

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

江山与人民：习近平关于人心向背重要论述的核心理念

乡村建设行动中的农民参与：从阶梯到框架

人工智能时代算法行政的公共性审视

党内法规同国家法律衔接和协调中的主体定位及其职责完善

优化营商环境畅通双循环的地方政府作为

中国精神指引人民信仰的本体优势、现实困境与突破路径



ISSN 1007-5194
CN50-1019/D

2021. 4

哲学社会科学 双月刊
2021年7月

本期作者简介



邓大才，1970年生，湖南汉寿人，博士，华中师范大学中国农村研究院教授，博士生导师。兼任教育部高等学校政治学专业教学指导委员会委员、第九届湖北省政治学会会长、《政治学研究》编辑委员会委员、中央农办与农业农村部乡村振兴专家咨询委员会委员、全国基层政权和社区建设司专家委员会委员等。主持完成国家社科基金重大项目2项、教育部重大攻关项目1项、国家社科基金重点项目1项、国家社科基金一般项目3项，在《中国社会科学》《政治学研究》《学术月刊》《中国农村观察》等刊物发表论文300余篇，其中多篇论文被《新华文摘》《中国社会科学文摘》《高等学校文科学术文摘》等转载。科研成果获得湖北省哲学社会科学优秀成果奖一等奖2项、二等奖1项。



衡霞，1973年生，四川绵阳人，博士，四川大学公共管理学院教授，博士生导师，四川大学城乡基层治理研究院研究员。主持或参与国家社科基金项目6项、国家社科基金重大专项子课题3项、四川省社科基金项目4项，主持完成地方政府重点委托项目5项。出版《农地流转风险中农民权益保障》《城乡基层社会风险防范与群体性事件治理》等专著5部，在《政治学研究》《中国行政管理》等核心刊物发表论文30多篇。科研成果获得四川省哲学社会科学优秀成果二等奖，荣获四川大学团队教学成果一等奖、四川大学个人教学成果二等奖。



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
C S S C I 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。

探索

2021 年第 4 期 总第 220 期

2021 年 7 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：陈 卓

国内统一连续出版物号：CN50-1019/D

国际标准连续出版物号：ISSN1007-5194

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

目次 | CONTENTS

马克思主义中国化研究（特约栏目主持人：秦宣）

- 中国共产党组织路线发展的历史逻辑与时代价值…………… 孙会岩 1
- 江山与人民：习近平关于人心向背重要论述的核心理念…………… 何锡辉 14

探索笔会

- 乡村建设行动中的农民参与：从阶梯到框架…………… 邓大才 26
- 农村社区治理能力现代化的公共选择逻辑
- 基于 15 个省份 150 份政策文本的分析…………… 衡霞 38
- 乡村建设行动中农民声音的有效表达与责任效力…………… 张利明 49

政治学研究

- 基层党组织的领导功能：农村协商民主的规范完善与规则耦合…………… 张师伟 59
- 中国地方政府创新的逻辑：从技术操作、结构生成到制度演化
- 基于中轴性概念的分析…………… 韩福国 70
- 人工智能时代算法行政的公共性审视
- 基于“人机关系”的视野…………… 王张华，颜佳华 82

政党治理

党内法规同国家法律衔接和协调中的主体定位及其职责完善…………… 王立峰, 李洪川 96

法规适应: 党内法规制定试点工作的实践要义

——基于深圳的经验分析…………… 袁 超, 龙雪岗 108

公共治理

中国“治理”话语的时空规定性及其政治使命…………… 苏曦凌 120

“互联网+政务服务”公民获得感: 理论内涵与测量维度…………… 李 燕 133

优化营商环境畅通双循环的地方政府作为…………… 谢来位 146

思想文化建设与传播

中国精神指引人民信仰的本体优势、现实困境与突破路径…………… 张敏娜 162

网络民族主义图像化的出场、生成与应对…………… 郁有凯 177

Contents

No.4 2021 (Serial No.220) (Bimonthly)

1. The Historical Logic and Time Value of the Organizational Line of the CPC	SUN Huiyan	1
2. Country and People: Core Concept of Xi Jinping's Important Exposition on Gain or Loss of the People's Support	HE Xihui	14
3. Participation in Rural Construction in China: From Ladder to Frame	DENG Dacai	26
4. The Public Choice Logic for Modernizing the Governance Capacity of Rural Communities——Based on the Analysis of 150 Policy Texts in 15 Provinces of China	HENG Xia	38
5. Effective Expression of Peasants' Voice and Responsibility Effect in Rural Construction Action	ZHANG Liming	49
6. On Leadership Function of the Grassroots Party Organization: Coupling Norms and Rules for Rural Consultative Democracy	ZHANG Shiwei	59
7. From Technical Practices, Structure Constructing to Institutional Evolution——Analysis of China's Government Innovation Concepts' Logic	HAN Fuguo	70
8. On the Publicity of Algorithm Administration in the Age of Artificial Intelligence——Based on the View of “Man Machine Relationship”	WANG Zhanghua, YAN Jiahua	82
9. The Role Positioning and Improvement Responsibilities of the Subject in the Cohesion and Coordination Between Regulations Within Party and State Laws	WANG Lifeng, LI Hongchuan	96
10. Adaptability of Rules and Regulations: Key Points in Practice of Pilot Work of Making Rules & Regulations within the CPC——Empirical Explication Based on Practice in Shenzhen	YUAN Chao, LONG Xuegang	108
11. The Spatial-temporal Regulation and Political Mission of the Discourse of “Governance” in China	SU Xiling	120
12. Citizen's Sense of Gain on “Internet+Government Service” :Theoretical Connotation and Measurement Dimension	LI Yan	133
13. On Local Government Action to Optimize the Business Environment to Promote the Bicirculating	XIE Laiwei	146
14. The Ontological Advantages, Practical Dilemma and Breakthrough Path of Chinese Spirit Guiding People's Belief	ZHANG Minna	162
15. Causes, Mechanism and Countermeasures of the Image Formation of Network Nationalism	YU Youkai	177

中国共产党组织路线发展的历史逻辑与时代价值

孙会岩

(上海大学马克思主义学院,上海 200244)

摘要:组织路线是现代政党治理研究的重要议题,中国共产党的发展壮大离不开正确组织路线的指导。中国共产党成立初期,就已经提出了组织路线概念。随着革命形势发展,逐渐形成“任人唯贤”为重点的组织路线。中华人民共和国成立后,组织路线在“又红又专”的基础上继续延展。改革开放以来,组织路线进一步沿着制度化趋势发展。党的十八大以来,习近平在马克思主义发展史上首次科学界定新时代党的组织路线。回顾组织路线的发展历程,可得出重要的时代价值,即坚持和加强党的全面领导是组织路线的根本支撑,锻造有力的组织体系是组织路线的重点内容,建设好干部队伍和人才队伍是组织路线的着力点,抓好组织制度建设是组织路线的重要保障。汲取这些时代价值,对于提升政党治理现代化水平、推进新时代党的建设新的伟大工程具有重要意义。

关键词:中国共产党;组织路线;组织建设;政治发展

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0001-13

中国共产党自诞生之日起,就意识到组织起来的重要性;为增强党的力量,就要依托特定的“组织路线”壮大组织。在民主革命时期,中国共产党已经开始把组织路线引入党的内部治理中,以其指导党组织的发展壮大。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把党的力量来源于组织这一重大命题提升到新的战略高度,在2018年召开的全国组织工作会议上首次提出新时代党的组织路线,并开创性地对其内涵进行了明确界定。2021年5月22日,中共中央发布《中国共产党组织工作条例》,再次强调贯彻新时代党的组织路线是做好组织工作的基本遵循^[1]。可见,中国共产党始终把组织路线作为重要方针和准则来指导组织建设。基于此,本文引入“组织路线”分析维度,从历史演进视角考察中国共产党的发展历程,厘清组织路线孕育、形成和发展的逻辑理路,分析其内在规律和外部互动,进而总结党的组织路线发展的时代价值,以期为新时代党的组织建设提供参考价值。

1 中国共产党组织路线的研究现状

政党研究者安格鲁·帕尼比昂科指出:“现代政党的诞生与巩固极大地影响它之后的组织‘形态’,政党分析必须关注政党的形成阶段,并重点分析其历史维度。”^{[2]189}追溯历史发现,政党是民众与政治过程之间最重要的纽带,如果没有政党这一作为现代政治发展的载体,现代社会的进步将很难实现。作为政治组织的政党是社会发展“需要”的产物,其核心任务是通过掌握或

收稿日期:2021-05-03

基金项目:国家社会科学基金项目“互联网时代中国共产党的执政安全研究”(18CDJ004),项目负责人:孙会岩;国家社会科学基金重大项目“全面贯彻新时代党的组织路线研究”(21ZDAD1),项目负责人:周敬青。

作者简介:孙会岩(1986—),男,博士,上海大学马克思主义学院副教授。

参与国家政权以实现政党的纲领;而要想掌握或参与国家政权,就需要在不断制度化的环境中遵循一定的“路线”壮大政党组织。

1.1 中国共产党组织路线的主要研究议题

正如《辞海》解释的那样,“路线”是政党认识世界和改造世界所依托的根本准则。政党在发展过程中,会遵循相应的思想路线、政治路线、组织路线、群众路线等,以推动具体工作和总体布局的发展。马克思主义政党所特有的组织优势是区别于其他类型政党的显著特征,始终把坚持正确的路线作为取得胜利的内在要求,而正确的政治路线又要靠正确的组织路线来保障,因此,“组织路线”在马克思主义政党发展史上具有至关重要的作用。这就自然使得组织路线成为政党政治研究中的重点内容。

2018年以来学术界关于中国共产党组织路线的研究成果不断增多,主要侧重于以下三类议题。一是党的组织路线的历史发展脉络。如刘红凛等将组织路线的发展划分为建党初期、革命时期、新中国成立以后、新时代四个阶段^[3]。二是新时代党的组织路线的主要内涵。如仰义方、戴立兴认为,“新时代党的组织路线的科学内涵包括根本方针、任务指向、干部路线标准的价值所向、目标导向等内容”^[4];之后,黄富峰将新时代党的组织路线的科学内涵进一步细化^[5]。三是新时代党的组织路线的特征。如何虎生认为,“新时代党的组织路线具有一脉相承性、全面系统性、整体联动性、全局指导性四大显著特征”^[6]。在结合学术界已有研究的基础上,笔者认为,广义的组织路线是指党的组织建设所遵循的基本方针和行为准则。具体而言,组织路线是中国共产党根据政治路线的要求,为实现组织建设目标而制定的有关组织体系、干部标准、组织制度等方面方针、准则的要素总和,正确的组织路线是实现组织发展壮大的指导思想,也是党的政治路线顺利实施的重要保障。

1.2 马克思主义经典作家对无产阶级政党组织路线的阐释

从马克思主义经典作家的理论逻辑来看,人类所创造出的组织类型与所处社会的世界观和意识形态状态紧密相关。在19世纪40年代,马克思、恩格斯就已经开始把组织路线的构成要素纳入党建理论的思考范畴,明确提出“组织是最重要的武器”^{[7]499}。20世纪初,列宁在领导俄国革命中也看到无产阶级的力量在于“组织的物质统一”。虽然他们没有直接使用组织路线这一概念,但从其相关论述中可梳理出组织路线的框架内容。一是建立严密的组织体系。无产阶级政党创建伊始,马克思、恩格斯就在行动纲领中明确指出“同盟的组织机构由支部、区部、总区部、中央委员会和代表大会构成”^{[8]236},并对党支部的人数作出明确约定。列宁在领导俄国革命中也强调,“党应当是组织的总和,是由中央和地方组织以及全体党员组成的严密的统一整体”^{[9]471}。这些论述无一不强调无产阶级组织体系的重要性。此后,严密的组织体系也成为无产阶级政党区别于其他政党的鲜明标志。二是坚持民主集中制的组织原则。随着无产阶级队伍壮大,马克思、恩格斯指出,“革命活动只有在集中的条件下才能发挥出自己的全部力量”^{[10]197}。为了更有效地发挥组织的力量优势,列宁在俄国革命实践中将党的组织原则概括为民主集中制,1921年共产国际“三大”后,这一原则也开始在世界其他无产阶级政党中传播开来。三是提出党的干部选拔任用标准。无产阶级政党刚一诞生,如何培养优秀的干部也成为马克思、恩格斯需要迫切考虑的问题,他们指出,党必须“具备久经考验的耿耿忠心 and 坚强性格的人”才能加入。十月革命胜利之后,列宁指出,“建设国家”的关键在于有“能干的干部”,否则“一切

命令和决议”都不过是“废纸而已”^{[11]403}。综上所述,马克思主义经典作家在创建无产阶级政党的过程中,就已经开始从组织体系、组织原则、干部标准等方面探讨组织路线的具体内容,并以此为依托力求把无产阶级政党建设成“真正钢铁般的组织”^[12]。

1.3 中国共产党组织路线的实践发展及其亟待深化研究的问题

从中国共产党的实践逻辑来看,组织路线的发展是中国共产党不断发展壮大的重要保障。1920年前后,马克思列宁主义对中国共产党的创建起了重要的推动作用,其中包括党组织建设的价值与标准,在中国共产党的组织发展中起着重要的引领作用。大革命失败后,中国共产党首次提出组织路线概念并不断延展,但没有明确界定组织路线的内涵及其具体内容。中华人民共和国成立初期,现代化建设需要更多专业干部支撑,这一时期党的组织路线更多体现在“干部路线”上,也就是干部队伍建设原则、方针、政策等方面。改革开放以后,制度化成为组织建设重中之重,党的组织路线既集中在干部队伍建设问题上,同时也沿着制度化、规范化方向发展。党的十八大以来,全面从严治党不断向纵深发展并取得显著成效,习近平在此基础上立足于全局和战略高度,对“新时代党的组织路线”的具体内涵进行了科学阐述,这是马克思主义政党建设史上的第一次,明确界定了组织路线的指导思想、方针原则、工作布局、目标任务、价值取向,为新时代党组织内部治理以及治国理政提供了重要遵循。回顾历史不难发现,组织路线是中国共产党世界观和自身发展阶段的重要表达形式,每当面临新的挑战 and 重大任务时,中国共产党就会在深刻认识和把握组织建设规律的基础上及时发展党的组织路线,最终形成新时代党的组织路线的完整系统和科学体系。

时至今日,中国共产党已经有480多万个党组织和9500多万党员的世界第一大党,这和中国共产党始终坚持正确的组织路线密切相关。今天站在“两个大局”的历史背景下考量中国共产党的发展历程,有必要引入“组织路线”的分析视角,这样才能更好地把握中国共产党从小到大、从弱到强的历史逻辑。基于此,在学者们已有研究的基础上,笔者认为还有三个问题需要厘清:党的组织路线的理论渊源在哪里;党的组织体系、干部标准、组织制度等要素发展的历史逻辑在何处;新时代党的组织路线的创新之处在哪里。系统梳理这些问题,对于坚持和加强党对组织工作的全面领导、推进新时代组织工作科学化制度化具有重要意义。

2 中国共产党组织路线的形成与演进

考察中国共产党的早期历史可知,组织路线自中国共产党诞生之日起就已开始孕育。随着革命形势不断转变,党的组织路线日渐形成,并在很大程度上推动了党员队伍和组织规模的壮大。中华人民共和国成立后,党的组织体系、干部制度等日益完善,党的组织路线也有了新的发展,并为中国共产党领导社会主义建设提供重要保障。

2.1 中国共产党组织路线的孕育与提出

早在20世纪初,先进的知识分子就已意识到,中国社会的低度组织化是阻碍国家现代化的重要原因。为了组织、唤醒民众和改变中国落后的面貌,中国共产党应时而生。中国共产党成立以后,在探索发展组织和壮大党员队伍中日渐意识到组织路线的重要性,最终提出了中国共产党的组织路线。一方面,不断健全中国共产党的组织体系。在1921年召开的党的一大上,明确强调党的组织建设和党员组织入党问题,提出中央和地方两级组织体系,在纲领中规定“凡有

党员五人以上的地方,应成立委员会”^{[13]4},这是中国共产党第一次在组织体系建设上作出的重要探索,对中国共产党成立初期的组织建设具有重要作用。为壮大中国共产党的组织适应反帝反封建的需要,在1925年党的四大上再次提出要发展党员和健全组织体系,强调“组织问题为吾党生存和发展之一个最重要的问题”^{[14]258},并在党章修订中将党的组织体系改为“四级”^{[15]78}。此后,党员人数快速发展,党的各级组织体系也不断健全,到1927年中国共产党的队伍已发展到57 000多人。另一方面,正式提出组织路线概念。“四一二”反革命政变后,党的组织遭到严重破坏,保存下来的党组织有的也存在软弱涣散问题,需要正确的路线来恢复和发展党组织。因此,1928年党的六大从事关党的生死存亡高度审视组织问题,第一次在党的文献中提出“组织路线”概念,党的六大通过的《组织问题决议案提纲》四次从党的领导角度论及组织路线,这为此后调整党的组织工作提供了重要遵循和指导方针。随后,在1929年召开的古田会议上再次强调党的组织路线,并重申“每连建设一个支部,每班建设一个小组”^{[16]736}原则,这为加强基层组织建设、壮大党员队伍提供有力保障。由此可见,中国共产党在成立初期就开始孕育和提出党的组织路线,并使之成为加强组织建设和领导中国革命的重要指针,在组织路线的指导下,中国共产党逐渐成为能够组织和代表群众的马克思主义政党。

2.2 中国共产党组织路线的延续与组织发展壮大

20世纪30年代初,中国共产党组织内出现了“左”倾错误,组织建设受到影响,同时给党的革命事业带来不同程度的影响。遵义会议后,党中央开始不断调整组织建设的方针和策略,主张“使组织工作中国化”^{[17]665},并且在总结经验教训中提出要“使党有一条正确的组织路线”^{[18]121}。一方面,确立“德才兼备”“任人唯贤”的干部标准和路线。张闻天强调,政治路线与组织路线是党的“最高原则”,要求坚决反对和制止分裂党的组织路线^{[19]10}。1938年党召开六届六中全会,提出要建立与党的政治路线相适应的组织路线。毛泽东在会上明确指出,“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”^{[20]658-659},进而提出任人唯贤的干部路线和德才兼备的干部标准;在论及如何评价干部时,他强调,“不仅要看干部的一时一事,而且要看干部的全部历史和全部工作”。这是中国共产党在民主革命时期比较系统地论述干部政策与干部要求。同时中国共产党把“德才兼备”“任人唯贤”这一独特的贤能政治标准作为党的组织路线的主要内容,为此后的干部选拔提供很好的指导。另一方面,随着基层党组织的壮大,组织路线的内涵也不断延展。全面抗日战争时期,各抗日根据地积极健全组织体系,为根据地发展壮大起到重大作用。但由于各根据地的边界和区划变动不居,各类抗战组织间千差万别、关系不明,对党的组织力和凝聚力带来挑战。为此,中央于1942年专门通过了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》,对各级组织关系进行重新界定,并提出坚持党的一元化领导,以提升组织的凝聚力和战斗力。1945年,党的七大召开,党根据组织发展的实践需要对正确的组织路线进行阐释,强调组织路线就是党的群众路线,“就是我们党的领导骨干和党内党外密切结合的路线,就是指导方法上的一般号召与个别指导相结合的路线”^{[21]403}。随后,党的七大通过的《中国共产党章程》,也对党的组织路线、干部标准、基层组织等作了全新的马克思主义中国化的表述。纵观这一时期,中国共产党一度把组织路线等同于干部路线,也等同过群众路线,从中可以看出革命时期党的群众路线与组织路线的形成是相互影响、相互促进的,在正确的组织路线影响下,中国共产党最终成为一个无产阶级的先锋队组织。

2.3 中华人民共和国成立初期中国共产党组织路线的发展

中华人民共和国成立后,社会主义建设需要大批专业化的干部和完备的各级组织体系。党中央坚持发展党的组织路线,不断健全各级党的组织体系,并致力于选拔政治素质好、业务能力强的优秀干部,进而推动党的事业继续发展。一方面,提出“又红又专”的干部选拔任用标准。中华人民共和国成立后,党的执政地位决定了干部队伍建设成为党的组织路线的关键所在。为了满足社会主义过渡时期对干部队伍的需求,中共中央组织部于1949年颁发《关于干部鉴定工作的规定》,明确强调选拔干部时要注重政治品质和业务能力相结合。1953年,第二次全国组织工作会议召开,中央对如何加强干部管理、干部审查和思想理论教育作了详细部署,这为总路线的顺利实施提供了坚实的干部保障。1957年,党的八届三中全会召开,毛泽东首次提出要建设“又红又专”的干部队伍,他指出:“我们各行各业的干部都要努力精通技术和业务,使自己成为内行,又红又专。”^{[22]309}随后,在1958年公布的《工作方法六十条(草案)》中,再次强调“一方面要反对空头政治家,另一方面要反对迷失方向的实际家”的“又红又专”标准。这一系列措施代表党对如何搞好自身干部队伍建设已有全新的认识,有利于把更多优秀人才吸纳到国家建设事业上来。另一方面,健全执政条件下党的各级组织体系。为巩固党的执政地位,中国共产党在全国范围内建立健全各级党的组织机构,特别是注重基层党组织的建设。中华人民共和国刚一成立,各级政府机构就开始建立党的组织机构,这一重大举措有效保证了党的执政地位和党对国家政权的领导。1953年学校院系调整以后,高等学校、科研院所等机构的党组织也随之开始建立。1956年资本主义工商业改造完成后,中央决定在所有企业中实行党委集体领导制。经过实践,中国共产党在全国范围内建立健全了“纵向到底,横向到边”^[23]的组织体系,这为团结和带领全国人民建设社会主义提供了强大的组织保障。

回顾这段历史,组织路线的各要素经历了一个从无到有、从简单到详细的发展过程。新民主主义革命时期,组织路线的主要内容是健全党的组织体系、选拔优秀干部,以此将广大党员组织起来,为确保新民主主义革命胜利提供了坚强组织保障。社会主义建设时期,用人标准是组织路线要回答的重要议题,随着各级组织体系的健全,组织路线有了新的延展,这为经济社会发展提供了重要保障。尽管在后来社会主义探索时期党的组织路线经历了曲折发展,但也积累了宝贵历史经验,为中国共产党在改革开放条件下完善组织路线提供了重要的经验。

3 改革开放新时期中国共产党组织路线的日益完善

十一届三中全会以来,中国共产党强调正确组织路线的重要性,认为“中国的稳定,四个现代化的实现,要有正确的组织路线来保证”^{[24]193}。随后,中国共产党通过渐进式改革的方式,不断调整组织设置、任务内容和工作方式,探索出以制度建设为重点的组织路线发展新道路,为中国共产党的组织工作和社会主义现代化建设保驾护航。

3.1 恢复中国共产党的正确组织路线推动改革发展

1976年后,邓小平多次提及领导班子、干部队伍、组织体系建设问题。1979年,全国组织工作座谈会召开,明确指出党的组织路线“就是要使党的组织工作、干部工作能够促进和确保四个现代化的实现,就是使我们党的建设和干部工作去保证党的政治路线的实现”^{[25]17}。为此,这一时期党的组织路线重点在于保障国家现代化建设和保障党的政治路线。一是提出新时期党的

干部队伍“四化”目标。邓小平指出:“解决组织路线问题,最大的问题,也是最难、最迫切的问题,是选好接班人。”^{[24]192}在1980年的中央工作会议上,他提出并实行干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的“四化方针”,以破解国家的选贤任能难题。1982年党的十二大通过的党章专门增加“党的干部”一章,并把干部“四化”方针写进党章。这成为中华人民共和国成立以来对党的干部路线最权威且比较全面的规定,这一规定一直延续到党的十九大通过的党章。从组织建设维度看,干部“四化”方针也成为改革初期党的组织路线的核心内容。此后,为适应改革开放新形势的需要,中国共产党开始探索新的干部录用标准,严把政治标准,力图提拔更多年轻且党性觉悟高的干部。据统计,从1982年初到1984年夏,全国共提拔200多万中青年干部^[26]。二是在改革党的领导体制中探索组织建设新思路。随着市场经济的发展,一定程度上也带来社会分化与利益分化,产生阶层壁垒等新问题。为了更好发挥领导干部在改革开放中的作用,党的十二大对党的领导体制进行改革,设立中央顾问委员会来发挥老干部对改革开放事业的参谋作用,各省、市、县领导班子调整和机构改革工作也随之开展。这些举措推进了党的领导体制改革,有效地发挥了新老干部互相合作、以老带新的良好作用。总之,随着改革开放的深入以及妥善应对世界社会主义运动面临的新挑战,中国共产党逐步探索出靠制度建设推动组织发展的组织路线新路,为改革发展提供了重要的组织保障和人才支撑。

3.2 加强干部队伍建设和基层组织建设

随着改革开放的推进,1992年邓小平再次阐述贯彻党的组织路线的重要性,并作出“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证”^{[27]380}的科学判断。此后,中国共产党始终坚持正确的组织路线,以其助推改革开放事业的发展。一方面,以干部选任规范化为抓手,建设高素质干部队伍。党的十三届四中全会以来,党中央坚持不断完善党的组织路线,江泽民指出:“马克思主义执政党不仅要有正确的思想路线和政治路线,而且要有正确的组织路线。”^{[28]418}面对社会主义发展的新形势,高素质干部队伍建设成为推动改革前行的重中之重,其中内含政党组织权威和秩序的再生产机制。为了更好地选贤任能,中国共产党进一步明确高素质干部队伍的标准,即“由具有社会主义政治家素质的领导骨干带领的德才兼备的干部队伍”^{[29]220}。此后,党中央先后出台了一系列涉及领导干部考核、干部交流、班子建设等重要文件和法规,特别是在2002年专门出台了《党政领导干部选拔任用工作条例》,有效解决了干部队伍建设中出现的历史路径依赖问题,推动干部队伍建设制度化、规范化、程序化以及组织路线的进一步发展。另一方面,不断健全基层组织体系,推动基层党组织发展。经济社会快速发展的同时,传统单位制社会逐渐受到冲击,这对基层党组织发展提出了新挑战。为此,中央于1994年11月下发《关于加强农村基层组织建设的通知》,明确提出必须加强农村基层组织建设,为实现广大民众的小康生活水平提供组织保障。随着国有企业改革的深入,党中央深刻认识到搞好国有企业是一个重大的政治问题,1997年1月专门出台《关于进一步加强和改进国有企业党的建设的通知》,把国有企业党组织的政治核心地位以制度的形式加以约定。在党的十五大上,强调“党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础”。由此观之,中国共产党坚持积极拓宽基层组织的覆盖面,以提升基层党组织的组织力、凝聚力来推动党的组织建设。

3.3 中国共产党的组织路线为党的基本路线服务

21世纪以来,改革的深化给中国带来了快速的经济社会发展,这离不开中国共产党自身的

组织引领。在党的十六大上,中国共产党确立全面建设小康社会的奋斗目标。为实现这一战略目标,胡锦涛强调:“党的组织工作为党的政治路线即党的基本路线服务,是党的建设的一条根本经验,是组织工作必须遵循的根本原则。”^{[30]47}此后,中国共产党站在加强党的执政能力角度强调党的组织路线的重要作用,不断调整组织设置、任务内容和工作方式,尤其是注重制度化建设。其一,以干部队伍建设为重点推动组织发展。为适应体制改革和经济社会发展的新要求,中国共产党提出全面推进党的建设伟大工程。这期间,如何把人放在组织架构中的合适位置,使其发挥对组织整体作用最大化,成为中国共产党考虑的重要问题。为此,党中央提出了“以造就高素质党员、干部队伍为重点加强组织建设”^{[31]38}要求,在此基础上,党的建设科学化水平有了显著提高,干部制度建设和人才工作改革取得了重要进展。其二,健全组织制度,推进学习型、服务型、创新型党组织建设。经济发展也使人们变换职位的频率加快,推动广大民众的社会流动性加剧,进而对党的各级组织体系带来影响。2008年5月,在总结近20年基层试点工作经验的基础上,中共中央发布《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》,明确规定“实行党代表会代表任期制”。此外,现代化进程中的社会结构变化、意识形态多元化,以及党自身面临着执政的考验等都会影响到党的组织形象。为此,党的十七届四中全会通过《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,提出要建设学习型党组织。总之,这一时期党中央的一系列举措系统阐述了组织路线与政治路线的辩证关系,很大程度上调动广大党员干部的积极性。同时,强大的学习型文化也成为组织保持活力的重要依托,促进了组织形态的优化和完善。

改革开放以来,中国共产党对组织路线的理解已经超出了“党管干部”这一狭义认识,适时提出党管干部和党管人才的结合,突出组织路线的程序性或制度性功能,把制度建设、基层党组织建设纳入党的组织路线中。这一时期,社会的长期稳定有序、民众的长久富裕最终都有赖于制度正义^{[32]29}。组织路线的制度化为中国共产党的运转提供重要规范,有效打通体制内外人才流通壁垒,不断增强党的适应性和凝聚力,这对中国共产党有效获取丰厚的政治资源、赢得广大群众认同起了重要作用。

4 新时代中国共产党组织路线的科学内涵与完备系统

政党组织的发展通常受到环境不断变化的影响。党的十八大以来,中国特色社会主义步入了“强起来”的时代,这需要中国共产党能够凝结“强起来”的组织力。在这样的背景下,习近平对党的组织工作进行全面部署,明确界定新时代党的组织路线的具体内涵,探索了一条马克思主义政党组织建设的新路径。

4.1 党组织是党全部工作顺利推进的坚实基础

党的十八大以来,我国已步入实现中华民族伟大复兴的关键期,这对中国共产党内部治理提出了一系列新的要求,中国共产党通过对组织系统进行内部资源配置,推动各要素协调发展,使之产生合力并发挥作用,进而不断提升党组织的组织力和凝聚力。一方面,把加强党的全面领导摆在组织建设的突出位置上。正如亨廷顿所言,“现代化要求具有变革能力的权威。因此,权威必须属于人而不能属于不变的法”^{[33]84}。为此,习近平在2013年召开的全国组织工作会议上的讲话中强调,要“建设一支宏大高素质干部队伍,确保党始终成为坚强领导核心”^[34]。2016

年1月,中共中央政治局会议提出要坚持“四个意识”,强调全党要在思想上、政治上、组织上以及行动上服从和维护党中央的集中统一领导。可见在党中央近年来出台的一系列重大举措中,都将加强党的全面领导摆在突出位置,促使党中央权威和集中统一领导得到了切实加强。另一方面,健全组织体系,发挥党的组织优势。组织体系作为组织功能发挥的载体,是组织存在的最基本的条件与前提。在外部环境的影响下,一些党组织出现弱化、虚化、边缘化的问题,一度影响到党的组织力。习近平指出,“党的领导,体现在党的科学理论和正确路线方针政策上,体现在党的执政能力和执政水平上,同时也体现在党的严密组织体系和强大组织能力上”^{[35]766}。经过不断改革,中国共产党的组织体系最终确立为中央和国家机关、地方党委(含党组)、基层党组织三个层级,这既实现了组织覆盖和工作覆盖,也保证了党组织之间的合理空间。但从中也可以看出,任何一个组织层级出现问题都会影响整个组织体系的有效运转。因此,要坚持将党组织作为党的全部工作落地生效的基础,大力整顿软弱涣散的党组织,塑造层级严密的组织体系,发挥党的组织体系优势。

4.2 明确界定新时代中国共产党组织路线的基本内涵

党的十九大以来,组织路线各要素发展更加根植于并反映政党治理现代化。在2018年全国组织工作会议上,习近平首次对新时代党的组织路线的科学内涵和实践要求进行了完整表述,即“全面贯彻新时代中国特色社会主义思想,以组织体系建设为重点,着力培养忠诚干净担当的高素质干部,着力聚集爱国奉献的各方面优秀人才,坚持德才兼备、以德为先、任人唯贤,为坚持和加强党的全面领导、坚持和发展中国特色社会主义提供坚强组织保证”^[36]。这几句话既各自为篇,又相互关联:“习近平新时代中国特色社会主义思想”是指导思想,为组织建设提供思想指引;“组织体系”是建设重点,必须将组织体系建设摆在突出的位置;“高素质干部”“各方面优秀人才”是两个着力点,要求领导干部和优秀人才发挥好表率,承担起“关键责任”;“德才兼备”“以德为先”“任人为贤”是基本原则,为选任干部作出了基本要求。新时代党的组织路线定位于“一个指导”“一个重点”“两个着力点”和“三个原则”上,这在党的历史上是一次重大理论创新,内嵌于全面从严治党的全过程,为组织工作提供具体的行动指南。2020年6月,习近平又提出“五个抓好”^[37],对新时代党的组织路线进行详细部署,体现出组织路线中根本、核心、基础、关键、保障各要素间的相互作用、互相支撑和协调运行,从宏观布局到具体任务落实,对党的组织路线是什么、为什么要规范党的组织路线、怎么样贯彻落实党的组织路线问题作了深刻诠释。2020年10月,党的十九届五中全会上再次强调,将“全面贯彻新时代党的组织路线”作为第十四个五年规划和二〇三五年远景目标顺利实现的重要保障。总之,新时代党的组织路线涵盖了组织建设的核心内容,与新时代政党治理现代化总要求紧密相衔接,能够有效保障党的建设和国家治理现代化的顺利发展。

4.3 不断推进组织工作科学化制度化规范化

组织制度是中国共产党制度建设的基础和主干,制度化水平如何也是衡量一个政党先进与否的重要尺度。近年来,党中央先后制定和修订了一系列与组织建设相关的法规制度,为中国共产党的组织建设提供了基本遵循。2019年10月,党的十九届四中全会明确了党的组织制度建设的新要求,并将其纳入国家制度和国家治理体系之中,提出建立完整的组织制度体系,包括组织设置与运行、组织监督与管理等各方面制度,进一步提高了党的制度化水平。首先,为解决

原有法规制度存在理念滞后、交叉重复等问题,党中央先后集中清理了一批与当下组织建设不相适应、不相协调的党内法规制度,新印发或修订了一系列党内组织建设的规章制度,如《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》等,通过一系列“瘦身”和“健身”,组织建设的制度化、规范化水平显著提高,为保证党的组织建设高质量发展提供了制度保障和基本遵循。其次,将组织制度纳入国家制度与治理体系之中,作为维护党的集中统一、坚持和完善党的领导制度体系的重要部分。党中央在2018年10月颁行的《中国共产党支部工作条例(试行)》以及2019年5月颁行的《中国共产党党员教育管理工作条例》,将提升基层党组织的组织力作为重点,加强党支部的教育管理工作能力,巩固了党的基层组织体系。2020年10月,党的十九届五中全会提出要完善上下贯通、执行有力的组织体系,同时加强干部队伍建设,健全人才工作培养体系,为实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标提供坚实的组织保证。再次,积极出台了《中国共产党组织工作条例》,推动党的组织路线制度化发展。2021年5月,党中央印发了《中国共产党组织工作条例》,该条例作为有关组织工作的主干法规,将组织路线对组织工作的一系列方向性、全局性、战略性要求落实到具体条文中。该条例在总则中把组织路线的有关要求写入指导思想和根本任务中;将组织体系建设专门设置一章,置于干部工作、人才工作之前,以期实现党的组织和党的工作全覆盖;在干部工作、人才工作的总体要求中,再次要求“着力建设忠诚干净担当的高素质专业化干部队伍”“着力集聚爱国奉献的各方面优秀人才”。总之,《中国共产党组织工作条例》贯彻了新时代党的组织路线,对组织工作进行了更为严密的部署,紧抓落实能使静态的组织路线“动”起来、“活”起来,从而将组织的制度优势更好地转化为组织的治理效能。

党的十八大以来,中国共产党在“两个大局”背景下,提出了一系列组织路线相关的新举措和新论断,并使之内嵌于中国特色的政党治理现代化过程中。面对治国理政中出现的新问题,中国共产党为整合不同的制度安排,提出了以权威的集中和组织的坚强有力为依托,构建了新时代党的组织路线的科学内涵与完备系统,有效抑制了组织惰性和负功能,最大限度地彰显了无产阶级政党的组织优越性。

5 中国共产党组织路线发展的时代价值

组织路线的发展是中国共产党适应形势变化进行的自我调适,自中国共产党成立以来,就高度重视党的组织路线,不断完善党的组织体系,明确提出了党的干部方针与干部路线,不断加强党的基层党组织建设。面对未来,要以党的组织路线的实践经验作为历史参照,全面总结党在组织路线史上具有规律性、普遍性、原创性的内容,在“组织答卷”上下功夫、促提升、见实效,为推动新时代党的组织建设高质量发展提供重要参考。

第一,坚持和加强党的全面领导是组织路线的根本支撑。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,也是组织路线得以正确发展的最根本政治保证。在中国共产党创立与发展时期,通过提出组织路线去改造党的组织,确保党的组织确实能担负党的政治任务;在党的组织形态优化完善时期,组织路线是保证政治路线贯彻落实的保障;随着中国特色社会主义进入新时代,“党中央权威和集中统一领导,最关键的是政治领导”^{[38]83},坚持组织路线服务政治路线不动摇。中国共产党的发展逻辑表明,中国“最紧要的是有一个团结的领导核心”^{[39]697-698},党中央是党

的“头脑”和“心脏”。“组织的进化程度不可能超越其领导人的发展阶段”^{[40]60},只有维护党的政治领导、遵循党的政治路线、坚持正确的政治方向,党的组织路线才能有力推进、成效显著。这是中国共产党开展组织建设的优良传统和成功经验,也是贯彻新时代党的组织路线的首要原则与根本前提,决定着党的组织建设的实践成效和前进方向。

第二,锻造有力的组织体系是组织路线的重点内容。严密的组织体系是马克思主义政党的优势所在、力量所在,也是组织路线的重要内容。自中国共产党成立以来,不管是组织在时间维度的发展,还是空间维度的扩展,组织体系建设始终是组织工作的重点,严密的组织体系使得党中央、党的地方组织、党的基层组织以及每位党员在组织体系中各司其职、各负其责,发挥着自身应有的功能作用,这是世界上任何其他政党都不具有的强大优势。党中央是各项决策部署的“最初一公里”,必须走在前、作表率,不能出现“拦路虎”;地方党组织是确保党中央决策部署贯彻落实的“中间段”,要坚决听从党中央指挥、严格管理、有力监督;基层党组织作为“最后一公里”,要解决基层党组织弱化、边缘化的问题。通过这一严密科学的组织体系,党的中央、地方和基层三级组织上下贯通,广大党员形成统一的整体,这是中国共产党在一切工作中发挥领导作用的组织基础。中国共产党之所以能够有效协调和整合各类社会资源,得益于中国共产党的三个层级组织构架体系的组织功能和体制优势,这是中国共产党在组织体系建设上的宝贵经验。新时代中国共产党的组织路线通过对组织体系建设的进一步规范,有利于增强中国共产党的科学执政本领,强化组织协调能力,使中央和地方党组织在工作部署上有效衔接、有序推进。新出台的《中国共产党组织工作条例》第三章分别对中国共产党的中央组织、地方组织、基层组织和党组等各级各类组织提出有针对性的要求^[41],更加突出组织的基础性地位和体系化建设要求。随着各级组织体系的不断健全,组织间边界的融合性也随之增强,有效破解了基础党组织的弱化、虚化、边缘化问题。

第三,建设好干部队伍和人才队伍是组织路线的着力点。政治录用是现代政党的重要功能,主要体现在选择优秀党员进入公职岗位以及培养优秀的人才建设国家。因而中国共产党的干部、优秀人才是中国特色社会主义事业的骨干,是推进党和国家发展的决定性因素,党管干部、党管人才的原则有效打通了政党自身、政党与国家、政党与社会之间的联结。一方面,坚持正确用人导向,德才兼备、以德为先。中国共产党的干部标准是党的组织路线中至关重要的因素,是执行政治路线和思想路线的重要保证。因此我们要加快培养德才兼备的好干部,“德”主要强调的是忠诚、干净、担当,“才”主要指的是能力和本领。另一方面,着力推进人才队伍建设。千秋基业,人才为本,人才是实现民族振兴、推动组织发展的战略资源。充满活力的组织标准能够吸引优秀的人才,“择天下英才而用之”是新时代党的组织路线的必然要求,新出台的《中国共产党组织工作条例》第五章也围绕人才队伍建设的重大问题作了明确规定。总之,中国共产党通过党管干部、党管人才牢牢掌握了执政骨干录用和转换标准,实现了党管干部与党管人才的有效结合。新时代党的组织路线共同推进各因素,形成了以干部、人才以及选人用人三要素为支点,以“忠诚干净担当”“爱国奉献”“德才兼备、以德为先、任人唯贤”等要求为内容的完整系统。

第四,抓好组织制度建设是组织路线的重要保障。衡量一个政党强弱的关键在于其是否形成制度化的政党组织结构,制度化的政党组织结构使得政党内部在应对和化解外界环境带来的

冲突和挑战时,能够更具凝聚力地调动组织内的有效资源,从而增强政党的组织能力。因此,有效的组织制度框架必定具有历时性,经得起时间的检验,能够在时空变化中持续发挥作用,推动组织的发展。中国共产党成立伊始,就开始探索组织建设相关的制度,党的三大就通过《中国共产党中央执行委员会组织法》,这是在中国共产党的历史上第一个组织机构和工作制度的法规性文件。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终致力于推进党的组织建设新进程,以党规党章为遵循,以党的组织制度建设现实需要为导向,全面推进新时代的组织制度建设。总之,中国共产党之所以不断发展壮大,是和组织本身的高度制度化分不开的,一系列制度共同构筑了党组织的制度体系,党内法规的制度化建设使得组织治理常态化、长效化,高度制度化的党组织能够对其所处环境进行广泛的影响,有效防止了组织领袖和组织参与者的随意决策,同时能有效化解基层党组织的弱化、虚化、边缘化问题。因此,贯彻新时代党的组织路线时要切实增强制度意识,要将关于党的组织路线的有益经验及时凝练上升为制度成果,以系统完备、科学规范的制度体系保障党的组织建设和在制度轨道上运行。

6 结语

组织是改变世界的重要工具,人类每次改变认知世界的方式,都会依托一定的“路线”塑造更加有力量、更有活力的组织。中国共产党不断发展壮大并成为领导和团结 14 亿多人民的世界第一大执政党,很大程度上得益于中国共产党始终坚持正确的组织路线。回顾历史,组织路线不仅是政党组织内部治理所遵循的指导思想,还是中国共产党治国理政实践中所依托的原则和方法。通过梳理中国共产党组织路线发展的历史逻辑可知,党的组织路线是组织权威和社会秩序建构的重要力量:在新民主主义革命时期,党通过提出和形成正确的组织路线,实现了党组织从小到大、由弱到强的不断发展,为确保新民主主义革命的胜利提供了坚强组织保障,最终实现了领导国家独立与民族解放;中华人民共和国成立后,中国共产党延续和发展组织路线的过程,也是一个以执政党为中心的治国理政实践历程,组织路线为中国共产党的运转提供重要规范,有效打通了体制内外人才流通壁垒,提升了执政党的组织力和凝聚力,进而推进国家和社会治理现代化。面对未来,组织路线依然是政党治理中不可或缺的框架,新时代党的组织路线是推进党的建设新的伟大工程的重要依托。在全面从严治党的实践中,面对个别组织弱化、虚化、边缘化问题,面对治国理政中的可能出现的风险与考验,贯彻新时代党的组织路线能有效聚焦党的建设伟大工程中的重点与难点,也能有效解决全面从严治党中的重大理论与现实问题。因此,在新的历史征程上,我们要认真贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会讲话中所提出的“继续推进新时代党的建设新的伟大工程,不断严密党的组织体系,着力建设德才兼备的高素质干部队伍”^[42]重要论述,努力将党的组织优势转化为党的政治优势,推进党和国家各项事业不断向前发展。

参考文献:

- [1] 中国共产党组织工作条例[N]. 人民日报,2021-06-03.
- [2] 安格鲁·帕尼比昂科. 政党:组织与权力[M]. 周建勇,译. 上海:上海人民出版社,2018.
- [3] 刘红凇. 党的组织路线的百年历史演进与时代要求[J]. 思想理论教育,2020(11):4-10.

- [4] 仰义方,戴立兴.新时代党的组织路线:功能价值、生成逻辑与现实推进[J].中国特色社会主义研究,2018(5):95-101.
- [5] 黄富峰.论新时代党的组织路线的科学内涵[J].党建,2021(4):31-33.
- [6] 何虎生.新时代党的组织路线的四大显著特征[J].人民论坛·学术前沿,2021(3):100-107.
- [7] 马克思恩格斯全集:第25卷[M].北京:人民出版社,2001.
- [8] 马克思恩格斯文集:第4卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [9] 列宁选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [10] 马克思恩格斯文集:第7卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [11] 列宁全集:第42卷[M].北京:人民出版社,2017.
- [12] 柳宝军.中国共产党组织建设的百年实践及其基本经验[J].探索,2021(3):13-25.
- [13] 中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文献选集:第1册[G].北京:中共中央党校出版社,1989.
- [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2册[G].北京:中央文献出版社,2011.
- [15] 本书编委会.中国共产党历次党章汇编(1921—2017)[M].北京:中国方正出版社,2019.
- [16] 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6册[G].北京:中央文献出版社,2011.
- [17] 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15册[G].北京:中央文献出版社,2011.
- [18] 中共中央文献研究室.毛泽东年谱(1893—1949):中册[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [19] 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13册[G].北京:中央文献出版社,2011.
- [20] 中央档案馆,中共中央文献研究室.中共中央文件选集:第11册[G].北京:中共中央党校出版社,1991.
- [21] 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22册[G].北京:中央文献出版社,2011.
- [22] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [23] 丁俊萍,赵翀.党的组织建设:百年回望及基本经验[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021(3):31-48.
- [24] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [25] 中共中央组织部.十一届三中全会以来党的组织工作文献选编[M].北京:中共中央党校出版社,1986.
- [26] 王懂棋.党管干部视角下的制度变迁[J].贵州社会科学,2020(8):25-31.
- [27] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [28] 江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [29] 江泽民论党的建设[M].北京:中央文献出版社,2001.
- [30] 胡锦涛文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [31] 中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2009.
- [32] 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.
- [33] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,等译.上海:上海世纪出版集团,2010.
- [34] 习近平在全国组织工作会议上强调 建设一支宏大高素质干部队伍 确保党始终成为坚强领导核心[N].人民日报,2013-06-30.
- [35] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2014.
- [36] 习近平在全国组织工作会议上强调 切实贯彻落实新时代党的组织路线 全党努力把党的建设得更加坚强有力

- [N]. 人民日报, 2018-07-05.
- [37] 习近平. 贯彻落实新时代党的组织路线 不断把党建设得更加坚强有力[J]. 求是, 2020(15): 4-9.
- [38] 习近平. 习近平谈治国理政: 第3卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020.
- [39] 中共中央文献研究室. 邓小平思想年编(1975—1997)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2011.
- [40] 弗雷德里克·莱卢. 重塑组织: 进化型组织的创建之道[M]. 进化组织研习社, 译. 北京: 东方出版社, 2017.
- [41] 为贯彻落实新时代党的组织路线提供坚强制度保证——中央组织部负责人就印发《中国共产党组织工作条例》答记者问[N]. 人民日报, 2021-06-04.
- [42] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-07-02.

The Historical Logic and Time Value of the Organizational Line of the CPC

SUN Huiyan

(School of Marxism, Shanghai University, Shanghai 200444, China)

Abstract: Organizational line is an important proposition in the study of party governance. The Chinese Communist Party has always been inseparable from the correct “organizational line” guidance over the past century. In the early days of the founding of the CPC, our Party first proposed the concept of an organizational line, with the development of the revolutionary situation, an organizational line focused on “appointing people on merit” was gradually formed, after the founding of the People’s Republic of China, the organizational line was further extended on the basis of “both socialist-minded and professionally proficient”. Since the reform and opening up, the basic requirements of the organizational line have been innovatively developed. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, Xi Jinping has made scientific progress for the first time in the history of Marxism define the Party’s organizational line in the new era. Looking back on the evolution of the organizational line over the Past century, four basic experiences can be drawn, that is, upholding and strengthening the party’s overall leadership is the fundamental support of the organizational line, forging a strong organizational system is the key content of the organizational line, building a good team of cadres and talents is the focal point of the organization line, and strengthening the construction of the organization system is an important guarantee for the organization line. Following these basic experiences is of great significance for strengthening the Party’s organizational building and advancing the great project of Party building in the new era.

Key words: the CPC, organizational line, organizational construction, political development

责任编辑: 王 慧

江山与人民:习近平关于人心向背重要论述的核心理念

何锡辉

(华东师范大学 马克思主义学院,上海 200241)

摘要:人民群众是历史的主体和社会变革的决定力量。中国共产党自成立以来一直高度重视人心向背问题,强调党同人民群众的血肉联系和为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命。党的十八大以来,习近平围绕人心向背发表了系列重要论述,要求全体党员必须站稳人民立场,与人民同呼吸、共命运,领导和团结全体人民共同为守好红色江山、守好人民的心而努力奋斗。这构成了习近平关于人心向背重要论述的核心要义与价值指向。习近平从地位、作用、表征、目的等维度阐释了新时代人心向背的丰富内涵,深刻回答了新时代中国共产党“为什么人、靠什么人”的根本问题,从国内国际两个大局出发阐述了人心向背对实现中华民族伟大复兴的人心凝聚、防范化解重大风险与迎接重大挑战的力量汇聚、提升党执政能力的强大动力等重大问题的重要价值,为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了思想指导与理论指引。

关键词:习近平;人心向背;中国共产党;社会主义现代化国家;人民幸福

中图分类号:D22

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0014-12

中国共产党自成立以来一以贯之地高度重视人心向背对政党发展、获取和巩固政权、经济社会建设的重要意义,强调党扎根于人民群众、紧紧依靠人民群众,保持党同人民群众的血肉联系和为人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命。1934 年毛泽东就指出:“真正的铜墙铁壁是什么?是群众,是千百万真心实意地拥护革命的群众。”^{[1]139}中国共产党领导人民取得新民主主义革命和社会主义革命胜利,正是依靠人民群众的强大力量获得的。针对落后国家与西方国家的斗争、社会主义革命与建设,毛泽东指出:“问题是不能用钢铁数量多少来作决定,而是首先由人心的向背来作决定的。历史上从来就是如此。”^{[2]327}因此,中国共产党在领导人民进行革命、建设和改革时特别强调人民的决定性力量和党同人民群众的血肉联系。正如习近平指出,中国共产党成立以来的这一百年的历史“就是一部党与人民心连心、同呼吸、共命运的历史”^[3]。正是基于人民群众是历史的主体和社会变革的决定力量的唯物史观,中国共产党历届领导人强调以人民为中心和为人民服务的重要性,形成了中国共产党人“人心向背”的政治价值观。党的十八大以来,“人心向背”话语在习近平谈治国理政的系列重要讲话中反复出现。尤其是 2021 年 2 月 20 日,习近平在党史学习教育动员大会上指出:“历史充分证明,江山就是人民,人民就是江

收稿日期:2021-04-25

基金项目:华东师范大学优秀博士生学术创新能力提升项目“中国共产党‘使命型政党’的理论及实践研究”(YBN-LTS2021-021),项目负责人:何锡辉。

作者简介:何锡辉(1994—),男,华东师范大学马克思主义学院博士研究生。

山,人心向背关系党的生死存亡。”^[3]2021年7月1日,在庆祝中国共产党成立一百周年大会上,习近平再次强调指出:“江山就是人民、人民就是江山,打江山、守江山,守的是人民的心。”^[4]这说明,在中国特色社会主义进入新时代和全面建设社会主义现代化国家的新征程中,习近平高度重视并反复强调人心向背这个问题。由此,本文试图探讨习近平关于人心向背重要论述蕴含的核心要义及其重要价值。

1 “人心向背”的研究回顾与问题的提出

“人心向背”是中国古人对过往历史现象的一种经验总结,指人民大众的拥护或反对与王朝兴衰更替或者当政者得失的关系,类似的说法有“得道多助、失道寡助”与“水能载舟,亦能覆舟”等。对于善于学习历史、总结历史的中国共产党来说,“人心向背”是中国共产党在领导人民进行革命、建设和改革中高度重视的问题。为此,学术界围绕人心向背相关问题从历史与现实两个方面进行了研究,取得了丰硕成果,阐明了中国共产党同人民群众保持血肉联系的重要意义。这为我们深入研究习近平关于人心向背重要论述奠定了基础。

1.1 “人心向背”的相关研究

党的十八大以来,“人心向背”吸引了学术界的高度关注,相关研究也越来越多。目前学术界对“人心向背”问题的研究大致可以分为以下两类。这两类研究都可以看出“人心向背”对中国共产党领导与执政的重要意义。

第一类是与人心向背相关的研究,主要涉及人心向背的理论基础与实践意义问题,如中国共产党人民观研究、中国共产党执政规律研究、马克思主义群众观研究、马克思主义历史观研究、中国共产党群众路线研究等。具体而言,一是基于中国历史发展研究中国共产党的人民观和执政规律。学者们认为,经过长期的历史演变,中国共产党建构了一套以人民概念为核心的人民话语体系^[5]。党的执政理念的核心要义是全心全意为人民服务,在全球化背景下党要找出最大公约数、画出最大同心圆,凝聚党内力量、人民力量和国际力量来推进与实现中华民族的伟大复兴^[6]。二是基于马克思主义经典文献研究马克思主义群众观、马克思主义唯物史观。学者们认为,从唯物史观的角度而言,只有无产阶级才能真正代表全人类社会的利益诉求,才能成为历史体认方式的主体^[7]。中国共产党作为马克思主义政党,要同人民群众保持血肉联系,倾听人民群众的诉求,努力赢得人心。三是基于时代变化研究新时代如何坚持以人民为中心、践行党的群众路线。学者们认为,坚持以人民为中心有助于化解中国共产党所面临的风险和挑战,有助于从人民群众中汲取前进的动力^[8]。群众路线是党的生命线和根本工作路线,中国共产党的根基在人民,必须真心实意依靠人民群众,这也是习近平强调践行党的群众路线的原因所在^[9]。因此,新时代必须坚定不移地践行群众路线,既集中力量办大事,也全心全意办好小事,使人民群众真真切切地感受到党与人民是不可分割的^[10]。

第二类是直接研究人心向背的概念、理论及其意义。一是从中国共产党成立百年以来的大历史观探究人心向背与中国共产党之间的关系。学者们认为,人心向背是深入理解中国共产党的重要视角,揭示了中国共产党的生死伦理关系,同时也表明中国共产党自始至终都将人心向背作为衡量领导中国革命、建设与改革成败的重要标准^[11]。二是从历史启示和现实需要等维度探究中国共产党为什么需要重视人心向背问题。学者们认为,中国共产党能够赢得解

放战争的胜利和建立新的政权,根本原因在于中国共产党代表着人民的利益,即民心所向^[12]。这充分证明了得人心者得天下的历史道理^[13]。从现实来看,中国共产党作为执政党,必须高度重视人心向背问题,因为人心向背决定了一个政党、一个政权的兴衰成败^[14]。所以,一个政党、一个政权只有高度重视人心向背问题才能永葆生机活力,才能“跳出历史周期率”,永远立于不败之地^[15]。

1.2 研究问题的提出

学术界的相关研究取得了很大进展,为我们理解人心向背问题奠定了坚实基础。但既有研究也存在着可进一步扩展的空间。第一,人心向背的间接研究多而直接研究少,人心向背的内涵解释有待深化。因为人心向背是正与反的辩证统一,不仅要求广泛的凝聚人心,以更好地推进党和国家事业,还强调背离人心的后果,使我们能够全面认识人心的特殊作用。这与其他相近概念的“单项式”的研究存在不同,需要我们树立辩证思维,紧密聚焦人心向背进行研究。第二,人心向背的历史研究多而现实研究少,需要深入探讨为什么到了新时代习近平还如此强调人心向背的问题、人心是最大的政治的问题。从成立以来中国共产党一直强调人心向背的问题,毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛等党的领导人都有相关论述,学者们对此也有较多研究。但对于习近平相关重要论述的研究还不充分。这就需要将习近平关于人心向背重要论述置于中国共产党面临中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局的时代背景与时代问题中进行系统研究。立足这两个大局,准确把握当前党和国家的形势,才能真正理解习近平关于人心向背重要论述的科学内涵及其重要意义。

2 习近平关于人心向背重要论述的理解维度

话语是观察社会的工具,一定的话语体系反映着一定历史时期的实践特征。因此,准确理解习近平关于人心向背重要论述的深刻含义,可以从习近平关于人心向背重要论述的时代背景、理论基础与问题导向中加以理解,回答习近平为什么特别强调人心向背、人心是最大的政治的问题。

2.1 时代背景:实现中华民族伟大复兴

习近平在新时代如此强调人心向背问题,是因为“我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标”^{[16]29}。为了确保中华民族伟大复兴目标如期实现,中国共产党需要妥善解决社会主要矛盾、顺应时代和人民需要。“中国共产党的历史在一定程度上本身就是一部党不断探索社会主要矛盾、带领和依靠人民群众不断化解社会主要矛盾的历史。”^[17]在准确研判社会主要矛盾的基础上,妥善解决社会主要矛盾是中国共产党成功领导中国革命、建设与改革的一条重要历史经验。党的十九大指出我国的社会主要矛盾已经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。一方面,在解决社会主要矛盾实现历史使命的过程中,出发点是坚持以人民为中心,通过妥善解决社会主要矛盾来维护好、实现好人民的根本利益;另一方面,实现历史使命要广泛凝聚人心,引导人民团结奋斗,以便更好地解决社会主要矛盾。

全面建设社会主义现代化国家对经济、政治、社会、文化、生态等方面提出了更高的要求,是实现中华民族伟大复兴的关键一步。新时代全面建设社会主义现代化国家,关键是凝聚人心、依靠人民。习近平强调:“赢得人民信任,得到人民支持,党就能够克服任何困难,就能够无往而

不胜。”^[3]中国共产党需要调动一切力量参与到全面建设社会主义现代化国家的实践中来,使党能够汇聚磅礴的人民力量来迎难而上、攻坚克难。此外,全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党,同样需要最广泛的凝聚人心。新时代世情、国情、党情发生了深刻变化,我们所处的环境“是一个船到中流浪更急、人到半山路更陡的时候,是一个愈进愈难、愈进愈险而又不进则退、非进不可的时候”^{[16]41},因此党必须最广泛凝聚人心,获得人民的广泛支持,领导和团结广大人民群众共同为实现中华民族伟大复兴而不懈奋斗。

2.2 理论基础:人民是历史创造者的唯物史观

马克思、恩格斯认为:“历史活动是群众的活动,随着历史活动的深入,必将使群众队伍的扩大。”^{[18]287}在人类社会发展的历史长河中,人民群众作为历史主体中的基本构成部分,是社会历史发展最主要的承担者,推动着历史的进步和社会的变革。列宁在领导社会主义革命与建设时就深刻指出:“生气勃勃的创造性的社会主义是由人民群众自己创立的。”^{[19]57}也就是说,社会主义的建立与建设,归根结底要依靠人民群众的决定性力量。人民群众从事社会生产活动,推动着生产技术和生产工具的革新,创造出巨大的物质财富与精神财富,推动社会主义建设的不断发展。马克思恩格斯创立的唯物史观诠释了人民群众与历史、社会变革之间的关系,奠定了人心向背这个历史规律的理论基础。

马克思主义唯物史观构成了习近平关于人心向背重要论述的理论来源。党的十八大以来,习近平基于坚持和发展中国特色社会主义的时代背景,明确指出“人民是历史的创造者,人民是我们力量的源泉”^[20],“人民立场是中国共产党的根本政治立场,是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志”^{[21]169}。新时代坚持和发展中国特色社会主义应当秉持马克思主义唯物史观,尊重人民群众的历史主体地位,深刻认识到人民群众是历史的主体和社会变革的决定力量。所以,中国共产党需要顺应人心,与人民群众同心同德,做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋,团结带领各族人民不断书写中国特色社会主义新的历史篇章。

2.3 问题导向:加强党的长期执政能力建设

“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、命运所系。”^[4]这对中国共产党的长期执政能力提出了更高要求,也就必然要解决党长期执政的能力问题。习近平指出,“以加强党的长期执政能力建设、先进性和纯洁性建设为主线”,把党建设成为人民衷心拥护、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党^{[16]165}。在这个过程中,从内部来看,加强党的长期执政能力建设需要解决“四大考验”与“四大危险”问题。同时,全面建设社会主义现代化国家也面临改革的攻坚期和矛盾凸显期,显性与隐形、一般与重大的风险交织呈现,更是考验着党的长期执政能力建设。从外部来看,世界进入百年未有之大变局,中国面临国外风险挑战明显增多的复杂局面。准确把握国内国际两个大局,着力抓好发展和安全两件大事,凝聚党心军心民心尤为重要,成为加强党的长期执政能力建设的中中之重。

加强党的长期执政能力建设涉及多个方面,除了加强党自身的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设以及推进反腐败斗争之外,一个根本的途径和方法是坚持和发扬党的群众路线,通过倾听人民声音、回应人民诉求、解决人民提出的问题,增进党与人民之间的沟通,使党扎根于人民,增强人民对党的信任度和认同度,从而夯实党长期执政的群众基础

和民心基础。因此,习近平强调指出,我们要“不断提高领导、谋划、推动、落实改革的能力和水平,切实做到人民有所呼、改革有所应”^[22]。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,党需要高度重视人民的诉求,找准改革的难点、痛点、堵点,围绕关系人民切身利益和长远利益的重大问题,积极稳妥推进改革,让人民群众得到更多的改革成果,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。从这个意义上说,加强党的长期执政能力建设,需要高度重视人心向背问题,坚持以人民为中心为出发点、以解决人民关切的问题为着力点,密切与人民群众的联系,赢得人民群众的信任,增强人民群众对党长期执政的支持力、拥护力。最广大人民群众的支持和拥护,是中国共产党长期执政的坚实基础和强大力量。

3 习近平关于人心向背重要论述的认识框架

人心向背的核心指向是“江山”与“人民”的关系,放在中国特色社会主义中来理解时就涉及中国共产党、中国特色社会主义事业与人民这三种关键要素。其中,中国共产党是领导核心,中国特色社会主义事业是依托,人民是经济社会发展的主体力量,三者的有机统一确保人民的江山“不变质、不变色、不变味”。对此,习近平从地位、作用、表征、目的等维度对人心向背作出重要论述,全方位展现习近平关于人心向背重要论述是一个内涵丰富、层次分明、系统完备的理论体系。

3.1 地位之维:决定中国共产党前途命运

习近平强调:“一个政党,一个政权,其前途命运取决于人心向背。”^[23]¹²这说明人心向背对政党与政权具有特殊作用。从中国的政治历史演变来看,蕴含着一条规律:顺应民心能保持政权稳定,背离民心则会人亡政息。在新中国成立以前,多少朝代起初都是因为顺应人心而兴旺,最后又因为背离人心而走向失败,以此循环往复,形成了“历史周期率”。习近平深刻洞悉中国历史的经验与教训,强调“只要马克思主义执政党不出问题,社会主义国家就出不了大问题,我们就能够跳出‘其兴也勃焉,其亡也忽焉’的历史周期率”^[24]。跳出“历史周期率”,就是顺应人心,坚持以人民为中心的发展理念,确保中国共产党全心全意为人民服务。

社会主义发展史也证明人心向背决定一个政党、一个政权的前途命运。苏联是世界第一个社会主义国家,曾经其他社会主义国家学习的典范。然而,苏联由于过度重视发展重工业,致使苏联的经济结构失衡,满足苏联人民日常生活需要的轻工业产品一直处于匮乏状态,人民的生活状况长期得不到改善,并且苏联共产党不注重作风建设,长期脱离群众,引起苏联人民的强烈不满。这为苏共垮台、苏联解体埋下了伏笔。习近平指出,苏联解体“其中一个重要原因是苏联共产党脱离了人民,成为一个只维护自身利益的特权官僚集团。即使是实现了现代化的国家,如果执政党背离人民,也会损害现代化成果”^[25]。习近平高度重视苏联给社会主义国家建设留下的历史教训,并结合中国国情,进一步阐释中国共产党怎样顺应人心的问题。习近平以“三个不能”来表达中国共产党人的心迹:“与人民群众同呼吸共命运的立场不能变,全心全意为人民服务的宗旨不能忘,坚信群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢。”^[26]¹⁷这是中国共产党牢记人心向背的时代诠释。

3.2 作用之维:依靠人民推进伟大事业

习近平指出:“人心向背、力量对比是决定党和人民事业成败的关键,是最大的政治。”^[27]¹²⁸中国共产党作为使命型政党,肩负着领导和团结人民实现中华民族伟大复兴这个伟大事业^[28]。

这决定了中国共产党始终依靠人民,坚持从群众中来到群众中去,与人民群众同心同德,共同推动社会主义事业向前进。从中国共产党百年来的发展历程来看,党之所以能够从弱小到强大、新中国之所以能够从落后到富强,根本上靠的就是人民群众的支持。因此“人民是共和国的坚实根基,人民是我们执政的最大底气”^[29]。正是中国共产党紧紧依靠人民创造历史伟业,才向人民交出了优异答卷。在全面建设社会主义现代化国家的新时代,中国共产党需要广泛团结各方力量,将其汇聚到推进中国特色社会主义伟大事业中来。“只要把这么多人团结起来,我们就能为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦增添强大力量。”^{[27]132}

全面建设社会主义现代化国家和实现中华民族伟大复兴使命光荣、任务艰巨,是一项极为复杂的系统性工程,必然要求中国共产党团结人民、依靠人民,共同推进中国特色社会主义伟大事业。在这个过程,一方面坚持以人民为中心的新发展理念,不断满足人民群众对物质文化生活提出的更高要求和日益增长的民主、法治、公平、正义、安全 and 环境等方面的要求;另一方面坚定人民群众走中国特色社会主义发展道路的信心,调动人民群众社会主义建设的积极性和主动性,充分发挥人民群众的智慧,依靠人民群众的强大力量,防范化解重大风险、重大危机,迎接重大挑战,在中国共产党的领导下不断推进中国特色社会主义伟大事业取得成就。因此,“党只有始终与人民心连心、同呼吸、共命运,始终依靠人民推动历史前进,才能做到哪怕‘黑云压城城欲摧’,‘我自岿然不动’,安如泰山、坚如磐石”^{[30]4-5}。人心是中国共产党推进伟大事业最为持久、最为深厚的力量,有了人民的支持,党就能够领导和团结人民实现中华民族伟大复兴中国梦。

3.3 表征之维:体现中国共产党作风建设

习近平指出:“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。”^{[31]23}持之以恒地改进党的作风是以习近平同志为核心的党中央全面从严治党的的重要举措。党的作风建设,其核心命题是确保党同人民群众的血肉联系。从历史与现实来看,当党的作风得到改进时党群干群关系便会得到好转,人心会更加顺畅;党的作风涣散则会破坏党群干群关系,引起人民群众对党的不满。进一步而言,加强党的作风建设,有利于团结人民群众和获得人民支持,即抓住人心;而党风不正或忽视作风建设,则不利于人民群众对党的认可和拥护,即偏离人心。在国内外风险挑战明显增多的复杂局面中领导人民全面建设社会主义现代化国家,通过加强党的作风建设来凝聚党心与民心,形成防范化解风险挑战和推进伟大事业前进的强大力量,可以说关系中国特色社会主义伟大事业的成败。

抓好党的作风建设需要坚持不懈地加强党风廉政建设和反腐败斗争。习近平告诫全党:“不得罪成百上千的腐败分子,就要得罪十三亿人民。这是一笔再明白不过的政治账、人心向背的账!”^{[32]145}腐败是执政党丧失执政地位、国家政权紊乱或被颠覆的“催化剂”。因而,反对腐败的目的不在于反腐本身,而在于通过反对腐败来净化党内政治生态、加强党的建设、改善党群干群关系,最终是要赢得人心。习近平明确指出:“我们这么强力反腐,对腐败采取零容忍的态度,目的是什么呢?是为了赢得党心民心。”^{[32]145}党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从强烈的忧患意识出发,坚持思想从严、管党从严、执纪从严、治吏从严、作风从严、反腐从严,推动全面从严治党向纵深发展。全面从严治党实践已经表明,党风廉政建设和反腐败斗争顺党心、合民意,对改善人民群众对党的评价有着重要作用。习近平指出:“反腐败增强了人民群众对党的信任和支持,人民群众给予高度评价。”^{[21]190}这可以看出,人心向背与党的作风建设呈现出高度

的正相关性。

3.4 目的之维:满足人民美好生活向往

民生是人民幸福之基、党和国家长治久安之本,也是抓住人心、稳定民心、巩固政权的关键。习近平反复强调要坚持以人民为中心,“真抓实干解民忧、纾民怨、暖民心”^[33],通过解决好人民群众反映的一个个突出问题,使人民群众真切感受到党心与民心是紧密相连的,进而增进人民群众对中国共产党的认同、支持和拥护。从政治实践来讲,政党认同是新形势下中国共产党厚植党执政基础的需要^[34]。加强民生建设,满足人民美好生活向往,也就有利于党赢得人心,巩固党长期执政的民心基础和支持力量。从根本上说,中国共产党没有任何自己特殊的利益,从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益,始终代表最广大人民根本利益,与人民休戚与共、生死相依^[4],因此加强民生建设,满足人民美好生活向往,是中国共产党领导和执政的目的和使命。中国共产党高度重视人心向背,也在于为了人民和依靠人民,领导人民向更美好的幸福生活而奋斗。

在解决民生问题满足人民美好生活向往的过程中,首要的是解决贫困问题。贫困是困扰人类千百年的难题,是当今世界面临的普遍性难题,也是制约中国特色社会主义事业发展的重大难题。当今世界因贫困导致的社会动荡、民族冲突、国家分裂等现象也屡见不鲜。中国共产党高度重视扶贫工作,将其视为一项意义深远的民生工程,全力以赴打好脱贫攻坚战。2020年中国共产党如期完成了脱贫攻坚目标任务,实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫、贫困县全部摘帽,消除了绝对贫困和区域性整体贫困,为推动共同富裕奠定了坚实基础。“脱贫攻坚战的全面胜利,标志着我们党在团结带领人民创造美好生活、实现共同富裕的道路上迈出了坚实的一大步。”^[35]除了扶贫工作之外,习近平就住房、医疗、社会保障等方面的民生问题都作了明确指示,要求各级党员干部做好“暖心工程”,切实解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。中国共产党正是在解决一件件关系民生福祉的事情中,践行着“我将无我、不负人民”的理念,既创造了更好的条件来满足人民对美好生活的向往,也赢得了人心,夯实了党长期执政的基础,体现了党为人民服务、追求人民幸福的初心和使命。

4 习近平关于人心向背重要论述的价值意蕴

中国共产党高度重视人心向背问题,一方面阐明了人民的历史主体地位和推动历史发展的决定性力量的作用,人民是国家的主人和国家一切权力属于人民,人民是政权的基础,决定国家和政权(江山)的稳定与发展;另一方面强调了中国共产党保持同人民群众的血肉联系,党要夯实长期执政的民心基础,紧紧依靠人民群众的强大力量(人心)推进社会主义伟大事业、进行伟大斗争、实现伟大梦想,不断防范化解实现中华民族伟大复兴过程中的艰难困苦、重大风险、重大挑战,实现人民对美好生活的向往和人的自由全面发展。江山就是人民、人民就是江山,道出了习近平关于人心向背重要论述的真谛,具有丰富的价值意蕴,深刻回答了中国共产党初心使命的根本问题。

4.1 价值立场:坚持人民之心与红色江山的辩证统一

人心向背表明江山与人民是辩证统一的。要想让红色江山代代相传,就必须守好人民的心,使人民更加坚定党的领导、更加拥护人民政权。为了守好人民的心,也就需要守好红色江

山,使红色江山以人民为中心、为人民服务、为人民谋利。一方面,守好人民的心就是守好红色江山。党的百年发展历程表明,中国共产党从一开始就以守好人民的心为出发点,领导和团结人民不断取得革命、建设和改革各个历史时期的伟大成就,赢得了人民的衷心认同和坚决支持,巩固了人民政权的领导核心与民心基础。所以,人心向背决定了我们必须把人民高兴不高兴、满意不满意、答应不答应作为检验工作的标准,消除一切背离人心的因素,守好人民的心,把中国共产党建设得更为坚强有力,成为建设中国特色社会主义事业的领导核心。中国共产党坚持守好人民的心,有利于“充分发挥‘将心比心’的情感治理模式的独特情感力量,将融硬实力、软实力、信心力于一体的人心政治形态,贯穿于国家现代化建设之中,进而开创人类政治形态发展的新境界”^[36]。因此,守住、守好人民的心,使党能够有效汇聚人民力量,不断开拓中国特色社会主义事业新局面,让红色江山代代相传。

另一方面,守好红色江山就是守好人民的心。在新中国成立以前,中国人民长期处于被侵略与被压迫的状态,人民当家作主的权利根本无从提及。为此,在中国共产党的领导下通过28年浴血奋战建立了属于人民的新中国。新中国成立后确立了人民民主专政的国体、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、公有制为主体的经济制度等基本制度,从政治经济社会文化等方面建立和保护人民的江山。人民的江山为人民服务,为实现人民幸福生活服务,因此我们必须守好这来之不易的红色江山,这是维护人民利益的根本所在。习近平指出:“把革命先烈流血牺牲打下的红色江山守护好、建设好,努力创造不负革命先辈期望、无愧于历史和人民的新业绩。”^[37]红色江山是党和人民历经千辛万苦打下来的江山,它凝结了全党、全国各族人民的心血,代表着人民的根本利益。因此,没有红色江山的存在,就不可能维护人民的根本利益。我们守好红色江山,也就更好地维护人民的根本利益、更好地凝聚人心。这正是习近平强调“江山就是人民,人民就是江山”的深刻含义。

4.2 价值基础:增强防范化解重大风险迎接重大挑战的信心与力量

中国共产党领导和团结人民群众打江山、守江山,是在不断克服重大困难、防范化解重大风险、迎接重大挑战中不断前行的。中国共产党之所以能够不断克服艰难险阻、不断取得重大胜利,根本原因在于获得了人民的广泛支持和拥护。这是中国共产党能够不断化解重大风险与危机而不断取得历史性成就的信心之基和勇气之源。虽然和平与发展仍然是时代主题,但世界局部地区的摩擦、冲突、对抗呈现出扩大态势,一些西方国家极力遏制并破坏中国的和平发展,折射出“世界权力格局的重大变化和人类社会发展面临的不确定性增强”^[38],对我们实现中华民族伟大复兴带来了巨大挑战。以及内部社会主要矛盾转化带来的全局性、长远性的深刻影响,防范化解重大风险迎接重大挑战,就成为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴必须解决的问题。因此,国内国际环境发生的深刻变化,处在中华民族伟大复兴的战略全局与世界百年未有之大变局的时代背景,使中国共产党的领导与执政面临着重大风险与重大考验,把人心向背摆在重要位置也就成为解决时代问题的必然选择。

任何一种社会都必然存在着社会风险,特别是现代社会所处的特殊背景、面对全球化的挑战以及人与自然关系的特殊紧张,使我们将防范化解重大风险迎接重大挑战作为一项持久战^[39]。习近平指出:“今后一个时期,我们将面对更多逆风逆水的外部环境,必须做好应对一系列新的风险挑战的准备。”^[40]⁷³党的十八大以来,党中央将防范化解重大风险迎接重大挑战作为

全党的一项重要任务。防范化解重大风险迎接重大挑战的具体方法有很多,但最为根本的一条就是中国共产党将人心向背视为根本遵循,带领和依靠人民的强大力量来化解重大危机、抗击重大风险、迎接重大挑战。人民群众愿意在中国共产党的领导下进行这些伟大斗争,也在于中国共产党能够顺应人心、坚持以人民为中心、代表人民根本利益、凝结人民智慧和力量。顺应人心、抓住人心,是防范化解重大风险、迎接重大挑战成败的关键所在。事实表明,面对重大风险和重大挑战,中国共产党敢于担当历史使命,将人民的根本利益放在首位,坚决维护人民利益,有力化解了历史与现实中的重大风险与危机。因此,中国共产党从人心向背这个历史规律出发,广泛获取人民群众的强大支持力量,使中国共产党更有信心、更有能力防范化解新时代面临的重大风险,迎接重大挑战。在这个意义上,习近平关于人心向背重要论述既是国内国际大局变动这个特定的时代背景的反映,也对认识两个大局变动、防范化解重大风险迎接重大挑战有着深刻的指导意义。

4.3 价值取向:夯实中国共产党长期执政的民心基础

防范化解重大风险迎接重大挑战的目的是顺利推进全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴。在这个过程中,中国共产党的长期执政成为推进伟大事业和实现伟大梦想的核心和关键。而中国共产党长期执政的基础在于人民群众的支持和拥护,夯实党长期执政的民心基础也就尤为重要。“中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。”^[41]因此,人心向背成为中国共产党长期执政的关键问题。这就需要不断解决人民诉求,获取人民支持。在“现代政党政治中,几乎所有政党在政治实践中都要争取群众,尽力获得群众认同”^[41]。中国共产党更是如此。在争取群众与获得群众认同之间,解决人民群众反映的突出问题犹如一道桥梁连接着二者。也就是说,重视人心向背问题,最为关键的是要解决人民群众反映的突出问题,维护人民群众的根本利益。这能够消除党和人民群众之间的隔离感,密切党群干群之间的联系,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

从人心向背出发夯实中国共产党长期执政的民心基础,还在于在党内形成以人民为中心的政治文化观念,即党尊重人民群众的历史主体地位,做到一切为了人民群众、一切依靠人民群众,与人民群众同心同德的政治价值观。形成这种党内政治文化观念,使“执政党或政府能够以人民为中心来制定大政方针,人民能够认同和支持执政党或政府的政策。两种力量相互支持,彼此合作,齐心协力可以无坚不摧”^[42]。在习近平关于人心向背重要论述中,代表人民利益、依靠人民群众、服务人民群众等话语多次出现,这就要求广大党员干部在实际工作中坚持以人民为中心的理念,牢记党的初心与使命,践行立党为公、执政为民的宗旨。从百年来的历史来看,中国共产党因为敢于担当追求人民幸福、实现民族复兴的历史使命而赢得了人心。重视人心向背,也就要求中国共产党敢于担当历史使命,完成好历史和人民群众赋予的中国共产党一个又一个的历史使命。进入新时代,中国共产党统筹推进“四个伟大”、协调推进“四个全面”战略布局、贯彻落实五大发展理念,不断破解制约改革发展的道道难关,以更好地满足人民对美好生活的向往。党的初心与使命激励广大党员干部敢于担当、敢于作为,以真心换民心,从而夯实党长期执政的民心基础。

4.4 价值追求:回答中国共产党初心使命的根本问题

人心向背需要回答的根本问题在于回答“为什么人、靠什么人”的问题。有效解决这个问题

也就抓住了人心、掌握了民心。习近平指出:“不忘初心、牢记使命,说到底是为什么人、靠什么人的问题”^[33];“为什么人、靠什么人的问题,是检验一个政党、一个政权性质的试金石”^{[16]143}。对于中国共产党来说,“为什么人”就是一切为了人民,“靠什么人”就是一切依靠人民。这是中国共产党在百年奋斗征程中带领人民攻坚克难、不断前进的一大法宝和根本经验,也是中国特色社会主义制度优势性的重要体现。在这个意义上,不忘初心、牢记使命是中国共产党人共同的政治理念、价值追求和终身课题^[43]。习近平关于人心向背重要论述,强调中国共产党必须牢牢站稳人民立场,始终代表最广大人民的根本利益,做到全心全意为人民服务,系统回答了“为什么人、靠什么人”这个根本问题。

人心是习近平关于人心向背重要论述中的核心概念,只有赢得人心才能巩固党的长期执政地位和红色江山。习近平关于人心向背重要论述一方面强调赢得人心的必要性,另一方面又阐明背离人心的严重后果,要求全党认真算好人心向背这笔账,要求党员干部在任何时候都应该把人民群众的根本利益置于首位,同人民群众同甘共苦。尽管世情、国情、党情正在发生深刻变化,但中国共产党与人民同呼吸共命运的立场绝不能变,全心全意为人民服务的宗旨绝不能变,代表最广大人民根本利益的原则绝不能变,务必牢牢记住党的初心和使命。因此,习近平关于人心向背重要论述贯穿着一条主线:紧紧依靠人民。在过去,中国共产党依靠人民群众取得了一个又一个胜利,放眼未来,中国共产党继续一切为了人民、一切依靠人民,为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利而形成强大的历史合力。一言以蔽之,习近平关于人心向背重要论述表达了中国共产党的性质、宗旨,深刻回答了“为什么人、靠什么人”的根本问题,是党的初心和使命的集中阐发,具有重要的理论创新价值。

5 结语

习近平关于人心向背重要论述生动体现了马克思主义唯物史观,赓续了中国共产党不懈追求人民利益与中华民族伟大复兴的奋斗精神,彰显了全心全意为人民服务的宗旨,集中体现了党的性质、初心与使命,成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。江山与人民是习近平关于人心向背重要论述的核心理念,一方面红色江山代代相传需要中国共产党从关系政权前途命运的高度重视人心向背问题,切实提升依靠人民群众推进伟大事业的能力,切实改进党的作风,努力满足人民对美好生活的向往;另一方面中国共产党需要秉持初心使命的担当精神,正视人民群众反映的突出问题,及时回应人民群众的合理诉求,加大民生建设,不断实现人民对美好生活的向往,使人心更加顺畅,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,夯实党长期执政的民心基础。将人民的心守好,才能够巩固中国共产党长期执政的地位。因此,习近平关于人心向背重要论述,深刻诠释了守护红色江山与守护人民的心之间的关系,回答了中国共产党“为什么人、靠什么人”的根本问题,明确了全面建设社会主义现代化国家的价值立场、价值基础、价值取向、价值追求,为防范化解重大风险迎接重大挑战和全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴凝聚党心与民心提供了思想指导和理论指引。

参考文献:

[1] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.

