

重庆行政



聚焦重庆发展
研究行政规律
服务政府决策

CHONGQING ADMINISTRATION

重庆行政

第四期
总第202期

二〇二二年八月



4
2022

主管：重庆市人民政府 主办：重庆行政学院

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 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	左永祥	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	董建国	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 ●●●

7月1日，庆祝香港回归祖国25周年大会暨香港特别行政区第六届政府就职典礼在香港会展中心隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席并发表重要讲话。他强调，25年来，在祖国全力支持下，在香港特别行政区政府和社会各界共同努力下，“一国两制”实践在香港取得举世公认的成功。“一国两制”是经过实践反复检验了的，符合国家、民族根本利益，符合香港、澳门根本利益，得到14亿多祖国人民鼎力支持，得到香港、澳门居民一致拥护，也得到国际社会普遍赞同。这样的好制度，没有任何理由改变，必须长期坚持。

7月26日至27日，省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神，迎接党的二十大”专题研讨班在京举行。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。习近平强调，即将召开的党的二十大，是在进入全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时刻召开的一次十分重要的大会，将科学谋划未来5年乃至更长时期党和国家事业发展的目标任务和大政方针，事关党和国家事业继往开来，事关中国特色社会主义前途命运，事关中华民族伟大复兴。明确宣示党在新征程上举什么旗、走什么路、以什么样的精神状态、朝着什么样的目标继续前进，对团结和激励全国各族人民为夺取中国特色社会主义新胜利而奋斗具有十分重大的意义。

8月16日至17日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在辽宁考察。习近平强调，要贯彻党中央决策部署，坚持稳中求进工作总基调，统筹疫情防控和经济社会发展工作，统筹发展和安全，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚定不移推动高质量发展，扎实推进共同富裕，加快推进治理体系和治理能力现代化，深入推进全面从严治党，在新时代东北振兴上展现更大担当和作为，奋力开创辽宁振兴发展新局面，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

8月16日，中共中央政治局常委、国务院总理李克强在深圳主持召开经济大省政府主要负责人座谈会，分析经济形势，对做好下一步经济工作提出要求。李克强说，当前正处于经济回稳最吃劲的节点，必须以时不我待的紧迫感，巩固经济恢复发展基础。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻新发展理念，高效统筹疫情防控和经济社会发展，落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求。

7月4日，市委书记陈敏尔，市委副书记、市长胡衡华赴西部（重庆）科学城调研并召开座谈会。陈敏尔强调，要深入学习贯彻习近平总书记关于科技创新和成渝地区双城经济圈建设的重要讲话精神，认真落实市第六次党代会部署，坚持把创新摆在现代化建设全局的核心位置，下大力推动科学城与大学城融合发展，加快建设具有全国影响力的科技创新中心，为书写重庆全面建设社会主义现代化新篇章作出更大贡献。

7月15日，重庆主城都市区工作座谈会召开。市委书记陈敏尔主持会议并讲话。他强调，实施城市更新行动是党中央作出的重大决策部署。市第六次党代会对深入推动城市更新提升，大力促进“一区两群”协调发展作出具体安排。城市是生命有机体，城市更新提升是一个自然历史过程、系统工程。要尊重城市发展规律，敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，用好城市哲学、城市美学，着力优化生产、生活、生态功能，全面提升经济品质、人文品质、生态品质、生活品质。要贯彻以人民为中心的发展思想，着力解决群众急难愁盼问题，不断实现人民对美好生活的向往。

8月22日，市委书记陈敏尔赶赴北碚区歇马街道虎头村山火现场，指挥调度灭火救援工作。他强调，要深入贯彻习近平总书记关于防灾减灾救灾的重要指示精神，始终坚持人民至上、生命至上，争分夺秒开展科学扑救，从严从细推动工作落实，坚决打好森林防火灭火这场硬仗，切实把森林火灾损失和影响降到最低限度。

（张波）

目录

CONTENTS

执行编辑 马 健 美编 胡 越

○ 成渝地区双城经济圈建设

- 4 打头阵、走在前、作表率 为成渝地区双城经济圈建设作出更大贡献 / 程文迪
- 8 抢抓战略机遇 加快一体发展 全域全程全力融入重庆主城都市圈 / 黄永鸿
- 12 新发展阶段成渝地区旅游业发展趋势研究 / 倪 姚

○ 乡村振兴

- 16 发挥平畴沃野优势 践行梁平区乡村振兴“五步走”战略 / 熊 亮
- 19 打好脱贫成果巩固战 下好乡村振兴先手棋 / 彭晓蓉
- 22 过渡期发生规模性返贫的风险挑战与对策建议 / 唐克伟
- 25 新时代地方高校服务乡村振兴路径探析 / 胥 炜 廖开兰

○ 公共行政

- 29 复合属性共同体：人民城市理念的社会政治基础 / 陈兆旺
- 34 人民城市：重塑城市空间 培育市民精神 / 程欣月
- 38 人民城市：城市危机治理的价值逻辑与行动策略 / 刘昱含
- 40 新时期劳动竞赛价值发挥的改进策略研究 / 许良英 廖 茜

○ 治理现代化

- 44 统筹发展和安全 奋力营造安全稳定的政治社会环境 / 马奇柯
- 47 重庆市江北区积极探索“三治融合” 聚力防范化解金融领域风险 / 李爱民
- 50 协商民主助力社区治理现代化的路径研究 / 司春霞
- 54 从老龄化社会治理走向老龄社会治理：中国老龄社会治理的实践反思及未来展望 / 王雪琴

- ★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

- 58 集中管辖改革视域下行政诉源治理平台建设嵌入社会治理格局的实证与解构——以重庆市S中院为例 / 刘厚勇 袁钦明 张莹
- 62 刑事指导性案例司法适用的实践困境与增效路径 / 付倩
- 66 乡村振兴视域下农村养老兜底保障的法治优化研究 / 蔡炜聪 汤耀平
- 70 成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化构建背景、难点与突破 / 王宁

○ 党的建设

- 74 红色家风对加强当代党员领导干部家风建设的现实启示 / 李逢春 郑姣
- 78 新形势下金融企业思想政治工作的“六度”空间 / 陈继红
- 82 领悟精神举旗帜 奋发有为守初心——以实际行动迎接党的二十大胜利召开 / 付晓敏
- 84 马克思主义统一战线策略中国化的“两个结合” / 张凤政
- 88 为国企改革和高质量发展凝聚奋斗力量——深入学习党的十九届六中全会精神 / 封光亮

○ 文旅视野

- 91 基于全媒体时代的网络历史虚无主义治理策略研究 / 杨志超 王珂
- 96 期刊编辑引领中国特色哲学社会科学话语体系构建的路径探讨 / 赵超
- 100 乡村振兴背景下推进乡村文化建设的困境与对策 / 周兴
- 103 社科期刊深度融合发展的法治化新向度 / 刘小侨

○ 智库观察

- 107 打通基层监督“最后一公里”的问题分析与对策建议 / 刘汉席
- 110 区域化推行河长制“四化四变”的实践探索与启示——以重庆市万州区为例 / 谢玲伶 陈绍斌 易兴平

打头阵、走在前、作表率 为成渝地区双城经济圈建设作出更大贡献

程文迪

推动成渝地区双城经济圈建设是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大战略,是党中央构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中一项重大举措。建设成渝地区双城经济圈,饱含着习近平总书记和党中央对川渝两地的殷切期望,蕴含着发挥“三个作用”的内在要求,是重庆全面建设社会主义现代化新篇章的重大使命和强大引擎。作为全国第三个、内陆首个国家级开发开放新区,重庆市两江新区深入学习贯彻习近平总书记关于推动成渝地区双城经济圈建设的重要论述,深入学习贯彻重庆四川党政联席会议第五次会议精神,牢固树立“一盘棋”思想和一体化理念,深度融入双城经济圈建设,努力在打造区域协作高水平样板中打头阵、走在前、作表率。

一、成渝地区双城经济圈建设重要指示要求的三点把握

(一)准确把握“双循环”与“双城记”的深刻内涵

习近平总书记强调要构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局;在中央财经委员会第六次会议上部署推动成渝地区双城经济圈建设时,又特别强调“要以两江新区、天府新区为重点,打造内陆开放门户”。推动成渝地区双城经济圈建设,是构建双循环新发展格局的重大举措,有利于形成优势互补、高质量发展的区域经济布局,有利于拓展市场空间、优化和稳定产业链供应链,是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中的一项重大举措。重庆市两江新区、四川省天府新区同处在“一带一路”和长江经济带联结点、西部陆海新通道重要节点,正加速共建内陆开放门户。习近平总书记的这些重要指示要求,是从国家大局出发为一域谋划的战略指引,更为我们指明了前进方向、提供了根本遵循。

(二)准确把握“两中心两地”与“两高两区”的战略定位

习近平总书记强调,新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念,必须是高质量发展;按照党中央的决策部署,成渝地区双城经济圈被明确赋予“两中心两地”的战略定位,即“具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地”。重庆市两江新区正着力打造高质量发展引领区、高品质生活示范区,这是重庆市委、市政府立足两江新区发展优势给予的新目标新要求。“两中心两地”和“两高两区”一脉相承、同频共振,充分体现了习近平总书记关于推动高质量发展、创造高品质生活的重要要求,充分彰显了两江新区牢记嘱托、感恩奋进的决心,更明确了两江新区未来发展的坐标维度。

(三)准确把握“两高”“两地”“双城”三大任务

习近平总书记强调,要强化重庆和成都的中心城市带动作用。重庆市第六次党代会报告明确了“两高”“两地”“双城”三项重大任务,其中之一就是要奋力书写成渝地区双城经济圈建设新篇章;党代会报告中还提出,推进重庆主城区都市区和成都市“双城”联动共建,切实增强产业引领、科技创新、门户枢纽、综合服务等功能,全面提升“双核”发展能级。作为成渝地区双城经济圈“双核”中的“极核”,两江新区、天府新区是承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能平台,是两省市经济社会发展的主战场和重要增长极,推动成渝地区双城经济圈建设是两大新区的“大使命”,也是责无旁贷的“大担当”。

二、区域协调发展的现状与成效

重庆市两江新区始终牢记习近平总书记殷殷嘱托,认真落实川渝两省市决策部署,提高站位、明确方

位,积极服务国家战略,推动成渝地区双城经济圈建设起步扎实、开局良好,双方合作取得积极成效。

(一)与四川天府新区强强联手,共建“江天一色”内陆开放门户

两江新区、天府新区作为川渝两大国家级开发开放新区,同为两省市经济社会发展的主战场和重要增长极,同样肩负着在西部带头开放、带动开放的重要使命。唱好“双城记”、共建经济圈,需要集中精力办好自己的事情,更需要两大新区齐心协力办好合作的事情,努力在成渝地区双城经济圈中展现新担当新作为。

成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略后,两大新区率先“云端”连线召开联席会议,率先实现双方调研互访,签订第一个战略合作协议,开设第一个“两江天府合作示范窗口”等等。从调研走访,到签订协议,到建立机制,到任务推进,各项工作谋在先、干在前。两江新区天府新区也于近期召开党政联席会,推动《重庆两江新区 四川天府新区推动成渝地区双城经济圈建设 2022 年合作要点》落实见效,率先开展十大重点任务,深化两大新区务实合作,助推国家战略加快整体成势。

(二)产业人才双向携手互助,整合升级区域资源库

携手推进产业联动发展,坚持把八大产业旗舰联盟作为重要抓手,携手打造汽车、电子等千亿级产业集群,打造生物医药、装备制造等 10 余个百亿级产业集群,加快构建高效分工、相互融合的现代产业体系;各联盟积极开展对接,集聚入盟企业近 500 家。携手推进开放联动发展,开行成都、西昌、攀枝花等铁水联运集装箱班列,鱼嘴铁路货运站开通了成都大湾、城厢、普兴的双向货运班列;果园港公司在成都公路口岸打造无水港,发送班车 500 余次。两地自贸区法院积极开展知识产权领域合作,联合发布《著作权侵权纠纷诉讼指引》《商标侵权纠纷诉讼指引》。携手推进公共服务联动发展,将第三批“川渝通办”311 项事项,纳入异地通办综合窗口;打通社保卡互办渠道,建立两地补换卡业务受理机制,巩固定期结算养老转移基金制度,实现转移基金即时到账,上半年办结养老保险关系转入转出 1000 余人次;开展学校结对活动,共享教学资源,结对学校达到 17 对、共 34 所。携手推进人才联动发展,完善人才战略协同机制,为人才提供便捷高效服务。推动职称互认,对持有四川省评定的职称不再进行确认,可直接进行应用。协同开展人才引育,依托两江海外人才服务窗口,联合招引海外人才;组织推荐新加坡国立大学重庆研究院等科研院所参加“国际人才线上行”活动,发布 200 余个高层次人才岗位。互派干部挂职(顶岗)锻炼。携手推进创新联动发展,加快两江协同创新区建设,推进分布式雷达天体成像测量仪等重大科技基础设施建设,新引进大学大院大所等高端研发机构累计达到 49 家。联合产业孵化基地、北理工重庆创新中心、协同创新馆、明月坊、明月渡等 70 万平方米科创载体建成投用,云上山麓科创基地、明月湖孵化加速器等 53 万平方米科创载体启动建设。完善明月湖科创服务中心和科创服务大厅,汇聚易智网等 30 余家科创服务机构。抓区域科技创新联动,推动与天府国际技术转移中心、国家技术转移东部中心、沪渝协同创新中心达成三方合作,实现重庆、上海、四川等地科技创新资源建立链接。

(三)发挥国家级新区辐射带动作用,打造区域协作高水平样板

两江新区积极发挥国家级新区的辐射带动作用,先后与四川省宜宾市、广安市、眉山市签订战略合作协议。其中,与宜宾市签署《新能源汽车产业协同发展合作协议》,鱼复新城与宜宾三江新区联合申报“成渝地区双城经济圈产业合作示范园区”并成功获批,两地“汽车零配件协同配套基地”正式揭牌;重庆港务物流集团与四川省港集团合资 5000 万成立物流公司,果园港与宜宾港、泸州港、广安港、南充港、广元港在深化港口运营、多式联运等方面开展合作,形成长江上游港口航运物流联动发展的格局;两江新区软件园与成都高新区天府软件园签订《共促软件产业发展合作协议》开展全方位合作;果园港与成都经开区签署战略合作协议共建无水港,以汽车产业为基础,探索推进长江港口功能延伸和成渝地区通关便利化。

三、谱写成渝地区双城经济圈建设“两中心两地”新篇章

习近平总书记和党中央赋予了成渝地区双城经济圈“两中心两地”的战略定位,擘画了宏伟蓝图和目标愿景。要紧紧围绕这个战略定位,秉持一家亲、坚持一体化,发挥两江新区、天府新区示范引领和龙头带动作用,持续深化各领域协同、全方位合作,加快打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。

(一) 发挥旗舰作用, 打造世界级产业集群

《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(以下简称《纲要》)明确提出,“整合优化重大产业平台,发挥重庆两江新区、四川天府新区旗舰作用”。两江新区、天府新区两个国家级开发开放新区,分别是重庆、成都经济发展的主战场,集聚了“双城”最精华的产业板块、开放要素、创新资源、开发空间,是“双核”中的“极核”。两江新区、天府新区在唱好“双城记”中要担当重任,积极打造双城经济圈高质量发展新引擎,引领“双城”带动“经济圈”实现高质量发展。两大新区电子信息、汽车制造等产业基础雄厚,合力做大做强,有利于稳定经济大盘,打造安全可靠的产业链供应链,培育新的经济增长点。

一要突出产业联动。两大新区将围绕打造智能网联新能源汽车世界级产业集群,加强两地整车和零部件企业供需对接、推动汽车芯片、“大小三电”等核心零部件互为配套,推动传统配套企业向智能网联新能源领域转型升级,进一步提升整车企业在成渝地区的零部件采购占比,提升汽车产业核心竞争力和市场影响力。围绕打造具有国际竞争力的电子信息产业集群,聚焦集成电路、智能终端等方向,加强研发创新和补链成群,提升终端产品附加值和竞争力。携手发展数字经济,加强两江软件园与天府软件园合作,打造数字经济资源对接平台,构建两地数字经济产业生态圈。共同推动文创会展、现代金融、总部经济、生物医药等产业优化升级,着力构建支柱引领、多点支撑的现代产业体系。

二要突出交流互动。更好发挥八大产业联盟“桥梁纽带”作用,共同举办具有影响力的国际展会、高峰论坛、创新创业赛事、商业推介、消费促销等活动,促进各类市场主体资源共享、合作共赢。促进民间文化交流,开展交响音乐会、川剧艺术展演、文化旅游惠民等系列主题活动,丰富群众精神文明生活。强化干部人才互动,联合开展主题沙龙、人才交流、专场招聘会等活动,促进两地干部人才观念互通、思路互动、作风互鉴,激发干部干事创业内生动力。

(二) 发挥引领作用, 建设具有全国影响力的科创中心核心承载区

创新是引领发展的核心动力。“增强协同创新能力”是党中央在成渝地区双城经济圈建设七大战略任务中提出的重要要求。《纲要》中也明确提出“打造全国重要的科技创新和协同创新示范区”“瞄准新兴产业设立开放式、国际化高端研发机构,建设两江协同创新区”。

一方面要突出协同创新。成都科学城、两江协同创新区是打造西部科学城的重要平台,创新资源集中,创新创业活跃。两江新区将继续强化两大新区创新资源共建共享,依托两大创新平台聚集一批大科学装置、高端研发机构和高精尖团队,共同参与实施国家重大科技任务,共用科技创新平台和大型科研设备,进一步提升科技创新整体效能,联动全域创新赋能。突出产业创新和应用创新,聚焦两地重点产业方向,共同设立股权投资基金,支持创新型领军企业联合行业上下游组建创新联合体,促进龙头企业、高校院所、各项创新主体协同创新,推动产学研一体化发展,共同打造科技创新和产业创新重要策源地。深化天府国际技术转移中心与两江新区明月湖创新研究院合作,共同举办科技创新大赛,开展技术推介和成果对接等交流活动,促进科技、产业、金融、人才良性循环,营造良好创新生态。

另一方面要突出项目合作。项目是区域合作的重要载体,两大新区将加强项目统筹和科学调度,建立健全项目联系服务机制,加快推动华能两江燃机二期、国家川藏铁路技术创新中心等两地17个共建重大项目早日见效。建立完善重大项目库,在产业发展、科技创新、基础设施、对外开放、公共服务等领域深入实施一批引领性、带动性和标志性的重大项目。共同抓好项目招商统筹,用好智博会、西洽会等活动平台,积极推进招商政策共通、资源共享,共同争取引进一批大项目好项目。

(三) 发挥枢纽作用, 加快打造内陆开放门户

习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上部署推动成渝地区双城经济圈建设时,强调“要以两江新区、天府新区为重点,打造内陆开放门户”。《纲要》明确提出,“以重庆两江新区、四川天府新区为重点,优先布局国家重大战略项目、试点示范项目,创建内陆开放型经济试验区”。两大新区作为承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能平台,理应在建设改革开放新高地中走在前列。

一是提升开放通道能级。发挥果园港港口型国家物流枢纽功能,构建铁水、水水联运通道,打造国际多式联运枢纽基地,在以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中发挥重要作用。着重与天府新区携手推动更高水平开放,充分发挥果园港港口型国家物流枢纽、两路果园港综保区、天府综保区等平台作用,共同推进西部陆海新通道高质量建设,共同探索推进长江港口功能延伸和成渝地区通关便利化,深入做好通道带物流、物流带经贸、经贸带产业文章,推动开放型经济高质量发展。

二是打造高能级开放平台。2022年是重庆自贸试验区挂牌运行五周年,五年来,两江新区累计培育重点制度创新成果25项,其中6项在全国全市进行复制推广,营商环境市场化、法治化、国际化水平不断提升,开放型产业量质齐升。同时,与天府新区将携手推动更深层次改革,深化区域一体化建设,探索建立两江自贸试验区、天府新区自贸试验区协同合作机制,加大先行先试力度,积极承接重大改革试点工作,协同推进“放管服”、商事制度改革等一批改革事项,在改革系统集成协同高效上出经验、出成果,联合打造市场化、法治化、国际化的一流营商环境。

(四)发挥示范作用,建设高品质生活示范区

《纲要》中明确提出,“高标准建设两江新区等,重塑两江四岸国际化山水都市风貌”。天府新区是“公园城市”首提地,两江新区正在建设智慧之城。未来,两大新区将突出城市更新、治理创新,推动共建公园城市和智慧城市样板取得新成效。

围绕建设高品质生活宜居地,两江新区将高标准做好城市规划、建设、管理工作,坚持“绿化加文化”,加快完成老旧围墙“推墙见绿”、嘉陵江滨江生态长廊贯通。坚持“便民更利民”,持续推动8个直属街道全国首批“城市一刻钟便民生活圈”试点建设,建成重庆首座高星级绿色智慧停车综合体。坚持“国际化高品质”,加快建设国际人才社区、国际学校、国际医院等高品质配套设施。增加优质公共服务供给,两大新区将持续深化教育、医疗等公共服务共建共享,共同建设成渝协同重大教育改革试验项目,开展“智慧教育共进计划”,推进更多事项“川渝通办”,深入实施便捷生活行动,着力增加优质公共服务供给,让群众和各类市场主体有更多获得感。

围绕共建现代城市样板,两江新区将持续把城市融入自然、把自然引入城市,始终坚持生态优先、绿色发展之路,以国际化、绿色化、智能化、人文化为方向,突出以人为核心增强城市品质配套,加快建设“内陆开放门户”“智慧之城”“百园之城”“人文之城”,推进“人产城景”融合,向打造“一半山水一半城”目标迈进,加快建设高品质生活宜居地。两大新区也将继续互学互鉴、优势互补,在两地互设智慧城市与公园城市建设示范点位,运用好智能要素,推进多领域数据共享,保护好生态本底,共同建设高标准、高水平的“智慧之城”和“公园城市”样板。

作者:重庆市两江新区党工委副书记、政法委书记
责任编辑:马健

抢抓战略机遇 加快一体发展 全域全程全力融入重庆主城都市圈

黄永鸿

四川省邻水县隶属改革开放总设计师邓小平同志的家乡广安市,地处四川省东部、重庆市北部,是四川距离重庆主城区最近的县,幅员 1909 平方公里,总人口 101 万,毗邻重庆市渝北区、长寿区、垫江县,全县 47%的边界线与重庆接壤、70%的企业来自重庆、80%的产品配套重庆。

成渝地区双城经济圈建设战略实施以来,邻水县坚定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,立足新发展阶段,完整准确全面贯彻新发展理念,融入新发展格局,深刻领会党中央、四川省委推进成渝地区双城经济圈建设的决策部署,紧紧围绕成渝地区双城经济圈建设“两中心两地”战略定位,主动对接重庆“一区两群”区域协调发展格局,抢抓机遇、乘势而上,积极探索经济区与行政区适度分离改革,全域全程全力融入重庆主城都市圈。

一、发挥比较优势,找准目标定位,明确全域全程全力融入重庆主城都市圈的方向指引

多年来,邻水县立足区位优势,积极探索川渝合作共建的发展路径,在建设成渝地区双城经济圈重大战略的牵引下,融入重庆主城都市圈具有较好的现实基础。从合作领域看,邻水县是四川省 9 个县域集成改革试点县之一,被赋予探索“共建毗邻地区合作机制改革”的重要使命,与重庆市垫江县、梁平区、长寿区等毗邻地区签订各类合作协议 60 余个,涉及产业、交通、公共服务等多个领域。同时,川渝毗邻地区合作共建区域发展的十大功能平台中,川渝高竹新区、明月山绿色发展示范带、合广长协同发展示范区 3 个涵盖邻水,毗邻地区一体化发展有政策、有平台、有条件。从产业体系看,邻水县着眼做好重庆工业配套文章,系统构建了“231”现代工业产业体系,拥有为重庆吉利、长安福特等提供配套的企业 30 余户。围绕做实重庆“餐桌文章”,构建了“133”现代农业产业体系,“邻水产”上市农产品 60%以上销往重庆。聚力建设重庆“后花园”,全县年接待游客 650 万人次、重庆游客占比 40%。从公共服务看,邻水县教科体局与重庆第二师范学院签署战略合作协议,县人民医院与重医附二院建立紧密型医联体,居民身份证换领、企业设立登记等多项行政事项实现川渝通办。境内 G65、G42 等交通干道与重庆紧密相连,群众出川入渝往来频繁。从基层治理看,毗邻地区联建联治机制不断创新,邻水县与长寿区签订了《携手服务双城经济圈 协同推动党建引领基层治理合作协议》,构建了“长邻 13 镇”边界协同治理模式;深化与渝北区法院的司法合作,设立邻水县人民法院川渝高竹新区人民法庭;与毗邻区县签订《区域生态环境共建共治协议书》《关于环境应急管理联动合作协议》,形成流域断面监测、环境应急应对、跨界污染治理等合作机制。

2021 年 9 月,邻水县第十四次党代会明确了加快融入重庆主城都市圈的主题,鲜明提出了“1234”生产力空间布局和“1136”工作思路。其中,把加快建设跨省域一体化发展试验区、重庆远郊卫星城、西部装备制造基地、川渝知名康养旅游目的地,打造川渝高竹新区县域经济高质量发展增长极,建设明月山绿色发展示范带等作为重要内容,在县党代会上作出了系统部署,并纳入了《邻水县国民经济和社会发展第十四个五年

规划纲要》，推动全县上下凝聚了全域全程全力融入重庆主城都市圈的共识共为。

二、承载战略部署，推动战略实施，形成全域全程全力融入重庆主城都市圈的具体实践

近年来，邻水县围绕全域全程全力融入重庆主城都市圈，务实探索新机制、全力推动新发展，在产业升级、平台建设、交通互联等领域取得一定进展，同城融圈步伐加快、成效初显。

（一）协作共兴产业体系初步形成

着力打造重庆近郊优质农产品供应基地，规划形成“两片三带五环线”乡村振兴产业布局，启动建设川渝高竹新区乡村振兴示范片，与重庆农科院签订技术合作协议，建立了农业跨区供给机制，邻水脐橙、“滋心源”精米、陈龙手工面等“邻字号”农产品入驻重庆各类商超。探索建立工业协同配套机制，突出装备制造主导产业，以川渝高竹新区、广安高新区双轮驱动，深入实施建链延链补链强链行动，与重庆垫江县签订新型材料共建战略合作协议。2022年以来，新引进航星、长秦等重庆项目37个，新开工配套重庆工业项目10个、竣工投产5个，有序推动勇图整车生产线项目、瑞创汽车研发设计二期等项目落地建设，构建起汽车研发设计—零部件配套生产—整车生产装配的完整汽车产业链条。探索加强文旅产业合作，与重庆市梁平区、渝北区、垫江县等六区县搭建明月山绿色发展示范带文旅联盟，联合编制《明月山绿色发展示范带发展规划》，五华山康养休闲旅游度假区提档升级项目、让水湿地公园项目加快推进，统景温泉、五华山旅游区等6个景区实现景区票务跨省联合销售。

（二）城乡融合发展格局逐步完善

建立毗邻地区规划对接机制，与渝北区、长寿区、垫江县搭建工作协商会议、信息互通等对接平台，实行底数资料、规划方案、修改意见“三个交换”，以片区为单元启动了明月山区域乡村国土空间规划和邻东县城副中心国土空间规划。有序推进第三轮“三区三线”划定工作，充分考虑了川渝高竹新区、明月山绿色发展示范带相关项目建设需求，预留了川渝合作产业项目空间。制定出台邻水县关于加快中心镇建设的指导意见、实施意见，着力在川渝毗邻地区打造一批康养小城镇、田园小城镇，与重庆毗邻的高滩镇、丰禾镇、九龙镇入库四川“省级百强中心镇”候选名单，丰禾镇入选四川省首批“省级百强中心镇”。

（三）互联互通交通网络加快构建

加快建设区域交通复式联运网，全面对接《重庆都市圈发展规划》，与毗邻地区建立互联互通项目储备库，共同争取毗邻交通项目，广涪铁路成功纳入成渝地区双城经济圈多层次轨道交通规划，城宣大邻高速纳入川渝两省市高速公路网规划并已完成方案设计，川渝高竹互通、南北大道三期等重点交通项目有序推进，预计2022年12月底前基本达到通车条件，进一步融入了重庆1小时通勤圈。全力推进区域交通便利化，持续深化农村公路管理养护体制改革试点，建立跨界农村公路管养会商机制，开通川渝高竹新区至渝北双凤桥枢纽站城市公交线路，联动毗邻区县共同争取跨省“四好农村路”示范区。

（四）共建共享服务水平持续提高

深化医联体合作，县人民医院与重医附二院、县妇幼保健院与重庆市妇幼保健院分别建立双向转诊制度，两地检查检验结果互认。推进异地就医联网结算，全县48家医疗机构开通省内异地联网结算，其中43家同时开通跨省异地联网结算，182家协议药店开通联网结算业务，渝邻两地就医联网结算累计达4万余人次、结算医保基金9984余万元。建成川渝高竹新区医保服务示范站，与渝北共同办理医保事项22项，邻水高滩镇、坛同镇卫生院和渝北茨竹镇、大湾镇境内的卫生院纳入广安、重庆市内定点医院。推动区域教育均衡发展，与长寿区建成校联体3个。与重庆市巴南区、渝北区、垫江县完成图书馆馆际合作联盟协议签订，地方文献资源实现有效共享。建成全国首个跨省税费征管服务中心、川渝地区首家跨省供电服务中心，持续

深化“川渝通办”,全面落实川渝通办事项清单,梳理县级可办事项 241 项,累计办理“川渝通办”事项 4.6 万余件,营商环境一体化程度不断提升。

(五)协同创新发展机制更加健全

探索建立跨省创新对接制度,与垫江县建立“两地科技部门搭台、高校科研院所技术支撑、涉农企业参与”的科技创新合作机制,协同创建明月山绿色发展示范带科技创新联盟。探索设立实施科技创新合作发展专项计划,邻水县企业与重庆大学等院校联合申报渝广科技合作项目 3 项,获得立项经费 120 万元。常态化开展科技特派员异地服务,邻水县 20 名科技特派员入驻垫江科技特派员服务三农信息平台,实现两地共享科技服务三农资源。建立知识产权协同保护机制,与渝北等区县签订《川渝八区县知识产权保护合作协议》,邻水 51 个重点商标品牌、51 件高价值专利、31 个优质地理标志纳入保护名录。

(六)长江上游生态屏障不断筑牢

加强跨省生态环境共治共保,合力筑牢长江上游生态屏障。健全完善区域环境联动共治机制,建立生态环境联席会议制度,与长寿区联合建立应急监测实验室、应急物资储备库和渔业资源生态修复公益增殖放流基地并实体化运行,联合开展应急演练和风险排查 10 余次。深入开展跨界河流联合治理,今年以来,与渝北区、大竹县等毗邻地区开展联合巡河 20 余次,联合执法 10 余次,大洪河、御临河出川断面水质稳定达到地表水Ⅲ类标准。加快危废集中收集贮存试点运行,邻水县危险废物收集贮存试点项目建成投用。

三、聚焦重点领域,坚定前行方向,细化全域全程全力融入重庆主城都市圈的路径抓手

未来,邻水将深入贯彻成渝地区双城经济圈建设战略部署,以区域一体化、渝邻同城化发展为牵引,坚定不移全域全程全力融入重庆主城都市圈。

(一)以改革创新协同联动加快融入重庆主城都市圈

积极探索行政区与经济适度分离改革新路径、新模式。大力推动平台建设提速升级,推进水电气等要素跨区保供、同城同价,全力抓好川渝高竹互通、南北大道三期等重点项目建设,积极承接重庆中心城区功能疏解;全力推动明月山绿色发展示范带建设,加快转化落地毗邻地区合作协议,拓宽深化产业、文旅、生态等领域合作,重点推进共建一批示范基地、示范景区,合力共建践行“两山论”样板地;积极参与合广长协同发展示范区建设,协同完善政策标准体系,共建环重庆先进制造业协作配套区、成渝地区高品质生活宜居地。聚力推动改革创新聚能增效,系统推进县域集成改革试点交通联建联管联运、公共服务共建共享等 7 大领域改革任务,持续开展营商环境指标提升行动,拓宽深化“川渝通办”改革事项,加快形成一批跨省一体化发展的新模式、新机制。

(二)以新型城镇化建设加快融入重庆主城都市圈

加快推动渝邻城镇建设同步化,在县城,坚持“东扩西延南进北拓中优”工作思路,全面启动东部未来城、西部商贸城建设,打造重庆远郊卫星城;在乡村,围绕构建“1+5+16”新型城镇体系,有序推动在川渝毗邻地区建设一批产业特而强、功能聚而合、形态小而美的特色小镇,激活小城镇连接城乡的节点和枢纽作用。加快推动渝邻公共服务均等化,积极推进渝邻教育合作交流,推动建立渝邻职业教育联盟,深化医联体合作,全力建设川东教育高地、川渝健康强县。加快推动渝邻自由贸易便利化,积极推动中国(四川)自由贸易试验区广安协同改革先行区建设,主动对接果园港、保税港、广安港等平台,打造区域性重要商贸物流节点。加快推动渝邻区域交通一体化,全面对接重庆立体交通网络,积极推动渝广城际铁路、广忠黔铁路、广涪柳铁路等铁路项目和城宣大邻高速、合广长高速等公路项目建设,联动重庆建立交通综合管理平台,全面融入重庆 1 小时通勤圈。

(三)以主导产业优势加快融入重庆主城都市圈

发展壮大“231”现代工业产业体系。构建具有比较优势的产业体系,积极承接重庆创新孵化成果转移,促进科技创新和产业转型深度融合,推动产业由“低”向“高”、产品由“低”向“精”、技术由“低”向“尖”转变。打造具有发展优势的产业集群,以广安高新区、川渝高竹新区为载体,突出装备制造主导产业,主动承接重庆产业链整体转移和关联产业协同转移,推动广安高新区创建国家级高新区,加快培育500亿级装备制造产业集群。培育具有竞争优势的产业主体,实施招商引资五年提升行动,联动重庆毗邻地区开展联合招商,重点引进一批产业链关键环节企业、上下游配套企业,全力引进一批科技含量高、税收贡献高、产业带动性强的优质企业。

(四)以文旅产业联动升级加快融入重庆主城都市圈

联动重庆毗邻地区深入挖掘文旅资源,做靓特色,增强影响力,依托华蓥山、铜锣山、明月山独特生态优势和资源优势,用好川渝最大温泉井独特资源,加快与垫江恺之峰旅游区等景区串点成环,打响温泉品牌、生态品牌,打造重庆周边避暑康养胜地。做优品质增强吸引力,加强旅游公共服务体系建设,积极争取重庆公共交通与重点旅游景区实现直达互通,加强“吃、住、行、游、购、娱”和“商、养、学、闲、情、奇”等旅游要素供给,让游客进得来、留得下、玩得好。做深融合增强生命力,对接重庆近郊旅游需求,积极探索“旅游+田园”“旅游+休闲”等新业态、新模式,联动毗邻地区持续举办“巴蜀风韵·橙意邻水”文化旅游宣传周等系列推介活动,积极参与垫江牡丹节等区域节庆活动,合力做靓区域旅游形象。

(五)以美丽富裕乡村新发展加快融入重庆主城都市圈

强化片区联动,全面对接重庆毗邻地区乡村规划,坚持连片、组团、协同发展,探索乡村强强联合、以强带弱、以点带面合作模式。强化环线拉动,大力发展邻水脐橙全产业链,进一步完善具有邻水特色的“133”现代农业产业体系,建设完善“两片三带五环线”乡村振兴产业布局,与重庆商场、超市建立直供机制,构建农产品一体化供应流通体系。强化治理互动,抓实跨区域协同治理,积极探索渝邻边界联控联管治理模式,健全重大事项、风险矛盾共处共治机制,着力避免治理边界效应。

(六)以筑牢生态环境屏障加快融入重庆主城都市圈

坚持“绿水青山就是金山银山”,促进生态共建共保,打好蓝天、碧水、净土三大保卫战,与毗邻地区联合开展“用双脚丈量河流”行动,联动重庆渝北、长寿、垫江等毗邻区县加强华蓥山、明月山、铜锣山等重要山体生态保护,聚力建设重庆北部生态廊道,合力筑牢长江上游生态屏障。促进污染协同共治,推进毗邻地区重点行业、重点污染源大气污染系统整治,建立毗邻地区跨界河流联合巡河机制,协同推进农用地、工矿用地土壤污染防治,依法打击危险废物非法跨界转移、倾倒等违法行为。促进绿色低碳发展,全面落实碳达峰碳中和部署,消减“高耗能、高排放”产能过剩行业存量,做大“新能源、新材料”绿色低碳产业增量,协同重庆探索建立生态系统价值核算和指标体系,推动共建明月山绿色产业园区。

作者:中共四川省广安市邻水县委书记

责任编辑:马健

新发展阶段成渝地区旅游业发展趋势研究

倪 姚

旅游业是国民经济中的重要组成部分,也是中西部地区发展中的热门行业,在“后疫情时代”“双循环结构”中受到多方面的关注。随着国家层面提出“成渝地区双城经济圈”概念,成渝地区既面临着打造“高品质生活宜居地”的发展要求,核心城市也面临着建设“国际消费中心城市”的新目标。如何把握旅游业当下发展的大趋势,是推动成渝地区旅游业升级转型的关键问题。

一、关注成渝旅游业底层逻辑的变化

我国旅游业发展长期存在“重投资建设,轻运营回报”的特点,许多旅游项目投资规模巨大、经济回报周期漫长。这种模式得以长期持续的原因,主要在于旅游地产的回血作用,而随着旅游地产的下行,整个旅游业的发展逻辑已发生根本性变化。

(一)从“地产主导”回归到“消费主导”

成渝地区上一阶段许多地方的旅游开发,也遵循着类似的“建设引领模式”。这一时期,旅游业更像是房地产项目的延伸,旅游产品本身的策划、运营、销售反而居次要地位。上个阶段,旅游公司多认为“只要地产增值,旅游项目就成功”,市面上打着“康养”旗号的旅游项目,其主体部分同样是旅游地产。但随着地产行情的变化,旅游业正在逐渐回归以游客为核心、以旅游服务为主导产品的常规逻辑中来。

在新的发展逻辑下,通过土地增值来回收前期投资的市场预期下降,过去动辄数亿元的大规模的旅游投资项目明显减少。小型项目乃至更多“轻资产”项目,如“民宿”和“儿童农场”等逐渐增多。旅游公司对旅游服务、旅游长期运营的重视程度逐渐提高,尤其是对市场环境敏感的民营企业,这种转变尤其明显。目前市场上依然存在的大型旅游项目的投资,多由抗风险能力更强的国企主导。

(二)旅游商业逻辑更加关注“现金流回报”

当土地金融逻辑弱化后,旅游业收入直接取决于现金流的回报,与现金流相关的各类消费环节也成为旅游业发展的关键。如何增加旅游附加值,增加游客数量、提高消费能力,逐渐成为旅游发展的核心问题。旅游业本质上依然是消费活动的延伸,而且是居民日常生活之外、远离日常所在地的附属性消费。

值得注意的是,刨去旅游地产这一体量巨大的部分后,旅游业的实际经济体量并不大,相关的就业带动能力也比较有限。年接待量1000万人的旅游景区,实际消费人口不到3万,能够带动的就业人数不超过5000人。现实中,单纯的旅游城市很少达到10万以上就业人口规模,即便享誉世界的美国拉斯维加斯也只吸纳了30万人的就业规模。西安、桂林等城市虽然旅游知名度高,但其经济支柱依然是工业。

(三)“消费白领化”推动旅游业态升级

成渝地区社会消费习性、消费观念快速“白领化”,使得过去相对简单的旅游业态发生了深刻变化。过去成渝地区许多旅游项目可归纳为:“景点拍照+古镇购物+农家乐麻将”。优点是不同消费阶层都能“众乐乐”,但也存在千篇一律、缺乏体验深度的评价。而在“消费白领化”影响下,旅游业已经与过去完全不同,包括“五朵金花”在内的诸多景区开启了旅游业态的升级。

具体的变化主要体现在如下方面:一是对民宿、酒店的审美和品质要求有明显提高,简单的农家乐模式在逐渐瓦解;二是旅游项目的内涵深度、体验性逐渐增强,同质化的旅游活动难以满足游客的需求,旅游产品形式更加多样化、旅游服务更加精细化;三是新的旅游业态不断涌现,如儿童研学游等新形式,游客更加重视旅游的目的性,以家庭为单元的旅游形式不断增加。

二、把握成渝旅游行业“洗牌”新动向

成渝旅游业形态多样,在交通发展和社会观念发展,“后疫情时代”的影响下,旅游行业本身也处在快速

“洗牌”的阶段,不同的旅游景区面临显著的分化效应。经过本轮的行业重构,成渝旅游业将进入全新的发展阶段。

(一) 观光旅游:市场流量向核心景区快速集中

我国观光旅游市场正进入“强者越强”的极化阶段。随着高铁、航空等交通行业发展,从一个高等级景区到另一个高等级景区的时间距离明显缩短,旅游组织能实现在地理上进行大踏步跨越。部分旅游公司甚至推出3000公里以上的“西北10日游”项目。许多知名度一般的旅游景区,在旅游线路上逐渐被跳过,面临被市场边缘化的风险。“流量”成为此类景区竞争力的关键密码。

成渝地区拥有大量高知名度的“观光型”景区,在资源富集的成都以外,还有三峡风光、乐山大佛、阆中古城、大足石刻、峨眉山等重要旅游目的地,在新的市场环境下依然具有全国层面的竞争力,其内部旅游组织也处在快速整合过程中。值得注意的是,互联网催生了“网红城市”,成为传统景区以外的“新兴IP”,重庆就是网络热捧的“3D魔幻城市”,能否抓住互联网风口也成为提升景区知名度的关键。

(二) 度假旅游:核心资源竞争优势不断强化

度假旅游的活动形式,多在单一景区长期停留,与该景区的核心优势资源关联紧密。在后疫情时代,跨国旅游难度加大,而交通便捷,国内度假旅游面临一定的机遇。越是具有独特自然环境、资源不可替代的地区,越是具有相对稳定的竞争优势。如拥有阳光沙滩的三亚、草原风光的内蒙古、黄河沙漠奇观的宁夏。相反,越是资源同质化、优势不明显的度假区则可能面临激烈的竞争。

成渝地区缺乏特殊地理环境,度假旅游在全国层面地位还不突出,但在诸多方面具有区域性的市场。一是夏日避暑旅游,如武隆仙女山、石柱黄水、成都龙门山等;二是成都这个“让人来了不想走的城市”形成的都市型度假,融合西岭雪山等特殊资源地区;三是在盆地之外的安宁河谷,有特殊的“阳光经济”,已经成为冬日度假的重要去处。存在的问题是旅游发展时间较长、市场相对饱和,如果产品业态上不能继续创新,其影响力难以向更大的区域扩张。

(三) 大都市近郊游:市场快速扩大而可塑性强

重庆、成都等大都市外围正快速兴起以小家庭为单元的周末短途度假旅游。主要面向白领家庭(尤其带小孩)、年轻情侣;以轨道交通、短途自驾出行为主要交通方式,活动范围主要在大城市周边1小时车程内;以周末1日游、2日游为主,重视旅游体验感。此类旅游并不十分依赖传统旅游资源、旅游线路,潜力大而可塑性强,是当下资本进入的重点领域,竞争也相对激烈。

此类旅游形式相对灵活,目前较常见的旅游产品包括:一是突出儿童的亲子旅游,如目前火热的儿童研学项目;二是一些主题公园,如永川的乐和乐都、龙兴的民国街等;三是乡野度假性质,如成都大邑、邛崃遍地开花的高级民宿。此外,一些成熟景区,如重庆长寿湖,也在谋划类似产品,功能上向都市近郊游业态转型。

三、辨析未来成渝旅游业布局趋势

(一) 旅游消费能力持续向核心城市集中

未来成渝旅游业最有消费能力的群体,主要是85后、90后年轻一代人群,包括2016年后的“回流白领”群体。这类人群的消费习惯、消费理念与先前的人群完全不同,整体的受教育程度、消费意愿高于上一辈人。这使得新生旅游需求,与此类人群的发展、流向息息相关。

从目前的人口趋势来看,年轻人群高度流向成都、重庆等核心城市,使得旅游消费市场向核心城市持续集中。根据第七次人口普查,成渝地区超过50%的90后人口选择流入成都、重庆主城,而80%以上的老人留在广大市县。但凡有一定经济基础的家庭,都在谋划向两大核心城市搬迁定居。因此,成渝两大核心城市不仅是域外游客集散的中心,更是未来本地旅游消费的主要市场所在,在未来旅游业经营发展中处在不可替代的核心地位。

(二) 跨区域的旅游线路将继续加强

按照目前观光旅游业“强者串联”的发展趋势,跨区域的高等级旅游景区之间的旅游线路还将持续增

加。这对于成渝旅游业是一把“双刃剑”,如果能充分融入区域旅游新格局中,本地的重点景区会获得前所未有的机会,如果不能有效把握区域旅游线路发展趋势,则可能导致资源配置效率下降,错过行业整合带来的发展空间。

与成渝地区直接关联的国家级“旅游走廊”主要有两条:一是西安-成都-乐山-大理-丽江-昆明的西部走廊,沿线汇聚了大量知名景区,人文资源与自然景观互补,有潜力成为全国最富影响力的旅游大通道。需要说明的是,西藏方向的游览线路相对独立,与成渝旅游景区联合发展的势头不明显。二是从重庆-武汉-南京-上海的长江旅游走廊,目前虽然有贯穿长江的游船观光,但沿线景区的合作空间还未充分发掘。由于成都、重庆主城之间已经有便捷的高铁交通,如何串联两大走廊形成全国尺度“丁”字旅游形态,具有重要的战略意义。

(三)成渝旅游业将形成三个主要板块

一是成绵乐板块:包括以成都为中心,乐山、峨眉山、青城山等龙门山山前地区的部分。这里是成渝地区人文资源最为富集的区域,向北可联动西安,向南能串联云南,向西可进入西藏,向东能连通长江。成都本地生活氛围浓厚、消费文化突出,城市周边大小景区星罗棋布。无论旅游集散地位、全国范围的观光旅游、地区性的短途度假、大都市体验消费,均具有顶级的旅游价值和知名度。

二是“三峡库区”板块:包括三峡夔门,以及张飞庙、白帝城等周边景点。这部分是典型的观光型旅游,与三峡湖北段联系紧密,与长江下游旅游合作空间巨大。库区目前跨长江的旅游组织也是亟待提升的方向。目前跨江交通过于依赖万州,旅游线路与日常生活交通拥堵,旅游潜力还未充分释放。

三是环重庆主城板块:包括重庆城区,以及重庆主城周边景区。一方面是重庆“山地网红城市”带来的观光客流,这些人群许多在重庆停留后会流向成都方向;另一方面是重庆主城居民到都市近郊的旅游群体。两类人群的旅游需求还需进一步整合。

此外,一些潜力旅游板块目前还未成型,如嘉陵江沿线、乌江沿线等,旅游资源和体量与上述板块还有差距。而像武隆仙女山避暑区、泸州宜宾白洒风情带,属于特定类型的旅游节点,与其他景区组织关联较弱。川西高原不在常规“成渝地区”范围内,这里不过多涉及。

四、推动成渝旅游业未来发展的建议

成渝地区旅游业正处在快速变化的时代。从经济运营机制上讲,随着旅游地产的下行,旅游业逐渐回归到以游客体验为核心的经济过程中来,“重投资、轻运营”逐渐过去。从行业动向上看,旅游业各主要板块都在重新“洗牌”,传统观光旅游业流量资源在快速集中,度假旅游越发突出核心资源优势,大都市近郊游随着消费升级而不断涌现。从旅游业的布局来看,随着年轻人流向大城市,旅游消费能力也在向核心城市集中,交通发展促使跨区域旅游资源整合,成渝旅游业“两大走廊、三大板块”的空间格局也逐渐显现。因此,基于成渝旅游业当下发展动向以及当前旅游业发展中存在的问题,结合旅游业规划建设中常见的观点,提出对成渝旅游业未来发展方向的建议如下:

要推动旅游业科学发展,做到“有所为而有所不为”。一些经济落后地区尤其注重旅游业的发展,偏远地区经常有“全域旅游”“乡村旅游”的发展构想。事实上,随着旅游业行业洗牌,旅游经济的分布正向核心景区、大都市周边集中。地方发展旅游业,要基于地方资源特点、交通条件进行充分评估,要结合旅游业投入情况、现金流回报的预期做好充分论证,要充分看到房地产下行后“文旅产业”“康养产业”的转型趋势。

要加强与周边旅游区合作,打通关键旅游线路和客运交通。一是加强与西安、昆明方向的合作联系,整合西安-成都-昆明的国家级旅游通道,重点强化成都-西安联合旅游项目,重点打通乐山-西昌-丽江-大理-昆明的客运线路。二是加强长江沿线的旅游合作,重点加强水路与陆路旅游线路的充分整合,形成串联重庆-荆州-武汉-岳阳-鄱阳湖-南京-扬州-上海一线的“江湖世界”。

要深入市场需求策划旅游线路和旅游产品。传统的旅游规划多习惯在“行政范围内”设计自我循环的游览线路,而且通常将“红色观光线路”“地貌奇观线路”“民俗文化线路”在空间上分开,并喜欢在远离景区的地方设计游客中心。这些做法既不符合游客实际游览中的路线选择,也不符合游客兼顾人文和自然旅游

的习惯,客观上增加了旅游活动不必要的成本。

要做好“最后一公里”交通建设,实现“站点即目的地”的旅游布局。成渝交通已经有发达的高速公路体系和便捷的高铁网络,未来重点要构建从区域通道到旅游景区的快速交通,围绕重点高铁集散点完善租车服务,让景区游览更加快速便捷。在高铁带来的旅游资源快速整合的时代下,让各类景区尽快融入“大区域、大节点”旅游组织格局中去。

要加强文旅融合发展,通过旅游业“讲好成渝故事”。文旅项目要加强文化传承,避免成为“古迹拍照”“古镇购物”的简单复制品。同时要注重现代文化提炼,寻找当代的文化元素,在旅游中展现成渝高质量发展的时代风尚。

参考文献:

- [1]肖钊富,李瑞,段霜,彭贤伟.成渝城市群旅游生态安全时空格局演化研究[J/OL].世界地理研究,1-12.
- [2]齐欣,王昕.成渝经济区旅游景区空间结构研究[J].地理与地理信息科学,2013,29(01):105-110.
- [3]魏鹏,王植颖,黄欣,李鑫霖.成渝经济区旅游收入与产出效率的空间格局研究[J].西南大学学报(社会科学版),2020,46(06):63-71+212.
- [4]刘大均,陈君子,贾垚焱.高铁影响下成渝城市群旅游流网络的变化特征[J].世界地理研究,2020,29(03):549-556.
- [5]肖磊,赵倩.双城经济圈时代成渝地区发展路径探索[J].重庆行政,2022(2):15-18.
- [6]张鹏飞,刘新智.“产业—交通—人口”协调发展的时空格局与演进研究——以成渝地区双城经济圈为例[J].城市问题,2021(09):60-74.
- [7]黄庆华,胡梦佳.成渝地区双城经济圈产业关联演化格局分析[J].中南大学学报(社会科学版),2021,27(06):119-135.
- [8]张舒宁,李勇泉,阮文奇.成渝经济区旅游发展效率测度及其影响因素研究[J].资源开发与市场,2017,33(12):1523-1528.
- [9]孙长城,张凤太,安佑志,吴建峰,杨庆,魏珍,肖粤东,杨兴雨.旅游业与新型城镇化耦合协调动态关系研究——以成渝地区双城经济圈为例[J].资源开发与市场,2021,37(03):372-379.
- [10]杨红,胡志毅.成渝双城经济圈旅游联动开发模式研究[J].四川旅游学院学报,2021(03):60-64.
- [11]范靖秋,李君灵.共生理论视域下区域体育旅游合作发展路径研究——以成渝地区双城经济圈为例[J].重庆文理学院学报(社会科学版),2021,40(06):74-83.
- [12]冉卓灵,樊军.双城经济圈建设背景下巴蜀红色文化旅游融合发展策略[J].当代旅游,2022,20(12):98-102+113.
- [13]李后卿.成渝双城文旅产业一体化融合发展研究[J].决策咨询,2022(01):9-12+17.

