

PROBE

国家期刊奖百种重点期刊
CSSCI来源期刊
中文核心期刊要目总览入编期刊
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



ISSN 1007-5194
CN50-1019/D

2024. 2

哲学社会科学 双月刊
2024年3月

探
索

二〇二四年第二期

《探索》2024年主要栏目重点选题

马克思主义中国化研究

1. 习近平新时代中国特色社会主义思想研究
2. 习近平文化思想研究
3. 习近平总书记重要讲话的新概念新判断新理念新思想研究
4. “两个结合”与中国化马克思主义理论发展研究
5. 中国式现代化理论体系研究
6. 世界百年未有之大变局与二十一世纪马克思主义发展研究

政治学研究

1. 国家治理体系与治理能力现代化研究
2. 国家安全治理研究
3. 全过程人民民主研究
4. 铸牢中华民族共同体意识研究
5. 新技术革命与国家治理变革研究
6. 乡村全面振兴与基层治理创新研究
7. 政治学学科体系、学术体系、话语体系研究

政党治理

1. 党的全面领导与中国式现代化研究
2. 中国共产党领导制度体系建设研究
3. 党的自我革命制度规范体系研究
4. 全面从严治党体系建设研究
5. 党的创新理论体系化、学理化研究
6. 大党独有难题研究
7. 党建引领基层社会治理研究

公共治理

1. 共同富裕与中国式现代化研究
2. 社会治理现代化研究
3. 数智时代公共治理创新研究
4. 农业农村现代化与乡村全面振兴研究
5. 积极应对人口老龄化研究
6. 美好生活需要与社会政策研究
7. 中国特色志愿服务研究
8. 公共管理理论与实践前沿问题研究

思想文化建设与传播

1. 建设中华民族现代文明研究
2. 文化强国与文化软实力研究
3. 精神生活共同富裕与中国式现代化研究
4. 数字技术、数字文明与文化治理研究
5. 政治传播与意识形态安全研究
6. 网络治理与网络强国建设研究
7. 思想政治教育前沿问题研究

PROBE

哲学社会科学双月刊

国家期刊奖百种重点期刊
C S S C I 来 源 期 刊
中文核心期刊要目总览入编期刊
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。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

2024 年第 2 期 总第 236 期

2024 年 3 月 15 日出版

主管主办：中共重庆市委党校

编辑出版：探索杂志社

编辑委员会

主 任：谢金峰

副主任：张 健

委 员：（按姓氏笔画排）

方 旭 孙凌宇 张志勇 陈 剑
周学馨 周芳名 侯晋雄 温丙存
谢来位 谢撼澜

总编辑：金华宝

副总编：王 慧

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：重庆市九龙坡区渝州路 160 号

邮 编：400041

电 话：023-68593010

投稿系统：<http://www.tszss.net> 或 <http://suta.cbpt.cnki.net>

微信平台：tansuoazhi

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

“两个结合”与习近平文化思想的理论创新 秦小琪 1

“两个大局”与习近平文化思想的理论品格 赵耀 15

政治学研究

分布式协商：协商代表驱动乡村高质量协商的内在逻辑

——以华中S村为例 张大维, 马致远 30

数字协商民主治理有效的内在逻辑与优化路径

——以Y市政协云平台为例 詹国辉 44

引领动员与规则生产：农村基层协商民主建设的双重路径

——基于31个案例的模糊集定性比较分析 韩瑞波, 彭娟 58

政党治理

重塑乡村公共性：党建引领激活村民自治的内生路径

——以湖南省沙洲村为例 曹军辉, 张紧跟 73

传统党建融合数字党建：新时代党建高质量发展的新路径 黄威威 86

公共治理

政策试验的议题情景与多重功能

——基于相对集中行政许可权改革的考察 杨宏山, 郝思凯 98

政策衔接：政策有效性的一种实现机制 衡霞, 吴培豪 112

时空互置：政策试点推动制度创设的一种机制

——以中国儿童福利与未成年人保护政策制定为例 章高荣 125

思想文化建设与传播

数字技术促进精神生活共同富裕的机理、风险及其防范 黄冬霞 142

Contents

No.2 2024 (Serial No.236) (Bimonthly)

1.“Two Combinations” and the Theoretical Innovation of Xi Jinping Thought on Culture	QIN Xiaoqi 1
2.“Two Overall Situations” and Theoretical Character of Xi Jinping Thought on Culture	ZHAO Yao 15
3.Distributed Deliberation: The Internal Logic of Deliberative Representative Driving High Quality Deliberation in Rural Areas ——Taking Village S in Central China as an Example	ZHANG Dawei, MA Zhiyuan 30
4.The Inner Logic and Optimization Path of Digital Consultative Democratic Effective Governance —— A Case of the CPPCC Cloud Platform in City Y	ZHAN Guohui 44
5.Leadng Mobilization and Rule Production: Dual Paths of Rural Grassroots Deliberative Democracy Construction ——Based on 31 Cases through fsQCA	HAN Ruibo, PENG Juan 58
6.Reshaping Rural Publicity: The Endogenous Path of Party Building Activating Villagers’ Self-governance ——The Example of Shazhou Village in Hunan Province	CAO Junhui, ZHANG Jingen 73
7.Traditional Party Building Integrates Digital Party Building:A New Path of High-quality Development of Party Building in the New Era	HUANG Weiwei 86
8.Issue Scenarios and Multiple Functions of Policy Experiments ——Taking the Reform of Relatively Centralized Power of Administrative License as an Example	YANG Hongshan, HAO Sikai 98
9.Policy Cohesion: A Mechanism for Realizing Policy Effectiveness	HENG Xia, WU Peihao 112
10.Space-time Interposition: A Theory of Policy Pilots to Promote Institutional Creation ——A Case Study of China’s Policy Experimentation on Child Welfare and Protection of Minors	ZHANG Gaorong 125
11.Mechanism, Risk and Its Prevention of Digital Technology to Promote the Common Prosperity of Spiritual Life	HUANG Dongxia 142

引用格式:秦小琪.“两个结合”与习近平文化思想的理论创新[J].探索,2024(2):1-14.

“两个结合”与习近平文化思想的理论创新

秦小琪

(大连海事大学马克思主义学院,辽宁大连116026)

摘要:“两个结合”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要理论观点和创新性理论贡献,也是习近平文化思想产生的重要理论基础,蕴含着习近平文化思想理论创新的逻辑理路。从理论创新的基础来看,“两个结合”蕴含的马克思主义同中国特色社会主义现代化建设实践相结合、马克思主义和中华优秀传统文化相契合等要义,奠定了习近平文化思想理论创新的方法论基础,构成习近平文化思想作为一种创新性文化思想的哲理与学理基础。从理论创新的现实逻辑来看,“两个结合”的提出,表明了习近平文化思想理论创新的时代背景和缘由,从而开辟了习近平文化思想理论创新的新场域,即立足中华民族伟大复兴战略全局推动中华文化创新性发展与繁荣,在把握世界百年未有之大变局中促使中华文明创新性发展与交流互鉴。从理论创新的实践逻辑来看,“两个结合”拓宽了习近平文化思想理论创新的新视域,即从文化强国建设面临的实践问题出发,科学回答社会主义文化建设面临的中国之问、世界之问、人民之问、时代之问,从而系统性地展现习近平文化思想理论创新的主要内容。从理论创新的价值取向来看,“两个结合”赋予了习近平文化思想理论创新的使命,即在“两个结合”的基础上继续推动新时代社会主义文化繁荣发展、坚持中国特色社会主义文化发展道路建设文化强国、赓续历史文脉建设中华民族现代文明。

关键词:“两个结合”;习近平文化思想;理论创新;逻辑理路;文化强国建设

中图分类号:D619

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0001-14

“两个结合”是习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中提出的重要论断,即“把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合”^{[1]10}。在党的二十大报告中,习近平指出:“只有把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,坚持运用辩证唯物主义和历史唯物主义,才能正确回答时代和实践提出的重大问题,才能始终保持马克思主义的蓬勃生机和旺盛活力。”^{[2]17}“两个结合”提出之后迅速成为重要的学术命题,学界对它的研究主要集中在其内涵、价值以及与习近平新时代中国特色社会主义思想和马克思主义中国化时代化新境界的关系研究等方面。一是“两个结合”在中国特色社会主义新时代的重要价值。学者们认为,“两个结合”使中国共产党的理论创新达到了一个新高度^[3],标志着党对马克思主义中国化时代化内涵特质和发展规律的认识升华^[4],充分彰显了新时代中国共产党人推进理论创新的重大经验和鲜明特色^[5]。二是“两个结合”与马克思主义中国化时代化的关系。学者们认为,“两个结合”丰富了马克思主义中国化时代化的内涵^[6],决定着马克思主义中国化时代化的发展方向^[7],是推进中国式现代化建设的重要举措^[8]。三是“两个结合”与习近平新时代中国特色社会主义思想的关系。学者们认为,“两个结合”构成习近平新时代中国特色社会主义思想的新内容^[9],同时习近平新时代中国特色社会主义思想也是新时

基金项目:国家社会科学基金项目“智媒时代高校网络舆情治理研究”(22CKS046),项目负责人:秦小琪。

作者简介:秦小琪,女,博士,大连海事大学马克思主义学院讲师,法学院博士后研究人员。

代推进“两个结合”的理论产物^[10]。总的来看,学者们深入研究了“两个结合”的内涵与价值,以及在习近平新时代中国特色社会主义思想中的地位与贡献。因而,沿着这个研究逻辑需要进一步思考的问题是,“两个结合”与作为习近平新时代中国特色社会主义思想文化篇的习近平文化思想的产生是什么关系,为什么说习近平文化思想是对马克思主义文化理论的丰富和发展?从目前来看,从“两个结合”的视角研究习近平文化思想还有待深入。尽管已有学者作了相关研究,一是研究了“两个结合”在习近平文化思想中的意义^[3],二是研究了“两个结合”与习近平文化思想的形成关系^[11],但这方面的研究比较少,同时还需要深化。因此,借鉴学界已有研究成果,探究“两个结合”与习近平文化思想的理论创新问题,对深化习近平文化思想研究有着推动作用。

一、“两个结合”与习近平文化思想理论创新的方法论

习近平文化思想是“两个结合”的创新成果,开辟了“两个结合”的文化新境界。在习近平文化思想的创新发展过程中,“两个结合”在相互作用、相互影响中实现了马克思主义基本原理、中国具体实际、中华优秀传统文化三者之间的互相成就。习近平文化思想既充分汲取马克思主义的精髓,丰富和发展马克思主义文化理论,又充分挖掘中华优秀传统文化的内涵与价值,推动其创造性转化和创新性发展,促进马克思主义与中华优秀传统文化相互契合,进一步丰富中国特色社会主义文化理论体系,推动中国特色社会主义文化建设,为更好建设中华民族现代文明提供了思想指引和行动指南。

(一)马克思主义基本原理同中国特色社会主义现代化建设实践相结合

马克思主义是与时俱进、不断丰富和发展的科学理论。习近平指出:“马克思主义能不能在实践中发挥作用,关键在于能否把马克思主义基本原理同中国实际和时代特征结合起来。”^[13]³⁰只有遵循矛盾普遍性和特殊性的方法论原则,将马克思主义基本原理同中国具体实际结合起来,才能不断激发马克思主义的生机与活力,并指导中国的革命、建设和改革。中国共产党人在中国革命、建设和改革的历史进程中,用马克思主义基本原理指导中国具体实践,并将实践过程中总结的经验上升为理论,进而形成具有中国特色、符合中国实际的马克思主义中国化时代化的理论成果,来指导中国进一步的具体实践,成功解决中国实践发展和理论建设的现实问题。马克思主义基本原理同中国特色社会主义现代化建设实践相结合,是马克思主义理论同中国现代化建设实践的结合,是具象的环境、条件、事物下的具体结合^[12]。这种结合,既推动中国特色社会主义的理论创新,又推动中国特色社会主义的实践发展。中国特色社会主义进入新时代,中国共产党立足于新的实际需要以及理论发展的要求,一以贯之地将马克思主义基本原理同中国特色社会主义现代化建设实践相结合,形成和发展了对中国特色社会主义现代化建设具有重要指导意义的习近平新时代中国特色社会主义思想。

中国共产党在实现马克思主义基本原理同中国特色社会主义现代化建设实践相结合的过程中,在深刻认识和把握共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发

不断解决中国社会现实问题,推动着政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设取得显著成就。这些成就推动了中国的现代化进程,为实现中华民族伟大复兴创造了坚实基础。另一方面,中国共产党在解决中国特色社会主义现代化建设实践问题的过程中,得出符合客观实际的科学认识,不断推动着马克思主义中国化时代化的理论创新,使马克思主义中国化时代化达到新境界,彰显了二十一世纪马克思主义的时代魅力。习近平文化思想作为习近平新时代中国特色社会主义思想的新发展与新篇章,是马克思主义基本原理同中国特色社会主义文化建设具体实际相结合的理论产物。习近平在新时代中国特色社会主义文化建设方面的新思想新观点新论断,是汲取了马克思主义文化理论内容,结合新时代中国共产党领导文化建设的实践经验,逐渐形成和发展的理论总结,“构成了习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇,形成了习近平文化思想”^[13]。因此,马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,尤其是同中国特色社会主义文化建设实践相结合,为习近平文化思想的形成发展及其理论创新奠定了理论基础和实践基础。

(二)马克思主义和中华优秀传统文化相互契合

新征程上要推进以中华民族现代文明为基础和支撑的中国式现代化需要马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合^[14]。一方面,中华优秀传统文化“是中华文明的智慧结晶和精华所在,是中华民族的根和魂”^{[15]327},因此,在实现马克思主义中国化时代化的过程中,就要求我们既不能抛弃马克思主义这个魂脉,也不能抛弃中华优秀传统文化这个根脉^[16];另一方面,马克思主义基本原理同中华优秀传统文化之所以能够相结合,在于二者具有高度的契合性。“马克思主义提出的共产主义、社会主义理想,与中华文明重民本、尚和合、求大同的理念相契合,与中国历代有志之士追求民富国强的梦想相适应,与近代以来中国先进分子救亡图存的愿望相一致”^{[17]24},因而中华优秀传统文化“同科学社会主义价值观主张具有高度契合性”^{[2]18}。因此,马克思主义基本原理与中华优秀传统文化的精神特质在根本上是相通的和相契合的。二者相结合的重要意义在于,一方面,中国的历史、文化、社会制度以及人民的生活实践,为马克思主义在中国的发展提供了沃土,同中华优秀传统文化相结合,“马克思主义真理之树才能根深叶茂”^{[18]15},并以马克思主义的真理之光激活中华文明的基因,让中华文明在世界彰显其独特魅力,推动“中华文明的生命更新和现代转型”^[19];另一方面,中华优秀传统文化蕴含着丰富的哲学思想、道德观念、价值追求和审美情趣,具有独特的魅力和价值,能够丰富马克思主义的文化内涵,使马克思主义在中国土地上展现出更加独特的中国风格和中国气派,使“中国化马克思主义成为中华文化和中国精神的时代精华”^[19]。

“两个结合”解决了马克思主义民族化与具体化的问题,也解决了中华优秀传统文化“与当代文化相适应、与现代社会相协调”^{[20]83}的问题,从而为推动马克思主义的创新发展与中国特色社会主义文化理论的创新发展提供了方法论指导。在“两个结合”的基础上,中华文化形成了“一个有机统一的新的文化生命体”^[19],即中国式现代化的文化形态。这种文化形态,既包含了马克思主义的科学精神和革命精神,又保留了中华优秀传统文化的深厚底蕴和独特魅力,既具有世界性,又具有民族性。这种文化形态的形成,不仅推动了中国的现代化进程,也为建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态奠定了基础。一方面,马克思主义基本原理在同中华优秀传统文化相结合的过程中,中华优秀传统文化蕴含的价值理念等为马克思主义的具体化提供了

丰富的文化资源,为马克思主义的生命力注入了新的活力;另一方面,马克思主义基本原理为大力挖掘中华优秀传统文化的价值和传承发展中华优秀传统文化提供了思想指引和方法论指导。习近平文化思想的形成,意味着中国共产党人对中国文化发展规律的认识趋于成熟,使中国特色社会主义文化以一种鲜明的自我意识将文化发展的普遍性同中国特定历史传统、现实条件、未来期许相结合^[21],创造出与社会主义现代化强国相适应的中华民族现代文明。因此,“两个结合”既是习近平文化思想的重要内容,也是习近平文化思想得以形成和发展的理论基础,为习近平文化思想的理论创新提供了方法论意义上的指导。

二、“两个结合”与习近平文化思想理论创新的新场域

习近平文化思想形成和发展于中国特色社会主义新时代。新时代中国共产党和中国人民面临中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局(“两个大局”)相互交织相互影响的局面。从国内大局来看,“没有中华文化繁荣兴盛,就没有中华民族伟大复兴”^{[22]19},要“增强实现中华民族伟大复兴的精神力量”^{[2]43}就需要加强社会主义文化强国建设。从国际大局来看,世界百年未有之大变局在加速演进,文化在综合国力竞争中的作用日益突显,各种文化之间的竞争、交流、互鉴也在加强,人类文明进步处在新的历史起点上,人类文明发展何去何从成为世人关注的焦点问题。在这个时代背景下,“两个结合”不仅为习近平文化思想的形成与发展奠定了理论和实践基础,而且为习近平文化思想的理论创新提供了方法论指导和发展方向。进一步而言,在坚持“两个结合”的基础上建设社会主义文化强国是习近平文化思想理论创新的缘由和动力,而习近平文化思想也在国内实现中华民族伟大复兴的大局与世界百年未有之大变局的广阔场域中进行理论上的不断创新。

(一) 中华民族伟大复兴战略全局推动中华文化创新性发展与繁荣

中华民族伟大复兴的战略全局贯穿新时代改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等一系列工作的全过程,致力于把中国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这是习近平文化思想理论创新的现实依据和时代坐标。经过百年艰苦不懈的奋斗,中华民族伟大复兴进入关键时期,在深刻的历史社会变革中也发生着人类历史上最为宏大而独有的实践创新和文化创新。文化是一个国家和民族的灵魂,文化的繁荣兴盛是实现中华民族伟大复兴的根本要求。而中国共产党为人民谋幸福、为民族谋复兴的初心与使命,推动着中华文化的创新性发展与繁荣。在中国革命、建设和改革的历史进程中,中国共产党坚持以马克思主义为指导,不断实现“两个结合”,成功激发中华民族追求民族解放、进行社会主义建设和实现民族伟大复兴的主体性、主动性与积极性,创造了革命文化和社会主义先进文化。进入改革开放和社会主义现代化建设新时期,又着力建设中国特色社会主义文化。

进入中国特色社会主义新时代以来,实现中华民族伟大复兴进入关键期,更加需要中华文化的发展与繁荣来支撑中国式现代化,建设社会主义文化强国成为新时代新的历史使命。“时代课题是理论创新的驱动力。”^{[23]333}文化的创新和发展,必须“把握时代脉搏,承担时代使命,聆听时代声音,勇于回答时代课题”^{[18]537}。习近平文化思想将精神文明建设放在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要位置,“把创新精神贯穿文艺创作全过程”^{[20]181},“增强全民族文化创造活力”^{[20]186}。面对“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布

局为文化理论创新开辟的广阔空间以及带来的艰巨繁重的文化建设任务,“我们要坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合,深入探索中国式现代化建设规律,不断回答实践遇到的崭新课题,以理论创新引领实践创新”^[24]。在“两个结合”的基础上“建设中华民族现代文明,是我们这样一个具有五千多年文明史国家的豪迈壮举,是实现中华民族伟大复兴的应有之义”^[25]。因此,在推动实现中华民族伟大复兴的战略关键时期,坚持“两个结合”的方法论,实现文化理论创新走向文化建设实践创新,推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展、传承弘扬革命文化、发展社会主义先进文化,从而推动中华文化创新性发展与繁荣,成为社会主义文化强国建设的重要内容。

(二)世界百年未有之大变局促使中华文明创新性发展与交流互鉴

当前,世界百年未有之大变局加速演进,不同文明之间是交流对话还是封闭隔阂、是共同繁荣还是冲突对抗等一系列难题空前突出,困扰着整个世界。资本主义文明陷入发展困境,多重挑战和危机叠加清晰地显示出基于“西方中心论”的文明冲突论、文明优越论、文明中心论等文明观不能促进世界和平发展与人类文明进步。人类文明处在何去何从的关键节点,急需新的文化思想、文明形态来引导世界和平发展与人类文明进步。“化解人类面临的突出矛盾和问题,需要依靠物质的手段攻坚克难,也需要依靠精神的力量诚意正心”^[26],需要不同文明平等发展、交流互鉴。世界百年未有之大变局对中华文明的发展与传播提出了挑战,也促进中华文明创新性发展。习近平指出:“面对快速变化的世界和中国,如果墨守成规、思想僵化,没有理论创新的勇气,不能科学回答中国之问、世界之问、人民之问、时代之问,不仅党和国家事业无法继续前进,马克思主义也会失去生命力、说服力。”^{[1]30}因此,在世界百年未有之大变局中,中国特色社会主义文化建设既需要守正又需要创新,即坚持以马克思主义为指导思想,坚定不移地走中国特色社会主义文化发展道路,同时坚持“两个结合”来推进中华文化的创新发展,建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态。

世界百年未有之大变局在促使中华文明需要创新发展的同时,也在推动中华文明走向世界,与其他文明交流互鉴,而世界也需要中华文明为解决世界和平发展面临的时代问题提供智慧、方案与力量。在某种程度上可以说,世界百年未有之大变局的出现,一个原因是东方古老文明通过全面学习现代文明成果引发的形势变动^[27],即中国通过学习人类现代化过程中所创造的有益成果而实现了自身的发展壮大,中国式现代化创造的新的文明形态带来世界文明格局的大变动,同时中国的发展壮大改变了世界力量格局,并推动“建立以合作共赢为核心的新型国际关系”,与世界人民“一起来维护世界和平、促进共同发展”^{[28]273}。习近平文化思想一方面强调“我们要坚持马克思主义的根本指导思想,传承弘扬革命文化,发展社会主义先进文化,从中华优秀传统文化中寻找源头活水”^[29],另一方面强调“要推动中华文明创造性转化、创新性发展,激活其生命力,让中华文明同各国人民创造的多彩文明一道,为人类提供正确精神指引”^{[30]340}。人类文明多样性发展依然是人类历史的大势所趋,通往现代化的发展道路不可能拘泥于西方文明的窠臼。习近平文化思想在深刻回答中国之问的同时也深刻回答了世界之问与时代之问,为人类文明交流互鉴和发展进步提出了一系列新观点新论断新思想。这意味着在世界百年未有之大变局下中华文明既需要走向世界为世界和平发展与人类文明进步作出更大贡献,也需要在文化交流与文明互鉴中推动中华文明自身的进一步发展。

三、“两个结合”与习近平文化思想理论创新的新视域

习近平文化思想是指导新时代中国特色社会主义文化建设的理论体系,集中回答了中国特色社会主义文化建设面临的时代问题。面对中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,中国特色社会主义文化需要在“两个结合”的基础上进行创新性发展,不断回应和解答社会主义文化建设面临的中国之问、世界之问、人民之问、时代之问,从而开辟马克思主义中国化时代化新境界。这也表明,习近平文化思想以“两个结合”为方法论基础,从中国、世界、人民与时代的维度打开了文化理论创新的视域,从而丰富和发展了马克思主义文化理论。

(一) 坚持守正创新回答社会主义文化建设的中国之问

中国之问最主要最核心的内容是如何全面建设和建成社会主义现代化强国,反映在文化领域首要的就是坚持走中国特色社会主义文化发展道路、建设和建成社会主义文化强国的问题。“两个结合”在科学解答中国文化发展道路问题和中国文化理论创新问题中积极回应这一中国之问。首先,“两个结合”科学解答中国文化发展的道路问题。在中国共产党团结带领中国人民的百年奋斗历程中,“两个结合”为革命、建设和改革提供了科学的世界观和方法论,从而在不断解决中国社会主义革命和社会主义现代化建设面临的具体问题中将中华民族伟大复兴事业推向前进。在这个过程中,形成了中国特色社会主义道路,包括中国特色社会主义文化发展道路。“两个结合”贯穿中国共产党百年奋斗历程,也深刻体现在中国特色社会主义发展道路的形成与发展中。中国特色社会主义文化发展道路是社会主义性质的,是以马克思主义为指导思想的,是以“加强党对宣传思想文化工作的全面领导”^[13]为核心的;同时,中华优秀传统文化赋予其中国特色,使得中国特色社会主义文化发展道路有了更加深厚的历史根基。习近平文化思想守“两个结合”之正,创新了中国特色社会主义文化强国建设的战略策略、话语体系、体制机制^[31],从而为推动新时代社会主义文化繁荣发展提供了思想指导与行动指南。

其次,“两个结合”科学解答中国特色社会主义文化强国建设的基本问题。文化强国建设在本质上既以马克思主义与中国化时代化的马克思主义为指导思想,又以谱写马克思主义中国化时代化新篇章为标志。建设社会主义文化强国一方面是满足人民物质文化生活需要、促进人的全面发展,另一方面是证明“只有社会主义才能救中国,只有社会主义才能发展中国”与“中国特色社会主义道路是指引中国发展繁荣的正确道路”^[32],从而深刻诠释马克思主义的真理性、科学性和强大的生命力。习近平文化思想深刻回答了新时代文化建设的一系列文化理论问题和文化实践问题^[33]。因而,在中国特色社会主义文化建设中,需要“把马克思主义思想精髓同中华优秀传统文化精华贯通起来、同人民群众日用而不觉的共同价值观念融通起来”^{[18]15},以“聚焦用党的创新理论武装全党、教育人民这个首要政治任务”,从建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态、培育和践行社会主义核心价值观、赓续中华文脉与推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展、推动文化事业和文化产业繁荣发展、加强国际传播能力建设与促进文明交流互鉴、充分激发全民族文化创新创造活力等方面着力推进文化强国建设^[13]。在这个意义上说,“两个结合”为文化强国建设奠定了理论基础、指明了实践导向。而这些重要理论观念与工作部署也成为习近平文化思想创新的主要内容。

(二) 坚持胸怀天下回答社会主义文化建设的世界之问

社会主义文化建设的世界之问是中国特色社会主义文化建设的成就问题与世界影响问题,即能否建成社会主义文化强国的问题和对人类文明发展进步能作多大贡献的问题。建成社会主义文化强国是中国特色社会主义的奋斗目标,对人类和平发展与文明进步作出更大贡献也是中国特色社会主义的奋斗目标。中国共产党“始终把为人类作出新的更大的贡献作为自己的使命”^{[34]45}。因此,中国共产党团结带领中国人民建设文化强国有着推动人类文明进步、为人类作出更大贡献的天下情怀。从马克思主义的角度来看,这体现了中国共产党作为无产阶级政党肩负的推动人类社会发展的历史使命。习近平文化思想秉持马克思主义的人类情怀与使命任务,在面临全球性问题时始终坚持胸怀天下的精神,致力于推动世界和平发展和人类文明进步。面对世界百年未有之大变局带来的诸多问题和挑战,习近平提出“共同倡导尊重世界文明多样性,坚持文明平等、互鉴、对话、包容,以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明包容超越文明优越”^[35],推动构建人类命运共同体。在此基础上,习近平提出全球文明倡议、全球发展倡议和全球安全倡议,致力于回应全球发展鸿沟、国际安全困境、人类文明冲突等世界之问,为全球共同发展注入文明理念、为全球安全治理提供中国方案、为人类文明进步绘制未来图景^[36]。

从中华优秀传统文化的角度来看,增进不同文明之间的交流互鉴、推动构建人类命运共同体和建设人类文明新形态,体现了中华文明的和平性、包容性与追求世界大同的美好愿望。习近平文化思想提出“以文明互鉴超越文明冲突”的主张弘扬了中华文明“各美其美、天下大同”的和谐共生理念^[37]。在面对社会主义文化建设的世界之问时,习近平提出要“深刻把握中华文明的突出特性”,包括中华文明突出的连续性、创新性、统一性、包容性、和平性等,也要“深刻理解‘两个结合’的重大意义”,在新的历史起点上共同努力创造属于我们这个时代的新文化和建设中华民族现代文明^[19]。“两个结合”要求以辩证的方法看待不同国家和民族之间的现实情况,尊重彼此之间文化的差异性,坚持开放包容的理念,推动中华文明走向世界以及与其他文明交流互鉴,从而为人类和平发展与文明进步提供中国智慧、中国方案、中国力量;同时要求坚持中华文明的主体性,倡导开放包容、和平发展的文化观念,坚持文化自信和文化自觉,以宽阔包容的胸襟吸收人类优秀文明成果,推动中国特色社会主义文化建设和建成社会主义文化强国。因此,习近平关于文明交流互鉴、中华文明突出特性与人类命运共同体等的创新性观点,既彰显了习近平文化思想胸怀天下的世界观与人类情怀,也突显其理论创新的世界视野与历史视野。习近平文化思想以马克思主义的历史观、价值观和中华优秀传统文化智慧消解了西方“文明冲突论”“西方中心论”“文明一元论”的理论错误,为冲突动荡的世界提供了和平发展、合作共赢的美好愿景与可行方案。

(三) 坚持人民至上回答社会主义文化建设的人民之问

社会主义文化建设的人民之问即中国特色社会主义文化建设的主体性问题,亦即文化建设为了谁、依靠谁的问题。“马克思主义认为人的解放、人的自由而全面发展是文化发展的价值追求,习近平在此基础上进一步提出文化发展为了人民,应坚持以人民为中心的发展理念。”^[38]为了人民、依靠人民、发展成果由人民共享是中国共产党百年来坚持“两个结合”、推进马克思主义中国化时代化和社会主义文化建设的经验总结与核心价值取向。“两个结合”坚持人民至上的

根本立场,彰显中国特色社会主义文化的人民主体性。“‘两个结合’首先有一个为谁结合的问题。解决了这个问题,结合才有正确的价值导向。”^[39]人民至上是习近平文化思想的根本立场和价值取向。在“两个结合”的形成和发展过程中,中国共产党始终将人民群众放在心中的最高位置,坚持人民至上的立场,聆听最广大人民群众的心声。中国共产党始终坚持将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,就是为了运用科学的理论指导,不断解决中国的现实问题,以满足人民群众日益增长的物质文化生活需要;而坚持马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合,用人民群众喜闻乐见的方式表达和宣传马克思主义,将马克思主义基本原理扎根人民、扎根生活,也是为了满足人民群众的美好生活需要。

习近平指出:“中国共产党根基在人民、血脉在人民、力量在人民。”^[19]坚持和发展“两个结合”以广大人民群众的力量为基础和依托,人民群众的基础性力量和决定性作用贯穿“两个结合”的全过程。马克思主义中国化时代化和社会主义文化建设进程中的每一次重大成就都与广大人民群众的实践、支持与拥护紧密相关。作为“两个结合”的实践者、参与者和贡献者,人民群众自身的积极性、主动性和创造性为“两个结合”奠定了最广泛的社会基础,提供了最充沛的力量源泉,是马克思主义理论创新和社会主义文化建设不可或缺的关键因素。因此,习近平强调,文化建设要坚持“为人民服务、为社会主义服务”的根本方向^{[30]314}，“满足人民精神文化需求”是文化创作的“出发点和落脚点”^{[30]314}，“扎根人民、扎根生活”是文化艺术工作者创造出无愧于时代的作品根本方法^{[30]319}。在新时代文化建设中,要“坚持以人民为中心的创作导向,推出更多增强人民精神力量的优秀作品”^{[2]45}。社会主义文化建设的成果要由人民共享。中国共产党始终坚持将人民群众的物质文化需要放在首位,切实推进全体人民物质生活共同富裕和精神生活共同富裕。“全国各族人民物质生活和精神生活都改善,中国特色社会主义事业才能顺利向前推进。”^{[22]17}习近平文化思想从马克思主义基本原理与中华优秀传统文化的价值理念出发,系统阐释了“物质文明和精神文明相协调的现代化”^{[2]22}。这是习近平文化思想的重要创新性理念,深刻回答了社会主义文化建设的人民之问。

(四) 坚持问题导向回答社会主义文化建设的时代之问

社会主义文化建设的时代之问即中国特色社会主义文化建设如何回应时代课题、解决时代矛盾、引领时代发展的问题。“两个结合”既是对中国共产党百年奋斗重大成就和历史经验的科学总结,更是结合时代变化对马克思主义中国化理论的创新和发展^[40]。“两个结合”坚持问题导向,正确把握时代趋势和解答时代课题是推进“两个结合”的基本逻辑^[41],反映了习近平文化思想在把握时代大势的基础上推进理论创新的特点。在“两个大局”的时代背景下,以习近平同志为主要代表的中国共产党人准确把握时代大势,坚持用马克思主义世界观和方法论观察时代变化、解答时代课题,推进马克思主义中国化时代化的理论创新与实践创新。习近平文化思想立足国内国际形势的发展变化,从新的实践和时代特征出发坚持“两个结合”,科学回答了为什么建设社会主义文化强国、建设一个什么样的社会主义文化强国、怎样建设社会主义文化强国等重大问题。

“两个结合”是一个坚持问题导向、掌握历史主动、把握时代趋势并在解答时代问题中持续推进理论创新和实践发展的过程,是新时代社会主义文化建设需要坚持的基本原则与方法。“习近平文化思想的一个鲜明的特征就是坚持问题导向,在解决实践问题即‘改变世界’的过程

中不断丰富和发展马克思主义文化理论。”^[42]马克思主义基本原理同中国具体实际相结合为党的理论创新和党领导的文化建设提供了科学的实践指导;马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合为党的理论创新和党领导的文化建设提供了坚实的文化根基。实现中华民族伟大复兴需要坚持“两个结合”,“在创造性转化、创新性发展中华优秀传统文化,继承革命文化,发展社会主义先进文化的基础上,借鉴吸收人类一切优秀文明”,造就出“一个有机统一的新的文化生命体”^[19],建设与中国式现代化相适应的、标志中华民族伟大复兴的中华民族现代文明。因此,习近平文化思想为“在新的起点上不断巩固文化主体性,积极发展反映时代要求、具有时代特色的新文化,发展中华文明的现代形态,奠定了深厚的理论基础”^[43]。在“两个结合”的基础上建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态,可以说既是习近平文化思想理论创新的集中体现,也在回答中国特色社会主义文化建设面临的时代之问中为人类文明的发展进步注入了新的活力。

四、“两个结合”与习近平文化思想理论创新的新使命

习近平指出,“两个结合”是“我们在探索中国特色社会主义道路中得出的规律性认识”,“是我们取得成功的最大法宝”,“两个结合”尤其是“第二个结合”,“是我们党对马克思主义中国化时代化历史经验的深刻总结,是对中华文明发展规律的深刻把握”^[19]。“两个结合”不仅在中国共产党创造革命文化和社会主义先进文化的历史中有着重要作用,而且对中国特色社会主义文化建设有着重要作用。从坚持走中国特色社会主义文化发展道路来看,坚持“两个结合”,为的是中国共产党团结带领中国人民担负起“在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明”的新的文化使命^[19]。在新时代新征程中,中国共产党和中国人民坚定文化自信、增强文化自觉,以“两个结合”为基础着力加强社会主义文化建设,以文化力量推动中华民族伟大复兴,为人类文明进步作出更大贡献。

(一) 加快文化创新推动新时代社会主义文化繁荣发展

创新性是“两个结合”的突出特征,是推动社会主义文化繁荣发展的基本遵循和活力源泉。“两个结合”这一科学命题既不拘泥于中华优秀传统文化的既有成果,也不停留在社会主义文化建设的现有成就上,而是在文化创新的过程中继续推动社会主义文化建设和发展。加快文化创新,在“两个结合”中体现为两个方面,一是推动马克思主义理论创新,二是推动中华优秀传统文化创新。我们坚持“两个结合”是为了将马克思主义理论所蕴含的世界观和方法论灵活运用于中国具体实践,能够科学地解决中国的实践问题;是为了在马克思主义的指导下运用中华优秀传统文化的历史智慧和精华解决中国的现实问题,巩固文化的主体性,打开创新空间,建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态。

习近平文化思想作为“两个结合”的理论成果,深刻总结中华文化发展的理论创新和实践经验。“两个结合”使马克思主义具有中华文化的气质底蕴,赋予中华优秀传统文化现代意义,成为新时代马克思主义中国化时代化的开放性理论形态^[44],明确了文化创新发展的思想路径,为新时代社会主义文化繁荣发展指明了方向。因此,推动新时代社会主义文化繁荣发展,一是要实现马克思主义文化理论的创新性发展。坚持将具体的时代特征与马克思主义文化理论相结合,实现马克思主义文化理论在实践创新基础上的丰富和发展,使马克思主义文化理论创新既

源于时代又引领时代。同时要坚持将中华文明优秀成果与马克思主义文化理论相结合,使其在结合的过程中充分汲取中华文明的精华,从而赋予马克思主义鲜明的民族特色和民族风格,实现其本土化和具体化的创新发展。二是要实现中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展。要着眼于现实世界的发展变化,充分挖掘中华优秀传统文化中与新时代相符合的精神特质,积极阐发中华优秀传统文化中的精华。三是建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态。在推动文化交流与文明互鉴中,坚守中华文明的创新性和包容性,充分吸取外来文明的有益成果,以“两个结合”建设中华民族现代文明、以中国式现代化创造人类文明新形态,从而确保中华文化把握时代、引领时代,推动新时代中国特色社会主义文化繁荣发展和文化强国建设。

(二) 坚持中国特色社会主义文化发展道路建设文化强国

“在五千多年中华文明深厚基础上开辟和发展中国特色社会主义,把马克思主义基本原理同中国具体实际、同中华优秀传统文化相结合是必由之路。”^[19]习近平文化思想这一论断深刻表明,坚持和践行“两个结合”是开辟和发展中国特色社会主义文化发展道路、建设社会主义文化强国的必由之路。一方面,“两个结合”筑牢中国特色社会主义文化发展道路的根本。中国特色社会主义文化发展道路首先是社会主义的,是在马克思主义指导下开辟出来的。“两个结合”在最大程度上激发了马克思主义的真理力量,找到了适合中国特色社会主义建设的路径和方式,科学解答了“中国向何处去”的历史之问,实现了中国革命道路的正确开辟、社会主义革命和建设道路的成功探索,为中国特色社会主义文化发展道路的开辟和发展奠定了根本的思想前提和文化基础。

另一方面,“两个结合”拓宽中国特色社会主义文化发展道路的历史纵深。“每个国家和民族的历史传统、文化积淀、基本国情不同,其发展道路必然有着自己的特色。”^{[28]155}“两个结合”充分发掘中华优秀传统文化的历史智慧和文明基因,推动中华优秀传统文化真正实现现代化转型,为坚持中国特色社会主义文化发展道路、建设社会主义文化强国提供了深厚的历史底蕴和丰富的文化资源。因此,坚持中国特色社会主义文化发展道路与建设文化强国,既要始终坚持社会主义的本质,毫不动摇地坚守马克思主义的价值立场,牢牢把握社会主义文化强国建设的根本方向,确保社会主义文化强国建设沿着正确的道路前进,又要充分吸收中华优秀传统文化精华,推动其创造性转化和创新性发展,突出中华文化创新发展的主体性,加强思想文化领域的引导和建设,强化中国人民对自己文化身份的认同和自信,增强走中国特色社会主义文化发展道路与建设社会主义文化强国的信心。

(三) 赓续历史文脉建设中华民族现代文明

坚持守正创新是赓续历史文脉、建设中华民族现代化文明的重要途径。“两个结合”彰显中华民族的文化自信,巩固中华文化的主体性,确保中华文化的先进性,促进中华文化的繁荣发展,筑牢建设中华民族现代文明的根基。坚持守正创新在“两个结合”中集中体现为要坚守好马克思主义魂脉和中华优秀传统文化根脉,切实彰显马克思主义的科学性和中华优秀传统文化的连续性、创新性、统一性、包容性与和平性,达到二者的融会贯通;要实现马克思主义的与时俱进和中华优秀传统文化的创新发展,使马克思主义基本原理和中国不断发展变化的具体实际相结合、使中华优秀传统文化和中国当代文明、现代社会相协调。历史和现实表明,历史传统和文化基因是建设现代文明的基础,是发展现代文明的保障。如果一个国家的现代文明建设丢失对自

己历史传统的传承和发扬,忽略对优秀传统文化的继承和创新,那么就不会彰显出自己文明的特色与生命力。守正创新作为“两个结合”的根本要求,促使中华文化传统和现代、理论和实践的有机融合,使马克思主义嵌入中国内生文化系统,使中华优秀传统文化汲取马克思主义科学理论,逐渐塑造出中华民族现代文明这个既具有中华优秀传统文化基因又具有马克思主义科学性与真理性的新的文化生命体。

这种新的文化生命体既是中国式现代化的外文化呈现形态,也是中国特色社会主义文化的根基命脉。中华民族现代文明建设的本质是使中华优秀传统文化与中国特色社会主义文化实现从个体性存在到普遍性存在,即通过对中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展与中国特色社会主义达到“个体”与“普遍”的统一^[14]。因此,在建设中华民族现代文明的过程中,要坚持守正创新的正气和锐气,赓续历史文脉,既要毫不动摇地坚持马克思主义,继承并积极弘扬中华优秀传统文化,继承发扬革命文化,发展社会主义先进文化,一以贯之地坚守中华民族现代文明建设的根脉和魂脉,巩固全国人民团结奋斗的思想基础,在筑牢中华民族现代文明建设的根基中强化文化认同与文化自信。同时也要不断推动理论创新、思维创新和制度创新,不断解放文化生产力、发展文化生产力,在推动文化高质量发展过程中掌握文化主动,推动中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化及其中国特色社会主义文化融合发展,在赓续历史文脉、坚持守正创新的过程中建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态。

五、结论与讨论

在经济文化落后的中国学习和创造人类最先进的精神文化成果并不是一件简单的事情。马克思主义要在中国落地生根,关系到文化交融互鉴的根本问题^[45]。中华文化与马克思主义的交流和融合并不是简单地给中国人民诵读马克思主义经典,最为关键的是要科学地把握两者在中国交融发展的基本经验和准确地理解两者相互契合的核心要义,在坚守马克思主义魂脉和中华优秀传统文化根脉的基础上结合时代特点促进两者有机地融合与发展。从中国共产党百年奋斗的历程来看,这正是中国共产党团结带领中国人民取得重大成就的关键所在;也是中国共产党团结带领中国人民传承中华优秀传统文化、创造革命文化和建设社会主义先进文化最根本的方法论。“两个结合”体现了中国特色社会主义文化建设及建设中华民族现代文明、创造人类文明新形态的基本规律,指明了中国特色社会主义文化发展道路必须遵循的方法论原则,是马克思主义文化理论在当代中国的科学表达,完成了马克思主义中国化时代化最为关键的世界观和方法论的基本架构。而从文化方面来说,“两个结合”促进了中国特色社会主义文化建设的新实践,为中华文化的建设和发展指明了前进方向,让最先进的精神文明成果成功扎根于中国土壤。因此,“两个结合”与习近平文化思想的理论创新,科学回答了新时代中国特色社会主义文化建设的中国之问、世界之问、人民之问和时代之问,立足当代中国社会主义文化建设的实践需要,丰富和发展了马克思主义文化理论。

习近平文化思想坚持“两个结合”,既体现马克思主义中国化时代化的内在要求,又激发中华文化时代化和中国精神的生机活力,打开了马克思主义文化理论创新和中国特色社会主义文化建设的空间。中国共产党人深刻把握马克思主义发展规律,坚持解放思想、实事求是,在坚持和践行“两个结合”的基础上,继承和发展马克思主义中国化时代化理论成果,形成了具有中国

特色的马克思主义指导思想体系。这深刻表明“两个结合”是经过实践检验的科学性命题,为实现中华民族伟大复兴提供了客观正确的理论指导。而“两个结合”是马克思主义中国化时代化的理论创新的过程,也是中国特色社会主义文化的发展过程,即马克思主义基本原理同中国具体实际相结合是马克思主义理论创新和中国文化建设实践创新的双重发展过程,马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合是马克思主义文化理论的发展创新和中华优秀传统文化创造性转化创新性发展的双重发展过程。因此,“‘两个结合’既体现马克思主义中国化的内在要求,又激发中华文化和中国精神,汇聚更为主动的精神力量”^[46]。总之,“两个结合”不仅开辟了马克思主义中国化时代化的新境界,而且开拓了中国特色社会主义文化发展的新视域。

习近平文化思想作为新时代马克思主义中国化时代化的理论形态,是一个不断展开的开放式的理论体系,也必将随着实践的深入而不断丰富和发展^[43]。“两个结合”作为马克思主义中国化时代化的理论创新,并不是一个固定不变的、仅供套用的理论公式,而是具有一定的动态性,是一个从革命到发展、从互相认识到彼此契合的不断更新、相互促进、共同进步的动态过程。这是因为无论是理论与实际的结合还是理论与文化的结合都是处在不断变化中的。在不同历史时期和不同发展阶段,中国具体实际都会呈现出一些新的阶段性特征,产生一些根本性的变化,而实践对理论的基础性作用,又决定了理论创新也一直处于发展的过程中。因此,“两个结合”的科学命题是一个常新的问题,需要深入把握“两个结合”命题提出的意义及其在习近平文化思想中的重要地位。“两个结合”与习近平文化思想的理论创新体现着深刻的历史逻辑、现实逻辑和实践逻辑。从理论创新的基础出发认识“两个结合”,是对习近平文化思想理论创新的方法论的深入理解;从理论创新的现实逻辑出发认识“两个结合”,是把握习近平文化思想理论创新新场域的基本要求;从理论创新的实践逻辑出发认识“两个结合”,有助于深化对“两个结合”的认识,拓展习近平文化思想理论创新的新视域;从理论创新的现实需要出发认识“两个结合”,是对“两个结合”对习近平文化思想理论创新作用的进一步揭示,以深入理解习近平文化思想运用“两个结合”进行理论创新的原则、方法与规律。鉴于此,还需要深入探讨“两个结合”在习近平文化思想中的意义与作用,系统研究习近平文化思想“体”“用”之间的内在关系,持续探讨习近平文化思想中若干创新性理论成果,从而为强国建设、民族复兴提供科学的思想文化理论指导。

参考文献:

- [1] 习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [3] 乔清举.论“两个结合”及其在习近平文化思想中的意义[J].哲学研究,2023(12):5-13.
- [4] 杨金卫.“两个结合”:马克思主义中国化的历史必然和发展逻辑[J].东岳论丛,2022(1):13-20.
- [5] 甘霖.坚持“两个结合”推进理论建设 为马克思主义中国化提供丰沛滋养[J].党建,2022(1):24-26.
- [6] 倪德刚,江溪泽,孙洁.“两结合”与马克思主义中国化[J].科学社会主义,2021(4):6-8.
- [7] 白显良,彭均.习近平关于“两个结合”重要论述研究:回顾与展望[J].思想理论教育导刊,2023(9):4-13.
- [8] 姜辉.“两个结合”是马克思主义中国化的必然途径[J].当代中国史研究,2021(5):4-9.
- [9] 李宏伟.论“两个结合”对推动马克思主义中国化时代化的方法论创新[J].马克思主义研究,2022(12):112-122.

- [10] 任晓伟.“两个结合”的认识飞跃和理论内涵的发展[J]. 思想理论教育,2023(7):19-25.
- [11] 侯勇,蒋春芝.“两个结合”视角下的习近平文化思想探析[J]. 高校辅导员,2023(6):17-23.
- [12] 吴文珑.“两个结合”的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑[J]. 马克思主义研究,2023(5):74-81.
- [13] 习近平对宣传思想文化工作作出重要指示强调 坚定文化自信秉持开放包容坚持守正创新 为全面建设社会主义现代化国家 全面推进中华民族伟大复兴提供坚强思想保证强大精神力量有利文化条件[N]. 人民日报,2023-10-09.
- [14] 魏崇辉.习近平文化思想指导下的中华民族现代文明建设:基本定位、方法遵循、根本依托[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(6):23-34.
- [15] 中共中央党史和文献研究院.习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编[M]. 北京:党建读物出版社,中央文献出版社,2023.
- [16] 习近平.开辟马克思主义中国化时代化新境界[J]. 求是,2023(20):4-9.
- [17] 中共中央宣传部.中国共产党的历史使命与行动价值[M]. 北京:人民出版社,2021.
- [18] 习近平著作选读:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [19] 习近平.在文化传承发展座谈会上的讲话[J]. 求是,2023(17):4-11.
- [20] 中共中央文献研究室.习近平关于社会主义文化建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017.
- [21] 张彦,杨思远.习近平文化思想的原创性贡献及其逻辑展开[J]. 内蒙古社会科学,2023(6):1-9.
- [22] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于社会主义精神文明建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2022.
- [23] 习近平著作选读:第2卷[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [24] 习近平.在纪念毛泽东同志诞辰130周年座谈会上的讲话[N]. 人民日报,2023-12-27.
- [25] 习近平.铸牢中华民族共同体意识 推进新时代党的民族工作高质量发展[J]. 求是,2024(3):4-8.
- [26] 习近平复信希腊学者[N]. 人民日报,2023-02-21.
- [27] 张志强.在世界百年未有之大变局中创造人类文明新形态[J]. 世界社会主义研究,2022(4):20-26.
- [28] 习近平谈治国理政:第1卷[M]. 北京:外文出版社,2018.
- [29] 习近平.把中国文明历史研究引向深入 增强历史自觉坚定文化自信[J]. 求是,2022(14):4-6.
- [30] 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [31] 冯颜利.习近平文化思想的世界观和方法论意蕴[J]. 探索,2024(1):1-12.
- [32] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N]. 人民日报,2021-11-17.
- [33] 余双好,张晓红.习近平文化思想的科学体系及理论创新探析[J]. 思想政治教育研究,2023(5):28-34.
- [34] 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [35] 习近平.携手同行现代化之路——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话[N]. 人民日报,2023-03-16.
- [36] 吴凯.以“三大倡议”审视人类命运共同体的文明新境界[J]. 探索,2023(4):1-14.
- [37] 崔延强,张子扬.习近平文化思想的哲学阐释[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(1):14-26.
- [38] 于安龙.习近平文化思想的理论意涵与实践特质[J]. 探索,2024(1):13-26.
- [39] 刘光明.习近平新时代中国特色社会主义思想开辟了“两个结合”的新境界[J]. 党的文献,2023(4):19-21.
- [40] 余卫国.马克思主义中国化“两个结合”的科学内涵、辩证关系和实践创新[J]. 探索,2022(3):1-14.
- [41] 赵付科.中国共产党推进理论创新的方法论图景[J]. 马克思主义研究,2023(8):48-56.
- [42] 蒙象飞.习近平文化思想丰富和发展马克思主义文化理论的三重向度[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2024(1):79-89.
- [43] 曲青山.担负起新的文化使命的强大思想武器和科学行动指南[N]. 人民日报,2023-10-24.
- [44] 黄伟.习近平文化思想:马克思主义与中华优秀传统文化相结合的理论指向[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2023(6):126-136.

[45] 孙力.“两个结合”:马克思主义中国化的规律揭示[J].思想理论教育,2021(9):17-24.

[46] 黄凯锋.“两个结合”与习近平新时代中国特色社会主义思想的原创性贡献[J].社会科学,2022(4):3-14.

“Two Combinations” and the Theoretical Innovation of Xi Jinping Thought on Culture

QIN Xiaoqi

(School of Marxism, Dalian Maritime University, Dalian 116026, China)

Abstract: “Two combinations” is an important theoretical viewpoint and innovative theoretical contribution of Xi Jinping thought on socialism with Chinese characteristics for a new era, as well as an important theoretical foundation of Xi Jinping thought on culture, which contains the logical reasoning of theoretical innovation of Xi Jinping thought on culture. In terms of the basis of theoretical innovation, the combination of Marxism and the practice of socialist modernization with Chinese characteristics, and the compatibility of Marxism and Chinese excellent traditional culture contained in the “two combinations” have laid the methodological foundation of the theoretical innovation of Xi Jinping thought on culture, and constitute the philosophical and doctrinal basis of Xi Jinping thought on culture as an innovative cultural thought. From the perspective of the realistic logic of theoretical innovation, the proposal of the “two combinations” indicates the background of the times and the reasons for the theoretical innovation of Xi Jinping thought on culture, thus opening up a new field for the theoretical innovation of Xi Jinping thought on culture, which is based on the overall situation of the strategy for the great rejuvenation of the Chinese nation to promote the innovative development and prosperity of Chinese culture, and to promote the innovative development and mutual understanding of Chinese civilization in the midst of a great change that has not been seen for a hundred years. In terms of the practical logic of theoretical innovation, the “two combinations” have broadened the new scope of theoretical innovation of Xi Jinping thought on culture, that is, starting from the practical problems faced by the construction of a strong cultural country, and scientifically answering China’s questions, the world’s questions, the people’s questions, and the questions of the times faced by the construction of socialist culture, so as to systematically display the main contents of theoretical innovation of Xi Jinping thought on culture. In terms of the value orientation of theoretical innovation, the “two combinations” have given Xi Jinping thought on culture the mission of theoretical innovation, that is, to continue to promote the prosperity and development of socialist culture in the new era on the basis of the “two combinations”, to insist on the road of socialist cultural development with Chinese characteristics to build a strong cultural country, and to continue the historical lineage to build the modern civilization of the Chinese nation.

Key words: “two combinations”, Xi Jinping thought on culture, theoretical innovation, logical reasoning, strong cultural country construction

责任编辑:陈卓 蒋英州

引用格式:赵耀.“两个大局”与习近平文化思想的理论品格[J].探索,2024(2):15-29.

