

治理 | 07
Governance

Modernizing China's System
and Capacity for Governance

治理现代化

改革开放以来
中国特色社会主义治理的
发展逻辑与进路

吴超 著

非外借



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

**Modernizing China's System
and Capacity for Governance**

治理现代化

改革开放以来
中国特色社会主义治理的
发展逻辑与进路

吴超 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

治理现代化:改革开放以来中国特色社会主义治理的发展逻辑与进路 /

吴超著. —北京:北京大学出版社, 2020. 4

ISBN 978-7-301-17941-3

I. ①治… II. ①吴… III. ①社会管理—现代化管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 062644 号

- 书 名** 治理现代化: 改革开放以来中国特色社会主义治理的发展逻辑与进路
ZHILI XIANDAIHUA; GAIGE KAIFANG YI LAI ZHONGGUO
TESE SHEHUI ZHILI DE FAZHAN LUOJI YU JINLU
- 著作责任者** 吴 超 著
- 责任编辑** 朱梅全
- 标准书号** ISBN 978-7-301-17941-3
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn> 新浪微博: @北京大学出版社
- 电子信箱** sdyy_2005@126.com
- 电 话** 邮购部 010-62752015 发行部 010-62750672 编辑部 021-62071998
- 印刷者** 北京虎彩文化传播有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 730 毫米×980 毫米 16 开本 14.75 印张 172 千字
2020 年 4 月第 1 版 2020 年 4 月第 1 次印刷
- 定 价** 54.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010-62756370

The background of the page features a repeating abstract pattern. It consists of several triangles of varying sizes, some filled with diagonal hatching and others with a stippled or dotted texture. These triangles are scattered across the page, with some overlapping. Interspersed among the triangles are small, solid black circles of different diameters. The overall effect is a modern, geometric, and somewhat organic design.

基金资助

国家社科基金青年项目
“建国以来中国共产党的社会治理理想与实践研究”
(批准号: 15CDJ008)

前 言

社会治理是国家治理的重要方面。改革开放以来,中国特色社会主义治理理论与实践的互动发展具有独特的发展逻辑与鲜明的阶段特征,它既是中国共产党治国理政实践的重要组成部分,也是党领导人民群众建设社会主义现代化国家的重要行动领域。中国特色社会主义治理的现代化进程,反映了改革开放以来中国共产党对国家与社会关系及其变化规律认知的逐步深化。基于党、国家与社会关系的变迁,从社会治理理论与实践的互动关系视角,揭示改革开放以来中国特色社会主义治理现代化发展的历史脉络及其内在逻辑,可以为新时代坚持和发展中国特色社会主义制度、全面推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论依据和现实参考。

改革开放以来中国特色社会主义治理理论与实践的互动发展,在理论层面表现为对党、国家与社会关系认识的不断深化,在实践层面则表现为对党领导下的国家与社会关系的不断调整。以改革开放以来特定历史背景下社会建设与社会治理的实践特点与理论特征为主要依据,可将中国特色社会主义治理的现代化进程划分为三个主要历史阶段,即启动期(1978—1991)、发展期(1992—2011)和深化期(2012年至今)。除了将每个历史阶段作为一章内容展开研究外,本书又补充了对改革开放决策前后社会治理理念如何产生转向,以及市场经济体制下党领导多元主体社会治理格局如何得以发展等重要问题的深入思考,每个问题也作为一章内容;再加上导论、结语

两个部分,本书共分为七章。

导论部分主要介绍了研究缘起、研究思路和创新之处,以及采用的研究方法和分析框架等,并围绕研究主旨进行了深入的学术史梳理及述评。

第一章为“改革开放前后中国特色社会治理的现代化转向”。党的十一届三中全会后,我国经历了由计划经济向市场经济的体制变革,政党、国家与社会关系发生深刻变化,市场主体逐渐生长,带动了社会主体相应发育。面对这一变化,党和国家对社会治理的基础、策略、原则、方向与目标等问题产生了新的理性认识,其背后反映出社会主体地位和发展逻辑已出现实质飞跃。