作者:四川省资阳市自然资源和规划局高新技术产业园区分局城市规划师
责任编辑:马健

发挥平畴沃野优势 践行梁平区乡村振兴“五步走”战略

熊亮

重庆市梁平区位于渝东平原,区位优势独特,地理条件优越,拥有1000多平方公里的优质田地,是巴渝第一大平坝,是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。梁平“三农”资源丰富,富有特色,在全市经济社会发展中具有重要地位作用。近年来,梁平区深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想,全面贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述,在市委、市政府坚强领导下,深度挖掘乡村振兴这个最大潜力,把城乡融合作为发展的最高境界,积极担当作为、改革创新,高位推动乡村振兴成为全市样板、获评全国先进。

一、切实加强组织领导,大力实施乡村振兴战略

梁平农业基础条件好,有“万石耕春”的美誉,是全市乡村振兴的主战场。坚持立足当下、着眼长远,描绘新时代乡村振兴美好图景。

一是加强组织领导。始终坚持把乡村振兴工作放在突出位置,切实履行主体责任,不折不扣落实五级书记抓乡村振兴。调整充实由区委主要负责人任组长,区政府主要负责人任第一副组长的区委农村工作暨实施乡村振兴战略领导小组,加强工作力量,成立区乡村振兴局,组建产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴“五大振兴”工作专班,充实工作人员。

二是理清工作思路。坚持从习近平总书记关于“三农”工作的重要论述中找源头活水。2022年召开区委常委会会议、区委理论中心组学习会、区委农村工作暨实施乡村振兴战略领导小组会议20余次,区委、区政府主要负责人深入33个乡镇(街道)调研并研究乡村振兴,全覆盖开展乡村振兴大学习、大培训,守好粮食安全、耕地保护、不发生规模性返贫“三条底线”,突破产业化程度不高、商品化程度不高、品牌影响力不高、集体经济效益不高“四大难关”,做优农业科技创新、乡村建设、农村改革“三大亮点”,明确全面推进乡村振兴的“施工图”和“任务书”。

三是完善体制机制。建立市管领导干部联系乡村振兴工作机制,全覆盖定点包干指导和帮助33个乡镇(街道)推进乡村振兴。健全分层分类推进乡村振兴机制,坚持抓两头带中间,统筹市级帮扶集团帮扶、璧山·梁平区对口协作、驻乡驻村工作队等力量,结对帮扶乡村振兴。建立乡村振兴专项考核机制,切实发挥好考核指挥棒作用。在市经济信息委帮扶集团指导下,探索以工促农、以城带乡新路子。2021年农村常住居民人均可支配收入20268元,城乡居民收入比为2.14,高于全国全市平均水平,居全市前列。

二、压紧压实党政责任,牢牢守住粮食安全底线

梁平“一山两水七分田”,是全国粮食主产区,重庆有名的鱼米之乡,有“巴蜀粮仓”的美誉。全区有耕地101万亩,水田54万亩,建成高标准农田66万亩。粮食安全行政首长责任制考核连续五年获得“优秀”等次,荣获全国粮食生产先进集体。

一是扛稳粮食安全重任,筑牢粮食安全基础。习近平总书记强调:“要牢牢把住粮食安全主动权,粮食生产年年要抓紧”。坚决扛稳粮食安全重任,突出稳定粮食生产、提升粮食产能、保障粮食质量安全、加强粮食收储流通监管等重点,大力实施“千年良田”工程,集中连片推动农田宜机化改造和高标准农田建设,持续提升粮食综合生产能力、供给保障能力。2021年粮食面积和产量实现“双增长”,粮食种植面积97.5万亩,总产量35.7万吨,较上年分别增长0.4%、1.6%。

二是落实保护耕地制度,筑牢耕地保护红线。采取“长牙齿”的硬措施,严守耕地红线和永久基本农田底线,坚决遏制耕地“非农化”,防止耕地“非粮化”。33个乡镇(街道)全覆盖签订耕地保护目标责任书,扎

实做好耕地恢复补充工作,确保耕地年度“进出平衡”,全区耕地总量只增不减。党的十九大以来,通过复垦、土地整治和高标准农田建设,新增耕地2万余亩;推广稻油、稻菜轮作面积15万亩。恢复耕地8000余平方米,退出草皮田地近800亩,开发利用撂荒地3000余亩,全部用于粮食和蔬菜生产。

三是用足科技兴粮赋能,提升粮食产业质量。坚持围绕藏粮于技,大力推广农业科技,运用现代农业物质装备,提升粮食流通仓储能力,用现代农业科技和物质装备保障粮食生产绿色高效,全区水稻耕种收综合机械化率95%以上,每亩节本增收450元,居全市第一。累计建成绿色水稻基地20万亩、小麦良种繁育基地3000亩,推广示范水稻绿色高质高效技术51万亩次,围绕国家粮油现代农业产业园创建,推广稻—渔(鸭)综合示范5000亩次。四川农业大学国家重点实验室在梁平区建立水稻实验基地,重庆农科院梁平分院2022年正式挂牌,赋能粮食生产。

三、加快产业融合发展,促进农业接二连三

梁平“三农”资源特别丰富,盛产稻子、柚子、竹子、鸭子、豆子,有“五子登科”的说法,素有“梁山熟、川东足”的美誉。坚持做好产业融合发展文章,积极推动产业“接二连三”。2021年全区农林牧渔业总产值达95.6亿元,同比增长11%,农业总产值达55亿元,年均增长5.6%。

一是壮大特色产业。认真落实成渝地区双城经济圈建设战略部署,做足明月山文章,做大做强粮猪菜保供产业、提质增效柚竹渔特色产业,持续推进四川开江·重庆梁平农业产业合作示范园、15万亩梁平柚产业提质工程、龙溪河万亩绿色蔬菜基地等重点项目建设。与山西省运城市、辽宁省大连市、河南省安阳市供销合作社分别签订农产品流通体系建设战略合作协议,共同推进产品流通体系建设。同时广泛开展线上品牌宣传、电子商务、直播带货等活动,做大做强天华电商物流、奇爽易购等电商平台,梁平柚及深加工产品远销俄罗斯、东南亚等国际市场,全区累计培育电子商务企业和电商微商3000余家,绿色食品网络零售额达4.3亿元。2021年蔬菜面积、产量和水果产量、生猪出栏量分别达32万亩、65万吨、20万吨、63万头,居全市前列。编制“十四五”特色产业发展规划,计划投入资金101亿元,实施“十四五”期间重大项目71个。

二是推动绿色发展。实施农业生产“三品一标”提升行动,推进品种、品质、品牌建设,水稻制种面积占全市25%以上,获评国家农产品质量安全县,建成养殖尾水治理示范片1个、示范点20个,畜禽粪污综合利用率达到91.2%、高出全市6.2个百分点,2022年有效期内“二品一标”农产品82个,其中绿色食品73个,有机农产品6个,地理标志农产品3个。“巴味渝珍”授权新增2个、累计达58个,名特优新产品2个。

三是完善产业链条。实施百亿级绿色食品加工示范区、百亿级粮油产业集群、百亿级生猪全产业链“三百工程”,实施市级现代粮油产业园、绿色食品加工产业园、东方希望100万头生猪全产业链等重点项目,发展百年张鸭子、奇爽食品等农业产业化龙头企业216家,打造数谷农场、千年良田、梁平柚海、龙溪渔歌、农业奥特莱斯“五朵金花”,成功举办四届丰收节暨晒秋节、国际柚博会。2021年农产品加工业产值140.5亿元、乡村旅游经营收入2.4亿元。开展农产品产销对接,积极拓展新型产销衔接方式和渠道,培育特色农副产品310余种,参加首届中国(成渝)美食工业博览会、中国东西部(重庆)消费协作中心消费帮扶周活动、长江三峡(梁平)国际柚博会、万石耕春农业奥特莱斯产销对接,销售额达1.1亿余元。

四是健全利益联结。坚持系统观念,牢牢把握农民主体地位,充分考虑新型农业经营主体的自身发展情况,以推进农业社会化服务为重要抓手,不断创新联农带农机制。2021年全区新培育农民专业合作社21家、家庭农场165家,社会化服务规模达到30万亩以上;全区村级集体经济经营性收入突破4000万元,村均10万元以上,每年分红约720万元,实现带动小农户有效融入现代农业发展的路径多元化。各类农业生产经营主体辐射带动农户3.9万人、脱贫人口和防返贫监测对象7954人,带动农民和脱贫人口增收808万元。获评全国农民合作社质量提升整区推进示范区、全国农业社会化服务创新示范区。《菜单托管全链条服务,激发家庭经营新活力》《探索农村集体经济发展新路径》《乘“三品一标”理念 促果园四季飘香》工作经验上榜全国典型案例。

四、实施乡村建设行动,打造生态宜居的美丽乡村

梁平有好山好水好田园,农村繁荣、富庶、平和,六水蜿蜒、湿地润城。始终坚守“绿水青山”,统筹推进山水林田湖草系统治理,深入开展农村人居环境整治和田园风光塑造,着力建设“一村一景”“一村一韵”美

美丽乡村。一是在治污上下功夫。大力推进农村户厕革命,累计改造户厕15994户,卫生厕所普及率达85%以上。梯次推进农村生活污水治理,不断完善污水处理设施和污水管网建设,新增污水日处理能力2920吨,城镇污水收集率达93%以上,污水处理率达95%,污水处理达标率达100%。农村生活垃圾分类收运体系基本建成,实行“户集中、村收运、镇转运、区处理”的农村生活垃圾收运处理模式,共建有云龙、屏锦、明达、蟠龙、袁驿等5个片区生活垃圾收运系统(不含城区垃圾中转站),共配置生活垃圾收运车41台,生活垃圾收运箱1210个,生活垃圾桶12.2万个,累计创建垃圾分类示范村191个,行政村生活垃圾有效治理比例达100%。

二是在美化上下功夫。积极改善村庄公共环境,全员全域全覆盖持续开展村庄清洁行动,投资3000万元在6个镇(街)21个村开展连片提升。累计建成成渝地区双城经济圈美丽巴蜀宜居乡村示范村6个、重庆市美丽宜居乡村55个、美丽庭院4489个。推动乡村绿化美化,推进全域治水、湿地润城,投资30.7亿元的龙溪河PPP项目全面推进,龙溪河水质由劣V类稳定在Ⅲ类,被评为长江经济带美丽河流,全区6条主要河流出境水质均达到或优于水环境功能要求。充分发挥乡村小微湿地在农村人居环境整治中的作用,探索打造乡村小微湿地3000余个,猎神村乡村小微湿地获艾景奖。梁平被评为国家水生态文明示范区、国家生态保护与建设典型示范区、国际湿地城市。

三是在管护上下功夫。建立健全长效管护机制,制定农村人居环境“三定三看三勤”标准,积极推行“院长制”,实现农村人居环境整治从有形覆盖到有效覆盖。建立健全农村户厕后期维护管理制度,按照属地管理原则,实行区、镇(街)、村(社区)、农户联动的管护体系,确保改厕问题有人管,厕所坏了有人修,粪污满了有人掏,实现群众用得好的。《人民日报》、《求是》杂志、《重庆日报》等中央、市级主流媒体多次报道梁平区经验做法。

五、坚持改革创新赋能,推动农业农村高质量发展

坚持以深化农业供给侧结构性改革为主线,不断深化第二批全国农村改革试验区建设任务走深走实,9项改革经验入选全国典型案例,3项改革经验荣获国务院大督查通报表扬。扎实抓好11项全国改革试点任务落实,推动城乡要素有效流动,把更多资源和要素集聚到乡村振兴上来。

一是健全多元投入保障机制。坚持优先满足“钱、地、人”等要素供给,强化财政资金保障,全面发挥债券作用,精准精细匹配“五个振兴”,乡村振兴重大项目快速推进。撬动社会资本助推振兴,改直接补贴为贴息、担保、保险等方式撬动社会资本12亿元,创新“EPC+招商引资+运营”农业投融资模式,引导社会资本4.45亿元。成立乡村振兴国有建设公司专门承接、实施乡村振兴中各项建设任务。

二是金融保险支持力度不断加大。设立贷款风险补偿基金500万元,坚持每年安排500万元用于农业经营主体贷款贴息。农发重点建设基金支持改善农村基础设施条件和农业生产条件、改善农村人居环境等重点领域建设项目25个,金额10.34亿元。为返乡农民工发放创业担保贷款3025笔、4.48亿元。创新土地经营权证直接贷款、宅基地(农房)经营权证抵押贷款、财政补助项目直接贷款等机制,盘活农村经营性资产资源。特色产业保险覆盖生猪、能繁母猪、生猪收益、水稻、柑橘、渔业、梁平柚收益、水稻制种等险种,年保险额度2.2亿元。创新经营权抵押、项目贷等金融产品撬动金融机构投入6.4亿元,参加财政补助资金股权化0.85亿元。

三是稳步推进土地制度改革。落实好第二轮土地承包到期后再延长30年政策,完成21万户农户确权颁证,三权分置推进承包耕地流转率52%以上;稳慎推进全国农村宅基地制度改革试点,盘活农村闲置宅基地改革试验,创新宅基地资格权管理方式,累计盘活利用闲置宅基地4万余平方米。从规划规模、年度计划、存量用地使用等方面,盘活11万余平方米土地,支持和保障农文旅融合发展、人居环境公益事业、农业设施用地需求。在乡村振兴重点帮扶乡——铁门乡、竹山镇全域推开农村“三变”改革,全区村集体“三变”改革占比达到67%以上。

作者:重庆市梁平区人民政府副区长
责任编辑:马健

打好脱贫成果巩固战 下好乡村振兴先手棋

彭晓蓉

习近平总书记在中央农村工作会上强调,乡村振兴的前提是巩固脱贫攻坚成果,要持续抓紧抓好,让脱贫群众生活更上一层楼。重庆市巫山县坚持以习近平总书记关于“三农”工作重要论述为指引,持续巩固脱贫攻坚成果,全面推进乡村振兴,加快推进农业农村现代化,奋力书写乡村振兴新答卷。

一、坚守一条底线,绝不出现规模性返贫

习近平总书记指出,要做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,工作不留空当,政策不留空白,绝不能出现这边宣布全面脱贫,那边又出现规模性返贫。

(一)织密织牢防贫返贫“监测网”

坚持以“大走访大排查大整改”专项行动为载体,全面健全防止返贫动态监测和帮扶机制,做到应纳尽纳、应扶尽扶、应消尽消。一是信息监测“不漏一人”。全面采集更新脱贫户、监测户基础信息。建立县领导、部门(乡镇)主要负责人微信指挥调度工作群,对“大走访大排查大整改”信息录入工作实行日统计、周调度。聚焦核心指标,对信息系统比对发现的疑似问题实行双向校正,纵向推至乡镇(街道),横向推至行业部门,累计数据清洗12次,核对清洗数据2.3万余条,实现行业部门信息、农户家庭实况、监测系统信息“三合一”。二是入户走访“不漏一户”。开展干部“大走访大排查大整改”专项行动,聚焦8类重点人群、3类重点区域、3大重点问题,按照“四查二问”“六看四访”的要求充分了解农户实况,对新致贫返贫对象和易返贫致贫户严格对照标准和流程,开展精准识别。累计发动镇村干部2926名、驻镇驻村工作队员408名、帮扶干部8751名参与到入户走访排查工作中。三是帮扶措施“不漏一项”。对风险未消除的监测户,根据风险类别、发展需求,持续关注收入变化。对新识别的监测户(含现有风险未消除对象),至少安排1名乡镇干部或驻村干部作为监测帮扶联系人,按照“缺啥补啥”的原则,累计落实帮扶措施3816个,户均享受帮扶措施3.4个。

(二)落地落实行业部门“政策网”

及时制定《巫山县巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接政策汇编》,全面压紧压实行业主管部门职责,确保各项政策落地见效。一是教育医疗“大盘底”。实施控辍保学动态清零专项行动,为不能正常在校就读的147名适龄儿童少年实施送教上门服务。健全参保情况动态跟踪机制,实现脱贫人口及易返贫致贫人口应保尽保,建立完善脱贫人口及易返贫致贫人口信息共享和部门协作机制,筑牢因病致贫返贫防线。二是住房饮水“大清零”。完成所有农户农村房屋安全隐患排查,将97户重点对象纳入市级资金补助范围。全力保障群众饮水安全,持续做好农村饮水工程维修养护,农村饮水集中供水率和管网入户率分别达99%和100%。三是社会救助“大保障”。开展低收入人群专项治理巩固提升行动,对现有低保对象进行全面复核排查,不符合保障条件的予以清退,及时将符合低保、特困人员救助供养、临时救助的人员纳入兜底保障范围。四是农户收入“大提升”。聚焦产业和就业,切实提高脱贫群众收入水平。中央财政衔接资金用于产业比例达56.06%,持续加大消费帮扶和小额信贷支持力度。进一步落实好就业帮扶补助政策,开发公益性岗位安置脱贫人口和监测对象2590人,完成就业技能培训107人、脱贫人口务工44221人,农户收入同比增加12%。

(三)建立健全社会协作“帮扶网”

深化社会帮扶工作,三峡集团、烟台市、北碚区、铜梁区、广东省、市文化旅游委帮扶集团等协作帮扶工作不断深化,实现由单一输血式向多方造血式转变。一是三峡集团发挥资源优势,助力巫山“产业兴”。近年来,三峡集团与巫山县签订战略合作协议,投资100亿元建设300万千瓦新能源基地。光电方面,投资12亿元,装机18.2万千瓦的三溪两坪光伏发电项目已并网发电;新签订的二期光伏项目投资8亿元,装机20

万千瓦。风电方面,已核准风电装机容量 10.25 万千瓦,其中青山头风电场累计发电 737 万千瓦时。二是复制东部经验,打造鲁渝协作“升级版”。建立山东烟台·巫山产业园“双创”中心,成立烟台(巫山)博士服务站和巫山(烟台)乡村振兴学院。选派专业人才开展现场指导,帮助巫山成功研发脆李小烧、脆李白兰地、脆李利口酒等系列产品,延伸产业链,提升附加值。先后引入三嘉粉丝等 9 家企业落户巫山,建立巫山(烟台)城市推广·消费协作馆,目前已帮助采购销售巫山农特产品 4668 万元。因地制宜发展秋月梨、大樱桃、甜柿、烟薯 25 号为主的“万亩精品果园”和“万亩茶园”,实行“农业企业或专业合作社+农户+集体经济”合作模式,预期 5 年亩产纯收入可达 5000 元。三是对口帮扶集团深化协作,打开两地“互通道”。实施广东游客巫山行,支持巫山设立驻广东旅游营销和招商引资工作组,积极组织媒体和旅行社赴巫山考察旅游资源,策划实施“广州情·巫山行”,每年外地游客持续增长。实施巫山产品广东行,应邀参加广东省农博会、广州市博览会和深圳市文博会,支持巫山在广州、深圳等地举办优质农产品和文化旅游推介会,推动巫山旅游、生态农产品走向世界。市文化旅游委帮扶集团以及北碚区、铜梁区持续协作帮扶,在人才交流、消费帮扶、产业合作、劳务协作、项目建设等方面帮扶成效显著。

二、把握一个原则,分层分类推进促振兴

打好精准脱贫攻坚战采取“到村到户”精准方略,实施乡村振兴战略坚持到乡到镇、因地制宜、分类指导。结合实际将全县 24 个乡镇、323 个村(社区)分类实施,编制全县“十四五”巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接规划、“4 大特色产业发展区”乡村振兴规划,指导各乡镇编制衔接规划,全面构建“1+1+4+N”规划体系,扎实推进乡村振兴。

(一)重点推进试点示范

立足区域自然禀赋,重点推进 4 大乡村振兴特色产业发展区建设。一是围绕乡村旅游、乡村治理、农村改革、乡风文明,规划建设骡坪镇、竹贤乡等特色产业发展,打造“天路下庄·生态原乡”下庄片区。二是围绕柑橘产业、大宁河流域生态保护,规划建设双龙镇、福田镇、大昌镇等特色产业发展,打造“宁湖橘海·生态湿地”小三峡片区。三是围绕脆李产业、长江流域生态保护、农旅融合、生态康养发展,规划建设巫峡镇、曲尺乡、大溪乡等特色产业发展,打造“花果之乡·云端走廊”摩天岭片区。四是围绕大景区大旅游,规划建设建平乡、两坪乡、官渡镇等特色产业发展,打造“神女故里·诗意峡江”神女峰片区。健全“县主要领导包片+县分管领导联系+联系单位对口+县级单位帮扶+乡镇具体负责+国企组织实施”的工作保障体系,推动片区规划编制和重点项目建设落地落实。

(二)科学谋划分类发展

一是先行示范类。聚焦全县基础条件较好的 9 个乡镇,在巩固拓展脱贫攻坚成果基础上,高起点、高标准接续推进乡村振兴战略实施,持续走在前列、探索经验、率先突破。加快提升农业现代化水平,因地制宜打造农业现代化示范区、现代农业产业园、科技园等发展平台。加大改革创新政策支持力度,鼓励在深化农业农村改革上先行先试。二是重点帮扶类。聚焦全县基础条件较为薄弱的 5 个乡镇,持续建立健全农村低收入人口和脱贫地区长效机制,巩固拓展脱贫攻坚成果,不发生规模性返贫。加大乡村产业发展支持力度,同等条件下优先支持重点帮扶类乡镇,加强脱贫产业后续培育,推进产业扶贫向产业振兴提升。三是积极推进类。聚焦全县其他 10 个乡镇,在巩固拓展脱贫攻坚成果基础上,全面推进乡村振兴。统筹整合相关涉农政策,形成政策支持集成效应,加快构建现代化农业产业体系、生产体系、经营体系,实现整体经济高质量发展。积极推进城乡融合发展,加快农业农村现代化步伐。

(三)因地制宜村社发展

结合实际,根据不同村(社区)发展现状、区位条件、资源禀赋等,按照集聚提升、城郊融合、特色保护、易地搬迁四类,分步有序推进乡村振兴。确定竹贤乡下庄村等 20 个乡村振兴重点帮扶村。同时,优选 45 个村打造全县乡村振兴示范引领村。全县 24 个乡镇所辖的其他 258 个村(社区)为积极推进类。对 20 个乡村振兴重点帮扶村和 45 个县级乡村振兴示范引领村,整合财政专项资金按照“以奖带补”方式给予建设补助,重点支持巩固拓展脱贫攻坚成果、产业发展、乡村建设和乡村治理。

三、突出一个重点,三项工作落地见效

2022 年的中央一号文件要求,要扎实有序做好乡村发展、乡村建设、乡村治理重点工作,推动乡村振兴

取得新进展、农业农村现代化迈出新步伐。

(一) 聚焦产业促进乡村发展

近年来,巫山县大力推动以科技创新为引领的现代山地特色高效农业,形成了以“脆李+柑橘、中药材、核桃+烤烟、生态养殖”为主的“1+3+2”现代农业产业体系,以规模化种植、组织化生产、科技化服务为主要特点的现代农业生产体系,以龙头企业、专业合作社、家庭农场、家庭果园、种养大户等新型经营主体协同发展的现代农业经营体系。重点把握三个环节:一是“种好”。通过调整结构、创新模式、规模种植等方式,推动“产业生态化、生态产业化”,坚定不移做大做强“1+3+2”现代山地特色高效农业,稳住90万亩发展规模,因地制宜规模化发展50万只山羊、50万头生猪等生态养殖。在种植方式上构建起龙头企业、专业合作社、种养大户协同发展的种植模式。二是“管好”。坚持2年种植,3~5年科学管护,5~8年全面见效,实行精细化管理,探索多种方式规范管护。在管理主体上主要依托组建合作社统管,解决散户不懂管理技术的问题。在管理内容上主要紧盯重点产业,规范脆李、柑橘、核桃、烤烟产业管理。着眼重点环节,严格按照技术规程采取有针对性的管护措施,确保优质高产。突出重点区域,对沿江、沿河、沿高速、沿景区、沿交通干道等周边产业基地,开展标准化管护,打造出好产业形象。三是“卖好”。一方面,由新型职业农民“自己卖”。通过开展技术推广、送教下乡等,培养一批会经营、善营销的新型职业农民,直接从田间种植卖到各地市场。另一方面,由专业合作社“统一卖”。1000余家农民专业合作组织通过统一代销有效解决由于农户分散生产带来的农产品采购、销售成本较高等问题。同时,由龙头企业“收购卖”。大力培育和引进一批特色农副产品深加工和中医药生产企业,开发一批高品质旅游特色产品,推动农业“接二连三”。

(二) 扎实稳妥推进乡村建设

坚持遵循城乡发展建设规律、发挥农民主体作用、一张蓝图干到底三个原则,发挥好财政衔接资金的撬动作用,尽力而为、量力而行,充分把农民组织动员起来,打造小组团、微田园、生态化、有特色的现代版“富村山居图”。一是推动基础设施从“补短板”向“促发展”转变。持续把公共基础设施建设的重点放在农村,加快交通、水利、能源、信息等优化升级,着力推进向村覆盖、向户延伸。农村居民在乡间田野也能享受乡间美景、清新空气和诗意生活。二是推动公共服务从“兜底线”向“高品质”转变。建立完善县乡村三级服务中心,因地制宜打造乡村驿站。完成乡镇养老服务中心9个,村级互助养老点建设115个,合理优化农村医疗机构布局。大力支持农村文化事业发展,健全文化活动广场等设施,不断丰富乡村群众精神文化生活。三是推动人居环境从“讲卫生”向“更宜居”转变。借鉴浙江“千万工程”经验,因地制宜开展农村人居环境整治提升五年行动,整社整村整片分类推进农村“厕所革命”,完成无害化卫生厕所改造3100户。全面推进农村生活垃圾治理,创建文明单位、文明院落、文明村镇280个。曲尺乡柑园村荣获“中国美丽休闲乡村”。

(三) 突出实效改进乡村治理

切实发挥自治强基、德治教化、法治保障“三个作用”,确保广大农民安居乐业、农村社会安定有序,切实达到了“三个目标”。一是发动了人民群众。各乡镇建立村民议事会、红白理事会、道德评议会,充分发挥村(居)民委员会下设的人民调解、治安保卫、妇女儿童等委员会作用,切实做到了民事民管、民事民议、民事民办。创新成立“乡村道路安全检查劝导站”,依靠群众力量保障农村交通安全。二是营造了文明乡风。大力开展移风易俗专项行动,大力整治天价彩礼、铺张浪费、厚葬薄养、无事酒等不良风气,受到群众的广泛支持,很多地方风气焕然一新。竹贤乡全面推行“村规民约+积分制+模范户评比”制度,进一步强化激励约束作用;双龙镇开办“惜福银行”,实行村民德治“积分”管理,切实营造了崇德向善、诚信友爱的社会风尚。三是建设了平安乡村。坚持以村社为依托,健全“分片包干、干群组团、责任到人”的农村网格化管理服务体系。通过搭建田坎法庭、院坝法庭、广场法庭、村居委会法庭等,鼓励让群众参与旁听、讨论,大力开展法制宣传,引导群众养成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的思想意识。先后探索出院落整治“十改四管”“四家共治”“七队齐治”“忆、说、立、梳”毛相林四步工作法、“五治促三变”等基层治理创新模式,同时竹贤乡下庄村被评为“全国乡村治理示范村”。

作者:重庆市巫山县人民政府副县长
责任编辑:马健

过渡期发生规模性返贫的风险挑战与对策建议

唐克伟

脱贫攻坚战取得全面胜利后,习近平总书记指出,对摆脱贫困的县,从脱贫之日起设立5年过渡期,过渡期内保持主要帮扶政策总体稳定;要巩固拓展脱贫攻坚成果,坚决守住不发生规模性返贫的底线。按照习近平总书记的要求和党中央决策部署,重庆市各区县高度重视脱贫攻坚成果巩固拓展,有序向全面推进乡村振兴过渡,为重庆市巩固脱贫成果后评估、东西部协作考核评价、财政衔接资金绩效评价连续三年获“两好一优(A)”成绩打下坚实基础。与此同时,防止返贫监测帮扶工作落实不够到位、产业就业增收支撑不足、政策调整对部分低收入脱贫户影响较大等问题需要各方关注研判,特别是在新冠肺炎疫情背景下,部分群众存在一定程度返贫致贫风险,亟须引起高度重视,认真研究解决。

一、过渡期发生规模性返贫的风险挑战

党的十九大以来,重庆聚焦深度贫困地区脱贫攻坚,推动18个重点区县全部脱贫摘帽、1919个贫困村全部脱贫出列、190.6万贫困人口全部脱贫,涌现出了“全国脱贫攻坚楷模”毛相林等一大批先进典型。脱贫攻坚战全面胜利后,一些区县迅速将主要精力用于乡村振兴,对“过渡期”存在的困难和问题估计不足,对出现的返贫致贫风险应对不够到位。

(一)防止返贫动态监测和帮扶机制不完善,监测帮扶工作存在短板

原建档立卡贫困户全部脱贫后,为了防止返贫和新增贫困,中央提出,聚焦脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户等“三类对象”,对易返贫致贫人口加强监测,做到早发现、早干预、早帮扶。2021年以来,全市各区县广泛开展防止返贫动态监测和帮扶工作,但部分区县执行防止返贫监测程序不够规范,一些生活比较困难的农户没有及时纳入防止返贫监测和帮扶范围,存在“应纳未纳”“体外循环”等现象。主要存在两个短板:一是监测手段存在滞后性。由于人口、收入、教育、医疗、住房、工商等信息分散在不同部门,基层干部排查时仅凭农户自报无法掌握真实情况,对长期外出农户、长期“失联”农户、“空挂户”等,排查了解的信息与实际情况相差较大。特别是民政系统“经济核查”用时较长且无法完全查实群众收入,对群众在市外就业子女是否属于财政供养人员等也很难认定,一些镇村干部对疑似发现有返贫风险的农户在无法判定真实信息的情况下,没有及时将其纳入监测对象。二是帮扶措施缺乏针对性。据第三方机构抽查,监测户中因病纳入监测未得到健康帮扶的占比达43.9%,因务工就业不稳定纳入监测未获得就业帮扶的占比更是高达70%。一些基层干部对监测户的帮扶工作认识不足,把“监测”等同于“关注”,有的担心帮扶力度加大会引起其他人群攀比和不满,有的直接用低保等方式“一兜了之”。2021年度三方评估显示,某县监测对象对享受帮扶措施的认可度仅为70%,远远低于脱贫户对帮扶措施的认可度。

(二)农村住房和饮水安全保障质量不高,“三保障”问题动态清零难度较大

一是落实“危房不住人、人不住危房”要求压力巨大。重庆市农村特别是渝东南、渝东北地区农村,由于山高坡陡、居住分散,夯土、土木等结构房屋较多,一些群众长期外出导致家中房屋年久失修成为危房,个别农户建新未拆旧导致危旧房普遍存在。如渝东北F县J镇某村,全村除了村委会系砖混结构房屋外,其余房屋均为土木结构,年久失修都有变为危旧房的风险。加之随着农房复垦政策调整,普通农户复垦后不能购买农转城社保,导致大部分农户宁愿将危房闲置也不愿排危或拆除;少数农户房屋被文物保护部门定为“文物保护单位”,但没有专项经费支持,农户也缺乏文物维修的技术,个别农户不时回到危旧房中放置农具或从事鸡鸭等养殖。二是“双水源”供水导致人饮水质无保障。渝东南、渝东北部分地区属于喀斯特地貌,工程性缺水问题突出,虽然脱贫攻坚期间建设了大批农村人饮工程,但一些地方落实水费收缴制度不好,群众因

发展生产、洗衣、洗澡等用水需求较大而采取“双水源”供水,少数农户直接自行截流沟渠水、井泉水,而连接自来水的水龙头长期不使用,一遇大雨、暴雨就会出现水质下降现象。

(三) 产业就业增收支撑不足,部分低收入群众收入不增反降

一是公益岗位人岗不适。由于渝东南、渝东北地区农村大部分青壮年劳动力外出,在家农户多为“一老一小”,就业创业能力不足,而就业和人才管理部门开发的公益性岗位多为劳动强度较大的清扫保洁等工作,一些地方为完成农村公益性岗位分配任务,将公益性岗位作为对脱贫户的变相“福利”,默许个别青壮年脱贫户将公益性岗位转让给父母或其他劳动力,甚至纵容收取“转让费”,而一旦公益性岗位的“顶岗”人员出现意外事故,就会导致生法律风险及其他不稳定因素。二是产业增收支撑乏力。部分地方特色主导产业选择不够精准,编制实施的“十四五”特色高效农业发展规划提出的产业类型众多,主攻方向和重点任务不聚焦,产业联农带农效果不明显。特别是受新冠肺炎疫情影响,部分低收入群众务工就业时间下降,也没能及时回乡参与当地农业产业发展,收入增长乏力。据监测数据显示,部分脱贫人口人均收入不增反降,其中人均纯收入1万元以下较低收入脱贫人口占近40%。

(四) 个别脱贫攻坚惠民政策“退坡”严重,对部分低收入脱贫群众影响较大

按照中央逐步调整脱贫攻坚期间针对贫困户普惠政策的要求,重庆市对脱贫攻坚期间出台的部分惠民政策进行梯次调整,总体平稳有序,但个别惠民政策“退坡”较快,对部分低收入脱贫户影响较大。一是医保参保补助取消,部分脱贫群众有“断保”风险。2022年以来,重庆市城乡居民医保个人参保部分标准从280元/人提高到320元/人。根据重庆市医保局等部门规定,参加2022年居民医疗保险的脱贫群众将给予100元/人的定额补助,但由于部分脱贫群众因务工等原因参加了职工医保,7月1日后离职后参加居民医保则不予补助,个人将全额承担830元的参保费用,部分群众因而没能及时续保。二是针对脱贫户的基本医保报销、大病报销和医疗救助政策取消,大病费用“一事一议”无法落实。脱贫攻坚期间,全市脱贫户享受基本医疗和大病报销比例较高,个别区县按目录内个人自付部分的90%比例予以报销;脱贫攻坚结束后,重庆市针对脱贫户的基本医保报销、大病报销和医疗救助政策全部取消,提出由各区县“采取‘一事一议’方式,通过社会救助等方式开展特殊救助”。由于重庆市各区县特别是渝东南、渝东北“欠发达”区县普遍财力不足,该项政策实际上无法执行。三是防贫保险起付线偏高,综合防贫保险形同虚设。2021年开始,为防止广大农户返贫致贫,重庆市乡村振兴局推出“综合防贫保险”项目,对个人因大病产生大额费用,目录内个人自付部分超过2万元的,由承保的保险机构按比例予以补助。然而在实际操作中,大病患者在享受基本医保报销、大病报销和医疗救助后,目录内个人自付部分很少有超过2万元的。以渝东北某县为例,今年1~6月全县4家承接“综合防贫保险”的保险机构赔付的大病医疗补助仅11笔21.2万元。

二、防止过渡期发生规模性返贫的对策建议

(一) 健全防止返贫动态监测和帮扶机制

一是在监测环节,要畅通识别程序,建立相关信息系统全国“一盘棋”,打通各类信息“孤岛”。要加强对辖区内人员无户口、户口重复、死亡未注销、户籍信息错误等情况的精准核查,精准推送人口信息资料,让基层干部掌握真实的人口信息情况。要完善住房交易监测和核查机制,将农村“小产权房”情况纳入核查范围,对租赁房屋、门面等纳入住房系统登记造册。要运用“区块链”等技术手段,建立金融机构间信息共享与查询机制。要在确保信息安全的情况下,运用可行的技术手段对各部门信息数据进行集成和分析,及时解决信息共享不全、不准、不及时的问题。二是在帮扶环节,要及时落实帮扶责任人和帮扶措施,精准分析监测对象耕地、林地、房屋等资产资源,以及家庭成员教育、医疗、就业等现状,在“一人一策”精准帮扶的基础上,综合运用“三变”改革、稳岗就业、到户产业、临时救助等措施,打好政策“组合拳”,使监测对象帮扶措施平均达到3项以上,大幅提高群众认可度和满意度。

(二) 下大力气解决“三保障”问题隐患

一是针对农村住房安全隐患问题,要全面核查农村住房情况,落实“一户一宅”建房要求,分类处置农村

危旧房:对符合“一户一宅”且长期使用的,通过“旧房整治提升”或“院落制”改造提升补助项目消除风险隐患,已经实施过农村危房改造但由于自然灾害等原因又变成危房且农户符合条件的,可再次纳入危房改造支持范围;对纳入“文物保护单位”的农村危旧房,由文物保护单位申报专项资金并组织专业机构进行修缮维修;对“一户多宅”或长期闲置的农村合法产权房屋,动员实施复垦或由村级集体经济组织收储,及时消除安全隐患;对长期在外稳定就业农户退出农村宅基地的,恢复办理农转城社保;对建新未拆旧、违法搭建的建(构)筑物,要由村集体和相关农户及时予以拆除,彻底消除风险隐患。二是针对饮水安全风险问题,要积极推进城乡供水一体化,健全农村居民饮水工程管护机制,全面落实水费收缴制度,探索实行农村饮水阶梯水价和节水激励机制,引导农户饮用安全的自来水;要根据农村产业发展现状,疏浚完善农业灌溉系统,引导农户合理分流生产、生活用水,避免“多龙管水”导致水质下降。

(三) 多措并举推动脱贫群众增收

习近平总书记指出,要把增加脱贫群众收入作为根本措施,把促进脱贫县加快发展作为主攻方向。一要强化稳岗就业帮扶。深入贯彻落实重庆市《促进脱贫人口稳岗就业十三条政策措施》,特别是针对多数监测户属于弱劳力、半劳力等现状,大力开发非全日制公益岗位,充分吸纳超龄、轻度残疾等有一定劳动能力的监测对象家庭成员灵活就业,并允许利用工余时间从事其他生产经营活动增加收入。要出台支持农村非全日制灵活就业人员购买意外伤害保险的具体措施,降低基层非全日制公益岗位就业人员意外风险,有力地促进农村劳动力就业增收。二要促进帮扶产业发展。针对我市骨干龙头企业较少、市场竞争力不强的现状,要大力培育“一县一业”“一镇一特”“一村一品”,鼓励国家级龙头企业发展壮大。特别是随着《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》加快落实,大量脱贫户、监测户到县城、工业园区等城市规划区务工就业,要改进现有衔接资金补助方式,对城镇规划区内带动能力强、示范效应好的农产品加工企业、帮扶车间等给予政策资金支持。要深化“三变”改革和财政投资股权量化改革,健全完善联农带农机制,不断扶持壮大村级集体经济,让广大农户更多参与和分享产业增值收益。

(四) 加快补足医疗保障政策短板

针对城乡居民医疗保障政策“退坡”严重的现象,加快整合全市医疗保障政策,健全医疗保障体系,充分发挥基本医保、大病保险、医疗救助三重制度综合保障功能。一要打通医保参保“快车道”。强化医疗政策全国统筹,允许医保账户跨省足额结转,保障跨省市就业的脱贫群众及时完善个人医保账户。要打通城乡居民医保、职工医保两个医保“资金池”联结通道,建立医保备用资金,及时为缴费困难的脱贫群众先行垫付部分个人参保费用,有效降低脱贫群众“断保”风险。二是降低防贫保险“起付线”。为充分发挥“综合防贫保险”中的医疗保险救助功能,对纳入依申请救助范围的医疗费用,经基本医保、大病保险支付后,将个人实际现金支付部分的赔付线适度降低。考虑到监测对象标准为贫困线的1.5倍,可将赔付线从政策范围内个人实际自付1.2万元降低至贫困线的2倍,或将部分必要的医保目录外个人自付医疗费用纳入保险资助范围。三是建立医疗救助“防火墙”。建立全市统筹的医疗救助基金,将医保、民政、卫生健康、乡村振兴、慈善协会等系统有关医疗保障的资金整合到医疗救助资金,明确“一事一议”牵头责任单位,对脱贫户、监测户等低收入群众因大病产生的大额自付医疗费用,在基本医疗保险、大病保险之外统筹医疗救助基金给予救助。鉴于脱贫攻坚期间贫困户医疗报销比例达到90%,而目前报销比例为60%左右,救助资金可适当加大倾斜力度,真正让脱贫群众感受到党和政府的温暖。

作者:重庆市丰都县乡村振兴局党组书记、局长
责任编辑:马健

新时代地方高校服务乡村振兴路径探析

胥 炜 廖开兰

2021年2月,中共中央、国务院办公厅印发《关于加快推进乡村人才振兴的意见》明确提出,乡村振兴各领域人才规模不断壮大、素质稳步提升、结构持续优化,各类人才要支持服务乡村振兴。2022年2月,中共中央、国务院出台《关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,为乡村振兴提供了具体遵循,文件明确指出:加强乡村振兴人才队伍建设;完善耕读教育体系,优化学科专业结构,支持办好涉农高等学校和职业教育;培养乡村规划、设计、建设、管理专业人员和乡土人才。这些大政方针都与地方高校服务乡村振兴有着密切关系。乡村振兴战略为地方高校带来了新的挑战,同时也提出了新的要求。

一、乡村振兴战略对地方高校的新要求

随着我国经济社会的不断发展,高校的五大职能是科学研究、人才培养、文化传承与创新、服务社会、国际交流合作。服务乡村振兴是时代赋予地方高校的重要使命,也是高校履行职责的重要方式。各地方高校面对本地区乡村振兴的时代需求,需要积极主动融入乡村振兴,并将相关工作纳入全校共同谋划。例如,根据乡村振兴战略调整地方高校人才培养方案,淘汰不合时宜的相关专业,新增与乡村振兴相关的专业,为乡村产业发展、生态文明建设、基层治理、乡村基础教育等提供智力服务和人才支撑。新时代地方高校服务乡村振兴具有自身优势,同时也有自身的缺陷,需要弥补这些缺陷,满足乡村振兴对地方高校提出的新要求。一是地方高校的教学科研工作要聚焦农业、农村和农民问题。地方高校教师的教学科研工作既要侧重于自身的专业领域,又要拓宽研究视角,加强与农业、农村和农民问题的有机结合。二是地方高校要进一步提升服务乡村振兴的能力。地方高校要注重把科研成果转化运用到乡村振兴事业中,地方高校的智库建设和科研平台应与乡村振兴进一步对接,更好服务乡村振兴。三是地方高校人才培养模式需要与乡村振兴有效衔接。新时代农村呼唤新型农民和新型人才,一些陈旧专业和不合时宜的课程极大阻碍了乡村人才的创新能力培养。地方高校需要与时俱进,改革现有人才培养模式,更好适应乡村振兴战略对地方高校提出的新要求。

二、地方高校服务乡村振兴的突破口

(一) 地方高校树立服务乡村振兴的意识

社会服务是高等教育的一项基本职能,地方高校服务乡村振兴是履行基本职责的具体行动。随着经济社会的发展,地方高校的社会服务职能不断深化。地方高校要转变观念,树立服务乡村振兴的意识,完善相应的服务机制,充分发挥地方高校服务乡村振兴发展的关键作用。教育部制定的《高等学校乡村振兴科技创新行动计划(2018—2022年)》对高校服务乡村振兴的内容、措施作了具体的要求。地方高校要深入贯彻落实这一行动计划,引导教职工特别是科研人员把科研工作与乡村振兴紧密联系起来,增强服务农村、农业和农民的意识。与此同时,要运用好当下教育评价的相关政策,并与服务乡村振兴工作相关联。2022年中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》提出破“五唯”,地方高校要思考教学与科研怎样才能与乡村振兴有机融合,怎样更有效服务乡村振兴战略,采取什么有效方式更好地服务乡村振兴,要真真实实地把论文写在祖国大地上。例如,撰写决策咨询建议为乡村振兴争取相应政策支持,教学中如何融

入乡村振兴元素,吸引学生愿意投身田间地头。

(二) 地方高校增强服务乡村振兴的能力

地方高校要在服务乡村振兴过程中,紧密结合本区域的特色,思考新时代如何更好地服务地方经济社会发展,如何与乡村振兴有效衔接,思考如何将地方政府关注点与乡村发展结合,充分发挥地方高校的优势,整合各种各样的资源,充分调动各方服务乡村振兴的积极性,更好地服务乡村振兴。与此同时,地方高校要积极开展乡村调研工作,了解本区域乡村振兴过程中存在的突出问题,准确把握推动本区域乡村振兴战略的核心优势。各地方高校要根据本校特色学科,确定自身发展方向,增强服务乡村振兴能力。地方高校有许多学科专业,要有意识地针对涉及乡村振兴的学科专业,紧密服务农村、农业和农民相关工作,充分服务乡村振兴。一方面要对现有部分专业结构进行适度调整优化。地方高校对专业发展,特别是涉及乡村振兴的专业布局要有全局意识、超前意识和学科融合意识。另一方面,要做好对未来专业设置的规划。根据地方高校的不同类型,在专业的调整设置中,既要考虑相关专业发展的前景,同时兼顾乡村振兴的整体布局,更加发挥地方高校服务乡村振兴的能力。

(三) 地方高校建立服务乡村振兴的机制

地方高校要健全完善自身体制机制,以便更好地服务乡村振兴战略。乡村振兴是一个长期的奋斗过程,需要强有力的体制机制保障,地方高校要积极探索构建服务乡村振兴的常态长效机制。一是要建立服务乡村振兴战略保障机制。地方高校要成立服务乡村振兴领导小组,结合自身实际制定相关工作方案,明确工作目标和任务,建立健全相应的组织机构,配备相应的工作人员,常态化的开展各类服务,加强对服务乡村振兴的指导。二是建立服务乡村振兴战略激励机制。地方高校要健全激励机制,强化服务乡村振兴战略的意识;对于积极参与服务乡村振兴的教师,在职称评定、干部选拔、津补贴等方面予以倾斜,充分调动教师服务乡村振兴的积极性。对于参与服务乡村振兴的学生而言,可以与他们的实践学分、综合评定、评优评奖等方面挂钩,充分调动学生参与服务乡村振兴的实践活动。三是建立服务乡村振兴战略宣传引导机制。地方高校要加强宣传引导,为服务乡村振兴营造良好的氛围。通过传统媒体报纸、海报、电视、广播等形式广而告之,通过新媒体微博、官微视频宣传的形式让大家知晓,通过讲座走访等形式让大家更加深入了解并支持服务乡村振兴。

三、地方高校服务乡村振兴的路径

(一) 科技驻村,为乡村振兴注入科技能量

地方高校要创新现代农业产业的核心技术,同时要加快科学技术转化,为农村带去科技能量,例如科技特派员制度,就是为乡村注入科技元素。紧紧依托地方高校与乡村农业密切相关的学科专业和师资队伍,围绕产学研深度融合,加强政府与地方高校以及企业三者之间的合作,有力推进地方经济高质量发展,实施“科技驻村”行动,具体包括为乡村、乡村涉农企业、村民提供政策咨询服务、发展规划服务、成果推广服务、人才培养服务等。地方高校与区县政府的深度合作,可以共建实习实践基地,区政府将本县相关部门、乡镇(街道)、工业园区及相关企业作为地方高校博士、硕士研究生以及本科生的实习实践基地,地方高校组织本校博士、硕士研究生和本科生到基地开展定期和不定期的实习实践活动。探索在区县的重点企业、工业园区、乡镇(街道)及相关部门共建研究生工作站、博士工作站、博士后工作站、教授工作站,地方高校为其提供智力人才支撑。例如,河南农业大学依托扶沟蔬菜研究院,探索专家团队+示范基地+龙头企业的合作模式,为乡村振兴注入科技能量。发挥地方高校作为基础研究和技术创新的重要作用,提高科研创新水平,为乡村振兴提供科技支撑。一是促进学科交叉,强化基础理论研究。发挥地方高校学科综合优势,促进信息技术、经济学、制造技术、市场营销、新材料技术与农业的交叉融合,为乡村发展带来技术变革。二是组织承担农业农村重大科技项目。积极争取在农产品供给、绿色农业发展、农业生物制造、智慧农业等领域承担重

点任务。三是建设地方高校服务乡村振兴研究高端智库。开展乡村调查研究、聚焦乡村发展热点问题,为乡村振兴的实施提供理论支撑与决策咨询。

(二)教育帮村,为乡村振兴注入智慧能量

人才是乡村振兴的内生动力,而教育是实现人才良性供给的主要途径,地方高校要把扶贫和扶志,扶智结合起来,实施“教育帮村”行动,为乡村振兴战略源源不断地提供人才供给,推动乡村教育高质量发展,有效阻断贫困代际传递。实施订单培养计划,为区县经济社会发展提供人才支持,为区县教育提供全方位服务。地方高校与区县签订合作协议,根据地方特色,制定订单式人才培养计划,调整地方高校不合理的专业,新增乡村振兴急需专业,为区县教育提供全方位服务。一是扭转教育资源在城乡供给上的失衡局面。广大地方师范院校要持续开展支教行动,主动将教育资源向乡村倾斜。逐步推进地方高校结合乡村优势资源和地域特色设立特色专业,培养专项人才,实现人才教育、人才供给一体化,改变“专业扎堆”“人才脱节”等现象。二是积极拓展“教育下乡”的多元化途径。地方高校积极为基础教育优质学校和乡村学校搭建合作平台,借助信息技术加快数字化学习资源库建设,将公共教育资源库、专家库等教育资源充分整合,促进乡村基础教育均衡发展。三是充分挖掘、开发乡村优势资源、文化特色,鼓励高校教师、专家、学生深入乡村,实地研究民间文化,不断挖掘、继承、发扬、创新优秀传统文化。引导地方高校大学生利用寒暑假到乡村开展体育、美术活动,送文艺演出下乡,丰富农民文化生活。此外,加强国际交流合作,借鉴乡村教育发展的国际经验,引进先进教育理念和手段,提高农村教育资源的供给质量。

(三)人才送村,为乡村振兴注入源头活水

习近平总书记指出:“乡村振兴,人才是关键。”农业类地方高校需要深化人才培养供给侧改革,加大涉农专业人才培养力度,强化科技和人才支撑,主动服务乡村人才振兴。地方高校要全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,努力培养乡村振兴急需人才。一是培养涉农技术型人才。教育部门统一规划,联合地方高校将招生名额适当向农村地区倾斜,制定农村地区人才专项培养政策,有效开展“人才回乡”行动,构建“人才回乡”良性机制,建立专项培养通道,提供专项招生服务,向乡村不断输送优秀大学毕业生、定向技术型人才。针对贫困地区要扩大招生规模,提升贫困地区人力资源素质,为其脱贫振兴打下坚实基础。地方高校要优化学科设置,加快培养创新型、复合应用型、实用技能型人才。二是鼓励高校“人才下乡”,建立健全“人才下乡”机制。地方高校配合做好大学生村官选派工作、“三支一扶”工作、西部志愿服务计划以及特岗计划等项目,推动高校培养的优秀人才送到农村,为乡村振兴注入源头活水。例如,采用“三支一扶”等方式,积极引导生物技术、生物工程、环境工程等专业学生到乡村广阔天地书写人生精彩篇章。乡村振兴关键在人,现在很多农村地区人员流失,如何留住人才,如何引进人才,是农村急需解决的问题,地方高校要针对农村这一突出问题,有针对性解决农村人才问题。

(四)产业援村,为乡村振兴引入特色资源

习近平总书记指出:“产业振兴是乡村振兴的重中之重。”地方高校要积极推进学科特色优势与乡村振兴优势相结合,用先进的教育理念、技术服务乡村,推动乡村产业持续发展壮大。一是推动知识下乡,强化科技对农村的重要作用。加大乡村产业振兴相关课题研究的经费投入,强化针对乡村振兴实际问题的实用型研究,引导广大专家学者积极申报和实施农业相关的重大科技课题,着力解决制约乡村发展的实际问题。鼓励专家、学者、高校教师下到乡村、深入田间,实地调研,在完成课题研究的同时为农民带去科学的生产方式以及专业的技术咨询。二是助力乡村产业转型升级。结合地区优势资源,文化特色,帮助乡村大力发展“种植+旅游”“旅游+康养”等联合产业,推动乡村优势产业融合发展,进一步拓展乡村在生态涵养、休闲观光、文化体验等方面的多重功能,实现乡村产业升级,多产业协同发展、绿色发展、可持续发展。三是有序推进高校科技成果转化农村的实际项目。积极探索科技成果推广转化途径,探索“互联网+”条件下农业技术

推广服务的新形式,例如,新时代通过直播形式宣传科技成果,有效促进农产品的销售。进一步推进新型农业技术在乡村的推广,有效促进科学研究、教育和科学技术的有机融合。

(五) 服务到村,为乡村振兴注入青春力量

实施“服务到村”行动,向区县派驻村干部、派驻专家服务团、大学生送科技文化下乡服务。一是地方高校要勇担社会责任,支持乡村振兴。地方高校要选派优秀的人才到乡村,驻村干部两年一轮换,为乡村振兴贡献力量。二是通过与地方政府的合作,派驻专家服务团,为乡村振兴送去智慧。通过与地方政府合作,派驻涉农专业教授、经济学教授、生态学教授、市场营销学教授等为乡村振兴出谋划策,贡献他们的专业知识。三是通过党建合作,地方高校党支部与乡村党支部共建。地方高校的优秀党员为村里农民讲党课,为他们带去最新的时政信息。例如,党的十九届六中全会召开,地方高校的优秀党员为村里带去党的十九届六中全会的政策解读。四是通过大学生“三下乡”社会实践活动、思政课实践活动为乡村带去活力。各专业学生为乡村送去不同的专业知识,例如师范类专业学生可以利用寒暑假“三下乡”活动,为乡村的孩子补习功课;美术专业的学生教孩子们画画;保险专业的学生为农村带去保险专业知识;土地规划专业的学生为乡村带去土地规划的蓝图;医药专业大学生为乡村提供卫生健康服务等等。

项目基金:重庆市教育科学“十三五”规划一般项目“地方高校服务乡村振兴‘五位一体’模式研究”(项目编号:2019-GX-349),重庆工商大学高层次人才科研启动项目“基于协同育人的高校乡村振兴人才培养实践路径研究”(项目编号:1955006)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 冯庆. 高校参与乡村文化振兴的路径研究[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2022(03): 96-105.
- [2] 卫小将, 黄雨晴. 乡村振兴背景下农村社会工作人才队伍建设研究[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2022(01): 104-112.
- [3] 彭鹏, 候佳萌. 乡村振兴背景下促进高校毕业生农村就业创业的对策研究[J]. 经济纵横, 2021(12): 123-128.
- [4] 代莉, 冯建灿, 胡选振, 尹新明. 乡村振兴背景下的新农科建设[J]. 中国高等教育, 2021(21): 54-56.
- [5] 王武林, 包滢晖, 毕婷. 乡村振兴的人才供给机制研究[J]. 贵州民族研究, 2021(04): 61-68.
- [6] 蒋军成, 陈显友. 乡村振兴战略下创新人才成长的“五链”融合路径研究[J]. 广西社会科学, 2021(03): 45-51.
- [7] 王弘扬. 办好教育脱贫攻坚与乡村振兴的“接力棒”[J]. 中国高等教育, 2021(06): 10-11.
- [8] 程华东, 惠志丹. 农业高校助力解决乡村人力资本“短板”的新进路[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2020(06): 112-119+166.
- [9] 郭丽君, 陈春平. 乡村振兴战略下高校农业人才培养改革探析[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版), 2021(02): 80-85.
- [10] 翁鸣, 张静. 乡村振兴战略促进高校改革发展[J]. 中国高等教育, 2020(Z1): 27-29.
- [11] 郑宝东, 周阿容, 曾绍校, 郭泽缤. 涉农高校服务乡村振兴战略的思考[J]. 中国高校科技, 2018(12): 7-9.

