

中国共产党探索社会治理现代化的百年历程

——以注意力资源配置为视角

◎余敏江^a,李粤昊^b

同济大学 a.政治与国际关系学院; b.社会治理与政治发展研究中心,上海 200092

摘要: 作为国家治理的重要组成部分,社会治理是中国共产党在长期的实践探索中形成的伟大创新。注意力资源作为一种特殊的稀缺资源,代表着决策主体对特定领域的关注程度,其实质是权力主体对议题偏好的组织化过程。以注意力资源配置为视角,可将中国共产党百年社会治理大致划分为党政同构的组织化社会治理、党社合作的参与型社会治理、党领共治的共享型社会治理等三个阶段。每个阶段的社会治理目标、举措和步骤,既有继承,又有发展。中国共产党百年社会治理的经验逻辑在于:通过预期引领机制、适应性调节机制、经验传承与接续机制的共同作用,社会治理现代化不仅冲破了旧有体制和制度的束缚,而且得到了可供迂回和调整的弹性空间。

关键词: 中国共产党; 社会治理现代化; 百年历程; 注意力资源配置

中图分类号: D25 文献标志码: A 文章编号: 1000-8594(2021)05-0012-08

DOI:10.16354/j.cnki.23-1013/d.2021.05.002

作为国家治理的重要组成部分,社会治理是中国共产党在长期的实践探索中形成的伟大创新。理论与实践证明,党和国家创造“两大奇迹”的密码就是成功进行了以社会变革为主体内容的全域改革。中国共产党成立以来,中国特色社会主义治理道路与党领导的社会主义革命、建设和改革在不同历史阶段同步。在这期间,中国社会治理经历了以苏为鉴、自主探索、稳步推进、全面深化改革等一系列演进历程。

政治注意力被视为“权力的第二张面孔”^{[1][2]}。在中国,政治注意力成为社会政策议程设置以及相关政策规划、执行、反馈评估的核心。政治注意力是基于领导特质、社会情境、组织规则等要素而生成的,决策者对于管理、政策、价值等方面的关注与偏好,反映出政治系统的基本态度并成为探索诸多社会政策议题和社会治理行为的基础。政治注意力的持续性代表着决策者对特定社会公共事务的关注,而政治注意力的稀缺性则意味着决策者不可能同时关注所有公共事务。因此,政治注意力中的权力、文化、法制、信息、符号等资源的配置对社会治理变迁有着至关重要的影响,然而,在政治学与公共管理领域,以政治注意力为切入点研究中国社会治理百年

变迁的相关研究尚不多见。实际上,以政治注意力资源配置为视角,对社会治理复杂的制度变迁过程、特征及其内在逻辑给予深入、系统的分析,不仅能够很好地体现其中的中国元素和中国特色,而且对于改进中国特色社会主义治理具有一定的启示意义。

一、注意力资源配置:理解中国社会治理变迁的政治环境

“注意力”最初出现在心理学领域,是指“生命个体内受特定信息影响的起作用的过程或者因素”^[3]。从心理学视角研究注意力理论侧重于选择机制与行为之间的联系。随后,注意力理论逐步应用到管理学领域。赫伯特·西蒙将注意力定义为“管理主体有选择性地重视某些数据而忽略其他部分的过程”^[4],并一针见血地指出,“真正稀缺的因素不是信息而是注意力”^[5]。詹姆斯·G·马奇在《决策是如何产生的》一书中将注意力等同于决策,认为“注意力理论或搜寻理论(theories of attention or search)主要研究如何配置稀缺的注意力”^[6]。随着注意力理论在管理学领域不断发展,布莱恩·琼斯对注意力进行了关注并将其引入政策科学研究领域,提出了“由关注力驱使的政策选择模型”^[7]。琼斯与鲍

收稿日期:2021-08-04

基金项目:国家社会科学基金项目“环境精细化治理的双重逻辑与推进路径研究”(17BZZ007)阶段性成果

作者简介:余敏江(1977—),男,江西九江人,教授,博士研究生导师,从事社会治理与政治发展研究;李粤昊(1994—),男,陕西汉中人,助理研究员,从事社会政策与社会治理研究。

姆加特纳基于数十年经验研究,将信息、信息加工与政府决策处理进行有机整合,使注意力研究深入到政府内部运作机制中^[8]。奥卡西奥也指出“决策者最终做出的决定内容高度依赖于注意力的配置情况。”^[9]

