

重庆市人民政府 主管 重庆行政学院 主办

重庆行政

CHONGQING ADMINISTRATION

聚焦重庆发展 研究行政规律 服务政府决策



2023
第24卷

1

重庆行政

第一期
总第205期

二〇二三年二月

重庆行政

CHONGQING ADMINISTRATION

主管 重庆市人民政府
主办 重庆行政学院
总编 宋英俊
副总编 张波
编辑出版 重庆行政杂志社
社址 重庆市渝州路160号
邮编 400041
电话传真 (023)68583005
电子邮箱 cqxz1999@163.com
网址 cqxz.cbpt.cnki.net
创刊日期 1999年2月
出版日期 双月18日
国际标准连续出版物号 ISSN 1008-4029
国内统一连续出版物号 CN 50-1207/D
广告经营许可证号 011588
发行代号 78-126
国内发行 重庆市邮政管理局
国外总发行 中国国际图书贸易集团有限公司
(北京399号信箱)

《重庆行政》杂志编委会

顾问:胡衡华 主任:陈鸣波 副主任:欧顺清 谢金峰 黎勇

成员:(以姓氏笔划为序)

丁洪	丁时勇	万容	万隆	马文森	王中	王雯	王茂春	巴川江	代小红	冉进红
左军	付嘉康	巩义胜	刘忠	刘旗	刘贵忠	李电	李顺	李成群	李茂涛	李洪义
李雷霆	阮路	许仁安	江志斌	余国东	陈孟文	陈忠于	陈清松	陈道彬	肖庆华	杨通胜
杨晓云	张邦平	张学锋	张国智	张涛	周波	周文盛	周恩海	罗成	罗清泉	郑平
明炬	岳顺	姜国杰	姜雪松	胡明朗	胡珍强	郭小萍	种及灵	施崇刚	唐大军	唐守渊
唐步新	唐英瑜	徐晓勇	陶世祥	钱永培	贾晖	聂红焰	黄可	黄红	黄政	黄明会
黄茂军	黄祖英	商奎	章勇武	常晓勇	曹春华	扈万泰	董奕锋	曾菁华	彭志辉	谢礼国
蓝庆华	路伟	廖红军	戴明							

行政资讯

新年前夕，国家主席习近平通过中央广播电视总台和互联网，发表二〇二三年新年贺词。习近平指出，2022年，我们胜利召开党的二十大，擘画了全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，吹响了奋进新征程的时代号角。今天的中国，是梦想接连实现的中国。今天的中国，是充满生机活力的中国。历史长河波澜壮阔，一代又一代人接续奋斗创造了今天的中国。今天的中国，是赓续民族精神的中国。今天的中国，是紧密联系世界的中国。明天的中国，奋斗创造奇迹。明天的中国，力量源于团结。明天的中国，希望寄予青年。

1月31日，中共中央政治局就加快构建新发展格局进行第二次集体学习。中共中央总书记习近平在主持学习时强调，加快构建新发展格局，是立足实现第二个百年奋斗目标、统筹发展和安全作出的战略决策，是把握未来发展主动权的战略部署。只有加快构建新发展格局，才能夯实我国经济发展的根基、增强发展的安全性稳定性，才能在各种可以预见和难以预见的狂风暴雨、惊涛骇浪中增强我国的生存力、竞争力、发展力、持续力，确保中华民族伟大复兴进程不被迟滞甚至中断，胜利实现全面建成社会主义现代化强国目标。

2月7日，新进中央委员会的委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神研讨班在中央党校（国家行政学院）开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话时强调，概括提出并深入阐述中国式现代化理论，是党的二十大的一个重大理论创新，是科学社会主义的最新重大成果。中国式现代化是我们党领导全国各族人民在长期探索和实践中历经千辛万苦、付出巨大代价取得的重大成果，我们必须倍加珍惜、始终坚持、不断拓展和深化。

2月13日，中共中央、国务院公开发布《关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》。今年中央一号文件的主要内容可以概括为“守底线、促振兴、强保障”。守底线就是坚决守牢确保国家粮食安全、防止发生规模性返贫底线，要抓紧抓好粮食和重要农产品稳产保供，增强脱贫地区和脱贫群众内生发展动力，稳定完善帮扶政策。促振兴就是围绕乡村振兴总要求，扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作，要推动乡村产业高质量发展，拓宽农民增收致富渠道，建设宜居宜业和美乡村，提升乡村治理效能。强保障就是加强组织领导，要强化政策保障和体制机制创新，加强党对三农工作的全面领导。

1月4日，市委书记袁家军走访市委宣传部。他指出，要深入贯彻习近平总书记关于宣传思想工作的重要思想，围绕中心、服务大局，为奋进新征程、建设新重庆提供强大动力，努力促进人的全面发展和社会全面进步。要深入抓好党的二十大精神学习宣传贯彻，推动习近平新时代中国特色社会主义思想入脑入心，形成声势、形成氛围。要巩固社会主义意识形态的指导地位，巩固团结奋斗的思想基础，压紧意识形态工作责任制，做强网上主流舆论，用好全媒体矩阵，生动鲜活地讲好重庆故事、发出重庆好声音。要以社会主义核心价值观铸魂育人，用好重庆红色资源，传承弘扬红岩精神，不断提升全社会文明素养。要建设文化强市，建立高水平文化服务体系，推动文化产业高质量发展，推出更多有影响力的文艺精品力作。要抓好队伍建设，把政治建设摆在首位，坚持党管宣传、党管意识形态、党管媒体，提升干部能力素质，推动工作迈上新台阶。强队伍建设，打造绝对忠诚、本领过硬、公道正派的工作队伍。

1月28日，重庆市建设成渝地区双城经济圈工作推进大会举行。市委书记袁家军出席会议并讲话，强调要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，把双城经济圈建设放在中国式现代化的宏大场景中来谋划推进，作为市委“一号工程”和全市工作总抓手总牵引，聚焦“两中心两高地”战略定位，以建成高质量发展高品质生活新范例为统领，争当西部地区高质量发展排头兵，打造具有全国影响力的科技创新基地，勇当内陆省份改革开放探路先锋，加快建设高品质生活示范区，在唱好“双城记”、共建经济圈内扛起新使命、谱写新篇章。

（张波）

目录

CONTENTS

执行编辑 胡越 美编 胡越

○ 深入学习贯彻党的二十大精神

- 4 以市域社会治理现代化护航建设“两高”示范区 / 滕宏伟
- 6 坚持和发展新时代“枫桥经验” / 张波
- 9 以党的二十大精神为统领 努力建设更高水平的法治江津、平安江津 / 雷德环
- 11 历史自信：现实基础、多维面相及其当代展开 / 岑朝阳 付浩亮

○ 成渝地区双城经济圈建设

- 16 高质量落实市委“一号工程” 高水平打造区域中心城市“升级版” / 徐江
- 19 倾力打造璧山智能网联新能源汽车产业集群 以千亿级目标服务川渝万亿级战略 / 秦文敏
- 21 深悟成渝地区双城经济圈的重大战略部署 布局区域重大战略广安三部曲 / 张伟
- 24 成渝地区双城经济圈背景下重庆经济突围的路径选择 / 李晋锴

○ 乡村振兴

- 27 以乡村振兴为抓手 推动农业农村现代化迈出坚实步伐 / 钱建超
- 31 努力打造共富乡村酉阳样本 / 祁美文
- 34 紧握绿色农业之笔 描绘开州乡村振兴新图景 / 陈道彬

○ 公共行政

- 37 “跨省通办”政务服务的协同难题与创新发展的 / 张霖 郭春甫
- 40 “跨纵向层级”网上政务咨询互动模式及改进策略——以F部门事项为例 / 丁声一
- 45 基层监督力量整合与成效提升：基于田野观察的视角——以重庆市巴南区姜家镇为例 / 曾瑾汇

○ 治理现代化

- 48 重庆市人口老龄化现状、成因及对策分析 / 重庆市垫江县民政局课题组
- 51 以“星光夜校”创建乡村治理共同体的实践探索 / 喻麟淋
- 54 居民视角下重庆市老旧小区智慧化改造影响因素分析 / 包进 刘清华

- ★中国党政系列专业期刊
- ★中国核心期刊（遴选）数据库全文收录期刊
- ★CNKI系列数据库全文收录期刊
- ★万方数据数字化期刊群全文收录期刊
- ★中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
- ★龙源电子期刊数据库全文收录期刊
- ★维普网全文收录期刊

声明

本刊面向全国公开发行，版权所有，未经许可不得转载，如有印刷装订错误请致电负责调换：（023）66244056。

○ 法治纵横

- 59 中国式现代化下的中国司法功能 / 高翔
- 63 中国式现代化背景下未成年人核准追诉程序的功能主义改善路径 / 孙鹏庆
- 67 新时代高校涉外法治人才协同培养体系的创新与实践 / 岳树梅 顾潇
- 71 涉外法治视域下欧盟碳边境调节机制的法理分析与法治应对 / 朱程炜 韩逸畴
- 76 乡村振兴视域下宅基地“三权分置”的法理阐释与制度构造 / 米恒

○ 党的建设

- 80 中央苏区时期毛泽东对中国式现代化的探索与贡献 / 袁冬梅
- 85 “三个务必”为新时代保驾护航 / 李金茂
- 88 当前基层形式主义与官僚主义的根源、表征及整治对策 / 张洁汝
- 92 坚持用六个“引领”六个“力”为国企强“根”铸“魂”——以党的二十大精神引领和保障国有企业高质量发展 / 刘学

○ 文旅视野

- 95 新时代高校期刊社党建工作探析 / 张弘杨 徐佳忆 吴瑜 彭熙
- 98 延安时期学校思想政治教育的成功经验及现实启示 / 冯飞龙 葛娅鑫
- 103 促进农民精神生活共同富裕的价值意蕴与实现路径 / 徐双双

○ 智库观察

- 107 以高质量党建引领高质量发展的建议 / 黄宗阳 周鹏 李香春
- 110 新发展理念引领国际消费中心城市建设的策略 / 李莉 陈雪钧

以市域社会治理现代化护航建设“两高”示范区

滕宏伟

重庆市江北区作为主城都市区中心城区、两江四岸核心区,正加快建设“两高”示范区,市域社会治理具有许多自身特色。2020年5月被确定为第一期全国市域社会治理现代化试点地区以来,江北区认真贯彻落实党中央关于推进市域社会治理现代化的部署要求,在构建市域社会治理体制上守正创新、积极探索,全面推进试点各项工作,采取了系列有效举措,争当市域社会治理“最优拼图”,为超大城市社会治理积累更多鲜活经验。

一、坚持党建统领,高站位推动市域社会治理现代化

试点工作推进得好不好,关键是看党的统领强不强。江北区充分发挥党建统领作用,夯实社会治理根基,让党旗始终在基层阵地高高飘扬。一是以坚强政治领导厚植市域社会治理优势。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,成立以区委书记任组长的平安江北建设暨防范化解重大风险工作领导小组,把市域社会治理列入重要议程,及时研究解决重大问题,切实履行保一方平安的政治责任。加强组织领导,调动各部门参与市域社会治理积极性,发挥基层党组织战斗堡垒作用,把党的领导落实到市域社会治理最前沿和各方面,形成共建共治共享新格局。二是以科学政治理论引领市域社会治理方向。发挥区委宣讲团、老马宣讲队作用,深入机关、企业、学校、社区,推动学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想往深里走、往心里走、往实里走,教育广大党员干部深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,引导广大干部群众增进政治认同、思想认同、理论认同、情感认同,自觉在思想上、政治上、行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,确保市域社会治理现代化试点工作始终沿着正确道路前进。三是以正确政治路线凝聚市域社会治理合力。始终站在群众立场看问题、想办法,把“人民至上”贯穿于社会治理全过程,推动试点工作得到深度认同、广泛参与。持续强化自治阵地建设,高标准打造126个社区便民服务中心,现有社区用房平均面积达719平方米,为居民充分协商议事提供了阵地保障;持续推动多元力量参与,建设“区—镇街—社区”三级综治中心和“镇街—社区—楼院”三级协商中心,吸纳辖区“两代表一委员”、社区党员、群团组织成员、热心居民代表等担任议事代表,确保基层协商主体多元化;持续健全长效机制,坚持自治、法治、德治相结合,不断深化拓展新时代“枫桥经验”重庆实践,完善社区协商议事流程,形成一系列行之有效的好经验好做法,先后培育了铁山坪“唐桂议事厅”、郭家沱“百姓管家”等社区协商民主建设品牌,形成了“理事制”“云协商”“议事日”“邀约式协商”等4大类协商形式,基本实现了“小事不出院、中事不出社、大事不出街、矛盾不上交、就地能解决”。

二、坚持大抓基层,高效能推进市域社会治理现代化

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础。坚持大抓基层鲜明导向,以推动老马带小马工作室进社区、党建引领化解物业矛盾进小区、党建引领基层网格治理“三个全覆盖”为具体抓手,把资源、服务、管理下沉基层、做实基层。一是推动老马带小马工作室进社区全覆盖。充分发挥“老马工作法”典型引领作用,按照“党建引领、关口前移、资源下沉、提升能力、就地化解”的理念,全面落实“双报到、双服务、双报告”制度,规范化、标准化建设126个社区(村)小马工作站平台,选编《老马工作法培训读本》《老马工作法集锦》等学习教材,从“两代表一委员”、社区干部、法律工作者、乡村贤能、网格员中精心选育2213名专职小马、邻里小马、志愿小马,建立“小马”业务轮训和跟班学习制度,以“一站式”服务推动矛盾纠纷就地化解,基层治理

前沿阵地持续夯实。二是推动党建引领化解物业矛盾进小区全覆盖。坚持把党支部建到小区、把党小组建到楼栋,在各小区成立党委、总支、支部 535 个,在楼栋成立党小组 3892 个,小区党组织、业委会、物管公司三方高效联动,打造楼栋党群驿站 1295 个,推动党的组织触角和工作触角全面延伸,全面实现有人理事、有钱办事、有地议事、事能办好。三是推动党建引领基层网格治理全覆盖。深入推动“因事结网”“多网合一”,实施“红网智治”工程,投入 4000 万元专项资金,将 6 类 3200 余个网格优化整合为 725 个基础网格、83 个专属网格,推动党组织设置和网格划分合二为一,全面实行社区党委委员、网格书记、专职网格员等“一肩挑”,全面构建“一体布局”“组网合一”“一专多兼”“一网统管”“一网通治”5 大体系,重新塑造党建引领网格管理新形态。

三、坚持系统思维,高水平推进市域社会治理现代化

市域社会治理现代化是综合性系统工程,必须运用系统思维,实行系统革新。一是全域协同推进。聚焦上中下段不同发展阶段,进行全域性统筹、差异化谋划、一体化推进,上段地区重在综合治理、提质增效,中段地区重在扬长补短、提档升级,下段地区重在固本强基、提速增量。同时,建立不同层级间、同级部门间合作治理平台,深化部门治理与属地治理联动协同,消除条块分割、信息壁垒等弊端,推动治理主体、治理目标和治理机制有机统一,实现市域社会治理由“碎片化”治理向“系统化”治理转变。二是五防五治融合。以“八张问题清单”为先导,统筹除险清患,突出量化闭环管控,强化系统治理、依法治理、综合治理和源头治理,织密政治安全、社会治安、重大矛盾纠纷、公共安全、网络安全等“五类风险”综合防控网络,切实提高管控力指数,防范矛盾风险外溢、上行、叠加、转化。三是科学有序实施。对照《全国市域社会治理现代化试点工作指引》,统筹总体规划和阶段目标,实行规划先行、急用先行,先易后难、由点及面分步推进,把有限资源投入市域社会治理最基础、最关键、最紧迫的领域,合理摆布标准高度、建设进度、投入力度,按时序渐次实施基础工程、提升工程和示范工程,为下一步拉高标杆、迭代升级留有余地,稳步构建全方位、多层次、高标准的市域社会治理格局。

四、坚持资源协同,高质量推进市域社会治理现代化

树立大社会观、大治理观,优化资源配置,深化数据应用,强化舆论引导,提升社会治理社会化、智能化、专业化水平。一是整合资源。全面梳理市域社会治理资源要素,大力整合党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑等社会治理方式,压实镇街属地责任、部门属事责任,使行政资源、市场资源和社会资源高效聚合、互为支撑,构建共治同心圆,打造问题联治、工作联动、信息联通、平安联创的善治指挥链。二是智慧赋能。以大数据引领深化大数字治理,加快城市大脑建设,打造市域社会治理智能综合平台,强化网格组网、业务融合、数据治理等 9 个方面核心支撑,运用 5G、人工智能、物联网等新技术推动市域社会治理工作体系重构、业务流程再造、体制机制重塑,强化基础数据归集共享,形成支撑市域智治的数据池,构建跨专业统一感知、跨行业统一指挥调度体系和跨领域网格化管理的智慧治理体系,探索建设更多应用场景,推动社会治理由“经验决策”向“大数据决策”转变,让群众感受到更完善、更便捷、更有温度的智慧化服务。三是宣传引领。建设“报、网、端、微、屏”一体的全媒体社会治理宣传集群和矩阵,弘扬“行千里·致广大”的人文精神,展示江北“食、游、购、娱、展、演”多元一体、产城景融合发展、宜居宜业宜游的城市风貌,宣传爱江北、建江北感人事迹和“凡人善举”先进典型,讲好开放江北、科技江北、绿色江北、人文江北、智慧江北故事,为江北市域社会治理现代化凝心聚力造势鼓劲。

作者:中共重庆市江北区委书记

责任编辑:钟学丽

坚持和发展新时代“枫桥经验”

张波

党的二十大报告指出,“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制,加强和改进人民信访工作,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,健全城乡社区治理体系,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。”《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》历史地将“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”作为党的百年奋斗重大成就和历史经验重要组成部分,具有深远的理论意义和巨大的时代价值。党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”坚持和发展新时代“枫桥经验”是以习近平同志为核心的党中央在总结历史、关照现实,推动基层治理现代化进程中对马克思主义社会治理思想的守正创新;是中国共产党完善国家治理体系和治理能力现代化的时代创新;是中国共产党创新和发展基层社会治理的光辉典范。20世纪60年代,源发于浙江诸暨的“枫桥经验”经毛泽东同志批示后在全国推广,创设了“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少、治安好”的新中国基层社会治理新方法;2003年,习近平同志在浙江工作时,明确提出要充分珍惜“枫桥经验”,大力推广“枫桥经验”,不断创新“枫桥经验”;党的十八大以来,习近平总书记对新时代坚持发展“枫桥经验”作出重要指示,要求把“枫桥经验”坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。“枫桥经验”经过近60年的发展,始终以中国基层社会治理广泛实践为最深厚土壤,以马克思主义为根本精神内核,以维护好、实现好人民群众切身利益为根本价值指向,以聚焦基层社会治理创新实践为着眼点,以践行好党的群众路线为根本方法,逐渐熔铸和涵养成“中国之治”的基层样本。

一、系统治理是统揽

“六合同风,九州共贯。”坚持系统思维推进国家治理现代化,是应对推进国家治理现代化过程中面临的多种复杂性问题的必然选择,是适应全面建设社会主义现代化强国系统性战略部署的内在要求,也是我们党坚持系统思维领导建设和改革取得成功历史经验的深刻总结;蕴含着加强整体性推进国家治理、优化国家治理体系结构、协调好国家治理中的各种关系、以多元主体协同共治汇聚治理合力、构建开放性战略模式等核心要义。^[1]“枫桥经验”最显著的特征是系统治理,用长期的实践总结了我国“基层社会治理由谁领导、谁在主导和各个主体之间如何互动”的基本形态,实现了在党的领导下各个基层治理主体的协同、协作,形成一套彰显中国特色社会主义制度优势的现代化基层治理体系。党的领导必须是全面的、系统的、整体的,是新时代坚持和发展枫桥经验的政治前提。始终坚持党的领导是“枫桥经验”历史发展脉络的基本经验和鲜明特征,更是坚持和发展新时代“枫桥经验”保持正确方向的政治指引。

坚持和发展新时代“枫桥经验”,必须始终把党的领导作为重大政治原则,一以贯之于“枫桥经验”创新发展全过程,把党的基层组织作为创新基层社会治理的“主心骨”,充分发挥基层党组织的政治领导力、思想引领力、社会动员力、群众组织力,聚合各种资源,整合各种力量,推动新时代“枫桥经验”创新发展。政府主导是“枫桥经验”历久弥新的行政支撑,有效将国家意志表达转变为国家意志的执行,将党的以人民为中心的发展理念落实为建设人民满意的服务型政府,通过聚合资源、组织赋能等方式,以“有为政府”推动“枫桥经验”落实落细,实现“国家之治”与基层治理的有机统一。政府以横向到边、纵向到底的公共治理网络,形成各个行政主体多元协同的治理格局,带动权威、制度、政策、资源等治理要素沉淀到基层治理网格,赋能基层多元治理主体,形塑了“枫桥经验”社会治理共同体的形象。在“枫桥经验”的实践中,政府一直根据群众的治理需求积极转变政府职能,改进工作方式方法,建立一套公共治理目标优化、职能分工合理、主体高效

协同的宏观治理体系,健全各项政策协同治理机制,推进政府政务服务标准化、规范化、便利化,实现政府治理与社会调节、居民自治良性互动,形成完善的共建共治共享的社会治理制度,为整个基层治理确立“骨架和脉络”。

同时,基层多元主体参与是“枫桥经验”具备广泛群众基础和强大生命力的内在动力源泉。“枫桥经验”是全过程民主的重要实践,始终坚持在党的领导下,关注社会治理难事、百姓日常琐事,畅通各基层主体参与社会治理的渠道,充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情,重视多元治理主体参与的制度设计和程序设计,激活社会细胞,打造富有活力、更具效能的“微治理”。新时代坚持和发展“枫桥经验”必须坚持党的领导和政府主导,构建一套具有中国特色的党委领导、党政统筹、简约高效的基层治理体制,有效推动政府治理与社会调节、居民自治的良性互动,提高基层治理现代化水平。

二、依法治理是核心

“法者,治之端也。”人类社会发展的事实证明,依法治理是最可靠、最稳定的治理。^[2]法治是基层治理走向规范成熟的重要标志。依法治理是新时代坚持和发展“枫桥经验”的核心,更是“枫桥经验”具有可复制性、可操作性和可推广性的核心所在。纵观“枫桥经验”近六十年实践历程,在化解基层矛盾的过程中,摆事实、讲道理、依法办事,实现矛盾调处的程序化、制度化、法制化,是其核心特征。“枫桥经验”从中国共产党民主法制建设中走来。20世纪60年代,浙江省诸暨枫桥区社教运动中对四类分子进行评审,先评守法的,再评违法的,通过“用说理斗争”,创造了“矛盾不上交,就地解决”的“枫桥经验”,继而,中共中央发出了《关于依靠群众力量,加强人民民主专政,把绝大多数“四类分子”改造成新人的指示》,把“枫桥经验”推向全国,成为新中国成立后首个全国推广的基层民主法制建设实践样本。因此,“枫桥经验”是中国共产党在社会主义革命和建设时期领导人民进行社会主义民主法制建设的重大成果,是依法治国的重要组成部分。“枫桥经验”在中国共产党民主法制建设中成熟。改革开放以来,“枫桥经验”伴随着中国共产党民主发展建设进程,调适着发展与稳定的关系,以服务经济发展为中心,逐渐发展成熟定型为具有代表性的基层社会治安综合治理模式。1996年8月,浙江省公安厅、绍兴市委、诸暨市委联合组成调查组,提炼出“党政动手,依靠群众,立足预防,化解矛盾,维护稳定,促进发展”的“枫桥经验”,再次得到浙江省、公安部、中央综治委肯定,实现了“枫桥经验”制度化、体系化的基层治理定型。2003年,时任浙江省委书记的习近平同志提出:要坚持和发展“枫桥经验”。继而,“枫桥经验”纳入“法治浙江”战略,逐渐与国家民主法治建设同频共振,实现了向“法治”的实践转向。新时代,“枫桥经验”在中国共产党全面依法治国中升华。

新时代,坚持和发展“枫桥经验”展现出崭新的时代特征,实现了以人民为中心的发展理念与平安中国的价值与实践衔接,与最大限度满足人民日益增长的美好生活需要紧密结合,真正让基层群众有看得见、摸得着、感受得到的获得感、平安感。同时,新时代坚持和发展“枫桥经验”强调坚持法治思维和法治方式提升基层治理现代化水平,依法调解矛盾、化解纠纷,努力让人民群众在日常生活中感受到公平与正义,将“枫桥经验”转化为国家和社会治理中具有普遍意义的法治模式,并使之得到广泛推广和应用。

三、综合治理是支撑

“徒善不足以为政,徒法不能以自行。”社会综合治理模式与我国国情紧密相连,是经过实践验证的合理模式,其含义随着中国社会经济的发展而得到了不断优化和创新,因而是完全适应中国国情的。这种模式与现代法治政府的理念高度契合,不断发展的社会综合治理模式是解决现实问题的重要保障。^[3]综合治理是“枫桥经验”“说理斗争”历史逻辑的现实呈现,强调德治在基层的软治理功能,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。从历史进程来看,“枫桥经验”始终坚持把基层治理创新实践与中华优秀传统文化相结合,重视乡规民约等道德因素对基层治理的效用,实现了法治、德治、自治三位一体的基层治理现代化图景。“枫桥经验”注重道德在基层治理中的效用。道德作为非强制性的社会规范,是日常生活中人与人之间关系的秩序规则和情感纽带,是基层治理中的“软治理”手段,是处理国家、社会、群体与公民之间相互关系的重要行为准则。德治作为基层治理的重要支撑,与法治相得益彰,使社会成员的利益关系既是合“法”的,又是合“理”的。“枫桥经验”注重传统文化在基层治理中的效用。传统文化

在基层治理中往往以乡规民约或者情感文化认同的方式存在,在调处基层矛盾纠纷起到举足轻重的作用。“枫桥经验”在基层历久弥新一个重要因素就是“接地气”,将基层治理与乡贤文化、乡规民约相融通,激活乡贤文化和乡规民约的治理效用,发挥乡贤亲缘、地缘、人缘的治理优势,激活乡规民约的软约束功能,重构基层传统文化的治理秩序,以达成“协调各方矛盾,促进社会和谐”的治理目的。

“枫桥经验”注重典型榜样在基层治理中的效用。典型治理是一种根植于早期党的革命和建设经验,并得到持续运用的治理创新和扩散手段。典型治理是中国共产党长期形成的优秀治理传统,也是“枫桥经验”创新基层治理的基本方法论。“枫桥经验”是中国共产党树立的基层社会治理的典型榜样,兼具政治动员和社会治理的双重逻辑;同时,“枫桥经验”以“用说理斗争”“矛盾不上交,就地解决”“发动和依靠群众”三个鲜明的典型内涵,跨越时间,实现了其传统与现实的汇流,用新时代的治理体系和治理方式重塑包含这些鲜明特征的基层治理图景,为“枫桥经验”的创新发展提供了历史积淀和现实张力。因此,新时代坚持和发展“枫桥经验”必须坚持综合治理,充分调动在地化的传统文化因素,传承我们党形成的光辉革命传统,借助多元化的、智能化的技术手段,实现法治、德治、自治的多维度平衡治理。

四、源头治理是关键

“禁微则易,救末者难。”源头治理是“枫桥经验”的最执着的治理价值追求,即“矛盾不上交,就地解决”,也是新时代坚持和发展“枫桥经验”关键所在。大国治理,源头在基层,在群众之中。在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表的重要讲话中,习近平总书记指出,“要推进社会治理现代化,坚持和发展‘枫桥经验’,健全平安建设社会协同机制,从源头上提升维护社会稳定能力和水平。”坚持和发展新时代“枫桥经验”,注重基层政权治理能力建设,激活基层治理现代化的“动力源”。推进乡镇(街道)综治中心规范化建设,建好整体性的基层治理平台,发挥其整合社会治理资源、创新社会治理方式的平台作用,实现“小事不出社区,大事不出镇街”;坚持“调防结合、以防为主”的方针,健全乡镇(街道)矛盾纠纷一站式、多元化解机制和心理疏导服务机制,提高社会治理的协同度和精细度,力争将矛盾纠纷化解在萌芽状态,筑牢维护社会稳定的第一道防线。

坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全村(居)民自治机制,打开基层治理现代化的“活力源”。在党组织领导下,改进网格化管理服务,依托村(社区)统一划分综合网格,在基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,拓宽群众反映意见和建议的渠道。聚焦群众关心的民生实事和重要事项,定期开展民主协商,引领和推动每个公民和家庭充分参与基层治理,确保人民参与社会治理过程、人民评判治理成效、人民共享治理成果。坚持发展新时代“枫桥经验”,着力提升基层智慧治理能力,夯实基层治理现代化的“数字源”。“互联网+基层治理”行动,融合基层党建、政务服务、社区服务等功能,推动基层智慧治理平台乡镇(街道)、村(社区)应用一体化,整合人、地、物、事等数据,共建基层治理数据库,推动基层治理数据资源共享。

参考文献:

- [1]秦书生,索绳斐.坚持系统思维推进国家治理现代化[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2022(04):26-33.
- [2]习近平.习近平谈治国理政:第二卷[M].外文出版社.2022:186.
- [3]王丛虎,王晓鹏.“社会综合治理”:中国治理的话语体系与经验理论——兼与“多中心治理”理论比较[J].南京社会科学,2018(06):60-66.

作者:中共重庆市委党校(重庆行政学院)《重庆行政》编审
责任编辑:粟超

以党的二十大精神为统领 努力建设更高水平的法治江津、平安江津

雷德环

党的二十大是在全党全国各族人民迈上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关键时刻召开的一次十分重要的大会,是一次高举旗帜、凝聚力量、团结奋进的大会。习近平总书记在大会上所作的报告全面总结了过去五年和新时代十年的非凡成就,科学谋划了未来五年乃至更长时间的宏伟蓝图,大会振奋人心、鼓舞士气、催人奋进。报告首次专章对法治中国、平安中国建设作出了重大部署,提供了根本遵循,指明了前进方向,确立了行动指南。当前,重庆市江津区正紧扣高质量建设同城化发展先行区,围绕“五地一城”奋斗目标建设宜居城市,书写高质量发展新篇章。立足新发展阶段,政法系统务必坚持以党的二十大精神为统领,完整、准确、全面贯彻新发展理念,扎实推进更高水平的法治江津、平安江津建设,全力护航高质量发展。

一、牢牢把握法治中国、平安中国取得的历史成就,筑牢信念之魂

习近平总书记在党的二十大报告中指出,社会主义法治国家建设深入推进,全面依法治国总体格局基本形成,中国特色社会主义法治体系加快建设;国家安全领导体制和法治体系、战略体系、政策体系不断完善,国家安全得到全面加强,共建共治共享的社会治理制度进一步健全。归结起来就是法治中国建设开创新局面,平安中国建设迈上更高水平。

推进更高水平的法治建设、平安建设,必须牢牢把握法治中国、平安中国建设取得的历史成就,更好地理解法治中国建设的历史方位和平安中国建设的历史意义,深刻认识到最根本原因在于有以习近平同志为核心的党中央,在于有习近平法治思想的科学理论指引,更加坚定理想信念和信心决心,坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”,始终沿着习近平总书记指引的方向勇毅前行,更加坚定不移推进法治中国建设、平安中国建设历史进程,坚定不移把党的二十大目标任务全面落实到实际工作中、具体行动上,以高水平法治保障高质量发展,以新安全格局保障新发展格局。

二、牢牢把握法治中国建设的使命任务,用好法治之道

习近平总书记在党的二十大报告中强调:全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。要坚持走中国特色社会主义法治道路,全面推进国家各方面工作法治化。推进更高水平的法治江津建设,必须牢牢把握法治中国建设的使命任务,更加重视法治、厉行法治,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

推进依法行政。落实好全区“一规划两纲要”实施方案要求,加快转变政府职能,完善政府法律顾问制度,提高行政机关负责人出庭应诉率,争创全市法治政府示范区县。深化行政执法体制改革,推动严格规范公正文明执法,加大食品药品、公共卫生、安全生产、劳动保障、交通运输、教育培训等关系群众切身利益的重点领域执法力度,提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

严格公正司法。全面深化政法领域改革,深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制,促进优化司法职权配置。

建设法治社会。深入推进“八五”普法,落实“谁执法谁普法”责任制,加快推进法治长廊、法治广场、法治公园等法治文化阵地建设,持续开展“民主法治示范村”“无讼村居”等群众性示范创建活动,增强全民法治观念。加快公共法律服务体系建设,优化律师、公证、法律援助、法律顾问、调解、仲裁、司法鉴定等服务资源,推进公共法律服务全覆盖向高质量迈进。

三、牢牢把握平安中国建设的决策部署,淬炼安全之盾

习近平总书记在党的二十大报告中强调:必须坚定不移贯彻总体国家安全观,把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面。夯实国家安全和社会稳定基层基础,建设更高水平的平安中国。推进更高水平的平安江津建设,必须牢牢把握平安中国建设的决策部署,找准基层切入点和着力点,全力以赴防风险、保安全、护稳定。

坚决捍卫政治安全。坚持总体国家安全观,严密防范敌对势力渗透破坏颠覆分裂活动,坚决防止“街头政治”“颜色革命”。严密防范严厉打击暴恐活动,坚决守住不发生暴恐案事件底线。深化遏制邪教和非法宗教活动,坚决铲除滋生土壤。严守意识形态阵地,严管教育政治重点人员,有力稳控化解突出风险,坚决防止发生现实危害。

全力维护社会安定。紧扣“五个不让”和“六个坚决防止”目标,防范化解重大风险。坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全完善领导干部大走访大接访大下访、重点案件包案机制,最大限度把矛盾问题解决在基层。着力构建大平安稳定工作机制,常态化开展扫黑除恶斗争,严厉打击食药环等领域突出违法犯罪,深入开展命案防控专项行动,开展治安突出问题专项治理,积极争创社会治安立体防控体系建设示范区县,努力让人民群众感到安全触手可及、就在身边。

切实保障人民安宁。主动保障人民群众对美好生活的向往,以更优的平安“供给”解决好老百姓急难愁盼问题。推进“平安江津·雪亮乡村”建设,增强农村地区防控能力。加强“一标三实”推广运用,不断推出新的便民利民惠民举措。扎实开展“十百千万”平安创建活动,培育一批平安镇街、平安村社、平安医院、平安校园、平安企业等平安示范单位。不断完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

着力守护网络安全。健全完善负面舆情监测和联动处置机制,严密防范网上攻击渗透和境外有害信息倒灌蔓延。依法坚决打击政治网络谣言和有害信息,严厉打击整治电信网络诈骗、网络贩枪、网络黄赌毒、网络套路贷等新型网络犯罪。落实依法办理、舆论引导、社会面管控“三同步”工作机制,妥善处置各类敏感舆情,营造良好舆论生态。

四、牢牢把握新时代法治建设、平安建设的实践要求,夯实保障之基

习近平总书记在党的二十大报告中向全党全国各族发出号召:时代呼唤着我们,人民期待着我们,唯有矢志不渝、笃行不怠,方能不负时代、不负人民。新时代法治建设、平安建设目标任务十分明确,必须牢记“三个务必”要求,进一步提升站位、找准定位、瞄准方位、落实到位,埋头苦干、奋勇前进,坚定不移为推进更高水平的法治江津、平安江津建设提供坚实保障。

筑牢政治忠诚。始终坚持党管政法原则,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,切实提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。严守政治纪律和政治规矩,始终在大是大非问题上旗帜鲜明、立场坚定。

坚持以人民为中心。主动适应人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的新需要,系统研究谋划和解决政法领域人民群众反映强烈的突出问题,深化政法公共服务供给,提高服务基层、服务企业、服务群众水平,把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到政法工作各环节全过程,让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

夯实治理基础。全力推进市域社会治理现代化试点验收,提升市域社会治理现代化能力和水平。围绕群众安全感满意度上升、信访走访总量和法院诉讼案件总量下降“一升两降”目标,加快推进综治中心建设规范化、网格服务管理精细化、矛盾纠纷调解体系化,夯实基层社会治理基础。深入推进“党建为引领、网格为依托、民主协商自治”的基层治理实践,培育治理典型示范,形成具有辨识度的标志性成果。加快推进融入全区“城市大脑”统筹建设的综治信息平台建设,不断提升数字化、信息化、智能化水平。

锻造过硬队伍。坚持全面从严管党治警方针不动摇,持续巩固政法队伍教育整顿成果,严格落实防止干预司法“三个规定”、新时代政法干警“十个严禁”等规定,常态化开展警示教育,完善政法干警素质能力培训机制,全面落实政法职业保障,打造忠诚干净担当的政法铁军。健全完善政治督察、执法监督、纪律作风督查巡查等制度机制,推动落实“协管”“协查”干部、政法委员会委员述职、派员参加政法单位民主生活会等制度,不断提高党领导政法工作制度化、科学化、规范化水平。

作者:中共重庆市江津区委常委、政法委书记,区法学会会长
责任编辑:钟学丽

历史自信:现实基础、多维面相及其当代展开

岑朝阳 付浩亮

历史自信是历史唯物主义在马克思主义中国化过程中的实践性表征,也是马克思主义历史哲学在中国特色社会主义场域内的现代化叙事。习近平总书记在党的二十大报告中明确指出:“我们必须坚定历史自信、文化自信,坚持古为今用、推陈出新,把马克思主义思想精髓同中华优秀传统文化精华贯通起来、同人民群众日用而不觉的共同价值观念融通起来,不断赋予科学理论鲜明的中国特色,不断夯实马克思主义中国化时代化的历史基础和群众基础,让马克思主义在中国牢牢扎根。”^[1]在新时代新征程上,树立历史自信关乎全局、关乎长远、关乎根本,是中国共产党人革命品格与斗争精神的生动彰显。坚定历史自觉、增强历史自信、把握历史主动,不仅具有推进中国式现代化、建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的现实价值,更具有构建人类命运共同体、发展人类文明新形态、弘扬全人类共同价值的历史意义。

历史自信源于中国共产党人百年奋斗实践的伟大历史成就与宝贵历史经验,并表征为当代中国共产党人的革命历史觉悟与崇高思想境界,相应地,其话语展陈、现实形态也与中国特色社会主义建设、发展过程中的各领域、各方面、各环节具有紧密的互动关系与内在联系。历史自信,以道路自信作为路径导向、以理论自信作为内涵指向、以制度自信作为支撑方向、以文化自信作为思想路向。树立历史自信,既是坚定发展道路的应时之举,又是创新发展理论的破题之举;既是巩固发展制度的务实之举,又是赓续发展文化的固本之举。正是在此意义上,历史自信,在其现实层面始终蕴含着具象性、联系性与发展性的本质属性与基础特征,并作为当代中国共产党人的历史观点和历史方法,与抽象、孤立、停滞的历史态度、历史视角相区别。在新时代新征程上,探寻历史自信的现实基础,解读其当代展开,是学习贯彻党的二十大精神、加强党史学习教育、坚定“四个自信”的理论应然与实践必然。

一、历史自信的现实基础及其多重向度

(一)道路自信:历史自信的路径导向

于斗争中探索,于探索中前行。在探索与寻找正确发展道路的过程中,中国共产党人没有辜负人民的期望,通过观察与把握人类社会发展的客观规律,自信自强、守正创新,踔厉奋发、勇毅前行,不仅挽救了中国革命,还实现了中国的政治解放与思想解放,实现了面向社会主义的发展转向。现实证明,唯有走社会主义道路,中国才能兴旺发达。在新征程上,中国共产党人增强历史自觉、坚定道路自信,坚持科学的方法论使中国特色社会主义发展走向历史的深处。中国特色社会主义发展道路是历史结论、实践答案与人民选择。中国特色社会主义道路也将在党和国家的历史涵养下永葆青春,接续发展。继续坚持以道路自信作为历史自信的路径导向,应当发挥好斗争精神,注意把握社会主义发展道路的不可逆转性,在其现实性上与意志薄弱、思想动摇的不良风气及煽动对立、崇虚忘实的颠覆企图做坚决而彻底的斗争,做到去腐生肌、刮骨疗毒,猛药去疴、重典治乱,走好中国特色社会主义发展道路。

(二)理论自信:历史自信的内涵指向

于实践中发展,于发展中创新。中国共产党人在坚持道路自信的基础上,审时度势、果断抉择,锐意进取、攻坚克难,不但实现了马克思主义的当代发展、开辟了马克思主义哲学的新境界,也回击了马克思主义的过时论与无用论。毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系、习近平新时代中国特色社会主义思想实现了马克思主义中国化的三次历史性飞跃,成为了当下中国特色社会主义理论自信的现实基础与理论源泉。中国共产党所坚持的科学理论,都是经过集思广益、系统总结所淬炼而成的,且在现实中经历实践互动、互变、互促,已经被证明是兼备进步性与开创性、兼具现实性与前瞻性、兼有实践性与发展性的科学的系统理论。因而,信仰并维护这些理论,“坚持不懈用新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂”^[1],形成中国特色社会主义理论自信,深刻认同、始终不渝地维护理论的指向性与发展性,显得尤为重要。显著提升理论自信、

扎实推进理论创新、着力形成话语风格,也应当成为新时代党的理论工作者的理论自觉与历史责任。

(三) 制度自信:历史自信的支撑方向

于困苦中奋斗,于变局中开拓。中国特色社会主义制度起着根本性作用,其不仅有集中力量办大事的优势,也有自我革新、自我完善的制度张力。在探索与发展社会主义建设道路的过程中,中国共产党人的确犯过一些错误,同时也吸取了其中的经验与教训。但党一次又一次从泥沼中重新屹立、昂扬奋进,论其原因,便是富有现实优越性的中国特色社会主义制度。中国特色社会主义制度作为一项系统性制度,具有一体推进、一体创新、协同发展的基本特征,并在内容上涉及经济社会发展、政治体制改革、精神文明建设、基础设施完善、生态环境保护等各领域、各层面。与此同时,中国特色社会主义制度的发展与完善又是一项渐进性工程,它依托党和国家发展的历史与现实,在符合历史伦理、社会伦理与发展伦理的前提下不断进行着修正、调整与完善。中国共产党人在治国理政实践中进行了许多有益尝试,并“坚决破除各方面体制机制弊端”,最终使得“中国特色社会主义制度更加成熟更加定型”^[2]。应当看到,一代代中国共产党人的智慧结晶凝结成了具有历史特点、鲜明品格、显著标识的中国特色社会主义制度。

(四) 文化自信:历史自信的思想路向

于守正中传承,于传承中创新。历史自信要保持青春、充满活力,离不开文化涵育。优秀传统文化深刻影响了中国共产党的初心使命、执政理念并贯穿于党成立至今的全部历史。中华民族所创造出的优秀文化,使得中华文明在人类文明发展史上熠熠生辉,也成为了当下中国人民文化自信与历史自信的来源。历史川流不息,精神代代相传。文化是一个国家、一个民族深沉而厚重的思想特征与精神积淀。正是在此意义上,一个民族、一个国家要顺应历史潮流、走在时代前列、堪当文明责任,就不能没有文化积淀、不能没有理论思维、不能没有思想指引。当下,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开,同时,“新时代党的创新理论深入人心,社会主义核心价值观广泛传播,中华优秀传统文化得到创造性转化、创新性发展,文化事业日益繁荣”^[3]。在历史流转、文明演进、时代转换的时间长河中,中国特色社会主义文化发展的卓越成就不仅昭示了马克思主义理论的科学性与真理性,还体现着中国特色社会主义本身的真实性与优越性。思想光耀征程,共襄千秋伟业。历史自信与文化自信紧密相连,蕴含着指导中国特色社会主义文化发展实践的不朽精神力量。新时代新征程上,只有坚定历史自信、文化自信,以马克思主义中国化时代化的理论成果与实践成就作为推动中国特色社会主义文化发展的战略支撑点、学术生长点、现实发展点与思想突破点,才能正确回答好新时代新征程上我国文化发展领域所面临的重大问题,并以此为基础,推动社会主义文化强国建设。

二、历史自信的多维面相及其多维内涵

(一) 作为一个整体概念,历史自信耦合于“四个自信”的基本内涵

历史自信,作为一个整体性概念,既是一个认知推论,也是一个概念整体,其耦合于“四个自信”的理论内蕴,彰显着中国力量、中国精神、中国道路、中国担当。从认知层面与理论层面上看,道路自信、理论自信、制度自信和文化自信中的历史智慧与历史经验被论定在了历史自信之中,使得历史自信具有鲜明的原创性、独创性与集成性。首创、奋斗、传承、奉献成为了历史自信的关键词,新路子、新作为、新步伐、新担当成为了历史自信的价值追求。历史自信作为一个深刻概念,也将党和国家发展的历史融合于自身的体系之中。从概念到判断,从范畴到理论,历史自信全方位、开创性地体现了追求民族复兴的远大追求,多角度、全局性地推动了接续发展的现实目标,深层次、根本性地回答了如何实现历史与现实、当下与未来良性互动的问题。历史自信作为一个科学概念,全面准确、逻辑严谨、清新朴实、凝练生动,蕴含着中华民族的文明智慧,蕴含着中国人民的真挚情怀。新时代,要经风雨、见世面,长才干、壮筋骨,必须树立历史自信,学好党史、新中国史、改革开放史与社会主义发展史,用好历史经验与历史智慧,做到学以致用、用以促学,及时正视错误、发现问题、补正缺点,始终衷心拥护党的领导与社会主义制度,树立理想信念,永不使之蒙尘褪色。

(二) 作为一套实践理论,历史自信内含于中国特色社会主义理论体系

历史自信,不仅是一个整体概念,还是一套内含于中国特色社会主义理论体系的丰富实践理论,既富有历史内涵,也具有理论意义,还含有实践价值。历史并非出自凌空蹈虚的建构,而是一个实实在在的实践进

程。出现于历史事实、历史事件之中的具体价值与历史认知、历史发展、历史图景形成一种真实无妄的逻辑链条与实践论证时,历史自信才能得以产生。历史自信的绽出,是实践的唯物主义历史观的绽出。它改变了以往在理论营建与制度构建的过程中较少顾及历史事实的局面,并最终在接脉并内含于中国特色社会主义理论体系的前提下,实现了马克思主义历史哲学的中国化与时代化叙事。新思路、新内涵、新论断、新理念均被囊括于新时代的历史自信之中,并通过过去与现在、理论与实践的互动创变而表现出来。作为一套实践理论的历史自信,是科学的理论体系、历史的时代纵论,其两方面性质也在毛泽东思想及中国特色社会主义理论体系间形成了有效的内在互动。复兴道路逶迤辽远,复兴前程波澜壮阔,唯有通过坚定实干信念,树立实干人格,方能彰显历史自信中实践立德与实干立身的要求,在党的领导下统一意志、协调行动,在思想上激浊扬清、防微杜渐,用新时代的历史自信涵养理论,指导实践,开展工作。

(三) 作为一种时代品格,历史自信彰显于中国建设与发展的伟大实践

历史自信,不仅是一套实践理论,还是一种体现中国精神与中国力量的时代品格。坚定历史自信,使得当代中国共产党人既能观测时代风云,也能把握时代脉搏,更能引领时代潮流。历史自信与时代发展同频共振、相生相成、共性同行,要观察时代、把握时代、引领时代,更离不开历史自信。不同于封建主义或资本主义的道路,历史自信发展于党的成长史与新中国发展与建设史之中。眼纳千江水,胸起百万兵。历史自信既是前行的力量,也是前进的旗帜,而历史自信因其时代性、标识性与融通性,更具有心怀天下的眼界胸怀以及接续发展的历史担当,因而具有社会主义文明发展的开创性意义。走好新时代的发展之路,必须坚守历史自信,站位坚定、超拔高远,以民族复兴为远大目标,以经济社会发展、实现现代化为实践指向,按照现实要求躬身践行、矢志奋斗,为中国特色社会主义发展谋根本、谋长远、谋全局、谋大利。

三、历史自信的当代展开及其未来发展

(一) 坚定历史自信是坚定发展道路的应时之举

用科学而正确的历史观点、历史方法坚定站位、开辟道路,离不开历史自信与道路自信相结合。在此意义上,树立历史自信,便成为了坚定中国特色社会主义发展道路的应时之举。反思历史自信的时代出场,究其本质原因,离不开中国特色社会主义事业在建设发展过程中对于历史自觉、历史经验、历史主动、历史精神的现实需要。因此,为探寻历史自信在当下乃至未来的表征形态,我们就不能将眼光仅仅停留于过去的经验,而应当剖析历史自信本身及其与中国特色社会主义发展各个层面相互勾连的共在结构,以历史经验为支撑走向当下的现实、追寻新时代新征程上的发展规律与发展真理。在新时代新征程上承载历史使命、肩负时代责任的中国共产党人,应当辨明历史方位、把准历史脉动,以辩证的历史思维、科学的历史观点、实践的历史方法砥砺前行、守正创新,奋力谱写全面建设社会主义现代化强国新篇章。“天下为公,人间正道,这是我们党具有历史自信的最大底气,是我们党在中国执政并长期执政的历史自信,也是我们党团结带领人民继续前进的历史自信。”^[4]在探索与寻找正确发展道路的过程中,中国共产党人不仅挽救了中国革命,还实现了中国的政治解放与思想解放,发现了面向中国特色社会主义道路与中国式现代化道路之间存在着本质关联。中国要发展,就要走前人没有走过的路、与资本主义相异的路。历史和现实已然证明,唯有走社会主义道路、中国式现代化发展道路,中国才能兴旺发达。开创与探索中国式现代化新道路,是发展中国特色社会主义、树立历史自信的现实指向与内在要求,也是当代中国共产党人在坚定历史自信、掌握历史主动的基础上对历史之问、文明之问与世界之问的中国回应与中国解答。

(二) 坚定历史自信是创新发展理论的破题之举

用科学而正确的历史观点、历史方法创新理论、指导实践,离不开历史自信与理论自信相衔接。在此意义上,树立历史自信,便成为了创新中国特色社会主义理论体系的破题之举。作为马克思主义历史哲学的当代叙事与中国共产党人历史观的现实语境,历史自信不仅是理论创新的历史基础,也是实践创新的时代场域。从历史唯物主义的理论发展史与科学社会主义的实践发展史看,理论从思想转化为实践的过程,不仅仅是一个思想演进的历史过程,同时也是实践发展的客观过程。“中国先进分子从马克思列宁主义的科学真理中看到了解决中国问题的出路”^[4]马克思主义中国化的发展历史进程,也就是中国化马克思主义在中国落地、生根的理论演进过程,中国共产党人在将马克思主义的科学原理应用于中国社会主义建设与发展实践的过程中,马克思主义中国化的必要性、必须性与必然性也随之显现。理论阐释不彻底,就难以服

人。中国共产党人立足大历史观、大实践观,以强烈的历史自觉和主动精神,不断深入对建设社会主义现代化国家的认识与理解,并不断从理论维度、战略维度、实践维度接续推进并不断推进中国式现代化、创造人类文明新形态,巩固了历史自信在新时代的现实基础,开辟了历史自信在新征程上的崭新境界。惟创新者进,惟创新者强,惟创新者胜。习近平新时代中国特色社会主义思想,作为当代中国马克思主义的集大成创造,是以习近平同志为核心的党中央立足百年未有之大变局,回顾并凝练党的百年奋斗历史经验而对中国发展所面临的新环境、新情况所做出的深邃洞察与科学总结,是在坚持历史自信的前提下进行理论创新的代表性成果。习近平新时代中国特色社会主义思想作为当代中国的马克思主义、二十一世纪的马克思主义,也成为了新时代新征程上坚定历史自信的理论指引与思想指南。

(三) 坚定历史自信是巩固发展制度的务实之举

用科学而正确的历史观点、历史方法反映现实、巩固制度,离不开历史自信与制度自信相协调。在此意义上,树立历史自信,便成为了巩固国家制度建设和国家治理体系建设的务实之举。其中,中国共产党人所领导的历史进程正是这一过程在制度层面的现实体现。制度建设是中国共产党人基于现实进行深刻思辨的政策部署,也是关乎根本、关系当下、关涉未来的重要方面。如何将坚定历史自觉、树立历史自信与把握中国式现代化的本质要求与制度要求相结合?如何建立适应当前发展现状与历史方位的发展制度体系,使得中国式现代化扎根中国大地、适应中国国情、切合中国实际?这都是历史自信与制度自信相结合过程中所必须回答好的现实问题、实践命题与时代课题。将历史的眼光投向历史本身,中国共产党人在社会主义改革、发展的过程中进行了许多有益尝试,并形成了体系完备、运转高效、系统集成中国特色社会主义制度。这些制度符合中国发展的现实情况,适应了中国国情,更在其现实性上为中国特色社会主义制度自信与历史自信的相互协调构造了基本框架。在制度建设过程中,中国共产党人始终以历史自信为战略基点,增强忧患意识、坚守底线思维,用辩证思维与系统观念提升制度建设质量与制度运转效能,并以国家制度体系为战略支撑,承前启后、继往开来,时刻准备积极应对各类风险挑战、问题考验,在复杂的现实环境中不断调整、变革与改良现有制度,“着力破解深层次体制机制障碍,不断彰显中国特色社会主义制度优势”^[1],提升党和国家制度体系完善程度,确保制度成为中国特色社会主义在新时代新征程上自始至终立于不败之地的基础性、支撑性保障。历史自信始终熔铸于中国特色社会主义的主题与主线之中。在新时代新征程上,中国的制度体系构建正臻于成熟,唯有汲取前人经验,树立历史自信、掌握历史主动、继续深化改革,拨开中国特色社会主义发展过程中纷繁复杂的认知迷雾与实践迷雾,我们才能阐释好中国之路、中国之治、中国之理。

(四) 坚定历史自信是赓续发展文化的固本之举

用科学而正确的历史观点、历史方法观照当下、启迪未来,离不开历史自信与文化自信相融通。在此意义上,树立历史自信,便成为了赓续中华优秀传统文化、革命文化与社会主义先进文化的固本之举。习近平总书记指出:“中国共产党人的历史自信,既是对奋斗成就的自信,也是对奋斗精神的自信。”^[5]中国共产党人历经了若干历史性转折、历史性转变、历史性突破与历史性跨越,推动党和国家事业发展取得了历史性成就、历史性变革,以无所畏惧、勇往直前的革命勇气谱写了中华民族几千年历史上最恢宏的史诗,最终使得民族复兴大业进入了不可逆转的伟大历史进程之中。历史自信要保持青春、充满活力,离不开优秀文化的涵育。文化既是历史精神在时间长河中的漂流与积淀,也是历史品格在文明历程中的传承与创新。中国共产党诞生于国家内忧外患、民族极其危难之时,历经新民主主义革命时期、社会主义革命与建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期,党在磨砺中历久弥坚、越挫越勇,开创了中国特色社会主义新时代。在新的历史方位上,党依靠自身所积累的历史经验与历史智慧,已然成为了新时代新征程上中国特色社会主义发展过程中的强大主体力量。百年来的革命斗争实践已然使得党获得了宝贵而厚重的历史经验。持守历史自觉、树立历史自信,坚定信心、迎难而上,敢于斗争、敢于胜利,始终是党和人民在乱流奔涌、急浪湍行的斗争实践中屹立不倒、迎难而上的强大精神力量,这也在其现实性上成为了历史自信与文化自信相结合的接榫点。“只有植根本国、本民族历史文化沃土,马克思主义真理之树才能根深叶茂。”^[8]在新时代新征程上,如何实现经济社会发展水平与精神文化发展程度的相互协调、如何实现马克思主义基本原理与中华优秀传统文化间的相互结合、如何实现文化自信与历史自信的相互统一,并将中国共产党人的历史经验应用

于指导当下的文化事业与文化产业发展,在思想文化层面助力中华民族伟大复兴,这些都是历史与现实、当下与未来、应然与实然相互交织的现实性问题。知史鉴今,砥砺前行。马克思主义的生命力在于它是接续发展、与时俱进、与史协行的,这就要求我们在文化发展的实现过程中以马克思主义为指导思想对文化产生规律、文化演进规律、文化传播规律进行细致、深刻、科学地总结与深入、系统、透彻地阐释,建设有力的社会主义意识形态、提升社会文明程度、推动中华文明广泛传播。在中国式现代化道路上,党和国家发展的伟大历史与以伟大建党精神为源头的中国共产党人精神谱系共同成为了发展的精神动力与思想源泉。历史自信是中国式现代化发展航程中的灯塔与旗帜,象征着中国特色社会主义发展过程中兼具历史性与现实性的历史感知与历史思维。在中国式现代化发展道路上坚定历史自信,有利于点燃时代星火,赓续奋斗基因,使得革命精神薪火相传,实现人民群众现实需求、现代化建设现实路径、社会主义发展三者的有机结合,辩证统一。^[7]

习近平总书记指出:“全党同志务必不忘初心、牢记使命,务必谦虚谨慎、艰苦奋斗,务必敢于斗争、善于斗争,坚定历史自信,增强历史主动,谱写新时代中国特色社会主义更加绚丽的华章。”^[9]新时代新征程上的中国共产党,立志千秋、风华正茂、臻于成熟,是秉承历史自信、掌舵发展航船的光荣政党;新时代新征程上的中国共产党人,勇于担当、敢于作为、勤于奋斗,是持守历史自信、坚持守正创新的改革先锋;新时代新征程上的人民群众,创造历史、发展历史、续写历史,是坚定历史自信、创造美好未来的决定力量。如何在新的历史征程上发展好中国特色社会主义、走好中国式现代化道路、建设好社会主义现代化强国的一系列问题,不仅是历史之问、现实之问与时代之问,更是未来之问、文明之问与真理之问。唯有回望历史征程,方能总结历史经验;唯有坚定历史自觉,方能彰显历史智慧;唯有秉持历史自信,方能把握历史主动。凝聚国家发展伟力、锻造民族复兴航船、创造人民美好生活,离不开历史自信。行百里者半九十。当代中国共产党人应当坚定新时代的历史自信,夯基固本、培根浚源,承百代之流,会当今之变,把握历史发展的主题主线、主流本质,用唯物史观凝练与总结党和国家历史中的内容叙事,用唯物史观建构好历史事件与历史认知中的历史经验,用接续发展彰显中国特色社会主义事业的恢弘气象,以此传承好内含历史自信的信仰基因,培育好富有历史自信的理想信念,在外在表象、社会现象与时代气象中探寻历史发展的客观规律,在历史流变中探索与检视历史恒常,锐意进取、开创未来,走好“五个必由之路”,创造中国特色社会主义发展在新时代新征程上的历史篇章与时代荣光。

基金项目:2022年上海市哲学社会科学规划课题青年项目“新赶考路视域下中国共产党人民主体观创新发展研究”(项目编号:2022EKS001)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1][2][3][8][9]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [4]习近平谈治国理政:第四卷[M].北京:外文出版社,2022:546.
- [5]习近平.新时代中国共产党的历史使命[J].求是,2022(19):4-8.
- [6]习近平.以史为鉴、开创未来 埋头苦干、勇毅前行[J].求是,2022(1):4-15.
- [7]岑朝阳.中国特色社会主义历史自信论纲[J].理论建设,2022(5):35-42.