作者: 胥 炜, 重庆工商大学讲师

通讯作者: 廖开兰, 重庆医药高等专科学校讲师

责任编辑: 马 健

复合属性共同体:人民城市理念的社会政治基础

陈兆旺

2015年12月,中央第四次城市工作会议召开;2019年11月3日,习近平总书记在上海市杨浦区首提“人民城市”理念;最近学术界也追随城市建设实务工作者的步伐展开相关研究,这些都促进了人民城市理念和治理策略的初步研究和探讨。^[1]人民城市理念为新时代指明我国城市发展的政治方向,对于不断提升我国城市建设和发展的质量和品质等具有重要的引领意义。

一、城市发展的人民属性及其理据何在

新时代城市建设发展的目标或者方向为:“人民城市人民建,人民城市为人民”。在实践中,我们又可以将其进一步细化为“共建、共治、共享城市建设”的理念或者目标。我们可以探究贯穿其中的一个关键理念:“以人民为中心”的政治理念在人民城市建设全过程中的践行。本文将其总体归纳为当代中国城市建设的人民属性及其提升的理论与实践问题。也就是说,我们首先要明确,古今中外的城市建设和城市发展都存在人民性不足的问题,同时也伴随着市民争取城市建设和发展的人民性不断提升的努力甚至斗争。由此,我们方可以确立新时代中国城市建设和发展的人民性提升的现实困境和逻辑前提,进而能够挖掘出城市发展过程中对人民性提升的历史经验教训,这就是本文研究问题。

当然,为了能够更加清晰地探究城市发展的人民属性意欲何指,我们还需大致界定人民属性的具体表现。不过,新时代中国城市发展的人民属性的表现已经广为人知,那就是“共建、共治、共享城市建设”的城市发展理念,即在发挥我国的社会主义制度优势前提下,我们的城市建设的宗旨或者目标是要实现中国共产党领导政府(机构)、社会(组织)和广大人民群众共同建设、共同管理和发展我们的城市(家园),并且最大程度地实现最广大的人民群众共享城市发展的物质和精神成果。在此前提下,人民城市建设和发展依然可能存在诸多的潜在问题值得探讨:人民城市理念的社会政治基础到底是什么?为什么必须是坚持城市建设和发展的人民属性,如果不坚持,那后果将会怎样?我们之所以漠视甚至忽视类似问题的探究,实际上又是因为我国社会主义建设和发展总是坚持“以人民为中心”的理念和实践。^[2]不过,从学理上而言,这些问题却绝非自然证成的,我们还需要对其社会政治基础甚至历史基础做一定的回顾和阐释。

二、中西方城市发展历史的共同体基础

(一)人民城市发展的经济基础及其有限超越

城市发展的人民属性就是城市归根到底要明确城市是人民的城市,而不是封建地主(领主)、资产者(资本家)、“官老爷”(官僚)的城市,而是最广大人民群众,甚至是底层的劳动人民群众(城市无产阶级)的城市。这种地方性政权或者地方性国家机构的人民属性,显然需要建立在一定的经济发展基础上。因为作为地方人民政权的城市中的政治社会关系,显然属于一定生产关系基础上的社会关系。不过,这是否意味着这种社会关系必然保持与其相对应的生产力水平和经济发展水平保持亦步亦趋的步伐?从马克思主义基本原理和政治经济学分析的角度,以及科学社会主义的一百多年的实践来看,我们其实是在一定限度内实现对“卡夫丁大峡谷”的超越。例如,诸多社会主义国家通过人民政权的建立,并由此确立起先进的生产关系和社会关系。这一历史进程的关键性因素就是作为无产阶级先锋队的中国共产党的能动性及其

发挥。

那么,由此就值得我们去探究,过往历史中是否存在一定生产力和(城市)社会发展基础上而在某种程度上实现“人民城市”的可能性?如果我们将人民城市的“对应物”归为“官老爷”的城市、皇家都城、领主城堡、精英者之城、资本之都等,那么古今中外历史上反对、反抗这些少数人占据主导地位甚至完全统治和压迫地位的城市的实践,其在理念和实践层面上可以被视为对人民城市或者民众城市,或者最起码平民城市的追求。我们可以将人民城市的对立面或者对应物的城市属性归为个别人或者少数统治阶级的“私人城市”或者“私有城市”,而非市民共同所有的集体性质的城市。^[3]由此可见,我们在此部分的主要工作就是探寻:在人类的历史长河中,人民是如何借助于城市建设的共同体属性或共有属性,而实现对人民城市的追求,即反抗性抗争。

(二)古代城市的功能与属性:军事共同体和宗教共同体

由上一部分,可以明确我们的理论探究的目标是探究城市建设和发展过程中的共同体或者人民群众共有、共建甚至一定限度程度上共享的历史支撑或理据。总而言之,就是探寻历史上作为一种独特共同体形式的城市建立、运行、扩张甚至扩散的共同体属性,如此也就可以呈现其一定程度上的人民属性。众所周知的是,人类从原始社会的采集文明到农耕文明的发展是历史的一大进步,^[4]不过各古代文明体系都不同程度地发展出城市文明来。“城市”在汉语中实际上是两个词的合成词:“城”与“市”,“城”实际上就是我们一般意义上的城市,而“市”则主要是指承担市场交易和贸易功能的集市或者市集。^[5]不过,无论在哪个古代文明体系中,城市的首要功能其实是军事保护:从最原始的防护猛兽以及敌对氏族或者部落的侵扰,到抵御洪水、风暴以及降雨降雪等自然灾害的侵袭,原始的城市从根本上来看,都是一个重要的军事堡垒,或者首先是一个军事堡垒,然后才发展或者演化出诸多社会政治功能。例如,所谓“国之大事,在祀与戎”,即在军事防卫功能基础上同时也伴生了祭祀这一宗教功能,而军事征伐、图腾或者宗教崇拜等实际上就是古代城市的政治生活的主要内容。^[6]

故此,笔者将古代城市的属性归纳和命名为“祀戎共同体”,即在古代,城市是典型的政治共同体,而且主要功能是军事和宗教性质的。然而,这种军事与宗教共同体属性的人民属性到底何在?其实,宗教共同体虽有意识形态欺骗和虚假的一面,但是又无不建立在民众属性的话语基础上,例如周公“敬天保民”的政治思想就是对这种原始宗教信仰的民众基础的归纳。而军事共同体的人民属性则更为现实甚至充实,因为其延续了原始社会的军事共产主义的共有属性,因为军事守卫和征伐无不建立在人数众多的民众的共同努力的基础之上。故此,在军事征伐和战斗中,王侯将相等最容易深刻地认识到城镇、城市甚至国都需要民众来守卫。这种属性其实一直延续到近代,不过分别有所转换。在西方,由于古罗马帝国的崩溃以及诸多“蛮族”的入侵,西方世界陷入战乱和社会解体的悲惨境地,“中世纪”的起源实际上就是广布各地的大小军事首领建立起大大小小的城堡,并实现对区域内的民众的军事保护。“城堡首先是军事设施”,“他们(王侯们——引者注)最明显的关系是保卫和保护已经成为他们的土地和他们的人民的那些土地和人民”。^[7]所谓的“封建领主权”等实际上又都建立在“军事保护”的前提下。所以,真正的封建主义城堡内含比较严格的契约精神:民众以封建义务换取领主军事保护。中世纪的城市,也是在其契约精神影响下得以兴起和扩张,即以城市税收换取封建领主的特许权利(以“特许状”或者“城市宪章”为标志),从而能够换得市民诸多自由权利,虽属封建制海洋中的“孤岛”,但却为近代自由、民主和权利等政治实践奠定了基础。^[8]当然,古代中国的城市除商贸等经济属性之外,其主要的功能是军事、行政和政治统治功能。秦始皇统一六国之后的中国城市,是不断得以强化的郡县制下的皇权专制的重要“实践地”甚至“实现地”,郡县首府往往都是非常重要和比较繁华的城市与城镇。虽然宋朝的开封和临安城繁华一时,却是宋朝克服前朝——唐朝和五代十国

的军阀混战并实施“以文制武”统治谋略的结果之一。^[9]当然其也不过是为了汲取商贸税,以避免军事战争的不得已之举。

(三)近代以来的西方城市的功能与属性:经济与资本共同体

综上所述,近代之前的中西方城市的属性很大程度上是政治性的,而这种政治性又和我们当代的政治性有所区别,更偏重于军事共同体和宗教共同体的复合属性。由于平民大众在军事守卫和军事征伐中总是起着重要的作用,所以军事头领、国王贵族、城市精英等对城市的总体把控反而是比较有限的,甚至城市被用于经济剥削和政治压迫的程度反而有限。与此同时,历史上的城市市民暴动等频频发生,尽管多为“昙花一现”,但也算是反复通过政治行动“表达”了民众的革命诉求,显现了民众的力量,进而使得政治、军事与行政属性隐藏与压制城市的人民属性的情况一直被控制在一定的范围之内。不过,近代以来的城市发生了翻天覆地的变化,中世纪中后期与近代的城市往往都是商贸型城市,商业精英往往以商业、协会和行会等组织为依托,建立起寡头统治来。尽管,早期的工人阶级和无产阶级群体也实施了激烈的政治反抗,但是伴随着资本主义的大发展,这种在城市范围内的经济剥削和政治压迫变得更为隐蔽和具有欺骗性,因为资本主义生产方式往往是以自由劳动、自主经营、自由贸易和城市自治等名义实施,实际上掩盖了资本主义城市中阶级统治的实质。

直到当代,这种资本属性的城市依然在不断扩张,例如欧美国家的城市美化、城市更新、城市改造等背后都是金融资本或者剩余资本的操控。“城市成为永无止境地消化过度积累资本的受害者。”^[10]当然,二十世纪尤其是二战之后,普通城市市民在自由权利和福利保障等方面是有了一些收获或者“共享”,尤其是在技术革新和大众民主运动推动的基础上,普通民众亦可以有更多的物质获得和生活改善。不过,当代西方城市建设和发展的主要问题依然是民众获益太少,即共享城市发展成果不够,其政治的基础性问题是城市之间的资本、政客、利益集团等实现了政治经济的联合和互动。与此同时,大量有利于贫富差距控制的城市间和城市内部的财政转移往往受阻,由此使得城市整体治理和民众福利水平往往受制于城市财政状况,“老年人援助水平、对未成年儿童援助的数额和失业救济的水平等,都严重依赖于州和地方政府的财政资源。”^[11]这就使得城市政治在根本上受制于资本的操控,即西方城市往往是“资本的城市”,而非民众的城市,即“人民城市”。

三、当代中国人民城市建设和发展亦需不断提升其人民性

坚决贯彻落实城市发展的人民性理念显然是当代中国政治发展的重要实践内容。其实,早在1949年新中国成立之前,我们就意识到要将工作重心从农村转移到城市,“从现在起(1949年3月5日),开始了由城市到农村并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村移到了城市。”^[12]不过,我们在新中国成立后的探索有得有失,这种工作重心转移始终有着现实的困难:经济基础和社会结构性基础不足。不过,到2011年,我国城市常住人口数量首次超过农村人口数量之后,就意味着我们的城市工作重心调整已经不是理想和理念的问题,而是非常紧迫的现实任务。当然,我们还是在“城乡融合发展”的理念和实践基础上,并未割裂城市工作和“三农”工作互动联系,这充分体现了我国在城乡和区域统筹等方面的制度优势。

由上述城市政治理论和实践的阐释来看,人民城市的对立面主要是“资本的城市”和“权力的城市”,即“统治阶级的城市”。唯有如此,我们方可理解“人民城市”的意向所指,即“人民”其实在当代中国政治概念和话语体系中是一个政治概念,当然也曾经是一个重要的阶级概念。由此,我们方可以更好地理解“人民城市”及其对立面的相互对立关系。从西方城市的历史发展中,我们可以明显看到,城市政府或者行政的权力相对比较弱小,而且往往受制于资本的力量和操控,即城市政府也不例外地成为“管理整个资产阶级的共同事务的一个委员会罢了”。所以,西方城市共同体的私有属性比较明显,并且通过城市政治和社会结构的诸

多方面体现出来。相比而言,我国古代的城市文明也比较发达,但是其往往建立在强大的皇权和官僚统治的基础之上,政治权力往往可以压制甚至压倒社会中的经济文化权力,从而实现对城市共同体的总体把控。由于我国古代皇权一统的历史比较漫长,自由和自治城市的基础非常薄弱,这就使得我国的城市政治的皇权和行政官僚控制特征非常鲜明。不过,庆幸的是,我们城市管理中的资本操控和统治的时间和基础却比较薄弱,即使国民党统治时期也出现了“官僚资产阶级”对城市某些方面的支配,但其往往还是会根本上受制于政治控制。“……新官僚政治诸特质的加强……特别是政治与买办金融结合或混一所造成的特殊官僚政治经济体制,更加成为整个国民政治经济生活的严重威压与窒息……”^[13]

基于此,我们可以大致将当代我国城市建设和发展的困境和障碍归为:中国共产党领导下的社会主义城市建设和发展前提下,相对比较有限的资本逻辑的干扰以及根深蒂固的过度权力依赖等政治顽疾的阻隔。由此,我们可以将“共建、共治、共享城市建设”理念或者目标及其实现做一定的分析(表1所示)。其中,所谓城市市民、资本所有者和城市管理者共同建设城市,这是现实也是事实,而且中国人民群众更广泛地、全面地建设其城市基础设施和各式建筑等,同时也维持着城市的基本运营。同时,各社会阶层和群众都参与到城市各行各业和各方面的建设确实无可争议。而所谓的共治可能涉及多方面的问题,例如城市治理主体的“关门决策”则是传统政治以及管理惯性所致,而我国各城市政府也在社会经济发展基础上不断通过各种协商、对话、互动等方式方法改变这一治理痼疾。资本所有者的隐性影响实际上可能会在不同程度上存在,但是城市地方党委和政府的主导力量还是巨大的,并且可以对此实现有效地规制和引导。而人民城市的最终落脚点或者归属必然是人民群众共享城市发展特别是经济社会发展的成果。

表1 人民城市建设主体及其作为

主体 作为	共建	共治	共享
城市市民	广泛参与	有限参与	托底保障
城市管理者	有效领导	关门决策	政策优化
资本所有者	自利服务	隐形影响	经济优势

不过,我们在经济建设为中心的发展战略前提下,人民群众普遍共享改革和发展的成果的总体水平还是有待提高的。在此方面,我国有制度性和体制性的优势,也有历史性经验。例如,我们诸多城市的美化、改造和更新等,首先会去解决大量城区普通民众现实居住困难问题。而西方资本主义国家以及大量的发展中国家在此方面的主要问题或者困境是,大量贫民窟的存在使得城区的改造成为资本驱逐“原住民”的疯狂而野蛮的行径。“(印度:引者注)国家背景下的各种金融力量推动着对贫民窟实施强制性拆除,有时会粗暴地剥夺贫民窟居民整整一代人占据的土地。”^[14]我国各大城市均不存在城市贫民窟,而且数十年来一直致力于“棚户区改造”,近些年来不断推出“老旧小区改造”、加装电梯和“一平方米卫生间”等工程,而非一拆了之,这些都在根本上保证了城市平民的居住权利,甚至不断优化内城区居民居住条件和环境。^[15]城市市民的广泛权利和福利诉求,实际上也就是“共享”诉求,使得城市越来越成为一个福利共同体,“城市日益被理解成为一个再分配系统。”^[16]当代西方的城市理论家现在也纷纷注重城市建筑物、文化地标、象征物等城市共有资本的民众共享问题,这就使得城市的人民属性从物质层面深入到文化层面。^[17]我国的很多城市纷纷通过城市公园、市民(文化)广场、公共文化和体育建筑和设施的建设投入,不断提升人民群众共享城市物质和文化成果水平。

总而言之,在我国社会主义制度和体制优势下,相对于西方国家以及诸多发展中国家,我们能够很好地

控制资本力量,推动人民城市建设具备了政治和经济力量上的优势。虽然,由于历史和时代的局限,我们在城市治理过程中以及城市发展成果共享中,依然存在不少的发展空间,例如如何平衡城市公共积累和投资发展,如何更好地实现居民的城市融入,如何通过制度性设计实现最广大市民群众特别是困难群众分享城市公共福利等。这些也成为我们今后人民城市建设的重要努力方向,同时其也必然会彰显出我们中国特色社会主义制度和中国共产党领导的优越性。

基金项目:上海师范大学“城市基层治理精细化与法治化”工作坊支持项目阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]宋道雷.人民城市理念及其治理策略[J].南京社会科学,2021(6).
- [2]林尚立.论人民民主[M].上海人民出版社,2016.
- [3]Schattschneider, Elmer E. The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America[M]. Cengage Learning, 1975.
- [4]North, Douglass Cecil. Structure and change in economic history. Norton, 1981.
- [5]费孝通.中国绅士[M].中国社会科学出版社,2006.
- [6][法]菲斯泰尔·德·古朗士,吴晓群译.古代城市:希腊罗马宗教、法律及制度研究[M].上海人民出版社,2006.
- [7][比利时]亨利·皮雷纳,陈国樑译.中世纪的城市[M].商务印书馆,2006.
- [8]陈兆旺.西欧中世纪城市自治的制度分析[J].甘肃行政学院学报,2012(2).
- [9]钱穆.中国历代政治得失[M].生活·读书·新知三联书店,2001.
- [10][美]戴维·哈维,叶齐茂译.叛逆的城市——从城市权利到城市革命[M].商务印书馆,2014.
- [11][美]保罗·E.彼得森.城市极限[M].罗思东译,上海人民出版社,2012.
- [12]毛泽东选集(第四卷)[M].人民出版社,1991.
- [13]王亚南.中国官僚政治研究[M].商务印书馆,2010.
- [14][美]戴维·哈维,叶齐茂译.叛逆的城市——从城市权利到城市革命[M].商务印书馆,2014.
- [15]彭勃.人民城市建设要把握住三个“最”[J].国家治理,2020(34).
- [16][英]大卫·哈维,董慧译.资本的城市化[M].苏州大学出版社,2017.
- [17]胡大平.城市与人[M].南京大学出版社,2015.

作者:上海师范大学哲学与法政学院副教授
责任编辑:张波

人民城市：重塑城市空间 培育市民精神

程欣月

截至2020年底,我国城镇常住人口占总人口的比重超过60%,这意味着我国人民的大部分生产生活实践都在城市中完成,现代社会发展的各类问题也更多地表现在城市空间中。党的十九大报告指出,新时代我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。“中国社会的主要矛盾是通过空间的差异状态表现出来的。揭示差异、批判差异,是以现象学为基础的空间社会学研究的主要追求。”^[1]城市作为我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,集中了各类要素与关系,这种矛盾表现得更为突出。城市时间焦虑、城市空间碎片化等“城市病”均是矛盾在城市的具体表现。要探索这些问题的解决之道,需要先探寻这些问题的起源。实际上,以上“城市病”是城市空间非正义的具体体现,而城市空间的分化对立、市民城市权利的丧失则是这些空间非正义现象产生的重要原因。人民城市理念的提出,正是中国共产党对中国特色社会主义城镇化道路中出现的各类空间非正义现象的回应。

一、列斐伏尔的空间理论

城市作为一个空间的集合体,内含多种依据不同标准划分的空间,这些空间相互区别,又在一定条件下相互作用、相互转化,能否有机地将这些空间整合在一起,将影响这座城市是不是服务于人、是否能够繁荣发展。齐美尔、福柯、列斐伏尔等人都认为空间是一组社会关系,正是空间内部事物的互动关系和具体的社会实践赋予空间意义。列斐伏尔指出“空间是一个社会现实,就是说空间是一组关系和形态”^[2]。他通过对二战后资本主义社会生产与再生产关系的分析,提出资本主义社会空间中存在着社会关系的生产与再生产之间关系的特殊表征,“这些表征让一些关系彰显出来,使之成为前台的、公共的、公开的关系;让另一些关系被压抑,成为隐藏的、秘密的关系。”^[3]依据这些关系而划分的空间,例如社会空间和家庭空间;公共空间和私密空间等,呈现出一种对立状态。对此,福柯表示“或许生活仍被一些特定的、无法破除的对立所统治,它们仍然未被制度与实践摧毁。”^[4]但在列斐伏尔看来,这些对立关系在现实世界中是辩证统一的,正是现实世界中具体的生活实践将这些关系统一起来。在他看来,社会空间是“空间的实践”“空间的表象”和“表象的空间”的三位一体。^[5]可以简单地将“空间的实践”理解为在某一的空间的具体条件,以及在其中发生的一切具体的实践活动,例如居民的生产生活活动,政府对这一空间的规划等;“空间的表象”对应着由专业人士构建出来的抽象的空间概念,“是被概念化的空间,是科学家的、规划师的、城市学家的、技术官僚式的土地商人的以及什么工程师的空间。……在这里,空间的概念倾向于一种被设计出来的符号体系”^[6]。这种空间表象在现代社会中往往掌握着规划、塑造、改造城市空间的权利,而这些权利也一般掌握在“科学家、规划师、城市学家”等人手中;“表象的空间”则被看作是被支配的空间,这种空间是以具体的日常生活为基础,容纳具体的生产生活活动,并可为居民感知到的、感性的空间。

二、城市社会空间的关系平衡与空间重塑

列斐伏尔的社会空间理论正是在对巴黎城市问题反思的基础上建立起来的,由官僚对城市进行的毫无想象力的建设与规划,以及城市对弱势群体和工人毫不留情的边缘化,都证明在当时的巴黎,城市权利越来越被从城市居民、从人民手中被剥离,而落入了掌握财富、专业知识等特权阶级手中。社会空间中的“空间的表象”与“表象的空间”呈现出一种极不平衡的状态,1968年爆发的运动可以理解为市民对这种不平衡关系的一种反抗。

现代都市的规模化发展似乎不可避免地造就了一组组对立关系:城市居民不可能人人都千百万计的提交一份城市规划图纸,城市的具体规划必须由专业人员——例如城市规划师来完成;物理上有限的城市空间,导致其内部各类空间用地不得不呈现一种“此消彼长”的状态——城市公园的建设必定会侵占私人住宅的用地。然而,当这种对立关系被放置到一个统一的城市建设目标与准则下时,他们就会呈现出辩证统一的关系状态,而非对立冲突状态。同时,与之相应的城市空间也将被有机整合起来。这一目标即人民城市理论强调的“人民城市为人民”。当城市的规划与建设脱离了这一目标准则时,社会空间中三类关系的动态平衡就会被打破,现代城市的各种城市问题也随之浮出水面。

这种不平衡关系在现代城市建设中集中表现为城市空间差异性的缺乏:规律而平直的城市街道、整齐划一的写字楼与公寓楼、千篇一律的购物中心和商街,每一座城市的布局看起来都相差无几,甚至连建筑物的配色都没有差别。城市作为自然物与人造物的统一体,人的想象力在现代城市建筑与空间布局中似乎被磨灭了,城市不再具自己的特殊品格、不再具有文化特色,也不再具有吸引力。亨利·丘吉尔在对比古典时期、哥特时期,以及现代的欧洲城市建筑时表示,现今的城市缺乏一种联系感与创作力,“今天,在城市民用建筑中根本就没有尺度感,它只是没有任何意义的大家伙,本身就没有意义,对周围其他元素也没有任何意义。它既不是理性的,也不讲究逻辑,仅仅是机械的。”^[7]显然,人的发展和审美需求在这样的城市规划与建设中被忽视了。早在1830年在美国的《科学与艺术》杂志上发表的一系列文章就批判了城市规划的机械的、缺乏想象力的重复:“想到这座城市中一段接着一段毫无变化,谁又不会厌倦这种到处都是一样的东西呢……人的体验才应该是有关讨论的指引依据。”^[8]戴维·哈维将这种城市建设想象力的低下的现象称为“无地方性”。这种城市显然不符合人的期待。事实上,这种“无地方性”正是由于城市居民对城市规划与建设的缺位造成的,人民的需求目的被忽视了。鳞次栉比的高耸楼房并不是为了满足市民的居住需求,而是为了满足开发商对他所购买的土地空间的剩余价值的追求。当城市的建设与规划不再是以人民的需求满足为指向时,这些空间的分化与对立自然就会发生。城市公园作为一种为城市居民提供休闲、交往的场所,显然是为居民所欢迎的,它侵占的只是房地产开发商对土地剩余价值的追求空间。

这并不是在否定“空间的表象”中专业人员对城市规划的必要性,或是否定抽象的城市秩序和规范存在的必要性。实际上,列斐伏尔强调的社会空间中的“三位一体”正是说明了,城市中的抽象的、理性的城市规划逻辑,同具体的、感性的城市社会生活一起组成了社会空间实践,在城市中,这三者的彼此作用推动着城市的发展。“人民城市为人民”的目标准则约束并引导着这种抽象的城市规划权力的发展,它要求专业人士以人民需求为导向,以服务者的姿态建设城市,积极协调整合城市中的各类空间资源。这种准则下的城市空间建设将有效避免城市空间分化为相互对立、冲突的空间状态,安全、卫生、优美的城市空间不再是相对稀缺的城市资源,只为少数人所享有;城市居民有平等地参与城市规划与建设、享受城市空间的权力。

三、城市权利的人民主体回归与市民精神培育

如果说“人民城市为人民”是对拥有专业知识的城市规划者提出了要求,那么“人民城市人民建”则是对市民的城市权利回归需求的回应。

通过上述分析可以发现,虽然城市居民生活在城市空间中,但并没有城市空间的实际控制权,这种失控尤其体现在城市空间中不受控制的土地买卖行为。此处的“不受控制”并非指土地买卖不受法律规则制约,而是指“控制土地使用”的缺乏:政府从居民手中收购土地,再将开发权倒卖予开发商,开发商不会以居住为目标对土地进行开发,城市中包括休闲、审美等职能的生活空间将由此遭到挤压。市民的城市权利在资本主义社会中被剥夺。列斐伏尔认为城市权利是一种“哭诉”也是一种诉求,即对城市问题反思并进行改造的权利。哈维将城市权利明确为“一种按照期望改变和改造城市的权利。另外,改变城市不可避免地依赖于城市化过程中集体力量的运用,所以,城市权利是一种集体的权利,而非个人的权利。”^[9]但在现代化城市中,如何将零散的、独立的、个体的社会需求凝聚成集体的需求,同时将这种需求转化为集体的“城市权利”,

这二者都并非易事。从齐美尔在《大都市和精神生活》中对柏林市民的社会交往模式的描述可以看出,货币经济导致都市人对人际关系的考察偏重于实用主义,同时,现代化城市中的人必定对纷繁复杂的城市现象和巨大的城市压力保持冷漠和麻木的态度,或说是保持“含蓄的精神态度”,从而适应这种城市生活。这种态度将致使市民进行消极的社会交往和社会流动,“这种冷漠的结果是,甚至经常不能清晰地知道多年来哪些人一直是邻居。”^[10]生活在城市中的人仿佛是一座座缺乏联系的孤岛,对城市权利的追求要求培育市民精神、激发人民主体自觉。这种冷漠的态度与市民间相互隔绝的状态必须被打破,从而将市民团结起来,去争夺城市权利。

列斐伏尔和哈维都认为城市权利是需要争夺的,城市中种种空间非正义现象,正是因为权力和资本垄断了对城市和权利的定义权。“城市权利只是一个空空如也的符号,取决于谁给他填充上意义。”^[11]哈维指出要让权利的内容服从市民的意志,而这种意志源于市民的生活、体验和感知,从这个意义上城市的权利是实践的权利。^[12]

要争夺城市权利,需要人民觉醒这种争夺权利的主体自觉。但在现代城市空间中,这种自觉在权力与资本的侵蚀下逐渐消失了,即列斐伏尔强调的“空间最深刻的矛盾”——空间使用者的沉默,资本主义抽象空间有一种意识形态功能,通过不断对使用者——市民进行教化,使之难以感知自己的边缘地位,从而处于沉默状态。^[13]市民不再具有反思和提出问题的能力。在中国特色社会主义城镇化进程中,要再度激发起这种主体自觉,则需要城市治理者对市民精神进行培育。

市民精神的培育要求市民建立一种对所在城市的认同感,以及与其他同在一座城市居民的联系感。也就是建立哈维所说的“空间意识”或“地理想象力”,这种意识将“赋予个体识别自己所处的空间和地点的能力,并将个体的所处空间和所见空间联系起来。这种意识或说‘地理想象力’使得个体能够辨认出他自身与社区、国家,乃至是与那些使用街头帮派语言的人之间的联系。同时,这种意识将帮助人们塑造并运用空间创造能力,并有助于他们理解他人打造的各种空间形式的意义。”^[14]本身在城市化进程中,不仅城市的地理空间的不断拓展,城市作为一种精神空间也不断地印入市民的脑海中——人的日常生产、生活组织和活动越来越多地在城市中发生,城市逐渐形成了属于城市人的共同的城市记忆和城市价值观。但这种“共同记忆”似乎在与“货币理性”和“精神含蓄”的对抗中被淡化了。而在资本主义社会中,资本对空间的修复^[15]及其引发的一系列不公正现象又不断吞噬着这种“共同记忆”。城市居民最终不仅没能夺得城市权利,还丧失对城市日常生活的把握。“人民城市人民建”正是通过提升人民对城市规划与建设的参与意识,使市民把握自己的日常生活走向,享受城市建设成果,并通过这一建设过程培养起市民对城市的认同感,加强市民之间的联系。事实上,市民精神培育的这一过程就能一定程度上缓解城市空间的分化与对立情况,因为市民的建设将提升城市空间的差异性,“空间接触能够改变社会互动参与者之间的关系,空间中的群体流动有助于削弱空间的分化”。^[15]市民精神培育的过程也将逐步巩固人民的主人翁意识,唤起其争夺城市权利的主体自觉。

四、结语

“人民城市人民建”一方面要求培养人民的城市品格,使其拥有建设、享受、维护城市的主体自觉和能力。它力求政府控制空间内的权力互动,并逐步将空间建设的权力归还给人民;另一方面要求现有的治理者通过程序设置逐步培养起人民的市民精神和主体自觉。“人民城市不仅彰显城市发展的主体价值,而且指向人民主体的空间展开与实践。……城市发展不仅是空间实体的生长、社会经济的发展,更关涉主体的发展与实现。”^[16]人民主体自觉与城市建设是一个双向互动的过程。现代城市权利的回归要求市民有这种争夺城市权利的主体自觉,而人民城市的建设也将不断加强这种主体自觉。通过对城市空间中不公正现象的逐一消灭,人民将在城市建设中获取满足感。以人民对城市体验和评价作为城市发展好坏的标准,打造人人共建、共享的城市空间等举措都是对这种自觉性的激发。人民城市理论解答了我国城市建设依靠谁、

为了谁的根本问题,确立了人民在城市建设中的主体地位,为这种主体自觉的发展提供了制度保障。该理论还为这一过程提供了方向指引,社会主义国家的本质要求城市建设和治理具有人民属性,人民城市理念的显著特征则彰显了我国城市建设与社会主义制度的本质联系。^[17]

列斐伏尔对城市权利的强调,正是因为城市的权利并不为市民掌握,市民或许生活在一座城市中,并在其中展开相应的活动,进行一定的社会实践,但这一切都是在被规划好的、分化的社会空间中进行的。城市规划专家对城市空间机械地划分没有考虑到市民的生活诉求,这种划分内含着的、并不断表露出来的空间的不公正分配,将导致市民的反抗。市民对城市权利的争夺指向对这种不公正的反抗,并追求更美好生活的世界。人民城市理论的提出将一边从治理者角度制定策略缓解城市空间的非正义现象,一边培育市民精神,最终提升城市中人民的主体自觉,推动人民争夺城市权利,从根本上解决城市空间的不平等问题。

参考文献:

- [1]刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:26.
- [2]LEFEBVRE H. The production of space. Oxford: Wiley-Blackwell,1991:30. 转引自刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:257.
- [3]刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:260.
- [4]包亚明.后现代性与地理学的政治[M].上海教育出版社,2001:20.
- [5]刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:266.
- [6]LEFEBVRE H. The production of space. Oxford: Wiley-Blackwell,1991:38. 转引自刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:267.
- [7]亨利·丘吉尔.城市即人民[M].吴家琦译,华中科技大学出版社,2016:11.
- [8]亨利·丘吉尔.城市即人民[M].吴家琦译,华中科技大学出版社,2016:34-35.
- [9]戴维·哈维.叛逆的城市——从城市权利到城市革命[M].叶齐茂,倪晓辉译,商务印书馆,2014:4.
- [10]格奥尔格·西美尔,郭子林.大都市和精神生活[J].都市文化研究,2007(01):25.
- [11]戴维·哈维.叛逆的城市——从城市权利到城市革命[M].叶齐茂,倪晓辉译,商务印书馆,2014.
- [12]刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:312.
- [13]刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:283.
- [14]Harvey David. Social Justice and the City,1973:23-24.
- [15]刘少杰,程士强.西方空间社会学理论评析[M].中国人民大学出版社,2020:49.
- [16]任政.论新时代中国城市发展的主体转变及自觉[J].思想理论教育,2021,(11):40.
- [17]刘士林.人民城市:理论渊源和当代发展[J].南京社会科学,2020(08):66.

作者:上海社科院政治学硕士研究生
责任编辑:张波

人民城市:城市危机治理的价值逻辑与行动策略

刘昱含

据第七次全国人口普查统计,2020年,我国常住人口城镇化率达63.9%,且城镇化率仍有较大潜力和发展空间;超大、特大城市(据国家统计局说明,城区常住人口1000万以上的城市为超大城市,城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市)共计21座。由此可见,我国城市的居住人口越来越多,城市物理边界日益拓展,城市空间和系统复杂性前所未有的提升,公共危机事件呈现出原发、多发、频发的态势,考验着城市危机治理体系和治理能力现代化水平。如何推进以人为中心的城镇化,应对好、处理好城市公共危机事件,提升城市危机治理的科学化、民主化、系统化水平,是一个亟须解决和值得探讨的问题。2020年4月10日,习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上发表重要讲话时指出,“我国城市化道路怎么走?这是个重大问题,关键是要把人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标。”“要更好推进以人为核心的城镇化,使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间。”^[1]习近平总书记关于人民城市的重要论述,将“人民生命安全和身体健康”作为中国城市化道路的核心价值,将“推进以人为核心的城镇化”作为中国城市化道路的基本行动指针,将“城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间”作为中国城市化道路的实践目的,为我们坚持人民城市理念,推进城市危机治理体系和能力现代化提供了政治引领和实践指南。

一、人民城市:城市危机治理的价值逻辑

习近平总书记关于人民城市的重要论述对我国城市危机治理具有重大的价值引领意义,指引我们必须把维护好、实现好“人民生命安全和身体健康”作为城市危机治理体系和治理能力现代化的基本价值取向。换言之,中国城市化道路必须办好“安全与发展”两件大事,始终坚持人民至上、生命至上的价值逻辑,贯彻好、落实好人民城市的治理理念,有效预防和应对城市危机治理的复杂性和易变性,构建一套符合中国城市发展道路的城市危机治理体系,确保以人民为中心的发展理念在城市发展中得以充分落实。

(一)人本价值:城市危机治理的核心考量

人民城市的核心在于人民,价值旨归在于人民。人民城市理念是新时代中国城市建设和治理的价值导向和实践指引。^[2]城市危机治理的人民性不仅是城市危机治理的一种重要形态,而且是城市治理的理想发展方向。城市危机治理的人民性,其本质在于城市危机治理中凸显人民群众的主体力量。首先,发动群众是城市危机治理现代化的核心逻辑。相信群众、依靠群众、发动群众是我国城市治理现代化的制度优势,如何激活群众参与城市危机治理的主动性和积极性是城市危机治理应对城市治理易变性和复杂性的关键所在。城市危机治理必须遵循习近平总书记提出的“准确识变、科学应变、主动求变”,强调“人民城市人民建,人民城市为人民”的人民城市理念,畅通人民群众参与城市危机治理的渠道,激活社会活力,以民生为要、聚合众力,促成城市危机治理的转型升级。其次,服务群众是城市危机治理的核心旨归。新时代,城市危机治理的合法性和可持续性的根基在于站在人民城市的生活逻辑上,将危机治理的顶层设计与服务民生合理互嵌,突出城市人本价值,聚焦解决群众急难愁盼问题,把最好的公共资源留给人民,以更优的公共物品服务人民,“形成以美好生活为目标、尊重多样性、强调人民参与的适度治理”。^[3]

(二)安全价值:城市危机治理的底线考量

中国城市的发展瞩目世界,中国城市的安全领先世界。超大型城市治理具有高度的复杂性,统筹发展和安全的实践要求至关重要。^[4]安全价值是城市危机治理的底线考量,标注了我国城市危机治理的行动坐标。城市安全事关人民民生福祉、城市发展持续和社会长治久安,是国家安全战略的重要组成部分。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》,首次提出要“统筹传统安全和非传统安全”,为持续推进城市危机治理现代化提供了全新的价值框架。首先,维护传统安全是城市危机治理的常态化价值取向。城市的传统安全具有历史延续性,在城市发展中构成了常规的、固有的、稳定的安全风险因素。城市危机治理在长期应对和经验积累中必须建立一套兼具科学性和标准化的治理操作规范,有效有力地应对城市发展中的传统安全风险因素。其次,城市的非传统安全是城市危机治理的多元性价值取向。伴随着城市的成长,尤其是大型和超大型城市的增多,加

之新技术、新业态、新阶层在城市中快速迭代,城市面临的非传统安全几何式递增,给城市危机治理带来前所未有的挑战。城市危机治理必须增强快速反应能力,建立科学快速的非传统安全识别机制,借助技术赋能,积极有效地应对这些非传统安全风险,守护城市安全,提升人民群众的安全感,维护好城市安居乐业的和谐景象。

二、人民城市:城市危机治理的行动策略

人民城市作为一种城市发展理念的实践伟力一以贯之于城市发展的历史与现实,持续推动城市持续繁荣发展,人民群众获得感、幸福感和安全感持续提升。城市繁荣代表着城市创造财富与辉煌的能力,它既是城市建设发展的目标导向,也是城市化进程的重要阶段和人类现代化成果的空间表征。^[5]因此,践行人民城市理念,应对城市公共危机事件发生,持续推动城市繁荣发展,必须全方位提升城市危机治理能力。

(一) 践行全过程人民民主,夯实城市危机治理的群众基础

全过程人民民主之所以是最广泛、最真实、最有效的民主,重要原因就在于在超大规模现代国家中构建起了上下左右贯通的意见沟通机制,从而塑造了一种整体、贯通、协调的国家治理新格局。^[6]提升城市危机治理现代化,牢固树立群众观念,建设人民城市,必须践行全过程人民民主,畅通民意表达渠道,完善民主协商机制,汇聚共商共建共治,将人民群众全面嵌入到危机治理的预警、处理、反馈等过程,构建一套从上到下、从左到右全面贯通的危机处理体系,有效应对城市治理的复杂性和易变性,依靠人民的力量切实提升城市危机治理能力的现代化。具体而言,城市危机治理基于全过程人民民主打造民意表达平台,倾听群众呼声和意见,健全应对危机预测机制;鼓励群众自治,充分发挥“自治强基”的治理效能,构建“人人有责、人人尽责、人人享有”的城市基层危机治理机制。

(二) 构建全系统协同体系,密织城市危机治理的组织生态

城市危机治理是涉及多部门、多因素的系统体系,是一个基于协同和协作的整体性治理。城市社会风险的治理不应该是一种单纯的根植于线性因果关系的“控制思路”,而应该是一种以人为本逻辑引致的多元协同治理范式。^[7]提升城市危机治理现代化,深入贯彻系统观念,建设人民城市,必须建立“党委领导、政府主导、社会协同、群众参与”的危机治理共同体,构建行动主体多元化、治理策略多样化、治理行为协同化的危机治理能力,打通城市物理空间、社会空间、数字空间的壁垒,密织城市危机治理的组织生态,增强城市危机治理的弹性和韧性。

(三) 打造全周期智慧城市,完善城市危机治理的技术图景

回溯城市发展,创新技术的应用越来越从内到外地形塑城市治理逻辑和行动,成为影响城市危机治理创新的重要变量。新时代,提升城市危机治理现代化,深入实施智慧城市,建设人民城市,必须创新危机治理工具,充分依靠技术赋能危机治理能力,打造富有情感性、亲和力的危机治理应用场景,运用互联网、大数据、人工智能、元宇宙等数字工具融通城市危机治理价值、体系和技术的一体化,完善城市危机治理的技术图景。具体而言,建立以数据为基础的危机研判体系,探索城市危机数据多维整合模型,构建城市危机治理的高频、标准、多维的数据治理框架与知识图谱;建立以人工智能为基础的危机处置体系,提升危机治理的智慧化和回应性,构建一套基于深度学习的城市危机治理算法系统,提升危机治理的敏感性;建议以元宇宙为基础危机治理情景体系,增强群众运用技术参与危机治理的具身体验,探索形式多样、多维沉浸、虚实融合的危机治理场景,创新城市危机治理的场域和情景。

参考文献:

- [1] 习近平. 国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J]. 求是, 2020(21):6.
- [2] 易承志. 人民城市的治理逻辑——基于价值、制度与工具的嵌入分析[J]. 南京社会科学, 2022(07):61-70.
- [3] 何雪松, 侯秋宇. 人民城市的价值关怀与治理的限度[J]. 南京社会科学, 2021(01):57-64.
- [4] 巩宜萱, 史益豪, 刘润泽. 大安全观:超大型城市应急管理的理论构建——来自深圳的应急管理实践[J]. 公共管理学报, 2022, 19(03):46-57+168.
- [5] 董慧. 城市繁荣:基于人民性的思考[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021, 42(04):80-87.
- [6] 汪仲启. 全过程人民民主与基层社会治理重构——以上海虹桥街道为对象[J]. 社会政策研究, 2021(04):107-123.
- [7] 宋宪萍. 当前我国城市社会风险的多元协同治理[J]. 甘肃社会科学, 2021(04):22-29.

作者单位:山东大学齐鲁交通学院

责任编辑:张波

新时期劳动竞赛价值发挥的改进策略研究

许良英 廖 茜

在改革开放新时期和第四次工业革命的背景下,我国经济社会发展正面临新机遇、迎来新挑战^[1]。劳动竞赛作为企业提高劳动效率的重要方式之一,发挥劳动竞赛在提高职工队伍素质和改进企业管理中的关键角色,对推进企业生产经营有重要意义。因此,劳动竞赛在经济发展中起到何种作用,如何创新劳动竞赛的相关机制使其适应经济发展的内在规律和产业工人队伍建设的要求,是企业与社会共同关注的重要问题。

一、劳动竞赛的发展过程

社会主义制度下,劳动竞赛是提高职工群体素质、推动企业技术进步、促进经济持续发展的有效途径^[2]。劳动竞赛的开展能够有效预防职工安于现状不思进取并使企业人力资本存量增加。劳动竞赛最早可追溯到1919年苏联国内战争时期的共产主义星期六劳动,该活动为后来开展的社会主义劳动竞赛运动创立了良好开端。而后,为解决缺少精通技术干部的问题,1935年苏联展开了赶超斯达汉洛夫的群众性生产劳动竞赛活动,自此,苏联的劳动竞赛进入了新阶段。在苏联劳动竞赛的经验指导下,我国的劳动竞赛于1932年至1934年中华苏维埃共和国临时中央政府时期,最先开展于农业生产活动上。随着陕甘宁边区政府的成立,为恢复生产和激励群众生产热情,陕甘宁边区政府开展了以劳动模范工人为旗帜的劳动竞赛活动。中华人民共和国成立后,受国家经济发展规律、生产技术水平、组织管理水平等制约,劳动竞赛经历了不同的发展阶段^[3],如表1所示。

表1 新中国成立后不同时期劳动竞赛的发展过程

发展阶段	时期	特点
劳动竞赛与劳动态度相结合	国民经济恢复时期 (1949—1953年)	偏重于加强劳动强度,缺乏组织性和计划性,对产品质量和劳动保护关注不足。
劳动竞赛与新技术相结合	“一五”计划至十一届三中全会期间 (1953—1978年)	劳动竞赛从偏重体力向改进生产技术和劳动组织转变;从偏重产品数量增加向提高质量、降低成本、改善操作转变。
劳动竞赛与经济体制改革相结合	改革开放新时期 (1978—20世纪末)	劳动竞赛与经济责任制相互促进,向管理要效益、要质量、要低消耗发展,为增强企业活力服务。
劳动竞赛与创新相结合	实施自主创新发展新战略 (21世纪)	以推动企业技术进步和提高企业经济效益为中心,与企业的科技、经营、流通、信息等方面的工作紧密结合,注重科学技术成果向现实生产力转化。

二、从经济学上看产业工人队伍建设的重要性

(一) 产业工人数量与产出的关系

深究产业工人对企业生产经营的影响原理,需要从经济学角度了解劳动力在经济发展中的作用机制。劳动力对经济发展的影响可从数量和质量两个纬度进行分析,产业工人的数量对企业生产的影响可表示为柯布-道格拉斯生产函数:

$$Y_t = A_t L^\alpha K^{1-\alpha} \quad (1)$$

其中, Y_t 表示第 t 期的产出, A 表示技术水平无变化, K 和 L 分别代表资本投入和劳动力投入, α ($0 < \alpha < 1$)是劳动力产出的弹性系数, $1-\alpha$ 是资本产出的弹性系数, A_t 代表第 t 期的技术水平,即在资本和劳动力数量不变的条件下, A_t 越大表明技术水平或生产管理水平的提高,短期内技术水平常常难以改变。式(1)中,生产函数受要素边际效用递减规律支配,在该假定下,当资本投入不变化时,随着产业工人数量的增加,企业产出的增加是递减的。同样的,当产业工人数量不变时,资本投入的增加对产出的增加也符合边际效用递减规律。因此,企业的发展依靠资本和产业工人的投入,但不意味着资本和产业工人的无限投入,企业应该根据企业生产要求投入适当资本并合理配置劳动力。

(二) 生产技术进步与产出的关系

在柯布-道格拉斯生产函数的基础上,索罗认为储蓄率、资本劳动比是影响经济增长的重要参数,并且劳动力和资本两种生产要素可以相互替代。假定劳动力增长率 n 、技术水平的增长率 g 、储蓄率 s 和折旧率 σ 为外生变量,可得到索罗经济增长模型:

$$sf(k) = k^* + (n+g+\sigma)k \quad (2)$$

其中, $f(k)$ 表示人均资本, k^* 表示人均资本拥有量的变化率, $k(k = \frac{K}{AL})$ 表示有效人均资本存量。式(2)

中,只有资本存量是影响经济的变量,而资本的边际产出是递减的,在外生变量不变的情况下,经济将呈现出一种稳定均衡的状态。在这样的设定下,要保持经济的持续增长需要改变产业工人的技术水平,随着技术水平的改变,资本与劳动力比率会向均衡比率调整进而改变经济水平。因此,在企业面临发展瓶颈时,资本的不断投入是无效的,企业需要引进高新设备和先进技术,并为之配套相应的高水平产业工人,从而提高企业生产技术水平。基于此,如何在有限的资本存量下提高劳动力质量以提高企业生产技术水平,成为研究的热点。

(三) 产业工人劳动技能与产出的关系

在以往的模型中,劳动力被视为无差别劳动力,无法反映差异性劳动力(劳动力的质量)对产出的影响。为此,卢卡斯将劳动力技能表示为“人力资本”,并认为技术进步取决于对人力资本的投入,以此将外生的技术进步内生为“人力资本投资”,从而实现经济增长的内生性,打破了索罗经济增长模型的局限。卢卡斯认为,通过学校教育获得的人力资本是人力资本的“内部效应”,而边干边学所产生的则是人力资本的“外部效应”,由此提出了人力资本内生性增长模型:

$$Y_t = AK_t^\alpha (u_t h_t N_t)^\beta (1 - \alpha h_{\beta(t)}^\gamma) \quad (3)$$

其中, K_t, N_t, h_t 分别为第 t 期的资本存量,人口数量,劳动者技能(人力资本), u_t 为第 t 期的劳动时间, $1 - u_t$ 为脱离劳动在校学习时间(人力资本积累), $h_{\beta(t)}$ 为人力资本的外部效应。式(3)反映了产业工人脱离生产,参与教育培训所积累的人力资本对产出的增长作用,虽然,随着商品数量的增加,专业化的人力资本积累速度是递减的,但旧的人力资本可以被运用在新的商品上。因此,从整体看人力资本的积累是递增的,人力资本的积累使得劳动者自身生产率提高,进而让经济实现持续增长,突破了生产资料边际产出递减的限制。这说明企业的长久生存与发展,关键在于产业工人人力资本存量,企业应通过培训教育和边干边学等方式激励产业工人积累人力资本,从而提升企业生产的技术水平和市场竞争力。

综合上述分析,经济学模型的启示如图 1 所示。经济发展过程中技术水平始终是推动经济发展的决定因素,劳动力和资本的投入在达到一定的水平时经济将处于稳定状态,而将资本合理配置在产业工人培训与开发上可以提高人力资本存量从而刺激经济的持续增长。因此,在企业的生产经营中,应保障产业工人积累人力资本的机会,配合多种管理手段激励产业工人自我提升,从而提高企业劳动生产率。

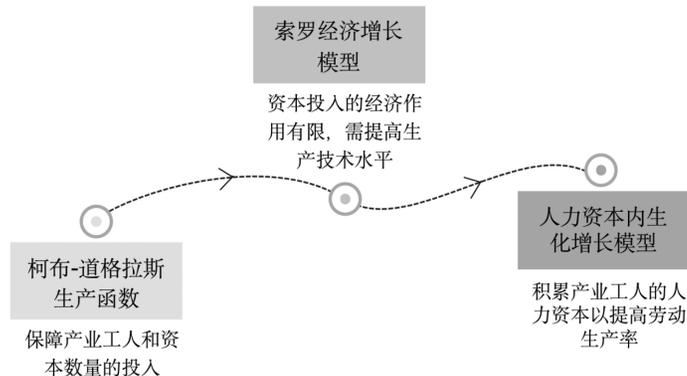


图 1 经济学模型及启示

三、从现实角度看产业工人队伍建设的重要性

经济学模型显示提高产业工人队伍的劳动者技能是企业提升技术水平的重要途径,在现有的国情下,了解产业工人队伍的发展现状及其人力资本积累的努力方向,是提高产业工人素质的关键。

(一) 产业工人队伍发展的两大困境

科技革命和产业革命的蓬勃发展促进了社会整体产业体系的重塑与升级,推进数字经济的产业化、智能化、规范化、国际化发展成为经济发展的重要任务^[4]。同时,国际产业分工的深化,我国对产业工人的客观需求不断增加。

从供给侧来看,由于社会刻板印象的影响,以及我国产业工人队伍建设在技术技能、素质结构、体制机制等方面还存在一些不足,使得产业工人素质水平与经济发展要求还存在一定的空间^[5]。从需求侧来看,企业对年轻具有创造力的高技术人才的需求得不到满足,而企业内部有大量普通产业工人技能尚未提升。基于此,提升产业工人技能正面临两大困境,如图 2 所示。一方面,由于产业工人接受的系统性培训有限,导致部分产业工人专业技术水平得不到提高,无法与企业先进生产设施相匹配;同时,产业工人中接受过高等教育的青年群体较小,使得产业工人队伍的创新能力低;另一方面,由于员工晋升体系不完善不顺畅,导致产业工人上升通道狭窄,企业难以调动产业工人提升自我素质的积极性。同时,企业薪酬制度与员工培训的关联程度将影响产业工人的获得感,从而影响产业工人参与培训的效用。为此,新时期需结合时代特征,将劳动竞赛与晋升体制、薪酬机制以及员工教育培训有机结合,提高产业工人技能素养,拓宽产业工人的发展通道,提升产业工人的获得感,以改善产业工人队伍建设面临的困境。

同层次的技能竞赛机制,以劳动竞赛促进劳动生产的专业化分工和机械协作,提高企业生产效率和产品质量。二是促进劳动竞赛的国际化,竞赛主题与“走出去,引进来”“一带一路”等政策结合,鼓励职工参与国际化分工与协作,加强职工技能的国际交流与合作^[6]。三是充分结合智库资源与劳动竞赛,推进“大数据”“环保”“创新”等主题的劳动竞赛的举行,突破企业生产的技术瓶颈。

(二)以岗位胜任力为考察标杆

劳动竞赛价值的发挥需要一系列的管理机制保障,发挥岗位胜任力对劳动竞赛的考察标杆作用,应在以下方面提供管理保障:一是在开展劳动竞赛活动前,根据不同产业工人岗位的胜任力要求,设计具有差异化、创新性的劳动竞赛内容和形式,以劳动竞赛解决产业工人的质量困境。二是在劳动竞赛结束后,劳动竞赛是否对产业工人的工作技能有帮助,应进行持续跟踪并通过绩效考核所体现。三是打破年龄、学历、出身等因素对产业工人深入发展的限制,为产业工人技能提升配套相应的薪酬机制和晋升体系支持。新时代的绩效考核制度必定要结合大数据分析手段,加强各部门的广泛参与和评价,追踪产业工人在参与劳动竞赛和教育培训后各项工作指标的变化,对于变化较大的指标进行周期总结并反馈到下一次劳动竞赛中,并根据市场产品变化对考核标准进行调整和修改。

(三)以教育培训为提升途径

为响应劳动竞赛对参与工人素质的要求,企业的产业工人教育培训体系制度应向以下方向调整:一是整合智库资源和企业内外部培训资源,优化职业技能培训机制和硬件设施,以实用能力为重点,结合产业工人个人特性,构建优势互补的、多元化的产业工人技能培养体系,形成大规模技能型人才培养新格局。二是响应国家对“培养高素质人才是全社会的共同责任”的号召,提供产业工人脱产进入职业教育体系学习的机会,实现学历教育与非学历教育的有机衔接,助力产业工人的高水平发展。三是树立终身学习和平等学习的企业文化,为产业工人保留培训和创新的机会,促使教育培训向常态化、系统化发展。

综上所述,劳动竞赛的全生命周期管理涉及劳动竞赛活动开展、产业工人岗位胜任力考核、产业工人再教育与培训开发以及效益分析环节。其中,劳动竞赛与岗位胜任力、教育培训、效益分析形成了“铁三角”关系,如图4所示。最大化地发挥“铁三角”作用需要以岗位胜任力为考察标杆,以劳动竞赛为检验工具,以教育培训为提升途径,定期进行劳动竞赛效益追踪并配套与劳动竞赛相适应的绩效考核机制、职工教育制度、晋升体系、薪酬制度,由此实现劳动竞赛与管理革新的联动效应。

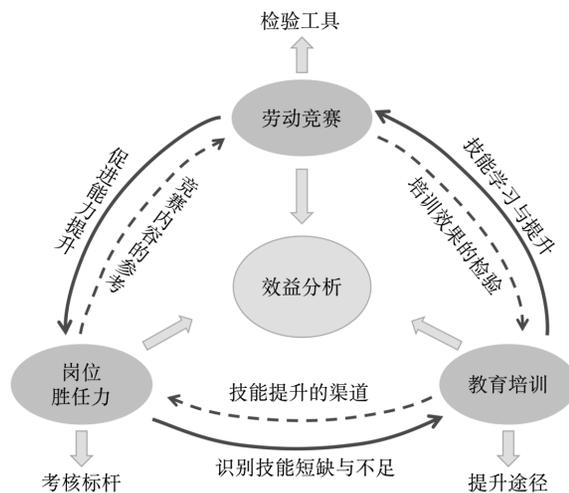


图4 劳动竞赛的“铁三角”机制

参考文献:

- [1] 曹红丽,郝文姣.行业4.0冲击人力资本发展[J].互联网经济,2020(08):22-27.
- [2] 江道川.不断探索劳动竞赛活动的时代感和影响力[J].中国石油企业,2020(10):63-64.
- [3] 高明岐,张进禄.中国劳动竞赛学[M].中国工人出版社,2011.
- [4] 谢伏瞻.论新工业革命加速拓展与全球治理变革方向[J].经济研究,2019,54(07):4-13.
- [5] 张文宗.美国“铁锈带”及其政治影响[J].美国研究,2018,32(06):109-126.
- [6] 赖德胜,黄金玲.第四次工业革命与教育变革——基于劳动分工的视角[J].国外社会科学,2020(06):117-126.

