◆学习三中全会精神

从“管理”到“治理”：治国方略重大转型

□徐晓全

党的三中全会历来是承载中国重要战略部署和推动社会重大转型的具有转折意义的会议。在全国人民和世界各国的瞩目和期待下，党的十八届三中全会果不负重望，以制度创新和理念创新继续深化改革：强调让市场在资源配置中发挥决定性作用；强调要维护宪法权威，深化行政、司法、经济体制改革和保障人权；决定成立全面深化改革领导小组；决定建设城乡统一用地市场，赋予农民更多财产权；决定成立国家安全委员会，等等。从理念创新来看，十八届三中全会最大的创新是“治理”取代“管理”成为党在全面深化改革时期的执政理念。

十八届三中全会公报共在 6 处 9 次提到“治理”一词。全会提出“全面深化改革的总目标是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”；提出要“加快形成科学有效的治理体制”；提出“有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求”；提出“创新社会治理”，“要提高社会治理水平”，“要改进社会治理方式”，等等。

治理理论在 20 世纪 90 年代兴起于西方国家，现已成为全球政府治道变革的普遍趋势。治理理论认为，治理是一个自上而下与自下而上互动的过程，强调政府与社会通过合作、协商、建立伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理，从而寻求政府与公民对公共生活的合作管理和实现公共利益最大化，它以合法性、参与性、公开性、透明性、回应性、法治性和责任性等为基本特征。十八届三中全会将“治理”确立为党全面深化改革的新的执政理念，既是对治理理论的积极借鉴，又具中国特色，是中国特色社会主义的理论创新、实践总结和必然选择。

从“管理”走向“治理”是中国特色社会主义的理论创新

改革开放以来，我国经济社会环境发生了巨大变化，面临经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化而产生的一系列新情况和新问题，党始终把理论创新作为推动中国特色社会主义不断发展的力量源泉。2003 年十六届三中全会，“社会建设和管理”被列入“五个统筹”之中，作为落实科学发展观的必要方面和必然要求。2004 年十六届四中全会第一次提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。2007 年十七大提出健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。2011 年以来，“加强和创新社会管理”在中央频繁强调下成为新的政治话语和执政理念。2011 年 2 月 19 日，在省部级主要领导干部研讨班上，中央改变了以往研讨经济问题的传统，首次将“社会管理”上升到与“经济发展”并驾齐驱的地位，提出了“加强和创新社会管理”的战略构想，强调社会管理在整个国家的战略发展、规划重点、资源配置和政策部署等多个方面的重要性和优先性。2011 年 5 月 30 日，中央政治局会议专门研究了加强和创新社会管理的问题。2012 年十八大提出建立“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。由“格局”上升为“体制”，并且强调“法治保障”，表明社会管理已成为中国特色社会主义理论和制度的重要组成部分。十八届三中全会继续推进理论创新，把“推进国家治理体系和治理能力现代化”与“完善和发展中国特色社会主义制度”并列为全面深化改革的总目标，这意味着党的执政理念由政府自上而下的“管理”转变为政府自上而下与社会自下而上相结合的“治理”，这显然是中国特色社会主义的重大理论创新，标志着“治理”取代“管理”，成为新时期深化改革的执政理念和治国方略。

从“管理”走向“治理”是中国特色社会主义的实践总结

改革开放以来，我国开展了经济体制改革、行政体制改革、政治体制改革和社会体制改革等全方位的改革。经济体制改革方面，市场在资源配置中的基础性作用不断增强，政府从全能政府逐渐变为以“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”为主要职能的有限政府；行政体制改革方面，政府机构改革、行政审批制度改革和大部制改革稳步推进，法治政府建设取得较大进展，管制型政府逐渐向服务型政府转变；政治体制改革方面，人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度不断推进和完善；社会体制改革方面，我国开展了包括社会事业体制改革、社会管理体制改革、文化体制改革和医疗体制改革等在内的方方面面的改革，等等。这些改革都为中国特色社会主义的推进积累了宝贵经验。2011 年“加强和创新社会管理”成为新的战略构想以来，各地的探索共同体现了一些新的变化：由强调政府自上而下的层级管辖变成了强调减少管理层次、资源下沉和抚育基层发展；由主张“政府包打天下”转变到运用社会组织在内的各种力量；由单纯的行政管控手段转变到依赖包括非强制、非官方和非正式的方式在内的多种方式实现社会治理。以“社会协同”和“公众参与”作为探索的关键点，着力探索一种自上而下与自下而上相结合的社会管理体制，成为各地加强和创新社会管理的共同点，这显然契合了治理理论的核心理念，赋予社会管理“治理”色彩。因而，从“管理”到“治理”的转变，来自于改革开放以来全方位改革的不断探索，来自于加强和创新社会管理的实践经验，是中国特色社会主义的实践总结。

