

新中国成立以来中国特色社会治理： 政策表达与变迁逻辑

——基于1949—2022年政策文本的内容分析

冉连,张曦

摘要:社会治理政策是推动中国式社会治理现代化的关键抓手,也是影响社会治理质量的制度基础。新中国成立以来,党和政府在社会建设领域制定了一系列符合中国实际的社会治理政策。以1987—2022年国家层面出台的95份关于社会治理的权威政策文件为分析样本,借助扎根理论与Nvivo软件,编码并构建了中国特色社会治理政策变迁的政策表达理论模型,通过政策文本内容所呈现的“故事线”对中国特色社会治理政策变迁进行解读,总结出中国特色社会治理政策演变的四个阶段,即1949—1978年以“社会管控”为主的政策萌芽阶段、1978—2002年以“社会改革”为主的政策发展阶段、2002—2012年以“社会管理”为主的政策转型调整阶段、2012年以后以“社会治理”为主的政策完善提质阶段,并利用政策表达模型诠释出中国特色社会治理政策演化的四重逻辑,即政策理念——从单一化的“社会管理”迈向多元化的“社会治理”;政策结构——从权威主体包揽的“管控型结构”迈向权威主体引导的“元治理结构”过渡;政策内容——从中微观的“经验治理”迈向宏观的“制度建设”;政策过程——从当前的“问题导向”迈向长远的“战略布局”。

关键词:中国特色社会治理;演变逻辑;政策表达;文本分析

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1003-8477(2023)05-0052-12

DOI:10.13660/j.cnki.42-1112/c.016109

一、问题的提出

党的二十大报告指出,“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。”^{[1](p7)}社会治理是国家治理的重要方面,社会治理现代化是中国式现代化的重要组成部分。中国式社会治理

现代化是一个不断契合中国的理念、国情、特征、环境和文化的现代化进程。党的十八大以来,从十八届三中全会提出“改进社会治理方式”,^{[2](p12)}十八届五中全会“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”,^{[3](p14)}党的十九大“打造共建共治共享的社会治理格局”,^{[4](p14)}十九

收稿日期:2022-12-26

作者简介:冉连(1987—),男,管理学博士,西华大学法学与社会学学院副教授、硕士生导师(四川成都,610039);张曦(1993—),女,西南交通大学马克思主义学院博士研究生(四川成都,611756)。

基金项目:国家社科基金青年项目“数字政府建设背景下政府数据开放安全治理能力提升研究”(22CZZ035);四川省哲学社会科学重点研究基地社会治理创新研究中心2022年度一般项目“大数据驱动社会治理效能提升的影响因素与实现路径研究”(SHZLYB2201)。

届四中全会“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”,^{[5](p8)}十九届五中、六中全会的“完善共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”,^{[6](p9)(7)(p15)}党的二十大“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”^{[11](p15)}的论述表明,在推进中国式现代化全局背景下,构建中国特色共建共治共享社会治理制度是党和国家关于社会治理的顶层设计和行动框架,是颇具时代意义和重要价值的理论及实践命题。社会治理政策是推进社会治理现代化的基本法治保障,也是影响社会质量的制度基础。^{[8](p27)}为有效理解和把握中国共产党领导中国特色社会治理过程的特质,全面呈现中国特色社会治理政策的生成逻辑,有必要从文本分析的视角对新中国成立以来我国社会治理政策进行系统梳理与反思,从而为中国特色社会治理制度的完善提供理论参考。新中国成立以来,党和政府制定的一系列社会治理政策文本既是国家社会治理信息的重要载体,也是党和政府社会治理价值观的集中彰显。新中国成立70多年来,我国社会治理政策在不同的时间节点先后经历了从形式萌芽到实质提升的探索与演变过程。在权威政策文本内容分析的基础上系统梳理新中国成立以来中国特色社会治理政策的演进逻辑与内在机理,能够从宏观层面把握中国特色社会治理的政策表达、变迁阶段和演进逻辑,寄望为社会政策制定与治理实践提供学理参考。

新中国成立70多年来,我国不仅在经济上取得了举世瞩目的成就,而且在社会建设各方面成绩斐然,社会治理格局、体制、机制、体系日臻完善,适应中国特色社会场域的社会治理政策体系基本形成。当前学界关于社会治理政策变迁的相关研究成果并不少见,形成了社会治理政策演变的“三阶段论”与“四阶段论”。三阶段论主要将新中国成立以来我国社会治理政策演变分为三大关键时期。谢志强等将我国社会治理政策演变分为起步阶段(1949—2004年)、全面展开阶段(2004—2012年)、深化阶段(2012年至今)。^{[9](p12-14)}彭秀良等将我国社会治理政策变迁分为单向度社会控制时期(1949—1982年)、全方位社会治理格局形成时期(1983—2011年)、协同共治格局形成时期(2012年至今)。^{[10](p5-9)}更多的学者将我国社会治理政策变迁划

分为四个阶段。范逢春将我国社会治理政策变迁历程划分为社会治理建立期(1949—1956年)、社会治理新纪元(1957—1978年)、社会治理新局面(1978—2012年)、社会治理新时期(2012年至今)四个阶段。^{[11](p62-63)}王宗礼等从管控型社会治理初步形成时期(1949—1956年)、管控型社会治理正式形成与挫折时期(1957—1977年)、管理型社会治理的形成发展时期(1978—2012年)、治理型社会治理形成与发展时期(2013至今)四个时期阐释了社会治理政策变迁逻辑。^{[12](p10-12)}卢春龙将我国社会治理政策变迁划分为政府管制阶段(1949—1978年)、社会管控阶段(1978—2001年)、社会管理阶段(2002—2012年)、社会治理阶段(2012年至今)四个关键时期。^{[13](p60-62)}朱涛将社会治理政策演变历程划分为革命型(1949—1956年)、管控型(1957—1978年)、管理型(1978—2012年)、治理型(2012年至今)四个阶段。^{[14](p11-14)}同时,陈鹏、龚维斌、王勇等学者分析了改革开放以来我国社会治理政策的变迁逻辑。^{[15](p12-15)(16)(p70-75)(17)(p103-105)}

