探索

PROBE

国家期刊奖百种重点期刊
中文核心期刊要目总览入编期刊
CSSCI来源期刊
中国人文社会科学核心期刊
RCCSE中国权威学术期刊
重庆市出版专项资金资助期刊
重庆市社科规划资助期刊

探索

中国共产党政治认同建设的百年历程与基本经验

政府职能现代化的整体性建构：一个三维分析框架

党建引领：地方治理的本土经验与理论贡献

制度势能：政府权力清单制度的实施逻辑和效果差异考察

促进乡村振兴的宅基地制度改革有效路径探讨

社会主义核心价值观融入社会治理的机制探赜

ISSN 1007-5194
CN50-1019/D

2021.2

哲学社会科学　双月刊
2021年3月

二〇二一年第二期

本期作者简介

周学馨，1972年生，重庆万州人，博士，中共重庆市委党校（重庆行政学院）教育长、教授，享受政府特殊津贴。被授予“重庆市有突出贡献的中青年专家”荣誉称号，入选重庆市社会学学术技术带头人、重庆市宣传文化“五个一批”人才、重庆市三八红旗手。主要从事政府社会治理、人口公共政策研究，出版专著1部、副主编著作6部。主持国家社科基金重点项目1项，主持完成国家社科基金一般项目2项，主持完成省部级重大项目5项。在《人口研究》《光明日报》等公开发表学术论文100余篇。研究成果获省部级优秀成果二等奖2项、三等奖3项。执笔撰写的30篇资政报告多次获国家和省部级领导肯定性批示。

张紧跟，1973年生，湖北应城人，博士，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授、博士生导师，兼任广州新华学院行政管理学科带头人和行政管理系系主任。主要从事地方治理与当代中国政治等领域的研究与教学，出版专著4部，主编教材3部，公开发表学术论文100余篇；主持国家及地方科研项目20余项，研究成果先后获得第六届高等学校科学研究优秀成果论文三等奖，以及2011年度、2013年度广东省哲学社会科学优秀成果论文二等奖，2013年入选教育部新世纪优秀人才支持计划。

郑敬斌，1984年生，山东淄博人，博士，山东大学马克思主义学院副院长、教授、博士生导师，入选仲英学者、山东省理论人才百人工程、山东省高端智库专家、山东大学齐鲁青年学者等人才称号。主要从事党的思想文化建设、意识形态建设和思想政治教育等相关领域的研究。主持完成国家社科基金项目、教育部人文社科项目等各类课题20余项，在《光明日报》《人民日报》《思想理论教育》《中国特色社会主义研究》等报刊发表学术论文70余篇，出版专著2部，先后荣获首届全国高校思想政治理论课教学展示活动特等奖、全国高校思想政治理论课年度影响力人物、教育部高校思想政治理论课“教学能手”、山东省高等学校优秀成果一等奖等各类奖励20余项。

探索

2021 年第 2 期　总第 218 期
2021 年 3 月 15 日出版

主管主办：中共重庆市委党校
编辑出版：探索杂志社

编辑委员会
主　任：谢金峰
副主任：尹　博　蒋英州
委　员：（按姓氏笔画排）
孙凌宇　张　健　张志勇　陈　剑
周学馨　杨　杰　谢来位　谢　菊
谢撼澜
总编辑：蒋英州
本期执行编辑：金华宝

刊　　号：ISSN1007-5194
CN50-1019/D

国内发行：重庆市邮政局 78–84
国外发行：中国国际图书贸易总公司（北京 399 号信箱）
国外代号：BM4024
广告经营许可证：渝工商广字：011153
地　　址：重庆市渝州路 160 号
邮　　编：400041
电　　话：023–68593010
投稿系统：http：//www.tszzs.net
微信平台：tansuozazhi
印　　刷：重庆市国丰印务有限责任公司
定　　价：每册 15.00 元　半年价：45.00 元 / 全年价：90.00 元

PROBE

哲学社会科学双月刊

国家期刊奖百种重点期刊
中文核心期刊要目总览入编期刊
CSSCI 来源期刊
中国人文社会科学核心期刊
RCCSE 中国权威学术期刊
重庆市出版专项资金资助期刊
重庆市社科规划资助期刊

致作者

为适应我国信息化建设，扩大本刊及作者知识信息交流渠道，本刊已被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库、万方数据库、超星数据库、维普数据库等收录，其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。免费提供作者文章引用统计分析资料。如作者不同意文章被收录，请在来稿时向本刊声明，本刊将做适当处理。

目 次 | CONTENTS

马克思主义中国化研究（特约栏目主持人：秦宣）

中国共产党革命精神的现代性及其实践转化……蒋占峰，苏东阳 1

探索笔会（深入总结和学习运用中国共产党一百年的宝贵经验）

中国共产党社会整合的百年探索与基本经验…… 刘子平 14

中国共产党政治认同建设的百年历程与基本经验…… 蒙象飞 25

政治学研究

政府职能现代化的整体性建构：一个三维分析框架…… 陈水生 37

“顾客导向”的生成与政府行为转向…… 张乾友 50

论平台资本主义的变与不变

——兼评左翼的解决策略…… 焦 佩 61

“逆全球化”的生成逻辑与治理策略…… 许士密 74

政党治理

党建引领：地方治理的本土经验与理论贡献…… 张紧跟 88

期刊基本参数：CN50/1019/D*1985*b*A4*192*zh*p* ￥15.00*3100*15*2021-02

2021 年第 2 期　总第 218 期

新时代提升党的社会号召力的理论认知与现实审视…… 田旭明　102

公共治理

制度势能：政府权力清单制度的实施逻辑和效果差异考察 …… 王　杰，张　宇　113

人工智能嵌入政府治理的伦理风险及其防控…… 谭九生，杨建武　126

面向国家治理现代化的中国老龄社会治理…… 周学馨　139

促进乡村振兴的宅基地制度改革有效路径探讨…… 夏柱智　153

思想文化建设与传播

社会主义核心价值观融入社会治理的机制探赜…… 郑敬斌　163

政治认同：网络意识形态话语权的建构路径…… 唐庆鹏　177

如有质量问题，请直接与印刷厂联系更换杂志。联系电话：（023）66243828

Contents

No.2 2021(Serial No.218)(Bimonthly)

1. Modernity of the CPC's Revolutionary Spirit and Its Practical Transformation
…… JIANG Zhanfeng, SU Dongyang 1
2. A Century's Exploration and Experience of Social Integration of the CPC ……LIU Ziping 14
3. The One-Hundred-Year Development and Basic Experience of Political Identity Building of the CPC
……MENG Xiangfei 25
4. The Holistic Construction of the Modernization of Government Functions: A Three-dimensional Analysis Framework …… CHEN Shuisheng 37
5. The Rise of Customer-orientation and Its Impact on Government Behavior
…… ZHANG Qianyou 50
6. On the Changes and Unchanges of Platform Capitalism——Also on the Strategies of the Left Wing to Solve Them …… JIAO Pei 61
7. The Generation Logic and Governance Strategy of "Reverse Globalization" …… XU Shimi 74
8. Party Building Leading: Local Experience and Theoretical Contribution of Local Governance in China
…… ZHANG Jingen 88
9. Theoretical Cognition and Realistic Examination of Promoting the Party's Social Appeal in the New Era
…… TIAN Xuming 102
10. Institutional Potential Energy: An Investigation of the Implementation Logic and Effect Differences of Administrative Power List System …… WANG Jie, ZHANG Yu 113
11. The Ethical Risk of Artificial Intelligence Embedded in Government Governance and Its Prevention and Control ……TAN Jiusheng, YANG Jianwu 126
12. Governance for the Aging Society in China Facing the Modernization of National Governance
……ZHOU Xuexin 139
13. On the Effective Paths of Homestead System Reform to Promote Rural Revitalization
…… XIA Zhuzhi 153
14. Research on the Mechanism of Integrating Core Socialist Values into Social Governance
…… ZHENG Jingbin 163
15. Political Identity: The Construction Path of Cyberspace Ideological Discourse Power
…… TANG Qingpeng 177

中国共产党革命精神的现代性及其实践转化

蒋占峰,苏东阳

(河南师范大学 马克思主义学院,河南 新乡 453007)

摘　要:中国共产党革命精神是百年来党在逐步推进中国现代化发展过程中创造和发扬的具有中国特色的现代性精神,有着自身的逻辑理路。从外在理路看,它出场于中国现代化进程,与其相辅相成,在党的社会革命实践中不断推动人的全面发展与社会全面进步。从内在逻辑看,其蕴含的生产性与人民性相统一的理性逻辑、革命性与稳定性相统一的发展逻辑、多样性与规范性相统一的整合逻辑,体现了符合时代要求的现代性特征。在新发展阶段,面对提升发展可持续性、促进发展平衡性、增强发展主体性的现代化课题,必须高扬党的革命精神的现代性特质,坚持理论创新、夯实革命精神的人民根基、加强革命精神大众化与社会化、推进政党和国家治理现代化,从而使党的革命精神转化为全面建设社会主义现代化国家的实践伟力。

关键词:中国共产党;革命精神;现代性;实践性

中图分类号:D26　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1007-5194(2021)02-0001-13

习近平指出:“不忘初心,牢记使命,就不要忘记我们是共产党人,我们是革命者,不要丧失了革命精神。”[1]70正是由于对革命精神的坚守和弘扬,中国共产党才能带领全国各族人民不懈奋斗、砥砺前行,夺取决胜全面建成小康社会的决定性胜利。2020年以来,面对复杂多变的国内外形势,习近平更加强调精神力量在推进党和国家事业中的重大作用,先后提出要大力弘扬北斗精神、抗疫精神、科学家精神、特区精神和抗美援朝精神等,“使之转化为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的强大力量”[2]。这实质上提出了促进现代性精神与现代化建设之间良性互动的时代课题。现代化是工业革命以来人类社会的整体性变革,现代性是现代化的“质”的规定性。在人类历史向世界历史转变进程中产生的中国共产党革命精神,无法脱离现代化这一诞生地,内蕴着厚重而深远的现代性意义。站在“两个一百年”的历史交汇点,对党的革命精神进行现代性阐释,探索其与社会主义现代化进程的有机衔接与融合路径,有助于发掘和彰显其时代价值,让物质的现代化与精神的现代性相得益彰。

1　文献回顾与问题提出

中国共产党革命精神是中国现代化实践的产物,也是实践推进的强大精神动力与支撑。近年来,学界对党的革命精神进行了多层次、系统性的研究,取得了较为丰硕的成果,为进一步加

收稿日期:2020-12-03

基金项目:国家社会科学基金项目“增强思政课教师的职业认同感荣誉感责任感研究”(20VSZ077),项目负责人:蒋占峰。

作者简介:蒋占峰(1967—),男,河南师范大学马克思主义学院院长,教授,博士生导师;苏东阳(1985—),男,河南师范大学马克思主义学院博士研究生,中国共产党革命精神与中原红色文化资源研究中心助理研究员。

强相关研究提供了研究基础和借鉴启发。但是,中国现代化实践是进行时而非完成时,新情况和新变化的层出不穷使得党的革命精神研究还应更加注重贴近这一不断推进的时代性内容,让革命精神更加活化。

1.1 中国共产党革命精神研究的主要内容

通过梳理总结近年来相关研究,可以发现,我国学界对中国共产党革命精神的研究大致可以归结为五个方面:一是基本内涵与结构特征。王炳林等人认为中国共产党革命精神是指党在领导人民群众进行革命、建设和改革过程中形成的一系列优良传统和革命风范[3],颜玫琳将党的革命精神归纳为由党的政治信仰、价值观和作风共同构成的圈层体系[4]。二是理论基础和研究视域。杨少华认为马克思主义经典作家关于自觉能动性理论、精神需要理论以及精神向物质转化理论是主要理论来源[5]43,而陈莉莉则从集体记忆视角对红色精神进行了探析[6]。三是谱系梳理和细分形态。中共党史出版社出版的《中国共产党革命精神系列读本》对党的各个时期的坐标性精神进行了全面概括和专题研究,辛向阳还精辟论述了共产党人如何练就自我革命精神[7]。四是发展历程和价值意义。有学者从理论、历史和实践维度梳理了党的革命精神的演进理路[8],揭示了中国革命精神巩固中国特色社会主义主流意识形态、构筑中华民族精神家园、坚定文化自信的时代意义[9]。五是弘扬和构建路径。在阐述革命传统精神向现代转化的必要性和原则方法[10]之后,学者们提出要在传统与现代、继承与创新的语境中阐释中国精神的文化性与实践性[11]。

1.2 中国共产党革命精神研究的拓展方向

可以说,学者们关于中国共产党革命精神内涵、生成、流变、谱系等方面的理论性研究系统而全面,为后续研究奠定了较为扎实的理论基础。但相关成果多是基于内在文化性、静态阐释性的传统研究思路,一些研究可能存在自说自话的话语困境和抽象理论研究的困境。一是较少把党的革命精神放置到社会主义现代化建设、中国现代性建构等大历史背景中考察。党的十八大以来,我国社会主义现代化建设日益接近第一个百年奋斗目标的实现,中国现代性建构也日益为学界所关注,现代性不再被看作狭隘的西方哲学话语,同样被视为“中国文化现代化最基本的理论理性之命题”,且“问题不再是要不要‘现代性’的问题,而是承认何种现代性以及如何实现现代性的问题”[12]。就百年来我们党带领中国人民在逐步推进国家现代化过程中创造和发扬的革命精神而言,其现代性研究尚未得到学界的足够重视。二是对党的革命精神在社会主义现代化建设中的实践性作用和转化路径着墨不多。中国共产党的革命精神具有双重形态,它不仅是中华民族宝贵的精神财富,而且是宝贵的物质财富。正如“批判的武器当然不能代替武器的批判,物质力量只能用物质力量来摧毁”[13]9一样,精神与物质的这种同一性必须建立在一定的转化中介和条件之上。

以现代化与现代性的互动作为探究党的革命精神的基本论域,首先需要理清二者的关系和界限。对于近现代的人类社会而言,现代化和现代性如同硬币的两面,缺一不可、相互依存。在一些文献中,两个概念经常被交叉使用,相较来说,前者偏向以工业化为基础的社会变革道路与实践过程,后者偏向于这一实践过程的本质内容与文化精神。因此,现代化是现代性的实践基础,现代性孕育了现代化的内在精神[14]。没有现代化实践,现代性就无从谈起,而没有现代性建构,现代化也会失去灵魂。人类社会只有摆脱单向度的发展,形成物质现代化和精神现代化相

互支撑、现代化建设与现代性建构协同并进的局面,才能推动人的全面发展和社会全面进步。

具体到中国进入现代以来的社会发展历程,无论是革命战争年代的红船精神、延安精神、西柏坡精神等,社会主义建设时期的焦裕禄精神、北大荒精神、“两弹一星”精神等,还是改革开放以来的创业精神、汶川精神、载人航天精神等,都是党的革命精神在不同时期推动中国社会向现代化转型迈进并彰显其独特现代性的坐标形态。党的十九届五中全会提出了开启全面建设社会主义现代化国家新征程的伟大号召,与中国现代化相伴而生、随中国特色社会主义现代化推进而丰富的党的革命精神必须在场。那么,党的革命精神的现代性何以体现,面临哪些现代化挑战和诉求,以及现代化过程中如何实现党的革命精神的实践性转化等问题亟待解决。本文旨在通过探讨以上问题,进一步推进中国共产党革命精神研究的深入。

2 中国共产党革命精神的现代性出场

将中国从“一个经济上文化上落后的国家,建设成为一个工业化的具有高度现代文化程度的伟大的国家”[15]350是中国共产党一直以来的追求。生成于中国现代化进程的党的革命精神,也就相应地具有鲜明的现代性内容,同时,其生成和转化也融会在中国近现代以来的社会革命实践这一中介中,现代化场域—现代性内容—社会革命实践之间的逻辑关系,构成了理解党的革命精神的整体框架。

2.1 民族国家现代化是中国共产党革命精神的实践场域

现代化是“工业革命以来现代生产力导致社会生产方式的大变革,引起世界经济加速发展和社会适应性变化的大趋势”[16]3,它“包含着全方位的社会变动,不仅包括经济方面的变动,也包括整个社会生活各方面的转型”[17]。17 世纪在欧洲兴起的启蒙运动、民族国家政治革命和 18 世纪的工业革命使西方国家率先开启了现代化之路。借助先发优势,西方国家不遗余力地为中国现代化“出谋划策”,然而实践环境的转换决定了中国现代化不可能简单复制西方道路,它为党的革命精神提供了既有世界普遍性又有民族特殊性的生成、发展和转化的中国场域。

这个场域有以下几方面维度:马克思主义与中国社会革命具体实际的结合规定了党的革命精神的理论空间;以公有制经济为主体的工业化道路决定了党的革命精神的经济基础;巩固和加强党的自身建设和领导地位规划了党的革命精神的政治边界和价值导向;不断推进国家治理现代化形成了党的革命精神的制度框架;弘扬和传承中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化培育了党的革命精神的文化载体等。这些维度在生成党的革命精神实践场域的同时,又不断被党的革命精神所渗透、升华,它们在相互交织中勾勒了社会主义现代化的宏大叙事,而社会主义现代性就是这篇宏大叙事的中心思想。

2.2 社会主义现代性是中国共产党革命精神的内容底色

资本主义孕育了人类现代性,而现代性的发展却超越了资本主义的设计。马克思曾指出:“资本一出现,就标志着社会生产过程的一个新时代。”[18]193资本主义生产方式作为“普照的光”,与资本主义精神相互拱卫,不仅在物质上、而且在精神上“使未开化和半开化的国家从属于文明国家”[13]405。但与资产阶级观点不同,共产党人并不认为资本主义现代性是人类文明的唯一模板和终极形态,而是要求通过“把资本变为公共的、属于社会全体成员的财产”[13]415探寻通往人类自由发展的光明前景。

对此,毛泽东同样认为“西方思想亦未必尽是几多之部分,亦应与东方思想同时改造”[19]15,并号召全党全国人民“将中国建设成为一个独立、自由、民主、统一和富强的新国家”[20]1030,从而指明了党的革命精神的现代性意涵。自成立以来,中国共产党坚持将马克思主义与中国具体实际相结合,在回答有关中国革命、建设和改革一系列重大问题中不断开拓中国化现代性理论新境界;坚持人民主体地位和群众路线,将资本逻辑建立于人民逻辑的基础之上;坚持独立自主、自力更生,同时力争外援直至开放合作共赢,冲击了资本主义现代性“中心-边缘”的世界体系格局;坚持全面从严治党,永葆初心使命,使党牢牢掌握社会主义现代性建构的领导地位。新时代,我们党提出“中国梦”“一带一路”“美好生活”“人类命运共同体”等连接理想与现实、融合民族与世界的中国方案,倡导和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,引导人类文明朝着更加和谐、美好、正义的方向前进。

正如习近平所说,“当代中国的伟大社会变革,不是简单延续我国历史文化的母版,不是简单套用马克思主义经典作家设想的模板,不是其他国家社会主义实践的再版,也不是国外现代化发展的翻版,不可能找到现成的教科书”[21]232,其蕴育的革命精神克服了资本主义现代性中革命性与保守性、社会性与自利性的内在矛盾和悖论,具有更为独特、广泛、真实、进步的社会历史意义。故而在中国语境下,现代性既具有崇尚理性、主体性、科学性、民主性、规范性等共性内容,同时又超越了资本主义精神中的资本至上观念,力求规避和抚平其带给现代社会的悲怆和痛苦,渗透到社会生产生活的组织机制中,形塑着具有鲜明中国特色社会主义性质的文化精神,从而构成中国共产党革命精神的内容底色。

2.3 中国共产党革命精神与社会主义现代化进程统一于中国社会实践

马克斯·韦伯从“一种经济制度的社会精神气质”[22]11的侧面去探寻资本主义精神与资本主义现代化进程的关系,为现代性精神研究开辟了一条崭新的道路,但由于时代和立场的制约,仅仅停留在解释世界的层面。按照历史唯物主义的观点,“环境的改变和人的活动或自我改变的一致,只能被看做是并合理地理解为革命的实践”[13]134。因而马克思主义对人类现代性的批判与建构,始终是从社会生产实践出发的。于是,遵循历史唯物主义的实践原则,重新审视韦伯的现代性精神研究进路,就会发现联通现代性精神与现代化进程的真实隧道是人类的社会革命实践。

作为现代性精神,中国共产党革命精神彰显着改变世界的实践特质。这种特质不仅根源于马克思主义理论本身的实践性,还在于现代性精神中的理性主义,要求人们“脱离自己所加之于自己的不成熟状态”[23]22,达到对于自身本质力量的自觉认知,以“理性之精神”“自由之意志”去摆脱自然和社会加之于人的束缚,从而自主选择和改造生存的环境和条件。

百年来,我们党在中国革命、建设和改革的社会革命实践中创造、赓续的伟大革命精神,始终体现着这种实践理性,不断启蒙、激励全国各族人民投身于中国现代化的伟大实践之中。从新民主主义革命至今,中国共产党“对于现代性的批判性重构绝非单纯停留于抽象的思辨,而是始终通过变革现实的实践运动力图扭转中国现代性的生存境况,这就使现代性的思考从单纯理论的建构中‘脱域’并以客观的实践坐架中国现代性的建构”[24]。也因为这种实践理性,党的革命精神才能够为社会主义现代化进程规划原则、方向与目标,使之跳脱“历史的终结”与盲目,而这一进程也使党的革命精神扎根于中国社会革命实践沃土,免于沦为纯粹文化批判的浮萍。

3 中国共产党革命精神的现代性特征

在现代化的世界潮流中,中国共产党革命精神既是人类现代性精神的重要组成部分,又具有鲜明的中国特色、中国风格、中国气派。长期以来,党的革命精神在马克思主义、中华文明、中国具体实践的陶铸和指引下,把现代性中为资本服务的趋利性和工具性调整到为人民服务的新理性逻辑之内;把现代性中的不稳定性和不确定性控制在持续稳定创新的新发展逻辑之内;把现代性中的个体自由性和多元性融入治理现代化的新整合逻辑之内,体现着符合时代要求的现代性特征。

3.1 生产性与人民性的统一

无产阶级政党既是现代资本与大工业的产物,又是资本主义制度的掘墓人。因此,党的革命精神始终面临与资本逻辑交锋、批判、扬弃的局面。现代资本建立于工业大生产和自由劳动的基础之上,对生产和劳动者的态度决定了现代性精神的社会性质。韦伯将资本主义精神中的理性主义分为工具理性和价值理性,认为资本主义制度下的经济人"有增加自己资本的责任,而增加资本本身就是目的"[22]14,这一资本主义的工具伦理恰恰又成为其强调正当动机的价值理性的根据所在。中国共产党革命精神则将其理性基点从资本转向劳动者,在发展生产力和以人民为中心的互动中形成一种新的理性逻辑,实现了生产性与人民性的统一。

从革命战争时期毛泽东号召全党要"懂得经济建设在革命战争中的重要性"[25]121,到社会主义建设时期铁人精神、三线精神、"两弹一星"精神等代表先进生产力的革命精神的集中迸发,再到改革开放后党对社会主义本质的深刻领悟,直至新时代党中央提出从生产端、供给侧进行经济体系的结构性改革,党的革命精神始终高扬解放和发展生产力的历史使命。这是其现代性坚实的历史唯物主义基础,也是其人民主体性和本质力量的集中体现。即使如韦伯、亨廷顿等从资本主义精神和文明视角考察现代社会的西方学者,也无不承认工业生产、经济因素对于现代性的基础作用。党的革命精神以马克思主义为理论基础,更加强调"物质生产是社会生活的基础……生产力是推动社会进步的最活跃、最革命的要素"[21]34-35。这不仅因为生产劳动实践本身是确证人的本质特征的主体性活动,更因为现代大工业社会化生产的组织形式,相对于传统社会,使人大大拓展了自身的社会关系总和与占有的社会财富总和,从而使得推动社会生产力整体跃升为人类向着自由全面发展迈进的物质基础和阶梯。

习近平深刻指出:"现代化的本质是人的现代化。"[26]59党的革命精神并不拒斥资本,在社会主义制度内,资本围绕以人民为中心的价值中轴运行,单纯逐利性不再是其最终目的,人民至上才是其价值旨归。党的革命精神尊重个人的主体性,主张实现人的自由全面发展。这既是实现和维护个人自由的社会主义核心价值所在,也是构建高水平社会主义市场经济体制的基本要求。在此基础上,党的革命精神起到把各个社会主体组织起来的精神粘合剂作用,在推动社会主义现代化进程中更加强调人民的整体力量和利益的一致性。以人民为中心的价值理性通过解放和发展社会生产力而不断得到保障和强化,同时解放和发展生产力的工具理性也在为人民服务中得到蓬勃发展,这是党的革命精神的理性真谛。

3.2 革命性与稳定性的统一

快速而深刻的变化是现代性的标志。"生产的不断变革,一切社会状况不停的动荡,永远的

不安定和变动,这就是资产阶级时代不同于过去一切时代的地方。一切固定的僵化的关系以及与之相适应的素被尊崇的观念和见解都被消除了,一切新形成的关系等不到固定下来就陈旧了。”[13]403在资产阶级视角中,这种永不停歇的变动性没有方向和目标,经济繁荣和经济危机交替出现,就是历史最终的样子。而在中国共产党看来,现代性是我们认识“百年未有之大变局”和“重要战略机遇期”之间辩证关系的理性根源,更是推进改革创新、领导社会革命的助推器。

中国共产党担负起领导中国现代化转型的重任,意味着接受和拥抱现代性的洗礼。既然现代性带给党的革命精神以解放和发展生产力的历史使命,也就必然赋予其在风起云涌的现代化浪潮中搏击的创新性、变革性。在党的革命精神激励下,中国人从“除了桌子椅子,连一辆汽车都造不出来”的窘境发展到生产出一系列震惊世界的中国制造,实现了朝思暮想的器物之变;从半殖民地半封建社会任人宰割、一盘散沙的无组织性到建立起逐渐成熟的国家现代化治理体系,实现了中国社会的制度之变;从崇尚西学、言必称希腊到弘扬中国精神、坚定文化自信,实现了文化层面从弱到强的精神之变。

尤为瞩目的是,党的革命精神推动的中国之变,并未产生长期性、整体性的混乱和无序,反而创造出“世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”,打造了革命性与稳定性相统一的现代化景观。这也引起了国内外学者对中国奇迹的浓厚兴趣。就现代性视角来分析原因,一方面在于党的革命精神中对于“变化”的态度。党的十九届五中全会提出我国发展环境面临深刻复杂变化,要“准确识变、科学应变、主动求变,善于在危机中育先机、于变局中开新局,抓住机遇,应对挑战,趋利避害,奋勇前进”[27],体现了党的革命精神一贯的转危为机的辩证观和临危不乱的战略定力。另一方面,在于党的革命精神中蕴含的对待传统与现代的态度。在西方现代性哲学中,现代意味着与传统的断裂,这种断裂必然引起社会剧烈动荡。而中国共产党既“坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位”[27],又注重传承发展优秀革命传统、历史文化,社会主义现代性也意味着对优秀传统的包容吸收。

3.3 多样性与规范性的统一

人类理性的张扬推动发展变革的时代潮流,而发展变革的时代潮流必然催生多元共生的交往范式。在前现代社会中,从事简单生产活动的人们安于固定的社会关系和缓慢推进的生活,人们之间“就像一袋马铃薯是由袋中的一个个马铃薯汇集而成的那样”[13]762,多处于松散而封闭状态,社会关系是狭窄而单一的。随着现代化的冲击,现代性精神启蒙了处于“马铃薯状态”的人民大众,使他们融入变革发展现实社会的运动,实现了人们自觉自为、多样有序的普遍交往。在中国社会,党的革命精神就起到了推动这种社会整合的伟大历史作用。

党的革命精神唤醒了中国人民的主体性意识,激发了人民的民族性与责任感,把一盘散沙的中国人民变为有组织的强大力量。自党成立以来,我们通过建立完善各种民主制度和法律法规,保护了群众的主体权益,规范了党的领导体系。这种规范性精神直接孕育了改革开放后由“中国之制”向“中国之治”的国家治理现代化实践。同时,主体性的发展也导致多样的交往需求。改革开放极大解放了中国人的思想,人们在改革创新精神召唤下投入世界怀抱和市场经济大潮,生产关系和社会结构在分化中扩张,从而使多元的社会思潮和多样的社会主体不断交流碰撞,交往范式日益拓展升级。

虽然开放多样的社会交往促进了经济社会繁荣发展,但是也带来了严峻的国内国际治理挑

战,怎样才能坚持并弘扬革命精神以形成多样性与规范性兼备的交往范式?在国内,党中央提出推进国家治理体系和治理能力现代化来规范和引导经济社会运行;在国际上,倡导构建人类命运共同体,坚持多边主义原则,打造公平正义、开放包容、合作共赢的政治经济新秩序。至此,党的革命精神不仅推动着当今世界的多元交往,也促进了社会发展的有序整合。

4 中国共产党革命精神的现代化指向

“在当代社会,现代性与现代化问题是相互交织的,不考虑现代性的规范理想和各种现代性的种种诊断,就无法真正展开对现代化问题的研究。同样,如果我们不考虑现实的现代化运动及其影响,也无法真正讨论现代性问题。”[28]未来30年将是我们完成全面建设社会主义现代化国家这个历史宏愿的新发展阶段[29],在享受现代化带来的成就与机遇的同时,也必须面对与之相伴的问题与挑战。为此,要继续培育和弘扬革命精神[30],运用党的革命精神中积淀的绿色发展、爱国为民、团结协作、艰苦奋斗、自强不息等价值理念,有力回应这些现代化挑战。

4.1 以革命精神提升社会主义现代化建设的可持续性

近年来,我国整体生态环境持续改善,但是诸如“大跃进式”造景、肆意毁坏自然生态地貌、乱占林地耕地建房等严重破坏生态环境事件仍时有发生,为我国现代化建设敲响了警钟。现代化过程意味着人类从农耕文明向工业文明、生态文明的过渡。大规模的工业化、城镇化一方面推动了我国向社会主义现代化转型,另一方面也产生了大量生产、大量污染、大量消耗的不可持续的发展方式和环境污染、资源枯竭等生态问题。综合来看,这些问题不只是单纯的经济问题,在很大程度上也是我们党一贯倡导的生态文明精神在个别地方和党政部门中淡化、缺位使然。“生态文明是人类社会进步的重大成果。人类经历了原始文明、农业文明、工业文明,生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物,是实现人与自然和谐发展的新要求。历史地看,生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。”[31]6生态之为文明,不仅意味着绿水青山、环境美好,更意味着我们党始终把实现生态现代化与中国现代性精神建构协同推进,把尊重自然、善待自然的革命精神作为建设生态文明的题中之义。

回首过往,无论是将环境恶劣的荒山改造为“陕北的好江南”的南泥湾精神,还是使荒漠变为绿洲的“右玉精神”、塞罕坝精神等,都充分体现着我们党秉承的绿色发展理念对于实现人与自然和谐共生的巨大推动作用。如果没有现代性革命精神的引领,只是专注于片面的经济发展,那么全面建设社会主义现代化国家的历史目标就会失去精神支撑、生态支撑。新时代,我国“生态环保任重道远”[27],需要将党的革命精神中人与自然的生命共同体理念融入经济社会建设,坚持新发展理念,引导美丽中国建设,提升社会主义现代化建设的可持续性。

4.2 以革命精神促进社会主义现代化建设的平衡性

现代化进程中,以往规制人们社会交往的利益格局、道德理念和制度规范遭受严重冲击,经济社会发展中的分歧失衡因此不可避免地产生。一个时期以来,官僚主义、拉帮结派、脱离群众、对党不忠诚等现象在党内仍然存在,造成个别地方政治生态的失衡,对党的团结和集中统一产生一定的破坏;撕裂社会的利己主义观念和“丛林法则”,也在资本逻辑的裹挟下不断侵蚀着人们的社会责任感、集体荣誉感;国民收入分配差距、城乡区域发展差异仍然突出,教育、医疗、养老等基本公共服务的均等化也有待提高。发展失衡是物质利益失衡,也是精神利益失衡,而

精神上的分歧失衡反过来还会扩大不同社会群体和阶层的物质生活差距与发展鸿沟。由于党对国家事业的全面领导和社会主义制度的保障,这些分歧失衡现象具有非对抗性、渐进性和可控性的特点[32],但若任由其发展加剧,不仅与党的初心使命背道而驰,还会割裂人们之间和谐友善、团结互助的精神纽带,严重消解我国社会主义现代化建设的向心力、凝聚力。

如前所述,党的革命精神从一开始就是实现中国社会整合、把中华民族团结起来的有力武器,我们党在各个时期始终强调通过维护和发展人民物质利益与精神利益画好最大的同心圆,从而超越分歧、形成共识,在综合平衡中实现发展进步。党的十九大以来,我们党更是将解决好发展不平衡不充分问题作为实现人民美好生活的关键,这都是党的革命精神中实事求是、团结一心、公平正义、执政为民等现代性特质的具体体现。

4.3 以革命精神增强社会主义现代化建设的主体性

现代性带给人类以理性精神和自身价值的极致展现,但也容易在对传统性人格的矫枉过正中使个人精神世界走向反面。例如,一些党员干部在市场经济中面对资本围猎而败下阵来,丧失革命精神,背弃理想信念;在拜金主义、消费主义的影响下,“消费至上、娱乐至死成为备受追捧的时尚生活方式”[6];饮食男女、生活琐碎、明星八卦等无意义内容成为一些媒体和民众追逐的话题。这些问题的出现无不说明一部分人在现代化潮流中失去了对自身价值追求的正确认知和应有的精神支撑。

身之主宰便是心,人对世界的能动关系离不开精神意志的坚强和主动。毛泽东在回顾革命战争岁月时曾指出:“人是要有一点精神的,无产阶级的革命精神就是由这里头出来的。”[33]162 习近平同样强调:“人无精神则不立,国无精神则不强。精神是一个民族赖以长久生存的灵魂,唯有精神上达到一定的高度,这个民族才能在历史的洪流中屹立不倒、奋勇向前。”[34]47-48 历史证明,我们党坚守理想信念、自强不息、艰苦奋斗的革命精神,是帮助人们捍卫自身主体性、树立精神自信与民族自信、抵御资本侵蚀、驾驭资本逻辑的精神之“钙”。全面建设社会主义现代化国家新征程既前景光明,又充满挑战,只有坚持并弘扬党的革命精神,我们才能够规避和战胜资本主义现代性对人精神世界的负面侵袭,才不会在前进征程上被狂风巨浪吓倒、被重重困难压垮,才能不断增强建设社会主义现代化国家的战略自信和战略定力。

5 中国共产党革命精神的实践转化

现代性是一项未完成的设计[35]1,其价值尚未充分展现。化解现代化过程中出现的严峻挑战,必须创新社会主义现代性理论、夯实革命精神的人民根基、加强革命精神大众化与社会化、推进党和国家治理现代化,从而充分发掘和展现党的革命精神的实践价值,回答好时代之问,交出人民满意的答卷。

5.1 在社会主义现代化中实现中国共产党革命精神的理论创新

“没有革命的理论,就不会有革命的行动。”[36]311 精神和理论之间既有意识形态的同质性,也有较为清晰的认识论分野和实践关联。革命精神“集中体现中国共产党人政治觉悟、意志品质、思想道德和工作作风”[3],偏向感性方面;革命理论是“经过感觉而到达于思维,到达于逐步了解客观事物的内部矛盾,了解它的规律性,了解这一过程和那一过程间的内部联系,即到达于论理的认识”[25]286。革命精神在现代化实践中有待继续深化为科学理性的现代性理论,由革命精神

的感性认识达到现代性理论的理性认知,是推动革命精神向现代化实践转化的重要飞跃。

“理论在一个国家实现的程度,总是取决于理论满足这个国家的需要的程度。”[13]11长期以来,西方现代性理论囿于纯粹文化批判的误区,逐渐失去了对世界现代化实践的引领作用。因此,理论创新的关键在于解决现代化进程中出现的主要矛盾和现实问题。我国现代化进程中迸发的人的主体性和多元性,既是现代化的源动力,也是造成人民内部各方面需求和发展能力差异的现代性根源,这使得当前“我国发展不平衡不充分问题仍然突出”,在创新能力、城乡区域发展、生态环保、民生保障和社会治理等方面[27]发展任务艰巨。

面对这些重大问题,必须大力发扬我们党重视学习、实事求是、理论联系实际的优良学风,坚持“两个务必”的作风和“赶考”精神,学好马克思主义理论、特别是习近平新时代中国特色社会主义思想。要“大兴调查研究之风”,提高发现问题的敏锐性和研究解决问题的针对性,做到有的放矢,并善于将重大的现实问题转化为理论命题,进而将对重大理论命题的回答和解决升华为学术性、体系化的理念、方法和话语,把朴素的革命精神转化为“一种理性的选择”[21]312。只有在这个过程中,党的理论才能同我国具体实际和时代要求紧密结合,实现从蓝图到现实的实践转化。

在理论创新中,我们还要高度重视资本对于社会主义现代性建构的作用,因为中国特色社会主义现代性的“探索、生成、完善过程,就其本质而言,是利用资本、规范资本、驾驭资本、超越资本”[37]。也就是说,要认真研究、掌握和运用新时代资本运动的新特点新规律,发展和创新马克思主义政治经济学,在维护金融安全与稳定的前提下,把资本的经济效益和社会效益、市场价值和社会价值统一起来,将其无序扩张性驯化为推动科技创新和服务社会的动能,从而使其成为助推社会主义现代化进程、形塑现代性公民的有利工具。

5.2 推动中国共产党革命精神转化为社会主义现代化建设力量

中国共产党是全心全意为人民服务的政党,党的革命精神和社会主义现代化伟大成就是依靠人民创造、发展起来的。“哲学把无产阶级当做自己的物质武器”[13]16,没有广大人民群众的拥护和支持,党的革命精神就会失去实践主体与价值依托。但是当今社会,背离党的宗旨、脱离群众的现象在党内依然存在,官僚主义、形式主义、享乐主义等问题会破坏党的执政根基、加剧社会的分歧失衡,如果放任不管,还会严重破坏党的革命精神的群众基础。

基础不牢,地动山摇。习近平指出,实现中国梦必须弘扬中国精神,这就是以爱国主义为核心的民族精神,以改革创新为核心的时代精神;实现中国梦必须凝聚中国力量,这就是中国各族人民大团结的力量[38]40。中国共产党革命精神就是中国精神的最集中体现,也是凝聚各族人民大团结这个中国力量的精神纽带。党的革命精神之所以拥有磅礴的实践伟力,离不开其始终坚守的以人民为中心的价值理性。新时代,如何继续坚守和传承这个价值理性是夯实党的革命精神的人民根基、使革命精神充分转化为中国力量的重要课题。

首先,贯彻新发展理念、把握新发展阶段、构建新发展格局要以人民对美好生活的向往为目标。随着社会主义现代化不断向更高层次和发展阶段迈进,人民群众需要更公平、更高质量的物质生活和精神生活。以“人的全面发展、全体人民共同富裕”[27]为目标,不断调适和完善社会主义现代化的价值标准,以新发展理念和高质量发展变轨人民需要的实现路径,持续提高人民的生活质量和全面发展水平,是党的革命精神应始终遵循的基本要求。

其次,必须充分发扬人民的主体性进行社会主义现代化建设。人民群众中蕴藏着无限智慧,社会发展中出现的新问题新矛盾,人民离得最近,也体会得最深。人民群众中积蓄着团结一心、众志成城的强大力量,生命至上、举国同心、舍生忘死、尊重科学、命运与共的抗疫精神就是新时代人民主体理性和价值理性的最新生动展示。人民中迸发的智慧和精神力量是党推进社会主义现代化的强大动力,必须倍加珍惜。

再次,要发挥好基层协商民主的制度优势,创新群众路线这个党的传家宝。基层协商民主是践行党的革命精神中公平正义、民主法治等现代性价值的重要渠道,要将协商规范化、制度化,通过“民事、民议、民决”“广泛达成决策和工作的最大共识”[39],促进人民群众的主体性发挥;疏通自下而上的协商民主过程,贯通政治协商和社会协商,把人民民主建立在协商民主和过程民主的坚实基础上,增强党的革命精神与人民群众的现代性融合。

5.3 实现革命精神的大众化与社会化

“政策和策略是党的生命”[40]1298,中国共产党对社会主义现代化的领导是通过制定和执行一定的策略方针来贯彻其革命精神的。随着中国日益走近世界舞台中央,改革开放持续深化,党的革命精神在与世界各国文明交流互鉴中得到广泛传播和认同的同时,也面临多元的社会思潮挑战、市场经济逐利性冲击和国内外敌对势力的污名化攻击,当下,党领导全国人民抗击新冠肺炎疫情过程中展现的伟大抗疫精神也遭受着反华势力的恶意污蔑。思想上的“没有硝烟的战争”威胁着党的意识形态阵地,因此必须采取正确的策略方式使党的革命精神大众化、社会化。

一是把正面宣传灌输和日常实践养成结合起来。利用教学培训、红色旅游、大众传媒等正面宣传教育增进人民群众对党的革命精神主要内容和相关历史的了解,这有助于人民群众建立相关基本认知和价值判断。在服务群众的过程中,党的基层组织应领导并依靠群众化解日常生产生活的问题与矛盾,使党的革命精神渗入人们日常生活,在知与行的结合中深化为群众认同。

二是把软性的文化涵养和硬性的制度规范结合起来。当前人民的美好生活需要使得文化因素的重要性日益凸显,中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化是培育党的革命精神的肥沃土壤,应大力发展弘扬“三大文化”、契合人民需要的文艺作品和文化活动,利用移动化、社交化、可视化的现代信息传媒讲好革命历史、宣传英雄模范,使党的革命精神犹如空气般充满人们的精神世界。同时,制度是政策的规范性延伸,要健全和完善各领域各层次相关制度体系,构建弘扬和践行党的革命精神的现代化治理模式,使之融入国家现代化治理体系之中。

三是把斗争精神和团结精神结合起来。斗争精神是党的革命精神的重要内容之一。面对歪曲否定党的历史的言论和反动思想的渗透,既要敢于揭露和批判,又要掌握斗争本领和斗争艺术,善于分清敌我,把握斗争的分寸和火候,最终通过斗争精神激发团结精神,从而“广泛团结一切可以团结的力量,形成推动发展的强大合力”[27]。

5.4 以革命精神引领政党和国家治理现代化

实现中国共产党革命精神向社会主义现代化的实践转化,必须以党永葆自我革命精神为前提。历史地看,党对于自身的革命性锻造离不开对现代理性精神的坚守和发扬,并因为现代化任务目标的提高而愈抓愈严、愈跟愈紧。在新民主主义革命时期,党通过“从思想上建党”、建立民主集中制和发扬“三大作风”使自身成为“在思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党”;进入社会主义建设时期,革命的“路程更长,工作更伟大、更艰苦”[40]1438,保持“赶

考”精神、警惕和平演变、打击党内腐败和特权现象使党保持了革命党本色;改革开放后,党在建设小康社会的现代化过程中回答了“建设什么样的党、怎么建设党”的重大问题;党的十八大以后,由改革创新精神向自我革命精神的升华,体现了党对自身革命性锻造的新突破。百年来,中国共产党将自我革命精神转化为以理想信念为引领、政治整合为前提、务实担当为重点、制度治理为保障的政党治理现代化逻辑。

首先,要坚定理想信念以强化使命理性。实现社会主义和共产主义是党领导社会革命的奋斗目标,要通过理论学习、革命实践的催化,使党员干部形成对共产主义、社会主义、马克思主义的坚定信念,使客体性的目标设定转化为主体性的使命自觉和责任担当,即将外在的现代化目标进一步转化为强国富民的初心使命。

其次,要加强整合统领以巩固政治理性。党有没有精神力量和革命能力,关键看党的内部是否有一个坚强领导核心。要继续通过营造良好政治生态、规范党内政治生活、完善相关制度条例,在加强党内民主的基础上形成集中的政治纪律,继而形成权威的政治核心,以政治上的向心力消解破坏党内团结的不利因素。

再次,要强调务实担当以推动实践理性。党的自我革命精神的实践性飞跃在于真抓实干。习近平多次强调共产党人在改革开放中要敢闯敢试,不要怕失误担责,要撸起袖子加油干,发扬钉钉子精神,以踏石留印、抓铁有痕的态度把党的政策措施落实好。只有这样,才能增强求真务实、勇往直前的革命气概。

复次,要强化现代治理以实现制度理性。党的十八大以来,政党治理现代化被纳入国家治理现代化的总体框架,要继续通过创新制度伦理强化软性规约、完善制度体系构建硬性规范、落实制度执行实现现实转化、落脚制度效能检验治理结果,把党的革命精神的规范理性通过政党治理现代化传递到国家治理现代化之中。

6 结语

中国现代化进程中产生的中国共产党革命精神,不仅是一种历史文化记忆,还蕴含鲜活的民族精神与时代精神,在社会主义现代化建设进程中不断得到继承、发扬和丰富、发展。在开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重要节点,我们需要更加重视党的革命精神的引领作用,从当前正在做的事情出发,锚定其时代定位,发掘其时代价值,即解答它为何以及如何能够成为推进党和国家现代化事业的精神力量。对于前者而言,在于党的革命精神以其中国特色的社会主义现代性,从形而上的层面构建了近现代以来中华民族的精神家园;对于后者而言,在于党的革命精神本身的实践品格及其独具的人民基础、社会需要和领导主体等,能够使其在形而下的层面有力支撑和推动社会主义现代化建设。

中国共产党是领导中国人民追求实现社会主义现代化的政党。随着现代化建设的不断推进,党的革命精神的现代性内涵和特征也将不断得到丰富和拓展。对此,需要我们坚持守正创新,不断对其进行分析、总结和提炼,深化对党的革命精神与中国现代化实践之间关系的规律性认识。这不仅能够为中华民族精神世界不断注入现代性的源头活水,使其具有面向未来的生机活力,增强中国人民的文化自信和精神自信,还能够彰显中国共产党自信、开放、包容、创新等现代化形象,促进和强化人民群众乃至国际社会对中国共产党革命精神的现代性感知和认同,从

而增强中国共产党的软实力,使其不断焕发强大的民族凝聚力、价值吸引力、国际影响力。

参考文献:

[1] 习近平. 习近平谈治国理政:第 3 卷[M]. 北京:外文出版社,2020.

[2] 习近平. 在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上的讲话[N]. 人民日报,2020-09-09.

[3] 王炳林,房正. 关于深化中国共产党革命精神研究的几个问题[J]. 中国高校社会科学,2016(3):4-15.

[4] 颜玫琳. 论中国共产党革命精神整体性的三重表现[J]. 思想教育研究,2019(6):47-51.

[5] 杨少华. 引领时代前行的永恒动力——中国共产党革命精神研究[M]. 北京:人民出版社,2014.

[6] 陈莉莉. 优良传统和革命精神的集体记忆研究[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2015(11):44-51.

[7] 辛向阳. 共产党人如何练就彻底的自我革命精神[J]. 人民论坛,2018(20):28-29.

[8] 孙倩倩,张平. 中国共产党革命精神赓续与弘扬的三维向度[J]. 思想理论教育,2018(11):39-44.

[9] 李康平. 马克思主义中国化的重大精神成果——论中国革命精神[J]. 思想理论教育导刊,2014(10):13-16.

[10] 汤丽芳,蔡抗衡. 传统文化与革命传统精神的融合及其现代化[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2014(S2):1-3.

[11] 胡海波. 中国精神的实践本性与文化传统[J]. 哲学研究,2015(12):114-121.

[12] 李武装,赵建保. 现代性:中国文化现代化最基本的理论理性[J]. 探索,2013(3):106-116.

[13] 马克思恩格斯选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,2012.

[14] 邹广文,张九童. "现代性"的文化解读[J]. 社会科学战线,2019(6):38-47.

[15] 毛泽东文集:第 6 卷[M]. 北京:人民出版社,1999.

[16] 罗荣渠. 现代化新论——世界与中国的现代化进程[M]. 北京:北京大学出版社,1993.

[17] 钱乘旦. 现代化研究的理论与实践[N]. 光明日报,2016-07-06.

[18] 马克思恩格斯全集:第 23 卷[M]. 北京:人民出版社,1972.

[19] 中共中央党史研究室. 中国共产党的九十年(新民主主义革命时期)[M]. 北京:中共党史出版社,党建读物出版社,2016.

[20] 毛泽东选集:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,1991.

[21] 习近平. 论党的宣传思想工作[M]. 北京:中央文献出版社,2020.

[22] 马克斯·韦伯. 新教伦理与资本主义精神[M]. 于晓,等译. 西安:陕西师范大学出版社,2006.

[23] 康德. 历史理性批判文集[M]. 何兆武,译. 北京:商务印书馆,1997.

[24] 张明. 毛泽东现代性理论的思想史效应[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2019(3):20-32.

[25] 毛泽东选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1991.

[26] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京:学习出版社,人民出版社,2019.

[27] 中共十九届五中全会在京举行[N]. 人民日报,2020-10-30.

[28] 汪行福. 马克思与现代性问题[J]. 现代哲学,2004(4):11-19.

[29] 习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 深入学习坚决贯彻党的十九届五中全会精神 确保全面建设社会主义现代化国家开好局[N]. 人民日报,2021-01-12.

[30] 邹绍清. 论中国共产党构筑中国精神谱系的百年历程与基本经验[J]. 西南大学学报(社会科学版),2021(1):1-15.

[31] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017.

[32] 贾双跃. 中国改革开放以来社会分化的基本状况、特征与趋势[J]. 学术界,2019(7):74-82.

[33] 毛泽东文集:第 7 卷[M]. 北京:人民出版社,1999.

[34] 习近平. 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社,2017.
[35] 哈贝马斯. 现代性的哲学话语[M]. 曹卫东,译. 南京:译林出版社,2011.
[36] 列宁选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
[37] 田鹏颖,陈孟. 马克思唯物史观视域下中国现代性的创造与超越[J]. 哲学分析,2020(11):111-123.
[38] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京:外文出版社,2014.
[39] 厉有国. 当代中国马克思主义民主理论的新发展——学习习近平关于社会主义协商民主的重要论述[J]. 世界社会主义研究,2019(6):7-17.
[40] 毛泽东选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1991.

Modernity of the CPC's Revolutionary Spirit and Its Practical Transformation

JIANG Zhanfeng, SU Dongyang
(*School of Marxism, Henan Normal University, Xinxiang 453007, China*)

Abstract: The revolutionary spirit of the CPC is the spirit of Modernity with Chinese characteristics created and carried forward by the CPC in the process of gradually promoting national modernization in the past 100 years, which has its own logic. From the perspective of external logic, it appears in the process of China's modernization and complements each other. It constantly promotes people's all-round development and social all-round progress in the practice of the CPC's social revolution. From the perspective of internal logic, it contains the rational logic of the unity of productiveness and people character, the development logic of the unity of revolution and stability, and the integrated logic of the unity of diversity and standardization, which embodies the features of modernity in line with the requirements of the times. In the new development stage of our country, facing the modern task of improving the sustainability of development, promoting the balance of development and enhancing the subjectivity of development, we must carry forward the modernity characteristics of the CPC's revolutionary spirit, adhere to theoretical innovation, consolidate the people's foundation of the revolutionary spirit, strengthen the popularization and socialization of the revolutionary spirit and promote the modernization of political party and national governance, so as to transform the CPC's revolutionary spirit to the enormous strength of fully building a modern socialist country.

Key words: the CPC, the revolutionary spirit, modernity, practical

责任编辑:陈　卓

在中国共产党成立百年之际，深入探讨和总结党的各方面的历史经验具有重要意义。为此，我们组织了两篇文章探讨百年来党的社会整合与政治认同的历史经验。“社会整合”文章总结了中国共产党百年社会整合过程中形成的以利益整合作为核心、把价值整合作为基础、以制度整合作为保障、以组织整合作为依托的历史经验。“政治认同”文章总结了中国共产党百年政治认同建设中形成的坚持党的领导、明确历史方位、以人民为中心、注重统筹兼顾的基本经验。这两篇文章共同讨论“历史和人民为什么选择了中国共产党”这一重大理论问题，有助于我们进一步推进中国共产党百年发展历程中的重大理论问题研究。

——特约召集人　蒙象飞

中国共产党社会整合的百年探索与基本经验

刘子平

（聊城大学 政治与公共管理学院，山东 聊城 252000）

摘　要：中国共产党社会整合是指中国共产党为推进社会一体化，通过一定的方式、方法或机制对社会子系统及各构成要素之间关系进行协调，进而提高社会良性运转与发展能力的过程和状态。中国共产党社会整合百年探索主要经历了新民主主义革命时期的起步与探索、社会主义革命与建设时期的发展与曲折、改革开放时期的调整与变革、新时代社会整合新局面的开启与推进等四个历史发展阶段。中国共产党在百年的社会整合探索与优化过程中积累了丰富而深厚的历史经验。总结这些历史经验有利于我们把握社会整合的基本规律，为新时代中国共产党社会整合的创新发展提供经验借鉴。

关键词：中国共产党；社会整合；百年历程；基本经验

中图分类号：D26　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1007-5194(2021)02-0014-11

社会整合是中国共产党的基本政党功能，在中国共产党的功能体系中居于十分重要的位置。历史与现实、理论与实践都证明，在中国这样一个发展中国家，社会运行机制还未充分发展，无论从国家、社会还是从中国共产党自身来说，中国共产党的社会整合都尤为重要。中国共产党成为中国社会整合的根本主体是历史与现实选择的必然结果。中国共产党社会整合是指中国共产党为推进社会一体化，通过一定的方式、方法或机制对社会子系统及各构成要素之间关系进行协调，进而提高社会良性运转与发展能力的过程和状态。中国共产党社会整合是一个长期复杂的推进过程，中国共产党对社会的整合不可能仅仅依靠某一手段来进行，需要统筹各种社会整合资源，形成具有一定规律的社会整合模式或机制，进而有效发挥社会整合功能。总体来看，中国共产党社会整合机制主要包括利益整合机制、价值整合机制、制度整合机制和组织整合机制。

近年来关于中国共产党社会整合的研究逐渐成为理论界关注的热点问题。理论界主要从中国共产党社会整合的概念与内涵、挑战与应对、社会整合机制及社会整合能力提升等方面展

收稿日期：2020-12-20

作者简介：刘子平(1979—)，男，博士，聊城大学政治与公共管理学院副院长，教授，山东省中国特色社会主义理论体系研究中心特约研究员。

开了较为深入的研究。而对于中国共产党社会整合历史进程与基本经验方面的专门研究并不多。目前理论界从整体或历史分期两个视角研究中华人民共和国成立后中国共产党社会整合的历史和经验,比较有代表性的观点如下:黄波粼从统一战线的视角分析了在中华人民共和国成立初期中国共产党社会整合的机制、路径及效能,认为"中国共产党通过统一战线进行的社会整合是主客体互动的必然结果"[1]。王晓荣、李斌梳理了中华人民共和国成立以来农村社会整合的历史变迁与基本经验,认为"中国共产党为实现国家现代化,对中国农村社会进行了多次整合,形成了具有不同时期特点的整合模式"[2]。程美东认为"改革开放以来中国社会整合体系发生巨大变化,行政整合功能趋于弱化,经济、法律整合功能趋于增强"[3]。涂小雨认为"改革开放以来中国共产党从解决不同发展阶段的主要矛盾出发对社会进行了三次整合"[4]。杨帆、臧秀玲认为"改革开放以来的快速社会转型需要有效社会整合的支持,面对社会快速转型带来的新问题与新挑战,中国共产党以负责任的态度、开拓创新的精神,在实践中努力回应各种挑战,确保社会整合状态的实现"[5]。

上述关于中华人民共和国成立后中国共产党社会整合历史与经验的研究具有一定的价值,带来一定的启示。但总体来说,对中国共产党百年社会整合的历史进程与基本经验的研究还比较薄弱,有待进一步深化。总结中国共产党社会整合的百年探索历程与历史经验,对于进一步深刻把握社会整合的基本规律、推进新时代中国共产党社会整合机制的优化与创新发展,无疑具有重要的理论意义和实践意义。

1 中国共产党社会整合的百年探索

中国共产党社会整合是一个不断发展的历史过程。中国共产党建党百年史,也是一部社会整合的探索与优化史。深入认识和推进新时代的中国共产党社会整合,不能局限于现实维度,还要有历史思维、系统思维与发展思维,全面系统梳理中国共产党社会整合的百年探索历程,从中厘清中国共产党社会整合的历史脉络。

1.1 新民主主义革命时期:中国共产党社会整合的起步与探索

中国共产党成立后,把实现共产主义作为自己的最高纲领,把"为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴"作为自己的初心与使命。尽管在民主革命时期中国共产党是一个为夺取全国政权的革命性政党,但中国共产党十分重视对社会整合理论与实践的探索,不断提高中国共产党的社会整合能力,进而团结与凝聚全国各族人民,着力建立一套有利于夺取革命胜利、结束国家分裂与实现民族独立的社会整合机制。

首先,在利益整合方面,中国共产党采取了一系列措施来关注民生,切实解决与维护广大人民群众的切身利益。中国共产党根据革命形势的需要,出台并适时调整了一系列土地政策和法案,在争取一切革命力量的同时,最大程度地保障了农民的土地权益。中国共产党领导根据地军民通过大力发展农业生产和"减租减息"等政策调动广大农民的生产积极性,有效改善了根据地军民的生活。同时通过积极发展工商业,不仅缓解了根据地的物资短缺,改善了军民生活,而且有力地支援了军事斗争。中国共产党在为无产阶级及劳苦大众谋利益的同时,也兼顾民族资产阶级、小资产阶级与手工业者的利益,获得了社会大多数人的支持与拥护。中国共产党在重视广大人民群众的物质生活的同时还特别重视他们的教育权利和文化生活权利。中国共产党

在根据地或解放区积极发展文化教育,努力扫除文盲,“使广大中国民众都成为享受文明幸福的人”[6]418。毛泽东多次强调,我们的文艺是人民大众的文艺,是为人民大众服务的文艺。1945 年中共七大时,他指出:“农民——这是现阶段中国文化运动的主要对象。所谓扫除文盲,所谓普及教育,所谓大众文艺,所谓国民卫生,离开了三亿六千万农民,岂非大半成了空话?”[7]1078

其次,在价值整合方面,中国共产党坚持掌握马克思主义意识形态建设的领导权,充分发挥马克思主义意识形态的社会整合功能。在民主革命时期,中国共产党尚未取得全国政权,但始终把马克思主义作为自己的意识形态,坚持掌握马克思主义意识形态建设领导权,通过把马克思主义基本原理与中国具体国情紧密结合,不断推进马克思主义的中国化与时代化,不断实现马克思主义意识形态的创新与发展。正如毛泽东所说的:“马克思列宁主义的普遍真理一经和中国革命的具体实践相结合,就使中国革命的面目为之一新,产生了新民主主义的整个历史阶段。”[7]1093中国共产党把马克思主义意识形态宣传与教育同科学理性对待并批判各种非马克思主义社会思潮紧密结合在一起,通过卓有成效的思想政治教育工作来宣传、普及马克思主义,积极推进马克思主义大众化,促使广大人民群众最大程度接受马克思主义、认同马克思主义,获得了较高的社会威望,把社会各阶层团结在自己的周围,为中国革命胜利提供了重要的思想保障。

再次,在制度整合方面,大力推进民主政治建设,积极发挥制度整合效能。中国共产党根据革命发展的需要,推进民主政权建设,积极推进民主选举,加强法制建设,出台了一系列涉及政治、行政、刑事、民事、经济等各个方面的法律法规,有力保障了广大人民群众的政治经济文化等各种权利,调动了他们的积极性。

复次,在组织整合方面,中国共产党积极建立并扩展党的组织网络,充分发挥组织整合功能。列宁指出:“无产阶级在争取政权的斗争中,除了组织,没有别的武器……它所以能够成为而且必然会成为不可战胜的力量,就是因为它根据马克思主义原则形成的思想一致是用组织的物质统一来巩固的,这个组织把千百万劳动者团结成一支工人阶级的大军。”[8]415民主革命时期,中国共产党通过积极发展党员和加强基层党组织建设,建立并不断扩展自己的组织网络,使社会整合有了强有力的组织依托,实现了对社会的有效整合,团结和凝聚了社会各阶层,成功取得了革命胜利,建立了中华人民共和国。

中国共产党在民主革命时期的社会整合,尽管在革命的不同阶段采取的方式方法各有不同,基本任务与目标也呈现出不同的阶段性,但从整体上看,这一时期的中国共产党社会整合呈现出革命性与局部性的总体特征。中国共产党根据革命形势发展的需要,在革命根据地或解放区进行的社会整合,有力推动了革命根据地或解放区各项工作的全面发展,争取到广大工农群众、民族资产阶级与城市小资产阶级和其他进步力量的支持与拥护,为取得革命胜利奠定了坚实的基础,也为中华人民共和国成立后在全国范围内进行社会整合积累了宝贵经验。

1.2 社会主义革命与建设时期:中国共产党社会整合的发展与曲折

中华人民共和国的成立标志着中国共产党由领导人民为夺取全国政权而奋斗的党转变为领导全国人民执掌全国政权并长期执政的党。中国共产党地位的变化意味着中国共产党的社会整合也由过去的局部性整合发展为全国性整合。正如邓小平所说的:“中国一向被称为一盘散沙,但是自从我们党成为执政党,成为全国团结的核心力量,四分五裂、各霸一方的局面就结束了。只要我们党的领导是正确的,那就不仅能够把全党的力量,而且能够把全国人民的力量

集合起来,干出轰轰烈烈的事业。”[9]267面对全国执政后的复杂社会环境和建设新国家、新社会的重任,中国共产党社会整合经历了民主革命胜利后的启动、发展与曲折。

中华人民共和国成立初期,中国共产党面临着解放全中国、肃清国民党反动残余势力、继续推进和完成土地改革等民主革命遗留任务的历史重任,这必然给中国共产党社会整合带来一定的挑战与难度。但中国共产党人迎难而上,在继承民主革命时期社会整合经验的基础上采取了一系列社会整合举措:一是进行经济关系的调整与协调,实行经济合作,推动经济发展。针对当时国内经济领域的现实状况,中国共产党采取了“各种社会经济成分在国营经济领导之下,分工合作,各得其所,以促进整个社会经济的发展”[10]7的社会整合方略,协调社会主义经济与私营工商业的利益关系,协调统一战线内部的利益关系,并通过和平赎买政策解决国营经济与私人资本主义经济的利益矛盾。二是加强社会主义意识形态建设,不断推动主流意识形态的宣传与教育,促进全体社会成员接受与认同马克思主义。中华人民共和国成立初期,国内意识形态领域存在多元文化并存和价值冲突,给当时的价值整合带来较大的难度。为此中国共产党高度重视社会主义意识形态建设,不断进行马克思主义理论教育,不断提高全体党员和广大人民群众的思想觉悟和政治素养,推动了各项事业的平稳过渡和健康发展。三是推动政治与法律制度建设与完善,满足人民群众的政治诉求。中华人民共和国成立后,人民民主专政从局部实践转变为全国实践,人民民主专政制度和人民代表大会制度在全国范围内确立。同时中国共产党领导的多党合作和政治协商制度逐渐形成,民族区域自治制度的框架基本确立,开展了全国范围内的法制建设,逐渐形成了以宪法为核心的法律框架。这些政治制度与法律规范的确立、制定与执行,为各项事业的平稳过渡与发展提供了制度保障,在很大程度上满足了人民群众积极参与国家政治生活的基本诉求。四是在全国范围内建立党的各级组织,实现组织网络的全方位覆盖。民主革命时期中国共产党在局部执政的根据地或解放区建立了组织网络体系,实现了局部性社会整合。但就全国范围而言,党的组织网络体系还不够全面、系统。因此,中国共产党迅速在全国范围内建立起从上到下的组织网络体系,形成了一个较为稳定的领导层,为实现对全社会的有效整合提供了组织保障。中华人民共和国成立初期中国共产党对社会整合的奠基与启动为后来的社会整合推进与发展奠定了良好的基础。

1956 年社会主义改造完成后,单一公有制成为社会主义的经济基础。与此同时,在经济领域高度集中的计划经济模式已经建立起来,在政治领域权力高度集中的政治体制也已形成,“我国形成了党政社会一体化的局面”[11]80。在党政社会一体化背景下,社会也实现了高度整合。当然这种社会整合并不是完全的有机整合,而是带有机械整合与有机整合并存的特征。由于受到党内“左”倾错误思想的影响,中国共产党社会整合进入艰辛探索与曲折发展的阶段。

中华人民共和国成立初期,尽管中国共产党已经成为执掌全国政权的政党,但当时民主革命的任务还未完成,中国共产党还肩负着完成民主革命遗留任务的重任。加之当时国家政权刚刚建立,法制建设刚刚起步,还缺乏比较完备的法律体系。这些因素决定了这一时期中国共产党的社会整合具有过渡性。社会主义改造完成后,公有制成为我国国家和社会的单一经济基础。随着计划经济体制的逐步建立,中国共产党的社会整合呈现出一元化特征。

尽管这一时期中国共产党社会整合经历了艰辛探索与曲折发展,但还是取得了较大成就。首先,国民经济得到恢复与发展,人民群众的物质文化生活得到提高。其次,形成了凝聚人心的

社会共识,调动了广大人民群众从事社会主义革命与建设的积极性与创造性。第三,维护了社会的安定团结,社会秩序总体上得到有效维护,经济、科技等领域得到发展。

1.3 改革开放时期:中国共产党社会整合的调整与变革

党的十一届三中全会后,我国进入改革开放的新时期。中国共产党在深刻总结与反思社会主义革命与建设时期社会整合的经验教训基础上,果断调整原有僵化的整合举措,重启了社会整合科学化机制的探索之路。

随着改革开放的起步与推进,原有的“高度统一、高度集中”的计划经济体制逐渐被社会主义市场经济体制所取代,简单化的社会结构开始分化,一元化的社会利益格局也逐渐被打破,利益主体日趋多元化。西方资本主义的社会思潮也随着改革开放的推进进入中国,对国内的思想领域产生了冲击与负面影响,社会上出现了一些不良社会风气,出现了质疑中国特色社会主义与改革开放的错误思潮。面对新的形势和任务,以邓小平同志和江泽民同志为主要代表的中国共产党人果断调整了社会整合举措:一是确立经济建设的中心地位,改革利益整合机制,把大力发展生产力作为整合人民内部利益矛盾的有效方式,确立“按劳分配”和“共同富裕”的利益整合原则,重视社会各阶级阶层之间的利益协调。二是重新确立解放思想、实事求是的思想路线,推动意识形态领域的拨乱反正并坚持主流意识形态建设的与时俱进,积极批判非马克思主义社会思潮,重塑与发展意识形态的整合功能。三是重视制度建设,把制度整合作为社会整合的保障。邓小平十分重视制度建设,他指出:“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”[9]333。他主张“切实改革并完善党和国家的制度,从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化,促进现代化建设事业的顺利发展”[9]336。同时,他还主张通过加强和完善法制建设使国家生活做到有章可循,要真正做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”[9]147。江泽民也十分重视法治建设,指出:“实行和坚持依法治国,对于推动经济持续、快速、健康发展和社会全面进步,保障国家长治久安,具有十分重要的意义。”[12]511

进入新世纪新阶段,无论国际局势还是国内形势都发生了一系列新变化:世界多极化趋势愈加明显;社会主义市场经济体制基本确立并逐渐完善发展;我国经济社会发展既处于难得的战略机遇期又处于矛盾凸显期。在此背景下,以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人站在历史高度和时代前沿,立足满足人民新需求、实现人民新期待,不断推进社会整合的变革与发展,把社会整合推进到一个新阶段。一是以构建社会主义和谐社会为目标,确立“以人为本”和更加注重公平的利益整合基本原则,统筹兼顾整合各方利益关系,推动社会各方利益协调。二是在意识形态领域坚持“党管媒体”原则,始终掌握意识形态宣传教育的正确方向,积极与各种非马克思主义思潮作坚决的斗争。同时不断推进党的理论创新,建设社会主义核心价值体系,不断提高社会主义意识形态的整合力。三是重视党的组织资源建设,积极探索党的基层组织建设和党员队伍建设的有效途径,党的组织资源体系建设取得重大进展。

改革开放时期无论是社会整合的主体、客体,还是社会整合的方式都具有明显的多元化特征:社会整合主体呈现出中国共产党领导下的多元力量的有机统一;社会整合客体呈现出多元化的社会阶层或利益群体;社会整合的方式呈现出多元化态势。同时随着社会主义市场经济体制的逐渐建立与发展,社会整合的重心由政治领域向经济领域转变。

改革开放以来面对全新的社会结构变化与社会利益分化的局面,中国共产党坚持“解放思想、实事求是”的思想路线,不断探索与深化对社会整合规律的认识,适时调整与优化社会整合政策与方略,实现了社会整合与经济社会发展的良性互动,取得了一系列巨大成就:一是经济建设取得巨大成就,中国成为世界第二大经济体,综合国力显著增强。二是社会建设稳步推进,成效显著。人民群众的生活水平得到大幅度提高,教育科技文化等各项事业不断发展。三是社会秩序总体和谐稳定又充满发展活力。中国共产党在坚持人民根本利益的前提下,充分发挥社会整合的功能,妥善协调与处理了各种社会利益关系,兼顾了不同社会群体的利益诉求,在践行群众路线的基础上,最大限度地整合各个社会利益群体,实现了社会的协调、稳定与发展。

1.4 新时代:中国共产党社会整合新局面的开启与推进

党的十八大以后,中国特色社会主义进入新时代,“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”[13]11。社会主要矛盾的变化意味着社会利益格局也随之发生变化,人们的利益观念与价值观念亦发生了变化。在国内外形势都发生较大变化的背景下,以习近平同志为核心的党中央立足满足“人民对美好生活的向往”,积极推进“四个全面”战略布局,推进国家治理体系和治理能力现代化,着手解决各种社会矛盾与分歧,积极推进社会有效整合,开启了中国共产党社会整合的新局面。

新时代中国共产党社会整合新局面的开启与推进主要表现在以下四个方面:一是以全面深化改革与全面建成小康社会为切入点不断推进利益协调与整合。新时代我国改革进入攻坚期和深水区,原有的局部改革或渐进性改革已经无法适应经济社会发展的需要,迫切需要进行系统性整体性改革来进一步解放和发展生产力。正如习近平指出:“面对未来,要破解发展面临的各种难题,化解来自各方面的风险和挑战,更好发挥中国特色社会主义制度优势,推动经济社会持续健康发展,除了深化改革开放,别无他途。”[14]86以习近平同志为核心的党中央以全面深化改革与全面建成小康社会为切入点不断推进经济社会全面协调发展,不断处理与解决各种社会矛盾与分歧,以实现和维护好广大人民群众的利益诉求为落脚点,有效协调与整合了社会各方利益,得到了全国各族人民的支持与拥护,中国共产党的社会凝聚力不断提升。二是掌握意识形态领导权,推动主流意识形态的创新与发展,提升主流意识形态的开放性与包容性。新时代以习近平同志为核心的党中央坚持“解放思想、实事求是”的思想路线,积极掌握意识形态领导权,坚持正面教育为主,积极批判各种非马克思主义社会思潮,继承中华优秀传统文化因素,积极吸纳世界先进文明成果,在实践中不断推进主流意识形态建设,促进了主流意识形态的创新与发展,增强了主流意识形态的开放性与包容性,使社会主义意识形态在思想多元化的时代发挥了强大的价值整合功能。三是以全面依法治国为着力点,不断推进制度整合。新时代针对我国法治建设滞后于其他建设的不利局面,中国共产党积极推进法治建设进程,不断推进法治改革,全面依法治国取得重大进展,为新时代的社会整合提供了制度规范依据。四是以推进新时代党的建设新的伟大工程为依托推进党的组织整合。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断加强和改善党的领导,坚持全面从严治党并将其向纵深推进,以政治建设为统领不断加强党的各项建设,把新时代党的建设新的伟大工程推进到一个新的高度,使党的社会整合有了坚强的组织依托。

2 中国共产党百年社会整合的基本经验

中国共产党在百年的社会整合探索与优化过程中积淀了丰富的历史经验,系统梳理并总结这些历史经验,对新时代中国共产党推进与加强社会整合具有重要的现实意义。

2.1 坚持推动经济社会发展,以利益整合作为社会整合的核心

利益是人民生活中最敏感的神经,利益关系是一切社会关系的核心。马克思指出:“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关。”[15]187利益关系的协调与否决定着社会关系协调状态的好坏。因此利益关系协调与整合是执政党进行社会整合的核心与基础。中国共产党是以马克思主义为指导思想的执政党,它把“全心全意为人民服务”作为自己的宗旨,始终把人民群众利益放在首位,并在领导中国革命、建设与改革的历史征程中不断带领广大人民群众实现自己的利益。无论是民主革命时期的局部执政,还是革命胜利后的全国执政,中国共产党始终坚持以推动经济社会发展来推动利益整合并在整合中兼顾各群体利益。

首先,以推动经济社会发展来推动利益整合。把社会利益分配好与协调好是社会整合的关键与核心。而要把社会利益分配好与协调好的前提与基础就是要把社会利益这个“蛋糕”不断做大。只有社会利益“蛋糕”不断做大,才能不断满足不同社会利益群体的各种利益诉求。因此,中国共产党百年社会整合的基本经验之一就是社会整合必须围绕经济社会发展来展开。民主革命时期,以毛泽东同志为代表的中国共产党人已经充分认识到如果不进行经济社会建设就无法充分调动社会各阶层的力量进行革命与战争,因此,中国共产党高度重视并积极开展经济建设。毛泽东明确指出:“革命战争的激烈发展,要求我们动员群众,立即开展经济战线上的运动,进行各项必要和可能的经济建设事业。”[16]119中华人民共和国成立后,中国共产党领导人民恢复和发展生产力,大力发展国民经济,推进社会主义工业化。改革开放以来,中国共产党坚持以经济建设为中心,不断深化经济体制改革,大力解放和发展生产力,经济社会建设取得巨大历史性成就,人民的生活水平不断提高,人民的幸福感明显增强。

其次,坚持统筹兼顾的利益整合原则。在推进经济发展,做大社会利益“大蛋糕”的同时,中国共产党坚持“从实际出发”和“统筹兼顾”的基本原则,制定社会利益整合政策,妥善处理并兼顾社会各群体利益。在民主革命时期,为了团结一切可以团结的力量完成民主革命的历史任务,中国共产党坚持一切从实际出发,通过建立统一战线的形式,妥善处理不同利益群体的利益诉求,团结各阶层的进步力量,统筹兼顾了社会各方的利益。中华人民共和国成立后,中国共产党根据当时的国情和实际情况,坚持统筹兼顾来妥善处理各种利益关系。改革开放后,利益整合中的“统筹兼顾”的优良传统得到继承与发扬。针对社会利益多元化的现实情况,中国共产党在坚持统筹兼顾的同时,不断调整与优化利益整合机制,一方面鼓励社会各利益主体平等竞争、共同发展,另一方面又强调坚持国家、集体和个人三者利益的紧密结合。这既调动了社会各利益群体从事生产经营的积极性与主动性,满足了多元化利益发展需求,也增强了社会发展活力,保障了社会共同利益的发展。

2.2 充分发挥意识形态的整合功能,把价值整合作为社会整合的思想基础

意识形态在本质上是实践的,从产生之日起就具有社会整合的功能。“意识形态是一套完整的思想理念和信仰体系,是党的思想基础和党组织、号召、凝聚人心并得到人民群众支持和拥

护的强大精神武器。”[17]它是政党进行社会整合的重要工具。如果政党认可的意识形态得不到广大人民群众的支持与认同,价值整合也就无从谈起。中国共产党价值整合的目标就是针对社会中存在的不同价值观进行统合和引领,使其具有同一性或趋同性,进而形成统领社会成员信念与信仰的社会共同意识。中国共产党价值整合的百年实践证明,要想实现对社会的有效整合必须在意识形态领域实现有效的价值整合,价值整合是中国共产党社会整合的思想基础。中国共产党在革命、建设与改革的各个时期都十分重视意识形态的社会整合功能,把价值整合作为中国共产党推进社会整合的思想基础。

首先,始终坚持中国共产党对意识形态建设的领导权。中国共产党在领导革命、建设和改革开放的伟大实践中历来重视掌握意识形态的领导权。在民主革命时期,中国共产党就把思想领导放在首位,牢牢把意识形态领导权掌握在自己手里。毛泽东指出:“掌握思想领导是掌握一切领导的第一位。”[18]435中华人民共和国成立后,中国共产党加强对宣传工作的领导,建立健全了党的各级舆论媒体机构。改革开放后,中国共产党高度重视意识形态工作,扎实推进意识形态建设,强调中国共产党要牢牢掌握意识形态工作的领导权、管理权和话语权。习近平指出:“必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中,任何时候都不能旁落,否则就要犯无可挽回的历史性错误。”[19]86

其次,不断推进马克思主义理论创新。马克思主义作为中国共产党的指导思想,是中国共产党意识形态建设的核心,它决定了意识形态建设的性质与方向。中国共产党自成立之日起,就十分重视并积极推进马克思主义的理论创新,把马克思主义基本原理与中国革命、建设与改革开放实践紧密结合,形成了一系列中国化马克思主义理论成果,实现了党的指导思想的与时俱进与创新发展,有力地回答了时代发展中出现的新情况、新问题,提升了主流意识形态的开放性与创新性。

再次,重视意识形态领域的斗争。中国共产党领导意识形态建设的过程,就是不断同党内错误思想和社会上各种错误思潮作斗争的过程。中国共产党在领导革命、建设与改革开放的过程中,先后与各种非马克思主义思潮进行了斗争,对它们的错误观点和危害进行了揭露和批判,维护了社会主义意识形态的领导地位。

复次,坚持持久的意识形态宣传与教育。意识形态宣传与教育是意识形态社会整合功能实现的重要前提。通过意识形态宣传与教育可以实现党内及社会共识的达成,最大程度地凝聚党内及社会各界力量进行革命、建设与改革开放实践。中国共产党自成立以来始终重视意识形态宣传与教育。中国共产党通过集中性宣传教育与日常性宣传教育的紧密结合,增强了马克思主义意识形态在人民群众中的影响力与凝聚力。

2.3 不断建立健全制度体系,以制度整合作为社会整合的保障

“制度是一个社会的游戏规则,更为规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。”[20]3制度具有群体性、确定性、稳定性和强制性特征,这就使得制度对人们的行为规范方面起到显著的协调作用。社会整合是以制度为保障的社会关系的协调,因此制度贯穿于社会整合过程中的各个方面,对社会整合起着根本性的支撑作用。中国共产党社会整合也不例外,需要制度发挥相应的整合功能。制度是社会发展的保障,制度整合也理所应当成为社会整合的重要保障。失去了科学制度体系的支撑,社会整合就失去了保障,社会秩序就会陷入无序

状态。

制度整合是“刚性”的制度约束。通过不断建立健全制度体系,可以进一步完善制度整合机制,实现中国共产党社会整合的法治化、规范化与科学化。建立健全制度体系就是坚持制度创新,不断优化制度供给,增强制度体系的约束力,进而增强党的制度整合能力。中国共产党自成立以来就重视制度整合的效能,团结带领全国各族人民不断建立健全社会主义制度,形成和发展党的领导等各方面制度,不断推进制度体系的完善。民主革命时期,中国共产党积极探索党的领导制度建设并取得显著成效:在党领导制度上,对党的领导制度体系进行了初步探索,推进了党的领导制度化;在经济制度上,立足于当时根据地或解放区的现实情况,实行多种所有制经济并存;在政权制度上,探索实行“三三制”模式;在政党制度上,探索适合中国实际的中国共产党领导的多党合作和政治协商制度;在民族问题的解决上,探索民族区域自治制度;在法律制度上,出台了一系列涉及政治、经济、文化、社会等多方面的法律、法规。中华人民共和国成立后,在中国共产党的坚强领导下,我国初步建立起人民代表大会制度等,社会主义法制建设得到极大发展。改革开放后,中国共产党充分认识到制度建设的重要性,把制度建设放到极端重要的位置。中国共产党站在时代前沿,立足现实国情,积极推进党和国家制度体系改革与发展,逐步建立了一套以“中国特色社会主义根本制度、基本制度、重要制度”为核心内容的科学制度体系。这一制度体系既包括原则性的制度规定,也包括可操作的具体制度,为新时代中国共产党社会整合起到了保障作用。

2.4 不断加强党的组织建设,以组织整合作为社会整合的依托

组织整合是社会整合的重要组成部分。“有效的组织整合是社会整合的前提与基础。”[21]257 也就是说,政党要实现对社会有效的价值整合、利益整合和制度整合,就需要有一定的组织依托。“要进行有效社会整合,就离不开高效的组织网络”[21]257,没有相应的组织依托,执政党社会整合便失去了组织载体与力量保障。中国共产党通过组织网络将执政纲领、政治意识和施政方针输送到广大人民群众中去,并得到他们的认同与支持,最终实现对社会的全面整合。如果没有完备的组织网络体系,党的政策就无法进行有效的宣传与执行,党的社会整合功能就无法得到完全实现。因此,党的组织整合是中国共产党社会整合的依托与载体。

中国共产党在成立之初就已经洞悉组织体系对社会整合的价值。在民主革命时期,中国共产党就开始重视党的组织建设,“将党、政、军揉和在一起,实现了军队整合、政党整合的一体化”[21]258,也实现了将党组织扩展到社会基层领域,形成了一个较为完备的党组织体系,展现了中国共产党超强的组织能力,取得了新民主主义革命的胜利。中华人民共和国成立后,中国共产党针对党的组织网络体系还不够全面等现实问题,在全国范围内建立了从中央到地方再到基层的从上到下的组织网络体系。同时,通过整党整风等举措,以严格入党标准发展新党员为基础,不断优化基层组织结构,使党的组织网络更加健全,延伸到国家与社会领域的方方面面,为党的社会整合提供了强大的组织支撑与依托。改革开放后,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体确立了正确的思想路线、组织路线,完成了党的组织方面的拨乱反正,党的组织建设进入新阶段。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体把党的组织建设作为党的建设伟大工程的基础工程,以农村和国有企业党组织建设为重点,加大对非公有制经济组织、社团和社会组织的党建工作力度,不断推进党的基层组织建设,使党的基层组织在社会各领域的覆

盖面不断扩大。以胡锦涛同志为总书记的党中央从巩固党的执政地位、提高党的执政能力的战略高度出台了多个文件来推进党的基层组织建设,要求各级党委要做好“抓基层打基础”的工作,积极探索基层党组织建设的有效途径,不断扩大基层党组织的覆盖面,不断提高基层党组织的凝聚力和战斗力。同时在党员发展过程中,各级党组织严格落实发展标准,积极吸纳新社会群体中的先进分子入党,党员队伍建设取得新进展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央不断加强党的集中统一领导与全面领导,提出了新时代党的组织路线,全面推进党的组织体系建设,使得组织体系更加完善。改革开放以来党的组织体系的不断完善为中国共产党社会整合的顺利开展提供了强大的组织依托,使中国共产党在各种风险与挑战面前能够从容应对并取得了巨大成就。1998 年抗洪胜利、2003 年抗击非典疫情胜利、2008 年汶川抗震救灾胜利、2020 年抗击新冠肺炎疫情取得重大战略成果等就是最好的例证。

3 总结与思考

中国共产党高度重视社会整合并不断加强自身的社会整合能力建设。百年来中国共产党领导中国革命、建设与改革取得的巨大成就,既是中国共产党重视社会整合并不断推进社会整合的集中体现,也是中国共产党具有其他政党无法比拟的强大社会整合能力的重要体现。中国共产党成为中国社会整合的根本主体是历史与现实选择的必然结果。中国共产党社会整合是以我国社会基本情况为场景不断发展起来的。中国共产党社会整合经历了起步、发展、曲折、调整与优化的渐进发展过程。在不同的历史时期,中国共产党社会整合方式、方法与实践既有变革与发展,也有特定社会环境下整合方式方法的路径依赖。中国共产党社会整合的百年探索史既是一部党的建设发展史,也是一部充满曲折与艰辛的治理现代化建设史。实现国家富强、人民幸福、社会和谐是中国共产党社会整合始终不渝的追寻目标,也是中国共产党社会整合的出发点与落脚点。中国共产党在百年的社会整合探索过程中积淀了深厚的历史经验。把握中国共产党社会整合的历史经验有助于我们不断深化对社会整合发展规律的认识,客观分析新时代中国共产党社会整合面临的新问题、新挑战,不断化解社会分歧与矛盾,提升中国共产党社会整合的效度,促进社会和谐发展,推动中华民族伟大复兴“中国梦”的实现。

参考文献:

[1] 黄波粼. 新中国成立初期中共实现社会整合的机制、路径及效能——以 1949—1954 年的翁文灏为中心的分析[J]. 党史研究与教学,2015(5):29-38.
[2] 王晓荣,李斌. 建国以来农村社会整合模式的历史变迁及经验启示[J]. 东南学术,2010(1):16-21.
[3] 程美东. 改革开放以来中国社会整合体系的演变[J]. 学习与探索,2004(1):45-50.
[4] 涂小雨. 论中国共产党的三次社会整合——以改革开放为视角[J]. 厦门特区党校学报,2011(1):30-35.
[5] 杨帆,臧秀玲. 转型期中国共产党社会整合问题研究[J]. 理论学刊,2014(5):28-32.
[6] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编:第 11 册[G]. 北京:中央文献出版社,1995.
[7] 毛泽东选集:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
[8] 列宁全集:第 8 卷[M]. 北京:人民出版社,2017.
[9] 邓小平文选:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
[10] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编:第 1 册[G]. 北京:中央文献出版社,1992.