作者:许良英,国网重庆市电力公司、高级经济师
廖 茜,国网重庆市电力公司万州供电分公司、中级工程师
责任编辑:胡 越

统筹发展和安全 奋力营造安全稳定的政治社会环境

马奇柯

重庆市第六次党代会工作报告指出：“坚持稳中求进工作总基调，坚持以人民为中心的发展思想，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，统筹发展和安全，坚定不移推动高质量发展、创造高品质生活，坚定不移推动全面从严治党向纵深发展，在发挥‘三个作用’上展现更大作为，在重庆全面建设社会主义现代化进程中书写新的篇章。”在书写重庆全面建设社会主义现代化新篇章的伟大实践中，平安建设、法治建设既是重要内容也是重要保障，这要求深入推动社会治理现代化，着力建设更高水平的平安重庆，深入贯彻习近平法治思想，全面推进依法治市，社会主义民主法治更加健全，社会公平正义更加彰显，发展安全保障更加巩固，平安重庆建设更加有效，社会既充满活力又和谐有序，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

一、坚持稳中求进，统筹发展和安全两件大事，推动实现高质量发展和高水平安全的良性互动，确保国家安全、社会安定、人民安宁

国泰民安是人民群众最基本、最普遍的愿望。我们党一直高度重视发展和安全问题。安全是发展的前提，发展是安全的保障。安全稳定工作宁可百日紧、不可一日松。习近平总书记指出：“平安是老百姓解决温饱后的第一需求，是极重要的民生，也是最基本的发展环境；人民安居乐业，国家才能安定有序。”把握发展和安全的辩证统一，既牢记安全是发展的前提，把安全发展融入高质量发展全过程，实现经济安全、政治安全、文化安全、社会安全、生态安全的全方位之治；又牢记发展是安全的保障，以高质量发展实现国家安全、社会安定、人民安宁。把创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展与安全发展有机统一起来，推动实现高质量发展和高水平安全的良性互动，既要善于运用发展成果夯实安全稳定的实力基础，又要善于塑造有利于经济社会发展的安全环境，形成发展和安全相互配套、协调共进、互促双赢的良好局面。

保证国家安全是头等大事。党的十九大报告指出“国家安全是安邦定国的重要基石，维护国家安全是全国各族人民根本利益所在”。国家安全工作是党治国理政一项十分重要的工作，也是保障国泰民安一项十分重要的工作。习近平总书记反复强调，要把国家安全贯穿到党和国家工作各方面全过程，同经济社会发展一起谋划、一起部署，做到协调一致、齐头并进。坚持国家利益至上，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、科技、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，统筹发展和安全，统筹开放和安全，统筹传统安全和非传统安全，统筹自身安全和共同安全，统筹维护国家安全和塑造国家安全，坚决维护国家主权、安全、发展利益。

习近平总书记指出：“推动经济持续健康发展，不仅要有正确思想和政策，而且要有正确工作策略和方法。”当前，国际形势中不稳定、不确定、不安全因素日益突出，我国面临更为严峻的国家安全形势，外部压力前所未有，传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织，“黑天鹅”“灰犀牛”事件时有发生。我们要统筹国内国际两个大局、发展安全两件大事，必须坚持稳中求进工作总基调，稳字当头，正确处理经济发展中稳与进的关系，平衡好稳增长和防风险的关系，把握好节奏和力度。认真贯彻落实党中央关于“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的战略部署，落实“六稳”“六保”任务，全面做好就业、教育、社会保障、医药卫生、食品安全、安全生产、社会治安等各方面工作，稳住经济大盘，稳定社会大局，积极营造平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境、风清气正的政治环境。坚持底线思维、居安思危、未雨绸缪，强化风险防范意识，提高风险化解能力，完善风险防控机制，下好先手棋、打好主动仗，有效防范化解各类风险挑战，确保社会大局稳定。

二、坚持统筹协调,着力发挥政治引领、综治协同、法治保障、德治教化、自治强基、智治支撑的作用,更好解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事

坚持和加强党的全面领导,善于把中国共产党领导的政治优势、组织优势和中国特色社会主义制度显著优势不断转化为社会治理效能,把社会各方面力量充分调动起来,不断激发平安建设的内生动力和活力,最大限度增加人人参与平安建设的行动自觉,实现由保平安向创平安的转变,努力建成久安之势和长治之业。着力发挥政治引领作用,把党的建设和基层社会治理有机结合起来,切实把党的领导贯穿基层治理全过程各方面,进一步加强党的基层组织建设,提升基层党组织政治功能和组织力,强化理论武装,提高政治能力,涵养政治生态,确保基层治理始终沿着正确的方向前进。着力发挥综治能动作用,坚持专群结合、统分结合、打防结合,推动资源整合、力量融合、功能聚合,有针对性地开展专项治理,增强基层治理系统性、协同性。着力发挥法治保障作用,深入学习贯彻习近平法治思想,全面推进依法治市,加强重点领域立法,规范文明执法,公正高效司法,强化法治宣传教育。着力发挥德治教化作用,践行社会主义核心价值观,弘扬时代新风,发展公益慈善事业,更好实现基层善治。着力发挥自治强基作用,健全基层群众自治制度,有序发展社会组织,切实增强自治活力,调动群众参与基层治理的积极性,增强公共服务供给针对性,坚持重心下移、力量下沉、保障下倾,帮助基层解决实际问题,更好地解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事。着力发挥智治支撑作用,坚持科技创新、产业革新和体制、机制创新相结合,高水平推进智能治理基础建设,高起点推进智能治理深度应用,高标准强化信息安全保障,强化网格化管理、精细化服务、信息化支撑,让基层治理更聪明、更智慧、更精细。

三、坚持人民至上,有效实施系统治理、依法治理、综合治理、源头治理和专项治理,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感

人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。随着时代发展和社会进步,人民对美好生活的向往更加强烈,对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长,对政法工作提出了更高的要求。我们必须坚持以人民为中心,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理和专项治理相结合,不断提升社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,使人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。坚决做到习近平总书记提出的“五个决不让”(即力争把风险化解在源头,不让小风险演化为大风险,不让个别风险演化为综合风险,不让局部风险演化为区域性或系统性风险,不让经济风险演化为社会政治风险,不让国际风险演化为国内风险)和市委提出的“六个坚决防止”(即坚决防止发生影响国家政治安全和社会大局稳定的重大事件,坚决防止发生突发规模疫情事件,坚决防止发生重特大安全生产事故,坚决防止发生大规模群体性事件,坚决防止发生暴力恐怖袭击和个人极暴力事件,坚决防止发生重大网络舆情事件),坚持在战略部署上“扣扣子”,在干事创业上“担担子”,在工作落实上“钉钉子”,把各项工作落地落细。

坚持系统治理,加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。在党的领导下,依据宪法和法律参与基层社会治理,实现政府治理、社会调节、居民自治良性互动,使政府有形之手、市场无形之手、公众勤劳之手同向发力,主导性与多样性、底线性与前瞻性、系统性与协同性的有机统一,形成共建共治共享新格局。

坚持依法治理,加强法治保障,提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。深入贯彻习近平法治思想,全面推进依法治市,维护宪法法律权威,推进法治政府建设,深化司法体制改革,加强法治宣传教育,深入推进民法典实施,推动各级领导干部带头尊法学法守法用法,持续提升公民法治素养,让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。

坚持综合治理,综合运用法律、行政、道德、文化、心理、科技、市场等多种要素手段规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。毫不放松抓紧抓实疫情防控,坚定不移坚持人民至上、生命至上,坚持外防输入、内防反弹,坚持科学精准、动态清零,严格落实常态化防控措施,提高科学精准防控本领,坚

决守住不出现疫情规模性反弹的底线,高效统筹疫情防控和经济社会发展。接续打好防范化解重大风险攻坚战,坚决维护政治安全,突出抓好经济金融安全,着力加强网络安全,高度关注非传统领域安全,加强风险预警、防控机制和能力建设,牢牢守住不发生系统性风险的底线。

坚持源头治理,标本兼治、重在治本,搞好社会治理、维护社会稳定,基础是切实做好各项民生工作,及时反映和协调人民群众各方面多层次利益诉求。坚持和发展新时代“枫桥经验”,小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交、服务不缺位;深入推进市域社会治理现代化,发挥网格员、志愿者等作用,做细常态管理服务,提升应急处置能力,不断夯实社会安全稳定基础。深化平安创建活动,完善信访工作制度,健全社会矛盾综合治理机制,强化矛盾纠纷多元化解,最大限度把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

坚持专项治理,加强应急管理基层基础建设,构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的突发事件应急响应和处置机制,提高防灾减灾抗灾救灾能力。健全社会治安防控运行机制,常态化开展扫黑除恶斗争,开展矛盾问题突出的重点地区、重点领域、重点行业专项打击整治,依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动,形成强大震慑、警示效益。

四、坚持党的领导,巩固拓展党史学习教育成果和政法队伍教育整顿成果,全面从严管党治警,做到绝对忠诚绝对纯洁绝对可靠

坚定正确政治方向,把党对政法工作的绝对领导贯穿到政法工作各方面和全过程。旗帜鲜明讲政治,深刻领会“两个确立”的决定性意义,坚决拥护“两个确立”、做到“两个维护”,全面提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,切实把“两个维护”体现在履好职责、做好工作的实效上。坚持从全局谋划一域,以一域服务全局,用党中央决策部署统领工作,善于从政治和全局的高度敏锐洞察、有效防范化解重大风险,切实把党中央的要求转化为维护安全稳定的实际行动。持续深入肃清孙政才恶劣影响和薄熙来、王立军流毒,全面彻底肃清邓恢林流毒影响。要强化理论武装,深入学习马克思主义基本理论,持续学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想,更好地学进去、讲出来、做起来,做到学思用贯通、知信行统一,不断提高改造主观世界和客观世界的的能力。要练就过硬本领。强化思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,增强专业素养、专业能力、专业精神,练就干事创业的宽肩膀、真本领,坚持政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求,强化信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的使命,做到绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠。要弘扬优良作风,筑牢理想信念根基,让初心使命在内心深处扎根、在躬身笃行中闪光,大力弘扬伟大建党精神,更好传承红岩精神,大力发扬英模精神,赓续红色血脉,提振迈进新征程、奋进新时代的精气神,巩固拓展党史学习教育成果和政法队伍教育整顿成果,落实全面从严管党治警的常治长效要求,自觉对标对表,勇于自我革命,及时对照检视,做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决照办、党中央禁止的坚决不做。要敢于担当使命,以“时时放心不下”的责任感使命感、“时刻准备着”的思想准备工作准备,履职尽责。坚持实事求是、真抓实干,强化系统思维、法治思维、底线思维和精准思维,务实功、出实招、求实效,以钉钉子精神做实做细做好各项工作,确保抓一件实一件、干一件成一件。发扬担当和斗争精神,加强斗争历练,增强斗争本领,永葆斗争精神,以“踏平坎坷成大道,斗罢艰险又出发”的顽强意志,在机遇面前主动出击,在困难面前迎难而上,在风险面前积极应对,以干部的辛苦指数换取群众的幸福指数,永葆共产党人政治本色。要增强责任感使命感紧迫感,全力以赴战疫情、防风险、保安全、护稳定、促发展,坚决做到守土有责、守土有方、守土有效,奋力营造安全稳定的政治社会环境,切实把改革发展稳定各项工作做实做好,以实干实绩迎接党的二十大胜利召开。

作者:中共重庆市委政法委副书记、市法学会党组书记
责任编辑:钟学丽

重庆市江北区积极探索“三治融合” 聚力防范化解金融领域风险

李爱民

“金融活,经济活;金融稳,经济稳”。^[1]金融作为经济发展的风向标、现代经济系统的核心,关系发展和安全,意义重大。当前“逆全球化”浪潮下国际经贸摩擦日趋频繁,新冠肺炎疫情防控形势严峻,进一步增加全球经济复苏的不确定性,国际金融市场动荡加剧。与此同时,国内经济下行压力持续加大,尚未消化的前期各类风险仍有反弹回潮的可能,国内外不利因素的交织叠加,为金融风险防控工作带来诸多困难和挑战^[2]。党的十九大提出,决胜全面建成小康社会,必须打赢三大攻坚战,其中一项重要内容是防范化解重大风险。习近平总书记强调指出,打好防范化解重大风险攻坚战,重点是防控金融风险。近年来,重庆市江北区深入贯彻习近平总书记关于防范化解金融风险的重要指示精神,加快推进江北嘴金融核心区建设,打造江北嘴金融城调解中心,探索共治、近治、法治“三治融合”模式,构建党建引领防范化解涉金融领域风险“3+9+N”工作机制,加强金融风险防控化解,切实为营造风清气正的金融环境、营商环境提供保障,为江北区落实“四个率先”、建设“两高”示范区助力护航。

一、党建引领先行,凝聚化解金融领域风险“共治”合力

江北区共有各类金融机构490余家,金融资产规模约3.5万亿,2022年上半年,金融业增加值177.7亿元,同比增幅3.7%,占全区GDP的23.6%,拉动全区GDP增长0.9个百分点。江北嘴作为西部金融中心核心承载区、国际消费中心城市首选区的重要载体,聚集了大量金融、总部企业。金融领域投资纠纷、总部企业劳资纠纷、企业间债务纠纷等矛盾纠纷案事件呈易发、多发态势。江北区突出党建引领,强化党组织“一线指挥部”政治领导力,统揽全局、协调各方共同参与基层社会治理和防范化解金融领域风险,将“共治”合力下沉至一线,精准处置化解各类风险隐患,牢牢守住不发生系统性金融风险的底线。

一是注重上下互动,实现组织联建。区级层面成立“3+9+N”(政法委、组织部、人大专委3个牵头部门,法院、检察院、公安、司法、金融办、信访办、税务局、市场监管、街道党工委等9个单位常设成员单位,江北嘴物业公司等N家社会组织)金融风险防范化解工作协调小组,充分整合部门“条”和街道“块”的资源力量,形成合力、多管齐下、综合施策,加强防范化解金融风险的协同效应,加强事前、事中和事后常态化联动,统筹协调金融改革、发展、监管和风险防范与处置,促进防范化解金融风险工作条块联动、密切配合,推动防控风险机制从治标向治本转变。

二是注重点面结合,实现风险联控。全面构建“街道党楼工委—社区党委—楼宇联合党委—企业党小组+物业党支部”的组织构架,因地制宜地组建楼宇功能型特色党委,把组织触角延伸到商务楼宇。在商务楼宇“点”上构筑起“社区+物业+骨干企业”的服务型党组织“铁三角”,以楼宇党组织核心架构不变应对楼宇内企业、职工群众诉求的“万变”。在街道“面”上持续壮大“网格员+党建楼长+党建指导员+楼宇物业”骨干力量,按照“突出重点、划片包干”原则,加强对重点企业和规模较大平台的巡查监管,确保矛盾纠纷第一时间发现、第一时间调处。截至目前,排查各类涉金融领域风险隐患线索509余条,已分类处置96条。

三是注重内外协同,实现事务联商。坚持常态化科学研判防范与应急处置相结合,根据矛盾纠纷难易

程度进行分类处置,做到简易问题现场交办、一般问题及时分办、疑难问题专班研办。定期召开风险研判会,联动金融、公安、市场监管、区法院、区检察院等部门联合开展“防范非法集资和金融风险排查化解”专项行动,对分析发现问题的企业进行联合执法检查,实现事务联商、事项速办,有效防止矛盾纠纷拖大升级,切实提高矛盾化解质效。2021年,排查各类金融风险隐患线索700余条,5家公司被约谈督促整改,公安立案侦查49起。侦办各类金融案件133件涉案金额高达310余亿元,追赃挽损40余亿元。

二、要素保障先做,激发化解金融领域风险“近治”活力

按照“组织共建、阵地共用、活动共办、服务共享、风险共治”五共工作思路,全方位提供要素保障,促进“近治”活力充分迸发,有效推进防范化解金融风险,实现稳金融,提高服务实体经济的能力。

一是确保有场地议事。联动辖区律所共享场地资源,成立江北嘴金融城调解中心,在楼宇物业接待大厅设置1个服务点,将街道公共服务大厅、政务信息平台部分工作业务承接服务点,对党务、政务、社务和基层治理问题等现场办或限时办,实现政务服务精准供给。在骨干企业设置楼宇“小马工作站”,按需设置矛盾调解室、洽谈区等,引导楼宇企业、员工到楼栋内反映诉求,街道就近联合所涉企业、相关部门多方协调、现场化解。

二是确保有机制管事。严格落实“三包三全”责任制(领导包片、科室包楼、人员包企),健全矛盾纠纷协调联动和楼宇金融风险“收集、研判、调解、处置”闭环管理机制,建立驻楼联企、楼事楼议、楼社联动等一系列制度,做实做细纠纷研判、协调处置、跟踪督促、中立评估等工作,打破信息壁垒、机制瓶颈。将“优化营商环境”和“我为群众办实事”等工作统筹结合开展,全面走访企业收集意见建议,努力为企业发展打造最优营商环境。

三是确保有章程理事。分领域分重点分层级制定防范化解涉金融领域风险工作方案,明确责任分工,做实做细纠纷研判、协调处置、跟踪督促、中立评估等工作,建立完善会议研判、矛盾纠纷调处、维稳记录实况、来信来访登记、信息简报报送等5类台账,实现责任不缺位、工作不断档。遇到突发集访情况,第一时间启动应急机制,由牵头部门会同街道,组织矛盾多方进行协商。同时邀请具有丰富经验的律师“小马”现场提供法律咨询服务,从专业角度提供建议,推动矛盾纠纷化解。

四是确保有模式办事。探索构建金融矛盾风险“吹哨报到,就地化解”工作模式,分级分类化解金融矛盾风险。简易问题由“小马”现场处理,对需要借力解决的重点问题由楼宇“小马”直接向街道“吹哨”,对于街道无法解决的疑难问题由街道分管领导向区级部门“吹哨”,同时建立“应哨”反馈机制,被“吹哨”部门积极履行职责,组织力量加强调处化解。

五是确保有人员做事。加强街道、社区两级综治中心建设,整合街道科室人员、专职调解员、综合服务队员、网格员、楼宇物管等力量,持续壮大“小马”队伍。对楼宇内企业带有苗头性、倾向性的矛盾纠纷及时建档更新,做到底数清、情况明。吸纳志愿者律师28名组建“小马”律师团,建立“楼宇常驻小马”——“楼宇专业小马”——街道工作人员的来访服务机制,明确“统一受理、分类梳理、专业调处”工作流程,采取“线上+线下”方式,常态开展法治宣传、法律服务等活动,主动服务企业职工6000余人次,累计接待群众300余人次。一年来共协调处理非诉讼案件100余起。

六是确保有平台监事。充分利用“经侦众查APP”,综合采集各行政部门和金融机构大数据信息,对楼宇金融企业存在的风险实行“三色预警”监测评估。同时,依托综治中心及网格化综合监管平台,通过江北嘴大数据平台加强楼宇金融风险隐患日常排查,密切关注重点企业经营状态,定期搜集、动态更新、即时录入商务楼宇、九小场所等重点领域安全生产、矛盾纠纷案件等信息,并根据平台总结反馈的矛盾风险点,建立动态隐患清单,督促涉事企业迅速整改风险隐患,及时把矛盾纠纷化解在萌芽状态。目前已挤压、驱离

P2P 业务公司 186 家,非法集资案件同比下降 30%。

三、创新举措先试,增添化解金融领域风险“法治”动力

2021 年底召开的中央经济工作会议指出,“要继续按照稳定大局、统筹协调、分类施策、精准拆弹的方针,抓好风险处置工作,加强金融法治建设,压实地方、金融监管、行业主管等各方责任,压实企业自救主体责任。”江北区聚焦矛盾纠纷多元化解,不断增强工作合力,升级拓宽“法治”工作途径。

一是推动基层法律服务关口前移。以打造“枫桥式公安派出所”为契机,会同辖区派出所探索推行“律师驻所”工作模式,建立“警律联调”长效机制,重点整治违法违规套利等严重干扰金融市场秩序的行为,加强互联网金融监管,严格规范金融市场交易行为,严格规范金融综合经营和产融结合。组织小马律师团通过现场办公、电话沟通、视频语音等方式,以“第三方”调解人身份参与化解金融、劳资等矛盾纠纷,引导市场主体依法经营、群众依法维权,全力打造一流法治化营商环境。今年以来,排查金融、总部企业 160 家次,协助区公安分局立案侦查 5 件。

二是推动公共法律服务一体化建设。会同区司法局设立楼宇小马工作站、以案说法直播间、模拟法庭等三大功能室,推行“实战培训、现场调解、总结普法”链条式工作方法,打造纵向贯通、横向集成、互联共享、快捷高效的公共法律服务网络,进一步提升企业员工、群众金融服务水平,有效满足创业就业、购房安居、教育培训、医疗养老等方面金融需求。创新“一对多”(一个直播间、多个会场)“线上”“线下”直播互动模式,提供多层次、多领域、多渠道法律服务,实现法律服务和调解工作有机结合。

三是推动司法调解与公正执法衔接联动。积极探索“诉源治理”新路径,协调法院工作站进驻金融城调解中心,成立诉前调解工作室、执行工作室,承担法律咨询、诉求化解、诉前调解等工作,针对不同的案件选择不同时间植入调解方式,实现司法服务触角延伸至一线。提升执法效能,完善风险监测预警体系,提升非现场监管威慑力,更好发挥现场检查尖刀利剑作用,严厉打击各类非法金融活动。依托模拟法庭现场开庭审理辖区诉讼案件,以身边人、身边事实现警示教育“零距离”。

四是推动“互联网+法治宣传”不断优化。通过楼宇物业、居民微信群及楼宇 LED 屏等媒介,今年以来开展“法治”江北嘴、以案说法直播间专题宣传等 20 余场,加强对《民法典》等政策法规的宣传和解读,受教群众超 2 万人次,切实引导楼宇企业及员工依法行事,减少政企间、企业间、企业与群众间的矛盾,推动社会治理的良政与善治。同时,积极动员网格员入户走访,深入开展防范非法金融进网格宣传活动,深入开展风险提示,及时处理居民群众对涉嫌非法集资线索举报,筑牢辖区金融风险“防火墙”。

参考文献

- [1] 习近平. 金融活经济活 金融稳经济稳 做好金融工作维护金融安全. 人民日报. 2017(4).
- [2] 刘洋,王帅. 新时代强化我国金融风险防控能力的理论指南——习近平关于防范化解金融风险的重要论述[J]. 学习与探索. 2021(2):119-125.

作者:中共重庆市江北区常委、政法委书记

责任编辑:钟学丽

协商民主助力社区治理现代化的路径研究

司春霞

党的十九届四中全会指出：“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”，特别提出要发挥民主协商在社会治理中的独特优势。由此可见，国家治理体系和治理能力的现代化，要求在基层社会治理中更多地运用协商民主的方式来推进基层治理现代化。社区是国家和社会治理的重要对象，是人民群众生活的共同家园，社区治理在基层社会治理中具有尤为重要的地位与作用。“社区治理现代化是顺应国家治理体系与治理能力现代化的题中应有之义”。^[1]因此，协商民主与基层社会治理现代化成为学术界关注和研究的焦点。

一、问题的提出

协商民主(Deliberative democracy)这个概念起源于20世纪80年代的西方，最初由美国学者毕塞特在《协商民主：共和政府中的多数原则》一文中提出。从此之后，在西方关于协商民主理论的研究也越来越多，早期的“投票民主”以及发展到现在的“协商民主”。国内学术界对这一概念的研究可以追溯到21世纪初哈贝马斯访华期间发表的题为《民主的三种规范模式》的演讲，之后中国学者也开始对此进行研究并发表了相关文章进行讨论，并不断推进协商民主的研究不断拓展。尤其是党的十八大以来，学术界对社会主义协商民主研究更加深入更加广泛。主要围绕社会主义协商民主的发展历程、基本内涵、价值意义、作用优势、制约社会主义协商民主发展的因素以及推进路径等方面展开。如陈家刚的著作《协商民主与国家治理：中国深化改革的新路向新解读》，林尚立写的《协商民主：中国的创造与实践》，李君如的《协商民主在中国》等等。随着协商民主在基层社会治理中的发展和实践，协商民主作为基层社会治理的创新举措也成为专家学者研究的重点课题之一。

从国内外研究情况来看，当前学术界从不同学科和角度对协商民主与社区治理的相关问题进行了研究，并取得了一系列有价值的学术成果。然而，需要引起注意的是，一方面国外学术界对协商民主在社区治理方面的研究实践形式上仅局限于社区公共事务或具体事项的决策方面，还没有形成一套完整的运行机制。另一方面，国内学术界对该问题的研究主要集中在协商民主与基层社会治理区域实践层面的重复研究较多，创新性研究不足，难以指导实践。正如有的学者所说“现有关于社区治理的研究大多是对各地社区治理文件的解读抑或实践总结，研究碎片化明显，既缺乏政策与实践两者融合互嵌分析，也缺乏系统性与规范性的学理研究”^[2]。特别是针对协商民主推进社区治理现代化方面的研究成果还不多，还不够深入和系统。可见，协商民主助力社区治理现代化的问题值得进一步研究和探讨。

二、协商民主助力社区治理现代化面临的实践困境

(一) 协商参与主体有待进一步培育

“政府、民众和社会力量三者共同构成了基层治理现代化的多元化主体，这既是时代发展的必然结果，也是实现治理现代化的基础保障”。^[3]调研中发现，当前社区治理任务主要落在社区工作人员和网格员身上，繁琐的社区事务使其疲于应付，社会资源参与治理力度不够。近年来多元协商治理主体虽有一定发展，但发展滞后、协商参与主体发育还不完善现象依然存在。其具体表现在：部分社区工作人员年龄偏大，文化层级较低，知识结构老化，思维方式固化，处理问题仍然以行政手段为主，有时为了响应上级的号召，临时应付，协商流于表面；协商参与主体单一；社会组织参与协商不充分等问题。

(二) 协商参与意识有待进一步增强

群众参与意识的强弱直接影响着协商参与主体的数量以及协商结果的质量。随着社会转型的快速发展,人们主体意识的觉醒,参与管理社会事物的意识也在逐步增强,但是在基层社会治理领域,群众协商参与意识还有待进一步增强。调研发现:现代城乡社区治理中能够积极参与并发挥较大作用的主要是“社区精英”和“社区带头人”,而大多数基层社区群众以自我为中心,一些居民对社区治理的情况一概不知、很少过问,更不要说参与其中。此外,还存在“被动协商”现象即居民受到社区管理机构邀请才参与社区治理中,主动参与社区治理的很少。究其原因,部分基层民众根本就不了解基层协商民主的内在要求和深远意义,当然也就不会积极参与。

(三) 协商主体的协商能力有待进一步提升

在调研中发现协商主体的素质与能力参差不齐。一是协商专业知识匮乏。有的社区居民虽然热心参与社区事务管理,但是由于缺乏法律知识和协商经验,无法有效地开展协商,直接或间接影响协商效果。突出表现在依法依规协商观念不强,在社区协商事务讨论中,部分参与主体不按照议事规则确定的程序议事,不能自觉地运用法治思维协商问题,尊法学法守法用法氛围还不浓,小区居民共同制定的居民公约、自治规则等软法功效发挥效果较差。二是协商主体文化素质普遍偏低。以重庆市大渡口区茄子溪街道辖区为例,具有中小学文化程度的参与主体占比50%左右,在协商民主推进过程中对国家理论政策理解不到位、重视度不够,发挥作用不明显。

(四) 协商的智能化手段运用有待进一步推广

党的十九大报告强调,要提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。基层社会治理的智能化水平是信息时代推进社会治理体系和治理能力现代化的应有之义,是满足人民群众对美好生活向往的必然要求,也是提升社会治理精准化的现实需要。调研发现,部分社区治理者的大数据智能化意识较为淡薄,习惯于传统手段做事,欠缺互联网思维,对大数据的运用、管理能力不够强,对智能化的认识还不到位,不愿、不敢开展智能化协商服务,未能有效把传统民主协商优势与现代信息技术创造性结合。突出表现在:社区协商多数以会议形式协商,“互联网+协商”运用不足,利用电脑、手机等信息网络平台开展互动协商方式还没有广泛推广运用,部分社区对基层协商智慧云服务平台的宣传、运用还不够广泛,离上级要求还有一定差距。

(五) 协商的制度机制有待进一步完善

调研发现各街道、社区在开展协商民主方面虽进行了有益的实践和探索,形成了一些做法和经验,但一些制度规定还比较原则,缺乏可操作性的细则。一是协商议题设置不科学。基层社会治理中常常存在为了“协商而协商”,协商议题往往自上而下,倾向于帮助村(居)委员会解决问题,需要大家来协商,而不是从居民的实际需求出发来确定协商议题。二是协商流程不规范。关于协商流程的设置各地不尽相同,有的过于概括,缺乏可操作性;有的没有具体流程,每次协商之前,临时决定本次协商的具体环节,从业也导致了要么协商效率低下,经多次协商不能达成一致意见,要么协商参与不充分,协商变成了“社区意见领袖”以及协商组织者的一言堂,使协商流于形式。三是反馈监督机制缺乏。突出表现在协商意见办理、协商成果转化、协商结果反馈缺乏完善的制度保障,有时存在“难以落实”的现象,致使协商达不到应有的效果。

三、协商民主助力社区治理现代化的创新路径

(一) 发挥基层党组织的引领作用

习近平总书记指出:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的^[4]”。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是加强城乡社区协商民主建设的根本保证。城乡社区党组织要发挥好在协商中的领导核心作用,确保社区协商始终沿着正确的方向推进。如坚持“社区党委+网格党支部+楼幢党小组”的模式教育管

理服务党员群众,组织引导辖区社会单位党组织积极参与社区建设,积极发挥党组织活力和动员能力,充分发挥居委会、业主委员会等自治组织的作用,不断吸收社会力量参与到公共事务和社会事务之中,把分散的“社会人”组织化,形成多元化治理格局。

(二) 拓展多元化的协商主体

一是加大培育和发展社会组织的力度。当前,仅依靠社区内有一定影响力的居民个人发起协商的成效是非常有限的,组织才是通往政治权利之路。^[5]所以,社区立足发展需求,针对性地培育社区服务性、公益性、互助性社会民间自组织,同时加大政策扶持力度。对一些专业性强、基础性好的社会组织也可以通过政府购买公共服务的方式加以支持。二是吸纳专业人才。在社区治理中除了充分挖掘本社区居民中各类专业人才资源外,还要广泛吸纳受过专业培训的社工人员参加到社区协商治理中来,或者针对社区协商议事内容,可将律师、社区规划师等专业人才引入社区协商,为社区协商议题提供专业指导和规范程序,从而进一步提升社区治理质量。

(三) 培育基层群众的协商参与意识

一是加强宣传引导。群众是社区治理的重要力量,要善于发动群众,教育引导群众,不断增强群众的主体意识、责任意识和自律意识。通过入户走访、宣传引导、召开院坝会等方式,向基层宣传国家关于基层社会治理的政策文件、其他地区关于协商民主在基层社会治理中的做法和经验,引导群众不断更新理念,增强协商共治意识。其次宣传好发生在身边的典型案例。尤其是在解决涉及居民切身利益的民生问题时,通过引导利益相关方参与协商,不仅问题得到了解决,而且增进了团结,切实从“替民做主”转变为“让民做主”,让群众在“看得见的正义”中感受协商的价值和意义。二是增强情感认同。从利益关联和情感认同两方面增强居民参与协商的动力,寻求居民与小区之间的共同利益并使其形成顺畅的利益互动机制。激发群众的“主人翁精神”,让群众真正从思想上认同、情感上接受、行动上践行“社区是我家,治理靠大家”。

(四) 提升协商主体的协商能力

一是定期开展培训。“协商民主应成为一种基层生活的理念、生活方式和习惯,为此,应在经济条件许可的情况下,对基层群众进行民主意识的教育和技能培训”。^[6]协商主体自身能力与素质的高低直接关系到协商议事能否有效开展。实践证明,协商主体能力愈强、素质愈高,协商议事的效果也会愈好。因此,社会工作者应定期通过党员会、居民代表会、楼栋长会、院坝宣讲会等形式开展社区居民协商能力方面的培训,从源头上出发,引导居民有效开展协商,为基层社区治理提供人力支撑。二是参与社会实践。协商能力的培养不仅需要自身的学习,更需要社会实践的参与,通过自身的参与潜移默化地提升责任意识、规则意识和合作精神,从而不断提高协商主体参与协商的能力。例如,重庆市大渡口区跳蹬镇党委利用每月的2日、5日、8日群众赶场的传统习俗,聘请专业律师团队,打造“律师赶场”品牌,免费为辖区提供专业法律咨询、文书代笔,为困难群众提供法律援助。

(五) 运用网络民主协商形式

一是建立技术化协商平台。习近平总书记在一些重要讲话中,多次强调要利用好互联网和网络信息技术,提升社会治理的智能化水平。把智能化和协商民主结合起来,创新网络协商民主新形式。根据居民自治需求,开发智能化系统,开展线上民主协商,鼓励居民共同参与谋划社区的发展和治理事项,加快形成共建共治共享的社会治理格局。如重庆市大渡口区跳蹬镇石盘村的“云上石盘”平台通过“以奖代惩”方式,激励村民积极参与石盘村各项工作,起到了很好的示范引领作用。二是拓展“互联网+社区协商”模式。利用微信群使用广泛、快速、便捷的特点,通过建立协商微信群,吸纳更多居民参与线上协商,及时回应居民的关切。当然,作为一种新生事物,网络协商民主也需要基层社区干部和群众具备一定的网络运用能力,为参与网络协商创造条件。

(六)完善基层协商民主的制度机制

一是建立协商议题遴选机制。坚持问题导向,搭建“居民自治议事庭”,推行实施“一问、二议、三谈”方法,通过“社区发展大家谈”等活动广泛收集居民意见建议。同时,可充分利用社区党委、居委会、楼栋长、网格员等与群众交流的机会了解居民需求,另外也可通过设立居民意见箱或设立网络留言板等不同渠道收集社区各方面的意见和建议,从中发现社区居民的需求和有待解决的热点、难点问题,通过汇总、登记、筛选,根据事情重要程度以及涉及利益群体的范围大小等因素最终确定拟协商议题,从“点题”协商向“接题”协商转变。“只有协商主题符合实际、贴近群众,协商于民、协商为民,才能真正体现社会主义协商民主的本质”。^[7]二是构建协商结果执行监督机制。协商民主助力社区治理现代化不仅仅强调公众参与协商,更重要的是协商结果的贯彻落实。协商结果如何落实也需要有具体的制度规范。以重庆市大渡口区“社区议事庭”为例,经“议事庭”民主协商达成共识后的议题,由社区居委会负责组织协调、落实。按照协商成果的不同类别,分别由不同的主体承接办理。办结后事项在下一次协商会议上通报,向相关方面反馈办理情况,在一定范围内向党员群众公布,确保协商共识的落实。

由于我国社区协商治理的发展还处于起步阶段,实现协商民主从理论到实践的转换,需要结合自身实际化解各种难题,当前各地城市已从协商治理要素完善、制度资源整合、党政角色定位以及协商治理形式、技术等方面开展各种创新尝试,协商民主将是我国推进社区治理现代化的一条重要途径。^[8]总而言之,协商民主助力社区治理现代化是一项庞杂系统的工程,需要构建一套运行完善的协商制度体系,才能更好把协商民主的制度优势转化为社区治理的效能,为社区治理现代化的实现提供制度支撑。

基金项目:2021年度重庆社会主义学院委托课题“协商民主助力社区治理现代化的实践困境与路径优化研究”(项目编号:CQSYWTKT21016);2020年国家社会科学基金西部项目“美好生活视域下西部地区城乡融合发展改革创新研究”(项目编号:20XZX002)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]陈友华,夏梦凡.社区治理现代化:概念、问题与路径选择[J].学习与探索,2020(6):36-44.
- [2]王木森,唐鸣.社区治理现代化:时代取向、实践脉向与未来走向——十八大以来社区治理“政策—实践”图景分析[J].江淮论坛,2018(5):126-133.
- [3]李艳琼.整合与共治:乡村治理现代化背景下基层协商民主的实践困境与建构路径[J].百色学院学报,2020(4):105-113.
- [4]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:20-21.
- [5]徐行,王娜娜.社会治理共同体视域下社区协商治理的梗阻与突破路径[J].北京行政学院学报,2021(2):20-28.
- [6]秦国民,秦舒展.论激发基层协商民主有效运行的“三维动力”[J].中州学刊,2020(9):1-5.
- [7]包心鉴.把党的政治优势转化为民主协商共建共享的社会优势——关于基层协商民主的调研与思考[J].中共天津市委党校学报,2017(4):3-7.
- [8]黄建宏.协商民主与社区治理的理论契合及实践形态[J].广东行政学院学报,2017(2):29-33.

作者:中共重庆市大渡口区委党校副教授
责任编辑:钟学丽

从老龄化社会治理走向老龄社会治理： 中国老龄社会治理的实践反思及未来展望

王雪琴

按照国际惯例,65岁及以上人口占比达7%~14%为老龄化社会(Aging society),14%~21%为老龄社会(Aged society),超过21%则为超老龄社会(Hyper-aged society)。^[1]《2021年国民经济和社会发展统计公报》数据显示,我国65岁及以上人口占总人口比例为14.2%,老龄社会新形态格局已经形成且无法逆转。为此,在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,如何在已有理论研究的基础上,评判老龄化社会治理与老龄社会治理的治理绩效,并提出老龄社会治理的未来发展愿景,是有效解决因老年人口比重提升对社会建设带来消极影响的一项基础性研究工作。

一、中国老龄化社会治理取得的成效

进入老龄化社会20多年来,中国老龄化社会治理走出了一条兼具政治性逻辑和本土化特征的探索之路。老龄化社会治理体系跳出简单的“政府——市场”二元结构,治理内容突破传统养老服务的局限,治理能力也不断得到提升。

(一)老龄化社会治理的组织体系逐渐形成

一是中国共产党的坚强领导。坚持和加强中国共产党的领导是中国老龄化社会治理的最大制度优势。进入老龄化社会以来,党对老龄化社会治理的领导贯穿于老龄工作的各个领域。首先,在一系列党中央关于老龄工作的文件中,充分体现了党中央对老龄化社会治理的领导。中共中央、国务院通过的《关于加强老龄工作的决定》(2000年)《中国老龄事业发展“十一五”规划》(2006年)《国家积极应对人口老龄化中长期规划》(2019年)《关于加强新时代老龄工作的意见》(2021年)等文件明确提出加强党对老龄工作的全面领导并把老龄工作列入日常工作议程。其次,在习近平总书记重要指示批示中,充分体现了党中央对老龄化社会治理的领导。党的十八大以来,习近平总书记对老龄工作做出重要指示达30余次,^[1]逐步形成了习近平总书记关于老龄工作的重要论述,充分体现了党中央对老龄工作的高度重视。最后,在老龄化社会治理的基层实践中,各级党委将老龄工作纳入经济社会发展规划,纳入民生实事项目。基层党组织以及党员群众在社区养老、困难群体扶持以及老年矛盾纠纷化解等方面发挥先锋模范作用,坚持了党对老龄社会治理的全面领导。

二是政府发挥主导作用。随着21世纪进入老龄化社会,国家加大机构改革力度以应对日趋严重的老龄化挑战。比如,1999年成立了专门解决老龄问题的国务院下属议事协调机构——全国老龄委,来统筹治理相关老龄化问题。党的十八大以来,习近平总书记多次强调,要着力健全老龄工作体制机制。相应地,全国老龄委、卫健委、民政部以及发展改革委等部门在老龄化社会治理中的职能职责进一步明确,涉老事务部门也逐步增加。以全国老龄委为例,其组成部门经历了2003年、2008年和2018年3次调整,从最初的22个逐渐增加到31个,相关涉老部门的作用在老龄化社会治理中得到了进一步发挥。

三是社会力量广泛参与。首先,强化社会参与的顶层设计。党的十八大以来,党和政府充分鼓励和调动社会力量兴办养老服务,进一步拓展了政府以外的市场、社会组织、自治组织以及家庭等社会力量的参与空间。其次,制定社会参与的配套政策。以社会组织为例,2011年9月国务院《关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知》指出要加强基层老龄工作机构和老年群众组织建设;2012年1月全国老龄办《关于加强基层老年协会建设的意见》进一步对发展老年社会组织、加强基层老年协会建设作出具体安排。最后,优化社会参与的具体模式。以政府购买养老服务为例,2014年8月《关于做好政府购买养老服务工作的

通知》确立政府购买社会养老服务的基本框架;随后,2017年8月财政部等部委联合下发《关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》,要求发挥市场在资源配置中的决定性作用,充分调动社会资本特别是民间资本的积极性,逐步使社会力量成为养老服务领域的主体。

(二)老龄化社会治理的内容不断丰富

一是老龄化社会治理的覆盖面逐渐加大。随着老龄化程度的不断加深,老龄化社会治理内容跳出传统民生范围的局限,将其扩展到更为广泛的发展领域。^[2]比如,2001年国务院印发《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005年)》,将老龄化社会治理的内容在养老服务、养老保险的基础上进行了拓展,进一步解决老年服务、产品与设施短缺,社会保障制度不够完善等突出问题;2015年原卫生计生委等9个部门联合下发《关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》,第一次就医养结合工作进行部署;2020年12月,国务院出台《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》帮助老年人融入智能社会,等等。

二是老龄化社会治理的重点领域不断深化。进入老龄化社会以来,包含养老保险、养老服务、健康支持、社会参与、老年教育、权益保障、宜居环境等领域的老龄化社会治理内容体系基本建成,且每个领域的治理在不断深化。以养老服务发展为例,2000年8月,中共中央、国务院《关于加强老龄工作的决定》提出建立以家庭养老为基础、社区服务为依托、社会养老为补充的养老机制。随后,一系列关于加快养老服务业发展,如税收优惠、财政支持、人才培养、等级评定等政策措施及行业标准相继出台,养老服务体系建设和专项服务的科学化、精细化特点越发明显。

(三)老龄化社会治理的能力逐步提升

一是治理理念逐步形成。进入21世纪以来,人口老龄化问题成为国内外政府和社会组织越来越关注的问题。2002年《马德里老龄问题国际行动计划》从社会发展、健康保障和适老环境三个方面提出了老龄社会的优先发展领域。同年,世界卫生组织提出了“健康、参与、保障”的积极老龄化政策框架。我国随着改革开放初期积累的人口红利开始逐渐消失,党和政府更加重视人口老龄化社会新常态。特别是进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央提出了积极应对人口老龄化的新理念、新思想、新战略,^[3]“民生逻辑”“人民至上”“共建共治共享”等治理理念成为老龄化社会治理遵循的核心价值。

二是治理制度执行力逐步提升。习近平总书记多次强调“制度的生命力在于执行”。进入老龄化社会以来,将老龄事业发展纳入政府绩效考核范围之内,以权力监督和制度问责保证制度的有效执行,老龄化社会治理的制度执行能力不断提升。

三是治理资源整合能力不断提高。一方面,我国老龄化社会治理的资源配置能力不断提升。以养老金为例,我国政府强大而稳定的资源配置能力使其在应对养老金支付等问题时具备较大的创新可能性和灵活性。另一方面,老龄化社会治理的资源聚集能力不断提高。以养老服务体系为例,党的十九届四中全会提出“加快建设居家机构社区相协调,医养康养相结合的养老服务体系”,打破传统的“9073”“9064”配比安排,把必需的养老服务资源按照相应的制度安排和顶层设计进行调拨、运作等等。

二、中国老龄化社会治理存在的不足

虽然我国老龄化社会治理已取得诸多成效,但与老龄化给社会治理带来的挑战相比,还存在老龄化社会治理体系改革滞后、治理内容有待深化和治理能力有待提升等亟待解决的问题,从“老龄化社会治理”走向“老龄社会治理”任重道远。

(一)老龄化社会治理体系改革滞后

一是治理主体比较单一。在老龄化社会治理中,尽管社会、家庭以及个人等治理主体的责任在不断强化,但建立从“政府单一主体控制”转变为“社会多元主体共治”的治理格局,以及政府主导、社会广泛参与的普惠型治理体系^[4]还难以在短时间形成,“一核多元”的治理主体资源有待进一步开发。

二是治理体制机制亟待完善。目前,中央和地方各级卫健委已成为我国老龄工作统筹协调的主导部门,但涉老事务管理的机构众多,职能交叉、政出多门、多头管理、缺乏整体规划的弊端日益显现,对健全老龄工作体制机制提出了更为迫切的要求,迫切需要通过统一和规范老龄事务的机构设置,建立健全灵活、高

效、常态化的老龄社会治理统筹协调机制,来推动涉老诸多事务的有效管理。

三是治理政策需要完善。自进入老龄化社会以来,我国老龄化社会治理政策在满足老年人需求、解决老龄化社会问题等方面发挥了重要作用,但还存在政策供给不足、政策衔接力度不够等问题。随着人口老龄化程度的不断提高,家庭支持、老龄产业、老年教育、养老产品等方面的政策供给不足,与经济社会发展的其他政策衔接配套不够。

(二)老龄化社会治理内容有待拓展

一是涉老社会事务的治理内容有限。按照积极应对人口老龄化国家战略要求,老龄化社会治理的内容不仅包括养老服务、社会保障等民生领域,还应扩展到社会、文化、政治以及城乡、区域等诸多领域。在实践中,老龄化社会治理内容重点聚焦在老年人养老问题,而老年劳动就业、老年教育、适老环境建设以及长期护理保险等满足老年群体多元需求的治理内容亟待补充,推动基本公共服务与多样化服务的制度安排和实践创新举措还有很大的空间。

二是涉老社会关系的治理内容不足。法是用来调整社会关系的,相同的社会关系或者说相同的调整对象应当由同一类法律法规来调整。^[5]作为一个老年人口数量大且老龄化程度不断加快的国家,目前我国老年法律法规的立法还存在许多空白与缺陷,表现为效力层次较低的行政法规较多,上升至国家立法层面的较少;分散性、间接性法规条文较多,集中配套、功能上相互支持补充的法律法规较少;原则性规定较多,明确的、具有权威性的法律法规较少。

三是全生命周期的治理内容欠缺。按照“人人有责、人人尽责、人人享有”的老龄社会治理目标要求,老龄化社会治理内容不仅包括老年群体,还应扩展到全社会各个年龄阶层。而目前我国老龄化社会治理内容关注老年群体较多,从全生命周期视角关注其他年龄阶段的内容较少。

(三)老龄化社会治理能力发展不足

一是治理理念认同度不高。要增强积极应对人口老龄化的思想观念,就要辩证看待人口老龄化及其影响。但目前老龄化社会治理仍过度聚焦于问题应对、强调挑战,老龄社会治理理念的前瞻性未得到应有的认可。

二是治理执行能力有待提升。尽管我国老龄化社会治理的制度体系已初步建立,但制度转化为行动的效能不高,执行能力有待进一步提升。以医养结合为例,健康养老和医疗服务涉及民政、卫健以及社保三个部门,不同部门之间存在职能交错、多重标准、多重管理的问题,导致医养结合机制运行艰难,医疗资源和养老资源难以整合甚至呈现碎片化状态,^[6]使得具体执行过程中制度效力大打折扣。

三是治理方式还有待创新。社会化、法治化、智能化以及专业化是老龄化社会治理方式创新的方向。以智能化为例,从2020年初新冠肺炎疫情以来,智能化手段成为战疫利器,但老年人被边缘化的问题也凸显。尽管国务院印发了《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》,但在智能社会、数字社会背景下,如何将科技创新不仅运用在为老年群体的生理功能延伸和自理水平提升,而且运用到改善老年人和社区服务,从而提高老龄社会治理效能,还需要治理方式的创新。

三、中国老龄社会治理的未来发展愿景

2020年10月,党的十九届五中全会正式将积极应对人口老龄化上升为国家战略,以防范和化解老龄化带来的人口安全和社会稳定风险。2021年11月,中共中央、国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》(以下简称《意见》),为未来新时代老龄工作指明了发展方向。在推进国家治理现代化进程中,需要进一步把握我国老龄化发展趋势,冲破不合时宜的观念束缚,坚持理论创新和实践探索,聚焦我国老龄社会治理的关键领域,深入挖掘老龄社会治理潜能,激发老龄社会治理活力,构建适应中国特色的老龄社会治理方案。

(一)加强人口老龄化发展趋势研究

明晰人口发展变化趋势是确立老龄社会治理优先发展领域的重要前提。学界已对未来人口老龄化发展态势以及老龄社会转型的阶段性问题进行了深入研究。^{[7][8]}但随着我国人口老龄化的加速发展,需要进一步加强对于人口变化趋势的动态监测,以加深对老龄社会规律性的认识及阶段性风险挑战的把握。同

时,加大老年人口数据在经济发展、社会建设以及技术创新等方面的广泛运用,以长期性、全局性、前瞻性的研究推动老龄社会治理适应“两个一百年”经济社会发展全过程。

(二) 强化新型老龄社会治理理念

《意见》指出:实施积极应对人口老龄化国家战略,把积极老龄观、健康老龄化理念融入经济社会发展全过程。为此,学习借鉴国外做法,结合我国实际,以科学依据重新定义老龄标准,以积极老龄观、健康老龄观重塑老年价值认同,不断推动老龄社会治理模式和制度安排的“适老化”转变。

(三) 完善老龄社会治理体系

充分发挥各级党委在老龄社会治理中总揽全局、协调各方的领导作用,积极发挥城乡基层党组织在老龄社会治理中的基础作用。充分发挥各级政府在老龄社会治理中的政策引导、管理监督、兜底保障、资金投入等绩效考核职能,以此发挥各级政府的主导作用。通过制度创新,厘清社会组织、市场、家庭等不同治理主体之间的动力因素和利益诉求,激发参与活力,走出一条具有中国特色的老龄社会应对之路。

(四) 完善老龄社会治理机制

优化老龄社会治理协同共治机制、治理激励机制、利益平衡机制等机制,着重解决政府、市场、社会组织、家庭等治理主体在涉及老年健康、养老、教育、医疗、就业、社会保障和环境建设等方面面临的资源投入不均衡、闲置资源利用不充分、协同共治难推进等问题,形成统筹各治理主体、协调各涉老领域的共建共治共享老龄社会治理格局。

(五) 降低老龄社会治理风险

老龄社会治理是一个长期的过程。在推进国家治理体系现代化进程中,需不断整合涉老资源,发挥综合优势,聚焦养老服务、健康支持、社会保障、社会参与、权益保障等重点领域,阶段化、渐进式、试点性推进老龄社会治理,将“老龄化风险梯次应对”理念贯彻到老龄社会治理全过程。

基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国老龄社会‘三位一体’治理体系建构研究”(项目编号:20ARK004);重庆市研究生科研创新项目“基于余力理论的老年人力资源开发研究——以重庆市为例”(项目编号:CYS21510)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1] 吴玉韶,赵新阳. 中国老龄政策二十年:回顾与启示[J]. 老龄科学研究,2021,9(10):2-14.
- [2] 陆杰华,韦晓丹. 老龄社会新形势下城市老年群体社会治理模式的变革[J]. 江苏行政学院学报,2021(02):65-73.
- [3] 陆杰华. 新时代积极应对人口老龄化顶层设计的主要思路及其战略构想[J]. 人口研究,2018,42(01):21-26.
- [4] 胡薇. 国家角色的转变与新中国养老保障政策变迁[J]. 中国行政管理,2012, No. 324(06):40-44.
- [5] 刘剑文. 论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式[J]. 政法论丛,2016(05):3-16.
- [6] 王浦劬,雷雨若,吕普生. 超越多重博弈的医养结合机制建构论析——我国医养结合型养老模式的困境与出路[J]. 国家行政学院学报,2018(02):40-51+135.
- [7] 李志宏. 国家应对人口老龄化战略研究总报告[J]. 老龄科学研究,2015,3(03):4-38.
- [8] 陆杰华,郭冉. 从新国情到新国策:积极应对人口老龄化的战略思考[J]. 国家行政学院学报,2016(05):27-34+141-142.

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:钟学丽

集中管辖改革视域下行政诉源治理平台建设 嵌入社会治理格局的实证与解构

——以重庆市S中院为例

刘厚勇 袁钦明 张莹

行政争议诉源治理作为诉源治理的一个重要领域,其本质在于通过多元化解路径行政争议实质化解。在跨区划集中管辖背景下,行政诉讼管辖制度改革正稳步推进。行政争议的实质化解工作进展如何,呈现有哪些特点,面临哪些困难,如何构建有集中管辖特点的行政诉讼诉源治理平台,都值得探索和思考。本文对重庆S中院辖区自2015年9月1日实施集中管辖改革以来的行政争议实质化解情况进行分析,结合具体实践数据,从行政案件集中管辖制度试点后的成效和对行政诉源治理的影响等方面,对该制度的运行进行了研究,以期对集中管辖改革背景下的行政诉源治理平台建设提出合理建议。

一、集中管辖改革背景下的行政争议实质化解现状

任何司法制度的改革都需要实践来检视。行政案件集中管辖改革自浙江省丽水中级人民法院于2007年开始试行已经有十余年。伴随着司法体制改革中法官额制的全面推开、法院人财物统管的实现,以排除行政干预、维护司法公正、优化司法资源、提升审判队伍综合素质为主要价值目标而构建的行政案件集中管辖制度,在强调行政争议实质化解的新背景下的运行效果如何?笔者研究发现,S中院经过近6年的集中管辖改革实践,集中管辖制度在排除行政干预、提高行政审判的公正性和公信力、促进法治政府建设、降低信访压力等方面取得了良好的制度成效,但从诉源治理角度分析,而集中管辖给行政争议的实质化解带来了冲击和挑战。

(一)措施便民有效,行政争议源头预防缺位

源头预防争议是诉源治理的第一维度,也是诉源治理最为本质的含义。按照常理,集中管辖会给当事人的起诉带来地理上的不便,势必会降低法院受理的行政案件数量,集中管辖后行政案件数量应呈下降趋势。那么集中管辖后S中院辖区受理行政案件数量如何呢?经统计发现,S中院辖区在集中管辖以前,五个基层法院年均受理行政案件总数在400件左右,但自2015年集中管辖以来,两个集中管辖法院年均受理行政案件总量近500件,受理行政案件数量大幅上升。这说明集中管辖实施的便民措施有效,充分地保障了当事人诉权的行使,同时也反映出行政争议的源头预防存在缺位。

(二)案结事不了情况突出,行政争议实质化解效果不佳

在行政争议的化解机制中,行政诉讼是保障行政相对人合法权益的最后一道防线,也是解决行政争议现实中的主渠道。行政审判案结事了是判断行政争议实质化解的重要方面,这可以用案件上诉率、调解率等指标衡量。从上诉率看,集中管辖前,该院辖区基层法院的案件上诉率保持在20%左右,远低于全市基层法院同期水平,服判息诉效果较好。但集中管辖后,上诉率快速升高,较集中管辖前上诉率上升了近2倍。2021年,两个集中管辖法院的案件上诉率高达57.66%。从调解率看,集中管辖前,该院辖区基层法院的平均调解率超过25%,2014年的平均调解率甚至达到28.27%;集中管辖后,集中管辖法院年均调解率下降至21.5%。

(三)行政机关自我纠错率下降,司法与行政良性互动弱化

集中管辖前,当地法院与行政机关的沟通联系更为紧密,案件的协调化解工作更为顺畅。集中管辖后,司法管辖区域与行政区划的分离导致部分行政机关参与协调处理案件不积极、不主动。集中管辖前,行政机关的自我纠错率超过50%,而集中管辖后,这一比例大幅下降,2019年达到历年最低值10.2%。2021年该比例有所提升,但仍远低于集中管辖前的平均水平。这反映出受司法与行政的良性互动弱化影响,行政争议的协调力度、行政自我纠错大大降低。

二、集中管辖对行政争议实质化解产生挑战的原因分析

相较于民事、刑事争议,行政争议的一方为行政机关,另一方为行政相对人,二者处于“不对称的权利义务关系”,使得行政争议有其特殊性。这一特殊性直接导致行政争议的化解高度依赖于行政机关,需要行政机关的高度配合,集中管辖则对这一基础产生了一定的冲击。

(一) 制度设计初衷引发价值冲突

行政诉讼法的立法目的既有解决行政争议,又有保护合法权益和监督依法行政。在这三者的关系上,理论认识并不统一。有的认为行政诉讼的首要目的和根本目的是保护公民、法人和其他组织的合法权益,解决行政争议和监督行政机关依法行政只能服从和服务于这一首要目的和根本目的;有的则认为行政诉讼法的立法目的应该是解决行政争议,在解决争议中起到保护合法权益、监督行政机关依法行政的作用。回归到集中管辖,其制度设立初衷即为防止行政干预司法,更好地监督行政机关依法行政。因一方当事人为行政机关的独特性,行政争议的实质化解高度依赖于当地党委政府、行政机关的配合和支持。是故,集中管辖的制度设计初衷即对行政争议的实质化解带来了一定的冲击和挑战。

(二) 跨区域化解增加争议化解难度

属地管辖时,基层法院与地方政府有密切联系,接受地方党委领导,普遍形成了由政法委牵头协调、公检法各司其职、政府部门积极配合的较为成熟、稳定的化解纠纷格局。地方政府与行政机关对行政争议的来源、背景更为熟悉,化解矛盾也更积极,能够联动基层组织、信访部门、相关行政职能部门等一切有效力量,多途径、多方式解决当事人的诉求。但集中管辖后,集中管辖法院由于案件数量的增加以及信访压力的降低,对化解行政争议的责任心与积极性下降。同时,集中管辖法院对其他区县政情、社情不了解、不熟悉,加之跨区域沟通协调难度增大,要求其积极参与行政争议的化解难度增加。

(三) 审判与信访稳控机制错位削减工作合力

集中管辖法院因对其他区县政情、社情不了解、不熟悉,将一些本来先行行政协调处理更为适宜的群体性、敏感性案件受理进来,既增加了行政案件数量,还可能诱发不稳定因素。一旦处理不慎则可能引发非集中管辖地党委、政府对人民法院的负面情绪和认识,降低其参与协调化解行政争议的热情。一些案件中,行政机关原本已制定可行协调方案,但因沟通协调不畅被一审败诉,而拒绝协调打“气官司”。有些行政机关担心缺乏当地党委政府主导的协调方案经不起内部审查,而被迫打“免责官司”。这都导致案件数量的增加,且不利于行政争议的实质化解。较少数的行政机关因个案对人民法院产生抵触情绪,在化解其他矛盾时表示“法院怎么判我们就怎么办”“法院判多少我们给多少”,拒不配合法院组织的行政争议化解工作。

三、行政争议实质化解和防止干预司法的冲突与协调

从实践来看,集中管辖对行政争议化解工作带来了种种冲击,其背后是行政法理论上实质化解行政争议和防止干预司法之间的价值冲突。因此,推动集中管辖下的行政诉源治理应消弭冲突,使前述价值与目标达到内在协调。

(一) 行政争议实质化解与防止干预司法的冲突矛盾

1. 封闭对抗与开放协作之间的边界冲突

行政审判存在封闭对抗的显著特点,行政相对人与行政机关对抗、司法权与行政权对抗。尽管行政审判对行政行为的负面判断逐年升高,但行政审判存在效率、资源上的难题,党委、政府、人大、行政机关、社会团体等多方力量又无法进入行政审判环节参与化解行政争议,且多层次的行政争议解纷网络尚不完善,行政争议实质化解合力的有效集成还存在很大的空间。在当前强调多元解纷、诉源治理、ADR 替代性解纷等大环境下,行政审判的封闭对抗亟须加入“开放协作”的特质。

2. 司法能动与司法中立之间的角色冲突

当前,在基层治理体系作用尚不彰显,行政复议尚未发挥解决行政争议的主渠道作用的形势下,人民法院发挥司法能动性,以行政审判程序为基础,主导开展了诉源治理、调解协调等工作。但是,现阶段人民法院直接挺向解决行政争议“第一线”的司法能动,造成了行政救济作用不彰、司法资源紧张短缺以及司法权威矮化弱化,与司法中立、司法谦抑等产生角色冲突。

3. 合作共谋与独立判断之间的行为冲突

“从源头上预防和减少行政争议发生”是人民法院和行政机关的共同使命,“实现行政纠纷的实质性化解构成了行政机关和人民法院的‘合作’与‘共谋’的牢固政治基础。”对此,推断分析行政争议妥善协调的原因可能是因为人民法院和行政机关没有直面行政行为已经违法或不当的事实,诱使原告认为如果再闹下去

就可能理亏。这意味着人民法院化解行政争议的方法、手段和措施存在选择性司法的嫌疑,没有体现“司法的独立判断”,无法对违法或瑕疵行政行为起到督促、引导、纠正的作用,亦可能造成司法机关与行政机关“站在一边”的不良印象。

(二)行政争议实质化解与防止司法干预的内在协调

1.司法参与应遵循司法规律

司法参与应遵循司法规律,有所限度、合法合理地推动行政争议的实质化解工作。在诉源治理中应更多地引入基层善治和行政复议等的功能,有序递进地推动行政争议在化解网络中被化解或找到出口进入下一个解纷层次。在有调解、协调空间的案件中坚持不偏不倚,在法律的框架和原则下进行工作,甚至在当事人不愿或者久“调”不决的情况下,应及时将行政争议纳入行政审判程序中,在应体现和行使“最终判断权”时,人民法院应恪守司法中立、司法谦抑原则。

2.化解机制应注重开放多元

从行政相对人角度看,行政审判应以实质化解行政争议为目标;从行政机关看,政府在主导我国的城镇化建设中,对社会稳定价值有着重大关切,对行政审判有着多元合作共治的现实需求;从法院的角度看,在行政争议的化解过程中,其“几乎自始至终都要在法律与政策、实质争议和程序争议、维护政府权威和个人权利、自主与谦抑之间不断穿行”。去司法中心化、探索优化行政审判外部环境的体制机制,是发挥行政审判功能、应对复杂形势的现实需求,人民法院应充分寻求党委政府的支持,引入行政机关、基层组织、社会力量等多元主体积极参与行政争议的实质化解中,推动完善行政争议实质化解网络以及机制体制。

3.解纷合力应规范权力运作

实质化解行政争议首先应穷尽行政救济手段,尽可能地在行政程序中解决行政争议。在源头阶段建立由具体执法人员化解、行政机关负责人化解、部门负责人化解的递进式解决行政争议的责任体系,“通过递进式解决方式,让大量行政争议在产生初期就能得到行政机关积极回应,弱化行政相对人的对抗情绪”。关注行政复议功能的重构,发挥解决行政争议的主渠道功能。其次,司法和行政两大实质化解行政争议的权力之间应增强良性互动,明确互动的边界,防止良性互动异化为“司法与行政的同盟”,规范行使审判权和行政权。再次,监察机关、人民法院、人民检察院、法制机关等共同发挥监督作用规范监督行政行为,促进行政争议的实质化解。最后,依法引入社会团体、基层组织、行业协会等基层自治权、社会自治权、行业自治权,规范人民调解与化解行政争议的衔接转化工作。

