

ISSN 2096-5729



中国人文社会科学核心期刊
全国高校社科优秀期刊
中国北方优秀期刊
河北省优秀期刊

治理现代化

ZHILI XIANDAIHUA YANJIU

研究

治理现代化研究

ZHILI XIANDAIHUA YANJIU

二〇二一年

第三期

第三十七卷

总第二七九期

2021

双月刊 第37卷
总第279期

3

《治理现代化研究》征稿启事

《治理现代化研究》是由中共河北省委党校主管主办的专业性学术期刊，以“国家治理体系和治理能力现代化”为主要研究内容，国内外公开发行。本刊的办刊宗旨是：坚持正确导向，活跃学术思想，积极围绕推进国家治理体系和治理能力现代化的目标，努力为治理现代化的理论创新与实践探索作出学术贡献。

现将各栏目征稿方向作简要介绍——

习近平新时代中国特色社会主义思想研究

本栏目旨在深入研究习近平新时代中国特色社会主义思想，科学把握其精神实质、丰富内涵、时代特征、鲜明品格，不断深化对习近平新时代中国特色社会主义思想的科学认知。

政党治理与党的建设

本栏目旨在深入研究政党治理与党的建设的重大理论和现实问题。要从理论与实际相结合角度研究相关问题，为政党治理与党的建设提供学理支撑。

经济治理与经济建设

本栏目旨在深入研究经济治理与经济建设的重大理论和现实问题。要围绕经济建设这个中心关注经济治理重大问题，突出问题导向，为经济治理与经济建设提供学理支撑。

政府治理与政治建设

本栏目旨在深入研究政府治理与政治建设的重大理论和现实问题。要从理论与实际相结合角度研究相关问题，为政府治理与政治建设提供学理支撑。

文化治理与文化建设

本栏目旨在深入研究文化治理与文化建设的重大理论和现实问题。要从理论与实际相结合角度研究相关问题，为推进文化治理能力现代化、促进中国特色社会主义文化建设提供学理支撑。

社会治理与社会建设

本栏目旨在深入研究社会治理与社会建设的重大理论和现实问题。要从理论与实际相结合角度研究相关问题，为社会治理与社会建设提供学理支撑。

环境治理与生态文明建设

本栏目旨在深入研究环境治理与生态文明建设的重大理论和现实问题。要从理论与实际相结合角度研究相关问题，为环境治理与生态文明建设提供学理支撑。

本刊不收取版面费并支付稿酬，诚邀广大专家、学者为本刊惠赐佳作！

投稿网址：<http://zlxd.cbpt.cnki.net>

本刊编辑部

治理现代化

ZHILI XIANDAIHUA YANJIU

研究

学术顾问 (按姓氏笔画排序)

王续添 公方彬 冯鹏志 刘海涛 孙久文
杨 阳 杨金海 张志明 郁建兴 郭建宁
黄群慧 韩庆祥 赖德胜

编辑委员会

主 任: 魏四海

副主任: 吴云廷 闻建波 赵印良 李胜茹(执行)
张月军 姚自忠 曹社英

委 员: (按姓氏笔画排序)

于亚博 王小玲 王秀华 王英杰 王俊杰
王晓霞 牛余庆 朱立新 朱艳秋 刘 娟
刘晓辉 祁刚利 孙英臣 牟永福 李凤瑞
李进英 李彦青 杨东广 杨福忠 时国轻
冷宣荣 庞立平 孟庆云 哈伯先 韩凤朝
程瑞山 穆瑞丽

主 编 时国轻

副 主 编 于亚博 朱艳秋

中共河北省委党校 主管主办

治理现代化研究 (双月刊)

目 录

习近平新时代中国特色社会主义思想研究

新时代党的纪律建设的行动逻辑

——习近平关于党的纪律建设的重要论述研究 方 莉, 吴 波(05)

习近平关于加强党的政治建设的理论探析

——基于《摆脱贫困》的研究 史为磊, 王欣媛(11)

庆祝中国共产党成立 100 周年

党的意识形态话语权建构的发展脉络与经验启示

——基于建党 100 周年的审视 杭姗姗, 李海青(18)

政党治理与党的建设

“微腐败”的生成机理和治理之道 王国绪(26)

经济治理与经济建设

“十四五”时期国家高新区高质量发展路径研究

——以河北省为例 刘 娟, 王晓霞(38)

2021年 第3期

2021年5月10日出版

第37卷 总第279期

政府治理与政治建设

- 国家治理视域下制度现代化的理念塑造 程波辉(48)
- 交易成本、共享经济与政府横向部门间信息共享 吕同舟(57)

文化治理与文化建设

- 新发展阶段实施文化产业数字化战略探究 师英杰, 刘 然(65)
- 河北太行山红色文化资源治理整合与旅游开发研究 ... 祁刚利, 李 鹏, 曹海霞(72)

社会治理与社会建设

- “五微共享、五联共治”:基层党建引领社会治理的实践探索
——以南京建邺区江心洲街道为例 向春玲, 吴 闫, 龙昊廷(79)

环境治理与生态文明建设

- 习近平生态环境保护建设系统思维观的内涵与路径解析
——基于全过程、全地域、全方位的视角 李艳庆, 张文霄(88)

英文编校:刘 博

美术编辑:李 聪

Governance Modernization Studies

No.3,2021, (Vol.37,General No.279)

Contents

The Practical Logic of Party Discipline Foundations in the New Era

— Xi Jinping's important discussion research on the Party's discipline foundations FANG Li, WU Bo (05)

On the Thought of Xi Jinping's Party's Political Foundations

— based on the study of *UP AND OUT OF POVERTY* SHI Wei-lei, WANG Xin-yuan (11)

The Construction of the Party's Ideological Discourse Power

— based on the 100th anniversary of the Party HANG Shan-shan, LI Hai-qing (18)

Formation Process and Elimination Methods of Hypo-corruption WANG Guo-xu (26)

Research on the High Quality Development Paths of National High-tech Zones in the 14th Five-Year Plan Period

— empirical research on Hebei Province LIU Juan, WANG Xiao-xia (38)

The Spiritual Reconstruction of Institutional Modernization under the Vision of State Governance

..... CHENG Bo-hui (48)

Transaction Cost, Sharing Economy and the Government Information Sharing between Lateral Departments

..... LV Tong-zhou (57)

Research on Implementing the Strategy Digitization of Cultural Industry in New Stage of Development

..... SHI Ying-jie, LIU Ran (65)

Research on the Integration of Red Cultural Resources and Tourism Development of Taihang Mountain

in Hebei Province QI Gang-li, LI Peng, CAO Hai-xia (72)

Five Micro Co-governance and Five Alliance Sharing: Exploring of Grass-roots Party Construction Leading

in Social Governance

— take Jiangxinzhou, Jianye District, Nanjing as an example XIANG Chun-ling, WU Yan, LONG Hao-ting (79)

Analysis of the Connotation and Path of Xi Jinping's Systematic Thinking of Ecological Environmental

Protection Construction

— based on the perspective of the whole process, whole regions and all-round ... LI Yan-qing, ZHANG Wen-xiao (88)

新时代党的纪律建设的行动逻辑

——习近平关于党的纪律建设的重要论述研究

方 莉¹, 吴 波²

(1. 江苏昆山市交通发展控股集团有限公司, 江苏 昆山 215300;

2. 中国社会科学院中国社会科学评价研究院, 北京 100732)

摘 要: 纪律严明是中国共产党的一大光荣传统和独特优势。如果梳理党的十八大以来全面从严治党实践特点的话, 纪律建设的强化无疑是一大亮点。习近平在强调纪律建设是全面从严治党治本之策的基础上, 阐明了把纪律和规矩挺在前面、以严明政治纪律为重点、健全党内法规体系和用好“四种形态”的行动逻辑。这一实践逻辑, 蕴含着鲜明的问题意识和正确的解决路径, 不仅是全面从严治党的内在重要构成, 也从理论上丰富了马克思主义政党学说。

关键词: 纪律; 全面从严治党; 政治纪律; 党内法规; 四种形态

中图分类号: D262.13

文献标识码: A

文章编号: 2096-5729(2021)03-0005-06

马克思主义政党铁的纪律性, 是区别于世界上其他政党的重要特征。在新的历史条件下, 中国共产党作为工人阶级的先锋队只有从严管好自己, 才能在国家和民族事业中发挥核心领导和模范带头作用。党的十八大以来, 基于党的纪律实际状况的深刻体察和问题意识, 以习近平同志为核心的党中央将纪律建设摆在了全面从严治党的位置, 深入思考和阐明了新时代党的纪律建设的行动逻辑, 有力地推动了全面从严治党的深入发展。

一、加强纪律建设是治本之策

党的十八大刚闭幕, 习近平就在《人民日报》发表了题为《认真学习党章, 严格遵守党章》的文章, 这可以视为在新的历史条件下加强纪律建设的先声。2013年1月22日, 习近平在十八届中央纪委二次全会上指出: “我们党有八千五百多万党员, 在一个幅员辽阔、人口众多的发展中大国执政, 如果不严明党的纪律, 党的

凝聚力和战斗力就会大大削弱。”“新的历史条件下, 我们党要团结带领人民全面建成小康社会, 基本实现现代化, 同样要靠铁的纪律保证。党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨, 就越要加强纪律建设, 越要维护党的团结统一, 确保全党统一意志、统一行动、步调一致前进。”^[1](P131)]这是党的十八大之后习近平第一次向全党明确释放出强化纪律建设的政治信号。这一重要论述, 不仅阐明了纪律建设在全面从严治党中的特殊地位和作用, 而且通过纪律建设与全面从严治党的这一联系, 提出了需要深入思考的一个至关重要的问题: 如果缺乏铁的纪律, 全面从严治党的成功是否可能?

习近平之所以强调严明党的纪律, 更主要来自对党内纪律松弛的深切体察。在他看来, 纪律松弛不仅是涉及党和国家能不能永葆生机活力的大问题, 更是关系党的生死存亡的大问题。问题的关键不在于无纪可守, 而在于有纪不守, 纪律在客观上成为“不带电的高压线”和“稻草人”。2013年8月31日, 习近平在辽

收稿日期: 2020-11-06

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于中国道路系列重要论述研究”(14ZDA003)阶段性成果

作者简介: 方莉, 江苏昆山市交通发展控股集团有限公司党委副书记、中国社会科学院大学政府管理学院硕士, 主要研究方向为党的建设; 吴波, 中国社会科学院中国社会科学评价研究院研究员, 博士, 主要研究方向为唯物史观与中国特色社会主义。

宁考察工作结束时指出：“对领导干部来说，守纪律本来是一个常识，但就是这个常识也被一些人淡忘了、丢弃了。这些年，在各级领导干部特别是高中级干部中，违反政治纪律、组织纪律、财经工作纪律、群众工作纪律的行为不是在减少，而是在增多，一些目无法纪、胆子比天大的典型案例发人深省。”^{[2](P80)}从党的十八大以来查处的严重违纪违法“活”的案例看，无论对于财经纪律和政治纪律还是对于生活纪律和组织纪律，有的领导干部都毫无戒惧之心。就此而言，有国外观察者在十八大之前作出“这个国家甚至已经不具有与列宁主义政党体系相联系的严密的组织和机械服从的外表了”^{[3](P332)}的判断，有重要的分析价值。

千里之堤，不防微杜渐，就会溃于蚁穴，更何况党内纪律松弛之情形已经发展到极其严重的程度。以习近平同志为核心的党中央越来越深刻地认识到，纪律松弛已经发展成为坚持和加强党的领导面临的主要挑战。只有强化党的纪律，才能将全面从严治党的引向深入。

加强纪律建设，是全面从严治党的治本之策。党内纪律松弛在多大程度上展开，就应在多大程度上加强纪律建设。党的十八大以来，习近平将纪律建设置于全面从严治党的框架之中，逐步深化对纪律的认识，不仅阐明了其作为当务之急的意义，也论述了其作为治本之策的价值。习近平指出，“我们这么大一个政党，靠什么来管好自己的队伍？靠什么来战胜风险挑战？除了正确理论和路线方针政策外，必须靠严明规范和纪律。我们提出那么多要求，要多管齐下、标本兼治来落实，光靠觉悟不够，必须有刚性约束、强制推动，这就是纪律。”^{[2](P136)}“纪律不严，从严治党就无从谈起。”^{[2](P178)}因此，十八大以来的全面从严治党可以用“严、紧、硬”来形容和概括。其中，“硬”具体表现为两个方面，一是强力反腐，二是强化纪律，两者相辅相成，表现为全面从严治党从一开始就是一个治标为主、标本兼治的过程，是对所谓“先治标、后治本”错误论调的驳斥。

加强纪律建设，是全面依法治国的内在环节。依规治党是依法治国的引领和保障，依法治国是依规治党的基础和依托，在坚持党的领导的基础上，实现依规治党和依法治国统筹推进、有机统一，构成中国特色社会主义法治道路的基本规定和实践逻辑。就治国与治

党的关系而言，治党毫无疑问处于优先的地位，只有党的建设好了，才能进一步增强治国理政的能力，也才能更有力地推进国家治理体系和治理能力现代化；就党规与国法的关系而言，党规也居于优先的地位。邓小平指出，“国要有国法，党要有党规党法，党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”^{[4](P147)}很显然，全面推进依法治国，加强党的纪律建设构成其中的基础性环节。

加强党的纪律建设，是完成执政使命的必然要求。毛泽东指出：“一个有纪律的，有马克思列宁主义的理论武装的，采取自我批评方法的，联系人民群众的党。一个由这样的党领导的军队。一个由这样的党领导的各革命阶级各革命派别的统一战线。这三件是我们战胜敌人的主要武器。”^{[5](P1484)}这一重要论述，内在包含着理想性和纪律性这两个马克思主义政党的本质特征。一般而言，理想性为里，纪律性为表，两者相互统一、有机联系，表里如一，构筑起马克思主义政党先进性和纯洁性的基础。一旦丧失了纪律性，理想性就会自然削弱，马克思主义政党的纯洁性就会大打折扣。没有一支富有纪律性和战斗性的领导力量，中国特色社会主义的坚持和发展就不仅会失去根本支撑，也可能迷失方向。

二、把纪律和规矩挺在前面

党的纪律从来都不是一个理论问题，主要反映为实践的问题。2016年1月12日，习近平在十八届中央纪委六次全会上指出：“全面从严治党，要把纪律和规矩挺在前面，坚持纪严于法、纪在法前，实现纪法分开。”^[6]这一重要论述，在明确纪律建设之于全面从严治党的特殊地位的同时，还具体规定了纪律建设的基本方针。

“规矩”一词，是党的十八大以来全面从严治党理论探索中的一个重要概念，折射出党自身存在的问题及其解决。2013年8月31日，习近平在辽宁考察工作结束时首次公开谈到规矩的问题。他指出，“党内必须加强懂规矩教育，把懂规矩、守规矩作为衡量一个干部是否合格的重要标准。”^{[2](P80)}很显然，在这次讲话中，习近平是把懂规矩和守纪律分开谈的。这至少意味着，在他的理论视野中，规矩和纪律并非同一概念，两

者之间有明显的区别。这一认识在2015年1月13日召开的十八届中央纪委五次全会上发生了变化。在这次会议上,习近平不仅把规矩阐述为成文的纪律和不成文的纪律的统一,而且将规矩上升到包括党的纪律和国家法律总体性概念的高度。在他看来,党的规矩是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范和规则。总的包括:其一,党章,这是全党必须遵循的总章程,也是总规矩;其二,党的纪律;其三,国家法律;其四,党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例。

可见,习近平视野中的“规矩”有两种不同的含义,一种是包括了党纪国法和传统以及惯例,另一种是不成文纪律的专门指向。当他把规矩和纪律联系在一起使用时,主要是基于后一种含义的理解。对于党的优良传统和工作惯例也是规矩的问题,习近平有专门的论述。在他看来,对我们这么一个大党而言,既要靠党章和纪律,还要靠党的优良传统和工作惯例。“这些规矩看着没有白纸黑字的规定,但都是一种传统、一种范式、一种要求。”^{[2](P250)}它们在历史中约定俗成,在实践中行之有效,全党应长期坚持并自觉遵循。

干部如果出问题的话,一般表现为对纪律红线的突破。把纪律和规矩挺在前面,是基于党员“破法”无不始于“破纪”的深刻反思和总结。问题主要在于,党内在相当长的一个时期形成了这么一种特殊的景观,就是干部只要不到违法的程度,大家都可以“包容”“宽容”,而且,即使违法行为已经发生,有的地方或部门主要领导仍然保持着做“好人”的心态和姿态。这不仅从一个侧面折射出有的地方或部门党内政治生态的畸形与扭曲,更为严重的是揭示了党内既得利益群体的发展程度。在习近平看来,“无数案例证明,党员‘破法’,无不始于‘破纪’。只有把纪律挺在前面,坚持纪严于法、纪在法前,才能克服‘违纪只是小节、违法才去处理’的不正常状况,用纪律管住全体党员。”^{[2](P372)}

纪法分开是纪严于法、纪在法前的前提。当下对纪法分开的重申,主要是强调纪律和法律之间有着严格的边界,针对的是两者之间无论在内容上还是在实践中都存在混杂的突出问题。从理论的视角看,把纪律和规矩挺在前面,意味着纪严于法、纪在法前,同时意味着与国家法律笼子相比,党纪笼子的标准更严,蕴含特殊性要求与一般性要求的统一。就一般性而言,

任何一个组织内部的规则都比国家法律严格,换言之,党规党纪对党员的要求要严于国家法律对普通公民的要求。党员如果能够严格执行党规党纪,就自然会模范遵守法律法规;就特殊性而言,党规党纪严于国家法律,不仅是由党的工人阶级先锋队性质决定的,也是由党的执政地位和历史使命决定的。作为一个肩负神圣使命的政治组织,党只有以更高的标准、更严的纪律要求和约束广大党员尤其是党的各级领导干部,才能永葆先进性和纯洁性,担当好党的执政使命。

标本兼治,是我们党在反腐败斗争中长期形成并始终坚持的战略方针。治标与治本的关系始终是一个基础性问题,伴随全面从严治党的全过程。就治标而言,主要起到惩治、震慑、遏制作用,突出的是“惩”的功能。在腐败存量比较大的条件下,只有先治标,遏制腐败蔓延势头,才能为治本赢得时间。就治本而言,对权力进行制约和监督,突出的是“防”的功能。随着全面从严治党的不断深入,形势和任务的发展倒逼党中央加大治本力度的步伐,进一步扎紧笼子,把纪律和规矩挺在前面,就是治本在全面从严治党中的现实展开。道理很简单,党员干部只要守住了纪律,就不至于滑向违法犯罪的深渊,就此而言,党中央强调把纪律和规矩挺在前面,不仅深化了对治标和治本关系的认识,也标志着从以治标为主向标本兼治的转变。

三、以严明政治纪律为重点

众所周知,任何一个现代政党在政治方向、政治立场、政治言论、政治行为等方面都有其特殊的规定和严格的要求。以严明政治纪律为重点,构成党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央加强纪律建设的显著特点。习近平指出:“严明党的纪律,首要的就是要严明党的政治纪律。党的纪律是多方面的,但政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律,遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的重要基础。”^{[1](P131)}“一个政党,不严明政治纪律,就会分崩离析。”^{[1](P133)}在十八届中央纪委六次全会上,他进一步指出:“政治问题,任何时候都是根本性的大问题。”^[6]可以说,在十八大以来每一次中央纪委全会上,都能听到习近平对政治纪律的特别强调。这一对政治纪律的特殊关注,既体现了政治纪律在党的纪律基本框架中的重要地位,更具有

鲜明的现实针对性。很显然,当习近平表达他对政治纪律的高度关注时,主要基于党的政治纪律遭受严重破坏的严峻现实。长期以来,在有的领导干部那里,权力与纪律之间呈现为反相关的关系,权力越大、地位越重要,往往越不拿党的政治纪律和规矩当回事,耐人寻味。

党内严重的经济腐败问题为广大普通党员和群众所深恶痛绝,消除这一毒瘤成为全面从严治党的主要内容有着广泛的民意基础。但是,在习近平看来,全面从严治党因为其与政治之间的深刻联系因而有着更为丰富的内涵和意旨。

首先,全面从严治党既要联系经济腐败的问题,也要联系政治的问题。改革开放和发展社会主义市场经济的条件,对党内生活带来不可低估的影响,在所引发的种种问题中,山头主义和圈子文化是集政治问题、经济问题和组织问题于一体的典型反映,具体表现为:“一是结成利益集团,妄图窃取党和国家权力;二是山头主义、宗派主义搞非法组织活动,破坏党的集中统一。”^{[7](P18)}经济腐败问题和政治问题虽然往往是交织在一起的,但必须作出严格区分。2014年10月23日,习近平在十八届四中全会第二次全体会议上指出:“政治纪律和政治规矩这根弦不能松,腐败问题是腐败问题,政治问题是政治问题,不能只讲腐败问题,不讲政治问题。干部在政治上出问题,对党的危害不亚于腐败问题,有的甚至比腐败问题更严重。”换言之,全面从严治党,不能只关注经济腐败的问题,回避政治问题,而是要在对经济腐败和政治问题作出严格区分的基础上,从政治高度切实重视和消除政治隐患。

其次,全面从严治党既要联系政治利益集团的清除,又要联系政治生态的恢复。改革开放条件下,中国共产党最大的忧虑莫过于内部形成既得利益集团,因为这个党深知,苏共下台的关键原因就在于此。2013年1月22日,习近平在十八届中央纪委二次全会上指出:“如果党的政治纪律成了摆设,就会形成‘破窗效应’,使党的章程、原则、制度、部署丧失严肃性和权威性,党就会沦为各取所需、自行其是的‘私人俱乐部’。”^{[2](P23-24)}2015年12月28日至29日,习近平在中央政治局“三严三实”专题民主生活会上进一步指出:“现在,我们不说‘阶级斗争’,但他们的問題也是社会

上的复杂情况在党内的反映。”^{[2](P342)}在他看来,除了工人阶级和最广大人民群众的利益,中国共产党没有自己特殊的利益。党内不能存在形形色色的政治利益集团,也不能存在党内同党外相互勾结、权钱交易的政治利益集团。全面从严治党,就是要防范和清除其对党内政治生活的影响,重建良好政治生态。

对于如何遵守党的政治纪律的问题,习近平先后多次提出要求。2013年1月22日,习近平在十八届中央纪委二次全会上指出,“遵守党的政治纪律,最核心的,就是坚持党的领导,坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求,同党中央保持高度一致,自觉维护中央权威。”为此,他提出了“五个决不允许”。2015年1月13日,在十八届中央纪委五次全会上,习近平提出了必须维护党中央权威,决不允许背离党中央要求另搞一套等“五个必须”。2016年1月12日,在十八届中央纪委六次全会上,习近平围绕政治纪律又进一步提出了“四个始终”。从“五个决不允许”到“四个始终”,核心在于坚持“两个维护”。这不仅是习近平发出的关于遵守政治纪律和政治规矩的倡导和要求,也是广大党员衡量和评价是否做到遵守政治纪律和政治规矩的标准和尺度。

四、健全党内法规体系

拥有一套完整系统的党内规则,是中国共产党一大政治优势。但是,与新时代党面临的形势和任务相比,党规党纪自身及其实践都存在一系列不容忽视的问题。具体而言,除了不学不守的问题外,党规党纪也暴露出自身的不足,具体表现在:第一,党纪与国法混同,这既表现为党规党纪套用“法言法语”,又表现为党内规则混同于国家法律。比如,党纪处分条例一共178条,其中有70多条同刑法等国家法律重复。第二,对党内存在的一些现实问题缺乏富有针对性的规范,尤其是对政治纪律和规矩等规定得不够细致和具体。第三,适用对象存在过窄的情形。比如,廉政准则所针对的只是县(处)级以上的党员领导干部,党纪处分条例涉及的主要违纪情形,也主要针对的是领导干部。党规党纪与现实之间的矛盾,也折射出党内突出问题的历史变迁。基于1980年党的十一届五中全会制定的《关于党内政治生活的若干准则》和2016年党的十

八届六中全会制定的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》的比较就会发现,不同的历史阶段,党内在政治上的突出问题存在明显的差异,由此也提出了完善党内法规体系的必要性和紧迫性。

把纪律和规矩挺在前面,根本前提就是进一步扎紧党规党纪的笼子,构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。除了上述党规党纪自身的问题外,健全党内法规体系还有通过立规修规,真正把党规党纪的权威性、严肃性确立起来的政治立意;与此同时,伴随全面从严治党不断深化,修订党规党纪的理论和实践基础越来越扎实。就如何健全完善党内法规体系的问题,习近平首先明确要求以党章为根本遵循。在他看来:“党章是党的根本大法,是全党必须遵循的总规矩。”^{[2](P1)}作为全党必须共同遵守的根本行为规范,党章之于立规修规具有母法的意义。在此基础上,习近平要求按照于法周延、于事有效的原则完善党内法规体系,正如2014年10月8日他在党的群众路线教育实践活动总结大会上所指出的:“制度不在多,而在于精,在于务实管用,突出针对性和指导性。如果空洞乏力,起不到应有的作用,再多的制度也会流于形式。牛栏关猫是不行的!要搞好配套衔接,做到彼此呼应。”^{[2](P172)}

从十八大到十九大,这期间我们党一共制定修订了90多部党内法规,针对性、规范性、协调性、完整性以及对质量的特别重视,既成为党的纪律建设的重要指针,又成为党的纪律建设成果的显著特点。比如,就规范性而言,修订后的《中国共产党纪律处分条例》将原来以破坏社会主义市场经济秩序等为主的十类违纪行为,整合规范为政治纪律、组织纪律、廉洁纪律、群众纪律、工作纪律和生活纪律等六类,无论是内容还是话语,都真正做到了对党的纪律的回归,既突出了党纪特色,又体现了全面从严治党的最新成果,适应了全面从严治党的最新要求。就完整性而言,既包含对原有党规的修订,又包含根据新的形势要求新的党规的制定。2016年6月《中国共产党问责条例》的问世,补齐了责任领域的“短板”,从而让“失责必问”不再停留于口头上。这些党内规则的出台,不仅标志着党内法规体系的不断完善,实现了纪律建设的与时俱进,也深化了我们党对依规治党的认识,有力地推进了全面从严治党的深入。

五、实践监督执纪的“四种形态”

把纪律和规矩挺在前面,就要用好监督执纪“四种形态”。“四种形态”是王岐山2015年9月在福建调研期间最先提出来的。他指出,“党内关系要正常化,批评和自我批评要经常开展,让咬耳扯袖、红脸出汗成为常态;党纪轻处分和组织处理要成为大多数;对严重违纪的重处分、作出重大职务调整应当是少数;而严重违纪涉嫌违法立案审查的只能是极极少数。”^[8]“四种形态”是全面从严治党的系统性举措,蕴含治标与治本的辩证统一。

“四种形态”一提出,社会意识领域就迅速出现了诸多有意或无意的误读,有必要加以澄清。其一,反腐拐点论。党的十八大以来,随着反腐败斗争的不断深入,“反腐拐点论”不时为人提起,其中包含有意的搅局和误导。有人说,实践“四种形态”,意味着反腐败就要减缓收兵。其实,运用“四种形态”所要努力的,是通过在法律底线之上设置多道防线,在从违纪走向违法的路上加以拦截,发挥止滑的功能。进一步而言,“四种形态”联系的已经不仅仅是反腐败斗争,而是全面从严治党的战略布局。其二,纪委主体论。“四种形态”前面的“监督执纪”四个字,让一些人认为仅仅是对纪委提出的要求。这也是一种严重的误读。“四种形态”是对各级党组织落实全面从严治党主体责任提出的明确要求。换言之,运用“四种形态”的主责和主体就在党委。如果各级党委真正做到切实发挥领导核心作用,注重平时和细微,使党员、干部时时处处感受到纪律的严格约束,腐败发生率不仅会大幅降低,党的面貌也会有明显改观。其三,弱化“关键少数”论。有人认为,“四种形态”的提出,意味着“关键少数”会被淡化或隐藏。这种观点实际上远离了辩证法。一方面,对烂掉根的树,必须毫不手软连根拔起,这一点必须毫不动摇,动摇了这一点,“四种形态”的现实意义就会严重削弱。另一方面,对歪树、病树,要尽可能正过来、治好病;对整片森林,则要经常维护,保持健康。这一点也必须毫不动摇,动摇了这一点,“四种形态”的长远意义就会完全丧失。

如前文所言,从纪律涣散的原因看,问题的根本和关键在于有纪不守。这一问题的解决已经发展到只能依靠外部强制力量倒逼的地步,也从一个侧面反映出党内问题的严重程度。2014年1月14日,习近平在十

十八届中央纪委三次全会上指出:“遵守党的纪律是无条件的,要说到做到,有纪必执,有违必查,而不能合意的就执行,不合意的就不执行,不能把纪律作为一个软约束或是束之高阁的一纸空文。”^[1](P764)]一步行动胜于十打纲领。只有不留“暗门”,不开“天窗”,强化制度的刚性,党内法规建设的实际意义才能体现出来。

实践好“四种形态”,应将惩治“极极少数”和扭住“常态”紧密结合起来。在当前全面从严治党形势依然严峻复杂的条件下,既要严肃惩治“极极少数”,又要面向大多数,在运用第一种形态上多下功夫。历史表明,从源头抓起虽然是难度最大的,却是成本最低的。只有实现党内政治生活正常化、严肃化,使党员干部远离底线,全面从严治党才能真正落到实处。谈话、批评是思想政治工作,对谈话主体有特别高的要求,既要有严肃性,更要有思想性,还要有艺术性,拿捏好分寸火候。问题的关键在于,谈话主体自身要过硬,否则,在谈话对象那里,对方如果是一个典型的两面人,谈话和批评从一开始就注定了失败的结果。

党的十八大以来全面从严治党的实践表明,纪律建设虽然是全面从严治党的治本之策,但必须与强力反腐和思想教育有机结合起来才能发挥出其最大的效

能。只要在实践中坚持这三个举措的辩证统一,全面从严治党就一定能不断深入,中国共产党作为中国特色社会主义事业领导核心的地位也就一定能够得到不断巩固和加强。

参考文献:

- [1] 中央中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [2] 中央中央文献研究室.习近平总书记重要讲话文章选编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [3] [美]李侃如.治理中国——从革命到改革[M].胡国成,赵梅,译.北京:中国社会科学出版社,2010.
- [4] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [5] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [6] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话(2016年1月12日)[N].人民日报,2016-05-03(2).
- [7] 本书编写组.党的十九大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2017.
- [8] 王岐山福建调研:全面从严治党 把握运用监督执纪“四种形态”[N].福建日报,2015-09-27(1).

The Practical Logic of Party Discipline Foundations in the New Era

— Xi Jinping's important discussion research on the Party's discipline foundations

FANG Li¹, WU Bo²

(1. Kunshan Transportation Development Holding Group Co. TD, Kunshan 215300, China;

2. Chinese Academy of Social Sciences Evaluations Studies, Beijing 100732, China)

Abstract: Strict discipline is a glorious tradition and unique advantage of the CPC. Combing through the characteristics of the practice of exercising full and strict governance over the Party since the 18th National Congress of the CPC, the strengthening of discipline foundations will undoubtedly be a highlight. On the basis of stressing that discipline is the key to exercise full and strict governance over the Party, Xi Jinping expounded the practical logic of giving priority to discipline and rules, focusing on strict political discipline, improving the system of intra-Party system of rules and regulations, and making good use of the “four forms”. This practical logic, which contains distinct problem consciousness and correct solution path, is not only the internal important composition of exercising full and strict governance over the Party, but also enriches the Marxist theory of political parties theoretically.

Key Words: discipline; exercising full and strict governance over the Party; political discipline; Party's rules and regulations; four forms

责任编辑:梁 坤

习近平关于加强党的政治建设的理论探析 ——基于《摆脱贫困》的研究

史为磊¹，王欣媛²

(1.中国社会科学院大学 马克思主义学院，北京 102488；

2.北京信息科技大学 马克思主义学院，北京 100192)

摘要：习近平在宁德地区工作期间大力推进闽东地区经济发展、脱贫致富，同时也十分重视抓党的政治建设，强调必须坚持马克思主义的指导地位，增强为人民服务的党性观念；加强党的政治领导，充分发挥党组织的核心作用；从严治党，清廉从政，把廉政建设引向深入；坚持走群众路线，练好密切联系群众这个基本功。习近平在宁德期间关于党的政治建设的理论思考，对于当前中国共产党加强党的政治建设具有十分重要的时代价值。

关键词：习近平；党的政治建设；《摆脱贫困》

中图分类号：D261

文献标识码：A

文章编号：2096-5729(2021)03-0011-07

早在任宁德地委书记期间，习近平就很重视抓党的政治建设，对如何加强党的政治建设这一重大问题进行了较为深入的理论思考，提出了许多富有创见的思想观点。这在他的第一部著作《摆脱贫困》中有鲜明的体现。《摆脱贫困》一书于1992年7月由福建人民出版社出版，汇集了习近平担任宁德地委书记期间的29篇讲话和文章，围绕怎样带领闽东百姓摆脱贫困这一主题，提出了“四下基层”“为官四要”“弱鸟先飞”“滴水穿石”等科学主张，深刻回答了推进闽东地区经济社会发展的重大理论和现实问题。通过对这些文稿进行深入研究，不难发现，习近平在推进闽东地区加快发展的过程中，十分重视抓党的建设特别是党的政治建设，他明确强调：要坚持马克思主义的指导地位，增强为人民服务的党性观念；加强党的政治领导，充分发挥党组织的核心作用；从严治党，清廉从政，把廉政建设引向深入；坚持走群众路线，练好密切联系群众这个基本功。

一、坚持马克思主义的指导地位， 增强为人民服务的党性观念

坚定党的政治信仰，必须坚持以党的科学理论为指导，坚持马克思主义立场、观点和方法，坚定党性立场，站稳人民立场。在推进闽东地区脱贫致富的工作中，习近平坚持以马克思主义为行动指南，严格要求党员干部加强为人民服务的党性观念。

(一)坚持以马克思主义理论为指导，掌握科学的世界观和方法论

“没有革命的理论，就不会有革命的运动。”^{[1](P311)}重视理论学习，坚持科学理论指导，是我们党一以贯之的优良传统。担任宁德地委书记期间，习近平高度重视加强理论学习，坚持用马克思主义科学理论来武装党员干部的头脑，不断提高党员干部的理论素养和政治水平。

收稿日期：2020-03-01

基金项目：2020年国家社会科学基金后期资助暨优秀博士学位论文项目“列宁党的政治建设思想研究”（批注号：20SKFB049）阶段性成果

作者简介：史为磊，中国社会科学院大学马克思主义学院讲师、博士、硕士生导师，中国社会科学院马克思主义研究院博士后，中国社会科学院大学教育部高校思想政治工作创新发展中心研究员，共青团中央中国特色社会主义体系研究中心研究员，主要研究方向为马克思主义政党建设思想；王欣媛，北京信息科技大学马克思主义学院讲师、硕士生导师，法学博士，主要研究方向为中国共产党的历史与经验。

要想成就伟大事业,就必须坚持科学理论的指导。习近平认为,时代呼唤着马克思主义,只有适应时代要求,坚持用马克思主义理论武装头脑,才能更好地推进党的伟大事业。1990年5月,习近平在《同心同德兴民兴邦》一文中对宁德地直机关领导干部寄予殷切期望,他强调,带领闽东地区的群众脱贫致富是一项宏伟大业,必须坚持以马克思主义的科学理论为指导。^{[2](P210)}党员干部肩负着领导经济社会发展的重任,必须不断提高理论水平,学习和掌握经济社会发展所需要的各种知识,尤其需要坚持理论与实践相统一,把理论高度和实践深度紧密结合起来。1990年3月,习近平在与地县办公室干部谈心时,对办公室秘书人员提出明确要求:“作为秘书人员,随时随地都要加强学习,学习马列主义、毛泽东思想,学习党的路线、方针、政策,学习时事。”^{[2](P53-54)}对于在脱贫致富第一线的党员干部,习近平提出了更加严格的要求,他明确强调贫困地区的党员干部必须加强理论学习,不仅要掌握马克思主义基本理论,学习贯彻党的各项方针和政策,而且还要学习科学文化知识和先进的经营管理经验,把握商品经济运行的基本规律。党员干部们只有不断加强科学理论武装,才能够更好地带领广大群众摆脱贫困,过上富裕的生活。^{[2](P164)}

树立马克思主义的科学世界观,掌握和运用马克思主义科学方法论。习近平认为,马克思主义是国际共产主义运动经验的升华和总结,是在社会主义伟大实践中形成的,是服务于社会主义伟大实践的科学理论。马克思主义是人们观察一切社会现象、解决一切社会问题的锐利、强大的思想武器。^{[2](P211)}任何一位党员、干部,不论职务高低,都必须自觉学习和把握马克思主义的科学理论,坚持用马克思主义这一强大的思想武器来指导自己的实际行动。为了更好地掌握这一思想武器,习近平对宁德地区的党员、干部提出明确要求:其一,加强对马克思主义经典著作的学习,反复研读马克思主义经典著作,逐字逐句地阅读原著,深刻领会经典原著蕴含的深刻道理;其二,学好哲学,“当前特别注意学习好马克思主义哲学”,要善于运用马克思主义方法论,善于处理在工作中遇到的错综复杂的矛盾和问题,确保在社会主义建设和改革实践中保持正确的政治方向;其三,在学习好马克思主义科学理论的同

时,还需要加强对经济、历史、文学、法律等各方面各领域的广博知识的学习,以便更好地适应这种全方位多层次的系统复杂的领导工作。^{[2](P211-212)}

(二)增强为人民服务的党性观念

习近平在宁德地区工作期间,十分重视政治立场问题,不仅要求领导干部始终坚持马克思主义立场,还要坚持党性和人民性的统一,不断增强为人民服务的党性观念。

党性包含着人民性的内涵,并集中表现为全心全意为人民服务。^{[2](P43)}坚持党性是每一位共产党人安身立命的根本。党员领导干部必须严守党性,不断增强全心全意为人民服务的党性观念和宗旨意识。1989年5月,习近平在宁德地区召开的新闻工作会议上就党性问题谈了自己的看法,他认为党性包含着人民性的深刻内涵,党要始终代表人民的利益,始终站稳人民立场,党的各项路线、方针和政策都应该是人民愿望和要求的充分体现,是人民的看法和主张的集中反映。^{[2](P83)}1990年3月,习近平在谈到领导者的修养问题时指出,“共产党的党性集中表现为全心全意为人民服务……党的性质决定了党的领导干部必须践行全心全意为人民服务的根本宗旨”。^{[2](P43)}因此,党员领导干部加强党性修养的首要的一条就是要树立党性观念,不断增强全心全意为人民服务的宗旨意识。^{[2](P43)}同年4月,习近平在谈到新形势下的信访工作时再次强调,领导干部要“牢固树立全心全意为人民服务的思想”“要把群众的冷暖安危放在心上”“把心贴近人民”“事事为人民打算”。^{[2](P62)}增强全心全意为人民服务的党性观念,不仅要从思想上牢固树立全心全意为人民服务的宗旨意识,还需要以实际行动深入基层、深入群众,为群众办好事,帮助群众解决困难。只有在深入基层、深入群众的实践中,才能更好地提高党性修养、增强党性观念,因为“深入基层、深入群众”本身就是全心全意为人民服务的一种最直接、最有效的科学办法。^{[2](P43)}

领导干部要造福于民,要甘于奉献,要不断增强公仆意识。1989年1月,在接受《安徽日报》记者采访时,习近平表明了对干部宗旨的看法并明确指出,领导干部要“为官一场,造福一方”,时刻牢记共产党人全心全意为人民服务的根本宗旨。因此,每一位领导干部都

要不断增强公仆意识,不断发扬奉献精神,摒弃那种“光图自己实惠”的功利主义倾向。^{[2](P79)}1990年3月,习近平在《从政杂谈》中结合自己的从政经历对领导干部提出明确要求,他指出领导干部要“树立正确的当官宗旨”,当官就是要做人民的公仆,就是要全心全意为人民服务,不断为人民群众创造幸福生活。^{[2](P37)}这里的“官”,是指中国共产党的“官”,与旧社会的官有着本质的区别。共产党的“官”“不论职务高低,都是人民公仆”^{[2](P62)},都要全心全意地为人民谋福祉、谋利益。因此,“当官,当共产党的‘官’,只有一个宗旨,就是造福于民”。^{[2](P37-38)}习近平对如何更好地造福于民作出了深刻论述,他指出,领导干部“造福于民,最重要的是做人民公仆,为民办实事”,要做到“大公无私”“为政公平”“还要与民相知心”,为民排忧解难,“使民安居乐业”。^{[2](P38)}习近平还强调,领导干部为人民造福,就必须讲奉献,讲担当,这就是为官之理。^{[2](P38)}中国共产党的“官”必须敢于负责,勇于担当,一切以党和国家事业发展需要为重,积极主动地为人民幸福、民族振兴、国家富强贡献自己的有生力量。^{[2](P39)}

二、加强党的政治领导, 充分发挥党组织的核心作用

在宁德地区工作的短短两年时间里,习近平下大气力抓党的建设,在党的思想建设、各级领导班子建设和基层党组织建设方面取得了一些成就,使得安定团结的政治局面得到了有效维护。在抓好党的建设的实践过程中,习近平非常重视加强党的政治领导,反复强调党是领导我们事业的核心力量。

(一)加强党的政治领导

党的政治领导,指的是党对国家和社会生活各个领域实行的全面的领导,其活动范围十分广泛,既包括从宏观上抓好路线、方针、政策等全局性的大事,又包括做好实现政治领导所必需的各种具体工作。因此,党的政治领导应是全面宏观领导与各种具体工作的有机统一。^{[3](P22)}

党的政治领导是通过抓好路线、方针、政策来体现的。在谈到贫困地区发展变化的最基本条件时,习近平指出,党的领导和人民群众是最根本的两条,党领导人民群众实现了翻身解放,只有在党的坚强领导下人

民群众才能真正摆脱贫困,进而走向共同富裕。^{[2](P205)}对于党的政治领导如何实现这一问题,习近平给出了明确的答案,他说:“党的领导是通过具体的路线、方针、政策来体现的。”^{[2](P13)}可见,习近平高度重视在实际工作中抓好党的路线、方针和政策的贯彻落实,强调党的政治领导在推进经济社会发展过程中的重要作用。

党的政治领导还要体现在为经济社会各个领域提出具体发展方针,加强对各个领域具体工作的领导。在宁德地区工作期间,习近平多次强调加强党对新闻工作、民族工作、农村工作、基层组织经济工作的领导。1989年5月,在宁德地区召开新闻工作会议时,习近平明确指出,要进一步加强党对新闻舆论工作的领导,尤其需要结合当前的经济社会发展形势来不断加强党的领导。^{[2](P80)}同年6月,习近平在谈到巩固和促进少数民族共同繁荣发展的问题时指出,“民族工作十分复杂,涉及面广,政策性强”“要加强对民族工作的领导”“各级党政领导要经常过问民族工作”。^{[2](P125)}在谈到如何建设好农村党组织的问题时,他指出,党对农村的坚强领导,是农村党组织的历史使命,是使贫困的乡村走向富裕道路的最重要的保证。^{[2](P159)}他还强调,农村实行的村民自治,必须是在党的坚强领导下的村民自治,村民自治离不开党组织的政治领导,两者不是对立的,而是紧密联系、不可分割的。^{[2](P162)}1990年4月,习近平在《扶贫要注意增强乡村两级集体经济实力》一文中强调,必须加强党对基层经济工作的领导,改善和强化农村经济组织,“要以县为单位,制定乡村两级集体经济实力发展规划。立足自己的优势,将发展目标、对策与措施具体化,并使之积极可行”。^{[2](P200-201)}

(二)建设好党支部,切实发挥党组织的核心作用

“党的领导是我们事业的核心力量。”^{[2](P20)}习近平认为,闽东人民摆脱贫困、走向富裕,离不开党的领导的核心作用。在推进闽东地区经济发展的过程中,必须不断加强农村党支部的建设,增强其组织力、凝聚力,充分发挥党在脱贫致富过程中的领导核心作用。改革开放过程中,贫困地区的乡村要努力走向富裕道路,更需要一种凝聚力,把千百万农民吸引到一起,汇聚起脱贫致富的磅礴力量。1990年1月,习近平在《加强脱贫第一线的核心力量——建设好农村党组织》一

文中指出,增强凝聚力,就必须坚持讲核心,必须维护农村党组织在脱贫致富第一线的核心地位,充分发挥其领导核心作用。〔2〕(P159-160)

“要想脱贫致富,必须有个好支部。”〔2〕(P161)习近平强调,只有将农村党支部建设好,才能更好地发挥农村党员的先锋模范作用,才能更好地调动广大群众的积极性,大力发展壮大农村经济,从而更好地带领广大群众摆脱贫困,走上实现共同富裕的道路。〔2〕(P159)在不断变革的时代背景下,人民群众对于加快经济发展、提高生活水平、实现共同富裕的需求日益增长。农村党组织必须带领广大农民群众加快地区经济发展,与贫困和落后作坚决斗争,朝着共同富裕的康庄大道迈进。习近平强调,带领农民群众脱贫致富,这是农村党组织各项工作中的中心任务,农村党组织各方面的建设都必须紧紧围绕这一中心任务来开展,同时,农村党组织需要不断加强自身建设,努力将自身锻造成坚强的领导核心。只有这样才能更好地带领农民群众摆脱贫困的状态,走向共同富裕。〔2〕(P161)

确保党组织真正站到“前台”,居于“第一线”。〔2〕(P161-162)要充分发挥党组织的领导核心作用,首先,必须使党员干部从思想深处认识到,共产党人必须顺应广大群众的意愿,反映广大群众的利益诉求,进而更好地组织群众、引导群众、服务群众。〔2〕(P161)其次,必须维护党组织的核心地位,充分保证其核心作用的发挥。习近平明确指出,“党组织的核心地位,是党组织发挥核心作用的前提”,在农村的各种组织中,党组织就像是“合唱团的总指挥”,“党支部是领导核心,这一格局只能坚持和完善,不能动摇或削弱”。〔2〕(P161)鉴于此,习近平进一步指出,我们要在农村社会主义建设过程中不断强化党组织的核心地位,不断加强农村第一线党组织的核心力量,使党组织真正站到“前台”,真正居于“第一线”。

三、从严治党,为政清廉, 把廉政建设引向深入

为政清廉,是从政者的高尚追求,更是党员干部党性修养的必然要求。中国共产党历来高度重视党风廉政建设和反腐败斗争,始终把从严治党作为党的建设的一贯主张和基本要求。习近平在担任宁德地委书记

期间,要求党员干部树立“终生廉洁、终生为民”的政治理想,他将“从严治党、为政清廉”视为事关改革开放成败的关键,大力推进“反腐败,讲廉政”,在宁德政坛掀起了铁腕治吏的清明政风,不断把廉政建设引向深入。