[11] 贾绘泽. 变迁与优化:建国以来中国共产党社会整合机制研究[M]. 北京:中央文献出版社,2015.
[12] 江泽民文选:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,2006.
[13] 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.
[14] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京:外文出版社,2014.
[15] 马克思恩格斯全集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
[16] 毛泽东选集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
[17] 涂小雨,赵岐山. 论执政党意识形态与价值整合的模式与方向[J]. 河北师范大学学报(哲学社会科学版),2011(4):11-16.
[18] 毛泽东文集:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,1993.
[19] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2014.
[20] 道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英,译. 上海:上海三联书店,1994.
[21] 王邦佐,等. 执政党与社会整合:中国共产党与新中国社会整合实例分析[M]. 上海:上海人民出版社,2007.

A Century's Exploration and Experience of Social Integration of the CPC

LIU Ziping

(*School of Politics and Public Administration, Liaocheng University, Liaocheng 252000, China*)

Abstract: The social integration of the CPC refers to the process and state of the CPC in order to promote social integration by coordinating the relationship between social subsystems and various components through a certain method or mechanism, thereby improving the ability of the society to function and develop. The centennial exploration of social integration of the CPC has mainly experienced the beginning and exploration in the period of the new democratic revolution, the development and twists in the period of socialist revolution and construction, the adjustment and transformation in the period of reform and opening up, and the opening and promotion of a new situation of social integration in the new era. The CPC has accumulated rich and profound historical experience in the process of exploring and optimizing social integration for a century. Summarizing these historical experiences will help us grasp the basic laws of social integration and provide experience and reference for the innovative development of the social integration of the CPC in the new era.

Key words: the CPC, social integration, hundred years of history, basic experience

责任编辑:王 慧

中国共产党政治认同建设的百年历程与基本经验

蒙象飞

（上海外国语大学 马克思主义学院，上海 200083）

摘　要：中国共产党政治认同建设在百年来的发展历程中形成了坚持党的领导以掌握政治认同建设主导权、明确历史方位以把好政治认同建设方向盘、以人民为中心增强政治认同建设引领力、注重统筹兼顾以提升政治认同建设针对性等基本经验。在全面建设社会主义现代化国家新的历史起点上，中国共产党政治认同建设需要坚持百年来积累的历史经验和成功做法，把实现为人民谋幸福、为中华民族谋复兴这一初心与使命作为政治认同建设的逻辑起点，强化人民群众的主体地位，化解当前政治认同困境，不断提升政治认同建设的实效，为实现富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家奠定坚实的意识形态基础。

关键词：中国共产党；政治认同；百年历史经验；社会主义现代化国家建设

中图分类号：D616　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1007-5194(2021)02-0025-12

“政治认同是增强政治制度正当性、强化执政合法性、巩固民族统一性和保障国家长治久安的恒久动力源。”[1]中国共产党成立至今的百年来，重视政治认同建设一直是党的政治传统。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确提出要增强党的认同、中国特色社会主义认同。在中华民族伟大复兴的战略全局以及世界百年未有之大变局这一时代背景下，梳理和总结中国共产党百年政治认同建设的发展历程、基本经验，并分析其面临的现实挑战，对于新时代进一步推进中国共产党政治认同建设，增强中国共产党的领导力、凝聚力和向心力，具有十分重要的意义。

1　文献回顾与问题提出

中国共产党政治认同建设研究从党的十八大以来成为理论界关注的热点之一。通过文献梳理发现，针对中国共产党政治认同建设发展进程及其经验的研究，理论界主要是从阶段史与政治认同这两个视角展开，取得了一系列研究成果，为后续研究奠定了较好的基础。

1.1　阶段史角度的中国共产党政治认同建设

从阶段史的视角研究中国共产党政治认同建设历程及其经验的学者，大部分是聚焦于中国共产党某一历史时期政治认同建设的具体实践并进行经验总结。学者们认为，在新民主主义革命时期中国共产党对民族主义、土地改革、统一战线的宣传，奠定了社会成员对革命认同的政治基础[2]，同时解决土地问题、发展工商业和农业生产以及文化教育、实施社会救济成为中国共产

收稿日期：2021-01-09

基金项目：国家社会科学基金项目“习近平关于党的建设重要论述对马克思主义政党理论的原创性贡献研究”（19BDJ004），项目负责人：董德兵。

作者简介：蒙象飞（1976—），男，博士，上海外国语大学马克思主义学院副院长，教授。

党加强政治认同建设的主要经验[3]。在社会主义建设时期高度重视人民群众的利益诉求、加快培育法理型政治权威、不断推进马克思主义理论的创新,是中国共产党进行政治认同建设的重要方法[4]。而政治认同主客体动态匹配和双向建构、政治认同的多维化凸显以及政治效能型认同,成为改革开放以来中国共产党政治认同建设过程中的重要特征[5]。在新时代,习近平新时代中国特色社会主义思想成为政治认同建设的主线,坚持和发展中国特色社会主义是中国共产党政治认同建设的重要命题[6]。

1.2 政治认同角度的中国共产党政治认同建设

从政治认同相关主题视角展开研究的学者,主要从党的意识形态工作、民主政治建设、经济建设、民生建设、党的自身建设等领域对该问题进行深入探讨。学者们认为,中国共产党之所以能够在近现代以来中国各种政治力量博弈中成为执政党,一个重要原因在于中国共产党在实现中华民族伟大复兴的历程中得到人民群众广泛的政治认同[7]。具体而言,坚持以马克思主义为指导、党对意识形态工作的绝对领导、意识形态工作为中心任务服务、意识形态工作系统建设和创新发展,是中国共产党实现政治认同的基本经验[8]。同时,中国共产党在百年政治建设历程中积累了包括制定和执行正确的政治路线、维护党中央权威、严明党的政治纪律和政治规矩、严肃党内政治生活、抓住领导干部这个“关键少数”、营造积极健康的党内政治文化等在内的丰富经验[9]。此外,中国共产党通过经济建设的伟大成就获得了广大人民群众的政治认同,形成了始终将人民放在心中、与时俱进、创新引领等经济建设经验,为实现中华民族伟大复兴中国梦提供了重要启示[10]。

1.3 文献评价与问题提出

除了上面两种主要研究视角之外,个别学者还从政治认同主体的视角展开研究。比如,从土地革命时期中国共产党对农民的政治认同教育[11]和改革开放以来我国土地制度的调控[12]等角度分析农民对中国共产党的政治认同。总之,理论界从阶段史或政治认同具体内容这两个方面研究中国共产党政治认同建设的较多,而从整体上、系统上研究中国共产党建党以来政治认同建设的还较少,尤其是对中国共产党建党以来政治认同建设基本经验的研究还比较薄弱。中国共产党政治认同建设既是一个重大的现实问题,也是一个重大的实践问题,还是一个重大的理论问题。深入总结中国共产党百年政治认同建设历程和基本经验,审视新时代中国共产党政治认同建设面临的现实境遇,具有重要的学术价值和重大的现实意义。推进中国特色社会主义伟大事业,维护党的执政合法性,巩固党的长期执政,需要重视对党的百年政治认同建设历史进程和基本经验的研究。

2 中国共产党政治认同建设的百年历程

政治认同是“人们在社会政治生活中形成的一种对国家、政党、政治思想在感情和意识上的归属感”[13]501,而这种“归属感”的形成,需要执政者有效整合影响和作用于政治认同活动的一切因素与力量,形成政治认同基础。理论界一般认为,政绩、制度和理念构成了社会民众政治认同的三个主要基础。基于此,政治认同可划分为三种类型:建立在经济发展层面上的政治绩效型认同,建立在公平正义和政治参与层面上的制度规则型认同,以及建立在价值共识层面上的意识形态型认同。中国共产党百年政治认同建设的演变进程也可以从政治认同类型的发展变

化上进行分析。

2.1 新民主主义革命时期:通过国家再造的方式建构政治认同

鸦片战争爆发后,中国陷入了内忧外患的境地。1921 年中国共产党成立之时就深刻地认识到,以马克思主义为指导的“革命”是求亡图存的唯一选择,唯有“革命”中国才有希望和出路,中国才能实现民族独立、人民解放和国家统一。为此,中国共产党积极探索与实践,实行了一系列的政策和措施,充分有力地调动了广大人民群众支持革命、拥护革命、参加革命的积极性,中国共产党日益获得了人民群众的认同,为最终取得革命胜利奠定了坚实的基础。整体上看,中国共产党在新民主主义革命时期主要是通过对“革命”的宣传和实践,为身处半殖民地半封建社会的广大民众勾勒出国家再造的蓝图,赢得了民心、获得了认同。

第一,做好党的路线、方针、政策的思想宣传工作。中国共产党成立伊始就在纲领中提出推翻资本家阶级的政权、承认无产阶级专政。要完成党的使命,就必须对包括工人、农民、士兵在内的人组织起来并对他们进行理论教育,塑造人民群众的革命精神和国家再造意识。一是宣传马克思主义以及党的革命路线、政策等,提升广大干部和民众对马克思主义、共产主义理想的认知度和认同度。二是对民族主义的宣传,从国民革命时期“反帝反封”到土地革命时期“没收地主阶级土地,解放帝国主义羁绊,推翻国民党的资产阶级与地主政权及建立工农专政与组织苏维埃”[14]483,再到抗日战争时期“停止内战,一致抗战”和解放战争时期“反对国民党和美帝国主义”,为中国共产党凝聚了人心,塑造了民族国家的意识。三是统一战线的宣传与实践,从国民革命统一战线到工农联盟统一战线,再到抗日民族统一战线以及人民民主统一战线,极大满足了广大社会民众对国家统一、国家安全的渴盼,中国共产党领导的革命获得了工人、农民、小资产阶级和民族资产阶级的支持。

第二,以解决民生问题为己任。民生问题的解决直接关系政党的合法性,民心也直接联通着政党认同。新民主主义革命时期,中国共产党注重以解决民生问题为己任,特别是在革命根据地与解放区采取一系列的有效政策措施,提升了广大民众对党的认同以及对新世界、新生活的向往。一是通过土地革命、实施不同阶段的土地政策、发展农业生产等方式,解决了广大军民的最大民生问题,获得了在中国占绝大多数的广大农民的支持。二是在根据地、解放区实行了一系列促进经济发展、减租减息、推进卫生健康等爱民、护民、保民的政策,赢得了广大民众的拥护和支持。三是发展文化教育,提升广大干部和民众的思想觉悟和文化水平,为革命的胜利提供了保障。

第三,加强自身建设,塑造优良作风形象。马克思、恩格斯曾深刻论述党的作风问题,强调“一步实际行动比一打纲领更重要”[15]355。中国共产党作为一个建立新社会的新型政党登上了历史舞台,自身的新作为、新形象是民众对其产生信任的直接来源。从土地革命时期“苏区干部好作风,自带干粮去办公,日穿草鞋干革命,夜提灯笼访贫农”,到延安时期“实行民主真行宪,只见公仆不见官”,和党的七大总结的“三大优良作风”,再到党的七届二中全会提出的“两个务必”,共产党人以崇高人格和革命风范赢得了民众的信任。因此,“党的作风是党的形象,是观察党群干群关系、人心向背的晴雨表。党的作风正,人民的心气顺,党和人民就能同甘共苦”[16]44。

综上可以看出,无论是意识形态工作建构民众的革命精神,还是解决民生问题,或者塑造自身优良作风形象,中国共产党都在积极传播并践行“建立新社会”的理念,为广大民众勾勒出新

世界、新国家的蓝图。中国共产党的理论和实践获得了广大民众的支持和认同,进而推动了新民主主义革命的胜利。无疑,这一时期中国共产党政治认同建设取得了极为显著的成效。

2.2 社会主义革命和建设时期:以意识形态建设为主导

中华人民共和国成立后,面对复杂多变的国内外环境,如何使全国各阶级、各阶层接受新生政权是摆在中国共产党面前的重大问题。从中华人民共和国成立到改革开放前,为了巩固新生政权并保障制度的有效运行,中国共产党政治认同建设主要以意识形态为主导,且以此实现了意识形态的革新与发展。

第一,加强宣传思想工作领导,营造有利于马克思主义意识形态传播的舆论环境。“每个党员要把党的主张、党的政策向人们作解释、作宣传,宣传我们党的基本观点,以马列主义的观点反对一切错误观点。每个党员都要这样做。”[17]83党中央的高度重视使得在每一个运动中、在每一处地方,都有宣传人员向群众进行宣传活动[18]。通过马克思主义意识形态的集中宣传教育,人民群众的生活和思想都发生了前所未有的根本性变化。“各地关于宣传员报告员工作的经验,证明中央关于这一工作的决定是正确的,是受到群众欢迎的。”[19]20

第二,开展群众性运动,激发广大人民群众建设社会主义的积极性。这一时期有数十起规模较大的运动,主要包括抗美援朝运动、土地改革运动、镇压反革命运动、“三反五反”运动、社会主义教育运动等。通过开展群众性运动,推进马克思主义意识形态传播和社会主义改造与建设实践,调动人民群众建设新中国、建设新社会的热情。

第三,针对不同阶层的社会民众采取差异化的意识形态改造策略。针对知识分子,主要开展以“批评与自我批评”为主的“洗澡”运动,使知识分子完成由“身归”到“心归”新生政权的过程;对于工人,赋予领导阶级地位并通过宣传教育使他们充分认识到自身政治、经济、社会地位的变化,由此强化他们对新生政权的政治向心力和认同感;对于农民,则通过“诉苦”和“土地改革”等中介机制,让广大农民认识到苦的根源在于旧社会旧制度,进而建构对中国共产党和新生政权的政治认同。

除了通过意识形态主导推进政治认同外,这一时期中国共产党还领导全党全国人民推进国家政治建设、经济建设和社会建设并取得了重要成就,这对该时期社会民众的政治认同具有重要的推动作用。从整体上看,这一时期政治认同建设以意识形态型认同为主导,虽然存在一些错误和失败,但更多的正确和成功使人民群众认识到中国共产党领导人民建立社会主义国家和推进社会主义现代化建设的艰辛努力和不懈探索,从而在凝聚价值共识上形成和增进了人民群众对中国共产党的政治认同。

2.3 改革开放新时期:注重政治绩效与制度建设增进政治共识

伴随着“实践是检验真理的唯一标准”的大讨论,改革开放、发展经济成为人民群众内心的真实呼声,建设什么样的社会主义以及如何凝聚共识,成了中国共产党必须回答和解决好的问题。在转变马克思主义意识形态对政治认同决定性作用方式的同时,中国共产党采取了以下方面的措施。

第一,推动改革开放,激发社会活力。党的十一届三中全会抛弃“以阶级斗争为纲”的错误方针,把党和国家的工作重心转移到社会主义现代化建设上。在“让一部分人先富起来,以先富带动后富”的指导下,有计划的商品经济以及以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的经济

体制改革转变了中国单一的经济发展形式,按劳分配为主体的多种分配方式有步骤、渐进地实现了利益共享。邓小平“南方谈话”提出的“发展是硬道理”,与党的十四大提出的建立社会主义市场经济体制,成为社会普遍共识。“雄心壮志太大了不行,要实事求是。所谓小康社会,就是虽不富裕,但日子好过。”[20]161 随着社会主义市场经济的不断发展以及改革开放的纵深推进,人民群众追求经济利益的诉求与党中央建设小康社会的目标高度吻合,建立在经济发展层面上的政治绩效型认同获得极大成功。政治绩效成为这一时期政治认同的主要资源。

第二,推进政治体制改革,建设社会主义民主政治。经济增长只意味着经济总量增加和物质产品的丰富,并不必然带来分配的公平、利益的共享。“我们必须按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系”[21]175,“我们所有的政策措施和工作,都应该正确反映并有利于妥善处理各种利益关系,都应认真考虑和兼顾不同阶层、不同方面群众的利益”[22]279。党中央着眼于制度的科学性、公平性以及有效性,从法律和制度上进行了一系列的顶层设计,以“充分发挥人民群众的主观能动性和伟大创造精神,保证人民群众依法管理好自己的事情,实现自己的愿望和利益”[22]294,践行“立党为公、执政为民”“情为民所系、权为民所用、利为民所谋”的立党宗旨。

第三,强调人民参与,重视人民利益的表达。党的十六大强调了人民参与的重要性和紧迫性,要“最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务”“保证人民群众依法直接行使民主权利”[22]553-554;党的十七大进一步要求“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”“增强决策透明度和公众参与度,制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”[23]635-636。人民利益表达制度的完善使得不同阶层、不同地区、不同民族和不同群体的利益得到较大程度的实现。随着人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度等制度的不断完善,人民群众政治参与度得到较大提升,呈现出个体参与和群体参与、传统参与和网络参与相融的状况。

经济绩效是获得政治认同的必要条件但非充分条件,政治稳定需要调节各种利益关系。这一时期,人民群众关心的不仅是利益分配本身,还关心利益分配机制等问题。中国共产党通过政治绩效和制度建设构筑了人民群众的政治认同,意识形态认同也在社会主义核心价值体系的建构中增强。

2.4 中国特色社会主义新时代:坚持全面发展协同推进政治认同

中国特色社会主义进入新时代意味着中国社会发展进入新的历史方位。当代中国政治认同的根本“坐标”是包括道路、理论体系、制度和价值文化在内的中国特色社会主义[24]。以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想,紧紧围绕中国特色社会主义道路、理论、制度和文化认同的构建,坚持全面发展协同推进中国特色社会主义政治认同建设,牢固树立“四个自信”。

第一,协调推进“四个全面”战略,筑牢政治绩效型认同根基。以解决当前我国存在的社会矛盾和问题为出发点,以满足人民群众美好生活需要为目的,“四个全面”战略布局体现了中国共产党治国理政方略的新发展。其中,全面建成小康社会旨在通过经济发展提高人民生活水平和质量,提升人民的获得感;全面深化改革是以新的发展理念和深化改革的方式解决人民群众最关心、最直接和最现实的问题;全面依法治国是实现有序发展的坚实保障,依靠法治的方式治国理政,维护人民的主体地位、实现社会公平正义;全面从严治党是实现健康发展的根本支撑,

通过深入推进党的自我革命,确保党同人民群众保持血肉联系,巩固党的执政地位和根基。

第二,坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,筑牢制度规则型认同根基。从党的十八届三中全会提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”,到党的十九届四中全会审议通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,基层群众自治制度、城乡居民养老制度、医疗保险制度、户籍制度、居民收入分配制度、司法体制等关涉民生建设的多项制度改革取得实质性进展,使人民群众对公平正义的获得感日益增强,广大人民群众民主参与城乡社区治理、参与基层公共事务和公益事业的空间进一步扩展。

第三,推进理论创新,注重思想牵引,弘扬和践行社会主义核心价值观,筑牢意识形态型认同根基。围绕“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”这一重大理论主题,提出了“中国梦”的新理念、“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和国家治理能力现代化”的新命题、一系列有关社会主义协商民主的新思想、“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的新战略等,为新时代中国特色社会主义政治认同建设提供了坚实的思想理论基础。同时,围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务,深入实施和推进马克思主义理论研究和建设工程,培育和弘扬社会主义核心价值观,有力彰显中国精神、中国价值、中国力量。

这一时期中国共产党着眼于坚持和发展中国特色社会主义,着眼于坚持和加强党的全面领导,通过政治绩效、制度规则、意识形态等多种类型全面发展协同推进政治认同建设,为建构新时代中国特色社会主义政治认同奠定了坚实的政绩、制度和理念基础,广大人民群众在中国特色社会主义实践中更加认识到党的全面领导的重要性并更加自觉地维护党的领导核心地位。

3 中国共产党百年政治认同建设的基本经验

中国共产党建立以来的政治认同建设反映了中国共产党在不同时期、不同阶段政治经济生活主题的变迁。尽管百年来中国共产党在不同时期、不同阶段的主要任务不同,但中国共产党始终高度重视政治认同建设,牢牢掌握建设主动权,政治认同建设能力不断提升,沉积了丰富的政治认同建设基本经验,这些经验为中国共产党今后进一步推进政治认同建设提供了积极有益的重要启示。

3.1 坚持党的领导以掌握政治认同建设主导权

政治认同问题涉及执政的合法性、稳定性和长期性,政治认同建设搞不好,将直接影响到党的执政地位、领导地位和国家的长治久安。自中国共产党成立以来,在中国革命、建设和改革的各个历史时期,中国共产党都高度重视政治认同建设,始终牢牢掌握政治认同建设的主导权,为夺取全国政权以及巩固全国执政、长期执政地位奠定了坚实的思想理论基础、社会心理基础。坚持党的领导,牢牢掌握政治认同建设的主导权,是中国共产党政治认同建设的力量之源。

一方面,中国共产党依据不同阶段的工作重点,有计划、有步骤地推进政治认同建设,把握政治认同建设的主动性、主导权。比如在意识形态领域,加强党对意识形态工作的一元化领导,牢牢掌握意识形态工作的主导权是中国共产党政治认同建设的重要法宝。新民主主义革命时

期,中国共产党在建立之初就成立宣传机构负责马克思主义的宣传,党的六大以后设立中央宣传部作为干部群众意识形态教育的最高指导机关。抗日战争和解放战争中,中国共产党把意识形态和思想文化建设放在更加突出的战略地位,更加强调对意识形态工作的主导权。中华人民共和国成立初期,为了使人民群众逐渐建立起共产主义理想和马克思主义信仰,认同和接受社会主义改造并建立社会主义制度,中国共产党依靠广大人民群众“翻身做主人”的认知和对未来社会主义、共产主义的向往,大力进行社会主义意识形态的宣传和教育,同时中国共产党政治权威的政治认同也在这种宣传和教育中逐渐确立。之后,无论是在社会主义建设时期、改革开放新时期还是中国特色社会主义新时代,中国共产党都始终把牢意识形态工作主导权,使马克思主义在意识形态领域的指导地位不断巩固。

另一方面,政治认同建设紧紧围绕着党的领导而展开。政党领导具体体现为政党在不同时期所制定的战略,而政治认同建设的重要目的之一就是为了获得社会民众对该战略的认同和支持。1951 年 5 月 23 日,刘少奇在中国共产党第一次全国宣传工作会议的总结报告中指出,“我们的宣传工作是不能离开当前的中心工作的,并且是为了保证各项中心工作的完成的……宣传工作必须与各级党委所定下来的中心工作密切配合,离开了党的中心工作,宣传工作就会失败”[17]86。作为政治认同建设重要手段的政治宣传绝不能偏离党的实际中心工作,否则政治宣传不仅不会增强认同,反而会削弱政党领导的合法性。中华人民共和国成立后至改革开放前,为构筑经济绩效资源,中国共产党通过社会主义改造、人民公社、社会化大生产、各级生产合作社等多种形式使社会资源集中于国家,再由国家通过计划统筹的手段进行调控、分配,试图实现经济利益的共享。虽然这种方式产生了较多弊端,但在特定的历史时期仍然取得了一些明显进步,一方面为后来的社会主义建设奠定了基础,另一方面也为党认识社会主义和建设社会主义积累了经验。进入改革开放时期,党迅速转向以经济建设为中心、坚持四项基本原则的社会主义现代化建设,党的政治认同建设步入新阶段。党的十八大以来,在继续以经济建设为中心的同时,中国共产党坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,推进法治国家、法治政府、法治社会一体化建设,从确保人民当家作主、确保人民权利和社会公平正义等多个层面推进政治认同建设,从根本上保证了党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一,中国共产党的领导地位进一步加强。中国共产党政治认同建设的实践表明,政治认同建设必须围绕党领导的中心工作而展开。

3.2 明确历史方位以把好政治认同建设方向盘

能否清醒认知和把握自身所处历史方位,事关中国共产党领导中国革命、建设和改革开放事业的得失成败。百年来,历届中央领导集体都能解放思想、实事求是,认清党在时代和社会历史发展中所处的位置,并把政治认同建设与中国革命、建设和改革各个时期的伟大实践紧密结合起来,始终把好政治认同建设方向盘,创造性推进政治认同建设。

新民主主义革命时期,中国共产党长期处于革命党地位,革命党强调的是通过阶级斗争以夺取政权,推翻旧世界。为此,中国共产党围绕“为什么要革命、为谁革命、靠谁来革命、怎样进行革命”等重大问题推进政治认同建设,获得广泛认同,并在广大人民群众的拥护支持下进行了艰苦卓绝的浴血奋战,建立了新中国,自身的政治合法性也在革命的过程中形成和确立。中华人民共和国成立后,中国共产党获得了执政的地位。与新民主主义革命时期的中心工作、领导

方式不同,执政的任务重点主要在于经济社会建设以巩固政权。对此,中国共产党紧紧围绕“什么是社会主义、怎样建设社会主义”“建设什么样的党、怎样建设党”“实现什么样的发展、怎样发展”“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”等一系列重大理论问题和实践问题,历经社会主义革命和建设时期的意识形态主导,到改革开放和社会主义现代化建设新时期的政治绩效主导逐渐转向制度规则主导,再到党的十八大以来政治绩效、制度规则、意识形态等多种类型全面发展协同推进政治认同建设的历史转换过程。

中国共产党政治认同建设的百年历程表明,中国共产党政治认同建设之所以在某一时期取得重大成效,无不与党能科学判断历史方位、紧紧把好政治认同建设方向盘有关。从历史教训来看,对历史方位判断有误或不当,不重视经济建设,不提高人民生活水平,不促进生产力发展,在一定程度上会消解马克思主义意识形态的政治认同功能,政治认同建设成效也会弱化。因此,只有明确历史方位,深刻认识不同阶段的世情国情党情社情,政治认同建设才能做到“有的放矢”,政治认同建设方能取得实效。

3.3 以人民为中心增强政治认同建设引领力

世界各国政党的建立和存在,本质上都是为了维护某一阶级或集团的利益,具有鲜明的阶级属性和价值追求。在价值取向上,为了人民、依靠人民是马克思主义政党区别于其他政党的根本标志,实现人的全面解放是社会主义存在和发展的全部价值旨归。毛泽东在党的七大报告中深刻指出,“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务,一刻也不脱离群众;一切从人民的利益出发,而不是从个人或小集团的利益出发”[25]1094。从毛泽东“我们的责任,是向人民负责”[26]1715,到邓小平“一切以人民利益作为每一个党员的最高准绳”[27]257,到江泽民“实现、维护和发展人民群众的利益,始终是我们最大最重要的政治”[28]371,到胡锦涛“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”[29]53,再到习近平“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”[30]424,体现出坚持全心全意为人民服务是中国共产党人一以贯之的价值理念和追求,人民性也是各个时期中国共产党推进政治认同建设的灵魂。

“忘记了人民,脱离了人民,我们就会成为无源之水、无本之木,就会一事无成。”[16]53“我们党的执政水平和执政成效都不是由自己说了算,必须而且只能由人民来评判。人民是我们党的工作的最高决策者和最终评判者。”[30]28党的十八大以来中国共产党把坚持“人心是最大的政治”和以人民为中心的价值立场作为政治认同建设的逻辑起点,坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,把人民群众对美好生活的向往作为自己的奋斗目标,与人民同呼吸、共命运、心连心,全面发展协同推进政治绩效型认同、制度规则型认同、意识形态型认同,人民群众的创造性得到极大发挥,人民群众真正成为利益的主体,中国特色社会主义获得广大人民群众的高度认同。“民生即人民的生存、生活、生计,是政治认同获得的永恒命题,亦是中国共产党始终关注的重要问题域。”[31]以人民为中心既是中国共产党成功夺取政权的根本原因,也是中国共产党推进政治认同建设、实现长期执政的“永恒密码”。

3.4 注重统筹兼顾以提升政治认同建设针对性

统筹兼顾是中国共产党在长期革命、建设和改革实践中坚持的一个科学方法论,也是中国共产党在百年政治认同建设中形成和坚持的一条重要经验。在新民主主义革命时期,中国共产

党统筹协调各方面利益关系,团结一切可以团结的力量,调动一切积极因素,最终领导人民建立了新政权。中华人民共和国成立后,中国共产党更是把统筹兼顾作为政治认同建设的重要工作方法,不断提升政治认同建设针对性,形成最大的社会合力,建设社会主义国家。

一方面,在工作内容和工作方式上,注重对不同政治认同类型的统筹兼顾。面对社会中的各种利益矛盾以及社会关系的复杂化,中国共产党依据不同时期、不同阶段的中心工作和重点任务,综合运用经济发展层面上的政治绩效型认同、公平正义和政治参与层面上的制度规则型认同、价值共识层面上的意识形态型认同三种主要政治认同类型共同推进政治认同建设,坚持物质文明、制度文明、精神文明建设协同推进,丰富和完善政治认同的利益资源、制度资源和价值资源。

另一方面,在工作对象和工作目标上,注重对不同利益群体诉求的统筹兼顾。新中国成立后毛泽东提出"在分配问题上,我们必须兼顾国家利益、集体利益和个人利益"[32]221;改革开放后邓小平提出"我们必须按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系"[21]175;随着改革开放深入推进,江泽民强调"改革越深化,越要正确认识和处理各种利益关系"[33]262;胡锦涛提出城乡、区域、经济社会、人与自然和谐、国内发展和对外开放"五个统筹"思想,强调"切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民"[23]167。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把统筹协调作为一种重要方法来强调和坚持,制定和贯彻方针政策时,坚持以"统筹兼顾"的思想原则为指导,统筹推进"五位一体"总体布局、协调推进"四个全面"战略布局,统筹兼顾不同利益主体的诉求,人民群众的获得感、幸福感、安全感极大提升。正是因为注重对不同利益群体诉求的统筹兼顾,认真考虑和妥善处理不同阶层、各方面群众的利益要求和利益矛盾,中国共产党获得了广大人民群众的高度认同。

4 继续深入推进新时代政治认同建设的建议

百年来中国共产党政治认同建设取得了伟大成就,积累了许多宝贵经验,反映了中国共产党把握历史趋势、顺应时代潮流、破解时代难题的历史自觉、理论自觉和实践自觉。在全面建设社会主义现代化国家新的历史起点上,中国共产党需要进一步推进政治认同建设,增进人民群众对党、对中国特色社会主义的认同,激励人民群众为实现中华民族伟大复兴而努力奋斗。

4.1 中国共产党政治认同建设面临的现实挑战

"任何一种政治系统,如果它不抓合法性,那么,它就不可能永久地保持住群众(对它所持有的)忠诚心。这也就是说,就无法永久地保持住它的成员们紧紧地跟随它前进。"[34]264党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代,党和国家事业发生了历史性变革,社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。为夯实党的执政基础,巩固党的执政地位,全方位推进中国共产党政治认同建设,站在新的历史起点上需要关注以下几方面的突出变化。

第一,我国社会发展的历史方位和社会主要矛盾发生变化,对政治认同建设提出了新的更高的要求。历史方位和社会主要矛盾的变化,是经济社会发展规律的使然也是生产力发展的必然。当前,人民群众对美好生活的需要不仅体现在"量"上,更是体现在"质"上。"我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医

疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”[30]4恩格斯深刻指出,“人们自觉或不自觉地,归根到底总是从他们阶级地位所依据的实际关系中——从他们进行生产和交换的经济关系中,获得自己的伦理观念”[15]470。因此,人民群众对美好生活需要的“质”和“量”两个方面的新要求,势必会影响人民群众对我们党、对中国特色社会主义的政治认同。

第二,我国正经历“发展起来以后”的矛盾凸显期、发展深水区、改革攻坚期,政治认同建设的生态环境发生重大变化。我国经济社会快速发展,同时我国发展不平衡不充分问题仍然突出,比如:民生保障体系不健全,还存在短板;社会治理能力不足,还有弱项;重点领域关键环节改革任务仍然艰巨,城乡区域发展和收入分配差距较大,社会公平正义问题等引发新的社会问题;思想观念和价值信仰多元化日趋明显,加之主流意识形态话语体系建构还不够,给主流意识形态的认同功能带来挑战;形式主义、官僚主义和消极腐败的现象仍在一些领域存在,损害了党的形象。这些问题的存在或出现 ,对党的政治认同建设带来了挑战。

第三,当前我国政治认同主体呈现出“多维化”的特点。首先,人民群众从对权力本位的诉求逐渐转向对权利本位的诉求,由利益的诉求逐渐转向对尊严的诉求,特别是在人民群众民主意识和政治参与热情不断升温的态势下,政治认同的主客体关系不再是简单的单向线性服从而是处于螺旋式的双向互动进路中。其次,政治认同主体更具自主性、独立性和批判性,政治认同阶层化、个体化、多元性的趋势明显,达成政治共识的难度系数增大。再次,政治认同主体自身的政治身份、民族身份、文化身份、性别身份、年龄身份、职业身份等基本特质及其变化是政治认同的发生学前提,但在当前政治认同建设的过程中,主体异质性被忽略的现象仍然存在。这个认同主体“多维化”的特点是新时代党的政治认同建设需要高度关注的问题。

4.2 新时代中国共产党政治认同建设的着力点

基于现代政治的发展变化,以及我国社会发展新的历史方位、政治认同建设面临的现实挑战,在现阶段和今后很长的一段时间里,中国共产党政治认同建设可以从以下几个方面继续加强和提升。

第一,坚持中国共产党百年来尤其是党的十八大以来政治认同建设的基本经验和成功做法,把实现“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”这一初心和使命作为政治认同建设的逻辑起点,形成政治认同建设的系统性。中国共产党不仅是执政党,还是使命型政党,其执政的政治认同基础就在于是否实现了“为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴”这一初心和使命。要按照党的十九届五中全会的重大部署,紧紧抓住“谁来治国、为谁治国、何以治国”等执政建设重大理论和现实问题,坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,充分发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系的显著优势,将国家制度优势转化为国家治理效能,从整体上、系统上扎好扎牢政治绩效型认同、制度规则型认同、意识形态型认同的根基。

第二,进一步强化人民群众的主体地位,更加关切人民群众各个方面的利益诉求,凸显政治认同建设的人民性。当前,我国经济社会的发展决定了作为政治认同建设中的主体力量的人民群众不能“缺场”,政治体系既靠“政治输出”又要拓宽“政治输入”路径来扩大人民群众的认同。要始终把人民对美好生活的向往作为党的奋斗目标,“‘蛋糕’不断做大了,同时还要把‘蛋糕’分好”[30]96,最大限度地实现人民群众日益增长的美好生活需要尤其是在民主、法治、公平、正义

等方面的基本诉求，把保障公民权利特别是政治权利、有序政治参与作为政治认同建设的重要基点，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，将社会公平正义基本价值理念贯穿到利益共享、制度规则和价值共识等各方面，不断推进政治认同建设。

第三，采取综合评价的策略，依据不同政治认同主体的认同状况采取分类（分内容、分步骤）治理，提升政治认同建设的科学性。政治认同作为一种内心情感和思想认知，是现实生活中社会成员具体的个人的体认。不同的政治认同主体对政治规范、政治程序、政治绩效、政治文化的认知是不一样的，甚至同一政治认同主体对政治认同对象的认知情况也可能会发生变化。政治认同是动态的、流变的。因此，要以社会分众为视角，尊重人民群众的主体性和差异性，注重维护不同类型、不同群体的“政治输入”，推动社会治理和服务重心向基层下移，提供精准化、精细化的服务，确保人民群众依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，从而化解当前我国多元认同主体的认同困境，持续推进中国共产党政治认同建设。

参考文献：

[1] 宋玉波，陈仲. 改革开放以来增强政治认同的路径分析[J]. 政治学研究，2014(1)：32-41.

[2] 张焱. 塑造革命认同：论新民主主义革命时期中国共产党的宣传战略[J]. 新闻与传播研究，2012(2)：4-10.

[3] 王昇. 新民主主义革命时期中国共产党民生思想的历史考察[J]. 唯实，2017(10)：49-52.

[4] 胡建. 新中国70年民众政治认同演变的现实启示[J]. 理论视野，2019(7)：15-20.

[5] 戴均. 改革开放以来政治认同变迁的轨迹及其规律[J]. 社会主义研究，2012(4)：50-53.

[6] 常轶军. 政治认同：习近平新时代中国特色社会主义思想的主线[J]. 探索，2018(6)：5-13.

[7] 齐卫平. 作风塑党：改革开放以来加强党的作风建设的实践历程[J]. 党的文献，2018(6)：62-69.

[8] 李海. 中国共产党领导意识形态工作的战略演进、基本特点与历史经验[J]. 学术论坛，2017(12)：134-139.

[9] 王可园. 中国共产党政治建设的百年探索：理论创新和基本经验[J]. 探索，2020(5)：103-115.

[10] 卜令敏. 试论中国共产党探索经济建设的成就与经验[J]. 改革与开放，2019(20)：18-20.

[11] 叶芳. 土地革命时期中国共产党对农民的政治认同教育[J]. 南阳理工学院学报，2019(1)：19-22.

[12] 杜鹏. 农民政治认同的土地秩序基础与集体实践脉络——改革开放以来农民与国家关系的思考[J]. 探索，2020(5)：77-90.

[13] 中国大百科全书总编辑委员会. 中国大百科全书(政治学)[M]. 北京：中国大百科全书出版社，1992.

[14] 中共中央文献研究室，中央档案馆. 建党以来重要文献选编(1921—1949)：第5册[G]. 北京：中央文献出版社，2011.

[15] 马克思恩格斯选集：第3卷[M]. 北京：人民出版社，2012.

[16] 习近平. 习近平谈治国理政：第2卷[M]. 北京：外文出版社，2017.

[17] 刘少奇选集：下卷[M]. 北京：人民出版社，1985.

[18] 张旭东. 新中国成立初期党的思想政治工作经验总结[J]. 中共中央党校学报，2013(5)：101-104.

[19] 中共中央宣传部办公厅. 党的宣传工作会议概况和文献(1951—1992)[G]. 北京：中共中央党校出版社，1994.

[20] 邓小平文选：第3卷[M]. 北京：人民出版社，1993.

[21] 邓小平文选：第2卷[M]. 北京：人民出版社，1994.

[22] 江泽民文选：第3卷[M]. 北京：人民出版社，2006.

[23] 胡锦涛文选：第2卷[M]. 北京：人民出版社，2016.

[24] 包心鉴. 以中国特色社会主义为“坐标”重构当代中国的政治认同[J]. 学习论坛，2014(1)：5-10

[25] 毛泽东选集:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,1991.
[26] 中共中央文献研究室. 毛泽东著作专题摘编:下[M]. 北京:中央文献出版社,2003.
[27] 邓小平文选:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1994.
[28] 中共中央文献研究室. 江泽民思想年编(一九八九—二〇〇八)[M]. 北京:中央文献出版社,2010.
[29] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[G]. 北京:人民出版社,2007.
[30] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京:外文出版社,2014.
[31] 曾楠. 民生:政治认同获得的永恒命题[J]. 理论月刊,2017(3):113-118.
[32] 毛泽东文集:第 7 卷[M]. 北京:人民出版社,1999.
[33] 江泽民文选:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,2006.
[34] 尤尔根·哈贝马斯. 重建历史唯物主义[M]. 郭官义,译. 北京:社会科学文献出版社,2000.

The One-Hundred-Year Development and Basic Experience of Political Identity Building of the CPC

MENG Xiangfei

(*School of Marxism, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China*)

Abstract: Over the past century of development, the Communist Party of China has developed basic experience such as adhering to the leadership of the Party in order to grasp the leadership of political identity building, clarifying the historical orientation in order to control the orientation of political identity building, strengthening the leadership of constructing the political identity by putting the people first, and focusing on coordination and balance in order to enhance the relevance of political identity building. In the new historical starting point of all-round construction of a modern socialist country, the Communist Party of China's political identity building needs to insist on the accumulating experience and successful practices fromthe past century, take the original intention and mission of working for the happiness of the people and the rejuvenation of the Chinese nation as the logical starting point for building its political identity, strengthen the people's dominant position, resolve the current political identity dilemma, and continuously improve the effectiveness of the construction of political identity, so as to lay a solid ideological foundation for the realization of a modern socialist country that is rich, strong, democratic, civilized, harmonious and beautiful.

Key words: the CPC, political identity, a century of historical experience, modern socialist nation building

责任编辑:王 慧

政府职能现代化的整体性建构：一个三维分析框架

陈水生

（复旦大学 国际关系与公共事务学院，上海 200433）

摘　要：政府职能现代化是指为了适应国家治理现代化的总体要求，对政府职能在科学定位、有效履行与持续优化等方面进行的整体性建构。依循政府职能的运作逻辑，可以从职能定位、职能履行与职能优化三个维度考察政府职能现代化，从而实现有为行政、能动行政和满意行政的发展目标。从职能定位来看，有为行政是政府职能的整体定位与理想之态；从职能履行分析，能动行政是动态调适性行政、能动响应式行政、高效敏捷性行政和多元协作式行政的统一；从职能优化观之，满意行政需要遵循以人为本、治事为核和服务至上三大路径持续改进，构建尊重规则和以人民为中心的责任行政、提升办事效能的有效行政、注重服务体验的温暖行政。

关键词：政府职能；有为行政；能动行政；满意行政；整体性建构

中图分类号：D63　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1007-5194(2021)02-0037-13

1　文献回顾与问题提出

政府职能理论是公共管理的基础理论，政府职能现代化是国家治理现代化的重要基石。政府职能是指行政机关在管理公共事务中的基本职责和功能作用，主要涉及政府管什么、怎么管、发挥什么作用的问题，具有执行性、多样性和动态性等特征[1]40。对于这个问题，古今中外的思想家都曾探讨过，并提出了不少至今都有价值的思想观点。阿奎那认为政府的目的是让人们“过一种有德行的生活”[2]4。霍布斯认为政府职能是保障人们的天赋权利[3]94。中国有学者认为，政府职能是政府法定职责的总称[4]84，也是指政府在一定时期内基于国家和社会发展需要而承担的管理国家和社会公共事务方面的基本职责[5]101。笔者认为，政府职能可理解为政府的作用与功能，是政府在政治、经济和社会等公共事务管理中应承担的责任和发挥的功能，主要回答政府在公共事务管理中应该做什么与不应该做什么，做得怎样以及如何做得更好等问题，以更好提升政府治理绩效。

在不同概念解释与政府职能理论运用的基础上，中国学者对政府职能的研究主要从以下四个视角展开。一是“制度论”，即将政府职能置于政府改革与制度变迁的视野中进行研究，将政府职能作为政府改革的重要组成部分，探讨其在整个政府改革中的重要性和紧迫性[6]，认为转

收稿日期：2021-02-20

基金项目：上海市哲学社会科学规划项目“治理重心下移背景下超大城市街区关系重构的实践模式及其优化路径研究”(2020BZZ002)，项目负责人：陈水生；上海市浦江人才计划项目“‘放管服’改革背景下的‘互联网+政务服务’创新：以上海‘一网通办’为例”(2020PJC017)，项目负责人：陈水生。

作者简介：陈水生(1980—)，男，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

变政府职能是中国行政体制改革的核心内容[7]。二是“权责论”,即探讨政府权力、政府职能与政府职责的相互关系与运作逻辑[8],认为科学的政府职责体系既是政府职能转变的具体目标,也是保障政府高效、稳健运行和形成合理府际关系的核心手段[9]。三是“过程论”,即重点研究政府职能的转变过程,特别是在市场经济体制条件下,中国政府职能的科学定位及其转变路径[10]。四是“关系论”,即深入探讨政府与市场、社会、公民之间的关系调适,以期找到一种各司其职、各归其位的合适关系[11]。这些研究为政府职能理论的深化与政府管理实践创新提供了有益指引,但对政府职能的研究还缺乏全过程、整体性与系统性的理论解释。中国要实现国家治理与政府治理现代化,迫切需要发展兼具共通性、本土化与时代性的政府职能理论,为中国公共管理理论的发展与公共管理实践提供知识储备。笔者认为,对政府职能现代化的分析要打通应然与实然、静态与动态、过程与结果、当下与未来,对政府职能的科学定位、履行过程与优化路径进行全过程、整体性和系统性探讨。因此,政府职能现代化需要回答三个相互联系的问题:政府到底要做什么?政府应该如何做?如何优化政府职能?

根据政府职能的内在理路与运作逻辑,政府职能现代化可从以下三方面分析。首先,政府职能的科学定位。对政府的职责、作用和角色进行科学的定位,合理划分不同国家治理主体的权力、功能和责任,形成各司其职的现代职责体系,这是政府职能履行的前提和基础。深化党和国家机构改革的目标之一是构建职责明确、依法行政的政府治理体系,这就需要更好地对政府职能进行科学定位。政府职能现代化的职能定位是有为行政。其次,政府职能的有效履行。即如何更好地履行政府的应有职能,实现政府治理目标。政府职能的有效履行要深入考察其运行过程与内在逻辑,实现职能履行过程与结果的统一。政府职能现代化的职能履行要实现能动行政。再次,政府职能的持续优化。政府职能现代化也是一个不断革新、动态发展的过程,为了实现其科学定位、有效履行其职能,还得不断进行优化。政府职能现代化的职能优化要实现满意行政,真正做到以人为本、治事为核、服务至上,提升政府职能履行的满意度。因此,职能定位是前提,职能履行是核心,职能优化是目标,三者共同构成政府职能现代化的完整内核,也是我国政府职能现代化整体性建构的重要内容。

2 有为行政:政府职能定位的理想之态

政府职能研究首先要回答政府做什么这个核心问题。政府做什么涉及政府的本质角色与实际作用。政府职能定位研究首先要考察现代政府职能的一般定位与共通性特征,继而分析中国政府职能的整体定位。我国政府职能的理想之态应定位于“有所为有所不为”的有为行政,即积极主动承担政府应该做的事务,远离政府不应涉及的领域与事项。

2.1 现代政府职能的共通性特征

对现代政府职能演进的探讨有助于发现政府职能的一般性规律,促进政府职能的合理定位与科学转变。传统行政学将政府的基本职能概括为政治、经济、文化和社会服务四项职能。从行政管理过程来看,行政职能包括一系列运行职能,如计划、组织、指挥、协调、控制等。从政府管理的实际视角来看,政府职能主要是管理社会公共事务,包括管制、服务、维持和扶助等。世界银行指出,政府的核心职能包括五项最基本的职责:确定法律基础;保持一个未被破坏的政策环境,包括保持宏观经济的稳定;投资于基本的社会服务和基础设施;保护弱势群体;保护环

境[12]42。有学者概括了政府的七项基本职能:提供经济基础;提供各种公共产品和服务;协调与解决团体冲突;维护竞争;保护自然资源;为个人提供获得商品和服务的最低条件;保持经济稳定[13]19-22。可见,现代政府职能具有一定的共通性,即具有无关乎意识形态与生产力状况的本质性特征。现代政府要承担一个政府的基本职能,维持国家和社会的正常运转,保护生活于其间的民众的安全与利益,满足其基本需求。政府如果突破了其职能的基本底线,那么这个政府在道义上就是站不住脚的,也不会得到民众的拥护与支持。

2.2 政府职能的整体定位:"有所为有所不为"

政府职能现代化首先要科学界定政府职能。国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责[14]。为此,要优化政府职责体系,完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能,实行政府权责清单制度,厘清政府和市场、政府和社会关系[14]。可见,科学界定政府权力与职能边界是政府改革的重要任务。政府改革的目标是使无限政府变为有限政府,使职责不清的政府变为职责明确的政府,使看不见的政府变为看得见的政府,使过度干预型政府变为服务型政府[15]22。我国政府职能改革经历了从统治型、管理型到服务型的演变过程。随着政府改革的不断深入,政府职能由以政治职能为重心转变为以经济职能为重心,由偏重经济职能转变为更加注重社会管理和公共服务职能。

自1988年首次提出"转变政府职能"并把政府职能转变作为政府改革的关键以来,我国政府职能改革发生了三次转变。第一次涉及职能行使方式和职能定位的转变,从精简机构、精简人转向转变政府职能以适应经济体制改革要求。第二次涉及职能重心的转变,从注重经济发展转向重视公共服务,其标志是服务型政府建设的提出。第三次涉及职能定位的转变,资源配置从政府主导转向市场主导,采取的主要举措是以"放管服"为标志的行政审批制度改革。因此,政府职能转变要解决的根本问题是确立政府、市场和社会的边界。

政府职能的整体定位在于政府"有所为有所不为"。政府既不能做大包大揽的全能式政府,也不能做漠视民众需求的冷漠式政府,而应该是"有所为有所不为"的有为政府。"有所为有所不为"具有以下几层含义。

其一,确定政府"有为"与"不为"之间的合理边界。"有所为"既是政府职能所在,也要政府有能力积极作为,做好政府应该做的事情;"有所不为"要求政府约束自身行为,控制权力冲动,守住不"乱作为"的底线。"有所为"要求政府积极作为,正确履行政府职能,该由政府管理的事政府要管住管好,现阶段要将创造良好发展环境、提供优质服务、维护社会公平正义等职能履行好。"有所不为"要改变政府大包大揽、边界模糊、职能不清、权责不明等弊端,向市场和社会合理放权,克服不愿放弃有利益的权力而不愿承担无利益的责任等错误倾向。"有所为有所不为"旨在让政府职能回归科学合理状态。

其二,"有所为有所不为"要求政府履行好基本责任。对于市场和社会不能有效自主管理的事务,政府责无旁贷一定要管好。政府改革不是一味地追求"小政府",把政府本应履行的社会管理和公共服务职责不负责任地推向市场和社会。现阶段,政府要强化宏观管理职能,为经济和社会发展创造良好环境,提供优质公共服务和维护社会公平正义;减少政府对微观经济活动和社会生活的过度干预,把微观事务交给市场和社会。简言之,政府要履行为民众创造美好生

活、促进经济持续发展、提供精准公共服务、维护公共利益等基本职能。

其三,“有所为有所不为”要求政府职能收放裕如。在不同发展阶段和不同公共事务领域,政府职能要有统有分、有收有放、有退有进。政府职能的收放裕如首先是“退”,从“无限政府”退到“有限政府”,从“大政府”退到“强政府”,从事无巨细退到宏观管理,从什么都管退到有管有放。其次是“进”,政府要向加强宏观调控“进”,向市场失灵的领域“进”,向社会管理和公共服务“进”[16],向应急管理和预防治理“进”。通过有退有进,动态调整政府职能,提升政府应对新环境、新事务、新问题的能力。政府职能的收放裕如体现了政府职能的科学定位与政府能力的全面提升,也要求政府职能履行过程的精准、及时与高效。

3 能动行政:政府职能履行的过程之维

政府职能科学定位之后,关键还在于如何更好地履行其职能。国家治理现代化要求构建一个强有力、能动、回应性的有效政府,采取恰当、及时和高效的方式治理各种公共事务。如果没有能动有效的政府,要实现经济、社会的可持续发展是不可能的。能动行政是动态调适性行政、能动响应式行政、高效敏捷性行政和多元协作式行政的统一。

3.1 动态调适性行政

现代政府职能履行要根据外部环境变化动态调适,不断调整职能以适应社会发展的需要。适时准确地转变政府职能是保证政府正确行使权力、发挥相应作用的关键[17]。政府职能动态调适的动因包括政府引导、市场化改革、国际竞争、执政党与时俱进的内在调适倾向、社会不同利益间的均衡再造以及意识形态的推动等[18]。从早期自由资本主义时期的“守夜人”到垄断资本主义阶段主张国家全面干预,再到 20 世纪 70 年代后期的“适度的国家干预”,政府职能的发展变迁过程体现了鲜明的动态调适特征。

当代政府职能的动态调适涉及政府职能范围的变化、政府职能结构的调整和政府职能实现方式的转变。政府职能的动态调适关键要理顺政府与市场、政府与社会、政府与民众、中央政府与地方政府的关系。政府、企业、社会组织作为行政、市场和社会的主体,分别具有哪些组织属性,是转变政府职能要回答的首要问题[19]。动态调适性行政要有针对性地回应和解决这些重要问题,从而推动政府职能的有效履行。各级政府职能的动态调适要逐步法治化和制度化。为此,党的十八届四中全会提出,推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度,强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责,强化市县政府执行职责[20]。

我国政府职能的动态调适可从改革过程一窥究竟。政府职能的设立、运行和发展受到经济、政治和社会等环境的影响。我国经济体制转型是促进政府职能转变的最主要驱动因素。改革开放后经济体制改革经历了计划经济向市场经济转轨与市场经济不断完善的过程,经济建设成为政府工作重点。随着我国社会主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,来自社会领域的民生诉求对职能转变的推动力不断增强,政府的公共服务、社会治理和文化建设等职能日益重要[21]。我国政府职能的调适与转变是通过一次次的政府改革得以实现的,政府职能的转变反过来进一步推动了国家发展与全面深化改革。

政府权责清单为动态调适性行政设定了法治框架。一方面,通过政府权责清单,科学界定

政府职能,划定政府职能边界,将行政权力关进制度的笼子;另一方面,通过厘清公权力与私权利的边界,解决政府和市场、社会之间以及政府层级、部门之间的权力配置与优化问题[22]。政府权责清单有利于推进法治政府、责任政府和服务型政府建设,是政府内部自上而下的一次自我革命[23],它尝试以功能性权力制约带动结构性权力制约,从而构建新型权力运行机制。可见,政府权责清单有利于科学划定政府与市场、社会的权能边界,为动态调适性行政设定了法治框架和行为边界。

3.2 能动响应式行政

能动响应式行政体现了政府积极作为和主动回应的履职过程与行政风格。能动响应式行政具有以下特征。首先,能动响应式行政要求积极回应、主动作为。政府的责任性、回应性与服务性是密切联系的,回应性是政府责任的传导机制,政府通过有效回应履行责任,实现公共服务目标。为了应对政府面临的多重挑战,政府治理模式也需要积极变革,制定好的公共政策,建立依法行政以及负责任和有效的政府机构,积极回应日益增长的公共需求,加快公共服务创新,不断提高公共服务品质[24]。为此,党的十八届四中全会指出,行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为,勇于负责、敢于担当,坚决纠正不作为、乱作为,坚决克服懒政、怠政,坚决惩处失职、渎职[20]。

其次,能动响应式行政要求因时而动、因需而治。因时而动要求政府积极因应外部环境变化,主动调整职能履行策略与治理行为,应对各种可能的新情况和新问题,灵活、高效、低成本地解决各种公共问题。及时响应的政府要保持敏锐,将问题与危机消弭于萌芽状态,减少解决问题的成本,降低治理难度。因需而治要求政府积极回应民众需求和关切,满足民众提出的合理要求,这也是服务型政府的基本要义。能动响应式行政还要有效回应技术发展对政府治理带来的挑战,为技术创新、技术应用与技术治理创造适宜的制度环境、政策舞台与发展条件,不断提升政府治理的敏捷性、技术治理能力和服务能力。

再次,能动响应式行政要有进取心和预防性。政府要解决履职“不到位”“缺位”“错位”“不作为”问题,实现政府职能“到位”“补位”“归位”和“有为”,积极进取。置身于现代风险社会,预防的价值尤为重要。预防性行政由事后反应转为事前预防,从事后管理转变为源头治理;对预防的重视能最大限度维护公众利益和社会秩序,同时改善政府治理模式[25]。“有预见的政府做两件根本性的事情。它们使用少量的钱预防,而不是花大量的钱治疗;它们在做决定时,尽一切可能考虑未来。”[26]205预防性行政要努力做到:反应和预防兼顾,预防在前;创新和完善公共危机的应对机制;强化政府公共服务职能,调整公共权力配置,整合社会资源;建立科学的领导考核机制,提高科学决策能力[27]。

3.3 高效敏捷性行政

高效敏捷性行政体现了政府职能履行过程中的能力导向和效能导向。首先,高效敏捷性行政要增强政府能力。政府能力是政府职能履行的重要保障。亨廷顿指出,政府职能就是治理,软弱而缺少权威的政府无法履行其职能[28]28。政府能力是指政府制订切合实际的政策、有效推行和贯彻政策、持续稳定地将政策引向深入的能力,具体表现为规划能力、动员能力、分配能力、适应能力、利益整合能力、协调监督能力、管理能力和服务能力等[29]。权威性和有效性是衡量政府能力的两大标准。我国政府能力现代化的目的是使其不仅能适应社会经济发展的要求,还能

驱动社会经济的可持续发展[30]157,通过政府能力的提升达到快速反应、高效治理与敏捷治理的职能履行目标。

其次,高效敏捷性行政要以打造“好政府”为目标。打造“好政府”常始于政府应该对什么负责和政府应该通过放松管制放弃哪些政府活动领域,专注做好政府应做的事项。打造“好政府”意味着公共部门要采取包括开发人力资源、实现组织发展、改革制度在内的各种行动。如果市场想有效运作、民众想拥有基本的权利与自由,国家就必须是强有力的。政府不能仅仅具有管理宏观经济政策的能力,还必须具有规范市场行为的能力。政府还要能设计并实施适当的公共政策,能公平、透明、高效地配置资源,并对社会福利与民众要求作出有效回应[31]11。“好政府”要制定更多的“好政策”并有效执行,实现治理目标,及时满足民众多元化的需求。

再次,高效敏捷性行政还要构建有效政府。政府职能履行过程要降低治理成本,提高治理效能,用尽可能小的成本提供更优质的服务、解决尽可能多的公共问题。政府职能履行要能有效解决各种棘手问题和公共问题,有效维护公共利益。对我国政府来说,有效政府要能完成国家发展与治理过程中的多重任务和目标。现阶段,政府最主要的任务是保持经济的健康持续发展的同时,处理和协调好各种社会关系,维护社会公平,保障社会平稳有序,这要求政府具有高效的治理体系、充裕的资源、强大的治理能力和高素质的公务人员。

3.4 多元协作式行政

政府职能转变与职能履行要置于国家治理现代化的整体制度建构中考量,以政府职能转变作为推动经济社会各领域治理结构变迁的切入点[6],进而构建一个强政府主导下的政府、市场和社会协同治理的新格局。依循政府权力与公民权利合作共治的主线,科学合理地分解配置和依法赋予政府职能,使政府职能在行政机关、立法机关、司法机关、市场主体、社会组织和公民之间恰当分解、合理归位,建设有限、有为、有责、有能和有效的现代政府,塑造有责、有能和有为的有序参与共治主体,构建政府与其他治理主体的良好共治关系及其实施机制[11]。现代政府治理不能单纯依靠政府自身,而应该广泛吸收各种资源和社会力量,充分发挥市场、社会与公民的积极性,形成有为政府与有效市场的合作治理、有为政府与活力社会的协作治理、有为政府与现代公民的协同治理。

其一,有为政府与有效市场的合作治理。合作治理首先意味着充分发挥政府职能与市场功能,实现有为政府与有效市场的有机配合。有为政府与有效市场的合作治理关键在于转变政府职能,确定政府与市场的合理边界。政府要弥补市场失灵,实现市场职能与政府职能的协调。“充分发挥市场和政府各自优势,努力使市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进,推动更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。”[32]172党的十九届五中全会进一步提出,坚持和完善社会主义基本经济制度,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合[33]。转变政府职能并不是完全否定政府的直接经济行为,而是要求政府在尊重市场规律与政府干预之间找到平衡点,提高政府对市场的宏观管理、行政指导和规制能力。

其二,有为政府与活力社会的协作治理。对此,关键要明确哪些是政府应该管理的,哪些是社会自主管理的,处理好公共事务管理中政府与社会的关系,并据此调整政府职能及权限范围。公共事务管理不仅要发挥政府宏观调控和主导作用,也要发挥社会团体、民办非企业单位、中介

组织、企业组织和公民个人的作用,建立政府主导与社会协同治理的信任合作关系[17]。这样既能进一步增强政府能力,又能不断培育社会组织的自主治理与自我管理能力。从发达国家的实践来看,在一个国家由传统社会转入现代社会的过渡时期,不同社会群体利益冲突的数量和复杂性都大大增加,这些问题的处理需要诚信、有责任、高效能的政府;同时也需要有活力的现代社会与多元社会主体参与进来,形成有为政府与活力社会高效协作治理的新格局。

其三,有为政府与现代公民的协同治理。在现代国家治理过程中,公民既是治理对象,也是治理的重要主体,因此一个良性的治理体系要积极鼓励和引导公民参与公共事务治理,构建有为政府与现代公民的协同治理体系。实现有为政府与现代公民的协同治理,首先要充分尊重公民、发挥公民的首创精神与主人翁精神,为其参与公共事务治理创造制度环境、参与舞台和参与渠道,让民众自我管理、自我服务与自我监督。其次,要构建参与式治理模式,为公民参与国家治理、公共事务治理、公共政策和社区治理创造有利条件,实现全面化、深度性与有效性的参与式治理。再次,构建有为政府引导与现代公民参与相结合的有序参与格局,充分发挥政府职能与公民作用的协同治理功能,构建新型的现代政民关系。最后,进一步发挥群众路线的传统智慧与新型效用,将群众路线与公民参与的协同治理有机结合,重新激发其治理活力。

4 满意行政:政府职能评价的优化之径

党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出,推进党和国家机构职能优化协同高效。优化就是要科学合理、权责一致,协同就是要有统有分、有主有次,高效就是要履职到位、流程通畅[34]。这也是我国政府职能优化的重要目标。政府职能履行与政府职能改革最终要让服务对象真正满意,满足其合理的公共服务需求。满意行政有三大要义:一是以人为本,建设尊重规则与人民中心的责任行政;二是治事为核,构建办事有效能的有效行政;三是服务至上,创建注重服务体验的温暖行政。要达至满意行政的目标,政府职能优化要围绕这三大目标持续努力,形成具有中国特色的满意行政模式,让民众体验政府治理现代化的速度、效度与温度。

4.1 以人为本,建设尊重规则与人民中心的责任行政

满意行政首先要尊重规则与以人为本。一方面,政府要尊重程序,按照行政规则和程序办事。尊重规则、依程序行政是依法行政的核心内容,加强行政程序建设是转变政府职能、推进依法行政、落实依法治国方略的重要措施。尊重程序意味着通过程序规则规范行政权力运行,保证行政机关合法、公正、高效地行使职权,保障民众的合法权益,防止行政权力滥用,提高政府公信力和执行力。另一方面,政府要以人为本,将人民群众的根本利益放在首位。为此,党的十九大指出,保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,要完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续[35]。坚持以人为本,要花大力气解决各种各样的形式主义、官僚主义和繁文缛节对民众生产、生活带来的不利影响。政府及其管理者不能为了自身管理便利,通过有意设置各种限制性政策和约束性规则来规避风险,进而给民众制造各种不便和麻烦。因此,党的十八届四中全会指出,行政机关不得法外设定权力,没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定[20]。总之,依法行政、尊重规则与以人为本从

根本上是一致的,都有利于维护民众利益,满足民众真实需求,优化服务体验。

尊重规则和人民中心的责任行政可从以下几方面努力推进。第一,强化行政程序法治观念,切实转变“重实体,轻程序”的思维,树立运用程序法控制政府权力、维护公民权利的意识,增强公务人员的法治理念、理性思维和规则意识。第二,坚持责任本位,推动政府职责体系优化。政府职责体系建设应呈现责任本位的基本取向,责任本位逐渐取代权力本位成为政府职责体系优化的主导性价值理念[36]。第三,设计科学合理的职能履行的绩效评估与奖惩机制,对职能履行不到位、不合理、不称职的政府及其工作人员进行严格惩罚,对优秀人员予以有效激励。第四,完善政府职能履行的问责制度,对政府不作为、乱作为要严格追责,对职能履行不力要进行有效问责,构建公正和严格的责任追究机制。第五,实现规则设计、制度遵从与以人为本的有机统一。规则设计与制度遵从应以服务民众需求、维护民众利益、提升民众服务满意度和体验度为最终目的,而不是追求机械的、冷漠的程序规则,忽视民众的权利、切身利益与需求;更不能通过规则设计排除民众权利,限制民众选择权,进而影响民众的正常生活与服务体验。尊重规则与以人为本的责任行政最终要实现政府治理的现代化、法治化、理性化与人本化的有机统一。

4.2 治事为核,构建办事有效能的有效行政

一定意义上,现代政府的基本职能在治事,即处理各类公共事务和公共问题。现代政府治理的事务大体上可分为三类:一是常规事务。涉及国家发展、社会治理、公共利益和民众需求等各种基本事项,这些常规事务是一个国家和社会顺利运转的基石。二是应急事务。当今社会是一个风险社会,越来越多的突发事件、公共安全事件、意外事件往往随机发生,政府需要构建一整套应急系统以及时应对这些应急事项,确保整个社会的有序发展和安全稳定。目前我国政府在应急治理中还存在公共危机意识淡薄、信息沟通机制缺乏有效性、部门间缺乏协调、执法监管存在漏洞、行政问责制不完善以及应急处置与救援缺乏专业化等问题[37]。三是战略事务。一个国家的发展需要具备战略眼光、系统思维和前瞻规划,这就需要政府具有较强的战略能力,通过长周期、系统性和宏观性的规划引领国家和社会的整体性发展。战略事务治理能力不能受到执政党、特殊利益集团和特殊阶层的把持,而要以整个国家和全体民众的公共利益为重,做出审慎规划。这三类事务的职能履行与治理能力决定一个国家的发展绩效和治理绩效。

政府治事绩效取决于政府能力。判断政府优劣的标准不在于政府规模和权力大小,而在于政府是否有效。如果没有一个有效的政府,不论是经济还是社会的可持续发展都是不可能实现的。有效政府是指具有科学合理的职能边界、依法在权能范围内积极作为、有效促进经济增长和社会发展、关注社会公平、追求社会整体利益的高效能政府,即政府职能、行为和结果有效[38]。科学决策是有效政府的基础,依法行政是有效政府的本质,适应创新是有效政府的灵魂,高效廉洁是有效政府的宗旨,民主监督是有效政府的保障[39]。

办事有效能的有效行政的构建是一个综合的过程,对其评价包括观念、制度、政策、人员、技术等多个维度。有效行政可从内部和外部来衡量。从内部来看,政府自身的管理活动是有效的,即具备科学的人事、财政、决策、监督、评估等制度,这是有效政府存在的基本前提。从外部来看,政府在公共事务管理中是有效的,即是一个致力于提供高质量公共产品和公共服务的行政组织,这是衡量有效政府的核心标准。有效政府具备以下特征:为人民服务的理念、科学的决策行为、有效的管理体制、依法行政、高效的执行力、现代人事管理制度、高素质的公务人员以及

充裕的物质保障条件等。

有效行政的构建可从行政文化、行政效能和行政能力等方面加强。其一,重塑行政文化。行政文化直接影响行政管理效率。重塑行政文化要革除人治观念,树立法治精神,真正做到“有所为有所不为”;采取有效措施消除管理过程中的官僚主义与形式主义,回归管理者、监管者和服务者本位;简政放权,实现政府管理的科学性和有效性,不断提升政府管理效能和服务水平。其二,提高行政效能。优化政府机构设置和职能配置,调整优化政府机构职能,全面提高政府效能。为此,要精干设置各级政府部门及其内设机构,科学配置权力,减少机构数量,简化中间层次,推行扁平化管理,形成自上而下的高效率组织体系[34]28。提高行政效能要努力提升资源汲取效率、资源配置效率、制度供给效率、政策创新效率和发展效率。其三,增强行政能力。行政能力是指政府依据公共权力和权威制定科学的公共政策并有效执行、履行政府法定职能、实现管理目标的能力。为此,要不断增强政府决策能力、执行能力、监督评估能力、整体协调能力和信用能力等。

4.3 服务至上,创建注重服务体验的温暖行政

满意行政要求构建服务至上和良好服务体验的高水平服务型政府。2005 年,国务院提出要“努力建设服务型政府”,把建设服务型政府写进政府工作报告,并经全国人大批准正式上升为国家意志,构建服务型政府成为政府改革的目标。2012 年党的十八大指出,要按照建立中国特色社会主义行政体制目标,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府[40],第一次将人民满意作为服务型政府建设的重要目标。2017 年党的十九大指出,要转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府[35],进一步明确了人民满意是服务型政府建设的发展方向和与重要目标。党的十九届五中全会进一步提出,要深化简政放权、放管结合、优化服务改革,推进政务服务标准化、规范化、便利化,深化政务公开[33]。

近几年政府职能优化以“放管服”改革为抓手,以行政审批制度改革为突破口,既要求做好简政放权的“减法”,又要求做好加强监管的“加法”和优化服务的“乘法”,实现审批更简、监管更强、服务更优[7]。“放管服”改革是改革开放以来政府机构改革和政府职能转变的延续与深化,也是国家治理现代化视角下建设现代化政府整体性改革方案的创新与实践,“放管服”改革通过政府职能转变、调整政府与社会关系、优化公共服务提升政府治理能力,促进国家治理体系与治理能力现代化。

温暖行政是指真正以为人民服务为宗旨,政府公共服务得到民众赞同,提供令民众满意的公共管理和公共服务,让民众享受高品质的服务、关怀和温暖。“以百姓心为心,与人民同呼吸、共命运、心连心……真抓实干解民忧、纾民怨、暖民心,让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。”[32]138温暖行政要真正践行以人民为中心的发展观和服务观,让民众体验政府职能履行中的温暖,不断提升民众的满意度。满意即因某种欠缺状态得以修复、某种未满状态得以充盈,或某种预期要求得到实现[41]8。满意行政是指政府通过一系列行政行为,达到或超额实现人民的预期,进而使人民满意。服务型政府的核心任务是提供服务,这种服务好不好,评判标准在于人民的满意程度。满意为服务型政府建设提供了评判标准,只有真正让人民满意,政府的一切活动才具有意义和价值。因此,要把人民的满意度作为服务型政府建设最

重要的评价标准,充分重视并改进评估结果所反映的政府服务中存在的问题,从而有针对性地改善政府服务,进而提高民众对政府的信任度和满意度。

民众满意的高水平服务型政府要不断提升民众的公共服务体验。对公共服务而言,人民的满意主要取决于两个因素:一是民众需求是否得到客观上的满足。为民众提供实实在在的便利,比如医疗、教育、基础设施等公共物品的缺漏得以补全,民众才会感到满意。二是民众是否获得良好的服务体验。仅仅弥补短缺不够,还得注重民众的主观体验。前者强调政府能"办成事",这是政府的本职所在;后者强调政府能"办好事",注重民众的公共服务体验。"体验"是一个内涵更广的动态发展概念,其对象往往是全场景、全过程、全要素的,不仅仅指向特定的政府服务供给,还包括场景氛围、服务前后相关配套、交通便利性等各种相关因素[41]9。因此,要实现满意行政,还需要从改变政府服务态度、完善服务配套设施、提高服务能力和效率等方面着手,全方位、全场景、全过程地改善民众的感官体验、情感体验、行动体验和关联体验,从而获得民众的心理认同、政治信任、政治支持等。

温暖行政对服务型政府建设提出了更高要求。判断公共服务职能是否成为政府首要职能的标准有三个:一是公共服务部门是否成为政府的主要部门;二是公共服务支出是否成为政府的主要支出;三是基本公共服务水平是否满足了民众的合理需求[42]。构建民众满意的高水平服务型政府需从以下几方面努力。其一,公共服务的公平性。政府不是为部分群体或特权群体服务,而是为全体民众服务,因此必须提高服务的普惠性。其二,公共服务的均等化。完善公共服务体系,推进基本公共服务均等化和可及性[14]。现阶段,农村和城市、大城市和中小城市、东部和中西部之间公共服务存在较大差距,政府需努力缩小这种差距,将公共服务资源适当向农村地区、中西部地区和弱势群体倾斜,提升其服务满意度。其三,公共服务的适配性。针对不同群体的不同需求,政府应选择民众乐于接受的服务形式,提供多元化、多途径和个性化的服务方式,让民众有更多选择性。其四,公共服务的优质性。在公共服务中引入更多竞争,不断降低成本,提升服务品质;与此同时要加强服务监管和服务评估,不断提高公共服务质量,增强民众满意度。其五,公共服务的能动性。理顺政府机构之间的关系,将权力、资源和人员下沉,增加真正能为民众提供便利服务的机构,提高公共服务的能力。总之,提供优质公共服务,满足民众基本、公平、多元化和可及性的公共服务是现代服务型政府建设的题中应有之义。

5 结论与讨论

政府职能研究形成了丰硕的研究成果,既有研究主要从"制度论""权责论""过程论"和"关系论"等角度探讨了政府职能的重要性、路径、重点和目标等议题,但尚未将政府职能置于国家治理现代化视野中系统回答政府做什么、如何做以及如何优化等相互关联的问题;也未能从整体上揭示政府职能现代化的本质及其实现路径。习近平指出:"深化党和国家机构改革是对党和国家组织结构和管理体制的一次系统性、整体性重构。我们整体性推进中央和地方各级各类机构改革,重构性健全党的领导体系、政府治理体系、武装力量体系、群团工作体系。"[32]105政府职能现代化是健全政府治理体系、增强政府执行力的重要任务。本文尝试构建了职能定位、职能履行与职能优化的三维分析框架,从政府职能的理想之态、过程之维与优化之径三个方面考察政府职能现代化的定位、探索与创新。

政府职能理论具有共通性特征,也具有时代性和国别性差异。中国与西方国家的政府职能存在以下差异:一是人民性与集团性的分野。中国政府职能真正考虑民众的利益和需求,一切以人民为中心,以服务人民为己任;政府拥有民众赋予的较为集中的公共权力,因此也需要为民众承担更为全面的职能和责任。如在这次新冠疫情防控中,中国政府真正把人民生命安全和身体健康放在第一位,承担了远比西方国家更艰巨的治理任务和更全面的政府职责。西方国家政府代表的是各自选民、集团和阶层的利益而非公共利益,体现了较强的集团性特征,难以对全体民众的利益与需求负责。二是长期性和周期性的差异。我国特殊的党政关系决定了政府要贯彻实施执政党的路线方针与发展战略,因而政府职能与执政党的执政方略高度吻合,体现了政策的长期性、持续性和系统性。西方国家由于选举政治导致政府更迭频繁,政府职能和政策具有较强的周期性特征和党争色彩,从而影响政府职能的稳定性。三是整体性与分立性的区别。中国议行合一、党政融合、统分结合的政治体制,使得决策和执行具有高度的同一性,能够秉持全局、战略和系统思维制定整体性的发展战略与政策;中国政治与政府管理中的"全国一盘棋思想"能够凝聚全国各地域、各部门、各层级的利益、资源和行动,采取整体性的而非分割性和对抗性的治理政策。西方国家由于竞争性选举、政党政治、三权分立、社会分化、意识形态等因素的综合影响,导致执政党、政治机构、政府部门等组织存在理念冲突、政策杯葛、执行不力等职能履行困境。我国政府职能现代化既要履行好现代政府的常规职能,学习西方国家在政府职能履行方面的有益经验,也要将具有中国特色的政府职能优势继续发展完善并有效履行。

政府治理作为国家治理的重要组成部分,政府职能的科学定位与职能现代化影响着治理效能,也关系到国家治理现代化的实现。对政府职能现代化的考察不能仅仅从单一方面、过程和目标着手,而要进行全过程、整体性和系统性探讨。政府职能现代化意味着政府职能的科学定位、有效履行和持续优化的整体性建构,以适应国家治理现代化的挑战。为此,党的十九届五中全会指出,"十四五"时期国家治理效能得到新提升,国家行政体系更加完善,政府作用更好发挥,行政效率和公信力显著提升,社会治理特别是基层治理水平明显提高,防范化解重大风险体制机制不断健全,突发公共事件应急能力显著增强,自然灾害防御水平明显提升,发展安全保障更加有力[33]。这就需要对政府职能持续优化,实现政府职能现代化。

本文对政府职能现代化的探讨,有助于厘清国家治理现代化中的政府角色与功能,也有利于促进政府治理与其他治理体系的良性互动,提升国家治理能力。有为行政、能动行政和满意行政分别从职能定位、职能履行和职能优化三个方面共同构成政府职能现代化的完整内容。政府职能现代化要遵循以人为本、治事为核、服务至上的改进路径,构建尊重规则与人民中心的责任行政、办事有效能的有效行政、注重服务体验的温暖行政,不断提升政府治理效能,让民众体验到政府治理的速度、效度与温度。

参考文献:

[1] 夏书章. 行政管理学[M]. 北京:高等教育出版社,2006.

[2] 阿奎那. 阿奎那政治著作选[M]. 马清槐,译. 北京:商务印书馆,1963.

[3] 霍布斯. 利维坦[M]. 黎思复,黎廷弼,译. 北京:商务印书馆,1985.

[4] 张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京:北京大学出版社,2000.