四、行政诉源治理平台建设的社会治理体系供给分析

最高人民法院发布的《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》要求,人民法院应强化行政争议的诉源治理,探索建立诉前和解机制。S中院结合集中管辖实践经验,在辖区与行政机关共同打造行政诉源治理平台——“行政争议化解中心”,以增强集中管辖后行政争议的实质化解实效。为增强行政诉源治理平台建设嵌入社会治理格局的可行性,围绕职能建设、案件范围、解纷合力、法治目标、体制机制等提出社会治理体系对行政诉源治理平台建设的供给元素如下:

(一)推动行政争议化解中心职能建设,强化社会治理体系的主体供给

行政争议化解中心建设应以党委领导、法院引导、府院共建、部门联动为原则。行政争议化解中心应设立专门的办公地点、配备专门的工作人员。为便利争议的实质化解,发挥行政机关在行政争议实质化解中的突出作用,中心应尽量设在各地司法局,法院立案庭设立化解转办窗口。法院行政审判人员、司法局行政复议应诉人员为行政争议化解中心常驻化解员,还可以聘请人大代表、政协委员、专家学者、执业律师、退休的资深法律从业者、人民调解员等为行政争议特邀化解员。化解中心负责对行政纠纷进行实质性化解,应从基层法院和区司法局常驻化解员中各指派一名担任具体案件化解员。重点案件可组建化解小组,化解小组应有特邀化解员参加。案件化解员和化解小组在化解工作中应加强对群体性事件和负面舆情的风险评估,加强与有关部门的沟通与协调,切实做好信访维稳与舆情应对。

(二)明确行政争议化解案件来源范围,丰富社会治理体系的对象供给

化解案件来源主要有:一是行政管理过程中,行政机关或行政相对人需要化解的行政争议可直接向化解中心申请化解;二是行政相对人提起行政复议或诉讼,在复议机关、人民法院案件受理前发现适宜化解,且当事人同意化解的行政争议;三是行政相对人在诉讼或复议中甚至诉讼或复议后,认为需要化解的可再次向化解中心申请化解。化解的纠纷类型包括:一是法定允许调解的行政争议,如涉行政赔偿、行政补偿争议;对行政机关行使自由裁量权作出的行政行为不服而引起的行政争议。涉及民事争议可一并解决的行政

争议;二是涉及人数众多、利益重大,对国家利益、公共利益或者他人合法权益可能造成重大损失的行政争议。三是根据案情实际,不适合“一判了之”的案件,如行政相对人的诉讼请求难以得到法律支持,但确有实体权益需要保护或者确有其他合理需求需要救济的案件,当事人要求和解或通过和解方式处理有利于实质性化解的行政争议。四是地方党委、政府协调先行处理效果更好的争议,如集体土地征收、国有土地上房屋征收等。五是兜底性的其他依法依规可以调解、协调的行政争议。另外,需要注意的是,为有效区分信访机构与化解中心的职责,对不属于行政诉讼和行政复议受案范围的行政争议应排除在中心化解的行政争议范围。

(三)集成行政争议实质化解的同向合力,强化社会治理体系的队伍供给

一是集成党委政府的统一领导力、政治把关力、协调动员力。针对行政相对人人数众多、在辖区内具有重大影响或严重影响政府形象与公信力的案件,可以建立重大行政案件督办机制,由化解中心直接提请本级政府主管领导督办,由涉诉行政机关主要负责人牵头化解,化解过程与化解结果报本级政府备案,增强化解的决策力度和协调力度。二是集成非集中管辖法院的司法判断力、调解协调力、司法服务力。在集中管辖的背景下,应强调非集中管辖法院会同当地党委政府做好涉诉信访维稳工作,建立多元化和解机制的重要性。创建行政争议委托、联合调解机制,对集中管辖法院受理但适合属地调解的案件,非案件集中管辖法院的行政审判法官应有效参与到行政争议的调解、协调之中,并计算其工作量。三是集成基层组织和社会团体等群众工作力、动员组织力、源头防控力。化解中心应与基层组织和其他社会团体进行对接,突出基层组织等在基层善治体系中宣传引领、教育说服、协调化解功能。

(四)追求行政争议实质化解的法治目标,保障社会治理体系的价值供给

行政争议实质化解应注重形式法治与实质法治的统一,因此要完善行政争议化解的制度建设,以完善的程序机制确保法治价值的体现。一是建立诉前释明制度,在诉前有效且合理合法地分行政纠纷。在立案阶段充分运用书面释明,引导当事人选择适当的非诉讼方式解决纠纷,将大量不符合条件的案件在诉前分流。二是规范纠纷流转程序。畅通上下级法院、集中管辖法院与非集中管辖法院之间、集中管辖法院的行政庭与立案庭之间、非集中管辖法院与当地行政机关之间的衔接机制的构建,规范案件登记、移送、通知等流程,确保案件的移送通畅。三是细化化解流程,明确化解时限。化解流程应尽量简化,开展化解工作应当围绕当事人的实际需求,不局限于当事人的诉讼请求,防止和解走过场。明确化解时限,不得久调不决,防止化解影响当事人的诉讼权利。四是保障司法的最终判断权。人民法院可根据和解情况和当事人的申请,采取制作调解书、允许撤诉等方式结案。未能达成和解协议,符合法定立案条件的,人民法院应当及时立案,以保障司法的最终判断权。

(五)加强行政争议化解中心的机制建设,释放社会治理体系的效能供给

为确保行政争议化解中心的运行实效,防止其沦为表面工程,应加大机制建设,确保实现行政争议的有效实质化解。一是建立常态化府院协调会议机制。定期召开府院联席会议,通报府院联动工作情况和行政争议化解情况,协调解决行政争议实质化解中存在的实际问题。二是要建立化解过错追究机制。要将行政机关参与行政诉讼化解及协议履行情况纳入法治政府建设工作考核范围,形成定期通报制度。三是建立行政机关负责人参与化解机制。行政机关在接到化解中心的通知后,应当确定该行政机关作出具体行政行为的机构负责人全程参与案件调查及化解工作,力争实质性化解行政争议。

当前,行政诉讼争议的实质化解总体呈现司法主导的显著特征,化解中心的建设主要承担了诉讼程序之外的阶段性化解任务,而司法中立、防止干预等要求司法参与不能过早过深,否则不符合行政审判制度的设计初衷。集中管辖将行政案件管辖区域与行政管理区域适度分离,很好地避免了人民法院过早陷入行政争议化解,从而消解其他解纷机制功能的嫌疑,极大地缓解了司法能动与司法中立之间的矛盾。目前,S中院辖区的N区、F区司法局已与法院率先建立了行政争议化解中心,下一步S中院将在辖区其他区县推广,继续为集中管辖改革和行政诉源治理累计可观的经验和稳定的社会评价。

作者:刘厚勇,重庆市第三中级人民法院行政庭副庭长
袁钦明,重庆市第三中级人民法院行政庭法官助理
张莹,重庆市第三中级人民法院行政庭法官助理
责任编辑:刘小侨

刑事指导性案例司法适用的实践困境与增效路径

付 倩

案例指导制度自创立之初便被寄予了极高的期待,但相较于最高人民法院的积极推进和理论研究的蓬勃热情,其在司法实践中却遭受了冷遇,未能充分发挥应有的制度实效。法律的价值在于实施,案例的生命在于参照,若刑事指导性案例长期得不到有效适用便会丧失其生命力,长此以往甚至可能导致案例指导制度表面繁荣之后归于沉寂。因此,本文以刑事指导性案例的司法适用现状为分析基点,检视其运行过程中的痛点和症结,从而针对性地提出破题路径,对于完善司法案例指导制度和发展执纪执法案例指导制度均具有重要现实意义。

一、刑事指导性案例司法适用的现实图景

为了充分展现最高人民法院发布的刑事指导性案例在司法实践中的适用场景,笔者分别以“指导性案例”和“指导案例”作为关键词,对2011年12月20日至2019年12月31日期间中国裁判文书网上的刑事案件裁判文书进行全文检索,分别检索到117份和181份裁判文书。经逐一查阅筛选,共得到72份有效裁判文书。笔者以此为样本,全面考察、分析刑事指导性案例在司法实践中的适用现状。

(一)适用数量:微量且普遍适用率较低

在2011年12月20日至2019年12月31日期间,中国裁判文书网登载的生效刑事裁判文书共8387224份,而明确适用刑事指导性案例的裁判文书仅72份,适用总量极少、适用率极低。在最高人民法院发布的22件刑事指导性案例中,仅有16件已得到适用,占比72.7%,而63号、70号、93号、102号、103号、104号6件刑事指导性案例至今尚未得到适用,占比27.3%。即使是得到适用的案例,其适用频次亦普遍较少,仅有13号(13次)、62号(11次)、71号(10次)刑事指导性案例适用次数达到10次以上。

(二)适用形式:不符合规范要求、过度简略

根据以上相关数据分析,较多案件未落实《最高人民法院关于案例指导工作的规定》(以下简称《规定》)及《最高人民法院<关于案例指导工作的规定>实施细则》(以下简称《细则》)在案件相似性比较、引述形式、回应方式等方面的要求,适用不规范、过度简略。第一,案件相似性比较方面,仅有5份裁判文书涉及,占比6.9%,但论述都十分简略。第二,引述形式方面,大部分裁判文书引述并不规范,有的案件甚至连具体的指导性案例都未明确。第三,回应方式方面,在28份非法官主动援引的案件中,法官在裁判文书中有所回应的仅有8份,占比28.6%,且回应方式多为“与本案可比性不大”等十分简略的表述。

(三)适用内容:裁判要点为主但不局限于裁判要点

在参照内容方面,多数裁判文书援引指导性案例的裁判要点,但也存在援引指导性案例裁判结果、基本案情及发布时间的情况。55份裁判文书援引了裁判要点,占比76.4%;5份裁判文书援引了裁判结果,占比6.9%,公诉机关援引的有1份,其余4份均为被告人或辩护人援引,2份将裁判结果作为上诉理由;2份裁判文书援引了基本案情,占比2.8%,但普遍援引较为简略;3份裁判文书援引了指导性案例的发布时间,占比4.2%,均为案件发生时尚未发布指导性案例,故其效力不溯及审判案件的辩护意见;此外,还有7份未明确具体援引内容,占比9.7%。

二、刑事指导性案例司法适用的问题症结

究竟是何种原因导致刑事指导性案例的司法适用陷入如此窘境?对这一问题的回答既考验着微观指导案例的质效保障,也牵扯着中观制度系统的规则自洽,更关联着宏观司法环境的整体积淀。检视、发现其中影响指导性案例司法适用的症结所在,是实现“对症下药”化解当前困境的前提和基础。

(一)微观:刑事指导性案例的瑕疵

1. 司法续造增量有限

裁判要点是指导性案例的核心和精华部分,但通过梳理分析发现,指导性案例裁判要点重复成文规范的占比较大,整体司法续造增量有限。如3号指导性案例(潘玉梅、陈宁受贿案)的裁判要点均已在法律文

件中有所规定:第1、3、4项裁判要点分别对应2007年最高人民法院、最高人民检察院《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》第3条第2款关于以开办公司等合作投资名义收受贿赂问题、第1条关于以交易形式收受贿赂问题、第9条关于收受财物后退还或者上交问题的相关规定,第2项裁判要点与2003年最高人民法院《全国法院审理经济犯罪案件工作座谈会纪要》关于受贿罪“为他人谋取利益”的认定相同。

2. 案情说理过度简略

指导性案例基本案情和裁判说理等内容过度简略,导致裁判要点提炼突兀,来源正当性受到质疑,影响指导性案例的理解适用。如102号指导性案例(付宣豪、黄子超破坏计算机信息系统案)中,认定被告人行为“后果特别严重”系“根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害计算机信息系统安全刑事案件应用法律若干问题的解释》,破坏计算机信息系统,违法所得人民币二万五千元以上或者造成经济损失人民币五万元以上的,应当认定为‘后果特别严重’”,案件情节为“二被告人的违法所得达人民币754,762.34元”,并无其他相关情节,但据此抽象浓缩而成的裁判要点却是“对于‘DNS劫持’,应当根据造成不能正常运行的计算机信息系统数量、相关计算机信息系统不能正常运行的时间,以及所造成的损失或者影响等,认定其是‘后果严重’还是‘后果特别严重’”,裁判要点与案件的基本案情和裁判说理等部分相割裂。

(二)中观:案例指导制度的弊病

1. 指导性案例缺乏强制拘束力

对于指导性案例的效力,《规定》第7条明确,“最高人民法院发布的指导性案例,各级人民法院审判类似案件时应当参照。”但对于何为“应当参照”,尚存“事实上的拘束力”“准法源”“介于事实与规范层面的拘束力”等多种争议,而无论上述何种效力界定,均表明指导性案例应当且实际具有一定的拘束力,但这种拘束力难以与法律规范的强制拘束力相提并论,由此造成指导性案例“似法而又非法”的效力特征。在此种效力之下,指导性案例的适用保障需要依靠其背后所依据的法律规范,以及最高司法机关行政管理机构的地位和权力,对明显背离指导性案例造成司法不公的案件予以司法管理和质量评查方面的负面评价。^[1]现阶段针对指导性案例的法院考评和程序保障措施均未充分到位,司法人员对指导性案例的效力还心存疑虑,宁愿隐性适用或不予适用,导致指导性案例陷入“事实上无拘束力”的境地,难逃被忽视的命运。

2. 参照内容单一与司法解释趋同

裁判要点是我国案例指导制度的独具特色之处,是减少司法实践对指导性案例的排斥、帮助法官迅速把握指导性案例的核心观点和重要规则,使其尽快融入我国司法实践的一大创举。但指导性案例各部分各司其职又相互依赖,忽视指导性案例的其他部分、将指导性案例单纯固化为成文法规则、将裁判要点与司法解释同质化的做法,“不过是把抽象的司法解释从条文‘批发’转为案例‘零售’,忽视了‘例’在指导待决案件中所具有的本质特点”,^[2]是成文法思维下路径依赖的体现,无法全面有效地体现指导性案例的核心规则,加剧指导性案例被异化适用的风险。

(三)宏观:刑事司法环境的桎梏

1. 成文裁判思维固化

司法人员深受我国成文法传统影响,尚不具备案例意识,对于案例指导制度仍心存疑虑。案例指导制度是两大法系逐渐融合大趋势下的产物,适用指导性案例需要综合运用成文法和判例法两大思维。我国成文法传统下,司法实践最基本的司法推理模式是传统的三段论推理模式,而判例法传统下,最基本的司法推理模式是类比推理模式,该模式并非简单的逻辑作业过程。我国司法实践对类比推理这种或然、有疑问的性质存在天然的担忧和疑虑,更依赖成文法三段论推理必然性所给予的安全感。正因如此,司法人员更愿意适用成文规则,适用指导性案例亦倾向将裁判要点转化为成文裁判规则,偏离了案例指导制度设立的目的和初衷。

2. 案例适用技术阙如

任何一项制度的顺利运行都需要实施技术的支撑,缺乏专业的技术支撑,制度运行必然失去牢固的现实保障,这对于司法机关适用指导性案例这类专业性很强的操作更是如此。指导性案例参照技术属于实践型指导而非认知型指导,不仅需要设证、归纳、类推、演绎等多种论证方式支撑,还需要大量司法经验注入,这对于尚不具备案例意识和经验的我国司法人员而言颇具挑战。当下最高司法机关对如何适用指导性案例缺乏全面技术指导和有效培训学习,司法人员整体处于自我摸索阶段,普遍不熟悉运用指导性案例的技术和方法,更加谈不上成熟的经验支撑。这无疑破坏了案例指导制度在司法实践中运行的先决条件,降低

了指导性案例的适用率。

三、刑事指导性案例司法适用的增效路径

面对刑事指导性案例司法适用的寂寥现状与复杂成因,要寻求案例指导制度运行困境的破解之道,使其“良法”切实落地为“善治”,还需以实践症结为突破口多方、共同、持续发力。

(一) 尽快建构数量可观、质量上乘的指导性案例体系

正如依法治国的前提和基础在于科学立法,刑事指导性案例实践效用的发挥亦需要基于指导性案例本身的数量充足、逻辑自洽、质高效优。因此,尽快打造一套科学优质、“自身硬”的指导性案例体系是需要首要完成的任务。

一方面,形成“上下互动”的案例发现、培育和推荐渠道,保证案例数量和质量齐头并进。当前,指导性案例征集遴选主要采取下级法院“由下而上”报送备选的方式,这种方式不仅受下级法院报送案例积极性的影响较大,还存在报送案例针对性和计划性不足的问题。因此,要在完善现有措施的基础上,进一步探索拓展新的案例发现、征集、遴选方式,以实现指导性案例数量与质量的稳步提升。同时,最高司法机关要及时发现、征集、总结实践中遇到的疑难问题,将其转化为编纂指导性案例的明确需求,有计划地定期发布相关案例征集规划,以便下级法院根据规划有针对性地报送指导性案例。另一方面,最高人民法院和高级人民法院亦可以“由上而下”主动发现和培养指导性案例,重点培养可能具备成为指导性案例条件的案件,在不影响下级办案的情况下,督促其精心办理,制作精品法律文书,为指导性案例的遴选提供更丰富、更优质的备选资源。

此外,进一步明确遴选指导性案例的实质标准,提高案例的司法续造增量,加强案例的司法指导效用。指导性案例旨在“发挥对审判工作的指导作用,统一法律适用标准,维护司法公正”,既不能是简单重复成文法规则或通过当然解释等刑法解释方式即可得出的结论,亦不能将指导性案例单纯作为回应公共议题的“政策性”载体,而应注重指导性案例的生命力延续和指导性提升。具体而言,指导性案例所承担的功能在于对原则、含糊、矛盾的法律规定进行细化解,对司法规则和法律规范的时代涵义予以续造拓展,对法律明显滞后和法律空白部分及时创制弥补。当然,刑事指导性案例还必须受到罪刑法定原则、罪刑相适应原则和刑法谦抑原则等各项原则的限制,案例重点应放在细化解和续造拓展方面,不得随意创制规则以弥补刑法规范的滞后和空白,防止类推制度借助案例指导制度“死灰复燃”。

(二) 丰富指导性案例内容,实现案例立体化适用

指导性案例是由标题、关键词、裁判要点、相关法条、基本案情、裁判理由和裁判结果等各部分组成的有机整体,需要各部分结合才可发挥其具体性、灵活性、直观性等方面的优势。然而,当前指导性案例内容过于简略和形式,各部分之间缺乏联系,司法适用基本围绕裁判要点展开,其他部分基本处于“可有可无”的尴尬境地。针对此,需要进一步丰富和细化基本案情、裁判要点、裁判理由和裁判结果等各部分内容,探索各部分功能的共性与独特性,加强各部分之间的联系,形成“部分解释整体、整体解释部分”的诠释学循环结构,^[3]多角度、立体化发挥指导性案例的指导效能。

第一,“基本案情”旨在通过对案件事实特征和法律特征的类型化描述,准确定位指导性案例所针对的案件类型和性质,帮助司法人员具体、形象地完成待决案件与指导性案例的相似性匹配过程。这就要求基本案情的总结要精准明确、重点突出、详略得当,既要防止过多无用信息干扰司法人员的判断,又要减少因案情过分简略引发司法人员的不信任感。第二,“裁判要点”作为案例指导制度的核心与精华,是司法引证的重点所在,但其不可脱离案件整体而孤立存在,其应当根植于基本案情和裁判说理等内容中,提炼出案件最本质规则,且要确保提炼得有根有据、精准得当、适用性强。第三,“裁判理由”展现了当事人与法官针对共同解答诉讼争点而进行的思考和交涉商谈活动,并为案件裁判提供了内在理据,那么,裁判理由说理必须要兼顾“事理”“法理”“情理”和“文理”,要详细阐释案件的裁判过程、方法和原理,提供裁判要点的理解和适用方式,为指导性案例的适用提供根基性支撑。第四,“裁判结果”作为公众以“同案同判”方式直观感受结果公正与否的重要一环,对实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的司法目标具有重要意义。因此,指导性案例裁判结果部分不应仅列明单纯的刑罚,还需尽量明确影响裁判结果做出的各类情节,为司法人员提供更加具体的参照和指引,亦避免给公众造成“同案异判”的误解。

(三) 建立“一体两翼”的司法规则体系,为指导性案例“正名”

法律命题的效力来源,可以基于其“内容的有效性”或“来源的有效性”,通常两者结合在一起,支撑起法

律命题效力论证的双重面向。^[4]当下指导性案例“应当参照”的效力界定缺乏强制拘束力,变相丧失了权威性支撑,难以获得实践部门应有的重视,加剧了当前指导性案例适用的窘境。要突破阻碍指导性案例司法适用的瓶颈,首先要打破唯有成文法才具有法律效力的思维定式,为指导性案例“正名”,“与其遮遮掩掩地肯定指导性案例具有事实上的拘束力,不如直截了当地认为,经最高人民法院审判委员会讨论选定的指导性案例具有司法解释的效力,具有法律上的拘束力。”^[5]进而,形成司法解释与指导性案例相互配合、相互补充、并行阐释法院审判工作中具体适用法律、法令问题的“一体两翼”的司法规则体系。

在此规则体系之下,虽然司法解释与指导性案例均以阐释制定法规范的内涵为任务,以统一法律适用、保证司法公正为目标,但为了实现抽象条文与具体案例之间的优势互补,防止因分工不明造成的重复或遗漏,有必要对两者承担的功能类型进行划分,即司法解释应重点以脱离个案的立法含义解释型和司法规则释疑型为主,指导性案例则重点以在证据裁判基础上对案件事实是否构罪进行判断的构成要件符合型为主。随着指导性案例的效力变化,指导性案例的适用方式、内容、程序及违反后果等都随之发生改变。首先,在适用方式方面,应当由“应当参照”转变为“应当依照”,指导性案例不仅可以作为裁判理由引述,还能够作为裁判依据引用,具体引用顺序可放至法律、行政法规和司法解释条文之后。^[6]其次,在适用内容方面,应建立以裁判要点为核心但不局限于裁判要点的案例整体参照体系,实现对指导性案例的立体化适用。最后,在违反后果方面,对于错误适用指导性案例的案件,无需通过“违反指导性案例背后所依据的法律规范”的迂回方式解决,可直接以错误适用指导性案例为由启动案件的上诉、再审、发回重审、依法改判等程序。总之,需要通过为指导性案例“正名”,赋予其应有的规范强制力,为指导性案例的司法适用保驾护航。

(四) 加强制度保障,提升司法人员的案例意识和适用技术

为加速案例指导制度尽快融入我国司法大环境,需要进一步加强相关制度保障,从“正向激励”“倒逼提高”及“培训指导”方面三管齐下,培养司法人员的案例意识和习惯,提升司法人员适用案例的各项技术,实现司法人员“想用”“敢用”“会用”的指导性案例,为案例指导制度的充分落实创造必要条件。

一方面,加大奖励力度和日常培训强度,调动司法人员适用指导性案例的积极性。各级法院要将奖励落到实处,定期举行指导性案例适用典型的评选,并将之转化为具体的工作业绩,最高人民法院可设立年度指导性案例适用优秀集体和个人,公开表彰奖励。通过此种正向激励的方式,营造适用指导性案例的良好氛围,使司法人员逐步养成自觉参照指导性案例的习惯。还要加强对司法人员各项案例适用技术的实操性培训,对基准案例的查找、推理方法的运用、裁判文书的说理、类推风险的防范等司法技能予以专项训练指导,以全面提升司法人员理解和运用指导性案例的能力和水平。

另一方面,充分发挥外部监督效能,倒逼司法人员职业能力提升。案件当事人及其辩护人作为与案件处理结果关系最密切的主体,对指导性案例适用正确与否往往具有最强烈、最持久的关注动力。因此,要充分发挥他们对指导性案例适用的外部监督效能,建立律师与司法机关之间就案例适用的沟通交流机制,对于当事人及其辩护人引述指导性案例作为控辩理由的,法官必须回应是否参照了该指导性案例并说明理由,对于法官未明确回应不参照理由的,当事人可以提起上诉或申诉。通过当事人及其辩护人对司法人员适用指导性案例情况的外部监督,加强案例指导制度运行的有序化和规范化。

参考文献:

- [1] 胡云腾,于同志. 案例指导制度若干重大疑难争议问题研究[J]. 法学研究,2008(6):10-11.
- [2] 冯文生. 审判案例指导中的“参照”问题研究[J]. 清华法学,2011(3):94.
- [3] 何卫平. 通往解释学辩证法之途:伽达默尔哲学思想研究[M]. 上海:上海三联书店,2001:132.
- [4] 雷磊. 法律体系、法律方法与法治[M]. 北京:中国政法大学出版社,2016:213-214.
- [5] 付立庆. 案例指导制度与故意杀人罪的死刑裁量[J]. 环球法律评论,2018(3):36.
- [6] 胡云腾. 打造指导性案例的参照系[J]. 法律适用,2018(14):5.

作者:中国纪检监察学院纪检监察教研部教师、法学博士
责任编辑:刘小侨

乡村振兴视域下农村养老兜底保障的法治优化研究

蔡炜聪 汤耀平

中国农村人口老龄化趋势愈发严重,农村困难老年人的比例也将不断上升。2015年我国失能老年人就达到4000万以上^[1],其中农村完全失能老人达829万,全国未被纳入失能统计范畴的失智老人全国规模也将超800万^[2]。有学者基于CHARLS数据进一步推断,2018年,农村60岁以上老年人失能率为26.5%,相比城市高9.3%^[3]。与此同时,中国老年人贫困发生率也是农村远高于城市、高龄远高于低龄。农村困难老年人多重生活困境交织在一起,空巢、孤寡老人往往也是贫困高发群体。在市场经济下,当前的社会保障仍不能够完全抵消农村收入差距^[4],因而亟需为农村困难老年人提供更加完善、更加法治化的兜底保障。

一、兜底保障的反贫困需要与法理基础

巩固脱贫攻坚成果,防止出现规模化返贫是乡村振兴战略的底线,当前存量巨大的农村脆弱性脱贫老年人是导向返贫恶性循环的主要影响因素^[5]。完善农村养老的兜底保障,是乡村振兴视域下防止出现规模性返贫的反贫困现实需要。

兜底保障是民生保障工作的底线,其本质上是权利问题^[6],而权利又分为权利能力和行为能力,权利能力人人拥有,但行为能力受后天影响显著,特别是在以农村困难老年人为首的弱势群体,其行为能力在事实上受损严重,因此农村养老的兜底需要法制规范的介入,以保障农村困难老年人的权利能力和行为能力的统一。1956年6月颁布实施的《高级农业生产合作社示范章程》就将包括老年人在内的兜底照护制度化,自此兜底保障有法可依、有制可循。2014年2月公布,2019年3月修订的《社会救助暂行办法》则进一步统筹各项民生兜底制度。通常来说,社会保障制度和公共服务体系是健全养老体系和兜底民生建设的两大支柱,如《乡村振兴促进法》中提出“发展农村社会事业,要促进社会保障……资源向农村倾斜,提升乡村基本公共服务水平”。置于制度与服务之上的兜底理念指导农村养老兜底保障。归纳起来,兜住农村养老底线,既需要先进的理念引领、现代化的制度支撑,也需要有充足的服务供给,先进的兜底理念下通过体系化的制度配套服务才能产生优良的兜底保障效能。梳理相关文献可以发现,针对兜底保障的价值理念、制度框架、养老服务展开讨论的研究并不匮乏,且对现有的问题和未来发展的规划都有详实分析,但现有研究少有将这三者结合起来整体性探讨农村养老兜底保障的。本文即是在乡村振兴视域下,从兜底理念、制度支撑及服务供给三个维度出发试图探究农村养老的兜底保障现状,并对其进行分析和评价,论述如何法治优化当前的农村养老兜底保障。

二、农村养老兜底保障现状

(一)兜底理念

新中国成立初期在社会主义工业化建设的大背景下,养老保障更多向城镇职工倾斜,在相当长的一段时间内农村集体和家庭承担着兜底保障责任。直至《农村五保供养工作条例》实施之后,包括老年人在内的五保户才开始由财政供养。归结起来,国家意志、农村社会、家庭子女的思想认识自上而下影响农村养老兜底保障的实现。

1. 国家意志:“以人民为中心”的发展思想

2015年,习近平总书记首提“以人民为中心”的发展理念,农村养老的兜底性民生保障本质上是坚持“以人民为中心”思想基础上的实践创新^[7],坚持“以人民为中心”的发展思想,必须发展人民民主、增进民生福祉,而对弱势群体予以救济被视为改善民生的重要举措。农村的低收、失能及失智老年群体是弱势群体的最主要增量,通过接续不断地兜底性社会保障和养老服务对农村困难老年人的救济是兜底保障的主要实践内容。“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划中也强调了政府在兜底线中的主体责任。

2. 社会氛围:农村宗族文化的集体规范

在现代制度规范之前,具有深厚历史积淀的农村宗族文化集体规范对兜底保障影响深远。工业化和人口流动冲击了城市的宗族体系,农村社会成为宗族文化的“保留地”,但在工业化的浪潮席卷下农村空心化愈发严重,宗族文化也逐渐式微。

3. 子女认知:责任与负担的个体矛盾

传统农村社会孝文化教育下,子女普遍认为赡养老人是自身责无旁贷的道德责任。但有研究表明,子女照顾负担越重,其照顾表现越消极^[8]。农村空心化现状下,老年人失能倒逼青年劳动力回流,就业环境的改变和收入水平的下降也给予子女带来巨大压力,经济困难的老年人子女照顾表现更消极^[8],低收入困境进一步加重子女照顾失能老年人负担。可见,农村养老兜底保障在个体层面存在责任与负担的显著对立,亟需外部力量的介入以改变其对立现状。

(二) 制度支撑

社会保险、社会救助与专项补贴在农村养老兜底保障中的作用和贡献各有不同,也存在许多问题,尚未能够为农村困难老年人提供稳定、可持续的兜底保障(具体见表1)。

表1 农村养老的兜底保障制度

制度类型	制度目标	制度内容	筹资方式	待遇标准	兜底形式
农村社会保险制度	保障农村居民养老、医疗等的基本生活	包括城乡居民基本养老保险(原新型农村基本养老保险)和城乡居民基本医疗保险(原新型农村合作医疗保险)	个人缴费与政府补助相结合,鼓励集体补助与社会资助	按缴费层次领取养老金;医保综合报销比例70% ^[13]	财政补贴统筹账户、资助特困人员等困难居民参保 ^[14]
农村社会救助制度	保障最低生活水平、解救农村居民紧急和临时困难	包括最低生活保障制度、特困供养制度、临时救助与专项救助制度	国家与地方财政相结合	参考地方经济社会发展水平和物价变化情况变化	以现金或实物补贴为主,服务以特困集中供养为主 ^[15]
养老专项补贴制度	补充满足生活需求、提高生活质量	高龄、养老、护理及残疾人补贴制度	国家与地方财政相结合	以地方发展水平、生活需求、年龄、劳动能力、残疾等级等为补贴标准	以现金补贴为主,部分提供服务 ^[16]

其一,农村社会保险制度:有限参与与差异公平。截至2020年底,全国已有5.42亿人参与农村社会保险,3014万贫困老年人领取相关福利保障^[9]。总体上,农村困难老年人在社保中的参与极为有限。以新农保为例,低收入农民以最低等次缴费,加上利息及政府补贴,每月只能拿到一百元左右的保险金^[10],以全国人均GDP最低的甘肃省农村人均年收入11433元推算,以最低等次缴费的养老金替代率仅为10.5%。

其二,农村社会救助制度:待遇差距与事后救助。我国于2014年公布《社会救助暂行办法》,形成体系化的救助体系。“社会保障兜底一批”的脱贫措施集中体现于社会救助。在这套救助体系执行过程中仍存在不少问题,对养老兜底保障提出巨大挑战。一是待遇的地域差距问题。一般来说,地方救助标准主要参考经济社会发展水平和物价变化情况,这导致城乡之间与农村之间的巨大差距。二是救助理念的问题。这套救助体系更多是一种“亡羊补牢”式的事后及被动救助,但农村困难老年人往往无力先行支付高昂的医疗费,且老年人体质孱弱,耽误最佳治疗时机会导致严重的后果,进而间接加重了医疗救助资金的负担。

其三,专项补贴制度:多层次与碎片化。养老补贴制度多以地方发展水平、老年生活需求、年龄、劳动能力、残疾等级等为补贴标准,为符合条件的老年人或农村养老机构发放补贴。其多层次的特性基本覆盖了困难老年人的主要需求,在全国范围内的普及率高,基本实现全覆盖。但各项补贴制度在待遇水平、资格认定上存在显著的地区差异,导致制度的碎片化问题。

(三) 服务供给

相对贫困治理下的农村兜底养老工作,不仅仅关注经济补助,而且也应该重视提供兜底性和预防性的养老服务的供给,设施和人才是服务供给的两大要素。

1. 设施建设:集中与分散供养资源错配

农村兜底性养老服务主要以特困供养的服务方式开展,分散供养和集中供养分别占80%、20%^[17],分散供养一般采用委托照料的方式在家庭和社区提供养老服务,农村建有社区养老服务机构和设施20.9万个^[18],占全国的七成。虽占比高,但在覆盖率及地理可及性上仍存在问题。在覆盖率上,以2020年的行政村数量推断,农村社区养老设施的覆盖率仅为40%左右;在地理可及性上,当前农村社区养老服务设施配置的重心一般位于乡镇或行政村中心村,对边缘自然村老年人极不友好。集中供养上一般由敬老院等提供特困供养的养老机构为老年人集中提供稳定的生活照料服务。建设特困供养机构是农村兜底养老服务的主要形式,农村共有特困供养机构17153个,床位174.8万张^[18],按照集中供养人员占比20%比例推算,现有农村特困集中供养人员约89.3万人^[18],基础床位过剩,但护理型床位欠缺。可以看出,由于农村资源有限,即使分散供养人员占据农村困难老年人的主要部分,但兜底性的养老设施建设仍侧重于集中供养,由此产生供需错配现象。

2. 人才培养:缺口大且依赖内循环

从理论出发,有学者将老年人的需求划分为基础型需求、享受型需求及支持型需求^[19]。现有人才主要有为基础型需求服务的养老护理员以及为享受支持型需求服务的泛人才。养老护理员是兜底性养老服务人才的主体,其主要的服务场域是特困供养机构,当前养老护理员的供给缺口大,更多依赖于本土服务人员的内循环,大多为家庭妇女或退休农民工,他们往往年龄偏大,依赖朴素的生活经验照顾老年人。泛人才包括村委会成员、社会工作者、志愿者等,服务场域主要是农村家庭、社区。功能偏向于人群识别、日常巡访等。随着城乡养老服务体系的纵深推进,各地组织引导民政干部、村委会工作人员参与到养老服务能力建设。但无论是数量还是质量上,农村兜底性养老人才依旧面临着严重的供给困境。

四、农村养老兜底保障的主要症结

(一) 三大矛盾促使养老兜底保障受阻

一是治理与服务的矛盾。“以人民为中心”的发展思想强调了人民群众的主体性地位,新时代“以人民为中心”的民生思想要实现老有所养、弱有所扶更要强调尊重农村困难老年人在兜底保障中的主体性,但越来越科层化和正规化的村级组织倾向于把老年人当作治理的对象,而非服务的主体^[20]。二是集中与分散供养的矛盾。在资源有限的情况下,偏重于20%的集中供养老年人,而忽略了80%的分散供养老年人、低保、特困供养边缘群体的需求也没有得到满足,特困供养机构的床位过剩,社区养老设施的覆盖不足佐证了这一点。三是个体责任与负担的矛盾。“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划在“多方参与,共建共享”中强调巩固家庭养老的基础地位,但农村高龄、失能老人往往维权意识有限、厌讼观念强,其兜底性照顾依赖于儿女个体的道德意识,当前农村空心化问题致使集体文化规范式微,子女承担赡养义务的道德监督者缺位,再加上伴随着城市化而来的个体化和家庭核心化,诸如家庭失能照护的兜底照顾的有效性难以保障。

(二) 兜底保障的专项立法不足

当前农村养老兜底保障的顶层立法依然停留在政策推动层面,专项立法不足。现有涉及农村养老兜底保障的法律制度主要包括2014年颁布的《社会救助暂行办法》,2020年颁布的《社会救助法》草案,以及《乡村振兴促进法》《老年人权益保障法》等,但无论是《社会救助暂行办法》抑或是《社会救助法》,都是通过授权立法的迂回策略^[21],具体实施办法和标准授权由地方制定,易造成城乡之间、不同农村所在地之间兜底保障的资格认定、分类、待遇标准的迥异,《乡村振兴促进法》和《老年人权益保障法》虽然项目覆盖范围广,但也只是笼统的规定。此外,缺乏国家层面立法的养老专项服务补贴制度的地域差距更加明显。对哪些困难老年人进行补助、多大程度上进行补助、是否可以享受多重补助有很多不同的标准。标准的高低取决于农村所在地的重视程度和财政供养能力,由于养老资源短缺,市场化经济下欠发达农村无疑在碎片化的兜底保障中被边缘化。

(三) 制度性和服务性行政给付不足

为保障农村困难老年人权利能力与行为能力的统一,通过行政给付为老年人的兜底保障的制度性和服务性供给输血是政府的应尽之责。当前农村养老兜底保障的制度性和服务性行政给付尚不足以应对乡村振兴新时代下农村群众不断增长的需求。具体表现在,在制度上已经合并,但现实中城乡之间的社会保险和救助水平之间依然存在巨大的待遇差距,长护险也还停留在试点阶段,对于低收入农民的资助参保力度仍不够大。在服务性供给中,据老龄办调查,2000年到2015年,农村需要护理的老年人比例从6.2%上升到16.5%^[22],且护理需求体现为居家式的长期护理,但特困供养仍局限于公办机构的集中供养、服务于社区居家护理的长者食堂、家庭床位等分散供养服务仍未普及。

五、完善农村养老兜底法治化保障的构想

当前的兜底保障体系总体上满足了农村困难老年人的基本生存需求,但仍存在诸多问题,过去在长期的脱贫攻坚工作中,在党的领导下农村贫困人口实现全面脱贫,我国成功消除绝对贫困,实现全面小康,保障了包括低收入、失能、半失能等老年人在内社会困难群体的生存需要。在新时代下,为把握好乡村振兴的新方向和主旋律,需要优化更注重主体化、多元化的农村养老兜底法治化保障体系。

(一) 尊重老年人在兜底保障中的主体性

尊重老年人在兜底保障中的主体性,是贯彻“以人民为中心”民生思想的必然要求,在乡村振兴战略推动下,大量民生资源自上而下推行到村,把握农村困难老年人的合法权益和养老需求才能实现更优质的资源配置。一是村级组织坚持“从群众中来到群众中去”的工作方法,关注老年人的需求和困难,持续关爱、定期巡访。二是维护农村困难老年人的赡养权、请求权,完善《社会救助法(草案)》的司法救济规定,推动司法救济资源下乡。三是尊重老年人居家养老的养老意愿,通过提高家庭养老护理补贴、重新诠释农村“敬老尊老爱老”的文化底蕴等制度、文化力量介入,引导家庭柔性回归兜底保障体系,在家庭缺位的情况下再由政府、社会力量多元参与补位。

(二) 完善农村养老兜底保障的专项立法

顶层专项立法的缺失导致兜底保障在地方上的随意性和不均衡,亟须完善农村养老兜底保障的专项立法。一是完善专项立法,借助《社会救助法》立法契机,完善法规条款细则以及相关配套措施,如特困供养标准、最低生活保障标准等,并与现行政策做好衔接,避免制度执行时的随意性,限制地方过大的自由裁量权;同时划分好中央和地方的财政责任,完善中央与地方财政责任分担机制。二是制定关于老年低收、失能、失智的等级评估制度和依据评估等级制定的补助和服务标准,并与特困供养服务、养老专项补贴制度等相衔接。以此作为全国统一标准,保障兜底性标准的公平性和兜底服务的均等化。通过直接聘用、政府购买等模式引进专业第三方,如医疗机构、农村社会工作机构、专业评估社会组织等识别老年人的兜底条件,建立老年兜底对象档案,依据其失能失智等级动态调整保障方式。

(三) 构建多元化的农村养老兜底保障

1. 以家庭为主的参与主体多元化

家庭依然是农村养老兜底保障的最重要照顾者,也是顺应老年人兜底养老意愿的最佳选择。除了制度

和文化力量介入外,通过产业振兴吸引劳动力回流,是适应乡村振兴战略要求的根本性做法。可以通过土地经营、发展农村特色产业以及吸纳城市劳动密集型产业转移等多渠道发展农村产业,促进产业振兴,为农村青壮年提供优质就业机会,促进家庭养老力量的回归。家庭无法提供照护的情况下再由公办养老机构兜底,提供特困集中供养服务,农村养老机构与县域发展相融合,集中优质资源,建立县乡一级的公办养老机构。同时,采取固定场所、流动服务的形式为居家养老的分散供养老年人提供兜底性服务。

2. 以特困老年人为主的兜底受益人多元化

构建“上游干预+下游保障”的多层次兜底保障防线,在保障农村特困老年人的经济供养和照护需求的前提下,完善边缘人群识别、预警和照顾机制,随着乡村振兴的发展实施动态化的兜底,将更多困难边缘老年人纳入兜底保障的受益人中。

3. 以社会保障为主的保障模式多元化

社会保障、养老服务等都是兜底保障可选的保障模式。背靠既有的社会保障体系,通过强化社会保障的兜底功能,加大对农村困难老年人的财政给付。设置低收入群体参保的绿色通道,保障参与机会平等,提高社会保险的经济供养能力的同时也扩大社会保险的农村覆盖面。增强对养老服务的要素给付,设施上通过深化养老服务供给侧改革,加强社区养老服务设施建设,提高村内养老综合服务设施覆盖率,丰富设施功能模块,推进设施适老化改造;人才上通过吸纳农村本土人员,如留守妇女、低龄老人等,通过自主培养、社会组织公益培育等形式壮大农村养老护理人员队伍,缓解护理人才短缺的现状。

参考文献:

- [1]新华社.我国失能半失能老人4063万占老年人口近两成[EB/OL]. [2022-05-03] (2016-10-10). http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/10/content_5116532.htmlgs_ws=tsina_636116872534026133
- [2]刘二鹏,张奇林.失能老人子女照料的变动趋势与照料效果分析[J].经济学动态,2018(06):92-105.
- [3]朱晓,范文婷.中国老年人收入贫困状况及其影响因素研究——基于2014年中国老年社会追踪调查[J].北京社会科学,2017(01):90-99. DOI:10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.170110.
- [4]杨穗,赵小漫,高琴.新时代中国农村社会政策与收入差距[J].中国农村经济,2021(09):80-94.
- [5]韩广富,辛远.后扶贫时代中国农村兜底保障扶贫:形势、取向与路径[J].兰州学刊,2021(2):147-159.
- [6]付子堂,常安.民生法论[J].中国法学,2009(06):26-40.
- [7]谢玉华,刘晶晶.“普惠性、基础性、兜底性民生”的内涵及本质特征研究[J].社会主义研究,2020(04):78-85.
- [8]孙金明,王健男,李肖亚.“久病床前无孝子”?失能老人子代照料表现的追踪研究——兼论社区居家养老服务资源的调节效应[J].人口与发展,2021,27(02):114-123.
- [9]中华人民共和国民政部.民政部对“关于加强农村居家养老服务体系建设的提案”的答复[EB/OL]. [2022-05-03] (2021-12-01). <http://xxgk.mca.gov.cn:8011/gdnps/pc/content.jsp?id=15395&mtype=1>.
- [10]丁芳.新农保政策实施风险及可持续发展研究[J].农业经济,2021(05):84-86.
- [11]杭州市民政局,杭州市财政局.关于调整最低生活保障和特困人员基本生活和困境儿童生活补贴标准的通知[EB/OL]. [2022-05-03] (2020-09-08). http://www.hangzhou.gov.cn/art/2020/9/8/art_1229063383_1659496.html.
- [12]中华人民共和国民政部.2021年3季度民政统计数据[EB/OL]. [2022-05-03] (2021-11-01). www.mca.gov.cn/article/sj/tjjb/2021/202103qgsj.html.
- [13]国家医保局,财政部,国家税务总局.关于做好2021年城乡居民基本医疗保障工作的通知[EB/OL]. [2022-05-03] (2021-11-01). http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/6/8/art_37_5233.html.
- [14]中华人民共和国中央人民政府.国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见[EB/OL]. [2022-05-03] (2014-02-26). http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-02/26/content_8656.htm.
- [15]中华人民共和国中央人民政府.社会救助暂行办法[EB/OL]. (2014-02-27). http://www.gov.cn/flfg/2014-02/27/content_2624221.htm.
- [16]中华人民共和国民政部.民政部对“关于提高高龄津贴和资金来源的建议”的答复[EB/OL]. [2022-05-03] (2018-09-19). <https://xxgk.mca.gov.cn:8445/gdnps/pc/content.jsp?mtype=4&id=12535>.
- [17]中华人民共和国民政部.民政部“关于加大特困供养人员扶助力度的提案”的答复[EB/OL]. [2022-05-03] (2020-09-25). <http://xxgk.mca.gov.cn:8011/gdnps/pc/content.jsp?id=14741&mtype=1>
- [18]中华人民共和国民政部.2020年民政事业发展统计公报[EB/OL]. <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>.
- [19]刘记红.城乡融合战略视野下我国农村养老服务人才的需求动向与培养机制研究[J].农业经济,2018(8):61-63.
- [20]王进文.主体性取向的乡村老龄社会治理:实践逻辑与路径建构[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021,38(04):74-85.
- [21]谢勇才,王茂福.《社会救助暂行办法》实施的局限性及其完善[J].中州学刊,2016(03):67-72.
- [22]党俊武.中国城乡老年人生活状况调查报告2018[M].北京:社会科学文献出版社,2018.

作者:蔡炜聪,广东工业大学法学院硕士
汤耀平,广东工业大学法学院教授
责任编辑:刘小侨

成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化 构建背景、难点与突破

王 宁

成渝地区双城经济圈是我国继京津冀、长三角和粤港澳大湾区之后的又一重大战略部署,担负着推动西部高质量发展的重要使命。公共法律服务为这一战略部署的纵深推进提供强有力的保障。目前成渝两地公共法律服务一体化发展体制机制已经初步形成,并拥有强大的经济基础与政策支持。但就现实来看,仍旧面临着区域合作形式松散、公共法律服务人才资源配置不均、规范性评价指标欠缺等问题。为此,需要统筹结合区域发展宏观战略部署与公共法律服务一体化构建深层次、全方位的互动关系,全面梳理成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化构建的现实背景,总结分析发展难点并寻求应对之道。

一、成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化构建现实背景

(一) 战略背景:成渝地区双城经济圈建设战略的强大支撑

“法治是最好的营商环境”,经济社会的有序运行离不开法律制度保驾护航。成渝地区双城经济圈建设战略的纵深推进激发公共法律服务需求并为其提供强大的经济保障。

从历史与社会发展历程看,成渝地区经济一体化发展是党和政府一以贯之的全局性战略部署。1999年,党中央提出西部大开发战略将成渝地区视为西部经济增长的重要一极,两地在经济上开始了密切的合作;2007年,《国家发展改革委关于批准重庆市和成都市设立全国统筹城乡综合配套改革试验区的通知》正式批准重庆市和成都市设立西部第一个全国统筹城乡综合配套改革试验区;2011年,国家发展改革委印发《成渝经济区区域规划》,为两地经济统筹发展提供了重要战略指引;2016年,国家发展改革委、住房和城乡建设部联合印发《成渝城市群发展规划》,提出成渝城市群由国家级城市群向世界级城市群跨越的宏伟目标;《2019年新型城镇化建设重点任务》将成渝城市群与京津冀城市群、长三角城市群和粤港澳城市群并列;2020年1月,习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上再次明确成渝地区双城经济圈建设的战略部署、战略定位和战略目标;同年10月,中共中央政治局审议通过《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,标志着成渝地区双城经济圈建设迈入新的发展阶段。

(二) 政策背景:公共法律服务一体化构建的系统规划

从中央到地方自上而下的政策体系构成了成渝地区公共法律服务一体化发展坚强有力的政治保障,并分领域、分重点、分阶段对其实现路径做出方向明确、目标既定、措置具体的系统规划。

在中央层面,党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出要推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设,加强民生领域法律服务;习近平总书记多次对公共法律服务工作作出重要指示,强调要立足现实、补齐短板,加快构建现代公共法律服务体系;2021年,中央印发《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》,为成渝两地司法机关深化司法协作、创新法治实践,加快推进公共法律服务一体化构建确立重要遵循;同年12月,司法部印发《全国公共法律服务体系建设规划(2021—2025年)》,进一步将“服务经济高质量发展”“加强涉外法律服务”等非社会公益性法律服务纳入公共法律服务范畴,并强调要围绕成渝地区双城经济圈建设等国家重大发展战略,建设高水平公共法律服务中心。

在地方层面,2020年10月,成渝两地司法局签署《关于发挥重庆主城区市区和成都市双核作用推动成渝地区双城经济圈法治建设重点项目合作协议》,逐步确立涵盖总体合作框架、法律服务行业一体化发展协议以及配套重点项目在内的公共法律服务一体化构建总体思路,两地公共法律服务合作推向纵深;2021年9月,成都市、德阳市、眉山市和资阳市四地司法局共同召开公共法律服务工作同城化建设推进会,助力成德眉资打造具有全国影响力的区域性公共法律服务中心,为成渝地区公共法律服务一体化建设提供有效经验。

(三) 社会背景:多层次建设成效的激发助推

科学有效的政策规划以真实的社会实践为基础,深入特定社会领域总体发展趋向、发展状况及现实问题,统筹把握该领域的普遍规律,从而由表及里、去伪存真,引导特定社会领域的发展由量的积累迈入质的

飞跃。成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化构建立足区域经济社会发展现状,在实践中围绕不同发展目的呈现出多层次的特点,既包括社会公益性质导向,由政府保障并具有无偿性、广泛性、普惠性特点的基本公共法律服务;又包括金融资本市场性质导向,定位、层次与水准更高的非基本公共法律服务。

在基本公共法律服务方面,成渝两地政府把握双城经济圈一体建设战略契机,相互借鉴、优势互补,加快建设基本公共法律服务保障体系。重庆市人民政府推进实体、热线、网络三大平台融合发展,完善公共法律服务网络,便利人民诉求;2020年间,律师累计提供法律援助案件12272件,参与社会公益事业和社会活动25540次,基层法律工作者代理诉讼案件29111件,代理非诉案件2997件;^[1]四川省人民政府累计建成基层公共法律服务中心39542个,建成省级“枫桥式司法所”80个,上线运行新版“12348四川法网”;“三大平台”共提供接待咨询服务86万人次;2021全年办理律师代理案件57.5万余件、公证118万件、司法鉴定18万件、仲裁5634件,法律援助6.3万余件,建立省级“金牌调解室”50余个。^[2]

在非基本公共法律服务方面,两地政府立足经济社会发展大局,着力提升现代化法律服务效能,加快构建适应资本金融市场的高质量公共法律服务高地。重庆市司法局协同多部门联合印发《建设西部法律服务高地规划(2021—2025年)》,提出以现代法律服务业的快速发展助力增强重庆发展能级与城市核心功能;依托“两江四岸”经济优势,建设“重庆两江中央法务区”与高端法律服务聚集区;打造高能级、国际化法律服务引领核心区;四川省委印发《法治四川建设规划(2021—2025年)》,提出加快构建天府中央法务区,打造集公共法律服务、法治理论研究、法治文化培训等全链条法律产业链于一体的市场化、国际化法治创新聚集区,成为全国范围内具有示范、引领作用的法治创新高地。

在加强自身法律服务产业建设、汇集高质量法律服务资本的同时,两地政府也在积极探索一体化发展的合作共赢之路。如推进川渝两地“12348”公共法律服务热线并网运行,逐步实现公共法律服务“川渝通办”;建设川渝高竹新区公共法律服务中心;探索建立成渝地区双城经济圈商事调解中心;完善调解协作机制,共享调解专家库等。

二、成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化构建难点

(一) 区域合作形式松散,联通机制有待加强

完备高效的合作联通机制是成渝两地双城经济圈公共法律服务一体化构建的组织基础,而合作联通机制的不足同样也是两地公共法律服务一体化构建面临的巨大挑战。一是高层合作不足,府际联系有待加强。目前,成渝两地在公共法律服务领域虽已签订多项合作协议并形成“1+4+16”总体发展思路,但多数协议的签订主体仅仅是司法局,省级政府并未直接参与。事实上,作为一项综合性的系统工程,公共法律服务牵涉甚广,服务资源跨区域流动需要横向与纵向的不同政府机关紧密配合,这就要求省级人民政府主动承担居中协调的责任,否则必然阻滞各项政策协议的落地实施。二是两地重大法律服务项目协商频次不足。一体化是成渝两地公共法律服务向前发展的必然选择,因此在相关重大项目上马之前,双方理应充分协商、合理规划、均衡配置有限资源。但存在一定问题的是两地政府较多地根据自身需要量身打造适合自己的政策,并未充分考虑另一方需求或双方长远利益,这不免导致大量法律服务资源的浪费与错配,造成事实上的“零和博弈”。

(二) 公共法律服务人才配置不均,服务市场能力有待增强

优质丰富的人才资源能够保障公共法律服务的有效供给。目前成渝两地公共法律服务一体化构建在人才资源配置方面,存在两项突出短板。一是公共法律服务人才资源地域配置不均,存在明显的城乡差异与民族差异。成渝两地双城经济圈整体规划以成都市和重庆主城区为极核,充分发挥辐射效应,带动全域经济发展。除极核城市外,川渝存在大量欠发达区域及民族聚居区,而公共法律服务人才资源分布总体上呈现以极核城市为中心的辐射状,经济发达地区人才资源过剩,经济落后的区域及民族聚居区人才稀缺,无法满足社会需求。二是优质公共法律服务人才资源不足。成渝双城经济圈“两中心两地”战略定位的实现需要以体系健全、发展充分的金融、知产、涉外产业为重要基础。但就现状而言,两地在有关金融、知产、涉外公共法律服务领域存在巨大人才缺口,一时间形成对相关产业的极大制约。以涉外金融法律服务为例,高端涉外律师人才重庆仅有17人,成都仅25人,两地明显缺乏一支通晓国际规则、具有全球视野、经验丰富的高素质法律服务队伍,因而懂法律、懂经济、懂外语的复合型涉外律师领军人才数量严重不足。

(三) 规范性评价指标欠缺,监督机制不足

规范性评价指标是公共法律服务内容的重要组成部分,同时也是服务有序开展的主观依据。目前,成渝两地政府已经着手制定公共法律服务评价细则,如四川省人民政府制定《四川省法治社会建设实施方案

(2021—2025年)》《四川省“十四五”公共法律服务体系建设规划》《四川省基层法律服务条例》等;重庆市人民政府制定《重庆市法治政府建设实施方案(2021—2025年)》,各区县也有《公共法律服务领域政务公开标准目录》。总体看来,一是各政策文件偏向于宏观全局把控及统筹指导,缺乏对各项公共法律服务完成标准、监督方式与责任机制的具体规定,实践应用性不足;二是两地政府联合出台的适用规范数量占比较低,高位推动有待强化。

三、成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化具体路径

(一) 加强高层合作,突出一体化构建导向

成渝地区双城经济圈公共法律服务一体化构建需要各政府部门密切配合、协同一致开展工作。但两地毕竟分属不同行政区域,“经济、产业等方面都有不同的诉求,相近相同产业布局带来的项目、人才竞争始终客观存在。”^[3]如何通过利益分配的均等化以平衡竞争与合作的二元对立,消解过渡内耗、引领构建良性竞争秩序是目前两地面临的重大难题。

对此,一是要充分认识成渝两地双城经济圈公共法律服务一体化构建的重大战略意义,发挥高层示范带动效应,凝聚思想共识,牢固树立共建共享、合作共赢的根本理念;二是由两地政府共同协商制定公共法律服务一体化发展具体规划,通过高位推动、高位引领、高位聚能,逐步消除行政壁垒,不断降低制度性交易成本,保障公共法律服务资源跨区域流动的有序性;同时要明确公共法律服务一体化建设总路径及阶段性目标,建立由各级各部门政府分工协作、立体交叉的事权配置格局,健全权利、义务与责任分配机制,实现发展利益由两地共享;三是构建协同发展机制,通过省政府统筹协调,引领创建政策、产品、平台、人才等协同机制,拓展两地司法行政交流合作的深度、广度与维度。

(二) 维护公共利益,均等配置公共法律服务人才资源

公共法律服务以维护公共利益为出发点,具有均等、普惠的基本特性。但成渝地区公共法律服务人才资源配置受市场经济因素影响较为显著,大都集中于经济发达区域,经济欠发达的区域人才力量较为薄弱,不能充分保障人民群众获得基本法律服务的权益。为解决这种不平衡的问题,政府应当发挥调控作用,积极作为,推动实现公共法律服务人才资源的合理配置。

一是深入各区域进行调研。全面掌握公共法律服务人才资源的总体配置状况,绘制人才分布地形图,明确人才资源均衡配置工作的堵点与难点,精确把握工作重点;二是发挥政策与财政的激励作用。“加大政策和财政扶持力度,鼓励支持优秀律师事务所到贫困落后地区开设分所,”^[4]推动优质法律服务资源向贫困落后地区以及民族地区倾斜;三是鼓励多方积极参与,扩大市场供给。要注重发挥司法行政机关统筹协调作用,调动律协、司法鉴定协会、基层法律服务所等专业法律群体参与公共法律服务;鼓励高校法学教师、律法界退休人士、社会知法人士等个体力量积极投身公共法律服务;其四,完善激励机制。对参与公共法律服务的社会机构和人员发放奖励物资并颁授荣誉称号,同时加大对贫困地区提供公共法律服务人员的补偿力度。

(三) 落实战略部署,优化营商法治环境

成渝地区双城经济圈建设战略的稳步、持续推进需要以推动构建法治化营商环境为抓手,壮大金融、知产、涉外等重点领域高质量公共法律服务人才队伍。为此,两地政府要以人才工作为中心,围绕人才引进、培养与使用工作的重点切实留住人才、培育人才、用好人才。

在做好人才引进工作方面,要坚持国内外并重,既要引进国外高端公共法律服务人才以增强国际竞争优势,又要引进国内不同省份与地区的公共法律服务人才以取长补短、提升本土竞争优势。同时,要对被引进人才的知识储备、职业素质、业务本领等各方面进行科学评估,以便于专业对口,最大程度发挥人才的优势与长处,充分利用人才资源。

在做好人才培育工作方面,要把握市场需求,以培育实践型、复合型公共法律服务人才为基本目标,坚持理论联系实践的工作导向,建立校企校地相结合的人才培育模式。要善于依托成渝地区强大的教育教学资源,制定公共法律服务人才培育计划,加强教育培训,夯实人才理论基础。同时,要支持政府与企业向公共法律服务人才开放优质的实习资源,通过结对“传帮带”,让理论型人才尽快熟悉并掌握金融、涉外、知产等高端商业领域的法律服务技能,满足市场需求。

在做好人才留用工作方面,要进一步加大政策支持和平台建设力度,为实现人才自身充分发展营造良好的外部环境。人才是发展的第一资源,环境好则人才聚、事业兴。一方面,要加强对人才的政策支持,保障人才基本住房与生活需求并充分考虑其家庭状况,着力解决优秀人才夫妻异地分居,父母、子女无人照顾

等实际困难,将人才引进政策用足用活,在政策范围内帮助办理子女入学、配偶工作调动、安置等,解决其后顾之忧;对公共法律服务行业领军人才、做出突出贡献的人才要进一步加大鼓励力度,形成争先创优的竞争氛围;另一方面,要着手创建良好的人才发展平台。如协调构建成渝地区高水平公共法律服务中心;统筹推进国际商事仲裁中心建设,聚力打造高水平仲裁机构;加强保护知识产权,“在成都公证处知识产权保护中心基础上,组建‘成渝知识产权联合保护中心’”,^[5]推动完善不同地区间的知识产权合作机制;深化协同创新机制,形成集法治理论研究、金融法务、知产法务、涉外法务等功能于一体的法治创新聚集区,满足成渝地区经济高质量发展对公共法律服务的需求。

(四)完善监督机制,建立公共法律服务评价指标体系

公正、客观的评价标准是确保公共法律服务提质增效的关键,针对成渝地区双城经济圈公共法律服务缺乏评价指标的突出问题,应当着重加强规范性评价指标体系及其运行机制的建设,确保服务质量。首先,要根据不同种类公共法律服务的基本特征,分类制定评价指标。对于法律援助、法律调解等基本公共法律服务,要将人民群众的满意度作为重要指标,全面规定服务供给主体、服务内容、服务流程与规范标准,并建立系统严格的失信惩戒机制;对于金融、涉外、知产等密切联系市场的非基本公共法律服务,在严格规定客观评价指标的同时,也要依据市场经济的不同发展状况赋予其一定灵活性,重点将市场满意度作为评判导向,着重评价其是否有利于促进经济发展与市场稳定。其次,还要完善评价指标体系的调节与监督机制。评价指标的生命力在于能够适应变动不居的客观情势,避免陷入教条主义的条框。这就要求成渝两地政府根据结果产出适当调整建设投入,探索建立公共法律服务评价指标反馈机制,重视人民群众的意见,“要通过公共法律服务评价让人民群众不仅是公共法律服务的享受主体,还要成为公共法律服务的建设主体和监督主体。”^[6]最后,要及时依据反馈获得的信息调整评价指标中违背社会现实、阻碍经济发展的项目,确保公共法律服务优质高效。

(五)重视科技赋能,提升成渝公共法律服务信息化水平

5G通信、人工智能、大数据、云计算等新兴科技的广泛应用已成为信息时代的鲜明特色,深刻地影响了人民群众权利义务的配置结构、政府服务与管理方式乃至社会整体发展趋向。将信息技术应用于公共法律服务领域是时代大势所趋,同时也有利于促进政府与人民群众的有效互动,精准化掌握群众诉求、合理配置公共法律服务资源。一是要构建成渝地区公共法律服务一体化指挥调度中心,实现“一键式”受理、“一站式”服务,打破行政壁垒与时空阻滞,保障两地公共法律服务的获取与反馈更加便利。出台数字化公共法律服务互通共享机制建设方案,建立成渝公共法律服务信息数据库,提升规划部署的针对性与系统性。二是持续推进“互联网+公共法律服务”发展路径,大力开发公共法律服务创新科技,优化升级共享型公共法律服务的网络平台,拓展线上业务种类,提高在线服务的质量和效率,构建一体化、综合性的“网络公共法律服务超市”,实现公共法律服务线上业务的常态化运作。同时,加快推进公共法律服务实体平台、热线平台、网络平台融合发展。

基金项目:重庆市高校维护稳定研究咨政中心2021年度第一批开放式课题(CQGXWWZZZX2021-Yjs7)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]重庆市统计局.重庆统计年鉴[EB/OL].[2022-04-23](2021-12-09).http://tjj.cq.gov.cn/zwgk_233/tjnj/2021/indexch.html.
- [2]法治四川网.四川省司法厅2021年推进法治政府建设工作情况[EB/OL].[2022-06-01](2022-03-01).<http://sft.sc.gov.cn/sftzww/sfxzyw/2022/3/1/406c2a3d45d14087a8dc5d4c33c48fad.shtml>.
- [3]唐振宇.促进法律服务资源有效聚集和高效供给为成渝地区双城经济圈建设提供优质法律服务[J].中国公证,2021,(12),38-40.
- [4]宋婷.现代公共法律服务体系构建的内在逻辑和路径探析[J].沈阳干部学刊,2022(1),31-34.
- [5]袁宗勇.关于构建成渝法律服务联盟服务成渝地区双城经济圈建设的建议[J].中国司法,2021(5),72-78.
- [6]杨凯.以新发展理念引领公共法律服务评价指标体系建构[J].中国党政干部论坛,2021(6),82-85.

