

中共二十大精神专题研究

中国之治：中国共产党社会治理思想主题

宋学勤¹, 卫玮岑²

(1.中国人民大学 中共党史党建学院,北京 100872;2.中国人民大学 马克思主义学院,北京 100872)

[摘要]“治理”是中国历史上的固有词汇,大体指管理国家政务的方式方法,并非为西方学术界所发明,中国学术界在理解与使用西方“治理”概念时需谨慎辨别其中的政治底色。理解“中国之治”,须从中国共产党自身特质和中国的现实国情出发,扎根中国本土实践和原生概念,系统梳理中国共产党社会治理思想的演变与具体实践,从而理解实现“中国之治”的关键在于形成“中国之制”,核心是完善党的领导制度。“两个确立”作为新时代重大政治成果,镶嵌于国家治理体系与治理能力现代化的整体性制度安排之中,必将有力推动社会治理现代化进程。

[关键词]中国共产党;中国之治;社会治理;“两个确立”;中国式现代化

[基金项目]2021年度国家社会科学基金重大项目“中共党史学学科体系、学术体系、话语体系研究”(21&ZD039);中国人民大学马克思主义学院科研基金项目“历史决议与中共党史学学术体系建设”(581122504021)

[作者简介]宋学勤,中国人民大学中共党史党建学院党委书记、教授、博士生导师,教育部“长江学者”特聘教授,习近平新时代中国特色社会主义思想研究院研究员;卫玮岑,中国人民大学马克思主义学院在读博士生。

[中图分类号]D267 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2023)06-0013-09 [收稿日期]2023-05-04

近年来,“治理”成为中国哲学社会科学研究中的高频词和核心话语之一,社会治理渐成热点话题,学术界在阐发中国共产党社会治理思想上也取得了很大进展。但从历史整体视野出发,系统梳理中国共产党社会治理思想的研究成果还比较少见。本文尝试从中国共产党自身特质和中国现实国情出发,扎根中国本土实践和原生概念,梳理中国共产党社会治理思想的形成与演变。

一、思想根基：“治理”的知识谱系与中国共产党的治理实践

“治理”观念,在中国古已有之。在传统典籍中,“治”的本义是水的名称,后引申至政务管理;“理”本指攻玉的方法,后逐渐衍化为遵循规则秩序行事。战国晚期,“治理”作为一个整体词出现,泛指国家管理应依规进行。然而,不是所有统治都算“治理”,只有取得优异政绩才能被称为“治理”。^①因此,“治”含有与“乱”相对的“安定、太平”的意思,如汉代有文景之治,唐代有贞观之治。治世,通俗讲,就是盛世景象,就是好时代。中国历史上的国家治理形态大体可分为周制与秦制。周制是周天子凭借宗法分封制的共主权威聚集诸侯,但其随血缘疏远而失序。先秦诸子在制度层面的主张集中体现为国家能力建设,其中充斥着对不同治国路线的争执与辩驳。各家均有或显或隐的政治理想及以其为支撑的国家构建学说,虽然在部分言论中表现出了较大的差异性,但纷杂表征的背后是实质的统一:承认国家的决定作用成为诸子的基本共识。秦制以其高效的动员能力创制了大一统国家,中央集权制与“外儒内法、济之以道”的思想理念长期延续并成为治理传统,影响深远。

在西方学术界,直到1960年代前后,“治理”一词在出版物中仍是凤毛麟角。1980年代,随着发达

^①卜宪群:《中国古代“治理”探义》,《政治学研究》2018年第3期。

国家福利危机的出现、发展中国家的快速发展以及全球化浪潮的迅猛扩散,“治理”开始被世界银行等国际机构所重视,并逐渐衍化为符合新自由主义的管理、控制、统治某个事物或实体的某类方式,是一种削弱政府(国家)角色的公共管理。^① 治理并非是由某个人所提出的,也不是某个学科所特有的概念,而是一种“集体产物”。^② 与统治相比,治理被认为是一种内涵更为丰富的现象。^③ 然而,将英文的 governance 翻译为中文的“治理”,造成了学术界的庸俗化理解,即认为中国治理观念的产生晚于西方,是对西方政治理论的引介。受此影响,当前中国治理研究主要聚焦于“善治”“多元治理”“全球治理”“国家治理”。其中,前三者主要传播了西方话语体系,后者则无限扩大国家治理的外延,模糊其内涵,使其几乎成为包括各人文社会科学子学科研究对象的万金油。^④ 不同领域、不同学科在使用治理概念时,还会添加一些前缀,导致治理的指称含涉变得十分庞杂。^⑤