(一)从严治党、为政清廉事关改革开放的成败

习近平反复强调从严治党、为政清廉的重要性,并将从严治党和为政清廉联系在一起,视为事关改革开放成败的关键。1988年9月,习近平在闽东九县调研时强调,党员干部要牢固树立“终生廉洁、终生为民”的政治理想,坚持从严治党,始终做到为政清正廉洁,因为这是我们党的生命线,事关我国改革开放的成败。〔2〕(P9)他认为,中国共产党人之所以能够赢得民心,就是因为始终坚持清正廉洁、克己奉公,始终坚持践行全心全意为人民服务的根本宗旨。〔2〕(P26)1988年7月初至8月初,习近平到闽东一上任就开始进行下基层调研活动。在对闽东九县的走访和调研过程中,他深入思考和研究了闽东这只“弱鸟”如何先飞的问题。他指出,闽东地区长期处于贫穷落后的状态,要想实现“弱鸟先飞”,就必须从思想意识上“先飞”,就必须具备“飞洋过海的艺术”,同时,党员干部必须树立“终生廉洁、终生为民”的鸿鹄之志,没有这样的远大志向,就谈不上飞得持久、“扶摇直上”。〔2〕(P9)1990年3月,习近平在谈到领导干部如何干好工作时指出,为官之德在于清正廉洁,为官一场要为后人留下一世清名,要坚持以清正廉洁为行为准则,要注意“慎独”,要以德服人,在艰苦奋斗、廉洁奉公上成为榜样。〔2〕(P39)始终做到“终生廉洁、终生为民”,只有这样才能真正获得人民群众的拥护和支持。

从严治吏,确保党员干部始终做到清正廉洁。习近平反复强调,领导干部必须严以用权,严以律己,决不能利用权力来谋取一己私利。1989年,习近平在接受记者采访时曾告诫宁德地区领导干部要严格按照“四个要求”办事:第一,“苟非吾之所有,虽一毫而莫取”。〔2〕(P74)这一条是对党员干部提出的最基本的、最起码的要求。党员干部即使身处钱山钱海,也要时刻守住本心,不忘初心,洁身自好。第二,“鱼和熊掌不可兼得”“不要既想当官,又想发财,要当干部就不要想发财”。〔2〕(P74)这一条毫无疑问是党员干部必须遵守的从政准则。第三,“寸心不昧,万法皆明”。这一条要求领

导干部清清白白做人,干干净净做事,办事情讲公道,不因私情私利而损害群众利益。每一位党员干部都必须明确,贪污受贿、鱼肉百姓等不良行为,不仅是党纪国法所不容的,也是人民群众所不齿的。第四,“为官一任,造福一方”。^{[2](P75)}这是党员干部践行全心全意为人民服务根本宗旨的鲜明体现。党员干部要讲奉献,要造福于民,在面对各种利益诱惑时,不能有贪图实惠、奢靡享乐的错误思想,更不能为了一己私利而损害群众的利益。

正风肃纪,确保党员干部“既要廉政,又要勤政”。习近平明确提出了从严治党的根本之策:“从严治党,最根本的是要通过肃正风气、恢复和发扬党的优良作风取得人民群众的信赖和拥护。”^{[2](P18)}同时,习近平对广大党员干部提出了“既要廉政,又要勤政”的从政要求,他认为廉政是根本,勤政是表现,领导干部既要对党负责、对党忠诚,又要对人民负责、为人民谋利益。只有以实际行动做到“勤”和“廉”的有机统一,我们党才能够赢得人民群众的支持和拥护。习近平坚持廉政和勤政的辩证统一,并明确指出领导干部仅仅做到了廉政还不够,还必须做到勤政,要做出一番政绩,为改变当地的面貌而不懈努力,进而有效地推动当地经济社会的发展,大力提高群众的生活水平。^{[2](P79)}

(二)反腐败,讲廉政,不断把廉政建设引向深入

1990年2月,习近平在《廉政建设是共产党人的历史使命》中深刻分析了党的建设的现状和问题,清醒地认识到,“党内一小部分的腐败问题确实已经到了难以容忍,不惩治不足以平民愤的地步”^{[2](P26)}。在当时的闽东地区,有些人以权捞钱,贪污受贿;有些人占用计划内物资,甚至侵占教育、扶贫和救灾物资等,集中体现在干部违纪违法占地建房、以权谋私承包工程、贪污受贿等方面。针对这些引起民愤的严峻问题,习近平明确指出,中国共产党在推进社会主义改革的进程中,决不能容忍腐败现象的滋生和蔓延。这场伟大的改革,既要推动经济社会发展,带领人民脱贫致富,又要努力建设廉洁政府,营造风清气正的政治生态。

“反腐败,讲廉政——我们别无选择。”^{[2](P27)}习近平紧密联系闽东“穷地区,穷家底”的实际情况,着重强调反对腐败、加强廉政建设的紧迫性。他认为,闽东地

区党员干部肩负着带领群众脱贫致富的艰巨任务,这是一块难啃的骨头,这块骨头越是坚硬,就越需要每一位党员干部讲廉政,只有廉洁从政才能更好地引领广大群众脱贫致富。^{[2](P27)}当时,群众对腐败现象反映强烈,对廉政建设的呼声很高。鉴于此,习近平反复强调:“能否有效地制止腐败现象关系到党的生死存亡和社会主义事业的成败。”^{[2](P86)}党员干部能否做到廉洁从政,关系到人心向背,关系到党的生死存亡,也将直接影响到社会主义经济发展的命脉。1988年底,习近平在领导制定宁德地区下一年总体规划时强调,要把“反腐败,讲廉政”摆在突出位置。1989年1月,习近平进一步强调了惩治腐败的重要抓手,明确指出要坚决遏制“违法乱纪占地建房、以权承包工程和贪污受贿”的腐败现象和贪污行为,严格惩处这三个方面不收手的腐败分子。在开展惩治腐败的工作中,习近平善于抓住问题的关键点,将“干部违法乱纪占地建房”这一腐败现象作为突破口,并在此基础之上对当时的反腐败斗争作了全面规划和精心部署。

“共产党人要承担起廉政建设的历史使命。”^{[2](P28)}廉政建设,惩治贪污腐败,任重道远。习近平认为,若要更好地扛起廉政建设的重任,每一位党员干部都必须过好“自我关”和“人情关”这两关。第一关是“自我关”,主要是解决干部素质低、思想意识觉悟不高的问题,从而为开展反腐败斗争扫除主要障碍。为此,党员干部必须自觉接受党性教育,不断增强党性观念,增强全心全意为人民服务的宗旨意识,增强廉洁从政、克己奉公的自我约束力,以“百毒不侵”之身做到廉洁自律。第二关是“人情关”,过好“人情关”最重要的就是要坚持原则、遵纪守法,秉持公平正义,不被“人情”束缚住手脚、模糊了良知。反腐败工作如果涉及领导干部的配偶子女、家属亲友,必须秉公执法、刚正不阿、铁面无私。习近平认为,在过好这两关的基础上,还必须寻求反对腐败的根本之策。他指出,“我们还必须动手从根本上铲除腐败现象赖以生存的温床”,这就要求我们加强反腐败制度建设,真正建立起一套系统的、全面的权力制约和监督体系,其中也包括新闻媒介的舆论监督。习近平认为,这是杜绝腐败的根本性措施,只有这样,才能让人民放心地把权力交给我们^{[2](P28-29)},才能更好地巩固惩治腐败的成果,进而把廉政建设引向深入。

四、坚持走群众路线， 练好密切联系群众这个基本功

习近平在宁德工作虽然只有短短两年，但他与闽东地区老百姓结下了深厚的情谊，被当地老百姓亲切地称为“平民书记”。他在工作期间不断探索密切联系群众、做好群众工作的新途径和新方法，全面开展“四下基层”工作，大力倡导领导干部要练好密切联系群众这个基本功，坚持走群众路线，为闽东人民干了很多实事、好事。

（一）干部要练好密切联系群众这个基本功

习近平从党的性质和使命、党的优良传统的角度，深刻论述了干部要练好密切联系群众这个基本功的重要意义。他强调，我们党的各级领导干部必须不断增强公仆意识，始终把人民群众的冷暖安危放在心上，始终保持与人民群众的密切联系。在闽东地区工作期间，习近平大力倡导领导干部要练好密切联系群众这个基本功，要转变工作作风，深入群众生活，维护群众利益，满足群众需求。习近平指出：“贫困地区的发展靠什么？千条万条，最根本的只有两条：一是党的领导；二是人民群众的力量。”^{[2](P13)}要想摆脱贫穷的困境，既需要人民群众发扬“滴水穿石”的韧劲和艰苦创业的奋斗精神，又需要领导干部为之付出更加艰辛的劳动。在发展前进的道路上，闽东地区的发展无疑会面对各种各样的困难和问题。那么，究竟如何解决发展中的问题，如何战胜这一系列的困难？习近平给出了明确的答案，他指出，贫困地区的发展靠的最“根本的一条，就是要发动群众，依靠群众”。^{[2](P14)}他进一步指出，始终保持与广大群众的密切联系，这是每一位党员干部必须练好的基本功。^{[2](P14)}只有练好密切联系群众这个基本功，始终保持同人民群众的血肉联系，我们党的各项工作才能越来越好，我们党的伟大事业才能越来越兴旺。

（二）密切联系群众最重要的是要坚持走群众路线，为人民办实事

练好密切联系群众这个基本功，必须坚持群众观点，深入群众，深入基层。习近平指出：“走群众路线，是我们党的一大政治优势。”^{[2](P157)}练好密切联系群众这个基本功，首先，必须从思想上树立正确的群众观

点，因为只有树立了正确的群众观点，才能有自觉密切联系群众的实际行动；其次，每一位领导干部都必须学会与广大群众结友交心，赤诚相见，坚持从群众中来到群众中去。1988年底，习近平在宁德地委工作会上提出了改进领导作风的要求，并明确提出地县领导要到基层现场办公，各级领导要积极建立群众接待日制度，领导干部要与基层单位挂钩联系，从而为宁德地区确立了“三项活动”的工作计划。^{[2](P17)}在改进领导作风的过程中，习近平将这些做法具体化为“四下基层”活动，大力推行“四下基层”制度，严格要求领导干部必须做到信访接待下基层、现场办公下基层、调查研究下基层、宣传党的方针政策下基层。^{[4](P24)}1988年12月20日，习近平亲自参加了霞浦县组织开展的地县领导接待日活动，当日有102名来访群众，习近平与他们进行了面对面的交谈，受理了各种问题86件，其中有12件当场答复，其余未能马上处理的问题承诺在一个月内处理完毕。^{[5](P65-66)}从习近平“四下基层”的要求来看，一名合格的领导干部必须密切联系群众，走好群众路线，练好密切联系群众这个基本功。

练好密切联系群众这个基本功，必须坚持为人民群众多办事、办实事、办好事。由于种种原因，宁德地区一些山区县、乡农民生活离“富裕目标”还有较大差距，老百姓干事创业的热情渐渐消退。针对这一情况，习近平引导驻地干部正确把握闽东地区发展状况，积极想方设法，根据群众的反映和需求，努力为群众办事。习近平强调，为群众办事必须扎扎实实，坚持不懈，久久为功。在为闽东地区的人民群众办实事方面，他主张拓宽办实事的视野，打开办实事的思路：第一，明确好事、实事的概念。领导干部为群众办好事、实事，一方面要为群众办物质文明方面的实事；另一方面要为群众办精神文明方面的实事，不能简单地把办实事看成给群众钱财物。比如，为基层群众解决生产、生活中的实际困难；在农民群众中宣传党的方针、政策，帮助他们解除思想上的疑虑；弘扬社会正气，打击害群之马，丰富群众业余生活等，这些都是好事、实事。第二，发扬“滴水穿石”的精神。领导干部必须“坚持实实在在地每年为群众办几件实事”^{[2](P18)}。为群众办好事、实事，贵在坚持不懈，一天一天地做，一件一件地办，要发扬“滴水穿石”的精神，努力让群众高兴，让群

众满意。^{[2](P64)}第三,办好事、实事要抓住主要矛盾。为群众办实事,就必须着力解决群众面临的热点、难点问题,要抓住主要矛盾,紧扣广大群众在生产、生活中面临的迫切需要解决的热点、难点问题。第四,提高办实事、实事的科学性。习近平认为,为群众办好事、实事,需要遵守办实事、实事的科学性和规律性,凡事都要进行“科学思考和科学论证”,只有这样才能不断提高为民办实事、实事的水平和能力。

五、结 语

从《摆脱贫困》的文本研究来看,习近平在宁德地区工作期间非常重视加强党的政治建设,他要求领导干部必须坚持以马克思主义理论为指导,充分发挥党组织的核心作用,从严治党,清廉从政,坚持走群众路线,练好密切联系群众这个基本功,充分发挥党的政治

建设在推动闽东地区加快发展、脱贫致富中的政治引领和政治保证作用。习近平在宁德地区工作期间关于加强党的政治建设的理论思考,对于当前中国共产党加强党的政治建设仍然具有十分重要的时代价值和现实启示。

参考文献:

- [1] 列宁选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [2] 习近平.摆脱贫困[M].福州:福建人民出版社,2014.
- [3] 于凤政,王启文.党的政治领导[M].北京:中国展望出版社,1989.
- [4] 中央党校采访实录编辑室.习近平在宁德[M].北京:中央党校出版社,2020.
- [5] 学习大军.好日子是干出来的:深入学习《摆脱贫困》的体会与思考[M].北京:学习出版社,2016.

On the Thought of Xi Jinping's Party's Political Foundations

— based on the study of *UP AND OUT OF POVERTY*

SHI Wei-lei¹, WANG Xin-yuan²

(1.School of Marxism, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

2.School of Marxism, Beijing Information Science & Technology University, Beijing 100192, China)

Abstract: While he was working in Ningde Prefecture, Xi Jinping greatly promoted economic development, overcome poverty and achieved prosperity, and he paid high attention to strengthen the political foundations of the Party, put forward many creative ideas; Taking the Marxism as the theory instruction to enhance the Party spirit of serving the people; Strengthening the Party's political leadership to fully exert its central role of Party organization; Exercising full and strict governance over the Party and governance with integrity to take clean government even further; Following the mass line to practice the basic proficiency of maintaining close ties with the people. Xi Jinping's theory thinking on the Party's political foundations during this period when he was working in Ningde Prefecture, is of even more practical significance today for the Party's political foundations.

Key Words: Xi Jinping; the Party's political foundations; *UP AND OUT OF POVERTY*

责任编辑:傅建芬

党的意识形态话语权 建构的发展脉络与经验启示

——基于建党100周年的审视

杭姗姗^a, 李海青^b

(中共中央党校[国家行政学院] a.研究生院 b.马克思主义学院, 北京 100091)

摘要: 中国共产党历经百年奋斗实践,意识形态话语权建构已成为一项系统工程伴随其发展的全过程。意识形态话语权作为意识形态建设中的一个子系统,对维护国家政权稳定、有效引导社会发展、正确规范个体行为具有重要的意义。值此建党百年之际,回顾总结中国共产党在成立、发展和建设过程中争夺、探索、提升、升华意识形态话语权的百年历史进程,能够获得宝贵的经验和深刻的启示。新时代,党的意识形态话语权建构要加强和完善党的意识形态话语主体的建设,拓展和丰富党的意识形态话语内容的广度,探索和创新党的意识形态话语载体的运用,以及实现对党的意识形态话语场域的净化。

关键词: 意识形态话语权;百年演变;经验启示

中图分类号: D25

文献标识码: A

文章编号: 2096-5729(2021)03-0018-08

中国共产党在2021年将迎来百年华诞,纵观波澜壮阔的百年历史进程,党终于发展成拥有9100多万党员的世界第一大政党。百年历程的足迹使党走出了“意识形态话语权建构”的探索之路,百年奋斗实践使党的意识形态话语权建构成为一项一以贯之的系统工程。国际上,意识形态话语权会对国家的话语地位起到一定的影响作用;在国内,意识形态话语权还会左右社会群体的凝聚力和向心力,动摇执政党的稳固根基。党的意识形态话语权建构不是一蹴而就的,也不是一成不变的,而是一个从无到有、从不断探索到深化拓展的过程。值此建党百年之际,全面系统地回顾、梳理中国共产党意识形态话语权的历史演变,认真总结党在意识形态话语权建构实践中的经验与启示,有助于维护并巩固党的意识形态话语权的领导地位,有助于推

动新时代党的意识形态话语权建构迈上新台阶。

一、价值意蕴:党的意识形态 话语权建构的重要性

话语权的本义是人们用语言交流自身思想和观点的权力。当话语权和意识形态相碰撞时,便组合成意识形态话语权,进而演变成为一种潜在的实质性权力。所谓意识形态话语权,是“一个社会组织、团体或政党,为确立其自身形象和社会地位,以及组织目标的实现,通过话语体系建设,将其世界观、价值理念及政治信仰传播于社会,并作用于人们思想意识的一种影响力”^[1]。就是说,谁能执掌意识形态话语权,谁就可以把握社会舆情和言论的导向,推广其根本利益与价值观念,引领时代发展走向。因此,党的意识形态话语权

收稿日期: 2020-12-16

基金项目: 中宣部文化名家暨“四个一批”人才项目“马克思主义使命型政党研究”

作者简介: 杭姗姗,中共中央党校(国家行政学院)研究生院博士研究生,主要研究方向为意识形态话语权研究;李海青,中共中央党校(国家行政学院)马克思主义学院马克思主义中国化研究所所长、教授、博士生导师,主要研究方向为马克思主义中国化研究。

建构对维护国家政权稳定、有效引导社会发展、正确规范个体行为具有重要的价值和意义。

(一)党的意识形态话语权建构是维护国家政权稳定的应有之义

国家政权的建立是社会发展的起点,国家政权的稳定是社会制度得以有效长存、经久不衰的首要目标。意识形态话语权的建设水平是反映国家政权稳定度的风向标,马克思主义作为党和国家的主导性话语,经历了在党领导的革命、建设和改革实践中的沉淀,已经得到广大人民群众的高度认可。这是因为中国共产党始终将党的意识形态话语权建构放在突出地位,用马克思主义的语言教育群众、联系群众、发动群众,积极引导广大人民群众不断为夺取中国革命、建设和改革事业的新胜利而奋斗,从而赢得了人民群众对中国共产党的认可和拥戴。当今世界意识形态领域斗争异常激烈,马克思主义与其他社会思潮在意识形态层面的争夺与较量依旧存在,抢占马克思主义意识形态的新高地,加快建构党的意识形态话语权,维护国家政权稳定是我们党不可忽视的重要工作。

(二)党的意识形态话语权建构是有效引导社会发展的必然要求

意识形态作为维护国家政权稳定的重要精神源泉和力量来源,其话语权的重要性在各个国家的发展进程中展现得淋漓尽致。不仅如此,主流意识形态话语权还可以整合大众观念、调节思想冲突,积极有效地指引和带领社会的发展方向。而主流意识形态话语的强大凝聚力,恰恰是源于马克思主义意识形态将人民的根本利益作为出发点。中国作为社会主义国家中最发达的国家,其发展目标之一就是要通过最具有说服力的马克思主义理论的传播消解社会矛盾,凝聚社会共识。新时代,加强党的意识形态话语权建构,要把体现人民群众根本利益的话语内容进行提炼概括、生动表达,努力唱响富强民主文明和谐的主旋律,引导社会在正确的轨道上有序发展,营造团结和谐的社会氛围。

(三)党的意识形态话语权建构是正确规范个体行为的现实需要

意识形态不仅是对社会存在的客观反映,它还能激发社会成员的主观能动性。话语权不仅具有引导作用,还具有控制和规范作用。马克思主义意识形态以

“接地气”的话语形式进行宣传,在日常生活中潜移默化地将其主流思想理念与价值观念普及于大众,使广大个体形成具有一定道德规范、道德观念以及集体意识的整体。由于社会个体行为存在差异,当社会成员受到低俗社会思潮的影响而产生非理性行为时,党的意识形态话语权建构主体可以将马克思主义思想观点转化为通俗易懂的话语,使主流意识形态话语更“接地气”,提升主流意识形态话语的阐释力,有针对性地正确、深入地引导人民群众澄清模糊认识,划清是非界限;同时帮助社会个体了解低俗事物的本质,不盲信盲从,并对其非理性行为进行规范和制止,引导社会个体增强依规则、依法律行事的自控意识以及养成理性、成熟、负责任的冷静平和心态。

二、百年演变:党的意识形态话语权建构的发展脉络

党的意识形态话语权建构是意识形态建设的内在要求,是党的建设的重中之重。从意识形态的视角来看,一部中国共产党成立、发展和建设的历史,就是一部中国共产党对意识形态话语权争夺、探索、提升、升华的历史。

(一)新民主主义革命时期党对意识形态话语权的争夺

从建党之初到中华人民共和国成立之时,党的意识形态话语权建构都是在新民主主义革命的炮火中展开的。28年的历史实践,使党在久经磨难的历程中挺住了对意识形态话语权认知与抉择的考验。党的意识形态话语权建构的历程,起始于老一辈无产阶级革命家对马克思主义理论的学习与传播。意识形态具有鲜明的阶级性,以“马克思主义阶级学说”为主要内容的意识形态话语是以“革命”为主题的。暴力革命是无产阶级革命的唯一形式,以暴力的形式推翻资产阶级旧政权,建立无产阶级新政权,从而实现政权的彻底变革。中国共产党领导的新民主主义革命属于典型意义上的革命。所以,在建党初期,先进的中国知识分子主要将马克思主义革命话语源源不断地引入中国并广泛宣传,力图达到掌握马克思主义意识形态话语权的目的。中国共产党成立后,为适应革命发展的需要,在上海创办了党的第一个出版机构即人民出版社,用来出

版马列经典著作丛书;后又创办了上海书店和印刷所,专门经销马克思主义的革命书刊和宣传刊物。这充分表明了中国共产党在建党初期就对马克思主义话语的传播工作有着相当高的重视程度。当马克思主义革命话语出现大众化和普及化的趋势时,党的意识形态话语权就自然而然地掌握在无产阶级的手中。

中国共产党给中华民族和中国人民带来了希望和未來,马克思主义话语也已传入中国。但是在多种非马克思主义思潮和反动思想泛滥的新民主主义革命时期,中国共产党想要确立马克思主义意识形态话语权的领导地位,就需要同封建主义残余思想,以及国民党所代表的大地主、大资产阶级意识形态做出争辩与斗争。所以,党作为意识形态话语主体在自我建设中需要不断增强宣传能力,更加充分地表达人民群众的利益诉求,从而真正地把话语权牢牢地掌握在自己的手中。例如毛泽东在《湖南农民运动考察报告》中强调了“在农民中普及政治宣传”的重要作用,党始终“以正确的策略领导群众,以宣传工作说服群众”^{[2](P11)}。党在意识形态话语权建构过程中也注重话语方式的革新,马克思主义话语想要在中国实现广泛传播,就要同中国的优秀传统文化相结合,于传统文化的精华中寻找突破口,以大众化、通俗化的方式传播马克思主义话语。例如毛泽东将马克思的“暴力革命”解释为“枪杆子里出政权”等简单易懂的话语,在《反对党八股》一文中也强调“我们是革命党,是为群众办事的,如果不学群众的语言,那就办不好”^{[3](P837)}。党在意识形态话语权建构过程中还重视话语受众的利益实现,中国共产党以“全心全意为人民服务”为根本宗旨,在革命实践中真正做到了“每一天都是为了保护人民的利益,为了人民的自由解放”^{[4](P184)}。历史证明,意识形态话语权的建构需要贯穿于意识形态话语产生和传播的全过程,只有这样,才能保证党在领导新民主主义革命中取得意识形态话语权争夺战的胜利。

(二)社会主义建设时期党对意识形态话语权的探索

从中华人民共和国成立之初到改革开放之前,党的意识形态话语权建构在不断探索中前进。29年的历史实践,使党把国家建设与意识形态话语权紧密地联系在一起,展开了一段又一段不平凡的经历。1949

年中华人民共和国成立确立了中国共产党的执政地位,马克思主义意识形态上升为党执政的指导思想,这意味着党对意识形态话语权的争夺取得了初步的战果。但是,社会主义建设时期对马克思主义话语内容的需要与革命时期有所不同,而且革命时期对马克思主义话语的宣传和教育并没有形成一套完备的理论体系,革命地区的群众对马克思主义意识形态话语的认知仅仅停留在表面,使得马克思主义话语只能在少数人民群众的心中产生情感共鸣。以毛泽东为代表的中国共产党人清醒地认识到,加强党的意识形态话语权建构,要用马克思主义武装全党、教育人民,直到使得广大人民群众在认知上广泛接受、情感上高度共鸣。

社会主义建设时期,伴随着在经济建设和政治建设上取得的重大成果,中国共产党对马克思主义意识形态话语的宣传和教育力度也逐步加大,号召和鼓励全党及全国人民积极学习马列主义和毛泽东思想。但当时在探索的过程中却出现了“反映党内在学习问题上存在着忽视理论的经验主义的危险倾向”^{[5](P308)}。党的意识形态话语权建构面临巨大挑战。1951年5月,中共中央召开全国宣传工作会议,会议通过了《中国共产党第一次全国宣传工作会议关于加强党的宣传教育工作的决议》。全党全国纷纷投入学习马克思主义意识形态运动中来,用马克思主义武装全党和人民群众。与此同时,党和国家还着重加强对经典著作的文本宣传和理论教育,在这一时期先后出版了《毛泽东选集》《马克思恩格斯全集》以及《列宁全集》等,坚持不懈地走社会主义意识形态话语道路。党内干部及党外群众通过对马克思主义内容的学习理论水平有了一定程度的提高,马克思主义意识形态话语更加深入地扎根在中国人民的心中。

中国共产党在对意识形态话语权建构过程中还开展了“除旧布新”的实践,试图根除残留的封建旧意识形态,且取得了丰硕成果。1949—1952年帝国主义和封建主义在政治方面的影响已经被彻底清除,在意识形态方面,党也积极消除其对广大民众的思想侵蚀。如在全国开展对电影《武训传》的批判,就是对封建主义传统文化这一旧意识形态批判改造的典型。1954—1955年对胡适唯心主义的批判,将资产阶级思想文化与无产阶级思想文化划清了界限,为进一步确

立党在马克思主义意识形态中的话语权扫清了障碍。除此之外,党在意识形态话语表达方式上向创新性、多样化拓展,更好地发挥文艺工作的作用,推动宣传工作的展开,增强广大人民群众对马克思主义意识形态话语的共鸣。比如1956年毛泽东在中央政治局扩大会议上提出“双百方针”,为党的意识形态话语权建构工作提供了理论指导。从1956年9月党的八大召开到1966年5月以及文化大革命爆发这一时期,由于社会主义建设经验不足,以毛泽东为代表的中国共产党人走了一些弯路,但是也取得了丰硕的成果,在意识形态话语方面积累了丰富的经验,为新时期意识形态话语建构提供了宝贵的财富。

(三) 改革开放新时期党对意识形态话语权建构的提升

1978年12月,中国进入了改革开放的新时期,党的意识形态话语权建构也进入了新纪元。建设中国特色社会主义事业的科学理论和历史实践,为党的意识形态话语注入了“鲜活生命”和“新鲜血液”,使党的意识形态话语具有了强大的生命力,推动着党的意识形态话语权建构得到深化和升华。

从党的十一届三中全会到党的十四大,党在意识形态话语方面,摒弃了“以阶级斗争为纲”的思维结构,恢复了“解放思想、实事求是”的思想路线,实现了从“革命型”话语到“改革型”话语的整体性转变,把坚持和发展马克思主义、以经济建设为中心、大力发展生产力等一系列“改革型”话语体系贯穿于党的意识形态话语权建构过程中。与此同时,邓小平还指出:“在意识形态领域中,同各种妨害四个现代化的思想习惯进行长期的、有效的斗争。”^{[6](P209)}20世纪80年代末90年代初,东欧剧变、苏联解体,虽然其原因极其复杂,但意识形态话语权的丧失无疑是一个重要的因素。以美国为首的西方敌对势力试图对中国实施“西化”“分化”的阴谋策略,面对严峻的国际和国内环境,江泽民指出:“我们党历来重视意识形态工作。这方面工作做得好不好,直接关系到社会主义事业的成败。”^{[7](P106)}综合国内外现实环境和历史教训,党和国家清醒地认识到,社会主义意识形态是摧毁西方敌对势力阴谋的强大思想武器,并将意识形态话语权的建构推向了新高度。党的十六大以来,国内大众文化、享乐主义滋生,国际霸权

主义、恐怖主义渗透,面对对主流意识形态话语的挑战,胡锦涛将社会主义文化建设放在重要地位,强调意识形态话语对文化建设的引领作用。党的十六大报告强调,“牢牢把握先进文化的前进方向”“坚持马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论在意识形态领域的指导地位,用‘三个代表’重要思想统领社会主义文化建设”^{[8](P209)}。胡锦涛进一步继承和发展了马克思主义,提出了意识形态引领文化思想,这对党关于意识形态话语权的建构方面有着重要的理论引领价值和现实指导意义。

(四) 党的十八大以来党对意识形态话语权建构的升华

党的十八大以来,随着我国经济繁荣、政治稳定以及在国际上综合地位的提高,党的意识形态话语权建构又提升到了一个新层面。中国共产党在以习近平同志为核心的党中央的带领下,对意识形态话语权建构表现出了高度重视,着重对党的意识形态话语内容进行丰富,对意识形态话语权建构策略进行创新,进而可以为实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚智慧和力量。

2012年11月29日,习近平第一次提出并阐释的“中国梦”开启了意识形态新话语的大门,这也成为党创新和发展马克思主义意识形态话语的历史和逻辑起点。以“复兴”为宗旨的“中国梦”话语的本质依旧是努力走向共产主义,凝结的是千万中国人的理想信念。习近平提出“四个全面”“五位一体”等作为中国发展模式的新理念,丰富了马克思主义意识形态话语的大内存。除此之外,党和国家领导人还提出了一些耳熟能详、深入人心的“新话语”。比如“鞋子合不合脚,自己穿了才知道”“‘老虎’‘苍蝇’一起打”“‘钙’与‘软骨病’”“小康不小康,关键看老乡”“绿水青山就是金山银山”等,新话语简短而精湛,表达的思想内涵深刻、寓意深远,为党的意识形态话语权建构增添了丰富内容。党的十八大以来,意识形态新话语不仅没有止步于提出,而且还做到了在人民群众心中永存。新时代背景下,中国共产党在建构意识形态话语权时,始终遵循着“表民意”的原则。其中,以“反腐”话语最具有代表性,将“反腐”的民意通过耳熟能详的话语进行充分表达,由此来寻找社会大众的共鸣,并在党意和民心之间形

成新的话语共鸣点。21世纪迈入全球化和信息化的新时代,意识形态与网络文化相互交融与碰撞,意识形态话语权斗争逐渐转变为网络意识形态话语权的争夺。中国共产党积极开拓话语新场域,抢占网络话语平台,把握网络舆论主导地位,利用网络新方式,做好网络意识形态宣传,争取在马克思主义意识形态网络话语创新上取得重大突破。正如习近平所强调的:“要创新改进网上宣传,运用网络传播规律,弘扬主旋律,激发正能量,大力培育和践行社会主义核心价值观。”^{[9](P198)}

三、经验启示:党的意识形态话语权建构永远在路上

中国共产党成立100年来,党的意识形态话语权建构取得了瞩目的成绩,同时积累了丰富的经验,这笔宝贵的资源是我们党开启百年后新征程的历史遗产。回顾和梳理这段百年发展历程,探寻内在逻辑规律,为新时代党的意识形态话语权建构带来诸多的经验与启示。

(一)加强和完善党的意识形态话语主体的建设

所谓党的意识形态话语主体是指党的意识形态话语的发出者,包括政党、政府、官方传统媒体等,这些主体通过创办或使用不同的传播工具将党的意识形态思想进行传播并实现其普及大众化的目标。习近平强调,要“努力打造一支政治过硬、本领高强、求实创新、能打胜仗的宣传思想工作队伍”^[10]。所以,加强和完善党的意识形态话语主体的建设,必须致力于加强党的意识形态工作者队伍的建设,重视共产党员和领导干部模范工作的示范效应。

第一,加强党的意识形态工作者队伍建设。意识形态话语权建构是党建工作的重要基石,其建构过程能否有序进行以及是否能够取得实效性的成果,关键在于拥有一支高素质的意识形态工作队伍。正如马克思所说,无论哪一个阶级存在,总会有“一部分人是作为该阶级的思想家出现的,他们是这一阶级的积极的、有概括能力的意识形态家”^{[11](P551)}。其意在于,党的意识形态话语权的建构,离不开一个专业化的队伍来参与并实施。首先,要努力培养一批高水平的理论工作者。而且,理论工作者在一定程度上可以直接决定中国共产党意识形态话语权的实现。中国共产党在百年

发展进程中始终贯彻实施马克思主义理论研究和建设工程,有效推动了党的意识形态话语主体的建设。其次,要努力构建一支“精”且“专”的理论宣传队伍。理论宣传队伍要精通理论知识,擅长宣传工作,其任务就是如何将党的意识形态思想传递给人民群众,并力求达到家喻户晓的效果。新时代,中国共产党要进一步提高理论宣传者的业务素质,创作出更多内涵深、易理解、广传播的意识形态话语,将马克思主义话语写在祖国的大地上。

第二,重视共产党员和领导干部模范工作的示范效应。共产党员和领导干部是党的组成成员,也是党的形象的体现者。党的形象如何与党领导下的意识形态话语权威的实现密切相关,人民群众要监督党员和领导干部是否做到言行一致,尤其是共产党员和领导干部的模范作用往往能起到正确引导人民群众思想和价值行为的作用。在党的革命时期,党员干部和人民群众一起吃苦、一起干革命,正是党的这种优良作风和清正廉洁的形象深深地影响着革命时期的贫苦人民,因此成为中国共产党能够在严峻环境中兴起、率领中国人民艰苦奋斗,从而赢得革命战无不胜成果的重要因素。而且党的主要领导人在革命的各个时期都非常重视党员干部的作用。毛泽东曾指出:“政治路线确定之后,干部就是决定因素。”^{[12](P526)}所以,新时代新担当,共产党员和领导干部要躬身践行、率先垂范。首先,要做到以身作则,严格依身份做事情,在思想上要有高觉悟,在行为上要有强担当,带头干、埋头干,展现新时代党员干部风范。其次,要常抓不懈严作风,党的作风建设十分重要,共产党员和领导干部要清正廉洁,增强纪律意识,并对作出突出贡献的党员领导干部给予表彰和奖励,并加大学习宣传的力度,将共产党员和领导干部的榜样示范作用展现得淋漓尽致。

(二)拓展和丰富党的意识形态话语的内容

党的意识形态话语内容是中国共产党成立之初就明确宣布且必须坚持的马克思主义指导思想,它是党团结带领人民取得革命和建设胜利的信念支撑和精神支柱,始终将其作为我国政党统一思想和行为的旗帜。党的意识形态话语权建设的内容不是一成不变的,而是随时代发展变化的,因而需要与时俱进地优化党的意识形态话语内容,在理论联系实际中创新党的意识

形态话语体系建设。所以,拓展和丰富党的意识形态话语的内容必须推进党的意识形态话语内容的时代化和大众化,立足改革实践,讲好中国故事。

第一,推进党的意识形态话语内容的时代化和大众化。马克思主义是我们党的根本指导思想,回顾党的百年风雨历程,是马克思主义指引党在磨难和坎坷中找到了希望,带领中国人民不断为追求民族独立和解放而努力的过程,同时也是使马克思主义在参与中国革命、建设和改革实践中不断实现自身的中国化、时代化、大众化的过程。首先,当今全球范围内的意识形态碰撞愈加剧烈,创新和发展意识形态话语权的使命重担落在了当代人身上。党的意识形态话语内容要想实现时代化,就必须与时俱进,时刻保持理论创新,才能指导发展着的中国特色社会主义实践。其次,党的意识形态话语内容要想实现大众化,必须浅显易懂,要使马克思主义理论真正为人民群众所运用。科学化、理论化和抽象化是马克思主义话语的显著特征,与广大人民群众熟知的日常化和大众化的话语内容之间存在着不小的差异。为减少这种差异性,意识形态话语内容必须从关注社会大众的根本利益出发,宣传其喜闻乐见的内容,只有这样才会赢得广大人民群众对党的意识形态话语的认可、理解和接受。新时代,党的意识形态话语内容要用更加生动形象的话语传播中国特色社会主义发展的战略成果,使党的意识形态真正能够做到融入群众、掌握群众,把人民群众团结在中国特色社会主义旗帜下,凝聚气贯长虹的中国精神,强大战无不胜的中国力量,共筑崇高的中国梦想。

第二,立足改革实践,讲好中国故事。理论来源于实践。党的意识形态话语内容不是主观臆想、凭空捏造的,而是中国共产党历经百年风雨在革命、建设和改革的伟大实践与鲜活经验中总结实现的。党的意识形态话语权的建构也不是我们自我标榜就可以实现的,而是要脚踏实地地进行实践,在不断总结和发展中探索出具有中国特色的话语模式,从而掌握话语权。改革开放以来,中国创造了经济繁荣和社会长期稳定的奇迹,在国际上赢得了使许多国家羡慕和敬仰的成绩。不少国家和有识之士赞叹中国发展的成效,赞叹中国道路和中国力量。尤其是新时代党的意识形态话语内容更是将马克思主义贯穿于中国特色社会主义建设的

伟大实践中,中国共产党正紧紧围绕在以习近平同志为核心的党中央周围,并以独特的话语体系和话语内容,向世界各国人民彰显着中国模式的魅力。新时代,党的意识形态话语主体要充分领会时代精神,对外讲好中国故事、传播好中国声音。对外讲好中国故事就要讲好中国的思想理论和中国的发展模式,我们必须做到注重与世界对接,完善话语的国际化表达,把改革开放之路的宏伟历程和丰硕成果表述成“易于为国际社会所理解和接受的新概念、新范畴、新表述,引导国际学术界展开研究和讨论。”^{[13](P17)}在改革实践中,紧紧立足于中国,从中国的视角和道路出发,发出中国的最强音,才能面对西方敌对意识形态的挑战而抢占先机,维护中国的大国风范。

(三)探索和创新党的意识形态话语载体的运用

党的主流意识形态话语载体是话语主体对意识形态进行传播并希望达到一定效果的手段、方法、途径。新形势下,党的意识形态话语载体正在经历着前所未有的改变,意识形态话语的传播需要一定的公共场所和平台,社会成员就是在这些平台上接触各种思想文化和价值观念的。所以,探索和创新党的意识形态话语载体的运用,必须推动传统媒体与新媒体的融合发展以及增强阵地意识,搭建话语平台。

第一,推动传统媒体与新媒体的融合发展。当前,互联网技术发展突飞猛进,带来的是社会讯息传播方式的革新与换代,这为党的意识形态话语传播提供了新的渠道和载体。我们应该紧跟时代潮流,学会把握和运用网络信息化传播的有利之处,加强新兴媒体的建设。但是立新不能忘旧,传统媒体同等重要,所以要坚持一手抓传统媒体的发展,实现其价值最大化,一手抓新兴媒体的建设,推动传统媒体与新媒体的融合发展,为党的意识形态话语的建设提供最有力的载体支持。首先,要继续巩固传统媒体在党的意识形态话语传播中的地位。《人民日报》作为党的意识形态话语宣传的最权威媒体,是全国传统主流媒体的旗帜和指向标。《人民日报》所呈现的新闻以及社会舆论信息在党的意识形态话语宣传中依旧发挥着至关重要的作用。传统媒体以其严谨、缜密的自身特点,其新闻、舆论的可信度为公众所认同,尤其是社会舆论冲突发生后,传统媒体的认可度要高于新兴媒体。其次,要依托传统

主流媒体发展新兴媒体。《人民日报》作为传统媒体的代表,其在党的意识形态话语权建构中的重要性毋庸置疑,但是在自媒体迅速发展之下,《人民日报》积极运用网络技术,搭建“人民网”网站、《人民日报》微信公众号、《人民日报》微博等网络平台来宣传党的理论和路线方针政策,宣传党的话语内容,唱响网上意识形态思想主旋律。

第二,增强阵地意识,搭建话语平台。阵地是党的意识形态话语的重要载体和传播渠道,是意识形态工作的基本依托。在意识形态战场打响的是一场争夺战,马克思主义思想要牢牢坚守住这一高地,谨防负能量社会思潮占领。胡锦涛同志强调,“强化阵地意识,加强阵地建设,是唱响主旋律、打好主动仗的重要保证”^{[14](P394)}。做好党的意识形态话语权建构工作需要增强阵地意识,搭建话语平台。在不同时期,党的意识形态话语主阵地会发生变化。新时代,党的意识形态话语阵地的建设需充分利用网络媒介的优势作用,在自媒体领域积极开拓建立党的意识形态话语传播的新兴主流阵地。首先,全党上下要高度重视党的意识形态话语阵地的建设,有效规划保障马克思主义意识形态话语的传播,占领和坚守党的意识形态话语阵地,全党上下都有责任冲锋在前、参与其中。其次,面对敌对意识形态的侵袭,党的意识形态话语权建构必须在思想上筑牢稳固的万里长城,各部门要尽心尽力、尽职尽责,坚守在抵御错误思潮的前沿阵地,加强对非主流意识形态的监管,为党的意识形态话语权的建构打造一个良好的国内和国际环境。

(四)实现对党的意识形态话语场域的净化

党的意识形态话语场域是指话语主体在某种特定环境下将马克思主义话语内容进行宣传,这是党的意识形态话语的传播空间。而且任何话语之间都是有联系的,并活跃在一定的场域中,这就要求党在意识形态话语权建构过程中重视话语场域的作用,加强对话语场域的调节,做好网络话语监管与监控工作,实现对意识形态话语场域的净化。

第一,创新监管技术支撑,增强话语监控。科学技术的伟大发现造就了互联网时代的诞生,而党的意识形态话语在网络平台的传播也需要科学技术作为依托和支撑。互联网语境下的话语传播速度快、范围广、感

染力强,但如果对新媒体技术缺乏有效监管,不良社会思潮便会充斥网络空间。这不仅严重影响党的意识形态话语价值的导向作用,还会削弱互联网语境下党的意识形态话语传播的正向效应。首先,要提高监管信息真实性的技术。做好党的意识形态话语权的建构工作,学会运用科学技术手段对网络信息进行监控,以加强信息内容传播的真实度。在技术方面不仅要做好对网络信息和网络舆情传播的过滤与分级处理,还要争取实现在源头监控低俗社会思想的出现,减少负面信息的传播。其次,要研发媒介应用的网络追踪技术。面对互联网中庞大的信息链条,传统媒体的人工审核技术已经远远落后于如今信息传播的速度,无论在哪个平台进行传播,媒介应用都应该研发采用智能化的系统进行防范和追踪,避免给党的意识形态话语权的建构带来不必要的阻碍。

第二,改善网上舆论生态,净化话语空间。党的十八大以来,习近平高度重视网上舆论生态的建设,他曾强调:“舆论生态日趋复杂,舆论聚焦的热点集中在网上,舆论引导的难点依然在网上。”^{[15](P181)}如果不能改善网上舆论生态,党的意识形态话语权在互联网上就会被架空。所以要高度重视自媒体领域中的舆论导向,努力营造一个积极健康、和谐向善的网络空间。对待网络平台上充斥的非主流意识形态话语,首先,要增强政府对网络舆情的引领力,采取包容与批判相结合的态度,积极加以引导。党的意识形态话语主体要客观看待各种非主流意识形态存在的合理性,吸收、借鉴其合理成分,在求同存异的基础上不断凝聚思想共识;但是面对各种试图传播糟粕思想的社会思潮时,要积极批判并揭露其虚假本质,防止其影响党的意识形态话语传播的进程。其次,规范网民政治参与行为。可以将道德规范与法律规范相结合,除了制定网络空间的道德规范,从文明、伦理、良知的角度引导网民自觉规范网络参与行为,还要建立健全网络空间法制体系,从法律角度规范网民行为,打击网络犯罪,净化网络环境,维护网络秩序,促进党的意识形态话语在网络上有秩序传播,实现对党的意识形态话语空间的净化。

参考文献:

- [1] 聂筱谕.西方的控制操纵与中国的突围破局——基于

- 全媒体时代意识形态话语权争夺的审视[J].世界经济与政治论坛,2014(3):69-83.
- [2] 刘少奇同志关于新闻工作的几次讲话[M].北京:北京新闻学会编,1980.
- [3] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [4] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [5] 中共中央文件选集:第五册[M].北京:人民出版社,2013.
- [6] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [7] 江泽民文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [8] 十六大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2005.
- [9] 习近平谈治国理政:第一卷[M].北京:外文出版社,2018.
- [10] 举旗帜聚民心育新人兴文化展形象 更好完成新形势下宣传思想工作使命任务[N].人民日报,2018-08-23(1).
- [11] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [12] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [13] 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016.
- [14] 胡锦涛文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2016.
- [15] 习近平新闻思想讲义(2018年版)[M].北京:人民出版社,2018.

The Construction of the Party's Ideological Discourse Power

— based on the 100th anniversary of the Party

HANG Shan-shan^a, LI Hai-qing^b

(*a.School of Graduate Studies, b.School of Marxism Studies, Party school of Central Committee of C.P.C*

[National Academy of Governance], Beijing 100091, China)

Abstract: After struggle and practice for a century, the construction of ideological discourse power of the Party has become a systematic project with the whole process of its development. As a subsystem of ideological construction, ideological discourse power is of great significance to maintain the stability of state power, guide social development effectively, and regulate individual behavior correctly. On the occasion of the 100th anniversary of the Party, we can gain valuable experience and profound enlightenment by reviewing and summarizing the centennial historical process of the struggle, exploration, promotion and sublimation of ideological discourse power in the process of its establishment, development and construction. In the new era, to construct the Party's ideological discourse power, we should strengthen and improve the construction of the Party's ideological discourse subject, expand and enrich the breadth of the Party's ideological discourse content, explore and innovate the application of the Party's ideological discourse carrier, and realize the purification of the Party's ideological discourse field.