[5] 张康之. 公共行政学[M]. 北京:经济科学出版社,2010.
[6] 薛澜,李宇环. 走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向[J]. 政治学研究,2014(5):61-70.
[7] 朱光磊,锁利铭,宋林霖,等. 构建中国特色社会主义政府职责体系 推进政府治理现代化(笔谈)[J]. 探索,2021(1):49-76.
[8] 田玉麒. 职责优化与组织调适:政府治理体系现代化的双重进路[J]. 社会科学战线,2020(4):199-205.
[9] 朱光磊,杨智雄. 职责序构:中国政府职责体系的一种演进形态[J]. 学术界,2020(5):14-23.
[10] 郁建兴,朱心怡. "互联网+"时代政府的市场监管职能及其履行[J]. 中国行政管理,2017(6):11-17.
[11] 王浦劬. 论转变政府职能的若干理论问题[J]. 国家行政学院学报,2015(1):31-39.
[12] WORLD BANK. World development report[R]. Washington,DC:The World Bank,1997.
[13] ANDERSON J E. Government and the economy:what is fundamental? [G]//WARREN J,SAMUELS(ed.). Fundamentals of the economic role of government. New York:Green Wood Press,1989.
[14] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2019-11-06.
[15] 胡鞍钢,王绍光,周建明. 第二次转型:国家制度建设[M]. 北京:清华大学出版社,2009.
[16] 王澜明. 社会主义市场经济体制下的政府职能定位[J]. 中国行政管理,2005(1):11-14.
[17] 刘雪华. 论服务型政府建设与政府职能转变[J]. 政治学研究,2008(4):108-113.
[18] 毛寿龙,景朝亮. 近三十年来我国政府职能转变的研究综述[J]. 天津行政学院学报,2014(4):12-18.
[19] 石亚军. 当前推进政府职能根本转变亟需解决的若干深层问题[J]. 中国行政管理,2015(6):8-20.
[20] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2014-10-29.
[21] 郭菊娥,袁忆,张旭. 改革开放 40 年政府职能转变的演进过程[J]. 西安交通大学学报(社会科学版),2018(6):46-56.
[22] 任进. 推行政府及部门权力清单制度[J]. 行政管理改革,2014(12):48-53.
[23] 罗亚苍. 权力清单制度的理论与实践——张力、本质、局限及其克服[J]. 中国行政管理,2015(6):29-33.
[24] 王成兰,刘富春,郭春甫,等. 回应性政府:构建和谐社会对政府治理模式的必然要求[J]. 探索,2005(5):58-61.
[25] 侯书和. "预防性政府"解析[J]. 社会科学战线,2013(4):218-227.
[26] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府——企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁,等译. 上海:上海译文出版社,2006.
[27] 赵新峰. 从反应型政府到预防型政府——公共危机应对的政府角色转换[J]. 财政研究,2008(5):2-5.
[28] 塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序[M]. 李盛平,等译. 北京:华夏出版社,1988.
[29] 沈荣华. 关于转变政府职能的若干思考[J]. 政治学研究,1999(4):54-60.
[30] 汪永成. 经济全球化与中国政府能力现代化[M]. 北京:人民出版社,2006.
[31] 梅里利·S. 格林德尔. 打造一个好政府:发展中国家公共部门的能力建设[M]. 孟华,李彬,译. 北京:商务印书馆,2015.
[32] 习近平. 习近平谈治国理政:第 3 卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
[33] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报,2020-11-04.
[34] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[M]. 北京:人民出版社,2018.
[35] 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.
[36] 田玉麒,张贤明. 从"权力本位"到"责任本位":政府职责体系建设的理念变革[J]. 社会科学研究,2020(5):65

-71.
[37] 化涛,孔星甜. 公共危机治理中的政府职责[J]. 行政科学论坛,2017(1):45-50.
[38] 姜杰,蒋文丽,梁贝贝. 行政定位的演变与"有效政府"[J]. 中国行政管理,2014(11):38-42.
[39] 谭功荣. 论有效政府[J]. 探索,2001(1):43-46.
[40] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2012-11-18.
[41] 李春成. 政府服务体验:概念与框架[G]//复旦城市治理评论:第2辑. 上海:上海人民出版社,2017.
[42] 薄贵利. 建设服务型政府的战略与路径[J]. 国家行政学院学报,2014(5):94-99.

The Holistic Construction of the Modernization of Government Functions: A Three-dimensional Analysis Framework

CHEN Shuisheng

(*School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China*)

Abstract: The modernization of government functions refers to the holistic construction of the scientific orientation, effective fulfillment and continuous optimization of government functions to reach the general requirements of the modernization of state governance. According to the operation logic of government functions, this paper analyzes the modernization of China's government functions from three perspectives: function orientation, function fulfillment and function optimization, so as to achieve the development goals of competent, dynamic and satisfactory administration. From the perspective of function orientation, Competent administration is the overall orientation and ideal state of government functions. From the perspective of function fulfillment, dynamic governance refers to a united way of administration with adaption, quick feedback, efficiency, accuracy and diversity. From the perspective of function optimization, satisfactory administration keeps improving by three key routes, i. e. people-oriented, solution-cored and service-centered. In doing so, a responsible administration will be constructed, with features of rule-respected, people-oriented, high efficiency and considerate service.

Key words: government function, competent administration, dynamic administration, satisfactory administration, holistic construction

责任编辑:金华宝

“顾客导向”的生成与政府行为转向

张乾友

(南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210023)

摘 要:政府与公民的关系随生产与消费模式的变化而发生着转型。20 世纪 70 年代前,在福特主义的生产与消费模式下,消费者只能被动接受企业提供的标准化产品,也就不会作为顾客驱动政府改革。随着福特主义的衰落,卖方市场迅速转变为买方市场,消费者在私人领域获得了“主权者”式的顾客地位,也就开始将其在私人领域中的行为逻辑带入公共领域,从而使当代政府表现出了新的行为取向。在政府间竞争日益激烈的条件下,当代政府具有了一定的顾客回应性,其行为表现出吸引顾客而不欢迎非顾客的双重特征。但同时,这种行为又会造成公民间的不平等,如何回应由“顾客导向”的政府行为造成的不平等,就成了当代公共管理实践与研究的共同挑战。

关键词:顾客导向;政府行为;转型;平等

中图分类号:D035 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-5194(2021)02-0050-11

假设某个地方政府有一笔金额为 10 亿的预算要支出,且只有两种选择:一是平分给其管辖的 1 000 万居民,每人分得 100 元;二是设立一项“百名人才引进计划”,以每人 1 000 万现金补贴的形式招揽 100 名外地高层次人才。如果选择第一种方案,那么这笔资金本身的分配是平等主义的,它表明当地居民受到了政府的平等对待。但同时,对于这些居民,这笔钱几乎无法带来福利上的任何明显改善,即使对于收入最低的群体,它也只是杯水车薪,而无法解决他们面对的实质性困难。正是由于它无法产生明显成效,包括收入最低群体在内的居民们都可能对其正当性提出质疑,而这种质疑最终就可能损及政府治理的合法性。就此而言,这一分配决策虽然体现了平等,却造成了一种没有赢家的局面。如果选择第二种方案,那么显然人才与非人才受到的政府对待是不平等的,在某种意义上,政府是用广大非人才的应享之物去补贴少数人才,并由此制造出了二者在制度上的不平等。但同时,如果该方案真的能吸引到 100 名高层次人才,那它将大大提升当地在招商引资中的竞争力,而如果当地政府因此吸引到更多优质投资,无疑将大大促进当地经济增长,由此产生的新增就业等“人才红利”将最终覆盖到包括收入最低群体在内的所有居民。就此而言,人才政策实际上是一种挑选和生产赢家的政策,它虽然在最初制造出了赢家与输家的对立,最终却被预期能将所有人都变成赢家,并因此受到赢家和希望成为赢家的居民们的支持和认同。

传统上,政府与民众关系的一大特征在于双方都不能选择彼此,而在这里,通过区分人才与非人才,地方政府表明它可以选择其所服务的对象;同样,通过加入或不加入人才计划,外部人

收稿日期:2020-12-27

基金项目:国家社会科学基金青年项目“共建共治共享社会治理格局建构的合作路径研究”(18CZZ030),项目负责人:张乾友。

作者简介:张乾友(1986—),男,博士,南京大学政府管理学院副教授,博士生导师。

才表明他/她可以选择受管辖的政府;此外,当地居民如果对该计划不满,也可以移居他处,选择成为另一个地方政府青睐的人才。由此,政府与民众的关系就变成了类似于企业与顾客的关系,其中人才政策就相当于企业的会员政策,人才用自己的人力资本购买会员资格,并得以享受相应的会员福利,而能否通过会员政策吸引到足够多作为顾客的人才就成了政府间竞争的关键因素。今天,不同国家、不同层级政府的决策与行为都越来越多地表现出了这样一种顾客导向的特征,而在关于政府改革的学术话语中,“顾客导向型政府”也早已有之,成为许多改革倡议所明示或暗含的基调。这样一种发展究竟是好是坏,已经引发了持久的争论,至今未能形成共识。本文不试图介入这一争论,而旨在解释这一现象的发生。在平等被普遍承认为一种基础性价值的前提下,为什么当代政府会做出越来越多顾客导向式的行为?这一问题困扰着许多政府研究者,本文则试图对此做出回答。

1 消费者顾客地位的形成

在今天的观念中,顾客导向是在20世纪后期西方国家的行政改革尤其90年代美国的重塑政府运动中成为公共部门改革方向的。当时,如重塑政府运动的高级政策顾问伊莲娜·卡马克所说,在所有企业都在为了争夺顾客而绞尽脑汁时,政府则仍然按兵不动,继续依靠官僚惯性来维持自身的运行。结果,“如果政府是一家商店,没有人会再从它那里买东西;如果是家航空公司,没有人会愿意再搭乘它的航班”[1]20。有鉴于此,重塑政府运动提出了以顾客为导向的政府改革主张,试图通过让政府像企业一样主动了解顾客需求、积极创新满足顾客需求的方式来重新证明政府公共服务体系的价值,重新赢得作为顾客的民众的青睐。在这里,顾客导向被视为企业行为的一个基本特征。由于企业生存于激烈的竞争环境之中,又由于竞争结果主要取决于能否赢得足够的顾客忠诚,企业似乎就必须根据顾客的所思所想来决定自身的所作所为。不过,如果说重塑政府确是以企业为模板的政府改革运动的话,那么在20世纪的大部分时间里,说企业总是以顾客为导向则并不符合现实。因而,要解释顾客导向型政府的生成,我们首先必须对顾客这样一种积极市场主体的产生逻辑做出分析。

在经济活动中,顾客是一个消费侧的概念。当我们说顾客导向时,意思是说在生产与消费的关系中,生产活动需要以消费者的需求和欲望为导向,不能反其道而行之。换句话说,顾客导向反映了生产与消费间关系的一种特殊模式,其中消费被视为生产的目的,相应地,消费者也就获得了在生产组织中的某种“主权者”地位[2]。无疑,任何生产活动都只有在产出被消费之后才能实现其价值,但这并不意味着消费在任何时候都拥有作为生产目的的地位。比如,在计划经济时期的中国,所有生产活动也都只有在产出且被消费之后才能实现其价值,但当时的广大消费者显然不拥有“主权者”地位。同时,这种情况并不仅仅存在于中国,也广泛存在于20世纪70年代之前的西方工业化国家。20世纪初,美国福特公司推出面向普通消费者的大众车型T型车,为了让这些车能够被成功售出,福特公司宣布在内部实行“每天5美元,工作8小时”的新工作制度,一方面通过大幅提高工人工资增强其消费能力,另一方面通过缩短工作时间来刺激其消费需求。结果,T型车成功成为工薪家庭也能拥有的大众消费品,现代社会也由此进入大众消费的时代。不过,这并没有导致市场主权从生产向消费的转移。相反,在回应关于为什么不能提供更多颜色的T型车供消费者选择的质疑时,亨利·福特不屑地说出了那句广为引用的名

言:“你可以拥有你喜欢的任何颜色,只要它是黑色。”此后,这句话所暗含的消费者只能被动接受企业生产的任何产品的生产模式被学者们冠以“福特主义”之名。在这种模式下,消费并不拥有作为生产目的的地位,消费者也不是拥有“主权”地位的顾客。

福特主义的生成有着多方面的原因。从供需关系的角度来看,工业经济的迅速扩张培育了一个庞大的工薪消费者阶层,催生了巨大的消费需求,同时,大规模生产在客观上会导向少数企业的垄断,使得产品供给趋向于单一化,结果,供需关系的失衡造就了一个卖方市场,使得消费者缺乏讨价还价的能力。从生产组织的角度来看,首先,福特主义适应于大规模生产的需要,这一时期的企业都贯彻了严格的等级制原则,使员工形成了服从的行为习惯,表现在消费层面,这些员工就较少选择意识;其次,这些员工在生产中从事的都是低技能的简单重复劳动,他们作为生产者只能产出标准化的产品,作为消费者也就难以想象差异化选择的存在。从社会文化的角度来看,这一时期的社会解放非常不彻底,也不利于多元文化的形成。其一,社会中普遍存在着“男主外,女主内”的性别分工,在这种分工下,广大女性在经济上处于依赖地位,阻碍了她们积极提出差异化的消费主张;其二,各种少数族群一方面在经济上处于劣势,另一方面缺少政治发声的机会,也就很难将他们的需求传递到生产部门。结果,这一时期的消费需求本身也呈现出单一性,并反过来强化了生产的标准化趋势。

在西方,福特主义的主导地位一直延续到“二战”之后。比如,前面提到的卡马克在谈及福特主义模式下的消费经验时就说:“20 世纪 50 年代,人们在私营部门和公共部门的经历基本上是相似的。你去银行必须在上午 9 点至下午 3 点之间,你得排队,你得面对某个人。如果你想申请护照,也得经历这样的过程。”[1]20施特雷克在对德国企业管理者的访谈中也发现,这些管理者大多认为 20 世纪中期的德国经济属于“分配经济”或“供应经济”。在这种经济模式中,“你要做的就是生产一种标准化的产品,然后将它分配给毕恭毕敬的客户,这些客户随时都乐于接受符合企业生产计划的产品”[3]97。与美国一样,在德国,这种情况也同时存在于公共部门与私人部门,“向邮局申请一座电话与向大众申请一辆汽车没有什么区别,两种情况下都需要等待半年甚至更长”[3]97。甚至有一些管理者表示,“战后西方的组织化资本主义与东方的国家社会主义间的区别并不像那时人们所认为的那么戏剧化:唯一的区别只是东方的等待期要更长”[3]97。

不过,历史刚刚进入 20 世纪 70 年代,福特主义就难以为继了。首先,大规模生产虽然增强了企业权力,却也抑制了消费需求,在市场上的产品都大同小异的情况下,消费者就没有动力进行替代性的消费,而这就会反过来造成生产的过剩和利润率的下降。结果,“各个公司都发现自己在日趋剧烈的竞争条件下有着很多无用的过量生产力(主要是闲置的工厂和设备)”[4]189。其次,随着服务业的兴起,服务活动对情感劳动的需求驱使女性大规模进入就业市场,传统性别分工开始瓦解,女性作为独立的经济主体进入消费市场,使市场的需求结构开始发生差异化。再次,从 20 世纪 60 年代开始,西方社会兴起了一轮轮的少数族裔社会解放运动,就像在 2020 年的“黑命亦命(Black Lives Matter)”运动中许多西方企业转向了带有了少数族裔亲和性的营销策略一样,这些社会解放运动也必然驱使生产部门更多关注少数族裔的差异化需求,从而进一步推动市场需求结构的差异化。最后,高等教育的大众化进一步推动了社会分群,并不断增强个体的自主意识和选择意识。如奥斯本与盖布勒所说,20 世纪 50 年代的美国劳动者中约 2/3 从事的是无需技能的劳动,他们可能习惯了排队进工厂、排队吃饭,也就不会对消费市场或公共服务

中的排队等候感到不满,而“当我们变为由知识劳动者所支配的社会时,我们也分化成各种亚文化群——各有自己的价值和生活方式,各自看电视中不同的节目,各在不同类的店铺买东西,各自驾驶不同类的汽车”[5]151。结果是产生了新一代的社会成员,他们对只能排队接受标准化产品或服务的现状怒气冲冲,也就驱使企业和政府都要进行变革。

根据施特雷克的考察,作为福特主义的标志之一,大众汽车的畅销车型“甲壳虫”在20世纪70年代初销量暴跌,使得市场开始预测大众汽车即将破产。为了应对危机,大众汽车迅速转向专售化、定制化生产,到20世纪80年代初,沃尔夫斯堡大众生产线上同一天生产的任意两辆车都不再完全相同,自选配置成为汽车消费的标配。“在这一过程中,并不例外地,汽车变得更复杂也更昂贵,而在新产品策略得以成功执行之处,工业利润也随之恢复。”[3]99在大规模生产时代未被发现的消费需求得到激活。在满足这些差异化消费需求的过程中,企业找到了新的利润增长点,消费者获得了更好的消费体验,也就有了更强的消费意愿和以消费为指向的工作动力,而这就反过来增强了市场对差异化产品和服务的供给能力。在意识到新的市场竞争取决于对消费者差异化需求的满足甚至是制造之后,所有管理者都将“顾客就是上帝”变成了自己的座右铭,不仅要求以顾客为导向来重塑生产,也要求以顾客为导向来重塑企业组织。至此,消费者真正获得了作为“主权者”的顾客地位,在一个琳琅满目的丰裕市场中,“顾客不仅见多识广,而且吹毛求疵”[2],通过在不同产品和企业间频繁行使选择权来影响企业的生产决策与管理决策。在这个过程中,现代人获得了在生产领域和政治领域都从来没有获得过的自主性,他/她不再需要服从生产纪律与集体决策,而只需通过自身的消费选择就能实现对自己生活的至少是部分地掌控。在崇尚自主的现代人眼里,这样一幅图景有着巨大的吸引力。当他/她发现自己在经济领域中的自主是其顾客地位的一个结果时,就会要求使自己在政治领域也获得顾客的地位,就会要求在公共部门中也推行顾客导向的改革。

2 消费私有化与平等去价值化

前文表明,在现代经济史上,消费者并不总是拥有顾客的地位,作为“主权者”的顾客地位的形成乃是20世纪70年代一系列客观因素共同作用的结果。同时,这些客观因素要能实际完成对消费者的顾客化改造,也必然包含了消费者主观动机因素的作用。1971年,就在这种改造正在发生之时,莫森与唐斯撰文解释了其背后的消费者动机因素。在二者看来,“消费者行为受攀比和区分的欲望所驱动,消费者希望在大型社会群体或阶级间建立可见的区别,以及这些群体内部更加微妙的个性区别。而建立这些区别的最有效方式就是通过他们的消费风格”[6]。所以,消费并不仅仅是一种需求满足式的行为,也带有建立私人地位的目的,进而,只要条件允许,消费者就会寻求不仅能够满足需求而且能够向其他人传递地位信息的物品。一般来讲,某种物品传递地位信息的功能是与其稀缺性成正比的,大规模生产的产品不具有任何稀缺性,所以就无法吸引追求地位信息的消费者,而只能产出标准产品的企业就无法在竞争中存活。就此而言,企业转向专售化、定制化生产乃是消费者追求“地位徽章”这一人性规律的结果,在这一过程中,是消费者“引诱”了企业,而不是像许多人批评的那样是企业通过精心设计的营销策略引诱消费者做出了非理性的消费决策。而且,公共产品之所以越来越不受欢迎,就是因为政府拒绝接受消费者的引诱[6]。

应当说,物品具有传递地位信息的功能,这确是一个经济、社会与政治领域的基本现实;同时,人的行为中包含了将自己与他人区分开来的倾向,这也是人类行为的一个可观察到的重要心理特征。但在福特主义时代,大规模生产使得市场中的多数产品都不具有传递地位信息的功能,而这就抑制了消费者的区分动机,使得大多数人都能接受由标准化产品所呈现出来的同质化形象。从历史来看,这样一种特殊的生产与消费模式对"二战"前后相对平等主义的政治实践产生了重要影响。

在理念上,现代政治是一种平等主义的政治。在政治过程的输入端,正式的投票制度往往以"一人一票"为基本原则,目的是确保政治过程能够平等吸纳所有人的利益和观点。在政治过程的输出端,就程序而言,政府应当一视同仁地对待所有公民,保证所有公民都能平等地进入它所提供的公共产品和服务体系;就实质而言,政府应当将平等作为一个基本政策目标,应当通过提供公共产品来促进社会成员间的平等。比较而言,保证公共产品对所有公民开放是一个相对容易达成的目标,但这并不是政府达成后一目标的充分条件,即社会中存在对所有公民平等开放的公共产品并不足以保证社会成员间的平等。这是因为,只要有人能够通过消费获得更优质的产品,他们就根本不会进入这一开放体系,反而会由于不愿意继续承担这一体系的成本而反对政府继续供给对所有人开放的公共产品。当他们的反对起到效果时这一体系的质量就会不断下降,并导致更多人退出这一体系,最终,一个开放的公共产品体系陷入了无人光顾的窘境,也就失去了促进社会平等的功能。就此而言,在逻辑上如果政府要通过供给公共产品来促进社会平等,除了保证这些产品对所有公民开放之外,还应当禁止任何公民的单方面退出,即不允许任何形式的个人选择。但这么做就等于不承认个体的价值判断,也就是不承认人作为一个价值主体的地位。反过来,要承认人的价值主体地位,现代国家就不可能禁止个人选择,进而也就不可能仅仅通过供给对所有人开放的公共产品来促进社会平等。

可见,只要存在成本并不高昂的多样化消费选择,政府就很难仅仅通过供给对所有公民开放的公共产品来促进社会平等。但在福特主义模式下,市场中恰恰缺少多样化的消费选择,或即使存在,做出这种选择的成本也超出大多数人的负担能力。由此带来的结果是:一方面,无论在公共部门还是私人部门,大多数社会成员的消费经验都是同质化的,他们的消费行为更多反映了彼此间的平等,进而他们就更容易接受彼此间一般性的平等;另一方面,公共部门与私人部门所提供的产品缺乏实质性区别,同时公共产品往往在经济上更友好,这就使一个普惠性的公共产品体系的存续成了大多数人的利益所在,从而使大多数人更倾向于支持以平等为指向的公共政策。就此而言,消费者"主权"地位的缺失乃是福特主义时代大多数人能够作为公民平等对待彼此的一个必要条件。

随着福特主义的衰落,情况开始发生变化。与福利政策的功能是"劫富济贫"的通常观点不同,桑德斯认为,"福利开支的主要受益者在任何情况下都不是穷人,而是中产阶级,因为是他们在大量使用卫生服务、继续教育和高等教育、通勤火车服务等"[7]289-290。这一现状在 20 世纪 70 年代引发了两方面的后果。其一,它意味着福利政策包含了中产阶级对穷人的经济剥夺,到 70 年代,这种剥夺已经达到饱和点,使得福利国家难以为继;其二,新的生产模式让中产阶级拥有了更多消费选择,开始集体退出福利体系,由此引发恶性循环,"随着福利服务的崩溃,收费上升,越来越多的人寻求替代的解决方案,我们可以预料,任何有能力退出的人,都会尽快退出这

个系统”[7]291。而这进一步引发了一系列的连锁反应。首先,在中产阶级大都选择接受由政府通过福利政策提供的公共产品时,公共产品被视为平等的象征,拥有积极的社会与政治含义,而当中产阶级集体退出公共产品体系,它的实际使用者就变成了穷人,相应地,公共产品就变成了依赖性的象征,甚至如科林斯所说,在英文语境下,“公共”已经变成了“劣等”(inferior)的同义语[8]108。其次,当供给公共产品不再能够带来积极的政治回报时,政府就会倾向于尽快处置掉福利体系这一负担,而这就同时引发了生产资料与消费资料的私有化改革。其中,生产资料的私有化是指政府开始基于提高效率、改进供给等经济理由来出售国有企业和土地等,使公共生产资料逐渐转变成企业性的私人生产资料;消费资料的私有化是指政府开始推动住房、教育等消费资料的私有化,如出售公共住房或引入教育券等,这样做将公共消费资料也变成了私人财产。结果,传统福利体系就被改造成了一个消费市场,其中拥有私人财产的公民可以自由地运用这些财产来做出消费选择,可以自由地与他人进行区分,也可以自由地在不同企业以及企业和政府之间“用脚投票”。

如马克思早就揭示的,现代生产的基本特征在于生产者的非自主性,所谓自由劳动者只是拥有向谁出售其劳动力的自由,而不拥有不出售其劳动力的自由。在这里,生产者事实上处于一种依赖性的地位,让他/她感受到自己低人一等,并由此阻碍了他/她作为一个自主主体的身份建构。在这种情况下,公共产品消费中的平等经验产生了一种重要的补偿效应,让他/她认识到自己并不总是低人一等的,至少他们可以作为一个集体要求政府回应他们对公共产品的需求,并通过对这些产品的集体消费来实现某种集体自主。在这里,即使某些人不得不做出妥协或牺牲,也并不表明他们低人一等,而恰恰证明了所有集体成员的平等性,并反过来证明了他们作为一个集体的自主性——因为这部分成员的妥协或牺牲并非任何外部干预的结果。但在个体层面,公共产品的消费者是没有多少自主体验的,他/她对公共产品的消费事实上是一个适用公共规则的过程,而这种规则包含的所有条件都不是他/她能够自主决定的。

随着福特主义的衰落及福利体系的市场化,生产仍然是一个非自主的领域,消费则变成了个体自主的一种实践途径。在一个生产资料私有化的供给体系中,企业可以基于对市场需求的自主判断来制定生产决策;反过来,拥有消费资料私有权的个体也可以完全出于自身的偏好来制定消费决策。在这个因为竞争而不断细分的市场中,只要消费者产生了某种需求,就一定会有企业来想办法提供满足它的手段。对个体而言,消费不再是一个适用公共规则的过程,不再是一个接受他/她无法自主决定的各种限制条件的过程,而变成了基于自身偏好来自主设定消费条件并使这些条件得到满足的过程。在公共产品的消费中,为了加入集体自主,个体必须做出必要的妥协和牺牲,而在私有化的消费模式下,只要他/她有能力消费,就可以实现个体自主,而无需任何形式的妥协与牺牲。由此,平等就失去了价值。即使一个人在生产领域仍然低人一等,他/她也可以通过更多的消费来证明自己在消费领域中高人一等的地位,在这种情况下,除了徒增社会成本之外,通过公共产品来维持自己与其他人之间的消费平等还有什么意义?进而一个以供给公共产品为目的的政府的存在价值也可能受到质疑。

3 “顾客导向”的政府行为

回顾前文的分析,20 世纪 70 年代以来,现代社会发生了消费层面的双重变革。首先,在私

人领域,大规模、标准化的消费被细分化、差异化的消费取代,结果是被动甚至多少有些卑微的消费者变成了具有“主权者”地位的顾客;其次,在公共领域,以公共规则为基础的消费被以私人地位为目的的消费取代,结果是公民也逐渐获得了顾客的思维方式与行为习惯。如杜盖伊与萨拉曼所说,“顾客/消费者被视为自主、自我规制和自我实现的个体行动者,在一个物品和服务的世界中通过个体化的选择行为来最大化他们的存在对他们自己的价值”[2]622-623。在私人领域,这样一种顾客及其行为为企业的创新及利润提供了源源不断的动力;在公共领域,当公民也变成了顾客,他们的行为模式就从赫希曼所说的“发声”转向了“退出”,并通过退出的威胁与实践来驱使政府做出一系列顾客导向的改革。

传统上,人们认为政府与公民的关系不同于企业与消费者的关系,因为公民通常无法退出与政府间的关系,或退出的成本显著高于消费者退出其与企业间关系的成本。而在今天,公民不仅在新的消费经验中形成了日益强烈的顾客意识,现实中各种条件的变化也在客观上赋予了他们退出的能力,从而使他们拥有了作为顾客的政策影响力。在市场中,顾客对企业的影响力源于其购买力,所谓顾客导向,实质上是购买力导向,对企业来说,没有购买力的消费者是不被认为是顾客的。所以,顾客导向的经营一方面意味着吸引购买力高的消费者,另一方面意味着“驱逐”购买力低的消费者。在这个过程中,并不只是顾客在做选择,企业也在做选择。既然顾客拥有与他人区分的强劲动力,企业就会根据消费者的购买力来人为制造身份差异,从而使是否某个企业的顾客本身也成了消费市场中的一种地位徽章。在政府与公民的关系中,公民要获得顾客式的影响力,也就必须拥有相应的购买力。这种购买力来自何处?

购买是一种经济支付的行为。在公民与政府的关系中,最典型的经济支付行为是纳税,在这里实际发生了金钱从公民向政府的转移。从政治理论的角度来看,纳税虽然表现为经济支付,但本质上则属于政治义务的一种履行方式,甚至纳税人也不是一个个体范畴,而是一个集体范畴,“即在公民与国家的关系中,公民集体承担着纳税的功能,而在公民集体内部,人们则基于特定的税制来分担这一功能,目的是既有效又公平地为国家提供税入”[9]。所以,无论个体公民纳税多少、是否纳税,他/她都与其他公民一样通过服从税制而对政府做出了相同的经济支付,并由此履行了相同的政治义务,进而他们每一个人都可以对政府提出平等的诉求,而政府也必须一视同仁地对待所有个体公民。但在现实中,不同个体、不同组织的纳税客观上存在差别,而这种差别就使政府与个体纳税人之间的关系具有了类似于企业与顾客间关系的特征,使政府在某些条件下也开始基于纳税贡献来区分顾客与非顾客。比如,在中国的地方治理实践中,表彰纳税大户就是一些地方政府为吸引更多顾客式的纳税人所习惯采取的管理策略。比如,云南省普洱市政府于 2019 年 5 月发布的《普洱市民营企业纳税突出贡献考核奖励暂行办法》规定:对已注册成立企业当年缴纳税收收入比上年度增加 100 万元及以上,或新注册成立企业当年缴纳税收收入 100 万元及以上的,在满足其他条件的情况下,以上一年度缴纳的增值税、企业所得税市级分成部分为计算基数,以其增量部分的 30% 计算奖励金额给予企业奖励[10]。河北省廊坊市更是在 2019 年对 4 家纳税大户颁发“纳税贡献民营企业市长特别奖”,分别给予 1 000 万元奖励[11]。企业最终还是由人组成的,这些针对企业的奖励实质上是对企业家的奖励。它们的存在表明,相比于普通公民,地方政府更倾向于将企业家作为自己的顾客,而为了招揽更多的企业家,越来越多的地方政府就加入了优化营商环境的激烈竞争之中。经过这种发展,企业家群体

事实上获得了作为地方政府顾客的地位,而通过以招商引资为目的的一系列举措,地方政府也呈现出了顾客导向式的明显特征。

企业家作为顾客的购买力源自其所拥有或可支配的生产性资本,而对大多数社会成员来说,他们并不拥有生产性资本,那么他们就无法成为政府的顾客了吗?答案是否定的。在今天,除了生产性资本,投资资本、人力资本与信誉资本也是顾客购买力的重要来源,拥有这些资本的人也会对政府发挥顾客式的影响力,而政府也会对这些群体做出积极的回应。

首先看投资资本。在过去几十年里,金融市场与住房市场的蓬勃发展是一种世界性的现象,经过这种双重发展,许多人借助金融体系成为了房产所有者,并在房地产市场的增长周期中获得了较大的资本收益,进而获得了通过积极参与房地产市场进行投资的能力。反过来,对各国政府来说,房地产市场的良好发展是经济增长的一个重要引擎,因而吸引房产投资者就成了许多政府的一项重要任务。比如,在面临地方经济下行的压力时,为了避免住房市场萎缩引发系统性风险,中国的一些地方政府就会采用发放购房补贴的方式来稳定市场。以 2020 年为例,广西桂林对 2 月 24 日至 6 月 30 日期间的购房者实行契税全额补贴,钦州、东兴对 3 月 1 日至 31 日期间购买新房的也是契税全额补贴,玉林则对在 3 月份进行商品房买卖合同备案者补贴已缴契税的 50%;安徽马鞍山则实行购买首套普通住房者最高可获得房款 1.5% 补贴的政策[12]。类似的做法并不只存在于中国。2013 年,葡萄牙政府创造了“非经常性财政居民”身份,规定外国公民只要在葡萄牙购买房产并每年居住 183 天以上,就可以全额免除其长达 10 年的所有收入税[13]168,目的也是为了吸引拥有房地产投资能力的外地顾客。

其次看人力资本。随着新技术革命的兴起,人力资本学说关于人力资本正在成为最重要资本的预言变成了现实,结果如福柯所说,当代个体获得了作为人力资本的存在形态,也就形成了像企业一样经营自身的行为逻辑[14]204。在今天的经济技术条件下,优质的生产性资本只有与优质的人力资本相结合才能产生最大化的收益,所以一个地方仅仅拥有优质的生产性资本并不足以支撑其经济增长,还必须吸引优质的人力资本。同时,由于生产性资本的流动性弱、人力资本的流动性强,一个地方要能吸引优质生产性资本,往往需要首先引入优质人力资本,以降低企业家的投资风险。这一现状客观上增强了优质人力资本所有者,即“人才”的选择能力,使他们可以通过在不同地方间“用脚投票”以使地方政府对他们的利益诉求作出积极回应。在这里,所谓“用脚投票”,就是人才运用自身人力资本做出的经济支付,在做出这种支付时,他们与市场中顾客为商品做出的支付并无本质差异。反过来,对地方政府来说,要吸引这些人才,他们就必须提供能够满足其差异化需求的商品,也就是各种人才政策。2017 年以来,中国地方政府间掀起了一场轰轰烈烈的人才大战,南京、杭州、长沙、西安等一些大城市对符合要求的人才提供 100 万元或 200 万元的购房补贴,在其他配套政策上也不断加码[15]。在这个过程中,政府运用公共资源区别对待人才与非人才的做法虽引发争议,却在事实上得到了合理化。在人才竞争中拔得头筹的地方政府率先享受到“人才红利”,其他地方政府就不再有能力拒绝参与人才竞争。当然,随着不同地方的发展路径走向差异化,各地政府需要的人才类型也随之发生差异化,但是如何通过人才政策这种具有商品性质的政府产出去吸引其所需要的人才业已成为地方政府的一项重要任务。

再次看信誉资本。2016 年全世界的实体经济规模为 73 万亿美元,金融资本总额则达到惊

人的 270 万亿美元[16]584，表明金融资本在当代世界经济体系中的重要性，相应地，金融市场的游戏规则也获得了超出金融市场之外的影响力。这一发展典型表现为金融市场中的评级权力渗透到了其他领域，使得信誉经营成为所有社会主体以及政府的一种行为取向。在这里，产品提供者的信誉是评级机构对一种金融产品进行估值的基础，而信誉之所以具有政治重要性，是因为发行国债已经成为许多国家获取收入的一种主要途径，而要能够通过这种方式持续获取收入，这些国家就必须维持它们的信誉，就必须迎合评级机构的评级偏好。在主权债务的评级实践中，社会支出被视为扣分项，品牌亲和度则被视为加分项，由此就会引发相应的信誉经营策略。比如，2008 年后由于无力解决严重的失业问题，爱尔兰政府推出大规模移民策略，在此后 6 年间积极推动约 50 万人移出爱尔兰，其中 87% 的人在移民时小于 44 岁，67% 的人有大学以上的学位。与此同时，爱尔兰政府向苹果、谷歌、脸书等大企业提供惊人的税收优惠，使爱尔兰成为了大企业的避税天堂[13]166-167。从形式上看，移出爱尔兰的年轻人都拥有优质的人力资本，本是国家发展的重要资源，但由于无法就业，他们拥有的人力资本就无法变现，反而不得不依赖政府的失业福利，导致国家的信誉下降。反过来，虽然大型互联网企业对爱尔兰经济增长的贡献非常有限，但由于它们有助于提升爱尔兰的国家信誉，就受到了政府的优待。在这里，拥有无法变现的优质人力资本的年轻人因为无法做出有效支付而无法获得顾客资格，拥有可观信誉资本的大企业则可以通过它们的“用脚投票”来购买政府的税收优惠，使得国家层面的政府行为也表现出顾客导向的强烈特征。

可见，今天在政府与公民的关系中，购买力的来源是多种多样的。随着经济社会条件的变化，许多社会成员都获得了顾客式的购买力，能够向政府做出重要的经济支付，通过这种支付形成了很强的选择意识，也习惯于通过在不同政府间的选择来发挥其顾客式的影响力，进而督促政府积极回应自身诉求。反过来，当许多社会成员都形成了这样一种顾客式的行为习惯，在资源流失的现实威胁下，政府就必须对这些持币观望的顾客作出回应，从而使得当代国家的政府行为日益表现出顾客导向的特征。

除了上述政府与公民直接互动的情境，当前随着平台经济的发展，“顾客导向”的政府行为又表现出了新的特征，即公民作为顾客的存在属性会影响到政府的企业监管行为。在 20 世纪的大部分时间里，公民与企业的关系都是对立的，这是因为，作为劳动者，个体公民往往与企业处于不平等的雇佣关系之中；同时，作为消费者，无论个体还是群体性的公民对于企业生产过程的影响力都极为有限，并因此不得不承担企业不负责任的生产行为和经营行为的消极后果，如有害的产品、畸高的价格等。在这种情况下，公民就倾向于与政府结成监管同盟，倾向于支持加强企业监管的公共政策。而随着各种垄断平台的兴起，公民、平台企业与政府的关系发生了变化。由于平台企业拥有巨大的流量优势和巨量的资金补贴，在其涉足的几乎所有领域，它们都带来了产品与服务价格的大幅下降；由于平台企业得到了各种新技术的支持，它们又显著提升了产品与服务的供给效率。这两方面的发展使得几乎所有个体公民都在由平台主导的消费市场中获得了空前愉悦的顾客体验，使他们能以更低的成本获得更多高质量的消费选择，进而他们就更倾向于与平台企业结成反监管同盟[17]。正是由于这一原因，对所有国家来说，平台企业的监管都是一个政治难题，因为这种监管可能会受到作为平台顾客的部分公民的反对，而当政府真的在这种反对压力下放松对平台企业的监管，就也做出了一种“顾客导向”的行为。在这

里,公民作为平台顾客的属性影响到了平台与政府的关系,影响到了政府对其监管职能的履行。同时,在平台经济中,顾客体验的提升其实是以一个庞大的零工群体劳动保障水平的下降为代价的,放松对平台的监管往往意味着零工劳动者处境的进一步恶化,因而这样一种“顾客导向”的政府行为往往会进一步加剧社会的不平等。

4 结语

通过前文的分析可以发现,本文开篇提出的思想实验并不只是一种思想实验,而是当代政府普遍面对的现实情境。在20世纪70年代以来的社会转型中,个体在市场中获得了顾客的存在形态,也开始将顾客的行为逻辑引入公共领域,从而推动了“顾客导向型政府”的生成,使如何吸引顾客成了政府在推出改革计划和制定具体政策时的重要考量因素。

相比于广受诟病的“官僚型政府”,“顾客导向型政府”的突出特征在于其高回应性。在与“官僚型政府”的关系中,公民是一种消极的服从角色,无论政府机构提供了什么产品,他/她都只能接受这种产品。在这里,表达差异化的诉求被视为是在破坏平等,而“官僚型政府”也就可以以此拒绝回应任何差异化的诉求。在与“顾客导向型政府”的关系中,公民则获得了一种积极的变革角色,作为顾客,只要他/她愿意向政府表达自己的差异化诉求,并有能力做出有效的退出威胁,就可以影响相应的政府变革。就此而言,“顾客导向型政府”的生成的确使许多公民获得了前所未有的政策影响力,使他们能够积极地参与到政府变革之中,相应地,今天的政府也比任何时候都更加强调变革与创新。

不过,“顾客导向型政府”的回应也是有选择的,接受顾客导向的观念就意味着接受政府可以区分顾客与非顾客的现实。这必然造成一定的不平等。在某种意义上,在企业与顾客关系领域,平等是无价值的,因为维持顾客间的平等并不能使任何人在与企业的关系中受益更多,相反,只有通过在顾客与非顾客之间以及顾客内部制造不平等,企业才能更加精准地回应顾客需求,从而使其顾客尤其优质顾客的利益得到更好的促进。并且,这么做的逻辑结果是,当所有企业都找到精准满足顾客需求的经营策略,整个经济就能实现增长,并最终惠及所有社会成员。但在现实中,这一逻辑往往不能顺利实现。经济增长并不能自动地促进所有人的利益,那些无法获得企业顾客地位的人之所以仍能分享社会进步的成果,乃是由于存在一个旨在维护平等的政府,而当政府也开始选择顾客,社会中的不平等就失去了制度性的矫正途径。也因此,“顾客导向型政府”被许多学者视为政府改革的一个错误方向。

今天,所有政府都处在一个日益激烈的竞争环境之中,都面对有着高度差异化诉求和很强选择意识的新一代公民。在这两方面因素作用下,政府具有顾客意识,需要通过对顾客的有效回应来立身于同其他政府或企业的竞争之中。但同时,要避免顾客导向的改革可能造成的普遍不平等,避免“顾客导向型政府”变成一种制造不平等的政府,公共管理研究就应为顾客导向确立一个合理的界限,使它既能激发政府回应公民诉求,又不激励政府制造不平等的冲动。

参考文献:

[1] 安尼仁·乔普拉. 国家创新[M]. 何正云,译. 北京:中信出版社,2015.

[2] DU GAY P,SALAMAN G. The culture of the customer[J]. Journal of Management Studies,1992(5):615-633.

[3] STREECK W. How will capitalism end? essays on a failing system[M]. London:Verso,2016.
[4] 戴维·哈维. 后现代的状况:对文化变迁之缘起的探究[M]. 阎嘉,译. 北京:商务印书馆,2003.
[5] 戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府——企业家精神如何改革着公共部门[M]. 周敦仁,等译. 上海:上海译文出版社,2006.
[6] MONSEN R,DOWNS S. Public goods and private status[J]. The Public Interest,1971(23):64-76.
[7] 彼得·桑德斯. 社会理论与城市问题[M]. 郭秋来,译. 南京:江苏凤凰教育出版社,2018.
[8] COLLINS P. Going public:doing the sociology that had no name[G]//CLAWSON D et al. Public sociology:fifteen eminent sociologists debate politics and the profession in the twenty-first century. Berkeley:University of California Press,2007.
[9] 张乾友. 债权人的统治还是财产所有的民主? ——债务国家的治理前景[J]. 天津社会科学,2020(5):71-75.
[10] 普洱市人民政府办公室关于印发普洱市民营企业纳税突出贡献考核奖励暂行办法的通知[J]. 普洱市人民政府公报,2019(6):22-23.
[11] 廊坊 1.1 亿元重奖 392 家民营企业[N]. 河北日报,2019-02-27.
[12] 李一戈. 从消费券到购房补贴[N]. 21 世纪经济报道,2020-03-27.
[13] FEHER M. Disposing of the discredited:a European project[G]//CALLISON W,MANFREDI Z. Mutant neoliberalism:market rule and political rupture. New York:Fordham University Press,2020.
[14] 米歇尔·福柯. 生命政治的诞生[M]. 莫伟民,赵伟,译. 上海:上海人民出版社,2011.
[15] 喻修远,王凯伟. 城市人才争夺:问题生成、利弊博弈与化解策略[J]. 中国行政管理,2019(3):88-92.
[16] 汉斯-尤根·雅各布斯. 谁拥有世界[M]. 吕巧平,译. 北京:中信出版社,2020.
[17] RAHMAN K,THELEN K. The rise of the platform business model and the transformation of twenty-first-century capitalism[J]. Politics & Society, 2019(2): 177-204.

The Rise of Customer-orientation and Its Impact on Government Behavior

ZHANG Qianyou

(*School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China*)

Abstract: The relation between government and citizens changes as the relation between production and consumption changes. In the Fordism period before 1970s, consumers used to accept standardized products provided by firms in the market, and when they enter relations with government bureaucracies, they behave just the same as in the market. With the fall of Fordism, consumers soon became sovereign customers, who find government bureaucracies irresponsive and unsatisfactory as compared to firms, and urge these bureaucracies to behave customer-friendly. Because of the fierce competition between governments, contemporary governments must be customer-responsive. But when they do so, they will produce inequality among citizens. The balance between customer-responsiveness and equality is a challenge public management practice and research have to meet.

Key words: customer-orientation, government behavior, transformation, equality

责任编辑:金华宝

论平台资本主义的变与不变
——兼评左翼的解决策略

焦 佩
(山东大学 马克思主义学院,山东 威海 264209)

摘 要:当数据成为主要生产资料、平台成为数据枢纽时,数字资本主义升级为平台资本主义。从其表象来看,平台资本主义是资本主义自我调适的一种新变化,具有参与门槛低、灵活性高、透明性高、协同性高的“一低三高”特征,因而被认为是“共享经济”与“自营经济”,开启了一条通往减少剥削、实现共同繁荣的后资本主义道路。从其本质来看,它并未改变资本主义生产关系,具有竞争性高、稳定性低、监视性高、分散性高的“三高一低”特征,是“零工经济”与“无合同经济”,只会加速新自由主义的推进和资本主义矛盾的不可调和。为此,西方左翼人士希望通过平台合作主义、数据算法开源化、平台联合斗争、普遍基本收入制度来加以解决。但是,这些无法触及资本主义本质的措施根本不能有效解决平台资本主义内在的矛盾与冲突。这也说明,马克思主义对资本主义的基本判断并没有因为平台资本主义的出现而过时。

关键词:平台资本主义;资本主义新变化;资本主义本质;西方左翼;马克思主义
中图分类号:D0-0 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-5194(2021)02-0061-13

1 问题提出:对平台资本主义的争论

一般认为,平台资本主义是加拿大学者尼克·斯尔尼塞克(Nick Srnicek)提出的概念,意指通过平台对作为生产资料的数据进行“提取和控制”,以实现资本增值的经济模式[1]7。与数字资本主义相比,它具有四个新特征:第一,平台成为数据聚合的主要渠道;第二,平台提升了数据的资本价值;第三,平台实现了劳动的在线化;第四,平台成为数据收益的主要占有者。事实上,平台资本主义破壳于 2008 年次贷危机后的数字平台对经济振兴作用盛赞的回应,是围绕共享经济进行的网络大辩论的产物,自诞生之日起就毁誉参半。

1.1 对平台资本主义的盛赞

对平台资本主义持赞成态度的人认为,它是资本主义自我调适的新形态,具有参与门槛低、灵活性高、透明性高、协同性高的“一低三高”特征,是“共享经济”与“自营经济”,指向一条通往减少剥削、共同繁荣的大道。塔尔顿·吉莱斯皮(Tarleton Gillespie)认为平台的隐喻暗示着共赢,消解了竞争之下的紧张关系[2]。乔治·里兹(George Ritzer)和内森·朱根森(Nathan Jurgenson)欢呼民主化基础之上的生产消费时代正在随着平台的到来而变为现实[3]。罗宾·蔡斯(Robin Chase)断言平台正在重塑资本主义,“为不断消失的工作岗位、不断加大的贫富差距以及日益严重的资

收稿日期:2020-11-19
基金项目:国家社会科学基金项目“21 世纪韩国左翼运动和社会思潮研究”(20BKS165),项目负责人:焦佩。
作者简介:焦佩(1979—),女,博士,山东大学马克思主义学院(威海)副院长,教授。

源稀缺问题”提出解决方案[4]3。阿鲁·萨丹拉彻(Arun Sundararajan)则因为平台带来的就业灵活性而对传统就业的终结表示欢迎[5]176。

这些观点将注意力放在平台资本主义对经济形式造成的变化上。他们认为,在平台资本主义中平台成为核心的经济行为体,与旧经济行为体相比基本不设加入条件,是为门槛低;基本不干预具体的生产经营过程,其他经济体在加入后仍可实现高度自主,是为灵活性高;为成员的生产经营活动提供了过程监管,平台消费者可以实现商品服务的可追溯,是为透明性高;为成员提供了沟通渠道,会员可以通过平台进行交流互动,是为协同性高。

1.2 对平台资本主义的批判

对平台资本主义持反对态度的人认为,它将加速资本主义矛盾的不可调和性,具有竞争性高、稳定性低、监视性高、分散性高的“三高一低”特征,实质是“零工经济”与“无合同经济”。最早使用平台经济一词的德国博客作家萨沙·罗布(Sascha Lobo)就认为共享经济并未使分配变得更加公平,而是促进了日常生活各方面的商品化[6]。荷兰学者塞巴斯蒂安·奥尔马(Sebastian Olma)也认为平台资本主义就是一个将潜在的客户与万物连接在一起的“生态系统”,与共享经济相距甚远[7]。科特·范德尔(Kurt Vandaele)指出平台规避了现有企业的雇佣义务,造成了虚假的自营业者[8]8。斯尔尼塞克批判平台资本主义并不会改变全球经济低迷的局面,反而会在垄断中收获巨额财富[1]141。

这些观点将焦点放在平台资本主义对所有制和分配方式的影响上,特别关注平台劳动者的实际处境。他们认为,与产业资本主义相比,平台资本主义的低门槛造成市场竞争的无限放大,两极分化现象更为明显,是为竞争性强;高度灵活的组织模式降低了平台对雇员的各种义务,使雇员随时面临失业威胁,是为稳定性低;尽管可以回溯生产经营过程,但对生产经营者全面监控,是为监视性高;虽为会员提供了沟通渠道,但因会员间多为同质竞争而难以团结,是为分散性高。

1.3 系统回应争论的意义

围绕平台资本主义展开的争论,我国学者从多个层次揭示其危害,站在批判的一方。他们或是看到数据垄断的后果[9],或是揭露过度剥削、信息掠夺、过度金融化、严重过剩的问题[10],或是描述零工经济盛行的现象[11],或是指出资本主义既有剥削范围被扩大的结果[12],或是认为资本主义剥削的深度和广度正在双重提升[13],或是注意到跨国数字资本主义积累体系正在催生[14]。虽然这些研究都具有一定的深度和广度,但是没有将平台资本主义的不同观点一一对应起来加以分析,其批判性仍显不足。

其实,赞成方看重它对资本主义经济形式的改变,反对方则注意它对资本主义生产关系的强化。因此,需要在平台资本主义的形式变化中把握其不变的本质,分析它对生产资料所有制、劳动关系、劳动异化和劳动斗争的影响,也就是具体回答平台资本主义是共享还是垄断、是自营还是零工、是精控还是监控、是团结还是分裂这四个核心问题,从而回应平台资本主义究竟是“一低三高”还是“三高一低”的争论,以确保不被资本主义宣传的“共享经济”“自营经济”字样迷惑,有效应对“零工经济”“无合同经济”,构建“数据共同体”“信息共同体”,创新发展 21 世纪马克思主义[15]。

2 平台资本主义:共享还是垄断

生产资料所有制是生产关系的基础。判断平台资本主义是共享还是垄断,关键看作为生产资料的数据在平台资本主义之下是变得趋向共享还是趋向垄断,而不是看平台对会员准入门槛的高低。

2.1 平台与数据轨迹

平台资本主义之下,建立平台主要有两大目的:一是收集数据,二是使用数据。数据作为主要的生产资料,虽然产生于用户,但是聚集于平台,而且随着平台之间的兼并,数据受益最终主要流向垄断平台。

第一,平台收集数据是为了积累生产资料。它收集数据主要有四个层次。低层次的数据收集通过平台的注册和隐私权限开放实现。为了吸引用户注册,平台会推出新会员优惠服务和老会员介绍新会员奖励措施。中层次的数据收集通过平台的使用来获取。可以通过提供免费的产品和服务,例如社交聊天、搜索引擎、影视音乐来搜集数据,也可以通过提供收费的产品和服务,例如外卖、租车、网购来收集数据。高层次的数据收集通过平台与智能设备的绑定来获取。智能手环、智能音箱、智能家电在激活和使用中与平台绑定,即可实现数据收集。顶层次的数据收集通过城市公共设施的生活嵌入来实现。公共摄像头、公共无线网络、公共传感系统等与智慧城市相关的平台都是数据集散地。

第二,平台使用数据是为了将生产资料商品化以获取利润。平台的数据商品化主要有两种模式。一种是打包出售。这种平台本身没有处理数据的能力,收集数据后转手出售给其他公司以获利。另一种是内部处理。这种平台一般拥有自己的大数据和云计算技术,有针对性地向用户推送广告、产品和服务,以获取广告费和佣金。因为,网络空间可以无限扩容,数据带来的营利也将在边际成本下降的趋势中呈现爆发式增长。所以,平台价值也就体现在它收集和处理数据的能力上,平台转让的估值也由此来决定。这样,当平台由私人资本所控制时,毫无底线地收集和使用数据,砸钱血拼的平台兼并不仅会造成平台方的数据垄断,而且会造成大平台的独家数据垄断。

2.2 平台与数据垄断

平台资本主义初期造成的共享快感正在消失,数据开始被大平台垄断。直到 21 世纪的前 10 年,数字经济都在忙于资本积累,2010 年以后开始以平台为中心实现数据垄断和快速增值。

首先,平台数据垄断已经在全球凸显。根据普华永道发布的数据,在 2014 年全球市值增幅最大的前 4 家企业中,苹果、谷歌和微软都属于互联网垄断企业[16],在 2020 年全球市值前 10 强公司中,微软、苹果、亚马逊、谷歌母公司、脸书位列前 7 位[17]。这些平台公司利用数据优势、技术标准、专利法案构筑行业壁垒,锁定市场优势,不断扩大垄断规模。例如,谷歌在上市以后就连续收购几十家初创公司,而这些公司在广告技术和界面、电子邮件安全、视频压缩和移动通讯等方面各有专长。对初创公司日益不友好的创业环境,正是由于现有巨无霸公司可以承担多年亏损的代价以确保市场垄断。

其次,这种数据垄断现象受到国内和国际的双重批判。在国内层面,反对大公司的数据垄断已成为各国进步势力斗争的新内容。美国民主社会主义者伯尼·桑德斯(Bernie Sanders)和

英国工党领袖杰里米·科尔宾(Jeremy Corbyn)将反对数字垄断列入反对托拉斯的内容之中,主张对数字寡头进行拆分;美国民主党自由派伊丽莎白·沃伦(Elizabeth Warren)将数字反垄断明确列入竞选纲领,提议在结构上将平台的企业运营与自身产品的销售分开,为了逆转数字领域的反竞争性并购,提出拆分亚马逊、谷歌和脸书的计划[18]。在国际层面,白俄罗斯学者叶夫根尼·莫罗佐夫(Evgeny Morozov)提出"数据民粹主义"的概念,批判国际数据垄断[19]。事实上,欧盟也一直在对谷歌、脸书、苹果等公司的数据滥用行为提起诉讼,以对抗国际数据垄断[20]。

2.3 平台与数据操控

用户为平台提供数据后,反被平台的垄断数据操纵。和其他生产资料不同,数据与劳动者的所有关系并未强制剥离,但是劳动者无法只利用自身数据产生价值。只有平台掌握了大量用户的数据,才能将数据变为生产资料。这种数据从量变到质变的特征,使用户在向平台提供生产资料后却无法享有利润分成,反被平台所控。

首先,用户只要使用垄断平台即处于被动地位。当用户以社交身份接入平台时,提供的数据成为市场分析的基础;当用户以消费者身份接入平台时,消费数据和社交数据结合在一起经过算法处理成为商品服务推广的利器;当用户以劳动者的身份接入平台时,算法对需求数据和生产服务过程数据的处理结果,成为分派任务和绩效考核的依据。因为算法构建了"平台参与者可用的行为规则和参数"[21]。

其次,垄断平台背离数据运用的公正立场。鉴于数据垄断下的算法为王现象,只有在算法的建构中秉持"网络中立"的原则,才能使它切实服务平台的各方参与者。然而,平台资本主义的逐利性使它必然会放弃"网络中立"的原则,不会平等对待所有数据,而是为了利润而加速或减慢数据,或是诱导消费者更多消费以致信用透支,或是导致劳动者更难维权以致剥削加深。其实,2017 年美国特朗普政府就撤销了"网络中立"原则,开启平台滥用数据和算法的先河,引发桑德斯和他的支持者的强烈反对[22]。另外,虽然欧洲国家还没有出台取消"网络中立"原则的政策,但是也对美国的先例感到担忧。当然,用户可以选择是否接入这些平台,但是在普遍数字化的时代,拒绝接入这些垄断平台就意味被排斥在主流生活之外,诸多生活不便最终迫使用户选择屈服。

2.4 左翼解决方案的局限

为了对抗数据垄断霸权,西方左翼学者和政治活动家试图通过调整平台的所有权结构来加以应对。第一种方案是走平台合作主义的道路,即劳动者共同拥有平台的所有权,通过民主的方式进行集体管理运营[23]。这种方案低估了小企业在面对老牌平台资本家所享有的巨大网络效应和优势时面临的困难。第二种方案是建立包容性所有权基金的模式,即将公司的一小部分股份定期转让给工人,最高不超过设定的上限(比如 10%),这源于战后瑞典工党主导的"梅德纳计划",是早期"基金社会主义"的变体[24]。这种模式使劳动者联合起来就能成为公司的大股东之一,可以选派代表参与公司的管理。然而,该模式不仅低估了小股东团结的困难,而且让平台主动转让股份的做法并不具有现实可能性。

3 平台资本主义:自营还是零工

劳动关系是生产关系的重要内容。判断平台资本主义是自营还是零工,关键看作为出卖劳

动力的一方,即无产阶级的处境是得到改善还是更加恶化,而不是看平台对劳动者雇佣门槛的高低。

3.1 平台与雇佣方式

平台经济雇佣劳动力的方式主要有两种:一是维护平台运行的核心员工,二是加入平台以出卖劳动力给需求用户的自由员工。平台资本主义对雇佣方式的改变主要是针对第二种而言。

首先,针对第一种的核心员工,平台的雇佣方式与传统公司相似,签订相对固定的就业合同,以工作时间为单位支付月薪或年薪。这种方式只雇佣精通数学和信息技术的精英以搭建平台和控制算法,与传统的垄断公司相比,提供的就业岗位极少。以入选2020年全球市值前10强的互联网公司为例,微软、苹果、亚马逊、谷歌母公司、脸书在2019年雇佣的员工分别为14.4万、13.7万、79.8万、11.9万、4.5万,相反,市值排在第12位的沃尔玛公司的员工高达220万①。可见,在这5个互联网公司中,除了拥有规模较大的线下实体的亚马逊公司以外,其他几家提供的就业岗位数量根本无法与传统公司相比。这样,不得不承认平台经济制造剩余人口的话题与此前数次工业革命引发的机器取代工人的争议不同。因为,过去科技进步在取代一些工种的同时,创造出诸多新兴工种且数量不菲,特别是以通用和福特两家公司为代表的大型流水线模式造就出诸多巨大的工会实体,而且此后崛起的服务行业也创造了大量的新就业岗位。

其次,针对第二种的自由员工,平台不承认与其具有雇佣关系,而是采取一种类似劳务外包的模式,让雇工随时待命,按件支付劳酬。这种劳动因为具有随用随取的特征,又被借用“云技术”和“云储存”的比喻称为“云劳动”。与第一种的精英劳动者不同,这种自由员工主要来自平台经济制造的剩余人口,他们到底是“自营”还是“零工”,才是研究平台资本主义对雇佣关系的影响时要加以分析的问题。事实上,这些从事“云劳动”的自由劳动者的“自营活动”不仅不能脱离平台而独立存在,而且整体收入偏低,甚至处于最低工资线之下。

3.2 平台与雇佣稳定

所谓的平台自由劳动者可以选择加入或退出一个或多个平台,却不能脱离平台而“自营”。平台和劳动者的关系是一对多的关系,劳动者对平台的依赖程度,远远超过平台对劳动者的依赖程度。

随着巨无霸垄断平台的出现,劳动者在平台之间进行选择的余地不断缩小,劳动者对平台的单向依存正在形成。平台利用这种单向依存将自身变得更加精益,一方面要求劳动者在加入平台时具备自营的各项能力,另一方面甩掉平台对劳动者长期稳定雇佣的义务。例如,优步让司机自备汽车和驾照,户户送让骑手自备外卖车辆,以规避资产管理、人力培训、安全规范等方面的责任。一般来讲,优步和户户送不会主动清退司机和骑手,但是一单一结的薪酬模式使他们在平台上不接单时就等于退出。这种不接单既可以是因为找到了更好的工作机会而主动不接单,也可以是因为健康或其他客观因素而被动不接单。然而,无论何种原因,平台都不承担任何责任,将用人成本精简到最低。被动退出平台的劳动者不仅是传统的失业者,而且是那种毫无社会保障的失业者,甚至可能会因为自备汽车等设备而负债累累,虽然他们头戴“自营”光环。

对此,“不屈的法国”这个在2017年法国大选中由让-吕克·梅朗雄(Jean-Luc Melenchon)发

① 雇佣员工数量根据宏观趋势网站(http://www.macrotrends.net/)的数据整理而得。

起的左翼政党,认为优步已经成为政府对电子平台管制放纵的象征,正是由于政府放松了对平台行业的管制,才导致平台对社会规则的规避和欺诈,进而造成传统工作结构的崩溃,使劳动者通过长期斗争而获得的各项权利被疯狂削减,建议平台应该为所有劳动者提供社会保障,只有建立起支持尊重用户的民主数字经济模式,才能防止劳动成果转化为利润[25]。

3.3 平台与劳动收入

冠以“自营”头衔的平台自由劳动者,收入不升反降。马克思在论述资本主义积累的一般规律时说,“资本主义积累不断地并且同它的能力和规模成比例地生产出相对的,即超过资本增殖的平均需要的,因而是过剩的或剩余的工人人口”[26]647,“随着积累的增进而膨胀起来的并且可以转化为剩余资本的大量社会财富,疯狂地涌入那些市场突然扩大的旧生产部门,或涌入那些由旧生产部门的发展而引起需要的新兴生产部门,如铁路,等等。在所有这些场合,都必须有大批的人可以突然地被投到决定性的地方去,而又不致影响其他部门的生产规模。这些人就由剩余人口来提供”[26]650。事实上,平台资本主义创造的新就业岗位伴随的是工业发展阶段变化带来的传统就业岗位的萎缩,是将传统的相对稳定的工作岗位变为了流动的、不稳定的工作岗位,并利用从事不稳定工作的工人向具有相对稳定工作岗位的工人施加压力,起到分化和约束工人阶级的作用。

对此,左翼学者进行了深入分析。美国雪城大学博士生尼古拉斯·克罗斯(Nicholas Croce)在研究中指出,平台经济的激增与相对剩余人口的规模之间存在相关性,发展中国家和发达国家都会出现相对剩余人口增加的趋势,只有富人才能承受住这轮冲击,在美国这样的种族财富差异明显的国家,有色人种受到的冲击最为严重[27]。同样,杰拉尔德·弗里德曼(Gerald Friedman)讽刺平台资本主义创造的工作前景是陷阱,“虽然这种‘临时工’经济的兴起被一些人称赞为对更具创业精神的一代人的愿望的回应,但更可能的原因是,企业为了防止倒闭而降低工资和福利成本并减少其在不公平解雇诉讼中的脆弱性”[28]。茱莉特·斯考尔(Juliet B. Schor)和威廉·艾特伍德-查尔斯(William Attwood-Charles)直接指出,平台经济让廉价劳动力唾手可得,正在引领低收入人群为相对较高收入的人群执行日常任务,无论是在暴雨中送拿铁,还是在深夜去药店代买感冒药,是为“仆人经济”[29]。虽然新闻也会爆出快递员拿高薪的报道,但是不具有代表性。在平台资本主义之下,外卖骑手和餐厅劳动者都在经受底薪、无规律和长期轮班的工作,甚至还没有权利享受最低工资标准[30]。

3.4 左翼对策的局限

为了应对平台雇佣的不稳定,西方左翼学者和政治活动家试图通过为平台劳动者建立工会来加以应对。在美国,国际机械师协会帮助优步司机成立独立司机协会,以获得法律援助和社会保障。在英国,大不列颠独立工人联合会是一个以平台劳动者为基础的独立工会,源于伦敦大学为外包工人争取病假工资、假期和养老金的活动。此后,它将成员扩展到网约车司机、快递员、游戏代练等人员,组织优步、户户送等平台劳动者进行罢工斗争,以帮助他们享有最低工资待遇和带薪休假权利,将现有的抗议、罢工、集会和示威、政治游说与更制度化的集体谈判机制、工作场所或行业协议以及诉诸就业立法结合起来。在德国,五金工会联合澳大利亚、丹麦、瑞典和美国等地的工会,以形成跨国斗争,用来对抗国际垄断平台,维护平台劳动者的基本权利。在澳大利亚,运输工人工会明确认为应将外卖骑手列入员工范畴,与送货骑士联盟达成合作协议,

为骑手争取劳动保障。

然而,迄今为止,这些斗争几乎没有取得什么成果。因为,与过去相比,平台劳动者更难以实现团结。在机器工业时代,马克思就指出:“在那些制造业最发达的国家,如美国和英国,工人阶级有更加团结一致的组织”,“在资本的权力面前,人失去了他个人的力量;工厂中的工人成了机器的一部分。为了恢复自己的个性,工人不得不团结起来,建立协会以保障自己的工资和生活”[31]299。如今,平台经济更是将劳动者原子化,几乎没有为相互支持或劳动团结提供空间。在传统的流水线时代,劳动者虽然依附于机器,但是因为分工不同而在工作时必须相互协作,这使他们比农民阶级更加善于团结斗争。然而,依附平台的劳动者并无分工上的合作,相互之间属同质竞争,这使创业型的个人主义盛行,在赢家通吃的环境下,劳动者更倾向互相排挤或竞价。

4 平台资本主义:精控还是监控

异化是资本主义生产关系导致的重要结果。判断平台资本主义是精控还是监控,关键看平台劳动是否创造了一个与劳动者和消费者对立的世界,而不是看平台过程的可追溯程度。

4.1 平台与劳动监控

平台劳动者的工作处于高度监控之下,异化程度增加。马克思指出,资本家在使用劳动力的时候必然会进行监视,以最大程度地加以使用,“工人在资本家的监督下劳动,他的劳动属于资本家。资本家进行监视,使劳动正常进行,使生产资料用得合乎目的,即原料不浪费,劳动工具受到爱惜,也就是使劳动工具的损坏只限于在劳动中它被使用时损耗的必要程度”[26]176-177。平台资本主义非但没有改变这一传统,反而将其深化。

首先,平台的监控程度远远超出了19世纪的监工。平台为劳动者画了一个“自营业者”的大饼,宣称平台为劳动者提供自由工作的机会。许多传统的高学历者加入平台劳动和平台兼职劳动者的增加,似乎印证了这一说辞。然而,这种工作自由是建立在“一单一结”的薪酬制度之上,是19世纪计件工资的产物。它带来的劳动自由是可以选择接单或不接单的自由,而一旦接单就会被信息系统所监控。无论你是智能生产平台的劳动者,还是提供出租外卖的平台劳动者,一旦接单就会将各种数据传回平台。虽然劳动者不需要到点上班打卡,但是必须按照平台算法提供的指令完成一系列操作,这种直接或间接控制工作过程和工作表现的模式,远比传统打卡的监视更为全面。

其次,平台的过度监控加深剥削。不得不承认,平台资本主义创造了一种新的工作范式,通过在线平台对工人进行管理,间接监控,并期望产生可测量的产出。然而,由此造成的全方位监视和工作生活时间的融合已经引起了员工的强烈不适。这一现象不仅在最大的“云劳动”工种外卖行业普遍存在,超时、破损和差评都会被平台扣钱,而且在传统行业与平台相结合的过程中也会出现。例如,在企业大幅引入办公平台软件强化内部管理时就引发了大规模的软件差评,出现老板喜欢和员工讨厌的两级对立状态。

借鉴劳动过程理论,可以得出平台工作的三个共同特征。第一,连网工作。平台劳动者必须加入网络应用程序才能待命接单,接单后也必须将工作数据不间断地传回平台。第二,算法为王。平台应用程序会设计各种算法,由谁来接单和该单价格多少都由算法决定,而算法的具体细节是工人无法获得的。平台劳动者只能接受算法的分配而不能干预计算过程,如果拒绝接

受算法的决定,只能停用该平台的程序。第三,管控无形。平台建立起一种新的管理控制模式,用奖励、补贴和加单等多种方式激励劳动者创造更多的绩效,以程序指令的方式下达给劳动者。平台管理层隐藏在程序算法之后,劳动者无法与之直接对话,使管理决策变得更加隐蔽和难以接近。这些主张掩盖了经济管理的独裁,因为劳动者只能按照应用程序发出的指令来执行任务,而不具备与指令背后的算法一较高下的能力。

4.2 平台与消费监控

平台消费者也处于高度监控之下,消费者的便利只是建立在平台雇佣的零工劳动之上,真正的合作共享、以人为本从开始就不存在。

首先,消费者的数据资料生产行为被异化。消费者在查看商品生产过程和骑手位置时,也将自己的喜好和位置无偿提供给平台。平台在给消费者提供购物便利的同时,也通过广告推送等方式催生消费者进行不必要的消费;在给消费者提供无处不在的服务的同时,也掌握了消费者的活动轨迹和生活习惯,成为后续商品化的主要原料。与庞大的垄断资本主义平台相比,消费者的个体对抗无异于螳螂挡车。在斯诺登曝光美国国家安全局无孔不入的监控行为后,消费者深刻地认识到正处于一个日益霸权的全球监视和垄断秩序中,与其说权力会对平台技术加以限制,不如说权力更易与数字霸权相结合。如何在全球数字抓捕系统中独立自主地生活,成为一个消费者也无法回避的问题。拥有相似欲望的用户被平台程序聚集在一起,平台一方面满足他们的欲望,一方面引导和制造更多的欲望,以达到资本快速增值的目的。

其次,消费监控催生大数据杀熟。在数据垄断的模式下,如果没有法律规范,消费者向平台开放的包括购买数据在内的个人隐私越多,平台越倾向在以后的服务中报出符合其支付意愿上限的价格。换句话说,平台将根据数据和算法为每位消费者提供个性化的价格体系,当然个性化不是为了满足消费者对物美价廉的需求,而是为了让其尽可能地以自身能承受的最高价完成交易。与传统的地域国别行业垄断造成的价格歧视不同,平台造就的价格歧视以一对一的隐秘形式进行,对传统的市场监控和集体维权方式提出了挑战。事发后,平台还经常以是否新用户和用户等级不同等借口进行法律规避,侵害消费者的知情权和公平交易权。

4.3 左翼建议的局限

为了应对平台的过度监控,西方左翼学者和政治活动家提出实现平台算法程序开源化的对策,即平台的数据和算法被公用,其他公司和个人可以不受法律限制进行复制、修改和使用。德国左翼党明确表示支持开源的立场,曾发布一份名为《十点数字议程》的文件,主张拥有数据主权,平台具有开放编程接口的义务,“我们要卸载新自由主义版本的平台资本主义,并创建一个新的、解放性的操作系统”[32]。然而,平台劳动者大多数没有掌握平台技术,只有少数技术精英才能通过开源方式建立新的平台,但又不能避免他们在建立新平台后背离原来的工人阶级。

5 平台资本主义:团结还是分裂

左翼斗争是调节资本主义生产关系的重要手段,劳动者之间的团结程度与斗争成败密切相关。因此,判断平台资本主义会造成劳动者之间的团结还是分裂,不是看斗争过程中数字技术运用程度的高低,而是看左翼斗争取得的成果如何。

5.1 平台与斗争强度

平台非但没有提升反而弱化了左翼斗争的强度。社交平台的兴起为劳动者提供了沟通渠道,会员不仅可以在劳动中实现协同,而且可以在斗争中实现协同。据此,支持人士认为平台资本主义将强化左翼斗争,改善劳动者的处境。2008 年美国次贷危机波及全球,发达资本主义陷入周期性的经济衰退,左翼势力迎来增长契机,利用社交平台发起各种“占领运动”和“广场运动”,以抗议资本主义的各种问题。2011 年西班牙左翼发起“愤怒者大游行”,美国左翼发起“占领华尔街运动”,英国左翼发起“占领伦敦运动”,斗争出现全球化趋势。2013 年以后,随着各种制度外群体运动的退潮,在斗争中活跃起来的左翼人士开始尝试体制内竞争,从街头走向议会,从“改变世界而不掌权”变为“夺取国会议席”[33]。他们自信娴熟政治数字信息技术的运用,比不懂数字技术的保守政党具有优势,乐观地认为这一轮技术革命会导致保守派垮台。

然而,随着平台对数据和算法的垄断,平台资本主义的受益寡头只会给劳动者提供一个封闭的数字空间,使互联网在早期发展中带来的民主和自由的体验成为虚幻。平台虽有发达的网络技术,但尽量避免给劳动者提供相互沟通的网络空间。尽管工人可以利用其他社交平台进行沟通,但是在技术和资本、权力相结合之后,互联网已经沦为资本霸权主义下的治理工具,推特和脸书成为政党和政客的竞选工具,华尔街通过关闭交易平台来应对散户联合一度成为热门话题。事实上,当前平台劳动者线上与线下相结合的斗争方式已经释放完红利,正在面临双重困境。一方面,传统的工会、市民组织和政党正在失势,不能调动集体的热情或动员起大群体采取行动;另一方面,匿名不留痕的上网模式已经成为想象,网络民主主义已经被数字霸权主义所取代,而这种数字霸权对消费者在价格和评价体系上的友好态度,使消费者成为平台资本而不是平台劳动者的盟友,站在了反对平台管制的一端。

5.2 平台与斗争广度

反对平台资本主义的斗争仍囿于左翼政党内部。德国新左翼政党主张每个人都有获得能够提供充分生计保障的好工作的权利,“每个人都有好的工作且每个人都工作得更少——这就是我们通过新的充分就业所希望的……全面保护员工免遭解雇,反对廉价的工作、低廉的工资以及用临时代理工作或虚假的自营职业者取代正规劳动岗位”[34]。科尔宾一直认为,英国工党政府能更好地保障零工经济中劳动者的权利,批评保守政府正在使就业岗位碎片化,主张必须废除零小时工作合同,并改善工人的权利,以“制止和扭转剥削在零工经济中的扩散”[35]。桑德斯起草了一项名为《取消补贴阻止坏雇主》的法案,提议对美国 500 人以上的大公司征税,以满足为其低工资员工提供社会保障的政府福利支出,这项法案的简称可以解释为《阻止贝佐斯法案》,直接表达了对亚马逊创始人贝佐斯的不满,认为亚马逊等企业大量雇佣低工资员工推升了政府福利支出[36]。此后,桑德斯也一直在支持《加利福尼亚议会第 5 号法案》的出台和生效,此法案俗称“零工工人法案”,意在制定严格的独立承包商认定标准,将大部分平台劳动者重新划入雇佣员工的范围,以保证他们拥有最低工资、劳动保险和带薪假期等劳动权利[37]。

然而,这些左翼政党的斗争纲领甚至连劳动者内部的团结都没有达成。随着平台经济对劳动形式的冲击,日益分化的劳动者在团结斗争方面变得乏力。虽然,既有传统工会对平台劳动者的关注和新型独立劳动者工会的出现,也有左翼政党和政治人在为改善零工处境而奔走呼吁,但是,这些都无法从实质上弥补零工劳动者内部的分裂。除了同质竞争造成的劳动者原子

化以外,不同性质的劳动者立场也各自不同。享受兼职工作的自由劳动者不赞成政府出台政策让平台企业对员工承担更多义务,因为这会对其造成更多的管束。相反,以平台工作作为全职收入的劳动者则希望成为稳定的雇员,更不要提传统企业工人与平台企业工人还存在对抗。

5.3 左翼斗争的局限

为了提高左翼斗争的效果,西方左翼学者和政治活动家除了主张改变平台所有权和实现算法开源以外,还提议建立普遍的基本收入制度。这是菲利普·范·帕里斯(Philippe Van Parijs)的主张,即任何社会成员不论是否工作,都有权利无条件地从社会共同体获得基本收入,在数据是由每个人共同生产的平台经济模式下,此观点开始变得流行[38]173。一些左翼势力还将基本收入理论扩展到社会服务方面,主张除了提供货币收入以外,还免费提供一系列服务,包括医疗保健、教育、法律服务、住房、交通、信息和食品。他们认为数字经济、人工智能和其他的先进自动化技术将不可避免地产生越来越多的免费商品,因为点击复制的生产方式将边际成本几乎降至零,所以一个既摆脱了雇佣劳动又能获取生活资料的社会将成为可能[39]108-127。然而,这种观点的根本问题是将人放在了技术之后,忘记了技术的进步"不会使工人致富,而只会是资本致富"的马克思主义原理[40]267。

6 平台资本主义的本质及左翼批判的再批判

从表象来看,平台资本主义具有参与门槛低、灵活性高、透明性高、协同性高的"一低三高"特征,激发了"共享经济""自营经济"的幻想,将智能化带到了生活的方方面面。然而,从本质来看,由于资本对平台的控制造成了数据垄断霸权,自营变为零工、精控变为监控、团结变为分裂,"一低三高"变为"三高一低",即竞争性高、稳定性低、监视性高、分散性高。它并未改变资本主义的生产关系,只会加速新自由主义的推进和资本主义矛盾的不可调和。

第一,平台资本主义是垄断资本主义与信息技术相结合的产物,建立在数据私有制的基础上,通过算法对平台参与各方行使控制权。随着数据垄断平台巨头的出现,加入平台时的自由选择性逐渐演变为离开平台无法生活的被迫选择性。平台为各方参与者提供各种有形或无形的商品供求信息,却不直接生产任何商品,更不会将作为生产资料的数据与各方共享。这样,为平台提供数据生产资料的参与方,既无法分享平台收集到的大数据,也无法分享由自身数据产生的平台利润,与所谓的"共享经济"相去甚远。

第二,平台资本主义将劳动者拔高为"自营业者",名为提高其地位,实则在用一种合作关系来摆脱自身应该承担的雇佣义务。被剥离传统雇佣者享有的劳动权利后,平台劳动者沦为毫无保障的计件工人。一方面平台企业不再支付养老、医疗、失业等各项保险,另一方面平台劳动者无法享受最低工资和带薪休假等传统行业的待遇。所谓的高薪,都是超长透支脑力和体力的结果,虽然具有明星效应,但是所占比例极低。更多的平台劳动者,在垄断平台形成之后陷入了工作不稳定和收入低下的双重困境。

第三,平台资本主义一方面用外包的模式将责任转移给劳动者,另一方面又通过技术手段监控每一项外包任务。在垄断形成之前,平台资本主义企业多采取亲消费者的政策,用补贴让利的方式,以联合消费者对抗来自传统行业的不满,一旦形成垄断,对消费者态度也从友好变为利用,大数据杀熟就是此类。所谓的过程精准控制不过是无时无刻不在的监控,既针对劳动者,

又针对消费者。针对劳动者是为了提高劳动效率,针对消费者是为了制造消费和提高售价,都属于资本主义异化的新样式。

第四,平台资本主义看似为劳动者提供了协同斗争的技术通道,其实劳动者从未真正掌控平台技术。平台操控方不仅可以通过数据管控来限制左翼运动,而且还可以随时关闭平台的某些功能,甚至直接关掉平台。左翼势力比资本势力更能熟练运用平台数字技术的观点只是一种乐观的幻想。另外,平台劳动者之间的同质竞争和平台劳动者与非平台劳动者之间的竞争,也进一步削弱了他们之间协同斗争的能力。

其实在资本主义世界,平台一旦被资本所控制就成为一个技术被资本绑架的话题。资本在网络技术、软件代码、云服务器等技术的帮助下,将中介理论与技术实践结合在一起,构建起一种将生产者、消费者与各种资源结合而成的产业和商业模式。随着网络的延伸,资本不断扩大行动边界,渗透到日常生活的方方面面。技术创新不仅没有带来所谓的经济管理民主化和市场消费民主化,反而在资本有机构成不断提高的情况下造就了大批剩余人口。在资本的操纵之下,平台存在的目的从来都不是为了给左翼斗争提供网络途径,相反,被困在算法中的劳动者和消费者已然在严格的监控下成为资本增殖的源泉。平台劳动者不得不忍受按件计酬、无社保福利和随时解聘的工作条件,同样,平台消费者无时无刻不在遭受隐私霸王条款、价格垄断和价格歧视。因此,平台资本主义只是改变了资本与资本主义的运作方式,并没有改变资本与资本主义的本质。

虽然,左翼学者和政治活动家已经看到平台资本主义的种种弊端,并开出应对的处方。但如果不改变资本主义制度,这些都只是在戴着枷锁跳舞。他们或是期望资本主义能在技术进步中加速崩溃,或是判断在未取得政治斗争胜利的情况下能实现经济民主化的夙愿。其实,马克思在谈到这些不彻底的左翼斗争时早已指出:“一句话,这些人想讨好一切人。他们特别致力于组织罢工,组织工会和生产合作社,却忘记了首要任务是通过政治上的胜利先取得一个唯一能够持久地实现这一切的活动场所。”[41]283因此,只有在社会主义制度下才能既利用市场在效率方面的特性,又避免两极分化,实现真正的共享经济。同时也说明,马克思主义对资本主义的基本判断并没有因为平台资本主义的出现而过时,平台与资本主义结合只是改变了它的生产和消费形式,并没有改变它的生产资料占有和财富分配方式,也就不会解决垄断和两极分化问题。

参考文献:

[1] 尼克·斯尔尼塞克. 平台资本主义[M]. 程水英,译. 广州:广东人民出版社,2018.

