



昆明学院学术著作丛书

# 十六大以来 中国共产党 社会管理理论、 实践与制度 创新研究

代庆山 / 主编

本书系统梳理了建国以来我国社会管理的历史演进，分析了我国社会管理领域出现的问题及其原因，探究了十六大到十八大期间我们党在加强和创新社会管理过程中提出的新思想、新观点、新论断、新举措，对社会管理理论创新、实践创新和制度创新所取得的成果和经验进行了总结凝练。



云南大学出版社  
YUNNAN UNIVERSITY PRESS



## 作者简介

代山庆，男，1970年3月生，河南省信阳人，昆明学院副教授，法学博士，主要从事中国化马克思主义研究。1992年7月毕业于信阳师范学院物理系。2005年7月毕业于云南师范大学经济政法学院，获法学硕士学位。2016年12月毕业于西南交通大学马克思主义学院，获法学博士学位。主持完成云南省哲学社会科学规划办项目《云南藏区社会管理创新的成功实践及经验研究》（YB2013085）。公开发表论文《论江泽民社会管理思想》《论胡锦涛社会管理思想》《中国共产党社会治理思想与实践》《论习近平社会治理思想》《云南藏区社会治理模式创新的实证研究》《滇池流域传统生态文化及其时代意蕴》《论习近平生态文明建设思想》等二十多篇。



昆明学院学术著作丛书

第二辑

《十六大以来中国共产党社会管理理论、  
实践与制度创新研究》 代山庆 主编

《香气对情绪及自主神经系统的影响：  
基于HRV的评估分析》

黄琳 Llufs Capdevila 著

《电子政务项目案例分析  
——业务需求驱动的政务信息化实践之路》

何俊 著

《基于能值——生态效率模型的旅游景区  
生态化水平测度与评价研究》

鲁芬 明庆忠 著





ISBN 978-7-5482-3317-6



9 787548 233176 >

定价：36.00元



昆明学院学术著作丛书

# 十六大以来 中国共产党社会管理理论、 实践与制度 创新研究

代山庆 / 著



云南大学出版社  
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

十六大以来中国共产党社会管理理论、实践与制度创新研究 / 代山庆主编. —昆明: 云南大学出版社, 2018

(昆明学院学术著作丛书)

ISBN 978-7-5482-3317-6

I. ①十… II. ①代… III. ①社会管理—研究—中国  
IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第066068号

策划编辑: 徐 曼

责任编辑: 邓玲娜

装帧设计: 刘 雨



昆明学院学术著作丛书

# 十六大以来 中国共产党 社会管理理论、 实践与制度 创新研究

代山庆 / 主编

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市五华区理焯教育印务有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 10.25

字 数: 201千

版 次: 2018年7月第1版

印 次: 2018年7月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-3317-6

定 价: 36.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

电 话: (0871) 65033244 65031071

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: [market@ynup.com](mailto:market@ynup.com)

若发现本书有印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-64167045。

## “昆明学院学术著作丛书”编委会

主 任 陈世波 何 华  
副 主 任 熊 晶  
编 委 博 斌 何 杰 唐 敏 赵 平  
詹七一 殷 琪 靳丽芬 武新文  
王震江 毕 涛 徐从发 黄鹤平  
余 珊 田芙蓉 周兴伟 戴祖诚  
马银海 郭丽红 王建华 王定康  
吴 璞  
工作人员 唐 莉 赵 凤 付 秧 李晓明  
耿开友 刘玉强

## 摘 要

改革开放使我国的发展充满活力，同时又带来各种各样的新问题。进入新世纪，在我国社会领域，社会管理问题日益凸显出来，创新社会管理成为时代发展提出的新课题。因此，创新社会管理和开展对社会管理的理论研究，就显得尤为重要。

十六大至十八大召开前，以胡锦涛同志为总书记的党中央审时度势，准确把握我国社会发展的阶段性特征，针对我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾多发期的新形势，提出加强和创新社会管理的战略任务，并把社会管理纳入中国特色社会主义总体布局中，从理论、实践和制度三个方面积极推进社会管理创新，取得了重大成绩。本书以马克思主义为指导，系统梳理了新中国成立以来我国社会管理的历史演进，分析了我国社会管理领域出现的问题及其成因，探究了十六大到十八大期间（2002—2012）我们党在加强和创新社会管理过程中提出的新思想、新观点、新论断、新举措，对社会管理理论创新、实践创新和制度创新所取得的成果和经验进行了总结提炼，并初步探究了十八大以来我们党在社会治理创新方面所取得的成果，以期能够弥补当前学界对社会管理问题研究的不足，能够为进一步推进社会治理现代化提供思路和建议。