在中国的政治体制之中,政治领导层的注意力表达将直接影响着政策过程,“领导重视”成为中国社会治理创新与政策议程推动的核心动力之一。为领导所重视的事务往往成为党政工作的“当务之急”,吸引到大量的政治与行政资源。在权力高度集中于核心决策层的政体中,注意力表达的实质是权力主体对议题偏好的组织化过程。权力主体通过注意力表达和传导,使得自身注意力为实际的治理主体所感知,并强化或改变治理主体的注意力配置。注意力的表达大多能够在特定时期的政策文献中得到体现,党颁布的各类会议决议、调查报告、档案资料和党的主要领导人的讲话和文字性材料,是理解注意力表达的重要文献,领导人对社会公共事务的注意力表达频次是测量其政治认知的良好样本。

注意力的吸纳则是下级政府争取上级政府注意力的自下而上的过程。在这一过程中,上级政府会主动采取激励和约束机制,如奖惩机制、晋升机制、督察与问责机制等,引导着下级政府注意力的投向和行为发生变化,使注意力成功转化为执行力。在中国,下级政府通常通过财政投入、会议频率、调研视察次数等,来捕获上级政府的注意力,也可能使用权力或者强制力以及利益绑架等手段来制造热点,通过网络流量与点击量的增加来推动关于某一问题的注意力的快速形成或转换。

在中国社会治理所处的政治环境中,党的注意力资源配置具有一定的倾向性,它反映了决策系统的政策偏好或政策意志,传递出关于社会治理创新导向的政策信号。同时,社会治理本身具备塑造注意力资源配置的能力,社会治理的外部环境变化和权力—权利关系变革深刻地影响着注意力的变迁。社会治理与政治注意力的互嵌,深刻形塑了社会治理创新与政治发展之间的关系。

二、中国共产党百年社会治理的注意力资源配置及其变迁

中国共产党建党百年来,始终高度重视社会治理问题,特别是新中国成立70多年来,中国共产党

持续推进社会治理创新的探索与实践。当然这一创新和发展过程也是中国社会治理逐步实现现代化的过程。以注意力资源配置为视角,可将中国共产党百年社会治理大致划分为党政同构的组织化社会治理阶段(1921—1978年)、党社合作的参与型社会治理阶段(1978—2012年)、党领共治的共享型社会治理阶段(2012年至今)。每个阶段的社会治理目标、举措和步骤,既有继承,又有发展。

(一) 党政同构的组织化社会治理阶段: 1921—1978年

中国共产党自成立之始,就彰显了“组织起来”的行动特质。中共“二大”通过的《关于共产党的组织章程决议案》,明确了党的行动定位与行动方略:

(一) 党的一切运动都必须深入到广大的群众里去。(二) 党的内部必须有适应于革命的组织与训练。凡一个革命的党,若是缺少严密的集权的有纪律的组织与训练,那就只有革命的愿望便不能够有力量去做革命的运动。”^[10]“严密的集权的有纪律的组织与训练”在这里表征的是党高度“组织化”的存在形态,这一形态不仅在大会通过的党的章程中得到确认,而且在中央苏区、陕甘宁边区的社会治理实践中也充分体现出来。

中央苏区,即中央革命根据地,是第二次国内革命战争时期全国苏维埃运动的中心,是党中央的所在地。中央苏区主要由以瑞金为中心的赣南、闽西两块根据地组成,其存在时间自1930年10月中共明确提出设立“中央苏区”开始,至1934年10月红军第五次反“围剿”失败继而长征为止。中央苏区社会治理的历史性展开,与诸多群团组织的成立有着直接关系。《苏区党团组织与工作条例》明确规定,在苏区,从中央到区的苏维埃、工会、农会、互济会、反帝拥苏同盟以及在其他群众团体中工作的党员,都必须组建党团^[11]。苏区群团组织既在苏维埃政权与个体民众之间搭建了沟通的桥梁,也为中共政治动员、社会治理和社会革命等目标的实现创造了条件,还在某种程度上填补了废除士绅和宗族制度后所遗留的权力真空,因而是新的政治制度的创制和社会治理的有益探索。据1932年5月《江西苏区中共省委工作总结》记载:万泰、公略、兴国、宁都四县民众加入群团组织的平均数占总人口的70.7%,其中,万泰最高,达94.4%,而作为社团组织之一的贫农团,其人员数则占苏区总人口的

22.6%^[12]。

延安时期实际上面临与中央苏区类似的内部社会生态,以及比中央苏区更为复杂的外部政治环境,匪患、烟毒、难民灾民、妇女权利等社会问题更为凸显。为解决这些问题,陕甘宁边区采取群众路线的工作方法开展社会治理的各项工作。边区干部很早就明白“人民中蕴藏着无限力量。我们不是怕没有力量,而是怕没有方法去动员这些力量”^[13]的深刻道理。比如,在农村禁烟过程中,边区政府广泛发动群众,通过走群众路线推动禁烟工作的开展,农村召开村民大会、烟民座谈会等对群众进行思想教育,使群众认识到烟毒的危害,并教育群众劝说家人戒烟,发动群众监督吸食烟毒懒汉参加生产,给予他们各方面的鼓励与帮助^[14]。再比如,在锄奸行动中,边区政府制定《陕甘宁边区抗日自卫军组织条例》《锄奸委员会组织条例》等,要求在群众中成立边区民众锄奸委员会,宣传匪寇危害,提高群众政治警觉性,发动边区男女老少共同参与锄奸行动,开展配合边区自卫军和保安队打探匪情、设立农村防匪岗哨等多样化的锄奸活动。