Key Words: ideological discourse power; centennial evolution; experience and enlightenment

责任编辑:彭 澜

“微腐败”^①的生成机理和治理之道

王国绪

(中共河北省委党校[河北行政学院] 政治和法律教研部, 河北 石家庄 050061)

摘要:厘清“微腐败”的内涵和外延有利于在反腐实践中准确认定事实,精准处理腐败问题。由于对“微腐败”的误读,导致实践上反对“微腐败”的行为遮蔽了真正的腐败行为。理解“微腐败”不能离开典型腐败这一重要参照物。不管“微腐败”在表现形式上如何多样化,始终离不开权力滥用这一核心问题。治理“微腐败”不能在不改变权力结构的情况下去强调官员的道德自觉,而应该从制度上压缩腐败的滋生空间。

关键词:微腐败;内涵外延;制度;权力结构

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:2096-5729(2021)03-0026-12

“微腐败”是一个实践上应用很广但理论上探讨不足的含义模糊的概念。各地纪检监察部门每年均有查处“微腐败”的案例,但是,由于对“微腐败”的内涵和外延言人人殊,导致各地纪检监察部门在查处“微腐败”案件时执行了不同的标准,有的地方把典型的贪污、受贿等腐败犯罪案件当成“微腐败”案件,有的地方把一些工作纪律、工作作风问题当成“微腐败”,甚至闹出了中学教师下班后个人集资聚会也当成“微腐败”案件被纪委进行查处的笑话。^②党的十九届四中全会要求各级党和国家机关以及领导干部要“提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力”^[1]。治理“微腐败”是共产党治国理政的一个重要领域。在法治社会,不管治理什么样的腐败,必须以法治方式进行,而法治方式的首要标准就

是法律的明确性和前置性。

一、“微腐败”的理论渊源和应用语境

到目前为止,“微腐败”还没有一个被学术界公认的定义,人们都是从不同的角度和侧面来使用这个概念。由于典型意义上的腐败与“微腐败”之间所具有的本质同构性,学者研究腐败现象的同时,就已经触及了“微腐败”的一些特征。有学者对腐败的一个变种——“消极腐败”进行了探讨,呼吁人们关注比积极腐败(如贪污受贿、滥用职权等)隐藏更深、危害更大的“消极腐败”,并对“消极腐败”的表现形式和主要特征进行了初步研究^[2]。有的学者从人情视角对腐败进行探讨,揭示了我国腐败行为与人情交往的复杂关系^[3],虽然没有提出“微腐败”这一概念,但从一个侧面揭示

收稿日期:2020-01-18

基金项目:河北省社科规划课题“法治政府建设中的基层‘微腐败’整治研究”(HB17FX032)

作者简介:王国绪,中共河北省委党校(河北行政学院)政治和法律教研部副教授,主要研究方向为宪法与行政法、政府法治、法律文化等。

① 由于“微腐败”的含义不像腐败那样有一个相对一致的内涵和外延,在一些场合只是一个比喻性的词语,所以本文在行文中加上了双引号。

② 2016年9月9日,在教师节前夕,山西长治屯留一中南校区部分教师到饭店聚会饮酒,24位教师,共消费1390元,采取AA制付费,每人50多元,未用公款。山西屯留县纪委作出了《关于对屯留一中南校区部分教师聚餐饮酒问题的通报》,对此进行了通报批评。(源自《中学老师教师节前夕AA聚餐被纪委通报 网友热议》,http://edu.sina.com.cn/zxx/2016-10-12/doc-ifxwrhpn9696543.shtml,登录时间:2018年3月14日。)

出了“微腐败”屡禁不绝的土壤。有的学者在研究腐败“落势化”问题时,从侧面揭示出了“微腐败”产生的“毒源”^[4]。腐败的“落势化”就是腐败从权力部门向社会各个领域、阶层渗透,只要掌握芝麻大的权力,就想设法套现(从医生、教师收红包到门卫、停车场收费员收好处费等),作者虽然也没有提出“微腐败”这个概念,但无意之间揭露出了“微腐败”的某种表现形式。有的学者对行政部门考核中产生的腐败行为进行了分类:直接腐败、间接腐败和衍生腐败^[5],其中的“衍生腐败”就包括程度不同的“微腐败”。有的学者强调“微腐败”主要是指发生在基层干部身上的情节比较轻微的违法犯罪行为,强调了“微腐败”的基层特征^[6]。近几年,虽然有一些探讨“微腐败”的理论文章,但多是根据既有案例进行描述性介绍,实务工作中同样被认定为“微腐败”的案件,其内涵可能相互扞格。

实务界一般是从两个维度来使用“微腐败”这一概念:

其一,从腐败发生主体的角度使用这一概念,主要是指乡科级和村干部身上发生的腐败行为,把“微腐败”一词与“大老虎”对比使用,以突出“微腐败”者地位之“微”。对于这一腐败领域有时使用“苍蝇式腐败”“小官巨贪”等概念,强调腐败主体的特殊性。由于乡科级领导干部和村干部经常与普通百姓直接对话,这些基层公职人员身上的腐败行为直接影响了普通民众的权利和利益,人民的感受更为深刻,造成的社会影响更为恶劣。人民与政府的关系并不是通过学者关于人民与政府关系的法理论证的反思中获得的,而是通过与政府工作人员的具体交往中进行感性体验的,所以,对于普通民众来说,“大老虎”式的腐败案件或许只是他们茶余饭后的谈资,而苍蝇式的“微腐败”才更为直接地啃噬着他们的利益,年复一年地透支着人民对政府的信任。

其二,从腐败行为的情节上使用这一概念,主要指那些腐败行为不够严重(主要是不够刑事处罚)或者一些情节较轻的滥用公权力的行为。中纪委(监察委)网站设立的“侵害群众利益的不正之风和腐败问题监督举报曝光专区”,就是专门针对各类“微腐败”问题的,

因此,在特定语境下,“微腐败”也被称为“侵害群众利益的不正之风和腐败问题”。“微腐败”在本质上依然是“腐败”,即滥用公权力或侵害公共利益,其之所以称之为“微”是因为:在社会普通人的印象里,这种行为不具有典型腐败所具有的那种视觉冲击力,不像典型腐败那样“赤裸裸”地收受贿赂和滥用职权,而是与人情世故、乡村民俗、社会风尚、道德伦理缠绕在一起,把公权力的滥用在风俗习惯的温情脉脉的面纱下消解于无形。

“微腐败”一词的使用也体现了当前反腐工作的政策性与策略性。我国的改革开放是一个不断探索、不断改进、不断深化的过程,很多制度处于不断完善的过程之中,很多腐败行为是由于社会转型过程中制度不完善的原因造成的。如果掀起一场彻底的惩治腐败的活动,必然会引起较大的社会动荡,从而丧失了修复制度、根治腐败的机会。把腐败现象划分为轻重缓急的几个类别,分类施策,这也是共产党过去治理腐败的经验。^①提出“微腐败”的概念,就体现了这一“分类施策”“定向反腐”的理念。

二、权力滥用:“微腐败”的本质特征

“微腐败”与典型腐败之间有一根“黑线”贯穿其中:权力的滥用,这也是理解“微腐败”性质的一把钥匙。这里的“权力”应该做广义的理解,即凡是权力主体可以依靠自身的意志就可以行使的“力量(power)”,统称为权力,而权力主体缺少制度化约束,或者其约束形同虚设。这种权力观既包括通常意义上的国家权力,如立法机关的立法权、监督权,行政机关的决策权、处罚权、调查权、社会管理权等,也包括一些不直接来自国家机关、在特殊情境下形成的权力关系,如教师对学生的管理教育权、专家学者对特定问题的评价权、医生对患者的诊疗权、编辑对作者稿件的审核权、机关门卫对出入者的审查权等,这些主体谈不上拥有多少国家权力,他们只是特定法律关系中的权利主体,但是由于特定的时空条件,他们的权利变成了权力并且难以监控,从而成为这些人谋取私利的工具。权力和权利的根本分野就在于:权利主体必须依靠义务主体主动

^① 例如,在“三反”“五反”运动中,对贪污行为采取分类施策的方式进行处理。“全党的大清理,彻底揭露一切大中小贪污事件,而着重打击大贪污犯,对中小贪污犯则采取教育改造不使重犯的方针”(引自薄一波《若干重大决策与事件的回顾》,中共党史出版社,2008年,141页)。

履行义务或者依靠第三方的力量才能使自己的权利变现,而自己并没有强制力使义务主体必须履行义务,例如各种民事权利。

“微腐败”与典型腐败两者的关系,也是一个值得探讨的问题。从发生学角度看,“微腐败”和典型腐败是一个正相关的关系:一般典型腐败严重的时期或者地区,“微腐败”也比较普遍。而且,“微腐败”和典型腐败之间还存在着“交叉感染”的现象:“微腐败”现象的普遍化可以纵容典型腐败行为,而官员严重的典型腐败又能减轻社会上“微腐败”行为者的内疚感。“微腐败”和典型腐败发生的时空条件虽然具有正相关关系,但从发生原因上看,两者不具有因果关系,而是同一个原因造成的两个结果。一个人可能由点点滴滴的“微腐败”发展为典型腐败,也可能因为经历过典型腐败而对“微腐败”没有敏感性,并视为天经地义,但“微腐败”和典型腐败之间不存在因果关系,而是有一个共同的根源:权力滥用。不管是典型腐败还是“微腐败”,都是用公权力谋取私利,因此,权力的存在是腐败和“微腐败”产生的逻辑前提,任何一种腐败都是制度性权力的异化。在任何时代、任何国家,公权力存在的正当性基础都是为了公共利益,同样,在任何时代、任何国家,公权力的行使者都存在着不同程度的腐败——即背离公权力的公益本质。只要权力这种社会现象存在、只要人性的谋私倾向不变,“微腐败”和典型腐败就会在制度的漏洞中产生,只是程度强弱的不同。因此,“微腐败”和典型腐败是权力滥用这颗种子发出的两个芽,同源而异流。权力滥用是产生“微腐败”的“原因”,而其他因素,包括典型腐败、制度漏洞、文化传统、道德伦理等,都可能会从积极或消极的方面影响“微腐败”发生的范围和深度,但不能说是“原因”。权力滥用、以权谋私是“微腐败”的本质特征,这也是“微腐败”虽然“微”但终究是腐败的唯一原因。“微腐败”在表现形式上包含道德习俗特征,但道德习俗不是“微腐败”的本质特征,^①只是为权力滥用披上了“美丽”的外衣。

以腐败为出发点去理解和解释“微腐败”是一个便捷的路径。腐败的定义很多,透明国际(Transparency International)从“委托—代理”的框架对腐败进行了定

义:滥用职权(entrusted power)以谋取私利,这一定义基本上概括了所有典型腐败的特征。“微腐败”与这种典型腐败的主要区别是:应该对“私利”(private gain)有更宽泛的理解。“微腐败”中通过职权所获取的“私利”不仅仅是物质利益(如贿赂)或者是可以物质化的好处(如职位升迁、娱乐消费、知识产权、荣誉称号等),也包括个人道德情感的满足(如帮助朋友、为家乡谋取地方利益等),由于行使权力的正当性理由只有公共利益和公众授权——只要行为背离这一宗旨,就是腐败。腐败产生的根源就是权力本身无法根除的这一悖论:一是为了社会公共利益和人类的长远利益,公权力不可缺少;二是行使权力的又必然是具有私欲的个人。为了群体的长期存在,我们不能不利用权力保护公共利益,可是我们又找不到一个全知全能又没有私欲的人来行使权力,所以,腐败的根源是人性的不可克服的弱点:道德上和知识上的。麦迪逊等说:“如果人都是天使,就不需要任何政府了;如果是天使统治人,就不需要对政府有外来的或内在的控制了。”^[7](P264)

“微腐败”与典型腐败在行为模式和主观动机上具有同一性,都是滥用权力以谋取私利,当然“微腐败”还可能覆盖了一层所谓“道德文化”或者“风俗习惯”的外衣或者社会危害性比典型腐败要轻。这两类腐败在行为模式上都表现为超越职权、怠于履行职权或者不正确履行职权,其目的或者动机不过是为个人或者特定团体、区域谋取利益。“微腐败”的“滥用权力”和“谋取私利”不一定是典型腐败那样赤裸裸的权钱交易,而是隐藏在一系列温情脉脉的“道德习俗”和“文化风尚”的面纱之下。这种心照不宣的“隐藏”,一方面,化解了权钱交易过程中的尴尬,使双方显得“有面子”^[8];另一方面,由于双方认可相同的“道德文化”和“社会风俗”,这种“自我道德化表演策略”^[9]也消除了双方的心理障碍,从内心深处认为这不是滥用职权或者权钱交易,而是爱、关心、帮助等诸如此类的道德行为。作者在访谈中认识的一位官员,他就很自豪地讲起了自己如何“运作”,把一个应该由地方财政负担的城建项目,包装成为中央财政负担的建设项目的一部分,为这个县节省了上亿元财政资金。其实这种为了特定人员而损害公

^① 周师认为:“‘微腐败’理所应当包含着‘以权谋私’及违背道德习俗的行为双重意涵。”其实,这样的“微腐败”只能适用于部分“微腐败”现象,有的“微腐败”不仅不违背道德习俗还被道德习俗所推崇,如利用权力为自己家乡、本单位全体成员谋取利益。^[6]

共利益的行为就是滥用职权,但他并不认为这是滥用职权,而认为是为地方做好事,是一个有道德的行为。

文化作为一群人共同遵守的非正式准则的集合,在很多研究者的视野中成了认识腐败和“微腐败”的一种静态的外部变量,但是,文化并不能揭示“微腐败”的本质。在某些文化背景的社会中,腐败现象显然比另一些文化背景的社会中更普遍,这似乎可以说明腐败的发生与特定的社会文化因素有关,但是,用文化解释“微腐败”的产生,难以避免这样一个循环论证:因为某种文化规则的存在,导致特定腐败行为被公众认可;因为某种特定腐败行为被公众认可,这种行为就变成了一种“文化现象”。对于“微腐败”行为来说,文化仅仅提高了腐败行为的社会可接受度,降低了社会成员从事腐败行为的负罪感,而不能解释“为什么腐败”的问题。文化对“微腐败”主要从以下两个方面产生影响:

一是价值观,即在特定文化环境中认为是腐败的行为,在另外一个文化环境中可能认为是人情往来。文化对腐败的影响首先是通过塑造人们的价值观来产生影响的。如果某种行为在特定社会人群的观念中不认为是腐败,其结果是:第一,相关的立法不会对这种行为禁止,或者处罚很轻;第二,公众对这种行为会比较宽容,行为人不会因为腐败行为损害其社会名誉,那么腐败行为的成本和社会压力就会大大降低,社会成员有更大的动力通过腐败方式获取自己的利益。价值观对于腐败行为的作用不能解释这个问题:人们从事腐败行为是因为认为“这样做是正确的”才去做,还是“不得不”这样做?如果属于前者,我们可以说是文化在起作用,如果是后者则是因为正式的制度供给不足。

二是社会信任,社会信任度的高低以及信任的方式,对腐败的发生起着积极或消极的影响。一个社会信任水平低的国家腐败常常比较严重,因为低水平信任度导致人们对未来预期悲观,从而更注重短期收益和眼前的利益得失,而腐败(滥用职权、行贿受贿)能够迅速获得这类收益。苏珊·阿克曼等把社会信任分为三类:普遍信任、人际信任和机构信任^{[10](p260)}。普遍信任表现为对陌生人的信任,这是一个社会信任度高的重要特征;人际信任主要表现为对特定关系人(如亲戚、同学、同乡等)的信任,体现为“一对一”的相互信任

关系,其特征是“对人不对事”;机构信任表现为社会成员对非人格化的公共部门的信任,是对机构本身的信任,相信这个机构会根据特定的法律规则行事,并非取决于这个机构的代理人是谁。很明显,机构信任和普遍信任能够减少腐败,而人际信任反而能强化腐败。机构信任和人际信任还存在此消彼长的关系:人际信任越强,机构信任越弱,反之亦然。非人格化的机构信任对于建立市场经济制度和有效的国家治理非常重要,这对于中国这种“差序格局”文化悠久的国家来说,建立有效的机构信任非常必要。

文化可以对腐败施加积极和消极的影响,文化也可以改变腐败的外在表现形式,但腐败和“微腐败”的本质——公权力的滥用——并没有改变。由于“微腐败”比典型腐败所覆盖的社会领域更为广泛,因此,对于“公权力”也应该有更为广泛的理解。传统意义上的公权力仅指政府的权力,或者政府权力的延伸(公用事业、国有企业等),但是随着互联网、信息技术和人工智能技术的发展,互联网与人们的生产生活息息相关,一些大型的互联网企业掌握了很多人的个人信息资料 and 生产经营网络,并利用这些数据牟利。个人与其说是网络公司的客户,倒不如说是这些公司的产品。网络公司如果封杀一个人或者一家企业,可以立刻让这家企业倒闭或者制造个人的“社会性死亡”。这些巨无霸企业所拥有的对个人的“生杀予夺”的权力与政府公权力没有差别,除了它的名字里没有“政府”这个字眼。所以,我们对“公权力”的理解不能从概念出发,而应该从权力主体所具有的实际控制力去理解。

三、“微腐败”的外在特征

“微腐败”的内涵和外延是参照典型腐败而设置的。典型腐败表现为掌握公权力人员的权钱交易、徇私枉法、滥用职权等行为,虽然各个案例千差万别,但其本质是一样的,即以背离公权力本质的方式谋取私利。公权力的设置是为了公共的利益,而任何一种腐败行为都背离了公权力的这一根本宗旨。与典型腐败相比,“微腐败”也有其特殊性:

(一)“微腐败”的行为主体具有广泛性

典型腐败的行为主体都是直接掌握特定公权力的人,而“微腐败”的行为主体除了直接掌握公权力的人

员外,还有大量的行为主体是在公权力的“庇护”下的人,如领导干部的亲戚、秘书、司机以及公权机关的门卫等,这些人可以成为“微腐败”的主体。他们的行为虽然谈不上属于公权力,但依然可以给相对人带来伤害。相对人对这些行为造成的伤害无法获得救济,或者救济成本过于高昂,所以只能忍气吞声。当然,非公权力主体的“白手套”行为不属于“微腐败”的研究范畴,因为这是典型腐败的同党。

(二)“微腐败”行为法律性质的模糊性

“微腐败”行为主体的行为有的是情节较轻的公权腐败,但大部分行为属于披着合法外衣做着谋私的事情。这种模糊性有两个主要原因:一是立法滞后或法律制度不够健全,导致法律空白的存在,以至于发生这样的境况:公职人员的某种行为明明是在损害人民的利益,但是没有相关的制度进行约束。二是法律自身的缺陷为公职人员创造了太大的转圜空间。法治社会的理想状况是:所有问题都是法律问题,法律问题程序化,程序问题技术化,把绝对性的权力细化为具有相对意义的权利,任何一个权力行使者都要承担如影随形的责任,公职人员在行使权力时都应受到相应的制约。由于我国现行很多法律对政府部门的权力内容规定过于概括,责任及追责程序过于模糊,同时人民的各项权利又缺少程序性保障,这两方面的原因给腐败创造了空间。

(三)“微腐败”行为动机的复杂性

对于“微腐败”主体来说,其行为动机并不像典型腐败那样,具有赤裸裸的谋一己之私利的动机,常常是为了亲戚、同学、老乡“解决问题”,有时甚至并不是为了某一个人的利益,而是为了自己“家乡人民的利益”,如本县、本乡、本村等。有的属于单位领导集体决策,为本单位(部门)全体人员谋取“福利”。^{[11](P179)}这种为某个集体谋取“普惠式福利”的行为,由于受益者是特定的,而受损者是不特定的,不是赤裸裸的权钱交易,人们产生的情感是羡慕(特定单位、部门)而不是愤怒,制造这类“微腐败”的领导干部有时还会受到社会的同情和称赞。

(四)“微腐败”发生领域的广泛性

典型腐败都是发生在公权机关和掌握公权力的人身上,而“微腐败”不但发生在公权机关,也大量地发生

在其他社会领域:教育、卫生、科学研究、社会服务、文化宣传等,只要有一点点“权力”就想套现。如果说典型腐败是一种权力腐败,而“微腐败”就是一种社会腐败。由于这种“微腐败”的广泛存在,在各种正常的社会交往、制度规则之下形成了人们心照不宣的“潜规则”,这种“潜规则”既是培育“微腐败”的温床,又是“微腐败”带来的后果,二者互为因果。

(五)“微腐败”行为后果的社会“可接受性”

“微腐败”虽然违法违纪,但其中一些行为却契合了社会上某些人的价值观和生活习惯,觉得是“情有可原”的。

四、社会对“微腐败”的误读

到目前为止,人们还没有对“微腐败”的法律性质进行实质性的探讨,由于对“微腐败”的误读,导致各地纪检监察部门都在轰轰烈烈地查处“微腐败”,但实际做的工作可能千差万别。

误读之一:“微腐败”只发生在基层

“微腐败”一词第一次出现是在2016年1月习近平在十八届中纪委第六次全会上的讲话中,习近平指出:“‘微腐败’也可能成为‘大祸害’,它损害的是老百姓切身利益,啃食的是群众获得感,挥霍的是基层群众对党的信任。”习近平提出“微腐败”问题是在讲话的第二部分“坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争”,在部署当年(2016年)纪检监察工作任务时提出“推动全面从严治党向基层延伸”,把清除“微腐败”作为基层从严治党的一项工作内容。由于这一特殊语境,人们自然而然把“微腐败”与“基层”进行了“链接”,其实,习近平的这个讲话说明基层的“微腐败”问题非常严重,清除“微腐败”是基层从严治党的一项重要工作,但并不意味着“微腐败”只发生在基层。

“微腐败”发生在基层的概率比较大,这是客观存在的事实,但是,“微腐败”和基层并没有逻辑上的因果关系。在“中国知网”搜索“微腐败”,相关文章有824篇,而把“微腐败”直接当成“基层微腐败”的文章有386篇,可见,很多学者把“微腐败”直接等同于“基层微腐败”,还有学者把“发生在基层”当作“微腐败”的内涵特征,^[6]这是一种误读:把“基层”和“微腐败”两类社会现象的共时态存在当成了因果关系。在媒体曝出的

“微腐败”案件中发生在基层的比例比较高,这是因为基层的“微腐败”问题对人民利益造成的危害比较直接和明显,社会影响面比较大。中纪委专门编写了《基层“微腐败”典型案例剖析》一书,列举了55种基层“微腐败”现象,^[12]也正是基于这样一种考虑。

基层干部“微腐败”暴露较多以至于人们把“微腐败”直接认定为“基层微腐败”,这大概是由于基层干部的“微腐败”行为与其他中高级干部的“微腐败”行为相比有其特殊的“易暴露性”:首先,基层“微腐败”行为的受害人常常是特定的,这种具有特定受害人的腐败行为极易激化矛盾,甚至引起公愤,而且,这些受害人多是底层民众,导致社会对基层“微腐败”的容忍度更低,从而社会影响较大。其次,智能手机和社交软件的广泛应用,使“微腐败”行为能够迅速成为社会公共事件,引起人们的广泛议论。第三,基层“微腐败”一般发生在比较公开的场合,人多眼杂,很难掩盖,而且,基层干部的“微腐败”行为掺杂很多人情、风俗、习惯等伦理因素,行为者甚至自己都不觉得这是腐败行为,这一点和“大老虎”隐蔽的违法犯罪行为形成鲜明对比。

与基层“微腐败”相比,中高级领导干部的“微腐败”依然触目惊心,中高级领导干部的“微腐败”表现也是多种多样的。一是业余时间的不当社交和接受下级或所属单位的好处。在日常生活中,我们看到很多基层干部每到节日总要探望领导、地方政府负责人去北京“跑部办事”以及形形色色的“驻京办”等,这些现象的另一面就是中高级领导干部业余时间的不当社交以及收受地方政府官员的馈赠^①。二是官场上大量的“学历腐败”“论文腐败”“考试腐败”。一些领导干部虽然读书不多,但都是博士、教授。如天津市公安局原局长武长顺具有正高级工程师职称,落马前是18所高等院校、研究中心的兼职教授和研究员;只有初中学历的重庆市原副市长、公安局原局长王立军落马前有29所大学的兼职教授、博士生导师等头衔。三是跨界卖弄,沽名钓誉。一些官员不仅贪财、贪权,还“贪誉”:总把自己打扮成琴棋书画无所不通的全才。武长顺落马前发表学术论文20余篇、专业论著10余部,14年间申请了35项专利^[13];王立军在重庆任职期间获得专利254

个,其中有211个是2011年一年之内申请的。^[14]中高级领导干部的这些“微腐败”现象有一个共同点:虽然侵占了公共资源,但没有具体的受害人。正是由于这一特征,中高级干部的“微腐败”很少被暴露出来,也很少仅仅因为“微腐败”问题被查处,大多是由于其他违法犯罪问题而被“拔出萝卜带出泥”。

“微腐败”也是腐败,腐败的本质就是公权力的滥用,只要公权力不受制约就会产生腐败,这与权力大小没有关系。从绝对数量上比较,基层干部被处分的数量远远高于中高层领导干部,如果从腐败干部占同级别干部的比例(即“腐败率”)来比较,基层干部并非如此不堪。过分强调“微腐败”的基层性,容易导致对中高级官员的“微腐败”行为选择性失明,使反腐败工作“抓了喽啰,跑了阎王”,也使基层干部无法对反腐败工作心服口服,打击了基层干部的工作热情,无法取信于民,也不能根除腐败。

误读之二:把工作作风当成“微腐败”

工作作风和腐败是两个范畴的概念:前者属于管理学范畴,强调的是效率和业绩,体现为人的价值观、世界观以及对工作的认识;后者属于法律范畴,强调的是合法与非法,体现的是人的法治观念、法律素养和对法律制度的敬畏。在实践中,工作作风与“微腐败”确实具有强烈的正相关:“微腐败”普遍的机关单位,在工作作风上常常表现为懒散、拖沓、暮气沉沉以及工作人员态度蛮横、冷淡等;没有或者很少“微腐败”的机关单位,在工作作风上则表现为高效、规范、积极向上以及工作人员态度平和、彬彬有礼等,但是工作作风与“微腐败”之间虽然具有相关性,但工作作风不能直接等同于“微腐败”,当然,恶劣的工作作风带给社会的危害并不比“微腐败”的危害小。

工作作风一般表现为以下几个方面:一是工作人员的工作态度,即工作人员对工作积极主动还是消极被动、热情还是冷淡、热爱还是厌倦等等。二是机关单位的整体风貌,这是从整体上对一个单位部门的观察结果:有条不紊或者杂乱无章、推诿扯皮或者高效便捷、敷衍塞责或者照章办事等等。三是机关单位领导班子的领导能力或者工作状态:积极创新或者消极应

① 如农业农村部农田建设管理司原司长卢贵敏接受地方财政部门驻京办事处安排的家政服务,工资由驻京办支付。

付、令行禁止或者政令不畅、礼贤下士或者任人唯亲等等。工作作风的优劣首先是行政管理能力的外在表现,也是管理能力和管理方式的结果。

工作作风本身不能等同于“微腐败”,但这并不妨碍我们可以通过观察一个机关单位工作作风的优劣去发现其潜藏的“微腐败”。一个管理混乱的单位,其工作人员就可能利用管理漏洞以权谋私或者渎职滥权,单位的公共资产就可能流失。不好的工作作风可能就是“微腐败”发生的温床,也可能是内部“微腐败”的外在表现。我们不能把诸如迟到早退、工作拖拉等工作作风本身当作“微腐败”,而头疼医头脚疼医脚,这并不能解决“微腐败”问题,甚至还没有触及“微腐败”本身。所以,把工作作风当作“微腐败”来治理,不仅不能消除“微腐败”而且无意之间掩盖了“微腐败”。

当然,把工作作风作为“微腐败”进行整治,在反腐的效果上还是有积极意义的,这是因为:工作作风可以助长或者减少“微腐败”,如行政机关的官僚作风就可以助长腐败或者“微腐败”。因为事项的审批流程过于烦琐,涉及部门越多越容易产生腐败:从官员角度讲,这意味着有了更多的权力寻租机会;从相对人角度看,为了降低时间成本会产生“腐败激励因素”^[10](P69)],有了行贿的动机和必要性。同时,通过整顿工作作风也确实能在客观上减少“微腐败”发生的可能性,因为高效的工作流程、透明的执法程序、良好的工作纪律,在一定程度上会减少腐败的发生,同时也能增强民众对政府的信任度。

五、用制度压缩“微腐败”的滋生空间

“微腐败”游走于有形制度和无形习俗之间的灰色地带,所以,消除“微腐败”比遏制典型腐败的难度更大。然而,我们必须清醒地认识到一个残酷的现实:腐败不可能从根本上消除,我们能做的只是最大可能减少腐败和降低腐败给社会带来的危害。首先,制定和执行法律制度也是一项增加社会成本的行为。社会的法律制度也受供求关系的影响,法律制度能够付诸实践,其立法和执法成本不能高于其所获得的收益,如果保证每个人都依法办事,整个社会将无法承担这样高昂的社会成本。其次,法律制度的最终目的是保障人们的自由,必须在秩序和自由之间保持平衡。法律制

度只是手段,保障每个人的自由才是国家的根本目的。过于严密的法律必然造成对自由的破坏,如果每个人都是制度的螺丝钉,整个社会就成了“利维坦”的奴隶,秦律虽“密如凝脂”但不免二世而亡就是教训。再次,制度永远滞后于时代,而且任何制度运行都要由具体的人来完成,而人性的弱点——道德上和知识上的——在这个过程中就暴露无遗。美国第二任总统亚当斯在讨论美国宪法时说:我们的宪法只为有道德、有宗教信仰的人们而制定,它完全不适用于对其他任何人的治理。这句话揭示了这样一个道理:任何制度都不能保证人性不会作恶。

然而,制度并非无能为力。制度的作用不是改造人性,把人变成天使,而是创造一个使人的善良天性能够自由发挥、邪恶本性受到抑制的社会环境。人的本性既不是纯粹的善也不是纯粹的恶,但人在特定情境下却可能作恶。人的本性既有“慧根”,也有“原罪”,那么,制度的价值就在于:既要防止他“饱暖思淫欲”,也要保障他不会“饥寒起盗心”。如果我们承认“社会存在决定社会意识”这个唯物主义的基本原则,那么,我们就必须承认:在社会结构没有发生根本改变之前,人的所谓“本性”不会发生变化。

(一)建立科学的权力结构

党的十八届三中全会提出,要“形成科学有效的权力制约和协调机制”^[15],这是我国从政策反腐过渡到制度反腐的必然要求。良好的权力结构要求各种国家权力之间形成有效的制约和协调关系,既能相互制约又不能相互掣肘。制度反腐专家李永忠说:“一两个高官出事,应该是个人素质出了问题;三五个高官出事,或许是思想教育出了问题;十来个高官出事,可能是选人用人出了问题;几十个高官出事,大约是监督体制出了问题;上百个高官出事,肯定是权力结构出了问题。”^[16]腐败在任何时代任何国家都难以避免,但是,这么多高级领导干部因腐败而纷纷落马,这说明国家的权力结构和激励体系有必要进行结构性改革,而非仅仅增强执法力度。

中国从秦汉到明清,每个朝代的皇帝也都非常重视惩治和预防官员腐败。但是,无论是秦朝的严刑峻法还是明朝的“治乱世用重典”,都没能逃过“一治一乱”的死循环。究其原因,就是没有对权力结构进行彻

底改革。从秦朝开始,历代君主都信奉法家“明主治吏不治民”的思想,形成了“特有的制度构建、多元的监察体系、全面的监察规范”^{[17](P22)},但是,由于“在专制主义政体下监察权依附于皇权,监察制度的存废、监察权行使的范围与效果,都要受到皇权的制约,甚至与君主个人的开明或者昏庸与否有着极大的关系”^{[17](P20)},极权主义的权力结构没有根本改变,每一种权力都是由君主的绝对权力派生出来的,相互之间不可能形成真正的横向制约关系,上一个朝代出现的问题在下一个朝代还会复现。所以,中国历史上一直存在监察官转化为行政官的趋势,如刺史、巡抚、总督等,这些本来是中央派到地方的监察官,随着时间的推移和权力勾兑,逐步变成了一级行政官。封建王朝严苛的监察制度不是导致权力结构的崩溃(如秦朝),就是导致监督的失效(如明朝)。

权力结构包括权力配置和权力运行。党的十九届四中全会中提出的要“完善权力配置和运行制约机制”^[1],就揭示出了科学的权力结构应包括的两个重要方面。科学的权力结构要求在权力配置上首先要厘清各种权力之间的边界,这是权力配置的第一原则。只有边界清晰才能防止侵权或失职,汉代“丙吉问喘牛”^①的故事生动地体现了这一权力配置原则。权力配置的第二原则是横向权力制约与纵向的权力监督相结合,任何一种权力都不能凌驾于其他权力之上,即任何一种权力都是相对的,都受到另一种权力的监督和制约,而不可能“通吃”。从权力配置原则的角度看,所谓“一把手”只是一种比喻意义上的说法,任何人都不能只手遮天。权力存在所谓的“大小”“高低”仅仅在同一权力系统中才可以进行比较,不同系统的权力无法比较大,只有职责范围的不同。即使同一系统中的上下级之间,其权力也应该有明确的边界。市委书记之所以敢扇市政府秘书长的耳光,其根源就是模糊权力边界,以为官大可以“通吃”。^②

只有权力配置合理,权力运行才能顺畅。在实践

中,个别官员之所以能够滥用权力,有的属于权力配置不合理,有的属于权力运行中的怠于履行职权或者不正确地履行职权,但是,如果有些官员能够几年甚至十几年滥用职权、以权谋私、行贿受贿,或者单位发生“塌方式”腐败,这常常属于权力配置出现了问题。如果权力配置科学合理,即使有的官员滥用权力或徇私枉法,由于存在有效的权力制约,其违规行为也能够及时得到处理。有的单位过分强调部门之间、同事之间要“补台”不能“拆台”,其实,问题的本质并不是官员的责任心和工作能力问题,而是没有很好地厘清权力边界,以至于依靠部门或者工作人员之间通过“补台”来弥补。没有合理的权力配置,一味强调官员的责任心和道德品质是缘木求鱼,不但没有抓住问题的核心,还错过了修补制度漏洞的机会。

科学的权力结构和权力配置可以有效压缩“微腐败”的滋生空间(当然也能有效防止典型腐败的发生),因为“微腐败”首先发生在合法与违法之间的灰色地带。任何一个机关单位的正职、副职、部门负责人等都有特定的权限,如果各部门之间没有良好的监督和制约机制,就容易造成“一把手通吃”的局面:部门的权力变成了部门负责人的个人权力,其他人放弃了自己的法定职责而只需对“一把手”负责。实践证明,凡是发生“窝案”的单位,其权力配置基本上都是“一把手通吃”模式的:大部分成员行使权力都把党纪国法抛诸脑后,唯“一把手”马首是瞻。中纪委编纂的《微腐败警示录》中提出的九个方面的“微腐败”问题^[11],表面上看是某个领导干部的问题,根源是这个单位的权力配置不科学。

科学的权力配置不仅可以约束意图违规的干部,也有利于保护那些不想参与腐败活动的干部,是清廉干部独善其身的保护伞。我们必须相信,即使是发生“窝案”的单位,也有一些干部并不想违规违纪——这毕竟是一个危险的行为。当一名干部保持清廉的成本高昂(如失去朋友、升迁无望、生活清贫)而腐败的收益

① 见《汉书·丙吉传》:吉又尝出,逢清道群斗者,死伤横道。吉过之不问,掾史独怪之。吉前行,逢人逐牛,牛喘吐舌。吉止驻,使骑吏问:“逐牛行几里矣?”掾史独谓丞相前后失问,或以讥吉,吉曰:“民斗相杀伤,长安令、京兆尹职所当禁备逐捕,岁竟奏行赏罚而已。宰相不亲小事,非所当于道路问也。方春未可大热,恐牛近行用暑故喘,此时气失节,恐有所伤害也。是以问之。”掾史乃服,以吉知大体。

② 新华网:《新华微评:“耳光书记”被免职警示了什么》,http://www.xinhuanet.com/politics/2021-01/22/c_1127012528.htm 登录时间:2021年1月28日。

很大时,还能指望他用道德原则约束自己吗?大量案件告诉我们:制度环境是决定腐败是否滋生的一项关键因素。有些官员是屈从于环境,有些是经不住诱惑,与其说他们是“腐败的”,不如说他们是“可腐败”的,毕马威公司在2008年曾出具一份报告显示,约有60%的企业雇员都属于“可腐败”的。^{[10](P62)}邓小平同志曾说过:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。”^{[18](P333)}

(二)减少腐败的激励因素

苏珊·阿克曼认为,腐败的发生源于三个方面的共同作用:特定情境下的激励因素、影响范围覆盖全社会的机构以及个人道德情感,这些激励因素包括收入、权力垄断、自由裁量和缺少问责^{[10](P27)}。“激励因素之所以重要,是因为大多数人比起为其他人谋利益,通常会为了自己的利益付出更多,而激励把这两个目的联系了起来。”^{[10](P28)}官员奉公守法、积极工作,或者徇私枉法、消极怠工,并不是为前来办理业务的公司或个人谋取利益或者故意损害这个人的利益,而是因为这样做对他本人来说是利益最大化的。当然,激励因素和腐败行为之间是一个系统性因果关系,而不可能是一一对应的简单因果链条。

收入问题是影响“微腐败”的一个重要因素。高薪不一定“养廉”,但低薪很大程度上肯定会“促贪”。给官员很低的薪水又赋予他很大的权力,无异于“渴马守水,饿犬护肉”。一个公职人员即使他没有实际动用公权力为自己或者他人谋取私利,他的公职身份就相当于这个人的无形资产,仅仅利用这种“晕轮效应”就可以谋取一定的好处。在行政实践中经常见到这样的“微腐败”案例:相对人给予官员好处仅仅为了“不被刁难”或者“交个朋友”,而官员也没有枉法行事。任何时代任何政府都不可能要求官员都像海瑞一样,仅仅依靠自己的道德原则而甘于过清贫甚至饔飧不继的生活。“海瑞式”的领导干部不仅不能对官场起到想象中的“表率作用”(从逻辑上认识到某种行为的道德性与实际践行某种道德行为之间还有一条不可逾越的鸿沟),还会对其他成员形成“道德绑架”——任何物质要求的提出都会被认为是不道德的,最后的结果就是官场伪善盛行。我国目前官员的报酬不是(或不仅仅是)高或低的问题,而是目前这种仅根据级别高低设定报

酬的结构不合理。一个官员的报酬高低还应该考虑以下因素:一是责任大小;二是工作量多少;三是所在地的平均收入水平;四是工作的风险高低;五是职位的上升空间;六是有形收入和隐性福利。只根据级别高低设定报酬,其弊端是显而易见的:高级别的官员由于具备权力和信息的优势,可以轻而易举把责任和风险转嫁给下属,而下属为了自身可能的长期受益(升迁)和表达忠心,也乐意(或者不敢拒绝)承担这个责任和风险。

垄断滋生腐败,这是经济领域和政治领域的共同规律。例如自然资源部门的腐败比较严重,其根本原因就是:各级政府掌握土地一级市场,任何想进行土地开发的企业必须从自然资源部门获得国有土地使用权,这是导致自然资源部门官员腐败的重要原因(《民法典》实施后,如果允许集体土地直接入市就打破了自然资源部门一家垄断的局面,可在一定程度上减少腐败的激励因素)。政府虽然是唯一掌握公权力的主体,但并不意味着政府不能把一部分公权力让渡给社会。首先,政府权力可以尽可能减少对市场的干预,我国改革开放之所以取得巨大成功,其根本原因就在于坚持市场化导向,减少政府对市场的干预。由于权力天然具有扩张性,大到各种各样的产业政策,小到馒头面条的销售价格,政府总有干预市场的冲动。当然,所有的干预都有一个崇高的借口:或者是为了节省资源,或者是为了市场公平、民生福祉。腐败激励因素的根源是资源的稀缺性,政府权力一旦介入市场竞争就必然制造稀缺,而政府配置稀缺资源的办法不外乎增加行政审批、监督检查、市场准入、价格管制等扩张政府权力边界的方式,这一切又为权力寻租提供了土壤。在市场竞争条件下,任何市场主体获取利润的唯一办法就是为消费者提供优质的产品,如果这个市场增加了政府审批,那么市场主体要获取利润首先就要获得政府的许可。其次,通过政府采购服务将一部分公权力委托非政府组织行使,同时引入第三方机构进行监督。目前,我国在很多领域实行了这种制度,如上市公司内部交易调查、诉讼程序中的专家证人制度、国有企业的审计等,通过这种方式,形成了政府、当事人、第三方的权力相互制约机制。在国外也有类似的尝试,如美国的私人监狱制度,通过签订合同将监狱服刑人员外包

给私人监狱管理公司管理。^[19]

权力的裁量性也是滋生腐败的一个重要激励因素,所以,限制官员的自由裁量权是防止“微腐败”的重要切入点。限制官员的裁量权一般从三个方面着手:一是程序限制,要求官员行使职权时必须履行严格的程序义务,从而限制官员的裁量权。二是追责,让责任这支达摩克利斯之剑一直悬在头上,迫使官员在运用裁量权时不会背离法律的宗旨。终身追责制度已经在我国很多领域实施,现行的《中国共产党纪律处分条例》《行政机关公务员处分条例》和《公职人员政务处分法》没有对违反党纪政纪行为的追究时效作任何规定,视为终身追责;国务院办公厅发布《关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》第一次提出了“实行重大决策终身责任追究制度”;最高法发布的《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》中对法官涂改、隐匿、伪造、偷换和故意损毁证据等7种情形致错案将终身追究。三是公开,把官员行使职权的行为暴露在阳光下,让整个社会监督,形成一种舆论倒逼机制。自从互联网进入我国后,很多冤假错案就是先在網上形成舆论之后才得到纠正,一些违法腐败官员也有很多因为其行为被捅到网上才败露的。

以严格的程序规范和限制官员的自由裁量权也面临一个两难处境:不进行程序制约,官员可能利用裁量

权寻租,而过于严格的裁量权限制,又可能导致官员不能发挥主动性以应对瞬息万变的现实。以程序规范执法官员行使职权必须防止以下两种倾向:一是内部程序的外部化,减少自身工作量,把成本转嫁到相对人身上。例如行政机关不同部门之间可以内部协调的工作,由相对人分别向两个部门提出申请,结果被“踢皮球”。现在一些城市试行的集中审批、政务大厅模式,一个窗口对外,其目的就是为了防止行政机关把内部程序外部化。二是人为制造稀缺性,创造寻租机会。例如以烦琐的、可有可无的程序和文件资料延长事情的办理时间和办理难度,促使相对人为了节省时间成本而向主办官员行贿或给予好处。

(三)大力宣传法治、人权、民主理念,压缩“微腐败”生存的社会空间

柏拉图在《理想国》里说,“一个国家样式的方方面面都隐含在它的人民中间”,换言之,有什么样的人民,就有什么样的政府。对贪污腐败零容忍的人民不可能让贪污腐败的官员和政府长期统治下去,同理,如果民众只懂得对官员歌功颂德、争相邀宠,那么官员的腐败行为就会被选择性忽略。官员的行为是否属于腐败的标准是法律和纪律,民众认为官员的行为是否正当的判断标准是伦理道德。调查表明:民众对官员伦理型的违法犯罪的容忍度很低,而对其他类型的违法犯罪行为则相对“宽容”(见表1):

表 1 犯罪行为与伦理判断

选 项	问题 1: 可以赦免		问题 2: 应判死刑	
	人数	占比	人数	占比
A. 赵某参与团伙斗殴, 导致对方重伤, 构成故意伤害罪	31	27.93%	22	19.82%
B. 钱某收受下属礼金, 并对这个下属优先提拔, 构成受贿罪	49	44.14%	13	11.71%
C. 孙某购买机器设备, 伪造人民币, 构成伪造货币罪	30	27.03%	13	11.71%
D. 李某趁黑夜尾随下班女工并强奸, 构成强奸罪	1	0.9%	63	56.76%
合 计	111	100%	111	100%

问题 1: 上面几个人的行为都构成犯罪, 假如你有权赦免其中一个人, 你觉得谁可以免除刑罚?

问题 2: 假如上面几个人都属于情节特别恶劣, 依法可以判处死刑, 你觉得谁最该判死刑?

资料来源: 通过问卷星进行的随机调查 <https://www.wjx.cn/mobile/qlistnew.aspx>

由表 1 的调查结果可以看到: 强奸不仅在法律上是严重的犯罪行为, 在道德上更是被人谴责的行为, 所以超过一半的被调查者认为应该判死刑, 而受贿也属于一种违法犯罪行为, 但在民众的道德观念上没有形

成那样严重的冒犯, 所以将近一半的被调查者认为可以豁免。由于民众的伦理判断与法律判断出现一定的偏差, 在法律上认为是腐败的行为在民间可能得到认可(见表 2):

表2 民众对腐败行为认识

领导干部接受下属在春节和中秋节送的小件礼物(如酒、月饼),或者在子女结婚时收了600元红包,领导没有为送礼的人谋私利。你认为这种行为:	人数	占比
A.属于腐败行为,违法或违纪,应严格处罚	24	21.62%
B.正常的人际交往,不应该禁止	25	22.52%
C.不是腐败,但容易滋生腐败	55	49.55%
D.说不清	7	6.31%
合 计	111	100%

资料来源:通过问卷星进行的随机调查 <https://www.wjx.cn/mobile/qlistnew.aspx>

民众对职务犯罪的宽容从两个方面助长了官员的贪腐行为:一是降低了官员从事腐败行为的心理愧疚感,更容易在诱惑面前滑入腐败的深渊;二是减轻了腐败行为的社会舆论压力,也增加了腐败查处的难度。所以,民众对各种腐败行为的宽容与腐败行为的发生率是正相关的,而且互相促进,最后的结果是整个社会成本的增加。

越是法治化程度高的社会,法律的价值与民众的价值观越接近。当然,民众的价值观并不是必须被动地适应法律的价值,当法律与大多数民众的价值观相冲突的时候,法律就要做出修正,民众的诉求就成了法治进步的重要力量。任何一个政权的合法性都要建立在人民认可的基础上,因此国家的立法过程都是立法者与民众之间的互动过程,例如:79《刑法》中的投机倒把罪、流氓罪以及97《刑法》中的嫖宿幼女罪,就是因为背离了民众的价值观而被废除。从这个意义上说,国家推进法治化建设既要教育领导干部遵纪守法,又要教育民众树立民主平等、公正法治等理念,通过具有现代法治理念的民众倒逼官员依法履行职务。最近几年涌现出了一批“死磕律师”“较真百姓”,正是他们的不懈努力助推了我国法治的不断进步。

党的十八大提出了社会主义法治建设的十六字方针:科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。新“十六字方针”与旧“十六字方针(有法可依、有法必依、执法必严、违法必究)”相比,最重要的一点就是增加了“全民守法”,这意味着:建设法治国家不能仅仅是政府(立法机关、执法机关、司法机关)的事情,更是全体人

民的事情。党的十九届四中全会提出“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的核心要义就在于此,因为这三者必须也必然同步进行、一体建设,缺少了任何一个方面另外两者都是缘木求鱼、空中楼阁。

参考文献:

- [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(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过)[N].光明日报,2019-11-06(1).
- [2] 林喆.“消极腐败”的四种表现[J].人民论坛,2008(4):30-31.
- [3] 柯珠军,岳磊.人情视角下我国腐败行为的文化透视[J].开放时代,2014(2):210-223+10.
- [4] 林喆.腐败“落势化”倾向之忧[J].人民论坛,2010(19):18-19.
- [5] 师索.行政部门绩效考核中的腐败控制[J].山西省政法管理干部学院学报,2017,30(1):95-98.
- [6] 周师.“微腐败”概念辨析[J].湖南工程学院学报(社会科学版),2019,29(2):75-79.
- [7] [美]汉密尔顿,杰伊,麦迪逊.联邦党人文集[M].程逢如,在汉,舒逊,译.北京:商务印书馆,2006.
- [8] 岳磊.“面子”视角下我国腐败现象的文化透视[J].中国社会科学院研究生院学报,2015(2):120-125.
- [9] 岳磊,孙秋云.贿赂行为中的自我道德化分析——基于若干典型腐败案例[J].社会科学家,2012(11):102-105.
- [10] [美]苏珊·罗斯-阿克曼,邦妮·J·帕利夫卡.腐败与政府:根源、后果与改革[M].郑澜,译.北京:中信出版集团,2018.
- [11] “微腐败”警示录——违纪违法100个典型案例剖析[M].北京:中国方正出版社,2015.
- [12] 基层“微腐败”典型案例剖析[M].北京:中国方正出版社,2016.
- [13] 武长顺的专利迷局[EB/OL].(2014-08-11).人民网,<http://fanfu.people.com.cn/n/2014/0811/c64371-25441599.html>.
- [14] 王立军的海量专利不是“发明”[EB/OL].(2014-08-28).人民网,<http://politics.people.com.cn/n/2014/0828/c1001-25555868.html>.
- [15] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013

- 年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)[N].光明日报,2013-11-16(1).
- [16] 罗昌平.高官反腐录[M].广州:南方日报出版社,2013.
- [17] 张晋藩.中国监察法制史稿[M].北京:商务印书馆,2007.
- [18] 邓小平文选;第二卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [19] 李年清.私人行政的美国经验与启示——以私人监狱为研究对象[J].行政法学研究,2014(3):122-127+144.

