

## 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

苏 若 群

党的十八大以来，在习近平总书记领导下，十八届三中、四中、五中全会提出一系列新理念新思想新战略，形成了“四个全面”战略布局和“五大发展理念”。在推进理论创新的同时，党中央高度重视社会建设与经济发展不相适应的状况，积极进行以社会管理、社会治理为重要内容的社会建设方略创新，不断赋予其新的内涵。本文拟从党的历史的角度，以社会管理—社会治理的变化为重点，来探讨党的社会建设方略演进，以及这些演进与党的理论创新之间的关系，以求教于学界同仁。

一、十八大：在“全面建成小康社会”战略指导下，提出“构建中国特色社会主义社会管理体系”

十八大召开之前，党中央根据我国国民经济和社会发展的需要，不断探索适应我国国情的社会建设体制机制，就加强和改进社会管理提出一系列方针政策，推动了社会管理工作领导体系的建立、社会管理组织网络的构建，以及社会管理基本法律法规的制定，初步形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。

2011 年 5 月 30 日，中共中央政治局专题研究加强和创新社会管理问题，提出党的社会建设方略的重要部署是“全面提高社会管理科学化水平”，“积极推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，加强社会管理法律、能力建设，完善基层社会管理服务，建设中国特色社会主义社会管理体系”<sup>①</sup>。同年 7 月，中共中央和国务院颁布《关于加强和创新社会管理的意见》，就加强和创新社会管理的指导思想、基本原则和目标任务，加强和完善社会管理格局、制度建设等，提出了指导性意见。此后，以“创新”为核心推进社会管理，成为社会建设的重要内容。

2012 年 10 月召开的党的十八大，提出“全面建成小康社会”的战略任务，为中国特色社会主义的全面进步与继续发展，明确了奋斗目标，规划了整体布局。全面建成小康社会战略任务的提出，凸显了以民生和社会管理为核心的社会建设的重要性，因而党的十八大报告以专门篇章，阐述“在改善民生和创新管理中加强社会建设”，指出“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、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、依法自治的现代社会组织体制，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”<sup>②</sup>。

这是党的历史上第一次鲜明地提出“构建中国特色社会主义社会管理体系”的重要战略思想。而且，十八大报告围绕这一战略思想而提出的四个“加快”，实际上明确了中国特色社会主义社会管理体系的基本架构，即这一体系由社会管理体制、基本公共服务体系、现代社会组织体

<sup>①</sup> 《中共中央政治局召开会议 研究加强和创新社会管理问题》，《人民日报》2011 年 5 月 31 日。

<sup>②</sup> 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2014 年，第 27 页。

制、社会管理机制四个部分构成。进一步综合分析这四个构成部分的各个要素可以看出，其中已经体现出党的现代国家的治理理念，具有明显的由“政府主体”向“多元主体”转变的趋向。“中国特色社会主义社会管理体系”的提出及其架构的形成，体现了党探索中国特色社会主义社会管理的重大成就，是党的社会建设方略演进史上浓墨重彩的一笔，同时也为党的“社会治理”理念形成作了重要铺垫。

二、十八届三中全会：在“全面深化改革”战略指导下，“社会管理”演进为“社会治理”

作为社会管理的主要力量，各类社会组织在十八大前就开始快速增多。截至2012年年底，全国共有各类登记注册的社会组织49.9万个，其中社会团体27.1万个、民办非企业单位22.5万个、基金会3029个。<sup>①</sup>然而，政社不分现象依然存在。由于政府管理过多过死，导致社会组织活力不足，作用发挥不够，公众参与社会管理意识不强。

十八大后，以习近平同志为总书记的党中央锐意探索和解决社会建设领域出现的新矛盾新问题，积极推进社会管理创新。针对政社不分的问题，新一届政府正式履职伊始，即提出以“简政放权”为核心“转变政府职能”<sup>②</sup>，提出“创新行政管理方式，增强政府治理能力，健全公共服务体系，提高政府效能，建设现代政府”<sup>③</sup>的任务。在实践上，以国务院机构职能转变为起点，以“减政放权”为抓手，以“服务经济社会发展、服务人民群众”为目的，全力推进政府职能转变。这一举措被视为“我国社会组织迎来了发展的春天”<sup>④</sup>。而从“全能政府”向“有限政府”的转变，则在客观上促使党的社会管理理念必须更新，这就为社会治理理念的形成奠定了实践基础。