作者:岑朝阳,浙江省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员
付浩亮,上海市人民检察院第一分院检察官助理
责任编辑:胡越

高质量落实市委“一号工程” 高水平打造区域中心城市“升级版”

徐江

推动成渝地区双城经济圈建设,是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署,是重庆市委“一号工程”和全市工作的总牵引总抓手。重庆市黔江区坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落党的二十大和市委六届二次全会精神,全面落实市委主要领导调研黔江指示要求,牢固树立“一盘棋”思维和一体化发展理念,坚持强己建中心、利他促融合,加快建设渝东南区域中心城市,扩面服务辐射渝鄂湘黔边际区域,带动渝东南武陵山区城镇群全域融圈,积极探索走出一条山区强区富民的现代化新路子,努力在成渝地区双城经济圈建设中展现新作为、作出新贡献。

一、着力构建“五个体系”,跑出融圈入群工作“加速度”

(一) 构建组织领导体系

坚持“一把手”抓“一号工程”工作导向,着力构建主要领导统筹协调、专项工作组牵头推进、区级部门协同配合的组织体系和责任机制。成立以区委书记、区长任“双组长”,区级相关领导为成员的黔江区全面融入成渝地区双城经济圈建设工作领导小组。区委、区政府分管领导提级兼任办公室主任,并组建“1+7”专项工作专班,分别由有关区领导任组长,分块、分组、分人推动融圈工作全面落实。组建黔江区域中心城市建设工作组,按照“一领导一专班一项目一方案”统筹推进区域综合交通枢纽、文旅融合发展、公共服务高地等涉及的核心任务和重点项目,集中全区财力、物力优先保障支持。

(二) 构建规划目标体系

深化落实《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(以下简称《规划纲要》),以加快打造区域中心城市“升级版”为统领,锚定成渝地区双城经济圈东进南下开放“桥头堡”、国家文化产业和旅游产业融合发展示范区建设“两大目标”,推动实现区域发展首位度、特色发展辨识度、改革发展活跃度“三个新的突破”,力争到2027年实现综合实力、交通设施、产业能级、区域开放、要素保障、公共服务“六大提升”。一是综合实力再提升,地区生产总值年均增长7%以上,全口径税收占渝东南比重超过50%,城镇化率65%以上。二是交通设施再提升,构建“4高6铁”铁路网,加快形成“1环8射”高速公路网。三是产业能级再提升,建成卷烟及配套、新材料、消费品3个百亿级产业集群,构建450亿级特色产业集聚区,数字经济增加值占GDP比重超过10%。四是区域开放再提升,营商环境达到市内一流水平,建成450万吨铁路货场,依托航空物流积极发展跨境电商。五是要素保障再提升,积极参与川渝要素一体化市场建设,成品油、天然气、自来水年保障能力分别达5万吨、15亿立方米、6000万立方米。六是公共服务再提升,区外来黔就学、就医、消费人口占比分别提高6个、10个、15个百分点。

(三) 构建重点任务体系

跟进《规划纲要》配套的成渝地区双城经济圈国土空间规划、多层次轨道交通体系规划、西部金融中心、科技创新中心、生态环境保护、巴蜀文化旅游走廊等6个专项规划编制情况,高质量编制黔江渝东南区域中心城市专项规划,制定增强旅游、教育、医疗等公共服务功能专项工作方案。印发黔江区融圈入群实施方案和争取政策支持事项分工方案,事项化、政策化、项目化、责任化明确贯彻重点,推动《规划纲要》明确的7项重大功能定位、23个重大项目和9项重大政策纳入重庆市“十四五”规划纲要统筹推进。深入落实市委主要领导调研黔江指示要求,对照重庆市“十项行动”“四张清单”重点任务,深入谋划做强一批重大平台、推进一批重大改革、抓实一批重大项目、实施一批重大政策,分解细化53项黔江区全面融入成渝地区双城经济圈建设工作具体任务,以点带面推动融圈工作出进度、出形象、出成效。

(四) 构建考核评价体系

加强对全区重点项目、重要工作、重大事项统筹把控,建立健全目标体系、组织体系、政策体系、评价体系“四个体系”,强化问题、目标、结果、责任“四个导向”,明确抓什么、谁去抓、靠什么抓、抓到什么程度“四个抓手”,对照任务台账定期盘点销号,实时协商解决遇到的难点、痛点问题,确保说一件、干一件、成一件。统筹发挥督查“利剑”和考核“指挥棒”作用,运用“互联网+”思维,依托“渝快政”平台开发应用“五色图”督查、跟踪问效、量化考核、绩效评估等功能模块,定期通报重大平台、重大改革、重大项目、重大政策推进情况。实行“月度比拼、季末晾晒、半年观摩、年底考核”的工作调度督办,将考核结果与干部任用、评优评先等紧密挂钩,树牢有为者有位、优秀者优先、实干者实惠的鲜明选人用人“风向标”,改变“干与不干一个样,干多干少一个样,干好干坏一个样”。

(五) 构建工作机制体系

对标对表构建五项机制、建立“七张报表”、用好“八张问题清单”,健全完善“体系化导向、科学化决策、节点化攻坚、专班化运作、数字化赋能、精准化服务、协同化推进、制度化支撑”的闭环管理机制体系,严格落实“问能效、晒绩效、考成效”问效机制和“两榜一链”激励机制,下好“一盘棋”、奏响“协奏曲”,确保各项工作落地见效。大力弘扬“宁愿苦干、不愿苦熬”的时代精神,全面推行专班落实、闭环管理,激发党员干部战斗力创造力,快干、慧干、实干、敢干,推动各项工作“一年出成果、两年大变样、五年新飞跃”。

二、着力推进“五个融入”,构筑区域协同发展“桥头堡”

黔江区将充分发挥成渝地区双城经济圈东进南下开放“桥头堡”作用,积极联动渝东南武陵山区城镇群全域融圈。

(一) 融入成渝开放通道网络

利用连接成渝地区双城经济圈与粤港澳大湾区两大城市群区位条件,缩减融入成渝地区双城经济圈、西部陆海新通道时空距离。提速渝湘高铁重庆至黔江段建设,2023年工程进度达到75%,2024年达到通车条件;协同争取渝湘高铁黔江至吉首联络线年内开工,联动彭水完成黔江至务川高速公路前期工作,争取黔江至万州高铁、黔恩遵昭铁路纳入国家规划修编,并启动黔江至万州高铁规划方案。近期投用武陵山机场T2航站楼,做实黔江、武隆机场一体化运行,推动旅客年吞吐量达到40万人次。

(二) 融入成渝特色产业链群

积极融入川渝现代高效特色农业示范带,联动南充等地建成蚕桑丝绸特色产业示范带,打造黔江蚕桑优质品牌,做响“全国优质生态丝出口基地”,以功能性、高品质丝绸面料为核心,推进丝绸制备工业基础研究、工艺创新。加快建设50万头无抗优质生猪肉食品基地,打响“武陵黑猪”“黔江黄牛”等品牌,打造百亿级农产品加工园区。推动三磊玻纤扩能,年内实现产值10亿元以上。依托25万吨铝加工能力,引进铝精深加工等企业,建设交通工具零部件和建筑工程轻量化产业园,融入川渝汽车产业集群分工体系。

(三) 融入成渝资源要素市场

聚焦科技创新、人才、土地、森林碳汇等要素资源,积极参与川渝一体化要素市场建设。推动与西南交大、重庆大学等高校和科研院所合作走深走实,推动人才交流和科技研发成果转化;深化与四川大学华西医院战略合作,合作建设2~4个特色专科;做实西部(重庆)科学城黔江孵化中心,实现成果转化率达10%以上。争取补充耕地指标跨区域交易试点,持续推动林业绿色碳汇交易,争取每年获国家生态转移支付1.2亿元以上。

(四) 融入巴蜀文旅走廊建设

依托区域性交通枢纽和关键节点的旅游集散地,加快建设旅游休闲城市。加强与峨眉山、九寨沟、乐山大佛等重点景区结对,推动大型歌舞诗剧《云上太阳》《濯水谣》实景化演出,助力文旅优势互补。高标准承办2023年武陵文旅峰会,协同建设长征文化公园,深入挖掘渝东南民族文化资源,进一步提升民族文化魅力,联合申创国家文化产业和旅游产业融合发展示范区,加快打造世界知名民俗生态旅游目的地。

(五) 融入区域联动协作体系

全力推进与广安市、南充市、宜宾市等已签约合作事项,按照“优势互补、合作共赢”要求,“点对点”拓展

与四川相关市县合作领域。用好山东日照、重庆高新区、中信集团等对口帮扶资源,细化2023年对口协作重点任务,强化产业协作和科技协同,做实日照、重庆高新区·黔江飞地产业园。积极开展武陵山革命老区和渝东南片区协作联动,研究建立党政定期交流和专班常态化沟通机制,聚焦基础设施互联互通、山地特色农业和生态康养产业发展加强协作,联手建设渝东南武陵山区现代化样板。

三、着力提升“五个能级”,打造区域中心城市“升级版”

黔江区坚持把集中精力办好事情作为全面融入成渝地区双城经济圈的关键,加快推进区域中心城市建设。

(一)提升城市发展能级

优化中心城区“南向拓产城、东西控生态、北中优生活”功能分区,梯次实施城市大峡谷二期、正阳圣境森林康养小镇等标志性项目,持续擦亮峡谷城市“新颜值”。强力推动城市大峡谷发展带、高铁站前片区、空港片区综合开发,重构“一主两副五片区”城市空间布局,加快实现城市建成区面积30平方公里、人口30万人。完善重点区域服务配套设施,持续巩固国家卫生区成果,不断提升中心城市承载力、吸引力和辐射力。

(二)提升产业集群能级

聚焦“五大产业集群”,培育“链主”企业,重点推进烟厂易地技改项目建成投用,三磊玻纤二期全面建成投产,30万吨再生铝项目投产达产。加快推进国家数字畜牧业创新应用基地、仰头山市级现代农业产业园、武陵黑猪产业园等项目,提速建设10亿级“黔江鸡杂”全产业链。升级打造核心商圈,加快建设区域消费中心。力争五届区委、区政府履职期内全区银行机构人民币贷款余额突破500亿元,保费规模达25亿元以上。

(三)提升公共服务能级

建成教育、医疗、文旅、金融、交通“5+N”高品质公共服务体系,打造渝东南乃至武陵山区公共服务高地。争取新增1~2所市级重点中学,尽快实施旅游职业学院、经贸职业学院专升本,争取新布局1~2所高职院校,建成渝东南教育中心。打造全国公立医院改革与高质量发展示范项目“黔江样板”,完成中心医院整体搬迁,投用应急医院和疾病预防控制体系现代化建设项目,提升优质医疗资源供给能力,建成市级区域医疗中心。充分发挥旅游协作平台功能,提质打造武陵山旅游集散中心。

(四)提升城乡融合能级

完善防止返贫精准监测帮扶机制,坚决防止发生规模性返贫,深化分层分类示范,加快把太极镇建成全市乡村振兴重点帮扶示范乡镇。完善“一心一轴三片”城乡发展格局,健全城乡基本公共服务均等化机制,提高农村基本公共服务供给质量。加强农村交通、水利、通信等基础设施建设,因地制宜建设一批“组团式、微田园、生态化、有特色”的宜居宜业和美乡村。深化“三变”改革和“三社”融合发展,做靓“山韵黔江”品牌,大力发展新型农村集体经济。持续推进户籍制度改革,有序推动农业转移人口落户城镇。

(五)提升创新开放能级

深化黔江高新区体制机制改革,建好用好高新区发展运营公司,高水平创建市级高新区,做大做强中国(重庆)自由贸易试验区联动创新区,确保五届区委、区政府履职期内培育科技型企业 and 高新技术企业实现“双倍增”。高水平打造正阳现代物流园区,实施武陵山空港物流项目,打通黔江至涪陵货运铁路,争取打造“渝新欧”通道渝东南延长线,推动重庆团结村至广西钦州港集装箱货物在黔江实现甩挂,建成投用渝东南智慧商贸物流园一期,加快建设450万吨铁路货场,带动毗邻地区出口货物集聚黔江;规划设立航空口岸、铁路口岸,打造渝东南武陵山区城镇群口岸发展中心;引进外贸龙头企业或平台企业。对标全市建设营商环境创新试点城市指标体系,深化“三帮一”联系服务机制,持续打造有呼必应、有事必办、有难必解“三有三必”服务品牌。

作者:中共重庆市黔江区委书记

责任编辑:马健

倾力打造璧山智能网联新能源汽车产业集群 以千亿级目标服务川渝万亿级战略

秦文敏

成渝地区双城经济圈建设重庆四川党政联席会议第六次会议提出,要在携手打造世界级产业集群上实现更大突破。璧山区作为成渝发展主轴上的重要节点城市、主城都市区同城化发展先行区、西部(重庆)科学城重要功能区,认真落实推动成渝地区双城经济圈建设重大战略,自觉承担“携手打造世界级产业集群”重要使命,积极抢抓两大万亿级产业集群建设机遇,加快推动智能网联新能源汽车的资源、技术、人才、金融四方协同联动,助推成渝地区中部崛起。

一、璧山区成渝地区双城经济圈建设工作成效

近年来,璧山区顺应汽车产业电动化、网联化、智能化发展趋势,坚持以整车高端化、供应链高级化、创新自主化、生态协同化为发展目标,不断加大智能网联新能源汽车关联企业培育招引力度,初步形成“有速度、有体量、全链条”的发展态势。

(一)放量成势、聚链成群

落实“有龙头引领、有园区承载、有基金撬动、有专班推进”,推动大中小企业集聚融合发展,加快构建“整车+三电+配套”产业体系。战略重组重庆众泰,拥有全市唯一新能源乘用车客车生产牌照的中车恒通建成投产,集聚起比亚迪、青山工业等一批龙头企业,新能源汽车上下游配套企业达500余家,规上关联企业达115家,产值年均增长42.4%、突破500亿元、约占全市10%。细分领域比亚迪动力电池生产线投建35GWh、产值突破220亿元、产能占全市70%,转向器、DCT变速器分别占全市份额的22%、60%,新能源汽车电驱产业集群入选国家特色产业集群。

(二)科技引领、创新赋能

建好科创平台,以西部(重庆)科学城璧山片区为主阵地,突出重点产业方向集中布局一批高端创新资源,培育引进以比亚迪动力电池研究院、青山DCT研究院为代表的新能源汽车市级及以上研发机构41家,青山工业入选国家技术创新示范企业和国家级智能工厂。强化科技成果转移转化,构建“众创空间—孵化器—加速器”成果孵化全链条,建成国家级众创空间1个、部级星创天地2个、市级科技企业孵化器4个,力合清创获得2021年国家科技孵化器,刀片电池、全球最小间距P0.12Micro LED显示屏等技术成果逐步产业化,青山DCT获评“世界十佳变速器”,R&D经费投入强度达3.3%。

(三)要素保障、生态支撑

强化人才供给,创设“璧玉计划”品牌,构建以“人才政策十条”为主的政策矩阵,实行招商项目“人资同引”,依托产业链发布“招贤令”,引进新能源关联领域急需紧缺产业人才1500余名。强化金融供给,创新推出“八大资金池”,推动“个转企、小升规”,累计减免税费73.76亿元。构建涵盖种子、天使、股权投资和产业引导基金在内的基金集群,落地总规模20亿元的科技成果转化股权投资基金,组建3亿元规模两山纾蓝基金、重庆纾黛基金,专项纾困蓝黛传动,助其净利润增长230%。强化政务服务供给,持续开展国家营商环境创新试点,“企业之家”“审批代办”“全区通办”架起涉企服务桥梁,开展各类科技服务100余次。

二、璧山区成渝地区双城经济圈建设问题短板

一是高端创新资源较为缺乏。在璧山区布局的重大科研设施较少,缺乏大院大所,现有含金量较高的重点实验室、制造业创新中心、国家级研发平台占比不高,比亚迪动力电池研究院等研发平台建设尚处于起步阶段。创新型、高端型、复合型人才供给不足,新能源汽车及其关联产业3.5万余名从业人员中,高层次人才占比不高,新技术研发和自主品牌创新能力较为薄弱。

二是关键零部件本地配套不足。整车企业拉动力不够,行业缺乏有效协同研发机制,“三电”系统关键零部件本地开发能力不强,本地配套率不足30%。相较四川宜宾等地,动力电池缺乏上游资源优势,产业规

模效应还不够大,对氢燃料电池、固态动力电池等下一代电池技术攻关力度不够。增加值较高的电控、电机、汽车电子等领域,能生产核心产品和重点产品的企业不多,核心技术竞争力还不明显。

三是智能网联短板较为明显。智能网联新能源汽车产业集群前期发展方向更侧重于新能源领域,智能网联产业刚刚起步,产业规模偏小、关联产值较低。缺乏智能座舱、车规级芯片、传感器、雷达、辅助驾驶等核心关键环节和技术,对车路云一体化融合发展的技术架构、系统定义、发展路径、研发模式、技术方案等理解仍有待加强,智能网联试验示范线还处于谋划阶段,基础支撑和测试能力建设相对滞后。

四是能源保障体系亟待强化。能源供需矛盾突出,受夏季限电影响,全区多数工业企业出现产量下滑、订单外流现象,一定程度上影响企业市场竞争力,预测“十四五”末全区负荷将急剧增长,但电力基础设施建设较为滞后,“川电入渝”“疆电入渝”尚需时日,未来迎峰度夏电力保供压力仍然较大。

三、在成渝地区双城经济圈建设中璧山区的新展望

紧扣成渝共建世界级产业集群目标,实施“千亿集群、百亿链主、亿元规上、万家创新”四大产业培育工程,力争智能网联新能源汽车产业产值 2023 年突破 600 亿元、2025 年迈过千亿元大关,成为具有鲜明辨识度和全国影响力的核心零配件产业基地。

(一) 重点攻坚,扩大产业发展优势

壮大整车规模,大力扶持江南汽车新车上市,加快推动中车恒通逐步扩大产能,鼓励金冠汽车前瞻布局新能源房车、新能源通讯指挥车等专用车,提升关键核心零部件本地配套率,力争引进 1 家新能源乘用车整车企业,形成 5 万台以上整车产能。巩固动力电池产业优势,加快引进一批正负极材料、隔膜、铜箔等上游配套企业,前瞻布局氢燃料电池、固态动力电池等下一代电池技术,推动比亚迪 20GWh 扩能项目建成投产、总量达到 55GWh,培育 500 亿级动力电池产业集群。做强电驱产业集群,依托青山工业等持续做大多合一电驱系统产能,支持青山工业、龙润转向、蓝黛科技等支柱企业向电驱动转型,推动本地动力域控制器投产放量,打造百亿级控制器产业生产基地。发力线控底盘,提速中国长安线控底盘项目建设,鼓励龙润转向、南方天合等本地汽车转向制动领域优质企业研发电动化核心零部件,尽快形成集群优势。布局智能座舱,整合康佳、江南汽车、中国长安等优质资源,推动康佳 Mini LED、Micro LED 车载显示屏产业化,引进培育一批智能驾驶系统、激光雷达、抬头显示等关键零配件企业,培育智能网联新优势。

(二) 创新制胜,抢占产业发展制高点

大力发展研究院经济,加速构建以“研究院经济”为主体、企业为主导的产学研用创新体系,推广“研究院+产业园+基金”等产业创新模式,大力支持康佳、中科曙光、龙润等创建市级以上重点实验室,加快建设中国兵装传动技术研究院、比亚迪动力电池总部和研究总院,推动规模以上工业企业研发机构全覆盖。构建人才引育用留体系,大力实施“借脑”工程,打好用好西部(重庆)科学城牌子,整合引进成渝地区高校、人才、技术等创新资源要素,做靓“璧玉计划”人才品牌,集聚一大批行业尖端人才,努力在电池、电驱、电控等细分领域形成人才高峰。加快科技成果转移转化,坚持以企业为主体、市场为导向,开展“卡脖子”技术“揭榜挂帅”,靶向突破车载屏、域控制器等关键领域核心技术。联动成渝地区高校、科研院所创新资源,办好“双高赛”等创新创业大赛。

(三) 共建赋能,打造产业发展新格局

共建西部科学城,以璧山高新区为主战场,规划建设智能网联新能源汽车产业园、“专精特新”产业园、中小企业家园等特色产业园,与四川射洪、乐至共建 2 个成渝地区双城经济圈产业合作示范园区,形成“一区多园”发展格局,推动璧山高新区拓空间提能级进位次。共建产业链,加快融入成渝地区产业协作体系,围绕智能网联新能源汽车产业集群建链延链强链补链,推动中国长安智能网联新能源汽车零部件产业园与雅安、成都龙泉驿区产业配套,联动宜宾、遂宁壮大川渝新能源汽车电池产业规模,共同打造“成渝零部件配套走廊”。共建“东数西算”成渝枢纽节点,建好全国一体化算力示范工程成渝枢纽节点璧山起步区,建成中科曙光先进计算产业创新中心,推广应用工业互联网标识解析服务,投用“汉渝蓉”国家量子保密通信骨干网,形成车联网算力基础设施基地。

作 者:中共重庆市璧山区委书记

责任编辑:马 健

深悟成渝地区双城经济圈的重大战略部署 布局区域重大战略广安三部曲

张 伟

党的二十大报告擘画了以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图,把高质量发展作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务,把促进区域协调发展作为高质量发展的重要内容,提出深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略,优化重大生产力布局,构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系,明确“高标准、高质量建设雄安新区,推动成渝地区双城经济圈建设”。

报告中短短 400 余字的论述充分体现了党中央关于新型城镇化的深邃思考和全面把握,赋予了区域协调发展这个治国理政全局性战略性问题全新内涵,构建起国土空间治理的完整体系。研究其理、深悟其新、把握其重,至少包括以下三个方面:一是首次将区域协调发展重点概括为“四大战略”,即深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略。二是报告提出“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设”,说明我们党把握全球城市发展历史进程,顺应城镇化发展规律,推动城镇化空间格局从单一着力点转化为城市群、都市圈、中心城市为主要动力支撑,构建完善协调的新型城镇化体系,中国城镇化的发展开始步入到成熟完善提高的新阶段。三是将成渝地区双城经济圈建设正式作为真正意义上的区域重大战略,报告关于这一战略的提法和摆布的位置,与以往文件有明显不同。2020 年 1 月,中央财经委员会第六次会议作出推动成渝地区双城经济圈建设决策部署以来,党的十九届五中全会关于“十四五”规划建议将其放在“推进以人为核心的新型城镇化”板块中,国家“十四五”规划、国务院政府工作报告均将其放在东、中、西、东北区域协调发展战略中“推进西部大开发形成新格局”板块,而区域重大战略只包括京津冀、长江经济带、粤港澳、长三角、黄河流域等。党的二十大报告首次把“推动成渝地区双城经济圈建设”与京津冀、长江经济带、长三角、黄河流域一起作为区域重大战略进行部署,并且与千年大计的雄安新区建设并列,进一步彰显了这一重大战略在国家发展全局、区域协调大局、新发展格局中的突出位置。

这些原创性的新理念新思想新战略事关川渝发展大局,特别是成渝地区双城经济圈战略位势新的提升,进一步彰显了川渝毗邻地区在“双核双圈”大格局中战略前沿、发展前沿和改革前沿的地位。联系四川省广安市近年来深入推进成渝地区双城经济圈建设的实践,下一步应重点把握突出以下三个方面:

一、牢牢把握党中央区域重大战略的历史机遇,在双城经济圈建设历史进程中突围崛起

区域协调发展是一个世界性课题,更是我国这样一个幅员辽阔、人口众多、区域差异大的发展中大国的重大课题。新中国成立后,我们党高度重视区域协调发展,先后实施了平衡发展、非均衡发展、非均衡协调和区域协调发展四个重大战略。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在新时代针对区域发展新特征作出新的战略部署,在四大板块总体战略的基础上,先后提出京津冀协同、长江经济带发展、长三角区域一体化等全新的区域重大战略,充分体现了习近平总书记“不平衡是普遍的,要在发展中促进相对平衡”“形成几个能够带动全国高质量发展新动力源”的战略考量。这一系列战略推动我国区域经济布局不断优化,国土空间治理水平不断提升。特别是顺应经济发展动力极化、要素和人口向大城市和城市群集聚的规

律和趋势,这些战略推动作为动力源的超大城市和城市群发展势头越来越好、引擎作用不断增强。

《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》《重庆都市圈发展规划》赋予毗邻重庆地区比如四川省广安市探索跨省域同城化发展,共建现代化都市圈,打造川渝合作示范区的重大使命。毗邻重庆地区得到国家重大区域发展战略垂青,在“双核双圈”空间格局中的地位进一步凸显。广安是四川省距离重庆中心城区最近的地级市,仅1小时车程,到“两江四岸”的距离比渝东北、渝东南很多区县都近。长期以来,广安都是接受重庆超大城市作为经济中心的辐射,有着“大车跑重庆、小车跑成都”的形象说法,50%的工业配套重庆、60%的游客来自重庆、70%以上的农副产业销往重庆,每年有5000余人在重庆购房、1.4万人户籍迁入重庆、3000多名学生到重庆上学。已经开工的渝西高铁建成后,广安站到重庆中心城区仅20分钟。渝广两地同属巴文化,地缘相近,人文相亲,有着深厚的历史渊源。双城经济圈建设把广安从“区域边缘”变为战略前沿,《重庆都市圈发展规划》点到广安的重大事项有130多处。中共广安市委把坚定实施“同城融圈”战略作为抢抓重大历史性机遇的重要途径,将其作为腾挪空间、加快发展、追赶跨越的最大变量。党的二十大后,广安深刻把握习近平总书记关于新型城镇化的重要论述,进一步强化机遇意识,坚定信心,心无旁骛,全面融入重庆都市圈,在落实国家战略中当先锋、打头阵、作示范;找准突破口,坚定不移发挥紧邻重庆最大的地缘优势,用好用足核心城市极化引领效应,全力推进同城化一体化,在交通互联、产业协同等方面实现重大突破,切实把战略红利、政策红利、改革红利转化为强大的发展势能和成效,加快缩小与全国全省发展差距,为迈向基本现代化奠定坚实基础。

二、牢牢把握都市圈发展的规律特征,坚定不移把“同城融圈”作为战略牵引

实际上,都市圈这一术语是个舶来品,从日本1956年出台《首都圈整备法》到美国1990年将“都市区”改名为“都市圈”,其已成为一种城镇群体空间组合类型,也是一个国家介入全球竞争的基本单元。纽约、伦敦、巴黎、东京等世界著名的都市圈均以人口要素和产业聚集度高、经济发展快、科技支撑和辐射带动能力强而闻名于世。随着我国城镇化进程的加快,作为城市发展成熟阶段空间组织形式,近年来都市圈不断受到中央和国家宏观经济部门的关注重视。2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出“都市圈”概念,2018年习近平总书记作出培育发展现代化都市圈部署,2019年国家发展改革委发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,明确都市圈是城市群内部以超大特大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。国家“十四五”规划提出“发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈”。《国家新型城镇化规划(2021—2035年)》专章专栏确定在全国打造若干个现代化都市圈,建立中心城市带动都市圈、都市圈引领城市群、城市群支撑区域协调发展的空间动力机制。2019年以来,国家发改委陆续批复了南京、福州、成都、长株潭、西安、重庆、武汉等7个都市圈,引发了国内外广泛关注。

都市圈并不是几个地理邻近城市随便拼在一起的一个圈,其目标也不是为了简单做大做强中心城市,而是推动能级高的超大城市转变发展方式,增强其对周边的辐射带动作用。重庆都市圈是全国第六个获批的国家级都市圈,是第一个也是唯一一个直辖市引领的都市圈,发展规划明确“支持广安市加快与重庆中心城区同城化发展,着力打造重庆都市圈北部副中心”,这标志着广安搭上了现代化城市圈的发展快车,步入全新发展时期。近年来,中共广安市委深刻把握新型城镇化发展规律,不断强化这是党中央构建新发展格局重要载体的战略认知,市第六次党代会把“同城融圈”作为广安现代化建设的战略牵引,市委六届五次全会作出了加快建成川渝合作示范区、打造重庆都市圈北部副中心的决定。党的二十大后,中共广安市委进一步深化对党中央重大战略意图和方向的领悟把握,自觉肩负全面融入重庆都市圈的使命担当,坚定不移共建轨道上的都市圈、培育梯次配套的产业圈、打造便利共享的生活圈;统筹交通、市政、产业、公共服务等布局,打造重庆中心城区功能疏解承接地;加快建设渝西高铁、广安机场、渝广同城大道等,畅通加密都市圈北向区域大通道;着力构建现代产业体系,协作配套重庆装备制造、能源化工、电子信息等先进制造业,深化

农业全产业链合作,以更强战略定力推进“同城融圈”全面提速、整体成势。

三、牢牢把握同城化一体化的战略路径,把探索经济区与行政区适度分离改革突破口

习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上专门提出,“探索经济区与行政区适度分离改革”。党的二十大报告指出了在全面建设社会主义现代化国家的前进道路上必须牢牢把握“五个坚持”的重大原则,其中一条就是坚持深化改革开放。无论是成渝地区双城经济圈建设,还是重庆都市圈培育,都是在不改变行政区划前提下推进同城化一体化发展,经济区与行政区适度分离改革就成为落实习近平总书记指示和党中央区域重大战略必须回答的时代命题。广安作为成渝地区双城经济圈“双核双圈”建设框架下唯一的川渝合作示范区、全国唯一纳入跨省域都市圈的地级市,川渝高竹新区是全国唯一的跨省域共建新区,在全国改革发展大局中具有独特地位,初步形成探索两区适度分离改革的制高点。2020年以来,广安市与重庆市渝北区依托川渝高竹新区深化这项改革,实行“经济活动一体开展、社会事务分区管理”,构建“小管委会+大公司”组织实施体制,赋予新区市、县两级经济管理权限,建成全国首个跨省域税费征管服务中心,川渝两地801项税费征管差异事项已统一733项,初步形成发展规划、基础设施、开发建设、公共服务、运行管理等5个一体化,村镇管理、基层治理、社会保障等3个属地化的改革成果,为推动跨省域一体化发展率先探索了做法、积累了经验。

但历史和现实说明,根深蒂固的行政区划边界是一体化发展的最大制约,打破各自为政、画地为牢的“一亩三分地”传统思维,突破行政壁垒,构建全国统一大市场,是最难啃的改革硬骨头。广安作为一个地级市要跨省域全面融入重庆都市圈,与行政层级高许多的直辖市合作,很有可能会遇到多头汇报、多层次请示、办事程序增加、行政效率严重降低的挑战。然而,国家区域重大战略已经把广安推到了改革最前沿,做好改革开放的时代答卷成为必须担当的历史责任,把历史性机遇这个最大变量变为跨越发展最大增量,唯有深化改革开放,唯有坚定不移推动两区适度分离改革取得重大突破。在认真总结的基础上,广安市进一步找准方向和路径,借势借力、开拓蹊路,全力争取上级在跨省域都市圈同城化体制机制、要素市场化改革、破除阻碍生产要素自由流动行政壁垒等方面放权赋能,形成突破深水区的重大制度性成果,同时整合资源与重要新闻媒体、重要研究机构、智库建立深度合作机制,及时发布成果找准方向引领改革,打造全国两区适度分离改革示范样板和高地,创造全国跨省毗邻地区有效合作共建的典型经验。

作者:中共四川省广安市委常委、广安市人民政府常务副市长
责任编辑:马健

成渝地区双城经济圈背景下重庆经济突围的路径选择

李晋锴

党的二十大报告指出,“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略”“推动成渝地区双城经济圈建设”。成渝地区双城经济圈国家战略作为中央宏观性、远瞻性顶层设计,是统筹考虑世界工业变革、地区产业转移一般性规律做出的科学方向指引,是新时代下促进区域协调发展,形成优势互补,高质量发展经济的重要支撑。本文结合目前发展现状,梳理分析重庆经济突围的问题并探讨出经济突围的改善路径。

一、成渝地区双城经济圈发展现状

近两年,在国际形势复杂、国内疫情反复以及房地产行业下行的背景下,成渝地区双城经济圈合作项目投资有力提升了经济韧性,有效缓解了区域经济资本形成中占比超三成的房地产行业下降带来的经济大幅下行风险。随着成渝地区双城经济圈国家战略的逐步推进,成渝两地在基础设施互通建设、产业协作等方面,密集落地了大量项目。2021年,川渝合作共建重大项目67个,完成投资934亿元;2022年1~10月,川渝合作共建重大项目完成投资1889.5亿元,成渝双城经济推进走出加速度。从投资占比看,2022年1~10月总完成投资中,产业投资与基础设施建设投资占比最高,分别约占总投资的44.8%、41.2%,科技创新、公共服务、文化旅游占14.0%。

产业协作方面,川渝两地产业投资重点在于支柱产业的补链强链,如新能源汽车行业,四川重点在行业上游投资三电系统及电池组装,如宁德时代及其配套生产企业,重庆则更多下游配套及整车组装,如长安、中车恒通等。作为川渝两地最大的共同支柱产业汽车、电子信息,成渝地区两大产业全域配套率已达80%。基础设施方面,两地主要推动两地交通体系“连网”以及新基建建设,如成渝中线高铁建设、轨道圈建设、5G基站铺设等。2021年,国家发改委印发《成渝地区双城经济圈多层次轨道交通规划》,规划明确提出成渝地区轨道交通总规模达到1万公里以上,进一步完善重庆、成都都市圈1小时通勤圈。根据GDP支出法测算,预计“十四五”期间,双城经济合作项目通过产业、基建新增资本形成总额对GDP增长贡献将超过5000亿元。在消费方面,成渝双城经济圈形成的对外开放高地优势逐渐凸显,在国内循环不畅通,消费不景气的大环境下,川渝联合“13+1”省市区共建西部陆海新通道,提升长江水道通关便利,近2年通过中欧班列的出行班次和载货量大幅提升,外贸进出口总额屡创新高,为我国面向东欧、东南亚市场拓展提供了坚实支撑,实现了“十四五”时期以外循环促内循环,双循环协同发展的良好开局。

二、当前重庆市经济发展存在的三大瓶颈

成渝地区大部分城市属于典型工业经济地区,在城市站位、经济水平、产业构成、人口特征、基础设施等方面具有相似性,同时也存在明显的差异。重庆市工业经济特征尤为明显,但却一直存在“大而不强”的特点。近年来,重庆市针对产业创新发展,出台并实施了诸多政策。针对战略性新兴产业,更是政策频出,力求解决产业能级不高的根本性问题。总体来讲,相关政策对产业创新发展推动作用明显,但依旧无法突破经济发展困境,主要存在以下问题:

(一) 产业发展重点不够聚焦

一是重庆市产业发展体系,重心仍然无法摆脱原有产业体系桎梏,始终基于支柱产业的细分领域,进行比较优势分析,来确定未来发展方向,比如晶圆制造、汽摩配件等,其典型特征是规模小、溢出附加值低。在电子信息行业,重庆市智能手机产业更多呈现出“高产值、低税收”现象,部分入驻我市的传统智能手机品牌,如OPPO、VIVO,更多生产中低端型智能机,尽管年产值较高,但其品牌市场容量在不断萎缩。二是宏观地域性优势未充分体现,现有规划及发展产业竞争激烈。自2018年中央提出新基建以来,各地加大对新基

建七大主要产业的招商角逐,在政策的大力扶持下,工业互联网、大数据中心、城际高铁等新基建产业在重庆市大力发展,但总体发展程度不够。新基建与传统基建的根本性差异在于,传统基建能够有效拉动就业和拉动相关产业链发展,对经济产生明显影响,传统基建拉动经济的能力在所有产业中排名第一,房地产位列其次。新基建中,具有同时大力拉动就业和拉动附加产业的,且符合重庆市情的仅城际高铁,单位投资拉动的就业人数是工业互联网的10倍、充电桩的100倍、大数据中心的5倍,而大数据产业的用电优势重庆不如云贵、工业互联网的信息及创新优势不及北上广深、特高压国有企业行业壁垒等问题,使重庆发展这些产业事倍功半。三是招商未能有的放矢,导致产业分布不够科学。部分区县通过竞政策、竞服务,且招商让利政策单一化,恶性竞争严重,只要是“高科技”企业,就加大引进,与重庆市区域协调发展未形成良性循环。

(二)未实现“藏富于企”导致难以“藏富于民”

“藏富于企”一方面能提升金融融通效率,同时能够促进企业创新研发投入,加强人才引进力度,推动“藏富于民”。现阶段,重庆市企业储蓄仅占全市总储蓄10%左右,而北上广深等城市企业储蓄占比能达到30%甚至更高比例。造成重庆市存在该问题的主要原因:一是产业发展与房地产业协同性低,导致企业总部落户意愿低。重庆市高价值区域集中在中心城区,而由于工业用地出让价格高,未来可供给土地量少,很难让利于企业,对一些头部企业无法产生较强的吸引力。根据广东经验,“十一五”时期广东从高新企业发展期过渡至创新企业发展期,产业梯度转移及新引进产业与房地产业密切挂钩,主要体现在除前期给予工业用地招商优惠政策外,还差异化对落地企业进行直接土地开发收益让利,同时给予商住楼宇建成后的未来价值。2014年华为东莞总部基地动工,工业用地楼面均价仅住宅用地十分之一,由政府主导的松山湖直接为未来楼宇价值保底,由此从2015年开始华为大量购进住宅用地,楼面地价平均不到3000元/平方米,约为修建完成时新建商品住宅价格的1/30。华为入驻的头部效应,带动惠州、江门等区域价值大幅提升,也带动了其他头部企业入驻的连锁效应。二是产业梯度转移承接低效益企业,带来的相关税收、储蓄少。成渝地区产业发展趋势仍属于承接中东部梯度产业转移为主,根据沿海城市产业梯度转移经验,产业梯度转移主要以加工贸易及部分低附加值高新企业为主。从战略上看承接东中部梯度转移产业能够带来产值规模扩大,但无法带来企业储蓄的提升。如深圳在“十三五”时期,由于供给侧改革和环保约束,部分产业梯度转移至惠州、东莞、中山等周边城市,转移的企业在选择这些城市时主要考虑的仍是成本因素(工业用地成本、劳动力成本、费用、轨道交通通行时间等因素)。

(三)产业培育的创新机制缺乏

近年来,重庆市陆续出台了《重庆市推动制造业高质量发展专项行动方案(2019—2022年)》《重庆市加快推动5G发展行动计划(2019—2022年)》《重庆市发展智能制造实施方案(2019—2022年)》《重庆市深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网实施方案》等系列政策,产业创新取得了一定成效,主要依靠信息技术与制造业融合发展驱动,顶层设计取得了一定成效,但在发挥金融对产业支持、撬动市场资金对产业投入方面,仍缺乏制度和机制的创新,导致重庆市产业仍然以笔电为主的“运营商+品牌商+代工厂+配套商”作为主要发展动力,产业链科技含量低。重庆市以财政资金设立的产业引导股权投资基金,更多投向了收益性好、处于成长期及之后阶段的企业或项目,对种子期企业或对创新创业团队投入不够,“宏观之手”作用未充分体现,对重庆市产业转型发展促进作用不明显。根据合肥经验,不仅要在产业规划顶层设计上做到战略性远期谋划,更需强化创业载体建设,综合运用基金、财政金融产品、借转补等政策工具撬动金融资本,建立天使投资基金投资覆盖种子期至成长期的所有阶段企业,建立良好的创业创新环境。

三、成渝地区双城经济圈背景下重庆经济发展突围的三大建议

(一)以战略眼光引头部企业

建议从几个方面进行战略性谋划引进头部企业:一是以成渝地区现有产业链为基础筛选头部企业。绝大部分成渝地区支柱产业以汽摩、装备机械等传统产业为主,因此建议重庆在选择头部企业引进方面,要考虑将该支柱产业,由竞争关系转变为合作关系,将其作为未来下游需求支撑。符合标准的行业包括轨道交通、工业互联网、虚拟现实、3D打印、机器人等产业。二是引进的头部企业应处于产业链中游。引进的头部

企业不可为应用生态企业,亦不可处于产业链上游,前者更多受现有产业基础影响,难以形成气候,后者附加值低。应选择以制造业为主,产业链中端的具有垄断竞争力的企业,华为属于该类典型企业。三是结合区域比较优势引进头部企业。要利用好重庆市区位优势,成渝双城经济圈不仅仅是西部对东中部产业梯度转移承接,更是面向亚非欧市场的主要根据地,其中东亚、东南亚市场尤为重要,其也为现阶段笔电能成为出口经济主动力的基础。远期谋划的产业要利用好区位优势,选择能对东亚、东南亚市场进行资本、货物输出的头部企业尤为重要。

经以上三个标准筛选后的企业非常稀缺,建议不惜一切引入。比如虚拟现实产业,在中西部未形成规模效应,但针对出国市场,未来会形成一定规模,且虚拟现实产业未来的应用生态会对电子信息行业产生变革,拉动产业链的产值远高于工业互联网。建议引入虚拟现实硬件代工类龙头企业,如山东歌尔集团,其高端虚拟现实可穿戴设备代工份额占世界70%,且总部在山东,重庆区位优势明显,同时成渝地区的装备制造产业链能为其上下游做支撑。在引入虚拟现实头部企业后,可适当引入虚拟现实下游应用设计类龙头企业,如风语筑、三七互娱等,通过5~10年时间培育一批虚拟现实下游软件应用类企业,不仅可以改善重庆市未来工业的“软硬”结构,更可以为重庆市带来较多的高价值人才。

(二)以政府让利聚总部经济

在头部企业引进过程中,引进其总部尤为重要,建议从以下几个方面推动总部经济发展:一是根据“一区两群”协调发展机制,对区域招商标准实行差异化标准,以实缴注册资本、营业收入、纳税总额、单位投资(万/亩)、产出(万/亩)、税收(万/亩)执行阶梯性招商门槛约束,同时将用地规模与地方贡献挂钩。建议以重庆高新区及璧山、江津等毗邻区县为试点,高新区执行最高约束门槛,区域内引进1~2家远期谋划龙头企业。二是加强基金对产业投融资扶持力度,建立天使投资基金,鼓励市属国有企业、市场主体参与出资,直接投资成长期阶段以前的企业或团队,孵化后完成市场融资的企业或项目,退出后由市属引导基金进行再融资,构建“众创空间—孵化器—加速器—产业基地”孵化体系。三是优化经营贡献奖励制度,总部企业经认定的一定期限内,以财政专项资金每年给予总部企业奖励,以财政贡献量进行阶梯奖励。四是差异化加强对企业总部入驻的财政补助。对企业总部在高价值区域购买办公用房的,每年按自用办公用房每平方米一定金额给予补助,租赁办公房的,根据企业等级,以租赁合同金额的一定比例进行补助。

(三)以土地优势促产业空间优化

相比成都以及其他城市群,重庆市土地优势明显,为市域产业梯度转移提供了契机。近年来,国家推动供给侧结构性改革,在环保高压约束下,全国产业梯度转移加速。根据深圳经验,“十一五”时期,深圳在供给侧改革、环保压力下,加工贸易企业加速外迁,影响企业外迁地的最大因素为工业用地的成本高低以及交通距离。因此提出如下四个方面建议:一是工业用地出让由市场主导转为政府主导。除高新区引进龙头企业一事一议外,高新区毗邻试点区县获得工业用地成本与引进企业类型和等级严格挂钩。二是以土地资源对龙头企业进行最大让利。由财政出资,高新区集中打造高价值区块(类比松山湖),以工业楼面价低于住宅楼面价比例1/5、住宅楼面价低于同区位商品住房1/10出让给龙头企业。居住用地出让规模应与工业用地规模挂钩,比例不超过工业用地规模1/3。三是区域协作发力,产生规模效应。毗邻区域预控用地,由区财政出资集中打造龙头企业配套产业园区。四是科学引导区域内房地产发展。试点区域内,房地产企业拿地需满足:现金流充足、具有产业地产经验,且在高价值区块拿地的,应不低于引进企业拿地价格两倍。切实将土地现有收益与未来收益让利产业发展。

作者:重庆大学城乡建设与发展研究院(智库)研究员
责任编辑:马健

以乡村振兴为抓手 推动农业农村现代化迈出坚实步伐

钱建超

强国必先强农,农强方能国强。习近平总书记在2023年中央农村工作会议上强调,铆足干劲,抓好以乡村振兴为重心的“三农”各项工作,大力推进农业农村现代化,为加快建设农业强国而努力奋斗。总书记有号令,党中央有部署,市委有要求,梁平见行动。下一步,重庆市梁平区将深入贯彻党的二十大精神,深学笃用习近平总书记关于“三农”工作的重要论述,坚持农业农村优先发展,以乡村振兴为抓手,推动农业农村现代化迈出坚实步伐,为建设社会主义现代化新重庆作出梁平贡献打下坚实基础。

一、胸怀“国之大者”,坚决扛起全面推进乡村振兴政治责任

习近平总书记强调,全面推进乡村振兴、加快建设农业强国,是党中央着眼全面建成社会主义现代化强国作出的战略部署。全区必须深刻认识实施乡村振兴战略的重要性、艰巨性、紧迫性,坚决扛起全面推进乡村振兴的政治责任,切实增强实施乡村振兴战略的紧迫感和使命感。

(一)坚持从政治上看乡村振兴

习近平总书记和党中央高度重视乡村振兴。习近平总书记多次发表重要讲话,深刻阐释乡村振兴的重大意义,明确战略举措和工作重点,从理论和实践的高度,为中国特色社会主义乡村振兴道路指明了方向。党的十九大明确提出实施乡村振兴战略后,党中央连续出台政策文件,制定发展规划,为乡村振兴提供政策指导和支撑。2018年6月,党中央印发《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》,明确了乡村振兴的总体要求、基本原则、发展目标和具体任务。2018年至2023年连续六年中央一号文件,都以乡村振兴为主题,对“三农”工作进行全面部署。党的二十大报告中再次对推进乡村振兴作出深刻论述和具体部署。一系列重要论述和重要文件,是习近平总书记深入实践探索、深厚经验积累、深邃理论思考和深刻战略考量的结晶,是新发展阶段全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的科学指南,务必从坚决拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治高度努力学懂弄通做实,坚持不懈用以指导推进新发展阶段乡村振兴工作,把乡村振兴这篇大文章做好做实。

(二)坚持从全局上谋乡村振兴

民族要复兴,乡村必振兴。放眼全国大局看,现在我国已经实现了农村贫困人口整体脱贫,“三农”工作重心转向了全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化,农业农村工作进入新的发展阶段。经过这些年的努力,农村地区特别是贫困地区面貌发生了翻天覆地的变化,农民生活水平迈上新台阶。但也要看到,全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴,最艰巨最繁重的任务依然在农村,最广泛最深厚的基础依然在农村,城乡发展不平衡、乡村发展不充分仍是社会主要矛盾的主要体现。着眼重庆全局看,重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体,城乡区域发展差距较大,这样的市情下,建设现代化新重庆,最艰巨繁重的任务在农村,最大潜力和后劲也在农村,推动乡村振兴必须走好城乡融合发展的必由之路。乡村振兴是“三农”工作重心的历史性转移,事关全面建设社会主义现代化国家大局,影响新时代新征程新重庆建设全局。迫切需要顺应城乡融合这个趋势,把全面实施乡村振兴战略摆在突出重要位置,把农业农村现代化放

在中国式现代化的宏大场景中来谋划推进,真正把农业发展好,把农村建设好,让农民的钱袋子鼓起来,确保农业农村在现代化进程中不掉队、同步赶上来。

(三) 坚持从战略上抓乡村振兴

全面推动乡村振兴,既是重大发展任务、重大政治任务,更是高质量发展之需、高质量发展之机。乡村振兴战略所带来的不仅是农业农村面貌的改变,更是农民生产生活水平划时代的跨越,真正实现农村与城市共生共荣、互促共进、各美其美,蕴含着重大的发展战略机遇,必将带来广阔的发展前景。梁平拥有 1000 多平方公里的优质良田,是巴渝第一大平坝,自然地理优越,农耕文明深厚,田园风光旖旎,生态环境良好,乡情乡愁绵长,自古以来就是有名的巴蜀粮仓,传唱“小天府”“小成都”美誉。先后荣获国家生态保护与建设典型示范区、国家农村产业融合发展示范区、全国农村改革实验区、国家农业科技园区、全国村庄清洁行动先进县、全国先进基层党组织等 58 项国家级荣誉表彰;成功入选全国乡村振兴示范县、首批全国农业现代化示范区创建名单,获得国务院 2023 年乡村振兴重点工作督查激励。区农业农村委被党中央、国务院表彰为“全国人民满意的公务员先进集体”。当前,梁平正抢抓预制菜产业风口,加快建设中国西部预制菜之都,创新开辟了乡村振兴新路径。可以说,梁平实施乡村振兴战略有基础、有条件、有优势、有抓手,务必深度挖掘乡村振兴这个最大潜力,顺势而为、乘势而上、聚势而强,推动乡村振兴成为全市样板、获评全国先进。

二、聚焦禀赋特色,奋力开创梁平全面推进乡村振兴崭新局面

梁平是传统农业大区,农村既是发展的短板,更是跨越赶超的优势。深入分析、深度整合梁平自身区位优势禀赋、基础条件、潜在优势,主要从“四个围绕”来谋划有形抓手和有效载体,加快在全面推进乡村振兴工作中形成一批有辨识度、有影响力的标志性成果。

(一) 围绕“头等大事”,坚决守住“三条底线”

保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。全力抓好粮食和重要农产品稳产保供。全面落实粮食安全党政同责,大力实施“稳粮扩油”工程,强化藏粮于地、藏粮于技的物质基础,完善农资保供稳价应对机制,加强粮食应急保障能力建设,开展粮食节约行动。严格落实“菜篮子”区县长负责制,强化生猪产能调控,稳定蔬菜面积和产量,深入推进池塘养殖生态化改造,积极发展稻渔综合种养,有序开发大水面生态渔业,大力发展现代化设施农业。加强耕地保护和用途管控。压紧压实耕地保护党政同责,坚决遏制耕地“非农化”、严格管控耕地“非粮化”,加强耕地占补平衡和进出平衡管理,落实“区县审核、市级复核、社会监督”机制,严格控制耕地转为其他农用地,清单化责任制推进撂荒耕地复耕复种,扎实做好第三次土壤普查工作。持续巩固拓展脱贫攻坚成果。完善防止返贫精准监测和“1+5+10+23”重点帮扶机制,巩固提升“两不愁三保障”和饮水安全保障成果,强化扶志扶智、突出产业就业,实施防止返贫就业攻坚行动,深化消费帮扶,管好用好扶贫项目资产,健全完善帮扶项目联农带农机制,加大对帮扶项目的金融支持,深入推进“万企兴万村”行动,推动市级乡村振兴重点帮扶乡铁门乡加快发展。

(二) 围绕“重要任务”,大力实施“五大行动”

全面推进乡村振兴是新时代建设农业强国的重要任务。实施粮食和重要农产品保供“双增”行动。全域推进高标准农田建设和改造提升,扎实推进重大水利工程建设、大中型灌区建设和现代化改造,深入实施优质粮食工程、大豆和油料产能提升工程,推进东方希望 100 万头生猪全产业链项目建设,推动四个万亩保供蔬菜基地和预制菜原材料供应基地提档升级,打造全市领先的高品质商品鱼供应基地。实施优势特色产业全链提升行动。以预制菜首次写入中央一号文件为契机,扭住预制菜产业这个“牛鼻子”,因地制宜做好“土特产”文章,围绕以预制菜产业为主,优质稻、梁平柚为辅的“一主两辅”优势特色产业,紧密融入和承接全市“3+6+X”农业产业集群,推动全环节升级、全链条增值,加快建设预制菜原材料供应基地,创建百亿级农产品加工示范园区,全力打造中国西部预制菜之都。实施乡村休闲旅游精品工程,以明月山生态旅游文化节

为统领,持续高水平办好长江三峡晒秋节、国际柚博会等重要节会活动。高质量推进成渝现代高效特色农业带建设。实施示范性新型农业经营主体培育行动。加快培育新型农业经营主体,鼓励新型农业经营主体提升适度规模经营能力和集约化水平,整合落实用地、用能、金融等扶持政策,加快形成以农业龙头企业为牵引、农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合型现代农业经营体系。实施宜居宜业和美乡村示范创建行动。瞄准“农村基本具备现代化生活条件”的目标,以办好全国第二届印迹乡村总决赛为契机,将乡村建设与乡村治理有机融合,分区分类编制村庄规划,深入实施农村人居环境整治提升五年行动,持续加强乡村基础设施建设,全面提升农村基本公共服务水平,加强和改进乡村治理,加快建设宜居宜业和美乡村。实施城乡融合共同富裕行动。落实“一县一策”强县富民政策举措,大力发展县域经济,统筹城乡规划布局,探索实施“强镇带村”重点工程,梯度配置区镇村公共资源,深化户籍制度改革,引导农业转移人口在城镇落户。谋划实施农民收入整体提升计划,提升农民群众自我发展能力,把农产品增值收益更多留在农村、留给农民。

(三) 围绕“根本动力”,深入推进“双轮驱动”

建设农业强国,利器在科技,关键靠改革。大力推进农业科技创新。强化农业科技赋能,推进国家农业科技园区建设,争创国家农业高新技术产业示范区。完成农业种质资源普查,大力发展水稻制种产业,逐步引导全区统一一种植适宜梁平的高产优质水稻品种。加强科研院所企地合作,建设运营粮油研究院、梁平柚研究院等。推广应用科技增粮增产措施,深入实施农业科技特派员制度,加强基层农技推广体系改革与建设。持续推进“科技小院”建设,大力实施种业监管执法年活动。持续深化农村改革。深化农村“三块地”改革,稳慎推进农村宅基地制度改革试点,深化农村土地制度改革,按要求推进农村集体经营性建设用地入市试点工作。扩面深化农村“三变”改革,总结“三变”改革试点成效经验,在具备条件下全域推进。高质量推动“三社”融合发展,深化供销合作社综合改革,启动供销系统基层组织提质增效工程,推进基层组织与新型农业经营主体融合发展。发展壮大新型农村集体经济,深化农村集体产权制度改革,开辟新型农村集体经济发展有效路径,探索全区村级集体经济收益排名奖励。开展“五大平台”创新试点,加快打造特色农产品产销对接、科技创新推广应用、农村产权流转交易、农机租赁服务和农业社会化服务平台。