从“管理”走向“治理”是中国特色社会主义的必然选择

中国特色社会主义是一项前无古人的伟大事业，改革开放以来的实践表明，发展和完善中国特色社会主义，既要立足基本国情，又要以开放的态度广泛借鉴和汲取国外的有益经验，并在此基础上不断推进理论创新和实践创新。“治理”理念纳入党的执政话语体系，顺应了经济社会发展对党的执政提出的要求，是中国特色社会主义的理论创新和实践总结，是对人类优秀文明成果的借鉴和吸收。改变传统的以自上而下管控为特点的“管理”理念，摒弃单一的行政管控手段，转变为一种强调国家与社会合作共治的“治理”理念，着眼于“提高国家治理体系和治理能力”，“创新社会治理体制”，“建立科学有效的社会治理体制”，是发展中国特色社会主义的必然选择。

总之，实践发展是中国特色社会主义的根本动力，理论创新是中国特色社会主义的力量源泉。从“管理”走向“治理”，以更具开放性和包容性的执政理念全面深化改革，既是坚持理论创新和实践创新的必然要求，也是坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信的必然选择，标志着中国共产党治国方略的重大转型。

三中全会彰显“八大意识”

□邱炜煌

党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对于我国在新的历史起点上全面深化改革具有里程碑意义。学习全会精神，深刻领悟到“八大意识”。

一是方向意识。全会强调：“改革开放的成功实践为全面深化改革提供了重要经验，必须长期坚持。最重要的是，坚持党的领导，贯彻党的基本路线，不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路，坚定走中国特色社会主义道路，始终确保改革正确方向。”强化方向意识，要高举旗帜。我们建立和发展的市场经济是社会主义市场经济，要坚守习近平同志“中国决不能在根本性问题上出现颠覆性错误”的宣示，不走“老路”和“邪路”，坚决抵制错误思潮。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，强化方向意识尤其要坚持党的领导。正如全会所强调：“全面深化改革必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。”

二是市场意识。全会指出，“要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”，“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。强化市场意识，要充分认识市场的“决定性作用”，处理好政府与市场的关系，能够用市场解决的都让市场解决，让“看不见的手”充分施展，让“看得见的手”真正有效，使越位的归位、缺位的到位、错位的正位；要坚持“两个毫不动摇”，明确“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础”，依靠市场的力量，增强国有经济活力、控制力、影响力，激发非公有制经济活力和创造力；建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础；建设统一开放、竞争有序的市场体系让企业自主经营、公平竞争，让消费者自由选择、自主消费，让商品和要素自由流动、平等交换。

三是系统意识。全会围绕经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革、国防和军队建设改革、党的建设制度改革等七个部分的改革，系统提出了十五个方面的改革部署，是全面深化改革主题的具体化，也是全会精神的主体。全会决定成立全面深化改革领导小组。强化系统意识，以把握改革的全面性，在新的历史起点上推进改革开放，进一步扩大改革开放的广度，只要能够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，就不能人为地设置“禁区”；强化系统意识，把握改革的整体性，充分发挥全面深化改革领导小组的作用，抓好改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，避免改革“碎片化”、单兵突进；强化系统意识，把握改革的渐进性，胆子要大，步子要稳，以重点突破促整体推进，避免一哄而上、齐头并进。

四是协同意识。全会把“统筹谋划、协同推进”与“坚定信心、凝聚共识”并列作为全面深化改革的总要求，彰显了协同意识的重要性。而且深化改革的七部分十五方面的部署有机联系，相互促进和制约，所以全会强调“必须更加注重改革的系统性、整体性、协同性”。强化协同意识，要服从“总目标”，一切部署和举措都要有利于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；要掌握“方法论”，把握好全面深化改革的重大关系，处理好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、改革和发展稳定的关系。