“两个大局”与习近平文化思想的理论品格

赵耀

(安徽大学马克思主义学院,安徽合肥230601)

摘要:立足于“两个大局”的历史方位,基于理论本身形成的要素与过程,习近平文化思想的理论品格可以从理论立场、理论视野、理论意涵、理论导向四重视域去透视,表现为科学性与人民性的深度融合、民族性与世界性的整体关照、系统性与创新性的有机统一、时代性与实践性的紧密关联。从理论立场看,坚持“实践的唯物主义”的马克思主义理论立场和“坚持以人民为中心”的人民立场融入习近平文化思想的基本思维方式和价值原则,构成该思想的总体倾向与独特范式。从理论视野看,习近平文化思想从中华文明发展史和人类文明发展史的宽广视野出发,深刻探讨中华文化主体性与推进世界文化共融发展的关系,突显出鲜明的民族特性与积极的世界意义。从理论意涵看,以文化价值观、文化发展观、文化传播观、文化育人观等为主体的内容体系构成习近平文化思想的“四梁八柱”,内蕴着历史自信与文化自信融合联动、文化主体性与文化多样性辩证统一、文化引领性与文化开放性统筹兼顾、文化使命意识与文化实践理性高度协同的系统特征与创新理路。从理论导向看,习近平文化思想既是立足时代发展的实践成果,又是凝结时代思想精华的理论升华,以政治方向论、问题导向论、行动指向论指明新时代文化强国建设的发展面向。新时代新征程,着眼于“两个大局”把握习近平文化思想的理论品格,有助于更好践行新的文化使命。

关键词:习近平文化思想;“两个大局”;理论品格;新的文化使命

中图分类号:D619

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0015-15

2023年10月习近平在对宣传思想文化工作的重要指示中强调,“新时代新征程,世界百年未有之大变局加速演进,中华民族伟大复兴进入关键时期,战略机遇和风险挑战并存,宣传思想文化工作面临新形势新任务,必须要有新气象新作为”^[1]。这次全国宣传思想文化工作会议正式提出“习近平文化思想”,并对习近平文化思想的主要内涵、理论来源与价值意义作出了明确的说明。在此基础上,学界对习近平文化思想的理论内涵^[2]、理论创新^[3]、理论贡献^[4]、理论特征^[5]、理论基础^[6]等进行了深入研究。从习近平对宣传思想文化工作的重要指示来看,中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局(“两个大局”)是我们理解习近平文化思想理论要义的重要视角。作为习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇,习近平文化思想内蕴着鲜明的理论品格。理论品格是一种思想体系的品质与风格^[7],蕴含着一种思想体系的理论站位、内涵本质和发展导向等核心内容。鉴于此,本文将习近平文化思想的理论品格放在“两个大局”的时代背景下进行思考,尝试从理论立场、理论视野、理论意涵、理论导向四个方面,深入分析习近平文化思想观点和论述背后的深层逻辑理路,探赜该思想体系在自身发展过程中所展现的风格特质,更好地诠释习近平文化思想内蕴的文化发展规律性认识以及理论建构的学理性基

基金项目:国家社会科学基金高校思想政治理论课研究专项“数字技术赋能‘思想道德与法治’课效能评价与提升路径研究”(23VSZ056),项目负责人:赵耀。

作者简介:赵耀,男,博士,安徽大学马克思主义学院讲师。

础,以期深化习近平文化思想的学理性研究,从而整体把握并深入理解习近平文化思想的理论原创性贡献及其对新时代新的文化使命的重要引领价值。

一、习近平文化思想的理论立场:科学性与人民性的深度融合

立场“是人们观察、认识和处理问题的立足点”^[8]。理论立场表征着一种学说、理论中所蕴含的基本思维方式与价值原则,“任何一个理论总是在一定的理论立场的基础之上展开阐述的”^[9]。习近平文化思想始终坚持马克思主义文化理论的立场,团结带领中国人民坚定不移地走中国特色社会主义文化发展道路和建设社会主义文化强国,彰显出作为新时代中国特色社会主义文化建设指导思想的科学性与人民性深度融合的理论品格。

(一)科学品格:马克思主义科学性的文化印证

习近平指出:“无论时代如何变迁、科学如何进步,马克思主义依然显示出科学思想的伟力,依然占据着真理和道义的制高点。”^[10]¹⁰ 马克思主义深刻阐释了自然界、人类社会和人的思维发展的一般规律,并揭示了文化与物质生产、社会生活、人的解放等的内在关系,为社会主义文化建设指出了前进方向、发展原则和价值目标。习近平文化思想始终坚持马克思主义文化理论的基本立场,在推进马克思主义文化理论中国化时代化过程中彰显出科学性的理论品格。

习近平文化思想以马克思主义唯物史观为基础,科学研判文化发展向度。由生活实践决定的社会场景是马克思主义文化理论的主体叙事空间。马克思主义将文化摆在经济基础和上层建筑的动态关系和历史情节中来思考,认为文化是“物质行动的直接产物”^[11]¹⁵¹,是“在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造”的^[11]⁶⁶⁹。立足唯物史观,马克思指出:“旧唯物主义的立脚点是市民社会,新唯物主义的立脚点则是人类社会或社会的人类。”^[11]¹³⁶ 习近平文化思想秉持唯物史观立场,将马克思主义文化理论中关于社会发展、生活交往和文化发展递进规律以及文化能动作用的认识与新时代中国特色社会主义文化建设实践进行深度关联,为文化生产力、文化自信以及文化强国建设等提供了理论依据。同时习近平文化思想从“两个大局”出发,强调要“让文明交流互鉴成为推动人类社会进步的动力、维护世界和平的纽带”^[12]⁵⁶⁸,并提出人类文明新形态、全人类共同价值等一系列具有引领性、号召力、影响力的原创性话语和全球性倡议,在提升中华文化对外传播力的同时有力推进了世界文化的多元共融。

习近平文化思想以文化交往为媒介,立足世界历史的文化视域推动文化交流与文明互鉴。在马克思主义文化视野中,文化具有“超越特定民族的价值范围的通约性”^[13]⁵²。马克思和恩格斯站在人类文明发展的视角,深入思考了人类历史进步方式和人类发展道路的多样性可能及途径等一系列问题。在马克思看来,东西方文化的交流互动促使人与人之间克服了狭隘视野的限制和狭隘地域的束缚,在文化上建立起全面的依存关系,使“各民族的精神产品成了公共的财产”^[11]⁴⁰⁴,从根本上推动人类社会历史由各民族孤立、内部的历史向世界历史的转变。文化交往作为世界历史发展的产物,“各个人的世界历史性的存在,也就是与世界历史直接相联系的各个人的存在”^[14]⁵³⁹,人类文明成果在突破地域限制的文化交往中得以共享,不同民族的文化发展得益于世界整体文化的健康发展。习近平文化思想在此基础上科学把握世界历史开放性本质特征和“两个大局”时代背景,提出“文明交流互鉴”的重要理念,在巩固中华文化主体性的同时,坚持胸怀天下的世界情怀,理性对待外域文化,不断促进不同文化体系间的相互交流,推动构建

人类命运共同体,致力于在文化的平等交流中为人类文明发展贡献中国智慧与中国方案,以此促进中国和世界的共同发展,彰显出积极的世界意义。

习近平文化思想以文化的阶级属性为依据,高度重视党的文化领导权建设。在马克思主义看来,文化从属于一定阶级,其发展受到人民群众的社会实践、生活方式变化、思想政治规定以及革命运动和政治制度变迁的共同影响^[15]。马克思主义将意识形态作为阶级统治和阶级斗争的强大思想武器,认为旧的、反动的、落后的思想文化终将被新的、革命的、先进的思想文化所代替^[16]⁵¹,在强调文化阶级性的同时,提出无产阶级的意识形态领导权问题。习近平文化思想坚持文化阶级属性与意识形态工作重要性的马克思主义立场与观点,明确指出“意识形态工作是党的一项极端重要的工作”^[17]¹⁵³,将“用党的创新理论武装全党、教育人民”^[1]作为宣传思想文化工作的首要政治任务,并创新性提出坚持“两个巩固”“牢牢掌握党对意识形态工作领导权,全面落实意识形态工作责任制”^[18]⁴³等具体要求,为新征程肩负新的文化使命提供了坚强的政治保证与思想保障。

(二)人民立场:坚持以人民为中心的根本价值立场

作为马克思主义政党区别于其他政党的显著标志,人民立场是中国共产党的根本政治立场。人民性是习近平文化思想的根本属性,习近平文化思想在形成与发展过程中始终坚持以人民为中心的发展思想。坚持“以人民为中心”科学回答了“两个大局”背景下中国共产党领导和推动文化建设“属于谁”“为了谁”“依靠谁”的实践问题,深刻反映了习近平文化思想的根本价值立场。

习近平文化思想坚持人民主体地位的唯物史观。人民群众是历史的主体,“在最一般的意义上,文化就是一个由人类创造的、并制约着人类世界的对象世界”^[19]。习近平文化思想把人民放在最高位置,指出“人民是文艺创作的源头活水”^[12]²⁹⁰,“文艺的一切创新,归根到底都直接或间接来源于人民”^[20]¹⁹,强调人民群众在文化强国建设中的主体地位。人民的这种主体性地位和坚持以人民为中心的价值导向表现为:在文化建设中突出文化发展的目的在于人民、文化发展的成果由人民共享、文化发展的成效由人民评判这一鲜明导向,宣传思想文化工作要坚持以人民为中心的工作导向,文艺工作要坚持以人民为中心的创作导向,哲学社会科学要坚持以人民为中心的研究导向等具体要求,注重激发人民群众的文化创造力。习近平文化思想不仅为促进社会主义文化繁荣提供了理论指引和行动指南,同时充分彰显了中国共产党的文化强国建设的人民情怀。

习近平文化思想植根于人民的文化生产实践。习近平指出:“社会主义文艺是人民的文艺,必须坚持以人民为中心的创作导向,在深入生活、扎根人民中进行无愧于时代的文艺创造。”^[21]³⁴历史和文明无不源于人民的生产和生活实践,“人民生活是一切文学艺术取之不尽、用之不竭的创作源泉”^[22]¹⁶¹。新时代以来,以习近平同志为核心的党中央深入推进文化体制改革,持续完善文化为民的顶层设计。在社会主义文化建设实践中,习近平文化思想要求广大文化文艺工作者扎根人民、扎根生活,致力于“推出更多反映时代呼声、展现人民奋斗、振奋民族精神、陶冶高尚情操的优秀作品”^[22]¹⁷²。作为新时代社会主义文化建设生动实践的理论总结,高度肯定人民的创造性实践在文化建设及民族复兴中的积极作用,聆听人民心声、顺应人民意愿、回应人民关切的文化精神,贯穿习近平文化思想的形成发展过程,体现出文化鲜明的人民生活源泉

论特质。

习近平文化思想以满足人民精神文化需要为价值旨归。习近平指出：“人民的需要是文艺存在的根本价值所在。”^{[22]161} 随着物质生活的日益富裕，“满足人民日益增长的精神文化需求”^{[12]36} 成为当前文化建设的重要任务。“物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求”^{[12]19}，满足人民精神文化需要，既是习近平文化思想在新形势下对社会主要矛盾转化所作出的文化层面的科学研判，同时也是推进中国式现代化、实现民族复兴的内在要求。新时代以来，习近平文化思想将满足人民的精神文化需要作为文化建设的重大关切，精准聚焦人民群众对于精神文化生活的不同现实需要，始终坚持全面兼顾、协调共建的文化建设原则，主张以人民满意为导向推进文化建设、以人民需要为中心提供公共文化服务、以人民福祉为焦点进行文艺创作，从文化层面回应人民群众对美好生活的向往，表征出人民至上的坚定价值立场。

二、习近平文化思想的理论视野：民族性与世界性的整体关照

在“两个大局”加速演进的时代形势下，习近平指出：“我们必须坚持马克思主义中国化时代化，传承发展中华优秀传统文化，促进外来文化本土化，不断培育和创造新时代中国特色社会主义文化。”^[23] 习近平文化思想兼具中国向度和世界眼光，基于中国发展实际、世界发展大势和人类发展方向的综合考量，以宏阔的文化视野客观地看待东西方文化及其相互关系，推动新时代的文化建设“面向现代化、面向世界、面向未来”^{[18]43}，在理论视野上彰显出民族性与世界性整体关照的理论品格。

（一）民族特性：中华文化主体性的鲜明呈现

民族性是文化的基本属性。立足“两个大局”，在人类文明秩序重构中观察“中国—世界”关系，既要有“由外向内”的视角从全球看中国，探索世界变局为中华文化带来的机遇与挑战，也要有“内外并举”的视角，看到中华文化对全球文化格局的影响与贡献。习近平文化思想高度重视文化的民族性问题，提出文化主体性的重大论断，强调在多元文化激荡中保持民族文化的独立性与自主性。“中华民族的文化主体性就是中华民族这一主体对中华优秀传统文化传承发展的实践自觉性。”^[24] 中华优秀传统文化不仅为习近平文化思想的形成提供了深厚的民族性理论资源，为实现中华民族的复兴梦凝聚了文化实力，同时“对解决人类问题也有重要价值”^{[21]314}。

习近平文化思想在深刻认识中华优秀传统文化的民族特质和精神标识中坚定文化自信。“回顾历史，支撑我们这个古老民族走到今天的，支撑五千多年中华文明绵延至今的，是植根于中华民族血脉深处的文化基因。”^{[25]86} 作为中华民族的文化基因，中华优秀传统文化代表了文化自信的历史厚度和深厚沉淀，是文化自信的源头与内容，构成“两个大局”中中华民族“在世界文化激荡中站稳脚跟的根基”^{[17]164}。习近平文化思想通过深挖“讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同”^{[17]164} 等中华优秀传统文化的价值观念与道德规范，为坚定文化自信创设了超越时空的稳定性和跨越地域的认同感。在探索新时代的文化发展面向过程中，习近平文化思想将“中国人民在长期生产生活中积累的宇宙观、天下观、社会观、道德观”^{[12]15} 等体现中华优秀传统文化中“质”的规定性的精髓要义转化为推进国家发展和民族复兴的“最基本、最深沉、最持久的力量”^{[26]693}，并“以文化上的自信自立、精神上的独立自主保障和支撑现代化建设”^[27]。

习近平文化思想在提炼总结中华优秀传统文化的重要元素中深刻把握中华文明的突出特

性。习近平指出,中华优秀传统文化中的重要元素“共同塑造出中华文明的突出特性”^[23]。习近平文化思想从大历史观的角度对中华优秀传统文化的历史根基、思想精髓及文化特质进行提炼深化,系统诠释了中华文明的突出特性,即连续性、创新性、统一性、包容性与和平性等^[23]。习近平文化思想对这五大突出特性的精辟总结源于对中华优秀传统文化基因体系的深入探究。在这五大特性中,连续性是首要特性,连续性与创新性互相支撑,统一性与包容性紧密相连,包容性与和平性同向同行。中华文明的这些突出特性“塑造了中国人内在特有的文化心理结构”^[28],经由习近平文化思想的现实性革新,不断对自身的文化内核及外在表现形式进行扬弃、拓展、完善,以获得新的时代内涵和现代化表达形式,切实加强了建设中华民族现代文明的精神主动和创造人类文明新形态的文化自觉,彰显出鲜明的中国气派与民族特性。

习近平文化思想在正确把握中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展中推进“两个结合”。“在五千多年中华文明深厚基础上开辟和发展中国特色社会主义,把马克思主义基本原理同中国具体实际、同中华优秀传统文化相结合是必由之路。”^[23]习近平文化思想坚持以马克思主义为指导推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,“使之与现实文化相融相通,共同服务以文化人的时代任务”^[29]³¹³。在此过程中,一方面,习近平文化思想以马克思主义作为中华优秀传统文化现代性转化的科学方法论,并以新时代的新内涵厚植中华优秀传统文化的内在意蕴,使中华民族的精神智慧能够与马克思主义实现更深层次的时代契合,由此完成马克思主义中国化时代化进程与中华优秀传统文化现代化发展过程的互动同构,造就出新的文化生命体,推动中华民族现代文明建设。另一方面,马克思主义与中华优秀传统文化的高度契合推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展的深入开展,进一步实现马克思主义思想精髓与中华优秀传统文化的有效贯通,并聚变为新的理论优势,由此“增强中华民族文化主体的理论自信,拓宽中国特色社会主义道路的历史深度,扩展中国特色社会主义道路的文化根基”^[30]。

(二)世界眼光:共享人类优秀文化成果的国际视野

面对世界百年未有之大变局及其文化冲突日益加剧的现实,习近平文化思想强调“文明交流互鉴,是推动人类文明进步和世界和平发展的重要动力”^[17]²⁵⁸。习近平文化思想在坚持文化主体性的同时,始终以大历史观的世界视野将中国特色社会主义文化设置于世界发展的历史坐标中进行参照考量,形成了以世界视角审视文化、以开放胸怀包容文化、以大国担当对待文化的理论风格。

习近平文化思想坚持文明交流互鉴的开放胸襟。长期以来,西方国家在文明问题上坚持“西方中心论”和“西方优越论”,“这种等级性文明观给世界带来巨大动荡和灾难”^[31]。在世界百年未有之大变局下,世界发展的不稳定性和不确定性空前加剧,文明隔阂、文明对抗与文明霸权所造成的地区冲突与国际冲突逐渐升级,世界各国更应“超越文明冲突、冷战思维、零和博弈等陈旧思维观念,共同面对存在的诸多风险与挑战”^[32]。习近平文化思想坚持平等、互鉴、对话、包容的文明观,提出“弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,落实全球文明倡议,以文明交流超越文明隔阂、文明互鉴超越文明冲突、文明包容超越文明优越,携手促进人类文明进步”^[33]的重要理念。习近平文化思想主张文明平等,摒弃文明有高低之分、优劣之别的错误思维,尊重各国各民族间的文化差异,在文明交流互鉴中促进文明的发展进步。

习近平文化思想坚持面向“世界之问”的天下情怀。百年未有之大变局意味着世界进入新

的动荡变革期,使得人类面临传统安全和非传统安全的双重挑战。“一系列全球性问题的接连涌现,是西方国家主导的现有国际秩序与‘东升西降’的发展趋势、世界各国的共同利益、多样性文明共同发展的要求均不相融的结果。”^[34]面对“世界怎么了,我们怎么办”的世界之问,习近平文化思想站在人类前途命运的高度上对中华文明和世界文明进行思考,以深邃的历史眼光和宽广的全球视野,谋长远之势、创合作之新、筑共赢之基,探寻有利于中国人民根本利益和世界人民共同利益的文化交流方式,创造性提出全人类共同价值和构建人类命运共同体的重要理念。习近平文化思想发出以“四个共同倡导”为主要内容的全球文明倡议,积极回应世界各国人民的普遍关切,为解决世界范围内的文化发展与和平发展难题贡献了中国智慧与中国方案。

习近平文化思想坚持弘扬全人类共同价值的大国担当精神。当前,大国之间的竞争与博弈进入新阶段。西方国家在此过程中将“‘文化西方化’冠以‘文化全球化’之名,推行全球价值一元化”^[35],排斥和压制其他文化的发展,建构西方文明霸权。在西方文化处于强势地位的情况下,发展中国的文化发展面临挑战,也由此产生了文化上的冲突与对抗。习近平文化思想提出弘扬“和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值”^{[12]51}。全人类共同价值着眼于人类共同命运与和平发展、合作共赢,包含着“和而不同、求同存异”的文化开放原则、“各美其美,天下大同”的和谐共生理念和“美人之美,美美与共”的文化命运共同体精神,为世界各国不同文明间的交流、对话、互鉴、发展奠定了共识性基础。习近平文化思想着力弘扬全人类共同价值,积极塑造共融共生的文明新秩序,体现出致力于推动人类文明发展进步的大国担当精神。

三、习近平文化思想的理论意涵:系统性与创新性的有机统一

习近平文化思想围绕中国特色社会主义文化建设的指导思想、目标任务、初心使命、功能价值、实践战略等多个方面展开论述。从外在系统性来看,习近平文化思想坚持系统观念,“把文化建设与发展作为中国特色社会主义事业的极为重要工作放在‘五位一体’总体布局中考虑和推进”^[36];从内在系统性来看,习近平文化思想对文化理论框架的突破性发展、文化理论内容的创新性建构以及文化建设实践的探索性革新,形成了文化价值观、文化发展观、文化传播观、文化育人观等为主体的内容体系,构成了习近平文化思想的“四梁八柱”,具有体系的完备性、逻辑的严密性与内在的贯通性,为中国特色社会主义文化建设在全球文化演变态势中把握机遇、赢得主动提供重要理论支撑和实践指南。关于中国特色社会主义文化建设一系列具有原创性的新思想新观点新论断的提出,以及谋划文化建设的思想理路不断创新延伸的发展轨迹,突显出习近平文化思想系统性与创新性有机统一的理论品格。

(一)文化价值观:历史自信与文化自信的融合联动

文化价值观是习近平文化思想的基础。文化的价值建构是一个复杂、动态的过程,不仅包含着文化原型与主体价值意识形塑的互动,而且表征着文化价值体系的核心要义被社会成员在理性认识基础上所进行的主动内化和自觉外化,并在文化实践的选择与重构中完成文化的价值确认。在“两个大局”下,文化创新“既需要对外增强‘软实力’的辐射力,也需要对内强化‘软力量’的价值感召力”^[37],这在习近平文化思想中体现为历史自信与文化自信的有机统一。

坚定历史自信是文化价值的实现前提。文化主体对于自身民族与国家历史文化的基本态度以及以何种形式超越传统、形成新的文化形态,既是社会主体历史自信的由来,也是文化价值

的生成力量。习近平指出：“不忘历史才能开辟未来，善于继承才能善于创新。”^{[12]281} 传承和创新是文化在时空维度上得以延续的基本方式，文化传承是文化创新的前提，文化创新是文化传承的价值所在。习近平文化思想将文化价值的发掘及传承与历史自信相融合，一方面强调中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展、传承和发扬革命文化、建设社会主义先进文化，推动中华文化朝着文化强国、中华民族伟大复兴、国际影响力不断增强的方向创新性发展^[38]；另一方面着力增强全体人民对中华民族历史成就、文明积淀、复兴前景的自信，同时强调“用党的奋斗历程和伟大成就鼓舞斗志、明确方向，用党的光荣传统和优良作风坚定信念、凝聚力量，用党的实践创造和历史经验启迪智慧、砥砺品格”^{[39]2}。由此，将中华民族生生不息、经久不衰的文化基因以及党在百年奋斗历程中形成的文化内核投射于新时代文化建设的实践场域，与文化价值相衔接，实现了文化由传统向现代、理论向实践、历史自信向历史主动的形态转变与价值跃迁。

坚定文化自信是文化价值的重要体现。文化自信是主体在文化自觉的基础上对自身文化的理性认知与正向肯定，表达的是一个民族、一个国家“对自身文化理想、文化价值的高度信心”^{[22]173}。习近平文化思想立足中华民族伟大历史实践和当代实践，着眼于主体文化精神建设的实践维度，将文化自信视为“事关国运兴衰、事关文化安全、事关民族精神独立性的大问题”^{[12]536}。在彰显中华文化特有价值的基础上，习近平文化思想找到发展中国特色社会主义文化的战略基点和前进方向，作出适应中华民族伟大复兴和世界文明竞争发展的文化强国建设方案，推动民族文化遗产发展与主体实践时代创造的协同共进，将文化自信建立在深厚的文化历史传承、文化发展辉煌成就与建设中华民族现代文明的基础上。文化自信彰显了中华民族的文化自觉和文化担当，其内在理性逻辑成为传承文化传统、汲取先进思想、强化价值认同的有力精神支撑，并逐步形成涵盖文化立场、使命、发展战略及建设路径等在内的完整的理论体系，在新时代为实现中华民族伟大复兴培根铸魂的文化创新实践中完成了对文化价值的主体性刻写与外在化转换。

（二）文化发展观：文化主体性与文化多样性的辩证统一

文化发展观是习近平文化思想的要领。习近平文化思想在文化发展观上系统性与创新性的统一集中表现为文化主体性与文化多样性的辩证统一。首先，巩固文化主体性关乎文化发展走向。“人是文化的存在，人的主体性总是通过自己创造的文化来体现”^[40]，文化主体性则是人在文化实践过程中所表现出来的创造自我文化意识。从文化发展的角度而言，文化主体性是文化作为一种社会意识形态在发展过程中自身基本规定性的重要表现，关乎国家与民族的文化生态与文化发展走向。“任何文化要立得住、行得远，要有引领力、凝聚力、塑造力、辐射力，就必须有自己的主体性。”^[23]在当前全球化程度加深、现代化进程加快以及文化竞争与文化交流加强的文化场域中，“现代与传统”“本土化与全球化”的关系问题成为文化领域难以回避的重大问题。习近平文化思想提出文化主体性这一极富创造性的观念，将其作为保持本民族文化独立性、推进文化繁荣发展的必然选择，在很大程度上改变了近代以来中华民族因文化落差所产生的文化失落情绪，并在新时代的文化建设实践中提出坚持马克思主义在意识形态领域指导地位、尊重人民群众的文化主体地位、构建中国特色哲学社会科学学科体系学术体系话语体系等具体要求。这不仅为我们在“两个大局”的文化激荡中确立“文化意义上坚定的自我”提供了核心支撑，同时也为社会主义文化发展指明了前进方向。

其次,文化事业和文化产业发展的多样性关乎文化发展质量。从文化发展来看,“任何文化实践都离不开多样化文化资源以及文化发展的多样性现实”^[41]。作为提升文化软实力的重要载体,文化事业和文化产业是实现文化潜在创新优势向文化竞争力转化的重要方式,关乎国家的文化安全与综合竞争力,并直观反映一个民族、一个国家的文化发展程度。当前,错综复杂的国际环境虽然使我国文化事业和文化产业发展面临意识形态竞争加剧、海外市场受阻、文化需求趋缓的严峻挑战,但人民多层次、多样化的精神文化需求与文化强国建设要求,为文化事业和文化产业的高质量发展注入强大动力。习近平文化思想在把握文化事业和文化产业意识形态属性和产业属性、社会效益和经济效益的关系基础上,将“繁荣发展文化事业和文化产业”^{[18]45}作为文化建设的重要任务,遵循文化发展的一般性社会生产规律和“非生产劳动”特殊规律,加快发展多样化文化产业,并完善覆盖多元性公共文化服务体系,着力将国内文化繁荣发展的溢出效应转化为世界舞台上高势能文化的感召力,在建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态的全球视野中定位文化事业和文化产业的发展方向,推动文化强国建设。

(三) 文化传播观:文化引领性与文化开放性的统筹兼顾

文化传播观是习近平文化思想的重点。“加强国际传播能力建设,全面提升国际传播效能,形成同我国综合国力和国际地位相匹配的国际话语权”^{[18]46},成为提升国家文化软实力和中华文化影响力的重要举措。习近平文化思想既有对坚持文化传播主导地位、把握传播主动性的文化战略部署,又包含推动文化叙事创新、拓宽文化传播渠道的文化建设期盼,彰显出统筹兼顾系统谋划的战略方向性和与时俱进的现实创新性的理论特质。在习近平文化思想中,增强中华文明传播力影响力是文化传播的核心要义。在“两个大局”相互交织、相互激荡的背景下,习近平文化思想“聚焦用党的创新理论武装全党、教育人民这个首要政治任务”^[1],加强党对意识形态工作与文化建设的全面领导,根据形势发展“做到因势而谋、应势而动、顺势而为”^{[22]22},引导文化建设坚持“巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础”^{[17]153}的根本任务和建设社会主义文化强国的正确方向。通过对世界文化发展态势的深入研判以及对中华文明的深刻把握,习近平文化思想在坚守中华文化立场的基础上,提炼集原创性、思想性与文化性于一体的标识性概念,如“两个巩固”“两个结合”与中华民族现代文明、人类文明新形态、全人类共同价值等,并从学理层面进行深入阐释,展现其中的中国实践元素、中华文化符号和世界性普遍价值。

在习近平文化思想中提升中华文化的国际传播能力是文化传播的主体任务。随着中国的发展壮大,“国际社会对中国的关注度越来越高,他们想了解中国”^{[20]14}。但国际舆论“西强我弱”的局面仍然存在,“我们在国际上有时还处于有理说不出、说了传不开的境地,存在着信息流进流出的‘逆差’、中国真实形象和西方主观印象的‘反差’、软实力和硬实力的‘落差’”^{[22]212}。在此背景下,习近平文化思想将“深化文明交流互鉴,推动中华文化更好走向世界”^{[18]46}作为宣传思想文化工作的重要任务,以“文明互鉴”代替“文明冲突”来引领当今世界的文化交往,以“人类命运共同体”理念扬弃“西方中心论”来塑造实现世界和平发展的价值观念,使蕴含人类整体性观念的中华文化成为人类文明秩序重构的重要基础。同时,习近平文化思想注重创新文化传播方式和手段。面对全球传播体系的底层架构实现了从软实力到“数字对话”进阶^{[42]30-33}的发展形势,习近平文化思想从“叙、事、理”三重维度,深刻总结新时代新闻传播规律与国际舆

论规律,按照叙事规律组织话语结构的系统科学方法,“着力推进国际传播能力建设,创新对外宣传方式,加强话语体系建设”^{[22]197},坚持讲好中国故事、传播好中国声音、树立好中国形象,使中华文化的话语元素和意义表征更好地适应文化交流与文明互鉴,将中华文化的自信自强有效转化为国际话语权的增能动量,提升中华文化的对外回应力和共识性叙事意义。

(四)文化育人观:文化使命意识与文化实践理性的高度协同

文化育人观是习近平文化思想的核心。习近平文化思想中的文化育人观体现了中国特色社会主义文化由深层向外层的文化意义寄托,内蕴着新时代中国共产党人承担文化使命、培育时代新人的认识突破。其中不仅包含着对于文化育人的作用对象、功能定位、发展任务、主体要求等基本内容的系统认识,同时彰显着顺应世界发展趋势、回应民族复兴吁求的创新思维与行动自觉。在“两个大局”下,文化育人成为社会主义文化建设面临的重大历史使命。文化的创新发展与文化强国建设归根结底要落在人本身。文化的化育之力在为个体提供创造智慧、创新精神和实践能力的同时,积聚着社会群体的文化内能,是文化自信的形成动因,文化自信在文化内能的外化过程中又表现为文化创造的能力,为实现社会主义文化强国之“强”提供深厚精神力量,由此构成践行新的文化使命的意志与实践条件。习近平文化思想强调“立德树人、以文化人”^{[21]312},明确宣传思想文化工作“举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象”^{[18]43}的使命任务,科学回答了新形势下文化“为何育人、以何育人、育什么人、如何育人”等关键问题,要求“努力用中华民族创造的一切精神财富来以文化人、以文育人”^{[17]164},由此将党的旗帜主张与人民群众对于文化育人的期待进行紧密联结,在培育德才兼备、能担大任的时代新人中为践行新的文化使命、实现中华民族伟大复兴提供重要助力。

强大的实践理性是文化育人观的价值表达。“价值观念在一定社会的文化中是起中轴作用的,文化的影响力首先是价值观念的影响力。”^{[22]105}面对“两个大局”下不同民族的价值理念、思想观念、伦理道德共生共存且存在明显差异的文化现状,习近平文化思想提出“德润天下”的文化育人理念,将培育和践行社会主义核心价值观作为文化育人的发力重点。“我国在文化建设方面始终坚持把社会主义核心价值观内化于自身并转化为实际行动,不断推动社会主义核心价值观融入大众生活,增强人民的理论认同、情感认同和实践认同。”^[43]在培育和践行社会主义核心价值观过程中,习近平文化思想重视中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化的育人作用,强调以中华文化的正向价值为导引,同时强调弘扬社会主义核心价值观需“同这个民族、这个国家的人民正在进行的奋斗相结合,同这个民族、这个国家需要解决的时代问题相适应”^{[22]116-117}。习近平文化思想要求在世界文化交流与文明互鉴中激活中华优秀传统文化基因,在统筹“两个大局”与坚持“两个结合”中回应社会发展吁求,注重把握“弘扬优秀传统文化和发展现实文化”^{[29]313}的有机统一关系,由此实现文化传统选择与现代文化育人实践的良性互动,进一步推进文化育人的价值实践向纵深发展。

四、习近平文化思想的理论导向:时代性与实践性的紧密关联

习近平文化思想坚持“明体达用、体用贯通”^[1]的文化理路,围绕“为何建、建什么、怎么建”等多个维度集中回答了新时代文化强国建设中的一系列重大现实问题,是立足时代发展实践的理论探索成果;同时又以新思想新认识接续部署新征程的文化建设,回应世界百年未有之大变

局加速演进、中华民族伟大复兴进入关键时期的文化诉求,在解答时代问题中引领时代发展、推动时代进步,在理论导向上深刻体现着时代性与实践性的紧密关联。

(一)政治方向论:坚持党的文化领导权与把牢文化发展的主动性

坚持党的文化领导权是以习近平同志为核心的党中央在深刻总结党的文化建设历史经验、洞察“两个大局”的时代发展大势基础上提出的政治要求,为在大变局中保持战略定力、引领中国特色社会主义文化建设提供了根本保证。习近平文化思想立足“两个大局”,提高文化发展的政治站位。在“两个大局”下中国式现代化建设面临的境遇更加复杂,文化价值观念的碰撞以及潜隐其后的意识形态交锋愈演愈烈。面对此种充满复杂性和严峻挑战的文化生存与发展境遇,习近平文化思想坚持统筹推进“五位一体”总体布局、统筹发展与安全,要求“必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中”^{[22]34},深刻认识马克思主义在思想文化领域的指导地位,坚持把党的全面领导贯彻和体现到理论舆论、文化文艺、内宣外宣、网上网下等宣传思想文化工作的各方面和全过程,为文化强国建设提供坚强的政治保障与思想条件。

习近平文化思想立足新时代发展实际,明确文化发展的政治任务。新时代“我国意识形态风险在国内社会主要矛盾变化与世界百年未有之大变局共同作用下呈现出多源性与联动性交织的整体性特点”^[44]。确保文化建设坚持中国特色社会主义文化发展道路、用党的创新理论武装全党和教育人民、巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位和巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础,成为文化发展的重要政治任务,需要为“在新的历史起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明这一新的文化使命”^[1]提供坚强思想保证与强大精神力量。习近平文化思想遵循中国特色社会主义文化建设规律,总结社会主义文化建设实践经验,从加强党对宣传思想文化工作的领导、建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态、培育和践行社会主义核心价值观、提升新闻舆论传播力引导力影响力公信力、赓续中华文脉与推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展、推动文化事业和文化产业繁荣发展、加强国际传播能力建设和促进文明交流互鉴等方面着力^[1],推动社会主义文化强国建设。同时,习近平文化思想立足中国特色社会主义文化事业发展需要,激发文化发展的政治动能。习近平文化思想搭建起以马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度为主导的文化建设制度体系,系统地、全面地领导新时代中国特色社会主义文化建设。

(二)问题导向论:聚焦文化建设的重大时代命题与突出文化建设的针对性

“问题是时代的声音,回答并指导解决问题是理论的根本任务。”^{[12]17}党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央聚焦我国文化领域面临的全局性战略问题、重大现实问题和人民群众的急难愁盼问题,与时俱进地推动文化理论创新发展,科学回答了文化领域的中国之问、世界之问、时代之问与人民之问,彰显出坚持问题导向的理论品格。习近平文化思想立足新时代发展方位,回答文化领域“中”与“外”的问题。在“两个大局”时代背景下,习近平文化思想通过赓续中华优秀传统文化、发扬革命文化、发展社会主义先进文化、借鉴吸收人类文明有益成果,指引建设中华民族现代文明和创造人类文明新形态。人类文明新形态是“统筹世界百年未有之大变局和中华民族伟大复兴战略全局的思想精髓,也是引导百年未有之大变局向好发展的最大良性变量”^[45]。它既有鲜明的“中国特色”,又反映世界历史的“文明共性”,形成以“中国之治”为价值坐标原点向世界之问拓展的演进逻辑,同时“占有资本主义制度所创造的一切积极的成

果”^[46]828-829,为处理中华文明与世界文明关系、促动人类文明的多元共存性发展提供了崭新答案、高超智慧与可靠方案。

习近平文化思想着眼文化建设现实,回答文化领域“破”与“立”的问题。习近平文化思想着眼于文化建设的具体现实困境,提出和推进文化体制改革,着力破解文化领域存在的种种偏误、矛盾和难题,为文化之“破”提供更广阔的发展空间,有效增强了“破”的自觉性与科学性。习近平文化思想把问题作为文化理论创新和研究制定政策的起点,为文化之“立”提供更充裕的资源条件,大大增强了“立”的自信心与有效性。习近平文化思想立足“两个大局”,深刻回答新时代文化建设中的一系列文化理论和实践问题^[47],在“破”“立”并举中持续推进文化建设的高质量发展。

习近平文化思想把握人民需求,回答文化领域“量”与“质”的问题。新时代“不断满足人民精神文化需求、丰富人民精神世界是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的内在要求”^[48]。人民的精神文化需求兼具“量”与“质”的双重规定性,是一种内生性、高层次、长期性需求。“人民对精神文化生活的需求时时刻刻都存在。”^[22]⁸习近平文化思想始终把满足人民的精神文化需求作为文化建设的重点任务,以现代化文化产业发展和公共性文化服务体系建设和支撑,在意识形态、教育、文艺创作、新闻传播、文化遗产保护、哲学社会科学等多个领域进行统筹布局,持续不断地供给多样化的丰富文化产品及服务。同时“随着人民生活水平不断提高,人民对包括文艺作品在内的文化产品的质量、品位、风格等的要求也更高了”^[29]³¹⁵。习近平文化思想以解决人民群众在文化领域的急难愁盼问题为导向,着力提升文化的整体质量。习近平文化思想不仅关注文化产品供给“有没有”的问题,更为关注文化发展成果“好不好”的问题,在“量”与“质”的双向发力中不断满足人民日益增长的精神文化需要。

(三) 行动指向论:践行新的文化使命与增强文化实践的实效性

“新时代新的文化使命”是习近平文化思想的重要理念,指明了在“两个大局”背景下中国特色社会主义文化建设的历史使命、时代责任与中心任务,体现出时代性与实践性的深度统一。习近平文化思想强调以“两个结合”推动中华民族现代文明建设。建设中华民族现代文明是中国式现代化的理论升华与战略规划。习近平文化思想创造性地提出“两个结合”,指明了中华民族现代文明的“魂脉”与“根脉”的内在关联及其发展方向,激活了中华文明的“现代历史意识”,经由“两个结合”而使“中国式现代化造就全新的文化生命体和创造新的人类文明形态”^[49]。其中,“第二个结合”更是“揭示了用中华优秀传统文化赋予马克思主义以民族形式和文化内涵,进而用马克思主义引领中华优秀传统文化现代转型、建设中华民族现代文明的发展规律”^[50],科学回答了历史文化传统与当代文化创新的辩证关系,“为准确把握世界百年未有之大变局提供了理论指导”^[51]。习近平文化思想结合新时代文化建设实践,以“两个结合”作为中华民族现代文明的建构方法论,通过“结合”增强马克思主义中国化时代化的动力机制,实现传统文化现代化和马克思主义中国化之间的有机统一。这使中华民族现代文明不仅遵循了文明发展的一般性规律,彰显出面向时代的当代现实性特征,同时在传统智慧和科学理论的双重助力下展现出从构想变成现实的革命实践性力量。

习近平文化思想肩负立足国家前途、民族命运的文化担当。“没有高度的文化自信,没有文化的繁荣兴盛,就没有中华民族伟大复兴。”^[21]³²习近平文化思想以实现中华民族伟大复兴的历

史任务为文化建设的基点,不断从经验积累和实践总结中升华提炼出规律性认识,深刻阐释“两个大局”下推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明之于民族复兴的重大意义。在具体文化建设中,习近平文化思想在时与势、本与新、根与魂、体与用的辩证把握中,着力推进理论研究和文化实践的良性互动,将理论成果积极转化为凝聚起全国各族人民团结奋斗的思想伟力。习近平文化思想提出中国特色社会主义文化建设方法论层面的具体原则,为引领社会主义文化强国建设实现新发展、新超越指明了实践路径。一是坚定文化自信。习近平文化思想将“文化自信”视为“更基础、更广泛、更深厚的自信”^{[12]536},坚持以文化自信提振全民族自信自强的精神气魄,在“两个大局”中夯实“走自己的路”的历史底蕴、文化根基与实践条件,着力促就文化自信与历史自信、文明自信、文化自觉、文化自强的多维统一^[52],以此塑造文化主体精神,激发文化主体实践的创造性力量。二是秉持开放包容。当前世界百年未有之大变局加速演变,“越是在这样的时刻,越是要倡导多元共存,这样才能推动世界文明的共同繁荣”^[53]。习近平文化思想立足于统筹国内国际两个大局,高度重视加强文明交流互鉴,强调“文明是包容的,人类文明因包容才有交流互鉴的动力”^{[17]259},要求在开放包容的文明交流互鉴中铸就文化自信,为人类文明进步作出更大贡献。三是坚持守正创新。坚持守正创新是习近平文化思想的重要方法论。习近平文化思想以守正保证文化创新的正确方向,以创新赋予文化守正的新内涵,坚持固本培元与革故鼎新的辩证统一,秉持“守正不守旧、尊古不复古的进取精神”和“不惧新挑战、勇于接受新事物的无畏品格”^[23],在坚持文化主体性与文化创新性的双向互动中不断谱写中国特色社会主义文化建设新篇章,为实现中华民族伟大复兴和促进人类文明发展进步提供强大精神力量。

五、结语

作为习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇,习近平文化思想着力回应和解答在“两个大局”相互交织、相互影响的时代背景下如何继续推动文化繁荣、建设什么样的文化强国和怎样建设文化强国、如何建设中华民族现代文明等重大时代问题。“两个大局”的演变态势影响着中国特色社会主义文化强国建设的进路,也为习近平文化思想的生成发展提供了时代背景和现实依据。其中,中华民族伟大复兴战略全局要求习近平文化思想为树立文化自信、推动文化繁荣发展和建设中华民族现代文明等提供理论指导和实践指引,为新时代社会主义文化强国建设提供坚实理论支撑和深厚思想伟力;世界百年未有之大变局一方面对中华文化的自身发展及其走向世界提出了挑战,使中华文化面临新的复杂的困境,但另一方面也为中华文化提供新的发展机遇,因为中华文化的文明基因与文明主张越来越获得世界的认同,对解决大变局下的矛盾与冲突具有不可比拟的优势。习近平文化思想创新发展中华优秀传统文化、丰富和发展马克思主义文化理论、指导中国特色社会主义文化建设、推动文化交流与文明互鉴,不断提升中华文化的世界引领力和影响力。因此,“两个大局”下,中国特色社会主义文化建设既肩负着推进社会主义文化强国建设的历史使命,同时承担着对世界和平发展与人类文明进步作出更大贡献的历史使命。正是在这个过程中展现出习近平文化思想的独特理论品格。

面对“两个大局”对中国特色社会主义文化建设提出的新的文化使命,在理论立场上,习近平文化思想坚持“两个结合”,充分发挥马克思主义和马克思主义中国化时代化的最新理论

成果对人民的思想领航作用,推动文化建设更好地满足人民的需要,同时团结带领人民自觉融入社会主义文化建设的伟大实践,科学凝练人民的丰富文化实践经验,以此推进社会主义文化强国建设。在理论视野上,习近平文化思想强调文化的民族性与世界性的融合,是要在比较、对照、批判、吸收、升华的基础上,使中华文化的民族性更加符合当代中国和当今世界的发展要求,更好地建设中华民族现代文明以及为解决世界性问题、促进人类文明发展进步作出更大贡献。彰显中华文明的世界性,也并非要求其他国家“输入”中国模式,或是“复制”中国道路,而是为世界上其他国家和民族的文化交流与文明互鉴提供中国方案,实现世界文明的多样化发展与共同繁荣。在理论意涵上,习近平文化思想聚焦提升中华文化主体性、增强中华文明传播力影响力、促进人类文明共同发展等多重文化建设期待。在理论导向上,习近平文化思想立足“两个大局”的历史方位,在回答新时代中国特色社会主义文化建设面临的“四问”中,指引新时代中国共产党人团结带领中国人民担负起新的文化使命。因此,习近平文化思想在回应和解答“两个大局”提出的时代问题中显示理论立场的科学性与人民性深度融合、理论视野的民族性与世界性整体关照、理论意涵的系统性与创新性有机统一、理论导向的时代性与实践性紧密关联等多个方面的理论品格,既为担负起新时代新的文化使命提供了强大思想武器和科学行动指南,也为推动世界和平发展和人类文明进步贡献了中国智慧、中国方案与中国力量。

参考文献:

- [1] 习近平对宣传思想文化工作作出重要指示强调 坚定文化自信秉持开放包容坚持守正创新 为全面建设社会主义现代化国家 全面推进中华民族伟大复兴提供坚强思想保证强大精神力量有利文化条件[N]. 人民日报, 2023-10-09.
- [2] 黄伟. 习近平文化思想:马克思主义与中华优秀传统文化相结合的理论指向[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023(6):126-136.
- [3] 张彦,杨思远. 习近平文化思想的原创性贡献及其逻辑展开[J]. 内蒙古社会科学, 2023(6):1-9.
- [4] 曲青山. 深入学习领会习近平文化思想[N]. 学习时报, 2023-10-23.
- [5] 刘成,李建军. 习近平文化思想蕴含的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023(6):100-111.
- [6] 聂兴旺,刘正妙. 习近平文化思想整体性审思:生成逻辑、内在特质与价值锚定[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2024(1):19-26.
- [7] 陈俊. 论习近平生态文明思想的理论品格[J]. 青海社会科学, 2020(6):85-93.
- [8] 习近平. 深入学习中国特色社会主义理论体系 努力掌握马克思主义立场观点方法[J]. 求是, 2010(7):17-24.
- [9] 徐国民. 论马克思的理论立场与政治立场[J]. 求实, 2011(7):4-8.
- [10] 习近平. 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[M]. 北京:人民出版社, 2016.
- [11] 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2012.
- [12] 习近平著作选读:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2023.
- [13] 李宗桂. 传统与现代之间——中国文化现代化的哲学省思[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2011.
- [14] 马克思恩格斯文集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2009.
- [15] 孟宪平. 马克思主义文化思想研究方式论析[J]. 马克思主义研究, 2021(4):69-79.
- [16] 马克思恩格斯文集:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 2009.
- [17] 习近平谈治国理政[M]. 北京:外文出版社, 2014.

- [18] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [19] 郁建兴. 马克思主义文化理论与现时代[J]. 中国社会科学,2001(6):14-23.
- [20] 习近平. 在文艺工作座谈会上的讲话[M]. 北京:人民出版社,2015.
- [21] 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [22] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义文化论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017.
- [23] 习近平. 在文化传承发展座谈会上的讲话[J]. 求是,2023(17):4-11.
- [24] 崔延强,张子扬. 习近平文化思想的哲学阐释[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(1):14-26.
- [25] 习近平外交演讲集:第2卷[M]. 北京:中央文献出版社,2022.
- [26] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编:中[G]. 北京:中央文献出版社,2021.
- [27] 中共中央党校(国家行政学院)校(院)务委员会. 深刻领会习近平文化思想的丰富内涵[N]. 人民日报,2024-01-11.
- [28] 张明. 习近平文化思想的理论背景、科学体系与时代价值[J]. 求索,2023(6):22-28.
- [29] 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [30] 李包庚. 建设中华民族现代文明的时代逻辑[J]. 探索,2023(5):163-176.
- [31] 田文林. 百年大变局呼唤“新文明观”[J]. 当代世界,2023(4):36-41.
- [32] 陈鹏. 习近平关于文明交流互鉴重要论述的核心要义、逻辑理路与世界意义[J]. 思想教育研究,2024(2):18-23.
- [33] 习近平向第三届文明交流互鉴对话会暨首届世界汉学家大会致贺信[N]. 人民日报,2023-07-04.
- [34] 胡蝶,冯霞. 开放理念引领构建人类命运共同体的三重意蕴[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(2):19-26.
- [35] 赵学琳,张怡. 百年未有之大变局:全球文化演变态势及中国文化发展进路[J]. 思想政治教育研究,2023(5):55-62.
- [36] 蒙象飞. 习近平文化思想丰富和发展马克思主义文化理论的三重向度[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2024(1):79-89.
- [37] 范玉刚. 以弘扬文明共识理念增强中华文化的传播力[J]. 天津社会科学,2023(2):4-14.
- [38] 张国祚,刘存玲. 新时代背景下的文化软实力提升[J]. 马克思主义研究,2020(9):82-90.
- [39] 习近平. 在党史学习教育动员大会上的讲话[M]. 北京:人民出版社,2021.
- [40] 朱汉民. 文化主体性与“第二个结合”[J]. 哲学动态,2023(11):5-12.
- [41] 郝立新,路向峰. 文化实践初探[J]. 哲学研究,2012(6):116-120.
- [42] 单波,刘欣雅. 国家形象与跨文化传播[M]. 北京:社会科学文献出版社,2017.
- [43] 姜汇泳,王旭东. 习近平文化思想的生成逻辑、科学内涵与实践进路[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版),2023(6):8-14.
- [44] 蒋英州,刘芳. 习近平关于防范化解意识形态风险重要论述的整体性逻辑[J]. 政治学研究,2023(2):61-73.
- [45] 刘须宽. 人类文明新形态的历史唯物主义分析[J]. 世界社会主义研究,2022(6):39-50.
- [46] 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [47] 余双好,张晓红. 习近平文化思想的科学体系及理论创新探析[J]. 思想政治教育研究,2023(5):28-34.
- [48] 吴瑾菁,付妍妍. 论习近平文化思想的人民立场[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1):23-32.
- [49] 许士密. “两个结合”与中国式现代化的文明意蕴[J]. 探索,2023(6):1-13.
- [50] 黄蓉生,耿靖. 习近平文化思想:新时代党领导文化建设的科学理论指南与根本行动遵循[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(1):1-13.

- [51] 龚云.“第二个结合”与世界百年未有之大变局[J]. 历史研究,2023(5):34-42.
- [52] 陈金龙. 习近平总书记关于文化自信重要论述的四维统一[J]. 学术研究,2024(1):1-7.
- [53] 谢小飞,吴家华. 习近平关于文明交流互鉴重要论述的核心要义与价值意蕴[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版),2023(1):19-26.

“Two Overall Situations” and Theoretical Character of Xi Jinping Thought on Culture

ZHAO Yao

(School of Marxism, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: Based on the historical orientation of “two overall situations” and the elements and process of the formation of the theory, the theoretical character of Xi Jinping thought on culture can be viewed from the four fields: theoretical standpoint, theoretical vision, theoretical implication and theoretical orientation. It is manifested in the deep integration of scientificity and affinity to people, the national characteristics and universality, the organic unity of systematicness and innovativeness, and the times and practicality. From the theoretical standpoint view, the Marxism theory standpoint of “practice materialism” and the people’s position of “people-centered” run through the basic thinking mode and value principle of Xi Jinping thought on culture, which constitutes the general tendency and unique paradigm of the thought. From the theoretical perspective view, Xi Jinping thought on culture, starting from the history of Chinese civilization and human civilization in a broad vision, which deeply discusses the relationship between the subjectivity of Chinese culture and the promotion of integration of world cultures, highlighting its distinct national characteristics and positive world significance. From the theoretical connotation view, the content system with cultural values, cultural development concepts, cultural communication concepts and cultural cultivation ideas as the main body of Xi Jinping thought on culture. The thought covers system characteristics and innovative approaches, including the coupled linkage between historical confidence and cultural confidence, on the dialectical unity in cultural subjectivity and cultural diversity, and the all-round consideration of cultural guidance and cultural openness, in a high degree of cooperation on cultural sense of mission and culture and practical reason. From the theoretical orientation view, Xi Jinping thought on culture is not only the practical results based on the development of the times, but also the theoretical sublimation of condensing the essence of the times, pointing out the development orientation of the construction of cultural power in the new era with the theory of political direction, the theory of problem orientation and the theory of action direction. On a new era and new journey, grasping the theoretical character of Xi Jinping thought on culture, based on the “two overall situations”, which will help us to fulfill the new cultural mission better.

Key words: Xi Jinping thought on culture, “two overall situations”, theoretical character, new cultural mission

责任编辑: 牟 怡 蒋英州

引用格式:张大维,马致远.分布式协商:协商代表驱动乡村高质量协商的内在逻辑——以华中S村为例[J].探索,2024(2):30-43.