(四) 围绕“路径方向”,着力提升“三化”水平

建设农业强国要一体推进农业现代化和农村现代化。加快推进农业机械化发展。坚持“改地适机”与“改机适地”相结合,围绕农田宜机化、农机装备智能化、农业大数据平台智慧化、无人农场现代化等场景开展示范应用。推广应用一批集农业智能感知、智能控制、自主作业为一体的智能农机装备。实施丘陵山区农业机械化示范工程,推动一批适应性广、作业性强、可靠性好的小型轻简农机装备示范应用。积极推动乡村数智化建设。加快农村地区数字基础设施建设和信息化应用发展。深入实施数字乡村发展行动,推动智慧医疗、智慧教育、智慧文化、智慧旅游、智慧农业气象等应用场景落地。推进智慧农业发展,加快农业农村大数据应用,在全市率先建成区级农业农村大数据平台,构建农业农村大数据“一张图”。探索开展数字赋能乡村文明实践工程,推动新时代文明实践中心建设提档升级。切实提高农民组织化程度。健全党组织领导的村民自治机制,全面落实“四议两公开”制度,规范民主议事程序,推动村级事务联席会、乡村互助会、道德评议会等组织有效发挥作用。健全新型农业经营主体与农户利益联结机制,实施农业社会化服务促进行动,将小农户引入现代农业发展轨道。推动修订完善村规民约,引导和培育村民健康文明的生活方式,持续开展“清洁户”“星级文明户”、美丽庭院等评选,充分调动农民参与乡村建设的积极性、主动性、创造性。

三、加强组织领导,保障全面推进乡村振兴重点工作落地见效

习近平总书记强调,人力投入、物力配置、财力保障都要转移到乡村振兴上来。乡村振兴是一项系统工程,是人力、物力、财力的有机结合,是人才、资源、战略的有效统一。实施乡村振兴战略,必须切实加强党

的全面领导,把制度建设作为主线,把人才建设作为支撑,把城乡共进作为目标,以完善产权制度和要素市场化配置为重点,明确路线图、时间表、任务书,把工作细化到单位、落实到岗位、量化到个人,确保每一项任务落地见效。

(一)加强党的全面领导

纵深推进抓党建促乡村振兴,落实五级书记抓乡村振兴工作责任,深化农村党建提升行动,着力增强党组织政治功能和组织功能,形成发现问题靠党建、问题发生查党建、问题解决看党建的党建统领工作机制。加强基层党组织标准化规范化建设,派强用好驻村第一书记和工作队,深化基层党建示范培育,对软弱涣散的村党组织“一村一策”进行集中整顿。持续推进农村带头人队伍建设,总结深化“导师帮带制”“擂台比武”等,选树一批担当作为好支书。完善党建统领的自治、法治、德治、智治“四治融合”乡村治理体系,提升乡村治理效能。

(二)健全完善工作机制

健全“三农”工作推进机制,构建完善常态化调研、季度例会报告、项目化实施、专班化协同推进、赛马比拼、成功实践案例评选推荐等机制,完善“五色图”评价指标体系,定期晾晒比拼工作成效,扎实开展乡村振兴示范创建。健全乡村振兴多元投入机制,把农业农村作为一般公共预算优先保障领域,稳步提高土地出让收益用于农业农村比例,加大地方政府专项债支持力度,推动金融和社会资本更多投向农业农村。深入推进农村土地流转经营权、农村承包土地经营权等抵押担保,加强农村信用体系建设,提升政策性农业保险密度和深度。

(三)强化乡村人才支撑

深入推进“重庆英才·乡村领军人才”计划,组织引导城市各类人才到基层一线服务,引导支持大学毕业生、农民工、企业家等返乡入乡创新创业,建立健全新农人回乡入乡机制,实施基层农技推广人才定向培养计划。大力发展面向乡村振兴的职业教育,深化建筑师、规划师、工程师、艺术家等“三师一家”下乡服务,继续实施农村订单定向医学生免费培养项目和教师“优师计划”“特岗计划”“国培计划”。深入实施乡村振兴巴渝巾帼行动、青年人才开发行动。

(四)防范化解安全风险

常态化开展农业农村领域安全风险大排查、大整治、大执法。持续加强区、镇、村应急管理和消防安全体系建设,完善农村灾害防御体系,抓好地质灾害监测预警、避让和防治,稳步提高农业气象基础支撑能力,提升森林火灾综合防控水平。加强非洲猪瘟等重大动物疫病常态化防控和重点人畜共患病源头防控,健全基层动植物疫病虫害监测预警网络,扎实开展重大危害入侵物种防控攻坚。完善社会资本投资农业农村指引,加强资本下乡引入、使用、退出的全过程监管,防范化解农业农村经营风险。

作者:中共重庆市梁平区委书记

责任编辑:马健

努力打造共富乡村酉阳样本

祁美文

习近平总书记指出,农村共同富裕工作要抓紧。重庆市酉阳县作为全国160个乡村振兴重点帮扶县之一,深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述和稳步促进全体人民共同富裕的重要论述,坚持农民主体,重塑乡村价值,以花田乡何家岩村为示范探索建设共富乡村,努力构建“挖掘价值、转化价值、提升价值、共享价值”的共同富裕实现路径,走出了一条“自己的发展自己干,自己的资源自己赚”的共富乡村新路子,全面激活农村共同富裕新动能,探索经验在全国政协“新时代社会治理创新”2022年度协商座谈会上作交流发言,并入选2022年国家乡村振兴示范县创建名单,分析研讨共同富裕的成效和经验,以期为实现乡村振兴战略提供有效参考。

一、酉阳县乡村振兴工作的背景情况

党的二十大报告指出,要坚持把人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点,着力维护和促进社会公平正义,着力促进全体人民共同富裕。随着我国迈入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新阶段,如何在全面推进乡村振兴中缩小城乡差距、促进农民农村共同富裕,成为了当前一项重大而紧迫的战略任务。

习近平总书记指出:“发展集体经济是实现共同富裕的重要保证”“要科学把握乡村的差异性,因村制宜,发挥亿万农民的主体作用和首创精神”“鼓励各地因地制宜探索有效路径,总结经验,逐步推开”。酉阳县因地制宜、先行试点,把发展新型集体经济、探索建设“共富乡村”作为推动农村共同富裕的突破口,在充分调研的基础上,选择花田乡何家岩村进行试点示范。

花田乡何家岩村共有620户2126人,脱贫人口163户643人,外出务工465户638人,留守老人102人,留守儿童86人;房屋418栋2790间,整栋闲置率占10%,部分闲置率达60%;是中国传统村落,先后获评中国民俗摄影创作基地、全国农民专业合作社示范村、全国一村一品示范村、全国乡村治理示范村、全国乡村旅游重点村等荣誉品牌。经深度解剖分析发现,该村存在“两个被低估”(农民房屋价值、农村土地价值)、“三个被外溢”(生态价值、无形资产价值、政府资产价值),究其原因是农户存在“四个没有”(没有市场、没有信息、没有资金、没有能人),依然端着“金饭碗”卖出“铜价钱”。2020年,该村人均可支配收入12404元,比上年增长8.2%,2021年人均可支配收入15320元,比上年增长23.5%。

乡村振兴是为农民而兴,为农民而建。酉阳县坚持特色资源村寨走一条“自己的发展自己干,自己的资源自己赚”的共富乡村新路子,大幅度提高农民在第一次分配中的占比,彻底改变“干部在干、村民在看”“政府主动、农民被动”“企业赚钱、农民保底”的现状,追求把“两不愁三保障”变为“两美好三升级”(吃得美好、住得美好,环境升级、认知升级、收入升级),坚持不搞大拆大建,深度挖掘文化内涵,实现了本村价值和增值收益不外流。

二、酉阳县乡村振兴工作的做法成效

酉阳县坚持“政府主导、农民主体、社会共创、试点示范”,推动生态和人文价值转化变现,把政府的支持和市场的动能转化为农民致富和乡村发展的动力。2022年,何家岩村集体经济收入达479万元,是2021年的5倍,人均可支配收入达1.83万元,同比增长26%。

(一)挖掘价值:全面梳理激活“三类资源”

何家岩村是全县核心景区的核心资源,草原、梯田、空气、温度、海拔、星空、传统村落一应俱全。一是生态资源丰富。年平均气温13.6℃,大气透明度高,是星空预报最佳赏星基地之一,被誉为“天河之眼”。千尺悬崖矗立,上横“风吹草低见牛羊”的菖蒲草原,下有四百年的万亩梯田,形成了全国唯一的360度邻崖全景梯田景观。年降水量达1436毫米,土壤富硒,夏季炎热,光照时间长,昼夜温差大,水稻种植优势得天独厚。二是人文底蕴厚重。土家吊脚楼古色古香,百年特色村落保存完好,“酉阳摆手舞”“酉阳民歌”“酉阳古歌”

等国家级非物质文化遗产代代传承,酉州苗绣、西兰卡普等传统制作技艺被誉为“古苗文化活化石”。自永乐年间起,花田米成为皇室“贡米”,本土居民耕耘传承数百年,形成了鸡犬相闻、往来种作的农耕风俗。同时,该村通过推动艺术与乡村文化有机衔接,形成了新风古意相映成趣的美丽场景。三是集体资产富集。累计整合林地 200 亩、土地 50 亩,将破旧粮站改造成为村明德书院、村史馆。强化扶贫项目资产管理,各类扶贫资金投入项目共 44 个 4301 万元;以扶贫资产为抵押向银行贷款,盘活了农村沉睡资源。

(二) 转化价值:因地制宜发展“三种业态”

何家岩村依托独特生态人文资源,打通价值转化通道,推动农村生产生活生态“三生同步”、一、二、三产业“三产融合”、农业文化旅游“三位一体”,重构乡村特色产业体系。一是提质山地特色农业。大力发展大米、油茶、生态畜牧 3 大主导山地特色高效农业,建成贡米核心基地 10000 亩、油茶基地 2000 亩,发展养殖大户 12 户,推动一人一亩贡米田、一户一个增收项。坚持以市场为导向,新引入和培育个体工商户 34 个,规范建设农民专业合作社 5 家,培育适度规模家庭农场 6 家,流转土地 1800 亩,带动种植户 220 余户。采取“统租+自产”的方式,形成“研学+精作+代销+共享”全产业链增收链条,实现农业年产值 2000 万元。二是做精农产品加工业。整合现有加工坊 4 个,包装年产能 3600 吨稻米精深加工生产线项目,实现分等级、分品质、分包装。创建生态健康食品加工企业,发展老腊肉、渣海椒、米豆腐等农特产品家庭工坊 17 户,全面提升加工业占比,力争到 2025 年达到 60%。推出“村集体+代加工+销售”模式,探索“以加工养加工”渠道,增加农民就近就业,打造一支带不走的企业队伍。三是发展文旅融合业态。依托万亩草原、观光梯田、古村古寨、特色民房等旅游资源,全力打造蛙语蝉鸣、星辰大海的乡村休闲旅游精品,打造国家天文观星基地、天文观测站点和月球公园,积极创建国家 4A 级旅游景区。坚持不搞大拆大建,保持古色古香建筑风貌,建设高端民宿、无人便利店、农家咖啡厅、会客厅、明德书院等具有功能性支撑的乡村发展 7 大新业态。开发乡宿、乡游、乡食、乡购、乡娱等综合体验项目,游客服务中心开工建设,建成停车位 300 个、客房 206 间、文化场馆 2 个、作坊体验区 2 个(非遗工坊、菖蒲石坊)。2022 年 1-11 月,接待游客 5.3 万人次,实现旅游综合收入 940 万元。

(三) 提升价值:聚焦赋能驱动“三大要素”

何家岩村坚持以人才赋能、品牌赋能、数字赋能,有效提升产业“含金量”。一是人才赋能补强产业链。创新实施“三回三讲三干”行动,引入返乡创业人士 25 人、科技人员 7 人、大学毕业生 21 人、驻村干部 5 名,选育致富带头人 7 名、乡村 CEO 3 名。与高等院校、科研院所、职业学校等合作建设实验室、培训中心、实践基地,开办乡村振兴学堂、农民夜校,组织农业专家、科技人才深入一线送政策、送技术、送服务,培训村民 300 余人次,孵化培育“土专家”“乡创客”12 人,50 余名大学生投身乡村振兴暑期实践活动。借力重庆市委办公厅帮扶集团、北京大学乡村研究院、北京明德书院、四川美术学院、腾讯 SSV 等机构为村发展实验室,转换高产玉米、降解有机肥、云稻米、高效农机、太阳能杀虫灯等科技成果 10 余项。二是品牌赋能提升价值链。做靓“贡米”品牌,先后成功创建“酉阳贡米”国家地标、“花田贡米”著名商标、有机食品认证。有了品牌的加持,农户自销稻谷达 5 元/斤、有机大米市场销售价 20 元/斤。擦亮“花田”品牌,统筹花田蜂蜜、渣海椒、霉豆腐等地方产品,注册“锦绣花田”“花田乡味”“花田故事”3 个商标,建立“贡米”1 个全域品牌、20 个子品牌、180 个单品于一体的农产品体系。做优“美宿”品牌,打造“桃源人家”21 家、“花田美宿”民宿 30 家、“森林人家”农家乐 3 家、网红摄影馆 2 家。三是数字赋能畅通供应链。打造“何家岩智慧乡村”,打通市场销售渠道,开通“稻香何家岩”公众号、视频号,注册“花田何家岩商店”,创新运营智慧认养“为村共富农场”,53 户村民把 6.6 万平方米的稻田搬上云端,实现增收 90 万元,“何家岩云稻米”项目获评重庆市数字乡村十大案例。开通为村共富乡村经营服务小程序,开发乡村智慧导览地图,游客实现一键玩转乡村线上服务极致体验。开发为村共富乡村经营后台管理系统,全面实现“一卡通”。花田乡探索乡村数字化治理入选全国乡村治理典型案例并在全国推介。

(四) 共享价值:突出主体搭建“三个平台”

何家岩村坚持农民主体地位,全面激发广大群众的积极性、主动性、创造性。一是坚持平台共建,成立共富乡村合作社。按照“自己动手、资源共享、抱团发展、共同缔造”原则,由村集体经济组织主导成立共富乡村合作社,作为乡村产业发展的主体,推动资源统一管理、统一经营、统一调配,农民自愿申请成为社员,将成员和合作社联结成为利益共同体,目前已有 46 户农户加入合作社。二是坚持决策共商,充分发挥农民

主体性。开展“谈乡村振兴、话幸福未来”思想大讨论,召开小组会、院坝会、火铺会 90 余场次,征求意见建议 120 余条。创新合作社决策程序,吸纳社员进入合作社管理层,让成员全领域、全方位、全过程参与日常管理和重大事务决策,实现科学决策、民主决策。完善监督制度设计,让社员成为监督主体,全面落实信息公开、财务公开、权益公开,推行“社员监督+村支两委监督”双重监督,全面保障社员合法权益。三是坚持成果共享,科学确立利益分配制。坚持农民利益最大化,村民以房屋或技能入股,参与建设和管理,既有工资性收入,又有经营性收入,没有中间商赚差价,大幅度提高了农民在第一次分配中的占比。合作社统筹利用回归成本和经营利润,不断丰富和发展新业态,实现滚动发展,推动产业增效益、农民增收益、集体增实力。2022 年以来,何家岩村 120 名村民通过在共富乡村合作社务工获得收入 110 余万元,花田贡米业态已为 600 户农户发放分红资金 30 余万元。

三、酉阳县乡村振兴工作的经验启示

(一)把加强党建引领作为基本原则

面对变化多端的市场风险,保障农民利益、促进共同富裕,必须发挥党建引领的核心作用。始终坚持党建引领、政府主导,对资源挖掘、项目规划、推进实施以及结果呈现等全过程进行统筹,为农民增收致富蹚路子,为村集体增收探路径,保证共富乡村“强村富民”的正确方向,确保实现健康发展、良性循环、收益稳定。

(二)把坚持农民主体作为基本立场

农民是乡村社会的主体,农村要发展,根本依靠是亿万农民。坚持把农民作为共富乡村建设的实施主体和受益主体,充分尊重农民意愿、广泛吸纳农民意见,坚持利润让给农民、成本回归集体,大幅度提高农民在第一次分配中的比例,让农民利益最大化,全过程体现农民主体性,真正让农民“唱主角”。

(三)把推动市场运作作为基本方向

要素市场化是促进农村新型集体经济发展的外部动力。在花田乡何家岩村成立以本村农民为社员的新型乡村股份合作社,由合作社参与建设、主导运营、利益共享,运用市场化手段盘活本村资产资源,找准具有市场前景的产业,因地制宜发展新业态,把闲置的资源利用起来、把优质的项目实施起来、把无序的管理规范起来,实现了本村价值和增值收益不外流。

(四)把撬动发展资金作为基本前提

发展新型集体经济,解决启动资金和持续发展资金是基础和前提。注重统筹用好四类资金。第一类是捐赠资金,分年回收成本进入合作社;第二类是社会资金,有序引导、规范监管,原则上只能与合作社合作,本息回收,利润与银行贷款利息持平,不收高额回报;第三类是政府产业投入资金,利润归农民,成本分年回收进入合作社;第四类是合作社银行贷款,本息分年还给银行,利润留给农民。由合作社对回归的成本及获得的利润进行科学分配,不断丰富和发展新业态,实现持续滚动发展。

(五)把培育专业人才作为基本动力

人才是共富乡村建设的生力军,是农民增收致富的“领头雁”。终结分散粗放的“小农”经营,壮大新型股份合作社,需要能人带领,让专业的人做专业的事。充分借鉴现代企业经营管理经验,聘请职业经理人进行运营,培育本土人才作为职业经理人,鼓励和支持他们加入运营团队,既解决就业问题,又弥补农民管理不足的短板;既解决外来人才进村会流失问题,又解决长远可持续问题。同时,由政府搭台,对职业经理人持续开展专业化培训,不断提升管理运营能力,确保产业持续发展。

(六)把建设数字乡村作为基本支撑

数字化是打通信息壁垒、优化要素流通通道、提高产销对接效率的重要支撑。把数字乡村建设作为共富乡村的重要内容,积极打造“何家岩智慧乡村”,开发建设符合乡村产业发展特点的数字化应用平台,把资源与市场链接为一个系统,赋能产业设施、运营服务、营销推广各环节,让农民直接了解市场,为客户提供深度体验服务,为集体经济运营者开展标准化管理提供技术支撑,为政府提供产业发展的决策参考,促进品牌打造、经营管理和市场对接,以数字化“重整”农业、“重构”农村、“重塑”农民。

作者:中共重庆市酉阳县委书记

责任编辑:马健

紧握绿色农业之笔 描绘开州乡村振兴新图景

陈道彬

习近平总书记指出,推进农业绿色发展是农业发展观的一场深刻革命,也是农业供给侧结构性改革的主攻方向。习近平总书记的重要指示,为我们推动农业绿色发展指明了正确方向、提供了根本遵循。《中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》明确指出“推进农业农村绿色发展”。党的二十大报告提出“坚持农业农村优先发展”“加快建设农业强国”。推动农业绿色发展是实现乡村振兴的必由之路,是建设农业强国的应有之义。全面推进乡村振兴,必须走出一条人与自然和谐共生的绿色发展之路。2019 年 10 月,重庆市开州区成功获批创建第二批国家农业绿色发展先行区,并坚持以建设国家农业绿色发展先行区为统领,全域全链推进农业绿色发展,着力打造农业绿色转型“展示板”和“标杆地”,先后获批创建国家农产品质量安全县、国家三峡柑橘产业集群等“国字号”平台 8 项,农业绿色转型经验被《半月谈》专版刊发。2022 年,全区实现农业增加值 96.95 亿元、同比增长 4.9%,生猪出栏 113 万头,蔬菜产量 64.16 万吨,水产品产量 3.31 万吨;农村居民人均可支配收入 19478 元、同比增长 7.8%,城乡居民收入比缩小至 2.12:1。

一、抓牢种子和耕地两个要害,夯实绿色农业发展基础

习近平总书记强调,保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事,要选准突破口,持续发力、协同攻关,把种业振兴行动切实抓出成效;要坚决守住 18 亿亩耕地红线,坚决遏制“非农化”、有效防止“非粮化”。开州区坚持抓住种子和耕地两个要害,聚焦稳面积、提单产、优产能,组建工作专班,做好数量、质量、生态“三位一体”建设,建立清单化管理、项目化推进、闭环式落实的工作机制,有力地夯实了农业绿色发展基础。

(一) 提升种业“高线”

加强种质资源保护,培养“岩水土鸡”“汉府黑羊”等地方特色品种 5 个,自主选育“开州金翠李”地方新品种 1 个,推广面积 5 万余亩。建成西南片区最大晚熟柑橘良繁场,年繁育无病毒晚熟柑橘容器苗 120 万株,高标准建设关面乡木香、河堰镇黄连等基地 3 个,建成三峡中药材种植博览园、天麻科创园,试验种植中药材新品种 130 余个。引进推广优质中稻再生稻、柑橘、伏淡季水果等新品种 100 余个,开展品比试验、区域试验 20 余个,引进“冠军”“新世纪”等芦笋新品种 10 个并试验成功,主要农作物良种覆盖率达 100%。

(二) 严守耕地“红线”

科学划定“两区”,合理确定粮食生产功能区 66.59 万亩、重要农产品生产保护区 11.02 万亩,耕地保有量稳定在 123 万亩,永久基本农田稳定在 90.7 万亩。2022 年,粮食播面 174.78 万亩、产量 56.87 万吨,分别居全市第 1、第 3 位。盘活撂荒耕地,土地宜机化整治、高标准农田建设等项目优先用于撂荒地复耕,采取农户自主复耕、主体流转复耕、代耕代种复耕、集体回收复耕等方式,盘活撂荒地 2.5 万亩,复耕种粮 1.5 万亩。稳定农民种粮信心,全面落实强农惠农政策,兑付耕地地力保护补贴 32.3 万户 1.25 亿元、实际种粮农民一次性补贴 19.3 万户、3514 万元,主粮作物保险覆盖率超 70%。加强耕地保护,建成耕地质量长期定位监测点 15 个,开展耕地土壤污染防治 1.3 万亩,重金属低吸附水稻、玉米品种示范 0.78 万亩,耕地质量综合等级达 5.03。

(三) 筑牢生态“底线”

推动化肥农药“双减”,实施有机肥替代化肥、绿色防控 5 万亩,推广“鱼菜共生+尾水治理”“稻田+”等综合种养模式 7.5 万亩,建立海藻肥、电解水等绿色投入品示范基地 2.6 万亩。推进资源化利用,推广蛋鸡“粪污快速发酵”、微景观生态猪场、秸秆还田、秸秆养畜等技术模式,投产钱江鑫隆、厚坝艳鑫有机肥加工厂,年产有机肥 3 万吨,畜禽粪污综合利用率、农作物秸秆综合利用率分别达 95%、90.5%。

二、抓实产业布局和科技创新两个支撑,促进绿色农业高效增产

习近平总书记强调,要调整优化农业结构,加快构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系;要把发展

农业科技放在更加突出的位置,大力推进农业机械化、智能化,给农业现代化插上科技的翅膀。开州区坚持把优化农业生产结构和区域布局、加快农业科技创新作为推动农业绿色发展的重要支撑,持续推进绿色农业产业园区、产业强镇和产业集群建设,持续推进农业关键核心技术攻关,实现现代山地特色高效产业总量突破 130 万亩、农业总产值超过 100 亿元。

(一)科学布局优结构

优化“一环两区”空间布局,加快培育“一主两辅三优多特”绿色产业,特色水果、绿色畜牧、道地中药材等特色产业实现集群发展。在环汉丰湖、浦里新区城郊绿色农业示范区,重点培育以特色林果、休闲农业等为主的都市现代农业,建设产城融合高效农业示范区;在江里山地特色农业发展区,重点打造特色水果、绿色畜牧等高效产业,创建山地特色农产品优势区;在北部山区生态农业发展区,重点发展道地中药材、冷水鱼等生态产业,建设绿色生态农产品生产基地。累计建成优质粮油 80 万亩、晚熟柑橘 30.6 万亩、道地中药材 30 万亩、生态渔业 5.7 万亩,江里现代柑橘、鲁渝(寿光)现代蔬菜等现代农业产业园 13 个,市级以上“一村一品”示范镇村 35 个。

(二)技术推广强带动

搭建科创平台,组建农业产业技术体系首席专家创新团队 16 个,搭建国家水稻(马铃薯、甘薯)产业技术体系、微植物绿色发展研究中心等农业科技创新平台 14 个,建立农业产业孵化基地 15 个、院地(企)实训基地 18 个,实施粮食生产科研试验示范项目 100 余个。开展高产创建,集成推广优质中稻再生稻亩产吨粮、水稻新型淹水直播等绿色高产高效技术模式 3 套,中稻—再生稻全程机械化优质丰产栽培等技术 6 项,示范面积 25 万余亩,辐射带动 10 万农户。推广夏甘薯区春秋二季接茬栽培新模式,春季甘薯 120 天产量达到 1600 公斤/亩、产值 5875 元,技术引领全市甘薯产业前沿。

(三)数智赋能增动力

大力运用大数据、人工智能、5G 等信息技术,建成智慧果园、智慧牧场等示范基地 10 个,形成农业大数据“资源一张图”框架。综合应用物联网技术,依托中国农业科学院柑橘研究所等单位智力支持,在临江镇建成集数字化、信息化技术、控制作业装备为一体的 1 个智慧示范区、1 个调度中心、5 个信息系统、N 类园区设施的“1+1+5+N”管理系统,实现柑橘果园生产全程智能化智慧化;在大德镇智慧鸡场运用生产统计、饲料管理、环境监控等全程智能化系统,逐步实现养殖无人化。

三、抓住产品品质和品牌两个拳头,推动绿色农业价值链提升

习近平总书记强调,要深入推进农业供给侧结构性改革,推动品种培优、品质提升、品牌打造和标准化生产。开州区坚持以培育产业全价值链为重点,聚力建链、延链、强链、补链,大力提高农业产业质量效益和竞争力。

(一)推动双向改造

实施“改地适机”,以永久基本农田保护区、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区为重点,实施“千年良田”试点工程,推动地块小并大、短并长、缓变平、弯变直,改善农机通行和作业条件。2022 年,新增高标准农田 11 万亩、“宜机化+机械化”农业生产示范基地 2 万亩。实施“改机适地”,研究出台购机补贴、技术培训等惠民政策,实施主要农作物生产全程机械化行动,农机总动力超 51 万千瓦,2022 年宜机化示范改造 1.5 万亩,主要农作物耕种收综合机械化水平达 46%,水稻、玉米主要农作物综合机械化水平分别达 68%、38%。

(二)提高特优品质

瞄准市场需求,修订完善开州再生稻、开州蔬菜等地方标准 6 项,新认证“两品一标”农产品 21 个,有效期内“两品一标”认证总量达到 99 个。开展标准试验示范,筛选 55 项农业主推技术,重点加强绿色生态综合种养技术等先进实用技术推广运用,创建蔬菜标准园、茶叶标准园、水产健康养殖示范场 21 个。强化农产品质量监管,以蔬菜、水稻为重点品种,开展低毒生物农药试点 1.5 万亩,纳入全市质量安全追溯管理平台的经营主体 180 家,农产品质量安全例行监测合格率保持在 98% 以上。建立食用农产品达标合格证主体名录 469 家,开具合格证 7.3 万张,带证上市食用农产品 2.1 万吨。

(三)唱响名优品牌

坚持“品牌强农”战略,着力构建“区域+企业+产品”三位一体品牌体系,形成以“开味开州”区域公用品牌为龙头,“开县春橙”“开州再生稻”“开州冷水鱼”等农产品区域公用品牌为支撑,“开州香肠”“紫水豆干”

“南门红糖”等企业产品品牌为主体的“1+4+N”农产品品牌体系。全区农业品牌总数达到 101 个,拥有中国驰名商标“开县春橙”1 个、国家地理标志证明商标 8 个、全国名特优新目录产品 4 个、重庆名牌农产品 30 个、“巴味渝珍”授权产品 32 个,“开县锦橙”成功入选国家地理标志农产品保护工程,“开县木香”成为全国首个木香价格指数发布品牌。强化宣传推介,充分利用农产品交易会、展销会、电子商务等平台,开展全方位多层次品牌宣传推介。“开县春橙”“开县锦橙”品牌价值分别达到 24.63 亿元、7.68 亿元。

四、抓好新业态和新市场两个关键,创新绿色农业发展范式

习近平总书记强调,要善于分析新的市场环境、新的技术条件,用好新的营销手段,打开视野来用好当地资源,注重开发农业产业新功能、农村生态新价值。开州区坚持适应城乡居民消费需求,顺应产业发展规律,立足自身特色资源,向广度深度进军,培育壮大产品加工、乡村旅游、电子商务等新产业新业态,实现农业绿色发展多元化。

(一)做强精深加工“产业链”

优化财政政策,2022 年整合财政涉农资金 1.9 亿元,实施农产品初深加工项目 98 个;争取中央资金 2000 万元,建成冷藏保鲜库达 30000m³;落实贷款贴息 430 万元,撬动金融资金 2.6 亿元投入农产品加工业发展。创建加工平台,开州浦里新区获批市级 50 亿级农产品加工示范园区,入驻食品加工企业 30 余家,年加工产值突破 60 亿元;重庆生物医药产业园引进培育天致药业、融康堂等中药材加工企业 15 家;重庆智能家居产业园入驻企业 40 家,年加工产值达 40 亿元。育强市场主体,培育“果变汁”“豆变干”“药变片”“果渣变饲料”“竹木藤变家居”等模式加工主体 8269 家,农业产业化市级龙头企业总量跃居全市第一。激活带动机制,培育“加工龙头企业+农民合作社(家庭农场)+产业园(基地)+农户+农村电商”等产业联合体 5 家,推行资产收益、土地流转、务工就业、生产托管等八型联农带农模式,利益联结脱贫户 3.1 万户,实现年人均增收 2800 元以上。

(二)做大乡村旅游“附加值”

坚持跳出“农”字抓产业发展,用“工业理念、文旅思维”拓展农业多种功能,开发乡村多元价值。推广“产业+基地+景点”发展模式,打造生态渔业、有机茶叶等特色农业产业带,开发休闲、观光、体验、康养等新业态。举办三峡药博会、斗茶大赛、民俗节等品牌文化活动,策划推介“红色研学”“避暑纳凉”“田园风光”等精品旅游线路 6 条,成功创建 4A 级景区 3 家、3A 级景区 5 家。推出“大美大进”“天上满月”“山水关面”等地域品牌。打造竹溪镇“生态乐园·共享田园”、临江镇“明德帅乡·美善福德”、赵家街道“帅府名村·红色周都”等网红打卡地标 10 余处。培育遇见云上、星空遥辰、南山忆等精品特色民宿 53 家,打造市级休闲农业与乡村旅游示范镇村(点)37 个,建成市级美丽宜居、绿色示范村庄 65 个,大进红旗、满月马营获评中国美丽休闲乡村。2022 年,乡村旅游接待游客 770 万人次,实现综合收入 42 亿元。

(三)做活电子商务“大市场”

聚焦电商需求加强物流设施建设,依托渝东北农副产品物流商贸城,建设快递物流分拨中心 2 个,入驻大型物流快递企业 8 家;建设乡镇物流服务站 38 个、村级物流服务站 136 个。积极培育电商主体平台,成功引进阿里巴巴、京东、百度糯米等一批知名电商平台,持续培育“开街网”“爱上开州”等本土电商平台,电商主体达 2800 余户,农产品网络零售额达 4.53 亿元,同比增长 28.7%。成功创建国家电子商务进农村综合示范区县。

党的二十大明确了全面建成社会主义现代化强国、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的中心任务,作出加快建设农业强国的战略部署。强国必先强农,农强方能国强。绿色是农业的底色。推动农业绿色发展是全面推进乡村振兴的必然选择,是加快建设农业强国的现实要求。开州区将坚持以成功创建国家农业绿色发展先行区为目标、作引领,完善提升农业绿色发展目标任务,加快农业全面绿色转型升级,铆足干劲、开足马力,见行见效、唯实争先,紧握绿色农业之笔,书写全面推进乡村振兴、大力推进农业农村现代化的开州新篇章,为加快建设农业强国作出开州贡献。

作者:重庆市开州区人民政府区长

责任编辑:马健

“跨省通办”政务服务的协同难题与创新发展的

张霖 郭春甫

政务服务数字化是畅通经济发展循环、提升国家治理现代化水平的重要支持力量。“跨省通办”是一种便捷的政务服务数字化模式,一定程度上能够解决数据服务的区隔化难题,是打通政务服务事项办理“最后一公里”的重要改革举措。推进“跨省通办”的可持续发展,是加快政府转变职能、提升服务效率的重要手段。

一、“跨省通办”的发展价值

(一)“跨省通办”是数字化政府建设的治理能手

新时代数字政府建设极大地促进了数字技术的广泛应用。政务服务模式也经历了部门各自为政、“一站式”服务、“一窗式”模式、“一网通办”功能、“跨省通办”的五个发展阶段,推行“跨省通办”政务服务在实践的证明下确实很大程度上改变了人们的生产生活方式。加强数字政府建设是建设网络强国、数字中国的基础性和先导性工程,是创新政府治理理念和方式、形成数字治理新格局、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措,对加快转变政府职能,建设法治政府、廉洁政府和服务型政府意义重大。^[1]“跨省通办”能够异地办事,节省时间、提高效率,提升人民办事满意度,有助于转变政府职能,提升现代化治理水平,助推数字强国的建设。“跨省通办”成为数字化政府建设的治理能手,为建立可持续发展的数字政府提供了良好的政务服务环境。

(二)“跨省通办”是贯彻“以人民为中心”的政务帮手

国务院办公厅发布的《关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见》强调,持续深化政务服务“跨省通办”改革,不断提升政务服务标准化、规范化、便利化水平,更好为人民服务,为人民创造更为优质、高效、便捷的品质生活,以期进一步推进国家治理体系和治理能力现代化。^[2]在推进数字中国的建设中,政务服务将政府、社会、市场、公民连接起来,提升公共事务的办理效率。“跨省通办”通过数字技术建立信息平台,有跨域服务要求的群众可以在信息平台申办事务,不需要多次折返异地,是方便群众办事的一项重要举措。推进“跨省通办”是当前建设数字政府的一项战略手段,是上一阶段“一网通办”的改进创新。与“一网通办”相比,“跨省通办”涉及140个事项,涵盖教育、医疗、民政等众多政务服务事项,并通过数字技术与信息服务,有效贯彻以人民为中心的理念,成为塑造高质量发展环境的政务服务好帮手。

(三)“跨省通办”是提升区域间协作的信息助手

“跨省通办”政务服务的不断发展,对完善公共服务供给体系、提升各省域政务服务水平、促进各省域经济发展、实现信息的可持续共享具有重要意义。2020年9月,关于国家政务服务平台建设全国“跨省通办”专区建成,这一专区充分发挥了“跨省通办”对于促进高效政务服务的支撑作用。2020年12月,国家政务服务平台“跨省通办”服务专区上线。在各省域的共同协作下,服务专区在对接群众生活、区域发展相关的繁琐服务事项中,支持网络全程办理、异地代收代办、跨省域多地联办的政务服务模式,让群众、社会组织减少“多地跑”“折返跑”的麻烦。此外,服务专区还将各种政务服务事项进行分区办理,目前,专区接入的服务事项达到321项。更多跨省域的服务事项也在接入中,现接入的地方包括北京、天津、河北、长三角区域、四川、重庆、东北三省等政务服务专区。^[3]“跨省通办”的推进实施,不仅能够提高办事效率,还能有利于各类生产要素的流通,激活市场中不同主体活力,助力“互联网+政务服务”发展,同时还是打通政务服务事项办理“最后一公里”的关键环节。^[4]

二、“跨省通办”的协同难题

数字化、智能化的现代信息技术迅速发展,对于建设数字化政府提出了更高要求,推行“跨省通办”政务服务在一定程度上回应了数字治理现代化的现实要求。但“跨省通办”仍然存在不同协同形态的发展难题,亟须解决。

(一)数据共享信息协同参差不齐

信息协同强调的是主体之间通过有序的分工与协作,对各类社会信息资源进行资源的共建共享。^[4]在

“跨省通办”政务服务过程中,存在各省域之间由于分工不明晰,数据共享方式不统一的发展难题,导致政务服务信息不能实现共建共享。主要表现在以下方面:第一,跨省域数据共享不协同。大部分地区发展初期都采用的是独立建设模式、各项服务标准不一,同时,政务部门信息资源目录与交换体系建设不够完善,部分户籍、教育、就业、生育、医疗、婚姻等公民基本信息仍处于部门分散割据状态,形成“信息孤岛”。^[5]第二,省域内的部门间数据共享不协同。政务服务部门之间数据共享基础本身有所欠缺,尤其是在线下业务办理中,存在办理平台流程复杂、线下指导不具体,不能为老年人等特殊群体提供更方便的线下服务。同时,服务体验感差,导致跨部门数据共享和业务协同相对滞后,大量数据因此沉淀在各部门信息系统中,未能用来支撑政府全网办事。第三,各部门数据信息的横向协同不便捷。跨省政务服务的众多办理事项又需要跨省域、跨部门、跨层级调取各类基础数据、交互数据、结果数据等资源,这样的矛盾关系必然会妨碍“跨省通办”的运行效率,在一定程度上导致同级行政区域及部门间难以协调,数据质量存在差异。

(二) 政务服务机构协同关系不够紧密

协同的前提是机构和职能有所分工,原则上要求一类事项由一个部门统筹、一项任务由一个部门负责,进而通过加强相关机构配合联动,避免政出多门、责任不清、推诿扯皮等问题。^[6]从政务服务机构内部工作体系来看,机构协同关系不够紧密的表现有:第一,组织工作不协同。目前,由于各省域部门间工作方式、方法、模式存在差异,由此产生的部门壁垒是发展“跨省通办”政务服务模式的痛点,又由于各省部门间的信任关系存在缺陷,进而导致各部门间数据共享程度不深,双方获取信息不对称、信息传达不完全。第二,部门间的信任机制不协同。不同省域间由于缺乏信任机制,可能会出现部门层级间数据共享协同行动困境,即原本可以通过“跨省通办”数据共享从另外的政府部门获取有用信息,通过集体行动推动省域发展,但某些地方政府则会根据自身省域发展情况而隐瞒或者减少相关信息资料的共享,并从其他省域共享的信息中获益,这种现象则会使得省域协同发展存在较大难度,不利于行政效率的提升,不利于数据共享政务服务模式的创新以及可持续发展。第三,上下部门机构责任划分不协同。上下部门由于各自职责划分不清,很多工作职责没有明确规定由哪个部门负责,对工作的完成情况没有明确的标准要求,所以工作人员在处理政务服务事项中,一旦出现错误,就很难找到具体的负责部门,导致责任不易追究。

(三) 跨省域协同缺乏统合

省域协同是积极意义上的一体化,可以防止跨省域政务服务工作中出现各种协作冲突,从而促进各省域政务服务水平的提升,维系各省域利益。^[7]自“跨省通办”政务服务推行以来,其在国家统筹发展、省域创新和组织行为三个层面都有较大影响。第一,各省域政务服务平台建设不协同。从国家发展层面来看,对于在数据归集共享方面的政务服务平台建设还有待加强。第二,各省域数据共享机制不协同。从省域层面来看,针对目前发展较快的长三角、粤港澳等地区,更需要建设权威统合的数据共享机制,需要理顺各省域组织间的结构和运行关系,思考如何进行组织间的协同发展。第三,各省域组织部门间不协同。从组织行为层面来看,进行数据共享本身就具有天然屏障,不同省域组织在利益、目标、期望上都存在较大差异,以及各省域发展的不平衡,都会导致数据共享存在不清晰、不明确、不安全等问题。虽然对于“跨省通办”的推行上已有相关的顶层设计实践积累,但是为了促进其可持续发展,有利于现代化治理水平的提升,需要形成条与块的多层次协调以及不同部门层级间的多向度整合。因此,在跨省域数据共享层面,“跨省通办”中面临更大的挑战。

三、“跨省通办”政务服务模式的创新发展路径

解决“跨省通办”政务服务模式的协同困境,需要优化协同策略,创新发展路径,促进“跨省通办”政务服务模式的创新发展。

(一) 确定“跨省通办”合作规则,加强信息协同机制建设

第一,明确各省域共享合作规则和服务标准,各地相关部门应该按照“便民高效”的办事原则,不断对“跨省通办”的政务服务模式进行优化,明确各事项的业务办理规则、办事指南及其一系列相关手续,推进统一的政务服务事项工作,明确各方主体之间的角色和责任。例如,济南高新区与粤沪苏鲁冀五省市互签“跨省通办”框架合作协议,解决了投资者需要进行公司相关事项异地办理的难题。所以,通过完善“跨省通办”办事流程,不断推动“跨省通办”服务规则的制定,建成标准化的数字政府,可以推进各省域协同发展。^[8]第二,在推进“跨省通办”过程中各省域之间要相互信任,实现信息数据的共享的可信赖。通过加强信任关系建设,形成一种信任协同治理机制,不仅能够推进“跨省通办”的发展,还能够提高省域办事效率,减少信息

获取成本,纵深推进各区域的协同发展。总之,加强省域组织信任关系,既能促进双方形成良好的沟通机制,还能减少矛盾,并且推进信任关系的建成还能准确了解到各省域的合作意愿及发展能力,更能够高效促进省域经济的发展。

(二)纵深推进省域协同治理,提高各机构协同能力

在推进“跨省通办”政务服务发展中推进省域协同治理,就是指在数据共享、省域合作方面各方主体进行协调合作,形成互融互通的合作局面,在合理、有序的协同治理体系下,不断提高各部门工作人员间的协作能力,努力实现共同进步。第一,打破省域壁垒实现资源流动,不断深入推进一体化发展战略,推进各省域在不同领域上的合作,加快完善交通基础设施,大力规划跨省域合作空间,促进省域一体化建设。第二,积极探索协同发展新路径,省域协同发展要不断组合各地优质要素资源,完善省域布局,衔接制定各项协同发展新举措,提高省域部门机构之间的协同能力,促进更高水平的数据共享,形成全方位、多层次、可持续的协同发展路径。

(三)创新跨省域协同方式,优化服务效能

由于“跨省通办”受制于不同省域因素的影响,省域数据共享主要是通过合作的形式开展,这种合作形式往往只能简单地将各省域数据进行归集整理,不能最大程度利用好各项数据资源,因此需要创新“跨省通办”数据共享协同模式。第一,积极开发完善线上数据联通平台,充分利用网络信息技术,尽量做到“一键共享”“全程网办”,增强数据流动性,提高办事效率。第二,广纳数据信息人才,提高政务服务队伍能力水平,进行业务培训,丰富数据共享渠道。第三,借鉴有关国家或地区的数据共享模式经验,根据不同省域的实际发展情况,设立数据门户,在地区筛选、数据来源、数据许可、数据内容等方面不断形成完善的数据管理体系。第四,完善省域协同平台评估体系,加强省域数据共享的事前事中事后监督,避免出现数据失真等现象,明确责任主体,推行无缝衔接,切实维护不同省域主体的相关利益。

数字化、网络化、智能化为特征的现代信息技术飞速发展,不断助推“跨省通办”政务服务的丰富和完善。因此,各级政府要紧紧把握数字化改革、转型带来的机遇,直面各种挑战难题,不断优化“跨省通办”政务服务模式,逐步提高政府公共服务供给质量,提高各区域数据共享水平,推动更多政务服务事项实现“跨省通办”,促进跨区域的协同发展,^[9]响应省域内、跨省域公众的服务需求,为实现中国式现代化提供适用的数字治理技术。

基金项目:西南政法大学学生科研创新项目“数字赋能乡村公共服务供给的技术框架研究:基于三个乡村振兴重点帮扶乡镇的案例观察”(项目编号:2021XZXS-110)研究成果。

参考文献:

- [1] 国务院关于加强数字政府建设的指导意见[EB/OL]. (2022-06-23). 中华人民共和国中央人民政府. http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-06/23/content_5697299.htm.
- [2] 国务院办公厅关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见[EB/OL]. (2022-10-05). 中华人民共和国中央人民政府. http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-10/05/content_5715850.htm.
- [3] “跨省通办”,异地办事不再难.[EB/OL]. (2022-04-25). 新华网. http://www.news.cn/politics/2022-04/25/c_1128592479.htm.
- [4] 国务院办公厅关于加快推进政务服务“跨省通办”的指导意见[J]. 电子政务,2020(12):2-125.
- [5] 马捷,张云开,蒲泓宇. 信息协同:内涵、概念与研究进展[J]. 情报理论与实践,2018,41(11):12-19.
- [6] 刘冰.“跨省通办”中数据共享的新挑战及协同治理策略[J]. 电子政务,2022(2):88-96.
- [7] 高秦伟. 机构改革中的协同原则及其实现[J]. 福建行政学院学报,2018(04):17-28.
- [8] 李幸祥. 长三角区域协同立法的价值与路径选择.[EB/OL]. (2022-03-06). 澎湃. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16993442.
- [9] 马亮. 中国数字政府建设的理论框架、研究议题与未来展望[J]. 中共天津市委党校学报,2021(2):71-85.

作者:张霖,西南政法大学公共管理硕士研究生
郭春甫,西南政法大学政治与公共管理学院教授
责任编辑:张波

“跨纵向层级”网上政务咨询互动模式及改进策略

——以F部门事项为例

丁声一

一、问题的提出

合作是以实现共同目标为导向的共同行动^[1]，“协同”是一种特殊形式的合作。就政府部门协同来说，协同是指政府组织间的合作与一致行动^[2]。数字政府的发展是政府内部各层级协同共治的过程^[3]。从已有研究来看，政府间协同和协同治理重点应从以下几个方面理解。一是仍然围绕政府组织间主流的科层制组织形式，包含从更高层级到地方不同层级的纵向整合以及不同功能的横向部门整合两个方面；二是各政府服务平台在架构上趋于平台化模式，将其作为数字能力的基础配置，目的是通过数据平台或载体上的信息和数据传递价值，促进政府间扁平化与互通融合。而搭建数字化平台必然吸引公众参与，一部分具体表现为在政府互动平台中收集并回应社情民意。三是重视数据资源体系的开放共享，将其作为当下打破部门主义割裂和解决管理“碎片化”问题、实现数字政府建设“敏捷高效、智能精准”目标的有效方式^[4]。

数字化协同治理的本质是平台化治理^[5]。从实践来看，从更高层级到地方不同层级正在通过建设数字化的政府服务平台突破传统横向和纵向层间的信息沟通障碍，积极推进政务信息系统整合共享，公共信息资源开放^[6]，促进政府治理的扁平化与网络化。在理论上，政府服务部门应与垂直管理部门协同解决咨询和审批服务的各类问题。而本文根据工作中的实际观察，我国现有政府部门大厅受理模式展示了更为复杂的现实情景。根据当前我国属地管理的治理制度，正致力于实现各级政府职责明确地提供纵向“分级分层”服务，企业基层群众咨询或建议至最高层部门，将责任和风险一并向上转移，或只相信政策制定者更高层级部门的权威来求证某具体事务，逐级咨询已不再是解决问题的唯一方式，“跨纵向部门”咨询的现象日益增多，更高层政府时而有需求将下级纵向咨询服务范围内的事项进行转办，以指导、协商下级部门，而目前尚没有机制和技术支撑，就如何协同下级部门，实现央地协同更高效有效的回应仍在探索中。

二、研究背景：协同治理成为数字建设的重要方向

（一）我国在宏观政策规划中强调“跨部门”政务协同

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出“协同性”作为国家治理体系和治理能力现代化的重要发展指向，为“协同治理”概念的发展带来了新的价值导向^[7]。近年来我国数字政府相关规划设计也为“跨部门”协同指明了方向。2019年，国务院印发《国家政务信息化项目建设管理办法》指出，要“推动政务信息系统跨部门跨纵向部门互联互通、信息共享和业务协同”。2022年，《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》明确要求推动政府履职更加协同高效^[8]。可见，政府部门谋划数字治理体系建设，是数字治理的主要启动者和推动者，也在促进改善这一科层组织的弊端，试图运用数字技术赋能社会经济和公民以实现更好地协同。

（二）建设政务平台实现数据共享成为数字化协同治理的引擎

实践中，政府部门作为主要牵头单位，带领各互联网科技企业开发设计政府服务平台，推动政府实现数据间的应用共享，促进政府治理能力走向协同化。近年来，我国大力推进“放管服”改革，对企业、基层和群众需求的及时互动实践突飞猛进，各级政府无论是在政策制定还是公共服务的提供上，都可以通过数字技术建设服务平台，倾听民意了解民生，提前预测和了解社会的变化和民众的需求，并对此做出快速的反应^[9]。我国各级政府建立完善实体政务大厅和网上大厅，践行让人民群众“最多跑一次”的改革实践，在方便企业和群众异地办事、优化营商环境等方面发挥了重要作用。

（三）重视政务数据资源利用，辅助科学决策成为治理重要方向

数字政府的建设强调以改革创新促政府履职能力提升，以数字化改革推进政府决策科学化^[10]。政务数据规模大、权威性强，也蕴含着巨大的经济价值和社会价值。政府部门开始考虑辅助科学决策，加强服务效果评估，推动政府服务切实向“以人民为中心”转变，人民群众的有效反馈能够有效推动数字化政府服务提质增效^[11]，促进政府部门从经验决策向基于数据的科学决策方向转变。越来越多的政府部门回应政策咨询、分析咨询数据，推进实现跨纵向部门、跨地域的数据共享，政府治理中条块分割和流程不畅问题得到有

效改观。

三、咨询服务主体类型、内容和动因

(一) 选取的案例概况描述

本文以 F 部门综合咨询服务为研究案例,该服务开通了电话和网上两个渠道,受理来自全国企业、基层、群众以及第三方机构关于政策的咨询问题,及时回应群众关切。目前,该部门已累计受理咨询 5 万余起,其服务在政府部门中是特色典型,一直走在数字化咨询服务的前列,且政策范围覆盖社会各领域,具有一定的代表性,对其他部门提供数字化政府服务具有较大的借鉴意义。本文的质性资料来源于该部门发布的政策文本、可公开的咨询记录以及在工作中对服务对象的访谈资料。

(二) 咨询服务主体情况

为更好地阐释问题类型、回应策略,我们首先需要了解服务对象分类。本文通过访谈和观察,将 F 部门的服务对象进行了分类,分别说明了其角色和目的,并按照其咨询目的归纳了相关类型。

表 1 F 部门“跨纵向部门”咨询服务对象的分类、角色、目的、类型

主体分类	角色	目的	归纳类型
企业	政策的受益者、信息的核实者,权威的求证者	就某地方政府“拿不准”的事宜想得到明确的“是”或“否”的回答	问询型
基层	政策的执行者,具体的办事员、寻求指导意见、请示者	就工作过程中遇到的问题沟通,请示事项,寻求更高层级指导帮助	请示型
群众	政策的受益者,权威信息的收集者、事件的求证者	收集信息,向最权威部门求证信息是否真实	问询型核实型
第三方机构	政策的应用者,具体条款的研究者,信息的收集者	为客户做政策咨询,推进研究工作。	研究型

通过上述服务对象的划分可以看出企业、基层、群众和第三方机构“跨纵向部门”咨询的不同目的和类型,并反映出在其向更高层级部门提问前就可能已经陷入冲突,其中明显可以看出事项属地部门未必可以解决其属地管理的问题。如企业已向事项属地相关部门询问过,出于想进一步得到明确答案或再求证的想法向更高层级部门询问;如基层已向省级部门询问过某政策具体如何执行,被指引至更高层级部门;如群众在地方反映某事无门,则越过几个层级直接找到更高层级部门进行核实。

(三) 典型咨询内容及其动因

具体到某咨询问题,情况更为复杂,咨询主体和类型会交叉存在。不同类型的服务对象将会有不同问题的偏好,本文梳理了来自四类咨询主体 800 余条问答记录,发现针对不同主体、不同问题,咨询者在提问背后有着不同的动因。根据访谈资料,我们将动因分为四类,即相信“权威”、避免担责、寻求指导和研究求证。

研究发现,由于某一具体问题的咨询主体多重性,四类咨询目的与动因之间的关系并非一一对应,而是混合对应。总体来看,问询型和核实型的咨询主体主要为企业和基层,咨询背后的主要动因为:相信“权威”;请示型的咨询主体主要为基层政府,咨询背后的主要动因为:担心避责和寻求工作指导;研究型的咨询主体主要为第三方机构,咨询背后的主要动因为:“研究求证”。

表 2 “跨纵向部门”常见咨询问题情况及动因

序号	问题内容	咨询主体	政策领域	咨询目的	主要动因
1	某种情况下,项目是否必须要进行招投标,如何招标	企业、第三方机构	招投标	问询型、研究型	相信“权威”、研究求证
2	某项目建设是否违法,如责令改正,具体措施是什么	基层	投资项目	请示型	寻求指导
3	某政策文件是否仍在生效,某行业是否有其他文件进行指导	企业、基层、群众	各领域	问询型、请示型、核实型	相信“权威”、寻求指导
4	某投资领域/某产业政策中某个专有名词的概念及范围	基层、第三方机构	各领域	请示型、研究型	相信“权威”、寻求指导、研究求证
5	某融资模式/融资情形是否属于某外资政策规定范畴	企业、第三方机构	外资项目	问询型、研究型	相信“权威”、研究求证

(四) 咨询动因具体分析

按照“主体-目的-动因”的分析思路,以下将具体分析各类型动因。

1. 相信“权威”。咨询主体认为自行查询或基层部门告知的信息不够准确或权威,如对于行业指导意见、政策文件中某概念的定义和引用文件等信息,相比较于基层、市域、省级政府的答复,相信更高层级部门提供的“官方答复”更为精准。

咨询案例 1

主体	相关问答记录表单(有删改)
某基层部门	我省正在进行数据对接,根据贵部门与其他部委 XXX 文件,企业资质分类和编码的引用文件为《XXX 编码标准》。但是省发改委没有找到这个标准文件。在网上搜索也没有搜到。请问该文件在哪里可以找到并下载呢?