中华人民共和国成立时,中国共产党接手的是一个满目疮痍的国家。“社会及组织机制支离破碎,公共秩序混乱,道德水准衰败,经过战争蹂躏的经济承受着高通货膨胀、高失业率的沉重压力。中国在经济上的赤贫和军事上的极度落后,给领导人富强国家的目标造成了巨大的障碍”^[15]。面对在社会治理方面的诸多困难,毛泽东总结中央苏区时期、陕甘宁边区时期、抗日战争和抗美援朝战争时期的成功经验,认识到克服困难的关键在于把人民群众“组织起来”。毛泽东认为,组织起来的好处:一是有利于提高生产率,恢复和发展国民经济,加速完成工业化;二是有利于控制和管理,迅速传达落实党和政府的意图,完成党和政府下达的任务,最终建立一个革命化的新社会。正如毛泽东在1953年9月12日总结抗美援朝战争胜利的伟大意义时指出的“帝国主义者应当懂得:现在中国人民组织起来了,是惹不得的。如果惹翻了,是不好办的。”^[16]

基于这样的理念,在毛泽东的领导下,从城市到农村,一个高度组织化的社会逐步建立起来。在城市,所有的企事业单位工作人员都被纳入一种被称作“单位”的组织当中。“单位组织在供给人们生产岗位的同时,也供给基本的生活保障”^[17]。由于单位掌

握着个人的基本生活条件,大到个人的政治态度、工作积极性,小到子女生育、夫妻关系、业余活动,都是在单位(实际上也就是国家)的直接控制之下。在农村,党和政府组织农民的方式主要是建立各种互助合作组织。从互助组、初级社到高级社,农村一步步走上了社会主义集体化道路。1958年建立的人民公社,进一步发展成为政社合一的组织形式,既是经济组织,也是政权组织,成为国家政权在农村的延伸。“从区级到乡级再到大队一级,用了10年左右的时间。1954年第一次全国农村党的基层工作会议前,全国22万个乡中,已有17万个建立了党的基层组织。1956年中共八大明确提出在农村乡以下建立党的基层组织。到了60年代初,生产大队一级普遍建立了党支部,大队党支部成为村政的核心组织和决定性力量,党的权威被贯彻到农村社会的每一个角落”^[18]。毛泽东在《读社会主义政治经济学批注和谈话》中指出“合作社的规模小,土地不能统一使用,要修大中型水库,得利的在下游,受害的要淹掉一部分土地的在上游。明明应当建设这样的水库,但是因为这些利害关系,无法进行建设……成立大社,组织公社以后,这些问题都解决了。”^[19]

通过艰苦努力,新政权落实了将人民群众“组织起来”的政治注意力资源配置,“组织起来”所释放出的政治导向和组织动员能量,贯穿于社会治理的各个方面和环节,显示出社会治理的巨大成效。如何动员群众参与社会治理工作呢?毛泽东提出要让人民群众自觉自愿地参与社会治理工作,不能强迫命令。毛泽东很早就意识到“凡是需要群众参加的工作,如果没有群众的自觉和自愿,就会流于徒有形式而失败。”^[20]在一轮轮的组织强化中,政治上层运用注意力的分配以宣示或强化政治目标,通过“组织化”增强对政治下层主体的理念与行为的有效引导和控制,进而确保央地之间形成政治合力,国家能力和对社会的控制程度都持续增强。最终,党完全接管国家权力,党与政府“同构化”,党规党章基本替代国家法律法规,成为具有强制力的社会行动准则。

(二)党社合作的参与型社会治理阶段:1978—2012年

“文化大革命”结束后,面对国内经济凋敝、社会满目疮痍的现状,党内主张改革的第一线领导人普遍有提高百姓生活水平、“向老百姓还债”的心态^[21]。在这种情境下,政治注意力开始从政治转向

经济。邓小平作出“经济工作是当前最大的政治,经济问题是压倒一切的政治问题。不只是当前,恐怕今后长期的工作重点都要放在经济工作上面”^[22]¹⁹⁴的指示。党内迅速达成将工作重心转移到经济建设的共识。为了调动人民参与经济建设的积极性,党对权力进行了总体性下放,社会治理结构发生重大转向。