分布式协商:协商代表驱动乡村高质量 协商的内在逻辑

——以华中S村为例

张大维,马致远

(华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘要:乡村协商民主是全过程人民民主的重要实践形式,而协商代表作为乡村协商中的能动因素对乡村协商质量具有显著影响,但具体的影响机制和作用条件尚缺乏足够的讨论。通过建构分布式协商的概念框架,试图在“结构—过程—功能”三维视角下考察协商代表驱动乡村高质量协商的影响因素和逻辑机制。基于对华中S村L湾组协商推动绿植项目落地的调查,发现协商代表需要在对象、主体、内容、方式四个维度形成分布衔接的代表结构,以解决协商代表结构产生的规范性问题。同时,还要通过设置分类议题、分层单元、分步递进的多元化协商形态,将“代表链条”有机嵌入具体的协商进程之中,以实现结构性的代表链条与过程性的协商形态深度融合。由此在协商的系统层面上实现主体的包容性、环节的衔接性、要素的多样性的协商功能,趋向于形成一种乡村高质量协商的实然状态。分布式协商是中国基层代表治理的有益探索,其内含的协商代表与协商形态双向互嵌所呈现出的高质量协商是乡村全过程人民民主的生动呈现。而乡村协商代表作为中国基层治理现代化研究中新的生长点和延伸点,既是对传统代表研究的深化拓展,也是对西方代表理论的超越,将不断丰富和拓展全过程人民民主的理论内涵和实践形态。

关键词:协商代表;协商系统;高质量协商;分布式协商;乡村振兴

中图分类号:D621

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0030-14

协商民主是全过程人民民主的重要一环,而乡村是践行和发展协商民主的重要场域。如何在最广大的乡村实践协商民主、有效推动乡村协商质量的提升是理论研究的重要议题。乡村中的协商代表作为协商性与代表性有效结合的民主实践,是基层全过程人民民主的重要实现形式。有效运转乡村协商代表既是提升乡村协商质量的有益路径,也是优化乡村治理效能的必然选择。深入理解乡村协商代表在基层民主中的结构性要素、过程性特点、功能性特质,有助于在乡村社会进一步深化民主实践、推动乡村全过程人民民主的有效实现。

一、问题提出与文献综述

党的二十大报告强调,要全面发展协商民主,并指出协商民主是实践全过程人民民主的重

基金项目:国家社会科学基金项目“协商系统理论下农村社区治理的参与—回应联动机制研究”(20BZZ020),项目负责人:张大维。

作者简介:张大维,男,博士,华中师范大学政治学部中国农村研究院/中国城市治理研究院教授,博士生导师;马致远,男,华中师范大学政治学部中国农村研究院/政治科学高等研究院博士研究生。

要形式,要完善协商民主体系,统筹包括基层协商在内的七大协商,健全各种制度化协商平台^{[1]38}。基层是协商民主最鲜活的场域,民主协商可以在乡村更好地激发农民主体性,助力乡村振兴^[2]。在乡村治理过程中,当公众不能全部参与基层协商时,就需要协商代表的介入,如何使代表有效参与成为关键。代表是民主研究的重要话题,自汉娜·皮特金的代表性著作《代表的概念》一书出版以来,学界掀起了一股代表研究的热潮。近年来,代表还开始与协商民主的研究相结合,逐步拓展出协商中的代表属性、代表权等研究议题。伴随着中国全过程人民民主的不断实践,作为其重要形式的基层协商民主朝着广泛、多层、制度化发展,基层协商的载体、场景、形式日益丰富,在协商实践中代表的类型、代表的形式创新也成为基层协商发展的重要面向。那么,在基层场域中代表与协商之间究竟存在怎样的关系,学界既有的讨论主要包括以下三个方面。

一是协商代表的功能定位研究。伴随新的公民论坛、决策机构、民间社会和倡导团体等“发声企业家”的涌现,非选举形式的代表对于扩大和深化民主变得越来越重要,代表性的扩展也成为实现正义的新维度^[3]。选举代表与非选举代表、专家意见和政府要求的有机融入,已经成为决策进程的重要组成部分。通过一定的制度设计,微型公众可以加强代表间的协商,并以此激发代表与公众之间的公共互动,将机构安排与代表性决策更好地联系起来^[4]。同时,协商代表包容性地参与有组织的协商,可以有效聚焦具体的政治问题,并在一定程度上解决民主政体的程序缺陷^[5]。与选举民主不同,协商民主的代表并不一定需要通过选举产生,相反其代表的产生有不同的方式,选举产生的代表在协商民主的代表选取中存在“传递效应”^[6]。

二是协商代表的实践类型研究。微型公众协商往往寻求和招募具有代表性和多样性的参与者,但对代表性和多样性的解释方式存在冲突,这对理论和实践提出了挑战^[7]。中国基层协商实践中创造的混合式代表机制是描述和行动、选举和选择、精英和大众、代理和委托等不同代表机制的有机结合,对西方纯粹统计意义上的协商代表理念提出了挑战^[8]。在脱贫攻坚政策的公共协商中,中国形成了不同的协商代表形式,而行政模式和授权模式都推动了公民更深入、更有影响地参与协商^[9]。伴随传统政治代表理论出现数字化转向,中国的网络空间为替代性的话语以及政社协商创造了新的公共领域,并产生了“互动型”和“联系型”两种新的网络代表模式^[10]。虽然网络论坛创造了协商沟通的新空间,但是新的传播形式带来了数字鸿沟,也在一定程度上制约了在线协商的参与性和代表性^[11]。从数量代表和实质代表双重角度来看,中国的女性代表具有多元化的主体和行动,具有开放性和包容性特质^[12]。

三是协商代表的运行机制研究。在村民自治中,村民代表会议协商更容易举行或运作,具有较大的实际影响力和作用^[13]。村民代表的代表能力构成了特定的村庄基础,而村民代表会议协商能否塑造并强化村民、村民代表与村干部间的代表关系决定了村民代表作用发挥的大小^[14]。在乡村治理中,由村民代表构成的村民理事会是对村民整体利益进行表达、协商、决策和执行的载体,其作用的发挥需要构建“授权委托—利益实现—有效监督”的民主链条^[15]。而积极责任型代表需要具备“高质量协商能力”与“外部效应实现能力”,这两种能力的不同组合及其内部要素的具备情况会产生差异化的协商效果^[16]。在参与式预算中,代表机制解决了谁参与和如何参与两大关键问题,选民代表与人大代表分别具有标示性代表和回应性代表的特质,推动了协商中公众的广泛参与和人大代表深层次参与双重效果的实现^[17]。总体来看,代表结构、

代表责任、代表效能是衡量代表功能发挥的三重维度,而整体利益的塑造、国家权力的介入、村民压力的输导则影响了村民议事会代表功能的激活和转换^[18]。

通过对既有研究的回顾发现,在中国的协商实践中通过创新代表组合、代表技术、代表模式提高协商质量成为重要途径,这给协商和代表的相关研究提供了有益借鉴。但当前对基层代表的研究更多侧重于对代表的结构性、技术性问题进行考察,少有关注意到代表作为能动主体具有过程嵌入性的特征。同时,国内的代表研究更多从宏观的组织结构、职权功能和议事程序方面对各类正式代表进行考察,偏向规范性分析,缺乏实证性视角。而与此相对的是,在中国的基层社区协商中存在丰富的代表形式,学界对这方面的研究相对不足。即使有部分学者关注到基层协商中的代表问题,但关注的角度更聚焦代表本身,没有结合基层协商的具体过程进行分析,缺乏系统性的视角。那么,如何理解中国基层协商实践中普遍出现的代表现象,何种代表的形式和路径更有利于基层协商的高质量发展,就成为亟需回答的问题。基于此,本文以华中S村绿植项目落地协商为样本,在协商系统视角下分析基层协商中代表的实践结构、运转样态和功能呈现,以期回答协商代表是如何有效驱动高质量协商的。

二、协商系统中的协商代表、分布式协商与协商质量

协商系统理论作为协商民主研究的重要范式,为我们分析和考察中国乡村的协商民主实践提供了有益工具。在协商系统理论的基础上,引入“分布式协商”的分析视角,构建协商代表驱动高质量协商的理论模型。

(一) 协商系统中的分布式视角与协商代表

在国际上,协商民主的研究发生了四个代际的转向,分别是制度转向、实践转向、经验转向和系统转向^[19]⁶,当前最具有代表性的研究范式是协商系统理论。协商系统是指一组可区分的、有区别的、但在某种程度上相互依赖的部分,通常具有分布式功能和分工,以某种方式连接起来形成一个复杂的整体。它需要各个部分之间的差异和整合,也需要功能性的分工,同时需要关系上的相互依赖,因此一个组件的变化将导致其他组件的变化。协商系统是基于谈话和协商的方法,以争论、演示、表达和说服等方式来解决利益冲突和问题。在一个良好的协商系统中,理性的说服应该取代压制、压迫和轻率。规范地说,系统方法意味着除了独立判断的部分之外,系统应该作为一个整体进行考察^[20]⁴。伴随协商系统研究的深入,国内也有部分学者在本土协商实践的基础上与协商系统理论展开对话,认为中国的基层社区协商同样存在协商系统的特征,并且在实践中更具有多样性、包容性、阶段性和转化性^[21]。协商系统为我们审视协商民主提供了一个新的视角,而系统方法下的阶段性、分布性、转化性特征对于当前克服现代民主政治中的“代表断裂”^[22]问题提供了新的方案,即可以通过协商代表的“分布式”重组形成系统性的协商功能。

“分布式”一词较多出现于自然科学和工程领域的研究之中,往往被认为是与中心化、集中式相对的概念,是解决复杂系统问题的一种重要理念与方法。伴随系统论理念的兴起与发展,“分布式”的概念也同样被引入社会科学的研究之中,试图通过系统化的思路对要素进行拆分和重组,实现要素的组合功能和效能。已有的研究主要涉及分布式治理^[23]、分布式组织^[24]、分布式责任^[25]、分布式领导^[26]、分布式网络^[27]等,由此“分布式”的观点也逐渐成为一种新的研究取

向。聚焦于协商民主的研究,从系统的角度来看,协商在功能上是有区别的或分布的,不同的部分或组成要件以不同的方式来衡量公众应该讨论的问题,例如公共论坛、利益集团、飞地、日常谈话和个人思考等^[28]。而如何在协商系统中实现“分布式”的理念,需要将其操作化。代表不仅仅是一种关系,或者是单方面的交流,或者是关于代表的角色,而是一个系统的过程,在这个过程中协商构成必不可少的部分,不经过协商难以产生具有代表性的观点^[29]。

也就是说,协商代表可以被视为实现分布式功能的重要切入点。协商代表作为能动的主体,在协商中不仅映射和反映多元主体间的相互关系,同时承担了表达、沟通、说服等多种系统功能,并且在不同形式和场景的协商中承担着串联和衔接的作用。同时,由于协商的复杂性和不确定性,没有任何声音可以宣称其具有完美的合法性,在协商中利益集团、陪审团等协商代表均可产生不同的协商贡献^[30]。也就是说,协商代表的多元性和衔接性使其在协商系统中具有“分布式”功能,因而分布式协商成为新的观察视角。

(二) 分布式协商与乡村治理中的协商质量

当我们分析和评价不同语境下的协商活动时,协商标准通常需发生转变。所以在某种程度上,这需要对微观场所的研究采取宏观或系统的方法,特别是通过分布式的方式来理解微观场所的协商质量。在这种“分布式协商”的模型中,在涉及各个组成部分的阶段性协商过程中,组成部分的协商美德是按顺序显示的^[31]。也就是说,协商代表在协商系统中的不同环节承担差异化的协商功能,并通过功能的衔接来实现协商质量的提升。安德烈·巴赫泰格和约翰·帕金森在《绘制和测量协商:趋向一种新的协商质量》一书中对协商代表和高质量协商的关系进行分析,指出了具有代表性的关系和机制有助于实现三个协商的系统性目标。首先,视角的范围不应该仅仅是广泛的,而且应该是深刻且清晰的。其次,“清晰”的概念反过来暗示了主张、证据、价值和观点之间联系的可见性,并体现在代表和所代表的人之间。再次,当代表权与决策权结合在一起时,人们对问责制和回应能力的期望就会上升,正是这种责任特征被认为是推动协商偏好转变的动力^[32]¹²。因此,清晰性、联系性、责任性可以被认为是协商代表提升协商质量的规范性标准。

针对协商代表如何形成系统性的协商功能,摩尔·阿尔弗雷德则指出了三种有效方式。第一种是聚合,即系统的一个部分为聚合的整体增加了一点协商价值。在这里,协商时刻被视为插件或拼图的一部分,该系统的协商价值等于其各部分协商价值的总和。第二种是排序,其中协商时刻的价值在于“正确的组合和正确的顺序”。第三种是迭代,迭代过程可以让不同的代表参与,并通过不同的协商阶段发挥不同代表的协商功能。“迭代”模型强调决策和决策过程的可逆性和可修正性^[33]。也就是说,协商代表可以通过系统性的连接、多元性的组合、迭代化的过程参与,进而有效呈现协商的系统性功能。这指出了协商代表推动协商系统高质量发展的分布式逻辑。

通过对既有理论的分析 and 回顾,我们可以看到协商民主中的协商代表既涉及何以有效产生的问题,又涉及以何种形式有效参与协商,还关涉协商质量的提升这一关键话题。那么,聚焦于中国乡村的协商代表实践,“分布式协商”的概念框架就可以在“结构—过程—功能”的视角下进行操作化拆解(见图1)。

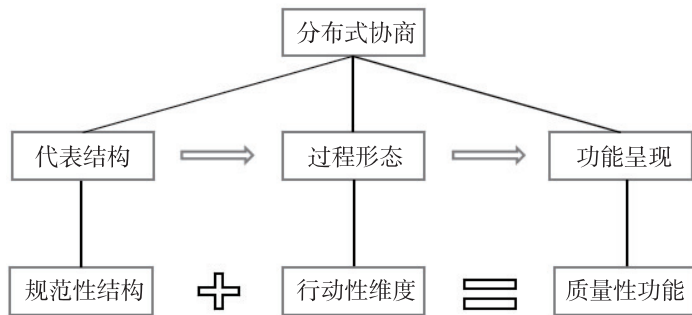


图1 分布式协商的分析框架

首先是代表结构层面。这主要涉及乡村协商代表的结构性安排问题。乡村协商场域的复杂性使得协商代表的来源具有多样性,而不同类型、不同角色的协商代表具有差异化的代表性特征。由此,协商代表在乡村协商系统中的运转面临着“结构”性问题的拷问,即要回答何种协商代表的结构性安排更具有代表性,以解决协商代表产生的“规范性”问题。其次是过程形态。中国乡村的协商民主是一个具体化、情境性的实践过程,协商代表的有效运转需要有机嵌入具体的乡村协商场景之中。而乡村的协商场景往往与协商的流程、环节、步骤等协商形态紧密联系,乡村社会差异化的协商形态设置,会对协商代表在协商中的作用发挥产生影响。因此,过程维度更加注重将协商代表放置于具体、实际的协商形态中予以分析和考察。最后是功能呈现。协商代表的有效运转最终要指向乡村协商质量的提升。如果协商代表的参与不能有效促进和提升协商质量,那么协商代表在功能的意义上就未能有效驱动乡村协商民主的实现。功能呈现维度指出了“分布式协商”提升乡村协商质量的绩效目标。由此,分布式协商也就意味着协商代表与协商进程的有效嵌合以提升协商质量。那么,协商代表如何实现与协商进程的嵌合,又如何驱动乡村协商质量的提升,需要在中国的田野实践中予以考察。基于此,本文将结合本土协商的典型案列,分析乡村场域中协商代表的实践样态,考察协商代表在乡村协商中的具体结构、实践过程、功能发挥状况。

三、协商代表驱动的高质量协商:S村的协商实验

S村位于H省W市J区中部,村庄户籍人口1600余人、常住人口400余人、村“两委”干部5人,共有10个村民小组、14个自然湾组。由于位于超大城市W市南部,且村庄坐落于旅游公路梁子湖大道两侧,农文旅产业融合成为村庄的发展定位。为营造产业发展环境,S村积极向上争取省、市、区三级项目资源,通过外立面粉刷、污水管网建设、沥青道路铺设,营造了良好的基础设施条件,实现了村庄环境的硬件升级。但在村庄日常治理方面存在一定困难,村庄内部垃圾乱丢、杂物乱放等问题屡禁不止。初期,村庄通过购买社工服务指导村庄建立湾组环境服务队进行管理,但由于缺乏长效机制,自我运转困难。2022年,J区以创建全省基层治理实验区为契机,在全区范围广泛开展协商议事实验,积极鼓励各村庄开展议事协商,完善协商议事功能,助推村庄有效治理。S村在协商治理实验中,结合区级要求和村庄具体情况,形成了以协商代表为主体的治理架构,并结合多形态协商的开展,有效推动了“村一湾”两级事务的治理。本文将通过案例的方式展示S村的协商治理机制,主要聚焦L湾组绿植项目试点落地前后所经历的三

个层级、四个阶段的代表协商过程。

(一) 村级决策协商, 决定试点湾组

在村庄层面,S村建立起协商议事会,主要由村中党员、村民小组长、村民代表、湾组代表组成,对村级公共事务进行协商和决策。S村为了进一步打造农文旅发展环境,营造“进湾有花、花下有果”的田园氛围,决定选取一个湾组先行试点,栽种观赏绿植和果树,营造村湾风景带。在部分湾组代表表达意愿和村党组织的动议下,S村协商议事会召集村庄党员、小组长、相关湾组村民代表共同协商相关事宜。多数村民代表同意绿植项目试点,但就相关费用支出和后期管护问题产生分歧。部分湾组代表希望由村庄一级包揽全部费用,而村庄为避免绿植“有人种,无人管”的窘境,希望各湾组能够支付一定费用并且成立管护队伍,以加强对绿植的保护和管理,这一提议也得到了大多数湾组代表的认可。在这个过程中,L湾组的代表表达出强烈的试点意愿。L湾组代表认为,本湾组村民为单一姓氏,内部较为团结,有较强的集体行动能力进行建设和管护,加之前期开展过美丽村湾建设,具有一定的硬件基础。由于其他湾组代表未能有效响应绿植试点,S村协商议事会暂时议定L湾组作为试点,但针对费用支付、苗木分配、后期管护等问题未能达成一致,需要村庄与湾组后续进一步协商确定。

(二) “村—湾”分配协商, 平衡湾组利益

S村各湾组在历史上还保留着集体土地,自2012年开始,L湾将湾组集体土地流转,每年可获得十余万元的集体收入。为处理湾组每年的分红事宜,L湾组理事会也由此成立,同时理事会每年会适当保留部分收益,用作湾组公共事务治理的使用资金。由此,L湾组理事会的功能也由最初单一的资金管理逐步向公共治理转变。在村湾的公共治理和资金使用方面,形成了“湾账村管”的模式,村庄不干预湾组资金的分配和使用,但会对相关账目进行监管,以确保湾组资金使用的公共性。由此,L湾组可以拿出部分资金配套试点工作。为进一步落实试点细节,村“两委”人员和部分其他湾组代表深入L湾组现场,就资金投入、比例分配等问题展开协商。

在村庄层面,村“两委”表示可以投入部分项目资金和村庄积累的集体收入用于试点工作,但遭到其他村组代表反对。他们认为,L湾组已经在先前的美丽村湾项目中获益,村庄资金的投入需要考虑湾组间的公平性,此次应由L湾组承担全部资金的投入。L湾组代表表示,本湾组可以配套部分资金,缓解村庄的资金压力,但难以承担全部费用,同时具体的配套金额还需要与本湾组村民协商确定。村庄综合考虑L湾组和其他湾组代表的意见,认为该试点并非仅对L湾组有益。L湾组紧邻景观大道,是S村对外交通的进出口,也是村庄农文旅发展和展示的重要窗口,L湾组的打造也可有效辐射带动周边湾组发展。经过多方协商和讨论,由于其他湾组未能在本湾组内形成统一意见,无法承担试点任务。同时,L湾组在内部治理和硬件环境方面均具有相应试点优势,最终形成了村庄出资20万,L湾组配齐剩余资金的试点方案,方案也获得了村、湾两级协商代表的支持。

(三) 湾组内部协商, 形成集体意志

L湾组在治理过程中组建了湾组理事会,形成了较为完善的组织结构、运转规则、协调机制,成为湾组公共事务治理的有效平台。一是组织结构的搭建。L湾共67户,为单一姓氏湾,分为四大房族,每个房族产生一位代表进入湾组理事会,居民小组长则为湾组议事会的会长,由此形成“1+4”的湾组理事会代表架构。二是运转规则的确立。在理事会的运转过程中,主要涉及资

金使用和公共治理两大类事项。在资金使用方面,采取一致同意原则,确保资金使用的公共性和平等性。在公共事务治理方面,涉及村庄层面的治理事务,由湾组理事会5位成员作为代表,与村庄一级进行沟通协调。湾组内部事务则由5位成员共同协商决定,例如湾组内的环境改造、慰问走访等。三是协调机制的构建。4位代表负责调解和解决各自房族内部的矛盾纠纷,其他矛盾则由湾组议事会协调解决。

针对出资问题,L湾组召集湾组议事会展开相关讨论,湾组理事会代表和部分湾组村民参与了协商,同时还邀请了本姓村委干部参与协商。部分L湾组村民认为,村湾可以投入一定资金,但相关苗木在种植后应该明确分配给每一位湾组成员。村委则表示,村庄投入的资金比例更大,且项目更多是为了村庄公共景观的美化,并非湾组自费进行的改造,还需要考虑村庄层面的公共性问题。湾组代表认为,可以结合村湾和村庄两方面诉求,将种植的苗木分为湾组内部和公共区域两个部分,分别采取不同的管理策略,有效平衡湾组和村庄间的利益。同时针对湾组的资金配套问题,协商代表经过资金数目核算,并结合湾组集体经济情况,最终协商确定湾组配套5万元用于试点建设。

(四)“村—湾”执行协商,厘清治理权责

经过“村—湾”两级协商后,需要对相应的协商决策予以落实,主要分为四个环节。一是在大道和广场沿线等公共位置种植观赏树木,由村庄和湾组共同负责后期的维护和保养工作。同时,在湾组内部成立以党员、村“两委”干部、湾组代表为主要成员的湾组爱卫护绿志愿服务队,定期开展湾组整治和清洁工作。二是在湾组内部种植经济果树,按照平均分配、共同受益的原则,由湾组内代表现场勘查、打点、挖窝确定树木种植的间距和数量,一定程度上确保湾组内各成员间的利益平衡。三是按照“就近认领、包片负责”的方式对农户房前屋后栽种树木确立“权责”。一方面,“权责户”具有管理和养护树木的义务和责任,并且接受村、湾两级议事会的监督;另一方面,“权责户”虽然不享有“认领”果树的所有权和处分权,但享有树木带来的收益权,这也在一定程度上激活了村民的养护动力。四是由于环境的不断美化,L湾组中农家乐、亲子游学等生意不断改善。在湾组协商议事会的鼓励下,部分商户还自费在主路上安装了彩灯,进一步美化了村庄环境,吸引了游客游玩入住,实现了村庄治理和产业发展的双重推进。

在这个过程中,S村形成了多重代表民主协商的代表治理形态,呈现出协商代表串联下协商结构和协商过程的双重创新,“村—湾”间的协商链条通过协商代表的串联得以建立,“村—湾”间呈现出较为平等的协商关系,有效发挥了各类协商代表的治理功能,在协商系统的意义上形成了分布式协商的治理形态。

四、协商代表驱动高质量协商的逻辑进路

基层是民主实现的重要场域,而协商民主是基层民主的生动一环。在中国协商民主实践中,代表治理的功能越发凸显,并不断成为研究的重点。在过去几十年,中国已经形成了一套代表型民主理论,王绍光认为其主要由代表谁、由谁代表、代表什么、怎样代表四个核心问题组成^[34],四个问题环环相扣构成了代表研究的理论链条,也形成了协商民主和代表治理的衔接点。协商民主中代表视角的引入,可以借助代表的四重维度与协商系统的衔接过程进行考察(见

表1)。S村L湾组的协商治理案例体现了中国基层协商民主中的代表逻辑,代表链条的有效建构也充分彰显出中国民主的全过程属性。

表1 协商系统中协商代表的“代表链”

内涵	维度	环节	性质
代表谁	对象	协商代表的指向	整体性、包容性
由谁代表	主体	协商代表的实体	正式、非正式
代表什么	内容	协商代表的目标	公共利益、私人利益
怎么代表	方式	协商代表的行动	授权、回应、监督

(一)代表链建构:协商与代表的有效嵌合

在乡村场域,协商与代表的有效嵌合需要结合具体的环节来实现。在乡村协商民主的实践中,协商代表通过代表对象、代表主体、代表内容、代表方式四个维度形成分布衔接的代表结构,解决了协商代表的结构性安排问题,奠定了协商代表参与乡村协商的规范性基础。

一是代表谁,即国家嵌入与乡村自主的问题。党的十八大以来,伴随脱贫攻坚和乡村振兴的步伐不断加快,大量的项目、资金、资源不断向乡村社会输入,由此带来了国家和乡村关系的快速转变。同时,伴随乡村社会趋于疏离化、原子化,不少学者认为,在“资源下乡”的背景下,少数权力寻租者与谋利的机会主义者形成“分利秩序”,将普通群众排除在外,导致国家公共资源的损耗和村庄权威的丧失,产生了乡村治理的内卷化现象^[35],如何实现国家、村庄、农民的有序互动成为关键问题。在乡村社会,国家、村庄、农民间的互动可以借由“代表”来实现和完成。S村通过建立分层代表协商制度,实现了国家、村庄、农民间的沟通和衔接,推动了村庄秩序的有效建构。在S村L湾的协商案例中,国家将项目资源注入S村,S村则通过发包和配套的方式放大村庄的项目收益,湾组则成为项目资源的有效承接单元。在多层次的协商中,村干部、湾组代表、村民代表的参与解决了协商中“代表谁”的问题,在不同单元和层级的协商中承担了相应的代表角色,并通过沟通、妥协、理解不断达成协商共识,形成了有效的协商秩序。乡村社会的发展,既离不开国家资源的注入和支持,也要积极适应乡村的社会基础,更要维护和保障农民的权利,以推动国家、村庄、村民三重代表利益的最大化实现。

二是由谁代表,即多元构成与场景适配的问题。在西方代表研究谱系中,20世纪70年代以后,由谁代表成为代表研究的核心问题,产生了对多样化代表形式的追问。而伴随实践中非选举代表的逐渐增多,也出现选举产生的回应性代表和非选举性的标示性代表之间的理论分野^[36]。中国的社会基础与西方不同,在中国的乡村场域,既存在通过选举产生的村“两委”干部、村民小组长、村民代表等正式代表,也存在社会组织、乡贤能人、乡村权威等非正式代表,两类代表均在协商实践中发挥着独特的治理功能。中国的代表不同于西方通过身份、地域、利益等单一“标签”予以划分,更多具有代表身份多重叠加的特征。在S村的案例中,由村“两委”干部、村民代表构成的协商议事委员会代表村庄层面的集体意志,而在L湾组内部也同时形成了混合正式的村民代表、非正式湾组代表组成的湾组议事会,以“村—湾”两级协商代表推动和形

塑村庄公共事务治理的共识。这既不同于西方通过随机抽签所形成的“镜像代表”,也非仅由村庄权威所形成的“精英代表”^[37],而是一种混合式的代表。其实现逻辑并非对被代表对象的简单复制和替代,而是一种以治理为导向,在具体的治理场景中积极融合正式和非正式协商代表,充分提升村庄协商议事主体的周延性和适配性,以有效解决代表产生的“合法性”问题。

三是代表什么,即利益指向与规则约束的问题。在代表的研究中,“代表谁”和“由谁代表”解决了代表的主体性问题,但并没有解决协商代表的代表指向问题。在乡村社会中,存在国家与社会、村庄与农民、行政与自治等多重张力,而这些张力难以依靠单一化的治理手段予以解决,如何实现多重利益的相互协调,需要多方利益代表的在场。西方建构主义代表理论学者萨沃德提出了“宣称性代表”^[38]的概念,改善了代表者的被动地位,更加强调代表者与被代表者在沟通中不断明确自身的利益诉求和价值取向。在S村的案例中,村庄、湾组、村民具有不同的利益导向,而利益整合的有效实现是借由协商代表参与协商议事达成的。村庄、湾组、村民等协商代表出于自身利益考量在试点确定、出资比例、收益归属、管护责任等方面展开了多轮次的协商议事,有效进行了沟通表达、意见交换和共识转化。在这个过程中多方代表并非完全的“私人本位”,而是在协商规则的空间内进行有效争取和相互妥协,解决了以往代表的虚名化、标签化问题,也避免了多方代表的“零和博弈”,推动了代表功能的有效实现。

四是怎样代表,即积极行动与问责回应的问题。代表权的有效实现涉及三个要素:授权、责任和为他人的利益而行动^[39]。代表产生以后也并不意味着其能够自然地产生代表效应,如何有效行动也是一个重要问题。一方面,代表具有维护自身利益而行动的内在激励,同时也受到被代表者所带来的外部问责压力,代表的双重角色使得其需要平衡两股力量,以形成有效的代表行动;另一方面,在乡村社会以湾组代表、乡贤能人等为主体的协商代表虽然不具有正式身份,但乡村是一个情境性、现场化的治理场域,治理议题往往具有复杂性,在正式代表的代表功能不足的情况下,非正式的协商代表往往被纳入协商之中。对非正式的协商代表来说,虽然不具有正式化的选举程序授权,但往往因其在乡村社会具有权威性、专业性而被吸纳。他们的代表驱动逻辑并非制度化的“委托—授权”,而是更多借由乡村中的道德压力、潜在规范等非正式制度对其代表行为进行监督,使其在发挥代表功能的同时,又受到一定程度的制约。在L湾组的案例中,湾组代表通过在村级层面、湾组层面的协商议事,将试点项目最终落地至本湾组,但其间也受到了湾组村民对资金投入、分配使用的询问和质疑,而湾组代表通过账目公开和现场计算的方式予以解释,以回应湾组村民的问责。由此,湾组代表在行动和问责中取得了有效平衡,激活了代表的行动效能。

(二) 推动代表链条与协商过程深度嵌合的三重机制

S村L湾组的协商案例从代表的意义上形成了由对象、主体、内容、方式四个要素衔接而成的“代表链条”,为推动乡村高质量协商奠定了代表的“规范性”基础。但协商代表的有效产生并不意味着其能够在乡村协商系统中有效发挥作用,还需要嵌入具体的协商过程之中。S村通过分层单元的创设、分类议题的吸纳、分步程序的递进三重机制,推动代表链条与协商过程的深度嵌合,驱动了协商代表的有效运转,呈现出高质量协商的功能特征(见图2),可以称之为一种中国式的“分布式协商”治理模式。

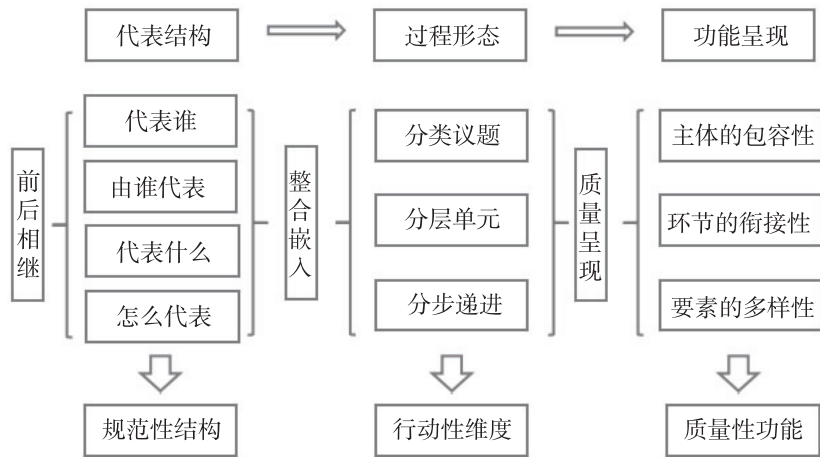


图2 分布式协商与协商质量关系模型

一是分类议题助推协商代表的扩展吸纳。在乡村协商系统中面临多样化的治理议题,不同的治理议题则对应着差异化的协商主体和协商内容^[40],如何将议题和代表有效衔接决定了协商的成败。在当前乡村治理中根据治理议题的关涉范围和正式程度,可将协商议题分为正式议题和非正式议题两类。在正式议题中涉及整体性的村庄事务,并且具有较强的利益导向和责任导向,这就对协商代表的覆盖性和能力提出了要求,代表的数量和质量均会对协商结果产生影响。S村在试点项目分配中有效将村“两委”干部、党员代表、村民代表、湾组代表等不同代表群体纳入协商议事中,通过协商代表的广泛性提升协商结果的合法性,有效解决了试点项目在哪个湾组落地的问题。非正式议题往往是小范围、非正规、日常性的协商议题。此类议题更依赖于核心代表、关键代表的协商参与,以降低大规模协商的成本,具有一定的开放性和包容性,可以通过简易程序进行。例如,L湾组理事会在协商议事的过程中,更多通过走访、聊天等非正式方式开展信息传递、意见征集、沟通表达,以日常方式推进协商过程、推动治理议题解决。在正式议题和非正式议题中,协商代表通过分布式的产生、行动和运转,有效呈现了乡村协商系统所要求的规范性和扩展性,有效提升了乡村的协商质量。

二是分层单元创设协商代表的行动载体。协商单元对乡村治理具有显著影响,差异化的治理事务需要有机适配不同的协商单元^[41]。从协商单元的划分方式来看,主要是纵向单元的划分,涉及跨村、湾组、家户等层级,在协商中分别产生了村庄代表、湾组代表、户代表等不同级别的协商代表,而分层化的单元为协商代表的功能发挥创造了优势。一方面,分层单元增加了代表的行动空间。协商单元的丰富性为代表履职创设了行动空间,如果仅仅依托村民委员会开展协商,代表的参与频次和程度会大大受限,而分层的单元为正式代表的功能发挥创制了行动空间,提高了代表参与的可及性和便利性。同时,在不同的层级单元中还可以吸纳相应单元内的非正式代表,增强民意的广泛性和普及性,提高代表参与的机会和程度。另一方面,分层单元提高了代表的覆盖性。在乡村治理中,因存在不同的治理单元,形成了家户、湾组、村庄、跨村等纵向协商代表,而代表具有逐级产生、向上传递的特征。村庄代表往往产生于湾组,湾组代表则产生自家户,这种逐级代表使得代表性不断增强。在S村,“村庄—湾组—家户”三级协商单元的建构,使得三重协商代表的逐级协商成为可能,有效推动了项目试点决策、执行、监督的跨层级、

跨单元互动,增强了协商的开放性和包容性,达成了协商共识,实现了治理目标的有效落地。

三是分步递进驱动协商代表的有序衔接。从协商系统视角来看,村庄的协商往往是一个延续性、递进性、反复性的过程,议题形成、信息传递、交流表达、投票表决、监督执行等环节都可以视作协商系统的一部分^[42],协商代表在每一个环节中均可以承担相应的协商角色,并对协商质量产生影响。从协商的过程性维度来看,可大致划分为议题形成、协商讨论、协商执行三个阶段。在这个过程中则存在着两重断裂的可能性,对协商质量产生威胁。第一重断裂是协商议题和协商过程的断裂,也即“有事不议”,协商议题难以进入正式的协商过程之中。第二重断裂是协商结果和协商执行间的断裂,也即“决而不行”,协商虽然达成共识但缺乏对协商结果的执行。要建构一个高质量乡村协商系统,协商的“双重断裂”则成为需要面对和解决的现实问题。在L湾组的案例中,S村通过建构分布式协商形成了协商代表递进协商的分步逻辑,协商代表在这个过程中发挥“桥接”作用,解决了“双重断裂”的问题,贯通了协商前期的议题响应、中期的协商表达、后期的监督执行三大环节,避免了可能出现的回应力度不足、个体行动无力、协商信息中断等问题,推动了协商进程依规则、按流程、分步骤递进,实现了协商进程的延续性,呈现出高质量协商特征。

五、结论与讨论

发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求,而协商民主是实践全过程人民民主的重要形式,不断丰富和发展协商民主是推进中国式现代化的重要一环^[43]。如何在广大的乡村探索和实践全过程人民民主,是推进中国民主发展不可或缺的重要问题。S村在实践中探索出的“代表+协商”的分布式协商民主形式既具有理论意义,也具有实践启发,通过研究可以得到以下四个基本结论。

第一,中国乡村社会中的协商代表具有代表和协商双重特征。不同于西方代表研究场景中更多强调代表的描述化、镜像化等特征,中国基层场域中的协商代表通过吸纳多元代表、优化代表结构、规范代表指向、完善代表过程的系统过程,有效建构起乡村的代表链条,推动了协商代表与乡村协商系统的深度嵌合,既超越了传统西方以选举为特征的代议制代表理论,又突破了西方以微型公众协商为特征的微观代表理论,形成了中国基层独特的代表形态。

第二,分布式协商是乡村协商民主不断迈向高质量发展的新标志。中国的协商民主具有广泛、多层、制度化的发展特征,分布式协商则有效统合了乡村场域中出现的多类型、多单元、多步骤的协商形态,并通过分类、分层、分步的协商过程,有机串联起不同场域、空间、形态的协商实践,通过协商代表和协商形态的“分布—整合”推动了乡村协商的系统化建构,呈现出乡村协商系统的高质量特征。

第三,分布式协商充分展现了人民民主的全过程特征。全过程人民民主是全链条、全方位、全覆盖的民主,而分布式协商聚焦过程导向,通过建构协商代表的包容产生、多元组合、功能发挥、监督回应四个分布衔接的“代表链条”,将协商代表有机嵌入乡村民主的全过程,既拓展了乡村民主的内涵表达和载体形式,又推动了乡村民主的实践落地和功能呈现,彰显出全过程人民民主的广泛、真实、管用的鲜明属性。

第四,分布式协商是中国乡村在实践中探索出的有效协商形式。不同于以往乡村场域中同

质化的协商形态创新,分布式协商从代表结构的形成和代表行动的过程双重维度出发,破解了乡村协商场域碎片化、分散化的难题,实现了乡村协商的集成化和系统化,有效平衡了高质量协商所要求的规约性和开放性,推动了乡村公共事务的协商善治。

基于以上基本结论,可以得到以下三点启示。第一,在协商实践中要积极吸纳人大代表、政协委员、下沉党员、驻村干部、律师、民警等正式代表力量,同时拓展乡村场域中的乡贤能人、文化精英等非正式代表,不断增强乡村代表的广泛性、真实性和能力,积极推动乡村协商代表的包容型拓展。第二,要进一步扩大听证会、民主恳谈会、公众评议会等官方正式协商渠道,在乡村场域也要积极丰富板凳会、坝坝会、湾组会等开放式的协商形态,不断拓展代表参与空间,通过协商代表有机衔接不同协商形态,推动乡村协商民主的系统化发展。第三,要善于运用基层治理中的公众代表,更要运转好协商代表,通过分布式协商促进乡村高质量协商。这就要通过设置分类议题、分层单元、分步递进的多元化协商形态,将“代表链条”有机嵌入具体的协商进程,以实现结构性的代表链条与过程性的协商形态深度融合,达到协商代表与协商形态的双向互嵌,不断丰富和拓展全过程人民民主的理论内涵和实践形态。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 张大维,赵益晨.乡村振兴中的协商能力、利益关联度与高质量协商[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(5):133-144.
- [3] URBINATI N, WARREN M E. The concept of representation in contemporary democratic theory[J]. Annual Review of Political Science, 2008(1):387-412.
- [4] 王宇环.政治代表如何更具回应性:对一种协商民主系统路径的诠释[J].国外理论动态,2017(8):85-94.
- [5] POW J. Mini-publics and the wider public: The perceived legitimacy of randomly selecting citizen representatives[J]. Representation, 2023(1):13-32.
- [6] 韩冬临.如何看待协商民主中的代表选取?——基于地方领导干部视角的分析[J].经济社会体制比较,2018(4):72-80.
- [7] STEEL D, BOLDOC N, JENEI K, et al. Rethinking representation and diversity in deliberative minipublics[J]. Journal of Deliberative Democracy, 2020(1):46-57.
- [8] 谈火生.混合式代表机制:中国基层协商的制度创新[J].浙江社会科学,2018(12):35-42.
- [9] WANG Z, WOO S Y. Deliberative representation: How Chinese authorities enhance political representation by public deliberation[J]. Journal of Chinese Governance, 2022(4):583-615.
- [10] 托马斯·海贝勒,安娜·什帕科夫斯卡娅,肖辉,等.数字化技术下政治代表的转型——中国的案例及其理论意义[J].国外理论动态,2018(10):68-77.
- [11] ALBRECHT S. Whose voice is heard in online deliberation: A study of participation and representation in political debates on the internet[J]. Information, Community and Society, 2006(1):62-82.
- [12] 郭夏娟,魏芃.数量代表与实质代表:理解女性政治地位的一个理论视角[J].妇女研究论丛,2019(5):57-70.
- [13] 郎友兴,何包钢.村民会议和村民代表会议——村级民主完善之尝试[J].政治学研究,2000(3):54-60.
- [14] 贺雪峰.村级治理中的村民代表——关于村民代表会议制度效能的讨论[J].学习与探索,2002(3):26-29.
- [15] 胡平江.村民理事代表制:全过程人民民主的乡村实践及其实现机制——基于赣南H村GL片区村民理事会的

- 考察[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2022(6):29-37.
- [16] 倡传振. 积极责任型代表、协商能力与乡村社会协商民主有效——以浙江龙村为个案[J]. 湖南农业大学学报(社会科学版),2022(4):47-54.
- [17] 张君. 代表机制与基层民主治理——以温岭泽国镇参与式预算为例[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2018(5):145-152.
- [18] 胡平江,杨美枝. 代表理论视角下影响村民议事会代表功能发挥的主要因素分析——基于湖北省X市C村的微观政治考察[J]. 社会主义研究,2022(6):122-130.
- [19] DRYZEK J S. Foundations and frontiers of deliberative governance[M]. Oxford: Oxford University Press,2012.
- [20] PARKINSON J, MANSBRIDGE J. Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- [21] 张大维. 社区治理中协商系统的条件、类型与质量辨识——基于6个社区协商实验案例的比较[J]. 探索,2020(6):45-54.
- [22] 汪晖. 代表性断裂与“后政党政治”[J]. 开放时代,2014(2):70-79.
- [23] 王磊. 分布式治理:技术嵌入基层治理的理论基础、权力逻辑与治理样态[J]. 电子政务,2023(3):73-84.
- [24] 喻国明,滕文强,王希贤. 分布式社会的再组织:基于传播学的观点——社会深度媒介化进程中协同创新理论的实践逻辑[J]. 学术界,2022(7):184-191.
- [25] 肖梦黎. 算法行政责任的分布式重建[J]. 国家检察官学院学报,2023(2):42-56.
- [26] 张晓峰. 分布式领导:缘起、概念与实施[J]. 比较教育研究,2011(9):44-49.
- [27] 艾云,向静林. 分布式网络、复杂性与金融风险治理——一个多层级政府行为的分析框架[J]. 社会学评论,2021(1):51-75.
- [28] FOLLESDAL A. The place of self-interest and the role of power in the deliberative democracy[J]. Journal of Political Philosophy, 2010(1):64-100.
- [29] RINNE J. Deliberation by political representation: A lost cause? [C]. IPSA XXII World Congress of Political Science, Madrid, Spain, 2012.
- [30] PARKINSON J. Hearing voices: Negotiating representation claims in public deliberation[J]. The British Journal of Politics and International Relations, 2004(3):370-388.
- [31] 佟德志,程香丽. 当代西方协商系统理论的兴起与主题[J]. 国外社会科学,2019(1):88-104.
- [32] BÄCHTIGER A, JOHN P. Mapping and measuring deliberation: Towards a new deliberative quality[M]. Oxford: Oxford University Press,2019.
- [33] MOORE A. Deliberative elitism? Distributed deliberation and the organization of epistemic inequality[J]. Critical Policy Studies, 2016(2):191-208.
- [34] 王绍光. 代表型民主与代议型民主[J]. 开放时代,2014(2):152-174.
- [35] 陈锋. 分利秩序与基层治理内卷化——资源输入背景下的乡村治理逻辑[J]. 社会,2015(3):95-120.
- [36] 菲利普·佩蒂特,欧树军. 代表:回应与标示[J]. 开放时代,2012(12):13-20.
- [37] 王自亮,陈卫锋,杨思琪,等. 基层社会民主化进程中的精英行动——以温岭市民主恳谈会为案例[J]. 社会政策研究,2017(2):133-148.
- [38] SAWARD M. Authorisation and authenticity: Representation and the unelected[J]. Journal of Political Philosophy, 2009(1):1-22.
- [39] REHFELD A. Towards a general theory of political representation[J]. The Journal of Politics, 2006(1):1-21.
- [40] 张继亮. 协商与代表:协商民主中的正当性议题及启示[J]. 新视野,2019(3):67-73.
- [41] 张大维,解惠强. 片区协商:超越村组的社区议事单元及其系统运行——基于协商系统理论的农田改造考察

- [J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2021(3):79-86.
- [42] 张大维.高质量协商如何达成:在要素-程序-规则中发展协商系统——兼对5个农村社区协商实验的评量[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(3):35-46.
- [43] 王红艳.全面发展协商民主的深刻意涵、内在动因与现实进路[J]. 探索,2023(2):76-89.

Distributed Deliberation: The Internal Logic of Deliberative Representative Driving High Quality Deliberation in Rural Areas

——Taking Village S in Central China as an Example

ZHANG Dawei, MA Zhiyuan

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

Abstract: Rural deliberative democracy is an important form of practice in the whole process of people's democracy, and the deliberative representative, as a dynamic factor in rural deliberation, has a significant impact on the quality of rural deliberation, but the specific influencing mechanism and working conditions are still insufficient to discuss. By constructing the conceptual framework of distributed deliberation, this paper attempts to investigate the influencing factors and logical mechanism of deliberative representative driving high-quality deliberation from the perspective of "structure-process-function". Based on the investigation of bay L pilot deliberation experiment in village S in central China to promote the landing of green plant project, it is found that deliberative representatives need to form a distributed representative structures in the four dimensions of object, subject, content and mode to solve the normative problems caused by the deliberation representative structure. At the same time, the "representative chain" should be organically embedded into the specific deliberative process by setting classified topics, hierarchical units, and diversified deliberative forms step by step, so as to realize the deep integration of structural representative chain and procedural deliberative form, thus achieving the deliberative function of inclusiveness of subjects, cohesion of links, and diversity of elements at the system level of deliberation. It tends to be a real state of high quality deliberation in the countryside. Distributed deliberation is a beneficial exploration of grassroots representative governance in China, and the high quality deliberation presented by the bidirectional mutual embedding of the deliberative representatives and deliberative forms is a vivid representation of the whole process of people's democracy in rural areas. As a new growth point and extension point of the research on the modernization of Chinese grass-roots governance, rural deliberative representatives not only deepen and expand the traditional representative research, but also suppurate and surpass the Western representative theory, which will continuously enrich and expand the theoretical connotation and practical form of the whole process of people's democracy.

Key words: deliberative representative, deliberative system, high quality deliberation, distributed deliberation, rural revitalization

责任编辑:赵超

引用格式:詹国辉.数字协商民主治理有效的内在逻辑与优化路径——以Y市政协云平台为例[J].探索,2024(2):44-57.

数字协商民主治理有效的内在逻辑与优化路径

——以Y市政协云平台为例

詹国辉

(南京财经大学政府管理研究中心,江苏南京210023)

摘要:协商民主作为全过程人民民主在地化实践的重要一环,如何推动协商民主的数字化改革已成为全过程人民民主地方性治理实践的重要课题。面向数字化情景构建数字协商民主的分析框架,有助于从整体视角厘清全过程人民民主地方性实践的理论逻辑,着力提升全过程人民民主的阐释效度。基于此,通过对Y市政协云平台的案例分析发现:Y市以“一网一微一端”、六大在线系统、三大特色版块架构出数字政协云平台,借助这一平台充分发挥数字赋能优势,扩大数字协商半径,推动深度协商;高效服务委员,促进充分表达;提供数据支撑,保障科学履职;数字热点采集,助力民主监督。这些构成了数字协商民主治理有效的内在逻辑。但在数字协商民主的地方性实践中仍面临数字素养阙如、协同机制受限、技术延伸不足、平台建设难以持续、法律制度不完善、公共伦理风险等多维治理实践困境,引致数字协商民主的治理限度。为此,通过重塑数字认知与意识、有序构建协同机制、夯实数字技术的保障效应、激发平台建设的新活力、健全法律制度以及重构伦理安全等多维路径,力图促成数字协商民主的有效治理,进一步推动全过程人民民主的高质量发展。

关键词:全过程人民民主;数字协商民主;数字赋能;政协云平台

中图分类号:D627

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0044-14

在历史长河中,民主已成为人类政治生活的普遍性追求。人们借助各种治理行动来提升人民群众的幸福感和获得感,并为此而不懈探索。诚如马克思指出,“民主制是作为类概念的国家制度”^{[1]180}。列宁在构想社会主义蓝图时对民主给予了诸多关注,他指出,“没有民主,就不可能有社会主义”^{[2]168}。习近平总书记指出:“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。”^{[3]70}民主总是在不断回应各个时代的实然要求,进而在不同情景和条件下衍生出多元化实践模式。当然,理想和观念中的民主总是要观照现实场景,并在现实场域中得以生根发芽,这就必然使得其内在的主体性原则、制度和运作逻辑契合于这一场域中的经济、社会、文化、民族和传统民俗等实情^[4]。置身于中国场景之中,构建具有中国特色的协商民主形式就成为践行全过程人民民主的重要课题。其中,如何促成数字协商民主的有效治理成为全过程人民民主在地化实践的重要现实议题。

一、问题提出与文献回顾

第52次《中国互联网络发展状况统计报告》的数据显示:截至2023年6月,我国网民规模

基金项目:国家社会科学基金项目“基层社会治理中的‘数字官僚主义’及其治理机制研究”(22CGL036),项目负责人:詹国辉。

作者简介:詹国辉,男,博士,南京财经大学政府管理研究中心研究员,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员。

达 10.79 亿人,较 2022 年 12 月增长 1 109 万人,互联网普及率达 76.4%;互联网宽带接入端口数量达 11.1 亿个;光缆线路总长度达 6 196 万公里;移动互联网累计流量达 1 423 亿 GB,同比增长 14.6%^[5]。可见,当下社会已全面进入数字社会,各类数字技术充斥于社会场域的各个角落。移动互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等多元化技术在各个场域中重叠应用,进而掀起了一轮又一轮的数字技术革命浪潮。数字技术的快速迭代与创新变革对协商民主实践有着深刻的影响,从而催生出协商民主实践的“数字驱动模式”,数字协商民主显现出诸多的可能性。正因如此,基于数字技术赋能的协商民主赋予人民群众对全过程人民民主实践更多的想象空间。推动数字协商民主治理的在地化实践不仅需要更新理念,还需要借助必要的数字技术应用,以便于吸纳更多的行动主体能够更广泛地参与到协商民主的实践行动之中,从而得以有序增强协商民主行动的代表性和包容性,为社会治理行动的广纳群言、广谋良策、广聚共识构筑坚实的基础。与此同时,数字时代的社会生产方式极具变迁情境,数字协商民主俨然是民主政治发展的必然产物。数字技术与协商民主的深度耦合显现出现实维度的可行性,这亦为发展全过程人民民主拓展了数字实践向度。从这个意义来看,面向数字化的协商民主在理论上能够描绘出新的民主实践图景,进而得以呈现出一种更为系统、全面的新型协商民主形态。

纵观学界既有研究,数字协商民主成为全过程人民民主地方性实践的必然课题。现代数字信息技术的发展使数字协商民主在全过程人民民主地方性实践中成为可能^[6],有学者认为,这种可能性主要有赖于数字技术与协商民主在“理念—技术—实践”三维层面上的互嵌与融合^[7]。正因如此,数字协商民主的变革就显得尤为关键,诸如协商资源分配的均衡化、协商主体关系的均衡化、协商信息的数据化与综合化以及数字协商形式的多元化^[8]。沿着这一逻辑,有学者通过考察数字协商民主的创新性,聚焦于其内在所倡导的“理性协商、多元共识”等价值,希冀于逐步消解网络民粹主义的负效应^[9]。除此之外,数字化新媒介的技术赋权协商民主,会衍生出诸如“群体极化、精英民主、智能极化”等多维现实难题^[10]。对此,也有研究基于特色优势与行政价值的二维视角来审视数字协商民主实现的可能性、风险及其规制路径^[11]。与上述观点相一致,有学者基于科学辩证的视角提出,应当有效规制元宇宙数字资本主义给数字协商民主带来的风险,进而坚持数字协商民主发展正确的价值逻辑、技术逻辑和政治逻辑^[12]。由此可见,数字技术的积极效应不言而喻,但实践中可能夸大了技术赋能民主治理的实践效应,亦忽视了数字鸿沟带来的个体差异性^[13]。换言之,技术的变化性和民主形式的稳定性、实践的差别性和民主价值的原则性等内显出二元张力,对数字协商民主的理论思考、制度设计和实践运作都可能会激增出不确定性风险^[11]。因此,面对数字协商民主实践的数字异化、数字鸿沟、数字乱象等新困境,应当充分发挥制度优势,有序搭建数字化平台,促进全过程人民民主实现全链条、全方位、全覆盖的目标^[14]。

在如上政策实践与学术研究背景之下,本研究着眼于阐释以政协云平台为代表的数字协商民主的地方性实践逻辑以及如何提升协商民主治理效能就显得尤为重要。由此,本研究拟聚焦三个方面问题:其一,数字协商民主何以可行?在数字协商民主实践过程中,政协云平台赋能协商民主何以可能?其二,如何通过 Y 市数字政协云平台的案例来探讨数字协商民主的具体治理逻辑?其三,数字协商民主地方性实践面临何种现实困境?又应通过何种路径得以优化?