综上所述,学界关于新中国成立以来我国社会治理政策演变的阶段划分和内容分析为本研究提供了有益启迪,但已有研究成果多运用规范分析方法对社会治理政策变迁进行历史经验研究与理论推演,鲜有从权威政策文本分析视角,运用扎根理论研究思路和内容分析法对新中国成立以来我国社会治理政策变迁逻辑进行探讨。本文试图超越社会治理政策变迁的常规研究情景,遵循扎根理论思路和内容分析法对权威政策文本进行内容挖掘,重点探讨新中国成立以来中国特色社会治理的政策表达、变迁阶段和演进逻辑,以期弥补既有研究的不足,从而为社会治理政策变迁的相关研究提供一定的知识增量。

二、研究方法 with 理论模型设计

(一)研究方法

1. 研究数据来源

本研究的数据来源主要是国家宏观层面的权威政策文件,遵循权威性、公开性、完整性原则收集党和政府层面公开的政策文件,主要包括历次党代会报告、历年政府工作报告、五年规划(计划),从而形成本文的政策文本数据库。具体而言,本研究主要通过北大法宝、白鹿智库政策大数据搜索平台、

国务院门户网站、中国共产党新闻网等渠道,共收集到1949—2022年国家层面权威政策文本95份,其中政府工作报告54份、^①党代会报告30份、五年计划(规划)纲要11份。^②之所以选择以上政策文本作为分析样本主要基于以下几方面的考量:一是政策文本的权威性。以上政策文本是党和政府从宏观层面对政治、经济、社会、生态等方面的战略规划与部署,集中反映了国家在经济社会发展层面的价值理念,具有广泛的指导意义。二是政策文本的完整性与相关性。已收集政策文本都涉及社会建设的相关政策内容,鉴于社会治理政策往往和经济、政治、文化等因素联系密切,且已收集的政策文本还涉及政治、经济、文化、生态方面的论述,内容比较完整,为深入的关联性分析提供了重要参考。

2. 主要研究方法

本文主要运用扎根理论与内容分析法展开分析。扎根理论编码是指从资料中获取和发展概念和类属,其编码策略遵循“初始编码—聚焦编码—理论编码”的递进思路。^{[18](p55)}扎根理论是一种审查和解释资料过程的典型质性分析方法,其目的是从中发现意义、获得理解以及发展经验知识。^{[19](p1)}在质性分析过程中可以将文本分析视为扎根理论的一部分。^{[20](p77)}内容分析法则把媒介上的文字、非量化的、有价值的信息转化为量化的数据,建立有意义的分类项目与标准以分解政策文献内容,并以此来分析信息的某些特征,其目的是将用言语表示

的文献转换成用数量表示的资料,以揭示文献特有的隐性情报内容,对事物发展作情报预测。^{[21](p48)}本文运用扎根理论方法对新中国成立以来的社会治理政策进行编码与理论模型构建,并在此基础上运用内容分析法,借助Nvivo软件对我国社会治理政策变迁阶段与演进逻辑进行深入分析,以挖掘我国社会治理政策变迁的深刻意蕴。

(二) 基于扎根理论方法的理论模型构建

按照扎根理论“初始编码—主轴编码—选择性编码—饱和度检验”的流程,构建中国特色社会治理政策表达的理论模型。

1. 开放式编码及其范畴化

开放式编码是在搜集资料的第一阶段形成的。先设置一些主题,将最初的代码或标签分配到资料中去,以便将大量混杂的零星的资料浓缩转变成不同的类别。^{[22](p342)}(见表1)

2. 主轴编码及其主范畴的形成

扎根理论开放式编码所产生范畴是独立分散的,范畴间关系需要进一步厘清。主轴编码的任务是根据范畴间逻辑关系,归纳形成主范畴与副范畴并重新归类。^{[23](p75)}(见表2)

3. 选择性编码与理论模型构建

选择性编码(Selective Coding)是从主范畴中发掘核心范畴(Core Category),并以故事线的方式分析核心范畴和主范畴及其他范畴之间的相互关系,从而建立起实质性理论。^{[24](p85)}在主轴编码的基础

表1 社会治理政策变迁的开放式编码

资料摘录	初始概念	范畴
八大九中全会:以队为基础的人民公社的三级所有制	建立高度组织化机构	组织体制改革
1954年《政府工作报告》:残余的反革命分子不但还存在,而且他们采取了更加隐蔽的毒辣的方式来进行破坏活动	严峻的社会安全形势	社会安全状况
七五计划(1986—1990年):坚持在推进物质文明建设的同时,大力加强社会主义精神文明的建设	兼顾经济发展与精神文明建设	治理价值观变化
.....

注:鉴于篇幅限制,表1仅展示了一部分开放式编码信息。

^①由于某些特殊原因,国务院并没有公布当年的工作报告,这就使得有些年份的政府工作报告存在缺失的情况,如1949—1953年、1961—1963年、1965—1974年、1976—1977年的政府工作报告缺失,因此本文只收集到公开的54份政府工作报告。