作者:西南政法大学行政法学院硕士研究生
责任编辑:刘小侨

红色家风对加强当代党员领导干部 家风建设的现实启示

李逢春 郑 姣

领导干部的家风不是个人小事、家庭私事,而是领导干部作风的重要体现,是关系到党风、政风和社会风气向好转变的关键。家风败坏往往是党员领导干部走向严重违纪违法的重要原因。习近平总书记指出:“在培育良好家风方面,老一辈革命家为我们作出了榜样”。^[1]红色家风是老一辈革命家在社会主义革命和建设时期形成的家庭风尚,对加强党员领导干部家风建设具有重要意义。

一、加强党员领导干部家风建设的重要性

党员领导干部承担着与其他社会成员不同的责任,党员领导干部的家风与党的建设有着密切的关系。重视家风建设不仅是中华民族的传统美德,也是中国共产党的优良传统。

(一)加强党员领导干部家风建设是全面从严治党的重要抓手

家风建设是党的作风建设的基础工程,全面从严治党要坚持思想建党和制度治党的统一。加强党员领导干部的家风建设是推进全面从严治党的重要抓手。党员领导干部的家风是党员领导干部作风的重要表现,领导干部的家风出现问题,其作风也会有所影响。在党中央的高度重视下,全面从严治党取得了显著成效,党内正气不断上升,党风明显好转,社会风气上扬。但进入新时代,党所面临的考验和挑战是严峻的,因此全面从严治党是一项长期的任务,要常抓不懈,越抓越严。良好党风政风靠的是党员领导干部良好作风的形成,良好作风的养成需要良好家风的涵养。因此,加强党员领导干部的家风建设是全面从严治党的关键环节,在全面从严治党的路上,需要不断营造从严治家的好家风,推动全面从严治党各项部署的落地。

(二)加强党员领导干部家风建设是践行社会主义核心价值观的有效途径

社会主义核心价值观,包含了对国家、社会和个人三个层面的要求。弘扬社会主义核心价值观不能是冷冰冰地说教,而是要贴近生活,贴近人民。因此,践行社会主义核心价值观,要从日常生活入手,从家庭入手,在潜移默化中内化为人们的行为规范。家风建设需要从小处入手,从细微处入手,从生活琐事入手,以自身言行去教导家庭成员应该做什么,不应该做什么,使家风成为无形的约束力。虽然家与家之间的规矩不尽相同,每家每户的家风也有所区别,但良好的家风是社会的最大共识,也就成为了社会主义核心价值观的具体体现。从家风建设这个小切口入手,通过家风影响党风、政风以及民风。通过家庭教育的耳濡目染和言传身教践行社会主义核心价值观,也使抽象的、理论的社会主义核心价值观更加具体、生动和形象。

(三)加强党员领导干部家风建设是增强社会主义文化自信的坚实基础

家风是具有中华民族传统的特色文化,加强党员领导干部的家风不仅有利于弘扬中华优秀传统文化,而且有利于增强社会主义文化自信。近代以来,中华民族遭遇了数千年未有之变局,许多人对中华民族的传统文化也采取了消极和否定的态度。改革开放以来,人们的生活水平有了明显提高,加上西方文化的渗透,一些人逐渐淡漠了中华优秀传统文化,影响了文化自信的基础。加强党员领导干部的家风建设,需要传承中华民族的传统美德,弘扬红色家风,学习革命先辈们的优秀家风。以中华优秀传统文化为基础,以革命文化为支撑,以社会主义先进文化为载体,不断加强党员领导干部的家风建设,也为彰显文化自信提供了坚实基础。

二、红色家风的内涵

老一辈无产阶级革命家坚持以马克思主义家庭观为指导,传承和弘扬中华优秀传统文化,率先垂范,逐渐形成了内涵丰富的红色家风,不仅体现了中国共产党人的道德取向和精神风貌,也为党员领导干部加强家风建设提供了宝贵的经验。

(一)信仰坚定的红色底蕴

革命理想高于天。真正的共产党人,都有坚定崇高的理想信念。在艰苦的革命和建设过程中,革命先辈们靠着坚定的理想信念,毫无畏惧地面对一切困难和挑战,开辟新天地、创造新奇迹。比如,中国共产党的创始人之一的李大钊在狱中写下《狱中自述》,他说:“钊自束发受书,即矢志努力于民族解放之事业,实践其所

信,励行其所知,为功为罪,所不暇计”。^[2]他的孙子李建生表示,“爷爷李大钊选择马克思主义,除去主义自身的科学和真理的因素外,还取决于他从少年时代就树立改造中国的理想,他看到了以资本主义为代表的旧制度已经开始走向衰败,社会主义的萌芽已经开放,未来的中国只有通过社会主义道路才能发展强盛,人民才能摆脱贫困、走向富裕幸福的新时代。”^[3]

(二) 爱国为民的红色内核

在中华民族几千年的发展史中,形成了以爱国为核心的民族精神。在古代,涌现了许多不顾个人生死保家卫国的民族英雄。近现代以来,中国遭到了西方帝国主义列强的疯狂侵略,中华民族遭遇了数千年未有之变局,无数中华儿女投身于救国救亡的洪流之中,挽救民族危亡。老一辈中国共产党人继承了中华民族“以天下为己任”的爱国主义优良传统,用自己的血和泪继承和发扬了爱国主义精神。比如,刘少奇同志终生践行爱国为民的信念,在对子女的教育中也秉持了爱国精神。在他的子女即将前往苏联学习的前夕,刘少奇特地挤出时间对他的儿女进行思想教育,希望他们到了苏联好好学习,掌握更多的知识,学到更多的本领,回来建设我们的国家。毛泽东的家庭在革命年代,有6位家庭成员牺牲在革命浪潮中。毛泽东曾写到“为有牺牲多壮志,敢教日月换新天”,把对家的深情厚谊凝聚在对人民的大爱、对国家的担当上。

(三) 严于律己的红色基石

《论语》强调:“其身正,不令而行;其身不正,虽令而不从。”严于律己不搞特殊化是对共产党人最起码的要求,在这方面,老一辈共产党人始终坚持从自己做起,以身作则,以上率下,家属子女坚持不搞特殊化。比如,毛泽东同志无论对待子女还是其他亲属,都秉持了自己的亲情规矩三原则,即“恋亲不为亲徇私,念旧不为旧谋利,济亲不为亲撑腰。”据毛泽东的女儿李敏回忆,小时候父亲经常要求他们艰苦朴素,解放后生活好了,也让他们穿得不要太奢侈,要和老百姓一样。

(四) 勤俭孝亲的红色本色

勤俭节约是中华民族的传统美德,也是中华民族的优良传统。中国共产党人也一直把艰苦奋斗作为我党的传家宝,是我党带领人民战胜各种困难和风险的政治优势。在老一辈无产阶级革命家的字典里,勤俭是其一生的生活习惯。比如,周恩来总理的生活习惯始终保持着俭朴的生活作风。在周恩来的十条家规中,第八条就是生活要艰苦朴素。

三、当前加强党员领导干部家风建设面临的问题

在党中央坚持有腐必反、有贪必肃,“打虎”“拍蝇”“猎狐”重拳频出下,全面从严治党取得了重大的历史性成就。但社会上一些不良风气逐渐影响党员领导干部的家庭生活,对党员领导干部的家风建设产生了消极的影响,家风不正仍是全面从严治党的重大隐患。

(一) 人情关系的羁绊

中国的传统社会倡导人情关系,这种人情关系常常是以血缘关系为纽带。有句古话叫“一人得道,鸡犬升天”,体现的正是这种人情关系。中国自古就是一个比较讲人情的社会,尤其是亲情。而讲人情,就容易产生情大于法的情况,容易导致违法犯罪。不少违纪的党员领导干部,要么利用公权力为亲属谋利,要么纵容默许亲属违法犯法。从父子兵到夫妻档,部分领导干部或是无法对亲属说不,或是被身边人拉下水,逐渐滑入犯罪的深渊。人情关系的羁绊,极易导致家族式腐败,出现一腐腐一片的现象。

(二) 市场经济的负面影响

社会主义市场经济的建立和发展,促进了我国经济和社会的发展变化。人们的生活方式逐渐多样化,社会交往逐渐复杂化,社会生活中的各类问题也随之产生,各类思想文化、价值观影响和冲击了中国传统的价值观念。一部分人在各种价值观念的碰撞中,逐渐丧失了道德品质,形成了扭曲的价值观。价值观的扭曲影响了人们的行为方式。在享乐主义和拜金主义的驱使下,有些领导干部通过自己的家人或是给一些官员和企业牵线搭桥,从中牟利;或是直接通过家人经商,办企业从中获益。这种利用手中的公权力对市场进行非法干预,实现权力的资本化的方式,不仅建构了不健康的政商关系,更是破坏了市场经济的正常秩序,给市场经济的健康发展带来了巨大的挑战。

(三) 优良家风的影响力不足

家庭是人生的第一所学校,父母的言行会直接影响子女的言行。党员领导干部是家庭的核心人物,如果领导干部坐不端、行不正,其子女亲属就更难以约束自己的言行。优良家风形成的是风清气正的家庭氛围,坏的家风就会使整个家庭风气败坏。作为党员领导干部如果自身言行有亏,疏于管教子女,约束亲友,就会为子女、亲属走上不归路埋下祸患。

四、加强党员领导干部家风建设的路径

老一辈革命家在极其艰苦斗争环境中形成的红色家风,既汲取了优秀传统家风文化的智慧结晶,也体现了无产阶级的革命信念和价值取向,为当前党员领导干部加强家风建设树立了榜样。

(一) 严于律己:强化领导干部家风建设的以身作则

思想问题没有小问题,抓好了思想建设,才掌好了舵,走对了路。无论什么时候,都要把政治建设摆在首要位置,不断深化党员干部的思想认识,自觉听党话、跟党走,在廉洁从政、担当作为上勇立潮头。采取有效的方式和方法加强对党员领导干部的思想政治教育,尤其是理想信念教育。让广大党员干部明确正确的政绩观是实实在在为国家的建设和发展,为了全体人民群众的利益而不是为了个人私利。

1. 坚定理想信念

中国共产党成立的基础是理想信念,发展的动力也是理想信念,革命先辈们在理想信念的激励下艰苦奋斗,取得了革命和建设的胜利。党员领导干部的德行对家庭成员的言行具有重要的影响。坚定理想信念,就必须做到真信真做真守。一要做到真信。党员领导干部要始终加强理论学习,通过多种途径和方式学习马克思主义理论和党的理论知识,不断深化对理想信念的认识。在生活中坚持用理想信念校准自身言行,做到思想同心、行动同行。二要做到真做。理想信念不是一句空话,而是要切切实实落实到行动上。在工作中要勇于担当,勇敢作为,始终把人民群众的利益放在首位,坚持事不避难,把群众的需要作为履职尽责的方向,真正为群众做好事。三要真守。坚守党的政治纪律和政治规矩,谨慎用权,依法依规用权,严格按制度办事,坚守制度红线,自觉主动接受监督,率先垂范。

2. 正确处理各类关系

习近平总书记强调:“正确认识和处理人际关系,做到既有人情味又按原则办。我国是个人情社会,县级地域不大,人际关系比较紧密,亲属圈、朋友圈、同事圈等比较热络。领导干部有权,自然找的人就多。面对老领导、老同学、老朋友、老下属,还有远的近的各路亲戚,如何正确对待和把握是对领导干部一个很现实的考验。”^[4]亲属关系、朋友关系、工作关系等这些都是正常人必不可少的社会交往关系。只有正确处理这些关系,建立健康的社会交往关系,才能树立正确的人生价值观。一要正确处理亲属关系。亲情是人的一生中最重要、最让人难以割舍的感情,但是我们应该看到,正是因为这种感情的重要性,我们才应该为自己的亲属选择一条正确的道路,而不是放任自流。建立在损害国家和人民利益上的亲情,这种亲情不仅损害他人的利益,也危害自己,这种变质的亲情,只会让党员领导干部成为亲情的傀儡。因此党员领导干部要理智地掌握自己的感情,不因被亲情所绑架。二要正确处理朋友关系。朋友关系是影响人一生的关系,从交往的朋友也可以体现出个人的综合素质和道德情操。所谓朋友就是志趣相投之人。不怀好意的人就会通过党员领导干部的兴趣爱好腐蚀党员领导干部,很多领导干部就被虚伪的友情所欺骗。古人云:“君子之交淡如水”。领导干部应当洁身自好,谨慎交友,慎重与朋友交往。领导干部需要的朋友是不应夹杂利益关系的朋友,更不应是酒肉朋友、江湖朋友。三要正确处理工作关系。领导干部与工作人员在一起长期工作,难免会产生深厚的工作感情。党员领导干部在处理工作关系时,应该让“红红脸,出出汗”成为常态,守住底线和防线。领导干部应当对错分明,不能把私人感情与工作混为一谈,不能以感情亲疏作为为人处事的标准,正确处理各类关系,站稳立场,始终做到一视同仁。

(二) 涵养正气:加强领导干部家风建设的家庭影响

家庭是人的第一所学校,家庭成员尤其是子女的言行深受家庭环境的影响。加强家风建设,离不开每一位家庭成员的参与,要发挥家庭教育的积极作用。

1. 传承优良家风

良好的家庭教育是形成良好家风的前提,也是优良家风的具体表现形式。党员领导干部在开展家庭教育时,既要注重汲取优良传统,又要赋予其时代特色,在传承优良家风的同时,又要推动家风文化的创新性发展。一要强化家风建设的内涵。革命先辈的红色家风和新中国成立以来优秀共产党员的优良家风是加强家风建设的优秀素材。党员领导干部应从小教育子女学习红色家风家训故事,从家风家训的故事中帮助子女形成正确的人生观和价值观,养成中华民族的传统美德,引导子女树立榜样,向优秀人物学习。二是转变传承优良家风的方式。传承优良家风,并不能只是简单地说教和灌输,单一的、刻板的说教方式不仅不能很好地发挥优良家风的价值,还不能完全地被家庭成员认可,一味地说教还可能引起家庭成员的反感。家庭是让人最轻松、让人感觉最温暖的地方,因此传承优良家风应充分发挥家庭教育的优势,将优良家风的内容、要求融入家庭教育中,通过以情动人、潜移默化的方式,增强优良家风的影响,引发家庭成员产生共鸣以

达到内心的认可。

2. 坚持以严治家

党员领导干部严于律己、为亲属做好表率的同时,还应该严格要求管理亲属,严明家教、家规、家训,净化家庭环境,真正做到以严治家。一要创造良好的家庭环境。一个人的品性和性格在很大程度上受着家庭环境的影响,加强家风建设离不开一个良好的家庭环境。家庭环境对人的影响是长期的,这种影响不仅包括有意识的家庭教育,更多的是不自觉地日常生活中的影响。家庭成员长期在同一个环境中生活,性格、爱好、志向等方面都会相互影响。良好的家庭环境更容易使家庭成员感受到积极、温暖的氛围,而具有严重缺陷的家庭,其家庭成员更容易感受到消极的一面,就可能参与到犯罪活动中,因此传承优良家风,要注意正确利用家庭环境的积极作用。二要当好“大家长”角色。作为家庭核心的党员领导干部,不仅要严格要求自己,还应严格要求家庭成员管好自己,摆正思想,不能因为父母或者配偶是领导干部就有特权思想,不能因为父母或者配偶手中有权就肆意妄为,违法乱纪。在日常生活中要经常提醒家属紧绷优良家风这条神经,经常进行严格的教育和要求,在重要问题上帮助家属守住底线,把好关。在家属因一己之私要求、强迫、怂恿领导干部利用公权做违法乱纪之事时,要立即拒绝,严厉教育。在发现有问题的苗头时,要及时制止和纠正,谨记防微杜渐的道理。

(三) 风清气正:突出领导干部家风建设的社会作用

习近平总书记指出:“家庭是社会的基本细胞,千千万万个家庭的家风好,子女教育得好,社会风气好才有基础。”一般来说,家风往往是社风的浓缩和精华,有什么样的家风往往就会有着什么样的社会风气。同样社会风气又能够影响着家风,社会风气是宏观层面,家风是微观层面。因此,加强党员领导干部的家风建设,还需要构建良好的社会环境。

1. 家风营造与社会主义核心价值观相结合

良好家风和家庭美德是社会主义核心价值观在现实生活中的直观体现。加强领导干部的家风建设与弘扬社会主义核心价值观是辩证统一的,二者相辅相成。将家风建设与社会主义核心价值观相结合,不仅有利于弘扬社会主义核心价值观,引领社会风气,也有利于为加强家风建设提供明确的方向。一要提升家风建设的参与度和覆盖面。党员领导干部是加强家风建设和弘扬社会主义核心价值观的火车头。因此,可率先在党员领导干部中开展一系列传承优良家风的活动,以此形成示范效应,逐步在全社会推广类似的活动,以形成积极向上的社会风气。二要采用人民群众喜闻乐见的方式方法。价值观教育是理性的,但价值观的教育方式却不能采用强制的灌输方式,只有将理想的价值观与感性的方式相结合才能内化为人民的精神追求。在加强家风建设与弘扬社会主义核心价值观的过程中,以家风建设这一微观的切口为主题,开展人们感兴趣、乐于参与的活动类型,如“最美家庭”“我家的故事”等活动,吸引众多的家庭参与,不仅可以弘扬优良家风,又培育了社会美德。

2. 提高新闻媒体的引导力

新闻媒体具有范围广、效率高、直观性强等优势,有利于引导和传播优良家风建设。一要突出内容的丰富性。坚持宣传内容以正面宣传教育与反面典型警示教育相结合,正面宣传老一辈无产阶级革命家和党的党员领导干部的优良家风、榜样人物、先进事迹等内容,让人们更深刻地牢记传承什么;反面典型警示教育深入剖析党员领导干部“全家腐”现象,让人们牢记应该拒绝抵制什么。二要坚持正确的舆论导向。文化管理部门要加强对新闻舆论导向的把控,通过媒体舆论的影响力对优秀家风文化形成正面引导力,在各种复杂的舆论中引导家风建设朝着正确的方向发展。

参考文献:

- [1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于注重家庭家教家风建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2021.
- [2] 刘颖,李大钊. 中国革命的“播火者”[J]. 青海国土经略,2020(3).
- [3] 吕其庆. 走近革命先烈 感悟理想信念[J]. 党史文苑,2014(3).
- [4] 中共中央文献研究室. 做焦裕禄式的县委书记[M]. 北京:中央文献出版社,2015.

作者单位:中共重庆市合川区党委党校

责任编辑:胡 越

新形势下金融企业思想政治工作的“六度”空间

陈继红

思想政治工作是党的优良传统、鲜明特色和突出政治优势,是一切工作的生命线。习近平总书记在全国宣传思想工作会议上强调:“要加强和改进思想政治工作,推进新时代文明实践中心建设,不断提升人民思想觉悟、道德水准、文明素养和全社会文明程度。”^[1]当前,我国金融企业面临经济环境、监管环境和媒体环境的深刻变化,思想政治工作也面临一些困难和挑战。部分金融机构特别是下辖基层经营单位存在“重业务经营、轻思想政治教育”“重业务考核激励、轻精神思想鼓励”的现象。在互联网新兴媒体和信息技术日新月异的形势下,部分金融企业仍习惯用老思维、老办法、老套路来推进思想政治工作,存在学得多、说得多、讲得多,而手段少、引导少、共情少的现象,思想政治工作针对性不够、吸引力不够、感染力不够。就金融企业思想政治工作吸引力来看,对需要“沉下来、坐得住”的思想政治工作人员岗位,许多人往往缺乏选择工作的意愿,思想政治工作队伍面临“进不来、留不住”的难题。但在当前形势下,金融企业思想政治工作只能加强不能削弱、只能前进不能停滞、只能积极作为不能被动应对。金融企业要充分认识到做好思想政治工作的重要性和紧迫性,把加强和改进思想政治工作作为一项重大政治任务,作为企业的经常性、基础性工作,着力推进“六个进一步”,提升金融企业思想政治工作的“六度”空间。

一、进一步压紧压实主体责任,着力提升企业思想政治工作的“高度”

金融企业要坚持党管思想政治工作不放松,牢牢掌握思想政治工作的领导权、管理权、话语权。思想政治工作一直都是伴随党诞生、成长和发展的“生命线”,作为国家经济生力军的金融企业更要进一步压紧压实各方责任,不断提升思想政治工作“高度”。新形势下占有这个“高度”,思想政治工作需要强化这几个方面的引领。

一是强化政治引领。金融企业党委要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深刻领会“两个确立”的重要意义,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,坚定不移做到“两个维护”,在思想政治工作中坚持党的领导,把旗帜鲜明讲政治贯穿思想政治工作全过程。要进一步学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,将其纳入党委会“第一议题”、党委理论中心组常设议题,制定思想政治工作责任清单,明确落实措施和推进步骤,与经营管理工作同部署、同落实、同检查,形成“一级抓一级、层层抓落实”的良好工作格局,推动思想教育工作做深做实。

二是强化文化引领。金融企业要把企业文化建设作为思想政治工作的重要载体,将思想政治工作与企业文化有机结合,以企业文化建设凝聚员工共识,增强员工对思想政治工作的接受度。要将思想政治工作内容融入企业文化活动之中,在活动中潜移默化,在活动中春风化雨,使员工内化于心,外化于行^[2]。要坚持以文化人、以文育人,用社会主义核心价值观厚植道德根基,提升团队合力,构筑企业凝聚力和向心力的思想归宿,确保企业文化建设到哪里,思想政治工作就跟进到哪里。

三是强化愿景引领。要将思想政治工作与企业发展愿景深度融合,将政治建设融入企业战略布局,以明确的发展目标为导向,将员工的个人梦想融入企业的发展愿景中,鼓励员工跳出“小圈子”,摒弃“小算盘”,自觉把个人梦想与企业的事业紧密相连,增强对企业的价值认同、情感认同、文化认同;将员工的个人能力融入企业的战略蓝图中,充分发挥新时代员工思维活跃、认知敏锐、洞察力高、接受力强的优势,鼓励

员工敢作敢为、善作善成,更好满足企业高质量发展所需;将员工的个人成长融入企业的高质量发展中,个人的前途命运同企业的前途命运是紧密联系的,企业好,员工才能好,员工好,企业就会更好,在员工和企业间画出最大“同心圆”,凝聚最大正能量。始终让员工对企业有信心,对未来有希望,凝聚起企业与员工的最大公约数。

二、进一步推动思想教育走深走实,着力提升企业思想政治工作的“深度”

习近平总书记指出:“心有所信,方能行远。面向未来,走好新时代的长征路,我们更需要坚定理想信念、矢志拼搏奋斗。”^[3]加强新时代的思想教育,就是要引导员工用初心砥砺信仰、用理论坚定信念、用实践增强信心,金融企业要坚持从“深”字着眼,从“实”字着手,推动思想政治教育真正见到实效。

一是增强思想政治教育的导向性。明确思想政治工作是“为什么”,强化目标引领,压实思想政治教育的政治之责。加强员工的思想教育,不仅关系到员工个人的健康成长和长远发展,也攸关企业的事业兴旺发达乃至国家的长治久安。要通过思想政治教育,强化理论武装,补足员工的精神之钙,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为核心内容,引导员工深刻认识和领会其时代意义、理论意义、实践意义,深刻理解其核心要义、精神实质、丰富内涵、实践要求。引导员工牢固树立正确的世界观、人生观和价值观,正确对待权力、地位、金钱、名利,努力培养和造就出一支有道德、有文化、有理想、守纪律,思想过硬、素质较高的干部员工队伍。

二是增强思想政治教育的时效性。要把握好思想政治教育的时机,及时开展思想政治工作。如及时学习习近平总书记重要讲话和中央重要会议精神,及时在重大节日、企业重要时间节点开展思想政治工作,及时在员工思想出现偏差、家庭发生困难时开展思想政治工作,提高思想政治工作的时效性。同时,思想政治教育还要注重“时”机的运用,要紧跟时代,密切关注员工的生活状态和思想动态,因地制宜、因“时”施教。不要局限于以往的教育模式,主动把握思想政治教育的施教时机,要有意识地将思想政治教育融入员工工作的各个环节中,从小处影响,从整体引导,让他们主动、自觉地建立以社会主义核心价值观为核心的行为理念。

三是增强思想政治教育的实效性。思想政治教育的目的是要真正产生实际效果,解决员工的思想问题,要避免“花架子”“形式主义”,要制定合理的教育管理激励机制,明确思想政治教育要“达到什么”,使得工学矛盾降到最低。在教育过程中,内容要实,措施要实,效果要实,要把员工摆进去、把职责摆进去、把工作摆进去,做到学、思、用贯通,知、信、行统一,真正实现坚定理想信念在学习中深化、在实践中磨砺、在修身中笃行,真正调动员工的积极性,真正形成合力,真正促进企业发展。

三、进一步建立健全体制机制,着力增强企业思想政治工作的“力度”

金融企业要坚持把握思想政治工作方向,深入贯彻落实中共中央、国务院印发的《关于新时代加强和改进思想政治工作的意见》,建立完善企业思想政治工作制度体系,着力固根基、扬优势、补短板、强弱项,提升思想政治工作的规范化水平,推动思想政治工作守正创新发展。

一是完善领导机制。要建立党委统一领导、党政齐抓共管的思想政治工作领导体系,在战略规划、工作实施、经费保障等多方面加强统筹协调,集聚资源、整合力量,扎实开展思想政治工作。认真落实企业党委履行思想政治工作的主体责任,党委书记作为思想政治工作的第一责任人,党委副书记作为直接责任人,领导班子其他成员根据工作分工分别履行思想政治工作相应职责。

二是完善评价考核机制。在现有考核体系基础上,进一步优化思想政治工作的考核方式和内容,建立内容全面、指标合理、方法科学的思想政治工作测评体系,将测评结果纳入全面从严治党责任监督和巡视巡察内容,纳入党政领导班子、领导干部综合考核评价内容,将考核结果作为对领导干部绩效考核、干部提拔任用和考核性退出的重要依据。

三是完善激励机制。努力营造公平公正公开的工作环境,在员工绩效考核上实现公平公正公开,在干部选拔聘任上实现公平公正公开,在处分处罚上实现公平公正公开,让员工心齐气顺,心悦诚服,为思想政治工作的顺利开展并取得良好效果奠定坚实基础。同时,进一步加大先进典型激励力度,深化时代楷模、道德模范、最美人物、身边好人等学习宣传,挖掘树立在企业经营管理各领域的先进典型,及时表彰总结推广,用身边事教育身边人,用身边人引导广大员工。

四、进一步创新工作方式方法,着力提升思想政治工作的“黏度”

随着社会发展和信息科技进步,金融企业思想政治工作的挑战也在不断增大。要把握好新形势下思想政治工作的特点,采取一系列举措切实加以改进和提升,真正发挥思想政治工作统一思想、凝聚共识、鼓舞斗志、团结奋斗的作用,提高员工对思想政治工作的黏度和接受度。

一是变“单向灌输”为“双向交流”,增强思想政治工作的互动性。改进传统的“你讲我听”的被动式思想政治工作方式,积极探索多渠道、多载体、多场景双向沟通场景,在传播中注重提供员工表达思想、发表意见的平台和机会,在传播后注重员工对思想政治教育的反馈,把“真”字放在前,把“尊重、理解、关心、信任”作为根本宗旨,以情感人,以理服人^[4]。

二是变“单打独斗”为“联合作战”,增强思想政治工作的系统性。思想政治工作涉及面广,不是某一个部门单独承担的职责,而是需要多个部门共同努力,充分发挥牵头部门枢纽作用、各部门职能作用以及工青妇等群团组织桥梁纽带作用,坚持“党建带团建”“党建带群建”,形成各方共同协作、相互配合的思想政治工作合力。

三是变“大水漫灌”为“精准滴灌”,增强思想政治工作的针对性。针对青年员工、资深员工、女性员工、海归员工、党员团员员工等不同层级、不同年龄、不同性别、不同教育背景、不同政治面貌员工群体的特点和诉求,进行精准分析,精准定位,精准投放,提高思想政治工作与细分对象的匹配度。

四是变“传统老套”为“与时俱进”,增强思想政治工作的创新性。金融企业要认清信息化时代信息接收和话语方式的差异,与时俱进推动思想政治工作,及时将新的疏导手段、宣传手段、教育手段融入思想政治工作,充分运用员工喜闻乐见的互联网、微信、微博等新平台,采取图文并茂、语言生动、音频、视频等新手段、新方法,在做内容、扩流量、增黏性上下功夫,将深刻的思想道理讲清楚、讲透彻、讲到位。

五、进一步加强队伍建设,着力提升思想政治工作的“强度”

思想政治工作离不开人的推动,思想政治工作队伍是思想政治工作的基础,金融企业要将加强队伍建设作为落实思想政治工作的根本保证。要打造“专兼结合”的工作队伍,有计划、有步骤地开展全员培训,提升优化工作质效,不断培养打造思想政治工作的行家里手。

一是抓队伍数量。思想政治工作队伍建设关键是人,关键在人,要配齐思想政治工作队伍,特别是配齐思想政治工作专职人员。同时,要采取切实有效措施,防止思想政治工作人才流失,保障思想政治工作队伍的稳定性,这是做好思想政治工作的前提和基础。

二是抓队伍质量。新形势对金融企业思想政治工作从业人员的素质能力提出了更高的要求,金融企业要着力在工作环境、工作氛围、工作待遇等方面为优秀人才创造良好条件,增强思想政治工作对优秀政工人才的吸引力,吸纳更多高素质人才加入思想政治工作的行列,发现和培养基层干部中具有较强素质能力、热爱思想政治工作的人才,形成思想政治工作的中坚力量。

三是抓队伍能量。加强各级管理人员思想政治工作意识和能力的培养,通过强意识、教方法、破难题,将思想政治工作纳入基层管理人员培训中,引导政工干部不断掌握新知识、熟悉新领域、开拓新视野。推进工作队伍间思想政治工作经验交流,推动管理人员相互借鉴、取长补短,为思想政治工作有效赋能,提高整体工作水平。

六、进一步突出情感融汇,着力提升思想政治工作的“温度”

金融企业要在思想政治工作中坚持“以人民为中心”的思想,将“我为群众办实事”实践活动的要求贯彻到思想政治工作中,牢记“以情动人”“以情感人”,让企业思想政治工作更有“温度”。

一是及时把握员工思想动态,让思想政治工作更“贴心”。通过员工座谈、意见征求、家庭走访等形式,定期开展不同层面、不同专题的座谈会,经常性走进员工开展面对面、一对一的谈心谈话活动,充分了解员工在想什么、盼什么、需要什么、支持什么、反对什么,全面掌握员工思想动态,发现员工思想波动,深入分析引起员工思想波动的诱因,以问题为导向找准思想政治工作的着力点和突破口。

二是及时解决员工实际问题,让思想政治工作更“暖心”。思想政治工作不是冷冰冰的说教,不是只管“公事公办”而不管员工私事,而是要把员工当亲人、当家里人,及时给予人文关怀,帮助解决员工工作和生活中遇到的急事、难事等实际问题,不拖、不推、不等、不找借口,把实事办好,把好事办实,让员工安心、放心、开心、舒心,提升员工的获得感和幸福感^[5]。

三是切实照顾员工个人体验,让思想政治工作更“称心”。把握员工群体的差异性,深入研究细分员工需求,在思想政治工作中因人而异、因材施教,避免“一刀切”。特别是金融企业青年员工较多,且大都是独生子女,自主意识较强,情绪敏感易波动,在思想政治工作中要注意照顾员工个人体验,关注员工内心感受,让思想政治工作更加人性化。

习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上强调:“要把思想政治工作作为企业党组织一项经常性、基础性工作来抓。”^[6]2022年是进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新征程的重要一年,中国共产党将召开第二十次全国代表大会,金融企业要把迎接党的二十大、学习宣传贯彻二十大精神作为贯穿全年的重大政治任务,认真做好思想引导、力量汇聚,充分认识到做好思想政治工作对于企业凝心聚力、加快发展的重要意义,进一步创新思路措施,找准有效载体,突出行业特色,优化方式手段,为推动金融企业持续稳定健康发展奠定坚实的思想基础。

参考文献:

- [1] 习近平在全国宣传思想工作会议上强调 举旗帜聚民心育新人兴文化展形象 更好完成新形势下宣传思想工作使命任务 [N]. 人民日报,2018-08-23.
- [2] 张润红. 企业领导思想政治工作中的人文关怀与心理疏导艺术[J]. 领导科学,2016(23):53-54.
- [3] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28.
- [4] 付长久,李改红. 新形势下企业思想政治教育工作与企业文化建设的融合与创新[J]. 山西财经大学学报,2020(S2):76-79.
- [5] 杜金强. 国有企业思想政治工作如何深入人心[J]. 人民论坛,2016(9):84-85.
- [6] 习近平在全国国有企业党的建设工作会议上强调 坚持党对国有企业的领导不动摇 开创国有企业党的建设新局面[N]. 人民日报,2016-10-12.

作者单位:重庆银行股份有限公司党委宣传部

责任编辑:胡 越

领悟精神举旗帜 奋发有为守初心

——以实际行动迎接党的二十大胜利召开

付晓敏

习近平总书记在7月26日省部级主要领导干部专题研讨班开班式上的重要讲话,深刻阐释了新时代坚持和发展中国特色社会主义一系列重大理论和实践问题,给人以高度的政治自信、超然的理论清醒、强大的战略定力,是辨识世界百年未有之大变局的理论明灯,是指引中华民族伟大复兴战略全局的思想指南。学深悟透、学懂弄通习近平总书记重要讲话精神,是以实际行动和优异成绩迎接党的二十大胜利召开的必修课。

一、深刻认识新时代党和国家事业取得的历史性成就、发生的历史性变革

从党的十八大开始,中国特色社会主义进入新时代。习近平总书记指出,10年来,我们遭遇的风险挑战风高浪急,有时甚至是惊涛骇浪,各种风险挑战接踵而至,其复杂性严峻性前所未有。我们身在其中,感受在其中。从历史维度看,世界遭遇百年未有之大变局,人类遇上新冠肺炎疫情大流行,二者相互交织、同时发力,世界之变、时代之变、历史之变的特征愈加明显,“世界怎么了、人类怎么办”成为世界之问、时代之问、历史之问。从国际维度看,美国在经济上打中美贸易战、在科技上打压限制中资企业、在外交上以“香港牌”“台湾牌”等干涉中国内政、在军事上以“印太战略”扩大制华范围。从国内维度看,新冠肺炎疫情反复,经济下行压力加大,社会主义现代化新征程全面开启,等等。在这样前所未有的局势下,我国经济始终保持了长期向好的基本面,打赢了抗击新冠肺炎疫情人民战争、总体战、阻击战,全面建成了小康社会,成功推进和拓展了中国式现代化,中华民族伟大复兴进入不可逆转的历史进程,充分展现了“中国特色社会主义为什么好”。这些在党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史上具有里程碑意义的标志性成果,得自于一系列战略性举措,源自于一系列变革性实践,见诸于一系列突破性进展,取决于党的基本路线、基本方略的全面贯彻,根本在于党的全面领导和党中央集中统一领导,充分展现了“中国共产党为什么能”。我们党团结带领人民始终把中国发展进步的命运牢牢掌握在自己手里,把国家发展和安全的主动权牢牢掌握在自己手里,秘诀在于永葆先进性和纯洁性,永葆马克思主义科学理论指导的鲜明政治品格,永葆推进马克思主义中国化时代化的强大理论优势,充分体现了“马克思主义为什么行”。归根到底,在极不平凡的新时代10年里,我们之所以能够经受住来自政治、经济、意识形态、自然界等方面的诸多风险挑战考验,之所以能够攻克许多长期没有解决的难题,之所以能够办成许多事关长远的大事要事,是我们党和人民一道奋斗的结果,是党中央集中统一领导的结果,是习近平新时代中国特色社会主义思想正确指引的结果。习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心,作为习近平新时代中国特色社会主义思想的主要创立者,作为人民领袖、军队统帅,作为中国这艘巨型航船的船长,起着掌舵领航、定海神针的作用。党和国家事业过去10年里取得的历史性成就、产生的历史性变革,使我们更加深切地领悟了“两个确立”的决定性意义,更加自觉地增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

二、深刻认识党的二十大的深远历史意义和重大时代意义,明确新征程上举什么旗、走什么路、以什么样的精神状态、朝着什么样的目标继续前进

习近平总书记指出,即将召开的党的二十大,事关党和国家事业继往开来,事关中国特色社会主义前途命运,事关中华民族伟大复兴。这“三个事关”,阐明了党的二十大的历史意义和时代意义。首先,这次大会召开在进入新征程的关键时刻,这是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时刻,是对于实现第二个百年奋斗目标至关重要的关键时刻。其次,这次大会将科学谋划未来5年乃至更长时期党和国家事业发展的目标任务和大政方针,在党的十九大关于全面建成社会主义现代化强国战略部署的基础上,对两步走强国战略安排进行宏观展望,对今后5年战略任务和重大举措作出重点部署。再次,这次大会将宣示我们党

在新征程上举什么旗、走什么路、以什么样的精神状态、朝着什么样的目标继续前进,对于团结和激励全国各种人民为夺取中国特色社会主义新胜利而奋斗具有十分重大的意义。旗帜指引方向,道路决定命运,精神状态关乎节奏进程,前进目标诠释理想信念和初心使命。习近平总书记指出,全党必须“高举中国特色社会主义伟大旗帜”。这是写着马克思主义中国化时代化最新成果的理论旗帜,是反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义旗帜,是指引中华民族复兴伟业、强国梦想的时代旗帜,是矗立于中国大地、让14亿中国人民知所趋附的鲜红旗帜。习近平总书记指出,全党必须“坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信”。中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题,是党和人民历经千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就,是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一,是实现中华民族伟大复兴的必由之路。习近平总书记指出,全党要“踔厉奋发、勇毅前行、团结奋斗”。这是完成新时代新征程党的中心任务和继续统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局必须具有的精神状态,因为唯有踔厉奋发才能应对比以往更加错综复杂的风险和挑战,唯有勇毅前行才能解决比以往更加错综复杂的矛盾和问题,唯有团结奋斗才能依靠顽强斗争打开事业发展新天地。习近平总书记指出,要“奋力谱写全面建设社会主义现代化国家崭新篇章”。到2035年基本实现社会主义现代化、到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,这就是全党全国各族人民继续前进的目标。这个目标集中体现着中国共产党领导的社会主义现代化。锚定这个中国式现代化的目标,就能够切实地把国家和民族发展放在自己力量的基点上,在补短板、强弱项、固底板、扬优势中抓住并解决好不平衡不充分的发展问题,聚精会神地把我们自己的事情做好,从而蹄疾步稳地实现强国梦想和复兴伟业。

三、深刻认识全面建设社会主义现代化国家、实现新时代新征程各项目标任务“关键在党”,永葆“赶考”的清醒和坚定

习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上重申“四大考验”“四种风险”将长期存在,告诫全党管党治党一刻也不能放松,必须常抓不懈、紧抓不放。我们党执掌着国家政权,是中国特色社会主义事业的领导核心。办好中国的事情关键在我们党,关键在巩固党的长期执政地位,关键在党要始终赢得人民衷心拥护。“中国要出问题,还是出在共产党内部”。同样的道理,要保证中国不出问题,我们党就要坚持打铁必须自身硬,保证党内不出问题。如何不出问题?关键就是要永葆“赶考”的清醒和坚定。如果说1949年从西柏坡进北京是“赶考”,那么,自进入中国特色社会主义新时代,自踏上全面建设社会主义现代化国家新征程,我们党就已经走上了新的赶考之路。要走好新的赶考之路,就要坚持党的自我革命永远在路上,深刻认识、牢牢把握、统筹用好内靠自我革命、外靠人民监督这两个跳出历史周期律的答案,健全落实自我净化、自我完善、自我革新、自我提高机制,在不断自我革命的淬炼中把党建设得更加坚强有力,确保我们这个百年大党永葆青春的生机和活力。要走好新的赶考之路,就要坚持全面从严治党永远在路上,把全面从严治党作为我们党自我革命的内在要求,防止产生松劲歇脚、疲劳厌战的情绪,持之以恒推进全面从严治党,持续发挥全面从严治党的政治引领和政治保障作用,及时发现和清除一切损害党的先进性和纯洁性的因素、一切侵蚀党的健康肌体的病毒,确保党永远不变质、不变色、不变味。要走好新的赶考之路,就要牢记中国共产党是什么、要干什么这个根本问题,坚持以自我革命引领社会革命,以全面从严治党引领全面依法治国,以新时代党的建设新的伟大工程引领具有许多新的历史特点的伟大斗争,在新时代新征程上继续考出好成绩,向人民、向历史交出一份全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的优异答卷。

总而言之,学习贯彻习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上重要讲话精神,就是要以应有的政治判断力、政治领悟力、政治执行力,搞清楚“对新时代10年党和国家事业发展成就怎么看”“今后5年乃至更长时期推进党和国家事业发展怎么干”“新时代新征程我们党自身建设怎么办”这3个重大理论和实践问题,把思想和行动统一到党中央决策部署上来,为迎接党的二十大胜利召开做好各方面准备。

作者:中国国家铁路集团有限公司组织部组织处处长
责任编辑:胡越

马克思主义统一战线策略中国化的“两个结合”

张凤政

中国共产党十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出，“坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合”“不断推进马克思主义中国化时代化”，是“党之所以能够领导人民在一次次求索、一次次挫折、一次次开拓中完成中国其他各种政治力量不可能完成的艰巨任务”的根本原因。

统一战线是由马克思和恩格斯创立的无产阶级解放运动的重要策略。马克思主义关于统一战线的策略思想传入中国后，同中国革命实际相结合、同中国优秀传统文化相结合，逐步形成了一套完整的理论方针和政策，成为中国共产党总路线总政策的重要组成部分，成为中国共产党在百年奋斗历程中领导人民、最广泛地团结各方面力量，从而不断夺取中国革命、建设和改革事业胜利的一大法宝。

一、马克思主义“统一战线”概念的由来

中央统战部研究室编著的《统一战线 100 个由来》认为，马克思、恩格斯是马克思主义统一战线思想的主要创始人。1847年11月，马克思和恩格斯在伦敦举行的纪念1830年波兰起义十七周年的国际大会上各自发表了演说，指出：“一个国家里在资产阶级各个成员之间虽然存在着竞争和冲突，但是资产阶级却总是联合起来并且建立兄弟联盟以反对本国的无产者；同样，各国的资产者虽然在世界市场上互相冲突和竞争，但总是联合起来并且建立兄弟联盟以反对各国的无产者。”“既然各国工人的生活水平是相同的，既然他们的利益是相同的，那么他们就应当共同战斗，就应当以各国工人的兄弟联盟来对抗各国资产者的兄弟联盟。”1848年，《共产党宣言》中，马克思恩格斯对无产阶级统一战线策略作了全面阐述，提出无产阶级必须首先实现自身的联合：“个别工人同个别资产者之间的冲突愈益成为两个阶级之间的冲突。工人们开始成立反对资产者的同盟”。“他们斗争的成果并不是直接取得的成功，而是工人的越来越扩大的联合。只要有了这种联系，就能把许多性质相同的地方性的斗争汇合成全国性的斗争，汇合成阶级斗争。”“联合的行动，至少是各文明国家的联合的行动，是无产阶级获得解放的首要条件之一。”同时《宣言》也阐明了共产党人联合和支持一切政治力量共同反对主要敌人的斗争策略，并以著名的口号结尾：“全世界无产者，联合起来！”1850年，马克思在《1848年至1850年的法兰西阶级斗争》里总结了1848年革命的经验，在总结革命的策略时他指出，革命的无产阶级要联合小资产阶级和农民，“在联合的反革命资产阶级面前，小资产阶级和农民阶级中一切已经革命化的成分，自然必定要与享有盛誉的革命利益代表者，即与革命无产阶级联合起来”，“这一次无产阶级是革命联盟的首脑”。“团结在作为决定性革命力量的无产阶级周围”，组成“各种不同利益的联合”。1850年3月，马克思和恩格斯合写的《中央委员会告共产主义者同盟书》是科学共产主义的重要文献之一，其中特别强调指出，工人党在未来的革命中必须独立地、最有组织地进行活动：“在这种工人联合会中，无产阶级的立场和利益问题应该能够进行独立讨论而不受资产阶级影响。资产阶级民主派对于他们跟无产者缔结的这种应该保证无产者与他们具有同等力量和同等权利的联盟”。

二、马克思主义统一战线策略与中华优秀传统文化的结合

中国古代联盟的丰富经验体现了古代不同政治集团、政治家和思想家们的政治谋略。这些政治经验和

政治谋略对于中国共产党统一战线的具体实践有很大影响。比如,民主革命时期,中国共产党在各种政治力量之间纵横捭阖,根据不同历史阶段的不同形势和任务,利用各种矛盾,确定可以团结争取的力量,尽可能扩大团结面,孤立敌人,“把我们的人搞得多多的,把敌人搞得少少的”,以便集中力量打击最主要的敌人,这是在中国革命中对“合纵连横”经验和谋略的创造性运用。又如,在处理民族问题上,中国共产党在一个相当长的时期内受列宁和苏联的影响,强调民族自决权,主张实行联邦制,后来在领导中国革命的具体实践中,对中国少数民族的特点和状况有了新的认识,在中华人民共和国成立前夕确定实行民族区域自治,这种新的制度化思路,是对中国历代中央政权经略民族地区“因俗而治”“羁縻制度”的批判性继承、创新性转化。再如,中国共产党在处理宗教问题上,把宗教关系视为社会主义国家的一个重大关系,实行现代国家通行的“政教分离”原则,尊重宗教界人士和信教群众的宗教信仰,坚持“政治上团结合作、信仰上相互尊重”,同宗教界结成统一战线,引导宗教同社会主义社会相适应,这又是对古代“兴教安众”思想的继承发展。所有这些古代政治经验和政治谋略,在中国传统中都属于“术”的层面。对于马克思主义统一战线策略中国化而言,更为深层的历史文化基础来自“道”的层面,即中国古代博大精深的政治智慧。

马克思主义统一战线策略传入中国,在中国化的过程中呈现许多不同于马克思恩格斯时代,也不同于列宁斯大林时代的特征。例如,马恩列斯的统一战线主要是无产阶级进行阶级斗争以争取自身解放的斗争策略,主要应用于夺取政权和巩固政权的斗争时期,中国共产党不仅在新民主主义革命和社会主义革命时期运用这一策略为夺取中国革命胜利、巩固新生政权创造了有利条件,而且在社会主义制度已经建立之后,仍然把统一战线作为一个重要法宝,运用统一战线处理国内政治领域和社会领域的一系列重要关系,在政党关系、阶级关系、阶层关系、民族关系、宗教关系以及知识分子和祖国统一等一系列问题上都发展并超越了马恩列斯的思想,使统一战线成为中国特色社会主义理论的一个重要组成部分。所有这些成就,仅仅用马克思主义统一战线的基本理论和观点是无法充分说明和解释的,仅仅用中国革命、建设和改革的实践经验也是无法完全说明和解释的,这是因为,中国共产党的统一战线策略不仅来自马克思列宁主义,不仅是中国革命、建设和改革实践的经验总结,而且深受中国古代政治智慧的影响,带有中国传统政治文化的基因。

“天下为公”的理念在中国传统政治生活中起着精神宪法的作用。中国共产党把中国传统的“天下为公”理念同马克思主义关于无产阶级要解放全人类的理念相结合,形成了中国统一战线的指导思想。“天下为公”理念最明显地体现在多党合作上,符合“中华民族一贯倡导的天下为公”的优秀传统文化。中国共产党和各民主党派都以国家、民族、人民的利益为立党宗旨,这正是“天下为公”的传统政治理念在当代中国政党实践中的体现。尚“和”是中国传统政治文化的精髓之一,“和而不同”的政治理念对当代中国统一战线具有特殊重要的意义。统一战线是同与异的矛盾统一体,在当代中国,“和而不同”就是要正确处理统一战线一致性和多样性的关系。“兼容并蓄”就是把不同内容、不同性质的东西收下来,保存起来,是一种宽容和包容的精神。统一战线在中国共产党人手中有了明显不同于欧洲革命和苏俄革命的中国面貌,而兼容并蓄就是一个非常典型的中国化特征。无论抗日根据地的“三三制”政权,还是新中国带有联合政府性质的中央人民政府,都是典型的中国化统一战线政策的产物,都充分体现了兼容并蓄的中国精神。

三、马克思主义统一战线策略与中国实际的结合

近代中国的社会性质、主要矛盾和阶级结构为中国共产党在中国革命中建立广泛的统一战线提供了客观可能性。首先,帝国主义和中华民族的矛盾、封建主义同人民大众的矛盾,使得占中国人口绝大多数的工人、农民和小资产阶级都在不同程度上受到帝国主义和封建主义的压迫,使得反帝反封建成为广大人民群众的共同利益和共同目标,可以结成反帝反封建的革命同盟。其次,中国的资产阶级不同于西方资本主义国家的资产阶级,可以分为民族资产阶级和大资产阶级两个部分。民族资产阶级同样遭受到帝国主义和封

建主义的压迫,它们同地主买办资产阶级之间存在着矛盾,在一定情况下可能成为革命的盟友。再次,各帝国主义在中国都有自己的利益,中国的大资产阶级是帝国主义的附庸,分为不同的政治集团,代表不同帝国主义国家的利益。它们相互之间存在矛盾,有时会发生激烈冲突,在革命过程中可以加以利用。这种状况使得无产阶级及其政党组织革命统一战线具有广泛的社会基础和充分发展的条件,中国革命的敌人异常强大,革命的任务异常艰巨,但中国社会各阶级中蕴藏的革命力量更加强大。革命的领导者只要能把统一战线组织起来、把各方面的力量凝聚起来,并加以正确领导,就能够战胜任何敌人。