确立经济建设的核心目标后,政治注意力资源配置也发生了根本性的变化。它不再是单向的,而是在上下互动中达成的,政治注意力的表达和吸纳体现出社会参与性。在邓小平时代,“党政分开”成为政治体制改革的重心。邓小平就“党政分开”问题,接连作出“党要管党内纪律的问题,法律范围的问题应该由国家和政府管”“改革的内容,首先是党政要分开,解决党如何善于领导的问题,这是关键,要放在第一位”“党委不要设经济管理部门,那些部门的工作应该由政府去管”^[23]等一系列指示。

长期以来,受计划经济影响,社会管理形成了“政府办社会”的“大政府”格局,所以各级政府官员很自然地将社会管理理解为自上而下的控制。邓小平意识到,如果不率先解决领导干部思想观念上的僵化问题,中国的社会管理变革就无从谈起。“思想一僵化,条条、框框就多起来了”“思想一僵化,随风倒的现象就多起来了”“思想一僵化,不从实际出发的本本主义也就严重起来了”^[22]¹⁴²。在“党政分开”改革的宏观背景下,社会管理改革的总体特征是政府从全能管控型向有限参与型转变。邓小平在总结中华人民共和国成立后我们在社会管理方面的经验教训时认为,社会管理不是搞压制,更不是搞“一言堂”。他尖锐地指出“群众提些意见应该允许,即使有个别心怀不满的人,想利用民主闹一点事,也没有什么可怕。要处理得当,要相信绝大多数群众有判断是非的能力。一个革命政党,就怕听不到人民的声音,最可怕的是鸦雀无声。”^[22]¹⁴⁴⁻¹⁴⁵邓小平十分重视人民群众在社会管理活动中的地位和作用,突出强调民主管理对社会管理的重要性,指出必须采取一切有效措施来保障广大人民群众利益“真正享有通过各种有效形式管理国家,特别是管理基层地方政权和各项事业企业的权力,享有各项公民权利。”^[22]³²²党的十三大明确了权力下放的“总原则”,即“凡是适宜于下面办的事情,都应由下面决定和执行”^[24]。在邓小平的倡导下,1980年1月,《城市居

民委员会组织条例》重新公布。1983年,在农村公社设立探索政府与社会之间职能区分的试点,并在实践成效的基础上逐渐推广到市场领域、社会领域等更多元化领域;推动实行政企分开、政资分开、政事分开、政社分开等,促成了包含行业协会、商业同盟、学术团体等在内的非政府组织的蓬勃发展。1987年11月,《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》颁布,中国城乡社会逐渐脱离有人身依附关系的组织化管理模式,开始走上自我管理、自我服务、自我监督的道路。

随着市场经济发展,政府进一步向社会放权的重要性和紧迫性日益凸显。江泽民继承和发展了邓小平关于政府向社会松绑放权的思想。在党的十四大报告中,江泽民指出,要想社会建设有更大的成效,不仅需要党和政府的领导,更需要社会组织 and 人民群众的参与,因此要“加强基层民主建设,切实发挥职工代表大会、居民委员会和村民委员会的作用”^[25]²⁵。随着国有企业改革和私营经济的崛起,集生产生活功能于一体的单位制逐步瓦解,江泽民进一步指出“原来由党政机关和企事业单位承担的社会服务、社会管理和社会保障功能逐渐分离出来,很多事情要靠街道、居委会来做。”^[26]不同的注意力生成情境代表着不同导向和目标,当情境与传播模式之间产生有效的匹配之后,其所生成的政治注意力将被有效输出,从而能够有效影响组织行为。以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体不仅看到了引导和培育社会力量参与社会管理的重要性,而且党和国家的政策文件也充分体现出社会力量参与社会管理的基础作用。1993年,在第八届全国人民代表大会第一次会议上,李鹏指出“开辟和疏通政府联系群众的渠道,重视群众来信来访,及时了解群众对政府工作的意见和要求,认真采纳群众的合理化建议。”^[25]¹⁶⁵1994年,邹家华在面向社会建设过程中的权利问题指出“鼓励和提倡社会事业社会办,要特别重视非政府组织和社区的作用,积极支持他们的活动,并在政策上予以扶持和引导。”^[27]政治家、政府部门等的政治注意力分配影响政策倡导进程并最终影响政策变迁。自20世纪90年代起,政府一方面完善城乡居民自治的相关法律法规;另一方面,持续为公益服务性质的社会组织提供财政支持^[28]。