- [2] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [3] 习近平在党史学习教育动员大会上强调 学党史悟思想办实事开新局 以优异成绩迎接建党一百周年[N].人民日报,2021-02-21.
- [4] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02.
- [5] 周建伟.中国共产党人民话语建构的原初语境与曲折发展[J].教学与研究,2016(9):67-76.
- [6] 邓磊.画好三个同心圆:凝聚新时代中华民族伟大复兴的力量[J].探索,2020(4):182-192.
- [7] 祝利民,何中华.马克思唯物史观作为历史的体认方式[J].东岳论丛,2021(3):90-96.
- [8] 宋希艳.“以人民为中心”的历史、理论与实践逻辑[J].人民论坛·学术前沿,2018(10):115-119.
- [9] 张晓东.人民主体论:从群众史观到群众路线[J].中共中央党校学报,2013(5):33-37.
- [10] 王小鹏.政党功能:中国特色社会主义制度显著优势的生成动因[J].探索,2021(3):82-93.
- [11] 何锡辉,黄永鹏.人心向背:中国共产党建党百年的价值关切[J].晋阳学刊,2021(3):8-14.
- [12] 王树增.人心向背决定中国命运——解放战争胜利的启示[J].党建,2017(10):22-24.
- [13] 朱春飞,谭意.人心向背是决定党和人民事业成败的关键——由毛泽东祖坟被挖案谈起[J].毛泽东邓小平理论研究,2019(3):55-60.
- [14] 汪青松.人心向背与执政兴衰[J].高校理论战线,2002(10):8-10.
- [15] 杨红运.“赶考”在路上——习近平关于“跳出历史周期率”的重要论述[J].理论视野,2019(2):30-34.
- [16] 中共中央党史和文献研究院,中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组办公室.习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编[M].北京:党建读物出版社,中央文献出版社,2019.
- [17] 张廷广.中国共产党把握社会主要矛盾的百年经验总结[J].甘肃社会科学,2021(3):47-53.
- [18] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [19] 列宁全集:第33卷[M].北京:人民出版社,2017.
- [20] 习近平.在二〇二〇年春节团拜会上的讲话[N].人民日报,2020-01-24.
- [21] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [22] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十一次会议强调 深刻把握全面深化改革关键地位 自觉运用改革精神谋划推动工作[N].人民日报,2015-04-02.
- [23] 习近平.在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2014.
- [24] 习近平.推进党的建设新的伟大工程要一以贯之[J].求是,2019(19):4-15.
- [25] 习近平.把握新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局[J].求是,2021(9):4-18.
- [26] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2014.
- [27] 中共中央文献研究室.习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [28] 何锡辉.中国共产党使命型特质的百年塑造与当代回响[J].理论探索,2021(2):16-23.
- [29] 国家主席习近平发表二〇一九年新年贺词[N].人民日报,2019-01-01.
- [30] 中共中央文献研究室,中央党的群众路线教育实践活动领导小组办公室.习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编[M].北京:党建读物出版社,中央文献出版社,2014.
- [31] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016.
- [32] 中共中央文献研究室.习近平关于协调推进“四个全面”战略布局论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [33] 中共中央政治局召开专题民主生活会强调 带头把不忘初心牢记使命作为终身课题 始终保持共产党人的政治本色和前进动力[N].人民日报,2019-12-28.
- [34] 柴宝勇.新中国70年政党理论的回顾与总结[J].政治学研究,2019(6):36-46.
- [35] 习近平.在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[N].人民日报,2021-02-26.
- [36] 唐亚林.人心政治论[J].理论与改革,2020(5):115-129.

- [37] 习近平在中共中央政治局第三十一次集体学习时强调 用好红色资源赓续红色血脉 努力创造无愧于历史和人民的新业绩[N]. 人民日报,2021-06-27.
- [38] 吴波,肖楠. 习近平关于百年未有之大变局的重要论述研究[J]. 马克思主义理论学科研究,2021(3):26-32.
- [39] 田鹏颖. 现代社会重大风险的国家治理方法论探析[J]. 理论视野,2020(11):47-52.
- [40] 习近平重要讲话单行本(2020年合订本)[M]. 北京:人民出版社,2021.
- [41] 王培洲. 民心是最大的政治:新时代中国共产党人群众观的内在逻辑[J]. 社会主义研究,2021(2):9-15.
- [42] 常士闻. 党心与民心相连:国家凝聚力之源泉[J]. 学术界,2021(4):5-11.
- [43] 郭国祥,肖昭. 习近平关于“不忘初心、牢记使命”重要论述生成的历史逻辑[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2021(3):1-9.

Country and People: Core Concept of Xi Jinping's Important Exposition on Gain or Loss of the People's Support

HE Xihui

(School of Marxism, East China Normal University, Shanghai 200241, China)

Abstract: The people are the main body of history and the decisive force of social reform. Since founded, the CPC has always attached great importance to the issue of gain or loss of the people's support, emphasizing the flesh-and-blood connection between the party and the people and the original mission of seeking happiness for the Chinese people and rejuvenation for the Chinese nation. Since the 18th National Congress of the CPC, Xi Jinping has issued a series of important expositions about gain or loss of the people's support, demanding that all party members must stand firmly in the position of people, breathe and share a common fate with the people, lead and unite all people to struggle for the red country and the people's well-being. This constitutes the core principles and value orientation of Xi Jinping's important exposition on gain or loss of the people's support. Xi Jinping explained the rich connotations of gain or loss of the people's support in the new era from the dimensions of status, function, representation, purpose and so on, and profoundly answered the fundamental question "for what people and rely on what people" of the CPC in the new era. Based on both domestic and international situations, he expounded the important value of gain or loss of people's support to some major issues such as gathering force to realize the great rejuvenation of the Chinese nation, prevent and defuse major risks and to meet major challenges, and enhancing powerful motivation of the Party's governing capacity. It also provides ideological guidance and theoretical guidance to construct a modern socialist country in all-round way and realize the great rejuvenation of the Chinese nation.

Key words: Xi Jinping, gain or loss of the people's support, the CPC, the socialist modern country, people's happiness

责任编辑:蒋英州

党的十九届五中全会提出“实施乡村建设行动”,并将之作为乡村振兴的重要内容。乡村建设行动是党和国家的一项重大战略举措,也是实施乡村振兴战略的一项重要抓手。本期笔会栏目三篇文章专门讨论乡村建设行动中的农民参与、农民表达和社区治理能力。乡村建设行动是建设农村、服务农民,在这个过程中农民是主体,是重要的实践参与者,乡村建设离不开广大农民的积极参与。邓大才的文章从机会-赋权、意愿-责任、规则-程序3个维度建立了农民参与框架,再将3个维度分解成8个要素并在此基础上考察了农民的参与阶梯。张利明认为,在乡村建设行动中要充分倾听基层的心声,重视农民的表达。农民的有效表达取决于村庄横向上的“反弹效应”和政府纵向上的“反馈效应”,前者形塑“责任农民”,后者形塑“责任政府”。衡霞通过对我国15个省份150份政策文件的研究,从内容、时间、空间三个维度分析了农村社区治理能力现代化中的政府选择,她发现近年来地方政府在治理理念和方式上发生了一些改变,对物质工具的依赖逐渐减轻,制度理性的作用在逐渐加强。本组论文从不同角度探讨了乡村建设行动中的农民参与、农民表达和农村社区治理问题,不仅为正在实施的乡村建设行动提供政策建议,更为乡村建设行动的实施提供了一定的理论支撑。

——特约召集人 邓大才

乡村建设行动中的农民参与:从阶梯到框架

邓大才

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘要:乡村建设行动的有效性取决于农民参与,而农民参与的有效性则由参与框架决定。通过对8个案例的实证研究发现,乡村建设行动作为一个行动单元,其参与有着治理的共性,也有着建设行动的治理特性。乡村建设行动中的农民参与由政府、村庄和农民共同促成,缺一不可。机会-赋权、意愿-责任、规则-程序3个维度决定的农民参与程度构成了农民的参与框架。农民参与框架的3个维度又可分解为8个要素。由3个维度和8个要素构成的参与框架共同决定着农民参与阶梯。

关键词:乡村建设行动;参与框架;参与阶梯;参与要素;参与损耗

中图分类号:D638

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0026-12

21世纪以来国家加大了对农村建设的力度,如新农村建设、美丽乡村、精准脱贫、人居环境整治及实施乡村振兴战略。这些战略的实施虽然改变了村庄的生产生活环境,但是农民群众的满意度和认同度大不一样。为什么同样是国家建设投入,农民的满意度和认同度会有差异呢?因为乡村建设行动以国家投入为主,建设过程容易忽视农民的需求和参与。没有考虑农民需求和吸纳农民参与的乡村建设行动容易导致“硬件强”“软件弱”的“悖反结果”。本文以乡村建设

收稿日期:2021-02-08

基金项目:国家社会科学基金重大专项“健全充满活力的基层群众自治制度研究”(20ZDA029),项目负责人:邓大才。

作者简介:邓大才(1970—),男,博士,华中师范大学中国农村研究院教授,博士生导师。

行动中的农民参与为研究对象考察农民的参与框架、参与阶梯及两者之间的关系。

1 经典理论与研究目标

公民参与是一个非常古老的问题,相关研究及其成果非常丰硕,但是将公民参与作为一个框架、阶梯进行研究的学者并不多。在此主要梳理政治学中非常著名的参与阶梯、赋权式参与、参与式预算以及中国学者提出的“参与链条”^①。

1.1 参与阶梯:考察公民参与程度

在20世纪60年代末,雪莉·R.阿恩斯坦(Sherry R. Aronstein)曾经写过一篇《公民参与的阶梯》的文章,是经典的参与类型学研究。作者以参与程度为依据将参与分为3个等级:不参与、象征性参与、权力性参与。三个等级又可分为8个小等级。一是“不参与”等级,包括第1级的“操作”和第2级的“治疗”,主要是权力分配者“教育”“治愈”参与者,即参与是权力分配者的工具,以此代替真正的参与。二是“象征性参与”等级,包括第3、4级的“告知”和“协商”,表明在决策和政策执行时,公民可以“听到”和“被听到”,但是无法表达和问责。第5级的“安抚”是更高层级的象征性参与,允许参与者提出意见,但意见是否有用则另当别论。三是“权力性参与”等级,包括第6级的“合作”,或者说权力分配者与参与者是伙伴关系,共同决策、共享权力。第7级“授权”,公民通过参与获得对决策的控制权。第8级“公民控制”,公民完全控制政府。作者认为,从第1级到第8级,随着级别升高,公民参与程度、参与质量和对政策、决策的控制程度就越高,但是在“权力性参与”等级,人数会越来越少^[1]。

1.2 赋权式参与:考察公民参与方式

在20世纪七八十年代,西方的代议制民主受到批评,因此各地出现了参与式民主,比较典型的是佩特曼(Pateman)的观点^{[2]1-44}。冯(Fung)和赖特(Wright)通过对赋权参与四个案例的研究认为,赋权式参与与专家指挥和控制、集合投票、战略协商不同,从设计层面看是实践导向、自下而上地参与、协商解决方案,主要特点是权力下放、集中监督和协商、以国家为中心改造协商治理机构。赋权式参与着眼于制度的有效性、公共性和参与性。从议程来看,主要体现在协商、行动、监察、集中协调和权力、民主学习和成果六个维度。简单点讲,赋权式参与就是赋予公民直接参与政策过程的权利和权力,通过多元合作、协商、学习等参与提高治理质量^{[3]15-33}。

1.3 参与式预算:考察拓展公民参与形式

所谓参与式预算,就是在政府、代议制机构之外建立一个让公民参与的平台,从公民中遴选代表组织起来并以平台方式进行参与,给政府施加压力,讨论公共资源的分配。参与式预算是在代议制度之外建立的新的公民参与形式,它兼具直接民主和代议制民主的功能。简单点讲,就是政府授权公民,由公民讨论决定当年社区或地方的公共产品,即供给什么、在哪里供给、如何供给,将决策权交给公民。参与式预算涉及政府、社会和公民三个主体。治理框架主要包含五个要素:市长支持、参与规则、市长与立法机关的关系、财政资源的充裕性等。参与式预算主

① 参与研究的成果和学者很多,但是参与框架、参与阶梯的研究成果很少。本部分不以全面文献梳理为目标,主要是介绍经典理论对参与框架、参与阶梯的研究,一方面作为提出问题的依据,另一方面作为建构中国乡村建设行动中农民参与框架、参与阶梯的参照。

要是重构国家与社会关系,强化公民的问责和权利,是对代议制民主的重大发展^{[4]30-35}。

格雷厄姆·史密斯(Graham Smith)对参与式预算进行审慎的研究,通过对巴西参与式预算、公民选举改革大会、直接立法进行研究后得出结论。包容性、民众控制、深思熟虑的判断力、透明度、效率和可转让性六个要素,为评价旨在增加和深化公民参与政治决策进程的民主创新提供了一个强有力的分析框架。大众集会、小型论坛、直接立法和电子民主是四种超越参与民主的形式。格雷厄姆·史密斯认为,虽然参与式预算是一种超越传统参与民主的新形式,但是依然面临五大挑战:很少的公民真正参与、公民能力有限、公民对决策的影响力很小、公民参与的负担太重、参与受规模的约束^{[5]10-27}。拜奥基(Baiocchi)和加努扎(Ganuza)从拓展角度将参与式预算分为交流维度和赋权维度^[6]。

1.4 参与链条:考察中国农民参与的系列条件

笔者曾对村民自治中的有效参与进行研究,认为有效参与是一系列要件满足的结果,即参与意愿、参与能力、参与条件、参与制度和参与保障五大要件同时满足就能够实现有效参与。不参与容易,参与较为容易,但有效参与比较难,有质量的参与则更难^[7]。参与就是一系列条件的依次满足,前面的条件不满足,参与就会中断,从低质量的参与到有效的参与就像一个由低到高的链条。

还有一些学者进行过相关研究,认为有效治理的要素主要包括三个方面:衡量、问责和参与^{[8]173-192}。对于善政,联合国曾经提出了一个8要素标准框架:参与、法治、响应、获得共识、公平、效益和效率、战略远景^{[9]7-8}。路易吉·汤巴(Luigi Tomba)通过对中国三个城市邻里社区的研究建立了一个邻里社区的共识治理框架,主要包括产生、协商、体验、动员和管理五个要素^{[10]165-179}。国内学者也有类似的研究,郁建兴从治理方式提出自治、法治和德治的“乘数效应”^[11];郎友兴建构了基层治理“三个主体”“三个路径”和“三个层面”^[12];张晓山则从基层治理单元的不同关系对治理体系进行考察^[13]。

中外学者对某项事务、某个单元、某个建设进行的系统性、整体性的研究具有很大的启迪价值。但是学者们没有专门研究参与框架和参与阶梯。参与式预算、赋权式参与是为了突破代议制民主缺陷的一种参与创新,但这些研究是一种“点状”的突破,没有从总体上考察参与的框架。阿恩斯坦的参与阶梯是对成熟民主制度下参与程度的一种描述和类型学研究,但是也没有解释这些阶梯及类型的决定要素和适用性。国内学者主要是考察基层治理体系,没有专门研究参与的框架问题。

其实,参与是一个系统,是一个链条,更是一个阶梯,需要从总体上、框架上、系列上进行专门的研究,需要对参与制度比较薄弱、参与意识比较缺乏的国家和地区进行专门研究,更需要对即将大规模实施乡村建设行动中的参与进行系统的研究。本文以乡村建设行动中的农民参与为研究对象,考察乡村建设行动中的农民参与框架、参与阶梯及两者之间的关系,在此提出两个研究目标。

第一,乡村建设行动中的农民参与程度是由参与框架决定的。所谓参与框架就是支持和约束农民参与的重大要素。概括而言,机会-赋权、意愿-责任和规则-程序三个维度共同决定着农民的参与程度。三个维度就是乡村建设行动中农民参与的框架。农民参与程度是参与框架的函数。

第二,乡村建设行动中的农民参与框架决定参与的阶梯。农民参与框架的3个维度可以进一步细分为政府、村庄给予农民参与的机会和权利,农民参与的意愿、能力和责任,以及村庄提供参与渠道和机制、规则、程序等8个要素,每个村庄所拥有的3个维度和8个要素的不同数量决定着农民参与的程度。所有的参与都位于“无参与”到“深度参与”之间,从低到高排列就像阶梯一样,即“参与阶梯”。

2 乡村建设行动中的农民参与情况

虽然实施乡村建设行动是党的十九届五中全会提出来的新要求,但是乡村建设行动在实践层面早已广泛开展,如美丽乡村建设、人居环境整治、精准脱贫战略和乡村振兴战略等,已经有部分村庄享受到了乡村建设行动的成果。在此着重考察乡村建设行动中农民的参与情况。

2.1 乡村建设行动中农民的无参与

湖南省HS县H村,人口3000人,由两个村庄(S村和W村)合并而成。对于前W村来说,很少有国家的建设性投入,最近有一个200万元的环境保护配套工程,对沟、港、渠进行硬化建设,主要涉及前W村的A组和F组。在调查中两个小组的村民都表示,不太清楚这个工程是怎么回事。A组的老党员和村民代表G先生表示,村庄很少召开党员会议或者党员代表会议,更没有召开村民代表会议。村庄告知过A组组长,但是他对工程具体情况不清楚,也无法干涉工程。除了选举,农民基本没有参与的渠道和机制,有想法却没有反映渠道,因此也不愿意表达。对于村庄事务,农民无参与,不关心。

湖北省XT市T村,人口1868人,共有10个村民小组。T村很幸运成为XT市第一批美丽乡村建设村庄,政府投入800万元建设公园及公路硬化工程。建设工程主要涉及2个村民小组。T村建设项目由镇政府负责,乡镇主要领导对此工程非常熟悉,调查时镇长详细向我们介绍了建设情况。T村农民知道要进行美丽乡村建设,但是村里没有召开村民大会、村民代表会议。村庄主要依靠村“两委”、部分村民代表及部分老党员向村民通报情况和征求意见。少数老党员还参与建设过程,但是公共设施的管护工作主要依靠村集体经济建立的公益性岗位承担。对于T村的乡村建设,普通村民知道,但是没有参与。

2.2 乡村建设行动中农民的象征性参与

山东省DP县G村,紧临黄河,受水患影响严重,2015年被纳入黄河滩区迁建计划。各级政府累计投入8000多万元,新建集中居住的现代化农村社区,社区有完善的基础设施、公共服务及较好居住条件。2017年10月全村783户2331人全部搬进新社区。在搬迁前,村庄召开过党员代表、村民代表大会,每户村民都签字表示同意。在建设过程中,由乡镇组织建设、村“两委”协调和配合。对于怎么建、建得如何,只是象征性地征求意见。大部分农民没有意见,服从乡镇和村“两委”的安排,少数农民有意见也只能向村“两委”个别反映情况。对于搬迁建设,农民都知道,也签字同意,但是对于建设过程、建设内容、建设方式没有参与,也没有影响的渠道。

湖北省XT市C村,2900人,村庄最近几年有几项涉及全村利益的公共建设,投入比较大的就是建设了一条村庄道路,第一期建设资金全部由政府投资,第二期以政府投资为主。现正在建设的田园综合体,计划投资6000多万元,已经投资2000多万元。对于乡村建设,村庄通过党员代表、村民代表或者议事会代表将此信息传达给村民。村庄没有召开过村民大会、村民代表

会议,但会召开议事会讨论。村民议事会与党日活动结合起来,在活动日召开议事会,讨论村庄建设事宜,但是参加党日活动的其他村民代表、党员代表只能旁观,没有决策和投票权力。部分议事会代表表示,其实他们也没有决策权力,同意与否都得按照村“两委”的方案建设。部分村民有意见,但是他们认为向上反映情况也没有作用。因此,议事会代表象征性参与,普通农民知晓建设情况,但是无法参与。

湖北省BD县D村,1350人,9个村民小组。从2015年开始国家实施脱贫攻坚工程,累计投入2760万元,完成了公路硬化、危房改造、电力改造、安全饮水等工程。工程建设及发展规划由镇政府负责、村庄配合。在各项建设中,村庄实施“五议两公开”制度,即支部动议、村委提议、屋场院坝小组会众议、党员大会审议、农民代表大会决议。D村位于山区,居住分散,因此还以小组为单位召开屋场会、院坝会、项目会,利益相关的部分农民可以参与讨论,但是不参与也没有关系。农民可以提些建议,但是不能改变整体的建设流程、要求和内容。建成后的公共设施由集体经济出资建立的公益岗位负责保洁和维护。对于公共利益,农民都清楚,但是只有能够获得个人利益的贫困户才有参与的渠道,其参与也只是配合乡镇和村庄完成国家任务。

2.3 乡村建设行动中的深度参与

湖北省ZG县B村,全村1928人,8个村民小组,从2014年开始国家实施扶贫和脱贫攻坚工程,累计投入9000多万元。ZG县在2012年实施过幸福村落建设,取消村民小组,以居民集中居住区建立村落,在村落里建立“两长八员”治理架构,即党小组长、村落理事长,还有保洁员、宣传员、张罗员、经济员等8位成员。幸福村落主要任务就是以村落为单位进行民主治理。2014年扶贫和脱贫攻坚工程实施后,ZG县的扶贫项目在村庄和村落层面实施。在村落实施的项目由“两长八员”讨论,对于重大建设会召开“院坝会”“村落夜话”进行深度讨论和多方协商。在村庄实施的项目,则通过户代表讨论,由村落理事会、村民代表反馈给村庄研究决策。虽然理事会和村民无法更改整体建设过程和建设投资,但是如何建、建在哪儿,大家可以发表意见,乡村干部会认真听取并积极吸纳。村庄部分公共设施、公共卫生由村民自愿管护或者认领。

上海市QP区的X村,1602人,由两个小村合并而成。X村距离主城区比较远,经济相对落后,污染比较严重。前任支书及班子成员不作为,一年只开两三次党员会,甚至不召开会议。重大事情都由村支书决定。农民不愿意参与,甚至将村干部当成“坏人”。如果利益受到损失农民就去村部“争论”。新的支部书记上任后,正逢上海市实施美丽乡村建设试点,只要村庄能够将村民组织起来拆除违章建筑并改善环境达到一定成效,就能够入选美丽乡村建设试点。因此新支书决定抓住这次机会,她首先启动村庄议事会,一切事务由议事会决定,同时将党员组织起来,通过学习、培训和做工作,要求党员发挥带头作用,每月开两次全体党员会议、召开一次党组会议。党员负责全村的保洁工作,开始赢得村民的理解。然后在全村实施村庄整治,拆围、去污、清扫垃圾,规范各类养殖和种植,并创新村民参与机制和渠道。全村71名党员入户做工作,其中十多位老党员发挥了很大的作用。在党员的带动下,村民逐渐参与进来,完成了美丽乡村建设前期整治工作,村庄获得区政府的建设投入,村干部和党员得到了大家认可^[14]。

四川省QL市R村,5188人,29个村民小组,分居在3个自然村。QL市为推进村庄公益事业建设,给每村每年拨付40万元(大的村庄可以达到50万元)用于村庄公益事业建设,但是要求:一是成立议事会;二是建立议事规则;三是由议事会按照程序讨论决定公益建设。R村建立

村组两级议事会,小组议事会代表由户代表选举产生,重大事情先由小组议事会代表征求意见,形成小组意见后,再到村议事会讨论,民主协商决策。市里的公益建设经费就是按照上述程序决策,R村还实施土地增减挂钩改革试点,一部分农民整体搬进新建社区,为此成立搬迁议事会,一切重大事务由搬迁议事会决定,涉及村庄事务还要由村组两级议事会讨论。乡村建设涉及每位农民的利益,大家愿意参与,甚至还有激烈讨论和协商。农民表示,公益经费怎么使用、土地整理收入如何支出都是农民说了算^[15]。

3 参与框架:基本构成与决定要素

8个案例叙述了乡村建设行动中农民参与的基本情况,也可以发现农民参与之间的差异,有些村庄农民能够深度参与,有些村庄农民无法参与,有些村庄农民不愿意参与。为什么会产生如此大的差异?笔者认为主要在于不同村庄的参与框架不同。

3.1 机会-赋权:地方政府的选择

从农民深度参与的两个村来看,村民都深度参与了乡村建设行动。四川省的R村和湖北省的B村,地方政府明确要求村庄鼓励农民参与,采取民主协商、民主决策的原则安排国家的建设性投入,村庄按照地方政府的要求执行国家法律和地方政策。上海市X村村支书及“两委”成员积极落实村民委员会组织法,创新村民参与渠道,鼓励村民参与并承担公共责任,最终获得区政府的乡村建设资助。可见三个村的地方政府、村庄给予了农民参与的机会,赋权农民参与,甚至将农民参与程度作为奖励村庄的依据。

从较少参与的两个村来看,湖南省的H村农民基本没有参与,湖北省的T村只涉及2个小组,只有极少数的老党员和老干部参与,大部分农民没有参与,山东省的G村搬迁也只是村干部在张罗和配合乡镇开展工作。大部分农民除了参与签字的程序外,只是被告知而已。因此,H村、T村、G村的农民属于无参与或者极少参与的村庄。这与地方政府没有强调村民自治、民主参与有一定的关系,村庄也只是配合政府完成行政任务,没有考虑农民的需求,更没有积极响应农民的诉求。因此从法律和理论上讲,农民有参与权利,但是因为地方政府和村庄都没有严格执行法律,导致农民参与不足,甚至出现“参与赤字”。

从象征性参与的两村来看,湖北省的C村所在地XT市以工业为主,习惯使用财政手段建设具有显示度的政绩工程,没有促进基层民主和参与的传统和经验。C村曾经有过群体性上访,矛盾比较大,政府安排了第一书记驻村。第一书记设计了议事会制度,议事会成为村民参与的最重要渠道。从调查来看,议事会只是两个功能:一是解决村“两委”建设行动的合法性问题;二是做一些解释和宣传工作。因为议事会“议或者不议”,建设行动都得执行。从C村来看,政府对农民参与的重视不够,村庄只是将议事会及其议事代表的参与作为一种获取“合法性”的工具。

对于湖北省的D村来说,脱贫攻坚是国家战略,必须完成国家任务。因此政府和村庄都按照传统工作方式推进工作,建设和配合工作主要由村“两委”负责,村民小组长和少数老党员会参与,利益相关者会被知晓和被动参与。也会有一些解决争议的屋场会,但是村庄没有建立制度化的参与机制,鼓励农民参与的渠道不多。可以说,C村和D村所在地政府有建设性投入,但是没有鼓励村民参与,也没有要求村庄实施民主管理和民主决策;村庄参与了建设任务,但是没有建立村民参与的渠道。

从三类参与情况来看,给农民参与机会和赋权参与的权利相当重要,关系到是否允许、鼓励、帮助农民参与,政府和村庄给予机会和赋权的程度影响着农民的参与程度。在农民深度参与的村庄,当地政府和村庄都要求按照村民委员会组织法进行乡村建设;在农民较少参与的村庄,当地政府和村庄基本没有动员农民和支持农民参与的意识;在象征性参与的村庄,政府和村庄为了建设行动的合法性而允许农民有限参与。

3.2 意愿-责任维度:农民自己的选择

在乡村建设行动中,政府和村庄可以为农民提供参与的机会和赋予相关权利,但是有效参与还需要农民有参与的意愿和能力,并承担参与的责任。

从农民参与意愿来看,绝大部分农民对参与比较冷漠,但是如果有利益又另当别论。乡村建设行动是国家真金白银的投入,在开展建设行动的村庄中,村民多多少少都能够获取一些利益。利益又分为公共利益和个人利益,不同的利益对农民参与的影响不同。从深度参与的四川省R村和湖北省B村来说,因为有重大的个人利益,农民参与很积极。上海市的X村,村民只获得公共利益,因此需要村“两委”和党员动员。象征性参与的湖北C村和D村,前者只涉及公共利益,因此需要议事会作为参与中介,后者涉及个人利益,利益相关者才会关心和参与。对于山东省的G村来说,涉及两种利益,对于涉及个人利益的搬迁,需要村民配合和支持,因此有程序性的参与。对于涉及公共设施、公共服务等公共利益的事项,农民几乎没有参与。在湖南省的H村和湖北省的T村,只有纯粹的公共利益,而且公共利益还无法共享,因此农民几乎没有参与。可见涉及较大的个人利益往往会有较深度的参与;如果只有公共利益,则参与的可能性会降低;如果没有任何利益,则可能不会参与。

从农民参与能力来看,农民的参与能力体现为表达能力、决策能力和问责能力,具体来看就是农民要能够提意见,能够与人沟通、参加会议,善于与人妥协。上述案例无法对这些参与能力进行差别化的研究,但是我们可以考察村庄为农民参与提供的制度化渠道和指导而带来的参与能力的增长。四川省的R村、湖北省的B村建立了议事会、理事会,还为农民参与提供培训和指导,因此农民参与的能力比较强。上海市的X村充分利用村民议事会和村庄党组织,同时请党员带头为农民示范,并上门沟通,指导群众参与,增加了农民参与渠道,提高了农民参与意愿和参与能力。象征性参与的G村、C村和D村只是按照传统的工作流程完成国家的任务,传统的参与渠道或议事会只是完成任务的工具,因此无法培育农民的参与能力。无参与的H村和T村既不鼓励参与,也没有提供参与的培训和指导。显然在参与普遍冷漠的情况下,如果村庄能够给农民提供参与的渠道,培训、指导、示范农民参与,则能够提升农民的参与意愿和参与能力。

从农民参与责任来看,参与是“一体两面”的事情,一方面是农民的权利,另一方面是农民的责任。从湖北省B村来看,农民不仅有责任参加会议、参加讨论,还有参与承担公共设施的管护责任。在四川省R村,农民参与会议、讨论,虽然不承担公共设施的管护责任,但是承担个人及房屋周边的保洁责任。上海市X村在村“两委”和党员的动员下,承担自己、家庭和部分公共建设的责任。农民承担责任反过来又进一步推动农民的参与。在其他的村庄,政府和村庄既没有强调农民个人、家庭的责任,也没有要求农民承担公共责任。村庄的保洁和公共设施的维护工作,要么由村庄集体经济出资解决,要么由国家或者集体经济设置的公益性岗位负责完成。可

见,农民是否承担个人和公共责任也是有效参与、高质量参与的重要条件。

从农民参与“意愿-能力”来看,如果农民没有参与意愿,参与则难以实现;如果农民有参与意愿,但是没有参与能力,有效参与也难以实现;如果农民有参与意愿,也有参与能力,但是不愿意承担参与的责任,高质量的参与同样难以实现。因此,在其他条件不变的情况下,参与是农民意愿-能力-责任的梯次组合的结果,三者皆备就为高质量的参与提供了条件。

3.3 规则-程序维度:村庄的动机和选择

农民有参与的机会和权利,也有参与的意愿和能力,但是如果村庄没有参与的规则和程序,有效的参与也难以实现。因此,“规则-程序”是农民有效参与的重要保障。

总体来看,根据国家法律和相关规定,各村都有基本的参与组织和机制。从参与渠道来看,有村民代表会议、村民会议;从民主管理和决策来看,要求按照“五议两公开”原则进行。在实践中,这些制度设计可以达到程序上的要求,但是无法真正实现有效的参与、高质量的参与。一是制度设计只有少数精英农民如老干部、老党员的参与;二是制度设计成为村“两委”保证合法性和完成国家任务的工具。因此,要实现高质量的参与,必须有新的参与规则和参与程序。

在深度参与的R村,成立了村、组两级议事会,还有灵活的项目议事会,议事会制定了严格的议事程序,什么事情可以在议事会进行讨论,谁参与议事会,如何讨论,如何协商,如何表决,讨论的结果如何公示以及如何执行等都有严格的规范。只有按照规则议事,并按照程序进行,决策和管理才具有合法性,从而保证农民的直接参与和代表性参与。在B村,在村落层面建立了“两长八员”组织架构,成立了村落理事会,还建立了社会服务的志愿者组织和保障群众参与的屋场会、院坝会、村落夜话等参与机制,县、乡指导村落制定议事规则和程序。乡村建设行动和各种村务均按照议事规则和程序有效运行。B村的规则和程序既灵活又严格,保障了农民参与和有效治理。X村则有自己的特色,既有制度化的议事会,也有创新性的党的工作组织,规定党员会议召开时间、内容和议事规则,将党的工作组织作为一个制度化的参与渠道,通过党员的动员机制将全体村民纳入议事体系。

在象征性参与、无参与的村庄,比较依赖传统的参与规则和程序。如H村、T村虽然有传统的参与规则和程序,但是只有制度形式,没有制度功能,传统的规则和程序成为参与的摆设。G村的参与规则和程序只是保证完成国家任务,并不保障农民参与。C村和D村虽然有理事会,D村还有“五议两公开”制度,也只是为保证完成国家任务和获得村务治理的合法性。因此,规则和程序无法保证农民参与。

从上面的分析可以发现,深度参与做得好的村庄都会有参与的新渠道、新机制,而且将这些机制和渠道制度化。制度化的规则按照制度化的程序运行。象征性参与和无参与的村庄则缺少制度化的规则和程序保障。

农民参与不是由政府单方面可以决定的,也不是由农民意愿可以决定的,更不是由村庄来决定的,有效的参与需要政府、农民和村庄三方共同促成。因此,机会-赋权、意愿-责任和规则-程序构成了乡村建设行动中农民参与的重要框架。

4 参与阶梯:农民参与程度的衡量与排序

既然农民参与及其程度是由参与框架决定的,那么农民的参与程度该如何衡量呢?哪些要

素决定农民的参与程度? 这些参与程度如何排序呢? 回答这些问题,就涉及乡村建设行动中农民参与的程度及参与阶梯问题。

4.1 农民参与程度:短板效应与损耗效应

从图1可以发现,机会-赋权线、意愿-责任线和规则-程序线共同决定了农民参与线。用模型表示就是:农民参与程度是机会-赋权、意愿-责任和规则-程序的函数^①。

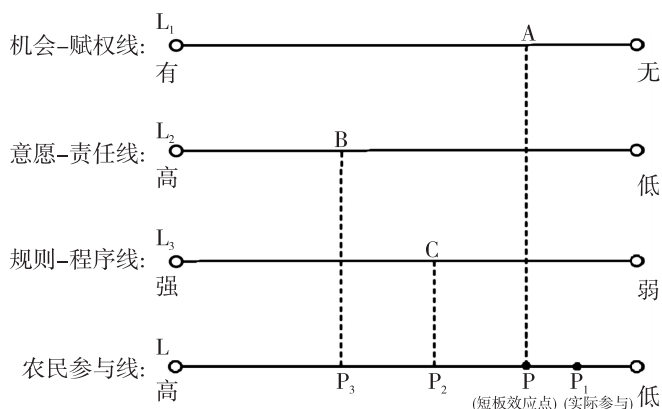


图1 农民参与框架及决定点

第一,参与的不可替代原则。如果政府和村庄给予农民参与机会和赋予参与权利在A点,那么农民参与意愿、能力和责任在B点,村庄建立的参与规则和运行程序在C点。从实践来看,参与框架的3个维度彼此不能相互替代。如果政府、村庄给予农民一定的参与机会-赋权,则再高的农民参与意愿-责任、再强的村庄参与规则-程序也无法改善机会-赋权所处的位置,即不可能将A向靠近“有”的方向挪动。对于农民意愿-责任、村庄规则-程序也是如此,无法通过政府、村庄机会-赋权改变。参与框架中的3个维度遵循不可替代的原则。

第二,参与的“短板效应”。A、B、C三点对应的农民参与程度分别为P、P3、P2的位置,其中A点对应点P的农民参与程度最低,根据3个维度不可替代的原则,3个维度决定的农民参与程度由最低P点决定,即由“短板效应”决定。3个维度的每一个维度最低,都会产生类似的“短板效应”。

第三,参与的“损耗效应”。在现实运行中,机会-赋权、意愿-责任和规则-程序在组合过程中还会出现损耗,笔者称之为“参与损耗”效应。因此,农民的最终参与将在P1点,小于P点,P与P1之间的距离表示三点组合的损耗程度。所以P点是农民参与的最优程度,P1是农民参与的实际程度,PP1是农民参与的损耗程度。

4.2 参与阶梯:农民参与程度的排序

农民参与由机会-赋权、意愿-责任和规则-程序三个维度共同决定,每个维度又可以分解为若干要素。机会-赋权维度从字面上可以分为机会和权利,在实践中则是地方政府和村庄两个主体赋予机会和权利的问题。因此,机会和赋权维度有2个决定要素。意愿-责任维度可以分为意愿、能力和责任3个要素。规则和程序可分为是否建立议事渠道和机制、是否有议事规则、规则是否按照程序运行3个要素。总体来看,农民参与框架由三个维度8个要素构成。

^① 因为没有调研的具体数据,不进行量化研究,本文只进行案例研究和质性分析。

根据案例叙述和分析,我们可以对8个案例的农民参与程度按照要素进行排序(见图2)^①,四川省R村的唯一不足就是农民在承担公共责任方面的机制没有完全建立起来,只有7.5个要素;湖北省的B村在村庄层面没有议事会,但是在村落层面的参与还是比较充分,也算是7.5个要素。但是R村参与的充分程度和制度化程度要高于B村。上海市X村政府层面的要素不明显,制度化组织相对比较单一,普通农民的公共责任要素不明显,因此X村大约有6个要素。总体而言,R村、B村、X村的农民都是深度参与。湖北省的D村有3个

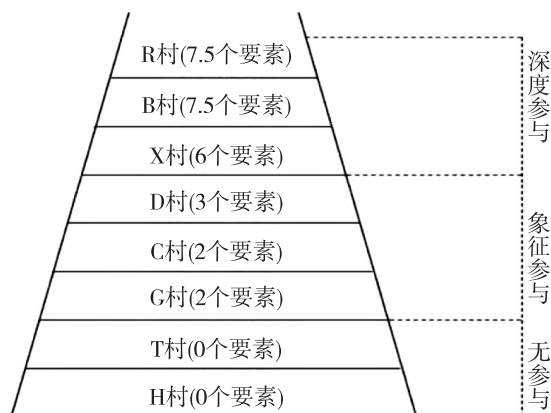


图2 农民参与阶梯与决定要素

要素,C村和G村各有2个要素,因此三村均属于象征性参与。湖北省的T村和湖南省的H村没有有利于参与的要素,属于无参与。根据各村所拥有参与框架的要素数量及决定的农民参与程度进行排序,从高到低依次为R村、B村、X村、D村、C村、G村、T村和H村。

因为每个要素都属于一个从0-1的持续线段,所以8个要素或者其中几个要素的组合而决定的参与程度是无穷无尽的。这些参与程度可以排列成一个从低到高的阶梯,每个村庄和村民的参与都可以在阶梯中找到自己的位置。但是8个要素或者其中几个要素所决定的参与程度依然可如阿恩斯坦的研究一样进行类型学划分和排序。从笔者所调查的8个村庄来看,阿恩斯坦的类型学虽然仍具有一定的解释力,但是中国乡村建设中的农民参与及其决定要素更加复杂,需要更加深入的研究。

5 结论与建议

根据前面的叙事和分析,我们可以对乡村建设行动中的农民参与框架和参与阶梯得出如下几个结论。

第一,中国乡村建设行动中的农民参与有其独特性。与英国的社区复兴、日本和韩国的乡村振兴一样,中国乡村建设行动是由国家推动的一项建设行动。国家是乡村建设的资源供给主体,提供资源和规则要求,因此国家深度参与其中。乡村建设行动的资源以项目经费实施,乡村建设行动是一个独立的运行单元,主要目标是农业、农村、农民,因此要考虑农民的需求和参与,需要村庄组织和配合。鉴于这几个特点,中国乡村建设行动中的农民参与与其他建设行动或者村民自治有一定差异,“国家性”“衔接性”和“组合性”特点比较突出。

^① 本文采用质性研究,无法衡量每个村庄或者总体上农民参与的程度,只能用每个村在参与框架的8个要素中所拥有的数量来测算,根据这一数量来评价农民参与程度。本文隐含了如下假设:满足要素的数量越多,则参与程度越高。与阿恩斯坦一样,这种方法只是对复杂社会的一种高度抽象展示。其实即使相同要素的组合也能够形成不同的参与程度。因此,图2中就会出现同样要素数量会有不同的阶梯位置,如R村和B村都是7.5个要素,但是前者参与程度高于后者;C村和G村都是2个要素,但是C村的等级高于G村,因为C村成立了专门的议事会,农民有专门化的参与渠道,但是G村只是为了完成任务的签字参与,二者对参与的影响程度不同,前者高于后者。

第二,乡村建设行动中的农民参与是由参与框架决定的,即农民参与程度是参与框架的函数。在乡村建设行动中,农民的参与程度由地方政府、村庄和农民三个主体所决定。对于地方政府和村庄而言,农民参与是“允不允许”“鼓不鼓励”“支不支持”的问题,即政府和村庄是否给予农民参与的机会,并赋予农民参与的权利。对于村庄而言,农民参与是“可不可能”“方不方便”和“好不好”的问题,即村庄是否建立相应制度化的参与渠道和参与机制,制定参与规则和确保参与的运行程序的问题。对于农民而言,则取决于其参与意愿、参与能力和参与责任。因此,乡村建设行动中的农民参与程度不仅由机会-赋权、意愿-责任、规则-程序3个维度及8个要素共同决定,而且3个维度8个要素不可相互替代(非替代性),都具有“短板效应”,在组合过程中会出现“参与损耗”。

第三,农民参与框架决定农民参与的阶梯。农民参与框架的3个维度8个要素决定农民参与的程度。从实践案例来看,在3个维度8个要素中村庄和农民拥有的要素数量决定农民参与程度,村庄和农民拥有参与要素的数量与农民参与程度呈正比。拥有要素数量最多的村庄,农民参与的程度最高,拥有要素数量较少的村庄,农民参与的程度较低,一个参与要素都不满足的村庄,农民无参与或者极少参与。

阿恩斯坦不仅提出了公民参与的8个等级,而且明确了8个等级之间的差异,其研究引起了学界的热议。本文在借鉴参与阶梯的基础上提出参与框架,即农民的参与要素构成了参与框架,参与框架决定的参与程度构成参与阶梯,拓展了阿恩斯坦的研究。本文认为村庄和农民拥有维度和要素数量决定的参与程度构成参与阶梯。这个阶梯是一个无穷的阶梯,任何村庄和村民都可以在这个阶梯上根据参与程度找到自己的位置。同时本文在参与链条的基础上,根据对实践案例的研究,建构了乡村建设行动中农民的参与框架和参与阶梯。

根据上述分析,有效的农民参与要从参与阶梯与参与框架的角度着力:一是从政府来看,要给予农民参与的机会,只要涉及政府的公共资源分配、公共设施建设、公共服务实施都得给予农民知晓、表达和选择的机会,同时要给农民赋权,将机会变成权利;二是从村庄来看,凡是涉及政府和村庄公共性的问题,都要考虑到与农民的互动和参与,有法依法,有规依规,有俗依俗,无法无规无俗的可以通过农民的参与制定治理规则和程序,原则是先定规则,再走程序;三是从农民个体来看,有效的农民参与需要农民自己有愿意,即使没有参与意愿,也需要承担一定的个人和公共责任。政府和村庄需要引导农民参与,必要时动员农民参与,同时根据公共治理和村民自治的要求赋予农民一定的公共责任。

参考文献:

- [1] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1969(4): 216-224.
- [2] PATEMAN C. Participation and democratic theory[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- [3] FUNG A, WRIGHT E O. Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance[M]. London: Verso, 2003.
- [4] WAMPLER B. Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation and accountability[M]. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2010.

- [5] SMITH G. Democratic innovations: designing institutions for citizen participation[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- [6] BAIOCCHI G, GANUZA E. Participatory budgeting as if emancipation mattered[J]. Politics & Society, 2014(1): 29–50.
- [7] 邓大才. 有效参与: 实现村民自治的递次保障[J]. 财经问题研究, 2019(4): 3–11.
- [8] CALLAHAN K. Elements of effective governance: measurement, accountability and participation[M]. Boca Raton: CRC Press, 2006.
- [9] RONDINELLI D A. Public administration and democratic governance: governments serving citizens[R]. UN, 2007.
- [10] TOMBA L. The government next door: neighborhood politics in urban China[M]. Ithaca: Cornell University Press, 2014.
- [11] 郁建兴, 任杰. 中国基层社会治理中的自治、法治与德治[J]. 学术月刊, 2018(12): 64–74.
- [12] 郎友兴, 葛俊良. 让基层治理有效地运行起来: 基于社区的治理[J]. 浙江社会科学, 2014(7): 63–69.
- [13] 张晓山. 农村基层治理结构: 现状、问题与展望[J]. 求索, 2016(7): 4–11.
- [14] LIU P, ZHAO Y, RAVENSCROF N, et al. Responsibility-driven collective action in the context of rapid rural depopulation[J]. Journal of Rural Studies, 2020(3): 48–56.
- [15] 李琳. 差序利益与自治单元: 对村民自治基本单元确定的探索[D]. 武汉: 华中师范大学, 2016.

Participation in Rural Construction in China: From Ladder to Frame

DENG Dacai

(Institute of China Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: The achievements of China's rural construction action rooted in peasants' participation, and the effectiveness of peasants' participation are determined by the participation framework. Through the investigation of eight empirical cases, this paper argues that China's rural construction action is an action unit of the state. The villages participation of this action shares the commonality of governance and the characteristics of constructive governance action. Peasants' participation in rural construction action is promoted collectively by the government, villages and peasants. In addition, this research proposed a theoretical framework to examine the degree of peasants' participation, which is constituted by three dimensions, namely "opportunity-empowerment", "willingness-responsibility" and "rules-procedure". These three dimensions can be decomposed into eight elements. The participation framework reveals that the ladder of peasants' participation is based on three dimensions and eight elements determines.

Key words: rural construction action, citizen participation framework, citizen participation ladder, participation factor, participation wastage

责任编辑: 金华宝

农村社区治理能力现代化的公共选择逻辑

——基于 15 个省份 150 份政策文本的分析

衡 霞

(四川大学 公共管理学院, 四川 成都 610065)

摘 要: 地方政府在农村社区治理方面的公共选择决定其能力提升可能获得的支持性举措。研究依托 2013 年至 2020 年我国 15 个省份的 120 份政府工作报告及与农村社区治理能力现代化相关的 30 份政策文件, 从内容、时间和空间维度解析农村社区治理能力中的政府选择, 可以发现: 使用频率最高的公共服务与基础设施、财税支持和产业扶持等随着时间的推进而有所下降, 法治建设、行政制度改革、考核与激励等价值理性工具提及的频率均有所上升。这表明地方政府在治理理念和方式上的转变, 即逐渐减轻对物质工具的依赖, 愈加重视制度理性的作用。

关键词: 农村社区治理; 地方政府; 治理能力现代化; 公共选择; 价值理性

中图分类号: D616

文献标识码: A

文章编号: 1007-5194(2021)04-0038-11

1 问题提出与文献综述

在我国的国家政权建设进程中, 农村社会治理大多采取简约治理模式。随着法治社会的推进, 农村开始按照村民委员会组织法等法律法规自我管理、自我教育、自我服务, 依法推行农村社区自治, “总体性”的农村社会治理逐渐走向开放、流动、多元。但由于我国建制乡镇和行政村数量多, 基本公共服务供给难、社会管理成本大、资源配置效率低, 导致部分农村社区行政色彩相对强化、治理功能相对不足, 社会问题的处理方式多靠“一言堂”, 并辅之以家族、传统礼治力量进行协调。尽管伴随扩权强县改革的推进, 村镇行政区划进行了相应调整, 打破了行政壁垒, 推动了生产要素合理流动, 使财政支持重点更加集中、资金利用更加高效、资源配置更加合理, 但是农村社区形态的变化弱化了以血缘和地缘为纽带连接起来的社会关系网络, 村民对社区的认同和集体行动力减弱, 村社公共性弱化, 农村社区在“嵌入”或“融入”现代治理元素中仍然依赖于村“两委”实施简约治理, 极大影响了国家治理现代化进程。对此, 中共中央、国务院于 2017 年 6 月出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》, 以官方文件的形式明确了城乡社区治理现代化的阶段性目标和现代治理能力的六大类型, 以法治化、科学化、精细化和组织化作为衡量现代化的基本依据, 力图推动农村社区治理的现代化。

学界对于社区治理现代化的研究成果丰富, 但多围绕城市社区展开, 关于农村社区或农村社区治理能力现代化研究的相关文献不多。张艳国、尤琳认为, 尽管我国乡镇政府能力与

收稿日期: 2021-05-09

基金项目: 国家社会科学基金项目“农村社区治理能力现代化的双重困境及破解机制研究”(19BZZ069), 项目负责人: 衡霞。

作者简介: 衡霞(1973—), 女, 博士, 四川大学公共管理学院教授, 博士生导师。

农村社区自治能力不均衡,但两者的合作能力在显著增强,要推动农村基层治理能力现代化需要多途径着手改进多元主体的治理能力^[1];李玲玲、李长健通过对农村社区治理的显著特征和社区发展权理论的解析,认为农村社区治理能力现代化是使农村社区治理体系制度化、规范化、程序化、法治化,使农村社区治理者运用法治思维和制度治理乡村,从而将特色的乡村制度优势转化为各种效能^[2];田毅鹏围绕《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,从文件出台背景及中心任务、难点与关键点、注意的问题等三个层面诠释了农村社区治理能力提升的基本内涵^[3];李强也对政策文件进行了解读,分析了城乡社区治理能力现代化的内涵,但没有结合农村社区治理面临的现实问题进行综合解读^[4];李琳、郭占锋通过实地调查,认为精准扶贫政策实施过程中提升社区治理能力不仅有利于贫困社区整体转型,更影响着精准扶贫的实施及其效果^[5]。这些研究宏观概括了农村社区治理能力现代化的内涵、目标、要素、价值、路径等,但缺乏对农村社区治理能力现代化困境及其影响因素等的具体分析。因此,对农村社区治理能力现代化的理论内涵、公共性与自主性困境、经济与意识形态等影响因素的系统阐释十分必要。

公共选择理论认为,公共选择的实质就是一种把个人选择转化为集体选择的民主决策过程,通过非市场决策的方式对资源进行配置,进而决定公共物品的需求、供给和数量。地方政府根据国家顶层设计,在政府工作报告和政策文件中把国家意志和农村居民对治理能力提升的个人选择转化为集体选择,进而回应“以人民为中心”的价值取向,并对农村社区治理能力现代化提出规划和要求。本文拟从政策工具视角出发,运用公共选择理论梳理国家治理现代化概念提出以来,省级政府的治理偏好对提升农村社区治理能力现代化水平的影响,试图从中发现政府的公共选择逻辑,并助力农村社区治理现代化的理论研究和现实实践。

2 样本选择与分析框架

地方政府对于农村社区治理能力现代化的决策偏好与支持性举措会影响相关部门的现代化理念、政策工具与行动方案。为了客观呈现不同地方政府的公共选择逻辑,本文选择具有较高社会认同度的省级政府工作报告和相关文件作为分析样本,从现代化的动态性、变迁性特征入手,通过时间、区域和内容等维度构建起地方政府公共选择的分析框架,进而回答地方政府在推进农村社区治理能力现代化方面的公共选择逻辑问题。

2.1 样本选择

本文采用文本分析方法,以2013年至2020年我国15个省份的120份政府工作报告以及各省出台的与农村社区治理能力现代化相关的30份政策文件为研究对象,从内容、时间和空间维度分析农村社区治理能力现代化进程中地方政府政策工具选择的类型划分、阶段特征及空间差异,从而归纳出我国农村社区治理能力现代化的公共选择逻辑与实践取向,以及在此过程中可能出现的问题与困境。本文所用的政策文本均来自各级地方政府网站公开的政府工作报告汇编和相关政策文件,按照东、中、西三大类区域^①对省级行政单位进行随机抽样,未考虑各区域内

① 国家统计局将我国的经济区域划分为东部、中部、西部和东北四大地区,考虑到东北地区GDP水平接近中部地区水平,本文将中部和东北地区合并,与东部、西部并列,以便于抽样。

省级行政单位数量的差异,直接从三大区域各抽取 5 个,共 15 个省级行政单位,并将所有政策文本按照类别和区域差异进行编号,形成研究农村社区治理能力现代化公共选择的政策文本库(见表 1)。

表 1 农村社区治理能力现代化的政策文本类型

政策文本类型	东部地区		中部和东北地区		西部地区		合计
	北京、浙江、山东、 广东、河北		湖北、江西、安徽、 河南、吉林		四川、云南、贵州 陕西、宁夏		
	编号	数量	编号	数量	编号	数量	
政府工作报告	东 A	40	中 A	40	西 A	40	120
乡村振兴意见	东 B	5	中 B	5	西 B	5	15
城乡社区治理意见	东 C	5	中 C	5	西 C	5	15
合计		50		50		50	150

2.2 分析框架

自国家治理能力现代化概念提出以来,“国家-社会”的二元分析框架成为提升治理能力现代化研究的重要理论基础。但是,该分析框架并不适用于农村社区治理能力现代化的研究。因为农村社区在其建设进程中,国家权力的渗透和介入以时间轴为坐标呈现出断层式分布特点,自治与管治交替,国家权力在农村社区中经常处于越位或缺位状态;而且农村受传统文化束缚,自主性欠缺,加之当今农村治理人才不断流失,农村社区治理能力更容易遭受公共性与自主性、传统性与现代性的双重困境。因此,立足于农村社区治理能力现代化的公共选择目标,构建一种适用于农村社区的全新分析框架尤为必要。

制度体系是国家治理体系的核心内容^[6]。农村社区治理能力现代化与其他现代化进程一样,必然伴随制度选择的创新,而要从制度选择创新入手构建治理能力现代化的分析框架,必须抓住理念和行动两大关键因素,并将二者统合于制度结构,形成内容、时间、空间三维背景下的“理念—结构—行动”的分析思路。该分析思路不仅凸显出治理能力现代化的内在逻辑,还深刻反映着地方政府政策工具选择的三元理性:价值理性、工具理性和制度理性。价值理性出于人文伦理和价值关怀的目的,在理念上框定着政府公共选择的目标和理想;工具理性基于效率和程序最优的考量,在行动上筛选出最具竞争力的行为模式;制度理性调试工具理性与价值理性,明确政府提升农村社区治理能力现代化的范围和底线。三元理性通过强制、协同、引导和自治等四大工具实现有机统一,共同构建起治理能力现代化的大厦。政策工具的确定和落实是政府公共选择结果的直接载体,是治理活动的技术支撑,也是目标与执行的有机统一,本文将从内容、时间、空间三维来分析农村社区治理能力现代化的变迁特征,梳理各级地方政府在农村社区治理能力现代化进程中的公共选择问题(见图 1)。

从内容维度来看,农村社区治理能力包含社区服务供给、居民参与、矛盾预防化解、依法办事、文化引领、信息化应用能力等六大类型,这些能力现代化的衡量指标则包含法治化、精细化、组织化、规范化等。从价值理性来看,农村社区治理能力现代化的核心是弥补多元主体在社区治

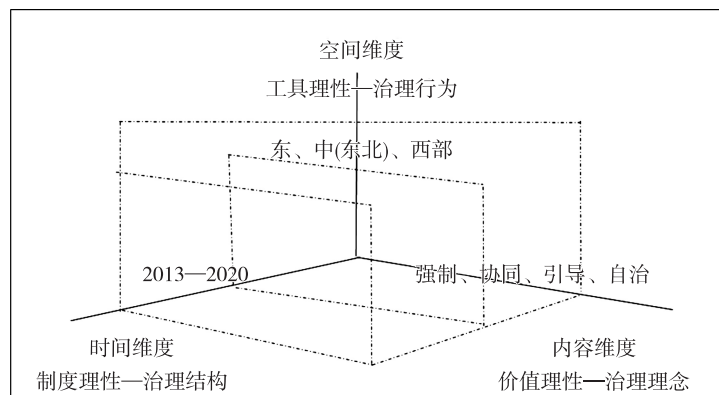


图1 农村社区治理能力现代化的公共选择分析框架

理中缺失的公共性,融合传统性与现代性,发挥自主性治理的最大优势;从工具理性来看,农村社区治理能力现代化的公共选择路径基本以“加大投入”和“加强普法宣传”等字样出现的强制性工具、“鼓励支持”和“不断拓宽”等字样出现的引导性工具、“鼓励符合条件的”和“有效对接”等字样出现的协同性工具、“完善村民自治制度”和“健全村规民约”等字样出现的自治性工具等四种类型为主的文字展现在政策文本中。因此,本文以四种工具类型作为内容维度的标尺,在编码时结合六种能力类型与四种现代化指标对政策文本进行内容分析。

从时间维度来看,农村社区治理能力的现代化进程较为漫长,并形成了带有浓厚传统文化底色的治理方式。“治理能力现代化”的提出是在2013年11月党的十八届三中全会,其后逐渐出现了基层治理能力现代化和农村社区治理能力现代化的概念。因此,本文选取2013年至今有关农村社区治理能力现代化的政策文件,包括省级政府年度工作报告、关于实施乡村振兴战略的意见、关于加强和完善城乡社区治理的意见等,从时间维度来综合审视地方政府的公共选择逻辑及其变化规律,以探究制度的理性变迁是如何影响治理能力结构的。

从空间维度来看,地方分权与竞争为中国40多年高速增长奠定了关键性的制度基础,同时也为创新基层社会治理、推进治理能力现代化提供了动力保障。2017年6月12日中共中央、国务院出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,之后,黑龙江、云南、河北、四川等26个省市相继出台配套性文件作了具体安排部署。不可避免地,地方分权与竞争也带来了基层社会治理的差异化决策。那么,这种差异化决策呈现了哪些特点,在促进农村社区治理能力现代化方面发挥着怎样的作用,尤其是政策工具的选择对治理行动的结果有哪些影响,以及不同区域地方政府对于农村社区治理能力现代化的公共选择有何差异等,是空间维度层面需要回答的问题。

综上,通过对选定的政策文本进行编码,对NVivo 11软件的运行结果从时间、空间、内容维度分析农村社区治理能力现代化的公共选择在理念、结构与行动方面的共性与差异。

2.3 文本编码

由于选取的各类政策文本数量较多,因此本文选用NVivo 11软件从树节点到子节点的方式进行文本编码。首先结合我国地方政府政策制定的实际情况,将政策工具划分为强制工具、引导工具、协同工具、自治工具4大类;再对部分政策文件进行预编码,并结合已有的相关文献确立上述4类政策工具下属的子节点;再采取逐句编码的方式将已有政策文本中与农村社区治理能力现代化相关内容编入相应的子节点,成为其中的参考点。某些可以编入多个子节点的文本

内容,则对照原文仔细分析上下文语境及其真正含义,编入相应子节点。最终,本文形成了“树节点—子节点—参考点”的文本编码结构。

为保证编码结果的可信度与有效性,本文通过两名研究者随机选取东、中、西、东北等 4 大区域中未进入本研究的政策文本进行编码,再将两人的编码结果合并,通过 NVivo 11 软件的“编码比较查询”进行一致性检验。两位研究者的编码一致性百分比和编码覆盖率的 kappa 系数均保持在被认为具有高度一致性的 0.6 以上,本文的一致性百分比在 82.13% 以上。因此,本文的编码有效且可信度较高。

3 样本数据的整理分析

通过对各节点和参考点的统计可以发现(见表 2),子节点数与参考点数成正比,参考点越多,比率也越大,与之对应的公共选择偏好就越强。首先,从整体来看,政府对协同工具和自治工具的使用频率从 11.76%、4.18% 分别增加到 17.32% 和 9.36%,分别增长了 5 个百分点以上,体现了政府对多元主体参与农村社区治理及加强农村社区居民自治能力的重视。其次,从各类工具的内部使用频率来看,使用频率最高的公共服务与基础设施、财税支持和产业扶持均有较大降幅,表明地方政府在治理理念和治理手段上的转变,已逐渐减轻对工具属性色彩比较浓厚的物质工具的依赖;法治建设、行政制度改革、考核与激励等工具提及的频率均有所上升,表明地方政府在推进农村社区治理能力现代化的过程中愈加重视制度理性的作用,逐步走向法治化、制度化,这与国家当前所倡导的“提升社区治理的法治化、科学化水平”相吻合。此外,党政联合、综合联动治理、政社合作、社区协商、志愿帮扶、村规民约等工具的运用频率均有不同程度的提升,体现了地方政府价值理念的转变,即愈加重视人民需求,引领农村社区的良法善治。

表 2 各节点与参考点数量及百分比统计

树节点	子节点	参考点数量	百分比	关键治理能力
强制工具 (46.60%) (精细化)	财税支持	366	9.12%	社区服务供给能力
	产权与土地制度	246	6.13%	
	法治建设	163	4.06%	
	公共服务与基础设施	662	16.50%	
	信息化	137	3.42%	
	行政制度改革	133	3.32%	
	考核与激励	162	4.04%	
引导工具 (31.14%) (组织化)	科技手段	173	4.31%	社区信息化应用能力
	人才培养与就业保障	224	5.58%	社区六大能力
	产业扶持	351	8.75%	社区服务供给能力
	资本引导	151	3.76%	
	示范作用	182	4.54%	社区文化引领能力
	文化传承	168	4.19%	

(续表 2)

树节点	子节点	参考点数量	百分比	关键治理能力
协同工具 (15.03%) (规范化)	党政合作	138	3.44%	社区六大能力
	综合联动治理	200	4.99%	社区矛盾防范化解能力
	公私合作	123	3.07%	社区居民参与能力
	政社合作	142	3.54%	
自治工具 (7.23%) (法治化)	社区协商	127	3.17%	
	志愿帮扶	105	2.62%	社区矛盾防范化解能力
	村规民约	58	1.45%	

3.1 农村社区治理能力现代化公共选择的内容维度分析

党委领导和政府负责的理念深入贯彻到政府工作报告和相关政策文件中,从而使得强制性的政策工具成为农村社区治理能力现代化的核心公共选择,社区服务供给能力是政策文本反映的关键指标,体现的是精细化的现代目标,其占比达到 46.6%;科技与经济手段是政府组织化培育农村社区治理能力现代化的关键环节,成为地方政府实施公共选择的第二大工具,占比为 31.14%;多元主体合作互动是提升农村社区六大能力的核心路径,规范化与法治化是能力现代化的核心目标,既然是路径和目标,地方政府的公共选择还可以非此即彼,因而政策文本统计结果也表明协同工具和自治工具所占比重较低,尤其是自治工具还未达到 10%,与地方政府社会治理工具占比相比,协同工具在农村社区治理能力现代化的公共选择中略高,而自治工具略低。从政策文本的统计数量来看,对应各大工具的治理能力,公共服务与经济发展方面的工具在历年的政府工作报告中均有涉及;社会矛盾预防化解能力呈现逐年递增趋势,但提及的次数平均每年为 6 次;农村文化引领能力比较重视,提及的次数维持在每年 11~15 次;居民参与能力和信息化应用能力的表述虽略显不足,分别为每年 3 次左右,但呈逐年强化趋势。从子节点统计结果来看,农村社区治理能力现代化提升的公共选择明显区别于城市社会治理的公共选择。其一,公共服务与基础设施的节点数占比最高,为 16.5%,这与地方政府社会治理工具中“制度建设与变革”排第一(18.16%)的现状明显不同。其二,财税支持、产业扶持、产权与土地制度改革等经济性举措占比在 6%至 10%之间,这与农村人口和产业空心化的现状密不可分,也是地方政府着力改善经济环境以提升农村社区治理能力现代化的一个重要方向。其三,志愿帮扶(2.62%)与村规民约(1.45%)占比最低,这表明农村人才流失严重,社区治理中志愿力量非常薄弱,因此志愿者能力培育在政策文本中提及较少;村规民约作为农村社区治理的合理存在却不一定合法,在法治化背景下,传统性治理手段逐渐被科技支撑的现代化手段所融合,因而也成为政策文本中较少提及的一种政策工具。

3.2 农村社区治理能力现代化公共选择的时间维度分析

2017 年 6 月中共中央、国务院出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,党的十九大报告又进一步提出乡村振兴战略。2018 年开始,各级地方政府陆续出台配套性政策文件,政府工作报告中涉及农村社区治理能力现代化的内容也明显增多。因此,在编码过程中,依中央文件

出台时间将时间维度分成两个阶段进行统计分析。在四种类型工具中,强制性工具和引导性工具的使用频率呈下降趋势,协同工具和自治工具呈上升趋势,尤其是自治工具的使用频率翻倍,这与地方政府社会治理工具选择呈减弱走向明显不同,表明“民主协商”的治理原则已成为基层社会治理的核心标准之一,这也是党的十九届四中全会关于社会治理的表述增加的新内容。从子节点统计结果来看,排在前三位的是公共服务、财税支持、产权与土地制度,但所占比重由 19.59%、11.64%、11.04% 分别下降为 14.35%、7.37%、7.15%;上升幅度较大的前三位分别是信息化、党政合作、社区协商,分别上升了 2 个百分点以上,该上升趋势与时代背景紧密吻合,即基层社会治理强调党建的引领作用,强调民主协商与科技支撑;村规民约所占比重在三个维度的统计结果中均为最低,但从时间维度来看,从 2018 年之前的 0.67% 上升到目前的 1.99%,表明传统治理手段并没有因为现代治理手段的运用而被忽视,地方政府也比较注重发挥新乡贤的作用,从而确保在农村社区治理中自治、法治、德治的有效结合及其治理效能的充分发挥。

3.3 农村社区治理能力现代化公共选择的时空维度分析

从总体来看,三大地区的公共选择趋势基本一致,强制性工具使用频率最高,东、中、西部地区所占比例分别为 44.21%、47.27%、48.22%,在四大工具中几乎占了接近一半的比重;自治工具所占比重最低,三大区域所占比例基本都在 10% 以下,这表明在一定程度上,地理区位因素对农村社区治理能力现代化的公共选择结构影响较小。随着党政力量在农村社区的不断下沉,这一趋势将在现代化进程中保持一定的稳定性,一方面将帮助各区域地方政府在农村社区治理能力现代化提升路径方面保持基本一致的步调,另一方面也可避免因公共选择的较大差异而加大区域治理能力现代化的差距。

从子节点统计结果来看,中部与东北地区的参考点数最高(1392),东部最低(1296);三大区域地方政府公共选择结果中排在前三位的子节点均是公共服务、财税支持和产业扶持,这表明各地均强调通过经济政策激励来提升治理能力的现代化水平。东部和西部地区的诸多公共选择基本一致,而中部与东北部地区呈现一定的差异性。比如,法治建设、信息化建设、文化传承、政社合作等方面,政策文本中提及的内容几乎只有东西部地区的一半,这在一定程度上显示中部与东北部地区的农村社区治理能力现代化建设进程较为缓慢。

从政策工具所反映的农村社区治理能力来看,东部地区因为良好的经济基础,农村社区矛盾预防化解能力的现代化进程明显优于中西部地区。虽然乡风文明是全国农村社区建设的共同重点,但东部地区的农村社区文化引领能力也强于中西部地区。从统计结果来看,东部地区的政策文本中关于“加强”基本公共服务供给的表述最多,但关于“丰富”的表述最少,这表明东部地区的多元主体参与公共服务供给的能力还有待提升。西部地区由于西部大开发、精准扶贫、乡村振兴等国家政策倾斜的因素,农村社区信息化应用能力的重视程度高于中东部地区。中部与西部地区的地方政府公共选择有诸多相似之处,比如重视依法办事能力的提升却未能健全依法办事的规章制度,重视文化产业的发展却忽略传统文化的继承与发扬等。

4 地方政府公共选择的基本逻辑

由于农村集体经济基础薄弱、农业结构不合理、干部素质参差不齐,农村社区公共服务与基础设施建设成为制约农村社区治理能力现代化的关键领域。因此,近十年的相关政策文本中均

把公共服务与基础设施建设作为重点,把财税支持和产业扶持作为改善经济基础的制度工具。法治能力和信息化应用能力建设则是近年来地方政府公共选择中较少提及的,但仍然是各级地方政府从价值理性、工具理性和制度理性出发对农村社区治理能力现代化的理性追求。治理能力现代化的法治化、组织化、规范化与精细化追求已映射到农村社区治理的能力结构与治理结构的持续性改变,以工具理性为基础的治理能力现代化行动正在促进农村社区治理能力现代化水平的提升。

4.1 地方政府的公共选择表达出以价值理性为追求标尺的治理能力现代化理念

价值理性关注的是手段与行为本身的价值,即基于某种价值信仰之上,强调政策工具实践的性质与终极价值关怀。农村社区治理能力现代化的公共选择体现着治理主体的价值理性倾向,通过凝结在治理理念中的价值智慧与价值理性良知,指导治理能力现代化的制度与行动选择。地方政府在选择不同的政策工具时,价值理念的不同呈现出的治理能力及其现代化目标的侧重点也会有所差异(见表3)。在传统治理路径中,行政力量主导了农村社区治理路径,合法性权威覆盖了以传统文化为主体的农村社区治理价值,导致农村社区治理能力现代化进程缓慢。随着国家治理现代化理念的提出,在以人民为中心的价值理念指导下,农村社区治理强调党政主导下法治、德治、自治相结合,通过公共精神的恢复和自主治理理念的回归,促进传统性与现代性的融合,并利于农村社区治理能力现代化水平的提升。

表3 不同类型政策工具中的价值理性与治理理念

工具类型	价值理性	治理理念	治理能力	现代化目标
强制类	权威、规范、保障	效率与公平	服务供给为主	精细化
引导类	边界、支持、帮助	职能角色转变	综合能力为主	组织化
协同类	责任、多元、合作	多元参与治理	参与能力为主	规范化
自治类	自愿、平等、规则	民主协商、“三治”融合	参与能力为主	法治化

4.2 地方政府的公共选择彰显了以制度理性为导向的治理能力现代化结构

作为在整合价值理性与工具理性的过程中逐渐形成的一种全新的理性模式,制度理性强调理念和行动的有机整合,倡导通过规则来确立规范的社会秩序,主张制度或治理结构设计之标的重在使所面对的矛盾和冲突处于合理的秩序中,并通过自我肯定与自我否定不断改进和完善自身。农村社区治理能力的现代化结构体现为各级政府公共选择中以制度理性形式强化的专业认知能力、行动能力和协作能力。

首先,农村社区治理主体要具备清晰的专业认知能力,包括学历知识、专业技能、协调能力和创造能力以及对治理要求的清晰理解能力。其次,要具备高效的行动能力,包括决策能力、执行能力、互动与合作能力,迅速准确地落实各项治理工作。再次,要具备较强的协作能力,包括协调多元主体参与社区共建共治,协调多项资金的治理用途。150份政策文本的统计结果显示,公共服务能力在提升,但法治化和信息化应用能力还待进一步加强,只有改善能力结构,实现能力结构的现代化,才能从根本上建立现代化治理理念,进而影响治理行动。

农村社区治理能力的现代化除了依赖于能力结构的现代化以外,还要同步推进治理结构的

优化。在地方政府政策工具选择实践中,无论是东部、中部还是西部地区,强制工具与引导工具的使用都是工作的主要抓手,经济政策工具成为撬动农村社区治理能力提升的关键载体。伴随村镇行政区划调整改革的推进,农村集体经济得以发展壮大,精英人才回流,新乡贤等多元主体广泛参与农村社区治理,协同工具和自治工具正在成长为农村社区治理能力现代化的全新突破口,民主协商和科技支撑的两大原则正在逐步重塑农村社区治理体系,并充当工具理性与价值理性的连接器和润滑剂,让理念和行动得以在结构的统合下达成平衡。虽然地方政府的农村社区治理能力现代化公共选择存在结构性偏差,但总体发展趋势倾向于实现治理的现代性和社会善治的目标。在这个过程中,地方政府需要通过制度供给、政策执行等方式将国家治理目标有效嵌入农村社区治理中,并有效回应农村社会对治理的需求,从而实现国家治理目标与农村社区自主性之间的平衡,为实现乡村善治创造有利条件^[7]。

4.3 地方政府的公共选择体现了以工具理性为基础的治理能力现代化行动

就工具理性的逻辑向度而言,政策工具只是从客体对象的实用性方面来考虑问题,政策目标的意义和价值被忽略,它只关注手段的有效性而不问目的的合理性^[8]。公共政策中的工具理性以有效性为核心,遵循可预测、可计算的理性决策模式,将各类公共政策的制定和执行当作某种技术化操作看待,使其具备科学性、技术性特征。工具理性的存在使得政府公共政策致力于通过具有科学性、技术性与针对性的手段来解决当前最为突出的公共问题,促进农村社区基于制度、资金、技术和社会资本等条件积极践行现代化治理理念,创新农村社区治理体系,实现六大能力的提升,并最终实现农村社区治理的科学化、规范化、法治化和精细化。

当前我国农村人口外流严重,农村社区发展严重受制于资金、技术、人才等因素,治理能力提升的社会基础被不断削弱。为了推动社会治理的重心落到城乡社区和促进乡村振兴,地方党委和政府选派了一批干部下沉到农村社区,但这些流动的治理者在村社工作的时间是有限的,仍然需要依靠农村社区自身的治理能力提升^[9]。因此,农村社区治理能力现代化首先必须解决的就是发展问题,这在政策文本中得以凸显。无论是从内容维度、时间维度还是空间维度,排列前五的基本都是公共服务与基础设施、财税支持、产业扶持、产权与土地制度、人才培养与就业保障等,体现了地方政府公共选择中鲜明的工具理性色彩。

党的十九大以来,国家加强了法治化、科学化、精细化等现代化原则在社会治理中的应用力度,法治建设、信息化应用、综合联动治理、社区协商等工具的使用频率明显增加,这些政策手段的运用体现的仍然是地方政府为提升农村社区治理能力现代化而采用的工具理性。政府将现代化的信息技术日益用于农村社区治理,有利于政策执行,但也可能无法实际增加乡村治理效益,反而带来选择性治理、形式化治理和空转性治理等问题^[10]。因而,工具理性并非政策工具的全部,作为一种承载着人类价值创造和美好向往的政策手段,政策工具本身应有其追求的理想与目标,即针对性与实用性。缺少对政策价值目标和人文关怀的重视,不仅容易使政策工具的选择日趋扭曲异化,也会增强政策工具内部价值理性与工具理性的张力,导致二者失衡,进而有损于政策工具本身的稳定性与效用的发挥。因此,在农村社区治理能力现代化的进程中,地方政府对政策工具的选择既要正视工具理性对于处理农村当前突出矛盾的实用性,也要重视价值理性对于治理结构与治理行动的引领作用,同时不断优化治理结构与制度设计,调和工具理性与价值理性的内在张力,从而确保农村社区治理能力现代化行动方向的正确性。

5 结语

我国现代化进程的短板在乡村,没有农业农村的现代化,就没有国家的现代化。党的十九大报告提出了乡村振兴战略,对乡村的制度体系进行了全方位设计,以前通过投入大量财力完善基础设施、通过财税政策引导乡村治理重心的政策工具使用频率逐渐下降,各级地方政府更加倾向于使用制度层面的政策工具,以期从观念上对基层人员的治理理念进行全面更新,避免农村社区治理长期陷入悬浮治理和简约治理的路径锁定状态,进而对社会个体行为进行重塑和约束,以推动农村社区治理能力的提升。本文重点回答了近年来地方政府在社会治理方面“如何”现代化的问题,通过问题场域的厘清和实践逻辑来分析地方政府的公共选择逻辑。虽然国家在多个场合强调市场的决定性作用,但更多限于经济建设领域,因此公权力在农村社区治理中的功能定位并非只有“服务”和“补缺”两个角色。只有培育起农村社区治理能力现代化的理念、改变治理体系以后,政府角色才能逐渐归位,这也是在对15个省份150份政策文本分析后发现的结论。研究发现,各级地方政府社会治理工具的选择更加理性,逐渐减轻了对工具属性色彩较为浓厚的物质工具的依赖,更加重视制度理性的作用;在试点、示范和评选等活动中不断更新社区工作人员和社区居民的治理理念与知识结构,营造公共意识和公共精神,提升社区治理主体的协同能力和现代化水平,实现真正意义上的村民自治和城乡融合治理。从前面的统计结果来看,自治工具使用频率的日益上升成为农村社区治理的最优公共选择,而且当自治工具与传统文化和民间权威相结合,在农村社区治理中可以起到事半功倍的效果。但是如果没有与现代治理理念相匹配的农村社区治理体系,仅将传统性与现代性、公共性与自主性结合的农村社区治理现代化也会在治理行为上产生偏差,因此各级政府在农村社区治理能力现代化的公共选择中更加倾向于自治工具的培育和广泛使用,重新建构农村社区公共性、现代性的生存基础与作用空间,该政策导向和支持性举措将极大缩短农村社区治理能力现代化的实现时间。

参考文献:

- [1] 张艳国,尤琳.农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径[J].当代世界社会主义问题,2014(6):54-66.
- [2] 李玲玲,李长健.农村社区治理能力现代化进路之思考——基于社区发展权理论的视角[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(2):74-81.
- [3] 田毅鹏.农村社区治理能力现代化的新取向[J].政治学研究,2018(2):111-114.
- [4] 李强.提升城乡社区治理现代化水平[J].唯实,2017(9):13-15.
- [5] 李琳,郭占锋.精准扶贫中农村社区治理能力提升研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(3):98-106.
- [6] 包心鉴.中国治理现代化中的制度之“重”和制度之“治”[J].济南大学学报(社会科学版),2020(2):5-18.
- [7] 徐琴,叶娟丽.嵌入式治理:国家政权建设与村落自主性关系模式的再审视[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020(6):19-26.
- [8] 李雪松.论地方政府治理现代化建设的政策工具选择[J].四川行政学院学报,2017(4):20-26.
- [9] 蒋英州.社会治理重心下沉、乡村振兴与乡镇党政干部的流动[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(5):35-44.