二、数字协商：一个数字技术赋能协商民主的阐释框架

数字技术不断嵌入社会生产与生活之中,已然开启了当下社会新的大转型。正因如此,在民主政治的实践过程与数字技术运行的抽象行动之间构筑出一种新的链接,使得一种新的民主形式成为可能。也就是说,数字技术的不断迭代与更新为创新协商民主的参与模式提供了可能,从而重塑协商民主的新空间,最终使得数字协商民主成为可能。

(一) 数字技术何以影响民主

中国共产党领导的人民民主立足于人民本位,把马克思主义民主理论同中国具体实际、同中华优秀传统文化相结合,找到了中国式民主的现代化新路。“全过程人民民主,是中国共产党团结带领人民追求民主、发展民主、实现民主的伟大创造,是党不断推进中国民主理论创新、制度创新、实践创新的经验结晶。中国共产党的奋斗史,是团结带领人民探索、形成、发展全过程人民民主的奋斗史。”^[15]⁷ 全过程人民民主涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明等各个方面,关注国家发展大事、社会治理难事、百姓日常琐事,具有时间上的连续性、内容上的整体性、运行上的协同性、人民参与上的广泛性和持续性,使国家政治生活和社会生活中的各环节、各方面都体现出人民意愿、听到人民声音,有效防止了“选举时漫天许诺、选举后无人过问”的现象。全过程人民民主既有选举民主的基本要求和重要内容,亦映射出协商民主的特有形式和独特优势^[16]。数字技术的变革给社会带来的影响往往是深刻且持久的,其中对民主实践形态的影响更甚。

其一,数字技术使得政治交往与政治互动更为便捷。数字技术的嵌入以及广泛应用提高了政治传播的灵活性,有序降低了民主实践中信息加工的成本^[17]⁶。换言之,数字技术正是革命性的核心信息技术,其衍生技术的福利外溢集聚的正效应被投射于政治交往与政治互动之中,其最终会极大地促进政治民主与协商交流。“数字技术是一种潜在的‘民主技术’,还可以不断地被更新与改进。”^[18]从这个意义来审视就会发现,在新兴技术快速发展的基础上,依托于云平台,即便在不同场景或媒介中都可以促成政治交往与政治互动。由此可见,数字技术在降低民主运行成本的同时,进一步使得政治交往与政治互动更为便捷。

其二,数字技术与民主政治能力有机融合。“依托于大样本数据所型构而成新的信息源,将促成主体对政治更加见多识广,甚至可以动员非活跃的公民参与到政治生活之中。”^[19]² 由此可以认为,网络空间正逐渐成为理性与非理性政治辩论杂糅交织在一起的场所^[20]。传统意蕴下的协商民主行动是建立在座谈会、议事会、协商会、恳谈会等多元化的面对面实践形式基础之上的,进而塑造出协商沟通、交流的话语体系。面向数字化社会的大时代背景,大数据以及人工智能技术正逐渐成为民主在地化实践的推进器^[21]。数字技术广泛嵌入政治生活,尤其是在高速流动情景下,能够使不同空间的利益主体有效参与协商民主过程,进一步消除“空间不在场”之困境,最终达成数字技术与民主政治的有机融合^[22]。

其三,数字技术重构了个体民主权力及其行动异化逻辑。个体之于社会场域往往呈现“分散的、微弱的话语表达”的图景^[23]。而置身于数字空间中,数字技术及其平台会将“分散的、微弱的话语表达”汇聚成整体性的舆论力量,进一步融入民主实践各个环节。换言之,正是借助于数字表达的动员效应从而获得了权力集中的优势。数字技术与民主的有机契合恰恰能够启蒙民众的权利、妥协和共识等多重意识。但这种“动员”在推进过程中可能异化为如下两个面向:

一方面,个体的数字化联合行动可能会终结传统意蕴的权力集中;另一方面,数字技术的嵌入可能会导致权力强化行为,进而巩固自身权力垄断的数字化。

数字技术正在重构权力的归属及其运行状态,使得治理主体愈发呈现出多元化图景,传统意蕴下“自上而下”的权力向度已然转向了“多层次多节点互动”的向度。权力实施的空间格局正在被数字技术解构,并且除了公共空间之外,数字技术所俘获的权力进一步延伸至社会个体的日常生活甚至个体的隐私生活领域。在此情境下,数字技术重构了传统意蕴下的政治沟通、交往以及参与行动,理性和非理性的政治化表达在此空间中得以相互交织。数字技术的勃兴使得数字协商民主成为可能,并有助于进一步优化协商民主的治理过程,提升协商民主的治理效能。

(二) 数字协商民主的理论框架

伴随着信息技术的迭代与更新,信息技术驱动的民主实践包括了多个阶段——电子民主、网络民主、网络协商民主、数字协商民主。因此,以演化视角来审视可知,电子民主(E-democracy)正是代议制民主中的行动者在协商民主过程中集成 ICT 的过程^[24]。与此相一致,数字协商民主正是协商民主与数字技术耦合的新形态。那么,数字技术介入协商民主议题就可以被外界所熟知,进而呈现出一种新形态,即数字协商民主。数字协商民主使得社会政治生活中不同行为者在数字技术平台上形成平等对话、参与式沟通等多元化行动,更容易促成可行决策的治理共识^[25]。正是因数字技术的迅猛发展,数字协商民主为人类政治生活创造了更多的可能性选择。也就是说,数字协商民主的实践使得协商民主在更多时候呈现出广泛、多层的现实图景特征,具有操作性、现实性,这主要缘于数字技术的便利和可获得性。正因传统协商民主在空间规模、参与广度等方面的局限,“数字+”行动在某种意义上促使直接民主成为一种现实可能。数字技术的广泛使用无疑在协商民主过程与抽象行动过程之间建立了一种直接的“链接”,从而使协商民主的参与主体规模呈现出爆炸性扩展,协商民主的参与成本显著降低。因此,数字协商民主不但是协商民主的新工具与新形式,更是一种新型民主形态,与传统协商民主已存在质的区别(见表1)。

表1 协商民主的实践模式比较

	传统模式	数字模式
参与形式	传统多元化	广义多元化
参与主体	政府、市场、社会组织、个体民众	政府、市场、社会组织、个体民众、一般网民、网络意见领袖、海外人士
参与成本	高成本	低成本
具体成本	组织成本、时间成本、交通成本、财政经费成本、信息成本	信息成本、网络资费成本、自由时间成本
技术传播渠道	官方传播渠道	数字信息传播渠道
空间特点	相对封闭	广域开放
空间形式	现实空间(会议室、办公室)	虚拟空间与现实空间并存
实践形式	民主生活会、民主恳谈会、政协协商、人大立法协商	数字政协协商、数字人大立法协商、政协网站留言板
社会关注度	相对较低	相对较高
信息关注形式	延迟关注	及时获取、及时反馈

基于上述内涵分析,进一步延展出数字协商民主的分析框架(见图1),意在整体性阐释数字协商民主的实践逻辑,有助于推动全过程人民民主的在地化实践。

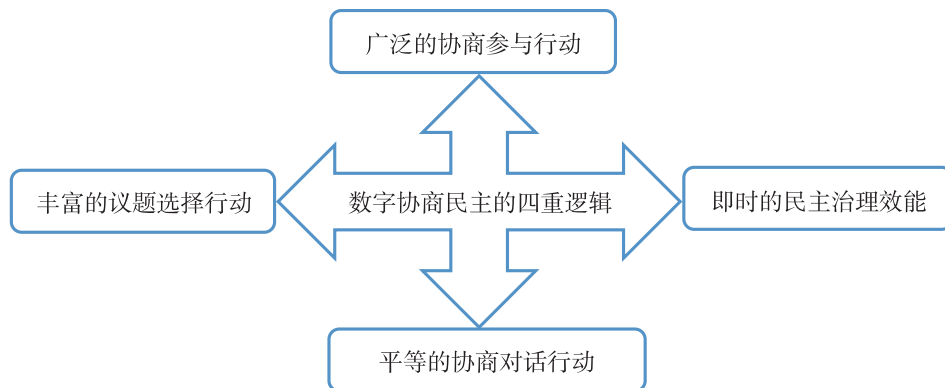


图1 数字协商民主的理论逻辑

其一,广泛的协商参与行动。数字协商民主的本意就在于依托数字技术,使所有行为者直接参与到基层政治生活中。传统的协商民主模式,因地理空间距离、庞大的人口规模、参与工具的局限等多重因素的存在,影响了协商参与的方式和效能。伴随数字技术的进一步发展,以往的因素已不再是限制性条件,越来越多的公民和组织通过数字化平台参与到协商过程中。各级政府纷纷利用数字化平台开展线上协商活动,广泛征求公众意见和建议。通过在线问卷、民意调查、网络听证会等形式,政府能够收集到大量来自社会各界的反馈信息,为决策提供更加全面、客观的参考。社区、企事业单位等组织依托于搭建数字协商平台,引导居民和员工积极参与政治与社会事务,有效形成数字协商参与行动与治理格局。

其二,丰富的议题选择行动。在数字协商民主条件下,互联网和数字技术使得形成协商议题的信息呈现爆炸式增长,丰富了议题选择的基础行动。一方面,数字技术使得协商议题的来源更加多样化。借助社交媒体、在线论坛、博客等平台,民众能够轻松地发表观点、提出问题和关注热点,形成丰富的议题库。同时,政府、企业和研究机构也可以通过大数据分析、数据挖掘等技术手段,从海量信息中识别出公众关注的议题,为议题选择提供有力支持。另一方面,数字技术增强了协商议题的多样性。传统的议题选择往往受限于地域、时间和资源等因素,而数字技术打破了这些限制,使得议题可以跨越地域、领域和群体,涵盖更广泛的主题和视角。无论是环境保护、教育医疗还是经济发展等议题,数字技术都能帮助人们更全面地了解和讨论。此外,数字技术有利于提升议题选择的效率和质量。数字技术可以快速收集和分析公众的意见和偏好,为议题选择提供科学依据。同时,数字技术还可以对议题进行深入的挖掘和分析,揭示其背后的深层次原因和影响,为议题讨论和解决提供有力支持。

其三,平等的协商对话行动。数字协商民主使得线下和线上得以有机结合,形成广泛共识的协商形式,民众可以通过平等开展对话维护自身权益。一是消除空间障碍。数字技术打破了地理空间的限制,使得不同地域的人们能够实时参与协商对话。无论是置身于何处空间,人们依托数字技术就能参与到协商过程中,这极大地促进了协商的平等性。二是强化信息透明与共享。数字技术使得信息的获取和分享变得更加便捷和高效。通过数字平台,协商对话的参与者可以轻松获取相关信息,了解其他人的观点和立场。这有助于消除信息不对称,确保每个人

都能在平等的基础上参与协商。三是增强话语权的平等性。在传统协商对话中,话语权往往被某些特定群体或个体所垄断。数字技术为弱势群体或少数群体提供了发声的机会,使得他们的观点和诉求能够被更多人听到和关注,有助于增强话语权的平等性,推动协商对话更加公正和包容。

其四,即时的民主治理效能。数字协商民主不仅有助于提升公众的政治素养和民主意识,还能够推动政府、企业和社会各界更加关注公众的需求和关切,形成更加开放、包容的治理,有序提升民主治理的效能。一是促进民主互动。依托于数字协商议事平台,社会主体可以直接表达自己的观点和诉求,与政府、政协等进行实时互动。这种参与和互动不仅提高了公民的政治参与感,也增强了治理决策的民主性和科学性。二是优化决策的民主流程与效率。借助数据分析工具,政府可以更加精确地了解问题的本质和原因,从而制定更加有针对性和效果的政策。同时,数字技术还可以实现决策的即时反馈和调整,确保政策能够及时适应社会的变化和发展。三是强化民主监督与问责。通过数字化平台,公众可以对政府的工作进行实时监督,对违规行为进行举报和投诉。同时,政府也可以通过数字技术来加强内部监督,确保权力运行的透明和合规。

三、数字协商民主治理有效的地方性实践运作逻辑

协商民主是践行全过程人民民主的有效形式。数字技术的发展为数字技术与协商民主的互动嵌入以及深度契合创造了可行性,进一步为发展全过程人民民主拓展了地方性实践向度。换言之,数字协商民主的应运而生具有深刻的时代价值与现实紧迫性。Y市数字政协云平台的创生与运行正是全过程人民民主的地方性生动实践。

Y市政协自2021年以来,深入学习贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要讲话精神,按照S省政协对全过程人民民主工作部署要求,依托Y市政协“有事好商量”的政协云平台,结合Y市全过程人民民主的地方性实践特色及其一体化活动,积极探索Y市“有事好商量”的云上新方法。通过不断丰富线上协商民主,同时注重与线下协商民主的互联互通,进而得以构筑着出耦合的新路径。其意在有效提升“有事好商量”协商议事工作的质量和效果,建设具有Y市特色的协商议事工作品牌。尤其在2021年9月,Y市市委常委会在听取市政协专题汇报之后,研究并通过了《关于巩固提升“有事好商量”协商议事工作的意见》。基于此,Y市政协持续巩固提升村(社区)、乡镇(街道)、区(县)、市级以上协商阵地建设,强调对所有阵地建设的四个全覆盖,率先搭建出Y市政协云平台,从而实现了人民政协的“有事好商量”云上协商议事。在Y市政协云平台框架运作下,Y市将3067名“省—市—县”三级政协委员一体化信息录入政协云平台之中,尤其是将“省—市—县”三级政协委员编入基层协商议事室。在此基础之上,进一步构建出“市—区(县)—街道(乡镇)—社区(村)”四级协商议事智库。Y市聘请协商议事智库成员13316名,力图创造性地构筑出“有事好商量”的Y市升级版。随着“有事好商量”协商议事工作向纵深推进,基层群众期盼能够突破空间和时间的限制,为他们提供随时随地的协商平台。政协云平台正是以“助发展、惠民生、聚共识、促和谐”为出发点和落脚点,围绕群众端、委员端和管理员端三个层面优化功能设计,坚持示范带动,强化宣传推广,固化运行管理,助推政协协商和基层治理有机融合。

(一) Y市政协云平台的运作框架

为深入贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要论述,进一步拓展政协协商民主的广度、深度,使协商参与更广泛、协商实践更便捷、协商主体更平等、协商过程更透明,充分保障市、区(县)政协全过程人民民主的探索和实践,从2021年开始,Y市在智慧政协平台的基础上升级建设了面向政协委员、政协机关、社会公众的数字政协云平台。数字化改革为全面提升政协工作带来了极大机遇,提供了广阔空间。数字政协云平台建设是信息化项目,更是打造政协履职工作闭环和提质增效的新引擎。Y市政协本着“政协工作全流程、云端呈现全方位”的总体建设目标,坚持“建设上市县联动、运用上数据互通、管理上安全运维”,为市县政协工作插上互联网的翅膀。数字政协云平台建设是对传统履职方式的革新。在建设之初 Y市政协明确了“业务全在线、流程全把控、功能全互动、系统全运用、数据全展示、网络全支持”的总目标,并用目标引领研发进程、用目标激励精品意识、用目标检验打造成效。从顶层设计到需求把控、从节点推进到反馈完善,始终围绕“六个全”的目标要求来展开,努力让“六个全”成为深化数字政协品牌的核心竞争力。

Y市充分借助数字云平台,将政协“建言献策”、民生论坛、有事好商量协商议事工作全流程呈现和运用在数字云端,实现“线上+线下”融合、“场内+场外”联动、“纸上+屏上”对话,从而有效扩大协商半径,延展协商手臂。以拓展协商的覆盖面来保证充分表达、深度协商,进而不断提升协商成果的质量和效果。Y市创新打造“你扫码大家议”平台,实现一室一码,群众通过扫码可以“一码学章程”“一码征议题”“一码微议事”“一码查详情”,畅通系统端、手机端、电脑端数据链,让百姓全过程参与出题、解题、监督答题,有效激发广大人民群众理性有序政治参与的热情,推动了政协系统全过程人民民主的地方实践。Y市政协云平台主要包括“一网一微一端”、六大在线系统、三大特色版块。六大在线系统不仅方便委员履职,更有助于群众参与协商议事,形成了9个方面的履职大数据,使政协工作实现了数据化、智能化、规范化(见图2)。

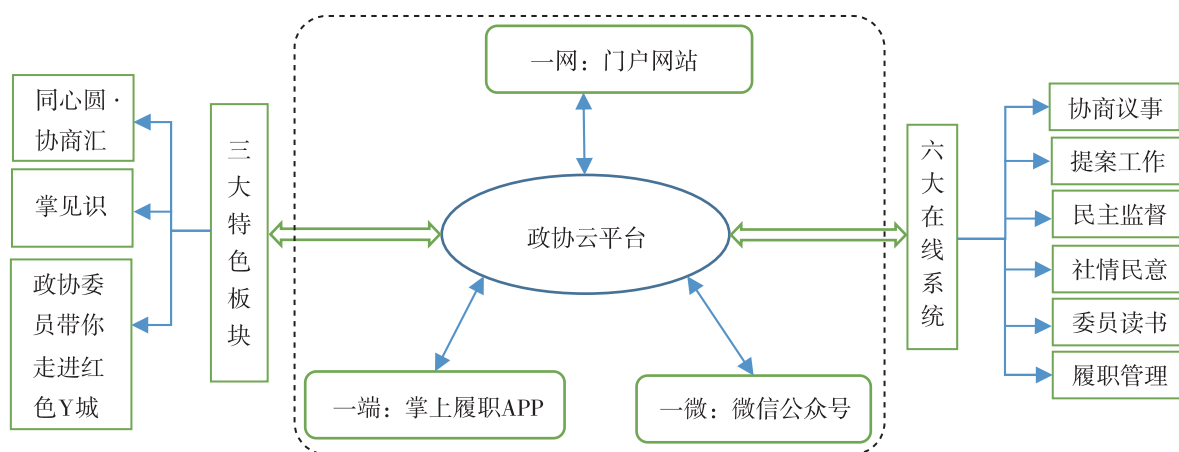


图2 Y市政协云平台运作框架

另外,Y市政协持续开展委员读书活动,以读书促履职。在政协云平台建立15个委员读书群,实时反映各读书群的活跃度。还与市图书馆等单位合作打造“线上书房”,为委员提供多渠道的优质服务,委员扫描二维码就能查看云端的阅读资源。其中,“掌见识”是2022年组织摄制

的委员荐书小视频,是委员读书板块的亮点部分。委员通过短视频的方式将优秀书籍推荐给其他委员和社会公众,以“书香政协”助力“书香社会”建设。为了集中反映全市各级政协委员党史学习教育成果,拍摄36个“政协委员带你走进红色Y城”短视频,宣传Y城红色印记和发展成就,彰显Y城红色文化底蕴。为展示委员履职风采、宣传全过程人民民主的基层实践,与电视台合作打造《同心圆·协商汇》电视专栏,成为宣传协商理念、传播协商文化的新窗口。

(二)Y市数字协商民主治理有效的实践逻辑

一是发挥数字赋能优势,提升协商工作的质量和效能。Y市政协始终坚持建设政协云平台为履职实践服务的宗旨,努力让数字政协平台更好地适应专门协商机构的需求。注重发挥信息技术严密性、逻辑性、程序性的特点和优势,设定符合政协履职需求的系统程序,并赋予工作环节以更多的刚性流程,用规范的工作模式和程序化的工作流程消除人为因素带来的负面影响,补足随意性造成的不足和短板。通过数字化建设的不断深化,让政协云平台成为政协履职闭环体系的重要组成部分,为提高政协履职效能服务。依托于政协云平台,全盘展现委员整体面貌。市政协有487名委员,按照委员界别和住地将委员编入15个委员联系小组,以小组为单位组织委员开展履职活动。与此同时,在市政协各专委会、全市乡镇(街道)成立临时履职党支部,中共党员委员接受双重组织管理,保证履职方向不走偏。为了拓宽委员联系界别群众的渠道,推进政协协商与基层协商有效衔接,将3005名“省—市—区”三级政协委员下沉到每个基层协商议事室,委员在系统中可以查看自己所下沉的议事室活动开展情况,议事室召集人在系统中也可以查看对应委员的信息,实现委员与议事室“双向联系”。

二是扩大数字协商半径,推动深度协商。随着人民政协事业的不断发展,数字化水平也需要不断提高。通过有计划、分步骤、成体系地推进数字政协云平台建设升级,以及通过与省政协和县区政协的联动,促使各级政协委员共同参与,并采用视频会议、网络直播、在线协商等形式开展网络议政,拉近政协与群众的距离。既让政协组织和政协委员更好地走近群众,也让群众的呼声和诉求在政协及时得以反映。用数字化的手段、智慧化的技术感知社会态势,精准地把握社会热点难点问题,推动政协履职更加贴近民意、维护民利,从而把履职为民的价值追求体现得更加充分。云平台展示政协年度重点工作,主要包括专题协商议政、基层协商议事、提案工作、社情民意、委员读书、调研视察、民主监督等活动。为了推进履职更加高效,创新开展“履职菜单”和“微建言”两项特色工作。“履职菜单”制度是由政协列“菜单”,委员选“菜单”,把“委员作业”落细落实。2022年年初,各委员联系小组根据年度主要工作安排和实际情况,把各项活动以菜单形式列出来,委员结合自身专长与履职意愿勾选菜单,报名参加相关活动,不仅让委员履职工作“一年早知道”,也进一步增强政协组织各类活动的系统性、科学性和精准度。为拓宽建言渠道、方便委员随时随地反映社情民意,打造了“微建言”平台,并与市“12345”热线平台互联互通。通过云平台还可以和各县区、政协委员进行远程协商,也可以实时查看各地正在开展的协商议事活动,对县区的工作进行指导。

三是高效服务委员,促进充分表达。一方面,在充分整合传统履职手段和数字化履职手段上下足功夫,使委员能随时随地提出建议、提交提案、参与协商、实施监督,使委员的履职更为便利、更加高效,进而提高委员履职效率,增强履职效果;另一方面,通过云计算等新技术对大数据进行“智慧”分析评判,对委员履职情况作出科学评价,既加强了对委员队伍的服务和管理,也可

以有效增强委员履职的主动性和积极性。借助数字技术能够精准跟踪提案办理路径。提案工作主要有“提、立、交、办、评”五个环节,云平台对提案进行自动分类,智能提取热词,实现“智能交办”。为了提升提案办理质效,在“办”的环节,创新采用“清单式”办理模式,承办单位对照提案内容进行清单式解析、办理和答复,使提案办理工作一目了然。在“评”的环节,推出双向评价机制,主要委员对承办单位办理结果进行评价,承办单位对某一大类提案的质量进行评价,实现提案质量和办理效率“双提升”。每年市政协都会筛选10类重点提案,请市委、市政府领导领衔督办。2022年,市委书记领衔督办了“聚力打造绿色低碳发展示范区”专题重点提案,市长领衔督办了“加快智能化改造、数字化转型,赋能我市制造业高质量发展”重点提案。

四是提供数据支撑,保障科学履职。随着政协履职数据的不断积淀和完善,通过发挥大数据的作用,必将对政协履职的形式、效率、成果产生深远的影响。依托于政协云平台,进一步通过政协履职数据库的建设,更好地收集和整合政协履职工作中产生的各类数据,并通过履职文件数据综合平台的整理、分析和运用,为政协履职提供更为强大的技术支撑和数据参考,为政协委员履行职责提供广泛有效的信息服务。政协云平台集成政协委员履职大数据,对所有委员的得分情况进行排名,并个性化展示委员年度履职情况。政协委员也可以通过掌上履职APP随时查看自己的履职得分。数字平台会自动对各项履职活动开展情况进行实时汇总、分析,形成履职分析报告。每年年底,通过履职情况分析对一年来的履职频次、参与情况进行绩效评估,也为下一年确定履职重点提供参考依据。

五是数字热点采集,助力民主监督。政协云平台能够实时动态展示最新的社情民意详情以及采用和批示情况,呈现稿件来源的实时排名和信息报送、采用情况。通过大数据分析对社情民意信息进行分类,形成热点词汇,作为社情民意信息线索供委员参考。2022年以来,Y市政协围绕党政中心工作和民生热点开展了应急防控、同心助企和民生论坛三个方面的民主监督工作。其一,聚焦“应急要防住”议题,组织300多名委员分为6个小组线上线下检查应急防控工作,并形成了专项报告。其二,围绕“经济要稳住”议题,在全市政协系统组织开展主题为“同心助企促发展”委员企业走访活动,共走访企业800多家,召开座谈会50多场,形成的很多意见建议被市政府有关职能部门采纳,协调解决问题200多个。其三,聚焦“一老一小”和乡村振兴等议题,通过线上线下视频连线的方式举办了多场民生论坛,近千名群众在线上参与讨论,论坛形成了一批优秀的建言成果供党委政府决策参考。

四、数字协商民主的治理限度及优化路径

虽然以Y市为代表的政协云平台对数字协商民主进行了诸多有益实践探索,但数字协商民主地方性实践之路依然面临诸多困境,制约了数字协商民主的长效性发展。为了更好地推动数字协商民主的发展,需要构建出有效治理的路径体系。

(一) 数字协商民主的实践困境

其一,数字素养阙如。一方面,部分政协机关及其工作人员数字素养的欠缺延缓了数字协商民主实践进程。受传统观念的影响,基层数字协商民主流于形式的现象依然存在。此外,在区(县)政府实践过程中,即使自上而下推行数字协商民主,但一些部门的注意力分配仍然不足,导致数字协商民主政策执行的“中梗阻”。另一方面,数字协商民主具有专业性强、技术门槛高

等特征,因而普通民众对数字协商民主的认知存在不足,参与协商的能力相对偏弱,协商议事的话语权较弱。

其二,数据协同机制受限。数据协同机制是促进政协云平台顺利运行的保障基础,而政协云平台在实践中陷入多重数据协同机制困境。一是数据获取的渠道不全与支撑不到位。政协云平台的架构使得其内含的协商议事数据量庞大,由此仅靠单一主体难以有效获取到广域价值的协商议事数据,进而引致了差异化主体对协商议事数据资源的协同困境^[26]。此外,社会组织、企业、数据生产商与政协之间缺乏深度沟通,不同主体出于对协商议事数据及其安全权益的考虑,协同意愿不强。二是开放与交互功能的局限性。在政协云平台运行实践中,诸多基础数据往往滞留于节点部门,结果是政协业务部门之间的协商数据交互功能受限,其中协商民主的数据协同与共享难以持续。三是横向协同不足。尽管各地级市都在尝试构建具有特色的政协云平台,但尚未建立全省域统一的管理机构和政协云平台数据中心,政协业务数据难以形成有效的内部协同。

其三,数字技术延伸不足。一是数字技术基础薄弱。部分基层政协缺乏必要的数字化专业设备和场地以及远程视频协商的专门会议室,往往需要向大数据局等部门借用专业设备与场地。即便建设了专门的数字化平台,但因系统平台的维护成本较高,平台的稳定性以及拓展性难以持续提升,其结果往往会造成部分基层部门难以有效承接网络议政、网络协商等直播技术性较强的事务。二是缺乏专业化的数字人才队伍,对信息技术的掌控能力较弱;能够承接政协云平台建设的县级第三方信息技术公司的水平和层次也相对较低,基层力量不足以支撑数字协商民主技术集约化建设,致使基层数字协商技术水平参差不齐,整体功能延伸不足。

其四,数字平台建设难以持续。一是个别政府部门把数字协商平台建设视为一项普通业务工作,协商平台系统设计开发不够适配,对关键问题和具体任务把握不够精准。二是对数字协商的揭榜挂帅、项目清单落实不到位,尚未统一构建出自上而下的数字协商大数据平台,影响了上下之间相关政策的传输和协商的分工协作。三是涉及协商议事的在线数字平台信息对接尚未完成,进而影响到各种协商议事数据和资源的有效共享。四是当前政协云平台各个不同的大数据部门之间尚未建立起规范的联系机制,导致省域范围的各个地级市数字协商平台“各自为战”的现象发生。

其五,法律和制度建设不完善。将数字协商等相关政策和法规文件上升到法律层面的较少,更多只是规划、意见和文件,尚未制定出数字治理等方面的全国性法律。目前数字协商民主缺少必要的法律和制度,难以形成法制保障效应,无法真正实现其应有的数字协商价值与功能。当前政协协商大数据在公开、共享等方面均缺乏明确的法律规范指导,各相关部门还缺乏专属数字化的法律指导改革机构,“省—市—区(县)”三级政协之间关于数字协商民主法律和制度建设的联系指导与协同协作不够。

其六,公共伦理风险。一是数据信息安全伦理。无论是管理者、服务者还是用户,各方主体对协商议事数据利用的安全和隐患存在主观认识上的差异,可能会造成信息滥用、数据泄露、数据贩卖等信息伦理问题。数字协商民主治理的关键除了治理与服务之外,对数据信息的保护也很重要。二是弱势群体的权益保障难题。政协云平台在为多数群体服务的同时,也会给数字弱势群体增加协商议事的障碍。虽然当前协商议事的数字化服务应用与传统服务方式可以共存,

但可能在某些特定情境下仍然会发生对数字弱势群体的不利现象。因此,如何有效保障弱势群体的合法权益,依然是数字协商民主治理实践所面临的公共伦理风险。

(二) 数字协商民主的优化路径

其一,重塑数字认知与意识。首先,要以政策引导协商民主的数字化转型,进而重塑基层领导干部对数字协商民主的认知和态度,使其以积极态度推进数字协商民主。其次,要重塑公共数字价值,推动数字技术在协商民主中的具体运用,进一步增进全过程人民民主的实践初衷,注重维护协商民主权利和公共利益,以避免在数字协商民主实践中形成“话语霸权”^[27]。再次,要持之以恒地提升运用数字赋能政协协商的各项能力,对数字赋能政协协商的各项知识进行深入学习,逐渐培养自身搜集数据、传输数据等基本能力,在此基础上强化自身发现问题、分析问题和解决问题等一系列综合能力。

其二,有序构建协同机制。首先,在业务整合的基础上构建出协商议事数据的协同共享机制,有效协同与整合来源于政府、企业、社会组织和民众的分散化、多样化数据,依靠大数据分析等技术实时挖掘、整理、跟踪、反馈协商数据,提高协商民主的实效性。其次,通过成立数字协商民主数据治理委员会,同时在“省—市—区(县)”三级政协设置数字协商官专职岗位,明确数字协商民主治理主体的数据权利和责任,以便于构建数字协商责任追究制度^[28]。再次,完善各参与主体的数据协同激励机制。将协商议事数据协同共享效果纳入“省—市—区(县)”三级政协工作业绩考核,强化协同评估和反馈机制,保障多元数据源协同共享的积极性和主动性,以便于发挥各类参与主体的数据优势,最终有助于构筑协商议事数据的跨部门、跨区域、跨层级的协同合作秩序。

其三,夯实数字技术的保障体系。一是加强数字化平台建设。一方面,引入高水平的平台设计、建设机构,优化功能强大、方便易用、安全稳定的数字协商平台;另一方面,要与政协门户网站、微信公众号等实现数据互通、功能互补,并将应用范围扩展到“省—市—区(县)”三级政协,推动各级各地政协的联动履职。二是确保硬件配置到位。建设符合技术要求的远程协商会议室、办公场所、机房等;从工作需要出发,可以为委员和相关工作人员配备平板电脑等数字终端装备;配备必要的管理维护所需的数字化设备等^[29]。三是构建数字安全体系。落实数字安全等级保护要求,强化数字安全监测预警和技术防护,确保数字协商系统安全可靠;严格落实保密制度,相关工作部门和人员牢固树立保密意识,采用技术手段防止泄密,确保网络议政、远程协商安全可控。

其四,激发平台建设的新活力。在数字协商民主的地方性实践中,政协云平台是关键的技术环境和方法平台,这不仅是适应数字时代的发展要求和国家治理现代化的现实需求,更是全面推进政协协商体制机制数字化的要求。因此,激发平台建设的新活力至关重要。一是建立健全政协履职数据的全生命周期管理,将履职数据接入政协云平台,使数字技术全面融入政协委员履职的全生命周期过程之中,从而促成一体化工作机制的有效形塑^[30]。二是整合政协业务平台,力图破除协商议事的“数据信息孤岛”和“数据烟囱”,实现数据平台共享交换的高度协同。三是通过平台数字技术与方法,实现数字协商的图、文、影、音在云平台上的有效融合,拓展委员线上线下融合履职渠道,提升委员履职绩效。四是重构平台应用场景。政协云平台需要实时整合、输出和展示数字协商数据,从而把数字化和智能化贯彻到政协履职中。同时,要实现平台与

城市大脑相连,充分运用城市大脑的海量数据资源与大数据处理能力,为数字协商议政等履职活动提质增效。

其五,健全数字协商民主的法律规范体系。在数字技术突飞猛进的时代,制度规范往往落后于技术变革的速度。一是在数字协商民主建设中既要充分应用新技术,也要及时出台相关政策举措和制度安排,防范和化解技术应用所带来的风险。对数字协商过程的整体性数据公开流程应当进行统一详细的规定,所涉及的各个环节及其相关部门制定出一套跨部门、跨领域的法律规范,以此来对各相关机构及人员的数据使用进行规范和约束。二是在制度方面不断完善和健全大数据传输、共享、处理的一系列相关机制和程序,以便于数字协商大数据的传输、共享和处理等环节得以有序进行。三是需要选拔和培养具有相应专业水平的工作人员来承担相应的职能和任务。

其六,重构伦理安全。一方面,坚持数字协商民主实践的伦理原则。数字协商民主是为了服务社会民众,自然应坚持以人民为中心的伦理原则。进一步来说,还应该体现出开放性、包容性、回应性、程序正义性等多元化伦理价值。此外,要防止协商议事中的“数字技术依赖”,尤其面向数字弱势群体应当积极探索更为人性化的协商议事服务模式。另一方面,强化数字协商的公共伦理教育。面向数字时代,强化公共伦理教育是提升数字协商民主认知和践行能力的首要手段。因此,需要多渠道开展全民的数字科学普及教育,系统提升协商议事的数字化应用能力,逐渐消除“数字鸿沟”。

五、结语

数字协商民主并非长期实践形成的稳定民主形式,而是数字时代的产物,仍然处于探索阶段。文章通过构建数字协商民主的分析框架,并结合Y市的案例,研究发现:Y市以“一网一微一端”、六大在线系统、三大特色版块得以架构出数字政协云平台。数字协商民主的实践逻辑包括:充分发挥数字赋能优势,扩大数字协商半径,推动深度协商;高效服务委员,促进充分表达;提供数据支撑,保障科学履职;数字热点采集,助力民主监督。但在数字协商民主的地方性实践中,仍然面临数字素养阙如、协同机制受限、技术延伸不足、平台建设难以持续、法律制度不完善、公共伦理风险等多维现实困境,导致了数字协商民主的治理限度。为此,通过重塑数字认知与意识、有序构建协同机制、夯实数字技术的保障体系、激发平台建设的新活力、健全法律制度以及重构伦理安全等多维路径,力图促成数字协商民主的有效治理,最终提升全过程人民民主的地方性实践成效。

实现数字协商民主高质量发展的关键在于如何可持续地释放出协商民主的活力,这既需要植根于数字技术的更新与突破,又取决于中央政府在宏观层面上的总体性治理结构。值得注意的是,数字技术总是呈现出“两面性”——既可增强协商民主的效果,也可削弱协商民主的基础。总体而言,对数字协商民主的未来发展保持乐观态度的同时,也要保持一种审慎态度。一是数字技术的更迭创新使得数字协商民主更为便捷化和智能化,但也因此可能会陷入“平庸化”,即数字协商民主议题的基层实践泛化和主题边界的模糊化。二是各级政协机构的“过度技术化”可能会忽视数字协商民主的回应性。由此可见,无论数字协商民主地方性实践演化为何种形态,终究还是要“以人民为中心”,而非“以数字为中心”,主体性的回归始终是数字协商民主的

题中应有之义。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,2002.
- [2] 列宁全集:第28卷[M].北京:人民出版社,2017.
- [3] 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.
- [4] 陈家刚.数字协商民主:认知边界、行政价值与实践空间[J].中国行政管理,2022(1):26-32.
- [5] 第52次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL].(2023-08-28).<https://www.cnnic.cn/n4/2023/0828/c88-10829.html>.
- [6] 郭一宁.数智协商民主:全过程人民民主的新形态[J].探索,2023(1):66-77.
- [7] 徐凤月.新时代网络协商民主的实现机制、实践梗阻及优化路径[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2023(1):1-13.
- [8] 汪波.信息时代数字协商民主的重塑[J].社会科学战线,2020(2):198-203.
- [9] 张霞,刘学军.以协商消解民粹:数字时代下网络民粹主义的应对之策[J].理论视野,2019(7):59-65.
- [10] 赵爱霞,王岩.新媒介赋权与数字协商民主实践[J].内蒙古社会科学,2020(3):50-58.
- [11] 陈家刚.数字协商民主:可能性、风险及其规制[J].教学与研究,2022(7):74-84.
- [12] 段治文,于雯美.元宇宙数字协商民主的机遇、风险和逻辑进路[J].学术界,2022(11):144-154.
- [13] 肖滨,袁进业.让基层数字化民主运转起来——浙江省“打造人大践行全过程人民民主基层单元”的案例分析[J].浙江社会科学,2023(1):50-55.
- [14] 陈静文,张健.论数字赋能全过程人民民主的作用、挑战与对策[J].湖湘论坛,2022(6):110-117.
- [15] 国务院新闻办公室.中国的民主[M].北京:人民出版社,2021.
- [16] 孙莹.全过程人民民主的价值内核与治理优势[J].探索,2022(4):49-58.
- [17] ALEXANDER C J, PAL L A. Digital democracy: Policy and politics in the wired world[M]. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- [18] 约翰·基恩,冲礼.民主与传播媒介[J].国际社会科学杂志(中文版),1992(3):97-115.
- [19] 马修·辛德曼.数字民主的迷思[M].唐杰,译.北京:中国政法大学出版社,2016.
- [20] FARRELL M. Digital democracy: Citizens' guide for government policy in the information age[J]. Government Information Quarterly, 1997(4):410-411.
- [21] XENOS, MICHAEL A. Digital media and democracy: Tactics in hard times[J]. Information Communication & Society, 2009(8):1268-1269.
- [22] CASERO-RIPOLLÉS A, FEENSTRA R A. Democracy in the digital communication environment: A typology proposal of political monitoring processes[J]. International Journal of Communication, 2014(1):2448-2468.
- [23] DESERIIS M, VITTORI D. Platform politics in Europe: Bridging gaps between digital activism and digital democracy at the close of the long 2010s[J]. International Journal of Communication, 2019(13):5599-5609.
- [24] KNEUER M. E-democracy: A new challenge for measuring democracy[J]. International Political Science Review, 2016(5):666-678.
- [25] 高奇琦.数字技术如何支持全过程人民民主重大理念的落实[J].政治学研究,2022(6):63-74.
- [26] 袁方成,刘恒宁.大数据时代基层协商民主的机制创新与推进路径[J].新视野,2022(2):37-43.
- [27] 安喆.国家治理现代化视角下政府数字协商的实证研究[J].中南大学学报(社会科学版),2021(2):164-173.
- [28] 蔡栋.社会主义协商民主对智能化治理技术的有效赋能——兼论西方民主框架下的技术治理困境[J].毛泽东邓小平理论研究,2020(12):24-34.

[29] 贾开. 算法社会的技术内涵、演化过程与治理创新[J]. 探索, 2022(2):164-178.

[30] 伍俊斌. 网络协商民主的契合、限度与路径分析[J]. 马克思主义研究, 2015(3):130-140.

The Inner Logic and Optimization Path of Digital Consultative Democratic Effective Governance

— A Case of the CPPCC Cloud Platform in City Y

ZHAN Guohui

(Government Management Research Center, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing 210023, China)

Abstract: As an important part of the whole process people's democracy in the local practice, how to promote the reform of digital consultation has become one of the important topics in the practice of consultative democracy governance. By constructing an analytical framework of digital consultative democracy and explaining the case of city Y, the study found that city Y has been able to construct a digital CPPCC cloud platform with one network, one micro-end, six online systems and three characteristic sections, which has expanded the negotiation radius, promoted the full expression of CPPCC members, and data support has ensured the scientific performance of duties and promoted in-depth consultation. At the same time, the practice logic of CPPCC cloud platform enabling consultation democracy is structured in an orderly manner by building multiple forms, such as remote consultation, cloud-based theme political discussion, on-site consultation+online live broadcast, and financial media consultation. However, in the practice of the cloud platform of the CPPCC in city Y, there are still multi-dimensional practical dilemmas such as lack of digital literacy, limited coordination mechanism, insufficient technology extension, unsustainable platform construction, imperfect legal system construction, and public ethical risk, which have led to the governance limit of digital consultative democracy. To this end, we strive to promote the effective governance of digital consultative democracy by reshaping digital cognition and awareness, orderly building a collaborative mechanism, consolidating the security effect of digital technology, stimulating the new vitality of platform construction, improving the path system such as legal system, and reconstructing ethical security and other multidimensional paths, with the aim of further promoting the high-quality development of whole process people's democracy.

Key words: the whole-process people's democracy, digital deliberative democracy, digital enabling, the CPPCC cloud platform

责任编辑: 赵 超

引用格式:韩瑞波,彭娟.引领动员与规则生产:农村基层协商民主建设的双重路径——基于31个案例的模糊集定性比较分析[J].探索,2024(2):58-72.

引领动员与规则生产:农村基层协商民主建设的双重路径

——基于31个案例的模糊集定性比较分析

韩瑞波,彭娟

(华中师范大学政治与国际关系学院,湖北武汉430079)

摘要:推进农村基层协商民主建设,是实践全过程人民民主、深化基层民主政治建设的重要内容。既有研究虽已涉及农村基层协商民主建设的影响因素分析,但以单维度的因果分析为主,无法有效呈现复杂环境下多重因素的复合影响。基于协商系统理论,通过省思协商系统的外部环境和内部要素建构分析框架,提炼出文化引导、资源整合、主体参与、空间营造、程序规范五个变量,在全国村级议事协商创新试点单位中抽取31个案例进行模糊集定性比较分析。研究发现,农村基层协商民主实践已生成“引领动员型”和“规则生产型”两种基本路径。前者主要依托于中国共产党强大的政治动能和组织优势,借助组织嵌入、资源整合和文化培育等多重动员机制,促成政党组织力与协商实践的深度融合,衔接和整合多方主体行动,挖掘和利用乡村地方性知识,引领基层协商民主的实践细节和发展方向。后者将制度规则视为关键变量,以规范性制度文件、现代化管理方法以及信息化治理技术将议事协商的流程机制和运行规范确定下来,为协商主体行为提供具体而清晰的程序保障和积极约束,使议事协商过程和结果充分反映公共意志和公共诉求。两种协商实践路径共同发力助推协商系统的优化升级,有效推进了复杂治理和简约治理双导向下的乡村治理现代化建设,形塑了政党特色鲜明的中国式政治民主发展之路。

关键词:基层民主;协商民主;协商系统;政党引领;乡村治理

中图分类号:D630

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0058-15

协商民主在中国的成长是一种循序渐进的过程,这点至少可从党和国家相关制度设计的发展中看出端倪。“健全社会主义协商民主制度”的政策表述首次出现于党的十八大报告,预示着协商民主成为中国特色社会主义民主政治发展的重要组成部分。自此之后,发展协商民主的政策取向表现出强劲动力。党的十八届三中全会明确提出“开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化”的建设目标,由此巩固了基层协商民主在整个协商民主制度体系中的基础性地位。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强城乡社区协商的意见》进一步明晰了基层协商民主发展的制度化导向,并在近年来陆续出台的党中央政策文件中反复予以确认和强化。习近平总书记强调,“涉及基层群众利益的事情,要在基层群众中广泛商量”^[1]。在此政策背景下,基层协商民主建设掀起实践探索的热潮。特别是在农村基层逐渐形成了一种多元主体

基金项目:国家社会科学基金重大项目“完善基层直接民主制度体系和工作体系研究”(23ZDA069),项目负责人:唐鸣。

作者简介:韩瑞波,男,博士,华中师范大学政治与国际关系学院副教授;彭娟,女,华中师范大学政治与国际关系学院博士研究生。

参与下的利益协调机制,即以农民为主体对涉及村民政治利益、经济利益等问题进行协商讨论,由村民公开、平等地参与农村公共事务决策和农村治理。这种民主化实践是协商民主在农村地区的有效运用,也是实践全过程人民民主的应有之义。

一、文献回顾与问题提出

作为一种公共事务治理之道的协商民主在具体实践中萌生,并借由政策确认而开始其制度化建设历程。“有事好商量、众人的事情由众人商量”可以视作中国式协商民主最直观的概念阐述,其目的在于寻求民众意愿和诉求的最大公约数,保障人民当家作主的基本权利。中国式协商民主鼓励多元主体自由、平等参与对话协商,是一种集思广益、寻求共识、真诚合作的低成本、高效率的民主形式^[2],在理念设定、制度安排、运行模式和推进路径等方面都与西方竞争式民主明显不同。具体到基层,协商民主试图构建一种广泛、平等、多层次的参与机制,将话语权和决策权真正交给人民,使持有不同观念和利益需求的人们表露真实的偏好并转化为公共力量和集体意志^[3]。

党的二十大报告指出:“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。完善协商民主体系,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商,健全各种制度化协商平台,推进协商民主广泛多层制度化发展。”^[4]作为协商民主体系在农村地区的延伸和拓展,农村基层协商民主建设构成协商民主广泛多层制度化发展的基础性工程。近年来,全国范围内的农村地区涌现出基层协商民主的探索热潮,其中不乏具有地方特色的经验样本,如浙江温岭市的“民主恳谈”、湖北秭归县的“村湾夜话”、安徽巢湖市的“民主评议模式”等。这些地方性实践打造了村域空间内协商民主制度建设的标杆。但总体上看,经验产出与现实挑战并行,“事难议、议难决、决难行”等问题广泛存在,农村基层协商民主制度化发展仍面临诸多阻滞。

克服现实阻滞、深入推进农村基层协商民主制度化发展的逻辑前提在于准确识别其影响因素。相关研究对此已展开较为充分的论证,这种因素分析主要聚焦在以下方面。其一,协商主体能力,主要包括基层党组织的核心领导能力^[5]、民众参与意愿及其话语表达和理性协商能力^[6],以及基层干部对议事协商的统筹、推动、引导和协调能力^[7]。其二,协商议事程序,涉及协商主体遴选、议题提出、议事规则确立、结果落实与反馈等不同环节^[8]。其三,协商组织形式,体现为协商议事的基本单元、协商网络的层级结构、协商运行的组织载体等^[9]。其四,协商技术手段,表现为能否以信息技术工具创新协商民主形式,搭建协商平台,扩展多元主体参与民主协商的行动边界,提升议事协商的开放性、即时性、回应性和广泛性^[10]。

尽管以上研究具有重要的借鉴价值,但与其说是某一特定因素的单一影响致使协商民主绩效产生差异,倒不如说是社会复杂环境下多重因素的复合影响更让人信服。多重影响因素如何组合并共同发挥作用?其又形塑了农村基层协商民主建设的何种路径?各种路径背后表现出怎样的逻辑机理?针对这些问题,本文选择协商系统理论作为研究切入点,以模糊集定性比较分析(fsQCA)为研究方法,通过对地方协商议事典型案例的深度挖掘,剖析农村基层协商民主发展的影响因素和作用机制,并尝试对不同因素组合影响下的实践路径进行类型学处理,以此探寻农村基层协商民主建设的逻辑理路。

二、协商系统理论与分析维度

协商民主理论自20世纪80年代兴起之初就被奉为“学术新宠”而受到广泛的探讨,并在短短几十年间就经历了三次理论流变^[11];早期的协商民主理论家如尤尔根·哈贝马斯等多将视线置于对这一新生理论的内涵、外延、组成要素、重要意义等基本内容的证成上,同时也疲于回应学界对这一理论的质疑;前期的理论探索忽视了现代社会的高度复杂性和流动性而被诟病,因而诸如詹姆士·博曼、丹尼斯·汤普森等第二代理论家则更加关注实操性,尝试在复杂、多元的经验事实与理想、规范的协商民主原则之间搭建理论桥梁;第三代协商民主理论研究则更进一步从现实的制度设计和经验分析方面展开建构合意的协商民主制度的摸索,重点关注个体的协商参与和反思。进入21世纪,研究者们察觉长期微观叙事下的理论发展存在价值偏离等缺陷,协商民主理论也由此迎来了其系统转向。

协商系统理论试图从一个广泛、宏观、系统的视角深度解读具体的协商实践,它将民主过程视作一个整体,关注各部分的多元性和分散性特点,强调不同部分之间的相互依赖、分工和配合,试图以一种连贯的、联结的方法推动大规模协商,以此矫正和纠偏协商民主发展过分关注复杂社会情境下的“微小倾向”,有效调和“协商”和“民主”之间的张力,回归协商民主规范性和正当性的广泛话语和宏大叙事^[12]。这一理论利用系统的观点,从部分和部分、部分和整体、系统内部与外部环境之间的联系和相互作用中对研究对象展开全方位的精准考察。随着研究视角在不同考察层次的灵活跳转,民主协商的具体实践机制、制度建设逻辑、公共价值导向等多个层面的议题都能置于协商系统的分析讨论之中。这一方法论上的优势使得协商系统理论受到现代协商民主理论和民主政治研究的偏爱,也成为本文选择这一理论作为分析框架的重要原因。

概念化解读“协商系统”是为了更好地实现研究的操作化,以便将理论转化为分析工具,进而解剖复杂社会事实的深层逻辑。政治系统理论家约翰·帕金森从以下六个方面建构起协商系统的分析框架^[13]:一是协商场所,即正式或非正式的“中间民主”场所,是各话语实体交互的临界空间;二是协商主体,即持不同立场观点的人和意见;三是协商实体,即协商议题公开辩论的话语表达,是各种主张、经验、价值、规范的碰撞和流动;四是传播过程,即话语实体的传播及其对政策和法律等产生的影响;五是转化过程,即意见共识转化为行动方案的具体过程;六是执行,即协商意见具体实施、落地的历程。协商主体的参与度、协商场所的包容性、协商实体的科学性、传播过程的敏捷性、转化过程的扩散性以及执行的具体实效都与民主协商的质量息息相关。总体来说,以上论述在一定程度上阐明了协商系统的各个组成要件,也言明了各要件内在的价值内涵,能够为深入理解“协商系统”这一概念、把握协商质量的核心变量提供借鉴。

西方协商民主理论固然存在一定的解释力和借鉴价值,但一味地照搬并不可取,还需要将其置于中国的具体情境下作进一步适应性转化。进入新时代,中国农村在政治、经济和社会环境等方面发生了重大变化,协商议事主体能够平等而广泛地参与,不同利益诉求得到理解和尊重,弱势群体的参与权和话语权得到保障。这些有助于赋予村级自治事项决策、执行和管理的合法性,提升村民自治的有效性。除了前文中论述的协商系统中的各组成要件,农村基层民主协商系统的外部环境因素也不容忽视。考虑到农村环境、制度建设、文化传统等方面的特殊性,本文将从系统外部和系统内部两个方面入手选取具体的分析维度。

第一,协商系统外部环境。农村基层民主协商试图通过民主方法解决民生问题,通过民生问题的解决推进民主进程的发展,这是民主治理和民主协商双向互动、双赢共进的中国式民主协商。因此,需要充分把握中国特色,立足于中国立场,运用中国的方法理解和分析问题。一方面,农村基层协商议事所处的制度环境不同于其他层级。农村基层是在中国大地上推进国家治理现代化的末梢,不仅受到各级政府的引导和支持,同时也承载着包含技术、资金、政策等丰富多样的协商资源。另一方面,文化传统是一种古老而神秘的力量,中华文化中“和而不同”“以和为贵”等经典表述是协商民主发展的深远文化背景,而“合情入理”“诚信”“讲道理”等所蕴含的朴素道理,以及中国古代悠久的调解、商讨、协议等历史传统,也成为现代协商民主建设的文化资源^[14]。

第二,协商系统内部要素。协商系统内部的正常运转是为了更加充分地进行意见讨论和凝聚共识。综合上述讨论,本文将协商系统的内部要素归结为以下三点。其一,协商主体。将与协商议题有关的各利益相关方最大限度地纳入协商过程,鼓励各主体积极发言、充分表达、主动协商、异中求同,是议事协商民主化发展的组织保障。其二,协商空间。空间将各主体连接起来,不同观点和意见表达、聚集、交互、碰撞的空间是议事协商开展的物质基础,而数字技术孵化的虚拟空间平台,能够突破时间和空间的物理限制,为协商主体的广泛、自由参与提供平等的机会。其三,协商程序。协商结果最终是否能够被村民接受和认可,取决于协商流程是否完备、是否规范以及是否符合民意。与票决民主不同的是,农村基层协商民主中的村民参与不仅仅是决策环节的方案选择,还包括议题提出、协商、决策、执行以及公开和监督等环节的参与。此外,根据议题内容的差异,协商议事开始之前亦包含参与者的遴选。总体而言,“提、议、决、评”作为议事协商最基础的程序规则已经深入人心并得到广泛认可和应用。

三、研究设计与变量赋值

为明晰多因并发性复杂社会问题的因果机制,社会学家查尔斯·拉金充分借鉴组态比较理论与整体论思想,结合定量研究方法和定性研究方法的多重优势,破除传统自变量相互独立、单向线性和因果对称的统计技术弊端,创新性地提出和发展了定性比较分析方法(Qualitative Comparative Analysis, QCA)^{[15]59}。不同于定性研究中对少量案例的深度白描,更区别于定量研究中基于大样本容量的抽象分析,QCA 尝试通过对中等数量案例样本实证资料的挖掘和剖析,在全面把握宏观因果关系的同时更注重理解深嵌于研究对象之中的微观因果传导机制。QCA 主张,条件变量并非单一且独立的,社会现象是多变量共同组合、相互作用、效应叠加的结果呈现。模糊集定性比较分析(fsQCA)作为其中一项具体方法,除了讨论不同条件变量组合生成的“化学反应”之外,还遵从变量在程度或是水平上连续变化的客观现实,以便更加充分地捕捉各因素不同程度的变化情况,明确而精准地呈现因果要素之间的依赖程度及各变量作用的细微差别。因此,本文运用 fsQCA 方法探究农村基层协商民主制度化发展的多因素组合路径。

(一) 案例选取

按照 fsQCA 方法对案例选择的“最大相似”和“最大异质”要求,本文出于核心议题“农村基层协商民主”的特殊性考虑,制定出以下标准以挑选恰当的案例样本。一是案例的多样性,即案

例在发生地域、实践类型、涉及领域等方面需要呈现出多元化特征。二是案例的典型性,要求案例得到政界、学界、新闻界等社会各界的广泛关注,具备一定的影响力和代表性。三是案例的时代性,为保障案例之间的可比性,并尽可能丰富研究的时代意义,在确保案例所处政治环境相似的前提之下,选择新时代背景下的协商民主实践创新案例。四是案例的时效性,为获取最新资料,保证讨论的有效性,将获取的案例资料时间限定在近5年之内。五是案例资料的可获取性和全面性,fsQCA要求基于全面、充分、丰富的实证资料对案例的内在要素和逻辑加以解释,因此选择媒体公开报道且已有大量相关研究的案例。

鉴于此,本文从民政部《关于同意将北京市海淀区上庄镇李家坟村等单位确认为全国村级议事协商创新实验试点单位的通知》公布的497个试点单位中进行挑选。考虑到全国各地农村政策重心、文化传统、治理资源等方面的差异,为更全面地选取各具地方特色的协商民主创新模式,选择在全国除港、澳、台以外的其他省级行政单位中抽选31个试点单位^①进行考察。在此过程中,尽可能选择实证资料更为丰富、更易获取的民主协商案例,同时广泛网罗包括媒体报道、学术文章、公众号推送、微博、论坛发帖和相关视频等多种类型的实证资料,确保每个案例直接相关文本不少于8个,单个案例文本不少于1.5万字,并借用三角检定法反复对比、交叉验证,以求最大程度还原案例细节,逼近案例事实,提升案例资料的信度和效度。

(二) 条件变量选择与赋值

第一,协商资源整合。一项事物的萌芽和发展需要从特定的社会环境中汲取资源和养分。协商民主建设亦是如此,协商理想的实现有赖于协商资源的整合、分配和利用。农村基层协商民主是在中国共产党领导下,由政党理念灌输、基层党组织嵌入、议事平台共建和具体业务对接等多重机制复合影响形成的^[16]。政策形塑的制度环境为基层协商民主的良好发展和快速扩散提供丰沃的生存土壤。专项资金的投入不仅能够有效撬动村民参与的积极性,还能够为基层议事协商的有序运行保驾护航。此外,哈贝马斯曾将民主比喻成一个“旋转着的陀螺”,民主的正常运转需要使陀螺旋转起来的外力和抽打技巧。协商民主的高效运转亦离不开诸如“开放空间会议”“四民工作法”等民主技术的牵动。不难看出,政党引领、政策支持、资金保障和技术支撑是农村基层协商民主建设可资利用的四种资源。

第二,协商文化引导。协商治理根植于中华优秀传统文化和人民群众的协商民主实践之中。“乡绅议事堂”“篝火议事”“瑶老议事”“串门聊天”“大树底下说事”是农村基层民主协商的代表性传统,其中蕴含着宝贵的乡土亲族文化。在现代,囊括各类体制外精英人才的新乡贤

① 抽选的试点单位包括北京市海淀区上庄镇李家坟村、天津市北辰区双街镇双街村、河北省乐亭县中堡镇鲁家坨村、山西省阳泉市河底镇固庄村、内蒙古自治区乌海市海南区巴音陶亥镇万亩滩村、辽宁省营口市老边区边城镇孙家村、吉林省松原市宁江区伯都乡杨家村、黑龙江省绥滨县忠仁镇建边村、上海市金山区山阳镇中兴村、江苏省溧阳市溧城街道八字桥村、浙江省永嘉县桥下镇韩埠村、安徽省长丰县下塘镇安费塘社区、福建省将乐县高唐镇常口村、江西省景德镇市昌江区新枫街道三河村、山东省淄博市淄川区岭子镇小王家庄村、新疆维吾尔自治区布尔津县也格孜托别乡也格孜托别村、河南省汝阳县三屯镇东保村、湖北省秭归县茅坪镇陈家坝村、湖南省株洲市芦淞区白关镇卦石村、广东省佛山市高明区更合镇小洞村、广西壮族自治区永福县永福镇曾村、海南省昌江黎族自治县王下乡三派村、重庆市合川区土场镇杨柳村、四川省都江堰市聚源镇双土社区、贵州省余庆县白泥镇满溪村、云南省安宁市市街街道雁塔村、西藏自治区米林县卧龙镇单嘎努村、陕西省铜川市耀州区董家河镇王家砭村、甘肃省白银市平川区共和镇毛卜拉村、青海省同德县巴沟乡团结村、宁夏回族自治区平罗县姚伏镇沙渠村。

群体承担了部分基层协商民主实践工作,在基层群众和村“两委”之间架起民主协商的桥梁^[17]。由村民认同生成的村规民约也在道德教化、规范村民行为和培育良好乡风文明等方面展现出强大的生命力。因此,可以从以上三个维度对“文化传统”这一变量进行赋值。

第三,协商主体参与。拓宽多元主体平等参与议事协商的渠道,为协商主体创造优良的议事协商条件是加强基层协商民主建设的首要工作内容^[18]。而协商主体的分散性与弱参与特征也要求地方政府在协商实践中尽可能地丰富相关激励措施和动员手段。进一步提升协商质量还需要协商主体的分层分流,以此构建层次分明的制度化协商体系^[19]。作为村两委关于协商民主建设的美好设想和理想蓝图,协商民主试点方案能够很好地反映出基层议事协商的实践偏好。参与渠道、激励机制和分层协商是考察“协商主体”的重要面向,衡量其作用程度可以基于地方试点方案展开。

第四,协商空间营造。协商理论的空间转向引发了学界对“协商空间”的关注。协商空间是各种社会关系、价值观念、意识形态、利益诉求充斥的场所,不同意见在此处高频流动、展开论辩和有效融合,共识也由此形成^[20]。协商空间的生产既包括线下具体协商场所的建设,也包括数字时代线上平台的创建和运营,因而可以从线上和线下两个方面对“协商空间”这一变量进行评定。

第五,协商程序规范。协商价值内在于程序之中,并借由程序的有效运转实现其由理念向实践的过渡和转变。对程序的规范和明确标志着农村基层协商民主向制度化建设和高质量发展迈进。有学者基于协商系统理论的辩证思维,将“议题提出—议题确定—组织协商—环境配套—人员赋能—沟通传播—协商监督—结果运用”八个协商程序作为国家考核村级议事协商实验的标准^[21]。基于此,本文也从以上八个环节对试点方案中各单位明确规定的协商程序进行一一比照。

(三) 结果变量控制与赋值

谈到协商民主成效,“协商质量”这一概念时常被研究者提及。“协商质量”实际上指向的是具体协商实践的好坏,是协商系统运作的质量评估。一次好的协商应当达到尊重、去权、平等、理性、共识、趋善、公开、问责、真诚等9项指标要求^{[22]2-8}。不过,中国式协商民主的实效既是一次次协商议事质量的整体呈现,更是基于全方位、大视野下的协商民主制度化建设的结果。这种对于民主协商制度的总体设计,不仅出于民主政治发展的长远考虑,还立足于较高政治站位来系统规划民主协商制度体系,其制度建设的资源基础、框架设计、价值理念等都更为全面和完善。因此,单单从“协商质量”的角度对协商民主成效进行分析是远远不够的,宏观的、系统的、整体性的民主协商制度设计及其实践成效都应纳入考量之中。根据《关于加强城乡社区协商的意见》文件内容,对各试点单位关于村级议事协商的制度设计进行考察,重点关注制度设计内容是否全面、是否切实可行、形式是否新颖、地方特色是否突出等方面内容。而在具体经验层面把握农村基层协商民主实效较为困难,为确保变量考核的综合性和可信度,本文选择以“是否在中央、省级、市级民政部门官网、中国社会报、中国社区报等权威媒体宣传报道”或“是否形成地方经验向外扩散推广”为标准评判农村基层协商民主建设成效(见表1)。

表1 变量赋值

变量类型	变量视角	变量操作化定义	满足条件数量	赋值
条件变量	协商资源整合	农村议事协商工作开展所依托的资源： ①政党引领(是否涉及中国共产党的领导) ②政策支持(是否在县—镇层级颁布协商民主建设相关政策) ③资金保障(是否成立协商民主建设专项资金) ④技术支撑(是否涉及协商民主技术创新内容)	4	1
			3	0.75
			2	0.5
			1	0.25
			0	0
	协商文化引导	与协商相关的地方文化： ①协商传统(是否存在协商惯习) ②新乡贤群体(是否在宣传报道中涉及新乡贤群体) ③村规民约(村规民约中是否涉及协商议事相关内容)	3	1
			2	0.67
			1	0.33
			0	0
	协商主体参与	参与议事协商的基层群众： ①参与渠道(试点方案中是否包含两种以上渠道) ②激励机制(是否包含两种以上激励手段) ③主体分层和议事衔接(是否涉及主体分层和议事衔接等内容)	3	1
			2	0.67
			1	0.33
			0	0
	协商空间营造	协商交流的空间场所： ①线下场所(是否涉及线下议事场所规范性建设内容) ②线上空间(是否存在线上议事平台)	2	1
			1	0.5
			0	0
	协商程序规范	协商议事开展的程序规范,以“议题提出—议题确定—组织协商—环境配套—人员赋能—沟通传播—协商监督—结果运用”八个协商程序为标准进行一一比对	8	1
			7	0.5
6及以下			0	
结果变量	农村基层协商民主建设的制度设计和实践成效两方面考量： ①制度设计(采用专家打分进行评估) ②实践成效(以“是否在中央、省级、市级民政部门官网、中国社会报、中国社区报等权威媒体宣传报道”或“是否形成地方经验向外扩散推广”为标准)	2	1	
		1	0.5	
		0	0	