[2] GILLESPIE T. The politics of platforms[J]. New Media & Society,2010(3):347-364.

[3] RITZER G,JURGENSON N. Production,consumption,prosumption:the nature of capitalism in the age of the digital “prosumer”[J]. Journal of Consumer Culture,2010(13):13-36.

[4] 罗宾·蔡斯. 共享经济:重构未来商业新模式[M]. 王芮,译. 杭州:浙江人民出版社,2015.

[5] SUNDARARAJAN A. The sharing economy:the end of employment and the rise of crowd-based capitalism[M]. Cambridge:MIT Press,2016.

[6] LOBO S. Sharing economy wie bei uber ist plattform kapitalismus[EB/OL]. [2021-01-08]. http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/sascha-lobo-sharing-economy-wie-bei-uber-ist-plattform-kapitalismus-a-989584.html.

[7] OLMA S. Never mind the sharing economy:here’s platform capitalism [EB/OL]. [2021-01-08]. http://networkcul-

tures. org/mycreativity/2014/10/16/never-mind-the-sharing-economy-heres-platform-capitalism/.

[8] VANDAELE K. Will trade unions survive in the platform economy? emerging patterns of platform workers' collective voice and representation in Europe[Z]. Working Paper, Brussels: ETUI, 2018.

[9] 蓝江. 一般数据、虚体、数字资本——数字资本主义的三重逻辑[J]. 哲学研究, 2018(3): 26-33.

[10] 王彬彬, 李晓燕. 互联网平台组织的源起、本质、缺陷与制度重构[J]. 马克思主义研究, 2018(12): 65-73.

[11] 崔学东, 曹樱凡. "共享经济"还是"零工经济"? ——后工业与金融资本主义下的积累与雇佣劳动关系[J]. 政治经济学评论, 2019(1): 22-36.

[12] 刘皓琰. 信息产品与平台经济中的非雇佣剥削[J]. 马克思主义研究, 2019(3): 67-75.

[13] 谢富胜, 吴越, 王生升. 平台经济全球化的政治经济学分析[J]. 中国社会科学, 2019(12): 62-81.

[14] 刘皓琰. 从"社会矿场"到"社会工厂"——论数字资本主义时代的"中心—散点"结构[J]. 经济学家, 2020(5): 36-45.

[15] 邱仁富. 论创新发展 21 世纪马克思主义需要彰显的五个主要特性[J]. 探索, 2020(1): 38-49.

[16] PWC. Global top 100 companies by market[EB/OL]. [2020-11-13]. http://www. pwc. co. uk.

[17] PWC. Global top 100 companies by market capitalisation[EB/OL]. [2020-11-13]. http://www. pwc. com.

[18] DYER-WITHEFORD N. Left populism and platform capitalism[J], TripleC, 2020(1): 119-120.

[19] MOROZOV E. Data populists must seize our information—for the benefit of us all[N]. The Guardian, 2016-12-04.

[20] STEVIS-GRIDNEFF M. E. U. 's new digital czar: most powerful regulator of big tech on the planet[N]. New York Times, 2019-09-10.

[21] ZYSMAN J, KENNEY M. The next phase in the digital revolution[J]. Communications of the ACM, 2018(2): 62.

[22] OLDEWEY D. Bernie sanders makes reinstating net neutrality a campaign promise[N]. TechCrunch, 2019-07-30.

[23] CORBYN J. Speech to co-operative party conference[EB/OL]. [2021-01-04]. http://labour. org. uk/press/jeremy-corbyn-speech-to-cooperative-party.

[24] GOWAN P, VIKTORSSON M T. Revisiting the meidner plan[N]. Jacobin, 2017-08-22.

[25] LA FRANCE INSOUMISE. Alternatives à l'ubérisation[EB/OL]. [2021-01-05]. http://pinguet. free. fr/jlmuberi. pdf.

[26] 马克思恩格斯全集: 第 42 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2016.

[27] CROCE N. Interrogating the interaction between relative surplus population and forms of economic production: a case study on platform capitalism[J]. International Social Science Review, 2020(1): 15-16.

[28] FRIEDMAN G. Workers without employers: shadow corporations and the rise of the gig economy[J]. Review of Keynesian Economics, 2014(2): 171.

[29] SCHOR J. B., ATTWOOD-CHARLES W. The "sharing" economy: labor, inequality, and social connection on for-profit platforms[J]. Sociology Compass, 2017(11): 9.

[30] COLáS A. Internationalism under platform capitalism: brexit and the organisation of uk fast food workers[J]. The Political Quarterly, 2019(4): 620-628.

[31] 马克思恩格斯全集: 第 21 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2003.

[32] DIE LINKE. 10 Punkte für einedigitale Agenda[EB/OL]. [2021-01-05]. http://www. die-linke. de/fileadmin/user_upload/2017-08-1_digitale_agenda_langfassung. pdf.

[33] KATSIAFICAS G. From the streets to the state: changing the world by taking power[J]. New Political Science: The Question of Tactics in an Age of Authoritarian Neoliberalism, 2019(4): 669-671.

[34] DIE LINKE. Programme of the DIE LINKE Party[EB/OL]. [2021-01-08]. http://www. die-linke. de/filead-min/download/grundsatzdokumente/programm_englisch/englisch_die_linke_pro-gramm_erfurt. pdf.

[35] SPARY S. Jeremy Corbyn says the gig economy worker rights review is a "huge missed opportunity"[N]. BuzzFeed News,2017-07-11.
[36] SANDERS B. The stop bad employers by zeroing out subsidies (BEZOS) act[EB/OL]. [2021-01-08]. http://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3410.
[37] State of California Authenticated Electronic Material. Assembly bill No. 5[EB/OL]. [2021-01-08]. http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml? bill_id=201920200AB5.
[38] 托比·沃尔什. 人工智能会取代人类吗?[M]. 闾佳,译. 北京:北京联合出版公司,2018.
[39] SRNICEK N,WILLIAMS A. Inventing the future:postcapitalism and a world without work[M]. London:Verso,2015.
[40] 马克思恩格斯全集:第30卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
[41] 马克思恩格斯全集:第28卷[M]. 北京:人民出版社,2018.

On the Changes and Unchanges of Platform Capitalism

——Also on the Strategies of the Left Wing to Solve Them

JIAO Pei

(*College of Marxism, Shandong University, Weihai 264209, China*)

Abstract: When data becomes the main means of production and platform becomes the data hub, digital capitalism is upgraded to platform capitalism. From its appearance, platform capitalism seems to be a new change of self-adjustment of capitalism, with the characteristics of "one low and three high", namely, low threshold of participation, high flexibility, high transparency, and high synergy. Therefore, it is regarded as "sharing economy" and "self-employed economy", opening a post capitalist road to reduce exploitation and realize common prosperity. However, from its essence, it does not change the capitalist production relations. It has the characteristics of "three highs and one low" with high competitiveness, low stability, high surveillance, and high decentralization. It is regarded as "gig economy" and "non contract economy". It will only accelerate the promotion of neo liberalism and the irreconcilable contradiction of capitalism. To this end, the Western left-wing hopes to solve these problems through platform cooperationism, open-source institutions, platform joint struggle and universal basic income system. However, these measures that cannot touch the essence of capitalism may not effectively solve the internal contradictions and conflicts of platform capitalism. This also shows that the basic judgment of Marxism on capitalism is not outdated in despite of the emergence of platform capitalism.

Key words: platform capitalism, new changes of capitalism, essence of capitalism, western left wing, Marxism

责任编辑:赵　超

“逆全球化”的生成逻辑与治理策略

许士密

（曲阜师范大学 马克思主义学院，山东 曲阜 273165）

摘　要：21 世纪“逆全球化”现象的出现有着复杂而深刻的原因，成为“世界百年未有之大变局”中各国高度关注的问题。其中，全球化“受益群体”与“受损群体”的博弈是以保护主义、民粹主义、单边主义、孤立主义为主要表征的“逆全球化”在全球范围内持续发酵的重要推力。作为世界历史发展的阶段性现象，“逆全球化”不是“去全球化”，而是西方发达资本主义国家“有选择的全球化”，具有政治、经济、文化和社会多层次“能指”意义。“逆全球化”的真正目的是维护和巩固既有不平衡的国际政治经济秩序，彰显了资本主义国家主导的全球化的“自反性”特质和衰落。全球化时代治理“逆全球化”需要遵循共商共建共享原则，坚持多边主义、开放包容、互利合作、与时俱进，推动全球化转向开放、包容、普惠、平衡、共赢的新全球化，推动“西方中心治理”向“东西方共同治理”、资本主义世界历史向“人类命运共同体意义上的世界历史”转变，共同创造世界更加美好的未来。维护和践行多边主义，推动构建人类命运共同体的中国方案对于“逆全球化”治理具有重要意义。

关键词：“逆全球化”；国际政治经济秩序；人类命运共同体；全球治理；中国方案

中图分类号：D55　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1007-5194(2021)02-0074-14

进入 21 世纪以来，西方发达国家开始出现“逆全球化”倾向。尤其是近年来在民粹主义的推波助澜下全球范围内“逆全球化”现象不断上演，其中 2016 年的英国“脱欧”公投赢得超过半数民众支持和标榜“美国优先”的特朗普当选美国总统是这次“逆全球化”的标志性事件。此后美国、英国等国以“国家安全”为名，进一步加强贸易和投资保护主义措施以落实“本国高于一切”“本国利益优先”的策略。同时，法国、意大利、德国等国极右民粹主义势力抬头，不断制造事端，从而影响着这些国家的政府参与国际合作的意愿。在英美“逆全球化”的带动或鼓动下，英美之外的一些西方发达国家和个别发展中国家也加入此列，在外交上对一些国家采取强硬与冒险政策，中止经贸往来与技术交流。突如其来的新冠肺炎疫情更是对全球化和全球治理带来了前所未有的冲击和影响，使“逆全球化”呈现出与国际地缘政治和国家治理错综交织的态势。此次“逆全球化”主要由英美等西方发达国家掀起，然后个别发展中国家跟随，因此认识当今西方发达国家出现的“逆全球化”现象成为理解此次“逆全球化”浪潮的关键。如何克服“逆全球化”，加强国际治理合作，塑造良好的国际环境以推动世界经济发展和和平稳定，成为一个值得研究的重要问题。

收稿日期：2020-11-25

基金项目：国家社会科学基金项目“马克思世界交往理论视域下弘扬丝路精神研究”（19BKS129），项目负责人：许士密。

作者简介：许士密（1969—），男，博士，曲阜师范大学马克思主义学院教授。

1 “逆全球化”的生成逻辑

“逆全球化”与全球化是矛盾对立统一的两个方面。作为客观事实和发展趋势,全球化的起点可以追溯到15世纪的地理大发现。1492年哥伦布发现新大陆后,世界交往和世界市场逐渐形成,各个民族、国家再也无法脱离彼此而孤立存在。全球化“源于人类文明交往的历史性后果”[1]1,在促进全球经济繁荣、推动“历史向世界历史转变”的同时,“本身存在不可克服的缺陷,即不可避免地会在世界不同国家之间和国内不同群体之间造成‘输赢对立’”[2]。全球化负面效应的不断积累是“逆全球化”重要的诱发因素。

1.1 “逆全球化”的缘起

“逆全球化”可以追溯到20世纪上半叶英美霸权更迭前夕。英国为应对“大萧条”,保护自身利益不受损害而放弃金本位制,实行贸易保护主义。特朗普当政以来美国政府推行“逆全球化”策略也具备相似的时代背景。近年来,美国的全球影响力逐年削弱。“逆全球化”逐步成为美国政府维护霸权的战略选择,特朗普上台后达到高潮。从历史来看,“逆全球化”主要缘于经济危机时期全球化的主导国为维护自身既得利益和国际地位对全球化的战略性反思,以及由此导致的一系列连锁反应,包括由该国波及其他国家。

一是全球化造成两种形态的“输赢对立”。作为资源与要素在世界范围内的重新配置,全球化对不同要素所有者的收益影响各异,在世界不同国家和西方发达国家内部不同群体之间会造成两种不同形态的“赢家”与“输家”之间的结构性分歧。其一是发展中国家与西方发达国家的对立。长期以来,西方发达国家在物质财富、政治权力和安全盈余等方面的优越感根深蒂固。1991—2020年世界各国GDP中美国、日本、德国、英国、法国、意大利等6个西方发达国家一直位列前10名。同时,西方发达国家在全球治理中依然占据明显优势,对全球化未来发展影响举足轻重。发展中国家虽然也是全球化的获益者,但相比之下西方发达国家的获利更多。但全球化进程中西方发达国家与一些发展中国家的快速发展相比,其国家实力显得相对有所下降,于是在心态上认为侵蚀了西方发达国家的优越感,从而助长全球化“赢家”与“输家”的分野。西方发达国家在经济一直占优的情况下,以沦为全球化“输家”为由推行“逆全球化”的真正目的是遏制一些发展中国家群体性地快速崛起。其二是西方发达国家内部精英阶层和中下层民众之间的对立。1988年至2008年间,西方发达国家从全球化中获益最多的是占总人口中1%的最富有的人群,而中下层人群收入增幅几乎停滞不前,但北欧国家和日本并没有出现类似美国“99%对1%”的抗争,也就说明西方发达国家内部收入差距扩大本质上是内部治理问题而不是全球化带来的问题[3]。

二是全球化带来的差异日益悬殊。20世纪90年代以来,新技术革命带来交通和通信成本不断下降,资本流动和国际贸易规模空前,导致全球化进程加快,成为世界经济增长的重要引擎,但其带来的经济动荡与贫富悬殊差异也遭到非议和攻击。尤其是国际金融危机和欧洲主权债务危机进一步放大了全球化红利分配不公的问题。“这体现为全球范围内的国家之间不平等程度依然严重(虽呈持续下降趋势),且大多数国家(特别是高收入国家)内部的不平等程度也在加剧。”[4]以美国为例,收入不均等从20世纪80年代开始持续增加。因此,丹尼·罗德里克认为,“技能和资本密集型技术是20世纪70年代以来收入不平等加剧的罪魁祸首之一”[5]263。科

技革命必然带来技术性失业的风险“拐点”。但是,国家与政府可以通过有效的补偿机制、援助机制和救济机制去改善全球化“受损群体”的福利与保障。因此,西方发达国家内部对收入差距治理的缺位、失位、越位、错位,才是收入不平等加剧的主要原因。但由于它们对这个问题不敢直面而且拿不出有效的措施,反而将问题归罪于全球化。

三是全球化领头阵营的全球治理能力和意愿下降。全球化不仅导致了西方部分国家内部的贫富分化,还使得全球治理进一步复杂化。进入 21 世纪以来,美国实力在旷日持久的反恐战争和国际金融危机冲击下相对下降,新兴国家群体性快速崛起,改变世界政治经济格局。美国等西方发达资本主义国家不可能再像过去一样主导国际事务。西方对国际政治经济秩序的控制力大幅衰减。基于全球化负面效应的反思和维护自身既得利益和国际地位的考量,原有全球治理主要供给国也就是西方主要国家的供给能力和意愿下降,保护主义、民粹主义急剧膨胀。西方主要国家主导的全球治理体系和制度的有效性、合法性受到挑战。在受到挑战的情况下,作为一种应激式反应,西方部分国家开始走向“逆全球化”,从而推卸原有的全球治理责任,导致世界面临的不稳定性、不确定性更加突出,全球治理更加“无序和碎片化”。反过来,面对全球治理的无序与复杂化,西方国家提不出来有效的解决方案,这又导致他们全球治理的意愿下降。

1.2 “逆全球化”的表征

全球化是世界历史发展的必然趋势。但全球化也有局限性——不能公平对待世界每个国家和世界多数人民。1999 年“西雅图风暴”以来,反全球化运动的声音始终不曾停歇,在重要国际会议会场外总少不了反全球化运动大规模的示威抗议活动。游行队伍中象征劳工权利的红旗、环境保护主义者的绿旗、无政府主义者的黑旗交相辉映。但反全球化运动并不是反对全球化本身,更多的是反对全球化的负面效应。近年来,当代西方发达国家“逆全球化”表现出与反全球化完全不同的特点。

其一,保护主义重创自由贸易体制。2008 年国际金融危机之后,贸易保护主义和投资保护主义泛起,国际贸易和国际投资的规模和增速显著放缓。世贸组织数据显示,1990—2008 年全球贸易平均增长 7%,而 2009—2015 年平均增长仅为 3%[6]。美国特朗普政府上台以来保护主义之风愈演愈烈——大范围挑起贸易争端和贸易摩擦,阻挠世贸组织上诉机构停摆。美国从世贸组织的缔造者蜕变为破坏者,以“国家安全”为借口无理打压华为等中国科技企业,表现出贸易霸凌主义。美国特朗普政府成为全球贸易保护主义“逆风”的中心,使得一些国家竞相仿效。贸易保护主义不但重创全球自由贸易制度和规则,而且将引发 20 世纪 30 年代大萧条以来的“更大萧条”。“当前,逆全球化思潮正在发酵,保护主义的负面效应日益显现,收入分配不平等、发展空间不平衡已成为全球经济治理面临的最突出问题。”[7]

其二,民粹主义推崇本国利益优先。“逆全球化思潮不是英美等西方大国对经济全球化的根本性否定或摒弃,更不是所谓特朗普‘疯子式’的盲动主义,而是‘美国为王’的帝国体制基于现实主义原则对‘西方主导型全球化’的战略性回归和系统性重建,是一个包含‘共识’‘软实力’‘硬实力’‘自然空间’的系统性技术框架。”[8]“逆全球化”与保护主义相伴生的是民粹主义的复兴。2016 年标榜“美国优先”的特朗普当选美国总统打开了民粹主义的“潘多拉魔盒”。近年来,以“本国优先”为政治诉求的民粹主义在欧美等西方发达资本主义国家“逆”流而上,出现了民粹主义与极端民族主义合流的趋势,产生了很大的负面效应——种族主义、排外主义等煽

动性言论在互联网上泛滥成灾,在现实中得到普通民众特别是年轻人越来越多的呼应。法国巴黎爆发“黄马甲”运动,英国结束47年成员国身份正式脱离欧盟“单飞”。欧洲议会中的反欧疑欧势力显著增长。民粹主义夹持下的“逆全球化”在多国被付诸行动。

其三,单边主义进行讹诈、封锁、极限施压。当贸易保护主义无法实现利益诉求时,作为寻求和维护霸权的重要手段,个别西方发达国家采取武力恫吓、军事干预进行讹诈、封锁、极限施压等策略逼人就范。美国等一些西方国家对中国、伊朗等实施单边主义和霸权主义政策。同时,美国为谋求绝对军事优势地位正式退出《中导条约》,从本质上来说是霸权主义的升级,是极端的单边主义。美国先后退出联合国教科文组织、世卫组织、巴黎协定等国际组织和国际协议,甚至扬言退出世贸组织。因而有利于全球化、有利于国家相互合作的多边主义遭到了“逆全球化”的打压和破坏。

其四,孤立主义逃避全球治理责任。2008年国际金融危机以来,相对实力下降、国内挑战增多、自由国际主义外交实践失败和人口结构变化等因素共同促成了欧美新一轮孤立主义浪潮——就总体国家战略而言,坚持“本国优先”原则;就对外战略而言,减少国际介入,逃避国际责任,体现出明显的收缩态势。在移民问题上,全面收紧移民政策。2010年“阿拉伯之春”爆发后,难民危机成为欧洲国家“不能承受之重”,纷纷采取措施限制难民入境。“我们不是世界警察”成为特朗普政府孤立主义的时代宣言。在特朗普的国际战略里,霸权主义是一种手段,绝非目的,霸权收益成其评判政策是非曲直的唯一标尺,为追求“美国优先”而恣意妄为,毫不顾及道义、责任、信誉和形象。美国从霸权主义到霸权收益的外交孤立主义打破了国际公共产品供给链,全球治理陷入“金德尔伯格陷阱”。因此,以保护主义、民粹主义、孤立主义等为主要表征的“逆全球化”并不能准确反映西方发达国家的真实诉求。“这些国家需要的,与其说是‘逆全球化’,不如说是‘重启的全球化’,即告别已经无法促进自身国家利益的旧有的全球化模式,重新开启一套不同于以往的、能够在新国际形势和科技条件下实现自身利益的全球化模式。”[9]

1.3 “逆全球化”的成因

作为世界历史进程中的阶段性现象,此次“逆全球化”对全球经济增长的负面影响持续加深,世界进入“动荡变革期”。尽管全球化代表人类社会的发展方向,但保护主义、民粹主义、单边主义和孤立主义掀起的“逆全球化”不会自动退出历史舞台。“大发展大变革大调整”的时代背景下,此次“逆全球化”的成因呈现复杂化。而对其成因的分析有助于理解推进全球治理的策略及其意义。

首先是全球化“受损群体”和“受益群体”的博弈。“全球化本应该是可以改善每个人的福祉的,但是很遗憾这种水涨船高的想法从来就没有经济的证据(或者理论的支持)。这里面有两个错误:一是全球化的好处被高估了,二是我们低估了全球化所带来的不平等的问题。”[10]全球化在世界造成利益分配不均,加深了资本主义的社会贫富分化与社会矛盾。从出现“逆全球化”的国家内部来看,不同群体参与全球化的能力是不同的,资本占有者和精英群体成为全球化的“赢家”,而外部大批廉价劳动力涌入以及产业外迁,造成中下层社会群体的生活雪上加霜,“被剥夺感”增强,成为全球化的反对者。从国际来看,“不同经济体之间存在适应全球化发展的能力差异,全球化发展的红利也并非是在各参与者之间公平分配,国际竞争导致全球化参与者之间两极分化的趋势的确是一种客观存在”[11]。由于国家治理能力、国家战略设计、民族文化传

统和经济发展水平等不同,全球化进程中不同国家的差距逐渐拉大。一些所谓全球化“失败国家”不仅缺乏从自身发展中去寻找原因的勇气,反而将发展迟缓归因于全球化。利益逻辑支配下全球化“受损群体”和“受益群体”的博弈是“逆全球化”的重要推力。

其次是西方发达国家和发展中国家的冲突。民族国家的博弈是全球化无法超越的历史法则。二战之前的全球化以欧洲为主体,反映欧洲殖民霸权及其对世界的支配及其价值的“正当性”,二战之后的全球化是美国与多国激烈博弈的结果,反映美国全球霸权及以美国标准改造世界的“合法性”[8]。先发国家将全球化作为掠夺后发国家的工具和手段,抢占全球化的价值链高端,强化发达国家与广大发展中国家之间的“中心—外围”结构。国际金融危机之后,新兴国家群体性快速崛起被美国视为对霸权的威胁。出于维护世界霸权的考量,美国凭借依然强大的经济科技优势作为要挟对手的筹码,频频挑起贸易摩擦,掀起“逆全球化”浪潮。从这个意义上讲,作为有中心、无疆界、有等级的政治控制和经济剥削的世界体系,美国构建的“美国为王”的世界政治经济体制是特朗普政府推行“逆全球化”的实现力量。一些发展中国家也因对全球化的负面效应发生战略失误被锁定在全球价值链低端,甚至丧失经济发展主权。当被掠夺者把被掠夺的原因归结为全球化风险和负面效应并试图与全球化脱钩而保护自己的发展利益,“逆全球化”得以滋生和蔓延。“逆全球化”成为发展中国家对国际治理表达不满的方式。

再次是国际政治经济秩序维护与变革的较量。资本逻辑是资本主义国家主导全球化的支配法则和内在动力。作为“天生的国际派”,资本不仅在物理意义上使普遍交往“超越一切空间界限”,更在制度意义上建构资本主义生产方式的世界性。“资本不仅造就了资产者天然的宰制优势,获得了对劳动者的普遍奴役和压迫的权力,也造成了世界市场体系下发达国家对发展中国家的剥夺与控制。”[8]在资本力量的操纵支配下,资本主义国家借助全球化大力推销其价值理念、制度模式和秩序规则,引诱、强迫发展中国家成为资本主义全球体系的组成部分。“构建和维护不合理国际秩序,是西方资本主义国家推动经济全球化的实际诉求,而一旦现实环境发生变化,一旦有现实动因可能触及其既有利益,逆全球化策略就会浮出水面。”[12]面对发展中国家群体性的快速发展,昔日全球化的引领者担心引领地位的丧失而加大对发展中国家的打压与防范,因而对发展中国家发展的恐惧与对霸权衰弱的焦虑成为“逆全球化”最主要的诱发因素[11]。其结果就是“逆全球化”成为西方大国迫使一些发展中国家就范的工具。

复次是新自由主义效率与公平失衡诱发的危机。20 世纪 80 年代面对西方经济的“滞涨状态”,新自由主义政策在撒切尔和里根的推崇下成为资本主义的主要经济范式。贸易自由化、国企私有化、金融自由化、利率市场化、放松政府管制为主要内容的“华盛顿共识”的达成,并向广大的发展中国家推销,标志着全球化新自由主义开启。新自由主义强调自由市场、反对国家与政府的经济干预。新自由主义假借自由、民主之名行遏制、干涉之实,在资本主义国家内部以及国际上引发严重的政治、社会问题[13]。在资本逻辑主导下广大民众成为资本的附庸,全球范围内“赢家”与“输家”的分化与分歧愈发严重。新自由主义经济政策成为全球化利益分配不公、贫富差距悬殊的助推器,同时“效率”与“公平”失衡诱发的政治民主失灵、价值认同分化、阶层鸿沟扩大等深刻冲击着西方资本主义制度和模式。因此,在全球经济增速放缓、贫富差距不断扩大、社会财富过于集中的境遇下,“逆全球化”成为一些国家内部矛盾爆发的表现。

2 “逆全球化”的逻辑展现

从此次西方发达国家“逆全球化”的生成逻辑来看,它是国际金融危机以内部不平等状况加剧导致社会分化、阶级矛盾激化的产物,是西方发达国家追逐经济利益、实施政治掌控、转嫁社会矛盾的工具。“逆全球化”不是根本性的“去全球化”或“反全球化”,而是西方发达国家以“现代化输家”“全球化失败者”为借口维护和巩固既有不平衡的国际政治经济秩序的“有选择的全球化”。作为世界历史发展的阶段性现象,当代西方发达国家“逆全球化”具有政治、经济、文化和社会等多层次“能指”意义。

2.1 “逆全球化”的推力

排外和放弃国际责任是欧美国家“逆全球化”的共同点,但两者之间也存在差异。美国退出多个多边主义国际组织和协定、与多国开展贸易战、限制移民,策划从中东撤军,“逆全球化”全面深入,成为“逆全球化”的急先锋,一定程度上反映了美国国力式微的客观现实。欧盟部分成员国的“逆全球化”则相对温和,主要集中在质疑欧盟的一体化政策和反移民两个方面。英国、匈牙利、波兰等国反全球化趋势较为明显。法国、德国等全球化政策和立场并未发生重大逆转,但欧盟国家“逆全球化”有不断加剧之势。这里面有着复杂而深刻的缘由。

美国和欧盟部分国家宣称利益相对受损而采取“逆全球化”策略。全球化为资本和产业的跨国转移提供了便利。大规模的资本和产业转移不仅造成本国制造业的空心化,导致产业工人的失业和工资的停滞,而且带来严重的贸易失衡。作为全球化的主要推动者,美国制造业受到的全球化冲击尤为严重,与主要贸易伙伴几乎都处于赤字状态。从产业和贸易角度看,美国是全球化的相对“受损者”。以减税等措施让海外企业回归美国本土、加税等手段向主要贸易伙伴施压是针对长期产业流失和巨额贸易逆差作出的一种应激性反应[2]。欧元区形成后欧盟成员国之间的差距也不断扩大,马太效应明显。英国、意大利、西班牙、希腊等国的经济增长缓慢,资本产业流失严重,政府财政收入锐减,债务危机严重。美国和英国、意大利、希腊等欧盟国家正是因利益相对受损而采取了“逆全球化”政策和措施。

美国和欧盟部分国家国际地位相对衰落成为“逆全球化”的重要推手。欧美部分国家相对衰落体现在两个方面:一是发展速度的相对衰落。近年来,欧美国家发展相对缓慢,世界经济总量占比呈下滑趋势。2019 年《财富》世界 500 强排行榜中美国公司 121 家,但发展中国家在排行榜中数量增长较快,美国失去了第一的排名[14]。尽管欧美国家在众多领域依然领先世界,但整体实力和国际地位已经出现相对衰落迹象。二是发展质量的绝对衰落。社会生产力的高度发展已经使经济发展成果独占和少数人占有的模式走到了尽头。欧美国家长期以来引以为豪的制度优势、道路优势、理论优势、文化优势在新科技革命面前受到冲击。美国已不再是一些人心中的圣地与榜样,其动荡衰落过程将对世界造成巨大冲击。“逆全球化”是欧美部分国家国际地位相对衰落给世界带来的波动性和不确定性之一。

美国和欧盟部分国家推卸国际治理责任。作为当前国际秩序的主导者和国际公共产品的主要提供者,欧美国家一方面为国际公共产品供给耗费了大量成本,但另一方面也是为了维护欧美国家的自身利益。为了打击恐怖主义和保障中东地区的石油供应,美国在阿富汗战争和伊拉克战争中花费了大量的财力和物力。欧盟内部在国际公共产品供给方面既存在争论也存在

成员国之间权利和义务不对等的情况。一方面由于国际治理或地区治理越来越复杂,另一方面欧美国家由于相对实力下降,因此欧美国家履行国际责任能力和提供国际公共产品的意愿也相对下降,但欧美国家又不愿意主动、平等地与发展中国家联合治理全球事务或地区事务,因而全球范围内国际责任的不平衡进一步加剧了欧美国家与发展中国家之间的矛盾。全球治理责任赤字导致西方发达国家全球领导力不足,这又成为“逆全球化”的重要推力。

2.2 “逆全球化”的本质

“困扰世界的很多问题,并不是经济全球化造成的。”[15]全球化“受益群体”与“受损群体”收入差距扩大的原因不在于全球化,而在于资本的逐利本性。“国际金融危机也不是全球化发展的必然产物,而是金融资本过度逐利、金融监管严重缺失的结果。把困扰世界的问题简单归咎于经济全球化,既不符合事实,也无助于问题解决。”[15]全球化是一把“双刃剑”,也确实带来了新问题。作为全球化发展新阶段,“逆全球化”不过是“全球化进程中的减速路障”[16]而已。透过复杂表象认识当代西方发达国家“逆全球化”的本质才能推动国际社会共担时代责任,合作应对全球化带来的挑战,维护国际关系中的公平与正义。

遏制发展中国家的和平崛起。西方发达国家掌握全球市场体系制定权和国际事务话语权,在国际竞争中居于主动地位。面对发展中国家的快速发展,长期主导全球化的“发达资本主义国家一时无法适应本国国际利益趋弱、国际地位下降而中国等发展中国家加速兴起之间的落差,以期通过‘逆全球化’改变甚至破坏现有的全球规则,力图恢复其在全球化进程中的主导地位和最大受益者身份”[17]。“逆全球化”表面是为了平复“反全球化”的情绪,平衡全球化的“负面影响”,本质上是试图扭转发展中国家话语权增强的局面,遏制发展中国家的和平崛起,虽然打击了发展中国家,但也有损于西方发达国家的利益与发展。“保护主义政策如饮鸩止渴,看似短期内能缓解一国内部压力,但从长期看将给自身和世界经济造成难以弥补的伤害。”[18]“逆全球化”并不表明西方资本主义国家放弃了支配世界、改造全球的努力,这是因为美国贸易保护主义是为了使其“再次强大”,英国脱欧是为了成为“全球英国”。因此,“对于资本主义国家而言,逆全球化和全球化,目标都是维护和巩固既有不平衡的国际政治经济秩序”[12]。

资本逐利本性溢出效应的暂时放缓。作为资本逻辑主导的自然进程,全球化经历了工业化到去工业化、被金融资本取代的历史进程。“在全球化发展的‘周期律’中,每一个周期都开始于‘实业的春天’,发展于‘产业的盛夏’,转折于‘金融的秋季’,最终陷入‘危机的冬季’。”[16]一是产业“空心化”。以制造业为中心的物质生产和资本不断外流,物质生产与非物质生产之间的比例关系失衡,国内需求日益依赖国外进口,贸易逆差加剧。二是“虚拟经济”膨胀。20 世纪 80 年代,打着反对国家干预的“市场原教旨主义”旗号的新自由主义成为资本主义的经济范式。西方发达国家逐步放松对金融业的调控和管制,金融资本替代产业资本成为主导地位的资本形式,最终“虚拟经济”膨胀引爆了 2008 年国际金融危机。时至今日,西方发达国家仍陷入新自由主义的泥淖而不能自拔。为了维护自身利益,欧美国家开始反思虚拟经济为主导的资本增值体系,试图通过贸易保护主义、“制造业回流”“再工业化”等改变本国经济状态。因而“逆全球化”也就作为一种不择手段的选择。

化解国内政治纷争的权宜之计。“逆全球化”与全球化的博弈与世界范围内的利益分配不均和贫富差距悬殊有关。尽管发达国家内部贫富差距扩大并非单纯由全球化所造成,但是全球

化的确是加剧国家内部经济发展不平等和收入不平衡的重要因素[19]69-74。国际金融危机背景下,欧美发达国家“将危机转嫁给草根民众,甚至中产阶层,而大资产阶级特别是金融大资本家不但丝毫未损反而大获其利。这样就造成社会阶层贫富差距加大,社会严重分裂”[20]。美联储《2017 年美国家庭经济报告》显示,美国全球化“受益群体”的利益获得和“受损群体”的利益受损之间差异进一步扩大[21]。欧盟成员国内部的贫富分化现象较为缓和,但也呈扩大趋势。原本对全球化持中立态度的中产阶级因国际金融危机蔓延而沦为底层,与底层民众共同抵制现存全球体系,形成了普遍的反全球化的民意和诉求。为保护自身利益,中下层民众期望遵循“本国优先”原则出台相应政策。为缓解社会矛盾,赢得大选或巩固统治,政治精英把自己包装成中下层民众的代言人,极力宣传“逆全球化”政治诉求,恶意放大全球化的消极作用。2016 年美国总统大选特朗普成功上位,与其“买美国货”“拿回工作”“守卫国界”等塑造的“逆全球化”“斗士”形象有关。某种意义上可以说,“逆全球化”是西方发达国家中下层民众和政治精英为化解国内政治纷争、缓解社会矛盾“合谋”的权宜之计。

西方民粹主义强势扩张的折射延展。新自由主义危机导致全球化“输家”与“赢家”的分化与分歧严重,排外主义和民族主义高涨,“人道主义的自由主义”共识与社会现实的撕裂日益加剧。大众陷入“专注于解构权威主义、传统建制、传统经济秩序而疏于重构,最终满怀‘为破坏而破坏’的民粹主义情绪而不能自拔”[17]。西方民粹主义用族群身份差别代替普遍的人权原则,以民众利益为出发点和落脚点,关注全球化“利益受损群体”的愿望和诉求。但民粹主义具有非理性、情绪性、盲目性的特点,面对难民危机、恐怖袭击、宗教异端等问题造成的福利挤占、社会不安等威胁时,便会走向排外主义和民族主义的误区。在民粹主义盛行的时代际遇中,身份政治和族群政治大行其道,主流社会与移民融合能力严重弱化,族群撕裂和党派纷争日趋严重。西方民粹主义的强势扩张导致“少数权利”上升为“多数统治”,使国家治理与全球治理均面临前所未有的挑战与困境。“从表面上看,不管是脱欧公投还是特朗普的‘美国优先’,都是从广大底层民众利益出发、为边缘化的弱势群体发声。”[13]但从根本上探究,这些带有民粹主义非理性色彩的孤立主义事件是对全球化利益“受损群体”诉求的曲意逢迎,“反映的是英美大国经济实力渐衰及其全球责任与担当意识的下降”[13]。在某种意义上说,“理性评判与反思全球化和全面审视与认知民粹主义已成为当下国际社会必须面对和正视的重大现实问题”[22]。

2.3 “逆全球化”的趋势

从“逆全球化”的生成逻辑和本质内涵来看,“逆全球化”并不是某些政治领导人的个人偏好,而是有着深刻的利益动因和广泛的社会基础。“逆全球化”不会因为特朗普的退出而改变。全球化强调区域主义和全球主义,市场作用日益增强,但“逆全球化”意味着全球贸易、投资和移民流动的减弱,国家之间经济相互依存和融合程度的不断降低,对产品和要素的跨境流动设置各种显性或隐性障碍,意味着国家主义和民族主义的回归,意味着“长久以来旨在实现市场自由化的运动已经中断,全球已进入新一轮的国家干预、重新管制和保护主义蔓延、滋长的时期”[23]。以资源要素流动壁垒为特征的“逆全球化”将对世界格局和全球治理产生重大影响。但当代西方发达国家“逆全球化”并不意味全球化的终结,也难以阻碍全球化的进一步发展,未来取决于全球化与“逆全球化”力量之间的博弈。

首先,“逆全球化”将持续相当长的时间。作为共时性的同构关系,“逆全球化”与全球化一

样呈现明显的周期性。从历史来看,“逆全球化”出现有两大条件:一是世界呈现多极化趋势,超级强国开始衰落;二是主要国家内部的贫富差距到达极限。最近一轮全球化在二战后才进入一个高潮期,至今已经走过 75 年的历程。伴随着新一轮全球化的蓬勃发展,“逆全球化”出现的两大条件已经具备:2008 年之后美国国力相对衰落,对国际规则和组织的控制能力也逐渐下降;英美等发达国家内部贫富差距达到二战前峰值,代际流动性下降,英国梦和美国梦在现实中变得越来越远。从近现代以来的全球化进程来看,“逆全球化”一旦开启在短期内很难被逆转,需要新的科技突破和新的强国出现来推动全球化。第一轮全球化的技术背景是工业革命和交通运输革命,第二轮全球化也讲述着同样的故事。1815 年英国击败法兰西第一帝国,成为“世界帝国”,开启“不列颠治世”。第一轮全球化背后的“意志”是“大英帝国意志”的衍生品。二战以来美国凭借其经济、军事和科技实力成为最大强国,代替英国推动全球化。第二轮全球化同样是超级强国——美国“意志”的体现。但目前美国内部出现的“逆全球化”动因没有消除,美国实力的相对下降与全球治理意愿的相对下降,同时英国与欧盟同样存在这两个问题。因此,未来世界在相当长的时间内将不得不面对“逆全球化”的冲击。

其次,“逆全球化”的反制力量也将持续增长。今天的全球化已经使各个国家走在一起、世界人民彼此相连,因此即使在掀起“逆全球化”的国家内部依然存在维系全球化的力量。我们可以看到,拜登成为美国总统之后也开始改变特朗普时期的一些政策,而跟随特朗普政策的个别发展中国家也在开始改变政策。全球化是历史大势、时代潮流。作为社会生产力发展的客观要求、科技进步的必然结果、满足人类美好生活需要的必由之路,全球化是历史逻辑、实践逻辑和理论逻辑演进的必然结果,是不可逆转的历史大势,“逆全球化”难以阻挡全球化进程浩荡向前。困扰世界的很多问题并不是全球化造成的,把这些困扰与问题简单归咎于全球化,既不符合事实,也无助于问题解决。只有携手合作、互利共赢,共同把全球合作的方式做活、把全球共享的机制做实、把全球市场的蛋糕做大,才能共同应对挑战,携手走向未来。因此,“与全球化相伴而行、在新世纪以来持续抬头的某些‘逆全球化’势头或许会找到更多为自身辩解的借口;而持续推动全球化向着更加公平正义方向深化发展与调整的世界潮流也将被注入新动力;更为重要的是,构建人类命运共同体的迫切性将再次凸显出来”[24]。作为整个亚太地区甚至是世界范围内新全球化体系构建的尝试,《区域全面经济伙伴协议》正式签署证明,全球化力量最终会战胜“逆全球化”力量。新全球化将冲破疫情和政治藩篱,成为国际社会的新愿景。新全球化时代西方发达国家不该也不会故步自封,经过一番调整之后,无论是美国、欧盟还是世界都会参与到新全球化的进程中来。

3 “逆全球化”的治理策略

“当前,经济全球化遭遇挫折,一定程度反映出现行全球治理体系的缺陷。”[25]“逆全球化”对全球治理体系和多边机制造成严重冲击,加剧凸显国际权力的结构失衡、公共产品的供给缺位、治理机制的效用不足以及治理收益的分配不均的全球治理赤字。“身处人类发展的关键当口,迈入万物互联的智能世界,孤立、封闭、对抗没有出路。唯有加强协调,共担责任,共同创建开放、包容、共赢的创新与合作之路,才能化解发展失衡、治理困境、数字鸿沟等共同挑战,开辟全球化的新境界,创造美好新未来。”[26]

3.1 推动全球化朝着更加开放、包容、普惠、平衡、共赢的方向发展

全球化的根本动力在于符合世界各国发展利益。总体而言,世界不同国家、国内不同阶层均从全球化中获得了净收益,但收益分配没有实现公平公正。“逆全球化”推行“本国优先”,制造了新的国际冲突与世界合作难题,以及突发的地区性冲突加剧的大国之间的矛盾,导致“我们所知道的那个全球化在走向终结”[27]。作为与世界历史同步并内蕴其中的现象和过程,全球化不仅是对事实和过程的描述,而且是对世界观、历史观和价值观的建构。资本主义国家主导的全球化的“核心功能”把全球化打造成为“中心—外围”板结的利益结构、等差层级森严的权力结构、“先进—落后”之别的文明结构,实际是一种西方中心主义的全球化体系进程,不具有完整意义上的人类进步典型性特质[1]3。因此,资本主义国家主导的全球化的“自反性”主要表现为:一是资本主义经济矛盾激化并在全球扩张,资本主义周期性爆发的经济危机借全球化的渠道转嫁给全世界;二是为资本主义政治经济发展的不平衡扩展到他国以及全世界提供了可能,同时也把一国资本主义发展中的两极分化扩展到世界范围,导致不同国家、不同群体的贫富分化加剧[16]。而当西方资本主义国家内部出现经济危机时又由此产生“逆全球化”的冲动。

正如历史不会终止于冷战结束,全球化也不会止步于资本主义国家主导的全球化阶段。虽然支持和保障全球化的政治能量受到阻碍,但推动全球化的技术变革、发展需求和全球共识仍然存在。全球化并不从属于某一制度,在逻辑上绝非天然带有资本主义的标签。换言之,世界历史和全球化的发展,西方发达国家不是唯一的主体性力量,广大的发展中国家的进场和在场是历史的必然,更是现实的应然。“世界正处在新旧全球化的转换之中。旧全球化出现退潮的同时,新全球化正在兴起。”[28]全球化的事实与价值在发起全球化的发达国家中开始发生分裂,跟跑全球化的发展中国家也呼吁适时调整全球化的顶层设计。

全球化进程中确实存在负面效应以及很多亟待解决的全球化难题。解决全球化面临的困难和问题,世界各国应携起手来,总结历史经验与教训,加强协调、完善治理,推动开放、包容、普惠、平衡、共赢的“新全球化”。新全球化以国家平等为基础,确保各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等;以开放为导向,不搞排他性安排,防止治理机制封闭化和规则碎片化;以合作为动力,共商规则、共建机制、共迎挑战;以共享为目标,提倡所有人参与、所有人受益,意味着内容更综合、结构更均衡、参与更平等、发展更包容、成果更共享、治理更有效。新全球化旨在建立从不平衡到平衡的“新国际秩序”,从不安全到安全的“新安全格局”,从不开放到开放、不包容到包容的“新经济模式”,从排他到非排他的“新文明交流”,从不可持续到可持续的“生态体系”,构建起基于人类命运共同体理念,各个国家平等参与的包容、多样、开放、互惠的“东西方共同治理”格局。推动“新全球化”发展,“解决经济全球化进程中出现的矛盾,各国应该努力形成更加包容的全球治理、更加有效的多边机制、更加积极的区域合作”[29],打造富有活力的增长模式、开放共赢的合作模式、公正合理的治理模式、平衡普惠的发展模式,让全球化进程更有活力、更加包容、更可持续。

3.2 推动“西方中心治理”向“东西方共同治理”转变

当前由雅尔塔体系演变而来的现行全球治理体系,虽然具有历史进步性,但“深受大国政治影响,带有明显的‘西方中心主义’倾向”[30],倾向于以西方的经验和模式为标准,带有“西方中心治理”的烙印。但 20 世纪 80 年代以来,人类社会迈入“资本主义与社会主义共存,民族国家

高度融合,新兴国家日益崛起并逐渐主导世界秩序,两制并存只能求同存异,共同发展”[31]的世界历史转型阶段。西方发达国家自身存在的种种严重问题,及其西方中心主义全球治理体系在全球治理实践中面临西方发达国家行为失范与公共产品缺失、治理机制应对变局能力不足等困境,表明“西方中心治理”的格局呈现出日渐式微或失灵的趋势。“逆全球化”的出现就是其中的一种表象,世界百年未有之变局的出现同样与之高度相关。当今世界无论哪国国力多强,各国都是“世界的国家”,都需要以规则为基础的全球治理体系。“美国的世界”变成“世界的美国”是世界历史大变化大发展大调整的必然结果。如果坚持“世界是美国的”逻辑,就会四处寻找“假想敌”,从而不断制造敌视、动乱与危机。在这个维度上,世界秩序的危机也是美国的危机,反过来,美国的危机也是世界的危机。危机的本质是美国对自我、对世界的认识有误。基于“美国的世界”的逻辑,美国无法接受美国霸权地位下降的现实,把霸权衰落归因于全球化红利“见顶”——原有规则体系不能保证美国垄断利益受损,这本身就是一种对世界对他国的错误认知。希望通过“逆全球化”来维护“西方治理中心”与美国霸权,是违背世界正义与和平发展的。美国仍将是世界强国,要维持其强国地位,正确的选择是“世界的美国”继续与中国和其他各方合作,共同加强以规则为基础的全球治理,推进世界经济发展和和平发展。

世界百年未有之大变局表明,二战以来形成的全球治理模式和格局难以维系,全球治理体系变革的必要性和重要性日渐突出。“以规则为基础加强全球治理是实现稳定发展的必要前提。规则应该由国际社会共同制定,而不是谁的胳膊粗、气力大谁就说了算,更不能搞实用主义、双重标准,合则用、不合则弃。”[32]“逆全球化”和以“普世价值”为基础的霸权主义需要得到遏制,推动“霸权主义世界秩序”向“新时代世界秩序”的转换[33]刻不容缓,全球治理成为世界历史转型阶段的焦点议题。这需要世界各国秉持共商共建共享理念推动全球治理体系变革。作为规范和管理世界的一系列复杂机制和过程,全球治理旨在通过解决全球性问题和现代性危机,增加全球财富、增进人类福祉,实现全球“善治”的目标。全球治理并不排斥西方发达国家发挥重要作用,而是需要发达国家和发展中国家责任共担、收益共享,由“西方中心治理”向“东西方共同治理”转变。面对全球治理新挑战,一方面西方发达国家需要做出历史的反省,解决好自身的治理问题,为新的全球化和国际治理提供良好的有效的国际公共产品,对发展中国家提供更多更有益的帮助,另一方面广大发展中国家也迫切希望根据自身实力广泛参与国际事务与地区事务的治理,为新的全球化和全球治理提供力量、智慧与方案,从而形成发达国家与发展中国家共同治理全球的合作格局,使每个国家在全球化与国际治理中获得利益、获得发展机会。

3.3 推动构建利益共生、价值共识、责任共担、发展共赢的人类命运共同体

近年来世界经济低迷,贸易保护主义、单边主义盛行,国际贸易和投资大幅萎缩。西方资本逻辑主导下的全球化正陷入系统性危机:全球经济增长动能明显不足、全球经济治理严重滞后、发展中国家参与全球治理的话语权不够。尤其是“突如其来的新冠肺炎疫情肆虐全球,全球公共卫生面临严重威胁,世界经济陷入深度衰退,人类经历了史上罕见的多重危机”[34]。因此,“‘世界怎么了,我们怎么办’成为时代之问”[35]。面对这个时代之问,中国提出:“世界上的问题错综复杂,解决问题的出路是维护和践行多边主义,推动构建人类命运共同体。”[34]具体来说,在于世界各国“加强抗疫合作,构建卫生健康共同体”“维护安全和稳定,构建安全共同体”“深化务实合作,构建发展共同体”“促进民心相通,构建人文共同体”,为地区及国家稳定和发展作

出更大贡献,为推动构建人类命运共同体作出更多实践探索。构建人类命运共同体不取决于哪个国家哪个民族的艰苦努力和雄心壮志,取决于世界各国尤其是在其中起着主要作用的大国的共同努力。这是因为,构建人类命运共同体强调“建立平等相待、互商互谅的伙伴关系”“营造公道正义、共建共享的安全格局”“谋求开放创新、包容互惠的发展前景”“促进和而不同、兼收并蓄的文明交流”“构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系”[36]。

“人类只有一个地球,人类也只有一个共同的未来。无论是应对眼下的危机,还是共创美好的未来,人类都需要同舟共济、团结合作。”[34]维护和践行多边主义,推动构建人类命运共同体,“我们要坚持开放包容,不搞封闭排他”“我们要坚持以国际法则为基础,不搞唯我独尊”“我们要坚持协商合作,不搞冲突对抗”“我们要坚持与时俱进,不搞故步自封”[34]。因此,构建人类命运共同体强调多样性和共同性、国别性和全球性、自主性和依存性的辩证统一,回答了不同国家共同发展的历史课题——“多”中求“一”,在“异”中求“同”,阐明了国家发展与世界治理的相互关系——追求本国利益的同时兼顾其他国家的发展诉求,在谋求本国发展中促进各国共同发展,指出了主权国家合作共赢的现实选择——“以和兴利”与“以利成和”并重,关涉利益、合作、责任的不同价值意蕴。构建人类命运共同体的要义是要发展不要贫穷、要和平不要战争、要合作不要对抗、要共赢不要独霸,本质是尊重各国主权完整、道路选择、文化价值,共商共建共享的全球治理观。

4 结语

作为世界历史的阶段性现象,“逆全球化”不是“去全球化”或“反全球化”,这本身从反面表明它隐含了新的推动全球化的因素。遏制“逆全球化”主要是将全球化导向符合世界人民利益需要的正确轨道上来,“我们应该遵循共商共建共享原则,坚持多边主义,坚持开放包容,坚持互利合作,坚持与时俱进”[37],推动全球化向开放、包容、普惠、平衡、共赢的新全球化,推动“西方中心治理”向“东西方共同治理”、资本主义世界历史向“人类命运共同体意义上的世界历史”转变,共同创造世界更加美好的未来。当前,百年未有之大变局呼唤更多大国担当起全球治理责任,维护和践行多边主义,推动构建人类命运共同体。维护和践行多边主义,推动构建人类命运共同体彰显了中国发展与世界发展相统一的全球视野、世界胸怀和大国担当,顺应了世界和平发展、合作共赢的时代潮流,为全球治理贡献了中国智慧。国际社会普遍认为,中国维护和践行多边主义,推动构建人类命运共同体“展现出主动积极、与时俱进的大国风范”,得到越来越多国家和人民的欢迎和认同。中国正与越来越多的友好伙伴构建起双边命运共同体,就打造周边、亚太、中国—东盟、中非、中阿、中拉命运共同体达成共识。中国倡议构建网络空间、核安全、海洋等命运共同体和人类卫生健康共同体,得到国际社会的积极呼应。在携手抗击新冠肺炎疫情的斗争中,中国秉持人类命运共同体理念,既对本国人民生命安全和身体健康负责,也对全球公共卫生事业尽责。国际社会普遍认为,中国理念和行动成为特殊时期推动世界走出至暗时刻的重要力量,构建人类命运共同体是应对人类共同挑战、建设更加繁荣美好世界的人间正道[38]。秉持人类命运共同体理念,坚持多边主义、走团结合作之路,世界各国人民就能够携手应对包括“逆全球化”在内的各种全球性问题。

参考文献：

[1] 李放. 正在发生的未来：新全球化洪波涌起的时代逻辑[G]//中国战略报告：第 5 辑. 上海：格致出版社，上海人民出版社，2018.

[2] 张刚生，严洁. 论美欧发达地区的逆全球化现象[J]. 国际观察，2020(2)：125-156.

[3] 雷墨. 全球化的“赢家”与“输家”[J]. 南风窗，2016(20)：7.

[4] 盛斌，黎峰. 逆全球化：思潮、原因与反思[J]. 中国经济问题，2020(2)：3-15.

[5] 丹尼·罗德里克. 贸易的真相——如何构建理性的世界经济[M]. 北京：中信出版社，2013.

[6] 和佳. 全球贸易增长取决于开放、市场化、创新驱动的全球化进程[N]. 21 世纪经济报道，2016-09-05.

[7] 习近平. 为建设更加美好的地球家园贡献智慧和力量——在中法全球治理论坛闭幕式上的讲话[N]. 人民日报，2019-03-27.

[8] 袁堂卫，张志泉. 逆全球化、再全球化的马克思主义分析[J]. 马克思主义研究，2019(9)：141-150.

[9] 蒙克. 向心运动：国际政治经济秩序的失衡与再均衡[J]. 文化纵横，2019(4)：39-50.

[10] 全球化何去何从——朱民对话诺奖经济学家斯蒂格利茨和斯宾塞[EB/OL]. [2021-01-25]. http://finance.sina.com.cn/money/roll/2017-03-21/doc-ifycnpiu9260442.shtml.

[11] 杜黎明. 应对持续发酵的逆全球化思潮亟需完善国际治理[J]. 人民论坛，2019(35)：18-21.

[12] 许海. 破解逆全球化的生成密码[N]. 光明日报，2019-08-06.

[13] 张超颖. “逆全球化”的背后：新自由主义的危机及其批判[J]. 当代经济研究，2019(3)：66-72.

[14] 2019 年财富世界 500 强排行榜[EB/OL]. [2021-01-25]. http://www.fortunechina.com/fortune500/c/2019-07/22/content_339535.htm.

[15] 习近平. 共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛 2017 年年会开幕式上的主旨演讲[N]. 人民日报，2017-01-18.

[16] 郑一明，张超颖. 从马克思主义视角看全球化、反全球化和逆全球化[J]. 马克思主义与现实，2018(4)：8-15.

[17] 徐艳玲，张琪如. 新一轮“逆全球化”本质的多维反思[J]. 毛泽东邓小平理论研究，2018(12)：76-83.

[18] 习近平. 构建创新、活力、联动、包容的世界经济——在二十国集团领导人杭州峰会上的开幕辞[N]. 人民日报，2016-09-05.

[19] 戴维·赫尔德，安东尼·麦克格鲁. 全球化与反全球化[M]. 陈志刚，译. 北京：社会科学文献出版社，2004.

[20] 吴兴唐. 动荡与分化的世界形势呈现的新特点[J]. 当代世界，2017(2)：24-26.

[21] Board of Governors of the Federal ReserveSystem. Report on the economic well-being of U.S. households in 2017[EB/OL]. [2021-01-25]. http://www.federalreserve.gov/publications/files/2017-report-economic-well-being-us-households-201805.pdf.

[22] 蔡拓. 被误解的全球化与异军突起的民粹主义[J]. 国际政治研究，2017(1)：15-20.

[23] ROGERA. Globalization in retreat further geopolitical consequences of the financial crisis[J]. Foreign Affairs，2009(4)：2-7.

[24] 刁大明. 后疫情时代要坚决反对“逆全球化”[N]. 北京日报，2020-04-22.

[25] 习近平. 携手努力共谱合作新篇章——在金砖国家领导人巴西利亚会晤公开会议上的讲话[N]. 人民日报，2019-11-15.

[26] 韩梁. 破解全球治理赤字难题需要新钥匙[EB/OL]. [2021-01-25]. http://www.xinhuanet.com/2019-01/24/c_1210046850.htm.

[27] 廖峥嵘. 新全球化将冲破疫情和政治藩篱[N]. 环球时报，2020-04-15.

[28] 熊光清. “逆全球化”阻挡不了全球化进程[J]. 人民论坛，2019(14)：40-41.

[29] 习近平. 在亚洲基础设施投资银行第五届理事会年会视频会议开幕式上的致辞[N]. 人民日报，2020-07-29.

[30] 任洁. 人类命运共同体:全球治理的中国方案[J]. 东南学术,2018(1):10-17.
[31] 刘冠婵,牛先锋. 人类命运共同体思想对马克思世界历史理论的继承和发展[J]. 中共福建省委党校学报,2019(4):31-37.
[32] 习近平. 同舟共济创造美好未来——在亚太经合组织工商领导人峰会上的主旨演讲[N]. 人民日报,2018-11-18.
[33] 鲁品越. “构建人类命运共同体”伟大构想:马克思“世界历史”思想的当代飞跃[J]. 哲学动态,2018(3):5-11.
[34] 习近平. 让多边主义的火炬照亮人类前行之路——在世界经济论坛“达沃斯议程”对话会上的特别致辞[N]. 人民日报,2021-01-26.
[35] 习近平. 弘扬“上海精神” 深化团结协作 构建更加紧密的命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话[N]. 人民日报,2020-11-11.
[36] 习近平. 携手构建合作共赢新伙伴 同心打造人类命运共同体[N]. 人民日报,2015-09-29.
[37] 习近平. 勠力战疫 共创未来——在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话[N]. 人民日报,2020-11-22.

The Generation Logic and Governance Strategy of “Reverse Globalization”

XU Shimi
(*School of Marxism, Qufu Normal University, Qufu 273165, China*)

Abstract: The emergence of “reverse globalization” has complex and profound reasons, and it has become an issue of great concern to the people of all countries in the “Changes unseen in a century.” Among them, the game between the “beneficiary groups” and the “loss groups” of globalization is an important driving force for the continuous fermentation of “reverse globalization” characterized by protectionism, populism, unilateralism, and isolationism. As a staged phenomenon in the development of world history, “reverse globalization” is not “de-globalization” or “anti-globalization”, but “selective globalization” in developed western capitalist countries, it has multilevel “signifier” meaning in politics, economy, culture and society. The real purpose of “reverse globalization” is to maintain and consolidate the existing unbalanced international political and economic order, which demonstrates the “reflexive” characteristics and decline of globalization led by capitalist countries. In the era of globalization reconstruction, the governance of “reverse globalization” needs to follow the principle of achieving shared growth through discussion and collaboration, adhere to multilateralism, openness, inclusiveness, mutually beneficial cooperation, and advance with the times, promote the globalization to New globalization that is open, inclusive, balanced and beneficial to all, “Western-centric governance” to “East and West co-governance”, capitalist world history to “world history in the sense of a community with a shared future for mankind”, work together to create a better future for the world. The Chinese Approach to maintain and practice multilateralism and promote building the community with a shared future for mankind is of great significance to the governance of “reverse globalization”.

Key words: “reverse globalization”, international political and economic order, the community with a shared future for mankind, global governance, the Chinese Approach

责任编辑:赵　超

党建引领:地方治理的本土经验与理论贡献

张紧跟

(中山大学 中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院,广东 广州 510275)

摘 要:作为“中国之治”核心元素的党建引领,在地方治理研究中尚未得到应有的重视,导致相应的地方治理研究未能充分反映党领导的地方治理实践的全面性与核心要义。因而当代中国地方治理研究一方面需要反思其研究方法与研究视野,另一方面需要全面引入“党建引领”这一视阈来提炼本土化的中国地方治理。为此,从“事件—过程”维度去梳理地方治理中党建引领何以协调国家机关体系、何以破解碎片化治理困局、何以整合多元主体以及何以调适国家与社会关系。在地方治理研究中全面引入党建引领的视阈,目的在于重构当代中国地方治理研究的话语体系,将当代中国地方治理现代化的本土经验提升为中国地方治理的理论贡献。

关键词:党建引领;地方治理;研究视域;本土经验;理论贡献

中图分类号:D26 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-5194(2021)02-0088-14

党的十九大指出,中国特色社会主义最本质的特征和最大优势是中国共产党领导,坚持党对一切工作的领导。显然,党的领导是当代“中国之治”的核心元素。在当代中国政治过程中,中国共产党不但发挥代表功能来实现利益表达和利益整合,而且通过主导当代中国的公共政策过程发挥着治理功能。近年来,党建引领基层(社会)治理的政治与政策话语日益流行。与传统党建话语不同,党建引领除了强调党的政治、组织、思想、作风等建设之外,既要求党的组织网络嵌入基层(社会)又强调党的领导功能嵌入基层(社会),强调将党的组织和制度优势转化为基层治理效能[1]。将党建引领这一政策话语扩展到地方治理领域,是指党组织通过组织与工作覆盖,发挥党组织的倡导、整合以及协调作用来提升地方治理效能。具体而言体现在三个方面:第一,强化党的领导功能,构建“一核多元”“协同共治”的地方治理体系;第二,加强党的整合功能实现地方社会的再组织化,提升地方治理有效性;第三,强化党的服务功能,寓管理于服务之中,提升地方治理绩效。于是在当代中国地方治理过程中,党建引领的地方治理实践呈现出与基于西方经验而形成的“国家—社会”关系等主流学术理论框架迥异的特点。但是,既有学术研究对党建引领的中国地方治理实践缺乏应有的重视。因此,本文拟从为何引入以及如何引入等层面来梳理党建引领当代中国地方治理的本土经验与理论贡献。

1 文献回顾与问题提出

20 世纪 80 年代以来,世界性的地方治理运动兴起,地方治理日益成为治理理论所倡导的分

收稿日期:2021-01-08

基金项目:国家社会科学基金重点项目“主体、制度与文化视角中的邻避冲突协商治理研究”(18AZZ010),项目负责人:张紧跟。

作者简介:张紧跟(1973—),男,博士,中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院、广州新华学院公共治理学院教授,博士生导师。

权、多中心等理念的主要实践场域。中国因改革而引发的地方治理变迁自然成为研究者高度关注的议题,以地方(政府)治理、基层治理、社区治理、乡村治理等为主题的研究文献快速增长。从下述相关研究文献梳理中,我们可以看到党建引领视阈在当代中国地方治理研究中的基本脉络。

1.1 基层党建的研究

作为承担服务民众、凝心聚力和促进发展之重大使命的基层党组织,其建设事关党的路线方针政策和决策部署的贯彻落实,因此一直是研究的热点议题。一方面,研究者立足于执政能力、社会转型和社区建设三个价值维度,讨论了基层党建的组织架构、多元关系和运行机制[2]。另一方面,研究者直面基层党建的现实挑战,从党组织的权力结构、党员队伍素质、干部管理等方面推动党建工作,提出了构建基层党建与社会治理良性互动的对策[3]。这些研究聚焦于基层党组织建设以及基层党组织的行动策略与方式,归纳出了“嵌入式党建”“服务型党建”“参与式党建”“社区化党建”等多元化党建模式[4]。

基层党建研究的兴起是对巩固党在基层的领导核心地位这一现实政治需求的回应,为解决党组织在基层“悬浮化”“无根化”和“不在场”等问题提出了有针对性的对策,促进了党组织在基层治理中的全覆盖。但是在众多政策宣传或政策诠释之外的研究文献中,关于党的领导地位的规范性论证及党建阐述多但疏于探讨执政党治理国家的体制结构和功能机制[5],绝大多数落脚于党的基层组织建设而甚少触及党建引领议题。

1.2 党建引领基层治理的研究

近年来,党建引领基层治理日益成为学术研究的热点,以党建嵌入基层治理为主题的研究文献不断增长。与单纯的基层党建研究不同,研究者普遍强调基层党建的效能直接关乎基层治理体系和治理能力现代化,党建引领重新塑造了基层治理。祝灵君认为,为了克服社会无序化与分散化,“以党员和党的工作‘再嵌入’来推动社会‘再组织化’成为党引领基层治理的战略选择”[6]。吴晓林认为,社区党建通过主体补位维持秩序、以组织化撬动社会发展,是中国现代化进程和中国共产党百年来社会建设理想的一种现实选择[7]。刘厚金认为,党建引领社区治理,就是要创新社区动员的内容和方式,在运营社会资本的基础上激发集体行动,制定和执行各项有利于社区发展的制度和措施,推进社区治理体系和治理能力现代化[8]。曹海军等认为,新时代中央提出完善村党组织引领下的乡村治理,实际上包含了治理主体优化、治理网络重构与治理机制搞活三个维度,遵循着提能赋权、组织起来与上下联动的党建引领逻辑,有力提升了乡村治理成效[9]。陈亮等基于实现基层党建的去“悬浮化”和基层治理的再嵌入,将党建引领基层治理分为价值引领、平台搭建、资源整合、机制保障式治理四种类型[10]。

在日益增强的政策话语激励下,既有学术研究聚焦于党建引领基层治理的特点、重点、内容、路径等,对各地坚持党建引领推进基层治理创新的实践作了相应的理论回应,但大多依然基于党建逻辑而非治理逻辑[11]。尽管有研究者意识到党建嵌入地方治理形成了一种新的发展机制[12],但是党建引领地方治理不仅要调适其与国家和社会的关系,而且要重塑党与国家和社会的关系结构。更为重要的是研究者普遍将党建引领视为一种基层(社会)治理创新,而远未意识到党建引领对于当代中国国家治理的特殊意义。

1.3 地方治理研究的主要视角

在一篇回溯性研究中,研究者发现在分权化改革背景下,地方政府重组和多中心治理主体

构建的参与式网络是中国地方治理研究的焦点[13]。郁建兴则认为,通过 40 年的改革开放,地方政府、企业与社会组织共同构成了当代中国地方治理的三大主要元素[14]。徐邦友基于浙江经验,将改革开放 40 年来地方治理体系的现代嬗变归结为国家与社会、政府与市场、官员与民众、上层与基层、制度与技术互动的逻辑[15]。郁建兴与郭苏建认为,当代中国地方治理包含了中国语境下的治理、地方政府、社会组织与大众媒体、基层治理、公众参与、互联网治理、社会平等与治理、城市化与治理以及环境和能源治理等,这全景式地展现了改革开放以来当代中国地方治理的整体发展、兴起、结构要素与运行机制[16]1-21。许源源等发现中国地方治理的研究主题主要有地方公民参与、地方治理现代化、地方政府与社会关系、地方治理变革实践,而且认为未来地方治理研究应该聚焦于地方部门治理精准化、地方间协作治理常态化和中国地方治理经验的国际化[17]。

显然,在目前中国地方治理研究中,其主要视角是将地方治理更多地视为地方国家政权与地方社会之间围绕地方秩序建构而展开的互动关系,党建引领地方治理这一“中国之治”的核心元素并未获得研究者的青睐,最多也只是将其与政府合并为一个分析单元。在相关研究文献中,被一些西方学者污名化的“政党—国家”分析框架以及中国学者倡导的“党政体制”①分析框架虽然呈现了“政党—国家的互嵌关系”,但因其囿于结构—功能视角而不足以承载中国特色社会主义中“党建引领国家治理”的“中国之治”。诚如周雪光等所言,作为当代中国国家治理结构的核心,党政关系一直是研究者持续关注的重要议题,但大多止于对党政关系的一般性描述与重要性论证或是搁浅于“应然式”解读[18],且大多局限于狭义的“党政体制”。

综上所述,尽管有关中国地方治理的研究文献非常丰富,但是党建引领这一“中国之治”的核心元素并未获得研究者的足够重视。在近年来海量增长的党建研究中,要么呈现为政策宣传和诠释,要么止步于“党的组织与制度建设”的传统话语,难以达致对中国地方治理变迁和政治秩序的准确理解和把握[19]。党建引领基层治理的研究虽然意识到党建对基层治理的再造,但依然落脚于夯实党的执政根基而未凸显其本土化治理的意涵。在中国地方治理研究的主流方法及其观念中,政党维度的缺失使得既有研究难以真实书写当代中国的地方治理实践,因此有必要在回归当代中国实践的地方治理研究中引入党建引领这一视阈。

2 为何要引入党建引领的研究视阈

进入新时代,党建引领既是“中国之治”的关键元素,又是中西方国家治理体系的根本差异。在当代中国的国家治理实践中,各地方尤其是基层都把“党建引领”作为推进治理创新、提升治理绩效的重中之重。因此,作为面向真实世界的中国地方治理研究,必须引入党建引领这一研

① 在国内学者编撰的众多综论性作品中,无论是朱光磊教授的著作《当代中国政府过程》(朱光磊. 当代中国政府过程[M]. 天津:天津人民出版社,2002)以及胡伟教授的著作《政府过程》(胡伟. 政府过程[M]. 杭州:浙江人民出版社,1998),还是景跃进教授等联合编撰的《当代中国政府与政治》等都强调了党的领导核心地位,尤其是在景跃进教授等联合编撰的《当代中国政府与政治》(景跃进,等. 当代中国政府与政治[M]. 北京:中国人民大学出版社,2016)之中,陈明明教授将党政体制归纳为“党委(党组)领导”的权力轴心、“归口管理”的全面控制、“党管干部”的精英管理、“意识形态斗争”的思想统一、“政治协商”的沟通吸纳、“统一战线”的社会整合、“群众路线”的政治动员等七大制度。

究视阈。

2.1 引入党建引领视阈的实践逻辑

进入新时代,党建引领基层治理已经成为当代中国国家治理的基本方略。在乡村治理实践中,中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》明确了党建引领乡村治理是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的内在要求,是把握农村发展脉搏的关键之举,是打造干净担当有作为的高素质乡村治理人才队伍的强大抓手,是打造村民共建共治共享新格局的必然要求。在城市治理中,中共中央于2019年制定的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》提出构建"区域统筹、条块协同、上下联动、共建共享"的城市基层党建工作新格局,以党建引领社区治理,充分发挥其领导和整合功能。

在相关顶层设计推动下,党建引领基层治理蓬勃开展。如北京实行"街乡吹哨部门报到"、苏州工业园区推出党群互动机制、深圳市福田区全面推进基层区域化党建工作,上海市打造了制度化、长效化的以市委为"总指挥部"、区委为"一线指挥部"、街道党工委为"龙头"和社区党组织为"战斗堡垒"的四级联动体制机制,天津市北辰区探索"一核引领、一网覆盖、六治融合",浙江宁波打造了"资源共享、党员共管、事务共商、难题共解"的基层党建新模式,四川成都建立了以党组织为主导的"社区发现、街镇呼叫、部门响应、协同整治"工作机制,宁夏银川通过街道党建联盟、社区大党委、网格党支部整合市域多方治理资源,构建起权责明晰、融合联动的市域社会治理共同体等。各地在探索基层党建创新实践中,通过发挥党的组织动员、资源与服务链接等功能,引领城乡社区"自治、德治与法治"相结合。最终通过有效的党建引领,不仅实现了党的组织和工作在基层的全覆盖,而且通过组织动员、利益协调、资源整合和服务转型激发了基层治理的协同共治动力,党组织领导的制度优势在基层不断转化为治理效能。

在地方治理中,党建引领成为地方"攻坚克难"的关键机制。一方面,中心工作机制凸显地方治理中党建引领的关键作用。具体而言,在党建引领地方治理中,地方党委首先根据地方经济社会发展的总体思路,从众多具体治理事务中遴选出若干重要的治理事务作为党委的中心工作,然后以目标责任形式发包给下级党政部门并以管理目标责任制加以落实;在此基础上,地方党委通过党的组织体系来改造和重组相关政府职能部门,并加强宣传动员以充分调动和有效整合党政部门资源,最终有效推动了辖区经济社会发展[20]。另一方面,运动式治理也再现了党建引领的地方治理。虽然地方运动式治理备受诟病,但其主要表现为地方党组织为了实现一些科层化常规治理难以达成的目标,暂时叫停原科层制常规治理过程,代之以自上而下、政治动员的方式来调动资源、集中各方力量和注意力以完成某一特定任务[21]。地方运动式治理的"常态化",在一定程度上反映出党建引领在地方治理实践中具有化解"疑难杂症"之功效。

2.2 引入党建引领视阈的理论逻辑

在当代中国的地方治理研究中,研究者更多受到发轫于西方主流社会科学的"国家与社会"关系框架、新公共管理思潮及"治理"理论之影响[22]。

一是"国家与社会"关系框架一直主导着中国地方治理研究。研究者通过从国家—社会二者间的"大小"到"强弱"、从"管理"到"治理"的研究视角转变,力图实现这一舶来品的本土化。研究者普遍认为,改革开放以来国家权力的相对收缩虽然没有改变"强国家—弱社会"的基本结构,但社会空间有了长足的发展,于是地方治理中的国家与社会不可避免地相遇并因此而产生

错综复杂的互动关系。在具体运用于地方治理研究中,研究者又将“国家与社会关系”分析框架细化为国家中心论(强调国家要实现对社会的有效动员和合法性建构)、社会中心论(关注地方社会的发育与成长)以及社会中的国家或者说国家与社会互动关系论(认为地方治理中国家与社会从“双向嵌入”走向“双向赋权”),研究者据此认为中国地方善治的达成,不仅需要高效有力的国家权力,而且需要一个具有高度自主性的、具有现代公民精神的社会[23]。

二是一些研究者倡导借鉴新公共管理思潮。20 世纪 70 年代末以来,为应对日益凸显的传统政府治理危机,主张将政府治理与市场机制相结合并引入私人部门管理方式,以增强政府活力和效率的新公共管理思潮在西方国家兴起。研究者普遍认为,新公共管理思潮对于正处于市场化转型发展中的中国地方治理具有重要的借鉴意义,中国地方治理创新应该引入市场竞争机制和借鉴企业管理技术去推动“政府再造”并实现治理创新。如倡导在地方治理实践中创新性地购买服务以引入市场竞争机制,以及引入岗位目标责任制、全面质量管理等管理技术等,提高地方公共服务的质量、效率和效益。

三是“整体性治理”理论被许多研究者引入中国地方治理研究。作为对新公共管理思潮导致的“碎片化治理困局”的回应,以公众需求为治理导向并以信息技术为治理手段的“整体性治理”理论强调以协调、整合和责任为治理机制,对公共管理中的碎片化问题进行有机协调与整合,为公众提供无缝隙、非分离的整体性服务。研究者主张引入“整体性治理”理论去破解当代中国地方治理过程中政府之间以及政府部门之间有分工而少合作的碎片化困局,有利于提升地方治理的整体性运作水平以更好应对公众需求。如浙江的“最多跑一次”改革,被研究者视为打造了整体性治理的改革新模式而取得了突出成效。

四是治理理论也备受诸多研究者追捧。在西方的政治经济脉络中,治理理论直面政府体制和市场体制的局限性,聚焦于政府、市场与社会之间的关系调整,突出强调公私部门之间的合作和多元主体的互动。于是当西方治理理论登陆中国后,研究者往往将中国正在经历的经济与社会领域内的深刻变革视为治理创新,强调中国地方治理改革就是要打破单中心的地方政府管理模式,构建地方政府、市场和社会三维互动的多中心治理模式。

上述种种基于西方经典社会科学理论的中国地方治理研究在促进知识增长和理论对话方面功不可没。但是,纯粹以西方经典社会科学理论为依据来解释中国经验或者“照着洋书去描绘中国场景”,即使能聚焦于当代中国地方治理实践,也难以避免出现对中国地方治理的误读,导致中国地方治理研究更多地成为西方经典社会科学理论的“校验场”。

第一,简单援引西方经典社会科学理论的话语体系,有高估甚至宣扬西方治理模式的风险[24]。虽然引入西方经典社会科学理论有助于中国研究对接国际潮流并与国际主流学术话语对话,但简单地以其校验中国地方治理经验就可能使自己不经意间成了这种话语体系的拥护者和扩散者。

第二,简单援引西方经典社会科学理论的话语体系,在相当程度上脱离了中国地方治理实际。对于中国这样一个具有彼此交融的“家国同构”传统的国家而言,“国家与社会”的黏性完全迥异于西方的“国家与社会关系”分析框架所预设的二分结构。中国特色的国家—市场—社会的关系结构也与西方治理理论中的“政府失灵”与“公民社会的兴起”大相径庭。

第三,简单援引西方经典社会科学话语体系,最终会误读中国地方治理。如在“国家与社会

关系”这一分析框架中,由于中国的国家与社会之间的关系性质异于西方的国家与社会之间的关系的理论假定,研究者可能面临“国家是谁以及社会在哪”的困惑。而西方治理理论的“解构政府”逻辑,显然难以避免误读当代中国党建引领的“中国之治”。新公共管理思潮预设的“市场化”逻辑,显然也是对当代中国“有为政府与有效市场双重逻辑”的误读。

2.3 引入党建引领研究视阈的政治逻辑

作为中国共产党治国理政的“法宝”,党建引领在长期实践检验和开放式体制机制完善过程中不断彰显制度优势。如人民至上的价值本位优势、政治领航的组织动员优势、党员干部发挥先锋模范作用的示范带动优势、与时俱进的制度赋能优势等。因此,进入新时代,党建引领国家治理成为当代中国国家治理体系变革中最根本、最关键的工程,这也构成了党建引领地方治理研究的政治逻辑。

首先是中国的现代国家建设道路为党建引领地方治理奠定了制度基础。近代中国的总体主义危机导致“只有用党的权力深入社会每个角落,去重建各种组织与制度,去解决社会领域中的问题,才能一面重建国家,一面重建社会”[25]20。于是“政党领导人民建立现代国家”的现代国家建设之路使得中国共产党通过“缔造国家”而获得了“治理国家”的资格,从而在国家治理中扮演着制度设计者和实践领导者角色。在此进程中,以党为核心、国家与社会相互融合和互动互促的一体化制度体系日臻完善,在合法性论证、资源汲取与整合、政府能力与社会调控等方面获得了前所未有的优势,为当代中国经济社会的持续高速发展奠定了坚实的制度基础。

其次是贯彻落实党领导一切这一政治原则的内在要求。实践证明,党建引领地方治理是党的执政之基和执政之要。为此中国共产党一再强调“必须坚持党的全面领导,充分调动一切积极因素,广泛团结一切可以团结的力量,形成推动发展的强大合力”。只有坚持党建引领地方治理,把党的领导嵌入地方治理之中,才能切实贯彻党领导一切的最高政治原则,不断战胜各种困难和风险并巩固党的执政基础。

再次是推进地方治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的领导作为中国特色社会主义政治制度的最大优势,决定了党建引领不仅能保证地方治理体系和治理能力现代化的正确发展方向,而且为之提供组织保障和力量源泉,克服地方治理中的“孤岛效应”。这是因为党作为肩负着整合、分配和引领三大新功能的使命型政党,实现了“党的领导、人民当家作主与依法治国”的有机统一,以与时俱进的意识形态话语生产、密切联系群众的民意吸纳、以党领政的执政创新以及全民从严治党的权力监督四大机制[26],确保了地方治理中的制度优势不断转化为治理效能。

3 如何引入党建引领的研究视阈

在现有中国地方治理知识框架内,虽然既有政策话语完整呈现了“四梁八柱”的基石性制度要素,而既有党政体制的研究已经比较完整地归纳了“结构—功能”层面的基本制度要素,但依然缺乏对执政党行为与治理转型机制间关系的清晰讨论,所以有必要对中国特有的党建引领地方治理实践过程进行理论性深描,梳理党建引领地方治理的具体运行机制,在此基础上提炼出党建引领地方治理的理论内涵。而目前国内主流的党政体制研究虽然都明确将党的领导纳入中国政府过程之中,但是这些研究成果立足于结构—功能层面讨论党政体制,既缺乏从过程—

事件维度对党如何在国家治理过程中发挥“统筹全局和协调各方”功能的深入研究,又局限于党领导政权运作而不足以涵盖完整的“中国之治”。因此,需要聚焦当前中国地方治理实践中党组织协调国家政权运行、推动跨部门及跨层级政府间协作、实现多元主体协同共治、调适国家与社会关系等以应对治理“盲区”挑战的丰富实践,从实然层次提炼党建引领地方治理机制有效运行的制度条件,从而将各级党组织从宽泛的“国家与社会关系”以及“国家治理体系”等分析框架中析出,聚焦党建引领地方治理的运行机制。

3.1 提炼党建引领协调地方国家政权有效运作的机制

在依照宪法和法律设置的地方国家政权体系中,由地方人大、地方人民政府、地方人民法院和地方人民检察院以及地方监察委员会分立的基本组织结构,构成了在中国共产党统一领导下、在各自职权范围内贯彻落实党的路线、方针、政策和宪法法律,为实现地方治理有效运作的地方国家权力横向配置体系。从地方国家权力的运作实践来看,基于专业化分工的地方人大与“一府一委两院”正是在各级党委的统筹协调之下,形成了既分工又协作的有机统一整体,实现了既合法又有效的地方治理。一方面,地方人大依据宪法和法律拥有对由其产生的“一府一委两院”工作的监督权,地方“一府一委两院”必须依法对地方人大负责并报告工作,接受地方人大的监督,从而通过必要的权力制约以督促“一府一委两院”依法履职和规范行权。另一方面,地方人大与地方“一府一委两院”之间是一种分工协作基础上的支持和促进关系。其中,地方党委对地方人大以及地方“一府一委两院”的统一领导,使地方人大对“一府一委两院”必要的权力制约与地方人大对“一府一委两院”的支持和促进形成了有机统一。