西方的“治理”概念有诸多前提假设。第一,构建并夸大了过去与现在的反差,仿佛从前存在一个无所不在、无所不能的超能政府。第二,假设一种零和博弈模型,要推行治理或善治就必须搞“小政府”,减少集权,否则就是低效治理。第三,倾向于贬低政府在社会建设中的积极作用和有为形象,将市场的优然地位建立在政府消极作用的基础之上,具有浓厚的新自由主义底色。但是,没有一个国家会甘于扮演弱者或守夜人。21世纪以来,无论信奉何种主义、施行何种政体,各国都在紧密推进国家能力建设,力图提高对整体社会的统合能力。有关治理实情的经验形态,在其产生之初,就与具体的文化传统、历史境况、政治环境等密不可分。

早期中国共产党人基本上是在政务管理层面使用“治理”一词的。李大钊从官民平等的角度指出:“官吏与公民,全为治理国家事务的人;人人都是治者,人人都非属隶,其间没有严若鸿沟的阶级。”^⑥ 在蔡和森看来,治理与管理的含义大体相同,他笔下的“治理中国”就是掌握国家政权、管理国家事务。^⑦ 瞿秋白对治理的理解与蔡和森基本一致,他指出:“孙中山的宪政时期,根本不承认政府应当是人民自己的,而认为政府是有能的人的,是有能的人替代人民治理国家。”^⑧ 早期中国共产党人着眼于宣介马列主义基本原理,而马列主义更强调如何通过革命夺取政权,对夺取政权后怎样治理则着墨较少。因此,早期中共领导人对治理一词的使用频次不高,对治理的理解也与传统观念差别不大。

1927—1949年间,中国共产党处于局部执政阶段,在广大苏区、根据地、解放区都有长期而多样的社会建设实践。迫于历史条件,这种实践基本上是服务于战争动员与阶级斗争,表现形态更为“革命化”。因此,既不能完全采用当代治理观去套用评析,认为当时根本没有任何社会治理,也不能将社会治理抽象化,剥离出社会治理的一些基本特点去和史实配对,全然不顾具体的历史情景和时代差异,以今度古,将当代观念无限推前,认为只要符合这些特点的就是社会治理。改革开放以前,中国基本上是政社不分,采取高度集中的社会统制。改革开放以后,中共中央领导人曾在不同场合使用“治理”一词,但主要还是强调整顿社会经济问题,对治理的表述界定较为零散。邓小平口中的“治理”几乎是管理的同义词,强调自上而下的管制:“中央定了措施,各地各部门就要坚决执行,不但要迅速,而且要很有力,

①王绍光:《治理研究:正本清源》,《开放时代》2018年第2期。

②戈丹:《何谓治理》,钟震宇译,北京:社会科学文献出版社,2010年,第19页。

③詹姆斯·N. 罗西瑙主编:《没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革》,张胜军等译,南昌:江西人民出版社,2001年,第5页。

④尚虎平:《“治理”的中国诉求及当前国内治理研究的困境》,《学术月刊》2019年第5期。

⑤如从方法上讲,有系统治理、依法治理、综合治理、源头治理、技术治理等;从范围来讲,有全球治理、国家治理、政府治理、社会治理、边疆治理等;从领域来讲,有区域治理、部门治理、行业治理、基层治理、单位治理等。此外,还有分权治理、网状治理、制衡治理等。依据治理的主体机制、工具手段、价值理念的不同,又可进一步作细分或重分。

⑥中国李大钊研究会编注:《李大钊全集》第4卷,北京:人民出版社,2013年,第143页。

⑦《蔡和森文集》(下),北京:人民出版社,2013年,第723页。

⑧《瞿秋白文集:政治理论编》第5卷,北京:人民出版社,2013年,第251页。

否则就治理不下来。”^①他还在不同场合使用“治理香港”“治理国家”“治理通货膨胀”的表述,也贯穿了这一思路。而江泽民指出,一定的阶级与政党通过掌握国家政权贯彻自己的路线、方针、政策,以“进行政治统治和社会治理”。^②在这里,社会与政治的界限泾渭分明。同改革开放前相比,中共在现代化建设中开始承认社会自主性,认为国家不能一味用运动化手段管理社会,而应向社会放权让利。