第二章为“改革开放启动期中国特色社会治理的政策调适(1978—1991)”。改革开放启动以来,党和国家对于社会治理模式的不断调整与完善,本质上是对党、国家与社会关系深刻变化的一种“再适应”过程。党的十一届三中全会后,随着我国经济环境与社会结构持续出现重大变革,原有的社会治理体系逐渐显露出各种弊端与不适应性。由于市场主体和社会主体相继发育成长,许多经济和社会新领域应运而生,原有制度设计因无法覆盖这些新领域而产生管理缺位,造成各种社会经济问题不断涌现,党和国家开始借助制度调整与政策创新,寻求建立新的社会治理模式。

第三章为“市场经济体制改革与中国特色社会治理的结构转型”。随着市场化改革的深入推进,各种社会力量迅速崛起,并在横向间展开了广泛互动;同时,党对自身领导制度的主动变革,也迫切要求各级党政组织逐渐明晰各自权责边界,自觉收回不必要的权力触角。在这些内外因素的共同作用下,原先以纵向科层制为主要特征的社会治理结构,逐步向多元化、扁平化、分散化的结构形态转型、发展。党在巩固自身领导核心地位的同时,逐渐认同多元主体

共治的新型社会秩序转型。

第四章为“改革开放发展期中国特色社会主义治理的格局发展(1992—2011)”。从党的十四大到党的十八大,中国特色社会主义治理理念日渐完善,中国特色社会主义治理制度模式也在持续优化,这些都表明党和国家已越来越洞悉社会主体性建设的独特价值和特殊规律,并在此基础上不断追求现代化社会治理体系的科学建构。随着社会主义市场经济体制的确立,市场主体发育成熟,社会独立主体的地位最终确定,“政府—市场—社会”多元主体治理格局逐步形成。

第五章为“改革开放深化期中国特色社会主义治理的制度创新(2012年至今)”。“社会治理”的提法进入党的十八大报告文本,反映出党对社会运行规律和治理规律认识的深化,也体现了党坚定推进国家治理与社会事业现代化的决心和意志。随着我国社会结构和社会组织形式发生深刻变动,社会流动性和开放性日益加剧,党和国家主动适应环境变化,不断加强在发展社会事业和创新社会治理等方面的制度创新与能力建设。

结语部分主要总结了改革开放以来中国特色社会主义治理现代化发展的经验启示,对中国特色社会主义治理理论与实践处于矛盾运动的哲学命题进行理论阐释,并在正确把握两者互动发展逻辑“共性”和“个性”特征的基础上,借鉴相关经验教训,提出了提高党的执政能力、改进党的领导方式、强化制度力量和组织优势是新时代中国特色社会主义治理现代化根本保障的理论思考。

目 录

导 论	001
-----	-----

第一章 改革开放前后中国特色社会治理的 现代化转向	013
第一节 中国特色社会治理的认知飞跃	017
第二节 中国特色社会治理的原则调整	036
第三节 中国特色社会治理的方向定位	043
第四节 中国特色社会治理的目标确立	047

第二章 改革开放启动期中国特色社会治理的 政策调适（1978—1991）	053
第一节 社会风险治理的基本思路与根本 价值	056
第二节 新时期统一战线及其社会治理 成效	065
第三节 城市街居制与时俱进的立法过程	072

第四节 农村社会治理转型与村民委员会 的创设	079
---------------------------	-----

第三章 市场经济体制改革与中国特色社会 治理的结构转型	093
第一节 由社会主义市场经济改革引发的 社会重塑效应	096
第二节 社会独立主体的生成逻辑与发展 需求	102
第三节 多元主体共治萌起与党的领导 核心地位巩固	107
第四节 党作为元决策主体和思想主体的 能力建设	115

第四章 改革开放发展期中国特色社会治理的 格局发展（1992—2011）	125
第一节 中国特色社会治理的核心内涵与 实现路径	129
第二节 中国特色社会治理的历史背景与 现实依据	135
第三节 中国特色社会治理的目标任务与 检验准则	145
第四节 中国特色社会治理的科学理论与 发展思想	151