五是攻坚意识。经过 35 年的改革，容易的改得差不多了，剩下的都是难啃的“硬骨头”，所以全会强调，全面深化改革要“进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，坚决破除各方面体制机制弊端，努力开拓中国特色社会主义事业更加广阔的前景”。强化攻坚意识，要凝聚改革共识，明确改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色，是决定当代中国命运的关键抉择，是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝，改革只有进行时没有完成时；要坚定必胜信心，面对十分复杂的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展稳定任务，经济体制深刻变革，社会体制深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，我们迫切需要不畏艰险、奋发有为的精神状态；要突破重点领域，调整利益关系，监督制约权力，克服体制机制弊端，突破利益固化藩篱，如转变发展方式得下决心淘汰落后产业，推进新型城镇化得改革户籍制度，行政体制改革得切实转变政府职能，金融体制改革得闯利率市场化的关，完善收入分配制度得调整国家企业居民之间、中央地方之间、城市农村之间利益格局，加强反腐败体制机制得解决领导干部特权问题，等等；要以开放促改革，适应经济全球化新形势，以上海自贸区为示范，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势。

六是群众意识。全会把“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”纳入全面深化改革的总要求，在阐述全面深化改革的总目标时又强调“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民”，至于全面深化改革的各方面部署更是处处体现人民的分量、彰显执政为民的理念，充分表明党把人民放在心中最高位置。强化群众意识，要一切为了群众，不断改善民生，推进人民民主，保障公平正义，共享发展成果；要一切依靠群众，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展；要一切由群众检验，把解决好人民最关心最直接最现实的利益问题、实现发展成果更多更公平惠及全体人民作为衡量领导干部政绩的重要标准，不简单以国内生产总值增长率来论英雄。

七是创新意识。全会无论是总结改革经验，还是阐明全面深化改革总要求、总目标，抑或部署全面深化改革的任务，都体现了浓厚的创新意识，尤其是从“管理”到“治理”的重大转变，将对中国未来发展产生重大影响。强化创新意识，要明确新思想：如“使市场在资源配置中起决定性作用”，进一步提升市场的地位，彰显我党发展社会主义市场经济的决心；“发挥经济体制改革牵引作用”，明确经济体制改革对整个改革和经济社会发展的重要作用；“推进国家治理体系和治理能力现代化”，就是要借鉴发达国家经验，追赶世界先进水平，实现由垂直式的“管理”到扁平化的“治理”的转变，形成政府、社会、公民齐抓共管的强大合力等。强化创新意识，要把握新要求：如全面深化改革的“六个紧紧围绕”，进一步解放思想、解放和发展社会生产力、解放和增强社会活力，加强顶层设计和摸着石头过河相结合、整体推进和重点突破相促进。强化创新意识，还要构建新体制：如构建开放型经济新体制、推进文化体制机制创新、推进社会事业改革创新、创新社会治理体制、创新行政管理方式、加强反腐败体制机制创新等。

八是安全意识。全会提出“设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全”，进一步强化了安全意识。随着中国国力迅速增长、对外开放不断扩大，我国国家安全方面的任务和挑战更加复杂多样，维护国家安全已经超越传统军事力量可以承担的范畴，经济安全、网络信息安全、恐怖主义等均需应对，而现实是，我国维护国家安全的力量分散在政府公安、外交以及军队等诸多职能部门当中，缺乏一个国家级别的安全统筹协调机构，迫切需要一个高层次的机构来协调和统一。设立国家安全委员会，正是顺应了这一时代诉求，充分彰显了统筹协调能力，便于在决策制定维护国家安全中长期顶层战略的同时，快速应对各类复杂事件，确保国家安全。

◆中国共产党思想史

毛泽东最难忘的几份调研材料

□倪德刚

材料真实决策才能正确。决定中国革命道路的正确选择，大多源于毛泽东亲自调研得来的材料。毛泽东说：“我过去做过湘潭、湘乡、衡山、醴陵、长沙、永新、宁冈七个有系统的调查，湖南那五个是大革命时代（一九二七年一月）做的，永新、宁冈两个是井冈山时代（一九二七年十一月）做的。湖南五个放在我的爱人杨开慧手里，她被杀了，这五个调查大概是损失了。永新、宁冈两个，一九二七年红军离开井冈山时放在山上的一个朋友手里，蒋桂会攻井冈山时也损失了。失掉别的任何东西，我不着急，失掉这些调查（特别是衡山、永新两个），使我时常念及，永久也不会忘记。”