Formation Process and Elimination Methods of Hypo-corruption

WANG Guo-xu

(Research Department of Politics & Law, Party School of the Hebei Provincial Committee of C.P.C
[Hebei Administration Institute], Shijiazhuang 050061, China)

Abstract: To clarify the connotation and extension of hypo-corruption is conducive to accurately ascertain the facts in anti-corruption practice and accurately deal with the corruption cases. Due to the misunderstanding of hypo-corruption, the practice of anti hypo-corruption obscures the real corruption. The understanding of hypo-corruption can not leave the typical corruption as an important reference frame. No matter how diverse the forms of hypo-corruption are, it is always inseparable from the core issue, that is, abuse of power. In order to control hypo-corruption, we should not emphasize the moral consciousness of officials without changing the power structure, but reduce the institutional space for hypo-corruption.

Key Words: hypo-corruption; connotation and extension; institution; power structure

责任编辑:彭 澜

“十四五”时期国家高新区 高质量发展路径研究

——以河北省为例

刘娟^a, 王晓霞^b

(中共河北省委党校[河北行政学院] a.马克思主义学院 b.国际战略研究所, 河北 石家庄 050061)

摘要: 国家高新区是落实创新驱动发展战略,加快科技创新和产业化,引领我国经济高质量发展的重要载体。通过对河北省国家高新区发展质量的分析,发现存在诸多短板和弱项,仍处于发展规模壮大与发展质量提升并重的关键阶段。“十四五”时期,要牢牢把握“创新驱动发展示范区和高质量发展先行区”的功能定位,从创新、创业、产业、开放、绿色、治理等领域全面发力,以创新驱动为基本路径,以高端创业为内在要求,以产业高端化为坚实支撑,以深度融入双循环格局为必由之路,以绿色发展为必要条件,以治理现代化为重要保障,全方位构建高新区高质量发展系统,以期为其他省区国家高新区高质量发展提供实践参考。

关键词: “十四五”时期;国家高新区;高质量发展;路径

中图分类号: F127.9

文献标识码: A

文章编号: 2096-5729(2021)03-0038-10

一、引言

国家高新技术产业开发区(以下简称国家高新区)是国家火炬计划的重要内容,旨在“发展高科技、实现产业化”。自1988年我国设立第一家高新区,到现在国家高新区增至169家,分布于30个省份,对于发展高新技术产业和培育创新型产业集群、带动区域经济结构调整和经济增长方式转变、促进高新技术企业“走出去”参与国际竞争发挥了极为重要的作用,多年来探索和研究的重点问题主要聚焦于促进创新驱动、创业生态和管理体制完善等(巩曜平,2003;李亨等,2019)。“十四五”时期,随着我国迈入全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段,如何适应新科技革命和产业变

革的新形势,以新发展理念为统领,从创新、创业、产业、开放、绿色、治理等领域全面发力,引领我国经济实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展,成为摆在国家高新区面前的重要战略任务,也是研究和探索高新区高质量发展问题的基本遵循和理论框架。

河北省自1991年石家庄高新区被国务院批准设立以来,目前共拥有5家国家级高新区^①。30年来,它们始终坚持提升创新发展能力,汇聚创新创业资源,培育高新技术产业,推动产城融合发展,取得了突出成效。“十三五”时期,5家高新区拥有的高新技术企业和各类省级以上创新平台、众创空间数量均居所在城市首位,形成了石家庄药用辅料、保定新能源与智能电网等国家级创新型产业集群,以及石家庄卫星导航、唐山

收稿日期: 2021-02-07

基金项目: 河北省省级科技计划软科学研究专项资助重点项目“十四五时期河北省国家高新区高质量发展的路径研究”(20557609D)

作者简介: 刘娟,中共河北省委党校(河北行政学院)马克思主义学院教授,主要研究方向为发展经济学;王晓霞,中共河北省委党校(河北行政学院)国际战略研究所研究员,主要研究方向为产业发展与区域经济。

① 即石家庄国家高新区、保定国家高新区、唐山国家高新区、承德国家高新区、燕郊国家高新区。

机器人、承德仪器仪表等一批省级创新型产业集群,成为拉动区域经济发展和动能转换的重要引擎。但是,与发达省份和先进国家高新区相比,河北省国家高新区无论是发展规模还是发展质量,仍然存在明显差距,必须加快补齐发展短板,真正建成河北省创新驱动发展的示范区和高质量发展的先行区,引领区域经济转型升级、扩量提质。

二、河北省国家高新区 发展质量的省内省际比较分析

(一)从省内比较看,国家高新区之间发展极不均衡

表 1 2019年1—11月河北省国家高新区主要经济指标情况

高新区	主要营业收入 (亿元)	工业总产值 (亿元)	高新技术产业 产值(亿元)	税收总额 (亿元)	高新技术产业产值 增长率(%)
石家庄	2683	1326	1024	72.48	9.75
保定	1725	1233.1	864	31.67	0.58
唐山	904.45	338.12	202.54	32.21	12.4
燕郊	958.52	280.69	155.19	57.71	5.18
承德	243.80	143.61	23.19	17.48	-6.5

注:数据来源于河北省开发区改革发展领导小组办公室文件(冀开发办〔2019〕26号)“关于全市开发区2019年1—11月主营指标排名结果的通报

(二)从省际比较看,河北省国家高新区的全国排名整体靠后,并面临持续下滑的危险

党的十八大以来,科技部为突出“高”“新”发展导向,修正了国家高新区评价指标体系,共设定4个一级指标,即知识创造和技术创新能力(权重30%)、产业升级和结构优化能力(权重30%)、国际化和参与全球竞争能力(权重20%)、可持续发展能力(权重20%),并下设40个具体统计指标,每年按照各级指标逐级加权的原則,对国家高新区进行总体排名和分项排名。根据科技部火炬中心近两年公布的国家高新区评价结果,在全国169家国家高新区(含苏州工业园)综合评比中,河北省国家高新区的排名情况不容乐观,与东部发

如表1所示,根据河北省科技厅统计的2019年1—11月高新区主要经济指标完成情况看,5家国家高新区的发展规模、发展质量水平不一。以排名第一的石家庄高新区和排名最后的承德高新区为例,主要营业收入分别为2683亿元和243.80亿元,相差10倍;税收总额分别为72.48亿元和17.48亿元,相差3.15倍;工业总产值分别为1326亿元和143.61亿元,相差8.23倍。特别是从高新技术产业产值看,分别为1024亿元和23.19亿元,相差43.16倍。可见,无论是发展体量还是发展质量,都存在明显差距。

达省份和部分中西部省份相比存在明显差距。

1.河北省国家高新区的总体排名和分项排名整体靠后。如表2所示,2020年石家庄高新区位列全国第22名,比2019年下滑了6位,退出了全国前20强的行列。保定高新区位列第47名,在2019年比2018年下降4名的基础上,再次下降9名,滑落至全国前50名的边缘。唐山高新区位列第104名,在2019年比2018年下降4名的基础上,再次下降3名,退出了全国前100名。承德高新区位列第117名,比2019年下降了15名;燕郊高新区排名虽然提升了10名,但是仅位列全国第156名,仍然处于全国国家高新区的最后梯队。

表 2 2019—2020年河北省国家高新区总体排名和分项排名情况

高新区	总排名		2020年四项一级指标排名			
	2019年	2020年	知识创造和 技术创新能力	产业升级和 结构优化能力	国际化和参与 全球竞争能力	可持续 发展能力
石家庄	16	22	16	21	49	21
保定	38	47	75	44	19	83

续表 2

高新区	总排名		2020年四项一级指标排名			
	2019年	2020年	知识创造和 技术创新能力	产业升级和 结构优化能力	国际化和参与 全球竞争能力	可持续 发展能力
唐山	101	104	74	68	154	131
承德	102	117	134	78	137	116
燕郊	166	156	143	147	159	155

注:数据来源于科技部火炬中心,国科火字〔2019〕258号文件附件“2019年国家高新区总体排名和四个一级指标排名”,“2020年国家高新区总体排名和四个一级指标排名”

从四个一级指标排名情况看,2020年河北省5家国家高新区的可持续发展能力排名均出现明显下滑,其中承德高新区、唐山高新区、燕郊高新区分别排在第116名、第131名、第155名,亟待提升绿色发展能力,增强可持续发展的后劲;从知识创造和技术创新能力看,除石家庄高新区排在全国前20强外,其他国家高新区的该项排名均相对靠后,特别是承德高新区、燕郊高新区分别排在第134名、第143名,处于全国末位。从产业升级和结构优化能力看,2019年和2020年燕郊高新区仅分别排在全国第167名、第147名,亟待壮大战略性新兴产业规模。从国际化和参与全球竞争能力看,除保定高新区排在全国前20强外,其他国家级高新区均排名靠后,石家庄高新区勉强进入全国前50名,承德高新区、唐山高新区、燕郊高新区分别排在全国第137名、第154名、第159名,亟须提升开放发展水平。

另外,河北省国家高新区的经济规模普遍偏小。以主要营业收入为例,如表3所示,2019年石家庄高新区、保定高新区、燕郊高新区、唐山高新区、承德高新区的主营业务收入分别为2868亿元、2028亿元、1138亿元、1020亿元、264.5亿元,而同期全国169家国家高新区创造的主营业务收入总量为385549.4亿元,平均水平为2281亿元,也就是说,除石家庄高新区外,其他4家高新区均未达到全国平均水平,其中,承德高新区仅为全国平均水平的11.6%。

表 3 2017—2019年河北省国家高新区主营业务收入情况

高新区	2017年 (亿元)	2018年 (亿元)	2019年 (亿元)
石家庄	2432	2607	2868
保定	2018	2072	2028
唐山	663	788	1020
承德	241	258	264.5
燕郊	904	950	1138

注:数据来源于河北省科技厅,“关于河北省省级及以上高新区情况汇总表”

2. 河北省国家高新区与东部发达省(市)的发展差距较大。以国家高新区数量和前20强拥有情况看,东部发达省(市)始终处于领跑状态。如表4所示,2020年北京中关村国家自主创新示范区、上海张江高新区、深圳高新区位列全国前三名。从省际情况看,广东省拥有14家国家高新区,其中深圳高新区、广州高新区、珠海高新区位列全国第3名、第6名、第19名;江苏省拥有18家,其中苏州工业园、南京高新区位列全国第4名、第12名,排名比2019年有明显提升;山东省拥有13家,其中济南高新区、青岛高新区分别位列全国第13名、第20名;浙江省拥有8家,其中杭州高新区、宁波高新区分别位列全国第9名、第15名,排名比2019年均有明显提升。可见,东部发达省份拥有的国家高新区总量、前20强数量及其排名情况,都明显好于河北省。

表 4 2020年全国169家国家高新区前20强排名情况

高新区	总排名	知识创造和 技术创新能力	产业升级和 结构优化能力	国际化和参与 全球竞争能力	可持续 发展能力
中关村	1	2	1	3	2
上海张江	2	4	2	4	1
深圳	3	3	6	1	10

续表 4

高新区	总排名	知识创造和 技术创新能力	产业升级和 结构优化能力	国际化和参与 全球竞争能力	可持续 发展能力
苏州工业园	4	6	3	2	6
武汉	5	1	4	12	16
广州	6	7	5	14	7
成都	7	8	10	6	8
西安	8	5	11	20	14
杭州	9	10	7	13	11
合肥	10	9	15	8	3
上海紫竹	11	14	8	7	4
南京	12	11	16	32	5
济南	13	15	18	5	9
长沙	14	12	17	23	13
宁波	15	18	9	18	22
厦门	16	23	14	24	17
郑州	17	17	12	51	12
大连	18	20	23	16	15
珠海	19	28	13	9	34
青岛	20	22	20	11	27

注：数据来源于科技部火炬中心，“2020年国家高新区总体排名和四个一级指标排名”

3. 中西部部分省(市)国家高新区对河北省的赶超势头较猛。如表4所示,2020年湖北省国家高新区总量达到12家,其中武汉东湖高新区位列全国第5名;安徽省国家高新区总量增加到6家,其中合肥国家高新区位列全国第10名;陕西国家高新区总量增加到7家,其中西安国家高新区位列全国第8名;湖南省国家高新区总量达到8家,其中长沙高新区前进1位,排在第14名,此外,四川、河南也均有国家高新区跻身全国前20强,中西部省份的赶超速度明显加快。

综上所述,河北省国家高新区虽然在高质量发展上进行了实质性探索,但是与发达省份和先进国家高新区相比,仍然存在明显差距,处于“标兵越跑越远,追兵越追越近”的发展窘境。“十四五”时期,要加快河北省国家高新区高质量发展步伐,发挥引领示范功能,必须坚持问题导向,精准锁定制约发展的主要因素。

三、制约河北省国家高新区高质量发展的主要因素分析

河北省国家高新区的发展极不均衡,制约高质量发展的因素也不尽相同。通过实地调研和深度访谈,

本文认为,它们在以下七个方面存在共同问题。

(一)发展空间偏小,综合承载力不足

河北省国家高新区的经济体量普遍偏小,重要原因之一是园区发展空间不足,缺乏吸引力、承载力。例如,石家庄高新区面临的最大问题就是发展空间不足,虽然在过去几年里,石家庄高新区通过整合、托管等形式,行政管辖面积扩大到75平方公里,但仍然远低于国家高新区的平均面积,而且是省会城市国家高新区中面积最小的,像武汉东湖高新区、西安高新区等行政管辖面积均超过1000平方公里。

(二)高新技术产业占比偏低,主导产业优势不突出

进入21世纪以来,虽然河北省国家高新区始终注重打造特色主导产业,形成了一批省级和国家级创新型产业集群,但是,与先进国家高新区相比,仍然缺乏有特色竞争力的高端产业集群。具体说来,承德高新区面临的最大问题是创新创业环境欠佳,产业规模最小,尚未形成有特色优势的主导产业。如表1所示,2019年1—11月实现工业总产值143.61亿元,仅为同期石家庄高新区工业总产值的10.8%,为国家高新区

全国排名第一的中关村示范区工业总产值10 037.2亿元的1.4%^①。燕郊高新区面临的最大问题是缺乏实体经济支撑,过于依赖房地产开发,缺乏增长后劲,2019年1—11月完成工业总产值280.69亿元,仅占主营业务收入的29.3%。保定高新区面临的最大问题是主导产业过于单一,新能源产业一产独大,而且在全国和全球产业链条中处于中低端环节,一旦市场环境收紧,整个高新区的发展都缺乏后劲,亟须拓展新的产业领域。唐山高新区面临的最大问题是缺乏龙头企业和知名品牌,区内企业以中小企业为主,缺乏投资规模大、带动力强、有影响力的战略支撑项目。

另外,河北省国家高新区的高新技术产业增长不快,产值占工业总产值的比重偏低。如表1所示,2019年1—11月石家庄、保定、唐山、燕郊、承德5家高新区的高新技术产业产值增长率分别为9.75%、0.58%、12.4%、5.18%、-6.5%,在全省31家高新区的总排名中,仅分别位列第23、28、20、26、29名,没有发挥出引领带动功能。特别是承德高新区2019年高新技术产业发展出现了负增长,高新技术产业产值占工业总产值比重仅为16.1%,未能凸显高新区“高”“新”的功能导向。

(三)高端创新资源汇聚不足,自主创新能力不够强

与先进国家高新区相比,河北省国家高新区的高端研发机构和开放式研发平台数量偏少,尚未构建起全链条科技企业孵化育成体系,缺乏有产业链影响力的高科技领军企业和拥有核心自主知识产权的创新型企业。从创新类型方面看,科技创新大部分处于跟跑阶段,主要侧重于引进消化吸收再创新和集成创新,原始创新能力和自主创新能力偏弱,在一些关键核心技术上缺乏主导权。从创新成果产业化方面看,科技成果转化相对偏低,企业科技成果转化为技术专利,进而转化为科技产品的比较少,经济科技“两张皮”的问题依然突出。从创新要素支撑方面看,一流创新人才特别是高水平科学家和科技领军人才短缺,鼓励创新创业的投融资体系和配套服务体系不够健全,创新生态系统尚未形成,难以支撑高新技术产业发展的重大创新需求。

(四)管理体制机制不够灵活,“放管服”改革亟待深化

近年来,国家高新区不断创新园区管理体制机制,率先推进行政审批制度改革,成为河北省改革探索的先行区。如石家庄高新区通过推行政务服务“最多跑一次”改革,建立了“两书四表五图三缴费”等特色审批模式,成为目前全国审批速度最快的高新区。但是,河北省高新区尚未形成现代化治理机制,突出表现为:一是高新区的法律地位和行政主体地位不明确,管理“行政化”倾向严重,特别是用人、薪酬、人才引进机制不够灵活,薪酬待遇偏低,缺乏干事创业的有效激励机制。二是受体制机制制约,高新区“小政府、大服务”的机构设置与产城融合形势下社会事务持续增加的现实不匹配,信访稳定及各项社会事务牵扯了太多的精力,需要进一步改革优化体制机制,确保高新区的创新活力。三是“放管服”改革不到位,服务效率有待提高,部分园区缺乏相应的经济管理职能和权限,资源调配能力较弱。“十四五”时期,应该在国家政策允许框架内,在土地、规划审批和体制机制改革等方面,给予高新区更加宽松的空间。

(五)与邻近园区各自为战,资源整合和政策共享不到位

“一区多园”或“区区融合”发展模式是新形势下国家高新区探索产城融合与区域联动的有益尝试,是加速国家级经开区转型升级、打造现代产业新区的创新举措。通过提升区域内协作效率,可以强化创新空间与产业功能上的互补,促进创新价值链与产业价值链的结合,同时避免各园区在创新上的无序竞争和产业上的同质化竞争,实现区域经济联动发展。例如,中关村采用协调管理模式形成包括北京亦庄经开区在内的“一区十六园”格局,上海张江高新区合作共建“一区二十二园”,实现了与周边园区的有效整合。广州实现了高新区、开发区、出口加工区和保税区“四区合一”,重庆实现了北部新区、高新区、经开区“三区合一”,青岛、太原、兰州、绍兴、浏阳、恩施等地国家级经开区和高新区也都已经实现统筹发展。

河北省目前共有31家高新区和155家经济开发

^① 数据来源:2019年1—11月中关村国家自主创新示范区创新发展情况,中关村管委会,2020-01-03,中关村官网。

区,普遍存在规模较小、综合竞争力较弱、发展空间不足等问题,急需打破原有模式进行整合提升。以石家庄高新区为例,周边有正定新区、循环化工园区、良村开发区等,又小又分散,仅正定县就布局了正定高新区、正定新区、正定自贸区、综合保税区,急需进一步改变各类园区分割发展、缺乏协调的状态,以国家高新区为引领,加强与邻近园区的资源整合和政策共享。

(六)全球竞争参与能力偏弱,对外开放度不够高

河北省国家高新区的开放发展能力不够强,无论是企业产品服务出口还是实际利用外资领域都缺乏优势,尚不能在全球范围内整合资源、拓展市场。例如,根据河北省科技厅对全省186家高新区和经开区利用外资情况的调查统计,2019年1—11月,石家庄高新区实际利用外资37 286万美元,位列全省第4名;保定高新区实际利用外资13 471万美元,位列全省第14名;唐山高新区实际利用外资12 708万美元,位列全省第16名;燕郊高新区实际利用外资6298万美元,位列全省第32名;承德高新区实际利用外资0元,居全省最后一名,亟待提升对外开放度。而且,从科技部对国家高新区四项一级指标的排名情况看,除保定高新区外,河北省其他四家国家高新区的国际化与参与全球竞争能力排名都是四项指标排名中最靠后的,直接拉低了它们在全国国家高新区总排名档次的档次。

(七)经济发展与生态环境不协调,生态治理压力较大

为打造生态优美、宜居宜业的生产生活环境,必须持续提升高新区的绿色发展能力。与严格的生态环保和污染治理要求相比,河北省国家高新区的土地、水等资源利用效率仍然偏低,部分低端落后产能尚未出清,大气、水、土壤污染治理压力依然偏大,环保治理设施和配套技术工艺有待改进,循环产业链条和经济体系不够健全。必须平衡好经济发展与生态环保的关系,进一步提升产业清洁化、集约化、循环化发展能力,发挥在绿色发展领域的示范引领功能。

四、“十四五”时期河北省 国家高新区发展面临的新形势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会

主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年,是中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局的历史交汇期。“十四五”时期是高新区经济社会发展的重要时间窗口(刘会武,2020),既面临前所未有的机遇,也面临前所未有的难题和挑战。

从国际看,新一轮科技革命和产业变革深入发展,全球创新创业进入高度密集活跃期,新经济、新技术正在重塑全球创新格局,创新驱动成为谋求竞争优势的核心战略。^{[1](P86)}同时国际环境日趋复杂,不稳定性不确定性明显增加,新冠肺炎疫情影响广泛深远,经济全球化遭遇逆流,个别发达国家制造贸易摩擦,企图遏制和打压我国高科技产业发展。河北省高新区一方面要紧跟国际新经济、新技术步伐,另一方面要善于破解各类贸易障碍,增强产业发展韧性。

从国内看,我国已转向高质量发展阶段,创新驱动发展向纵深推进,自主创新能力不断提高,产业体系向中高端迈进,正在加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,亟须加强原始创新,突破关键核心技术,培育变革性产业,全面推动质量变革、效率变革、动力变革。^{[2](P78)}国内高新区都在竞相推进高质量发展,苏州高新区以科技创新、激活人才“富矿”凝聚高质量动力,厦门火炬高新区以“政策大礼”撬动高质量发展,山东潍坊高新区瞪羚企业专供“高精尖”赋能高质量发展,江苏连云港高新区则在“亲清”上做文章服务高质量发展,这些高新区为河北省提供了有益的经验借鉴,同时启示我们,若不积极推进高质量发展,必将在“十四五”激烈的竞争中处于被动的局面甚至被淘汰出国家高新区行列。

从河北省高新区自身看,经过30年的优势积累,高新区产业全面转型升级、创新驱动加速推进、区域发展深度融合、深化改革系统集成、民生保障改善提升,为经济强省美丽河北建设积蓄了潜在势能。^{[3](P50)}高新区从高速度发展逐步转入高质量发展,前期规模发展所累积的资源、制度和产业结构性矛盾逐渐凸显。但经济发展实力总体不强,产业层次不高,创新引领带动作用不够,高新区功能、形态、品质还有很大提升空间。

面对新时代新要求,习近平指出高新区发展“又要高,又要新”“为创新驱动发展提供示范”。^{[4](P21)}国务院于2020年7月发布的《关于促进国家高新技术产业开发区

发区高质量发展的若干意见》提出,国家高新区要成为创新驱动发展示范区和高质量发展先行区。^[5]这是国家对高新区在新时代赋予的新使命和新定位,是各地高新区“十四五”时期发展的行动指南。

因此,必须坚持用全面、辩证、长远的眼光看问题,努力在危机中育先机、于变局中开新局,自觉深度参与京津冀协同发展等重大国家战略和国家大事,自觉扛起全力打造创新驱动发展示范区和高质量发展先行区的历史使命和责任担当,奋力走在国内一流高新区建设的前列。

五、“十四五”时期河北省 国家高新区高质量发展的路径

牢牢把握“创新驱动发展示范区和高质量发展先行区”的定位,全面落实新发展理念,着眼资源优化配置、要素顺畅流动、市场公开公平、效率效能稳增,坚持问题导向、需求导向,从创新、创业、产业、开放、绿色、治理等六个方面,即:把创新驱动作为高质量发展的基本路径,把高端创业作为高质量发展的内在要求,把产业高端化作为高质量发展的坚实支撑,把深度融入双循环格局作为高质量发展的必由之路,把绿色发展作为高质量发展的必要条件,把治理现代化作为高质量发展的重要保障,全方位构建支撑高新区高质量发展的园区生态系统。

(一)创新驱动:以强化创新平台建设、加强关键核心技术攻关和促进科技成果转移转化为重点,完善科技创新体系

科学技术是第一生产力,创新是引领高质量发展的第一动力。高质量发展依靠创新,创新要依靠人才,人才需要平台。结合河北高新区发展实际需求,聚合技术、人才、资本、市场、数据等创新要素,促进创新企业、创新产业、创新集群生成,构建创新活力和内生动力迸发的“创新生态”系统,是“十四五”时期河北省国家级高新区创新发展的必然选择。

一是强化创新平台建设。在《河北省人民政府关于促进高新技术产业开发高质量发展的实施意见》中,提出“依托雄安新区,积极争取国家实验室布局,培育建设一批国家重点实验室、国家技术创新中心、国家工程研究中心等国家级创新平台和重大科技基础设施”,从而为汇聚整合高端创新资源,实现关键核心技术

创新突破提供强力支撑。^[6]同时,河北省高新区要充分依托京津高校科研院所智慧密集的优势,鼓励企业联合高校科研院所共建重点实验室、工程研究中心、企业技术中心等创新载体,推动申报省级或国家级实验室。

二是加强关键核心技术攻关。面向国家战略和产业发展需求,发挥河北高新区在新一代信息技术、生物医药、高端装备制造、新能源、新材料等领域的优势,系统部署一批科技研发专项,全方位构建高新区高质量发展生态系统。

三是促进科技成果转移转化。坚持科技创新和成果转化双轮驱动,加快雄安新区国际化技术转移体系建设,推动一批国际重大成果转化应用;深化“京津研发、河北转化”模式,推动一批重大创新成果在高新区落地转化并实现产品化、产业化。同时,推动高新区集聚发展一批专业化技术转移服务机构,建立一批产业技术创新战略联盟,完善技术转移要素配置,提升科技成果转移转化的支撑服务能力和承载能力。

(二)高端创业:以支持高端人才和企业创新梯队为重点,打造现代经济体系建设生力军

创业生态,本质上讲,是在特定环境中,创新创业的发生和发展具有自发性和自组织演进(发生、选择、变异)的特征,以及具有自更新和自放大的机制(王胜光,2019)。要发挥高端创新创业经济成果有效产出高效的特点,推进高新区现代经济体系的高端化发展。

一方面,促进高端人才创业。可以借鉴山东省经验,围绕高新区优势产业和新兴产业,打造院士恳谈会品牌。河北省高新区要实施人才领航、领军人才提质、大学生创业计划,建立“众创空间+孵化器+加速器+专业园区”的全链条孵化体系,做好产业人才深度融合文章,形成“人才紧跟产业走,产业依靠人才兴”的互融互促局面。另一方面,加强企业创新梯队建设。充分激发企业创新动力和潜力,壮大以民营科技企业和科技型中小企业为基础、以高新技术企业为主体、以瞪羚企业和独角兽企业为标杆的创新队伍。

(三)产业跃升:以“壮大规模、创新引领、链条延伸、数字赋能”为重点,建设国际产业高地

党的十九届五中全会强调,坚持把发展经济的着

力点放在实体经济上,全力推进产业基础高级化和产业链现代化。高新区高质量发展,就要抓住全球产业链供应链调整的战略窗口期,加强顶层设计,提升在全球产业链、供应链、价值链中的位势和能级,以传统优势产业、新经济产业、现代服务业培育和提升为重点,加快建设具有国际影响力、创新力、控制力的产业高地。

1. 精准打造优势产业名片。实践证明,竞争力强的高新区都有1—3个强势主导产业。河北省高新区应结合现有产业基础和精准功能定位,积极融入国际高端产业链、创新链、消费链、价值链,打造园区产业名片。其中,石家庄国家高新区重点打造以生物医药健康产业为主导,先进装备制造、新一代信息技术、现代服务业协同发展的中国“药都”;保定国家高新区着力打造新能源和智能电网产业集群;唐山国家高新区做大做强智能机器人、新材料及新型建材、智能仪器仪表等特色产业;承德国家高新区突出走好绿色发展之路,推动大数据电子信息、智能环保和装备制造、生命医学大健康产业高质量发展;燕郊国家高新区主动融入京津冀协同发展大局,围绕总部经济、休闲旅游、健康医疗、文化创意等产业提优做强。

2. 加快培育新经济产业。数字经济对经济社会的发展是一场深刻的变革,对高新区高质量发展必将产生深远的影响。高新区要主动拥抱数字经济,深入实施大数据战略和网络强区战略,推动数字经济与实体经济深度融合。深化数字技术在我企业发展、产业升级、生态环保等领域协同应用,增强精准高效智能服务供给。系统布局新型基础设施,加快数据中心、物联网等建设,加大5G融合应用,加快建设高新区大脑。

3. 提升生产性服务业。促进先进制造业和现代服务业深度融合,深化业务关联、链条延伸、技术渗透,重点加快工业设计、科技服务、现代物流等发展。加大对信息技术服务、研发设计等领域企业扶持力度,培育打造一批拥有自主品牌、具有区域影响力的领军企业。

(四) 开放新格局:深度融入双循环,全面提高区域、全球开放协作水平

推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是党中央根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策,是事关全局的系统性深层次变革(王一鸣,2020)。对河北省高新区而言,深

度参与构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,主动融入京津冀协同发展、雄安新区建设等国家重大发展战略,不断拓展发展空间,推进全方位改革举措,提升要素集聚度、资源承载度和功能辐射度,打造对内对外开放新格局,彰显“创新与领跑”的高新区优势。

首先,要深度融入京津冀协同发展。发挥环绕京津的区位优势,落实京津冀协同发展战略,完善疏解非首都功能项目清单,争取更多项目进入上级目录。依托京津冀双创示范基地联盟,强化与中关村等国家自主创新试验区联动发展,聚焦重点领域合作共建京津冀国家技术创新中心,打造京津冀科技创新共同体。对标对表“雄安质量”样板,建立协同创新联盟和资源共享、产业服务平台。

其次,全面提升招商引资效能。整合板块、国企、载体、驻外联络处招商力量,大力推进“专业化、市场化”招商,形成“大招商”格局;引进内资、外资、科技型企业、大院大所项目,营造“招大商”氛围。

第三,加强“一带一路”务实合作。以区域全面经济伙伴关系(RCEP)、中国—东盟自贸区升级版为契机,加大沿线市场开拓力度,推动经贸、产业、金融等领域合作。

第四,用好河北自贸区平台。利用河北自贸区建设的新契机,注重全球合作与链接,提高开放创新和国际竞争能力。

(五) 绿色体系:以资源集约利用、发展绿色产业和环境保护为重点,全面提升可持续发展能力

强化绿色发展理念,完善绿色发展政策和机制,建设绿色制造体系,营造生态和谐、绿色低碳的生活方式,全面提升可持续发展能力。

第一,推进资源集约利用。实现资源高效利用,全面加强源头管控,实施严格产业准入,强化能源消费总量和强度“双控”,大幅降低重点行业和企业能耗。实施清理僵尸企业行动计划,充分发挥工业企业资源集约利用平台,加大差别化政策激励倒逼力度,依法依规淘汰低端落后及过剩产能,提高工业用地节约集约利用水平。全力推广清洁能源,创新高新区清洁能源供应方式,优化能源利用结构,推动经济社会发展模式变革。

第二,积极发展绿色产业。推进传统产业绿色化

改造,激励企业采用绿色建筑技术改造现有厂房,采用先进的清洁生产工艺技术和设备,淘汰落后设备,建立资源回收循环利用系统,促进废物资源的再利用,建设绿色制造体系。持续优化以太阳能光伏产业、智能电网产业、新能源汽车产业为代表的绿色低碳循环产业,创建国家级绿色生态示范区。

第三,要加强环境治理保护。加强水污染防治统筹协调,强化大气污染联防联控,稳步推进土壤污染防治工作,打赢“碧水、蓝天、净土”保卫战,建设生态友好型园区。

(六)治理机制:建立精简高效、市场化、制度化、服务化的现代治理体系,打造社会治理“高新”样板

党的十九届四中全会强调,“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。对于河北省国家高新区来讲,就是要按照治理能力现代化的基本要求,优化管理体制,推进整合提升,持续优化区域营商环境,提供更好的公共服务和宜居宜业环境,完善现代社会治理体系。

1.优化管理体制。发挥高新区对经济建设统筹优势,提升镇(街道)社会管理优势,推进高新区与镇(街道)管理体制变革。建立授权事项清单制度,推进与省级有关部门直通车制度,争取赋予更高层级管理权限。进一步优化内部管理架构,加大机构整合归并力度,推进大部门制,创新用人、薪酬机制,积极推进扁平化管理。

2.推进整合提升。针对河北省国家高新区地域面积偏小、产业发展空间受阻的问题,遵循行政管理便利化的基本原则,以经济实力较强、主导产业突出的高新区整合实力较弱、产业特色不突出、设施功能不健全的经开区或其他园区,建立“一区多园”的发展模式。必要的时候,可以考虑突破行政区划限制,注重产业链整合和组织创新,在更大范围内推进资源整合,促进高新区发展能级提升。

3.持续优化区域营商环境。用足用好国家给予高新区、自贸区、京津冀协同发展、雄安新区建设等一系列优厚的政策。优先试验强化科技创新、产业转型升级、扩大全面开放等政策,提升投资建设便利度,简化生产经营审批和条件,为企业上市提供高效优质服务,

优化外贸外资企业经营环境,降低就业创业门槛,提高涉企服务质量和效率,完善营商环境长效机制,把高新区打造成为全省营商环境最优地。

4.提供更好的公共服务和宜居宜业环境。立足区位优势,找准自身优势,推动产城融合,着力建设“生产、生活、生态”深度融合的可持续发展城区。科学合理规划城市空间,全面展示城市魅力、延续城市文脉,不断提升城市核心竞争力。完善就业、社会保障、医疗卫生、教育等公共服务体系,不断增强居民的获得感、幸福感、安全感。

5.争创社会治理“高新”样板。持续完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制,推动数字赋能城市治理,建强用好社会综合治理网格化联动中心,搭建多层次社会治理联动平台,提升治理现代化水平。

六、结论与思考

通过对河北省国家高新区发展质量和制约因素的分析,可以判断,河北省国家高新区总体上仍处于发展规模壮大与发展质量提升并重的重要阶段。而先进省份国家高新区大多已经跃升到以科技自立自强为主的创新驱动发展阶段,还有部分发展缓慢的国家高新区正在遭遇发展瓶颈。尽管各自情况千差万别,但相通之处在于,高质量发展是所有高新区共同面临的发展要求,必须立足新发展阶段,贯彻新发展理念,融入新发展格局,才可能找到突围创新的发展之路。

探索高质量发展的实现路径,需要强化系统思维、统筹思维、改革思维,从创新、创业、产业、开放、绿色、治理等多领域全面发力,加快补齐发展短板,深度参与构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,真正建成省域创新驱动发展的示范区和高质量发展的先行区,引领区域经济转型升级、扩量提质。对于其他高新区而言,高质量发展的总体框架和基本遵循具有一致性,河北省高新区高质量发展的路径具有重要的参考意义,后续研究应深入结合各个高新区发展实际,创建更为精准、切实可行的发展模式和机制。

参考文献:

[1] 肖渊,高春东,魏颖,等.关于做好国家高新技术产业开

- 发区“高”和“新”两篇文章的一些思考[J]. 中国科学院院刊, 2021(1): 86-92.
- [2] 杜尔功, 吉猛. 科技创业、创新经济与经济增长——基于国家高新区视角的证据[J]. 求是学刊, 2020(6): 78-88.
- [3] 刘楷. 雄安新区引领下的河北主动、创新发展研究[J]. 治理现代化研究, 2020(2): 50-56.
- [4] 史普润, 李昆, 贾军. 国家高新区创新平台效应的实证研究[J]. 科研管理, 2019(12): 21-30.
- [5] 国务院关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见: 国发〔2020〕7号[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/17/content_5527765.htm.
- [6] 河北省人民政府关于促进高新技术产业开发区高质量发展的实施意见: 冀政字〔2020〕52号[EB/OL]. <http://hebfh.apps.hebei.com.cn/hebfh/index.php/Home/Essay/read.html?id=5718>.

Research on the High Quality Development Paths of National High-tech Zones in the 14th Five-Year Plan Period

— empirical research on Hebei Province

LIU Juan^a, WANG Xiao-xia^b

(Party School of the Hebei Provincial Committee of C.P.C [Hebei Administration Institute],
Shijiazhuang 050061, China)

Abstract: National high-tech zones have played an important role in implementing the innovation-driven development strategy, accelerating the innovation and industrialization of science and technology, and leading the high-quality development of China's economy. This paper analyzes the development quality of the national high-tech zones in Hebei Province, and concludes that the national high-tech zones in Hebei Province have many shortcomings and weaknesses, and are still in the critical stage of attaching equal importance to the expansion of development scale and the improvement of development quality. During the 14th Five-Year Plan period, Hebei National High-tech Zones should make full efforts in the fields of innovation, entrepreneurship, industry, opening up, green and governance, and build a high-quality development system for the high-tech zones in an all-round way, in the hope of providing practical reference for the high-quality development of national high-tech zones in other provinces.

Key Words: the 14th Five-Year Plan period; national high-tech zone; high-quality development; path

责任编辑: 赵 哲

国家治理视域下制度现代化的理念塑造

程波辉

(对外经济贸易大学 政府管理学院, 北京 100029)

摘要: 自党的十九届四中全会以来,有关“中国之治”的探讨业已成为学术热点。作为一种新型国家治理体系,“中国之治”的本质就在于充分发挥中国特色社会主义制度优势并转化为治理效能,不断推进国家治理现代化。制度现代化是国家治理现代化的实质与路径依赖,推进国家治理现代化,必须加强制度现代化建设,核心是确立正确的制度现代化价值取向,树立和强化制度人民化、制度民主化、制度法治化、制度公正化、制度科学化、制度合理化、制度协同化、制度公开化、制度稳定化、制度可行化等十大理念。

关键词: 制度现代化;现代化理念;国家治理;中国特色社会主义制度

中图分类号:D62

文献标识码:A

文章编号:2096-5729(2021)03-0048-09

一、引言

制度现代化是国家治理现代化的实质与核心,推进国家治理现代化,必须加强制度现代化建设。“制度问题是国家治理中的根本问题,推进国家治理现代化的实质是实现制度现代化。”^[1]自党的十九届四中全会以来,有关“中国之治”的探讨业已成为学术热点。作为一种新型国家治理体系,“中国之治”的本质就在于充分发挥中国特色社会主义制度优势并转化为治理效能,不断推进国家治理现代化。党的十九届四中全会审议通过的《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》(以下简称《决定》)明确指出,“我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势……这些显著优势,是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据”^[2]。显然,坚持和巩固制度优势的同时不能故步自封,而要自信地进行自我变革,否则,制度优势不可能

久远。^[3]亦即,在坚持和巩固既有制度优势的同时,必须从国家治理现代化的战略高度审视制度现代化的重要价值,不断调适和推进国家制度的现代化。无论是邓小平的“制度定型”论,即“恐怕再有三十年时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”^{[4](P372)};还是习近平提出的“前半程我们的主要历史任务是建立社会主义基本制度,并在这个基础上进行改革……后半程,我们的主要历史任务是完善和发展中国特色社会主义制度”^{[5](P24-27)}。这都表明,“制度现代化是一个在深化改革中不断完善和逐步定型的过程”^[1]。

进一步而言,制度现代化是实现制度优势转化为治理效能的关键环节,成为连接坚持和完善中国特色社会主义制度与推进国家治理体系和治理能力现代化的桥梁。“社会主义现代化强国对国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,在本质上可以理解为对制度现代化的路径依赖。”^[6]如果制度只是僵化的条文,不能适应国家和社会的现代化发展要求,就不可能转化

收稿日期:2020-11-14

基金项目:国家社科基金一般项目“优化营商环境视域下的地方政府自贸区治理体系和治理能力推进路径研究”(20BZZ071)阶段性成果

作者简介:程波辉,对外经济贸易大学政府管理学院副教授、管理学博士,主要研究方向为政府治理。

为治理效能,也就无所谓“制度优势”。因此,推进国家治理现代化必须以制度现代化为突破口和着力点。所谓制度现代化,简言之就是“不断增强制度的科学性、规范性、有效性、系统性、整体性、协调性、有机性等,使制度顺应乃至引领整个国家和社会的现代化发展步伐”^[6]。可见,制度现代化对国家和社会现代化具有重要的形塑和引领作用。由此,如何确立制度现代化的理念,矫正制度建设偏误,从而保证制度质量,便是一个至关重要的问题。所谓现代化理念,简言之就是国家在制度现代化过程中所遵循的原则、宗旨、标准、尺度、准则、价值取向等的总称,反映的是制度对人们生活的意义及其需求的满足,从属于价值观的范畴。“任何一种政治制度都不能没有相应的价值体系支撑……作为一种制度建设,必然离不开价值观建设。”^[3]现代化理念具有鲜明的导向功能,对制度建设具有目标明晰和行动指引的作用,是制度建设及其目标实现的基本前提和根本保证。新中国成立以来,中国特色社会主义制度之所以取得巨大成效,就在于从实践探索与顶层设计相结合的角度不断提炼与升华制度现代化的理念。有鉴于此,本文试图对中国制度现代化的理念加以梳理与阐释,以期引领国家治理现代化进程。

二、制度现代化的理念内涵

结合制度优势的衡量标准,即“制度内容的合正义性、实现目标的有效性、实施成本的低廉性、制度运行的协调性、制度运行风险的可控性、制度配套的可行性、人民群众的认同性和制度设计的可操作性”^[7],以及中国特色社会主义制度现代化的本质属性和基本特征,即“人民性、适应性、包容性、开放性、改革性”等核心元素^[8],本文认为,中国特色社会主义制度现代化主要应秉持制度人民化、制度民主化、制度法治化、制度公正化、制度科学化、制度合理化、制度协同化、制度公开化、制度稳定化、制度可行化等十大理念。下面拟从规范演绎与现实观照相结合的角度对这些理念的内涵详加讨论。

(一) 制度人民化:制度现代化的出发点与归宿

“人民”是一个政治价值概念,是反映共同体价值的概念属性。“社会主义制度是以人民为主人和主体的

先进制度,这是区别于和先进于其他社会制度的根本属性。”^[8]一方面,人民意味着国家的一切权力属于人民,人民依法享有管理国家公共事务的权利;另一方面,国家建构、国家治理的最终目的是实现全体人民的共同利益。制度人民化,就是指制度现代化要体现“以人民为中心”的思想价值,制度现代化要依靠人民,更要服务人民;要保障人民的权利,更要实现人民的权利和共同体价值。“人民是一切权利和义务的主体,凡事皆出于民,又用之于民。”^{[9](P56)}“确保人民真正享有管理国家和社会的主人权利,是推进国家治理现代化的根本价值指向。”^[1]《决定》强调必须“坚持以人民为中心的发展思想,不断保障和改善民生、增进人民福祉,走共同富裕道路”^[2]。显然,人民的主体地位、权利主张、利益诉求以及共同体价值的实现,人民自身的努力不可或缺,但体现“以人民为中心”的制度现代化更为至关重要。可以说,“以人民为中心”是凸显中国特色社会主义制度优势的根本价值原则。正是通过对保护人民的权利,体现人民的意志,赋予人民意志表达的自由,制约公权力对人民权利的侵吞的政治架构和制度安排,人民的目标才得以实现。^{[10](P57-58)}由此,制度人民化是制度现代化的起点和归宿。“人民是中国特色社会主义制度的出发点、主体力量和根本目的。坚持制度发展与完善的人民性,是在改革中实现制度现代化的永恒要求。”^[8]换言之,制度现代化的目标最终实现与否,很大程度上取决于其是否坚持制度人民化的价值原则。不可否认,当前我国国家治理进程中制度现代化仍存在功利化、私人化、部门化等脱离“人民群众”轨道的现象和问题,并没有很好地贯彻和体现制度人民化的价值原则,尤其在各类民生制度中,偏离“以人民为中心”的宗旨、缺乏民生关怀,致使社会焦虑频现、社会矛盾加剧、民生负担加重、社会成本高企。

坚持制度现代化“以人民为中心”的宗旨,需要做到:其一,以实现公共利益为旨归。马克思“思想离开利益就出丑”^{[11](P103)}的观点表明,利益是问题产生的根源,制度现代化要走出各种误区,有效解决各种社会问题,必须抓住“利益”这个着力点,从利益所引发的社会矛盾、社会冲突甚至社会抗争等问题^[12],紧密结合实际进行制度现代化建设,进而谋求公共利益的实

现。“党的一切制度创新和工作步骤都是为了人民的幸福和人民的根本利益,为了人民的幸福是中国制度建设的目的,不让人民吃亏是中国今后决策的底线。”^{[10](P60)}对制度现代化的把控,关键是抓住“利益”尤其是“公共利益”这个根本点。其二,以人民共建共享为理念。《决定》指出“必须加强和创新社会治理,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”^[2]。在制度现代化建设中,要培育人民的积极理性,增进共同体人民的福祉,为人民创造参与治理、分享治理成果、更多获得感的机会。^[13]

(二)制度民主化:制度现代化的合法性基础

民主的内涵是多维度的,原始的含义是指人民的统治或人民掌握权力。在亚里士多德的政体学说中,民主政体,尤其是直接民主是比共和政体更高级的政体形式,其核心要义是:每个人都是自由的,都可以成为统治者或被统治者,国家事务的管理与决策取决于多数人的意志。^{[14](P312)}作为一种政治上层建筑,列宁指出民主表示的是一种“承认少数服从多数”的国家形式或形态。^{[15](P184-201)}据此,制度民主化,就是指制度现代化要体现多数人的意志,避免权力的专制、独断专行、一言堂等“家长式”作风的发生。在国家治理层面,就是指制度现代化要体现“坚持人民当家作主,发展人民民主,密切联系群众,紧紧依靠人民推动国家发展”^[2]的制度优势。“人民民主是社会主义制度最本质的政治属性……制度现代化的实质就是政治现代化。”^[8]由此,制度现代化必须以民主为基础,不断提高制度现代化的合法性。毋庸置疑,当前我国国家治理进程中制度现代化与民主的诸多价值和原则会存在一些差距,这些差距主要包括:在民主意识方面,制度现代化中仍存在长官意志、家长作风、主观主义等不良思想,致使制度现代化的效果并不尽如人意。在民主原则方面,制度现代化过程中的议程设置以及具体制度的出台、修改与废除等环节大多由少数领导决定,公众的参与较少,公众的利益被忽视,制度现代化的程序性规定要么缺失,要么束之高阁。在民主监督方面,制度现代化中领导者的权力往往不受或很少受制约,即便侵犯公众的利益,对其的监督与问责也很难真正