^②由于某些特殊原因,三五、四五、五五计划没有公开,存在缺失情况,因此本研究没有收集到这三份五年计划纲要。

表2 社会治理政策变迁的主轴编码

主范畴	副范畴	开放性范畴
政策价值观	稳定导向	对人民的敌人实行专政,我们对反革命分子的经常性的斗争必须继续加强,击破国内外敌人和反动分子对于五年计划任何形式的破坏
	发展导向	生产力水平迅速提高、发展社会主义的统一市场、发展社会主义商品经济、以经济建设为中心、把社会主义现代化经济建设继续推向前进
	和谐导向	构建社会主义和谐社会、着力解决与人民群众切身利益相关的突出问题、让全体人民共享改革和建设的成果、着力保障和改善民生
	制度导向	加强和创新社会管理、推进社会治理创新、加强和创新社会治理、创新社会治理体制、推进社会治理体制创新法律制度建设、加强社会治理制度建设、健全共建共治共享的社会治理制度
情景感知	社会秩序状况	煽动群众、破坏活动、不法资产阶级分子、残余反革命分子、严重破坏社会秩序、坏分子、破坏活动和颠覆活动
	社会治安状况	投机倒把分子、经济犯罪、社会治安综合治理、社会风气、生活方式、社会问题、社会丑恶现象
	社会管理状况	危害社会与国家安全的犯罪活动,黑恶势力,境内外敌对势力的渗透、颠覆和破坏活动,民族分裂势力,暴力恐怖势力和宗教极端势力,群体性事件
	社会治理状况	信访工作、突发事件、互联网管理、网络信息安全管理、食品安全监管、应急管理机制、普法教育、社会信用体系
政策目标	稳定社会秩序	巩固革命的秩序和社会的治安、肃清一切暗藏的反革命分子、巩固农村社会主义秩序、安定社会秩序
	改革社会体制	村(居)民委员会、政企分工、生产队自主权、联产承包责任制、打破地区间部门间城乡间的分割、劳动合同制、政社分开、加快社会保险和社会保障制度改革、逐步推进住房商品化、供销社与户籍管理制度改革
	解决社会矛盾	正确处理新形势下的人民内部矛盾,合理调节社会利益关系,建立健全社会矛盾纠纷调处机制,积极预防和妥善处置群体性事件,正确处理新时期社会矛盾,维护社会公平正义,健全利益协调机制、诉求表达机制、矛盾排查调处机制和权益保障机制,深化收入分配制度改革
	完善社会体制	完善社会管理体制、健全基层社会管理体制、创新社会管理体制机制、构建中国特色社会主义社会管理体系、深化社会组织管理制度改革、加快形成科学有效的社会治理体制
政策注意力	斗争与改造	剥削阶级分子、阶级斗争、资本主义复辟、新的资产阶级分子、合作社、政社合一、一大二公、供销小组、公私合营、人民公社、按劳分配、三级所有制
	发展与建设	社会主义现代化建设、经济体制改革、发展乡镇企业、加强城乡基层政权的建设、精神文明建设、加强基层民主建设、建立健全社会保障体系
	兼顾与平衡	可持续发展战略、经济发展和社会发展结合起来、坚持“两手抓、两手都要硬”的方针、正确处理改革发展稳定的关系、改善民生是经济发展的根本目的
	完善与提升	完善社会管理格局、改进社会治理方式、加强城乡社区治理、健全城乡社区治理体系、推进社会治理精细化、打造共建共治共享社会治理格局、构建城乡社区治理新格局、提高社会治理社会化法治化智能化专业化水平、建设社会治理共同体
政策工具	强制型政策工具	制裁、专政职能、惩办、计划经济、社会主义改造、指示
	经济激励型政策工具	发展多种经营和家庭副业、市场调节、合作经济、更多地采取经济手段
	组织行政型政策工具	加快政府职能转变、政企分开、政资分开、政事分开、深化行政审批制度改革、行政管理体制改革、建设服务型政府、强化政府社会管理和公共服务职能
	自愿型政策工具	充分发挥社会团体行业协会商会和中介机构的作用、加强社会组织建设、广泛动员和组织群众依法参与社会管理、实行多元主体共同治理、支持专业社会工作志愿服务和慈善事业发展、发展壮大群防群治力量

上,本文构建了“社会治理的政策表达理论模型”,见图1。

如图1所示,在中国特色社会治理的政策表达

理论模型中,政策主体是党中央和中央人民政府,他们通过历届或每年的政府工作报告、党代会报告、五年计(规)划等权威政策文件来指导和规范社

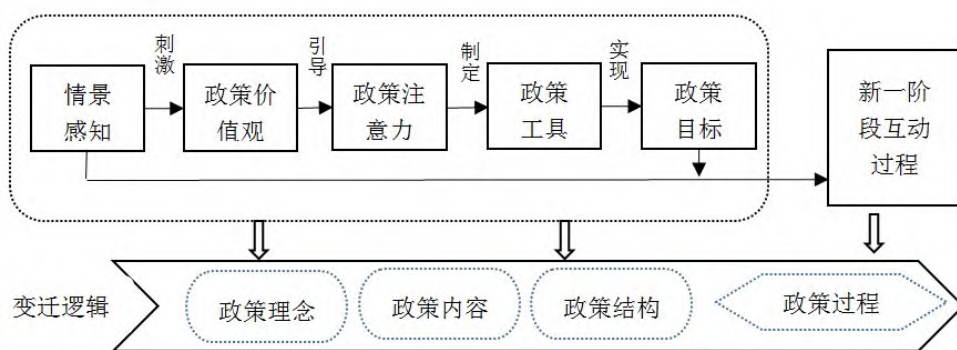


图1 中国特色社会治理的政策表达模型

会建设工作。实现不同阶段社会治理政策的目标,则需要政策表达模型中五个主范畴的共同作用,从而形成中国特色社会治理的政策表达“故事线”:政策主体通过对社会环境态势的感知刺激其形成中国特色社会治理的基本政策价值理念,已经形成的政策价值理念能够引导政策主体形成聚焦关键政策理念落实的政策注意力。一旦政策主体形成了特定的政策注意力,其就会根据实际情况制定相应的政策目标,并在此基础上通过制定各类政策工具来推动实现政策目标。同时,政策目标的实现并不意味着政策过程的结束,由于政策环境动态变化的特征,新的社会环境将继续推动新一轮政策互动过程,五大主范畴的互动将会推动形成新阶段的政策表达。