本书由绪论、正文和结语等几部分组成。其逻辑结构和主要内容如下：

第一章，绪论。简要介绍了选题的背景及意义，综述了国内外研究现状，说明了研究思路及内容框架，介绍了研究方法，阐述了本书的创新之处等。

第二章，社会管理思想的源流。追溯了中国社会管理的思想渊源，对中华优秀传统文化中蕴含的社会管理思想，马列经典作家的社会管理思想，以及以毛泽东、邓小平、江泽民为代表的几代中国共产党人的社会管理思想做了系统的学术梳理和提炼。

第三章，新中国成立以来中国社会管理的演变及困境分析。其中，改革开放前中国社会管理概况，简要介绍了建国初期中国社会管理的基本情况，阐述了政府一元化社会管理体制形成的历史必然性，重点阐释了政府一元化社会管理体制



的四个特征，即单位制度、人民公社制度、二元户籍制度、身份制度，分析了政府一元化社会管理体制的成效与弊端。在论述改革开放后中国社会管理的演变及困境分析时，首先分析了由于人民公社制度解体，二元户籍制度松动，身份制度变迁，单位制度失去运行基础，导致政府一元化社会管理体制的瓦解，进而剖析了改革开放以来特别是进入新世纪以来我国社会管理领域存在的问题及深层次原因。

第四章，十六大以来中国共产党社会管理的理论创新。理论是行动的先导。党的十六大以来，我们党高度重视理论创新，在社会管理理论方面积极探索，取得了重大突破。主要体现在四个方面：以人为本是社会管理的核心理念，公平正义是社会管理的根本原则，社会和谐稳定是社会管理的目标追求，培育和弘扬社会主义核心价值观和核心价值体系是社会管理的基础工程。

第五章，十六大以来中国共产党社会管理的实践创新。理论的生命力在于指导实践。党的十六大以来，我们党在重视创新社会管理理论的过程中，积极运用创新理论指导实践，推进社会管理实践创新：建设服务型政府，着力保障和改善民生；合理调整收入分配关系，推进基本公共服务均等化；加强民主法治建设，妥善协调和处理好各方面的关系；加强理论建设和研究，为建设社会主义核心价值观和培育弘扬核心价值观提供学理支撑，以建设学习型政党和学习型社会为契机推动社会主义核心价值观建设和核心价值观培育。

第六章，十六大以来中国共产党社会管理的制度创新。制度是保障。党的十六大以来，我们党在推进理论创新、实践创新的同时，积极推进制度创新，建立健全社会管理体制机制，完善基本公共服务体系，构建现代社会组织体制。

第七章，走向社会治理。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把握经济发展新常态，提出了创新社会治理体制、提高社会治理水平的新观点新要求新任务新部署。创新社会治理体制适应了我国经济转轨、社会转型的新形势，是我们党深入分析我国社会主义初级阶段发展特征得出的新结论，回应了社会呼声，回应了人民群众的关切和新期待，回应了时代新课题，是对我国社会管理实践经验的总结和理论升华。

结语部分对中国社会管理做了反思与前瞻。

## 目 录

绪 论	1
一、选题的缘起	1
二、相关概念辨析	3
三、研究现状综述	6
四、研究思路及基本框架	17
五、研究方法与创新点	19
第一章 社会管理思想的源流	22
一、中国传统的社会管理思想	22
二、马克思主义经典作家的社会管理思想	24
三、中国共产党人的社会管理思想	26
第二章 建国以来中国社会管理的演变及困境分析	36
一、改革开放前中国社会管理概况	36
二、改革开放后中国社会管理的历史演变及困境分析	44
第三章 十六大以来中国共产党社会管理的理论创新	63
一、以人为本是社会管理的核心理念	63
二、公平正义是社会管理的根本原则	71
三、社会和谐是社会管理的目标追求	80
四、培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观是社会管理的 基础工程	86