四、结果分析:农村基层协商民主建设的实践路径

基于 fsQCA 方法挖掘农村基层协商民主建设的实践路径,可以从因果变量的测量和计算中得出主要的路径类型,并结合具体案例揭示各路径下因果变量之间的传导机制,在定量和定性研究范式的转化中明晰基层协商民主建设的真实情况。为此,本文在变量赋值的基础上,将原始数据合成真值表导入 fsQCA 3.0 软件进行单因素的必要性分析和多因素的组态分析。

(一) 单因素的必要性分析

必要性分析主要度量“一致性”和“覆盖率”两项指标数值,借此考察所选条件变量中单一因素对结果变量解释的强度和广度。通常情况下,一致性指标数值高于 0.9 则认为该条件变量解释力较强,可以视为结果变量发生的必要条件,即“如果没有 X, Y 就不会发生”;若一致性高于 0.8 低于 0.9,则认为该变量是充分条件。覆盖率则展现的是该因素能够解释的案例数量和比例,即解释的广度。从表 2 可以看出,没有条件变量一致性高于 0.9,可以认为不存在农村基层协商民主实效的必要条件,而“协商资源整合”的一致性高于 0.8,可以将其视为农村基层协商民主实效的充分条件,即协商民主的发展依赖于党建、政策、资金和技术等协商资源要素的整合

与配置。其余条件变量的一致性均低于 0.8, 这表明单一因素对结果变量的解释力有限, 协商民主实效受到多因素的复合影响, 因此有必要进一步对条件变量进行组态分析。

表 2 单因素必要性分析

条件变量	结果变量			
	农村基层协商民主建设成效		~农村基层协商民主建设成效	
	一致性	覆盖率	一致性	覆盖率
协商资源整合	0.818182	0.729412	0.512500	0.602941
协商文化引导	0.666364	0.563846	0.366000	0.563077
协商主体参与	0.696364	0.511007	0.482000	0.643095
协商空间营造	0.545455	0.428571	0.475000	0.678571
协商程序规范	0.681818	0.589474	0.200000	0.421053

(二) 多因素组态分析

在单因素必要性分析之后, 进一步对真值表进行标准分析, 并将一致性高于 0.75 的设置为“1”, 反之则编码为“0”, 由此得出简单解、中间解和复杂解三种结果。为更加全面、完整把握前因条件组合关系, 本文选择复杂解作为分析结果, 并辅之以中间解和简单解以明确各前因条件的作用程度, 最终将条件组态分析结果按照 QCA 图示法呈现, 如表 3 所示。从计算结果来看, 解的一致性达到 0.83, 覆盖率为 0.61, 也就意味着生成的前因组合路径能够解释 61% 的案例, 该实证分析结果具备一定的解释力和参考价值。

表 3 多因素组态分析

条件变量	条件组态			
	组态 1	组态 2	组态 3	组态 4
协商资源整合	▲	▲	▲	△
协商文化引导	△	△	★	-
协商主体参与	△	▲	-	▲
协商空间营造	★	-	△	★
协商程序规范	-	★	△	▲
一致性	0.882338	0.760288	0.787224	0.768543
原始覆盖率	0.370909	0.257273	0.362727	0.256364
唯一覆盖度	0.1309091	0.0709091	0.1154545	0.0227273
解的一致性	0.83	注: △或▲表示条件组态中该条件存在, △表示核心条件, ▲表示辅助条件。核心条件是对结果变量影响较大的变量。在 QCA 运算结果中, “中间解”与“简单解”中共同出现的变量, 被视为核心变量。★表示“非”、不存在或缺席。-表示可有可无。		
解的覆盖度	0.61			

唯一覆盖率体现了该条件组态路径的解释能力, 是 QCA 多因素组态分析的关键指标。由表 3 可以看出, 组态 1 和组态 3 的唯一覆盖率分别为 0.13 和 0.12, 远高于组态 2 和组态 4, 这就表明组态 1 和组态 3 的条件组合关系较为典型, 有必要对以上两种组态路径进行详细阐述。结合组态 1

和组态3的条件变量组合情况,并充分考虑到案例呈现出来的综合特征,将组态1和组态3分别归纳总结为“引领动员型”和“规则生产型”,即农村基层协商民主建设的两种基本路径。

一是引领动员型路径。该路径对37%的案例具有较强的解释力,其中13%的案例仅能通过该前因组合路径得到解释,主要包括湖北省秭归县陈家坝村、广西壮族自治区永福县永福镇曾村、天津市北辰区双街镇双街村、福建省将乐县高唐镇常口村等案例内容。“引领动员型”主要呈现协商系统外部变量有机组合、动员主体参与以提升协商实效的路径特征。在该路径之下,协商议事成效受到资源支撑、文化引导、主体参与等多种前因变量的复合影响。基层党组织借助嵌入型引领、整合型引领、文化型引领等多重动员机制,以扩大协商网络的边界覆盖、形塑极具包容性和公意色彩的治理架构,尽可能将多元协商主体纳入议事流程,充分激活协商成员在议题确立、利益表达与共识决策等方面的主体意识,使协商成果更加体现群众基础和合法意涵。

天津市双街村通过实施积分兑换和量化考核方法,优先激励党员干部积极投入议事协商实践,通过发挥“领头雁”的模范带头作用,强化自身在协商网络中的权威地位以及党员身份和群众身份的双重属性,有效带动普通群众围绕村庄公共事务表达看法,使之不再成为“沉默的大多数”。广西曾村则将试点工作重点置于协商组织建设之上,在基层党组织的统筹领导下,组建专门性的村级议事协商组织,即村民议事理事会,并在界定组织功能、人员构成、权责分配和开展日常工作等方面给予充分引导和扶持。湖北陈家坝村在前期创新性探索“村湾夜话”议事机制的基础上,以精准议事为导向,进一步完善协商组织网络,细化民主协商层级和议题内容,调动村民适时捕捉与自身利益相关的协商议题,在减少边际成本的同时,使议事协商更为聚焦和高效。福建常口村村两委另辟蹊径,挖掘当地“擂茶”传统文化中蕴含的协商元素,推进现代协商精神和地方传统习俗互嵌互融,构建极具地方特色的“擂茶议事”协商机制,将其载入村规民约之中,以文化引领增进村民对民主协商的价值认同,进而激活潜藏于村庄内部的协商文化基因和能动意识,培育出独具地方特色的协商民主精神。

总体而言,行动者广泛而有序的公共参与对于基层协商民主实践不可或缺。倘若无法有效动员行动者投身于民主实践的洪流之中,基层协商民主终将蜕变为无本之木、无源之水。引领动员作为中国基层治理情境下的独特产物,正是依托于中国共产党强大的政治动能和组织优势,以组织嵌入、资源整合和文化培育等多重动员机制,引领基层协商民主的实践细节和发展方向。基层党组织介入协商场景之后,能够促成政党组织力与协商实践的深度融合,形塑基层民主运行的组织网络以及村民的行为模式;通过衔接和整合多方主体行动,不断供给协商民主运转所需的必备资源,弥补传统协商治理结构科层化、碎片化和运转不畅的既有劣势;着手于乡村地方性知识的发掘和利用,将乡村传统文化转变为推动基层协商民主建设的重要工具,转变个体认知、规训主体行为、凝聚民主共识,使协商过程中的平等交流和包容理解成为一种自觉意识主导下的价值选择和行为习惯。

二是规则生产型路径。36%的案例能够依托该前因路径进行解释,且该路径对于其中11%的案例具有唯一解释力,它们是上海市金山区山阳镇中兴村、山西省阳泉市河底镇固庄村和吉林省松原市宁江区伯都乡杨家村。规则生产型路径是在程序规范、空间营造等协商系统内部变量共同影响下形成的,意指在基层党组织的统筹领导之下,村“两委”基于特定的协商资源明确农村基层协商议事标准,并制定成文的制度规范,以会议留痕、标准透明、空间规范、过程公开、

有效监督、程序正当等规则要素的集中有序生产,进一步提高协商结果的可信度,推进协商结果的顺利执行。

吉林省杨家村探索出“三步七环节”的协商议事工作流程,建立和完善民主提事、议事、理事机制,将规则内化于协商程序以降低协商过程中的不确定性,避免协商随意、议事无序、责任推诿和协商结果难以服众等问题发生。山西固庄村和上海中兴村则以颁布制度文件的形式将议事协商具体操作步骤和内容确定下来,分别订立了《固庄村村务议事制度》和《中兴村村民议事会制度》《中兴村村民议事实施办法》。这种正式文本使乡村议事协商的目标原则、实践流程、方式方法、预期成效以及保障措施等内容得以清晰呈现。此外,它们通过制定议事空间规范标准拓展群众监督渠道,并学习借鉴台账管理、专人负责、信息公开等现代化管理方法,为农村基层议事协商提供了明确的制度规范和规则遵循。固庄村还注重运用“互联网+”技术,推行网络微观摩、视频微协商、政事微点评和公众号微表决,借助信息技术的平台和数据优势,推进线上线下载事协商的深度融合,优化完善议题搜集、协商交流、全程跟进、监督执行等多重运行程序。

规则是行为的规范和表意性符码,是在社会实践实施及再生产活动中运用的技术或可加以一般化的程序^{[23]85}。议事规则愈清晰具体、可操作性愈强,愈容易实施,执行效果愈佳。无论是作为非正式规则的工作流程方法,还是作为正式规则的制度文件,都为议事主体的行为提供了具体而清晰的程序保障和积极约束,能够在推进协商民主制度化发展的基础之上,实现村务决策、管理和监督的有规可依,有效缓解基层治理场域中服务行政理念与“不出事”逻辑、公众参与治理的意识与服从型政治文化以及公共精神与私利观念之间的张力^[24]。在基层公共事务治理规则之中嵌入协商元素,也为聚合公共意志、促进利益调和、实现偏好转换、优化服务质量、降低制度成本、提高制度效能夯实了基础。进入信息时代,数字协商民主的建设能够跨越时间和空间的限制,拓展协商的公共领域,使协商民主像一个“旋转的陀螺”运转起来。在信息技术的加持下科学决策更易达成,协商规则也能够多样化的协商空间中为共同体成员所共享,协商资源也更有望实现空间上的均衡配置,为广泛而平等的协商实践打开制度空间,为基层协商民主带来新的生机。

五、农村基层协商民主双重路径的实践效应

农村基层协商民主建设既是农村优化协商系统的实践探索,也是乡村治理现代化进程中协商治理模式运用的重要场域,更是中国特色社会主义民主政治发展不可或缺的组成部分。从协商系统、治理模式和民主政治发展三个层次分别对农村基层协商民主建设的内在机理进行阐释,可以发现,“引领动员型”和“规则生产型”实践路径双向发力共同助推了农村基层协商民主系统的优化升级,有效推进了复杂治理和简约治理相均衡的乡村治理现代化,塑造了极具政党特色的中国式民主政治发展之路。

(一) 双向发力助推协商系统优化

协商民主的系统建设旨在突破协商体系自身的碎片化困境,但其“精英化”偏向值得警惕。这种“精英化”偏向表现在:系统思维导引下的议事协商强调机制流畅、管理科学和结构合理,以效率、质量、效益等实用性工具价值为导向,易于导致专家、乡贤等精英群体的“高品质”意见主导决策过程^{[25]154}。若是如此,公众极有可能陷入被动境地,在协商过程中处于弱势地位,反映其

利益诉求和真实偏好的底层意见将难以进入协商议程,甚至可能被排斥于协商系统之外,最终致使协商服务于精英而非公众,加剧协商结果脱离民意的风险,也在极大程度上削弱协商的民主意涵。实际上,协商民主作为一种极具包容性和妥协性的民主形式,在实际操作和运行过程中更加注重公众参与和公共话语表达,崇尚民主、平等、正义的价值理念。不仅如此,在中国特殊的民主语境中,协商系统的“精英化”倾向偏离了“人民当家作主”的实践要求。

协商系统“精英化”问题产生的根源在于系统内部要素未能有机整合,公共场域的交流、辩论、决策、监督等环节的连贯性和契合度不高^[26]。来自不同主体的观点、意见和需求究竟如何同频互动、交流辩驳从而形成具有说服力的决策共识,是协商系统需要解答的难题。破解这一难题需要协商系统内部各要素和各部分相互依存、有机组合和功能互补,实现各子系统内部以及不同子系统之间协商意见的平等表达、有效沟通和充分辩论,以便协商意见经由协商系统的高效运转而转化为公共决策和集体行动。因此,尽可能地动员普通群众的参与,为协商议事提供丰富多样的意见表达渠道和开放包容的辩论交流场所,形构系统内部不同要素之间的紧密联结,把握不同“话语线”在协商场域的流动,以动态复合的方式促使公共意志的形成,成为扭转协商系统精英化偏向的关键秘钥。

“引领动员型”的协商民主实践借助中国共产党全面领导农村基层工作的政治优势,动员、引导和鼓励协商主体意见表达和公开交流辩论,切实保障每一位发言者的基本权利,尤其重在关注弱势群体的话语权行使,强调以政党的统筹力、组织力和整合力防范协商实践中可能出现的精英化风险,为协商民主价值的实现把准方向。“规则生产型”的协商民主实践则从系统内部运转机制出发,校准各议事协商主体定位,在凭借法治精神和程序正义保障底层民众的参与权利的同时,以确定的规则秩序、流程机制规范不同“话语线”的交互融合,为各主体意见有序地进入决策程序提供制度依据。依托政党引领和规则生产两种路径共同优化升级协商系统,提升系统合力效能,回归民主本位,为协商系统的精英化“偏航”问题提供了解决方案。

(二) 推动“繁简”双重导向下的乡村治理现代化

民主具有显著的治理导向,尤其在乡村治理过程中出现的诸多问题需要通过民主的方式予以解决。协商因具备兼顾多方利益诉求和促进多元主体互动交流等功能优势,而逐渐成为破解乡村治理困境的重要法宝。协商民主也在乡村治理的具体情境中被广泛应用。协商民主建设旨在吸纳、整合群众呼声和底层需求,为制定解决基层民生问题的公共政策提供参照和遵循,由此加快乡村治理现代化进程。简约治理和复杂治理作为乡村治理的两大治理模式,其内在治理精神不仅塑造着协商民主在农村基层的发展路径,二者的相互补充更完整展现出治理与民主互促互进的动态图景。

早在帝制时代,“皇权不下县,县下皆自治”的简约治理理念就支撑着国家理性早熟而治理能力偏低的传统国家建设。进入近代,国家建构运动则尝试通过“积极有为”的简约治理模式建设基层政权,以此来汲取治理资源,实现国家权力对基层社会的控制和渗透^[27]。伴随着乡村社会从“简约”向“复杂”的转变,治理技术的丰富、治理能力的提升以及公共规则的嵌入,使得“复杂治理”一时间成为乡村治理模式的主流。但新时代背景下,社会主要矛盾发生了变化,治理精细化和服务精准化要求越来越高,面对治理负荷过重问题学界又涌现出对“简约治理”的呼唤^[28]。即使现代社会推行复杂治理,但简约治理在农村基层仍然具备一定的合理性和正当性,

具有强大的生命力。乡村治理的发展需要复杂和简约的互补共进,更需要两种治理模式驱动下协商民主的稳步成长。

“引领动员型”协商民主建设路径就是通过群众动员手段,将村民动员起来、组织起来、发展起来,转变村民“被动接受”的身份角色,让村民以一种主动的、积极的姿态行使权利,为有效解决乡村社会治理问题持续注入自治力量,真正实现人民当家作主。不过,这种一味地强调群众参与的简约化基层自治导向倘若没有得到正确引导和规范,容易陷入混乱,民主治理效益难以有效发挥。这就需要建构制度和规则,保障村民权利的有效行使和乡村公共事务治理的落地落实。在基层党组织的领导下,“规则生产型”路径将现代化管理方法引入基层治理,通过制度设计和程序制定规范议事流程,借助会议留痕和有效监督约束村民参与行为,以此引导和保障议事协商和村民自治的有序高效推进,进而推进乡村治理现代化。不言而喻,强调非正式治理手段的简约治理价值,以及重视治理要素叠加和要素结构优化的复杂治理内核,在推进国家制度规范和农村内生动力有机结合的同时,形塑了繁简双重导向下的农村基层协商民主建设。

(三) 塑造政党特色鲜明的中国式政治民主发展之路

现代民主往往建立于政党之上,民主原则应用得越彻底,政党就越重要^[29]¹⁵⁵。特别是在中国这样一个超大规模的后发型现代化国家的民主政治建设过程中,如何获取和整合不同阶层、不同群体的政治资源和利益诉求,并吸收转化为政治输出,使之统一于政治体系之中,是中国共产党治国理政的必修课。当国家无法从社会中充分感知和集合民意时,国家对社会进行有效控制的实际效果势必大打折扣,长期而有力地实施公共事务治理、执行公共政策和整合社会力量也终将成为天方夜谭。由此,协商作为化解冲突、达成共识、汲取民意的重要手段而被中国共产党广泛应用于政治生活的方方面面,构建了多渠道和全方位复合式协商民主体系的制度安排。在中国广袤的农村基层推进协商民主建设,将群众呼声吸纳并上升为体现公共意志的公共决策,是中国共产党进一步巩固执政基础的内在要求,也是党长期执政的一个重要合法性来源。

“引领动员型”实践路径正是“把政党带回协商”、实现党领群议的典型写照。它一方面将党的领导权威置于核心地位,强调党通过政治统合、组织嵌入、价值引领等方式对农村基层协商议事“提、议、决、评”的各个环节实施全过程的统筹领导,将党的先进性、纯洁性和代表性渗透其中,确保协商过程和成果与真实民意相吻合;另一方面,恪守走好群众路线的信条,在协商实践中通过有效的动员举措实现群众参与意愿和参与能力的累进性提升。基层党组织虽处于领导地位,但并不直接干涉协商过程与结果,而是以潜移默化、润物无声的方式领导协商于决策之前和决策实施之中,形塑“跨组织共识达成机制”^[30]。

在领导基层群众自治的过程中,基层党组织作为基层社会的整合者和基层群众的主心骨,应积极发挥组织协调作用,增强社会号召力,动员社会各方面资源和力量,同时应有效发挥密切联系群众的制度优势,及时了解和有效回应民心民意^[31]。“规则生产型”路径虽将焦点放置在协商规则的制定和实施上,但如果没有基层党组织的官方认定和有力推进,协商规则是无法显现其效能的。党的领导依托规则的生产和运行而贯穿于基层治理的方方面面,在改变和规范社会成员行为习惯的同时,也无形中形塑着基层社会的治理秩序。由此,规则成为中国共产党调适农村社会利益关系和权力格局的中介因素,成为党分配社会资源、夯实执政基础的重要抓手。一言以蔽之,农村基层协商民主建设是依托于中国共产党组织协商力量、开展协商工作、塑造协

商秩序的极具政党底色的协商民主发展路径。

六、结语

农村基层议事协商是活跃在中国农村大地上最广泛的民主实践形式,其效果关乎基层民主建设、全过程人民民主发展和基层群众自治能力等。在复杂性和流动性日益剧增的农村社会,基层协商民主建设受到多方面因素的影响和牵制,单维度的因果分析已经难以呈现协商质量的全貌,因而很有必要从一个更加全面而系统的角度展开讨论。本文采用模糊集定性比较分析方法,以协商系统理论为基点建构分析框架,提炼出文化引导、资源整合、主体参与、空间营造以及程序规范五大变量,从除了港、澳、台以外的其他31个省份中抽取案例进行综合讨论,着重分析各变量的组合作用及其影响机制,以此梳理和归纳我国农村基层协商民主建设的主要类型,并深度剖析其积极效应。

研究发现,当前我国主要形成“引领动员型”和“规则生产型”两种农村协商民主建设路径。前者通过基层党组织嵌入型引领、整合型引领和文化型引领机制,以组织嵌入激发个体参与意识,以资源整合实现村级协商网络体系化建设,以文化培育形塑特色鲜明的地方协商精神,延伸协商议事参与的广度和深度,让议事过程更具民主意涵,让高信度和高效度的协商结果更易达成和实施。后者则将制度规则视作提升农村基层协商民主建设实效的关键密钥,强调通过规范性制度文件、现代化管理方法以及信息化治理技术将议事的流程机制、方法步骤、空间规范等确定下来,推进理性协商,让议事协商过程和结果充分反映公共意志和公共诉求。作为农村基层协商民主建设的主要路径,二者共同发力,在纠正协商系统“精英化”偏向的同时,进一步优化完善协商系统建设。此外,“引领动员型”和“规则生产型”路径既从村庄内含的简约治理传统中获取能量,又从复杂社会治理实践中获取经验,是繁简双重导向下推进乡村治理现代化和实现基层群众自治的重要举措。而就中国式政治民主发展而言,中国共产党对于村级议事协商组织体系、框架结构、制度设计等多方面的统筹领导,为村级协商民主发展增添了政党特色和红色底蕴。

毋庸置疑,无论哪种类型的实践路径,都是在中国大地上摸索和推进协商民主发展的经验提炼,既体现着党和政府实现治理现代化的决心,更蕴含着极具“中国智慧”的协商实践探索。引领动员是党和政府群众观、群众路线以及丰富多样的党建引领机制在基层协商民主建设领域的创新性运用,而规则生产将程序理性、法治精神等现代化发展元素与民主协商有机结合,为基层议事协商添加法理色彩。当农村群众基础较好或存在较为浓厚的协商文化传统时,“引领动员型”路径就成为地方建设协商民主的首选;当村民法治意识较强或农村社会现代化发展较为成熟时,“规则生产型”路径则更易推进。两条路径各具特色和优势,也存在各自建设和发展的政治土壤和社会环境,但二者并非割裂开来。在协商民主建设过程中,引领动员和规则生产能够成为开展基层协商民主建设的切口,但真正实现农村基层协商民主建设提效增能,需要同时关注到这两个方面,尽可能动员更多的村民积极有序地参与,尽可能地完善规则制度,保障村民议事协商的基本权利,双向推进共促农村基层协商民主实效质的提升。

参考文献:

- [1] 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[N]. 人民日报, 2014-09-22.

- [2] 林尚立. 协商政治:对中国民主政治发展的一种思考[J]. 学术月刊,2003(4):19-25.
- [3] 何包钢,陈承新. 中国协商民主制度[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2005(3):13-21.
- [4] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26.
- [5] 张师伟. 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[J]. 探索,2021(4):59-69.
- [6] 郭雨佳,张等文. 中国基层协商民主可持续发展——动力来源、阻力因素与路径选择[J]. 社会科学研究,2022(2):57-65.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 党亚飞,应小丽. 组织弹性与规则嵌入:农村协商治理单元的建构逻辑——基于天长市农村社区协商实验的过程分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(1):35-42.
- [10] 黄徐强,张勇杰. 技术治理驱动的社区协商:效果及其限度——以第一批“全国社区治理和服务创新实验区”为例[J]. 中国行政管理,2020(8):45-51.
- [11] 斯蒂芬·艾斯特,蒋林,李新星. 第三代协商民主(下)[J]. 国外理论动态,2011(4):57-61.
- [12] THOMPSON D F. Deliberative democratic theory and empirical political science[J]. Annual Review of Political Science,2008(11):497-520.
- [13] PARKINSON J. Conceptualising and mapping the deliberative society[C]. PSA 60th anniversary conference, Edinburgh,2010.
- [14] 赵秀玲. 协商民主与中国农村治理现代化[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016(1):40-52.
- [15] RAGIN C. The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies[M]. Berkeley: University of California Press,1987.
- [16] 杨莉芸. 党建引领基层协商民主的政治逻辑、实现机制与实践平台[J]. 中州学刊,2022(3):1-5.
- [17] 张兴宇,季中扬. 新乡贤:基层协商民主的实践主体与身份界定[J]. 江苏社会科学,2020(2):156-165.
- [18] 张紧跟. 主体、制度与文化:基层协商民主建设的三维审视[J]. 云南大学学报(社会科学版),2021(2):109-118.
- [19] 林学达. 从“主体分层”到“效应叠加”:基层协商机制运行实践研究[J]. 社会政策研究,2022(2):109-121.
- [20] 谈火生. 基层协商中的空间维度初探[J]. 治理研究,2021(4):51-60.
- [21] 张大维. 高质量协商如何达成:在要素-程序-规则中发展协商系统——兼对5个农村社区协商实验的评量[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2021(3):35-46.
- [22] BÄCHTIGER A, DRYZEK S, MANSBRIDGE J, et al. The Oxford handbook of deliberative democracy[M]. Oxford: Oxford University Press,2018.
- [23] 安东尼·吉登斯. 社会的构成[M]. 李康,李猛,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1998.
- [24] 蔡林慧. 论正式规则与非正式规则对基层协商治理制度变迁的影响[J]. 中国行政管理,2015(12):74-79.
- [25] PARKINSON J, MANSBRIDGE J. Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale[M]. Cambridge: Cambridge University Press,2012.
- [26] 佟德志,张安冬. 当代西方协商民主系统转向的困境及复合趋势[J]. 天津社会科学,2020(5):65-70.
- [27] 欧阳静. 简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J]. 中国社会科学,2022(3):145-163.
- [28] 刘伟,黄佳琦. 乡村治理现代化中的简约传统及其价值[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2020(3):40-48.
- [29] 乔·萨托利. 民主新论[M]. 冯克利,阎克文,译. 北京:东方出版社,1993.

- [30] 黄晓春. 党建引领下的当代中国社会治理创新[J]. 中国社会科学, 2021(6):116-135.
- [31] 唐皇凤, 李要杰. 中国共产党基层组织政治功能的百年演进和基本特征[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021(3):1-11.

Leading Mobilization and Rule Production: Dual Paths of Rural Grassroots Deliberative Democracy Construction

——Based on 31 Cases through fsQCA

HAN Ruibo, PENG Juan

(School of Politics and International Studies, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: Promoting the construction of rural grassroots deliberative democracy is an important part of practicing the entire process of people's democracy and deepening the construction of grassroots democratic politics. Existing research has already involved the analysis of the influencing factors of rural grassroots deliberative democracy construction, but it mainly focuses on single dimensional causal analysis, which cannot effectively present the composite effects of multiple factors in complex environments. Based on the theory of deliberation systems, constructing an analytical framework by the external environment and internal elements of deliberation systems, and extracting five variables: cultural guidance, resource integration, subject participation, spatial creation, and procedural norms. 31 cases were selected from the national pilot units for village level deliberation innovation for fuzzy set qualitative comparative analysis. Research has found that the practice of rural grassroots deliberative democracy has generated two basic paths: "leading mobilization" and "rule production". The former mainly relies on the strong political momentum and organizational advantages of the CPC, through multiple mobilization mechanisms such as organizational embeddedness, resource integration and cultural cultivation, which promotes the deep integration of political party organizational strength and deliberation practice, connects and integrates multi-party actions, digs and utilizes local knowledge in rural areas, leads the practice details and development direction of grassroots deliberative democracy. The latter regards institutional rules as key variables, emphasizing the determination of the process mechanism and operational norms of deliberation through normative institutional documents, modern management methods, and information governance technology, providing specific and clear procedural guarantees and positive constraints for the behavior of negotiators, so that the process and results of deliberation fully reflect public will and demands. The joint efforts of two deliberation practice paths have promoted the optimization and upgrading of deliberation systems, effectively promoting the modernization of rural governance with a balance between complex and simplified governance, and shaping a distinctive Chinese style political and democratic development path for political parties.

Key words: grassroots democracy, deliberative democracy, deliberative system, Party leading, rural governance

责任编辑:赵超

引用格式:曹军辉,张紧跟. 重塑乡村公共性:党建引领激活村民自治的内生路径——以湖南省沙洲村为例[J]. 探索, 2024(2): 73-85.

重塑乡村公共性:党建引领激活村民自治的内生路径

——以湖南省沙洲村为例

曹军辉¹,张紧跟²

(1. 湘南学院 马克思主义学院/南岭走廊乡村振兴研究院,湖南 郴州 423001;

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

摘要:村民自治是实现乡村振兴、提升基层治理效能的制度基石。因此,如何激活村民自治,让村民自治有效运转起来,成为乡村振兴战略实施需要重点关注的议题。湖南省沙洲村通过整合公共利益、强化公共参与、形塑公共规则以及培育公共精神,重塑了乡村公共性进而全面激活村民自治,使重塑乡村公共性成为党建引领激活村民自治的内生路径。沙洲村案例表明:党建引领中内含的利益整合逻辑、组织化参与逻辑、秩序建构逻辑以及公共精神再造逻辑共同促进了乡村公共性重塑,进而激活了村民自治的内生动力。通过党建引领重塑乡村公共性来激活村民自治,一方面回应了党建引领激活村民自治何以可能的问题,另一方面形塑了农村基层党建与村民自治良性互动互构的基层治理格局。当前,我国正处于全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的关键时期,党的二十大报告指出,全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村。沙洲村探索的党建引领激活村民自治创新实践,不仅通过回答党建引领何以激活村民自治而丰富了村民自治的理论内涵,而且为推动基层党组织领导的村民自治发展、推进党建引领乡村治理现代化以及实现基层党建促乡村振兴提供了新的路径。沙洲村党建引领激活村民自治的有效实现离不开多层次系统联动和农村社会力量的成长,也是这一机制推广所需要的基本制度条件。

关键词:党建引领;村民自治;乡村公共性

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0073-13

村民自治作为党领导亿万中国农民发展中国特色社会主义民主政治的伟大创举,在推进农村经济发展与社会和谐稳定中发挥着极为重要的作用。但是,随着农村经济社会改革的深化以及乡村治理的转型,不断冲击着农村基层组织体系赖以运行的社会基础,村民自治在部分地区遇到“落地”难困境。为此,党的十八大以来,中央持续重点关注村民自治的有效运行。党的二十大报告提出:“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层党组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效。”^[1]由此可见,作为提升基层治理效能的制度基石,村民自治如何实现有效运行,已成为乡村振兴战略实施需要重点关注的议题。

基金项目:国家社会科学基金项目“社会组织党建‘全覆盖’后的引领机制优化研究”(23BZZ068),项目负责人:张紧跟;湖南省社会科学成果评审委员会项目“党建引领农村社区‘微治理’的理论逻辑与实践进路研究”(XSP2023FXC156),项目负责人:曹军辉。

作者简介:曹军辉,男,博士,湘南学院马克思主义学院副教授/南岭走廊乡村振兴研究院研究员;张紧跟,男,博士,中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授,博士生导师。

村民自治如何实现有效运行?从既有研究趋势来看,将村民自治置于更广阔的党建引领乡村治理研究范畴,通过激活村民自治来实现党建引领乡村治理有效,成为学界共识。但相应研究对党建引领激活村民自治缺乏应有关注,未能充分反映新时代村民自治实践的全面性与核心要义。本文以湖南省沙洲村为例,尝试通过对沙洲村党建引领激活村民自治实践的探讨,来回答党建引领激活村民自治何以可能的问题,以期为党建引领乡村治理的效能提升及党建引领促进乡村振兴提供新的可行性路径。

一、文献综述与问题提出:党建引领激活村民自治何以可能?

农村基层党组织领导的村民自治,为改革开放以来农村社会的稳定和发展发挥了重要作用。然而,随着农村经济社会改革的深化以及城乡一体化进程加快,乡村传统熟人社会解体、村庄社会关联断裂^[2]、乡村社会分化、农村社会“空心化”等因素不断冲击农村基层组织体系赖以运行的社会基础,农村基层党组织领导的村民自治面临着基层组织力量薄弱、乡村公共性流失、村民参与村庄治理的内生动力匮乏等问题,村民自治在部分地区遭遇“落地”难困境。不少地方出现“村事没人干、没人愿意干”“党组织干、村民看”等情形^[3]。在此背景下,作为实现乡村振兴、提升基层治理效能的制度基石,如何以党建引领激活村民自治、让村民自治有效运转起来,成为乡村振兴战略实施需要重点关注的议题。

作为乡村治理的重要制度安排,党组织领导下的村民自治实际属于政党与社会的关系范畴。因此,学界也多从“政党—社会”维度,采用“嵌入式整合”“政党组织社会”以及“激活社会”等分析框架来探讨农村基层党组织领导的村民自治。

一是“嵌入式整合”观点。“嵌入式整合”观点认为,在当前国家治理体系向乡村治理末梢神经延伸的治理背景下,农村基层党组织以“党小组+村民组”的组织设置形式嵌入村民自治,不仅实现了党组织的“实际在场”,也为党组织与村民自治组织有机结合以及推进党社双向互动提供了组织与空间支持^[4]。在此基础上,农村基层党组织通过充分凝聚乡村多元治理主体力量,全面理顺农村自治组织、经济组织和社会组织的横向与纵向组织关系,建立健全党组织领导的农村自组织体系^[5]。

二是“政党组织社会”观点。“政党组织社会的本质内涵可以理解为中国共产党是一种高度嵌入社会机体的使命型政党,同时也是一种引领社会、形塑社会的政党组织,通过组织社会来赢得革命、建设和改革的动力支持,实现经济社会发展、政治基础巩固和社会秩序维持。”^[6]持“政党组织社会”观点的学者认为,农村基层党组织通过资源输入路径下的利益耦合与分配调适、组织建设路径下的权威耦合与动员调适、话语宣传路径下的价值耦合与共识调适,可以实现耦合农村多元社会主体力量提升村民自治效能,从而实现乡村有效共治^[7]。

三是“激活社会”观点。“激活社会”主要是指政党培育居民对社区共同体的认同,激发居民参与社区公共事务的动力,以及政党聚合连接多元社会资源,形成共同治理社区的合力^[8]。构建政党激活社会机制,激发社会活力,“既是实现社区治理共建共治共享治理体系的客观要求,也是实现基层党组织基层治理跳出具体的实务管理走向引领治理和推进发展治理的关键环节”^[9]。徐选国等人对上海市梅村考察后认为,梅村通过再组织化机制与自组织化机制的双向建构,搭建由居民主导的自治平台,以工作项目化、项目活动化、活动专业化运作方式来推动梅

村社区公共性发育,实现政党激活社会力量及其助推社会治理效能的双重效能^[10]。张紧跟等人则以山东B县W村党支部领办合作社为例,提出党支部领办合作社通过采用党建引领、资源整合、还权赋能与均衡共赢的整合式赋能方式,不仅增强基层党组织对农民群众的吸引力和号召力,而且重塑农民的公共精神,进而激发农民参与乡村振兴的主体性,从而为实现乡村振兴提供了一条内源式发展道路选择^[11]。

综观既有研究的基本观点,前两者主要是以政党统合社会为逻辑起点,目的在于通过充分发挥农村基层党组织的领导作用,实现对乡村社会的有效嵌入和社会整合^[12]。但从当前党组织领导村民自治的理论与实践探索来看,“嵌入”和“社会整合”研究视角对于乡村社会的能动性探讨不足,难以有效激活村民自治的内生动力,导致村民自治容易再次陷入基层治理“内卷化”困境。党建引领激活社会的观点虽然提出当前党组织领导村民自治需要从“统合社会”走向“激活社会”,但既有的党建引领激活社会研究忽视了党建引领激活村民自治的可能性问题。因此,党建引领激活村民自治何以可能依然需要深入研究。

湖南省沙洲村的党建引领激活村民自治实践探索,为健全基层党组织领导的村民自治机制提供了新的思路,是党建引领激活村民自治的典型个案。基于此,本文以湖南省沙洲村为例,通过探讨沙洲村党建引领激活村民自治的运行逻辑来回答党建引领何以激活村民自治,以期为进一步健全党组织领导的村民自治机制、增强村民自治实效提供有益的理论参考。在本案例研究中,一手材料来自笔者自2021年至今对沙洲村进行的实地调研,笔者对沙洲村村干部和部分村民进行访谈,并通过参与式观察获取一手材料。二手材料来自汝城县沙洲村的相关政策文件、工作总结和相关学术研究文献等。

二、重塑乡村公共性:党建引领激活村民自治的解释框架

党建引领激活村民自治涉及基层党组织、乡村公共性与村民自治三者之间相互影响、相互作用的关系。党建引领激活村民自治的关键在于重塑乡村公共性,通过党建引领重塑乡村公共性,并经由乡村公共性重塑激活村民自治,才能更好找回自治、让村民自治真正运转起来,从而提升村民自治实效。

(一) 乡村公共性的内涵

公共性是一个流动的、多元的概念,不同学科对此有不同的理论阐释:经济学强调产权集体所有以及公共产品和公共服务的非竞争性、非排他性;政治学强调共识的达成和结果的公共意义导向;社会学则强调过程的集体参与性^[13]。为了更全面、准确地理解乡村公共性,本文主要从公共利益、公共参与、公共规则、公共精神四个方面理解乡村公共性的内涵。一是公共利益。公共利益泛指所有关涉村庄集体和成员总体的短期利益及长期利益,是产生集体行动的基础和前提,也是乡村公共性的根本立足点和显著特征^[14]。二是公共参与。公共参与是指村民从私人空间或家中走出来,自愿参与公共性活动,就乡村公共性问题进行平等对话和协商,达成共识并采取一致行动。三是公共规则。公共规则是指能够有效规约村民行为,增强村民之间共同合作、减少冲突摩擦,以及整合乡村社会的规则体系^[15],一般包括正式和非正式两种公共规则。四是公共精神。公共精神是孕育于公共社会之中的、位于最深的基本道德和政治价值层面的、以公民和社会为依归的价值取向,它包含民主、平等、自由、秩序、公共利益和负责任等一系列最基

本的价值命题^[16]¹³⁵。

公共性对于促进村民自治的有效运转具有重要价值。公共性广泛存在于乡村社会中,是乡村社会场域中不同社会主体协调合作的关联属性和建构有序社会结构的调节手段,也是农村居民进行公共生活的本质属性^[17]。就此而言,乡村公共性成为“构建乡村社会公共关联和维系乡村社会内在秩序的基础,也是创新基层治理和实现乡村善治的根基”^[18]。加强乡村公共性建设,促使村民主动组织起来共同建设村庄公共事业,激活村庄治理内生动力,就能将村庄社会建设成为充满活力、具有村庄公共性的强社会,实现强有力的国家资源与动员,在中国现代化建设中达到高水平的治理有效^[19]。

(二) 基层党组织、乡村公共性与村民自治的关系

基层党组织、乡村公共性与村民自治三者之间存在着相互影响、相互作用的关系。基层党建引领有效激活村民自治,首先应将农村基层党组织嵌入乡村治理体系,充分发挥党组织引领功能,从不同维度促进乡村公共性建设。具体表现为:一是通过公共性组织动员,充分利用协商民主的重要形式和各个有效载体,克服“村民个体”的片面动员思维,增强村庄公共参与;二是通过党建引领集体经济发展,建立党建与乡村社会的利益连接,促进乡村公共利益整合;三是通过党群协商制定和完善符合乡村治理需求的乡村社会地方性规范,形塑公共规则,有效规约村民行为;四是通过党的思想引领、价值整合以及先进组织形象塑造等价值引领机制,弘扬乡土社会的优秀传统文化与社会主义先进文化,培育村民的公正精神、合作精神、服务精神等公共精神。

其次,基层党建引领激活村民自治需经由乡村公共性建设进而激活村民自治。具体表现为:一是通过强化组织化参与,增强村民公共参与激活村民自治内生动力,从而构建多元主体参与公共事务治理的共治格局;二是通过社会利益整合,在兼顾村民个体“私利”的基础上将村民个体“私利”和公共利益有机整合起来,凝聚村庄公共利益,促使村民自主组织起来共同建设乡村美好生活,为村民自治有效运转提供稳定的社会基础和精神动力^[20];三是通过形塑乡村公共规则,促进调节政党与乡村社会之间以及乡村社会内部的复杂关系,推动乡村社会秩序重建;四是通过培育公共精神,依托乡土社会的地缘关系与血缘关系,激发村民的社会认同感、归属感,夯实村民自治可持续性的价值基础^[21]。

概而言之,通过发挥党建引领的组织动员、利益整合、制度形塑以及价值引领功能重塑乡村公共性,再经由乡村公共性重塑打造村民自治的多元主体参与共治格局、重建村民自治的利益共同体、重构村民自治的社会秩序以及筑牢村民自治的价值基础。由此,农村基层党建与村民自治产生基于乡村公共性的关联,形成基层党建促进乡村公共性建设、乡村公共性激活村民自治的逻辑链。即农村基层党组织嵌入乡村治理体系,通过发挥党组织引领功能,重塑乡村公共性,再经由乡村公共性重塑来激活村民自治的内生动力,进而激活村民自治。

(三) 重塑乡村公共性是党建引领激活村民自治的关键

从上述乡村公共性与农村基层党建、村民自治之间的内在联系来看,乡村公共性是党建引领激活村民自治的关键。其主要原因在于以下两个方面:一方面,乡村公共性是乡村治理有效的基础,也是村民日常生活实践有序开展的前提^[22],尤其是“迈向资源分配型的乡村治理,无论是对国家财政资源的分配使用,还是关于村庄集体经济的经营分配,都需要在资源的生成与使用过程中关注治理规则这个中间变量,通过激发乡村社会的公共性,来实现村庄的持续发展与

治理有效”^[23];另一方面,在农村基层党组织嵌入乡村治理体系基础上重塑乡村公共性,对于整合乡村社会多元阶层、强化社会动员力、达成乡村社会共识等具有重要意义^[24]。缺乏公共性基础,党建引领激活社会容易加剧村民的个体主义倾向,使得村民自治缺失了以协商合作为基本方式的实践基础,进而导致乡村社会公共领域合作、对话与民主的失效^[25]。

三、案例描述:沙洲村党建引领激活村民自治的实践探索

沙洲村位于湖南省汝城县文明瑶族乡中西部,是“半条被子”故事发生地。截至2023年,沙洲村共有4个村民小组142户,合计546人。作为一个少数民族聚居地贫困山村,沙洲村村民自治运行曾面临诸多困境。一是村社集体经济疲弱,村级公共事业建设缺少经费,导致公共产品供应不足。沙洲村村级经济发展数据统计显示,改革开放以来的沙洲村集体经济持续萎缩,2013年沙洲村集体经济空壳化,村民人均可支配收入仅为4140元^①。因为集体经济空壳化,村庄基础设施等村级公共事业建设落后,导致村民集体行动和认同感危机,村民参与公共事务积极性不高。“那些年,跟别的村子相比,我们抬不起头来。”(沙洲村村民访谈)二是青壮年外出务工,村庄人口流失严重,削弱了村民自治有效运行的社会基础,导致村民自治空转。“年轻人都出去打工不愿意回来,剩下的只有一些老年人和小孩子,村里越来越没有生气,村级公共事务没人干也干不成。”(沙洲村村支书访谈)三是村级组织力量薄弱,村级党组织“边缘化”问题突出。2014年之前,沙洲村村干部人数只有3名,平均年龄超过50岁。由于村“两委”人员少、年龄大等问题,严重制约着村级组织有效运行。

2014年以来,沙洲村通过不断健全村级党组织领导的村民自治机制,形成了党建引领“一约四会”自治的基层治理模式。在党支部带领下,沙洲村于2018年实现整村脱贫,现已转变为沙洲红色旅游核心景区。2017年以来,该村获得全国先进基层党组织、全国民族团结进步模范集体、全国民主法治示范村、全国文明村、中国少数民族特色村寨、全国乡村旅游重点村等荣誉。2023年沙洲村再次获得“全国先进基层群众性自治组织”荣誉。通过调研发现,沙洲村党组织领导村民自治取得的成就,除了有其特殊的红色资源优势外,最重要的在于沙洲村探索形成的党建引领激活村民自治机制发挥了重要作用。沙洲村在没有改变村民自治制度的基本内容条件下,以党建嵌入乡村日常生活为前提,通过强化和发挥党建引领功能,增强乡村公共参与、整合乡村公共利益、形塑乡村公共规则以及培育乡村公共精神,重塑了乡村公共性,并经由乡村公共性重塑全面激活了村民自治。

(一)组织动员:打造村庄共治格局

组织动员是指“围绕治理目标,以组织形式对权力、资源和参与治理的(潜在)多元行动者进行发动和再组织并构造出一种协同体系的行动”^[26]。组织动员功能是党建引领的核心功能。“‘动员’和‘组织’,这两个共产党政治行动的孪生口号,精确地指明了增强政党之路。”^[27]³⁷¹沙洲村村党支部采用党员联户和积分制治理方式等重塑社会动员的组织过程,增强了基层党组织的凝聚力和号召力,激发多元主体共同参与村庄治理,打造了村庄共治格局^[28]。

一方面,建立党员联户承包工作机制,发挥党员示范作用带动村民参与。“党员联户”是调

① 数据由沙洲村村委会提供。

动党员积极性,建立党组织与群众的有机联系,促使基层党组织与社会治理有机结合的重要制度^[29]。沙洲村通过建立党员联户承包工作机制,充分发挥党员和志愿者的先锋模范作用,激发青年志愿者参与村集体事业的积极性。“党员和志愿者主动认领履行承诺和落实分组承包责任,每名党员帮带6~8户农户,主动上门结对认亲,与承包农户每周联系不少于2次,要了解熟悉承包户家情,充分掌握农户的思想动态和基本诉求,提倡日访夜谈,建立良好的党群关系。”(沙洲村村委会秘书访谈)通过“党员联户”,沙洲村村民参与村庄公共事务的热情高涨,“有事大家议、有难大家帮”逐渐成为共识。

另一方面,运用积分制治理方式动员村民参与村庄公共事务。积分制治理作为一种基层新型治理方式,通过对村民采取物质激励和精神奖励等手段,能够有效激发村民参与村庄治理的主体能动性。积分制治理“成为动员村民积极参与、矫正村民行为规范的一项重要激励机制”^[30]。沙洲村以湖南省打造的“湘妹子能量家园”公益APP为平台,通过组织村民参加村委会发布的有关志愿服务、卫生清扫、创业就业等活动获得积分,用积分兑换生产、生活物资奖励,实现了“以小积分激发幸福大能量”效果。此外,自2021年11月以来,沙洲村成立了由驻村工作队、村“两委”干部、村民议事会成员组成的评分小组,按照参加环境卫生、评选表彰、乡风文明、矛盾处置等方面制定积分细则和奖励积分明细,每月按照评分细则对本村参加积分活动的群众进行积分评定。沙洲村通过运用积分制治理方式,充分发挥积分制治理的正向激励作用,重塑了乡村内生发展的动力机制,推动了乡风文明建设。

(二) 利益整合:重建村庄利益共同体

社会整合功能是党建引领的重要功能。“对于现代中国建构中的乡村治理来说,政党整合发挥着政权整合所不能够发挥的作用。”^[31]沙洲村党支部通过发挥党建引领的社会整合功能,促进村庄利益共同体构建,从而夯实党建引领激活村民自治的实践基础。

一方面,沙洲村通过发挥党建引领的社会整合功能,创办“党支部+合作社+农户”模式激活村社集体,建立起村庄内的利益关联机制,从而形塑乡村利益共同体。通过该模式,沙洲村建成了光伏发电厂、瑶族农家乐等村级企业,采取委托经营、提供就业、分红等方式,每年从合作社分别提取5%作为村集体经济股份和乡村振兴帮扶资金,引导45名困难劳动力到合作社和公司务工,月平均工资达2500元以上;53户村民通过土地流转入股,户均年增收1000元;68户脱贫户小额信贷入股,每年保底分红6%以上^①。

另一方面,沙洲村党支部通过民主协商形式对多元利益关系进行有效整合,在充分保障村民合法利益的同时,整合形成以公共利益为导向的协同行动。沙洲村通过在宗祠、广场定期组织召开“民主夜谈会”,组织动员村民对村工程项目、征地拆迁等重大民生问题开展民主协商。沙洲村通过优化乡村协商民主制度,村民广泛参与对话达成共识、培育认同和形成集体理性、明确责任、共同协商制定解决问题的方案,从而形塑了一种可治理的协商民主^{[32]23-24}。实践表明,沙洲村党组织通过召开民主夜谈会,使得村民建房、摊位规范等关系村民切身利益的“急难愁盼”问题得到解决,村民们获得感、幸福感和归属感得到迅速提升。

^① 资料来源于沙洲村村委会提供的文件:《半条被子映初心 红色沙洲绽新颜——汝城县文明瑶族乡沙洲瑶族村村情调研报告》。

(三) 制度创新:重构村庄公共秩序

通过党建引领激活村民自治创新动力,是基层党组织将组织优势和制度优势转化为基层群众自治制度效能的重要体现。在村民自治实践中,沙洲村党支部通过创新“红色管家”机制以及通过对村规民约的重新修订,发挥党建引领的制度形塑功能,重构村庄公共秩序。

一方面,创建“红色管家”机制以激发制度活力。2018年,在沙洲村党支部的引领下,沙洲村成立景区“红色管家”机制,由村干部和“四会”组织的热心成员承担“红色管家”,入户做群众工作。“红色管家”成员积极宣传政策、收集反映群众心声、调处纠纷矛盾、帮助解决“急难愁盼”,在议事理事、道德评选、巡逻巡防、志愿服务等方面发挥“主力军”作用。同时,“红色管家”利用村民微信群及时发布村庄事务动态,广泛征求群众意见,及时宣传好人好事,公示批评不良不正的言行,营造良好的村风民风。“红色管家”机制通过充分吸纳村庄积极分子开展村庄治理工作,不仅动员了村民积极参与村庄公共事务,而且有效规范了村民行为。

另一方面,组织修订村规民约以重塑乡村公共规则。村规民约是“村民群众依据有关法律、法规、政策,结合本村实际制定的涉及村风民俗、社会公共道德、公共秩序、治安管理等方面的综合规定,是村民进行自我管理、自我教育、自我约束的行为规范”^[33]⁸⁴。作为村落自治制度的重要组成部分,村规民约对乡村公共性的维系和生产具有不可替代的作用。基于此,沙洲村村民议事会在村党支部的引导下,依据《中华人民共和国村民委员会组织法》的相关规定,从规范建房、村庄改造、畜禽圈养、教育助学、绿化管理、卫生管理、尊老爱幼、摊位管理、平安建设、乡风文明方面先后进行了两次大的修订。通过重新修订村民规约,沙洲村构建起了“‘乡土与现代融合’特征的邻里秩序”^[34],推动了村民自治的发展。“自从沙洲村党组织带领村民修订和实施《沙洲村村规民约实施细则》以来,景区内摆摊设点规范了,散养鸡鸭狗现象消失了,‘投工投劳’激发自治活力,推进一系列民生小项目建设落地,村容村貌焕然一新。”(沙洲村村委会干部访谈)

(四) 价值引领:夯实村民自治价值基础

价值引领是党建引领乡村治理的精神力量,切实发挥基层党组织的价值引领功能,有助于为党建激活村民自治提供精神动力。沙洲村党支部通过发挥价值引领功能,注重讲好红色故事、传承红色基因、用好红色资源,培育乡村公共精神,夯实了村民自治价值基础。

作为“半条被子”的发源地,沙洲村拥有丰富的红色文化资源。沙洲村通过充分开发和利用沙洲村红色文化资源,建设汝城“半条被子的温暖”专题陈列馆和湖南(沙洲)红色文旅特色产业园等高质量教育基地,强化地方红色文化教育,使得“半条被子”精神遍布村庄的每一个角落,并逐渐内化为沙洲村的“公共精神”。沙洲村党支部通过将党建工作融入乡村文化建设,以“半条被子”精神为传家宝,将沙洲村打造成一张集党性教育与红色旅游为一体的湖南名片,成了理想信念教育的新胜地、脱贫攻坚的新样板、乡村振兴的新典范。

四、党建引领激活村民自治中重塑乡村公共性的行动逻辑

在现代化发展浪潮中,“乡村公共性衰落”问题已经引发了学界广泛的关注与讨论。对于村民自治而言,乡村公共性衰落引发乡村社会利益联结和情感联结纽带断裂、集体行动危机、村庄政治性削弱以及村落价值认同式微^[19]等问题。因此,通过党建引领重建乡村治理中的公共性,

建设一个基于村庄的强社会,是当前基层治理现代化的基础^[36]。同样,从上述案例来看,沙洲村探索的党建激活村民自治实践,既是保持“先锋队”作用、发挥“密切联系群众政治优势”的政党属性使然,也是重塑乡村公共性、达成集体行动的实践过程。其中,重塑乡村公共性构成了党建激活村民自治的中间机制,也是激活村民自治的核心问题及其本质要求。从更深层次的运行逻辑来看,沙洲村党建激活村民自治之所以取得成功,在于其内含的党建引领组织化参与逻辑、利益整合逻辑、秩序建构逻辑以及公共精神再造逻辑共同促进了乡村公共性重塑,进而全面激活村民自治。

(一) 组织化参与逻辑

公共参与是影响村民自治运转的重要因素。“从一定意义上说,村民自治也是村民参与公共事务及影响公共权力运作的过程。”^[36]随着农村社会的日益分化和多元化,村民之间的利益关联度和情感联结不断减弱,村民的公共参与呈现“原子化”和无序状态,大规模的群众性参与行为往往离不开党和国家的组织动员。“组织动员作为国家创造和整合制度、权力与资源以及凝聚多元行动者的过程,其多重动员策略与技术缔造了党和政府主导、多元治理主体协同参与的治理模式。”^[26]通过充分发挥党建引领的组织优势,对党员和群众进行广泛深入的组织动员,一方面可以为村民参与村庄公共事务提供有效渠道和载体,另一方面可以激发村民参与意愿和合作行动意识,引导村民参与从分散的“原子化状态”转为规范的“组织化状态”,促使村民有序和高效参与。通过有序和高效的组织化公共参与,不仅培育出村民的责任感和公共理性,而且可以凝聚多元行动者,从而形成党和政府主导、多元治理主体协同参与的治理格局。

沙洲村党支部以党员联户工作机制嵌入乡村日常生活,通过重构党组织和村民的利益关联,不仅有效激活了乡村社会治理资源,为激活村民自治注入内生动力^[37],而且提升了村庄公共生活民主性和公共性。与此同时,基层党组织通过彰显组织优势激活党员身份,在激活党员身份意识的同时以党员示范动员村民参与乡村治理^[38],优化了党的组织体系以及组织动员村民行动的能力。通过充分发挥基层党组织的组织动员功能,沙洲村形成了党组织领导农村多元行动主体积极行动的治理网络,建立了一套促使多元主体利益相容、责任共担、成果共享的治理规则整合村民自治力量,从而为党建激活村民自治提供有力的组织支撑和组织化参与机制,打造了村庄共治格局。

(二) 利益整合逻辑

“利益是自治的基础和核心,不同的利益相关度决定不同的利益共同体,不同的利益共同体决定不同的自治水平。”^[39]通过乡村公共利益整合激活村社集体,将村社集体凝聚成为利益共同体,让村社集体真正成为一个整体,是动员并组织村民进而激活村民自治的前提^[40]。现代政党通过有效整合乡村社会多元化、分散化的利益诉求,促进不同利益群体通过协商对话实现沟通与合作,有助于实现村民个人利益诉求与村庄共同利益需求的协调,达致个人利益和公共利益统一。

沙洲村通过发挥党组织社会整合功能,以村党支部领办合作社的方式积极优化各类资源配置、壮大集体经济力量,以集体经济再分配的形式强化村民与村集体之间的利益关联,从而将村社成员利益建立起基于公共规则与共识的联系^[41],激活了村社集体。此外,沙洲村还通过民主夜谈会平台整合乡村多元、分散的利益诉求,促进村民集体行动,实现村庄利益共同体重建。村

庄利益共同体的重建意味着村民产生村社共同体意识,可以达成共识,共同遵守村庄公共规则,使得逐渐松散的村庄共同体重新凝聚起来,进而达致一种自组织的状态,最终带来农村的社会结构、社会关系与社会组织体系的改善,以及农村熟人社会一定程度的恢复^[42]。

(三) 秩序建构逻辑

“秩序形成于规则,规则体现为惯例和制度。”^[43]村民自治作为一项基层民主制度安排,其有效运转需要通过公共规则的形塑,建立和维持乡村社会公共生活秩序,避免“搭便车”和“公地悲剧”等集体行动困境。而乡村社会秩序的建立和维持,又是乡村内在权威力量与国家外部权威力量整合乡村社会的结果。质言之,无论何种类型乡村秩序的建立和维持,都是国家与社会共同建构的结果,只是因主导力量有别,才有内生型秩序与外生型秩序的类型之分。对于基层党组织领导的村民自治而言,“国家建构的规则要转化为运转的乡村秩序,就必须实现国家主导性政治势能与社会主体性社会动能的良性互动,直接运用的政治势能与间接激活的社会动能需要有机结合”^[44]。因此,党建激活村民自治需要发挥基层党组织的制度塑造功能,推动制度创新,形成乡村公共规则,以乡村公共规则重构乡村公共生活秩序,为村民自治有效运转提供基础秩序,实现村庄规则之治。

沙洲村党组织通过党建引领制度创新,创设党组织领导村民自治的实践机制,建立了一套使多元主体利益相容、责任共担、成果共享的治理规则来约束村民个体行为,促使村民更多关注农户利益外的公共事务、形成公共共识、达成集体行动,持久有效地引导和维系新的乡村公共秩序。通过党建引领制度创新激活村民自治,沙洲村不仅实现了基层政府、村民、乡村自治组织等多元主体之间形成高效协作,还促成了有序又充满活力的乡村公共生活,保持乡村社会的稳定与和谐。

(四) 价值再造逻辑

乡村公共精神“具有增强村民公共意识、完善基层民主建设、架构乡村多元治理体系、推进乡村治理现代化的作用”^[45],构成了村民自治可持续的价值基础。然而,现代性对乡村社会的冲击所引发的公共精神的式微,已成为制约村民自治可持续发展的重要因素。“公共精神缺失导致村民缺乏对公共事务的关注和参与,影响乡村文化的治理效能”^[46],通过发挥基层党组织的价值引领功能,整合村民的个人价值与公共价值,培育出契合现代化的乡村公共精神,进而再造乡村公共价值体系,有助于夯实村民自治的价值基础,推动村民自治的良性发展。

沙洲村党组织通过发挥价值引领功能,将沙洲村的传统文化资源与现代文化资源有机融入村民自治实践,培育出“我为人人、人人为我”的现代乡村公共精神,构建了沙洲村的“精神家园”。在此基础上,通过充分发挥公共精神的公共价值作用,有效激发村民形成村庄共同体意识,产生协商、平等、互助、合作意识以及树立以公共为导向的思想观念和行动准则,为激活村民自治提供了价值驱动力。沙洲村通过党建引领培育乡村公共精神,形成了村庄共同体意识,不仅增强了村民对村庄共同体的认同感和归属感,还提升了村民对党和政府的政治认同感和信任度,从而夯实了村民自治的价值基础。

五、结论与讨论

湖南省沙洲村探索的党建引领激活村民自治实践,通过组织动员、利益整合、制度创新以及

价值引领,重塑了乡村公共性,并经由乡村公共性重塑全面激活了村民自治。党建引领之所以能激活村民自治,是因为内含的组织化参与逻辑、利益整合逻辑、秩序建构逻辑以及价值再造逻辑共同促进了乡村公共性重塑,进而激活了村民自治的内生动力。因此,重塑乡村公共性成为党建引领激活村民自治的内生路径。这一研究发现对于推动基层党组织领导的村民自治发展、推进乡村治理现代化以及实现基层党建促乡村振兴,具有重要的理论与实践价值。

首先,丰富和发展了村民自治的理论内涵。如何充分发挥农村基层党组织的领导核心作用,激发村民自治内生性发展动力,从而形成基层党建与村民自治良性互动互构的治理格局,是新时代健全基层党组织领导的村民自治机制的重要路径。既有的“嵌入式整合”“政党组织社会”以及“激活社会”等分析框架虽然都为党建激活自治作了各自的理论贡献,但相对忽视了党建引领激活村民自治的可能性问题。而本文的研究发现,沙洲村之所以能通过发挥党建引领的组织动员、社会整合、制度创新和价值引领功能来激活村民自治,是因为党建引领中内含的组织化参与逻辑、利益整合逻辑、秩序建构逻辑以及价值再造逻辑重塑了乡村公共性。因此,这一研究发现回答了党建激活村民自治何以可能的问题,丰富和发展了村民自治的理论内涵。

其次,构建了激活村民自治的内生路径。在中国乡村治理现代化进程中,随着农村经济社会发展改革的深化以及城乡一体化进程加快,乡村公共性的流失给乡村治理带来挑战,引发了基层党组织对乡村社会的整合困境,影响了基层党组织领导下的村民自治的有效运行。从沙洲村党建引领激活村民自治的实践来看,通过充分发挥党建引领功能整合重塑乡村公共性,并经由乡村公共性重塑激活村民自治,既能充分发挥农村基层党组织在村民自治中的领导核心作用,同时又能激活村民自治内生性发展动力,从而促进我国农村各项事业的发展与农村社会的稳定。因此,本文的研究为党建引领激活村民自治、让村民自治有效运转起来,从而提升村民自治实效提供了新的思路。

当前,我国正处于“全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的关键时期。在这一时期,“三农”问题依然突出,“最艰巨最繁重的任务仍然在农村”。为了促进农村事业发展,党和政府提出“抓党建促乡村振兴”的战略任务,采取治理重心和治理资源“双下沉”策略,但也由此极易导致村级治理行政化趋势。新时期探寻进一步推进基层党组织领导的村民自治机制创新,应该持续关注这一以重塑乡村公共性为关键的党建引领激活村民自治机制的相关实践,继续总结经验,并将其推广到更广范围,从而为实现党建引领促进乡村振兴提供一条确实可行的新路径。

但与此同时,我们应当意识到,任何一项制度创新的实现都离不开相应的制度条件支撑。那么,基于沙洲村的个案分析得出的党建引领激活村民自治经验做法推广的条件是什么?