中国加入WTO后,市场经济发展更为迅速,人民群众要求更高质量的放权,加快完善社会自治体

系的呼声高涨。胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上提出,应当“完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”^[29]。为吸引更多的社会力量参与社会管理,胡锦涛进一步指出:“坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。”^[30]此前,公民参与社会管理的相关法律法规已经有基本框架,因此继续改革的一个显著特点便是社会组织的规模扩大与功能完善^[31]。2006年,党中央《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》出台,首次清晰表述了“支持社会组织参与社会管理和公共服务”。至此,社会组织进入蓬勃发展期。社会组织是自发性组织,不同于国家官方组织在信息传达上的被动性,它们一般更为主动和积极地传播信息。社会组织的繁荣会增加注意力表达传播中的有效信息节点,加之其自身也是或大或小的信息集散中心,所以能提升党和国家注意力表达的有效性,增强国家对社会的掌控力^[32]。

邓小平、江泽民、胡锦涛等三位领导人推进社会治理建设的着力点略有不同,但下放政府权力、鼓励和引导人民群众参与社会治理的思想是一脉相承的,并在实践中不断加深。在这一时期,中国初步形成了较为完善的社会管理参与机制,为实现经济的“增长奇迹”创造了稳定的社会条件。

(三) 党领共治的共享型社会治理阶段: 2012年至今

政治注意力的演化往往受到注意力生成情境的影响。党的十八大以来,我国经济持续增长,物质层面的供给能力有了很大提升,但社会发展仍然存在不足,尤其是发展不平衡不充分等一些突出问题尚未得到解决。“我国经济发展的‘蛋糕’不断做大,但分配不公问题比较突出,收入差距、城乡区域公共服务水平差距较大。在共享改革发展成果上,无论是实际情况还是制度设计,都还有不完善的地方”^[33]。在社会诉求更加多元化多样化的历史背景下,“社会治理”也正式取代了“社会管理”,朝着“共建共治共享”的治理现代化目标迈进。党的十八届五中全会强调,“共享是中国特色社会主义的本质要求”^[34]。习近平总书记在党的十九大报告中进一步将社会治理理念确立为“打造共建共治共享的社会

治理格局”。党的十九届四中全会提出,“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,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[35]。具体而言,“党委领导”引领前进方向,“政府负责”提供高效服务,“民主协商”丰富“有事好商量”的独特优势,“社会协同”意在激发社会潜在活力,“公众参与”凝聚人民群众的最大公约数,“法治保障”充分发挥法律制度的规范作用,“科技支撑”突出前沿治理手段的技术特性,在求同存异的相互协调中形成良好的治理生态。换言之,任何一方“不尽其责”的缺席,都会导致社会治理体系的闭环出现漏洞与疏失,由此造成的“短板效应”会直接诱发“共享型”社会治理格局失衡失调的系统性风险危机。至此,党领共治的共享型社会治理正式形成,这既是对“人民对美好生活向往”的回应和制度化展示,也是全面提升人民群众获得感的具体体现,更是社会治理的行动准则与实践策略。

在社会治理实践中,以领导重视为核心的注意力表达、传达和竞争,有效地把属地责任和部门职能统合于领导意志及其贯彻执行。精准脱贫既是共享型社会治理最典型的注意力吸纳,蕴含丰富的“共享”理念,也是共享型社会治理的着力点。2013年11月,习近平在湘西考察时首次提出了“精准扶贫”的重要论述。此后,习近平在不同时段、多个场合发表了关于扶贫的重要论述,并坦言“扶贫始终是我工作的一个重要内容,我花的精力最多。”^[36]精准扶贫是一项承载了高度政治性的国家政策,中央政府将地方政府对精准脱贫的重视程度和行为能力作为奖惩晋升标准,并以此施加刚性约束,以提升注意力表达的持续性和响应性,使扶贫机制实现由主要依赖经济增长的“涓滴效应”,到更加注重“靶向性”、对目标人群直接加以扶贫干预的动态调整。到2020年年底,中国如期实现新时代脱贫攻坚目标,现行标准下9,899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决^[37]。

新时代不仅是一个政治术语,更是一个时间节点;不仅标定了新的历史方位,更标定了社会治理创新的特定技术背景——智慧时代。在新时代,复杂性事务和创新性事务更加需要领导注意力的持续表达。如何落实共享型的社会治理?智慧化转型是重

要路径。2020年,习近平总书记在浙江省考察时指出“进一步提升城市治理智慧化水平……是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路。”由于政治注意力运行的发起点来自政治体系上层,注意力传播过程呈现出高强度、高频次的特性,决策者的注意力打开自上而下的“政策之窗”。无论是教育、健康医疗、能源、环境保护、养老领域,以及城市的水、电、油、气、交通、公共服务等民生、民权事务,都能在现代信息技术支撑下公平、有序、便捷地运行,智慧化重塑了共享的新形态、新结构与新功能。