<b>第四章 十六大以来中国共产党社会管理的实践创新</b> .....	94
一、贯彻落实以人为本理念 .....	94
二、大力促进公平正义 .....	101
三、积极构建和谐社会 .....	107
四、积极践行社会主义核心价值体系和核心价值观 .....	112
五、加强社会组织建设和管理 .....	115
<b>第五章 十六大以来中国共产党社会管理的制度创新</b> .....	118
一、构建中国特色社会主义的社会管理体制 .....	119
二、建立健全中国特色社会主义的社会管理机制 .....	122
三、建立和完善中国特色社会主义基本公共服务体系 .....	125
四、建立健全中国特色社会主义的现代社会组织体制 .....	127
<b>第六章 走向社会治理</b> .....	130
一、从传统社会管理向现代社会治理转变的必然性 .....	130
二、十八大以来中国共产党社会治理理论的创新 .....	132
三、十八大以来中国共产党社会治理的实践创新 .....	137
四、十八大以来中国共产党社会治理的制度创新 .....	142
<b>结 语 中国社会管理的反思与前瞻</b> .....	146
<b>参考文献</b> .....	148

# 绪 论

## 一、选题的缘起

### （一）选题的背景

科学把握世情、国情，向来是我们党制定正确的路线方针政策的前提。进入21世纪，国内外形势发生了广泛而深刻的变化。就国际来看，和平与发展仍是时代主题，从总体上看，国际环境有利于我国发展。但是，世界经济增长速度减缓，全球市场需求结构发生明显变化，国际金融危机影响深远，国际治理结构出现新调整，粮食安全、能源资源安全和气候变化等全球性问题更加突出，围绕人才、资源、市场等的竞争更加激烈，我国发展的外部环境更趋复杂，给我国经济社会发展带来多方面影响。从国内看，经济发展势头强劲，综合国力显著增强，人民生活质量和水平明显提高，政局稳定，社会大局稳定。但是，随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展，经济主体日益多元，利益诉求日益多样，思想意识日益多元多变多样，人民内部矛盾日益多样多发，给当下中国社会管理带来种种挑战，诸如社会管理范围不断扩大，社会管理任务日益繁重，社会管理难度不断增大，社会管理问题更加突出。基于对国际形势和社会主义初级阶段的阶段性特征的准确把握，我们党顺应时代要求及时提出了推进社会管理创新的任务和要求。在党的文献中，“社会管理”一词最早出现在2004年召开的十六届四中全会所通过的决定中。十六届四中全会首次明确提出了创新社会管理的要求。2005年2月，中共中央在中央党校举办省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班。在专题研讨班开班式上，时任中共中央总书记的胡锦涛同志强调要善于把加强社会建设和管理同加强党的执政能力建设紧密结合起来。2006

年10月，十六届六中全会强调，构建社会主义和谐社会，推进社会管理创新是其必然要求。2007年10月，党的十七大报告指出，必须完善社会管理，健全社会管理格局，加快推进以改善民生为重点的社会建设。2011年2月，中共中央在中央党校举办了省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班。在开班式上，胡锦涛同志强调：“加强和创新社会管理，是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求，是维护最广大人民根本利益的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是提高党的执政能力、执政水平和巩固党的执政地位的必然要求，对实现党和国家长治久安具有重大战略意义。”<sup>①</sup>加强社会管理和创新社会管理，事关国家长治久安，事关巩固党的执政地位，事关人民安居乐业。这把社会管理的重要性提高到了前所未有的战略高度。由此可知，探索社会主义社会管理问题成为当前的紧迫任务，具有重大的理论和现实意义。

## （二）选题的意义

党的十六大至十八大召开前，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出了以人为本的执政理念，积极推进社会管理创新，社会管理新局面不断得到开创，社会管理工作成绩显著，我们党的社会管理思想进入了一个重要的历史发展时期。胡锦涛同志指出：“做好任何一项工作都离不开理论指导。与社会主义经济、政治、文化建设一样，我们对社会主义社会建设的理论研究和实践探索还有大量工作要做，尤其需要在实践的基础上加强理论研究。”<sup>②</sup>通过对十六大以来我们党关于社会管理理论、实践与制度创新的全面系统研究，从中获得宝贵的历史经验，提炼出具有规律性的理论成果，既可丰富中国共产党的社会管理思想，又能为进一步加强和创新社会管理提供思想指导和行动指南；既具有重大的理论意义，又具有重大的现实意义。

理论意义。自2004年以来，“社会管理”成为国内学术界和实践者关注的热点问题。与国外相比，我国对社会管理的研究起步比较晚，学术界关于这一课题的研究还存在不足，对中国共产党社会管理思想的研究还有待深入，这为本课题

---

<sup>①</sup> 胡锦涛. 论构建社会主义和谐社会 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 221-222.

<sup>②</sup> 胡锦涛总书记在中共中央政治局第二十次集体学习时强调: 加强调查和研究, 着力提高工作本领, 把和谐社会建设各项工作落到实处 [N], 人民日报, 2005-02-23 (1).