- [10] 杜姣. 重塑治理责任:理解乡村技术治理的一个新视角——基于 12345 政府服务热线乡村实践的考察与反思 [J]. 探索, 2021(1): 150-163.

The Public Choice Logic for Modernizing the Governance Capacity of Rural Communities

——Based on the Analysis of 150 policy texts in 15 provinces of China

HENG Xia

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: The public choice of local governments in the governance capacity of rural communities determines the support measures and modernization directions that may be obtained for capacity improvement. This paper takes 120 government work reports and 30 policy documents related to the modernization of rural community governance capacity issued by 15 provinces in China from 2013 to 2020 as the research object. And an analytical framework of “idea-structure-action” is constructed to analyze the public choice of local government in modernizing the governance capacity of rural communities from the dimensions of content, time and space. The research found that, with the development of time, the tools with the highest frequency of use, such as public services and infrastructure, fiscal and tax support and industrial support have been greatly reduced, and the frequency of using tools such as rule of law construction, administrative system reform, assessment and incentive has increased. This shows that the local governments have changed their governance concepts and ways, and gradually reduced the dependence on material tools with strong tool attribute color, and paid more attention to the role of institutional rationality. Although the provinces in terms of content and time dimension of public choice presents the structural deviation, but overall has strong consistency. It expresses the concept of the modernization of governance capability that takes value rationality as the pursuit ruler, highlights the modernization structure of governance capability guided by institutional rationality, and embodies the modernization action of governance capability based on instrumental rationality. The final public choice tends to develop and strengthen the rural economic base through economic policies such as infrastructure construction, fiscal and tax support, and industrial support, so as to improve the modernization level of rural community governance capacity in the process of development.

Key words: the rural community governance, modernization of governance capacity, public choice, policy texts

责任编辑: 金华宝

乡村建设行动中农民声音的有效表达与责任效力

张利明

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘要:实施乡村建设行动需要国家进行积极干预的同时,也要充分倾听基层心声,重视农民的声音。在理论层面上,有效的声音表达有利于了解农民需求偏好、形成集体共识、提升基层责任、改善公共物品供给。通过案例研究和实证分析发现,农民声音的有效表达需要一定的条件,取决于村庄横向上的“反弹效应”和政府纵向上的“反馈效应”。横向的“反弹效应”遵循“便利性”和“承认性”两大标准,由此形塑“责任农民”;纵向的“反馈效应”要求政府及时、有效回应农民声音,由此形塑“责任政府”。两大效应根据强弱程度的不同分别形成“理想类型”“弱效应表达”“杂乱无章表达”“无声与沉默”四种表达类型。乡村建设行动的推进需要建立多层次、制度化的声音表达体系,提升农民声音表达的有效性,在建设过程中促进声音表达与责任效力的双重提升。

关键词:乡村振兴;乡村建设行动;农民声音;有效表达;责任效力

中图分类号:D638

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0049-10

1 问题的提出

党的十九届五中全会提出“实施乡村建设行动”,将乡村建设作为新时代推进乡村振兴的重点任务。在此背景下,国家势必进一步投入大量公共财政和资源来建设乡村。为了有效推进乡村建设,需要自上而下的国家投入与自下而上的民众响应相结合,充分激发基层群众的主体自觉性^[1]。而要激发基层群众的自觉参与,需要重视农民的声音,有效的农民声音不仅是相互尊重和民主的基础,也是农业和农村发展的真正基础^[2]。从现代政治学来看,声音表达发挥着两大功能:交流信息和为决策者提供激励,即公民通过表达告知决策者他们的利益与偏好,并向他们施加压力以对听到的事情做出积极回应^[3]。在中国,党和政府非常重视基层群众的声音和民意表达,“国家各项工作都要贯彻党的群众路线,密切同人民群众的联系,倾听人民呼声,回应人民期待”^[4]⁵⁵,并在农村基层形成了一系列事前、事中和事后的表达体系^[5],这对于维护农民群众的民主权利与合法权益发挥了积极作用。

从国际层面看,联合国人权理事会于2018年通过《联合国农民和农村地区其他劳动者权利宣言》,在其中专门强调了农民的表达权,指出:“农民和农村地区其他劳动者……有权以口头、书面或印刷的方式,采取艺术形式或通过其选择的其他任何媒体,在地方、区域、国家和国际层面表达自己的意见。”但在实践层面,研究人员越来越发现农民的声音,特别是发展中国家小农

收稿日期:2021-02-08

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“寓法于治:乡村自治与法治的有机结合机制研究”(18YJC810014),项目负责人:张利明。

作者简介:张利明(1987—),男,博士,华中师范大学中国农村研究院助理研究员。

的声音没有被听到,社区和小农户很难发出自己的声音^[6],尤其是在影响“政治权力和政策的变化方面”,小农的声音往往很弱或根本不存在^[7]。从中国农村基层治理的实践来看,21世纪以来,虽然国家层面不断加大对农村地区的公共建设和投入,但是在“单向度”的行政体系下,农民自下而上的声音表达无法与自上而下的政府投入建立起有效衔接^[8],政府主导提供的农村社区公共服务项目与居民需求偏好存在一定偏差^[9],使得农村公共建设和公共服务往往陷入“过度供给”和“有效需求不足”的困境。因此,在当前国家着力推进乡村振兴和乡村建设行动的背景下,如何在建设初期就纳入农民声音,使建设议程与农民需求相吻合?什么样的声音表达是有效的?又如何提升农民声音表达的有效性以最大程度降低乡村建设的对抗性成本?本文拟通过梳理相关研究,结合中国乡村建设的实践和案例,对这些问题进行分析。

2 乡村建设与公共物品供给中的农民声音表达

在现代政治学语境中,“声音”往往与表达权、发言权、话语权等公民权利相联系,“声音表达”则与公民参与密切相关,有学者将其称之为“讨论式参与”^[10]。在西方国家,公民声音表达最主要的表现形式为“竞争性的投票”,同时将投票权和发言权作为现代民主的主要结构特征^[11]。在此语境下,西方国家的声音表达更多体现的是一种对抗性、对立性的国家与公民关系。国内学者普遍将公民的声音表达解释为民意表达,认为民意表达主要指公民个人或群体为满足自身需求表达自己的意见、态度、诉求等,并希望得到有效回应的行为^[12]。农民作为一类群体,其声音表达具有自身独特性,在早期研究中,学者们主要研究了农民“冲突型”表达,指出农民群体表达呈现“弱组织性”与“非政治性”特点^[13]。近年来,随着国家对农村地区的不断建设和投入,学者们重点关注到公共建设和公共服务中的农民声音表达。在当前乡村建设行动的大背景下,农村公共物品供给中的声音表达问题将更加突出,因此本文将着重从公共物品供给的角度对农民的声音表达研究进行梳理。

2.1 农民声音表达的功能与效应

“声音”一词主要来源于赫希曼(Hirschman)的经典研究,他将声音归类为人们试图施加影响的三种策略之一,认为公民表达他们对公共服务的偏好和意见是向政治系统提供纠正性反馈的基本方式^{[14]26-29}。以此为基础,学者们从不同维度阐述了公共物品供给中农民声音表达的功能与价值,主要体现在三个方面。一是需求表达功能与决策效应。主要指在农村公共物品供给决策和提供过程中,通过“声音”赋予农民权利,使其表达需求偏好和对决策的意见,从而影响福利的供给^{[15]122}。于水认为,有效的声音表达和需求偏好是合理的供给决策的基础,能反映农村基础设施建设中利益相关主体的要求,从而使决策的最终结果向农民利益靠拢^[16]。对此,李红梅等人通过研究发现,农民通过参加乡村一级的参与机构为家庭提供了表达其偏好的机会,解决了一些决策中的不匹配问题,从而使公共产品成果更适合农民的需要^[17]。二是责任提升功能与问责效应。这主要体现在声音表达与责任制之间的关系,认为农民的声音表达有利于促进公共服务中农民责任意识和问责制的发展。乔纳森·福克斯(Jonathan Fox)通过研究发现,墨西哥在农村地区实行的“公民声音”倡议,在集体行动的支持下,扩大了农民声音的力量,并在一定程度上提供了“软责任制”^{[18]284-286}。夏尔马(Sharma)则通过分析认为,农民表达和发表意见的能力会影响政府的优先事项或治理进程^[19]。蔡礼强通过分析公共服务的供给过程,认为从公民权

利的角度,农民需要重视表达权,但是从公民责任的角度看,农民也对公共服务的供给质量承担一定的责任^[20]。三是共识塑造功能与民主效应。主要指声音表达对于农民塑造规范性共识和促进基层民主发展的功能。阿玛蒂亚·森经过系统分析认为,通过声音和公开讨论有助于建立公共规范,从而形成公民共识^{[21]255}。叶笑云通过分析在中国农村形成的“村民说事”、民主恳谈会、听证会等实践,认为农民通过这些平台进行声音表达和对话,发挥了协商民主的作用,弥补了代议制民主发展不力的缺陷^[22]。可见,无论是理论层面还是实践层面,农民声音表达发挥着重要的需求表达、责任提升和共识塑造功能。因此,乡村建设和公共物品供给过程中需要纳入农民的声音,赋予农民充分的表达权。

2.2 农民声音表达的有效性与影响因素

从宏观层面上看,各国通过赋予民众参与权利和提供参与机会,为农民发声创造了条件,这在很大程度上决定了农民声音表达的有效性。但在中观和微观层面上看,并不是所有的表达都是有效的,要实现有效表达,需要一定的条件。对此,学者们从不同维度分析了影响农民声音表达的条件和影响因素。一是政治系统因素与表达有效性。主要指在公共物品供给决策和提供过程中政治系统对农民声音表达的影响。唐任伍、李水金认为,政治系统的“易进入性”是保证农民公开发达与参与的最重要因素,尤其是对于那些处于弱势地位的农民^[23]。约茨科夫(Hjortskov)等人分析了政府公共服务政策对农民声音表达的影响,认为政策的“可见度”和“亲近感”至关重要^[24]。涂圣伟则指出政治效能感对于农民主动发起表达公共服务需求的行为具有显著影响^[25]。二是公共物品类型因素与表达有效性。这主要体现在不同类型的公共物品对农民声音表达的影响。塞缪尔·保罗(Samuel Paul)认为,在一定条件下,那些“无差别性”的公共服务(如饮用水等)有助于声音表达,因为所有人都对其供应和质量感兴趣,那些声音微弱的群体也可以从较强的声音中获益。而“差别化”的服务(如教育方面)不利于声音表达,其外在效果难以获得^[26]。三是农民个体因素与表达有效性。这主要指个体条件对于农民声音表达的影响,有学者分析了个体收入、教育和相关属性对于话语权能力的影响,认为穷人和文盲的声音通常最弱,尽管他们的人数可能很多^[25]。何包钢、周艳辉通过分析一个村庄的民主恳谈会案例发现,在会议中村干部的表达和发言明显更好,而那些大部分时间在田间劳作的人、外来移民的声音表达通常较差^[27]。可以看出,农民声音表达受多种条件和因素的制约,需要结合实际为农民表达创造条件。

2.3 农民声音表达的障碍与困境

从公共建设和公共物品供给的实践层面看,学者们围绕农村基层公共物品的供给,探讨了农民需求表达所面临的现实困境。一是体制性障碍与表达困境,主要指农村公共物品供给中基层行政体制的局限性。基层政府往往习惯于“为民做主”,不注意听取群众声音和意见^[28]。对此,折晓叶与陈婴婴着重分析了项目制下的“任务导向型”公共服务困境,即缺乏识别民众服务声音与需求的动力和能力^[29]。二是结构性障碍与表达困境。艾曼纽·谢恩斯(Emmanuelle Cheyns)通过研究发现,与其他利益攸关方相比,小农户的声音和关切难以得到考虑,在“等级关系结构”的影响下,小农缺乏代表自己的能力,其声音往往被取代^[7]。还有学者分析了声音表达中的“精英偏见内在化”的问题,认为政府在声音表达和利益代表之间往往重视精英的声音,忽视甚至削弱非精英的声音^{[30]30}。邢成举、李小云则着重分析了财政扶贫项目中的“精英俘获”问

题,认为在扶贫项目中,精英的意见或偏好具有重要影响,普通农民的意见往往被替代^[31]。三是技术性障碍与表达困境。格伦·戴维斯·斯通(Glenn Davis Stone)和安德鲁·弗拉克斯(Andrew Flachs)确定了影响小农声音的三个技术性偏见:信息偏见、个人偏见和短期偏见,即农民在农业服务尤其是技术性服务方面由于受到信息偏差、个人偏见、短期偏好的影响,因此提高农民声音的努力难以获得实质性的改善^[32]。

从以上梳理可以看出,国内外学者从不同维度对公共物品供给中农民声音表达的功能与价值、条件与影响因素、障碍与困境等展开研究,取得了丰硕成果,这为本文的研究奠定了良好的理论基础。但现有的研究成果对中国乡村建设实践中农民声音表达的微观描述和系统分析相对缺乏,尤其是对农民有效表达的标准分析不足,对影响农民声音表达的关键因素缺乏进一步的理论建构。本文试图结合实证调查案例,从理论层面上探讨这些问题。

3 乡村建设行动中农民声音表达的实证分析

近年来国家大力推进脱贫攻坚战略和美丽乡村建设,各地在国家战略的指导下促进乡村建设和发展。与此同时,围绕乡村建设该如何建、钱从哪里来又该怎么花、公益事业怎么办等,各地纷纷探索基层治理方式方法,以期发挥群众协商和基层民主的作用,促进乡村建设和发展。

3.1 乡村建设行动中农民声音表达的三种形态

本部分结合湖北省X市C村、湖北省Z县X村、山东省D县X村的实地调研案例,对不同地方乡村建设中农民声音表达实践进行实证分析。根据三个村庄的乡村建设过程和实践,农民的声音表达呈现出三种不同的形态。

第一种,村民议事会下美丽乡村建设中农民声音的“代表性表达”。以湖北省X市C村为例,该村是一个毗邻汉江的农业村,全村共2900多人,9个村民小组。2017年X市开展美丽乡村示范村建设,虽然C村没有被纳入示范村建设,但在外部支持和内在需要的推动下,村庄2018年自主启动美丽乡村建设,最开始的一项工作是600余万元的土地增减挂钩项目,但由于长期以来C村干群矛盾突出,因此在推进项目的过程中面临重重阻碍。为此,2018年8月在新一届村“两委”的号召下,C村成立了“村民议事会”,选举产生会长1名,副会长2名,每个村民小组推选3个代表,组成27位议事代表。在此基础上,C村村民议事会形成了“党员、群众倡议一村‘两委’提议—村民议事会评议、审议—党员和群众代表大会决议”的议事规则,村民尤其是议事会代表依托村民议事会,对村庄基础设施建设、公益事业建设、乡村振兴事项等发表意见并进行讨论。从声音表达机制来看,C村建立了一套相对完整的议事规则,为村民在各个环节进行声音表达和发表意见提供了条件,但在实地调查和走访中了解到,C村在美丽乡村建设过程中主要由村干部和议事会代表发表意见和讨论,普通村民较少发声,C村的农民表达呈现出“代表性表达”的特点。

第二种,村落理事会与“村落夜话”下脱贫攻坚中农民声音的“多类型表达”。以湖北省Z县X村为例,该村是Z县47个重点贫困村之一,也是市级深度贫困村,全村628户中有235个贫困户,占比37%。由于是重点贫困村,自2015年开始,X村就获得政府大量资金投入,2017年是该村整村推进之年,全年共落实项目资金2500余万元,开展了道路、安全饮水等公共建设,并发展起了村庄产业。由于当地山大人稀,居住分散,该县自2012年起探索将治理单元下移至村

落,并在村落层面上设立村落理事会。2013年X村在11个村落成立了村落理事会,并在各个村落选举产生“两长八员”,即一名党小组长、一名村落理事长和担任八项职责的村落理事,村落理事会对于村落层面的公共事务具有表达权、参与权、决定权,村民也可以依托村落理事来表达诉求。2018年X村响应县里的号召,将基层协商单位下沉至最基层的村落,探索实行“村落夜话”,农民利用闲暇时间参与活动,围绕脱贫攻坚、产业发展、公益事业、邻里纠纷等“大家摆、大家议”,以此来解决问题、达成共识。从农民声音表达的条件来看,X村不仅有以“代表”为主的村落理事会平台,而且形成了“直接表达”的村落夜话平台,农民可以通过多样化的平台表达诉求和看法。

第三种,干部动员下社区化建设中农民声音的“被动表达”。以山东省D县S社区为例,该社区是山东省黄河滩区脱贫迁建4个万人社区之一,涉及12个村10905人,2018年9月开始,共投资6.2亿元,仅用1年2个月的时间,社区便建设完成。从2020年3月起村民开始入住,截至2020年11月底,所有村民搬迁完成。在搬迁之前,主要由迁建指挥部和各村干部进行动员和做工作,在社区建设过程中,住房面积、房型设计等征求过群众的意愿和意见,社区同时配套了教育、医疗、养老、商业等公共服务设施。可以看出,S社区的建设和搬迁过程非常迅速,公共服务设施建设也相对完善,但建设过程中主要采取干部动员的传统方式,村民往往是被动表达自己的意见和看法,不少村民认为:“社区建设都是政府拿的钱,不是群众的钱,跟上大部队就是,也没什么意见。”

3.2 乡村建设行动中农民声音有效表达的影响因素分析

无论是从理论还是现实层面看,声音表达并不总是有效的,而表达的有效性需要一定的条件,其受到诸多因素的制约。结合调研中的三个案例,可以展开进一步的分析(见表1)。

表1 不同类型村庄农民声音表达体系对比

类型	湖北省X市C村	湖北省Z县X村	山东省D县S社区
表达单元	行政村为主	村落为主	社区/村庄
组织化	村民议事会	村落理事会	无
表达主体	议事代表为主	理事为主	村民个人为主
与精英关系	紧密	紧密	不紧密
表达渠道	议事会议	村落夜话、云上夜话	传统渠道
制度化程度	议事规则与制度	议事规则与制度	无明确制度
激励机制	口头激励、荣誉评比	积分奖励、荣誉评比	无
表达效果	有表达权、议事权、 不完整的决策权	较完整的表达权、 议事权、决策权	无
有效表达程度	中等	最高	最低

其一,规模与有效表达。从实践层面来看,表达的有效性受规模和范围的影响,一般情况下,规模越小,越容易促进表达,在较小的规模和范围内,农民更愿意表达自己的声音和意见,其

声音得到回应的可能性也相对更高,而在规模较大的场景下,个人有效的声音往往容易被稀释掉^[11]。例如山东省D县S社区,在成立社区后规模超过了一万人,在这种大规模的社区中,农民声音表达的可能性明显更低;而在X村,村民以村落为单元开展协商议事,规模较小,村民之间的共同利益更为紧密,也更有利于农民发出自己的声音。

其二,非正式组织与有效表达。从理论层面上看,声音呈现出天生的“资源密集型”特点,声音选择更倾向于有更多政治资源的声音。在三个案例当中,C村和X村分别建立了村民议事会和村落理事会,虽然这两者都是非正式的组织,但是在村庄内部,其聚合了村庄的一些能人和有威望者,这使其拥有更多的政治资源和社会网络,因此有利于声音有效表达的形成。同时,依托非正式组织,村民个人可以与村庄中的精英建立更为紧密的联系,议事代表或理事等可以发挥“代表”的作用,促进村民表达自身的诉求。

其三,制度化程度与有效表达。一般而言,明晰、固定的规则和制度有利于促进声音表达,在这种规则和制度的约束下,农民更能明确何时、何事、何处可以进行表达,有了更清晰的期待值,因此更有利于有效表达。三个案例中,C村和X村形成了一套非正式的议事规则和制度,农民可以借助理事会、议事会或村落夜话等平台建立的协商议事规则来发表自己的声音、偏好和诉求,虽然这些表达和讨论规则是非正式的,但也为农民声音表达提供了良好条件。笔者在C村和X村调研过程中发现,无论是C村的村民议事会还是X村的村落理事会/村落夜话均没有固定的召开时间,议程的安排和会议的召开主要是“因事而开”,虽然访谈中了解到村庄近年来召开过不少讨论会和协商会,一些受访农户也反映参加过相关会议,发表过意见和看法,但许多会议没有文字记录或其他档案,因此两个村庄形成的农民声音表达机制的规则化、制度化程度仍然较低。

其四,正向激励与有效表达。在实践层面上,适度的正向激励有利于促进村民的声音表达意愿,在农村地区,“口头激励”对于激发农民声音表达具有重要作用。三个案例中,C村主要以口头奖励和荣誉评比为手段鼓励村民发言和发表意见,通过会议上的口头表扬给村民“好口碑”,同时将发表意见和献言献策纳入村庄“好家庭”“好媳妇”评比活动中,以此鼓励村民“发声”。X村主要以积分奖励和荣誉评比为手段鼓励村民发言,将“为村庄献言献策”纳入公益积分指标和其他荣誉评比活动中,让村民可以从“发声”中获得实实在在的好处。而在S社区,则缺乏鼓励村民发声的激励机制。对于不同激励方式的效果,在C村的访谈中一位干部表示:“一直以来,群众都看重好‘口碑’,口头奖励可以让群众赢得‘好口碑’、赢得威信,这样更有面子、有地位,就会更愿意表达了,这比其他奖励还更有效。”

此外,有效的声音表达还受到表达渠道、个人条件等因素的影响,这一系列的因素共同影响着农民声音有效表达的实现,而综合各个要素可以发现,在三个案例村庄中,X村实现有效表达的程度最高,其次是C村,S社区有效表达的程度最低。

4 结论与思考

在现实生活中,农民的声音表达是纷繁复杂的,有些声音是积极而富有建设性的,而有些可能是消极且有破坏性的。对于乡村建设行动而言,需要的则是有序的、建设性的声音,本文将之称为“有责任的声音”,这种声音一方面赋予农民充分的表达权利和畅通的表达渠道,另一方面

这种声音又能发挥建设性作用,能得到集体或政府部门的有效回应。结合理论分析和上述案例,可以进一步探讨乡村建设行动中农民声音表达的理想类型。

4.1 农民声音表达的横向“反弹效应”与责任公民

在实践中,农民的声音表达行为在很大程度上发生在村庄横向内部,反映在农民与村庄横向上的各类主体进行沟通、交流、讨论等。从理论层面上看,农民个人的声音表达取决于他们对预期效果的信念,当声音表达行为有利于农民获得预期收益时,农民更愿意选择行使表达权和发言权,笔者将其称之为声音表达的“反弹效应”。从村庄横向层面上看,这种“反弹效应”越强,越有利于农民声音表达。

农民声音表达横向“反弹效应”的实现也需要满足一定的条件,总体而言包括两大条件,即便利性与承认性。这里的“便利性”主要指在村庄层面上农民能够方便、畅通、低成本地表达自己的意愿和需求,从本文的三个案例来看,较小的规模、代表性的组织、明确的议事规则、正向的激励等为农民表达声音提供了便利条件。“承认性”则主要是指农民不仅可以发声和发言,而且其诉求和观点能够得到其他行为者的承认,同时这种承认可以形成集体决策和决定。这种“承认性”保障了农民可以获得预期收益,从而有利于增强“反弹效应”。从三个案例来看,X村的声音表达体系形成了较为完整的表达权、议事权、决策权,农民的声音容易形成集体决策,因此“承认性”相对最强。

与此同时,这种横向的“反弹效应”在保障农民表达权的同时,也形塑了农民的责任意识,农民通过声音表达反映自身需求和意见,形成集体决策和共识,而这种共识也约束了农民行为,增强了个体的责任感,形成一种“负责的表达”。笔者在C村的深度访谈中了解到,2018年C村进行村庄道路建设,通过村民议事会的决定,由每个小组请3名群众参与到监督施工中来,每人每天给50元的劳务补贴,有的村民对此表示:“不要这个钱,只要让我们看了,有了发言权就可以了,去监督也是我们的责任。”

4.2 农民声音表达的纵向“反馈效应”与责任政府

在乡村建设行动中,农民的声音表达不仅仅是局限于村庄内部事务,其更体现在农民对国家和政府政策、公共服务的需求、看法、意见等方面。夏尔马(Sharma)认为如果国家不对其公民的需求作出反应并维护他们的权利,扩大的声音就不会产生什么影响^[19]。在理论层面上,农民的声音表达越能得到政府反馈,其表达的意愿和效果则越强,笔者称之为声音表达的纵向“反馈效应”。这种纵向的“反馈效应”要求政府能够及时回应农民的声音和诉求,而农民通过声音来监督、约束政府,甚至形成一种社会问责,从而提升政府的责任意识。

农民声音表达的纵向“反馈效应”在实践中有不同的形式,包括现场“面对面”的直接回应和定期收集农民的政策反馈意见等。从文中的三个案例来看,三个村庄所开展的乡村建设行动都有政府的积极参与,但尚未形成完善的、强大的“反馈效应”,虽然C村、X村开展的村民议事、村落议事或村落夜话活动有时会有“第一书记”、驻村干部或基层干部参加,在现场回应了农民的一些声音和需求,但是这种回应具有非正式、相对随意的特点。同时,在乡村建设过程中,村庄的建设大多采取“项目制”方式投入,农民大多只能根据项目要求进行申报,难以自主决定自己的需求。同时,乡村建设的项目往往被切割到不同的单位和部门,这又增加了纵向“反馈效应”的成本,降低了“反馈效应”的效率。

4.3 农民声音表达的理想类型与模型建构

根据上述分析,笔者认为农民声音表达的有效性取决于两大因素,即横向的“反弹效应”和纵向的“反馈效应”,农民声音表达的有效性与横向的“反弹效应”呈正相关关系,与纵向的“反馈效应”也呈正相关关系。根据效应的强弱划分,横向的“反弹效应”与纵向的“反馈效应”会形成不同的组合,从而构建出农民声音表达有效性的理论模型(见图1)。

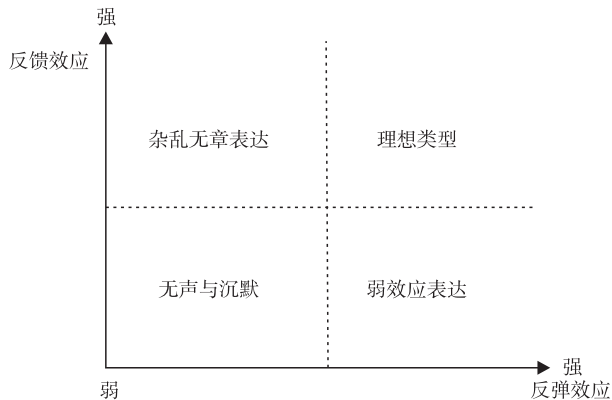


图1 农民声音表达有效性的理论模型

当“反弹效应”和“反馈效应”都比较强时,会形成农民声音表达的“理想类型”,在这种情况下,农民不仅在村庄横向层面上有效表达自己的声音并形成集体决定,而且这种声音

能得到纵向上政府的及时、有效回应,从而形成农民、村庄与政府的良性互动,并促进农民责任和政府责任的双重提升。

当横向“反弹效应”较强,但纵向“反馈效应”较弱时,则会形成“弱效应表达”,在这种情况下,虽然农民可以在村庄内部有效表达并形成决定,但是这种声音和反馈难以获得政府的有效回应,政府的政策也难以根据农民的声音适时调整,这就会降低农民声音表达的功绩,从而成为“弱效应的表达”。

当横向“反弹效应”较弱,但纵向“反馈效应”较强时,则会形成“杂乱无章表达”,在这种情况下,虽然政府愿意及时收集和回应农民的反馈声音,但是农民在村庄层面上难以形成有效的声音和共识性的决定,这就可能造成农民的声音表达是“杂乱无章”的、是“不负责任”的。

当横向的“反弹效应”和纵向的“反馈效应”都较弱时,农民则会选择“无声与沉默”。

4.4 在乡村建设行动中促进农民声音有效表达与责任效力的双重提升

从实践层面上看,乡村建设行动作为国家推进乡村振兴战略的重要举措,这种国家干预带有自上而下的行政主导倾向。而为了保障这一行动的有效开展,则需要充分重视基层的声音,通过基层群众充分表达需求及偏好,使建设行动能够有的放矢。与西方国家较为单一的“竞争性投票”表达机制不同,中国农民的声音表达需要立足农村基层实际,将农民的声音表达制度化地纳入基层治理体系中来,各地可以结合自身实际探索多样化、程序化、制度化的声音表达机制,让农民愿意发声、敢于发声、乐于发声。从上述分析可以看出,农民声音的有效表达需要满足一定的条件,这取决于横向的“反弹效应”与纵向的“反馈效应”,当两大效应都较强时,才会形成理想的声音表达。因此,在接下来的乡村建设行动中,各地可以结合自身实际创造条件,在村庄层面提供更加“便利性”与“承认性”的平台和渠道以鼓励农民发声,让农民在表达中、发言中增强责任意识,并自觉主动参与到乡村建设中来;在政府层面上优化和完善反馈机制和回应机制,强化基层政府对农民声音表达的回应性和回应力,由此强化对基层政府的社会问责和群众问责,在这一互动过程中,促进基层声音有效表达与责任效力的双重提升。

参考文献：

- [1] 陈学兵. 乡村振兴背景下农民主体性的重构[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版), 2020(1): 63-71.
- [2] PERTEV R. The role of peasants and peasants' organizations[J]. Cahiers Options Méditerranéennes, 2014(4): 27-31.
- [3] SCHLOZMAN K L, VERBA S, BRADY H E. The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy[M]. Princeton: Princeton University Press, 2013.
- [4] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 中册[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016.
- [5] 刘彤, 尹奎杰. 论农民利益政治表达机制的健全与完善[J]. 政治学研究, 2008(1): 81-88.
- [6] CHEYNS E. Making "minority voices" heard in transnational roundtables; the role of local NGOs in reintroducing justice and attachments[J]. Agriculture and Human Values, 2014(3): 439-453.
- [7] STRINGER L C, TWYMAN C, GIBBS L M. Learning from the South: common challenges and solutions for small-scale farming[J]. Geographical Journal, 2008(3): 235-250.
- [8] 仇叶. 行政公共性: 理解村级治理行政化的一个新视角[J]. 探索, 2020(5): 153-167.
- [9] 王亚南. 新型农村社区公共服务供给中的县级政府职能研究——基于Z市“多村一社区”的调查分析[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2017(2): 107-114.
- [10] CARPINI M X D, COOK F L, JACOBS L R. Public deliberation, discursive participation, and citizen engagement: a review of the empirical literature[J]. Annual Review of Political Science, 2004(7): 315-344.
- [11] WARREN M E. Voting with your feet: exit-based empowerment in democratic theory[J]. The American Political Science Review, 2011(4): 683-701.
- [12] 罗依平. 地方政府公共政策制定中的民意表达问题研究[J]. 政治学研究, 2012(3): 89-96.
- [13] 吴毅. “权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析[J]. 社会学研究, 2007(5): 21-45.
- [14] HIRSCHMAN A O. Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- [15] HENRIK S K, SAGLIE J. Promoting active citizenship: markets and choice in Scandinavian welfare[M]. New York: Springer Nature, 2017.
- [16] 于水. 农村公共产品供给与管理研究——从农村基础设施建设决策机制考察[J]. 江苏社会科学, 2010(2): 115-121.
- [17] YI H, HARE D, ZHANG L. Does the provision of public goods correspond to local demand? [J]. Contemporary Economic Policy, 2011(1): 115-137.
- [18] FOX J A. Accountability politics: power and voice in rural Mexico[M]. Cambridge: Oxford University Press, 2007.
- [19] SHARMA B. Voice, accountability and civic engagement: a conceptual overview[R]. Commissioned by Oslo Governance Centre, 2008.
- [20] 蔡礼强. 政府向社会组织购买公共服务的需求表达——基于三方主体的分析框架[J]. 政治学研究, 2018(1): 70-81.
- [21] 阿马蒂亚·森. 以自由看待发展[M]. 任贇, 于真, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [22] 叶笑云. 农民民意表达机制创新的浙江经验研究[J]. 江汉论坛, 2013(1): 23-27.
- [23] 唐任伍, 李水金. 中国农民话语权实现中存在的问题及其对策[J]. 中国行政管理, 2007(5): 45-48.
- [24] HJORTSKOV M, ANDERSEN S C, JAKOBSEN M. Encouraging political voices of underrepresented citizens through coproduction: evidence from a randomized field trial[J]. American Journal of Political Science, 2018(3): 597-609.

- [25] 涂圣伟. 农民主动接触、需求偏好表达与农村公共物品供给效率改进[J]. 农业技术经济, 2010(3): 32-41.
- [26] PAUL S. Accountability in public services: exit, voice and control[J]. World Development, 1992(7): 1047-1060.
- [27] 何包钢, 周艳辉. 中国农村从村民选举到乡村协商: 协商民主试验的一个案例研究[J]. 国外理论动态, 2017(4): 93-105.
- [28] 张贵群. 社区服务精准化的实践困境与实现机制[J]. 探索, 2018(6): 146-153.
- [29] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148.
- [30] JENKINS R. Reinventing accountability: making democracy work for human development [M]. London: Palgrave Macmillan, 2005.
- [31] 邢成举, 李小云. 精英俘获与财政扶贫项目目标偏离的研究[J]. 中国行政管理, 2013(9): 111-115.
- [32] STONE G D, FLACHS A. The problem with the farmer's voice[J]. Agriculture and Human Values, 2014(4): 649-653.

Effective Expression of Peasants' Voice and Responsibility Effect in Rural Construction Action

ZHANG Liming

(Institute of China Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: The implementation of rural construction action requires active intervention by the state, and at the same time it is necessary to fully listen to the voices of the grassroots and pay attention to the voices of peasants. On the theoretical level, effective voice expression is conducive to understanding peasants' needs and preferences, forming a collective consensus, enhancing grassroots responsibilities, and improving the supply of public goods. Through case studies and empirical analysis, it is found that the effective expression of peasants' voices requires certain conditions, which depend on the horizontal "rebound effect" of the village and the vertical "feedback effect" of the government. The horizontal "rebound effect" follows the two major standards of "convenience" and "recognition", thereby shaping the "responsible peasants"; the vertical "feedback effect" requires the government to respond to the voice of peasants timely and effectively, thereby shaping the "responsible government". According to the different degree of strength, the two major effects form four expression types: ideal type, weak effect expression, disorderly expression and silence. The promotion of rural construction action requires the establishment of a multi-level and institutionalized voice expression system to enhance the effectiveness of peasants' voice expression, and promote the dual enhancement of voice expression and responsibility effectiveness during the construction process.

Key words: rural vitalization, rural construction action, peasants' voice, effective expression, responsibility effect

责任编辑: 金华宝

基层党组织的领导功能:农村协商民主的规范完善与规则耦合

张师伟

(西北政法大学 政治与公共管理学院,陕西 西安 710063)

摘要:改革开放以来,中国农村社会的生活内容、组织形式以及治理机制等明显呈现出多元化格局。协商民主给农村社会提供了一个共建共治共享的良好平台,但农村多元治理主体的并存共治亟待理顺彼此之间的关系。各主体行为规范的完善及不同规则的逻辑耦合就成为农村协商民主能否稳健存在及有序运行的关键。基层党组织作为农村治理的领导核心,在农村协商民主的规范完善及规则耦合方面扮演着组织领导的重要角色。基层党组织既要指导多元主体各自的规范完善以保证其民主性,又要负责农村治理整体性规则的耦合以增强农村治理的整体性及协调性,从而推动农村协商民主的规范运行和农村治理的成熟完善。

关键词:基层党组织;农村协商民主;规范完善;规则耦合;农村治理

中图分类号:D638

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0059-11

自改革开放以来,农村治理体系发生了重大变化,农村原先政社合一的治理体系转变为村民自治的治理体系,并在法律层面上获得肯定。国家的宪法和村民委员会组织法不仅都肯定了村民自治的法理权限,村民在法律上获得了自我管理、自我教育、自我服务的权利,而且还为村民自治作出了制度安排,将民主贯彻于选举、管理、决策及监督之中,并在其中强调了基层党组织的领导作用。与此同时,中国共产党的党内法规也规定了中国共产党农村基层组织在农村治理中的核心领导地位。实际上,现有的法律及党内法规已经注意到农村社会在组织上的多元化现状,不仅村民委员会组织法注意到处理村民自治与其他社会组织的关系,而且中国共产党的党内法规也要求农村基层组织要处理好与其他社会组织的关系。基层党组织及村委会作为拥有不同法理基础的组织,在处理彼此之间的关系上各自遵守自己的法理规范。在法律及法规上,虽然不同的社会组织都有各自的规范体系,但如何在农村中实现不同社会组织的共建共治共享,又缺少一种规则层面上的协调和协同,而基层党组织也缺乏充分体现其领导作用的规则化渠道。农村多元治理主体在基层党组织的领导下,通过协商民主实现共建共治共享,还需要在规范完善及规则耦合层面进行法制完善的努力。

基层党组织既然在农村的协商民主中扮演重要角色,发挥核心领导的作用,那么它就在农

收稿日期:2021-04-12

基金项目:马克思主义理论研究和建设工程特别委托项目“中国特色社会主义协商民主制度体系的法制化研究”(2020MYB018),项目负责人:张师伟。

作者简介:张师伟(1973—),男,博士,西北政法大学政治与公共管理学院、中华法系与法治文明研究院教授,博士生导师。

村协商民主法制完善方面负有重要责任。基层党组织既要在不同社会组织中凝聚、组织、教育及引导群众,构建起社会组织内部的协商民主行为规范;也要在农村多元协商民主治理格局中发挥组织、协调及沟通、整合的作用,通过架构农村治理的整体性制度框架在逻辑上对各个社会组织的规则进行耦合加工,因地制宜地将《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》中的有关规定予以落实,形成一套逻辑自洽的农村制度体系。

1 基层党组织对农村协商民主制度体系化的领导

重视农村基层党的建设,发挥农村基层党组织在农村变革中的引领作用是中国革命、建设和改革取得成功的重要原因^[1]。从现实来看,基层党组织在农村处在政治中心的地位,在领导农村协商民主方面具有充分的制度优势,具备发挥重要政治作用的条件,成为新时代强化农村基层党组织整体功能的客观要求^[2]。农村协商民主制度的体系化发展在很大程度上就取决于基层党组织是否建立了领导农村协商民主的制度体系。

1.1 基层党组织在农村中的政治中心地位

基层党组织在农村处于无可置疑的政治中心地位,其在农村的领导地位与领导作用也得到了《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》等的肯定,拥有坚固的现实基础和法理依据。就现实基础来说,一方面,基层党组织普遍分布于广大农村中,每个建立了村民委员会的村庄都建有党支部,每个村民小组也都建有党小组,党的组织及党员的普遍存在为发挥党组织的领导作用提供了坚实的组织基础。另一方面,基层党组织及党员具有组织性及先进性的充分优势,组织性的优势既来自于中国共产党组织的严密性及纪律的严格性,也得益于它在实践中本身就是地方政治秩序的一部分,并在政治秩序的形成及运作中发挥着重要作用;先进性的优势则既在根本上来源于其先锋队的政治性质及为人民服务的宗旨,也来源于其作为基层党组织的创先争优活动,基层党员更自觉地学习了党创建的先进理论体系,成为率先以科学理论武装起来的农村中的先进分子,并由此而具有了先进性的政治优势。

伴随农村中社会生产及生活的变化,基层党组织的领导地位及领导作用在实践效果上产生了分化。一部分发展较好的农村,在数十年的发展中始终坚持基层党组织的领导核心地位,注重发挥其领导作用,形成了一套以基层党组织的领导作用为核心的农村治理制度体系,并由此实现了经济富裕、社会和谐、乡风文明的发展预期,在社会主义新农村建设中取得了标志性的成绩,其中的华西村、南街村更成为新农村建设的明星村。另一部分农村则在村庄权力竞选机制的作用下发生了“两委”之间的冲突,一直是村民自治实践中的一个突出难题。在农村治理实践中淡化了基层党组织的领导地位与领导作用,而竞选产生的自治秩序又在实践中不能充分地领导村庄的全局,且具有周期性的不稳定性。虽然农村中周期性的竞选似乎颇为引人注目,但是发展的实践因为缺乏党组织的先进性作用,而在农村中不能实现良性健康的发展秩序。农村选举故事中的明星村往往将注意力集中在权力交替上,而在社会经济发展方面成绩并不突出。当然,即使没有农村竞选的周期性影响,基层党组织也未见得就能成功扮演领导者的角色,发挥其领导作用。但是农村中良性社会秩序及可持续发展对制度体系的高要求,向农村基层党组织提出了务必要积极承担起领导角色的要求。

1.2 基层党组织在农村治理体系中的领导地位

基层党组织在新民主主义革命及社会主义改造与建设时期,曾经发挥过至关重要的领导性作用,正是在基层党组织的积极领导下,中国传统农村才发生了翻天覆地的巨大变化。基层党组织在那个时候所以能发挥至关重要的领导作用,就在于它将自己的根须扎进了农村社会生活的深处,“实现了政党、基层政权和乡村社会的有机互动和融合”^[3],既建构了基层党组织领导下的社会组织网络,发挥出其总揽全局和协调各方的领导作用,又通过党员的模范带头作用动员和教育广大农民,建构起了以基层党组织为政治中心的农村制度体系,实现了农村社会的根本大变革。

改革开放以来,绝大多数的农村社会不仅在解放生产力方面取得了重要的成绩,在发展生产力方面也取得了重要的成绩。然而,在工业化、城市化的浪潮中农村的社会组织力总体上弱于城市,优质的劳动力资源被城市化及工业化吸走,农村基层党组织建设受到人力资源流失的明显影响。与此同时,农村制度体系的完整性及其对农村发展的支撑性相应也较弱,从而出现了一定程度的农村衰落现象,“村庄衰落使农村经济发展进程放缓,反过来,农村经济发展滞后加速了农民向外迁离频率,进一步加剧村庄衰落进程”^[4]。

中国共产党从社会主义现代化事业的全局出发提出了乡村振兴战略,并同时提出了加强基层党组织建设的任务,颁布了《中国共产党支部工作条例》,其中对农村基层党组织的领导作用作了详细规定。这就在理论逻辑上贯通了乡村振兴与基层党组织党建及其领导作用的关系,即部分农村社会经济及文化的衰落在根本上乃是基层党组织建设滞后的结果。要实现乡村振兴就必须首先要重视农村党的建设,将农村基层党组织建设成为农村的政治中心,牢固确立和巩固党组织在农村社会组织网络中的领导地位,充分发挥农村基层党组织在农村社会中的领导作用,确立它在农村制度体系中的政治中心地位及作为治理核心的必要权威。目标是使基层党组织能够在农村治理的实践中纵览农村发展的全局,协调农村发展的各个方面,确立起适合时代要求并体现民主精神的法制化了的农村协商民主制度的规范体系。

1.3 基层党组织在农村中的制度优势

基层党组织在农村中的政治中心地位和领导作用,虽然首先是体现在法制化的规定上,但又不能停留和满足于法制化的有关规定上,而是必须落实为一套系统化的农村制度体系。将基层党组织在农村的政治中心和领导作用体现在人们的日常生活中,使它能够总揽农村发展全局,协调农村发展各个方面,将农村中的基层民主、基层党组织的领导及法治化运行真正结合起来,建构起多元主体共治的协商民主治理格局。因为基层党组织具有严密的组织性、严格的纪律性及政治上的先进性,所以它在农村发展及治理中具有比其他组织更为优越的权威条件,能够在共产党的党内法规及国家有关法律规定的规定上,发挥远比其他组织更具备成为农村治理制度体系重构的政治中心和领导权威,推动农村协商民主制度体系的稳健发展。

首先,可以依托有关村民自治的法律规定,充分发挥党组织在村民自治中的领导作用,将村民依法选举村民委员会的过程及村民自治的组织体系纳入基层党组织领导之下,从而使党的主张通过基层党组织贯彻和落实在村民自治的运行过程与决策中,实现村民自治的民主与基层党组织的领导的有机统一。这既有利于基层党组织动员和教育广大群众,提高群众政治觉悟和民主素质,也有利于群众在党组织的领导下实现自己的民主权利,并有利于在村民自治的民主中增强协商的环节,减少不必要的竞争内耗,提高政治生活的质量。

其次,基层党组织还可以通过发挥党员在农村中的模范带头作用。“农村党员队伍先锋模范作用的有效发挥是农村基层组织在村民自治进程中发挥核心领导作用的重要体现。”^[5]一方面将群众在政治上组织起来,充实党组织、团组织及妇女组织的力量;另一方面又积极支持发展农村中的新型社会组织,如公益组织、行业组织等,从而将农村社会生活的新发展也纳入基层党组织的制度化轨道。这样才能保障基层党组织在农村的领导地位,发挥领导作用。

1.4 基层党组织与农村协商民主格局的建构

农村在经历了数十年的发展之后,或者是迈步走上了一种比较发达的状态,而正走在迈向更高阶段的路上,或者仍然徘徊在贫困的边缘,正在努力实现小康社会的理想目标,或者处在一种自发的状态。不论是哪种发展状态的村庄都已经在治理体系上出现了多元化格局,多元主体的共治已然不可避免,因而从调查来看,一方面农村对协商民主的要求日益增长^[6],另一方面协商民主的多种实施方式对提高作为治理重要主体的领导干部的工作满意度有着积极意义^[7]。多元主体共治并不仅仅是指多个主体同时进行治理,还包含着多个主体在治理过程中的协调与配合,而多元治理主体间的协调并不会在实践中自然地实现,必须以多元主体的协调共治自觉为前提。因为农村中多元治理主体都是在比较独特且独立的环境中产生,并且每个治理主体都有其自身独立的法理依据。这造成了每个治理主体在法理及运行上独立自主^[8],既缺乏与其他主体协调共治的意识,也缺乏与其他主体进行协调的机制。

与其他治理主体相比,基层党组织具有由其性质及地位等所决定的外向型特质,即在性质上具有的先进性及国家法律、党内法规赋予它在社会中的中心地位和它对社会生产生活的领导作用。这使得基层党组织处在农村社会组织网络的中心地位,并担负起协调多元治理主体的职责,发挥协调多元治理主体的作用。基层党组织对多元治理主体的协调,一方面可以通过党员在多元治理主体中担负领导职责而实现,党员的先进性及党小组的战斗堡垒作用足以使他们影响多元治理主体,在多元治理主体的意志、过程及结果中贯彻落实基层党组织的主张;另一方面则要自觉地建构起以基层党组织为中心的协商、协调机制,既将基层党组织在多元协调中的领导作用制度化,也将基层党组织协调各方的具体做法制度化、规范化。

2 农村协商民主制度体系中多元主体的行为规范完善

中国共产党通过基层党组织及其党员,形成影响农村协商民主主体的有效路径,将党的组织、方针、政策等贯彻和落实到农村协商民主治理的实践中。这在结果上既有利于将党的群众路线比较全面地贯彻到农村协商民主实践中,也有利于从协商民主人民性是否充分展开的角度确立协商民主制度体系合理性的有关标准,并最终在多元协商治理的过程中确保民得以贯彻和落实。中国共产党通过影响多元协商治理主体的行为规范,来确保农村协商民主多元治理体系的人民性、民主性及合理性。

2.1 基层党组织对农村协商民主主体的组织协调

基层党组织在农村处于政治中心地位,除了在农村协商民主的体系性建构及制度建设上要担负领导职责、发挥领导作用之外,还要对其他治理主体进行组织协调,施加规范性的影响。基层党组织一方面要充分发挥村级党组织的领导核心作用,通过在政策、理论等对其他治理主体进行外在宏观指导,不仅使其他治理主体在农村社会中的形成及运作能自觉地遵循中国共产党

的路线、方针及政策等,而且也使其他治理主体能自觉地将自己纳入党所领导的体系,在自己与基层党组织之间确立起制度化的工作联系;另一方面则要通过发挥党员的模范带头作用及先锋作用,使他们在多元治理主体的产生及运行中发挥建章立制的作用,既将中国共产党的民主集中制原则贯彻在多元治理主体的规章制度中,也将中国共产党的人民民主思想及群众路线等贯彻在多元治理主体的组织及运行体系中。

在实践中,农村社会的多元治理主体有多种多样的产生方式及不同的法理依据,并由此决定了各个治理主体在制度规范的民主性上各不相同。有的治理主体属于农村社会中自发形成的行业性自治组织,因为在农村经济发展中的影响力较大,使其在规范上往往带有一定的经济寡头特点,经济实力较强和行业影响较大的人员在其中具有决定性的作用,其民主性往往不够充分。在这种情况下,农村行业性组织就要建立民主科学的管理机制,做到“民办、民管、民受益”,既要确保成员的主人翁地位和经济利益,提高民主决策、民主管理和民主监督程度,又要充分发挥行业性组织领头人的能力效应。

有的治理主体属于公益组织,公益性质使得它往往需要借助于所做的事情来获得必要的权威,它虽然占据着道德的高地,但并无充分的强制性,从而在常态的运行中难以保持足够的凝聚力及吸引力,参与性不够和民主性不足的情况同时存在。在实践中既需要各级党委政府领导的关心和重视,也需要健全运行机制,抓好建章立制、民主管理等,从而为其健康发展提供保障。

有的治理主体是上级某职能部门的派出机构,在农村社会中缺少必要的根系,虽然它履行着外部职能部门赋予的职责,但又只能面向农村履职,其职责或完全属于为农村社会提供公共服务,或进行必要的公共管理。不过,因其在建构与运行中缺少农村社会的民主参与,所以它的民主性不足也就在情理之中,其中社区组织体系在农村的植入具有自上而下的特点,其民主性不足的情形较为明显。农村社会中的多元治理主体除了基层党组织及村民委员会之外,其他大多数治理主体都存在着民主性不够的弊端,民众的参与性不足,治理过程的协商性不充分。这就需要基层党组织充分发挥组织、协调与领导的作用,促使农村协商民主的有序进行。

2.2 农村协商民主中群众路线的贯彻落实

农村多元治理主体在规范方面的完善表现在环节的完整和程序的合理,而环节完整与否及程序合理与否的衡量标准,则在于协商民主是否能得到充分实现。农村中的多元治理主体既然在目的上具有服务于农村的性质,那么它在建构的原则及运行的指导思想上就应该充分体现农村社会的人民性,在组织建构及运行过程中则要贯彻和落实依靠群众路线、依靠人民群众、为了人民群众。农村多元主体共治格局的协商民主,“把自上而下的群众路线和自下而上的农民参与有机地结合起来,有效构建了群众路线在乡村政治领域实现的新路径”^[9]。

任何一个立足农村的治理主体,都只有首先确立了为群众服务的根本宗旨和率先遵循群众路线的原则,才能真正赢得农村社会中广大民众的认可。不过,农村中的治理主体在体现为人民服务宗旨及贯彻群众路线时,又不能仅仅停留在宣传或宣示性的口号上,而要真正落实在治理的过程及结果上,治理主体只有做到了过程上的民主、公开、透明,才能在结果上实现治理的公平、公正及合理。因此,为了更好地以协商民主的发展来推进群众路线的实现,就势必要求在实践中设计完整的发展路径,包括顶层设计协商民主制度、全面提升协商民主技能、精心培育民

主协商精神、拓展民主协商组织资源等。

村民们不仅普遍期盼治理主体能够实现公平、公正及有效地进行治理,而且他们对于治理是否公平、公正、有效、合理有自己的判断标准。二者只有在治理过程中能够很好地交往、沟通及合作,治理主体及村民才能在治理的过程及结果上达成合意,使治理能在结果上达成双方认可的最佳结果。有的学者在研究中发现,“从全国各地的治理实践来看,民主协商机制尚未真正嵌入乡村治理的各个环节和各个领域,协商民主的制度优势和治理功能未得到充分发挥”^[10],因而必须加快将协商民主嵌入农村治理的进程,促进协商民主制度优势转化为农村治理效能。农村治理主体在确定自身组织框架、运行程序及治理目标时,就要以协商民主的方式充分听取治理对象的意见,在治理主体履职的环节上吸纳协商民主环节,将协商民主的规范纳入治理过程。充分发挥协商民主程序在确保治理过程公平、公正、民主、公开、透明的积极作用,充分发挥每一个治理主体对于实现民众美好生活的积极贡献。

2.3 农村多元协商民主的合理性衡量标准

农村中的多元治理主体各自都有一个自己的治理领域,并都在各自的领域中确立起了相应的制度体系。既因为不同的治理主体履行治理职责的法理来源不同,也因为不同治理主体进入农村社会的方式不同,各个治理主体所确立的治理制度体系在环节与程序上存在着较大的差距。各个治理主体因为贯彻和落实协商民主环节及程序的程度不同,而在治理的合理性及有效性上产生明显的差异,在治理效率、效力及效益上的不同。这主要是因为协商民主可以让公众平等、自由、常态化的参与,通过协商议题的确定、协商程序的设计、协商人员的吸纳及协商过程的控制,实现多元权利和利益主体的共同参与。

在这个意义上,不同治理主体所确立起来的治理制度体系,其合理性在很大程度上要由其其中的协商民主环节与程序来决定。不同的治理主体在各自所确立的制度体系中表现出对协商民主环节与程序的不同态度,从而在不同治理主体所确立的治理制度之间出现了差别。有的治理主体把协商民主的环节与程序纳入治理的制度体系中,比如行业性社会组织把主要人物之间的协商作为组织决策的必要环节;有的治理主体则完全在履行上级赋予的职责,其职责内容及履职方式并未纳入治理的制度体系,比如农村中的社区组织,尽管职责中的不少内容是服务性的,但服务内容并无多少可以协商的弹性。

不同治理主体所确立的治理制度体系在协商民主环节及程序上的差别,在多数从本地滋生出的治理主体之间主要表现为程度上的差异。有的治理主体在其治理制度体系中规定了较多的协商环节,而协商的范围则比较有限,从而表现出民主程度的明显不足,多数村民无法以民主的方式参与协商过程,而激活村民的主体作用,促进其积极参与农村治理是实现乡村振兴的基础^[11]。有的治理主体在有些环节上则是民主较多而协商不足,从而较多地表现了竞争性选举民主的特质,竞争性民主选举在协商不足或缺乏协商的情况下,极易造成农村社会的派性活动,甚至造成派性压过共性的不良结果^[12]。在有派性的村庄中,村庄权力结构的基础是派性,不同派系的力量能否在村庄权力组织中达成一致进而构造一种相对平衡的权力结构,决定了村庄政治的稳定^[13]。有的治理主体虽然在协商民主的环节及程序上并无缺项,但在具体的规范性上仍然存在一定瑕疵,或因协商过程中的代表遴选办法未尽合理,或因协商的程序未尽合理,造成协商民主程序在一定情况下陷入冲突的境地而难以自拔。

2.4 农村协商治理如何进行民主性的具体落实

农村中的多元治理主体在履职方面,需要在协商民主理论的指导下进行治理环节及程序的完善工作。一方面要真正站在农村治理之客观需要的基础上,立足于民主治理的要求,既要在治理组织架构及运行程序建构过程中充分听取民意,也要在充分听取民意的时候充分开展协商民主,从而在既考虑民众需求又经过民主协商同意的基础上建立亲和度高、可信度高的治理体系,以便能够在治理的过程中充分了解民众的需要,实现民众对治理结果的高满意度,充分贯彻落实群众路线。另一方面也要注重在协商民主的环节上采取合理的程序,既要考虑到协商民主中的充分参与,尽可能地做到应参与者尽参与,以便充分听取人民群众中关于某个问题、议题等的不同意见与建议。在不得不选代表进行协商的时候,则要充分注意代表遴选结果的代表性,尽可能将不同意见与建议的代表容纳其中,并且注意协商民主参与者在其所代表的人群中应该有相当的代表性及其在群众中的权威性,比如听证会这种协商民主所要求的代表之遴选,就要考虑其参与的意愿、观点的代表性及听证能力等因素。同时,也要考虑协商议事规则的合理性,在保证代表充分发言的基础上,开展不同意见与建议之间的沟通与协商,在程序上应平等对待不同的发言内容,在协商过程中则要在程序上建构起以理服人的对话程序,以便对话者在相互交往的过程中获得一定程度的相互认同,积累起重叠共识,并在重叠共识不断扩大的基础上,达成不同意见与建议之间的最大公约数。

不同的治理主体根据自己在治理过程中表现出来的环节与程序的瑕疵,从提高治理的民主性及科学性入手,将协商民主的完整环节与合理程序嵌入治理过程,就在结构上改变了治理体系的制度,并在根本上凸显了治理的民主色彩,还在相当大的程度上增强了民众对治理过程及事务的认同感,从而有利于提高治理的效率、效力及效益。一般来说,协商民主环节与程序嵌入各个治理主体的治理过程,必然会带来治理结构、治理程序及治理结果的显著变化,既体现在结构上凸显共同利益在治理中的结构性影响力,从而在很大程度上淡化治理过程的寡头属性或管理性色彩;也体现在治理程序凸显共治的特质,从而使得协商后的共同意志取代了治理主体的意志,彰显治理的公共性;还体现在治理结果更为明显的公正性。

3 农村协商民主制度体系中规则的多元化及其耦合

农村多元协商民主治理在制度上客观存在着规则的多元化,不同来源及不同目的的规则在内容上并不能自然衔接,存在一定的冲突与矛盾。这就要求农村协商民主的制度体系能够在规则之间进行协调,实现规则内容的相互耦合,以形成一个体系化的整体性规则体系。基层党建的最终目的是促进农村社会发展,在农村治理中发挥引领模范作用^[14]。因此,基层党组织在多元规则的协调和耦合过程中扮演着重要角色,发挥着重要的领导、组织及协调等的作用。

3.1 农村协商民主治理的规则协调性要求

农村社会生活的内容已经非常丰富,其中的治理主体也日趋多元化,但作为一个整体,农村社会生活的各个方面及不同环节之间的联系不够紧密,而不同治理主体分别治理的领域及相关问题之间在内容上并不能截然分割开来。有些村庄以整体性治理克服了治理中的碎片化,取得了明显的成绩,这在客观上提出了多元治理主体及各自的治理领域之间保持一种因治理对象的整体性联系的必要性。从规则体系构建的角度来看,就是不同治理主体所建构的治理体系及相

应的制度规定之间存在着进行规则耦合的必要,以便使农村社会的治理规则能在整体上保持一种逻辑的一致性及功能的协调性。

首先,不同治理主体之间在规则层面的协调性,要求不同治理主体在治理过程中实现一种彼此职责、权限、功能明确的分工。这既要求不同的治理主体在农村治理中重点处理各自职责所系的问题,也要求不同的治理主体彼此在职责交汇或重叠的地方进行必要的规则协调,以避免治理成功时的争功、治理过程中的推诿及治理失败后的避责。

其次,不同治理主体之间在规则层面的协调性,还表现在农村治理体系中的治理主体因其在农村治理体系整体中的地位与作用不同,而有明确的层次性,即有的治理主体重点在于处理具体问题及供给具体的服务等,而有的治理主体主要处理不同治理主体之间的关系,协调不同治理主体之间的规范或规则的交错冲突或割裂不衔接。基层党组织的核心领导作用之一就是从具体的事务性工作中脱离出来,抓住重点、总揽全局、组织协调,而不同规则体系的协调自然在其领导的范围之内。

再次,不同治理主体之间在规则层面的协调性,还要求农村治理体系之整体布局要妥善处理民主治理及协商治理、依法治理之间的关系。这就要求农村治理体系的完善既要在民主治理、协商治理的法制化及法治化方面下功夫,以明确的法制化规范将民主治理及协商治理嵌入农村多元治理的过程;也要在法制化及法治化的工作中贯彻民主治理及协商治理的原则,使广大民众能够以民主的影响力及协商的工作方法,影响法制化及法治化的内容,保证法制化及法治化的协商民主特质;还要在协商治理的过程中注入民主精神,使协商真正能体现和贯彻民意,并将体现民意的协商方式以法制的方式确定下来,使体现民意的民主协商成为农村治理的一个刚性环节及刚性程序,通过法制化的规范保障使协商民主在环节上不可或缺、程序上不容避让。一般而言,未来“乡村治理难题的解决还是要在现代法律体系顶层设计指导下,形成以自治激发活力、靠法治明确预期、用德治春风化雨的有效治理格局”^[15]。

3.2 农村协商民主多元规则之间的耦合要求

农村治理体系在规则层面的协调性固然是农村生活整体性的客观要求,但它又不能在实践中自然而然地实现,不同规则体系间的协调往往面临诸多困难,存在权力不能有效衔接、利益不能合理平衡和关系不能协调等现实难题。实际上,多元治理主体各自所形成的治理体系及其制度化的规则在自然自发的状态下,不仅不能实现规则之间的协调和耦合,而且还会因各个规则体系在职责及功能等方面的缺位、越位而出现规则的空白或规则间的冲突。

农村治理中的多元主体之间,“由于主体的利益之争、化解制度平台的缺失及其自身的主观认知等原因,表现出一定程度的冲突”^[16]。既然不同治理主体之间的规则耦合不能在自然自发的状态下实现,那么它就必须在实践中获得自觉的调节,即只有建立一个自觉调节彼此之间规则的系统才能保持多元治理规则之间的起码协调,实现农村社会的秩序完整及良法善治。因为多元治理主体各自确立的规则体系及彼此之间的整体性联系都立足于实践并服务于实践,所以不同治理主体所确立的规则之间的协调在根本上也是由农村的实践来促进和保证的。

在农村多元治理体系中最能体现农村实践的协调力量,首先来自于农村生活的广大实践者。他们以民主参与的方式广泛地参与治理体系的规则生成过程,以参与主体的交叉性、重叠性、相关性等对他们参与生成的不同规则体系在内容上进行必要协调,在制度制定的过程中广

开言路有利于“实现乡村治理的多元规范”的协调性^[17]。

其次,最能体现农村实践的协调力量还来自于自觉地把握了农村实践的性质、内容及其特点的基层党组织。基层党组织及党员或从学习中国共产党关于农村发展及农村治理的有关文件而深入了解农村的实践,或依靠自己在农村实践中的先进性自觉地把握农村实践的整体性需求及内容特点,从而在农村多元治理体系中处在领导和引导的地位,从而得以成为耦合不同治理主体所生成之规则的领导者、组织者及协调者。将不同治理主体所生成的规则耦合成一个逻辑自洽的规则体系,使党在农村的政治领导贯彻和落实在农村治理的规则体系上。

3.3 农村多元规则耦合的立法协商路径

农村多元治理主体所生成的规则体系就其来源来看无疑是多元并存的,虽然多元规则之间的耦合具有农村社会整体联系性的客观基础,但规则之间的耦合还是需要借助于必要的立法协商方可完成。多元规则之间的耦合在本质上就是解决不同来源的规则的内容不衔接、规范重叠及逻辑冲突问题。这一方面要求各个治理主体在形成相应的规范体系时,就要充分发挥协商民主的制度优势,通过协商民主的环节进行立法协商,让公众的意志在立法上表达得充分、汇集得完整。将村庄层面的整体性内容纳入各个治理主体的规范体系内容里,当各主体最大限度地通过协商民主的环节吸纳村庄层面的整体性内容时,不同治理主体所形成的多元规范体系就会因为各自都较好地体现了村庄层面的整体性,而不至于在规范的内容方面出现较多的内容重叠及规范冲突。另一方面也要求各个治理主体在形成其规范体系的时候,要充分发挥基层党组织的作用,既可以通过党员吸纳基层党组织对某个治理领域规范内容体系的指导性意见,从而将各个治理主体规范形成的过程纳入基层党组织的实质性领导之下,也可以在基层党组织的领导下进行规则体系的建构工作,自觉将各自建章立制的工作纳入基层党组织的领导之下。

在规则耦合的社会实践中,不论是各个治理主体充分发挥了协商民主环节的作用,还是不同治理主体自觉地将自己建章立制的工作置于基层党组织领导之下,都要注重建章立制工作中协商民主环节的合理程序。这一方面是因为只有协商民主环节的程序合理才能充分反映治理中的难点及重点等,并将群众中蕴藏的合理性意见与建议集中起来,既实现不同治理体系中规则内容的充分合理性,也实现基层党组织从总揽村庄全局和协调村治各方角度所进行的合理指导。另一方面则因为只有协商民主环节的程序合理,才能在确定规则的过程中充分从法理上教育群众,不仅能使群众由衷地认同规则并真诚地服从规则,而且还能使群众在法理一贯的基础上理解多元治理主体所生成的规则体系,同时需要通过司法健全农村治理体系^[18]。这样既有利于消除某个治理主体所生成规则的逻辑矛盾,也有利于消除不同治理主体所生成的规则间的逻辑矛盾,以奠定多元规则耦合的工作基础。

3.4 基层党组织领导农村的多元规则耦合

农村协商民主治理格局在规则耦合层面的工作,还需要在实践中充分发挥基层党组织的领导、组织及协调作用。一方面,基层党组织要自觉站在农村治理的领导地位上,站在农村社会经济文化发展的大局高度,自觉开展对农村中诸多治理主体之体系形成、组织建构及治理过程的领导,既要对本乡本土社会经济文化发展中出现的新型治理组织施加影响,使其在组织建构及治理过程中充分发挥协商民主的作用,将民众的参与引导到协商民主的合理程序中;也要积极开展与嵌入农村外来治理组织的联系,在帮助外来治理组织有效深入农村和扎根农村的过程

中,从其治理环节完善和程序优化的高度丰富协商民主的内容,在增强治理组织与乡土社会的有机联系过程中提高农村民众对外来治理组织的信任度与认同感。另一方面,基层党组织作为农村的领导核心,要积极地进行规则耦合的协调工作,既注重通过党员在社会治理主体中发挥骨干作用,在治理主体建章立制的规范制定规则中体现基层党组织意志的建议等,从而在不同规则的生成环节上进行规则协调;也注重发挥基层党组织对其他治理主体的政治领导作用,将基层党组织关于相应治理领域规则的建议输入各个治理主体的规范生成过程,在不同治理主体生成规则的过程中,直接发挥基层党组织在农村治理中总揽全局和协调各方的作用;更注重发挥基层党组织在农村治理中的体系性建构作用,不仅要在各个治理主体生成的规则之上进行层级更高的建章立制工作,以便在整体上把不同来源的规则在逻辑上整合起来,形成法理一贯和规则衔接的规则体系,而且还要自觉地建构起基层党组织领导下的完善规则体系。

4 结语

农村社会经历改革开放 40 多年的发展已经发生翻天覆地的变化,民众生活水平获得了极大的提高,但仍然存在发展不充分的情形,社会、经济、文化等方面的发展任务依然十分繁重,乡村全面振兴势在必行。农村社会的政治建设却又明显不能满足乡村振兴的基础性需要,农村社会的治理水平亟待提高,在这样的背景下农村治理体系的完善和农村协商民主制度体系完善就显得尤为重要。基层党组织因为具有政治上及组织上的先进性而处在农村政治中心的地位,必然要在农村协商民主制度体系的发展与完善方面发挥重要的领导作用。农村协商民主制度体系建设中的规范完善与规则耦合必须充分发挥基层党组织的示范性及组织领导作用。

基层党组织一方面依据国家有关法律及党内法规的相关要求,自觉承担起领导农村协商民主制度建设的重要职责,自觉以自身的先进性居于政治中心的地位,发挥总揽农村协商民主制度全局及协调不同协商民主主体的作用,在农村协商民主的广泛性、整体性和协调性上发挥制度建设领导者的作用;另一方面也自觉通过党员把党组织的先进性带入其他协商民主的主体之中,发挥党员在多元协商民主主体中的先锋模范作用,使协商民主制度体系中的多元主体在制度建设的结果上增强彼此之间的衔接性与协调性,减少彼此在制度上的隔阂性及矛盾性。农村协商民主制度体系的规范完善与规则耦合在相当程度上取决于基层党组织的党建成果。只有高水平的党建才能给农村协商民主制度体系的规范完善和规则耦合提供坚强有力的政治中心,并由此促使农村协商民主不同部分的规范能够在民主性及科学性的维度完善起来,也使农村协商民主制度体系的规则呈现出整体性、协调性及统一性。

参考文献:

- [1] 霍军亮,刘琪.农村基层党组织百年建设的历史进程、实践经验与当代启示[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(3):9-20.
- [2] 陈善友.农村基层党组织整体功能定位及其运行逻辑[J].人民论坛,2020(21):64-65.
- [3] 李德虎.新民主主义革命时期中国共产党对农村社会管理体制的探索与启示[J].山东社会科学,2013(5):61-66.
- [4] 李国珍,张应良.村庄衰落的诱因及其对农村经济发展的影响——基于重庆市 G 村的调查[J].西南大学学报(社会科学版),2015(6):72-79.

- [5] 张艳霞. 新时代西北地区农村党员先锋模范作用分析及其发挥路径探究——基于甘肃省定西市五个村庄的调研分析[J]. 巢湖学院学报, 2019(5): 42-48.
- [6] 朱凤霞. 基层协商民主中的主体意愿与实践绩效——基于 1002 位乡镇干部问卷调查的分析[J]. 探索, 2020(6): 55-67.
- [7] 董石桃, 李强. 协商民主实施对领导干部工作满意度的影响研究——基于 12 省区市领导干部的问卷调查[J]. 探索, 2020(6): 32-44.
- [8] 张师伟. 中国乡村社会多元治理的民主协商逻辑及其法律建构[J]. 法学杂志, 2018(6): 45-55.
- [9] 戴玉琴. 农村协商民主: 乡村场域中群众路线实现的政治路径[J]. 江苏社会科学, 2016(2): 83-88.
- [10] 张等文, 郭雨佳. 乡村振兴进程中协商民主嵌入乡村治理的内在机理与路径选择[J]. 政治学研究, 2020(2): 104-115.
- [11] 刘新. 乡村振兴背景下农民参与乡村治理的思考——以山东省平原县“三资三务”公开报告会为例[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2019(2): 79-86.
- [12] 李婷. 阶层分化下的村庄派性选举与民主决策——基于浙东 N 县 D 村的调查[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2017(1): 40-50.
- [13] 尹广文. 派性政治与村庄治理——以华北地区 L 村的选举事件为例[J]. 齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版), 2011(5): 46-48.
- [14] 赵祥云. 基层党建嵌入乡村治理的机制及其社会基础——以豫西北 HS 村党建为例[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2021(3): 53-62.
- [15] 车宁. 法律缺位下的乡村治理难题及出路[N]. 中国城乡金融报, 2018-06-01.
- [16] 高千, 张英魁. 乡村振兴战略下乡村治理主体冲突及其化解策略[J]. 宁夏社会科学, 2019(6): 131-139.
- [17] 姬亚平, 吴腾. 乡村治理中多元规范的作用与协调[J]. 信访与社会矛盾问题研究, 2019(5): 27-36.
- [18] 高其才. 通过司法健全乡村治理体系[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2019(3): 38-43.

On Leadership Function of the Grassroots Party Organization: Coupling Norms and Rules for Rural Consultative Democracy

ZHANG Shiwei

(Northwest University of Politics & Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: Since the reform and opening up, the content of life, the form of organization and governance mechanism in China's rural society, have clearly shown a diversified pattern. Deliberative democracy provide a good platform for rural society to jointly contribute, but it is urgent to straighten out the relationship between the multiple governance subjects in rural areas. The perfection of the behavioral norms of various subjects and the logical coupling of different rules become the key to the stable existence and orderly operation of rural deliberative democracy. As the core leader of rural governance, the grassroots organizations of the Communist Party of China play an important role in the perfection of the norms of rural consultation democracy and the coupling of rules. It should not only guide the perfection of the respective norms of multiple subjects to ensure their democracy, but also be responsible for the coupling of the overall rules of rural governance to enhance the integrity and coordination of rural governance.