实现。

依据民主的本义,制度现代化要解决的核心问题应是公民的参与度、民众的监督效果以及公众意志和利益的体现程度。据此,坚持制度现代化的民主原则,需要做到:其一,增强制度民主化意识。不论是单个制度的创设过程,还是具体制度的内容安排,都要体现民主的价值,遵循民主的原则,贯彻民主的程序。在具体操作中,要对制度创设人员进行民主知识的灌输,民主理论的学习,民主技能的培育。其二,规范民主过程。具体而言,制度议程设置一定要遵循合理的环节、科学的步骤,避免领导人或一把手的把持,从而提高制度议程设置的民主化程度;按照民主的方式和程序,对具体制度公正合理地加以建构;遵循权责一致的原则,对权力进行合理的配置,避免权大于责或责大于权。必须坚持制度现代化的人民主体地位,不断健全制度现代化的民主规范,丰富制度现代化的民主形式,提高制度现代化的民主技术,拓宽制度现代化的民主渠道,以及扩大制度现代化的民主协商。其三,强化民主监督。“一切有权力的人都容易滥用权力”^{[16](P154)}蕴含深刻的“权力制约理论”,而民主监督是实现这一权力制约的重要形式。制度现代化最重要的任务就是对权力的规制,因此,制度民主化必然要强化民主监督,既包括对外部权力的民主监督,即对制度创设人员的权力监督与制约;也包括对内部权力的民主监督,即对具体制度安排中有关权力配置的监督与制约。权力失去制约是造成腐败的重要根源,必须强化制度现代化的民主监督,按照习近平总书记的要求,“构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐体制机制”^[2]。

(三)制度法治化:制度现代化的基本准绳与根本依据

法治的字面含义就是“用法律治理(国家与社会)”。与静态的“法制”不同,“法治”是静态的法律制度与动态的法律治理的结合。现代国家一般都明文规定:组织和个人必须在宪法和法律框架内活动,以法治作为国家与社会运行的基本准则。“民主与法治不可分割,制度现代化与法治现代化相辅相成,统一于国家治理现代化的全部实践。”^[1]作为一项规范性的行为活动,制度现代化必须以法治为统领,坚持法治方向,不脱离法治的轨道。“坚持全面依法治国,建设社会主义

法治国家,切实保障社会公平正义和人民权利”^[2],这是中国特色社会主义制度又一显著优势,必须着力加以巩固和提升,即在制度现代化中贯彻和落实全面依法治国的理念。法律是治国之重器,良法是善治之前提。法治的核心在于“依良法而治”。这里的良法,是指所制定的法律必须符合公众的利益需求和价值期许,与民主单纯强调“多数人原则”不同,良法既尊重多数人的意见,也保护少数人的权益。很显然,制度现代化离不开法治的统领。制度法治化的实质,就是要求依法进行制度现代化建设,包括科技创新制度,严格执行制度,促进制度公正,增强制度权威。当前我国国家治理进程中制度现代化的人治化、封闭化、利益俘获、人情关系化的现象和问题仍然存在,在制度现代化中,往往没有经过严格的程序和步骤,或依据主观判断,或被利益集团所俘获,盲目创设和出台法规政策,置大多数人的利益于不顾。

坚持以制度法治化为准绳和依据,需要做到:其一,增强制度法治化意识。明确制度现代化必须依法进行,不能任意妄为,更不能胡乱作为;依据法律位阶的不同,明确创设的制度不能超越宪法和法律或凌驾于它们之上。其二,加强法治教育与宣传。提高制度创设法治化程度,关键是促使“依法创设制度”的观念深入人心,因此,法治教育与宣传成为重要途径。具有可操作性的做法是:整合各类法治教育与宣传渠道,运用多元化的教育与宣传手段,对普通民众尤其是公职人员进行法律知识、法治理论和法治技术的教育与宣传,使其对这些知识、理论、技术能够内化于心、外化于行。如《民法典》通过后,“司法机关要加强学习,准确理解和把握民法典立法精神、条文含义,秉持公正司法,不断提高民事案件审判水平和效率”^[17]。其三,加强程序建设。制度创设的程序化是实现制度法治化的重要保障。许多制度创设方面的违法违规和难以实施的问题,根源就在于制度创设的程序缺失,有漏洞可循;在于实施程序复杂或模糊,难以操作。必须制定严格的制度创设步骤,增强规则的适用性;必须促使制度创设更具流程性和可操作性,简化不必要的实施环节;同时对制度创设人员加强创设能力考核测试以及制度创设全过程的监督,实现制度创设的有效控制。

(四)制度公正化:制度现代化的核心诉求与评价尺度

公正是社会制度的首要价值。从一定意义来说,国家治理现代化的过程就是制度公正的求取过程。“国家治理现代化离不开制度公正的保驾护航,只有建立公平合理的制度体系,用法律制度规范社会成员的行为和实践,才能更好地推进国家治理现代化。”^[18]公正思想是一个西方舶来品,西方社会的公正思想主要源于梭伦的“应得的主张”^[19]。进入当代,罗尔斯的正义思想无疑是影响最广泛的,其关于“作为公平的正义”和“正义的两个原则(自由平等原则和差别与机会平等原则)”的讨论至今都是学术热点。在罗尔斯看来,一个组织良好的社会,“不仅被设计的旨在推进它的成员的利益,而且也有效地受着一种公开的正义观管理”^{[20](P9)}。由此,就伦理规范意义而言,所谓制度公正化,就是指制度现代化要以实现最广泛的自由平等权利为前提,推进社会共同体的全体利益实现的同时,更加关注和维护最少受惠者或弱势群体的最大利益,并且保证机会公平平等。^{[20](P57)}就实然或概念的可操作性而言,制度公正化,就是指“将内在的价值理念、正义思想等外化为政策制度、国家法律、规范条例,并以稳定的、可预期的、强制性的方式保障社会正义的实现”^[18]。《决定》明确指出,“必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系……注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活”^[2]。由此,作为坚持和完善中国特色社会主义制度的重要价值诉求,制度现代化必然要以公正为目标指向。可以说,在推进国家治理现代化进程中,实现制度公正是核心。没有制度公正,社会权利平等的维护、社会矛盾与冲突的化解以及各类民生问题,就得不到有效解决。正是在这个意义上,实现制度公正化,不仅是推进国家治理现代化的一个重要目标任务,也是评价治理成效的一个价值尺度。当前我国国家治理进程中制度现代化偏离公正价值的现象仍大量存在。新时代以来的巨大社会变迁,对制度提出了适应性变革的要求,但现实中由于诸多制约性因素的影响,许多陈旧落后的制度并没有发生改变。

坚持以制度公正化为价值原则,需要做到:其一,

塑造制度公正理念。即在制度现代化过程中始终秉承谋求社会公平正义的原则并着力实现制度的公正。其二,秉持制度公正标尺。要以公正为评价尺度重构社会制度,在制度现代化过程中废除各类不合时宜的制度规章,建构公正的社会制度,营造公正的社会生态。其三,加强制度公正化机制建设。按照制度公正化的价值原则,从体制机制的角度着力解决各类突出的社会制度问题。如建立社会利益关系平衡与协调机制,尤其是财政分配机制,维护最少受惠者的社会应得及解决弱势群体的生存问题;加强重大突发公共卫生事件的社会管理,建立系统、高效的防控机制,维护人们的生命财产安全;深入推进“放管服”改革,着力建立与完善行政许可清单管理、“双随机、一公开”监管、包容审慎监管等制度,赋予市场主体享有更加公正的营商环境;等等。

(五)制度科学化:制度现代化的有效性保证

制度科学化,就是指制度创设与安排要经过反复论证,使出台的制度符合规律,反映客观事实。正如《决定》所指出的,通过坚持和完善党的领导制度体系,“使一切工作顺应时代潮流、符合发展规律、体现人民愿望”^[2]。一般而言,有效的制度必须符合客观规律,符合本地实际,回应社情民意,经过广泛动员。推进国家治理现代化进程中出现的许多问题,从深层次上看乃是制度创设不科学和制度质量不高所引发。如果制度创设不科学,制定出的制度脱离实际,或者缺乏民主程序,那么制度现代化的权威性和有效性就会受到影响,必然给服从制度的人带来更大服从代价。换言之,正是由于制度现代化过程缺乏科学论证和公众参与、缺少风险评估,各种矛盾和问题才会频现,社会风险才会不断加剧。正是在这个意义上,制度科学化是制度现代化客观有效的重要保证。

坚持以制度科学化为价值原则,需要做到:其一,完善制度创设的基本规范。主要包括健全民主集中制、专家咨询、社会公示、听证、决策评估、合法性审查等制度,确保科学民主制度创设有章可循,有制可依。其二,完善制度创设的规则和程序。在制度创设前要通过多种形式征求社会各方面意见,涉及重大公共利益和人民群众切身利益的制度创设要向社会公开征求意见或举行听证会,从源头上预防由于制度失范而导

致社会冲突与矛盾的发生。其三,加强制度创设动员机制建设。在制度创设过程中进行广泛的组织动员,从而促进制度创设主体与制度创设客体之间信息对称、消弭制度隔阂以及达成制度共识,并使这种动员过程机制化。^[21]其四,建立健全制度创设后评价、反馈纠偏及责任追究等规范^[22]。对超越法定权限、违反法定程序的制度创设行为进行坚决制止和纠正,对重大制度创设失误要健全调查处理程序并追究制度创设者的责任。

(六)制度合理化:制度现代化的本质诉求与基本规范

从字面含义来看,合理就是合乎情理、合乎规范。制度合理化,就是指创设的制度合乎普遍的人性、人情,一般的道理、常识与基本的规范、准则。“一个好的制度必须要具备三个‘尊重’,即尊重理性、尊重预期、尊重常识。”^[23]可以说,合理是制度现代化的价值规范与基本遵循,不合理的制度带给社会的成本、风险和问题是巨大的。

坚持以制度合理化为价值导向,需要做到:其一,健全制度。实现制度的全覆盖,避免制度出现盲区和漏洞。各领域、各部门在制度现代化实践中,要按照法律、制度、政策、惯例等权威性的不同,对社会给予差异化、有序性、规范化、高效率的管理。其二,理性创设制度。按照合乎常理、符合人性的普遍性的原则和要求创设和安排制度。制度的核心价值在于方便人的需求,降低交易费用,而不是人为制造障碍、设租、提高准入门槛。因此,合乎常理、符合人性是制度创设的内在要求,必须紧紧围绕人的理性认知来创设制度。其三,促进制度文本的规范化。许多不合理的制度以及制度间的相互冲突的发生,很大程度上都是源于制度文本的不规范。必须从内涵和外延上准确措辞,避免产生歧义;明确制度所作用的对象,规范行为体之间的相互关系;如有必要,可以增加附则,以补充说明制度文本的特殊内容,防止语义的曲解。

(七)制度协同化:制度现代化的内在要求与基本诉求

协同的本义是协调、协作、合作,是对交互关系的一种表述。由此,制度协同化,就是指交互作用的制度之间协调配合、合作共治,不存在冲突与矛盾。制度协

同化是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。它要求克服部门化、碎片化弊病,实现整体规划、统筹安排、系统联动。可以说,制度协同化是经济社会稳定与发展所遵循的基本逻辑。当前我国推进国家治理现代化进程中,伴随各领域、各部门的管理制度的增多,甚至超负荷倍增,制度不协同的现象日益频现。2020年发生的新冠肺炎疫情对我国经济社会发展带来重大冲击,国家也充分意识到,在疫情得到基本控制的时候必须及时复工复产。然而,在政策制定过程中,有些部门机构不能很好地制定对应政策。这就是制度、政策不协同的重要体现。

坚持以制度协同化为价值标准,要做到:其一,统一规划制度。制度之间相互冲突与矛盾的根源在于制度体系没有统一规划。具体操作为:纵向制度之间建立统一的标准体系,明确各层级的制度作用范围;横向制度之间建立统一编号,实现统一管理;将各类不合时宜、与基本制度相矛盾的派生制度及时废除。其二,协调整合制度。解决跨区域制度之间、基本制度之间、派生制度之间的不协同、碎片化、割据化的问题,急需加强制度协调整合力度。具体操作为:对某个特定系统内的职能部门,如果适宜整合(如部门职责相关或相近)则在系统内实施制度重构;如果不宜整合则建立制度化的协调机制,弥补系统内的制度漏洞。对全国范围内的不同区域的相同职能部门,实施跨区域的制度重构,形成跨区域职能整合机制,弥合区域间的制度漏洞。^{[24](P153-154)}

(八)制度公开化:制度现代化的约束条件与重要前提

制度公开化就是指制度创设的过程和结果要公开,接受人们的监督。或者说,各领域、各部门所创设的规章制度不经过发布,不为人们所知,不能够作为实施的依据。在法律的范畴中,公开与知情权、监督权是紧密联系的。制度现代化必须以公开作为约束条件和重要前提。“在合理的时间范围内,所有成员都有同等有效的机会来了解各种备选的政策及其可能后果。”^{[25](P44)}换言之,人们有权要求政府公开各类信息,其中就包括制度及制度创设信息的公开透明。可以说,信息公开是现代社会的基本特征。伴随信息社会的加速推进,各领域、各部门的制度现代化再像传统社

会一样垄断信息就显得无能为力。亦即,公众对国家治理的参与和监督是必须予以保障的,这也是中国特色社会主义制度优势的重要体现。《决定》明确指出,“必须健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系,增强监督严肃性、协同性、有效性……确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福”^[2]。因此,提高中国特色社会主义制度的有效性和公信力,必须以公开透明为原则,增强制度现代化的公开化程度。当前我国国家治理进程中制度现代化不透明、暗箱操作,缺乏必要的听证和公告程序的现象仍比较突出,这容易引起社会恐慌和市场异动。要知道,囿于制度现代化主体理性的有限性,制度创设必须广泛开展听证,并及时公示,否则,制定出的制度必然适得其反。

坚持以制度公开化为价值遵循,要做到:其一,增强制度公开化意识。具体操作为:改变制度创设封闭化的倾向,树立制度信息属于公众的意识;加快推进制度创设信息公开化建设,促进“阳光制度创设”;增强公众对信息公开的认知,强化其民主意识,特别是知情权和参与权意识。其二,加强公开制度建设。对制度创设的公开信息加以制度化、规范化的规定,主要包括公开内容、范围、环节、步骤及相关的配套制度。其三,加快信息立法。伴随风险社会的来临,重大突发公共危机事件(如重大的灾害事件、公共卫生事件)的频发,我国有必要借鉴国外的有益经验,尽快制定信息公开法。其四,加强信息平台建设。加快推进电子政务和数字政府建设,为制度信息公开提供平台。其五,加强公开监督建设。通过多元化的监督方式的运用(如设立专门的信息公开监督机构),实施广泛的听证制度,以及加强公开责任制度建设,保证制度现代化的信息公开。

(九)制度稳定化:制度现代化的保障条件与重要支撑

所谓制度稳定化,简言之就是指所创设的制度不能朝令夕改,让人们没有预期。显然,制度的朝令夕改会动摇制度的权威性和稳定性,降低制度的执行效果,引发制度信任危机。因此,制度现代化必须坚持稳定化的原则。当前我国推进国家治理现代化进程中各级各部门的规章制度的稳定程度仍比较低,“朝令夕改”的现象时有发生。

坚持以制度稳定化为价值支撑,需要做到:其一,增强制度稳定化意识。明确制度现代化的目的是在不确定性中总结规律,制定规则,追求稳定,而不是去寻求持续不断的变化本身。只有制度相对稳定,人们才能对变化的世界做出判断和预期。因此,稳定在制度现代化的价值体系中不可或缺,必须着力塑造制度现代化的稳定意识。其二,提高制度现代化的适应度。制度频繁的变化,根源之一就在于制度现代化没有前瞻性,难以适应快速变化的世界。为此,在制度现代化过程中,必须强化全局、战略和系统思维,对未来展开合理推断,做出理性思考,努力做到未雨绸缪,最大限度延长新制度的寿命。其三,提升制度执行力。制度频繁变化还与制度执行不力密切相关。一方面,制度频繁变化,给制度执行带来困难,导致制度执行力下降;另一方面,制度执行力下降反过来会给制度创设主体带来假象,认为制度执行不力是因为制度本身创设得不好,难于执行,所以频繁地更改制度。制度执行力是制度稳定的根本保证,因此,必须从执行理念、执行动机、执行队伍建设、执行方式方法等方面系统思考如何提升制度执行力。其四,加强对制度稳定化的监督。制度不稳定归根结底是人为因素造成的,必须加强对制度稳定化的制约和监督,尤其是发挥和提高人大对制度稳定化的监督职能,切实加大对随意变更制度的惩戒力度。

(十)制度可行化:制度现代化的实施标尺与关键诉求

可行,即可执行、可实施。制度可行化,就是指制度具有可执行性、实施性和操作性,与宪法、法律及实际环境能够相容。可以说,可行化是制度现代化的生命所在,制度绩效的大小、水平的高低,很大程度上就依赖于其是否具有可执行性。如果现代化的制度不具备可行性,制度的功能便无法有效发挥,制度也就成为空洞的条文堆砌。^[26]“一个制度的好坏,老百姓是否最终接受,说到底就是这个制度的‘制度执行能力’所决定的。”^[3]可见,制度可行化与否,不仅关涉制度本身的绩效大小与功能发挥,而且涉及国家治理的有效性。正如《决定》指出的,制度的生命力在于执行,必须“健全权威高效的制度执行机制,加强对制度执行的监督,坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣的现象”^[2]。故此,必须

以可行化作为制度现代化的检测标准和实施标尺。当前我国国家治理进程中对制度现代化的可行化原则仍重视不足,致使制度失范、难以有效实施的现象较为普遍。如各地在制定和实施土地征用及补偿制度时所造成的失地农民上访事件,很重要的原因就在于缺乏对制度进行可行性分析和评估。事实上,传统的单一的货币安置方式不是保障失地农民的长久生计。此外,我国在医疗保险制度、延迟退休制度、职业准入制度等方面仍存在诸多问题,其中制度可行化不足,与时代和实际不相适应是其突出问题。

坚持以制度可行化为价值标尺,需要做到:其一,增强制度可行化意识。制度现代化不仅是创制的过程,更包括实施的环节。而且,与前者相比较,制度的执行更为关键。如果制度不可行,不能够有效实施和执行,制度也就形同虚设。因此,可行是制度现代化的必然要求,必须培育和塑造制度现代化的可行化意识。其二,加强制度文本的可行性分析和评估。制度的不科学、不合理,很大程度上就在于与实际相脱节,不具有可行性,很难付诸实施。因此,在制度现代化过程中,必须对制度文本进行可行性测试或检验,做到抽象与具体、理论与实践的统一。其三,增强人大等专业职能部门对制度可行化的监督。从某种角度来说,制度创设是属于抽象行政行为的范畴。在我国,具体行政行为适用于《行政诉讼法》,而对抽象行政行为尚未建立起有效的监督机制。抽象行政行为一旦违法造成的损害后果要比具体行政行为更严重。人大监督能够弥补抽象行政行为监督真空的缺陷。因此,贯彻和实现制度可行化原则,必须增强和发挥人大监督职能。具体办法有:强化专题调研的制度议案提供功能,增强制度出台的提前介入功能,发挥制度论证的参与和监督功能,以及提升制度出台后的专题视察、质询、督促的功能。^[27]

三、结 语

本文从规范主义的角度对制度现代化的理念进行了系统梳理及升华,为进一步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提供理论借鉴和实践参照。具体而言,其一,国家治理视域下制度现代化的效果评价,可以这十个理念为遵循

设计评价维度及其指标体系;其二,在推进国家治理现代化进程中,各级党政部门及领导干部可以这十个理念作为标准,开展各类社会制度的现代化建设,预防、减少或避免制度现代化所带来的风险;其三,对于现存的各项社会制度的审查,可以这十个理念作为参照标准,清除或更新各类不合时宜的制度。

参考文献:

- [1] 包心鉴.制度现代化:国家治理现代化的实质与指向[J].社会科学研究,2015(2):6-10.
- [2] 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(1).
- [3] 杨光斌.“国家治理体系和治理能力现代化”的世界政治意义[J].政治学研究,2014(2):3-6.
- [4] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [5] 习近平关于全面深化改革论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [6] 江必新.开启中国特色社会主义制度现代化新征程[J].中南大学学报(社会科学版),2018,24(1):1-6.
- [7] 江必新.将制度优势更好转化为治理效能[N].学习时报,2020-02-19(4).
- [8] 包心鉴.以制度现代化推进国家治理现代化[J].中共福建省委党校学报,2014(1):4-10.
- [9] [法]托克维尔.论美国的民主[M].董良果,译.海口:南海出版公司,2007.
- [10] 沈荣华,钟伟军.中国地方政府体制创新路径研究[M].北京:中国社会科学出版社,2009.
- [11] 马克思恩格斯全集:第2卷[M].北京:人民出版社,1957.
- [12] 程波辉.中国政府社会管理观念变革的十大取向[J].云南社会科学,2012(6):103-107.
- [13] 夏锦文.共建共治共享的社会治理格局:理论构建与实践探索[J].江苏社会科学,2018(3):53-62.
- [14] [古希腊]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965.
- [15] 列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [16] [法]孟德斯鸠.论法的精神:上册[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1961.
- [17] 姚建军.民法典开启中国之治新境界[N].人民法院报,2020-07-03(2).
- [18] 胡月,孙艺.制度公正与国家治理现代化[J].人民论坛,2019(8):62-63.
- [19] 廖申白.论西方主流正义概念发展中的嬗变与综合(上)[J].伦理学研究,2002(2):55-60+110.
- [20] [美]罗尔斯.正义论[M].何怀宏,译.北京:中国社会科学出版社,1988.
- [21] 吴开松.当代中国动员机制转化形态研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2007(3):5-10.
- [22] 杨绍华.切实把以人为本、执政为民落到实处——张惠新等谈学习贯彻胡锦涛总书记在十七届中央纪委六次全会上重要讲话的体会[J].求是,2011(3):11-14.
- [23] 张春满.全面建成小康社会需大力提高国家治理现代化水平[N].成都日报,2016-02-17(7).
- [24] 程波辉.社会管理制度创新研究:理论范式与经验分析[D].长春:吉林大学,2014.
- [25] [美]罗伯特·达尔.论民主[M].李柏光,等译.北京:商务印书馆,1999.
- [26] 张娟.制度创新:中国政治发展的现实诉求与路径选择[J].南都学坛,2010(1):116-120.
- [27] 程波辉,彭向刚.社会管理制度创新的推进路径——基于思想观念、制度结构、主体行为的分析维度[J].理论探讨,2015(6):153-157.

The Spiritual Reconstruction of Institutional Modernization under the Vision of State Governance

CHENG Bo-hui

(School of Government, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: Since the fourth Plenary Session of the 19th C.P.C Central Committee, the discussion of “the governance of China” has become a hot academic topic. As a new type of national governance system, the essence of “the governance of China” lies in giving full play to the advantages of the socialist system with Chinese characteristics, transforming it into governance efficiency, and constantly promoting the modernization of national governance. System modernization is the essence of the modernization of national governance and path dependence, and promoting the modernization of national governance, must strengthen the system of modernization, the core is to establish the correct value orientation system modernization, establishing and strengthening affinity to the people, the democratization, the legalization, the fairness, the scientization, the rationalization, the collaborationization, the openness, the stabilization, and the feasibility.

Key Words: institutional modernization; concept of modernization; national governance; socialist system with Chinese characteristics

责任编辑:刘 博

交易成本、共享经济与政府 横向部门间信息共享

吕同舟

(上海师范大学 哲学与法政学院, 上海 200234)

摘要:当前政府横向部门间信息共享障碍的症结在于交易成本高,直接体现在协调成本、信息成本和监控成本三项上。共享经济的理念有助于实现交易成本最小化,具体表现有三:资源使用权的有偿转移有助于降低协调成本,闲置资源的精准配置有助于降低信息成本,组织结构和运行规则创新有助于降低监控成本。立足共享经济理念,设计出一套以信息需求部门、信息供给部门、共享平台和监督部门为参与主体,以资源索引、利益补偿和评价反馈为运行机制,以长期性、主动性和激励性为基本原则的模型。

关键词:交易成本;共享经济;部门间信息共享;政府职责体系

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:2096-5729(2021)03-0057-08

政府部门间信息共享的程度及效率决定着行政绩效,而推动政府部门间信息共享建设既是新时期全面深化政府职能转变的客观需要,也是实现国家治理现代化的要件之一。从上个世纪八十年代以来,我国在这一领域投入了大量资源,推动了信息共享的跨越式发展,但与此同时,诸如信息孤岛等问题也从未根本地解决。本研究引入“交易成本”的分析视角,试图回答政府横向部门间信息共享障碍的症结何在,并立足“共享经济”理念进行学理分析和模式设计,以期突破共享障碍、推动改革实践提供智力支持。

一、问题的提出与简短述评

当代政府部门间信息共享是以信息化为前提、作为电子政务发展重要组成部分而存在的。电子计算机在中国政府管理中的应用始于上个世纪八十年代早

期,到了八十年代末期取得了较大进展,经由九十年代“金字”系列信息网络建设工程的催化,到新世纪得到了空前拓展,政府信息资源开发利用在电子政务建设中取得了先导性地位。^{[1](P107-112)}与此相伴,政府部门间信息共享也进入了全面而迅速发展的阶段。按照服务对象划分,电子政务包含政府间的电子政务、政府与企业间的电子政务以及政府与公民间的电子政务三类,其中政府间电子政务又可细分为上下级政府间电子政务、不同地方政府间电子政务以及政府横向不同部门间电子政务等类型。出于研究的聚焦,本文将着重探讨政府横向部门间信息共享问题,并且所探讨的“信息”专指经过安全分级之后不涉及国家机密、不影响国家安全的那部分信息。

当前学界关于政府部门间信息共享的研究,集中于两条逻辑线索:第一条是管理学进路,即将关注重点

收稿日期:2020-12-22

基金项目:国家社会科学基金青年项目“国家治理视角下‘党政联合发文’的运作机理及其优化研究”(20CZZ012);上海市哲学社会科学规划青年课题“事权划分改革推进长三角一体化示范区建设的实践路径研究”(2019EZZ003)

作者简介:吕同舟,政治学博士,上海师范大学哲学与法政学院副教授、南开大学中国政府与政策联合研究中心兼职研究员,主要研究方向为当代中国政府与政治、比较政治制度研究。

置于强化部门间协调上,具体包括,其一,挖掘影响部门间信息共享的因素。Barua分析了组织、技术因素对信息共享的影响^[2];胡平将影响因素归纳为“支持信息共享的资源、推动信息共享的动力和部门领导对于信息共享特性的认识”三类^[3];吕欣通过因子分析归纳了环境因素、安全因素、便利程度和信任度四类因素^[4];文化因素^[5]也是其中的重要变量。其二,剖析当前部门间信息共享面临的障碍。Dawes认为信息共享中存在技术、组织和政治三类障碍;^[6]也有学者将已有观点归纳为政务信息资源本身具有复杂性、管理体制不健全与法律保障不完善以及信息公开与信息安全的矛盾等方面。^[7]其三,探讨共享系统优化的策略。Akhilesh和Sudha曾提出“机构互联信息共享(IAIS)”模型,关注非结构化的数据整合和共享^[8];张新宇、罗贤春从协同角度构建了信息资源共享子系统与业务子系统的协同模型^[9];商晓帆从信息流入手,对政府组织结构、信息流、权力流与信息流的关系等进行了分析^[10];陈氢试图建构一个基于元数据的跨部门政府信息共享协商系统等^[11]。

第二条进路是经济学进路,即着眼于信息资源本身的经济性特征。王芳认为信息共享障碍的根本原因在于存在信息租金^[12];何振、周伟着力强调政府信息资源带有经济特性^[13];还有学者将信息共享中的期望收益视为重要变量^[14];胡小明则梳理了信息资源观念的变迁,强调当前信息共享应当考虑非行政思路。^[15]与此同时,华海英^[16]、冉从敬^[17]、陈一^[18]等关于公共部门信息增值利用的思考也颇具参考价值。尤为值得关注的是,近年来学界开始引入博弈论的分析视角,例如,楼一孺等提出上级政府的不作为极易导致下级部门的信息共享陷入“囚徒困境”^[19];李永忠等采用演化博弈模型求解两部门共享博弈^[20];龙怡等发现信息共享难的原因是信息供需双方共享后收益降低等^[21]。

结合已有研究来看,当前学界重点聚焦于第一条进路,而关于第二条进路的研究,无论是从数量上还是从质量上,都存在较大差距,研究视角比较单一、研究内容也相对匮乏。本研究试图在第二条进路上进一步拓展,引入“交易成本”的分析概念,并立足“共享经济”理念,以期获得理论创新。

“交易成本”的概念由来已久,但是正式将其引入

公共领域却源于新制度学派。在长期的概念演变中,虽然不同学者关于“交易成本”的定义有所不同,但总体上看,新制度经济学学者对于交易成本的界定均包含协调成本、信息成本和监控成本三项要素。^[22]而共享经济的概念则比较晚近出现,最早由马科斯·费尔逊和琼·斯潘思共同提出,其主要特点是“个体通过第三方市场平台实现点对点的直接的商品和服务的交易”^{[23](P7)}。当前关于共享经济虽然尚未形成统一定义,但大体上指的是:人们以共享为特征的经济活动组织方式,核心要素是当人类社会发展到特定阶段,借用互联网平台、以共享使用权为目的的消费模式,实质是经济活动主体之间关系的变化。将这两个概念置于新制度经济学的视域中观察可以发现,“共享经济”本质上是一种促使交易成本最小化的经济形态。如果结合前文谈到的信息资源的经济性特征,那么,将交易成本、共享经济共同置于政府横向部门间信息共享的问题域中进行学理性分析,就具备了相当的可行性。

二、当前信息共享

障碍的症结在于交易成本高

交易成本的三项要素——协调成本、信息成本和监控成本,可以很自然地引入关于政府的结构分析中,从而为观察当前政府横向部门间信息共享障碍提供了新的视角。沿着这一逻辑,当前政府横向部门间信息共享中存在着巨大的协调成本、信息成本和监控成本,具体而言:

(一)协调成本

按照威廉姆森的解释,由于环境的不确定性所造成的有限理性和人的机会主义,导致了信息阻塞或信息不对称的出现;为了消除这种现象,必须支付相应的协调成本。从系统论的角度看也可以得出类似的结论,即要想提高整体绩效,不仅要提高各部分的绩效,同时还要各部分之间能够有效协调;而组织内部信息交流和横向联系的人们之间的讨价还价自然会耗费资源——这就是协调成本的由来。^{[24](P144)}

理论上,在政府横向部门间信息共享制度的建构和运行中,协调成本可以大致地分为必要成本和非必要成本两大类。必要成本主要包括两部分,一部分指的是制度设计成本——一旦制度走上正轨、各部分

按章运行,这部分成本就会产出一定的正面效益;另一部分是制度运行成本——指为了回应外部环境变迁、适应政府职能转变而付出的协调成本。

同理,非必要成本也体现在制度设计和制度运行中,集中体现在由于行政管理体制本身不顺而导致的成本。具体地说就是,政府借助专业化分工实施分割管理,但分工的精细化往往容易导致业务流程的相对碎片化,各个部门各自为政、自成体系、彼此封闭;即便在内部,也可能存在不同的信息系统和信息标准,导致数据的类型、格式、语言、编码方式、传递标准存在不同,为信息共享制造了障碍;加之垂直管理部门本身的特殊性以及相关法律法规制度不健全的现实,更容易使得信息共享陷入僵局^[25]。顺理成章地,如何最大限度地消减非必要成本,也就成为推动信息共享的关键之一。

结合实际来看,非必要成本的出现,主要缘于当前电子政务信息资源的所有权、采集权、开发权、经营权的归属、转移及相关管理原则还不明确,造成了不少政府部门将电子政务信息资源的产权归属部门化。^[26]这一事实又与信息独享观念和部门保护意识^[27]相结合,加剧了部门将所掌握的信息资源视为寻求行政利益和经济利益的筹码,进而有意无意地设置壁垒,甚至出现寻租行为。

(二)信息成本

各部门在收集、获取、传播、保存和使用信息过程中,同样需要付出相应的成本——这部分基于信息自身的成本被称为信息成本。通常而言,政府横向部门间信息共享中的信息成本也包括必要成本和非必要成本两大类:

必要成本大致包括以下两个方面:第一,政府从社会或公民处获取信息的成本。在这一过程中,政府具有权威优势,能够相对顺利地获取信息,但是社会结构变迁带来的人员和要素流动以及多元利益格局,客观上增加了政府部门获取信息的难度,因而也就需要付出更多的成本。第二,政府部门在信息保存和信息管理上支出的成本。伴随着信息体量的急速增长,政府需要增加基础建设投资支出和信息整合技术方面的支出,还要强化对公务员的培训以及信息设备的更新升级等。这些均是必要的成本支出。

非必要成本也体现在两个方面,包括:其一是由于信息资源重复采集导致的成本。在传统非计算机化工作方式下,该问题缺乏有效解决办法,但在当前各部门信息化已经具备相当水平的情况下,如果沿用传统的工作方法,按照自定的数据格式和内容进行信息采集,就将使得重复采集问题变得非常明显,并且造成相关数据一致性差、出错率高。其二是由于平台重复建设导致的成本。近几年全国电子政务发展的重点方向之一就是跨部门政务资源交换共享。围绕某项具体工作,业务牵头部门纷纷建立了交换平台,配置了专门的软硬件设施和工作人员。但是这种平台的重复建设给财政投资和部门管理带来了巨大的压力。与此同时,还使得不同系统的信息资源建设和服务对象各自独立、互相封闭,造成各个体系中的信息资源处于离散状态。^[28]这些都将直接导致非必要成本的增加。

(三)监控成本

良好的制度设计并不必要意味着良好的制度绩效,因为在制度运行中天然地存在出现“偏差”的可能,作为一项制度的政府部门间信息共享同样如此。为了保障制度的有效运行和高效产出,必然需要对制度进行监控,而为此付出的成本就是监控成本。具体地看,在政府横向部门间信息共享过程中,所谓监控成本主要指的是监控中心运行成本和绩效管理成本。

一方面,在监控中心运行成本方面,首先有必要设立监控中心。当然,中心可以是实体的,也可以是虚拟的,或者由某个部门(例如政府办公室)牵头。这个中心的工作就是,督促各部门信息更新、按照原有制度的设计将信息进行共享。自然地,在中心的运行过程中,需要投入大量的人力、物力、财力资源。

另一方面,在绩效管理成本方面,简单来说,为了督促各主体积极地参与信息共享,必须对工作高效的主体进行奖励、对工作低效的主体进行惩罚。当然,这里所谓“奖惩”的内容和形式可以是多种多样的,物质方面或精神方面均可,上级的行政嘉许同样也是非常重要的部分。但实事求是地讲,当前整体意义上的绩效管理体制运行还不太顺畅,而电子政务作为其中的一部分,所占的比重也不太大。这或许从侧面验证了为何地方政府对于推动政府部门间信息共享的积极性不显著的事实。

当然,有必要说明的是,在制度运行中还存在一种更加极端的情况,即腐败,同样也应当是制度监控的重点。但一方面由于我国当前已经设立了比较完备的腐败监管制度,另一方面本文的讨论重点并不在于此,因此关于腐败及其监管的状况未做过多论述。

三、共享经济的核心 在于实现交易成本最小化

沿着前文的逻辑,当前政府横向部门间信息共享障碍的症结在于交易成本高昂,那么,顺理成章地,要想“对症下药”,就应当从降低交易成本入手,而“共享经济”理念的核心,恰恰就在于推动交易成本的最小化。^[29]

(一)共享经济理念有助于降低协调成本

正如前文所述,当前政府横向部门间信息共享中非必要的协调成本的出现,源自信息所有权、开放权的归属不明确,以及部门保护意识作祟等。简单说就是,信息意味着资源和权力,在一些部门看来,共享信息意味着资源的流失和权力的削弱。共享经济理念所强调的“资源使用权(而非所有权)的有偿(而非无偿)转移”,在相当意义上有助于弱化行为主体不必要的戒备心理,深化信息共享的程度。

关于“资源使用权的有偿转移”这一内核,至少蕴含着“转移对象是资源的使用权”和“使用权的转移是有偿的”双重意义。更具体地说则是,其一,共享经济理念是对传统共享理念的提升,即只需要分享产品的暂时使用权,就可以优化资源配置。这在市场运行中的直接体现是,“如果共享经济市场中的参与主体拥有的闲置资产吸引其他参与者,那就能以较低的边际成本将闲置资产或商品的使用权转出去,并且获得可观的边际收益”^[30]。同理,在信息共享的场域中,信息使用的边际成本是很低的,如果这些闲置的资源能够在恰当的时间找到恰当的需求用户,那么不仅可以降低使用成本,而且可以提高使用效率。

其二,更重要的是,共享经济理念超越了传统的信息共享。近些年国家在推进电子政务假设的过程中,往往潜意识地强调政务资源的无偿交换共享,即信息部门无偿提供信息,却可能因信息存在错误而承担法律责任。^[31]如果从经济人的角度考察,无疑将降低部

门的积极性和主动性。共享经济理念强调的是有偿转移。当然,需要着重提出的是,区别于市场机制,这里的“有偿”并非简单的经济利益,而是包含行政嘉许、部门间信任乃至财政拨付在内的多维复合范畴。也正因为如此,此处的“有偿”或许并不那么容易界定。但无论如何,从抽象的层面讲,对于参与信息共享的部门而言,“有偿转移”至少能够提升其积极性和主动性。

(二)共享经济理念有助于降低信息成本

在政府横向部门间信息共享中非必要的信息成本,主要源自信息重复采集和平台重复建设以及信息资源的离散。而共享经济理念因其在资源配置上的高效和精准,有助于降低这部分不必要成本,

共享经济的内核之一在于借助技术使得闲置资源在供方和需方之间的精准配置,从而实现“物尽其用”和“按需分配”的价值目标。简单来说就是,有效连接供给和需求并在二者之间实现准确配置,从而提高运行效率。当前,在政府横向部门间信息共享之中,信息需求广泛性与可供信息局限性之间的矛盾以及信息的及时性与信息滞后之间的矛盾是关键难题。在共享经济的场景中,各部门可以借助共享经济平台实现信息供给和获取,并且比自身投资建设平台、采集信息要效率更高、成本更低。实际上,这一点对于行政相对人而言,具有相当大的好处,可减少其重复填写数据的麻烦;对于政府工作人员而言,也降低了工作压力和工作成本。

(三)共享经济理念有助于降低监控成本

当前,在政府横向部门间信息共享过程中存在着高昂的监控成本,体现在监控中心运行成本和绩效管理成本两个方面。同样地,共享经济理念有助于降低这两个方面的成本。

一方面,共享经济本身就是依托网络技术去中介化(组织)和再中介化的过程。“基于互联网的共享平台并不仅仅是一个技术支撑,或者一个简单的‘中介’服务提供者。利用平台提供的信息进行交易,遵守平台制定的规则,接受监督,并通过平台进行交易,那么平台就变成了陌生人之间可以进行共享的基础:彼此共同拥有的资源,并基于此建立起信誉体系,在此之上才能进行合作。”^[32]具体到信息共享之中,在共享经济视角下,依托规则和信任建构起来的监控中心,其成本

将比原有的以行政手段为基本方式的运行要低,其绩效无疑也将会更高。

另一方面,为了强化政府间信息共享的效果,必然要以一个完备、高效的绩效管理体制为保障。然而,在绩效管理体制当中,电子政务所占的比重还不太高,这也就是为何诸多学者都将“强化绩效管理”视为推动政府部门间信息共享建设的重要内容。而共享经济理念本身就带有绩效评价的意味。因为在这一体系中,信息共享并非是无偿的,而是有偿的使用权转移。这种带有深刻经济特性的作用方式,客观上就会使得主体以提升“顾客”体验、提高服务质量为重要目标,同时,那些“顾客”体验差、服务质量低的项目,自然而然地就

会被惩罚。这种绩效评价的方式,无论是从效果上看,还是从其依托的途径上看,应当都是更佳的选择。

四、模型建构

前文已经从理论角度探讨了当前政府横向部门间信息共享障碍的症结在于交易成本高,而共享经济理念有助于实现交易成本最小化。沿着这一逻辑,下一步需要思考的问题自然就是,如何基于共享经济视角,构建政府横向部门间信息共享模式? 接下来将从参与主体、运行机制和基本原则三个方面进行论述 (见图1):

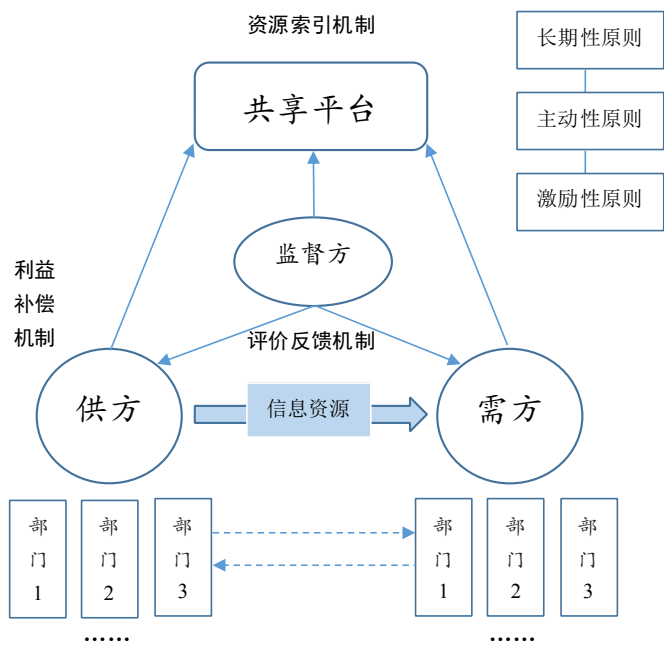


图 1：基于共享经济视角的政府横向部门间信息共享模型

资料来源：作者自制。其中，——> 表示作用方向 ——> 表示可以相互转化

图 1

(一)参与主体

在这一模型当中,参与主体可以分为信息需求部门、信息供给部门、共享平台和监督部门。简单地说,信息的需求方和信息的供给方,在监督方的辅助、配合下,通过共享平台搭建起二者之间的信息桥梁和资源整合平台,便利地将诸多资源集聚、匹配,从而实现交易成本的最小化,推动政府横向部门间信息共享的有效实现。

第一,信息的需求方和信息的供给方。信息的需求方是信息资源的发起者,即由需求方发布其所需数据的类型、项目;信息的供给方是信息资源的供给者,即提供相应数据的部门。当然,需要注意的是,对于某个具体的部门而言,可能同时兼有信息需求方和信息供给方双重身份。

第二,监督方。此处的监督,主要指的是广泛意义上的行政监督,即包括拥有国家权力的非行政机关和

公民、社会以及行政机关等多元主体对信息共享行为的监督,尤其是在信息共享过程中是否存在着寻租、渎职行为以及贪污腐败问题。这一点与推进国家治理体系现代化也是自洽的。当然,就当前而言,在其中发挥直接作用的主体是监察委员会。

第三,共享平台。共享平台依托信息资源,利用信任、驱动、协作、协调、监督等运行机制实现资源的高效配置。^[33]在政府横向部门间信息共享过程中,共享平台担负着桥梁和纽带的作用,实现需求方、供给方以及其他参与主体之间的有效对接。共享平台通过匹配程序,一方面深入需求方的核心要求和特点,另一方面对供给方进行细分,通过组织、整合、匹配社会资源,从而最大化地降低交易成本,实现供需双方的最优配对;待交易完成后,平台还将对双方进行反馈,从而充分调动双方积极性,实现交易成本最小化和绩效最优化。

(二)运行机制

这一模型涵盖三大运行机制,分别是资源索引机制、利益补偿机制和评价反馈机制。

首先,资源索引机制。所谓的资源索引,指的是信息的供方(需方)将自己所能提供的(所需要的)信息制成索引提交到共享平台,然后由共享平台对资源进行细分、匹配的过程。在这个过程中,共享平台的关键作用有二:其一,作为资源索引机制的平台,将供方和需方的信息进行配对,但是其自身并不需要留存信息。其二,平台应当对数据进行标准化处理,从而更加有效地实现信息沟通和共享。

其次,利益补偿机制。在共享经济的理念下,信息的共享并非是无偿的,而是以有偿方式进行的。当然,在政府部门间信息共享过程中,并不完全是以经济作为补偿手段的。具体地看,所谓的“利益补偿”,至少可能包括以下几个方面:其一,上级的行政嘉许是一种重要的补偿内容。当前各级政府往往将推动电子政务建设和部门间信息共享视为重点工作之一,对于信息的供方而言,其主动供给信息的行为无疑符合整体利益,往往会得到上级的嘉许。其二,部门间的信任关系。各部门借助信息共享的过程,往往容易塑造起比较协调的信任关系,从而对于其他工作的开展有所助益。这也是一种可能的补偿。当然,前述两类在操作性和量化程度上存在困难,同样也因其量化上的困难而

往往容易陷入尴尬。其三,关于使用者付费方式的探索。探索一种合适的使用者付费的形式,例如按使用次数和使用时间进行付费,也可以采用分期付款的方式,从而既可以使得信息的供方获得收益,同时又受到一定的限制。

第三,评价反馈机制。此处的评价反馈,主要指的是,其一,共享平台对信息需方是否按照规章制度使用了信息和对信息供方是否按照承诺供给了及时、高质信息的评价反馈。其二,信息需方对于信息供方是否按照承诺供给了及时、高质信息的评价反馈。其三,信息供方对信息需方是否按照规章制度使用了信息的评价反馈。通过这一系列评价反馈,有助于信息共享系统提供更加有效的信号,从而推动模式的有效运转。

(三)基本原则

在基于共享经济视角的政府横向部门间信息共享模式的建构和运行当中,至少应当坚持长期性原则、主动性原则和激励性原则。

首先,长期性原则。长期性原则意味着建构这一模式并使之切实运行是一个长期的过程。其中,既会受到既有观念的阻碍,也会受到利益团体的阻挠。尤其是对于那些长期认为信息就是垄断性资源的个体和部门而言,其固有的组织行为模式往往会阻碍变革,天然地具有阻挠制度变革的动力。^[34]换言之,改变个体的思维惯性和组织的行为惯性,是一个长期的过程,要做好打长期战的准备;更进一步说,要将模式建构的工作,放到深入推动政府职能转变的过程中去,结合塑造政府职责体系的大背景,扎实深化改革、提升改革绩效。

其次,主动性原则。当前虽然法律规定了部门信息共享的项目,但从实践效果来看并不显著。从组织行为学的角度看,重要原因之一在于各个主体的主动性、积极性不强。因此,在模式建构过程中,应当充分利用手段和方式,充分激发出参与主体的主动性和积极性,尤其是要激发信息供给方从被动状态向主动状态转变,从而切实提高运行绩效。

最后,激励性原则。所谓激励性原则,指的是应当坚持采用灵活的激励手段而非强制的行政命令来进行管理。一方面,共享经济理念本身就蕴含着激励的因素,例如共享经济模式中的评价反馈、利益补偿等;另

一方面,采用灵活的激励手段与推动政府职能转变的改革进程也具有-致性。这样,如果能够使得模型中的各方主体都能够得到有效激励,客观上也会促使其更加积极主动地参与到信息共享进程当中来。

五、结 论

在新制度经济学的场域中观察政府横向部门间信息共享,交易成本高昂成为信息共享障碍的症结所在,直接体现在协调成本高、信息成本高和监控成本高三项上。为了应对这一问题,可以考虑引入“共享经济”这一视角,着力推动交易成本的最小化。为了实现这一目标,可以尝试设计一套包含参与主体、运行机制和基本原则在内的政府横向部门间信息共享模型。与此同时,还有两个问题值得着重指出:其一,政府部门在收集政务信息的时候,并不会进行成本收益的衡量,而是以获取足够的信息为优先目的。这个因素或许会强化各部门的信息独享观念和自我保护意识。对此,需要政府和有前瞻力的领导人从整体上对问题进行考虑和权衡。其二,政务信息安全问题。政务信息因其特殊性,求其安全问题尤为关键。在模型当中,可以考虑对信息资源和信息需求方进行密级分类,从而既实现信息的有效共享,又保障政务信息安全。

参考文献:

- [1] 蔡立辉.电子政务[M].北京:清华大学出版社,2009.
- [2] BARUA A.,RAVINSRAN S. Reengineering Information Sharing Behavior in Organization [J]. Journal of Information Technology, 1996(3):261-272.
- [3] 胡平,叶军,张鹏刚.地方政府部门间信息共享的影响因素研究[J].科学学与科学技术管理,2007(1):145-150.
- [4] 吕欣,裴瑞敏,刘凡.电子政务信息资源共享的影响因素及安全风险分析[J].管理评论,2013(6):161-169.
- [5] SHIN S. K.,ISHMAN M.,SANDERS G. L. An Empirical Investigation of Socio-Cultural Factors of Information Sharing in China [J]. Information & Management, 2007(2):165-174.
- [6] DAWES S. Interagency Information Sharing: Expected Benefits,Manageable Risks [J]. Journal of Policy Analysis and Management, 1996(3):377-394.
- [7] 牛力,李月,韩小汀.我国政务信息资源整合与共享研究综述[J].情报杂志,2013(5):170-175.
- [8] AKHILESH B.,SUDHA R. IAIS:A Methodology to Enable Interagency Information Sharing in E-Government [J]. Journal of Database Management, 2003(4):59-80.
- [9] 张新宇,罗贤春.基于协同学电子政务信息资源共享与业务协同的协同模型及其实现[J].图书情报工作, 2011(1):126-129.
- [10] 商晓帆.基于信息流的电子政务信息资源整合机制研究[J].图书馆学研究,2011(23):46-50.
- [11] 陈氢.跨部门政府信息共享协商系统研究——基于元数据[J].情报杂志,2014(7):188-193.
- [12] 王芳.政府信息共享障碍及一个微观解释[J].情报科学, 2006(2):194-199+221.
- [13] 何振,周伟.电子政务信息资源共建共享的经济特性及其效率分析[J].情报杂志,2005(4):10-13.
- [14] GIL GARCIA J. R.,CHENGALUR-SMITH I.,DUCHESSI P. Collaborative e-Government: Impediments and Benefits of Information-Sharing Projects in the Public Sector [J]. European Journal of Information Systems, 2007(2):121-133.
- [15] 胡小明.信息资源观念的变迁[J].电子政务,2012(1):56-65.
- [16] 华海英.公共部门信息增值利用市场模式的用者付费制度研究[J].图书情报工作,2013(4):49-53+95.
- [17] 冉从敬,陈传夫,贺德方.公共部门信息增值利用的社会责任研究[J].中国软科学,2014(12):48-59.
- [18] 陈一,冉从敬.公共部门信息增值利用的经济合理性分析[J].图书馆学研究,2015(1):17-23.
- [19] 楼一孺,王洪伟,杨德华.上级干预下政府部门间信息共享的博弈分析[J].计算机应用研究,2009(10):3697-3699.
- [20] 李永忠,董凌峰.政府部门间G2G信息资源共享的演化博弈分析[J].电子科技大学学报,2015(2):6-10.
- [21] 龙怡,李国秋.“互联网+政务”视域下G2C电子政务中信息共享的合作博弈研究[J].情报科学,2017(5):34-41.
- [22] 卓越.政府交易成本的类型及其成因分析[J].行政管理,2008(9):38-43.