中共十四届三中全会提出,要“加强政府的社会管理职能”^③。中共十六大提出,要“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”,并指出要“改进社会管理,保持良好的社会秩序”,让“社会更加和谐”应成为更高水平小康社会的阶段目标。^④显然,社会管理已成为政府职能,其重要性日益凸显。中共十八大提出,要加强社会建设,加快推进社会体制改革,“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。^⑤社会管理体系建设成为社会体制改革的重要环节,涉及政党、政府、公众,初步具有了多元共治色彩。

中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对治理问题高度关注,四卷本《习近平谈治国理政》的出版发行充分彰显了对治理的重视。中共十八届三中全会提出的国家治理体系和治理能力现代化,强调要“创新社会治理体制”“提高社会治理水平”“改进社会治理方式”。^⑥从此,党内开始高频率大范围使用与“治理”相关的话语表述。管理侧重主体对客体、自上而下单向度的控制掌握,以管理思维为核心的制度设计缺乏对国家与社会协同共治能力的立体化、多角度分析研判,在处理社会问题上采取单一化管控路径,有民意表达渠道不畅、政策共识基础受限的风险。治理则更强调多元主体共建、共治、共享的协商合作关系,注重在多方互动中协调公共事务,以使其规范有序。共建主要是讲所有权问题,共享是收益权问题,共治则是参与权问题。^⑦“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”^⑧,实质上就是要重新调整国家与社会的关系,由此显现出执政理念的时代跃升和对社会规律的认识深化,突破了政治与社会、市场与计划、公共与私人等二分法的传统模式。“党的十一届三中全会是划时代的,开启了改革开放和社会主义现代化建设新时期。党的十八届三中全会也是划时代的,实现改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化的转变,开创了我国改革开放新局面。”^⑨

二、求索之路：中国式现代化视域下的社会治理跃升

中共十八届三中全会后,中国共产党社会治理思想伴随着社会转型进程而经历了新的转换。在2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,“创新社会治理体制”由“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”四项目标组成。^⑩至此,将公共安全纳入社会治理体系,可谓一个重大发展。在中共十九大报告中,“打造共建共治共享的社会治理格局”与“有效维护国家安全”“优先发展教育事业”“提高就业质量和人民收入水平”“加强社会保障体系建设”“坚决打赢脱贫攻坚战”“实施健康中国战略”统一于第八部分“提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理”之下。^⑪维护国家安全与共建、共治、共享的社会治理格局开始并

①《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年,第277页。

②《江泽民文选》第3卷,北京:人民出版社,2006年,第70页。

③《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,北京:人民出版社,1993年,第14页。

④《江泽民文选》第3卷,第549、558页。

⑤《胡锦涛文选》第3卷,北京:人民出版社,2016年,第640页。

⑥《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第49页。

⑦冯仕政、李春鹤:《新发展阶段与新社会治理》,《社会治理》2022年第1期。

⑧《习近平在参加上海代表团审议时强调 推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理》,《人民日报》2014年3月6日。

⑨《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,北京:人民出版社,2021年,第37页。

⑩《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,第49—51页。

⑪《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第35—39页。

列,但还均属于广义的民生保障与社会治理范畴。然而,问题在于,社会治理所包含的内容过于庞杂多元,内涵外延也有些模糊,几乎社会层面的一切问题都可纳入其中。

中共十九届四中全会提出,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的整体设计,明确了总体要求、整体目标、重点任务,构筑起制度建设的基本框架。其中的一个显著变化是将社会保障与社会治理分开,并将社会治理与国家安全合并,令国家安全上升到章节标题中。第八部分“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要”包括就业、教育、社会保障、健康四个部分;第九部分“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保持社会稳定、维护国家安全”包括人民内部矛盾、社会治安、公共安全、基层社会治理、国家安全。^①中共二十大报告更强调国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提,将“完善社会治理体系”与“健全国家安全体系”“增强维护国家安全能力”“提高公共安全治理水平”并列,统一于第十一部分“推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定”之下。其中有关国家安全的占据三条,社会治理从属于国家安全体系。第九部分“增进民生福祉,提高人民生活品质”包括分配、就业、社会保障、健康中国。^②其中彰显出如下两重关系的辨析需求。

