

变迁与启示

改革开放四十年化解社会矛盾经验研究

李 皋◎编著

BIANQIAN YU QISHI

Gaige Kaifang Sishinian Huajie Shehui Maodun Jingyan Yanjiu



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

变迁与启示

改革开放四十年化解社会矛盾经验研究

李 皋◎编著



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

北京·2018

图书在版编目(CIP)数据

变迁与启示：改革开放四十年化解社会矛盾经验研究 / 李皋编著. —北京：中国民主法制出版社，2018.9

ISBN 978-7-5162-1895-2

I. ①变… II. ①李… III. ①社会主义社会—矛盾—研究—中国 IV. ①D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 218629 号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 乔先彪

责任编辑 / 石松 庞贺鑫

书名 / 变迁与启示——改革开放四十年化解社会矛盾经验研究

作者 / 李皋 编著

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话 / (010) 63292534 63057714 (营销中心) 63055259 (总编室)

传真 / (010) 63055259

http: //www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张 / 22.25

字数 / 295 千字

版本 / 2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

印刷 / 北京市燕鑫印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1895-2

定价 / 65.00 元

出版声明 / 版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

序

舒晓琴*

习近平总书记强调：“改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。”今年是改革开放四十周年。四十年弹指一挥间，四十年神州展巨变，改革开放的浩荡浪潮让我们实现了从落后时代到赶上时代、引领时代的历史性跨越，迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，前所未有地接近实现民族复兴的伟大目标。

历史告诉现在，也告诉未来。沿着历史发展的脉络溯源追流，就能看清当代中国改革开放从哪里来、到哪里去的前进逻辑。经历改革开放的波澜壮阔，感受改革开放的日新月异，把握改革开放的前进逻辑，从不同视角去回顾改革开放四十年的历史，梳理脉络、分析问题、总结经验、研究规律，既有益于清醒认识过去，也有益于更好把握未来。李皋同志借助北京市信访矛盾分析研究中心，组织相关专家学者，从社会矛盾变迁的视角分析研究改革开放四十年的经验启示，是一件很有意义的事情。

问题是时代的声音。改革往往由问题倒逼出来，各种社会问题包括社会矛盾的解决，成为改革开放的原动力。为什么四十年前改革从农村开始？因为解决主要矛盾的现实选择。原有那种“政社合一”“一大二公”的人民公社体制已经严重制约生产力的发展，影响农民的生产积极性。记得当时在

* 国务院副秘书长，国家信访局党组书记、局长。

农民中流传着“三锄头”的说法：第一锄头是给政府的，第二锄头是给干部的，第三锄头才是给自己的。农民消极怠工，农业生产效率低下，农村生活贫困，矛盾十分突出，由此引来小岗破冰，以安徽凤阳小岗村为代表的农业生产责任制应运而生，进而发展为家庭联产承包责任制。从本质上说，实行联产承包解放农村生产力的过程，就是解决群众最关心最直接最现实利益诉求的过程。农村改革如此，其他领域的改革亦是如此。我们在化解各种社会矛盾中走过来，还要在化解不断出现的新的社会矛盾中走下去。

“一个时代有一个时代的主题，一代人有一代人的使命。”改革开放到今天，已经进入深水区、关键期，剩下的都是难啃的硬骨头，攻坚克难的任务更加艰巨。特别是中国特色社会主义进入新时代，又正值“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，面对新的历史方位、新的社会主要矛盾、新的现代化时间表，全面深化改革必须继续坚持问题导向，逢山开路，遇水架桥，唯有迎难而上，勇破利益固化之藩篱，方能闯出一片更加广阔的新天地。本书回应时代的召唤、倾听时代的呼唤，以经济、社会、农村、生态环境等领域为重点，运用实证方法和动态思维，系统梳理和分析了不同历史时期各种社会矛盾的背景原因、表现形式、解决过程，涉及的领域具有代表性，比较详细地阐述了其中的变迁与启示，既有对事物发展过程的客观叙述，也提出了一些颇有见地的观点。“治国有常，而利民为本。”当前我国仍处于社会矛盾的多发期，既有老难题，又有新动向，但总体上是平稳趋缓的，不少长期困扰的矛盾解决了、反应激烈的矛盾缓和了、深层次的矛盾化解了。从解决的路径看，有的是通过改革体制机制解决的，有的是通过政策的调整完善化解的，有的是通过改进工作减少的。事实证明，以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展的各个环节，落实在人民群众关心的每个具体事项，及时回应群众关切，有效化解社会矛盾，在不断增进人民福祉的过程中，使广大人民群众有更多获得感、幸福感、安全感，汇聚支持改革的广泛共识，形成推动改革的磅礴力量。