- [23] 倪云华,虞仲轶.共享经济大趋势[M].北京:机械工业出版社,2016.
- [24] 汪丁丁.永远徘徊[M].北京:社会科学出版社,2002.
- [25] 黄辉.电子政务信息资源共享的制约因素及其推进策略研究[J].现代情报,2014(8):47-50.
- [26] 黄萃.电子政务信息资源共享障碍的管理协调模式研究[J].档案与建设,2006(6):13-16.
- [27] 丁利.大部制改革下电子政务信息资源整合的现实问题和完善路径研究[J].现代情报,2014(8):91-94.
- [28] 赵英,姚乐野.跨部门政府信息资源整合与共享路径研究——基于知识管理视角[J].情报资料工作,2014(5):62-68.
- [29] 卢现祥.共享经济:交易成本最小化、制度变革与制度供给[J].社会科学战线,2016(9):51-61.
- [30] 刘根荣.共享经济:传统经济模式的颠覆者[J].经济学家,2017(5):97-104.
- [31] 王艳华,章晓航.我国政务信息资源共享问题分析和立法研究[J].档案学研究,2007(1):39-44.
- [32] 宋逸群,王玉海.共享经济的缘起、界定与影响[J].教学与研究,2016(9):29-36.
- [33] 张玉明,管航.共享创新模式:内涵、特征与模型构建[J].科技进步与对策,2017(13):10-16.
- [34] 吕同舟.政府职能转变的理论逻辑与过程逻辑——基于国家治理现代化的思考[J].国家行政学院学报,2017(5):54-58+145.

Transaction Cost, Sharing Economy and the Government Information Sharing between Lateral Departments

LV Tong-zhou

(Philosophy and Politics & Law School, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

Abstract: The sticking point of the government information sharing between lateral branches lies in the high transaction costs, namely, coordination cost, information cost and monitoring cost, while the idea of sharing economic contributes to minimizing transaction costs. The paid transfer of the right to use resources helps to reduce the coordination cost, the precise allocation of idle resources helps to reduce the information cost, and the innovation of organizational structure and operating rules helps to reduce the monitoring cost. In this way, a model based on this idea can be designed containing participation subject, operating mechanism and basic principle.

Key Words: transaction cost; shared economic; information sharing between departments; government responsibility system

责任编辑:刘 博

新发展阶段实施文化产业数字化战略探究

师英杰, 刘 然

(中央民族大学 马克思主义学院, 北京 100081)

摘要:党的十九届五中全会提出了加快数字化发展的新要求。文化产业数字化有助于扩大内需,满足人民对美好生活的需求;有助于转变经济发展方式,扩大就业;有助于提高文化竞争力,增强文化软实力。转变观念,树立“互联网+”思维;充分发挥市场经济的作用,加强文化体制改革;加强科学规划,完善政策体系;制定并完善适应文化产业数字化发展的法律法规;重视对新型文化业态中的人才培养,为新发展阶段文化产业数字化战略实施的有效路径。

关键词:文化产业;数字化;文化软实力;文化体制改革;互联网+;就业;扩大内需;人才培养

中图分类号: G124

文献标识码: A

文章编号: 2096-5729(2021)03-0065-07

党的十九届五中全会通过的《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》(以下简称《建议》),着眼于到2035年建成社会主义文化强国这一远景目标作出了战略部署,明确了文化产业的目标任务和政策举措,“实施文化产业数字化战略,加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式”^{[1](P27)}。文化产业因其在拉动经济增长、优化产业结构、改善居民消费结构等方面的独特优势,是公认的朝阳产业和黄金产业,但传统模式下的文化产业存在着动力不足、发展乏力、难以满足消费者的需求等问题,而文化产业的数字化转型升级,借助高科技和互联网的力量,很好地顺应了现代社会的发展趋势,呈现出良好的运行态势。

“十四五”时期,我国将进入新发展阶段,开启全面建设社会主义现代化国家的新征程。这是以习近平同志为核心的党中央在准确把握国内国际发展大势的基

础上作出的重大战略判断,指明了我国发展所处的历史方位,为当前和今后一个时期推进各项工作提供了依据。新发展阶段是深化改革和经济转型的关键时期,我国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。文化建设在中国特色社会主义“五位一体”总体布局中起着重要作用,在文化建设过程中,大力发展文化产业是至关重要的有效举措。而文化产业数字化是激发文化产业创新发展的引擎,能否健康快速、协调高效地运转,在新发展阶段具有特殊意义。因此,进一步加强对文化产业数字化的研究,从而促进新型文化企业、文化业态、文化消费模式健康发展,对于社会科学工作者尤其是文化理论工作者而言,也是一个现实责任。

一、文化产业数字化的内涵意蕴

一般意义上,对“文化及相关产业”的界定是:为社会公众提供文化娱乐产品和服务的活动,以及与这些

收稿日期: 2020-08-26

基金项目: 国家社科基金项目“创新发展的文化环境研究”(17BKS065)阶段性成果;中央民族大学青年教师科研能力提升计划“创新型国家建设的文化支撑研究”(2019QNPY23)阶段性成果

作者简介: 师英杰,中央民族大学马克思主义学院讲师,博士,北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员,主要研究方向为文化哲学;刘然,中央民族大学马克思主义学院副教授,博士,北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员,主要研究方向为文化哲学。

活动有关联的活动的集合。互联网、超高清、VR/AR、大数据、云计算、人工智能等数字技术在文化产业领域的创新应用带来了文化产业的数字化转型。文化产业数字化是文化与互联网、数字经济平台渠道的融合,它是伴随现代科学技术,尤其是互联网技术和新媒体技术的发展,借助于虚拟经济社会背景,以知识、科技、信息、智力、符号与媒介为主要运营资本的文化经济形态的转型与升级,是由文化内容、科技、资本三者联合塑造的文化模式的创新,属于具有丰富文化内涵的新型工业化发展模式。文化产业数字化以文化创意和科技创新培育出新型文化业态,延伸了文化产业链。针对新型文化业态,有学者总结出四个特征:一是技术依托,主要是指现在的新媒体、(移动)互联网和数字技术,其产品具有在线性和虚拟性,可称为“网络文化产品”,以及利用互联网开展传统文化服务,如网上展览、网上博物馆、网上图书馆、网上拍卖等。二是内容为王,注重原创性、差异性以及不可替代性。三是多元载体,强调信息互动与共享。四是跨界融合,既包括地域跨界、产业跨界、行业跨界,更表现为新与旧、传统与现代、本土与西方、精英与大众的融合。^[2]

文化产业数字化是对传统文化产业的发展与创新,在起源上来自互联网、数字技术和文化产业的融合,因此体现出高度的交叉跨界性。从现实的具体领域来看,文化产业数字化培育出了丰富的新型文化业态,涵盖了IP与泛娱乐、互联网文化金融与艺术金融、文化贸易与跨境电商、网剧与网络大电影、网红经济、互联网+平台(如影视传媒、网游、旅游、娱乐、健康、版权贸易、移动电竞、物流等,以及VR/AR互联网虚拟信息技术的应用)、文化装备制造、信息增值服务、电子(数字)商务、创意设计、综合性版权贸易、现代文化产品物流服务直接相关的各类行为与活动等。这里面,既有与高科技结合而产生的全新的文化产业,也有在数字信息技术和互联网技术的带动下,传统文化产业的产业结构升级,还存在着文化产业与其他产业以及文化行业之间的融合而形成的跨界相融和混业经营。

从未来的发展趋势看,文化产业数字化将会是一个持续的、动态的、开放的、不断衍生的系统,随着科技的高速发展,大数据、物联网以及5G的应用正在给人们的生活带来巨大改变,新型文化业态的内涵和

外延也会日益丰富和不断更新,其生成将不断加快。

二、文化产业数字化的时代价值

我国的新型文化业态在进入21世纪后得到了快速发展,在疫情防控期间以及疫情防控常态化时期,相比较于其他行业不同程度的低谷表现,数字文化产业异军突起,逆势上行。根据最新统计,2020年上半年,受疫情影响,线下消费受到限制,线上文化消费则保持较快增长,从文化及相关产业细分行业看,文化新业态特征较为明显的16个行业小类实现营业收入12939亿元,比上年同期增长18.2%。^[3]新型文娱消费进一步升级,2月在线视频领域头部平台,月均活跃用户数均达到或超过2019年最高点,其中在多部独播优质内容带动下,爱奇艺App月活用户达6.06亿,创历史新高。^[4]这些数据充分说明了文化产业数字化带来的经济韧性和发展潜力。文化产业数字化转型具有巨大的时代价值,是扩大内需、促进消费、实现文化产业转型发展与转变经济发展方式、提高文化软实力的重要途径之一,与时代发展具有高度契合性。

(一)有助于扩大内需,满足人民对美好生活的需求

中国特色社会主义进入新时代,我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。我国长期存在的短缺经济和供给不足状况发生了根本性变化,不再是“落后的社会生产”,人民生活水平显著提高。越来越多的人开始迈向“马斯洛金字塔”的顶端,即越来越开始重视精神需求。经济越是得到发展,文化产品在人们消费结构中所占的比例越高,人民对美好生活的向往愈加强烈,对精神生活层面和高质量服务的要求日益凸显,精神需要呈现多样化、多层次、多方面的特点。

满足人民过上美好生活的新期待,必须提供丰富的精神食粮^[5]。传统形式的文化供给,与现实的消费需求存在脱节、错位的现象,这一现象在青年一代的文化消费需求上表现得更为突出,客观上造成了大量文化资源的浪费。文化产业数字化的转型切实提高了文娱消费的便利性与可触及性,促进了精英文化走向大众文化,使更多的民众能够享受到高层次文化的魅力,满足了人们的物质需求后对美、对创造、对自由等的需

要。文化产业数字化升级顺应了互联网时代的趋势,对消费者的需求反应敏捷,广泛的数字化文化产品和文化服务能够满足多样化和个性化的消费需求,扩展了文化经营活动的范围,有助于满足人民对美好生活的需要。

同时,文化产业数字化有助于扩大内需,畅通国内大循环。2012年,我国消费对经济增长贡献率占比首次超过投资,我国已经体现出消费型社会的特征。当前,人们的消费特征具有明显的个体自主性,消费选择更多的从自身的偏好、兴趣和价值倾向自主选择,消费时机不受时空限制,呈现泛在化的特点。我国拥有14亿人口,中等收入群体超过4亿人,其中,20世纪90年代中期到21世纪初之间出生的一代即将成为消费的主力人群,这代人没有贫穷的记忆,敢于消费,自信、独立、极具个性,不仅重视产品的功能层面,还重视与精神层面甚至灵魂层面的沟通。文化产业数字化的生产模式和消费模式都极具灵活弹性,“以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求”^{[1](P15)},迎合了消费型社会的需求点位。2020年3月,23个部门联合印发《关于促进消费扩容提质加快形成强大国内市场的实施意见》,特别指出要加快构建“智能+”消费生态体系。消费的持续快速发展是国民经济健康发展的保证,目前,我国文化消费还存在着万亿级的缺口,消费潜力有待进一步挖掘,文化产业数字化的转型升级拥有可观的成长空间。

(二)有助于转变经济发展方式,扩大就业

传统生产要素对经济的影响力在发生变化,知识、创造力等因素已经占据了经济生产中的核心位置,文化与经济、科技的关系变得越来越密切,新型文化业态是经济、科技与文化的完美结合点,充分显现了文化的经济价值和科技底蕴。新型文化业态具有科技含量高、环境污染小、资源消耗少、投资回报率高的特点,能极大地解放和发展文化生产力,在社会发展中创造出持续的驱动力,有利于推动经济结构调整和发展方式的转变,是我国新时代经济发展重要的新增长点。

信息时代,发达国家正是通过文化产业的优势来延续经济上的强势,并加强了文化上的强势,世界上经济发达的国家,其经济发展大都依靠科技取得先机,对资源进行精加工在产业链中处于上游。纵观世界上发

达国家的发展历程,无不是由于高科技和创意经济的主导地位而使经济发展产生质的飞跃。当前,我国正处于新旧发展动能交接转换的时期,也是互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合的阶段。数字经济处于产业链的上端,拥有了这一上端,就会有持续的产业回报,同时也提升了整个产业链的价值,这也是新一轮技术革命和产业革命带来了文化产业新机遇的原因。文化产业数字化的健康成长与顺利升级,有利于我国经济社会借助新一轮科技革命和产业革命加快发展。

党的十九届五中全会提出了“实现更加充分更高质量就业”的目标,特别指出应“完善促进创业带动就业、多渠道灵活就业的保障制度,支持和规范发展新就业形态”^{[1](P33)}。文化产业的数字化涉及范围广、形式灵活多样,具有很强的劳动吸附能力,其发展带来了很大的就业空间,创造了大量就业机会。此外,文化产业数字化与其他许多行业具有融合性和交叉性,能够带动其他相关行业的发展,从而为更多的人提供就业岗位,不仅扩大了就业的数量,而且可以提高就业的质量,更为自主创业提供了机会。这与我国提出的“大众创业、万众创新”的双创理念高度契合,在“大众创业、万众创新”的背景下,文化产业的数字化领域正成为创新创业热土。

(三)有助于提高文化竞争力,增强文化软实力

全球化从经济全球化、经济一体化逐渐表现为文化全球化,表现为不同文化的冲突与融合,使得文化竞争力在国家战略中的地位越发突出。在现代社会化大生产中,除了物质生产力,文化也日益成为直接的生产力,它不仅构成了国家的软实力,也能支撑经济硬实力。文化产业在现今时代得到了各个国家的重视,文化产业的数字化作为文化产业领域的创新前沿,日益成为世界经济发展的新增长点,日益成为国际经济竞争和文化交流的重要阵地。新型文化业态是我国文化产业结构调整和优化升级的先导,要加快文化产业数字化转型升级,在经济发展方式转变中争取竞争的主动权,努力提高文化产品的国际竞争力,才能切实维护我国的文化安全,不断增强我国文化的影响力和竞争力。

一个大国的地位不仅体现在经济实力、国防实力

上,还应体现在文化实力上,尤其是在其价值观的传播力和感染力上。在全球化的背景下,任何民族文化都面临着走出去和引进来的问题,尤其是走出去很关键,不走出去就无法产生广泛的影响力和辐射力。增加文化交流才能相互借鉴、取长补短,在文化的碰撞中不断充实和提高自身文化体系的质量。当代中国正日益走近世界舞台中央,推动构建新型国际关系,在这样的新时代里,文化软实力的提升更加紧迫,让世界了解中国精神与中国价值更加重要。这就需要中国下大气力提升全球范围内的跨文化的创意传播能力。

新发展阶段,我们要“创新推进国际传播,加强对外文化交流和多层次文明对话”^{[1](P27)}。信息化为文化的交流和传播创造了便利条件。在国际传播进入社交媒体传播、文化传播的形势下,新型文化业态凭借传播速度快、覆盖面广泛、地域跨界强等特点,成为对外文化价值传播的利器。推动文化产业数字化转型升级,推进国际传播能力建设,有利于讲好中国故事,展现真实、立体、全面的中国,使外国民众深化对中国的认识,增进对中国的了解。新型文化业态一方面有利于将文化的影响力落到实处,另一方面也是提升文化软实力的有力途径。新型文化业态的发展,不仅会拉动国内的消费,而且能够提高文化竞争力,带来国际贸易的繁荣,实现对外互联互通,不仅给所属国带来直接且巨大的经济效益,也使一国的价值观与理念等传到其他国家,成功塑造良好的国家形象,渗透效果显著。

三、实施文化产业 数字化战略的路径探索

促进文化产业数字化,要根据自身实际,走出一条切合中国现实的文化产业发展特色之路。应按照中国特色社会主义文化建设的规律,深刻把握时代的特点、明确现实国情和文化发展的任务与目标,以科学性、预见性和建设性为准则,构建促进文化产业数字化发展的长效机制。

(一)转变观念,树立“互联网+”思维

实践的前期准备工作是认识来完成的,思维创新才会引发商业模式和业态的创新。发展新型文化业态,应该首先从转变观念、树立全新的“互联网+”思维做起,从而为文化产业数字化营造良好的外部环境奠

定坚实基础。

新的业态是对人才、资本、技术等要素的重新配置,必然要求打破传统惯性思维,树立新的思维与运作逻辑与之相适应。从文化产业数字化的发展轨迹来看,互联网重构了文化产业的生产要素与生态链,文化产业数字化转型的核心要素不在于文化资源要素,而在于互联网等高新技术的推动。在互联网尚未普及的时代,文化生产被分割为在地文化生产(装备制造、印刷包装等)、在场文化生产(表演、放映、会展等)、在线文化生产(数字内容、互动娱乐等)等不同的门类。在全球化和信息化的时代,互联网特别是移动互联网通过整合创意、硬件、软件、资本等要素,正在形成具有极大包容性的网络系统,整合创意、硬件、软件、资本等要素,形成全面感知、智慧节点、智能联接型的文化生产力模式。^[6]只有科学理解和把握这种互联网给文化产业带来的巨大变化,才能更好地优化文化产业发展生态,推进数字产业化和产业数字化。

“互联网+”思维意味要重视对互联网的运用,明晰互联网已经成为当今时代发展的重要生产力,并以此重构文化产业的生产、传播、消费、组织、销售和盈利模式。2020年2月20日,敦煌研究院与腾讯等共同打造的微信小程序“云游敦煌”抢先体验版正式上线,十日内,总访问量超过500万人次,独立访问用户累计超过100万人,古老的文化资源在“云端”得到了崭新的开发与传播。这是传统文化与互联网的一次完美结合。“互联网+”思维并不仅指对互联网的工具性使用,更为关键的是运用一种新的思维方式,对各种文化要素进行重新组合,突破时空限制,创新组织管理方式、产品形态和经营形态,将信息、技术、人、财、物等各种资源联系起来,创造出虚拟市场和虚拟交易场所,形成新的产业运行模式。在新型文化业态的发展规划上,需积极融入互联网思维,搭建互联互通的平台,推动企业改革,从而打造出与信息时代相适应的核心经营能力。

(二)要充分发挥市场经济的作用,加强文化体制改革

新型文化业态的出现和发展本身就是市场经济各主体激烈竞争下的产物,继续保持合法有序的市场竞争机制是新型文化业态天然的驱动源。市场经济本质上属于竞争经济,它营造了一个公平竞争、良性循环的

经济链条,使社会竞争有序、充满生机,可以促使文化在生产环节转化为产品的文化,并在流通和消费环节将文化产品作用于人,满足人们的消费需求,从而为文化产业的转化力、创造力、传播力和辐射力等表现形式提供平台和环境。市场经济借助规范的市场行为和运行机制,促进了文化市场的繁荣,并加快了文化管理部门自身改革的进程,其宽松的环境为文化产业消除了障碍和壁垒,保障了文化产业的经济效益和社会效益的并行。在市场经济中,民营文化企业有机会成为文化产业的主体之一,为更多原生态和原创性文化样式提供了发展的渠道,满足了人们更多的精神文化需求。

创新是推动中国新型文化业态发展的核心要求,市场经济会促使市场主体自发地、不断地创新创造,依托市场需求开发文化产品的休闲娱乐功能,在市场竞争环境中提质增效。发展新型文化业态要“坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”^{[1](P17)},以市场为主导,形成有利于新型文化业态发展的市场环境,让有序的市场化运作来正确地疏导新业态的运行,不断提升文化系统业态创新能力。一方面,要发挥国有企业的带头作用,建立现代企业制度,完善法人治理结构;另一方面,要鼓励民营企业加入新型文化业态中,消除行业垄断和地区分割,形成多元化的产业发展格局。为了能够发挥市场经济的作用,要积极进行文化体制的改革,对文化宏观管理部门进行优化整合,改变政府职能,逐步放宽新型文化业态的市场准入限制,形成公开透明、健康有序的新型文化业态发展环境,促进新型文化业态的规模化、集约化和专业化发展。减少和下放具体审批事项,促进行业管理与自律,引导文化产业建立自治的行业协会,发挥市场管理与监督的职能,以弱化行业的行政管理,使政府的职能从直接管理向间接管理转变。充分运用现代科技和营销手段,利用市场自身的竞争力量和竞争机制,催化文化产业新业态的蓬勃创新活力和国际竞争实力。

(三)应该加强科学规划,完善政策体系

2007年,党的十七大报告提出要培育新的文化业态,自此,我国政府工作报告等文件中多次强调要推动文化产业升级,培育新型文化业态。党的十八大以后,文化产业数字化转型获得了长足发展。2014年,国务

院颁布了《关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》;2015年国务院发布《关于积极发挥新消费引领作用加快培育形成新供给新动力的指导意见》指出,动漫游戏、创意设计、网络文化、数字内容等新兴文化产业及传统文化消费升级,未来发展空间广阔。2016年,国务院印发《“十三五”国家战略性新兴产业发展规划》,设专章对数字创意产业发展进行部署。2017年,文化部印发《关于推动数字文化产业创新发展的指导意见》。2019年,国务院办公厅印发《关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》指出,促进文化、旅游与现代技术相互融合,发展新一代沉浸式体验型文化和旅游消费内容。2020年,文化和旅游部发布《关于推动数字文化产业高质量发展的意见》,总结了近年来数字文化产业发展规律,对新兴的数字文化产业作出了顶层设计。

以上种种举动充分表明,国家文化产业政策正在发生新的转向,促进“互联网+”、大数据、5G等新技术在文化领域创新应用的政策密集出台,党和国家对发展新型文化业态的意义和途径的认识达到了新高度,一系列政策的出台为我国文化产业数字化的健康发展提供了良好的制度保障和政策支持。但目前的文化发展战略体系的系统性和精细化的工作还有待发展,存在多头管理现象,文化整合战略还有所欠缺。新型文化业态的发展,涉及制度、观念、教育、市场等诸多方面的配套改革,需要一个完善且详细的总体发展战略,不能搞倾斜式发展战略,必须在各个方面都进行足够的投入和支持,才能将文化产业数字化提高到一个新的层次。

首先,将新型文化业态纳入国家战略发展规划中,做好战略定位,通过政策来引导新型文化业态的发展,建立包括财政、税收、融资等多种手段的政策体系,明细产业布局和发展重点,并督促各地方根据国家的发展规划来相应地制定本地的发展规划。其次,建立促进新型文化业态发展的专项基金,根据目前新型文化业态发展的重点、难点和弱点,采取针对性的措施,为文化企业提供精准帮助。再次,优化产业结构,建设特色园区,在园区内加强上下游企业的互补合作,形成完整的产业链,培育新型文化业态产业集群。第四,以科技创新为源头,实施重大文化产业项目带动战略,强化

文化对信息产业的内容支撑、创意引导和设计提升。第五,实行更加优惠的税收政策,支持新型文化业态发展。

(四)制定并完善适应文化产业数字化发展的法律法规

数字文化产业受众多、影响大,其高传播性、易获得性的特点会导致色情、暴力等负面文化的泛滥,片面追求商业化和利益最大化的趋势也使得新型文化业态出现了浮躁、肤浅甚至庸俗、低俗的状况,不仅制造出了大量的垃圾产品,审美的低俗化问题、新的消费伦理问题、网络舆情应对问题等也接踵而至。因此,新型文化业态需要建立完善配套的法律法规,为推动文化生产要素的合理配置,建立统一的文化市场,促进文化资本的合理流动提供完善的法律保障。2020年6月5日,国家网信办等八部门集中开展网络直播行业专项整治行动。截至2020年8月3日,158款违法违规直播平台被依法处置,一批违法违规网络主播被封禁。只有加强文化市场管理,新型文化业态才能拥有更光明的未来。

互联网技术是一把双刃剑,在催生新业态的同时,也为各种扰乱市场秩序的行为提供了技术手段。与传统产业发展相比,大数据、云计算等新技术和“互联网+”等新业态的不断发展以及互联网所具有的信息公开、传播速度快、传输无国界等特点,使得新业态的知识产权案件日益呈现复杂程度高、维权难度大等特点。^[7]新型文化业态是知识产权侵犯的重灾区,处理不好会极大地打击企业的自主创新性,对长久发展十分不利。2019年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅颁布《关于强化知识产权保护的意见》,其中明确指出:“研究制定知识产权基础性法律的必要性和可行性,加快专利法、商标法、著作权法等修改完善。完善地理标志保护相关立法。”该意见的出台,从国家顶层设计的高度加强了对知识产权的保护,对新型文化业态的发展而言,无疑是政策利好。

近几年,我国相继出台和起草制定了《中华人民共和国公共文化服务保障法》《互联网直播服务管理规定》等规章制度,相关部门也发布了《关于进一步加强和改进网络音乐内容管理工作的通知》《关于防止未成年人沉迷网络游戏的通知》等一系列通知,以规范文化

业态的发展,但对整体新型文化业态而言,文化法律法规依然偏少,应加快在知识产权保护、文化外交、反垄断等领域法律法规的起草出台。建立健全知识产权保护体系,形成尊重创意、保护知识产权的环境,把文化产业的发展纳入法治轨道,鼓励创新,保护正当权益,为新型文化业态的健康发展提供一个良好的法治环境,使新型文化业态发展做到有法可依、有章可循、违法必究,促进市场的公平、公正、公开和规范。在全国大中城市组建文化市场综合执法机构,实行统一执法,打击各类盗用和侵犯知识产权的行为。

(五)要重视对新型文化业态中的人才培养

新型文化业态作为智力密集型行业,自带强创意性和高科技性,这一属性决定了在其发展过程中,人才是最关键的要素。从新型文化业态的发展结构来讲,文化是土壤,创意是种子,产业是果实。无文化不成产业,而创意是产业的灵魂。恩格斯曾经指出:除了“土地、劳动、资本外,还包括经济学家想也想不到的第三要素,我指出的是简单劳动这一肉体要素以外的发明和思想这一精神要素”^[8](P607)]。发明、思想等精神要素源于人的创造力、创新能力。人的创意与创造力、技能与潜能是新型文化业态的主要驱动力。唯有创新,才能更好地实现发展方式的转变、经济结构的优化和增长动力的转换。应该立足于创新型人才的培养来提升新型文化业态的创意水平和科技含量,通过文化产品和文化衍生品形成一个完整的产业链条。

目前,新型文化业态的从业人员素质还良莠不齐,数量短缺、素质有待提高,高层次文化科技人才供应不足。依托人力资源来盘活存量资产和存量文化资源,可以使新型文化业态企业中所蕴藏的巨大资源潜力尽快释放出来。有鉴于此,要通过管理制度的改革和创新,搞活用人机制。推进收入分配制度的改革,形成激励机制和约束机制相结合的收入分配制度和优化人才资源配置的良性循环机制。完善人才激励机制,创造有利于人才脱颖而出的良好氛围,探索建立以知识产权、技术要素等参与分配的新路径。加强培训,多渠道培养文化创意人才、文化科技人才、创作人才、制作人才和经营人才。

发展新型文化业态,在教育培养方面的配套改革也是必不可少的。2020年11月18日,文化和旅游部出

台的《关于推动数字文化产业高质量发展的意见》，其中明确提出：完善数字文化产业人才培养、评价激励、流动配置机制，突出导向管理、思维创新和实务培养。依托国家文化人才培训基地和相关高校加强数字文化产业人才培养，鼓励高校和企业创新合作模式，共建实训基地。加快数字文化产业国际化人才培养。^[9]地方政府应积极引导本地高等院校加快建设文化产业重点专业和学科，尤其是与新型文化业态前期创意、研发相关的专业，逐步完善有关课程，有针对性地培养所需专业人才，着力供给适应新发展阶段的数字文化产业人力资源。

参考文献：

- [1] 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[M].北京：人民出版社，2020.
- [2] 李凤亮，宗祖盼.科技背景下文化产业业态裂变与跨界

融合[J].学术研究，2015(1):137-141.

- [3] 林火灿.“互联网+文化”新业态继续逆势上行[N].经济日报，2020-08-01(5).
- [4] 齐志明，王珏，季觉苏，等.文娱消费 云端真精彩[N].人民日报，2020-05-03(2).
- [5] 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(1).
- [6] 花建.互联互通背景下的文化产业新业态[J].北京联合大学学报(人文社会科学版)，2015(2):24-30.
- [7] 武伟，宁峻涛.新业态知识产权保护问题初探[J].科技促进发展，2017(12):1006-1010.
- [8] 马克思恩格斯全集：第1卷[M].北京：人民出版社，1956.
- [9] 文化和旅游部关于推动数字文化产业高质量发展的意见[EB/OL].(2020-11-18).http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/27/content_5565316.htm.

Research on Implementing the Strategy Digitization of Cultural Industry in New Stage of Development

SHI Ying-jie, LIU Ran

(College of Marxism, Minzu University of China, Beijing 100081, China)

Abstract: According to the latest requirements of the fifth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, digital development should be accelerated in the new era. The digitization of cultural industry will help expanding domestic demand and meeting people's needs for a better life, facilitating transform the economic growth pattern, expanding employment, and improving cultural competition as well as enhancing soft power. This article summarizes five aspects on implementing strategies of cultural industry digitization: Firstly, change people's view and set up the "Internet+" thinking; Secondly, fully play the role of the market economy and strengthen reform of the cultural system; Thirdly, strengthen scientific planning and improve the policy system; Fourthly, make and improve laws; Fifthly, focus on the personnel training for new cultural industry formats.

Key Words: cultural industry; digitization; cultural soft power; reform of the cultural system; Internet+; employment; expanding domestic demand; personnel training

责任编辑：梁 坤

河北太行山红色文化资源 治理整合与旅游开发研究

祁刚利, 李 鹏, 曹海霞

(中共河北省委党校[河北行政学院] 中共党史教研部, 河北 石家庄 050061)

摘 要:红色文化资源是中国共产党领导中国人民进行革命、建设、改革所形成的物质财富和精神财富的综合体。河北太行山作为中国共产党的重要革命圣地,拥有丰富的红色文化资源。但在其开发利用过程中存在区域化突出、管理不规范、吸引力不足等方面的问题。因此,河北太行山地区应从制度体系构建、区域间整合、经济效益与社会效益结合等方面着手,进一步挖掘和利用好该地区的红色文化资源。

关键词:河北太行山;红色文化资源;整合;旅游开发

中图分类号:F592.68

文献标识码:A

文章编号:2096-5729(2021)03-0072-07

2014年,习近平总书记在视察南京军区机关时强调指出,要“把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好”。^[1]红色文化见证了中国共产党的发展历程,是中国先进文化的代表。为了更充分发挥河北太行山红色文化资源的价值,本文拟从红色文化资源概念界定、河北太行山红色文化资源开发利用过程中存在的问题及解决路径三个方面着手进行阐述。

一、红色文化资源概念及功能

红色文化是中国共产党伟大精神的重要部分,是中国先进文化的重要内容;红色文化资源作为红色文化的重要载体,对于传承红色基因具有重要意义。因此,准确界定其概念、明晰其功能具有十分重要的理论和现实意义。

(一)红色文化资源的概念界定

要明晰红色文化资源的概念,首先要界定文化与

红色文化的关系。广义上的文化是指人在改造自然的劳动对象化中产生的,是以人化为基础,以人的本质或本质的对象为实质的,它包括物质文化、精神文化、制度文化等因素,狭义上的文化是指意识形态的精神文化。^[2]在中国,红色文化是文化的重要组成部分,由于近几年的红色热,关于红色文化的概念界定争论较多。有学者在梳理国内红色文化概念研究时将其分为文化资源论、革命文化论、先进文化论、特色文化论。^[3]总体的概述离不开中国共产党领导的人民群众这一历史主体,主要区分是历史范围的大小。如有的学者认为“红色文化是在新民主主义革命时期,在中国共产党的领导下,由中国共产党人、一切先进分子和人民群众共同创造的、具有中国特色的先进文化”^[4]。有的学者则认为要从广义和狭义两方面来理解红色文化,“广义的红色文化是指世界社会主义运动历史过程中人们的物质和精神力量所达到的程度、方式和成果,狭义的红

收稿日期: 2020-01-05

基金项目: 2018年河北省社科基金河北传统文化研究项目(HB18WH01)的研究成果

作者简介: 祁刚利,中共河北省委党校(河北行政学院)中共党史教研部主任,教授,博士,主要研究方向为中共党史及政党政治;李鹏,中共河北省委党校(河北行政学院)中共党史教研部助教,博士,主要研究方向为中共党史;曹海霞,中共河北省委党校(河北行政学院)中共党史教研部讲师,博士,主要研究方向为中共党史。

色文化是指中国共产党在领导中国人民实现民族的解放与自由以及建设社会主义现代中国的历史实践过程中凝结而成的观念意识形式”。^[5]

归纳总结已有的研究范式,可以得出红色文化的概念界定应有一定的历史主体和历史范围这一基本事实,只有明确了中国共产党以及领导的人民群众为红色文化的两大历史主体,才能很好地把握红色文化的研究对象;只有明晰了红色文化是中国共产党领导人民群众在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放新时期、新时代所创造的文化的历史范围,才能很好把握红色文化的研究内容。因此,在中国,红色文化应是特指中国共产党领导人民群众在进行革命、建设、改革过程中所创造的物质文化和精神文化。

准确把握红色文化资源的概念范畴,除了界定什么是红色文化外,还应了解什么是资源以及所涵盖的范围。“资源”是一经济学名词,马克思在《资本论》中说:“劳动和土地,是财富两个原始的形成要素。”恩格斯的定义是:“其实,劳动和自然界在一起它才是一切财富的源泉,自然界为劳动提供材料,劳动把材料转变为财富。”^[6](P373)]从中可以看出资源的来源及组成不仅包括自然资源还有人类社会资源。其中红色文化资源则属于人类社会资源中的文化资源。“文化资源”一词是20世纪70年代初由美国国家公园管理局最先提出的,随后被广泛使用。文化资源是指与人类活动有关的自然和人工物质遗址,包括遗址、建筑物和其他单独或同时具有历史、建筑、考古或人文发展方面重要性的物件。^[7]由此可以得出文化资源就是人类通过自身的社会劳动,创造形成的具有物质财富价值和精神财富价值的各种资源的总和。

综合分析概念可以得出,红色文化资源应是中国共产党领导中国人民为争取民族独立和解放所进行的新民主主义革命和在社会主义革命、建设、改革实践过程中所形成的物质财富和精神财富的综合体。

(二)红色文化资源的功能

从概念界定来看,红色文化资源是中共党史的重要组成部分,在某种程度上红色文化资源与中共党史的价值目标功能具有一致性,主要集中在资政功能和德育功能两个方面。

在资政功能方面。资政的对象是执政者,资政的

功能是为了让执政者能够科学规划国家的发展蓝图。红色文化资源资政对象是作为执政党的中国共产党,功能是为党和国家的顶层设计提供借鉴,进而促进社会主义事业的发展。红色文化资源的本质属性是“红色”,是在中共党史的范畴内存在和发展的,因此红色文化资源的资政功能主要是通过中共党史表现出来的。而由于中共党史的研究对象是“中国共产党领导中国人民进行革命、建设和改革的历史”的特殊性,决定了中共党史研究在功能、价值、标准上存在“意识形态化、政治化、现实化”的特殊性。^[8]正如张静如等所述“研究历史不能为研究而研究,一定要使其为现实服务”,^[9](P403)]其实早在1942年毛泽东就在《如何研究中共党史》一文中指出要把党的历史搞清楚,“这对研究今天的路线政策,加强党内教育,推进各方面工作都是必要的。我们要研究哪些是过去的成功和胜利,哪些是失败,前车之覆,后车之鉴”,“我们要用这样的研究来使我们对今天的路线和政策有更好的认识,使工作做得更好,更有进步”。^[10](P399-400)]由此可以看出,中共党史的资政功能主要是“以史为鉴”,红色文化资源亦是如此。红色文化资源的“以史为鉴”作用主要是通过具体实物展现出来,特别是一些关于党成立以来的政策文件报告,如《关于若干历史问题的决议》和《关于建国以来党的若干历史问题的决议》这两个历史决议是对党的历史进行科学的总结和概括,进一步统一人们的思想意识,回答党和国家向何处去的问题。

在德育功能方面。红色文化资源实质上是一种精神性资源,其最大价值在于德育。红色文化资源的德育功能首要目标是坚定理想信念。习近平总书记曾指出:“理想信念就是共产党人精神上的‘钙’,没有理想信念,理想信念不坚定,精神上就会‘缺钙’,就会得‘软骨病’。”^[11]中国共产党的理想信念是中国特色社会主义共同理想和共产主义远大理想,它是中国共产党人的精神支柱和政治灵魂,而崇高理想和共产主义的坚定信念是红色文化资源的精神内核,通过弘扬红色文化,挖掘红色文化资源,有助于加强社会主义和共产主义的理想信念。其次,红色文化资源的德育功能体现在具体实践上。红色文化资源是一种精神文化产品,它有可承载的具体实物。如中共一大会址、南湖红船、南昌起义旧址、井冈山革命博物馆、遵义会议旧址、延

安革命纪念馆、西柏坡中共中央旧址、砥砺奋进的五年大型成就展览馆等。通过这些在革命、建设和改革过程中形成的历史文化资源的展览,来构建党员干部马克思主义思想洗礼的主基地,拓展青少年思想道德教育的主要资源和在全社会塑造马克思主义精神文明建设的红色革命精神的重要组成部分,推动马克思主义的大众化。同时,“红色文化资源是一种历史文化遗产,也是一种优质的教育教学资源,是人们超越时空感悟红色历史的客观载体”,可以说“关于人生观、价值观和道德观等方面的教育,都可以在红色文化资源中找到真实的、有说服力的教育素材”。^[12]

除此之外,红色文化资源有助于历史的重现,坚定人们的历史主义观念,反对和抵制历史虚无主义。历史虚无主义实质上是一种唯心史观,而非唯物史观,目的是虚无、否定中国历史,特别是近现代以来的历史,进而否定中国共产党的领导和社会主义的历史。红色文化资源的主要功能是通过将中国共产党百年的奋斗历史,实事求是地展现给人们,以史实取信于人,以史识凝聚人心,消除历史虚无主义的影响,正本清源,讲好中国故事,传递中国好声音。

二、河北太行山 红色文化资源的基本概况

太行山位于山西省与华北平原之间,纵跨北京、河北、山西、河南4个省市,绵延4000余公里。其中河北太行山区位于河北省西部,行政区域上包括保定、石家庄、邢台、邯郸4个设区市。由于地理位置缘故,河北太行山区见证了中国近现代史的发展历程,并形成了丰富的红色文化资源。目前,河北太行山红色文化资源大部分得到了开发和利用,但在其过程中也存在一些问题。

(一)河北太行山红色文化资源的主要类型

系统性地梳理红色文化资源是对其开发利用的基础。由于河北太行山红色文化资源众多,不一而足,现列举其中几个主要类型:

1. 河北太行山红色遗址、旧址、纪念馆等。红色遗址、旧址、纪念馆等是中国共产党革命、建设、改革的实物见证,是一种物质化的红色文化资源。目前,在河北太行山区物质化的红色文化资源主要是在革命时期形成的,其中主要有:

保定市易县狼牙山遗址是抗日战争时期,八路军晋察冀军区第一军分区第一团第七连第六班班长、共产党员马宝玉,副班长、共产党员葛振林,战士宋学义、胡德林、胡福才掩护主力和群众转移后,把几千名日伪军引上棋盘陀的绝壁,在弹尽粮绝后,舍身跳下悬崖,留下的战争遗址。清苑区冉庄地道战遗址是抗日战争时期,冉庄人民为了抵抗日军侵略,在中共冀中区委和冀中军区号召下借助地理优势挖地道,形成了户户相通、村村相连,既能隐蔽、转移,又便于依托作战的地道网络,成为冀中平原长期坚持抗日斗争的坚强地下堡垒。

石家庄市平山县西柏坡中共中央旧址是解放战争时期中共中央的驻地。中共中央离开西柏坡后,留守人员与建屏县(1958年改为平山县)政府对中共中央旧址进行了交接。1958年为根治滹沱河水患,中央决定修建岗南水库、黄壁庄水库,包括西柏坡在内的128个村庄被搬迁,中共中央旧址也随之进行了有计划的搬迁,所有文物均编号保存。之后,按1:1的比例在距原址西北约500米,海拔升高57米的地方进行了易地复原建设。现中共中央旧址内主要有毛泽东、刘少奇、周恩来、朱德、董必武等同志旧居,以及中央军委作战室、七届二中全会旧址、九月会议旧址等。

保定市唐县白求恩柯棣华纪念馆,两馆内的珍贵历史图片和实物详细地介绍了两位国际主义战士为支援中国人民抗日战争而无私奉献、光辉战斗的一生。馆内有“白求恩”“柯棣华”两个展厅,分别展出白求恩生前工作、生活的图片101幅,实物31件;柯棣华图片134幅,实物42件。纪念馆建成以来,加拿大、印度、朝鲜、美国等国代表,以及白求恩、柯棣华的生前好友和亲属曾多次来访。1988年,该馆与加拿大白求恩纪念馆缔结成姊妹馆。

除此之外,还有八路军一二九师司令部旧址、晋察冀军区司令部旧址、冀南银行旧址、晋察冀边区革命纪念馆、华北军区烈士陵园等等。

2. 河北太行山红色精神。“红色精神是中国共产党领导中国人民在革命、建设和改革各个时期所形成的伟大革命精神的总称,是中国共产党发展的经验总结和精神财富。”^[13]河北太行山红色精神内涵丰富,集中体现了中国共产党人追求理想的风貌。

如西柏坡精神中所蕴含的“两个敢于”“两个务

必”。“两个敢于”是指敢于斗争、敢于胜利。西柏坡时期是中国共产党领导的人民解放军由防御转入战略反攻的关键时期,毛泽东同志在1949年新年献词中强调要将革命进行到底,“不动摇地坚持打倒帝国主义,打倒封建主义,打倒官僚资本主义,在全国范围内推翻国民党的反动统治”。^[14]这种敢于斗争、敢于胜利的精神,不仅表现在革命战争中,而且表现在党的工作的各个方面。“两个务必”是指务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。在革命即将胜利前夕,毛泽东在党的七届二中全会中指出,“因为胜利,党内的骄傲情绪,以功臣自居的情绪,停顿起来不求进步的情绪,贪图享乐不愿再过艰苦生活的情绪,可能生长,我们必须预防这种情况”,在毛泽东看来,“夺取全国胜利,这只是万里长征走完了第一步。革命以后的路更长,工作更伟大,更艰苦”。^{[15](P1438-1439)}因此,我们必须继续坚持“两个务必”。在去往北平的途中,毛泽东曾多次语重心长地表示,我们此次去北平是“进京赶考”,共产党人坚决不能走李自成的老路,要经受住革命胜利后的各种诱惑和考验。