留下了研究空间。通过对十六大以来中国共产党关于社会管理的核心理念、根本原则、基础工程、目标追求、治本之策等诸多问题的分析研究，既有助于我们深化对共产党执政规律、社会主义建设规律和中国特色社会主义社会管理规律的认识，又能拓宽对社会管理问题的研究范围，提供一个认识社会管理问题的新视角。

现实意义。新世纪新阶段，我国的改革开放进入了攻坚时期，全面建设小康社会进入了关键时期，利益关系更加复杂化，价值取向日趋多元化，社会阶层差异化日益明显，新情况新问题不断出现，社会管理任务更为艰巨繁重。党的十六大以来，党中央在领导中国人民继续全面推进小康社会建设的历史进程中，立足于社会主义初级阶段的阶段性特征，科学地分析了我国社会管理领域存在的各种问题，对如何保持和谐稳定的政治局面，维护改革发展稳定大局有了更高的认识、更新的探索，基于对我国社会管理实践经验的总结和对国外社会管理先进经验的借鉴，提出了“以人为本”为核心的社会管理思想。辩证唯物认识论认为，理论来源于实践，又指导实践。顺应历史发展的趋势，通过对十六大以来中国共产党的社会管理创新实践进行研究，能够从中提炼出深刻的经验启示，可为进一步加强社会管理、创新社会管理、开创社会管理新局面提供理论上的参考和实践上的指导，具有重大现实意义。

## 二、相关概念辨析

### （一）社会管理概念的界定

弄清和把握社会管理的含义，不但是从实践上探索社会管理的首要前提，而且也是从理论上探究社会管理的首要前提。人们对社会的理解有广义与狭义之分。广义的“社会”与“自然”相对，从内涵上包括政治、经济、文化、社会生活领域，指的是全部的人类活动。狭义的“社会”与政治、经济和文化相对，主要涉及人的教育、医疗、劳动、就业、社会福利、社会保障和社会治安等领域，包括以人的生活为中心的广泛领域。因此，人们也认为，“社会管理”也有广义和狭义之分。广义的“社会管理”的管理对象既包括政治、经济、文化子系统，又包括社会子系统，是指对于整个社会的管理。狭义的“社会管理”是指仅对于社会子系统的管理。依据管理对象范围的不同，从广义和狭义两个层面

来划分社会管理，学术界对此已达成共识。但对“社会管理”的科学内涵到底是什么，不同学者有不同看法，他们从不同角度对社会管理进行了诠释和解读。

窦玉沛认为：“社会管理，主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。”<sup>①</sup>这主要是从管理的主体、客体、目的和手段等方面对社会管理进行了界定。社会管理的主体是政府和各类社会组织，社会管理的客体是社会系统的组成部分以及社会发展的各个环节。社会管理的目的是促进社会系统协调运转，实现社会和谐；组织、协调、服务、监督和控制是进行社会管理所运用的手段。

马凯从管理的主体、目的、内涵、任务四个方面对社会管理进行了界定：政府和社会各方是社会管理的主体，社会管理的核心内涵是维系社会秩序，促进社会和谐是社会管理的直接目的，“规范社会行为、协调社会关系、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险”是社会管理的基本任务。

郑杭生从社会学角度对社会管理进行了界定。他认为，应从管理的内涵、外延、主体、手段、目标、任务、作用七个层面对社会管理进行界定。从内涵上看，社会管理是一种组织、协调和服务的过程和活动。从外延上看，社会管理涉及社会不同领域和各个环节。从主体上看，除执政党和政府是社会管理主体外，还包括其他社会主体。从手段上看，社会管理的基本手段包括法律、法规、政策、道德、价值等，是一套既包括硬规范又包括软规范的社会规范体系。从目标上看，社会管理是为了化解社会矛盾，促进社会和谐。从作用上看，社会管理可以更加公平合理地配置社会机会和社会资源，促进社会公平正义，为促进社会发展创造基础运行条件和营造良好社会环境。<sup>②</sup>

综合来看，笔者认为，社会管理是指政府和社会组织等主体运用经济、法律、行政、道德和科技等手段，进行协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定的一项管理活动，其目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为发展营造良好的社会环境。尽管学术界对社会管理的理解不尽相同，但从上述对概念的阐述来看，随着实践的发展和理论的成熟，人们对社会管理的认识也日益深刻和

---

① 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 1.

② 郑杭生. 提高社会管理科学化水平的社会学解读 [J]. 思想战线, 2011, (4): 1-2.