总体而言,在解构政策文本和构建政策表达模型过程中,通过对新中国成立以来中国特色社会治理政策的历时性梳理,能够淬炼新中国成立70多年以来我国特色社会治理政策的演变逻辑。首先,通过对不同阶段政策目标的提炼,能够有效挖掘社会治理政策演进关键线索,从而准确把握不同阶段政策价值与理念转变的方向。其次,围绕政策注意力形成与政策工具使用的互动情况,并结合相应阶段情景感知,能够有效把握社会治理政策演进的基本规律。最后,政策环境与政策目标之间的调适互动所形成的新一轮政策演变过程,被刺激形成新的注意力与政策工具,能够全面把握社会治理政策过程演变的逻辑导向。

4. 理论饱和度检验

为了检验研究结果的理论饱和度情况,本文在文本编码过程中预留了10份五年计(规)划的政策

文本,在已经构建的概念与范畴内对这些文本进行编码对比分析,根据两轮编码分析未发现新的概念和范畴,由此可以认为上文构建的政策表达理论模型是饱和的。

三、新中国成立以来中国特色社会治理政策变迁阶段的政策表达分析

结合学界已有研究、国家发展的关键时间节点以及政策文本的综合分析,本文将新中国成立以来中国特色社会治理政策变迁进程分为政策萌芽、政策发展、政策转型调整、政策完善提质四大阶段,下文将借助已有构建的社会治理政策表达理论模型和Nvivo软件对每个阶段的政策表达重点进行具体分析。

(一)政策萌芽阶段(1949—1978年):“国家—社会”一体化背景下的社会管控

1949—1978年是我国社会治理政策发展的萌芽阶段,这一阶段的社会治理政策在政权建设与计划经济体制的双重背景下具有高度“国家—社会”一体化特征,社会建设呈现出典型的社会管控格局。

新中国成立初期,新兴政权在国际上面对帝国主义的包围和封锁,在国内面对经济凋敝和反革命残余分子破坏社会的威胁,我国社会治理主要采取“稳定”的政策价值导向。如1955年政府工作报告明确提出:“肃清一切暗藏的反革命分子,击破国内外敌人和反动分子对于五年计划任何形式的破坏。”^{[25](p57)}党的九大报告指出:“无产阶级和资产阶级之间在意识形态方面的阶级斗争,还是长时期的,曲折的,有时甚至是很激烈的。”^①因此,这一时期我国社会建设主要遵循在实现稳定社会秩序目标的基础上有序推动社会发展。

①内容来源于《中国共产党第九次全国代表大会上的报告》。

在稳定导向政策价值观和目标指引下,这一时期我国社会治理政策注意力主要集中在“斗争”与“改造”两方面。在斗争方面,面对国际国内复杂的政治形势,在社会层面必须要加强阶级斗争,以巩固新生的社会主义政权,如图2词云图所示,反革命(19)、^①阶级斗争(16)、资产阶级(13)、帝国主义(7)、反动派(3)等高频词的出现表明,这一时期阶级斗争仍然是社会治理政策关注的重点内容,如1964年政府工作报告指出,“在我们的社会上,还存在着没有改造好的和暗藏的反革命分子以及其他坏分子,他们总是要进行各种公开的和隐蔽的破坏活动”。^②在改造方面,为了尽快建立社会主义计划经济体制,推动社会主义工业化发展,国家在社会层面进行了“三大改造”,并在此基础上有效整合社会资源,建立了以单位制为核心的社会管控模式。人民公社(21)、合作社(19)、所有制(11)、手工业(5)、集体所有制(4)等高频词的出现说明,国家在斗争的基础上开始推动社会主义改造,并在计划经济体制下建立了“国家—社会”高度重合的社会管制体制。在农村,通过合作化道路建立了具有高度集中、政社合一特征的人民公社,八届九中全会明确指出,“在农村已经建立了以队为基础的人民公社的三级所有制”。^{[26]h3)}在城市,通过出台《城市居民委员会组织条例》《城市街道办事处组织条例》,形成了以单位制、街居制为主的管理模式。



图2 社会治理政策萌芽阶段(1949—1978年)高频关键词词云图

在政策工具运用方面,这一时期社会治理政策工具运用较为单一,在阶级斗争与社会主义改造的

大背景下,相关政策工具主要以具有强制和控制特征的命令控制型政策工具为主,如改造(17)、专政(3)、制裁(2)、惩办(1)、指示(1)。总体而言,这一时期的政策情景感知和政策目标主要集中在“促稳定”层面,目的是巩固社会主义政权,因此国家对社会控制十分严格,政策工具也非常单一,但是相关基础性社会制度建设为我国社会治理政策体系的形成奠定了重要基础。

(二)政策发展阶段(1978—2002年):经济体制改革背景下的社会改革

1978—2002年是我国社会治理政策的形成与发展时期。这一时期,我国开始改革原来的计划经济体制,逐步推动社会主义市场经济体制的建立。在此大背景下我国社会改革也在随之推进,高度重合的国家社会关系开始出现一定程度的松动,出台了一系列社会改革政策。

党的十一届三中全会以后我国开始将重心转移到经济建设上来,果断停止了以阶级斗争为纲的政治路线,开启了改革开放的历史序幕。1979年政府工作报告明确指出:“阶级斗争已经不是我国社会目前的主要矛盾,我们进行阶级斗争应该围绕着社会主义现代化建设这个中心工作并为这个中心工作服务。”^③因此,在发展市场经济的大背景下,这一时期我国社会治理政策制定主要遵循“发展”的价值导向,目标是通过经济体制改革带动社会体制改革,继而以社会改革成果来巩固社会主义市场经济体制。

在“发展”政策价值导向下,这一时期我国社会治理政策注意力主要集中在“社会发展”与“社会建设”两大方面。如图3中的发展(108)、建设(99)、制度(81)、改革(73)、保障(72)、综合治理(29)等高频关键词表明,改革社会体制、推动社会发展和建设成为这一时期社会治理政策的重点内容。在社会发展方面,主要是通过改革计划经济时期僵化的社会管控体制以适应市场经济发展的需要。一方面推动实行政社分开,建立村(居)委会与乡镇政权。如1988年政府工作报告指出:“农村实行政社分开,建立乡政权,推动村民自治组织逐步发挥