群众利益是现实的，社会矛盾是具体的。化解矛盾的过程，就是维护民

利、凝聚民心的过程。改革开放以来，不同历史时期、不同社会领域存在着这样那样的社会矛盾，有时还表现比较激烈，但总体上诉求集中在民生领域，主要是人民内部矛盾，绝大多数是由利益问题引发的，是社会主要矛盾在经济社会发展各方面的具体表现。本书一个重要的可贵之处，在于通过分析各种社会矛盾的历史变迁，概括出社会矛盾的阶段性、矛盾消长与均衡发展的关联性、矛盾成因的双重性、矛盾演变的总体趋缓性等带有规律性的特征，提炼归纳了应对和化解社会矛盾的六条重要启示，即始终坚持党的领导、始终坚持以人民为中心的发展思想、始终坚持以法治为导向、始终坚持从源头预防和化解、始终坚持提升基层治理水平、始终坚持构建矛盾多元化解体系。此外，基于客观事实的分析，还有一些具体领域的、很有研究价值的经验总结。这些经验和启示，从化解社会矛盾的角度，丰富了对改革开放的认识，有温度，也有深度。当然，以此为课题，如何认识在社会稳定中推进改革发展，坚持把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，把改善人民生活作为正确处理改革发展稳定关系的结合点，在保持社会稳定中推进改革发展，通过改革发展促进社会稳定，还有进一步研究的空间。

在研究状态下工作，既是一种能力、一种习惯，更是一种责任、一种境界。在改革承载中国梦砥砺奋进的新长征路上，我们尤需推崇和赞赏这种作风。对于从事信访工作的同志来说，对社会的各种矛盾、群众的各种诉求，不仅要知其然、知其所以然，更要有深入研究的自觉，洞察问题的敏锐和化解矛盾的作为。如此才能增强工作的前瞻性、针对性和系统性，切实发挥好了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的作用。

是为序。

2018年9月20日

于北京

目 录

第一章 导论 / 001

第一节 四十年社会矛盾的总体变迁 / 002

一、历史性转折阶段（1978—1982年） / 003

二、重大波折阶段（1983—1991年） / 003

三、市场化改革阶段（1992—1999年） / 004

四、城镇化快速推进阶段（2000—2012年） / 005

五、新时代发展阶段（2012年至今） / 006

第二节 四十年社会矛盾的基本特征 / 007

一、社会矛盾的阶段性 / 007

二、矛盾消长与均衡发展的关联性 / 008

三、矛盾成因的双重性 / 009

四、矛盾的总体趋缓性 / 010

第三节 四十年社会矛盾应对的中国启示 / 011

一、应对各种社会矛盾要始终坚持党的领导 / 011

二、应对各种社会矛盾要始终坚持以人民为中心 / 012

三、应对各种社会矛盾要始终坚持以法治为导向 / 013

四、应对各种社会矛盾要始终坚持从源头预防和化解 / 014

五、应对各种社会矛盾要坚持着力提升基层社会治理 / 015

六、应对各种社会矛盾要坚持构建多元化解体系 / 016

第二章 四十年经济领域社会矛盾变迁 / 019

第一节 经济领域改革的背景 / 020

- 一、四十年经济改革的主要变化 / 020
- 二、国有企业改革是经济改革的中心环节 / 022
- 三、收入分配改革维护社会公平 / 022
- 四、房地产和金融改革是市场化改革的重要方面 / 023

第二节 国有企业改革与职工下岗 / 025

- 一、国有企业改革历程的简要回顾 / 025
- 二、“下岗潮”与企业群体性事件 / 026
- 三、下岗职工与国企腐败问题之间的矛盾 / 032
- 四、下岗职工与社会保障滞后之间的矛盾 / 034
- 五、再就业工程的成就与问题 / 036
- 六、经验与启示 / 039

第三节 收入分配差距与社会矛盾 / 040

- 一、我国收入不平等的历史变迁 / 040
- 二、城乡差距 / 042
- 三、地区收入分配不平等 / 046
- 四、行业收入分配不平等 / 049
- 五、人群收入分配不平等 / 052