2013年7月，习近平总书记在湖北考察时，首次提出“全面深化改革”的战略要求，并论述了全面深化改革需要处理好的五个重大关系<sup>⑤</sup>。此后，他又提出六个“进一步”作为全面深化改革的抓手，即“进一步形成公平竞争的发展环境，进一步增强经济社会发展活力，进一步提高政府效率和效能，进一步实现社会公平正义，进一步促进社会和谐稳定，进一步提高党的领导水平和执政能力”<sup>⑥</sup>。这六个“进一步”无一不与社会建设息息相关，意味着在党的全面深化改革战略布局中，社会建设的改革占有重要地位，也预示着党的“社会治理”理念将呼之欲出。

经过一年的探索，2013年11月召开的党的十八届三中全会即提出“全面深化改革”的战略思想，把“完善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”<sup>⑦</sup>确定为全面深化改革的总目标，并直接提出“加快形成科学有效的社会治理体制”<sup>⑧</sup>的任务。至此，“社会治理”取代了“社会管理”，成为党的治国理政理念升华后对社会建设提出的基本要求。

“社会管理”到“社会治理”，仅一字之差，但内涵却发生了质的变化。在观念上，实现了由传统的国家管理理念向现代的国家治理理念的转变；在主体上，实现了由政府主体向多元主体的转变；在过程上，实现了由单向度的自上而下向多向度的协商与合作的转变；在内容上，实现了由政府管理向政府与社会、公民合作共治的转变。从政府的角度来说，从管不好和不该管的领域中退出，建设“有限政府”和“服务型政府”，并对社会进行引导和适度干预；从公民和社会

① 参见宋贵伦主编《中外社会治理研究报告》，中国人民大学出版社，2015年，第44—45页。

② 《十八大以来重要文献选编》（上），第252页。

③ 《十八大以来重要文献选编》（上），第299页。

④ 李爱青《我国社会组织迎来了发展的春天》，《中国社会组织》2013年第3期。

⑤ 即“解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系、胆子要大和步子要稳的关系、改革与发展稳定的关系”。

⑥ 《十八大以来重要文献选编》（上），第496页。

⑦ 《十八大以来重要文献选编》（上），第512页。

⑧ 《十八大以来重要文献选编》（上），第513页。

的角度来说,则要主动实现自我组织和自我管理,积极参与维护社会稳定和社会秩序。总之,以社会治理取代社会管理,意味着维护社会秩序不再是政府单方面的事务,而是政府与公民及社会共同的事务。毫无疑问,社会治理理念的提出,在中国特色社会主义社会建设史上具有十分重要的意义。

十八届三中全会把创新社会治理体制作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,并从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系四个方面,确定了创新社会治理体制的任务,具有很强的战略指导性和问题针对性,也为党在推进全面深化改革的过程中继续探索国家治理体系和治理能力现代化、探索中国特色社会主义社会建设,确定了新的目标。

三、十八届四中全会:在“全面依法治国”战略指导下,提出“提高社会治理法治化水平”

改革无止境,探索就无止境。十八届三中全会提出全面深化改革的战略任务后,习近平总书记即告诫说,推进改革必须一鼓作气、坚定不移,要“敢于啃硬骨头,敢于涉险滩,以更大决心冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱”<sup>①</sup>。他指出,“相比我国经济社会发展要求,相比人民群众期待,相比当今世界日趋激烈的国际竞争,相比实现国家长治久安,我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足,有许多亟待改进的地方。”<sup>②</sup>影响改革难以全面深化的重要问题之一,就是法治建设存在不足,有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿;执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法;一些领导干部知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法;部分社会成员尊法信法守法用法意识不强等。改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中而深化。党以问题为导向,开始了新的探索。

2014年10月召开的十八届四中全会,提出“全面依法治国”的战略思想,明确指出“依法治国,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关我们党执政兴国,事关人民幸福安康,事关党和国家长治久安”<sup>③</sup>。