如抗大精神。抗大精神蕴含着勇当民族先锋的爱国主义精神、敢于夺取胜利的英勇战斗精神、不畏艰难困苦的革命乐观主义精神、勇于牺牲自我的无私奉献精神。抗大是中华民族的抗日先锋队,抗大始终坚定地站在抗日战争的最前沿,诠释了勇当民族先锋的爱国主义精神。抗大造就的抗日干部,都抱着坚定的政治信念,即一定要打倒日本帝国主义。为着民族解放,反对投降、抗战到底的坚定爱国主义信念,是建立全民族抗日统一战线、夺取抗战胜利的伟大政治基础,也是抗大精神的魂之所在。敢于夺取胜利的英勇战斗精神是指抗大学员坚定的革命信念,再加上灵活机动的战略战术,使抗大的学员成为“文武双全”的干部,既会打军事的冲锋,又会打政治的冲锋,这是夺取抗战胜利的重要保证。不畏艰难困苦的革命乐观主义精神是指抗大在没有教室、礼堂、桌椅,没有教学设备,更谈不上教学仪器情况下依然保持了革命乐观主义精神,广泛开展文体活动,使抗大处处洋溢战斗歌声,处处呈现蓬勃活力。勇于牺牲自我的无私奉献精神是指抗大学员为了民族解放事业,随时准备牺牲自己的一切,这种伟大

的牺牲奉献精神,是战胜一切敌人的强大动力。

除此之外,河北太行山红色精神还包括百团大战精神、赶考精神等,这些红色精神共同构建起了这一精神体系。

(二)河北太行山红色文化资源在开发利用过程中存在的问题

河北太行山红色文化资源丰富,分布广泛,在全国范围内具有一定的知名度,每年吸引了大批游客,带动了当地经济文化的快速发展。但河北省在红色文化资源开发利用过程中还存在很多问题,主要表现在以下几个方面:

1. 红色文化资源比较分散,区域化突出。河北太行山红色文化资源纵跨河北省南北,地域面积广大。但由于距离原因,红色资源的开发利用却出现了条块状分割,造成红色文化资源分散,无法形成一个统一的红色长廊。如保定市的冉庄地道战遗址、狼牙山遗址,石家庄市西柏坡旧址,邢台市的冀南革命纪念馆、中国红军抗日军政大学旧址,邯郸市的八路军一二九师司令部旧址等四个市在开发利用中单独成一体。同时,河北太行山红色文化资源的区域化内还存在只重视文化资源的单体开发,忽视文化资源整体性。如保定市冉庄地道战只整合了纪念馆和遗址,对于冉庄其他潜在的文化资源像烈士旧居、红色故事方面却没有挖掘。这些都导致了河北太行山红色文化资源缺乏连续整体性,区域化过于突出的问题。

2. 红色文化资源配套设施不足,管理不规范。红色文化资源的开发利用需要多方面的投入,不仅有建设资金投入,还需要大量人文方面的投入。目前,河北太行山红色文化资源大多是处于基础开发阶段,只是停留在基础设施建设层面,如纪念馆修建、旧址复原等,对其他配套设施,如人才配套、管理服务等方面相对不足。上述四个市中仅石家庄市西柏坡旧址具备了基础设施和相对完善的管理服务,再加上服务观念落后,从业人员素质相对较低,特别是一些地方为了发展红色旅游业鼓励周边居民从事旅游相关职业,这些人员因没有经过相关专业培训在接待游客方面存在欺诈等行为,甚至对红色文化资源进行庸俗化戏说,这些都导致河北太行山红色文化资源在参观者心目中印象差,存在感不强。这些都在一定程度上制约了河北太

行山红色文化资源的开发利用。

3. 红色文化资源宣传不到位,吸引力不足。河北太行山是妇孺皆知的革命老区,革命老区又是党和国家扶持与发展的重点。习近平总书记在党的十九大报告中指出要“加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展”。但河北太行山红色文化资源中除了西柏坡具有全国性的影响力外,其他地区的红色文化资源鲜为人知。其中主要原因是红色文化资源的宣传力度不够,特别是在新媒体时代,有些地区依旧沿用传统的思维模式,即参观—接待式,没有采取走出去式的宣传。大量财力物力投入硬件设施方面,而对软件设施的投入,特别是宣传的投入(如标语、宣传片等)相对较少,使得红色文化输出不足,造成了这些地区的知名度较低,吸引力较弱。

三、河北太行山红色文化资源 整合与旅游开发路径

根据河北太行山红色文化资源的基本概况和开发利用过程中存在的问题,要对其进行全方位整合,做到物尽其用,进一步巩固好、利用好该地区的红色文化资源,让该地区的红色文化资源深入人心,促进红色旅游发展。

(一)构建“四位一体”治理体系,促进河北太行山红色文化资源融合开发

2019年10月28日至31日召开的党的十九届四中全会审议通过的《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》,是对党的十八届三中全会提出的“全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化”的进一步深化,这里更加强调要从制度层面来推进治理体系和治理能力现代化。同样对于河北太行山红色文化资源的发展首先要从顶层设计出发,依靠制度支撑,加强治理体系建设,特别是构建“四位一体”的治理体系,即政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与。

政府主导是河北太行山红色文化资源融合发展的前提和保障。政府首先要对河北太行山红色文化资源进行全方位规划,为全面贯彻落实《2016—2020年全国红色旅游发展规划纲要》《河北省旅游业“十三五”发展规划》,河北省编制了《2017—2020年河北省红色旅游发展规划》,其中对河北省红色旅游的发展制定了

“1+2+4”红色旅游目的地体系。即一个龙头红色旅游区:西柏坡红色圣地旅游区;两个新时代红色旅游区:邢台太行新愚公旅游区、塞罕坝绿色传奇旅游区;四个重点支撑红色旅游区:邯郸太行红河谷旅游区、冀东大钊故里旅游区、保定抗战英雄旅游区、张家口国防文化旅游区。这样就将太行山红色文化资源融入了整体规划中,有助于其系统性地协调发展。同时政府还应加大投资力度,按照中央要求给予专项资金支持,重点抓太行山红色文化资源基础建设和服务建设,并对其发展方向进行编制。另外,政府还应建立健全相应的法律法规制度。当前关于红色文化资源保护单行法律法规明显欠缺,涉及红色文化资源的《文物保护法》和《文物保护法实施条例》,只是针对一般性文物,并没有对红色文化资源的整体保护作专门规定。因此加快建立健全相关的法律法规制度,并加强管理,使得一些破坏河北太行山红色文化资源的行为得到及时有效的处理,避免河北太行山红色文化资源保护出现空白带、管理死角,引导河北太行山红色文化资源开发利用良性发展。

企业是河北太行山红色文化资源融合发展的主要力量。红色文化资源的开发利用主要是通过市场实现价值转化,企业作为市场最活跃的主体,对其发展过程起着不可估量的作用。河北太行山红色文化资源的开发利用要多发挥企业的优势,引导企业投资,实施“谁投资、谁受益”发展战略,带动河北太行山红色文化资源深入发展。另外,社会组织和公众参与是河北太行山红色文化资源融合发展的基础。红色文化资源是一种特殊资源,它除了满足人民的物质和精神需求外,还肩负着教育人、培养人的重任。人民群众是红色文化资源的拥有者,也是最终的受益者。人民群众享有与否直接关系到河北太行山红色文化资源的融合发展程度。这就要求在开发利用红色文化资源的过程中既要把人民作为服务的对象,也要把人民作为开发的主体,使人民充分参与其中,做到红色文化资源共同开发、共同享有,促进红色文化资源价值最大化。

(二)加强区域间合作,实现河北太行山红色文化资源整体性开发

河北太行山红色文化资源的价值转化应坚持区域性与整体性结合。在突出地方特色的同时,加强区域间的联系,要有整体历史观,建立太行山红色文化资源

区,形成太行山红色文化资源长廊。

2012年6月12日,由河南、河北、山西三省的安阳、石家庄、晋城等11个城市组成的三省十一市“红色曙光·雄秀太行”红色旅游联盟在河南安阳成立,三省十一市签署了《“红色曙光·雄秀太行”晋冀豫三省十一市红色旅游联盟安阳宣言》,提出要加强区域联盟,共同开发利用太行山地区红色文化资源。2015年11月,河北全长680公里的太行山高速公路开始建设,2017年河北省就在规划红色旅游精品线路中对太行山地区红色文化资源规划出了3条线路:浴血太行游(武乡县—左权县—涉县—林州市—安阳市)、太行山硝烟游(邢台市—邢台县—武安市—涉县)、太行新愚公之旅(邢台市—邢台县—内丘县—临城县)。可以说,这些规划与设计有助于进一步推动河北太行山红色文化资源从区域性走向整体性,实现其区域间的优势互补。

河北太行山红色文化资源的整合还应将该地区的优秀传统文化与红色文化重组。其中河北太行山区的传统节日庆典活动与红色文化的结合是这一重组的典范。如每年5月在石家庄市平山县举行的天桂山文化旅游节,主要内容包括《白毛女》戏曲表演、河北梆子《红色娘子军》和民俗活动。^{[16](P151)}其中,河北梆子《红色娘子军》就是将戏曲与中国共产党革命故事结合起来,编排成的人民群众喜闻乐见的优秀作品。这一方面不仅发挥红色文化资源的功能和作用,还有助于红色文化资源的深度发展。另外,红色文化资源的开发利用要整合部门之间的利益,要在明确职责、合理分工的前提下,统一协调,防止出现为争夺区域效益而导致多方管理、政出多门等现象。例如石家庄市西柏坡景区在中共西柏坡管理局工作委员会和西柏坡管理局领导下进行规划、建设、管理和服务等。作为石家庄市委、市政府的派出机构,西柏坡景区突破了县级属地的局限性,能够从更高层次对西柏坡红色文化资源进行统筹协调,同时,专门机构的设立也有助于具体事项具体处理,打破了部门界限,突出了实效性和专业性。

(三)坚持经济效益与社会效益相统一,引领河北太行山红色文化资源高质量开发

河北太行山红色文化资源的开发利用应坚持经济效益与社会效益的结合。该地区红色文化资源的开发有利于带动当地的旅游产业发展,增加就业。目前,在

河北省直接从事红色旅游的人员达15万人,间接从事的有60万人左右,其中在河北太行山红色文化资源区的从业人数占了大部分比重。同时,该地区红色文化资源的开发利用促进了产业结构的优化调整,2020年河北省政府工作报告指出,2019年河北省服务业增加值增长10%左右,占生产总值比重超过50%。^[17]其中,红色旅游业的发展促进了服务业增加值的增长。

在挖掘红色文化资源经济价值的同时,要充分考虑其社会效益。党的十九届五中全会通过的《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》(以下简称《建议》)强调,“把新发展理念贯穿发展全过程和各领域”^[18]。习近平总书记在关于《建议》的说明中指出:“必须强调的是,新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念,必须是高质量发展。”^[19]这就要求,开发利用河北太行山红色文化资源就要坚持新发展理念,走绿色发展道路,不能过度开发,造成资源浪费,特别是对红色文化资源中自然景区的开发利用要充分考虑其承载力。

另外,在充分发挥河北太行山红色文化资源经济效益的同时,不能歪曲、戏说红色文化,使得红色文化庸俗化,造成河北太行山红色文化资源的社会效益与经济效益的不匹配。例如互联网上出现的各种各样假借还原历史真相之名,采取碎片化研究来污蔑抹黑革命烈士的现象。在河北太行山红色文化资源区出现的抹黑狼牙山五壮士言论充斥互联网,在人民群众中间造成了恶劣影响。为了抵制和规范这种行为,在加强法律法规建设的同时,还应加强人才培养,注重传统与现代的结合。要培养一批熟悉红色文化资源的人才对其进行深入研究、管理、宣传,通过学术研究与实际应用的结合还原历史中的人物、事件,客观完整地呈现历史原貌,促进红色文化发展的实效性与长期性的结合。在网络新时代,要在保持红色文化资源的内核外,注重新技术的应用,特别是网络媒体的应用,进一步加大红色文化资源的宣传和推广力度,搭建红色文化资源宣传的立体平台,使得红色文化精神呈现出新的表达形式,促进经济效益与社会效益的有机结合,进而引领河北太行山红色文化资源高质量发展。

综上所述,河北太行山红色文化资源拥有历史价值、教育价值、商业价值以及科学价值,在中国特色社

会主义新时代实现这些价值的转化是探索实现文化自信的一条重要路径。因此,只有明确红色文化资源的内涵,找出河北太行山红色文化资源开发利用过程中存在的问题,制定相应的对策,才能使河北太行山红色文化资源的价值得到充分利用。

参考文献:

- [1] 习近平.贯彻全军政治工作会议精神 扎实推进依法治军从严治军[N].人民日报,2014-12-16(1).
- [2] 王仲士.马克思的文化概念[J].清华大学学报,1997(1):20-27.
- [3] 邓显超,邓海霞.十年来国内红色文化概念研究述评[J].井冈山大学学报,2016(1):29-39.
- [4] 王以第.“红色文化”的价值内涵[J].理论界,2007(8):149-150.
- [5] 赖宏,刘浩林.论红色文化建设[J].南昌航空工业学院学报,2006(4):66-69.
- [6] 马克思恩格斯选集[M].北京:人民出版社,1995.
- [7] 顾阳芹,时平.关于当代文化资源概念的界定[J].特区经济,2016(3):48-50.
- [8] 齐鹏飞.中共党史研究的学术功能与政治功能[J].中国人民大学学报,2001(3):14-16.
- [9] 张静如,唐曼珍.中共党史学史[M].北京:中国人民大学出版社,1990.
- [10] 毛泽东文集:第二卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [11] 习近平在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话[EB/OL].(2012-11-19).中国政府网,http://www.gov.cn/ldhd/2012-11/19/content_2269332.htm.
- [12] 汪立夏.红色文化资源在大学生思想政治教育中的价值及实现——以江西省高校红色文化教育进校园为例[J].思想教育研究,2010(7):54-57.
- [13] 陈新,曾耀荣.试论红色精神与党的思想建设之关系[J].江西社会科学,2011(2):66-71.
- [14] 将革命进行到底:1949年新年献词[N].人民日报,1949-01-01(1).
- [15] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [16] 杜浩,商建辉.河北太行山文化产业带构建与发展策略[M].北京:人民出版社,2018.
- [17] 2020年河北省政府工作报告[N].河北日报,2020-01-15(1).
- [18] 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[EB/OL].(2020-11-03).中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm.
- [19] 习近平.关于《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》的说明[EB/OL].(2020-11-03).中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2020-11/03/content_5556997.htm.

Research on the Integration of Red Cultural Resources and Tourism Development of Taihang Mountain in Hebei Province

QI Gang-li, LI Peng, CAO Hai-xia

(Party School of the Hebei Provincial Committee of C.P.C [Hebei Administration Institute],
Shijiazhuang 050061, China)

Abstract: Red cultural resources are a combination of material wealth and spiritual wealth formed by the C.P.C leading the Chinese people to revolution, construction, and reform. As an important revolutionary sacred land of the C.P.C, Taihang Mountain in Hebei has rich red cultural resources. But in the process of its development and utilization, there are some problems such as regionalization, irregular management, and insufficient attractiveness. Therefore, the Taihang Mountain area in Hebei should start from the aspects of institutional system construction, inter-regional integration, and the combination of economic and social benefits to further explore and make good use of the red cultural resources in the region.

Key Words: Taihang Mountain in Hebei Province; red cultural resources; integration; tourism development

责任编辑:梁 坤

“五微共享、五联共治”： 基层党建引领社会治理的实践探索 ——以南京建邺区江心洲街道为例

向春玲¹，吴 闫²，龙昊廷¹

(1.中共中央党校[国家行政学院]，北京 100091；

2.全国市长研修学院[住房和城乡建设部干部学院]，北京 100029)

摘要：基层党建在构建符合城市特色的基层社会治理体系中发挥着重要作用，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务。在基层党组织的引导下，南京市江心洲街道抓住“中新国际生态科技岛”建设的机遇，创造性地进行了具有江心洲特色的“五微共享、五联共治”基层党建引领社会治理的探索。系统阐述“五微”“五联”的基本内涵，总结出其在职能定位、结构优化、机制整合和赋权保障方面的经验做法，并进一步探索现代化社区建设中党建智能化与社会治理深度融合的启示，具有较强的现实意义和借鉴价值。

关键词：村改居；社区治理；党建引领；五微五联

中图分类号：D267

文献标识码：A

文章编号：2096-5729(2021)03-0079-09

构建符合城市特色的基层社会治理体系是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要任务。在我国推进新型城镇化的过程中，村改居社区居民如何尽快实现身份转换以及生产方式、生活方式、行为方式和思维方式转换，积极主动参与社区建设、融入城市社区生活，基层自治组织如何有效地重建社区共同体并实现基层的有序有效治理，是基层社会治理面临的挑战。以问题为导向、以服务居民为中心，南京市江心洲街道党工委抓住建设“中新国际生态科技岛”的历史机遇，创造性地提出了具有江心洲特色的“五微共享、五联共治”的基层党建引领社会治理新路径，有效解决了农村社区向现代城市社区转型的新问题，也为新时代基层

党建引领社会治理提供了重要的经验和启示。

一、基层党建引领 社会治理的实践探索

社会治理的重点在基层，难点也在基层。中国特色社会主义进入新时代，基层社会治理面临的环境更加复杂，新的挑战和风险也更加突出。习近平总书记在党的十九大报告中强调，要以提升组织力为重点，突出政治功能，把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。2017年，《中共中央 国务院关于全面加强和改进城乡社区治理的意见》指出，要充分发挥

收稿日期：2021-02-07

基金项目：国家社科基金重大研究专项“国家治理体系和治理能力现代化视角下的社会治理理论研究”（批准号：17VZL005）

作者简介：向春玲，中共中央党校（国家行政学院）科学社会主义教研部社会制度比较教研室副主任，教授，博士生导师，主要研究方向为社会治理、社会建设、新型城镇化；吴闫，全国市长研修学院（住房和城乡建设部干部学院）助理研究员，主要研究方向为社会治理；龙昊廷，中共中央党校（国家行政学院）硕士研究生，主要研究方向为社会治理。

基层党组织领导核心作用,探索加强基层党的建设引领社会治理的路径。南京市建邺区江心洲是位于长江中心的一个小岛,总面积约15.3平方公里,户籍人口1.6万余人,是南京市欠发达的农村地区。2009年,在江苏省南京市重视生态与经济全方位建设的背景下,南京市政府与新加坡合作,联合开发“江心洲生态科技岛”。江心洲迎来了发展国际性社区的新机遇,展开了都市农村就地城镇化的新实践。2011年,江心洲开始全岛征地拆迁,在就地城镇化过程中,逐步实现了岛内居住条件、公共服务设施、公共卫生服务、医疗和社会保障以及精神文化生活水平的提升。但在“一般农村—新城市区—国际城市”三级跳式的巨变中,面临着村民身份转换、社区空间转换和社区重构三大困境^[1]。江心洲街道党工委以问题为导向,以服务居民为中心,以创新基层党建为目标,创造性地提出了“五微共享,五联共治”的基层治理新路径。

(一)五微共享:开创基层党建引领社会治理新路径

党的十九大提出,要提高社会治理的智能化水平,就是针对当前我国信息的碎片化、条块化、人力和运行成本高、快速反应能力不足等问题对社会治理创新提出的新要求。^[2]为了积极应对和探索信息化时代背景下基层党建引领社会治理的新路径,南京市建邺区充分发展基层党建与社会治理有机结合的数字党建平台,进一步打造了由“微平台”“微心愿”“微实事”“微行动”“微星光”五大功能板块组成的“五微共享社区”。具体来讲,就是社区把惠民资源、政策信息整合发布在“微平台”上,群众可以通过发布“微心愿”表达诉求,社区通过发起“微行动”提供集中服务,通过“微实事”公布为民办实事的项目,进一步提升居民的获得感与满意度。同时,通过参与服务情况的大数据为评先评优提供依据,形成党员、群众的“微星光”,以点带面,起到典型引路、示范带动作用。^[3]在此基础上,实现了线上线下联动、党群互融互促的工作方式,既能够精准获知群众的需求,又能够及时整合社会资源、满足群众的需求,形成了一个规范的服务流程,使解决民生问题更加高效和便捷,使群众参与社区治理呈现出良好的秩序,进而使社会治理更加规范化。

1.“微平台”开辟党组织网上工作的“新阵地”。现

代信息技术为“五微”平台建设提供了重要的科技支撑。“微平台”主要是依托线上网站“建邺党建”与公众号“五微共享社区”两大载体,为群众提供形式多样的服务,方便群众了解身边各类民生服务。在“微平台”上,“区—街道—社区”三级层面的党组织定期推送新闻动态、时事政策、志愿服务、民生实事等内容。每个社区通过“微平台”搭建具有各自特色的信息交流平台,并在平台上利用自身优势资源服务群众,区和街道在此基础上进行信息集成。“微平台”搭建起了一个信息交流平台,形成了信息链接的纽带。上线近3年来,“五微”平台现有注册用户及关注人数达17万人,共发布原创党建信息10 000余条,开展服务行动4000余次,为群众实现“微心愿”超过90万条。^[3]

2.“微心愿”开启居民表达诉求的“快车道”。基层治理现代化的一个重要表现就是从提供大众化服务转向为居民提供个性化、精准化服务。“微心愿”通过“线上发布、线上认领、线下服务”的方式,让社区居民通过“微平台”发布“微心愿”,小到日常生活中的一件小事,大到社区环境基础设施的改善,任何诉求都可以在平台上发布。而志愿者、社会组织、共建单位、社区党组织等多元主体对社区居民的心愿按层级主动认领,以助其实现心愿。例如,江心洲街道居民赵汉玉患病住院,田里7000多斤蔬菜无暇售卖。他有一个“微心愿”——希望有爱心人士帮助他卖掉这些蔬菜,洲岛家园社区党支部认领了这个“微心愿”,社区党支部牵头联系了13家单位食堂前去购买,社区工作人员也纷纷出力,仅5天时间,7000多斤蔬菜全部卖完。^[3]

3.“微实事”搭建实施惠民工程的“投票箱”。基层治理创新应以发展和改善民生为导向,致力于解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。“微实事”就是社区通过“微平台”发布社区党组织所要办理的各种民生项目。这些项目由社区居民在“网上议事会议”进行民主协商,根据投票评出轻重缓急的项目,对呼声高的项目尽快给予解决;对呼声低的项目则专门召开专家评审会,邀请人大代表、政协委员和相关部门负责人进行“集中会诊”,确保社区居民的现实问题能够有效解决。例如,社区张女士在接受访谈时说道:“社区居委会每隔一段时间就要在网上组织讨论社区存在的问题,比如晾晒被单、小区石凳安装防腐木条等,社区干

部了解情况后都会反映上去,并及时反馈和解决。”^①

4.“微行动”绘制居民参与社区服务的“路线图”。人民群众是最广泛、最活跃的社会治理主体。“微行动”就是通过“微平台”发布全区的党组织活动,让党员志愿者可以根据时间安排、地点定位有选择地参加任何一项活动,使更多的人参与到服务社区居民的行动中来,进而构建涵盖政策宣传、医疗健康、家政清洁、扶老护幼、解难纾困、文化体育、矛盾调处、治安巡逻等功能的多主体行动志愿服务体系,促进志愿服务活动经常化、规范化。“微行动”吸收了多元主体参与,尤其是专业化、规范化的社会组织的参与,成功优化了社会服务供给,也进一步完善了社区志愿服务体系建设,促进了志愿服务活动的常态化和规范化。

5.“微星光”打造汇集先进模范的“光荣榜”。德治是社会关系的基石,是人际关系和谐的基础。通过积极培育和践行社会主义核心价值观,让身边榜样的示范效应引导更多群众参与社区自治,为推进社会治理现代化凝聚强大的精神力量。“微星光”可以说是“五微”平台建设的评价机制和激励机制。2017年,建邺区制定出台了“五微”平台使用积分规则和评先评优办法,通过“微星光”评选出“榜样人物”,为鼓舞社区党员和居民志愿者参与社区自治发挥了积极作用。例如,洲岛家园社区就曾评选于女士为“服务之星”,于女士在社区市场开设摊位,专为辖区居住人员提供缝纫等服务,她在做好本职工作的同时,还针对辖区残疾人和80岁以上老人提供免费服务,用自己的特长为社区居民贡献绵薄之力,她说,“获得社区居民认可是我最大的幸福。”^①

(二)五联共治:构建基层社会治理共同体

传统农村社区向城市社区转变、村民向居民转变、熟人社会向陌生人社会转变是村改居社区面临的重要问题。南京市建邺区在广泛调研的基础上,精准剖析社区居民需求,以服务基层群众为目标,主动贴近居民,找准居民的问题难点、积极化解居民之间存在的矛盾。通过居民协商自治的法治化手段,协同社会力量参与基层社区治理,以“党建引领、理念先行、社团带动、居民参与”为工作主线,积极探索出了决策联议、

活动联办、资源联用、服务联做、困难联帮的“五联工作法”,提升了社区的服务质量,推动了就地城镇化。所谓“五联工作法”,实质上就是利用“五微”数字党建平台,通过实际服务工作探索出的服务基层群众的方法。“五微”实现了服务的精准对接,“五联”则是社区党支部结合辖区实际,整合并优化配置资源服务居民。“五联工作法”重点在“联”,联合社区治理的主体,包括社区、物业、社区居民、共建单位等,充分调动各方资源和力量,根据就地城镇化的实际情况,开展各式各样的活动,维持社区治安,真正把服务社区居民落到实处。

1.“决策联议”落实社会治理民主协商原则。自治是社会治理方式现代化中体现人民当家作主的重要标志。洲岛家园社区党组织针对居民难以适应现代社区物业管理方式的问题,逐渐探索出一套“决策联议”机制,形成了“社区服务、物业管理、居民自治”三位一体的基层治理格局。即以社区事务听证会、社区矛盾协调会、社区党建评议会和社区党员服务站构成的“三会一站”制度为抓手,搭建社区收集民声民意的平台,充分凝聚党员力量,发挥党组织的引领作用,联系整合相关辖区单位,一事一议协调解决社区管理服务中出现的重点难点问题。在“决策联议”的帮助下,2017年至2019年三年间,小区物业费收缴率高达99%,全面杜绝了私搭乱建、占用公共空间等现象。^[4]

2.“活动联办”落实社区治理共治原则。群团组织和社会组织是我国社会治理中不可忽视、不可替代的重要力量,也是群众参与社会治理的重要载体。^{[5](P198)}“活动联办”是指社区党组织与区域外有关单位合作,组织居民文体队伍参与社区活动,不断丰富居民文化生活,提升居民生活质量的工作方法。面对社区群众多元化和多层次的需求,江心洲街道社区党组织一方面引入同一屋檐下、蒙正公益、四月天等专业社会组织,与各社区结对实施失地农民适应服务、空巢独居老人托底关爱等社会服务项目,弥补社区自身服务能力的不足;另一方面,与南京艺术学院等区域外有关单位合作,组织居民参与社区活动,丰富居民文化生活。居民吴女士说:“去年我还在卖葡萄,今天却在这里享受艺术。”通过“活动联办”,社区居民多元化的服务需求

^① 资料来源于2019年4月江心洲调研居民访谈。

得到满足,社区居民之间的交往更加频繁,有效推动了社区整合。

3.“资源联用”落实党组织整合资源原则。要提升党建工作的整体效应,就要充分调动城市基层各类组织、各类群体的积极性,整合各方面力量资源,为建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市提供坚强组织保证。^[6]“资源联用”是党建“五联工作法”中整合资源的有效办法。一方面,社区党组织能够积极协调区域内相关部门,针对社区治理的潜在难题,结合工作职能开展相关主题活动。例如,让社区民警直接入驻小区,帮助加强门禁管理并向居民传授如何防范诈骗的知识,协调区市场监管局开展食品安全宣传,协调工商、教育等部门清查取缔小区内的非法连家店和办学点等;另一方面,社区党组织还积极探索新途径,联合其他党组织在组织联建、党员互动、活动互联、资源共享等方面解决社区治理难题。

4.“服务联做”落实社会治理党建引领要求。党员干部的榜样力量对于激发党员、群众参与社区治理有重要作用。“服务联做”就是充分发挥党员干部和党员志愿者的先锋模范作用,以志愿者组织为纽带,广泛吸收各方力量参与社区服务,把为民服务落在细微之处,成功解决了江心洲就地城镇化之后党组织涣散、党员带头作用不强的困扰。通过在职党员进社区活动,洲岛家园社区组建了“亮眼看洲岛”光明卫士党员志愿者服务队,为小区360多名老人开展白内障筛查,免费实施白内障手术,并开设卫生服务室,免费为小区居民进行血糖检测。在社区书记的带领下,社区普通党员和群众也积极投入社区公益活动之中。

5.“困难联帮”落实社会治理成果共享原则。“困难联帮”是“五联工作法”对于特殊人群关照的体现。党组织及党员注重三个“格外”,即格外关注、格外关爱、格外关心,千方百计帮助特殊人群排忧解难,重点关注社区因病因事致贫的家庭。“一家有难,八方支援”在“困难联帮”中得到充分体现。2018年,党支部利用街道“心连心”关爱资金,扎实开展大病慰问、困难补助等民生救助,有效保障困难居民基本生活。此外,党支部还通过成立“智慧妈妈”互助会、“好帮手”服务队等特色社会组织,广泛开展互帮互助,共同建设幸福家园,真正体现了社会治理中的“共享”原则。

二、基层党建引领 社会治理实践的基本经验

基层经验是基层党建引领社会治理创新的重要源泉,是不断发展和完善城乡基层治理制度的有力抓手,也是践行群众路线和实事求是思想的生动体现。“上面千条线,下面一根针。”充分发挥基层党组织战斗力、凝聚力、创造力,最大限度地汇集更多资源,将各级党组织政治优势、组织优势转化为基层治理优势,为整体更有效的基层治理提供了宝贵的“地方方案”。在江心洲由农业社区向城市社区和现代化国际性社区的跨越式发展中,充分发挥了党委领导、协调各方的作用,通过基层党建“五微”和“五联”的实践探索,积累了有效的可复制的经验,实现了基层党建引领社会治理的创新。

(一)职能定位:突出基层党建的重要地位

把基层党建同基层治理结合起来,关键是要强化党组织在领导基层治理方面的职责,强化其统筹协调功能,全面推动街道党组织职能转变。江心洲街道在村改居的社区变迁过程中,针对以往基层党建存在的有组织无活动、党建工作虚化和弱化等问题,充分突出党建的引领作用,在职能上融入党建主业、在文化上营造党建氛围、在服务中激发党建活力,积极探索基层党建的创新发展。

1.在职能上融入党建主业。将党建融入社会治理和公共服务的职能,进一步强化社区党建的政治和服务功能。例如,建邺区赋予街道党工委相关人事权限及社会公共事务综合管理权限,使基层执法队伍在街道党工委的引领下逐步实现规范协调和调度有力;成立街道行政执法大队党支部,将来自不同单位的执法人员纳入同一党组织进行管理,突出街道在属地城市管理中的基础地位、统筹职能和保障作用;在社区党组织开设“陈书记工作室”,将党建的政治优势引入社区工作和服务,进一步和谐了党群关系。

2.在文化上营造党建氛围。社区文化建设是社区建设的灵魂。良好的文化氛围不仅能陶冶个体情操,规范个体行为,还能激发个体对组织的认同感和归属感。江心洲街道在推动基层党建过程中,以文化建设为抓手,一方面通过打造集“党章党纪、法治宣传、廉政教育”于一体的党建文化园,在街道和社区营造出一种

民主、积极、具有正能量的环境,有效推动街道各项工作顺利开展;另一方面与南京艺术学院合作,通过创建全民艺术课堂和开展社区文化活动,为社区居民提供积极向上的文化引领,丰富群众生活,凝聚群众力量,改变群众生活方式,调动其参与社区建设的积极性。

3.在服务中激发党建活力。基层党组织活动阵地是基层党组织凝聚党员干部和广大群众的重要场所,是基层党组织发挥服务功能的重要平台。江心洲街道以社区党组织为核心,构建“区—街道—社区”三级党建服务平台,全力打造“五微共享社区”,引入“五联工作法”,充分整合党内资源,精准对接群众需求,既真正打通了为群众服务的“最后一公里”,又激发了党员和群众参与社会治理的热情,探索出社区党组织与其他党组织的组织联建、党员互动、活动互联、资源共享的有效途径,形成“抓党建、带队伍、促发展”的整体合力,有效促进了智能党建和社会治理的深度融合。

(二)结构优化:构建基层党建引领下的社会治理体系

社会治理体系是由众多子系统构成的复杂系统,核心是党的领导。要充分发挥党总揽全局、协调各方的作用,就需要以推进基层治理结构优化为着力点,积极探索基层党组织政治引领、组织引领、机制引领的途径和载体,统筹各方力量协调行动。^{[7](P127)}这就需要形成“一核引领、多方共治”的社区治理格局,进一步打造并健全基层党建引领下共建共治共享的社会治理体系。

1.构建党委领导下“两委一中心”的组织架构。“党委统揽全局,居委会回归自治,综治委牵头治理,社区事务服务中心专心服务”是基层社会治理实践过程中探索出的现代社区组织新路径。党委作为社区各项工作的领导核心,不仅致力于解决村改居社区面临的主要问题,也在加快推动“新市民”身份认同、重建共同体意识上精准发力。居委会回归自治本位,充分发挥专业社会工作者力量,按照“一名专业社工带领、指导一批志愿者”的思路,全面提升社区治理的质量和效率,并引入社会组织入驻社区事务服务中心,在策划社区活动、提供养老助残服务等方面作用显著。

2.推动红色网格与红色物业良性互动。中共中央印发的《中国共产党支部工作条例(试行)》指出:“社区党支部,全面领导隶属本社区的各类组织和各项工作,

围绕巩固党在城市执政基础、增进群众福祉开展工作。”洲岛家园社区在探索物业、社区、居民骨干“三驾马车”互动合作方面取得了显著成效。例如,通过建立网格党支部把优秀的物业员工吸纳为社区党员等方式,实现网格和物业的良性互动与深度融合。此外,社区党组织与物业合署办公,在工作方式上相互磨合,使居民对社区物业的满意度超过90%,实现了物业与社区的双赢。

3.激发社区党员和积极分子协同参与。居民自治的内在动力在于自愿参与和自主选择,其前提是政府及时充分地授权给居民,^{[8](P17)}让居民参与公共事务的决策和管理。洲岛家园社区在基层党组织的引领下,通过志愿者活动、党组织学习以及议事协商等形式,为社区党员和积极分子提供参与社区治理的平台和机会。例如,社区党员和积极分子组建了蓝马甲、好帮手、社区安全志愿者等志愿服务组织,参与社区活动,践行社区自治,充分利用原有社会资本,形成了良好的社区生态。此外,社区居民通过参与议事协调委员会、竞聘楼栋长、在“五微平台”上认领“微心愿”以及推动社区居民文明公约制定等形式参与社区事务治理。

(三)机制整合:探索基层党建引领社会治理的良性运行机制

加强机制整合,就是把党组织引领各类组织制度化,让党建引领“有抓手、好操作、能持久”,使基层党建制度与基层治理机制实现有机衔接和良性互动,通过党内治理带动社区治理,实现党对社区工作的全覆盖。

1.通过社区党建三级网格治理机制,实现网格全覆盖。“党委—党支部—党小组”三级网格治理机制推动党组织架构对每一位社区居民,实现“职能进网,服务进门”。家门口全响应党建机制和“春雨驿站”“红立方”党员志愿服务联盟等基层党建工作品牌把党的全面领导落实到基层;建立1310党群结对工作机制,即1名骨干党员结对联系3名普通党员、1名普通党员结对联系10户群众,进一步巩固基层党组织的战斗堡垒作用;通过“网格统一划分、人员统一配备、资源统一整合、信息统一采集、服务统一标准”的标准化工作机制,最大限度地整合基层服务管理资源,实现了基层社会治理一张网的良好格局。

2.通过线上+线下双向互动机制,进一步密切党群

联系。网络化、信息化的发展推动了科学技术的更新,也为社区治理的便利化和精准化奠定了基础,解决了群众参与基层治理“不愿”与“不便”的问题。例如,通过建立网上党支部,党员可以随时接受党性教育,强化党员意识;通过在“微平台”上发布和认领“微心愿”,可以充分利用年轻人的“碎片化”时间,提高社区治理参与度;“五微共享社区”在线下延伸为“五微驿站”,为城市一线服务人员以及鳏寡孤独和残疾人群体免费提供各项便捷服务,打通服务群众的“最后一厘米”。

3. 通过党建+团建+社建的区域资源整合机制,助力基层治理共建共治共享。区域化党建工作联席会议制度可以充分发挥街道、社区和驻区单位党组织的政治优势、组织优势、资源优势和文化优势,形成组织建设共议、党员教育共抓、重要事务共商、优势资源共享、惠民活动共办、区域治理共担的区域化党建格局。例如,社区定期召开社区议事委员会、社区事务听证会、社区矛盾协调会以及民主恳谈会等,及时了解民情民意,鼓励居民积极参与社区志愿活动。此外,街道和社区通过整合党内资源,引入社会组织,发动社会参与,满足居民诉求,解决社区治理过程中存在的各种问题。

(四) 赋权保障:提升基层党建引领社会治理的效能

提升基层党建引领社会治理的效能,关键要充分发挥各治理主体的行动能力。从制度、技术、主体三方面向社区赋权,进一步推进基层党建引领社会治理的常态化、精准化和系统化。

1. 制度赋权推进基层党建引领社会治理的常态化。党的十八大以来,中央出台了一系列宏观制度,广泛赋权社区,强化了党组织在基层社会治理中的核心引领作用。建邺区也相继出台了旨在赋权社区的诸多政策和方法。例如,实施党的建设和经济社会发展“双百制”考核,将考评结果与街道和社区班子成员调整、评优评先、晋升奖励挂钩;要求街道和机关年轻、优秀后备干部到社区锻炼等。微观层面上则针对街道大工委、社区大党委以及区域化党建联席会的运行作出了明确规定,使驻区单位和街道社区之间,由原来更多靠感情维系向现在的制度性安排转变,有效调动了社会参与基层社会治理和服务群众的主动性与积极性。

2. 技术赋权带动基层党建引领社会治理的精准

化。技术赋权是通过以网络信息方式为主的自然科学技术和以民主参与技术为主的社会技术的运用,增强居民及社区组织参与社区公共事务的能力。^{[9](79)}例如,区级基层党建和民生大数据可以优化政策供给;智慧社区建设可以构建方便、快捷、人性化的社区空间,鼓励居民参与社区共治,探索“小事自议、物业自管、活动自定、需求自诉”的社区精细化治理新路径。政府通过提供技术训练和资源支持,聘请专业社会组织为楼栋长进行知识普及和培训,安排社区工作者外出学习和培训,进一步加强社区工作者队伍建设,提升履职能力。

3. 主体赋权提升基层党建引领社会治理的系统化。主体赋权就是通过影响赋权客体的自我效能感、控制感等,增强其通过行动改变自身境况的动力、信心、能力的过程。^{[10](P85)}社区居民的主体赋权可以从社区培训、经验交流、优秀典型表彰等多方面展开,以提升社区工作者通过协商共同促进社区改善和提升的信心与能力。例如,打造三级文明实践网络,通过各种工作法,构建社区居民精神家园,让文明实践更加直抵人心;采取积分制、评议制,对党员及志愿者典型进行表彰和奖励,增强其不断开展社区自治实践活动的信心,形成基层党建引领社会治理的闭环。

三、新时代基层党建 引领社会治理的几点思考

中国特色社会主义进入新时代,以习近平同志为核心的党中央高度重视基层社会治理和基层党建工作,旨在将城市基层党建与城市基层社会治理紧密衔接起来,切实发挥党组织在城市基层社会治理中的重要作用。当前,我国城市基层社会治理的基本格局呈现出“政治引领、法治保障、德智教化、自治强基、智治支撑”的总体特征,这是党领导人民探索中国特色社会主义社会治理之路的实践结晶,也是新时代推进社会治理现代化的基本方式。^{[11](P430)}

(一) 当前基层社会治理面临的新问题、新挑战

当前,由于受发展阶段、体制机制障碍以及基层特殊性等因素的制约,基层党建引领社会治理实践也面临诸多现实问题。例如,基层党组织在社区治理主体中权力、能力和资源缺失,极大地影响了主体个人参与改变公共生活境况的意识和行动;各治理主体之间的

协同存在障碍;社区建设重区轻社,居民之间缺乏交流,且参与社区事务不足,难以形成社区共同体意识等。这意味着城市基层党组织要应对自身建设弱化和治理情境复杂的双重挑战。

1.社区党建弱化。街道社区党组织是党在城市工作的基础。随着城市管理体制改革的深化和城市管理重心的下移,街道社区在城市管理服务、凝聚居民群众、化解社会矛盾、构建和谐社区、推动城市经济社会发展中的作用越来越重要。当前,社区党组织的构成多以老党员为主,基层党组织建设困难,从而导致社区党组织的基础较为薄弱,在思想素质、参与意识以及行动能力方面存在差距。同时,随着社会组织的发展,专业化社会组织介入社区建设和服务,基层党组织权力、资源和能力没有及时跟进,容易沦为清谈馆,仅成为一个群众议事的场所。

2.体制机制的转型滞后。体制机制的完善与高效是新时代推进基层党建引领社会治理创新的重要保障。在基层社会治理过程中,基层党委、政府往往面临着权责不匹配的情形,“权小、责大、事多”依旧是困扰基层党委、政府的难题。同时,新时代基层党建引领社会治理创新,尤其需要注重发挥人民群众的积极性、主动性与创造性,不断拓宽人民群众参与基层社会治理的渠道。但是,在现实中,人民群众参与基层社会治理仍然面临着路径单一、组织不力、效果不佳等问题,严重影响基层党建引领社会治理创新的成效。

3.社区居民主体意识缺失。社区参与是社区和社会增能的实践基础,而参与不足是制约社区和社会治理的重要瓶颈。长期以来,政府包揽各种社会事务,家长式的管理方式排斥了居民自我选择权,限制了居民对社区治理中重要角色的主动承担。目前,社会治理的现状是“党委政府主要领导的重视程度决定了社区治理的力度,公共财政投入程度决定了社区治理的速度”,社区和居民更多是被动参与或配合。相比对公共事务的参与或政治性参与,居民更加重视自身利益的维护,这也在一定程度上制约了社区治理能力的提升。

(二)新时代基层党建引领社会治理的新要求

基层社会治理是我们党长期执政的最坚实的力量支撑,是化解各种矛盾纠纷最直接、最及时的平台,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工

作。党的十八大以来,习近平总书记在社区调研中反复强调,“必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策,丝毫不能放松”,并在2020年9月的基层代表座谈会上提出:“‘十四五’时期,要在加强基层基础工作、提高基层治理能力上下更大功夫。”作为全面建设社会主义现代化国家的一项重要工作,新时代的基层社会治理体系和治理能力现代化建设也越来越被赋予新的内涵和要求。

1.“谁”来治理?伴随经济社会的长足发展,基层社会治理的环境也面临诸多新情况、新问题,这也对基层党组织如何更好地发挥领导作用、密切联系群众,把广大基层群众组织起来、动员起来、凝聚起来,充分激发人民群众的积极性、主动性、创造性,提出了新的更高要求。与此同时,国家治理水平不断提升、治理方式不断创新,为人们参与社会治理提供了新的途径和方式,有力推动了从政府行政管理本位向党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制转变,有利于形成社会治理人人参与、人人尽责、人人共享的良好局面。

2.治理“什么?”伴随经济社会结构的深刻变革,网络社会兴起,各种新经济、新业态、新阶层层出不穷,城市管理短板更加突出,新型社会风险难以预测,基层社会矛盾不断增多;同时,公民权利意识日益增强,群众对美好生活的向往也越来越提出新的要求。在新时代加强和创新社会治理,必须把握这些新趋势,建立保障长治久安的机制和制度。一方面,要建立健全富有活力和效率的新型基层治理体系,整合各种资源,推动重心下移,打通党的各项方针政策在基层贯彻和落实的“最后一公里”,树立全周期管理意识,通过精细化服务保障社会运行有序、和谐稳定,不断增强群众获得感、幸福感、安全感;另一方面,要强化社区共同体建设,充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用,通过党建带领社建,激发各治理主体在社区治理中的能动性,构建横向共治同心圈。

3.“如何”治理?2018年11月6日,习近平总书记在上海考察时强调:“一流城市要有一流治理,要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。既要善于运用现代科技手段实现智能化,又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平,绣出城市的品质品牌。”这就

要求我们在社会治理的服务和管理方面走出传统思维方式,与现代信息化技术相结合,实现社会治理理念、治理方式的变革,适应中国社会发展的转型升级,满足人民日益增长的美好生活需要。一方面,加强政治引领作用,扩大党组织的覆盖范围,推动党组织有效融入各类社会基层组织,打造“一核多元”的基层社会治理格局;另一方面,要坚持“法治”“德治”“自治”和“智治”相结合,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

(三)江心洲基层党建引领社会治理实践探索的重要启示

以基层党组织为领导核心,以基层治理智能化和民主化为导向,以党建带领社建、推动社区共同体建设为目标,江心洲街道在基层治理实践中积极探索的“五微共享”“五联共治”的治理新路径,不仅突破了以往党建工作的封闭性、被动性和单一性,以开放、主动、合作的姿态走入基层社区、走进基层群众;还通过“微平台”以及各种文化惠民议事活动最大限度地把社会力量动员起来,打造了基层共治同心圆,助力破解了以往社会治理中的难题,开创了基层党建引领社会治理的新境界,在加快由农村社区向现代城市社区的转型过程中发挥了重要作用,具有较强的启示性。

1. 实现了基层党建与社会治理的深度融合。加强和创新基层社会治理,重在强化党建引领作用,将党的政治优势、组织优势、制度优势、工作优势转化为基层社会治理的实际成效。以往的基层党建工作不仅存在弱化虚化的问题,而且与社会治理相分离,关起门来搞党建,脱离群众。江心洲街道通过“五微共享社区”建设,充分发挥互联网信息技术的作用,搭建党建数字化平台,把党建与社会治理以及群众的民生诉求紧密联系在一起,让党建工作有了新抓手、新载体和新成果。特别是通过数字化党建平台,发布政策信息,整合社会资源,服务群众生活,不仅解决了基层党组织弱化的问题,也更好地发挥了党员在基层的先锋模范作用。

2. 体现了基层治理现代化发展的新趋势。基层治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分。江心洲街道通过“五微平台”的应用,可以及时发现可能引发社会矛盾的征兆,做到社会治理关口前移,把矛盾隐患解决在萌芽状态,实现源头治理;通过现代互联网技术在基层党建的运用,促进各级党组织更为高效和广泛

地整合社会资源、参与社会治理,极大地提高了工作效率,提升了治理的精准性;从“搭建微平台”“认领微心愿”“开展微行动”到“做好微实事”“汇聚微星光”,形成了一个规范的服务流程,不仅高效、便捷地解决了民生问题,也增加了党员志愿者和居民参与社会治理的普遍性和规范性,达到了系统治理的目的,推进了基层治理的智能化趋势。

3. 完善了党建引领社会治理共同体。社会治理共同体建设是推进基层治理和社会治理的重要抓手。首先,建邺区在2016年利用“互联网+”技术创新推出了数字化党建平台,极大地带动了社会力量参与基层治理,在“五联工作法”的推动下,群众通过“微平台”达成“微心愿”,实现参政议政,协商民主;通过“微行动”“微实事”实现了共建共治,且真正实现了党组织对社会各方面力量的动员和组织,形成了人人参与的良好局面。其次,江心洲街道大力开展文化创新,创造性地提出了“参与新实践、学习新本领、开展新创造、乐享新生活”做“四新居民”的理念,重塑了社区睦邻精神,增加了居民对社区的认同感和归属感,提升了其参与社会治理的意愿和能力。

四、结 语

当前,我国已进入“十四五”规划和全面建设社会主义现代化国家新阶段,国家治理、社会治理都面临着全新的挑战和问题,这就继续依靠改革来应对变局、开拓新局。第一,在基层治理方面,根据我国新的发展形势,党中央明确提出,基层党建引领社会治理。这就要充分发挥基层党组织的领导核心作用和党员的先锋模范作用,整合社会资源、推动社会参与,构建党组织引领下的群众自治和党群共治的组织体系。^[12]第二,在推动基层治理现代化进程中,要坚持以人民为中心的思想,把握现代化互联网、5G和人工智能技术的发展趋势,将传统有效的治理经验诸如群众路线、枫桥经验等与现代化的科学技术相结合,不断提高社会治理的智能化水平,创新社区治理体制和机制,加强社区共同体建设,真正把党的领导和我国社会主义制度的政治优势转化为基层社会的治理效能。第三,新的基层治理体系的形成需要改革和创新。改革既要有顶层设计的大局观,又要有基层首创的群众观。改革创新

最大的活力蕴藏在基层和群众中间。^[13]江心洲基层治理的创新是我国当前众多基层治理创新实践的一个典范,积极与顶层设计良性互动,及时回应基层群众对社会治理的新期待,激活社会多元主体的参与热情,让群众从改革实践中有更多的获得感、安全感和幸福感,对于完善基层社会治理和催生新的社会治理制度作出了有益探索、积累了先进经验。

参考文献:

- [1] 向春玲,龙昊廷.创新社区文化 培育“四新居民”——南京市建邺区江心洲推进农村社区转型的轨迹[J].中国领导科学,2020(3):100-103.
- [2] 向春玲.加强和创新社会治理的新思路与新举措[J].治理现代化研究,2018(3):84-89.
- [3] 向春玲.党建智能化“点睛”治理精细化——江苏省南京市建邺区“五微共享社区”建设调查[N].光明日报,2020-04-28(5).
- [4] 向春玲.党建引领 构建基层社会治理共同体[N].中国纪检监察报,2020-08-04(8).
- [5] 本书编写组:党的十九届五中全会《建议》学习辅导百

问[M].北京:学习出版社,2020.