基于此,中国共产党创建伊始对社会主要矛盾进行的初步探索分析为建立广泛的统一战线提供了思想理论基础。中共“一大”将党的名称定名为中国共产党,把党的革命纲领确定为:推翻资产阶级政权、消灭资本主义私有制。之后不久的1922年6月,中国共产党发表了《中国共产党对于时局的主张(一)》,当中指出:“十九世纪后半期,资本主义势力侵入中国,因感受到外来政治力经济力强迫的痛苦,以及发现了旧制度的腐败与缺点,人民开始组织起来进行反抗,以至发生辛亥革命。”这篇文章分析了近代中国资产阶级革命爆发的社会背景和必然性,客观地肯定了辛亥革命的性质是反对满洲帝政之民主运动和反对外力压迫之自强运动,总结了由于民族资产阶级的妥协导致了辛亥革命以失败告终。因此,辛亥革命“是人们不能脱离国际帝国主义及本国军阀压迫的痛苦”。“在批判关于时局问题上的反动论调和错误主张后,指出解决时局问题的关键是,用革命手段打倒帝国主义和封建军阀,建立民主政治。这是无产阶级在这个历史时期最重要和最迫切的任务。”这“最切要的工作”是中国共产党在国情及阶级分析的基础上提出的主要工作任务,为党的二大完成制定中国共产党的民主革命纲领奠定了基础。

中国共产党成立后一年的时间里,通过对马克思主义理论的进一步学习和革命斗争的实践,对国际国内形势、中国社会状况和中国革命的基本问题有了进一步的认识。党的二大会议上对帝国主义和无产阶级、劳苦大众不可调和的矛盾进行了分析,并对帝国主义侵略中国,中国沦为半殖民地半封建社会的历史进行了分析,指出“帝国主义列强既然在中国政治经济上具有支配的实力,因此中国一切重要的政治经济,没有不是受到他们操纵的”,“中国国内各封建军阀之间的战争,正是受到了其支配和操纵。此时,帝国主义和军阀封建势力是压迫中国人民大众最大的势力。”在此分析的基础上,中国共产党清晰地认识到,必须把无产阶级反抗资产阶级的革命和争取民族独立的革命联合到一起,才能战胜帝国主义的侵略和压迫。

马克思主义统一战线传入中国并不等于中国化。中国共产党在早期革命实践中由于缺乏经验,还没有深刻把握中国的国情,在统一战线问题上犯过一系列错误,集中表现为“右”的和“左”的两种。“右”的错误就是在同国民党合作时放弃争取领导权,一步步的妥协退让去维护统一战线去求团结;而“左”的错误则是把民族资产阶级和小资产阶级等中间势力当作最危险的敌人,把自己孤立起来。最终导致第五次反“围剿”失败而被迫战略转移,踏上长征之路。这些早期的革命经验教训成为后来毛泽东统一战线策略形成的历史前提,成为马克思主义统一战线策略中国化的重要历史条件。

四、马克思主义统一战线策略中国化的实践

中国共产党人批判地继承了本民族优秀的历史文化传统,创造性地把马克思主义统一战线策略同中国传统的政治经验和政治智慧相结合,同中华民族的思维方式、思维习惯相融合,创造出适合中国国情、具有鲜明中国特色的一整套统一战线理论方针政策,使得马克思主义统一战线策略在中国的大地上生根开花。

毛泽东统一战线策略是以毛泽东同志为核心的中国共产党第一代中央领导集体,在中国革命和建设的实践中,运用马克思列宁主义统一战线策略而形成的一整套具有中国特色的统一战线理论方针和政策。毛泽东统一战线策略的形成,标志着马克思主义统一战线策略中国化实现了第一次历史性飞跃。

2004年9月,胡锦涛在庆祝人民政协成立55周年大会上的讲话指出:“坚持和完善人民政协这种民主

形式,既符合社会主义民主政治的本质要求,又体现了中华民族兼容并蓄的优秀文化传统,具有鲜明的中国特色。”2014年9月,习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话指出:“协商民主是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式,它源自中华民族长期形成的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀政治文化”,“具有深厚的文化基础”。

2015年,习近平总书记在中央统战工作会议上指:“做好新形势下统战工作,必须正确处理一致性和多样性的关系。统一战线是一致性和多样性的统一体,只有一致性、没有多样性,或者只有多样性、没有一致性,都不能建立和发展统一战线”。

习近平总书记把对统一战线本质的认识提升到辩证唯物主义的哲学高度,一致性和多样性的关系是对立统一规律在统一战线中的表现,一致性就是事物内部矛盾着的两个方面的同一性,就是“同”,多样性就是事物内部矛盾着的两个方面的差异性,就是“异”,“大团结大联合”不是没有矛盾,不是无原则的一团和气,而是“求同存异”,在正确处理一致性和多样性关系的基础上,守住政治底线,扩大包容半径,才能画出最大的“同心圆”,真正实现“大团结大联合”。2015年5月,中共中央印发的《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,依据习近平总书记的这个新论述,第一次把“坚持正确处理一致性和多样性关系”明确规定为统一战线工作的总方针,为在新的历史条件下做好统一战线工作提供了基本遵循。

2021年,在庆祝中国共产党成立100周年大会上,习近平总书记再次强调:“新的征程上,我们必须坚持大团结大联合,坚持一致性和多样性统一,加强思想政治引领,广泛凝聚共识,广聚天下英才,努力寻求最大公约数、画出最大同心圆,形成海内外全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的生动局面,汇聚起实现民族复兴的磅礴力量!”习近平总书记指出:“在百年奋斗历程中,中国共产党始终把统一战线摆在重要位置,不断巩固和发展最广泛的统一战线,团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素,最大限度凝聚起共同奋斗的力量。爱国统一战线是中国共产党团结海内外全体中华儿女实现中华民族伟大复兴的重要法宝。”

中国共产党百年统一战线策略,是中国共产党把马克思主义统一战线理论同中国具体实际相结合,围绕中国共产党在不同历史时期的中心工作和任务,团结一切可以团结的力量,调动一切可以调动的积极因素,最大限度凝聚起共同奋斗力量的思想理论成果,构成了一幅马克思主义统一战线理论中国化的思想图卷。站在“两个一百年”的历史交汇节点上,追本溯源统一战线政策的提出和时代背景,回顾中国共产党百年统战工作的历程并总结经验,这必将激励我们继续运用好统一战线这一法宝,为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴而努力奋斗。

基金项目:重庆市社科规划委托项目“坚持党的统一战线重要法宝与基层统战工作创新研究”阶段性研究成果。

作者:中共重庆市万州区常委、统战部部长
责任编辑:马健

为国企改革和高质量发展凝聚奋斗力量

——深入学习党的十九届六中全会精神

封光亮

百年风云激荡,走过壮阔征程,百年不懈奋斗,铸就世纪伟业。中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议全面总结了中国共产党百年奋斗的重大成就和历史经验,审议通过了党的第三个历史决议,即《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》),号召全党全军全国各族人民要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,大力弘扬伟大建党精神,以史为鉴、开创未来,埋头苦干、勇毅前行,为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而不懈奋斗。

一、深刻认识党的十九届六中全会的历史地位和当代意义

《决议》是一篇马克思主义的纲领性文献,是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言,是以史为鉴、开创未来、实现中华民族伟大复兴的行动指南。《决议》有一个突出亮点,也是重大贡献,就是对习近平新时代中国特色社会主义思想进行了概括和阐述。这一思想,具有鲜明的实践品格,深刻回答了新时代党和国家发展面临的一系列重大理论和现实问题,贯穿着强烈的问题意识、鲜明的实践导向,在研究问题、解决问题中丰富和发展,在推动实践、指导实践中成熟和完善,并在指引我们认识世界、改造世界的过程中,展现出巨大的现实解释力和实践引领力。《决议》强调,习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国的马克思主义、二十一世纪的马克思主义,是中华文化和中国精神的时代精华,实现了马克思主义中国化的新飞跃。如何理解这一重大论断,我们可以把握三个历史维度,即从中华文明五千年文明史、社会主义和马克思主义发展史、党的百年奋斗史和中华民族伟大复兴史来进行领悟,也可以从“十个坚持”历史经验的逻辑维度中来掌握基本原则。

从中华文明史来看,习近平新时代中国特色社会主义思想,延续了中华文化的根脉,是中华文化的创新发展。中华民族创造了灿烂的中华文化,对人类文明做出了突出贡献,也经历了文化发展的低潮。党的百年奋斗,改变了中国自近代以来文明蒙尘、文化自卑的局面。文化自信成为更基础、更广泛、更深厚的自信。习近平新时代中国特色社会主义思想,以新时代中国特色社会主义实践为基础,继承了中华优秀传统文化的根脉,重申了中国共产党人革命品格中一脉相承的思想主张,强调坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,将中国特色社会主义文化同中国特色社会主义道路、理论、制度一道,作为中国特色社会主义最重要的组成部分。习近平新时代中国特色社会主义思想,守住了科学社会主义基本原则的命脉,同时又使这些基本原则在与中华优秀传统文化的融合中、在与新时代中国国情的结合中,焕发新的活力。

从社会主义和马克思主义发展史来看,习近平新时代中国特色社会主义思想,突出了马克思主义指导地位,是把马克思主义与新时代中国国情和时代特征相结合的伟大理论成果,是这个伟大时代的产物。党的十八大以来,坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,从理论和实践结合层面,科学和系统地回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义等一系列重大时代课题,既忠实于马克思主义根本信仰,又使马克思主义中国化实现了新的飞跃。

从党的百年奋斗史和中华民族伟大复兴史来看,习近平新时代中国特色社会主义思想,凝练了中国精神的时代特征,是中国精神的时代精华。党的百年奋斗,孕育了中国共产党人的精神谱系。实现中华民族伟大复兴,更需要坚忍不拔的伟大精神,需要我们不断弘扬中国精神、凝聚中国力量。

一百年来,我们党团结带领人民进行伟大奋斗,书写了中华民族几千年历史上最恢宏的篇章,积累了十分宝贵的历史经验。这些经验在党的十九届六中全会审议通过的《决议》中被总结为“十个坚持”。“十个坚持”分别是:坚持党的领导,坚持人民至上,坚持理论创新,坚持独立自主,坚持中国道路,坚持胸怀天下,坚持开拓创新,坚持敢于斗争,坚持统一战线,坚持自我革命。“十个坚持”是系统完整、相互贯通、相辅相成的统一体,深刻揭示了党和人民事业不断成功的根本保证,深刻揭示了党始终立于不败之地的力量源泉,深刻

揭示了党始终掌握历史主动的根本原因,深刻揭示了党永葆先进性和纯洁性、始终走在时代前列的根本途径。这些经验是我们党弥足珍贵的精神财富,更是我们党引领中国未来的历史逻辑和科学指引。

二、从国有公司的角度对党的十九届六中全会精神的深刻思考

党的十九届六中全会胜利召开,引起重庆渝港建设投资集团有限公司(以下简称渝港集团)全体党员干部职工的热切反响。大家一致表示,党的十九届六中全会是在中国共产党成立100周年的重要历史时刻,在党和人民胜利实现第一个百年奋斗目标、全面建成小康社会,正在向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进的重大历史关头,召开的一次具有重大现实意义和深远历史意义的大会。全会审议通过的《决议》是一篇光辉的马克思主义纲领性文献,深刻揭示了“过去我们为什么能够成功、未来我们怎样才能继续成功”,是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言,是以史为鉴、开创未来、实现中华民族伟大复兴的行动指南。

时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人。在重庆市渝北区委、区政府的坚强领导及区国资委的指导支持下,渝港集团圆满完成“十三五”的任务,迎来“十四五”的开局。无论在党建引领、党史学习教育、党风廉政建设,还是在高质量发展、企业改革、民生实事,以及配合党委政府做好新冠肺炎疫情防控工作方面都交出了令人满意的答卷。我们始终牢记国企“姓党”。坚持党的领导、加强党的建设,是国有企业的光荣传统,是国有企业的“根”和“魂”。一部国企发展史,就是一部坚持党的领导、加强党的建设的历史。回望过往的奋斗路,眺望前方的奋进路,渝港集团全体党员干部职工不忘初心,坚持党建引领,扛牢政治责任,更加坚定一心一意跟党走的信心和决心。

百年来,我们党从山河破碎的危机中诞生,在烽火连天的战争中淬炼,于激情燃烧的建设中挺立,在改革创新洪流中壮大,团结带领亿万人民实现了中华民族从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。这些成就的取得充分证明,只有中国共产党才能救中国,只有中国共产党才能发展中国。在新征程上接续奋斗,我们必须坚持把党的建设摆在首位,坚持履行主体责任,以党建工作促发展、惠民生,齐心协力推动国有企业高质量发展。

深刻领会党的十九届六中全会精神,必须永远保持同人民群众的血肉联系,践行以人民为中心的发展思想,把为人民谋幸福作为根本使命,把保障和改善民生作为重要的政治责任,不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。“中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民,自成立之日起矢志不渝坚持人民至上,尊重人民主体地位。”渝港集团党委始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,站稳人民立场,贯彻党的群众路线,着力解决人民群众急难愁盼问题,为群众办实事、办好事,不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

三、在党的十九届六中全会精神指导下奋进的方向和举措

党的十九届六中全会精神是奋进的力量,是践行初心使命、不懈探索的生动实践。全会全面总结了党的百年奋斗重大成就和历史经验,有利于推动全党增长智慧、增进团结、增加信心、增强斗志,在继往开来中推进伟大事业。

“求木之长者,必固其根本;欲流之远者,必浚其泉源”。国有企业的发展壮大,必须从思想上、源头上树立起高的标准和严的要求,充分地学习党的十九届六中全会精神来武装自己、丰富自己、提高自己,切实把思想认识统一到习近平总书记重要讲话和全会精神上来,把力量汇聚到全会确定的各项任务上来,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,弘扬伟大建党精神,坚持稳中求进工作总基调,完整、准确、全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,全面深化改革开放,坚持创新驱动发展,推动高质量发展,坚持以供给侧结构性改革为主线,统筹发展和安全的关系,继续做好“六稳”“六保”工作,保持公司营收运行在合理区间。作为国有公司领导班子成员之一,结合公司工作实际,笔者认为国有企业在党的十九届六中全会精神的指导下的发展应注意如下两个方面。

(一)公司治理与政治保障

习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上重要讲话指出,“要使国有企业成为党和国家最可信赖的依靠力量,成为坚决贯彻执行党中央决策部署的重要力量,成为贯彻新发展理念、全面深化改革的重要力量,成为实施‘走出去’战略、‘一带一路’建设等重大战略的重要力量,成为壮大综合国力、促进经济社会发展、保障和改善民生的重要力量,成为我们党赢得具有许多新的历史特点的伟大斗争胜利的重要力量”。这“六个力量”的论述,为国有企业公司治理和改革工作指明了方向。习近平总书记指出,坚持党的领导、加强党的建设,是我国国有企业的光荣传统,是国有企业的“根”和“魂”。我们筑牢国有企业的“根”和

“魂”,就要坚持党对国有企业的领导,使之成为国有企业发展的法宝。

国有企业要始终将政治建设摆在首位,为国有企业党的建设导航指向。国有企业要坚持两个“一以贯之”,将提高国有企业党的建设能力融入中国特色现代国有企业制度建设。坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业制度是国有企业改革的方向,也必须一以贯之。落实两个“一以贯之”,必须坚持两个公司治理策略。一是明确党组织在公司治理中的法定地位,要把加强党的领导和完善公司治理统一起来,将党组织内嵌到公司治理结构中,明确党组织在公司法人治理结构中的法定地位,各公司制企业将党建工作要求纳入公司章程,并且在工作实践中,积极研究党的领导融入企业经营发展关键环节的实现形式,从而确保企业的发展方向不偏离,持续强化企业发展的抗风险能力,激发企业内生动力。二是建立中国特色现代企业制度,由党组织把方向、管大局、保落实,让中国特色现代国有企业制度脱胎于中国特色社会主义制度和社会主义市场经济体制,把在公司治理各环节融入党的领导作为中国特色现代企业制度的主要特色和特征。

在中国特色现代国有企业制度下的公司法人治理结构中,党组织是公司治理法定主体之一,渝港集团公司党委按照党章规定履行职责,发挥领导核心和政治核心作用,确保党的领导落实到企业改革发展的全过程,服务改革发展中心任务,实现党的建设能力提升与国有企业改革发展深入推进的高度融合,把提高企业效益、实现国有资产保值增值作为国有企业党的建设能力提升的重要内容,将党的组织优势转化为推动企业发展优势。

2019年12月,中共中央印发了《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》,对国有企业党组织工作作出全面规范,是新时代加强国有企业党的建设的基本遵循。国有企业要坚持党的基本理论、基本路线、基本方略,坚持和加强党的全面领导,坚持党要管党、全面从严治党,突出政治功能,提升组织力,强化使命意识和责任担当,推动国有企业深化改革,完善中国特色现代企业制度,增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力,为做强做优做大国有资本提供坚强的政治和组织保证。

(二)企业党建和团队建设

渝港集团党委坚持和加强党的全面领导,把坚持正确的政治方向贯彻落实到工作的各个方面。坚持深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想,认真履行全面从严治党责任,深入贯彻落实习近平总书记在国有企业党建工作会上的讲话精神,将党的建设纳入中心工作统筹谋划,做到同部署、同落实、同检查、同考核。积极配合重庆市渝北区委巡察工作,成立巡察整改工作领导小组,列出问题清单,制定整改方案,抓实整改工作。

深入开展党员教育和党史教育活动,召开党风廉政建设及预防职务犯罪警示教育会,让党员干部接受政治思想洗礼,进一步弘扬实事求是、清正廉洁的价值观,营造风清气正的政治生态。贯彻落实新时代党的组织路线,把政治标准放在第一位,突出德才兼备、以德为先、任人唯贤,强化党组织领导和把关作用,坚持严管厚爱相结合,将党员干部监督严在日常、抓在重点、落在实处。建立健全谈心谈话制度,对党员干部进行任前谈、日常谈、经常谈,在思想上引导、工作上支持和生活上关心。

加强日常督查检查管理,层层签订《全面从严治党“一岗双责”目标责任书》,传导压力,加强对全体党员干部职工的日常监督管理。纪委、监事会组织安排专门部门不定时巡查党员干部职工纪律作风情况,对发现的违纪违规行为或不作为、慢作为情形及时处理,并向党委和上级部门汇报。加强党风廉政建设,开展“以案四说”“以案四改”警示教育,班子成员和各党支部书记定期上“廉政党课”,层层压实责任,严格落实一岗双责,做到履职尽责、警钟长鸣。

新时代国有企业党建工作理念要在党的十九届六中全会精神指导下,结合新时代国有企业的实际情况,对企业党组织各方面的工作作出具体要求,形成各具特色的党建工作理念。要在全体党员和干部职工中掀起学习宣传贯彻全会精神的热潮,鼓足干劲干事创业,以时不我待的紧迫感和使命感努力开创工作新局面,以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

作者:重庆渝港建设投资集团有限公司纪委书记、监事会主席
责任编辑:胡越

基于全媒体时代的网络历史虚无主义治理策略研究

杨志超 王珂

当前,随着网络信息技术的迅猛发展,在“两微一端”影响不减的同时,抖音、快手、b站等音视频传播平台大量涌现,大数据、算法推荐技术、移动互联等新技术运用更加普及化,不同媒介形态(纸媒、电视媒体、广播媒体、网络媒体、手机媒体等)之间不断融合,形成立体化传播体系,“处处都有媒体覆盖,人人参与媒体传播”的全媒体时代已经到来。在这种背景下,网络历史虚无主义借助媒体语境和传播技术的更新换代,不断转变传播样态,更加广泛地存在于全媒体领域中,不断传播错误历史观点、历史逻辑和历史观念,企图歪曲和消解民众的历史认知、政治信仰和价值追求,对党和国家意识形态安全造成了严重威胁。因此,要深刻把握全媒体时代的信息传播机制和规律,有针对性地通过实施源头控制、受众引导、内容净化、传播治理和舆情评估等有效策略,实现对网络历史虚无主义的综合治理,营造良好的舆论环境,引导民众树立正确的历史观,分清历史的主流与支流、本质与现象,自觉做到明理、增信、崇德、力行。

一、固本培元:全媒体时代网络历史虚无主义治理的重要意义

历史虚无主义试图通过否定马克思主义的科学性及中国特色社会主义的历史进步性,达到其颠覆中国共产党政权的最终目的,而全媒体时代传播方式的转变加剧了这一错误思潮的危害和影响。为了适应这种环境,历史虚无主义不断转变传播方式和话语体系,在一定程度上躲避了主流意识形态话语的批判,“这种呈现出新特点的叙事方式具有现实的危害,会严重冲击主流历史观,消解历史价值,造成意识形态领域的混乱。”^[1]因此,全媒体时代有效治理网络历史虚无主义,对于维护意识形态、国家政治安全和网络生态安全具有十分重要的意义。

(一)有利于巩固马克思主义的指导地位,维护意识形态安全

主流意识形态是一个国家和民族的核心价值体系,是凝聚人心的精神力量。在百年来的奋斗历程中,中国共产党人始终坚持将马克思主义基本原理和中国具体实践相结合,习近平总书记指出:“要教育引导全党从党的非凡历程中领会马克思主义是如何深刻改变中国、改变世界的,感悟马克思主义的真理力量和实践力量,深化对中国化马克思主义既一脉相承又与时俱进的理论品质的认识”^[2]。而历史虚无主义以历史唯心主义为理论基础,否定马克思主义在意识形态领域的指导地位,对我国主流意识形态造成严重冲击。在全媒体背景下推进网络历史虚无主义治理,深刻回答“马克思主义为什么具有科学真理性、马克思主义为什么能够指导社会主义事业、中国共产党人如何推进马克思主义中国化”等核心理论问题,对于引导广大网民深刻理解“马克思主义为什么行”,从而巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,提升全社会的历史文化素养具有十分重要的意义。

(二)有利于夯实党的执政基础,维护国家政治安全

中国共产党自成立起,就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心和使命。“在百年接续奋斗中,党团结带领人民开辟了伟大道路,建立了伟大功业,铸就了伟大精神,积累了宝贵经验,创造了中华民族发展史、人类社会进步史上令人刮目相看的奇迹”^[3]。然而,历史虚无主义否认历史的客观性和连续性,抛开历史事件、历史人物所处的时代背景和历史条件,孤立地评判、分析和解读中国共产党历史,其根本目的在于否定中国共产党领导地位的历史必然性和合法性,动摇党的群众基础和执政地位。在全媒体背景下推进网络历史虚无主义治理,需要在党中央对重大历史问题基本判断和结论的基础上生动诠释“中国人民和中华民族为什么选择了中国共产党,中国共产党是如何历经磨难带领中华民族实现了从站起来、富起

来到强起来”等重大问题,引导广大网民深刻理解“中国共产党为什么能”,从而把握正确的政治方向,站稳政治立场,具有十分重要的意义。

(三)有利于净化网络舆论生态,维护网络生态安全

习近平总书记强调:“网络空间是亿万民众共同的精神家园。网络空间天朗气清、生态良好,符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化,不符合人民利益。”^[4]网络历史虚无主义思潮借助技术变革所带来的便利,传播丑化英雄人物、否定传统文化、夸大历史挫折等激进言论和不实内容,传播错误的历史观点和观念,企图在网络中营造一种所谓“言论自由”的不良秩序,污染了网络精神家园,模糊了网民的价值观念,严重威胁到网络安全。在全媒体背景下推进网络历史虚无主义治理,需要不断加强网络空间治理,充分发挥网络空间意识形态的整合功能,引领网络舆论,对于牢牢把握网络意识形态话语权,形成风清气正的网络环境具有重要意义。

二、特征研判:全媒体时代网络历史虚无主义传播特征的“5w”分析

进入网络时代以来,历史虚无主义并没有消失,而是变换策略与手段,特别是进入全媒体时代以来,“借助微博、微信、微视频等新兴传播媒体,制造和衍生出各种适合网络传播的表现形态”^[5],其传播特征与在传统媒体时代相比发生了深刻变化。深刻把握全媒体时代网络历史虚无主义的传播特点及规律,深入分析全媒体时代网络历史虚无主义的传播样态变化,找准着力点,是全媒体时代实现对历史虚无主义有效治理的前提和基础。

(一)主体特征(who):传播主体更加复杂化

在传统媒体时代,历史虚无主义的传播主体主要集中在学术领域,重点包括专业化媒介组织及职业传播者,大部分具有一定的社会地位和传播影响力。而在全媒体时代,传播者与受众的界限逐渐模糊,历史虚无主义的传播主体不断趋于复杂化。一方面,历史虚无主义者借由普通的网民身份在网络社群中进行信息传播,在“发起者、参与者、引导者和跟随者等角色间任意切换,诱导他人代为‘发声’,隐蔽性显著增强”^[6],从而加速了舆情环境的复杂化。另一方面,传统主流媒体与历史专业研究机构的历史信息传播话语权日益下放,部分历史基础薄弱的网民掌握了讨论历史话题、评判历史事实、编纂历史故事的机会,无意识地对有害信息进行传播和扩散,使得历史虚无主义的传播主体更加复杂。

(二)内容特征(what):传播内容更加娱乐化

在传统媒体时代,议题的内容和类型都较为局限,历史虚无主义只能利用历史研究和学术探讨等途径进行思想传播。而在信息源复杂化、内容海量化的全媒体时代,历史虚无主义与泛娱乐主义合流,呈现的内容更加娱乐化。一方面,历史虚无主义者以“重评历史”“披露细节”为由,割裂了历史事件的内在联系性,试图通过对历史细节的放大和重新解读来误导民众的历史认知。另一方面,历史虚无主义迎合网络信息传播的娱乐化特点,在调侃、恶搞历史事件、历史人物中解构主流历史观点。特别是随着网络新兴媒体的发展,一些抖音视频创作者、博主和明星盲目追求流量和用户黏性,将严肃、崇高的革命英雄人物事迹作为创作主题,任意戏说、抹黑和改编,使得庄重的革命精神和红色记忆被淡化和遗忘,消解了民族的集体历史记忆。

(三)方式特征(which):传播方式更加多元化

在传统媒体时代,纸质媒体、广播、电视等是历史虚无主义的主要传播载体,其传播特点决定了历史虚无主义传播具有一定的局限性和可控性。而在全媒体时代,网络传播以其速度、信息容量等突出优势为历史虚无主义的传播提供了便利,其传播方式更加多元化。一方面,历史虚无主义者串联音视频分享APP、社交媒体APP、资讯类问答平台、互动直播平台等网络媒体,以说书、微课堂、短视频、自媒体推送、知识问答、直播等形式对受众进行全方位、多维度、病毒式的传播渗透,使受众在沉浸式的体验中被历史虚无主义影响和同化。另一方面,历史虚无主义者借助新媒体传播方式的双向化、传播行为的个性化与传播速度的实时化,将其政治意图隐藏在文本、图片及视频等具象化的表层信息中,并以暗示性、诱导性的话语来影响受众的价值判断,通过这种潜移默化的渗透不断实现其反党、反社会主义的最终目的。

(四)受众特征(whom):传播受众更加年轻化

在传统媒体时代,历史虚无主义主要是由特定渠道、面向特定用户传播,受众多为参与学术讨论的中老年群体,而随着网络技术的广泛应用,社会大众参与历史信息传播的门槛不断降低,历史虚无主义的传播受众更加年轻化。在信息技术的支撑下,网民群体不断壮大。根据第49次《中国互联网络发展状况统计报告》显示:截至2021年12月,我国网民规模达10.32亿,较2020年12月增长4296万^[7]。历史虚无主义者根据互联网的个性化特点,打通了音视频社交媒体平台的传播链路,将其错误思想对不同的社会群体进行精准化渗透。同时,由于青年群体好奇心求知欲强、政治鉴别力弱,且科学的历史观尚未形成,历史虚无主义者利用这一特点对青年群体进行侵袭和影响,“对青年一代乃至广大群众的世界观、价值观、理想信念、人生追求、生活态度造成严重的危害。”^[8]

(五)效果特征(how):传播效果更加持久化

在传统媒体时代,受众接收信息的渠道具有单一性且反馈延迟,历史虚无主义的传播效果有限。而在全媒体时代,信息传播的影响路径和覆盖面更广,受众获取信息和参与话题讨论的自由度更高,历史虚无主义的传播效果更加持久化。一方面,由于互联网的记忆功能及互联网的“云存储”服务,许多尚未求证、隐蔽性较高的错误涉史信息能够在网络上长期保存,在有害思潮的持续性影响下,网民的价值观以及原有的知识体系会产生强烈的冲击,从而大大增加了历史虚无主义传播影响的持久性和破坏性。另一方面,信息传播的交互性使得历史虚无主义思潮的传播实现了辐射状传播,导致其能够在短时间内形成强大的舆论效应。此外,历史虚无主义通过大数据云计算和算法推荐技术,可以根据不同受众的偏好将相应内容进行重复多次推送,促成受众对历史虚无主义的自觉认同,造成的影响更加深入。

三、综合治理:全媒体时代网络历史虚无主义的应对策略

习近平总书记指出:“历史和现实都表明,一个抛弃了或者背叛了自己历史文化的民族,不仅不可能发展起来,而且很可能上演一场历史悲剧”^[9]。党的十八大以来,通过不断强化意识形态建设和网络治理,网络历史虚无主义思潮的传播得到有效遏制,但它并未彻底消失,而是更加趋于隐蔽化。抵御和应对历史虚无主义是一场具有长期性和复杂性的意识形态斗争,要常抓不懈,根据全媒体时代网络历史虚无主义的传播特点提出精准治理策略,构建系统化治理体系,形成协同化治理合力,积极抵御、有效应对网络历史虚无主义的侵袭,牢牢把握意识形态工作的领导权、管理权、话语权。

(一)源头控制策略:完善网络法治体系

当前,互联网已经成为历史虚无主义传播错误思想、争夺意识形态话语权的新场域,健全的网络监管法治体系是有效遏制历史虚无主义网络传播态势的重要条件。一是要完善网络监管法治体系,强化网络安全防范力。党和政府必须不断织紧抵制历史虚无主义的法治约束网,落实互联网信息发布主体责任制度,进一步加强相关法律法规宣传力度,明确媒体和个人应承担的责任和义务,推进打击历史虚无主义的法治进程。二是要充实网络执法人才队伍,提升网络空间管控力。政府要成立社交网络监控的机构,加强网络执法人员在历史虚无主义知识、信息技术、相关法律法规等方面的专业培训,提高网络执法人员对历史信息的研判、分辨和解读能力,确保在第一时间切断历史虚无主义在网络空间的传播链,有效消除历史虚无主义在意识形态领域造成的危害和影响。三是要强化依法监管网络力度,提高安全风险化解力。网络监管部门要建立新媒介平台的信息筛查、分析机制,精准化捕捉、识别、惩治历史虚无主义言论,将法律规范落到实处,彰显法律法规的威慑力,同时开设公众举报渠道,为广大网民发挥社会监督作用、参与网络综合治理提供便利。

(二)内容净化策略:加强历史研究宣传

要筑牢抵制历史虚无主义的思想防线,关键是要“坚持正确历史观、加强规划和力量整合、加强史料收集和整理、加强舆论宣传工作,让历史说话,用史实发言”^[10],引导群众走进历史、学习历史、了解历史,用历史来鼓舞斗志、明确方向,增强主流意识形态的共识凝聚效力。一是要加强党史国史军史研究,推动研究成

果大众化。马克思主义史学工作者必须坚持正确的政治方向,充分发挥自身的专业优势,运用唯物史观对中国近现代史进行深入系统的研究,以前瞻性、思辨性、客观性的历史研究成果为依据,精准高效地批判历史虚无主义的错误观点。同时,史学工作者、文艺工作者要在坚持史学原则与标准的基础上,将优秀的历史研究成果及时转化为大众化资源,以翔实的史料和丰富的文艺形式来展现悠久、全面、立体的中国近现代史。二是要强化网络平台历史宣传,提升公民的历史素养。研究为宣传奠定基础,宣传为研究展示效用。在取得扎实研究成果的基础上,要全面提升历史宣传能力和水平,创新党史国史宣传的方式及话语体系,充分利用微博、微信、抖音、快手等群众常用的网络社交平台 and 音视频社区平台,不断扩大唯物史观和史学知识的“触网率”和辐射面,并吸收借鉴健康有益的网络流行话语、传统文化话语,使话语体系接地气、通俗易懂、富有时代气息,有效提升网络历史教育的吸引力、感染力和影响力。

(三)受众引导策略:强化唯物史观教育

马克思主义的“唯物主义历史观始终是社会科学的同义词……是惟一的科学的历史观。”^[11]构建科学的唯物史观教育体系,能够培养群众的历史思维和辨别能力,增强批判历史虚无主义的主动性。一是要以“四史”教育为切入点,优化史学知识体系。各级教育机构和网络教育平台要在教学和宣传过程中将唯物史观原理教育和历史知识体系教育相融合,通过对“四史”脉络的梳理和展现,提升群众独立、理性地辨析历史观点的能力和水平。二是要以自媒体平台为重要载体,拓展历史教育平台。各级教育和宣传部门应充分利用自媒体平台和大数据技术,建立自己的官方微博、微信并开设抖音、快手等音视频平台账号,通过将历史知识视频化、图像化,以更有感染力的方式对群众进行正面引导和日常化教育,引导更多的人学习历史、了解历史。三是要以实践教育为有效途径,创新历史教育方法。除了新媒体平台的宣传教育,各地宣传部门还应当多开展一些面向全社会的党史国史专题讲座、讨论会等教育实践活动,同时充分发挥红色纪念馆弘扬红色文化、传承红色基因方面的优势和职能,让群众在历史展览的讲解中感受中国成就、感悟革命精神,增强与历史虚无主义作斗争的底气和勇气。

(四)传播治理策略:占领主流舆论阵地

在新媒体平台逐渐成为人们获取信息重要渠道的今天,党和国家要“牢牢掌握意识形态工作领导权,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,”^[12]以此压缩错误思潮的传播空间,营造良好的社会风气。一是要引导建设正能量网络媒体,正确引领网络舆论导向。各级党委和政府应明确责任意识,加强意识形态阵地建设,“建设好自己的移动传播平台,管好用好商业化、社会化的互联网平台”^[13],引导媒体人员承担起政治责任、社会责任和历史责任,营造清朗的传播生态。二是要培养立场坚定的“意见领袖”,争夺网络空间话语主权。我们必须认识意见领袖在引发关注、设置议题、舆论导向等方面的强大引导作用,培养、发现和使用一支历史理论扎实、政治觉悟较高、精通网络技术的高质量“意见领袖”队伍,这支队伍要自觉传播主流历史学,为广大网民呈现出完整、客观的历史真相。三是要提升主流媒体的传播能力,主动占领虚拟舆论阵地。面对历史虚无主义在网络上散布的舆论,主流媒体要主动加强与网民的交流互动,掌握各方意见,同时要加强对重大思想理论报道的实践性和人民性的统一,将政治性的话语表达方式转化成人们习惯的交流方式,“把我们所提倡的与人们日常生活紧密联系起来,在落细、落小、落实上下功夫”,^[14]保证群众对社会主义意识形态的积极认同与有效接受。

(五)舆情评估策略:健全舆情监测机制

应对当前历史虚无主义与其他有害思潮的合流趋势,要注意发现和辨析历史虚无主义同其他各种思潮的共同因素和相似之处,预测其发展趋势,及时跟踪网络舆论态势,定期分析历史虚无主义传播态势,为做好引导、疏通和抵御等工作提供正确的方向。一是要利用信息技术,提高网络舆论监测水平。网络监管部门要研发和应用基于大数据和人工智能技术的网络舆情监控系统和信息防卫技术,对历史虚无主义思潮进行全方位和全时化的监测,以及时掌握其最新发展动态和相关舆情事件苗头,并建立舆情数据库,为提出精准、高效的治理措施提供依据。二是要加强舆情分析,健全网络安全防范机制。全媒体时代,抵制网络历史

虚无主义的传播与渗透,应加强网络舆情应对体系的顶层设计,优化治理层级,构建专家学者、主流媒体参与的网络舆情研判协同应对程序,对监测到的错误信息及传播网站进行风险评估、及时查补技术漏洞、屏蔽历史虚无主义传播。同时注重对社会民意的分析,通过微信、微博、抖音等普及化程度较高的网络平台广泛收集和分析网民的意见和关注点,更加精确地把握公众对于特定“涉史”信息的观点和态度,从而提高治理措施的科学性和针对性。

习近平总书记指出:“历史就是历史,历史不能任意选择,一个民族的历史是一个民族安身立命的基础。”^[15]在奋进新征程的历史关键期,必须认识到反对历史虚无主义是一场严肃的政治斗争,是一项艰巨复杂的而又具体细致的政治任务。只有坚决抵制历史虚无主义,批判和揭穿它“精心设计”的谣言,我们才能正本清源,凝心聚力,树立历史自觉和历史自信,牢记初心使命,走好新时代赶考之路,坚定实现中华民族伟大复兴的决心和信心。

基金项目:国家社科基金一般项目“新时代网络社会思潮综合治理研究”(项目编号:21BKS176)及教育部高校优秀中青年思想政治理论课教师择优资助计划“历史虚无主义思潮的网络传播治理研究”(项目编号:19JDSZK166)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]王哲.近年来历史虚无主义叙事方式转变及其现实启示[J].当代世界与社会主义,2019(3):83-89.
- [2][3]习近平.在党史学习教育动员大会上的讲话[J].求是,2021(7):4-17.
- [4]习近平.在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[N].人民日报,2016-04-26(02).
- [5]杨建义.历史虚无主义的网络传播与应对[J].思想理论教育导刊,2016(01):110-114.
- [6]吴越,赵文龙.历史虚无主义的网络嬗变及其治理[J].思想教育研究.2020(10):93-97.
- [7]第49次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL].中国互联网络信息中心:<http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/202202/P020220318335949959545.pdf>(2022-02-25).
- [8]王伟光.反对历史虚无主义是一场严肃的斗争[J].红旗文稿,2018(18):4-4.
- [9]习近平.在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[N].人民日报,2016-05-19(01).
- [10]习近平.让历史说话 用史实发言 深入开展中国人民抗日战争研究[N].人民日报,2015-08-01(01).
- [11]列宁选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012:10.
- [12]中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17(01).
- [13]习近平.加快推动媒体融合发展 构建全媒体传播格局[J].求是,2019(6):4-8.
- [14]习近平谈治国理政(第1卷)[M].北京:外文出版社,2018:165.
- [15]十八大以来重要文献选编(上册)[M].北京:中央文献出版社,2014:694.

作者:杨志超,兰州大学马克思主义学院副教授
王珂,兰州大学马克思主义学院硕士研究生
责任编辑:粟超

期刊编辑引领中国特色哲学社会科学话语体系构建的路径探讨

赵超

习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上指出：“在解读中国实践、构建中国理论上，我们应该最有发言权，但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小，还处于有理说不出、说了传不开的境地。”^[1] 加快构建中国特色哲学社会科学话语体系不仅是提升中国学术话语权和建构中国自主知识体系的题中应有之义，也是坚定文化自信的必然要求。中国特色哲学社会科学话语体系构建是一项系统工程，需要作者、编者、读者、主管部门、评价机构等多元主体共同参与。学术期刊作为学术生产与传播的公共空间，在中国特色哲学社会科学话语体系构建过程中，可以通过设置栏目、定向约稿、专题组稿等方式扮演引领者的角色。期刊编辑作为学术期刊的核心要素，是引领中国特色哲学社会科学话语体系构建的重要主体。新时代，期刊编辑应以强烈的使命担当意识为心理基础、以高质量的议程设置为主要抓手、以高水平的出版服务为要素保障，引领中国特色哲学社会科学话语体系构建。

一、期刊编辑的引领以使命担当意识为心理基础

思想是行动的先导，期刊编辑作为中国特色哲学社会科学话语体系构建的重要参与者，首先需要增强其引领中国特色哲学社会科学话语体系构建的责任感和使命感，充分激发期刊编辑的主体性和能动性。这就需要强化期刊编辑服务于中国特色哲学社会科学话语体系构建的政治自觉和学术自觉，将这种自觉意识充分融入贯穿编辑出版工作的全过程。

（一）期刊编辑需要充分认识话语体系构建的重大意义

党的十八大以来，党中央将哲学社会科学工作放在党和国家全局工作中的重要位置，多次强调构建中国特色哲学社会科学话语体系。期刊编辑需要站在新时代的战略高度充分认识构建中国特色哲学社会科学话语体系的重大意义。学界普遍认为，改革开放以来中国经济增长的奇迹和国家治理的成效难以用西方国家既定的理论和话语进行解释，存在“材料过剩”与理论贫困之间的尖锐矛盾。改革开放以来中国国家治理的经验、案例、数据、事实都非常丰富，但没有充分提炼出有效的概念和话语。整体而言，中国声音在国际舞台的声音仍然偏小偏弱，中国制度优势还没能充分转化为话语优势。“近代自然科学诞生于西方，学科意义上的哲学社会科学也大多是在西方语境下形成的，由此也造就了哲学社会科学领域西方话语的强势霸权地位。”^[2] 站在百年未有之大变局和实现中华民族伟大复兴的历史方位来看，摆脱西方哲学社会科学话语体系的束缚，加快构建中国特色哲学社会科学话语体系刻不容缓。

新时代，构建中国特色哲学社会科学话语体系不仅是打破西方学术话语霸权、增强中国国际学术话语权的需要，也是维护中国文化安全、增强文化自信和推动中华文化走向世界的必然要求。中国特色社会主义的丰富实践和中国悠久的历史文化为构建中国特色哲学社会科学话语体系提供了丰富的空间、素材，迫切需要将中国的制度优势和治理效能转换成话语优势。构建中国特色哲学社会科学话语体系，不仅可以为坚持中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量提供学理支撑，也为世界哲学社会科学的发展贡献中国智慧和方案。需要强调的是，构建中国特色哲学社会科学话语体系的目的是为了与西方哲学社会科学话语体系分庭抗礼，而是为了维护自身意义体系和文化认同的主体性，是在文化自信基础上增强文化自信，是在平等对话中实现有效交流和知识碰撞，最终服务于构建人类命运共同体的目的，为人的自由全面发展提供一套哲学社会科学话语体系。

（二）期刊编辑需要明晰在话语体系构建中的角色定位

如何正确认识中国特色哲学社会科学话语体系构建与期刊编辑的关系，是一个值得深入思考的重要问题。在“为他人作嫁衣裳”的角色认知影响下，一些期刊编辑没有充分认识到自身在构建中国特色哲学社会

科学话语体系中的重要作用。这就导致期刊编辑在话语体系生产的过程中完全依附于作者,丧失了编辑的主体性和能动性。从更深的层面来讲,这样的角色认知源于一些期刊编辑没能深刻认识到学术期刊在引领中国特色哲学社会科学话语体系构建中的使命和责任。实际上,学术期刊作为学术成果发布的重要平台,不是被动地反映和呈现作者的知识生产成果,而是可以主动引领作者的知识生产过程,学术期刊具有引领话语体系构建的主动性和机制化优势。学术期刊的用稿方向、选题指南、文章风格等能够对作者发挥引领作用,学术期刊喜欢发表什么样的文章,对于学术方向、学术体系、学术生态具有重要的引导作用。中共中央宣传部、教育部、科技部印发的《关于推动学术期刊繁荣发展的意见》提出要提升学术引领能力,强调“哲学社会科学期刊要把深入研究、宣传、阐释习近平新时代中国特色社会主义思想,建设有中国特色、中国风格、中国气派的学科体系、学术体系和话语体系作为重大任务”^[3]。这指明了学术期刊在引领中国特色哲学社会科学话语体系构建中应该承担的责任和使命,为学术期刊的发展提供了基本遵循。

学术期刊的引领力,以期刊编辑的主体性和综合素养为根本依托。期刊编辑的素养直接关乎期刊的质量,期刊编辑的政治素养、学术素养、业务能力、服务意识等都直接影响学术期刊的质量,甚至可以说有什么样的期刊编辑,就有什么样的期刊。构建中国特色哲学社会科学话语体系是一项系统工程,也是多元主体共同承担的时代使命,期刊编辑作为其中的重要主体责无旁贷。期刊编辑只有将自身融入中国特色哲学社会科学话语体系构建的过程,其价值才能得到充分彰显。期刊编辑绝不是对作者生产的话语体系进行简单的“来稿照登”和“来料加工”,不是简单从事修改标点符号、格式、错别字等技术性工作。期刊编辑一是话语体系生产的参与者,即期刊编辑需要通过发挥议程设置功能引领话语体系构建,引导作者关注中国议题、使用中国话语;二是话语体系内容和导向的把关者,即期刊编辑在出版各环节不仅要坚持马克思主义立场、观点和方法,坚持政治家办刊基本原则,而且要在选题方向、分析框架、理论基础、研究方法、理论依据等方面进行质量把关;三是话语体系传播的推动者,即期刊编辑要在作者、读者、传播平台等多元主体之间做好沟通和服务工作。这就要求期刊编辑既要有过硬的政治素养,也要有深厚的学术素养,同时还需具备较强的业务能力,成为复合型编辑人才。

二、期刊编辑的引领以高质量议程设置为主要抓手

中国特色哲学社会科学话语体系构建是一项具有高度主体性和原创性的创新工程,期刊编辑需要以追求卓越、崇尚品质的学术素养作为支撑。议程设置是大众传播媒介影响社会公众认知的重要方式,媒介对特定议题的强调可以提高这些议题在公众感知中的显著度。因此,期刊编辑需要通过高质量的议程设置来实现对话语体系内容生产与话语表达的引领,尤其是在研讨选题策划、制定学术规范、确立研究范式等方面提升期刊编辑的引领力。

(一)以高质量的选题策划引领话语体系的生产

选题策划是编辑出版工作的基础,高质量的选题策划是保证稿源水平、提高刊物质量的关键所在。期刊编辑引领中国特色哲学社会科学话语体系构建需要以高质量的选题策划为抓手,引领作者“说什么”。中共中央办公厅印发的《国家“十四五”时期哲学社会科学发展规划》提出:“坚持以中国传统、中国实践、中国问题作为学术话语建构的出发点和落脚点,提炼出具有中国特色、世界影响的标识性学术概念,加快中国学术走出去步伐,深化人文交流,在博采众长中形成中国学术的大视野、大格局。”^[4]构建中国特色哲学社会科学话语体系就是要善于提炼标识性概念,设置创新性议题。因此,期刊编辑需要站在中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局的高度来谋划选题。期刊编辑可以通过策划好常规的年度选题指南和专题组稿,以及策划和参与专题学术会议、学术工作坊、研习营、学术沙龙、学术讲座等多种形式,潜移默化地引领作者构建中国特色哲学社会科学话语体系。

一方面,期刊编辑以中国问题为导向设定议题,把中国的制度优势和治理优势转化为话语优势。经世致用是构建中国特色哲学社会科学话语体系的重要原则。期刊编辑要引导作者从理论上解释好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等重大现实问题,同时引导作者阐述好中华民族的悠久历史和灿烂文化。期刊编辑要及时把习近平总书记系列重要讲话精神、党的会议精神等内化为选题策划的行动指南,把党和国家外在的要求转化为学术期刊内在的自觉行动。比如,2016年党中央召开哲学社会科学工作座谈会后,《探索》杂志及时组织策划了“构建中国特色社会主义政治学学科体系、学术体

系和话语体系”专题论文,有力推动了中国政治学话语体系的构建。《探索与争鸣》以开设专栏、举办学术论坛等方式多举措推动构建中国特色哲学社会科学话语体系。《探索与争鸣》从2016年起开设“中国学术话语体系创新”专栏,围绕中西人文对话、哲学社会科学的使命、学术共同体建设、中国问题意识、社会学话语体系构建等议题组织文章,引导学界共同打造具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学话语体系。

另一方面,期刊编辑要兼具人类命运共同体的关怀,引导作者回答好“世界怎么了”“人类向何处去”的时代之题。中国特色哲学社会科学话语体系的构建并不意味着自我封闭、自娱自乐、自说自话,而是建立在有效的对外交流和特定的共识基础上。中国特色哲学社会科学话语体系的构建既要有面向实践以“经世致用”为主旨的求用取向,也要有面向学科基础理论的求真精神。因此,期刊编辑需要有人类命运共同体的关怀,以全球性知识为前提看待地方性知识,不能一味强调中国特色,毕竟中国特色和世界文明是辩证统一的。

(二)以学术规范重塑为抓手引领话语体系的表达

加快构建中国特色哲学社会科学话语体系,意味着要坚持用中国理论阐释中国实践,同时需要创新对外话语表达方式,提升国际话语权。因此,期刊编辑除了引导作“‘说什么’之外,还需要引导作者‘怎么说’”。^[5]在一段时间里,言必称西方、照搬照套西方理论是学界普遍存在的问题,而“国际发表”也成为中国一些研究机构和研究者追逐的目标。为了能够在国际期刊上发表论文,有些学者主动迎合国外期刊设定的议题、分析范式、方法、话语叙事。有些学者为了“创新”而热衷于制造一些“学术概念”“学术名词”,甚至有些学者热衷于用一种“西方式”的表达方式来阐释学术问题。而一些学术期刊一味将西方话语体系奉为圭臬,在理论框架、研究方法、核心概念、话语表述等方面盲从于西方学界制定的评价标准。甚至有些期刊受国外“定量霸权”的影响,以有无模型和定量分析作为是否录用的标准,造成了定量研究中的思想贫瘠和理论贫乏。可见,期刊的学术规范和文风规范潜移默化地影响着作者的话语表达。

话语体系是理论体系的表现形式和语言载体,形式的规范化是实现知识增量的必要条件。因此,期刊编辑需要以学术规范重塑为抓手引领话语体系的表达。中国特色哲学社会科学话语体系的建构和创新,需要秉承费孝通提倡的文化自觉精神,从中国故事中提出中国问题,运用中国话语回答中国问题,提炼出中国自己的学术概念,如此才有可能在国际上建立中国学术话语权。毛泽东同志在党的六届六中全会上特别强调:“洋八股必须废止,空洞抽象的调头必须少唱,教条主义必须休息,而代之以新鲜活泼的、为中国老百姓所喜闻乐见的中国作风和中国气派。”^[6]期刊编辑需要引导作者传承并创新中国特色的学术思维模式与学术范式,增强中国学术的话语表达能力。这就要求期刊编辑一方面要在理论基础、分析框架、研究方法、数据来源、文字表达、文献规范等多个层面引领作者的话语生产,对中国问题进行语词提炼与中国式话语语言说;另一方面可以联合主管部门、刊届、学界等共同完善能被各主体接受的学术规范。

三、期刊编辑的引领以高水平出版服务为要素保障

《关于推动学术期刊繁荣发展的意见》对提升出版服务能力提出了要求,特别是提出要优化出版流程,提高投审稿和出版的时效性,为有重大创新观点的高质量论文设立快速审稿发稿通道,注重为作者提供高水准的专业审稿意见。高水平的出版服务是学术期刊高质量发展的必然要求,也是期刊编辑能够引领中国特色哲学社会科学话语体系构建的要素保障。

(一)优化出版流程,提升出版服务能力

大数据、人工智能、云计算、区块链、元宇宙、5G等信息技术革命驱动着期刊出版模式的重大变革,信息技术革命不仅重塑了出版业,而且也重构了话语体系的生产与传播。出版生态的变革对期刊编辑的角色和素养提出了新要求,期刊编辑要在话语体系生产全过程提供高质量的出版服务。

一是要打造全流程学术出版服务平台,提高审稿和出版的时效性,为作者提供高质量审稿意见。对于一些重要选题、重点作者在坚持“三审三校”原则的基础上开辟审稿绿色通道,高效率完成审稿、编稿、出版等环节。在期刊的管理、采编、出版、传播等关键环节进行有益探索,实现期刊管理数字化、内容采编数字化、生产数字化与内容数据化、期刊传播数字化、资源集约化。比如,SciEngine科技期刊全流程数字出版服务平台能够提供灵活高效的组件式采编审校、遵循行业标准的排版与制作、国际化学术传播与运营、期刊全流程一体化出版服务。期刊全流程服务出版内容主要包括智能化审稿服务、封面设计、排版制作、期刊评价

与影响力分析、学术内容精准推送等。尤其是智能化审稿服务可以有效提高稿件处理效率,该平台还设置了微信小程序和手机信息提醒、自动查重、自动推荐审稿人、费用支付、系统内协议期刊转稿等功能。

二是探索期刊出版的新模式,加快出版速度和扩展传播范围。借助新兴信息技术探索预出版、增强出版、域出版、微信出版等多种模式,不仅可以缩短出版周期,而且能够扩展传播范围和途径。期刊预出版是期刊优先数字出版的一种新形式,对通过“三审”制度确定录用的稿件经数据加工后立即进行网络出版,实现网络检索,之后再进入编辑加工、校对、审读流程,确定栏目、页码后正式出版。期刊预出版是一种更为快速的发表机制,它的出现有效满足了广大学者、用户对学科前沿动态与科研最新成果的迫切需求。^[7]对于期刊而言,快速发表不仅能抢占学术制高点,增加期刊下载率和引用率,还能够赢得广大作者和读者的信赖,提升期刊的学术影响力和社会关注度,也是防控学术不端尤其是一稿多发的一种有效手段。而增强出版模式可以利用数字化技术呈现视频、图片、超链接等内容,弥补纸质刊无法容纳的内容。除此之外,通过开放获取模式推动学术期刊的共享传播,特别是有助于中国特色哲学社会科学话语体系的对外传播。传统的付费订阅模式阻碍了话语体系的交流与传播,中国社会科学院主办的国家哲学社会科学文献中心是开放获取的有益尝试,扩大了话语体系传播的范围。

(二)打造学术共同体,提供多元的知识服务

话语体系构建的关键主体是学者,一套被学界和社会群体广泛接受的话语体系需要学术共同体创造和维系。一个学术共同体往往意味着在研究主题、研究方式、学术语言、研究方法、研究旨趣等方面具有趋同性。共同的议题是维系学术共同体的纽带,但一些学术共同体设定议题的能力还不够强,在推动构建学术共同体中的作用还不够突出。学术期刊是学术共同体的重要组成部分,期刊编辑应主动搭建交流平台,联合学术共同体设定特定议题,制定一套为大家认可的平台和规则,树立共同体意识,促进中国学派的形成。中国特色哲学社会科学话语体系面临的一个困境在于各学术共同体之间的互相承认、论证、对话仍然做得不够,一些学者提出新概念、新表述之后不能得到其他学者或其他学科的承认。因此,期刊编辑可以以特定问题或议题为导向,通过专题研讨等方式主动搭建跨越学科壁垒的学术交流平台,为推动构建中国特色哲学社会科学话语体系奠定基础。

除此之外,期刊编辑可以通过提供多元的知识服务,推动构建中国特色哲学社会科学话语体系。知识服务是数字出版时代出版服务的重要方式,随着媒体融合实践的不断推进,知识服务能力成为学术期刊提高学术影响力和学术竞争力的重要着力点和增长点。数字化出版时代,出版服务的内涵大大扩展,知识生产多元化、知识传播网络化、知识获取便捷化是其重要特征。数字出版对期刊编辑提出了新的要求,期刊编辑要树立以“用户为中心”的理念,为作者话语体系的生产提供相应的知识服务,同时也为话语体系的传播做好服务。期刊编辑可以通过讲座、讲习班、学术研讨会等多种方式为作者话语体系的生产提供精准化的知识服务。

参考文献:

- [1] 习近平. 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-05-19.
- [2] 秦开凤. 推进“三大体系”建设是学术期刊的重要使命[N]. 中国社会科学报, 2021-10-26.
- [3] 关于推动学术期刊繁荣发展的意见[J]. 中国出版, 2021(14): 3-5.
- [4] 中办印发《国家“十四五”时期哲学社会科学发展规划》[N]. 光明日报, 2022-4-28.
- [5] 粟超, 钟学丽. 学术期刊推动中国特色学术话语体系传播的价值遵循与实践路径[J]. 重庆行政, 2022(1): 90-93.
- [6] 毛泽东选集:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 1991: 534.
- [7] 张海生. 预出版的实践探索与可能模式[J]. 编辑学报, 2019(4): 434-436.