2. 避免担责。部分地方部门虽然对某些属地管理的事项作出了决定,但当涉及某条款具体问题的时侯,将基层部门指引至咨询政策顶层设计者,或基层部门通过咨询将决策权转移给更高层级部门,将应承担的任务和责任转嫁,理由是“最终解释权”在政策制定部门。

咨询案例 2

提问主体	相关问答记录表单(有删改)
某企业	目前,我司在内蒙古核准一项目,2021 年曾对项目地点进行变更并取得当地核准部门的同意变更决定意见。询问变更后文件有效期怎么算? 就此事我司曾咨询地方核准部门,但地方称该文件是贵部门出台的,最终解释权应该以贵部门解答为准。因此,还需贵部门予以解释答复。

3. 寻求指导。部分基层工作人员在市域、省级未得到准确答复,或就执法问题向更高层级部门寻求指导意见,将咨询渠道当作请示或者报告渠道,将答复意见作为日后工作参考。

咨询案例 3

提问主体	相关问答记录表单(有删改)
某基层部门	1. 对已建成但未备案的项目,怎么处罚? 是直接罚款还是责令其限期改正,限期改正如何改正? 2. 有无发布类似《XXXX 示范文本》的操作指南? 3. 建议更高层级部门加强指导基层部门行政执法能力建设。

4. 研究求证。第三方机构如大学、科研单位在做研究的过程中,需要求证政府某研究问题,用答复意见支撑研究工作;另有工程咨询单位在做工程咨询工作时,也会就政策的某些条款进行询问。

咨询案例 4

提问主体	相关问答记录表单(有删改)
某研究机构	我们课题组正在开展国家体育公园建设方面的研究工作,以期为我国体育公园的发展建言献策。因研究工作需要,现在需要了解全国范围内各个省、自治区、直辖市(除港、澳、台地区)的体育公园名录,希望能够得到各位领导的支持与帮助。

四、政府部门的多重回应模式

研究发现,考虑到咨询主体、目的和动因的复杂性,F 部门对于政务咨询的回应策略也是多种多样的,在服务中形成了以下几类回应模式。

(一) “直接答复”模式:详细告知情况,给予明确答复

1. 具体涉及问题之一:查找政策文件。具体问题可以归结为三种:第一种是就政策本身,拿具体文件名称及标题,询问某一政策是否现行有效、真实与否和哪里可以找到全文;第二种是就某一行业,询问打包政策、是否有顶层的行业的指导或支持意见;第三种是就某一事项,询问是否有相关政策支持。F 部门通过查询门户网站、政策文件库以及联合政策制定人员答复涉及政策文件具体信息。

2. 具体涉及问题之二:询问某投资领域、某产业政策中某个专有名词的概念及范围。由于政策中往往有不少文件会涉及某个专有名词,基层办事人员为办理具体事项、第三方研究机构为做研究课题会直接询问专有名词定义的外延和内涵,而往往这些定义在国家标准文件中或其他相关文件中,F 部门根据实际告知定义具体出处、答复涉及政策文件具体信息。

(二)“明确指引”模式:说明对应的政策文件具体条目,指引至省级部门

1. 具体涉及问题之一:顶层设计部门出台宏观政策,地方负责具体落实的事宜。如“对于某种情况下,某项目是否必须要进行招投标,如何招标?”此类问题为企业跨属地事项主管部门,基层部门跨省、市层级进行咨询。F部门根据咨询者描述的具体项目情况告知引用的具体条款,请其根据项目实际并结合相关规定进行判断,如问题非常明确将直接答复“是”或“否”。

2. 具体涉及问题之二:某事项是否应办理行政审批手续,以及办理程序。如“某些市级、县级项目是否需要审批、核准或备案,按哪种程序来办?”此类问题涉及企业跨属地项目主管部门咨询;基层部门跨省、市层级进行咨询。部分基层部门在此前已询问过市级、省级,仍想得到更高层级部门权威回应,或被省级、市级告知需“以政策制定者答复为准”。F部门根据咨询者描述的具体项目情况告知引用的具体条款,或指引至省级发展改革部门,结合实际情况判断。

(三)“宏观指导”模式:说明对应的政策文件具体条目,对相关事项给予指导

具体涉及问题:请求执法指导。如“某项目建设是否违法,如责令改正,具体措施是什么;能否给予执法类的指导”此类问题涉及基层部门跨省、市层级进行咨询。F部门将根据咨询者描述的具体项目情况告知引用的具体条款,请其根据项目实际并结合相关咨询上级主管部门。对于部分具体清晰的问题,给予具体的指导。

综合以上,本文识别出额 F 部门“跨纵向部门”咨询的问答模式,如下图:

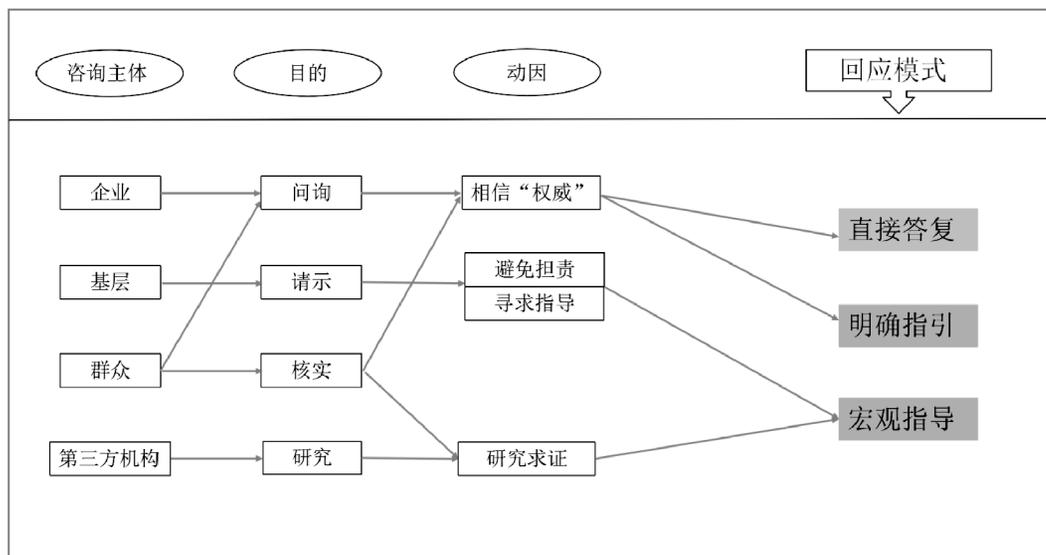


图1 “跨纵向部门”咨询主体、目的和动因以及政府回应模式

五、“跨纵向层级”网上政务咨询互动模式存在的问题

从以上模式中可以看出,“跨纵向部门”虽然普遍存在,但往往由于在基层、市域和省内已有冲突或难以解决的问题而发生,更高层政府部门做出明确指引和宏观指导后,回到下级政府部门和公众时能否切实解决了冲突问题,或是否需要再进一步具体了解问题情况进行协同办理是需要进一步探讨的。

(一)咨询办理协同机制有待加强

尽管从更高层级到地方各级政府正在通过建设数字化的政府服务平台突破传统横向和纵向层间的信息沟通障碍,积极推进政务信息系统整合共享和公共信息资源开放^[12],而随着政务公开水平的发展、咨询服务提供的渠道增加,加上政策所涉情形复杂,事项属地部门未必可以解决其属地管理的问题,或该问题在其他部门间存在意见冲突。由于缺少咨询协同和上下反馈机制以及技术支撑,尚无法掌握同一内容咨询在其他部门的答复数据,更高层部门难以获取更大样本量的服务数据进行更精准的分析。

(二)服务数据应用价值有待挖掘

咨询服务数据是政府服务过程中产生的数据,大量的服务主体情况、咨询问答文本等服务数据运用方式为梳理形成问答口径、热点咨询报告、进行统计分析等,而咨询数据大部分涉及国家治理政策,与政策关联性强,目前这些数据尚未充分应用到如宏观经济政策制定中,未能在后续进行政策优化完善、出台配套细则、促进政策落地时发挥更大的作用。

(三) 汇聚分析技术工具有待开发

各级政府服务平台中建设了咨询平台、热线平台,使得获取分析全样本民意数据成为可能,且通过数据聚合、分析可以呈现参与情况如民意数量、回应情况和变化规律等,为切实将反馈数据应用于政策制定完善提供了科学化、精细化治理的技术基础。但目前尚未有专门的技术工具能够高效、实时、精准地支撑咨询服务的转办或数据的分析及反馈,不利于政府间协同办理或数据开发利用,亟须探索方便快捷的转办制度或将数据应用于政策过程的治理手段,在企业基层群众参与反馈平台技术、数据管理方面采纳新理念新技术,并迭代创新。

六、提升“跨纵向部门”协同服务质效的对策建议

鉴于进行“跨纵向部门”政府服务的普遍存在,各级政府推进治理体系和治理能力现代化是一项系统性的、长期性的工作,要从我国各部门实际情况出发,在“跨纵向部门”业务实际中上下耦合,协同推进。本文认为还需要从以下三方面着力。

(一) 创新服务模式,建立完善协同咨询办理枢纽平台

加强顶层设计和统筹协调,以政务咨询“跨纵向部门”协同为切入点,持续推动央地部门跨纵向部门协作协同沟通和协作。建立完善央地协同咨询办理制度,建设纵向系统内、部门间咨询服务统筹枢纽平台,完善全国政务咨询“一网通办”体系,率先融合部门间垂直系统实现协同服务,逐步对部门、层级、区域间碎片化信息进行高效整合,在构造完整服务模式基础上进一步提升“跨纵向部门”服务效率。

(二) 强化数据应用,推动服务数据支撑经济运行决策

我国政府服务部门不仅要回应公众诉求,也需向经济行业支撑、央地行业数据一体化协同应用转变。首先要保障数据资源的完整性和一致性,通过横纵协同平台汇聚数据,制定数据分级分类应用办法,规范咨询服务数据应用标准;与其他经济运行平台联系联通,挖掘政府服务数据应用更深层次的价值。

(三) 研发技术工具,支撑智能精准的反馈咨询情况

研究引入大数据技术,深入分析研究不同分类咨询事项及涉及政策之间的关系,企业基层群众关切情况等内容,提出构建咨询转办、数据分析等方法,描绘出咨询对象的行为特征,以及具体咨询政策条款等情况,将咨询中的热点问题、答复口径、与经济相关数据等反馈至相关政策出台制定者,为决策者在答复好咨询问题以及完善政策制定中提供技术支撑。

基金项目:国家信息中心 2022 年青年人才基础研究项目:基于政府服务数据的和宏观经济政策制定与实施优化研究(项目编号:青年人才基础研究-2022-04)研究成果。

参考文献:

- [1] 曾渝,黄璜.数字化协同治理模式探究[J].中国行政管理,2021(12):58-66.
- [2] 黄璜.数字政府:政策、特征与概念[J].治理研究,2020,36(03):6-15.
- [3] 赵娟,孟天广.数字政府的纵向治理逻辑:分层体系与协同治理[J].学海,2021,(02):90-99.
- [4] 权威解读:创新管理机制,推动数据资源体系开放共享[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1737143280578448768&wfr=spider&for=pc> 2022.07.04.
- [5] 曾渝,黄璜.数字化协同治理模式探究[J].中国行政管理,2021,(12):58-66.
- [6] 王伟玲.加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径[J].中国工业和信息化,2021(01):12-15.
- [7] 单学鹏.中国语境下的“协同治理”概念有什么不同?——基于概念史的考察[J].公共管理评论,2021,3(01):5-24.
- [8] 国务院关于加强数字政府建设的指导意见[J].中华人民共和国国务院公报,2022(19):12-20.
- [9] 刘诚.有效监管助力数字经济规范发展[J].中国国情国力,2022(06):4-7.
- [10] 权威解读:贯彻以人民为中心思想加强数字政府建设[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1737425861874934749&wfr=spider&for=pc>.
- [11] 廖福崇.数字治理体系建设:要素、特征与生成机制[J].行政管理改革,2022(07):84-92.
- [12] 王伟玲.加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径[J].中国工业和信息化,2021(01):12-15.

作者单位:国家发展和改革委员会直属事业单位国家信息中心
责任编辑:张波

基层监督力量整合与成效提升:基于田野观察的视角

——以重庆市巴南区姜家镇为例

曾瑾汇

党的二十大报告指出:“完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。”^[1]加强村(社区)纪检监察监督工作是推动全面从严治党向基层延伸的必然要求,是整治群众身边腐败和干部作风的现实需要,是基层监督融入基层治理的重要内容,是促进乡村振兴的重要举措。当前,传统基层监督方式和监督手段不能满足基层治理的现实需要,监督主体分散、监督力量薄弱、监督成效不明显等问题依然存在,破解基层监督中的难题,需要从理论和实践层面进行深入探索。

一、创新基层监督方式的必要性

基层监督需要不断适应新形势和新变化,切实加强党对基层监督工作的领导,瞄准监督的重点对象和重要内容,把基层的党组织、骨干队伍等力量组织起来,优化基层监督网络,整合各方力量,运用新手段,提高基层监督工作效能,尽最大可能减低基层廉政风险,做好党风廉政的预防和治理工作。

(一)打通基层监督“最后一公里”的迫切需要

《中国共产党农村基层组织工作条例》明确指出,村党组织书记应当通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织负责人。现实中,与“一肩挑”相配套的监督制度有待完善。一是权力运行监督制度有待细化完善。“一肩挑”之后,权力资源更为集中,有效减少内耗,推动工作,但村班子中减少了制约力量,对权力监督提出了更高要求。二是村级财务监督制度有待调整完善。“一肩挑”之后,村级财务负责审核权限尚无统一规范,操作不一,少数村党组织书记优亲厚友、巧立名目,存在廉政风险。总之,若依赖基层政权内部,难以对权力双重叠加的村两委负责人进行有效监督。为此,必须要规范村级“微权”、管好村级“微官”、严惩群众身边“微腐败”,推进纪检监察职能向基层延伸“最后一公里”等难题,进一步完善基层监督体系。

(二)适应基层治理现代化的内在要求

基层治理属于国家治理体系的一部分,与国家治理整体社会整合治理不同,重点回应的是群众需求和基层社会秩序。基层治理具备一定的独立性和自主性,推进乡村治理现代化需妥善处理国家治理与农村基层治理的关系。^[2]2021年4月28日,中共中央、国务院出台的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中强调,推动全面从严治党向基层延伸,加强日常监督。与此同时,基层治理现代化的目标也对基层监督提出新的要求和方向指引,基层治理现代化的目标是建立起各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系。为推进乡村治理现代化,激活基层治理的自主性,需要发动社会力量进行基层社会治理,建立依托党的组织、村民自治组织、群众参与的多元主体协同运行机制。

(三)促进乡村振兴的必然选择

走中国特色社会主义乡村振兴道路,就要加强党对“三农”工作的全面领导,就要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,以监督体系推进农业农村现代化,实现乡村各种资源的权力运行机制与中央从严治党、社会发展要求相一致。小微权力监督工作是党和国家监督体系的重要组成部分,是乡村基层贯彻执行乡村振兴战略顺利实现的关键所在。在乡村振兴战略不断推进的过程中,政府社会力量、资源不断且大力度向基层汇集,乡村小微权力掌握了更多的资金项目等资源的使用。因此,新时代党和政府、社会群众更加重视对乡村基层工作进行监督。^[3]推动小微权力监督实践服务于乡村振兴战略,就需探索基层监督新方式,通过加强对基层党组织的监督,振兴乡村组织,助力实现乡村

兴、农民富、生态优、文化兴的农村现代化发展。

二、重庆市巴南区姜家镇开展基层监督“三员合一”的有效探索

重庆市巴南区姜家镇党委、政府开展的基层监督“三员合一”指村(社区)纪检委员、村(居)监督委员会主任、村(居)监察监督员由同一人担任,统称基层监督员,负责全面监督基层工作。同时,选聘基层监督专家,创新增设社情观察员,组建“1+3”基层治理监督体系,制定基层监督权限清单,采用“专项监督+派单监督”模式,建立村(居)社情反馈事项落实制度,完成基层监督全覆盖,打造基层监督工作新样本,为全区、全市及全国推行基层监督工作摸索新路子、创造新经验。

(一)增强基层监督的独立性和主动性

监督工作顺利开展需要一个独立的有效载体。动员纪检监察机关、基层群众等力量参与基层监督,防止多头监督导致的监督力量分散,就需明确基层监督机构的主体地位,增强其监督执纪的独立性。姜家镇开展的“三员合一”试点工作是在巴南区纪委监委指导下,领导姜家镇纪委发挥纪检监督专责,派出监察室指导工作,以基层监督员为助力,强化监督主体力量,对村级干部用权作风、廉情信息、群众关切事务等客观需求监察监督,改变以往监督无力化、监督人员无意愿、监督无勇气等普遍性问题。从监督人员职务上看,推进村纪检委员兼任村务监委会主任、村监察监督员的人员设置机制,便于集中监督力量与拓宽监督反馈渠道。基层监督员多渠道收集群众意见,分析社情观察员上报的问题,并会同其他监督力量召开廉情分析会,向区派出监察室、镇纪委汇报线索,使村级监督力量直接对上级纪委负责。从职能适用范围看,该举措既是对监督适用对象的补充,也是监督领域的延伸,更加突出监督、宣传等预防性职责,及时预判廉政风险点。

(二)丰富基层监督的方式和手段

村民参与村级监督治理是法律明确保障的民主监督方式,能对村干部履职用权起积极推动作用。但频发的村官“蝇”腐败表明其并没有达到《中华人民共和国村民委员会组织法》所期许的目标,村民参与本来具有的功能也没有实现。^[4]村级腐败更多表现为性质轻微且次数频发,受基层工作紧邻群众、与社会接触最紧密等特点,“蝇”腐败会较大程度激化干群矛盾,影响党和政府的公信力。此外,被从上而下动员起来的传统政治管理方式难以具备参与的性质,这也与狭小区域、熟人关系与累积惯例等紧密相关,容易出现将熟人关系置于既定的规则之上的可能。^[5]姜家镇“三员合一”工作创新监督方式,前移监督关口,以身边人动员群众,充分听取真实意见,从具体人、具体事入手,综合运用举报受理、线索处置、约谈提醒等方式,强化常态化、近距离、可视化监督。制定相应规范性文件,固定协作区域的工作安排、机构设置,形成长效化的规范运行机制,一定程度上破解“熟人社会”带给乡村治理的困局。

(三)形成县(区)、乡(镇)、村三级监督联动机制

基层纪检监察组织自身配备的力量相对有限,基层监察人员开展调查、监督、处置的专业能力存在不足,且对同级党委的监督难以保证实效。构建县(区)、乡(镇)、村上下联动的监督协作,形成基层监察网络体系,将各级监督力量攥指成拳,汇集基层监督资源,达成监督合力。姜家镇基层监督“三员合一”工作选聘的基层监督员和社情观察员,接受区监委派出监察室和镇纪委的领导,协助乡镇纪检监察机关排查问题,设立公开类、群众身边腐败问题等正负面清单,通过财务审查、列席村务等方式,梳理分析线索并及时向上反馈基层廉政情况,切实强化纪检监察机关对于乡村问题线索的研判与收集力度,促进监察职能向基层延伸。此外,镇纪委分析研判廉政风险时,按程序分类分层处理,强化程序背后的责任,后续联合镇督查室对事项落实情况进行督办,督办结果向镇考核办书面反映,还将整办成效纳入相应事项落实责任人的考核。因此,构建基层监督协作运行机制,基层监督员通过借助上级纪委纪检监察机关之力,将被赋予更强的监督权威。

(四)推动基层监督队伍建设规范化

村级治理呈具体性、琐碎性、不规则性、复杂性和偶发性特质,加之部分监督队伍力量缺乏对基层事务的了解,难以判别并倾听群众真实诉求。此外,国家监察体制改革使得监督范围极大扩张,不仅体现在监督对象数量上,也体现在监督的具体事项上。^[6]相应地,基层配备的监督人数、队伍素质却与繁重的基层事务失衡不匹配,自身监督体量薄弱,难以规范均衡制约权力。姜家镇开展的基层监督工作,严格按照“两推选一选聘”程序,产生基层监督员和社情观察员,组建一支能力素质过硬、考核评选常态化、监督动员自主有效

的队伍。依据制定的监督权限正负清单,重点围绕人选条件、选聘流程,把握人选入口质量,并按考核结果实现末位淘汰制。加强常态化教育培训,聘请纪检干部和专家授课,将具有专业能力和监督经验的人员与年富力强的人员相整合,发挥各自优势,使得力量互补、人员搭配合理。

三、重庆市巴南区姜家镇开展基层监督“三员合一”的现实启示

中共重庆市委六届二次全会提出,建设社会主义现代化新重庆,“新”在人民群众对更加幸福美好生活有实实在在的新感受。^[7]姜家镇自启动基层监督试点工作以来,基层监督创新已初见成效,基层治理水平已初步提升,得到群众充分肯定,切实提升人民群众的获得感、幸福感、安全感、认同感。姜家镇的实践探索在全面打通基层监督“最后一公里”,推动监督下沉、监督落地、监督问题未发之时发挥了重要作用,对基层干部和公职人员用权监督约束更有力度,是以高质量监督推动基层治理提质增效的重要创新,具有重要的现实启示。

(一) 坚持加强党组织对基层监督工作的领导

基层监督是政治性极强的一项工作,巴南区的实践探索充分体现了镇党委的坚强领导,把准了基层监督创新方向和重点,所取得的成绩都是在党的统一领导下的成果。实践表明,开展基层监督创新工作,整合基层监督力量,必须坚持和加强党委的领导,基层监督员要自觉接受区监委派出监察室、镇纪委、村(社区)党组织的领导和指导,开展各项工作都要在组织领导下进行。基层监督要围绕党委工作重心,把中央决策部署的落实作为重要内容,对标对表党委决策,只有这样才能体现出基层监督的本质要求。

(二) 确保基层监督依规依纪依法进行

基层监督涉及任务清单多、操作环节多、工作程序复杂,对监督制度和基层监督员的要求高。从巴南区姜家镇的实践探索看,辖区8个村(居)实现基层监督“三员合一”全覆盖。经过党委研究、人选推荐、考察了解等程序选聘23名社情观察员。镇党委按照党内法规尤其是党内监督条例等相关内容制定相应工作规范,建立符合要求的工作制度,内容十分详细具体;从基层监督员的产生及其职责权限、监督内容、监督方式等各个方面进行规范,既有法理依据,也有理论支撑,始终注重监督的科学性,保证和支持基层监督员依规依纪依法行使职权,提升了村(社区)基层治理水平。

(三) 科学划清基层监督的边界

抓好基层监督责任重大,姜家镇在探索基层监督创新工作方式过程中,始终注重基层监督职责权限范围,准确划清基层监督边界,制定基层监督职责权限动态清单,确保基层监督员独立行使监督权,不越位,实行全过程高效透明监督。同时,党委政府重视预防风险,注重从大案要案的重视整察转向抓预防的日常监督,并形成一套科学的廉政风险防控机制。在规划设计之初做到源头防控;在廉政风险隐约有苗头时及时收集线索做好预判;当风险已成现实,接到群众举报时,精准有力打击腐败现象并回头整改。

基金项目:重庆市社会科学规划一般项目“官僚主义的源头防范与制度纠治研究”(项目编号:2022NDYB21)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N]. 人民日报, 2022-10-26(01).
- [2] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(04): 122-128.
- [3] 沈熙政. 乡村振兴战略下小微权力监督的创新实践[J]. 农业经济, 2021(07): 60-62.
- [4] 金东日, 石绍成. 村民参与、村干部监督与基层善治[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2017, 17(2): 58-65, 72.
- [5] 张书林. 新时代村级党组织组织力提升: 动因、要义与路向[J]. 探索, 2022(03): 108-119.
- [6] 陈伟. 基层纪检监察监督的实践运行与质效提升[J]. 湖北社会科学, 2022(5): 116-124.
- [7] 中国共产党重庆市第六届委员会第二次全体会议决议[N]. 重庆日报, 2022-12-22(001).

作者单位: 中共重庆市委党校(重庆行政学院)研究生部

责任编辑: 张 波

重庆市人口老龄化现状、成因及对策分析

重庆市垫江县民政局课题组

人口老龄化是社会发展的趋势,对经济社会全局、城市综合实力和国际竞争力具有深远影响。党的十九届五中全会明确提出实施积极应对人口老龄化国家战略。近年来,重庆市老龄化程度加深,需要准确把握人口发展趋势和老龄化规律,加快健全社会保障体系和养老服务体系,推动经济社会发展始终与人口老龄化进程相适应。

一、重庆市人口老龄化现状及特点

(一)老年人口规模较大

“七普”数据显示,截至2020年,全市常住人口3205万人。其中,60岁以上人口701.04万人,占比21.87%,居西部第一、全国第五;65岁以上人口547.36万人,较2010年增加213.95万人,占比17.08%,居西部第一、全国第二。全市老年人口抚养比25.48%,较“六普”提高9.03个百分点,高于全国平均水平5.79个百分点。

(二)老龄化进程明显加快

与“六普”数据相比,全市60岁以上人口、65岁以上人口占总人口的比重分别上升4.45个百分点、5.36个百分点。较上个十年,上升幅度分别提高了1.32个百分点、2.48个百分点,人口老龄化进程加快。“十四五”期间,受60年代出生人口高峰影响,预计全市将进入一个更加快速的人口老龄化期,2023年前后将迎来新进入人口老年期的高峰(约68.5万人)。

(三)低龄老年人口占比过半

全市60岁以上人口中,60~69岁的低龄老年人口360.87万人,占比51.15%,70~79岁老年人239.78万人,占比34.2%,80岁以上老年人100.39万人,占比14.65%。“十四五”期间,全市低龄老年人口占比会进一步扩大。

(四)老龄化发展不均衡

主要表现为:一是区域之间不均衡。主城都市区65岁以上人口占比16.29%,低于全市平均水平0.79个百分点;渝东南三峡库区城镇群65岁以上人口占比19.02%,高于全市平均水平2.04个百分点;渝东南武陵山区城镇群65岁以上人口占比17.07%,与全市平均水平基本持平。二是城乡之间不均衡。城镇人口中65岁以上人口占比13.12%,较2010年提高3.87个百分点;农村65岁以上人口占比26.07%,较2010年提高11.56个百分点。农村地区老龄化程度和速度都大于城镇地区。

二、重庆市人口老龄化成因分析

追根溯源,老龄化现象的出现是由于人们生活条件、生活方式、生育行为、人口流动等方面的变化所引发的人口结构变化,主要受人口出生率、死亡率、人均寿命和人口迁移等因素影响。

(一)少子化是发生老龄化的重要原因

在计划生育国策影响下,重庆市人口长期呈现“低出生、低死亡、低增长”的人口再生产类型,人口出生率和自然增长率长期低于全国平均水平,出生人口相对减少,老年人口相对增加、比重提高。

一是生育观念变化,导致人民群众不愿意生。受计划生育政策影响,重庆市总和生育率长期低于2.1~2.4的更替水平(全国总和生育率为1.3)。出生人口由2010年的62.83万人,下降到2020年的28.7万人,降幅54.32%(全国24.3%)。2020年,全市0~14岁人口509.84万人,占比15.91%,与2010年相比下降1.09个百分点,与全国上升1.35个百分点形成较大反差。随着经济社会发展,以往“多子多福”“养儿防老”的观念逐渐被“少生优生”的现代生育观念取代,群众生育意愿低,人口出生率低。同时,重庆市女性晚婚率达到76%左右,初育年龄推迟到26岁左右,生育时间延迟。

二是生育养育成本高,导致部分群体不敢生。根据市卫生健康委抽样调查数据,中等收入家庭养育一个子女成年将花费60万元以上,育儿成本占到家庭平均收入的近50%。考虑养育子女成本偏高,为提高子女的养育质量,大多数家庭不愿意生育多个子女。同时,当前社会对女性就业保障不足,生育、养育子女将极大压缩女性个人职业发展空间,导致女性的社会价值和劳动收入显著下降,降低了生育意愿。

三是育龄妇女总量减少,导致潜在生育能力下降。从数量来看,全市育龄妇女人数在2012年达到峰值(787万人),逐年下降到2020年的717万人,平均每年减少8.75万人。已婚育龄妇女在2013年达到峰值(503.86万人),逐年下降到2020年的478.66万人,平均每年减少3.15万人。“十四五”时期,全市20~34岁生育旺盛期妇女规模将从315万人快速降至2025年的278万人,年均减少7.4万人左右。育龄妇女总量减少,出生人口将保持较低水平。

(二)人口预期寿命延长增加了老年人口数量

近年来,重庆市高度重视卫生、养老事业发展,极大改善了人口健康素质,增加了老年人口数量。全市医疗机构2.1万个,每千常住人口拥有编制床位、执业(助理)医师、注册护士分别达到5.99张、2.77名、3.41名。同时,养老服务条件逐步改善,全市养老机构1451所,养老服务床位达23万张,护理型床位占比超过30%,城乡医养服务能力达到87%,居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系基本建立。

受医疗服务水平提升、生活条件改善等影响,全市人口预期寿命由2010年的75.7岁提高到2020年的78.15岁(2019年,全国77.3岁)。60岁以上人口、65岁以上人口占比分别较全国平均水平高出3.17和3.58个百分点。特别是80岁以上人口占比达到3.13%,高于全国平均水平0.56个百分点;人口数量较2010年增加43万人,增幅80.54%。人口预期寿命的提高使老龄人口在总人口中的比重上升,客观上推动了全市人口老龄化进程。

(三)人口外流降低了劳动年龄人口占比

近年来,全市经济社会发展态势持续向好,经济结构加速优化,就业机会不断增加,对人口的吸附能力不断增强,全市外出人口不断回流。但整体上,离渝外出人口的规模依然庞大。2020年,全市离渝外出人口达到417.65万人,占比13.02%。国家卫生健康委数据显示,新生代流动人口正逐渐成为流动人口的主力军,占比近2/3。其中,16~59岁劳动年龄流动人口中,“80后”“90后”流动人口规模呈现稳步增长趋势。劳动年龄人口大量外出,降低了劳动年龄人口占比,间接提升了老龄人口比重。

三、应对人口老龄化对策建议

当前,重庆市人口发展正经历从数量压力向结构性挑战的历史性转变,社会负担重、保障压力大,但是老龄产业也是一个巨大的朝阳产业。“十四五”时期是积极应对人口老龄化重要过渡期和宝贵窗口期,要按照党中央、国务院的决策部署,立足当下、着眼长远,坚持积极应对、共建共享、量力适度、创新开放,构建管长远的制度框架,制定见实效的重大政策,逐步扩大适老产品和服务供给,加快构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境。

(一)推动实现适度生育水平

一是完善生育支持政策体系。落实党中央、国务院《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,加快构建积极生育支持政策体系,实施三孩生育政策及配套支持措施,提倡适龄婚育、优生优育。增强政策的包容性,推动生育政策与经济社会政策配套衔接,减轻家庭生育、养育、教育负担,释放生育政策潜力。

二是建立健全人口服务体系。以“一老一小”为重点,建立健全覆盖全生命周期的人口服务体系。改善优生优育全程服务,加强孕前产期健康服务,提高出生人口质量。完善基层养老托育服务设施,增强养老抚幼功能。以满足老年人生活需求和营造婴幼儿健康成长环境为导向,推进活力发展城市创建。加快完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系,增强家庭养老支持功能。

三是强化人口决策支持。落实国家生命登记管理制度,健全覆盖全人群、全生命周期的人口监测体系,密切监测生育形势和人口变动趋势。深化人口战略研究,健全人口与发展综合决策机制。推进人口基础数据库建设,建立健全人口预测预警制度。

(二)健全婴幼儿发展政策

一是增加家庭照护能力。依法保障育儿家庭假期相关合法权益,逐步健全假期用工成本分担机制。继续做好生育保险对参保女职工生育医疗费用、生育津贴待遇等的保障。鼓励用人单位制定有利于职工平衡工作和家庭关系的措施。落实国家家庭托育点管理办法,推进家庭托育服务发展。深入社区、家庭开展婴幼儿健康管理、科学育儿知识普及和指导等普惠性服务。

二是扩大托育服务供给。规划建设与人口规模相适应的托育服务设施及配套安全设施。实施公办托育服务能力建设项目和普惠托育服务专项行动,支持承担指导功能的示范性、综合性托育服务中心建设。推进托幼一体化发展。落实主体责任,建立综合监管机制,不断提高托育服务质量。

三是推进教育公平与资源供给。实施学前教育三年行动计划,持续提升普惠性幼儿园覆盖率。扩大义

务教育学校学位供给,推进义务教育优质均衡发展和城乡一体化,有效解决“择校热”难题。妥善安排流动人口随迁子女接受义务教育。全面开展课后服务,严格规范校外培训。

四是建设儿童友好型城市。支持一批基础好、改革意愿强的城市,试点建设儿童友好城市,保障儿童参与公共事务和城市发展权利,在发展规划制定和公共资源配置上,优先考虑儿童需求。分类制定指引,合理改造公园、学校、医院等,为儿童提供更多安全和相对独立的室内外公共空间。

(三)完善养老服务体系

一是健全基本养老服务体系。加快建立基本公共养老服务清单,合理增加普惠型养老服务供给,构建以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养康养结合的多层次养老服务体系。加快农村养老服务设施提档升级,发展城乡互助养老。深化公办养老机构改革,完善共建民营管理机制。加强对公办养老机构特别是乡镇敬老院改造力度,提升失能老年人照护服务水平。逐步提高老年人服务水平,强化老年人权益保障。

二是提高养老服务供给水平。支持家庭承担养老功能。大力发展普惠性养老服务,开展普惠养老城企联动专项行动。完善社区居家养老服务网络,推动公共设施适老化改造,推动发展社区嵌入式养老。加强老年健康服务,深入推进医养融合发展。做好扩大长期护理保险试点工作,逐步将低保户、低收入群体中的失能失智老年人纳入保障范围。积极引入社会力量,鼓励发展商业护理保险,探索商业保险公司与老年护理服务机构的合作机制。扩大护理型床位供给,更好满足失能失智老年人护理服务需求。健全养老服务综合监管制度。

三是推动养老产业协同发展。发展银发经济,开发适老化技术和产品,解决老年人运用技术困难,培育智慧养老等新业态。建立老年用品产品目录,试行购买康复训练及健康促进类辅具的补助办法。支持政府、金融机构、企业共建特色养老产业园区。加快互联网与养老服务的深度融合,构建“互联网+养老”和智慧养老模式。按照国家统一部署,逐步延迟法定退休年龄,促进人力资源充分利用。

四是构建老年友好型社会环境。践行社会主义核心价值观,传承弘扬中华民族传统美德,在全社会开展人口老龄化国情教育,大力倡导尊敬老人、关爱老人、赡养老人。聚焦全民意识提高和全社会自觉参与,创建示范性“老年友好型”城市和“老年友好型”城乡社区。加大普法宣传力度,完善老年人法律服务和法律援助,加强老年人权益保障。优化家庭发展环境,推进幸福家庭创建,完善家庭赡养老人的支持体系。打造老年宜居环境,丰富老有所乐的精神文化,健全老年人社会优待制度体系。

(四)有序扩大人口规模

一是增强城市对人口吸引力。深入推进成渝地区双城经济圈建设和主城都市区发展,持续提升城市品质,全面放开城镇落户限制,着力打造近悦远来的美好城市。深入实施城市提升行动计划,创造宜业宜居宜乐宜游的良好环境。

二是推进离渝务工人员回流。深化户籍制度改革,取消稳定就业居住3年以上农业转移人口等重点群体落户限制,加快实现全面取消城镇落户限制。完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策,加快农业转移人口市民化。建立城镇常住人口基本公共服务均等化机制,尽快实现公共资源按照常住人口规模配置。结合推进新型城镇化建设,合理引导产业梯度转移,加强返乡创业园区和孵化基地建设,创造更多适合农村劳动力转移就业的机会。稳步实施乡村振兴战略,加快完善乡村基础设施,探索实施农村集体经济组织人才加入机制,吸引城市人才返乡入乡创业,激发乡村产业内生活力。

三是加快外来人口安居。深化劳动力要素市场化配置改革,加快破除妨碍劳动力和人才市场化配置和自由流动的障碍,构建合理、公正、畅通、有序的社会性流动格局。建立劳动者平等参与市场竞争的就业机制,营造公平的市场环境实施重庆英才计划,办好重庆英才大会,持续开展“百万英才兴重庆”系列活动。深入实施“人才安居”工程,落实人才住房的土地、建设、税费等支持政策,通过配建、新建等方式筹集可租可售的人才住房。稳步推进青年人才驿站建设,为青年人提供定向配租住房。实施人才服务“快办”行动,发布人才服务标准,建立容缺办理机制,实行信息化受理、督导和反馈。加快建设国际社区、外籍人员子女学校、国际医院。优化外籍科技人才办理签证、社保、资格认定等服务。

四是让在渝毕业生留下来。结合在渝大中专毕业生实际情况,有针对性加强相关就业、创业引导,出台扶持政策,建立在渝就业激励机制,让更多在渝毕业生留渝就业。(执笔人:向灵科)

责任编辑:钟学丽

以“星光夜校”创建乡村治理共同体的实践探索

喻麟淋

习近平总书记在党的二十大报告中对完善社会治理体系提出明确要求：“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”这给乡村社会治理工作指明了方向。重庆市城口县高燕镇星光村位于全国一类红色革命老区重庆市城口县西北方向，属工与农、城与乡的结合部，乡村社会治理成了星光村乡村振兴工作的难点和痛点。驻村工作队、村支“两委”针对突出问题因地制宜，创办“星光夜校”，让十八平方公里的星光村成为教室，实践成为教科书，人人都是老师，个个都是学生。搭建“星光夜话、星光试验田、星光手艺台、星光图书角、星光志愿服务队和星光夜校公众号”六个共建共治共享平台，让村民充分参与星光村的社会治理，共画乡村社会治理“同心圆”，在建设乡村社会治理共同体方面，做了积极、有效地实践与探索。

一、星光夜话：把党的全面领导全方位根植于乡村治理

结合星光村实际，落实“三会一课”制度有创新。由过去的“支部书记一人讲”变为“党员同志轮流讲”，通过用农民话讲好党课、“拉家常讲党课”、边学习边讨论、以问代学、问答代讲等方式，学习成效显著；打破传统会议室集中学习的形式，把“三会一课”开在农家院坝、田间地头、农户家中，引导党员、群众因地制宜、脚踏实地，为越来越红火的星光美好未来不懈奋斗。创新活动形式，教育、引导、激发党员在乡村治理中当好“领头羊”、发挥先锋模范作用，凝聚群众共同助力乡村振兴。

经常性开展“星光心向党”系列主题活动，提升党建引领乡村治理效能。通过“星光人民心向党·建言献策为星光”“做焦裕禄式亲民爱民好党员”“听党话、感党恩、跟党走”等教育活动，宣传党的好政策，强化农村基层党组织建设，提升党建引领乡村治理效能。

通过宣讲二十大精神、讲红色故事、宣传焦裕禄精神，扎实抓好农村思想政治工作，为建设乡村治理共同体贡献力量。村内有红军战斗遗址多处，种植了“焦桐”树，建立了“焦裕禄精神（星光）教育点”，将“爱党敬党跟党走”厚植于心中，将红色基因融入了星光人的血液里。

经常性开展村民喜闻乐见的活动，将社会主义核心价值观融入百姓心中。通过“评比星光村‘家风好、卫生好、庭院美’十个家庭”“身边人先进事迹微型报告会”“小手牵大手·感党恩跟党走”等村民喜闻乐见的活动，将社会主义核心价值观融入百姓心中。

二、星光试验田：不断满足人民日益增长的美好生活需要

倾听群众心声，做好群众想做的事。星光村无主导产业，在入户走访时，驻村工作队发现村民熟悉野生淫羊藿的生长习性，一直有售卖、泡酒等习惯，市场需求量大。经过深入调研、了解民意、充分论证，驻村工作队决定帮助村民将淫羊藿作为主导产业来发展，“星光试验田——高含量淫羊藿林下生态种植试验项目”应运而生，建成了重庆市首个高含量淫羊藿规范化、规模化林下生态种植基地，获评“重庆林下经济示范区”称号。目前星光村六、七社的种植淫羊藿面积已近600余亩，2023年将在另外4个社扩大种植，届时总规模将达千余亩。这是星光村第一个上规模、上档次的试验项目。

2022年3月，经过充分调研论证，星光试验田——高山蔬果基地实验项目进入实施阶段，奶油南瓜、黑

糯玉米等深受市场欢迎,亩产总值高于同期。2022年7月,在镇党委政府的牵线下,星光村充分利用邻村闲置的大棚资源,进行大棚瓜果种植实验,探索“跨村模式”,市农科院专家团队提供全程服务。六个品种的西瓜、三个品种的甜瓜试种都很成功,还未面向市场销售就被内定一空,为村民们来年的种植带来新选择。

顺应群众意愿,让群众真正“当家作主”。在农村,村里的大事小情、家庭矛盾、邻里纠纷、征迁纠纷等,只要是涉及村民的切身利益,如果处理不及时、方法不得当,都将对和谐稳定带来一定影响。因此,星光村的群众发扬首创精神,命名“遇事好商量·星光商量堂”作为村级议事协商实验平台。一是村级大事要务从“替民做主”变为“让民做主”,真正做到了“政府买单、百姓买账”,是深入探索全过程人民民主的生动实践。如星光村过去没有一盏路灯,去年在安装路灯时群众翘首以盼,共有六种款式可供选择,村民们商量决定,不仅选出了他们心中的“红星”路灯,还赋予了路灯“党在星光人的心里面”的深刻意义。通过这件小事,村民的主人翁意识、参与村级事务的自豪感、成就感、积极性、主动性倍增。二是坚持和发展新时代“枫桥经验”,将“自治、德治、法治、智治”相融合,讲好“六尺巷”的故事,通过星光村“法律明白人”、乡贤等,打造了“村民的事情村民商量着办、村民的事情村民自己说了算,小事不出组、大事不出村”的新时代乡村治理格局。如村民之间发生家庭纠纷,他们可以选择共同信任的人当“清官”进行调解,通过“六尺巷”精神,多次断好了“家务事”。

尊重群众智慧,充分调动广大群众参与乡村振兴的积极性。在星光大地上,与老百姓一道,开展了各类产业创新、项目试点等探索。星光试验田各类试点项目的成功,不但培育了一批具有奉献精神、创新精神、吃苦耐劳、全局视野的村“两委”、驻村工作队、党员、致富带头人,而且激活群众奋发有为、自力更生的内生动力,大大提高了农民朋友对乡村振兴的信心,为建设社会治理共同体形成强大合力。

三、星光手艺台:引导村民在参与乡村治理中实现自我提升

村里人经常在这里展示、交流他们的才艺:老人织竹筐、编背篓,女人展刺绣、显厨艺,青壮男人敲锣又打鼓,孩子书法绘画、吹拉弹唱……退役军人王仁礼的扫帚做得特别好,他在“星光手艺台”倾囊传授手艺,农闲时就带领周边村民在家做扫帚,纯手工做出的扫帚经久耐用、供不应求,让农闲时的村民多了一条增收门道;村里妇女们绣出来的鞋垫,每双可卖50~150元。24岁的村民袁开跃从12岁起就会传统手艺舞狮子、吹拉弹唱,现在,他已经带头组建“红白喜事一条龙”,是一个16人组成的团队负责人。

在“星光手艺台”上,涌现出不少“土专家”“田秀才”“能人巧匠”“致富带头人”。这不仅激活了人人参与经济发展和社会治理的内生动力,还大大加深了邻里友情,助力共同富裕的实现。

四、搭建“星光图书角”,以更大格局和视野书写乡村治理新篇章

以习近平总书记“农村是我国文明的发源地,耕读文明是我们的软实力”为指引,大力弘扬我国耕读传家优秀传统文化,以社会主义核心价值观为引领,深入挖掘星光大地上的历史资源,育好本土文化传承人。

“图书角”陈列有党的理论读本、红色读物、农耕养殖、经典读物等书籍。焦裕禄干部学院捐赠了三百余册传承焦裕禄精神的书籍。县妇联、县图书馆助建“星光图书角”,并植入数字图书馆阅读资源。《追寻星光印迹 留住浓浓乡愁》老照片、老故事征集活动,得到了村民积极参与。2022年4月21日,“文化驿站”正式对村民开放,由星光志愿者负责具体运行。5月11日,正式开启了“星光夜校进校园”模式,通过“为了明天,关爱儿童”项目,以志愿服务形式,开设9门爱国主义教育、素质教育课程,引导村里的孩子们从小树立正确的人生观,践行社会主义核心价值观,志存高远,扣好人生中的第一颗扣子。

通过举办群众性文明创建、农耕农味农趣活动,推进移风易俗,不仅让乡亲们学习了党的理论、文化知识、各种致富技术,还陶冶了情操、交流了得失、升华了邻里友情,也让他们逐渐接受“亦耕亦读”的耕读文明

教育,孕育了书香星光、人文乡村,培育了新时代星光村社会治理大视野。

五、星光志愿服务队:引导村民在乡村治理中助人自助、自我服务

坚持群众所需,用社会工作理念为志愿服务赋能,将新时代文明实践等融入其中,深入探索“党建+农村社会工作+志愿服务”模式助力乡村振兴,参与乡村社会治理。这支队伍,主要由党员、退役军人、村民、社会爱心人士等组成。截至目前,星光志愿者达291人,其中,外地志愿者29人。通过“我为群众办实事 爱心义诊暖星光”活动,来自大坪医院7名副军级退休专家不仅到星光村为300余名群众现场义诊,还主动加入星光志愿服务队,长期通过远程问诊开展志愿服务,解决了村民看病难、看病贵的问题,深受老百姓欢迎。通过开展《爱心捐赠 点亮星光》活动,爱心企业和单位为星光村安装175盏太阳能路灯。

“一老一小”问题是乡村振兴工作的重点、难点和痛点,我们紧紧围绕“一老一小”下功夫,在大量走访、调研基础上,积极探索“家庭扛责为基础、社会关爱为补充、政府兜底为保障”的“三位一体”暖心服务体系。“星光志愿服务队”在群防群治、便民服务工作中,也都发挥了不可替代的积极作用。这些做法,得到了乡亲们的认可与点赞。

六、星光夜校公众号:不断扩大乡村治理“同心圆”

2021年11月29日开通“星光夜校”公众号,通过互联网拉近了与村民的距离,既方便群众了解工作,又接受群众监督。发布《焦裕禄的故事(系列)》《黑糯玉米高产栽培技术》等90余期,深受村民的喜爱,参与度特别高,点击量已超8万。同时,在公众号开通“星光村新时代文明实践积分网络系统”入口,开展志愿服务积分网上查询、线上兑换服务,进一步弘扬社会主义核心价值观。

党的二十大报告指出:“中国共产党领导人民打江山、守江山,守的是人民的心。”习近平总书记多次强调,民心是最大的政治。“星光夜校”自2021年6月开办以来,深受乡亲们的喜爱,乡亲们参与积极性非常高,说它是深深扎根在星光大地上的、乡亲们自己的夜校。通过“六个平台”把村民紧紧团结在一起,让他们积极参与星光村社会治理,把星光的事当成自家的事,努力让生活更幸福、日子更红火。村民投身乡村治理的内生动力明显增强;星光干部群众精气神明显提升——生活更开心、干啥都有劲;干群关系明显好转,基层政权更加巩固;星光村社会治理工作质量明显提升。“星光夜校”必将真正成为星光村乡村社会治理工作的好载体、好抓手。

作者:重庆市城口县高燕镇星光村第一书记、重庆市退役军人服务中心行政服务科科长

责任编辑:钟学丽

居民视角下重庆市老旧小区智慧化改造影响因素分析

包 进 刘清华

近年来,随着我国智慧城市建设地不断深入,各地相继出台了智慧小区地方性标准或指导意见,借以推动智慧小区建设。2020 年 8 月,住房和城乡建设部发布了《智慧城市建筑及居住区第 1 部分:智慧社区建设规范》(征求意见稿),标志着国家层面希望借助标准化建设,在全国范围加速智慧社区建设的愿景。智慧小区作为智慧社区的基础,也是智慧城市建设的“最后一公里”,不仅是各类数据收集的重要渠道,也直接影响着智慧城市体系下各类服务的供给效率以及治理的成效。智慧小区建设不仅需要考虑技术指标的先进性,也应充分考虑在其应用场景的适配性。在国内城市更新建设实践中,老旧小区由于技术基础弱、改造条件差、居民诉求多等原因,往往会忽视其在智慧化改造方面的需求。部分地区在推进城市智慧小区建设与改造的实践中,虽将老旧小区也纳入其中,但更多立足于填补老旧小区在智慧化板块方面的空白。这类改造项目无论从技术指标先进性,还是技术体系完整度方面都与智慧城市建设标准存在差距。受制于保守的改造理念,传统的老旧小区改造可能仅使其从智慧城市“信息孤岛”的位置中剥离,但仍未改变其智慧城市“信息洼地”的窘境。因此,在老旧小区的改造过程中应当提高对智慧化改造的重视程度,将智慧城市建设标准与老旧小区智慧化改造需求进行有效整合,以提高老旧小区智慧化改造的成效。本文选取重庆市部分典型老旧小区开展问卷调查,并结合座谈汇总诉求,运用主成分分析法,从居民视角对老旧小区智慧化改造相关影响因素进行分析,为提高老旧小区智慧化改造的针对性提供参考。

一、老旧小区智慧化改造影响因素体系

课题组在构建老旧小区智慧化改造影响因素体系过程中,将成熟的智慧小区评价指标体系作为重要参考标准。作为国内较早建立智慧小区评价标准的城市,重庆市于 2018 年批准并实施了《智慧小区评价标准》(以下简称《评价标准》)(见图 1),两百余个星级智慧小区的建设,极大推动了智慧小区建设标准化的实施。在参照《评价标准》的同时,还对金科物业、云从科技等智慧化改造硬件、软件供应商进行了走访,以保障技术指标选取的代表性。



图 1 重庆市《智慧小区评价标准》

在前期理论研究基础上,课题组构建起由5个一级指标,22个二级指标构成的老旧小区智慧化改造影响因素调研指标体系(见表1)。一级指标包含了经验、技术、经济、环境以及资源等因素,覆盖了老旧小区智慧化改造从项目设计到后期运营维护的全流程,并以李克特量表法作为问卷制作及测量标准。

表1 老旧小区智慧化改造影响因素调研指标体系

一级指标	二级指标	问题	选项说明
经验因素	改造预期值 X_1	认为智慧化改造后能给生活环境带来积极变化	1~5 分别代表非常不同意、不同意、无所谓、同意、非常同意
	过往改造经验 X_2	通过接触过或了解到的老旧小区改造情况,愿意参与改造方案的论证	
	方案透明度 X_3	方案论证的透明程度会影响对改造的态度	
	程序规范程度 X_4	方案论证的程序规范程度会影响到对改造的态度	
技术因素	通讯基础设施 X_5	通讯条件升级会促使有意愿进行改造	
	安防设备 X_6	安防升级会促使有意愿进行改造	
	公共监控设备 X_7	公区监控会促使有意愿进行改造	
	信息化应用系统 X_8	通讯条件有限会促使有意愿进行改造	
	家庭应用系统 X_9	智能家庭应用会促使有意愿进行改造	
	公共服务平台 X_{10}	公共服务建设会促使有意愿进行改造	
经济因素	个人支付意愿 X_{11}	如需改造是否愿意承担部分改造费用	
	外部经费来源 X_{12}	政府或企业是否应承担部分改造费用	
	后续服务补偿 X_{13}	如果政府或企业承担部分费用,后续是否愿意购买其提供的相应服务以减少个人前期投入	
	技术先进性 X_{14}	愿意支付更高的费用获得更高的技术升级	
环境因素	生活便捷性 X_{15}	能接受智慧化改造过程中给你生活带来短暂不便	
	施工时长 X_{16}	愿意忍受较长的智慧化改造时间	
	施工噪音 X_{17}	能接受施工必要产生的噪音	
	个人居住空间 X_{18}	是否能接受因改造需要进入您的居住空间	
资源因素	硬件基础 X_{19}	居住的区域有较好的智慧化硬件基础	
	软件基础 X_{20}	小区有过使用智慧应用的经验	
	服务机构 X_{21}	小区有规范的物业服务	
	潜在供应商 X_{22}	智慧服务硬软件供应商	

二、居民视角的老旧小区智慧化改造影响因素调研及分析

课题组于2021年3月—2021年6月,在重庆市开展了多阶段抽样调查:第一阶段,在重庆市主城区范围内,对老旧小区分布情况进行初筛,确定将老旧小区相对集中的渝中区、南岸区、江北区等5区作为抽样范围,后续为反映周边区县的情况,将合川区新增入抽样范围,调整后抽样区域合计6区;第二阶段,在6区中进行了典型样本选取,根据老旧社区使用年限、现存密度和改造情况,选取了渝中区重庆村社区、南岸区后堡社区、江北区工校村社区等10个社区作为重点调研范围;第三个阶段,在选定的10个社区范围内进行了实地问卷调查,共发放问卷900份,回收问卷872份,其中有效问卷860份,有效率为95.56%。通过SPSS 23.0软件中Cronbach's α 系数检验后,样本数据的信度值为0.891,调研所获数据具有较高的可信度。

(一) 问卷数据分析

在数据标准化并经过SPSS 23.0软件运算后,获得检验结果:KMO值为0.858,数值大于0.8说明样本数据具有较高的关联性,Bartlett's检验值为0.000,小于0.001,说明矩阵间带有明显差异,以上数据说明问卷设计合理,数据适用主成分分析。在主成分提取过程中,共发现6个因子初始特征值大于1,累计方差贡献率达到79.248%。通过对成分矩阵进行旋转可以更好地解释因子载荷量,因此,运用SPSS软件最大方差法

进行正交旋转后得到表 2。

表 2 旋转成分矩阵 a

指标	成分					
	主成分 1	主成分 2	主成分 3	主成分 4	主成分 5	主成分 6
X ₅	0.888					
X ₆	0.752					
X ₇	0.735					
X ₉	0.713					
X ₁	0.710					
X ₁₃		0.837				
X ₁₂		0.705				
X ₁₁		0.663				
X ₂₁			0.760			
X ₂₂			0.744			
X ₈			0.714			
X ₄				0.705		
X ₃				0.663		
X ₁₀				0.582		
X ₂					0.757	
X ₁₇						0.808
X ₁₈						0.570

(注:提取方法为主成分分析,具有 Kaiser 标准化的正交旋转法。a 旋转在 15 次迭代后收敛。)

对以上六个主成分及其所含具体指标项目进行梳理后,重新调整获得评价指标表(见表 3)。同时,居民座谈在该表中呈现出部分二级指标相对集中的趋势。这一方面证明了重庆市《智慧小区评价标准》的代表性与科学性,但并未全面覆盖所有指标的情况,也反映出老旧小区居民对智慧化改造在需求上存在一定的特殊性。

表 3 基于居民视角的智慧化改造影响因素指标

主成分	一级指标	二级指标
主成分 1	技术路线	通讯基础设备、安防设备、公共监控设备、家庭应用系统、改造预期值
主成分 2	经费来源及支付	后续服务补偿、外部经费来源、个人支付意愿
主成分 3	运营维护机构	服务机构、潜在供应商、信息化应用系统
主成分 4	项目论证	程序规范程度、方案透明度、公共服务平台
主成分 5	政策整合	过往改造经验
主成分 6	施工管理	施工噪音、个人居住空间

(二) 居民视角的老旧小区智慧化改造影响因素分析

1. 改造项目需求的集中性

在“技术路线”指标中反映出居民对智慧化改造的需求具有一定的集中性。通过与重庆市《智慧小区评价标准》对比发现,居民的智慧化改造需求集中通讯、安防、家庭应用等对居民个体生活便捷性、安全性、舒适性关联性更高的项目。一方面,由于过往的老旧小区改造更倾向于通过对公共区域改造来实现居住舒适性提升的目标,而对居民个人居住空间的改造相对有限。老旧小区居民尤其是年龄偏大的群体,对其内部居住空间的改造客观上存在一定的需求,但受制于老旧小区薄弱的硬件基础条件,开展改造的承载能力有限。因此,在建筑结构系统改造不现实的情况下,居民逐步认为智慧化改造是老旧小区“微改造”的新途径;

另一方面,部分曾有过智慧家居产品使用经验的居民,对其功能全面性以及改造便捷性有较高的认同,但由于日常接触的智慧化产品及服务大多基于生活场景,使居民借助技术手段提升居住质量的期望值被一定程度放大,造成其在智慧化改造的项目中会更关注与居住及生活质量的相关指标,而忽视公共服务方面的智慧化改造项目。

2. 改造经费来源的多样性

从“经费来源及支付”指标中我们发现居民对经费来源及支付方式整体上较为敏感,需给居民提供更加多样化的方案。究其原因,一方面是由于老旧小区居住人群的收入来源相对单一,整体收入水平不高。虽然大部分居民认为智慧化改造有一定的必要性与紧迫性,但居民一次性支付相关费用的能力相对有限。加之部分老旧小区前期进行过部分改造,也一定程度上抑制了居民短时间内再次大量支付改造费用的欲望;另一方面,随着居民对现代金融服务的理解不断深入,居民对分期支付、付费服务的接纳程度正发生积极转变,“先购买后付费”的支付方式在老旧小区智慧化改造中的应用具备一定的现实条件。

3. 运营维护的协同性

在“运营维护机构”方面,居民普遍希望建立稳定、长期的运营维护机构以保证智慧化改造后的小区运营的长效性。这反映出居民期望借助智慧化改造,补齐老旧小区由于硬件条件落后而缺乏稳定、规范的物业管理等运营维护机构的短板;同时,由于智慧化改造硬软件供应商的多元化、居民需求的多样化等因素,居民担忧多个供应商或服务商的存在会存在利益冲突,加剧小区管理的复杂性,可能导致借助智慧化改造提升信息集成度,进而推动老旧小区管理效率的初衷无法实现。因此,居民希望引入专业运营维护机构提高后期老旧小区运营维护的协同性。

4. 项目论证的科学性

从“项目论证”中发现,老旧小区居民在智慧化改造方面的诉求,相对以往针对公共区域、公共空间开展的老旧小区改造呈现更多个性化需求。整体上看,居民对智慧化改造中的部分项目关注度更高,但在涉及内部生活空间的改造中由于生活习惯、现实需求、身体情况等原因,必然会导致居民所处的生活场景存在一定差异,因此,居民对智慧化改造的需求也会更加多样化。居民普遍希望在智慧化改造前,应更多地考虑诸如不同年龄段居民具体生活应用场景中的对智慧化改造的需求,如独居老年人对适老化改造的需求等,提供模块化的解决方案,最大程度满足居民在应用场景中的特殊需求。

5. 改造政策的全面性

在部分经历过老旧小区改造的区域,居民认为智慧化改造的政策应更加全面。老旧小区改造客观上会在一定时间内对居民生活造成不同程度的影响,如果频繁开展多次改造则可能加剧居民对改造的负面情绪。因此在智慧化改造中,尤其是对公共区域的智慧化改造中需要考虑项目未来的可拓展性,选择与城市未来发展趋势相匹配技术方案,以提高智慧化改造的长效性。

6. 改造过程的规范性

在调研中发现施工过程的不规范是造成老旧小区居民对改造预期存疑的重要原因。由于老旧小区改造的特殊性,导致改造工程不可避免地会对居民的正常生活造成影响,一定程度上会侵入个人生活空间,甚至产生冲突。在经历过改造的部分老旧小区,居民认为如果施工过程缺乏必要的监管,如施工时间、施工区域缺乏必要告知或警示,其产生的影响可能会造成增加居民对改造的负面情绪,严重的会影响改造项目的有序实施。虽然居民认为智慧化改造的工程量相对更小,但仍希望施工过程能够规范和透明。

三、提升智慧化改造有效性的建议

通过老旧小区智慧化改造影响因素体系的调研及数据分析后发现,老旧小区居民对智慧化改造有较正面的预期,但“技术路线”“经费来源及支付”等相关因素仍会对老旧小区智慧化改造的有序推进产生直接影响。因此,课题组认为未来老旧小区智慧化改造项目需秉持全流程、全周期改造理念,并从方案设计、项目实施到后期运营等方面提出了相关对策建议。

(一) 重视技术路线选择

调研结果显示老旧小区居民整体上对智慧化改造持开放性态度。但面对庞大的智慧化改造项目,居民的关注点更倾向于与提升居住质量关联度更密切的通讯、安防、家庭应用等板块。因此,在技术改造路线方面应突出诸如移动通讯覆盖率、智能访客系统、家庭环境监控系统等项目,尤其重视居民年龄偏大的特点,将适老化改造与智慧化改造相结合,尝试提供一定范围内的定制化方案,提供适应老旧小区居民生活场景的配套方案,避免出现贪大求全的情况。

(二) 调整经费支付方式

由于老旧小区居民收入的平均值略低于当地平均水平,居民对改造资金支付方式的敏感度较高。如前期需要居民一次性、大比例缴纳改造费用,经济因素可能直接影响到整个改造有序推进。因此,在改造经费的支付形式方面,可考虑前期通过政府或企业垫付,后期居民与智慧服务供应商签订一定期限的服务合同,通过购买相应的智慧化服务项目,以支付应承担的改造费用。既有助于缓解居民一次性投入的压力,也有助于强化居民与供应商的关系,提高智慧化运营的可持续性。

(三) 培育运营维护机构

老旧小区虽形成原因多样,但大多缺乏规范、统一的物业管理服务机构。智慧化改造的目标之一就是要提高信息管理的集成度,因此培育一批以老旧小区为服务对象的运营维护机构或企业,是保障智慧化改造发挥长效作用的基础。可尝试有智慧小区服务经验的物业管理企业、商业运营机构等直接参与老旧小区智慧化运营,同时鼓励企业与社区联合对老旧小区现有的运营与维护团队提供智慧小区运维专业培训,借以培育适应老旧小区特殊场景需求的专业机构。

(四) 规范项目论证程序

老旧小区智慧化改造要与城市智慧化建设目标相匹配,因此,改造不仅要重视提升居民生活幸福感的相关项目,同时对公共设备管理、公共信息集成等方面的改造也必不可少。因此,在智慧化改造实施过程中,须保证项目论证的规范与透明,使居民明确公共区域智慧化改造与家庭智慧化改造的逻辑性关系,明确资金具体投入与去向,提高居民对改造的支持力度。

(五) 提高政策整合力度

由于智慧化改造可能已是老旧小区二次改造项目,居民无论是自身过往改造的体验,抑或是其他渠道获得的改造反馈,都会对居民参与二次改造的意愿产生影响。而对老旧小区的改造作为城市更新的重要部分,未来可能呈现长期化、渐进化的趋势,因此在老旧小区改造过程中,须从政策层面全面地考虑改造的需求,尽量避免大规模多次改造的情况。

(六) 加强项目施工管理

相较于旨在改善和提升老旧小区功能的改造工程,智慧化改造更应秉持绿色改造理念。一方面控制施工过程对环境、居民的影响,尤其是需要入户改造的相关项目。前期培育的运营维护机构在项目改造阶段即可介入,对施工预约、施工标准、进度管理等进行监督与管理;另一方面,可尝试将各改造项目的具体流程及规范制作成视频等,实现改造规范和流程可视化,既有助于居民对施工过程的监督,也能加速居民熟悉智慧化设备的进程。

基金项目:重庆市社会科学规划研究项目“基于智慧城市视角的重庆市老旧社区协同治理机制创新研究”(项目编号:2019QNGL28);重庆市教委科学技术研究项目“重大公共危机背景下社会组织参与基层协同治理机制研究”(项目编号:KJZD-K202002001)阶段性研究成果;重庆市教委人文社会科学研究项目“智慧城市视阈下的重庆市老旧社区协同治理模式创新研究”(项目编号:19SKGH229)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]住房和城乡建设部办公厅.关于国家标准《智慧城市建筑及居住区 第1部分:智慧社区建设规范(征求意见稿)》公开征求意见的通知[EB/OL].(2020-07-23)[2023-01-23].https://www.nohurd.gov.cn/gongkai/fadzdgknr/zqyj/202007/20200727_246523.html.
- [2]关宏宇,朱宪辰,章平,等.我国共享资源治理制度转型中个体规则认同与策略预期调整——基于南京住宅小区老旧电梯更新调查研究[J].管理评论,2015(8):13-22.
- [3]吕飞,丁美煜,孙平军.基于居民满意度的城市老旧住宅小区综合整治优先级研究——以哈尔滨市小康住宅示范小区为例[J].地域研究与开发,2019(4):75-79+91.
- [4]蔡小青,孔亮.老旧小区改造项目工程进度影响因素研究[J].建筑经济,2021(7):63-66.
- [5]重庆市住房与城乡建设委员会关于发布《智慧小区评价标准》的通知[EB/OL].(2018-01-24).