成熟。

## （二）社会管理与社会建设、社会治理的联系与区别

社会管理与社会建设的联系与区别。“社会建设”与“社会管理”的侧重点有所区别：社会建设的根本任务是增加和完善社会服务实施，改善和优化社会生活环境，不断提高人民的生活水平和质量，实现人的全面发展；而“社会管理的根本任务是协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定”<sup>①</sup>。尽管从侧重点来看，“社会管理”与“社会建设”有所区别，但是“社会管理”与“社会建设”又是密不可分的。从内容上看，“社会管理”与“社会建设”有相互包含的成分，社会管理体制和机制的建立健全本身就是社会建设的重要内容，而社会建设规划的制定是社会管理的必要环节。从理念来看，“社会管理”与“社会建设”都必须坚持以人为本的理念和公平正义的原则，推进社会和谐发展，促进人的全面自由发展。从功能上看，“社会管理”与“社会建设”相互促进：一方面，优质高效的社会管理创造有利于社会建设顺利进行的环境；另一方面，社会管理的理念、思路、体制、机制和方式等等，又都需要在社会建设的实践中不断调整、完善。<sup>②</sup>

社会管理与社会治理的联系与区别。社会管理和社会治理都是社会建设的重要内容，但是，二者也有重大区别。从主体上看，社会管理的主体主要是指各级党委政府，相对单一。而对社会治理来说，各级党委政府、各类社会组织、全体公民都是社会治理的主体，主体是多元化的。从目的上看，管理强调实现既定目标，而治理强调实现多元主体的利益平衡。从运作上看，社会管理主要是政府管控社会，政府无所不管，无所不包，横向到边，纵向到底，依靠内部严密的管理层级关系实现。“社会治理则强调多元主体通过协商协作方式实现对社会事务的合作管理，更强调多元主体之间协商协调的持续互动过程，反对单纯的命令和控制，倡导社会自治，倡导参与式治理，强调尊重社会成员的社会政治权利，主张激发社会成员的权能，使社会成员在社会治理过程中拥有发言权和影响力。”<sup>③</sup>从渠道来看，社会管理渠道单一，从上到下；而社会治理渠道多元，除了有从上

① 胡锦涛. 论构建社会主义和谐社会 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 214.

② 窦玉沛. 社会管理与社会和谐 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2005: 53-54.

③ 何增科. 从社会管理走向社会治理和社会善治 [N]. 学习时报, 2013-01-28 (6).



到下外，也有从下到上，甚至还可以从中间向上、向下延伸开来、铺展开来。综合来看，笔者认为，社会治理包括法治、德治、自治、共治，是在一个既定的空间范围内由政府、社会、公民等，通过平等的合作、协商，建立伙伴关系，依法对社会事务、社会生活和社会行为进行规范、协调和服务的过程。

### 三、研究现状综述

#### (一) 国内研究述评

自2004年“创新社会管理”的要求被十六届四中全会提出之后，学者们围绕“社会管理”这个时代课题展开了见仁见智的研究和探讨，出现了一个研究社会管理的新高潮。

##### 1. 关于中国社会管理体制

社会管理体制是关于各社会管理主体在社会管理中的权责划分的制度体系。社会管理体制是决定一个国家社会管理成效好坏的关键因素。中国社会管理体制问题是学术界研究的热点之一。综合起来看，理论界对中国社会管理体制问题的研究主要集中在以下三个方面。

中国社会管理体制的演变。对中国社会管理体制的演变历程，学术界有两种不同观点。向春玲认为，中国社会管理体制的演变经历了五个阶段。第一阶段：1949年到1957年为传统社会管理奠基阶段。第二阶段：1958年至1977年为传统社会管理体制形成、巩固阶段。第三阶段：1978年到1992年为传统社会管理体制弱化阶段。第四阶段：1992年到2002年为现代社会管理体制奠定基础阶段。第五阶段：党的十六大之后为现代社会管理体制自觉构建阶段。<sup>①</sup>何增科把中国社会管理体制的演变历程划分为四个阶段。第一阶段：1949年到1978年为传统社会管理体制形成、巩固阶段。第二阶段：改革开放开始到1992年党的十四大确立社会主义市场经济体制改革目标为传统社会管理体制趋于解体阶段。第三阶段：1992年到2002年为现代社会管理体制奠定基础阶段。第四阶段：十六大之后为现代社会管理体制自觉构建阶段。<sup>②</sup>这两种划分方法大同小异，都是以十一

<sup>①</sup> 向春玲. 加强和创新社会管理学习读本 [M]. 北京: 中国人事出版社, 2011: 45-48.

<sup>②</sup> 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 14-15.