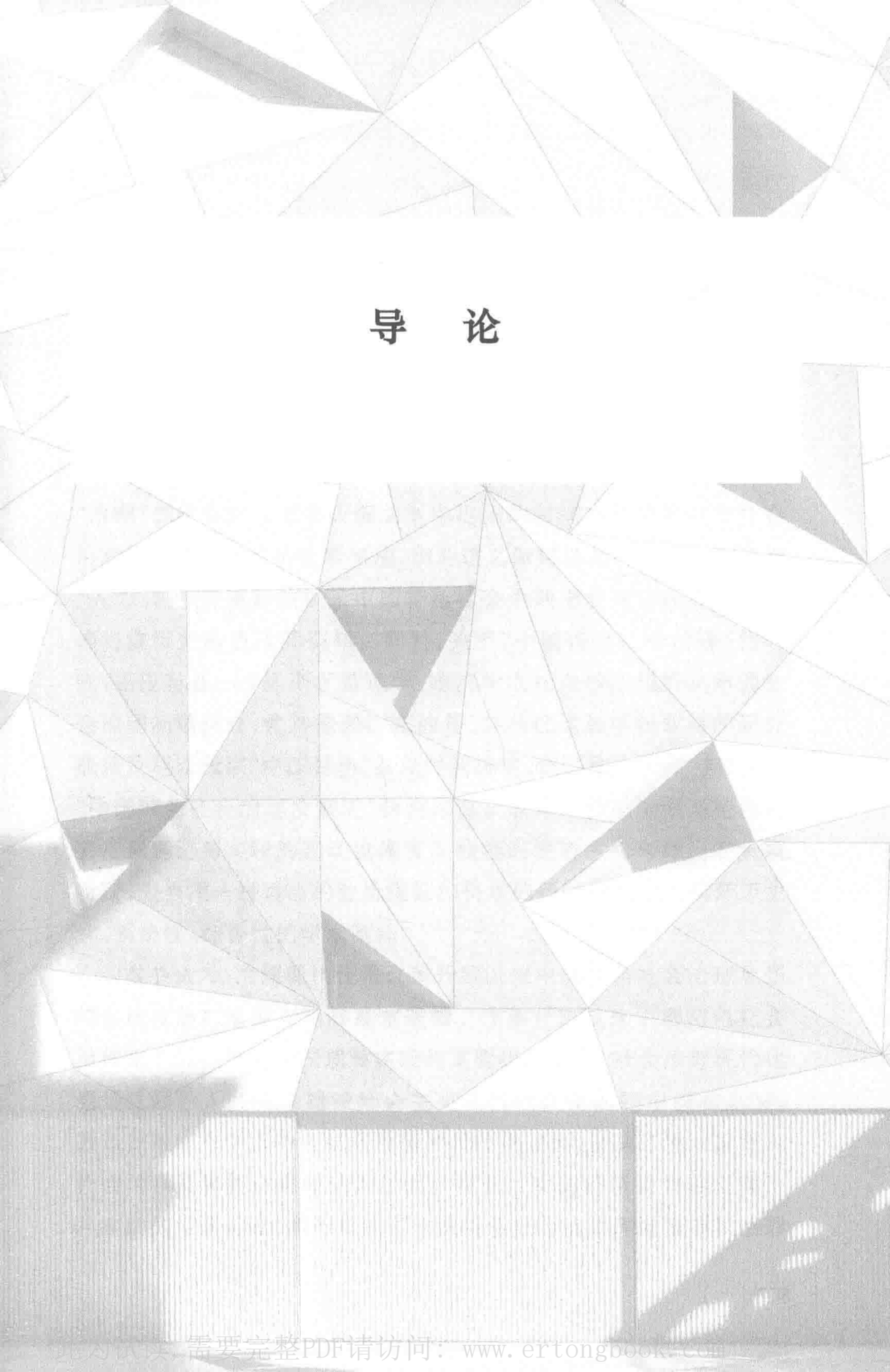
第五节 中国特色社会主义治理的体系创新与理想成形	159
--------------------------	-----