第一,社会治理同国家安全的关系。从安全问题归属于社会治理,到国家安全同社会治理并列,最终到社会治理从属于国家安全,国家安全的重要性不断上升,其组成部分也在不断细化。“我们必须增强忧患意识,坚持底线思维,做到居安思危、未雨绸缪,准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验。”^③从国内看,全面深化改革日益走入深水区,机遇与挑战并存,体制机制面临深刻的变革重组,新冠肺炎疫情放缓后的众多矛盾亟待解决。从国际看,经济全球化受阻,突发性公共事件频发,重大国际政治、军事冲突凸显,情况不容乐观。

第二,社会治理同社会保障的关系。起初社会治理同教育、就业、健康等有关民生保障的内容合在一起,后来社会治理中民生部分被单列出去。因为社会保障更注重繁多的细节层面,如日常生活的就业收入、生育健康、住房养老等较为琐碎且覆盖范围大的普惠性、基础性、兜底性民生建设,需要更为专业化、智能化、多样化的治理手段和更加成熟的社会协同与公众参与,更多的是技术革新与上下沟通交流渠道的扩展。社会治理则强调社会矛盾、违法犯罪、群防群治、信访治安等影响社会大局和谐稳定的层面,涉及社会结构、社会心态,更需在贯彻总体国家安全观的前提下统筹掌控、统一协调,因此将其纳入国家安全。换句话说,社会保障更强调常态化社会治理,社会治理更侧重于风险治理、非常态治理。^④

对社会层面不同种类问题的统筹协调、科学分类、细化处理,体现了社会治理现代化的本质要求。中共十九大报告指出,中国特色社会主义进入新时代,中国社会主要矛盾已经转化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。^⑤社会主要矛盾的变化事关全局,是时代发展进入新阶段的重要标志。如将主要矛盾拆解开,会发现其中涉及两项内容:一是人民日益增长的美好生活需要,带有历史进步性和社会发展的正向意义;二是不平衡不充分的发展,直指中国区域、部门、行业多年来形成的积弊顽疾。将对社会治理与社会保障相互关系的重新调整与社会主要矛盾的变化相联系,社会保障侧重于完善人民对美好生活的需要,社会治理则强调解决不平衡不充分发展的问题,两者目标导向发生分流。

提升社会治理的关键在于现代化转型。从思想看,社会治理现代化需要审视现代化理论的生成逻辑

^①《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》,北京:人民出版社,2019年,第25—30页。

^②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》,北京:人民出版社,2022年,第46—49、52—54页。

^③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》,第26页。

^④龚维斌:《社会治理新论》,北京:人民出版社,2021年,第3页。

^⑤《习近平谈治国理政》第3卷,第9页。

辑。自现代化理论在 1980 年代受到中国学术界重视以来,确实在一段时期内推动了中国各主要社会科学门类的知识增量和学术创新。时至今日,反观以前中国学术界话语中的现代化概念,其带有鲜明的“拿来主义”色彩。现代化理论的最大特征是试图以西方发达国家为标杆,建立一套放之四海而皆准的普遍主义诠释架构,用来解释各国从传统至现代的衍化过程。其修辞采用“文明”与“野蛮”的二分模版,是非历史的、单调简化的推论方法,以学术理论之名表达意识形态态度。有学者指出,现代化理论是服务于美国国家利益的主流学者用来“忽悠”非西方国家的政治精英和学术精英的。^①中国学术界在现代化问题上的上述表现,主要还是由于近代以来中国发展水平与西方国家存在过于明显的“位差”,从而产生自我矮化、处处不如人的危机焦虑所致。经过 40 多年改革开放事业的推进,当差距被逐渐弥补时,国人所思所想也必然不同。“我国国家治理体系需要改进和完善,但怎么改、怎么完善,我们要有主张、有定力。”^②事物的差异性,或所谓的“具体问题具体分析”,本身就是一种普遍性。“我国今天的国家治理体系,是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”^③中共二十大正式宣示中国式现代化道路,既是对成功经验的总结,也是对未来目标的期许。