一是多层次系统联动。在相关理论探讨中,有研究者开始关注这个议题。如徐勇等人认为“组为基础,三级联动”是村民自治的有效实现形式^[47]。从沙洲村的党建引领激活村民自治实践来看,沙洲村除了建强村“两委”组织机制外,一方面是通过党建重心下沉至村小组、以创新党建工作为引领、落实村级治理精细化,实现了基层党建的去“悬浮化”和农村基层治理的再“嵌入”;另一方面则是通过接续选派驻村第一书记、郴州市6家单位组成强力后盾以及3名经验丰富、能力出众的工作队队员长期驻村,帮助沙洲村解决各种发展问题。正是通过强化多层次系

统联动,沙洲村党建引领激活村民自治才得以有效实现。

二是农村社会自组织力量的成长。村民自治的有效实现,需要一个理性化社会和农民的自我组织,这是学界自村民自治诞生以来就始终关注的重要问题。同样,农村社会自组织力量的成长,也为沙洲村党建引领激活村民自治提供了必要的社会条件。一方面,沙洲村充分利用本土红色文化资源和红色教育基地以及传统文化资源培育村民素质、改变村民思想观念,训练和提升居民的自治能力;另一方面,为激发村民发展积极性,沙洲村搭建起以党支部为核心,村庄合作社、村务监督委员会、村民理事会等为支撑的“1+N”村民自治组织体系。通过实现农民的自我组织,聚焦村民日常生活的治理、回应村民对美好生活的向往,激发了村级治理的内生动力,从而实现重构居民日常生活秩序、推动乡村高质量发展。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26.
- [2] 许晓,季乃礼. 村级党建、治理重心下移与乡村振兴——基于Y村党员“包片联户”制度的田野调查[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版),2021(3):195-202.
- [3] 黄辉祥,吴刚. 村民自治的治理单元究竟如何确定? ——基于对既有实践探索与理论争论梳理的思考[J]. 社会主义研究,2020(3):101-107.
- [4] 刘伟,王柏秀. 村组党建引领乡村治理的进路与逻辑[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2021(3):38-45.
- [5] 于健慧. 党建引领乡村治理:理论逻辑及实现路径[J]. 西北师大学报(社会科学版),2022(1):50-57.
- [6] 叶敏. 政党组织社会:中国式社会治理创新之道[J]. 探索,2018(4):117-122.
- [7] 吴高辉,郝金彬. 耦合调适:乡村振兴中党建引领社会共治的实践路径与内在机理[J]. 中国行政管理,2022(9):97-107.
- [8] 张紧跟,颜梦瑶. 激活社会:党组织引领社区治理的新逻辑[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2021(1):8-13.
- [9] 姜晓萍. 授权赋能:党建引领城市社区治理的新样本[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(5):64-71.
- [10] 徐迭国,吴佳峻,杨威威. 有组织合作行动何以可能? ——上海梅村党建激活社区治理实践的案例研究[J]. 公共行政评论,2021(1):23-45.
- [11] 张紧跟,张旋. 整合式赋能:党支部领办合作社中农民主体性的激活机制——以山东B县W村为例[J]. 探索,2023(3):76-89.
- [12] 袁方成,杨灿. 嵌入式整合:后“政党下乡”时代乡村治理的政党逻辑[J]. 学海,2019(2):59-65.
- [13] 张诚,刘祖云. 乡村公共空间的公共性困境及其重塑[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(2):1-7.
- [14] 郭渐强,刘蔽. 实现政府公共性的伦理思考[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2010(2):37-40.
- [15] 董磊明. 村庄公共空间的萎缩与拓展[J]. 江苏行政学院学报,2010(5):51-57.
- [16] 罗伯特·帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列,赖海榕,译. 南昌:江西人民出版社,2001.
- [17] 吴业苗. 农村社会公共性流失与变异——兼论农村社区服务在建构公共性上的作用[J]. 中国农村观察,2014(3):57-64.
- [18] 吴振其,郭诚诚. 从高音喇叭到低声微信群:乡村公共性再生产与社会治理转型——基于一个华北村庄的田野调查[J]. 中国农村观察,2023(2):34-52.
- [19] 贺雪峰. 乡村治理中的公共性与基层治理有效[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2023(1):167-174.
- [20] 李蔚. 何谓公共性,社区公共性何以可能? [J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2015(7):23-27.

- [21] 李文钊,张黎黎. 村民自治:集体行动、制度变迁与公共精神的培育——贵州省习水县赶场坡村组自治的个案研究[J]. 管理世界,2008(10):64-74.
- [22] 雒珊. 基层民主制度输入与村庄公共性的重构——基于东北B村的经验分析[J]. 地方治理研究,2022(1):43-53.
- [23] 叶娟丽,曾红. 新型农村集体经济如何影响乡村治理效能——基于山东X村与广东Z村的案例研究[J]. 探索,2023(2):127-140.
- [24] 张良. 村庄公共性生长与国家权力介入[J]. 中国农业大学学报(社会科学版),2014(3):26-32.
- [25] 陈明,刘义强. “根”与“径”:重新认识村民自治[J]. 探索,2017(6):48-53.
- [26] 符平,卢飞. 制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员[J]. 社会学研究,2021(3):1-22.
- [27] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华,刘为,等译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1989.
- [28] 马树同. 共建共治共享社会治理格局下乡村治理模式的生成逻辑——基于宁夏J县积分制的实践考察[J]. 宁夏社会科学,2020(4):133-138.
- [29] 张世勇. 乡村振兴中的党建与乡村治理结构重构——来自山东党建示范区试点的启示[J]. 北方民族大学学报,2020(4):16-24.
- [30] 温丙存. 找回村民主体性:移风易俗有效治理的实现逻辑与发展路向[J]. 探索,2023(3):137-148.
- [31] 徐勇. “政党下乡”:现代国家对乡土的整合[J]. 学术月刊,2007(8):13-20.
- [32] 陈家刚. 协商民主与当代中国政治[M]. 北京:中国人民大学出版社,2009.
- [33] 本书编写组. 村民委员会组织法讲话[M]. 北京:中国法制出版社,1999.
- [34] 肖泽磊,常轲,李怡斐. 乡土性与现代化的融合:县域社区业主自治的行动逻辑研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(3):66-75.
- [35] 田毅鹏. 村落过疏化与乡土公共性的重建[J]. 社会科学战线,2014(6):8-17.
- [36] 卢福营. 村民自治的经济分析——两个不同经济类型村的村民自治运作比较[J]. 中国农村经济,1998(12):62-66.
- [37] 孔凡义,阮和伟. 动员、嵌入和整合:党组织引领基层社会治理的三种机制[J]. 学习与实践,2022(2):83-91.
- [38] 易卓. 党建嵌入乡村治理的组织路径创新——基于某省Z镇党建示范区的实证研究[J]. 中国特色社会主义研究,2020(1):102-110.
- [39] 邓大才. 利益相关:村民自治有效实现形式的产权基础[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):9-16.
- [40] 贺雪峰. 行政还是自治:村级治理向何处去[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2019(6):2-6.
- [41] 贺雪峰. 如何再造村社集体[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2019(5):1-8.
- [42] 蒋培,李伟红. 垃圾分类中的村庄公共性塑造及其生成逻辑[J]. 农村经济,2022(8):88-97.
- [43] 周庆智. 中国基层社会秩序变迁及其建构涵义[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018(1):17-33.
- [44] 苏曦凌,梁舒萍. 村规民约何以转化为实质秩序:建构机制与效能——基于18省份36个优秀村规民约的整体性分析[J]. 北京行政学院学报,2022(5):30-38.
- [45] 祝丽生. 培育乡村公共精神:化解乡村社会治理困境的内生路径[J]. 河南社会科学,2022(6):92-100.
- [46] 王刚,黄鹏. 公共性重塑:乡村文化振兴的善治逻辑[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1):38-44.
- [47] 徐勇,周青年. “组为基础,三级联动”:村民自治运行的长效机制——广东省云浮市探索的背景与价值[J]. 河北学刊,2011(5):96-102.

Reshaping Rural Publicity: The Endogenous Path of Party Building Activating Villagers' Self-governance

—The Example of Shazhou Village in Hunan Province

CAO Junhui¹, ZHANG Jingen²

(1. School of Marxism/Institute of Rural Revitalization of Nanling Corridor, Xiangnan University, Chenzhou 423001, China;

2. Center for Chinese Public Administration Research/School of Government, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, China)

Abstract: Villagers' self-governance is the institutional cornerstone for realizing rural revitalization and improving the efficiency of primary-level governance. Therefore, how to activate villagers' self-governance with Party building and to make villagers' self-governance effectively, which are the focuses of rural revitalization. The practice of activating villagers' self-governance through Party building in Shazhou village, Hunan province, has reshaped the publicity of the village by integrating public interests, strengthening public participation, shaping public rules and cultivating the public spirit, and activated villagers' self-governance roundly through the reshaping of the rural publicity. The case of Shazhou village has showed that the success of Party building in leading villagers' self-government lay in that the logic of integrating interests, organizing participation, constructing order, recreating the public spirit promoted the reshaping of the village publicity, and then activated the endogenous power of villagers' self-governance. Activating villagers' self-governance by reshaping the rural publicity through lead of Party building, on one hand, it responded to that how it is possible for activating villagers' self-governance through lead of Party building, and on the other hand, it shaped pattern of primary-level governance of the positive interaction between the Party building and the villagers' governance. At present, China is in a critical period of building a modern socialist country in an all-round way, realizing the second centenary goal, and comprehensively promoting the great rejuvenation of the Chinese nation with Chinese-style modernization. The report to the 20th National Congress of the Communist Party of China pointed out that the most arduous and onerous task of building a modern socialist country in an all-round way is still in the rural areas. The innovative practice of Party building activating villagers' self-governance explored by Shazhou, not only enriches the theoretical connotation of villager self-governance theoretically by answering why Party construction-led activation of villager autonomy, but also provides a new path for promoting the development of villagers' self-governance led by primary-level Party organizations, promoting the modernization of rural governance led by Party construction-led leadership, and realizing the strategic task of promoting rural revitalization by primary-level Party building. The effective realization of activating villagers' self-governance through Party building by Shazhou, was inseparable from the linkage of multi-level systems and the growth of rural social forces. These are also the basic institutional conditions for the further promotion of this mechanism.

Key words: lead by Party building, villagers' self-governance, rural publicity

责任编辑:王 慧

引用格式:黄威威.传统党建融合数字党建:新时代党建高质量发展的新路径[J].探索,2024(2):86-97.

传统党建融合数字党建: 新时代党建高质量发展的新路径

黄威威

(华南农业大学 马克思主义学院,广东 广州 510642)

摘要:高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,发展是党执政兴国的第一要务。党建高质量发展是我国经济社会全方位高质量发展的内在要求,也是完整、准确、全面贯彻新发展理念的现实需要。新时代党的建设面临“技治主义”渗透、组织机构消解、数字能力不足等新挑战。数字党建的出现,正是对新时代新需要的呼应,是利用数字技术赋能、嵌入、耦合等方式实现传统党建数字化转型的成功探索与实践。然而技术属性的数字党建只是一种工具与手段,无法替代传统党建,党建高质量发展正在从数字技术赋能传统党建创新式发展过渡到传统党建与数字党建融合式发展。传统党建与数字党建不同属性主体的运行机制存在同构性,两者具有相互联系、相互促进、相互补充的辩证关系。传统党建与数字党建融合发展,技术维度上构建党建高质量发展平台支撑体系、数据权属体系、数字安全体系;治理维度上构建组织管理新体系、从物理空间到多维空间营造全域数字生态、从单向度到立体全景式建立宣传服务新链接;人才维度上建立数字素养考评机制、数字创新与应用能力提升机制、人才成长全周期培育机制。传统党建与数字党建的融合创新党建范式和党建理论、增强党的执政能力水平、提升党建与数字时代发展的适配性,将党的路线、方针、政策更好地融入数字政府、数字经济、数字社会、数字生态等领域,切实发挥党的领导作用,为推进新时代党建高质量发展和实现中国式现代化提供有力支撑。

关键词:传统党建;数字党建;数字技术;党建高质量发展

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0086-12

“互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术加速创新,日益融入经济社会发展各领域全过程”,“数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有,正在成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量”^[1]。进入新时代,建设数字中国、加快数字化转型是以习近平同志为核心的党中央的重大战略部署。党的建设作为一种实践,自马克思主义政党创立之初就已逐步开展,并不断取得新的进展^[2],面对经济社会环境的巨变,新时代党的建设正在从数字技术赋能传统党建创新式发展过渡到传统党建与数字党建融合式发展。传统党建历经百年传承,积累了丰富的实践经验和创造性的历史成就,但随着生产力的发展与更迭、新质生产力的出现、生产要素的改变,传统党建的机制体系已经滞后于党员所处的新时代大环境,传统党建的有效性不可避免地逐渐弱化。因此党的执政与治理也需要与时俱进地更新迭代,借助于生产力的进步、数字技术颠覆式的发展来实现党执政能力和领导力水平的提升。

基金项目:国家社会科学基金项目“新时代数字党建与传统党建融合发展研究”(22BDJ096),项目负责人:黄威威。

作者简介:黄威威,女,博士,华南农业大学马克思主义学院教研室主任,副教授。

数字党建是数字中国体系的有机组成部分,党建高质量发展是推进中国式现代化的重要环节。习近平总书记指出:“党和人民事业发展到什么阶段,党的建设就要推进到什么阶段。”^[3]¹⁶²在党建高质量发展进程中,数字党建是技术赋能的结果,是传统党建在数字时代探索的创新实践。传统党建实现数字化转型升级是技术赋能发挥的最佳效应,在颠覆性创新持续涌现的新时代,在中国化时代化马克思主义党建理论加速构建的背景下,党建高质量发展必然经历从实践创新到理论创新的过程,传统党建与数字党建融合发展体系的生成正是根植于成功实践的沃土,高质量党的建设将从技术单向“赋能”发展到传统党建与数字党建双主体“融合”的新阶段。传统党建与数字党建的融合发展是探索马克思主义中国化时代化和中国式现代化发展过程中的规律性认识和创新性总结,也是国家治理体系和治理能力现代化、实现高质量发展的重要推动力量。

一、文献回顾与问题提出

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视数字化建设,多次强调,“过不了互联网这一关,就过不了长期执政这一关”^[4]¹⁴⁷。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》明确提出,要积极运用互联网、大数据等新兴技术,创新党组织活动内容方式,推进“智慧党建”^[5]。为了提高党在高质量发展中的领导能力,党的建设也必须不断创新与调整,这是党的各项建设内容的应有之义与内在追求^[6]。传统党建在党的百年奋斗历程中发挥了建党、兴党、强党的重要作用,但在“人工智能+”的新时代正面临严峻挑战。数字党建虽然快速发展并发挥着越来越大的作用,但毕竟只是一种党建手段和工具,从两者的工作方式而言,具有不可替代性。面对新技术引发的社会大变革,如何与时俱进地推进传统党建创新发展,如何有效发挥数字党建的作用,如何实现传统党建与数字党建有机融合以提高党建高质量发展,这已成为新时代加强党执政能力建设研究迫在眉睫的重要议题。

数字党建的生成源于党建工作实践发展需要,是党的建设对数字时代的主动回应^[7]。当前数字中国建设背景下数字党建在各地的党政机关、企事业单位的建设发展取得了一系列成果,利用数字技术的赋能、嵌入、耦合等方式实现了党建数字化转型的成功探索与实践。但学界对“数字党建”相关的概念特征、理论框架、研究范式等尚未达成一致认识和深度研究,仍处在起步阶段。部分学者认为,数字党建是以数字理念、数字思维为治理逻辑,以党建数据为核心要素,以数字技术为手段的党建新模式^[8];是以党建大数据为关键要素、以信息网络为载体、以通信技术为抓手,引导和实现党建资源优化配置与再生,从而实现党建工作效率的提升和党建质量的提高^[9]。数字党建的交互性数字空间能够提升基层党组织凝聚力,扁平化组织结构能够助推组织层级精准管理,智能化数据运算能够赋能组织智慧决策监督,协同性数字平台能够加强党建引领效能转化^[10]。数字技术是对传统工作方式的有效延伸,能够引领发展方式的变革,具有创新优势^[11]。

我国从20世纪90年代启动党建信息化建设至今,经历了电子化、信息化、网络化及数字化四个阶段。数字党建并不排斥传统党建,只是相比于传统党建,具有感应及时、交互高效、资源共享和智能分析等特点和优势^[12]。百年来党的先驱们创建了中国共产党,积累了宝贵历史经验,形成了伟大建党精神与传统优势。百年党建理论和丰富实践形成了对于坚定信仰、凝聚共

识、把握方向的一系列党建原则、制度体系、党内政治生活规范等党建传统优势。党建传统优势与信息技术深度融合是主动适应信息时代发展、积极顺应党建新情况、提升党的执政能力的必然要求^[13]。数智化党建是提升党建工作质量的重要举措,呈现“数据集成性”“智能交互性”“智慧引领性”的价值图景^[14]。“技术+党建”有助于破解党建难题、推进党建内容创新与科学发展^[15]。但也有学者针对“技术赋能”衍生的风险问题提出思考,如“信息茧房”^[16]、数据失真、数据安全、数据隐私问题^[17]等。目前技术赋能传统党建的成果实践创新较多,学理性、系统性研究较少;党建理论创新研究较多地是从数字技术与传统党建相结合或融合建构的角度进行论证,鲜有从理论属性与工具属性两个主体融合发展的角度展开,也缺少从传统党建与数字党建融合的视角进行思考。本研究将传统党建理论学说与新时代党建实践的实际情况相结合,以构建传统党建与数字党建融合发展体系为旨向,尝试提出新时代党建高质量发展的创新路径。

二、传统党建与数字党建融合发展的时代要求

“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出,“加快数字化发展,建设数字中国”,“以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”^{[18]46}。习近平总书记在全国组织工作会议上指出:“提高党的建设质量,是党的十九大总结实践经验、顺应新时代党的建设总要求提出的重大课题。”^{[19]15}并进一步强调,“提高党的建设质量,既要坚持和发扬我们党加强自身建设形成的优良传统和成功经验,又要根据党的建设面临的新情况新问题大力推进改革创新,用新的思路、举措、办法解决新的矛盾和问题”^{[20]562}。传统党建在颠覆式变化的“人工智能+”新时代正面临新挑战,数字技术赋能传统党建创新发展正在过渡到传统党建与数字党建融合式发展。中国共产党作为国家治理体系的领导核心,必然要顺应新时代的发展变化进行转型升级,以适应整体性数字化转型的现实需要。传统党建与数字党建融合发展是解决新挑战的有效路径之一。

(一)新时代党建高质量发展面临的新挑战

传统党建数字化转型在探索实践中成效显著,但在数字技术赋能的过程中也衍生了“技治主义”渗透、组织机构消解、数字能力不足等诸多约束和挑战,制约着新时代党建高质量发展进程。

一是面临“技治主义”渗透的挑战。“技治主义”起源于资本主义国家,其概念没有统一的界定,通常的理解是主张以“技术”工具、手段、方式来治理社会、管理国家,而否定“政治”的价值和“人”的第一决策权。“技治主义”的意识形态是去政治化,技治主义者认为:“政治家容易受到外界因素的影响,他们是非理性的,为了能使社会‘理性’‘科学’地运转,政治决策职务必须由理性、价值中立的科技专家担任。”^[21]进入新时代,党建活动方式从面对面到键对键,数字党建发展面临各种思潮、资本主义意识形态渗透、ChatGPT广泛应用带来的挑战,包括将数字技术的功能作用无限放大的技治主义者。随着互联网的发展和普及,我国“数字原住民”群体逐渐庞大,同时党员越来越年轻化,这一群体伴随着网络成长,永远“冲浪”在第一线,网络就是他们的生活和数字化生存方式,年轻一代的党员群众兴趣广泛、爱好多元、思维敏捷活跃、接受新生事物快。因此,数字党建的发展必须警惕“技治主义”倾向,坚持建设过程中不偏航不异化,坚持数字技术只是辅助治理的一种工具、手段和方式方法,将意识形态的管理权、话语权、主导

权、议题设置权掌握牢固。

二是面临组织结构消解的挑战。党的建设是高度组织化、制度化的领域,面对新时代的全方位变革,正呈现新的特点和挑战。首先,垂直管理方式面临数字化时代自下而上多元参与的挑战。采用传统手段开展工作的组织架构并不适应“人工智能+”新时代的变化。党和国家机构职能体系是总揽全局、协调各方的党的领导体系和政府治理体系,是集中统一管理结构,而数字技术的分散性和去中心化特征存在消解传统党建组织结构的风险。其次,执政党面临领导现实社会到虚拟社会(元宇宙)变迁的挑战。由于新技术快速发展催生的新产业、新模式、新业态、新体系以及数字经济活动“跨时空”“跨领域”的特征,存在治理理念、规章制度与之不适应、不匹配的现实问题。

三是面临数字能力不足的挑战。随着互联网、大数据、区块链、云计算、生成式人工智能等数字技术嵌入党建工作,党员干部的数字素养缺失、思维方式和手段滞后,将引发党建主体职责的缺位,制约新时代党建高质量发展进程。首先,表现为各层级党组织的数字化水平参差不齐。2023年5月23日国家互联网信息办公室发布的《数字中国发展报告(2022年)》指出,浙江、北京、广东、江苏、上海、福建、山东、天津、重庆、湖北等地区数字化综合发展水平位居全国前10名^[22]。由于各地区经济发展水平不均衡、当地政府部门数字化建设投入力度不一、技术运用门槛及党建信息资源敏感性不同,数字化转型发展和数字素养培育的进程并不一致,导致部分基层党组织的整体数字能力水平不足,对生成式人工智能、区块链等前沿数字技术一知半解。其次,表现为各地党员数字素养的参差不齐。截至2022年12月,我国农村网民规模达3.08亿、互联网普及率为61.9%^[23]。由于城乡二元体制下的资源配置失衡,乡镇地区的教育水平有限及青年人才资源的外流,致使农村基层数字党建转型进程缓慢,农村党员数字能力不足。

(二)传统党建与数字党建融合发展趋向

我国已经迈入“技术—经济新范式”时代,数字技术已经融入社会发展的各领域全过程,通过建设全国一体化数据中心体系和智能化综合性数字信息基础设施,将加快数字产业化、产业数字化进程,催生新技术、新产业、新业态、新模式。数字党建是顺应新时代发展浪潮的必然选择,是数字中国体系的有机组成部分,也是贯彻落实网络强国、数字中国、智慧社会的重要领域。传统党建与数字党建融合发展,将形成符合历史方位、世界变局、社会变革、大趋势大潮流的新时代高质量党建。中央网络安全和信息化委员会印发的《“十四五”国家信息化规划》指出,到2025年,党建引领、服务导向、资源整合、信息支撑、法治保障的数字社会治理格局基本形成;与新时代党治国理政相适应的党政机关信息化建设和管理体系基本形成。“提高中央和国家机关党的建设质量,必须深入分析和准确把握规律和特点,使各项工作更好体现时代性、把握规律性、富于创造性。”^[24]进入新时代,建设数字中国、加快数字化转型是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署。数字党建是立足于新发展阶段,将数字技术全方位、全链条、全流程嵌入党的组织建设、作风建设、纪律建设和党务工作中,构建基于数据要素驱动党的建设决策科学化、流程智能化、管理可视化、模式平台化的变革过程。

《中国共产党党员教育管理工作条例》提出,充分运用互联网技术和信息化手段,改进党员教育管理工作,推进基层党建传统优势与信息技术深度融合^[25]。目前党的建设高质量发展面临目标驱动不足、举措协同不够、过程推进不顺、交互联通不畅等问题^[26]。在党建高质量发展进程

中,传统党建创新性时代性不足,数字党建稳定性安全性欠缺,传统党建与数字党建融合发展为党建创新找到了新途径,也为党建高质量发展提供了新的动力机制。

三、传统党建与数字党建融合发展的技术体系

中共中央、国务院印发的《数字中国建设整体布局规划》提出,要夯实数字基础设施和数据资源体系“两大基础”,强化数字技术创新体系和数字安全屏障“两大能力”。对传统党建的技术体系进行优化与重塑,构建技术领先、安全可靠的传统党建与数字党建融合发展技术体系是新时代党建高质量发展的技术基座,也是构建一个全感知、全场景、全智能党建新范式的技术底座。

(一) 升级技术基座,构建党建高质量发展平台支撑体系

近年来,世界各主要国家纷纷推出数字国家战略,数字化发展已成为全球共识,数字化转型成为政府变革的关键驱动力。算力、算法、存储力已经成为新时代数字中国建设的新型生产力。2023年工业和信息化部等六部门印发的《算力基础设施高质量发展行动计划》指出,到2025年算力规模超过300EFLOPS,智能算力占比达到35%,东西部算力平衡协调发展,全国算力总规模位居世界第二。数字基础设施作为对新生产要素的支撑,其核心作用是采集、汇聚、存储、计算、分析和开发数据,全方位支持数据资源价值的有效释放。随着传统党建数字化转型的需要,升级数字基础设施、加强数据资源基础、提升云网协同能力,可有效破解技术困境。网络、数据库之间的数据衔接不畅,导致党建引领基层数字化治理数据相互区隔、彼此独立,无法充分地实现数据交换、共享与分析,出现一定程度的“数据烟囱化”现象^[27]。通过充分整合现有信息基础设施,构建一个智能集约的平台支撑体系,有助于激活数据要素、强化数字党建的算力统筹,推动数据资源整合、共享和开发利用,促进信息资源互联互通,并促进信息技术应用创新。平台支撑体系是构建传统党建与数字党建融合发展的基础性工程,是党建高质量发展的前置条件。

(二) 建立统一标准,构建党建高质量发展数据权属体系

“中国式现代化的本质要求是:坚持中国共产党领导,坚持中国特色社会主义,实现高质量发展。”^{[28]95}坚持党的全面领导,面对数字党建各自为政的发展现状,需要有充分的认识和适应实践的治理水平,自上而下推进全国数字党建统一平台建设,并从全局性、系统性的角度对数字党建进行顶层设计、统筹规划、统一管理、统一标准。另外要明确数据的所有权、使用权、管理权、存储权、交易权、监管权等权属权限,对数据的采集、传输、存储、计算、分析、调用、可视化等环节实施分级授权。《中国共产党党内统计公报》指出,截至2022年12月31日,中国共产党党员总数为9804.1万名、基层组织506.5万个。充分激活9804.1万党员、506.5万党的基层组织的数据潜能、释放数据价值、实现用“数据说话、数据管理、数据决策、数据创新”是未来党建工作高质量发展的创新形式之一。通过合理配置数据要素,提高数据资源价值创造能力,构建开放共享、互联互通、优化配置、有效监管的党建高质量发展数据权属体系。

(三) 筑牢安全屏障,构建党建高质量发展数字安全体系

随着科学技术的高速发展,网络安全已经升级为“数字安全”。数字时代衍生的“数字安全”相比传统安全问题有着更高的制度设计、风险防范和监督管理要求。因此,构建数据安全审核机制、算法安全评估机制、平台安全保障机制三维安全屏障对于党建高质量发展具有战略性

意义。首先,对中央、地方、基层组织的数据进行精细化分类与分级管理,对党建数据实施层级化保护措施。同时建立集中统一、高效而权威的数据安全审查框架,定期对可能危及组织安全的数据开展严密的安全审查,确保敏感数据的安全防范,并指定首席责任人落实到位。其次,定期进行算法安全自评估,建设安全检查评估专家库,以提升算法的透明性和解释能力,避免算法偏差、数据泄露和隐私侵害等一系列问题。再次,提高党建系统或大模型平台的准入门槛,对党组织数据信息采用严格的身份认证体系,并建立高效的网络安全防护系统,以构建可信可控的党建高质量发展数字安全体系。

四、传统党建与数字党建融合发展的治理体系

新时代数字化发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有,创新党建范式、完善传统党建与数字党建融合发展治理体系,是将党的路线、方针、政策更好地融入数字政府、数字经济、数字社会、数字生态等领域,切实发挥党的领导作用,提升党的建设时代性适配性,不断增强人民群众安全感、获得感、幸福感,促进新时代党建高质量发展的重要举措。

(一)从传统治理到敏捷治理:构建党建高质量发展组织管理新体系

党的十八大以来,党和国家在习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引下进行战略部署,陆续发布了《国家信息化发展战略纲要》《“十三五”国家信息化规划》《“十四五”国家信息化规划》等,为整体性、系统性、协同性推进传统治理到敏捷治理提供了政策指引,逐渐形成了一套适合数字化的规则流程、应用平台、组织机制、监督系统、考核评价等组织管理新体系。数字党建并不仅仅是一个党务治理系统平台,理论上它能构建党员在互联网上的活动空间,党员的行动轨迹、使用痕迹、行为习惯、价值取向等数据信息形成每一个独特的数字党员,即物理空间实体在虚拟空间映像而出的虚拟人,正如数字技术将每一个连接互联网的公民变为一个一个虚拟符号的网民一样。新形势新变化使得传统的层级制、线性单向传输的组织体系不再适应物理空间与虚拟空间逐渐交互共融的现实空间,因此党的组织体系要顺应新时代的需要进行扁平化、非线性、交互式的优化升级。传统的组织体系已经不适用于数字时代的发展潮流,在各类数字技术的叠加、嵌入、融合驱动下信息传递模式已经改变。通过构建党建高质量发展组织管理新体系,数字技术赋能治理主体、工具、过程来变革传统组织架构、打破信息屏障、保持信息准确度,建立一个开放、透明、扁平的组织体系和业务流程,促进跨时空、跨空间、跨层级、跨系统、跨部门的协同贯通,全面提升组织管理效能和服务水平。

(二)从物理空间到多维空间:营造党建高质量发展全域数字生态

新时代算法应用场景的持续丰富,推动着人们工作生活空间的“全域数字化”。党建高质量发展全域数字生态,包含数字底座、数字场域、数字内容、数字主体、数字能力、数字应用和数字规制等。营造一个数字赋能、组织协同、数据透明、全域共享的数字党建生态系统,可以有效激活党建要素内生活力,推动党建高质量发展。营造良好的数字生态是助力数字中国建设、迈向网络强国、经济强国的重要引擎。数字生态是数字主体互连互动形成的多层次、多结构、多形态且彼此依存、合作和冲突的动态系统^[29]。随着大数据、区块链、人工智能的发展,数据分析技术的全面提升,树立数字理念、营造党建高质量发展全域数字生态是当下我国把握数字文明新机

遇、抢占先机的重要一环,是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。

(三)从单向度到立体全景式:建立党建高质量发展宣传服务新链接

随着新技术在中国的发展、延伸、迭代升级与渗透,中国共产党的宣传阵地也发生了改变,从传统的报纸、杂志、广播、电视到网站、论坛、博客、微博,再到目前应用最广泛的掌上APP、公众号、视频号、短视频直播平台、嵌入AI、VR技术线上线下结合的数字党建融合媒体中心等。基于数字技术的智能分析处理能力进行有效数据的串联与聚合,能够描绘用户画像,精准把握民情民意及意识形态的流动趋向。智能技术带给社会的重要影响是分布式、去中心和自组织,增进了社会成员的平等性和互动性,缩短了信息获取与组织决策之间的空间与时间距离,打破传统意义的单向度输入和去中心化的社会结构,推动党组织在交流互动中赢得认同^[30]。构建党建高质量发展宣传服务新链接,利用新媒体技术超时空、多界面和交互性的特点,依托“两微一端”和抖音等新媒体平台,将党建内容以更加生动活泼的形式全方位、立体化快速展现出来,实现从网上群众路线到智慧群众工作再到线上线下回应群众平台,激发人民群众参政议政的热情,建立起融合共治、互相信任的党群关系。

五、传统党建与数字党建融合发展的人才体系

人才是第一资源,人才培育是推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程中不可或缺的一环。党的二十大报告指出:“建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍。全面建设社会主义现代化国家,必须有一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍。”^[31]中共中央印发的《全国干部教育培训规划(2023—2027年)》通知指出,“要坚持把政治训练贯穿干部成长全周期”,“提高干部推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领”^[32]。通过建立数字素养考评机制、建立数字创新与应用能力提升机制、搭建人才成长全周期培育机制夯实传统党建与数字党建融合发展人才体系,为实现党建高质量发展提供人才保障和能力支撑。

(一)建立数字素养考评机制

数字素养是数字社会公民学习工作生活应具备的数字获取、制作、使用、评价、交互、分享、创新、安全保障、伦理道德等一系列素质与能力的集合^[33]。数字素养能力层次从低至高为数字生存能力、数字安全能力、数字思维能力、数字生产能力、数字创新能力。

新时代信息技术如水、电、空气般充盈在人类社会的每一个角落和生产活动中,数字素养已经成为人们工作、生活、娱乐需要掌握的基本技能,更是党员干部需要具备的基础能力。《数字中国发展报告(2022年)》显示,截至2022年底,我国网民规模达到10.67亿,互联网普及率达到75.6%,数字化学习工作广泛普及,数字化转型加快推进^[22]。新一轮科技革命席卷而来,数字经济、数字社会以及数字中国的建设正在加速推进,人民群众的日常生活不可避免地进入互联网、大数据、云计算、人工智能等数字技术构筑起来的数字空间,尤其是千禧一代,伴随着数字化时代成长起来的网络原住民,他们对数字技术有天然的接受能力,追求新奇特、时常活跃于网络空间和数字空间。因此,通过建立数字素养考评机制,优化党建高质量发展复合型人才培养体系,全面、有效地提升党员干部数字素养,从而提高其战略思维、历史思维、辩证思维等思维能力。

(二) 建立数字创新与应用能力提升机制

培育数字创新与应用能力要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平总书记关于党的建设的重要思想,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,坚持“以人民为中心,为人民谋利益”为根本出发点和落脚点。中国共产党始终坚持以人民为中心的价值追求,始终把满足人民对美好生活的向往作为数字党建的出发点和落脚点。作为引领人民群众干事创业的党员干部,需要掌握数字素养能力的最高层级——数字创新能力,并有能力在实践中灵活应用发挥其全部价值。

首先,通过举办党组织内部“数字能力创新与应用大赛”来激发内生学习动力,提升数字技能和数字化党建胜任力;其次,开设虚拟课堂,打造虚拟数字专家,利用VR/AR等技术打破时间、空间的限制,提供全天候无限制的学习环境;再次,适配数字时代的人才新标准,将数字素养的“数字思维能力”和“数字生产能力”融入党员干部的入党和入职考核中。

(三) 搭建人才成长全周期培育机制

中共中央印发的《全国干部教育培训规划(2023—2027年)》通知指出,“要坚持把政治训练贯穿干部成长全周期”,“提高干部推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领”,并规定“加快培训管理数字化”。“全周期”起源于管理学,是一种现代管理理念和方法,意指对被管理对象从产生到衰退的全过程生命周期管理。干部“成长全周期”可以理解为党政人才培养从岗前、岗中、岗后全过程全方位的系统性、结构性、关联性、实效性的人才选择和训练。人才是第一资源,人才培养是推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程中不可或缺的一环。

数字技术的发展速度一日千里,提高党员干部素质能力的关键依托是保持“全周期”学习的理念和习惯,搭建人才成长全周期培育机制。一是设立岗前人才选拔机制。应用区块链等数字技术优化选拔流程,保障选拔过程的公平公正、利用人工智能技术监督和预警选拔工作的执行结果,确保坚持制度管理,杜绝人力干预。二是进行党员通识教育培训。开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、党的建设、法律法规、经济金融、社会文化、科技教育、生态文明、信息技术等的通识教育培训,拓展党员干部的知识涉猎维度、提升认知力决策力和把握方向、把握大势、把握全局的履职能力。三是提升岗位适配知识水平。党员干部与履职岗位相匹配的专业知识水平和人文综合素养的提升是培训工作高质量发展的关键环节。通过虚实共生的数字孪生技术构建线上线下融合贯通的数字培育空间、创新党员干部专业技能培训模式,可以针对性、个性化地设计课程,推动新时代党的培训工作高质量发展。

六、传统党建与数字党建融合发展的价值意蕴

高质量发展是“十四五”乃至更长时期我国经济社会发展的主题,关系我国社会主义现代化建设全局。传统党建与数字党建融合发展是数字技术颠覆式发展的必然结果,是新时代推进党建高质量发展的内在使然,传统党建与数字党建的融合对于推动中国式现代化乃至中华民族伟大复兴具有重要的党建理论价值和实践意义。

(一) 推动新时代党建理论创新

数字党建在实践中积累了丰富的经验,但缺乏系统性、整体性的理论体系,传统党建与数字

党建融合发展体系是在技术“赋能”的实践基础上进行创新的成果,是尝试解决党建面临的新情况新问题的理论概括与现实回应。数字党建是继电子党务、智慧党建之后的党建创新模式,是以数据资源为关键要素,以数字基础设施为主要载体,以数字技术深度融合应用、全要素数字化转型为重要推动力,提升党在新形势下的执政能力水平和高质量发展的党建新形态,具有分析数字化、决策智能化、资源协同化、工作高效化和服务精准化的特征。数字党建包含“互联网+党建”“大数据+党建”“区块链+党建”“人工智能+党建”等。未来数字技术日新月异的发展还将催生“元宇宙党建”以及广义的“智慧党建”。广义的“智慧党建”是政党建设发展的理想形态:一个高度智能化、高效化、流程化、便捷化的党建高级形态。传统党建与数字党建融合发展的提出建立在辩证唯物主义基础上,传统党建具有革命性、人民性、实践性的理论属性,数字党建具有原生性、自增长性、变异性的技术属性,传统党建与数字党建不同属性主体的运行机制存在同构性,两者形成相互联系、相互促进、相互补充的辩证关系。传统党建特指中国共产党百年来已经形成的党建传统、科学理论与方法体系。数字党建是数字技术嵌入党建体系以实现组织结构再造和党务流程重塑,是数字社会发展过程的新型党建形式。传统党建总结百年经验,汲取精华不断完善,保证立场正确、方向正确、原则正确、道路正确;数字党建着眼现在,面向未来,紧跟时代趋势和技术浪潮,用新思路新技术解决新问题。传统党建与数字党建作为对应的概念,仅考虑前者忽视后者,数字党建就失去了价值引领;仅考虑后者忽视前者,传统党建就滞后于数字社会的发展。只有将两者统筹考虑、优势融合、功能互补,才能使传统党建的理论体系得以贯彻落实、数字党建的工具手段在实践过程中不异化、不偏航,持续推进数字时代党建理论创新。

(二) 推进新时代党建高质量发展

我国的全面建设向高质量发展转型,这是遵循时代发展规律,有效应对和防范化解各类重大风险挑战的必然要求。其中高质量党建则是党和国家事业各领域、各方面、各环节高质量发展的根本保障和重要推动力。党建高质量发展是我国经济社会高质量发展的内在要求和现实需要,是完整、准确、全面贯彻新发展理念的必经之路。共同目标是融合形成的前提,实现党建高质量发展是传统党建与数字党建融合发展的共同目标。数字党建是数字中国体系的有机组成部分,也是贯彻落实网络强国、数字中国、智慧社会的重要领域。传统党建能够确保具有工具属性的数字党建在政治方向、政治立场、政治原则、政治道路上始终不出错,确保党的路线、方针、政策正确实施;传统党建的理论和实践研究也是数字党建高质量发展的重要保障;传统党建与数字党建融合发展是推进党建高质量发展的内在动力。百年大党无往而不胜的关键在于不断地变革与创新,数字科技的快速迭代给传统党建带来了全新的挑战和机遇,从融合发展的角度对传统党建和数字党建进行研究,充分揭示两种党建方式的优势与不足,提出切实可行的融合举措,能够为加强党的执政能力建设提供保障。

(三) 提升新时代党的执政能力

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,坚持党对一切数字化转型的全面领导,确保各领域数字化建设始终行驶在正确的轨道上是推进党建高质量发展和治理能力现代化的核心要义。传统党建与数字党建融合发展是数字时代经济、政治、文化、社会、生态各领域全

方位全链条进行数字化转型的客观需要,也是“科学与意识形态结合的教育过程”^[34]。构建传统党建与数字党建融合发展的技术体系、治理体系、人才体系能够提升党建与数字时代发展的适配性,将党的路线、方针、政策更好地融入数字政府、数字经济、数字社会、数字生态等领域,切实发挥党的领导作用,为推进新时代党的建设高质量发展和实现中国式现代化提供有力支撑。由于数字时代算法滥用可能导致“技术变革中的分配不均”等^[35],传统党建在数字技术赋能进程中面临一系列风险挑战,数字党建高度耦合了大数据、云计算、区块链、人工智能等数字技术与数字思维,能够弥合传统党建滞后于数字时代发展的短板,并为传统党建模式创新提供新方式、新手段、新载体、新空间。同时数字党建在创新发展情境中缺乏顶层设计与理论支撑,因此必须加强党对一切数字化转型的全面领导,从全局性、系统性的角度对数字党建进行顶层设计、统筹规划、统一管理。传统党建与数字党建融合发展的内在规律与始终统一思想、统一意志、统一行动以及始终具备强大的执政能力和领导水平、始终保持干事创业精神状态、始终推进自我革命、始终保持风清气正政治生态的党建理念一脉相承。

七、结语

随着生产力的发展及新技术的不断涌现,党的执政与治理面临着前所未有的复杂性、挑战性和不可确定性。数字党建是互联网、大数据、区块链、云计算、生成式人工智能等新兴技术嵌入党建工作的结果,不同于政府治理、社会治理、生态治理的数字化转型升级,执政党的“建设”,在新时代成功数字化转型升级的“数字党建”只能是一种工具与手段,是党的建设创新模式,是以工具主义为基本性质的创新形态,更多地体现着多元、透明、共治的技术治理要素,欠缺稳定性、安全性,如果不加以规制,有可能呈现出“技治主义”现象。传统党建指的是党百年来已经形成的一套党建传统、科学理论与方法体系,保证党建高质量发展立场正确、方向正确、原则正确、道路正确。但传统党建的创新性时代性不足,滞后于数字社会的发展。如何突破传统党建在“人工智能+”时代下的发展瓶颈,如何将传统党建的精髓有效传承与赓续升华,是目前学界关注的重要课题。传统党建与数字党建融合发展是新时代推进党建高质量发展的内在使然,是尝试解决党建面临的新挑战新情况新问题的理论概括与现实回应。未来党的建设高质量发展将建构一个高度智能化、高效化、流程化、便捷化的党建高级形态,即广义的“智慧党建”。

参考文献:

- [1] 习近平. 不断做强做优做大我国数字经济[J]. 求是,2022(2):4-8.
- [2] 韩强. 论新时代党的建设理论体系的创新性建构[J]. 探索,2020(1):98-108.
- [3] 中央网络安全和信息化委员会办公室. 习近平总书记关于网络强国的重要思想概论[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [4] 习近平著作选读:第2卷[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [5] 中共中央关于加强党的政治建设的意见[N]. 人民日报,2019-02-28.
- [6] 刘森. 党建对高质量发展的影响逻辑、路径与完善策略[J]. 学术界,2021(7):72-82.
- [7] 米华全,刘昱伶. 数字党建的概念廓清、态势特征与发展路向[J]. 思想理论教育,2023(9):78-83.
- [8] 黄威威,李丹红. 数字党建研究综述:发展历程、研究进路及未来展望[J]. 沈阳干部学刊,2023(2):22-26.

- [9] 刘友才. 顺应数字经济发展 积极探索数字党建[J]. 党建研究, 2020(3): 61-62.
- [10] 曹银山, 刘义强. 农村基层数字党建的运作机理与路径优化[J]. 理论月刊, 2023(6): 80-88.
- [11] 黄先开. 数字技术在高校基层党建创新的应用分析[J]. 人民论坛, 2021(32): 82-84.
- [12] 邓顺平. 党治基层: 当代中国基层治理的理论与实践[J]. 领导科学, 2018(2): 16-19.
- [13] 卢锋. 推动基层党建传统优势与信息技术深度融合研究[J]. 中共成都市委党校学报, 2020(6): 64-70.
- [14] 刘佳. 高校数智化党建的价值图景、实践限度及优化路径[J]. 思想理论教育, 2022(11): 80-85.
- [15] 刘红凇. 党建信息化的发展进程与“互联网+党建”[J]. 南京政治学院学报, 2016(1): 34-40.
- [16] 胡洪彬. 迈向智能党建: 人工智能环境下基层党建工作新态势及其应对[J]. 中国延安干部学院学报, 2020(6): 128-136.
- [17] 郑吉峰. 机遇、挑战与路径: 大数据与党建科学化[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2016(5): 855-860.
- [18] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要[M]. 北京: 人民出版社, 2021.
- [19] 习近平. 在全国组织工作会议上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2018.
- [20] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编: 上[G]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [21] KURKI M. Democracy through technocracy? Reflections on technocratic assumptions in EU democracy promotion discourse[J]. Journal of Intervention and Statebuilding, 2011(2): 215-216.
- [22] 国家互联网信息办公室发布《数字中国发展报告(2022年)》[EB/OL]. (2023-05-23). http://www.cac.gov.cn/2023-05/22/c_1c_1686402318492248.htm.
- [23] 第51次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. (2023-03-02). <https://www.cnnic.net.cn/n4/2023/0302/c199-10755.html>.
- [24] 习近平. 在中央和国家机关党的建设工作会议上的讲话[J]. 求是, 2019(21): 4-13.
- [25] 中国共产党党员教育管理工作条例[J]. 党建研究, 2019(6): 3-8.
- [26] 栗智宽. 系统论视阈下新时代提高党的建设质量研究[J]. 系统科学学报, 2024(2): 67-72.
- [27] 谢琦, 李亮. 党建引领基层数字化治理的运作逻辑与优化路径——基于“结构—过程—功能”的整体性分析[J]. 探索, 2023(3): 27-38.
- [28] 习近平重要讲话单行本(2022年合订本)[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [29] 北京大学大数据分析与应用技术国家工程实验室. 2022数字生态指数[EB/OL]. (2022-11-26). <http://digiteco.com.cn/api/content/files/1669449939.35304883.pdf>.
- [30] 孙会岩. 人工智能时代基层党组织组织力创新研究[J]. 探索, 2020(2): 137-148.
- [31] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26.
- [32] 中共中央印发《全国干部教育培训规划(2023—2027年)》[EB/OL]. (2023-10-16). https://www.gov.cn/zhengce/202310/content_6909454.htm.
- [33] 中央网络安全和信息化委员会办公室. 提升全民数字素养与技能行动纲要[EB/OL]. (2021-11-05). http://www.cac.gov.cn/2021-11/05/c_1637708867754305.htm.
- [34] 田永鸿, 韩冬雪, 吴满意, 等. “人工智能与马克思主义理论学科交叉研究”笔谈[J]. 西南交通大学学报(社会科学版), 2023(4): 1-11.
- [35] 毛子骏, 朱钰谦. 人工智能的国外社会科学研究热点综述[J]. 电子科技大学学报(社会科学版), 2023(2): 55-67.

Traditional Party Building Integrates Digital Party Building: A New Path of High-quality Development of Party Building in the New Era

HUANG Weiwei

(School of Marxism, South China Agricultural University, Guangzhou 510642, China)

Abstract: To build a modern socialist country in all respects, we must, first and foremost, pursue high-quality development. Development is our Party's top priority in governing and rejuvenating China. High-quality development of Party building is the inherent requirement for all-round and high-quality development in all aspects of China's economy and society, and also a practical need for fully and faithfully applied the new development philosophy on all fronts. There are some new challenges, situations and problems arising in the Party building in the new era, such as the infiltration of "technocracy", the dissolution of organizational structures, and insufficient digital capabilities. The emergence of digital Party building is a successful exploration and practice of using digital technology to realize traditional Party building digital transformation with empower, embed, and couple these methods, which is precisely a response to the new era and new needs. However, digital Party building with technological attributes can't replace the role of traditional Party building, it is only a tool and means. While the high-quality development of Party building is transitioning from the innovative development of traditional Party building empowered by digital technology to the transformative development of the integration of traditional Party building and digital Party building. The operational mechanism of different attribute subjects about traditional Party building and digital Party building integration has isomorphism, which have a dialectical relationship of mutual connection, promotion and supplementation. There are also some key points about the integrated development of traditional Party building and digital Party building, such as the construction of platform support system, data ownership system and digital security system for high-quality development of Party building from technical perspective; building a new organizational management system, creating a comprehensive digital ecosystem from physical space to multi-dimensional space, and establishing new links for promotional services from unidirectional to three-dimensional panoramic in the dimension of governance; establish a digital literacy evaluation mechanism, a digital innovation application capability enhancement mechanism, and a talent growth full cycle cultivation mechanism in the talent dimension. The innovative paradigm and theory of Party building in the integration of traditional Party building and digital Party building, enhance the Party's governing capacity, improve the adaptability of Party building to the development of the digital age by integrating the Party's line, principles and policies into the digital government, digital economy, digital society, digital ecology, and give full play to the role of the Party's leadership, to promote the high-quality development of Party building in the new era and realize Chinese modernization.

Key words: traditional Party building, digital Party building, digital technology, high-quality development of Party building

责任编辑:王 慧

引用格式:杨宏山,郝思凯.政策试验的议题情景与多重功能——基于相对集中行政许可权改革的考察[J].探索,2024(2):98-111.