第五章 改革开放深化期中国特色社会主义治理的制度创新（2012 年至今）	169
第一节 城镇化进程对城市社会治理转型的新影响	172
第二节 新农村建设背景下农村社会治理的新动向	182
第三节 社区制嬗递及其推进基层治理的创新意蕴	192

结语 改革开放以来中国特色社会主义治理现代化的经验及启示	203
------------------------------	-----

参考文献	212
------	-----

后记	227
----	-----

The background of the page is a complex, abstract geometric pattern. It consists of numerous triangles of various sizes and orientations, some of which are shaded in a light gray tone, creating a sense of depth and movement. The lines forming the triangles are thin and black, intersecting to create a network of geometric shapes. The overall effect is a modern, minimalist design that frames the central text.

导 论

以“中国特色社会治理”作为对象的理论研究,应当极力避免把“治理”二字在党的主要政策文本中提出的时间当作研究我国社会治理问题实际起点的武断做法,因为这么做将极有可能先入为主地“人为”割裂改革开放以来中国特色社会治理思想与实践互动发展的完整历史脉络及其逻辑。同时,关于“中国特色社会治理”的研究,还应当进一步区别于管理学、政治学或社会学学科所从事的社会治理问题研究,尤其需要注意的是,并非把这些学科取得的研究成果及观点冠以“中国特色”并以时间排序,便可称为一部“完备”的“中国特色社会治理发展史”研究作品。改革开放以来中国特色社会治理理论与实践的互动发展有其独特的发展逻辑与鲜明的阶段特征,应当用一种适当的分析框架和科学的研究视角对其展开历史性、系统性、综合性的学术阐释。

本书认为,治理现代化是改革开放以来中国特色社会治理思想与实践发展的重要主题与基本逻辑。改革开放以来中国特色社会治理是中国共产党治国理政实践的重要组成部分,社会治理现代化也是党领导人民群众建设社会主义现代化国家的题中应有之义。改革开放以来中国特色社会治理的现代化进程,反映了党对国家与社会关系及其变化规律认知的逐步深化。中国特色社会治理理论与实践的矛盾运动,实际构成了中国特色社会治理理念发展和治理

能力提升的内在动力。因此,基于党、国家与社会关系的变迁,从社会治理理论与实践的互动关系视角,揭示改革开放以来中国特色社会治理现代化发展的历史轨迹及其内在逻辑,为当前坚持和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论依据和现实参考,正是本书的研究主旨所在。

一、研究现状

西方治理理论兴盛于20世纪90年代,主要创始人是詹姆斯·罗西瑙(James Rosenau)等,后被广泛运用于政治学、社会学和管理学等领域。基于不同学科视角,治理研究又形成政府治理、社会治理等分支。21世纪以来,治理理论影响中国学界,代表性研究者有俞可平、郑杭生等。与本书主题相关的“社会治理”研究,在国内作为一种新的理论范式和分析工具,日益受到各学科学者的重视。

关于“当代中国社会治理”的学术研究起步于改革开放后,四十多年来国内外主要经历了三种研究范式的转换:

(1) 20世纪80、90年代,采用全局性研究范式,探讨国家治理与中国社会结构变化的相互关系。以戴慕珍(Jean C. Oi)、冷绍伦(Shao-Chuan Leng)、彼得·费迪南德(Peter Ferdinand)等为代表的国外学者提出,1949年后国家治理应对社会变迁存在制度困境。^①以张静如、田居俭、孙立平等为代表的国内学者则认为,中国共产党

^① Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*, University of California Press, 1989; Shao-Chuan Leng (ed.), *Changes in China: Party, States and Society*, University Press of America, 1989; Peter Ferdinand, Social Change and the Chinese Communist Party: Domestic Problems of Rule, *Journal of International Affairs*, Vol. 49, No. 2, 1996, pp. 478-492.

