

# 中国共产党的社会管理创新之道

韩立红 著



 人 民 出 版 社

# 中国共产党的社会管理创新之道

韩立红 著

 人 民 出 版 社

责任编辑:杨文霞

封面设计:徐 晖

责任校对:王 惠

### 图书在版编目(CIP)数据

中国共产党的社会管理创新之道/韩立红 著. —北京:人民出版社,2017.11  
ISBN 978-7-01-017744-1

I. ①中… II. ①韩… III. ①中国共产党-社会管理-经验 IV. ①D25②D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 144269 号

## 中国共产党的社会管理创新之道

ZHONGGUO GONGCHANDANG DE SHEHUI GUANLI CHUANGXIN ZHI DAO

韩立红 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 11 月第 1 版 2017 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.25

字数:220 千字

ISBN 978-7-01-017744-1 定价:46.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

国家社会科学基金项目“十六大以来中国共产党社会管理创新的基本经验研究”（项目批准号：13BDJ011）的结项成果

# 序

## 努力探索中国特色的社会治理

中共中央党校哲学部教授 毛卫平

治国理政是中国共产党人正在担负的重大历史使命。管理与执政密切相关,认清管理与执政的关系,大力提高管理水平,是完成好执政使命的重要课题。

马克思主义早已指明,管理是执政的必要基础。马克思说过,讲阶级斗争并不是他的创造,他的新贡献在于,把阶级斗争与生产力发展水平相联系;并指出,阶级斗争必然导致无产阶级专政。在《反杜林论》中,恩格斯从经济和管理两个方面说明了阶级和国家的产生。

关于经济方面的原因,恩格斯指出:“剥削阶级和被剥削阶级、统治阶级和被压迫阶级之间的到现在为止的一切历史对立,都可以从人的劳动的这种相对不发展的生产率中得到说明。”<sup>①</sup>

关于管理方面的原因,恩格斯指出,自有人类以来就有公共事务的管理问题。“一开始就存在着一定的共同利益,维护这种利益的工作,虽然是在全体的监督之下,却不能不由个别成员来担当:如解决争端;制止个别人越权;监督用水,特别是在炎热的地方;最后,在非常原始的状态下执行宗教职能。”这种职能开始时并没有带来不平等。“那时普遍存在着生活状况的某种平等,对于家长,也存在着社会地位的某种平等,至少没有社会阶

---

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第525页。

级,这种状况在开化得比较晚的民族的原始农业公社中还继续存在着。”<sup>①</sup>

随着生产力一定程度的发展和阶级的产生,公共事务的管理便与阶级统治结合在一起。“只要实际从事劳动的居民必须占用很多时间来从事自己的必要劳动,因而没有多余的时间来从事社会的公共事务——劳动管理、国家事务、法律事务、艺术、科学等等,总是必然有一个脱离实际劳动的特殊阶级来从事这些事务;而且这个阶级为了它自己的利益,从来不会错过机会来把越来越沉重的劳动负担加到劳动群众的肩上。”<sup>②</sup>

只有生产力的充分发展,才能使这种状况得到根本改变。“只有通过大工业所达到的生产力的极大提高,才有可能把劳动无例外地分配给一切社会成员,从而把每个人的劳动时间大大缩短,使一切人都有足够的自由时间来参加社会的公共事务——理论的和实际的公共事务。”<sup>③</sup>在《共产党宣言》中,他与马克思共同预言:“当阶级差别在发展进程中已经消失而全部生产集中在联合起来的个人的手里的时候,公共权力就失去政治性质。原来意义上的政治权力,是一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力。”<sup>④</sup>

今天,我们还没有达到马克思恩格斯所预言的那种理想状态,但是,毫无疑问,我们正在努力创造条件,向那样的理想状态接近。在今天所处的阶段上,作为执政党,必须清楚地意识到:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”<sup>⑤</sup>这种社会职能,就是社会管理的职能。履行这种职能,是执政的基础,是任何执政党都必须履行的职能。共产党要实现自己的宗旨,必须更好地履行这种职能。

共产党人从获得政权的第一天起,就意识到了这种职能。十月革命

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第522页。

② 《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社2009年版,第189页。

③ 《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社2009年版,第189—190页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第294页。

⑤ 《马克思恩格斯文集》第9卷,人民出版社2009年版,第187页。

获得成功、第一个社会主义国家建立起来以后，列宁马上指出：“我们已经夺回了俄国，……现在我们应当管理俄国。目前时局的全部特点，全部困难，就是要了解从主要任务是说服人民和用武力镇压剥削者转到主要任务是管理这一过渡的特征。”<sup>①</sup>他强调：“只有解决（大体上和基本上解决）这项任务以后，才可以说，俄国不仅成了苏维埃共和国，而且成了社会主义共和国。”<sup>②</sup>