显然,地方人大的监督是为了督促“一府一委两院”依法行政、公正司法而设置的必要的权力制约,并非西方“分权制衡”政治框架中各党派竞争性获取政权的工具,更不是为了使“一府一委两院”失去信任,而是为了改善其工作而确保人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。于是,在党建引领下,由地方人大、地方人民政府、地方人民法院和地方人民检察院以及地方监察委员会分立的地方国家政权组织结构,既有助于促进地方治理体系现代化中的功能分工与地方治理治理能力现代化的专业化运作,又能在确保“权为民所赋且为民所用”的基础上实现有效的地方国家政权高效运作。正是在这个意义上,党的十九大强调,各级党委要支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权,以加强和改善党对各级国家政权机关的领导。因此,回归党建引领地方治理的实践,要对各级地方党委在统筹协调地方国家政权运作实践中,如何实现地方人大与地方“一府一委两院”之间权力制约与支持促进的辩证统一,从事件—过程维度来展开运行机制提炼。

与此同时,未来的研究应该直面中国共产党领导下的地方人大如何平衡监督与支持“一府一委两院”之间的关系。在地方国家政权运作中,一些地方的“一府一委两院”将来自地方人大的依法监督视为“挑刺”,甚至还存在将地方人大依法行使监督权视为“不与党委保持一致”的错误认知。于是,地方党委对地方人大的领导很容易变成对具体工作上的直接领导,地方人大的职能侧重于为地方党委决策提供合法性,导致地方人大的职能(尤其是监督职能)易被压缩,地方人大监督的刚性和实效性易被弱化,地方人大被定性为只是配合并支持“一府一委两院”的工作[27]。因此,要发挥党建引领统筹地方国家政权有效运作的关键依然在于加强并改善党对地方人大工作的领导,以支持地方人大依法履职作为党建引领地方国家政权有效运行

的基础。

3.2 提炼党建引领破解地方治理碎片化的统筹协调机制

在地方治理实践中,政府权力的纵向分层设置与各级地方政府内部基于专业化运作而形成的横向分工管理在一定程度上导致了日常管理碎片化。这种管理碎片化指向权力分散、部门分化和管理分割等状况,在客观上可能导致地方治理效果“内卷化”。

一方面,存在政府内部条块分割导致的管理碎片化问题。尽管进行了多轮行政体制改革,试图打破政府内部垂直管理、对上负责的“条条”与属地管辖的“块块”之间分割导致的条块两个方面的积极性受阻,但条块分割导致的治理碎片化问题还未能从根本上得到解决。这体现在:一是权力分割使地方政府成了“不完全政府”;二是政策冲突与权力内耗导致地方政府公信力与效率受损;三是权责不清、争权或推诿导致无法有效考核问责地方政府;四是碎片化行政偏离了地方政府治理体系与治理能力现代化的目标要求。而当党建引领作为基层治理的机理、机制、内驱力等要素内化于基层治理一切领域时,构成了基层良性发展的内在运行机制[28]。因此,党的统一领导对行政条块关系具有整合性作用,于是区域化党建使得基层治理在党建引领下能从“条块分割”转化为“条块融合、以块为主”并在相当程度上缓解了条块分割[29]。

另一方面,存在地方政府内部横向分工导致的管理碎片化问题。在地方政府管理实践中,基于效率最大化的专业化分工将一级完整的地方政府组织分割为职责、目标和工作重点相互分离的专业化职能部门。这难免会导致差异化价值观和行为取向的职能部门之间在同一个公共管理议题上出现“有分工而无合作”现象,势必会降低地方治理效率。于是纵向分层级管理体制与横向“单一部门主挑、多部门协管”的分环节管理体制,共同构筑成分层级、分阶段和分环节的“碎片化”地方政府管理模式。虽然在地方治理“中心工作机制”乃至解决重大“疑难杂症”的“运动式治理”中,地方党组织通过政治动员、结构整合、功能重组、资源聚集和思想领导,如通过由地方党委书记担纲的地方领导小组作为沟通科层治理和运动式治理的治理机制,通过科层化的权威介入,依托领导小组及其办公室的运作,增强了科层治理的运动性和资源动员整合能力,不仅有助于缓解条块分割,而且可以突破行政科层制固有的惰性和反功能,从而有效整合党政部门资源提高地方治理效能[30]。或者是借助以党委牵头组建的“领导小组”运行机制,能够打破官僚制系统制度化的条块关系,加强部门间协商,并通过自身政治权威、行政资源与物质动员能力推动了重大公共政策的执行[31]。

虽然诸如“区域化党建”以及“吹哨报到”等地方治理创新有助于缓解碎片化困境,但因其并未触及条块关系背后的资源配置体制而无法从根本上理顺条块关系。显然,在常态化地方治理中,如何以党建引领的制度化机制来克服科层制下部门与条块分割的弊端,依然需要继续深入研究。在中心工作机制和运动式治理中,党建引领有效破解地方治理碎片化已经得到了充分印证。但是研究者始终认为这种党建引领的地方治理只是对科层化常规治理的一种非常态补充,不仅不是一种地方治理的长效机制而且可能会偏离法治轨道[32];虽然党建引领地方治理在克服重要的“疑难杂症”方面效果好见效快,但其频繁使用却可能导致其制度功能弱化而促发组织紊乱和制度冲突[33]。因此,以党建引领促进地方政府间或地方政府内的整体性治理,关键还在于使党的依法执政与地方政府的依法治理相互融合,确保党的领导与依法治国以及人民当家作主的有机统一。

3.3 提炼党建引领形塑多元主体协同共治的机制

20 世纪 70 年代末以来,日益深化的改革使得中国社会逐渐从总体性向分散性演变,在多元化社会背景下,市场、社会组织以及民众的力量迅速成长,在地方治理中扮演越来越重要的角色。于是地方治理转型中的行动主体呈现出多元化样态,包括地方党委和政府、经济组织、社会组织、自治组织以及人民群众等。多元治理主体根据各自所掌握的治理权力、治理资源以及治理优势会在地方治理结构中扮演不同角色,通过细化多元主体参与地方治理的维度与渠道并明确各自的治理责任机制,有助于协助党和政府在地方治理中“拾遗补缺”。但是,治理主体多元化客观上导致治理资源的分散化和碎片化。在治理主体多元化的情况下,如果不加强中国共产党的领导,没有中国共产党的统筹协调,就不会有民主基础上的集中,也无法形成“最大公约数”的意见,必然导致议而不决、决而不行的局面。于是,党如何整合政府行政资源、自治组织社会资本资源、社会组织专业化资源、企业市场化资源等就成为地方治理面临的挑战。

近年来基层治理实践中不断涌现党建引领下“一核多元”的协同治理创新。一方面,党建引领通过充分发挥党的资源整合、关系理顺、组织优化、统筹协调等总揽全局、协调各方的作用,化解了多元主体间“单打独斗”“各行其是”的“碎片化”基层治理困局。另一方面,党建引领推动了基层治理中街道社区、驻地单位、企业、社会组织等多元主体系统性整体性建设,以共建共治共享推动了基层治理共同体建设[34]。但是,如何在众多分散化地方治理创新中提炼出党建引领多元主体协同共治的运行机制,依然需要深入研究。

在地方治理主体多元化的背景下,党建引领无疑是凝心聚力的内在要求。但是,党建引领与多元主体的协同共治之间存在多重张力:首先,局部区域党建“自我空转”及“悬浮于地方治理之上”,弱化了中国共产党在地方治理中的组织动员能力和引领作用;其次,局部区域地方党组织对企业和社会组织的领导能力的相对弱化,使其难以通过联动企业和社会组织来有效构建、激活多元共治的网络;再次,“党建引领”的“行政化”,使形塑多元共治的边际成本递增;最后,“党建引领”的“包办代替”乃至“越俎代庖”,不利于激发市场和社会活力。

3.4 提炼党建引领在国家与社会关系中的双向调适机制

中国政府在积极回应民意诉求方面有非常强劲的动力,这被认为是中国政治信任度持续居高不下的最主要原因[35]。众所周知,在当代中国分层治理体制下,地方政府直面广大民众,其众多决策项目可能事关民众的生活环境、房价乃至征地发展中的重大利益关切,在现行相对“凝闭”的决策体制下遭遇民众抗议的可能性大大增加,有时会引发局部地区国家与社会关系的紧张性。在此背景下,党建引领在地方治理实践中发挥了积极的调适功能。一方面,作为联系人民与政府之间关系的纽带,中国共产党通过“密切联系群众”的民意吸纳机制源源不断地将民意诉求输送进入政府运作的轨道;另一方面,中国共产党不仅具有利益代表和表达功能,而且具有推进国家建设和塑造国家治理体系的治理功能。

因此,面对当代中国地方治理实践中出现的各种问题与矛盾,一方面,党建引领能使各级地方政府能及时回应公众诉求,从而维护基本社会和政治秩序稳定的大局;另一方面,作为先锋队和使命型政党,将群众路线嵌入地方治理之中有助于破解一些地方治理的官僚化困局,并通过强调社会公正和“以人民为中心”进行新型国家合法性基础重构。于是,在经历了高速经济发展、剧烈社会变化等情景下,党建引领通过调适国家与社会关系,使得地方治理中诸多对社会秩

序和社会安全产生冲击的因素被消解,中国社会秩序和安全依然保持着较好水平,成就了“经济增长和社会稳定”同时并存的“中国之谜”。因此,地方治理研究需要高度关注中国共产党在调适国家与社会关系中的具体运行机制。

近年来,一些地方治理的参与式治理创新呈现扩散之势,如以杭州开放性决策和广州公众监督委员会制度等为代表的参与式决策、以浙江温岭等地为代表的参与式预算、以浙江嘉兴为代表的参与式环境治理、以南京等为代表的参与式政府绩效评估,都显示出当代中国的地方治理民主化有了长足的进展,地方政府与公众互动逐渐呈现良性发展之势。但同时也存在重大决策“民主化不足、被动且被迫民主化”的地方治理现象,折射出局部的地方治理过程依然存在“汲取性有余而包容性不足”的短板。虽然党建引领的地方治理过程能够通过实时调适而缓和国家与社会之间的紧张性,从而有效降低了地方治理风险,但如何从“亡羊补牢”走向“未雨绸缪”依然任重而道远。

4 地方治理研究引入党建引领视阈的目的

在中国地方治理研究中引入党建引领这一新的视阈,实质在于研究者应该面向中国地方治理实践,在基于党建引领地方治理的本土经验研究中提炼出有价值的理论,作出理论上的贡献。回归真实的中国地方治理过程后,研究者将面临双重使命:一方面,我们要在地方治理研究中将党建引领找回来,重构当代中国地方治理研究的话语体系;另一方面,我们也将面临如何把党建引领地方治理的制度优势转化为实践中的地方治理效能这一后续研究的挑战。

4.1 重构面向中国地方治理实践的话语体系

虽然当代中国的地方治理研究在领域和范围上不断拓展,但是,基于中国地方治理情境的转换与社会环境的变化给西方“国家—社会”关系范式的解释效力带来的挑战以及中国“国家—社会”关系研究面临的“规范认识危机”[36]16,在原有的“国家—社会关系”中加入政党元素就成为必然的要求。于是,越来越多的研究者强调要将国家与社会二元分析框架转换成为政党、国家与社会的三元分析框架[37]、将“国家中心论”和“社会中心论”置换为“政党中心主义”[38],还有研究者力图建构“政党整合治理模式”[39]。

这些研究话语的创新之处在于将西方式的“政党在社会之中”与中国特色的“政党既在国家之中又在社会之中”区别开来,并在此基础上展开诸如党的自我调适、党建嵌入社会等研究议题。但是,既有研究依然止步于政党—国家以及党政体制等结构—功能层面的话语逻辑,还未能真正揭示当代中国的国家治理是在“坚持人民主权这一基石性原则基础上,中国共产党代表和领导人民执掌政权、运行治权的体系和过程,是中国共产党在总揽全局、统筹各方格局中科学民主依法有效地进行国家和社会治理的治国理政”[40]。

因此,作为“以党领政”的中国共产党不仅深度嵌入国家之中,而且既因其来自社会又因其卓越的动员和组织能力也深度地嵌入社会之中,既是国家政权的领导核心又是社会的组织者和领导者。换言之,在当代中国地方治理研究中将党建引领找回来,既非仅仅是在原有的“国家与社会关系”二分框架中增加党的元素,又非简单地讨论“党与国家和社会关系”的调适,而是在对党领导推进国家治理和社会治理的双重实践过程进行“深描”基础上,总结提炼党建引领地方治理进程中党如何完成对国家与社会的双重塑造以及对国家与社会关系的有机调适,重构当代中

国地方治理的话语体系。显然,根植于中国地方治理实践的话语体系,应该以中国地方治理正在做的事情为中心,从改革发展的实践中挖掘新材料、发现新问题、提出新观点、构建新理论,聚焦如何打造“一核多元”“协同共治”的现代化地方治理体系、如何以党的统筹协调来凝心聚力实现地方治理能力现代化、如何以党建引领地方治理回应人民对美好生活的向往等。

4.2 将党建引领的制度优势转化为治理效能

回首中国共产党百年来革命、建设、改革的奋斗历程,党建引领不仅实现了民族独立、国家富强和人民幸福,而且开创和发展中国特色社会主义创造了人类文明史上罕见的经济持续高速发展与社会秩序持久稳定并存的“中国奇迹”。因此,在全面建设社会主义现代化国家进程中,将党建引领引入当代中国地方治理研究,需要把党建引领的制度优势转化为促进地方治理现代化的治理效能。

一方面,要明确党建引领地方治理不是越俎代庖。众所周知,中国共产党在成功消解近代以来中国日益加重的总体性危机后,逐渐塑造了一个国家权力统御一切的“总体性社会”,实现了中国历史上最伟大最深刻的社会变革。“总体性社会”虽然对于中国共产党巩固政权并在极短时间内完成社会主义工业体系建设等发挥了不可磨灭的贡献,但也因其完全强调依靠国家权力的强力控制来维系社会秩序而难以持续。因此,改革开放以来,中国共产党不断调适其与国家和社会的关系,依法治国与依规治党使国家政权运作日益理性化,不断激发市场和社会活力,成就了持续至今的“中国发展奇迹”。历经 40 余年的改革开放后,中国地方治理的基本格局已经发生了深刻变化,党委领导的政府负责、市场参与、社会协同的地方治理体系已逐步成型。显然,党建引领的地方治理不是重塑统合性的“总体性社会”,而是通过“总揽全局、协调各方”去激活多元主体的动能并塑造协同治理的“合力”。

另一方面,激发党建引领地方治理现代化的制度优势。首先,以高质量党建为党建引领地方治理现代化奠定组织基础。坚持党建引领地方治理是贯彻落实党领导一切这一根本政治原则的内在要求,是党的执政之基和执政之要。为适应新时代的发展需要,党的十九大明确提出“政治立党、思想建党、组织强党、作风管党、纪律严党、制度治党”的“全面从严治党新思路”。党的十九届五中全会强调“高质量发展是一场关系发展全局的深刻变革,唯有高质量的党建才能引领和推动高质量发展”。因此加强党的组织建设并提高领导力,直接关系到地方治理现代化的效能。为此,面对地方治理中的各种风险和挑战,要以提高党的领导制度吸引力、整合力、执行力为抓手[41],不断增强党的创造力、凝聚力和战斗力,以高质量党建来引领地方治理有效运作,形成国家治理与全面从严治党的良性互动,并将其作为新时代推进地方治理现代化的重要目标。其次,以党建引领促进地方治理体系现代化。作为实现地方治理体系现代化的主体性力量,党建引领不仅契合了党的执政能力建设的政治逻辑,同时党建引领也是补足地方治理短板进而形成多元主体协同共治格局的实现路径。最后,以党建引领促进地方治理能力现代化。在新时代,党建引领围绕社会主要矛盾的变化,通过发挥党组织的倡导作用、整合作用和协调作用,有助于在打造“一核多元”“协同共治”治理体系过程中,不断凝心聚力、整合资源来提升地方治理效能。正是在这个意义上,党建引领不仅在组织结构上塑造了中国特色的“中国之制”,而且在过程功能上能塑造成功的“中国之治”。

5 结语

党建引领地方治理通过将党的政治和组织的制度优势转化为地方治理效能,既是落实党领导一切这一根本政治原则的内在要求,又是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。不过在既有的地方治理主流研究与日益丰富的党建引领地方治理实践之间,存在一定的落差。止步于政治宣传式的应然式政策诠释、单纯强调党建而导致“党建与治理的脱嵌”“党组织的全覆盖与地方治理效能提升的不同步”等意味着研究者应该立足于“过程—事件”维度去展开规范化的实证研究,去构建党建引领地方治理的理论话语并提炼党建引领地方治理的运行机制,以回答党建如何引领地方治理这一“中国之治”的核心命题。因此,有必要在进行中观理论构建的基础上立足于“过程—事件”维度去对当代中国地方治理微观实践进行“深描”,聚焦于地方治理实践中党建引领何以统筹国家政权体系、何以化解治理碎片化风险、何以整合多元治理主体、何以调适国家与社会关系等,从中提炼出党建引领地方治理的机制,最终夯实“中国之治”的理论基础。

在当代中国波澜壮阔的历史征程中,中国共产党领导人民实现了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,创造了令世界惊叹的经济快速增长与社会持续稳定同时并存的“中国之治”奇迹。作为中国特色社会主义最本质的特征、中国特色社会主义制度的最大优势,中国共产党的领导是创造“中国之治”的“核心密码”。因此,随着研究者引入党建引领这一视阈去认真梳理当代中国地方治理的本土经验与理论贡献,厘清当代中国地方治理的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑,在规范化社会科学实证研究的推动下,未来将会逐渐构建许多立足于中国地方治理实践过程的中观理论与分析框架——这无疑将有力推动面向真实的“中国之治”的社会科学理论创新与知识体系创新。

参考文献:

[1] 邸晓星,黎爽. 基层党建与基层治理的双重变奏——党建引领基层治理创新研究综述[J]. 中共天津市委党校学报,2021(1):13-20.

[2] 沈东. 社区党建研究:一个文献综述[J]. 重庆社会科学,2014(10):104-109.

[3] 易卓. 党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省Z镇党建示范区的实证研究[J]. 中国特色社会主义研究,2020(1):102-110.

[4] 杜鹏. 迈向治理的基层党建创新:路径与机制[J]. 社会主义研究,2019(5):117-124.

[5] 王浦劬,汤彬. 当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J]. 中国社会科学,2019(9):4-24.

[6] 祝灵君. 再组织化:中国共产党引领基层治理的战略选择[J]. 长白学刊,2016(6):8-14.

[7] 吴晓林. 党如何链接社会:城市社区党建的主体补位与社会建构[J]. 学术月刊,2020(5):72-86.

[8] 刘厚金. 基层党建引领社区治理的作用机制——以集体行动的逻辑为分析框架[J]. 社会科学,2020(6):32-45.

[9] 曹海军,曹志立. 新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑[J]. 探索,2020(1):109-120.

[10] 陈亮,李元. 去“悬浮化”与有效治理:新时期党建引领基层社会治理的创新逻辑与类型学分析[J]. 探索,2018(6):109-115.

[11] 布成良. 党建引领基层社会治理的逻辑与路径[J]. 社会科学,2020(6):71-82.

[12] 贺海波,夏柱智. 党建嵌入治理:一种新的县域发展机制——以河南 W 县党建实践为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2018(5):90-98.
[13] 李俏,张大为. 当代地方治理研究:回顾与展望[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版),2014(1):48-53.
[14] 郁建兴. 中国地方治理的过去、现在与未来[J]. 治理研究,2018(1):65-74.
[15] 徐邦友. 改革开放四十年来地方治理体系的现代嬗变——基于浙江省地方治理实践的分析[J]. 治理研究,2018(3):72-82.
[16] YU J X,GUO S J,eds. ,The palgrave handbook of local governance in contemporary China[M]. Singapore: Palgrave Macmillan,2019.
[17] 许源源,邓敏. 国内地方治理研究的热点议题和未来展望[J]. 地方治理研究,2020(1): 66-77.
[18] 周雪光,艾云,葛建华,等. 党政关系:一个人事制度视角与经验证据[J]. 社会,2020(2):137-167.
[19] 王海荣,闫辰. 党建引领城市社区治理创新:问题与发展[J]. 中共福建省委党校学报,2018(2):46-55.
[20] 杨华. 县域治理中的党政体制:结构与功能[J]. 政治学研究,2018(5):16-21.
[21] 周雪光. 运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代,2012(9):104-125.
[22] 李友梅. 治理转型深层挑战与理论构建新方向[J]. 社会科学,2020(7):3-8.
[23] 马宝成. 近年来中国地方治理创新的趋势特点与未来展望——以国家与社会关系为视角[G]//当代中国政治研究报告:第 8 辑. 北京:社会科学文献出版社,2010.
[24] 尚虎平. "治理"的中国诉求及当前国内治理研究的困境[J]. 学术月刊,2019(5):72-87.
[25] 邹谠. 二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动的角度看[M]. 香港:牛津大学出版社,1994.
[26] 张紧跟. 论使命型政党的治理机制[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版),2019(2):5-12.
[27] 张华民. 提升地方人大监督能力:最新进展、主要问题、关键因素、重要途径——基于 L 市的实证调查[J]. 中共天津市委党校学报,2017(6):33-39.
[28] 刘小钧,张艳国. 城市社区建设与治理"党建+"实现路径研究——以江西省南昌市社区为例[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(1):46-53.
[29] 孙柏瑛,张继颖. 解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市"吹哨报到"机制观察[J]. 中国行政管理,2019(4):72-78.
[30] 欧阳静. 政治统合制及其运行基础——以县域治理为视角[J]. 开放时代,2019(2):184-198.
[31] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学,2011(5):61-79+220-221.
[32] 丁轶. 反科层制治理: 国家治理的中国经验[J]. 学术界,2016(11):26-41.
[33] 陈柏峰. 党政体制如何塑造基层执法[J]. 法学研究,2017(4):191-208.
[34] 高立伟. 党建引领下的基层治理智能化精细化研究[J]. 人民论坛,2019(21):52-61.
[35] LEWIS-BECK M S,TANG W F,MARTIN N F. A Chinese popularity function: sources of government support[J]. Political Research Quarterly,2014(1):17-25.
[36] 黄宗智. 中国的新型小农经济:实践与理论[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2020.
[37] 景跃进. 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J]. 探索与争鸣,2019(8):85-100.
[38] 杨光斌. 制度变迁中的政党中心主义[J]. 西华大学学报(哲学社会科学版),2010(2):1-6.
[39] 唐文玉. 政党整合治理:当代中国基层治理的模式诠释——兼论与总体性治理和多中心治理的比较[J]. 浙江社会科学,2020(3):21-27.
[40] 王浦劬. 理解国家治理须防止两种倾向[J]. 国家治理,2014(10):19-21.
[41] 李晴,刘海军. 党的领导制度引领国家治理现代化的路径分析[J]. 长白学刊,2021(1):8-15.

Party Building Leading: Local Experience and Theoretical Contribution of Local Governance in China

ZHANG Jingen

(*Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China*)

Abstract: As the core element of "China's governance", Party building leading has not received due attention in local governance research, which resulting in the corresponding local governance research has not fully reflected the comprehensiveness and core essence of local governance practice led by the Party. Therefore, on the one hand, the local governance research needs to reflect on its research methods and research vision, and on the other hand, it needs to comprehensively introduce the perspective of "Party building leading" to refine the local governance in China. Therefore, from the "event-process" dimension, this paper analyzes how the party building leads to coordinate the state organ system, how to break the fragmented governance dilemma, how to integrate multiple subjects and how to adjust the relationship between the state and society in local governance. The comprehensive introduction of the perspective of Party building leading in local governance research aims to reconstruct the discourse system of local governance research in contemporary China, and promote the local experience of the modernization of local governance in contemporary China to become the theoretical contribution of local governance in China.

Key words: Party building leading, local governance, research realm, local experience, theoretical contribution

责任编辑:王　慧

新时代提升党的社会号召力的理论认知与现实审视

田旭明

(广西师范大学 马克思主义学院,广西 桂林 541004)

摘 要:强大的社会号召力是中国革命、中国道路、中国之治的鲜明特点和优势,是总结百年来中国共产党成长壮大和攻坚克难历史经验不可或缺的重要维度。当前,社会结构变迁和调整、党的政治权威面临新挑战、转型期社会信任困境,给提升党的社会号召力带来了新的考验。为此,中国共产党须顺势而为、应时而动,立足于社会需求和发展,着眼于人民群众需要,在利益调控、意识形态建设、组织建设、社会动员方法优化等方面寻求策略并积极有为,确保在纷繁复杂的环境中始终保持党对社会的强大引领力和号召力,从而凝聚社会力量,画出最大同心圆,为顺利完成新时代历史使命凝聚深厚伟力。

关键词:中国共产党;社会号召力;政治权威;社会信任

中图分类号:D26 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-5194(2021)02-0102-11

1 问题的提出

“政党组织并形塑国家政权,以此深度影响经济社会发展,已经成为现代政治实践有力展开的通则。”[1]正是如此,政党与社会的关系是政党研究无法回避的问题,也是政党政治不能忽略的重大战略性问题。政党于社会中建立,也因社会“证其名、显其实、彰其值”,所以几乎所有现代化进程中的执政党都高度重视党社关系的构建与维系。能否协调社会利益关系、能否赢得社会力量认同、能否凝聚社会资源、能否动员号召社会大众,是对执政党能力和智慧如何的直接考验。中国共产党立足于社会,根基、血脉和力量在人民群众。深深扎根于社会,保持党同人民群众的血肉联系,是中国共产党无往而不胜的法宝,所以在革命、建设和改革实践中党始终将自身融入社会,与广大群众保持密切互动与沟通。“从群众中来到群众中去”的群众路线就是中国共产党融入社会的形象体现。只不过这种融入不只是为了塑造社会,更是为了动员组织和号召引领社会,实现党与社会在利益、情感和命运上的“共生共在”。在党的十九大报告中,习近平总书记首次提出要不断增强党的“社会号召力”,为新时代加强党的领导以及党社关系的调控、优化明确了重要遵循和准则。

社会号召力,顾名思义就是一种依靠个体自在的魅力和能力唤醒社会大众,让大众偏向于己的一种能力。而执政党社会号召力就是执政党依据政治权威、政党文化、民意基础、民主制度、领导水平、执政绩效、意识形态、利益调控以及社会环境变化对社会成员进行引导、动员、凝

收稿日期:2021-01-05

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新时代党的社会号召力及其提升策略研究”(19CKS024),项目负责人:田旭明。

作者简介:田旭明(1984—),男,博士,广西师范大学马克思主义学院副院长,教授,博士生导师。

聚与感召,使得社会成员产生强烈的向心力、认同力、归属感和追随倾向,主要包括执政党对社会利益关系的整合调控力、对社会思想文化的引领统摄力、对社会资源的组织动员力、对社会成员斗志的激发力以及社会成员对执政党的认同响应。社会号召力与我们经常提到的社会动员力既有内在关联,又有一定差异。就相关性来说,社会动员力和社会号召力都包含组织动员群众的能力,而且在履行一项共同的任务,即把社会有益资源和力量凝聚起来共同推动经济社会发展并保持社会总体的和谐稳定。二者的实质在一定意义上讲都是执政党依靠正常合法途径"渗透社会、提取社会资源、依靠社会力量弥补自身能力不足的过程"[2]。

社会号召力与社会动员力之间的差异主要表现在这几个方面。第一,社会动员力侧重于国家治理维度,体现着治理能力,而社会号召力侧重于政治领导维度,体现着领导能力、水平以及政治认同度。第二,社会动员力的发生多为紧急或战时特殊时期,而社会号召力体现着对执政党的法理、道义、情感和价值认同,是任何时候都要保持的政治自觉和常态化需要。社会动员力不宜频繁发动,但社会号召力需要时刻保持。第三,社会动员力是组织、发动和影响群众心理趋向和行动指向的能力,也是执政党提升社会号召力的重要途径,但社会号召力除了内含社会动员力因素之外,更加注重社会不同群体、阶层和力量对执政党的忠诚度、向心力以及积极拥护、高度信任和自愿追随,是社会大众对执政党认同而形成的一种自觉理性行为。从这个意义上来说,社会号召力涉及范围比社会动员力要广。因此,社会号召力与社会动员力存在一定差异。目前,学界对政党社会动员力的研究成果较为丰富,但关于社会号召力的研究尚处在起步阶段。既有研究成果对社会号召力概念、内涵、内容、意义、路径等问题做了一定探讨,为该问题研究提供了有益借鉴,但基于理论和现实逻辑以及问题意识角度对新时代中国共产党如何提升社会号召力的研究成果还较少,有待进一步拓展。

2 提升党的社会号召力的理论认知

政党和社会多呈现出双向互动和彼此形塑的关系。任何政党的形成和发展不是真空运行,而是需要依赖一定的社会经济基础和结构支撑。政党在获得政权之前,都会努力通过社会动员和号召汲取合法性支持,进而谋求上升为执政党。一旦获得执政地位,又会沟通联结社会、扩大民意基础以巩固执政正当性。马克思主义唯物史观告诉我们,人民群众是历史的创造者,是推动历史发展的决定性力量。"历史活动是群众的活动,随着历史活动的深入,必将是群众队伍的扩大。"[3]287"在人民群众中,我们毕竟是沧海一粟,只有我们正确地表达人民的想法,我们才能管理。"[4]113这就表明一个政党在获取执政地位后如果脱离人民、脱离社会,将自身与社会大众隔开,不与社会保持密切沟通,其执政地位必然难以持久。中外政党政治的历史经验也反复昭示,一个执政党要获得长期执政,除了依靠自身政治权威、执政能力和形象这些特定要素支持之外,还要取决于和社会的沟通和互动,赢得社会的散布性认同。执政党与社会的关系是它与公共权力关系的基础。如果没有社会大众的认同和追随,执政党终将会丧失掌握公共权力行使的资格。

2.1 注重社会号召力是无产阶级政党的政治自觉

在执政党与社会的双向互动关系中,社会号召力是不可忽视的重要因素。对于执政党来说,社会号召力具有凝聚社会资源、强化政治合法性、平衡社会利益、调控社会秩序、化解社会风

险、提升政治决策执行效率等重要价值功能,是其领导权威、政治软实力和国家治理能力的现实彰显,同时也是衡量其执政能力的重要标志。实践表明,执政党社会号召能力越强,就越容易调动社会大众积极性和主动性,促使社会大众凝心聚力,强化思想共识和看齐意识,增强对执政党的向心力,确保上下齐心,从而凝聚共促发展和抵御风险的磅礴伟力。相反,如果缺乏社会号召力,就会人心不齐,弱化社会团结合作力量,甚至会加剧社会撕裂,引发社会失序。一言蔽之,社会号召力是执政党加强执政能力建设和巩固执政地位的内在诉求。对此,马克思主义政党在创建和发展中就有着深刻的认识和觉悟。

马克思指出,无产阶级运动是“为绝大多数人谋利益的独立的运动”[3]411,鲜明表达了无产阶级革命运动不是为了私利,而是为了社会中人民大众利益,这无疑表明了未来无产阶级政党在组织号召社会大众方面具有天然优势。为了实现真正的自由联合体,马克思和恩格斯向所有无产者发出号召,“全世界无产者,联合起来”“让统治阶级在共产主义革命面前发抖吧”[3]435。正是《共产党宣言》的引领和号召,无产阶级革命运动进入了新的高涨阶段。恩格斯在 1890 年撰写的《共产党宣言》德文版序言中就指出:“欧美无产阶级正在检阅自己第一次动员起来的战斗力量,他们动员起来,组成一支大军,在一个旗帜下,为了一个最近的目的。”[3]393马克思和恩格斯在领导工人运动实践中深刻认识到工人政党必须善于组织号召本阶级社会力量,“尽量有组织地、尽量一致地和尽量独立地行动起来”[3]554,这样才不会被资产阶级利用和支配。

列宁在革命实践中深刻意识到,“任何一个代表着未来的政党的第一个任务,都是说服大多数人民相信其纲领和策略的正确”[5]82,这意味着革命胜利离不开政治宣传、组织动员和引领号召群众。“先进工人的任务是,通过自己的宣传教育工作使无产阶级在当前的革命口号下尽快联合起来。”[6]50无产阶级革命取得胜利,单靠无产阶级先锋队是不够的,还需要广大群众的直接支持和积极响应,需要无产阶级用“奋不顾身的英勇精神吸引全体被剥削劳动群众,吸引他们,组织他们”[5]147。十月革命后,面对国家建设的重重难题,为了凝聚力量捍卫新生政权,列宁要求“把社会团体的全部力量、国家机关的全部力量、宣传鼓动的全部力量都用于最平凡最重大的事情上”[7]322。共产主义星期六义务劳动就是俄共(布)动员号召工农群众捍卫苏维埃政权和无产阶级正义事业的体现。可以说,马克思主义政党的领导者十分清楚人民群众是历史的创造者和推动者,是无产阶级政权生存之基石,因此始终重视号召社会大众积极参与革命和建设实践。这也是科学社会主义事业虽曾经遭冲击但仍然保持生命活力的重要逻辑。

2.2 注重社会号召力是中国共产党的制胜经验

中国共产党在创建、成长和壮大的过程中,始终注重保持对社会的强大号召力。一部中国共产党的历史,就是一部浩浩荡荡、成功号召人民群众接力奋斗的历史。从革命初期中国共产党提出“我们目前的任务,就是要极力争取群众,团结群众,发动群众的斗争,坚决群众革命的认识和勇气”[8]5,到抗战时期毛泽东指出“如此伟大的民族革命战争,没有普遍和深入的政治动员,是不能胜利的……要胜利,就要坚持抗战,坚持统一战线,坚持持久战。然而一切这些,离不开动员老百姓”[9]480-481,再到中华人民共和国成立后接管城市、恢复生产、镇压反革命、新解放区土改、抗美援朝等一系列事关新政权稳定和形象的伟大事件,都能看出中国共产党为了民族和人民利益对社会力量的动员、引领和号召。

可以说,无论是革命时期面对敌人取得的每一次胜利,还是现代化建设和改革进程中涉及

的生产力和生产关系领域的诸多调整以及所有的改革创新成就和无数次化危为机、挺过难关,都与中国共产党的坚强领导以及对社会的强大动员号召能力是分不开的。中国共产党通过物质利益保障、紧抓阶段性主要矛盾、政治说理、制度规范、理想信念感召、媒介动员、典型示范引领等途径,促使社会各阶层群众自愿而非强迫、自觉而非盲目、主动而非被动地维护党的领导、接受党的主张、跟随党的步伐、顺应党的思路、响应党的号召。这是中国共产党取得革命、建设和改革事业成功的重要经验,是中国革命、中国道路、中国之治的鲜明特点和优势,是百年大党"千磨万击还坚劲"的重要密码。正如美国学者亨廷顿所说:"'动员'和'组织',这两个共产党政治行动的孪生口号,精确地指明了增强政党力量之路。"[10]336正是因为中国共产党重视和善于号召社会,才使得"星星之火"变成"燎原之势",最终以"小米加步枪"赢得了"飞机加大炮",建立中华人民共和国并取得了社会主义现代化建设的丰硕成果。进入新时代,面对新的发展重任和难题,中国共产党依然要保持对社会的强大号召力,这样才能聚合力量、上下同心完成"两个一百年"目标,不负时代和人民重托。

3 新时代提升党的社会号召力面临的现实境遇

强大的社会号召力是新时代中国共产党巩固执政基础和完成执政目标的深厚伟力。但受内外错综复杂形势的影响,提升党的社会号召力面临着一些新问题和新情况。

3.1 社会结构变迁和转型带来的考验

中华人民共和国成立后至改革开放前,由于国家采取高度集中的计划经济体制,再加上实行"单位制"和"街居制"的社会管理模式,政治权力和国家意志高度渗透和介入社会,整个社会结构突显出高度一体化样态,同质性和总体性突出。在这种模式下,执政党对社会高度介入,扮演了总体性支配角色,国家权力在社会管理中占据绝对性强势话语,社会成员对单位具有高度依附性和退让性。社会组织也是"作为执政党的延伸性组织而存在"[11],"高度依附于执政党,并且对执政党表现出了一种结构性的退让,其组织结构和运行规则都受到执政党深刻的同质化塑造"[11]。这样特定背景下的"政党—社会"结构关系使得执政党对社会保持着强大的组织力、动员力和号召力,确保了特定时期国家政权巩固、社会总体稳定和民众建设社会主义的热情,但也在较大程度上造成社会成员能动性和主动性受到限制,弱化了社会活力。

改革开放以来,我国社会从计划经济体制向市场经济体制、从总体性向分化性、从一元同质色彩突出向多元开放包容转型。随着思想不断解放,市场竞争机制确认,城市化和信息化加快,所有制和分配形式多样化,个体权利和话语表达意识日益增强,社会组织自组织意识高涨,无论是内在创造性禀赋的天性使然,还是为了改变生存质量或彰显人的主体性存在,社会增能趋势加剧,相对独立的社会领域形成。原先单位人对单位的依附性和退让性逐渐减弱,依托单位而塑造的共同体和公共性生活逐渐被稀释,整个社会利益格局逐渐分化,社会分层凸显,社会流动加快,时空被无限压缩,大量"社会人"取代"单位人"流入社会各个领域。职业流动、城乡流动、城市间频繁穿梭成为现代社会生活的常态性表征。虽然社会创造活力、人的自主发展能动性得到极大释放,社会生产力和人们生活质量发生巨大改善,但整个社会也出现了因流动频繁加快、利益需求碎片化、利益诉求回应"众口难调"而产生的社会整合难题。这个难题既是社会性的,又是政治性的,给社会治理和社会组织动员工作带来了挑战。

随着我国基本经济制度和分配方式的变化,社会利益格局从单一性走向分化状态。社会利益分化加剧了整个社会生态中的个体化和原子化的趋向。“个体自身成为再生产单位”[12]159,“每一个人的生涯都从预定的命数中解脱出来,并为人们自己所掌握”[12]165。价值个体化与结构松散化的原子化现象明显,主要表现为“社会微观单元孤立化的倾向、邻里关系的疏离、基于社区认同缺失基础之上的社会联结的弱化、个人与国家间社会联结的弱化、植根于社会组织关系弱化基础之上的社会规范失灵”[13],这些易导致利益逻辑取代情感伦理成为社会交往主要法则,“理性经济人”思维蔓延,私人领域和公共领域冲突加剧,利益关系复杂和利益矛盾凸显,发展的“马太效应”、社会失衡和撕裂以及社会成员联结纽带和凝聚力弱化等风险增加。与此同时,人们在价值取舍和判断层面也出现个体主义和自我中心主义趋势,价值去权威化和去公共化的现象突出。这些转变不仅对中国共产党依靠历史情感认同、传统权威资源、政治权力去引领、整合与号召社会的优势有所冲击,而且社会大众因利益问题对执政党和政治制度的“挑刺”现象也有所增加,给中国共产党整合社会利益诉求、调节社会利益关系、凝聚社会价值共识、号召社会力量构建发展同心圆带来一定挑战。面对社会变迁造成的新境遇,中国共产党必须与时俱进优化党社关系处理方式和体制,变刚性为柔性,从权力整合走向权利保障,从过于依靠行政命令走向依靠民主法治,从单向嵌入走向双向互动,否则难以获得社会支持和响应,党的社会号召力也会容易受损。

3.2 党的政治权威面临的挑战带来的考验

权威是经济、社会、政治和文化生活有序稳定发展不可缺少的因素,其本质是合法性问题。它与权力不同,“权力要求无条件服从,这种服从是以强制性的力量作后盾的;权威则排斥强制性,它是以权威主体的威信、威望为基础,强调自愿服从”[14]。正如恩格斯所说,权威“是以服从为前提的”[15]274。“任何社会都需要公共权威,唯有建立权威,人们才能达成社会共识并产生统一性的行动。”[16]在政治生活中,执政党政治权威是其获取社会认同、凝聚社会资源、平衡社会利益、号召社会群体的重要政治资源。缺乏政治权威的执政党必然是法理、道义和情感基础薄弱的政党,必然难有社会号召力。现代政治实践表明,政治权威越强,执政党动员号召社会能力就越强。中国共产党在革命、建设和改革实践中,通过意识形态引领感召、革命功绩和执政绩效、勇于自我革命、坚持不忘初心等途径获得了强大的政治权威。没有这样的权威,就不可能有强大的社会号召力,也就不会有今天中国之治的奇迹。

但任何执政党都不能对自身的政治权威抱有一劳永逸的态度。时间的冲刷、环境的变化都有可能对其造成冲击或消解。改革开放以来,随着社会经济体制的加速转型、对外开放程度日益加深以及国内外环境错综复杂和瞬息万变,中国共产党的政治权威面临新的考验。“人民群众对党的认同,从过去的以感情认同、历史认同为主,转变为今天的利益认同、法理认同为主。新的社会因素和发展诉求,对传统权威发出怀疑、诘难、批判甚至是反叛和挑战。”[17]68-69

首先,意识形态错综复杂现象的挑战。意识形态是执政党政治权威的有力维护者。在当前意识形态领域,主流声音与非主流杂音相互博弈、多元思想文化激荡和碰撞、功利主义和个人主义价值观泛滥、新自由主义与历史虚无主义等消极蛊惑性思潮相互裹挟和振荡、各种歪曲马克思主义和中国特色社会主义的论调此起彼伏、西方国家的文化渗透和舆论攻击,这些意识形态领域乱象与风险冲击马克思主义指导地位和集体主义特色鲜明的社会主义价值观的统摄性和

引领性,易造成民众的思想困惑,对中国共产党的意识形态权威造成严峻挑战。

其次,现实社会问题和矛盾的挑战。改革过程中滋生和存留的利益固化、贫富差距、社会治理体制弊端、环境污染等影响社会公平正义的现实问题,制约了人们的生存质量和对美好生活的追求,加剧了相对剥夺感和不平衡心理,滋生消极、悲观、怨愤、抵触等社会心态,对民众政治认同和中国共产党的执政威信造成负面影响。还有政治生活中各种不讲政治、脱离群众和消极腐败行为仍未断根,时而浮现,损害中国共产党形象,伤及群众利益。

再次,网络信息化带来的新挑战。当今时代,网络与政治、信息与治理的"联姻"日益突出,网络化生存已成一种趋势。任何个体、组织包括执政党和政府都不可能脱"网"。网络对执政党争取民心、汇聚民意、制定决策,进而夯实政治权威和执政自信具有重要价值,但网络信息化时代去权威、去中心现象也更加明显。"谁拥有更多的知识和信息,谁就拥有攫取权力资源的制高点。"[17]70执政党不再是信息唯一拥有者和提供者。大量"网络人"提供和捕捉信息,竞相伸张权利和话语,并热衷于"圈粉"和"争取网民",彰显意见领袖权威或网上存在感。"这种非中心性,使得网络监管的难度极大,它冲击着传统中央等级式的集权组织结构"[18],而且一些过度自由、舆论暴力、极端民粹、言论煽动的网络行为,更容易造成网络无政府状态。这些问题在一定程度上也影响了中国共产党的传统权威。针对中国共产党政治权威在新形势下遭遇挑战这一客观事实,必须坚持问题意识和底线思维,积极应对,化危为机。

3.3 社会信任难题引发的挑战

社会信任,包括社会大众之间的人际信任、民众与执政党之间的互信,是执政党动员号召社会的重要社会前提。缺乏信任的社会是一个责任感和荣誉感缺失、理想信念弱化、道德秩序欠缺的社会。由于信任不足,导致社会共享价值缺乏,"小我"的价值取向泛滥。社会成员间的情感纽带和亲和力薄弱,难以形成稳固的社会共识和合作,甚至是"散沙"状态。在这样的社会状态中,执政党难以把民众动员起来凝成一股合力,而且"没有良好的社会信任,个人的大部分情感将无处安放,经济活动难以顺利开展,国家机器的权威性将受到民众的质疑,政府的公信力更是无从体现"[19]。相反,"如果信任能够得到提升,即提升为相同的价值观,就会拥有理性化的相同行为倾向,合作也就会得到提升,从而成为理性的合作,也就是高层次的合作"[20]190。

改革开放以来,中国社会加速转型和变迁,从一个相对稳定和有限的熟人社会进入分化性和流动性特征显著的陌生人社会。熟人共同体社会那种建立在情感基础上可以彼此信任的关系遭遇冲击和稀释。伴随着资本逻辑渗透、个体权利意识伸张、功利性思维蔓延,熟人思维和情感型信任往往被利益逻辑抢占,导致社会上出现一些人情冷淡、信任下滑现象。而且随着单位制减弱,公共政策日益开放灵活和城市化步伐加快,传统地缘共同体意识式微,人口流动加快,职业依附弱化,人们习惯于穿梭在各式各样的陌生人之间寻求生存发展之道。与陌生人聚集共居、与陌生人打交道成为现代人生活的主要表征。但陌生人之间交往由于缺乏固有的情感伦理和血缘关系维系,更多是依靠契约和利益维持,这就注定难有深层、长期且稳固的信任关系。"人们普遍且不可避免地要与陌生人进行交易,而想要以对陌生人完备信息的掌握为交往前提已变得不可能,现代社会面临着比传统社会更强、更普遍以及更深刻的风险。"[21]虽然陌生人社会拥有各种各样的制度法规维系着人们之间的合作与信任,但陌生人之间的稠密联系毕竟是"功能性的联系,是缺乏亲密感和实质性信任的"[20]196,一旦遇到利益考量,制度维系的信任随时

会面临被破坏的风险,所以陌生人社会的信任纽带相对脆弱。

更值得关注的是,现实社会中一些权力腐败、道德失范、有违公平正义精神的事件发生以及社会财富分配、社会治理、公共安全等领域暴露出的一些短板,容易触动大众的敏感神经,对他们的“三观”和价值期待形成一定冲击,导致他们的社会信任感降低。一些基层地区发生的群体性事件就是信任度缺乏的体现。现实中公众人物失信、突发危机事件处理不当等,容易引发人们对一个群体、一个行业、一个组织甚至是制度系统、文化体系和社会系统的不信任。这些社会信任困境与难题影响了社会凝聚力和社会成员合作共赢动力,易降低一些人的共同体感,对执政党引领、组织和号召社会大众,凝心聚力擘画发展同心圆形成一定障碍和阻抗。只有在拥有高度情感、制度、道德信任的社会有机体中,执政党才能更好地引领号召社会。

4 新时代提升中国共产党社会号召力的现实进路

从历史和现实维度来看,善于号召社会是中国共产党取得革命成功的制胜之道,也是中国共产党攻坚克难、乘风破浪开展社会主义建设的显著优势与深厚动力,更是新时代中国共产党长期执政能力和国家治理能力建设的内在诉求。进入新时代,面对多元异质的社会结构、艰巨的发展重任、错综复杂的内外环境以及难以预测的风险挑战,中国共产党需要始终在价值目标、政治文化、制度设计、执政绩效、自我革命等方面展现强大的感召力和号召力,这样才能引领社会思想文化、凝聚调动社会力量、汲取整合社会资源、调节社会利益关系,从而形成最大公约数和画出最大同心圆,为实现中国梦凝聚深厚伟力。从现实问题和需求的角度审视,新时代提升中国共产党的社会号召力需要遵循以下路径。

4.1 在调控社会利益关系中增强中国共产党社会号召力

马克思说过,“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”[22]187。利益尤其是物质利益是人类从事一切活动的根本动力,贯穿于人类生产活动全过程。随着社会分工推进和人们生产交往活动扩大,各种利益成分和关系衍生呈现出来。对于复杂多样的利益关系,矛盾和冲突在所难免,如果不能有效调控整合,使之处于一种动态的平衡合理状态,而是任由其自我失调,那么利益差距就会拉大,人的心态也会跟随异变,滋生抗拒、抵触等心理,从而影响社会凝聚力。

在当代中国,经过 40 多年改革开放,虽然效率问题逐步得到解决,但是公平问题尤其是利益分配的公正性问题还需要进一步解决。利益分配不平衡、利益纠纷显性化、机会不均等、利益固化藩篱等问题在不同领域还存在着,对人民群众获得感和尊严感、社会共享发展和公平正义造成一定挑战,对中国共产党的社会号召力也是现实挑战。民心是最大的政治,是执政党保持领导力和号召力的根本支撑。习近平总书记指出:“一个政党,一个政权,其前途和命运最终取决于人心向背。如果我们脱离群众、失去人民拥护和支持,最终也会走向失败。”[23]而要凝聚民心,提升引领群众和号召群众的能力,就必须切实维护好和实现好人民群众的根本利益,要“抓住人民最关心最直接最现实的利益问题”[24]135,“创造更加公平正义的社会环境,不断克服各种有违公平正义的现象,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”[25]96,确保既要做大“蛋糕”,又要切好“蛋糕”,增强人民群众在切身利益方面的获得感和幸福感。

这是提升中国共产党社会号召力的制胜之道。为此,中国共产党需要始终立足于社会发展,着眼于社会大众利益诉求,将社会公共利益置于首位,构建和谐公正的社会利益格局。因而

要完善现有的分配机制,处理好政府和市场关系,构建更加公平的收入分配制度,杜绝财富分配差距悬殊;要创新完善社会保障制度和救济制度,积极引导社会慈善事业,构建更加合理的利益补偿机制;要创新社会治理体制,加强社会治理的民主化、法治化、智能化和精细化,确保民众利益诉求的表达渠道通畅,提升处理利益矛盾的本领和水平。只有让社会大众在中国共产党的领导下享受到公正的利益红利,切实感受到利益获得感,才会增强民众对中国共产党的政治和价值认同,从而自觉拥护中国共产党的领导并响应号召。

4.2 在增强主流意识形态凝聚力中提升中国共产党社会号召力

意识形态事关执政党的政治地位和前途命运。一旦意识形态话语权旁落或丢失,执政党的社会号召力就会迅速流失。因此,执政党要保持社会号召力,就必须牢固掌握意识形态话语权和主导权,并使其在社会群体中间化为集体性意识和价值共识。

针对当前威胁我国主流意识形态阵地安全和凝聚力的各种因素,中国共产党必须采取有效措施捍卫思想阵地,并通过有效的宣传教育手段将主流意识形态送入千家万户,化为普遍的社会自觉,从而促使社会成员统一意志、凝聚价值共识,积极自愿响应中国共产党的号召。为此,要加强共产主义理想信念的感召和认同,要坚持理想性和现实性的统一,用一个又一个的阶段性胜利果实的积淀来厚植量的积累,用事实向世人昭示共产主义虽远大但不缥缈。这样才能让人民群众感受到幸福生活和美好社会逐步向自己靠近,进而对中国共产党的理想信念保持强大向心力;要避免空洞的马克思主义说教和灌输,要结合中国现实问题不断丰富和发展马克思主义,增强马克思主义的解释力和生命力;要创新传播手段,活化传播载体,让党的思想和理论在直观化、个性化、具体化和形象化的传播中“飞入寻常百姓家”,化为社会共识;要发扬斗争精神,与那些歪曲中国共产党领导与中国特色社会主义的思想观念及社会思潮进行坚决的斗争,在价值澄清、政治说理、事实论证中突显主流意识形态价值魅力。只有坚决捍卫主流意识形态阵地,壮大主旋律,让社会大众从心理上接受和认同主流意识形态的思想权威,才能确保党的思想理论能引领净化社会思想文化生态,弥合社会价值隔阂和分歧,凝聚社会思想共识,从而助力党的社会号召力提升。

4.3 在提升中国共产党的执政形象和公信力中增强中国共产党社会号召力

执政党社会号召力与其自身形象、能力、权威息息相关。能力不足、作风不正、言而无信、缺乏担当的政党不可能号召社会。中国共产党要提升社会号召力,必须练好“内功”,以大公无私、清正廉洁、担当有为、能力出众、敢于斗争的良好形象以及卓越超凡的能力赢得社会大众的尊重、认同和追随。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央铁腕反腐,推动全面从严治党向纵深发展,并要求广大党员干部不忘初心、牢记使命,不断检视自己,坚决同一切弱化党的先进性和纯洁性、危害党的形象和肌体健康的因素作斗争,促使党内政治生活呈现新气象,中国共产党的社会公信力与日俱增。但党风廉政建设任务依然艰巨沉重,侵害党的肌体健康的“病菌”依然存在,因此在实践中要继续发扬“刀刃向内”的自我革命精神,向党内沉疴顽疾和腐败分子开刀,清除弱化党的先进性和纯洁性的因素,构建良好的政治生态和执政党形象;要始终围绕中国共产党的奋斗目标,提高党的政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领,确保制定的各项任务能如期兑现承诺,以及面对各种突发风

险能镇定自如化解;加强基层党组织建设。基层组织是党的“细胞”和“末梢神经”,一旦出现问题,会伤及党的整体形象和权威。基层微腐败在挥霍群众信任的同时,损害了党在基层社会的组织力、动员力和号召力。因此要特别注重基层干部作风和能力建设,力戒形式主义和官僚主义,加大对小微权力腐败的治理,增强基层党组织的战斗力和组织力,让人民群众近距离感受到党的“公心”和“暖心”。只有把党建设成为勇于自我革命、执政公信力强、执政本领卓越、人民衷心拥护、经得起各种考验的先进性和使命型执政党,才能达到“身正不令而行”的社会号召效果。

4.4 在优化社会动员方法中提升中国共产党社会号召力

社会动员是提升党的社会号召力的基本途径。作为一种国家治理方式,社会动员对于执政党在短时间内集中力量完成特定目标具有不可替代的重要作用,但也暗含非程序化、非制度化和从众性风险,甚至有可能伤害民主法制和社会秩序,引发社会失序和人心不稳。因此,要掌握社会动员的合理边界,优化社会动员方法,提高社会动员理性,这样才能确保社会动员的正向能量,使之成为党组织号召社会的有力支撑。

在实践中,加强社会动员不能过度依赖政治权力的刚性整合,也不能搞急躁冒进和“一刀切”的运动式动员,而要尊重社会多元化、公民权利意识增强、社会自组织诉求增长、民主法治意识提升等社会实际,采取柔性、弹性、多元的社会动员方式。如:注重利益引导,人民有什么利益需求,最关注什么问题,就设置相应的议题开展动员;加强政治说理和情感说服,结合社会大众心理和情感诉求开展动员,避免用抽象、笼统、生硬、官僚主义口吻进行思想和舆论动员;将社会动员纳入民主法治轨道,避免盲从跟风、武断、激进、迷信、暴力等非理性社会行为;坚持组织化动员和自组织动员的有效结合,激发社会力量参与的积极性和活力;充分发挥纪念仪式、庆典活动、先进典型的价值引导、情感共鸣和社会动员效应,增强社会大众见贤思齐、向先进靠拢、向政治权威看齐的心理;善于依托新媒体的传播速度、能量和场域加强社会动员,注重舆论引导的“时、度、效”,扩大正能量的舆论动员,减少网络暴力和极端民粹行为。在媒体动员方面,尤其要注重发挥主流媒体效力,“使主流媒体具有强大传播力、引导力、影响力、公信力,形成网上网下同心圆,使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起,让正能量更强劲、主旋律更高昂”[24]317。主流媒体动员力和影响力在媒体舆论场中一旦占据主导地位,必然有助于提升党的目标、意志、思想的社会传播力与号召力。总之,善于运用社会动员是提升党的社会号召力的便捷有效途径。

4.5 在应对风险中提升中国共产党的社会号召力

应对风险能力考验执政党的执政能力和智慧,更关涉执政党的社会号召力。一个执政党若在风险面前没有研判、识别和应对能力,或能力低下,那么其社会号召力必然弱小。新冠肺炎疫情的发生对我国经济社会和人民生命安全造成巨大冲击,但我们科学有效的抗疫举措使得疫情很快得到遏制,有力阻断了病毒传播的危险进程,最大限度保护了人民生命安全。中国共产党的社会号召力在这场抗疫斗争中也再一次得到了彰显和提升。

当前,中华民族伟大复兴征程正在全速推进,但前进的道路上风险丛生、矛盾重重。当今世界又处在百年未有之大变局,世界经济、科技、贸易、安全等格局发生变化,世界进入动荡变革期,新冠肺炎疫情使这个变局的特征更加凸显,中国发展因此面临的战略竞争、压力和风险有所增加。能否应对“两个大局”背景下各种显性和隐性风险,直接关系到中国共产党执政公信力和

社会号召力。具体来说,中国共产党要坚持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,不断提升领导高质量发展能力和水平,厚植我国发展优势,补齐发展短板,增强应对风险的底气,确保风险和危机来临时不陷入被动局面;要增强准确识变、科学应变、主动求变的能力,确保风险来临时能掌握主动权,快速化险为夷,化危为安,并于危机中育新机,确保人民群众利益受损程度降至最低;要坚持底线思维,发扬斗争精神。既要善于研判和发现各类风险,尽快找到风险源,增强斗争的敏锐性,又要加强对风险的科学防控,增强斗争的主动性和积极性,确保风险不升级和不蔓延。总之,风险和危机是对执政党执政能力和社会公信力的考验。善于应对风险的执政党必然能赢得强大的社会认同度和号召力。中国共产党提升社会号召力的重要之道就是在斗争中不断提升应对风险的本领和水平,减少各类风险对人民群众造成的损害。

参考文献:

[1] 王韶兴. 现代化进程中的中国社会主义政党政治[J]. 中国社会科学,2019(6):4-24.

[2] 贺治方. 国家治理现代化视域下社会动员转型研究[J]. 湖湘论坛,2018(5):108-116.

[3] 马克思恩格斯文集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,2009.

[4] 列宁全集:第 43 卷[M]. 北京:人民出版社,2017.

[5] 列宁专题文集:论社会主义[M]. 北京:人民出版社,2009.

[6] 列宁全集:第 24 卷[M]. 北京:人民出版社,2017.

[7] 列宁全集:第 38 卷[M]. 北京:人民出版社,2017.

[8] 中共中央文献研究室,中央档案馆. 建党以来重要文献选编:第 6 册[G]. 北京:中央文献出版社,2011.

[9] 毛泽东选集:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,1991.

[10] 塞缪尔·P. 亨廷顿:变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,等译. 上海:上海人民出版社,2008.

[11] 唐文玉. 从“总体性生存”到“嵌入式发展”——“党社关系”变迁中的社会组织发展研究[J]. 马克思主义与现实,2018(3):190-195.

[12] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻,译. 南京:译林出版社,2004.

[13] 田毅鹏. 后单位时期社会的原子化动向及其对基层协商的影响[J]. 南京社会科学,2015(6):62-67.

[14] 彭先兵,覃正爱. 马克思主义政治权威观探析[J]. 马克思主义研究,2018(7):86-93.

[15] 马克思恩格斯选集:第 3 卷[M]. 北京:人民出版社,2012.

[16] 周谨平. 权威性社会价值的共识进路[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版),2018(3):23-29.

[17] 赵长芬. 转型期党的社会凝聚力研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2017.

[18] 刘力波. 网络无政府主义对我国意识形态安全的威胁及我们的应对[J]. 马克思主义研究,2019(2):99-107.

[19] 王泓. 新时代我国社会信任的构建与发展[J]. 甘肃社会科学,2019(1):200-205.

[20] 张康之. 为了人的共生共在[M]. 北京:人民出版社,2016.

[21] 徐尚昆. 转型时期社会治理中的信任重构[J]. 中国特色社会主义研究,2017(1):69-75.

[22] 马克思恩格斯全集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,1995.

[23] 习近平. 紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神——在十八届中共中央政治局第一次集体学习时的讲话[N]. 光明日报,2012-11-19.

[24] 习近平. 习近平谈治国理政:第 3 卷[M]. 北京:外文出版社,2020.

[25] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2014.

Theoretical Cognition and Realistic Examination of Promoting the Party's Social Appeal in the New Era

TIAN Xuming

(*College of Marxism, Guangxi Normal University, Guilin 541004, China*)

Abstract: Strong appeal to society is a distinctive feature and advantage of Chinese revolution, Chinese path and Chinese governance. It is also an indispensable dimension of summarizing the historical experience of the CPC becoming stronger and tackling difficulties over the past century. Currently, the change and adjustment of social structure, the new challenges of the CPC's political authority and the dilemma of social trust in the transitional period have been big obstacles to further enhancing the CPC's social appeal. Hence, the CPC must change according to the situation, adhere to the society-oriented principle, based on social needs and development, focusing on the needs of the people, and seek proactive strategies and positive act in terms of interest regulation, ideological construction, organization construction and optimization of social mobilization methods, so as to maintain the CPC's strong leadership, mobilization and appeal to society under the complicated circumstances, and unite all beneficial social forces to draw the largest concentric circles and gather the deepest strength for fulfilling the historical mission of the new era.

Key words: the CPC, social appeal, political authority, social trust, realistic approach

责任编辑:王 慧

制度势能:政府权力清单制度的实施逻辑和效果差异考察

王 杰,张 宇

(扬州大学 政府治理与公共政策研究中心,江苏 扬州 225127)

摘 要:物理学中的“势能”概念可以为理解政府权力清单制度的实施逻辑和效果差异提供新的视角,也能为进一步推动权力清单制度落地见效提供新的路向。研究表明,权力清单制度势能生成于制度位势和制度机能的有机整合,科层级别与制度遵从形成了制度势能产生的位势条件,而制度张力与其实施保障又为势能形成奠定了机能基础。政府权力清单制度势能在构成上主要包括对内控制政府权力的“显势”与对外推动合作治理的“潜势”,前者主要指权力清单制度在依单配权、用单厘界、照单履职和凭单监督等方面的划界控权功能,后者主要指权力清单制度在推动公私共治与公公协同上的跨界合作指向。实践中,政府权力清单制度因其所处制度环境的不同而使其呈现出不同的实施效果。质言之,权力清单制度的运行规则、清单文本、行动主体和实施机制等环境要素分别从合法性来源、能量依托、实现力量和条件保障等层面对制度运行产生影响,令其控权与合作势能在不同治理情境中得到不同的蕴积和释放。实现权力清单制度势能的蕴积和释放,需要进一步增强制度认同,提升清单内容合理性,同时巧妙借助新技术加持并完善制度的实施机制,进而整合显势与潜势,在规范政府履职基础上谋求各行动者间的有序合作,实现公共事务的高效治理。

关键词:政府权力清单制度;制度势能;控权;合作;治理效能

中图分类号:D63 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-5194(2021)02-0113-13

推行地方各级政府及其工作部门的权力清单制度是我国政府系统内部的一项革新性举措,意在通过明确各级政府职权范围及其运行过程,进一步提升施政的规范性和有效性。党的十八届三中全会首次提出要实行政府权力清单制度,十八届四中全会将这一制度作为消除权力设租寻租空间的重要安排,十九届三中全会拓展性地将责任清单嵌入权力清单制度实施过程,十九届四中全会将厘清政府与市场、政府与社会之间的关系作为清单实施的重要目标,十九届五中全会在此基础上又按照深化“放管服”改革的要求,作出全面实行政府权责清单制度的战略部署。不难发现,党中央通过持续不断地部署,自上而下推动着这场始于基层探索的制度变迁过程,展现了借由体制机制创新实现政府规范履职与高效治理的决心。

政府权力清单作为一种创新性的制度安排,不论被当成一种具有硬法性质的行政法律规

收稿日期:2020-11-20

基金项目:江苏省社会科学基金项目“江苏县级政府权责清单制度运行效能提升路径研究”(19ZZC002),项目负责人:王杰;江苏高校哲学社会科学研究项目“江苏省政府权责清单制度运行效能评估及提升策略研究”(2019SJA1793),项目负责人:王杰。

作者简介:王杰(1990—),男,博士,扬州大学政府治理与公共政策研究中心讲师,扬州大学马克思主义理论博士后流动站研究人员;张宇(1970—),女,博士,扬州大学政府治理与公共政策研究中心主任,教授,博士生导师。

范[1],还是具有软性属性的行政自制规则[2],抑或一种不具备强制约束力的权力信息目录[3],其对政府履职过程的调节作用已然成为学界基本共识。具体而言,权力清单制度能够通过重构职权内容深化简政放权[4],通过公开行政过程加快政府流程再造[5]132-141,通过优化用权方式提升政府治理能力[6],还能通过重塑政府与公民行动边界推进政治变革[7]186-196。此外,权力清单制度在加速政府职能转变进程[8]、构建责任政府和服务型政府[9]等方面也具有重要现实意义。需要强调的是,权力清单制度改革一经作出,旋即得到全国各级各地政府的积极响应。一时间,各级政府纷纷投入权力清单制度改革行列,迅速出台本级政府各部门的行政权力清单,为厘清自身职权边界和接受社会监督提供了制度保障。尽管如此,也有研究发现权力清单制度对政府履职的规范作用并不十分明显[10],地方政府执法用权过程也并未受到该制度的有效规约,不免令其改革价值遭受质疑[11]。理论上讲,各级政府实施的权力清单制度在功能指向上都是无差异的,均旨在实现行政权力的规范透明运行并以此提升地方治理的有效性。那么,为什么有的地方在权力清单制度实施中取得了较好的制度绩效,而有的地方效果不佳,难以兑现制度的价值承诺呢?鉴于此,本文将借助物理学中的"势能"概念,通过"制度势能→制度实施→制度成效"这一解释逻辑,理解为什么权力清单制度在不同地方会有不同的实施效果,以此回答本文关注的核心问题:权力清单制度势能如何影响制度实施,如何从势能蕴积和释放的角度增强权力清单制度的实施效果。

1 政府权力清单制度势能的生成

"势能"是一个物理学概念,指物体因其位置或位形而具有的能量,本质上属于一种状态量或潜在量,如重力势能、弹力势能、磁场势能、电势能等。势能存在于系统之中,其大小由系统中不同要素的相对位置或相互关系决定。近年来,"势能"概念被运用到了多学科研究之中。有学者根据公共政策出台位阶之别提出"政治势能"概念[12],有学者根据区域生产要素配置能力和行政级别不同进行"区位势能"探索[13],还有学者根据文化系统内部存在的结构性差异展开"文化势能"研究[14]。而"制度势能"是制度场域中多重要素叠加形成的制度"位能",是制度实施动力和效力的前提约束。由于制度实施通常具备自上而下逐级推行的特征[15],因此本文拟采用重力势能模型对政府权力清单制度势能进行透视。

1.1 政府权力清单制度势能的生成机理

在重力势能模型中,某一物体拥有的势能($E=m\cdot g\cdot h$)实际上是由该物体所处空间位置与地球引力系统共同生成的。对于既定的重力加速度 g,物体间纵向高度差(h)越大,或高度一定时物体质量(m)越大,则蕴含的势能(E)越大(见图 1)。

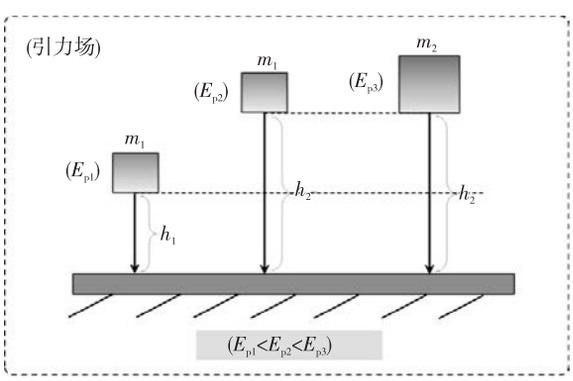

图 1 重力势能模型

在顶层设计统一安排下,制度势能主要由体现制度治理地位的"位势"和反映制度内在特性的"机能"所决定。其中,制度位势反映了制度场域的空间特征,主要涉及制度场域中制度推行主体的科层级别及层级权威的被认同程度,二者

均体现了制度空间的结构性差异及一种状态量对另一种状态量的“顺差”,这种差异是制度势能产生的外部前提。科层级别越高或对层级权威越认同,制度位势就越大,就越倾向于产生更大的制度势能。而制度机能则属于制度属性之范畴,反映了制度理想与现实之间的治理张力及制度主体的组织力与执行力,二者共同决定着制度的影响力,这种依附于制度本身的影响力是制度势能产生的内在基础。制度张力越大或制度主体在制度实施过程中表现越积极,意味着制度机能就越强,就越倾向于形成更大的制度势能。制度势能不仅能使制度劣势一方通过学习效仿使原有制度结构获得转型与升级[16],还能使制度在不同地方、不同主体或不同治理领域形成不同的执行力,进而使同样的制度呈现出不同的治理绩效。

一方面,公共政策的“高位推动”是制度势能的缘起力量。“高位推动”是我国公共政策过程的显著优势,也是各级政府执行政策或制度的基本遵循。我国政府组织法规定了行政系统内部的层级领导体制,统一指挥和对上负责的履职特征赋予了“高位推动”以强大的科层压力和政策执行力,为实现自上而下的制度变迁提供了充分的外源助力。在此意义上,制度势能作为一种科层“位能”,其与前述纵向体制压力具有内在的一致性,是评判某一制度执行能力的基本标志。可见,有效的制度执行离不开充足的制度势能及其蕴含的体制动力,而顶层安排的层级落实特征也为进一步理解制度势能提供了广泛土壤。借助“势能”视角,我们不难捕获公共政策背后的“能级”特性与实施动力,进而解读我国自上而下全面铺陈的政府权力清单制度的功能特征与运行逻辑。

另一方面,权力清单制度各实施要素的有机整合又为制度势能的存续提供了环境支撑。制度势能不仅能为理解制度的功能来源提供一个可操作性的分析框架,在制度实施过程中,制度势能还体现了各地制度环境的异同及要素资源的不同投入整合状态。公共治理是一个复杂系统,任何制度的实施过程都是一个不同要素相互叠加、互为作用的过程,都离不开治理资源的输入和转换。实现政府权力清单制度的落地见效,除了需要规范化的清单建构外,还离不开制度实施主体、对象的积极配合及相关制度的有序衔接和配套,这些要素和环节的有机整合奠定了权力清单制度势能产生的外部环境基础。因此,透过制度势能,我们能够发现权力清单制度的治理情境差异,识别制度要素的投入程度和不同组合形态,进而找出权力清单制度实施效果差异的深层次缘由。

1.2 政府权力清单制度势能的主要变量

作为一项发轫于地方探索的创新改革举措,政府权力清单制度从局部实践到普遍实行,不仅得益于中央自上而下的统一部署(g'),更得益于这一制度蕴含的改革逻辑及其治理价值,凸显了制度势能对制度实施结果的重要影响。一方面,作为权力清单制度实施主导力量的政府的行政级别(h_1'),以及各级政府对权力清单制度的认同与遵从(h_2'),是权力清单制度势能产生的重要位势条件;另一方面,权力清单制度的控权目

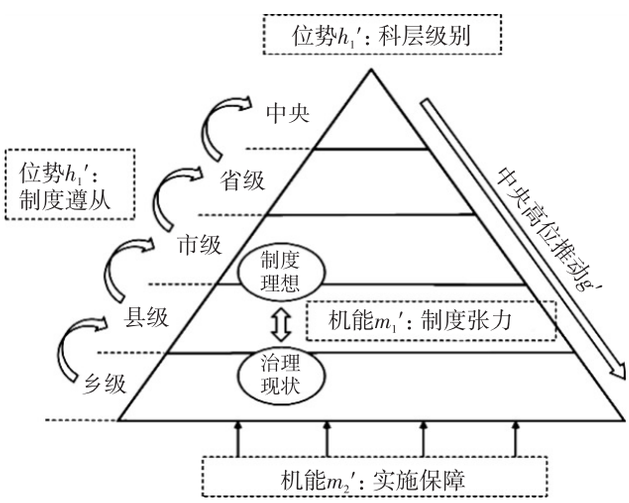

图2 政府权力清单制度势能的生成模型

标与政府用权现状之间的张力(m_1'),以及各级政府为推动制度落地而采取的各类保障性举措(m_2')又为制度势能的集聚提供了内在机能基础(见图 2)。

第一,政府权力清单制度势能的位势变量。权力清单制度对行政权力的规范实际上是以压缩权力的自由裁量空间为前提的,这对政府部门而言,无疑是一种“损益”性的制度设计,不免会受到一些行政部门的消极执行乃至反对。在此基础上,各级政府若不能对权力清单制度改革形成广泛认同并积极落实,制度的实施就需要权威性政治力量的介入,通过各级政府所处的科层地位以及依附其上的科层权威,采用宣传动员、实地指导或强行推动等手段使权力清单制度得到落实,避免制度实施迟缓不前或陷入僵局。因此,不能忽视科层权威在制度势能集聚中的重要作用,且通常科层级别越高,权威资源就越丰富,就越能集聚更大的制度势能。另一方面,权力清单制度改革本身就蕴含着一种自上而下的强制性制度变迁意味,这一过程不仅需要层级权威的大力推进,还离不开自下而上的制度认知与认同过程。制度认知是对制度内容及其治理目标的把握,而制度认同是对制度价值功能的认可,根本上体现了对现有体制和层级权威的认同,这一认同是确保权力清单制度得到有效遵行的基本前提。现实中,权力清单制度越能得到各级政府部门的遵从,制度的位势就越显著,就越能形成更强的制度势能。

第二,政府权力清单制度势能的机能变量。与制度位势共同影响制度势能的另一变量是制度的机能,它是一种制度内在的特征呈现,是制度扩散力和影响力的重要来源。前已述及,一项新生制度要想在短期内得到普遍认同和推行,离不开广泛的制度认同,而制度认同度很大程度上又取决于制度的实际治理价值,也即制度解决现实问题或增加社会总福利的能力。现实的权力生态总是时不时显露出行政系统存在的庸政怠政、效率低下或裁量权滥用等问题,而权力清单在实现有效治权上的制度理想,恰恰体现了其对化解行政权力消极运行问题的治理能力,且二者间张力越大,给制度实施留下的空间就越大,从而越有助于彰显制度的机能属性。与此同时,为做好权力清单制度实施工作,各级政府通常还会借助一定的配套举措来加快制度落地,如制定实施细则、组建工作专班、强化监督评估等,这些举措不仅反映了各级政府的制度遵从程度,还塑造着权力清单制度的执行能力,决定着制度落地的速度与深度。

2 政府权力清单制度势能的实践指向

制度势能在制度位势和制度机能的双重作用下得以生成和累积,决定着制度功能发挥的力度、速度和效度,为我们理解为何同一权力清单制度会有着不同实施效果提供了一个新的视角。从制度势能的现实转化看,权力清单制度的直接目的在于规范行政权运行,确保“清单之外无权力”,这一价值已成为理论界与实务界的普遍共识。而实现“人民满意”的治理目标,需要在重新审视现有治理网络的基础上重新确立社会建构的起点,从行动者出发建构合作的社会[17]。在此意义上,合作行动理应成为权力清单确权任务完成后的新目标追

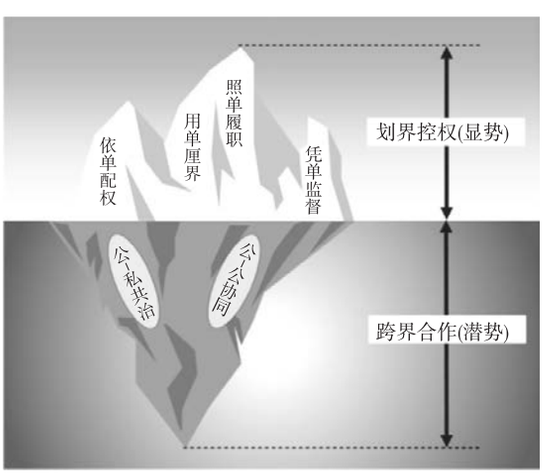

图 3 政府权力清单制度势能实践指向的冰山模型

求。这意味着,权力清单制度需要在实践层面作出有力回应,充分释放其作为“显势”的划界控权功能和作为“潜势”的跨界合作功能(见图3)。

2.1 划界控权:权力清单制度的“显势”指向

划界控权是权力清单制度势能在实践层面的直接体现。从配权到确权、从用权到督权,权力清单制度实施的每一个环节无不彰显其边界性逻辑,通过对裁量空间的压缩和履职过程的规范,不断强化着“清单之外无权力”的制度追求。

第一,依单配权:形成对法的有效补充。我国行政法从组织、行为和程序等层面对行政权力的设置及其运行程序进行了规定,但现有规定依然较为简单和笼统[18],难以对政府权力内容进行操作性配置,从而无法发挥有效的控权效果。权力清单对行政权进行了体系化处理,一方面通过详细列举各部门的权力大项、权力子项、责任内容及其后果,明确了权力的广度和深度,另一方面又通过绘制权力运行的规范流程,使行政权的宽度得以清晰界定,从而将行政权置于一个周延的线状控制过程,实现对政府权力的系统性配置。从实践情况看,各级政府在清单制定环节提出的“清权”“减权”“制权”“晒权”等要求,或在权力清理中普遍采取的“取消”“冻结”“下放”“整合”等做法,也无不体现了对行政权的重新配置[19],以及对实质法治的追求[20],具有明显的法律意义。应当指出,权力清单从控权逻辑对行政权力的配置,使权力清单具备了行政组织、行政行为和行政程序的规则与属性,但并不意味着对行政法律的僭越或取代,而是对后者的有效补充,很大程度上满足了我国简政放权改革的新期待。

第二,用单厘界:划定公权力行动边界。党的十九届四中全会将政府权力清单制度作为处理好政府和市场、政府和社会关系的重要举措,凸显了权力清单在厘清主体行动边界上的重要作用。现实中,权力清单制度需要妥善处理好公与公、公与私、权与责之间的关系,使政府既清楚自己“能做什么”和“必须做什么”,还知道“应该怎样做”。首先,21世纪伊始我国开启的行政审批制度改革虽取消和下放了大批审批事项,减轻了对社会与市场的过多管制,但改革成效仅限于行政审批领域,行政行为不规范的问题依然未得到妥善解决。对此,权力清单制度需要在延续审改经验的基础上,将职权事项公开范围由审批权推广至全部法定职权,由静态的权力目录拓宽到动态的权力运行全过程,使公私边界得到更好厘清。其次,治理任务的日益繁杂离不开多部门的联手应对,这不免会使部门间的职责交叉现象成为政府履职过程中的常态[21]。对此,权力清单应围绕政府职能中的“一件事”,做好相关部门的权责划分,避免治理的碎片化。再次,权力清单在列示各部门职权内容的同时还应载明履职的程序性责任、实体性责任及因不当用权或行政不作为所需承担的不利后果,避免权责关系不清带来的低效治理。

第三,照单履职:实现各部门依法行政。政府权力清单依法而制,是对法律法规的细化和流程化,理论上讲,行政机关只需“按图索骥”就可实现规范履职和有序治理。“依单行政”虽不完全等同于依法行政,却契合了依法行政的基本要求,是实现行政法治的重要路径。首先,权力清单对政府职权的条目化规定,是实现“法无授权不可为”的制度保障,因而“依单行政”能够有效避免政府法外设权和行政不作为现象,助推合法行政和权责统一目标的实现。其次,权力运行流程图是强化程序约束和限制裁量空间的有效方式,能够推动合理行政与程序正当的统一。再次,权力清单对政府权责事项的详细规定不仅能使公众快速锁定办事部门和办事要求,提升办事效率,还能增强政府行为的确定性和可预期性,最大限度维护社会公众的合法权益。在此意

义上,权力清单虽产生于法律,但在现实的政府治理中,其实用性已“超越”了法律,使“照单履职”成了政府依法行政的最佳阐释。

第四,凭单监督:倒逼政府规范施政。权力清单不仅为行政机关的规范用权提供了操作范本,还为社会监督政府开辟了新路。权力清单对行政职权的公开,意在表明权力的合法化和流程的标准化,任何与清单规定相冲突的行政行为将被视同对法律的违背。可见,政府权力清单制度在其创设之初即被赋予了监督问责的功能,为公众维护自身合法权益和政府规范履职提供了新的方式。一是对政府履职过程的监督。权力清单对职权事项的载明强化了行政行为的确定力和拘束力,若政府的某种行为构成了对自身合法权益的侵害,人们便可依据清单申请复议或提起诉讼。同时,责任内容的细化和具体化还实现了责任到岗到人,能够为增强问责的精准性和公正性提供必要依据。二是对政务服务质量的监督。权力清单提供有标准化的办事流程和服务规范,如一些地方在权力清单中公布的办理结果的标准样式,不仅明确了公众的办事预期,还便于其对政务服务质量加以监督和评价。

2.2 跨界合作:权力清单制度的“潜势”指向

政府权力清单制度不仅意在规范政府行为,更在于通过划定公权力边界,明确市场和社会的行动空间,从而为主体间的跨界平等合作提供前提与规则。在此意义上,权力清单制度的显势与潜势在实践中有其内在一致性,划界是为了未来的跨界,控权是为了更好地合作,二者均指向治理效能的提升。