①括号中的数字为该关键词在政策文本中出现的频数。

②内容来源于《1964年政府工作报告》。

③内容来源于《1979年政府工作报告》。

群众自我教育、自我管理的作用。”^①另一方面打破地区间、部门间、城乡间的分割,逐步推动户籍制度改革。如1995年政府工作报告指出:“改进城乡户籍制度,加强流动人口管理。”^②在社会建设方面,1993年政府工作报告指出:“要逐步形成适应我国现阶段生产力水平的社会保障体系。”^③1996年政府工作报告指出:“继续完善城镇居民自治制度和农村村民自治制度,加强基层政权建设。”^④由此可见,这一时期党和政府在社会改革的基础上通过城乡基层自治组织建设、基层民主建设以及社会保障体系建设来进一步构建和完善基层社会管理制度。

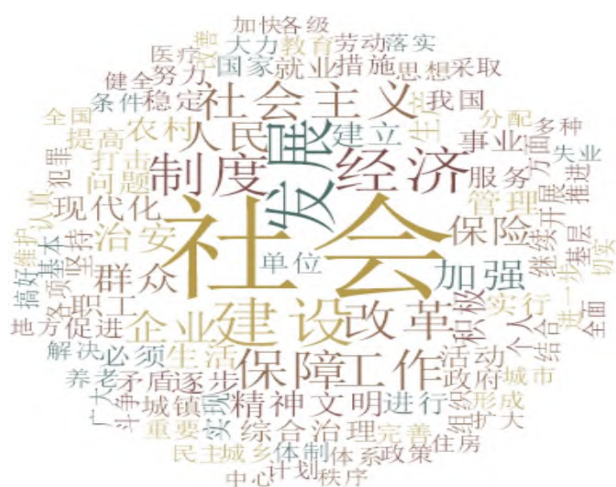


图3 社会治理政策发展阶段(1978—2002年)高频关键词词云图

在政策工具运用方面,这一时期我国在经济体制改革方面全面推进,政府开始更多地采用经济手段对经济社会发展过程进行调节。如1989年政府工作报告指出:“特别要注意更多地采取经济手段。”^⑤政府在社会治理层面的政策工具主要受到经济改革政策的影响,政府对强制管控类政策工具运用力度有所减弱,更多地采用指导激励型政策工具,这表明政府对社会的治理开始从微观走向宏观,从直接走向间接。

(三)政策转型调整阶段(2002—2012年):应对经济发展与社会发展张力的社会管理

2002—2012年是我国社会治理政策的调整转型时期。随着我国市场经济体制的建立,改革开放逐步深入推进,市场经济规模不断扩大,GDP增速不断攀升,我国经济发展进入了快车道。但是在快速经济发展的背后,各类社会问题开始凸显,社会公平缺失、社会矛盾和冲突等现象不断增加,这一时期明显的社会建设与社会管理行为开始出现,通过不断建立健全社会管理体制,以回应和解决经济发展与社会发展的矛盾与张力。

在社会主义市场经济快速发展的大背景下,经济发展所孕育的社会问题和社会矛盾不断涌现,如何协调各类利益关系,有效化解社会矛盾,加强社会管理成为这一时期的重要内容。2006年党的十六届六中全会作出构建社会主义和谐社会的重大决定,明确提出在坚持以经济建设为中心同时,必须把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的地位。因此,这一时期我国社会治理政策制定主要遵循“和谐”的价值理念,在经济发展的同时兼顾社会建设与管理,目标是着力解决各类突出的社会矛盾与问题,同时坚持“物质文明”和“精神文明”两手抓,推动构建社会主义和谐社会。

在和谐的政策价值导向下,这一时期我国社会治理政策注意力主要集中在“兼顾(经济发展与社会发展)”与“平衡(物质文明与精神文明)”两方面。如图4中的管理(113)、建设(102)、和谐(60)、分配(44)、利益(38)、矛盾(30)、公平(26)、精神文明(4)等高频关键词有效印证了这一时期社会治理政策的注意力方向。在兼顾经济发展与社会发展方面,“推动经济发展,兼顾社会发展”成为这一时期政府治理的重要导向。2005年政府工作报告明确指出:“正确处理改革发展稳定的关系,着力解决与人民群众切身利益相关的突出问题,维护社会稳定,努力构建社会主义和谐社会。”^⑥同时,“社会管理”的概念开始在政府工作报告中出现,

①内容来源于《1988年政府工作报告》。
 ②内容来源于《1995年政府工作报告》。
 ③内容来源于《1993年政府工作报告》。
 ④内容来源于《1996年政府工作报告》。
 ⑤内容来源于《1989年政府工作报告》。
 ⑥内容来源于《2005年政府工作报告》。

2006年政府工作报告明确提出,“完善社会管理体制”,^①党的十六届六中全会明确提出了“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。^{[27](p9)}通过加强社会管理工作,构建社会矛盾纠纷调处机制,合理调节各类利益关系。在平衡物质文明与精神文明方面,经济发展所带来的物质主义至上的价值观使得社会上出现了不良社会风气,因此平衡物质文明建设与精神文明建设成为这一时期社会治理政策的重要内容之一。十五计划明确指出:“始终坚持两手抓、两手都要硬,切实加强社会主义精神文明和民主法制建设。”^{[28](p184)}可见,这一时期我国社会治理政策在执行过程中出现了专门的社会管理行为,社会发展越来越受到党和政府的重视,加强社会管理已经成为保障经济有序发展的前提条件。



图4 社会治理政策转型调整阶段
(2002—2012年)高频关键词词云图

在政策工具运用方面,这一时期社会治理政策工具运用主要以行政组织性政策工具为主,主要通过政府职能转变、行政体制改革等方式强化社会治理职能。2008年政府工作报告指出:“努力建设服务型政府,更加注重社会管理和公共服务,维护社会公正和社会秩序。”^②