这些材料不仅对毛泽东个人成就伟业重要，而且对于我们党干成大事业更重要。所以，在毛泽东诞辰 120 周年之际，考察一下这些丢失材料的来龙去脉是很有纪念意义的。

杨开慧与湖南五份调研材料

1925 年 2 月 6 日，毛泽东同杨开慧携毛岸英、毛岸青回韶山，在家乡搞了几个月的农村调研，写出了《中国社会各阶级的分析》。1927 年年初，毛泽东又到湖南农村花一个多月时间搞调研。对于这次调研原因和目的，毛泽东说：“我做了四个月的农民运动，得知了各阶级的一些情况，可是这种了解是异常肤浅的，一点不深刻。”“后来，中央分工我管理农民运动。我下了决心，走了一个月零两天，到了长沙、湘潭、湘乡、衡山、醴陵五县。”

毛泽东湖南五县调研是从 1927 年 1 月 4 日开始的，他是以国民党中央候补委员身份下乡考察农民运动。行前，国民党湖南省党部专门召开常务会议，决定派省党部监察委员戴述人陪同，并“通告各县党部，要求协助作好考察工作。”2 月 5 日，毛泽东历时 32 天的湖南五县考察结束，回到长沙。

1927 年 2 月 12 日，毛泽东由长沙到武昌。下旬，杨开慧带毛岸英、毛岸青和保姆陈玉英到达武昌，与毛泽东住在武昌都府堤 41 号。

在武昌期间是杨开慧帮助整理了毛泽东的调研材料。据《杨开慧传》介绍：当时杨开慧正怀孕在身，在照顾两个幼子的同时，把毛泽东带回来的调研材料进行分类、选择、综合，然后用毛笔工整地抄写在纸上。毛泽东根据杨开慧整理的材料，撰写了《湖南农民运动考察报告》，2 月 20 日两万多字的报告终于写完。3 月 5 日报告陆续公开发表。期间，毛泽东筹备秋收起义，8 月 31 日凌晨离开杨开慧，去安源发动秋收起义，从此成永别。

毛泽东所说的“湖南五县调研材料损失了”指的是：湖南五县调研的原始材料和经杨开慧整理过的材料。好在这些材料的精华体现在后来公开发表的《湖南农民运动考察报告》之中。杨开慧 1930 年 10 月被捕，同年 11 月 14 日被杀害。妻子被害了，调研材料自然也就没了下落。毛泽东得知杨开慧牺牲后，写下“开慧之死，百身莫赎。”

江西“两县”调研与井冈山根据地

秋收起义后，毛泽东上井冈山之前搞了一次江西永新县调研，上井冈山之后又搞了一次江西宁冈县调研。

“永新”调研与上井冈山。《毛泽东年谱》记载：10 月中旬，毛泽东在永新县水口村一带开展社会调查，了解罗霄山脉中段周围各县的敌情、阶级状况、土地占有情况、地理环境、物产资源等。通过调研，“放弃了准备退往湘南的想法，坚定了在罗霄山脉中段建立革命根据地的主张。”

毛泽东做任何事情，从来不打无把握之仗。搞了“永新”调研，毛泽东心里有了底，他下决心上井冈山搞革命。“永新”调研不久，10 月 23 日秋收起义部队被打散，“毛泽东率团部与特务连撤退，一直跑到井冈山南麓，收集失散人员 40 多人。毛泽东率领这一部分队伍向井冈山转移。”10 月 24 日，上井冈山前，毛泽东向部队作动员讲话，明确提出：“上井冈山要建立根据地，要求大家一定要和山上的群众及王佐部队搞好关系，做好群众工作。为此，宣布工农革命军三项纪律：行动听指挥，不拿群众一个红薯，打土豪要归公。当晚，率部队上山到达大井，受王佐及其部队的欢迎。”

这就是说，毛泽东上井冈山的准确日期是 1927 年 10 月 24 日晚。由此，中国革命走上了新道路。可以这么讲，没有“永新”调研，毛泽东就不会上井冈山建立根据地；没有井冈山根据地，就没有 1928 年 4 月 24 日“朱毛”会师，没有“朱毛”会师，就没有中国革命的最终胜利。