第一,“公-私共治”:实现公共服务的高质量供给。党的十八大以来,我国社会主要矛盾发生转变,人民群众对物质文化的需求已升级为对美好生活的向往,这是一种全方位、高质量的公共服务需求转向。人民群众不再满足于被动接受公共部门的公共服务供给,而是希望通过亲自参与公共政策过程谋求公共服务的共同生产[22]。作为全面深化改革的一项重要举措,政府权力清单制度旨在通过改进政府治理以达到“以人民为中心”的治理目标,这与实现人民群众对美好生活的向往具有内在一致性。政府权力清单制度通过公开各部门行政许可、行政检查、行政处罚、行政强制等权责事项,建构起一种权威性的“地方公共知识”,为政府与民众之间的合作奠定共识基础,推动公共服务的高质量供给。

权力清单制度突破了以往对于行政体制机制的单向度变革,而转向对政府治理角色的根本调适,是基于“以人民为中心”理念对“政府中心主义”的消解。在此基础上,市场主体、社会组织和普通公众等将被纳入治理与公共服务供给过程,推动市场决定作用与政府能动作用相互配合、社会自治与政府托底有效协调,为高质量公共服务供给确立主体架构。与此同时,权力清单制度通过对个体的吸纳,将社会多元利益诉求纳入决策议程,不但满足了个体参与治理的愿望,还为政府决策过程注入智力支持与合法性资源,增强公共服务有效性和民众获得感。此外,权力清单赋予社会监督政府的新渠道,倒逼政府增强责任意识,主动更新服务方式,提高公共服务供给的质量与水平。

第二,“公-公协同”:推动治理效能的高效率转化。政府治理现代化是政府制度及其执行能力的集中体现,其质量和水平需要靠治理效能来衡量。党的十九届五中全会提出“建设职责明确、依法行政的政府治理体系”的目标任务。对此,除了要厘清政府与市场及社会之间的关系,回归政府在宏观调控、市场监管、公共服务和环境保护等方面的元治理角色外,还要处理好部门

间职责交叉问题,基于清晰的权责归属和府际协同进一步增强治理有效性,释放治理效能。

横向上看,权力清单制度应通过权责的重新划分弥合治理缝隙,避免以往“划界分治”可能产生的“新碎片化”问题,实现部门之间从局部参与到全程协同的转变。权力清单不等于职权目录,而是基于“治权”使命对政府行动范围加以限制,并围绕特定治理事项对权力内容进行归口。实践中,权力清单应围绕政府治理过程中的“一件事”,将分散在不同部门的权力和责任进行整合,通过文字和流程图形式将不同部门的权责事项予以固定,减少推诿扯皮的发生。如河北省井陉县财政局在权力清单中就“税收管理”事项明确了其与县税务局的责任分工,其中财政局负责“提出税收地方性法规立法建议,与县税务局等部门提出上级授权税目税率调整、减免税等建议”,而税务局负责“具体起草税收地方性法规、政府规章草案及实施细则并提出税收政策建议,由县财政局组织审议后与县税务局共同上报和下发”。这种以特定事项为中心进行的责任划分方式能够有效避免治理缺位和责任推诿,进而增强部门协同,实现公共事务的整体治理。

纵向上看,权力清单制度还能借助权力的调整或重新配置以优化权能设置,推动层级间的府际合作。权力清单制度实施以来,各级政府不仅清理了大量过时或不符合经济社会发展需要的无效职权,还使大量曾被上收或下放的权力重新回归法定主体。职权的调整不是上下级政府间的简单放权或接权,它还涉及资源、责任、人员等内容在不同层级和不同部门间的重新配置,实质是一种府际关系的调适过程,能够为层级协同创造条件。这一过程一方面旨在说明行政权责的相称性,各级政府承担的职责与其权限在量上应保持总体一致,且职能履行应以具备正常履职所需的权力和能力为前提[23],另一方面还在于强调各级政府保留的职权应与其科层定位相契合,如省市政府应主要致力于区域宏观政策的制定及改革发展稳定大局的把握,而县乡政府则应将履职重点放在维护公共秩序和改善民生等方面,以便形成互补性的层级合作空间。权力清单制度通过行政职权的层级调整,逐步实现纵向政府间权责的均衡配置,为提升治理水平、实现治理效能的高效转化奠定了协同基础。

3　政府权力清单制度势能的影响因素

势能是物体基于特定状态而产生的能量,与其空间位形息息相关。与此类似,制度势能往往存在于制度环境或制度系统之中,由制度系统内部的结构性安排所决定,制度位势和制度机能的改变将影响着制度的功能和绩效表现。有学者曾从规则、对象、理念、载体等要素视角理解制度的基本构成[24]85-92,还有学者指出制度结构的核心要件至少包括制度意识、目标、机关、技术、条文及载体等[25]83-88,这些观点揭示了制度的系统性特征,指出了制度结构的规范性成分和条件性成分。从政府权力清单制度的现实运行与建构特征看,制度的规则、内容、主体和机制等制度要素是形成完整权力清单制度的最主要构成,它们分别从合法性来源、能量依托、实现力量和保障条件等层面对制度势能施加影响(见图4)。

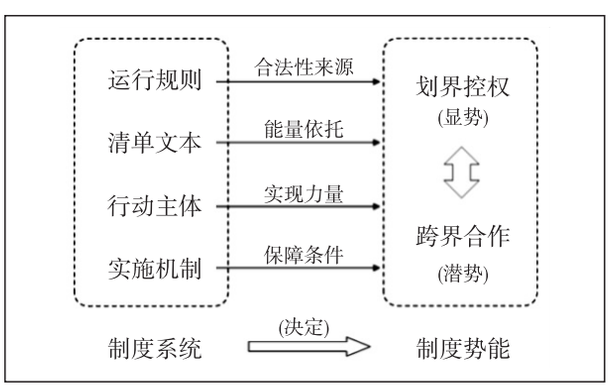

图4　政府权力清单制度势能的影响因素分析模型

3.1 运行规则:制度势能的合法性来源

党的十九大提出以人民为中心的发展思想,指出要把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,为政府施政提供了原则和方向。在各级政府中,县乡政府作为国家治理链条中的“一线执行官”,只有树立以人民为中心的执法理念,才能令各项政策落地见效。中央和省市政府虽不直面广大民众,但其宏观政策若不能体现人民中心论原则,也难保政策的合法性。因此,作为重要施政依据的权力清单制度,“以人民为中心”的运行规则应贯穿其制定和实施的全过程,它是制度位势与机能合法性的重要来源,是制度势能释放的出发点和落脚点。

“以人民为中心”的运行规则主要体现为以市场主体为中心和以社会公众为中心,二者共同形成制度势能的合法性基础。在权力清单制度实施背景下,以市场主体为中心就是要划清政府与市场的边界,让政府抽身于微观经济事务,使制度建设和实施能为充分发挥市场在资源配置中的决定性作用提供有力支撑。具体而言,权力清单制度旨在通过精简审批事项和完善服务流程,进一步深化“放管服”改革,逐步降低制度性交易成本,优化辖区营商环境;通过相对固化并公开各级经济管理部门的市场监管权限,使市场执法边界和过程得以确定化和透明化,从而增强市场主体的政策预期,提振市场发展活力。新时代政府权力清单制度需要以精细化的方式和精准性的要求,顺应人民群众对美好生活的向往,提升政府治理的群众满意度。因此,以社会公众为中心就意味着权力清单制度需要以政府权力运作的具象化明确各类办事条件与要求,从而为民众提供可靠的办事指南,实现政务服务的精细化。而清单文本对政府用权要求及其责任监督方式的载明,还能有效增强社会制约政府的能力,倒逼各部门主动提升公共服务效能。

3.2 清单文本:制度势能的能量依托

实行政府权力清单制度是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要举措,党的十八大以来,权力清单制度从地方经验上升为顶层设计,并经科层系统自上而下逐级铺陈。以往推行的行政权力公开透明运行改革主要围绕《政府信息公开条例》等法律法规,向社会公开政府活动或政策执行过程中产生的信息,而这些信息并非公众“刚需”,对于各部门到底有哪些职权还不得而知。权力清单制度对此有了质的改变,除公开各部门职权内容外,还公开了权力运行流程图,满足了公众对政府管辖范围、办事条件与要求等信息的需求。权力清单融合了政府的权责内容,是加强政府权责一体运行的集中体现,是制度势能的重要依托。

从清单内容不难看出清单制度对用权“红线”的警示和对履责“底线”的告诫,既包括政府如何用权的积极责任,也包括不当用权应承担的消极责任,是程序责任和实体责任的有机统一,也是政府权力和责任一体两面建设的制度依托。可见,清单文本既是制度规则得以呈现的现实载体,也是制度势能得以蓄积的物质依托,承载着制度势能的状态和容量。

3.3 行动主体:制度势能的实现力量

在国家治理现代化背景下,政府治理被赋予了更多角色与期待,然而从传统“计划、政治、全能”向现代“市场、法治、效能”的价值转型过程中,其依然面临诸多结构性矛盾[26]。从政治学视角看,政府治理的实质在于如何充分动员辖区已有资源以实现公共价值的持续再生产,如此必然存在着一个多元行动者网络,各行动主体通过网络内外的参与和互动,不断消解治理矛盾,实现以人民为中心的发展目标。且就实际情况而言,权力清单制度的实施并非行政机关的内部事务,各级立法部门、司法部门和社会公众等也是制度的推动者,不同主体彼此互动和较量,在复

杂的博弈进程中推动权力清单制度趋于完善并取得实效。可见,主体间的良性互动能够推动制度的实施,是增强制度势能并将之转化为现实治理效能的能动因素。

首先,权力清单作为限制政府权力的制度安排,从梳理到制定、从审核到发布、从执行到调整,均应当在立法机关的主导和监督之下进行,若离开人大部门的统筹和参与,制度过程将难保其公允性。其次,将权力清单纳入司法过程并作为司法裁决的基本依据,将会大大彰显权力清单的权威性和法治属性,增强全社会对权力清单的自觉认同和遵从。再次,虽然部分民众对政府还存在着一定程度的不信任感,但权力清单制度无论是改革理念还是具体内容,都契合了民众对监督政府用权、放松社会管制和加强公共服务的期待,为增强制度认同、进而提升治理效能创造了有利条件。

3.4 实施机制:制度势能的条件保障

权力清单制度作为政府治理体系的"新成员",其有效运行离不开与其他治理要素的良善互联,这些要素呈现动态性、监督性和救济性等特征,能够为制度势能的积聚提供条件和动力,是权力清单制度治理价值发挥的"催化剂"和实现机制。首先,权力清单制度的动态调整机制是增强制度韧性、提高制度势能的必要条件。这一机制安排要求权力清单根据法律法规的立、改、废、释与部门"三定"方案调整予以及时更新,主动取消、下放或"挂起"[27]与经济社会发展不相适应的权力内容,有效应对地方治理的复杂性与不确定性。其次,行政问责从责任履行的对立面就政府权责的一体运行提出约束和要求,是基于政府不当用权或不作为现象对行政主体施加的一种负向激励[28],不仅有助于约束违法用权的显性腐败行为,还能对庸政、懒政等隐性腐败形成震慑,为增强政府执行力提供有效激励。再次,行政救济机制作为公民权利的兜底保障,其作用在于通过对公权力行为的复议和审查,使受到非法侵害的权利重新得到公正对待,从而能够对公权力形成监督和约束,促使各部门主动依照清单规范并负责任地行使手中职权。

4 政府权力清单制度势能的蕴积与释放

将政府权力清单制度优势转化为现实的治理效能,是权力清单制度生命力的集中体现,这一过程离不开制度势能的蕴积与释放。为此,需要兼顾制度势能的划界与跨界价值,整合控权与合作功能,在汇积势能增量的同时不断释放势能存量,增强政府治理的效率和效益。

4.1 制度势能的蕴积

第一,积极造势,增强制度价值认同。制度认同是制度遵从的基础,缺乏广泛的制度认同,再完美的制度也难以得到有效执行,制度势能的发挥更是无从谈起。权力清单制度作为全面深化改革的重要部署,无论在政策话语还是在学术话语中,都被视为深化"放管服"改革和规范政府履职的有力工具。然而,由于权力清单是由法律法规细化而来,容易被当成是对后者的简单复制,令其存在意义受到一定争议,进而对制度推行带来了不利影响。因而,较高的制度认同是权力清单制度顺利实施的首要前提,它通过强化各级政府对制度的遵从,为制度势能的蕴积创造位势条件。

一是增强制度认知。制度认知是制度认同的基础。根据笔者2017年10—11月实施的一项关于"县级政府权力清单制度实效"的社会调查,在1 061名受访者中,近六成对权力清单制度表示"不了解"或"不太了解"。可见,加强权力清单教育宣传已尤为迫切。对行政机关而言,可通

过集中教育或个人自学等方式将清单规定内化为具体执法行动,成为政府履职的基本依据。对社会公众而言,可采用线上线下多种方式,向公众宣传权力清单的功能及其适用情形,使之成为公众办事的首选指南。二是培育政民互信。信任是一种重要的社会资本,与合作具有同构性,以信任为核心特征的信任机制能够有效解读合作治理的场域特征和制度特征[29]。对此,一方面要增强政府公信力,提升公民对政府治理的认同,增强权力清单制度的社会遵从度,使公众主动运用清单监督政府;另一方面要增强政府对公民的信任,为决策过程的民主嵌入夯实思想基础,实现政府与民众的合作治理。三是建构公民理性。公民理性是维护社会秩序、实现地方公共事务合作治理的内在要求。要利用现代公民文化增强公民理性,激发民众权利意识,提升民众参与地方治理的积极性,在与政府治理的良性互动中主动表达和维护自身合法诉求。

第二,科学蓄势,实现清单内容合理建构。权力清单是制度势能的物质依托,不仅承载着制度控权-合作的二重价值,也向民众提供了政务办事的重要索引。科学合理的清单内容是制度有效运行的基本前提,因此实现权力清单内容的周延性与合理性,对于增强制度势能、实现制度控权与合作价值尤为必要。

一是确保政府事项的集中化呈现。要围绕政府治理的“一件事”,依法完善包括事项名称、法律依据、行使主体、运行流程、监督方式等在内的清单内容,确保社会公众看得明白、用得方便。同时,清单内容的制定和调整要主动与机构改革对接,尽量使“一件事”由一个部门来承担,降低履职成本,提升治理效率。二是推动清单文本的法治化管理。尽快出台全国统一的政府权力清单制度建设规范并适时上升至立法高度,对制度的内容、价值、适用、调整、监督保障等问题作统一规定,实现清单制度的法治化运作,增强制度实施效力。三是实现清单内容的民主化调适。加快健全决策参与程序,主动吸纳专家学者和普通公众参与权力清单建设和调整过程,保障民众知情权和表达权,确保清单内容的动态调整是基于对经济社会发展需要和民众诉求的充分考虑后做出的,以增强清单内容的合理性和普遍遵从性。

4.2 制度势能的释放

第一,主动应势,巧妙借助新技术加持。新技术革命的发展既能以其独特的理念、技术和方式有效提升国家治理水平,又会使国家治理面临着数据缺陷、隐私保护、信息安全等一系列技术性、社会性挑战[30]。对政府治理而言,新技术革命挑战与机遇并存,既不能拒绝,也不能不加筛选地盲目引入,而应结合具体治理场景将大数据、云计算、人工智能、区块链、5G 等技术巧妙嵌入治理环节,以技术理性重构治理生态,加快释放制度势能,逐步迈向合作治理。

首先,要以“区块链+大数据技术”的去中心化和信息聚合特征实现公共事务的共识型决策。一方面要利用区块链技术推动不同治理主体平等参与决策过程,最大限度维护民众政治参与权利,使政策结果切实反映全体决策者的行动偏好;另一方面,要运用“万物入链”形成的大数据为公共决策提供依据,使决策结果最大限度符合公共理性,进一步提升治理质量。其次,要以“5G+云计算”的快速传输和强大运算能力推动政府权力的即时调整。利用分布式计算方式对即时收集的地方执法与服务信息进行快速分析,为权力数据库的实时更新和动态调整提供现实依据,实现对社会事务的敏捷治理[31]。再次,要以人工智能的自主性生态建构地方公共事务的智慧治理。人工智能的认知自动化、认知预见和认知参与等技术能够重塑政府用权流程[32],降低信息不对称,减少合作成本。同时,还需将公共场域的治理主体、客体、目标、资源等信息纳入人工智

能应用系统,催生“人工智能+公共治理”新业态,进而实现对公共事务的全方位研判和实时的自主治理响应,推动精准用权和智慧治理。

第二,潜心谋势,完善制度实施机制。制度的生命力在于实施。有效的制度实施是实现制度由文本变为现实并转化成治理效能的唯一路径。权力清单制度只有真正落地见效,其在控权与合作层面的势能才算得到了释放。然而,实现制度落地见效,除了需要强化主观制度认同、客观内容完善及必要的技术支撑外,还离不开一定的运行机制作保障,确保制度势能有序释放。

一是完善权力清单制度的“开源”机制。鼓励清单栏目根据各地公众办事需求进行完善和调整,在原有清单结构之外新增更多权力运行信息和便民服务信息,推动控权与合作势能的更好集聚。如河南在全省各级政府权力清单中设置“办事地点”“跑动次数”与“办理结果样本”等群众想了解的办事信息,而湖北省更是新增了“地图坐标”与“交通线路”等更为周到的导航服务。二是健全权力清单制度的警示机制。廉政警示是营造风清气正治理生态的必要安排。在权力清单建设调整过程中,要根据各级政府权力腐败的大数据分析对各部门职权由高到低设置廉政风险级别,将权力运行与腐败防范相结合,降低地方官员的廉政风险。三是强化权力清单制度的赋能机制。要针对地方政府特别是基层政府因资源禀赋不足或权力弱化等原因造成的职权“接不住、用不好”的窘境,适度给予一定的编制、财政等方面的支持,加强基层执法能力培育,增强基层权力承接与履行能力。

5 结语

制度势能可以为理解制度的实施逻辑和效果差异提供新的视角。党的十八大以来,我国高度重视政府权力清单制度在国家治理体系和治理能力现代化中的作用,其显在的控权势能与潜在的合作势能,是理解权力清单制度优势及其当代治理价值的重要切入点,在很大程度上决定着制度实施的成效。作为一场发端于基层治理创新并经自上而下的制度变迁而广泛铺陈的制度变革,权力清单制度在打通政府治理“最后一公里”和实现政务服务“最多跑一次”上的重要价值正获得越来越多的共识。这些价值无时无刻不以制度的控权-合作属性为锚点,不断重塑着政府与其他主体之间的互动关系。经善治元素的注入,现代科层制在治理现代化的角色塑造中已愈来愈显著地散发出其寻求合作的一面。在此意义上,推行政府权力清单制度,首先应释放好制度的控权势能,明确政府权责态势与行为边界。同时,还要积极引导政府各部门主动“走出去”,鼓励社会公众积极“走进来”,实现政府部门之间、政府与市场、政府与社会之间良性互动,推动多元治理主体的合作建构,实现公共事务的有效治理。

参考文献:

[1] 关保英. 权力清单的行政法构造[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2014(6):64-69.

[2] 喻少如,张运昊. 权力清单宜定性为行政自制规范[J]. 法学,2016(7):112-121.

[3] 申海平. 权力清单的定位不能僭越法律[J]. 学术界,2015(1):126-134.

[4] 麻宝斌,贾茹. 权力清单制度的理论分析与现实检视[J]. 探索,2016(3):111-117.

[5] 赵勇. 大城市政府权力清单制度研究[M]. 北京:人民出版社,2018.

[6] 曾维和,杨星炜. 模块化动态制约:建立和推进一种新型领导权力制约机制之构想[J]. 探索,2015(4):112-

116.
[7] 方柏华,李黄骏. 政治学视域中的权力清单——基于浙江案例的研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2017.
[8] 孙彩红. 权力清单制定与实施的逻辑分析与发展路径[J]. 中国行政管理,2020(4):88-94.
[9] 王太高. 权力清单:"政府法治论"的一个实践[J]. 法学论坛,2017(2):13-21.
[10] 陶立业. 地方政府工作部门权责清单制度效用的提升路向[J]. 江淮论坛,2019(5):107-112.
[11] 周庆智. 控制权力:一个功利主义视角——县政"权力清单"辨析[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2014(3):1-11.
[12] 贺东航,孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学,2019(4):4-25.
[13] 王开泳,王甫园,陈田. 行政区划调整的政区位势理论与模型构建——以重庆市为例[J]. 地理学报,2019(12):2495-2510.
[14] 熊正贤. 文化势能的特征、消散与测算:西部文化旅游视角[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2017(3):64-70.
[15] 胡洪彬. 制度优势转化为治理效能:内在机理与实现路径[J]. 探索,2020(6):19-31.
[16] 王曙光,杨敏,徐余江. 制度势能的实现机制及绩效:金融业混合所有制构建与战略投资者引入[J]. 社会科学战线,2017(1):33-42.
[17] 张康之. 论社会治理重构中的个体与集体问题[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2019(4):15-23.
[18] 关保英. 权力清单的行政法价值研究[J]. 江汉论坛,2015(1):114-121.
[19] 林孝文. 地方政府权力清单法律效力研究[J]. 政治与法律,2015(7):64-70.
[20] 王太高. 合法性审查之补充:权力清单制度的功能主义解读[J]. 政治与法律,2019(6):2-12.
[21] 陶立业,刘桂芝. 地方政府权责清单中交叉职责的规制理路[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版),2019(4):108-115.
[22] 张宇,刘伟忠. 公共政策活动中的公共价值共同生产——基于公民政策参与有序性的观照[J]. 贵州社会科学,2020(5):18-22.
[23] 娄成武,董鹏. 供给侧结构性改革视野下的简政放权[J]. 探索,2016(4):104-110.
[24] 辛鸣. 制度论——关于制度哲学的理论建构[M]. 北京:人民出版社,2005.
[25] 萧斌. 制度论[M]. 北京:中国政法大学出版社,1989.
[26] 夏志强. 国家治理现代化的逻辑转换[J]. 中国社会科学,2020(5):4-27.
[27] 熊樟林. 权力挂起:行政组织法的新变式?[J]. 中国法学,2018(1):265-283.
[28] 肖光荣. 中国行政问责制存在的问题及对策研究[J]. 政治学研究,2012(3):78-88.
[29] 罗爱武. 政治参与和治理绩效对政治信任的影响——基于广东、湖北和贵州三省的实证分析[J]. 探索,2016(5):49-58.
[30] 黄新华,陈宝玲. 政府规制的技术嵌入:载体、优势与风险[J]. 探索,2019(6):64-72.
[31] GILLIES D. Agile bodies:a new imperative in neoliberal governance[J]. Journal of Education Policy,2011(2):207-223.
[32] 庞金友. 人工智能与未来政治的可能样态[J]. 探索,2020(6):84-96.

Institutional Potential Energy: An Investigation of the Implementation Logic and Effect Differences of Administrative Power List System

WANG Jie, ZHANG Yu

(*Research Center for Government Governance and Public Policy, Yangzhou University, Yangzhou 225127, China*)

Abstract: The concept of potential energy in physics can provide a new perspective to understand the implementation logic and effect difference of administrative power list system, as well as provide a new way to further promote the system implementation. This research shows that the potential energy of the power list system is generated by the organic integration of system potential and system attributes. Bureaucratic level and system compliance form the potential conditions for the generation of institutional potential energy, and the system tension and its implementation guarantee lay the functional foundation for the formation of potential energy. The potential energy of the government power list system mainly includes the "explicit potential" of controlling government power internally and the "implicit potential" of promoting cooperative governance externally. The former mainly refers to the delimitation and control functions of the power list system in the aspects of allocating power, clearing action boundaries, performing duties, and supervising the government, while the latter mainly refers to the cross-border and cooperation-strengthening functions in promoting public-private and public-public co-governance. In practice, the government power list system presents different implementation effects because of its different institutional environment. Put it bluntly, the operation rules, the power list text, the action subjects, and the implementation mechanism have significant impacts on the system's operation in the aspects of legitimacy source, energy support, realization strength, and condition guarantee, which makes the potential of power controlling and cooperation governance be accumulated and released in different degrees under different governance situations. To realize the accumulation and release of the potential energy of the power list system, we need further enhance the system identity, enhance the rationality of the list content, skillfully use new technologies, and improve the implementation mechanisms of the system, so as to integrate the explicit and implicit potential energy and seek the orderly cooperation among all the actors based on regulating government behaviors and realize efficient governance of public affairs.

Key words: administrative power list system, institutional potential energy, power control, cooperation, governance effectiveness

责任编辑:金华宝

人工智能嵌入政府治理的伦理风险及其防控

谭九生,杨建武

(湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105)

摘　要:人工智能的快速发展为革新政府治理提供了技术支持,其在技术跃进、能力提升和价值理念等层面深刻嵌入政府治理结构和政府运作过程。但在实践中人工智能嵌入政府治理可能因为失去伦理规制而陷入智能技术偏轨的泥潭,呈现出隐私侵犯、公平损益、责任模糊、技术依赖以及参与缺失等伦理风险样态。人工智能嵌入政府治理的伦理风险不是人为想象,而是根植于政府治理实践之中,其生成是系统内外多重因素互动的结果。因此,需要以维护人民安全为宗旨,从技术突围、完善政府治理结构、提高公众伦理风险感知能力等方面加强对人工智能的伦理风险防控。

关键词:人工智能;政府治理;伦理风险;生成机理

中图分类号:D633　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1007-5194(2021)02-0126-13

人工智能技术以其颠覆性、革命性发展正引领人类迈向智能时代。人工智能是建立在现代算法基础上,以数据为支撑而形成的具有感知、推理、学习、决策等思维活动并能够按照一定目标完成相应行为的计算系统[1]。人工智能的本质是依据深度学习对海量数据进行统计分析与行为模仿的人造智能,数据、算法与算力构成了人工智能的技术核心。人工智能发展为提升政府治理能力带来新契机,政府应用人工智能提升治理效能,是更好满足人民美好生活需要和夯实政府治理正当性的基础。然而,人工智能技术的不确定性、政府治理结构的复杂性以及技术应用不当等因素,也会触发诸如算法歧视、隐私安全、自主性弱化、参与极化、责任模糊等伦理风险。这些问题影响公众对政府治理价值的认知,削弱政府治理的正当性,反而可能成为政府治理现代化的阻滞因素。习近平指出:"要加强人工智能发展的潜在风险研判和防范,维护人民利益和国家安全,确保人工智能安全、可靠、可控。"[2]因此,研究人工智能嵌入政府治理的伦理风险及其防范,对发挥人工智能的价值、建设人民满意的服务型政府具有重要的理论和现实意义。

随着人工智能技术的突破性发展,目前学界针对人工智能及其伦理风险已有所研究。一是研究人工智能的伦理风险。西方学界主要集中关注智能机器道德性及其实现[3],机器设计[4]1-7、应用以及与人类相处等智能责任问题[5]ⅶ-ⅷ,由此也引发对智能技术使用中存在的公平正义[6]171-182以及隐私的关注[7]101-128。国内学者聚焦人工智能如何导致伦理风险:数据自身偏见、大小样本的地位悬殊、敏感属性都会导致算法歧视[8];机器人没有能力承担全部道德责

收稿日期:2020-09-28

基金项目:国家社会科学基金项目"人工智能嵌入政府治理的伦理风险及其防范研究"(20BZZ089),项目负责人:谭九生。

作者简介:谭九生(1973—),男,湘潭大学公共管理学院教授,博士生导师;杨建武(1987—),男,湘潭大学公共管理学院博士研究生。

任[9],引发人工智能的责任归属与隐私安全问题[10]。二是研究人工智能嵌入政府治理的伦理风险。西方学者重点从隐私安全[11]187-201、社会公平[12]等层面探究人工智能引发的政府治理伦理风险。国内学界主要从政府合法性、政府信息安全、公共责任界定等方面,探讨人工智能嵌入政府治理的伦理风险。比如,人工智能回应公民政务咨询将挑战政府权威性和合法性[13],人工智能的嵌入可能引发新的政府信息安全问题[14],政府公共行政过程中人工智能难以确立主体地位[15]。

从已有研究来看,一方面没有明确区分人工智能嵌入政府治理伦理风险的指涉对象,即行政伦理或社会伦理;另一方面缺乏对人工智能嵌入政府治理的伦理风险生成机理的探析。鉴于此,本文着重探讨两个问题:一是人工智能嵌入政府治理会产生何种伦理风险,二是人工智能嵌入政府治理的伦理风险是如何生成的。本文的核心关注点在于从技术理性与价值理性二元互动视角,诠释人工智能嵌入政府治理的伦理风险样态、生成机理以及防范策略。

1 技术、价值与实践:人工智能嵌入政府治理的内在逻辑

随着大数据、云计算、物联网、机器学习等核心技术的蓬勃发展,人工智能实现从简单逻辑推理向自主性、智能化的快速转换。而智能技术群创新的整体推进,推动着政府治理日益智能化。技术的更新迭代为人工智能嵌入政府治理提供了可能,而政府为维护其合法性、改善其功能需求必须吸纳人工智能技术,从而满足人民美好生活需要。从应然与实然角度来看,政府治理与技术吸纳实质是一种双向互动关系,这构成了人工智能嵌入政府治理的内在逻辑(如图1所示)。

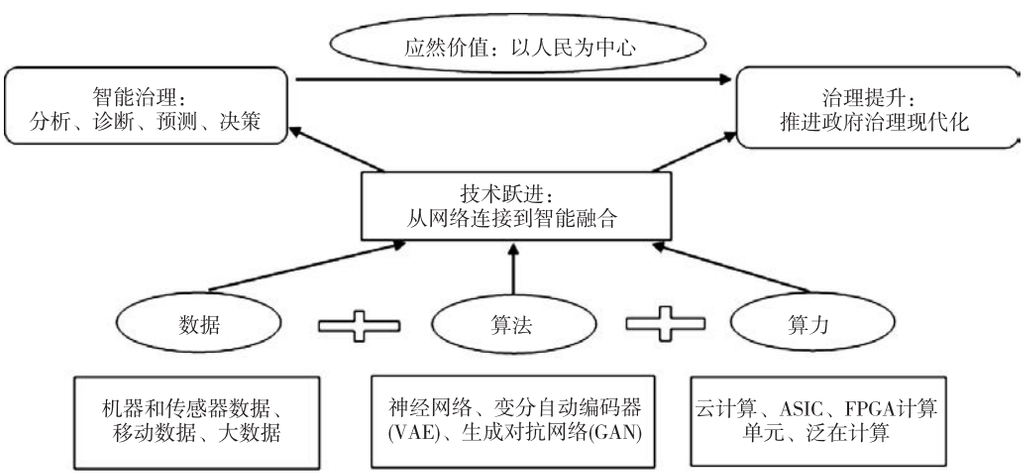

图1 人工智能嵌入政府治理的内在逻辑

1.1 从网络连接到智能融合的技术逻辑

技术作为生产力中最为活跃的要素,持续推进的技术变革不断推动生产力发展,继而引起社会生产关系与经济基础的大变革。从人类对技术运用的逻辑来看,在某一技术的发展初期,人类习惯基于传统理念与方式对其加以理解与运用,但随着对技术本质与特点的理解加深,人们能在融合传统技术基础上创造出全新载体。人工智能嵌入政府治理的实质是政府运用人工智能,在大数据、算法以及算力等核心技术的帮助下,简化治理复杂性,从网络连接走向智能融合的过程。简而言之,智能时代政府治理范式逐渐由“数据+算法+算力”模式全新定义,以数据

连接的高速率化解政府治理压力,提高治理能力。其一,基于数据集成的网络连接从最初的机器与设备之间的连接,到纵向上突破政府不同层级间的物理阻隔,横向上实现各职能部门的机构调整,形成互联互通的网络社会,有效解决政府信息连接问题。数据如同奔流在信息高速公路上的车辆,极大提高政府公共服务传递效率。其二,人工智能所拥有的机器模型、云计算、神经网络等技术,为处理政务大数据提供技术可能,能将非结构化数据转换为结构化数据,并借助于算法与算力分析不同数据间的关系,将公共领域海量化、碎片化的数据进行智能融合,并转换为可以进行预测以及探寻规律的规则、关系和模式等资料,以技术体系的解构与分化重塑政府治理方式。其三,算力则为数据整理与算法运行提供硬件支撑。近年来,以图形处理器、云计算、泛在计算等为代表的并行式计算模式与系统相继出现,有效满足快速高效的获取数据能力、云端推理与训练等特定计算需要。

1.2 推进政府治理现代化的实践逻辑

政府治理是源于对公共问题的回应与解决而形成的行动网络。处于大变革时代的政府,面对日趋繁重的治理压力和风起云涌的技术革命,其信息处理能力与数据爆炸、公共服务能力与公共需求之间的张力日渐明显。而全能政府模式所推崇的管理艺术与统治机制,使其对社会的影响力与控制力存在明显局限性。面对更为繁重的治理压力,传统的管理与治理技术已无法满足治理需要。正如吉登斯所言:“传统国家本质上是裂变性的,其国家机器可以维持的行政权威相当有限。传统国家有边陲(包括次位聚落边陲)而无国界,这一事实表明其体系整合的水平相对有限。”[16]63因此,政府寄希望于不断吸纳先进技术革新治理方式,补齐治理短板。政府治理现代化就是要通过运用科学方法改善治理体系,本质上提升政府治理能力,而人工智能技术的革命性发展提供了难得机遇。一方面,政府通过运用先进工具收集政务数据,并分类分配至各下级部门,以智能化方式给政府治理提供最新数据支撑,快速解决问题,从而提高治理效能。另一方面,通过运用先进算法以及云计算等工具,研判政务数据中隐藏的民意和趋势,以此分析民众关切点、预测民众诉求,为政府决策与政策执行提供精准化引导。如近年来出现的杭州城市大脑系统和厦门“i 厦门”智慧门户,实现了政府治理从人工治理转向智能治理,从单向管理转向协同治理,从模糊治理走向精准治理。

1.3 以人民为中心的价值逻辑

正如休谟所言,任何学科最终都要回归到人性问题[17]2。人类为了改善自身生存状况,实现美好生活需要而借助技术展开的行政集体活动,创造了一个集价值、制度与行为于一体的人化世界——公共行政。但公共行政不仅仅是一种理论与现实的准则供给,更应关注人的问题,回到“公共行政学本质上是对人的行为的研究”这一核心议题。无疑,人的关怀是公共行政的伦理价值依归。人类创造技术的目的在于将人从繁重的体力劳动中解放出来,使人能在更多自由时间里享受美好生活。作为对公共价值权威性分配的政府,其目标在于实现善治,以满足社会需求,服务于人民大众,以维护政治合法性。因此,满足人民美好生活需要成为技术与政治共同的价值追求。人工智能规模化嵌入使政府治理能力增强得以可能,为满足美好生活需要提供了技术支持。然而,善治不只是意味着公共秩序的稳定维护、公共物品的有效供给,更需要一种实现人的自由全面发展的价值指引,主要体现为以人民为中心。从应然角度视之,无论人工智能如何影响政府治理,其价值归依始终是促进人类迈向美好生活。因此,从行政价值关系的主体与

客体结构出发,立足于新时代我国社会主要矛盾转换的现实国情,政府应革新政府治理价值观念,扬弃技术决定论,从人民的生存需要、发展需要、幸福需要等方面,将人工智能视为助力公共服务、促进公平正义等公共“至善”的器物形态工具,这便是人工智能嵌入政府治理的价值逻辑。

2 人工智能嵌入政府治理的伦理风险样态

人工智能在嵌入政府治理过程中可能因为失去伦理管控,陷入智能技术偏轨的泥潭。从本质来看,风险是潜在损益的可能性,具有客观属性,而伦理是处理人与人、人与社会等关系时的道德准则。因此,伦理风险实质是某种价值减损的可能性。人工智能嵌入政府治理的伦理风险,指人工智能嵌入政府治理的过程和活动给社会带来的不确定的伦理负效应。人的尊严是人机关系中的最高伦理价值,在政府治理的具体实践中,抽象的人的尊严可具象化为安全、公平、责任、民主等伦理价值。政府治理行为的公共性决定了其主要指涉对象是社会伦理,而非职业伦理。这种社会伦理可分为安全、公平、责任、自主以及民主风险范畴,且在具体情境中又有不同的表现形式,构成了动态分层的伦理风险体系。

2.1 隐私侵犯:安全风险的聚焦点

一般而言,安全是人在获得或维护权利过程中心理与身体不受侵犯的状态。当前,安全已成为公民个体基本生活价值诉求,也是政府治理的重要目标。为提高治理能力,政府愈发引入人工智能。如面对日益繁重的治安防控压力,南京、杭州等地区公安机关着力打造“智慧警务”。也有诸多政府打造智慧政务,将政务服务数据化,并借助人脸识别等技术实现“无人干预自动审批”。但应看到,在具体治理实践中人工智能是建立在海量数据之上,既需收集电话号码、精准位置、个人爱好等个人社交数据,也需收集人脸、声音、虹膜等生物识别数据。由于数据采集不当、数据存储不安全、算法安全漏洞、智能平台技术短板等原因,这些数据容易遭到泄露、篡改,给个人隐私、人身、财产、就业等造成安全风险。据媒体报道,主研人脸识别布控系统且与多个地方政府、公安部门开展智能安全合作的深圳深网视界公司,在 2019 年 2 月发生超过 250 万人的数据可被获取、680 万条记录泄露的大规模数据泄露事件,其中涵盖了诸多身份证信息、人脸识别图像及捕捉地点等极其隐私的数据[18]。2019 年 5 月,美国巴尔的摩市政系统遭到黑客攻击长达数周而未恢复,黑客通过勒索软件直接绑架市政系统,并要求政府提供相应赎金,否则让系统内所有数据永远丢失,而在美国联邦调查局官员卡尔·加塔斯看来政府越来越过分依赖人工智能机器学习,而又疏于安全风险防范,才造成如此安全事故[19]。

2.2 公正损益:公平风险的引爆点

在伦理层面公平主要蕴含平等和均衡之义,强调无排他性的分配与认可,公平始终是人类社会发展的永恒价值追求。然而,人工智能嵌入政府治理可能造成公平的损益。一是算法歧视。开发者潜在的价值偏见,加上智能算法规则存在的程序、过程的不透明、不公开等技术黑箱缺陷,对社会公平形成挑战[20]。汉娜·弗莱(Hannah Fry)认为,算法是一种新的理解人与机器之间的关系,她通过分析社会生活中的案例,发现社会日益依赖算法带来的重大决策自动化,并揭示了算法偏见是如何嵌入代码中及其对人类社会伦理产生的负面影响[21]73-90。英国杜伦郡警察和计算机科学学者一直在运用人工智能系统开发危害评估风险工具“HART”,以预测嫌疑人继续犯罪的风险。然而,警方在开发此工具时,将邮政编码作为其建构风险预测的因子,区别对

待穷人、富人,“涉嫌”歧视穷人[22]。这一算法黑箱所引致的种族、阶层等歧视,对社会公平造成一定破坏。二是阶层分化。智能革命革新政府治理理念与方式,也改变人类生活方式,将个人不断拉进智能化社会,塑造数字自我。然而,智能时代公众得以参与政府治理的数据权利并非人人拥有。根据第 45 次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至 2020 年 3 月,我国网民规模为 9.04 亿,互联网普及率为 64.5%[23]。以此视之,我国仍有接近 5 亿民众没有接触网络,即使算是已有的 9 亿多人也不能保证能有足够的资源或技能了解和运用人工智能。事实上,智能科技巨头几乎拥有与政府相同甚至更强大的数据收集与处理能力。这些有影响力的智能科技寡头可能会阻碍本已稀缺的数据权利流向普通阶层,使双方在发展能力、资源占有程度与社会影响力等方面存在巨大差距。这种不平等与不对称加大了不同层级间的失衡[24]31,造成“智能鸿沟”,形成新智能权利的“富人”与“穷人”。

2.3 责任模糊:责任风险的凸显点

责任是伦理的本质所在,主要强调个体分内应做的事情,并对自己行为负责。公共行政之维的责任是指因身份或职位而被赋予的职责。人工智能在实现政府治理的责任时存在的责任风险也是其所面临的伦理困境之一。一是责任主体模糊。人工智能时代,表征为过失责任追究的传统机械式责任伦理规则,无法有效应对人工智能技术模糊性带来的责任伦理划分[25]。巴特亚·弗里德曼(Batya Friedman)认为,尽管大多数研究者意识到计算机的识别算法和确定性性质缺乏相应的“人”意志,但仍约有 20% 的研究将责任归咎于机器的错误[26]。人工智能嵌入政府治理涉及设计者、使用者,加之人工智能本身具有模糊性,倘若使用过程中造成隐私数据泄露乃至财产损失,确定责任主体存在较大困难。比如,运用人工智能辅助政府决策,但决策并非单个个体行为,而是多重合力作用下的结果,权力转移中出现的裂缝使得归责与问责愈发困难。二是责任边界模糊。维护公共秩序、提供公共产品、满足人民需要是政府治理的本职所在,而在弱人工智能阶段,人工智能仅是政府治理的辅助手段而不是治理主体。因此,政府与人工智能间应达成“政府的归政府,技术的归技术”和谐关系,不可出现责任越位、转让等现象。然而,在实践中二者的责任边界往往纠缠不清。2019 年,美国加州议会通过议案禁止警方在人体摄像头上使用面部识别技术,此举在力图减少执法歧视问题外,还意在提醒警方智能技术仅用于缩小嫌疑人范围而不是自行决定逮捕谁[27]。

2.4 技术依赖:自主风险的诱发点

从伦理视角来看,人的自主性强调人是具有自我价值判断和自主选择的道德主体。人工智能的显著特点是机器的自主学习,能模拟或替代政府行为,使政府治理从经验向数字、从被动向自主模式转变。然而,人工智能技术在优化政府治理时又使得公务人员形成技术依赖,阻碍自主人格形成。一是技术依赖损害决策自主性。越来越多的政府正不断升级识别技术,将智能识别机器广泛用于维护公共安全,试图以技术性思维取代制度性思维,使行政人员成为依附于智能机器的齿轮,等待技术提供“最优决策”,而不是思考应遵循何种价值观与程序决策。二是“技术和技术平台的确能够以‘跃进’的方式提升体制效率和体制韧性,但是这种提升效应是短期的,不仅难以持续,而且还会造成体制的长期固化”[28]。政府通过不断增设专门机构吸纳人工智能嵌入,试图在短期内大幅提升治理能力,但层层增设机构使“组织变成一个巨大的机器,缓慢且笨重地在最初确定的方向上蹒跚前进”[29]130,反而制约了行政人员管理与组织的自主

性。三是技术依赖影响自主性行政人格的形成。人工智能技术嵌入政府治理在一定程度上将行政人员从事无巨细的繁重工作中解放出来,并创造出某种“舒适区域”。但这如同温水煮青蛙,造成众多行政人员逐渐将自己与数据和算法捆绑,过分依赖人工智能技术,挤兑行政自主的空间与基础,抑制从政府治理实践中获得进化的能力,遇事先求助于智能技术,而非主动思考解决。

2.5 参与弱势:民主风险的关键点

在理论层面民主更多被阐释为一种制度安排和政治体制。在价值层面,民主主要强调公平,有机会参与决策。政府治理是一个科学化、民主化过程,而民主正是其本质特征所在。政府运用人工智能解构政府与社会的传统关系,拓宽了民主的广度、深度、幅度。然而也存在民主风险。一是技术主导下的公民参与弱化、分化。受晦涩难懂的专业知识限制,人工智能技术始终被少数具有专业知识的专家所掌握,并形成技术精英群体。技术精英群体了解人工智能技术,更易接近政府权力中心,凭借专业知识拥有对政府治理的强大话语权,容易使政府治理不建立在“普通公民”基础之上[30]307。而因知识与经验等差异,碎片化的普通民众甚至无法理解何为智能技术,更遑论参与治理对政府决策施加影响。如此一来,反而变相提高了参与门槛,导致公民参与弱化、分化。二是治理权力技术化、资本化催生“超级权力”。面对不断增加的治理压力以及对智能技术的不熟悉,政府愈发依赖甚至不得不将部分特定治理权力让渡于优势企业,而人工智能的复杂性以及科技企业的优势,使得企业在部分技术治理标准制定中拥有绝对话语权[31]。更可怕的是,这些优势企业凭借对智能技术创新的垄断地位,能保持对智能技术的持续扩张,不断强化其垄断地位,逐渐形成能操纵政府治理的“超级权力”,这实则是反民主的表现。

3 人工智能嵌入政府治理伦理风险的生成机理

揭示人工智能嵌入政府治理的伦理风险生成机理,在很大程度上能有效解释伦理风险为何以及如何生成的演化逻辑,这也是风险防控的枢纽。人工智能嵌入政府治理的伦理风险是一个有机系统,其生成是多重因素共同作用的结果,除了系统内的源发性和触发性等基本因素外,还包括行政生态环境等系统外的其他要件,系统内外各要素在政府治理实践中互动耦合,最终导致伦理风险生成(如图2所示)。

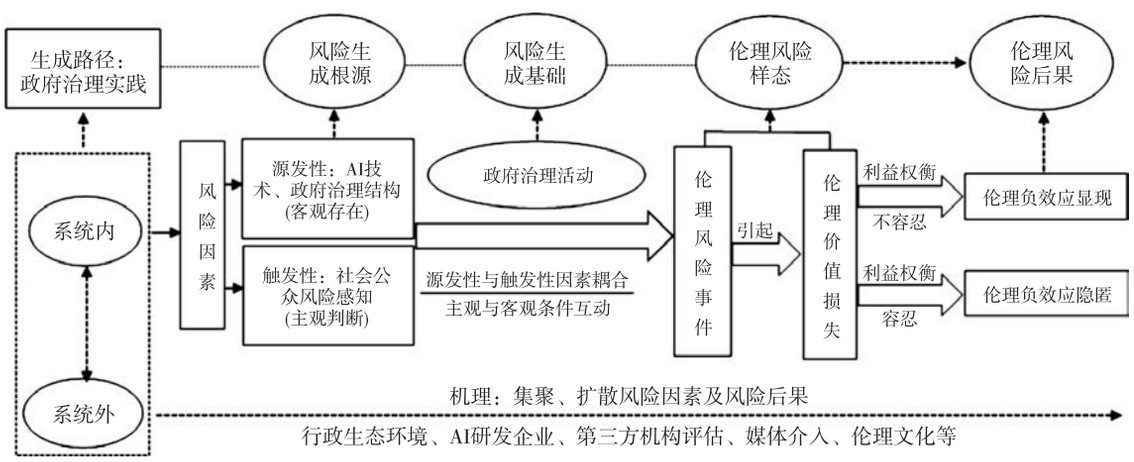

图2 人工智能嵌入政府治理的伦理风险生成机理

3.1 路径界定:风险的实践生成论

马克思主义认为人类社会生产的本质是实践性的。实践构成了人的生存与发展的基本形式,具有主观与客观、价值与事实相统一的特性,既受到人的理智制约,也易被欲望、情感等非理性因素所干扰。实践的二重性特点决定了只要有实践活动就必然无法回避风险。可见,人工智能嵌入政府治理伦理风险不是人为想象的,而是产生于“个体的与社会的、传统的与现在、事实的与价值的、经验的与规范的多重视角之间互相转换与不断融合”[32]的实践过程之中。因此,将实践作为风险的本质契合了人工智能嵌入政府治理伦理风险的生成根源。

从生成性视角来看,政府治理本身是一种实践生成过程,是特定时期内政府行为的集合。在政府变革治理模式,获取社会支持与资源供给过程中政府治理已不是封闭的体系,而是一个与社会各要素不断交互的开放大系统。然而,在交互过程中实践活动的扩展将自然运动后果与人类社会生活紧密联系,使人类面临超出传统自然的风险,而这种风险来源于人类治理实践。引入人工智能是政府治理适应时代发展要求之选择,但相关标准和价值准则处于动态演变中,且囿于人工智能的不确定性、主体认知结构的局限性,这一过程超出了政府治理活动的理性边界,极易诱发伦理风险。

从政府治理的价值层面来看,一方面,政府治理强调运用相关工具与方法进行公共治理,满足社会需求。因此,公平正义、秩序稳定、社会和谐等均是政府治理的核心价值追求。然而,这些价值追求本质上是相互独立,且无法优先排序,一旦相互冲突政府便陷入伦理两难境地。着眼于此,政府希望借助人工智能的理性算法为其提供清晰的价值最优解,但这一解答无法保证结果是至善的,易陷入技术至上主义漩涡。另一方面,其他治理主体有着不同的价值追求,如科技企业主动融入政府治理中,主要目的是获取发展资源而实现组织扩展;公众则期望政府通过引入人工智能以满足其需求和保障权益。因此,实践过程中利益主体间关系错综复杂和行动偏好迥异成为伦理风险生成的重要因素。

3.2 风险生成:多重因素的互动耦合

政府治理系统可分为内部和外部两大系统。由于技术治理不可避免地受政府科层系统规定和制约[33],因此,内部系统自然是剖析人工智能嵌入政府治理伦理风险生成的核心。但政府治理是“由环境包裹着的行为系统”[34]325,并且在人工智能技术的加持下政府治理更加呈现出系统协同性、主体多元性、过程动态性,其实质是主体、客体、环境以及智能工具等内外因素间互动合作行动的动态治理过程[35]。伦理风险并非伦理自身的风险,而是一种伦理建构中的风险表现,与人类社会具有紧密关系。因此,探索人工智能嵌入政府治理的伦理风险生成,不能割裂系统内外间的相互关系。

从系统内部来看,伦理风险生成遵循着“因素集聚—因素扩散—后果生成”的过程。一是风险因素集聚。伦理风险因素主要包括人工智能技术的不确定性,如算法安全漏洞、算法歧视、数据共享能力弱、数据使用违规等;政府治理结构的不完善,主要包括组织结构匹配性弱、AI 与决策机制难兼容、AI 监管制度不健全、AI 应用追责机制局限等;公众伦理风险感知,如伦理关心程度差异、利益趋向性选择、对 AI 和政府系统不信任等。整体而言,这些因素可以分为客观存在的源发性和主观判断的触发性两种因素,这些因素是伦理风险生成的根源,且使得伦理风险具有不确定性和实践性特点。但源发性与触发性两类因素本身并不会主动造成风险,在伦理风险

发生之前二者只是潜在风险因素,处于隐匿状态,更不会对社会价值造成损益,此时社会公众也无法感知风险。二是风险因素扩散。风险因素是事实存在且处于不断聚集状态,多种因素互动耦合所形成的风险合力能否导致最终的伦理风险生成,取决于是否有具体行为超出对风险合力的控制范围。随着外部环境日益复杂化,特别是传统整体性治理模式已难以产生持续的治理动能,政府必须吸纳人工智能以缓解治理压力,提高治理效能。但囿于政府治理结构、理念等不健全,政府引入人工智能用于具体治理实践时,易对社会价值造成事实上的损害。此时,政府治理活动便成为扣动伦理风险生成的开关。三是风险后果生成。政府的价值损益行为刺激社会公众的风险感知觉醒,促使源发性与触发性因素耦合形成合力,而主观与客观条件互动加速风险因素扩散,此时隐匿风险便转化为外显风险并传递至全社会,风险因素开始转化为风险事件,从而造成伦理价值损失。如现在诸多城市正重点开发的“重点人群身份识别系统”功能在于秩序管控,但由于算法安全漏洞、数据使用违规、政府人工智能监管制度不健全、政府职能边界与人工智能融合矛盾等原因,造成对安全、公平、责任、自主以及民主等价值损益,使得社会公众逐渐对人工智能、政府治理系统产生不信任。同时,社会公众会依据价值损失进行利益权衡,当价值损益超过容忍界限,将寻求制度性的利益诉求以维护自身权益。一旦利益诉求无法满足时,社会公众就会转向非制度性的表达渠道,在系统内部聚集伦理风险,此时伦理负效应便开始显现,造成伦理风险后果。反之,当价值损益仍在容忍范围之内时,伦理负效应则仍处于隐匿状态。

从系统外部来看,人工智能嵌入政府治理涉及 AI 研发企业、第三方机构评估、媒体介入、社会伦理文化等具体环境要素,这些因素是伦理风险生成的诱发传导变量,推动风险因素及风险后果的“集聚-扩散”。研发企业拥有对人工智能的解释话语权,如果其滥用数据,且不注重解决算法的安全性与解释性困境,则会成为风险因素集聚的主体。同时,第三方机构评估本应发挥着诊断与阻隔风险的功能,但由于利益诱导、监督机制缺失等原因,其存在权力寻租,导致不负责的行为丛生,可能将已知的风险因素视而不见,任其绵延至政府治理中,放大伦理风险。在信息爆炸时代,当伦理风险因素出现时,媒体的介入成为分水岭,如果能及时向社会宣传、发布关于人工智能的科学知识与积极信息,则能消解社会紧张感,不会点燃社会情绪。如果发布不实信息,不负责任地将社会舆论引向政治化与复杂化,将降低社会对政府与人工智能的信任感,成为风险酝酿、发酵、扩散的重要推手。而这一重要推手成为激活消极社会伦理文化的关键,推动消极社会伦理文化迅速蔓延,并逐渐瓦解社会伦理信任体系。这些外部要素具有不同的文化背景、认知维度、历史视界,体现出特定目的性行动,故会基于不同标准把握认知对象,导致事实与价值之间的张力不断扩大,在系统外衍生出机构、文化等新问题,使得政府治理行为存在异化风险,刺激伦理风险产生。

当伦理风险仅在系统内生成时,政府可通过相关途径在机制上防止风险演化,但如果系统外衍生出其他风险,加剧风险因素的集聚、扩散,且使得伦理风险在社会群体中不断传导,伦理风险就难以避免。可见,人工智能嵌入政府治理的伦理风险是内外多重因素互动耦合的结果,二者以政府治理实践过程为主线,形成了“内部系统风险内生—外部系统风险衍生—社会群体风险传导”的伦理风险生成路径。

4 人工智能嵌入政府治理的伦理风险防控策略

人工智能技术群的突破性发展,使政府治理难以拒绝智能技术及其使用。然而,这一吸纳过程所产生的伦理风险是复杂的,专注于某一节点、某一因素的碎片化防控举措,无法有效应对伦理风险对政府治理价值的损益。科学在于求真,而伦理在于求善。因此,需要以维护人民安全为宗旨,实施“监管智能技术-优化政府治理结构-提升公众风险感知能力”三要素协同的伦理风险防控策略。

4.1 强化负责任人工智能技术的突围

当前,人工智能正成为撬动政府治理精细化、智能化的杠杆。传统观点认为,人类对自我创造的技术产品最为熟知,“非常清晰清楚怎样将东西转配在一起以及怎样将它们拆开”[36]21。然而,人工智能作为一项具有广阔运用前景的技术,同时也是一项充满挑战的颠覆性技术,指令代码的晦涩难懂、算法的涌现性和自主性等带来的技术黑箱,使得人工智能发展已超越社会系统的适应能力,它将诸多不确定性风险带入政府治理中,成为诱发伦理风险的基础性因素。可见,加快人工智能核心技术突围,以负责任态度确保技术安全,是解决其嵌入政府治理产生的伦理风险难题的关键。

其一,加强人工智能核心技术的突破创新。相较于目前已知的其他科技,人工智能技术复杂的交互程度、研发的分散程度,使得人类目前对其了解仍处于初步状态,特别是作为人工智能核心的算法,在其嵌入政府治理中可能由于透明度、解释度不够导致使用者无法理解其运行原理,也就无法有效管控其风险。因此,我国应抓住人工智能技术发展的战略机遇期,加强人工智能核心技术的突破创新。如增强算法透明度,可在不涉及核心机密以及所有者权益基础上,适度公开算法准则、操作标准;增强算法解释度,以有效避免算法决策错误和歧视而造成的伦理价值损益。

其二,强化人工智能创新主体的责任意识。人工智能的核心技术算法是由技术开发者、设计者所掌握,因此其发展如何与技术创造主体密不可分。然而,一旦技术创新主体将带有偏见、歧视等错误价值植入算法中,并带入政府治理中极其容易诱发伦理风险。正如爱因斯坦所言,使用科学技术“究竟是给人类带来幸福还是带来灾难,全取决于人自己,而不取决于工具”[37]56。而相比于法律规制的滞后性,责任意识监管更具前瞻性。因此,必须强化人工智能创新主体的责任意识,将其转化为创新主体易于理解与接受的代码植入人工智能设计中,使其接受责任伦理,并内化为道德自律,实现伦理规制与技术创新的融合。

其三,完善人工智能技术风险的评估机制。若要减少因技术漏洞而导致的伦理风险,完善的风险评估机制必不可少。尤其是对于尚存在技术黑箱的人工智能而言,一方面须从算法容错设计、技术漏洞检查和修复等[38]方面加强监管与评估,对存在算法黑箱的人工智能技术,应禁止运用于安全责任要求较高的政府治理领域;另一方面要创新风险评估机制,加快推行用户参与式、体验式风险评估。避免“技术先行”策略,在人工智能投入政府治理前可在一定范围内进行适应性论证使用,根据用户体验实际情况评估技术风险,以提高风险评估的科学性。

4.2 完善政府治理结构

人工智能嵌入政府治理引发的伦理风险是在治理实践中生成的,而治理结构的动态调整与

适应是保障政府治理有效实现的关键之一。完整合理的政府治理结构能配合人工智能技术的高效识别、智能处理,合理分配公共权力和权威,保障政府计划以及职责的充分运行。而传统政府治理结构遭遇人工智能时将面临着惯性束缚,无法有效回应治理诉求。一方面,治理结构的层级节制与人工智能开放性、政府职能边界与人工智能融合矛盾,使得组织结构匹配性弱。另一方面,经验决策、信息孤岛、人工智能人才缺失、平台建设滞后等,导致人工智能与政府治理决策机制难兼容。加之人工智能应用追责机制局限,极易触发责任伦理风险。再一方面,目前我国针对人工智能安全标准、应用安全评估、漏洞监测披露等监管制度不健全,落后于智能技术的迭代更新,关键性制度缺失造成政府治理结构割裂。因此,"应当创设和完善相关治理机制,以此来承接人工智能技术的道德承诺、责任规则以及实践规范"[39],形成对接人工智能技术的政府治理结构,以降低伦理风险可能性。

其一,完善政府组织结构以匹配智能技术。传统"条块"分割式的政府组织结构随着智能时代的到来,面临治理碎片化、数据信息无法共享、权责关系不清等弊病,无法适应人工智能时代的扁平化结构要求。因此,一方面要重塑各级组织结构,搭建人工智能运行监管机构与数据共享平台,及时管控人工智能嵌入政府治理过程存在的风险;要明确组织职能边界,构建责任清晰的政府治理决策机制;要实现跨部门信息资源交换与共享,以推动建立公共数据演练数据库,增强数据安全性。另一方面要构建以政府为主导的对话与合作平台,围绕人工智能发展、规划以及运用场景等议题,加强与科技企业、社会力量的沟通与合作,以增强对系统外风险诱发因素的引导能力。

其二,加快相关制度体系建设。"伦理责任的实现不仅依靠内在的道德力量,而且必须将这种力量外化为一种制度安排,这样才能使道德之花结出丰硕的技术'善'果。"[40]173人工智能嵌入政府治理需要建立与之相适应的制度体系,以弥补制度缺失带来的裂痕。目前我国个人隐私数据保护、责任追究、算法歧视规制、人工智能第三方评估机构监管、技术容错纠错等制度滞后于人工智能发展,且尚无科学、完整的事先伦理审查机制,无法有效应对人工智能嵌入政府治理中带来的伦理价值损益。另外,要加强对媒体的监督,抑制伦理风险在媒体传导中不断扩散。

4.3 提高公众伦理风险感知能力

某种事物之所以产生风险,除了其本身存在的不确定性与复杂性外,主观感知也是重要因素。伦理风险作为风险的重要议题是主观与客观相结合的结果。当风险因素通过各种中介传递之后,个体能从价值、心理和文化等方面感知风险因素,形成风险判断,放大或缩小伦理风险,最终形成公众伦理风险感知。从人工智能嵌入政府治理来看,个体对伦理关心程度差异、公众对人工智能与政府系统不信任、公众对政府运用人工智能带来的利益趋向性选择、信息丰富性程度等,是公众伦理风险感知触发伦理风险的重要因素。当个体对伦理关心程度较高时,其伦理风险感知就越高,反之亦然。当公众对人工智能、政府系统越信任,则越能减低伦理风险感知,反之如无法兑现政府价值承诺、否认专家权威,则更易引发公众对政府系统不信任、心理恐慌以及技术担忧。公众的伦理风险感知还深受风险信息获取多寡等影响。可见,风险感知是伦理风险因素转化为伦理风险的中介机制。

其一,加强公众伦理风险教育。伦理风险素养影响公众伦理风险感知水平,倘若公众对伦理风险认知较少甚至存在盲区,则可能会产生技术恐慌,甚至可能夸大伦理风险。作为新兴技

术,一些公众对人工智能一知半解,当看到大量智能机器取代人工劳动时,更容易加剧公众对人工智能技术的担忧与恐惧。因此,加强人工智能技术及其嵌入政府治理的教育,帮助公众知晓科技伦理与道德标准,从而充分了解人工智能技术风险及其伦理负效应,有助于提升公众的伦理风险认知能力。

其二,扩大公众的技术决策参与。加强公众伦理风险教育,增强公众的伦理风险认知有助于减小技术恐惧感,但仍难以摆脱专家至上思想的桎梏。引入人工智能的本意在于提高政府治理能力,但假如这一过程缺乏公众参与,遮蔽公众对政府引入人工智能目的的知情权,将加剧公众对人工智能、政府系统的不信任。因此,要搭建专家与公众的交流对话平台,拓宽公众参与渠道,优化参与形式,提高公众的技术决策参与意识,增进公众对技术嵌入政府治理的接受度、信任度,在政府治理与公众利益间寻找最佳利益契合点,疏导公众对人工智能的焦虑。

其三,强化政府信息公开。在某种程度上而言,风险是以个人日常生活信息为依据构建的。在智能信息时代,个人对伦理风险的感知在一定程度上是对所获取信息的甄别与选择过程,信息的多寡深刻影响公众的伦理风险感知能力。因此,信息公开是伦理风险感知的现实需要,其对规避伦理风险走向实体化发挥着重要作用。一方面,在运用人工智能过程中,政府需在保护商业隐私前提下,依据《政府信息公开条例》向社会公众及时披露技术运用合理性、潜在风险、对个体心理与利益的损益程度,尤其是可能对个人伦理价值造成危害的重要信息。另一方面,要向社会公众告知政府运用人工智能的具体形式、伦理标准、操作流程,并充分保障老年人等特殊人群的智能技术知情权,实现政府信息公开与社会信息传递的互动。如此,既保障公民知情权,也增强对人工智能技术和政府系统的信任和信心。

5 结语

当前人工智能的快速发展势不可挡,为政府治理提供了崭新工具。“数据+算法+算力”所全新定义的智能政府治理模式,实现从网络连接到智能融合的技术跃进,在分析、诊断、预测以及决策等层面提升政府治理能力,推进政府治理现代化。然而,在人工智能嵌入政府治理过程中可能失去伦理管控而出现伦理风险。作为一种价值减损的可能性,伦理风险在政府治理实践中呈现出安全、公平、责任自主以及民主等样态。从政府治理实践过程来看,人工智能嵌入政府治理中的伦理风险是多重因素互动耦合的结果,剖析生成机理有助于有效防控化解伦理风险,充分发挥人工智能在助力政府治理能力提升中的积极作用。诚然,人工智能还存在着“算法黑箱”等不足,嵌入政府治理引发伦理风险也不可避免。但不必过分夸大伦理风险,也不必悲观否定其价值,社会仍能形成合力,最大限度降低伦理风险,推动人工智能与政府治理同频共振,实现人民美好生活需要。当然,人工智能技术更新仍处于进行时,在未来人工智能将发展成何种状态,政府治理又将如何适应,这一问题值得学界持续关注。

参考文献:

[1] 贾开,蒋余浩. 人工智能治理的三个基本问题:技术逻辑、风险挑战与公共政策选择[J]. 中国行政管理,2017(10):40-45.

[2] 加强领导做好规划明确任务夯实基础 推动我国新一代人工智能健康发展[N]. 人民日报,2018-11-01.

[3] MALLE B. Integrating robot ethics and machine morality:the study and design of moral competence in robots[J]. Ethics and Information Technology,2015(4):243-256.

[4] ANDERSON M,ANDERSON S,ARMEN C. Towards machine ethics:implementing two action-based ethical theories [M]//ANDERSON M,ANDERSON S,ARMEN C. Machine ethics:AAAI fall symposium,technical report FS-05-06. Menlo Park,CA:AAAI Press,2005.

[5] BOSTROM N. Superintelligence:paths,dangers,strategies[M]. Oxford:Oxford University Press,2014.

[6] NOBLE S. Algorithms of oppression:how search engines reinforce racism[M]. New York:New York University Press,2018.

[7] FLORIDI L. The fourth revolution:how the infosphere is reshaping human reality[M]. Oxford:Oxford University Press,2016.

[8] 张玉宏,秦志光,肖乐. 大数据算法的歧视本质[J]. 自然辩证法研究,2017(5):81-86.

[9] 段伟文. 人工智能时代的价值审度与伦理调适[J]. 中国人民大学学报,2017(6):98-108.

[10] 闫坤如. 人工智能的道德风险及其规避路径[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版),2018(2):40-47.

[11] CALO R. Robots and privacy[G]//ABNEY K,BEKEY G. Robot ethics:the ethical and social implications of robotics. Cambridge:The MIT Press,2012.

[12] JACOBUS D. Preventing discrimination in the automated targeting of job advertisements[J]. Computer Law&Security Review,2018(3):615-627.

[13] 何哲. 人工智能时代的政府适应与转型[J]. 行政管理改革,2016(8):53-59.

[14] 胡洪彬. 人工智能时代政府治理模式的变革与创新[J]. 学术界,2018(4):75-87.

[15] 郭明哲,朱秀秀. 人工智能无法确立主体性地位辨析——立足马克思技术观视域[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2020(1):160-165.

[16] 安东尼·吉登斯. 民族-国家与暴力[M]. 胡宗泽,赵力涛,译. 上海:上海三联书店,1998.

[17] 大卫·休谟. 人性论:上册[M]. 关文运,译. 北京:商务印书馆,2014.

[18] AI安防企业被曝数据泄露 敲响人脸识别安全警钟[EB/OL]. (2019-02-26). http://theory.cyol.com/node_65535.htm? para1=News&para2=201902&para3=26&urlId=187270.

[19] FARMER L. The baltimore cyberattack highlights hackers' new tactics[EB/OL]. (2019-05-30). http://www.governing.com/topics/public-justice-safety/gov-cyber-attack-security-ransomware-baltimore-bitcoin.html.

[20] VEALE M,BINNS R. Fairer machine learning in the real world:mitigating discrimination without collecting sensitive data[J]. Big Data & Society,2017(2):1-17.

[21] FRY H. Hello world:being human in the age of algorithms[M]. New York:W. W. Norton Company,2018.

[22] BURGESS M. UK police are using AI to inform custodial decisions—but it could be discriminating against the poor [R]. WIRED,2018.

[23] CNNIC发布第45次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. (2020-04-27). http://www.cnnic.cn/gywm/xwzx/rdxw/20172017_7057/202004/t20200427_70973.htm.

[24] KAPLAN J. Humans need not apply:a guide to wealth and work in the age of artificial intelligence[M]. New Haven:Yale University Press,2015.

[25] 谭九生,杨建武. 人工智能技术的伦理风险及其协同治理[J]. 中国行政管理,2019(10):44-50.

[26] FRIEDMAN B. "It's the computer's fault":reasoning about computers as moral agents[C]. In conference companion on human factors in computing systems,1995.

[27] 加州议会通过议案 禁止警方在人体摄像头上使用面部识别技术[EB/OL]. (2019-09-13). http://www.chinanews.com/gj/2019/0913/8955635.shtml.

[28] 张丙宣. 技术治理的两幅面孔[J]. 自然辩证法研究,2017(9):27-32.
[29] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕[M]. 郭小聪,等译. 北京:中国人民大学出版社,2017.
[30] ELLUL. The technological society[M]. New York:Palgrave Macmillan,2013.
[31] SAMPLE I. Joseph Stiglitz on artificial intelligence:we're going towards a more divided society[N]. The Guardian,2018-09-08.
[32] 潘斌. 社会风险何以生成——一个实践生成论的进路考察[J]. 求索,2010(10):122-124.
[33] 吴晓林. 技术赋能与科层规制——技术治理中的政治逻辑[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(2):73-81.
[34] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬,译. 北京:人民出版社,2012.
[35] 卢守权,刘晶晶. 整体性动态治理模式:内涵、方法与逻辑框架[J]. 中国行政管理,2017(3):51-54.
[36] 兰登·温纳. 自主性技术——作为政治思想主题的失控技术[M]. 杨海燕,译. 北京:北京大学出版社,2014.
[37] 爱因斯坦. 爱因斯坦文集:第 3 卷[M]. 许良英,等译. 北京:商务印书馆,1979.
[38] YEUNG K. Algorithmic regulation:a critical interrogation[J]. Regulation & Governance,2017(1):1-40.
[39] WHITTAKER M,CRAWFORD K,et al. AI now report 2018[R]. AI Now Institute,2018.
[40] 王健. 现代技术伦理规约[M]. 沈阳:东北大学出版社,2007.

The Ethical Risk of Artificial Intelligence Embedded in Government Governance and Its Prevention and Control

TAN Jiusheng, YANG Jianwu

(*School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China*)

Abstract: The rapid development of artificial intelligence provides technical support for the innovation of government governance. It is deeply embedded in the government governance structure and government operation process at the level of technology leap forward, capability improvement and value idea. However, in practice, government governance may lose ethical control and rush into the mire of intelligent technology, presenting ethical risks such as safety, fairness, responsibility, autonomy and democracy. The ethical risk of artificial intelligence embedded in government governance is not imaginary, but rooted in the practice of government governance, and its generation is the result of interaction and coupling of multiple factors inside and outside the system. Therefore, in order to maintain people's safety, it is necessary to strengthen the prevention and control of ethical risks in artificial governance from the aspects of technical breakthrough, improvement of government governance structure, and improvement of public perception of ethical risks.