(四)政策完善提质阶段(2012年至今):国家治理现代化背景下的社会治理

2012年以后是我国社会治理政策的提升与完善阶段。党的十八大以来,我国已进入高质量发展

阶段,社会主要矛盾已经发生历史性变化,我国社会治理体制改革的广度和深度不断拓展,社会建设取得了重大成就,但是社会治理仍然存在一些弱项和短板,需要通过社会治理制度建设来系统解决这些问题,从而推动社会治理现代化。当前在推动中国式现代化建设的大背景下,党和政府开始从国家治理体系和治理能力现代化的战略高度来推动我国社会治理体制的建设与完善。

党的十八大以来我国社会治理进入了新时期,在全面深化改革的大背景下,我国经济、政治体制改革进入攻坚期,社会建设不断推进,为了更好地提升公众的获得感、幸福感、安全感,党和政府在创新社会治理体制方面开展了一系列部署和安排。党的十八届三中全会首次明确指出“创新社会治理体制,改进社会治理方式”。^{[2](p15)}“社会治理”一词开始进入党和政府的权威政策文本之中,并重点聚焦社会治理格局、体系、体制的构建和完善。

这一时期我国社会治理政策制定主要遵循“制度建设”的政策价值导向,社会治理政策注意力主要集中在创新和完善社会治理体制方面着力推动形成多元主体共建共治共享的社会治理共同体,从而推动社会治理现代化。如图5中建设(146)、完善(118)、体系(113)、治理(96)、制度(95)、健全(89)、创新(52)等高频关键词的密集出现彰显了这一时期我国社会治理政策的重点方向。2014—2022年《政府工作报告》明确指出:“改进社会治理方式,加强和创新社会治理,打造共建共治共享社会治理格局。”^③党的十八届三中全会明确提出“创新社会治理体制”;^{[2](p15)}党的十八届四中全会提出“推进社会治理体制创新法律制度建设”;^{[29](p4)}党的十八届五中全会提出,“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,构建全民共建共享的社会治理格局”;^{[13](p14)}党的十九大提出,“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”;^{[14](p14)}党的十九届四中全会提出,“坚持和完善共建共治共享的社会

①内容来源于《2006年政府工作报告》。
②内容来源于《2008年政府工作报告》。
③内容来源于《2014—2022年政府工作报告》。

治理制度,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”;^{[5](p8)}十九届五中、六中全会的“完善共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”;^{[6](p9)(7)(p15)}党的二十大报告明确提出,“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”。^{[1](p15)}可见,不断完善社会治理体制是党中央推动落实社会治理现代化战略的关键议题。同时,“十三五”规划、“十四五”规划也明确提出“加强社会治理基础制度建设,构建基层社会治理新格局,提高社会治理能力和水平”。^{[30](p73)(31)(p62)}总体而言,这一时期党和政府对社会治理的认识不断加深,在从“管理”向“治理”转变的同时,社会治理政策更加注重制度建设,从而有效推动提升社会治理质量。



图5 社会治理政策完善提质阶段
(2012年至今)高频关键词词云图

在政策工具运用方面,这一时期我国社会治理政策工具更多运用自愿型政策工具,自愿型政策工具是一种非强制性政策工具,自愿型工具的核心特征是很少或几乎没有政府干预,以自愿为基础,具体包括家庭与社区、自愿性组织和市场等工具。^{[32](p146)}如2016年政府工作报告指出,“支持工会、共青团、妇联等群团组织参与社会治理”;^①2020—2022年《政府工作报告》指出,“大力发展社会工作,支持社会组织、人道救助、志愿服务、慈善事业等健康发展”;^②党的十八届三中全会指出,“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”;^{[2](p12)}党的十九届四中全

①内容来源于《2016年政府工作报告》。

②内容来源于《2020—2022年政府工作报告》。

会、党的二十大报告指出,“发展壮大群防群治力量,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。^{[1](p16)(5)(p8)}

四、新中国成立以来中国特色社会治理政策变迁的逻辑进路

新中国成立70多年以来,我国在不同的发展阶段形成了适应不同情境社会发展的社会治理政策。在社会治理政策实施的不同阶段,政策理念、政策结构、政策内容、政策过程呈现出动态的演进逻辑,具体而言:

(一)政策理念:从单一化的“社会管理”迈向多元化的“社会治理”

政策理念是行为者为实现政策目标的政策立场和话语指向,^{[33](p150)}正确的政策理念会引导正确的政策动机与政策行为。^{[34](p85)}自新中国成立以来,我国社会治理政策理念呈现出“一元管理”向“多元治理”的演进态势。在政策萌芽阶段,社会治理主要奉行“政府全权包揽”的社会管制理念,社会治理的权威主体主要是政府以及基层政治组织(如人民公社、街居、单位),国家社会高度重合的管理模式使得社会力量缺乏成长空间;在政策发展阶段,社会治理政策主要遵循“政府绝对主导,社会有限参与”的社会管控理念,政府治理的行政性色彩开始弱化,开始鼓励经济组织发展以推动社会建设进程;在政策转型调整阶段,社会治理政策遵循“政府全面主导,鼓励社会参与”的社会管理理念,政府通过政社关系改革、行政体制改革、服务型政府建设等举措鼓励各类社会组织参与到社会管理中来;在政策完善与提升阶段,社会治理政策遵循“政府积极引导,社会全面参与”的社会治理理念,明确提出引导群众、各类社会组织构建共建共治共享的社会治理共同体格局。综上所述,从社会治理政策理念的演变与发展来看,我国社会治理政策理念在不断完善与升华。一方面,随着社情的不断变化,党和政府对社会治理的认识不断深化,社会管理向社会治理的理念转变表明,党和政府有效把握了中国特色社会治理的基本规律。另一方面,在政府与社会不断互动过程中,政府与社会的角色定位不断明晰,政社边界逐渐廓清,为打造共建共治共享的社会治