作者:包进,重庆对外经贸学院管理学院副教授

刘清华,重庆商务职业学院讲师

责任编辑:钟学丽

中国式现代化下的中国司法功能

高翔

党的二十大明确提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,以专章论述、专门部署法治中国建设。建成法治国家、法治政府、法治社会,全面推进国家各方面工作法治化,既是中国式现代化的重要内容,又是有力保障。党的二十大要求全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,用专节对严格公正司法作出重要部署。在中国式现代化进程中,落实党的二十大的重大法治部署,充分发挥司法功能服务保障中国式现代化,是一项理论性、政策性、实践性兼具的重大课题。

一、法治的保障作用与司法功能

(一)法治功能中的中国司法功能规律

党的二十大报告强调,“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”。这是对新时代法治功能的高度概括和更高要求。严格公正司法是党的二十大报告明确的推进法治中国建设的四项主要任务之一。司法审判权作为判断性权力,以明确的规范为依据,严密的程序为保障,充分的辩论为手段,缜密的说理为特点,理性的思考为核心,公允的衡平为补充,以国家强制力为后盾,其功能是通过审判执行各类案件来定分止争,实现法律的秩序价值,在法治功能中具有重要作用。中国司法功能的规律体现在以下四方面。

1. 坚持党对司法工作的绝对领导,走中国特色社会主义法治道路

中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化,党的领导是推进全面依法治国的根本保证。坚定不移坚持党对司法工作的绝对领导,坚定正确政治方向,坚持走中国特色社会主义法治道路。司法是上层建筑组成部分,由经济基础决定,同时还由作为上层建筑核心组成部分的国家政治制度决定。这决定司法功能行使务必把政治、大局、国情和法律规定、立法精神结合起来,做到依法履职与服务保障大局相统一,做到政治效果、法律效果和社会效果相统一。

2. 立足司法功能的被动性规律,充分发挥主观能动性

司法功能具有被动性是一项基本司法规律,司法不能主动受理案件,不能主动介入经济社会生活。但被动性并不否认主观能动性,应把司法在国家机构中的职能定位、司法与国家、社会的关系作为重要前提条件,发挥司法手段理顺法律关系、综合适用法律责任的专业优势,通过司法方式确立行为规则、稳定社会关系、防范重大风险。^[1]

3. 把握司法功能的有限性特征,实现功能效用最大化

司法权是一种判断权,可分配利益,但不会创造利益;同时,司法是一项稀缺资源,具有一定的司法成本,司法人员数量有限,这也决定了司法功能的有限性。既应客观对待司法功能的有限性,又应充分发挥司法功能,正确处理预防与打击、教育与惩罚、公益与私利等重大关系,发挥司法在国家治理体系和治理能力现代化中的作用。

4. 坚守司法公正生命线,健全社会公平正义法治保障

严格坚守法律底线,严格依法裁判,是司法应该遵守的准则。各类案件的审判和执行都应准确适用和解释法律,不能搁置或超越法律。另一方面,司法裁判应考量社会公平正义实现和民生利益保障,把法律专业判断与人民群众朴素公平正义观融合起来,关注是否符合社会一般正义要求,既充分尊重民意,兼顾普遍公理和人之常情,做到法、理、情有机融合;又严格遵循法律,确保每一起案件都经得起法律、历史和人民的检验。

(二)中国司法功能的结构

法律是社会系统的一种结构。^[2]司法功能是指司法基于自身的内部构造要素的作用而具有的对法律体系、社会体系、国家体系的能量和效果。具体而言,这种能量和效果分别体现在对法律体系、社会体系、国家体系的贡献上。进而,中国司法功能体现为规范功能、社会功能和国家功能。

中国司法的规范功能是司法功能的本体论,解决国家为何设立审判机关的基本问题,具体包括执司法律、定分止争、权利救济、公权制约四项功能。中国司法的社会功能是以保障和促进社会公平正义为根本价值追求,从司法在法治社会建设中的地位与作用出发,分析司法作为一种治理方式对于社会治理系统的应

有贡献与作用,包括化解社会矛盾、实现社会公平正义、促进社会规则之治、引领社会道德风尚四项功能。中国司法的国家功能是从司法在国家治理体系与治理能力现代化中的地位与作用出发,分析司法对于国家治理系统的应有贡献与作用,包括确保国家政治安全、维护社会大局稳定、保障人民安居乐业、服务经济发展大局、推动文化发展繁荣、保障生态环境安全六项功能。

(三) 中国司法功能结构的内部关系

1. 司法功能的内部结构构成有机整体

司法功能的三层次分别对应司法对法律体系、社会治理、国家治理三个层面作用与效果的满足程度。比如说,定分止争是基础的司法规范功能,但从司法在社会治理中的地位与作用考虑,也就是从司法的社会功能出发,定分止争的规范功能体现为化解社会矛盾;如果从司法在国家治理体系与治理能力现代化中的地位与作用考虑,也就是从国家功能出发,定分止争的规范功能体现为维护社会大局稳定。司法的社会功能与国家功能之间也具有深刻的内在联系,体现为国家与社会的职能分工,社会功能层面地化解社会矛盾与国家功能层面的维护社会大局稳定具有一体两面性。

2. 司法的规范功能是地基

司法功能只能通过审判执行案件、具体适用法律这一基本途径来实现,司法的规范功能必然居于基础地位,是司法的社会功能与国家功能的前提。没有司法的规范功能,社会功能与国家功能就无从谈起;正是基于司法具有适用法律、定分止争、权利救济、公权制约的规范性基础功能,司法才能在中国式现代化中发挥重要作用。

3. 司法的社会功能和国家功能是梁柱

司法的社会与国家功能体现全面建设社会主义现代化国家的要求。司法审判权作为国家审判权,是国家治理与社会治理的方式之一。国家与社会在各个历史时期均会对司法功能有所期待与需求。在实现中国式现代化、全面建设社会主义现代化国家的过程中,司法在坚持党的绝对领导下,实施国家法律政策,实现社会公平正义,在实现中国式现代化过程中更好地发挥应有功能。

二、中国司法的规范功能

执司法律是司法的本体规范功能,定分止争是司法的基本规范功能,权利救济是司法的内在规范功能,权力制约是司法的外在规范功能。

(一) 执司法律

执司法律主要指法院法官在居中判断基础上认定案件事实、适用法律,这是司法规范功能中最本源的部分。法官找法、用法、释法,依法认定案件事实,得出实体公正与程序公正兼具的裁判结果,前提是审判权是判断权,应符合直接审理、居中裁判等诉讼规律。党的二十大报告提出,“深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,中央持续深化司法体制改革的目的正是为了遵循司法规律,确保法院和法官更好的执司法律。

(二) 定分止争

定分止争主要指司法确定权利义务关系,审判机关的重大功能是使权利义务趋于稳定。社会矛盾冲突是社会发展的必然产物,有社会冲突必然有解决机制。审判机关作为专司纠纷解决之职的国家机关,具有专业性、技术性、高度的规范性与中立性,是现代社会解决纠纷最具权威性的方式。但司法仅是社会纠纷解决体系的一部分,调解、仲裁在纠纷解决体系中具有重要功能,落实习近平总书记“坚决把非诉讼纠纷机制挺在前面”的重要指示精神,重在坚守发挥司法作为最后一道防线和保障引领作用。

(三) 权利救济

基于司法权在功能上属于法律救济权的内在属性,权利救济是司法规范功能的内核,权利救济的核心是权利保护,司法对权利的保护又通过权利救济方式实现。司法的权利救济作用发挥得当,能把法定的权利变为现实的权利,增强人民群众的安全感与获得感。实现权利保护对象、方式、手段的全面发展,综合运用民事、刑事、行政审判各种裁判方式,全面保障各种法定权利和权益,依法保护市场主体在创新发展过程中出现的新兴权益。人权保障方面,在任何时候、任何情况下,罪刑法定、疑罪从无、证据裁判、非法证据排除等人类法治文明共同成果都必须绝对坚持。

(四) 权力制约

权力制约与权利救济具有一体两面关系,内在的权利救济与外在的权力制约共同发挥作用,共同构成

司法规范功能的内外层面。落实二十大提出的“规范司法权力运行,推动健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制”的要求,深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,优化司法职权配置。发挥行政审判支持和监督依法行政的作用,促进行政争议实质性化解,做好法治政府建设的支持者、参与者、保障者、协同者、服务者。落实二十大提出的“强化对司法活动的制约监督,促进司法公正”的要求,加强审判机关内部权力制约,坚持放权与监督相统一,压紧压实院庭长监督管理职责,构建与新型审判权力运行机制相适应的制约监督体系,确保司法公正。

三、中国司法的社会功能

在司法功能中,化解社会矛盾居于基础和前提地位,实现社会公平正义居于灵魂和核心地位,促进社会规则之治居于高阶和深层地位,引领社会道德风尚居于倡导和指引地位。

(一)化解社会矛盾纠纷

党的二十大报告指出,“在社会基层坚持和发展新时代枫桥经验,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。司法对于社会系统直接、明显的作用是化解社会矛盾。社会矛盾并不可怕且难以避免,可怕的是缺乏有效协调和解决社会冲突的机制。司法化解社会矛盾的本质特征在于以法律为依据,以法治化方式化解矛盾。司法化解社会矛盾的方式包括判决与调解,判决明定是非曲直、明断权利义务,调解侧重协调说服,消除社会对抗。

(二)实现社会公平正义

党的二十大报告强调,“围绕保障和促进社会公平正义全面落实依法治国”,并进一步指出“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线”。习近平总书记多次强调,“公平正义是司法的灵魂与生命。司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用”。司法对于社会系统根本、重大的作用是实现社会公平正义。在新时代新征程实现社会公平正义,要求人民法院必须坚持依法独立公正行使审判权,坚持法律面前人人平等,坚持打击犯罪与保障人权相统一、坚持程序公正与实体公正相统一。^[3]法律总是滞后于生活的发展,须通过利益衡平来实现具体的实质正义,在保护公共利益和社会利益,维护公共安全、交易安全、公序良俗的同时,也尽可能在个案中权衡利弊,斟酌情事,促进个体权益实现。

(三)促进社会规则之治

党的二十大报告提出“推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平”的明确要求。司法对于社会系统长远、理性的作用在于实现规则之治。较之其他纠纷解决方式,司法对社会公众的行为具有更强的导向性,在促进社会规则之治、实现良法善治方面具有不可替代的重要作用。司法以统一的裁判尺度调整法律关系,并作用于经济社会关系,对市场主体今后行为与秩序形成产生引导和示范,从而形成规则之治。司法是经济社会发展晴雨表,重大改革推动、经济形势变化往往会以诉讼案件形态反映到审判中。尤其是扩大开放、信息化与传统产业融合发展中产生的新型权益更会以“投石问路”的方式寻求司法对其表态,司法对新兴权益的确认,可依法保护创新,引导秩序形成。

(四)引领社会道德风尚

党的二十大报告再次强调,“坚持依法治国和以德治国相结合,把社会主义核心价值观融入法治建设、融入社会发展、融入日常生活”。司法对于社会系统潜移默化的作用在于引领社会道德风尚,维护和实践社会主义核心价值观。善良正义的司法裁判对推进法治和德治一体见效具有重要作用,准确把握社会主义核心价值观与法律原则的高度契合性,准确把握社会主义核心价值观融入裁判的方法技术,把诚实信用,扶危济困、善良友爱、公平正义寓于个案审判中,通过司法的观念矫正、道德评判作用,鞭挞丑恶现象,培养先进文化,引导社会主流价值观,促进健康向上、积极进取的社会主义精神文明形成。

四、中国司法的国家功能

确保国家政治安全是重大的中国司法国家功能,维护社会大局稳定是本职的中国司法国家功能,保障人民安居乐业是根本的中国司法国家功能,服务经济发展大局是显著的中国司法国家功能,推动文化发展繁荣是先进的中国司法国家功能,保障支撑绿色发展是面向地球生命共同体的中国司法国家功能。

(一)坚决维护国家安全

党的二十大报告专章部署推进国家安全体系和能力现代化,要求“坚定不移贯彻总体国家安全观,把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程”。司法在国家治理体系中首要的任务是巩固和加强党的执政地位,维护国家政治安全,在意识形态斗争领域发挥司法的职能任务。在司法工作中坚定不移贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全,综合发挥刑事、海事、涉外审判职能,健全反“长臂管辖”机制,确保国家政治安

全、政权安全、制度安全,维护我国公民、法人在海外合法权益,维护海洋权益,坚定捍卫国家主权、安全、发展利益。

(二) 维护社会大局稳定

党的二十大在“平安中国建设迈向更高水平”的成就基础上继续强调“建设更高水平的平安中国”。审判权作为国家权力组成部分,保障社会大局稳定、国家长治久安是人民法院基础的国家治理功能。通过依法惩治各类违法犯罪,常态化开展扫黑除恶,依法消解各种影响社会大局稳定的因素,为维护社会大局稳定提供有力的司法支撑,推动建设更高水平的平安中国。

(三) 保障人民安居乐业

党的二十大把“不断实现人民对美好生活的向往,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”作为重要任务。人民法院的称谓有人民二字,人民性是人民法院的本质属性,保障人民安居乐业由人民法院质属性所决定。人民群众对美好生活充满向往,对司法的期待与要求越来越高,必须始终坚持公正司法,强化民生权益司法保护,全面落实司法为民举措,充分保障人民群众各项合法权益,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(四) 服务经济发展大局

党的二十大强调“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。加快构建新发展格局,推进高质量发展,实现共同富裕,需要实现发展中的公平正义。完整、准确、全面贯彻新发展理念和高质量发展主题所蕴含的公平正义追求与法治所遵循的公平正义理念高度契合、高度一致。从法治这个最大公约数着眼,营造法制统一、透明公正、平等有序的法治环境,提升法治公信,让各类投资者得到统一的法治待遇,从而服务于经济建设。司法以法律手段调整经济社会关系,通过公正裁判依法保护产权和企业家权益,明确市场交易规则和市场主体行为边界,推动建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,维护公平竞争的市场秩序,服务加快构建新发展格局。

(五) 推动文化发展繁荣

党的二十大号召,“建设社会主义文化强国,发展面向现代化、面向世界、面向未来的,民族的科学的大众的社会主义文化,激发全民族文化创新创造活力,增强实现中华民族伟大复兴的精神力量”。为社会主义先进文化发展繁荣提供司法保障,是人民法院义不容辞的责任。社会主义先进文化需要法治的约束力、强制力提供保障,需要司法提供强有力保障与支持。发挥司法在网络空间治理中的积极作用,形成有价值、有影响的司法案例,积极参与虚拟社会管理,推动形成文明有序、理性健康的网络环境。加强涉文化事业审执工作,依法保障文化基础设施建设和促进公益性文化事业发展,注重保护文物和非物质文化遗产、地方特色文化。

(六) 保障支撑绿色发展

党的二十大报告明确指出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,中国式现代化的本质要求之一是促进人与自然和谐共生。报告用“推动绿色发展,促进人与自然和谐共生”专章部署生态文明建设。习近平总书记多次指出,只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。生态文明司法保护是生态文明法治体系重要一环。发挥司法在生态环境保护中的救济、惩治、预防功能,严厉制裁环境违法侵权行为,合理分担生态环境损害责任。遵循恢复性司法理念,创新裁判方式,探索包括行为罚、生态修复责任、替代恢复补偿等在内的刑事制裁、民事赔偿、生态补偿有机衔接的环境修复责任方式。健全环境公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼制度,持续深化生态环境司法专门化改革,努力为全球生态法治文明贡献中国方案。

参考文献:

- [1]高翔. 和谐社会的回应型司法[N]. 人民法院报,2007-01-25:07.
- [2][德]尼克斯拉·卢曼. 法社会学[M]. 宾凯,赵春燕译. 上海世纪出版集团,2013:23.
- [3]周强. 坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 奋力推进新时代人民法院工作新发展[J]. 人民司法(应用),2018(10):03.

作者:重庆市高级人民法院审判委员会委员、研究室主任,西南政法大学博士生导师
责任编辑:刘小侨

中国式现代化背景下未成年人 核准追诉程序的功能主义改善路径

孙鹏庆

在少年恶性刑事案件高发的时代背景下,《刑法修正案(十一)》标志着我国最低刑事责任年龄降低至12周岁,同时也创设了低龄未成年人核准追诉程序。但该程序的制度定位以及程序适用的具体内容仍未明晰,隐含了相应的隐患和风险。而英美法系的“恶意补足年龄”规则以及相关域外比较法研究成果,尤其需要警惕“拿来主义”,即域外的制度能否有效适用于中国,还需进行比较法上的功能性等同校验。基于此,本文以功能主义为研究视角,阐释低龄未成年人核准追诉程序的制度定位,继而对其进行系统性的制度构想,以期回应中国式现代化进程中未成年人犯罪预防与未成年保护所呈现出的中国式新命题。

一、“恶意补足年龄”规则的本土适用及其功能主义启示

刑事责任年龄的调整被认为“恶意补足年龄”规则适用的产物,在该规则的语境下,低龄未成年人所需满足的重罪要求,就是补足其的“恶意”。由此,“恶意”的判断成为规则适用的核心。在我国,社会调查报告制度和心理测评方法可以指引未成年人核准追诉程序的“恶意”审查工作,从而使得该规则真正立足于中国本土实践。事实上,该规则的本土化适用正是比较法研究中功能主义适用的结果,故而也启示我国少年司法制度在法律移植过程中注重制度之间的功能等同。

(一)“恶意补足年龄”规则为刑事责任年龄调整的理论根据

未成年人核准追诉程序是“恶意补足年龄”规则的适用的产物,该程序的罪名与情节要求是补足低龄未成年人的“恶意”,基于此“恶意”未成年犯罪嫌疑人存在承担刑事责任的可能性。该规则源于英美法系,根据这一规则,未成年人在一定年龄段被推定不受刑事处罚,除非有证据表明未成年人的行为是恶意的,能够清楚区分是非的,应当承担刑事责任。可见,在此规则下,年龄不再是绝对的免除刑事处罚的事由。这也就意味着该规则必须建立在刑事责任年龄制度的基础上,并限制在一定的年龄范围内,确定这一年龄段的适当最低年龄门槛是关键问题之一。^[1]根据《中华人民共和国刑法》第17条第2款的规定,14~16周岁的人实施8种恶性犯罪,将依法承担刑事责任。根据相反解释,如果行为人未满14周岁,在犯下上述八项罪行之后,并不承担刑事责任。然而,此次刑事责任年龄下调至12周岁,在12~14周岁年龄的犯罪人,满足相应的罪行、情节条件,经由核准追诉程序下,其将被科处罚金。换言之,“故意杀人”和“故意伤害”的行为要求,以及“致人死亡或者以特别残忍手段致人重伤造成严重残疾”和“情节恶劣”的危害结果要求与犯罪情节要求,就是补足处于12~14周岁犯罪人的“恶意”。

(二)“恶意”判断的本土检视:社会调查报告与心理测评方法

“恶意”是行为人的一种主观心态,但是通过其行为、危害结果以及犯罪情节可以揭示行为人的主观恶意。“恶意”的判断,实际上就是对于未成年人核准追诉程序中未成年人的触犯罪名、所造成的危害结果以及犯罪情节的审查。在我国,针对“恶意”的判断主要有社会调查报告以及心理测评方法。

社会调查报告是未成年人“恶意”判断的外部视角。社会调查报告是我国未成年人刑事案件诉讼程序的组成部分,其包括未成年人犯罪嫌疑人的个人、社会生活以及涉及犯罪的多方面情况,这是立足于行为人周围环境及其客观行为的外部视角,进一步去判断未成年人主观恶性程度高低的方法。通过对未成年犯罪嫌疑人多方面的调查,用以综合体现其人身危险性以及主观心理状态,从而能更好地对犯罪人进行教育和矫正。在未成年人核准追诉程序中,更应该注重行为人的主观心理,引入社会调查报告尤为必要。这就要求地方检察机关在办理未成年人核准追诉案件之时,委托相关机关制作社会调查报告,将其与案件相关的核准材料共同层报最高人民检察院,以此全方位体现未成年人的主观恶性,确保程序适用的准确、科学与

公正。

心理测评方法是未成年人“恶意”判断的内部视角。心理评估可以从主体心理学的角度关注未成年人犯罪的人格特征和内在活动,通过职业心理检查结果来判断主观恶性程度和个人风险。这是一种通过心理学的方式,从未成年人犯罪内部出发判定未成年人主观恶性程度高低的方法。这样一种内部的视角的价值在于,能有效地补充社会调查报告,从内外两者视角,更科学地、更准确地判断未成年人的主观恶性程度。并且,在少年司法领域,对未成年犯进行心理评价,以沟通其行为与本人之间的密切关系,已成为世界各国的通行做法。此外,我国《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国未成年人保护法》等规范都强调在诉讼过程中,应该加强对于未成年人心理状态的把握。在我国,通过借鉴域外的心理测评方法,立足于我国的国情,司法机关也制作出了中国罪犯个性分测验量表(COPA-PI)。该表经受住了多年的考验,证实其是一份科学的、认可度高的心理测量表格,目前已经广泛应用于我国司法实践。^[2]在核准追诉程序中,办案人员需要将心理测评与社会调查报告相结合,科学把握未成年人的主观心理状态。

(三)本土适用之启示:功能主义的研究立场

青少年问题的比较分析可以揭示其全球化属性,并促进各地未成年人司法实践的发展,我国少年司法的研究离不开比较法研究视野。^[3]“恶意补足年龄”规则是一种具备实践品性的理论方案,该规则历经了700多年的探索和总结,许多国家和地区在引入该规则后取得的良好社会效果,^[4]最终该项规则也成功运用于我国立法规范,创设了低龄未成年人核准追诉程序,而这是比较法研究中功能主义适用的结果。功能主义立场,强调在法律移植的过程中应当从功能适用的角度去审视域外理论研究成果,这种角度立足于域外经验的价值分析,也以本国实践为研究前提,注重理论价值取向的兼容性和社会效果。

二、功能主义视域下未成年人核准追诉程序的程序构想

“经最高人民检察院核准”确立了低龄未成年人核准追诉程序,同时也明确了人民检察院在未成年人犯罪预防工作中的重要地位,但该程序的核准原则、程序内涵、核准方式与程序参与仍未得到明确。虽然低龄未成年人核准追诉程序的理论根据为“恶意补足年龄”规则,但是不应该对英美法系制度照搬照抄,而是应该在辩证地吸收其成果的基础上,立足于功能主义的研究立场和未成年人案件的特殊性进行相应的程序构想。

(一)核准原则:“不核准”原则与“教育为主,惩罚为辅”原则的统一

一方面,未成年人核准追诉程序应以核准为例外,不核准为原则。对于核准追诉程序的原则,目前主要存在两种观点:第一种观点认为,打击犯罪是核准追诉程序的关键,故而需要以核准为原则,不核准为例外;第二种观点认为,限权是核准追诉程序的核心,即限制公权力,故而需要坚持核准为例外,不核准为原则。^[5]笔者认同第二种观点,未成年核准追诉程序是以保护未成年人为目的,彰显限制公权力追究未成年人责任的色彩,故而应遵循核准为例外的原则。原因在于,一是现有规范明确规定了对于核准追诉程序的限制。根据《核准追诉案件若干规定》第2条之规定,办理核准追诉案件应当严格依法、从严控制。而“严格依法、从严控制”的内生要求无疑就是坚持以核准为例外,不核准为原则。二是未成年人核准追诉程序体现着对于未成年人的特殊保护色彩,规定对低龄未成年人需满足的“特别残忍手段”“情节恶劣”等重罪要求,这意味着程序适用中更应注重对于犯罪人主观恶性、综合素质以及行为的考察。因此,不论是立足于核准追诉程序本身的要求,还是从未成年人核准追诉条款的条文出发,都要求该程序需要遵循核准追诉程序的以核准为例外,不核准为原则。

另一方面,“教育为主,惩罚为辅”的原则应贯穿未成年人核准追诉程序的全过程。毋庸置疑,这是英美法系儿童利益最大化原则在我国刑事诉讼中的特殊表达,我国《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国未成年人保护法》等多部法律法规都主张这一原则。因此,办理低龄未成年人重罪案件不是带有强制色彩的刑罚改造,而是一种带有挽救色彩的教育。未成年司法的特殊性表现为恢复性,即追求儿童最佳利益,通过个性化干预措施,促进未成年人顺利融入社会。^[6]有学者指出,我国当今少年司法现状依然为将刑罚作为教育未成年人的方法,而非通过在程序适用过程中的教育、引导和挽救。^[7]因此,适用低龄未成年人核准追诉程序时,必须将未成年人保护和教育作为工作重点,保证核准追诉程序的公正性,同时体现少年司

法的温情。

(二)程序定位:从立案、侦查阶段至起诉前的诉讼区间

低龄未成年人核准追诉的程序定位并非英美法系“恶意补足年龄”制度的简化,而是极具中国特色的制度。关于核准追诉的程序定位,目前主要有三种观点:第一种观点认为核准追诉程序的关键是立案环节;第二种观点认为核准追诉的核心是起诉环节;第三种观点认为核准追诉程序既不是以立案为核心,也不是以起诉为核心,其并非诉讼节点,而是贯彻立案、侦查至起诉之前的诉讼区间。^[8] 本文采纳第三种观点,即低龄未成年核准追诉程序是贯穿立案、侦查与起诉前的区间。原因如下:一是如果将核准追诉看作“核准立案”,根据我国刑事诉讼法规定,侦查机关只有立案后才能进行侦查工作,而报请最高检核准需要一定时间,由此便有无法及时有效搜集证据之风险,不利于诉讼公正与效率;二是将核准追诉看作“核准起诉”,即核准只为了起诉,从结果上看这样的主张似乎有其道理,但是根据《最高人民检察院关于办理核准追诉案件若干问题的规定》第4条之规定,在报请最高人民检察院核准追诉之前,侦查机关可以对犯罪嫌疑人采取强制措施等。因此,虽然经过核准追诉程序的案件才能提起公诉,但是核准追诉程序在立案至起诉之前的诉讼阶段都可适用。因此,低龄未成年人核准追诉程序是贯穿这个阶段的诉讼区间,而非简单的诉讼节点。正如我国未成年人司法领域的权威专家宋英辉教授所认为的,《中华人民共和国刑法》第17条第3款中的核准追诉是指核准广义上的追诉,即核准的客体是能否进入刑事诉讼程序的案件,其法律效果是对该案件能否启动刑事追诉程序,而不仅仅是提起公诉。^[9]

(三)核准方式:检委会审议未成年人核准追诉案件

在英美法系,少年法院制度与“恶意补足年龄”相配套。虽然我国实践中探索建立了家事审判、圆桌审判等少年刑事案件审判形式,但是并没有建立相应的独立的少年刑事案件审判机构。因此,针对这类案件的核准方式也存在不同。目前,我国核准追诉程序主要存在“检委会审议”或者“检察长批准”两种核准方式。笔者主张低龄未成年人核准追诉程序采用“检委会审议”式。原因如下:首先,根据《人民检察院检察委员会工作规则》,人民检察院检委会审议案件的会议制度、会议程序和决定执行等都有详细的规定,其中对于检委会审议的案件需要检委会委员过半数表决,并且通过的决定由强制性规定保障实施。相较于检察长的直接批准,这样的一种审议程序更能使得未成年人案件得到充分讨论并作出相对合理的决策,有利于核准追诉的公正。其次,从检委会总结检察经验的职能出发,审议未成年人核准追诉案件,也能为未成年核准追诉程序的适用积累经验,科学地指引地方检察机关办理未成年人恶性案件。而未成年人核准追诉案件往往是低龄未成年人所实施的恶性案件,案件往往具有代表性和较大的社会影响力。作为以讨论决定重大、疑难、复杂案件为职能的检委会,由其审议未成年人恶性案件,是其职能的体现。最后,检委会审议本身具备民主决策的科学性特征,那么以此程序作出的决策的信服度便同样增强,这既让未成年人犯罪嫌疑人能公正地接受教育和矫正,也使得被害人一方和社会公众对于审议结果更加认同,以此修复受损害的社会关系,实现核准追诉案件的犯罪治理与社会效果的统一。

(四)程序参与:明确未成年人参与程序的具体规则

未成年人参与诉讼的状况是衡量一国少年司法的重要标准。^[10] 英美法系儿童利益最大化原则更是强调,在刑事诉讼中需要明确未成年人权利主体的法律地位。^[11] 然而,低龄核准追诉程序的封闭性明显,如果未成年人无法有效地表达自身想法,程序的公正、教育引导未成年人回归社会以及保护未成年人的目的将大打折扣,只有加强未成年人参与,其权利才能得到充分保障。故而,立足本国国情,根据未成年人本身的特性,在办理未成年人核准追诉案件之时,应明确未成年人参与核准追诉程序的具体规则,保障其参与刑事诉讼的基本权利。

低龄未成年人核准追诉程序的程序参与应该包括五部分:其一,未成年人参与诉讼的实质含义是未成年人和其法定代理人共同参与核准追诉程序。我国《中华人民共和国刑事诉讼法》规定,对于未成年人刑事案件,应当通知未成年人犯罪嫌疑人的法定代理人到场。由此,在核准追诉案件中,法定代理人应当与未成年人一起参与程序;其二,法定代理人参与未成年人核准追诉案件的时间以及方式问题。法定代理人应从立案环节之后就参与核准追诉案件,一直到起诉环节。法定代理人应本人亲自参与案件,如果本人无法到

场合适成年人也可以参与程序;其三,未成年人犯罪嫌疑人、其法定代理人、合适成年人参与诉讼的次序问题。在核准追诉案件中,未成年人本人参与核准程序是最理想的状态,也是最优先考虑的情形,即如果未成年人能充分表达自己的意愿,在地方与中央收集案件材料时应着重听取本人意见,同时应当参考法定代理人的意见。如果无法通知法定代理人、法定代理人不能到场或者法定代理人是共犯,也可以通知合适成年人参与核准程序;其四,未成年人参与诉讼的具体表现:在地方,检察机关调查和检委会审议之前,就应让未成年人充分与检察人员进行口头或者书面的交流。并且检察机关应运用心理测评方法对未成年人主观心理进行测评,形成心理测评意见,并应当制作社会调查报告,共同作为核准追诉的材料。在中央,最高检进行未成年人案件核准追诉前,应当派检察人员听取其本人、家庭、学校和社会意见,并就地方提交的社会调查报告、心理测评意见等予以审查,如有不当之处应当补正。如果案件核准起诉,报告和意见应随案件移送人民法院,法庭应当接受;其五,核准追诉程序中未成年人犯罪嫌疑人、其法定代理人 and 合适成年人的权利与义务问题。未成年人犯罪嫌疑人应享有使用本民族语言、申请回避、拒绝回答无关问题、控告侵权行为、申请变更或者解除强制措施的权利。此外,其还需要承受依法接受侦查、依法承受强制措施、如实回答讯问并履行核准追诉决定的义务;法定代理人应享有与未成年人犯罪嫌疑人相同的权利,并对其依法进行保护和监督被代理法人行为;合适成年人的不能代行未成年人之权利,只有知情权、建议权与异议权,权利的行使应当依法,并以保护未成年人为准则。

在刑事一体化思想的语境下,要达成刑事法体系的实体与程序之联动,必须促进刑法与刑事诉讼法的进一步融贯。立足于功能主义的研究方法,本文从低龄未成年人核准追诉程序的制度定位出发,剖析了未成年人核准追诉条款中的“12~14周岁的人”是“恶意补足年龄”规则本土适用的产物,并对“恶意”判断的本土资源进行了考察,即社会调查报告与心理测评方法。最后,本文参照现有的核准追诉程序以及结合域外经验,立足于未成年人案件的特殊性认为,未成年人核准追诉程序的具体适用应坚持以核准为例外,不核准为原则和“教育为主、惩罚为辅”原则,其内涵应为从立案、侦查至起诉前的诉讼区间,核准方式应采用“检委会审议”式,并从未成年人参与程序的实质含义、时间和方式、参与诉讼次序、诉讼参与的具体表现以及参与诉讼的权利与义务五个方面构建未成年人参与核准追诉程序的具体规则。需要指出的是,虽然本文就低龄未成年人核准追诉程序的几大问题进行了具体的设想,但是低龄未成年人核准追诉程序的证明标准、追诉时间以及其与相关诉讼程序的衔接都是值得研究的问题,亟待学界予以研究与探索。

基金项目:国际救助儿童会(英国)北京代表处委托横向项目“儿童友好司法标准研究”(项目编号:CT-YN-2022-0012);北京师范大学刑事法律科学研究院2021年度学术型研究生科研基金课题“未成年人核准追诉程序:规范阐释与程序构想”(项目编号:2021CCLS023)阶段性成果。

参考文献:

- [1]何萍,陈松然.论“恶意补足年龄”规则的价值及本土化途径[J].青少年犯罪问题,2020(3):28-29.
- [2]黄生林,童丽君.我国少年司法之人格甄别制度引入[J].青少年犯罪问题,2015(1):8.
- [3]张鸿巍.美国未成年人司法:体系与程序[M].法律出版社,2020:4.
- [4]张颖鸿,李振林.恶意补足年龄规则本土化适用论[J].中国青年研究,2018(10):41-48.
- [5]史卫忠等.核准追诉中的若干实务问题考察[J].人民检察,2016(10):11-14.
- [6]宋英辉,苑宁宁.未成年人罪错行为处置规律研究[J].中国应用法学,2019(2):37-52.
- [7]姚建龙.中国少年司法的历史、现状与未来[J].法律适用,2017(19):2-11.
- [8]朱孝清.核准追诉若干问题之我见[J].人民检察,2011(12):17-20.
- [9]宋英辉,刘铃悦.低龄未成年人犯罪核准追诉问题研究[J].法治研究,2022(03):68.
- [10]尹冷然.欧洲涉罪未成年人参与诉讼考察及其启示[J].中国刑事法杂志,2020(5):158-176.
- [11]宋英辉,李娜.儿童利益最大化原则在刑事诉讼中的贯彻[J].中国青年社会科学,2022(01):117.

作者单位:北京师范大学刑事法律科学研究院

责任编辑:刘小侨

新时代高校涉外法治人才协同培养体系的创新与实践

岳树梅 顾 潇

处于国际秩序构建的新时代,响应习近平法治思想加强涉外法治体系建设,需要高校及社会积极培养中国的涉外法律人才,为中国参与国际规则制定,维护中国国际利益,保持高水平的对外开放储备充足的人才。涉外法治人才是指在经济全球化背景下,具有国际视野、通晓国际规则、善于处理涉外法律事务、能够参与国际合作与竞争的高端复合型人才。^[1]2012年,教育部将22所高校列入教育部首批涉外法律人才培养基地。高校纷纷开设了涉外法律人才实验班,融合地区资源优势,培养基于国(区)别的涉外法律人才。但目前高校培养重心仍集中于大量的国内法学理论知识学习,高校的涉外法律人才培养亟须依托产学研培养体系,以企业需求为导向改革创新培养计划并加以实践应用。

一、涉外法律人才培养基本理论

(一) 涉外法律人才培养基本依据

1. 卓越法律人才培养计划

卓越法律人才培养计划是教育部在2011年出台了《关于实施卓越法律人才培养计划的若干意见》中提出的,计划改革高等法学教育,以期培养一批符合社会需求的复合型、实践型法律人才。该意见强调培养应用型、复合型的涉外法律人才,强调高等法学教育需要将法学教育与法律职业做好衔接,使得所培养的人才可以适应变化的国际社会,具备广阔的国际视野及满足我国对外开放的需要。^[2]2018年教育部又出台了《教育部中央政法委关于坚持德法兼修实施卓越法治人才培养计划2.0的意见》,在该2.0的意见中,进一步强调跨学科建设,鼓励高校组建跨学科、跨专业的专业培养方案,进一步拓宽对外高等教育合作渠道,着力培养一批可以服务于我国“一带一路”倡议建设的高水平涉外法律人才。^[3]

2. 新文科背景下法学改革

2019年4月29日,教育部、中央政法委、科技部等13个部门联合启动“六卓越一拔尖”计划2.0,全面推进新工科、新医科、新农科、新文科建设,提高高校服务经济社会发展能力。^[4]新文科的理念最早由美国希莱姆大学提出,随着社会关系日趋复杂化,社会需求的改变带来了文科的没落,新文科强调将文科与其他学科融合起来,丰富文科知识的内容以匹配社会需求。强调学科融合,专业交叉的新文科下的法学教育,也进一步弥合了专业研究精细化、精细化带来的知识体系隔绝化、狭窄化问题。新文科背景下法学教育从以往的非社会需求的教学模式,转向以社会需求为导向的培养模式,更加强调学生专业能力的社会适应性。^[5]新文科背景下法学学科的改革方向是全方位的,但其中以满足社会需求为导向的实践性,是该学科改革的突出方向。

(二) 涉外法律人才培养基本要求

1. 基本的工作素质能力

基本的素质能力是企业对于法律求职者的首要要求,强调需要较强的学习能力、清晰的逻辑思维能力、流畅的沟通能力及充分的抗压能力等,该要求可以从广泛的法律从业者的招聘要求中得以窥见。^[6]通常,企业将通过简历筛选、笔试及面试环节对上述要求进行考察。从以上基本要求可以看出,企业对于法律从业者的能力需求是综合性的,不仅仅限于专业知识的掌握,将专业理论知识转换成实际成果的能力也是企业需求的关键因素。

2. 良好的专业知识储备

具备扎实的专业知识是企业对于法律求职者的主要要求,包括理论专业知识及实践专业知识。一般而言,企业通过学历水平、专业方向、在校成绩、法考成绩、学术发表及笔试成绩等全面地考察求职者的理论知识水平。而对于实践专业知识,企业通常要求求职者需具备较强的法律文书写作能力,法律资源检索能力及法律信息梳理能力等。^[7]通常,涉外法律人员需具备更加广泛的专业知识,既需要熟知国内法律,也需要通晓国际规则,甚至需要掌握相当的目标市场的国内规则。

3. 较强的外语应用水平

除了基本素质能力及专业知识储备外,涉外企业还需要法律人员具有较强的外语水平(主要是指英语)。通常,企业对英语能力的考核是通过资格证书、笔试及面试成绩来决定的,一般需要达到流畅的听说读写水平。法律人员的英语应用,具备较强的专业性,需要掌握专门的法律英文知识^[8]。尤其是中英文的文书写作规则差异性较大,这也要求涉外法律人员需要较为熟练地掌握两套不同的写作体系。

二、高校涉外法律人才培养方案改革的必要性

(一) 高校涉外法律人才培养方案现状

1. 国内涉外培养方案

国内涉外法律人才培养将涉外法律人才培养与地区优势、学术优势相结合,华东政法大学、西南政法大学充分发挥其地理优势,将学生培养与相邻国家(区域)的资源充分结合,如西南政法大学将法学教育与东盟国家语言学习结合起来,培养适宜在东南亚市场发展的涉外法律人才。^[9]高校还有意识地将法学与本校其他优势专业融合,如华东政法大学与对外经贸大学都倾向于将法学与金融或国贸深度结合。此外,明显的趋势之一是双学士学位的培养设计,旨在较短时间内培养复合型人才。值得注意的是,高校还充分发挥区域内高校教育资源的不同优势,采用联合培养的方式最大程度上利用地区教育资源如中国政法大学与北京外国语大学联合培养^[10]。但内陆地区的政法高校仍然缺乏涉外法律人才培养的资源。^[11]

2. 国际涉外培养方案

国际涉外培养方案,通常包括中外联合办学方式及国际长短期交流项目如西南政法大学与英国考文垂大学,及凯斯西储大学创立的特色合作办学项目。此外,高校还与遍布全球的国(境)外知名高校开展了广泛的交流活动,为学生提供适合自身情况的短期或者长期海外学习机会。对外经济贸易大学特色地开设了“暑期国际学校”,将海外知名的外国教授“引进来”。为学生提供了一个开拓国际视野、领略学科前沿的学习平台。除了针对学生的涉外培养外,高校还针对教师团队,提供研究深造、参加国际会议等形式多样的培养。^[12]目前高校采用多元化的方式,实现国内教育资源与国际教育资源整合。但是,高校现行开设的国际培养项目从数量及质量上,都远达不到实际需求。

3. 涉外人才培养实践项目

除专业理论知识的培养外,高校还积极与政府部门、企事业单位及海外国际机构或企业进行合作,实施基于科教融合及产学研一体化的涉外法律人才培养,如中国政法大学定期公告实习通知,但可以明显看出企业还是主要以国内企业为主,涉外机会较少。华东政法大学与对外经贸大学积极向学生提供海外实习的机会,包括联合国训练研究所上海亚太地区经济和信息化培训中心、世界知识产权组织等国际组织或机构。尽管高校尽可能地寻求实践机会,将其纳入涉外法律人才实践培养方案中,但就现状而言,不足之处是显而易见的,高校并不能向面向国际社会就业的学生提供足够的实践机会,^[13]这即意味着目前我国的涉外法律人才培养仍然集中于理论专业知识的学习。

(二) 高校涉外法律人才培养方案与实务需求的差距

目前高校涉外法律人才培养方案在方案设计及具体教学过程存在不足之处,这些不足之处造成法科生的能力培养与实务需求存在一定的差距,至少表现为以下五个方面的内容:

1. 基础法学知识教学呆板

无论何种法学培养方案,本科阶段都开设大量的专业必修课程涵盖我国的基本部门法。此类课程的考核方式通常采用“闭卷考试+平时成绩”的模式对学习情况进行评价。基础法学知识教学的重要性在于培养对专业知识系统性的掌握。这部分的缺点主要来源于授课方式,此类课程大多以教师“讲授课程+随堂提问”的方式进行课程教学,非常依赖教师的讲课风格是否吸引学生。法学基础知识内容抽象,根据部分高校的课堂反馈,学生容易注意力分散。同时,存在对该部分的考核较为宽松的问题,学生对专业基础知识的学习将会流于形式。

2. 复合专业知识流于表面

新文科背景下的法学课程改革更加强调学科之间的融合性以适应社会需求的复杂性及专业性。在课程设置中不仅教授法学专业知识,同时讲授针对行业的其他知识包括外语、金融、国际经济贸易等。部分高校开设了“法学+X”模式的复合专业培养方案^[14],如西南政法大学开设的“法学+国际经济与贸易”,华东政法大学开设的金融法学等复合型课程。复合专业培养方案的优势在于可以针对特定行业所需法律人员的综合性要求,进行专门性的专业知识学习,缺陷在于复合专业知识所涵盖的知识面范围广泛,但本科生培养方案的计划课时有限,因此将会削弱学生对专业知识的掌握程度。

3. 实践案例研析脱离实际

国内法学教育,承袭了大陆法系的法学教育,主要从宏观角度讲授法学基本理论、原则及概念,为提升学生的实务能力,近年来,部分高校大量新增实践案例研析课程,目的是通过案例的学习及实务模拟等活动,使学生可以从应用角度学习法律。高校案例教学主要存在的问题是多数老师是通过具体案例来分析某一法律规范的适用,缺少系统性案例背景探讨法律发展,使得学生不能在其他类似案件中对法律规范的适用融会贯通。^[15]对于实务模拟,如模拟法庭,受限于班额,只有参与模拟角色的学生可以通过具体案例对实务操作进行学习,其他的旁听学生并不能有较好的参与度,因此模拟实务的教学方式并不能够达到预期的效果。

4. 外语能力培养资源不足

高校法律英语课程主要包括两种模式,一是由外语学院开设,侧重点是英语学习,通过英语知识辐射部分普通法或者国际法的专业知识;二是由国际法学院开设,侧重点是普通法或者国际法的专业知识的学习,通过英语进行专业知识的教学。^[16]第二种模式将外语与法学知识融会贯通起来,使学生可以直接加强涉外法学专业能力。从效果而言,采用第二种培养模式,通过对外文法律规范、文书格式的学习,更加有利于法律英语应用能力的培养。但存在的问题是师资力量薄弱,教学水平及专业水平也良莠不齐,而具备深厚普

通法或者国际法专业知识并掌握流利的外语能力的老师更是凤毛麟角。

5. 涉外社会实践质量不高

高校为提升学生的实务能力增加了专业实践的时长的必修学分,并且利用自身资源与公检法、知名企业事业单位、红圈律所等实务部门进行合作,向学生提供高质量的实习机会。大力增加实践机会和时长的效果斐然,但高校设置的实践必修要求的问题也是突出的,尤其体现在高校的课程设置与实务需求之间的匹配程度不高,学生在校所学不能直接适应现实需求。基于培养成本问题,反而使实务部门急于培养短期实习的学生,导致学生并不能从中学学习到实务知识。^[17]长此以往,如此实践培养将会流于形式,不能真正起到培养学生实务能力的目的。

三、高校涉外法律人才培养方案的国外经验

(一) 德国

德国的二元制职业教育教学体系发展得较为成熟。应用型高等教育体系清晰地将“应用+科学”结合起来,不仅强调教育实践的实践性,同时发展其学术性。教学课程的设计,以学生最终所获结果为导向,进行模块化的课程设计。通过“基础知识+专业方向知识”的区分培养,可以较好地加强知识的专业程度。应用型大学的师资要求与综合性大学不同,特别强调任教人员的实践经验。同时,德国企业也大量参与到应用型教育中,为学生提供培训及实习的机会,参与到学生成绩的评价体系中。在高校与企业对接的过程中,充分发挥了中间层的力量,不仅促进高校与企业的交流,同时还较好地推动既定方案的执行。^[18]德国的应用型高等教育除了从规则层面支持发展,同时也通过充分调动社会资源推动方案的落地执行。

(二) 日本

日本的高等教育改革,特别强调“独创性人才”的培养,提倡研究中“学术自由”及教学成果的“市场化”。日本高等教育通过国内培养及海外引入的双渠道,打造一批具有国际视野,适应国际社会的涉外人才。从培养方案到课程设计,日本推动更加符合市场需求的复合型人才培养模式如重视跨学科教育,鼓励双学位、辅修学位等。具体培养方式上,日本推行“小班额”的专题研讨会,通过专门领域的教授开设专题研讨会,学生自主选择加入,引导学生培养发现问题,解决问题的能力。此外,日本还推行“体验式”教学,将理论知识与实践经验结合起来,帮助学生挖掘感兴趣的领域,并深耕该领域的问题。^[19]日本高等教育改革尤其强调创新型人才的选拔培养,积极推动保证日本全球核心竞争力的国际人才的培养。同时,通过引入专题研讨及“体验式”教学的教学方式,使理论知识可以与实务需求进行有效对接。

四、高校涉外法律人才培养方案改革要点

(一) 丰富教学及评价方式

高校授课以传统讲授式的教学方式为主,引入多样化的授课方式,增设互动型课堂,有助于增加教学的吸引性与自主性。此外,高校扩招,导致绝大多数课堂都是大班额制,很难为学生提供更加针对性的培养。可以增设高校教授学者发起的涵盖单一学科及复合学科的专题研讨小组。学生可以根据自己的兴趣自主选择加入,由专题研讨小组的导师们负责引导学生进行相关领域的自主研究。为满足实务需求,高校课堂也可以聘请实务专家增设实务性课程。关于评价方式的改革,传统的绩效评价方式比较单一,导致形成了法学专业学生期末周突击的现象。因此,对于学生成绩的评价应该更加多元化,除了注重结果,更应当注重学习的过程,可以采用理论知识评价与实践表现评价相结合的方式。

(二) 加强复合知识的深度

尽管高校开设并推动复合专业的发展,但是受制于课时数量与师资力量储备,使得所跨领域的专业知识学习过于单薄。为满足实务中对复合人才的需求,高校需要增加复合专业知识学习的深度。高校可以采用增加学习年限的方式,使得致力于接受复合人才培养模式的学生可以有充足的学习时间。此外,复合人才培养过程中,高校不能提供足够的精于复合领域研究的专家学者,也成为高校培养复合人才亟待解决的问题。因此,除了培养学生外,高校还需要调动资源,支持愿意在复合领域深耕的教授学者。通过培训校内人员及引入校外人员的“内外模式”,可以使高校在现有资源下,尽可能地储备所需教学人员。同时,高校也可以善用互联网技术,通过线上线下的方式,整合复合领域的专业知识,增加学生自主学习的时长。

(三) 增加实践型课程数量

高校涉外法律人才培养改革的首要任务,即加强实践型课程的增设及改革。通过目前高校法学类专业实践型课程的开设现状与企业实务需求比较,可以看出高校实践型课程改革至少可以从两点着手:一是进一步增加涉外实践型课程的开设。涉外实践型课程的数量及实习的必修时长需要得到进一步增加,以满足企业培养周期的现实情况。二是增强与相关企业事业单位的合作。目前高校开设的实践型课程一方面存在课程计划及评价落后于实务最新发展,另一方面也存在社会实习流于形式的问题。这需要高校与涉外企事业单位进行深度合作,聘用校外实务专家定期为学生进行授课或者讲座,由校内教师负责带队深入实践部门,开展真实的实践操作,并且高校具体课程教学大纲须以具体行业法律需要为依据进行调整。

(四) 完善案例教学的方案

案例教学在高校培养方案中的引入,增强了学生对于实务应用的认识程度,但是就目前的教学实践而言,课程案例教学存在的问题包括案例脱离实践环境、讲解式案例教学方式占比高^[20]及案例选用不能匹配

实践前沿。对于案例的学习,需要进一步扩充案例学习的深度和广度,及“精细化”的案例学习,使得学生可以掌握更加立体化的知识。在案例教学中,增加讨论式的案例教学方式的比例也是亟待需要的,讨论式的授课模式可以使得学生提前了解大量的具体案例的背景知识及双方多层次的争议点,可以使得学生深入了解具体法律规范在具体案件中的适用。尽管部门法中的经典案例的研析对学生掌握某些涉及该部门法的核心知识的学习至关重要,但是为了学生构建起理论知识与现实案例的桥梁,高校课程案例的选用还需引入前沿案例,以此学生可以对比法律规范以及其解释的发展变化,直观感受法律条文在现实中的适用。

(五) 加大涉外教员的投入

涉外教学团队的改革,需要进一步提升普通法或者国际法背景的涉外师资力量配比。主要可以通过以下三种渠道加强国际化的师资队伍力量建设。一是增加国内教师团队赴国外名校考察学习,进行进修、研究以及参加各种国际性会议,提升国际专业知识素养能力。二是从海外引入高层次人才,聘任国外的优秀专家学者教师来华工作,发展教学的新模式,带来新的视野,使得学生可以从多元文化背景角度审视同一国际议题。三是可以引入具有留学背景或者海外实务经验的本国高级人才包括博士在内的研究学者。

培养符合新时代要求的涉外法律人才,无论在数量还是质量上,都需要经历一个稳步且漫长的过程。相较于国内法律人才的培养,涉外法律人才的培养所面对的是专业知识储备要求更高、语言能力更强、文化背景更复杂的社会事实。因此,对于涉外法律人才的培养,不能仅效仿国内法律人才培养的路径及方案,还需要根据环境的实际需求进行改革。随着“一带一路”倡议的稳步推进,在沿线国家进行相关投资与运营的涉外企业和为其服务的律师事务所对于涉外法律人员的实务能力的需求是最直观的。尽管高校涉外法律人才培养方案的设置需要考虑到影响其目的的综合因素,但是在不断深化的市场经济以及对外开放中,涉外法律人才所提供的涉外法律服务需要立足于企业的需求。

基金项目:本文系重庆市高等教育教学改革研究项目:新文科背景下的法学创新人才培养体系研究(项目编号:212036);2020年度国家社科基金重大项目“人类命运共同体理念下我国核安全治理体系和治理能力现代化研究”(项目编号:20&ZD162)的阶段性成果。

参考文献:

- [1]司法部、外交部、商务部、国务院法制办公室联合印发:《关于发展涉外法律服务业的意见》[EB/OL].(2017-01-09)[2023-01-13].http://www.moj.gov.cn/index/content/2017-01/09/content_6946567.htm.
- [2]中华人民共和国教育部,《教育部中央政法委员会关于实施卓越法律人才教育培养计划的若干意见》[EB/OL].(2011-12-23)[2023-01-13]http://www.moe.gov.cn/srsite/A08/moe_739/s6550/201112/t20111223_168354.html.
- [3]中华人民共和国教育部,《教育部中央政法委关于坚持德法兼修实施卓越法治人才教育培养计划2.0的意见》[EB/OL].(2018-10-17)[2023-01-13]http://www.moe.gov.cn/srsite/A08/moe_739/s6550/201810/t20181017_351892.html.
- [4]中华人民共和国教育部,《“六卓越一拔尖”计划2.0启动大会召开》[EB/OL].(2019-04-29)[2023-01-13]http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/201904/t20190429_380009.html.
- [5]冯果.新理念与法学教育创新[J].中国大学教学,2019(10):32-36.
- [6]北京市律师协会人才交流系统[EB/OL].(2022-10-21)[2023-01-13]<https://hyfw.beijinglawyers.org.cn/resumes/initAction.action>.
- [7]张富强.“一带一路”倡议下中国律师为涉外企业提供优质高效法律服务的探索[J].法治论坛,2018(01):189-203.
- [8]邓瑞平,唐海涛.卓越涉外法律人才国际化培养策略[J].法学教育研究,2013(01):69-90+457.
- [9]郭玲.涉外法治人才如何养成[J].小康,2021(16):28-30.
- [10]新时代涉外法治人才协同培养体系的创新与实践[J].中国高等教育,2022(09):34.
- [11]张力,丁丽柏.论西部地区涉外法律人才的培养[J].贵州社会科学,2020(09):104-110.DOI:10.
- [12]龚红柳.新时期涉外经贸法律人才培养的若干思考——兼以对外经济贸易大学法学院为例[J].中国法学教育研究,2015(04):25-47.
- [13]杨凤宁.经济全球化视野下涉外法律人才培养问题初探[J].民族教育研究,2014(03):23-28.DOI:10.
- [14]龙卫球.新型复合型法律人才的需求趋势与培养模式[J].西北工业大学学报(社会科学版),2022,(2):110-113.
- [15]万江.卓越法律人才培养的组织基础——硬件、师资与课程设置[J].经济法论坛,2017(01):331-343.
- [16]郭高峰.法学本科法律英语教学改革问题研究[J].河南司法警官职业学院学报,2020(04):121-124.
- [17]陈咏梅.涉外法律人才培养的“产学研”教学模式探讨——以高校法科学生实践教学为视角[J].教育教学论坛,2017,(30):159-160.
- [18]王海霞,李瑞.中德应用型高校本科人才培养模式比较研究[J].科教文汇,2021(32):13-15.
- [19]郑军,支金鑫.日本高校本科拔尖创新人才培养的经验及启示[J].教育与教学研究,2019(10):118-129.
- [20]景明浩.国际私法学本科教学改革策略探析[J].吉林省教育学院学报,2020(11):80-83.