“宁冈”调研与建立井冈山根据地。“宁冈”调研是毛泽东上井冈山之后，首次进行的深入调查。对于这次调研《毛泽东年谱》只是简要记载：1927 年 11 月“对宁冈县作详细调查，写下宁冈调查。”从《年谱》对毛泽东宁冈调研后的活动记载和有关文献来看，这次调研对于中国革命的成败至关重要。上了井冈山之后，面对艰苦的自然环境和敌人的多次围剿，人们必然要提出，红色政权能否存在下去，红旗到底能打多久等问题。1928 年 10 月 5 日毛泽东写出了《中国的红色政权为什么能够存在？》，系统阐明了红色政权能够存在的可能性和必然性。同年 11 月 25 日毛泽东又写了《井冈山的斗争》，进一步论述武装割据等问题。1929 年 12 月写了《关于纠正党内的错误思想》，批评了党内八种错误观念。1930 年 1 月毛泽东写了《星星之火，可以燎原》直接得出了中国革命必胜的结论。1930 年 5 月毛泽东在《反对本本主义》中，明确提出：没有调查，就没有发言权。

“永新”调研，使毛泽东下决心上井冈山；“宁冈”调研，使毛泽东下决心建立井冈山根据地。这两次调研对毛泽东选择中国革命正确道路起了决定性的作用。

至于毛泽东说，江西两个调研材料放在山里的“一位朋友”手里，这个朋友到底是谁，既没有史料记载，毛泽东 1931 年以后也没有再提及。

“衡山和永新”调研的特殊意义

“失掉别的任何东西，我不着急，失掉这些调查（特别是衡山、永新两个），使我时常念及，永久也不会忘记。”毛泽东为什么单独强调，“衡山和永新”两个调研材料呢？“衡山”调研，是湖南五县调研之一。“永新”调研是江西两县调研之一。因为这两个原始材料丢失了，只能根据《毛泽东年谱》和相关文献分析一下这两次调研的特殊意义。

“衡山”调研与中国农民革命。毛泽东反对走马观花式调研，他历来主张下马观花、驻足观花，抓典型调研。“衡山”调研是典型的“解剖麻雀”。从《毛泽东年谱》记载来看，“衡山”调研与湖南其他四县调研相比，调研时间最长、调研的内容最丰富和最细致，收获也最大。“衡山”调研用了 8 天时间。一共调研了三乡，在衡山县城召开了四次座谈会。

“在衡山县城期间，还两次视察县农民运动讲习所，同学员座谈；视察县总工会、女界联合会和城郊农村，了解衡山工、农、青、妇、商等各界情况。他把考察到的情况和各种数据进行分类、统计、分析，当他从统计表中看出贫农在农会中占百分之九十时，很高兴。”毛泽东衡山调研的结论是：“衡山县乡农民协会职员，赤贫阶层占百分之五十，次贫阶层占百分之四十，穷苦知识分子占百分之十。这个贫农领导，是非常需要的。没有贫农，便没有革命。若否认他们，便是否认革命。若打击他们，便是打击革命。”毛泽东的结论，为农村包围城市革命道路的形成奠定了坚实基础。

“永新”调研与中国革命道路。毛泽东的中国革命正确道路不是一下就找到的。秋收起义的真实目的是攻打长沙，夺取大城市，走俄国十月革命的道路，这是当时中央的命令，毛泽东不得不执行。起义后，毛泽东率领部队打了几座县城，连连失败。1927 年 9 月 19 日起义部队到达浏阳文家市，当晚，毛泽东在一所学校主持召开前敌委员会议，讨论起义部队进攻方向问题。会议经过激烈争论，否定了师长余洒度等坚持的“取浏阳直攻长沙”的意见，“在总指挥卢德铭等支持下通过了毛泽东关于放弃进攻长沙的主张，决定转向敌人统治力量薄弱的农村、山区，寻求落脚点，以保存实力，再图发展。这是从进攻大城市转向农村进军的新起点。”这就是党史上著名的“文家市转折”。

既然决定到敌人力量薄弱的农村、山区，寻求落脚点，那么，具体到哪个山头落脚？井冈山总面积 4000 平方公里，毛泽东当时心里根本没底。“永新”调研同样是典型的“解剖麻雀”。毛泽东 1927 年 10 中旬若不详细搞清永清县周围各县的敌情、阶级状况、土地占有情况、地理环境、物产资源等。他决不会冒险上井冈山。他若不事先搞清袁文才、王佐的底细，他也不会贸然上井冈山。“永新”调研是决定中国革命道路抉择的关键摸底。

“衡山”调研，毛泽东得出了中国革命必须发动农民的结论。“永新”调研，毛泽东得出了农村包围城市的结论。这两次典型调研，毛泽东当然不会忘记。

考察毛泽东湖南五县和江西两县调研丢失的七份材料，追忆毛泽东与七次调研相关的几篇精典篇章，目的是：共产党人要永远继承和发扬毛泽东深入群众调研的不怕苦精神。