理共同体奠定了坚实的基础。

(二)政策结构:从政府包揽的“管控型结构”迈向政府引导的“元治理结构”

政策结构是指政策系统的构成要素在时空连续上的排列和组合的方式及各要素间互动的相对稳定的方式,是政策系统构成要素的组织形式和秩序。^{[35](p63)}政策结构主要包括政策主体、政策客体、政策环境和政策工具等要素。^{[36](p171)}从我国社会治理政策变迁的整体情况来看,社会治理政策结构呈现权威主体包揽的“简单管控”向权威主体引导的“元治理”转变。与多元治理中平等身份的内涵不同,元治理结构中的政府角色主要突出政府在社会治理中的中轴与引导作用,政府的角色主要是为社会自治创造基本条件,引导多元主体参与、校准治理方向、制定治理原则、完善治理体制,这与我国社会治理政策结构变迁趋势基本一致。在政策萌芽和政策发展两个阶段,我国社会治理政策结构主要呈现简单管控的特征。具体而言,政府在社会管理中表现为干预者、包揽者、控制者等角色,在政策工具运用方面主要采用具有强制特征的权威型政策工具,在治理策略上主要强调政府对社会的直接干预管理。在政策调整与政策提升完善两个阶段,我国社会治理政策结构开始向元治理方向过渡。具体表现为:政府不再大包大揽社会事务,而是培养和引导公民、各类社会组织等社会多元力量参与到社会治理之中,政府在社会治理中表现为引导者、协调者、保障者、服务者、促进者等角色,在政策工具运用方面更多采用自愿性质的柔性政策工具,强调治理责任共同担当、治理活动共同参与、治理成果共同享有,推动整合社会治理的“合力”“活力”与“效力”,逐步形成共建共治共享的社会治理格局。^{[37](p53)}总体而言,社会治理政策结构的变迁趋势表明,新时代社会应是人人有责、人人尽责、人人享有的社会,因此作为权威主体的政府不应该是现代社会治理的包揽者,而应该充分发挥其在社会治理中的“元治理”作用,引导和保障社会在充分自治的轨道上良性运转。

(三)政策内容:从中微观的“经验治理”迈向宏观的“制度建设”

在社会治理政策内容变迁方面,新中国成立以来我国社会治理政策经历了从微观“经验治理”到

宏观“制度建设”的转变。中微观的经验治理强调在一定情境下动态解决某一社会问题,并在此基础上积累相应的治理经验,这种治理形式主要聚焦于某一时期某一特定的社会问题。而制度建设则从宏观层面聚焦社会治理体系的构建,升华社会治理经验,总结和把握社会治理规则和规律,推动社会治理法治化。在政策萌芽、政策发展与政策调整三个阶段,我国社会治理政策主要聚焦某一时段社会具体问题的解决。如政策萌芽阶段聚焦于解决社会反动势力问题,政策发展阶段重点解决社会综合治安问题,政策调整阶段主要解决土地征收征用、房屋拆迁、企业改制、环境保护等突出社会矛盾。在政策完善和提质阶段,我国社会治理政策开始注重社会治理制度的建设。党的十八大以来,完善社会治理体制已经成为党和政府社会政策的核心议题,构建社会治理体系、打造社会治理格局、夯实社会治理法治保障已经成为社会治理创新的重要内容。党的二十大报告明确提出“健全共建共治共享的社会治理制度”^{[11](p15)}的要求,制度建设强调的是要及时将社会治理创新实践中的重要原则、规则和规律加以制度化乃至法制化,这意味着社会治理创新将不再停留在各地的实践阶段,而将逐渐从人治走向法治,也体现了社会治理创新作为整个中国特色社会主义法治体系建设的重要一环。^{[38](p61)}我国社会治理政策由经验治理逐渐转向制度建设的趋向表明,未来社会治理政策趋向将是以前所未有的社会治理制度建设为重点,促进制度建设和治理效能更好转化融合,运用制度优势应对社会在转型过程中面临的各类风险挑战和冲击。

(四)政策过程:从当前的“问题导向”迈向长远的“战略布局”

在社会治理政策过程演变方面,新中国成立以来我国社会治理政策经历了从“问题导向”向“战略布局”的演变。问题导向的社会治理政策过程主要针对当前社会存在的各类社会问题和困境,并针对性地制定相应解决方案,这类政策过程模式强调政策制定重点着眼于当前面临的具体问题,重点解决已经出现的社会问题。战略布局导向下的社会治理政策过程强调运用整体性、全局性和长期性特征的战略思维解决社会问题,战略思维强调从宏观上、整体上看问题,必须围绕实现战略目标正确处

理全局与局部的关系,争取全局利益与局部利益的统一。^{[39](p26)}这表明,战略布局导向下的社会治理更加注重从长远、前瞻的视角来解决社会问题,尤其注重通过制度建设的方式来预防和解决各类社会问题。在政策萌芽、政策发展与政策调整三个阶段我国社会治理政策过程主要聚焦于解决不同时期出现的各类社会问题,如新中国成立初期的反动势力清扫问题、改革开放初期的社会安全问题(社会经济犯罪、境内外敌对势力的渗透、三股势力)、改革开放中期的各类社会矛盾问题(拆迁抗争事件、环境群体性事件、土地征收抗争事件),这表明问题导向在很长一段时间都是我国社会治理政策制定的主要逻辑,主要原因在于当时的政策主体注意力有限以及政策环境复杂多变,其优点在于政策的制定与执行变得具体且有针对性,政策效力大大增加。^{[40](p89)}在政策完善和提质阶段,我国社会治理政策开始从问题导向向战略布局导向过渡,社会治理政策制定不仅聚焦于解决某时某地的社会问题,更加着眼于长远体制的构建和完善。党的十八大以来,党和政府将社会治理体系改革和建设上升到国家治理战略转型的高度,党的十九届四中全会明确强调,“社会治理是国家治理的重要方面”,^{[5](p8)}社会治理已经成为国家治理战略的重要组成部分。党的二十大更是从中国式现代化建设与总体国家安全的视域下强调完善社会治理体系。在此大背景下,我国社会治理政策在解决社会问题的同时,更加注重社会治理体制的构建,“创新社会治理体制”“打造共建共治共享的社会治理共同体”“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”“加快形成科学有效的社会治理体制”等政策内容表明,战略布局导向的社会治理政策制定将成为新时代推动社会治理现代化过程的重要价值遵循。