列宁对于管理的认识也是逐步深入的。在革命取得胜利前写的《国家与革命》中，列宁曾经把管理看得很简单，认为“整个社会将成为一个管理处，成为一个劳动平等和报酬平等的工厂。”管理工作不过是对劳动及报酬的计算和监督。“对这些事情的计算和监督已被资本主义简化到了极点，而成为非常简单、任何一个识字的人都能胜任的手续——进行监察和登记，算算加减乘除和发发有关的字据。”<sup>③</sup>夺取政权以后的实践使列宁很快意识到，管理绝不是一件简单的事情。他说：“我们不是空想家，我们知道，不是随便哪一个粗工和厨娘都能马上参加国家管理的。”<sup>④</sup>“说起来苏维埃机构是全体劳动者都可以参加的，做起来却远不是人人都能参加，这是我们大家都知道的。这决不是因为法律造成了障碍，如在资产阶级时代那样；恰恰相反，我们的法律有助于这样做。但只有法律是不够的。必须有大量的教育工作、组织工作和文化工作，这不能用法律迅速办到，这需要进行长期的巨大的努力。”<sup>⑤</sup>

中国共产党人早在新中国成立前的革命根据地就开始了对社会管理的探索。新中国成立后，中国共产党带领人民实现了对旧社会的根本改造，在非常艰苦的条件下保障了人民的基本生活，实现了国家的统一及社会的稳定和发展。在改革开放新时期又进行了新的探索，及至把社会建设作为中国特色社会主义事业五位一体总体布局的一部分提出，使社会

① 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第477页。

② 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第477页。

③ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第202—203页。

④ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第305页。

⑤ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第766页。

管理达到了一个全新的水平。

韩立红的这本书,是国家社科基金项目的结项成果,简约而又比较准确地勾画了中国共产党人进行社会管理的历史进程,在其发展的前沿展开细致深入的研究,对中共十六大以来中国共产党管理创新的基本经验进行了深入的研究和系统的阐述,这一研究成果不仅具有理论意义,对实际工作也有重要的指导和启发作用。

韩立红曾经是我的博士研究生。她的博士论文《“总设计师”的管理智慧——邓小平管理哲学研究》,借鉴管理哲学理论,以一种独到的视角研究了新时期的管理问题,获得大家的好评。中共中央党校出版社出版了她的博士论文,这一研究成果也获得了当年河北省的科研成果三等奖。现在完成的这一成果可以说是她当年成果的继续和深化。

习近平总书记指出:“实际上,怎样治理社会主义社会这样全新的社会,在以往的世界社会主义中没有解决得很好。马克思、恩格斯没有遇到全面治理一个社会主义国家的实践,他们关于未来社会的原理很多是预测性的;列宁在俄国十月革命后不久就过世了,没来得及深入探索这个问题;苏联在这个问题上进行了探索,取得了一些实践经验,但也犯下了严重错误,没有解决这个问题。我们党在全国执政以后,不断探索这个问题,虽然也发生了严重曲折,但在国家治理体系和治理能力上积累了丰富经验、取得了重大成果,改革开放以来的进展尤为显著。”<sup>①</sup>总书记的讲话,精辟地总结了共产党人治国理政的历程,鲜明地提出了“治国理政”的主题,从理论到实践有力地推进了治国理政的伟大事业。中国有包括社会治理在内的传统文化的深厚基础,有共产党人在新中国成立前后长期实践积累的丰富经验,又有改革开放以来的广阔视野,有了“治国理政”的高度自觉后,以马克思主义为指导,理论与实践紧密结合,积极探索具有中国特色的社会治理必将大有可为。我们期待有更多的优秀成果涌现。

---

<sup>①</sup> 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,新华网 2013 年 12 月 31 日, [http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/31/c\\_118787463.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/31/c_118787463.htm)。

# 目 录

导 论	1
第一章 十六大以来中国共产党社会管理创新基本经验形成的 背景条件	19
一、历史基础	19
二、现实基础	32
三、理论前提	34
第二章 十六大以来中国共产党社会管理创新的历史进程	46
一、萌芽时期	46
二、探索时期	49
三、形成时期	53
四、发展时期	57
第三章 十六大以来中国共产党社会管理创新的基本经验	61
一、社会管理的战略地位:把社会管理工作摆在更加突出的位置	61
二、社会管理理念:坚持人民至上,以人为本	67
三、社会管理体制:坚持多元主体,共治互治	73
四、社会管理方法:坚持多种路径,综合治理	112
五、社会管理目标:确保社会充满活力,和谐稳定	149