作者:中共重庆市委党校探索杂志社编辑
责任编辑:粟超

乡村振兴背景下推进乡村文化建设的困境与对策

周 兴

习近平总书记指出,“乡村振兴,既要塑形,也要铸魂”^[1]。乡村兴则国家兴,乡村衰则国家衰。全面建设社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴,最重要的支撑来源在农村,最繁重的任务在农村,最广泛的基础在农村,最优秀的传统文化也在农村。习近平总书记在党的十九大上提出了“乡村振兴战略”,并指明了战略的总体要求。《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》更为做好“三农”工作,为接续全面推进乡村振兴指明了方向。进入实现第二个百年奋斗目标新征程,“三农”工作重心已历史性转向全面推进乡村振兴。而乡村文化是乡民创造的精神财富,是满足乡民精神需求的方式。在乡村振兴中,乡村文化是全面推进乡村振兴之根,传承农村传统文化是实现乡村振兴战略的要求。正如习近平总书记所强调,要推动乡村文化振兴,加强农村思想道德建设和公共文化建设,以社会主义核心价值观为引领,深入挖掘优秀传统农耕文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范,培育挖掘乡土文化人才,弘扬主旋律和社会正气,培育文明乡风、良好家风、淳朴民风,改善农民精神风貌,提高乡村社会文明程度,焕发乡村文明新面貌。

一、乡村振兴背景下加强乡村文化建设的重要意义

习近平总书记指出:“农村精神文明建设很重要,物质变精神、精神变物质是辩证法的观点,实施乡村振兴战略要物质文明和精神文明一起抓,特别要注重提升农民精神风貌。”^[2]从一定意义上讲,乡村振兴是新时代中国式现代化在当下中国乡村的具体实践,而乡村振兴中的乡村文化是乡村的特有呈现和鲜活表达。如果乡村振兴战略的推动实施仅仅在于追求物质经济的高速发展,这就背离了中国社会主义本质的发展要求,乡村文化建设是乡村振兴战略推进实施过程中尤为重要的部分。亿万农民对美好生活的需要日益增加,满足农民过上美好生活的新期待,必须提供丰富的精神食粮。同时,乡村振兴战略背景下的乡村文化建设与乡村经济建设是相辅相成,缺一不可的,乡村文化建设离不开经济建设作为物质条件的支撑,乡村文化建设也会为经济建设提供源源不断的人才支撑和思想保障。

从乡村文化建设的根本目的来看,乡村文化建设有益于乡村传统文化的传承和发扬。习近平总书记指出,“农耕文化是我国农业的宝贵财富,是中华文化的重要组成部分,不仅不能丢,而且要不断发扬光大。”^[3]乡村文化是传统农业社会在经年累月中积淀形成的,是在改革开放中发展创新的,是中华优秀传统文化传承和发展的根脉。毋庸置疑,优秀的传统文化将会对乡民们的思维方式和认知价值观产生积极的引导作用,为巩固脱贫攻坚成果起着至关重要的作用,为实现乡村人心的凝聚、精神的振奋提供强大的内在动力和源源不断的政策支持。在推进乡村振兴中尊重村民的风俗习惯、保护并善于利用乡村固有的文化传统,可以推动乡村经济健康发展,收到事半功倍之效。

从乡村文化建设的发展未来看,《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》再次强调要确保农业稳产增产、农民稳步增收、农村稳定安宁。我国乡村人民具有淳朴、仁厚和善良的优良品质,这就决定了乡村文化建设针对的主体拥有和自然相贴近并符合的特质,但在一定程度上缺乏应有的创新视角和发展理念。而乡村文化建设是从多方面、多角度、多维度的整合,利用现有传统乡村本地文化资源并对其进行优化配置,从而真正地使传统朴素的乡村文化得到创新和发展,戴上新时代的、现代化的“帽子”。也就是说在保持乡村特质的基础上,将现代性因素融入乡村文化之中,取其精华、弃其糟粕,找到新的生长点,以重塑的方式留住与农业生产生活相关的文化记忆和文化情感,切实满足民众精神需求。

从乡村文化建设的主体对象特质来看,加快乡村文化建设是满足农民美好生活的需要。乡村文化成体系的建设有助于系统全面地提高乡民们对本土传统文化的认识程度。乡村文化建设属于意识形态的建设,属于心灵层面的建设,虽无形无相,但是从客观分析,大力推进乡村文化振兴,才能更好地满足农民对精神文化的渴求,把农民群众精气神提振起来。只有激起乡村的文化活力和内生动力,促使乡民们对本土传统

乡村文化有了新高度的理解、认知和认同,才能使乡村主体真正地从心理上和行动上自觉地开启乡村文化的维护和建设,才能从发展的角度主动认同党中央提出的构建现代乡村的产业体系,才能有益于重塑乡俗民风、构建集体人格,进而营造良好的社会集体氛围,并对维护社会的稳定起到关键性作用。

二、影响新时代乡村文化振兴的因素分析

习近平总书记强调,“农村绝不能成为荒芜的农村、留守的农村、记忆中的故园。”^[4]“中国要强,农业必须强;中国要美,农村必须美;中国要富,农民必须富”。^[5]文化是乡村的灵魂,文化兴,乡村兴。必须看到,进入新时代以来,乡村文化建设取得了长足的进步,乡村人民的文化生活发生了较好的变化。当下,我国正处于乡村振兴的重要阶段,“乡风文明,是乡村振兴的紧迫任务”,必须要正视影响乡村文化建设的各种因素。

一是乡村文化的衰落趋势加剧。在中国特色社会主义的伟大实践中取得重大成就的背景下,我们随处可以感受到乡村所发生的翻天覆地的变化,现代化的发展理念和国家各类优惠政策的落地生根,使乡村的生活水平和生活质量得到了显著的提升。但是,不可否认的是,乡村常住人口较少,致使很多乡村地区传统的文化形态和基础设施在减少,很多传统的公共文化生活也逐渐消失在人们的视野和脑海中。同时,乡村社会的传统价值观念也被各种因素打破,即便是在春节这样阖家团圆的重大传统节日的时候,很少有其他传统的文化活动的了,使得许多富有泥土气息的乡土文化逐渐式微、贫瘠甚至消失,并且这种趋势正在急剧加速。

二是文化传承的断裂严重。随着经济社会的快速发展,乡村中外出读书、务工、落户的青壮年人数逐渐增多,老人和留守儿童成为驻守乡村社会的主要力量,致使乡村“空洞化”严重。同时,乡村现有的文化建设工作者的年龄普遍偏大,主动挖掘新鲜事物的能力较弱,贴近百姓、热心文化工作、长期扎根农村的文化能人更是少之又少,无法合理挖掘和规划当地的文化资源,更无法把本地同周边的传统文化进行合理的资源整合形成可持续发展的文化产业链促进经济消费等。就连日常村务工作的开展都常常面临着人手不够,人力不足的窘境。人才的严重匮乏使得乡村文化建设难以为继,并严重制约着乡村文化的发展。

三是乡村文化与产业融合不足,乡村文化相对缺乏时代性。乡村文化建设是乡村社会的稳定关键性因素。因此,保护、继承和发展传统乡村文化尤为重要。同时,由于乡村社会经济发展水平的相对严重滞后,致使乡村文化的发展缺乏闪光点、缺乏创新性、缺乏时代性,以至于在城乡互动的浪潮中逐渐消失在人们的视线和脑海中,也加剧了乡村社会主体的隐性流失。此外,在之前的乡村脱贫攻坚体制中大多“重经济、轻文化”,更注重经济建设,而忽视文化传承,乡村文化与产业融合亟须提升。因此,这使得乡村文化发展遭受冷落而流于形式,乡村文化建设陷入内外交困的境地。

三、在乡村振兴中推进乡村文化建设的着力点

习近平总书记指出,“新农村建设一定要走符合农村实际的路子,遵循乡村自身发展规律,充分体现农村特点,注意乡土味道,保留乡村风貌,留得住青山绿水,记得住乡愁。”^[6]乡村文化建设的根本目标应是满足农民的精神需求,乡村文化建设的目标不仅仅是乡村外在形式的变化,更是内部结构的变化。习近平总书记还强调,“我们要深入挖掘、继承、创新优秀传统乡土文化”,^[7]既要补文化“短板”,也要促文化发展。繁荣发展乡村文化事业和文化产业,不断提高乡村文化效益,使其具有文化生产力,不断提高乡村社会文明程度,让历史悠久的乡村文化在新时代展现其魅力和风采。

一是增强乡村文化自信。没有乡村文化的高度自信,没有乡村文化的繁荣发展,就难以实现乡村振兴的伟大使命。“文化自信,是更基础、更广泛、更深厚的自信。坚定文化自信,是事关国运兴衰、事关文化安全、事关民族精神独立性的大问题”^[8]。乡村文化是中华优秀传统文化的重要组成部分,是农民的精神家园和心灵寓所,更是增强文化自信的重要资源。正如习近平总书记强调,“从中国特色的农事节气,到大道自然、天人合一的生态伦理;从各具特色的宅院村落,到巧夺天工的农业景观;从乡土气息的节庆活动,到丰富多彩的民间艺术;从耕读传家、父慈子孝的祖传家训,到邻里守望、诚信重礼的乡风民俗等等,都是中华文化的鲜明标签,都承载着华夏文明生生不息的基因密码,彰显着中华民族的思想智慧和精神追求。”^[9]可以说,推动乡村文化振兴是增强农民群众对乡村文化的高度认同感和强烈归属感、弘扬和传承中华优秀传统文化、厚植文化自信根基的必由之路。因此,在新时代乡村文化建设的过程中,务必要充分了解、尊重当地乡村文化特有的文化内涵、文化风俗和文化自然属性,切不可一意孤行地开展文化创新。在发展过程中逐步建立起乡村文化的自信,立足乡风文明,深入挖掘农耕文化中蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范,赋

予其新的时代内涵,充分发挥其在凝聚人心、教化群众、淳化民风中的重要作用,从而增强人民群众参与乡村振兴的认同感和归属感,从根源上将乡村振兴战略落到实处,还可以让越来越多的人感受到中国农耕文化的魅力。

二是引导农民群众自觉做社会主义核心价值观的坚定信仰者、积极传播者、模范践行者。乡村文化建设的目的是满足人民群众日益增长的美好生活的需要,从本质上讲,社会主义核心价值观是中国特色社会主义文化自信的灵魂和主心骨。习近平总书记指出,“一种价值观要真正发挥作用,必须融入社会生活,让人们在实践中感知它、领悟它”。^[10]振兴乡村文化,就必须转变核心价值观在我国乡村的传播途径与方法,在充分了解把握农民的心理、行为习惯、思维模式、现有价值观念的基础上,采取适合乡村特点的各种有效形式,激发农村传统文化活力。把社会主义核心价值观融入农村社会发展的各个方面,转化为农民的情感认识 and 行为习惯,吸收城市文化乃至其他民族文化中的积极因素,形成积极、健康、向上的社会风气和精神风貌。也就是要引导农民群众自觉做社会主义核心价值观的坚定信仰者、积极传播者、模范践行者,把提倡的与人们日常生活紧密联系起来,在落细、落小、落实上下功夫,让核心价值观的理念自然而然地融入农民日常的生产生活,使社会主义核心价值观的影响像空气一样无所不在,无时不有,成为农民日用而不觉的行为准则,将社会主义核心价值观的价值体系与行动体系结合起来,使大主题在小活动中真正落地生根,用富有时代气息的中国精神凝聚中国力量。

三是多措并举促进乡村文化建设。由于文化建设既“虚”又“实”,“虚”是指文化建设不像经济建设那样可以立竿见影,通常需要多年的耐心培育才有效果;“实”是指文化虽然看似无形,但实际上可以发挥凝聚人心、塑造乡村共同体的强大功能。因此,要把乡村文化振兴贯穿于乡村振兴的各领域、全过程,为乡村振兴提供持续的精神动力。乡村文化建设离不开各级政府的宏观调控,同时离不开人民群众的协同共进。各级政府要把握好发挥市场决定性的作用,在要深入挖掘本地文化特色后,强化乡村文化建设优先投入保障,建立“三资”与各类文化建设项目对接机制,将农业、生态、旅游、文化等资源优势进行有机整合,打破发展瓶颈,打通文化脉络,促进乡村文化产业朝着规模化、特色化的方向发展,深入开展文化惠民活动,提供更多更好的农村公共文化产品和服务。积极推行“按需制单,百姓点单”服务模式,让乡村公共文化服务更为符合乡村居民的需求、更受乡村居民的欢迎,按照有标准、有网络、有内容、有人才的要求健全乡村公共文化服务体系,更好满足乡村居民的基本文化需求。同时,在乡村文化产业建设中,鼓励农民、乡贤、社会力量参与其中,始终坚持农民的主体地位,增强农民文化认同感,给农民充分的话语权、自主权,让农民群众真正成为乡村文化产业的创造者、参与者、受益者。从而形成乡村文化建设的强大合力,促进乡村文化的发展繁荣。

基金项目:重庆市社科规划项目“‘村改居’社区党建格局的变化与创新研究”(项目编号:2021NDYB019)阶段性研究成果。

参考文献:

- [1]十九大以来重要文献选编(上)[G].中央文献出版社,2019:150.
- [2]十九大以来重要文献选编(上)[G].中央文献出版社,2019:165.
- [3]十八大以来重要文献选编(上)[G].中央文献出版社,2014:678.
- [4]十八大以来重要文献选编(上)[G].中央文献出版社,2014:682.
- [5]习近平关于社会主义经济建设记述摘编[M].中央文献出版社,2017:169.
- [6]习近平关于社会主义生态文明建设记述摘编[M].中央文献出版社,2017:61.
- [7]十九大以来重要文献选编(上)[G].中央文献出版社,2019:151.
- [8]习近平关于社会主义文化建设记述摘编[M].中央文献出版社,2017:16.
- [9]十九大以来重要文献选编(上)[G].中央文献出版社,2019:151.
- [10]习近平谈治国理政(第一卷)[M].外文出版社,2018:165.

作者单位:中共重庆市委党校研究生部

责任编辑:粟超

社科期刊深度融合发展的法治化新向度

刘小侨

2022年4月,为深入学习贯彻习近平总书记关于媒体融合发展的重要论述,按照《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》(以下简称《“十四五”规划和2035年远景目标建议》)《出版业“十四五”时期发展规划》部署安排,中共中央宣传部印发了《关于推动出版深度融合发展的实施意见》(以下简称《实施意见》)。中央及各部委在《实施意见》中提出了出版深度融合发展的全面部署和明确要求,而推进社科期刊深度融合也蕴含其中。对社科期刊而言,这将是“十四五”时期发展的一项新命题,进而亟须厘清新命题的内在逻辑、发展难点与改进重点,具象化新命题的行动指南,助力社科期刊深度融合的法治化、科学化、高效化发展。

一、社科期刊深度融合发展的重要意义

(一) 内在环境的需要

在开放科学和数字经济的全球出版大势所趋背景下,国内社科期刊也面临着深刻变革。2016年,习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上强调,坚持和发展中国特色社会主义,必须高度重视哲学社会科学,结合中国特色社会主义伟大实践,加快构建中国特色哲学社会科学。^[1]从2018年中央颁布的《关于加强和改进出版工作的意见》,到2020年5月国家新闻出版总署颁布《报纸期刊质量管理规定》等等政策文件,可见中央及各部委都对此达成高度统一的认识:社科期刊做到传播本真学术,建立有影响力的智库,同时加强行业责任、整合社科期刊力量,做好宣传思想工作,提高社科期刊质量。

社科期刊深度融合发展更是社科期刊内在发展的必然,也是回应国内现实环境的最佳答案。社科期刊深度融合发展是国家深潜社科期刊发展科学趋势,并对近年来中央及各部委政策文件精华所做的提取;也是《实施意见》和《“十四五”规划和2035年远景目标建议》的重点内容,更是在党的领导下出版业高质量发展、出版业繁荣发展的关键抓手。因而,“出版融合发展”中的“融合”不是目的,而是手段和内容,其根本是为了响应党和国家的媒体深度融合发展战略,实现出版业高质量发展和出版强国的伟大目标。

(二) 外在环境的驱动

《“十四五”规划和2035年远景目标建议》中指出,以讲好中国故事为着力点,创新推进国际传播,加强对外文化交流和多层次文明对话。环视国际社科期刊发展环境,正视中国社科期刊的国际影响力和处境,需要加强其与中国国际地位和国际影响力的匹配度,提高中国社科期刊在国际上的话语权,发出中国声音。^[2]目前,全球最大的期刊文献数据库Scopus已收录466种中文科技期刊,在非英语期刊中载文量居第一位,6种学术期刊进入学科排名前1/5,成为中文期刊传播国际化的典范。^[3]

但是新冠疫情席卷全球以来,西方国家出版媒体的舆论优势与不良言论等,对我国在错综复杂的形势下如何加强自身话语体系和话语权的局面造成冲击。因而打造符合新发展阶段下时代发展议题的社科期刊类文化产品就愈加迫切。继而,《“十四五”规划和2035年远景目标建议》明确指出,要坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一,深化文化体制改革,完善文化产业规划和政策,加强文化市场体系建设,扩大优质文化产品供给。^[4]而社科期刊的本质即前沿、创新社会性科学原创思想的集合,深度融合发展、打造高品质社科期刊就是积极应对我国话语权与话语体系建设的发展需求。

二、社科期刊深度融合发展的三大阻力

(一) 办刊意识之阻

社科期刊深度融合发展,这一新命题不是凭空出现的。相反,社科期刊深度融合发展是由2016年习近平总书记指出融合发展关键在融为一体、合而为一,要尽快从相“加”阶段迈向相“融”阶段优化得来。也就是说,这一新命题并非传统出版与数字经济、开放科学之间舍弃从前的传统出版,而是在深度融合发展的基础上以此为地基,放眼未来,最终服务于出版强国和文化强国的建设以及高质量发展的目标实现。

面对数字出版、开放科学等新业态,新时代下的社科期刊要实现深度融合发展,必然不能再固守成规,一方面社科期刊亟须提档换升级,另一方面也是核心方面要加强社科期刊编辑、编务等办刊人员的办刊意识。意识反作用于物质,只有高度重视提高社科期刊办刊人员的办刊意识,才能避免出现社科期刊意识形

态错误、内容质量错误、运营管理错误等问题。尤其是面对《实施意见》所蕴含的新命题,缺乏责任意识、质量意识、集体意识为指引,很可能造成制度建设、人才建设、期刊建设的隐患和危机,如此一来就必然阻碍社科期刊深度融合发展。

(二) 办刊运营之阻

近年,中央宣传部加强对出版深度融合发展的总体统筹、规划、布局,社科期刊也严格贯彻落实“三审三校”制度,践行全媒体时代“传播力、引导力、影响力、公信力”的根本要求。但社科期刊办刊运营期间一方面要面对虚假网站乱设、中间人收费、版权协议不规范、加工拼凑稿件等问题,另一方面又要面对出版单位间功能重复、内容同质、力量分散问题等。社科期刊办刊运营应对诸多阻碍中最关键一环就是如何提升优化内容建设,这是社科期刊立刊之本,也是《实施意见》中提出出版深度融合发展的第二个重要板块,更是社科期刊能行稳致远的“发动机”。

同时,坚持内容为王、打造内容精品的前提就是规范社科期刊运营管理、法治化制度化建设保障办刊运营,即深化体制机制改革为社科期刊深度融合发展保驾护航。这不仅是近年来中央相关文件对社科期刊办刊的要求与期许,更是今后社科期刊在把握数字化、网络化、智能化方向中处理愈加加剧的办刊运营相关问题的制胜法宝。

因而,若是不从根本上清除社科期刊办刊运营中存在的潜在漏洞和隐形危机,就难以确保社科期刊深度融合发展所出品内容的高品质,也就难以保证社科期刊的数字化、网络化、智能化办刊运行在正轨上。

(三) 办刊队伍之阻

社科期刊深度融合发展关键在于抓好贯彻落实。而贯彻落实就要看社科期刊编辑部的人才队伍。要巩固社科期刊以内容为王的立刊之本,就要认识到其依赖于社科期刊编辑部人才队伍的贯彻落实。只有高品质人才能有效生产出高质量内容,才能持续打造出版精品。以人才队伍为基础,融合技术、平台、管理等诸要素,服务于高质量发展要求,服务社科期刊发展定位,才是出版业融合发展的题中应有之义。

但目前,社科期刊人才队伍无法忽视的是存在人才激励制度、人才培养方案良莠不齐,出版数字化、网络化、智能化的科技运用业务效率有待提升,全媒体运营等综合办刊能力的提升有待加强等一系列问题。因而,正视处理社科期刊人才队伍的相关问题,才有效拉动社科期刊深度融合发展的“大马车”。

三、社科期刊深度融合发展的三个向度

自2014年媒体融合上升为国家战略以来,围绕习近平总书记关于媒体融合的重要论述,近年来中央各部委和机构陆续出台的《关于组织实施2022年度出版融合发展工程的通知》《关于实施出版智库高质量建设计划的通知》等媒体融合的文件。对此,为加快推动出版深度融合发展,构建数字时代新型出版传播体系,在把握深度融合发展阶段社科期刊的重大意义、内在逻辑以及主要矛盾之后,从目标高度、意识广度和实践力度三个向度,对新命题的战略部署加以优化建议:

(一) 意识深度:守牢权责相统一原则,巩固提升办刊意识

出版深度融合发展背景下,网络传播大众化、差异化趋势明显,数字时代不同受众群体增加更多元新型阅读需求,同时数字时代舆论生态、文化业态、传播形态的深刻变化。^[5]物质决定意识,在如此现实的大环境下决定了从2014年至今中央各个部委、社科期刊不断优化升级,例如2022年初国家新闻出版署启动实施的出版融合发展工程、出版智库高质量计划等顶层设计。

深度融合和高质量发展必然是社科期刊出版融合的趋势之一,数字化和智能化也必然是社科期刊出版融合的方向之一,因而顺应时代趋势、遵循发展方向是社科期刊办刊意识的内在要求,相应地拓展社科期刊办刊意识的深度,进而反作用于社科期刊深度融合发展进程,将更有利于实现出版强国和文化强国战略。

结合社科期刊内容为王的宗旨,其内容的时效性、实用性、创新性、易复制性等特点,以及社科期刊作为传统主流媒体,其内容引导对读者群体乃至社会大众都具有一定的权威性、指导性和规范性。因此,社科期刊办刊意识深度的拓展就须坚持权责相统一原则,巩固其要服务意识、责任意识、质量意识和集体意识。

这一方面要组织加强社科期刊编辑队伍对自身岗位的重要性、边界性、规范性的权利意识,通过专技人员公需课、编辑业务培训、“三会一课”、编辑部门座谈以及相关案例警示教育等方式促使社科期刊编辑人员提高对办刊用稿撤稿等权利规范意识;另一方面要在“三审三校”、编辑部门规章等规定流程、规定要求内,严格贯彻落实社科期刊编辑队伍的义务,同时在社科期刊自身的官网、公众号等数字平台上依法依规遵守相关平台规定、双边协议,并最大限度地将其办刊意识上升到以人民公仆的服务意识,践行《实施意见》所提出的宣传阐释习近平新时代中国特色社会主义思想、展示新时代伟大成就、弘扬中华优秀传统文化、彰显时代精神风貌、促进经济社会发展、服务高水平学术研究^[6]等等办刊义务,以助实现社科期刊深度融合、

高质量发展的经济效益和社会效益。

(二)目标高度:贯彻平衡协调原则,实现个体与整体目标统一

根据国家新闻出版署提供的最新数据显示,截至2021年底,我国自然科学技术类期刊5088种,哲学社会科学类期刊2688种。^[7]国内,社科期刊数量只占期刊总数的30%左右,更遑论占全球期刊总数的多少了。社科期刊占比较低,但其发展的必要性和重要性在我国一再被强调。在2016年,习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上就提出,“坚持和发展中国特色社会主义必须高度重视哲学社会科学”^[8]。在2021年,习近平总书记再次以给《文史哲》编辑部全体编辑人员回信的方式强调,哲学社会科学期刊对“坚持中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量”的重要性。^[9]

在此基础上,不仅国家对社科期刊锚定了整体发展目标,社科期刊自身也对标制定个体发展目标。前者即《出版业“十四五”时期发展规划》中提出的社科期刊深度融合发展整体目标:“到‘十四五’时期末,出版深度融合发展取得明显成效……打造一批竞争力强、优势突出的出版融合发展示范企业……进一步扩大主流价值影响力版图”^[10],最终为建成出版强国、文化强国奠定坚实基础。后者则是指2688种社科期刊背后的运营主体即社科期刊编辑部或者期刊社,在配合各地党委宣传部和各主管主办单位工作的同时,有着自身个体的发展目标。

出版深度融合发展背景下,社科期刊编辑部或期刊社近年来不断转型融合发展,主要有两方面的个体发展目标:一方面实现传统出版与期刊数字化等传播新路径的融合升级,走好走实社科期刊“走出去”战略,集约化、合作化地整合已有资源和相关资源,实现资源优化配置;另一方面则是基于社科期刊自身平台建设,采取论文采集、出版传播、开放评价、资源挖掘等于方式打造知识服务平台,同时优化完善社科期刊自身优秀栏目,积极打造精品化、品牌化社科期刊,出版刊发学科前沿、社会热点、地方问题、理论探讨,带动出版融合发展向纵深推进。最终实现以社会效益为主,经济效益为辅的社科期刊最大化出版效益。^[11]

既要实现社科期刊出版效益最大化,又要建成出版强国和文化强国,实现出版深度融合发展。从经济法的社会性和公私交融性所决定的基本原则之一平衡协调原则^[12]来看,这既要平衡协调社科期刊编辑部或期刊社个体之间的利益关系,也要平衡协调国家和个体之间的利益关系,还要平衡协调不同地方党委和主管单位之间的利益关系。^[13]之所以从经济法的平衡协调原则以此启发多元利益(下文利益等同于“目标”)关系的处理,这是因为在经济全球化趋势下,不管是国家出版战略整体目标还是社科期刊编辑部或期刊社个体目标的发展实现都无法避免开放化、全球化、竞争化的世界发展趋势。

因此,基于平衡协调原则,上到国家下到社科期刊编辑部或期刊社都要意识到:要从国家(或者社会)整体利益出发,协调各利益主体的行为,平衡其相互利益关系,以引导、促进或强制社科期刊个体目标和行为合法科学地运行在国家整体发展目标和运行秩序的轨道上,从而达到出版效益总量与质量的改善、社科期刊产业链及其结构的优化和运行秩序的和谐,最终实现实质意义上的利益平衡、国家整体利益最大化。

此外,社科期刊编辑部或期刊社在坚持平衡协调原则前提下,实现个体目标还须做到以下主要两点:其一,以提升编辑职业认同感为前提,综合培养编辑办刊能力、提高保障编辑的社会地位及相当的人才待遇。其二,以汇聚集体智慧为前提,整合社科期刊学术资源、实现智库转化,服务中国经济社会发展需要,牢牢把握作品的政治导向和舆论导向,做国家和地方政府的智囊团,进而提升社科期刊的地方影响力、学界影响力,乃至国际影响力和话语权。

(三)实践力度:坚持诚实信用原则,保障办刊发展环境

《实施意见》第六个板块,即健全出版融合发展保障体系,强调要营造良好的发展环境,即“坚持安全为要……加快构建数字内容安全风控体系……强化版权意识……大力整治重点领域侵权盗版行为,有力遏制侵权盗版行为对出版融合发展的不利影响。”^[14]从社科期刊的经营流程、组成架构、合作企业、作者群体、受众群体、调研对象等等多元化、集合化元素可见社科期刊相较于科技期刊来说,其核心为“人”。

不管是社科期刊自身运营管理过程中要健全社科期刊深度融合发展的保障体系,修牢社科期刊数字化、网络化、智能化的安全风控屏障,还是社科期刊外在对合作数字平台、约稿组稿作者群体以及较为固定的读者群体的双边协议、期刊声明承诺和会议讲座等形式的对外行为,都是以人为基础对内对外建设发展。因此,社科期刊办刊对内对外民事行为活动中,都要坚持诚实信用原则,进而维护好社科期刊办刊的公信力和良好社会效益。

对此,社科期刊就要做到以下三点:一是坚持诚实信用原则,保障社科期刊内容建设的公信力。大力整治社科期刊刊发稿件的侵权盗版行为,制定落实好社科期刊内部组稿约稿审稿标准制度和进入退出机制以及违规违法制度,对作者群体和读者群体负责,及时收集反馈社科期刊内容建设的问题,诚实回应相关问题

及质疑,从而遏制违法违规行为对出版深度融合带来的不利影响。二是坚持诚实信用原则,保证社科期刊在阳光下运行。一方面,积极打击违法虚假投稿平台、虚假宣传微信公众号等数字平台,以此保障对外窗口的稳定、通畅;另一方面,规范版权协议、公开透明化版权收费制度等内容,保障社科期刊法治化透明化办刊。三是坚持诚实信用原则,抓好社科期刊贯彻落实。除了要支持各个社科期刊之间、社科期刊与网络平台之间通过项目合作、资源共享等形式的有效对接、优势互补,释放内在各要素活力,构建《实施意见》中提出的“良性的融合发展新格局新生态”外,还要不折不扣地遵从社科期刊所在的党委宣传部和主管主办单位,抓好落实意识形态工作责任制,贯彻执行中央地方对社科期刊深度融合发展的谋划部署、统筹协调,以及对编辑内部队伍人才的政策支持、业务指导,助力社科期刊高效化地实现高质量发展。

四、总结

当前新一轮科技革命正加速推进,社科期刊及其相关产业的发展与科学技术的进步密切相关。5G、人工智能、AR、VR、元宇宙等前沿技术不断推动社科期刊深度融合发展横向纵向发展应用。^[15]坚持围绕习近平总书记关于媒体融合发展的重要论述精神为指导,社科期刊深度融合在国内发展趋势、国际开放竞争的理论与现实背景下,都亟须提升改善社科期刊办刊意识、办刊运营、办刊队伍等方面问题。同时,在面临更大的出版变革与重构情形下,社科期刊传统出版与以技术为驱动的新型出版也将迈向更深层次的融合阶段。这些都意味着社科期刊须在意识深度、目标高度、实践力度三个向度加以变革与整合,不仅要不断更新发展出版理念、出版业态、运营模式、传播方式和体制机制创新,而且要不断打造双效俱佳的社科期刊精品栏目与社科期刊为平台的智库建设,进一步巩固壮大主流思想舆论,构建新时代思想引领新阵地,助力出版强国、文化强国战略的实现。

基金课题:重庆市高校期刊研究会“全媒体时代下社科期刊影响力提升策略研究”(CQLX2020-13);全国高等学校文科学报研究会编辑学“新时代社科期刊高品质发展的法治保障研究”(PY2021095)。

参考文献:

- [1]共产党员网.习近平在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[EB/OL].(2016-05-17)[2022-07-10].<https://news.12371.cn/2016/05/19/ART11463594345596569.shtml>.
- [2]国家新闻出版署.通知公告-国家新闻出版署关于印发《出版业“十四五”时期发展规划》的通知[EB/OL].(2021-12-30)[2022-7-14].<https://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/279/102953.shtml>.
- [3]本刊编辑部.专家解读《出版业“十四五”时期发展规划》关于融合发展的战略思路[J].科技与出版,2022(03):94-104.
- [4]国家新闻出版署.通知公告-国家新闻出版署关于印发《出版业“十四五”时期发展规划》的通知[EB/OL].(2021-12-30)[2022-7-14].<https://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/279/102953.shtml>.
- [5]黄晓新,杨春兰.我国学术期刊出版融合的现状、趋势和建议[J].数字图书馆论坛,2022(06):1-9.
- [6]国家新闻出版署.通知公告-中共中央宣传部印发《关于推动出版深度融合发展的实施意见》的通知[EB/OL].(2022-04-24)[2022-07-18].<https://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/279/103878.shtml>.
- [7]全国学术期名录编写组.全国学术期名录[M].北京:中国财政经济出版社,2021.
- [8]共产党员网.习近平在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[EB/OL].(2016-05-17)[2022-07-19].<https://news.12371.cn/2016/05/19/ART11463594345596569.shtml>.
- [9]新华网.习近平给《文史哲》编辑部全体编辑人员的回信[EB/OL].(2021-05-10)[2022-07-19].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1699359051880760595&wfr=spider&for=pc>.
- [10]国家新闻出版署.通知公告-中共中央宣传部印发《关于推动出版深度融合发展的实施意见》的通知[EB/OL].(2022-04-24)[2022-07-18].<https://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/279/103878.shtml>.
- [11]国家新闻出版署出版专业资格办公室.出版专业实务[M].北京:商务印书馆,2020.
- [12]史际春,邓峰.经济法总论[M].北京:法律出版社,1998.
- [13]谢增毅.宏观调控法基本原则新论[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2003(05):63-69.
- [14]国家新闻出版署.通知公告-中共中央宣传部印发《关于推动出版深度融合发展的实施意见》的通知[EB/OL].(2022-04-24)[2022-07-18].<https://www.nppa.gov.cn/nppa/contents/279/103878.shtml>.
- [15]黄先蓉,陈馨怡.高质量发展背景下主题出版融合发展路径探究[J].出版科学2022(4):14-24.

作者:中共重庆市委党校《重庆行政》编辑部编辑
责任编辑:粟超

打通基层监督“最后一公里”的问题分析与对策建议

刘汉席

习近平总书记指出：“党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。”在党中央、国务院近日出台《加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》的背景下，基层监督在基层治理中发挥基础性、保障性的作用更加突显，从而确保党中央重大决策部署和上级要求落实到“最后一公里”，对推进基层治理体系和治理能力现代化提升意义重大。近年来，重庆市从小微权力监督、村（社区）集体“三资”监管等“小缺口”着手，融基层监督于基层社会治理，取得明显成效。然而，从具体实践来看，打通基层监督“最后一公里”仍存在一些薄弱环节，亟需“四措并举”推进。

一、基层监督存在的主要问题——缺乏“四性”

（一）基层监督责任履行缺乏主动性

一是主体责任压力传导不够。全面从严治党主体责任落实呈现“上热中温下冷”的趋势。有的基层党组织书记第一责任人责任、班子成员“一岗双责”责任停留于口头，缺乏具体行动；有的镇村干部受制于“熟人社会”，难以抹开情面真正监督，导致基层制度失灵、小微权力失控、干部行为失范现象时有发生。二是专责监督力量下沉不够。区（县）、乡镇（街道）、村（社区）基层监督体系框架已基本建立，但上下联动不够，导致基层监督缺乏硬度。一方面，监察体制改革后，监督对象增长与基层监督力量增加不匹配，导致日常监督疲于应付，对下指导、力量下沉难以保障。以重庆市奉节县为例，监督对象总人数增加了12729名，但纪检监察干部仅增加48名，约265：1；另一方面，村（社区）纪检委员、监察监督员、监督委员会主任等监督人员履职能力不强，且与村（社区）干部关系密切，参与村（社区）事务监督时，直面问题时常力不从心。三是职能监管触角延伸不够。部分职能部门行业管理重审轻管、重建轻管、重算轻管现象依然存在，对下达的资金、项目在“最后一公里”的落地落实情况、民生见效情况跟踪监督缺失；有的不愿自我揭短、自亮家丑，担心自己受牵连，对行业监管中发现的问题“大事化小”“小事化了”，职能监管“有触角无末梢”。

（二）基层监督方式方法缺乏创造性

一是教育预防“说”大于“效”。开展“以案四说”有的缺乏针对性，形式大于内容，无触及灵魂的“现场感”，警示教育犹如“隔靴搔痒”，未能达到查处一案、警示一片的效果。一体推进办案、监督、警示不够，重事后查处、轻事前预防和过程监督。运用典型案例开展以案促改、以案促治有的不深不实，导致同类违纪违法反复发生。如重庆市2020年查处民生领域腐败和作风问题865起，2021年仍查处民生领域腐败和作风问题873起，其中通过虚报冒领方式骗取补助资金的行为屡查屡见。二是技术运用“有”大于“效”。作风和腐败问题不断翻新，呈现隐形变异、由风及腐、风腐一体等特点，探索运用新技术新手段提升监督能力不够。有的监督检查主要靠明察暗访等传统手段，“大数据”智慧监督停留在起步阶段；有的虽建立了信息化监督平台，但部门之间“信息壁垒”“数据壁垒”难以有效打通，“大数据无数据、智能化不智能”现象普遍存在。

（三）基层监督助推治理缺乏操作性

一是推动基层组织力作用发挥不够。基层党组织是“宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展”的坚强政治堡垒。但一些地方随意将上级事务摊派给基层组织承担，致使基层组织责任大权力小、事务多待遇少，权责不对等引发机械劳动、疲于应付等现象。在推动为基层组织减压赋能，保障基层组织力作用发挥上，基层监督工作还有较长路要走。二是提升干部执行力务实举措不多。基

层干部工作辛苦、条件艰苦、生活清苦,始终冲在急难险重第一线,但针对基层干部的考评评价体系、激励关怀体系不够完善,监督检查多于工作关心,“为担当者担当、为负责者负责”感受不强,导致基层干部心理畏缩、行动观望,影响了基层干部执行力的挖掘与展现。如对失实信访举报的澄清正名、恶意诬告陷害的打击工作,虽有明确的制度规定,但在基层实践中开展不多,激励担当作为作用不够。三是增强群众号召力导向引领不显。从客观上看,重庆属劳务输出大市,不少群众常年人户分离。据统计,全市有1309.64万人户分离,占全市总人口的40.9%。在外地群众对上级政策、所在村(社区)的事务不了解就无从谈参与监督。从主观上看,不少群众仅关心涉及个人利益事项,对其他事项的关注度、知晓度、参与度不高,反映问题掺杂个人诉求或私人恩怨较多。2021年全市纪检监察机关共接收信访举报42930件次,其中非检举控告类22823件次,占比53.2%。此外,少数群众监督反映事项未获及时解决回应,致使其对基层监督、全面从严治党工作的获得感不强。

(四)基层监督工作缺乏融合性

一是“四项监督”贯通融合不够。纪律监督、监察监督、派驻监督和巡察监督“四项监督”虽责任主体明确,但职能交叉、边界模糊等问题依然存在。如监督检查室与派驻纪检监察组、监督检查室与派出监察室、派出监察室与乡镇纪委之间一定程度存在职责交叉重合等问题。由于监督对象、监督内容、监督手段等各有侧重,在实际工作中存在“分”多于“合”的现象,“四项监督”相互衔接、相互配合、相互借力不够,未能达到“1+1>2”的整合效果。二是各类监督协调配合不够。党内监督与其他监督的协调机制不够健全,缺乏具体可操作的制度确保各类监督主体既独立开展监督,又实现信息共享、同频共振。从监督过程看,有的党委工作部门开展业务检查多,同步开展党内监督较少,其他监督部门围绕自身职责“单向监督”较多。从监督结果看,其他各类监督主体向纪检监察机关移送问题线索不多,且相互之间互通信息不多。

二、打通“最后一公里”监督进程的对策建议

(一)完善“最后一公里”监督组织体系

一是做实“三级联动”监督格局。坚持以党内监督为主导,完善区(县)、乡镇(街道)、村(社区)三级监督衔接体系,通过健全对接联系指导、片区交叉协作、“室组地”联动监督机制,强化上级对下级监督工作的统筹指导力度,推动监督下沉、监督落地。如探索“主体责任告知制度”,推动党委书记向分管领导发出书面告知书,形成以党委“一把手”抓分管领域“责任人”的压力传导。建立“村(社区)—乡镇(街道)—区(县)”三级监督统筹调度机制,构建“乡镇(街道)吹哨、部门报到、纪委督效”工作格局。二是完善内外统筹监督机制。建立党委统筹各类监督的联席会议机制,每年初会商监督重点,完善联合处置、信息互通、线索移送机制,破除各类监督工作壁垒,促进优势互补、力量叠加。如探索建立“打捆监督”制度,通过将监督力量和监督内容“打捆”,提升监督效率。三是激发基层群众监督活力。创新公示公开方式,用好微信、抖音等新媒体新技术加强“四务”公开,广泛推行“线上+线下吐槽箱”制度,拓宽群众反映意见、信访举报渠道。村(居)民委员会引导修订完善“村规民约”,加强纪法宣传教育,通过“积分制”动员群众参与基层治理,依法依规开展监督,对群众反映的问题线索限时查办反馈,让群众切实感受到监督话语权、知情权,增强积极性,提升获得感。

(二)健全“最后一公里”监管制度规范

一是完善小微权力运行监督制度。严格落实重庆市《加强村(社区)干部特别是“一肩挑”人员管理监督的重点措施》,全面排查小微权力运行风险点,围绕村(社区)重大事项决策、“四务”公开、集体“三资”监管等方面,进一步细化监督措施。如试点推行村级“三资”提级监督,落实村(社区)重大事项按照群众代表评议、自治组织商议、村两委会议、监督委员会审议的“四议”工作法集体决策。实行监察监督员工作按月“派单”明确监督内容与流程,强化对小微权力运行的全过程监督和制约。二是完善基层资金使用监管制度。加强区(县)、乡镇(街道)两级对村级资金全方位、立体性监管,落实镇街驻村(社区)干部监管村级资金,村级配备资金监管联络员,确保监管成效。健全村(社区)资金监管制度,督促村(社区)按时报账、清晰记账,村(社区)按月公开村务、财务情况,接受群众监督。三是完善基层干部培养激励制度。将廉政教育纳入基

层干部学习培训计划,加强对基层党组织党内政治生活情况的监督检查。探索开展村(社区)干部廉洁风险预警防控和分级管理,根据廉洁风险由高到低分为“红黄蓝”三色等级管理。出台基层干部正向激励办法,每年安排一定资金用于村(社区)干部绩效考核。建立澄清保护机制,出台容错纠错实施办法,激励担当作为。完善干部成长培养机制,激励更多机关年轻干部到基层一线锻炼,完善村(社区)干部报考公务员与事业编制制度,为基层监督与为民服务激活“一池春水”。

(三)推动“最后一公里”监督方式创新

一是探索“监督+网格”监督网络。按照“区(县)统筹、乡镇(街道)主抓、村(社区)协同”工作思路,建立完善基层监督网格,让监督沉下去,使问题浮上来,把群众的诉求解决在家门口。如建立市管领导全面联系乡镇(街道)制度,借鉴奉节“干部走访、教师家访、医生巡访、农技随访”的“四访”工作法,形成监督“一张网”,适时了解惠民富民政策在“最后一公里”的落实情况。二是探索“监督+科技”监督手段。充分运用大数据,建好小微权力监督平台,打通行业部门信息系统数据“孤岛”,让科技赋能基层监督,用数据护航乡村振兴。如全市统一探索建设基层监督平台,不断完善功能,利用数字电视、手机APP、微信、短信等方式开展村(社区)事务公开,让群众足不出户或在异地他乡就能了解村级财务、民生项目、资金发放等相关情况,让权力既在阳光下运行,更在监督中规范。三是探索“监督+问题”监督导向。根据各类监督发现、信访举报和民调反映出的基层突出问题,推动开展专项治理,从根本上解决群众身边的腐败问题和不正之风,铲除滋生问题的土壤。如对重复信访问题开展大起底、大清理,监督推动主管部门和属地单位依规依纪依法开展综合治理。强化巡视巡察、专项检查问题整改监督,推动从“一个问题”到“一类问题”解决,变“问题整改”为“系统治理”。

(四)强化“最后一公里”监督保障力度

一是筑好基层堡垒强监督。全面实施基层党建提升行动,加强党支部标准化、规范化建设,持续整顿软弱涣散基层党组织,充分发挥党支部在基层治理中的政治引领和战斗堡垒作用。巩固党史学习教育成果,深化“我为群众办实事”活动,持续加强作风建设,用好“身边案例”“榜样事例”教育引导“身边干部”。二是融入基层治理强监督。推进基层治理体系和治理能力现代化,探索“融治理”,建立基层事务清单,通过清单明责定责,将各项工作统筹融入基层治理之中,建立权责相当的基层治理体系,推动为基层减轻负担。如,出台村级组织工作事项准入制度,建立村级组织依法自治事项清单、依法协助政府工作事项清单、负面事项清单、依法出具证明事项清单“四张清单”制度,切实做到为基层组织“松绑减压”、赋能增效。三是树好廉洁新风强监督。把营造崇廉拒腐、戒奢尚俭的氛围与乡风、家风、民风建设结合起来,变说教为“四导”,将廉洁教育贯穿到引导创先争优、劝导行为规范、倡导移风易俗、宣导向善向美工作中,结合新时代文明实践,建立村(社区)干部廉洁积分制度,一体推进基层干部不敢腐不能腐不想腐工作机制,推动营造风清气正的基层政治生态和文明和谐的乡风民风,使廉洁成为基层干部永续追求与时代新风。

作者:中共重庆市奉节县委常委、县纪委书记、县监委主任
责任编辑:张波

区域化推行河长制“四化四变”的实践探索与启示

——以重庆市万州区为例

谢玲玲 陈绍斌 易兴平

三峡库区作为国家重要的淡水资源战略储备库,是长江上游重要的生态屏障。2016年1月,习近平总书记在重庆调研时指出:“保护好三峡库区和长江母亲河,事关重庆长远发展,事关国家发展全局。”近年来,重庆市万州区深入贯彻落实党中央国务院、市委市政府关于河长制工作的决策部署,以全域水质提升为中心,坚持守正创新、依法治河、智慧治河,不断推进河流管理保护治理体系和治理能力现代化。万州区推行河长制“四化四变”的探索与实践,不仅为三峡库区推进河长制提供了新的参考,也为进一步深化落实河长制提供了新的借鉴。

一、万州区推行河长制“四化四变”的实践探索

万州坚持以“四化”促“四变”,各级河长履职尽责,各部门齐抓共管、社会大众共同努力,取得了显著的实践成效。

(一)巡查多元化——“领唱”变“合唱”

一是实现巡河联动。区级河长以身作则、带头巡河,镇级河长履职尽责、针对性巡河,村级基层河长日夜守望、常态化巡河。三级河长联动履职、各有侧重,时间上“全天候”,空间上“全覆盖”,区域上“全方位”。二是实现群体联动。河长制由最初的水利部门、生态环境部门履职扩展为29个部门,52个镇乡街道联动。“河长+警长”“河长+检察长(官)”“河长+巡河员”“河长+志愿者”等形成“河长+”联动工作机制,巡河护河的“朋友圈”不断扩大。三是实现区域联动。万州、达州、开州联动,签订跨界河流联防联控协议;万州、云阳、石柱联动,建立统一的磨刀溪上下游生态补偿机制;万州、利川联动,开展跨省河流联合执法,跨界河流治理由“各美其美”变成“美美与共”。四是实现监管联动。区委区政府将河长制推行情况纳入区级部门、镇乡街道年度经济社会发展业绩目标考核,纳入领导班子和领导干部民主生活会述职内容。检察机关设立驻河长办公室检察联络室,专人落实“河长+检察长”协作机制,协调监督工作落实。审计部门定期开展河长制执行情况、重大政策措施跟踪等专项审计。

(二)护河科技化——“治水”变“智水”

一是推广生态养殖模式。引入先进生物科技实施畜禽粪污资源化利用,在全国率先整县推进“低架网床+益生菌+异位发酵”生猪养殖模式,粪污产生量比传统养殖模式减少70%,粪尿全量收集进行异味发酵,生态养殖模式的推广大大降低了农业面源污染,2021年全区畜禽粪污资源化利用率达92.5%,较2016年提高32.5个百分点。二是开展消落带治理试点示范。针对消落区生态环境脆弱、三峡库区水质保护形势严峻的生态难题,相关部门组建科研团队专题攻关,坚持因地制宜,分区施策,实施自然恢复与人工修复,在消落区开展具有前瞻性的科学研究,在典型区域开展生态修复科研示范和项目试点,完善植被修复技术,采用乔木、灌木、藤本植物、草本植物和野花构筑起稳定美丽的生态系统。三是探索智能化监管。实现水文、水资源、水灾害防御、水库大坝、水土保持、农村供水等数据实时显示、实时监测,着力打造智慧化水利综合监管平台,将河道采砂视频监控、生态基流监控、水保滑坡监测、水文监测、航道监测、河流水质自动监测等“信息孤岛”连成“数字大陆”,构建一体化水监控数字监测系统。

(三)治理系统化——“痛点”变“亮点”

一是推动水岸同治。在次级河流综合整治、农业面源污染防治、长江流域非法捕捞整治等方面不断探索,坚持“本源并重、水岸同步”,着力实现“根治”“长治”。在采砂经营管理体制改革中创新管理模式,区政府将砂石资源开采权赋予国有平台公司,国有平台公司负责“开采—运输—加工—销售”标准化管理,创建“开采劳务承揽+销售代理及托底”生产经营模式,收到良好效果。二是推动精准施治。区公安、水利、城管、交通等相关职能部门联合执法,关停污染企业,拆除餐饮摊点,拆除违法搭建,整治长江岸线,解决了长期以来违法建(构)筑对河道行洪、船舶航行停泊造成的安全隐患问题,阻止其向长江直排生活污水和粪便,用执法利器保护母亲河水水质安全。三是推动共享共治。突出高峡平湖特色,布局生态建设,打造集“湿地公园、环湖主题公园、滨水景观”于一体的三峡平湖旅游区,并于2021年成功创国家4A级旅游景区。困扰多年的治理难点变成发展亮点,城市颜值和气质显著提升,“水中杉、湖上鸟、岸边花”等特色景观已成为远近游客到万州打卡的热门风景,“近悦远来、主客共享”的城市发展新格局基本形成。

(四) 衔接无缝化——“法制”变“法治”

一是完善“衔接”制度。相关部门联合签订了《服务保障长江经济带发展暨公益诉讼工作推进会会议纪要》《万州区环境保护行政执法与刑事司法衔接工作实施方案》《关于全面深化“河长+检察长”协作工作的意见》，提升河长制运行法治化水平。出台《聘任长江生态检察官助理管理办法(试行)》，促进行政执法与检察机关法律监督有效衔接。二是构建“衔接”机制。完善行政执法机关和司法机关调查协作、技术支持机制，在调查取证、专家咨询、鉴定评估、提供法律意见等方面加强协作。完善生态环境损害赔偿与公益诉讼衔接机制，对破坏河流生态环境、侵害社会公共利益的违法行为，开展生态环境损害赔偿磋商或提起公益诉讼。完善生态环境损害修复机制，探索完善行政机关生态环境治理代履行追偿制度。三是做好“衔接”监督。全面落实“河长+检察长”工作机制，形成“河长抓落实、检察长抓监督”工作新格局。针对各级河长、各级河长办、河流牵头单位、河长制责任单位履行河长制职责中不作为、慢作为、乱作为的情况，区检察院进行了积极监督，为实施河长制增添了有力手段。针对水污染水环境治理工作，区检察院集中送达检察建议，共商整改措施，持续开展磋商，跟进督促整改，协同推动治理工作。

二、“四化四变”实践探索对深化河长制的启示

(一) 坚持围绕中心，提升政治执行力

政治执行力是保证党中央各项决策部署高效落地的决定性因素。政治执行力强不强，关键看贯彻落实党中央的决策部署及时不及时、坚决不坚决、彻底不彻底。万州区在推进河长制过程中，坚决贯彻习近平生态文明思想，深入贯彻落实习近平总书记对重庆重要指示要求，严格按照市委、市政府河长制的工作部署，不断增强“上游”意识，担当“上游”责任，坚持以保护好长江母亲河、提升全域水质为中心，谋定形成“一心六型”两化路径，及时全面推进河长制，围绕水资源保护、水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理等方面，紧紧抓住河长这个关键，从工作部署、资金安排、技术指导、长效机制等方面推动“河长制”变“河长治”。万州区“四化四变”的实践启示我们：高质量推进河长制，只有着力强化政治担当，才能不断增强工作的政治自觉、思想自觉和行动自觉。

(二) 坚持“三生融合”，提升系统治理力

推进河长制的目的是促进人与自然和谐共生，这不仅是生态文明建设的内在要求，而且也是高质量发展的必然选择。万州区在河库管护中，以满足库区人民对良好生态环境需要为目标，以遵守自然规律、经济规律、社会规律为准则，以生态修复保护为基础，以体制机制改革为保障，加快提升生态系统治理力，积极引导增强绿色生产能力、打造人民群众共享美好生活的绿色空间、奋力守护长江上游生态系统健康稳定。万州区“四化四变”的实践启示我们：高质量推进河长制必须从生产、生活、生态三个方面进行科学谋划、系统部署、一体化推进，走“三生融合”协调发展之路。

(三) 抓住热点难点，提升实践创新力

生态环境关系人民的福祉，人民群众对美好生活的向往很大程度就是对良好生态环境的期待。近年来，群众对库区水质的关切日益增高，针对河流治理、长江水体保护的意见建议很多，对违法违规破坏污染水体的监督也更加有力。万州区始终把群众的关切作为社情舆论的热点难点，坚持系统思维，举一反三，注重实践创新，实现标本兼治。万州区“四化四变”的实践启示我们：高质量推进河长制要坚持以创新思维引领创新实践，不断发现新问题，研究新情况，增添新举措，取得新成效，满足人民群众的新期待。

(四) 突出效能效果，提升要素保障力

制度的生命力在于执行，执行的效能、效果来自要素保障。河长制作为一种系统治理水问题的制度，提升要素保障力是关键所在。万州区紧紧抓住“有名有实，有职有权”和“编制、人员、经费”，全面落实河长制在推进实施过程中的要素保障。推行河长制以来，建立了完善的河长制组织体系，设置了区镇两级河长办公室和河长事务中心，实现了河流河长全覆盖。区委区政府在河长制进党校、对口支援交流培训、河长制表彰等方面广开绿灯，营造了爱岗、乐业、广参与的良好氛围。万州区“四化四变”的实践启示我们：高质量推进河长制必须要建立完善相应的配套保障措施，确保河长制在执行过程中不空挂、不走样、不流于形式，河长制才能得以顺利实施并在探索实践中不断创新发展。

基金项目：2021年度重庆市社科规划“研究阐释党的十九届六中全会精神”专项项目“脱贫攻坚精神的口述史研究”(项目编号:2021YBCS27)阶段性研究成果。

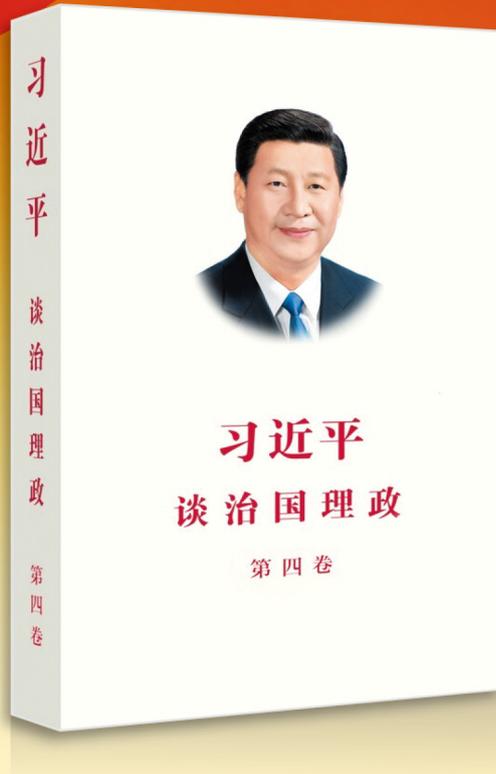
作者：谢玲伶，中共重庆市万州区委党校教务部主任、讲师
陈绍斌，重庆万州区水利局局长
易兴平，重庆万州区水利局水保中心主任
责任编辑：张波

Chongqing Administration

No. 4, 2022

Main Contents

1. Taking an Example Making Great Contribution to the Construction of the Chengdu-Chongqing Economic Circle Cheng Wendi
2. Study on the Development Trend of the Tourism in chengdu-chongqing in the New Area Ni Yao
3. Taking the Advantages of the Plat Field Carrying the City's Rural Revitalization of the Main Battlefield Responsibility Xiong Liang
4. Composite Attribute Community: The Social Governance Foundation of the People's City Idea Chen Zhaowang
5. People's City: Reinventing Urban Space ,Fostering the National Spirit Cheng Xinyue
6. Coordinateing Development and Security Striving to Foster a Safe and Stable Political and Social Environment Ma Qike
7. Research on the Path of the Deliberative Democracy to Help MODernization of Community Governance Si Chunxia
8. Research on the Rule of Law of Rural Pension Guarantee under the Perspective of Rural Revitalization Cai Weicong
9. Red FEmily Style to strengthen contemporary party member leading cadre family style construction Li Fengchun Zhengjiao
10. Research on Nihilistic Governance of Network History Yang Zhichao Wang ke



《习近平谈治国理政》 第四卷

推荐语

经党中央批准，中央宣传部（国务院新闻办公室）会同中央党史和文献研究院、中国外文局，于2022年6月编辑出版了《习近平谈治国理政》第四卷。该书收入了习近平总书记在2020年2月3日至2022年5月10日期间的讲话、谈话、演讲、致辞、指示、贺信等109篇，分为21个专题。《习近平谈治国理政》第四卷的出版发行，对于推动广大党员、干部和群众深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领会“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”，在新时代新征程上团结奋斗、勇毅前行；对于帮助国际社会及时了解这一重要思想的最新发展，增进对中国共产党和中国人民过去为什么能够成功、未来怎样才能继续成功的认识，加深对中国之路、中国之治、中国之理的理解，具有重要意义。



ISSN 1008-4029