五、研究结论与不足之处

本研究在对1949—2022年间95份关于社会治理的权威政策文本进行实证分析的基础上,利用扎根理论基本思路构建了中国社会治理的政策表达理论模型,并通过模型分析框架对新中国成立以来我国社会治理政策的阶段性政策表达进行了重点阐释,最后从政策理念、政策结构、政策内容、政策过程四个维度总结归纳了我国社会治理政策

的历史演进逻辑,这在现阶段社会治理政策的系统梳理和政策变迁的认知强化方面具有阶段性的理论价值。但本研究也存在一定的不足之处:一是政策样本范畴有待进一步拓展。本文所选取的政策分析样本主要来源于党代会报告、政府工作报告、五年规划纲要,主要聚焦于中央层面,研究视角较为宏观,而缺乏对地方政府社会治理政策文本的关注,这需要在后续相关研究中予以完善,从而更加全面地认识和把握我国社会治理政策演变逻辑。二是研究内容有待进一步深入。由于本文研究对象的时间跨度较大,涉及的内容较多,这就使得研究深度不足,需要在后续研究中进一步深挖各阶段社会治理政策的丰富内容。三是研究方法有待进一步完善。本文采用了扎根理论的思路与方法分析权威政策文本,是一种新的尝试,其在政策文本分析领域的适用性与规范性还有待强化,这也是本研究今后进一步努力的方向。

参考文献:

- [1]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [2]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(01).
- [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[N].人民日报,2015-11-4(01).
- [4]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(01).
- [5]中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(01).
- [6]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04(01).
- [7]中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17(01).
- [8]姜晓萍.国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J].中国行政管理,2014,(2).

- [9]谢志强,黄磊.从“社会管理”到“社会治理”演变的历史轨迹[J].中国工商管理研究,2014,(1).
- [10]彭秀良,郭艳梅.新中国70年基层社会治理格局的变迁[J].社会工作,2019,(6).
- [11]范逢春.社会治理70年:伟大历程、基本经验与未来展望[J].人民论坛,2019,(32).
- [12]王宗礼,李连军.新中国70年来基层社会治理的演进逻辑与主要启示[J].青海社会科学,2019,(6).
- [13]卢春龙.新中国70年社会治理之回顾与新时代展望[J].学习与探索,2019,(10).
- [14]朱涛.新中国70年社会治理变迁与基本经验[J].北京工业大学学报(社会科学版),2019,(4).
- [15]陈鹏.中国社会治理40年:回顾与前瞻[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018,(6).
- [16]龚维斌.改革开放以来社会治理体制改革的基本特点[J].中国特色社会主义研究,2016,(3).
- [17]王勇.改革开放以来中国社会治理创新的历史考察[J].科学社会主义,2013,(6).
- [18]陈丽君,朱蕾蕊.差序政府信任影响因素及其内涵维度——基于构思导向和扎根理论编码的混合研究[J].公共行政评论,2018,(5).
- [19][美]朱丽叶·M.科宾,[美]安塞尔姆·L.施特劳斯.质性研究的基础:形成扎根理论的程序与方法[M].朱光明,译.重庆:重庆大学出版社,2015.
- [20]万筠,王佃利.中国城市生活垃圾管理政策变迁中的政策表达和演进逻辑——基于1986—2018年169份政策文本的实证分析[J].行政论坛,2020,(2).
- [21]冉连.1949—2020我国政府绿色治理政策文本分析:变迁逻辑与基本经验[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020,(4).
- [22]范伟达,范冰.社会调查研究方法[M].上海:复旦大学出版社,2010.
- [23]王法硕.地方政府创新执行主体如何提升“互联网+政务服务”创新效果?——一项基于扎根理论的质性研究[J].电子政务,2019,(2).
- [24]侯光辉,王元地.邻避危机何以愈演愈烈——一个整合性归因模型[J].公共管理学报,2014,(3).
- [25]李富春.关于发展国民经济的第一个五年计划的报告[J].经济研究,1955,(3).
- [26]中国共产党第八届中央委员会第九次全体会议公报[J].法学研究,1961,(1).
- [27]中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[J].求是,2006,(20).
- [28]中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年规划纲要[J].中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报,2001,(3).
- [29]中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29(01).
- [30]中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[N].人民日报,2016-03-18(01).
- [31]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13(01).
- [32][美]迈克尔·豪利特,M.拉米什.公共政策研究——政策循环与政策子系统[M].庞诗,等,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006.
- [33]吴勇锋.从分歧到整合:制度变迁解释性研究的演进[J].东南学术,2019,(5).
- [34]文宏,杜菲菲.注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察[J].行政论坛,2018,(2).
- [35]宁国良,周东升.论公共政策成本优化[J].求索,2007,(12).
- [36]许阳.中国海洋环境治理政策的概览、变迁及演进趋势——基于1982—2015年161项政策文本的实证研究[J].中国人口·资源与环境,2018,(1).
- [37]马友乐.社会治理共同体:时代解读、现实依据与价值意蕴[J].湖北社会科学,2021,(3).
- [38]王名,李朔严.十九大报告关于社会治理现代化的系统观点与美好生活价值观[J].中国行政管理,2018,(3).
- [39]孙快吉.战略思维的原则与方法[J].前线,2017,(4).
- [40]黄丽娜,黄璐,邵晓.基于共词分析的中国互联网政策变迁:历史、逻辑与未来[J].情报杂志,2019,(5).

责任编辑 贾晓林