政策试验的议题情景与多重功能 ——基于相对集中行政许可权改革的考察

杨宏山,郝思凯

(中国人民大学公共管理学院,北京 100872)

摘要:政策试验是中国改革的常用话语叙事,各级领导人对政策创新的试验路径均给予肯定。政策试验通过局部地区的试点开展,构建议题学习网络,增进多主体互动,利用各方知识开展认知学习,从而推进政策创新与治理变革。从不确定性的视角,提出政策试验的“议题情景—功能定位”分析模型,区分政策试验的四种类型,即生成型试验、测试型试验、倡导型试验、拓展型试验,并分析不同试验类型的功能定位。生成型试验适用于深度不确定性的决策议题,政策干预的选项及价值具有不确定性,决策系统提出概念性质的愿景目标,传递出新信号,鼓励地方政府开展创新探索,将愿景目标转化为操作方案;测试型试验适用于政策干预的内部效度具有不确定性、决策系统已经确定的政策选项,通过局部试点进行评估学习;倡导型试验针对外部效度的不确定性,通过在更大范围内开展试验,从差异性中总结经验教训,进一步校准政策工具;拓展型试验针对内部和外部效度已经得到检验的政策工具,决策系统通过议题再建构,将新理念、新工具拓展到更广泛的应用场景。考察相对集中行政许可权的改革历程发现,相对集中行政许可权改革经历了地方创新、多方参与、扩大试点、议题再定位的演化历程,发挥了方案生成、效果检验、经验推广、治理变革等多重功能,这些功能互相衔接,共同构成了政策试验的功能图谱。在改革过程中,多方主体之间具有持续的互动学习,经由概念学习将模糊目标转化为创新方案,经由评估学习、示范学习、迭代学习,将地方探索的成功经验纳入国家政策。研究表明,政策议题的不确定性对试验模式的选择具有直接影响,政策试验的组织模式及功能定位在不同阶段具有差异性。

关键词:政策试验;议题情景;政策学习;行政审批

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0098-14

面对高度复杂的政策议题,如何提升政策制定的有效性和适应性,是政府治理面临的现实课题。改革开放以来,中国政府通过组织政策试验,构建议题学习网络,吸纳专家和公众参与,增进对不确定性的认知,显著提升了政策创新能力。习近平总书记指出:“试点是改革的重要任务,更是改革的重要方法。试点能否迈开步子、趟出路子,直接关系到改革成效。要牢固树立改革全局观,顶层设计要立足全局,基层探索要观照全局,大胆探索,积极作为,发挥好试点对全局性改革的示范、突破、带动作用。”^[1]近年来,学术界围绕中国特色政策试验的组织模式^[2]、知识生产^[3]和运作机制^[4]开展探究,积累了丰富的研究文献。一些研究者观察到很多政策试验并不具有严谨的测试和评估机制,但仍会对决策系统产生重要影响^[5]。政策试验不仅具有认知学习功

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国特色政策试验与政府间学习机制研究”(19ZDA123),项目负责人:杨宏山。

作者简介:杨宏山,男,博士,中国人民大学公共管理学院副院长,教授,博士生导师;郝思凯,男,中国人民大学公共管理学院博士研究生。

能,还具有政治学习功能,在小范围内进行政策试点,可了解利益相关者对新政策的支持状况,评估政策干预的政治支持态度^[6]。本文从不确定性的视角,提出政策试验的“议题情景—功能迭变”分析模型,区分政策试验的不同情景及试验学习的目标定位,总结政策试验的多重功能。

一、文献回顾与问题提出

作为组织学习的一种路径,政策试验已经成为应对深度不确定性、增进政策认知的一种重要方式。从词源看,政策试验的概念最早可追溯到20世纪初的实用主义哲学。杜威认为,实验的方法可扩大到科学领域之外,社会活动在本质上是实验性的,国家建设同样可以通过试验的途径进行灵活的调整与修订^[7]。1969年,坎贝尔提出“社会改革的实验路径”,主张采用实验与准实验的方法进行政策评估,以获取政策决策所需要的证据,推动了实验方法在政策领域的应用^[8]。梳理已有研究文献发现,学界对政策试验的功能主要有以下几种认知。

第一种观点认为,政策试验是评估方案效果的一种测试方法^[8]。坎贝尔提出社会改革的实验路径,主张将科学评估的方法引入社会政策制定,精准判断政策干预与结果之间的因果关系,进而识别有效的政策方案。该观点以明确的政策方案为前提,在局部范围内付诸实施,收集政策干预的结果数据,用以检验新方案的效果。陈思霞等人基于2002年所得税分享改革构建强度DID模型,检验地方财政压力对经济发展的影响及其传导机制,发现在财政压力下,地方政府偏向发展高税行业,降低了经济发展的多样性^[9]。陈旭东等人采用准自然实验研究法,检验转移支付指标下达时间改革对地方政府债务规模的影响,发现转移支付不确定性的缓和抑制了地方政府的支出扩张行为,缓解了预算偏离现象,进而抑制了地方政府债务规模的膨胀^[10]。作为一种评估方法,政策试验采取随机对照或自然实验的方法,以期获得误差更小的实验数据。随机对照实验通过控制干扰因素与变量,有利于提高结论的内在效度^[11]。这种测试方法也面临外部效度的问题^[12]。在实践中,随机对照实验一般只适用于结构良好、技术性特征凸显的政策议题,旨在检验干预措施与结果之间的因果关系,它并不适用于结构不良、模糊性的政策议题。

第二种观点认为,政策试验是探索新方案的一种学习路径^[13]。在这种观点看来,政策试验是一种强化学习手段,决策者提出了改革议题,尚未形成结构性认知,需要开展创新探索。在此背景下,决策者提供选择性激励,调动地方政府的创新热情,而不仅仅是检验某种干预的效果^[6]。各地形成差异化的试点安排,为观察不同政策选项的效果提供了难得机会^[14]。多夫、萨贝尔提出“民主试验主义”理论,指出决策者可利用地方性知识,探寻新的改革路径^[15]。杨登峰提出,在中国场景下,中央政府通过授权试验的方式,允许地方政府暂停相关法律法规的实施,探索问题解决的新机制^[16]。基于对干部容错纠错机制演化的案例研究,陈昭提出“众创”试验模式,它适用于复杂性程度高、时间压力大、地方差异明显的情境,决策者通过地方赋权,激发地方政府的能动性和创造力,形成开放式探索、累进式创新、差异化选择的试验路径^[17]。

第三种观点认为,政策试验是传递改革信号的一种动员方式^[2]。与前述观点不同,一些研究者指出,政策试验并非没有价值主张的技术测试,试验就是政治,具有明确的价值偏好,并设有调控机制^[18]¹⁰⁻¹¹。基于对中国场景下政策试点历史脉络的解析,李娉提出政策试点在政治权威的引领下,构建府际互动的学习网络,从多样化的试点中总结经验教训,在注意力驱动下进行迭代创新,确保行稳致远、风险可控^[19]。韩福国认为,政策试点受到中央政策偏好的影响较大,

内蕴了国家自上而下的政治权威逻辑^[20]。杨宏山、李悟提出政策试验的组织学习分析框架,认为政策试验肇始于新概念的提出和新愿景、新导向、新目标的传递,从而形成概念驱动的强化学习机制^[21]。刘培伟认为,试验是基于中央选择性控制所开展的改革探索,在根本上受到权力体系的约束,中央政府掌握着改革的主导权,并通过纵向的行政隶属关系来推动自下而上的政策创新^[22]。艾特尔特基于英国实践,将政策试点界定为不采用强制力的政策实施,中央政府通过塑造地方的偏好来实施政策意图,从而实现“远距离治理”^[23]。

上述研究从不同的视角解析了政策试验的功能定位,增进了对试验学习的理论认知。早期研究侧重于政策试验的测试和评估功能,但对于一项模糊方案来讲,由于政策目标和工具设计都很简略,精确评估政策效果并不具有可行性。由于随机控制实验在实践中遇到挑战,后继研究对政策试验的政治动员功能进行了深入分析^{[18]69-84}。在实践中,试验学习并非仅具有单一维度的目的,而是承载着多重功能。已有研究对政策试验的议题情景与功能定位的探究较少,具有进一步拓展的空间。本文从不确定性的视角,提出政策试验的“议题情景—功能定位”分析模型,识别政策议题的不同情景及试验学习的目标诉求,解析政策试验在不同阶段的功能定位,进而选择相对集中行政许可权改革进行案例研究,通过过程追踪分析,观察这项政策试验的演化过程,剖析一项模糊性政策议题如何通过试验学习途径增进认知、发展出新型行政审批模式。

二、政策试验的议题情景与功能迭变

政策制定面临的一项挑战是如何为未知的未来做出明智决策。政策议题的不确定性与决策系统的知识储备直接相关,在知识积累不充分的情况下,对政策议题的认知就会呈现无序、混沌特征。为降低不确定性带来的风险,决策系统需要创设试验场域,构建议题学习网络,通过有组织的试验学习途径,改进对政策问题、备选方案的认知。通过区分不确定性的不同类型,提出政策试验的“议题情景—功能定位”分析框架,解析试验议题的不同情景及试验学习的目标定位,区分政策试验的不同类型,揭示各自的适用情景及功能定位。

(一) 不确定性:政策试验情景的差异性

不确定性是政府治理面临的一项重要挑战,它表现为决策系统缺乏必要的知识,难以准确地了解政策问题的状态以及干预行为的结果。从根本上看,不确定性源自决策系统现有的知识储备与决策所需知识之间存在的差距^[24]。为化解不确定性可能导致的风险,决策系统需要构建政策学习网络,广泛吸收意见,运用不同来源的知识增进认知。

基于对数理导向决策理论的反思,汉森将决策过程中的不确定性划分为选项、结果、知识依赖以及价值四个维度^[25]。选项的不确定性表现为决策系统对要解决的问题缺乏足够了解,缺乏可用的备选方案;结果的不确定性表现为对某些选择的后果是未知的;知识依赖的不确定性表现为不清楚专家提供的信息、技术和知识是否可以信赖,尤其是专家之间对谁的意见具有权威性缺少一致意见;价值的不确定性表现为与决策相关的价值观缺少共识。

在汉森对不确定性讨论的基础上,哈多恩等学者进一步将不确定性分解为政策选项、结果及价值观三个方面^[26]。进而,他们从信息不完整、内在不确定性、不可靠的信息三个方面,分别阐述了选项不确定性、结果不确定性、价值观不确定性的具体含义。根据政策信息的可收集程度以及效果的可预测程度,不确定性可分为一般不确定性与深度不确定性。一般不确定性属于

已知的未知风险,可通过随机过程与统计分析模型进行预测^[27];深度不确定性属于未知领域,基于已有知识无法预知甚至理解^[28]。有研究者指出,当存在面临极端不确定性时,决策者往往不追求最优解,而是需要倾听更多的声音,探寻究竟发生了什么,寻找可行的方案^[29]。

通过叙事方式进行愿景规划,是应对深度不确定性的重要途径。叙事将政策发展转化为新概念和相关数据,以此讲述一个连贯且可信的叙事。在新概念引导下,各方进行沟通并集聚共识,确定新的行动方向,为政策试验提供动力。在深度不确定性的情景下,决策系统通常采取“摸索”前进策略,基于试验与反馈来改进政策安排^[28]。政策试验通过创设试点场域,构建议题学习网络,促进与设定议题相关的知识生产,提升政府治理的适应能力^[21]。在政策变迁中,参与者不仅涉及政府行政人员,也包括政策专家、社会精英、公众等外部参与者^[30]。

根据功能定位的差异性,政策试验中的议题学习可分解为认知学习、规范学习和关系学习三种类型^[31]。其中,认知学习强调获取与新政策相关的科学知识,产生关于政策有效性的证据和数据;规范学习是指个人接受新知识引起价值观和信念的变化;关系学习是一种社会学习,即个人通过倾听其他参与者的意见和观点,了解他人的环境、角色和偏好,通过互动交流和换位思考,相互调整立场,增进理解与信任,促进社会合作。

(二) 政策试验的不同情景与功能定位

面对不确定性的挑战,政策试验在局部范围开展政策试点,促进特定领域的知识生产,有利于降低决策风险^[5]。特恩海姆等人提出,政策试验作为一种方法,具有测试假设、选择有效方案、边做边学、产生创新方案、战略性培育、政治动员等多方面的目的^{[18]8-11}。查克兰从试验项目及政治影响的视角,构建了政策试验的评估框架,认为成功的试验不仅要关注试点项目的有效性与可推广性,也要关注利益相关方的评价以及政治目标的实现程度^[32]。根据政策议题的不确定性状况,政策试验可分为四种类型,分别是生成型试验、测试型试验、倡导型试验、拓展型试验,它们具有各自的诉求和目的,共同构成了政策试验的多重功能(见表1)。

表1 政策试验的议题情景与功能定位

试验类型	生成型试验	测试型试验	倡导型试验	拓展型试验
议题情景	深度不确定性	内在效度不确定	外在效度不确定	议题再建构
学习机制	概念学习	评估学习	示范学习	迭代学习
功能定位	选项探索	方案检验	经验推广	治理变革

1. 生成型试验:深度不确定性与选项探索功能

不确定性是指决策系统凭借现有知识积累,难以准确描述政策问题,无法依靠模型和推理等方法预测政策干预的结果。政策议题的不确定性可分为政策选项、可能结果、产生价值的未知性三种情形^[26]。深度不确定性的政策议题属于非常规性问题,决策系统凭借已有的知识积累难以提出明确的政策选项。在此情景下,一种常见途径是通过叙事方式提出新概念,提供模糊性质的愿景目标,鼓励地方政府开展政策试验,结合本地情景提出新方案。这类试验是从无到有、从“0”到“1”的探索过程。它以生成新方案为目标,试点单位在概念学习的基础上,需要将愿景叙事转化为行动方案,提供可操作化的政策选项,因此称之为生成型试验^[6]。从组织形式看,生成型试验既包括地方自主开展的试点探索,也包括上级政府授权局部地区进行的先行

试点^[13]。

2. 测试型试验:内在效度不确定与方案检验功能

测试型试验的适用情景是在政策规划过程中,决策系统已经明确了政策目标与工具选项,但政策选项的内在效度具有不确定性。这种试验采取对照比较的方法,通过实施政策干预,收集目标群体、政策专家、利益相关者的意见、态度和评价,基于信息整合和数据分析,形成对其有效性和公信力的综合评价。测试型试验强调运用事实和数据说话,既要测量方案实施产生的结果,也注重政治价值创造^[33]。当数据显示政策试验取得显著成效时,决策者会发布结果数据,提供注意力支持,在更大范围内予以推广;当试验结果与预期目标存在反差时,决策系统则会调整注意力分配,采取策略化行为,尽可能弱化试验失灵带来的负面影响^[34]。

3. 倡导型试验:外在效度不确定与经验推广功能

政策试验需要构建议题网络,为地方政府、目标群体、专家参与提供平台,参与者对政策试验具有差异化的诉求和期望。艾特尔特提出,政策试验既是一种评估方法,也是决策者实现政策目标的重要手段,在早期实施中发挥着“先锋”“示范”或“灯塔”作用^[35]。对于高度复杂的政策议题,开展倡导型试验,在更大范围内进行测试和检验,有利于提升政策方案的外部有效性。通过选择基础条件好、学习能力强的地方开展试点,可展示新政策取得成功的经验,形成示范和标杆效应,从而加快试点经验的传播。倡导型试验提供了更多的试验选择,以便产生差异性。通过观察差异化的方案及效果,从成功中归纳经验、从失败中总结教训,有利于增进对政策议题的认知。在此基础上,决策系统进行政策整合,形成新政策的“四梁八柱”。伴随着试点经验的积累,决策系统出台实施细则,将政策试验转化为常态化的政策实施。

4. 拓展型试验:议题再建构与治理变革功能

一项政策试验取得成功后,决策系统总结成功经验,将其纳入已有政策体系。受到成功经验的启发,政策子系统通过议题再建构机制,提炼新理念、新工具,将其应用于其他议题,形成跨场景性质的政策扩散。随着时间的推移,新理念、新工具在更多场景中得到应用。我们将这种拓展应用场景的政策试点界定为拓展型试验,它不同于从“0”到“1”的创新探索,而是从“1”到“N”的迭代学习过程,即在政策原型的基础上进行创新,推出新版本或改进政策工具,实现政策试验的迭代升级,在更广的议题范围内推动政策变革,更好地满足目标群体需求。

上述四种试验模式的功能定位具有显著差异:生成型试验立基于具体环境,以探索新方案、生成新政策为使命,致力于将新概念、新导向转化为操作性方案;测试型试验的目的在于收集数据和证据,检验政策干预的结果和效果,旨在检测新方案的有效性,增进对因果关系的认知;倡导型试验属于权威引领的方案推广过程,目的在于推动政策试验规模化,在更大的空间范围内检验新政策的效果;拓展型试验将试验学习拓展到新的议题领域,包括政策工具的开发及适用领域的拓展。从发生过程看,四种试验模式相互衔接,共同构成了政策试验的迭代循环过程。

随着政策试验的推进,在解决了已有问题后,政府治理又会提出新目标,相应地,决策系统对试验议题进行再建构,推动政策试点进入新领域,形成迭代性质的政策学习,持续改进政策安排。霍尔区分了公共政策的范式变迁与非范式变迁,非范式变迁主要发生在政策工具层面,而范式变迁还涉及政策理念以及总体目标的变化^[36]。拓展型试验大多发生在政策工具层面,即拓展新工具的应用场景。随着新工具持续拓展应用领域,进而引起政策理念乃至价值定位的调

整,拓展型试验也可能导致政策范式的变迁。

三、基于相对集中行政许可权改革的案例考察

作为政府干预资源配置的重要方式,行政审批制度是转变政府职能、优化政府与市场关系的关键抓手。自中国加入世贸组织以来,在建设服务型政府以及推进“放管服”改革背景下,行政审批改革围绕事项整合、结构调整等方面开展试点,持续推进制度变革。在行政审批制度改革过程中,以设立行政审批局为代表的相对集中行政许可权探索,起步于政策选项的不确定性,经过多期试点持续增进认知,形成共同信念,发展出新的制度安排。本文采用纵向单案例追踪研究法,通过对多期试验进行比较分析,检验政策试验不同阶段的学习诉求与功能定位。

自2008年成都市武侯区创建国内首家行政审批局以来,相对集中行政许可权改革经历了持续的探索过程(见图1)。大体而言,这项政策试验可分为四个阶段:第一阶段是成都等城市率先开展试点,形成操作性方案;第二阶段依托试点形成的政策网络,对试点效果进行评估;第三阶段在中央倡导下,各地开展行政审批试点,政策试验形成规模化效应;第四阶段总结提炼形成新理念,并进一步拓展试验议题,推动这项改革向“行业整合”延伸。在政策试验的不同阶段,决策系统根据议题情景调整试验模式,推动政策试验实现功能迭变。

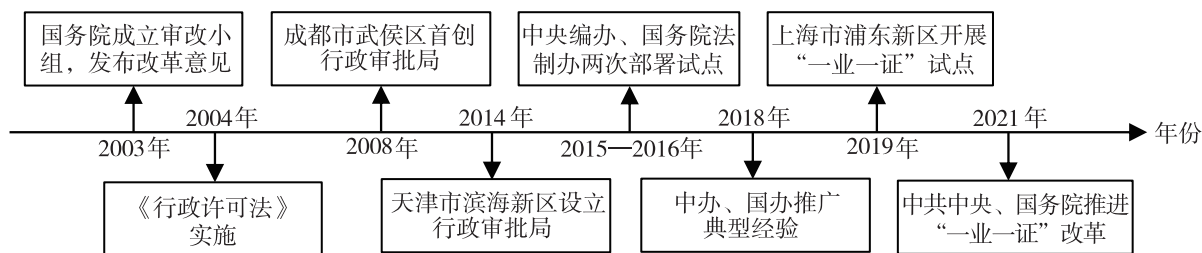


图1 相对集中行政许可权试验的演进过程

(一)生成型试验:成都和天津的早期探索

进入21世纪以来,伴随着经济社会体制改革的步伐,行政审批制度改革成为一项重要议题。为应对“入世”带来的审批效率及规范性要求,2001年10月,国务院成立行政审批制度改革工作领导小组(以下简称“领导小组”),标志着这项改革正式启动。随之,国务院发布《关于行政审批制度改革工作的实施意见》,提出坚持合法、合理、效能、责任、监督等推进改革的五项原则。从目标定位看,中央政府侧重于减少和下放审批事项,地方政府承担优化审批程序、改进审批模式、实现高效运转的任务。同年12月,领导小组发布《关于贯彻行政审批制度改革的五项原则需要把握的几个问题》,提出“本级政府应当创造条件,打破部门界限,将分散在政府各职能部门的审批事项相对集中”。2003年,领导小组发布《关于进一步推进省级政府行政审批制度改革的意见》,提出审批制度改革要结合机构改革,通过部门职能的调整和重新定位,理顺部门之间的审批职能,积极探索新的运行机制。上述指导意见释放了“相对集中”的政策信号,鼓励地方政府探索新模式、新机制。

2003年8月,全国人大常委会审议通过《行政许可法》。该法第25条规定,“经国务院批准,省、自治区、直辖市人民政府根据精简、统一、效能的原则,可以决定一个行政机关行使有关行政

机关的行政许可权”；第26条规定，“行政许可依法由地方人民政府两个以上部门分别实施的，本级人民政府可以确定一个部门受理行政许可申请并转告有关部门分别提出意见后统一办理，或者组织有关部门联合办理、集中办理”。上述规定为行政审批制度改革提供了法律依据，注入了新动力。

针对部门审批面临的分散化、低效率问题，早在20世纪90年代，一些地方政府就开始了试点探索。早期做法是设置行政服务中心，将审批部门集中到大厅办公，实现业务开展的物理集中，各部门仍分别行使审批权。在此背景下，2008年，成都市武侯区率先开展相对集中行政许可权试点，组建了新机构——行政审批局，由其统一行使审批权，将“相对集中行政许可权”这一概念转化为具体方案。武侯区实行审批、监管相分离，采取联审联办模式，引起各方关注。作为一项新探索，由于效果具有不确定性，中央政府并未在第一时间做出回应。2014年5月，经国务院授权，天津市在滨海新区设立了行政审批局，将原属于18个部门的216项审批职能全部划入行政审批局，废止了各部门的109枚审批公章，合并为1枚审批专用章^{[37]34-36}，实现“一枚印章管审批”。经过改革，滨海新区行政审批人员由600人减至109人。原来需要跑多个部门报批的事项，变成“一个主体审批、一个窗口办理”，减少了重复的审查环节和申报材料，实现审批服务由“物理集中”向“职能整合”转变。

（二）测试型试验：多方参与试点效果评估

成都武侯区、天津滨海新区在试点中生成新方案，为行政审批制度改革提供了新选项。随之，政策试验面临的一项任务是对新方案实施的效果进行测试与评估。这种评估导向的政策试验，既要收集数据和证据，基于量化分析识别因果效应，也要听取目标群体、利益相关者的意见，判断政策调整的政治风险及可接受性。在实践中，大多数政策试验并不采用严格的科学评估方法，而是观察各方在新场景中的博弈，听取各方的评价，进而对新方案的效果做出判断^[2]。在此过程中，决策者与地方政府、政策专家、目标群体之间具有持续的信息交流，形成多方互动。

在两地试点过程中，首先，上下级政府之间具有持续的互动，政府与媒体之间也有深度交流。武侯区成立行政审批局之初，中央编办、国务院法制办召开专题研讨会，听取各方对试点的反馈意见。同时，中央纪委、国家发展改革委等部门领导带队到武侯区调研，考察行政审批局模式的运行状况^{[38]130}。在武侯区试点原型的基础上，天津市滨海新区进一步推进“集中审批”，获得中央政府关注和高度肯定。上述两地组建行政审批局的政策试点，吸引了《人民日报》等多家中央和地方媒体关注，发表了一千多篇报道^{[37]38-41}，塑造了良好的政策形象。

其次，专家学者围绕行政审批局模式进行研讨，提升了学理层面的认知。《行政许可法》第25条为相对集中行政许可权探索提供了合法性，但并未明确集中设立行政许可机关的具体路径与方式。一些学者对行政审批局模式给予肯定性评价，认为是对行政服务中心模式的超越^[39]，破解了“物理集中”存在的“两头跑”“体外循环”“收发室”问题，简化了审批环节，促进了政府职能转变^[40]。也有研究者对行政审批局模式提出质疑，认为该模式配套立法不足^[41]，许可权的集中会导致法定权力从原属机关剥离，对法定权力具有影响^[42]。

最后，企业与公众对这项试点给予了较好评价。如何评价行政审批局模式运行效果，办事主体的感知与体验是关键。成都市武侯区行政审批局运行三年后，办事承诺时限缩短为法定时限的6%，审批速度提升了3倍，节约行政审批成本70%以上，群众满意度达96%^[43]。天津市滨

海新区拓展了行政审批局模式的适用范围,不仅为企业开办提供绿色通道,还通过流程再造、信息化建设推动了审批服务标准化。根据目标群体的评价,行政审批局在减少企业和公众的行政负担方面效果明显。

在多方互动中,地方政府、专家、媒体、目标群体的评价,通过各自渠道进行信息传播。这些意见之间也有互动和沟通。地方政府基于信息反馈改进政策试验,决策系统也收集各方信息进行综合研判。基于对武侯区、滨海新区试点的总结,中央政府决定在更大范围内开展试点。

(三) 倡导型试验:扩大试点与经验推广

建立示范是政策试验取得成功的重要步骤。决策系统对地方试点做出肯定性评价后,就会发出更为明确的政策信号,推动政策试点规模化。基于对武侯区、滨海新区试验效果的评估,2015年3月,中央编办、国务院法制办印发《相对集中行政许可权试点工作方案》,部署在天津、河北、山西、江苏、浙江、广东、四川、贵州等八省(市)开展相对集中行政许可权改革试点。该方案提出,试点的重点是探索集中哪些行政许可权、集中到什么程度、如何更好地实现相对集中行政许可权。2016年6月,中央编办、国务院法制办下发通知,进一步增加了辽宁、安徽、湖北、湖南、广西、宁夏等六省(区)为试点地区。两批试点文件的发布推动行政审批局模式在全国范围扩散,成为区(县)级政府行政审批运转的重要模式。

通过释放政策信号,决策系统推动试点规模化,也可能造成地方政府盲目跟风与模仿,造成资源浪费^[44]。在各地探索中,行政审批改革形成了差异化的组织模式:一种模式以“最多跑一次”为代表,实行“流程整合”,即通过信息数据联通的方式来突破部门界限,从而提升沟通效率,减少申请者的跑腿次数,降低公民办事的行政负担;另一种模式以“一枚印章管审批”为特征,实行“职能整合”,即将审批权集中至一个部门,实现许可权集中高效运行。相较于“流程整合”,“职能整合”涉及机构及职权整合,在推进中遇到的阻力较大。从结果看,一些地方的“职能整合”存在机构虚化的现象,即设立行政审批局,但不实际划转审批事项,或划转事项数量少、所占比重低,致使“职能整合”流于形式。

通过总结各地的试点经验,中央政府发出了更为清晰的政策信号。2018年5月,中办、国办印发《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》,要求加快转变政府职能和简政放权,打造“宽进、快办、严管、便民、公开”的审批服务模式,最大限度减少企业和群众跑政府的次数。该意见列举了地方试点的六项典型经验,包括浙江省“最多跑一次”、江苏省“不见面审批”、上海市优化营商环境、湖北省“马上办网上办一次办”、天津滨海新区“一枚印章管审批”、广东省佛山市“一门式一网式”的经验做法,在全国范围内进行推广。其中,浙江省推行“一窗受理、集成服务”;武汉市、佛山市以“互联网+”技术为依托提升行政审批效率;上海市以“证照分离”为抓手打造宽松平等的市场准入环境;天津市对审批机构进行整合,由行政审批局统一受理审批事项。

经过更大范围的倡导型试验,决策系统深化了对行政审批面临问题与解决对策的认知,确立了多样化的改革路径,决策部署更为明晰化。地方政府可结合本地情况,有选择地开展政策学习,确定重点任务和改革举措,从而化解经验推广的生搬硬套现象。

(四) 拓展型试验:从“职能整合”走向“行业整合”

相对集中行政许可权的目的不仅是对审批业务进行“物理集中”,也要对行政审批权进行整合。随着这项试验的推进,“流程整合”与“职能整合”路径面临极限,无法再实现更多的职能整

合。在此背景下,上海市浦东新区率先提出“一业一证”新议题,开启了拓展型试验。“一业一证”试点针对市场准入后的行业准营环节,政府通过优化审批流程和集中审批程序,将一个行业经营涉及的多项行政许可事项整合为一张载明相关行政许可信息的“行业综合许可证”。2019年,上海市浦东新区选择宾馆、药店、饭店等进行“一业一证”试点,实行“一证准营”。

“一业一证”改革以减少行业准入的审批手续为目的,进一步拓展了相对集中行政许可权的试点领域^[45]。2020年11月,国务院批复上海市浦东新区开展市场准入“一业一证”改革的试点方案,要求大幅降低行业准入成本,更大激发市场活力。这项试点大幅压减了审批环节和时限,改革后平均审批时限压减了90%,申请材料压减了70%,填表要素压减了60%。随后,全国不少地方跟进开展“一业一证”试点,包括江苏自贸区南京片区、湖南自贸区、辽宁沈阳市、山东菏泽市等地。2021年8月,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,要求积极推进“一业一证”改革,探索实现“一证准营”、跨地互认通用。行政审批局模式对行政审批职能进行组织整合,实现了一个机构管审批,“一业一证”进一步压减了审批事项。

从成都市武侯区和天津市滨海新区开展改革试点、创设行政审批局模式以来,相对集中行政许可权改革经历了从生成型试验、测试型试验、倡导型试验到拓展型试验的演化过程。以集中审批程序为特征的“一业一证”试点进一步拓展了试点领域。经由持续的创新与检验,在总结经验的基础上,对政策议题进行再建构、再定位、再创新,促进了知识生产,推进了治理变革。

四、政策试验功能迭变的驱动机制

回顾相对集中行政许可权改革试点的演化历程,可以看到,中央与地方之间具有持续的组织学习,经由概念学习将抽象的愿景目标转化为具体方案,经由测试学习、示范学习、迭代学习,将地方探索的成功经验纳入国家政策,将相对模糊的政策规划发展为清晰化的政策部署。政策试验是一个持续的议题学习过程,议题情景的差异性对政策试验的组织模式具有直接影响,在不同阶段,政策试验的目的和诉求具有差异性。随着议题情景发生变化,政策试验的功能定位也会迭变。具体而言,政策试验的功能迭变主要通过以下几项机制进行传导。

(一) 愿景驱动的意义建构机制

政策试验是愿景驱动的议题学习和改革探索过程。在问题诊断的基础上,政策系统构建议题学习网络,在相关主体之间增进交流,鼓励各方分享经验和知识,经由头脑风暴和议题学习,形成政策规划,提出新概念,传递新价值、新理念、新导向。试点地区开展政策学习,结合本地情况进行方案设计,将新概念转化为具体措施,形成操作化的行动方案。方案探索是将新概念转化为具体措施的过程,议题学习在其中发挥着关键作用。地方政府接受新信息后,将其整合到已有的认知结构中,还需要通过对话方式进行意义建构,赋予政策试验以重要的政治和社会意义,引导相关主体参与创新试验^[46]。意义建构通过提供一套叙事或解释框架,将政策试验置于特定的意义体系中,对个体和组织的行为具有引导和动员作用,为政策试验提供初始动力。

在相对集中行政许可权的改革探索中,中央政府成立领导小组,发布实施意见,提出“相对集中”“联合办理”“集中办理”等新概念,传递了提高行政审批效率的政策信号。这种话语建构赋予“相对集中行政许可权”以重要意义,强调行政审批制度改革是行政体制改革的重要抓手,对于“促进政府职能转变,完善社会主义市场经济体制,加强和改进作风建设,从源头上预防和

治理腐败,都具有重要意义”。至于如何“相对集中”,则有待地方层面的改革探索。愿景驱动的意义建构为特定导向的政策创新提供了正当性,有利于调动地方政府的能动性和创造性,深化特定议题的政策学习。在此背景下,成都市武侯区、天津市滨海新区开展创新试点,组建了行政审批局,生成“职能集中”的行政审批模式,实行“一枚印章管审批”,减少了部门间协调成本,提高了行政审批效率,得到企业、公众和媒体的好评。

(二) 试点驱动的议题学习机制

对于一项复杂政策议题来讲,政策试验通过创设试点场域,在局部范围内实施新政策,构建了一种试点驱动的议题学习和知识生产机制,吸纳地方官员、政策专家、目标群体参与,收集各方的意见和评价,为政策制定提供有价值的知识和信息支持。政策试点中的议题学习涉及概念学习、评估学习、示范学习与迭代学习四种类型。试点单位经由概念学习将愿景目标转化为行动方案,经由评估学习测试政策干预的内在效度,经由示范学习进行试点推广,实现“从点到面”的政策扩散。进而,决策系统提出新议题,将政策创新拓展到新的议题领域。在政策试验中,中央与地方政府之间也具有持续的互动学习,将地方积累的成功经验纳入国家层面的政策体系。

在相对集中行政许可权试验中,成都市武侯区、天津市滨海新区在概念学习的基础上探索了行政审批局模式,即对原分散在多个部门的审批职能进行整合,由行政审批局集中统一办理行政许可事项,引起各方关注。审批权作为行政部门的核心权力,长期以来被视为部门利益的重要体现。行政审批局模式通过推进行政许可职能整合,致力于重塑行政流程,大幅提升行政审批效率。在两地试点中,中央与地方之间、上下级政府之间、政府与专家、公众、媒体之间具有持续的互动。通过收集各方的反馈、意见和评价,中央政府对行政审批局模式做出肯定性评价。在政治权威的支持下,行政审批局模式得到推广,成为区(县)级政府行政审批运转的重要模式。

(三) 绩效驱动的注意力调控机制

从公共事务治理角度来讲,决策者的注意力是一种稀缺资源,它不仅影响政策问题的界定,还支配着政策议程和政府行为选择。由于个人精力的有限性,决策者不可能同时关注所有的政策问题、备选方案和行为结果。在现实中,决策者往往将注意力集中于某些议题,而忽略了其他方面的信息。不仅如此,决策者的注意力配置也不是一成不变的,而是随着情境变化发生调整^[47]。一项政策试验取得良好绩效,得到目标群体的肯定,形成正反馈效应,决策系统往往会调整注意力分配,对该项政策试验给予特别关注。相反,如果政策试验的绩效平平,在负反馈效应的作用下,决策系统则会调整注意力。

观察相对集中行政许可权改革的试验探索发现,中央政府的注意力分配直接影响着地方政府的行为决策。为应对中国加入世界贸易组织带来的规范性要求,国务院部署开展行政审批制度改革,要求地方政府创造条件,推进行政审批事项相对集中。早期的试点侧重于“物理集中”,即设置行政服务中心,各审批部门集中到大厅办公。成都市武侯区、天津市滨海新区设置行政审批局,探索了“职能集中”模式,取得了较好效果。中央政府提供注意力支持,于2015、2016年分批次部署开展试点,推动行政审批局模式在全国范围内快速扩散。2018年,中央政府选取典型案例,鼓励地方政府跟进学习。上海市拓展试验议题,在服务业开展“一业一证”试点取得成效后,中央政府聚焦该改革,提供注意力支持,要求探索“一证准营”模式,为该项改革注入了新动力。

(四)再定位驱动的迭代创新机制

政策试验的议题网络涉及多方主体,决策系统与试点单位、政策专家、公众之间具有持续的互动交流。在此过程中,决策系统根据各方的信息反馈,捕捉存在的问题或反常现象,进而聚焦问题突出的议题领域,通过再定位的方式,将其设置为优先考虑的焦点议题,推动政策试验的迭代创新。这种议题再定位既可以是政策工具层面的调整,也可能涉及政策理念以及战略层面的变化。一项政策试验的重新定位,意味着探寻更有效的政策安排,从而引发迭代创新。政策试验并非一蹴而就的过程,而是持续的迭代创新过程。决策者需根据政策试验的反馈效应,结合具体情境进行政策再定位,推进政策再设计,提升政府干预的适应性。可以说,再定位是政策试验中议题学习螺旋的关键环节,发挥着议题拓展或迭代转换的作用,推动着政策试验在已有经验的基础上开展新一轮探索创新。

针对服务业准入需要办理多张许可证,导致行政审批手续较多的问题,上海浦东新区聚焦“一业多证”问题,提出“一业一证”的改革目标,要求在宾馆、药店、餐馆、便利店等行业率先试点,实行“一证准营、一码亮证”。“一业一证”改革要求梳理行业准入涉及的多张许可证及审批程序,将其整合为一张“行业综合许可证”,简化行政审批环节,将原来需要的多套材料调整为一套材料,实现“减材料、减环节、减时限”。这项改革以减轻企业负担为导向,要求推进窗口整合、平台整合、流程整合、信息整合,大幅降低行业准入成本。当前,很多城市都在开展“一业一证”改革,通过构建议题学习网络,在多元主体之间增进交流,有利于促进成功经验的推广。

五、结论与讨论

面对不确定性风险挑战,政策试验在局部范围内开展创新探索,构建议题网络,推动多方主体参与政策学习,运用分散的知识和信息,提升决策理性和公信力。本文从不确定性的视角,将政策试验分为生成型试验、测试型试验、倡导型试验与拓展型试验,辨析各自的议题情景、学习诉求及功能定位。生成型试验适用于深度不确定性的改革议题,政策探索处于“有问题、无选项”阶段,决策系统采取模糊化策略,提出较为笼统的愿景目标,由试点地区结合本地情景将其转化为具体方案,形成“政策原型”;测试型试验适用于“选项确定、效果不确定”的议题情景,这类试验通过构建议题网络,吸纳专家与公众参与,收集各方的反馈信息,对政策试验的结果及效果进行监测和评估,进而判断“政策原型”的有效性;倡导型试验的议题不确定性明显降低,这类试验的目的在于构建示范,在更大范围内测试新方案的外部效率,总结并推广成功经验;拓展型试验对政策试点进行再定位,寻求新的发力点,形成迭代学习效应。

本文以相对集中行政许可权试点为例,观察在不同阶段的问题情景以及政策试验的功能迭代,解析政策试验过程中的组织学习机制。在集中导向的试点探索中,成都市武侯区创建了全国首家行政审批局,将“相对集中行政许可权”这个概念转化为具体方案。天津市滨海新区提出“一枚印章管审批”,由行政审批局统一受理审批事项,实行“一个主体审批、一个窗口办理”。该模式得到中央肯定,中央编办、国务院法制办随后发布了试点名单。随着行政审批局模式在区(县)级政府快速扩散,中央政府总结各地经验,选择典型案例进行推广。随着“职能整合”面临极限,行政审批改革拓展议题领域,开启了“一业一证”试验。

在相对集中行政许可权改革的不同阶段,政策试验发挥的作用具有差异性。第一阶段的政策试验具有方案探索性质。成都市武侯区、天津市滨海新区组建行政审批局,打造了“相对集中

行政许可权”的政策原型,完成了从“0”到“1”的突破。第二阶段的政策试验采取测试模式,基本定位是收集数据和证据,检验行政审批局模式的内在效度。第三阶段的政策试验采取倡导模式,在更大范围内检验“流程整合”模式与“职能整合”模式的外在效度,总结推广典型经验。第四阶段的政策试验拓展了议题领域,进一步压减了审批环节和流程。

政策试验是多方参与的方案探索,目的在于为化解风险提供更为清晰的路线图。回顾相对集中行政许可权改革的多期试验可以看到,不同阶段的试验并非离散关系,而是具有紧密的衔接性,随着议题的不确定性降低,议题学习的核心任务发生变化,政策试验的组织模式也会相应调整。在政策试验不同模式的演化过程中,愿景驱动的意义建构机制、试点驱动的议题学习机制、绩效驱动的注意力调控机制、再定位驱动的迭代创新机制发挥着基础性的传导作用。

参考文献:

- [1] 习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第十三次会议强调 树立改革全局观积极探索实践 发挥改革试点示范突破带动作用[N]. 人民日报,2015-06-06.
- [2] 韩博天,石磊.中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 开放时代,2008(5):31-51.
- [3] 李娉,杨宏山.科学检验与多元协商:政策试验中的知识生产路径——基于Y市垃圾分类四项试点的比较分析[J]. 公共管理学报,2022(3):71-83.
- [4] ZHU X F, ZHAO H. Experimentalist governance with interactive central-local relations: Making new pension policies in China[J]. Policy Studies Journal, 2021(1): 13-36.
- [5] 杨宏山,周昕宇.政策试验的议题属性与知识生产——基于城市土地使用权改革的案例分析[J]. 管理世界,2022(4):82-95.
- [6] ANSELL C K, BARTENBERGER M. Varieties of experimentalism[J]. Ecological Economics, 2016(5): 64-73.
- [7] SABEL C. Dewey, democracy, and democratic experimentalism[J]. Contemporary Pragmatism, 2012(2): 35-55.
- [8] CAMPBELL D T. Reforms as experiments[J]. American Psychologist, 1969(4): 409-429.
- [9] 陈思霞,许文立,张领祎.财政压力与地方经济增长——来自中国所得税分享改革的政策实验[J]. 财贸经济,2017(4):37-53.
- [10] 陈旭东,鹿洪源,岳文浩.转移支付不确定性与政府债务规模——基于转移支付指标下达时间改革的政策实验[J]. 经济与管理研究,2022(12):19-34.
- [11] 陈叶烽,刘莹,杨雯渊.公共政策评估与随机控制实验——基于“规模化”视角的经验启示与中国实践[J]. 管理世界,2023(3):172-196.
- [12] 王思琦.中国政策试点中的随机实验:一种方法论的探讨[J]. 公共行政评论,2022(1):30-50.
- [13] 杨宏山.双轨制政策试验:政策创新的中国经验[J]. 中国行政管理,2013(6):12-15.
- [14] 董雪兵,李霁霞,徐曦磊.政策创新:来自地方自发试验的力量[J]. 经济社会体制比较,2020(2):163-173.
- [15] DORF M C, SABEL C F. A constitution of democratic experimentalism[J]. Columbia Law Review, 1998(2): 267-473.
- [16] 杨登峰.行政改革试验授权制度的法理分析[J]. 中国社会科学,2018(9):136-158.
- [17] 陈昭.“众创”试验:理解中国政策创新的新视角——基于干部容错纠错机制演化的案例研究[J]. 公共行政评论,2022(1):127-147.
- [18] TURNHEIM B, KIVIMAA P, BERKHOUT F, et al. Innovating climate governance: Moving beyond experiments[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- [19] 李娉.中国政策试点的三重逻辑:历史、理论与实践[J]. 学海,2023(5):13-24.
- [20] 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.
- [21] 杨宏山,李悟.政策试验中的组织学习:一个过程框架[J].学海,2023(5):25-32.
- [22] 刘培伟.基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释[J].开放时代,2010(4):59-81.
- [23] ETTTEL S, WILLIAMS L, MAY S N. National policy piloting as steering at a distance: The perspective of local implementers[J]. Governance, 2022(2): 385-401.
- [24] WALKER W E, MARCHAU V A, SWANSON D. Addressing deep uncertainty using adaptive policies: Introduction to section 2[J]. Technological Forecasting and Social Change, 2010(6): 917-923.
- [25] OVE H S. Decision making under great uncertainty[J]. Philosophy of the Social Sciences, 1996(3): 369-386.
- [26] HADORN G H, BRUN G, SOLIVA C R, et al. Decision strategies for policy decisions under uncertainties: The case of mitigation measures addressing methane emissions from ruminants[J]. Environmental Science & Policy, 2015(52): 110-119.
- [27] LEMPERT R J, GROVES D G, POPPER S W, et al. A general, analytic method for generating robust strategies and narrative scenarios[J]. Management Science, 2006(4): 514-528.
- [28] NAIR S, HOWLETT M. Policy myopia as a source of policy failure: Adaptation and policy learning under deep uncertainty[J]. Policy & Politics, 2017(1): 103-118.
- [29] 约翰·凯,默文·金.极端不确定性:如何为未知的未来做出明智决策[M].傅诚刚,译.北京:中信出版集团,2022.
- [30] SABATIER P A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework[J]. Knowledge, 1987(4): 649-692.
- [31] MATTOCKS K. Policy experimentation and policy learning in canadian cultural policy[J]. Policy Sciences, 2021(4): 891-909.
- [32] CHECKLAND K, HAMMOND J, COLEMAN A, et al. “Success” in policy piloting: Process, programs, and politics [J]. Public Administration, 2023(2): 463-480.
- [33] JAN P V, SIMONS A. A novel understanding of experimentation in governance: Co-producing innovations between “lab” and “field”[J]. Policy Sciences, 2018(2): 213-229.
- [34] 杨宏山,李沁.政策试验的注意力调控与适应性治理[J].行政论坛,2021(3):59-67.
- [35] ETTTEL S, MAY S N, ALLEN P. The multiple purposes of policy piloting and their consequences: Three examples from national health and social care policy in England[J]. Journal of Social Policy, 2015(2): 319-337.
- [36] HALL P A. Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain[J]. Comparative Politics, 1993(3): 275-296.
- [37] 朱光磊.构建行政审批局:相对集中行政许可权改革的探索[M].北京:中国社会科学出版社,2017.
- [38] 顾平安,易丽丽,张弦.开局之局:中国第一个行政审批局的探索与实践[M].北京:国家行政学院出版社,2016.
- [39] 沈荣华,王荣庆.从机制到体制:地方政府创新逻辑——以行政服务中心为例[J].行政论坛,2012(4):1-6.
- [40] 郭晓光.成立相对集中审批权的行政审批局之思考[J].中国行政管理,2014(8):31-32.
- [41] 袁雪石.相对集中行政许可权改革的挑战与发展方向[J].中国行政管理,2020(1):30-34.
- [42] 徐继敏.相对集中行政许可权的价值与路径分析[J].清华法学,2011(2):79-87.
- [43] 成都市武侯区行政审批局 运行三年成效凸显[J].红旗文稿,2011(23):2.
- [44] 李智超.政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析[J].公共管理学报,2019(3):145-156
- [45] 俞四海.相对集中行政许可权模式革新与立法进路——以浦东新区“一业一证”改革为例[J].东方法学,2022(5):177-188.
- [46] 文净.“意义建构调适”:高风险政策试点中地方动力的一种解释——基于A省药品上市许可持有人制度试点

的案例分析[J].中国公共政策评论,2023(1):127-145.

[47] 代凯.注意力分配:研究政府行为的新视角[J].理论月刊,2017(3):107-112.

Issue Scenarios and Multiple Functions of Policy Experiments

——Taking the Reform of Relatively Centralized Power of Administrative License as an Example

YANG Hongshan, HAO Sikai

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Policy experiment is the common discourse narrative of China's reform, from the center to locals, leaders of all levels positively endorse the experimental path of policy innovation. To promote policy innovation and governance transition, policy experiments are carried out through local piloting, constructing issue-learning networks, strengthening multi-actor interactions, and leveraging multiple sources for cognitive learning. From the perspective of uncertainty, the authors propose the "issue scenario-functional positioning" framework for policy experiment, distinguishing four types of policy trials, namely, generative trial, testing trial, advocacy trial, and expansion trial, to analyze the functional positioning of different experiment types. Generative trials can be applied to deeply uncertain decision-making issues. Given the uncertainty of both the options and the value of the policy intervention, the decision-making system proposes conceptual visionary goals, sends new signals, and encourages local governments to conduct innovative explorations to transform the visionary goals into operational programs. Testing trials, for their part, can be applied in cases of uncertainty about the policy intervention's internal validity. The decision-making system learns by evaluation through localized pilots in scenarios with policy options already identified. Advocacy trials can be used for external validity uncertainty. By implementing trials on a wider scale, the decision-making system draws lessons from the differences and further calibrates the policy instruments. Expansion trials focus on scenarios in which both the internal and external validity of the policy instrument have been tested. Based on this, the decision-making system expands the new concepts and tools to a wider range of application scenarios through issue reconstruction. Examining the reform process of relatively centralized administrative license, it has experienced the evolution of local innovation, multi-actor participation, pilot expansion and issue reposition. The policy experiment has played multiple functions such as proposal generation, effect testing, experience promotion, and governance transition. These functions are interconnected and together constitute the functional map of policy experiments. In the reform process, multiple actors have maintained continuous inter-governmental learning, through conceptual learning to transform ambiguous goals into concrete proposals, and then by evaluation, demonstration and iterative learning to incorporate successful local experiences into national policies. As shown in the case study, the uncertainty of the policy issue has a direct impact on experiment type selection, and at different stages of the process, there is variability in experimental policy modes of organization and functional positioning.

Key words: policy experiment, issue scenarios, policy learning, administrative approval

责任编辑:牟 怡

引用格式:衡霞,吴培豪.政策衔接:政策有效性的一种实现机制[J].探索,2024(2):112-124.