从实践看,社会治理现代化需要考虑超大型国家的现状。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,人口基数大是超大型国家的重要特征,也是治理现代化需要面对的突出难题。“我国十四亿多人口整体迈进现代化社会,规模超过现有发达国家人口的总和,艰巨性和复杂性前所未有,发展途径和推进方式也必然具有自己的特点。”^④庞大人口分布于广袤的大跨度地形气候区,造成差异极大的区域格局和多元共存的社会文化结构,任何发达国家同类型治理问题在中国都会被放大数倍从而更为复杂。“我国作为一个人口众多和超大市场规模的社会主义国家,在迈向现代化的历史进程中,必然要承受其他国家都不曾遇到的各种压力和严峻挑战。”^⑤在基建消费、市域治理、乡村扶贫等问题上,中国并没有可供参考的现实案例。如全面建成小康社会要完成 9899 万^⑥贫困人口的脱贫问题,在中国这是总人口的 1/14 左右,放到世界范围,则相当于一个中等规模国家全部人口实现整体脱贫,其治理难度空前提升,对动员、组织、整合等环节提了全方位的更高要求。截至 2021 年底,作为世界第一大执政党的中国共产党总人数已达 9671.2 万,基层党组织达到 493.6 万个^⑦,党员涉及并深入社会各主要领域、群体、层级。党组织与党员的教育管理、制度建设、结构优化均成为新时代政党治理难题。考虑到党领导一切的现实状况,中国共产党自身治理和社会治理日益紧密结合。中国共产党规划全局并持续加强基层治理的同时,也承担了更为沉重复杂的治理负荷和治理压力,这与投票时汇聚一团、选举后便脱离组织且入党、脱党均轻易的西方选举型政党截然不同。

对于中国社会治理,不能以现行通用治理标准和常规治理观念看待,空前的治理难度对治理水平提出了基于自身特点与发展阶段的新要求。中国仅用了几十年即走过了西方国家上百年甚至数百年的现代化历程,也需短期内妥善解决西方国家用数百年消化的社会转型难题。中国面对的历史困境和现实情况,都需要由拥有政治权威的政党力量来集中领导。目前,西方主流学术界对中国治理的分析常在“威权体制”理论范畴内展开,以西方“理想类型”为基准,界定或揭示中国各式各样的“偏差”“悖论”“乱象”,带有强烈的批判意识和价值指向。^⑧据此,那种误认为以“两个确立”为代表的党中央权威和集中统一领导同高效治理是不相融的观点,是没有深入当代中国社会内在逻辑的表现。

①李怀印:《浅议大国的现代化》,《开放时代》2023 年第 1 期。

②《习近平谈治国理政》第 1 卷,北京:外文出版社,2018 年,第 105 页。

③《习近平谈治国理政》第 1 卷,第 105 页。

④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》,第 22 页。

⑤《习近平谈治国理政》第 4 卷,北京:外文出版社,2022 年,第 175 页。

⑥习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,北京:人民出版社,2021 年,第 1 页。

⑦中共中央组织部:《中国共产党党内统计公报》,《人民日报》2022 年 6 月 30 日。

⑧周黎安:《国家治理理论的自主性探索》,《公共管理与政策评论》2022 年第 6 期。

三、时代之势：以“两个确立”推进新时代社会治理

实现“中国之治”的关键在于形成“中国之制”，其核心是完善党的领导制度。“任何一个领导集体都要有一个核心，没有核心的领导是靠不住的。”^①中共十八大以来，党内总趋势是通过集中权力、重塑权威来提升治理效能，这也是党的领导全面嵌入社会，进行多样化社会治理的过程。2016年1月，在军队和中直机关工作会议上陆续出现“政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识”的表述。^②中共十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》均强调“核心意识”^③，全会高度评价“以习近平同志为核心的党中央”^④，习近平同志事实上的核心地位经过全会的组织程序确认。从“以习近平同志为总书记的党中央”到“以习近平同志为核心的党中央”，从单纯的职务名称变为政治权威性更强的“核心”称谓，突出了中央的凝聚力、向心力，代表了党内塑造权威的阶段成效。

中共十九大报告以“习近平新时代中国特色社会主义思想”代替之前的“习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略”。习近平新时代中国特色社会主义思想作为中国共产党的行动指南被写入新修订的党章，确立了其在党内的指导地位。中共十九大修订的党章提到，要坚决维护党中央权威和集中统一领导，关键在于“坚定维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导”^⑤。随后，《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出要以党章为根本依据，“不断增强拥护核心、跟随核心、捍卫核心的思想自觉政治自觉行动自觉”^⑥。通过一系列制度法规建设，习近平的党内核心地位和习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位基本确立，制度治党和思想建党得以紧密结合。“党的历史、新中国发展的历史都告诉我们：要治理好我们这个大党、治理好我们这个大国，保证党的团结和集中统一至关重要，维护党中央权威至关重要。”^⑦习近平坦言，“党中央的核心、全党的核心，对我来说就是责任”，“核心并不意味着无限权力、任性决策”。^⑧