Key words: grassroots Party organization, deliberative democracy in rural areas, the perfection of norms, coupling of rules, rural governance

责任编辑: 赵 超

中国地方政府创新的逻辑:从技术操作、 结构生成到制度演化 ——基于中轴性概念的分析

韩福国

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要:改革开放以来,中国地方政府创新呈现出三个层面上相互关联的中轴性概念,形成理解地方政府创新的逻辑支撑,但这些概念容易混淆。第一个层面是地方政府创新的技术性概念,包括科学与民主、国际与本土等日常困扰学术研究与实际操作的概念。第二个层面是构成地方政府创新的结构概念,涉及地方政府创新的结构生成问题。第三个层面是演化性概念,涉及地方政府创新的横向扩散与纵向扩展等议题,指向地方政府创新的内容究竟能否制度化这一根本问题。在政府创新的实际演化过程中技术性概念与结构性概念之间产生一系列冲突和张力,这种概念冲突实际上表征着政府创新过程的体制性阻力、社会性压力和维持性困境。

关键词:政府创新;技术性概念;结构性概念;演化性概念

中图分类号:D633

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0070-12

改革开放以来的中国地方政府创新基本满足了市场经济发展的制度条件,提供了社会发育的政策空间,且极大地激励了制度改革的地方化进程。从具体的地方实践出发,许多地方政府创新的经验纵向演化成了国家政策,横向则扩散到其他地方,构成了“地方实践—中央推广”的路径。在超大规模国家发展的地方任务分解和危机化解的分层结构基础之上,形成了“大国发展转型”与“地方化中国创新”的呼应结构^[1]。“地方政府不仅是区域经济发展的直接推动者,同时也是改革开放过程中破解集权体制弊端、引领制度创新的关键力量。过去40年中国绝大多数的重要改革都是由地方政府发起、推动和直接参与的,这构成中国改革进程中最亮丽的风景线。”^{[2]5}如此构成了政治学、经济学和社会学的一个普遍判断,相关研究基本也是在这一前提下进行区域发展模式与地方政府创新的定性或定量分析。其中,以制度经济学为取向的经济学研究,率先对大量的中国公共管理制度变迁进行解释,丰富了市场经济取向改革的理论逻辑,也为政治学和公共管理学提供了诸多经典的分析概念。其后公共管理学逐步与国际术语接轨,而政治学不断提出“概念的中国化”,力图把中国政治发展学术化。随着2000年启动“中国地方政府创新奖”的评比,地方政府创新研究逐步系统化,研究过程中概念的多元理解 and 地方政府的多维度创新是相互促进的,但许多概念需要进行澄清,尤其是一些容易被混淆的概念。因此,本

收稿日期:2021-04-03

基金项目:国家社会科学基金项目“我国地方政府创新扩展模式研究”(14BZZ049),项目负责人:韩福国。

作者简介:韩福国(1976—),男,博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,复旦大学城市治理比较研究中心主任。

文在系统观察地方政府创新的实践进程与理论研究的关联性^[3]之上试图厘清概念之间的逻辑关系,进而把握中国地方政府创新实践的主要逻辑。

从社会发展的具体结构上观察,“地方化中国”的出现,既回应了中央政府的宏观政策设计要求,又提供了区域经济发展与地方化社会发育的具体政策供给。因此,有人认为“试验性”构成了中国经济发展与政治创新的特点,形成了“地方情景下的分级试验”^[4-5]。在地方政府创新过程中形成了三个层次——结构性、技术性和演化性的概念组合,成为理解改革开放以来地方政府创新的逻辑支撑。其中,技术性概念是具体创新过程中应用的程序环节和技术方法;结构性概念是对地方政府创新项目所涉及的领域进行结构视角的分析;演化概念则试图分析从创新的案例中能否形成制度化的结果。三者是一种逻辑递进关系,但很多研究者把它们混合在一起使用。基于前期的案例研究、量化分析和理论回顾,本文解析这些具有中轴性价值的概念,讨论中国地方政府创新每一个层次的概念是如何回应其他层次概念的。同时,在观察当下政府创新案例时研究者尤其要注意是在哪个层面进行讨论的。即使在界定概念时存在不同细节的分歧,但概念需要达成基本的共识,否则未来很多案例研究和概念生成会出现逻辑混淆,进而会影响政策设计的实际进展,也会妨碍地方政府创新进程的持续。

1 相互支撑：地方政府创新的技术性概念组合

在中国地方政府创新项目的不断推进中逐步形成了几对技术性概念组合,这些概念容易混淆。例如对于“科学化环节”与“民主化程序”的关系,很多人往往强调其中的一个概念,而忽视了另一个概念的反作用。另一对组合是“国际化”与“本土化”之间的纠结,但解决这个问题离不开在科学化与民主化的具体实操中不断尝试。因此,几组概念就紧密关联在一起,构成地方政府创新追求程序合理与环节完整的体系,这几组概念在中国基层治理创新实践案例尤其是社区自治与街区共治实践之中充分体现出来(如图1所示)。

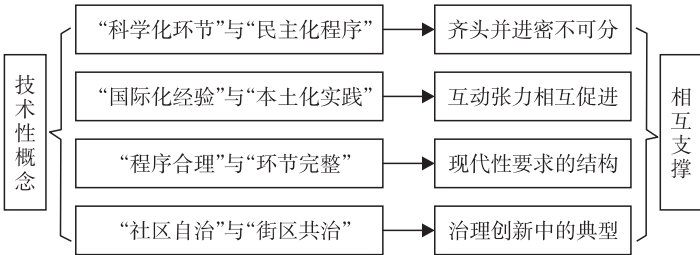


图1 技术性层面概念的逻辑关系

1.1 “科学化环节”与“民主化程序”的密不可分

科学与民主不能解决所有的问题是一个常识,但科学与民主一起构成了现代化进程的中轴线,串联起政府创新中的现代化治理技术与潜在的民主可能性。在现代化治理过程中没有离开科学规则的民主决策,也没有离开民主规则的科学决策,即使科学知识在历史顺序上比民主实践要早一些。在改革开放初期,中国地方政府创新遵循了科学化的路径——制定灵活的税收、土地、贸易等政策,可以在缺少一定的竞争性民主制度条件下直接按照国际市场原则进行交易,这也是为什么不同体制之间可以出现交易石油、农产品和工业产品的国际普遍现象的原因。但随着市场经济的深入发展,市场对科学化决策的需求会越来越多,科学化本身就要改变原有与市场化进程不相适应或者限制市场的政策体系和管理机制,最终形成民主化决策体系。但在中国特定社会结构下,可以在不改变整体性权力结构情况下实现地方化民主决策,尤其是在尊重民众参与和企业家经济活动等方面。这就形成一个逻辑脉络:地方政府创新能在民主决策程度

较低的前提下进行,但到一定程度之后就必然要求民主与科学的齐头并进。

从二者的历史逻辑分析,现代社会是一个具有高复杂性和高脆弱性的体系,如果科学化政策不匹配民主化制度,那么科学化决策就无法形成;民众参与不被允许,正确的民意就难以进入决策机制,权力得不到制约,最终形成科学化与民主化的冲突,这就是在很多创新案例中发现创新过程需要科学化与民主化同时具备的原因。随着政府创新的持续扩展和深化,民主化的分量会越来越重,因为科学化要求民主化程度提升。“透明”“共享”“开放”“参与”“合作”等概念都是民主化与科学化的现代旗帜,而中国国家治理概念中的“共建共治共享”就概括得更为形象。

从政府创新的维度上观察,地方政府创新横向扩散更强调科学化设计,而纵向扩展则需要民主程度深化,因此,科学化与民主化构成中国政府创新的两个内在支撑,缺一不可。我们最需要警惕“半吊子民主”和“半吊子科学”,它们会损伤中国制度建设的品质。例如现在流行的数字化管理和大数据分析,如果没有真正的信息公开和信息采集,没有民主决策流程的重塑,这个技术只能是外在的形式,无法形成真正的科学治理,最后留下的都是“技术化外衣”的叠加。上海、浙江等地的技术治理相对比较突出,恰恰是因为其地方政府创新此起彼伏提供了承接平台,但是目前有些问题也值得警惕和反思。

国内学者经常引用马克思论述的民主特征——“民主制是国家制度一切形式的猜破了的哑谜”,马克思强调的正是民主制度中人民对权力的控制而不是被权力控制。“在民主制中,不是人为法律而存在,而是法律为人而存在;在这里人的存在就是法律,而在国家制度的其他形式中,人却是法律规定的存在。民主制的基本特点就是这样。”^{[6]40}所以现代民主程序的增加会根本上减少解决问题的成本,使问题解决的民主假设优于另一种假设——高度集权的高效,因为民主动员的是大多数人民群众的自发参与力量,这正是现代化治理与古典社会统治的根本差异。马克思早就说过:“民主制从人出发,把国家变成客体化的人。正如同不是宗教创造人而是人创造宗教一样,不是国家制度创造人民,而是人民创造国家制度。”^{[6]41}但民主决策如果离开科学的程序和环节就十分麻烦,毕竟“街头巷议”方式加上政治立场过度激化,很容易让人们头脑发热,将不同观点的人标签化并热衷于政治攻击。

从学理上观察,政治学理论一直对民主有一个清晰界定的脉络。赫尔德认为,“民主在理论上提供了一种以公平和正义的方式调节价值和价值争议的政治和生活的方式”^{[7]376}。托克维尔在考察美国民主时点出了多数人统治的基本特征,认为“民主政府的本质,在于多数人对政府的统治是绝对的”^{[8]82}。科恩直接说“民主是一种社会管理体制,在该体制中的社会成员大体上能直接或间接地参与影响全体成员的决策”^{[9]10}。罗伯特·达尔则总结了民主的基本标准至少包括“有效参与;平等投票;充分知情;对议程的最终控制;成年人的公民资格”^{[10]43}。人们普遍认同民主是一种程序和规则——“民主是一种政治方法,即为达到政治——立法与行政的——决定而作出的某种形式的制度安排”^{[11]359}。在这个层面上,有效的科学环节设置帮助人们更好地表明民主立场,民主立场则决定了对科学决策环节和结果的认同。

1.2 “国际化”与“本土化”的持续张力

“国际化”本质上是现代化的一个伴生概念,是在现代化进程中被人们逐渐意识到的。国际化不是单纯的人口全球流动,而是人们在流动过程中通过交往所形成的对国际规则的普遍认同,让人们依据公认的规则进行社会交往、经济贸易和危机沟通。改革开放过程中中国地方政

府需要适应的就是国际化市场规则——广东的外向型经济、浙江自发开拓国际市场的民营经济、上海的国际化都市建设等。因此,对于一个愿意加入全球化的国家而言,全球化规则本身不应该是一个问题,本国在全球化中的地位和影响力才是问题所在,所以全球化和本土化在逻辑上并不矛盾。

反过来说,本土化只有和国际化联系在一起才有价值——全球化时代下的本土化必然要与国际接轨,因为国际化的概念与规则只有经过在地化的实践才具有意义。毫无疑问,世界交往中不存在孤零零的完全本土化的规则,我们在创造一个“本地化概念”时,要分析其是否具有与其他相似概念交流的可能性。这个问题在学术研究与政府创新中至关重要。需要特别指出的是,作为公共组织,政府创新需要具有普遍性的扩展(散)性,一个完全独特只适合本地的“案例”,即使有暂时解决问题的突出绩效,也很难称得上是真正的“政府创新”。

可以发现现有地方政府创新案例,几乎都有一个国际化的比较背景和国际参考案例,而非单独的“本地化孤本”。在国际化进程中,中国一直面对一个张力结构——把国际规则引入本土化的具体政府管理之后,地方政府管理模式实现了国际化,但如果整个政府的管理理念还囿于本土化,二者之间的张力肯定会比较突出。同时,地方政府管理的国际化程度毫无疑问受到中央层面的制约,这又回归到科学化与民主化这对概念的逻辑当中。这种冲突会影响中国政府创新的深入程度,国际化视野缺乏肯定会影响到科学化与民主化原则的贯彻,最后导致本土化的问题无法得到真正解决。因此,既需要立足于本土化的问题,又要避免过度强调本土化的“特殊性”而难以形成国际社会可以复制推广的创新模式。只有如此,我们才能让国际社会接受融合了“本土化与国际化”的政府创新概念体系,才能在国际化的过程中把具有本土化特征的程序与环节推广开来。

1.3 “程序合理”与“环节完整”的现代化要求

中国很早就重视决策程序设计,党的十六大提出了建设“制度化、规范化和程序化的体制”的理念。不过,真正重视程序合理与环节完整的实践,是在地方政府创新的各种案例中率先出现的,因为实际操作最需要合理的民主程序与完整的科学环节,否则就会失去解决问题的效率和效果。很多地方政府创新初期的程序是合理的,但缺乏全过程设计的理念,不具备完整的环节——执行一段时间后就与其他环节相冲突,造成我们经常说的“创新失灵”或者“创新扭曲”,最后许多创新也就消亡了。

十八届四中全会提出构建程序合理、环节完整的协商民主体系,十九大报告明确提出“加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”^[12]。程序合理的内在本质即科学化,但它不仅仅是程序正义的民主问题,还是一个具体实践和实际操作的科学问题。在社会多元利益冲突的基础上,只有基于国家治理现代化目标之上的合理的民主程序与完整的参与环节,才能有效引导民主治理,实现利益协调,最大可能地避免出现“多数剥夺少数”的公共决策。

社会制度均是由各种具体的程序组成的,而民主程序包含系列的科学环节,这是制度与程序、环节之间的关联逻辑。因此,制度必须是一个程序与环节的连续体,避免核心程序断裂与关键环节缺失。即使政府创新要求程序与环节逐渐嵌入现有制度结构,也必然要求政府创新的程序与环节合理且完整地嵌入,而绝非形式化地应用某一个环节。程序内在要求的是结构上合

理,外在则呈现为完整的环节。例如复式协商民主程序,包括参与人员选择的环节、信息公开的环节、随机分组的环节、独立主持人的主持环节、前后测问卷的环节等。当前最为重要的是把这些环节放到社会实践当中。可惜的是,许多人擅长于数据与案例的讨论与论证——有事后分析案例的能力,却缺少事前供给创新技术的技能。

在地方政府的创新结果中,可以观察到环节完整是民主程序得以生根发芽的基础,否则,创新的结果就可能事与愿违,时间一久民众会产生“换汤不换药”的怨言,这也是许多创新消亡的原因之一。在协商民主的实践中就发现很多基层干部和学者把“罗伯特议事规则”当成协商民主本身。该规则之所以受基层干部、社区人员和部分研究者欢迎,因为它回答了关键环节如何有序协商,但缺乏其他关键程序——谁来参与协商、结果如何科学量化的问题。在既定人员群体内有序讨论有一定的价值,但本质上仍然是指定座谈会和内部决策模式。协商民主需要讨论规则,但不能仅限于此,所以缺乏合理的民主程序与完整的科学环节,制度就不能得到有效落实。

1.4 技术操作的典型案例:“社区自治”与“街区共治”

科学化与民主化,以及国际化和本土化的概念冲突与融合,充分体现在基层治理中程序合理和环节完整的创新上,因此,社区自治与街区共治这一领域的创新发展充分地展示了以上三对概念何以可能落地。基层是中国政府创新的核心场域,基层治理结构的创新属于中国地方政府创新范畴,结构创新以“社区自治”为典型。基层党建被日益强化后,社区不仅仅是一个“准行政化”的问题,社区实际上扮演了一级管理层级的角色,同时也是执政党的重要组织基础,这就是中国基层治理的“本土化问题”。上海市城市体系被界定为“两级政府、三级管理、四级网络”,第三级街道是区政府派出机构,但本质上履行了一级政府机构的职能,同时又不把“第四级”叫作“政府”,试图保持其治理弹性,但其管理职能范围一点也不亚于政府组织。因此,随着地方政府创新中“选举民主”项目的逐步减少,基层党建的项目逐步增加,镶嵌在党建项目中的社区服务项目和网格化管理等技术项目,已经成为当前各个地方政府创新的“热点”和“重点”,这也是社区与街区在地方政府创新高潮中凸显出来的原因。

从基层治理创新的文献来看,“社区”概念已经被中国政策实践者和学术研究者使用到了极致。许多社区实际成为中国政治体制下的“基层管理单位”,伴随着“治理”概念的政治化,又在治理概念下转变成“基本治理单元”。在民政部最初引入社区概念时,是从“社区共同体”这一国际化理念出发,从居委会“管理”范围出发,以居住小区为空间载体的本土化界定。此后,全国形成几个层次上的因地制宜的社区概念,一个是全国比较普遍的居委会范围的社区,另一个是少数以街道为单元的创新概念,即“社区(街道)”,此外还有“社区工作站”的中间层次。

单纯的居住意义上的居民区并不是“现代社区”概念,因为它缺乏其他基本生活要素——“衣、食、行”,于是上海等地最早把街道界定为社区,同时利用“区域化党建”解决辖区内各单位和企业组织与居委会的共治。2015年“1+6”系列政策文件出台后,上海街道体制不再称为“社区(街道)”,但街道层面社区代表会议、社区服务中心等名称没有改变,同时引入了现代化的共治、协商民主等概念,创造了程序合理和环节完整的社会主义复式协商民主案例。上海等地的诸多实践得到了中央认可,形成了基层治理的“全过程民主”“社区共营”等创新概念。因此,围绕社区自治和街区共治议题的“基层治理”典型地呈现了政府创新的三对技术性概念的相互支撑。

2 冲突与融合：地方政府创新的结构性概念组合

改革开放 40 多年来,许多改革的理念在地方先行先试,然后上升为国家政策与制度,构成了地方政府创新与国家制度改革结构性互动的中轴线,生成了很多结构性概念。这些结构性概念深刻影响着中国能否生成现代化社会治理的形态,以及政府能否超越包揽社会的模式,实现从社会管理向社会治理模式的转变。在这一过程中,几对结构性概念也处于持续冲突与不断融合的状态中,诠释着中国政府创新的内在结构(如图 2 所示)。

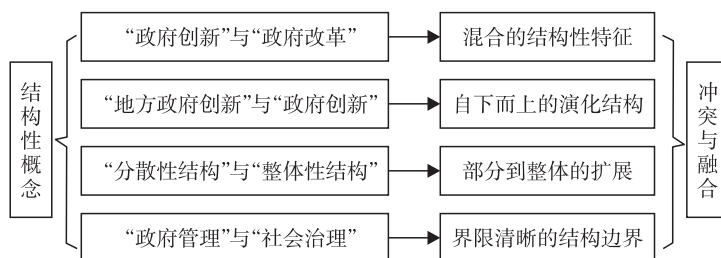


图 2 政府创新结构性概念的逻辑关系

2.1 “政府创新”与“政府改革”的侧重点异同

许多学者认为创新与改革其实是一回事,因为对现存管理制度进行改革,本身就是创新行为,而创新一种新的程序或规则,必然改革现有的制度。许多时候这两个概念可以并列使用,而单独分开表述时又似乎有不同的中国式内涵。改革开放初期,中国强调对现有体制进行改革,其后地方政府先行先试,逐步进行分散化创新,然后又涉及深层次的国家整体性体制改革,如此往复,也就出现了“改革开放再出发”“改革一直在路上”等经典政策口号。一般而言,“政府改革”是以改变现有的制度与规则为目标,或者取消现有的规则、政策文件或者撤销组织,它在很多领域呈现为把“政府包办”的事务转交给社会与市场。另外,改革也可以是一种新的规则代替旧的规则,一种新的组织代替旧的组织。通常而言,改革面临的体制内压力比较大,因为改革一般意味着对利益的重新分配,往往会产生不满与抵抗。

相比而言,“政府创新”则不以现有的制度与规则改变为目标,而是致力于增加一种新的规则、程序或者组织,以提升政府管理或者公共服务的效能、公平与合法性。对于中国而言,大多数时候“政府创新”和“政府改革”会同时涉及增量与存量的内容。在地方政府进行创新时,由于纯粹的增量创新面临阻力较小,许多地方政府善于用新的组织或者规则逐步替换旧有的组织与规则,避免激烈的对抗。从变迁的逻辑上讲,任何稳定的制度体系均会面临社会发展带来的不适应,因此,原有的制度衰退只是时间推移的结果,如果要持续生存,组织就要处于持续创新的过程——“倒逼机制”的路径就产生了。中国地方政府创新带来的一个基本启示就是不要有创造一个一成不变的永远正确的管理制度的想法,而是要在区域经济快速发展与地方政府创新呈现繁荣的时候,加快推进体制结构性的改革。否则,等到地方政府失去了创新动力,就会“有心无力”,丧失地方创新有效化解社会风险的重要功能。

毋庸置疑,无论改革还是创新,中国现代化治理体系创新均需要遵循民主与科学两个基本原则。所以,中国地方政府创新的政治意义就在于,在激变式变革产生之前把政府拥有的管理权威转化成现代化规则,防止把以权力为中心的权威当成想当然的“制度权威”。历史已经反复证明,不以科学与民主为基本原则的政府创新,结果会造成民主制度弱化而权力强化的结果,一些发展中国家因此也陷入一种“危机依赖权威、权威加深威权”的恶性循环。

2.2 地方的“政府创新”与中央的“政府创新”呼应

我们在研究中一直试图把“中国地方政府创新”与“中国政府创新”结合成“中国(地方)政府创新”一词。原因在于虽然地方政府和中央政府创新面临着不同的创新目标,但二者很多内容是一样的,因为单一制国家结构的各层次政府结构具有一致性,同时,政党改革和政府改革逐渐变成一体,即“政党统领体系”,所以,地方政府创新和中央政府创新二者在基本内涵上大多数是一致的。这也是地方政府创新的试验结构能上升扩展为国家制度的体制保证。因此,中国改革的“地方试点”与“中央推广”结合的路径更像是在创新流程上把二者连贯在一起,所以,很多地方政府创新除了能横向扩散以外,最大的政治期望就是自己的创新能在国家层面推广,这正是“纵向创新扩展”的逻辑所在。我们倡导使用的“中国(地方)政府创新”的概念因此具有统摄的价值,充分考虑了中国地方与中央层面在创新上的连贯性。

反过来从中国政治体系上看,上级领导的批示性认同是地方政府创新的“政治保证”,也是其未来继续深化和推广的“护身符”。任何一项地方创新如果不能提升为整体性政府创新,无法形成社会整体范围内的“制度扩展”,个案也就失去稳定性制度基础,短暂的创新行为无法制度化。当然,除了制度创新本身需要不断持续推进而导致创新结果变动这一原因以外,我们看到即使扩展为国家整体性政府创新,也会存在着突出的“人走茶凉”,更不用说“人亡政息”现象。除非极其特殊的地方政府创新,例如少数民族地方的文化保护、特殊社群的保护等具有特定的地方适应性,其他的“地方政府创新”都涉及“政府创新”的普遍问题,以及国际经验的比较。

2.3 “分散性结构”到“整体性结构”的呼应

分散性结构和整体性结构的概念侧重于创新结构的差异。由于每个地方政府创新只能关注到一个层面或者具体领域的问题,因而中国地方政府创新的一个突出特征是其具体发展趋势的多向性和内容的分散性。如果将温州“民营经济”视为一个孤本,即如果没有其后的“社会主义市场经济体制”改革,就很难想象当前中国民营经济遍地开花,可是人们往往会忘记当时温州“个体私营经济”面临的政治压力和风险。这一特点恰恰是地方政府创新所具有的优势,创新的分散性具有行动成本空间小、试错空间灵活的优势。反过来讲,整体性结构首先需要各个部分的分散化创新作为前提,整体性实际上来源于分散性。即使中央政策提出了一个宏观制度设想,那也只是“文本制度”而非真实发生的制度变迁,它需要地方具体实践和反复试错。地方政府创新的横向扩散过程为整体性扩展提供多个先行先试的试验基础,反复检验每一个程序和环节的可靠性和合理性。超大规模社会的创新如同一个超级复杂的市场,单一中心无法完全规划出来,无法直接预测具体的社会问题所在。

整体性结构的另一个要求就是每一个创新的程序与环节需要与其他部分相配合和呼应,否则,时间一长原有的创新也将失去可持续性。例如,四川省的乡镇长选举缺乏相应领域的配套改革,最后也逐渐销声匿迹。整体而言,中央及上级政府注重政府创新的系统性和整体性,即中国改革开放要达成的制度建设目标,同时,中央及上级政府鼓励地方政府创新,从中提取、凝练和设计可以推广的程序、环节与规则,形成合理的“央—地创新呼应关系”。毋庸置疑,分散性与整体性关系呈现了政府间创新所要面对的“冲突”与“协调”,而绝非“毫无波澜”的扩散与扩展。中央政府的制度设计关系到地方政府创新的最终演化,而地方政府创新面对的是利益冲突的协调。很多人担心地方政府拥有太多的创新权力会出现整个“央地关系”的失衡。更多人担心的

是,随着地方创新的推进,反而出现很多原本没有出现的“冲突”,尤其是人们的不适应和机制的不协调,但这些担忧恰恰忽视了问题早已存在的事实,政府创新不过是暴露了这些问题,而非制造问题的根源。整体性的第三个要求就是政府创新所遵循的各个原则必须是一致的,无论分散性的地方还是整体性的中央,都要坚持民主与科学原则。在现代化的背景下,一个致力于实现善治目标的制度创新不可能在地方上是民主的而整体上是非民主的。

2.4 “政府管理”与“社会治理”的区别与联系

“政府管理”和“社会治理”包含的概念是不同的结构层次。国家治理现代化的关键在于单中心的管理机制无法应对多中心的社会结构,需要政府管理适应社会治理的趋势,这才是“管理”和“治理”的真正差别。许多研究者一直把管理和治理混合在一起进行解释与使用,但这一概念组合的清晰区分是政府创新结构性概念的核心,否则,政府创新的逻辑就无从谈起。

治理概念被重视,最初其实起源于英国的城市管理,它当时是要改变单中心的政治管控和政治分配、政治决策机制^[13],因此,强调多中心、扁平化、参与式等概念,尤其强调政府权力中心对社会力量——社会组织、企业和个体参与的重视。后来世界银行等国际组织把这一概念广泛地应用到发展中国家的治理当中。与社区一样,这一概念在中国政府创新中被过度使用,比如“政府治理社会”“政府治理”等提法,以至于出现了“政党治理”等类似概念。中国学界很多学术概念与政策话语混用而造成概念混乱,最终会对学术研究和政策设计造成双向伤害。因此,“治理”是与单中心的决策机制及其政治管控机制相对的一个概念,而“管理”具有强烈的专业性和强制性,是政府的本职工作,不能简单地用“社会治理”替代“政府管理”。

从政府创新的结构化视角分析,社会治理的范围大于政党执政与政府管理的范围,要形成治理的现代化形态就需要执政党的执政方式与政府管理方式率先实现现代化,否则社会治理结构无从生成。政府管理基于法律制度,以强制力为保证,强调专业性、技术性,在此基础上强化对社会治理体系的重视,才可以让执政党和政府拥有更多决策信息来源和参与力量,形成一种多中心的协作机制。时至今日,清晰界定治理概念的多元取向及其对中国现代化的重要价值,有助于理解政府创新的基本趋势——政府把不该管也管不好的领域让出来,激励社会多元力量的自治和共治,让政府的专业化管理建立在社会有效治理的基础上。同时,基层党建要嵌入社会治理结构当中,构成引领政府有效管理和社会有序治理结合的重要平台。政府管理与社会治理二者有效互动,执政党才有深厚的社会基础。

由此,“治理”概念也奠定了中国地方政府创新的基本逻辑,即国家治理体系和治理能力现代化要求执政党执政方式民主化、政府管理科学化和社会治理多元化,三者相互匹配、相互配合。从结构化生成的逻辑脉络来观察,一个现代化的治理体系必须是一个能使有效的政府管控和社会多元容差共存的系统。中国实现治理体系现代化的过程中,强政府管控需要做的是如何容忍、接受和互动于多中心的治理力量,形成有规则的互动与融合。

3 交叉与互通:地方政府创新的演化性概念组合

很多概念一旦从政策用语转换到实际操作过程就会出现概念之间的冲突和张力,但只有在具体的演化过程中才能厘清概念之间的区别,消解政府创新落地的体制性阻力、社会性压力和维持性困境。这样一来,政府创新就涉及演化性概念组合:创新的扩散与扩展既有联系也有区

别,而在创新扩散过程中,地方政府与中央政府形成了分散性与系统性的分工,最终在创新知识扩散基础上,形成关于制度的意识形态,为创新持续提供稳固的社会认知基础(如图3所示)。

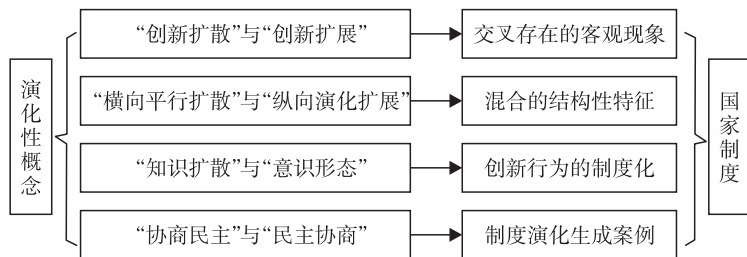


图3 演化性层面概念的逻辑关系

3.1 “创新扩散”与“创新扩展”的交叉

中国地方政府创新主要有两个发展方向:一个是创新在不同地方政府间进行横向扩散,即地方之间相互学习和模仿或者复制;另一个是政府创新内容的深化,从初期浅层次问题导向的技术、方法和程序,转变为管理制度改革的纵向扩展,也包括从简单而容易的地方创新层面逐步演化为国家制度。因此,从简单到复杂与从地方到中央连接在一起,“扩展”一词也就具有了一种清晰的演化取向。

为什么同时使用扩展与扩散这两个概念来描述中国政府创新命题?理由主要是“创新扩展”的前提一般隐含着中央政府明确提出对某项创新的政策进行推广,是一个有序的过程,它可以超越地方自发性创新与地方间的自发性扩散。“创新扩展”把地方自觉创新和中央(上级政府)主导推广两个因素结合,尤其是成为国家政策以后,在政策的合法性和合理性上得到了更为清晰的认知,这也更为确切地描述了中国地方政府制度演化的基本特征。与此相对照的是,复制、适应或者学习式的扩散更多是地方政府的自发创新行动,或者政府间的相互学习,呈现出更多的分散性。“扩散”是地方政府一种自觉的创新意识,积极主动地学习其他地方政府创新的案例,但并不是所有的地方政府都有这个自觉,地区之间的创新差异也就显现出来。“扩散”也只是政府创新的一个阶段,还没有形成系统性的制度变迁。

因此,用“扩散”一词描述国际社会的政府创新问题,以适应它们的政治结构特征,同时也可以用来分析中国地方政府创新的横向复制与学习过程,而用“扩展”来形容纵向演化的中国过程是比较合适的选择。这引申出“横向平行扩散”与“纵向演化扩展”这对概念。

3.2 “横向平行扩散”与“纵向演化扩展”的整合

“横向平行扩散”与“纵向演化扩展”这对概念与结构性概念中的“地方政府创新”与“政府创新”,从不同视角显示了中央与地方之间的创新呼应与整合:“呼应”强调的是“央—地”创新内涵的一致;“整合”强调的是实际操作过程中的横向与纵向两个层面的联动。前面提及大多数地方政府创新追求纵向演化扩展为国家制度,而横向平行扩散是一种自然的现象,地方政府抱着“有最好,没有也没关系”的态度,只要是自己率先创新并且取得成效与政绩就行。在这个意义上,“地方政府锦标赛”有很大说服力,但是否获得“晋升”很难判断。

“横向平行扩散”强调地方政府创新的理念、程序与环节的平行空间流动性,打破地域的空间禁锢,是以地方适用性和绩效性为决定原则,可是扩散方向不具有确定性。“纵向演化扩展”注重的是自下而上的空间可变性,以合法性和稳定性为导向,强调不同层级之间的演化——地

方创造的程序与环节演化成稳定的国家制度。它们之间的区别在于,地方创新的微观程序与具体环节的清晰版本一旦上升为国家制度,就必须具有更大的适用范围,呈现为版本模糊的宏观制度。截至目前,中国地方政府创新的研究成果多在横向的案例比较方向展开,讨论纵向演化扩展为国家制度的较少。

二者之间的互动逻辑在于,纵向演化扩展必然以横向平行扩散为基础,横向平行扩散却不一定形成纵向演化扩展。不过,只有实现了纵向演化扩展,政府创新才有达到制度变迁的可能性,否则横向扩散最多只能形成地方群体效应,只是多点创新个案而已。在单一制国家之内,缺乏国家制度稳定性认可的地方政府创新更容易出现“人亡政息”与“人走茶凉”的尴尬,导致政府创新衰减。同时,政府创新横向平行扩散是一个持续过程,而纵向演化扩展则是一个比较长期的过程,因而国家制度需要具有一定的稳定性,而不能是“朝令夕改”,使地方政府无所适从。

3.3 制度中轴：“知识扩散”与“意识形态”

整体上观察政府创新是否形成了一种制度化结构,除了看政府创新是否推动了经济社会发展之外,更关键的是看创新的制度是否具有相应的文化认知结构。分地区、分阶段的知识扩散,能为政府创新提供一种道格拉斯·诺斯意义上的意识形态,它是关于创新的制度结果的理念、习惯和规则的认同,是形成一种可以自觉执行制度的基础。在很多地方政府创新的案例中,政府创新的执行者对现代民主与科学知识的需求与认同十分突出,尤其是当地的人群——民营企业家和接触国际市场的当地民众真正形成了一种“知识学习氛围”。对应的是,很多政府创新由于缺乏必要的知识基础,没有塑造出创新制度的意识形态,最终走向失败。据此,当我们说一种创新在一个地方之所以形成制度,是因为当地社会具备了知识共识。政府创新的复制和学习就起到了知识扩散的实践功能,真正塑造了创新需要的社会背景。

改革开放 40 多年来对于世界形态、现代市场、民主制度、现代科学有了相对深入的认知,而地方政府创新作出了重要的贡献——关于民主与科学的程序和环节的实际操作提供了普通民众可以感知和学习的知识。很多政府创新能顺利执行是因为符合科学与民主原则的程序与环节,以及在相应的知识基础和意识形态支撑下才得以落地。之所以说地方政府创新是一种知识扩散的过程,是因为建立在横向扩展基础之上的纵向演化结果会形成整个国家层面的“意识形态”,让政府创新具有稳定的政治基础。从创新的区域差异结果可以发现即使出台了国家层面的强制性政策规定,大多数国家制度规定在各个地方仍然呈现出不同的“落地姿态”,这正是地方的知识基础和意识形态水平差异的反作用结果。

3.4 典型的演化案例：社会主义协商民主

社会主义协商民主在中国国家政治层面的最终制度确认,构成了观察“地方创新演化”的典型案例,其核心价值在于它结合了民主程序与科学环节的两个基本点,融合国际化方法与本土化实践,在不断实践中形成了结构化的体系,在演化中凸显了创新的质量。在被国家层面确认之前,协商民主(包括最初的“民主恳谈”)首先是一个基层村镇以及地方政府的创新经验。作为社会治理的重要程序和方法载体,中国各个街道、社区进行了多元模式创新,涌现了一大批基层治理案例。

从最初的浙江温岭的尝试到全国各地的实践,党的十八大和十九大报告以及系列全会文件均强调了社会主义协商民主的重要价值和社会治理意义,确认了它既是社会主义人民民主的重

要组成部分,也是执政党的重要基层执政方式。伴随一系列国家政策和政党文件的不断出台,在横向成功扩散的基础上,协商民主最后实现了“纵向扩展”,演化成国家的重要制度之一。协商民主构成了一个地方性创新扩展成国家制度改革的典型案例。它验证了任何一个能够实现纵向演化的案例都有一个有效的横向扩展基础,这也符合“地方实践—中央推广”的中国政治过程:只有地方政府创新试验在不同地方有成功实践,中央政府才会推广这一制度,这就是我们前面反复讨论的政府创新的中国特征。

作为“政治协商”的平行发展线,协商民主之所以要成为一个突出案例,核心点就是其具体科学程序和民主环节的不断推进和实际操作,保证了它的科学性和民主性;它在解决本地问题的基础上,充分回应了国家政策上的现代化治理理念。遗憾的是,很多所谓的“协商民主案例”忽略了对操作性概念的把握,回归到召集一部分“戴帽子代表”开“传统座谈会方式”,很多基层协商民主的培训也缺乏操作性与结构化的课程体系。协商民主的演化过程贯穿三个层面的创新概念,我们可以清晰地看到中国协商民主不仅是顶层的理论设计,更是真正为民众提供了相关民主参与机会,让公共决策的协商程序和环节不断得以结构化。中国具有多元的社会差异,许多地方政府创新实践都有一定的独特性。正是各种创新理念在不同的地方场景有不同的组合,人们也扮演不同的角色,才形成了丰富的社会主义协商民主的完整程序和实践案例。

4 结语:政府创新概念须与实践操作相匹配

厘清政府创新核心概念是深入推进相关学术研究和进一步开展政府创新实践的必要前提。上述三个层次的概念之所以要成对地进行讨论,就是因为一个概念的清晰度要与对应的概念放在一起讨论才能真正厘清差异。许多概念容易混淆、边界不够清晰也是中国政府创新在困境下打“擦边球”与“因地制宜转换”的结果。对应于管理学的“干中学”,地方政府创新带来的社会变迁以及随之而来的知识认同和扩散,是一种“实操中创新”的结果。所有的概念只有在实际操作中才会逐步被厘清,才能产生出中国自己的制度规则,既有自己的特殊性又有国际交流的可能性,既是民主化的规则又符合科学的原则。我们在批判国际社会的政府创新研究领域内的学术范式、概念和体系,呼吁要创造自己的“概念、范式与体系”时,不要忘记世界范围内无论理论研究还是政策研究,都是与现实政治和管理创新密切相关,而不是一种割裂的存在。

一个正常的多元化社会肯定有不同的矛盾,一个可持续发展的社会必然有各种冲突,这是社会的本质属性之一。很多地方和基层干部既想推进政府创新,又担心出现更激烈的利益冲突,也不愿意设计科学的程序,就会陷入既想要创新又担心风险的两难境地。而很多社会科学学者具备了讲好中国故事、建构理论模型的能力,但缺乏真正介入政府创新实践的渠道。这一问题的解决,在于研究者要以现实问题为切入点,寻求问题与理论之间的结合点,在实际操作中进行政府创新。至少要有一部分研究者转变只是单纯地“吃理论”的状况,而要进入政府创新的实践过程,提供科学与民主的技术方法,而不是以理论争论代替实践,否则就无法提供中国政府创新理论的持续动力。

参考文献:

- [1] 韩福国.“权威—分层—分权”结构何以可能——基于中国地方政府治理创新40余年发展进程的思考[J].河南

- 社会科学,2020(7):23-33.
- [2] 周黎安. 转型中的地方政府:官员激励与治理[M]. 上海:上海格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2017.
- [3] 韩福国. 从单点式、区域化到整体性的政府创新何以可能——基于整体性扩散结构的分析[J]. 探索,2020(1):66-79.
- [4] HEILMANN S. Policy experimentation in China's economic rise[J]. Studies in Comparative International Development,2008(1):1-26.
- [5] TSAI W H, DEAN N. Experimentation under hierarchy in local conditions: Cases of political reform in Guangdong and Sichuan, China[J]. The China Quarterly,2014(218):339-358.
- [6] 马克思恩格斯全集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2002.
- [7] 戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 燕继荣,译. 北京:中央编译出版社,2004.
- [8] 夏尔·阿列克西·托克维尔. 论美国的民主:上卷[M]. 董果良,译. 北京:商务印书馆,2004.
- [9] 卡尔·科恩. 论民主[M]. 聂崇信,朱秀贤,译. 北京:商务印书馆,2004.
- [10] 罗伯特·达尔. 论民主[M]. 李柏光,林猛,译. 北京:商务印书馆,1999.
- [11] 约瑟夫·熊彼特. 资本主义、社会主义与民主[M]. 吴良健,译. 北京:商务印书馆,1999.
- [12] 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.
- [13] Department of the Environment. Policy for the Inner Cities(White Paper)[M]. London:HMSO,1977.

From Technical Practices, Structure Constructing to Institutional Evolution

——Analysis of China's Government Innovation Concepts' Logic

HAN Fuguo

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

Abstract: After more than 40 years, local government innovations, China has been generating a “localized China” approach including three levels of related but confusing concepts: technical-practical concepts such as science and democracy, international commons and local characteristics in first level; structured concepts dominating the axis of government innovation in second level; and institutional evolution concepts such as bottom-up evolution and scale-out evolution in third level. During the course of government innovation, we find the conflict between structured concepts and technical concepts which finally affects the institutional concepts. Only in the real practices, can we truly understand the specific meaning of the political pressures and social obstacles of innovation and the difficulties in the maintenance of innovations.

Key words: local government innovations, technical-practical concepts, structured concepts, institutional evolution concepts

责任编辑:赵 超

人工智能时代算法行政的公共性审视

——基于“人机关系”的视野

王张华, 颜佳华

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要:人工智能与公共行政融合的不断加深,推动着公共行政范式向“算法行政”转换。从人机关系视野来看,算法行政最为突出的特征是人工智能体嵌入以及人类(公共管理者)角色被替代,人类必须在场的传统公共行政范式面临重构,人类不必在场的情景越来越多,使得围绕人类所建构的“人际秩序”逐渐被围绕智能技术所建构的“机器秩序”取代。人类的主体角色和理性价值开始被弱化,潜在滑向算法支配的隐忧,存在公共性流失的可能。为确保算法行政朝着改进公共治理绩效、提升公共治理价值以及优化公共利益分配的目标行进,需要高扬人类中心主义的价值旗帜,塑造人机和谐共生的链接机制,划定算法介入治理的现实边界,搭建智能算法向善的平台系统。

关键词:人工智能;算法行政;公共性;人机关系

中图分类号:D633

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0082-14

人工智能与公共行政的日益融合催生了以算法权力为核心的行政范式变革。无论是从理论探讨还是实践场景的角度来看,人工智能具有的治理赋能潜力都是被广泛宣扬和热情追捧的。人们似乎更愿意为如何在这个伟大的时代掌握人工智能应用和发展的先机投入更多的时间和精力,而不愿花时间停下脚步好好反思人类社会是不是已经陷入福柯所宣称的“全景敞视”的智能监控型社会情景之下。不管我们是否愿意,算法权力渗透到现实生活的大多数领域已成为一个不可回避的事实。算法权力正开始在公共行政领域悄然兴起,传统紧紧掌握在人类手里的权力也开始出现松动,人类的“治理权”已然在悄无声息中逐渐被算法接管。值得警惕的是,这种权力接管过程中并没有遇到有力的抵抗,远没有人类之间权力争夺所展现的残酷和明显,算法权力的许多被接管者反而表现得欢呼雀跃和满怀期待,深深地陶醉于人工智能所带来的巨大便利之中。

这种变化已然逐渐开始从一般的社会领域传递到公共行政领域,公共行政系统愈来愈走向一种“算法驱动”的智能化形态,在越来越多的场景下以一种“算法行政”的样态得以呈现。出自人类之手所建构起来的公共秩序开始受到算法权力支配,“算法辅助甚至代替公权力,做出具有法律效力的算法决策”^[1]。不能忽视的趋势是,传统由人类牢牢掌控的公共行政权力正在部分

收稿日期:2021-04-10

基金项目:湖南省哲学社会科学基金项目“新兴技术企业参与数字政府建设的机制研究”(20YBQ097),项目负责人:王张华;湘潭市哲学社会科学基金重点项目“党建引领基层社会治理智能化的逻辑及实现路径”(2021ZK17),项目负责人:王张华。

作者简介:王张华(1990—),男,博士,湘潭大学公共管理学院讲师;颜佳华(1963—),男,博士,湘潭大学公共管理学院教授,博士生导师。

“让渡”给算法,智能算法不但成为一股冲击“旧秩序”的先锋,反过来又成为建构新秩序的助力者,“传统的人机界限模糊化了,人的唯一主体地位正受到挑战,人机关系存在被颠覆的风险”^[2]。在某种意义上,算法嵌入公共行政领域改变了传统稳固的人际关系,冲击了传统建立在这一基础之上的公共性。因此,在这种背景之下,本文聚焦于算法介入公共行政可能带来的公共性流失问题及其内在生成逻辑,并针对性地提出应对之策,为推动人工智能与公共行政的进一步融合探索可行之径。

1 文献综述与问题提出

哈贝马斯在《公共领域中的结构转型》一书中从哲学层面出发将公共性视为公共领域的一种形态或属性。从一定意义上看,哈贝马斯更多强调“公共领域的公共性”,在现实世界中缺乏与之相对应的实体性存在。对于公共行政这一实践色彩浓厚的学科而言,“公共性就需要在与某些实体性存在相对应的关系中来加以把握”^[3]。至此,便引发了对“公共行政之公共性”维度的关注,逐步厘清了公共性研究的实体性对象。就公共行政学科而言,公共性就开始被放置于公共行政的生动实践加以考量和认识,逐渐被赋予更具实在性的意蕴,公共行政的公共性就被理解为“政府进行公共管理、提供公共服务等一切行政活动都以增进公共利益为价值取向和最高目标”^[4]¹⁵。在某种程度上,公共性的阐扬可以具象为政府进行公共管理、提供公共服务以及维护公共利益的公共行政实践过程,具有公平、公正和效率等价值内核。在算法行政的具体实践情景中,智能算法在支配公共利益、维护公共秩序的治理过程中将占有越来越大的权重。例如,在新冠疫情防控中得以广泛应用的“健康码”,实现了治理行为的数据化集合与算法化判别的融合统一,自动生成个人安全身份等级“识别码”,极大地简化了疫情防控的行政程序。算法应用在带来积极治理效应的同时,也产生诸如歧视、偏见以及隐匿人性的现象,冲击了公共行政的价值体系,动摇公共性中“以人为本”的价值内核。公共行政的公共性追求遭遇挑战,可以从两个方面加以理解。

一方面,人类在场是公共行政公共性得以实现的必要基础。从公共行政公共性的生成逻辑来看,公共性必须依赖于具体的行政人员,以避免公共行政公共性流于形式的问题。这是因为公共利益需要通过具体的人或者社会来加以实现,具体地说,就是通过行政人员来把公共行政的公共利益追求变为现实,行政人员的观念、态度和行为对公共利益的实现有着至关重要的影响。在很大程度上可以说,这是将公共行政现象还原为社会建构的事实的过程^[5]。罗伯特·达尔认为:“在公共行政公共性的概念中,包含着‘以人为本’的内涵,行政组织以及行政人员能否有着以人为本的观念和行为意向,也决定着公共行政的公共性能否得以实现。”^[6]也有学者指出:“人是公共行政的实践主体……公共组织的目标实现及其实现效果均是由具体的人来实践和评价,人的行动决定了公共行政实践的效果。”^[7]⁴³这是由于人具有作出价值选择和判断的主观能动性,可以视具体情况而作出相应的决策行为,有助于推动公共行政权力运行的合意化,因为“治理主体的价值选择是国家治理公共性生成的内在动力……虽然国家治理的公共性是有着历史的客观依据的,但是,治理主体对此是可以作出选择的,是可以加上以自觉建构的”^[8]¹⁴²。人是一切价值的主体,自然也是行政发展的实质^[9]。足以说明,行政主体的价值属性及其主观能动性对于公共性的建构而言至关重要,在某种意义上,具有主观能动性的人类也就具有不可

替代性。

有学者从权力视角对此作了进一步阐述:“公共行政的主体是其公共性的直接承担者。公共行政的主体是行使公共行政权力并承担相关职能的组织和个人。”^[10]传统作为公共行政权力掌握者的组织和个人一定程度上决定了公共行政公共性的实现与否,“在行政权力的分配过程中,权力与人的结合就成为关键一环”^[11]¹⁰⁹。概言之,无论是从权力的实践承担主体来看,还是就具体的权力分配过程而言,行政权力都难以脱离人类这一主体而独立存在,其人格化特质应当是公共行政公共性得以实现的关键所在。与之不同的是,算法权力较于传统的公共行政权力正展现出一种强烈的非人格化冲动,伴随公共行政算法化程度的加深,使得行政权力人格化与非人格化之间的巨大张力随即产生。算法行政依据内嵌的“代码”规则,可能渐渐取代传统公共行政饱含人类理性价值的制度规则,使得公共行政不自觉地走向追求静态治理效率的技术化道路,造成对公平、正义价值的相对忽视。如此,算法行政所隐含的权力非人格化趋向可能加剧公共性实现过程中的主体性困境。

另一方面,算法嵌入加速了人类主体在行政实践中的“离场”,公共性的实践基础遭遇挑战。智能算法嵌入冲击了人类的主体地位,公共性实现的实践主体面临动摇。人工智能嵌入政府行政过程隐含着一种由算法权力主导的“自主—替代—增强”^[12]行为逻辑,带来了公共行政的智能化转型,延续和强化了“自动化”无需人类在场的特征。这对人类的权力主导地位产生重要影响,冲击了人类本身的存在价值,将会动摇公共性实现的主体基础。有学者认为:“在人工智能时代,自动化决策借助深度学习、大数据等技术,以辅助行政裁量、预测调配资源的方式,嵌入了政府的行政治理中,这从深层撼动了传统行政活动的运行规律和基本范式。”^[13]传统需要人类在场的场景化治理情景正在面临重构,走向一种无需人类在场的智能化治理情景,人类在行政场景中的存在价值被弱化。

有学者对这种转变非常警惕,认为人类在公共行政中的中心主体地位不容动摇,强调在行政发展中,努力形塑公共性的行政价值,构建以人民为中心的行政组织,践行以人为本的行政德性行为^[14],才能警惕智能技术对人的僭越。基本可以这样判断,只有“以人民为中心”而非“以智能机器为中心”的行政行为才具备生产公共性的内在基因。过度依赖人工智能等数字技术,会消解传统行政行为所蕴含的人本价值,不利于公共性的行政基因形塑。另有学者从风险视角出发,指出人工智能算法的“公共性”应用会产生不透明、偏见和权力异化三种风险,冲击公共行政公共性的实现(包括削减社会公众的知情权导致决策不公,损害法律主体的平等权、促使算法与公权力合谋,滋生腐败和寻租)^[15]。“健康码”作为算法行政的典型样态,存在着算法偏见和不同类型健康码之间的冲突两类风险,造成不同人员之间的风险评估有失公正以及不同区域的“健康码”冲突,导致公众自由流动的权利受限^[16]。显然,这种风险的实质依然是以“人的价值”实现与否作为衡量标准。如若盲目推进人工智能与行政实践相结合,人的主体价值存在被忽视、背离公共利益这一根本目标的倾向。

综上所述,这些研究共同指向一个重要的判断,即人类在场是公共行政公共性生成及其实现的必要条件,离开人类直接参与和作用的公共行政实践活动,其“公共性”追求将会遭遇前所未有的挑战。现实来看,智能算法的嵌入正在加速人类在公共行政实践情景中的“离场”,传统人类“在场”的公共行政实践形态已经开始发生改变,开始走向数字化、智能化和智慧化。在这

一转型过程中, 公共行政实践越来越弱化人类的“在场”功用和价值, 依托大数据和人工智能技术可以实现跨越时空的“场景重建”^[17], 人类也就慢慢失去了必须在治理场景中的必要性和积极性。长此以往, 人类会逐渐主动或者被动地退出一线的治理场景, 随着社会运行走向深度数字化和智能化, 绝大多数的公共行政场景将演变为“无接触式”的非现场行政。由此, 以大数据、区块链和人工智能等数字技术驱动的公共行政实践活动的公共性就成为不得不关注和思考的现实问题。

2 走向“算法行政”: 人工智能与公共行政融合的范式变革

从历史唯物主义的视角来看, 生产力和生产方式的变革必然会带来行政管理组织结构和方式的变革。技术一直以来被视为生产力中最为核心和活跃的因素, 技术进步往往会带来生产力和生产方式的深刻变革, 并引起生产关系及经济基础的变化, 进而推动作为上层建筑的公共行政范式变革。科学决策、政府治理越来越离不开信息技术的支撑和保障^[18]。在新一轮技术革命中人工智能逐渐成长为前沿生产力的代表, 正在带来经济基础的深刻变革和系统调整, 对生产关系和上层建筑中最为核心的部分——公共行政范式起着决定性影响。政府公共行政实践活动正在从传统的依靠技术官僚专业知识的“技能行政”^[19]转向依托智能算法技术为支撑的“算法行政”。

2.1 算法行政: 一种可能的公共行政新范式

由于新一轮科技革命的推动, 驱动着人类社会朝着一种以数字化和智能化为主要特征的智慧社会迈进, 日益复杂和不确定的社会环境超越了传统公共行政系统功能正常发挥的极限状态。与此同时, 由于社会逐渐向高度数字化和智能化的方向发展, 传统具备单一知识体系的单个公共管理者已经难以对复杂的社会问题和社会想象进行精确的分析和处理, 政府所面临的“认知负荷”开始显现, 传统公共行政系统正面临着新兴技术所带来的全方位冲击, 一种以应对传统公共行政模式日益式微的新型范式——算法行政, 正在迅速地生成并日趋完善, 逐渐受到广泛的关注。何谓算法行政? 学者们对此展开了广泛的讨论, 鲁夫罗伊最早用“治理术”一词来解释数字技术所带来的治理影响, 并提出“算法治理术”(algorithmic governmentality) 这一全新概念, 意指数字社会中基于算法产生全新的权力机制而形成的一种全新治理模式^[20]。虞青松在此基础上作了进一步阐述, 将其转译为“算法行政”, 并视之为与法律强制的行政管理相并列的、基于治理的行政管理模式^[21]。也有学者将其理解为算法在行政规制领域的接入和运用^[22]。此时, 算法行政被视为基于算法的治理方式来加以认识, 一种在行政决策中运用算法技术的过程, 算法在其中扮演着重要的工具性角色, 对行政决策主体、因果关系和权利规则等方面提出了前所未有的挑战^[23]。这种工具性角色在国内外的行政治理实践中较为常见, 如数据挖掘算法在我国政务大数据中的应用^[24], 进行大数据的自动收集、汇总和分析, 产生某种类型的规范或政治理性, 从而预测、影响乃至建构机关主体的可能行为^[25]。美国政府开始利用算法辅助决策^[26], 这为认识和理解算法行政带来了有益的启示。

稍显遗憾的是, 学者们并没有将其上升为一种托马斯·库恩意义上的“范式”变革高度来加以讨论和认识。“算法行政”的出现确实有了范式生成之条件, 即新环境下新现象的产生使得旧范式的规则遭遇混乱和挑战, 常规范式不能解释的异常现象日益增多, 不断累积, 最终达成新的

共识,完成范式转换^{[27]5}。作为一项新兴技术,人工智能对公共行政范式的变革影响,既遵循着一般技术进步与行政发展的互动逻辑,也有自身独特的技术逻辑和现实路径。这是由人工智能技术潜在“替代人”的独特属性所决定,它改变了政府行政运行中最为核心的要素——人的存在价值,将人从一线的行政实践场景中移除,使得传统基于“人际交互”场景建构的公共行政系统价值理念、主体结构、行动方式以及运行机制出现整体的不适。人工智能的主体性介入动摇了传统公共行政稳固的根基——人类作为唯一的权力主体,使得我们不得不重新审视未来基于“人机合作”的范式转换之可能。

仅从单一的功能视角来认识公共行政算法化、智能化转型远远不够,还应从人工智能技术的独特属性出发重新解读和赋予算法行政更为深刻的意蕴。出于这种认识,在思考人工智能对政府公共行政所产生的影响时,必须超越传统技术治理的思维习惯(将人工智能简单地视为辅助性技术工具),重新审视人类在行政场景中存在的意义和方式,并以此作为解构算法行政内涵的逻辑起点。这对于解释“算法行政”何以能称之为一种新型的行政范式而言至为关键。需要强调的是,这里并不试图对“算法行政”展开更为细致的要素化和结构化的阐释。将算法视作人工智能最基础的底层技术和支撑形态,并不对二者作区分对待,把“算法行政”与“智能行政”“智能算法行政”等视为具有相同内涵的概念。本文所聚焦的是在兼顾人工智能一般性和特殊性的基础上,讨论人工智能与公共行政融合引发范式变革的可能。就人工智能对人类角色的变革性意义而言,“算法行政”可以被视为一种超越传统公共行政模式的新型范式,涉及公共行政管理体制、业务流程、管理方式、人员动态以及行政文化与算法化、智能化的有机融合。

2.2 算法行政公共性隐忧:“算法治理”还是“算法支配”?

公共性一直是公共行政实践活动的价值追求。随着新一代人工智能技术与公共行政的加速融合,将政府公共行政活动从人类的主观情感中脱离出来,向世人描绘一副提高政府决策公平性、精确性的智能图景。然而,在现实的实践情景中算法权力潜在偏见、歧视与不透明性也正在消减人类生存的价值基础。公共行政领域算法权力的崛起,将会重构公共行政传统稳固的权力关系、压缩公众表达的话语空间以及阻隔公众参与的制度通道,隐含着消解公共行政公共性的价值隐忧。

首先,重构公共行政的权力关系,潜在陷入资本控制的风险。追求公共性是公共权力的终极目标,从传统公共权力运行的视野来看,公共权力指向的就是公共利益和公共价值等标识公共性的价值追求。然而,这种不言自明的权力逻辑正在伴随着算法权力在公共行政领域的崛起而发生改变,算法权力的嵌入正在重构公共行政的传统权力关系和权力结构,潜在陷入资本控制权力的风险,这可以从两个方面来理解。一是“私权力”逐渐介入公权力的运行场域。算法权力作为一种技术权力形态,目前仍是以一种寄生的形式而存在,它的母体便是大型新兴技术公司。目前来看,这类技术公司正在凭借自身的技术优势陆续接管政府的部分公共行政职能,算法已经可以直接替代决策者做出具体的行政行为,潜藏着一种“私权力”支配公权力的公共性隐忧。二是算法权力正在获得“人类权力”的合法地位。作为政府来说,能借助智能算法技术的强大优势实现对社会的有序和有效治理是一种理想状态,况且“新兴技术公司与组织分享政府的管理权限,已经成为不争的事实”^{[28]72}。因此,以一种制度化的形式来实现权力的平稳让渡便是摆在人类面前不可回避的现实问题,人类为此已经做出了诸多努力,也达至了最初的期望。然

而,一旦智能算法获得了合法支配公共生活的权力,摆在人类眼前的问题便不再是权力让渡的问题,而是如何限制和约束算法权力的问题,以此来确保公共利益不被个人利益所俘获。从技术发展的潜力来看,这种公共利益损益的风险是巨大的。

其次,压缩公众表达的话语空间,具有滑向算法支配的可能。从技术实践来看,智能算法技术在应用公共行政过程中潜藏着压缩公众表达话语空间的隐忧,人类在智能算法面前有失语的可能。因为在智能算法的裹挟下,人的主体性有被遮蔽的危险。人类之所以对人工智能充满警惕和恐惧,其根源在于人工智能展现出获得主体性、冲击人类“万物灵长”的地位之可能,这种巨大的冲击力源于强大的数据和算法力量。进入智能化时代,算法开始深度介入人类的行政生活,成为日常行政实践活动中的重要构成部分。在算法世界中行政主体与客体之间的对话已经开始走向一种以非现场和无接触为主要特征的智慧化“人机”或“机机”交互场景。行政主体的意志施加开始演变为一种精确化的语言俘获与身体控制,“身体的直接交流让位于通过数字化编码的虚体的中介进行的交流。作为身体的影子的虚体正在逐渐凌驾于身体之上,成为控制和支配身体的力量”^[29]。依托强大的智能算法,行政主体可以实现对公众行为的实时监控和精准画像,二者的自由对话空间被极大压缩。传统建构在公共管理者与公众之间稳固的行政实践关系也将面临解体,实践中的双方“既有可能是实体对象,也有可能仅是一段虚拟程序或是智能软件系统”^[30]。算法情景下行政实践关系可能是一种以协调人与人、人与机器甚至机器与机器之间的新型关系集合。人类的话语权开始让位于程序代码的算法控制,走向被算法技术支配的过程。如此,传统围绕人类话语表达所建构起的公共性发生机制便将面临崩塌,如何让人类在新型人机关系中重获话语权将成为智能时代公共性建构的重要议题。

再次,阻隔公众参与的现实通道,存在精英主导的趋向。从公众的角度来理解公共行政公共性的话,公共性实现与否的标准可以凝结为两个维度:一是政府是否能够及时有效地回应公众诉求;二是公众是否能够有更多的机会和空间参与公共生活,广泛的公众参与被视为现代政府实现公共行政公共性的基本途径和重要特征。然而,不管是从提升回应性还是强化参与性的角度来审视行政公共性的实现方式和手段,都不能忽略技术进步所带来的巨大影响。技术的作用常常被围绕赋能和赋权两个维度而广泛讨论,人类逐渐开始陷入“技术万能”的幻象之中,技术并不是只有人类喜闻乐见的仁慈面孔,也具有一副以入侵性和约束性为主要特征的阴暗面孔^[31]。显然,这种分裂也存在于公共领域算法化的进程之中,过度的算法化实质性地政府在公众之间划开了一道裂缝,使得原本处于信息和技术劣势端的公众参与公共生活更为艰难。从功能效应看,智能算法技术弱化了公众参与的积极价值。智能算法依托强大的深度学习系统在很大程度上可以更为精准地实现了解和获取公众真实诉求的目的,公众的参与价值进而被智能技术的算法优势所替换,公众参与似乎变得不那么重要了;从社会效应看,算法技术容易滋生出新的精英参与霸权,压缩公众的参与意愿和空间。智能算法的强大优势容易让人陷入技术依赖和技术崇拜的陷阱中,进而引发对自我表达和参与的迷失。与此同时,人工智能技术的介入也在公众与公共事物之间架起了一道屏障,“对于广大公众来说,参与到这个过程中是极其困难的,因为这门新的宗教尽管没有用拉丁文来迷惑大众,但却用数学和科学的术语把他们阻挡在外”^[32]。技术上具有优势的专家获得了左右公共决策的技术条件,使得个人意志更易凌驾在公共意志之上,存在沦为技术精英主导的不利趋向。

3 算法行政公共性隐忧的生成逻辑:“主体-情感-秩序”的解释框架

人工智能时代人机关系最为突出的特点是人工智能嵌入与人类角色被替代,这是公共行政算法化进程中不可避免的现实。人工智能确实在某些方面展现出替代公共管理者的潜力,迫使人类向更高级的角色转移。传统发生在人与人之间的公共行政场景开始转向人机交互或者人机交互的数字化、智能化场景。这种算法行政的实践样态呈现出一种无接触式特征,人类必须在场的传统公共行政场景面临重构,人类不必在场的情景越来越多。从公共性实现与人类在场之间的关系来看,算法行政所引发的“人类出场”情景势必会给公共行政公共性实现带来挑战,冲击传统围绕人类中心主义所建构起来的公共行政价值体系,动摇人类的主体地位。人类理性基因中所具有的共情能力价值被忽视,导致人的存在价值被弱化,最终带来的是围绕人类所建构的“人际秩序”开始被基于机器所建构的“机器秩序”所取代,存在公共性流失的可能。

3.1 公共性生成的实践主体迷离:由人类主导转向算法决策

传统依托具体行政行为而生成的公共性始终是围绕人的行为出发,而不是智能机器或是内置的算法程序。换言之,对公共行政公共性的讨论不能脱离人类这一实践主体,公共性的生成始终来源于人类行政主体的实践行为。然而,在人类主动推进的公共行政数字化、智能化进程中,“技术系统从人的自然感官、自然肢体或自然智能的代理者,朝着自然人的以及人类中心地位的替代者的方向发展”^[33]。这种主体中心地位的被替代正伴随公共行政由自动化向智能化的迭代之中,人类的角色被逐步分离出来。在自动化行政阶段(最早发源于20世纪50年代),自动化决策系统已经开始在行政治理程序中扮演着重要角色,辅助工作人员的日常工作。在智能算法化行政阶段,内部算法所依托的深度学习、大数据和云计算已经使得智能化具备了“拟人化”的自主性内核,开始冲击人类作为万物灵长地位所独有的主体性,使得“曾经处于主导地位、事必躬亲的人却日益沦为非核心的参与者与‘旁观者’”^[34]。人类在公共行政过程中所扮演的角色开始发生颠覆性改变,在诸多治理现场的实践情景中人类逐渐开始退出。例如,原先需要人类在疫情防控一线进行体温检测、信息核查等公共卫生安全治理行为,只需通过具有生物健康识别功能的“健康码”就可以实现智能化处理,其实质是将人类决策权让渡给了新一代的算法决策系统。另如“城市大脑”这一更为强大的“智理”系统^[35],实现了对城市系统的精准治理。如此,传统围绕人类行为而讨论的公共性实现问题将不再作为唯一,围绕智能机器(智能算法)来思考行政公共性实现的问题就变得不可避免了。这一切都来源于人类在公共行政实践中所扮演的角色在算法嵌入的情境下发生了替代。

随着由人类作为唯一权力主体的公共行政向“人类和智能机器”共同作为权力主体的智能算法行政形态转变。人类社会开始默认算法权力对传统以人类为中心的公共行政权力的“入侵”,势必导致传统依托人类作为实践主体而生成的行政公共性遭遇主体迷失。因为“算法权力逐私利、重偏好、追求技术至上,形成一种以数据信息为中心的新型权力,一旦脱离监管或无法合理控制,势必损害平等价值、公共利益和基本道德,引发诸多社会后果”^[36]。显然,由于智能算法对人类行为的冲击和替代,传统公共行政将会不可避免地面临公共利益失衡、公共价值受损等问题。究其根源是算法权力不仅仅展现了高效、精准等优势,同时还隐含着对人类主体权力规训的一面,“算法应用一旦进入公共管理的规则或者平台运行的规则之中,除了少数个体可

以超越算法规则的限制, 算法应用的控制者与使用者都必须接受算法规则的约束及规训, 无论是行政主体或行政相对人, 还是平台内用户, 都会在不同程度上受到算法规则的约束与限制”^[37]。这就意味着算法的嵌入使得传统以人类为核心的权力主体开始成为被规训的对象, 人类作为公共行政公共性生成的实践主体角色逐渐迷失。只有从“人机共生”的高度认识智能化时代公共行政公共性实现的实践主体转型之必然, 才能在算法权力嵌入的当下寻回人类在公共行政实践活动中所扮演的恰当角色。

3.2 公共性生成的情感基础丧失: 由“情感裁量”转向“技术理性”

算法行政本质上仍然是技术治理思维的延续和强化。在现代国家治理的历史进程中理性、制度和技术常常被置于优先考虑的位置, 治理问题的解决之道也往往在三者之间来回寻求突破和平衡, “而‘人’尤其是‘人’的情感则在国家和社会治理中渐渐被隐没”^[38]。这在被广为推崇的科层制中尤为明显, 韦伯在阐述理想组织的过程中就曾突出其“非人格化”特质, 然而他又在后续的研究中指出了其中的不足, 强调科层制过分隐匿人性, 将会使得“一旦涉及到人根据具体的问题所提出的实质性‘公道’的时候, 难免会与科层制中的形式主义、教条主义以及冷酷的‘就事论事’原则发生冲突”^{[39]52-53}。显然, 优良的治理系统必然具有深厚的情感基础和人文关怀, 依托科层制运转的行政治理体系在现实治理过程中时常缺乏足够的弹性空间, 导致实质性的公道往往会被置于不那么重要的“次要地位”。虽然人工智能场景下公共行政技术责任的负载主体仍是政府及其公务人员^[40], 但随着智能技术与科层制的进一步融合, 智能算法所隐含的“去人格化”刚性将会进一步加剧科层制的非人格化特质, 强化非人格化执行。在寄望新一代人工智能技术潜在治理赋能效应的同时, 也必须清醒认识到人工智能技术势必会进一步将“人的情感”从现实的公共行政治理情景中移除, 以人工智能体的技术理性全面替代人类的情感裁量。

如此, 脱离人类情感的技术治理是否会滑向“技术利维坦”的深渊? 答案需要一个漫长的历史实践来验证, 但可以肯定的是缺乏人类情感投入的治理行为将会变得冰冷无趣且索然无味, 而“冰冷的屏幕并不能完全取代人的笑脸相迎, 机器还不能完全取代人的情感和温度”^[41]。很难想象人类社会的公共利益支配都将归集为一串具有强大计算和预测功能的机器代码。值得警惕的是, 在过分阐扬人工智能技术所具备的精确性治理价值的时候, 人类情感正被视为一种扰乱精确性的因素而被逐渐边缘化。诚然, 依托大数据、人工智能、云计算和区块链等新兴数字技术赋能的治理革命方兴未艾。在此无意悲观化正在发生的智能化治理革命, 而是试图呼吁在人类追求深度数字化、智能化道路上突飞猛进的同时, 应当找回人类情感在现实治理体系中的应有位置和独特价值, 避免将人“困在系统”之中的现象频繁出现。缺乏情感基础的治理行为同谋求人类福祉的善治目标只会渐行渐远。因此, 无论是出于对智能算法技术应用边界的考量, 还是消除“只见数据不见人”的现实困境。最终落脚之处应该是如何让智能技术和人类各自发挥出应有的作用, 进而回归至各自合适的角色, 寻求人与人工智能之间恰当的相处之道。

3.3 公共性生成的现实秩序异化: 由“人际秩序”转向“机器秩序”

公共性的生成依赖于一个稳定的社会秩序, 公共行政公共性实现也隐含着对整个社会稳定性的追求, 意在谋求一种治理有序的公共生活状态。从一定意义上看, 国家、政府及其行政之所以有稳定社会秩序的诉求, 便是出于对公共性之考量。不难理解的是, 这里所言及的秩序建立在人类行为基础之上, 通过公共管理者实现, 也就可以将其解释为一种建基在人类理性之上的

“人际秩序”。然而,随着科技革命及其社会化应用的持续深入,一切社会生活和行为都将被深深地打上智能化的烙印。社会秩序渐由传统建立在人性基础之上理性的“人际秩序”转变为一种由算法支配的“机器秩序”,人类基于理性的自我约束特质被人工智能的秩序设计与程序挤压所替代。“人们对人工智能监控功能的信任程度日渐增强,而国家权力方面也逐渐仰仗人工智能进行社会管理或治理。在这两种动力的强大助推下,社会秩序日益仰赖人工智能的维持,人的作用显著下降。”^[42]长此以往,人类将会被智能算法技术“锁定”,最终走向一种失去自由的状态。传统公共行政公共性所指涉的建立在人性需求基础之上的诸如公共价值、公共利益以及公共秩序都将面临解构,一个由算法机器支配的社会已经不再具有传统公共性生成的现实秩序基础。这是否就代表有关公共性讨论的价值和意义就消失了呢?其实不然,应更加积极主动地从智慧社会的情境下去思考,重新赋予公共性新的内涵和外延。因为公共性所指向的公平和正义是事关人类生存和福祉的价值内核,不会也不应该随着技术的进步而退却。

这就促使我们不得不深刻反思,在一个智能系统包围的社会情境之下,人以及人的理性到底应该置于什么样的合适位置?为此,必须旗帜鲜明地指出,智能时代的社会秩序必须建立在人类理性而不是机器计算之上。这里之所以将智能机器所具有的秩序建构力量呈现出来,是因为围绕算法权力所进行的秩序重构,在某种程度上具备冲击围绕人类所建构起来的秩序体系之潜力。正是由于技术应用开始弱化人的存在价值,才激发了我们不得不思考在治理过程中如何找回“人”以及如何回归基于人类理性的“人际秩序”的问题,其最终指向的是探讨什么样的技术应用是符合人类福祉的。显然,人类是期待掌控社会秩序的权力仍然在自己手中。人之所以有这种“失去”(需要被找回)的恐慌,究其根源是因为人类开始不适应技术应用所带来的自身角色调整抑或是不能接受将失去对社会秩序的掌控权力。

4 算法行政公共性实现:构建人机和谐共生的多重策略机制

由于人工智能对人类展现出一种替代和增强的属性,嵌入公共行政引发了人(公共管理者)机(人工智能)关系的调整,带来了人机角色的功能分离。这种潜在对立的性质实质上是互补的,这为人机之间走向一种和谐的共生关系提供了逻辑上的可能。算法行政的公共性获得实质上就是追求人机关系的一种和谐共生状态。因而,为促进智能算法行政朝着改进公共治理绩效、提升公共治理价值以及优化公共利益分配的公共性目标行进,需要构建起确保人机和谐共生的多重策略机制。

4.1 提防技术僭越,高扬“人类中心主义”的价值旗帜

从价值维度来看,诸如效率、公平和秩序等基础性价值是公共行政实践不断调适的历史结果。作为核心性价值的“以人为本”理念在公共行政诞生之初便已确立,纵观公共行政的百年历史,这一核心性价值从未动摇。然而,随着人工智能大规模介入公共行政实践,这一稳固的核心价值却遭遇前所未有的巨大冲击和挑战。由于人工智能潜存冲击人类主体性以及主体间交往异化的可能,使得人在公共行政中的应有地位开始被弱化和替代,以至于把人类福祉作为公共行政终极价值的定位开始被质疑。由此,必须警惕人工智能技术对人类价值的僭越,时刻高扬“人类中心主义”的价值旗帜,一切以人为尺度,一切从人的利益出发。一方面,始终坚守“以人类为中心”的价值底线。人类之所以警惕人工智能及其算法的介入,其根源是对由此而引发的

自身角色调整出现不适,介怀和担忧人工智能对自身的主体替代和权力易手,人类开始在人工智能面前患得患失。为此,必须旗帜鲜明地坚持“人类中心”的地位不动摇,明确人工智能只能是人类的工具性辅助而不能是主人。始终以人的价值实现与否来审视和判断算法行政的公共性负载,也就相应地赋予了算法行政的公共性内核。另一方面,将“人机共生”观念融入公共行政价值体系之中。智能算法嵌入公共行政已经事实上带来了如何对待人工智能的问题,然而问题的核心并不是要做出非此即彼的对立性价值判断。因为这种对立性实质上隐含着一种互补性,也就是“人类擅长的交由人类,机器擅长的依靠机器”。只要对此保有客观的认识,人与人工智能之间也就有了共生的前提。人工智能虽存在潜在的伦理风险,但也是社会与治理发展的极大动力,需要形成人工智能算法的元规制治理和合作治理来克服人工智能算法的弊端^[43]。概而言之,算法行政的公共性必须正视人工智能对人机关系带来的客观挑战。

4.2 寻回人类理性,塑造“人机和谐共生”的链接机制

算法嵌入公共行政带来了精准、高效的服务,对智能算法的过分推崇也造成了对人的主体价值相对忽视,导致人工智能技术引入行政治理的价值目标被替换,公共行政公共性潜藏流失的可能。为此,必须在审视算法介入公共行政实践的同时,明晰人类公共管理者的价值和角色定位。可以肯定的是,未来“人工智能场景下的公共管理者角色应当由‘事务性供给’转向‘公共性维护’”^[44]。需要做的是找回人类理性,重塑“人机和谐共生”的情感链接机制,让人类(公共管理者)更好扮演公共性守护者的角色。依托智能算法技术的公共行政行为多是以一种冰冷和缺乏温度的形象示人,致使公共行政的人文关怀缺失,人类理性中共情能力的价值被抛弃。为此,要重视人类理性中的情感要素,加强人机合作中的情感关怀。改变公共行政技术至上所带来的冷漠的人机关系,寻回人类情感在消除公共实践争端、弥合人与人之间裂痕中的濡化价值,使公共行政复归弘扬人性的方向发展。因为在技术运用的政务实践中嵌入人民权利和以人民为中心的价值理念,不仅有效提升行政服务效率还能增进干部与群众的紧密联系^[45]。坚持以人为本的价值理念,打造“智能+人工”的混合服务模式,推进线上线下人机协同。避免“一刀切”推动公共行政数字化、智能化转型,建设混合服务模式以适配公众多样化、复杂化的利益诉求,针对老年、残疾和文盲等数字弱势群体专门设置人工综合服务窗口。与此同时,公共领域的算法决策,必须辅之以人类定性的价值判断。也就是说,假如在算法作出有悖常理和人性的决策之时,是否还要不加区分地“遵守照办”?答案显然是否定的,算法决策必须在尊崇人性的轨道上行进,才能算得上是“善的应用”。算法在公共治理中扮演的角色绝不能替代人类存在的应有价值,人类所具有的价值判断能力可以弱化智能算法技术所具有的刚性,弥补算法行政所潜在的风险和缺陷。

4.3 建立准入机制,划定“算法介入治理”的现实边界

尽管新一轮技术革命引发了技术脱离人类控制的担忧,但现实中技术应用方案仍然被视为解决问题的优先选项,使得技术开始大规模介入人类社会的运行和发展。为确保整个社会有序发展而生的公共行政及其实践活动也开始面临数字化、智能化转型的客观需要。智能化技术“延伸了权力的触角,提高了权力运行的效率,也拓展了公共服务的自信心和想象力”^[46],给人带来了某种技术无所不能的幻象,使得技术决定论的思想逐渐深入人心。人类开始依赖技术的辅助,享受技术所带来的便利和愉悦感,存在技术被滥用的可能。技术依赖和技术滥用将会导

致“管理者和工作人员远离服务对象和工作现场,人文交流和情感沟通缺失,公共管理者和公众之间变得冷漠和隔阂”^[47]。因此,为避免人类被冷漠的智能机器所包围和宰制,必须重视思考智能算法技术介入治理的范围和边界,“给不断扩张的技术划定界限,以不损害社会以及人的自由而全面发展为原则”^{[48]125}。通过构建准入机制和发布准入清单,为算法技术的进入和退出架构起安全过滤屏障。第一,明确技术应用的相关法律依据。建立健全完善的法律法规体系,完善公共管理过程中使用大数据、人工智能和区块链等技术的制度和标准体系,避免公共管理活动陷入过度信息化、数字化和智能化的泥潭之中。规定技术行为主体的法律责任,划定技术应用的法定边界。第二,构建完备的合伦理审查机制。伦理审查是规范技术应用伦理风险的重要手段。必须建立起包括技术专家、公众、政府和协会等多元主体在内的伦理审查机构,规避算法介入公共行政的风险。建立健全伦理风险预警制度,明确技术应用的伦理责任。第三,建立多元合作的技术治理框架。数据和算法深度介入公共秩序的运行,解构了政府作为公共治理的一元中心地位,新型技术公司、技术专家逐渐成为公共领域新兴的话语主体。未来的技术治理应该“审慎地组合不同程度的政府监管、市场自律和社会监管,促进政府、市场和社会的良性互动、协同增效”^[32]。

4.4 打造数字政府,搭建“智能算法向善”的平台系统

技术与制度同频共振是确保智能算法技术向善的必然选择,有效发挥技术与制度的合力作用,需要构建一套能够汇集技术与制度双重功用的有效机制。当下正在大力推进的数字政府建设,为公共行政实践活动提供了一个可以集成多重数字技术和制度体系的物理平台,旨在通过政府数字化转型重塑治理结构、优化政府职能、革新治理理念^[49]。具体而言,数字政府为实现智能算法技术的“善用”搭建了一套整合“软硬”要素的机制系统,为消解新兴数字技术嵌入所带来的客观风险提供了一套可以整合技术和制度要素的解决方案。首先,数字政府平台便于政府掌握数据主导权,推动数据跨场景集成共享。数据成为智能时代最为基础的资源,数据资源的占有程度往往影响着政府公平公正决策的能力和水平。数字政府平台为政府自身集聚公正合理的数据资源提供了巨大的优势,得以掌握足够多公正、合理的数据资源。一方面,它可以冲抵大型智能化企业利用自身数据和技术优势来谋求私利的风险;另一方面,只有掌握了足够多的数据资源,才能有效避免因市场分配机制所造成的数字鸿沟、数字贫困等信息不公平现象。其次,数字政府平台为消除政府自利倾向和坚持一切以公共利益为出发点,提供了道德、技术和制度上的多重约束机制。与传统电子政务系统聚焦单层面业务不同的是,理想的数字政府系统是一个贯穿政府全业务、全流程和全人员的智慧形态,有利于打破“数据烟囱”,弱化部门利益,防止寻租腐败行为,消除官僚主义和形式主义。再次,数字政府可以视为可约束数字技术应用的一套顶层系统,将大数据、云计算、人工智能和区块链等技术聚合在一个更大的技术平台之中,并得以通过技术标准、制度体系和文化机制的完善对这些数字技术进行系统规划和整体“善用”,有利于消除技术差异化和碎片化应用可能带来的风险和冲突,实现“以技制技”的目的。

5 结语

随着人工智能与公共行政融合程度的不断加深,使得公共行政越来越走向一种数字化、算法化的智慧形态,冲击了传统依靠技术官僚专业知识的“技能行政”形态,最终可能演变为一种

新的公共行政范式——“算法行政”。与传统公共行政范式不同的是, 算法行政引发了人类(公共管理者)的主体性危机, 人类传统所扮演的权力支配者角色面临前所未有的冲击, 甚至有被智能算法替代的危险。正是出于对智能时代公共行政可能出现“人机关系”颠覆性变革的这种预判, 适时将研究视角聚焦到智能算法嵌入与人类角色弱化而可能引发的公共行政公共性隐忧之上。文章聚焦探讨这种公共性隐忧的表现及其生成逻辑, 有助于化解数字技术介入公共行政实践的公共性流失风险。具体来看, 从“人类在场是公共性实现的必要基础”这一共识性判断出发, 紧扣智能算法可能加速“人类离场”的潜在趋势, 进而论证了这一变化对公共行政公共性造成冲击的逻辑可能。本文并没有将分析停留于自说自话的规范演绎层面, 而是出于对指导实践的考虑, 进一步从“人机和谐共生”的视角出发, 阐述了人工智能时代确保公共行政公共性实现的多重策略机制。需要说明的是, 从人工智能技术发展的客观规律来看, 现阶段人工智能正处于弱人工智能和强人工智能并存的时期, 人类依然牢牢掌握着算法应用的主导权和控制权。本文所立足的情境尚未在现实生活中得到充分的展现, 因而论述得以展开的前提和依据更多建立在人工智能技术进一步发展的基础之上, 以及智能算法对人类角色深度冲击和替代背景之下的一种预判性分析。不过, 这并不妨碍研究者们对算法介入现实治理的可能危害与应用边界展开反思和批判, 从而有助于有效规避算法介入治理的潜在风险, 最大限度地发挥智能算法的治理赋能效应。

本文也存在一些需要进一步拓展和完善之处, 例如在对“算法行政”的范式建构上缺乏更为具体的要素和结构化解读, 对于“算法行政”何以成为一种公共行政范式的内涵阐述不够。此外, 从一般的学术共识来看, 公共性是公共行政范式建构的基础^[50], 既然“算法行政”冲击了公共性, 那么是否意味着“算法行政”也就不具备成为一种新的行政范式的可能? 作为范式建构基础的公共性是否就不存在于技术行政的过程? 这些问题是后续研究展开的方向和动力所在。

参考文献:

- [1] 张凌寒. 算法权力的兴起、异化及法律规制[J]. 法商研究, 2019(4): 63-75.
- [2] 孙伟平. 人工智能与人的“新异化”[J]. 中国社会科学, 2020(12): 119-137.
- [3] 张康之. 论“公共性”及其在公共行政中的实现[J]. 东南学术, 2005(1): 49-55.
- [4] 戴维·H. 罗森布罗姆. 公共行政学: 管理、政治与法律的途径[M]. 张成福, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [5] 李钊. 我国公共行政研究的新进展[J]. 理论探索, 2019(1): 102-108.
- [6] 吴琼恩. 行政学的范围与方法[M]. 台北: 五南图书出版公司, 2005.
- [7] 谭九生. 公共行政的哲学基础[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.
- [8] 张雅勤. 公共性视野下的国家治理现代化[M]. 北京: 人民出版社, 2017.
- [9] 赫郑飞. 人工智能时代的行政价值: 变革与调适[J]. 中国行政管理, 2020(3): 18-22.
- [10] 夏志强, 谭毅. 公共性: 中国公共行政学的建构基础[J]. 中国社会科学, 2018(8): 88-107.
- [11] 张国庆. 公共行政学(第三版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [12] 王张华, 颜佳华. 人工智能驱动政府治理变革: 技术逻辑、价值准则和目标指向[J]. 天津行政学院学报, 2020(3): 3-11.
- [13] 张凌寒. 算法自动化决策与行政正当程序制度的冲突与调和[J]. 东方法学, 2020(6): 4-17.