六、社会管理保障:坚持培养各类社会管理人才 .....	171
七、社会管理创新路径:坚持顶层设计与基层创新联动 .....	180
八、在社会管理借鉴上:学习西方经验,吸取传统精华 .....	192
<b>第四章 中国共产党社会治理创新的发展展望 .....</b>	<b>211</b>
一、由社会管理转向社会治理、国家治理 .....	211
二、从规范人的行为转向优化社会心理 .....	214
三、现实社会治理与网络虚拟社会治理相结合 .....	220
四、国内社会治理与参与全球治理相结合 .....	225
主要参考文献 .....	230
索 引 .....	233
后 记 .....	235

# 导 论

社会管理是一个古老而崭新、历久却弥新的话题。党的十六大以来，中国共产党对社会管理的认识经历了一个由浅入深不断深化的过程，在实践上也经历了一个从探索到逐渐成熟的过程。中国共产党的十八届三中全会正式提出社会治理的命题，标志着我国社会管理理论与实践的发展与创新达到了一个新的高度。社会治理命题的形成与提出离不开党的十六大以来中国共产党社会管理创新的探索及在探索过程中形成的基本经验。

## 一、相关概念辨析

党的十六大之后，随着全党全社会对社会管理重要性认识的不断提高，社会管理逐渐成为一个广泛使用的概念，也是一个在多种意义上使用、内涵并不完全统一和明确的概念，所以有必要对社会管理概念本身及其与社会建设及社会治理这两个相近却又不能完全相互代替的概念之间的关系进行考察与说明。

### （一）关于社会管理

社会管理是人类社会生活中一项基本而重要的实践活动，然而，尽管社会管理的实践一直伴随着人类，并且也是当今中国社会中的一个高频率使用命题，但是，社会是什么？社会在哪里？这样的疑问也始终伴随着我们，解答也是多种多样，不尽一致。无论政府文件、学术界还是大众或

民间,在使用这一概念时,都没有形成一个比较统一的定义。人们似乎不用去精确地追问社会管理的定义便能够理解政府文件、学界论文中社会管理的所指了。但是,用马克思主义的有关理论梳理、分析这些关于社会管理概念的观点,对于进一步厘清思路,研究中国共产党社会管理创新的基本经验,明确社会管理创新实践的着力点,应当说是必要而且必需的。总结理论界近些年的研究成果,具有代表性的观点主要有以下几种。

### 1. 把社会作为管理的对象

这种观点,主要把社会看作管理的对象,并从这个角度来理解社会管理。

#### 一方面,侧重从对“社会”的理解方面来定义社会管理。

社会管理研究的逻辑起点和基本前提是社会。全面、深刻、准确地理解社会的含义,是构筑社会管理理论体系的重要基础,所以许多学者对社会进行了研究。以著名社会学家郑杭生等学者为代表,普遍认为,社会管理中的社会有广义与狭义之分,社会管理也有广义与狭义之分,广义的社会管理指的是对包括政治子系统、经济子系统、文化子系统、社会子系统、生态子系统在内的整个社会生活的管理。这里的社会,基本上与国家的边界是一致的,是广义的社会。社会管理实际上是指对整个社会的管理,是为了避免社会问题和社会混乱而采取的行动,而其机制则是协调社会各组成部分之间的关系。狭义的社会管理是指对社会子系统的管理,这里的社会指的是狭义的社会,即与政治子系统、经济子系统、文化子系统、生态子系统相对应的社会子系统。此观点<sup>①</sup>认为,马克思主义创始人在创立历史唯物主义时提出了生产方式对社会生活、政治生活和精神生活的制约作用,进而把人类的活动领域分为经济活动、政治活动、社会活动和精神活动等几个方面。在这里,社会生活或社会活动是在狭义上被使用的,它指的是人们非经济、政治、精神文化方面的活动——主要是与人

<sup>①</sup> 参见王思斌:《社会管理初论》,载于陆学艺主编的《中国社会建设与社会管理:探索·发现》社会科学文献出版社2011年版,第180页。

们的日常生活有关的活动。社会管理指的是对日常生活的管理和对其他的狭义社会活动的指导和控制。因为社会生活极其复杂,人们对它的规律性认识不够,另外,似乎社会生活也不如经济、政治活动来得重要。所以,当经济管理、政治管理已得到高度发展之后,狭义的社会管理才被提出来,并得到初步发展,这不无原因。这一观点,基本得到学界的认可,并认为广义的社会是包含狭义的社会,狭义的社会是广义的社会的一个组成部分,社会管理实践立足点是狭义的社会,即对狭义的“社会”的管理,而目标是为了由对狭义“社会的社会事务的管理与社会秩序的调控”而实现广义的“社会”和谐。