第四节 房地产经济矛盾 / 054

- 一、我国房地产制度改革与市场发展的历程 / 055
- 二、征地拆迁矛盾 / 059
- 三、房地产企业违规 / 065
- 四、房地产交易和办证纠纷 / 071
- 五、物业管理矛盾 / 074

第五节 金融领域的矛盾 / 078

- 一、银行信贷风险 / 082
- 二、实体经济杠杆风险 / 087

三、地方政府性债务风险	/ 092
四、非法集资类社会矛盾	/ 098
第六节 经验和启示	/ 104
一、改革始终坚持市场化取向	/ 104
二、“看不见的手”和“看得见的手”共同作用	/ 104
三、渐进式改革路径有效控制了试错成本	/ 105
四、正确处理改革、发展与稳定之间的关系	/ 106
第三章 四十年社会领域矛盾变迁	/ 109
第一节 社会领域改革的背景	/ 110
第二节 社会保障领域矛盾	/ 114
一、四十年来我国社会保障制度发展历程	/ 114
二、社会保险	/ 116
三、社会救助	/ 122
四、社会福利	/ 126
第三节 教育公平问题	/ 129
一、四十年教育矛盾变迁	/ 129
二、高等教育扩招与收费问题	/ 132
三、义务教育中的城乡差异与质量不平等	/ 136
四、高考制度的地区差异	/ 141
五、早教幼教领域的规范性问题	/ 144
六、教育公平问题中的经验与教训	/ 145
第四节 食品药品安全	/ 146
一、典型食品药品安全事件	/ 146
二、网络食品药品安全的新问题	/ 155
三、食品药品安全监管体制的变革	/ 157
第五节 互联网兴起与社会矛盾变迁	/ 162
一、互联网在我国的兴起	/ 162

- 二、互联网对社会矛盾发展变迁的双重效应 / 163
- 三、互联网带来的社会变化及引发的社会矛盾 / 164
- 四、网络社会中社会矛盾的发展趋势和基本特征 / 167
- 五、我国应对互联网社会矛盾的经验教训 / 171

第六节 经验和启示 / 176

- 一、以人民为中心的社会改革方向 / 176
- 二、社会改革与经济改革相辅相成 / 177
- 三、经济发展过程中要高度重视民生 / 178
- 四、让改革发展成果更好地惠及全体人民 / 179
- 五、创新社会治理是社会领域改革的重要内容 / 180
- 六、重视科技发展对社会发展和社会治理的影响 / 181

第四章 四十年农村社会矛盾变迁（上） / 183

第一节 农村改革四十年历程 / 184

- 一、农村基本经营制度改革 / 184
- 二、乡镇企业改革 / 188
- 三、农村税费改革 / 191
- 四、乡村治理改革 / 195

第二节 与农民负担相关的社会矛盾 / 198

- 一、改革开放之前的农民负担 / 198
- 二、家庭联产承包责任制确立之初的农民负担 / 203
- 三、分税制下的农民负担问题 / 208
- 四、后农业税时期的农民负担问题 / 212

第三节 与土地相关的社会矛盾 / 221

- 一、家庭土地承包经营权纠纷 / 222
- 二、与农村集体建设用地相关的社会矛盾 / 227
- 三、与宅基地相关的社会矛盾 / 228
- 四、我国农村土地相关社会矛盾的应对 / 229

第五章	四十年农村社会矛盾变迁（下） / 237
第一节	与农村人口流动相关的社会矛盾 / 238
	一、限制流动期（1979—1983 年） / 239
	二、放宽限制期（1984—2000 年） / 241
	三、公平对待期（2001—2011 年） / 247
	四、加速融合期（2012 年至今） / 250
第二节	部分农村空心化问题 / 258
	一、农村空心化的具体表现 / 258
	二、农村空心化的影响 / 261
	三、治理农村空心化的举措 / 263
第三节	农村基层治理矛盾 / 264
	一、基层选举治理 / 264
	二、村集体财产管理 / 267
	三、黑恶势力治理 / 269
	四、宗族势力治理 / 272
第四节	经验和启示 / 273
	一、妥善处理好自由、公平和效率三者之间的关系 / 274
	二、政府履行好扶助义务是推动农村农业发展、 保持农村社会安定团结的必要条件 / 280
	三、良好的农村基层组织建设是推动农村农业发展、 保持农村社会安定团结的基础性条件 / 284
第六章	四十年生态环境领域矛盾变迁 / 287
第一节	生态领域矛盾的总体变迁 / 288
	一、生态领域矛盾的历史演变 / 288
	二、生态领域矛盾的基本特征 / 301
第二节	生态领域矛盾的主要形态 / 307
	一、企业污染型环境矛盾 / 308