- [14] 国虹.“最多跑一次”改革:新时代“以人民为中心”的公共行政创新运动[J].西南大学学报(社会科学版),2019(6):29-36.
- [15] 孙清白.人工智能算法的“公共性”应用风险及其二元规制[J].行政法学研究,2020(4):58-66.
- [16] 陈禹衡,陈洪兵.反思与完善:算法行政背景下健康码的适用风险探析[J].电子政务,2020(8):93-101.
- [17] 何哲.面向未来的公共管理体系:基于智能网络时代的探析[J].中国行政管理,2017(11):100-106.
- [18] 闫建,吴晨旭,黄可歆.“互联网+”背景下政府治理精准化面临的机遇与挑战[J].重庆理工大学学报(社会科学),2021(3):98-107.
- [19] 高小平,王欣.智能化:现代行政管理的方向[J].中国行政管理,2002(11):17-19.
- [20] ROUVROY A. Privacy, due process and the computational turn: The philosophers of law meets the philosophers of technology[M]. London: Routledge, 2012: 163-196.
- [21] 虞青松.算法行政:社会信用体系治理范式及其法治化[J].法学论坛,2020(2):36-49.
- [22] 王贵.算法行政的兴起、挑战及法治化调适[J].电子政务,2021(7):2-14.
- [23] 李文静,栾群.人工智能时代算法的法律规制:现实、理论与进路[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4):148-157.
- [24] 于施洋,王建冬,童楠楠.国内外政务大数据应用发展述评:方向与问题[J].电子政务,2016(1):2-10.
- [25] 周辉.算法权力及其规制[J].法制与社会发展,2019(6):113-126.
- [26] 陆凯.美国算法治理政策与实施进路[J].环球法律评论,2020(3):5-26.
- [27] 托马斯·库恩.必要的张力[M].范岱年,纪树立,译.北京:北京大学出版社,2005.
- [28] 樊鹏.新技术革命与国家治理现代化[M].北京:中国社会科学出版社,2020.
- [29] 蓝江.生存的数字之影:数字资本主义的哲学批判[J].国外理论动态,2019(3):8-17.
- [30] 方正.“数字规训”与“精神突围”:算法时代的主体遮蔽与价值守卫[J].云南社会科学,2021(1):150-157.
- [31] 张丙宣.技术治理的两幅面孔[J].自然辩证法研究,2017(9):27-32.
- [32] 麦克·科雷.建筑师还是蜜蜂——人类为技术付出的代价[M].张敦敏,译.北京:商务印书馆,2018.
- [33] 李河.从“代理”到“替代”的技术与正在“过时”的人类? [J].中国社会科学,2020(10):116-140.
- [34] 孙伟平.人工智能与人的“新异化”[J].中国社会科学,2020(12):119-137.
- [35] 曹钺,陈彦蓉.城市空间中的智能化治理风险——以城市大脑为例[J].学习与实践,2020(8):64-71.
- [36] 庞金友.人工智能与未来政治的可能样态[J].探索,2020(6):84-96.
- [37] 孙庆春,贾焕银.算法治理与治理算法[J].重庆大学学报(社会科学版),2020(6):1-10.
- [38] 田先红,张庆贺.城市社区中的情感治理:基础、机制及限度[J].探索,2019(6):160-172.
- [39] 马克斯·韦伯.支配社会学[M].康乐,简惠美,译.桂林:广西师范大学出版社,2010.
- [40] 颜佳华,王张华.人工智能场景下公共行政技术责任审视[J].理论探索,2019(3):88-94.
- [41] 郑磊.城市数字化转型的内容、路径、方向[J].探索与争鸣,2021(4):5-16.
- [42] 任剑涛.人工智能与“人的政治”重生[J].探索,2020(5):52-65.
- [43] 郑智航.人工智能算法的伦理危机与法律规制[J].法律科学(西北政法大学学报),2021(1):14-26.
- [44] 颜佳华,王张华.人工智能与公共管理者角色的重新定位[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2019(6):76-82.
- [45] 戴建华.智慧政府视野下的治理能力现代化[J].理论与改革,2020(4):126-138.
- [46] 韩志明.技术治理的四重幻象——城市治理中的信息技术及其反思[J].探索与争鸣,2019(6):48-58.
- [47] 倪东辉,程淑琴.伦理视域下公共管理信息技术应用的边界[J].海南大学学报(人文社会科学版),2018(6):43-48.
- [48] 王伯鲁.技术化时代的文化重塑[M].北京:光明日报出版社,2014.

- [49] 冯媛媛, 黄其松. 大数据驱动的数字政府治理: 发展历程与研究议题[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2020(6): 44-53.
- [50] 姜晓萍, 谭振宇. 正本清源: 解码公共行政学的范式之争[J]. 政治学研究, 2021(2): 3-13。

On the Publicity of Algorithm Administration in the Age of Artificial Intelligence

——Based on the View of “Human-Computer Relationship”

WANG Zhanghua, YAN Jiahua

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: With the deepening of the integration of artificial intelligence and public administration, it promotes the transformation of public administration paradigm to “algorithmic administration”. From the perspective of “human-computer relationship”, the most prominent feature of algorithmic administration is that artificial agent is embedded and human (Public Manager) role is replaced. The traditional paradigm of public administration that human “must be present” is facing reconstruction, and there are more and more scenarios that human “do not have to be present”, so that the “interpersonal order” constructed around human is gradually replaced by the “machine order” constructed around intelligent technology. The main role and rational value of human beings begin to be weakened, which leads to the hidden worry of “algorithm domination” and the possibility of loss of publicity. In order to ensure that algorithmic administration is moving towards the goal of improving the performance of public governance, enhancing the value of public governance and optimizing the distribution of public interests, we need to hold high the value banner of “Anthropocentrism”, shape the link mechanism of “human-computer harmonious coexistence”, delimit the realistic boundary of “algorithm intervention in governance”, and build a platform system of “intelligent algorithm for good”.

Key words: artificial intelligence, algorithm administration, publicity, man machine relationship

责任编辑: 赵 超

党内法规同国家法律衔接和协调中的 主体定位及其职责完善

王立峰,李洪川

(吉林大学 行政学院,吉林 长春 130012)

摘要:党内法规同国家法律衔接和协调的研究较多侧重于一般原则和运行机制,学界对二者在实施中涉及的主体及其职责关注不足。党内法规同国家法律衔接和协调需要多元主体共同发挥作用,这些主体在党内法规同国家法律衔接和协调中承担着重要职责。党内法规同国家法律衔接和协调的第一责任主体是党政主要负责人;立规与立法环节承担衔接和协调主要工作的是法制工作机构;执规与执法过程中承担牵头责任的是党委政法委;督规与司法环节衔接和协调则需要纪检监察机关与检察机关协调配合;各种协调小组在党内法规同国家法律衔接和协调过程中具有示范作用。党内法规同国家法律衔接和协调应当注意这些多元主体存在的事实,厘清这些主体各自职责及其相互关系,从而有助于坚持依法治国与制度治党、依规治党、统筹推进、一体建设。

关键词:党内法规;国家法律;多元主体;角色定位;完善职责

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0096-12

1 问题的提出

2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中指出,中国共产党“坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系”^[1]。习近平总书记的讲话是将党内法规体系同实现中华民族伟大复兴紧密结合起来,前者为后者提供了更为完善的制度保证,党内法规体系建设被提升至前所未有的新高度。在党内法规体系建设中,党内法规同国家法律衔接和协调是一项重要课题。2018年出台的《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》不但提出到中国共产党成立100周年时要形成比较完善的党内法规制度体系的工作目标,而且明确提出“坚持党内法规同国家法律衔接和协调”^[2]。党内法规与国家法律的关系是党内法规在法治体系位置的核心问题^[3],二者衔接和协调既是党内法规制定工作的基本要求,也是中国特色社会主义法治体系建设的重要内容。作为中国特色社会主义法治体系中两套不同规范体系,党内法规与国家法律在制定主体、制定程序、约束对象、规范实效等方面均存在显著差异,二者如何衔接和协调不仅是政策话语,而且需要理论层面予以回应。“党规严于国法”,党内法规与国家法律应合理界分,二者不相互抵触、冲突,这是理论界认识二者关系达成的基本共

收稿日期:2021-04-03

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进研究”(17JZD003),项目负责人:王立峰。

作者简介:王立峰(1976—),男,吉林大学行政学院教授,博士生导师;李洪川(1990—),男,吉林大学行政学院法律政治学专业博士研究生。

识。在此前提下,研究者从不同角度阐述党内法规同国家法律衔接和协调的基本原则和具体路径。需要指出的是,党内法规与国家法律运行过程分别包括立规与立法、执规与执法、督规与司法、守规与守法等环节,并且是由不同主体主导和推进的。按照法治建设的要求,这些主体在立规与立法、执规与执法、督规与司法等环节中不但承担特定职责,还存在互动关系。因此,党内法规同国家法律衔接和协调理论研究必须考虑到相关行动主体,并以此为着眼点分析党内法规同国家法律衔接和协调的实践问题。

从当前党内法规同国家法律衔接和协调的理论研究内容来看,关于主体的研究主要集中在以下几个方面。一是加强立法工作机构沟通协商。蒯正明认为,建立健全党内法规制定部门与国家立法部门沟通协调机制,是从源头上克服党内法规与国家法律产生冲突的重要举措^[4]。秦前红等学者则将党内法规备案审查衔接联动机制作为党内法规同国家法律衔接和协调的核心保障机制,并提出法治监督委员会与宪法委员会衔接联动的理论构想^[5]。马立新认为,应该赋予党员和党组织对党内法规提起审查要求和建议的权利,完善党内法规备案审查制度^[6]。此外,党内法规合宪性审查也是党内法规同国家法律衔接和协调的理论关注重点。李忠认为,推进党内法规合宪性审查应当注意发挥全国人大宪法和法律委员会的作用,党内法规的起草、审议、审核等环节要注意吸收并尊重全国人大宪法和法律委员会的意见^[7]。刘一纯认为,推进党内法规合宪性审查应由专门机构进行,这个机构宜由全国人大产生,并平行于全国人大常委会^[8]。姜明安认为,党内法规合宪性审查应由党内专门法制机构来负责实施^[9]。二是执纪执法环节相关主体协同配合。纪检监察体制改革是理论界观察党内法规同国家法律衔接和协调的重要窗口。一方面,纪检监察机关合署办公涉及纪法衔接问题,如党委与监察委关系;另一方面,纪检监察机关与司法机关的对接与合作同样也涉及纪法衔接。刘艳红指出,纪检监察体制改革进程中出现的“以罚代刑”“纪法混淆”等现象已经成为监察体制改革的法治障碍,推进国家监察体制改革需要注意党纪与国法的区分与衔接^[10]。吴建雄认为,纪检监察层面纪法贯通的关键是党内执纪问责与监察调查处置同步开展、执纪调查与执法调查同步进行^[11]。江国华认为,纪检监察体制改革可从执纪审查部门分设,以及完善线索处置、立案调查、证据收集等程序保障纪法贯通^[12]。此外,还有研究者从党员干部模范遵守党规党纪和国家法律^[13]、完善党内法规与国家法律责任追究衔接^[14]等方面探讨党内法规同国家法律衔接和协调相关问题。

当前,主体视角下党内法规同国家法律衔接和协调的理论研究呈现出以下三个特点。一是多角度阐述党内法规同国家法律衔接和协调路径,既有从立法立规环节对立法机构沟通协商展开研究,也有从执规执法环节思考相关主体协调配合。二是对党内法规备案审查衔接联动机制进行集中论述,并对机构设置、审查程序等细节问题做了理论构想。在某种程度上讲,理论界已将备案审查衔接联动机制视为党内法规同国家法律衔接和协调的核心环节。三是既注重党内法规同国家法律衔接和协调的制度建构,如建立健全沟通协商机制、冲突解决机制等,也注意强调不同机构间的协作配合。不过,应当指出的是,党内法规同国家法律就主体层面衔接和协调的理论研究仍存在不足,研究视角与关注领域需要进一步扩展。这具体表现为,一是党内法规同国家法律衔接和协调理论研究在某些问题上仍然存在争议。以党内法规合宪性审查为例,能否实施党内法规合宪性审查本身就是一个重大问题,毕竟“党内法规合宪性审查”这一术语至今还没有出现在政治话语体系中^[15]。如果对党内法规进行合宪性审查,应由哪个机构来承担这一

重大职责?理论界对这些问题的解释还没有达成共识。二是现有研究存在重复性研究,并多以备案审查衔接联动机制作为破解党内法规同国家法律衔接和协调的突破口。问题在于,立法立规环节实现党内法规同国家法律衔接和协调能否保证二者在其他环节的持续衔接和协调?执法与执纪、司法和督规等环节也是党内法规同国家法律衔接和协调的重要环节。三是现有理论研究忽略了一些主体。党内法规同国家法律衔接和协调属于法治建设范畴,法治建设主体是多元化的。这些主体不止包括法制工作机构,还包括党政主要负责人、党委政法委以及各种协调小组等。因此,党内法规同国家法律衔接和协调的主体研究还需更进一步深化。

上述理论研究存在问题可归因于研究者忽视了党内法规同国家法律衔接和协调过程中存在多元主体这一重要命题,如党内法规备案审查衔接联动机制的构建必须考虑不同立法工作机构的分工与协作。因此,有必要从多元主体及其职责完善角度重新审视党内法规同国家法律衔接和协调相关问题。这一命题研究的现实价值在于,其一,就实践意义而言,界定并厘清这些多元主体的职责及其相互关系,有助于相关责任主体搭建对接平台、建立权责清单、加强部门合作,以多元主体协同构建“统筹协调、各司其职”的衔接和协调工作体制。其二,就理论意义而言,从多元主体角度考虑党内法规同国家法律衔接和协调,有助于研究者抓住党内法规同国家法律衔接和协调的问题要害和关键,并以系统思维从更加广阔的视野中探索党内法规同国家法律衔接和协调的体制设计。习近平总书记在论述党内法规制定要求时指出:“要完善党内法规制定体制机制,注重党内法规同国家法律的衔接和协调,构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系。”^[16]党内法规制定工作既涉及运行机制,也涉及运行体制,其中,运行体制就是规范不同政治主体的结构关系及其职责划分。党内法规同国家法律衔接和协调理论研究应重视二者就体制层面多元主体互动关系及其职责完善,并思考如何从理论层面将多元主体关系置入治理话语体系中去。

基于此,本文以党内法规与国家法律运行过程为研究思路主线,从制度文本与制度实践双重维度厘清立规与立法、执纪与执法、督规与司法等环节中相关主体的角色定位与相互关系,在此基础上探寻各主体职责完善路径。需要指出的是,本文所探讨的主体并不是随意界定的,参照的是《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》等党内法规所明确的主体,如《中国共产党党内法规执行责任制规定(试行)》规定的责任主体包括党中央、各级党委、党委办公厅(室)、党委职能部门、党组(党委)、基层党组织、党员领导干部等。中国共产党既要依靠党内法规管理各级党组织和全体党员,又要在宪法法律范围内活动,这要求任何党组织和党员既要遵守党内法规,又要遵守国家法律,这是一个基本常识。党组织和广大党员在党内法规同国家法律衔接和协调中的功用也很重要,只是为了突出研究重点,避免研究对象泛化,本文关注的是立规与立法、执纪与执法、督规与司法环节中相关主体的角色定位及其相互关系。

2 党内法规同国家法律衔接和协调中责任主体的角色定位

党内法规是规范党的领导和党的建设活动、依靠党的纪律保证实施的专门规章制度,国家法律是中国共产党将自己的主张通过立法机关的立法程序上升为国家意志的规范体系,党内法规同国家法律衔接和协调离不开正确处理党组织和国家政权机关的关系,党内法规制度体系和

国家法律制度体系的层次性又决定了这里的“党组织”“政权机关”是具体的、多样的。

2.1 党内法规同国家法律衔接和协调的第一责任主体是党政主要负责人

我国政治体制的特点决定了“一把手”的重要性,党内法规执行的责任当然亦是如此^[17]。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将形成完善的党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系。由于中国特色社会主义法治体系建设包括国家法律体系建设与党内法规体系建设,党内法规同国家法律衔接和协调自然属于中国特色社会主义法治建设的重要组成部分。按照《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》指出的,党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责,其职责内容包括“坚持统筹协调,做到依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设”^[18]。作为履行法治建设的第一责任人,党政主要负责人要承担党内法规同国家法律衔接和协调职责。从实践来看,中国特色社会主义法律体系中的很多法律法规是由行政机关制定的,包括国务院制定的行政法规,国务院所属部委及其直属机构制定的部门规章,以及地方人民政府制定的地方政府规章等。根据“北大法宝”检索,截至2021年4月,现行有效的行政法规共705部,部门规章4998部,地方政府规章12281部,共计17984部,占全部法律法规50.8%^①,行政法规、部门规章和地方政府规章构成了中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。按照《中华人民共和国立法法》第七十、八十五条规定,这些法律法规需经行政首长和部门首长签署公布方可生效。行政首长负责制使行政首长具有较大的决策权,影响着行政资源甚至是政治资源和政治议题的投入与设置,因而行政首长在法治建设中起着重要作用。党内法规同国家法律衔接和协调的主体不止包括党委主要负责人,还应包括行政首长在内的政府主要负责人。

当然,党委领导下的党组制度在一定程度上对行政机关立法权限和行政首长决策权予以了规制,通过发挥党组在政府中的领导作用及其在党内法规执行中的重要责任,即“党委、党组的执行责任是第一位的”^[19],保障了行政机关制定的条例、规章同党内法规衔接和协调。但毫无疑问,政府主要负责人对推动党内法规同国家法律衔接和协调具有积极推动作用,尤其是通过强化行政首长在内的政府主要负责人的党规意识,不断提升政府法制工作机构的党规意识。目前《中国共产党党内法规制定条例》《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》等党内法规对党委就党内法规制定和执行中的权限、职责进行了详细规定,但对包括政府主要负责人在内的党组的功能定位、职责权限的规定则比较笼统,制度化的规范仍需探索。

2.2 法制工作机构是立规立法环节衔接和协调工作的主要承担者

尽管《中华人民共和国立法法》《中国共产党党内法规制定条例》等国家法律和党内法规对立法立规主体的权限、职责作了规定,但党内法规和国家法律的起草、审核和备案审查工作主要是由法制工作机构具体承担,这一制度安排以期“从源头上把好关、做好协调工作”^[20]。在提案环节,法律、地方性法规等提案主体包括代表团、主席团、专门委员会等,行政法规、部门和地方政府规章的提案主体一般是政府所属部门,党内法规提案主体则是党委所属部门。在审议审核环节,法律、地方性法规等主要由法制(宪法和法律)委员会、人大常委会法制工作委员会负责审

① 全部现行有效法律法规共35369部,其中宪法法律442部、司法解释497部、地方性法规16446部。参见北大法宝:<https://www.pkulaw.com/law>。(2021年4月21日访问)。

议(一些地方法制工作委员会与法制委员会已合署办公),行政法规、部门规章等由政府法制机构负责审核审查,党内法规则由党委法制工作机构前置审核。在备案审查环节,全国人大常委会法工委对行政法规、监察法规、地方性法规等进行备案审查,地方人大常委会法工委对本级及下级地方政府规章进行备案审查,国务院法制工作机构对地方性法规、部门规章、地方政府规章进行备案审查,党中央和地方党委法制工作机构对党内法规和党内规范性文件进行备案审查。可见,由于提案主体多元化,在立法立规提案环节实现党内法规同国家法律衔接和协调有一定难度,除非提案主体对二者衔接和协调具备充分认识。党内法规同国家法律在立法立规环节衔接和协调应当集中在前置审核和备案审查环节,强化人大常委会法制工作委员会、政府法制工作机构与党委法制工作机构间的沟通和协作,三者组成的党内法规备案审查联席会议是实现党内法规同国家法律衔接和协调的重要体制机制,促使“党内法规制度体系更加符合法治秩序的统一性要求”^[21]。党内法规备案审查联席会议一般是由党委办公厅及其法规处(局)、人大常委会办公厅及其法工委、政府司法行政部门等部门共同组成,并以党委部门为主导履行党内法规和党内规范性文件备案审查职责。

按照党政机构改革方案要求,此前政府法制工作办公室不再保留,被整合至政府司法行政部门,重新组建的政府司法行政部门承担了国家法律同党内法规衔接和协调部分工作。另外,目前省级党内法规法制工作机构一般设置在党委办公厅名下,党委办公厅承担联系人大常委会办公厅、政府办公厅工作职责。办公厅在党内法规同国家法律衔接和协调中的统筹角色应当引起重视。除此之外,从党中央到地方还设有中央全面依法治国委员会、省(市)委全面依法治国委员会,这些委员会办公室一般设置在政府司法行政部门内部,并以立法协调小组的形式统筹协调立法工作。这样看来,法制工作机构、办公厅以及各级法治委员会等都在党内法规与国家法律的立法立规环节中扮演重要角色。实践中应当注意这些机构的协调配合,使其最大程度地发挥合力,保障党内法规同国家法律在立法立规环节的衔接和协调。

2.3 党委政法委在党内法规和国家法律执行环节承担牵头责任

党委政法委是党委领导和管理政法工作的职能部门,是实现党对政法工作绝对领导的重要组织形式。中国特色社会主义法治建设要坚持中国共产党的领导,党委政法委对政法单位进行监督、协调、领导和管理,是党绝对领导政法工作的直接体现,是党领导法治建设的重要保障。由于政法工作是打破党内法规与国家法律壁垒并是具有中国特色的政治法律实践,政法委在党内法规同国家法律衔接和协调中发挥着重要作用。一方面,政法委领导和管理的政法单位包括审判机关、检察机关、公安机关等,这些政法单位是执行与监督国家法律最重要、最核心的力量,坚持政法委对政法工作的领导,为政法单位严格执法、公正司法提供了政治支持,保障国家法律得到严格贯彻执行。另一方面,作为党委职能部门,政法委在行使领导权和管理权的同时,也要遵循宪法法律和党内法规。《中国共产党政法工作条例》第四条要求,政法工作要“维护宪法法律权威,支持政法单位依法履行职责,保证司法机关依法独立公正行使职权”^[22]。按照《中国共产党党内法规制定条例》规定,中央工作机关可以在其职权范围制定党内法规。尽管研究者对到底是“中央政法委”还是“中央政法委机关”抑或二者都具有党内法规制定权限存在疑问^[23],但应当确定的是,作为中央工作机关,中央政法委具有党内法规制定权限,可以在其职权范围内制定有关政法工作的党内法规。中央政法委在党内法规制定过程中,应当考虑其制定的党内法

规同政法单位执行和监督的国家法律法规保持衔接和协调。

按照《中国共产党党内法规执行责任规定(试行)》第六条规定要求,党委职能部门等“负有牵头执行的责任,并组织、协调、督促、指导有关党组织和党员领导干部执行有关党内法规”^[24],这里职能部门显然应当包括政法委。政法委不但是国家法律执行机关司法机关的监督部门、领导部门和管理部门,同时也是政法领域党内法规执行工作的监督者,在党内法规同国家法律衔接和协调承担牵头职责。在实践中,针对个别领导干部干预司法机关办案的现象,政法委可凭借其对政法单位的管理和领导优势,依照党内法规和党内规范性文件要求对相关领导干部违法干预司法活动的行为予以通报,其领导、监督国家机关的行为“本来应由国家法律来调整,事实上却由党内法规制度来调整”^[25],这些制度安排与制度实践应正视政法委在党内法规同国家法律衔接和协调中的作用。

2.4 纪检监察机关与检察机关在党纪国法监督环节需要协调配合

在纪委监委合署办公体制中,纪委监委依法依规实施党内监督和国家监察,落实党纪处分与政务处分,这一体制既使纪委监委面临纪法衔接问题,也使其在与其他国家机关的协作中涉及党内法规同国家法律衔接和协调问题。

一方面,纪委监委两个牌子、一套人马,以监督为首要职责,实行问责惩治,并在案件调查过程中采取同步启动、“一竿子插到底”的办案方式,但监督执纪和监察执法在监督依据、调查方式和问责依据等方面仍然存在差别。作为党自我监督的专责机关,纪检机关在党委的领导下,依照党章要求“维护党的章程和其他党内法规”^[26]。各级纪委履行职责的根本遵循是党章,以《中国共产党党内监督条例》为监督依据,以《中国共产党问责条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》等党内法规为处分依据。国家监察机关则以《宪法》《监察法》为监察依据,以《政务处分法》等法律法规为处分依据。因此,在纪委监委合署办公情形下,执纪和执法构成了纪委监委履行纪检监察工作的一体两面,党纪和国法成为纪检监察机关开展工作的“两把尺子”。纪检监察机关内部存在的纪法衔接问题,需要纪检监察机关在工作思维、工作方式和和工作技术层面灵活转化。在监督执纪执法的具体过程中,党的纪律检查机关审议和决定监委依法履职中的重要事项、审理报告在报经纪检监察机关主要负责人批准后续提请纪委会会议审议,这些制度安排决定了纪委在纪检监察工作中起主导作用,保证监督执纪问责和监督执法问责有机统一,需要正视纪委在执纪执法过程中的履职方式。

另一方面,按照《监察法》第三十三条规定,监察机关依法收集的证据材料可在刑事诉讼活动中作为证据使用,其收集、固定、审查、运用证据时,与刑事审判关于证据的要求和标准一致。尽管《监察法》关于证据标准的规定是对监察机关调查工作作出的要求,监察机关同司法机关的协调配合可认为是“法法衔接”,需要以国家法律作出明文规定,但在执纪执法同步启动、同步开展以及“纪挺法前”“先纪后法”要求等多种因素影响下,证据收集、审查调查也对纪委工作提出了更高的要求,涉及“纪法衔接”问题,如违纪行为判断标准问题、违纪行为与职务违法犯罪证据标准区别问题等。此外,目前纪检监察机关与检察机关协调配合机制主要限于职务违法犯罪案件,而非职务违法犯罪案件中党组织如何根据司法机关的立案标准、生效判决、裁定等给予党纪处分以及在公益诉讼中纪检监察机关同检察机关的协调配合并未形成明确的制度规范。“然而在反腐执纪移送司法程序中还存在着‘推案子’‘抹案子’‘督案子’‘重办案’等问题。”^[27]因

此,敦促纪检监察工作不断朝着法治化、规范化方向迈进,不断以法治思维规范纪检监察机关同检察机关协调配合,是党内法规同国家法律衔接和协调需要考虑的重要内容。

2.5 协调小组在党内法规同国家法律衔接和协调中具有示范作用

无论是在立法立规环节,还是在执法执规环节,党内法规同国家法律衔接和协调都需要突破系统之间、部门之间各自为政的局面,并以协调小组等议事协调组织形式来处理跨系统、跨部门事务。协调小组一般是围绕特定事项,由相关领导或部门牵头,并由若干部门组成的组织,其功能在于决策、规划、沟通、协调等。党内法规同国家法律衔接和协调过程中比较常见的是立法协调小组、反腐协调小组、执纪执法联席会议等。其中,立法协调小组一般由党委系统的法治委员会牵头成立,其成员单位主要包括政府司法行政部门、人大常委会法制工作委员会等。作为一种任务型组织,立法协调小组主要统筹国家法律立法规划工作,一些地方党委的法制工作机构承担着负责地方性法规、政府规章同党内法规的衔接协调工作,将党委法制工作机构纳入立法协调小组,统筹党内法规和国家法律立法立规工作,则需要厘清这些主体的权限与关系。协同反腐既是推进党风廉政建设的重要手段,也是推进党内法规同国家法律衔接和协调的重要内容。此前一些地方“建立了执纪执法联席会议制度”^[28],整合了办案力量,是纪检部门与政府部门、司法部门联系沟通的重要组织形式。新时期,为增强各部门协调配合,形成反腐合力,各地相继成立的反腐败协调小组一般由纪委书记担任组长,有的地方则由党委书记出任组长,其组成成员囊括了政府主要机关、审判机关、检察机关、监察机关等主要负责人,反腐协调小组成为执纪执法统筹协调的重要载体。由于协调小组的运行是基于“借力”与“自立”的双重逻辑^[29],协调小组能否完成特定事项取决于各成员的“借力”、办事机构的“自立”以及各成员之间的协作关系。作为党内法规同国家法律衔接和协调的组织保障,协调小组可以涵盖党内法规同国家法律衔接和协调的主要运行过程,其组织效果如何直接关系党内法规与国家法律两个不同系统之间能否构建权威、有效的协同工作体制机制,直接影响党内法规同国家法律衔接和协调的政策、措施能否真正落地。因此,协调小组在党内法规同国家法律衔接和协调中具有积极示范作用。

3 党内法规同国家法律衔接和协调的主体职责完善路径

党内法规同国家法律衔接和协调涉及多个主体,进一步推动党内法规同国家法律衔接和协调不但需要对这些主体的角色定位有清醒的认识,还应按照法治建设的要求持续完善多元主体职责功能,密切多元主体协作关系,着重通过制度手段构建和规范党内法规同国家法律衔接和协调运行体制。

3.1 强化党政主要负责人法治意识,加强立法立规统筹协调和领导保障

一方面,党委主要负责人要严格按照《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》等党内法规相关要求,落实党委法律顾问制度,保证党委重大决策于法有据,程序合法合规,法律法规制度调整坚持“先立后破、不立不破”的原则,保证立法与改革协调有序。同时要积极支持对党内法规、党内规范性文件 and 重大决策合法合规性审查工作,支持政府、人大、司法机关等部门依法依规履行职责,确保党委主要负责人在宪法和法律范围内活动,提高党委依法执政意识、水平和能力,提升法治建设工作质量。另一方面,政府主要负责人增强党规意识。行政首长在内的政府主要负责人增强党内法规意识有助于政府系统内部形成党内法规学

习意识,有助于避免部门规章和地方政府规章在立规层面同党内法规冲突或不一致。因此,应将党内法规学习纳入政府党组理论学习中心组的经常学习内容,完善法治建设考核机制,将党内法规纳入党委和政府绩效考核之中,并建立党内法规履责考核机制^[30]。除此之外,党政主要负责人还要以身作则,既要带头遵规学规守规用规,又要带头遵法学法守法用法,通过模范带头作用,以上率下,在党政系统内部形成党规国法学习风尚。党政主要负责人还应当对本地区法治建设工作重大问题亲自部署,对党内法规和法律法规立法规划的领导要注意党政系统间的沟通,以定期会议、专门会议等形式对国家法律和党内法规在立法立规与执法执规等环节出现的问题进行统筹协调,为党内法规同国家法律衔接和协调提供领导保障和条件支持。

3.2 提升党内法制工作机构地位,强化相关主体间的协作关系

目前,党内法制工作机构一般设置在党委办公厅(室)内部,党委办公厅统筹党内法规立法、执行等工作比较符合党委工作惯例。但如此做法容易使党内法制工作机构与人大、政府系统的法制工作机构在沟通协商时出现地位不对等的困境。党内法制工作机构行政级别一般低于人大、政府法制工作机构,其行使职责必须通过党委办公厅(室),有时会影响协调配合的时效。有必要提升党内法制工作机构在党委系统的地位,将其从党委办公厅(室)独立出来,作为党委职能部门,这既符合党内法规在管党治党中地位不断提升的趋势,也可表明党委对党内法规的重视。独立出来的党内法制工作机构专门负责党内法规和党内规范性文件的规划、制定、审查、清理、执行、监督等工作,以及党内法规和规范性文件同国家法律衔接和协调工作,以权责边界清晰的党内法规制定体制机制加强党内法规制定工作的党内外沟通联系^[31]。备案审查衔接联动机制是以会议形式集中对党内法规进行合法合规审查,在确定联席会议成员的同时,党内法制工作机构应当出台专门协作办法,强化和规范协作关系。另外,可考虑将党内法制工作机构纳入各层级法治委员会立法小组,党内法规是中国特色社会主义法治体系重要组成部分,法治建设主体应然要包括党内法制工作机构。如此,党委、人大、政府系统的法制工作机构共同在法治委员会立法协调小组的领导和协调下,各司其职,相互配合,统筹推进党内法规和国家法律立法立规工作。不过,由于法治委员会立法协调小组组长一般由人大常委会主要负责人担任,如果由人大统筹并主导党内法规和国家法律衔接和协调工作,与党内法规自身性质和定位不符。应由党委主导党内法规同国家法律衔接和协调工作,可考虑由党委主要负责人出任立法小组第一组长,人大常委会主要负责人担任组长。

3.3 规范政法工作党内法规,强化党委政法委对政法单位的管理和领导

作为管理和领导政法工作的职能部门,政法委应依照《中国共产党政法工作条例》等政法领域党内法规规定,及时整理和清理相关党内法规和规范性文件,“特别是针对个别红头文件、内部规定中涉及法律适用、实体处置等可能僭越国家法律的情况,重点进行审查废止”^[32],保证政法领域党内法规和规范性文件同国家法律的衔接和协调。另外,应当修订《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》。该规定制定于2015年,属于党政机关联合制定的党内法规,是政法委保障司法独立的重要党内法规。但《监察法》《政务处分法》相继出台后,《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》在法律依据、规范对象、工作办法等很多方面已经滞后。因此,需要中央层面根据实际情况重新修订该规定,为政法委履行管理和领导政法工作职责提供制度支撑和制度规范。此外还应明晰政法委与

政法单位、政法委机关与政法单位以及政法委与政法委机关之间的关系,厘清和平衡纪委监委监督司法领域公职人员依法履职与政法委支持和监督政法单位依法行使职权之间的关系。政法委及其成员不得对政法单位正常司法活动干预、插手,不得对具体案件作出直接决定,支持政法单位依法行使执法权和司法权,共同推进政法单位严格执法、公正司法。通过完善政法领域党内法规,既加强政法委对政法单位的管理和领导,又要求政法委为政法单位执行和监督国家法律提供法治环境和法治保障。

3.4 健全纪检监察机关与检察机关协调配合机制,维护党纪国法严肃性、统一性

作为党内法规和国家法律在执行环节的监督机关,纪检监察机关和检察机关紧密协调配合直接影响着党内法规和国家法律的严肃性、权威性和统一性。一方面,纪检部门应强化党纪和国法衔接意识,既要坚持“纪在法前”“纪严于法”,善于运用“四种形态”,又要防止“以纪代法”“以纪代刑”,对于涉嫌违法犯罪的党员干部,要及时立案审查、及时移送司法机关,不能片面强调和追求“立案审查”的极少数,防止法律的尊严和权威被破坏。同时,党纪处分与政务处分关系,“其实质乃是党内法规同国家法律间的协调衔接问题^[33]”,纪检监察机关还应注重党纪处分同政务处分之间衔接问题。按照党纪处分在前、政务处分在后的处分顺序,对相关人员的政务处分,一般应与党纪处分的轻重相匹配。另一方面,应当区分和完善“党纪处分在前”和“刑事责任追究在前”两种类型纪法衔接保障机制。对于前者,应当通过国家立法对监察机关与检察机关就办案衔接程序予以规范,明确监察机关案件移送标准、移送程序以及检察机关提前介入制度等。对纪检监察机关应当移送而不移送的,要明确给予党纪处分、政务处分的处罚对象、处罚标准,实现执纪与司法的无缝衔接,杜绝案件移送的随意性。对于后者,依照《中国共产党纪律处分条例》第三十三条规定,纪检监察机关应当将党组织是否应给予党纪处分作为监督的一项重要内容,强化追究执纪不力者责任。纪检监察机关和检察机关在审查调查时,如果发现涉案对象有严重犯罪倾向或发现有党员或公职人员涉案,应以书面形式及时向对方通报,加强彼此沟通和协调。检察机关是我国法律监督机关,监察机关行使监察权的法律依据是《宪法》《监察法》等法律法规,由于纪委在纪检监察体制中起主导作用,规范检察机关对监察机关的法律监督也应是党内法规同国家法律衔接和协调所应考虑的重要内容。检察机关应严格履行法律监督职责,强化对监察机关职务犯罪调查活动的法律监督职能,对监察机关移送的案件应当严格依照《刑事诉讼法》和《监察法》相关规定进行全面审查。

3.5 完善协调小组工作机制,最大程度激发多元主体合作合力

中国共产党是领导一切的,无论是立法协调小组,还是反腐败协调小组,都必须坚持和加强党委的领导。党委也要凭借自身权威性资源,高位推动协调小组各项工作。为避免“条块分割”“信息壁垒”,协调小组应制定工作台账,细化工作措施,明确成员责任,将工作任务层层分解,责任落实到岗、落实到人。明确牵头部门及其工作责任,做到信息传达、沟通协调“一个口子进出”。同时,要建立和完善问责机制,对协调小组联席会议的决策部署执行不力的成员单位和个人,要加强监督检查、严格问责。另外,还要加强协调小组办公室建设。协调小组办公室灵活运转是协调小组有效运作的重要因素。协调小组办公室在必要时可借调人员以提高运转效率,并在“纪法贯通”“法法衔接”问题等方面做好服务和保障工作。具体而言,在立法环节,党内法规和国家法律的五年立法规划、年度立法计划须经同级党委常委会会议研究,并以党委名义批转

执行。党委通过法治工作委员会加强对国家法律立规立法工作的指导与协调。要注意党委领导立法和人大及其常委会主导立法关系,有立法权限的各级人大及其常委会应通过人大常委会党组就重大立法问题向党委请示报告,不断完善党组制度建设,将党的领导贯穿立法工作始终。在反腐环节,纪检监察机关应加强同检察机关、审判机关、公安机关等成员单位联系,线索处置、案件调查情况应当在规定期限内通报其他小组成员。

事实上,党内法规同国家法律衔接和协调涉及的多元主体协同根源于依法治国与依规治党的有机统一、统筹推进。依法治国与依规治党紧密联系,中国共产党在全面依法治国中的领导地位不但要求中国共产党模范带头遵守国家法律,其各级组织和全体党员还要遵守党内法规以保持党的先进性和纯洁性,“依规治党为依法治国提供了重要的政治保证、思想保证和组织保证”^[34]。并且,全面依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,在这一基本方略中,依法执政是党的重要执政方式。“依法执政”中的“法”既包括国家法律,也包括党内法规,依法治国与依规治党便在“依法执政”范畴下产生了紧密联系。“习近平总书记强调,要发挥依法治国和依规治党的互补性作用,确保党既依据宪法法律治国理政,又依据党内法规管党治党、从严治党。”^[35]为实现依法治国与依规治党有机统一、统筹推进,需要国家法律系统与党的组织系统中的相关主体协作配合,以深层次协同合作促进国家法律和党内法规相辅相成、相互促进、相互保障。明确这些主体的角色定位及其相互关系,自然成为党内法规同国家法律衔接和协调在体制层面应要考虑的重要因素。

4 结语

制度不能是“空架子”“稻草人”,制度归根结底需要主体来执行。坚持依规治党既要构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,为实现依法治国与依规治党有机统一提供更加有效的制度保障,还要建构职责明确、分工合理、协作配合的结构体系。重视党内法规执行工作的基本前提,是要理顺相关主体的职责及其相互关系。并且这些主体都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责,都负有遵守党章和其他党内法规的义务,重视主体间结构性关系可为推动党内法规同国家法律衔接和协调提供结构支撑。

从本质上讲,党内法规和国家法律是治理体系中的制度保障,治理体系中的首要关系是治理主体间的关系,只有完成治理主体间关系及其职责的现代化转型,现代治理体系才能科学建构,党内法规同国家法律衔接和协调的实践问题才能得到更深层次的解决。党政机构改革改变了党的机构和政府机构之间的耦合方式,增加了党内法规与国家法律关系发生冲突的可能^[36]。习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上指出,“要以坚持和加强党的全面领导为统领,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,把机构职责调整优化同健全完善制度机制有机统一起来”^[37]。党内法规同国家法律衔接和协调的多元主体及其职责完善正是机构设置和职能配置统筹推进所应考虑的重要议题,是以不同主体间的深度协同配合落实机构改革的基本要求。因此,无论是理论研究还是实务操作,都应考虑多元主体存在的事实,以厘清这些主体的职责功能及相互关系为前置条件,统筹推进党内法规和国家法律一体建设,统筹推进依法治国与依规治党有机统一。

参考文献:

- [1] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02.
- [2] 中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》[N].人民日报,2018-02-24.
- [3] 陈柏峰.党内法规的功用和定位[J].国家检察官学院学报,2017(3):105-117+174.
- [4] 蒯正明.将党内法规纳入社会主义法治化国家建设中的若干思考[J].中南大学学报(社会科学版),2017(4):127-133.
- [5] 秦前红,苏绍龙.党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制[J].法律科学(西北政法大学学报),2016(5):21-30.
- [6] 马立新.论依法改革与完善党内法规审查制度[J].贵州社会科学,2015(1):88-91.
- [7] 李忠.党内法规制度合宪性审查初探[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2019(1):112-121.
- [8] 刘一纯.论党内法规合宪性的制度保障[J].学校党建与思想教育,2017(6):4-7.
- [9] 姜明安.论党内法规在依法治国中的作用[J].中共中央党校学报,2017(2):73-81.
- [10] 刘艳红.《监察法》与其他规范衔接的基本问题研究[J].法学论坛,2019(1):5-15.
- [11] 吴建雄,杨立邦.反腐败法治化规范化的科学要义[J].人民论坛,2019(35):112-113.
- [12] 江国华,何盼盼.国家监察纪法贯通保障机制研究[J].中国高校社会科学,2019(1):72-82.
- [13] 虞崇胜.国法与党纪:“双笼关虎”的制度逻辑[J].探索,2015(2):59-67.
- [14] 韩喜平,王晓波.关于完善党内法规责任制度的思考[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2020(1):1-7.
- [15] 肖金明,冯晓畅.合章性审查与合宪性审查协同共治的中国式图景[J].社会科学研究,2021(3):11-21.
- [16] 习近平.加快建设社会主义法治国家[J].求是,2015(1):3-8.
- [17] 施新州.党内法规执行体系及其建设规律探析[J].观察与思考,2020(9):62-73.
- [18] 中办国办印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》[N].人民日报,2016-12-15.
- [19] 陈莹莹.党内法规执行机制研究[J].法学评论,2020(3):139-146.
- [20] 冀明武.论党内监督法规与国家法律制度的衔接——以《中国共产党党内监督条例》与《监察法》为视点[J].江汉学术,2020(2):38-45.
- [21] 叶海波.中国共产党依规治党的法治基因及其百年历史演进[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2021(1):17-28.
- [22] 中共中央印发《中国共产党政法工作条例》[N].人民日报,2019-01-19.
- [23] 苏绍龙.论党内法规的制定主体[J].四川师范大学学报(社会科学版),2018(5):65-80.
- [24] 中国共产党党内法规执行责任制规定[N].人民日报,2019-09-16.
- [25] 黄文艺.论依法执政基本内涵的更新[J].法制与社会发展,2014(5):77-79.
- [26] 中国共产党章程[N].人民日报,2017-10-29.
- [27] 张思尧,李佳.反腐执纪移送司法程序衔接问题研究[J].学术论坛,2016(3):94-99.
- [28] 操申斌.党内法规与国家法律协调路径探讨[J].探索,2010(2):32-35.
- [29] 周望.超越议事协调:领导小组的运行逻辑及模式分化[J].中国行政管理,2018(3):113-117.
- [30] 祝捷,王萌.新时代推进党内法规制度建设创新路径探析[J].兰州学刊,2020(6):50-60.
- [31] 李国梁.论党内法规制定体制的发展与完善[J].探索,2019(1):108-116.
- [32] 段瑞群.党委领导政法工作法治化的路径选择——以党委政法委功能定位为视角[J].法学杂志,2016(3):87-97.
- [33] 秦前红.监察体制改革的逻辑与方法[J].环球法律评论,2017(2):17-27.
- [34] 朱景文.论法治评估的类型化[J].中国社会科学,2015(7):108-124+207-208.

- [35] 沿着中国特色社会主义法治道路阔步前进——中国法学会学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略论坛发言摘编[N]. 人民日报,2019-10-24.
- [36] 张洪松. 党政机构改革背景下的党内法规与国家法律衔接研究[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2021(4):124-129.
- [37] 习近平在深化党和国家机构改革总结会议上强调 巩固党和国家机构改革成果 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 人民日报,2019-07-06.

The Role Positioning and Improvement Responsibilities of the Subject in the Cohesion and Coordination Between Regulations Within Party and State Laws

WANG Lifeng, LI Hongchuan

(School of Public Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

Abstract: The theoretical research on the cohesion and coordination between regulations within Party and state laws focuses more on the general principles and operating mechanism, but pays less attention to the multiple subjects and their functions involved in their operation process. It is necessary for multiple subjects to play their roles in the cohesion and coordination between regulations within Party and state laws, and these subjects assume their respective functions in the process. The primarily responsible of cohesion and coordination between regulations within Party and state laws is the principal person in charge of the Party and government; The main work of cohesion and coordinating legislative regulations and legislation is done by the legal work institutions. It is the political and legal committee of the Party Committee that assumes the leading responsibility in the process of regulation enforcement and law enforcement. The cohesion and coordination between supervision regulations and judicial links need the coordination and cooperation between discipline inspection and supervision organs and procuratorial organs. The various coordination groups play an exemplary role in the process of cohesion and coordination between regulations within Party and state laws. The cohesion and coordination between regulations within Party and state laws should pay attention to the fact of the existence of these multiple subjects, clarify the responsibilities of these subjects and their relationships, so as to promote the integrated construction of regulations within Party and national laws as a whole.

Key words: regulations within Party, state laws, multiple subjects, role positioning, improvement responsibilities

责任编辑:王 慧

法规适应:党内法规制定试点工作的实践要义

——基于深圳的经验分析

袁超¹,龙雪岗²

(1.复旦大学政治学博士后流动站,上海 200433; 2.南京大学政府管理学院,江苏 南京 210023)

摘要:由中共中央授权地方党委进行的党内法规制定试点工作是党内法规制度体系建设的重要实践环节,在党内法规制定主体扩容可行性、地方党内法规制定程序科学规范性以及法规在适应于地方推进基层党建与纠正“四风”问题方面的行之有效性等方面承担着先行先试任务。由此决定了“法规适应”应是党内法规制定试点工作的实践要义,要求试点地方党委充分结合地方特点、回应现实问题、适应地方发展。深圳40年经济特区建设在基层党建和作风建设方面虽然创造了一定有利条件,但也面临一些问题,两个方面共同构成了深圳地方党内法规制定与实施的适应性依据。具体而言,深圳市委围绕推进基层党建、纠正“四风”问题以及党建引领基层治理等方面制定出台了5部地方特色鲜明的党内法规,并主要在以下两大方面作了适应性探索:一是在地方党内法规制定程序上,探索出“五项工作机制”;二是在党内法规构建路径上,探索出以“特定行为主体”和“特定内容事项”为中心的党内法规构建逻辑。从整体上看,深圳在这方面的探索彰显出对于党建引领城市治理、党内法规制度体系建设乃至中国特色“治党-党治”实践的创新价值与政治意义。

关键词:党内法规制度体系;党内法规制定权;党内法规制定试点工作;深圳实践

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0108-12

1 问题的提出

中国共产党的百年奋斗历程为人类政治文明建设积累了独特、丰富而宝贵的治党治国经验。100年来,党之所以能够相继在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期以及中国特色社会主义新时代这四个历史时期,依次完成和推进救国、兴国、富国及强国大业^[1],取得历史性的“党治”^①成就,离不开其坚持不懈地增强自身建设、提升自身能力的“治党”实践。自党中央作出“全面从严治党”的重大战略部署之后,作为依规治党的制度支撑和重要抓手,党内法规制度在党建布局中的地位进一步突出,尤其强调党内

收稿日期:2021-05-03

基金项目:研究阐释党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重大项目“新时代完善干部担当作为的激励机制研究”(20ZDA024),项目负责人:陈家喜;国家社会科学基金项目“干部选拔任用中的‘逆淘汰’现象及其治理研究”(17CZZ028),项目负责人:袁超。

作者简介:袁超(1988—),男,博士,复旦大学政治学博士后流动站研究人员,深圳大学城市治理研究院、党内法规研究中心助理教授;龙雪岗(1993—),男,南京大学政府管理学院博士研究生。

① “党治”是对“中国共产党领导中国现代国家建设这一历史政治实践”的学术概括,它不仅包含具有执政地位的政党对国家社会进行治理的一般性意涵,更强调中国语境下“党对国家和社会生活进行全方位领导”或称“党的全面领导”这一特色性意涵,它是中国现代国家建设的本质特征。有关“党治”的研究,可参见陈明明.双重逻辑交互作用中的党治与法治[J].学术月刊,2019(1):68-76.

法规制度的体系化建设,并提出“到建党 100 周年时形成比较完善的党内法规制度体系”^[2]。对此,习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上明确将“坚持依规治党、形成比较完善的党内法规体系”作为党的十八大以来政党治理取得的历史性成就,“为实现中华民族伟大复兴提供了更为完善的制度保证”^[3],明确传达出完善的党内法规制度体系是增强党的建设质量、提升党的执政能力并促成“治党”效能转化为“党治”成就的重要制度手段。

党内法规制定工作是党内法规制度体系建设的关键环节,而由中央授权地方展开的党内法规制定试点工作应以“法规适应”为实践要义,它被赋予在党的建设具体领域进行先行先试的任务。2016 年 12 月,中共中央发布《关于加强党内法规制度建设的意见》(下文简称《建设意见》),以党内规范性文件的形式明确提出要“探索赋予副省级城市和省会城市党委在基层党建、作风建设等方面的党内法规制定权”^①;2017 年 5 月,中共中央决定在深圳、沈阳、福州、青岛、武汉、南宁、兰州等 7 个副省级城市和省会城市开展为期 1 年的党内法规制定试点工作,要求重点围绕“基层党建、作风建设”等方面探索党内法规制定工作,这是党中央首次将党内法规制定权限下放至副省级城市和省会城市党委。截至 2018 年 8 月 20 日,武汉市委、福州市委、南宁市委、深圳市委等合计出台 20 余部党内法规;就各地制定党内法规的数量和内容比较而言,深圳市委制定出台了 5 部党内法规,其覆盖范围相对更广、地方特色也更加突出^[4]。与此同时,深圳作为中国改革开放的排头兵,又是粤港澳大湾区中心城市以及党中央国务院支持建设的中国特色社会主义先行示范区,对其党内法规制定试点工作进行回顾、探析和总结具有重要的意义。

综上,本文旨在党中央统筹推进党内法规制度体系建设的总体要求下详细分析深圳的党内法规制定试点工作,以呈现其基于“法规适应”而探索出的创新成果和价值。首先,本文尝试从理论上指出本轮党内法规制定试点工作围绕“法规适应”存在的三个方面探索性任务;其次,本文提出地方党内法规制定应充分体现地方经验和正面回应现实问题以做到“法规适应”,深圳党内法规的制定就是以其 40 年特区建设在基层党建、作风建设方面创造的有利条件和面临的现实问题为适应性依据的;再次,本文详细阐释了深圳市委在地方党内法规制定程序及构建逻辑上作出的适应性探索,认为“五项工作机制”与以“特定行为主体”“特定内容事项”为中心的党内法规构建逻辑既是在中央授权范围内对预期试点任务的创新探索,也是反映地方特色、直面地方问题的实践回应。

2 适应性任务:党内法规制定试点工作的三方面探索

根据 2019 年修订的《中国共产党党内法规制定条例》(下文称新《制定条例》)第一条和第三条规定可知,规范的党内法规制定工作有利于党内法规质量的提高、体系的完善以及依规治党的有序推进,在“规范党的领导和党的建设活动”方面发挥着重大的政治实践作用,因而从“治党-党治”之全局出发,党内法规制定试点工作具有不可忽视的战略价值。众所周知,“试点”是中国改革历程中进行政策创新与制度建设的重要机制,在事关大局的系统性改革或建设工程中设立试点、先行先试,有助于在可控范围内降低政策创新和制度变迁的风险与成本^[5]。由中央授权 7 个副省级城市和省会城市于 2017 年 5 月至 2018 年 5 月间进行的党内法规制定试点工

① 《关于加强党内法规制度建设的意见》于 2016 年 12 月发布,后于 2017 年 6 月 25 日印发。

作,是在提高党内法规质量、完善党内法规制度体系以及推进依规治党的总体要求下,重点围绕关乎党的执政基础的“基层党建”和贯穿全党的“作风建设”两大主要方面,在地方层面开展的“先行先试”。因此,“法规适应”是其实践要义,即不仅应首先适应中央要求以体现政治优先性与严肃性,还应适应地方发展以确保足够限度的制度创新性和实践推广性。据此而言,本轮中央授权下的党内法规制定试点工作应该包含以下三个方面的适应性探索任务。

2.1 探索党内法规制定主体扩容的可行性路径

1990年,中共中央印发的《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》(下文简称《暂行条例》)体现出要对党内法规制定工作予以制度性规范的重要思路。此后,中共中央依次于2012、2019年对《暂行条例》进行了两次重要修订。对比分析《暂行条例》、2012年修订的《中国共产党党内法规制定条例》(下文称旧《制定条例》)与新《制定条例》关于“制定主体”规定的条文,并结合《中国共产党章程》有关规定可以得出以下结论(详细条文对比变化可参见表1):两次条例修订在党内法规制定主体规定方面的改进趋势是明显的,一是进一步明确了党内法规的具体制定主体,二是进一步明确了党内法规的制定主体必须以其“集体会议”的形式存在,三是突出强调了党的中央组织领导机关、党的中央工作机关领导机构和党的地方组织领导机关的审议权限。

表1 三版《条例》关于不同层级党内法规之制定主体的比较

	1990年版 《暂行条例》“制定主体”	2012年修订版 旧《制定条例》“制定主体”	2019年修订版 新《制定条例》“制定主体”
党章	党的全国代表大会	党的全国代表大会	党的全国代表大会
中央 党内法规	中央委员会	中央委员会全体会议 中央政治局会议 中央政治局常务委员会会议	中央委员会全体会议 中央政治局会议 中央政治局常委会会议
中纪委及 部委党内 法规	中央各部门 中央军委总政治部 中央纪律检查委员会	中央各部门 中央纪律检查委员会	党中央工作机关领导会议 中央纪律检查委员会领导机构会议
地方 党内法规	省、自治区、直辖市党委	省、自治区、直辖市党委	省、自治区、直辖市党委全体会议 省、自治区、直辖市党委常委会会议

就《建设意见》而论,将党内法规制定主体扩容至副省级城市和省座城市“党委”,需要进一步讨论的是:一是随着党内法规制定主体层级下移,副省级城市和省座城市“党委”是否会像省级党内法规制定主体一样,同时包括“全体会议”和“常委会会议”两个具有不同决策权限的审议主体。二是副省级城市和省座城市党委作为基层党组织与省级党委、党中央的中间层级,它既是高位阶党内法规的执行者,又是其下级党建工作的重要制度供给者,此时应如何在角色张力之间寻得平衡,以保证党内法规制度体系在纵向运作上的逻辑自洽。

2.2 探索规范且科学的地方党内法规制定程序

党内法规制定程序是否规范科学,将在很大程度上决定党内法规制度的质量高低,因而是试点工作中必须得到高度重视的环节,且可从以下两方面展开探索。一方面,要将地方党内法

规的制定程序问题放置于构建严密的党内法规制度体系框架中予以探索。党的十八大以来,党内法规制度体系基本形成了“1+4”的纵向位阶结构,即“指党内法规制度体系在位阶上呈现为金字塔形的等级结构,‘1’就是党章,居于制度金字塔顶端,‘4’自上而下依次为党中央制定的其他党内法规制度、中央部委制定的党内法规制度、省级地方党委制定的党内法规制度、副省级城市和省会城市党委制定的有关党内法规制度”^[6]。另一方面,规范且科学的地方党内法规制定程序既要与中央党内法规制定程序保持一致,也要在一定程度上适应地方具体情况。党内法规制定程序应当适时具备“统筹规划”“合法性审查”“民主征求意见”“立法后评估”^[7]等几项要素。目前,中央党内法规的制定程序已经形成了“规划与计划一起草—审批—发布”的基本路径,为确保党内法规制定程序的规范严肃性与上下一致性,地方应与中央保持一致,与此同时,亦可结合地方具体情况体现一定的地方适应性。在试点工作中探索科学、规范、高效的地方党内法规制定程序理应是此次试点任务的题中之义。

2.3 探索基层党建和作风建设行之有效的特色经验

试点工作既要在试点权限上平衡好中央授权与地方执行的关系,还要在试点内容上平衡好地方特殊性与普适推广性之间的关系。在此次试点工作中,7个被授权的城市党委所制定的党内法规之所以在内容上被限定在“基层党组织”和“作风建设”两个方面,一方面因为二者皆是党的建设的永恒主题,是全面从严治党的重要方面,相关建设工作理应“永远在路上”;“另一方面则是因为被授权主体立规能力有限,赋予全部的立规权可能会增加权力行使不当、降低党内法规质量、损害党内法规权威的风险”^[8]。而不同城市在基层党建和作风建设上往往存在不同的特征,赋予副省级城市和省会城市党委相应的党内法规制定权,不仅是为了弥补党内法规在地方层面的“供给不足”和针对性不强问题,而且是为了探索推进基层党建、纠正“四风”问题行之有效的制度经验,并重点探寻基层党组织有效参与基层治理的可行性路径,全面助力城市治理体系及治理能力现代化建设。

3 适应性依据:深圳地方党内法规制定的有利条件与面临的问题

从地方层面看,地方党内法规的制定颁行是以规范地方党组织行为、增强地方党组织的领导力和组织力进而提升党领导下的地方治理绩效为主要目标的,试点城市党委在以基层党建和作风建设为重点内容的地方党内法规制定上,能否充分结合地方特点、回应现实问题、适应地方发展将对能否达成这一目标具有重要意义。作为中国改革开放和经济特区建设的先行者,深圳是在试点政治、政策试验过程中取得瞩目成绩的范例城市。习近平总书记充分肯定了深圳特区建设的成绩:“深圳是改革开放后党和人民一手缔造的崭新城市,是中国特色社会主义在一张白纸上的精彩演绎。深圳用40年时间走过了国外一些国际化大都市上百年走完的历程,这是中国人民创造的世界发展史上的一个奇迹。”^[9]习近平总书记将“坚持党对经济特区建设的领导,始终保持经济特区建设正确方向”作为深圳经济特区40年改革开放、创新发展积累的首条宝贵经验,并进一步指出,“经济特区处于改革开放最前沿,加强党的全面领导和党的建设有着更高要求。要深入贯彻新时代党的建设总要求,以改革创新精神在加强党的全面领导和党的建设方面率先示范,扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖”^[9]。对标党中央的要求,深圳40年来的特区建设虽在基层党建和作风建设上创造了一定有利条件,但同时也面临一定问题,两者皆为深圳

开展地方党内法规制定工作的适应性依据。

3.1 社区党建特色多样与党建引领社会治理能力提升不足并存

虽然深圳社区党建与城市治理同步发展,并探索出特色多样的党建引领社区治理模式,但在以基层党组织力提升引领社会治理能力提升方面尚显不足。作为一座新兴城市,深圳区别于国内其他城市,在社区基层建设上不仅没有历史包袱,而且可以大胆开拓、先行先试,因而深圳的社区党建是与社区治理共同成长起来的。2004年11月,中共中央办公厅转发《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》,成为推动全国城市社区党建的指导性文件,并提出“不断扩大党在城市工作的覆盖面”^{[10]366}。至2006年底,深圳市612个社区均已组建社区党支部,符合条件的成立社区党总支,管理党员13000名,社区党组织组建率达100%^{[11]8}。截至2018年12月,深圳74个街道已全部设立党建专责部门,在645个社区中454个社区已实现党建标准化^①,且随着社区成员结构多元化,深圳在社区治理实践中形成多样化的格局。例如,南山区招商街道党工委自2006年以来在社区党建方面探索出“一核多元”的新模式,其中“一核”即社区党委(总支),“多元”指社区“两新”组织、退休老同志、各类党支部、社区居委会、业委会、老年协会、物业管理公司等;罗湖区则在全区创新社区党建方式,形成以社区党委为核心,社区居委会、工作站和党群服务中心各司其职的“四位一体”的社区治理结构。然而,从深圳党建引领社会治理能力提升的现状看,仍然存在两点困境:一是总体上呈“散点”形态,主要成绩集中在社区治理层面,且不同社区的治理模式往往存在差异,经验独特却不易推广复制,更难以在统合意义上提升组织力;二是在中央要求的“市、区、街道、社区党组织四级联动”^[12]机制建设上尚存发展空间,仍需进一步从“点”的治理优势向“面”的整体提升迈进。故而,探索构建以“提高组织力为重点探索基层党建和基层治理相衔接”^[13]的党内制度保障亦是此次深圳试点工作的题中之义。

3.2 “两个全覆盖”长期积累与相关长效机制机制缺失并存

虽然深圳在扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖上有着长期积累,但缺乏不断扩大“两个全覆盖”和提升基层党建质量的党内法规制度与长效工作机制作保障。作为改革开放的前沿,深圳的行业协会和社会组织发展呈现起步早、发展快、规模大、种类多等特点。在行业协会党建方面,深圳于2016年12月按照行业相近、产业相邻原则,将党建工作相对薄弱的307家行业协会划分为质量创新、先进制造、文化创意等18个大类,选派18名机关局处级党员干部担任行业协会联合党委第一书记,相应配备18名党建组织员,加大力度推动行业协会党建工作;两年后,这307家行业协会已从16个党支部、86名党员,增加到198个党支部、1122名党员,党组织覆盖率大幅提升^[14]。至2018年,全市755家行业协会已全部单独建立党组织,民办学校、民办医院等重点行业党组织覆盖率100%^[14]。而在社会组织党建方面,至2018年8月,深圳市共有社会组织10162家,其中在市、区民政部门登记管理的社会组织有7793家,共建立党组织1891个;在区民政部门、街道办事处备案管理的社区社会组织2369家,且全部纳入街道党工委和社区党委兜底管理^[14]。自开展地方党内法规制定试点工作开始至2018年12月,深圳社会组织党组织覆

① 数据为本课题组于2019年5—9月参与深圳市委有关部门内部实证调研所得。

盖率从 62.5% 提升到 97.8%,将党建写进章程的达 85.7%^①。尽管深圳努力在行业协会、社会组织党建上实现“两个全覆盖”,但更多类型的新兴社会组织伴随着超大规模城市的迅猛发展而快速生发,无论是扩大“两个全覆盖”还是提升“基层党建质量”都须高效而稳步地推进。对此,深圳在试点工作开展前尚且缺乏一套专门的党内法规制度和长效工作机制作为保障。

3.3 作风建设常抓不懈与相关领域党内法规缺位并存

虽然深圳在作风建设方面长期有动作、一直未松懈,但仍可在中央授权的前提下就相关党内法规制度建设作出创新性探索。2013 年 8 月,中共深圳市委常委会就加强作风建设向全市公开“十二项承诺”^②,随后深圳市科技创新委员会、共青团深圳市委等也纷纷向市民公布作风建设“承诺书”。2019 年 1 月,中共深圳市委六届十一次全会作出在全市开展“作风建设深化年”工作的部署,市委办出台 2019 年 1 号文件《关于集中整治形式主义、官僚主义推进作风建设再深化的行动方案》(以下简称《行动方案》),明确了集中整治形式主义、官僚主义,抓住群众反映最强烈、基层干部反映最集中、日常监督和巡察发现最突出的问题,落细落实到“贯彻落实党中央和省委、市委决策部署方面”“联系群众和服务企业方面”“履行职责担当作为方面”“发文办会、检查调研考核方面”“落实中央八项规定精神方面”等 5 个方面,以及“落实党中央决策部署调门高、口号响,行动飘、落实差”以及“过度强调留痕管理,把痕迹当政绩”等 30 多个具体表现;提出“广泛收集作风问题线索”“深入开展作风监督检查”“扎实开展突出问题专项治理”“开展公众调查和作风评议”“严肃作风问题执纪问责”等 5 个方面主要措施和 5 个方面工作要求,形成了明晰的“5+5+5”行动布局^[15]。深圳市在作风建设上虽已形成一定的制度基础,但依旧存在两个方面的不足:一是其行动逻辑多是以“整治”和“纠偏”为主的负向激励路径,而以“培育”“树立”新风为主的基于专门党内法规形式的正向激励尚且缺位;二是推进作风建设的主体较为单一,主要以上级党组织和党的纪检部门为主,在激发社会多元主体参与方面的开拓性不足。

综上所述,要想巩固深圳经济特区建设 40 年的伟大成就、将特区建设质量推向更高水平,进一步加强党的全面领导和党的建设质量是关键之道。即要在城市基层党建和作风建设这两个试点工作特别关注的领域上下足功夫,要深入结合深圳城市治理的特点和现状,因地制宜、因时而变地在地方党内法规制度建设上进行创新探索,充分做到“法规适应”以制定出“立得住、行得通、管得了”的地方党内法规。

4 适应性探索:深圳首批地方党内法规制定程序与构建逻辑的创新实践

按照中央的任务规定、结合地方的发展现状,深圳首批制定出台了 5 部地方党内法规,即《中国共产党深圳市街道工作委员会工作规则(试行)》(下称《街道党工委工作规则》)、《中国共产党深圳市社区委员会工作规则(试行)》(下称《社区党委工作规则》)、《深圳市社会组织党的建设规定(试行)》(下称《社会组织党建工作规则》)、《党支部书记履行党建工作职责考核

① 数据为本课题组于 2019 年 5—9 月参与深圳市委有关部门内部实证调研所得。

② 深圳市委常委会加强作风建设十二项承诺:“一、带头坚定理想信念;二、带头严守党的政治纪律;三、带头密切联系群众;四、带头改革创新;五、带头勤政务实;六、带头加强学习;七、带头改进文风会风;八、带头厉行节约;九、带头坚持正确用人导向;十、带头坚持依法治市;十一、带头坚持民主集中制;十二、带头坚持廉洁自律。”

办法(试行)》(下称《支部书记考核办法》)和《建立健全纠正“四风”长效机制规定(试行)》(下称《长效机制规定》)。从这5部党内法规的制定实践来看,深圳市委主要在制定程序和构建路径上作了适应性探索,形成了党内法规制定程序上的“五项工作机制”以及分别以“特定行为主体”“特定内容事项”为中心的党内法规构建逻辑。

4.1 党内法规制定程序“五项工作机制”

党内法规的效力固然来源于党员的“认同与承诺”、条文蕴含的“道德主张”以及民主集中制原则所构建的“中央权威和集中统一领导”^[16]等,但科学规范民主的制定程序亦是强化党内法规效力的关键性因素。深圳在试点实践中探索出党内法规制定程序“五项工作机制”,即立项、起草、审议、解释、评估。

第一,党内法规立项阶段主要围绕“基层党建”和“作风建设”对中央、部委以及地方有关党内法规成果、指示精神进行系统梳理,以深化对党内法规制定工作的目标和意义的认识;以基层党建、作风建设为主题在全市各区、街道、社区及社会组织开展调研;确定党内法规制定工作方案,方案必须明确党内法规制定的领导、起草、审议主体及时间进度。制定工作方案实行“双重”审核,即经市委同意后再报省委审核。深圳此次试点工作方案在提交市委常委会会议审议前,需经过中办法规局、省委办公厅两轮审核把关。

第二,在党内法规起草阶段实行“三步走”策略。在党内法规起草阶段,深圳此次党内法规制定试点工作同中央党内法规制定工作一样,实行了起草主体与审议主体相分离的做法。深圳实施的5部党内法规中,除《长效机制规定》是由市纪委牵头起草外,其余4部均由市委组织部牵头起草,且牵头起草部门的领导是党内法规制定工作的直接负责人。“三步走”具体指:第一步是意见征集,即为保证党内法规的地方适应性,起草前需广泛征集各级各类党组织和党员的意见,尤其是涉及有关单位职责权限和政策措施;对不予采纳的意见做必要说明;对需要进一步协调内容,由牵头起草部门与有关单位沟通;经反复协调仍有分歧内容,交市委党内法规工作机构提出处理意见,报请市委负责同志审定。第二步是起草部门将征集意见中带有普遍性意义且行之有效的做法经验凝练为具体的制度规定。第三步是党内法规体系内部协调性审查,即当草案内容超出基层党建、作风建设范畴时,需与中央和省委现行有关党内法规、规范性文件保持一致;当涉及具体职能部门时,须征得有关职能部门同意。

第三,科学行使党委党内法规审议权。虽然党内法规制定主体对其制定的党内法规所拥有的权限是多样的,但是从旧《制定条例》第二十二条和新《制定条例》第二十八条可知,“审议”权是确定党内法规制定主体的核心权限。《深圳市党内法规制定试点工作方案》强调,“试点期间制定的党内法规,原则上由市委常委会会议审议批准”,具体程序是“由市委党内法规工作机构审核后,经市委同意报省委有关部门把关;通过市委常委会会议审议后,市委办公厅报市委主要同志签批,最后备案审查通过后由市委办公厅按程序公开发布”。该程序体现出如下特点:一是深圳市委进行了两次审议,中央办公厅法规局、省委办公厅进行了全程指导;二是程序前置的“双重”运用,即省委对深圳市委制定的党内法规的审查由“法规印发后”前置到“会议审议前”,“备案审查”环节前置到“公开发布”。市委两次审议和程序前置“双重”运用的意义在于构建一套有效的冲突规避机制,进而保证市级党内法规与高位阶党内法规之间的有效衔接、逻辑自洽及优势互补。

第四,规范党内法规解释程序。在深圳制定出台的5部党内法规中,其“附则”部分都对各自的“解释权”作了明确规定。对于解释程序的启动主要分为两种情况:一是根据工作需要对相关条款含义或适用作进一步说明;二是应党委(党组)或党的机关书面请示、请求等作出解释。但是否对有关请求做出回应,则需市委党内法规工作机构提出具体意见,报市委主要负责同志审批。审批通过后交由市委办公厅统一登记,再交牵头起草部门承办。起草部门形成解释草案后,交市委党内法规工作机构先行审核,再报市委常委会会议审议批准。决定不予解释的,一般应当在收到请示、请求15日内给予答复。

第五,合力型党内法规实施评估机制。评估工作不仅是为了反映党内法规的执行情况与实施效果,更是为了对党内法规进行修订和完善,这对于党内法规行之有效、持续发力起着至关重要的作用。对此,在试点工作之后完成修订的新《制定条例》第三十六条明确规定,要“对党内法规执行情况、实施效果开展评估”^[17],体现了中央对党内法规评估工作的高度重视。而具体到深圳的试点实践,党内法规评估是由市委办公厅会同相关部门实施的,其方式包括翻阅资料、问卷调查、实地调研、召开座谈会、个别访谈及论证会等。重点对党内法规的实施情况、制度设计、实施效果等进行全面评估。评估结果及时报送市委,而后再启动党内法规修订程序,以不断提升党内法规的适应性。

总体而言,在深圳试点工作中实行的“五项工作机制”涵盖了党内法规制定工作的全部环节。在党内法规制定过程中,深圳市委通过自身的两次审议,中央办公厅法规局、省委办公厅的全程指导,以及程序前置的“双重”运用等程序性创新,使得副省级城市和省会城市党委在高位阶党内法规的执行者和下级党建工作的制度供给者的角色张力之间寻得了平衡点,从而保证了市级党内法规与省级党内法规、中央党内法规的有效衔接。

4.2 以特定行为主体为中心的党内法规构建逻辑

《建设意见》强调,“要坚持目标导向和问题导向,按照‘规范主体、规范行为、规范监督’相统筹相协调原则,完善以‘1+4’为基本框架的党内法规制度体系”^[18]。“1+4”反映的是党内法规体系在内容事项上的宏观结构,而“规范主体、规范行为、规范监督”则反映具体党内法规的构建逻辑。“规范主体”强调以特定党内行为主体为中心,重点规范行为主体的产生、构成、分工及职能;“规范行为”是对特定党内行为主体履职尽责过程、行为、要求等进行规范;“规范监督”则是规范多个监督主体对特定行为主体的监督行为,是监督合力的规范化呈现。

在深圳的试点工作中,《街道党工委工作规则》《社区党委工作规则》《社会组织党建工作规则》的内部结构基本涵盖了“规范主体、规范行为、规范监督”三重构建逻辑。以《街道党工委工作规则》《社区党委工作规则》两部党内法规为例,除去第一章的“总则”和最后一章的“附则”,其主体部分严格按照“规范主体”“规范行为”“规范监督”的构建逻辑进行排列。《街道党工委工作规则》和《社区党委工作规则》中的第一章和第二章都是按照“规范主体”的构建逻辑进行呈现,重点规范了街道党工委和社区党委的职能、委员产生、委员规模、委员分工等。《街道党工委工作规则》中的第四、五章和《社区党委工作规则》中的第四章按照“规范行为”的构建逻辑,对街道党工委和社区党委的履职尽责行为进行了规范化。《街道党工委工作规则》中的第六章和《社区党委工作规则》中的第五章则是按“规范监督”的构建逻辑,重点回应由谁以及怎样对街道党工委和社区党委进行监督的问题。

《支部书记考核办法》主要按“规范监督”的单一逻辑进行建构,重点是规范考核组对支部书记的监督、考核行为,具体包括考核主体、内容、方式、等次确定及结果运用五个方面。考核的本质是上级对下级的一种监督行为,因而对支部书记的考核“由上一级党委(党总支)”组织的考核组实施考核,且“考核组组长由党委(党总支)负责人担任,成员不少于2人”(第五条)。在考核内容上,《支部书记考核办法》在充分尊重各区间差异性基础上,一方面以清单的方式明确了6个方面的考核内容,另一方面也可“结合实际制定实施细则”(第九条)。在考核方式上,包括个别谈话、述职评议、查阅资料等。考核等次确定实行比例制与一票否决制相结合,前者指被评为优秀等次的支部书记“不超过党委(党总支)管辖党支部书记数量的30%”;后者指被考核的支部书记只要有所列举的6种情况^①之一,就“不能评为称职及以上等次”(第六条)。在考核结果的运用上,强调将考核结果作为干部选拔任用、评先评优、组织推荐表彰的重要依据,如“担任或者曾担任党支部书记的拟提拔对象或者拟推荐为‘两代表一委员’人选的,在组织考察时,须充分了解对其履行党建工作职责的考核结果,作为能否提拔或者推荐的重要依据”(第七条)。

基于对以上四部党内法规的内在结构分析可知,它们都体现了以特定党内行为主体为中心的构建逻辑。此外,四部党内法规在基层党建和城市治理上具有重大意义,具体表现在三个方面。第一,推动全面从严治党向基层延伸,四部党内法规都内在地体现了“规范监督”的构建逻辑。第二,从党的组织法规体系建设来看,作为区委的派出机构,街道党工委层级长期缺乏足够的专门党内法规制度规范,相比而言其上有《中国共产党中央委员会工作条例》《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》,其下有《中国共产党支部工作条例(试行)》《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》;深圳出台的《街道党工委工作规则》《社区党委工作规则》是关于街道党工委和社区党委层级组织法规制度建设的先行先试,弥补了党内法规对中国共产党纵向组织链条覆盖不足的问题,对推进“1+4”横向内容分类党内法规体系中组织法规制度建设具有重要探索意义。第三,针对快速发展的社会组织提出“三同步”“五嵌入”^②机制,党组织的覆盖面和覆盖质量得到制度性保障。

4.3 以特定内容事项为中心的党内法规构建逻辑

以特定内容事项为中心制定党内法规,是中国共产党党内法规构建的又一基本逻辑,其特点在于尽可能将参与特定“内容事项”的各行为主体统合于某部党内法规之中,以求对该“内容事项”的完成作一种全景式呈现。如《中国共产党党内监督条例》《党政领导干部选拔任用工作条例》《干部教育培训工作条例》《中国共产党党员权利保障条例》等党内法规,其主体内容重点围绕“党内监督”“干部选拔”“干部教育”“党员权利保障”等“内容事项”构建起来。特定“内容事项”的完成是多个行为主体合力的结果,因而以特定“内容事项”为中心的党内法规构建逻辑

① 六种情况具体包括:(一)履行党建工作职责不认真的;(二)落实党建工作任务差距较大的;(三)党支部组织生活不正常的;(四)党员教育管理问题较多的;(五)本人存在违法违纪问题的;(六)其他不宜评为称职及以上等次的情形。

② “三同步”:指民政部门党委(党组)应当健全完善社会组织党建与社会组织登记、检查、评估等同步落实的协调机制,对新申请成立的社会组织,同步采集党员信息、同步推动组建党组织、同步指导党建工作写入章程。“五嵌入”:指社会组织业务主管单位党组织,要结合各自职能和业务工作将党建工作全流程嵌入社会组织年检年报、等级评估、换届改选、购买服务和承接政府转移职能、评先评优等各个环节。

必然也会相应地配合“规范主体、规范行为、规范监督”来交替使用。

围绕特定内容事项构建党内法规,是党内法规体系化建设的重要实现路径,与此同时也是最为复杂的实现路径,其复杂性主要表现在两个方面:一是涉及的行为主体多元且形态各异,内容事项的完成是多元行为主体合力的结果,且行为主体既涉及个体形态的党员干部,又关系到组织形态的各级各类党组织;二是因行为主体的多元复杂,使得党内法规的制定、修改往往牵一发而动全身,且成本相对较高。深圳市委在试点工作中制定的《长效机制规定》,主要围绕纠正“四风”问题这一特定“内容事项”建构起来的,该党内法规以责任为主线,构建起纠正“四风”问题的“四大”长效机制,即组织领导机制、教育引导机制、监督检查机制和查处问责机制。“四大”长效机制主要通过“行为主体功能的激发与强化”和“多元主体职能合力”两种路径,较为巧妙地处理了因作风建设主体多元复杂性带来的相关问题。

第一,“行为主体功能的激发与强化”主要用于组织领导机制和查处问责机制的构建。组织领导机制重点在于强调各级党委(党组)在纠正“四风”问题上“负总责”,并将纠正“四风”问题工作纳入各级党委(党组)绩效考核范畴。各级党委(党组)通过评估、召开专题研讨会、建立年度目标、开展专项整治等形式全面加强对本地区、本部门、本单位“四风”纠正工作的领导。党政有关部门按职责分工强化对纠正“四风”工作的管理和监督。按民主集中制组织起来的中国共产党,其组织体系具有明显的“科层”特性,因而“上级要求”成为党组织体系运转的重要动力来源。深圳市委把“组织领导”机制作为纠正“四风”问题的首要机制,一方面在于强化各级党委领导核心作用,落实全面从严治党主体责任;另一方面也是基于对中国共产党组织结构特性的科学认知。

第二,“多元主体职能合力”主要用于教育引导、监督监察机制的构建。该路径以内容事项为中心,以多元主体为着力点,推动具体内容事项的贯彻落实。例如,教育机制建设要求各级党委(党组)坚持推动反“四风”教育常态化制度化,坚持正确选人用人导向;各级纪检监察机关要汇集“四风”问题典型案例以强化警示教育;各级组织部门和党校(行政学院)须将纠正“四风”纳入干部教育培训内容;各级宣传部门要加强反“四风”宣传工作;党员领导干部则要起到先锋模范作用。

在作风建设上,深圳探索形成的“四大”长效机制,不仅延承以往“整治”和“纠偏”的行动逻辑,以高压态势全面清除不良作风;还通过组织领导机制、教育引导机制来帮助党员干部“培育”“树立”优良的作风,从而在纠正“四风”问题上实现正向激励与负向激励的有机结合。

5 结语

本文提出“法规适应”是党内法规制定试点工作的实践要义,它需要试点城市党委以中央政策要求的“适应性任务”为导向,以地方发展现状的经验和问题为“适应性依据”,进而有的放矢地展开“适应性探索”。具体到本轮试点工作,深圳市委严格按照中央政策要求、全面结合地方发展现状,以基层党建和作风建设为主要内容制定出台了5部地方党内法规,其制定程序与构建逻辑不仅充分体现了“法规适应”的实践要义,更彰显出深圳探索对于党建引领城市治理、党内法规制度体系建设乃至中国特色“治党-党治”实践的创新价值与意义。

首先,从党建引领城市治理创新发展的层面看,自党的十八届四中全会提出将“形成完善的党内法规体系”确定为中国特色社会主义法治体系的具体目标,党内法规在全社会范围内产生的影响便更加凸显。在以“党的领导”为根本特征的城市治理体系及治理能力现代化建设过程

中,党内法规的制定与运用愈发成为提升党建质量、保障党的领导进而推进城市基层治理创新的重要途径。深圳实践弥补了党内法规在街道党工委和社区党委行为规范方面的不足问题以及在健全纠正“四风”长效机制上的缺失问题,切实通过制定问题导向明确、规范主体清晰的党内法规来提升深圳城市党建质量、优化党建引领城市治理创新。

其次,从完善党内法规制度体系建设的层面看,通过“先行先试”——适时在地方党内法规的规范内容、制定程序、构建逻辑等方面进行创新是党内法规体系化构建的重要组成部分。对此,深圳在党内法规制定程序上创制的“五项工作机制”突出了地方首创特色的探索,它成为规避市级党内法规与高位阶党内法规间冲突,并促成不同层级党内法规有效衔接、体系自洽及“点”“面”互补的重要实现机制;而深圳在党内法规构建路径上形成的以“特定行为主体”和“特定内容事项”为中心的党内法规构建逻辑,则为地方党内法规构建作了开创性探索。更进一步,深圳在以上两方面做出的创新探索为中央和地方党内法规制定工作提供了可能性参考,其试点实践质量与成效也将成为是否进一步落实党内法规制定主体扩容的重要研判依据,为完善党内法规制度体系建设积累了重要经验。

再次,从推动中国特色“治党-党治”实践的层面看,围绕“法规适应”展开的党内法规制度体系建设实际上是“治党”的关键意涵。在党的百年奋斗历程中,无论多高质量的“治党”成效都不是党的建设的最终目的,唯有将“治党”成效不断转化为“党治”成就、通过高质量党建推进高水平中国特色社会主义建设才是中国共产党孜孜以求的目标。因此,必须从“战略跃升”的高度来理解党内法规制度体系建设及其相关试点工作,要充分认识到它起始于党的建设而深化于党领导下的国家治理,并最终统一于政党治理与国家治理的主导型互动结构之中。这意味着深圳党内法规制定试点工作毋庸置疑是推动中国特色“治党-党治”实践的重要尝试,其适应性探索承担着提升“治党”成效并将其转化为“党治”成就的先行先试任务,具有重大的政治意义。

参考文献:

- [1] 曲青山. 中国共产党百年辉煌[N]. 光明日报, 2021-02-03.
- [2] 中共中央印发《中央党内法规制定工作第二个五年规划(2018—2022年)》[N]. 人民日报, 2018-02-24.
- [3] 习近平. 在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2021-07-02.
- [4] 李斌雄, 王荣. 中国共产党党内法规制定试点工作的缘由、关键及其规范[J]. 学习与实践, 2018(10): 5-14.
- [5] 刘军强, 胡国鹏, 李振. 试点与实验: 社会实验法及其对试点机制的启示[J]. 政治学研究, 2018(4): 103-116+128.
- [6] 宋功德. 坚持依规治党[J]. 中国法学, 2018(2): 5-27.
- [7] 江国华. 党内法规的程序法则[N]. 光明日报, 2017-02-06.
- [8] 李东. 党内法规制定主体扩容的逻辑与实现——基于试点城市立规实践的考察[J]. 西南政法大学学报, 2020(6): 3-12.
- [9] 习近平. 在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-10-15.
- [10] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 中[G]. 北京: 中央文献出版社, 2006.
- [11] 陈文, 谷志军, 等. 奇迹城市——深圳城市治理40年[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2019.
- [12] 中共中央办公厅关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见[N]. 人民日报, 2019-05-09.
- [13] 童彬. 党内法规制定权和程序机制研究——以副省级城市和省会城市党委制定党内法规为例[N]. 探索, 2018(2): 127-133.
- [14] 杨丽萍. 深圳聚焦社会组织党建出台党内法规试点文件, 推进党建内容写入社会组织章程[N]. 深圳特区报,

2018-08-22.