十八届四中全会把“推进法治社会建设”作为全面依法治国的重要内容,第一次鲜明地提出“提高社会治理法治化水平”的概念,并进一步将“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”作为提高社会治理法治化水平的基础<sup>④</sup>;将“加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设”作为提高社会治理法治化水平的必要条件<sup>⑤</sup>。提高社会治理法治化水平,其核心要义是在依法治国的基本方略下,把社会治理纳入法治化轨道,努力实现社会治理体系和运行机制的法治化、制度化。

在传统的社会管理模式被打破之后,怎样建立一个适应现代社会发展需要的社会治理模式,就成为党必须面对和解决的问题。“提高社会治理法治化水平”,是党在新的历史条件下关于社会治理的一个重要理念,它直面的是法治建设与社会治理需求不适应的现实问题。社会治理体系是一个多元参与的治理体系,要维护政府—市场—社会—公民之间良性互动的多元共治格局,保障参与社会治理的各主体依法行使自己的权力和反映自己的利益诉求,使社会治理真正成为全社会参与的治理,只能依靠法治,以法治精神作为社会治理的精神支撑,以法治规则作为社会治理的重要基石,以法治秩序作为社会治理的根本保证。也就是说,社会治理只有建立在法治的基础

① 中共中央文献研究室编《习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编》,中央文献出版社,2015年,第64页。

② 中共中央文献研究室编《习近平总书记重要讲话文章选编》,中央文献出版社、党建读物出版社,2016年,第92页。

③ 《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社,2014年,第1页。

④ 《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,第20页。

⑤ 《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,第10页。

之上，才能保证其权威性、合法性，乃至持续健康的发展。党中央提出“提高社会治理法治化水平”，既体现了一体推进法治国家、法治政府、法治社会建设的重大战略，也彰显了促进国家治理体系和治理能力现代化的决心和信心。

四、十八届五中全会：在“五大发展理念”指导下，提出“推进社会治理精细化”

十八届四中全会后，党在探索协调推进“四个全面”战略布局的过程中，开始规划新形势下治国理政的战略目标和战略举措。

面对2020年实现全面建成小康社会的艰巨任务，习近平总书记关注的重点是如何使发展的成果让人民共享。他要求从政治、经济、社会、文化、法律、行政等各方面采取有力措施，“促进社会公平正义，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，特别是要实现好、维护好、发展好广大普通劳动者根本利益”<sup>①</sup>。如何使社会建设在促进社会公平中发挥作用，是习近平总书记思考的一个重要问题。2015年5月他在浙江调研时曾指出，“社会建设要以共建共享为基本原则，在体制机制、制度政策上系统谋划，从保障和改善民生做起，坚持群众想什么、我们就干什么”<sup>②</sup>。

2015年10月召开的十八届五中全会深入分析了“十三五”时期我国发展环境的基本特征，认为我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，但也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。为了在全面建成小康社会决胜阶段，补齐实现全面小康的短板，全会在对改革开放30多年发展经验深刻总结的基础上，提出了创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的理念。这“五大发展理念”体现了党坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，贯穿着鲜明的民生导向。

全会将五大发展理念深深融入社会建设方略之中，以“构建全民共建共享的社会治理格局”作为目标对象，第一次提出“推进社会治理精细化”<sup>③</sup>的理念。这是继“提高社会治理法治化水平”之后党提高社会治理能力的又一创新理念。它针对社会治理中存在的法律法规不健全、制度规范不细致、治理系统缺乏统筹联动、信息资源难以共享互通等问题，聚焦于社会治理和公共服务过程的改进和质量的提升，要求通过实现治理方式的创新，利用更低的成本、更专业的治理手段，实现更优质、更关注细节和更人性化的治理效果，以标准化、科学化、规范化、人性化的思路，实现社会治理理念、制度、手段和技术的精细化，实现社会治理活动的全方位覆盖和高效能运作，提升社会治理和公共服务供给的灵敏度和细致化程度。

社会治理精细化是在五大发展理念指导下提出的，同时社会治理精细化的实现，也离不开五大发展理念的指导。如果说，五大发展理念回答的是新形势下实现什么样的发展、如何实现发展的重大问题，那么社会治理精细化就是回答了新形势下实现什么样的治理、如何实现治理的问题。社会治理精细化的推进，为中国特色社会主义的社会建设开辟了一个新阶段，将党的社会建设方略提升到一个新境界。