作者:岳树梅,西南政法大学国际法学院教授,核安全法律研究中心主任

顾潇,西南政法大学国际法学硕士研究生

责任编辑:刘小侨

涉外法治视域下欧盟碳边境调节机制的法理分析与法治应对

朱程炜 韩逸畴

习近平总书记在党的二十大报告中强调：“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，统筹推进国内法治和涉外法治，以良法促进发展、保障善治”。^[1]2021年7月14日，欧盟正式公布了“减碳55%”的一揽子提案（Fit for 55 package），其中提出欧盟将构建“碳边境调节机制”（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM）。^[2]2022年12月13日，欧洲议会与欧盟委员会达成临时协议。根据该协议，欧盟碳边境调节机制将于2023年10月1日起进入适用过渡期，在过渡期内进口商的义务仅限于向欧盟有关机构报告，而当欧盟确定过渡期结束，碳边境调节机制正式适用后，欧盟成员国将对不符合欧盟环境标准的某些进口商品征收额外的碳关税。临时协议还规定，欧盟专门委员会将在2027年底对碳边境调节机制进行全面审查。^[3]

欧盟作为中国主要碳密集型产品出口市场之一，欧盟碳边境调节机制势必会给中欧相关进出口贸易带来一定的影响。当前，欧盟碳边境调节机制生效实施已成定局，应积极抢抓机遇、迎接挑战、化危为机、危中寻机，统筹推进国内法治和涉外法治建设，善于运用法治思维和法治方式有效应对欧盟碳边境调节机制可能带来的影响。为此，本文将在分析碳边境调节机制的基本内涵，梳理欧盟碳边境调节机制的立法进程基础上，深入剖析欧盟碳边境调节机制的法理，并就我国对其的法治应对提出建议，以期对统筹推进我国的国内法治和涉外法治有所裨益。

一、碳边境调节机制的基本内涵

碳边境调节机制是指碳排放标准较高国家，在进口来自碳排放标准较低国家的商品时，对其采取的边境调节措施。这些调节措施一般包括直接征收碳关税或要求购买碳排放配额等。据此，减排水准高、力度大的发达国家，从发展中国家进口未采取相应温室气体减排措施的能源密集型产品或者是碳密集型产品时，可以征收一定的二氧化碳排放税，或者要求其购买碳排放许可证。^[4]可见，碳边境调节机制实际上是用于保证进口产品与本国产品能够承担相同“碳成本”的一种边境税调整机制。^[5]

对于碳边境调节机制的法律性质，理论上存在不同的认识。有的学者认为这种机制属于碳关税，此种关税明显区别于传统关税，是关税的新表现形式。^[6]传统关税是针对进出口货物本身的分类而调节税率，并直接征收的税赋。但“碳关税”的税率是针对进出口货物生产过程中的碳足迹而调整税率，而且可通过要求购买碳排放配额的方式进行征收。基于“碳关税”与传统关税的不同，有的学者据此认为碳关税并非一种关税，而是更接近于欧盟曾经在20世纪60年代征收的边境调节税。^[7]

尽管学者们对碳边境调节机制的法律性质在认识上仍有分歧，都大体认同碳边境调节机制在防止本国企业碳泄露和提高本国企业竞争力两个方面均具有重要作用。所谓碳泄露，是指如果进口地区制定了严格的排放政策，但进口商品不受这种约束，本地高耗能企业就可能通过将生产过程或者工厂本身转移到该地区之外而产生负外部性和负面溢出效应，从而减弱单边环境保护政策的全球“碳减排”效果，也即发生“碳泄露”。所谓竞争力问题，是指由于发达国家采取的严格碳排放标准，会使本国企业花费大量成本用于改善生产过程，以使产品碳排放达标，从而在与宽松碳排放标准国家的企业竞争中处于下风。因此，发达国家认为从公平竞争的经济角度和推动全球碳排放标准提高的环保角度两方面来考虑，利用碳边境调节机制来减少全球碳足迹是高效可行的方法。

二、欧盟碳边境调节机制的立法进程

自近代西方工业革命以来,气候异常事件时有发生,以及因持续过度碳排放而引发的剧烈温室效应,减少碳排放越来越成为世界各国人民的共识。尤其是自1972年斯德哥尔摩会议以来,全球环境问题逐渐成为国际合作与博弈的焦点话题。如何逐步实现全球范围内减少碳排放?如何正确评估发达国家与发展中国家在经济、科技、理念上的巨大差距?如何依据各国经济结构对碳排放的依赖程度而适当分配减排额度?对于这些问题的思考,成为欧盟碳边境调节机制立法的一个重要背景。可以说碳边境调节机制是欧盟从法律上应对这些问题的一个重要举措。尽管从理论上讲,碳边境调节机制并非是一个全新的概念,但从欧盟对碳边境调节机制的关注,到欧盟碳边境调节机制的正式立法,却经历了一个较长的过程。这一过程,大致可以分为三个阶段。

第一阶段大致是2006年至2007年前后的肇始期。在2006年召开的第12届联合国气候变化大会上,法国前总理多米尼克·德维尔潘首次提议对未签署《京都议定书》的国家征收额外进口商品税。随后的2007年,法国前总统希拉克向欧盟国家提议设置碳关税,希望欧盟国家对未遵守《京都议定书》的国家征收基于碳足迹的商品进口税,并希望通过市场调节手段和欧盟的庞大消费市场来推动实现全球“碳减排”目标。由于当时许多发达国家也并未完全遵守《京都议定书》,广大发展中国家更是普遍地无意支持此类不利于本国经济发展的倡议,加之遏制碳排放的重要性本身也在一定程度上遭受质疑,因此这一提议尽管具有减少碳排放的善良愿望,但也很快不了了之。^[8]

第二阶段大致是2008年至2019年的发展期。2008年,欧盟碳排放交易体系正式开始运行。有的欧洲国家便希望据此征收碳关税以加强本国产业竞争力。比如,2009年7月,法国时任总统萨科齐呼吁设立欧盟碳边境机制,并在同年宣布法国将于2010年对某些在环保立法方面未达到欧盟标准的进口产品征收“碳关税”。^[9]但这一倡议被包括部分欧盟成员国在内的一些国家抵制,认为实施“碳关税”是设置明显的绿色贸易壁垒的单边贸易政策,会扰乱国际贸易秩序,亦不利于欧盟自身发展。由此,这一提议又再次“冷却”了下来。

第三阶段大致是2019年至2022年的成熟期。2019年7月,冯德莱恩当选欧盟委员会主席后着力推出一项重大发展战略——“欧洲绿色新政”。^[10]而碳边境调节机制正是“欧洲绿色新政”这一重大发展战略的一项核心内容。“欧洲绿色新政”旨在保护欧洲钢铁生产商和其他能源密集型产业,以应对来自较低环境标准国进口商品的低价竞争。在“欧洲绿色新政”这一战略的整体推进下,欧盟最终于2022年12月13日达成了实行“碳边境调节机制”的临时协议。由此,欧盟碳边境调节机制将于2023年10月进入适用过渡期阶段,并越来越多地受到关注。

三、欧盟碳边境调节机制与国际法的兼容性分析

在欧盟碳边境调节机制即将正式施行的现实背景下,有必要综合考虑《关税及贸易总协定》(以下简称“关贸总协定”)、欧盟碳关税设置目的以及WTO争端解决机制的现有判例等因素,对欧盟碳边境调节机制与国际法的兼容性进行分析。

(一) 欧盟碳边境调节机制与非歧视原则

非歧视原则是WTO规则中的一项重要原则。WTO规则在严格保护各成员国自由贸易不受侵害、鼓励消除贸易壁垒的同时,也充分尊重各成员国在正当目的前提下为促进环境保护而制定政策的权利。因此,欧盟碳边境调节机制与WTO规则中的非歧视原则的协调性便成为一个焦点话题。

非歧视原则主要体现为最惠国待遇原则和国民待遇原则。最惠国待遇原则要求严格限制缔约国对进口自不同国家、不同生产者的同类产品采取歧视性区别对待。而对“同类产品”的判断应基于4个原则:产品特性、产品的终端使用、产品在缔约国相关规则下的属性和消费者行为。^[11]按照这一标准,欧盟碳边境调节机制均是基于产品生产过程中的碳排放征收数额不等的碳关税,这意味着将同类产品强行分割为“高碳

足迹产品”与“低碳足迹产品”,以此人为地创造出新的产品分类,再进行差别对待。由此,这种以产品生产过程中的碳足迹作为区别对待产品的理由,显然不符合最惠国待遇原则下“同类产品”的分类方式。这一政策也对进口货物和其他同类货物在竞争的机会上造成了不利影响,因此欧盟碳边境调节机制的基础设置架构本身就显现出有违反 WTO 最惠国待遇原则的嫌疑。

除了最惠国待遇原则外,非歧视原则还包括规定于关贸总协定第 3 条的国民待遇原则。对于欧盟碳边境调节机制下的碳关税与国民待遇原则的协调性,需要根据具体碳关税政策进行具体分析。申言之,如果欧盟采取直接征收进口商品税的方式,且税率符合欧盟现行的国内碳排放相关税收标准,则很可能被认定为满足国民待遇原则。除此之外,欧盟碳边境调节机制也可能通过要求购买碳排放配额的方式进行。不仅欧盟,此前美国奥巴马政府于 2009 年力推的《清洁能源与安全法案》也要求进口商为进口到美国的高耗能产品购买碳排放配额。当欧盟成员国根据欧盟碳边境调节机制运用购买碳排放配额这种调节方式时,由于本国政府对本国企业的碳排放配额中往往有部分属于免费配给,这与要求外国企业有偿购买碳排放配额相比较而言,就有区别对待本国产品与外国进口产品之嫌,进而违反国民待遇原则。

不仅如此,非歧视原则还对欧盟如何具体设置碳关税征收比例提出了较高的立法技术要求。由于现存碳足迹、碳捕捉等技术的成熟性和各国环保措施、减排义务的不平衡性,欧盟如何保证其评定产品的消耗、排放的年度能源或温室气体浓度以及占全球碳排放量的比重等标准方面的精准性和公平性,能否做到平等对待不同进口国、生产商的同类产品,也备受各国关注。

(二) 欧盟碳边境调节机制与一般例外条款

欧盟碳边境调节机制与 WTO 规则一般例外条款的协调性也是一个焦点话题。

关贸总协定第 20 条明确规定一般例外原则。WTO 规则中的一般例外原则,是欧盟碳边境调节机制在不符非歧视原则的情形下,欧盟可以援引以使其仍然符合 WTO 规则的重要条款。具体而言,与碳边境调节机制相关的是关贸总协定第 20 条(b)项与(g)项。

根据关贸总协定第 20 条(b)项规定,欧盟碳边境调节机制下采取的相应措施应满足“为保护人类、动物、植物的生命或健康”和“必须的”两项限制要件。就前者而言,随着人类社会对气候变化、环境保护的认可度不断增强,减少碳排在宏观上有利于保障人类、动植物的生命健康这一点,已成为世界各国人民的共识。因此,欧盟碳边境调节机制下采取的税收措施,应当是符合“为保护人类、动物、植物的生命或健康”这一条件要求的。但是,对于欧盟碳边境调节机制下采取的税收措施,是否符合“必须的”这一限制要件,从既有判例及法理看,则可能存在争议。

比如,根据“巴西翻新轮胎案”的上诉机构裁决^[12],要判断一项措施是否满足“必须的”这一限制条件,应当综合衡量被保护利益的重要性,以及该措施对达到政策目标的贡献程度和对贸易的限制程度。第一,从企业生产的碳泄露对气候变化影响的严重性看,碳泄露对气候变化影响的严重性难以从实证的角度予以量化,有时甚至被认为是影响很有限的。第二,从企业实际运营决策看,企业布局选址往往需要考虑众多因素。在影响企业布局选址的众多因素中,碳排放标准只是其中一个方面因素,有时甚至不是一个被视为重要的因素。第三,征收碳关税无疑会压低出口国的国内高耗能产品价格,其结果是反而可能会促进其国内对该产品的消费,进而致使在全局上存在无法实现减排,反而可能造成增排的可能性。因此,减少碳泄露对保护公益的重要性尚难以判断。相反,在欧盟碳边境调节机制下征收碳关税,其贸易壁垒的固有属性对世界自由贸易的限制极有可能产生的消极影响,却是显而易见的。比如,有学者通过全球贸易分析模型(GTAP-10)的模拟分析结果显示,一旦欧盟征收碳关税,我国矿物制品业、金属矿业、石化工业等领域对欧盟出口将会受到极大的负面影响,降幅普遍超过 10%~20%,部分产品出口降幅甚至高达 30%。而由此可能引发的国内商品价格波动、产业贸易转移等负外部性将波及多个产业领域。^[13]

再比如,根据“欧共体石棉案”“泰国香烟案”的判例来看,前述“必须的”措施应当在没有合理可选的其

他措施能产生更小的贸易限制效果时,方才符合实施条件。就欧盟碳边境调节机制下征收碳关税对自由贸易可能造成的潜在影响来判断,碳边境调节机制很难满足“产生尽可能小的贸易限制效果”。换言之,根据关贸总协定第 20 条(g)项规定,欧盟碳边境调节机制下采取的相应措施,应当满足“为有效保护可能用竭的天然资源的有关措施”的限制条件。对此,一方面,“含碳量正常的空气”是否属于“可能用竭的天然资源”的范畴,本身存有争议;另一方面,欧洲议会通过欧盟碳边境调节机制来征收碳关税决议的目的,是否直接与保护环境相关,也是非常值得怀疑的。另外,根据“美墨金枪鱼案”的诉讼过程和上诉机构最终判决来看,一项措施是否符合一般例外原则,还必须通过多方面考察其行使该措施的真正目的以及与保护所涉利益之间的关联性。^[14]由此可见,根据关贸总协定第 20 条(g)项规定,欧盟碳边境调节机制下采取的相应措施,难以满足“为有效保护可能用竭的天然资源的有关措施”的限制条件,进而不符合前述“必须的”这一限制条件。

综合以上分析不难看出,在碳边境调节机制正式实行后,如何从法理的角度看待欧盟碳边境调节机制,是学界关注和研究欧盟碳边境调节机制的一个重要着力点。因为在包括欧盟成员国在内的部分发达国家看来,欧盟碳边境调节机制更多地被视为推动减少“碳泄露”、提振本国经济、实现全球减排目标的重要环保措施;而在广大发展中国家看来,欧盟碳边境调节机制则有变相设置绿色贸易壁垒之嫌。尽管这种认识上的分歧还会持续,但也应当引起注意的是,从欧盟碳边境调节机制与 WTO 规则的协调性看,随着 WTO 专家组对环保问题的重视程度日益提高,欧盟碳边境调节机制仍有可能通过 WTO 专家组审查,进而被认定符合 WTO 规则及现行国际法。

四、欧盟碳边境调节机制的法治应对

尽管欧盟碳边境调节机制能否在当前 WTO 规则下获得国际法上的合法性,仍然是一个值得深入辨析的法理话题。但鉴于欧盟碳边境调节机制的生效实施已成定局。而我国作为欧盟重要碳密集产品进口的来源国,必须直面欧盟碳边境调节机制生效实施对我国相关经贸领域可能带来的影响,并着力从法治角度积极探寻应对之策。

(一) 立足国际规则,用好 WTO 争端解决机制

面对欧盟碳边境调节机制生效实施对我国相关经贸领域可能带来的影响,在法治框架下,运用法治思维和法治方式有效地利用好 WTO 争端解决机制,应当是比较妥善的应对方式。具体而言,在欧盟碳边境调节机制的立法基础上,今后欧盟正式出台碳关税征收具体实施细则时,一方面既可利用外交方式与欧盟协商,另一方面也可保留诉诸 WTO 争端解决机制寻求妥善处理的法治途径。从前述既有判例的法理分析看,欧盟碳边境调节机制与 WTO 规则中的非歧视原则和一般例外原则存在着的不协调之处,将成为诉诸 WTO 争端解决机制处理时,证明欧盟具有企图通过碳边境调节机制构筑绿色贸易壁垒的重要理论依据。

(二) 紧扣“双碳”目标,健全碳排放权市场交易制度

推动绿色发展,实现人与自然和谐共生,是中国式现代化的内在要求。“节能减排”和“降碳增绿”是我国的重要政策目标。习近平总书记在党的二十大报告指出,“推动经济社会发展绿色化、低碳化是实现高质量发展的关键环节”^[1],“实现碳达峰碳中和是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革”^[1],要“完善碳排放统计核算制度,健全碳排放权市场交易制度”^[1],为实现“双碳”目标提供科学有效的制度支撑。同时,欧盟碳边境调节机制对于我国的一个重要启示,就是要从思想上深刻认识“节能减排”和“降碳增绿”对于实现经济社会高质量发展的重要意义,并从我国国情出发,紧扣“双碳”目标,积极健全我国碳排放权市场交易制度。从长远看,这有利于充分发挥制度的刚性约束和正向激励作用,持续推动我国出口产品向“绿色低碳”方向发展,同时也是应对欧盟碳边境调节机制的治本之策。

欧盟一直是倡导遏制气候变化的主要地区。21 世纪以来,欧盟一直大力推进绿色产业,建立完善的欧盟碳排放交易体系,这对促进欧洲范围内“碳减排”无疑起到了显著作用,同时也有利于提振欧盟成员国的产业竞争力、增加欧盟成员国的税收。这其中的一些有益经验,我们可以结合国情借鉴吸收。只有思想上

认识深刻,行动上才能坚定有力。2011年,我国在北京、天津、上海等地开展了碳排放权交易试点工作。2017年,国家发展和改革委员会印发了《全国碳排放权交易市场建设方案(电力行业)》。2020年底,生态环境部出台了《碳排放权交易管理办法(试行)》,这意味着全国碳市场第一个履约周期正式启动。2021年7月,我国的全国碳排放权交易市场正式开始上线交易。目前,从实践运行看,全国碳排放权交易还存在一些不足之处,需要从主体机制、价格机制、配额机制、制度体系、监管规则予以完善。^[15]我们有理由坚信,随着全国碳排放交易市场的不断完善和我国碳排放权市场交易制度的不断健全,我国的“双碳”目标必将如期实现,我国出口产品的绿色化、低碳化水平也必将全面提升。

参考文献:

- [1] 中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2022:1-186.
- [2] 欧洲议会官方网站. Fit for 55 package. [EB/OL] (2022-06-03) [2023-01-21]. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733513](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733513).
- [3] 欧洲议会官方网站. Deal reached on new carbon leakage instrument to raise global climate ambition. [EB/OL] (2022-12-13) [2023-01-21]. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221212IPR64509/deal-reached-on-new-carbon-leakage-instrument-to-raise-global-climate-ambition>.
- [4] 黄志雄. 国际贸易新课题:边境碳调节措施与中国的对策[J]. 中国软科学,2010(01):1-9.
- [5] 郑玲丽. 《巴黎协定》生效后碳关税法律制度设计及对策[J]. 国际商务研究,2017(06):55-63.
- [6] 李晓玲,陈雨松. “碳关税”与WTO规则相符性研究[J]. 国际经济合作,2010(03):80.
- [7] 黄文旭. 论碳关税的基本理论问题[J]. 海关法评论,2011(02):251.
- [8] 阮雯. 欧盟“碳边境”调整机制对中欧贸易的影响及其对策[J]. 科学发展,2021(04):90-95.
- [9] 田帆. 哥本哈根气候变化大会难言乐观[N]. 经济参考报,2009-09-24.
- [10] 欧盟委员会官方网站. A European Green Deal--Striving to be the first climate-neutral continent. [EB/OL] (2019-12-11) [2023-01-21]. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en
- [11] 安琪. 碳边境调节机制与世界贸易组织规则适应性探讨与启示[J]. 国际石油经济,2020(11):10-13.
- [12] WTO 官方网站. DS332:Brazil-Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres. [EB/OL] (2019-09-25) [2023-01-21]. <https://www.wto.org/english/tratope/dispute/cases/ds332e.htm>.
- [13] 王祥修. WTO 机制下的碳关税探析[J]. 理论导刊,2011(09):104-106.
- [14] David Sifonios, Andreas R. Ziegler. “Tuna - Dolphin Forever”? The Development of the PPM Debate Related to Trade and Environment in the WTO[J]. The Indian Journal of International Economic Law, Vol. XII:106-133.
- [15] 刘娇娇. 碳排放权交易市场机制现状及发展建议[J]. 投资与创业,2022(06):208-210.

作者:朱程炜,华东政法大学国际法学院硕士生
韩逸畴,华东政法大学国际法学院副教授
责任编辑:刘小侨

乡村振兴视域下宅基地“三权分置”的法理阐释与制度构造

米 恒

目前,农村部分宅基地闲置、宅基地交易隐形市场等现实问题,或导致宅基地价值无法实现而出现闲置,或导致人们为实现其价值突破限制进行地下隐形交易。乡村振兴旨在促进各类要素跨越城乡地区间的阻隔实现自由流动、合理配置,这种宅基地“法外”流转状态不宜笼统禁止,应尽快纳入法律规范体系。过去宅基地制度是立足于中国传统的二元城乡结构,今后农村宅基地流转模式的发展必须立足于现实着眼于未来。顺应新时代下城乡建设发展规律,适应我国城乡结构的已然质变,宅基地经济价值日益凸显,社会各类主体对其经济诉求愈加强烈。在遵循我国土地制度的前提下,挖掘农户宅基地的市场价值,避免其大量闲置浪费,是当前推行乡村振兴战略中宅基地改革迫切需要关注的核心问题。

一、宅基地改革的内在逻辑

在法理层面对宅基地资格权与使用权的关系进行辨析,搭建起政策与理论沟通的桥梁,在此基础上,进一步明确宅基地使用权对外流转的方式途径。

我国宅基地的制度设计源于新中国成立之初,当时农村土地制度主要着眼于保障农民居住的政治功能,在计划经济时代该制度确实一直维系广大农村的社会稳定。^[1]“十四五”规划和中央一号文件都不断强调探索宅基地“三权分置”。当前学术界对宅基地资格权、使用权的权利性质以及内涵范畴可谓众说纷纭、莫衷一是。但总体达成共识的是,在继续坚持宅基地社会保障权能的基础之上,扩大宅基地用益物权的权能范围,实现宅基地可以在更广阔的空间进行流转,进而促成农民财产增值和农村土地资源优化配置。

至于如何实现上述目标,需要厘清宅基地“三权分置”权利关系和法律内涵。在“三权分置”下社会主体取得的权利采用宅基地租赁权、宅基地经营权的概念。^[2]该主张用资格权吸纳了现行法中的宅基地使用权,变更了宅基地使用权概念及内涵,将其视为社会主体实现宅基地使用权的次级用益物权,进而为宅基地跨越集体流转提供理论依据。相反有学者提出,宅基地“三权分置”政策并没有改变宅基地基本制度,没有改变宅基地是农民住房用地的性质。改革的制度设计必须遵循基本立法政策,符合宅基地使用权的性质,不应单纯为宅基地使用权赋权扩能。^[3]总体而言,学界对宅基地权利定位存在分歧,在宅基地使用权方面的争议主要集中在其能否彻底摆脱身份属性的束缚,实现完全财产属性;在宅基地资格权方面则聚焦于其是否具有独立性以及具体权利的内容。基于宅基地三权分置政策的理论解读的不同,后续宅基地改革路径存在巨大差别。可见,准确理解宅基地改革的政策意蕴,确保其与法律阐释的协调统一,是宅基地“三权分置”改革的起点,因此在对宅基地各项权利进行重构之前必须对其进行理论分析与机制定位。

二、宅基地“三权分置”权利性质辨析

(一)分离与依存:资格权与使用权关系辨析

宅基地“三权分置”改革在保有原有权利的基础上,创设出资格权,对于其与使用权关系的论述,大多数学者选择将资格权定位为农户所拥有的蕴含身份属性,体现社会保障功能的一种权利,而将使用权定位为剥离身份属性,还原财产属性的一种私权利。“三权分置”政策意义上的“宅基地使用权”是一种不包含身份属性的权利,其单纯承担宅基地的财产属性。资格权与使用权相分离,资格权只是农户取得宅基地使用权的前提条件,并不是宅基地使用权的组成部分。原本宅基地的基本保障功能由“农户资格权”实现,“宅基地使用权”侧重体现财产权。^[4]由此,宅基地使用权跳出了权利身份属性的桎梏,为其在更广阔的空间进行流转扫清了理论层面的障碍。

在实践中,浙江义乌模式通过将宅基地使用权在本市范围内不同经济组织之间转让,逐步解绑了宅基地的身份枷锁。四川泸县采取农户与社会主体共建共享的模式,农户与社会主体签订共建共享协议,建成之后,社会主体获得部分农房所有权和对应面积的宅基地使用权,并可以通过登记获得对世效力。^[5]可见,剥离了身份属性的宅基地使用权可以解放农户房屋使用权,有利于盘活闲置的宅基地。事实上,就宅基地“三权分置”中的农户资格权而言,确立农户的宅基地资格权是一种手段而不是最终目的,其首要功能是通过

过资格权实现农村集体成员居住权的保障性权利。农户的集体成员资格是其取得宅基地使用权的前提,只有通过资格权这一纽带农户才可以顺利取得宅基地使用权,正是基于这一纽带关系,宅基地资格权和使用权在属性上很难做到泾渭分明,各自可以承担完全独立功能。

(二) 宅基地使用权性质的界定

农村居民其集体成员的资格既可视作为一种福利,也可看作一种居住保障,宅基地在保障居住的同时对其用途又有着非常严格的法定限制,即仅限于建造住宅保障本集体成员的居住权。农户无权超出该使用范围对宅基地进行支配。所以,探讨宅基地使用权的属性定位必须将宅基地的主体身份和用途考虑在内。宅基地使用权设立的目的是保证农户的居住权益,福利保障是其天然属性,宅基地流转范围受到严格限制,正是体现了其特定福利身份属性。

在当前乡村振兴的背景下,宅基地使用权的用途向多元化扩展,其复合利用和经营性价值日益凸显。事实上,宅基地福利保障属性与财产属性并不是非此即彼互不相容的关系,当前宅基地三权分置改革试图在宅基地财产属性与保障属性之间寻求兼容重合地带,在保障村民居住权的前提下充分发挥宅基地的财产属性,进而弥合宅基地立法规定与目前乡村发展中的矛盾。当前宅基地制度改革试点过程中,在法律方面以稳妥为主,突破不大,继续秉持宅基地使用权蕴含身份属性。在政策层面寻求变革,开启了赋予宅基地使用权财产属性的尝试,综合平衡福利和保障属性的基础上,给予宅基地使用权在特定空间内相对的自由度,使其可以在有限度的条件下进行流转,进而在一定程度上实现农户宅基地的财产价值。而这种有限度的流转同时又不能危及农户居住权益,因此,宅基地使用权是一种戴着镣铐的复合型权利,其可以定位为受福利属性所羁绊的财产性权利。

三、宅基地“三权分置”权利内容之展开

依据宅基地“三权分置”改革的政策导向,宅基地使用权可以涵盖住房保障与财产价值两项属性,其权利内容有所扩充,必然对之前宅基地权利体系带来冲击。因此,必须重新填补宅基地各项权利内容,给予其更明确具体的含义。

(一) 明晰宅基地集体所有权的内容

鉴于《民法典》第九十九条规定,农村集体经济组织依法取得法人资格。笔者建议,将过去抽象空洞的农村集体经济组织宅基地所有权各项内容予以具体化,明确宅基地所有权的主体有利于充实其各项权利。

确立农村集体经济组织对宅基地使用行为的管理权利。既然农户所居住的宅基地是向集体提出申请并且无偿获得的,他们在占有使用宅基地时就应当遵守乡镇以及村庄整体土地利用规划。农村集体经济组织有权依照宅基地整体规划和设计对农民宅基地的使用方式进行有依据的治理。居民应当严格依据集体分配而取得相应面积的宅基地进行使用,不能私自超出集体分配面积而私自多占用集体土地。对于宅基地利用过程中私自超出分配面积侵占集体土地的,农村集体经济组织有权收取宅基地超占部分的使用费,严重违法乡镇以及村庄整体土地利用规划可以要求农户恢复原状,情节严重拒不配合的集体有权无偿收回宅基地。

确立农村集体经济组织对宅基地的收回权利。宅基地是农户居住权的兜底保障,进城务工的农民在无法融入城市条件下还可以返乡安居,因此,对闲置宅基地的强制收回要在稳定农民居住权的前提下稳妥进行。详言之,集体经济组织对宅基地实行强制退出的前提是,农民进城工作,整个家庭也逐渐融入城市生活,他们与农村宅基地之间的联系也越来越少。

明确集体经济组织对宅基地使用权流转的监督权利。农村集体对本辖区内宅基地使用权流转、抵押应具有知情权和管理权,宅基地使用权的流转应当在集体经济组织设定相关的备案程序。考虑宅基地使用权的流转可能使农户失去居住保障,部分试点地市增设了集体审查同意或者提供最低限度合法居住场所证明这一程序。但本文将宅基地使用权定位为财产与福利双重属性,宅基地使用权流转过程中因其用途及期限受到一定程度限制。土地的用途不变,土地流转有固定的期限,从而确保农户在宅基地流转之后基于资格权仍然有较为确定的居住保障。

(二) 构建宅基地资格权的权能

资格权是宅基地三权分置改革中政策设计新增加的权利,宅基地三权分置中的资格权属于政策话语,对宅基地资格权的解读,应当将政策的文义及逻辑与宅基地相应法律权利构造相对照,从而探究其权利内容。宅基地三权分置改革既然将宅基地资格权与所有权、使用权相并列,说明其承载独立的社会职能,在宅

基地权利体系中具有独特的意义,不应该被并入宅基地使用权之中。从“资格权”的文义以及政策表述上来看,宅基地资格权是一种具有身份属性的权利,主要承载着农户居住权益的社会保障职能,内容涵盖以下两个方面:

一方面,农户基于宅基地资格权向集体经济组织申请无偿分配一定面积的宅基地使用权。由于农民作为农村集体成员,与农村集体所有土地紧密相连,宅基地资格权具有成员权属性,农户凭借自身的资格权可以向本村集体组织申请无偿取得宅基地使用权。鉴于宅基地和村民最基本住房诉求相联系,农村集体在收到村民宅基地申请时,应公平地保障每一位集体成员居住权。概言之,农户依据资格权请求分配宅基地时,应当遵循一户一宅以及宅基地面积法定原则,以户为单位,每一户根据一定的标准申请分配特定面积的宅基地。宅基地福利保障属性决定其分配时应当继续坚持无偿取得原则。在分配过程中,宅基地资格权一般只能行使一次。

另一方面,村民将自家宅基地流转之后,其仍然拥有资格权,在特定条件下依旧可以通过行使资格权恢复并保有宅基地使用权。依据一户一宅的原则,宅基地资格权伴随着“户”而存在,因此,拥有资格权的农户终生有权依据资格权而请求获得的宅基地使用权。这主要是因为资格权人作为土地集体所有的一员,其基于资格权获得的宅基地使用权,在法律性质上应属于一项自物权。当前宅基地“三权分置”的改革,赋予资格权更大范围的权利内容,尤其是当宅基地跨越村一级实现更大空间范围流转时,资格权依然能够成为维系村民与宅基地使用权之间的纽带,并且为二者构建起法律关系,保证相关村民在一定条件下重新获得使用权。对宅基地资格权这种权能构建,可在不改变现行立法规定,充分保障农民居住权益的前提下,畅通宅基地使用权流转范围,盘活闲置土地,给农户带来切实的经济利益。

(三) 扩展宅基地使用权的范畴

当前乡村振兴背景下,为提高农村整体土地的利用效率,可以考虑适当扩大宅基地使用权的相关权利辐射范围,促使其在一定范围内可以适度扩张。宅基地使用权可以从村民单纯居住用途延伸至符合政策与城乡规划要求的个人居住和商业经营相结合的复合型用途。在向集体经济组织备案之后,可以考虑允许农户尝试开发自家的宅基地的相应经营性用途,促进宅基地的集约节约利用。同时可以探索在更大的范围内实现宅基地使用权交易、抵押。中央宅基地“三权分置”改革政策仅明确提出禁止在宅基地上建设别墅大院和私人会馆,在中央没有对宅基地流转范围作出明确性限制的前提下,各地区可以根据本地实际情况对宅基地使用权尝试一些试点性探索。资格权依据集体身份取得,一户一宅,并且在宅基地使用权流转时,依据一定条件和期限,请求恢复并保有宅基地使用权,保障农户的居住权益。在资格权实现保障功能的前提下,通过宅基地使用权流转期限、流转用途等居住保障性条件限制,将宅基地使用权流转的受让人的范围扩展到设区的市甚至更大范围内,既不至于使农户完全丧失宅基地,为其免除一定的后顾之忧,又可以给农户带来经济上的实惠。

四、宅基地使用权流转实现路径设想

探索“使用权”流转方式是宅基地“三权分置”改革的重点和核心,当前放活宅基地使用权仍然处在试点阶段,为了避免贸然放开致使宅基地流失的风险,应当在宅基地使用权流转的过程中设置具体的条件和期限。

(一) 宅基地法定租赁权之提倡

如前文所述,宅基地使用权虽然具有财产属性,但因资格权而取得,所以延续了身份的限制。为了克服宅基地使用权的身份属性的桎梏,在稳妥的条件下扩大其流转范围,笔者主张引入宅基地法定租赁权,所谓宅基地法定租赁权是指通过法律的形式规定宅基地在抵押、买卖等过程中双方享有的权利义务。宅基地法定租赁权的“法定”是指即宅基地双方当事人就相关权利协商一致的基础内容是法律规定的内容和期限。而所谓“租赁”则反映了该种权利并非物权性而是债权性利用,只是该种债权性利用因“法定”产生了物权化效应。宅基地法定租赁权的设置,不仅为农村宅基地交易、抵押等行为提供了法律保障,确保宅基地保障属性不动摇,而且突破了宅基地使用权身份限制,明晰了宅基地相关权利义务方相关的法律关系,赋予受让人物权性质的权利形态,使其享有更加明晰具体且具有法律保障的权利内容。

首先,宅基地法定租赁权为宅基地在更广阔的地理空间进行流转奠定了基础。借助宅基地法定租赁权,农村集体之外的人员在取得房屋所有权的同时,以债权的外在形式,实现宅基地使用权物权化实质内容,通过法定租赁权的适用可以不再限制宅基地使用权的主体身份。部分地区宅基地“三权分置”改革允许

宅基地跨集体流转,但对流转对象和范围仍有严格限制。宅基地法定租赁权因其法定性可以实现对农民宅基地的保障,同时因对流转范围的扩大能够实现宅基地经济价值增值。由此可见,借助宅基地法定租赁权可以使宅基地使用权摆脱多年以来一直缠绕的身份束缚。

其次,宅基地法定租赁权适用的过程中农户房屋不仅在用途上有一定限制而且还应当附有期限。宅基地法定租赁人只能延续宅基地的生活居住用途,不能擅自将其用来经营盈利。农村集体经济组织基于福利保障的目的,无偿将宅基地分配给农民居住,宅基地自身功能属性蕴含着对其用途限制。宅基地如果被转变为经营用途,就违背了宅基地制度设立本意。同时,宅基地法定租赁权应当设置一定的期限,期限届满后,资格权依然伴随着农户,农户基于资格权从而享有住房保障的最后一道防线,避免了住无所居的风险。笔者建议,宅基地法定租赁权最长年限应与国有土地住宅用地最高期限相同,设立70年是宅基地法定租赁权最长年限,同时,农户可以与法定租赁人自由协商较短的期限。设立最长年限可以更充分稳定发挥宅基地各项功能,让市场主体充分信任宅基地使用权长期性和持续性,进而保证其经济价值。

最后,宅基地法定租赁权效力的设定。在期限范围内农户宅基地使用权处于形式上的隐身状态,法定租赁权人享有农房的所有权和实质意义上宅基地的使用权,同时需要向农户和农村集体分别支付租金和收益金;此时农民集体组织和农户应保障法定租赁权人宅基地的各项合法权益,宅基地法定租赁权期限届满后,资格权与农户并未分离,农户依然可以申请其住房保障。

(二) 宅基地转化为集体建设用地的构建

当宅基地使用权在流转的过程中改变其用途,将土地转化为商业等经营性用途时,需要依据法定程序把宅基地转化为集体建设用地,然后依据集体建设用地相关规则对该土地进行流转。笔者认为,宅基地制度以保障农民居住权益为根本宗旨,如果农民宅基地的用途发生根本改变,则该土地的性质需要重新定位,概言之,不作居住使用的土地已经不能再称之为宅基地,需要将它转化为集体建设用地。个别地区已经率先做出尝试,开始将宅基地的用途扩展为商业开发领域,例如,通过租赁或者共建共享等方式将闲置的宅基地改造为餐饮、民宿等,事实上已经让宅基地承担着商业开发的用途,由此可见,在宅基地流转以后用途改变的具体制度设计时,需要稳定社会主体的权利预期,将宅基地转化为集体建设用地的全过程纳入法治化的规范管理。

宅基地改变用途的流转应当由农户主导,具体到宅基地流转方式、价格以及用途等内容应当充分尊重农户与社会主体的协商意见。农村集体在宅基地流通过程,其职能主要定位于宏观土地规划的审核以及土地流转程序性审批。由于宅基地用途发生改变,为充分发挥宅基地的经济价值,接受集体建设用地流转的主体应当不受身份限制。所以,宅基地改变用途的流转是在农户和社会主体就土地流转达成一致以后,向农村集体提出申请,请求将宅基地使用权退还给集体组织,经集体审查符合土地整体规划之后,将宅基地使用权转化为集体建设用地使用权,再流转给社会主体。宅基地转化为集体建设用地应当按照在全国统一标准,依照商业用地最长使用年限确定,即最长期限应当不超过40年,具体年限可由农户与社会主体协商。农户在整个流转的过程中并未丧失资格权,流转合同期满后集体建设用地应当回归为宅基地使用权,农户可以根据资格权重新获得居住保障,避免因宅基地流转而致使农民失去土地。

参考文献:

- [1] 丁国民,龙圣锦.乡村振兴战略背景下农村宅基地“三权分置”的障碍与破解[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(1):42.
- [2] 宋志红.宅基地“三权分置”的法律内涵和制度设计[J].法学评论,2018(4):150.
- [3] 韩松.宅基地立法政策与宅基地使用权制度改革[J].法学研究,2019(6):70
- [4] 杨雅婷.《民法典》背景下放活宅基地“使用权”之法律实现[J].当代法学,2022(3):85.
- [5] 同[4].

作者:中共山东省枣庄市委讲师团办公室副主任、副教授
责任编辑:刘小侨

中央苏区时期毛泽东对中国式现代化的探索与贡献

袁冬梅

习近平总书记在庆祝中国共产党成立一百周年大会上的讲话明确提出：“我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态。”党的二十大通过的党章修正案，把中国式现代化写入党章，向全党全国各族人民展示了党领导人民走中国式现代化的坚定决心和坚决态度。中国式现代化是中国共产党在革命、建设、改革开放等不同历史时期，立足中国独有国情、根植中国传统文化，领导人民追求民族独立，人民解放过程中的社会发展之路。中国式现代化是新时代以习近平同志为核心的党中央提出的奋斗目标，汇聚了近代以来所有中国人的梦想，凝聚了几代中国共产党人的智慧。以毛泽东同志为核心的第一代领导集体早在中央苏区时期就对中国式现代化进行了艰苦探索，积累了宝贵的历史经验，起到了奠基作用。

一、毛泽东对中国式现代化的历史探索

新民主主义革命时期，中国共产党一方面为民族独立和人民解放不懈奋斗，同时也在积极谋划中国现代化道路。特别是毛泽东任中华苏维埃中央临时政府主席期间，直接领导中央苏区经济社会发展实践，对现代化有许多深入思考与探索。

（一）阐述了经济发展在苏维埃政权中的地位与作用

毛泽东明确指出“苏维埃的第一个任务就是武装民众，组织坚强的铁的红军，组织地方部队与游击队，组织关于进行战争的给养与运输”^[1]。可见，保障供给、支持前线，为战争提供一切必要的人力、物力是苏维埃政府的首要职责。经济建设、文化教育事业发展是临时政府除保障军事外的辅助职责。尽管从当时所处环境和党的任务而言，经济文化不及军事急迫，但仍然重要和不可或缺，物质的充足、对外贸易的畅通、劳动者基本素质的提高成为决定战争胜负的关键因素。因此，在中央苏区时期，毛泽东十分重视根据地经济社会发展，阐述了经济文化发展在苏维埃政权中的重要地位和作用。

一是经济发展为苏维埃政权的巩固提供了物质基础。中华苏维埃成立之日，正是国民党对红军进行残酷围剿之时。此时，红军处境艰难，财政吃紧，与外界处于相对隔绝状态。经济基础薄弱，物质短缺，特别是油、盐、布等基本生产物资的极度匮乏，严重影响了红军官兵的行军打仗。中央临时政府之所以迫切要发展经济，正是基于“改善群众生活，增强战争实力”^[2]的需要。在各个区县建立粮食合作社，也是“努力调剂粮食余缺工作”，增加“苏维埃财政的收入”，打破国民党的经济封锁。以经济发展奠定军事胜利的基础，巩固红色政权，成为中国共产党发展经济的初衷。实践证明，红军能够取得四次“反围剿”的成功，既有军事策略运用的科学有效，也是基于苏区经济社会的发展为前方提供了必要的物质保障。

二是辩证看待各要素在国家发展中的地位作用。中央临时政府指出，现代化是各个方面都能有所发展的现代化，不仅涵盖经济，还包括查田、扩红、战争动员、文化教育、党的建设等。为此，中央临时政府以纲要方式明确“国民经济部与内务、财政、司法、教育各部的工作关系与职权划分”，各板块架构的重要性和紧迫性。各部门有工作计划与组织纲要，部门之间既有职责区分，又相互配合，彼此支撑。就经济而言，中华苏维埃共和国中央临时政府逐步转变了过去轻视经济的思想，开始积极谋划国家发展，把经济建设放在仅次于军事的地位，在政府部门设置相应的“国民经济人民委员部及各级国民经济部”，从机构上保障经济发展。可见，苏区时期，红军对现代化的理解也许还不深入，但也并不着眼于单纯搞经济建设，而是涵盖了如教育、文化、社会在内的综合发展的现代化。故而，在政府部门设置中，既有国民经济部，也有教育部和土地部。在实践中，中央临时政府对每一个部门规定了具体任务。如查田、扩红、春耕、夏耕，甚至还专门制定了《夏耕运动大纲》，指导各地开展夏耕生产，确保粮食增收增产。

第五次“反围剿”吃紧的时候，中华苏维埃中央临时政府发布了紧急动员令，“动员一切力量为苏维埃的出路而战”，除了尽快完成扩大红军的规模外，还要求“必须保证红军的物质供给，每一件经济建设工作应与

战争紧密联系起来。”可见,苏区经济发展承担着红军开展军事斗争的基础保障作用,是苏区探索现代化道路的关键。

(二)厘清了经济发展与军事战争之间的辩证关系

经济发展与军事战争之间的关系问题一直是党在新民主主义革命时期长期面临且必须解决的问题。实际上,苏区重军事,轻经济的倾向始终存在。尤其是战争成为决定党和红军生死存亡的关键时期,更是如此。一些同志认为目前处于战争状态,没有搞经济的外部环境和基本要素,等战争胜利了,再发展经济也不迟。红军的首要任务是千方百计赢得军事胜利。当然也有人认为应该以经济建设为中心,经济发展了,才能为军事提供足够的物质保障和稳固的后方根据地。两种观点反映了红军和苏维埃政府对党面临的主要矛盾存在判断与认识上的分歧。没有形成思想上的统一,自然就没有行动上的一致。

中央临时政府迫切需要对经济与军事的关系阐明立场,厘清二者之间的逻辑关系。1933年8月,毛泽东在中央苏区南部十七县经济建设大会上,做了《粉碎五次“围剿”与苏维埃经济建设任务》的报告,及时纠正了红军队伍中存在的经济发展与军事斗争关系的两种错误认识。毛泽东指出,无论是先发展经济,忽视战争,还是只进行战争不重视经济都是极其片面的观点,既无益于赢得战争也不利于经济发展。“在现在的阶段上,经济建设必须环绕革命战争这个中心任务。”不重视经济,不发展经济,最终不是服从战争而是削弱战争。同时,在激烈的战争环境下发展苏区经济,对于“打破敌人的经济封锁”“有第一等重要意义”。毛泽东关于经济建设任务的讲话为统一全党全军思想,发展经济奠定了坚实的思想基础,确保了经济社会发展从思想到行动的一致,对调动根据地人民克服困难,发展经济起到了积极的推动作用。

(三)肯定了人在现代化发展中的独特作用

中国式现代化不仅是物质文明、精神文明的现代化,说到底还是人的现代化。人民是现代化最重要和最活跃的因素,在推动现代化过程中起着至关重要的作用,是现代化的实践者,也是受益者。毛泽东在探索现代化道路过程中,始终把人的因素放在第一位,肯定了人在现代化中的独特地位。为了充分发挥人的主观能动性,毛泽东强调要维护人民群众的利益,千方百计调动人民建设根据地,保卫红色政权的积极性。

一是重视改善根据地人民的生活状况。位置偏僻、发展落后、人民生活困苦是根据地的普遍状况。全心全意为人民服务是党的宗旨,是党的初心使命,也是开展现代化的出发点和落脚点。中华苏维埃共和国建立之初,颁布的《宪法大纲》就开宗明义提出:中国苏维埃政权所建设的是工人和农民的民主专政的国家。这就决定了苏维埃所做的一切工作既要依靠人民,也要为了人民。为了实现人民自由而全面的发展,首当其冲是人民基本生活状况的改善。毛泽东指出“拿积极建设上的胜利,去改善工农群众的生活,激发群众更高的革命热忱,同时保障红军的需要以配合整个的战争动员,这对胜利的战争是有决定意义的。”把人民生活状况同战争结果紧密联系起来,这是中国共产党的成功探索。实际上,正是苏维埃政府采取了改善人民生活状况的举措,为了捍卫自身利益,苏区人民也以实际行动来支持红军。“苏区广大工农群众正以高度热忱踊跃地加入红军,整团整师的赤卫军少先队员全体加入红军,在红五月仅仅东西苏区就扩大了一万八千余人,最近马上有两万新战士到前方来编入红军。”^[3]扩红运动成效显著,到1932年春,根据地“主力红军发展到约15万人”^[4]。

二是建立保障人民利益的制度法规。现代化需要制度保障,是依法治国的现代化。早在1931年11月中华苏维埃成立时,就通过了依法治国的法令,最基本的是《中华苏维埃共和国宪法大纲》。该大纲明确了苏维埃共和国的性质,其他法规制度,如经济发展、财政税收、土地、婚姻、选举等方面的法令都是在宪法大纲的框架下产生及运行。《中华苏维埃共和国土地法》《中华苏维埃共和国经济政策》重点解决根据地劳动人民的生产资料 and 经济发展问题。《中华苏维埃劳动法》着眼于保障劳动者权益。此后,1933年10月,临时中央政府又根据实际情况修改了维护劳动者利益的法令,包括《中华苏维埃共和国中央执行委员会关于重新颁布劳动法的决议》《中华苏维埃共和国劳动法》《违反劳动法令惩罚条例》等,从法律层面保障劳动者的基本权利,激发劳动者生产的积极性。也有关于婚姻家庭的《中华苏维埃共和国婚姻条例》;有针对税收的《中华苏维埃共和国暂行税则》,提出废除国民党“一切田赋、丁粮、苛捐、杂税、厘金等,实行统一的累进税”“对于被剥削的阶级与最苦的下层群众免除纳税的义务”。无论是劳动法,还是婚姻法和税收等法令,其出发点都是维护普通劳动人民的切身利益。可见,在党的第一次局部执政时,依法治国理念就已经有所思考和探索。

三是开始探索基层民主。重视基层民主是中国共产党的传统与优势。在短暂的执政尝试中,苏区共开展了三次基层选举,推动了基层民主的发展。苏维埃中央临时政府颁布了选举法,详细规定了选民的资格、选举的程序、办法、规定等,让苏区老百姓真正行使选举权。在政府的广泛动员、精心组织下,苏区选举选民参与率最高达到90%以上。同时,男女平等在选举中也逐步体现,一些地区妇女开始积极参加地方选举。

二、毛泽东对中国式现代化的重大贡献

毛泽东在中央苏区时期对中国式现代化的探索大致起于1931年11月,中华苏维埃中央临时政府成立之时。1934年11月,红军离开江西苏区实行长征,由于战略转移,中华苏维埃中央临时政府对现代化的探索因战事频繁而暂时停止。但是在中央苏区的三年时间里,毛泽东对现代化的内涵有许多独创性思考,苏维埃中央临时政府对现代化道路有许多实质性探索,虽然受战争及其他因素影响,不少举措未能落地,但其思想理念仍然具有重要的价值。

(一)初步描绘了现代化的内涵

在中国这样一个极端落后的半殖民地半封建的国家谋划现代化,近代以来的很多有志之士均进行过实践探索,如林则徐的开眼看世界,曾国藩、李鸿章等洋务派的“师夷长技以自强”、康梁等人的戊戌变法等,探索范围涉及科学技术、政治制度、文化艺术等,试图挽救中华民族的危机。“各种救国方案轮番出台,但都以失败而告终”,根本在于没有同中国的文化、国情相结合,而且缺少一个坚强的领导核心。

1931年11月,中华苏维埃共和国成立后,同样面临什么是发展,如何发展等一系列问题。为此,以毛泽东为代表的苏维埃中央临时政府并没有回避,而是从苏区的实际出发,对经济、社会、文化等方面做了展望。1933年,《中华苏维埃共和国临时中央政府成立两周年纪念对全体选民的工作报告》对为什么要发展经济,怎样发展经济做了详细的描述。报告指出,经济发展遵循三个方面的要求,“第一个任务是发展农业生产,第二个任务是发展工业生产,第三个任务是发展进出口贸易。”实际上是为现代化发展提出了明确的目标任务,首先是农业,其次是工业,再次是贸易。这样,整个现代化发展进程就体现出了鲜明的层次性、计划性,更具操作性。以进出口贸易为例,中华苏维埃中央的对外贸易主要指苏区同外部国统区的物质交流,具体要求是“输出本地土产、输入油盐洋布”,主要涉及苏区自己不能生产,但又很紧缺的生活必需品。尽管后来因为第五次“反围剿”失利,红军被迫进行战略转移,一些构想未能实现,然时机和条件一旦成熟,中华苏维埃共和国会再次启动国家建设计划。可见,以毛泽东为代表的中华苏维埃临时中央政府描绘的现代化不仅是农业或工业等某一方面的现代化,而且是工业、农业、商业、贸易、金融等综合发展的现代化。这也为后来继续探索奠定了理论基础。

(二)初步探索了现代化的道路

中央苏区时期,中华苏维埃中央临时政府不仅为现代化描绘了美好前景,制定了详细任务,而且对怎样走向现代化规划了具体路径。

一是建立合作社。通过合作社的建立运行,有序开展工农业生产,稳定物价,畅通贸易,解决苏区物价过高,生产物资短缺的问题。因此,临时中央政府指出“发展合作社是刻不容缓的”。具体而言,合作社有消费、粮食、生产等多种形式。以消费合作社为例,农民或者小手工业者以集资入股的方式,到白区去,“有组织进行买卖”,这就区别于个人自由分散的买卖行为。政府对积极参与合作社,涉及贸易品和军需品输出输入等商贸进行减税。参加合作社的群众把苏区的东西运送出去换取根据地急需的生产物资,有助于打破国民党对苏区的经济封锁,解决苏区生活物资短缺问题,同时也能搞活苏区经济,改善人民生活。也广泛建立了粮食合作社,接受粮食调剂局领导,主要以米盐为主,其目的一是抵制富农奸商,防止其操纵物价或故意藏粮。二是打破国民党的经济封锁;三是调剂各地粮食,支援前线。临时中央号召,粮食合作社“每一个县至少建立一个……由工农群众自觉集股”。坚决打击富农奸商操纵商品价格的行为,稳定物价,改善人民生活。

二是解决土地问题。首先是分配土地。根据地的普通农民都按照相关规定分到了不同质量的土地。但农村还有一部分乡村工人,对于这一部分劳动者,中华苏维埃中央临时政府仍然分配土地给他们。1933年3月,《中华苏维埃共和国中央执行委员会对于乡村工人分配土地及保留公田问题的决议》指出:乡村工人“不论失业与未失业”都应该分配“同等数量质量的土地”。此举无疑争取和团结了更多的普通劳动者。其次是开垦荒地,增加土地供给。基于生存发展的需要,几乎所有根据地都建立在偏僻落后的山区。交通

闭塞、经济落后是这些地区的显著特征。开垦荒地不仅能帮助老百姓增加有效土地面积供给,更是解决红军吃饭问题的重要举措。因此,中央临时政府动员组织根据地人民大量开垦荒地。1933年,共计开垦荒地33万石,其中“江西、福建、粤赣、闽赣四省开垦21万石荒田,闽浙赣省开垦了11万石荒田。”而后要求土地部“训令各地多种杂粮蔬菜,以解决粮食青黄不接的困难”。充分发挥工会的桥梁作用,各地工会要组织“检查土地,加紧春耕夏耕”,积极开展春耕和夏耕运动,评出春耕模范。经过一系列举措,粮食产量显著提高。赣南闽西地区,1933年粮食产量比1932年增加15%，“闽浙赣区则增加了20%”。再次是开展查田运动,确保农民对土地的所有权。尽管土地已经做了有计划的分配,苏区内部仍然存在一定数量的“地主残余和富农”,查田是联合中农,“集中全力对付地主富农的反抗”。因此,毛泽东指出查田运动“是一个群众性的伟大革命斗争,是一场激烈的阶级斗争”。为了取得良好的效果,中华苏维埃临时中央政府选择以叶坪搞试点,积累经验后逐步推广到云集、壬田等其他地区。

三是发展文化教育事业。在中央临时政府的重视和积极推动下,中央苏区文化教育事业从无到有,实现了一定程度的发展。一方面为普通劳动者提供接受教育的机会与条件。临时政府建立了形式多样的学校,如夜校、半日学校或者补习学校等,满足不同群体需求。截至1934年3月,中央苏区有“列宁小学3199所,学生约10万人;补习学校4562个,学生约有8.8万人。”除此之外,还成立识字班、设立识字牌、墙报、开展文艺活动,创办报纸杂志等。《红色中华》是苏区最有名的杂志,发行量一度达到了“4万多份”,在苏区有广泛的影响力。其次是《青年实话》《斗争》《红星》等,发行量都达到了1万多到2万多份。浓厚的文化氛围加上数量众多的学校,“使所有苏区的劳动民众都受到教育”,文化文明程度都有所提高,全面提升了人民走向现代化的文化水平。另一方面有计划地提高红军战士的文化素质。红军战士文化水平不高,特别是扩红后,大量新兵是来自根据地的农民。苏维埃中央临时政府专门建立了红军学校,有系统地对红军各级官兵开展军事和文化教育,帮助新战士实现“政治坚定、军事熟练”。刘伯承和叶剑英先后任红军学校的校长兼政治委员。

(三) 积累了中国式现代化的宝贵经验

中国共产党在江西苏区第一次独立执政尝试,时间虽然不长,但党在这一历史时期中的执政经验极其宝贵。以毛泽东为代表的中华苏维埃中央临时政府对现代化的探索,积累了宝贵的历史经验。

一是围绕中心任务,服务军事斗争。这一时期,党和军队的中心任务是开展军事斗争,“怎样对付敌人,怎样作战,成为日常生活的中心问题”^[5]。围绕军事斗争,中央临时政府对军事以外的诸如经济、文化、教育、社会、党的建设等也进行了深入思考与艰难探索。以上种种,可以视为中国共产党对现代化的初步谋划。1932年10月,毛泽东任临时中央政府主席,更是对现代化倾注了大量心血。巩固苏区,发展经济,为红军“反围剿”提供坚强的人员和物质保障,成为中央临时政府亟待解决的问题。毛泽东等人提出了经济建设、文化发展、人才队伍建设等一系列国家发展的观点,成为推动经济社会发展的重要理论遵循。

二是坚持党的领导,建立有效工作方法。中央苏区时期,作为中央临时政府主席,毛泽东与副主席项英等人直接领导了共和国的现代化探索,制定颁布相关法律制度,基本上构建了领导国家建设的制度保障。与此同时,为了加强和改善党的领导,临时中央政府还建立了一套检查报告制度,“建立下级向上级经常作报告的制度,上级对下级实行工作检查的制度。”这个要求写入到了中央临时政府颁布的《关于建立报告制度问题》通令之中,确保中央掌握各项工作落实情况并及时予以指导。

三、毛泽东对中国式现代探索的启示

中央苏区时期,毛泽东对现代化的探索主要基于保障军事,巩固苏维埃政权。但毛泽东对现代化的深入理解,独特思考,积极谋划不仅在当时,对新时代中国式现代化探索也有重要的启示。

(一) 要加强党对中国式现代化的领导

东南西北中,党政军民学,党是领导一切的。这是我们党一百年奋斗积累的成功经验。党的领导不仅是取得革命胜利的保障,也是新时代建设中国特色社会主义,实现中华民族伟大复兴的最大优势和保障。

中央苏区时期,外有斗争,内有破坏,开展现代化并不具备优势。但党对现代化的领导是坚定而毫不动摇的。尽管当时党内存在着究竟走工业发展道路还是农业发展道路的争论,存在不同路线之争和观点分歧,毛泽东一度被剥夺了军事指挥权。毛泽东等人从来没有犹豫和放弃,而是坚定地沿着既定的方向前进。毛泽东指出“只有在共产党和苏维埃领导之下,工农兵才能得到真正解放,革命才能得到成功。”显示了毛泽

东对领导现代化的坚定信仰。而党的领导又是具体的,比如与错误的思想和观点开展斗争,建立各方面建设的领导机构,颁布相应制度,采取适当的举措等。在党的领导下,根据地的工业、农业、商业、手工业及金融、贸易都得到了一定程度的发展,为军事上的“反围剿”奠定了物质基础。

新时代,中国共产党面对新挑战新考验,更要加强对中国式现代化的理论创新,制度设计和实践探索,确保现代化沿着正确的政治方向前进,以中国式现代化实现中华民族伟大复兴。

(二)要凝聚建设中国式现代化的强大力量

自近代以来,中华民族不断遭受西方列强侵略,国家蒙难、文明蒙尘。为了民族复兴,无数仁人志士对现代化的探索从理论到实践从未停止。但是成功开辟现代化发展道路的只有中国共产党。党领导的现代化发展道路之所以能够不断地由失败走向胜利,从胜利走向胜利,除了有党的坚强领导外,还在于党汇聚了各方面智慧,凝聚了现代化建设的强大力量。

中央苏区时期,中华苏维埃中央临时政府建立合作社,开展春耕夏耕运动,扩红、查田、文化教育等方面的建设,依托的是人民的支持与参与。以夏耕为例,为了取得夏耕运动的成果,毛泽东与项英专门致信各级苏维埃负责人,要求拿出战斗精神去组织夏耕,以实现“为了群众利益、为了革命战争去增加二成收获的计画。”为了调动普通劳动者的积极性,中央临时政府要求各级机关干部要发挥模范带头作用。“在不妨碍政府日常工作的条件下,尽可能地动员起来,亲自下田,去帮助政府近旁的红军家属及缺乏劳动力的贫苦农民群众耕田。”

中国特色进入社会主义新时代,党已经团结带领人民实现了第一个百年奋斗目标,正朝着第二个百年奋斗目标进军。“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”^[6]是当前的中心任务。要坚持爱国统一战线,“加强思想政治引领,广泛凝聚共识,广聚天下英才”,为实现中国式现代化汇聚强大力量。

(三)建设一支高素质的干部队伍

路线确定之后,干部就是决定性的因素。中国式现代化的推进,无论是初始阶段,还是新时代,干部队伍的素质都决定了现代化的进程与成效。中央苏区时期,中央临时政府不仅描绘了现代化的美好蓝图,还取得了现代化的初步成就。这得益于有一支信仰坚定,敢于斗争和善于斗争的干部队伍。

新民主主义革命时期,毛泽东等人对现代化的探索异常艰辛。尤其是大革命失败后,中国共产党把革命重心转移到了偏远的农村地区,在经济落后的中央苏区发展工、农、商、贸,既无历史经验可以借鉴,也无苏联模式可以照搬,只能是摸着石头过河。因此,为了取得苏区经济社会建设的成效。只能最大限度发挥干部队伍的作用。毛泽东对苏区干部队伍素质提出了严格的要求。一是选择政治素质过硬的干部从事经济建设工作。中央临时政府注重把对党忠诚、能力出众作为选派干部的标准,“担负立刻到来的大规模的经济建设责任。”在各个层级的选举中,中央临时政府在训令中指出:政治标准是选举代表的首要标准。除此之外,“工作能力亦应相当注意”,不主张把能力较弱的人选入政府。二是让具备政治和军事经验的干部加强地方党的工作。在工人中建立地下党组织和秘密工会。新时代,推进中国式现代化,党员干部要发挥先锋模范作用,带头干,撸起袖子加油干。

基金项目:国家社科基金西部项目“中共中央南方局支部工作的实践及其当代价值研究”(项目编号:19XKS030)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]毛泽东军事文集(第一卷)[M].军事科学出版社、中央文献出版社,1993.
- [2]中共中央文献研究室编:毛泽东年谱(1893—1949)上卷[M].中央文献出版社,1993.
- [3]中国人民解放军军事科学院编:叶剑英年谱(一八九七——一九八六)上[M].中央文献出版社,2007.
- [4]李颖.文献中的百年党史[M].学林出版社,2020.
- [5]毛泽东选集(第一卷)[M].人民出版社,1991.
- [6]高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M].人民出版社,2022.