Key words: artificial intelligence, government governance, ethical risk, formation mechanism

责任编辑:赵 超

面向国家治理现代化的中国老龄社会治理

周学馨

(中共重庆市委党校(重庆行政学院),重庆 400041)

摘　要:中国人口老龄化程度加深与社会主义现代化强国建设在时间上基本同步,并伴随“两个一百年”奋斗目标的实现过程。作为老年型人口年龄结构变化引发社会结构整体变迁而出现的老龄社会,所带来的经济、社会和政治等问题对国家治理现代化产生巨大压力并带来治理困境。为此,研究面向国家治理现代化的中国老龄社会治理的内涵、特点与发展趋势具有重要的理论价值。在推进国家治理现代化进程中,需跳出传统思维的限制,通过打造适应国家治理现代化的中国老龄社会治理体系,形成彰显中国特色的中国老龄社会治理方式,以及构建满足美好生活需要的中国老龄社会治理政策体系,为世界提供老龄社会治理的中国方案。

关键词:中国老龄社会;国家治理现代化;政策体系;美好生活需要;中国特色

中图分类号:D60　　**文献标识码**:A　　**文章编号**:1007-5194(2021)02-0139-14

随着现代化的发展,中国人口老龄化程度不断加深。《中国统计年鉴 2020》显示:截至 2019 年末,65 岁及以上人口达 17 603 万人,占总人口的 12.6%。根据联合国《世界人口展望(2019 年版)》中的方案预测,中国 65 岁及以上人口占比于 2050 年将接近 30%,这一占比将保持稳定态势并一直持续到 21 世纪末。不断提升的老年人口比重对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化诸方面产生重要影响,是国家治理现代化中必须面对的重大问题。如何结合我国人口老龄化发展趋势、国内外老龄社会治理实践以及国家治理现代化的发展要求,厘清中国老龄社会治理的内涵实质,优化老龄社会治理路径,提升老龄社会治理效能,成为各级党委、政府和社会各界共同关注的重大理论与现实问题。

1　文献回顾与问题提出

习近平指出:“我国是世界上人口老龄化程度比较高的国家之一,老年人口数量最多,老龄化速度最快,应对人口老龄化任务最重。满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题,事关国家发展全局,事关百姓福祉,需要我们下大力气来应对。”[1]因人口老龄化带来的中国老龄社会治理问题引起了国内外学者越来越多的关注。

1.1　国外老龄社会治理研究及其对中国的关注

从联合国确定 1999 年为“国际老人年”以来,国外学者对人口老龄化的关注和研究日渐增多,联合国、世界卫生组织等国际性和区域性论坛在研究和讨论应对老龄社会诸多问题上做出

收稿日期:2021-02-06

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”(20ARK004),项目负责人:周学馨。

作者简介:周学馨(1972—),女,博士,中共重庆市委党校(重庆行政学院)教育长,教授。

了许多贡献。国外相关研究主要从以下两个方面展开。

第一,关于国外老龄化社会治理研究。一是老年人力资源开发。克拉斯·维斯(Klaske N. Veth)等学者认为开发老年劳动力可解决老龄化社会劳动力短缺的棘手问题[2]。北藤佐纪里[3]、西普里亚尼(Cipriani)[4]认为延长法定退休年龄能有效缓解老龄化带来的问题。二是完善家庭发展政策。叶利扎罗夫(Elizarov)等学者认为采取鼓励生育的政策以提高出生率是解决老龄化问题的重要举措[5]。三是优化养老经济保障方式。赫伯特·雷恩(Hébert Réjean)[6]、邱本健志郎等人[7]认为采取长期护理保险制度对解决老年人面临的医疗救助、生活困难问题是非常有效的途径。科林·吉利恩(Colin Gillion)认为可通过提高缴费率、降低替代率和延长退休年龄来促进养老金收支平衡[8]。四是健全养老服务体系。托尼科斯基(Tornikoski)等人认为可通过时间银行等项目实现互助养老[9]。村上直子等人认为政府要重视社区护理并给予政策支持[10]。孙洪(Sun Hong)等人认为在社区内推广智能科技手段可增进老年人的社会参与[11]。塞尔吉·希门尼斯-马丁(Sergi Jiménez-Martín)等学者认为正式照护服务的介入可解决当前家庭养老功能弱化问题等[12]。

第二,关于中国老龄化社会治理研究。冯占莲(Feng Zhanlian)等学者建议中国政府应促进养老机构在社区的快速增长、加强信息监管并培养专业化的可及性长期护理队伍[13]。莎拉·麦克劳克林(Sara J. McLaughlin)等人建议中国政府应采用政策干预使个体能有健康晚年[14]。在老年人保障方面,詹姆斯·史密斯(James P. Smith)等人建议中国政府要及时制定相关政策保障老年父母随成年子女至异地生活[15]。顾大男(Gu Danan)等学者建议中国政府应发展公共卫生系统,更好地控制老年人慢性非传染性疾病的发生等[16]。在特殊老年群体保障方面,常爽(Chang Shuang)等人建议中国政府尤其需要改善贫穷老年人口的长期医疗护理保险制度,考虑把更多资源用于促进和改善老年人口居家服务的可能性[17]。莉迪亚·李(Lydia W. Li)等学者建议中国政府出台政策应对快速城市化中社会弱势老龄群体所面临的健康问题等[18]。

1.2 国内老龄社会治理研究的主要面向

1982 年联合国第一届老龄问题世界大会后,国内学者逐渐开始重视我国人口老龄化问题研究。其研究大致可分为三个阶段:初始奠基阶段(1982—2000 年),邬沧萍、田雪原、乔晓春、翟振武、李建新等学者主要围绕人口老龄化理论、国外经验借鉴、发展趋势展望及未来应对策略等问题进行基础性研究,奠定了老龄社会治理研究的基础;快速发展阶段(2001—2016 年),翟振武、左学金、曾毅、李建民、杜鹏、原新、陈友华等学者主要围绕中国人口老龄化成因与发展趋势、老龄化与经济社会关系、老龄化应对策略等问题进行多维度、多视角研究,拓展了老龄社会治理研究的视野;深化拓展阶段(2017 年以来),彭希哲、陆杰华、王桂新、原新、杜鹏等学者主要围绕高质量养老服务体系构建、人口老龄化公共政策等问题进行深入研究,增加了老龄社会治理研究的深度。总的来说,国内学者对老龄社会治理研究主要体现在以下三个方面。

第一,讨论中国老龄社会的内涵与特点。学者们认为,老龄社会是一种新的社会主体构成和新的社会构架基础上的新社会形态[19],其主要特点是人口年龄结构由传统的金字塔型转向倒金字塔型[20]。就中国老龄社会而言,具体体现为劳动力人口减少、血亲社会向姻亲社会转变、老年政治显现、老年空巢和青年空巢并生的特点[21],同时也凸显未富先老、未备先老、未康先老、农村先老的特点[22]。

第二,讨论中国老龄社会治理问题。学者们认为,改革开放以来我国老龄社会治理虽取得了一定成就,逐步构建了老龄社会治理框架,但还存在治理主体职责不清晰、城乡和区域结构失衡等问题。尽管新一轮机构改革对应对人口老龄化作了积极回应,但共治体制机制还需完善[23],全域部门协同共治局面尚未形成[24]。针对社会治理中蛰伏着老龄社会带来的治理风险,要在坚持"共融、共建、共享"的治理理念[25]下,进一步明晰国家和政府职责、分清政府、市场、家庭及第三部门的功能与边界[24],同时充分发挥家庭养老、老年社会组织的积极作用,确保各方主体有效参与共建共治。

第三,讨论中外老龄社会治理问题。学者们认为,在治理模式比较方面,中日两国人口转变的"东亚模式"不同于欧美国家,其模式为东亚国家甚至整个亚洲国家人口与发展经验的相互借鉴提供了重要的依据[26]。在治理成效方面,西方民主制度存在的机能不足导致应对老龄化危机的改革措施难以奏效[27]。以日本、韩国为代表的东亚国家尽管对应对人口老龄化采取了有效对策,但都存在政府与市场的福利责任不清晰等问题[28]。特别是在人口老龄化非常严重的日本,尽管出台了如促进老年人就业、发展护理服务等政策,但也存在财政负担加重、储蓄率下降等严重问题[29]。在治理对策借鉴方面,中国可借鉴德国经验,通过建立老年人低收入群体收入保护机制、建立健全老年社会救助制度等来有效规避老年贫困风险[30]。中国可学习日本"无龄感"的新型社会体系来减少社会风险、化解老龄社会问题等[31]。

综上,尽管国内外专家学者对老龄社会治理进行了较深入研究,并取得了较为丰富的研究成果,但根植中国实践,基于中国国家治理现代化发展历程,从马克思主义社会学、人口学、经济学等多学科视角对中国老龄社会治理的基本内涵与发展方向等还缺乏系统而深入的研究,导致中国老龄社会治理现代化的理论研究和实践探索还处于初期阶段。

2 中国老龄社会治理的基本内涵

社会治理是以充分发挥政府和相关主体作用为基础、立足公平正义、以实现和维护群众合法权益为核心、协调利益关系、处理社会问题、化解社会矛盾、防范社会风险、促进社会认同、保障公共安全、维护社会和谐稳定的实践活动[32]。我国人口年龄结构由"年轻型"向"老年型"的快速变迁催生了中国老龄社会的萌发与成长,并成为现代社会的一个重要特征。中国老龄社会的本质特征以及为经济、政治、文化治理带来的多重张力为中国老龄社会治理赋予了新的内涵,更对以"以人为本"为价值目标和核心原则的中国国家治理现代化提出新的治理要求、赋予新的历史使命。

2.1 中国老龄社会治理的本质

就老龄社会而言,很多学者将老龄社会等同于老龄化社会,在研究中没有具体区分其差异。但近年来,越来越多的学者对老龄社会的内涵做了进一步的研究。有学者从概念辨析的视角认为老龄社会不同于老龄化社会,老龄社会的衡量标准不仅仅是老年人口增加这唯一因素,老龄社会的衡量应与工业化、信息化相关[33]。有学者从社会形态变迁的视角认为老龄社会不仅体现在年龄结构的变化,也体现在经济结构、社会结构、政治结构以及文化价值方面的变迁[19]。总之,目前学界对老龄社会的内涵界定缺乏统一的认识。

社会结构理论是马克思主义历史观的重要组成部分。马克思认为,社会结构是一个由各要

素结构组成的整体。同时,社会结构具有动态性,始终处于一个生成、变化和发展的实践过程中,且在均衡、协调、有序状态中保持一种动态稳定[34]。基于马克思社会结构理论,老龄社会是由老年型人口年龄结构变化而引发的如家庭结构、组织结构、城乡结构、社区结构、就业结构、阶级阶层结构等社会结构整体变迁而出现的一种新的社会形态。因此,需要指出的是,老龄社会不等同于老龄化社会。老龄化社会强调因老年型人口年龄结构变化而带来的"动态"社会变迁过程,而老龄社会强调因老年型人口年龄结构"固化"和"稳定"所带来的新型社会形态。这种社会形态是不以人类个体意志为转移的客观趋势,是人类社会发展到一定阶段而出现的新状态。

对于老龄社会这种新的社会形态的治理,其本质就是"由谁治理"以及"如何治理"问题。狭义来讲,它是政府、经济组织、社会组织、自治组织、家庭及个体等多元治理主体在合作关系的基础上,依法对老年人所涉及的社会资源进行合理配置,对老年人所涉及的各种社会事务和社会关系进行引导和规范,最终实现群体全生命周期公共利益最大化的持续过程。广义来讲,老龄社会治理是一种国家治理、综合性治理[24],是过程长期、形式常态和领域特殊的治理。

2.2 中国老龄社会治理的特点

宏观层面的国家治理需要具体的社会治理形态来承接国家治理的制度规定,而这些制度规定不仅推进了中国老龄社会治理进程,也赋予了中国老龄社会治理鲜明的特点。

一是中国老龄社会治理主体具有多元性。一方面,中国老龄社会治理强调在党的领导下,不仅政府是老龄社会治理的主体,经济组织、社会组织、自治组织、家庭及个体也是老龄社会治理主体的重要组成部分。同时,各类治理主体在权力、权利以及权益关系中的决策、协调以及共享等方面具有不同的方式。以居家养老为例,政府在居家养老服务领域具有总体责任和政策制定、监督管理、资金投入和政策实施四个方面责任[35]。另一方面,由于老龄社会是一个不同年龄阶段的人口群体共存共生的社会,因此老龄社会治理强调不仅老年人是老龄社会治理的主体,而且其他社会群体,尤其是年轻人群体都有参与治理的责任与义务,以从全生命周期的视角来形成不分年龄共建、共治、共享的老龄社会治理格局。比如,近年来上海、南京、杭州等城市试点推行的"时间银行","时间银行"的参加者多为青少年,他们利用业余时间到养老院提供养老服务,为自己的将来进行储蓄。这充分体现了中国老龄社会治理中的"代际互助"理念。

二是中国老龄社会治理客体具有特殊性。老龄社会治理的客体包括与老年人相关的,由社会保障、养老服务、健康支持、社会参与和法律保障等社会公共事务和社会关系组成的一个体系。其中,社会保障由社会保险、社会福利、社会救助、公益慈善等构成;养老服务包括通过社区、机构和家庭为老年人提供的养老服务;健康支持包括与老年人健康相关的医养结合、健康促进与疾病预防、老年医疗与康复护理等;社会参与包括发挥老年人主动性、创造性的老年人力资源开发、老年志愿服务、老年社会组织发展等。总之,中国老龄社会治理客体特指与老年人相关的公共社会事务和社会关系。通过建构治理体系、改进治理方式和完善治理政策对涉老社会事务和社会关系进行引导和规范,是老龄社会治理的主要目标。

三是中国老龄社会治理向度具有互动性。现代社会作为一个主体性力量,不再只是政府政策的被动接受者,社会信任、社会资本和社会互动的结构等都会反过来影响政府治理的能力和绩效[36]。中国老龄社会治理在治理向度上,强调自上而下与自下而上的互动与结合。即中国老龄社会治理强调老年人以及其他治理主体对老年人价值认可、治理方式和方法以及相应政策的

“认同”乃至“内化”,进而在明确自身权利和义务的前提下,通过协商、协调和在信息、资源方面的互通共享,逐步改变个体或组织对行为的结果预期,并做出新的符合老年人和其他主体意愿的行为选择。

四是中国老龄社会治理规则具有制度性。制度性是老龄社会治理的一个显著特点。老龄社会治理强调运用制度化的方式明确各类治理主体的责、权、利。尤其是法治所具有的预期性、稳定性、规范性、协调性和救济性等特点,使其在化解老龄社会治理问题和矛盾、推进群体公共利益最大化中具有天然的优势。同时,中国老龄社会治理,既要汲取其他国家的有益经验,又要立足国情,发挥比较优势,把国家制度优势更好地转化为积极应对人口老龄化的治理效能。

3 中国老龄社会治理面临的双重趋势

随着我国人口老龄化程度的不断加深,严峻的人口老龄化形势不仅导致对医疗、养老等社会服务需求大幅上升,对社会公共事务管理提出了更高的要求,同时也对不同群体社会资源的重新分配、家庭代际伦理与价值重建、动员引导社会组织等带来新的挑战。因而中国老龄社会治理面临两种发展趋势:一是人口结构上的老龄化越来越突出,庞大的老年人群体所产生的社会问题与治理问题越来越明显地影响着国家的发展与社会的稳定;二是国家治理现代化越来越快,运用现代化的治理政策满足庞大的老年人群体对美好生活的需要成为国家治理现代化不得不面对的重要任务。为此,中国老龄社会带来的社会问题为国家治理提出了新挑战、新要求,而推进国家治理现代化为解决中国老龄社会问题提供了新方略、新机遇。

3.1 人口结构老龄化带来的老龄社会问题

由于老龄社会是老年型人口年龄结构变化引发的社会结构整体变迁而出现的一种新的社会形态,因此中国老龄社会必然出现由于年龄结构变化而导致经济结构、社会结构、文化价值的整体变迁[24],也随之带来包括在经济、政治、社会和文化领域的系列问题。

一是在经济发展领域。我国是在尚未实现现代化、经济尚不发达的情况下提前进入老龄社会的,属于典型的“未富先老”。数据显示:中国 2000 年进入人口老龄化社会,GDP 总量突破 1 万亿美元,人均 GDP 不足 1 000 美元,而日本进入老龄化社会时,GDP 总量超过 4.8 万亿美元,人均 GDP 接近 4 万美元[37],中国老年人口的快速增长与经济社会发展水平极不适应。同时,快速人口老龄化进程与劳动力总量减少并行,我国劳动年龄人口数量自 2011 年达到峰值后便开始逐年缩减。这意味着随着老年人口规模的扩大,经济发展将更多依赖于劳动力素质和劳动生产率的提高,经济发展方式将更多依靠由要素投入转向创新驱动。

二是在政治发展领域。随着人口老龄化的加剧,“年龄”逐渐具有政治相关性[38]。《中华人民共和国老年人权益保障法》第六十七条规定:“制定法律、法规、规章和公共政策,涉及老年人权益重大问题的,应当听取老年人和老年人组织的意见。老年人和老年人组织有权向国家机关提出老年人权益保障、老龄事业发展等方面的意见和建议。”政治参与不仅直接影响老年人的生活质量、健康和自尊,而且给予“积极老龄化”“反对老年歧视”等议题更为广泛的政治意义。尽管法律规定为老年人的政治参与提供了基本的政治前提和制度框架,但随着民主政治的进一步发展、老年人政治参与意识不断增强,如何更有效推进政治民主化,鼓励和支持老年人有序参与,从而推进社会和谐稳定成为不可回避的现实问题。

三是在社会发展领域。尽管改革开放以来我国社会保障事业持续推进,但随着 21 世纪前半叶我国老年人口规模持续攀升,整个社会的养老资金支出、社会保障制度设计、配套基础设施建设以及养老服务体系建构都不同程度出现“未备先老”的情形。特别是城乡二元结构下的农村社会保障制度建设严重滞后,公共服务严重不足。以养老金为例,人口老龄化使全球公共养老金体系面临不断增长的财务压力,我国也不例外。在人口老龄化快速发展的背景下,养老金存量将面临越来越严重的支付缺口,亟待通过实施诸如延迟退休年龄、推进规范发展第三支柱养老保险改革等措施加以缓解。除此以外,就业、医疗等社会公共资源分配矛盾带来的代际利益分配冲突在一定程度上放大了老龄社会运行风险,进而影响到国家的长治久安。

四是在文化发展领域。尽管尊老敬老文化是中华民族的优秀传统文化,但随着城市化、市场化的快速发展及伴随而来的巨大社会转型,中国传统养老文化尤其是“孝”文化所具有的导向、监控和强化作用日趋式微,在农村表现尤其突出。与此同时,政府在有效引导并弘扬中国传统家庭伦理道德、传统养老文化等文化源泉、文化传统的治理策略方面还捉襟见肘,养老、敬老、孝老的文化根基亟待传承。

3.2 国家治理现代化对老龄社会问题的回应

进入新时代以来,“国家治理”日益成为一个重要概念。国家治理就是在理性政府建设和现代国家构建的基础上,通过政府、市场、社会之间的分工协作,实现公共事务有效治理、公共利益全面增进的活动与过程[39]。人口是国家的基本要素,因老年型人口年龄结构变化所导致的老龄社会的到来不可避免地引发国家治理在治理理念、治理体系、治理方式以及治理政策方面的转型,进而推动国家治理现代化发展的“适老化”回应。

一是将老龄社会作为国家治理的一个重要社会场域。老龄社会已成为我国未来发展过程中长期面临的基本国情[40]。如何积极研判老龄社会治理的基本形态、主要特点、发展趋势和潜在问题,并采取相应的治理策略,成为国家治理需积极回应、有效治理的重要问题。在治理理念上,要顺应人口老龄化的发展趋势,理性认识老龄社会的“普遍性”“常态性”和“长期性”,树立积极的“人人有责、人人尽责、人人享有”的老龄社会治理理念。在治理文化上,要充分发挥中国传统养老、孝老、敬老文化作用,培育和营造全社会敬老、助老、养老的社会氛围。在治理内容上,要把老龄社会中与老年人相关的社会保障、劳动就业、社会参与、社会组织等社会公共事务和社会关系作为重要的治理内容。在治理机制上,要解决组织条块化、资源投入分散化、闲置资源利用不充分、协同共治困难等问题,强化分工基础上的部门协同合作。在治理政策上,要打破老年人权益保障、养老服务发展等老龄政策局限,并将其放在国家治理的经济、政治、文化治理政策框架中加以整体考量。

二是将解决老龄社会问题作为推进国家治理体系现代化的重要机遇。国家治理体系是现代国家赖以存在的基础,而国家治理体系的建构在本质上是一种结构性的制度建构[41]。推进国家治理体系现代化,提升治理效能,更需要改革创新和制度调适。正如习近平指出:“相比过去,新时代改革开放具有许多新的内涵和特点,其中很重要的一点就是制度建设分量更重,改革更多面对的是深层次体制机制问题,对改革顶层设计的要求更高。”[42]因此,在老年型人口年龄结构变化带来社会结构变迁的背景下,推进国家治理现代化需更加注重国家治理体系建构的系统性、整体性和协同性问题。具体而言,面向老龄社会的国家治理体系建构需在把握人口发展规

律与趋势的基础上,优化国家治理体系的结构与功能,从老龄社会可持续发展高度整体统筹推进,避免陷入碎片化、零散性的具体事务治理。创新国家治理体系的运行机制,实现各项涉老制度纵向衔接与横向协同。提高国家治理体系和治理能力现代化水平,将分割运行的不同领域、系统的治理要素协同起来,避免因人口老龄化带来的治理风险。

4 中国老龄社会治理面临的主要问题

21 世纪的中国,人口老龄化是不可逆转的经济社会常态现象[43]。2013 年党的十八届三中全会提出把坚持完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,2019 年党中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》,2020 年党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”,2021 年国家发改委等部门联合发布《关于建立积极应对人口老龄化重点联系城市机制的通知》,但在实践中,与治理体系现代化进程相伴而行的老龄社会治理还处于探索阶段,在治理体系、治理政策和治理方式上存在诸多短板。

4.1 中国老龄社会治理体系改革滞后

老龄社会治理体系既包括治理过程中的治理主体、治理范围、治理方式、治理绩效,也包括治理的本质内涵、价值诉求和基本原则,是兼顾工具理性与价值理性的制度系统。中国老龄社会治理体系变革,即在积极应对人口老龄化的过程中,国家通过宏观战略方向的调整,将政策目标、运行机制和资源配置等体制机制创新更多向涉老社会事务和社会关系倾斜,以适应人口老龄化背景下国家治理体系和治理能力现代化的需要。从目前来看,中国老龄社会治理体系改革面临以下挑战。

一是老龄社会治理理念滞后。首先,对老龄社会缺乏认知共识。尽管从本质上讲,老龄社会是人类社会发展和进步的必然结果,其本身并没有好坏之分,但社会认知对此仍有较多的误区和偏见,习惯性地或想当然地视老龄社会为“负担”或“压力”[44],“悲观论”“危机论”在社会中广泛存在。其次,对政府老龄社会治理缺乏共识。党委领导下的“多元”“协商”“透明”“法治”等政府治理理念未充分体现在既有老龄社会治理模式中。最为直观的表现就是相关部门对老龄社会治理的认识流于表面甚至存在偏差,简单地把“老龄社会治理”视同于单纯的“养老问题”,自然难以产生老龄社会治理的自觉和坚决。

二是老龄社会治理制度变革滞后。现有制度模式和制度改革还没有适应快速发展的人口老龄化态势,不充分的制度供给难以持久稳定推进老龄社会治理。各级党委和发展改革、民政、卫生健康、财政等政府职能部门参与涉老资源分配和管理的工作机制,以及党委统一领导、政府依法行政、部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制尽管都已初步形成,但党委领导下的老龄社会治理协调机制、共治机制、经费保障机制、考核评估机制等还未完全建立。以全国老龄工作委员会为例,其办公室设置在卫健委,联席会议办公室设置在民政部,卫健委作为其中一个成员单位参与工作,这既不利于部门之间的职责划分,也不利于协同治理的开展。

三是老龄社会治理资源整合滞后。资源整合能力是推进老龄社会治理进程的着力点,它直接关系到老龄社会治理现代化的实效性问题。首先,多元治理主体的治理资源未得到充分挖

掘。以家庭养老为例,家庭养老本应是我国应对老龄化的基础性要素,但在“去家庭化”和“再家庭化”博弈冲突中,家庭的养老定位模糊导致养老功能随家庭结构小型化而越发弱化,支持家庭养老功能发挥的家庭发展政策长期处于“空置”状态。其次,农村老龄社会治理资源遭到忽视。以农村互助养老为例,农村互助养老本应是解决农村养老难题的突破口,但在当前压力型体制下,农村互助养老存在着选择性政策执行、乡村敷衍性应对、供给主体责任缺失与乡村信任危机[45]。乡村文化中凝结的传统观念、乡村公共空间特有的社会结构特点等丰富的乡村治理资源没有得到充分展现。再次,地区间老龄社会治理互补趋势长期被遮蔽。从区域老龄化发展来看,东部和中部地区老龄化程度高于西部地区,沿海省市和长江经济带沿线省市是老龄化程度相对严重的区域[46]。受城市户籍制度改革滞后、区域间劳动年龄人口未充分流动的影响,总体老龄社会治理的压力还没有充分释放。

4.2 中国老龄社会治理政策创新不足

人口是社会经济的基础。人口年龄结构的老化不仅是社会经济发展的结果,也对教育、就业、养老等公共政策产生深远的影响。近年来,我国老龄政策与政治、经济、社会、文化的融合度越来越高。发展改革、财政、民政、卫生健康等相关政府部门在制定老龄政策中的协同性、协作性更强,部门组织协作网络逐步健全,政府多元协同的复合治理体系逐渐形成[47]。但老龄社会治理政策体系的系统性、前瞻性、规范性还有待提升。

一是政策体系的“碎片化”明显。由于我国老龄政策的定位从单纯社会政策向老龄经济政策和老龄社会政策结合的转变,导致老龄政策体系出现个体层面的福利保障政策相对多,宏观层面的顶层设计政策相对少;原则性、指导性政策相对多,可操作、可落地的政策相对少;解决本区域问题的政策多,区域间协同治理的政策相对少;涉及城镇的政策相对多,农村的政策相对少等情形,政策框架亟待完善。

二是政策体系的“功利化”明显。近年来,随着我国人口老龄化程度的逐步加深,政府相关部门在短时间内出台了包括老年人基本生活保障、养老保险全覆盖、养老服务提质升级等内容的大量文件,但很多政策仅仅注重政策的制定和执行,忽视政策评估和优化,带来一系列新老政策并行矛盾、无效政策干扰严重等重投入轻评估的不良现象。

三是政策体系的“短视化”明显。党的十九届五中全会提出实施积极应对人口老龄化国家战略,这对“十四五”时期人口发展战略和人口发展政策,尤其是对老龄社会治理的政策定位、政策制定、政策执行及政策评估赋予了新的时代要求,因此老龄社会治理政策亟待跳出“老年人看老年人”的局限,从推进国家战略实施的高度实现从“被动应对型”向“前瞻发展型”转变,并提升政策支持的系统性和连贯性。

4.3 中国老龄社会治理方式落后

治理方式的选择和运用直接关系到老龄社会治理目标的达成和治理现代化效能的提升。随着我国老龄社会的到来,尤其是深度老龄社会的即将到来,乡村社会、数字社会、法治社会对老龄社会治理方式创新带来新的挑战。

一是与乡村社会的快速变迁不适应。以乡村传统的家庭养老为例,随着改革开放与农村社会结构的转型,受家庭养老服务资源缩减、政府对家庭支持力度不足以及传统家庭孝道衰落的影响,家庭养老职能发生了明显变化。以家庭养老为主的乡村传统养老链条逐渐断裂,农村养

老很大部分从传统的家庭成员经济供养、生活照料、情感慰藉为主逐步向老年人的经济自给、生活自理和情感自抚转变。而在其转变过程中,适应乡村社会结构、家庭结构的新型养老关系和社会支持体系还没有完全确立,使得农村家庭养老在很大程度上处于“无奈的选择”,呈现过渡性的特征。

二是与数字社会的快速发展不适应。数字化发展推动了社会形态的演化,也催生了社会治理领域新的时代课题。老龄化的加速发展必然带来“缺人养老”“无人养老”的尴尬局面。以技术层、数据层和应用层为一体的老龄社会智能化治理架构缺失导致老年人信息“孤岛”、信息集聚割据、信息管理滞后,使得老年人在数字社会被边缘化,而相关数据整合、关联应用、功能挖掘和精准服务严重不足,大数据、云计算、物联网、人工智能、区块链等信息通信技术在老龄社会治理中的“数字鸿沟”落差也进一步凸显。

三是与法治社会的快速推进不适应。建设法治国家是建设法治社会的基础,建设法治社会是建设法治国家的条件。尽管 2015 年和 2018 年两次修订《中华人民共和国老年人权益保障法》,但除此之外少有老龄政策上升到国家法律层面,多局限于部委规章和规范性文件,导致老龄政策的治理效能递减、衰减。同时,遵循老龄政策法律化原则、适应性原则、整体性原则和借鉴域外经验原则而构建的以基本法为基础、老龄专门法为核心、其他涉老规范为补充的老龄法律体系还未完全建构[48]。

5 中国老龄社会治理现代化的发展方向

人口老龄化是人类社会发展的历史必然。人口老龄化是我国的基本国情,正在改变国家发展的人口基础。党的十九大报告确立了到本世纪中叶“实现国家治理体系和治理能力现代化”的制度建设和治理能力建设目标,并将其融入现代化强国目标当中。如何顺应人口老龄化的快速发展趋势,寻求中国老龄社会治理现代化的发展方向及其路径显得尤其迫切而重要。

5.1 打造适应国家治理现代化的中国老龄社会治理体系

老龄社会治理是国家治理的一项重要内容。基于中国语境下的老龄社会治理丰富内涵和历史性特征,打造适应国家治理现代化的老龄社会治理体系需在推进国家治理体系现代化、全面深化改革的全局中以及在继承历史与文化传统基础上来认识。

一是加强老龄社会治理制度建设。党的十九届五中全会强调,必须坚持党的全面领导,确保党中央决策部署有效落实。要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。强化各级老龄委工作的独立性,进一步加强决策权、协调权和监督权,明确各级政府在老龄社会治理中的责任。充分发挥各级政府在老龄社会治理中的战略规划、战略布局、顶层设计的导向性职能以及兜底保障职能和监督职能。以养老服务为例,建议在条件合适的情况下,通过制定各地养老服务条例将政府在养老服务中的职责进一步制度化、法治化。

二是建立健全多元治理主体共建、共治、共享机制。完善经济组织、社会组织、自治组织、家庭及个体参与社会事务的协同共治机制、协调社会关系的协商协调机制和政府监督考核机制。尤其在监督考核机制方面,通过建立养老服务投诉举报制度,鼓励新闻媒体、社会公众、第三方监督机构对养老服务进行监督,强化责任追究,严肃追究落实养老服务政策不力的单位和个人的责任。

三是完善老龄社会治理的资源整合机制。完善系统化、集成化的资源整合机制是健全老龄社会治理现代化体系、提升老龄社会治理现代化效能的关键。以养老服务为例,在打破目前部门界限和条块分割的基础上,整合养老服务中的行政资源、市场资源、闲置资源、人才资源,不断解决养老服务组织条块化、生产要素分散化、闲置资源空置化、供给需求失衡化等问题。

5.2 形成彰显中国特色的中国老龄社会治理方式

习近平指出:“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。”[49]因此,选择什么样的治理方式,是由我国老龄社会及老龄社会治理的特点决定的。

一是发展符合中国传统养老文化的养老模式。家庭是最具中国特性的本源型传统,也是当代中国社会转型与制度变迁的历史起点和给定条件。重视中国传统孝道的引领功能,发挥家庭养老的重要和基础性作用。学习借鉴国际经验做法,采取家庭补贴、税收减免、假期照料、适老化改造等不同类别家庭支持政策,支持家庭承担养老功能,把支持和巩固家庭在养老中的基础作用作为养老服务体系建设的主攻方向。同时,随着城镇化的推进,还可以通过拓宽资金互助渠道、培育农村互助养老组织、扩大农村互助养老内容以及推动互助机制介入集中养老等大力推动农村互助型社会养老[50]。

二是推进数字时代的智慧养老模式。2015 年国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》提出“促进智慧健康养老产业发展”的目标任务,标志着智慧养老成为解决老年人养老难题的新趋势。2019 年中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中指出:“把技术创新作为积极应对人口老龄化的第一动力和战略支撑。”随着智慧城市的发展、智能产品的革新以及现代技术的应用,需紧密结合老年人实际需求,创新智慧养老的服务模式、商业模式、产品模式、技术模式,并以建设全国智慧养老服务数据库为支撑,充分运用大数据等技术提升养老服务的精准性、可及性,做好老龄社会治理的风险预警、防控与处置。

三是加快法治社会建设中的涉老法治建设。坚持立法先行是发达国家应对人口老龄化的一条基本经验。美国、法国、日本等先期进入老龄社会的国家普遍都建立了比较完备的涉老法治体系。尽管目前我国法律已对老年人家庭赡养与抚养、社会保障、社会优待、社会参与等方面做出了法律规定,刑法、民事法律也已对老年人法律权益的保障做出了进一步的细化。但从长远来看,要从国家根本大法,即宪法层面进一步丰富、充实积极应对人口老龄化的有关内容,进一步强化老年公民基本权利的宪法保障[51]。从短期来看,重点要完善各地养老服务条例。目前许多地方如天津、浙江、北京、江苏、宁夏、广东、山东、甘肃等省市已出台了养老服务条例等地方性法规,为探索地方应对人口老龄化提供了法律支持,但在进一步明确养老服务工作体制、政府职责、政策支持体系、社会参与机制、主体法律责任等方面还需不断完善,以真正确保老年人老有所养、老有所医、老有所乐、老有所学、老有所为。

5.3 构建满足美好生活需要的中国老龄社会治理政策体系

党的十九大报告明确指出:新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。随着社会转型、经济转型以及人口转型的复杂性结构调整和相应风险的不确定性因素的增多,新时代我国老龄社会所面临的新矛盾是人民群众日益增长的美好生活需要同老龄事业、老龄产业发展不平衡、不充分的矛盾。为此,制定老龄社会治理政策

需要基于对未来人口结构变化的预估来进行前瞻性设计和规划。

一是加强老龄社会治理政策战略规划。战略规划是行动的先导。国际社会应对人口老龄化的一条重要经验就是注重顶层设计,善于及早从国家层面对人口老龄化趋势、影响及应对等做出前瞻性战略规划。党的十九届五中全会提出实施积极应对人口老龄化国家战略,这一战略的提出标志着国家对社会经济发展基础条件、基本判断和重大问题本质特征认识的不断深化。为此,以制定"十四五"时期经济社会发展规划为契机,以实施国家战略为背景,在学习借鉴欧美、日本、韩国等国家和地区应对人口老龄化经验的基础上,加强前瞻性、系统性、全局性老龄社会治理政策的战略规划。

二是出台发展型老龄社会治理政策。老龄社会背景下发展型社会治理政策强调经济、政治、社会和文化政策相协同,发展型老龄社会治理政策不仅仅是一个技术层面问题,还是蕴含"以人为本"价值判断的战略选择。首先,通过制定提升家庭和个体发展能力、促进社区高质量发展、营造尊老敬老氛围等政策,为面向生命不同阶段、不同人群的年龄友好型社会提供政策保障。其次,重点制定包括完善生育政策、流动老年人社会支持政策、低收入老年人收入保护政策以及高龄老年人社会救助政策等,为生育友好型社会提供政策保障。

三是推进老龄社会治理政策创新试点。《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中提出:"选择有特点和代表性的区域进行应对人口老龄化工作综合创新试点。"为此,要充分发挥试点效应,在西部地区重点选取养老压力较大的省市,开展集服务体系、体制机制、要素支持、业态模式以及适老环境于一体的系列创新,并探索具有推广性、示范性和适用性的政策举措。同时,在试点过程中,还需要重点加强老龄社会治理评估指标和评估体系建设,以此渐进性推进我国城乡、不同层级、不同区域的老龄社会治理成效和差异评估,不断提高我国老龄社会治理政策的治理绩效。

6 结语

在城市化、信息化、市场化、人口老龄化交织并行的时代,国家治理所面临的复杂性日益凸显,老龄社会治理越来越成为国家治理的重要议题。中国老龄社会治理因其基础性、公共性、前置性使其上升为新发展阶段国家治理体系和治理能力现代化面临的紧迫问题。作为伴随国家治理现代化进程的中国老龄社会治理,需要聚焦于老龄社会的治理体系现代化建设、公共政策供给体系现代化建设和公共服务体系现代化建设。对此,党的十九届五中全会提出"十四五"期间实施积极应对人口老龄化国家战略。这就说明,面向国家治理现代化的中国老龄社会治理亟待在治理阶段、治理目标、治理步骤、治理方略等方面予以国家战略层面的积极回应,从而更加准确地体现中国特色社会主义现代化进程中中国老龄社会"中国之治"的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。具体而言,需要强化"十四五"时期以及二〇三五年远景目标中中国老龄社会治理体系的顶层设计,破除制约中国老龄社会治理的体制障碍,科学判断中国老龄社会治理的重点方向,聚焦中国老龄社会治理的重点领域,提升中国老龄社会综合治理能力,最终构建起适应全面建设社会主义现代化国家的、体现国家治理体系和治理能力现代化的、具有中国特色的中国老龄社会治理体系,满足中国老龄人群体对美好生活的需要。这一方面可以促进数量庞大的中国老龄人群体在国家治理与社会稳定发展中更好地发挥作用,另一方面也为世界解决人口老龄化

问题提供中国智慧和中国方案。

参考文献：

[1] 习近平在中共中央政治局第三十二次集体学习时强调 党委领导政府主导社会参与全民行动 推动老龄事业全面协调可持续发展[N]. 人民日报,2016-05-29.

[2] VETH K N,VAN DER HEIJDEN B,et al. Bridge over an aging population: examining longitudinal relations among human resource management,social support,and employee outcomes among bridge workers[J]. Frontiers in Psychology,2018(9):574.

[3] SAGIRI K. Long- and short-term perspectives for pension reform and options left for Japan[EB/OL]. (2015-04-20). http://www.rieti.go.jp/en/columns/a01_0422.html.

[4] CIPRIANI G P. Aging,retirement,and pay-as-you-go pensions[J]. Macroeconomic Dynamics,2018(5):1173-1183.

[5] ELIZAROV V,LEVIN V. Family policies in Russia: could efforts to raise fertility rates slow population aging? [J]. Family Policies in Russia,2015(9):1-36.

[6] RÉJEAN H. Still-Born autonomy insurance plan in Quebec: an example of a public long-term care insurance system in Canada[J]. Health Care Papers,2016(4):45-50.

[7] KURIMOTO A,KUMAKURA Y. Emergence and evolution of cooperatives for elderly care in Japan[J]. International Review of Sociology,2016(1):48-68.

[8] GILLION C. The development and reform of social securitypensions:the approach of the international labour office[J]. Social Security,2000(1):35-63.

[9] SUUTARI V,TORNIKOSKI C. The challenge of expatriate compensation: the sources of satisfaction and dissatisfaction among expatriates[J]. The International Journal of Human Resource Management,2010(9):389-404.

[10] 村上直子,後藤桂子,松谷,美和子. 新人看護師のリアリティショックを和らげるための看護基礎教育プログラム:実践研究文献レビュー[J]. 聖路加看護学会誌,2007(1):45-52.

[11] SUN H,VINCENZO DE FLORIO,GUI N,CHRIS BLONDIA. Towards longer,better and more active lives: mutual assisted living community for older people[C]. Proceedings of FITCE Congress,2008.

[12] JIMÉNEZ-MARTÍN S,PRIETO C V. The trade-off between formal and informal care in Spain[J]. The European Journal of Health Economics,2012(7):461-490.

[13] FENG Z,LIU C,GUAN X. China's rapidly aging population creates policy challenges in shaping a viable long-term care system[J]. Health Affairs,2012(12):2764-2773.

[14] LI L W,MCLAUGHLIN S J,et al. Healthy aging in older Chinese Americans: associations with immigrant experiences [J]. Journal of Aging and Health,2019(11):1-11.

[15] CHEN X,SMITH J,et al. The China health and retirement longitudinal study[J]. International Journal of Epidemiology,2014(1):61-68.

[16] GU D,FENG Q. Frailty still matters to health and survival in centenarians: the case of China[J]. BMC Geriatrics,2015(1):3-11.

[17] CHANG S,YANG W,DEGUCHI H. Care providers,access to care,and the long-term care nursing insurance in China: an agent-based simulation[EB/OL]. (2019-11-04). http://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112667.

[18] LI L W,ESSEX E L,LONG Y. Quality of life as perceived by older persons with chronic illness in rural and urban Shandong,China[J]. Journal of Cross Cultural Gerontology,2014(6):417-428.

[19] 党俊武. 如何理解老龄社会及其特点[J]. 人口研究,2005(6):68-72.

[20] 李建新. 倒金字塔理论与 21 世纪中国老龄社会[J]. 中国人口科学,2000(3):35-41.

[21] 张翼. 中国老龄社会的五个特征[J]. 中国民政,2017(19):56.
[22] 原新,金牛. 中国老龄社会:形态演变、问题特征与治理建构[J]. 中国特色社会主义研究,2020(Z1):81-87.
[23] 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(1):21-26.
[24] 杜鹏,王永梅. 改革开放 40 年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径[J]. 北京行政学院学报,2018(6):13-22.
[25] 邬沧萍. 积极应对人口老龄化理论诠释[J]. 老龄科学研究,2013(1):4-13.
[26] 王桂新. 中日两国人口老龄化之比较[J]. 人口与经济,2003(2):48-52+42.
[27] 程同顺,史猛. 欧洲老龄化社会的民主困境[J]. 当代世界与社会主义,2019(2):111-118.
[28] 徐兴文. 东亚人口老龄化危机下老年社会福利制度的挑战与展望——以中国、日本和韩国为例[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版),2019(1):15-23.
[29] 丁英顺. 日本人口结构变化与养老金制度改革[J]. 国外理论动态,2019(8):113-121.
[30] 柳如眉,柳清瑞. 人口老龄化、老年贫困与养老保障——基于德国的数据与经验[J]. 人口与经济,2016(2):104-114.
[31] 平力群. 老龄社会发展思考——以日本构筑“无龄感社会”为例[J]. 黑龙江社会科学,2019(1):76-79.
[32] 龚维斌. 多维视角下的社会治理及其现代化[J]. 行政管理改革,2020(10):14-18.
[33] 邬沧萍. 一部从哲学的高度探讨应对人口老龄化的力作——谈《老龄社会的革命》[J]. 老龄科学研究,2015(6):3-11.
[34] 杜玉华. 论马克思社会结构理论的基本涵义及其特征[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2012(2):64-68.
[35] 同春芬,汪连杰. 福利多元主义视角下我国居家养老服务的政府责任体系构建[J]. 西北人口,2015(1):73-78+84.
[36] 汪锦军. 合作治理的构建:政府与社会良性互动的生成机制[J]. 政治学研究,2015(4):98-105.
[37] 原新,金牛. “危”“机”与应对:中国人口负增长时代的老龄社会[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(1):29-37.
[38] 丁志宏,夏咏荷,张莉. 我国老年人制度化政治参与现状及影响因素研究[J]. 兰州学刊,2019(5):184-195.
[39] 薛澜,张帆,武沐瑶. 国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻[J]. 公共管理学报,2015(3):1-12.
[40] 党俊武. 应对老龄社会是全面深化改革和推动发展的重要战略议程[J]. 老龄科学研究,2015(1):3-10.
[41] 杜玉华. 马克思社会结构理论视角下的国家治理体系构建[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2014(6):100-107.
[42] 习近平. 关于《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》的说明[N]. 人民日报,2019-11-06.
[43] 原新. 积极应对人口老龄化是新时代的国家战略[J]. 人口研究,2018(3):3-8.
[44] 胡湛,宋靓珺,郭德君. 对中国老龄社会治理模式的反思[J]. 学习与实践,2019(11):81-91.
[45] 赵志强. 农村互助养老模式的发展困境与策略[J]. 河北大学学报(哲学社会科学版),2015(1):73-74.
[46] 钟睿. 我国人口老龄化城乡倒置的空间转移和规划应对——基于人口流动的视角[J]. 城市发展研究,2019(2):24-30.
[47] 敬乂嘉. 老龄社会的复合治理体系:对 1982—2015 年老龄政策变迁的分析[J]. 中国行政管理,2020(5):63-70.
[48] 汪地彻. 中国老龄法治问题[J]. 理论导刊,2014(8):98-99.
[49] 完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 人民日报,2014-02-18.
[50] 刘妮娜. 中国农村互助型社会养老的类型与运行机制探析[J]. 人口研究,2019(2):109-112.
[51] 龚仁伟. 从基本国策高度积极应对人口老龄化——基于宪法基本国策的视角[J]. 老龄科学研究,2016(1):3-12.

Governance for the Aging Society in China Facing the Modernization of National Governance

ZHOU Xuexin

(*Party School of Chongqing Municipal Committee of the CPC, Chongqing 400041, China*)

Abstract: The deepening process of population aging in China is basically synchronized with the timetable of building a modern socialist power, and is always accompanied by the realization of the "two centenary goals". As a new social form caused by the change of the age structure of the elderly population, the economic, social and political problems brought by the aging society exert great pressure on the modernization of national governance and bring about governance difficulties. Therefore, it is of great theoretical value to study the connotation, characteristics and development direction of China's social governance of the aged facing the development of national governance modernization. In the process of promoting the modernization of national governance, we need to jump out of the shackles of traditional thinking, build a social governance system for the elderly that is adaptable to the modernization of national governance, form a social governance model for the elderly with Chinese characteristics, build a social governance policy system for the elderly in China that meets the needs of a better life, provide the world a Chinese solution to the social governance of aging.

Key words: Chinese aging society, modernization of national governance, policy system, better life need, Chinese characteristics

责任编辑:蒋英州

促进乡村振兴的宅基地制度改革有效路径探讨

夏柱智

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:宅基地制度改革是深化农村土地改革的重要内容,也是推进乡村振兴的重要抓手。从地方实践来看,促进乡村振兴的宅基地制度改革路径是多元的,包括宅基地市场、宅基地整治、宅基地增减挂钩。通过比较研究发现,最具可复制性的路径是宅基地整治,由此形成资源下乡支持的、外生集体主导型的乡村振兴模式。宅基地整治的核心是解决超占多占宅基地退出问题。江西余江县的宅基地整治政策执行过程表明,可通过村庄事务理事会的社会动员和地方政府的科层动员来解决宅基地退出问题。在"三农"工作重心全面转向乡村振兴的背景下,地方政府可以从多元化的宅基地制度改革路径中选择有效路径。

关键词:宅基地制度改革;宅基地市场;宅基地整治;乡村振兴

中图分类号:D63 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-5194(2021)02-0153-10

1 问题提出与文献综述

党的十八届三中全会提出全面深化改革的任务,其中农村宅基地改革是重要部分。党的十九大之后,实施乡村振兴战略成为进一步解决城乡发展不平衡的关键,宅基地制度改革如何与乡村振兴关联起来成为一个重要的政策和学术问题[1]。乡村振兴背景下,宅基地制度被视为最需要改革的农村土地制度之一。但如何改革宅基地制度,学界并未达成共识,甚至出现了针锋相对的观点。面对学界分歧,宅基地制度的相关法律修订保持了审慎[2]。2019 年新的《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》),在总体上保持了宅基地制度的稳定,宅基地作为农户基本居住保障用地的性质没有变化,鼓励探索宅基地自愿有偿退出。不过这不影响从中央到地方试图通过宅基地制度改革撬动乡村振兴的政策试验,但相关成果尚未得到有效的理论总结。因此,基于实地调研,建构宅基地制度改革和乡村振兴的关联机制,为发挥宅基地制度改革的乡村振兴效应提供理论基础和政策建议,构成本文的问题意识。

如何推进宅基地制度改革,学界主要引入土地市场理论,主张激活宅基地财产属性,推进宅基地进入市场,为乡村振兴提供重要的资源[3]。近年来,这一理论假设又被表述为宅基地"三权分置"的具体政策主张,试图把宅基地使用权转变为纯粹的财产权[4]。这种理论认为,在现行制度条件下宅基地缺乏完整的财产权,不能合法进入市场,集体和农户难以从市场中获得收益[5]。基于城市土地市场化改革,农村宅基地仍然保持福利性分配的现状,部分学者认为现行土地制

收稿日期:2020-10-13

基金项目:国家社会科学基金青年项目"乡村振兴背景下资本下乡与村庄共赢机制研究"(20CSH050),项目负责人:王海娟。

作者简介:夏柱智(1987—),男,博士,武汉大学社会学院副教授。

度仍然是“城乡二元”的,会阻碍乡村发展和转型,导致改革机会丧失[6]。有学者认为“农民端着金饭碗讨饭吃”,改变农民收入状况最直接的办法是赋予农民自由处置土地的权利[7]。在社会变迁背景下宅基地日益从居住保障转变为资产,宅基地财产化是农民普遍的诉求[8]。“乡土中国”已经转变为“城乡中国”,不应固守原来的地权观念[9]。在多元化居住保障代替宅基地居住保障的背景下,如何保护农民居住权益成为宅基地制度变迁的核心[10]。

宅基地市场论有一定的经验基础,在少数地区有巨大的财富效应,能为乡村振兴提供资金。然而反思性的观点指出,从全国来看宅基地是过剩的,大多数地区宅基地还是一块普通的居住保障用地,缺乏经济价值[11]。这和外部是否存在市场机制无关,全国大多数地区村庄的“空心化”是其表现。另外,宅基地市场论假定的社会变迁条件并不是普遍存在的。社会结构的分析表明,当前农村流出人口大多保持“半城镇化”[12],这使得宅基地的基本功能没有根本性的变化。对于农民全家进城产生的宅基地闲置,可将之理解为现阶段必要的“宅基地资源冗余”[13],农民理性地保留宅基地作为城镇化的退路。

上述反思是有依据的,相关立法总体上延续了这种反思性观点。《土地管理法》及相关政策坚持农村集体土地所有制,坚持保障农民的宅基地权益,集体土地的开发目前仅限于符合规划和用途管制条件的“集体经营性建设用地”。这种反思存在的不足是缺乏对宅基地多元属性的理解,由此对地方政府推动的宅基地制度改革的多样性以及对乡村振兴的影响缺乏总体把握。中国改革的一个重要特征是在顶层设计基础上允许地方探索。宅基地制度改革的路径包括宅基地市场在内存在复杂的类型,深刻影响乡村振兴展开的方式。宅基地制度是配置和管理宅基地资源的政策体系,宅基地具有多元属性。宅基地制度改革的不同路径激活宅基地的不同属性,为乡村振兴提供自上而下、自外而内的制度条件,进而形成不同的乡村振兴模式。

本文的研究资料来源于近年来笔者对多个宅基地制度改革试点的跟踪调查,主要是浙江省义乌市、江西省余江县、安徽省金寨县。这三个地方均是第一批宅基地制度改革试点。宅基地制度改革是中央部署的重要改革事项,2015 年中央决定在 15 个试点单位启动宅基地制度改革,2016 年扩大到 33 个,2017 年进一步拓展试点范围。2019 年新《土地管理法》通过后,新一轮宅基地制度改革试点仍在继续,主要内容是探索宅基地“三权分置”。2021 年《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》继续要求加强宅基地管理,稳慎推进农村宅基地制度改革试点,探索宅基地所有权、资格权、使用权分置有效实现形式。为了总结试点经验,本文使用比较研究的方法阐释宅基地制度改革路径的多元性特征,提炼可复制、可推广的改革模式,发挥其乡村振兴效应。

2 促进乡村振兴的宅基地制度改革路径比较

在长期的制度实践中,宅基地形成多元化的属性和功能。在居住保障属性之外,宅基地有三个与乡村振兴密切相关的属性,分别是土地财产属性、村级治理属性、再分配中介属性。基于本地资源禀赋和政策目标,不同地方政府激活宅基地的不同属性,形成宅基地制度改革的多元路径及其相应的乡村振兴模式。

2.1 宅基地市场与内生集体主导型乡村振兴

宅基地市场指的是村集体通过宅基地的市场化配置获得村庄建设资金的改革方式。在这

种制度实践中宅基地是土地财产要素,村集体则是宅基地市场化配置的主体,整个过程中政府并不直接介入,仅提供政策法规支持。由于符合产权经济学理论的框架及其在部分地区得到经验支持,宅基地市场这种类型得到普遍关注。宅基地市场有诸多实现机制,其基本机制是宅基地有偿使用[14]。宅基地本来是无偿分配的,如果政府允许有偿分配,而且还扩大宅基地流转(转让)范围,允许非集体经济组织成员使用,那么宅基地就可能有很高的价值。一旦宅基地有偿使用可以获得高额收入,那么集体就能够对农户的宅基地转让行为收取有偿使用费,也能够支撑宅基地有偿退出及宅基地抵押融资制度的运行。由于宅基地资源配置是集体主导的,收入也归集体自主支配,故宅基地市场支撑的乡村振兴模式可称之为“内生集体主导型乡村振兴”。

就目前来看,宅基地市场模式主要存在于浙江沿海农村。该地区宅基地资源非常稀缺,农村阶层高度分化,富裕农户愿意为优势地块支付高额费用。各地启动乡村振兴之后,村庄建设普遍面临“钱从哪里来”的问题,地方政府允许很多村庄探索由集体对新村规划的宅基地进行“有偿使用”(又称有偿选位)。具体办法是村社集体对符合分配宅基地资格的本村农户,采用竞价的方式分配宅基地,获得的有偿使用费作为村庄建设资金来源。据报道,浙江义乌市宅基地制度改革试点期间宅基地有偿选位费就达 32 亿元,成为村庄建设最大的资金来源[15]。为了提升宅基地价值,义乌市还明确宅基地使用权可以长期流转,流转对象既可以是符合条件的村集体经济组织成员,也可跨集体经济组织转让,转让后使用期限最高为 70 年。扩大宅基地流转范围和延长土地年限提高了宅基地价值。

这种宅基地制度改革虽然在浙江沿海农村取得了很好的效果,也受到部分学者推崇,然而并没有得到大范围推广。目前,宅基地制度改革试点探索的宅基地有偿使用,其实践方式是对历史形成的宅基地多占、超占进行有偿使用,主要是为了解决历史遗留问题,增强宅基地管理能力,性质不同于在浙江沿海农村地区试行的宅基地市场化配置。这是因为从社会公平的角度来说,宅基地初始配置的市场化造成村庄社会排斥,不符合制度设置初衷。同样是发达地区,苏南农村普遍满足农户宅基地需求,禁止农户私下转让宅基地,这说明获得村庄建设资金并不是推动宅基地市场化的充分理由。

2.2 宅基地整治与外生集体主导型乡村振兴

在人财物快速流出村庄的背景下,宅基地整治的对象主要是“空心村”,涉及编制村庄规划、拆除空心房、整理村庄居民用地等内容。宅基地是作为治理要素存在的,村集体是基层宅基地管理主体,集体土地所有制是制度基础。在宅基地整治中宅基地市场并不存在,村集体预期通过良好的宅基地利用秩序条件承接政府项目资金,从而进行有效的村庄建设。这一类型的宅基地制度改革符合“自主治理”理论,在全国各地均有实践。该理论认为,具有很强外部性的宅基地是典型的“公共池塘资源”,宅基地管理理应成为村级治理的主要内容。乡村振兴背景下政府增加了资源下乡的力度,村庄建设的关键制约是村庄宅基地规划缺乏或者执行能力差。如果村庄严格执行村庄规划有助于建立良好的宅基地利用秩序,从而能够承接项目资源。这种乡村振兴路径可以称之为“外生集体主导型乡村振兴”。

在全国大多数正在实施乡村振兴战略的地区,宅基地整治均是重要内容,这是从普遍编制村庄土地利用和村庄建设规划开始的。在具体政策执行中主要的政策工具是宅基地退出。其逻辑是:由于人口城镇化和土地利用总规模的控制,村庄边界大体已经确定,村庄要建立有效的

宅基地管理须以盘活存量宅基地为前提,这就需要村集体统筹土地利用,采用各种办法退出农户超占、多占的宅基地。大多数中西部地区相对而言经济并不发达,宅基地缺乏市场价值,一般采用这个路径。如江西余江县宅基地制度改革的主要任务是动员农民拆除农村闲置房、危房与已倒塌、无覆盖的房屋及其闲置、废弃的附属设施,目的是落实村庄规划、建设美丽乡村。由于主流理论寄希望于从宅基地本身获得财富,宅基地整治这种宅基地制度改革路径被学界忽视。

与宅基地市场不同,这种宅基地制度改革主要依赖内生的村级治理能力,不依赖特殊的区位条件。它也不触碰宅基地无偿配置的福利性原则,保障了农民的根本利益,具有正当性和合法性,故具有较强的可复制性。一直以来,宅基地管理是村民自治的基本内容。长期存在的宅基地管理困境与其说是宅基地无偿配置造成的,不如说是宅基地管理不善的问题。从国家试点政策来看,在基层治理体系和治理能力现代化背景下,宅基地制度改革的主要目标也是强化宅基地管理。在强化土地用途管制、保护耕地的背景下,地方政府也普遍通过制度化的方式优化和加强宅基地管理。针对宅基地市场化改革,国家提出探索宅基地“三权分置”,目的是盘活闲置农房和宅基地,适用条件严格,并不是宅基地全面市场化的制度安排。

2.3 宅基地增减挂钩与外生政府主导型乡村振兴

宅基地增减挂钩是非常特殊的一种制度安排,指村集体通过复垦村庄宅基地获得节余指标,再把节余指标投入土地市场获利的制度。宅基地的价值来源于其建设用地指标属性,宅基地扮演了地方政府向某个区域、某个村庄定向再分配财政资源的政策中介。这一宅基地制度改革类型契合土地发展权理论的解释。这一理论认为宅基地包含了农民享有的集体土地开发权利,农民让渡土地开发权利应当获得补偿。增减挂钩是一种实现土地发展权的独特机制[16]:农户自愿退出闲置宅基地形成土地指标,地方政府可以用于新增城镇建设用地,并使用土地增值收益补偿农户。这一制度运行的前提是地方政府对土地指标的需求。土地指标是中国特色的土地管理手段之一,用于约束地方政府的征地规模。在大规模城市化进程中,偏紧的土地指标供给使得宅基地退出复垦形成的指标有很高的价值。整个过程中政府是资源配置主体,村集体是被动方,故称之为“外生政府主导型乡村振兴”。

宅基地增减挂钩曾经在多个地区运用,在乡村建设方面取得了不错的效果。四川成都是宅基地增减挂钩规模最大的中西部城市。为了实现土地指标价值,成都市允许土地指标市域内交易,并且制定了“持证准用”和“持证准入”政策,其收益足以支撑农村新型社区建设。安徽金寨是大别山区的贫困县和易地扶贫搬迁大县,也运用了增减挂钩政策。本地土地指标价格低廉,为了增加土地指标价格,安徽省允许金寨县节余的土地增减挂钩指标在省域内交易,达到转移发达地区土地财政收入的目标。据报道,其省域内交易的节余土地指标亩均价格达到 48 万元,约 1.3 万亩指标总价将超过 50 亿元,相当于该县 4 年的财政收入[17]。

宅基地增减挂钩形成的是“指标”的市场,这和浙江义乌市农村的“实地”市场性质不同。土地指标市场的运作是虚拟的,土地指标生产、交易和收益再分配均有严格的规范,是政府主导的。因此通过宅基地增减挂钩获得乡村振兴所需资源的前提是地方政府本身有雄厚的财政基础,有大规模新增建设用地需求。如果缺乏这两个条件就需要通过上一级政府出台特殊政策,如把贫困地区土地指标调剂到发达地区使用,然后发达地区按照规定好的价格向贫困地区转移土地财政收入。这种特殊政策只有在脱贫攻坚过程中才能使用,有特别严苛的条件。

2.4 三种路径的比较

综上,在地方实践中宅基地制度改革是一个复杂的、多元化的整体,宅基地属性也是多元的(见表1)。从比较的视角来看,三种宅基地制度改革路径中最具可复制性的是宅基地整治,广大中西部地区可以借鉴这种路径助推乡村振兴。

表1 宅基地制度改革的路径比较

路径类型	土地属性	制度变革	乡村振兴模式	约束条件/可复制性
宅基地市场	土地财产	宅基地有偿使用	内生集体主导	少数地区探索/难以复制
宅基地整治	治理要素	宅基地退出	外生集体主导	村级治理能力/可复制性强
宅基地增减挂钩	再分配中介	土地指标交易	外生政府主导	发达地区或特殊政策/难以复制

具体来说,在宅基地市场路径中村庄主要依靠宅基地有偿使用,把宅基地的财产价值变现,用来支持内生的、集体主导的村庄建设。这种路径只能在少数发达地区探索,以地方经济发达及政策允许为前提,缺乏可复制性。宅基地增减挂钩路径中虚拟的土地指标交易为政府土地财政定向的再分配提供中介,再分配不取决于村集体,而取决于政府的财政实力和扶持政策,完全是外生的、政府主导的,也基本不具备可复制性。宅基地整治这一路径中宅基地是村级治理要素,其直接作用是为自上而下的乡村振兴资金输入提供村庄土地利用秩序条件,具有可复制性。地方政府的核心任务是系统地提升村级治理能力,为宅基地整治秩序提供条件。

3 宅基地整治的政策执行过程与政策效果

宅基地整治在三种宅基地改革路径中具有明显的比较优势。那么,地方试点探索如何为大范围的宅基地整治提供经验?这可通过分析江西余江县宅基地制度改革试点案例,详述宅基地整治的政策执行过程来探讨。作为典型的中西部地区,余江县乡村振兴的主要制约因素是村庄宅基地管理不善、村庄规划难以顺利实施。为回应乡村振兴的需求,地方政府借改革契机加强宅基地整治,形成了促进乡村振兴的宅基地制度改革路径。

3.1 宅基地退出的制度安排

宅基地整治的政策执行工具主要是宅基地退出,然而宅基地退出在实践中面临经济和文化的困境。在分析困境之前先分析地方政府宅基地改革的政策内容。早在启动宅基地制度改革试点的第二年,余江县就制定了《深化推进“一改促六化”全面建设美丽乡村实施方案》,这里的“一改”就是宅基地制度改革,“六化”指的是乡村建设的各个层面。该方案把宅基地退出界定为宅基地制度改革的主要内容,以宅基地制度改革试点为契机,对废弃、倒塌、闲置的农房及其附属设施进行无偿或有偿退出。按照宜林则林、宜建则建、宜耕则耕的要求,做好退出闲置宅基地的统筹利用。依据该政策,宅基地退出分为有偿退出和无偿退出两大类。必须无偿退出的部分包括不符合规划的“一户多宅”的多占部分、户外厕所、闲置废弃的畜禽舍、倒塌住房、影响村内道路及公共设施建设的院子等。有偿退出的部分包括符合规划的“一户多宅”的多占部分、一户一宅退出的部分,补偿标准为20~150元/平方米;厨房及厕所等附属设施为10~30元/平方米。这种补偿标准是指导性的。

上述政策有经济的合理性,地方政府期望以最低的经济成本推动宅基地退出,但缺乏法律

的强制性。宅基地退出源于“宅基地自愿有偿退出”政策,以充分尊重农民意愿,同时体现宅基地的财产价值[18]。如果有农户不愿意无偿或低成本退出宅基地,那么地方政府就缺乏合法手段来实施。实践中即使地方政府愿意采用市场化的方式回购农户退出的宅基地,也缺乏经济上的可行性。另一个问题是原来那些建新拆旧、自愿退出旧宅基地的农户认为这种有偿退出制度是不公平的。依据土地管理法律和政策的规定,一户一宅是基本原则,农户退出超占宅基地是一种义务。在余江县有一个乡镇采用有偿方式退出宅基地,后来该镇的宅基地制度改革面临很大的困难,因为有偿退出宅基地破坏了这种义务意识,形成了农民关于宅基地财产的想象,反而不利于宅基地退出。

不止如此,南方村庄的地方文化也妨碍农户退出超占多占的宅基地,因为宅基地退出涉及文化观念的问题。余江县农村属于典型的南方农村,农民对宅基地有深厚的祖业权观念,这是一种有着文化和历史合理性的产权认知[19]。对于政府而言,超占宅基地是资源浪费,应该退出;对于农民而言,这是祖先留下来的家业,具有浓厚的象征意义。宅基地是不进入市场的,也是不能退出的,除非祖业观念本身的消解。因此面对宅基地退出,政府一开始遇到的阻碍是社会性的。显然地方政府不仅需要形成有效的宅基地退出制度安排,而且要解决深层次的观念问题,解决超占多占宅基地有序退出问题,达到整治空心村、振兴乡村的效果。

3.2 通过社会动员构建宅基地整治的社会基础

宅基地制度改革是自上而下、自外而内进入乡村的政策变量,深刻地影响宅基地管理秩序。由于缺乏宅基地市场和宅基地增减挂钩的政策空间,地方政府需要借助治理手段推动宅基地退出,主要表现为通过“动员式治理”完成一次关于土地观念、利益和制度层面的革命。动员式治理的内容是国家自上而下分配到地方政府的“中心工作”,带有很强的政治性。动员式治理的方式包括两个部分:借助村庄(自然村)理事会的力量深度动员基层社会,形成较强的村民自治能力;短时间内动员科层体系,形成产权、制度和体制建设“三位一体”的宅基地管理体系。

整治空心村、实施乡村振兴是地方政府的任务,也是农民追求美好生活的要求[20]。基于宅基地利益关系复杂和行政组织人力、物力、财力有限等原因,政府采取了充分利用社会内部力量的做法。具体办法是利用自然村事务理事会,形成政府认可合法的村民自治组织,这是宅基地制度改革的组织基础。理事会的实质是把村民自治体系延伸到自然村一级,通过政府引导使农民组织起来治理社会,把宅基地管理转化为村庄公共事务,从而解决国家政策下乡的“最后一公里”[21]。

村庄事务理事会一般 5 ~ 12 人,其成员代表各个房头(家族),成员一般是农村精英,属于新乡贤,是乡村振兴的“内源性力量”[22]。他们原来扮演着村民小组长、党小组长、村民代表、房头长等公共角色,发挥着一定的治理作用。在宅基地制度改革背景下,地方政府把这些农村精英统合进这个新组织,增加农村社会治理的组织力量。此外,地方政府还把理事会合法化、规范化,成为国家和社会的组织节点,提升理事会的治理能力。这表现为地方政府从权利和责任两个方面赋权、赋责理事会。其关键是授权理事会作为“集体经济组织”管理本村集体土地资源和资产。按照规定,理事会可以根据“村账乡管、村务公开”的原则,管理本村集体经济组织的资金、资产、资源,包括但不限于宅基地分配、流转、退出、土地整治收益等各个方面。这就把事实上原来行政村没有而村民小组拥有的集体经济权力通过“理事会”方式制度化了。

为了激励村庄事务理事会及村庄精英,政府制定了多重策略,最主要的策略是普遍地建立规划和差异化的投入资源,形成各个村庄积极推动宅基地制度改革的竞争,最终指向乡村振兴战略落地。按照上级要求,政府在财政支持下普遍编制村庄规划,展现乡村振兴的前景。原来只有少部分村庄有规划,而且执行不力,形同虚设。2015 年开始,政府就着手在全县完善村庄规划,一年多的时间内政府投入 1 500 万元,完善所有行政村的总体规划和自然村建设规划。这些村庄规划张贴在村庄公共空间,因地制宜、简单实用。农民从村庄规划图就能清楚地看到村内道路、绿地、休闲广场等,看到了未来村庄发展的美好景象。同时,政府采取“项目竞争”的激励机制,由政府评定若干“示范村”,分为若干等级,等级越高项目资金投入越多。有的村庄属于示范点,获得了数百万的资金用于建设美丽乡村,有的村庄是一般村庄,仅获得十几万元,差距很大。乡镇根据各村宅基地制度改革进展情况决定项目资源的分配。于是各村理事会为了能够获得更多的资源投入,想方设法推动农户退出超占宅基地,把乡村振兴的空间腾退出来。这大大推动了余江县宅基地整治、宅基地退出工作的顺利进行。

村庄事务理事会主要发挥了两种作用。其一是示范作用,理事会成员带头退出超占宅基地。一开始拆除自家房屋时,大多数村民是迟疑的,这其中有认识不到位,也有利益或者价值的考量。理事会成员带头打破僵局,从理事会会长开始拆,然后是其他理事会成员,最后是普通村民。理事会成员和普通村民都是“自己人”的关系,这种关系使得政策执行不需要通过硬的法律、行政手段,而是通过人情、面子等软的社会文化手段。余江县超过 80% 的村民是通过这种方式完成超占宅基地退出的。其二是发挥治理“钉子户”的作用,实现对村庄内部社会的有效治理。对于少数村民不理解、不愿意退出超占宅基地,理事会就要上门做工作,分析具体的原因,比如对困难群众决定是否给予一定的补偿。如果理事会上门三番五次做工作村民还不愿意退,理事会就要利用村庄舆论和村规民约的力量施加压力。如有的村庄规定,不配合宅基地制度改革的村民不能参与端午节龙舟比赛活动,不能参加农历七月鬼节仪式。经济富裕的村庄还采用限制分红权利来约束村庄成员。

3.3 通过科层动员构建“三位一体”的宅基地管理体系

宅基地制度改革是国家任务,是阶段性的中心工作,对于地方政府而言,要使改革形成可复制的制度成果,需要从内部不断完善政策本身,形成宅基地管理体系,使宅基地制度改革试点期间形成的秩序能够长效保持。这是通过科层动员实现的。在地方政府领导下主要以国土部门为主,在几年时间内迅速建立了一整套新型宅基地管理体系,可概括为宅基地产权制度、宅基地管理制度和土地管理体制共同构成的“三位一体”的宅基地管理体系。

在土地集体所有制条件下,农村宅基地产权制度的特征是“公有私用”,即宅基地集体所有而农户使用。和耕地集体所有的观念不同,宅基地集体所有的观念不强,大多数农户认为宅基地是祖业,是个体农户及家族所有的。过去薄弱的土地管理、农户随意占地建房及不受惩罚强化了这种观念。地方政府认识到要推进宅基地制度改革,形成宅基地管理体系,先要扭转宅基地产权的传统观念。其具体措施是:确定宅基地使用权属于农户,宅基地之上的房屋是私人财产,但宅基地所有权属于村社集体。为了体现集体所有权,地方政府依据国家法律、政策及村庄规划的要求,赋予村社集体规划、分配和管理宅基地的权力,农户则有服从的义务。如 2015 年《余江县农村村民建房管理暂行办法》明确规定:“村庄规划编制后,村民事务理事会应当将规划

范围内原已分配到户的耕地、林地等承包经营权及自留山、自留地、宅基地进行调整或收回,保障村庄规划的实施。”其结果是农村的土地集体所有观念极大地强化了,形成全社会关于宅基地产权观念的革命。有了这一产权观念变革的基础,政府和村庄事务理事会实施村庄规划、拆除空心房及附属设施等就不再有侵犯个人祖业、个人财产的问题。

宅基地管理制度是关于宅基地分配、利用和退出的制度规范的集合。地方政府对宅基地分配、农民建房管理、宅基地有偿使用、宅基地退出等进行规范,形成一套宅基地管理的规则体系,体现了现代国家治理基层社会、处理复杂公共事务的能力。这些制度包括行政性的宅基地管理制度和自治性的村规民约两个部分:一是县政府颁布实施的宅基地管理制度相关条例和政策意见,涵盖了农村土地管理的方方面面。过去土地管理粗糙,没有责任主体,没有规划依据和实施手段,当前的土地管理则高度精细化,任何做法均有据可查。二是由县乡政府指导理事会形成新的“村规民约”。过去的村规民约多是不成文的,是习惯法性质的,新的村规民约则是成文的结合本村实际制定的,张贴在村庄显著位置。这些村规民约构成正式制度的重要补充,丰富宅基地管理的制度资源,增加了宅基地管理的有效性。

宅基地管理体制指的是宅基地管理制度执行的治理体系和治理机制。地方政府新建立的宅基地管理体制是多层次的。从纵向来看,形成了宅基地制度改革的三层组织体系,不同层级有不同的功能。其中县党委政府是责任主体,具体工作是由“宅基地制度改革试点工作领导小组”承担,组长是县委书记。试点完成之后,这项工作交由主管部门,实现常规化管理。自然村层面的村庄事务理事会则是实施主体,通过村民自治方式管理宅基地。乡镇和村作为中间层则是协助者,对上把各项政策落实到自然村,对下把农民和理事会的各种诉求反映上去。从横向来看,在宅基地制度改革作为中心工作的背景下县级党委政府跨越科层限制,调动整合全县资源,体现党政体制的动员能力[23]。这个工作领导小组是一个临时的统筹机构,由县委书记担任组长,主管宅基地制度改革的县国土局局长作为副组长,可以以县委县政府名义调动各部门资源达到推动改革的目的。比如成立“村庄规划编制工作领导小组”高位推动工作,把二线三线政策转变为一线政策。在这个领导小组中各个成员单位要服从大局,有责任共同做好村庄规划编制工作。

3.4 可复制的宅基地制度改革经验

余江县试点取得了极为显著的成果,被原国土资源部称为中西部宅基地制度改革的样本。这不仅在于余江县宅基地制度改革在宅基地整治层面取得了很大的成功,还在于余江县探索形成促进乡村振兴的、制度化的、可复制的宅基地制度改革模式。

从物质层面看,最为直观的成效是超占、多占宅基地退出和村庄建设成果的数据。根据余江县提供的资料,截至 2017 年 7 月底,全县共退出宅基地 32 491 宗、4 537 亩。大多数农户无偿退出超占多占宅基地,无偿退出的宅基地宗数和面积分别占到 81%、75.7%,这为有序建设村庄提供了土地条件。截至 2018 年 7 月,余江县新修村内道路 478 公里、沟渠 490 公里、绿化面积 860 亩。3 年多时间,余江县直接投入宅基地制度改革的财政资金仅仅为 4 500 万元,整合中央、省市项目资金 3 亿多元,平均到每一个自然村的宅基地制度改革资金投入总量仅为 30 多万元。这些资金投入实实在在的村庄建设中,很少用于宅基地退出补偿。同时,宅基地制度改革过程中余江县并没有发生一起群体性上访事件,社会保持高度稳定。

从制度层面看,余江县通过试点探索形成了符合中西部广大农村地区特征的、促进乡村振兴的宅基地制度改革路径——宅基地整治。相对于宅基地市场、宅基地增减挂钩,这种路径具有可复制性。宅基地并不是村庄建设资金的来源,而是充当村庄建设的土地秩序条件,这就克服了地方财政的困境。余江县改革伊始,地方政府就找到了困扰乡村振兴的痛点——宅基地管理不善,乡村建设面临个体分散使用土地和村庄统一规划的矛盾。为了解决这个问题,地方政府援用了中国特色治理机制——动员式治理,从社会组织和制度体系两个层面提升了村级治理能力。余江县不仅从村庄社会内部出发激活村民自治的力量,而且从外部制度供给层面找到了操作化路径,为提升村级治理能力提供有效的制度手段。这为中西部地区农村提供了一条可复制的宅基地制度改革路径。

4 结论

宅基地制度改革是农村深化改革的一部分,是推进乡村振兴的重要着力点。我们需要把宅基地制度改革放在乡村振兴战略背景下,从实践中提炼宅基地制度改革的有效路径。已有研究聚焦于宅基地市场,把宅基地市场作为普遍路径,注重设计促进宅基地市场化的制度,忽视了地方实践中宅基地制度改革路径的多元性及其对乡村振兴的影响机制。本文通过比较研究揭示,在乡村振兴背景下宅基地制度改革有三种路径:宅基地市场、宅基地整治和宅基地增减挂钩。不同的宅基地制度改革路径激活不同的宅基地属性,形成不同的乡村振兴路径,同时也面临不同的约束条件。从可复制、可推广的角度来说,中西部地区要最大程度地发挥宅基地制度改革的乡村振兴效应,需把改革重点放在宅基地整治,形成资源下乡支撑的、外生集体主导型的乡村振兴模式,这是相对稳健的、较易操作的。很多地方财政资金利用的效益不高,村庄建设烂尾,村庄建设过程发生宅基地矛盾,对乡村振兴的期待和基层政策执行的效果存在很大的差距,其原因主要是没有找到适宜的宅基地制度改革路径,宅基地被误作财富源泉。2021 年正值“十四五”规划的开局之年,“三农”工作全面转向乡村振兴,国家及有关部门应当分类总结,基于可复制的宅基地制度改革路径,支持乡村振兴战略落地。

参考文献:

[1] 赵龙. 为乡村振兴战略做好土地制度政策支撑[J]. 行政管理改革,2018(4):11-14.
[2] 贺雪峰,桂华,夏柱智. 论土地制度改革的方向与思路——《土地管理法修正案(草案)》解读[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2019(4):1-7.
[3] 郑风田. 让宅基地“三权分置”改革成为乡村振兴新抓手[J]. 人民论坛,2018(10):75-77.
[4] 董祚继. “三权分置”——农村宅基地制度的重大创新[J]. 中国土地,2018(3):4-9.
[5] 张云华. 农业农村改革 40 年主要经验及其对乡村振兴的启示[J]. 改革,2018(12):14-26.
[6] 刘守英,熊雪锋. 我国乡村振兴战略的实施与制度供给[J]. 政治经济学评论,2018(4):83-99.
[7] 周其仁. 增加中国农民家庭的财产性收入[J]. 农村金融研究,2009(11):30-32.
[8] 林超,郭彦君. 农村宅基地功能研究述评及对乡村振兴启示[J]. 经济体制改革,2020(4):194-199.
[9] 刘守英. 城乡中国的土地问题[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版),2018(3):79-93.
[10] 叶兴庆. 有序扩大农村宅基地产权结构开放性[J]. 农业经济问题,2019(4):4-10.
[11] 贺雪峰. 关于实施乡村振兴战略的几个问题[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2018(3):19-26.

[12] 王海娟. 农民工“半城市化”问题再探讨——以 X 县进城购房农民工群体为例[J]. 现代经济探讨,2016(5):68-73.
[13] 贺雪峰. 论农村宅基地中的资源冗余[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2018(4):1-7.
[14] 岳永兵,刘向敏. 宅基地有偿使用改革的探索与思考[J]. 中国土地,2017(12):48-50.
[15] 宅基地“三权分置”义乌农村土地制度改革助力乡村振兴[EB/OL]. (2018-03-16). http://www.zj.gov.cn/art/2018/3/16/art_15775_2271555.html.
[16] 马长发,刘双良. 让城镇化去伪存真——增减挂钩的推进与“伪城镇化”的预防和治理[J]. 中国土地,2011(4):42-44.
[17] 李倩,洪曙光,刘涛. 一个贫困县的宅改“蝴蝶效应”——安徽省金寨县农村宅基地制度改革试点调查[N]. 中国国土资源报,2017-03-27.
[18] 贺雪峰. 宅基地退出不能操之过急[J]. 决策,2014(11):15.
[19] 陈柏峰. “祖业”观念与民间地权秩序的构造——基于鄂南农村调研的分析[J]. 社会学研究,2020(1):194-217.
[20] 赵德余. 新时代乡村振兴战略与“三农”问题研究[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2020(2):34-42.
[21] 刘建平,陈文琼. “最后一公里”困境与农民动员——对资源下乡背景下基层治理困境的分析[J]. 中国行政管理,2016(2):57-63.
[22] 应小丽. 乡村振兴中新乡贤的培育及其整合效应——以浙江省绍兴地区为例[J]. 探索,2019(2):118-125.
[23] 杨华. 县域治理中的党政体制:结构与功能[J]. 政治学研究,2018(5):14-19.

On the Effective Paths of Homestead System Reform to Promote Rural Revitalization

XIA Zhuzhi

(*School of sociology, Wuhan University, Wuhan 430072, China*)

Abstract: Homestead system reform is an important part of deepening rural reforms and an important starting point for promoting rural revitalization. Starting from the local practice, the path of promoting rural revitalization of the homestead system reform is diversified, including the homestead market, homestead renovation, homestead increase and decrease link. The comparative study found that the most replicable path is homestead renovation, thus forming a rural revitalization model supported by resources to the countryside and led by exogenous collective. In order to solve the problem of over occupation and over occupation of homestead, the policy implementation process of Yujiang in Jiangxi Province, a typical pilot project, shows that it can be solved through the “mobilization governance” of local government to enhance the village level governance ability. Under the background that the focus of the work of “agriculture, rural areas and farmers” turns to rural revitalization, the local government should choose an effective path from the path of diversified homestead system reform to promote the implementation of Rural Revitalization Strategy.