在社会现代化历史进程中起到了核心作用。^①

(2) 21 世纪初期,运用精细化研究范式,分析中国社会建设事业的历史经验。卢汉龙、高冬梅、张高陵、唐明勇、李伟等国内学者分别就 1949 年后社会管理、社会救助、社会工作、社会动员、社会改造等专题展开深入细致的研究。^② 薄志跃(Zhiyue Bo)、柏思德(Kjeld Erik Brødsgaard)、白霖(Lynn White)等国外学者则从“精英”“民主”“政党”政治等角度,聚焦国家和社会治理能力问题。^③

(3) 党的十八大以来,利用多元化研究范式,逐渐形成历史学、社会学、政治学、公共管理学等多学科共同参与的新特点。以石仲泉、景天魁、郑功成、张康之等为代表的国内学者,愈益关注当代中国社会结构转型对党的执政与国家治理的巨大挑战,进而反思社会管理同社会治理、国家治理同社会治理的内在关联。^④

纵观研究历程,国内外专家在宏观把握和微观突破两方面取得

① 张静如:《中国共产党与社会现代化》,载《北京师范大学学报(社会科学版)》1991 年第 3 期;张静如:《以社会史为基础深化党史研究》,载《历史研究》1991 年第 1 期;田居俭等:《中共党史研究应重视研究社会史》,载《北京党史研究》1997 年第 2 期;孙立平:《社会现代化》,华夏出版社 1988 年版;孙立平等:《改革以来中国社会结构的变迁》,载《中国社会科学》1994 年第 2 期。

② 卢汉龙等:《新中国社会管理体制研究》,上海人民出版社 2009 年版;高冬梅:《新中国成立初期中国共产党社会救助思想与实践研究(1949—1956)》,人民出版社 2009 年版;张高陵:《中国共产党与中国社会工作》,中央文献出版社 2009 年版;唐明勇等:《危难与应对:新中国视野下的危机事件与社会动员个案研究》,中共党史出版社 2010 年版;李伟:《毛泽东与中国社会改造》,中央文献出版社 2006 年版。

③ Zhiyue Bo, *China's Elite Politics: Governance and Democratization*, World Scientific Publishing, 2010; Kjeld Erik Brødsgaard and Yongnian Zheng(eds.), *Bringing the Party Back in: How China is Governed*, Eastern Universities Press, 2004; Lynn White, *The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: From Mobilizers to Managers*, *Asian Survey*, Vol. 28, No. 4, 1988, pp. 371-399.

④ 石仲泉:《邓小平与国家治理现代化》,载《中共中央党校学报》2014 年第 4 期;景天魁:《社会管理创新与福利社会建设》,载《北京工业大学学报(社会科学版)》2012 年第 1 期;郑功成:《新时期社会治理的挑战与机遇》,载《光明日报》2015 年 1 月 26 日第 11 版;张康之:《论主体多元化条件下的社会治理》,载《中国人民大学学报》2014 年第 2 期。

了较大进展,但以马克思主义中国化为主导、深化多学科交叉渗透的研究趋势仍有待增强。目前,针对中国特色社会治理理论与实践发展的历史脉络及内在逻辑进行整体性分析的成果相对匮乏,亟须研究者打破原有的思维定式和历史视域,充分吸收治理理论的研究成果,构建起融通的研究范式。

近几年国内学者关于当代中国社会治理研究主要集中在以下方面:一是党的治理观及执政观变迁研究;^①二是具体领导人的社会治理理念研究;^②三是党领导当代中国城乡基层社会治理的个案研究,立足地方档案整理,总结经验教训;^③四是转型期中国特色社会

① 王国斌:《近年来党的社会治理思想创新》,载《红旗文稿》2018年第7期;苏若群:《从社会管理到社会治理:十八大以来党的社会建设方略的演进》,载《中共党史研究》2016年第8期;魏礼群:《党的十八大以来中国社会治理的新进展》,载《社会治理》2017年第5期;刘学申:《社会治理:中国共产党执政理念的创新》,载《湖北省社会主义学院学报》2016年第1期。