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出：“党确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位，反映了全党全军全国各族人民共同心愿，对新时代党和国家事业发展、对推进中华民族伟大复兴历史进程具有决定性意义。”^⑨中共二十大上，与会代表认为“新时代新征程上把中国特色社会主义事业推向前进，最紧要的是深刻领悟‘两个确立’的决定性意义”^⑩。“两个确立”是中国共产党在新时代取得的重大政治成果，是推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的决定性因素。^⑪从一般性看，“两个确立”的实质问题是组织与思想理论。^⑫组织问题是治理体系现代化的一项基本制度构建，思想指引是提升治理能力的重要因素。

“两个确立”镶嵌于国家治理体系与治理能力现代化的整体性制度安排之中。国家治理体系与治

①《邓小平文选》第3卷，第310页。

②许其亮：《在纪念萧华同志诞辰100周年座谈会上的讲话》，《人民日报》2016年1月21日；《栗战书在中直机关党的工作会议上强调 牢固树立和自觉践行看齐意识 始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致》，《人民日报》2016年1月28日。

③《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，北京：人民出版社，2016年，第13页；《中国共产党党内监督条例》，北京：人民出版社，2016年，第3页。

④《中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报》，北京：人民出版社，2016年，第3页。

⑤《中国共产党章程》，北京：人民出版社，2017年，第10页。

⑥《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，北京：人民出版社，2019年，第8页。

⑦《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第188页。

⑧习近平：《论坚持党对一切工作的领导》，北京：中央文献出版社，2019年，第176页。

⑨《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，第26页。

⑩《中国共产党第二十次全国代表大会关于十九届中央委员会报告的决议》，《人民日报》2022年10月23日。

⑪《中共中央关于认真学习宣传贯彻党的二十大精神的决定》，《人民日报》2022年10月31日。

⑫曲青山：《从五个维度认识把握“两个确立”》，北京：人民出版社，2022年，第5页。

理能力是国家制度与制度执行力的集中表现,最关键的是要提高党的执政能力。新时代以来,伴随着中共在治国理政实践中对治理体系和治理能力现代化的改革目标愈发清晰以及各领域基础性制度体系的成熟定型,党集中权力、重塑权威的决心更加坚定,方法更为完善。“改革开放以来,我们党开始以全新的角度思考国家治理体系问题,强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^①从中共十八届三中全会对推进治理体系和治理能力现代化的初步酝酿,到中共十九届四中全会的全面布局,再到中共二十大号召以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,关于党的领导的话语表述经历了从单一政治核心到政治组织与思想引领兼顾的历程,逐步适应了社会治理现代化对于实施有效治理和提高制度执行力的现实要求。

“两个确立”,符合社会治理现代化面对的现实情况。每个国家的人必定依据他们承袭下来的境况、制度和价值观,以他们自己的方式对待现代化。^②从历史看,中国现代化历程表现为后发的被动现代化,既没有思想启蒙基础,也没有生产技术革新。帝制中国缺乏应对现代转型的组织架构,依靠纲常道德与伦理教化无法实现高效组织动员,民众只知道有家而不知有大(国)家,政治热情和国家认同感低,“没有团体,没有抵抗力,成一片散沙”^③。“中国人生息了四千多年,不知干什么去了?一点没有组织,一个有组织的社会看不见,一块有组织的地方看不见。”^④近代中国是在缺乏现代化初始条件且民族危机日趋加深的前提下开始现代化的,必定要借助有效的政治核心力量动员人民、汲取资源,进而构筑现代化基本框架,其中,政党领导尤为关键。中国共产党要在保持国家统一的同时,实现中华文明整体转型,势必积极推行赶超战略。因为中国现代化在时间上已经滞后,第二次世界大战后全球格局的激烈重组加速国家分化,一旦怠慢就有被开除“球籍”的风险。赶超战略要求实践举国体制,在客观上也造成治理格局中政党权力高度集中。