还有一种观点,认为社会管理中的社会的本质在于社会关系,所以社会管理主要是对社会关系和社会活动的管理<sup>①</sup>。社会在本质上是个人交互活动的产物,是人与人之间在一定的历史条件下形成的社会关系。所以,社会发展与个体发展是一致的。现代社会造成了个体与共同体的分裂,管理社会是与对社会的本质特征的理解相联系的,只有准确地把握社会的本质才可能对之进行有效的管理。按照马克思的说法,社会是人们的各种社会关系的总和,即是人们的社会关系的体现,这种理解在许多哲学家、社会学家那里取得了共识。人们之间的关系是靠共同活动来体现的。因此,社会又是人们的社会活动系统。关系和活动是一个事物的两个方面。关系是活动的静态结构,活动是关系的动态表现。这样,社会管理的对象就是社会关系体系和社会活动系统,其任务则是协调这些关系和活动,以保证社会的正常运行和顺利发展。

**另一方面,根据对社会管理主体的理解来定义社会管理。**

社会管理是对社会的管理,那么,由谁来对社会进行管理呢?社会管理中的管制学派的观点曾经非常流行,就是把社会管理看作是政府的一项职能。认为社会管理就是,政府通过制定专门的、系统的、规范的社会

---

<sup>①</sup> 参见王思斌:《社会管理初论》,载于陆学艺主编的《中国社会建设与社会管理:探索·发现》社会科学文献出版社2011年版,第182页。

政策和法规,管理和规范社会组织,培育合理的现代社会结构,调整社会利益关系,回应社会诉求,化解社会矛盾,维护社会公正,保持社会秩序和社会稳定,孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围,建立经济、社会和自然协调发展的社会环境。

社会学关于社会管理的理解,体现在权威的《中国大百科全书》中,即在市场经济条件下,社会管理就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。这一观点,倾向于把政府和社会组织都看作是社会管理的主体,而不是把社会组织看作是单纯的被管理的对象。

### 2. 认为社会管理是“社会的(自主)管理”

这种观点认为以前人们强调政府是社会管理的主体,社会——即民众是管理的对象,这恰恰是把主体和客体弄颠倒了,民众是社会的主人,社会管理不是政府对社会进行管理,而是社会(民众)对自身的管理,政府只是民众的代理人。这样,社会,从管理的客体、对象,演变成为管理的主体、管理活动的参与者,这是管理实践与理论演化、发展、进步的必然结果。在中国,社会管理从经济建设、政治建设的掩盖与遮蔽之下解放出来,成为一个备受瞩目、异常重要的独立领域,走进人们的视野,并引起作为执政党的中国共产党的高度重视,是进入 21 世纪以后的事,确切地说,是党的十六大以后的事,这是实践发展、时代进步的必然,是我们党把握历史潮流、由实践自觉走向理论自觉的体现。

### 3. 本书关于社会管理的理解

对于众说纷纭、众说不一的“社会管理”,到底在什么意义上使用这一概念呢?我们认为,对于社会管理这个概念,应当具体分析、综合理解、全面把握、深层解读。

社会管理是一个颇具中国特色的概念,学者们普遍认为,在西方语境中,几乎找不到与社会管理这一概念直接、完全对应的词汇,这是因为:其一,我们中国有着独特的国家与社会的关系,其二,我们中国有着不同于

西方国家的国情,其三,我们的社会管理更加注重党和政府在社会管理中的重要作用,但是也逐渐认识到市场组织、社会组织、社会公众在社会管理中的重要作用。因此,在一定意义上,社会管理是作为执政党的中国共产党在管理社会事务、调整社会关系、维持社会秩序的过程中,通过对狭义社会进行管理,进而实现对于整个社会的掌控、管理、治理。因此,中国共产党既是特殊的社会管理主体,同时也是社会管理理论与实践创新的重要引领者、推动者。