Key words: homestead system reform, homestead market, homestead renovation, rural revitalization

责任编辑:赵 超

社会主义核心价值观融入社会治理的机制探赜

郑敬斌

（山东大学 马克思主义学院，山东 济南 250100）

摘　要：新时代推进社会主义核心价值观融入社会治理可以提升社会治理能力、完善社会治理体系，这一重要工程需要我们进一步着力研究和探索社会主义核心价值观融入社会治理的内在机理和有效机制。这主要源于社会主义核心价值观与社会治理具有内在的契合，社会主义核心价值观是社会治理发展的中轴力量、社会治理主体的力量汇聚、社会治理日常的价值规范、社会治理制度的基本指引。当前，在社会主义核心价值观融入社会治理的过程中尚存在着多重机制障碍，这突出地表现为：社会文化环境复杂导致融入社会治理难度加大，社会价值目标离散导致社会治理主体协作困难，社会价值规范虚置导致社会治理日常规范失序，社会价值标准偏离阻碍社会治理制度有效运行。因此，需要实现文化渗透机制、协同共治机制、社会教化机制和制度保障机制的协同共建，以保障社会主义核心价值观融入社会治理的有效性。

关键词：社会主义核心价值观；社会治理；融入机制

中图分类号：D64　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1007-5194(2021)02-0163-14

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二〇三五年远景目标的建议》明确提出，“十四五”期间要“完善共建共治共享的社会治理制度”，努力实现“社会治理特别是基层治理水平明显提高”的目标，这是我国进入新时代新发展阶段社会治理的科学指引，是以习近平同志为核心的党中央总揽全局作出的重要战略部署。提升社会治理效能、实现社会治理现代化，需要有正确的价值取向，始终坚持以弘扬社会主义核心价值观为支撑。习近平深刻指出：“培育和弘扬核心价值观，有效整合社会意识，是社会系统得以正常运转、社会秩序得以有效维护的重要途径，也是国家治理体系和治理能力的重要方面。”[1]这就明确提出社会主义核心价值观需要有机融入社会治理之中。

国内学术界对社会主义核心价值观融入社会治理进行了研究，主要集中在三个方面。一是解读社会主义核心价值观与社会治理两者之间的关系。杨文娟等人提出“社会治理与社会主义核心价值观之间有着密切的联系，二者在功能上具有深刻的互动性”[2]，应该“使社会主义核心价值观贯穿于社会治理的全过程”[3]。二是分析社会主义核心价值观在融入社会治理过程中面临的困境。有学者认为社会主义核心价值观融入社会治理面临一系列矛盾，如社会交往领域扩展的空间逻辑与治理融入范围有限性之间的矛盾、社会运行秩序呈现的双重逻辑与治理融入要求共识性之间的矛盾、社会发展活力表征的市场逻辑与治理融入时间长期性之间的矛盾等。三是探究社会主义核心价值观融入社会治理的策略。刘丽莉、周建超等人认为在新形势下要坚持

收稿日期：2020-12-09

基金项目：国家社会科学基金项目“新时代高校意识形态风险防范机制研究”(19BKS150)，项目负责人：郑敬斌。

作者简介：郑敬斌(1984—)，男，博士，山东大学马克思主义学院副院长，教授，博士生导师。

人民主体地位、注重人的全面发展、充分坚持发挥道德支撑作用并体现制度设计的价值引领，只有这样，才能推动社会治理现代化，推动中国特色社会主义事业的全面发展[4]。

这些围绕社会主义核心价值观融入社会治理进行的探索和尝试，为我们认识并处理社会主义核心价值观与社会治理的关系奠定了基础。但目前的研究未能形成一个社会主义核心价值观融入社会治理的系统完备、整体协调、运行高效的成熟机制。立足学界已有的丰富成果，本文试图从机制这一新视角对社会主义核心价值观融入社会治理进行深入地解读与探索，通过剖析其机制生成的逻辑机理、厘清其机制障碍的基本表现、构建其机制体系的基本内容，来真正实现社会主义核心价值观与社会治理两者之间直接同频共振的良性互动。

1 社会主义核心价值观融入社会治理的机制生成

社会主义核心价值观融入社会治理的机制，指的是社会主义核心价值观融入社会治理的具体场域中所涉及的结构、功能、方式及其相互联系，即在社会主义核心价值观融入机理中，相关组成要素按照特定的方式进行衔接与整合，在内部系统中形成相互联系的结构，在特有运行方式的促进下以发挥其整体性功能。其实质就是将社会主义核心价值观融入社会治理领域的各方面、各环节和全过程，有效整合社会意识，推进社会治理创新。社会主义核心价值观融入社会治理是一项复杂的系统性工程，只有稳定且持久的机制支撑才能保障社会主义核心价值观有效融入社会治理，最大限度地发挥其社会治理价值。因此，必须深入探析社会主义核心价值观融入社会治理机制生成的内在逻辑机理，即深刻剖析两者的契合之处，为社会主义核心价值观融入社会治理的机制研究夯实理论基础，才能进一步发现问题、作出及时的调整，更好地将社会主义核心价值观融入社会治理。

1.1 社会主义核心价值观是社会治理发展的中轴力量

“任何一个系统都需要良好的机制支撑，良好的机制可以在外部环境发生各种变化的时候，迅速地作出相应的调整，以达到适应目前环境的最佳状态。”[5]因此，机制创新成为新时代推进社会主义核心价值观融入社会治理的关键举措，也是进一步提高社会治理能力、完善社会治理体系的必然选择和现实要求。习近平指出：“核心价值观在一定社会的文化中是起中轴作用的，文化的影响力首先是价值观念的影响力”[6]105，同时，核心价值观还“是一个国家的重要稳定器”[6]106。社会主义核心价值观作为我国社会主义文化性质和方向的最深层次要素，不仅在文化建设发展中起中轴作用，更是统领我国社会治理发展的中轴力量。

在社会治理领域，相较其他完善和推进社会治理的因素，文化有着得天独厚的优势。这是由于“文化是人类改造客观世界和主观世界的精神成果，它通过人们的生活方式体现出来，是人们生存和发展不可或缺的基本要素”[7]。社会主义核心价值观作为展现我国文化基本气质、影响我国文化发展前景的根本性因素，在社会治理发展中发挥的中轴作用表现在两方面。一方面，社会治理需要社会主义核心价值观为其导航引路。这是因为社会主义核心价值观最充分地表达了我国全体人民的价值诉求和目标，反映着人们对良好社会秩序的价值追求，因而能够引领社会治理的方向，推动社会治理的发展。从这个层面讲，社会主义核心价值观在社会治理发展中发挥价值中轴作用，即引领社会治理的整体宏观布局和具体体制设计。另一方面，以社会主义核心价值观为中轴，可以实现政治、经济、文化三种基本治理方式的有机结合。有效的社会

治理,是三种基本治理方式综合运用的结果,文化治理需要经济基础和政治制度保驾护航,经济治理需要健康的文化氛围与规范的政治秩序相协同,政治治理需要稳定的经济支撑与和谐的文化环境相配合,独有任何一种治理方式都难以依靠自身发挥其最大效果。只有以社会主义核心价值观为中轴,科学地处理三种基本治理方式之间的关系,才能充分地发挥社会主义核心价值观的社会治理功能。

1.2 社会主义核心价值观为社会治理主体汇聚力量

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央顺应经济社会发展趋势和社会治理现状,针对中国社会治理现状提出了一系列科学的指导理念。从2013年党的十八届三中全会为了实现政府、社会和居民共同参与社会治理而首次提出社会治理概念,到2017年党的十九大报告提出"打造共建共治共享的社会治理格局"[8],再到党的十九届四中全会首次提出"完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体"[9],展现了中国共产党对社会治理主体认识不断深化的过程。"社会治理共同体"作为推进社会治理领域的最新探索成果,释放出党和政府权力逐渐下放社会和其他治理主体权责、边界不断拓展的强烈信号,这意味着社会治理要开创各治理主体在党的领导下多元参与、治权匹配、联动协同、共治共享的新局面。

"共同体不同于社会,在于其默认一致,在于是利益共同体、情感共同体和命运共同体,并获得认同感和归属感。"[10]作为应对当下中国社会治理领域面对的价值利益冲突与管理分工失调双重困境而生的社会治理共同体,不仅是一个由多个主体联结而成的工具性共同体,也是一个具有共同文化根基、情感认知、目标追求的价值共同体。为此,要用社会主义核心价值观为社会治理主体汇聚力量,推进社会治理共同体建设。一方面,社会主义核心价值观能为不同的社会治理参与主体提供统一的价值理念。当前社会治理环境在思想领域呈现主体价值理念多样化的特征,社会主义核心价值观作为国家政治原则在意识形态领域的集中体现,可以有效统摄各社会治理主体价值共识,有利于培育社会治理共同体意识,可以最大限度整合多元主体的利益诉求,从而避免和减少各种矛盾纠纷,构成彼此分工协作的社会治理有机整体。另一方面,社会主义核心价值观能够提高多方社会治理主体的认同深度和践行力度。社会主义核心价值观既包含人类先进文明的优秀文明成果,更蕴含了中国特色社会主义在现代文明所作出的独特价值创新,其中所涉及的国家到公民层面的法治意识、民主意识、市场意识、诚信意识、公平意识等为社会治理注入了强劲且持续的理念动力。由此,社会主义核心价值观可以将上述理念有机统一起来,将其层次化、逻辑化、实践化,进而有效激发社会治理主体的认同感和实践度,保障社会治理的平稳运行与科学推进。

1.3 社会主义核心价值观是社会治理日常的价值规范

习近平指出:"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。要注意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。"[1]因此,社会主义核心价值观要从理论走向日常生活,于生活细处借力、生活小处着力、生活实处发力,当人民群众在社会主义核心价值观的作用下凝聚了价值共识、化解了价值冲突,也就顺其自然地实现了社会治理的目标。如果社会主义核心价值观在嵌入现实生活中存在诸多障碍,无法充分释放其对民众的价值引领功能,那么势必不能转换为巨大的精神推动力量和广泛的社会

治理基础。为此,要使社会主义核心价值观融入日常生活,成为日常生活和行为的价值指导准则,在与人民群众社会生活的深度融合中内化为社会治理的精神指引,从而最大程度发挥人民群众在社会治理中的主体作用。

日常行为规范作为“人们在公共生活领域中遵守的道德规范和行为准则,是最贴近人民大众的一种规制化形式”[11],其表现形式简单直白、要求明确具体,不仅直接约束人的行为举止,而且能间接地对人进行精神和道德上的引导,具有操作性和适应性强的独特优势。因此,日常行为规范作为人们的日常生活与社会主义核心价值观联结的重要桥梁,在社会主义核心价值观融入社会生活、社会治理的转化形式中不可或缺。一个社会的核心价值观只有回归到大众实际生活中、贯穿于日常行为规范中,才能成为民众心中切实的信仰追求,避免成为无可附着的观念假象,从而潜移默化地融入人们的日常生活、指导规范人们的思想言行,为融入社会治理提供有力支撑。因此,要着力完善价值习惯的生活规范,如市民公约、乡规民约、行业规范、家风家教等行为准则,使抽象的社会主义核心价值观念变成可感知、可仿效的日常行为准则,固化为社会成员的生活习惯,从而化作推动社会治理目标实现的巨大力量。

1.4 社会主义核心价值观是社会治理制度的基本指引

社会治理制度是指社会治理主体为了维护正常的社会秩序而制定的具有约束性的各种规范的总称,是社会治理中最关键的因素。以社会主义核心价值观为基本指引进一步完善社会治理制度不仅是提高社会治理能力的应有之义,也是制度依赖共同价值观生成与发展的基本逻辑使然。从制度的起源来看,制度不是某个英雄人物或思想家奇思妙想的结果,而是人类社会整体不断交往与发展的产物,是一个社会达成价值共识的具体化与规范化的体现,蕴涵着一个社会的核心价值观念。如果没有共同的价值观念和价值追求作为前提,那么制度将无所依托。从制度的运行与发展来看,制度并不是一成不变、封闭僵化的陈规旧律,而是随着人类社会的发展而不断创新与完善的,其中人民大众在社会实践中所形成的共同认可的价值观念与信念体系是保障制度运转流畅性与持续性的重要因素。总体来看,制度是在社会价值共识的指导下产生、发展和完善的,而一个社会的核心价值观对于制度的形成、发展与完善则起到引领与规范的基本指引作用。

“当代表广大人民群众‘最大公约数’价值理想的社会主义核心价值观在制度规范中得以体现和彰显,自然能最大限度地获得社会成员的认可,因而能更有效地规范行为,进行行为治理。”[12]因此,以社会主义核心价值观为基本指引加强社会治理制度的价值导向,是社会主义核心价值观融入社会治理的重要着力点。在社会治理中以社会主义核心价值观为价值牵引,融入制度制定、运行、监督的全过程具有重大意义。一是社会主义核心价值观为社会治理制度提供正确的价值指引方向。社会主义核心价值观反映着人们对良好社会秩序的期待,凝结了新时代人民群众的价值诉求,其深刻内涵会伴随社会的进步和发展而得到丰富和深化,具有前瞻性和超越性。以社会价值共识而创建的制度必然随着社会主流价值观念的变化而不断得到调整和完善,因此,要坚持社会主义核心价值观以为社会治理制度建设提供基本的价值指引。二是社会主义核心价值观为社会治理制度提供正确的价值衡量标准。在社会治理制度的发展和完善过程中,对现有的社会治理制度以社会主义核心价值观为衡量标准进行扬弃和发展,推进现有社会治理制度向实现社会主义核心价值观所内含的理想状态不断迈进,形成以社会主义核心价

值观所倡导的“民主”“法治”等精神为核心的现代社会治理制度。

2 社会主义核心价值观融入社会治理的机制障碍

当前,我国发展仍然处于重要战略机遇期,所面临的机遇和挑战都有新的发展变化,社会利益冲突频繁多发、社会矛盾越发凸显、社会治理复杂性日益加剧,使得社会主义核心价值观在融入社会治理过程中存在多重机制障碍。只有着力厘清机制障碍,才能在此基础上调整原有的策略和措施,从而加快社会主义核心价值观融入社会治理的进程。

2.1 社会文化环境复杂导致融入社会治理难度加大

改革开放以来,随着我国经济的快速崛起,社会发展在释放巨大潜力和活力的同时,也面临着诸多前所未有的问题和挑战。尤其自我国进入改革的攻坚期和深水区,经济体制的深刻变革导致传统的社会治理模式难以适应新时代的发展需要,利益格局的深刻调整导致许多深层次的社会利益冲突越发尖锐,社会结构的深刻变动导致社会治理任务日益繁重,思想观念的深刻变化导致社会治理难度加大。可以说,目前我国社会治理领域问题的复杂性、顽固性和多样性前所未有,产生的负面效应已经在一定程度上威胁到整个社会的良序运行与协调发展。在这种情况下,仅仅依靠经济、政治手段已经不能逐一化解涉及社会深层次利益和价值观冲突的社会治理难题,还要靠社会文化环境的深层价值塑造功能来凝聚和整合价值观。

一定的社会文化环境通过潜移默化、持之以恒的熏陶教化和教育引导使一定的价值观念内化于心、外化于行,是使核心价值观深入人心的特定情境。可以说,有什么样的社会文化环境就会形成什么样的价值观念,因此,社会文化环境是核心价值观形成和发展的重要基础。同样,体现在社会治理领域,社会文化环境作为社会主义核心价值观融入社会治理的重要环境载体,其作用不容忽视。

在世界文化呈现出不可阻挡的多元化趋势时,社会文化环境也日益复杂多元,导致社会主义核心价值观融入社会治理难度加大,形成了社会主义核心价值观融入社会治理的机制障碍。一方面,文化多元化作为我国社会中一个客观存在的事实,深刻影响着我国社会成员的思想观念、生活方式和价值取向。多元文化下隐含的是复杂的价值观念,其中不乏一些与我国社会主义核心价值观背道而驰的价值观念,其间的差异与冲突不可避免地导致一些社会群体出现了价值选择和价值判断的迷茫与困惑,进而弱化了社会核心价值观的主导地位,对社会主义核心价值观融入社会治理产生不利影响。另一方面,文化多元化趋势下,中国与各国、各地区的文化交流越来越频繁,包裹着各种价值观念的文化产品也随之涌入中国,有的国家甚至以推销文化产品为手段实施文化渗透策略,导致我国国内文化产品良莠不齐,增加了社会主义核心价值观融入社会治理的难度。

2.2 社会价值目标离散导致社会治理主体协作困难

党的十九大报告指出:“打造共建共治共享的社会治理格局。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、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”[8]梳理习近平的相关论述可以发现,调动多元社会治理主体参与社会治理已经是治理社会化不可逆转的趋势。但是,仅依靠社会多元治理主体的简单相加并不能产生共同体的整体效应,更需要的是社会多元治理主体形成联动融合、协调共治的机制。因此,

构建社会多元治理主体的协同共治机制既是社会治理现代化发展的方向与要求,也是推动当前社会治理不断进步的前提与基础。从一般意义上讲,一个完整的合作机制包括三个重要的方面:合作的意愿、治理目标的一致性和充分的信息沟通。合作机制体现在多元社会治理主体方面,则意味着多元社会治理主体应以共同的价值目标为纽带,而非以强制性、权威性的规则束缚来达成主体间的有机合作。因此,共同的价值目标是社会治理共同体的协同共治机制真正落实、运作的关键,只有坚持共同的价值目标,才能实现真正的社会和谐共治。

多元化社会治理主体在治理现代化进程中日益彰显出诸多优势,得到人们的普遍认同。但是,随着社会治理主体增多、社会治理实践场域不断扩展,多元社会治理主体由于社会价值目标的离散而难以形成有效的合作机制,暴露出组织协调与利益冲突等方面的现实问题。一方面,由于现代社会治理处于经济全球化势头强劲、市场经济纵深发展的大环境下,在市场经济的利益最大化的价值取向冲击下,部分社会治理主体难免受到拜金主义、功利主义等思想的侵扰,使得社会各治理主体之间的利益调节难度加大,进而导致目标实现出现延滞阻隔。另一方面,由于不同的社会治理主体在参与社会治理过程中逻辑起点不一致、经济地位不平等、代表阶层差异化,其核心诉求和治理理念必然千差万别,这会造成多方治理主体在价值冲突与利益协调的互动博弈中发生内耗和摩擦,势必导致社会治理的低效甚至失灵,难以实现社会治理共同体所要求的联动融合、协同共治的理想状态。

2.3 社会价值规范虚置导致社会治理日常规范失序

社会主义核心价值观要真正融入社会治理、发挥社会治理效能,不仅需要共同的价值目标来凝聚共识、汇聚力量,还需要具体细化的价值规范来作为支撑。事实上,系统完备的价值规范是社会主义核心价值观真正落实到人们现实生活中的重要载体。尤其体现在社会治理领域,必须把价值规范细化为具体的指导准则,才能成为人们的日常价值标准和行为规约。因此,社会主义核心价值观融入社会治理不应仅停留在价值目标和价值理论上,更应确立具体的社会价值规范也就是明确的行为准则。

目前,社会主义核心价值观在融入社会治理的过程中,存在社会价值规范虚置进而导致社会治理日常规范失序的现象。一方面,社会主义核心价值观属于抽象的理论凝练,日常生活具有自发性、经验性等特征,但是人们在日常生活中往往按照实际经验的原则来处理日常事务。因此,这两者之间存在的理论性与实用性、抽象性与经验性的鸿沟使得社会主义核心价值观在融入日常生活、落实在社会治理中存在一定形式的间距和张力,出现了社会价值规范虚置现象,导致人们未能把社会价值规范真正落实到日常生活中。另一方面,由于中国传统农业社会、宗法制度的影响长期存在,使得社会发展受到乡土观念、宗族观念、家乡观念的多重侵染,即使在现代化高速发展的今天,其影响仍然不可小觑。同时伴随着市场经济和市场意识在社会各领域的不断深入和扩张,社会思潮出现了个体化、自由化、多元化等特点,发声渠道日益增多,各群体、各组织之间的价值整合难度加大,加之社会转型影响,引发了社会治理进程中社会价值规范虚置现象,导致人们把社会核心价值规范落实到实际生活时出现阻隔。

2.4 社会价值标准偏离阻碍社会治理制度有效运行

当前,我国社会治理面临的风险愈发复杂,急需建立完善协调的社会治理制度,高效运行的社会治理制度是实现社会治理的客观需要与现实保障。价值观是判别制度优劣的重要原则,而

以社会主义核心价值观为基础形成统一的价值标准则是社会治理制度是否能够高效运行的核心因素。因此,要把社会主义核心价值观的价值标准贯穿于社会治理制度安排之中,矫正偏离的社会价值标准,真正激发社会主义核心价值观对于社会治理制度的基本导向作用。

社会治理制度的有力执行需要在多方面强化社会主义核心价值观,目前,社会价值标准偏离导致社会治理制度缺乏相关价值标准的引领,因而成为社会主义核心价值观融入社会治理制度的巨大鸿沟。一方面,不同的社会阶层、群体、组织之间必然产生在利益诉求上的分化与离合,加之贫富差距有所拉大,使得社会价值标准难以统一,进而形成巨大的认知鸿沟,加剧了人民大众对价值标准认同的难度。同时,社会价值标准因其稳定性而具有一定的圈层性,使得人民大众价值标准评判失序,最终导致社会价值标准出现了一定程度的偏离。因此,在社会治理制度上要以社会主义核心价值观纠偏社会价值标准,从根本上统一不同群体、不同阶层的社会价值标准。另一方面,我国社会正在发生深刻且持续的历史性变迁,在社会不同领域衍生出了众多价值判断标准,使得大众在价值标准认同中存在一定的迷茫与冲突,如东西方价值标准的交锋、传统与现代价值标准的背离、城市与乡村价值标准的差异等。多重价值标准的冲击与博弈在一定程度上扰乱了大众的价值判断,使得以社会主义核心价值观为核心的社会主流价值标准难以有效嵌入社会治理制度,进而无法有效融入社会治理。

3 社会主义核心价值观融入社会治理的机制体系

破除社会主义核心价值观融入社会治理的机制障碍,必须根据当前中国社会现状,构建社会主义核心价值观融入社会治理的机制体系,进而将社会主义核心价值观全方位地融入社会治理的全过程,使其真正成为全社会的共同的价值追求和道德理想,进而有效实现社会治理目标。

3.1 文化渗透机制:以社会主义核心价值观为中轴,营造文化氛围

文化渗透机制是社会主义核心价值观融入社会治理的关键手段,即在社会治理中通过构建和实践以社会主义核心价值观为中轴的一系列文化策略,比如纳入文化教育体系、加快推进文化产业发展、完善公共文化服务体系等渗透融入社会治理的各个领域,形成一种稳定的常态化约束,增强社会文化环境对社会治理的深层价值塑造效果。

一是纳入文化教育体系,为社会主义核心价值观融入社会治理提供全过程基础保障。“社会主义核心价值观融入学校教育,在根本旨趣上应该是一致的,都着眼于育人。”[13]文化教育作为影响人们思想价值观念的基本途径,从基础教育到高等教育,从职业教育到社会教育,激发各教育阶段中受教育者学习社会主义核心价值观的学习热情,进而推进社会治理发展。具体而言:第一,将文化教育纳入社会治理整体规划和具体设计中,激活社会治理政策导向作用,为在社会治理中推进文化教育提供基本遵循。第二,在文化教育过程中及时做好经验总结,不断收集先进典型的优秀事迹,把社会治理中社会主义核心价值观融入文化教育的优良做法经过系统总结上升为理论、精神,以点带面形成示范效应,为推进社会治理提供所需要的治理理论和精神指导。

二是加快推进文化产业发展,为社会治理提供强大的物质支撑。以市场为导向、以满足人们精神文化需求为目的的文化产业,不仅决定着文化产品的生产和购买能力,而且构建着社会的精神秩序,无疑是培育和践行社会主义核心价值观的重要支撑工程。第一,引导文化产业发

展方向。文化产业作为国民经济支柱性产业,其基本属性就是产业生产部门,其生存和发展从根本上还是遵循市场经济秩序和经济规律,经济利益是其前提。因此,在市场经济逐利性的大环境下,文化产业要坚持以社会主义核心价值观为引导,才能持续健康地为社会治理提供经济支撑。第二,引导文化产品创作。文化产品不仅具有经济价值,还具有意识形态的精神价值。以社会主义核心价值观为指引,提升相关文化产品的内在思想价值,赋予其社会主义核心价值观的社会治理价值,可以实现社会主义核心价值观从精神形式到物态形式的转换,最终实现其治理功效的最大化。

三是完善公共文化服务体系,为完善社会治理提供公共服务能力。公共文化服务体系是保障社会成员享有公共文化资源、公共文化服务的重要手段,其承担的一大重要社会功能就是向社会成员传播社会主义核心价值观来引领价值导向、整合价值共识。第一,必须从人民群众的文化立场出发。由于公共文化服务体系的基本目标是广泛、均等、便利地满足社会大众的基础文化需求,因而应充分尊重人民群众作为文化与大众话语创造者和掌握者的地位与作用。只有从人民群众的精神诉求和切身利益的共鸣中寻求将社会主义核心价值观融入社会治理的切入点,才能使人民群众真正融入社会治理。第二,推进以政府为主导、社会积极参与的公共文化服务机制。在公共文化服务投入机制方面,政府在加大财政投入的同时,也应当广泛吸纳社会资金参与到公共文化建设之中。在公共文化服务社会化的政策设计方面,政府应在鼓励社会参与购买公共文化服务的同时,也购买来自社会的公共文化产品,为文化产业发展提供新契机,树立文化治理新理念。

3.2 协同共治机制:以社会主义核心价值观为依托,实现合作共治

“社会主义核心价值观融入社会治理的重要前提在于主体间的协同性。”[14] 协同共治机制指的是在社会治理中,以社会主义核心价值观为基本依托,将社会主义核心价值观的理念作用于社会治理主体,使其内化于心、外化于行,培育社会治理主体的共同体意识,克服治理主体价值观统合的难题,让政府、市场、社会在内的各主体真正联结成协同共治的社会治理共同体,主动有效地参与社会治理,凝聚社会治理多元主体合力。

首先,用社会主义核心价值观加强党在社会治理中的领导作用。在中国特色社会主义的治理语境中,党的领导是统摄多元主体协同共治全局的核心,用社会主义核心价值观加强党在社会治理中的领导作用,能充分激活社会主义核心价值观的社会治理功能。第一,用社会主义核心价值观提升党在社会治理中的政治领导力。由于社会主义核心价值观集中体现着我国的政治意识形态,因而具有鲜明的政治性。着眼现实,面临着主流意识形态与多元社会思潮相互交锋的社会治理难题,中国共产党作为中国特色社会治理的引领者,只有用社会主义核心价值观加强自身政治领导力,坚定政治信心、提高政治能力,才能突破社会治理中的各种难题,保证社会治理的目标和方向,形成社会治理的良好政治氛围。第二,用社会主义核心价值观提升党在社会治理中的思想引领力。社会主义核心价值观中所包含的思想基因是对马克思主义基本理论的高度凝练和科学概述,其思想伟力强大且深厚。在我国当前的社会治理环境中,日益丰富的社会治理实践亟需科学的思想理论来指导,相互交织的社会思潮亟待主流思想来引领。党只有不断加强学习社会主义核心价值观,才能不断提升其思想引领力,在提升公众思想共识的基础上,凝聚起多元社会治理主体合力,切实当好思想引领者。

其次,用社会主义核心价值观加强政府在社会治理中的主导作用。政府不仅是社会治理相关方针政策的直接执行主体,也是社会治理过程中最强大的调节器,肩负着更深层的社会治理责任。用社会主义核心价值观加强政府在社会治理中协调各方的关键作用,可以不断提升政府调度社会资源的整合能力,提高社会治理主体间的协同效率。第一,用社会主义核心价值观引领推进政府适当放权。当前,我国尚处于社会治理转型的起步阶段,地方政府过多地将社会公共问题纳入政府的管理范畴内,不仅耗费较多行政资源,而且使得民众无法对社会公共问题进行有效表达与反馈。由此,可以汲取社会主义核心价值观的民主、法治精神改变政府传统的管控理念和思维方式,给予社会更多的权力共同参与社会治理,与社会组织、公众分享治权,增强社会治理效果。第二,用社会主义核心价值观优化政府的协调管理职能。在社会治理中,政府不仅是社会管理者,也承担着重要的协调功能。政府要以社会主义核心价值观中的公正精神为指引,从公共利益出发,坚持用公平、公正原则分析和处理社会治理中的问题,协调社会治理不同主体之间的利益,合理配置社会治理资源,提高治理效能。

再次,用社会主义核心价值观加强社会组织在社会治理中的协同作用。社会组织是区别于政治组织、经济组织而言的能独立运行的第三类组织形式,是实现社会多元主体共同治理格局的重要参与主体和力量[15]。社会组织在社会治理中具有公益性、自愿性、服务性等独特优势,是政府与社会协同治理的重要桥梁与纽带。只有用社会主义核心价值观最大限度整合多元主体的利益诉求,激发社会组织在社会治理中的公益性、服务性,才能有效发挥各类社会组织的社会治理功能。第一,用社会主义核心价值观协调各社会组织间的矛盾。社会组织之间本应是平等协调的互助关系,但在实际治理过程中却由于利益不同、理念差距等因素,出现了各社会组织各自为政、相互掣肘的不利局面。以社会主义核心价值观统领各社会组织的价值共识,有利于整合各社会组织的利益诉求,促进各社会组织协同履行治理社会事务的相关职能。第二,用社会主义核心价值观激活社会组织的服务性。当前,有些社会组织出现了盗用资金、不干实事的恶劣行为,不仅失去了社会组织的应有之义,还导致民众对社会组织的信任度大幅下降。因此,要以社会主义核心价值观激活社会组织的服务性和志愿性,在社会治理中明确其服务国家社会、服务人民群众的功能定位,激发社会组织参与社会治理的内生动力,以真正赢得民众支持,凝聚社会治理的强大力量。

复次,用社会主义核心价值观激发公众在社会治理中的基础作用。作为社会治理直接参与主体和受益主体的公民是社会治理的基本细胞,其参与社会治理的力度如何直接影响着社会治理成效和公民个体的幸福生活。只有以社会主义核心价值观培育人民群众的责任感、参与感,才能使公民参与真正成为推进社会治理的基础性支撑。第一,用社会主义核心价值观培养群众的责任感。当前,由于受到个人利益至上和贪图奢侈享乐为主导的西方价值观影响,一些群众的社会治理意识逐渐被淡化、消解,对社会治理大局常透露出与己无关的心态。用社会主义核心价值观提高人民群众思想觉悟、文明素养,有利于提高公众对社会治理各领域的认知能力,增强公众参与社会治理的责任感,促使其能够切实履行公民义务。第二,用社会主义核心价值观提升群众的参与度。群众参与社会治理的深度与广度是衡量社会治理现代化水平的重要标志,我国处在社会治理的塑造期与加速期,实现人民群众在社会治理中从自发到自觉的转变是提升社会治理效果的迫切要求。社会主义核心价值观因其具备诸如民主、平等、和谐、公正等现代化

的积极因素,不仅能够不断激活群众参与社会治理的积极性和创造性,还可以妥善协调群众在参与社会治理中的意见分歧与利益冲突。

3.3 社会教化机制:以社会主义核心价值观为引导,构建日常规约

社会教化机制即通过各种日常行为规范将社会主义核心价值观嵌入现实生活,从而潜移默化地影响人们内在的价值观念的转变。具体而言,就是将社会主义核心价值观融入城乡居民的生活情境中,不断完善市民公约、乡规民约、行业规范、家风家教等,发挥社会主义核心价值观的社会教化功能,由此修正和弥合社会治理中人们日常行为失范现象,实现社会规范的升华。

一是在社会治理过程中将社会主义核心价值观融入市民公约。市民群体在社会治理现代化历程中扮演着不可或缺的角色,市民公约作为市民群体意识的高度总结和集中表达,是在城市化进程中基于城市居民的共同空间归属自觉自愿形成的行为倡议或规范,在社会治理中的隐性作用不可忽视。因此,要大力加强社会主义核心价值观融入市民公约的力度,从多路径整合市民公约,以此推进社会治理的效率与水平。第一,市民公约要将传统文化中的人文基因融入社会主义核心价值观的宣导过程之中,增加市民群体对核心价值观的接受度与理解力,提升市民公约的约束力和执行力,从而加强社会治理的文化底蕴与精神厚度。第二,市民公约要将现代文明中的契约精神导入社会主义核心价值观的理念传播中,尤其在当下中国城市化加速推进之时,有效探索契约精神与社会主义经济体制的本质捏合,能够保障社会治理在经济领域的顺利推进。第三,市民公约要将体现地域性与民族性的城市精神嵌入社会主义核心价值观的下移进程中。中国以地大物博、文化多样而著称,市民公约的制定要充分考虑地方的特殊性,兼顾地方的历史文化传统和风土人情,只有充分考虑到市民,才能在传承地域文化的基础上实现现代社会治理的成功转型。

二是在社会治理过程中将社会主义核心价值观融入乡规民约。乡规民约通常以维护乡村秩序和教化乡民为主要目的,具有传承中华优秀传统文化、稳定社会秩序、提升村民自治能力的作用。当前我国正处于社会转型期,人民群众的价值观在贫富差距等冲击下存在混乱与疏离状态,一定程度上削弱了广大农民群众对社会主义核心价值观的认同和信仰程度。因此,将社会主义核心价值观融入乡规民约,强化共同价值观是社会治理现代化进程中亟需解决的重大现实问题。首先,乡规民约作为乡民共同遵守的行为规范,是乡民自我教育的公约性道德规范,只有最大程度地反映最大多数村民的想法与需求,深入讨论乡规民约的内容和形式,才能保证乡规民约相应的社会治理功能。其次,乡规民约只有真正保障村民的民主权利,保证最广大村民的共同意志,才能获得村民在社会治理过程中的积极配合,为社会治理奠定坚实的群众根基。再次,乡规民约还要在不违背国家法律法规的情况下兼顾当地的实际民情,从而使乡规民约更加具有人情味,更好地发挥社会治理作用。

三是在社会治理过程中将社会主义核心价值观融入行业规范。行业规范是在特定的身份场域内协调利益配置、调整人际关系、指导主体行为的规则和范式,本身蕴含并彰显着某种价值观念。将社会主义核心价值观融入行业规范并内化为行业规范的价值准则,使其成为指导各行各业及其从业者的价值指引与行为规范,将对推进社会治理现代化中的社会教化具有重要现实意义。新时代,我们要积极探索社会主义核心价值观融入行业规范的有效路径和方法,使其在社会治理中形成强大的正向效应。首先,正确引导行业干部职工,使其充分认识社会主义核心

价值观对行业建设、管理、服务和发展的重要现实意义和深远历史意义,凝聚培育和践行社会主义核心价值观的行业共识。其次,加强行业规范管理,按照相关职业的道德规范要求,以现有的行业规范为基础,增加“爱岗、敬业、诚信、友善”等社会主义核心价值观的要求,进一步完善各类行业服务标准和行为准则,并在网站公开,向社会作出承诺,接受社会监督。再次,要紧密联系行业实际和职工日常的工作生活,把社会主义核心价值观融入生产经营的各个环节,使其成为职工的自觉意识和行为共识,形成推动社会治理的强大合力。

四是在社会治理过程中将社会主义核心价值观融入家风家教。“传承优秀家风是倡导社会主义核心价值观的重要载体,有助于社会主义核心价值观的落细、落小、落实,有利于促进社会主义核心价值观的大众认同。”[16]家风家教是社会治理中最显而易见且广泛深刻的德育教化方式,是培育和践行社会主义核心价值观的道德根基和重要抓手。将社会主义核心价值观融入社会治理,必须从家风家教的基础教育抓起,贴近百姓生活,落实到家家户户,形成人民群众普遍遵循的社会风尚,让价值理念转化为推动社会治理的有效力量。第一,发挥社会主义核心价值观对家风家教培育的引领作用,厚植社会治理的家庭基础。传统文化中关于家风家教建设的内容存在与当下中国特色社会主义文化建设不相符的部分,要对其进行充分扬弃,为其注入符合社会主义价值准则的时代因素,从语言形式上创新家风家教的表达方式,使其成为大众喜闻乐见、乐于接受的价值观念。第二,充分挖掘传统文化中家风家教与社会主义核心价值观相契合的优秀成分,夯实社会治理的文化根基。中华文明有众多关于家风家教的优势资源,然而在当下多元价值观的冲击之下,其创造性转化与创新性发展力度略显不足,要大力挖掘家风家教文化中的优良基因与生动典型,有机融入社会主义核心价值观的叙述表达中,为社会治理提供优良的文化支持。第三,加强社会主义核心价值观中优秀家风家教文化的传播力度,筑牢社会治理的文化环境。当前传统媒体与新媒体为治理主体提供了多重表达渠道与交流机制,极大丰富了家风家教文化的表现形式,拓宽了家风家教文化的传播路径。因此,应充分利用现代媒介与高科技手段,创造符合社会主义核心价值观要求的家风家教传播场景。

3.4 制度保障机制:以社会主义核心价值观为导向,塑造制度体系

“在新时代中国特色社会主义建设实践中,在社会主义核心价值观的倡导、培育和践行过程中,与人们的物质利益挂钩的制度设计和制度运作,往往是一种比较直接、有效的方式。”[17]制度保障机制即通过建立健全充分承载和体现社会主义核心价值观主要精神、基本内容和相关规范的社会治理制度体系,产生规范、引导、整合、激励、评价、惩戒人们行为的制度效应。这一机制不仅为社会主义核心价值观提供切实有效的坚强后盾和硬核约束,还可以推动社会主义核心价值观在思想、文化、制度各个领域的全面性融入,使人们自然融入社会主义核心价值观所倡导的价值秩序中,达到有效治理的目标。

一是以社会主义核心价值观引导社会治理制度设计。社会治理制度能否体现社会主义核心价值观的价值导向,是其实现规范社会秩序、协调社会利益、破解治理难题的关键。当前,若想把社会主义核心价值观所蕴含的价值准则更有效接入社会治理的各环节,需要社会主义核心价值观具有旺盛的理论生命力。第一,在制度设计上充分体现理论的包容性与兼容度,提升社会主义核心价值观在参与社会治理中的解释力与适用性。社会主义核心价值观既包含马克思主义的基本理念与价值追求,又体现当下中国国家治理的目标追求与行为规范,以社会主义核

心价值观引导制度设计可以为社会治理的接续发展提供稳定的制度根基。第二,在制度设计中应体现法治性与规范性,提升社会主义核心价值观在社会治理中的刚性约束力。通过创新机制助推制度的进步与完善,利用制度权威性、公共性和惩戒性的优势,提高个人或组织违反社会公序良俗的各项成本,为社会公认的、具有社会主义核心价值观指向的道德准则的普遍实现提供可靠的制度保障。

二是以社会主义核心价值观引领社会治理制度执行。在社会主义核心价值观融入社会治理制度过程中,制度执行是必经环节和必然选择,必须通过制度的有效执行让社会治理制度活起来,落实到社会现实生活中。首先,发挥领导干部在制度执行中的关键作用。习近平指出:“广大党员、干部要做制度执行的表率,引领全社会增强制度意识,自觉维护制度权威。”[18] 领导干部作为制度执行的第一推动力量,不仅是制度执行的重要主体,而且对于制度的遵守和落实具有很强的带头示范效应。其次,健全科学合理的社会治理综合绩效考评指标体系。加大社会主义核心价值观落实情况在绩效考评中的权重,真正将考评结果作为社会治理的重要标准,提高社会治理制度运行效率与水平,使社会主义核心价值观在社会治理制度运用中得以彰显。再次,坚持底线意识的制度思维方式。制度因其稳定性、权威性和强制性决定了只要进入运行阶段就必须依法执行,要按社会治理的总体要求行动,引导治理主体形成制度思维,摒弃阻碍制度实施的传统思维。

三是以社会主义核心价值观完善制度反馈体系。社会主义核心价值观融入社会治理是一项长期的系统性任务,其制度设计和制度实施都是由集体统一决策部署。但是,由于集体中各自的知识储备和利益立场不一,制度设计难免出现不科学、不完备的情况,此时,制度反馈在社会主义核心价值观融入社会治理效果评价中的作用就尤为重要,社会治理制度反馈可以成为检验社会主义核心价值观融入效果的最后一道防线,可以为社会治理持续注入内在更新力。第一,树立以人民满意为根本的评价标准。让人民群众参与到制度反馈体系之中,通过反馈与纠偏机制,不断调整社会主义核心价值观的融入策略以进一步确定实践导向。第二,大力发扬调查研究的优良传统。调查研究是完善制度反馈体系的重要方法,通过座谈会、恳谈会、咨询会等形式,确定能够契合社会主义核心价值观的实践标准,为社会主义核心价值观融入社会治理提供有效的资料佐证。第三,建立沟通顺畅的制度反馈渠道。信息的灵敏度与准确度是衡量制度反馈的重要标准,只有真正践行实事求是的做事风格,发扬民主集中制的优良传统,才能将社会治理中所遇到的难题与情况自下而上快速传达,并在顶层形成迅捷的决策部署,加快社会治理从国家到基层的推进效果,保障社会主义核心价值观中的理念原则真正落实到位。

4 结语

作为当前我国社会的主导价值理念,社会主义核心价值观是我国社会治理的精神引领和价值支撑,在社会治理进程中日益发挥着不可替代的作用。正因为如此,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将社会主义核心价值观融入社会治理作为完善社会治理体系和提升社会治理能力的重要工程加以重视并推进。这是我们党对社会治理规律的科学总结,也是对新时代推进社会治理现代化的理性把握。作为一项复杂的系统工程,社会主义核心价值观融入社会治理需要多维发力、协同实施,而其中稳定且持久的机制支撑毫无疑问是突破当前社会主义核

心价值观融入社会治理瓶颈中极为关键的问题。

基于此,本文从机制体系的建设完善这一新视角来切入,通过深入剖析两者之间互动共生的契合关系论证了社会主义核心价值观融入社会治理机制生成的逻辑机理,进而结合当前社会主义核心价值观观融入社会治理的现实困境厘清了当前的机制障碍,最后从实践探索的视角探寻了社会主义核心价值观融入社会治理的有效机制体系,深化了社会主义核心价值观融入社会治理的研究。虽然我们试图从创新社会主义核心价值观融入社会治理研究视阈开展研究,力求为提升社会治理水平、提高社会治理效能、加快社会治理现代化的实现进程提供理论支撑,但客观而言本文对社会主义核心价值观融入社会治理的机制研究仍是初步的,相关问题还有较大的研究空间需要学者们再次开展进一步的深入探究。

在下一步的研究中,一是需要进一步研究社会主义核心价值观融入社会治理的机制生成,这一问题虽然文中做了部分阐述,但是剖析两者之间的关系仅仅是机制生成的其中一个角度,并没有将社会主义核心价值观融入社会治理作为一个系统性工程进行深入研究。二是社会主义核心价值观融入社会治理的机制体系还有待进一步完善,机制体系各组成部分的互动关系和作用机制更有待于作持续深入的剖析。因此,希望有更多学者可以参与到社会主义核心价值观融入社会治理的机制研究中来,将社会主义核心价值观融入社会治理这一极为关键的系统性工程不断推向深入。

参考文献:

[1] 习近平在中共中央政治局第十三次集体学习时强调 把培育和弘扬社会主义核心价值观 作为凝魂聚气强基固本的基础工程[N].人民日报,2014-02-26.

[2] 杨文娟,王锡森.社会治理与社会主义核心价值观关系的解读和建构[J].辽宁行政学院学报,2015(10):65-68.

[3] 宁德鹏.用社会主义核心价值观引领社会治理理念创新[J].中国行政管理,2019(4):151-153.

[4] 刘丽莉,周建超.新时代推进社会主义核心价值观融入社会治理路径探赜[J].学校党建与思想教育,2018(1):39-42.

[5] 骆郁廷,唐丽敏.核心价值观的社会治理作用及其实现机制[J].思想政治教育研究,2017(2):1-4.

[6] 中共中央文献研究室.习近平关于社会主义文化建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.

[7] 廖志诚.论社会主义核心价值观文化认同机制的建构逻辑[J].探索,2015(2):155-159.

[8] 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.

[9] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[N].人民日报,2019-11-01.

[10] 李青.社会变迁背景下中国社会治理共同体的构建理路[J].山东社会科学,2020(6):77-82.

[11] 和亚飞,杨军.社会主义核心价值观融入日常生活的理与路[J].学校党建与思想教育,2017(9):8-10.

[12] 胡宝荣,李强.论社会主义核心价值观在社会治理中的作用[J].中国特色社会主义研究,2014(2):72-75.

[13] 罗生全.社会主义核心价值观融入学校教育的机制创新[J].教育科学研究,2017(3):52-55.

[14] 王永友,宁友金.社会主义核心价值观融入社会治理的策略选择[J].思想政治教育研究,2020(1):6-11.

[15] 周学荣.社会组织参与社会治理的理论思考与提升治理能力的路径研究[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2018(6):109-115.

[16] 张琳,陈延斌.传承优秀家风:涵育社会主义核心价值观的有效路径[J].探索,2016(1):166-171.

[17] 孙伟平. 论实现社会主义核心价值观与制度的良性互动[J]. 思想理论教育,2019(9):28-32.
[18] 习近平. 坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度[J]. 求是,2019(23):1-3.

Research on the Mechanism of Integrating Core Socialist Values into Social Governance

ZHENG Jingbin
(*School of Marxism, Shandong University, Jinan 250100, China*)

Abstract: Promoting the integration of core socialist values into social governance in the new era could enhance social governance capabilities and improve the social governance system. This vital project requires us to further study and explore the internal and effective mechanisms of the integration of core socialist values into social governance. In fact, the core socialist values inherently agree with social governance. The core socialist values are the central axis of the development of social governance, the convergence of the main entities of social governance, the value norms of routine social governance, and the basic guidance to the institution of social governance. At present, there are still multiple mechanism obstacles in the process of integrating the core values of Chinese socialism into social governance, which are typically represented as the following four aspects: complexity of social and cultural environment leading to greater difficulty in integrating social governance, dispersed social values goals leading to problematic collaboration between social governance entities, social values and norms in name only leading to disordered daily norms of social governance and diverted social value standards impeding the effectiveness of social governance. Therefore, it is urgent to realize the collaborative construction of mechanisms of cultural penetration, collaborative governance, social indoctrination and institutional guarantee so as to ensure the effectiveness of integrating the core socialist values into social governance.

Key words: core socialist values, social governance, integrating mechanism

责任编辑:陈 卓

政治认同:网络意识形态话语权的建构路径

唐庆鹏

(南通大学 马克思主义学院,江苏 南通 226019)

摘 要:建构网络意识形态话语权本质上是做民心政治工作,需要遵循人民群众政治认同的逻辑。政治认同与网络意识形态话语权存在耦合关系,既表现为彼此建构的结构性耦合,也体现为相互作用的功能性耦合。从政治认同视角看,当代中国网络意识形态话语权的生成并不是抽象观念本身在网络空间的自我演化,而是根植于网民对中国特色社会主义道路、理论和制度的持续性认可、赞同与支持实践之中。基于政治认同视域审视高速流变的网络空间话语场,可以发现,正是认而不同、同而少认、不认无同等内在政治认同危机使得主流意识形态话语权面临弱化、虚化、边缘化的风险。鉴于此,网络意识形态话语权建构应回归认同路径,立足政治认同逻辑加强网络意识形态话语体系建设,积极探索自下而上的网络意识形态话语权建构机制以及虚实共进地发展网络意识形态话语权策略。

关键词:政治认同;网络空间;意识形态;话语权

中图分类号:D07 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-5194(2021)02-0177-12

进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视意识形态工作,作出一系列重要部署。习近平在一系列重要讲话中反复强调必须将意识形态话语权牢牢掌握在党的手中,在任何时候、任何情况下都不能动摇。党的十九大报告更是明确指出,要“不断增强意识形态领域主导权和话语权”。随着互联网在我国的快速发展与全面普及,网络空间日益成为意识形态话语交锋的主战场,提升主流意识形态的网络话语权成为当前意识形态工作的重要内容。网络意识形态话语权的提升是一项系统工作,需要综合考虑多方面的因素和关系。其中,政治认同与意识形态话语权关系极为密切,某种程度上决定着网络意识形态话语权的建构。只有增强网络意识形态话语的政治认同,才能从根本上实现对网络意识形态话语权的掌握,进而增强互联网时代社会主义主流意识形态凝聚力和引领力,为筑牢党的执政根基、全面建设社会主义现代化国家和实现中华民族伟大复兴提供坚实思想保证和精神动力。

1 文献综述与问题提出

近年来,网络意识形态话语权研究是国内意识形态研究领域的热点问题。学者们围绕网络意识形态话语权的形成背景、概念界定、重要作用、基本特点、现存机遇等开展了一系列研究并取得了进展。

收稿日期:2020-12-02

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“新媒体意见人士对网络意识形态传播的影响及综合治理研究”(19YJC710065),项目负责人:唐庆鹏。

作者简介:唐庆鹏(1983—),男,博士,南通大学马克思主义学院教授。

1.1 网络意识形态话语权问题的研究缘起

话语不止于表面上的语用功能,也是一种影响人的思想、左右人的行为的政治(文化)权力。就此而言,意识形态的功能通常需要通过话语传递和再生产实践来实现,而意识形态话语权即是意识形态话语传递中所生发出来的权力。网络空间是“人类精神家园”,人们在网络空间的精神活动主要也是以话语的形式实践的。网络空间的话语实践具有虚拟(Virtuality)、快捷(Velocity)、巨量(Volume)、多样(Variety)等明显的 4V 特征,这在客观上促使网络空间显在地成了一个众声喧哗的流动空间。在这样一个话语海量而高速流动的世界,话语“不是匮乏,而是超载,人们所听到的声音是如此之吵闹,以至于难以明辨,在客观上加剧了网络空间的分裂和失序”[1],互联网时代,社会主义主流意识形态话语权的实现无疑面临着高度复杂而又极其严峻的挑战。基于对这些挑战的体悟,党和国家将互联网确认为当下意识形态话语权争夺的主战场、最前沿。如果不能牢牢掌握主流意识形态话语权,那么互联网这个意识形态话语权建设的“最大变量”“搞不好会成为我们的‘心头之患’”[2]。从现实情况来看,新时代我国网络意识形态话语权建构取得了显著的成就,但也面临话语优势不能充分释放为话语权效能等深层次挑战。

意识形态工作本质上是政治工作,盖因主流意识形态是国家政治统治的思想基础,属于国家政治系统的象征形式,从意识形态生产本质上看,意识形态以“思想掌握群众”,实质就是塑化意识形态的政治认同来造就物质力量[3]。显然,政治认同在深层次上关系到主流意识形态话语权和领导权,如果不能建构意识形态话语的政治认同,主流意识形态话语权就不可能真正实现,最终也会危及国家意识形态安全,甚至可以说“主流意识形态的认同危机是意识形态安全问题的实质”[4]。而且,基于政治认同的视域来认识、把握主流意识形态话语权,某种程度上也就是回到意识形态工作的初心和使命。习近平指出,“意识形态工作具有极端重要性”,他同时也一再强调“民心是最大的政治”[5]。政治认同是政治上的民心所向,从这个“最大的政治”出发,来开展意识形态话语权建构工作,无疑也是非常重要的。

1.2 与既有研究文献的简要对话

理论研究需要积极回应时代问题和社会关切。通过文献梳理发现,意识形态研究一直是学术界的研究热点,积淀了丰厚的理论基础。但是,关于网络意识形态以及网络意识形态话语权的研究相对较为晚近。20 世纪 90 年代以来,在互联网逐渐兴起的背景下,一些学者对网络新媒体环境下话语权变迁展开了深入探讨,关注的焦点集中在互联网广泛的话语赋权作用。近年来,特别是党的十八大以来,网络意识形态话语权“以前所未有的方式成为一个凸显的问题和话题”[6]而受到越来越多的研究关注。学者们意识到互联网对意识形态话语权建构带来显著影响:既在技术支撑、平台拓展、手段创新、内容丰富等方面带来新的机遇,也有西方网络话语霸权、网络和平演变、社会思潮多元化以及网络话语权建设滞后[7]等多方面的挑战。学者们对当前网络意识形态话语权态势的总体判断是良性向好,但也存在不确定因素和问题,呈现为起伏的波浪式发展曲线[8],特别是话语权建构仍存在滞后方面,主流价值观的话语普及力度不够,难以得到民众的普遍认同等。

鉴于此,学界普遍认为应加强网络意识形态话语权建构,基本思路可以归纳为:从国家意识形态安全战略出发,创新意识形态话语体系,寻找到更适合网络虚拟平台的主流意识形态话语权实现路径。在具体的创新策略上,学者们大体围绕两个方面展开:一是结合互联网技术特征,

通过创新意识形态话语方式来提升话语权。有学者指出话语权的提升“需要转化网络意识形态话语方式以呈现多样化文风、个性化言说和立体化体验”[9]。二是立足意识形态本身,通过丰富意识形态话语内容来提升话语权。例如,有学者认为网络社会在社会组织形式和生活方式方面都发生了很大变化,而这种变化“为马克思主义意识形态增添新的内容,并增强人们对马克思主义意识形态的认同”[10]。应该说,创新意识形态话语形式和内容的确有助于网络意识形态话语权的提升,但不少研究往往就抽象的网络意识形态话语本身展开探讨,轻于从具体的话语对象政治认同来探究意识形态话语权的提升。但是,如果网络意识形态话语权建构工作只立足于意识形态话语本身,轻视甚至忽视意识形态话语所指向对象的政治认同情况及其所反映的社会存在的现实政治背景,就很难做到有的放矢、细化实化,网络意识形态话语权也因此很难真正可持续地实现。除此之外,如果学术研究缺少合适的坐标观照,也容易陷入“就事论事”而难以“就事说理”的状况。

正是基于上述现实问题和学理逻辑考量,本文从政治认同的理论视域出发,探讨政治认同与网络意识形态话语权建构的耦合逻辑关系和功能价值,反思网络意识形态话语权建构的风险之源,并进而寻找网络意识形态话语权实现的应然进路。

2　政治认同的力量:网络意识形态话语权建构的政治逻辑

习近平多次强调,意识形态工作“要把凝聚民心作为意识形态工作的出发点和落脚点”。网络意识形态话语权建构本质上做的是民心政治工作,需要遵循人民群众政治认同的逻辑。政治认同是人们在政治实践中产生的政治归属感,是政治上的民心所向。当代中国的政治认同,本质上是中国特色社会主义的政治认同,是对中国特色社会主义道路、理论和制度的实质性认同[11]。基于结构功能上的政治逻辑考量,政治认同与网络意识形态话语权存在明显的互构相契、彼此影响、相互作用的耦合关系机理。

2.1　政治认同与网络意识形态话语权建构的结构耦合

就构成维度的政治逻辑看,政治认同与网络意识形态话语权之间存在高度契合的结构性耦合关系,不仅体现在政治认同对意识形态话语权的生成和规定上,而且也体现在意识形态话语权对政治认同的建构和支持上。从政治认同出发,网络意识形态话语权建构既是人民群众通过政治实践获取意识形态所蕴含的政治观念和知识的过程,也是统治阶级传递意识形态思想、获得民众政治认同的过程,如图 1 所示。

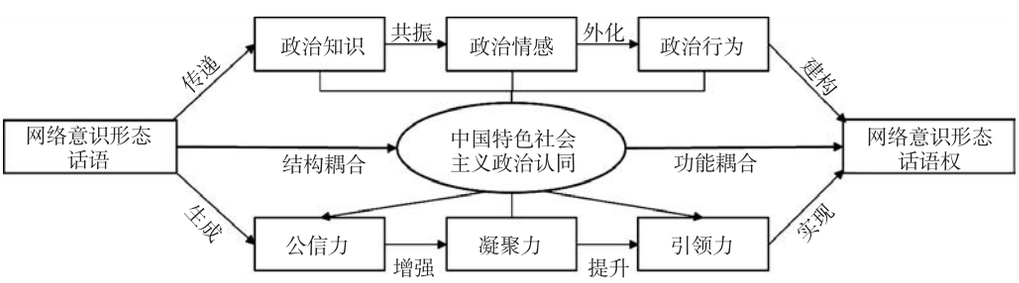

图 1　政治认同与网络意识形态话语权的耦合关系机理

一方面,就话语权生成内容而言,现实政治认同内容构成网络意识形态话语权最重要的存在基础。从唯物史观出发,社会存在决定社会意识。意识形态是现实政权的辩护和诠释体系,

不能脱离真实的物质基础而独立存在。让人自愿遵从的意识形态话语在内容上首先是令人信服的,而主流意识形态话语所指代的核心内容是关于政权存在与运行的客观事实。由此,政治认同根本上是民众对国家政治制度及其实践发自内心的认可、赞同并化为持续的支持性行动,聚焦的不是虚幻的抽象灌输,而是话语对象对话语所指社会存在的真实认同。对此,习近平指出,“要把坚定‘四个自信’作为建设社会主义意识形态的关键”[12]340。网络意识形态话语只有在内容上坚定人民群众对中国特色社会主义道路、理论、制度、文化的自信,才能赢得民心所向,才能在真正意义上形成有效的话语影响力。也就是说,从政治认同出发,网络意识形态话语权生成并不是抽象观念本身在虚拟世界的自我演化,而是根本上生成于在中国特色社会主义道路、理论和制度的伟大政治实践中的话语创新发展。

另一方面,就话语权生成方式而言,网络意识形态话语传递并生成权力的过程遵循着“以人民为中心”的政治认同规定性。由于话语权在主体间传递中生成,话语权生成形式据此大体可以区分为传者的单向制、传者与受者共同的双向建构两种。前者中话语权生成于单方面主体、单向度过程,而后者则是多元主体、互动过程。与传统的大众媒介传播场域相比,网络空间是一个高度交互的话语空间,话语对象在话语接受和传播中有着更高的能动性,其内心可以接受也可以自主过滤(如屏蔽、订阅等)意识形态话语,当然还可以是一个意识形态话语的传播节点和话语再生源。这样,基于客体受动性的传统单向制话语生成形式就很难适应网络空间新的话语情景。事实上,“网络世界的各种话语声音归根到底都是围绕着影响民意和争取民心这一目标而展开的”[13]。政治认同立基于人民群众的自觉意识,强调主体间性,关注的是话语传递过程中交互主体的主动性。其落脚点是以人民为中心,践行的是“人民拥护和支持是党执政的最牢根基”的执政原则,体现的是人民史观。也即人民群众能够主动地接触意识形态话语(政治知识),自觉地内化于心(政治情感)并外化为与意识形态导向相协调的行动(政治行为),而话语传递主体间通过真诚地互信互动(公信力)寻找增强价值共识(凝聚力)、提升思想统一性和行动一致性(引领力)的话语权建构新路径。

这一耦合关系还表明,网络意识形态话语权也是互联网时代政治认同的建构性要素。对于国家政治系统来说,其政治合法性、政治制度、政治秩序以及政治发展均需要民众的支持和认同,而意识形态话语权本身可以成为政权获得民众政治认同的手段和桥梁。就此而言,主流意识形态话语权归根结底是服务于统一的政治导向与政治认同。一方面,意识形态话语本身构成了政治认同的内容。政治认同本义是社会成员对国家政治体系的归属感,这种归属感是一种复合的观念和情感体系,既包括对外呈现的政权组织和制度体系本身的归属感,也包括对政治体系深层次结构要素——意识形态的归属感;就对政权的影响而言,深层次的意识形态归属感更具决定性。另一方面,意识形态话语服务于政治体系的道义诠释和思想辩护,而这本身就是统治阶级驱动民众认同的依托,也是民众形成普遍政治认同的外在理由。由此,意识形态话语可以说“是政治认同最原初的构成因素,也是较为持久的因素”[14]。甚至,意识形态话语体系某种程度上是“政治认同的统摄性资源”[15]。当然,依循马克思、恩格斯关于意识形态的理论主张,意识形态话语权根本是占统治地位的阶级通过话语将自己的思想赋予普遍性的形式,而普遍性的形式必然是指向最广泛民众的,也就是需要通过大众化来实现普遍性。在这一过程中,民众也被意识形态话语建构了政治认同的理性心理基础。

2.2 政治认同与网络意识形态话语权建构的功能耦合

从功能上看,政治认同与网络意识形态话语权之间相互影响并相互作用,彼此之间不仅相互影响各自在现实和虚拟实践中的功能布展,而且还在功能结果上相互确证与评价检验。

第一,实质性功能耦合。意识形态工作之所以极端重要,盖因意识形态在党和国家、社会以及个人生活中所具有的强大功能作用。如果从国家社会二分法进行分析,意识形态话语权实质性功能可以概述为政治功能和社会功能。意识形态话语权的政治功能最主要表现为维护阶级统治,更直接地说就是为这种统治提供合法性知识和思想辩护。马克思主义唯物史观揭示,作为观念上层建筑的意识形态,具有夺取、巩固甚至建构政权的功能。实际上,在现代社会,暴力在维系政权、保证民众服从等方面的重要性相对下降,而"意识形态重要性则相对上升,它越来越占据国家权力体系的核心地位,其独特又强大的'建构'功能越来越凸显出来"[16]。统治合法性不仅需要形式上的合法性(如通过法律文本确认统治地位),更重要的是基于民众同意的实质性统治合法性。就此而言,政治认同是民众形成政治心理的政治社会化过程,包含了对统治合法性认同的心理形成过程,通过强化政治认同无疑是有助于巩固实质意义上的统治合法性。在社会功能方面,网络意识形态话语权能够发挥凝聚民心、巩固全党全社会团结奋斗共同思想基础的功能作用。不同于国家政权通过强制、命令等"硬"的力量自上而下地贯彻,网络意识形态话语权作为一种"软"的力量,其对社会的功能发挥更多借助于社会本身自下而上的作用机制来实现,也就是说网络意识形态话语权的社会功能发挥不可能脱离于社会本身。从功能作用的理路看,政治认同立足于社会本位,是社会认同的一种特殊构成,政治认同本质上也就是一个政治"是否回应社会"以及"如何回应社会"的根本性问题。因此,通过政治认同的理路来实现网络意识形态话语权的社会功能,根本上就是立足于社会主体、服务于社会本身。

第二,评价性功能耦合。纵观既有理论研究和政策实务领域,政治认同与意识形态话语权往往还被应用于彼此的确证和评价之中。意识形态话语本身构成了政治认同的内容,意识形态认同是深层次的政治认同因素,对一个国家所倡导的主流思想观念越认同,就越容易支持和拥护这个国家政权。考量互联网时代的政治认同问题,也必然要求能深入到对网络空间政治意识形态问题的认识。伴随着互联网对人类社会生活广泛而深刻地渗透,网络空间也逐渐成长为新的甚至是首要的政治空间,由此,把握一个国家政治认同状况自然要与网络空间中人们的意识观念情况联系起来。辩证地看,正是政治认同与意识形态话语权的密切联系而又辩证统一,使得我们在把握网络意识形态话语权建构状况时,可以从民众政治认同出发来进行评价。基于政治认同来评价网络意识形态话语权,就是要求网络意识形态"既有发言权,又有说服力、影响力,这是赢得话语权的最高衡量标准"[17]。事实上,由于网络意识形态话语权本身的抽象性和复杂性,使得如何对其进行衡量和评估变得较为困难。在传统的认知里,意识形态话语传播出去了,传播越远、越广、越频繁,话语权也就越大。那么,是不是话语所达之处,权力就自然显现呢?显然,从政治认同视域出发,仅仅考虑到话语传递的触点和范围来衡量话语权状况是远远不够的。在传统的权力观念里,话语权大多是建立在某种等级序列即自上而下的权力之上,其来源在于生产或发布话语的人。而按政治认同的定义,话语权根本上是取决于被接受者的认同。就话语权的正确打开方式——话语权威而言,在组织权威研究中,人们通常用"无差异范围"或"接受范围"来衡量权威状况。无差异范围在组织中通常被描述为下级对上级指示和要求不假思索地承

认和自愿遵从,其心理基础实际上就是认同的范围。在这个范围内,一个人不受私人的、他在的价值和经验影响,就直接能够对特定意识形态话语予以承认和践行。因此,从政治认同角度来衡量和评价网络意识形态话语权,实际上是从话语权威接受者角度来衡量和评价权威状况,其包含了两个方面的考量:一是话语的覆盖范围多大,另一个是在这个范围内话语的影响力度有多大。前者反映的是话语权"量"的方面,而后者关乎话语权"质"的方面。通过政治认同,网络意识形态话语权在"量"的方面和"质"的方面取得了有机统一。这表明,从政治认同出发来衡量网络意识形态话语权,能够全面且准确地把握其真实状况。

3 政治认同危机:网络意识形态话语权建构的风险之源

话语对象的政治认同是一种相对稳定的心理状态,其形成和变化则是受复杂多变的话语情景影响。在互联网技术与社会交互建构、演化的背景下,意识形态话语情景已经发生并且还将继续发生颠覆性的变化。话语情景的变化也意味着不确定性的增加,网络意识形态话语权建构由此也面临各种新的复杂性挑战和式微的风险。按照前文政治认同视域下的话语权生成逻辑,从网络意识形态话语权建构的实际来看,我们可以发现网络意识形态话语权建构的风险源至少表现为以下三种情况。

3.1 认而无同:网络意识形态话语权的弱化

政治认同本身是一个从认到同的完整过程,也就是主体在网络社会的话语实践中要对主流意识形态所蕴含的政治知识能够主动"认",并在思想与行动上自觉与之"同"。认而无同反映的是政治认同过程只进行到认同的前半段,也就是主体虽然接触、了解了相关意识形态话语,但并没有深刻把握意识形态话语所指的政治背景和政治事实,未能入脑入心甚至转化为行动的规范。究其原因,包括两个层面。

一方面,受到意识形态话语本身说服力的限制。意识形态本质上是对社会存在的抽象反映,主流意识形态如果不能反映客观的社会存在,特别是不能反映统治阶级政权运行和政治制度的实际和优势,这种意识形态所传递给对象的内容也就难以获得对象的认同。对于当代中国而言,主流意识形态话语必然要以新时代中国特色社会主义实践为现实支撑,其话语"所说之理才会言之有物、言之有据,也只有这样才会使说理更具说服力、吸引力和影响力,任何绝妙的理论构想和精彩说理,如果缺少现实支撑,都会成为空谈"[18]。同时,意识形态话语的说服力还受制于其是否被描述成"合乎理性的、有普遍意义"的话语形式。如果这种形式不符合人类既有的理性认知规律,甚至违背基本常识,自然不具备说服力。此外,网络意识形态话语权的说服力还取决于其动态适应性情况。在高速发展的网络空间,迭代变化是一种常态。在这种高度变动的环境下,我们"无法用一套意识形态话语体系来'支配'所有人的所有思想,也无法用一套既定不变的话语体系来影响变化中的对象"[19]54。如果意识形态话语不能"与网俱进",其说服力必然会随着网络的发展而不断递减。

另一方面,受到意识形态话语传递对象共享"政治背景"的制约。意识形态话语的认同过程并不是一个被动的接受过程,而是包含了话语生产和再生产的主动建构过程。具有自主性的个体在接受特定意识形态话语传递时,其认同状况不能孤立地看话语本身,还需要考虑到该话语与传递对象的思想基础及所处的政治文化语境的契合情况,也就是意识形态话语传递在与话语

政治背景的共享共振中生成权威。对此,有学者指出,政治情感因素在民众政治认同形成中具有基础地位,而产生共情因素的一个主要来源就是特定的社会政治文化[20]。随着网络空间社会密度的增加,网络建构了我们社会的新的社会形态。在这个空间内逐渐生成的不仅有人际互动的新模式,也包括人们在虚拟社会话语互动的新文化背景。这种新文化背景虽然根源自现实,但在技术与社会互动中催生出种种新质性,如基于网络话语快捷传播所塑造的快文化、面对海量信息所催生的极简主义文化、多样化信息条件推动的极致文化、高互动传播环境孕育的草根式文化,等等。如果意识形态话语生产者不能适应这种新的文化背景,就难以和话语对象形成共享的话语背景,其话语影响力自然难以渗透内化、形成深层次认同。

3.2 同而少认:网络意识形态话语权的虚化

网络空间话语权式微的另一个可能的源头在于,社会主体空有一腔认同的热情,而欠缺认同的完整政治知识。在网络空间生活中,不少人受现实世界所积淀的认同心理基础和经验的惯习影响,能够在虚拟社会中始终保持政治上的一致,赞成和支持主流意识形态。但问题在于,其中不少人对于主流意识形态的认识不够,一知半解甚至误读。这就使得网络意识形态话语权外在表现强势,但内在虚弱。

一方面,缺失对象知识的认同是不稳定的认同。在缺失对象知识的认同情况下,再加上外部认知环境以及个人认知条件变化影响,一些人对意识形态的认同也可能受到干扰而动摇、式微。缺失对象知识有两种情况,一种是主观上的学习匮乏,例如停留于意识形态口号化宣传和学习;一种是客观上的人为控制,例如意识形态神秘化以及限制人们对外部信息的比较和了解。无论何种情况,当一种意识形态的话语被生产出来,人们在对其话语“所指”不甚了解的情况下,就盲目地接受甚至高唱赞歌,那么,虽然这种意识形态话语在一段时间内会被广泛传播,但只是一种虚假而孱弱的繁荣。

另一方面,在对主流意识形态认识不够的情况下,也会虚化意识形态的询唤主体功能。在阿尔都塞看来,意识形态国家机器与强制性国家机器的主要不同之处在于,意识形态不是依靠强制而是通过询唤主体认同来实现的。在认识欠缺或限制情况下,自然会加剧意识形态话语实践中人的主体性不及。虽然个体在意识形态话语生成和传播中有主观能动性,但由于缺乏政治知识基础,在受到他者对意识形态质疑或否定时,往往解释或辩论不清、说服能力有限,导致意识形态话语权式微。近些年网络空间话语场中屡见不鲜的“低级红、高级黑”现象就是这方面的典型写照。例如,在近来国家网信办组织开展的自媒体账号集中清理整治专项行动中,人们就发现一些自媒体营销号以“红色宣传”为名将“野史秘闻”充当红色故事来博眼球并引发不少不明真相群众的转发。需要指出的是,低级红、高级黑有蓄意和无意之分,蓄意的低级红、高级黑本身属于意识形态话语权的破坏者和反向力量。这里主要指的是意识形态话语认知不足的网民,也即“不明真相”的群众,他们由于自身认知限制不能准确认识意识形态话语,或者口号化、简单化甚至庸俗化理解,容易在意识形态话语传播中产生消极影响。

3.3 不认无同:网络意识形态话语权的边缘化

相对而言,不认无同是一种较为严重的意识形态话语权式微情状。在网络空间的话语实践中,民众对意识形态话语没有接触和了解甚至有排斥情绪,也缺少来自现实社会认同的心理和经验基础,此时就意味着网络空间主流意识形态既“失语”也“失权”,在网络空间的意识形态话

语场中陷于边缘化境地。与“认而不同”和“同而少认”不同之处在于,“不认无同”在“认”和“同”两端的缺失更为彻底。

一方面,体现在网络空间主流意识形态话语覆盖范围层面。主流意识形态要实现话语覆盖,首先要有话语输出。没有说就没有“认”,自然不能够同一。大量的研究表明,在多数情况下,个人的政治心理和行为转变与最高领导层或国家结构相关性较低,却与较小范围的朋友和家人网络有更高的相关性。然而,在相对封闭的私人社交圈内如微信群、QQ 群等,主流意识形态话语的传递不会像网络公共媒体那样能够主动推送、达及个人,而主要是被动依赖圈群内个人的自觉。如果这样的私人社交圈本身是排斥主流意识形态话语的,那么主流意识形态话语便难以渗透并发挥作用。事实上,在高度社会化的网络空间,私人化的交往社群通常是话语流最为丰富和密集之处。然而,意识形态话语传播的主要工具是教育系统、大众媒体和政党。因此,在一个公私领域结构性分化的现代社会,网络意识形态话语覆盖面就很难做到真正意义上的全覆盖。

另一方面,体现在网络空间话语对象反向认同的心理基础层面。政治认同是一个自觉或不自觉的社会学习过程,这意味着一个人并不是天生就认同某种政治价值。认同的心理基础源于个人的长期社会成长经历,而一旦形成某种政治认同心理基础,还会制约后续的认同再生成。例如,近年来香港“占中”事件、“修例”风波中,一些香港年轻人卷入网络意识形态话语冲突漩涡。究其原因,既有外部势力的利用和煽动,也与部分香港青年对社会主义中国的政治认同缺失有关①。网络空间并非无根之所,其根就在于真实的现实世界。虚拟源于现实,也必然受制于现实。我们很难指望一个在现实社会中深刻仇视主流意识形态的人,在网络空间却能主动接受主流意识形态话语的熏陶。因此,基于政治认同的网络意识形态话语权生成,需要我们跳出虚拟社会、现实社会二分法来看问题,需要关注建构个体政治认同心理基础的现实社会。也就是说,主流意识形态话语权在网络空间的位置,并不仅仅取决于我们在网络空间做了些什么,还取决于话语对象现实中拥有怎样的政治态度。

4 强化政治认同:网络意识形态话语权建构的实践进路

通过前述论证,我们揭示了一个事实,在高速流变的网络空间话语场,正是可能的政治认同危机使得主流意识形态话语权时刻面临着式微的风险。由此出发,我们需要扩展视野,基于政治认同的视域探索网络意识形态话语权建构的实践进路。

4.1 立足政治认同逻辑加强网络意识形态话语体系建设

如前所述,政治认同理论认为,认同是人们内在而强烈的意义来源。虽然网络空间意识形态通过话语能指传递观念符号,但要成为真正有影响力的话语权威,还需要通过对象将话语体系所指内容意义内化、形成认同感。从政治认同逻辑出发来看,网络意识形态话语体系必然要契合话语如何被对象所认知并形成同一的政治情感态度和行为这一理念。简言之,就是网络意

① 据调查,截止 2017 年,18 ~ 29 岁香港青年人的国家认同水平偏低,在 0 ~ 10 分的程度范围内,香港青年对“中国人”身份的平均认同分低于 5 分,明显低于较年长的群体(40 岁以上群体平均认同分超过 8 分)。参见:夏瑛. 港澳青年的国家认同:趋势、现状和成因[J]. 当代港澳研究,2019(2):66-86.

识形态话语体系应围绕人民群众的知、情、行有机统一来进行系统建构。

首先是“知”,网络意识形态话语所指的政治知识是以可被话语对象认知和理解为前提。一个不能被人们所理解的意识形态话语不可能有权威,主流意识形态在网络空间的话语表达必须要为民众所认知。意识形态话语要为人们所知,一方面,至少要符合政治知识的理性规则,因为一个脱离现实、违背理性甚至不符合常识的意识形态话语很难让人接受并想象,更遑论能够产生作用;另一方面,意识形态的说服力根源于其所诠释的政治制度本身,我国网络意识形态话语权实现的治本之策在于立足中国特色社会主义政治本身,要能向民众充分彰显中国特色社会主义制度的优越性[21]。只有民众真正认识到中国特色社会主义伟大实践道路、理论和制度优势及效能,才能够对反映这种客观社会政治存在的意识形态话语产生真实而不是抽象的向心力。

其次是“情”,网络意识形态话语体系需要以话语对象的共情为基础。基于政治认同的完整性,只有认知并不能够直接实现网络意识形态话语权,它还需要人们在认知基础上自觉地将之内化于心,形成政治情感共鸣和自我意义。共情的主要原因是意识形态话语契合了自己的所想所需,广泛认同就意味着意识形态话语所具有的普遍意义。需要指出的是,我们所提出的意识形态话语权要包含的知、情内涵,实际上也就是马克思主义所揭示的意识形态话语权的真正意涵,即“把它们描绘成唯一合乎理性的、有普遍意义的思想”[22]552。

再次是“行”,网络意识形态话语是外在表现于话语对象政治行为之中。前文已经论及,在话语实践中,意识形态不是基于强制权力来致效,最主要的是通过询唤对象为能动自觉主体来发挥作用。这样,对意识形态高度认同的话语对象也就变成了能动的意识形态话语主体,在网络空间话语实践中既能自觉遵循意识形态规范行动,又能在网络空间意识形态话语传播和再建构中主动作为。就此而言,建设网络意识形态话语体系、实现主流意识形态网络话语权,一定程度上还意味着人民群众能够以更加积极的姿态投入中国特色社会主义的维护和建设实践中。

4.2 积极探索自下而上的网络意识形态话语权建构机制

客观来说,意识形态话语权生成的困难在于其中所包含的高度抽象内容容易让人产生晦涩、刻板等印象。造成这种刻板印象的一个很重要的原因在于,过去意识形态话语权的构建更多考虑意识形态本身,而忽视了意识形态的对象;过于依赖自上而下的宣传和灌输,而轻视了自下而上的建构和发展。从政治认同出发,意识形态话语权的建构通常是通过政治对象而不只是政治抽象,这就要求网络意识形态话语权的建构工作跳出过于聚焦意识形态抽象的局限,转向具体的意识形态作用对象。

首先,加强人民群众媒介素养建设,有的放矢地开展网络意识形态话语权建构工作。在网络空间的话语实践中,个人的认知能力是其互联网素养的基本构成。较高的互联网素养就是要求公民能够理性接入、使用和管控互联网媒介工具,能够自觉识别、抵御网络空间中各种非主流意识形态特别是错误意识形态的侵扰。反之,公民的互联网素养长期较低,会削弱意识形态工作的群众基础,而单方面主流意识形态话语建构就很难在松软的土壤上根固叶茂。

其次,网络意识形态话语权的提升不仅需要国家机器的推进,还需要通过更为微妙的社会机制来运作。网络空间的特性使得主流意识形态话语权的生成更加依赖国家与社会共同的行动,而不是传统的单方面国家主导。在传统的封闭化媒介渠道条件下,国家可以通过建立“审查—不予发表”的权力机制,形成有效的独白式话语权建构路径。但是在网络自媒体环境下,观

念话语的生成和传播往往会出现自主化、去中心化等特征,导致内部控制失灵并出现控制的外部化等。此时,需要意识形态工作者思考的是如何尊重网络社会规律、适应或利用“自主发表—网络弥散—后馈审查”的网络社会机制来建构话语权。

再次,把政治认同塑造当作一项系统工作来抓,通过不断投入和绵绵发力来实现久久为功。网络意识形态话语权建构是一个持续的过程,我们需要尊重人类认同的过程规律,循序渐进,不能操之过急。实际上,任何特定认同的构造都是包含相同标识符的内部化过程,这是一个包容性过程,也是消除其他标识符的排斥过程,即网络主流意识形态话语权的建构过程同时也是在与其他“异质”意识形态斗争中的自我确立。认同不是消极被动地接受既存的意识形态状况,而是基于比较、反思和批判基础上的意识形态自觉。在高度开放而自由的网络空间,面对各种非主流意识或错误意识形态的冲击与挑战,需要我们自下而上地发展最广泛的民众对主流意识形态的政治认同。因为,思想话语的武器只有为最广泛的人民群众所掌握,才能在实践中发挥最强大的精神作用力。

4.3 虚实共进地发展网络意识形态话语权建构策略

伴随人类互联网生活的日益自然化,现实与虚拟的意识形态越来越难以“泾渭各清浑”,两者之间的关系是交互影响、彼此相融、有机转化。然而,在网络意识形态话语权建构的具体行动中,我们注意到客观存在的两种分裂的倾向,一种是考虑到网络空间的技术独特性,强调网络空间意识形态工作迥然不同于现实意识形态工作,注重网络意识形态话语权建构在虚拟社会的特殊化;另一种是考虑到意识形态工作的普遍性,认为网络空间意识形态工作是新瓶装旧酒,在网络意识形态话语权建构中主张以现实社会工作传统为依循。笔者认为,当我们从政治认同视域出发,就是以人民为中心,将话语权建构工作的视线集中在“网中之人”上来,即在网络意识形态话语权建构工作中找到虚拟与现实社会交互建构的连接点和着力点。

一方面,提升网络意识形态话语权需要跳出话语本身,充分考虑虚拟社会的话语背景和话语规则。在形式上,网络意识形态话语也应该契合虚拟社会的语言风格和交流范式,也就是意识形态通过网言网语来表达。虽然话语形式可能在话语权生成中并不是根本决定性的,但基于对象量身创设的话语形式更具亲和力,至少可以拉近意识形态与受众之间的距离,从而为话语权的生成提供前提条件和机会空间。在内容上,网络空间意识形态话语还应符合虚拟社会文化背景。例如,在一个强调快文化、极简主义文化的氛围中,迟滞而庸长的意识形态说教就很难对新生代网民产生吸引力。

另一方面,提升网络意识形态话语权需要跳出虚拟场域局限,立足现实社会背景和生活实践。马克思指出:“全部社会生活在本质上是实践的。”[22]56网民对网络意识形态话语的认同,必定也是立基于真实的社会实践。虚拟社会本质上是现实世界人类活动的进一步延伸和发展,不能脱离人的现实性来开展意识形态工作。由此,需要跳出虚拟社会局限,充分把握现实社会人的意识形态认同状况,善于协调和利用意识形态工作资源,如现实世界的教育体系、传统媒体等意识形态国家机器,以共同推进网络意识形态话语权建构工作。此外,无论是现实还是虚拟社会,发展都具有普遍性。随着网络社会技术的不断迭代升级、虚拟文化的持续推陈出新,人的政治认同可能会受各种外部条件的影响而产生变动。因此,网络意识形态话语权建构工作要与时俱进、与网俱进,密切把握现实社会的时代脉搏,积极回应虚拟社会的发展变化。

5 结语

新时代网络意识形态工作全面推进,显著改善了网络空间主流意识形态“失声”“失踪”“失语”等情况,强化了主流意识形态话语的“在场”。但是,话语在场不等于话语影响,在高速流变的网络空间话语场,主流意识形态话语主体“声大力弱”、话语传递“入耳不入心”、话语对象“言行冲突”等问题仍不同程度地存在。意识形态工作本质上是政治工作,这意味着我们不仅要提高政治站位、增强政治自觉来抓好意识形态话语权建构工作,而且还应科学运用马克思主义政治学原理来分析和把握意识形态话语权发展规律。依循政治认同与网络意识形态话语权耦合关系逻辑,网络意识形态话语权的生成与提升通常是基于“政治对象”而不是“政治抽象”,强有力的意识形态必须是满足政治认同的功能。从政治认同出发,网络意识形态话语权建构既要讲“政治”,即遵循马克思主义政治学原理路径,充分考虑到话语所指的现实政治存在和政治背景,脱离社会存在的意识形态话语势必难以形成有效的社会影响力,由此展开的意识形态话语权建构工作也必然会陷入唯心主义窠臼;也要讲“人情”,即遵循认同的政治心理学路径,网络意识形态话语权的确立不只是停留在意识形态话语传到人们的耳畔,还要能达至其内心,并能够化为自觉的意向性政治行为。

总之,政治认同在深层次上关系到网络意识形态话语权的实现。政治认同有助于提升社会主义主流意识形态在网络空间的凝聚力和引领力,而政治认同的缺失则会消解社会主义主流意识形态话语权,衍生网络乱象[23]。如果不能建构意识形态话语对象的政治认同,牢牢掌握网络空间主流意识形态话语权就不可能真正实现,甚至会危及国家意识形态安全。党的十九届五中全会向全党全国作出了夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利的总动员,吹响了向第二个百年奋斗目标进军的号角。在新的伟大进程中,我们需要统一思想、凝聚线上线下各方面力量共同奋进,其中建构网络意识形态话语权是关键一环。党和国家的主流意识形态话语只有实现政治认同,才能“飞入寻常百姓家”,打通理论通往民心的“最后一公里”[24],从而切实增强社会主义意识形态在网络空间的凝聚力和引领力,确保意识形态安全以更好服务于中国特色社会主义事业发展大局。

参考文献:

[1] 唐庆鹏. 我国网络空间治理中的权威形态:嬗变与重塑[J]. 宁夏社会科学,2017(5):38-45.

[2] 习近平. 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.

[3] 刘伟. 意识形态生产的三种形态:知识、话语和权力[J]. 马克思主义与现实,2018(1):68-75.

[4] 薛焱. 认同竞争:意识形态功能维度的较量——对意识形态安全问题的新思考[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2016(5):71-75.

[5] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次会议上的讲话[J]. 人民日报,2016-05-03.

[6] 史献芝. 新时代网络意识形态安全治理的现实路径[J]. 探索,2018(4):172-178.

[7] 赵欢春. 论网络意识形态话语权的当代挑战[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2017(1):14-18.

[8] 杨洋,胡近. 近年来国内网络意识形态话语权研究述评[J]. 马克思主义研究,2019(2):139-148.

[9] 樊军平. “微时代”提升马克思主义在意识形态领域话语权的路径思考[J]. 西安政治学院学报,2015(6):72-

75.
[10] 熊光清. 中国网络空间意识形态话语权问题分析[J]. 贵州省党校学报,2018(5):113-119.
[11] 包心鉴. 当代中国的政治认同[N]. 光明日报,2014-04-09.
[12] 习近平. 论党的宣传思想工作[M]. 北京:中央文献出版社,2020.
[13] 方世南,徐雪闪. 唯物史观视野下网络意识形态安全的民意基础[J]. 思想理论教育,2018(1):30-35.
[14] 李素华. 对政治认同的功能和资源分析[D]. 上海:复旦大学,2005.
[15] 常轶军. 政治认同的四大支柱:历史记忆、现实利益、价值观念与话语体系[J]. 新视野,2014(6):84-87.
[16] 唐爱军. 意识形态领导权建设的三重阐释[J]. 南京师大学报(社会科学版),2019(6):93-102.
[17] 韩庆祥. 全球化背景下"中国话语体系"建设与"中国话语权"[J]. 中共中央党校学报,2014(5):47-50.
[18] 陈卓. 论中国特色社会主义意识形态话语权的提升及其实现路径[J]. 探索,2019(1):184-191.
[19] 陈锡喜. 马克思主义:意识形态和话语体系[M]. 上海:华东师范大学出版社,2011.
[20] 桑玉成,梁海森. 政治认同是如何形成的?[J]. 复旦学报(社会科学版),2017(4):134-143.
[21] 蒋英州. 我国意识形态安全的形势研判与维护策略探讨——基于 3125 份调查问卷的分析[J]. 学习论坛,2020(11):13-18.
[22] 马克思恩格斯文集:第 1 卷[M]. 北京:人民出版社,2009.
[23] 张爱军,秦小琪. 网络空间政治认同:特性、失范与改进[J]. 中共天津市委党校学报,2020(5):60-68.
[24] 尤文梦,王永贵. "制度与生活"视域下主流意识形态认同的内在逻辑[J]. 学习与探索,2020(9):69-75.

Political Identity: The Construction Path of Cyberspace Ideological Discourse Power

TANG Qingpeng
(*School of Marxism, Nantong University, Nantong 226019, China*)

Abstract: The essence of constructing cyberspace ideological discourse power is popular political work, which needs to follow the logic of the people's political identity. There is a coupling relationship between political identity and the cyberspace ideological discourse power, which is reflected not only in the structural coupling of each other's construction, but also in the functional coupling of interaction. From the perspective of political identity, the generation of discourse power of contemporary Chinese cyberspace ideology is not the self-evolution of abstract ideas in cyberspace, but rooted in the netizens' recognition, approval and support for the road, theory and system of socialism with Chinese characteristics. From the perspective of political identity, we can find that the internal political identity crisis makes the mainstream ideological discourse power face the risk of weakening, virtualization and marginalization. In view of this, the construction of cyberspace ideological discourse power should return to the path of political identity, strengthen the construction of cyberspace ideological discourse system based on the logic of political identity, actively explore the bottom-up construction mechanism of cyberspace ideological discourse power and the strategy of developing cyberspace ideological discourse power online and offline.

Key words: political identity, cyberspace, ideology, discourse power

责任编辑:陈 卓

《探索》2020年中国人民大学书报资料中心“复印报刊资料”全文转载

序号	原刊期	作者	被转载文章题目	转载报刊	年期
1	2019.6	操奇	发展21世纪马克思主义的三个维度	《马克思列宁主义研究》	2020第04期
2	2020.1	杜姣	城乡关系的实践类型与乡村振兴的分类实践	《社会学》	2020第05期
3	2020.3	何文炯	社会保险费征缴：体制改革与法制完善	《社会保障制度》	2020第08期
4	2019.6	卢玮	社会工作实践中的反思：现状、成效与困境	《社会工作》	2020第01期
5	2020.3	郭台辉	革命与现代化：中国政治学的话语竞争问题探析	《政治学》	2020第07期
6	2020.3	郭忠华，许楠	政治学话语分析的类型、过程与层级	《政治学》	2020第07期
7	2020.4	徐芳	大数据驱动国家与社会关系变革的逻辑及其展现	《政治学》	2020第11期
8	2020.5	任剑涛	人工智能与“人的政治”重生	《政治学》	2020第12期
9	2019.6	陈水生	技术驱动与治理变革：人工智能对城市治理的挑战及政府的回应策略	《公共行政》	2020第01期
10	2019.6	李锋	网络空间公民利益诉求的对象选择与行为特征	《公共行政》	2020第03期
11	2020.1	韩福国	从单点式、区域化到整体性的政府创新何以可能？	《公共行政》	2020第05期
12	2020.2	谢新水	论源于人性的人工智能监管难题	《公共行政》	2020第06期
13	2020.3	周少来	“权力过密化”：乡村治理结构性问题及其转型	《公共行政》	2020第08期
14	2020.5	锁利铭	府际数据共享的双重困境：生成逻辑与政策启示	《公共行政》	2020第12期
15	2019.6	陈毅，阚淑锦	党建引领社区治理：三种类型的分析及其优化	《中国共产党》	2020第01期
16	2020.1	曹海军，曹志立	新时代村级党建引领乡村治理的实践逻辑	《中国共产党》	2020第05期
17	2020.3	林蓉蓉，谷志军	从文本质量到实施效果：党内法规实施后评估指标体系的构建	《中国共产党》	2020第08期
18	2020.3	于学强	论党内巡视的制度优势及其治理效能的转化	《中国共产党》	2020第09期
19	2020.4	易新涛	村党组织书记“一肩挑”的生成逻辑、内涵解析和实施指向	《中国共产党》	2020第11期
20	2020.4	李元珍，吕德文	县域治理中的纪检监察监督：过程、机制与功能	《中国共产党》	2020第11期
21	2019.6	陈水生	技术驱动与治理变革：人工智能对城市治理的挑战及政府的回应策略	《政治学文摘》	2020第01期

探索

哲学社会科学（双月刊） 1985年创刊

第2期（总第218期） 2021年3月出版
主管/主办：中共重庆市委党校
编辑出版：探索杂志社
邮编地址：400041 重庆市渝州路160号
电 话：（023）68593010
网 址：http://www.tszzs.net
总编辑：蒋英州
发行范围：国内外公开发行
印刷单位：重庆市国丰印务有限责任公司
国内发行：重庆市邮政公司
海外总发行：中国国际图书贸易集团有限公司
广告经营许可证：渝工商广字0011153

PROBE

Philosophy and Soeial Sciences Edition（Bimonthly） （Started in 1985）
No.2（Sum No.218） Mar, 2021
Competent Authorities / Sponsor: The Party School of Chongqing Municipal Committee of CPC
Editede and Published: Journal Press of Probe
Postcode and Address: No.160, Yuzhou Road, Chongqing, China, 400041
Tel: (023)68593010
URL: http://www.tszzs.net
Editor-in-Chief: Jiang Yingzhou
Distribution Range: Public offering at home and abroad
Printed: Chongqing Guofeng Printing CO.,LTD
Distribution in China: Chongqing Postal Service Corporation
Distribution Abroad: China International Book Trading Corporation
Advertising Business License: 渝工商广字 011153

ISSN 1007-5194
CN 50-1019/D

国内发行代号：78-84
国外发行代号：BM4024

定价：每册15.00元 半年价：45.00元 全年价：90.00元