新时代党的社会治理变迁同“两个确立”有密切关联。“两个确立”在社会治理层面可以起到确立秩序、理顺关系、形成认同、激发活力的作用。“一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一。”^⑤其中,秩序最为关键,在有秩序的基础上还要有活力,否则秩序本身的合理性会受到质疑。“社会治理是一门科学,管得太死,一潭死水不行;管得太松,波涛汹涌也不行。”^⑥秩序与活力之间还有必要的中间环节,理顺各种关系,将无序整合为有序,将低能提升为高效,形成高度认同感,社会治理才能有坚实基础。治理中的多元共治,也是有主体和领导力量的,并不是所有参与者都拥有同样分量。全面落实 14 亿多人的美好生活期望并持续推动整个国家的现代转型,需要更强大有为的国家能力和高效权威的领导力量。

在当代中国,国家能力的提升只能依靠党的领导驱动,不能采取西方发达国家的三权分立与所谓的“民主宪政”。从治理视角下的原初社会形态与权力关系看,中国是大一统的整体社会,实行三权分立或“民主宪政”是要将统一的社会和建基于其上的上层建筑撕裂、隔断、分离,破坏整体的联系性、有机性,是一个由合而分的过程。西方社会由中世纪封建领主制衍化为市民社会的原子式个人,同样是实行三权分立或“民主宪政”,是将个人权力聚集结合而成为更大的共同体,最终形成联邦制或议会制国家,是由分而合的过程。西方分权制基于“国家—社会”二元对立和政治自由假设,政治授权建立在对委托人怀疑的基础上,认为权力的相互独立与彼此制约可以有效避免对社会空间的侵占,保障个人不受暴政凌辱。中国基于国家社会相互依存、彼此贯通及家国同构的总体主张,相信权力的集中统一是各群体政

①《习近平谈治国理政》第 1 卷,第 104 页。

②费正清:《伟大的中国革命》,刘尊棋译,北京:世界知识出版社,1999 年,第 10 页。

③《孙中山选集》(下),北京:人民出版社,2011 年,第 749 页。

④中共中央文献研究室、中共湖南省委《毛泽东早期文稿》编辑组编:《毛泽东早期文稿》(1912.6—1920.11),长沙:湖南出版社,1990 年,第 530 页。

⑤《习近平谈治国理政》第 4 卷,第 338 页。

⑥中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,北京:中央文献出版社,2020 年,第 84 页。

治活动良序演进和公共生活平稳开展的基石,政治授权建立在对执政党高度信任的基础上。这份信任来自中国共产党使中华民族站起来、富起来、强起来的历史伟业和为实现人民美好生活而提供的高效治理。

从权力运作方式看,集权与分权只是治理方式的不同,而非治理能力的优劣。集权中有分权因素,分权中也有集权成分,只是当分权或集权具有某些结构性特征时便超越了单纯工具理性含义,而具备制度构建的基本性质和运行逻辑。在最大限度集中调配资源、维护公共利益、应对地方冲突、实施国家竞争上,集权都具有显著优势。当然,权力不是为集中而集中。集中权力、树立权威对社会治理现代化提出更高要求,可以最大限度地减少制度成本和内部耗损,有利于理顺多方关系,破除属地化、行政化和利益壁垒,提高治理效能,全力实现国家安全与社会稳定。

中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央面对社会主要矛盾变化和“两个大局”的复杂形势,应时而变,将社会管理优化为社会治理。社会治理思想的形成和发展,离不开以习近平同志为核心的党中央的决策部署,这也是社会治理与“两个确立”中确立习近平同志党中央的核心、全党的核心地位的现实关联。“明确全面深化改革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”是习近平新时代中国特色社会主义思想“十个明确”中的重要环节,这是社会治理与“两个确立”中确立习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位的理论关联。“特别要强调的是,治理我们这样的大党大国,如果没有党中央权威和集中统一领导,如果没有全党全国思想统一、步调一致,什么事也办不成。”^①党的领导是制度优势的具体表现,中共要善于把制度优势转化为治理优势。