据此,本书在考察党的十六大以来中国共产党社会管理创新轨迹的基础上,给出的社会管理的定义就是:社会管理是多元主体运用多种方法,规范社会活动、协调社会关系、调节社会心理、维持社会秩序、激发社会活力的一种基本而重要的社会实践活动。按照生产实践、科学实验、社会实践的三种实践划分标准,社会管理属于社会实践活动。此定义包含以下几层含义:其一,社会管理是从狭义社会管理入手进行的一种实践活动,其目的却是实现广义的社会的社会和谐与社会发展,这也是为什么后来的十八届三中全会我们党提出了国家治理,其实与广义的社会治理与社会管理就比较接近了,当然国家与社会仍是有区别的。这也说明,我们党是经由不断的社会管理创新而形成了社会治理的理念,进而明确了国家治理的命题的,因为,国家与广义的社会的交叉面更广。当然,我们这里所说的广义的社会与狭义的社会区分是相对的,是为了认识、实践方便而进行的一种区分,二者不是截然分开的。其二,社会管理的主体是多元的,或者说,社会管理创新的过程就是社会管理的主体由一元(政府)向多元转变的过程,党委、政府、社会组织、企业、公众、公民都可以成为社会管理的主体。在这里,本书比较认同这个概念:社会治理(社会管理)就是执政党、政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等多种行为者,通过平等的合作型伙伴关系,依法对社会行为、社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理,最终实现公共利益最大化的过程。<sup>①</sup>其三,社会

<sup>①</sup> 参见陈家刚:《从社会管理走向社会治理》,《学习时报》2011年10月22日。

管理的方法也是多元化的,也可以说,社会管理创新的过程就是社会管理方法逐渐多元化的过程,就是逐渐改变计划经济时期那种行政控制的单一性的过程。其四,社会管理目标以社会关系(人社关系、人人关系、阶层关系、群体关系)的调整为核心,力图通过社会关系的调整,达到社会活力的最大化与社会秩序的有序化的统一。其五,社会管理这一实践活动是合规律性与合目的性的统一。“社会不是坚实的结晶体,而是一个能够变化并且经常处于变化过程中的有机体。”<sup>①</sup>社会有机体的变化既有自身的规律,又受人的主观能动性的深刻影响。这正是社会管理存在的必要性与可能性。一方面要研究并遵循社会自身发展的规律以及社会管理活动的规律,另一方面也要体现以人为本的基本原则,体现人类实践活动的目的性。因此,中国共产党领导的社会管理创新是科学的,而非盲目的,既顺应了人类社会发展的潮流和趋势,又体现出人类在改造社会中的自觉能动性。

## (二) 社会管理与社会建设的关系

社会建设与社会管理这两个概念是2004年党的十六届四中全会文件中同时被提出来的,提出之后,先是社会建设使用比较频繁,同时社会管理往往与社会建设一起使用,比如“社会建设与社会管理”“加强社会建设和管理”,一般认为,社会建设和社会管理的关系,在逻辑上如同经济建设和经济管理的关系,是一个领域的两个方面。社会管理是社会建设的重要组成部分,是社会建设的具体手段。相比较而言,社会建设的概念更抽象、更宽泛一些,社会管理的概念相对而言,更具体一些。党的正式文件一般都是把社会建设与经济建设、政治建设、文化建设、生态文明建设并列起来使用,而把社会管理作为社会建设的一项内容来讲的。党的十八大把民生和社会管理作为我国社会建设的两大重点,指出,加强社会建设就是“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社2012年版,第84页。

委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织机制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”。更突出地体现了社会管理在社会建设中的重要地位和作用。

### (三) 社会管理与社会治理

自中共十六大以来,因为党和政府正式的文件中大多使用社会管理的命题,所以,社会管理与社会治理这两个概念之前在学术界常常是混用的,人们对管理与治理并没有作特别明确的、过多的区分,社会管理与社会治理的关系、二者的区别与联系,在2013年11月十八届三中全会正式使用社会治理这一命题之后,受到普遍关注。

一种普遍的观点认为,社会治理与社会管理比较而言,更强调系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,是比社会管理更高层次的一个概念。

有学者认为管理和治理是与不同社会环境、不同经济运行方式相联系的<sup>①</sup>。与计划经济时期的“全能型政府”相匹配,社会管理注重政府对社会的有效控制,政府以单位管理为主要形式,对整个社会实行自上而下的垂直式管理,包揽所有社会公共事务,社会基本为国家所覆盖,缺乏自主性。而治理则是与社会主义市场经济体制相适应的社会管理模式。随着社会自主性不断增强,行政管理与社会管理逐渐分离,变集权化、层级式的管理模式为分权的、网络化的管理模式,切实转变政府职能,强化宏观管理,激发社会力量的自我组织、自我管理和自我服务的能力,促进行政管理与社会自治的有机结合。这种观点强调治理与管理的区别,认为治理的特点在于治理是国家和公民社会在认同和合作的基础上,共同管理社会公共事务的过程,建立在自主、自愿的基础上,目的在于最大限度地增进社会公共利益,其特点表现为主体多元、向度多元、目标共享、认同

<sup>①</sup> 参见万军:《社会建设与社会管理创新》,国家行政学院出版社2011年版,第98页。