- 二、行政决策型环境矛盾 / 311
 - 三、跨区域型环境矛盾 / 317
- 第三节 经验和启示 / 320
 - 一、不断健全的环保法制体系 / 320
 - 二、完善的参与式环境治理模式 / 324
 - 三、多元化的矛盾化解机制 / 329
 - 四、刚性的责任追究机制 / 333
- 后记 / 337

第一章

导 论

历史是最好的教科书。改革开放四十年来，中国共产党团结带领全国各族人民在中国特色社会主义道路上披荆斩棘，取得了举世瞩目的成就。在这四十年波澜壮阔的伟大改革进程中，有经济建设的高歌猛进，有社会治理的艰辛探索，有对外交往的波谲云诡，既充满艰险又饱含神奇，既历尽苦难又辉煌频现。中国四十年改革发展，走过了西方国家一百多年的历史进程，四十年西方之乱与中国之治形成鲜明对比，四十年辉煌成就，是在社会阶层不断分化、大量社会矛盾交织叠加的环境中取得的，成就来之不易，经验弥足珍贵。为此，在改革开放四十年之际，立足我国社会矛盾的整体变迁，揭示社会矛盾演变的主要特点和基本规律，总结中国特色社会矛盾化解的重要经验，对于新时代经济社会的持续快速健康发展和中华民族伟大复兴的中国梦的实现都具有十分重要的现实意义。本书将聚焦四十年来经济、社会、农村、生态等领域社会矛盾的历史发展，通过对诸领域矛盾形态及其成因的揭示，探寻社会矛盾化解的中国方案、中国路径和中国智慧，为顺利实现“两个一百年”的奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的中国梦提供现实借鉴和理论启示。作为全书绪论，本章的任务在于从宏观上归纳改革开放四十年来不同历史阶段社会矛盾的总体变迁和基本特征，提炼化解社会矛盾的中国启示，进一步丰富国家治理体系和治理能力现代化的内涵。

第一节 四十年社会矛盾的总体变迁

改革开放以来的四十年是国家面貌、民族命运、人民生活发生巨大变化的四十年，是中华民族创造世界上无与伦比的经济长期快速增长、社会长期

平安稳定的四十年。从历史发展进程分期来看,改革开放着眼解决问题、化解矛盾,在实践中不断面对新情况,研究新问题,总结新经验,大体上经历了五个不同的发展阶段,每个阶段的社会矛盾都表现出不同的形态。

一、历史性转折阶段(1978—1982年)

这一阶段介于1978年党的十一届三中全会正式确定对内改革、对外开放的基本国策和1982年党的十二大提出全面开创社会主义现代化建设之间,是新中国发展进程中伟大的历史转折阶段。中国共产党一方面对“文化大革命”十年浩劫进行了深刻的反思,实现了指导思想上的拨乱反正;另一方面又明确提出了建设有中国特色的社会主义的重大命题,开启了改革开放的新征程。

这一时期较为突出的社会矛盾主要体现在政治领域和农村领域。其中,政治领域的矛盾就是大规模平反冤假错案,调整各种被“文化大革命”破坏的社会关系。党的十一届三中全会之后,中央和地方按照“实事求是、有错必纠”的原则,加快平反冤假错案的步伐。到1985年,全国大规模平反冤假错案工作基本结束,300多万名干部被平反、47万多名共产党员恢复党籍,党的实事求是的优良传统得到了恢复和发扬。同时,党对民族工作、知识分子工作、统一战线工作中的“左”的错误有步骤地逐一加以纠正,为实现安定团结、实行改革开放创造了有利条件。农村领域的矛盾就是落后的农业生产与人民需要和“四个现代化”需要之间的巨大落差。“政社合一”的人民公社体制和分配机制的严重平均主义,直接挫伤了广大农民的生产积极性,农民生活异常艰苦。农业问题的严重性和紧迫性,直接推动农村改革率先迈出步伐。

二、重大波折阶段(1983—1991年)