作者:中共重庆市委党校党的建设教研部教授
责任编辑:胡越

“三个务必”为新时代保驾护航

李金茂

党的二十大报告提出,“全党同志务必不忘初心、牢记使命,务必谦虚谨慎、艰苦奋斗,务必敢于斗争、善于斗争”。这“三个务必”是基于对党所处历史方位、面临形势任务、党情国情世情发展变化进行深刻分析作出的重大论断,是习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论。这彰显了百年大党新时代赶考的清醒和坚定,对于坚定历史自信、增强历史主动、奋力谱写新时代中国特色社会主义更加绚丽的华章具有深远的历史意义和重大的现实意义。

一、深刻把握“三个务必”的丰富内涵

(一)从“两个务必”到“三个务必”继往开来

问题是时代的强音,解决问题的哲学思想都是时代的产物。“三个务必”既是历史的回响,回答了新时代我们要建设一个什么样的党,怎样高质量建设党,也是开启全面建成社会主义现代化强国和高质量发展的“航标灯”,是我们新时代解决大党独有难题的“法宝”。毛泽东同志、周恩来同志等老一辈无产阶级革命家从西柏坡到北京成立新中国,就比喻为“进京赶考”,一定要考出好成绩,要求“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。”确保了社会主义革命和建设在极其困难、极其艰苦的条件下取得了举世瞩目的伟大成就。党的二十大从树立正确党史观和大历史观的角度出发,承前启后,提出“全党同志务必不忘初心、牢记使命,务必谦虚谨慎、艰苦奋斗,务必敢于斗争、善于斗争,坚定历史自信,增强历史主动,谱写新时代中国特色社会主义更加绚丽的华章。”从“两个务必”到“三个务必”,既一脉相承又与时俱进;既继承了“两个务必”的精髓,又增加了新时代自信自立、守正创新、勇毅前行的斗争精神,体现了我们党一以贯之加强作风建设、弘扬光荣传统和优良作风的鲜明立场,体现了新时代坚持和发展中国特色社会主义伟大事业对党员干部的新要求。

(二)“三个务必”的现实意义

“周虽旧邦,其命维新”。如何跳出历史周期率,打破中华民族几千年来治乱兴衰的历史循环规律,实现长期执政,是我们党一直持续探索的重大理论课题,也是习近平总书记高度重视、反复强调的重大时代问题。当年,毛泽东同志的“窑洞对”给出了第一个答案——发扬民主,只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈。在新民主主义革命即将取得全国胜利之际,我们党从西柏坡出发“进京赶考”,为了避免骄兵必败的历史再次重演,为了革命党向执政党的成功转型,毛泽东同志及时提出“两个务必”的世界观和方法论,如洪钟大吕,时时刻刻警示着革命成功后的领导干部,革命时期的不怕艰苦、不怕牺牲优良传统不能丢,不能居功自傲、骄傲自大,不能学李自成,不能被历史退回来。到新时代,我们党已走过百年奋斗历程,实现了党第一个百年奋斗目标,全面精准脱贫,全面建成了小康社会。赓续红色血脉,又迈进全面建成社会主义现代化强国新的考场。新时代新征程,新的矛盾层出不穷,人民日益增长的美好生活的需要和不平衡不充分发展的矛盾变为主要矛盾。我们党为解决时代问题,化解新时代发展过程中能力不足的危险、脱离群众的危险、精神懈怠的危险、消极腐败的危险,党找到了“自我革命”这一跳出治乱兴衰历史周期率的第二个答案。“三个务必”为我们党新时代成功跳出历史周期率提供了最有力的坚强支撑,解决了“过河”的“桥”和“船”的问题。这是党始终保持解决大党独有难题的清醒和坚持,居安思危,以壮士断腕、刮骨疗伤的定力,夯实党要管党、全面从严治党的基础性工程,增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力。这“两个答案”从人民和党自身的双重角度形成了权力自我约束、人民监督的双重保险,“三个务必”起到了根本保障作用。

(三)“三个务必”确保新征程行稳致远

时代是出卷人,我们党是答卷人,人民是改卷人。当今,中国进入了新发展阶段,新时代赋予党新的历史担当。“三个务必”是从党的百年奋斗历程中总结概括出来的宝贵经验,揭示了百年大党永葆青春、风华正茂的内在秘诀,也同样诠释了我们党在过去十年间创造新时代中国特色社会主义伟大成就的奋斗密码。特别是党的十八大以来,面对世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴之战略全局,其复杂性和严峻性、肩负任务的繁重性和艰巨性世所罕见、史所罕见,党和国家事业之所以在惊涛骇浪、急流险滩中取得伟大历史性飞跃,其成功密码正是蕴藏在“三个务必”的时代智慧中。

二、深刻把握“三个务必”的辩证关系

(一)“三个务必”是马克思主义中国化的时代特征

从历史发展维度,“务必保持谦虚谨慎、艰苦奋斗”是70多年前毛泽东同志在党的七届二中全会上提出的“两个务必”,是中国共产党人对革命胜利后党的建设和国家前途的冷静思考,是对“进京赶考”的积极心态和居安思危、防微杜渐的深谋远虑;是要解决建设什么样的党和长期执政的时代课题。“全党同志务必不忘初心、牢记使命”,是党的二十大报告提出来的“不忘初心,方得始终。中国共产党的初心和使命,就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。这个初心和使命就是激励中国共产党人不断前进的根本动力。”强调无论时代如何变幻,党永远与人民同呼吸、共命运、心连心,永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。“务必敢于斗争、善于斗争”是新时代党领导人民推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的重要经验,也是夺取新时代新征程新的伟大胜利的法宝。“三个务必”是我们党开辟新时代马克思主义中国化的新境界,是迈上全面建设社会主义现代化国家的新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻发出的冲锋号,是对走好新的赶考之路提出的新要求。

(二)“三个务必”是新时代马克思主义的世界观和方法论

马克思主义是“三个务必”形成的理论之源。“务必不忘初心、牢记使命”,是马克思主义唯物史观的根本要求,是马克思主义人民性的深刻体现,反映出党对执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的历史唯物主义观点,是对中国新时代发展与政党建设历史经验的深刻总结,坚持以人民为中心的发展观永恒不变,是党新时代的使命和担当。“务必谦虚谨慎、艰苦奋斗”,是马克思主义政党观的内在要求,只有谦虚谨慎才能永远保持党同人民的血肉联系,只有艰苦奋斗才能避免不良“四风”长期侵害党的机体;体现了中国共产党作为马克思主义政党永葆先进性、纯洁性、人民性的时代要求,是坚持自我革命、不断提高执政能力的优良作风。“务必敢于斗争、善于斗争”,体现了党居安思危、自我革命、自信自立、自力更生的伟大斗争精神,是马克思主义政党历史主动精神的生动展现。习近平总书记强调“中华民族伟大复兴,绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。全党必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力。”因此,全党必须发扬斗争精神,增强斗争本领,敢于斗争,善于斗争。

(三)“三个务必”是相辅相成、联系贯通的有机整体

“三个务必”言简意赅、字字珠玑。“三个务必”既强调“过河”的任务,又指导解决“桥”与“船”的问题,体现了新时代马克思主义世界观与方法论的高度统一,集中展现了马克思主义中国化的立场、观点和方法,凝结着习近平新时代中国特色社会主义思想的理论精华,标志着我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识实现了新的飞跃。“务必不忘初心、牢记使命”是党的宗旨和历史担当,“务必谦虚谨慎、艰苦奋斗”是党始终来之能战、战无不胜的优良作风,“务必敢于斗争、善于斗争”是完成党初心使命的“杀手锏”,是马克思主义新时代中国化的具体表现,是党实事求是思想路线的具体表现。

“务必不忘初心、牢记使命”是目标,体现了党的宗旨,决定“为了什么”,是后两个“务必”的目标和归宿。“务必谦虚谨慎、艰苦奋斗”是党的优良作风、保障,体现了党勇于自我革命的精神,决定“为什么能”,是“务必不忘初心、牢记使命”“务必敢于斗争、善于斗争”的必要条件。“务必敢于斗争、善于斗争”是方法路径,决定“怎么干”,是“务必不忘初心、牢记使命”“务必谦虚谨慎、艰苦奋斗”的社会实践行动。习近平总书记强调“实现伟大梦想,必须进行伟大斗争。社会是在矛盾运动中前进的,有矛盾就会有斗争。我们党要团结带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾,必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,任何贪图享受、消极懈怠回避矛盾思想和行为都是错误的。”伟大时代呼唤伟大斗争,伟大斗争呼唤斗争精神。敢于斗争、善于斗争是中国共产党人最鲜明的政治品格。我们党从革命到建设、再到改革的各个历史时期,从胜利走向胜利,就是一部敢于斗争和善于斗争的历史,新时代党必须要同各种错误思想、腐败行为、利益固化、分裂势力以及各种风险作顽强斗争。

(四)“三个务必”自成一体

初心是使命的价值本源,使命是初心的实践归宿,初心为使命提供价值指引,使命为初心提供实践支撑和实现形态,是马克思主义中国化的世界观和方法论的有机统一。谦虚谨慎主要指向主体自身,艰苦奋斗则主要指向客观表象。谦虚谨慎是艰苦奋斗的思想前提,艰苦奋斗是谦虚谨慎的内在要求,两者是改造主观世界与改造客观世界的有机统一。敢于斗争是共产党人的鲜明政治品格,是一种精神状态,善于斗争是能力本领,是敢于斗争的实践要求,两者是历史规律性与主动性的有机统一。三者既有目标追求,又有路径和工具,预示着我们党从现在起,一定能完成团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国,一定能

实现第二个百年奋斗目标,一定能以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。

三、深刻把握“三个务必”的时代意义

(一)“两个务必”到“三个务必”党取得了彪炳千秋的丰功伟绩

“两个务必”确保了党70多年来经受住了取得全国政权和长期执政过程中各种糖衣炮弹的诱惑和困难艰险的考验;经受住了以西方帝国主义国家为主的对我国长期的经济封锁和武力挑衅;经受住了世界社会主义阵营的东欧剧变和苏联亡党亡国的考验;经受住了各种不同意识形态领域的冲击和各种危急事件的考验。从新中国成立到改革开放27年间,以工业年均增长11.1%的速度,向党和人民先交出了一份优异的答卷。从党的十八大至今,十年中我们实现了第一个百年目标,全面建成了小康社会,实现了中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,实现中华民族伟大复兴之梦想胜利在望。新时代的赶考永远路上,唯有做到“三个务必”,才能在新时代伟大实践中夺取新胜利、创造新辉煌,才能以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,才能交出无愧于时代、无愧于人民的优异成绩。“三个务必”体现党面对“两个大局”的深谋远虑和居安思危,体现了党高瞻远瞩的历史思维、辩证思维、底线思维、战略思维。党的十八大以来,党和国家建设事业取得的伟大成就和度过的惊涛骇浪航程,充分证明了以习近平同志为核心的党中央的远见卓识。船到中流浪更急,人到半山路更陡。全面建成社会主义现代化强国是一项伟大而艰巨的事业,前途光明、道路曲折,任重道远。

当前,世界百年未有之大变局加速演进,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。如果缺乏忧患意识、底线思维,不能做到居安思危、未雨绸缪,就难以战胜各种风险挑战,难以带领人民不断前进。只有做到“三个务必”,才能深刻洞察面临的任务挑战,时刻准备经受风高浪急,甚至惊涛骇浪的重大考验,才能“任凭风浪起,稳坐钓鱼台”。

(二)“三个务必”是新时代全面从严治党的法宝

全面从严治党永远在路上,党的自我革命永远在路上。党的二十大报告强调,腐败是危害党的生命力和战斗力的最大毒瘤,反腐败是最彻底的自我革命。只要存在腐败问题产生的土壤和条件,反腐败斗争就一刻不能停,必须永远吹冲锋号。坚持不敢腐、不能腐、不想腐一体推进,坚持同时发力、同向发力、综合发力。党的十八大以来,我们党推进全面从严治党取得显著成效,反腐倡廉取得压倒性胜利并得到不断巩固。但是,党仍面临长期执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验,同时新时代领导干部的精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险仍将长期伴随。只有做到“三个务必”警钟长鸣,才能坚定不移推进党的伟大自我革命,实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,更好推动伟大社会变革,才能走好新时代的长征路。

为有牺牲多壮志,敢教日月换新天。党百年奋斗铸就千秋伟业,敢于斗争、善于斗争,敢于胜利的风骨品质已深深融入党的血脉、刻入党的基因,经历了无数次白色恐怖、血雨腥风的洗礼“我自岿然不动”,这是我们未来牢牢掌握历史主动的强大力量。新时代的赶考之路上,“三个务必”必将如历史上的“两个务必”那样,对全面加强党的作风建设、提高党的创造力凝聚力战斗力发挥重要引领作用,也必将成为新时代党的作风建设鲜明标识。

新时代党面临的“考场”越来越大、“考题”越来越难。只有做到“三个务必”,才能保持解决大党独有难题的清醒和坚定,才能科学回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问、历史之问,才能全力战胜前进道路上各种困难和挑战,才能引领和保障中国特色社会主义巍巍巨轮乘风破浪、行稳致远,才能以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,才能谱写好全面建成社会主义现代化强国的壮丽华章。

参考文献:

- [1]党的二十大报告学习辅导百问[R].北京:党建读物出版社,2022-10.
- [2]党的二十大报告文件汇编[G].北京:党建读物出版社,2022-11.
- [3]毛泽东选集(第四卷)[M].北京:人民出版社,1991-10.
- [4]毛泽东与黄炎培话“周期率”[N].光明日报,1995-07.

作者:中铁隧道局项目党工委书记,高级政工师
责任编辑:胡越

当前基层形式主义与官僚主义的根源、表征及整治对策

张洁汝

在党的自身建设上,“形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风是作风问题的集中表现,要作为主要矛盾和矛盾的主要方面来解决”^[1]。虽然在党的十八大以来,我们党以钉钉子的精神纠治“四风”,但是“一些党员、干部缺乏担当精神,斗争本领不强,实干精神不足,形式主义、官僚主义现象仍较突出。”^[2]在四风问题中,形式主义、官僚主义是需要更加重点关注的问题,因为形式主义与官僚主义具有反复性、复杂性、变异性等特征,不容易被解决,并且常常以“好”的面目出现,甚至在新形势下还会出现其他变种,而形式主义与官僚主义也是相伴而生的,二者虽表现形式不一,但根源一致且互为表里,正如邓小平同志指出的“形式主义也是官僚主义”^[3],这两个问题对党和我国社会主义事业都存在极大的危害,尤其是对基层工作有极大影响,严重束缚了基层干部的手脚,影响基层工作的成效。因此,深刻分析基层形式主义、官僚主义产生的内在根源,对其精准画像,从而精准谋划整治对策是为基层减负的关键,也是新时代党的自我革命的关键。

一、基层形式主义、官僚主义产生的内在根源

形式主义、官僚主义作为长期存在且根深蒂固的问题,具有反复性、复杂性、变异性等特征,因此,要想破除形式主义、官僚主义,需要找准其形成原因。

(一) 体制机制因素

在基层工作中表现出来的形式主义、官僚主义,根本原因是体制机制的弊端。首先,基层工作缺乏统筹安排,导致某些部门罔顾实际,比如想要快速看到形式上的效果,一些基层干部只能“上有政策,下有对策”,以形式主义对付官僚主义;再比如缺乏沟通,避责为先,部门之间如果不能及时沟通,就会导致重复工作,工作太多只能“形式主义”,一些干部只想着如何避责,不想着高效工作,明明是协同工作,最后变成转嫁责任,只想着任务分摊,甚至从协同变监督。其次,基层政府“权责利”不匹配。基层政府“权力不大,责任很大”,作为行政体制的低层,基层政府权力有限、制度配套不够完善,但是面对群众的切身利益的相关事情,责任却很大,往往是处在“夹心层”位置,同时基层干部的待遇不高,晋升机会有限,这就可能会出现通过形式主义来应付工作的情况。再次,人员配置不科学。在基层,人员配置问题一是表现为基层缺人,二是表现为基层人员素质不高。由于基层条件相对艰苦,很多人不愿意去,高素质人才去的更少。最后,监督评价体系不完善。比如在考核干部或检察工作的过程中一味注重“痕迹”,就会导致“邀功型”“迎检型”“留痕型”形式主义。

(二) 个人主观因素

首先,观念出现了问题。少数领导干部理想信念不坚定,淡忘了党的性质宗旨,偏离了人民立场,只顾个人利益,不顾群众利益,贪图享乐,远离群众,没有用科学的马克思主义理论来武装头脑,导致理想信念缺失,于是在具体工作中只想着升官发财,就给了形式主义和官僚主义乘虚而入的机会。权力观有问题,某些干部面对上级溜须拍马,面对下级颐指气使,产生了一种庸俗的上下级关系。政绩观有问题,某些基层干部追求数据政绩,不为人民办实事,投机取巧,搞面子工程。其次,工作能力因素。由于一些基层工作人员素质不高,工作思路、工作理念不能与时俱进,只能以形式主义应付。还有一些基层工作人员存在唯书不唯实的主观主义以及缺乏系统思维,不愿意根据实际情况全面系统分析实际问题,机械搬运指示或者文本,只凭借感性经验或主观臆断来办事,正如习近平总书记指出,“世界上只有形而上学最省力,因为它可以瞎说一

气,不需要依据客观实际,也不受客观实际检查”^[4]。最后,封建残余的“官本位”思想影响大。在过去,当官做老爷的衙门威风对现在某些基层干部影响颇深,面对群众,高高在上,缺乏为人民服务的觉悟。

(三)技术条件因素

信息技术的发展和应用在很大程度上改变了政府的工作方式,在为政府工作带来便捷的同时,也逐渐衍生了由信息技术带来的形式主义与官僚主义。一方面是技术治理异化。某些基层干部不去想着如何用信息技术来高效工作,反而被信息技术控制,形式上跟随信息时代的发展,实际上为了数字化而数字化,导致基层干部忽视本应做的关乎群众切实利益的实质性工作。另一方面信息数据互通局限。由于基层数据互通存在局限,信息不能被及时共享,可能会导致重复工作或者工作缺位的问题,重复工作就是典型的形式主义。

二、基层形式主义、官僚主义的表征

经笔者调查研究发现,当前基层的形式主义、官僚主义主要表现在“唯过程主义”“唯结果主义”以及新技术条件下的形式主义与官僚主义。“唯过程主义”是指工作过度以过程为导向,“唯结果主义”是指工作过度以结果为导向,二者相对应,都会滋生官僚主义和形式主义。新技术条件下的形式主义与官僚主义是伴随着信息技术的发展出现的一种新型形式主义和新型官僚主义。

(一)唯过程主义

“唯过程主义”是指在实际工作中,只在意过程而不追求结果的一种工作方式。具体表现在以下几种情况:一是工作中的应付主义。在实际工作中,一些人面对升职难,产生“躺平”心态,完全不追求结果,当“差不多先生”,工作往往浮于表面,应付了事。对于工作只求“做过了”,有过程就行,而不追求“做好了”。二是目标与规章制度层层加码。一方面,为了不担责任,分解任务、传导压力,抱着吃“大锅饭”的心态,抓工作以会议落实会议、以文件落实文件,文山会海,注重形式,追求场面热闹、数字好看、不出意外,把“做过了”当成“做成了”“做好了”。尤其表现为“盆景大赛”“演讲大赛”等,如上级部署“五项任务”,下面第一时间开动员会,喊出诸如“六大举措”“十项具体安排”等。另一方面,过度注重留痕。工作布置推动中过度强调过程。一些基层干部提出要依纪办事,结果变身“过程控”。事无巨细都要过问,布置工作时不从实际出发,推动工作时习惯让下属“早请示、晚汇报”。当过度强调过程成为一种考核标准时,就会导致过度重视“痕迹”的现象,基层工作片面强调处处留痕。由文字、图片、视频现场留痕,发展到微信、APP 实时留痕,再到 GPS 定位留痕,重复的材料报送等增加了基层的工作任务,导致一些基层工作人员无暇无法深入农村一线进行调研、开展工作。

(二)唯结果主义

“唯结果主义”是指在工作中只在意结果而忽视过程的一种工作方式,在实际工作中表现为以下几种情况:一是工作中的命令主义。某些领导干部面对任务,不动脑筋、不顾实际情况、不愿意担当,以简单粗暴的命令推动工作,害了“急性病”。二是只着力领导可视范围的“面子工程”。有些基层单位积累了丰富的迎检经验,拥有完善的工作台账和可供展示的各类可视化的成果,甚至存在一次开会多次更换电子屏内容、一次调研更换多次衣服的“欺骗性”现象。在任务分解执行过程中,本着功利主义的心态,“我不修饰,别人修饰”的竞争导致为了迎检而迎检的“面子工程”。三是考核监督中存在好人主义。其表现在不顾客观事实,讲私情不讲原则,检查之前通风报信等。

(三)新技术条件下的形式主义与官僚主义

新技术条件下的形式主义与官僚主义是指在工作中过度依赖信息技术的一种工作方式,这种工作方式使得应用不当的信息技术异化为形式主义、官僚主义“新变种”的“温床”。信息化、网络化、智能化推动政府治理现代化时,也伴随形式主义、官僚主义的隐形变异,产生“信息形式主义”“智能官僚主义”“指尖上的形式主义”“电子衙门”等新型形式主义、官僚主义。一是网络形式主义。强制工作人员网络打卡,不以实际工

作情况为准,而是唯积分、唯拍照、唯数据来衡量工作情况,线下“文山会海”悄然转变为线上“信息轰炸”,这会带来大量没必要的工作负担,影响基层工作人员的积极性。二是工作网络化严重。线下工作因数字化转型为线上,尤其是涉及服务预约、材料报送、行政审批的业务,某些不会线上处理事务的人群,尤其是老年人群,就会出现“办事难”的情况。三是利用信息技术“懒作为”。某些领导干部不进行实地调研,把网络平台作为工作阵地,出个文件就当布置工作,布置下去就让工作人员在群里打卡,领导干部就在群里“监督”,这样的工作模式成为了某些领导干部“不作为”“懒作为”的借口。网络办公本应该是提高效率的方式,但是某些干部却把它当成了“电子衙门”,本可以正常办理的业务,总是推脱网络技术原因,不给人民群众正常办理。

三、基层形式主义、官僚主义的危害

“唯过程主义”会削弱基层工作过程中的创新性与积极性,使得基层干部产生避责自保、无为而治的行为,容易引发基层干部应付心理,降低甚至消解基层治理效能。

“唯结果主义”会形成错误政绩观,某些领导干部“不怕群众不满意,就怕领导不满意”,导致基层领导干部脱离群众、脱离实际,甚至会出现贪污腐败、文牍主义等现象,对政府公信力有极大的负面影响。

新技术条件下的形式主义与官僚主义会导致政务平台运行不畅等问题。全天候、留痕打卡的电子政务运作模式产生的新问题凸显了形式主义官僚主义的隐秘性、欺骗性等,使得“技术赋能”变为“技术负能”,引发“动因漂移”现象,即取得成果功在技术应用者、出现问题则罪在智能设备、程序和算法等技术升级,这只会浪费行政资源、损害政府形象。

四、基层形式主义、官僚主义的整治对策

(一) 完善体制机制

习近平总书记指出,“我们不仅要从思想上作风上坚决反对形式主义、官僚主义,而且要从制度上坚决反对形式主义、官僚主义,扫除形式主义、官僚主义滋生蔓延的土壤”。^[5]因此要完善体制机制,为治理形式主义、官僚主义构筑制度屏障,为基层减负打出“组合拳”。首先,要以问题为导向,深入做好调查研究。“没有调查就没有发言权,没有调查就没有决策权。调查研究是我们做好工作的基本功”,^[6]一方面是带着问题深入基层,根据基层实际情况扎实推进统筹安排,切实减少文山会海,为基层干部减负建立长效机制,以便基层更加高效地工作,“不定不切实际的目标,不开不解决问题的会,不发没有实质内容的文,不做‘只留痕不留绩’的事,坚决克服形式主义官僚主义”^[7]。另一方面是在开展专项调研时,要围绕基层反映的急难愁盼问题,精心制定调研方案,扎实开展调查研究,以有见地的调研报告多解难题,推动调研成果转化为工作动力和成效。要杜绝“纸来纸去”,调而不研、研而不办,真正使调研成为落实工作的“推进器”。其次,要重构体制关系,为基层赋权,推动基层权责相配,厘清权责边界,理顺上下级与同级关系,赋予乡镇更多管理和公共服务权限,给予必要财力支持,遵循“费随事转、权随责走”原则,改变基层“全能政府”和“无限责任”现状。激发基层活力,全力挤压“唯过程主义”空间。最后,完善监督体系,改进干部考核评价方式,考核评价标准要多维,考核评价要求要适宜,考核评估要实际,让基层干部把工作重心放到关系群众利益的事情上。注重考核与激励并行发展,建立科学合理可行的激励机制。另外,宣传典型案例。一方面曝光负面典型案例,加强警示教育,如天津拍摄的《疾风厉势治慵治懒治无为》《校准担当作为的标尺》等;另一方面大力宣传整改力度大、成效突出、人民群众认可的正面典型案例,加强示范效应。最后,重构工作理念。重塑留痕管理,建立基层容错纠错机制,完善基层人员薪酬待遇制度,明确职业上升通道,激发基层“敢为、能为”的动力。

(二) 提升个人素质

首先,要对基层工作人员加强思想政治教育。强化观念培育,强化理想信念教育,加强党性教育,使其树立正确的权力观、政绩观,“要知行合一、言行一致,保持对理想信念的激情和执着,牢固树立正确的世界

观、权力观、事业观,用自己的实际行动为坚持和发展中国特色社会主义、为实现共产主义远大理想不懈奋斗”^[8]。其次,要提高基层工作人员业务能力。除了思想素质,工作能力也很重要,要通过各种渠道提高基层干部业务能力,解决基层干部的本领恐慌,从而以能力为突破来提升干部素质与岗位配比。再次,要发挥“关键少数”的引领作用。以上率下,以下督上,形成对形式主义、官僚主义的倒逼机制,“各地区各部门党委(党组)要履行主体责任,紧盯形式主义、官僚主义新动向、新表现,拿出管用有效的整治措施。各级领导机关要把自己摆进去,带头查摆自身存在的形式主义官僚主义问题。各级纪检监察机关要把整治形式主义官僚主义摆在突出位置来抓,对典型案例一律通报曝光”^[9]。

(三)规范技术应用

一方面,规范政务信息技术使用流程。广泛开展针对催要材料过多过急、政务 APP 随意推广、互联网群组痕迹“打卡”等问题的自查清理。细化相应管理制度与工作纪律,规范网络在线工作流程和办公秩序;同一主题不同级别视频会议尽量合并召开,避免层层召开、层层办会,提高基层工作效率。另一方面,强化信息技术支撑,消除数字鸿沟。以科技为支撑,提高工作效率,建立基层智慧治理体系。“重视运用人工智能、互联网、大数据等现代信息技术手段提升治理能力和治理现代化水平”^[10],比如,要“充分利用大数据、云计算等信息化手段提高督查效率和质量,探索运用‘互联网+督查’,让数据多‘跑腿’,让干部群众少‘跑路’”^[11]。要持续优化电子政务系统和 OA 平台,规范适用“钉钉”等办公软件;推进数据共享,打破信息壁垒,利用云资源整合基层报送数据供各级各部门调取使用,减少基层重复报表时间;利用大数据平台解决报表重复问题,合并同事项,实现“打包检查”、一次通检,推进集成办公、集成建设、集成管理。要利用科技为政务服务,不要让政务被科技束缚。

基金项目:2021 年国家社会科学基金项目“建设社会主义现代化国家进程中防范和化解意识形态重大风险研究”(批准号:21BKS161)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M].北京:中央文献出版社,2020:23-24.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(001).
- [3] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:381.
- [4] 习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M].北京:中央文献出版社,2020:39.
- [5] 习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M].北京:中央文献出版社,2020:29.
- [6] 十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014:340.
- [7] 习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M].北京:中央文献出版社,2020:121-122.
- [8] 习近平关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M].北京:中央文献出版社,2020:41.
- [9] 习近平.关于力戒形式主义官僚主义重要论述选编[M].北京:中央文献出版社,2020:132.
- [10] 习近平.关于《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的说明[N].人民日报,2019-11-6(04).
- [11] 持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证[N].人民日报,2020-4-15(01).

作者:中共重庆市委党校(重庆行政学院)研究生
责任编辑:胡 越

坚持用六个“引领”六个“力”为国企强“根”铸“魂”

——以党的二十大精神引领和保障国有企业高质量发展

刘 学

加强党的建设是国有企业的“根”和“魂”，是我国国有企业的光荣传统和独特优势。党的二十大报告指出，要推进国有企业、金融企业在完善公司治理中加强党的领导，加强混合所有制企业、非公有制企业党建工作。新疆新业集团党委积极学习贯彻党的二十大精神，坚持以党建工作为统领，按照党委把方向、管大局、保落实的总体要求，认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，以党的二十大精神引领和保障国有企业高质量发展，坚决贯彻党中央、自治区党委、自治区国资委党委关于加强国企党建的各项决策部署，完整准确贯彻新时代党的治疆方略，紧紧围绕社会稳定和长治久安总目标，不断提高政治站位，持续巩固深化“抓基层、打基础、强党建、促发展”的实践成果。

一、坚持政治引领，听党指挥把方向，提升忠诚于党的“向心力”

党的政治建设是党的根本性建设，决定党的建设方向和效果。党的二十大召开后，新业集团党委积极学习宣传贯彻党的二十大精神，坚持把学习贯彻党的二十大精神作为首要政治任务，统筹推进党的思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中，保证集团公司沿着坚定正确的政治方向发展。一是坚持用党的二十大精神武装头脑。全面贯彻落实党的二十大精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，不断增强四个意识、坚定四个自信、做到两个维护，牢记国之大者，积极贯彻执行党中央和自治区党委各项决策部署，用党的创新理论最新成果武装头脑、指导实践、推动工作。二是强化思想政治教育。坚持用党的二十大精神教育人、感染人、鼓舞人，持续打好意识形态主动仗，教育引导干部职工坚定政治方向、保持政治定力、练就政治慧眼、强化政治担当，把学习领会习近平总书记所作的党的二十大报告同学习习近平总书记系列讲话结合起来，同学习党的十九届历次全会精神、二十届一中全会精神结合起来，同学习习近平总书记到陕西延安和河南安阳考察，强调弘扬红旗渠精神和延安精神等系列重要讲话指示结合起来，准确理解把握党的二十大确立的重大判断、重大战略、重大任务、重大举措。积极开展党的二十大精神集中学习、专题辅导、研讨交流等活动，利用“火炬”党建、“新疆新业”等信息平台及时推送学习教育资料。三是加强和完善党的领导。新业集团坚持建立和完善中国特色现代国有企业制度，持续完善党委班子成员与董事会、监事会和经理层成员“双向进入、交叉任职”体制，实行党委书记、董事长“一肩挑”，全面理解和落实“两个一以贯之”，确保党委把方向、管大局、保落实，董事会定战略、作决策、防风险，经理层谋经营、抓落实、强管理，各治理主体不缺位、不越位，不相互替代、不各自为政，强化党委统一领导，为企业发展掌好舵、把好向。

二、坚持组织引领，强基固本管大局，提升团结奋斗的“凝聚力”

党的二十大报告明确指出，要增强党组织政治功能和组织功能，坚持大抓基层的鲜明导向，推进以党建引领基层治理，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。新业集团党委自觉将党建工作置于集团高质量发展中去思考、去谋划、去落实。一是建章立制走在前。坚持在完善公司治理中持续加强党的领导，将党建职能写入公司章程，建立党委会“第一议题”制度，把党组织参与公司重大问题研究贯穿于决策、执行、监督的全过程，集团公司党委组织力量研究制定了党委、党支部、党小组3个工作规则，制定了全面从严治党主体责任清单、抓党建问题、任务和责任清单，党委、董事会、经理层3类决策清单，“三重一大”事项决策实施管理办法、党委会议事项规则、党委决策事项清单、党委前置研

究讨论重大经营管理事项清单等规章制度。二是基层党建夯得牢。坚持将全面从严治党要求落实到末端,不断提高基层党组织工作规范化、科学化水平,以“党建工作能力提升年”活动为抓手,压实党建责任,层层签订党建目标责任书,努力提升基层党建质量,围绕“六个提升”广泛开展创建“五好”党支部、“五好”共产党员、“党员示范岗”“党员突击队”等活动。根据企业改革进程,按照“四个同步”要求,配齐配强所属企业党组织书记、专职副书记,按照集团党委领导班子成员工作职责分工,对党建工作联系点方案进行及时调整,按照职责分工指导抓好督促基层党建工作落实。三是支部建设创品牌。立足实际、突出特色,深入推进“红星照国企·党旗映天山”品牌党支部创建,对标先进找差距,让优秀党员和党员骨干担任党支部书记、项目经理、业务主管、班组长,彰显党员标杆作用。坚持党建带群建,充分发挥工会和共青团组织作用,动员团员青年和广大职工在本职岗位进取担当,建功立业。

三、坚持发展引领,真抓实干促落实,提升改革创新的“推动力”

党的二十大报告明确指出,要深化国资国企改革,加快国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,提升企业核心竞争力。新业集团坚持高质量发展离不开高质量党建引领的理念,聚焦主责主业,深化国企改革,服务国家和自治区发展战略,全面履行国有企业经济责任、政治责任、社会责任,确保党中央、自治区党委、自治区国资委党委决策部署落地生根。一是党建工作与生产经营深度融合。坚持深化改革,不断增强集团公司各级党组织的创造力、凝聚力、战斗力,努力开创以高质量党建引领和保障集团公司高质量发展的生动局面。集团公司党委结合实际,充分发挥党建在基层党组织生产管理和服务工作中的龙头作用,制定印发《新业集团公司党委关于发挥党建引领作用、助推安全生产工作的实施方案》和《推进企业党建工作与生产经营深度融合十条措施》,将制度成果转化为谋划发展的具体措施,深入推进党建工作与生产经营深度融合。二是贯彻执行“三位一体”工作机制。新业集团建立健全了党建工作、生产经营和乡村振兴“三位一体”工作机制,积极落实“访惠聚”驻村和选派乡村振兴第一书记工作要求,以党建工作引领和推动集团公司各项工作创新发展。近年来,新业集团为群众办好事实事 100 多件,向南疆贫困乡村捐赠化肥 180 吨,捐赠近百万元用于健康扶贫、改善教育条件等,向南疆学校捐赠各类书籍 1000 多册,捐物 1575 件,为帮扶村级基层阵地建设捐款 300 多万元。南疆企业累计向驻地村民支付劳务费 2000 多万元,在助力乡村振兴上迈出坚实的步伐。

四、坚持人才引领,开拓创新展风采,提升干事创业的“竞争力”

党的二十大报告强调,必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力,深入实施人才强国战略,聚天下英才而用之。新业集团党委坚持党管干部、党管人才原则,坚持人才是衡量企业综合实力的重要指标的思想观念。一是坚持选贤任能、德才兼备。集团党委在用人上,坚持五湖四海、任人唯贤,释放干部出巨大的活力。坚持主动关心解难、跟进激励帮扶,坚持提拔使用干部从严履行任职前考核测评、公示等程序,切实做到公平公开公正,加大中层干部挂职锻炼、轮岗交流力度,果断调整、解聘履职不力的管理人员。二是大力实施人才强企战略。新业集团党委立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局,全方位引进人才、培养人才、用好人才,坚持“英才不问出处,实干必有空间”的用人理念,为实现共创兴疆目标提供了强大的人才支撑。集团公司充分利用新疆大学科研人才与平台优势,增强集团公司科学研究与技术创新实力,形成企业核心技术竞争力,与新疆大学联合成立了“新业集团——新疆大学联合研究院”。三是努力营造识才爱才敬才用才的良好环境。建立以信任为基础的人才使用机制,用好用活人才,坚持营造识才爱才敬才用才的环境,为各类人才搭建了干事创业的平台,大力宣传弘扬劳模精神、劳动精神、工匠精神,让事业激励人才、让人才成就事业,让有真才实学的人才有用武之地。

五、坚持文化引领,铸魂育人创品牌,提升企业文化的“影响力”

党的二十大报告指出,要推进文化自信自强,铸就社会主义文化新辉煌。必须坚持中国特色社会主义文化发展道路,增强文化自信,围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象建设社会主义文化强国。企业

文化是企业的一面旗帜,是软实力,是一种能够润泽心灵的强大力量。新业集团党委坚持以“新业文化”涵养全体干部职工,助力企业持续发展,坚持以创新促管理融合,以标准树行为规范,以文化铸党建品牌。一是深入推进“共创兴疆业”360°企业文化体系建设。新业人以“报国兴疆、和合共进”为使命,践行“正直和善、顽强乐观”的精神,在“积少成多、聚沙成塔、水滴石穿”的实践中,汇聚成改革创新的磅礴伟力。集团公司持续深化社会主义核心价值观教育,不断筑牢企业文化建设制度根基,持续拓展“新业之道”企业文化展厅育人塑魂功能,坚定走好以创新促管理融合、以标准树行为规范、以文化铸党建品牌的路径,不断提升企业文化的“影响力”。二是精心打造企业文化载体。统筹抓好讲师团、基层理论宣讲骨干、基层新闻报导员等队伍建设,常态开展员工思想道德大讲堂活动,弘扬“信、责、实、学、勤、敏、恩”的企业精神,落实编纂集团公司史志、故事集、宣传画册等工作,举办企业文化节、品牌周、开放日等活动,增强广大职工群众的荣誉感、自豪感和使命感、责任感。提升文化“软实力”,用身边的事例感染人、用榜样的力量带动人、用优秀的文化鼓舞人,进一步丰富了“新业人”的内涵。三是加强宣传报道工作。坚持弘扬主旋律,传递好新业声音,讲好新业故事,提升新业形象,利用微信公众号、视频号、友空间、简报、展板等载体全方位开展宣传报道,宣传工作成效显著。近年来,集团公司在国家级和省部级媒体刊发稿件50多篇,坚持每年举办迎新春文艺晚会,集团公司扶贫攻坚、能化环保等专题板块参加了自治区国资委“第五届国企好新闻”推介活动,实现了企业形象的提档升级。

六、坚持廉洁引领,正风肃纪,提升管党治党的“威慑力”

党的二十大报告强调,全党必须牢记,全面从严治党的永远在路上,党的自我革命永远在路上,决不能有松劲歇脚、疲劳厌战的情绪,必须持之以恒推进全面从严治党,深入推进新时代党的建设新的伟大工程,以党的自我革命引领社会革命。新业集团党委认真履行党风廉政建设主体责任,严格执行和维护党的纪律,加强廉洁从业教育,引导党员干部管住生活圈、净化社交圈、纯洁朋友圈,不踩“底线”、不越“红线”、不碰“高压线”,努力营造“清风拂两袖,正气满乾坤”的良好政治生态。一是加强作风纪律教育。坚定全体干部职工的理想信念,强化纪律意识,筑牢思想道德防线,利用“新业清风”平台定期发布廉政信息,在重要节日、敏感时节,及时进行教育提醒;建成新疆新业廉政教育基地,组织全体党员干部职工到廉政教育基地现场教学;搭建了“一采通”供应链管理平台,严防集团系统物资采购供应中的廉洁风险;扎实开展党风廉政教育月活动,新业集团党委领导带头讲好廉政党课,组织党员干部参加廉政测试、法规考核,观看反腐倡廉警示教育片。二是突出从严治党要求。不断织密“制度的笼子”,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,制定《关于落实党风廉政党委主体责任和纪委监督责任的实施办法》《运用监督执纪“第一种形态”实施细则》《新业集团党委巡察工作实施办法》等30多项制度措施,召开履行全面从严治党主体责任专题党委会、巡察整改专题民主生活会,严肃做好自治区国资委党委巡察组反馈问题线索的核查整改工作,把“严”的要求贯穿始终。三是加强纪检监察干部队伍自身建设。健全纪检监察体制机制,配齐配强集团系统纪检干部,落实所属基层20个党支部纪检委员的监督责任,发挥纪检监察“哨兵”和“探头”作用,让监督无处不在。坚持问题导向,正风肃纪整顿作风,强化跟踪督办,严肃执纪问责,有力开展制止餐饮浪费行为、防范安全生产隐患、常态化疫情防控、群众身边的“微腐败”等问题专项整治,持续释放全面从严治党的强烈信号。

作者:新疆新业集团党委工作部副部长

责任编辑:胡越

新时代高校期刊社党建工作探析

张弘杨 徐佳忆 吴瑜 彭熙

习近平总书记在中共中央政治局第十五次集体学习时指出,“越是长期执政,越不能忘记党的初心使命,越不能丧失自我革命精神”。新时代,如何发扬党的自我革命精神,把高校学术期刊党支部建设成为敢于自我革命、经得起各种风浪考验、始终与时俱进适应期刊发展的基层党组织,进一步提高刊社全体员工的政治站位,自觉维护马克思主义学术话语权,确保期刊正确的舆论导向,用党建引领推动高校期刊工作健康发展,始终是高校期刊党建工作者永恒的实践主题。

一、高校期刊社党建工作内涵及特点

高校期刊一般由高等院校主办或主管,刊发的文章通常涉及主办高等院校优势学科,是高等学校教学和科研的重要组成部分之一,不仅是高校师生与科研工作者的学术交流与科研成果展示平台,也是传播科技信息、促进科技发展的重要载体,为我国的科技进步做出了重要贡献,同时高校期刊社也肩负着对科研工作者、学者等的政治引领重任,因此高校期刊社党建工作有其特点。

高校期刊社党支部既有高校基层党组织的固有属性,同时又有区别于高校其他基层党组织的特点。一方面,作为高校基层党组织之一,高校期刊社既要贯彻落实习近平总书记有关建设基层党组织的重要讲话精神,又要将党建工作紧密贴合高校党委有关院校发展、人才培养等重点工作;另一方面,作为维护马克思主义学术话语权的理论阵地,高校期刊社党支部必须严把刊物意识形态关,将党建工作与业务工作有机结合,切实保障出版刊物的政治导向,以党建引领学校主办期刊的健康发展。

二、新时代高校期刊社党建工作现状及存在的问题

通过实地走访调研、电话咨询及查阅文献发现,高校期刊社党支部党建存在的问题主要表现在编辑对党建工作的重视程度不够、党建工作与业务工作结合度不强以及出版媒介与党建工作融合度不高三个方面。

(一)编辑对党建工作重视度不够

编辑部的日常工作纷繁复杂,对于编辑来说出版是头等大事,其他工作也习惯性地被放到次要位置,甚至敷衍了事。加之近年来经济全球化及融媒体时代的到来,一方面西方外来思想影响着编辑人员,尤其是青年编辑,有的甚至出现了极端利己主义,给高校学术期刊的发展带来了隐患;另一方面,随着社交软件、短视频软件以及5G的推广,一些不当言论或信息侵入人们的生活,导致一些编辑立场不坚定,严重影响了刊物的政治方向。

(二)党建工作与业务工作结合度不强

目前,大部分高校期刊社党支部党建工作和业务工作存在“两张皮”的现象,党建工作仅仅是党的理论学习、党员发展、组织生活等基础工作,没有将党的理论知识与出版工作有机结合,这既给编辑部带来了党建工作创新性不足的压力,同时也容易在意识形态把关方面出现漏洞,给刊社的长远发展造成不良影响。

(三)出版媒体介质与党建工作融合度不高

出版单位在出版媒介方面有其天然优势,如出版媒介多、报道及时、影响范围广等。目前出版媒体平台呈多元化发展趋势,与学术期刊相关的小程序、手机客户端、微网站、微视频、微博、微信公众平台、短视频等蓬勃发展,一部分高校党支部率先垂范将媒体与创新党建工作路径有机结合。如浙江师范大学探索了“两微一端”视域下的高校党建创新路径,经过调研和分析,在发现学校“两微一端”与高校党建工作融合度不高、信息交互性不强、陷入碎片化信息接收困境等问题后,通过击破校园“数据孤岛”、唱响校园“好声音”、线上线下“同心圆”等创新举措,丰富了党建内容和党建宣传方式,充分利用了学校“两微一端”平台与学生的互动优势和影响,提升了媒体平台与党建工作的协同性、实效性和互动性,但是就总体而言,目前我国将期刊媒体平台与党建工作相结合的案例较少,大部分高校期刊社党支部未充分发挥出版单位媒体宣传优势。

三、创新推进新时代高校学术期刊党建工作的实践路径

为全面贯彻落实现习近平总书记有关加强基层党组织党建工作的重要论述,适应媒体融合大趋势,高校

期刊社党组织纷纷探索及创新党建工作。本文以某优秀高校期刊社党支部为例,从如何加强编辑对党建工作的重视程度、如何推动党建工作与出版业务工作深度融合以及如何发挥编辑部出版媒介对党建工作的辐射带动作用三个方面,探讨高校期刊社推动基层党建工作的创新举措,以期为其他高校期刊社党组织提供思路借鉴。

(一)加强编辑对党建工作的重视程度

党的思想建设是党的全面建设的主要内容之一,关系到基层党组织是否能发挥其战斗堡垒作用和政治核心作用,关系到党组织的凝聚力和战斗力。为确保刊物正确的政治方向和舆论导向,编辑部应高度重视意识形态工作,通过成立编辑部意识形态领导工作小组的形式,全面落实编辑人员“一岗双责”,将业务工作与党建工作同部署、同落实、同监督。

一是以党建提升政治站位。通过每月按时组织党员编辑和群众开展党组织生活、政治理论学习活动等,不断提高编辑的政治站位。二是以制度约束政治方向。建立健全意识形态定期研判和政治理论学习相关制度体系,以制度约束编辑加强政治理论学习,研判稿件意识形态。三是以考核提升政治质量。期刊编辑部,尤其是社科类期刊编辑部应将每月政治学习和政治意识形态研判作为编辑部的日常工作,并将此项工作开展情况纳入重要绩效考核指标之一,以考核督促编辑部提升刊物政治质量。四是审稿把关政治方向。期刊刊发的所有稿件均应经过责任编辑、审稿专家、执行编辑及副主编、质评专家等层层把关,切实保障出版刊物的政治导向。通过多种举措持续加强编辑对党建工作的重视程度,不断提升编辑的政治站位,确保刊物政治方向正确。

(二)推动党建工作与出版业务工作深度融合

针对当前部分高校期刊社党支部党建工作和业务工作结合度不高的问题,本文从加强政治理论学习、开展党建主题出版以及营造编辑部风清气正的政治生态三个方面进行了探讨。

一是以政治理论学习筑牢编辑部思想根基。期刊社党支部应在学校党委统一部署下,结合期刊出版业务定期开展政治理论学习,做到政治理论学习常态化,确保及时学习领会习近平总书记关于党的舆论阵地、意识形态工作的重要论述,及时传达中央和各上级部门的文件精神 and 决策部署,结合期刊出版工作实际强化价值引领,确保编辑始终以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,引导编辑始终以党的最新方针政策引领期刊发展,筑牢思想根基。

二是以期刊主题出版服务党中央工作大局。作为中国共产党的理论阵地,高校期刊社应时刻谨记服务党中央大局。一方面,当好党中央最新决策部署的“宣传员”,通过在学术期刊封面、封底、彩色插页等突出位置报道党的最新决策部署,强化党的舆论导向作用;另一方面,服务好党的理论的“研究员”,高校期刊社作为学者和研究者的学术交流平台,应通过年度重点选题、党的主题出版等形式为广大学者搭建习近平新时代中国特色社会主义思想系列理论研究的学术交流平台,促进党的理论研究“百花齐放,百家争鸣”,不断深化马克思主义理论研究,为新时代党的建设提供更加有利的理论支撑。

三是以清正廉洁作风营造编辑部政治生态。作风建设永远在路上。高校期刊社党支部应持续加强编辑廉洁文化建设,编辑应认真学习党风廉政建设有关文件精神,只有认真执行廉洁自律各项规定,严格遵守政治纪律、组织纪律和工作纪律,才能对党绝对忠诚,始终同党中央在思想上、政治上、行动上保持高度一致,才能具有优良的作风和朴素的品质,爱岗敬业、严于律己;才能不断提高自身修养,抵制各种不正之风;才能清正廉洁、作风正派;才能为期刊出版营造一个风清气正的良好政治生态,确保期刊健康发展。

(三)发挥期刊社出版媒介对党建工作的辐射作用

当下,大部分期刊社党组织未能充分将期刊社现有的媒体介质优势用于党建工作,如党建工作很少利用期刊相关的小程序、客户端、短视频等媒介。本文分析了某优秀高校期刊社拓展党建与出版业务工作融合的手段和载体渠道,从挖掘期刊社现有新媒体平台优势丰富党建内容与形式、严格把控新媒体平台意识形态关和安全观、做好媒体及党建人才培育工作等方面进行了探讨。

一是丰富党建内容,挖掘媒体平台党建新手段。作为高校学术期刊的媒体窗口,期刊社党支部可以利用各类媒体同台推送碎片化的内容丰富的党建学习知识,让编辑及读者随时随地通过移动互联网、网络等客户端及时地获取最新、最热的党建消息和党建知识。如中央宣传部学习出版社党支部充分利用数字出版的各类形式建成了“习近平原文原著数据库”等3个关联数据库,同时利用多种媒体载体创作了党建知识有声读物、制作党建相关系列微视频等,在服务全党全社会学习党建阅读作品的同时,编辑也深受党的洗礼和

教育,自身素质也得到了提升。

二是强化阵地意识,把好媒体平台意识形态关。媒体平台更新迭代速度快,信息传播及时,为党的宣传工作提供了良好载体渠道,但随之而来的风险也不容小觑,黑客、木马病毒等恶意软件随时都有可能入侵媒体平台,给信息安全造成极大的隐患。因此,充分利用各类新媒体载体传播党建信息的重要前提:一是要做好各类新媒体平台的网络安全防范工作。二是要把好各类媒体平台的意识形态关,效仿纸质期刊,对媒体平台刊发的每篇推文层层把关,确保媒体平台正确的政治方向。

三是培育媒体人才,保障媒体平台党建新成效。人是事业发展的最关键因素。要确保媒体平台党建工作取得新突破,培育媒体人才是关键。高校期刊社党支部应将媒体人才的培养作为今后的重点工作之一,只有党建工作经验丰富、媒体技术过硬、创新意识过强的媒体人才,才能在发展迅猛的融媒体时代及时抓住大数据时代的机遇,迎接党建工作与媒体时代深度融合带来的挑战,创造更多权威、更高端、更适宜移动端碎片化阅读趋势的党建新作品,确保高校期刊社党支部勇立时代潮头,永葆党的生机与活力。

作为党的意识形态的理论阵地,高校期刊社有其特有的政治属性。在新时代,习近平新时代中国特色社会主义思想对高校期刊社党建工作提出了新要求,高校期刊社党支部更应始终把服务党中央工作大局、宣传党中央最新理论及方针政策为己任,始终牢牢把握刊物正确的政治方向和马克思主义话语权,持续推动党建工作与出版业务深度融合,努力做好主题出版工作,力争为读者提供更多精神上的“饕餮盛宴”,满足人民日益增长的精神文化需求。同时,高校期刊社党组织应顺应媒体融合发展大趋势,不断创新党建工作思路,充分发挥编辑部丰富多样的出版媒介优势条件,创新党建工作方式,拓展党建与出版业务工作融合手段和载体渠道,努力丰富党建工作内涵,提升党建工作活力,实现高校期刊社党建工作新突破,以党建促进高校期刊高质量发展。

基金项目:2021年度全国高等学校文科学报研究会项目“新时代学术期刊生存与发展环境和编辑队伍建设研究”(项目编号:PY2021032),重庆理工大学“高校期刊社党建工作创新与品牌建设”(项目编号:2022DJ311)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]陈一新.在新时代把党的自我革命推向深入[N].人民日报,2022-02-24(9).
- [2]姜红贵.场域论视域下高校学术期刊与主办高校的融合发展[J].中国科技期刊研究,2022(3):281-288.
- [3]张晓昕.新时期高校学术期刊党建工作探析[J].山西财经大学学报,2022(S2):69-71.
- [4]杨海特,白洋.新时代高校党建工作现状与发展[J].求贤,2021(5):48-49.
- [5]莫世亮,王君瑞.“两微一端”视域下高校党建工作创新路径研究——以浙江师范大学为例[J].宁波教育学院学报,2021(5):87-90.
- [6]中央宣传部学习出版社党支部.坚持党建与业务深度融合 扎实做好新时代主题出版工作[J].旗帜,2019(12):67.
- [7]殷菲.融媒体时代高校党建工作创新路径探析[J].北京教育(德育),2021(2):12-15.
- [8]董巧玲.新媒体时代高校党建工作创新与探索[J].河北旅游职业学院学报,2021(4):94-97.