- [15] 深圳出台行动方案集中整治形式主义和官僚主义[EB/OL]. (2019-01-16). http://www.sznews.com/news/content/2019-01/16/content_21351564.htm.
- [16] 徐信贵. 党内法规的规范效力逻辑及其理论建构[J]. 探索, 2021(3):107-108.
- [17] 中国共产党党内法规制定条例[N]. 人民日报, 2019-09-16.
- [18] 中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》[N]. 人民日报, 2017-06-26.

Adaptability of Rules and Regulations: Key Points in Practice of Pilot Work of Making Rules & Regulations within the CPC

——Empirical Explication Based on Practice in Shenzhen

YUAN Chao¹, LONG Xuegang²

(1. Postdoctoral Station of Political Science, Fudan University, Shanghai 200433, China;

2. School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: The Pilot exploration by the local committee of the CPC to make rules and regulations within the Party, authorized by the Central Committee of the CPC, is an important link in the practice to systematize the construction of rules and regulations within the Party. It undertakes some pilot assignments, such as feasibility of expanding the subject of making rules and regulations within the Party, scientific and normative procedures of making rules and regulations within the Party at the local level, and effectiveness of rules and regulations adapting to strengthen party building at the grass-roots level and improve party conduct. Apparently, “adaptability of rules and regulations” is key points in practice of the pilot assignment of making rules and regulations within the Party, which requires local committees of the Party to respond to realistic problems and adapt to local development based on the reality. During the 40 years of special economic zone construction, Shenzhen has created some favorable conditions and being faced with problems in grass-roots party construction and improving party conduct, which constitute the adaptive foundations for making and implementing rules and regulations within the Party in Shenzhen. Specifically, the CPC Shenzhen Municipal Committee has enacted five rules and regulations within the Party with distinctive characteristics to strengthen party organizations at the grass-roots level, improve party conduct and guide social governance in the city. Furthermore, the CPC Shenzhen Municipal Committee has made adaptive exploration in two aspects: firstly, it has formed “five working mechanisms” in the process of making rules and regulations within the Party at the local level; secondly, it has explored two kinds of building logic centered on “particular players” and “particular matters” in terms of approach of making rules and regulations within the Party. On the whole, the exploration of Shenzhen shows the innovative value and political significance of urban governance led by Party building, construction of system of rules and regulations within the Party, and even practice in “Party’s self-governance and Party’s governance” with Chinese characteristics.

Key words: system of rules and regulations within the Party, authority of making rules and regulations within the Party, pilot work of making rules and regulations within the Party, practice in Shenzhen

责任编辑:王 慧

中国“治理”话语的时空规定性及其政治使命

苏曦凌

(广西师范大学 政治与公共管理学院, 广西 桂林 541004)

摘要:“治理”是一个“被使用”远胜于“被理解”的概念。西方治理概念及其理论自外而内的嫁接式传播与国内治理话语自上而下的组织化传播过程中,存在着治理的话语紊乱问题。在中国国家场域中,治理话语有着特殊的时空规定性。就空间规定性而言,治理是为实现和谐政治生活而采取的整体性政治行动,治理的结构具有一体化特征,治理的职能是政治统治与公共管理的统一,治理的格局是共建共治共享。就时间规定性而言,治理话语是对一般“管理”方法的升华和优化,是从“应对之策”上升为“制度之治”。这种特定的时空规定性,决定了治理话语的政治使命是将中国特色社会主义制度优势更好地转化为治理效能,具体体现为坚持和完善中国特色社会主义制度的制度追求、累积和彰显中国国家制度优势的价值追求、将制度优势转化为治理效能的行动追求、为制度优势向效能转化提供知识储备的学科追求等。

关键词:治理;治理话语;西方语境;中国语境;政治使命

中图分类号:D08

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0120-13

1 “治理”话语问题的提出

“治理”已成为中国学术界、实践界乃至普通公众广泛使用、屡见不鲜的“热词”。治理话语的流行,一方面是学术界对西方治理概念及其理论自外而内嫁接式传播的结果。自 20 世纪 90 年代以来,作为一种讨论公共秩序问题的新话语,“治理”首先在西方国家迅速兴起。经由中国的研究者译介和传播,目前国内经济学、公共管理学、政治学、社会学等诸多领域的学者广泛使用治理话语,使其成为集体“时尚”的语言符号。另一方面,治理话语的风行,是政治意志自上而下组织化传播的结果。特别是随着党的十八届三中全会将“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”作为全面深化改革的总目标,治理话语开始了自上而下的传播,扩散到公共事务的各个领域、公共管理的各个层级。

将西方的 governance 译成中文的“治理”,或者将中文的“治理”译成 governance,虽然有利于思想交流与学术对话,但字面的翻译并不代表这两个概念的内涵与语义是相同的。而话语的广泛被使用,也并不必然意味着话语的充分被理解。现实地看,在关于治理话语的交互行动和实践行动中,存在着明显的紊乱。从自外而内嫁接式传播来看,在译介西方治理理论时,研究者往往试图采用“籍外论之”“他山之石”的语言策略,试图参照西方治理理论建构的理想性“寓言”,

收稿日期:2021-04-20

基金项目:国家社会科学基金项目“社会组织参与环境治理的影响因素与激励政策研究”(19BZZ053),项目负责人:苏曦凌。

作者简介:苏曦凌(1978—),男,博士,广西师范大学政治与公共管理学院教授,博士生导师。

借鉴西方国家治理的“经验”,来表达自身对于理想公共秩序的追求。“过去二三十年主流治理研究基本上是宣扬一种规范性主张”^[1],试图将一种理论舶来品——西方治理理论,作为认知图式和框架,用来理解过去和现在的中国国家治理,甚至用来想象中国国家治理的未来走向。这就会造成一种对治理话语的张冠李戴式使用,使治理研究与中国治理实践相脱节。

从自上而下的组织化传播来看,由于语词受众对语义缺乏深刻的把握,存在着语义不明情况下的望文生义式解读,致使治理产生语义泛化。一个鲜明的例证就是,基层往往将“治理”与“管理”混同,忽视了国家建构治理这一义素所蕴含的崇高价值追求,将公共生活中的一切管理活动,不论其路径之优劣、技术之工拙、效能之高低,皆冠以治理之名。这就导致了基层的一部分公共管理活动,有治理之名,无治理之实,距离治理话语策源地的政治意志和政策意图,存在着较大的距离。这也是引致“运动式治理”^[2]、“碎片化治理”^[3]、“被指标治理”^[4]等问题的思想根源。

自外而内嫁接式传播导致的研究与实践相脱节问题,自上而下的组织化传播中的语义泛化问题,迫切需要对治理的意涵予以理性的或准确的把握。一方面,作为一种话语交互行动,对于西方治理理论的译介和对话,人们需要基于治理的语义,从低度共识、明晰概念出发,言说一些被人理解的东西。而且,需要结合治理话语的历史情境,“将‘话语’作为连接历史与概念之间的一个中介”^[5],提出一些东西出来供人去理解,进而达成话语协商。另一方面,作为一种话语“以言行事”^{[6]55}的实际行动,将治理话语策源地的政治意志和政策意图贯彻到治理的实践中去,也需要理解、认同、铸牢这些意志和意图,才能在多元主体之间达成话语共识,并以共识性话语为中介,达成同心而行、同向发力的治理行动。

从“国家治理”这一偏正语词的结构来看,“国家”构成了“治理”一词的语境,并赋予其意义,规定着国家场域中治理的本质属性。首先,不同于西方国家,中国国家治理中的“治理”与西方国家治理中的 governance 在语境上存在着根本性区别。其次,在新时代中国对于治理话语的意义建构,是基于改革步入深水区这一认知而提出的治国理政方略,有着特定的时间性意涵。再次,国家建构的治理话语,必将深远地作用于国家治理实践过程,也就必然在政治生活中展现为多维度、多层次的治理图景,从而使得治理在国家场域中生成一定的空间性特质,将中国的国家治理与其他国家的国家治理区别开来,产生鲜明的中国特色。因而将“治理”与 governance 置于各自的语境中探讨它们的内涵差异与相通之处,尤其是将“治理”话语置于中国语境中深入探讨其特性及其由此决定的政治使命,也就有着必要性与重要性。

2 中国“治理”话语的空间规定性

国家不仅仅是一个地理空间,更是一个文化空间和政治空间。中国治理话语的空间规定性,是中国文化属性、政治属性在国土疆域内的语义呈现。同时,文化与政治两个方面的空间规定性,又使得中国的“治理”与西方的 governance 的语义区别开来,成为中国国家治理叙事语言的重要组成部分。

2.1 “治理”话语的文化属性

在汉语中,“治理”古已有之。从“治”与“理”这两个语素的原初含义来看,“治”从水,本为水名,与古人治水活动相联系,如郦道元《水经注》有“昔禹治洪水”;“理”从玉,段玉裁《说文解

字注》有“玉之未理者为璞”,指加工雕琢玉石。由“治”与“理”相结合的“治理”,多用于主体对国家内政外交的管理。治理话语在中国传统文化中的运用,具有明显的经验性特征,并未发展为科学研究意义上的学术话语。但是,中国传统文化中的治理话语,具有鲜明的文化品格。

一方面,中国传统文化中的治理话语在价值观念上表现为一种和谐政治生活理念。治理话语中“治”的义素,内蕴了一种理想政治生活的美好追求。与“乱”相对,“治”本身就是理想政治秩序的代名词。所以,汉语中有所谓“贞观之治”“天下大治”“臻于郅治”等。进而言之,作为理想政治目标的“治”,其内在的核心价值理念,就是追求和谐的政治生活,实现和谐之治。和谐之治强调合作而非竞争,其最高价值理想是建构大道之行、天下为公的大同社会。和谐之治的对立面是国家覆乱,为防止“治乱交替”,就必须等贵贱均贫富、损有余补不足,养民和民。和谐之治的必要条件是任人唯贤、选贤与能,只有通过选拔任用贤能的人,才能实现和谐的治理生态。

另一方面,中国传统文化中的治理话语在行为方式上表现为一种整体性政治行动取向。无论是儒家的“德主刑辅”,还是道家“无为而治”,以及法家的“法术势”一体,多样性的治理话语中都倾向于将治理行动的构成要素视为统一的整体,都倾向于采取整体性的治理行动。中国传统的治理话语不仅指称国家权力机关内部事务、全社会公共事务的管理,而且包含了基层社会管理的内涵。“溥天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣。”国家的治理中轴,以家族、村社、行帮等基层社会组织为基础,以家法族规、乡规村约、行规行约等各类民间规约为纽带,辐射渗透到基层社会。而且,由于治理国家、社会、基层乃至家庭所依据的原则和理念是共通的,这就使得国家与社会以及各构成要素的治理,形成了一个有机整体。

“中国特色社会主义制度和国家治理体系具有深厚的历史底蕴。”^[7]¹¹⁹中国传统文化的“治理”话语,构成了新时代中国国家“治理”话语的文化空间。立足于治理话语的传统文化语境,将国家治理行动者与中国传统治理理念之间“‘隐性’的伦理关系逐渐发展为显性的、特殊的伦理准则”^[8],才能找到理解新时代中国“治理”话语之文化属性的密钥。为实现和谐的政治生活而采取整体性的治理行动,构成了在中国漫长的国家治理实践历史长河中的主线与主流,在新时代的国家治理现代化进程中,仍然发挥着重要的文化影响力。

2.2 中国“治理”话语的政治属性

中国特色社会主义制度从根本上规定了坚持和巩固什么样的治理原则,发展和完善什么样的治理方法。“完善和发展中国特色社会主义制度”,“推进国家治理体系和治理能力现代化”,是作为全面深化改革的总目标共同提出来的,而且两者相辅相成、浑然一体。党的十九届四中全会明确规定:“我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。”^[9]可以说,“中国特色社会主义制度”规定了“治理”的政治属性。梳理涉及党和国家关于治理的经典文献,可以发现,中国政治空间中的“治理”具有如下几个方面的规定性。

第一,由党的全面领导地位所决定,国家治理的结构(包括各层级、各领域、各环节)具有一体化特征。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,同时“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”^[10]³³³,因此,党的全面领导制度,“在组织和意识形态层面深刻塑造并融入中国特色的政府体系而成的集中统一的党政结构”^[11],构成了中国国家治理结构的基本特征。

首先,在国家治理的各个层级之间,如中央、省域、市域、县域、街(镇)等,具有维护党中央权威和坚持集中统一的一体化属性。毫无疑问,国家治理的各个层面都存在明显的“分化治理”^[12]关系。但是,必须要看到《宪法》对中央和地方之间的职权划分的表述,是“遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性原则”。可以说,“分化治理”是维护党中央权威和坚持集中统一的前提下,对中央与地方之间、上级与下级之间责权范围的厘清。

其次,在国家治理的各领域之间,如民生保障、公共安全、公共服务、市场监管、生态环境等,在总揽全局、协调各方的党的领导体系作用下,具有相互协调、相互促进的一体化特征。当然,“不同的职能、职责在特定历史时期的地位和作用是不同的,它们在执政党所理解和秉持的治理理念中的位置也会是不同的”^[13]。但是,不同职责职能在社会治理中的定位,是中国共产党在正确研判社会形势基础上合理权衡的结果,而且会通过党的领导体系贯彻到国家治理的具体行动之中。所以,从一个较长的时间段来考量,对于不同职责职能的孰轻孰重、孰缓孰急的定位,仍然具有一体化的特征。

再次,国家治理的决策、执行、监督等环节在民主集中制作用下,具有既相互制约又相互协调的一体化取向。“民主集中制是社会主义制度的一个不可分的组成部分”^{[10]175},在国家治理实践中转化为一系列议题设定、方案选择、执行监督的程序、机制和制度。按照集体领导、民主集中的原则,对于重要问题在个别酝酿的基础上,经过会议集体讨论,充分发扬民主作出决定,并予以有效执行与监督,这就保障了国家治理的决策、执行、监督各个环节之间,形成一体化的国家治理行动链条。

第二,由人民民主专政的社会主义国家性质所决定,国家治理的职能是政治统治之“治”与公共管理之“理”的统一体。社会主义国家的治理是以马克思主义为指导的。在马克思主义治理思想中,国家场域中的治理同时具有“由政府与人民大众相对立而产生的”政治统治职能和“各种公共事务的执行”的社会管理职能^{[14]431-432}。社会管理职能服从和服务于统治职能,“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的政治社会职能时才能持续下去”^{[15]523}。人民民主专政的政权性质和人民至上的立国原则,决定了中国治理现代化的根本性目标是不断巩固人民当家作主的政道,不断优化有效治理国家、市场和社会的治道。这也就从根本上决定了中国国家场域中的治理话语,不同于西方治理理论所标榜的“客观”“中立”“公共”的“政道”和“治道”。

第三,由政府在社会发展进程中的主导性角色所决定,国家治理的格局不是去中心化、多中心化的平面治理网络,而是以党领导下的政府为治理中心、社会协同参与,与多元主体共建、共治、共享的协同体系。党和政府的领导主导与社会协同构成了治理格局的一体两面。党委领导、政府主导的地位具体体现为:其一,政府规划是引领社会合理化演进的前进轨道。“用中长期规划指导经济社会发展,是我们党治国理政的一种重要方式。”^{[16]2}政府规划有力地统筹了各方面资源,推动了社会的全面协调可持续发展。其二,政府规范是推动社会秩序化演进的规则基础。“政府权威是社会组织的合法性基础。政府许可是社会组织合法开展活动的基本前提。”^[17]其三,政府支撑是社会组织化演进的重要资源。政府通过兜底提供资源支撑,推动了社会网络、社会资本的生成和发展。

社会协同并不是作为政府主导的竞争性力量而存在。更为确切地说,政府主导与社会协同

是一个相互促进、相互增权的关系。社会协同能力的提升,不是党和政府治理能力的弱化;社会协同领域的拓展,不是党和政府治理领域的缩减。恰恰相反,社会协同作用的充分发挥,是政府治理能力提升、治理方式优化的重要标志。

2.3 中西“治理”话语的语义区别

英文中的“治理”一词为 governance,源于法文中的 *gouvernance*。其最初的含义在很长时间内是与政府的统治和管理画等号。在 17—18 世纪,治理是关于代表国家的王权和代表社会的议会权力平衡的相关讨论的重要内容。“在那个时代,王权在实现过程中开始依靠一些新的原则,而从这些新原则中,诞生了民众权力和市民社会理念。”^[18]在相当长的时间内,英文中的 *governance*,在政府管理活动中很少被人们使用。

对于词源的考察,并不能说明 *governance* 这样一个应用范围十分有限、长期处于休眠状态的话语,何以在特定的时间和空间获得兴起。解释 *governance* 的兴起,还需要回溯到特定的时空环境。20 世纪 90 年代,由于福利国家模式管理效益的低下且陷入合法性危机,西方国家普遍展开了一场发端于新西兰、盛行于英美的“重塑政府”与“新公共管理”运动,使得 *governance* 口口相传,迅速成为一种风潮,甚至发展为一种理论模式。以至于有人断言:“显而易见,我们正在超越政府统治,迈向治理。”^[19]

西方治理理论的兴起,与中国大规模进行的以政府职能优化为核心内容的机构改革,基本处于同一时段。也就在这一时期,国内学者纷纷将西方治理理论译介入中国,并将“善治”“治道”作为应对人口流动、社会冲突、公共服务、民众参与等方法论原则。将西方治理理论引入中国,作为一种参考和借鉴无疑具有重要的意义。但是,一些研究者往往是脱离概念的特定语境,不加分辨地将 *governance* 这一地方性的“方言”作为一个普适性的“世界语”予以嫁接式适用。甚至一种观点认为中国改革开放以来“进行的政府管理的多方面改革,也正体现了以治理精神为指导的治道变革”^[20]。这可能有些生搬硬套。

一方面,中国的“治理”与 *governance* 的文化属性存在着显著差别。*governance* 源于西方多元主义文化的契约观念、个人主义和参与意识。多元主义文化下的 *governance* 强调多元公民个人基于共同的价值取向通过订立契约,自主组建社团或组织等共同体。*governance* 多元主义的个人—共同体关系的延伸,就是国家与社会“二元分立”的认知框架,“国家与社会首先是相互独立的,然后才是彼此互动的”^[21]。于是,公民个人组建共同体参与公共事务和管理,是为了与政府进行“竞争”,对政府施以监督和制约,从而抑制“市场失灵”和“政府失败”。这样,*governance* 便将政府的统治与治理对立起来,强调“少一点统治,多一点治理”(less government, more governance)^①,构成了西方治理理论的核心要义。

但中国传统“治理”理念追求和谐的合作主义取向,与 *governance* 所隐含多元主义文化的竞争取向存在着明显的不同。在中国的治理传统中,“国家”与“社会”并不是相互独立的存在,而是“紧密缠结、互动、相互塑造的既‘二元’又‘合一’的体系”^[22]。回溯历史,虽然传统中国“中

① 以克林顿、布莱尔、若斯潘、施罗德等政治家为代表的“第三条道路”论者,明确把“少一些统治,多一些治理(less government, more governance)”作为其施政目标,构成了“第三条道路”的重要内容。参见焦凤梅. 挑战与应对——西欧社会民主主义变革论析[M]. 北京: 中国社会出版社, 2009.

央所派遣的官员到知县为止,不再下去了”^{[23]381},但是在“县以下存在大量的正式官僚人员”^{[24]307},而且存在着政权与绅权的密切政治互动。这一中国传统治理理念的核心迄今并没有改变,仍然影响甚至决定着中国现代治理理念的价值取向——合作主义。

另一方面,“治理”与 governance 的政治属性存在着显著差别。资本主义的国家性质和自由主义的意识形态,决定了 governance 的政治属性。governance 可以追溯到古典自由主义对政府与市场关系研究,即亚当·斯密所提出的市场调节优于政府计划的主张。governance 最先被应用于公司治理领域,多强调效率性和专业性。在自由资本主义背景下,古典自由主义的 governance 是试图通过限制政府权力,建构保障自由竞争的有限政府。随着新自由主义的兴起,由政府垄断公共事务的管理权力不仅被认为没有必要,而且被认为是造成公共管理效率低下的根源。自由主义意识形态支配下的 governance,将政府角色界定为“掌舵而非划桨”^{[25]1-3}。其所追求的治理结构,不仅是否认政府对于统治权的垄断地位,主张社会事务管理主体的多元性,而且强调多元管理主体之间是水平化的网络关系^{[26]6},不是垂直化的从属关系。即, governance 所强调的治理结构,是一种具有去中心化甚至是多中心化的“治理网络”。

中国的国家性质与西方国家存在着本质差别,这就决定了中国的“治理”与西方的 governance 的政治属性存在着根本性差别。然而,“从现实情况看,对党的十八届三中全会的决定在思想认识上存在片面性,如把全面深化改革总目标的两句话抽离成一句话”^[27],没有将“完善和发展中国特色社会主义制度”作为“推进国家治理体系和治理能力现代化”的根本性政治要求,来理解治理话语的政治属性。这导致中国国家场域中的治理话语,被视为“由不断翻新的意识形态帐幕所遮蔽的新自由主义政治形态”^[28],被视为 governance 的同义语词。这是造成对治理话语的理解脱离中国政治空间的观念根源。

因此,如果将“无需统治的治理”(governing without government)^[29]作为中国公共管理“范式转换”的话语指南,“将治理理论应用于中国,可能不止于‘生硬’和‘肤浅’,还会导致政治和行政发展中的根本性错误”^[30]。中国语境中“治理”特有的文化属性和政治属性,表明了治理话语的中国性。早在 20 世纪 40 年代,毛泽东就提出:“我们研究中国就要拿中国做中心,要坐在中国的身上研究世界的东西。”^{[31]407}“拿中国做中心”,基于中国的文化空间、政治空间确认治理话语的中国性,才能建构与西方治理理论对话的基本话语平台。

3 中国“治理”话语的时间规定性

“只有从话语的时间性出发,亦即从一般此在的时间性出发,才能澄清‘含义’的‘发生’,才能从存在论上使形成概念的可能性得以理解。”^{[32]477}只有基于“治理”话语当下的时间规定性,才能澄清这一概念的“含义”何以“发生”,也才能深刻理解治理话语的政治使命。国家场域中的治理实践,与作为社会文本的治理话语之间,存在着密不可分的天然联系。要理解当代中国治理话语的时代特征,要彰显治理话语的新时代特征,就需要回到反映和承载治理实践的政策文本上。通过中国知网“政报公报”数据库查询,中华人民共和国成立以来含“治理”标题的政报和公报共计 3 553 篇、含“管理”标题的政报和公报共计 61 050 篇,对其中的信息予以梳理、挖掘、诠释,将其蕴含的非结构化自然信息转化为结构化信息形态,予以诠释和量化,可以发现政策文本中的中国治理话语具有如下几个方面的时代特征。

3.1 当代中国治理话语的语用拓展

治理话语的语用范围,是一个逐渐扩大的过程。纵览上述文献,标题包含“治理”语词的政策文本呈现出明显的递增趋势,从1950年的1项增长到2019年的186项,这反映出治理话语被越来越频繁地使用。在相当长的一段时间内,治理话语的使用大多集中在生态环境的相关领域。中华人民共和国成立之初,由于面临淮河、黄河、海河等流域的洪水内涝、水土流失、盐碱地等环境问题,对这些问题的治理就成为执政的中国共产党的重要工作之一。如,“关于治理淮河的方针,应蓄泄兼筹以达根治之目的”^①。后来,国家和地方的政策文献中大量出现“治理盐碱地”“治理水患”“治理内涝”“治理水土流失”“流域治理”“污染源治理”等语词。

改革开放以后,治理话语的语用范畴由生态环境逐渐扩大到经济环境、治安环境等社会环境领域。例如,1982年8月中共中央批转全国政法工作会议纪要,分析了社会治安形势,初步总结了部分地区社会治安综合治理经验,明确提出严厉打击严重刑事犯罪是社会治安综合治理的首要环节。这样,治理话语的语用范畴,就由生态治理拓展到社会治理,是政府等治理主体为化解社会矛盾、促进社会公平、增进社会福利、实现社会和谐而进行的公共管理活动。又如1988年,针对经济环境不健康、经济秩序紊乱、物价上涨幅度过大等问题,党的十三届三中全会提出把1989年和1990年两年改革和建设的重点,突出地放到治理经济环境和整顿经济秩序上来。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,站在新的历史起点上,以强烈的问题意识为导向,顺应实践要求和人民愿望,将基层治理、地方治理、行业治理的丰富经验上升为国家治理现代化的战略目标和行动路径,将生态治理、社会治理等结构因素系统整合为一体化的国家治理。国家治理,是中国共产党领导人民进行的治国理政活动。国家治理与其他各公共事务领域的治理,都是以中国共产党作为共同的领导力量,都是以维护和实现人民利益作为共同的价值目标,都是以法治作为共同遵循的基本方略。这“三个共同”是中国国家治理得以具有“全国一盘棋”这一制度优势的组织基础、价值基础和行动基础,也是国家治理得以统合所有政治统治和公共管理事务的条件基础。

3.2 新时代中国治理话语的方法意蕴

从价值—方法的分析框架来看,新时代中国国家治理是中国共产党领导人民为实现国家富强、民族复兴、人民幸福等价值目标而采用的方法总和。在新时代,作为方法的治理,其鲜明的方法论意蕴主要体现为如下两个方面。

一是从“管理”方法上升为“治理”方法。要理解作为方法之治理的新时代意蕴,首先必须将新时代治理的方法从一般性的公共管理方法中彰显出来。所有的公共管理方法,都是按照合理性原则而采取的“支配在日常生活中的运用和执行”^{[33]305}。作为方法的治理,具有一切公共管理方法的共性。追溯政策文本,笔者发现,1949—2020年间以“管理”为标题的政策文本,年均为872.1件,约为以“治理”为标题政策文本年均50.7件的17.2倍。政策设计者之所以更多运用一般化“管理”方法而非“治理”的方法来“以言行事”,与中性词属性的“管理”适用范围更为广泛有关。

值得注意的是,政策设计者在社会建设中使用“社会治理”,并不是取代原有的“社会管理”,

^① 参见中央人民政府政务院关于治理淮河的决定[J].河南政报,1950(12):32-33.

而是出于一种方法论自觉。一个明确的证据就是,自2013年党的十八届三中全会提出“改进社会治理方式”以来,题名含“社会管理”的政策文本,仍然有45件。仔细解读这45件文本,可以发现,政策设计者更多是从政府的职能、权限范围来谈“社会管理”。甚至可以说,社会管理作为政府一项基本职能并未发生“让渡”或者弱化。

进而言之,使用“治理”而非“管理”作为一种方法,更多是从方法论意义上内在地赋予治理方法以独特的原则和优势,从而实现对一般“管理”方法的超越。正如习近平指出:“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^[34]党的十九届四中全会提出的推进国家治理体系和治理能力现代化的“总体要求”中,明确提出要“加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”^[9]。这一系列重要论述,深刻地揭示了治理方法相对于一般管理方法的新时代特征。

首先,系统治理强调的是治理主体的系统性。也就是说,治理主客体之间不是机械的施治与被治关系,而是通过主体客体化和客体主体化,结成有机系统。为实现系统治理,就是要系统整合党的领导体系、政府管理体系、社会协同体系,同向发力、密切配合、形成合力,实现协同共治。

其次,依法治理强调的是治理方式的法治性,在制度和法律的轨道上实施治理。新时代依法治理的内在要求主要体现为:理顺法律关系,在多元治理行为的各方之间建立明确的权利义务关系;健全法治机制,在法律规范与法律实施之间建立起有效的实施保障和监督机制;重视法制执行,重视运用法治思维和法治方式,发挥法治引领和推动作用开展法治行动。

再次,综合治理强调的是治理手段的综合性。综合采用行政、法律、疏导等治理手段,规范社会行为,强化道德约束,调节利益关系,协调社会关系。积极引入数字时代的各种新技术手段,实现治理行动的精细化、精准化。

最后,源头治理强调的是治理重心的源头性,标本兼治,重在治本,从源头上革除积弊的病根。既要推动管理重心向基层下移,将矛盾消解在基层;也要建立健全社会风险监测识别机制,推动应急管理关口前移,将问题化解于未然。

二是从“应对之策”上升为“制度之治”。在当代中国的任何一个历史时期,作为方法的治理,都表现为治理的政策和制度两种不同形态。从方法论意义来看,治理政策和治理制度的区别在于作用期限、形态稳定性、效应综合度等方面的差异。从党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标,到党的十九届四中全会系统阐述中国国家治理体系的制度优势,可以清晰地看到,作为方法的治理在新时代由应对之策上升为制度之治的演进逻辑。可以说,新时代的治理,注重发挥中国国家治理的制度优势,注重运用更加稳定、更具综合效应的制度体系,推动治理制度更加定型和成熟,来超越短期性、专门性政策在治理活动中所造成的短期行为和影响。

作为应对之策的治理,是政策设计者面对特定社会问题时认识到问题已经到了“非治不可的地步”^①。此时的治理,鲜明地揭示了政策设计者具体的行动倾向,成为一种明确的政策工具。

① 例如金人庆. 积极行动起来,下决心搞好治理“三乱”工作——在全省治理“三乱”工作电话会议上的讲话[J]. 云南政报,1991(2):23.

其一,当治理与整顿相结合,成为“整顿治理”“整治”,则意味着治理成为追求秩序的政策工具。其二,当治理与某一专项任务相结合,成为“专项治理”,则意味着不同政府部门针对特定社会治理议题展开联合行动,通过跨部门协同的政策工具,破解政治社会经济发展中的特定重点问题。其三,当治理与行动时限相结合,成为“限期治理”,则意味着在环境治理中,政策设计者赋予环境治理行动的参与各方一定的缓冲期、调适期、过渡期,在长期效应与短期效应之间保持必要的张力。

治理政策在一定时期内对于解决某一政策问题发挥了有针对性的政策效应。然而,作为应对之策的治理,存在着效应期限相对较短、稳定性不足、效应相对单一等局限性。这就需要内在地赋予治理话语以制度性的方法和原则:将相对成熟的治理政策上升为制度,稳定地发挥政策效应;将分散在各个领域的治理政策统合为制度体系,系统地发挥综合性政策效应。这也就构成了新时代制度之治的出场背景,构成了新时代治理方法的制度意蕴:首先,国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系,是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。其次,国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。再次,国家治理体系和治理能力现代化,以坚持和完善中国特色社会主义制度为根本遵循,在构建程序合理、环节完整的治理制度体系的基础上,确保治理过程规范、有序和高效,不断将中国国家治理的制度优势转化为治理效能。

4 中国国家场域中治理话语的政治使命

语用决定语义,“语言的意义在于它在实践中的用法”^{[35]214}。生成于中国国家场域中的治理话语,有着自身的使命和追求,那就是党的十九届四中全会所提出的“把我国制度优势更好转化为治理效能”。

4.1 中国治理话语的制度追求

和一切语言现象一样,治理话语是运用语言材料建构知识、表达意义的陈述。然而,作为国家场域中的特殊语言现象,治理话语又有着非同一般的内在根据。政治国家的制度性规则,构成了某一种治理话语的制度禀赋,而一定的治理话语又必然会在行动上体现和维护一个国家的制度性规则。将中国的治理话语与西方的治理话语之间的关系,视为建立在所谓“重叠共识”基础上的“不同话语之间平滑移动”^[36],不完全符合语义生成的基本逻辑。而且,将中国治理话语的政治追求,视为追求多中心化、平面化的网络型治理结构,更不符合中国国家场域中治理话语的制度追求。坚持和巩固什么样的制度,发展和完善什么样的制度,是中国治理话语与西方治理话语在制度追求上的根本区别。

坚持和完善中国特色社会主义制度,是治理话语的基本制度追求。中国特色社会主义制度,是治理话语生成的制度基石,是治理行为的根本规范,是治理活动展开的基本依据。中国特色社会主义制度体系,是由中国特色社会主义根本制度、基本制度和重要制度构成的制度系统,是中国国家治理的基本依据和根本保障,我国国家治理一切工作和活动都必须依照中国特色社会主义制度而展开。中国国家治理的制度追求,就是在治理实践中始终坚持和巩固中国特色社会主义根本制度和基本制度,不断发展和完善中国特色社会主义重要制度,推动中国特色社会主义制度体系更加成熟和定型。

4.2 中国治理话语的价值追求

累积和彰显中国特色社会主义制度优势,是治理话语的价值追求。实践证明,中国特色社会主义制度具有西方资本主义国家制度所无可比拟的、体现在各个方面的制度优势。这一制度优势的本质,是由其权威性位阶而具有的普遍约束效力,由其科学性品质而具有的积极行动效力。治理话语的价值追求,就是通过治理实践活动中维护、强化中国特色社会主义制度体系的权威,不断累积其普遍约束效力、积极行动效力,并通过践行以人民为中心的治理理念,不断提升人民群众的获得感,最终为构建人类命运共同体贡献中国方案、中国力量、中国智慧。

治理话语价值追求的实现,取决于诸多话语条件的影响。就当前话语建构的阶段任务而言,要实现治理话语的价值追求,尤为迫切的是要摆脱中国治理话语与西方治理话语之间的“词汇竞争”而导致的张冠李戴。人们对于治理话语的译介和习得中,往往是不自觉地触发和调动既有的词汇 governance,并依托对 governance 的理解来产生对治理这一时代新词的认知。由于 governance 使用频率较高,且可表达的内容较为丰富,致使人们忽视了它们与新时代治理话语的语用语义差别,对于治理内在规定性的习得面临困难。这就必然会落入西方中心主义的话语陷阱,将西方 governance 的话语主张作为评价我国国家治理体系和治理能力现代化程度的价值标准,作为推进我国国家治理体系和治理能力现代化的行动进路。

4.3 中国治理话语的行动追求

在治国理政的实践中,更多地使用治理话语,并不仅仅是“治理和管理一字之差”表达出的观念创新,更重要的是由于治理话语所具有的独特方法论意蕴,治理话语的使用必然意味着新的行动。新时代的治理方法,是对一般管理方法的升华和优化,表现为治理主体的系统性、治理方式的法治性、治理手段的综合性、治理重心的源头性;是从应对之策上升为制度之治,将相对成熟的治理政策上升为制度,将分散的治理政策统合为系统的制度体系。治理话语所内蕴的行动方法,必然体现为实践中的明确行动追求,那就是把我国国家制度的显著优势更加充分地发挥出来,将中国特色社会主义制度优势转化为治理效能。

由中国特色社会主义制度体系普遍约束效力、积极行动效力聚合而成的制度优势,是治理效能得以实现的前提和基础。制度的生命力在于执行。中国特色社会主义制度优势转化为治理效能,同样取决于执行。所以,治理话语的行动追求,就是对一般管理方法的升华和优化,从应对之策上升为制度之治,将中国特色社会主义制度内在蕴含的制度优势,最大限度地转化和实现为治理行动的效率、效果和效益。必须要看到,在新时代,治理效能的行动追求有着全新的时代内涵。即,由注重治理行动的经济效应向侧重治理行动的社会效应转变,以获得更普遍、更深远、更好的社会效应为行动主旨。

4.4 中国治理话语的学科追求

着眼于“把我国制度优势更好转化为治理效能”的实践需要,建构一门综合性交叉性学科——“中国当代治理学”^[37],将中国共产党领导人民治理国家的伟大实践学理化、体系化、规律化,为治国理政实践提供知识储备,殊为必要。作为治理学的主要支撑学科,政治学学科首先要建设中国特色政治学话语体系,尤其是要将学科的基石——治理话语,建立在符合中国国家场域情境的基础之上。为建设中国特色政治学话语体系,研究者首先要改变自身的学术话语与

实践者的政治话语相疏离的局面。政治话语是得到国家权力认可的权威性表述。政治学所使用的学术话语,不仅需要与政治话语在符号意义上进行契合,而且需要在把握政治话语的所指、能指以及意指的基础上,建构政治学学术话语和政治话语沟通对话的基础性平台,既深刻阐释、准确传播政治话语,又体现政治学学科的价值和意义。

为推动中国特色政治学话语体系的完善,实践者应注重自身政治话语传播的策略。实践者政治话语的传播,目标不仅仅在于使传播对象将某一政治话语作为表达的工具,而且试图以话语为中介,使传播对象能够理解政治话语发出者的政治意志和政策意图。如果传播对象对于政治话语的接受和运用,仅仅是一种抽象语言符号的接收或一种流行时尚的表达,无疑会导致政治话语的语义泛化。要克服这一问题,需要注重政治话语表达的规范性与严谨性,也需要注重权威、全面、深刻地阐释政治话语的背景、情境和意义。

5 结语

国家场域中的“治理”话语内涵与特性,是关系到国家治理实践底色、价值取向的根本性问题,也是以国家治理为重要研究对象的政治学学科的元问题。理解中国的国家治理,不能脱离中国的空间维度与时间维度的规定性,片面地进行形式化的语言阐释,需要弥合理论与实践之间的鸿沟,将对话语的实质性理解牢牢扎根于话语实践的国家场域之中,才能避免对治理话语的望文生义、张冠李戴,泛化甚至将其虚化为一种“飘浮的能指”。在内涵时间与空间的国家场域中思考何种治理的问题,是为了从治理的中国语境出发,进一步阐明治理话语究竟存在何种规定性。“话语不仅反映和描述社会实体与社会关系,话语还建造或‘构成’社会实体与社会关系。”^[38]在明晰治理话语之规定性的同时,还需要将话语的理解与话语的行动结合起来,以期为建设中国特色政治学话语体系,推动政治话语的精准传播与意义学习,提供理论思考。对于政治话语的学习和内化,需要将语义与语用结合起来,基于政治话语的时间和空间规定性来理解政治话语的语义,才能真正生成对于政治话语的意义认同。

参考文献:

- [1] 王绍光. 治理研究:正本清源[J]. 开放时代,2018(2):153-176.
- [2] 杨志军. 运动式治理悖论:常态治理的非常规化——基于网络“扫黄打非”运动分析[J]. 公共行政评论,2015(2):47-72.
- [3] 张紧跟. 党建引领:地方治理的本土经验与理论贡献[J]. 探索,2021(2):88-101.
- [4] 张乾友. “被指标治理”模式的生成及其治理逻辑[J]. 探索与争鸣,2021(2):107-116.
- [5] 罗崇宏. 构建“国民”——近代“国民”话语的渊源及现代性的生成[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2019(1):95-104.
- [6] MILLS S. Discourse[M]. New York:Routledge,2004.
- [7] 习近平. 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [8] 国建文,苏德. 跨文化场景调查研究中的伦理问题及其解决——基于文化敏感性的视角[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2019(4):75-82.
- [9] 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.

- [10] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [11] 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.
- [12] 宣晓伟.治理现代化视角下的中国中央和地方关系——从泛化治理到分化治理[J].管理世界,2018(11):52-64.
- [13] 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[J].探索,2021(1):49-76.
- [14] 马克思恩格斯文集:第7卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [15] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [16] 习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2020.
- [17] 苏曦凌.激发社会组织活力的政府角色调整——基于国际比较的视域[J].政治学研究,2016(4):81-90.
- [18] 戈丹.何谓治理[M].钟震宇,译.北京:社会科学文献出版社,2010.
- [19] BOYER W W. Political science and the 21st century: from government to governance[J]. Political Science & Politics, 1990(1):50-54.
- [20] 胡仙芝.从善政向善治的转变——“治理理论与中国行政改革”研讨会综述[J].中国行政管理,2001(9):22-24.
- [21] 熊易寒.国家助推与社会成长:现代熟人社区建构的案例研究[J].中国行政管理,2020(5):99-105.
- [22] 黄宗智.重新思考“第三领域”:中国古今国家与社会的二元合一[J].开放时代,2019(3):12-36.
- [23] 费孝通.乡土中国 生育制度 乡土重建[M].北京:商务印书馆,2017.
- [24] 胡恒.皇权不下县?——清代县辖政区与基层社会治理[M].北京:北京师范大学出版社,2015.
- [25] 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,1996.
- [26] 斯蒂芬·戈德史密斯,威廉·埃格斯.网络化治理:公共部门的新形态[M].孙迎春,译.北京:北京大学出版社,2008.
- [27] 施芝鸿.谨防片面认识“全面深化改革总目标”[N].北京日报,2014-04-28.
- [28] 李泉.当代中国官方治理话语的意识形态起源[J].文化纵横,2014(5):20-28.
- [29] YU K P. Toward an incremental democracy and governance: Chinese theories and assessment criteria[J]. New Political Science, 2002(2):181-199.
- [30] 郁建兴,王诗宗.治理理论的中国适用性[J].哲学研究,2010(11):114-120.
- [31] 毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [32] 海德格尔.存在与时间[M].陈嘉映,王庆节,译.北京:商务印书馆,2017.
- [33] 韦伯.韦伯作品集Ⅱ[M].康乐,等译.桂林:广西师范大学出版社,2004.
- [34] 习近平李克强张德江俞正声刘云山王岐山张高丽分别看望出席全国政协十二届二次会议委员并参加讨论[N].人民日报,2014-03-05.
- [35] 张汝伦.现代西方哲学纲要[M].上海:上海人民出版社,2016.
- [36] 杨雪冬,季智璇.政治话语中的词汇共用与概念共享——以“治理”为例[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021(1):74-88.
- [37] 张首映.建构当代治理学[N].新华日报,2017-08-09.
- [38] 诺曼·费尔克拉夫.话语与社会变迁[M].殷晓蓉,译.北京:华夏出版社,2003.

The Spatial-temporal Regulation and Political Mission of the Discourse of “Governance” in China

SU Xiling

(School of Political and Public Management, Guangxi Normal University, Guilin 541004, China)

Abstract: “Governance” is a concept that is “used” rather than “understood”. In the process of the western concept and theory of governance spreading from the outside to the inside and the domestic discourse of governance spreading from the top to the bottom, there exists the discourse disorder of governance. In the national field of China, the discourse of governance has its special temporal and spatial characteristics. In terms of spatial regulation, governance is a comprehensive political action taken to achieve harmonious political life. The structure of governance has the characteristics of integration, the function of governance is the unity of political governance and public management, and the pattern of governance is co-construction, co-governance and sharing. In terms of time regulation, governance discourse is the sublimation and optimization of the general “management” method, rising from “coping strategy” to “institutional governance”. This specific spatio-temporal regulation determines that the political mission of governance discourse is to better transform the advantages of the socialist system with Chinese characteristics into governance effectiveness. It is embodied in the institutional pursuit of adhering to and improving the socialist system with Chinese characteristics, the value pursuit of accumulating and highlighting the advantages of China’s national system, the action pursuit of transforming institutional advantages into governance effectiveness, and the disciplinary pursuit of providing knowledge reserve for the transformation of institutional advantages into efficiency.

Key words: governance, governance discourse, Western context, Chinese context, political mission

责任编辑: 蒋英州

“互联网+政务服务”公民获得感： 理论内涵与测量维度

李 燕

(中国海洋大学 国际事务与公共管理学院, 山东 青岛 266100)

摘 要:在全面实施“获得感”提升战略的背景下,“公民获得感”已成为检验“互联网+政务服务”改革成效的“试金石”,但迄今尚缺乏关于“互联网+政务服务”公民获得感理论内涵与测量维度的学术探讨。扎根理论分析表明:“互联网+政务服务”获得感与公民的电子政务使用行为密切相关;公众期待与实际获益是“互联网+政务服务”获得感的构成要素;个体对于“互联网+政务服务”获得感的评价受到过程导向与结果导向双重思维的影响;“互联网+政务服务”公民获得感基于比较而产生,特别注重实际获益的“帕累托改进”。“互联网+政务服务”公民获得感呈现出边际递减效应和强制使用导致的抵消效应两个动态特征。公众通常从服务质量、系统质量、信息质量、可得性、实效性、办事成本、公平性等七个维度来评估自己关于“互联网+政务服务”获得感。

关键词:“互联网+政务服务”;电子政务;扎根理论;获得感;测量维度

中图分类号:D63-39

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0133-13

1 文献综述与问题提出

2015年2月27日,习近平在中央全面深化改革领导小组第十次会议上强调,要“推出一批能叫得响、立得住、群众认可的硬招实招……把改革方案的含金量充分展示出来,让人民群众有更多获得感”^{[1]102}。作为政府服务创新与政府职能转变的重要载体,推进“互联网+政务服务”的目标就在于为老百姓提供“用得起、用得上、用得好”的在线政务服务,让老百姓真真切切地“得实惠”。2016年4月19日,习近平在全国网络安全和信息化工作座谈会上指出,要“让亿万人民在共享互联网发展成果上有更多获得感”^{[2]5}。2016年9月25日,国务院下发《关于加快推进“互联网+政务服务”工作的指导意见》,强调要“做好宣传推广和引导,方便更多群众通过网络获取政务服务,提高‘互联网+政务服务’的社会认知度和群众认同感”,“最大程度利企便民,让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵,共享‘互联网+政务服务’发展成果”。

在此背景下,“公民获得感”已成为检验“互联网+政务服务”改革成效的“试金石”,但迄今尚缺乏对如何定义、测量与评价“互联网+政务服务”情境中公民获得感的学术探讨。

作为独具中国特色的本土概念,已有学者开始围绕“公民获得感”这一概念展开分析,相关

收稿日期:2021-04-11

基金项目:国家自然科学基金项目“用户行为视角下‘互联网+政务服务’公民获得感提升机制研究”(71704018),项目负责人:李燕;国家自然科学基金面上项目“‘政策情境-行为特征’二元视角下限制性政策公民遵从:驱动机理与干预策略”(72074041),项目负责人:李燕。

作者简介:李燕(1988—),女,博士,中国海洋大学国际事务与公共管理学院教授。

研究多从规范性角度对公民获得感的概念内涵与特征进行理论阐释,也有文献尝试对公民获得感的影响因素与评估模型予以实证分析。这些研究对本文分析具有重要启发价值。

关于公民获得感的概念内涵,学界普遍认为公民获得感是个体基于客观获得产生的主观感受,客观获得指的是在改革过程与结果中公众享有的物质获益,主观感受指客观获得带来的精神愉悦以及在实现个体权利与尊严方面得到的满足^[3]。公民获得感不仅强调实实在在的获得以避免过于抽象^[4],还结合了实际获得带来的积极心理感受^[5]。有学者基于社会比较理论^[6],认为这种实际获得带来的主观感受源于“比较”,即个体通过群体间的横向比较与时间上的纵向比较得出的主观评价。不同于幸福感、满意度等已被广泛运用的概念,在全面深化改革背景下,公民获得感作为衡量改革成效的“试金石”,是以发展为前提的,也是改革发展的动力与目标^[7]。获得感可具体化为人民群众对改革带来的物质与权益的普惠性的主观体验^[8],其实质是人民生活水平的提高与满意度的提升^[9]。有学者对公民获得感内涵进行了细化,认为公民获得感由“实在获得感”与“意义获得感”构成,“意义获得感”可以缓和“实在获得感”的“匮乏效应”^[10]。还有研究指出,公民获得感强调付出之后的回报,从根本上源于个体生存权、参与权与发展权等权利的实现^[11]。

就公民获得感的测量维度而言,现有文献主要形成了两种分析思路。一种是基于公民获得感内涵所体现出的绝对与相对、客观与主观、事实与价值相统一的特征,并根据获得感产生的方式,从横向获得感、纵向获得感、个体获得感三个维度对这一概念展开测量^[12],横向获得感是居民将自身生活水平与他人平均生活水平相比较做出的主观判断^[13];纵向获得感指在时间维度上家庭经济状况的变化;个体获得感指发展进程中个人对自身得失的评价^[14]。另一种则根据公民获得感的来源,即客观获得物的类型来构建测量维度,提出由经济获得感、政治获得感、民生获得感组成的三维测量模型^[9],并在此基础上,逐渐拓展评估维度,将改革带来的权益增加也纳入其中,形成兼顾物质要素与精神要素的多维测量体系^[15]。其中,经济获得感与国家宏观经济状况和个人家庭收入密切相关,还涉及对公平分配的主观感知,包括宏观经济获得感、个人经济获得感和分配公平获得感^[16]。政治获得感是民众对政治氛围与政治参与的主观感知,可细分为政府反腐获得感和政治参与获得感^[9]。民生获得感可理解为人民群众对基本公共服务与社会保障供给与分配情况的获益感知,包括生存保障获得感与发展保障获得感两个方面^[17]。

由以上文献回顾可知,学界关于一般意义上公民获得感的概念内涵已形成基本共识,这在很大程度上丰富了我们对于这一概念的理解。然而,公民获得感作为评价政府改革成效的重要标准,仅仅在一般性层面上对其进行抽象分析是远远不够的,对获得感理论内涵的探讨应与具体的改革实践相结合,对获得感的测评也应基于公众对特定改革行动实际效果的主观感受,而不应仅简单地以收入、GDP等指标来测量,将收入的增加等同于公民获得感的提升。虽然这种客观统计数据具有较高准确性,但客观层面获益增加并不意味着主观层面公民获得感的必然提升。此外,多数研究依赖于从二手资料(如中国家庭追踪调查(CFPS)、中国综合社会调查(CGSS)等)中筛选出相关题项来构建测量指标,鲜有文献专门针对自身研究的具体情境收集一手数据来构建获得感的测量体系,这种脱离具体实践情境的分析难以准确全面地反映出公民获得感的概念内涵。

基于此,为准确把握“互联网+政务服务”情景中公民获得感的理论内涵与测量维度,本文从

“需求端”的用户视角出发,基于专家学者、在线政务服务用户、普通公众的半结构化深度访谈一手资料,运用扎根理论方法对质性材料进行量化分析,阐释“互联网+政务服务”公民获得感的理论内涵,剖析公民获得感的生成机理,构建“互联网+政务服务”公民获得感的测量维度与评价体系。以期为改善在线政务服务质量,提升“互联网+政务服务”公民获得感提供可资信赖的实证依据,为推动中国电子政务实现深化应用、注重成效的发展目标提供对策建议。

2 “互联网+政务服务”公民获得感的扎根理论分析

本文运用扎根理论对“互联网+政务服务”情景中公民获得感的理论内涵与测量维度进行探索性研究,具体流程包括以下几个方面。

第一,对公民获得感、电子政务服务质量、公民满意度等相关文献进行深入探讨,将研究问题界定为:“互联网+政务服务”情景中,公众、专家学者与实务工作人员关于公民获得感内涵的理解,以及对如何评价公民获得感的认知和看法,构建公民获得感理论模型。

第二,通过与 62 名普通公众、8 位电子政务专家学者以及 10 位在线政务服务工作人员的半结构化深度访谈获得原始资料,对访谈资料进行初步整理。将整理后的访谈资料随机分为两部分,60 份访谈资料用于模型构建,20 份访谈资料用于饱和度检验。

第三,编码分析包括开放式编码、主轴编码和选择性编码三个阶段。为保证质性分析的客观性与准确度,本文安排两名编码员同时进行编码,并运用 NVivo 11 的编码比较功能计算两位编码员编码结果的一致性,分析显示两者编码一致性为 0.96,表明编码结果具有较高可靠性。

2.1 开放式编码

开放式编码是通过仔细、反复地阅读访谈资料,挖掘资料所表达的深层含义,从数据中提炼出与研究主题相关的概念的过程^[18]。对访谈资料进行逐字逐句的分析和分解,尝试进行初始概念化,再对初始概念进一步地抽象化得到范畴。本文遵循扎根理论方法的要求,在数据收集后立刻展开分析。一方面,可以确保对受访者回答的细节进行较为全面、准确的把握;另一方面,前一次的分析结果可以为下一次的数据收集与分析提供方向和支持。在完成对 60 份访谈资料的分析后,没有继续出现新的概念与概念关系,理论基本达到饱和。

经过初步提取,共形成 171 个初始概念。对所形成的概念进行初步整理,合并意思相近的概念,最终形成 59 个初始范畴。其中,33 个初始范畴涉及公民获得感概念内涵,26 个初始范畴用于描述公民获得感的测量维度。表 1 展示了本文提取初始概念与编码范畴的情况,由于篇幅限制,在此仅列举小部分初始范畴与原始语句。

表 1 开放式编码(部分举例)

初始范畴	概念	原始语句(部分)
B01 办事材料	b01 材料简化	在线办事需要的材料比较简化,填一次信息就可以重复使用(a11)
B05 金钱成本	b13 减少花费	线下跑部门的话你要打车…要花钱吧,线上就不需要花这个钱(a11)

(续表 1)

初始范畴	概念	原始语句(部分)
B06 安全性	b14 安全技术 b15 个人隐私	电子政务服务应注重安全性,政府的安全技术要进一步提高(a01) 我很担心自己的个人隐私被政务系统泄露(a06)
B55 线上线下对比	g26 相对优势	像我跟你说的发票,线下的话没有这个东西就办理不了,但线上服务没有这个东西也能给你办理(a11)
B56 时序对比	g27 改善	与过去到政府办事相比,现在确实方便多了(a06)
B59 强制使用的削弱效应	g33 强制使用导致的获得感抵消	虽然我之前对它(在线政务服务)可能有些获得感,但是当我没有选择而不得不使用网上服务的时候,我就觉得不好了,这种获得感也会减少(a14)

2.2 主轴编码

在开放编码得到范畴的基础上,找出这些范畴之间的联系,通过对比分析建立关联,再次整理与归纳相关范畴以形成主范畴。经过主轴编码,最终形成 14 个主范畴,其中 7 个主范畴与测量维度相关,分别为办事成本、服务质量、系统质量、信息质量、可得性、实效性、与公平性。包括客观条件、主观认知、实际获益、预期目标、社会比较、评估导向和主要特征在内的 7 个主范畴较好地阐释了“互联网+政务服务”情境下公民获得感的理论内涵(见表 2)。

表 2 主轴编码

主范畴	范畴	范畴内涵
C01 个体特征	B25 受教育程度; B26 年龄; B27 所在区域	公民个人的年龄、受教育程度、居住地和收入等人口统计学特征
C02 社会影响	B28 社会支持; B29 人际影响	公众使用在线政务服务的行为意愿受外界影响的程度
C03 主观认知	B41 感知风险; B42 信任; B43 认知观念	公众使用在线政务服务前,对在线政务服务的了解和认识程度
C04 可得性	B23 可得性	公众获得相关资源或途径使用在线政务服务的难易程度
C05 系统质量	B30 操作说明; B31 易用性; B32 可用性; B33 流程设计; B35 系统稳定性; B36 页面设计	在线政务系统的性能与运行状态满足公众需求的程度
C06 信息质量	B37 信息及时性; B38 信息全面性; B39 信息准确性; B40 信息公开透明	公众对在线政务系统信息传播水平与内容品质的评价
C07 服务质量	B08 便利性; B09 互动性; B06 安全性; B10 回应性; B12 多渠道; B13 高效快捷; B14 业务覆盖; B15 数据联通; B16 平台整合; B17 宣传推广; B18 服务能力; B19 服务态度	在线政务服务的品质与公众期望之间的差距,涉及便利性、高效快捷、安全性等多个方面

(续表 2)

主范畴	范畴	范畴内涵
C08 实效性	B24 实效性	在线政务服务切实解决公众问题,实现公众预期目标的程度
C09 办事成本	B01 办事材料成本;B03 省时省力;B04 学习成本;B05 金钱成本	公众使用在线政务服务所投入的时间、资源、金钱等成本
C10 公平性	B07 公平性	所有公众能平等享有“互联网+政务服务”改革与发展成果的程度
C11 构成要素	B50 实际获益;B52 有具体指代物;B54 主观感受;B55 预期目标	构成“互联网+政务服务”公民获得感的基本要素
C12 评估导向	B47 过程导向;B48 结果导向	公众对“互联网+政务服务”获得感进行评价的思维方式
C13 社会比较	B56 线上线下对比;B57 时序对比	公众通过比较的方式形成对在线政务服务使用经历的主观体验与评价
C14 动态特征	B58 边际递减;B59 强制使用的抵消效应	公众对“互联网+政务服务”的获得感并非恒定不变,而是处于动态变化之中

2.3 选择性编码

选择性编码又称为轴心编码,它使得范畴的属性和维度更加具体,不同范畴间的关系更加连贯。作为扎根理论编码过程的最后一步,该阶段是系统整理质性材料并实现理论建构和发展的过程,主要目的是通过挖掘范畴之间的关系发展核心范畴,并对需要进一步完善的范畴进行补充。根据开放式编码和主轴编码的结果,不断分析各个范畴与主范畴,可以发现这些范畴都与“互联网+政务服务”中公民获得感的产生相关,故将核心范畴确定为“互联网+政务服务”公民获得感,并将主轴编码的结果进一步整合提炼,修正后形成主观认知、客观条件、构成要素、生成机理、主要特征与测量维度六个主范畴。通过对范畴之间的关系进行分析,得到一个较为清晰

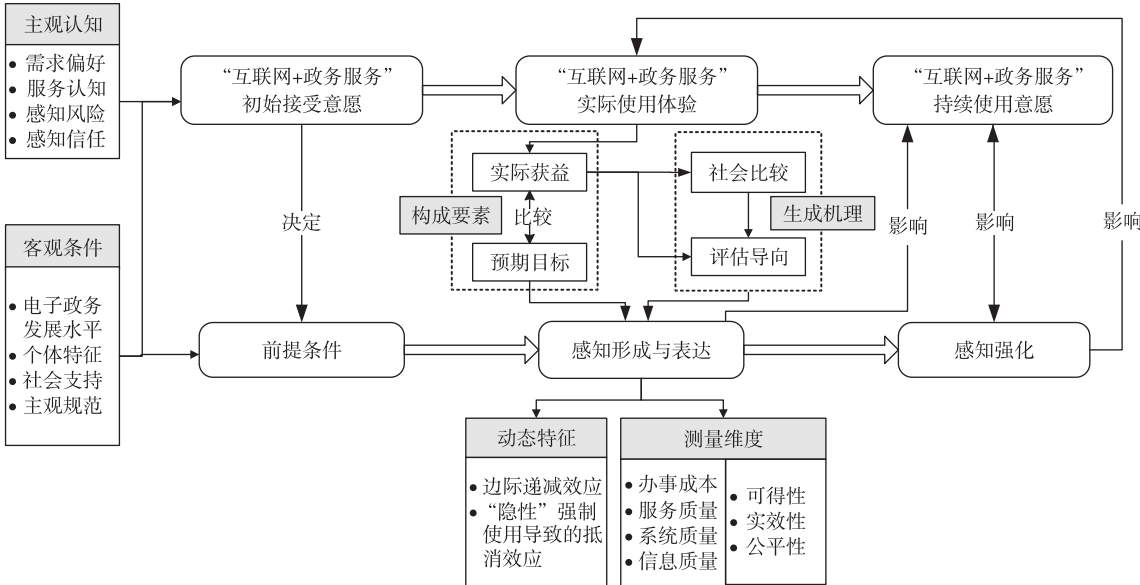


图 1 “互联网+政务服务”公民获得感理论模型

的概念脉络。可将“互联网+政务服务”公民获得感这一核心范畴的故事线描述为:主观认知与客观条件是“互联网+政务服务”公民获得感产生的前提,当公民从使用“互联网+政务服务”的过程中获得实际受益后,在不同评估导向的作用下,通过预期目标比较、社会比较,产生主观感受,形成公民获得感。“互联网+政务服务”公民获得感呈现出边际递减效应和强制使用导致的抵消效应两个动态特征。受访者通常从服务质量、系统质量、信息质量、可得性、实效性、办事成本、公平性等七个维度来评估自己关于“互联网+政务服务”获得感。据此,本文构建“互联网+政务服务”公民获得感理论模型(见图1)。笔者将用于饱和度检验的20份访谈记录进行编码和分析,发现编码的结果与该模型高度一致,没有新的范畴与关系出现,因此可判定该理论模型构建达到了饱和。

3 “互联网+政务服务”公民获得感理论构建

基于扎根理论分析结果,本文明确了“互联网+政务服务”情景中公民获得感的理论内涵与动态特征,构建出“互联网+政务服务”公民获得感的测量维度与评价体系。

3.1 “互联网+政务服务”公民获得感的理论内涵

基于扎根理论分析结果,本文将“互联网+政务服务”公民获得感定义为:公民对于使用“互联网+政务服务”为其带来的实际获益的主观认知,该认知的形成,一方面源于个体对实际获益达成预期目标程度的衡量,另一方面基于个体对在线政务服务较之传统政务服务方式相对优势的感知。这一概念的内涵体现在以下几个方面。

第一,“互联网+政务服务”获得感与公民的电子政务使用行为密切相关,两者呈现出复杂的因果关系链条(见图1)。在“互联网+政务服务”情景中,公民使用行为是一个由初始接受意愿、实际使用行为与持续使用意愿构成的整体过程,公民获得感也随着使用行为的阶段变化而不断演进。首先,当公众面对政府网站、“两微一端”等在线政务服务时,在初始接受意愿形成阶段,会根据个人需求偏好、对不同类型在线政务服务的认知等因素考虑决定是否愿意使用该类服务。这种初始接受意愿是公民对“互联网+政务服务”获得感形成的前提条件。其次,受到对在线政务服务的实际需求,政府网站、“两微一端”的有用性、易用性,以及自身的使用能力等多重因素的影响,决定其实际使用“互联网+政务服务”的频率。公民获得感在公众实际使用在线政务服务的过程中逐渐形成,关于服务质量、效率与效果的真实体验将直接决定公民获得感的表达,具体表现为对“互联网+政务服务”积极或消极的评价。再次,公众获得感具有重要的行为后果。当公众对“互联网+政务服务”具有较高的获得感时,将会提升公众再次使用该服务的意愿,增加公众的使用频率,获得感在持续的使用行为中得以巩固,同时不断增强的获得感也对公民实际使用体验产生积极影响。

第二,公众期待与实际获益是“互联网+政务服务”获得感的构成要素。就“互联网+政务服务”来看,公众的获得感是其基于从在线政务服务中获得的实惠与效用而产生的心理感受与满足,这种满足感的高低取决于“互联网+政务服务”的实际效用能否较好地回应公众期待。访谈资料分析表明,对于公众来讲,“互联网+政务服务”带来的实际获益就是自己亲身感受到的在线政务服务的效率与质量,这是构成百姓获得感的核心要素。与此同时,作为一项政府改革行动,公众对于“互联网+政务服务”可能带来的实际获益是心怀期待的,这种期待源于各级政府部门

“最大程度利企便民,让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵”的改革承诺,因此老百姓寄希望于通过推行在线政务服务能够获得更高效、更便捷的公共服务,以更低的成本来实现自己的办事诉求。公众的期待为其获得感的产生设定了一个初始阈值,只有当“互联网+政务服务”所带来的服务质量与效率提升的程度高出这个阈值时,公众才可能对其形成较高获得感,反之,公众将倾向于对获得感给予消极的评价。

第三,个体对于“互联网+政务服务”获得感的评价受到过程导向与结果导向双重思维的影响。本文分析显示,受访者对于在线政务服务实际获益及其获得感的评判不仅聚焦于服务结果,也关注实现这一结果的过程。在过程导向型评价思维下,即使电子政务服务并没有满足公众的预期需求(如没有申办成功),但是从使用经历中所获得的知识、技能、经验、体验会导致获得感的产生。注重过程导向思维的受访者将获得感解释为“一种经历、一种体验”。换言之,公众眼中的“获得”不单指结果性收益,还包括过程性获益,如“体验到了快速提交”“学会了在线操作”“政府回复很及时”等。相较之下,结果导向型的评价思维更关注在线办事结果,若处理结果能够满足其既定诉求就会使其产生获得感,而服务过程中出现的问题和流程上的瑕疵则会被忽略;若结果无法满足个人目的,即使具有较好的过程体验,个体也仍然觉得并未产生任何获得感。注重结果导向思维的受访者强调将获得感等同于“实实在在的好处”,对他们来讲,在线政务系统能否切实解决具体问题是其判断获得感的唯一标准,使用过程中的体验几乎不会对其获得感产生影响,比如,对于在线投诉的服务,人们会抱怨“相关部门回应速度很快,态度也非常好,但是反映的问题并没有得到很好的解决,何谈获得感”。

第四,“互联网+政务服务”公民获得感基于比较而产生,是一个相对概念,特别注重实际获益的“帕累托改进”。在电子政务情境中,公民获得感的形成并非是将实际获益的“绝对值”直接转化为评估结果,而是个体经过纵向比较和横向比较之后的“相对收益值”。横向比较指公众对同时期、同类型线上与线下政务服务质量进行比较,若个体认为较之现场办理,在线服务在效率、便捷度、服务体验等方面具有明显的相对优势,能真正实现“一号申请、一窗受理、一网通办”,那么更可能对在线政务服务产生获得感。纵向比较指公民对线上政务服务质量在时间维度上发生变化的感知,即将自己新近的在线服务使用经历与此前经历相比较,对其进行增量评价,若在公众看来,电子政务建设及相关政府改革若能推动“互联网+政务服务”质量的持续提升,则其获得感将呈现出不断提升的趋势。由此可知,个体在进行横向或者纵向的比较过程中,若能够感知到显著的效益增进,那么将易于形成较高的获得感,实际获益的“帕累托改进”是公民保持较高获得感的关键动力。

需要指出的是,不同于大多数已有文献中将获得感产生的横向比较定义为个体之间的获益比较,本文的横向比较强调的是公众关于线上服务与传统政务服务的差异性评价。所有的受访者在谈及“互联网+政务服务”获得感时,均未提及与他人的比较,这可能与网上办事的私密性有关,与现场办理可全程了解他人办事进度相比,线上申办是个体自主行为,无法知晓他人的具体情况。这种私密性使得公民在评估获得感时无法与他人进行比较。

3.2 “互联网+政务服务”公民获得感的动态特征

基于扎根分析结果,并结合以上理论内涵的考察,笔者发现,公众对“互联网+政务服务”的获得感并非恒定不变,而是处于动态变化之中,这种动态性表现为两种形式:获得感的“边际递

减效应”与“隐性强制使用”导致的获得感抵消。

在电子政务情景中,公民获得感的“边际递减效应”是指在其他条件不变的情况下,个体重复使用同类在线政务服务所带来的获得感增量呈现出逐渐减弱的趋势。访谈发现,公众认为即使客观获益没有发生变化,但经由主观判断形成的获得感并不能长期稳定在同一水平。例如,个体在初次使用线上政务服务时,通常能感受到在线服务的便利性,从而产生获得感。但在后续重复使用同一服务过程中,便利性已成为在线政务服务的常态化要求,便利性带来的获得感增量将趋于缩减,也就是说,在个体获得感的产生过程中便利性因素所起的作用逐渐减小,而更高层次的诉求(如良好的服务态度、令人满意的事件处理结果等)将成为影响获得感高低的重要变量。公民获得感的这种“边际递减效应”容易造成“获得感钝化”,产生“高获得-低获得感”的心理状态。

“隐性强制使用”(指政府虽然没有明文规定,但很多服务只能在线办理的现象)导致的获得感抵消,其实质在于各级政府在大力推广线上政务服务的过程中,公众面对“来势汹涌”的“互联网+政务服务”,失去了通过传统途径获得公共服务的权利。尤其当对于个体来讲使用在线服务会产生较高的学习成本时,这种服务方式选择权的“缺位”极易诱发公众的排斥心理与逆反情绪,从而抵消此前已经产生的获得感。

在线政务与线下政务是相互支撑而非互为替代的关系。访谈中了解到,虽然国务院多次强调各地应建立线上线下一体化的政务平台,不得完全取消现场办理,但部分地方政府部门为了追求“信息化覆盖率”,追赶与电子政务发达地区的差异,仍然要求某些政务服务全部在线申办,关闭线下窗口。然而,在很多情况下,即使公众知道有便捷可用的在线政务系统,也可能倾向于选择现场办理,例如,有些公众更喜欢面对面的交流,对于一些较为复杂的业务,申办过程中出现的任何问题都能在现场进行及时沟通,但“零线下”的改革会让人们感到电子政务建设无法满足公众个性化、差异化的需求,如此一来,老百姓因技术条件改善产生的获得感,可能会由于强制使用而遭到削弱。尤其在当前我国大部分地区政府职能转变与政务流程优化进程相对滞后的情况下,强制使用将进一步抵消“互联网+政务服务”改革带来的获得感,使公众认为改变的只是业务办理形式,在办理流程上并无本质区别甚至增加了新的成本。比如,“原先是携带材料原件前往政府部门,现在网上服务确实少了来回跑腿,我确实体会到了电子政务带来的获得感……但是在线要求提交材料PDF扫描版,还限制文件大小,我还要找扫描仪去扫描然后上传,就比较麻烦了……那我之前的获得感也会受到影响(a32)”。

此外,隐性强制使用还将加剧“数字鸿沟”。老年人、贫困人口、低学历人群等群体在面临“互联网+政务服务”时常常“可望而不可及”,这些边缘群体在获取、学习与使用在线政务服务时遇到的障碍(如疫情期间老年人无健康码乘车受阻等现象)在很大程度上侵蚀了“互联网+政务服务”相对优势带来的获得感。此类受访者虽然高度认可政府应大力发展线上服务,但由于信息素养的限制,他们对线上政务服务带来的高效便捷等益处仍存在质疑,此时若“一刀切”地强制推行在线服务,不仅无益于帮助边缘群体公平、公正地共享“互联网+政务服务”发展成果,反而有损于这些群体获得人性化、无差别公共服务的基本权利,引发其相对剥夺感。

3.3 “互联网+政务服务”公民获得感的测量维度

本研究共提取出七个维度对“互联网+政务服务”公民获得感进行测量,分别为使用成本、服

务质量、系统质量、信息质量、可得性、实效性、与公平性。其中,服务质量、系统质量与使用成本是受访者在评价自身“互联网+政务服务”获得感时最常提及的要素,代码频数分别高达 570、371 与 262。下文将对七个测量维度的具体含义展开详细阐述。

(1) 使用成本

使用成本指公众使用“互联网+政务服务”时所付出的时间、金钱等成本总和。此类成本由学习成本与办事成本两部分构成,前者是公众为了熟练运用在线政务系统而需花费的时间与精力等,后者则是指在线政务服务相关的环节与流程为公众所带来的成本,如办事所需的材料和流转环节等。本文分析表明,“互联网+政务服务”使用成本是影响公众获得感的重要因素。如果公众根据自身的使用经历能够明显地感受到在线政务服务在降低办事成本、省时省力等方面较之传统政务服务提供方式的相对优势,就有可能形成较高的“互联网+政务服务”获得感。但对老年人、低学历人群等边缘群体而言,“互联网+政务服务”不断迭代更新的系统功能与用户界面,以及纷繁复杂的部门平台,很大程度上增加了其学习电子政务服务操作的成本,这种较高的学习成本感知会直接降低公众获得感。

(2) 服务质量

服务质量是指公众对“互联网+政务服务”预期服务水平与其实际感受到的服务水平之间的差异,代表了公众对于“互联网+政务服务”长期且稳定的主观评价。对在线政务服务质量的评价涉及服务便利性、服务效率、安全性、灵活性、回应性、互动性与服务整合度等多个维度。分析结果表明,“互联网+政务服务”为用户带来的获得感在服务质量维度上最为集中地体现在便利性、效率、安全性三个方面,相关代码词频分别为 92、94、38,其中,便利性是指公众获得在线政务服务的难易程度,不仅关系到公众的使用成本,更是“互联网+政务服务”实际获益的基本体现,“原来要在上班时间才能去现场提交资料,现在随时随地都能在线提交,这就方便了许多,我感觉这种便利是最让我有获得感的(a26)”;服务效率用以描述公众直观体验到的在线政务系统的运转速度与办事数量,高效的在线服务将直接拉升公众获得感,“它只要办理得够快、够方便、够智能、够快捷,我就有获得感(a03)”;安全性是指在线政务系统具备安全措施保障公众个人隐私与个人信息安全的能力,“再就是安全吧,如果以后去政府办事都在网上进行的话,安全我觉得是第一的,所有服务的便捷性,或者说其他的优势,都应该建立在安全的前提下(a27)”。

(3) 系统质量

系统质量是指电子政务平台系统运行及配套的网页建设状况,该维度下具体包括操作指南简明性、系统可用性、系统易用性、流程设计、系统可靠性、系统稳定性、页面设计等七个子范畴。其中,可用性、易用性、系统稳定性是系统质量主范畴下编码频次最多的三个子范畴,代码词频分别为 119、110、97,是公民“互联网+政务服务”获得感极为关键的评价要素。政务平台的可用性是公民获得感形成的必要条件,以 2015 年国务院第一次全国政府网站普查为契机,近年来国务院各有关部门采取措施对本部门政务信息系统进行整合清理,“僵尸”政务平台问题大为改观,在线政务系统可用性大幅提升。然而,访谈中发现,政务平台“有名无实”,无法使用的现象依然存在,例如登录某政务 APP,陈旧的界面早已无法办理所需业务;有的政务 APP 甚至根本无法运行,点开即闪退;点击在线政务平台,却被告知服务不可用等,这些现象在很大程度上损害了公众对于“互联网+政务服务”的获得感。

在线政务系统的易用性会影响公众的学习成本及其对于自身能够独立使用“互联网+政务服务”的感知,复杂难懂的操作系统与功能设置在降低公众使用意愿的同时,更阻碍了公民获得感的形成。这对于互联网使用经验不足、信息素养较低的边缘群体来讲更是如此。在受访者看来,电子政务系统稳定性决定了服务的可靠性,即系统能否稳定运行,所有功能能否正常操作,且出现问题时是否有专人及时解决,这些都是公众评价其获得感的重要依据。“比如在此次疫情期间,我们当地政务系统经常崩溃,甚至连以前注册的信息都没有了,而且现在想重新注册显示的都是注册不成功,这严重影响了我对于在线服务的获得感(a56)。”

(4) 信息质量

通过发展“互联网+政务服务”来提升政府运作透明度、改善传统政务方式的信息不对称问题、促进政民沟通,这对于保障公众的知情权、监督权与参与权具有重要意义。编码分析发现,公众对在线政务系统信息质量的评价已经超越了“互联网+政务服务”平台信息公开的准确性、全面性、及时性等基本范畴,转向更加注重电子政务系统对公众信息需求的满足程度,聚焦于使用政府信息服务过程及结果的用户体验。访谈资料分析表明,公众对于政务信息的使用行为主要包括信息浏览、信息查询与信息互动三种,较为常见的是事务性信息查询与信息互动。公众进行事务性查询的目的在于了解相关政策规定与办事流程,提高办事效率。近年来的“权力清单”和“责任清单”制度改革有效改善了政务服务信息抽象难懂、缺乏针对性等弊病,极大地提升了公民关于在线政务信息服务的获得感。此外,公众还越来越多地尝试使用电子政务平台与政府部门展开互动,进行在线政务咨询、投诉与建言献策。对于注重“过程导向型”思维的公众来讲,在政民在线互动过程中政府回应及时性与互动有效性是其衡量“互联网+政务服务”获得感的关键标准。

(5) 可得性

可得性也可称为在线政务使用的便利条件,表示公众所感知到的取得相关设备与资源使用“互联网+政务服务”的难易程度。与线下服务相比,“互联网+政务服务”在给公众带来方便的同时,也提升了公众使用政务服务的“门槛”。线上服务的享有不仅受制于本地区电子政务发展水平、个人网络连接与互联网设备(如智能手机、个人电脑等)的可用性,还要求个人具备使用与操作线上服务系统的能力。公众即使知晓在线政务的便利性,但在很少接触、使用计算机或无法获得网络连接的情况下,是很难形成对于“互联网+政务服务”的获得感的,“像我们这些八九十岁的老年人也知道网上办事很方便,但是我们都不会用智能手机,也不会用电脑,也就没啥获得感了(a67)”。

(6) 实效性

对于大部分受访者而言,其“互联网+政务服务”获得感的产生主要取决于其对此类服务实际效用的总体评价,即能否真正满足自己的办事需求,处理结果能否实现自己的预期目标,这是电子政务为公众带来真真切切的利益与好处。对于偏好“结果导向型”思维的公众而言,服务实效性在“互联网+政务服务”获得感评价维度中的重要性显得尤为突出。编码分析结果显示,提升“互联网+政务服务”实效性的核心要求在于“以人民为中心”深化改革,强化政府部门及其工作人员切实为老百姓排忧解难的服务意识;聚焦群众办事的“难点”、政务服务的“堵点”和“痛点”,持续推进简政放权,创新政府监管方式。如果仅仅是改变了服务提供方式,而不以政府职

能转变与优化为前提,那么“互联网+政务服务”改革将沦为“换汤不换药”的形式,公民获得感更是无从谈起。

(7) 公平性

公平性是指“互联网+政务服务”能够面向全体公民提供无差别的公共服务,使所有公众能够突破各种限制性条件而平等享有“互联网+政务服务”改革与发展成果的程度。多位受访的电子政务专家与实务工作者特别强调,“互联网+政务服务”改革不仅需关注质与量的提升,还要着力于促进社会公平,让广大人民群众共享“互联网+政务服务”改革的红利,而不是将弱势群体排除在外,“突出人们分享改革红利的基本过程……让公众享受到电子政务的发展成果,进一步增强对政府的信任度(e08)”。受访者中的一些老年人、身体障碍人士等也表达了对在线政务服务均等化的期待,表示:“作为老百姓,如果我能和其他人一样获得‘互联网+政务服务’带来的实惠,我也会产生获得感(a18)……如果别人都能用,而我用不了,那我会感到不合理、不公平(a26)。”

4 研究结论与政策建议

本文运用扎根理论方法,对“互联网+政务服务”情境中公民获得感的理论内涵和测量维度进行了探索性分析。研究发现:“互联网+政务服务”获得感与公民的电子政务使用行为密切相关;公众期待与实际获益是“互联网+政务服务”获得感的构成要素;个体对于“互联网+政务服务”获得感的评价受到过程导向与结果导向双重思维的影响;“互联网+政务服务”公民获得感基于比较而产生,特别注重实际获益的“帕累托改进”。“互联网+政务服务”公民获得感呈现出边际递减效应和强制使用导致的抵消效应两个动态特征。公众通常从服务质量、系统质量、信息质量、可得性、实效性、办事成本、公平性等七个维度来评估自己关于“互联网+政务服务”获得感。以上研究发现为我国各级政府部门推动电子政务建设、增强“互联网+政务服务”公众获得感提供了有益的理论启示。

第一,正确引导公众预期,帮助公众认识“互联网+政务服务”存量改革的实质,科学把握电子政务发展的收益预期,防止公众的非理性超高预期对获得感产生消极影响。各级政府应立足本地区电子政务发展水平,因地制宜,制定科学合理的电子政务发展规划,增强发展规划的可操作性,避免不切实际的目标设定和“盲目跟风”误导社会公众对“互联网+政务服务”形成超高预期;将“互联网+政务服务”建设与本地区“放管服”改革深度融合、整体推进,防止电子政务系统建设与政务运行实践“两张皮现象”对公众获得感的侵蚀作用;相关部门在宣传推广“互联网+政务服务”的过程中,应明确电子政务的价值定位,客观评价改革成效,引导公众对改革的期望收益保持在合理区间。

第二,提升电子政务建设的实效性,努力缩短政府承诺、公众预期与实际收益之间的差距。“互联网+政务服务”改革绝不是直接将政务“搬上”互联网,要真正实现“一网通办”,兑现“最大程度利企便民,让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵”的改革承诺,就要坚持以人民为中心,以政务信息资源整合为抓手,优化再造网上服务流程,以整体性模式提供一站式服务,简化申办作业流程;整合跨部门业务信息,提升政府公共服务价值,打造“无缝隙政府”^[19]。还应制定“互联网+政务服务”绩效评估标准,对各部门的在线政务服务进行定期评估,并注重评估结果的反馈和应用。

第三,从改善“互联网+政务服务”平台系统质量与服务质量、降低公民使用成本着手,不断增强公众获得感,防止获得感钝化。当前“互联网+政务服务”改革已进入“深水区”,一方面是传统政务在“互联网+”语境下越来越显得“水土不服”,另一方面是初步体会到在线政务益处的公众对在线政务服务的更高期待和强烈诉求。在这种情况下,应不断提升“互联网+政务服务”平台系统质量与服务质量、降低公民使用成本,努力满足公众对于在线政务服务的更高需求,确保公众获得感保持在合理水平,防止出现获得感钝化^{[20]211-215}。各级政府部门应完善公共服务需求分析机制,可基于年龄、性别、居住区域、就学信息、工作状态、各部门过去受理的申办记录等信息,对医疗卫生、社会保障、劳动就业、公共文化、环境保护等相关数据进行分析、筛选,针对公众关心的议题,主动提供公众急需的电子化公共服务^[21];还应全面梳理政府业务事项,进行流程重组与再造,提升“一站式”服务水平,并运用用户使用行为数据,不断改进和创新服务功能,方便公众获得在线政务服务。

第四,采取有效措施弥合“数字鸿沟”,防止相对剥夺感对“互联网+政务服务”公民获得感的侵蚀。各级政府应探索建立解决“数字鸿沟”问题的长效机制,努力提高在线政务平台的可操作性和简洁性,缩小不同人群及年龄段的数字鸿沟,培养其网络信息操作与网络使用安全技能,提升公众的“互联网+政务服务”使用能力^[22]。更重要的是,相关部门应提供多元化公共服务供给渠道,无差别供给政府公共服务,提升在线政务服务的公平性;注重发挥实体政务服务大厅对“互联网+政务服务”的支撑保障作用^[23],杜绝“隐性强制使用”现象,使弱势群体“只进一扇门”,享受个性化、人性化、面对面的全方位服务。此外,广泛应用人工智能等“互联网+”技术,协助基层公务人员和其他公共服务供给者,主动迅速地提供政府便民服务,并为老年人、身体障碍公众提供在线政务服务使用帮助,完成政府与公众“最后一公里”的服务连结。

参考文献:

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [2] 习近平. 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[M]. 北京:人民出版社,2016.
- [3] 郑风田,陈思宇. 获得感是社会发展的最优衡量标准——兼评其与幸福感、包容性发展的区别与联系[J]. 人民论坛·学术前沿,2017(2):6-17.
- [4] 苏岚岚,彭艳玲,孔荣. 农民创业能力对创业获得感的影响研究——基于创业绩效中介效应与创业动机调节效应的分析[J]. 农业技术经济,2016(12):63-75.
- [5] 阳义南. 民生公共服务的国民“获得感”:测量与解析——基于MIMIC模型的经验证据[J]. 公共行政评论,2018(5):117-137.
- [6] 廖福崇. 公共服务质量与公民获得感——基于CFPS面板数据的统计分析[J]. 重庆社会科学,2020(2):115-128.
- [7] 曹现强,李烁. 获得感的时代内涵与国外经验借鉴[J]. 人民论坛·学术前沿,2017(2):18-28.
- [8] 吕小康,黄妍. 如何测量“获得感”?——以中国社会状况综合调查(CSS)数据为例[J]. 西北师大学报(社会科学版),2018(5):46-52.
- [9] 文宏,刘志鹏. 人民获得感的时序比较——基于中国城乡社会治理数据的实证分析[J]. 社会科学,2018(3):3-20.
- [10] 杨伟荣,张方玉. “获得感”的价值彰显[J]. 重庆社会科学,2016(11):69-74.
- [11] 唐钧. 在参与与共享中让人民有更多获得感[J]. 人民论坛·学术前沿,2017(2):49-53.