“两个确立”是将社会治理思想转变为实践的重要保障。中共十八大以来,中国全面建成小康社会,历史性地解决了绝对贫困问题,建成世界上规模最大的教育体系、社会保障体系、医疗卫生体系,自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系得到完善,共建、共治、共享的社会治理制度获得积极进展,社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平得到大幅度提升。取得这些成就的根本原因是坚持中国共产党的领导,这在党的第三个历史决议和中共二十大报告中均得到清晰的说明。党的领导是包括组织、思想等在内的全面领导。组织领导要求维护党中央权威和集中统一领导,就要维护习近平同志党中央的核心、全党的核心地位。思想领导需要坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位。全党更加团结有力,中共中央关于社会治理的顶层设计才能保质保量向基层循序渐进、逐级落实,基层的治理现状也能通过高效的组织渠道层层向上反映汇总,形成“善治”的正向循环。

“两个确立”在社会治理实践层面的优势主要有四个方面:一是集中性,能集中力量办大事、难事、急事,充分发挥新型举国体制优势;二是协调性,上级与下级、中央和地方具有较强协调能力,能将顶层设计与基层实践有效对接;三是全局性,党的领导有利于保持政策一致,规划长时段的整体目标;四是有效性,各级机关集中统一管理,有利于提高决策效率和执行成效。建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体需要党的集中统一领导。“我们这么大一个党、这么大一个国家,如果没有党中央定于一尊的权威,党中央决定了的事都不去照办,还是各说各的话、各做各的事,那就什么事情也办不成了。”^②当然,中央集中统一领导并非大事小事一把抓,而是充分发挥地方活力,增强地方治理能力,“把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方”^③。

社会治理现代化需要党的领导深度覆盖,从而把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。^④“基层治理是国家治理的基石”^⑤,也是社会治理的重要方面。有序

①习近平:《在二十届中央政治局第一次集体学习时的讲话》,《求是》2023年第2期。

②《习近平谈治国理政》第3卷,第166—167页。

③《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,北京:人民出版社,2018年,第33—34页。

④《习近平在参加上海代表团审议时强调 当好改革开放排头兵创新发展先行者 为构建开放型经济新体制探索新路》,《人民日报》2015年3月6日。

⑤《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,北京:人民出版社,2021年,第1页。

推进基层治理,需要完善包括中共基层党组织建设、领导体制等在内的党全面领导基层治理制度,加强基层政权治理能力建设。“城乡社区是社会治理的基本单元。”^①有序推进城乡社区治理,就要扩大城市新兴领域党建工作覆盖,推进商务楼宇、各类园区、商圈市场、网络媒体等的党建覆盖。社会治理现代化需要党的领导深入基层治理各方面,对党的组织动员力和思想引领力划定更高标准,要求不仅要有效,更要有温度。有效侧重回应民众关切,聚焦民情;有温度侧重照顾民众情感,顾及民心。两者结合,才能从根本上实现人民至上的庄严承诺。始终依靠中国共产党的群众路线和日益完善的治理手段,疏导和化解各类社会矛盾尤其是隐匿且突发难测的社会冲突、群体事件,实现柔性维稳,将矛盾化解在基层,而不上升至政体领域或国家层面,也是新时代“枫桥经验”的精髓所在。

总之,社会层面的治理实践深刻关系到人民群众对国家治理现代化成效的感知、获得与评价。新时代中国共产党社会治理已然证明,党中央集中统一领导同有效治理相结合,在理论上说得通,在实践中做得到。“中国之治”是国家治理体系与治理能力现代化的成熟形态,无疑会彰显中国特色社会主义的本质属性和中国历史现实的具体特征,为发展中国家实现现代化提供更多的治理经验。

Governance of China: The Theme of the CPC's Social Governance Ideology

SONG Xue-qin¹, WEI Wei-cen²

(1. *School of Communist Party History and Party Building,*
Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. *School of Marxism, Renmin University of China, Beijing 100872, China)*

Abstract: “Governance” is an inherent word in history of China, which generally refers to the ways and means of managing national government affairs. It is not a western concept, so Chinese academia should carefully distinguish its political background. Starting from the CPC's own characteristics and China's actual national conditions, we should take root in China's local practice and original concepts, systematically sort out the evolution and specific practice of the CPC's social governance ideas, and understand that the key to achieving “governance of China” is to form a “system of China”, and the core is to improve the CPC's leadership system. As a major political achievement in the new era, the “Two Establishes” is embedded in the overall institutional arrangement of the modernization of the national governance system and governance capacity, which will strongly promote the modernization of social governance.

Key Words: the CPC; governance of China; social governance; “Two Establishes”; Chinese modernization

[责任编辑:赵新潮]

^①《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》,北京:人民出版社,2017年,第1页。