- [6] 人民日报评论员:不断提升城市基层党建整体效应[EB/OL].<http://www.12371.cn/2019/05/09/ARTI1557356710660115.shtml>.
- [7] 本书编写组:党的十九届四中全会《决定》学习辅导百问[M].北京:学习出版社,2019.
- [8] 费孝通.居民自治:中国城市社区建设的新目标[J].江海学刊,2002(3):15-18+206.
- [9] 聂智琪.互联网时代的民主重构:基于协商民主的视角[J].国外理论动态,2018(2):79-89.
- [10] 潘旦.增权理论视角下农民工自组织的社交增权功能研究[J].浙江社会科学,2017(7):84-90+158.
- [11] 本书编写组:《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》辅导读本[M].北京:人民出版社,2020.
- [12] 向春玲.红色网格 基层党建引领社会治理[N].广州日报,2018-09-17(10).
- [13] 杨玉华.非常之年,应最大限度释放基层改革创新活力[J].半月谈,2020(14).

Five Micro Co-governance and Five Alliance Sharing: Exploring of Grass-roots Party Construction Leading in Social Governance

— take Jiangxinzhou, Jianye District, Nanjing as an example

XIANG Chun-ling¹, WU Yan², LONG Hao-ting¹

(1. Party School of the Central Committee of C.P.C [National Academy of Governance], Beijing 100091, China; 2. National Academy for Mayors of China, Beijing 100029, China)

Abstract: Grass-roots Party construction plays an important role in building a grass-roots social governance system in line with urban characteristics, and is an important task to promote the modernization of national governance system and governance capacity. Jiangxinzhou street of Nanjing city seizes the opportunity of the construction of “Sino Singapore International Eco Science and Technology Island” and creatively puts forward the community governance model of “five micro co-governance and five alliance sharing” with the characteristics of Jiangxinzhou under the guidance of grass-roots Party organizations. On the basis of field research, this paper systematically expounds the basic connotation of “five micro” and “five alliance”, summarizes the experience and practice of its functional positioning, structure optimization, mechanism integration and empowerment guarantee, and further explores the enlightenment of the deep integration of Party building intelligence and social governance in the construction of modern community.

Key Words: village to residence; community governance; Party construction; five micro and five alliance

责任编辑:傅建芬

习近平生态环境保护建设系统 思维观的内涵与路径解析

——基于全过程、全地域、全方位的视角

李艳庆¹, 张文霄²

(1.中国社会科学院大学 马克思主义学院, 北京 102488; 2.河北大学 教育学院, 河北 保定 071002)

摘要:生态环境问题的成因包括对经济规律、自然规律、生态规律认识不够、把握失当,对资源过度开发、粗放利用、奢侈消费。生态环境保护建设的目标包括形成绿色发展方式和生活方式,促进人和社会持续发展,实现中华民族永续发展。基于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的视角,分别从宏观、中观和微观三大层面对习近平生态环境保护建设系统思维观的内涵进行解析。推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设要从党的领导、思想观念、制度建设、科学规划、科技创新、保护修复、节约集约、移民搬迁进行探索。习近平生态环境保护建设系统思维观是一个完整的思想理论。

关键词:生态环境;系统思维观;全过程;全地域;全方位

中图分类号: X-01

文献标识码: A

文章编号: 2096-5729(2021)03-0088-09

习近平指出:“环境治理是一个系统工程,必须作为重大民生实事紧紧抓在手上。”^{[1](P51)}要按照系统工程的思路,全过程、全地域、全方位推进生态环境保护建设,习近平就如何开展和推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设给予了深刻论述和科学解答。

一、成因与目标

推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设,我们需要明晰生态环境问题的成因,也需要明确生态环境保护建设的目标。习近平对此进行了深刻的论述。

(一)生态环境问题的成因

1.对经济规律、自然规律、生态规律认识不够、把握失当。自然环境是人类生存发展的基础,近年来,我国自然生态平衡受到猛烈冲击和破坏,环境污染严重,

生态系统退化,资源约束日益趋紧,人民的健康和生存受到影响。对此习近平深刻指出:“根子上是长期以来对经济规律、自然规律、生态规律认识不够、把握失当。”^{[1](P54)}纵观西方发达国家,其现代化发展历程基本都是先污染、后治理,盲目追求发展,破坏了生态环境,发展到一定程度再回过头去治理,付出的成本要远远高于当初创造的财富。因此,我们的发展必须遵循经济规律、自然规律和生态规律。

2.资源过度开发、粗放利用、奢侈消费。习近平指出:“生态环境问题,归根到底是资源过度开发、粗放利用、奢侈消费造成的。”^{[1](P77-78)}自然资源是人类生产生活的物质条件和基础。总量丰富、人均不足,这是我国自然资源的特征,而且存在着无规划、无计划开发问题,一切为了经济效益而开发,使用方式粗放,奢侈消

收稿日期: 2021-03-05

基金项目: 国家社科基金项目“‘数字丝绸之路’推进中的合规风险及中国的应对研究”(20CGJ027)

作者简介: 李艳庆,中国社会科学院大学马克思主义学院博士研究生,河北金融学院副教授,主要研究方向为科学社会主义与国际共产主义运动;张文霄,河北大学教育学院讲师,博士,主要研究方向为高等教育。

费,长此以往必然会破坏生态环境。因此,资源的过度开发、粗放利用、奢侈消费是生态环境问题重要成因之一。为此,我们需要树立“扬汤止沸不如釜底抽薪”^{[1](P44-45)}的观念,强化资源节约。在开发利用资源过程中,要力争减少乃至杜绝对生态环境的损害,要确保当代人过上幸福生活,更要为子孙后代做长远长久考虑。

(二)生态环境保护建设的目标

1. 形成绿色发展方式和生活方式。习近平指出:“绿色发展是生态文明建设的必然要求,代表了当今科技和产业变革方向,是最有前途的发展领域。”^{[1](P34)}“推动形成绿色发展方式和生活方式,是发展观的一场深刻革命”^{[1](P36)}。因此,形成绿色发展方式和生活方式,是全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的重要目标。绿色发展方式和生活方式要求在发展中自觉地爱护、保护生态环境,注重生态环境的可持续性,既要推进经济发展,也要创造良好的生态环境。对于那些损害、破坏生态环境的发展模式,那些以牺牲生态环境为代价来换取经济增长的行为,要坚决反对和彻底摒弃。

2. 促进人和社会持续发展。习近平指出:“良好生态环境是人和社会持续发展的根本基础。”^{[1](P45)}因此,实现人和社会持续发展,是全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的重要目标。当前我们国家正面临着环境污染严重、资源约束趋紧、生态系统退化的严峻形势。生态环境的恶化以及由此所造成的对人民群众健康的负面影响,已经成为突出的民生问题。我们要以对广大人民群众、对子孙后代高度负责的态度和精神,通过全过程、全地域、全方位生态环境保护建设,为人民群众创造良好的生产生活环境,为人民群众提供更多的优质生态产品,促进人和社会持续发展。

3. 建设美丽中国,实现中华民族永续发展。习近平指出:“从根本上扭转生态环境恶化趋势,确保中华民族永续发展,为全球生态安全作出我们应有的贡献。”^{[1](P43)}由此可见,建设美丽中国,实现中华民族永续发展,是全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的重要目标。中国梦内在地蕴含着建设美丽中国的必然要求,没有美丽中国,中国梦是不完整的,也是不能实现的。通过全过程、全地域、全方位生态环境保护建设,我们可以加快美丽中国建设,加快改善生态环境质量,加快

构建资源节约型、环境友好型社会,给子孙后代留下山河锦绣的美好家园,确保和实现中华民族的永续发展。

二、内 涵

习近平关于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的论述内容丰富、内涵深刻、思想深邃。有国家层面的考量、区域层面的考量、地方层面的考量;有整体层面的考量、部分层面的考量;有全局层面的考量、局部层面的考量;有面上的考量、点上的考量。所以我们可以从宏观层面、中观层面和微观层面三个维度对习近平全过程、全地域、全方位生态环境保护建设相关论述进行梳理总结,阐述其丰富而深刻的内涵。

(一)全过程生态环境保护建设

1. 宏观层面

习近平指出:“把生态文明建设放到现代化建设全局的突出地位,把生态文明理念深刻融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。”^{[1](P43)}生态文明与经济、政治、文化、社会紧密关联、密不可分。生态文明建立在经济健康发展的基础上,更加注重经济发展的可持续性。生态文明要求公平享有经济发展成果,对资源环境要公平占有、分配和使用。建设生态文明要求我们树立新的价值观、消费观和文化观,生态文明建设内在地蕴含着文化建设的内容,必须将生态文明建设纳入文化建设。建设生态文明还需要建立完备的生态法律制度和生态资源利益分配机制,生态文明建设内在地蕴含着社会建设的内容。所以说,生态环境保护建设是一项系统工程,需要我们树立系统思维,将生态文明理念、生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的全过程,协同发展共进,推动形成新的发展格局。

2. 中观层面

习近平指出:“这些工作应该融入工业化、信息化、城镇化、农业现代化过程中,要同步进行,不能搞成后再改造。”^{[1](P43)}在这里,习近平强调的是生态环境保护建设要融入工业化、农业现代化、城镇化全过程中。

(1)工业化全过程要注重生态环境保护建设。当前我国正处于工业化发展的中后期,与以往相比人们的需求发生了显著变化,更加注重环保和生态,人们更需要洁净的空气、健康的食品 and 优美的环境。那么在

工业化发展过程中如何保护建设生态环境?习近平高度重视和突出强调总量与强度双控问题。习近平指出:“实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动,就是一项硬措施。”^{[1](P62)}工业发展首先需要考虑用水、用地和用能,当前我们正面临着严峻的资源、能源、环境形势,资源、能源短缺,环境恶化,所以对于用能、用水、用地必须严格控制其消费总量和消费强度。要积极借助市场手段进行双控,健全完善相关机制制度,包括双控市场化机制、预算管理制度、有偿使用和交易制度,以此来强化节约使用能源资源,倒逼经济发展方式转变,提高绿色发展水平,从源头上减少污染物排放。

(2)农业现代化全过程要注重生态环境保护建设。近年来,我国农业生态环境问题层出不穷。如农药、化肥等使用量不断增加,污染水体和土壤,农产品也受到污染。因为用地成本的提升,很多工业企业搬迁到城郊地区或者农村地区,工业污染物严重污染农业环境。农村居民生活垃圾丢弃在河流旁、田边,污染水体和土壤,甚至可能引发传染疾病,风雨时节可能引发面源污染等。这些因素不利于农业生态环境的保护建设,更不利于农业可持续发展。习近平指出:“加强农村生态文明建设,保持战略定力,以钉钉子精神推进农业面源污染防治,加强土壤污染、地下水超采、水土流失等治理和修复。”^[2]“积极发展节水型农业,不要搞大水漫灌。要根据节水的要求,以水定产,力求少而精,提高附加值”^[3]。总之,农业生态环境是农业发展的前提和基础,农业现代化全过程要注重生态环境保护建设。

(3)城镇化全过程要注重生态环境保护建设。习近平指出:“城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。”^{[1](P66)}当前我们正处在新型城镇化建设阶段,新型城镇化要求我们在进行城市、区域的产业布局、空间布局时,要充分考虑城镇的生态承载能力,通过生态环境保护建设提升城镇化的质量与现代化的整体水准,从而在城镇化进程中实现城乡统筹、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展的建设任务。但是在实践层面,因为诸多因素的制约和作用,出现了一系列生态环境问题,不利于经济社会的可持续发展。因此,我们需要高度重视新型城镇化建

设过程中生态环境保护建设工作,新型城镇化建设发展全过程要注重生态环境保护建设。正如习近平所说:“要控制城市开发强度,划定水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线、永久基本农田和生态保护红线,防止‘摊大饼’式扩张,推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。”^{[1](P67-68)}

3.微观层面

(1)重大工程的全过程要注重生态环境保护建设。工程建设的实质是人与自然间进行物质与能量交换的过程。如果在工程建设过程中我们破坏了生态环境,那么也就失去了物质与能量的来源和基础。当前我国经济社会快速发展,任何一项工程尤其是国家重大工程,必须在工程建设的全过程做好生态环境保护建设工作。习近平曾就南水北调工程作出指示:“希望继续坚持先节水后调水、先治污后通水、先环保后用水的原则,加强运行管理,深化水质保护,强抓节约用水,保障移民发展,做好后续工程筹划,使之不断造福民族、造福人民。”^{[1](P61)}在这里,习近平从指导原则、运行管理、水质保护、节约用水、移民发展、后续工程即南水北调工程的全过程强调和重视生态环境保护问题。习近平高度重视国家重大工程进行中全过程生态环境保护建设,要求正确把握两者间的关系,积极推动重大工程建设与生态环境保护建设和谐共进,既要完成国家重大工程,又要改善和保护建设当地生态环境。

(2)重大生态环境问题要从全过程的角度考量破解。当前我国有很多重大生态环境问题亟待解决,如大气污染、水污染、生态系统退化以及生物多样性、生物资源的减少等问题。这些重大生态环境问题表现为区域性生态环境问题甚至是全国性生态环境问题,影响范围广危害大,解决起来十分棘手。解决重大生态环境问题需要从全过程的角度去破解。习近平曾就水资源短缺问题深刻指出:“要从涵养水源入手,从修复破损的生态入手,采取必要的工程性措施,搞一些水库和调水工程,但不能把眼睛仅盯在这方面。要统筹上下游、左右岸、地上地下、城市乡村。”^{[1](P56)}在这里,习近平从修复生态、涵养水源、工程建设、统筹用水等全过程的角度来破解水资源短缺这一重大生态环境问题,要重视水供给的每一个环节,要科学养水、统筹供水、合理用水、积极节水。不仅是水供给问题,其他重

大生态环境问题都要坚持从全过程的角度去审视思考和解决。

(二) 全地域生态环境保护建设

1. 宏观层面

(1) 优化国土空间开发格局。习近平指出:“国土是生态文明建设的空间载体。从大的方面统筹谋划、搞好顶层设计,首先要把国土空间开发格局设计好。”^{[1](P43-44)}所以优化国土空间开发格局,是生态环境保护建设的重要内容,也是全地域生态环境保护建设的内在要求。要根据经济社会发展战略和资源环境综合承载能力,统筹安排生产、生活、生态空间,统筹陆海、区域、城乡发展,综合部署生态环境保护建设、国土整治、自然资源开发和基础设施建设等。要本着经济社会生态效益相统一和人口资源环境相均衡两大原则,优化空间结构,严控开发强度,强化国土整治,让生态空间山清水秀,让生活空间宜居适度,让生产空间集约高效,给农业留下更多良田,给自然留下更多修复空间,给子孙后代创造山河锦绣的美好家园。

(2) 严格落实主体功能区战略。全国主体功能区规划,就是依据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度、发展潜力,将国土空间划分成四大类,即禁止开发、限制开发、优化开发和重点开发,确定主体功能定位,完善开发政策,明确开发方向,规范开发秩序,控制开发强度,逐步形成人口、资源环境和经济发展相协调的空间开发格局。习近平指出:“主体功能区是国土空间开发保护的基础制度,也是从源头上保护生态环境的根本举措。”^{[1](P64)}主体功能区战略属于全地域生态环境保护建设的范畴。对于禁止开发区域,要严禁各种违法违规开发活动,做到令行禁止;对于限制开发区域,要做好点状开发、面上保护;对于重点开发区域,要集约高效开发;对于生态环境承载力弱的区域,要实行优化开发。在生态环境脆弱区和生态环境功能区,要划定生态红线,生态安全、农业发展、城镇化建设等格局的构建要科学合理,不断提升生态服务功能,确保生态安全。

2. 中观层面

(1) 华北地区生态环境保护建设。华北地区生态环境状况不容乐观,尤其是水的供需矛盾加剧,水资源短缺已经成为这一地区发展全局性制约因素。习近平

指出:“华北地区缺水问题本来就很严重,如果再不重视保护好涵养水源的森林、湖泊、湿地等生态空间,再继续超采地下水,自然报复的力度会更大。”^{[1](P52)}因此,从生态系统整体性着眼,要积极加大河北特别是京津保中心区过渡带地区退耕还湖力度,成片建设森林,恢复湿地,提高这一区域可持续发展能力。此外,在华北地区,过度开采地下水使得地下水水位迅速下降,最终导致华北平原在下降,而且地面沉降的范围还在扩大。习近平指出:“要把华北地面沉降问题作为一个重大专项,提出可操作的实施方案,纳入京津冀协同发展的顶层设计中。”^{[1](P58)}要积极开展地下水超采漏斗区综合治理,扩大京津平原的森林湿地面积,提高燕山、太行山绿化水平,增强水源涵养能力,统筹永定河、潮白河上下游用水,进行中小河流综合治理等。

(2) 贫困地区生态环境保护建设。在我国有不少贫困地区是自然保护区或者重点生态功能区,同时也是少数民族群众聚居区。这些地方生态环境保护建设任重道远。对此习近平指出:“在生存条件差,但生态系统重要、需要保护修复的地区,可以结合生态环境保护和治理,探索一条生态脱贫的新路子。”^{[1](P65)}这些贫困地区要合理调整基本农田保有指标,可以将二十五度以上的基本农田纳入退耕范围,大力退耕还草还林。要想方设法加大保护建设贫困地区生态环境的力度,尤其是中央财政,要进一步加大重点生态功能区转移支付力度,不断调整扩大政策实施范围。要确保精准使用中央财政用于国家重点生态功能区的生态补偿资金,积极建立国家公园,让当地贫困人口转成护林人员,并给予适当报酬。^{[4](P176)}

(3) 关系国家生态安全区域的生态环境保护建设。除了上述区域,在我国还有很多重要区域关系到国家生态安全,如内蒙古高原、云贵高原、黄土高原、祁连山脉、大小兴安岭与长白山、南岭山地地区、秦巴山脉、滇桂黔喀斯特地区、河西走廊、塔里木河流域等,习近平高度重视这些地区的生态环境保护建设。习近平指出,要“筑牢国家生态安全屏障”^{[1](P77)}。为此国家提出了构建以“两屏三带”为主体的生态安全战略格局,即青藏高原生态屏障、黄土高原-川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带,从而形成整体绿色发展生态轮廓。这一战略把国家生态安全作为国土

空间开发的重要战略任务和发展内涵,彰显了尊重自然、顺应自然、保护自然的发展理念,具有十分重要的战略意义。

3. 微观层面

(1) 西藏生态环境保护建设。西藏位于青藏高原,青藏高原是中华民族特色文化的重要保护地,是战略资源储备基地,是世界屋脊、亚洲水塔和地球第三极,是我国重要的生态安全屏障。青藏高原脆弱的生态环境造成了开发与保护、建设与吃饭的两难问题,习近平高度重视西藏生态环境保护建设。习近平指出:“如果把青藏高原生态破坏了,生产总值再多也没有什么意义。”^{[1](P61)}所以,我们必须具备长远战略眼光,我们应该懂得算大账算长远账,牢牢坚持把生态环境保护建设放在第一位,而不是为了发展经济而牺牲生态环境。同时要积极开展科学考察研究,科学揭示青藏高原环境变化机理,优化生态安全屏障体系,确保西藏经济社会健康可持续发展。

(2) 青海生态环境保护建设。青海的生态地位极其重要而又特殊,青海有着世界上高海拔地区独一无二的大面积湿地生态系统,是高寒生物自然物种资源库,是生物多样性、物种多样性、基因多样性、遗传多样性最集中的地区。习近平指出:“保护好三江源,保护好‘中华水塔’,是青海义不容辞的重大责任,来不得半点闪失。”^{[1](P74)}因此,青海要严格落实主体功能区规划要求,始终将保障国家生态安全放在第一位,不断增强保障国家生态安全的主体功能。大力推进三江源和环青海湖地区生态环境保护建设,加强退牧退耕还草还林和三北防护林建设,加强自然保护区建设,加强高寒草原和沙漠化防治建设,统筹推进生态工程、环境整治、美丽乡村和节能减排建设,始终坚守生态底线,筑牢国家生态安全屏障。

(三) 全方位生态环境保护建设

1. 宏观层面

(1) 陆海空三位一体全方位生态环境保护建设。耕地。习近平指出:“土地是农产品生长的载体和母体,只有土地干净,才能生产出优质的农产品。”^{[1](P50)}近年来,由于对耕地的开发利用强度过大,造成地力透支严重,出现诸多问题,如土壤退化、面源污染加重等,影响了农业的可持续发展。为此,要大力开展土壤污

染治理和修复,对那些地力透支严重的耕地要轮作休耕,让其休养生息,确保耕地可持续使用。

河流。当前,我国河流污染形势依然严峻,如污染黄河事件屡禁不绝。习近平高度重视和特别强调黄河保护问题。习近平指出:“沿岸各省区都要自觉承担起保护黄河的重要责任,坚决杜绝污染黄河行为,让母亲河永远健康。”^{[1](P73)}要严控全国重点流域干流沿岸的化工项目等,对城市黑臭水体进行全面治理,全面推行河长制,从水源到水龙头要实行全过程监管。

森林。习近平指出:“森林关系国家生态安全。”^{[1](P70)}要积极开展城市和城市周边绿化,大力建设国家公园,推进重点林业工程建设,全力推进国土绿化。要坚持封山育林、人工造林并举,坚持数量、质量并重,大力实施森林质量精准提升工程,不断提升森林质量。对于天然林要不断完善保护制度,坚持宜封则封、宜造则造、宜灌则灌、宜林则林、宜草则草。

湖泊湿地。湖泊湿地是“地球之肾”,习近平指出:“要积极实施湖泊湿地保护修复工程。”^{[1](P57)}近年来,我国湖泊湿地大量减少,为此必须采取果断措施,坚决制止继续围垦占用湖泊湿地的行为,对于有条件恢复的湖泊湿地要退耕还湖还湿。

海洋。当前我国近海生态环境不容乐观,海洋污染、海洋灾害等环境问题日益突出。习近平指出:“保护海洋生态环境,着力推动海洋开发方式向循环利用型转变。”^{[1](P46)}要将海洋生态文明建设纳入海洋开发总布局中,遏制海洋生态环境恶化趋势,改善海洋生态环境,提供安全的海产品。对于海洋资源的开发利用要科学合理、有度有节,坚持开发与保护并重、污染防治与生态修复并举,维护海洋再生生产能力。

大气。习近平指出:“大气污染防治是北京发展面临的一个最突出的问题。”^[5]习近平高度重视大气污染防治工作。要联防联控加大治理力度,逐步减少直至消除重污染天气。控制PM_{2.5}是治霾的关键所在,要大力调整产业结构、压减燃煤、强化管理。要坚持标本兼治与专项治理并重,坚持常态治理与应急减排协调,坚持本地治污与区域协调相互促进,多措并举,多地联动。要加强环境执法监管,严肃进行责任追究。

(2) 构建国家安全体系必须对生态环境进行全方位保护建设。习近平指出:“构建集政治安全、国土安

全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系。”^{[1](P58)}由此可见,我们所要构建的国家安全体系是全方位的安全体系,而生态安全是其中一个重要的方面。在这里,生态安全是指生态系统的安全,也就是生态系统完整性和健康的整体状况的反映。由生态安全的内涵可知,生态安全具有整体性、系统性特征,生态安全本身也是全方位的安全。那么要想构建全方位的生态安全,我们就必须全方位保护建设生态环境,只有对生态环境进行全方位保护建设,才能最终真正构建起国家安全体系。所以说对生态环境进行全方位保护建设是构建国家安全体系的一个方面。总之,只有对生态环境进行全方位保护建设才能确保生态安全,而生态安全是国家安全体系的一个方面。因此,构建国家安全体系也决定了我们必须对生态环境进行全方位保护建设。

2. 中观层面

能源与环境关系密切。由于我国能源结构不合理,能源利用率低,造成严重的资源浪费,进而对环境产生负面影响,主要包括城市大气污染、温室效应、酸雨等。由此可见,能源消费不当对生态环境产生的破坏的范围还是比较宽广的。因此,我们将能源消费问题纳入全方位生态环境保护建设的中观层面。习近平高度重视能源消费问题。习近平指出:“我国能源利用方式粗放,能源效率偏低,能源消费总量过多。”^{[1](P59)}所以我们需要控制能源消费总量,提高能源利用效率。为此要积极转变观念,注重资源环境承载能力,注重能源供给的可能性和可持续性,要根据能源资源禀赋,调整能源产业结构,以此带动经济增长。要坚决控制能源消费总量,坚持节能优先方针,形成提高能效、集约高效利用能源的倒逼机制,降低单位产出用能,提高经济发展质量和效益,把节能贯穿于经济社会发展的全过程和各领域,加快形成能源节约型社会。^{[6](P56)}

3. 微观层面

(1)重要生态系统要全方位保护。长江拥有独特的生态系统,是我国重要的生态宝库。针对长江生态系统全方位保护建设,习近平指出:“长江经济带作为流域经济,涉及水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境等多个方面,是一个整体,必须全面把握、统筹谋划。”^{[1](P69)}

要大力开展长江生态环境修复,实施退耕还林还草、水土保持、河湖和湿地生态保护修复、长江防护林体系建设、水土流失及岩溶地区石漠化治理等工程,增强水土保持、水源涵养等生态功能。要统筹水上岸上,处理好防洪、发电、通航的矛盾,形成保护长江生态环境的产业结构、增长方式和消费模式,促进绿色循环低碳发展。要统筹长江经济带内各地改革发展、区际政策、资源要素等,促进东中西部互动合作,增强上中下游协同发展,把长江经济带建设成生态环境保护建设的创新驱动带、协调发展带和先行示范带。

(2)重要资源使用要全方位考量。习近平对重要资源使用的考量是全方位的,体现出对重要资源的全方位保护利用。针对水资源的全方位保护,习近平提出:“有多少汤泡多少馍。”^{[1](P55)}目前我国正处在新型工业化、城镇化加速发展阶段,新型工业化、城镇化远未完成,我们对水的需求还没有达到峰值。尽管如此,目前我国水资源安全形势已经很严峻,存在着诸如水资源短缺、水资源污染等一系列问题。因此,我们对于水资源的使用要全方位考量,要秉持人口、经济与资源环境相均衡的原则,加强对水资源使用的管理,科学用水、积极节水,把水资源、水环境、水生态的承载能力作为刚性约束,落实到改革、发展、稳定方方面面各项工作中,确保水资源永续使用。

(3)重大环保建设要全方位推进。全方位推进重大环保建设,可以确保重大环保建设顺利推进、最终完成和发挥功效。针对全方位推进国土绿化,习近平指出:“推进天然林保护、防护林体系建设、京津风沙源治理、退耕还林还草、湿地保护恢复等重大生态工程,加强城市绿化,加快水土流失和荒漠化石漠化综合治理。”^{[1](P77)}习近平认为要从绿化城市、保护天然林、建设防护林、保护湿地、退耕还林还草、治理风沙源等全方位推进国土绿化。针对全方位恢复河流生态环境,习近平指出:“把生物措施、农艺措施与工程措施结合起来,祛滞化淤,固本培元,恢复河流生态环境。”^{[1](P57)}要“因势利导改造渠化河道,重塑健康自然的弯曲河岸线,营造自然深潭浅滩和泛洪漫滩,为生物提供多样性生境”^{[1](P57)}。习近平认为要从生物措施、农艺措施、工程措施、河岸线重塑、营造深潭浅滩等全方位恢复河流生态环境。

三、路 径

习近平不仅深刻阐释了全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的内涵,而且就如何开展和推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设进行了论述,给出了科学回答。主要体现在以下八个方面:

1.党的领导。推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设必须牢固树立和不断强化党的领导。生态环境保护建设是一项业务性很强的政治工作,事关党对人民的庄严承诺,直接影响民心向背,影响党的执政根基。习近平指出:“各级党委和政府要以功成不必在我的思想境界,统筹推进山水林田湖综合治理。”^{[1](P76)}为此,要建设一支生态环境保护铁军,政治强、本领高、作风硬、敢担当。要树立绿色政绩观,当前我国经济已经转为高质量发展阶段,保护好生态环境就是最大的政绩之一。要切实开展问责,地方各级党委和政府要对本地生态环境保护建设工作负总责,相关部门要履行好生态环境保护建设职责,对那些损害生态环境的领导干部,要真追责、敢追责、严追责,做到终身追责。

2.思想理念。推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设,要始终坚持以习近平生态文明思想为指引。正如习近平所说:“必须在指导思想上坚定不移贯彻这些精神和要求。”^{[1](P53)}同时,习近平还指出:“理念要先进。”^{[1](P70)}要树立和坚持绿水青山就是金山银山的理念,这一理念继承了天人合一的中华民族智慧,体现着人与自然和谐共生的本质内涵。要树立和坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念。人与自然是命运共同体,人类对自然的每一次伤害,最终都会遭到自然的“报复”,这是客观自然规律。我们必须尊重自然、顺应自然、保护自然,不能在开发利用自然上走弯路错路,那样只会付出沉重代价。要树立和坚持绿色发展、循环发展、低碳发展的理念。积极转变发展观念,树立新的发展理念,坚持绿色循环低碳,不能牺牲生态环境,更不能先污染后治理。^{[7](P50)}

3.制度建设。推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设需要强化制度机制建设。正如习近平所说:“要加强制度建设,完善绿色发展长效投入机制、科学决策机制、政绩考核机制、责任追究机制。”^{[1](P72)}要完善环境评价制度,确保环评的独立、客观和公正,环

评要全面覆盖发展战略、专项规划和建设项目等。要健全完善生态补偿制度,制定和施行生态补偿条例,健全完善生态补偿财政转移支付制度。要健全完善生态治理修复制度,对于重点生态修复区要严格落实封禁制度。要严格实行生态修复保证金制度以明确生态修复治理的责任。要健全完善资源税费制度,提高耕地征占补偿费、水资源费和矿产资源补偿费的标准,优化资源税费的结构设计。此外,要健全完善生态修复重点工程的财政投入长效机制。要健全完善环境舆论预警机制、环境事件应急处理机制。要健全完善资源价格形成机制,以反映资源稀缺程度、环境污染代价等。要积极引导社会资金投入生态环境保护建设,建立健全多元化生态投入保障机制。

4.科学规划。习近平指出:“总体规划经法定程序批准后就具有法定效力,要坚决维护规划的严肃性和权威性。”^{[1](P75)}习近平高度重视科学规划的引领作用,推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设是一项系统工程,必须以科学规划为指导。生态环境保护建设具有战略性、科学性特征,编制生态文明建设规划要充分考虑到这些特征,还要充分考虑到生态环境保护建设的系统性和长期性。编制生态文明建设规划时,要结合实际全面剖析生态文明建设的基础、条件、优势、劣势、前景等,科学明确生态文明建设的目标、原则、模式、路径,准确确定生态文明建设的重点区域、领域,精准把握生态文明建设的关键环节、重点举措。要建立健全和不断完善宏观层面、中观层面和微观层面相结合的生态环境保护建设规划体系,力争全面覆盖全面指导。^{[8](P89)}

5.科技创新。习近平指出:“生态文明发展面临日益严峻的环境污染,需要依靠更多更好的科技创新建设天蓝、地绿、水清的美丽中国。”^{[1](P71)}科学技术是全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的重要支撑,是保护环境、治理环境、修复环境的重要手段。人们进行科技创新时必须秉持绿色发展理念,促进人与自然和谐共生,坚守不能损害破坏生态环境的底线,大力推进绿色化科技创新发展,有助于保护环境和节约资源。绿色技术创新要坚持以市场为引导,大力推广和应用绿色科技,生产绿色产品,引导人们形成绿色消费模式,满足人们绿色消费需求。同时,绿色科技创新也为

生产方式向绿色化转变提供了技术支撑,将绿色科技应用于生产过程,可以降低能耗、减少排放、降低污染。

6. 保护修复。习近平指出:“要坚持保护优先、自然恢复为主,深入实施山水林田湖一体化生态保护和修复。”^{[1](P77)}推进全过程、全地域、全方位生态环境保护建设要积极开展生态环境保护和修复。在具体实施策略上,首先要坚持以自然恢复为主。自然生态环境具有强大的自组织功能,这种功能表现在生态环境可以自我修复、自我调节、自我恢复、自我发展。对那些生态环境被损害破坏的重点区域、流域,如耕地、森林、草原、湿地、江河湖泊、饮用水水源地等,要坚持以自然恢复为主,全面实行休养生息。此外,生态修复也是一条能够有效提升生态环境资源供给规模与质量的增量路径。要积极运用生物工程、生态工程的技术和方法,重建被破坏或退化的生态系统,使得生态系统功能恢复原有状态或者接近原有状态。

7. 节约集约。习近平指出:“全面促进资源节约集约利用。”^{[1](P77)}节约指的是生活方式和消费模式绿色化,集约指的是生产方式绿色化。推动生活方式向绿色化转变,那么人们日常消费要积极选用绿色产品,弃用非绿色产品,在全社会形成绿色消费方式和模式,进而倒逼企业向绿色生产转变,直至在生产、流通、消费等各个环节和方面实现生态化和绿色化,从源头上对生态环境进行保护,促进生态文明建设发展。要不断唤醒和提高人民群众的生态环保意识,在全社会宣传和树立生态价值观,坚决抵制和摒弃享乐主义、消费主义等低俗风气,杜绝奢侈浪费,培养保护环境、节约资源的生活习惯和生活方式。生产方式绿色化要积极转变生产方式,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系,壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业,形成清洁低碳、安全高效的能源体系,推动资源全面节约和循环利用。^{[9](P20)}

8. 移民搬迁。移民搬迁亦称生态移民,是指为了保护某个地区特殊的生态或让某个地区的生态得到修复而进行的移民,也指因自然环境恶劣,不具备就地扶贫的条件而将当地人民整体迁出的移民。把一方水土养活不了一方人的地方的群众搬出来,到有利于发展的地方发展,让原来的地方宽松一点,生态也能得到改善修复。习近平指出:“移民搬迁走出了一条发展经济

和生态文明建设的路子。”^{[1](P72)}要牢固树立移民搬迁与生态建设相结合的原则,移民搬迁要与退耕还林还草、天然林资源保护、小流域水土治理、地质灾害治理、生态屏障带建设、生态环境重点治理工程等各项治理措施相结合,努力实现人口减载、生态环境治理等多重目标。

四、结 语

习近平关于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的思想有着深厚的马克思主义哲学理论基础,蕴含着丰富的马克思主义哲学思想,运用马克思主义哲学方法论分析和解决实际问题。如习近平指出:“要以解决群众反映强烈的大气、水、土壤污染等突出问题为重点,全面加强环境污染防治。”^{[1](P76)}这体现了要善于抓主要矛盾的哲学思想。习近平指出:“要让城市融入大自然,不要花大气力去劈山填海。”^{[1](P48-49)}这体现了矛盾双方经过一系列的发展而融合成一个新事物,从而矛盾得以解决的哲学思想。习近平指出:“如果破坏了山、砍光了林,也就破坏了水,山就变成了秃山,水就变成了洪水,泥沙俱下,地就变成了没有养分的不毛之地,水土流失、沟壑纵横。”^{[1](P55-56)}这体现了坚持联系的客观性、普遍性和多样性的哲学思想。

习近平关于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的思想体现了系统思维。习近平指出:“坚持山水林田湖草是一个生命共同体的系统思想。”^{[1](P55)}运用系统思维认识 and 解决问题,在现实要坚持统筹兼顾的方法,立足整体、总揽全局,统筹规划,努力寻求实现整体功能和效益的最佳方案。^{[10](P11)}习近平关于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的思想体现了底线思维。习近平指出:“要以资源环境承载力为硬约束,确定人口总量上限,划定生态红线和城市开发边界。”^{[1](P75)}底线是不可逾越的警戒线、是事物质变的临界点,善于运用底线思维,防患于未然,才能赢得工作的主动权。

习近平关于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的思想始终遵循客观规律,尊重自然规律,具备科学性。正如习近平所说:“新农村建设一定要走符合农村实际的路子,遵循乡村自身发展规律。”^{[1](P61)}“要探索一条符合自然规律、符合国情地情的绿化之路”^{[1](P51)}。尊重客观规律是发挥主观能动性的前提和基础,人们

对客观规律认识越深刻、全面,主观能动性越能充分地发挥。习近平关于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的思想内涵丰富而深刻,全过程、全地域、全方位生态环境保护建设都是由宏观层面、中观层面和微观层面所构成,具有内在逻辑性和完整性。而全过程生态环境保护建设、全地域生态环境保护建设和全方位生态环境保护建设又构成了习近平生态环境保护建设系统思维观,具有整体性。习近平关于全过程、全地域、全方位生态环境保护建设的思想是一个完整的思想理论。

参考文献:

- [1] 中共中央文献研究室.习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [2] 坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重 促进农业高质高效乡村宜居宜业农民富裕富足[EB/OL]. 人民网,(2020-12-30).<http://jhsjk.people.cn/article/31983379>.
- [3] 习近平:农业要节水化[EB/OL]. 人民网,(2020-06-10).
<http://jhsjk.people.cn/article/31741841>.
- [4] 胡振通,王亚华.中国生态扶贫的理论创新和实现机制[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2021(1):168-180.
- [5] 习近平谈生态文明[EB/OL]. 人民网,(2014-08-29).
<http://jhsjk.people.cn/article/25567379>.
- [6] 熊瑛.我国工业化中的能源问题与生态文明建设[J].宏观经济管理,2021(2):51-58.
- [7] 张云飞.社会主义生态文明观的科学典范[J].马克思主义研究,2020(10):45-53.
- [8] 许阳,胡春兰,陈瑶.环境跨域治理:破解我国环境碎片化治理之道——研究现状及展望[J].治理现代化研究,2020(6):84-92.
- [9] 方世南.绿色发展:迈向人与自然和谐共生的绿色经济社会[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2021(1):15-22.
- [10] 张颖,王智晨.论中国特色生态文明建设的系统性——习近平生态文明思想的系统论解读[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(1):6-13.

Analysis of the Connotation and Path of Xi Jinping's Systematic Thinking of Ecological Environmental Protection Construction

— based on the perspective of the whole process, whole regions and all-round

LI Yan-qing¹, ZHANG Wen-xiao²

(1.School of Marxism, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

2.School of Education, Hebei University, Baoding 071002, China)

Abstract: The causes of ecological environment problems include insufficient understanding of economic laws, natural laws, and ecological laws, improper grasp, excessive exploitation of resources, extensive use, and extravagant consumption. The goal of ecological and environmental protection construction includes the formation of green development methods and lifestyles, promoting the sustainable development of people and society, and realizing the sustainable development of the Chinese nation. Based on the perspective of the whole process, whole regions, and all-round ecological environmental protection construction, the connotation of Xi Jinping's systematic thinking on ecological environmental protection construction is analyzed from the macro-middle-micro levels. Promoting the whole process, whole regions, and all-round ecological environmental protection construction should be explored from the Party's leadership, ideological concepts, system construction, scientific planning, technological innovation, protection and restoration, conservation and intensiveness, and migration and relocation. Xi Jinping's systematic thinking on ecological environmental protection is a complete ideological theory.

Key Words: ecological environment; systematic thinking view; whole process; whole region; all-round

责任编辑:赵 哲

《治理现代化研究》稿件格式

一、**篇名**:篇名要求简洁、醒目,能够概括文章主旨,一般不超过20个字,必要时可加副篇名,应尽量避免使用非公知公用的缩略语、字符、代号和公式。

二、**作者简介**:来稿须提供作者简介。内容包括:姓名、工作单位、职称、学位、学术荣誉称号、主要研究方向等。

三、**摘要**:介绍文章主题和主要观点,客观反映论文主要内容的信息,具有独立性和自含性。要求不举例证,不叙述研究过程,不作自我评价。一般不超过500字。

四、**关键词**:反映文章主题概念的词或词组,一般为3~5个,尽量从《汉语主题词表》中选用。

五、**基金项目**:获得基金资助产出的文章,需使用引号注明项目名称并在其后圆括号内注明项目编号。

六、**稿件**:稿件层次一般不超过五级,用序号“一”、“(一)”“1.”“(1)”“1)”表示。文章标点和数字用法按照国家语委的有关规定及国家标准处理。引用经典著作应使用最新和权威出版社的版本。稿件篇幅以8000~15000字为宜。

七、**注释和参考文献**:来稿中的注释与参考文献分别排列。

“**注释**”是对文稿中某一特定内容的进一步解释或补充说明,采用页下注,序号用带圆圈的阿拉伯数字标示,如“①”“②”,置于所需说明内容的右上角(如:属性词^①)。注释的具体内容置于当页地脚,以与文中序号相对应的序号标示。

“**参考文献**”指作者写作论文时所参考的有关图书资料,必须标注,一般在3条以上。参考文献按引用文献在文中出现的先后次序,以阿拉伯数字连续编码,在正文中引文结尾处,将序号置于方括号内并上标。同一文献如出现多次,则均用首次出现的序号标示。需要标明引文具体出处的,可在序号后加圆括号注明页码(大写“P”+页码)或章、节、篇名,并上标,如:^{[9](P21)}。

参考文献一律列于文末,用阿拉伯数字加方括号“[X]”标示序号;排列顺序以其在正文中出现的先后为准。文末参考文献的序号[X]须与正文中引文的序号(上标)^[X]相对应。参考文献列表时著录项目要齐全。

参考文献的形式主要有:

1.普通图书:[序号]主要责任者.文献题名(其他文献信息)[M].其他责任者.版本(第一版不必写).出版地:出版者,出版年:页码(也可在文中上标)。

[1]蒋有绪,郭泉水,马娟,等.中国森林群落分类及其群落学特征[M].北京:科学出版社,1998.

2.论文集、会议录:[序号]主要责任者.文献名[C].版本(第一版不必写).出版地:出版者,出版年:页码(也可在文中上标)。

[2]中国力学学会.第3届全国实验流体力学学术会议论文集[C].天津:[出版者不详],1990.

3.期刊文献:[序号]作者.文献名[J].期刊名称,出版年(期数):文献在期刊中的起止页码。

[3]李炳穆.理想的图书馆员和信息专家的素质与形象[J].图书情报工作,2000(2):5-8.

4.报纸文献:[序号]作者.文献名[N].报名,出版日期(版)。

[4]丁文祥.数字革命与竞争国际化[N].中国青年报,2000-11-20(15).

5.电子文献(包括专著或连续出版物中析出的电子文献):[序号]主要责任者.电子文献题名[文献类型标识/文献载体标识].(更新或修改日期)[引用日期].电子文献的出版者或可获得的地址。

[5]江向东.互联网环境下的信息处理与图书管理系统解决方案[J/OL].[2000-01-18].情报学报,1999,18(2).
<http://www.chinainfo.gov.cn/periodical/qbxb/qbxb99/qbxb990203>.

6.析出的文献(包括从普通图书、技术报告、会议论文集、汇编、丛书等析出的文献):[序号]析出文献作者.析出文献名[析出文献类型标识]//源文献主要责任者.源文献题名.版本(第一版不必写).出版地:出版者,出版年:析出文献在源文献中的起止页码。

[6]马克思.关于《工资、价格和利润》的报告札记[M]//马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第44卷.北京:人民出版社,1982:505.

八、**英文部分**:请将题目、摘要、关键词等译成英文附在文末,题目不得超过10个实词,总字数一般不超过30个单词。

网络支持



治理现代化研究

ZHILI XIANDAIHUA YANJIU

创刊于1985年 双月刊

2021年 第3期 第37卷 总第279期

主管主办 中共河北省委党校

编辑出版 《治理现代化研究》编辑部

主 编 时国轻

副 主 编 于亚博 朱艳秋

地 址 石家庄市槐中路516号

电 话 (0311)85086730(编辑室)

网 址 <http://zlxd.cbpt.cnki.net>

邮政编码 050031

出版日期 2021年5月10日

发行范围 国内外公开发行

国内订阅 全国各地邮局

国内发行 河北省报刊发行局

国内邮发代号 18-234

国外发行 中国国际图书贸易集团有限公司
(北京399信箱)

国外发行代号 C2375

印 刷 石家庄联创博美印刷有限公司

ISSN 2096-5729



9 772096 572211

来稿凡经本刊录用,如无特殊声明,即
视作投稿者同意授权本刊及本刊合作媒体
复制、发行及进行信息网络传播。著作权
使用费与本刊稿酬一并支付。

ISSN 2096-5729

CN 13-1427/D

定 价 10.00元