② 代山庆:《论习近平社会治理思想》,载《学术探索》2015年第3期;唐利、郭亚莉:《认知、价值、实践:胡锦涛社会管理思想述论》,载《理论导刊》2011年第9期;卢卫红:《江泽民论社会主义社会建设和管理》,载《东岳论丛》2005年第6期;孔卫英、陈跃:《邓小平社会治理思想探析》,载《邓小平研究》2015年第2期;周文翠、刘经纬:《毛泽东社会建设思想与当代社会治理创新》,载《甘肃理论学刊》2015年第4期;贺全胜:《新中国成立后毛泽东社会管理思想及其当代意义》,载《湖南社会科学》2018年第2期;王晓慧:《中国特色地区社会治理模式探索——以1945—1949年陈云对东北地区的治理为例》,载《社会发展研究》2017年第1期。

③ 宋学勤:《“与民族国家的建构同步”:中共城市社会整合思想与实践(1949—1957)》,载《党史研究与教学》2017年第3期;阮清华:《上海游民改造研究(1949—1958)》,上海辞书出版社2009年版;张济顺:《上海里弄:基层政治动员与国家社会一体化走向(1950—1955)》,载《中国社会科学》2004年第2期;李国青、由畅:《新中国城市社会管理体制的历史沿革》,载《东北大学学报(社会科学版)》2008年第1期;吴理财:《中国农村治理60年:国家的视角》,载《探索与争鸣》2009年第10期;江燕:《新中国农村基层政权初创时期的历史考察》,载《当代中国史研究》2009年第4期;陈益元:《新中国成立初期乡村社会变动研究:回顾与展望》,载《党史研究与教学》2015年第5期;谢迪斌:《论新中国成立初期乡村社会改造的经验》,载《中共党史研究》2010年第3期。

体制改革战略研究,既有总体思考,又有分领域研究;①五是不同时期、不同角度、不同领域社会治理体制机制研究。②

在这些丰富的国内研究中,部分学者的学术观点具有一定的启发性:

(1) 中国特色社会主义治理立足于党、国家与社会的结构关系,林尚立对三者关系的转型进行了政治学分析,对建构关于中国特色社会主义治理的研究框架具有深刻启示。③

(2) 党的社会治理理论与实践探索是中国特色社会主义治理观的重要组成,邵光学、刘娟提出改革开放后由社会管理向社会治理的转变体现了党的执政理念变化。④

(3) 改革开放前后党和国家社会治理策略不同,齐卫平认为坚持党的领导和领导方式科学化是完善多元社会治理结构的内在要求。⑤

① 李培林:《转型背景下的社会体制变革》,载《求是》2013年第5期;王澜明:《把行政管理体制改革贯穿于我国改革开放和社会主义现代化建设的全过程》,载《中国行政管理》2009年第11期;李立国:《以党的十七大精神为指导,扎实推进城乡医疗救助工作》,载《管理世界》2008年第2期;吴九占:《提高党的文化执政力:我国文化体制改革的自觉与自信》,载《湖北社会科学》2013年第4期;曹光章:《党的十六大以来的文化体制改革历程》,载《毛泽东邓小平理论研究》2014年第9期。

② 龚维斌:《改革开放以来社会治理体制改革的基本特点》,载《中国特色社会主义研究》2016年第3期;廖文:《论社会治理体制改革与改善民生》,载《山东社会科学》2014年第9期;陈鹏:《党的十八大以来的社会治理体制创新》,载《社会治理》2018年第3期;杨仁忠:《社会治理体制创新与社会公共领域参与研究》,载《学习论坛》2014年第2期;孙涛:《论党委领导与社会治理体制创新》,载《云南行政学院学报》2015年第1期;李秀义:《社会治理体制改革创新中政府与社会关系的发展路径探析》,载《中南大学学报(社会科学版)》2014年第2期;姜晓萍:《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》,载《中国行政管理》2014年第2期。

③ 林尚立:《党、国家与社会:党实现领导核心作用的政治学思考》,载《中共天津市委党校学报》2001年第1期。

④ 邵光学、刘娟:《从“社会管理”到“社会治理”——浅谈中国共产党执政理念的新变化》,载《学术论坛》2014年第2期。

⑤ 齐卫平:《论党的领导与多元社会治理结构》,载《探索与争鸣》2012年第12期。