通过上述对十八大以来党的社会建设方略演进的历史回顾，可以得出以下三点结论：第一，从社会管理到社会治理，从提高社会治理法治化水平到推进社会治理精细化，党的社会建设方略是随着党的中国特色社会主义“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、“五大发展理念”的形成而不断演进的，是随着党的理论创新而不断创新的。党的理论创新每前进一步，社会建设方略就前进一步。第二，党的社会建设方略的演进是一个以问题为导向而逐渐演进的过程。社会管理领域的滞后与社会发展的需求不相适应，倒逼着党加快建设社会管理的体制（下转第50页）

① 习近平《在庆祝“五一”国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会上的讲话》（2015年4月28日），《人民日报》2015年4月29日。

② 《习近平在浙江调研时强调 干在实处永无止境 走在前列要谋新篇》，《人民日报》2015年5月28日。

③ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，人民出版社，2015年，第42页。

反苏，但是 1969 年中苏边界发生军事冲突后，苏联取代美国成为中国最大的威胁。在核军控领域，中国在坚持原有立场的基础上，主要是揭露苏联的“假裁军、真扩军”，对苏联提出的各种各样的裁军建议予以批判，对美国的批评有所减弱。这一时期，美国在中国核军控政策中扮演着极为微妙的角色。中国既要联合美国制衡苏联，在核军控问题上与美国保持某种默契，例如在联合国共同对苏联提出的裁军提案予以反对，以及签署《拉丁美洲禁止核武器条约》第二号附加议定书等，又要对美苏缓和保持充分的警惕，因此中国对美苏之间签署的所有军控协议都提出质疑，也对美国提出中美核军控对话持怀疑和警惕的态度。

尽管随着中美接触，中国的核军控政策逐步从理想主义向现实主义转变，中国在无核区方面进行了小范围的参与，但是客观地说，这一时期中国的核军控政策并未发生本质性的变化，中国仍然对以美苏为主构建的国际核军控机制持批评态度。直到改革开放后，中国的核军控政策才发生了显著的变化，从完全以我为中心向国际惯例靠拢，从抵制迈向合作。此后，中国不再单纯抨击某一个特定的超级大国，而

是在“两超率先”的原则基础上，提出了包括中国在内的其他国家的军控责任问题。中国核军控政策的这种转型，正是从中美接触悄然开始的。

需要指出的是，自 20 世纪 60 年代以来，中国核军控政策的主要原则并未发生改变，中国仍然坚持“全面禁止和彻底销毁核武器”“在任何时候、任何情况下不首先使用核武器”“不对无核武器国家和无核武器区使用或威胁使用核武器”“尊重和支持有关国家和地区根据本地区的实际情况，在自行协商、自愿协议的基础上建立无核武器区或无大规模杀伤性武器区的努力”等原则<sup>①</sup>。也正是这些原则，使得中国在国际核军控机制中扮演着独特而重要的角色。

（本文作者 东北师范大学政法学院教授、博士生导师 长春 130117）

（责任编辑 赵 鹏）

---

① 中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的军备控制与裁军》（1995 年 11 月）；中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的防扩散政策和措施》（2003 年 12 月）；中华人民共和国国务院新闻办公室《中国的军控、裁军和防扩散努力》（2005 年 9 月）。

---

（上接第 18 页）机制；社会管理体制的落后与社会建设的转型不相适应，倒逼着党更新社会管理理念，改变社会管理主体，实行社会治理模式；法治建设的速度与社会治理的需求不相适应，倒逼着党把提高社会治理法治化水平作为全面推进依法治国的重要内容；粗放式的社会治理状况与全面建成小康社会的目标不相适应，倒逼着党把推进社会治理精细化纳入落实“五大发展理念”的要求之中。党就是在直面问题、解决问题的过程中，不断探索，不断创新。第三，以社会治理为重点的党的社会建设方略，能够在短短三年时间实现如此巨大的进步，是以习近平同志为总书记的党中央领导全国人民不断推进中国特色社会主义社会建设实践的结果，是党中央和全党集体智慧的结晶，习近平总书记在其中起到了核心作用。

（本文作者 中国人民大学马克思主义学院博士后流动站研究人员 北京 100872）

（责任编辑 薛 承）