随着全面深化改革和共享型社会治理的有序推进,党在引领社会治理方向的同时,更加注重保障社会主体作为治理实施者的权力,通过理性沟通、平等协商方式解决公共事务,有效缓和了“权力—结构集中”与“社会—利益多元”之间的张力。由此,党领导下统分结合、常态化与动态化兼备的共享型社会治理框架开始形成并日臻成熟,大大促进了社会治理的区域协调、城乡协调、阶层协调和社群协调,社会迈入有效治理和良性运行。

三、中国共产党百年社会治理的经验逻辑

百年来,中国共产党着眼于革命、建设和改革不同阶段的发展实际,适时调整注意力分配,传递出增强或弱化的政策信号,促使各级政府及其职能部门改进政策安排,提升社会治理的适应性,推动形成了“注意力强化—社会治理变迁”的调控模式,卓有成效地走出了一条中国特色社会治理现代化之路,创造了极具借鉴意义的社会治理样本。

一是预期引领机制,其与中国政治体制所倡导的群众路线、政治协商制度以及各种基层民主制度相吻合,在了解人民群众困难、需求和期待的基础上,引导社会心态和达成改革共识。中国共产党成立100年来,始终把人民群众的利益诉求作为社会治理的出发点和落脚点,多渠道搜集和汇总民意,同时也最大限度地激发人民群众的积极性、主动性和创造性,推动社会的整体发展。在1921—1978年这一阶段,中国共产党更重视集体诉求,其回应是以集体单位为中介推动社会领域的民主化运动,客观上起到了建立和巩固新中国政权、保卫人民当家作主权利的作用。改革开放以后,中国共产党开始重视个体的利益诉求和期待,其回应以市场上的经济民主为中介推动社会领域的个体民主。党的十八大以

来,在社会利益结构日趋多样和社会流动性日益增加的时代背景下,中国共产党探索采取了党建引领社会治理的做法,以共享型社会治理有效化解社会力量发展中的秩序与活力兼容问题,切实有效地推进了新时代的社会民主运动。

二是适应性调节机制,其与中国现代化发展进程的“冲击—反应”模式和根植于中国文化基因的“内在发展冲动”紧密联系,由现实问题影响决策者注意力分配,使决策者主动从各种困难处境中寻找突破的可能性,进而驱动社会治理持续改革与创新。中国共产党有与时俱进的适应性和适应能力^[38],它也在进行相当有效的调整和改革^[39]。回顾党的百年社会治理历程,在每一个历史时期,由于主要矛盾、主要目标、历史任务等不同,社会治理的主要目标和方式方法也不一样。在共产党建立之初,主要矛盾是广大工农阶级与大地主、资产阶级和帝国主义之间的矛盾,社会治理的主要目标就是要动员和组织人民群众,因此毛泽东选择利用党的组织网络逐步渗透进社会,通过建立有效动员机制来重建政治秩序和社会秩序。中华人民共和国建立后,社会治理的主要问题是把广大人民群众组织起来,投入到社会主义建设中,为此党建立人民公社、“单位—街居”制度,实行党政同构的社会管控模式。改革开放后,快速摆脱贫困落后成为时代诉求,人民日益增长的物质文化生活需要同落后的社会生产之间的矛盾是主要矛盾,社会治理以恢复社会活力和社会秩序为主要目标。邓小平、江泽民、胡锦涛等国家领导人主张简政放权,放松对社会领域的管控,逐步扩大社会参与的规模与力度,释放社会活力并维持社会稳定,使中国在不到40年里发展成为中等收入国家。党的十八大以来,中国经济、政治体制改革的广度和深度都在不断拓展,逐渐进入改革攻坚阶段,主要矛盾开始演变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,以习近平同志为核心的党中央,打造党委领导和政府负责的多元社会主体共同参与、良性互动的社会治理新模式,不断提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,积极构建共建共治共享的社会治理新格局,这都标志着传统社会管理向适应新时代发展的现代社会治理转变。

三是经验传承和接续机制。前任领导人采用的社会治理模式和工具会对继任者产生影响。秉承

“不动摇”“不懈怠”“不折腾”的原则,为降低注意力大幅调整带来的成本增加,新的决策者更倾向于选择之前已经被证明有效的方案,呈现出“保持现状的偏见”,因此注意力选择具有一定的连续性。从毛泽东到习近平,党的领导核心注重经验传承,在“搭积木”式的推进中不断完善社会治理模式。比如,曾经备受毛泽东赞誉的枫桥经验,正是因其有效推进矛盾纠纷源头治理的实践,成为新时代社会治理现代化的典范^[40]。2013年,习近平在毛泽东批示推广“枫桥经验”50周年纪念之际明确指出“各级党委和政府要充分认识‘枫桥经验’的重大意义,发扬优良作风,适应时代要求,创新群众工作方法,善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题,把‘枫桥经验’坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。”^[41]再比如,中国共产党提出的“为人民服务”“人民利益至上”“立党为公执政为民”“以人为本”“共享发展”等思想,都是依据时代背景和发展任务对“以人民为中心”思想进行新的阐述,但在基本内涵上又都是一致的,是一脉相承的。