- [12] 王俊秀,刘晓柳. 现状、变化和相互关系:安全感、获得感与幸福感及其提升路径[J]. 江苏社会科学,2019(1): 47-55.
- [13] 赵晶晶,李放,李力. 被征地农民的经济获得感提升了吗? [J]. 中国农村观察,2020(5):93-107.
- [14] 王浦劬,季程远. 新时代国家治理的良政基准与善治标尺——人民获得感的意蕴和量度[J]. 中国行政管理, 2018(1):6-12.
- [15] 陈云松,张翼,贺光烨. 中国公众的获得感——指标构建、时空变迁和宏观机制[J]. 中国浦东干部学院学报, 2020(2):110-123.
- [16] 龚紫钰,徐延辉. 农民工获得感的概念内涵、测量指标及理论思考[J]. 兰州学刊,2020(2):159-169.
- [17] 王恬,谭远发,付晓珊. 我国居民获得感的测量及其影响因素[J]. 财经科学,2018(9):120-132.
- [18] PANDIT N R. The creation of theory:a recent application of the grounded theory method [J]. Qualitative Report,1996 (4):1-20.
- [19] 胡税根,杨竞楠. 发达国家数字政府建设的探索与经验借鉴[J]. 探索,2021(1):77-86.
- [20] 李燕. “互联网+政务服务”公民使用行为研究[M]. 北京:人民出版社,2019.
- [21] 潘文文,胡广伟. 电子政务服务能力层次关系实证研究[J]. 情报科学,2016(4):112-117.
- [22] 邱泽奇,张树沁,刘世定,等. 从数字鸿沟到红利差异——互联网资本的视角[J]. 中国社会科学,2016(10):93-115.
- [23] 张定安. 实体政务大厅是建设人民满意的服务型政府的有力抓手[J]. 中国行政管理,2017(12):11-13.

Citizen's Sense of Gain on “Internet+Government Service”: Theoretical Connotation and Measurement Dimension

LI Yan

(School of international affairs and public administration, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

Abstract: Citizen's sense of gain has become the touchstone of testing the effectiveness of “Internet + government service” reform. However, there is still no academic discussion on the theoretical connotation and measurement dimension of citizen's sense of gain on “Internet + government service”. The grounded theory analysis shows that: people's sense of gain on “Internet + government service” is closely related to their e-government behavior; the public expectation and actual benefit are the elements of the citizen's sense of gain on “Internet + government service”; the individual's evaluation of his sense of gain on “Internet + government service” is influenced by the process-oriented as well as result-oriented minds; citizen's sense of gain on “Internet + government service” is based on the comparison, which pays special attention to the Pareto improvement of actual benefits. And it presents two dynamic characteristics: marginal diminishing effect and counteracting effect caused by compulsory use. The public usually evaluates their sense of gain on “Internet + government service” from seven dimensions: service quality, system quality, information quality, availability, effectiveness, cost and fairness.

Key words: “Internet + government service”, e-government, grounded theory, sense of gain, measurement dimension

责任编辑: 金华宝

优化营商环境畅通双循环的地方政府作为

谢来位

(中共重庆市委党校(重庆行政学院),重庆 400041)

摘要:进入经济社会发展新阶段,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,对政府营造平等性、自主性、法治化、市场化、国际化的营商环境提出了更高要求。在优化营商环境畅通双循环过程中,面对行政审批权力取消和下放的利弊权衡、行政执法自由裁量空间的宽严程度把握、产业扶持政策的短期利益与局部利益考虑等地方政府的作为考量,亟待夯实政府放管结合的制度基础以降低简政放权安全风险、以优化营商环境的政府作为目标为指引健全考核体系、健全营商环境法律救济机制以加强市场主体权益保障,推动地方政府积极作为,为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

关键词:营商环境;国内国际双循环;地方政府;政府作为

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0146-16

中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议提出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”^[1]。习近平指出,构建新发展格局的关键在于经济循环的畅通无阻^[2]。这必然要求破除制约生产要素自由流动的体制机制障碍。因此,优化营商环境是畅通双循环的主要抓手。根据国内大循环、国内国际双循环的客观要求,面向激发各类市场主体活力、促进生产要素自由流动的现实需求,针对推进简政放权、放管结合、优化服务的现实制约,厘清优化营商环境畅通双循环的政府作为目标,消除地方政府在优化营商环境中的顾虑及其由此导致的不当行为,据此推动地方政府在优化营商环境畅通双循环中积极作为,成为学界与政界共同关注的重要问题。

1 政府优化营商环境畅通双循环的作为取向

加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的核心在于强化国内大循环的主体地位和企业的市场主体地位。“为企业改善营商环境,解决企业在生产经营过程中的堵点痛点,突出企业的市场主体地位,进而激发市场活力,是构建双循环新发展格局的基础条件。”^[3]找准并打通制约国内大循环的突出堵点,是加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的关键所在^[4]。这说明,构建新发展格局必然要求深化“放管服”改革,“扫除阻碍国内大循环和国内国际双循环畅通的制度、观念和利益羁绊,破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍,形成高效规范、公平竞争、充分开放的国内统

收稿日期:2021-05-25

基金项目:国家社会科学基金项目“领导干部改革创新容错纠错机制研究”(17BZZ063),项目负责人:谢来位。

作者简介:谢来位(1970—),男,博士,中共重庆市委党校(重庆行政学院)公共管理学教研部主任,教授。

一大市场,形成高标准的市场化、法治化、国际化营商环境”^[5]。因此,在畅通国内国际双循环中不断提高营商环境的平等性、自主性、法治化、市场化、国际化水平理应成为政府作为的价值取向,以此充分激发各类市场主体创新创业的活力。

1.1 平等性:服务方式从特惠方式向普惠方式发展

进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展对平等性的普惠营商环境提出了强烈要求。其原因主要在于,国内大循环、国内国际双循环的循环载体是产业链,产业链各个环节企业的创新能力和竞争能力高低决定产业链供应链竞争能力的高低,只有通过市场公平竞争、优胜劣汰将创新能力最强、最具有竞争能力的企业整合到产业链中,产业链供应链的优化升级才能真正实现,才能在国际竞争中获胜。“‘双循环’需要国内经济建立在竞争性的市场机制基础之上。”^[6]“市场经济是竞争经济,但应是平等竞争。”^[7]只有依法平等保护企业权益,为企业家捕捉新需求、发展新技术、研发新产品、创造新模式提供公平的竞争环境,才能通过优胜劣汰提升企业核心竞争力。“为企业营造一个开放有序、公平竞争的市场环境,是激发双循环内生市场活力的必要条件。”^[3]因此,平等性是政府优化营商环境畅通双循环的首要的作为取向。

目前,特惠型营商环境越来越难以满足高质量发展的要求。在过去40年的发展中,地方政府特惠型招商引资的用地、税收减免、财政补贴、监管保护等优惠政策和政务服务采用特惠方式,对特定企业“一企一策”、特事特办,对其他企业或拟投资潜在企业不具有普适性,与现代社会的平等精神不符,有阻碍市场公平竞争的重大风险。地方政府的主要政策和服务因时因企业而异,不公开透明,暗箱操作,徒增制度性交易成本,也存在权力寻租风险。地方政府针对特定企业招商引资实质上是变相提高市场准入门槛,有将其他企业排除在外的风险,加剧市场的封闭性、不平等性和不确定性,有违市场经济的本质要求。虽然特惠方式确实帮助企业解决了很多问题,也带来了经济增长,与遇到问题没人解决的普惠营商环境相比,发挥了积极作用,但随着经济发展水平越来越高,对高质量发展的要求越来越高,特惠方式的局限性就越来越大了,普惠的营商环境就变得越来越重要^[8]。

因此,优化营商环境畅通双循环要着力防范特惠方式操作性较差、易滋生腐败、易扭曲市场、加剧不公平、资源错配、挤出效应等风险,慎用特惠方式,着力推动特惠方式向企业权利平等有力保障、降低市场准入门槛、对所有企业平等减税降费、加强科学技术创新基础设施平台建设、降低物流成本融资成本能源成本要素资源成本、加强创新创业失败风险补偿和保障、提升政务服务效率、破除生产要素自由流动体制机制障碍等普惠方式转变,从为特定企业提供特殊服务向为所有企业提供无差别的普遍服务转变,将各项优惠政策和优质服务普遍无差别地适用于所有企业。尽管优化服务也强调针对不同企业要精准服务、特事特办、量身定制问题解决方案,但前提是不影响企业间公平竞争、不扭曲资源市场配置机制,针对企业的实际需求为企业降低不必要的制度性交易成本,将政务服务还不到位的地方优化到位,而非超越政府职能职权、损害市场公平、扭曲市场机制的越位行为;且优质服务是平等地针对每个企业,而不是只针对某些特定企业。

1.2 自主性:市场主体从被动接受向自主治理转变

国内大循环、国内国际双循环的循环主体是产业链供应链上生产、分配、流通、消费各环节的市场主体^[9]。其中,企业是投资创业、生产经营、科技创新的主体,应充分发挥企业和企业家在创新创业中的主体作用,通过企业家的市场判断和商业价值分析,确定生产经营、科技创新的

主攻方向。尤其是对于竞争性的新技术、新产品、新业态开发,应交由市场和企业来决定。这意味着政府的主要责任是创造一个好的创新创业环境,而非替代企业进行技术和经营决策,不能干预企业合法合规的经营活动。因此,发挥市场主体创新创业、生产经营的自主性是政府优化营商环境畅通双循环的基本的作为取向。

以前地方政府特惠型招商引资在理念上是以政府为中心,忽视企业的市场主体地位,使企业等市场主体处于被动接受地位。虽然地方政府特惠型招商引资在表现形式上是对企业的重视,但实质上政府成了市场主体,对市场资源进行直接配置,企业被动接受安排。地方政府不仅掌握经济政策、发展规划的制定权,还直接控制着大部分经济资源,包办特定企业的招商引资,使企业处于从属、被动地位。即便在当前战略性新兴产业发展中,同样具有很强的政府主导特征,使得战略性新兴产业发展面临较为显著的计划环境,导致资源配置的低效率,致使产业发展可能走入某些误区。法律法规执行、招商引资优惠政策的透明度、清晰度不强,确定性和可预期性不够,企业难以主动掌握信息、难以长远预期、难以根据既成政策或确定环境条件超前谋划,而是依赖政府针对特定企业特事特办,被动决策、被动制定发展战略、发展规划,加剧政府和企业的机会主义行为倾向。尤其是未能引起政府重视的企业或潜在企业要获取土地和财税政策优惠、享受优质政务服务就更加被动。

因此,优化营商环境畅通双循环必须实现“以政府为中心”向“以企业(人民)为中心”的转变,对政府权力、职能和规模进行优化,形成行政机关、司法机关、金融机构、专业技术中介服务机构等多元主体合作共治的格局,让所有企业不分性质、种类、大小,实现在法律法规、产业政策、优惠政策面前一视同仁、主动决策、自主经营,为市场主体从被动参与、被动接受向自主选择、自主决策转变搭建平台、创造环境,充分保障企业主体地位。

1.3 法治化:治理样态从运动式向制度化转变

党的十八届四中全会指出:“社会主义市场经济本质上是法治经济。”^[10]国内大循环、国内国际双循环必须进入法治轨道才能保证经济循环的畅通、安全、高效和可持续。“法治化,是营商环境优化的有效保障。”^[11]法治通过公开透明的规则之治、程序之治,增强营商环境的可预期性、可操作性、可救济性。恩格斯指出:“在社会发展的某个很早的阶段,产生了这样一种需要:把每天重复着的产品生产、分配和交换用一个共同规则约束起来,借以使个人服从生产和交换的共同条件。这个规则首先表现为习惯,不久便成了法律。”^{[12]260}可见,法治就是用经过反复提炼反复适用的生产、分配、交换、消费的共同规则和社会规律去引导、规范现行或未来的经济社会行为的治理方式,具有增强预期、降低风险、提高运行效率等诸多优势。“只有将市场运行纳入法治轨道,才能建立公平有序的市场环境、统一规范的市场体制。”^[7]只有通过法治保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管,贯通生产、分配、流通、消费各环节,打破行业垄断和地方保护,形成国民经济良性循环,有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,才能真正实现经济循环的畅通无阻。“确保社会主义市场经济在法治的轨道上运行,是社会主义市场经济发展的根本保障。”^[13]因此,法治化是政府优化营商环境畅通双循环的根本的作为取向。

过去地方政府特惠型招商引资在样态上主要是“运动式”与“命令式”的。在资本极度匮乏、投资不足又面临巨大发展压力的发展阶段,政府面临各职能部门对企业服务存在“官僚主义”等

常规治理机制低效甚至失败的风险,“运动式”“命令式”的招商引资有其必要性。“运动式”“命令式”招商引资打破各职能部门的常规运行,立项审批、执法检查等针对特定企业特事特办,虽然可以防止职能部门的“官僚主义”,纠正、规范职能部门的行为,但这种纠正和规范多是以个人意志为转移,不是以法律法规为准绳,具有随意性。领导关注、领导重视、领导看得见的地方,大家就重视;要是领导关注点发生了变化、重视不够或领导看不见的地方,相关职能部门为企业营造良好环境的动力就消失了,“一阵风”之后不能自主化、有序化、常态化、自动化运行。这不利于治理主体自主治理能力、依法治理能力的培养和提升,难以适应新发展阶段的要求,甚至与国家治理体系和治理能力现代化的精神内核背道而驰。

因此,政府优化营商环境畅通双循环亟待建立稳定有序的、依法依规的常规运作样态,要求尊重经济规律,以法律为准绳,充分发挥企业主体作用,使优化营商环境制度化、常态化、专业化。主要领导的重视和关注不再以叫停职能部门正常运转、常规运行的直接方式进行,而转变为通过加强思想引领、组织保障、严格考核、严肃监督执纪问责等间接方式,督促职能部门转变作风、依法主动积极履职,从而推动营商环境的可持续发展。

1.4 市场化:资源配置从政府配置向市场配置转变

党的十九届五中全会指出,畅通国内大循环要“破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍,降低全社会交易成本”^[1]。“理论和实践都证明,市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。”^[14]习近平特别强调指出:“从广度和深度上推进市场化改革,减少政府对资源的直接配置,减少政府对微观经济活动的直接干预,加快建设统一开放、竞争有序的市场体系。”^[15]党的十八届三中全会专门针对技术创新中市场配置资源的问题提出要求,要健全技术创新市场导向机制,发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用^[16]。学界研究也表明,“政府干预程度越高,政府补贴对企业研发创新活动的促进作用越低”^[17]。这都说明优化营商环境、减少政府干预有利于产业结构的优化和转型升级。构建新发展格局要求“健全各类生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬机制”^[5],充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。因此,市场化是政府优化营商环境畅通双循环的关键的作为取向。

政府直接干预微观经济活动,是对生产要素的直接配置,通过土地、财税、监管政策的不公平执行来改变不同企业间的公平竞争格局。这会抑制“优胜劣汰”的市场机制发挥作用,导致创新动力不足、生产经营效率不高、产品市场竞争力不强的企业因为政府的政策优惠而被保护下来,形成“逆淘汰”,减弱企业推动制度创新和科技创新、改善生产经营水平、提高产品质量和市场竞争力动力。扭曲生产要素所有者根据市场信号选择要素用途的资源配置机制,有损市场通过价格机制按照效率高低实现对要素资源的配置方式的效率,抑制市场信号、市场行情对企业投资决策的影响,人为导致供求关系失衡和产能过剩,阻碍各种生产要素向效率高的企业集中,直接降低整个社会的资源利用效率和生产效益。企业对政府的过度依赖,会减弱企业应对市场风险的能力。企业钻政策空子甚至通过不正当手段获得政府补贴,会加剧资源错配,导致各地产业方向雷同、盲目赶超^[18]。地方政府倾力扶持的战略性新兴产业,因缺乏市场竞争的“大浪淘沙”筛选,竞争力相对较弱,可能将本地产业锁定在较低的价值链环节,抑制产业升级。

因此,优化营商环境畅通双循环要推动政府回归其本职,不直接参与生产要素等资源配置、

不直接干预企业运营,退出产业发展主体、资源配置主体的角色,为解决企业发展中面临的困难发挥组织协调和公共服务功能。政府需要加强对企业行为合法合规履行诚信经营的监管职能,为所有企业平等搭建公平竞争、合作共赢、“自我表演”的“舞台”,充分运用和发挥价格机制、竞争机制的激励功能,让企业通过制度创新和科技创新、生产经营效率的提高、产品质量和市场竞争力的提升实现公平竞争、优胜劣汰,从而进一步发挥市场配置资源的决定性作用,提升整个市场社会的总效率和所有企业的活力。

1.5 国际化:从国际大循环向国内国际双循环相互促进转变

习近平强调,“开放带来进步,封闭必然落后”^[19]¹⁸⁷。营商环境的国际化是将政府政策、规制手段与国际一流水平进行比较,尽可能减小差距,带给外国投资者以坚定的投资信心与稳定的发展预期,简化在华投资流程及审核环节,对内资外资不同性质企业一视同仁,确保其自由参与市场公平竞争的权利^[20]。营商环境国际化必须从行业准入标准、市场规则、税制设计等方面向发达国家学习,明确政府规制的权力边界,为“走出去”“走进来”的企业尽可能减少外贸、通关等环节的繁文缛节,在保障安全风险防范的前提下尽可能降低企业成本。

自20世纪80年代以来,中国“依赖国际大循环开启国内市场化改革,构建内部市场化大循环”的外向型发展战略,取得了中国经济持续40年高速增长的奇迹^[21]。面对中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局,依赖国际大循环的出口导向发展战略难以适应立足新发展阶段、贯彻新发展理念、推动高质量发展、谱写新发展篇章的新使命、新要求。在强化国内大循环主体地位以化解外部环境变动对中国经济可持续发展带来的各种潜在风险与现实挑战的同时,要进一步增强中国与全球经济的联系,进一步扩大参与经济全球化的深度和广度,进一步提升中国在国际贸易、国际性组织、全球经济中的影响力和话语权,并通过全球化的深度参与和国际竞争来进一步提升中国市场主体、技术和产品参与全球化的竞争力,从根本上推动中国在“卡脖子”领域对国外的依赖逐步转变为国际社会、全球市场对中国市场、中国制造、中国技术的需求与合作,推动中国在经济全球化进程中的参与者身份向共同主导者身份转变。因此,国际化是政府优化营商环境畅通双循环的重要的作为取向。

2 优化营商环境畅通双循环的地方政府作为考量

为了营造良好的营商环境,党的十八大以来,政府通过取消、下放、合并行政审批事项、实行“互联网+政务服务”、大幅压缩行政审批时限等措施,大幅度降低投资创业的制度性交易成本,营造宽松便捷的准入环境。政府从重审批轻监管到加强事中事后监管、宽进严管、审慎监管、智慧监管,建立国家企业信用信息公示系统,营造公平有序的竞争环境和安全放心的消费环境。政府全面推进减税降费、破解融资难题、积极回应群众关切,营造富有活力的发展环境。通过多方面的努力,世界银行《2020年营商环境报告》显示,中国营商环境全球排名升至第31位,成效显著。但营商环境的根本性改善,关键在于深入推进“放管服”改革,使政府自身的改革全面彻底、深入到位。从我们的调查来看,“放管服”改革在地方政府尤其是基层政府的落实上与各级政府的政策文件规定还有明显差距,企业反映比较强烈的问题集中在行政审批权力下放、行政执法、产业扶持政策三个方面。这就需要深入剖析在优化营商环境畅通双循环中地方政府及其职能部门的作为考量,从而在深层次上寻找阻碍地方政府积极作为的主要因素。

2.1 行政审批权力取消和下放的利弊权衡

党的十九届四中全会要求“深入推进简政放权、放管结合、优化服务,深化行政审批制度改革,改善营商环境,激发各类市场主体活力”^[22]。行政审批权力的下放、取消是从根本上破除制约投资创业活力的制度藩篱和阻碍生产要素自由流动的体制机制障碍。“行政审批制度本质上是政府与市场关系的集中体现。”^[23]行政审批权力的取消、下放,有利于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,为畅通国内国际双循环提供政务服务保障。政府“主动地、不断地推进‘放管服’改革、优化营商环境,有利于为市场在资源配置中起决定性作用腾出更大空间、创造良好条件,也有利于找准政府在社会主义市场经济条件下的功能定位,更好地发挥政府作用”^[24]。因此,行政审批事项的下放和取消是优化营商环境、有效提升资源配置市场化国际化水平、依法行政水平、增强市场主体平等性自主性的根本路径。

地方政府也认识到,取消、下放行政审批权力有利于增强市场主体活力、增加就业机会和产品供给。行政审批权力的取消从根本上消除市场主体市场准入的障碍,行政审批权力下放给基层熟悉具体情况具有丰富地方性知识的一线工作人员,上级领导主要对一线工作人员的行政审批进行复核和监督,能大幅度提高行政审批的准确性和效率,都将极大地增强市场主体活力。可见,行政审批权力取消或下放,可以有效降低企业的制度性交易成本,降低企业因为项目审批错失商机的风险,增强企业的自主性、平等性、活力、竞争力,提高生产经营效益。还因为市场主体数量增多,扩大税基,有利于降低税率、降低企业的税费成本;增加社会就业机会、市场产品供给,加大市场竞争力度,提高产品质量。因此,对于企业、个体工商户等市场主体和社会公众而言,行政审批权力取消、下放带来的收益多,承担的成本少。

但取消、下放行政审批权力会减少政府和市场主体的寻租机会,这导致一些地方政府部门缺乏取消下放行政审批权力的内生动力。取消行政审批权力,市场主体根据相关法律法规、技术规范、技术标准、负面清单依法自主治理,地方政府部门依法对其开展事中事后监管,将从根本上改变市场主体相对于地方政府部门的被动地位,直接消除地方政府部门在市场准入环节对市场主体进行“吃拿卡要”的机会,可以直接压缩一些负责审批的政府官员的寻租空间。行政审批权力的下放将直接减少上级政府或上级领导干部的寻租机会,还可以加强上级政府或上级领导对下级政府或负责审批的一线工作人员的行政监督,大幅度减少各级领导干部和负责审批的一线工作人员的寻租机会。但因寻租机会的减少,一些地方政府部门取消下放行政审批权力的动力不强,往往倾向于将行政审批权力紧紧攥在手中,放任行政审批权力寻租的道德风险增加。

取消下放行政审批权力,市场主体数量必然快速增长,会增加整个社会的生产安全风险,增加地方政府部门的市场监管难度和生产安全监管责任。因此,地方政府部门希望通过市场准入行政审批来抑制市场主体数量增长所带来的生产安全风险的增加,从源头上规避自身安全监管责任。“行政审批制度改革,实际上是政府管理权力和责任的配置改革。”^[25]在改革实践中,对地方政府行政审批“放小不放大、放虚不放实、放责不放权、明放暗不放”的现象企业反映较多。如备案制仍采用审批制那套流程标准,导致改革效果大打折扣。实践中一定规模畜禽养殖的备案与行政审批没有太大差别,是以减弱市场活力为代价从市场准入上免除地方政府部门资源环境保护和生产安全监管责任,其实质是地方政府部门对自身安全责任的回避。随着企业登记注册便利化改革的推进,为提高企业章程合法性合规性审核的效率,减少审核工作量,降低对企业

章程审核的难度和合法性风险,注册登记窗口往往采用通用的格式版本。调研发现,通用的格式版本难以准确反映不同企业的股权结构和组织结构,不能反映真实的公司或企业股东的权利义务关系,在企业向银行融资或其他投资活动时,容易产生股权纠纷,制约市场主体投资创业活力和自主性。可见,地方政府部门倾向于通过市场准入环节的行政审批来规避自身的安全监管责任,不惜牺牲市场主体活力。

对于地方政府部门而言,行政审批权力取消或下放会减少寻租机会(降低道德风险),而承担的事中事后监管责任大,增加事中事后生产安全监管责任(增加安全风险)。因此,尽管市场主体和社会公众对行政审批权力取消和下放有很强烈的期待,党中央与国务院对行政审批权力的取消和下放提出了明确的要求,但地方政府及其职能部门可能会倾向于从市场准入上减少自身安全监管责任,行政审批权力取消和下放的动力不强(如表 1 所示)。

表 1 行政审批各相关主体的成本与收益

	行政审批权力不放		行政审批权力下放或取消	
	成本	收益	成本	收益
地方政府部门	背离目标任务 市场化程度低 抑制市场活力 增加廉政风险 增加道德风险	减少安全风险 降低监管难度 减少安全责任 增加寻租机会	增加生产安全风险 增加安全监管责任 增加市场监管难度 减少寻租机会	完成目标任务 市场化程度高 增强市场活力 降低廉政风险 降低道德风险
企业	入门难办事难 增加经营成本 企业税费成本高 自主性平等性弱	减弱准入企业竞争压力	增加准入企业竞争压力 增加企业劳动力成本	降低制度性交易成本 自主性平等性增强 提高经营效益 增强企业活力 增强企业竞争力 企业税费成本降低
社会公共利益	就业难 产品质量提升难 缩小税基提高税率 市场主体数量少	减少生产安全风险	增加生产安全风险	市场主体数量多 增加就业机会 增加产品供给 提高产品质量 增强市场竞争 扩大税基降低税率

2.2 行政执法自由裁量空间的宽严程度把握

行政执法是生产安全、消费安全、资源环境安全、市场主体公平竞争的根本保障。行政执法的法治化、规范化、精准化是优化营商环境畅通双循环的必然要求。行政执法水平影响着经济活动的成本和市场主体的信心,提高行政执法工作的水平成为改善地区营商环境的关键^[26]。各政府职能部门精准执法、严格执法、依法包容审慎执法能实现公共利益最大化,是党中央国务院的要求,也是社会公众的强烈期待。但“在行政执法中出现执法主体多、执法权限交叉重叠、执法不公、执法效率低、随意执法等问题,严重影响了政府的权威和公信力,在一定程度上制约了社会经济的发展”^[27]。因此,推进行政执法的法治化、规范化、精准化,从法治层面维护各类企

业的合法权益,为政府权力运行划出底线,提高营商环境的法治化水平,成为优化营商环境畅通双循环的必然趋势。

严格依法、包容审慎精准执法能实现公共利益最大化,会减少政府部门的寻租机会,但会增加目标企业(执法对象)达标排放、加强安全防护、照章纳税等生产经营成本。因此,地方政府部门和企业都存在寻租动机,从而加剧整个社会的道德风险。无论对地方政府部门还是目标企业而言,严格依法包容审慎精准执法的个人(执法者或目标企业)成本高,而直接收益小,道德风险和安全风险相伴共生(如表2所示)。行政执法尺度过严,严苛执法,会无故增加企业生产经营成本,损害市场发展活力,减损行政执法公信力,刺激市场主体谋求对行政执法者的寻租动机,加剧行政执法双方权力寻租的道德风险。行政执法尺度过宽,该严不严,会导致企业超标排污破坏生态环境、滥用资源、发生生产安全事故、税收流失、破坏市场公平竞争环境等,增加各种安全风险。可见,行政执法宽严失度都存在严重的安全风险和道德风险。因此,严格依法、包容审慎精准执法才能实现公共利益最大化。

表2 行政执法各相关主体的成本与收益

		放任执法或严苛执法		精准执法(严格依法包容审慎执法)	
		成本	收益	成本	收益
地方政府部门		背离目标任务 公共安全风险 执法责任追究 考核评价不利 增加道德风险	寻租机会	减少寻租机会	完成目标任务 降低廉政风险 降低安全风险 降低道德风险
企业	目标企业	增加寻租成本 增加诚信成本 增加法治成本 增加安全风险 增加生产成本	降低生产经营成本 (排污、漏税、 安全防护等)	增加生产经营成本 (排污、漏税、 安全防护等)	诚信合法经营 降低道德风险 安全保障 降低安全风险
	其他企业	生产经营竞争劣势 寻租竞争 增加道德风险	没有正收益 违法效仿	无额外成本	公平竞争
社会公共利益		破坏法治秩序 损害社会诚信体系 增加公共安全风险 增加道德风险 增加交易成本 承担企业负外部性 税收该收未收	净损失	无额外成本	守法经营 诚信经营 良好营商环境 公共安全保障 交易成本最低 公共利益最大化

严苛执法或随意执法(缺乏包容审慎)都可能违背法律或政策的精神,会损害法律或政策执行的市场社会效益。在企业研发费用加计扣除政策执行中,研发活动认定、研发费用归集、委托研发费用真实性核实比较复杂,企业财务人员往往难以将研发费用加计扣除做得很规范,申报

积极性不高,如果缺乏包容审慎的执法,企业会计人员就更不愿做研发费用的加计扣除申报,间接制约企业加大研发投入的积极性。从我们 2017—2020 年对某市的持续调研来看,某市 2016 年企业研发费用加计扣除减免企业所得税预计约为 30 亿元,但当年实际减免企业所得税仅 7 亿元;2019 年申报企业研发费用加计扣除应纳税所得额 160 多亿元,实际抵扣应纳税所得额为 120 多亿元,实际减免企业所得税 30 多亿元,与 2016 年比有大幅度的增长,但与全市 370 多亿元的企业研发费用(2019 年全市共投入研究与试验发展经费 460 多亿元)相比,还有很大比例的研发投入没能享受税收减免政策,不利于激励企业加大研发投入;2018 年该市只有 17% 的规模以上的工业企业拥有自己的研发机构。可见,企业研发和申报研发费用加计扣除的积极性都不高,亟须依法包容审慎的执法来保护和鼓励市场主体的研发活力。

严苛执法或随意执法(缺乏包容审慎)极易催生或加剧双方权力寻租行为。行政执法的复杂性、自由裁量空间、人的有限理性、双方的自利性等给严格执法准确尺度的拿捏提出了极大挑战,一旦出现偏差或双方无法达成一致认可就可能损害行政执法的严肃性和认可度,容易引发政商信任危机,催生双方权力寻租行为,异化政商关系。从我们上述调研来看,某会所一个过期的佐料被罚款 2 万多元,某公司因广告制作门窗的材料质量有夸张行为被罚款 20 万元,某农家乐自制果酒被以制假贩假处理罚款 3 万多元等,这些到底是严格执法还是严苛执法、机械执法、随意执法,都极易引起执法双方的争议。法律法规极其复杂,针对的情况又千差万别,行政执法有很大的自由裁量空间,这给随意执法、严苛执法、机械执法、权力寻租留下了很多机会,极易引发政商信任危机,政商关系被异化的风险极高,政府公信力受损的风险和道德风险极高,甚至不排除有执法人员将严苛执法或放任执法当成实现权力寻租的手段。

2.3 产业扶持政策的短期利益与局部利益考虑

政府通过财政补助、税费减免等优惠政策激励企业以更大的力度开展科技创新、经营模式创新、产品研发、产业转型升级,是优化营商环境畅通双循环的重要手段。根据产业扶持政策是针对所有企业或同类型的所有企业,还是针对所有企业中的某些特定类型企业或某类型企业中的某些特定企业进行财政补助、税费减免,可以将其分为普惠性扶持政策和特惠型扶持政策。因为企业众多且类型划分太过复杂,普惠与特惠的区分是相对而言的,但各自对产业扶持政策中相关主体的成本与收益的影响是不同的(如表 3 所示)。

表 3 产业扶持政策各相关主体的成本与收益

	特惠型补助		普惠性扶持	
	成本	收益	成本	收益
地方 政府 部门	财政直接支出 政策执行成本高 执行操作难 政府配置程度高 产业导向失误风险高 审计风险高 市场总效率不高	明星效应 品牌聚集效应 短期利益见效快 局部利益 增加寻租机会	普惠性基础设施 物流融资能源供给 普惠性减税降费 寻租机会减少 见效慢 针对性不强	政府直接补贴减少 更充分就业 扶贫帮困压力减小 廉政风险减小 市场配置程度高 市场活力足

(续表 3)

		特惠型补助		普惠性扶持	
		成本	收益	成本	收益
企 业	目标企业	申报条件要求高 制度性交易成本高	满意度低 获得感低	所有企业降成本	所有企业受益 自主性平等性增强
	其他企业	加剧不公平感	增加供应链产业链机会		
社会 公共利益		加剧马太效应 加剧不公平竞争 资源错配风险 加剧逆淘汰风险 长远利益被忽视风险 地区间恶性竞争风险 未必增加市场总效益	带动本地产业链 科技创新龙头引领 引导产业转型升级	总成本减少 产业发展针对性不强	企业活力激发 企业数量增加 税基扩大税率降低 就业岗位增加 产品供给增加 产品质量提升 创新活力增强

相对于普惠性扶持政策,特惠型扶持政策短期利益、局部利益见效快,对地方政府部门更有吸引力。特惠型扶持政策针对一些重点企业、龙头企业、外来企业尤其是吸引跨国公司或外埠大型企业集团总部入驻而给予一些特别优惠政策。特惠型扶持政策能促进龙头企业带动本地产业链的优化布局与转型升级,加强技术创新的龙头引领,为其他企业增加供应链产业链机会,尤其对地方政府部门来说,容易产生明星效应、品牌聚集效应、增加寻租机会,追求短期效益见效快。但特惠型扶持政策的弊端与风险往往可能会被地方政府忽视。

一是特惠型产业扶持政策损害市场整体效益和长远利益的风险大。特惠型扶持政策存在要素资源政府配置程度高、产业导向失误风险高、审计风险高、市场总效率不高、政策执行成本高、执行操作难,尤其是加剧企业间的不公平竞争、形成马太效应,增加资源错配风险,加剧逆淘汰风险、长远利益被忽视风险,尤其加剧地区间恶性竞争风险。外埠大型企业集团总部是落户在国内的 A 区还是 B 区,不过是地区间互挖企业注册、经济考核指标在各地区之间的转移,无助于全社会总效益的提升,尤其是具有地方保护性质的特惠政策不仅花费了宝贵的公共资源,还可能阻碍国内大循环。

二是特惠型产业扶持政策增加寻租机会,加大腐败风险。一些企业反映,各种产业补贴政策没有在政务网站上集中展示,知晓度不高、程序烦琐、申请困难,没有在网上一站式办理的渠道,没有申请、审批、办理过程、办理结果的实时信息跟踪反馈;有些部门的产业补贴政策出来后,只给两三天时间,申报就截止了,企业无准备资料时间。可见,特惠型产业扶持政策的发布、申报、审批各环节的合理化、规范化程度低,尤其是暗箱操作,给权力寻租留下的空间过大。

三是特惠型产业扶持政策执行操作难。产业扶持政策往往从企业规模、场地、纳税、社保、就业等方面设置了申报条件,往往达得到条件的企业是比较好的企业,但申报补贴项目还有填不尽的表格、走不完的程序,即便申报成功能获得的补助金额又不多,吸引力不够,申报积极性不高;而达不到条件的企业往往最需要资金扶持,却没有申报资格。从我们的调查来看,该市某区政府规定,对在京东、阿里巴巴等主流电商网站开设旗舰店并形成销售的规模以上的工业企

业一次性补助5万元。但由于设置的申报门槛过高、申报手续烦琐和补贴额度缺乏吸引力,申报者寥寥无几。这说明,特惠型产业扶持政策设定难度大,申报、审批操作难。

可见,特惠型补助政策操作性差,存在破坏市场公平、滋生腐败的风险,难以增强企业的获得感和满意度。加强普惠性基础设施建设、降低物流融资能源成本、普惠性减税降费等产业扶持政策,尽管政策针对性不强,但能普遍性地激发企业活力、增加企业数量、扩大税基降低税率、增加就业岗位、增加产品供给、增强企业自主性平等性。不过,由于普惠性扶持政策寻租机会减少、见效慢,地方政府部门采用的积极性不高。因此,需要激励地方政府部门多用普惠性产业扶持政策,在不得不用情况也需要提高特惠型政策的针对性、有效性、公正性与透明度。

3 地方政府积极作为优化营商环境畅通双循环的推进路径

针对地方政府优化营商环境畅通双循环的作为取向和作为考量,需要深入贯彻落实习近平“要以机制和政策制度改革为抓手,坚决拆壁垒、破坚冰、去门槛,破除制度藩篱和利益羁绊”^[28]的明确要求,大力夯实放管结合的制度基础降低简政放权安全风险、以优化营商环境政府作为目标为指归健全领导干部考核评价体系、健全营商环境法律救济机制加强市场主体权益保障,从而进一步激发各级地方政府简政放权、严格依法包容审慎精准执法、科学制定执行产业扶持政策的动力,为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好营商环境。

3.1 夯实放管结合的制度基础降低简政放权安全风险

2019年国务院发布《优化营商环境条例》,要求持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,加强和规范事中事后监管,着力提升政务服务能力和水平,切实降低制度性交易成本,更大激发市场活力和社会创造力,增强发展动力^[29]。随着简政放权、放管结合、优化服务改革的深入推进,事前准入审批事项越来越少,对越来越多的活动事项,须逐步建立以行为主体自律为主、政府对自主治理的行为主体的市场行为和社会行为的事中事后监管为辅的放管结合的监管机制:各级政府依据市场社会活动事项的社会危害风险等级下放、取消行政审批事项,市场社会行为主体依法自主治理、自负其责,专业技术服务机构公平竞争为市场社会行为主体提供技术服务并承担损失赔偿、行政处罚甚至刑事责任,政府相关部门依法对市场社会行为主体(包括专业技术服务机构)的行为进行事中事后监管、严肃追责,从事某特定活动的公民、法人或者其他组织及其所聘请的专业技术服务机构合力监督政府相关部门的行政审批、行政执法行为(如图1所示)。要建构简政放权、放管结合的监管机理,亟须从风险防范、规范供给、主体自律、专业技术服务市场培育、监管信息化社会化等深层路径上下功夫。

一是根据市场社会行为主体活动事项的社会危害风险大小分级取消行政审批事项。在资源类、垄断类等仍需保留行政审批的领域,放松对市场主体准入的限制,引入招投标等市场竞争

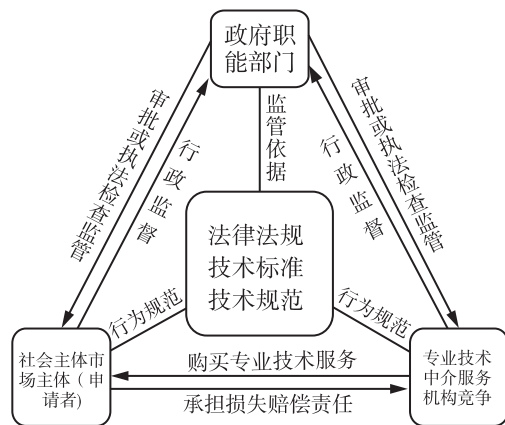


图1 放管结合监管机制的运行机理

方法。即便是与资源环境、健康和公共安全等紧密相关的活动事项,也要逐步建立健全负面清单等行为规范,逐步扩大市场社会主体依据负面清单自主治理的空间。对各种活动事项建立技术复杂程度和社会危害风险分级制度,根据其社会危害的破坏性、即时性、不可逆性、迅速扩散性、风险发生概率大小等建立风险评价指标体系和风险评估标准,对各种活动事项建立社会危害风险分级制度,为行政审批事项的取消或下放提供规范的科学依据。

二是以负面清单为主健全公开透明的行为规范和监管依据。简政放权包含政府透明度、制度规范的完善等重要内容,“完善制度规范则要求政府的所有活动都要有明确的制度依据”^[30]。地方政府尤其是基层政府必须依据上位法律法规结合地方实际建立健全科学的、具体的、明晰的、适应性操作性强的、充分明示的权责清单、负面清单、土地规划、发展规划、技术标准、技术规范,为企业、社会组织、公民等行为主体提供公开透明的依法自主治理的行为规范和政府部门的监管依据。对哪些活动事项会直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护、土地资源利用、人身健康、生命财产安全,需要什么样的法定条件、资格资质条件,应该采用什么样的方式、达到什么样的技术标准、技术规范,才能在哪些规划区域从事什么样的活动、生产哪些设施设备、产品物品等等相关事项的要求,都应全面、明确、浅显地规定在管理规范 and 负面清单中。并将这些规定通过多种形式公开,让所有从事该特定活动的行为主体或服务机构依照相关要求自主治理,而相关部门依据这些要求对其开展执法检查巡查抽查进行事中事后监管,严格执法、严肃追责、自负其责。

三是培育行为主体的责任意识和法治思维,不断提升依法自主治理能力。要用简政放权留足企业、公民、社会组织依法自主治理的空间,加强法治宣传、负面清单宣传,通过企业开办、项目投资网上告知同步学习负面清单及相关管理规定等程序设计,促进行为主体提升责任意识、法治思维,充分理解违法违规行为的不良后果。尤其要加大培育会计师、律师、认证机构、检验检测检疫机构、专业技术设计、专业技术服务实施等专业技术服务机构的力度,为一般行为主体提供合法合规合标的专业技术服务保障,提升其依法自主治理的责任意识和责任能力。通过必要的专业技术资质资格认定、建立网上中介服务超市等措施大力培育和规范专业技术服务市场,提升专业技术服务技能和行业竞争水平。通过专业技术服务机构为一般行为主体提供专业技术服务有效防范社会危害风险,通过专业技术服务机构间的有效竞争提高服务效率和质量、降低服务价格,通过政府的严格执法检查加强法律责任保障,从而构建放管结合的监管机制。

四是创新日常监管方式,大力提升监管信息化社会化水平。各级政府分类别分风险大小推进“双随机、一公开”制度落实,开展跨部门联合抽查、不定向综合抽查市场主体,在实现抽查事项全覆盖的基础上,加大对安全生产、生态环保、食品药品等重点领域的监管力度。整合执法力量,推动市场监管职能归一、队伍合一,实施综合监管,实现“进一次门、查多项事”,推动市场监管效能最大化。利用互联网+大数据、网络数据库、地理信息平台、GPS技术、视频监控、物联网技术、前端智能感知系统,畅通政府部门之间以及政府与企事业单位、社会组织的数据资源整合渠道,实现对企业生产经营的劳动监察、生产安全、质量安全、税收、资源环境保护的智慧监管,以智慧监管推进精准监管、审慎监管和公平监管。构建跨部门、跨行业信用信息共享的信用体系,建立健全相应的行业信用规范和制度,按照“信用中国”的信息标准和技术规范,建立信用信息网络系统,为社会提供“一站式”查询服务,加强信用查询及信用报告在政府采购、招标投标、

评优评先、资格限制等领域的应用,全面保障市场运行的公平诚信。

3.2 以优化营商环境政府作为目标为指引健全考核评价体系

将优化营商环境的政府作为目标充分融入领导干部的考核评价中,以考核评价这个指挥棒来引导地方各级政府加大简政放权力度。各政府职能部门在坚持安全风险防范底线的前提下依法包容审慎监管执法,坚决克服地方利益束缚,坚持从全局谋划一域、以一域服务全局,科学制定执行各种产业扶持政策,从而从市场准入、行政执法、产业扶持、司法保护等各环节打破行政区划壁垒,避免地方保护、恶性竞争,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

一是加大市场主体数量在年度考核中的指标权重。可以从纳税、社保、就业、营业收入、场地等不同方面来认定有效市场主体数量,从有效市场主体新增数量、存活年限等方面设定考核指标,从而激励各级地方政府对新老企业、各种类型不同规模的企业和个体工商户都平等地加以激励保护。合理设置从外地新迁入本地的企业相关数据计入年度考核指标的时间限制,避免各地区政府追求短期利益和通过产业补贴政策相互挖企业注册的恶性竞争。

二是将政务服务流程、效率、市场主体满意度纳入各级地方党政领导干部、政务服务人员的平时考核、年度考核评价中。对各级地方政府及其职能部门编制的行政审批事项目录,行政审批事项名称、条件、材料、流程、时限等及其标准化程度,“首问责任制”“服务承诺制”“责任追究制”“一站式”“窗口式”“一条龙”“互联网+政务服务”“一口受理”“单轨运行”“内外网兼容”“前后网兼容”“一网通办”等运行情况,综合运用检查督查、审计、评估、调研、随机抽样电话回访评价等手段,严格评估考核,以评促放、以评促改、以评促优。

三是将各地方财税金融能源物流服务水平、企业成本水平等纳入各级地方党政领导干部及其班子年度考核、任期考核、专项考核评价中。通过考核指挥棒,加强各地区企业财税金融能源物流成本的测定和评估调查。加大对政府减税降费、结构性减税、电子发票第三方平台涉税服务收费,各类金融机构数量、资金供给、银政企平台、贷款品种、贷款审批流程、批贷效率、中小微企业贷款产品和服务、银行机构有序竞争、企业改制上市、企业直接融资规模,水电气安装服务、消防配套设施验收、用能成本、涉企电价收费、电网清费,交通基础设施项目建设、农村路网、检验检测、交通运输收费,建立科技创新、技术研发、品牌打造、人才引进基础设施平台、信息和交易平台、中介服务平台等综合情况的评估调查和企业成本测定。加大中央和省级政府对各地降低企业财税金融能源物流成本的督查力度,建立注册会计师等专业人士组成的企业降成本督查组,对各地降低企业财税金融能源物流成本的情况进行督查。

四是将各级政府各职能部门的产业补贴政策执行情况和企业满意度纳入平时考核、年度考核和专项考核评价中。对各级政府及其职能部门是否建立统一的产业政策申报平台,产业政策发布、申报、公示、反馈情况,指定网站统一发布、统一申报入口情况,审批进度公开查询情况,统一公示审批结果情况等进行评估调查和测评,纳入领导干部考核评价中。

3.3 健全营商环境法律救济机制加强市场主体权益保障

政府需要加强各类市场主体合法权益平等保护,营造公平正义的法治环境。坚持依法平等保护不同所有制、不同地区、不同行业市场主体,坚持各类市场主体的诉讼地位平等、法律适用平等、法律责任平等,为各类市场主体提供平等法治保障,推动形成平等有序、充满活力的法治

化营商环境。

一是建立健全行政审批、行政执法事项设定的立法审查机制。在法治约束不力的前提下,行政管理往往出于自身利益考虑而不断额外设立行政审批、行政执法项目,增加“寻租”机会,从而使行政审批、行政执法最终偏离社会公共利益这一根本目标。因此,在行政审批、行政执法事项的设定中建立立法审查机制,对所有的政府管制、行政审批、行政执法事项进行严格的人大立法审查。根据职权法定原则和风险防范要求,由各级人大及其常务委员会依法清理各级政府、各职能部门的行政审批、行政备案、行政执法事项,对没有法律、法规、规章依据的,一律予以取消。对有法律、法规、规章依据的,依据安全风险大小逐一清理,对安全风险大的予以保留,对安全风险可自主治理的事项一律予以取消或下放,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,不干预企业生产经营自主权。

二是加大行政审批、行政执法争议的司法救济力度。行政管理相对人对行政审批、行政执法不服的,鼓励提起行政复议、行政诉讼,胜诉后可获得一定的行政赔偿。对于行政审批部门对申请人提出的行政审批申请不予受理、收取费用、超过承诺办理时限或法定时限尚未办结、审批未通过等具体行政行为不服的,以及对于行政相对人对政府职能部门的行政执法等具体行政行为不服的,要进一步健全行政复议、行政诉讼的衔接机制、便捷机制、赔偿机制和行政责任人的追偿机制。对抽象行政行为进行司法审查是司法权监督制约行政权的重要方式,过窄的行政诉讼受案范围使得大量的行政规范性文件游离于司法审查之外。面对优化营商环境的现实要求,亟待修改《中华人民共和国行政诉讼法》第十三条第二款关于人民法院不受理公民、法人或者其他组织对“行政法规、规章或者行政机关制定、发布的具有普遍约束力的决定、命令”提起的诉讼等相关规定,赋予相应级别的司法机关对不应保留的行政审批、行政执法事项等抽象行政行为的审查权力,加强对行政机关设定行政审批、行政执法事项的司法监督。

三是健全纳税人权益救济机制。尤其针对企业特别关心的税务服务问题,建立税收征管执法行为负面清单制度,建立税务专管员恶意行为投诉机制,规范税务专管员的征管执法行为。增强企业等市场主体在税务专管员和税务机关领导干部平时考核、年度考核、专项考核、任期考核中的考核评价权重。建立纳税纠纷裁决机制、纳税主体权益救济机制,在保证纳税主体依法履行纳税义务的同时,降低税务专管员的执法随意性,有效保障纳税主体财产权益不受侵犯。

四是健全公司章程法律风险防范机制。公司注册的章程审核由部门审查制改为企业承诺制。市场监管局不再审核企业章程,由公司签订公司章程违法无效承诺书,做出公司章程不违反《公司法》等相关法律法规的承诺。违反相关法律法规的,公司章程自然失效。由行业协会组织引导企业建立公司章程合法性审查三方自律机制。由行业协会搭建行业企业章程合法性合规性审核的法律服务平台,引导企业委托第三方法律服务机构加强企业章程合法性合规性审核,由法律服务机构承担其所审核的企业章程发生法律风险后的法律责任。

4 结语

优化营商环境破除制约市场主体活力和市场要素自由流通的体制机制障碍使经济循环畅通无阻是加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的根本路径。要实现经济循环的畅通无阻,政府必须坚持市场化、法治化、国际化的行为目标导向,加快构建

具有更强平等性、自主性、开放性的营商环境,更大激发市场活力和社会创造力,增强发展动力。深入剖析地方政府及其职能部门优化营商环境畅通双循环的作为考量会发现,因安全监管责任的增加和寻租机会的减少,地方政府部门推动行政审批权力取消、下放的动力不足;因行政执法的自由裁量空间和政商双方的寻租动机,地方政府部门精准执法、严格执法、依法包容审慎执法动力不足;因短期利益和局部利益的追求,偏爱特惠型产业扶持政策,地方政府部门提升营商环境平等性自主性的动力不足。因此,要大力夯实放管结合的制度基础降低简政放权安全风险,以优化营商环境政府作为目标为指归健全领导干部考核评价体系,健全营商环境法律救济机制,通过对行政权的立法监督、司法监督加强市场主体权益保障,从而进一步激发地方政府部门简政放权、严格依法包容审慎精准执法、科学制定执行产业扶持政策的动力,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,为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境,畅通国内大循环、促进国内国际双循环,实现经济行稳致远、社会安定和谐,推进国家治理体系和治理能力现代化。

参考文献:

- [1] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N]. 人民日报,2020-11-04.
- [2] 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.
- [3] 钱学锋,裴婷. 国内国际双循环新发展格局:理论逻辑与内生动力[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2021(1):14-26.
- [4] 荣晨,盛朝迅,易宇,靳晨鑫. 国内大循环的突出堵点和应对举措研究[J]. 宏观经济研究,2021(1):5-18.
- [5] 刘鹤. 加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N]. 人民日报,2020-11-25.
- [6] 彭小兵,韦冬萍. 激活民间社会活力:“双循环”新发展格局的缘起、基础和治理[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2020(6):35-43.
- [7] 卫兴华. 社会主义市场经济与法治[J]. 经济研究,2015(1):10-12.
- [8] 白重恩. 完善普惠制度改善营商环境[N]. 联合时报,2018-11-02.
- [9] 周曙东,韩纪琴,葛继红,盛明伟. 以国内大循环为主体的国内国际双循环战略的理论探索[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2021(3):22-29.
- [10] 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.
- [11] 李雨峰,邓思迪. 常识:知识产权行政执法的理性基础——从营商环境法治化展开[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(3):60-70.
- [12] 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [13] 陈雨露. 确保社会主义市场经济在法治的轨道上运行[J]. 经济研究,2015(1):12-14.
- [14] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明[J]. 求是,2013(22):19-27.
- [15] 习近平在中共中央政治局第十五次集体学习时强调 正确发挥市场作用和政府作用 推动经济社会持续健康发展[N]. 人民日报,2014-05-28.
- [16] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16.
- [17] 叶宁华,张伯伟. 政府补贴和企业出口动态:营商环境的重要性[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2018(3):57-67.

- [18] 林毅夫,李永军. 比较优势、竞争优势与发展中国家的经济发展[J]. 管理世界,2003(7):21-28.
- [19] 习近平. 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [20] 苏冷然. 营商环境国际化:理论基础、实践差距与应对[J]. 当代经济管理,2021(3):9-16.
- [21] 刘元春. 双循环新格局是处理内外矛盾新变化的必然之举[J]. 中国经济评论,2020(2):14-17.
- [22] 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.
- [23] 廖福崇. “放管服”改革、行政审批与营商环境——来自企业调查的经验证据[J]. 公共管理与政策评论,2019(6):80-96.
- [24] 庄嘉声. 深化“放管服”改革激发市场主体活力——学习 6.25 全国电视电话会议精神的体会[J]. 中国行政管理,2019(7):11-14.
- [25] 毛寿龙. 如何挤压行政审批的寻租空间[J]. 人民论坛,2011(25):42-43.
- [26] 张巍. 优化营商环境与行政执法的法治化[J]. 党政干部学刊,2017(12):36-39.
- [27] 杨成毅,陈榆明,郑艳,赵爽. 推进行政执法体制改革营造法治化营商环境的实践与探索——以四川省崇州市为例[J]. 中国司法,2019(12):41-47.
- [28] 习近平在出席解放军代表团全体会议时强调 加快建立军民融合创新体系 为我军建设提供强大科技支撑[N]. 人民日报,2017-03-13.
- [29] 优化营商环境条例[N]. 人民日报,2019-10-24.
- [30] 冯焘. 法治化营商环境评估指标体系构建[J]. 理论探索,2020(2):120-128.

On Local Government Action to Optimize the Business Environment to Promote the Bicirculating

XIE Laiwei

(The Party School of Chongqing Municipal Committee of the CPC, Chongqing 400041, China)

Abstract: Stepping into a new development stage, carrying out the New Idea, building a new development pattern, promoting high quality development demand optimizing the business environment. To speed up the construction of a new development pattern with domestic circulation as the main body and domestic and international double circulation promoting each other demands optimizing the business environment of equality, autonomy, rule of law, marketization and internationalization to realize smooth economic circulation. In the face of logic of local government action to weigh the advantages and disadvantages of canceling or transferring the powers of examination and approval to the lower levels, to grasp the extent between the leniency and strictness in administrative law enforcement discretion, and to lack foresight and to pursue local benefit in the financial aid, it is necessary to firmly construct the institutional basis to combine devolution of powers and supervision to reduce security risk, and to optimize the evaluation system according to the action goal for government to optimize the business environment, and to optimize the legal redress system, in order to build a stable, fair, transparent, expected and good environment for all market players.

Key words: the business environment, bicirculating both at home and abroad, local government, government action

责任编辑:蒋英州

中国精神指引人民信仰的本体优势、现实困境与突破路径

张敏娜

(西安工程大学 马克思主义学院,陕西 西安 710048)

摘要:党的十九大报告提出“人民有信仰,国家有力量,民族有希望”,要构筑中国精神,为人民提供精神指引。中国精神是马克思主义与中华优秀传统文化融通的精神结晶、社会主义核心价值观的精神底色、中国共产党领导人民实现中国梦的精神倡导,具备指引人民信仰的思想指南、价值导向、政治保障三重优势。目前中国精神在指引人民信仰上的蕴涵梳理与阐发供给,还存在不适应信仰形成阶段性发展需求、不适应信仰双重功能作用发挥需求、不适应信仰主体阶层差异需求三组矛盾。解构信仰的神化、物化与虚化,须从以求真精神指引心性生命重返人心自由、以尚善精神指引德性生命重建人格高贵、以审美精神指引灵性生命重炼人品纯良三个维度,寻求中国精神指引新信仰形态生成的路径突破。

关键词:中国精神;人民信仰;指引;优势

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0162-15

百年来,在中华民族如何增强凝聚力以抗争困厄、博取生机、走向复兴的探索中,从不缺乏开拓者的思想贡献。20世纪20年代,鲁迅就说“唯有民魂是值得宝贵的,唯有他发扬起来,中国才有真进步”^{[1]222}。党的十八大以来,习近平多次提出“人民有信仰,国家有力量,民族有希望”^{[2]30}。其中的民魂就是人民信仰,中国的真进步就是国家力量、民族希望。那么,进入全面建设社会主义现代化国家的新征程,人民信仰要如何构建?在“更好构筑中国精神、中国价值、中国力量,为人民提供精神指引”^{[2]16}命题之下,中国精神怎样为人民信仰提供精神指引,要回答三个问题:中国精神能够指引人民信仰的依凭何在?中国精神指引人民信仰面临怎样的现实困境?能够为人民信仰提供指引的中国精神应具备怎样的义涵构造与意蕴觉解?本文试从中国精神指引人民信仰的本体优势、现实困境和突破路径作以探讨。

1 中国精神指引人民信仰的本体优势

中国精神作为“民族精神和时代精神的统一”^{[3]1},可以被多维度解读,如回到具体社会环境理解民族精神与时代精神各自不同的历时性特质,或从纵贯历史的人文视野考察民族精神与时代精神整合通契的共时性本质,或基于民族特征、中国特色梳理中国精神的传承流变,以及从命

收稿日期:2021-05-10

基金项目:国家社会科学基金重大项目“民主革命时期中国共产党领导核心形成的历史逻辑与作用机理研究”(17ADJ007),项目负责人:陆卫明。

作者简介:张敏娜(1978—),女,博士,西安工程大学马克思主义学院副教授。

运与共的世界意义、人类意义洞察中国精神的意涵生发等。但就“中国精神指引人民信仰”的视角看,逻辑起点应该是中国精神的价值功能,即中国精神因哪些本体属性而具备指引人民信仰的效用优势,归结起来,有三个方面。

1.1 思想指南优势

中国精神具有指引人民信仰的思想指南优势,在于它是马克思主义与中华优秀传统文化融会贯通的精神结晶。习近平曾经以民族精神和时代精神两种各有侧重且互为支撑的精神内涵解读过中国精神^{[4]235}。其中,民族精神侧重中华优秀传统文化精神,时代精神侧重马克思主义基本精神和革命文化、社会主义先进文化精神。但侧重中又有融合,“民族精神虽然经历五千多年的历史演变,但它并不是过去的东西,我们现在理解的民族精神,注入了时代精神的成分”^[5],比如开拓创新、艰苦奋斗、爱岗敬业等时代精神,同样凝结在革故鼎新、自强不息、忠义利群的传统血脉中。正如习近平指出当代中国人的精神世界深受绵延几千年至今的、由中国人民特质禀赋铸就的中华文明影响,并以“伟大创造精神”“伟大奋斗精神”“伟大团结精神”“伟大梦想精神”等具有鲜明时代色彩的精神气质阐释了中国人民的伟大民族精神^{[2]387-388}。这一论述集中体现了时代精神与民族精神不可分割的融合度与同质性。这种同质融合在中国共产党凝聚和领导中国人民取得翻天覆地革命、建设和改革成就中,所产生的强大精神力量,来源于马克思主义与中华优秀传统文化贯通融会的“核聚变”能量释放。

“自从中国人学会了马克思列宁主义以后,中国人在精神上就由被动转入主动。”^{[6]1516}这个“学会”之所以可能,这个转变得以发生,靠的不是马克思主义的凭空降临,而是马克思主义在世界范围内的传播,复苏唤醒了中华优秀传统文化本自具有但在特定历史时期隐没沉睡的精神基因。比如,马克思主义对道义制高点的占据和对真理境界的抵达,完成了中华文化自古以来天下为公、世界大同社会理想的当代书写;对哲学、政治经济学和科学社会主义的整体有机理论重构,完成了散见于包罗万象中华文化中的社会进步发展思想片段的系统表达;对现代自然科学、社会科学和思维科学的批判性继承吸收,完成了中华文化对天地万物规律性认知的科学呈现。马克思主义中国化过程也就是中华优秀传统文化精神的理论化、体系化、现代化重张过程,也是革命文化和社会主义先进文化精神的孕育生发过程。

习近平指出:“马克思主义传入中国后,科学社会主义的主张受到中国人民热烈欢迎,并最终扎根中国大地、开花结果,绝不是偶然的,而是同我国传承了几千年的优秀历史文化和广大人民日用而不觉的价值观念融通的。”^[7]正是这个融通,使马克思主义能够在社会、阶级、生产力条件看上去都不尽具备的中国得到根深叶茂、蓬勃不息的实践与发展,使社会主义道路和制度在中国得以确立并不断发展完善成为必然。这个必然性从政治上看是以马克思主义为指导思想、以实现共产主义为最高纲领的中国共产党的政治实践胜利,而从精神文化上看,则是充分融会渗透并潜移默化影响政治认知的中华优秀传统文化这个母版的胜利。中国共产党深刻把握了本民族文化传统与马克思主义的内在贯通,架起了二者之间血脉相连、经络相通的桥梁,使马克思主义思想理论成果成功嫁接在了中国这棵大树之上,“比起世界上所有的类型的‘政党’,貌似历史不及百年、执政不及七十载的中国共产党其实树大根深,拥有深厚的历史文化遗产”^[8]。因此,从传统精神与现代精神、民族精神与时代精神高度融合的思想脉络来看,正是中华优秀传统文化与马克思主义相会通而结晶的中国精神,能够为指引人民信仰提供思想资源和方向指南。

1.2 价值导向优势

中国精神具有指引人民信仰的价值导向优势,在于它是社会主义核心价值观的精神底色。党的十九大报告提出“社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现,凝结着全体人民共同的价值追求”^{[2]30},揭示了社会主义核心价值观、中国精神和人民信仰三者之间的有机联系。中国精神是社会主义核心价值观的精神底色,社会主义核心价值观是中国精神的价值凝结,能够指引全体人民共同信仰的中国精神经社会主义核心价值观淬炼,包括三个方面。

其一,集中体现价值属性中国精神。价值观是对价值导向的确认,如“对诸事物的看法和评价在心目中主次、轻重的排列次序”^[9],能够“判定事物的是非和美丑”^[10],“是在两个或两个以上的对象中间……做出筛选决定的行为”^[11]。人民信仰之所以需要指引,是因为陷入多元价值格局、出现价值选择迷茫。集中体现为社会主义核心价值观的中国精神,之所以能指引人民信仰,是因为其能够直面多元格局中的价值冲突并指引价值选择。比如“只有‘小康精神’,是建设不了小康社会的”^[12]就包含两层意蕴,一是致富精神、“小康精神”已实然在社会成员的价值追求中产生着导向作用;二是仅被物质财富驱动的价值选择不足以形成能激励人民从小康社会走向更美好未来的人民信仰。这同时带来两重思考:一是当前社会成员精神世界除了受利益引导,还受哪些单极、片面的价值取向影响;二是如果多元化价值格局失之于芜杂混乱,而单极化价值引领又必然走向偏激封闭,那么应该怎样构建一个正确排布公与私、义与利、人与我、情与理、权与法等主次轻重关系的价值信仰格局?在中华文化精神特别是优秀传统精神宝库中,有俯仰皆是价值导向及其精神本源,比如在义利价值选择上的见利思义,在公私价值选择上的公私分明、先公后私,在人我价值选择上的先天下之忧而忧、后天下之乐而乐,等等,这些集中体现价值属性的中国精神都能够指引人民走出价值迷沼。

其二,集中体现社会主义属性的中国精神。中国共产党作为具有先进性的马克思主义执政党,其共产主义理想信仰对于普通群众而言,具有超越性。但中国的国家制度、政治制度、社会性质、领导力量以及全体人民为之奋斗的共同理想,都决定了坚定道路、理论、制度、文化自信的人民信仰构建,离不开具有社会主义属性的中国精神引领:一是天下大同、立党为公等“天下为公精神”;二是以人为本、人民当家作主、实现人的自由全面发展等“人民至上精神”;三是勤劳致富、扶困助贫、先富带动后富、消除两极分化等“共同富裕精神”;四是爱国利群、家国天下、合作共赢等“集体主义精神”;五是实事求是、科学理性、尊重规律等“追求真理精神”。这些精神在革命文化、社会主义先进文化中广泛存在,可以直接拿来补给人民精神需求;同时也在传统文化中深厚沉积,需要完成转化与创生,比如“不患贫患不均”的传统平等思想,转化到当代中国精神中,就是“脱贫路上一个都不能少”的扶贫精神,“没有全民小康,就没有全面小康”的共同富裕精神。这些反映社会主义本质要求和共产主义远大理想的精神境界,能够引导人民保持对精神崇高与价值先进的认同与仰望,进而在行动上接受感召、无限趋近。而且,正如习近平强调要“以党的优良作风带动民风和社会风气好转”^{[13]82},中国共产党人作为人民一员,其践行共产主义精神的先进性表现,本身就对人民信仰构建产生着感召与引领。

其三,集中体现“核心”属性的中国精神。对中国精神的“核心”提炼使社会主义核心价值观成为中国精神的“集中体现”。那么怎样理解“核心”精神?党的十八大报告在“加强社会主义核心价值体系建设”中提出“丰富人民精神世界、增强人民精神力量”“三个倡导”以及“积极培

育和践行社会主义核心价值观”^{[4]24-25}后,一些理论研究和实践推进都将“三个倡导”“24字”直接等同于“社会主义核心价值观”或“核心价值观”。但也有学者认为对核心价值观的提炼不可以仅止于“24字”,如“中国精神的弘扬和培育需要简洁明确、高度凝练的社会主义核心价值观来引领”^[5],“‘三个倡导’仍然不是对社会主义核心价值观的基本层级的最终概括,而是一个开放性的历史性表述……应当基于这一重要表述并以此为新的起点……走向更深刻的理智思考和整合建构”^[14]。这类观点以对“以这一重要表述为新的起点”的肯定及“更深刻的理智思考和整合建构”的期待,开拓了社会主义核心价值观培育、社会主义核心价值观体系构建的更广阔空间。事实上,党的十八大报告在“三个倡导”后提出的“培育和践行社会主义核心价值观”,到今天为止都还是一个开放性命题。习近平2021年4月20日在清华大学依然提出“自觉树立和践行社会主义核心价值观”^[15],这说明核心价值观的“树”与“培”仍然在路上。这种“核心”提炼须坚持三个原则:一是立足价值观范畴,不使本该具有鲜明价值导向的精神湮没于泛泛的目标愿景、道德规范与公民操守之中,以集中发挥价值选择的导向作用。二是立足社会主义本位,既以远大理想为终极感召,又注重发挥共同理想的凝聚作用;既从中华优秀传统文化中汲取智慧,又着力于完成传统精神的社会主义价值转化;既借鉴西方进步精神成果,又坚持马克思主义对西方价值的批判与超越。三是立足“以文化人”立场,不追求宏大叙事、宏阔构建、面面俱到,但求深挖内核、触及灵魂、直击现实,以高度凝练、过目不忘、引人深省的表现形式,凝聚价值共识、倡导价值追求。

1.3 政治保障优势

中国精神具有指引人民信仰的政治保障优势,在于它是中国共产党领导人民实现中国梦的精神倡导。一种精神成果能不能指引一个民族、一国人民的信仰,很大程度上取决于领导这个民族、这些人民的执政力量,对这种精神的理解深度和认同程度。一种社会意识要获得主流地位与大众认可,政治保障不可或缺,即必须上升为领导阶级的精神诉求和意识形态,以执政者意志自上而下动员传播。中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心,忠诚代表并坚定维护中国最广大人民根本利益,在带领中国人民走向中华民族伟大复兴的光辉历程中,高度重视中国精神的凝聚引导作用,明确提出“实现中国梦必须弘扬中国精神……这种精神是凝心聚力的兴国之魂、强国之魂”^{[4]235}。中国梦是中华民族的梦,是每个中国人的梦,归根到底是人民的梦,寄托着人民对未来的期待与信念,也蕴含着中国共产党以中国精神引领人民筑梦、追梦、圆梦的政治担当。中国共产党作为中国精神的主要谱写者、力行者、倡导者,必然会为中国精神指引人民信仰提供强有力的资源调集、力量动员、组织实施保障,理由有三。

其一,基于巩固马克思主义主流意识形态地位的现实需要。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征、是中国特色社会主义制度的最大优势,这是对社会主义本质论的新发展,也是制度优势得以充分发挥的认识论前提。如果一种社会意识没能有效转化为全体人民的精神信仰,就不可能获得意识形态主导地位。中国共产党作为马克思主义执政党的理想信仰,集高尚性、纯洁性、先进性于一身,而中国精神则集中融会了马克思主义精神力量的价值追求。要确保蕴含共产党人价值先进的精神倡导能够在人民精神世界形成价值尊崇与价值向往,能够对人民信仰产生积极的引领感召和示范带动,同时也能够为振奋人民士气、激发人民潜能、涵养人

民道德、安放人民心灵提供精神支撑,必然要发挥中国精神在指引人民信仰中的主导地位。

其二,基于以向上向善精神感召凝聚强大力量的经验自信。正如习近平在庆祝中国共产党成立一百周年大会上讲到的,一百年来,中国共产党弘扬“坚持真理、坚守理想、践行初心、担当使命、不怕牺牲、英勇斗争、对党忠诚、不负人民”的伟大建党精神,在长期奋斗中构建起中国共产党人的精神谱系^[16]。从革命与建设年代的井冈山精神、长征精神、延安精神、“两弹一星”精神、大庆精神,到改革开放时期的特区精神、奥运精神、丝路精神、抗疫精神等,在构筑中国共产党人精神谱系的同时,也为铸炼中国精神攒足了厚重而珍贵的精神资源,沉积了深层次与广走向的精神富矿。从根本上看,中国共产党人精神谱系“是当代中国精神中的红色基因和红色文化的源头,是实现中国梦必须弘扬的中国精神的先进内核和宝贵精华”^[17]。中国共产党百年党建的成功经验足以证明,接受向上向善精神感召所焕发出的强大意志力、战斗力、凝聚力,是克服一切困难、战胜一切强敌、取得一切成就的信心能力所在。已先行在精神世界探路觉醒并取得瞩目成就的中国共产党,对于中国精神指引人民信仰所能凝聚的民族复兴伟大力量,充满自信与把握。

其三,基于环境系统正向反馈政治生态的客观要求。人民信仰是共产党人理想信仰的外部环境和生长土壤,二者须血脉融通、连枝同气才能共生共存。若放任封建特权等级思想和西方利己主义、资本至上价值观的污水横流、毒素泛滥,共产主义理想信仰的崇高性神圣性便难以伸张,党内政治生态便难以自清独善。因此,必须把坚定共产党人理想信念与构建全体人民信仰密切结合,加强中国精神对人民信仰的引领,以昂扬向上的人民信仰厚培共产党人崇高精神境界的良田沃土,营造坚定共产党人理想信念的环境氛围,在解决一部分党员干部信仰迷失、理想动摇外部性问题的同时实现政治生态与社会生态之间的正向精神互动,汇聚民族复兴与中国特色社会主义事业发展的磅礴力量。

2 中国精神指引人民信仰的现实困境

思想指南、价值导向和政治保障优势是中国精神指引人民信仰的应然逻辑,而指引作用的实然发生必须回到实践。但就目前理论研究现状来看,在推动实践方面尚有不足:有的缺乏问题导向,陷入纯理论的抽象讨论;有的抱有热切而强烈的现实关怀,但浮于对现象的感性认识;有的具有信仰构建的问题意识和回归精神文化的方向感,但点题却未破题,未能有效切入;有的从意识形态建设、核心价值观培育等角度对人民信仰构建有所论及,但失之于琐碎,缺乏集中专论。在中国精神义理构造与意蕴解读上,还存在不适应信仰生成路径疏浚、功能结构再造、主体差异细分等现实需求这三组矛盾。

2.1 精神梳理的条块结构不适应信仰形成的螺旋过程

信仰作为精神生活的顶级范畴和生之为人意义价值的终极追求,其形成绝非浅层次的意识冲动和短时期的心灵寄存,而须经历一个反复校验的否定之否定螺旋升华过程,这个过程至少包括三个梯度递进的境界升维阶段:信仰找寻、信仰锚定、信仰坚守,非至“坚守”境界而不能称之为信仰。

既起步于“信仰找寻”,不妨追问信仰何以“失落”。“人民有信仰”作为“国家有力量、民族有希望”的前置条件,一定程度上是对“中国人有没有信仰”的直面与回应,其中包含两层意蕴:

一是中国人有信仰,否则无法解释在中华民族历史长河中弄潮逐浪的理想主义矫健姿影何以五千年不绝;二是在翻天覆地、风雨兼程、高歌猛进走向现代社会的历程中,理想的神圣性曾经从中国人的精神世界跌落。“现代化和市场经济不断放大满足安身立命的基本约定,刺激、放任个体对物质享受的过度追求”,人们“好像得了一种‘迷心逐物’的现代病”“出现了某些‘远离崇高’和‘信仰缺失’的精神现象”^{[18]46-49}。正如有学者很难接受“被视为有着几千年伦理本位传统的中国,有着毛泽东时代几十年理想主义强调和教育的中国,会在市场的降临中溃败到如此地步”,会“如此容易便被商业逻辑、商业媒体关于生活的理解与想象所穿透”^[19]。无论身处喧嚣的生活参与者,还是洞若观火的社会观察者,对于将价值王冠自理想主义头顶打翻再转身奉予功利主义的世态人心,都有着同样的感知,“在这个时期里面,最具有精神象征意义的事件,莫过于‘信仰的失落’了”^[20]。如果信仰的失落是一件极具精神象征意义的事件,那么信仰的找寻、重拾与回归,也自然离不开精神之光的普照与引领。