作者:张弘杨,重庆理工大学期刊社期刊部主任
徐佳忆,重庆理工大学期刊社《智能技术学报》编辑部副主任
吴瑜,重庆理工大学期刊社《重庆理工大学学报(社会科学)》编辑部副主任
彭熙,重庆理工大学期刊社社长
责任编辑:粟超

延安时期学校思想政治教育的成功经验及现实启示

冯飞龙 葛娅鑫

延安时期是中国共产党百年奋斗史上具有重要历史意义的时期,党领导边区人民在政治、经济、文化建设等方面实现了伟大创举,取得了一系列巨大成就,中国革命面貌为之一新。延安时期,面对日益严峻的国际国内形势,中国共产党围绕中国革命中心任务,把马克思主义基本原理与中国革命斗争实践和中华优秀传统文化相结合,形成了毛泽东思想,铸就了伟大的延安精神,延安时期的学校开展了正确的思想政治教育,用科学的理论武装军民,用正确的政策方针指导军民,为中国革命培育了一大批优秀战士,为新时期党的思想政治教育深入开展积累了经验,提供了启示。

一、延安时期党开展学校思想政治教育的时代要求

延安时期(1935年10月—1948年3月),中国共产党在学校开展了卓有成效的思想政治教育,既是中国共产党成功培育革命人才并最终取得胜利的法宝,也是党的思想政治教育史的重要组成部分。抗日战争爆发后,边区乃至全国形势发生了深刻变化,党依据革命斗争形势,充分挖掘延安地域文化中的革命元素,通过思想政治教育对各革命阶级进行强有力的政治动员,激发广大人民群众为夺取抗日战争乃至人民解放战争的胜利而团结奋斗。

(一)加强思想政治教育是中国共产党的优良传统

中国共产党坚持马克思主义指导思想的根本地位,立足本国实际,在长期的革命和实践中形成了坚持和发展思想政治教育的优良传统。中国共产党成立之前,全国各地早期的共产党组织就积极创办新闻刊物和学校来宣传马列主义,组织开展五四运动、领导工人运动和农民运动的共产党人初步具备了一定的马克思主义素养和政治素质。土地革命和北伐战争中,中国共产党坚持以马克思主义为指导,深入贯彻马克思主义关于统一战线的理论,组织和动员了全国民众,唤起了大众的革命斗志,推进了革命事业向前发展。这一时期,中国革命经历了两次挫折与两个胜利,从正反两个方面表明,什么时候党开展了卓有成效的思想政治教育,革命就会成功,事业就会发展;反之,革命就会出现错误,乃至陷入低谷。中国共产党不断加强思想政治教育,确保了党的路线、方针和政策在革命斗争实践中的有力贯彻和落实,为新民主主义革命胜利打下了坚实的基础。

(二)革命斗争形势迫切需要加强学校思想政治教育

日本发动全面侵华战争,引起中国革命形势的重大变化,中国共产党的革命任务从推翻国民党反动统治转变为反抗日本帝国主义侵略。内忧外患的国际国内局势和延安艰苦恶劣的自然环境使得培养大量合格的、可靠的革命人才成为中国共产党的当务之急。经过深入讨论和研究,党中央认识到唯有兴建学校,广泛传授马克思主义理论和无产阶级革命思想,引导学生学习马列主义经典著作,才能用科学的理论武装青年的头脑,才能培养大量革命所需人才。鲁艺、抗大、陕北公学、边区行政学院、泽东青年干部学校、延安大学等十几所学校就是这个时期建成的。此外,中国共产党还创办了战时青年短期训练班(共14期)、党员干部训练班、中共陕西省委干部训练队、西北党校、新文字干部学校等,开设马克思主义理论课、哲学课、历史课和形势与政策课,通过加强思想政治教育,为边区乃至全国革命斗争培养了数千名行政干部和数十万名革命人才,为抗日战争的胜利奠定了坚实的人才队伍。

(三)延安地域文化与党的思想政治教育相融共通

经过长时间的历史积淀形成的具有鲜明特色的延安地域文化对当地人的思维方式、行为习惯、文化习俗、价值观念等产生了潜移默化的影响,这无疑和思想政治教育的功能不谋而合。延安时期,为了争取抗战胜利和民族解放,中国共产党充分利用延安地域文化动员群众积极投身革命。这些地域文化包括但不限于:陕北人民千百年来在艰苦恶劣的自然环境下形成的勤劳勇敢、乐观淳朴、热情豪迈的性格;广大劳动人民对真实生活的记录和对自由幸福呐喊的陕北民歌;延安整风运动中的口号和标语。延安地域文化在一定程度上与思想政治教育相融共通,为中国共产党在学校成功开展思想政治教育提供了取之不尽、用之不竭的资源,创新了思想政治教育方式。换句话说,延安地域文化本身就是隐性的思想政治教育,客观上教育了民众自发地参加革命斗争。

二、延安时期学校思想政治教育的成功经验

延安时期中国共产党兴建了大量学校培养高素质的革命人才,在教育目标、课程设置、教师队伍、教学方式、教学实践上都具有鲜明的思想政治教育特色。延安革命斗争的实践证明,党开展的学校思想政治教育,为革命事业培养了大量合格的、可靠的干部,也为新民主主义革命的胜利奠定了坚实基础。

(一)以强化共产主义理想信念教育作为培养目标

延安时期,在内忧外患的紧张局势下,中国共产党从未放弃和动摇追求共产主义远大理想。并且,中国共产党非常重视通过学校思想政治教育来引导学生树立坚定的共产主义信念。“学校一切工作都是为了转变学生的思想”“政治教育是中心的一环”^[1]是党对抗大的重要指示。学校深入贯彻执行了党中央的方针和政策,用马列主义理论和毛泽东思想武装青年头脑,用共产主义远大理想坚定青年的政治方向,通过思想政治教育引导广大学生在思想上树立无产阶级观念,在行动上自觉投入实现民族独立和国家富强的奋斗中。正是因为坚定了共产主义理想和信念,广大青年前仆后继、义无反顾地为革命事业献出了自己的青春乃至生命。可以说,延安时期学校思想政治教育开展得如此成功的首要原因在于坚定了青年的政治方向,明确了青年的使命任务,使他们清楚了革命是“为了谁”“依靠谁”,鼓舞和激励了广大青年积极投身到火热的革命斗争中去。

(二)以强化马克思主义理论教育为中心进行课程设置

在紧张复杂的局势面前,大量教育背景不同和生活环境各异的青年从全国各地涌向延安,如何改造和统一这些青年的思想成为亟待解决的问题。为彻底改造青年以适应革命所需,中国共产党在延安时期开设了十几所学校,而且学校普遍开设政治理论课。鲁艺在成立之初就开设了政治理论必修课,到第三届又把哲学作为必修课,使得学员们普遍地学习了辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论。^[2]抗大开设政治、军事、文化三类课程,其中政治课主要讲授马克思主义原理、政治经济学、中国问题、毛泽东思想、马克思主义经典著作、国际国内形势和政策、战争局势等,加深了学生对革命事业的认识,坚定了他们投身革命的决心。这一时期,学校开设的政治理论课普遍注重马克思主义理论教育,在改造学员世界观、培养良好人生观的同时引导学生树立正确的政治观。学校犹如革命的大熔炉,为党培养了大量政治觉悟高、人格品质优、军事素养强的德才兼备的干部,确保了革命战争的最终胜利。

(三)领导干部担任学校授课教员

延安时期,学校思想政治教师队伍质量高、教师来源广泛,领导干部、学者、红军战士等都曾多次到学校授课,高素质的教师队伍成为延安时期学校思想政治教育取得良好成效的关键。毛泽东4次为抗大题词,制定了“团结、紧张、活泼、严肃”的校训,22次到抗大讲话,为师生作报告和演讲,讲授《中国革命战争的战略问题》《抗大民主问题》《实践论》和《矛盾论》等,以贴近实际、贴近学生、贴近生活的语言宣传马克思主义理论。周恩来、朱德也曾多次到学校为师生讲解国际国内形势和政策,分析战争局势。刘少奇、陈云也曾为学生作报告,号召大家学习马列主义原著和毛泽东思想。党内的许多高级领导干部、哲学家亲自到学校授课

或者作报告,丰富的实践经验使他们讲课生动有趣,很受学员欢迎,极大地提高了青年的学习积极性,改造和统一了青年的思想。

(四)综合运用多种教学方法

这一时期的学校思想政治教育方式多种多样。一是榜样教育,即采取典型示范的方式激励青年学生。比如,通过学习白求恩无私奉献和张思德舍己救人的事例,号召大家学习他们舍己为人的精神,在生活中树立为人民服务的信念。二是差别教育,即学校针对不同学生群体采取不同形式的教学。毛泽东将教育对象分为学校青年、企业青年、自由职业青年,根据文化背景和接受能力的不同,分别确定了符合各个群体特点的教学目标,采用差异化教学。三是显性教育和隐性教育相结合。一方面,学校用马克思主义理论武装青年学生头脑,领导干部讲授最新时政引导学生认同中国共产党的领导,开展整风运动改造和统一青年的思想;另一方面,通过开展各类文艺活动丰富思想政治教育的形式,如采取看报、听戏、唱歌、画画、讲故事等寓教于乐的方式潜移默化地影响青年的思想。

(五)大力开展劳动教育

延安时期,中国共产党坚持立足中国实际,将教育同生产劳动相结合。内忧外患的局势和延安艰苦恶劣的自然环境使得物质生产资料严重匮乏,同时大批涌向延安的青年对当地人民群众缺乏了解,不利于革命工作的开展。党中央鼓励部队、党政机关、知识青年到农村参加必要的生产劳动,支持长期抗战、缓解经济困难、改善军民生活。毛泽东、朱德、周恩来等主要领导纷纷参加生产劳动,为广大军民树立了榜样。“鲁艺”、延安大学召开了生产动员大会,抗大成立了由罗瑞卿等为委员的全校总生产委员会,学生们自愿到农村参加集体劳动,开展多种个体生产自救活动,表现出极大的劳动热情。青年学生深入农村与农民接触,在亲身体验生产劳作的过程中解决生产和生活需要,实现自给自足,同时锻炼了身体素质,培养了吃苦耐劳、自力更生的优良品质,拉近了和人民群众的距离,有利于和人民群众打成一片,改变他们以往对农村和农民的印象。劳动教育粉碎了反动派“困死”“饿死”边区军民的企图,进一步密切了党群、干群关系,赢得了人民的拥护与支持,为抗日战争的胜利奠定了物质基础,增强了军民的团结。

三、延安时期学校思想政治教育的现实启示

延安时期学校思想政治教育积累的典型经验启示我们,新时代开展学校思想政治教育必须汲取历史之经验、时代之精神,弘扬和传承延安精神,回应人民之问、中国之问,即学校思想政治教育“为了谁”“怎么样”等问题,推进学校思想政治教育走深走实。

(一)学校思想政治教育必须坚定正确的政治方向

延安时期学校思想政治教育的成功经验对新时代“为谁培养人、培养什么人、怎样培养人”提供了方法论指导。青少年是祖国的未来和希望,在西方文化思潮和价值观念不断渗透下,学生中出现了政治意识淡薄、集体主义观念弱化等问题。学校思想政治教育是传播马克思主义理论的主阵地,是帮助学生走出思想困境的主阵地。因此,学校思想政治教育必须坚持马克思主义指导地位不动摇,引导青少年坚定正确的政治方向,坚定报效祖国、服务人民的思想。首先,教育者要牢记教书育人的使命,时刻紧绷政治弦,注意课堂上的一言一行,坚持正确的政治方向,切忌因为自己的错误言论和不良行为误导学生。其次,教育者要旗帜鲜明地讲授马克思主义,能够联系生活实际融会贯通、生动形象地向学生讲解,提高学生学习效率,引导学生对马克思主义做到真学真懂、真信真用。再次,教育者要引导学生正确运用马克思主义基本观点和方法分析问题、解决问题,加强实践锻炼,在勇于担当、知行合一中肩负起实现中华民族伟大复兴的重任。

(二)积极推进思政课程与课程思政联动互促

延安时期,一方面,党在学校开设了马克思主义理论课,针对性地开展思想政治教育。另一方面,党在学校还开设了自然科学、世界历史、医学卫生、生产技能等课,在开展专业知识和技能培训的同时充分挖掘此类课程的思想政治教育元素,开展有差别的思想政治教育,为革命培养了一大批德才兼备的人才。由此

可见,延安时期学校教育既重视思想政治课的育人功能,又重视专业课程的育人功能,这与习近平总书记倡导的“各门课都要守好一段渠、种好责任田,使各类课程与思想政治理论课同向同行,形成协同效应”^[3]的精神相一致。

新时代,学校思想政治教育要推进思政课程与课程思政联动互促、双向互动,着力解决好育“合格人”问题。首先,教师要提高挖掘专业课程中所蕴含的思政育人资源的能力和水平,将知识传授上升到培养合格的社会主义建设者和接班人的高度,教育引导学生在德智体美劳全面发展。缺少了对“合格人”的教育和引导,灌输再多的知识都是失败的教育。其次,学校要加强思政课程与课程思政的整体设计,要围绕立德树人根本任务,强化思政课程与课程思政教学目的与要求的整体设计、联动实施,既不能厚此薄彼,也不能非此即彼,着力破解“两张皮”现象,构建“三全育人”思政大格局。再次,学校要实施分类指导,分学科、分专业挖掘课程思政育人元素,分课程构建思政育人体系,充分发挥课堂教学“主渠道”、课程教学“主阵地”的作用,真正实现育人和育才相结合。

(三)全力打造一支高素质的思政教师队伍

教师素质决定了教育的质量,优秀的教师才能培养出优秀的学生,学校思想政治教育的成功开展离不开一支优秀的教师队伍。延安时期,党内高级领导干部主动担任学校教员,深入学校讲授马列主义课程,在强化学校师资队伍的同时取得了良好的育人实效。新时代,学校要充分借鉴延安时期的成功经验,倡导并实施领导干部带头讲思政课。一是学校领导干部要发挥模范带头作用,积极承担思政课教学任务,为师生讲党课、讲形势与政策课。二是聘请属地党政领导干部、管理人员、企事业单位劳模、工匠等深入校园讲授方针政策、经济发展、科技发展状况等。三是聘请红色教育基地和场馆的讲解员、乡村振兴骨干、乡村能人等讲授革命故事、家风家教、勤劳致富等故事,进一步夯实思政课教师队伍。

同时,学校要不断完善思政课教师准入、教师培养、教师考核制度,努力打造一支专兼结合、数量充足、素质优良的思政课教师队伍。在教师准入上,以品德和能力为导向,着重考察思政课教师的政治素质、师德师风、业务能力,规范专兼职思政教师配备比例,建立完善的人才准入机制,优化思政课教师队伍结构。在教师培养上,制定有针对性的、科学的培养方案,加强思政课教师理论素养、科研能力和教学实践的培训,积极支持思政课专兼职教师参加各种学术会议、教研活动、社会实践,激发教师育人潜力,提高教师的专业素养和人格魅力。在教师考核上,实行符合思政课教师职业特点和岗位要求的评审标准,强化师德师风考核,规范聘期考核工作,构建渠道畅通、衔接有序的人才发展通道,以科学、合理、公正的考评方式激发思政课教师队伍活力。

(四)创新学校思想政治教育教学方式

延安时期,学校通过榜样教育、差别教育、激励教育、文艺宣传教育等方式对学生进行思想政治教育,取得了非常显著的效果。新时代,学校要坚持守正创新,激发思政课教师积极性,创新思想政治教育教学方式,让思政课活起来。2019年3月18日,在学校思想政治理论课教师座谈会上,习近平总书记强调指出,很多学校“积极采用案例式教学、探究式教学、体验式教学、互动式教学、专题式教学、分众式教学等,运用现代信息技术等手段建设智慧课堂等,取得了积极成效,这些都值得肯定和鼓励。”^[4]信息化时代“互联网+教育”势不可挡,思想政治教育可借助网络信息技术优势,不断探索新的教学方式,适应新时代、新发展和新要求。第一,教师可以利用网络平台汇集全国教育资源,充分利用音视频图文并茂、形式多样的优势,从学生感兴趣的事物入手,采用案例教学、情境教学、互动教学等丰富多样的教学方式,全面吸引学生注意力。第二,学校可以利用官网、微信公众号、学习强国等平台展现学生身边先进人物、感人事迹,充分发挥榜样教育的示范引领作用,促进思想政治教育理论与学校具体实际相结合,更好地促进师生间、生生间互相交流思政学习心得,增强思政学习的趣味性。第三,积极开展红色文化、革命文化、优秀戏曲文化进校园活动,充分利用文艺宣传优势,教育引导学生在树牢健康向上的世界观、人生观和价值观。第四,组织学生观看思政教育专家网

络讲座,赴思政教育实践基地开展调研、参观等实践活动,鼓励学生提问、表达自己的观点,拉近师生间的距离,更好地开展宣传教育。

(五) 培育劳动意识和弘扬劳动精神

劳动是人最基本的存在方式,人除了要系统地学习文化科学知识,还要参加日常生活劳动、生产劳动、服务性劳动,这也是学生成长所不可或缺的。延安时期的青年积极参加大生产运动,既接受了劳动锻炼,又提高了思想认识和政治觉悟,为新时代开展劳动教育提供了经验。现如今,培育劳动意识、弘扬劳动精神已引起学校的高度重视,《义务教育道德与法治课程标准》和《普通高中思想政治课程标准》中都规定了劳动教育的相关内容,明确了劳动教育对提高学生核心素养具有重要作用。新时代,学校要大力弘扬劳动精神,推进劳动教育走深走实,促进学生全面发展、健康成长。

从学校层面看,一是学校要推动劳动教育相关政策和文件落地,促进劳动教育规范化管理;二是学校要善于创造校园劳动文化环境,大力弘扬中华优秀传统文化中的劳动精神,潜移默化地影响学生的劳动素养;三是学校应完善劳动素养评价标准,将劳动行为、劳动技能、劳动品质、劳动精神等纳入其中,综合运用多种评价方式对学生的劳动素养进行评定。从教师层面看,一是教师要充分认识到劳动教育对于学生成长而言可树德、可增智、可健体、可育美、可明辨是非的作用,进一步提高劳动教育地位,实现德智体美劳“五育并举”。二是教师要深入挖掘教材中劳动精神的相关内容,整合劳动教育的知识点,积极弘扬劳动精神,培育学生劳动意识。三是教师要组织学生开展丰富多样的劳动实践活动,引导学生将劳动精神内化于心,外化于行。从学生层面看,学生要树牢崇尚劳动、尊重劳动、热爱劳动的劳动价值观,真正懂得劳动最光荣、劳动最伟大、劳动最美丽的道理,提高参与劳动的积极性和主动性,自觉养成热爱劳动、主动劳动的习惯,最终成长为有大德、有大爱、有情怀的社会主义建设者和接班人。

延安时期,党领导边区军民开展了卓有成效的思想政治教育,探索出一系列行之有效的好方法,促使更多革命青年积极投身于伟大的革命斗争,最终实现了抗日战争的胜利,为解放战争胜利乃至新中国的建立奠定了坚实基础。新时代,我们要勇于借鉴延安时期思想政治教育的成功经验,坚持正确政治方向、积极推进课程改革,创新教育教学方式,努力建设一支有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的“四有好老师”教师队伍,为中国经济社会高质量发展培育德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

基金项目:陕西省教育厅项目“陕西高等学校德育模式创新与大学生文明道德意识的培养”(项目编号:14JK1029),宝鸡文理学院教学改革重点项目“高校思想政治理论课实践教学运行模式研究”(项目编号:13JG04)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 康小怀. 延安时期学校思想政治教育对新时代立德树人的启示[J]. 延安大学学报(社会科学版), 2020(04): 114-118.
- [2] 乔沙沙,董重转. 延安时期高校思想政治教育的经验及现实启示[J]. 长治学院学报, 2021(06): 27-31.
- [3] 习近平在全国高校思想政治工作会议上强调:把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面[J]. 实践(思想理论版), 2017(02): 30-31.
- [4] 习近平. 思政课是落实立德树人根本任务的关键课程[J]. 思想政治工作研究, 2020(09): 12.

作者:冯飞龙,宝鸡文理学院教授
葛娅鑫,宝鸡文理学院硕士
责任编辑:粟超

促进农民精神生活共同富裕的价值意蕴与实现路径

徐双双

习近平总书记指出：“共同富裕是全体人民的共同富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕”。^[1]目前，我国农村人口占比较重，要实现全社会成员共同富裕，农民这一群体至关重要。乡村振兴全面推进，农民物质生活水平虽不断提高，但农民精神文化层面的建设却受到忽视，呈现单一化和碎片化的短板。随着这一短板逐渐凸显，习近平总书记在《扎实推进共同富裕》一文中提出了“促进人民精神生活共同富裕”的重要论述，强调要“强化社会主义核心价值观引领，发展公共文化事业，完善公共文化服务体系，不断满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求”^[2]。农民精神生活的改善是中国社会发展变革无法回避的问题，农民精神生活质量的提高也从侧面反映出乡村振兴的成效。因此，研究促进实现农民精神生活共同富裕，改善农民精神生活品质的路径具有重要的现实意义。

一、精神生活共同富裕的内涵界定

唯物辩证法的对立统一规律揭示了事物发展的源泉和动力。物质富裕与精神富裕两个概念既是相对的，又是相统一的。经济基础决定上层建筑，物质生活既能决定精神生活质量，又是精神生活的载体，物质财富充足才能为实现精神共同富裕打下坚实的基础。朱力认为精神生活共同富裕是人们在参与某些精神活动过程中所产生的满足感、幸福感，例如价值观和道德感得到了社会认同^[3]。当前我们正处于社会主义初级阶段，所谓社会主义的精神富裕，必然是以维护社会主义社会健康稳定发展的各种积极的精神总和^[4]。孙瑶认为精神共同富裕可以分为微观和宏观两个层次，其中个人层面的精神共同富裕包括个人有良好的思想素质以及成熟稳定的认知体系；国家层面的精神共同富裕可以从文化、教育和健康等多方面进行理解，突出了社会性^[5]。总的来看，精神生活共同富裕的内容涉及面广，主要包括三个方面：思想富裕、文化生活富裕、社会文明富裕。农民精神生活共同富裕是指农民在乡村社会文化活动中的参与感、归属感、认同感得到满足的一种状态。

二、促进农民精神生活共同富裕的价值意蕴

精神生活共同富裕不是凭空出现的话题词，而是来源于当代中国人社会生活的深刻变革，贯穿于中华民族伟大复兴的历史进程中，彰显了人类文明发展新阶段的中国智慧。因此，从实现社会主义共同富裕、检验乡村文化振兴成果与塑造良好的农村社会风气三个角度来把握促进农村农民精神生活共同富裕的时代价值与多重意蕴，是深刻理解精神生活共同富裕展开逻辑的内在要求。

（一）实现社会主义共同富裕的重要一环

马克思主义认为共同富裕是坚持物质富裕与精神富裕相统一。促进共同富裕必须要两手抓，既抓物质富裕，又要抓精神富裕。换句话说，不能以“主次论”“先后论”片面理解，或将物质富裕与精神富裕完全割裂开来，二者只有相辅相成，形成强大的合力才能实现共同富裕这个总目标。实现全体人民共同富裕是社会主义的本质，又是中国人一直以来共同的理想和期盼，还是马克思主义经典作家和中国共产党不断挖掘解决的理论和实践问题。实现共同富裕最艰巨的任务在农民，促进农民精神生活共同富裕是实现社会主义共

同富裕的关键所在。

(二) 检验乡村文化振兴成果的重要指标

中国社会是乡土性的。若要实现民族复兴和共同富裕,乡村就必须振兴,乡村振兴战略是实现共同富裕目标的前提和基础。乡村振兴包括五个方面的振兴,其中文化是乡村振兴最深沉的力量,也是乡村振兴的思想保障。实施乡村振兴战略的目标任务之一就是乡风文明达到新高度,是解决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矛盾的必然要求^[6]。文化兴,则国兴;文化强,则国强。通过改善农民的文化认知,增强农民的文化自信,使农民追求更有品质的精神生活。农民精神生活是乡村文化振兴环节中尤为重要的领域,农村精神文化得到显著提升,乡村文化振兴工作便向前迈出一大步。因此,农民精神生活是否富裕将是检验乡村文化振兴成果的一项重要指标。

(三) 推进农村现代化发展进程

高品质的农民精神生活是农村社会发展进步的标志之一。如果农民精神生活消极不振,整个农村社会将失去生机与活力,必然毫无凝聚力与向心力可言。促进农民精神生活共同富裕,使农民具有更强的凝聚力,邻里相处过程中就某些问题达成共识,整个乡村社会保持和谐统一,进而营造良好的社会风气。同时,作为农村主体的农民文化素养得到提升,积极参与乡村建设,农村社会便能得到快速发展,农民幸福感与归属也会随之得到提升。

三、促进农民精神生活共同富裕的主要路径

当前促进农村农民精神生活共同富裕形式多样,但未来发展的路径仍需不断探索和创新。通过完善农村公共文化服务体系设施建设、充分利用文化平台、发挥能人带动作用、大力开展文化下乡破解其困境与挑战,创新农村农民精神生活方式,从而促进农民精神生活共同富裕取得明显进展。

(一) 完善农村公共文化服务体系建设

公共文化服务体系是农民进行文化活动的重要依托,也是开展文化活动的重要渠道。完善农村公共文化服务设施目的是为农村农民提供更好的条件,发挥农村公共文化服务设施丰富农村文化生活的桥梁作用,以此来提升农村农民的精神生活质量,达到社会主义社会的基本要求。完善农村公共文化服务体系主要包括在农村建立农民专属书屋、农民故事站、农村文化长廊等。

一是建立农民专属书屋。农民专属书屋的建设应以农民为中心,书屋内尽量陈列有关农村农民的书籍,定期播放有关农村农民故事的纪录片和影片,便于当地村民以及外来者浏览与阅读。

二是建立农民故事站。农民故事站是汇集不同时期杰出农民故事的集合地,农村居民可以踊跃参加,力所能及提供身边的故事素材;故事站的工作人员可以自愿报名。

三是建设农村文化长廊。农村文化长廊不仅可以传递积极向上的正能量,还能使村民在文化长廊的潜移默化中提升精神文明程度。文化长廊海报上可以张贴杰出农民的照片与个人事迹介绍,通过浓厚的文化氛围树立新风,发挥榜样的模范教育作用。村民在闲暇时间还可以在文化长廊开展特色故事交流会,不仅有利于邻里之间感情的增进,还能丰富村民的生活方式,使乡村熟人社会更加熟悉与亲近。

(二) 发挥能人带动作用

由于村内文化平台与人才的缺失,农村文化宣传工作相对难以展开。在推进农村农民精神共同富裕的过程中,文化平台与能人的挖掘极其重要。人才是关键,要积极培养本土人才,从农民主体入手,充分发挥其主人翁意识。在整个能人带动过程中,增强农民的参与感与存在感,调动村民在塑造家乡文化建设的积极性,增强农民对家乡的责任感,进而离农民精神生活共同富裕目标的实现越来越近。

一是开展农村直播。农村直播间就是通过互联网的渠道开展农村线上直播。开展农村直播一方面可以将本地农村农民趣事通过线上的方式向全国各地的朋友介绍,并且还可以将本土特色农产品分享给线上观众,实现社会效益和经济效益的双丰收。另一方面,线上直播还可以向网友展示农村农民种植经验及生活状态,吸引全国的朋友前来深入参观与了解,激发农村活力。当村民感受到来自观众对自己家乡的热爱与欣赏时,心中不免增添几分自信,对家乡的感情会更加浓厚与深沉。与此同时,农民的精神生活方面也会产生巨大变化。

二是吸纳返乡发展年轻人。在所有村民中,返乡谋发展的青年群体最具有活力和创新能力。社会主义精神共同富裕的目标离不开年轻人的奋斗与努力,家乡情怀是年轻人返乡发展最主要的原因。在能人建设中首先要鼓励外出青年返乡参与农村文化建设,其可以通过拍短视频、微信公众号推送等多样化的创新方式为农村文化宣传增添色彩,提供新思路。返乡谋发展的年轻人是农村中的新鲜血液,只有更多年轻人带头投身于乡村文化事业,才能更好地引领老一辈的村民积极寻求文化发展,二者的合力才能快速促进农村农民精神生活共同富裕。

三是培养农村文化联络志愿者。农村文化宣传牵头组织者和管理者具有一定的向心力,起着基础性的作用。在促进农民精神生活共同富裕中大多是政府或者村两委全权组织,农民参与意识较低,热情度不高。而发展农村文化联络志愿者的作用就在于利用村民的身份吸引村民参与文化活动,这些时常活动在农民之间的联络员,由于自带浓厚的“乡土”气息,最了解村民的文化需求内容和形式,不仅可以将村民的需求收集汇总,而且具有一定的影响力,便于管理。他们长期驻扎在农村中,联系村民、宣传群众、组织村民、团结村民、在整个农村文化宣传建设中发挥着积极作用。农村文化联络志愿者既能实现自我价值,又能为活动做出一定的贡献。在整个过程中,农民群体的精神生活得到支持与引导,避免部分农民出现孤独、心态差等消极情绪,以此促进农村农民的精神生活共同富裕。最后,联络员要做好村民的思想建设,获得村民的支持与认可、稳定秩序、保证活动有序展开,要做好后勤服务,全心全意为村民服务。

(三) 大力推进文化下乡

文化作为一种观念,本身是对社会现象的反映。一个国家精神生活层次的提升离不开文化下乡的开展,离不开农村农民精神的提升,只有将文化下乡落实到位,才能促进全社会不断进步发展。其中,文化下乡活动的开展也是农民群众为了提高自身层次的必经之路和必然过程,尤其是针对农村农民精神层次较低的情况更要大力开展文化下乡,以此推进农村农民精神生活共同富裕。文化下乡可以从以下三个方面展开。

一是加强乡村教育。当下农村农民思想多元化,缺乏统一的认知体系,多元思想的碰撞之下必然影响广大农民的价值判断。面对农村地区出现的各种观念,要通过乡村教育对农民精神出现的偏差进行及时规范、修正,强化其精神观念。一是要在农村加大社会主义核心价值体系教育力度,农民精神富裕问题的解决首先要通过社会主义核心价值观的培育与统一来提高农民群体思想认知、文化自信程度与道德水平等。二是通过开展以“中国梦”为主题的中国特色社会主义宣传教育活动,让农民群体深入了解中华民族优秀传统文化,不断增强广大农民对国家和社会的责任感、认同感、归属感。三是要以马克思主义中国化的最新理论成果来引导农民、教育农民、发展农民,用中国特色社会主义共同理想信念来团结农民、凝聚农民,同时还要以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神鼓舞农民勇于创业、积极进取、辛勤劳作。四是加强法治教育与宣传。农村社会时常面临着较难解决的困难,例如各种纠纷问题、利益诉求表达等,可以通过向其宣传相关的法律法规知识、免费发放相关法律资料、提供现场问题咨询等志愿服务,提升农村农民法律素养,引导农民以合理合法的方式表达自身想法与利益诉求。

二是加强文化下乡创新性。文化下乡活动至今已不再是新鲜事和新鲜词,但在许多农村地区,文化下乡的形式单一、内容陈旧、质量较低、传播手段老套,多地文化下乡活动趋于形式主义,达不到预期效果,也无法满足农民群众的精神文化需求。文化下乡是丰富农民精神生活的重要方式,必须进行创新性改善。首先,针对文化下乡开展形式创新。社会正处于“互联网+”时代,网络已覆盖大部分的农村地区,文化下乡要充分利用现有技术与条件,将新技术及新手段与文化下乡相结合,如将数字技术与节目形式结合,呈现出更好的节目效果,增强节目的感染力和吸引力。其次,针对文化下乡进行内容创新。以往文化下乡的主题与内容多为送温暖、送书籍等,当下可以通过以“农村农民”为题材进行文艺作品创作,丰富文化下乡的主题和内容,通过文艺作品比赛挖掘培养农民文艺爱好者,使文艺下乡能够紧密贴近农民群众的生活、走进农民群众的内心,让农村精神文化之树苗茁壮成长。

三是市场主体参与文化下乡。在农村基层文化建设中大多以政府为主体参与农村文化事业投入,包括文化下乡行动大多亦是政府部门组织志愿者进行。文化下乡应当鼓励个人和集体或是企业等市场主体参与其中,使农村农民精神文化充满生机活力。农村文化事业和农副业生产一样,考虑社会效益的同时还需考虑经济效益,只有在市场经济的条件下才能稳步发展和前进。如果单纯讲社会效益,文化下乡难以持续发展和生存,只有文化下乡产生经济效益后才会有更多资金继续投入活动。因此,鼓励企业市场主体通过外包等形式专门成立文化下乡部门,针对性地开展文化下乡活动,不断丰富创新文化下乡产品,最终实现经济效益与社会效益双丰收。

参考文献:

- [1][2]习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是,2021(20):4-8.
- [3]朱力. 正确认识精神生活共同富裕的时代内涵[J]. 国家治理,2021(45):19-23.
- [4]汪青松. 一个重要的命题:社会主义精神富裕[J]. 理论导刊,2007(9):31-33.
- [5]孙瑶. 新时代人民精神生活共同富裕初探[J]. 福州党校学报,2022(1):37-42.
- [6]鲁小亚,刘金海. 乡村振兴视野下中国农民精神文化生活的变迁及未来治理—基于“社会结构—精神方式”分析路径[J]. 农业经济问题,2019(3):61-69.

作者:中共重庆市委党校(重庆行政学院)硕士研究生

责任编辑:粟超

以高质量党建引领高质量发展的建议

黄宗阳 周 鹏 李香春

今年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年,也是全面推进现代化新重庆建设的开局之年,全市改革发展稳定任务繁重,这就要求我们必须把以高质量党建引领高质量发展摆在更加突出的位置。党的十九大以来,重庆市坚持以政治建设为统领,全面加强党的建设,持续营造良好政治生态,为全市改革发展稳定提供了强有力保障。但是,对标新时代党的建设总要求,对标党的二十大提出的“把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节”和市委六届二次全会提出的“以党建统领问题管控”等新任务,重庆市以高质量党建引领高质量发展的措施和效果还有待提升。

一、以高质量党建引领高质量发展存在问题

(一)政绩观念有偏差,以高质量党建引领高质量发展的思想基础还不牢固

少数领导干部没有树牢“抓好党建就是最大的政绩”的理念,对党建引领高质量发展的逻辑关系理解不够精准,理解“最大的政绩”深刻内涵不够透彻,把发展视为实功、党建视为虚功,认为发展成果更容易看得见、摸得着,而党建成果不易衡量。一些地区认为高质量发展就是抓经济、抓科技、抓环保,对党的建设的政治引领和组织保障作用认识不充分,在推动高质量发展中发挥基层党组织战斗堡垒作用和共产党员先锋模范作用不够好。部分非公经济组织、高校对党建工作重视程度不高,对派驻的党建工作指导员或者党组织书记工作开展支持力度不够,未将党建成效设置为关键绩效指标。

(二)压力传导有差距,以高质量党建引领高质量发展的责任落实还不到位

有的单位抓党建促发展压力传导层层递减,存在“上热”“中温”“下冷”现象。有的班子成员种好“责任田”意识不足,对抓党建促发展思路不清、方法不实,检查督导力度不够。中共重庆市委直属机关工委与市发展改革委联合开展的“重庆市新时代机关党建和业务深度融合路径研究”问卷调查显示,党员干部支持“用经济社会发展的好坏检验党建工作成效”的仅占 68.2%;认为“实际工作中,发展是主业,党建工作是副业”的占 41.5%;认为贯彻落实党中央、市委重大决策部署存在“调门高、表态快、行动慢、落实差”现象的占 35.4%;认为基层党组织书记“不把党内职务当回事”的占 28.6%。

(三)党建业务有脱节,以高质量党建引领高质量发展的融合促进还不紧密

一些领域党的建设与高质量发展未做到同谋划、同部署、同落实、同检查。有的基层党组织不重视、不真抓党建工作,找不到、抓不准党建和高质量发展深度融合的切入点。有的党员干部对党建工作重要性认识不够,认为发展是硬指标,必须重视并且抓好,而党建工作是软任务,做多做少、抓与不抓都不会影响大局。相关调查显示,党员干部认为“党建和业务两张皮”的占 28.2%，“把业务当硬指标、把党建当软指标”的占 25.9%。认为“当前党建工作‘虚化’‘脱离实际业务,为了党建而党建’的现象”,“严重”的占 16.3%，“一般”的占 45.8%。

(四)组织建设有欠缺,以高质量党建引领高质量发展的干部人才还不充沛

有的单位基层党组织设置未能根据经济社会发展和工作需要及时调整,班子配备不足,党组织书记的

“领头羊”职责没有落到实处。相关调查显示,党员干部认为“‘三会一课’走过场”的占22.5%,认为基层党组织书记“履行职责心不在焉,当甩手掌柜”的占25.4%。有的领导干部推动高质量发展存在本领恐慌,以上率下作用发挥不够好。有的地方干事创业的激励和保护机制不够完善,“三个区分开来”未真正落实落地,干部怕出事、不作为,“佛系”养生、“躺平”现象依然存在。有些领域的人才发展体制机制障碍仍未破除,引才聚才的办法措施不够多,视野渠道不够宽,“高精尖缺”人才储备不够足。

(五)作风建设有顽疾,以高质量党建引领高质量发展的氛围环境还不浓厚

部分领域贯彻执行党的群众路线有差距,开展“我为群众办实事”实践活动推进力度不平衡,存在门好进、脸好看、话好听,但事难办现象,营商环境不够好。部分地方作风建设不够严紧实,违反中央八项规定精神问题禁而不绝,干部服务发展、服务市场意识不够主动。部分工作要求过度留痕存档,加重基层负担,形式主义、官僚主义问题没有完全杜绝。部分领域腐败问题仍然存在,“小官巨贪”现象在一些领域或地区较为突出。2022年,全市查处违反中央八项规定精神问题1122起,党纪政务处分774人;其中,查处形式主义、官僚主义问题561起,党纪政务处分339人。

二、强化以高质量党建引领高质量发展对策建议

党的二十大报告提出,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。实现高质量发展离不开党的坚强领导。我们要坚持以推动高质量发展为主题,构建党建引领保障高质量发展的目标体系,重点围绕“五个聚焦”,全面加强党的建设,以高质量党建引领高质量发展。

(一)聚焦高位引领,树立正确“政绩观”

一是参照山东等地做法,制定《重庆市关于坚持党建统领经济社会高质量发展的意见》,推动形成党建理念新、思维活、方法实、标准严的党建统领经济社会高质量发展的工作体系。二是结合学习贯彻党的二十大精神、市第六次党代会及市委六届二次全会精神,举办区县、市级部门、国企和高校党政主要领导“以高质量党建引领高质量发展”专题培训班,推动各领域“一把手”更加精准领会“抓好党建就是最大的政绩”深刻内涵。三是针对一些领域“重显绩、轻潜绩”的问题,建议加强对高校、市属国企等领域党的建设指导,构建党组织主要负责人抓党建促发展成效评价体系,将考评结果作为评先评优、提拔任用的重要参考;定期开展非公经济组织抓党建促发展工作专项督导,指导非公经济领域落实基层党建的相关规定和制度。四是对临时搭建的科研团队、重大项目攻坚组,指导牵头单位党组织主要负责人督促组建临时党支部或者功能性党支部,发挥党组织在推动高质量发展急难险重任务中的战斗堡垒作用。

(二)聚焦责任落实,把牢考核“指挥棒”

一是由组织部门牵头,建立以经济社会发展质量评价党建成效的制度,制订党建引领高质量发展具体措施,为全市党建引领高质量发展提供行动指南和制度保障。二是制定党组织书记抓党建促发展责任清单,细化责任分工,明确各级党组织书记抓党建促发展责任,避免责任走空、压力衰减。三是建立全市抓党建促发展常态化督查机制,将各级党组织贯彻落实党中央、市委关于高质量发展重大决策部署落实情况纳入督查工作范围和巡视巡察清单,定期开展“回头看”。四是完善党建考核评价制度,围绕经济社会发展主要目标,建立党建与业务互为系数的考核制度,把党建统领落实到经济社会发展全领域全过程。

(三)聚焦深度融合,切实解决“两张皮”

一是出台破解党建与业务“两张皮”现象的指导性文件,推动党建与高质量发展统一谋划、统一部署、统一落实、统一检查。二是各领域党建工作牵头部门建立党建与业务相互融合评价机制,对各领域党建与业务融合度实施评估、检查,对融合度不高的,加强指导督促。三是推动业务部门与党务部门干部队伍交流融

合,有计划地交流全市经济领域的优秀年轻干部到党务部门历练,落实将党务工作经历纳入干部履历的相关规定,加强对党务干部的选拔任用。四是探索实行党建统领问题管控机制,以工作中的问题为导向,在党建上找原因,把抓党建落实到具体行动上,形成以党建工作统领问题解决,以问题解决推进党建工作的良性循环。

(四) 聚焦增强本领,大力提升“组织力”

一是立足政治功能强、支部班子强、党员队伍强、作用发挥强“四强”党支部建设,开展“基层党支部推动高质量发展能力提升行动”和“党员干部推动高质量发展‘创先争优’活动”,建立争先创优、赛马比拼机制,抓住“关键少数”,激励各级党员干部比学赶超,发挥基层党组织和党员干部在推动高质量发展中的“两个作用”。二是制定重庆市推动高质量发展领导干部容错纠错负面清单,切实落实“三个区分开来”要求,为真正干事创业的干部撑腰鼓劲。三是借鉴天津、陕西西安等地成功做法,结合全市产业规划和战略定位,综合运用户籍、住房、教育及财政等政策,抓紧制定并实施具有吸引力、创新性的人才政策,吸引各方面优秀人才扎根重庆。

(五) 聚焦“四风”整治,持续营造“好生态”

一是围绕“以高质量党建引领高质量发展”开展作风突出问题专项整治,集中纠治群众反映强烈的突出问题,以及影响和破坏营商环境的“不作为、慢作为、乱作为”问题,提高服务效率和水平。二是建立全市党政机关和企事业单位项目审批、国土规划、资金划拨等重要一线岗位工作人员定期轮岗机制,加强对重要岗位工作人员的党性锤炼和廉政教育,持续开展“以案四说”。三是改进一线基层党组织和党员干部考核方式,突出实绩考核,引导基层干部把更多精力推动发展、服务民生。四是加快提高全市党政机关、企事业单位在“渝快政”“渝快办”等政务服务平台上的入驻率和接件处置率,切实做到“让数据多跑路、让群众少跑腿”。

作者:黄宗阳,中共重庆市委直属机关工委副书记
周 鹏,中共重庆荣昌区古昌街道党工委书记
李香春,重庆化医集团组织部部长
责任编辑:张 波

新发展理念引领国际消费中心城市建设的策略

李 莉 陈雪钧

党的二十大报告提出“贯彻新发展理念,着力推进高质量发展,推动构建新发展格局,实施供给侧结构性改革”的战略发展方向。重庆市“十四五”规划和2035年远景目标建议提出“着力建设国际消费中心城市”。新时期面对前所未有之环境变化,重庆市建设国际消费中心城市面临新挑战和新问题。贯彻落实党的二十大精神,以新发展理念引领国际消费中心城市建设成为重庆社会经济高质量发展的新命题。

一、重庆市建设国际消费中心城市的现实基础与挑战

重庆市已具备建设国际消费中心城市的优势现实基础。2020年重庆市社会消费品零售总额达11787.2亿元,全国排名第四并跻身北上广深第一方阵;2021年上半年重庆市社会消费品零售总额6892.99亿元,同比增长29.9%,消费增长势头迅猛。然而,新时期重庆高质量建设国际消费中心城市面临着新的挑战。

(一) 消费结构矛盾凸显

当前重庆市第三产业占地区生产总值(GDP)的比重为52.8%,尚未达到产业结构比较先进的标准(第三产业占GDP的60%)。消费需求升级与消费供给不足引起了消费结构矛盾。2016年—2020年第三产业占GDP比重仅提高了2.8%,第三产业比重增长缓慢,第三产业对经济的拉动效应有待提升。同时,生产性服务业增长迅速,但是消费性服务业增长缓慢(2020年服务消费占总消费比重为36.2%);低附加值的普通生活服务消费所占比重高,中高端服务消费所占比重低,高附加值、高税收的服务业供给明显不足。

(二) 消费基础设施亟待提升

对标国际消费中心城市标准,重庆市消费基础设施仍存在较大提升空间。首先,旅游接待设施的量与质亟待提升。2016年至2019年重庆市旅游人次和旅游收入保持高速增长态势,但是星级酒店数量却连续五年持续减少,由2016年的225家减少至2020年的163家,年均减少7.74%。五星级酒店、主题民宿等高端住宿供给显著不足。其次,商业设施布局有待优化。在空间布局方面,重庆市商业设施集中聚集于中心城区,交通拥堵和通行时间成本高制约了商贸消费的便利性和舒适性。社区商业设施数量不足、类型不全、布局不合理,造成社区居民消费潜力没有充分释放。在业态类型结构方面,重庆市商业设施供给结构失衡,传统商业设施产能严重过剩,且服务业态同质化,缺乏具有国际影响力和声誉的消费地标中心和特色主题消费设施。

表1 2016年—2020年重庆市消费指标

	旅游收入 (亿元)	旅游人次 (亿人次)	星级酒店 (家)	五星级酒店 (家)	社会消费品零售 总额增长(%)	人均消费支出 (元)
2016年	2645.21	4.51	225	28	13.2	16385
2017年	3308.04	5.42	210	28	11.0	17898
2018年	4344.15	5.97	197	28	8.7	19248
2019年	5739.07	6.57	173	27	8.7	20774
2020年	—	—	163	27	1.3	21678

注:“—”表示因统计口径变化,数据缺失

(三) 消费供给创新不足

新时期重庆市消费供给创新明显不足。一方面,消费服务业多元化创新不足。消费性服务业的对外开放程度不足,文化、旅游、康养、娱乐、体育、商业等产业融合的范围和层次不够,导致新型消费业态的数量偏少、品质不高,从而对国际时尚消费引领不足。另一方面,新型标识性消费场景创新不足。重庆市对地域传统消费资源的深度挖掘和创新开发不充分,缺乏与地域资源禀赋、时代流行时尚、市场需求变化相结合的高品质特色主题消费场景,导致新型消费市场消费活力不足。

二、新发展理念下建设国际消费中心城市的举措

(一) 协调发展:打造重庆特色消费名片

统筹协调重庆的山城自然资源、巴蜀文化资源、多元社会资源等优势资源,以新技术、新业态、新模式、

新平台为创新引领,以文旅休闲、健康养生、创意体验、会议展览等为内容,协调打造重庆特色消费名片。重点领域包括:一是创建国际旅游目的地名片。以创建高传播力和影响力的“山水生态重庆”国际旅游目的地品牌为总目标,构建“产品品牌-企业品牌-行业品牌-目的地品牌”四位一体的国际旅游目的地品牌体系,将其打造成为新的重庆消费名片。设立目的地旅游品牌营销机构,协同实施统一的目的地品牌营销。二是创建大健康消费名片。强化核心辐射、区域集聚、错位协同,构建“多点全域”的立体化协同发展的大健康产业布局。“多点”即按照“一区一特色”重点打造渝中(医疗保健)、两江新区(康养器械制造)、北碚(温泉疗养)、巴南(田园养生养老)、南川(中医药康养)、万州(长江生态康养)、黔江(生态与民族文化康养)等地区产业特色,形成全市大健康产业高质量发展的多个支撑点。“全域”即统筹规划全域重庆康养产业框架,重点打造温泉康养板块、山地生态康养板块、医药养生板块、田园养生养老板块、健康养生文化板块、体育保健板块六大产业支撑。

(二)创新发展:创新多元消费供给业态

适应多元化消费升级趋势,创新多元消费供给业态以激发市场消费活力。一是培育多元化经营主体。以共享经济理念优化配置全国消费资源,培育领军企业、“链主”企业、“小巨人”企业等多元优质市场主体。重点引进特色服务消费产业链群的关键核心项目,深入挖掘重庆特色优质消费资源,打造一批标志性的国际健康医疗、创意文化、休闲旅游、会展节庆、生态农业、数字智能等领域的消费体验中心、创新研发中心、设计定制中心、展示交易中心等新型消费载体。二是优化发展新兴特色消费产业。聚焦大数据智能化产业与传统消费产业的融合创新,探索传统消费业态的内容拓展、价值升级和形式创新,拓展智慧服务+、体验服务+、定制服务+等新兴消费产业,促进创意体验、文化旅游、会议展览、医疗健康、教育培训、养老养生、家政服务等特色服务消费产业的数字化、体验化、精准化升级赋能,构建“网络体验+消费”开放式数字消费生态圈。推动制造业与消费业产业深度融合,创新多元主题的沉浸式体验消费场景,推广定制消费、体验消费、时尚消费、智能消费、网红消费等消费新方式,促进消费服务向高端、高附加值和多元化升级。

(三)共享发展:提档升级消费基础设施

运用共享经济理念整合社会资源升级重庆市消费基础设施。一是整合资源升级旅游接待设施。重点升级高端特色住宿设施,包括运用政策扶持和引导新建一批巴渝文化特色的五星级酒店,鼓励四星级酒店升级改造为五星级酒店,结合重庆地域资源和文化资源特色建设一批精品主题民宿和共享住宿,融合创意消费业态发展主题创意特色酒店与度假村,改造农家乐转型发展生态养生养老院、研学基地等。二是建设多维无缝衔接的消费商圈。以全面提升消费的便利性和舒适性为目标,建设立体多维、特色互补的消费商圈体系。首先,从植入特色消费文化和升级改造数字化智能化设施两个方面提档升级中心城区主商圈、商业街商圈、旅游景区商圈、交通枢纽商圈、夜经济商圈等传统消费设施。其次,基于智能化、精准化、定制化新标准,新建改建“15分钟社区商圈”、主题历史文化商圈、城乡融合商圈、特色产业(品牌)商圈、特定社群商圈等;以数字消费创新引领“互联网+消费服务业”新模式,构建多层次、全覆盖的有机联动商圈体系。

(四)开放发展:强化国际供应链控制力

以构建“买全球、卖全球”能力体系为目标,扩大开放以强化国际消费供应链控制力。一是高质量促进消费产业对外开放。高质量加强长江黄金水道、中欧班列、“一带一路”西部陆海新通道、内陆国际物流枢纽和口岸高地、中国(重庆)自由贸易试验区等国际开放通道建设;加强引进和培育全球供应链“链主”企业,优化健全国际国内互补的消费供应链体系;高质量建设一批海外仓国际营销服务平台、消费品展示交易平台、国际消费品集散中心等,以高质量提升重庆国际贸易服务能力。二是优化消费网络体系建设。探索创建重庆市共享消费平台,构建多元主体广泛参与的线上线下立体消费生态圈。以平台为依托,运用大数据、云计算、智能化技术在客户关系管理、市场信息共享、精准营销推广、高效定制服务等方面创新;推广无人零售、无人配送等新零售方式,促进消费+信息产业融合创新。

基金项目:国家社会科学基金西部项目(项目编号:18XGL008)、重庆市社会科学规划英才计划项目(项目编号:2021YC046);四川省哲学社会科学重点研究基地四川旅游发展研究中心项目(项目编号:LY22-05)、重庆市技术预见与制度创新专项项目(项目编号:CSTB2022TFH-OIX0081)阶段性研究成果、重庆市教委人文社科项目(228KGH453)。

作者:李莉,重庆第二师范学院副教授
陈雪钧,重庆交通大学教授、重庆英才名家名师
责任编辑:张波

Chongqing Administration

No. 1, 2023

Main Contents

1. Construction of the “Two High” Demonstration Zone with the Escort of the Modernization of Municipal Social Governance Teng Hongwei
2. Developing the “Maple Bridge Experience” in the New Era Zhang Bo
3. High-Quality Implementation of the Municipal Party Committee’s “No. 1 Project” Building a High-Level Regional Central City “Upgraded Version” Xu Jiang
4. Taking Solid Steps to Promote Agricultural and Rural Modernization with Rural Revitalization as the Starting Point Qian Jianchao
5. Striving to Create a Common Rich Rural in Youyang Qi Meiwen
6. Collaborative Problems and Innovative Development of “Inter-Provincial General Management” Government Services Zhang Lin Guo Chunfu
7. Analysis on the Status, Causes and Countermeasures of Population Aging in Chongqing Civil Affairs Bureau of Dianjiang County in Chongqing
8. Chinese Judicial Function under Chinese Modernization Gao Xiang
9. The “Three Imperatives” Usher in the New Era Li Jinmao
10. Proposals to Lead High-Quality Development with High-Quality Party Building Huang Zongyang Zhou Peng Li Xiangchun



《习近平讲党史故事》

推荐语

《习近平讲党史故事》一书由人民出版社出版发行。该书精选习近平总书记讲述过的80余个党史故事，进行深入浅出的解读和阐释。习近平总书记高度重视党史的学习宣传，强调要讲好党的故事、革命的故事、根据地的故事、英雄和烈士的故事，加强革命传统教育、爱国主义教育、青少年思想道德教育，把红色基因传承好，确保红色江山永不变色。收录的故事内容感人至深、思想丰富深刻、语言通俗易懂，紧扣党为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的奋斗足迹，体现了中国共产党人独特的价值追求，帮助读者从理论与实践的结合上深刻理解中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好。

公示

根据国家新闻出版署《关于开展2022年度新闻记者证核验工作的通知》（国新出发电〔2023〕6号），《重庆行政》杂志社认真开展自查自纠，对持证人员条件逐个进行严格审核，现将我单位拟通过年度核验人员名单进行公示。举报电话：023-63899149。

拟通过年度核验人员名单：宋英俊 张波 胡越 粟超

《重庆行政》杂志社
2023年2月18日



国际标准连续出版物号: ISSN 1008-4029
印刷: 重庆市国丰印务有限责任公司

国内统一连续出版物号: CN 50-1207/D
定价: 每册12.00元

ISSN 1008-4029



9 771008 402233