参考文献:

- [1] Baumgartner, F. R., Foucault, M., Francois, A. Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes [J]. Journal of European Public Policy, 2006, 13(2): 1086-1103.
- [2] Bachrach, P., Baratz, M. S., Two Faces of Power [J]. American Political Science Review, 1962, 56(4): 947-952.
- [3] Berlyne D. E. Attention - historical and Philosophical Roots of Perception - chapter 8 [J]. Historical & Philosophical Roots of Perception, 1974, 13(2): 124.
- [4] Simon H. A. Administrative behavior: A study of decision - making processes in administrative organization [M]. New York: Free Press, 1947.
- [5] H. A. Simon, Designing Organizations for an Information - rich world [C] // Computers, Communication, and the Public Interest, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971: 37-72.
- [6] [美]詹姆斯·G.马奇.决策是如何产生的[M].王元歌,章爱民,译.北京:机械工业出版社,2007:7.
- [7] [美]布赖恩·琼斯.再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策[M].李丹阳,译.北京:北京大学出版社,2010:58-59.
- [8] Bryan D. Jones, Frank R. Baumgartner. The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems [M]. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- [9] Ocasio W. Towards an Attention-Based View of the Firm [J]. Strategic Management Journal, 1997, 18(S1): 187-206.
- [10] 中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第1册[M].北京:中央文献出版社,2011:162.
- [11] 中共中央组织部.中国共产党组织史资料:第8卷·文献选编·上(1921.7—1949.9) [M].北京:中共党史出版社,2000:465-467.
- [12] 中央革命根据地史料选编:上册[M].南昌:江西人民出版社,1982:154-476.
- [13] 抗日战争时期陕甘宁边区财政经济史料摘编:第9编[M].西安:陕西人民出版社,1981:454.
- [14] 梁星亮,杨洪.中国共产党延安时期政治社会文化史论[M].北京:人民出版社,2011:231.
- [15] [美]费正清,麦克法夸尔.剑桥中华人民共和国史:1949~1965[M].上海:上海人民出版社,1990:57.
- [16] 毛泽东年谱(1949—1976):第2卷[M].北京:中央文献出版社,2013:163.
- [17] 林尚立.当代中国政治:基础与发展[M].北京:中国大百科全书出版社,2017:256.
- [18] 杨光斌.中国政府与政治导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003:198-199.
- [19] 毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话:清样本·下[M].北京:中华人民共和国史学会,1998:736.
- [20] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:1012.
- [21] 丁学良.辩论“中国模式” [M].北京:社会科学文献出版社,2011:227.
- [22] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [23] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:163,177.
- [24] 十三大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,1991:38.
- [25] 十四大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [26] 江泽民选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2006:21.
- [27] 十四大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2011:41.
- [28] 彭善民.财政扶持政策与社会组织发展[J].社会科学,2017,(2):72-79.
- [29] 胡锦涛文选:第2卷[M].北京:人民出版社,2016:293.
- [30] 十七大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2009:236.
- [31] Saich, Tony. Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China [J]. The China Quarterly, 2000, 161(5): 124-141.
- [32] Mattingly, D. The Art of Political Control in China [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- [33] 十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献

出版社 2016: 827.

[34]中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社 2015: 32.

[35]习近平.关于《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》的说明[N].人民日报 2019-11-06(04).

[36]习近平.携手消除贫困 促进共同发展[N].人民日报 2015-10-17(02).

[37]中华人民共和国国务院新闻办公室.人类减贫的中

国实践[N].人民日报 2021-04-07(09).

[38]杨光斌.政治变迁中的国家与制度北京[M].北京:中央编译出版社 2011: 234.

[39][美]沈大伟.中国共产党:收缩与调适[M].北京:中央编译出版社 2012: 11.

[40]王国勤.“枫桥经验”的话语实践与治理图景[J].江西师范大学学报:哲学社会科学版 2020(3): 27-38.

[41]杨明伟.“枫桥经验”:毛泽东、习近平跨世纪的共同关注[J].党史博览 2018(11): 4-12.