然而遗憾的是,尽管从中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化凝结出的精神成果已经形成了世所罕见的中国精神巨大资源,但相对于回答“为什么信”“信什么”“坚信什么”等境界渐次螺旋上升问题的人民信仰指引需求,还需要对中国精神的丰富蕴涵作两方面的“供给侧结构性”梳理:一是需要在体系结构上构建系统化、立体化的精神世界。当前中国精神的谱系归集已相当充足完备,如时间名谱系(五四精神、二七精神等)、地名谱系(红岩精神、西柏坡精神等)、人名谱系(白求恩精神、雷锋精神等)、事件名谱系(抗震救灾精神、抗疫精神等)等。但在这个基础上、在条块的纵横贯通之间,还有必要直面人民信仰构建的阶段性发展特征,从义理融会、逻辑疏通、理路勾连等方面,加强中国精神直接回应信仰找寻、锚定、坚守过程中具体困惑诉求的问题导向性、系统有机性建设,挖掘主体间性的内在张力,完成中国精神在指引人民信仰上的精神世界立体化构建。比如从“五四精神”的追求真理,到“二七精神”的英勇无畏、“抗战精神”的大义担当,再到“西柏坡精神”的团结奋斗之间,提炼出精神升华与力量焕发过程的完整内在逻辑,讲好信仰力量的故事,回答好“为什么信”的问题,增强社会成员对信仰构建重要意义的心理认同。再比如从“井冈山精神”的依靠群众,到“延安精神”的群众路线,再到“雷锋精神”的全心全意为人民服务之间,梳理出“人民是创造历史的英雄”“江山就是人民、人民就是江山”等唯物史观一脉相承、多维丰富的精神蕴涵,回答好“信什么”的问题,启迪和引导社会成员在信仰构建中回归以人为本立场。二是需要在哲学层面展开整全性、反思性、规律性义理整合。只有使中国精神焕发出辩证智慧光芒与永恒真理力量,才能有效消解现代化进程中的片面性、实用性、极端性、对立性思维所造成的精神危机。要通过哲学视角开展精神引导,以更好回答“我们要建设一个什么样的国家、一个什么样的文明,我们想成为什么样的人的问题”^[21]。要在最终极的思想境域回答最究竟的人生大问,以彻底解放陷入精神泥淖的灵魂。在当前中国特色社会主义市场经济条件下,面对多元化世界与多元价值观,精神文明建设要回答好何以抵制腐朽庸俗价值观、何以避免信仰异化虚化等根本问题,就必须具备对立统一、执中平衡、辩证反思的科学思维和哲学思维,这也是对中国精神在哲学意义上获得整体性、多层次、义理化融会重构的期许。这种于哲学意义上完成顶层设计的中国精神供给,能够在满足人民对美好生活向往、追求高品质精神生活愿望的同时,合规律性也合目的地对人民信仰构建形成整体性、全面性引导。

2.2 精神激励的一元取向不适应信仰功能的双重向度

信仰作为人类精神文化现象,其存在价值在于具备满足精神文化需要的功能,“通过它去安顿自己的生命、解释自己的生活,甚至用它去化解人们遇到的各种各样的实际问题”^[22]。根据实际需要,信仰功能至少有两个向度:一是向上提振、激励升发。即助益信仰主体找到生命存在的终极意义,并激发出积极进取、精进不息甚至在所不辞的奋斗意志与精神状态。100年前,实现民族独立、人民解放与国家富强的理想和使命激励着中国共产党人矢志不渝为之奋斗,并于其中迸发出坚不可摧、百折不回的革命大无畏精神和自我奉献精神,不断走向并抵达神圣精神境界。100年后的今天,中国特色社会主义进入新发展阶段,直面伟大事业对伟大精神的迫切需求,实现中华民族伟大复兴的中国梦就成为连接过去、现在和未来的民族信念和人民信仰,这个信仰对于全民族形成共识、创生动力、振奋士气,发挥着强大的精神凝聚作用。二是向下兜底、抚慰沉落。即能够通达解释个体人生的苦难、挫折、失意何以发生,曾为之奋斗追逐的人生意义何以幻灭、破碎,并稳妥承载其中的心理失重与精神沉落,为缓释个体精神苦闷指明出路,为消解现实困顿做出方法论安排。当然,在上升与沉落的重合地带,理论层面来看,信仰还需要具备精神内敛、安住当下的第三向度功能,但这种重合并不稳定,会继续升降演变,因此不单独讨论。

现实问题在于,当前中国精神汇聚了强大的向上提振能量,如自强不息、开拓创新、与时俱进、敢为人先、奋勇争先、积极探索、坚忍不拔等,足以发挥信仰第一向度的正向指引功能。然而对于第二向度信仰功能,需要拿什么精神加以引导?诚然,中国精神宝库特别是传统精神中不乏能在生命深邃处慰藉伤痛、释放焦虑、化解仇恨、纾解焦灼、修复能量、焕发元气的人文底蕴。如正道沧桑、好事多磨、晴耕雨读、独善其身等具有方法论意蕴的精神引领,以及安贫乐道、田园隐逸、超然物外等具有世界观、价值观内涵的精神导向,能在某些程度上帮助沉落人群减却精神困厄,但终归只是少数人的个体文化领悟与精神自救,尚未上升到人民信仰高度,未在信仰范畴整合生成安全线、兜底网。对于那些主观上不愿以物质财富衡量成功或客观上不具备创造充足物质财富能力的群体,要以怎样的精神来指引他们释义人生意义?假如不该漠视“失败者”的存在,那么奋勇争先、向上激励的精神倡导,可能反倒会放大他们“不成功”的窘境,“使他们向更适合自我身心、更有意义感觉方向进行的追求更易招致多余的压力和误解”^[19]。那些看不到希望的“失败者”,如果难有一种安全稳妥的方式调集生存信念、本体能量并保持生命愉悦,就难保不走向自我伤害、伤害他人甚至危及社会。这赫然提醒着中国精神的构造、铸炼与倡导,特别是对人民信仰的指引,不能忽略信仰本体必须具有的心灵救赎兜底功能向度,更不能忽略信仰主体中那些正在面对和遭受现实世界挤压、困窘与挫折的人群,否则就会影响中国精神对人民信仰的整体重塑。

2.3 精神倡导的趋同境界不适应信仰主体的阶层差异

如果说社会主义核心价值观是每个社会成员应努力践行的价值规约,因此需要按照“最大公约数”的建制构造,那么中国精神作为照耀、温暖、启发每个中国人的精神光芒,则更适合作为“最小公倍数”理解,即中国精神有义务遍照每个中国人心灵乃至心灵每个角落。这就提出一个问题,自中国特色社会主义以至社会主义高级阶段、直至共产主义实现前的相当长历史过程中,在作为整体的全体人民的内部,依然客观存在属类、圈层、职业等人群区别度,比如按政治信仰有中共党员、民主党派成员之分,按社会分工有工人、农民、知识分子、商人、官员之分,按收入有

低、中、高收入者之分,等等。他们作为不同属类信仰主体对信仰的诉求期待皆有不同。因此,人民信仰构建所需的精神指引,也应视人群不同而有所区分,特别需要扎根生活、贴近百姓,“根据不同群体的特点和需求”^[23]施以相应的精神指引,“从精英式的指点江山转向普通民众的现实世界,从宏大的社会结构转向微观的日常生活”,“关注一般社会成员在寻常的人际关系中的体验”^[24]等。当然人群之间的精神需求差异,并非简单、绝对的圣俗高下之分,比如雷锋精神、铁人精神等高尚精神生发在许多基层工作者身上,习近平讲到“‘七一勋章’获得者都来自人民、植根人民,是立足本职、默默奉献的平凡英雄。他们的事迹可学可做,他们的精神可追可及”^[25]。可以确定的是,不同属类人群信仰构建所需的精神指引,一定有不同的境界和主旨。

然而反观中国精神对人民信仰的指引,目前还未形成基于辩证唯物主义中主观符合客观、一切从实际出发等原理指导下的世界观、方法论自觉,即尚未体现人群细分的需求导向与现实关怀,尚未形成精准应对的“治愈药方”。比如,对于“想发财”和“当干部”两类人有不同要求,前者只要合法发财、靠勤劳能力智慧致富,就能“光明正大、理直气壮”,而后者必须“耐得住寂寞、守得住清贫”^{[13]146};对于党校教师和其他学者有“学术探索无禁区、党校讲课有纪律”^{[26]159}的不同标准方向等,都是精神引导的精细化范例。那么,在分工不同、收入不同、诉求不同的人群之间,也同样要体现精神倡导的层次性、差异性。如果对其不加区分地囫圇吞棗之以无私、高尚,其结果就是衍生出伪善、伪道德、伪信仰等精神世界的虚假繁荣。马克思指出,“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。不是人们的意识决定人们的存在,相反,是人们的社会存在决定人们的意识”^{[27]347},这对指引人民信仰的启发,就是必须躬身直面基于生产方式、社会分工、物质条件等社会存在因素而形成的信仰主体人群差异及其精神诉求差异这个客观现实,对人民信仰构建施以“有教无类”的精神光照和“因材施教”的精神引导。特别是在当前无论物质生活、生产方式还是思维方式、价值观念,无论家国命运还是社会心理、个体体验,都发生大开闢、大纵横、大变局的时代,要怎样照看好各阶层精神世界,给不同人群以点亮生命的信仰指引?就更须以既仰望辽阔星空又心怀山河大地的姿态,在广袤纵深的中国精神文化沃野上潜心于“一把钥匙开一把锁”的精耕细作。

3 中国精神指引人民信仰的突破路径

毛泽东曾指出:“马克思主义者不是算命先生,未来的发展和变化,只应该也只能说出个大的方向。”^{[28]186}当前,在中国精神对人民信仰的指引上,大的方向就是把对“怎样的精神引领才能构建人民对生命真实不虚终极正信”的思考与回答,贯穿于对当前信仰神化、物化、虚化问题的破解中。习近平提出文化艺术要在铸造灵魂的工程中追求真善美的永恒价值^{[29]134-135},中央《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》要求,一切文化产品、文化服务和文化活动,“都要传递积极人生追求、高尚思想境界和健康生活情趣”^{[4]583},其中所指明的求真、尚善、审美三维引领方向,对应着中国精神解构信仰神化、物化、虚化的突破路径。

3.1 以心性上的求真精神解构信仰神化

信仰神化的基本表现,是对超自然力量的神格化信奉。尽管信仰从其出发点来说,是要获得人与世界的真相,是“一个民族对于它认为是‘真’的东西所下的定义”^{[30]46}。但“求真”能否得真,要经受两重考验:是否承认真理相对性与绝对性的统一;是否能够实现信仰主体与信仰客

体的统一。

以第一重考验看,被神化的信仰往往宣扬绝对“真理”,建立绝对相信、不容置疑的神化权威。当下中国,极端神化信仰“表现得不明显,或者说中国文化总体上并不倾向于神学的信仰”^[22]。存在于一些个体身上的信仰神化表现,主要是具备“‘求真’而未得真”特征:对某种外来文化价值、意识形态产生一种盲目迷信、绝对尊崇、不容置疑的赋魅式崇拜,以及对信仰主体内心执念固持一种不可触碰、不可违逆的自封神式的抱守。比如对西方文明、西方价值观的全面膜拜、全方位尊崇,而对我们这个民族自带神圣性的传统文明全然罔顾甚至全面否定;在中西文明对话中放弃本应坚守的西为中用立场,反而被西方中心主义附体,倡导西体中用,甚至主张全盘西化。这种信仰追求不仅因其本位立场的颠倒和执持一端的排他性、绝对化、极端化形而上学思维而难以达到“求真”目的,更因其抛弃我之为我的本民族文化根基、精神血脉而无法得到心灵最祥和安稳的依归。所以,这样的信仰主体往往表现出偏激狭隘的心胸、极具攻击性的言辞文风以及极度缺乏安全感、固执己见、排斥异见的焦躁做派。这种信仰“神化”有悖于唯物辩证法中联系的、发展的、对立统一的辩证否定科学思维,也是中华文化传统的末流与邪径,“中国传统文化和马克思主义之所以结合,还在于中国文化有自身的特点,即中国的文化不是宗教文化,不具有排他性,这一点是很重要的”^{[31]52}。

回归中国人自己的精神文化世界,就会发现,在中华民族自古以心性论为本体论的尚本精神基因里,始终保持着“以人为本”“人与天地参”的主体独立与精神主动。和西方近代哲学渐渐淡忘丢失了古希腊哲学家对人及人的生活反思态度所不同,中国哲学“始终将生命的意义和生活方式作为自己的主要思考对象,儒道佛三种哲学无不如此。无论如何,总是要堂堂正正做个人”^[21]。博大精深心性学体系和尽心知性、明心见性哲学意境中蕴含的中国传统精神,超越了对人性以外、本我之外的依赖、盲从与束缚,不仅不会陷入人神、人我、自我的分裂与冲突,更有助于人经由知行信合一、身心意统一的方法路径实现“从心所欲而不逾矩”的心灵自由,经受住“求真得真”的第二重考验。

在中华民族“求真得真”以获得持续发展的曲折探索中,最具划时代意义的成功范例就是中国共产党在百年自我建设中始终遵循马克思主义普遍真理,坚持以党性涵养锻造本体,并在主观符合客观的自我改造与社会改造中,实现人类社会发展合规律性与合目的性的统一,实现中华民族站起来、富起来、强起来与中国共产党自身发展壮大、保持蓬勃生机的统一。始终不悖离自己的信仰宗旨的党性修养,被习近平称之为“共产党人必修课”“共产党人的‘心学’”^[32],可谓一语中的之称;而中国共产党“不忘初心、牢记使命”常态化党性教育也是向出发的地方问求远行智慧力量的明心归本之举。中华民族立足本心的求真立场,不仅不会形成故步自封的困境,反而生成和充盈着不拒外来的自信与底气:曾经在历史上成功实现了儒释道三教精义的融合,更在苦难深重的近代成功会通了马克思主义与中华优秀传统文化的精神内涵,展现出中国精神海纳百川的开放心怀、包容胸襟和同化气度,也富养着中华民族的精神家园。所以,中国人自古以来在个体信仰上选择了一条“不宗教”而非“无宗教”的具有高度本民族文化自信^[33]的心性自觉与精神自立之路,这条路也将是成功解构信仰神化的人心自由之路。“凡教必本于心,此亦中国古人所创之‘人文大道’,可以证之当前全世界之人类而信矣。”^{[34]7}在以中国精神指引人民信仰的命题之下,须得保持对本民族精神自觉自立传统的清醒认知,意识到“学术史上从未有另一

种文化传统对心性问题的哲学关注”的中华传统精神优势,以及由此而生成中国精神哲学“纯正浓郁的‘超越自然’的文化气质”^[33],以心性构建上的归本求真精神为人民信仰开辟正信正念正行相统一的“求真自由”新途,也为人类立足此岸、走向此岸与彼岸相统一的新境界,做出中国精神哲学的独特贡献。

3.2 以德性上的尚善精神解构信仰物化

如果说信仰神化是人性对超人性(或称神性)的拜服与依从,属于形而上的信仰迷失,那么信仰物化则是人性对动物本能的蜷伏与屈从,属于形而下的信仰沦陷。马克思主义对物化的解释是:人在脱离了“人的依赖关系”这个最初的社会形式之后,但尚未发展到“社会生产能力、社会财富从属于人的个人自由全面发展”阶段且为向这个阶段发展创造条件的“以物的依赖性为基础的独立性”^{[35]107-108}存在状态下,价值追求出现“异化”。这个原理投射出的信仰物化现象,就是“在物欲主义主宰人的精神生活的情况下……神圣也被物欲化了,各种信仰无不带有功利的目的、物欲的期望”^[22]。虽然马克思批判的是资本主义社会,但西方世界的物质主义、利己主义在我们当下生活中也以各种形态频繁出现。钱理群早年就曾批评一些大学正在培养“精致的利己主义者”,继而认为失去精神追求的人只能靠本能法则,发展到极端就成了利己主义,这是如今中国最大的困境^[36]。这和袁祖社“由于一味将思想关注于动物本能和物欲层次,因此,我们的思想尚无法达到生命存在的一个更高层级”^[37]的理解基本一致。

在物质和精神的关系上,只要高水平经济发展没有同步推动精神世界的高层级跃升,或者只要物质需求的不断满足未足使人获得足以摆脱物质束缚的精神富足,那么就会反向刺激出对物质利益的更多贪欲,直至信仰物化的魑魅登场、精神纯粹的神圣性退位。早在20世纪70年代,美国经济学家就发现国民财富的增加并不能带来国民幸福相应增加,这被称为“伊斯特林悖论”:经济因素(即收入增长因素)带来的幸福感的正向增长,被非经济因素(主要是精神因素)导致的幸福感减少所抵消,结果是总幸福感并未增长。这就提出两个问题:一是不带来幸福感增长的经济增长意义何在?二是假如精神上的满足感对物质财富增长缺乏弹性,或者说更多的物质生活满足感并不能滋养出更多精神生活满足感,甚至还在降低精神生活满足感时,人们用什么拯救精神、喂养灵魂?信仰物化就是其中一种饮鸩止渴、愈饮愈渴却别无它饮的选择,即不断强化物质欲望的刺激并在满足这种欲望中获得更多物质生活满足感,以填补精神生活满足感的亏空。殊不知,此之填补正是彼之亏空的根源,越空虚就越消费,但越消费恰恰越空虚,由此形成恶性循环,人也因此成为物欲满足的奴隶。而掩盖在物质光鲜流溢之下的,是精神炼狱里的人枯如鬼、人恶如魔,越挣扎越紧缚,非彻底觉醒而不得解脱。所以从根本上来说,这种“拯救精神、喂养灵魂”的“物化”选择就是一个消耗精神、销蚀灵魂的伪命题,只能南辕北辙,陷人性于欲海沉沦、陷人格于物役卑微。

那么精神沦陷危机何以化解?精神超越何以实现?无论中西方,或许此心同理:唯有向心中的道德律反思、向头顶的星空仰望,才能获得力量。然而中西方近现代化所走的路径不同,导致了获取精神力量的显著差异,而且,“中国以西方不认可的模式迅速崛起,给世界带来了相当的震撼”^{[38]1}。早在2000多年前的先秦典籍中,就密码一样刻录着收伏物欲的机宜,即厚德载物。在中国文化精神中,对人们形成信仰引领作用的恰恰是德感追求,“以道德理想的提升而达到超越自我和世俗的限制,以实现其超凡入圣的天人合一境界”^{[39]13}。正是几千年传承不衰的

德感文化,施展着高尚对于物欲的化解作用,释放着德性对人性的救赎能量:不仅富贵不能淫,还要贫贱不能移;不仅仓廩实而知礼节,还能孔颜乐处、安贫乐道。也就是说,无论贫穷与富足,只要在德性生命上获得了成长与构建,就拆解了精神世界对物质满足的依赖,使人得以超然物外,安之若素。正是在个体修养作为第二生命需要的精神自觉中,物质作为生命第一需要的困难和问题就被消解和转化了^[22]。

进一步追问德性的价值指向,是“止于至善”。这个指向里有根基、有目的,还有路径。纵然“从善如登,从恶如崩”,也无法阻拦“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索”的登攀意志和制恶信念。正是几千年“勿以善小而不为,勿以恶小而为之”“诸恶莫作,诸善奉行”的道德践履点滴积累,汇聚了中华民族向善逐善、行善从善的精神富足,也滋养着炎黄子孙的人格高贵。富者,物质之丰也;贵者,精神之悦也;高者,品行之洁也。和近代西方人性本恶罪感文化之下只有摆脱衣食之忧、名位之忧的世袭贵族才有可能积累高雅趣味、造就超越的自由的贵族精神所不同,五四新文化运动领袖陈独秀眼中的贵族精神“指的是一种高尚的人格理想、高贵的精神气质,既无关乎门第、血统,更与消费水平无关”^[37]。这种精神气质在共产党人坚信人心向善,坚持尚善扬善,源源不断激发舍生取义、舍身求法、舍己为人等善行善举内在驱动力的精神追求中,得到集中体现。正是共产党人作为党员个体在与人趋利避害本性艰苦抗争、寸心收复中,在向全心全意为人民服务崇高境界永续登攀中,使中国共产党作为一个整体虽百折而不催、愈历久而弥新的先进性得以持续保持。

共产党人的党性修养和高尚风骨所蕴含的巨大感召力、凝聚力,被习近平作为“人格的力量”,与“真理的力量”并称为马克思主义政党的两个强大力量^[40]。没有中国共产党向上向善身体力行的价值引领,没有中国人民对这一引领感召的深切领受、坚定追随并甘愿为民族解放做出巨大贡献和牺牲的高尚德性追求,中国就走不出水深火热的半殖民地半封建的近代社会,中华民族也不可能走向伟大复兴的未来。所以当下出现的信仰物化乱象与西方以资为本的根本区别在于,它只是市场经济法则快速注入社会生活并急剧调动财富创造、物质积累热度的激素病,而和“中华民族的血液中没有侵略他人、称霸世界的基因”^[41]一样,并不是西方资本逐利逻辑下“为了寻觅财宝甘愿下地狱,纵使地狱之火烧焦了帆船也在所不惜”^{[42]52}的基因病。相反,几千年中国性善论传统所熏化生成的人性向善基因,从未退场,一旦经由尚善向善中国精神的激活与焕发,则足以在人民信仰构建中发挥主场优势,不仅能自我治愈物欲之恶的红肿溃烂,也能为资本主义世界价值审视及信仰重构,产生德性启发与尚善借鉴。

3.3 以灵性上的审美精神解构信仰虚化

神化物化信仰既不具有终极价值,也不能许生命以终极安顿,属于信仰异化。解构信仰异化是有的放矢的,破掉伪信漏洞,就能以破为立、构建正信。但信仰的虚化则属于信仰空洞,信无所信,依无所依。比如当下被热议的佛系心态、低欲望生态、“躺平”姿态等,表面上看是丧失生命目标及追逐热情,往深里究或有以佛系消解焦虑、以低欲望抵制被收割、以躺平对抗内卷等消极放弃心理。对于信仰虚化,所谓解构,其实并无构可解、破无所破。如果一个人他既不形而上地迷信神灵,也不形而下地崇拜物质,那么破除什么才能让他有所相信?或者说心性求真的精神和德性尚善的精神如果都不足以成为他的终极关注,那么以什么引领他的信仰?其实,这种既不拜神也不拜物的人,某种意义上体现着“过着心灵生活”的中国人最原朴的、理性与人情

相融通的纯美温良,中国人的这种人格心灵“有一种沉静、理智、节制的柔美,如同一块韧性良好的金属呈现的质感一样”^{[43]32}。对于这种不为神迷也不为物役的中国人,他们依然保持着不盲从、不轻信的神慎,只是那把能打开信仰之门、确立人生意义、激活生命能量的钥匙,还在找寻之中;也唯有向着灵性生命审美境界的精神开拓,最能带给他们恒久的静笃与精进。这种生命审美境界有四种表现形式,精神指引理路各异。

其一,精进技艺之美,即在挖掘发展与生俱来技艺天资中得到审美体验。每个人之所以独一无二,在于他/她天生具有的独特禀赋。这种禀赋若非足够自我体察能力或特别被发现际遇,大多被终身埋没。所以,激活技艺层面的灵性生命,须专注于生命本体,开掘可以终身发展的生命志趣,若能在日臻精湛的技艺审美中安享生命本身的陶然盛放,内心必然温润纯良。这种内心状态既是一种神圣性归来,也是一种超然物外,具有终极信仰基本指征,也体现着中国人我之为我的民族基因。李泽厚曾对中国古典技艺作过“美的巡礼”,并于其中讨论了马克思对“审美心理学”的关注,认为凝结在古典技艺作品中的审美趣味和艺术风格之所以还能令今天的人们备生亲切、流连忘返,或许因为艺术作品的永恒性中蕴藏着我们民族的共同心理结构,体现了中国人把“美作为感性与理性,形式与内容,真与善、合规律性与合目的性的统一”^{[44]216-217}。正是中国人这种审美情趣,“充溢着与精神生命相契合进而达到融贯心灵于一体的无差别的精神境界”“同样是民族凝聚力的精神动力和渊源”^{[45]176-179}。

其二,化成天下之美,即在独到感知理解日月山川、天地万物中获得审美体验。这种反映客观世界的意识能力来自生命本体,虽指向外在世界(当然也包括人自身),但首先需要向内发觉,因为只有深层蛰伏于生命意识,屏蔽干扰、专致蓄能,才能深度激活生命能量。一旦耦合到成熟的时机条件,厚积薄发、久蓄而缓释的感知与领会表达,将化作思想之光,焕然自我,也照亮世界,如轴心时代争鸣的百家、文艺复兴时期“发出了新时代的啼声、开启了人们的心灵”的文艺巨匠;或将化作文艺创作之美,各美其美、美美与共,如习近平出访德国时向东道主讲述自己读《浮士德》的故事,就是因为文化艺术是人类共有的审美,最容易相互理解、沟通心灵^{[29]123-124}。但凡在文化维度启动灵性生命的人,断不会有信仰虚化的空洞,因为铸造杰出已然成为他们的天职与品性,其生命延续本身必然盛产精神信仰成果。正所谓,“凡作传世之文者,必先有可以传世之心”^{[29]134}。

其三,人情练达之美,即在领悟生命本体、会通生命关系中获得审美体验。这种深度洞察世道人心的悟性孕育于灵魂深处,甚至不需要言辞表达,仅以拈花一笑的淡然,就贯通了醍醐灌顶的力量和摄人心魄的静气之美、丰仪之美、灵慧之美。比如那些对中华民族以和为贵、理性中正、崇道尚德、宽厚包容等符合人类命运与共发展需求的优秀精神品质和为人处世智慧,有着本然的领会、力行与传播自觉的中国人,他们不仅能于各种现实生活的失落、挫折甚至苦难中从容自证自定,更在这种磨砺中具备抚慰人心、激励精神的能力和器量。这种具有觉悟力的生命信仰在中国人的精神家园中是根深叶茂而日用不觉的,“中国人的精神生活是内发的,也就是人自己从观察到感觉,以至酝酿、吸收,最后到达内心的觉悟。这种精神生活,其特点是最终能够达到圆融的境界”^{[46]278}。

其四,英雄无畏之美,即在秉持人间正道而无所畏惧中获得审美体验。这种体验不仅使信仰主体具有自觉觉人的人性光辉,更肩负着奉献自我、救拔苦难的神圣使命,他们的存在本身,

就构成令人信任、仰望、追随的高度。比如为天下劳苦大众得解放、为创造一个光明自由新世界、为救亡救国探求出路而牺牲宝贵生命的仁人志士、革命先烈,他们“愉快而严肃地下定自己的决心,来担负实现共产主义这种人类历史上空前伟大而艰难的任务”^{[47]38},他们“为大众的幸福而被杀头,也就是我的幸福”^{[47]102}。“无数在战场上、刑场上为中华民族解放而视死如归的英雄,都既是共产主义精神又是中华民族传统基本精神的当代体现。”^{[28]169}这种功成不必在我、虽苦犹甜、虽死犹生、视死如归、超越生死的大无畏气概,这种主要由中国共产党人所涵养、传承和赓续的革命乐观主义精神、英雄主义精神,具有震撼天地人心、凝聚浩然正气的壮丽之美、恢宏之美、圣洁之美。这种精神以其对百折不挠民族精神的表征、对人民是真正英雄普遍真理的蕴含,而能对所有不畏邪恶、崇尚正义、不信神也不拜物的中国人,天然产生审美吸引与信仰指引,也是激励中国人民和中华民族“战胜一切困难挑战的力量源泉”^[48]。

遍观以审美精神解构信仰虚化的四种灵性生命类型,其实蕴藏三点共性:皆是立足生命本体,于不同生命层次,发现人、美化人、铸造人,助推人的自由全面发展;皆是放眼变革时代,于生态审美观中,丰富着“人民对美好生活向往”的生动内涵;皆是回归人性天然,于向内问求中,调动和攒聚自我审美、自我驾驭、自我掌控、自我淬炼的精神力量。这样的根植于中国人心灵生活的审美精神,以中华传统优秀文化为根基,实质上就是习近平在文艺工作座谈会上所讲的“中华美学”,习近平提出“我们要坚守中华文化立场、传承中华文化基因,展现中华审美风范”^[49]。对于我们来说,“只有保持对中华文化理想和价值、生命力和创造力的高度信心,坚守中华文化的民族立场,扎根中国特色社会主义伟大实践进行文化创造,在建设文化强国中不断增强和发展民族审美意识,我们终将在文化自信和文化自强中走向中华民族伟大复兴”^[50],从而解构信仰虚化,达至崇高信仰的建立。

4 结语

自从马克思主义传播到中国并与中华优秀传统文化和中国革命具体实践紧密结合,中国共产党就在足以占据人类社会发展制高点的远大理想感召下,走过漫长的风雨坎坷,走到沧桑巨变的今天,虽已历时百年,却风景独好、风华正茂。自从马克思主义意识形态逐步在中国取得主流地位,中华民族就从近代四面碰壁、处处搁浅的艰难险恶境遇,一步步转入精神主动,直到走上世界舞台中央、无限接近伟大复兴的今天。无论对于一个政党,还是一个民族,信仰都具有强大的凝聚力和感召力;对于推动社会变革、创造历史的决定性力量——人民,就更是如此。在辩证唯物主义视域下,提出“人民有信仰”,就是触碰了开启人类新文明形态的“核聚变”按钮,就是点破了如何化解人类危机的伟大命题,也就是立下了构建人类新信仰形态的宏大愿景。

以中国精神的蕴涵觉解与义理再造,指引人民在求真、尚善、审美的最高哲学维度重构信仰,将在同场解构信仰神化、物化、虚化的同时,摧枯拉朽地整合出人类新信仰形态的诞生空间。这种新信仰形态牢牢坚守人的主体地位,以人的自由、高贵与纯良为终极价值追求,以实现人的自由全面发展为终极构建目标,深度发掘发挥中华优秀传统文化精神对于人的心性、德性、灵性生命的深层激活与感召,经由人心、人格与人品的再塑造,完成对人的发现与解放。只有这种信仰,才是能从根本上回应人民精神需要、满足人民精神诉求、焕发人民精神主动、凝聚人民精神力量的人民信仰;只有这种指引才是大变局时代最及时也最彻底,最能把共产主义远大理想与中国

特色社会主义共同理想相结合、把伟大复兴民族梦想与追求美好生活个人梦想相统一的终极精神指引。

参考文献:

- [1] 鲁迅全集:第3卷[M].北京:人民文学出版社,2005.
- [2] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文件选编:上[G].北京:中央文献出版社,2019.
- [3] 《中国精神》编创组.中国精神[M].北京:中共中央党校出版社,2020.
- [4] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文件选编:上[G].北京:中央文献出版社,2014.
- [5] 余双好.深刻理解中国精神在当代中国的特定内涵[J].思想理论研究,2019(5):28-33.
- [6] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [7] 习近平.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[J].求是,2020(1):4-13.
- [8] 潘维.中外执政党比较[J].中央社会主义学院学报,2019(1):11-19.
- [9] 肖贵清.试论中国共产党的价值观[J].山东社会科学,2012(11):5-10.
- [10] 虞云耀.共产党人和社会核心价值观[N].光明日报,2014-05-07.
- [11] 郑东升,许燕.中国共产党价值观的心理发生机制[J].新视野,2011(3):55-57.
- [12] 刘福明.中国精神是凝聚中国心、实现中国梦的根本力量[J].党建,2013(4):15.
- [13] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [14] 袁久红.社会主义核心价值观与“中国精神”的新生[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2013(5):5-16.
- [15] 习近平在清华大学考察时强调 坚持中国特色世界一流大学建设目标方向 为服务国家富强民族复兴人民幸福贡献力量[N].人民日报,2021-04-20.
- [16] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02.
- [17] 陈晋.传承和弘扬中国共产党的“精神谱系”[N].光明日报,2016-06-29.
- [18] 中共中央宣传部宣传教育局,光明日报社.中国价值[M].北京:人民出版社,2020.
- [19] 贺照田.当前中国精神伦理困境:一个思想的考察[J].开放时代,2016(6):108-122.
- [20] 许纪霖.世俗社会的中国人精神生活[J].天涯,2007(1):163-173.
- [21] 张汝伦.哲学对话与中国精神的重建[J].中国高校社会科学,2016(2):4-12.
- [22] 胡海波.精神生活、精神家园及其信仰问题[J].社会科学战线,2014(1):19-26.
- [23] 王兆云.中国精神研究的回顾与前瞻[J].未来与发展,2015(4):2-7.
- [24] 成伯清.“中国体验”的意义和价值[J].学习与探索,2012(3):37-38.
- [25] 习近平.在“七一勋章”颁授仪式上的讲话[N].人民日报,2021-06-30.
- [26] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [27] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [28] 王蒙.中国精神读本[M].杭州:浙江文艺出版社,2019.
- [29] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中[G].北京:中央文献出版,2016.
- [30] 黑格尔.历史哲学[M].王造时,译.上海:上海书店出版社,2006.
- [31] 陈先达.文化自信中的传统与当代[M].北京:北京师范大学出版社,2017.
- [32] 陈君,郭瑜,龚克.修好共产党人的“心学”[N].学习时报,2018-08-31.
- [33] 樊浩.伦理道德:如何造就现代文明的“中国精神哲学形态”[J].江海学刊,2018(5):56-67.
- [34] 钱穆.现代中国学术论衡[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2005.
- [35] 马克思恩格斯全集:第30卷[M].北京:人民出版社,1995.

- [36] 钱理群. 乡村建设与青年人的精神成长[J]. 文化纵横, 2019(6):40-46.
- [37] 袁祖社. “中国精神”的文化——实践自觉[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2012(5):14-24.
- [38] 张维为. 中国震撼——一个“文明型国家”的崛起[M]. 上海:上海人民出版社, 2011.
- [39] 汤一介. 儒释道与内在超越问题[M]. 南昌:江西人民出版社, 1991.
- [40] 中共中央纪律检查委员会, 中共中央文献研究室. 习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2016.
- [41] 习近平接受拉美四国媒体联合采访[N]. 人民日报, 2014-07-15.
- [42] 马克斯·韦伯. 新教伦理与资本主义精神[M]. 北京:北京大学出版社, 2012.
- [43] 辜鸿铭. 中国人的精神[M]. 天津:天津人民出版社, 2016.
- [44] 李泽厚. 美的历程[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2018.
- [45] 王克千, 吴宗英. 价值观与中华民族凝聚力[M]. 上海:上海人民出版社, 2001.
- [46] 许倬云. 中国文化的精神[M]. 北京:九州出版社, 2018.
- [47] 祝彦. 《论共产党员的修养》导读[M]. 北京:人民出版社, 2017.
- [48] 韩云波. 百年来中国共产党英雄制度文化的形成与发展[J]. 探索, 2021(3):166-178.
- [49] 习近平. 在文艺工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2015-10-15.
- [50] 张琼. 文化强国中的民族审美观念:中国共产党成立百年来的分野与整合[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(3):27-37.

The Ontological Advantages, Practical Dilemma and Breakthrough Path of Chinese Spirit Guiding People's Belief

ZHANG Minna

(Marxism School, Xi'an Polytechnic University, Xi'an 710048, China)

Abstract: People have faith, the state has the power, the nation has hope. The report of the 19th National Congress of the Communist Party of China proposes to build the Chinese spirit and provide spiritual guidance for the people. The reason why Chinese spirit can guide people's belief is based on its advantages of ideological guidance, value orientation and political guarantee. However, the Combining and integrating of Chinese Spirit still faces three contradictions which reflect as not meet the multistage development need of belief formation, the dual role playing need of belief function, the different stratum needs of belief subject. To deconstruct the problems of deification, materialization and emptiness of faith, we should guide the mental life by the spirit of seeking truth to return to the heart freedom, guide the moral life by the spirit of good to rebuild the noble personality, guide the spiritual life by the spirit of aesthetics to refine the purity character, which three dimensions would explore the space for the new forms of human beings' belief.

Key words: Chinese spirit, guild, people's belief, advantages

责任编辑:陈卓

网络民族主义图像化的出场、生成与应对

郁有凯

(山东大学 马克思主义学院, 山东 济南 250100)

摘要:图像元素以不同于以往传统媒介的新形态,成为激发网络民族主义的重要因素。媒介扩张语境下图像引发的民族情感因素逐级增加、技术赋权语境下图像带来网络民族主义自主建构能力显著增强、社会发展语境下图像助推网络民族主义话语权力重心发生转移,这些构成了网络民族主义图像化转向的出场语境,是网络民族主义图像化生成的逻辑基础。而在网络民族主义图像化实践中,图像通过唤醒集体记忆奠定网络民族主义图像化实践情由、通过生产多元概念提供网络民族主义图像化实践资源、通过影响话语场域塑造网络民族主义图像化实践舆论,这些为网络民族主义图像化生成提供了条件。要加强对网络民族主义图像化实践中存在问题的有效应对,需要理性认知情感动员下的制度规约、合理遵循自主建构下的边界规范、科学反思话语争夺下的社会基础。

关键词:网络;民族主义;图像

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)04-0177-12

自中国进入网络时代起,媒介技术与图像资源融通,视觉象征符常常以地图疆域、国家图腾、领袖形象等形式,成为想象共同体的领土边界、集体身份认同和社会动员的重要资源,图像媒介与网络民族主义之间有着千丝万缕的关系。随着网络技术的发展,媒介也在发生变革,自图像成为激发网络民族主义产生的基本动因时起,就注定了它的变革不是短暂的,它的影响不是片面的。媒介技术层面的变革影响着中国网民群体间的社会关系及社会观念。网络化的图像文本为中国网民提供了一个更为简洁的认知尺度,能够将关于世界、国家和民族的过往、当下和未来,以更加直观、立体、多维和形象的方式展示在我们眼前,从而构建起中国网民关于“国家”“民族”和“爱国”等概念的新认知,并进而激发网民将这种“想象的共同体”转化为实际的网络民族主义行动。这种由思转向看的全面扩张,在用过剩的影像包裹着网民的同时,也在无形地改变着他们的信息获取方式,使其较少诉诸理性而较多投入感性。显然,图像文化传播成为了当下网络民族主义得以产生发展的重要表征形态。

1 文献综述与问题提出

图像技术的进步打破了信息流动形式,在网民关于想象的共同体的建构进程中,为他们关于民族、国家等认知提供了可视化呈现方式,而网络民族主义的表达方式、动员方式、行动方式也在图像化转向中发生重构。这种由文字向图像的转换,引发了很多学者对于网络民族主义图

收稿日期:2021-04-22

基金项目:山东省社会科学规划青年项目“源于图像的网络意识形态生长规律及治理研究”(21DKSJ02),项目负责人:郁有凯。

作者简介:郁有凯(1991—),男,博士,山东大学马克思主义学院讲师,山东大学领导科学研究中心特约研究员。

像化的关注,从不同角度进行了探讨和研究,取得了一定的研究成果。

1.1 当前研究的主要方面

通过梳理当前研究成果,可以发现学界从不同角度进行了研究,为相关研究奠定了一定的理论基础。从研究内容来看,主要聚焦于以下几个方面:

其一,聚焦历史话语的民族身份与政治认同分析。有学者从图像所展现的历史进程中宏观把握一定时期内的民族国家身份建构与政治认同问题。李潇雨根据摄影师庄学本在20世纪30年代至60年代所拍摄的系列边疆摄影作品考察了视觉文化与中国政治史的关系,并探索摄影在建构现代中国的“民族国家”身份中所扮演的角色^[1]。董卫民则在救亡话语下审视民族主义的“图像书写”,认为庄学本、孙明经的西部边地人文地理图像在救亡话语下建构起了“国破山河在”的民族主义视觉想象^[2]。陈卫星认为廖冰兄在抗日战争期间和战后初期的漫画创作在漫画视点和受众视点相重叠的瞬间,成为一种家国情怀、社会激情和革命理念的视觉修辞学^[3]。

其二,聚焦事件话语的网络民族主义新型特征分析。有较多学者从网络民族主义发生的具体图像化案例入手,对其中存在的网络民族主义行动进行研究和分析。战泓玮与魏宝涛以B站“《新闻联播》关于中美贸易争端报道”的相关视频为案例进行考察,认为青年用户在B站亚文化情境下形成了一种新的民族主义表达,实现了青年亚文化与民族主义认同的“交融”^[4]。赵菁从爱国动漫《那年那兔那些事儿》粉丝群像中分析了国族认同的情感结构,勾勒出“二次元民族主义”的特点,并在与粉丝民族主义的参照中理解中国网络民族主义话语^[5]。董天策和杨龙梦珏分析了青年群体对视频《中国历代疆域变化》的观看,认为他们将“爱国主义”与“民族团结与国家统一”两个合法性话语编织,使现代中国的民族国家形象在观看地图中得以呈现^[6]。

其三,聚焦传播话语的网络民族主义产生原因分析。有学者从传播学角度对网络民族主义发生图像转向的原因进行了探讨和研究。陆新蕾认为互联网去中心化传播使公众成为传播主体,短视频以读图形式降低了传播门槛,通过传播的“上浮”与“下沉”,进一步推动网络民族主义传播^[7]。方刚与郭美坊认为网络民族主义图像转向的原因在于“媒介形式偏好”凸显图像传播优势、泛娱乐化促使图像传播成为主流、青年群体倾向图像表达与图像传播^[8]。方飞借助韦伯的社会行动理论,将青年网络公共表达划分为四种类型,并对其动因及呈现进行了探讨,为审视网络参与、网络民族主义产生及治理提供了认识基础^[9]。

其四,聚焦治理话语的网络民族主义应对路径分析。针对网络民族主义思潮图像转向存在的新问题,有学者从治理角度提出了应对路径和策略。葛明驷认为在网络民粹主义主导的舆论事件当中,图像作为一种视觉符号和舆论思维工具,不但未能传播事实真相,反而常成为假象的源头,提出必须重构网络舆论治理模式和路径,在强调主流媒体积极引导的同时,还要强调与政府和平台“三位一体”的协同治理作用^[10]。张爱军和魏毅娜认为网络极端民族主义舆情传播模式以文本、图片、音频、视频等多源、多样、多结构的形式呈现,为适应新变化,须坚持“堵疏”结合,建立多维立体的舆情应对目标体系,整合“四全媒体”作用,建立涵盖舆情监测、舆情研判、舆情控制与疏导的舆情应对闭环^[11]。刘小龙认为当前中国的民族民粹主义可以看成是一种走向偏激的民族主义,具有爱国积极内涵,也有激进和极端的危险种子,要通过全面深化改革来消除网络民粹主义的生长土壤,探索社会主义核心价值观整合与吸纳民粹主义合理内核的途径,完善民主协商,有针对性、有策略性地做好引导工作^[12]。

通过梳理网络民族主义图像化相关研究文献,可以发现,当前国内学界的研究成果丰硕,具有重要的理论价值和实践意义,在推进网络民族主义图像化相关研究进程中发挥着重要作用。总结来看具有以下特征:一是研究视角多元、内容丰富。当前研究既有历史维度,也有现实维度;既有宏观维度,也有微观维度;既有中外维度,也有古今维度。他们从不同角度出发进行网络民族主义图像化的理论分析和探讨,研究内容较为丰富。二是坚持理论与现实有机结合。当前较多研究采用了案例分析方法,将网络民族主义的理论分析置于具体网络民族主义事件或者视觉化案例之中进行研究,并聚焦当下青年群体的特点和行为,理论与现实结合密切。三是注重对网络民族主义图像化的省思。当前研究成果体现出了对网络社会治理进行深度思考,能够站在网络民族主义图像化带来的新变化和新特点的角度上,研究引导策略和治理路径。当然,也不难发现,当前相关研究对网络民族主义图像化的概念范围等界定不明晰,更多是从笼统意义上开展研究,要么聚焦某一具体情境下的网络民族主义图像化的研究和分析,开展个案研究,从整体上对网络民族主义图像化进行深度全面的系统理论分析还有待加强;要么散见于文章部分内容,而专门从图像与网络民族主义之间密切联系出发开展的研究不多,针对性不强,缺少学理上的精准阐释,这就难以准确把握网络民族主义与图像的内在因果。

1.2 当前研究可能的拓展方向

事实上,学界关于民族主义和网络民族主义的研究由来已久,且成果丰硕。民族主义被创造出来后可以被转移到各个领域,并且能够吸收各种意识形态。那么,民族主义可以通过不断吸收新内容和新形式而顺应社会进步,而网络民族主义就是互联网发展下的产物。从这个意义上讲,有必要重新认识新的历史阶段下的网络民族主义相关问题,尤其是视觉传播时代网络民族主义图像化转向和生成的有关问题。基于研究现状来看,今后可以从以下几个方面进一步深化网络民族主义图像化研究。

一是厘清概念范围,阐释基本问题。从以往的研究看,学界对于民族主义和网络民族主义的内涵、范围、类型的界定并没有一个完全的定论,呈现出几种不同观点,含义上主要集中在民族的形成发展过程、民族的归属情感、民族的信仰或者民族意识形态、民族语言、维护民族利益的政治运动几个方面,也有从历史论、文化论、建构论等角度阐释起源,还有从官方、大众、精英等角度进行范围划分。鉴于此,要在前人理论基础上,进一步深化和厘清新时代的网络民族主义图像化的概念、起源、类型等基本问题,以精准把握网络民族主义图像化研究主体。

二是创新解释范式,拓展研究方法。当前研究主要还是从整体主义的解释范式上开展的网络民族主义图像化研究,聚焦以宏观文化特征解释网络民族主义图像化现象或者事件,这从理论层面和长期时段看,具有一定的解释力。但还需要不断推进解释范式的创新,以更好解答相似的图像化信息为何会使个体表现出不同的民族主义态度和行为,甚至产生极端行为的问题。并且,当前研究方法主要是对案例分析法和文献研究法的运用,在今后研究中要基于图像学、传播学、社会学、教育学、现象学、符号学、政治学等多学科知识开展交叉研究,推进调查性研究,定性与定量相结合,注重内容分析法的运用,通过拓展多元化研究方法,进一步完善研究角度、提升研究深度。

三是深化研究内容,探究治理策略。当前关于网络民族主义图像化的相关研究内容能够帮助我们从特征、主要表达手法、主要症候等角度去把握网络民族主义图像化问题,但这种研究内

容更多还是聚焦于现象维度的探讨和分析,且内容相对单一,从现象层面到价值层面深入剖析的还不足。今后研究中要能够深化对网络民族主义图像化相关内容的因果关系、本质规律、问题治理等角度的分析,要针对网络民族主义图像化实践中存在的问题提出治理策略,探究网络民族主义图像化实践的调适方法,引导网络民族主义图像化的理性发展。

总之,基于上述研究的现状分析和研究展望的学理考量,本文力图从网络民族主义与图像的密切联系出发,从学理层面深入分析网络民族主义图像化出场的真正语境、生成的内在原因和应对的有效策略,以期更加有针对性地探讨网络民族主义图像化何以生成,更好应对网络民族主义图像化实践的新问题。其中,本文中的民族主义是强调站在中华民族利益基础上,认同中华文化的大众对民族和国家的利益关系的整体性认知,是在一种想象的共同体的建构中产生的民族归属感、认同感和荣誉感。这里也包含了民族主义的双重性,也会产生极端民族主义情绪和行为。而本文中的网络民族主义则是民族主义在适应新的时代变迁下的网络化转移,借助网络表达民族主义情绪和想法,并采取民族主义行动,属于大众网络民族主义,且同样具有双重性,功能效应具有正负之分,表现出生成复杂性、表达情绪化、方式网络化、效果激励性等特征。尤其是图像带来的形式和内容上的变化、自主建构和传播权力及共同的历史记忆,使得本文中的网络民族主义更多体现出一种大众性、建构性和文化性。

2 网络民族主义图像化转向的出场语境

媒介技术层面的变革以及对中国网民群体间的社会关系及社会观念的影响,形塑着网络民族主义图像化的出场语境,是网络民族主义图像化得以生成的逻辑必然。具体而言,自中国迈入网络时代开始,媒介扩张到了一个新的历史阶段,网络场域下的图像资源以不同于以往传统媒介形态的新尺度引发民族情感因素逐级增加;当网络技术发展到自媒体阶段,在赋予中国网民一定的表达权利和空间的同时,也使他们具有了自主传播和生产网络民族主义图像文本的能力;当技术赋权成为常态,网络场域的话语权力重心发生转移,产生不同的话语主体,试图建立自身的网络民族主义话语体系,彼此围绕图像展开话语争夺。

2.1 媒介扩张语境下图像引发网络民族主义公共情感因子持续增加

媒介是生产情感的重要形式,“能够将情感从个体的私人情感体验转化为公共情感”^[13],塑造公众认知。不同的媒介技术形态决定着人们以何种方式和何种态度来进行情感表达和体验这个世界。而无论在哪一种社会体制中,媒介又总是通过持续性地传播一个国家的民族共同体意识,动员公民参与与民族身份相关的行为实践,“民族主义作为一种‘共同体意识’,与媒介的传播活动有着密不可分的联系”^[14]。从这个意义上讲,民族情感的持续增加与媒介扩张下的形态演变有很大关联,每一次信息传播手段的变革和扩张都是一次关于新兴媒介对传统媒介的功能延伸和补足,都会引发人们内在民族情感因素的传递频次的逐级增加。

纵观人类不同社会形态,媒介传播的信息本质上并没有发生显著变化,反而是传播信息的媒介手段表现为从口头传播到文字传播,再到电子传播的历时性变化。在这一进程中,信息的自由度和价值的实现程度也随之发生了变化,进而对人与人之间的关系确认和民族共同体意识的产生带来不同影响。具体来看,原始社会语言的出现为日常社会中的交流和相互合作提供了最为基本的传播手段,虽然这种口头传播在传播内容和距离上具有局限性,但加强了以血缘关

系为纽带的氏族部落内部的“我们”的集体性意识,人与人之间的关系逐渐具有了部落共同体属性。文字的出现将人类的交流推向了理性,文字将语言进行了符号化的实体转换,尤其是印刷媒介带来的文字的批量性复制和生产,将民族语言文字进行了统一,并超越了“部落共同体”而推动了民族集体文化的传承。《想象的共同体》认为印刷术将人们关于自身所处的地域边界和内在的集体历史记忆进行了有效唤醒,使人们意识到自身群体区别于他者的文化边界和地域边界,产生民族共同体的想象。从涂尔干的社会心理层面的分析看,正是这种存在一定约束力量的实在的想象,实现了内在情感层面的参与,进而不断催发了近代以来民族国家的产生和建构。进入以电影电视为代表的电子传播阶段之后,视听文化打破了地方性自我孤立和封闭的藩篱,人与人之间的关系变得更加直观、开放和自主,“想象的共同体”在虚拟的环境中被发现和被感受。尤其是互联网下的图像传播所构筑起的场景化环境,实现了媒介现实与客观现实之间的有效连接。在虚拟化的场域中,人与人之间、人与群体之间的民族认同和向心力突破了血缘、地缘的局限性,产生了新的表达形式。

可以发现,视觉文化时代的图像媒介在影响人们的民族共同体意识和民族主义观念上具有关键性的渗透作用和催化作用,这既与图像媒介形态作用于人的方式有关,也与图像媒介融入人们日常生活的程度和力度有关,为网络民族主义图像化的出场和转向提供了一种认知国家和民族、产生集体认同的强大情感力量。

2.2 技术赋权语境下图像带来网络民族主义自主建构能力显著增强

在传统媒介中,组织化机构的内容传播是以相关工作者的采编为导向的,受到一定的权力、资本和媒介传播的价值观的影响,网民与媒介机构之间是一种“传播—接受”的直线关系。随着新型媒体的日趋繁荣,传统主流媒介载体遭遇新的解构,技术带来的非传统的权力类型正逐渐进入大众权力视野。在为广大网民提供技术便利和数据支撑中,媒介适用权日趋下移和普及,赋予了人们更多接近媒介、自我发声和直接传播的潜能,为网民提供了表达观点的能力和权利。这使得过去较少占有话语资源的社会成员也开始具备能够与其他社会阶层对话的空间、权力和能力。如此,媒介技术具有了一种客观上的“赋权”价值和功能。

其实,这种技术赋权体现的是对网民的意义传播赋权和意义生产赋权。不过,从笼统意义上探讨的媒介技术赋权,其主体是平台、场域和阵地,是由外向内的技术工具性赋权,体现为对网民的意义传播赋权,能够增强网民的自主“发言”和自主传播的效力,具有自主参与网络民族主义事件、自主传播网络民族主义图像内容的能力和权利。与笼统意义上的媒介技术赋权不同,媒介技术平台支撑下的图像赋权“不仅是一种由他者被动赋予到自我主动获取的能动性力量,而且能够形成一种把各种微小力量聚合起来的能力”^[15],更加凸显了由内向外的民族情感和内容的呈现实践,带有自主建构的意义,强调网民的主观能动性,体现出对网民的意义生产赋权。这表现为在图像特性牵引下的建构过程,即当图像赋权下的网民打破了现实社会中的权力结构时,便获得了一种平等交流的平台和机会,以此借助图像呈现议题、表达情感和形塑舆论,将曾经分散的利益诉求凝聚成为一个基于共同民族意识基础上的整体性诉求,在吸引各层力量的同时,不断汇聚一股新的表达渠道。其中,图像“链接”、图像“分享”、图像“转发”、图像“跟帖”、图像“编码”等方式为网络民族主义汇聚了更多的实时信息,在互动过程中会产生裂变式传播效应。

这种依托技术、以图像建构为核心的网络民族主义的转向,是网络技术世界里民族主义意识和观念的图像化象征物得以不断再生产的产物,预示着网络大众不断具备了将“想象的共同体”转化为“现实的共同体”的能力,这就为网络民族主义图像化的出场和转向奠定了自主生产和传播的基础。当这种象征物得以建构的范围和规模不断扩大时,便会凝聚出广泛的意见圈和舆论场,进而产生与官方或不同网络群体间的话语争夺。

2.3 社会发展语境下图像助推网络民族主义话语权力重心发生转移

“社会生产力的发展必然导致媒介形态的嬗变,而不同形态的媒介所具有的媒介的偏向性又必然导致和造成不同的话语权力,并进而促进社会权力体系的变换与更迭。”^[16]媒介需要技术支撑,而技术又受社会生产力影响。媒介的形态及其话语权也就相应地受到当时社会生产力及科学技术发展状况的影响,表现为由起初话语权的自由平等(生产力低下和无技术)向垄断控制(生产力发展,技术被少数人掌握)转变,再向自由平等化倾向(生产力带来技术完善,惠及大众,打破垄断)转变的螺旋式发展过程,这是生产力发展和科学技术进步的内在必然规律,表明随着社会生产力发展,人类的表达形式不断得到解放,话语权力重心也在不断发生转移。

具体来看,在口语媒介时期,口头传播、口传心授没有技术含量,带来最初交往的平等自由,但当需要依赖阅历丰富的长辈和老人担负保存知识和文化故事的使命时,这种支配性力量逐渐发展为这一时期的话语权,并昭示着平等开始逐渐丧失。在文字书写媒介时期,头脑记忆的繁重任务被文字书写媒介所解放,口头复述的长辈和老人话语权式微,社会主导话语权逐渐向发现和拥有新知识的人以及能够识读文字的贵族统治阶级和知识分子转移。在文字印刷媒介时期,低效率的手抄书写被大批量的机器印刷的复制性生产所取代,这种能称得上是真正的公共性媒介使观念表达和传播从个体性转向了社会性。由此,以往的贵族统治话语逐渐向广泛的社会大众话语转移,但这一时期的机器印刷不可避免地受到社会资本运作的控制,社会大众话语体现为资本话语霸权。在互联网媒介时期,媒介技术的发展为网民提供了零成本分享和发表观点的机会和能力,能够以私人化、普及化和自主化的特征破除传统媒介的信息“堤坝”,由此带来原有的资本控制下的、受众处于被动地位的话语霸权的式微,广大网民获得一定的话语权,重新复归了个人话语权。如此,当图像资源和媒介技术的结合能够赋予网民足够多的自由表达、生产、建构和传播话语内容的权利时,偏向于抑制某些信息而传递网民自身诉求信息便成为可能。这导致特定的话语权力逐渐重新确立,网民内在的权利观念也在不知不觉中发生变化。他们会认识到自身话语存在的价值和意义,并在网络空间中形成多元化的意见和舆论场,均尝试在图像文本符号中不断建构和生产属于自身价值诉求的意义体系,从而依靠图像话语编织和实现自身话语的合法性,与官方主流媒介、不同精英群体之间展开话语的争夺。

这样看来,如果从社会发展和技术完善的角度去分析网络民族主义图像化转向语境的话,就会发现社会生产力和技术的发展带来人类的表达方式的变革以及话语权力的平等化倾向,这就为网络民族主义图像化的出场和转向提供了宽广的话语作用空间。图像符号元素不仅仅是一种构建和传达网民民族情绪的载体或者工具,更是一种围绕图像持续性展开的关于网络民族主义话语争夺和竞争的博弈行动,而网络民族主义的图像化转向也昭示着个体在顺应社会发展过程中对话语权平等化的理性追寻。

3 网络民族主义图像化实践的生成缘由

网络民族主义图像化的出场逻辑即图像驱动、图像建构和图像竞争的功能性渐进图景,为探讨网络民族主义图像化生成的原因提供了语境、厘清了前提,并奠定了重要的逻辑基础。也就是说,在情感驱动中唤醒深层存续的集体记忆,为网络民族主义奠定了情由;在概念生产中实现“民族性”再生产,为网络民族主义提供了保障;在话语场域中追求主体权利话语与策略,为网络民族主义塑造了舆论。

3.1 通过唤醒集体记忆奠定网络民族主义图像化实践情由

民族是以凝聚社会成员共同的情感记忆和价值诉求的想象共同体形式存在于社会成员头脑之中,与此相应的网络民族主义情绪便成为一种实现这一原则的“满足感”或者一种违反了这一原则的“愤怒感”。图像既是情感表达的载体,也是启动情感关联、唤醒群体情感的重要动力源,具有从感性到理性再到公共性的阐释功能。由此,当网络民族主义事件从口头表达到文字表达,再向图像表达的转换和扩张时,网络图像便突破了口头文字表达在血缘、地缘上的局限性,有力地嵌入网络民族主义事件的集体记忆之中,为网民群体的民族认同唤醒和向心力凝聚提供了新的实现形式和新的尺度——构建了一个集体记忆语境。

这一集体记忆语境是特定社会群体借助图像对“过去”的共享。当社会群体成员之间是以建构“过去”的话语形式连接彼此统一性的感受时,集体记忆能够产生并发挥团结成员和组成统一集体的定义功能,“正是通过对彼此拥有的过去产生共同意象,从而建立起对本群体的感知和团结的人们,才成为了最终组成人类社会的一个个群体”^{[17]183}。当然,集体记忆只有在社会群体成员的传播中才能够保持和延续,既定的社会群体成员彼此只有发生一定的社会互动和感知,才能够更好地促进集体记忆的存续,并且“通过多种媒介形式的话语表达,有效勾连着历史与记忆、传统文化与现代认同,在公众记忆中呈现或加强某一个集体记忆符号”^[18]。这显然为网络民族主义提供了一个产生的情由,在告知网民“何以发生”的情感逻辑起点上,以图像的不断复制保证了集体记忆的深层存续,进而持续激发网民产生心理应激反应,不断助推网络民族主义情绪。

网络图像在对网民头脑中关于中国历史和政治的过往记忆和历史经验的建构中,会因为不同的视觉符号和表征方式带来不同的视觉体验,但图像内在蕴含的最为基本的“对本民族和国家的热爱”的价值内核仍旧体现了广大网民的核心记忆点。如此,当图像为网民构建了一个带有中国特定历史时期的集体记忆语境,这便有了对个体感性阐释以大规模驱动网络民族主义的情感条件,并在走向公共性阐释中助推持续发酵。2021年3月举行的中美高层战略对话的现场照片与1901年《辛丑条约》签订时的现场照片在中国网络疆域不断扩展,两张辛丑年的照片之间的强烈对比,背后有着强烈的历史记忆节点和心理背景,不断构建着关于中国人的骨气与底气的集体主义语境,从而驱动中国网民热烈讨论、转发和评论,催发强烈的网络爱国情绪。

3.2 通过生产多元概念提供网络民族主义图像化实践资源

当共同体所处环境发生变化,带来表征意义的符号缺乏和认同缺乏时,需要根据新的条件、资源和需求对其话语表达或概念形式进行移植、加工、沿袭或者改造。这是一个再生产的过程,本质上是意义的再构。从这个意义上讲,网络民族主义图像化生成过程可以看作一个“民族性”

不断再生产的过程。图像信息涵度高且介入门槛低,既不会像语言文字一样,在传播过程中产生信息损耗,也不会要求使用者具备较高的文化程度和表达能力,再加上信息技术的发展,都为利用图像生产概念提供了可能,为网络民族主义图像化概念和话语自下而上的“民族性”再生产提供了可能。正是这种“民族性”的再生产,成为网民认知他者、催生共同情感、强化历史记忆、形塑集体意识的工具。

网络民族主义行动中的图像元素成为网民生产行为的重要素材。网络民族主义传播实践中包含有大量视觉符号元素,为网民提供了建构新的网络民族主义图像的素材。“在现实生活中,通常民族主义借助于崇拜物——旗帜、制服、飞机 Logo、地图、赞歌、国花、民族烹饪以及建筑物的视觉化和仪式化组合以及集体膜拜的壮观场景,如团体体育、军事表演、群众集会、各种各样的大众文化等的组合来形塑自身。”^{[19]353} 网民正是通过对此类图像元素进行内容改编,建构基于不同角度并蕴含具体含义的网络民族主义图像,不断激发网民的民族情感和民族意识。以“90后”为主体的“帝吧出征”,在以中国本土风貌和中华民族的传统文化相关图像反击台独势力过程中,图像成为承载着他们自身的价值和思想的重要载体和元素,以各种标语、表情包和动图等符号建构出“中华美食”“大好河山”等具象化内容,进而加深台湾和大陆之间的民族认同。

生产图像话语是增强网络民族共同体意识的基础。“语言通过给想象的共同体提供思想媒介为民族意识奠定了基础”^[20],图像语言和图像表达为想象的共同体奠定了民族意识的基础。网民借助网络技术在生产图像话语的过程中,不断形成、重塑和积淀着一种能够引发共鸣并产生民族认同的概念性图像话语。这种话语具有明显的民族指向性、强大的民族观念的感染力和便捷的传播力。当大段的文字难以有效激发大批量网民的共时性心理应激反应和历时性民族记忆时,概念化的图像话语和图像表达就发挥了即时性作用,成为唤醒民族共同体意识的关键部分。诚然,也需要看到,媒介技术的发展衍生了以图像电子媒体为中心的“娱乐化时代”^[21],同时囿于网络民族主义与网络图像文化深度勾连,网络的去中心化使得网络民族主义的再生产容易脱离现场和去语境化,表现出恶搞、歪曲、嘲弄、恶性评判等煽动性特征,容易带来图像失真和误读,使网络民族主义情绪走向线下极端行为。

3.3 通过影响话语场域塑造网络民族主义图像化实践舆论

图像传播依赖于网络民族主义事件发生的场域,正是在这种网络场域背景的互动中建构舆论、发生作用,而且网络民族主义发生发展的一系列相关要素均对图像承载的舆论主题产生影响。然而,场域并非一成不变。在这个谁掌握信息权、谁就能够掌握话语权的网络时代,网络大众会按照自主获取的信息内容和价值观念进行选择,此时网络民族主义场域中的主流媒体和精英群体的图像话语权威受到冲击,这种话语差异带来场域中的舆论多元,此时的图像文本显然已经不仅仅是受到网络民族主义场域的影响,同时也对网络民族主义场域具有了反作用,成为网络民族主义不断发酵过程中不同个体和群体之间进行话语权利争夺和策略交锋的核心内容。新冠肺炎疫情发生期间,既有通过中美疫情防控对比图等来清晰展示我国强大的疫情防控能力和显著成效的,也有挪用虚假图像歪曲、篡改疫情防控事实,煽动非理性民族主义情绪、影响政党形象的,这体现了多元化叙事主体间的话语争夺和图像竞争。

在民族认同场域中借助话语策略强化舆论氛围。从民族主义的类型学上看,有研究者将民族主义或者民族认同划分为公民性和族裔性两类。公民性网络民族主义者认同民族的合法性

来自国家的政治原则和制度建设,体现出民族主义者对国家政治制度的认同、选择和加入。而族裔性网络民族主义者将民族认同的合法性归于共同的语言、文字、传统文化、血缘和祖先等自然性因素,体现出民族主义者基于“血浓于水”的血源性认同。2019年7月的香港暴力事件折射出了国家制度和政治立场等人民性象征资源,而2021年3月的新疆棉事件更多诉诸一脉相承的传统象征性图像资源。这两种价值认同的差异性,通过图像资源的不同形式,或诉诸祖国河山、优秀文化等一脉相承的传统图像,或诉诸国家制度、政治立场的人民性图像资源,传达出不同的话语立场和话语策略,与主流话语发生碰撞,强化网络民族主义舆论氛围。

在多元主体场域中依托话语权利开展舆论交锋。随着官方机构内部权力结构的演化和不同权力主体的加入,不同层级的官方机构均会就相关事件发声。但这种声音和观点不再是传统上的统一话语,而较多表现为基于共识的多元化的主体性话语。网络草根与主流媒体、精英群体之间也会存在话语争夺的现象。在2019年中美贸易争端事件中,B站青年群体短视频、动漫形式的“亲和性”话语对主流媒体的“严肃性”话语进行了解构,显示出了与以往不同的多元化舆论话语形式。当图像资源借助网络技术进入千万网民的视野中时,当多元化的网络主体以图像元素展开话语的争夺、以图像传播作为交锋的手段时,“八股风”“官架子”显然难以在多元化的话语竞争场域中重拾往日辉煌。放弃原有的路径依赖,创建多元化图像竞争策略,是加强党和国家的网络民族主义引导能力建设迫切需要重视的问题。

4 应对网络民族主义图像化“狂欢”的举措

在网络民族主义图像化的出场、生成中,图像穿梭于民众与国家之间,使得关于民族、国家的大众认知在原本主流媒体忽略的地方被点亮,带来网络民族主义的新认知。然而,在这种出场语境中,我们还需要注意防范因注意力的过度关注和图像能指的过度膨胀,网络民族主义图像化的生成中可能会发生的网络民族主义思潮“图像狂欢”的风险。

4.1 理性认知情感动员下的制度规约

从网络观念引导和治理的维度上讲,诉诸情感唤醒的图像驱动理应是与诉诸理性的制度规约有机统一的。图像驱动网络民族主义情绪和行动的重要力量来源是立足集体记忆对社会情感的唤醒和对民族集体意识的动员,以激发网民的社会正义感和民族情由。制度强调实体正义和程序正义的统一,强调理性和克制,保持对情感异化的警惕。坚持情感驱动与制度规约的统一,是引导网络民族主义情绪、提升网络治理效能的重要环节。反观网络民族主义图像化驱动的行为实践,在诸多极端民族主义行为的案例中存在这样一个问题,就是网民何以接近图像媒介诉诸极端民族主义行动,而并非直接诉诸制度公力。对于此问题的厘清,需要去探讨是否因网民自身素养不足所致,还是诉诸制度规约、寻求公平正义的渠道局限所致。因此,理性认知网络民族主义情感动员的制度规约问题,不是探讨感性和理性孰轻孰重的问题,而是重视引发网民极端情感反应的力量来源的问题。

那么,正视这种情感力量,一方面要看到它的积极性,因为一味压抑情感易导致人性的异化,反而关注情感的宣泄和释放,就是在关注社会发展的解压阀,这是可兹利用的资源或叙事策略;另一方面也要看到伴随负面情绪的唤醒和发展,如果缺少对其背后反映的诉求的回应或满足,不能及时供给制度化互动和理性应对策略,致使情感淹没理性思考,可能就会造成极端民族

主义情绪和线下极端行为,引发社会冲突。当前,网络空间中的民族主义思潮带有碎片化特征,表现为碎片化真相系统和碎片化情感系统相悖,难以实现良性对接和逻辑互动,拟态环境、虚化历史、极端民粹等现象,带着先入为主的情感偏见编造或篡改真相,造成虚假情感泛滥和情感异化,难以从情感系统走向真相系统,更难以最终上升到爱国的观念系统。网络民族主义图像化疏导,需要注重情感系统与真相系统的有机配合和互动,注重制度设计和规约的现实保障,形成彼此相互影响和相互作用的良好治理生态链条。

4.2 合理遵循自主建构下的边界规范

网络民族主义借助图像赋权进行建构,以实现情绪宣泄、舆论塑造和观念传递,底层网民的内在诉求得以彰显,但对图像的表意建构和对真相的过度渴求容易带来“伪真相”或“抗争性表演”。通过夸大图像元素渲染社会矛盾,借助视觉元素贩卖焦虑、激化矛盾,以图像建构展开悲情叙事和兜售苦难,激发底层群众共鸣,迷惑社会大众,使现实走向妖魔化,不断抢占真相领地,消解国家认同、民族精神、政治信仰,而网民也被非理性情绪绑架,失去了等待真相的耐心。从社会治理的意义上讲,网络民族主义图像化疏导需要遵循的原则是既不压抑表达自由的基本权利,又要保障社会秩序的安定有序。

要在这种自由与秩序间寻求平衡,需要合理遵循网络民族主义图像化建构的边界规范。从网络民族主义图像化建构的内容及其内在意义上看,具有固定意义的特殊视觉符号承载着特定的民族价值和内涵,如国旗等,对这类象征性视觉元素需要审慎对待,不得滥用甚至损害国家尊严和主权。从网络民族主义图像化建构方式及策略上看,要关注图像修辞的有效运用,以象征、隐喻、叙事等方式还原事实、澄清真相,同时也要考量这种“图像生产”是否对他人合法权利和表达自由产生影响,是否对社会秩序安定产生影响。从网络民族主义图像化建构功能上看,要从实践中关注“唯图像表意”所带来的视觉感官狂欢和能指膨胀,既要看到图像喧嚣背后的政治参与,也要注重对制度性互动和设计的探讨,避免网络民族主义图像化狂欢和表意霸权背后的风险扩大化。

4.3 科学反思话语争夺下的社会基础

网络民族主义图像化博弈与话语争夺的实践镶嵌在复杂的社会结构之中,反映着当下的社会文化基础和社会成员的诉求、认知和观念。因为当我们去追溯网络民族主义图像话语竞争和争夺的内在社会诉求时,就会发现它其实很大程度上指向了社会层面亟待回应和面对的既存的现实问题,如群体认同、民族观念、舆论表达、政治参与、增进福祉等。如此,当图像竞争和话语争夺在唤醒网民群体的民族意识和爱国情绪时,这种能力的激发理应需要辅之以一定的社会条件基础,用来解决网民群体实质的诉求问题,改变他们的社会处境,消除担忧,解决心态失衡问题,否则难免会过度窄化网络民族主义图像话语竞争的内在空间,难以从根本上消除社会治理的核心问题。为此,要从现象走向本质,从网络民族主义的图像话语竞争实践走向对社会法律体系不足之处、执法不完备之处和监管不灵之处等的反思,从而凝聚社会共识,强化社会韧性,实现社会善治。

然而,对网络民族主义图像竞争的宽容并不意味着要听之任之。当前存在大量网络民族主义图像竞争和话语争夺受到资本逻辑冲击,陷入自说自话、歪曲事实、追求利益的“后真相”幻景。以资本增值和利益最大化为目的的资本逻辑持续介入网络图像和舆论场域,凭借“情感优

先”特质,裹挟戏谑化、庸俗化、虚假性的创作内容,以夸张、歪曲、恶搞方式演绎革命先烈,颠倒是非,追求表意和“无图不欢”,造成断章取义,影响舆论走向,引发极端民族主义情绪。对此,要科学反思网络民族主义图像竞争和话语争夺背后的社会基础,分析是资本陷阱还是正当诉求,坚决抵制不良网络风气和资本逻辑的宰制风险,结合政府层面自上而下的支持,主动设置和引导网络议题,及时进行图像澄清和真相澄清。

5 结语

总的来看,图像与民族主义一直以来有着密切关系,是民族身份认同的重要象征符号。网络民族主义的图像化生成是伴随着网络社会的演进和图像媒介的发展而带有明显时代特征的社会政治文化现象,走过了一个以文字为核心的精英话语到以图像为核心的大众话语的历程,反映了民族主义形态从理性向感性的转向和变迁。在这其中,图像通过情感驱动、自主建构、话语争夺不断强化大众对于民族主义的“想象”,越来越成为网络民族主义的叙事和表达形式,成为当下网络民族主义兴起的一个重要动因。正是这种图像符号嵌入,让基于“政治一致性”的民族认同逐渐被多元化的个体身份认同所超越,这要求我们在图像的媒介化和网络化的不断深化发展中,考量和重思网络民族主义的变迁和未来,以更好地疏导网络民族主义。

参考文献:

- [1] 李潇雨. 国家·边疆·民族——一个跨越三十年的视觉样本[J]. 开放时代, 2021(1): 206-223.
- [2] 董卫民. 救亡话语下民族主义“图像书写”——庄学本、孙明经边地人文地理摄影探析[J]. 未来传播, 2021(1): 10-16.
- [3] 陈卫星. 廖冰兄的漫画创作与新民主主义革命的视觉动员[J]. 南京社会科学, 2019(11): 113-119.
- [4] 战泓玮, 魏宝涛. 从中美贸易争端看中国青年的民族主义话语表达——以 B 站“《新闻联播》关于中美贸易争端报道”的相关视频为考察视角[J]. 中国青年研究, 2021(2): 43-51.
- [5] 赵菁. 爱国动漫《那兔》粉丝群像与“二次元民族主义”[J]. 文艺理论与批评, 2019(5): 11-24.
- [6] 董天策, 杨龙梦珏. 国族的想象: 作为修辞实践的网络民族主义——对 B 站《中国历代疆域变化》弹幕的幻想主题分析[J]. 国际新闻界, 2021(4): 6-29.
- [7] 陆新蕾. 短视频中的网络民族主义初探[J]. 当代传播, 2019(6): 98-100.
- [8] 方刚, 郭美坊. 视觉文化时代网络民族主义的“图像转向”[J]. 今传媒, 2021(3): 13-17.
- [9] 方飞. 中国青年网络公共表达的动因与呈现——基于韦伯社会行动理论的理解[J]. 中国青年研究, 2019(9): 38-46.
- [10] 葛明骊. “后真相”时代网络民粹主义主导舆论的机制及其治理[J]. 东岳论丛, 2020(5): 118-124.
- [11] 张爱军, 魏毅娜. 网络空间极端民族主义舆情的延伸、变异及其应对[J]. 中南民族大学学报(人文社会科学版), 2020(2): 131-136.
- [12] 刘小龙. 当前中国网络民粹主义思潮的演进态势及其治理[J]. 探索, 2017(4): 48-56.
- [13] 袁光锋. 公共舆论中的“情感”政治: 一个分析框架[J]. 南京社会科学, 2018(2): 105-111.
- [14] 郑素侠. 中国网民的民族主义及其影响因素: 一个媒介使用的视角[J]. 国际新闻界, 2017(12): 138-153.
- [15] 黄月琴. 新媒介技术视野下的传播与赋权研究[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版), 2016(6): 140-145.
- [16] 王华生. 媒介形态嬗变与话语霸权的转移[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018(3): 134-135.
- [17] 莫里斯·哈布瓦赫. 论集体记忆[M]. 毕然, 郭金华, 译. 上海: 上海人民出版社, 2002.

- [18] 严峰,蒋原伦,孙玮,等.新媒介语境下的科幻景观与科幻文化[J].探索与争鸣,2019(8):37-66.
- [19] MCCLINTOCK A. Imperial leather: race, gender and sexuality in the colonial contest[M]. New York: Routledge, 1995.
- [20] 茅根红,蔡中华.从“帝吧出征”看民族性的“再生产”——当代中国网络民族主义再审视[J].华南师范大学学报(社会科学版),2017(4):60-63.
- [21] 秦程节.网络空间主流意识形态话语权的流失与重构[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2020(4):55-64.

Causes, Mechanism and Countermeasures of the Image Formation of Network Nationalism

YU Youkai

(School of Marxism, Shandong University, Jinan 250100, China)

Abstract: The image, with a new scale different from traditional media forms, has become an important factor to stimulate network nationalism. In the context of media expansion, images lead to the gradual increase of national emotional factors. In the context of technology empowerment, images bring about a significant increase in the ability of self-construction of network nationalism. In the context of social development, images help to shift the focus of discourse power of network nationalism. All these constitute the appearance context of the image turn of network nationalism, and it is the logical basis of the formation of network nationalism. In the practice of network nationalism visualization, images lay the foundation by arousing collective memory, provide resources by producing multiple concepts, and shape public opinion by influencing discourse field, which provide conditions for the generation of network nationalism visualization. We should strengthen the effective response to the problems existing in the practice of network nationalism visualization, rationally recognize the institutional regulations under emotional mobilization, reasonably follow the boundary norms under self-construction, and scientifically reflect on the social foundation under discourse competition.

Key words: internet, nationalism, image

责任编辑:陈卓

本期作者简介



谢来位，1970年生，重庆开州人，博士，中共重庆市委党校（重庆行政学院）公共管理学教研部主任，教授，中共重庆市委党校学术委员会委员、重庆市级重点学科公共管理学负责人。评选为重庆市社会科学专家库成员、重庆市宣传文化“巴渝新秀”人才、重庆市社会稳定风险评估市级专家库成员、重庆市五届人大常委会立法咨询专家。兼任重庆市人民代表大会制度研究会副会长、重庆市科学社会主义学会副会长、重庆市行政管理学会副会长兼秘书长。主持完成国家社会科学基金项目2项、省部级重大重点及一般基金项目12项，在中国社会科学出版社出版专著2部，在《人民日报》《中国行政管理》《农业经济问题》《科学社会主义》等刊物发表学术论文70余篇，主持的12项研究成果获省部级领导肯定性批示，科研成果获得省部级二等奖、三等奖共6项。

韩福国，1976年生，山东菏泽人，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，复旦大学城市治理比较研究中心主任，中国劳动关系专业学术委员会理事。主持国家社会科学基金项目1项、省部级社会科学基金项目4项。在《中共中央党校学报》《浙江社会科学》《探索》等核心期刊发表20多篇论文，出版《开放式党建：协商民主与群众路线的融合》《我们如何具体操作协商民主——复式协商民主决策程序手册》《复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节》等5部著作，主编《基层协商民主》《走向现代社会治理共同体》等著作。



探索

哲学社会科学（双月刊） 1985年创刊

第4期（总第220期） 2021年7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.tszs.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.4（Sum No.220） July, 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.tszs.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

ISSN 1007-5194



9

7 7 1 0 0 7 5 1 9 2 1 5



0 7 >