这一阶段介于1982年党的十二大胜利召开和1992年“邓小平南方谈话”发表之间,是社会主义现代化建设遭受重大波折阶段。一方面,党的十二大

到十三大五年间，我国经济建设取得巨大成就，人民生活得到了一定程度的改善；另一方面，经济运行中出现了一系列不稳定、不协调问题。这一个时期，经济问题在很大程度上转化为政治问题，民生诉求在一定范围内转向民主诉求，党和国家经历严峻考验，改革开放面临重大系统性和全局性风险。

这一时期较为突出的社会矛盾集中在经济领域，随后迅速波及社会领域和政治领域。在经济领域，由于没有处理好计划与市场之间的关系，特别是改革方向和改革定位不明确，导致通货膨胀持续加剧、经济秩序日益混乱。经济体制改革的失误逐步传导至社会领域，1988年爆发了全国性的挤提储蓄存款和抢购商品风潮，人民群众开始表现出对党和政府的不信任。在政治领域，由于央地关系处理不当，中央财政比重下降较快，中央对地方的调控权削弱。加之这一时期世界形势复杂多变，国内民生诉求迅速演化为民主诉求，终于爆发了1989年春夏之交的政治风波，社会主义现代化建设经历了改革可能中断、政权可能颠覆的严峻考验。^①

三、市场化改革阶段（1992—1999年）

这一阶段介于1992年“邓小平南方谈话”发表和1999年世纪交汇之间，是社会主义市场经济改革全面推进阶段。一方面，在国内姓“社”姓“资”疑虑丛丛、国际共产主义运动遭受挫折的重要历史关头，邓小平同志于1992年1月18日至2月21日先后到武昌、深圳、珠海等地视察，发表了具有历史里程碑意义的“南方谈话”，确立了社会主义市场经济体制的改革目标；另一方面，在全面推行社会主义市场经济改革的进程中，城市、农村、社会诸领域均出现了尖锐的矛盾，党和国家经受了亚洲金融风暴和1998年特大洪涝灾害的严峻考验。

① 邓小平同志指出：“这场风波迟早要来。这是国际的大气候和中国自己的小气候所决定的，是一定要来的，是不以人们的意志为转移的。”《邓小平文选》（第3卷），人民出版社1993年版。

这一时期较为突出的社会矛盾集中体现在经济领域、城市领域和农村领域。在经济领域,一些地方和部门片面理解社会主义市场经济体制改革,片面追求高速度发展和全民下海经商,导致房地产热、股市热、开发区热不断上演,金融秩序受到严重威胁。在城市领域,国有企业改革导致大量职工下岗,亚洲金融风暴同时导致很多工厂倒闭、失业人口增加。由于此时的养老保险改革没有跟进,引发了城市大量下岗职工参与的群体性事件。在农村领域,“三提五统”和农业税缴纳导致农民负担过重,加之基层在推行计划生育政策时屡屡采取过激举动,涉农事件频发。世纪之交,我国社会发展进入经济高速增长和矛盾交错叠加并存的阶段。

四、城镇化快速推进阶段(2000—2012年)

这一阶段介于2000年和2012年党的十八大召开之间,是我国城镇化进程快速推进时期。一方面,我国的城镇化率逐步提升,大量乡村消失、城市不断扩张,人口向城市和小城镇转移,传统农村发生翻天覆地的变化,民生问题得到很大改善;另一方面,失地农民、拆迁户和其他社会弱势群体为维护自身权益掀起了大量群体性事件,对社会稳定与社会和谐构成了前所未有的挑战。从某种意义上来说,我国已经进入矛盾明显增多的“风险社会”。^①

这一时期我国社会矛盾诉求相对集中,群体性特征突出,特别是群体性事件数量急剧增加、规模不断扩大、处理难度日渐增大。随着改革发展进入关键时期,经济失调、社会失序、人们心理失衡,各类社会问题日益显现。在农村,大量土地和房屋被征收,各种经济技术开发区、工业园区在全国如雨后春笋般涌现;在城市,旧城改造、房屋动迁全面铺开,城市规模过度扩

① 诚如学者所言,风险社会主要表现为“城乡收入差距、地区收入差距以及社会阶层收入差距持续拉大。劳动争议案件高位增长,各种群体性事件不断发生。社会安全形势比较严峻,矿难事故不断,食品药品安全问题频发,环境灾难事件急剧增加、危害日益凸显”。汝信等主编:《2011年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2011年版。