The Centennial History of the Communist Party of China Exploring the Modernization of Social Governance—From the Perspective of the Allocation of Attention Resources

YU Min-jiang^a, LI Yue-hao^b

(a.School of Political Science and International Relations; b.Research Centre of Social Governance and Political Development, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: As an important part of national governance, social governance is a great innovation created by the Communist Party of China in its long-term practical exploration. As a special scarce resource, attention resource represents the degree of attention of decision makers to a specific area, which is in essence the process of organizing issue preferences of power subjects. From the perspective of attention resource allocation, the social governance of the Communist Party of China in the past century can be roughly divided into three stages: the organized social governance of party-government homogeneity, the participatory social governance of party-society cooperation, and the shared social governance of party-led governance. The goals, measures and steps of social governance at each stage are the inheritance and development of last stage. The empirical logic of the centenary development of the Communist Party of China in social governance lies in the fact that through the mechanisms of anticipatory guidance, adaptive adjustment, experience inheritance and continuation, the modernization of social governance has not only broken through the shackles of old systems and institutions, but also gained access to flexible space for detours and adjustments.

Keywords: The Communist Party of China; Modernization of Social Governance; A Century of History; Allocation of Attention Resources

(责任编辑:王华薇)



本刊作者

余敏江

1977年2月生，江西九江人，管理学博士，现任同济大学政治与国际关系学院教授、博士研究生导师、博士后合作导师，同济大学中外政治制度学科带头人，同济大学社会治理与政治发展研究中心主任，《中国软科学》《经济社会体制比较》等杂志论文匿名评审专家，中国社会治理50人论坛专家，上海交通大学中国城市治理研究院双聘研究员，新加坡国立大学访问学者。在《Resources, Conservation and Recycling》(Q1收录)《Applied Research in Quality of Life》(Q2收录)《人民日报》《政治学研究》《中国行政管理》《经济社会体制比较》等报刊发表学术论文80余篇，被《新华文摘》《中国社会科学文摘》全文转载7篇，被人大复印报刊资料《公共行政》《中国政治》《生态环境与保护》等转载26篇。出版《生态理性的生产与再生产：中国城市环境治理40年》《区域生态治理中中央与地方府际间协调研究》《政府管理的新视界：当代公共管理与宪政关系研究》等专著3部。主持国家社会科学基金“环境精细化治理的双重逻辑与推进路径研究”1项，其他国家级、省部级课题等多项。

近年来致力于环境政治与治理、社会治理研究，学术贡献主要集中在以下四个方面：

第一，较早提出“绿色民生”“环境精细化治理”“智慧环境治理”等概念，开辟了环境治理研究的新视域，并概括提炼了环境治理的发展逻辑，即“政府主导型环境治理→多元协同型环境治理→环境精细化治理→智慧环境治理”。较早提出并系统论证了“绿色民生”这一重要概念，在《“绿色民生”观的政治哲学解读》（《新华文摘》2014年第24期全文转载）一文中提出，绿色民生以人的基本权利为底线，注重客观数字与主观感受同步提高，注重可持续发展，并以“法律介入民生”“法律根据民生”为表达方式。对于推进绿色民生建设的路径，在《运用法治思维和法治方式推进绿色民生建设》（《中国社会科学文摘》2016年第12期全文转载）一文中提出，绿色民生建设的可持续发展及其相应的体制困境的突破，需要法治思维和法治方式的规制与导引。在此基础上，以政治叙事变迁和理论议题转换的关系考察为切入视角，从环境精细化治理研究的“理性—政治”逻辑入手，构建了一套比较完整的环境精细化治理的知识体系和可操作的行动方案。在分析精细化治理的必要性、制度供给和推进路径之上，深刻论证了保持经济发展与生态保护、私人经济利益和环境公共利益之间的内在张力平衡的重要性，建构并充分探讨了智慧环境治理出场的必要性和可行性，在《智慧环境治理：一个理论分析框架》（《经济社会体制比较》2020年第3期）一文创造性地提出智慧环境治理的分析框架。

第二，从共时态和历时态双重向度，对中国城市环境治理进行了较为系统的研究。专著《生态理性的生产与再生产：中国城市环境治理40年》立足于生态理性视角探讨城市环境治理路径、立足于生态理性认知程度精准划分城市环境治理阶段、立足于本土实践提炼中国特色城市环境治理道路特质，并构建起了城市环境治理现代化的基本框架和“立体”图景。

第三，在环境政治学方面，对环境治理中的央地关系进行了系统深入的研究。专著《区域生态治理中中央与地方府际间协调研究》建立了“协调结构—协调行为—协调结果”的央地府际间协调分析框架，并将央地府际间协调分为利益协调、科层协调与信息协调，为研究环境治理提供了新的视角。

第四，创造性地提出了反应性社会治理、能动性政治等概念。通过认识论层面的“理论范式—客观经验”的互动交融，以及动态的“过程—事件”分析和静态的“结构—制度”分析，概括提炼了中国共产党百年社会治理的发展逻辑。