政策衔接:政策有效性的一种实现机制

衡霞,吴培豪

(四川大学公共管理学院,四川成都610065)

摘要:政策衔接作为公共政策实践中的常见现象,是不同政策间相互连接和协调的政策过程,旨在确保关联政策的连贯性、互补性和协同性,呈现结果与行动相统一、共性与个性相融合的特征。在现实场景中,由于社会问题的复杂性与多元性,公共政策常常面临一定程度的分立与冲突,导致政策执行者往往面临工具不统一、目标不一致等难题。为了提升政策制定和执行效能,在多重任务导向下,政策衔接成为政策有效性的一种实现机制。首先,在政策衔接功能上,关联政策的目标弥合有助于提升政策执行方向的明确性、工具组合使用有助于提升政策执行手段的合理性、资源整合有助于提升政策执行资源的匹配度。其次,在政策衔接过程上,通过政策转译实现与上级政策的衔接,延展政策的情境适用性;通过政策协同实现与同层级政策的衔接,提高政策的系统整合性;新政策通过政策接续实现与旧政策的衔接,增强政策更迭的稳定性。最后,在政策衔接的结构保障上,为消除治理结构中的不利干扰,采取赋能正向行动的可行性建构,提升政策主体的主观能动性,以及政策的合意性与稳定性;借助程序与结果的合法性建构,确保政策衔接过程符合制度规范和社会规范,衔接结果获得内部认同和社会认同,避免政策制定者的偏离行为破坏政策有效性。总之,政策衔接的三种样态及其相互交叠,有助于缓和科层体制与有效治理的张力、缓和专业治理与整体治理的张力、缝补路径依赖与制度创新的裂隙,共同回应国家治理现代化进程中的空间与时间命题,提升国家治理效能。

关键词:政策衔接;政策有效性;实现机制

中图分类号:D63-31

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0112-13

在我国公共政策过程中,一项政策的出台往往伴随着其他相关政策的配套实施,不仅表现在下级政府部门对上级政策的转译,地方政府部门间的政策协同还常见于新旧政策交替之际的政策接续。在政策名称或政策内容中也时常出现“衔接”的表述,以强调不同政策间的连接与配合关系。上述政策实践深刻揭示了我国公共政策过程中的政策衔接现象,即不同政策间相互连接和协调的政策过程,旨在确保关联政策的连贯性、互补性和协同性,从而更好实现预期政策效果。公共政策过程中的政策衔接现象具有深刻的内在根源。首先,我国幅员辽阔、人口众多、政府层级较多,治理问题复杂多变,政策衔接成为提升治理效能的必要手段,通过政策衔接可以更好应对复杂的系统性治理问题,提高政策有效性;其次,我国国家结构和党政统合治理机制使得纵向协调和横向协调得以实现,为政策衔接提供了独特的制度优势,从动力和能力两方面保证了政策衔接的有效运作。特别是中国式现代化加速推进背景下,情境复杂多变化、问题与目标多元化日益凸显,单一政策的有效空间愈发收窄,政策关联性愈发增强,政策衔接无疑拥有更为

基金项目:国家社会科学基金重大项目“‘高质量’导向下城乡社区治理和服务体系建设的有效性研究”(21ZDA110),项目负责人:姜晓萍;四川省社会科学基金重大项目“乡村发展和治理体系双螺旋耦合路径研究”(SC22ZDTX04),项目负责人:衡霞。

作者简介:衡霞,女,博士,四川大学公共管理学院教授,博士生导师;吴培豪,男,四川大学公共管理学院博士研究生。

宽广的施展空间。由此可见,政策衔接是复杂性、系统性、变动性交织场景下实现政策有效性的重要机制,然而相关研究成果较少。虽然政策衔接这一词汇被政策界和学术界经常使用,但如何理解政策衔接与政策有效性之间的关系,政策衔接的过程是怎样的,如何更好地进行政策衔接,这些问题都有待探讨。

一、文献回顾与问题提出

政策有效性是公共政策研究的核心议题,意指政策能解决所关涉问题的程度。有效的政策是能解决问题的^[1],现有研究大多遵循“阶段启示法”,认为作为“政策产出”的政策有效性受到作为“政策输入”的政策制定效能和作为“政策转化”的政策执行效能的影响。在政策制定层面,政策质量和政策合法性是核心变量,具备目标明确性、方案科学性、时间稳定性、合乎民意性和程序合法性等特征的政策更可能实现有效性^[2]。在政策执行层面,多种政策执行模型对影响政策有效性的变量进行了深入探究。过程模型认为政策有效性不仅受制于政策本身的理想化程度,还取决于政策环境、执行机构的运作效能以及目标群体对政策的接受程度等因素的共同作用^[3]。互适模型则更侧重于政策执行过程中执行者与目标群体的动态互动关系,强调双方的相互调适是政策有效执行的关键^[4]。此外,系统模型还关注到政策资源配置、执行者的自由裁量以及执行组织间沟通和强制行为对政策绩效的影响^[5]。

阶段启示法是基于线性迭代思维的,即政策有效性是在政策制定到政策执行过程中通过效能迭代而成。然而,这一分析视角并未重视对政策关联性的细致考察,仍然有待完善。实际上,任何政策都是政策体系中的一部分,政策间会产生相互影响,只不过影响强度呈现“中心—边缘”结构。距离中心越近,政策密度越大,受到政策体系的影响也就越大。反之,所处位置越边缘,政策密度越小,受到政策体系的影响也就越小。如此看来,在政策有效性的影响因素中应当考虑政策体系因素,以此区分政策关联性的强弱程度。因为,在政策关联性较强的场景中,政策有效性不仅取决于单一政策过程的内部有效性,还取决于政策间相互作用的外部有效性。因此,部分学者注意到了公共政策过程中的政策衔接现象,并主要围绕政策衔接的运行基础和运行机制展开讨论。

在政策衔接的运行基础方面,学者们主要从两个视角进行研究。一是共时性视角,认为任何一个公共政策问题都是复杂问题的集合或问题系统^[6]^[127],因此需要政策间的协作和联动,规避政策间的“外部性”^[7];形成不同类型与层次的政策组成的配合紧密、高度协调的政策群,通过“政策合力”提升政策效率^[8]。二是历时性视角,认为很少有政策能不顾外部环境和内在因素的变化而保持不变,新旧政策转换才是公共政策的常态,需要全面梳理现有政策,分类确定需要接续的、废止的、完善的或新设的政策举措,推动政策有效衔接^[9],以保证政策转换的连续性和稳定性。政策衔接的发生还与政策间既相互联系又相互区别的关系密不可分。政策关联性表现在目标一致性、内容贯通性和时空耦合性上^[10],政策差异性则体现为时间的继替和空间的转换,这种关联性和差异性的并存使得政策衔接成为可能。

在政策衔接的运行机制方面,有学者认为协商民主机制是政策有效衔接的基础,通过民主表达和利益整合可以畅通中央和地方的政策传导、强化地方政府部门的政策落实、协调政策制定者和目标群体的政策沟通^[11];也有学者指出政策试点机制、组织学习和动态适应机制、中国共

产党的统合治理机制是政策衔接的有效运行机制^[12];还有学者关注到信息交流与共享机制、协商决策机制、执行机制、监督与利益协调机制在政策衔接中的重要功能^[13]。

显然,上述观点已经认识到政策衔接对于实现政策有效性的重要作用,揭示出政策衔接所具有的结果与行动相统一、共性与个性相融合的关键特征,但以上研究由于缺乏系统性而呈现出碎片化特征。这不仅忽视了对政策衔接如何实现政策有效性的逻辑推演,也遗漏了对政策衔接过程的具体揭示,还缺乏对政策衔接路径的系统探讨。基于此,本文遵循“功能—过程—结构”的分析思路(见图1),以期深化对政策衔接的理解。首先,从政策有效性视角出发理解政策衔接,揭示政策衔接的功能与政策有效性间的内在传导性;其次,在对政策衔接的类型进行区分的基础上演绎不同政策衔接类型的具体过程;最后,探究政策衔接的结构基础,并从可行性建构与合法性建构两方面提出保障政策有效衔接的具体路径。

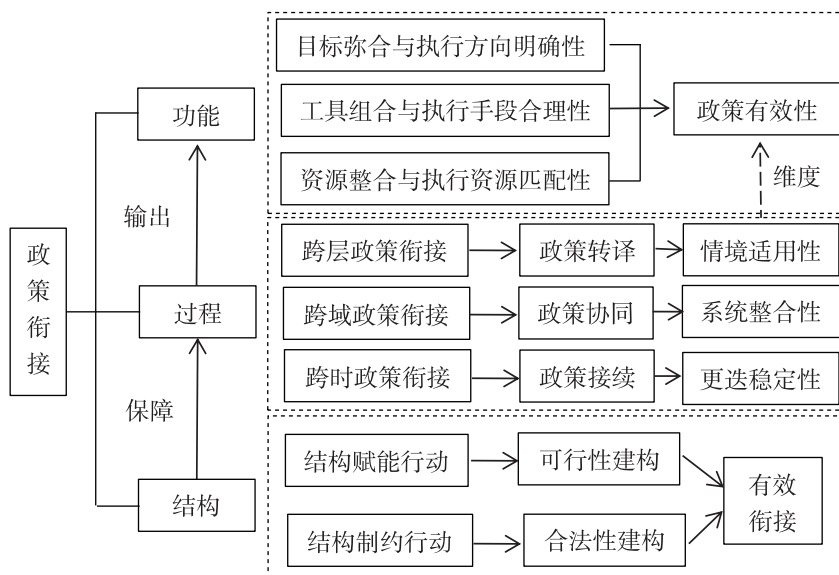


图1 政策衔接促进政策有效性的分析思路

二、政策衔接的功能显现：政策有效性的关联逻辑

政策衔接是指不同政策间相互连接和协调的政策过程,旨在确保关联政策的连贯性、互补性和协同性,从而实现预期政策效果。关联性较强的政策应当是相互连接、紧密配合的,但在实践中存在着政策分立与政策冲突两种与应然状态相悖的政策间关系形态。政策分立指的是关联政策存在彼此独立、相互疏离的现象。例如,部门政策只关注自身的利益和管辖范围;部分地方政府对上级政策要求置若罔闻,“上有政策,下有对策”,导致政策效果大打折扣。政策冲突指的是关联政策存在相互冲突或抵触的现象,包括不同层级政策之间的不协调、相同层级政策之间的差异以及新旧政策之间的不一致等^[14],导致政策体系始终处于相互消解的内耗之中。这两种政策间关系形态都制约了政策有效性的实现。为了规避政策分立和政策冲突,就不能仅关注单一政策的制定效能与执行效能,还需要重视政策之间的连接和协调。政策衔接能够有效回应上述问题,通过政策主体纵横向协调,实现从政策分立、政策冲突到政策系统化的转变,也能将政策执行问题前置化,从关联政策的目标弥合、工具组合、资源整合等方面来明确政策执行方向

与手段,促进在地化资源与政策目标的匹配,提升政策制定和执行的双重有效性。

(一) 关联政策的目标弥合与政策执行方向的明确性

政策目标是政策制定者期望能达到的解决问题的效果或目的^[15],在整个政策过程中起着至关重要的定向作用。现代社会的系统性、复杂性对政策制定提出更高要求,不仅体现在同一政策涵盖多元目标上,还通常表现为多种政策应对共同的政策问题和实现共同的政策目标。然而,在政策分立和政策冲突场景中,政策间难以相互连接和协调,无法实现目标的整合,形成多元的政策目标。这些目标或彼此分离,导致政策执行者必须分散精力应对原本可以相互关联的多重政策目标;或相互冲突,使得政策执行者面临目标不兼容等难题。在经验世界中,很难将所有政策目标置于一个统合性目标之下,做到一劳永逸,政策衔接就尤为必要。目标衔接是政策衔接的重要内容,对不同政策的目标进行综合分析,明确相近目标和相异目标,并促成不同目标间的协调。总之,关联政策应当规避目标的分离和冲突,通过政策衔接来协调不同政策的目标,弥合目标之间的“裂隙”,保证政策执行方向的明确性。

(二) 关联政策的工具组合与政策执行手段的合理性

政策工具是政策主体为达成政策目标而采用的手段^[16]¹³⁻¹⁴。政策工具贯穿政策执行过程始终,政策执行的关键在于选择适当的政策工具以将政策目标转化为预期效果。在政策工具的选择上,受到政策目标、政策问题、政策环境、政策工具选择者的观念和偏好等诸多因素的影响,由于这些差异,不同政策间的政策工具选择也往往不尽相同。从单一政策的角度看,这种差异是正常现象。然而,对于关联政策,则需要考虑政策工具的政策间组合效应。因为不同政策的政策工具既可能相互配合,在实现各自目标的同时实现共同目标,也可能相互抵牾,不仅使得政策目标在工具意义上变得分崩离析,而且让政策执行者面临无所适从、左右为难的困境。工具衔接也是政策衔接的重要构成,在目标衔接的基础上,根据不同政策的共同目标和差异目标分别进行政策工具的组合配置与差异配置,评估政策工具的适配性,充分发挥政策工具的组合效应,保证政策执行手段的合理性。

(三) 关联政策的资源整合与政策执行资源的匹配性

政策资源是为实现政策目标而能够满足政策执行需要的各种资源。在某种意义上,政策过程就是将输入的特定资源转化为预期产出的过程,倘若没有相应的资源配备,无论政策目标设置多么合理,抑或政策工具选择多么恰当,政策问题都将无法解决。因此,任何政策都必然附着资源,且不同政策的资源配置重点也各不相同。对于关联政策,相对独立的资源配置可能造成两种类型的资源错配:一是多个政策对相同政策客体的资源重复配置,资源供给超过政策目标所需,在过量资源供给下政策执行将陷入内卷化;二是多个政策对相同政策客体资源配置的共同忽视,资源供给无法满足政策目标所需,在缺乏资源供给下政策执行将陷入平庸化。资源衔接同样是政策衔接的组成部分,在目标衔接和工具衔接基础上,按照目标的优先次序、工具运用的强度和频次整体谋划资源配置方案,精准配置政策资源,充分发挥政策资源的保障功能,保证政策执行资源的匹配性。

三、政策衔接的过程演绎:政策有效性的生产行动

政策衔接是结果与行动的统一,既导向不同政策间相互连接和协调的结果状态,也强调充

分发挥政策主体在衔接过程中的能动性。在政策实践中,根据主体和场域的差异可以将政策衔接归纳为跨层政策衔接、跨域政策衔接和跨时政策衔接三种类型(见表1)。这些不同的类型意味着政策衔接的情境和行动者相互区别,不仅相应的衔接策略和过程存在差异,而且实现政策有效性的侧重点也有所不同。但在衔接方向上,它们都遵循时间和层级法则,即后发的政策需要与先发的政策进行衔接、低层级的政策需要与高层级的政策进行衔接。

表1 政策衔接的三种类型

	跨层政策衔接	跨域政策衔接	跨时政策衔接
行动主体	上下级政府部门	同层级两个及以上的地方政府部门	政府部门
行动情境	层级	领域或地域	时间
行动策略	政策转译	政策协同	政策接续
行动要素	目标、工具与资源纵向衔接	目标、工具与资源横向衔接	目标、工具与资源新旧衔接
行动指向	政策情境适用性	政策系统整合性	政策更迭稳定性

(一)跨层政策衔接:通过政策转译延展情境适用性

与政府层级体系相伴随的是一条自上而下的政策传递链,该链条旨在将国家意志传递至基层。一方面,自上而下的行政管理与自下而上的组织服从,强制性地要求下级政府部门在制定政策时必须遵循上级的政策基调;另一方面,作为政策传递起点的上级政府部门掌握抽象性的整体政策知识,其制定的政策内容通常具有原则性、方向性和指导性^[17],如果下级政府部门仅仅充当“政策传递者”的角色,可能会导致政策在实施过程中的“水土不服”,降低政策执行的效能。因此,拥有相对精确的地方性知识的下级政府部门应当因地制宜地对上级政策内容进行转译与更新^[18],实现跨层政策的有效衔接,增强政策在特定情境下的适用性。

其一,下级政府部门通过“看上边”深刻理解上级要求,明确政策转译的限度。这一过程主要是通过政策培训会、政策现场会、政策调度会、政策解读会等实现。政策培训会侧重政策文本学习,通过专题讲座、研讨等形式,提供全面的政策视野,使下级政策制定者能更深入掌握政策要求和意图。政策现场会侧重实地考察基础上的经验感知,使下级政府部门能够更为直观地了解政策在实际操作中的效果和问题。通过实地考察,下级政策制定者也能对政策实施的环境和条件有粗略的掌握,为本地区政策制定提供借鉴。政策调度会对政策制定阶段性工作进行部署和推进,使下级政策制定者能够统一思想认识、确立政策方向以及明确政策制定时限。上级政策制定者会阐述和强调政策制定意义、诊断阶段性工作困难,规定政策制定质量和时限,有助于下级政策制定者更好把握政策方向和要求。政策解读会是一种旨在解读和解释政策内容、意图及要求的会议。权威专家和官员代表全面细致地阐述政策的背景、目的、内容等,以确保下级政策制定者和社会公众对政策进行准确、全面的理解。该会议相较于其他会议的特殊之处在于,它是一种政府与社会沟通的窗口,通过政府对社会的信息传递,可以厘清下级政府部门在政策定位和政策边界方面的困惑,并在此基础上制定地方政策。此外,下级政府部门直接请示咨询上级政策制定单位以及向上级报批政策方案也是“看上边”的常见举措^[19]。

其二,下级政府部门通过“看自己”初步实现政策要求与治理资源的匹配,明确政策转译的

力度。政策制定者在操作中仍需要结合实际情况,确保转译内容既符合自身能力范围,又尽量发挥最佳政策效能,做到“尽力而为,量力而行”,主要包括参照既有的政策知识、学习政策先行地区经验、开展短期政策试验。历史制度主义认为,初期选择的政策将持续并极大地影响未来的政策,表现为系列约束下的渐进变化^{[20]69-71}。政策制定者是有限理性的,通常会运用以往的经验来指导新的政策制定。这种做法既与长期形成的政策观念相符,又兼顾政策制定效率,但可能对新情况估计不足,适用于确定性较高的政策转译。组织学习理论表明,组织并非被动适应环境,而是具备主动适应能力、学习能力和动态进化能力的机构^[18]。在政策内容高度不确定的情境中,下级政策制定者会积极向政策先行地区学习相关知识,初步判断政策实施所需的条件,并与自身治理资源相对照,进行“在地化创新”。这种做法拓宽了政策制定者的视野,为政策创新提供了更多思路,但前提是有先行政策参考。政策试验也是增进知识、降低不确定性和提高适应性的有效途径^[21],通过小范围的政策试验,选择最适合自身治理结构的政策方案。尽管这种方式弥补了政策学习的弊端,但在时限上往往需要把控。总体而言,下级政府部门根据政策内容的确定性和时限要求灵活采取适宜途径,合理控制政策转译的力度。

其三,下级政府部门通过“看下面”和“看外面”来掌握多元群体的诉求和态度,明确政策转译的准度。不管是依据政策经验,还是通过政策学习,抑或是进行政策试验,所构建的政策框架仅仅在政策制定者层面具有确定性和合理性。然而,要真正赋予政策以合法性和可行性,必须赢得政策相关群体的支持和认同^[22]。首先,政策执行并非自上而下的应用问题,一定程度上有赖于科层体制中相关人员的知识背景。因此,在政策执行前,要求在政府组织内形成协商关系,并且相互间要彼此认同,同意与政策负有首要责任的组织进行合作^{[20]94-95}。为此,在政策草案形成后,下级政府部门的常规做法是向辖区内的利益相关单位征集意见,这可以缓和政策相关单位间的张力,统一思想认识,同时进一步细化、完善政策内容,保证政策的可行性。此外,通过召开专家论证会也能够提供技术支持。其次,只有当社会公众对政策表现出高度认同和支持时,政策才能得以有效执行。政策制定更为强调输入合法性,其建构依赖于公众参与和政策回应性^[23]。为此,下级政府部门通常采取自上而下专题调研和自下而上问题征集相结合的方式。专题调研是政府主动深入目标群体中,对其诉求和意见有清晰的感知。意见征集则是政府在规定时间内广泛收集与政策相关的社会各方面意见和建议。通过专题调研和意见征集的方式,下级政府能够从深度和广度两方面收集民意,有效增强政策合法性。

(二)跨域政策衔接:通过政策协同提高系统整合度

在政府管理体系中,存在着部门管理和属地管理两种机制。部门管理是基于政府部门的专业分工和职能分配进行管理,强调各司其职,指向专业化和精细化;属地管理是以行政区划为基础,根据地域特点和需求进行管理,关注如何根据地方性特征因地制宜制定和执行政策,强调对辖区事务的综合管理,实现辖区的发展和稳定。针对相对简单和系统性要求较弱的问题,部门管理和属地管理分别依靠专业优势和信息优势,通过在各自职责范围内制定和执行政策来释放政府治理效能。然而,在面对跨区域和跨部门等系统性较强的问题时,上述优势就可能转换为部门分割和属地分割的劣势,在政策上则表现为“政策烟囱”乃至政策冲突^[24]。因此,在应对跨域性问题时,政府各部门、不同政府间应当通过合作追求政策的一致性与整合性,通过政策协同实现跨域政策的有效衔接,提高政策的系统整合度。

在政策协同的初始阶段,地方政府部门会根据政策议题的政治势能以及利益关联度来确定政策协同的范围。问题的跨域属性是政策协同的客观前提,但只有当客观属性与自身发生关联并转变为积极的主观意愿时,政策协同才可能实现。根据新制度经济学的观点,制度变迁可以划分为强制性变迁和诱致性变迁,类似地,政策协同也可以划分为诱致性政策协同和强制性政策协同,前者对应横向利益的共创共享,后者对应纵向权力的高位推动。在利益共创共享中,成本收益分析和利益互补程度是重要的考虑标准,当政策协同能够带来比较优势的利益增量时,地方政府部门间就越可能选择政策协同。以黄河金三角为例,渭南、运城、临汾、三门峡四个城市具有各自的比较优势,通过利益共享能够促进区域内经济要素优势互补,因此陕西、山西、河南三省在财政、产业、金融等领域进行了广泛的政策协同。在高位推动中,高位者可以利用其科层位阶优势和权能配置规则来调动下级政府的注意力和重视程度^[25],下级政府部门需要对此做出积极回应。例如,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》要求“推动长三角一体化发展,增强长三角地区创新能力和竞争能力,提高经济聚集度、区域连接性和政策协同效率”,为落实相关规划,长三角三省一市在诸多方面进行政策协同。不管是利益共创共享还是高位推动,都实现了地方政府在特定政策协同上的意愿整合。

在政策协同的行动阶段,通常会创建横向协调机制以推动地方政府部门间的政策协同。第一种是议事协调机构,建立在职能部门专业分工和属地管理分而治之的基础上,以应对跨部门、跨地域的复杂系统性问题,在形式上呈现出领导小组、工作组、委员会等多种样态。议事协调机构向上借助政治势能,向内重新设计组织体系的排列方式,通过督促检查机制和考核评比机制,在政策协同上呈现“无形而有力”的特征^[26]。以长三角一体化为例,在国家层面设立“推动长三角一体化发展领导小组”统一协调一体化发展的重大事项、重要政策和重大问题,推动长三角一体化的政策协同。第二种是联席会议,这是一种共同商定的工作制度,以更好协调合作行动。联席会议在召集单位和成员单位间构建平行互动关系,致力于促进信息互换、有效调和利益与观念冲突^[27]。因此,基于利益互补的协商共识是联席会议促成政策协同的内在逻辑。例如,山东省会经济圈商事登记一体化联席会议依托常态化工作联络制度和对接机制,力图增强企业全生命周期服务事项经济圈通办的政策协同,更好推动政务服务融合。第三种是合作协议,这种机制建立在行政契约之上,旨在管理共同事务或实现共同政策目标。在协商一致的基础上,合作协议成为具有约束力的契约,推动各方采取统一行动。与联席会议相似,合作协议中的合作方地位平等,但联席会议更侧重于过程,而合作协议则侧重于结果。确立合作框架以及对合作框架的共同遵从是合作协议促成政策协同的内在逻辑。

从政策协同的结果来看,主要形成了联合发文、联动性政策协同、同质性政策协同等实践样态。联合发文是不同政府部门间联合发布政策文本的一种形式,通过将不同层级政府部门的政策内容整合到统一的政策文件中,从根本上降低政策冲突的可能性。联动性政策协同是同步发布需要政府部门之间合作联动才能完成事项的政策。这种协同方式强调政策发布的时间一致性,以确保政策间的相互配合。同质性政策协同则是对所面临的共同问题,不同政府部门分别在各自文件中采取近似的表述。这种协同方式强调政策发布的内容相似性,以减少政策间的相互冲突。

(三)跨时政策衔接:通过政策接续增强更迭稳定性

政策效力很大程度上依赖于其与政策环境的相互作用。当政策环境发生变动时,政策效力往往也会被削弱。因此,很少有政策能够维持不变,相反,政策在制定出来后就处于持续变迁之中。政策变迁反映了旧政策被新政策取代的过程,这个过程可以划分为间断性变迁和渐进性变迁。在实际情况中,后者更为普遍,这是因为政府更倾向于维持体系的稳定性。然而,渐进性变迁与体系稳定性来之不易,新旧政策交接脱节的现象时有发生,这种断裂既不利于旧政策的效能巩固,也不利于新政策的效能积蓄。因此,要实现渐进变迁,政策制定部门应当弥补新旧政策之间的裂隙,通过政策接续实现跨时政策的有效衔接,增强政策更迭的稳定性。

其一,政策制定者洞察旧政策中不适应环境的内容并精准定位新政策的着力点是确保政策接续的前置环节。在某些情况下,上级政府部门对新旧政策衔接的部署为下级政府部门提供指导。上级政府部门宏观上把握政策环境的变动,从共性角度判定旧政策的缺漏并指明新政策的方向。从层级关系来看,下级政府部门需要及时跟进上级政策,显示自下而上的组织服从;从整体与部分的关系来看,上级政府部门的政策判断多少符合下级政府部门的实际情况。因此,下级政府部门可以依据上级政府部门的政策安排,结合实际情况,诊断旧政策的问题并精准定位新政策的着力点。不过,无论是否存在上级指导,政策制定者对当前政策的综合分析、自身问题处置能力的评估以及政策修订建议的吸纳都是必要的,这与政策转译并无二致。在政策综合分析层面,相关的指标数据、执行机构的问题反馈以及政府组织的专项调查都有助于甄别旧政策的问题所在;在自身的问题处置能力层面,政策学习、政策试验、专家论证等方式都有助于政策问题与处置能力的相互匹配;在政策修订建议的吸纳层面,部门研讨会、专家座谈会和社会意见征集都有助于增强新政策的合理性和社会基础。以新高考改革为例,浙江作为首批试点省份,根据中央政策指导并结合实际情况,进行了新的高考政策方案的探索。自2019年1月,浙江省相关领导牵头相关部门深入基层进行广泛调研,并面向社会、高校和中学听取意见建议,主持召开专家咨询会。浙江省教育厅也通过广泛调研,提出完善高考改革试点的初步思路和方案。同时,为确保试点效果,浙江省专门聘请第三方机构,先后启动两轮高考综合改革试点自我评估,形成评估报告。在此基础上,省政府多次专题研究讨论,经政府决议和合法性审查后发布新的高考政策方案,实现了新旧高考政策方案的平稳过渡。

其二,有序实现政策执行机构与政策目标群体对新旧政策转换的适应是确保政策接续的关键环节。新旧政策转换往往意味着政策目标的转变、政策工具的重组、政策资源的重新配置以及政策客体的重新界定。在常规行动中,政策执行机构往往会形成一套相对标准的运行程序,一旦这一行动模式被固定下来,将会持续执行,除非有足够的力量能够克服这种惯性。尽管政策调整打破了原有行动标准的政策根基,但要实现行动模式的平稳切换,还需要进行架接,因此,为帮助政策执行机构适应政策调整,通常会召开政策培训会。在培训会上,通过阐释政策调整的背景和意义,可以促进思想观念转变;通过强调政策中的新变化,可以促使工作重点的转变;通过讲解相关的操作性业务,可以帮助执行机构适应新的执行要求。以成都市长期护理保险改革为例,为确保长期护理保险改革新旧政策的有序衔接和平稳过渡,该市召开了政策培训会。在培训期间,安排政策解读、业务经办管理、信息系统操作等方面的专题讲座,由此进一步统一思想,提升新政策的执行能力。对于政策目标群体而言,新旧政策的转换可能会引发政策

模糊性和利益的重新分配。政策模糊性是在新政策实施后,对于旧政策目标群体的利益保障及政策适用范围并未明确阐述,进而导致目标群体在理解政策时产生分歧。新政策的推行可能会对目标群体的利益产生影响,包括增加或减少某些人的利益,这可能导致利益受损方对新政策产生抵触情绪。为应对政策模糊性,政府及其相关职能部门通常会颁布相应的衔接政策,以明确新旧政策的适用对象及效力范围。在应对利益重新分配方面,政府及其相关职能部门会召开政策解读会向社会公众进行解释说明,通常情况下还会设置一定的政策过渡期,即以时间换空间^[28],做好对利益受损方的解释沟通或补偿工作。

综上所述,在我国公共政策实践中至少存在跨层政策衔接、跨域政策衔接和跨时政策衔接三种类型的政策衔接。相应地,在政策衔接过程上则表现在三个方面:一是下级政府部门通过政策转译实现与上级政策的衔接,延展政策的情境适用性;二是地方政府部门通过政策协同实现与同层级政策的衔接,提高政策的系统整合度;三是新政策通过政策接续实现与旧政策的衔接,增强政策更迭的稳定性。由此,能够实现关联政策的连接与协调,完成政策有效性的生产。尽管不同类型的政策衔接具有自身的特性,但仍存在诸多交叠之处,主要表现在两个方面:一是现实中的政策衔接情况较为复杂,关联政策的衔接过程可能表现为上述三种类型的两两组合,甚至同时包含三种类型;二是在具体政策衔接的手段上,不同类型间具有共通性,譬如都重视会议的作用和政策沟通机制的建立。

四、政策衔接的结构保障:政策有效性的场景建构

政策衔接并不必然成功,但政策衔接之所以能够作为政策有效性的实现机制,是因为衔接过程被置于特定的场景之中,一旦超越这一边界,政策衔接将可能面临失败,退变为政策有效性的掣肘因素。首先,政策衔接是嵌入在治理结构中的,治理系统不断再造过程中的规则和资源既赋能又制约政策衔接的行动过程^[29]。其次,政策衔接又是政策行动者的能动过程,需要抑制负向行动并激励正向行动。因此,需要调和政策衔接的结构与能动的关系,通过政策衔接的可行性与合法性场景建构来提升政策的有效性。

(一) 政策衔接的可行性建构

政策衔接的可行性建构旨在消除治理结构中对政策衔接的不利干扰,调动治理结构中的各种资源以促成政策衔接。第一,要有充足的政策衔接空间,确保政策制定者在衔接过程中能充分发挥主观能动性。公共政策的层级、领域(地域)、时间特性决定了政策间必然存在诸多间隙,这些间隙又决定了政策衔接的行动空间。若是治理结构中出现消极因素,将压缩政策衔接的行动空间,难以激发政策衔接的主观能动性。在跨层级政策衔接中,上级政府部门要根据政策信息掌握的全面性程度与政策意图,设置刚性内容和弹性内容,以政策属性确定政策制定权力的分配,积极创造政策转译的行动空间;在跨域政策衔接中,为规避横向府际合作的集体行动困境,需要建立起共同责任和共同利益的识别机制、共担共享机制,提升政策衔接的主观能动性;在跨时政策衔接中,为规避因新旧政策断裂而引致的社会冲突和有限的政策衔接时间,需要对涉及利益广泛且复杂、模糊性和不确定性较大的政策设置较长的过渡期,对涉及利益范围较小且相对简单、模糊性和不确定性较低的政策则可以设置较短的过渡期。

第二,要有较强的政策衔接行动能力,以确保政策衔接的精准度。无论是跨层、跨域还是跨

时政策衔接,均需要充分结合上级政策要求、地方实际,在责任共担、利益共享导向下精准判断旧政策的不足点与新政策的发力点,实现政策执行机构与目标群体对政策转换的适应,这些都要求政策制定者要有较强的政策衔接能力。一是政策系统内外部的沟通能力,包括完善由内而外的政策信息传递和搜集渠道,强化政策解读会的信息传递功能与政策专题调研的信息搜集功能;畅通由外而内的政策问题反馈渠道,充分发挥代表建言、专家建言、市长信箱、网络舆情管理、信访、政务服务等平台所具有的政策问题反馈功能,为政策制定和改进提供依据,从而提升政策系统内外部的沟通效率,保证政策稳定性。二是政策调适能力,包括政策衔接与政府治理能力相适应、与政策执行机构和目标群体相适应,通过沟通协商转变政策执行机构和目标群体的观念与行为,为政策衔接营造氛围、提供依据。

(二)政策衔接的合法性建构

政策衔接的可行性建构赋予了政策制定者行动空间与行动能力,但还需要通过合法性建构来规避政策制定者的偏离行为。政策衔接合法性类型按照阶段可划分为程序合法性与结果合法性,按照来源可划分为政策系统内部的合法性与社会赋予的合法性,据此可以从上述两个维度建构路径(见表2),从政策衔接过程符合社会规范与制度规范以及政策衔接结果的社会认同与内部认同四个方面进行政策衔接的合法性建构。

表2 政策衔接的合法性建构路径

		来源	
		社会赋予的合法性	政策系统内部的合法性
阶段	程序合法性	政策衔接过程符合社会规范	政策衔接过程符合制度规范
	结果合法性	政策衔接结果的社会认同	政策衔接结果的内部认同

从政策衔接的程序合法性来看,社会公众对政策制定过程应当享有知情权、参与权、表达权和监督权,以促进政策衔接过程符合社会规范。一是多渠道公开政策动议与政策制定进展的相关信息,利用政府网站、政府公众号、新闻媒体等渠道,确保政策制定信息及时、全面地传达给相关主体,同时也方便社会公众对社会政策制定过程的监督。二是建立互动式政策制定模式,通过举办座谈会和听证会,鼓励社会公众参与政策制定讨论,通过问卷调查、专题调研、网络平台开放论坛、热线电话等形式让社会公众拥有更多的意见表达渠道。同时,政策制定者应当严格遵守相关程序,使政策衔接过程符合制度规范。即政策制定者遵循合法性、合理性、效率性的原则,根据政策制定的经验惯例、法律法规的要求、政策制定者的建议等完善政策制定的制度化程序;建立监督控制机制以保证政策制定者遵守制度规范。一方面,通过教育和培训,提高政策制定者的法律意识和规则意识,使其明确自身职责和义务,增强对制度规范的自觉遵守意识;另一方面,建立责任追究制度,加强监督机构对政策制定过程的监督和评估,依法制止违法违规的政策制定偏离行为。

从政策衔接的结果合法性来看,应增强政策系统内外部对政策内容的认同度和支持度。首先,政策内容应与国家整体战略、发展目标以及价值观保持一致。政策不仅是国家意志的表达载体,同时也是国家意志的执行蓝本。其次,增强政策内容的合法性审查和系统性审查。相关部门应对政策内容进行合法性审查,确保政策符合国家法律法规的相关规定。同时,还要进行

系统性审查,以防止政策内容与现有的政策体系产生冲突或重叠。再次,增强政策执行机构对政策内容的理解。政策执行机构是政策的具体实施者,他们的理解和认同对于政策的效果至关重要。因此,政策制定者应通过培训、解释、宣讲等方式,帮助政策执行机构充分理解政策内容,提高他们对政策的认同度和执行力。最后,要增强社会公众对政策内容的认同度和支持度。政策衔接过程符合社会规范虽然也能增强社会对政策的认同感,但政策衔接结果最终是对多方利益诉求的平衡,因此需要关注政策衔接结果的社会认同。在作为政策衔接结果的政策最终发布之前,需要做好政策内容的意见征集,政府部门应建立有效的反馈与调整机制,关注社会公众的反馈意见,并根据实际情况进行适当的调整和完善。在政策发布之后,应加强政策的解读与宣传,通过政策解读会、媒体宣传等方式让公众更好地理解政策的意义。

五、结语

在现代国家治理中,政策是最常见也最重要的治理工具,而政策有效性则是保证制度优势转化为治理效能的关键介质。以往人们往往将目光聚焦在单一政策的制定效能和执行效能上,以此来实现特定政策的有效性。但政策不是孤立的,而是置于政策体系之中,政策之间往往相互关联、相互影响。因此,不能仅仅关注单一政策的制定效能与执行效能,还需要重视政策之间的连接和协调,这也是我国公共政策实践中特别强调政策衔接的原因所在。

同时,也应看到政策衔接在实现政策有效性过程中的治理意蕴。在我国国家治理实践中存在着科层体制与有效治理、专业治理与整体治理、路径依赖与制度创新三对典型的张力关系,如何找寻平衡点以缓和上述张力是国家治理现代化进程中的重要命题。政策衔接在其中能够发挥关键作用。在跨层政策衔接中,下级政府部门在上级政策框架范围内进行政策转译,为政策注入地方性内容,实现上级意志与地方想法的融合,从而缓和科层体制与有效治理的张力;在跨域政策衔接中,同层级政府部门在政治势能虹吸或共同利益诱致下进行政策协同,建构政策共同体,实现了政策协同范围内的共同合作与范围外的各司其职相结合,从而缓和与专业治理与整体治理的张力;在跨时政策衔接中,各级政府部门在上级指导和自身洞察基础上进行政策接续,充分考虑政策变迁的时间效应,兼顾存量优化和增量调整,从而缝补路径依赖与制度创新的裂隙。总之,三种政策衔接样态相互交叠,共同回应国家治理现代化进程中的空间与时间命题,提升国家治理效能。进一步而言,政策衔接的治理意蕴生成有赖于合理的国家治理结构支撑。从某种意义上说,政策衔接是国家治理结构及其运转的投射。然而,当前国家治理结构中仍存在不够完善之处,制约了政策衔接及效能发挥。譬如,上下级政府部门权责的模糊性、属地管理与部门管理造成的地域分割和部门壁垒、干部更替导致的政策变化等都对政策衔接构成挑战。因此,塑造科学的国家治理结构是推动政策衔接的重要之举。

参考文献:

- [1] 汪家焰. 全过程人民民主制度优势转化为治理效能的路径与机制——基于政策议程设置理论的视角[J]. 探索, 2023(1): 78-88.
- [2] 陈水生. 公共政策失败及其治理: 一个整合性分析框架[J]. 学术月刊, 2022(2): 91-102.
- [3] 李聪, 王承武, 郑文博. 农村宅基地退出政策何以实施? ——基于政策执行过程理论[J]. 社会政策研究, 2022

- (4):87-101.
- [4] 唐娅辉,黄妮.精准扶贫政策执行中的性别盲点与反思——基于政策执行互适模型的分析[J].湖湘论坛,2018(3):139-146.
- [5] 付昌奎,邬志辉.教育扶贫政策执行何以偏差——基于政策执行系统模型的考量[J].教育与经济,2018(3):75-81.
- [6] 王曙光,李维新,金菊.公共政策学[M].北京:经济科学出版社,2008.
- [7] 温美荣,王帅.政策协同视角下脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2021(5):10-19.
- [8] 薛立强.政策群理论及其应用——以“十一五”期间成功关停小火电为例[J].理论与改革,2011(6):91-95.
- [9] 陈明星.脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的基本逻辑与实现路径[J].贵州社会科学,2020(5):149-155.
- [10] 高静,武彤,王志章.深度贫困地区脱贫攻坚同乡村振兴统筹衔接路径研究:凉山彝族自治州的数据[J].农业经济问题,2020(3):125-135.
- [11] 张墨涵.高职院校混合所有制改革的政策衔接——基于利益相关者协商民主的视角[J].教育发展研究,2019(9):71-77.
- [12] 穆军全.由脱贫到振兴的政策衔接何以可能?——基于历史制度主义视角的典型个案分析[J].天津行政学院学报,2022(1):37-45.
- [13] 费广胜,王恒齐.环境治理语境下区域环境政策衔接与协调途径的探讨[J].青海社会科学,2017(1):41-46.
- [14] 李燕,高慧,尚虎平.整合性视角下公共政策冲突研究:基于多案例的比较分析[J].中国行政管理,2020(2):108-116.
- [15] 袁方成,王丹.情景适应:多重政策目标的动态实现逻辑——基于农村宅基地改革案例的经验观察[J].南京社会科学,2021(11):56-65.
- [16] B.盖伊·彼得斯,弗兰斯·K·M·冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007.
- [17] 陈丽君,傅衍.我国公共政策执行逻辑研究述评[J].北京行政学院学报,2016(5):37-46.
- [18] 林雪霏.政府间组织学习与政策再生产:政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例[J].公共管理学报,2015(1):11-23.
- [19] 杜其君.政策细化:一种政策适应性的再生产方式[J].公共管理评论,2023(1):25-44.
- [20] B.盖伊·彼得斯.政治科学中的制度理论:新制度主义[M].王向民,段红伟,译.上海:上海人民出版社,2011.
- [21] 杨宏山,李悟.政策试验中的组织学习:一个过程框架[J].学海,2023(5):25-32.
- [22] 袁博,张海东,周天然.职业流动、政治信任与国家政策认同——基于特大城市新社会阶层与体制内人员的对比研究[J].济南大学学报(社会科学版),2023(6):111-124.
- [23] 翟军亮,吴春梅,金清.基于政策合法性视角的公共政策有效落地分析——以设施农业政策在优成农场的落地为例[J].中国农村观察,2021(1):51-67.
- [24] 王清.模糊的属地化管理:政策执行偏差的一种解释——以流动人口服务供给为例[J].探索,2021(3):129-141.
- [25] 杨旭,高光涵.跨域环境治理的组合式协同机制与运作逻辑——长三角生态绿色一体化示范区的个案研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023(5):95-109.
- [26] 周望.借力与自立:议事协调机构运行的双重逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017(5):7-12.
- [27] 朱春奎,毛万磊.议事协调机构、部际联席会议和部门协议:中国政府部门横向协调机制研究[J].行政论坛,2015(6):39-44.
- [28] 吴晓林,谭晓琴.以时间换空间:基层治理政策创新的“时空适配”机制——对成都市“信托制”物业治理的考察

- [J]. 公共管理学报, 2022(3): 123-135.
- [29] 李文钊, 翟文康, 刘文璋. “放管服”改革何以优化营商环境? ——基于治理结构视角[J]. 管理世界, 2023(9): 104-124.

Policy Cohesion: A Mechanism for Realizing Policy Effectiveness

HENG Xia, WU Peihao

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

Abstract: Policy cohesion, a common phenomenon in public policy practice, refers to the process of connecting and coordinating different policies. It aims to ensure the consistency, complementarity, and synergy of related policies, presenting a unified result and action, and integrating commonalities with individualities. However, due to the complexity and diversity of social issues, public policies often face fragmentation and conflicts in real-world scenarios, leading policy implementers into dilemmas such as struggling with incompatible objectives and chaotic tool usage. To enhance policy formulation and execution effectiveness, policy cohesion emerges as a mechanism for achieving policy effectiveness under multiple task orientations. Firstly, in terms of function, the alignment of related policy objectives contributes to clarity in policy implementation direction, the combined use of tools enhances the rationality of policy execution methods, and resource integration improves the matching of policy execution resources. Secondly, regarding the process, policy translation facilitates cohesion with higher-level policies, extending their contextual applicability. Policy synergy achieves cohesion with policies at the same level, improving system integration. New policies must align with old policies through policy continuation, enhancing the stability of policy changes. Finally, structurally to eliminate unfavorable interferences in the governance structure, a feasibility construction that empowers positive actions is adopted, enhancing the subjective initiative of policy actors and improving policy acceptability and stability. Additionally, the legitimacy construction of procedures and outcomes ensures that the policy cohesion process conforms to institutional and social norms, and the cohesion results gain internal government and social recognition, preventing negative deviations by policy makers from undermining policy effectiveness. In conclusion, the three aspects of policy cohesion and their interactions help reconcile the tensions between authoritative systems and effective governance, mitigate the strain between specialized and holistic governance, bridge the gap between path dependency and institutional innovation, and collectively respond to the spatial and temporal challenges in the modernization process of national governance, thereby enhancing national governance effectiveness.

Key words: policy cohesion, policy effectiveness, implementation mechanism

责任编辑: 金华宝

引用格式:章高荣.时空互置:政策试点推动制度创设的一种机制——以中国儿童福利与未成年人保护政策制定为例[J].探索,2024(2):125-141.

时空互置:政策试点推动制度创设的一种机制 ——以中国儿童福利与未成年人保护政策制定为例

章高荣

(华东政法大学政府管理学院,上海 201620)

摘要:政策试点是中国独具特色的经验,也是理解“中国之治”的关键。现有研究虽从类型学、动力机制与政策扩散等方面进行了大量有益的探讨,但仍无法有效解释政策试点为何被各级政府大量采用,以及试点促进政策制定的一般性机制是什么。结合我国行政管理体制及现代化建设面临的“时空压缩”特征,政策试点的“时空互置”机制成为资源有限条件下进行政策创制的有效方式。时空互置理论包含“时间换空间”和“空间换时间”两种机制。整体上,政策试点通过局部试点效果推动政策扩散,以及在焦点事件等推动政策窗口开启时缩减决策过程,从而在更大空间范围内推动政策出台。“空间换时间”机制则在于通过试点直接打开局部的政策窗口,推动局部空间范围内的政策制定。局部政策创制又通过反馈机制加速整体范围内政策窗口的来临,从而实现“空间换时间”。儿童福利与未成年人保护政策试点案例验证了这一理论框架的解释力。首先,儿童福利领域的政策试点推动了政策的扩散,在焦点事件发生时更容易出台完善的政策,从而实现“时间换空间”。其次,政策试点本身打开了机会窗口,使得即使在整体试点效果不佳的情况下局部试点依旧能够取得成功。虽然政策试点与焦点事件的出现、行政机构的调整、法律法规的出台等交织促成了相关政策的创设,但相比而言时空互置理论更具有普遍性,能够有效解释政策试点作为“中国之治”的一般性规律。

关键词:政策试点;政策过程;儿童福利;未成年人保护

中图分类号:D63-31

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)02-0125-17

政策试点是指正式政策和制度出台之前,在小面积、小范围、小规模内检验政策方案的合理性、可行性和科学性而进行的政策活动^[1]。政策试点是我国推动改革的重要办法,也是我国公共管理模式的特色^{[2]107}。除了提供政策工具、知识外,通过政策试点来推动政策创制越来越成为一种常态化的工作方法^[3]。构建既有中国特色又有普遍意义的政策理论框架是凸显政策试点作为我国公共管理模式特色的重要一环。在我国,新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化在时间上同步演进、空间上一体布局,这是中国式现代化“并联式”发展的要求。对政策试点的研究需要置入中国式现代化建设的时代特征。在此基础上,才能对政策试点形成一个整体性的理解。

一、文献回顾与问题提出

政策试点之所以被各级政府广泛采用,现有研究主要从如下几个方面予以解释。一是试验

基金项目:国家社会科学基金一般项目“社会组织参与突发公共卫生事件应急治理能力提升研究”(22BZZ089),项目负责人:叶士华。

作者简介:章高荣,男,博士,华东政法大学政府管理学院副教授。

主义治理,即依托政策倡导权、试验评议权、激励设计权的制度安排,构建政策倡导、激励相容、同行评议和目标修订机制,将众多较低层级的政府机构组织起来,形成政策协商与试验网络^[4]。试验主义治理一方面源于政策方案的不确定性^[5];另一方面也源于大国治理需要因地制宜从而保持灵活性^[6]。二是政策试点可以确保诸如土地承包、开放特区、股权分置、土地流转等后果不确定的改革可控^{[2]107-108}。上述两类试点也被概括为技术不确定性和政治不确定性下的试点^[7]。三是政策试点可以“见贤思齐”,通过示范推动政策扩散^[8]。上述解释都面临着一些局限性。首先,政策试点很多时候并不是试错或者调校参数而是试对。比如住房改革的试点基本是按照政策执行在做^[9]。其次,政策试点被认为有利于突破政治限制,但已有研究也发现是政治决定了政策试点的限度、范围和结果^[9]。最后,作为示范功能的政策试点并不必然导致政策扩散^[10],反而一些效果并不明确的制度诸如“河长制”“用水户协会”得到了有效扩散^[11]。因此,新近研究开始尝试跳出类型学、动力机制以及政策扩散等具体问题的研究寻求更为一般化的解释^[12]。杨宏山等人^[13]从知识学习的角度对政策试验进行了系统性探索,并提出了“试验民主”的概念。然而很多时候政策试点并不是一种学习机制。可以说现有研究虽然卓有成效,但仍然无法完全解释为何政策试点被我国各级政府广泛采用,政策试点之于“中国之治”的作用机制是什么,迫切需要构建更为一般化的理论^[12]。

从议程设置来看,任何社会都面临着各种挑战,但政府的资源是有限的^[14],政策能否出台取决于恰当的“时机”。多源流理论^[15]以及“回应式议程设置”^[16]等都认为政策窗口是否打开对于政策创制至关重要。除了焦点事件外,行政管理机构改革对于政策创制也至关重要。总体而言,现有研究对于试点推动政策创制过程中的情境性,尤其是时间因素缺乏关注。从政策过程尤其是议程设置的理论切入或许能够得出政策试点作为“中国之治”这一特殊性背后的一般性。除此之外,政策试点之所以被广泛采用需要考虑我国现代化建设中面临的“时空压缩”这一非常重要的结构特征。结合上述视角可以构建“时空互置”这一政策试点推动政策创制的理论框架。通过时间换空间和空间换时间两种机制,政策试点能够加快政策的出台,从而有效应对“时空压缩”。

在构建理论框架后,笔者以中国儿童福利与未成年人保护政策创制为案例来验证该理论的解释力。之所以选择这一案例,首先在于其具有较长的时间跨度,从2010年到2021年历时12年,在这一过程中人事和机构变动都很大,可以排除偶然因素和政策精英对于政策创制的特殊影响,更好地寻求结构性解释。其次,这一领域在中央层面有多项政策试点在开展,便于案例内部的比较分析。最后,还在于这一领域有大量的资料可供参考,可以有效还原整个政策过程。案例的资料包括一手内部资料,尤其是关于中国儿童福利示范区整体的运行情况。基于对知情人士的访谈梳理出整个制度历程。但由于这一周期较长,人事更替较多,因此研究中也大量参考了各种研究资料、政策文本以及行政管理部的政策解释、焦点事件新闻发布会、政策回函等资料以系统性地还原整个政策创制过程。

二、时空互置:政策试点的一个理论分析框架

我国现代化建设面临的很大特征是“时空压缩”,即传统性、现代性和后现代性压缩在同一个时空之中,从而加剧了社会建设的艰巨性、扭曲性和滞后性^[17]。以法治为例,我国用短短三十

几年的时间完成了发达国家在现代化建设过程中几百年才完成的法治积累, 创造了一种不同于西方的全新法治模式^[18]。与此同时, 作为政策创制的实施主体, 我国科层体制并不是韦伯意义上的“理性官僚制”, 而是政治与行政并不区分。在这种情形下, 对于不同层级的政府官员而言, 政策试点的成功推动形成了任期内的突出“政绩”^[19]。因此, 地方改革者的政绩诉求为政策试点提供了内在动力, 政策试验成为地方官员彰显政绩的重要途径^[11]。任何政府都面临着资源的有限性, 加上时空压缩和科层体制特征, 政策试点便成为应对这一结构性要素的重要手段。

政策试点加速政策创制的机制可以概括为“时空互置”。“时空互置”包括“时间换空间”和“空间换时间”两个机制, 具体如图 1 所示。政策试点总体层面是时间换空间机制, 即通过政策试点的准备在政策窗口到来时可以加速政策创制。政策试点的空间换时间机制则在于试点开启了局部的政策窗口, 从而加速了局部的政策创制。局部政策创制通过反馈机制又在一定程度上加速了整体的政策窗口来临。政策试点的“时空互置”特性压缩了制度创设的时间, 从而使得各级政府时空压缩背景下进行大量的政策创制成为可能。

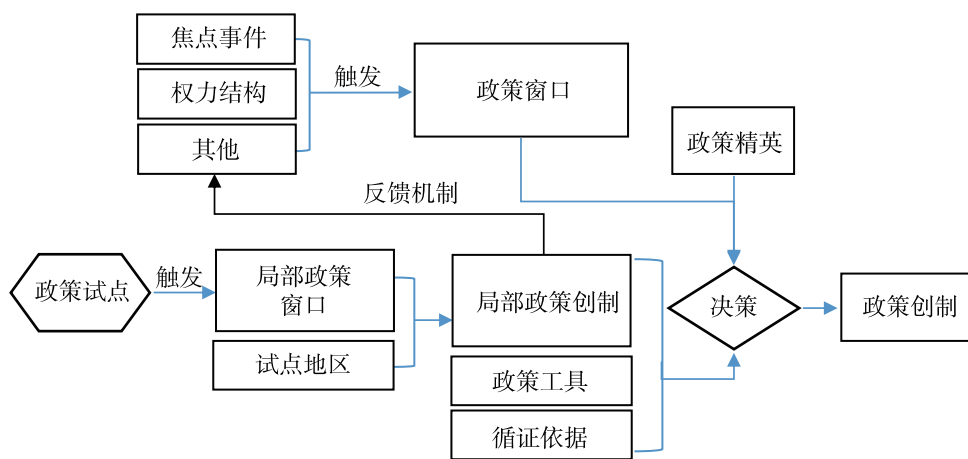


图 1 政策试点推动政策创制的主要机制

（一）时间换空间机制：等待政策窗口

时间和空间是社会科学中最为重要的概念^[20]。政策过程的相关理论都强调了时间的重要性, 其时间概念既具有物理意义也具有社会和政治意义。约翰·金登(John Kingdon)在多源流理论中提出“政策之窗”的概念。“政策之窗”为议事日程的设立提供了契机, 但往往时间短暂^[21]¹³。按照多源流理论, “政策之窗”的打开通常是因为问题源流中的重大“事件”。食品安全立法、收容遣送制度的废除等都是由焦点事件所驱动的^[22]。对我国而言, 在回应式议程设置模式下, 社会焦点事件的发生方式和剧烈程度对进入政策议程的重要性往往超过了政策议题本身的重要性^[16]。关键个人的影响力、领导人讲话和批示等对政策窗口的开启起到重要推动作用^[23]。除此之外, 党和国家的重要文件、机构改革等都会推动政策窗口。我国立法对于党和国家的工作就具有极强的回应性^[24]。与此同时, 政策窗口的打开并不意味着政策的成功创制或者变迁。政策窗口打开之时是否匹配了相应的行政管理机构对于政策最终的确立至关重要。这一点也体现在政策制度框架中。按照威森(Wison)^[25]的说法, 政策体制变迁的过程是伴随着政策范式的变化、权力安排的变化和组织架构的转变而发生的。其中, 组织架构是指政府内部

的组织、决策安排和执行结构,它涉及各类政策行动者在政策制定和政策执行中的相互关系。

政策之窗的开启具有不确定性,能否抓住政策之窗并推动制度创制与变迁取决于政策窗口打开时是否有相应的组织结构安排以及是否有完善的政策工具等。当然,这也并不排除特定事件引发的政策窗口会直接导致制度的完善。比如通过立法直接改变行政管理职能等。但相比而言,政策窗口打开之时如果各方面条件都已经匹配,则更大可能会出台一个更优的制度^[16]。政策过程中的时间性加上资源的有限性,使得政策试点能够以最小的成本投入来取得最大的效果。从这个角度来讲,政策试点可以在政策窗口开启的时候加速这一过程,从而起到以时间换空间的作用。

(二)空间换时间机制:制造政策窗口

政策试点一般由上级政府部门主导、下级部门实施。空间换时间机制则通过试点改变了局部制度环境从而开启了下级政府的政策窗口。政策窗口的出现推动了部分试点地区的制度创设。局部政策试点的效果通过反馈机制在一定范围内又可以加速上级政府的政策窗口出现。

政策试点推动局部制度空间产生有多种形式。比如上级政府通过特殊立法或者立法授权,经济特区、自贸区等可以实施不同的法律制度。或者通过“部市合作协议”等来突破现有的制度安排,比如民政部从促进区域经济社会协调发展、拓展民政事业新的增长点的高度,与部分省市签署合作协议,给予地方政府在民政领域更多的制度创新和试验自主权^[26]。除了上级政府主动发起试点以外,下级政府往往也会倾向于将其现有的政策创新纳入试点中,从而获得合法性。除了具有突破现有法律法规的政策试点外,一般来说政策试点能够有效创造制度空间。取得试点通常意味着“合法性”,成为地方政府部门要钱、要人的重要依据。吴晓林等人^[27]的研究提出了政策创新的“时空适配机制”,很好地验证了试点中行动者通过创设制度空间使得时间上超前的政策得以落实这一结论。

除了在局部通过改变制度空间来加速政策创制外,政策试点的空间换时间还在于地方试点可以影响整体的政策创制,即影响上级政府将试点政策变成普遍性的制度。政策反馈是指政策塑造政治环境中各参与者的态度、偏好和行为方式,进而影响未来决策的过程^[28]。政策反馈理论虽然不是针对政策试点而言,但同样适用于分析试点中上下级政府之间的关系。政策反馈理论提出,公共政策既是政治系统生产或输出的结果,也是重新塑造政治系统及其行动的媒介^[29]。政策的结构化作用使得政策能够塑造政治,政策会演化为未来政策制定所依赖的制度结构,过去政策的观念、资源、工具都会成为未来政策制定者所依赖或参考的框架。因此,政策试点的局部效果在一定情况下通过反馈可以加速整体的政策创制。

三、中国儿童福利与未成年人保护政策创制过程

儿童福利与未成年人保护政策内容复杂,但核心是“儿童福利主任”这一制度安排,因此分析主要围绕这一主线展开。2010年5月,民政部等三方开展“中国儿童福利示范项目”政策试点。第一次提出在各试点的村(社区)设立“儿童福利主任”岗位。经历了多次政策试点迭代和政策文件确认后,2019年民政部等10部门联合出台《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》,明确了“儿童主任”这一制度安排。截至2020年底,全国已有5.5万名乡镇(街道)儿童督导员、66.7万名村(社区)儿童主任,基层儿童工作服务实现了全覆盖^[30]。

(一) 儿童福利领域政策试点情况

虽然 2010 年时我国还没有一个明确承担儿童政策发展和事务管理的专门政府部门, 但儿童福利的归口单位是相对清晰的。1998 年机构改革, 儿童福利归属民政部社会福利和社会事务司。2006 年, 儿童福利工作成立了专门处室; 2008 年, 儿童福利处属于社会福利与慈善事业促进司^[31]。民政部儿童福利领域的政策试点情况见表 1。

表 1 儿童福利领域政策试点变迁情况

试点名称	时间	试点内容	地区
中国儿童福利示范区项目	2010—2015 年	1. 所有儿童得到基本儿童福利服务, 为具有特殊需求的儿童提供特殊儿童福利服务 2. 建立起一套直达儿童的、切实有效的儿童福利递送机制和反馈体系 3. 改进数据系统, 建立儿童福利监测评价体系, 儿童福利服务人员和经费投入监测与评价体系 4. 探索满足儿童权利需求并与社会发展相适应的基本儿童福利服务和特殊儿童福利服务内容及行政和财政保障机制	5 省 12 县 120 个村
适度普惠型儿童福利制度建设试点	2013 年 第一批	1. 明确适度普惠型儿童福利制度的基本内涵 2. 明确适度普惠型儿童福利制度试点工作的重点内容, 明确重点保障对象; 建立基本生活制度; 制定和落实其他保障政策; 探索建立社会化的儿童福利服务体系	江苏昆山等 4 个地区
	2014 年 第二批	1. 建立“一普四分”的适度普惠型儿童福利分类保障制度 2. 建立儿童福利工作指导和服务体系, 形成市县儿童福利指导中心、街镇儿童福利服务工作站、村(居)委员会设立一名儿童福利主任或儿童福利督导员三级体系	46 个试点区
基层儿童福利服务体系建设试点	2015 年	抓好“一支队伍”建设(儿童主任); 加强“一个家园”建设(儿童之家); 加强“四个机制”建设(儿童信息报告监测反馈机制、儿童福利台账机制、儿童帮扶机制、多部门联动机制)	101 个县 1 010 个村

资料来源: 根据各政策试点文本汇总。

1. 中国儿童福利示范区政策试点

开展中国儿童福利示范区试点的直接原因是时任民政部社会福利和慈善事业促进司(以下简称“福慈司”)司长王振耀与联合国儿童基金会一行在云南慰问困境儿童时发现, 虽然国家有不同的政策, 但对身处困境的孩子及其所在家庭缺乏相应的信息支持, 他们往往不知道这些政策。最后形成的思路是: 村(社区)中设置开展宣传教育和资源链接的专人, 把资源和知识送到有需要的儿童和家庭身边^①。福慈司和联合国儿童基金会等经过多次协商和策划, 确定在山西、河南等 5 省 12 县 120 个村开展试点。项目初期的实施目标包括表 1 中的四部分内容^②。项目以广义的儿童福利和普适性的儿童福利服务为主^[32]。从试点的内容来看, 虽然名称是儿童福利但

① 资料来源: 内部资料《中国儿童福利和保护体系发展十年回顾》。

② 资料来源: 内部资料《中国儿童福利示范区启动会方案》。

与未成年人保护的外延基本一致。

(1) 试点地区的选择与目标

试点地区选择的主要依据是前期试点基础和问题的严重程度。2004—2009年民政部与联合国儿童基金会合作开展了“艾滋病预防与关怀项目”。这些地区有较好的工作基础。由于这五个项目点挑选的都是各省最贫困以及受艾滋病影响儿童较集中的地域,因此这种在最基层、最贫困、最没有基础的地区开展的儿童福利服务是极具示范效应的^[32]。项目之所以设立儿童福利主任解决福利递送问题,还在于吸收了“艾滋病预防与关怀项目”的经验。这一模式以儿童福利院、儿童福利指导中心为基础,县、乡民政工作人员为具体服务传递人员,为这些儿童提供家庭安置、基本生活费用保障等方面的服务,最后发现试点还是没有解决福利递送中“最后一公里”的问题。当然,儿童福利示范区的开展还有如下铺垫。首先是适度普惠儿童福利体系政策概念的提出。推进社会福利由“补缺型”向“适度普惠型”转变以及社会福利对象由特定的老年人、残疾人、孤儿向全体老年人、残疾人和处于困境中的儿童转变。儿童福利示范区项目的主要发起人王振耀2008年提出建立与中等发展水平相适应的儿童福利制度^[33]。可以说,行政管理部门有意推动儿童福利制度的建立。

(2) 实施机制与项目效果

与一般政策试点的央地互动模式不同,中国儿童福利示范区项目在顶层设计上构建了一个三方合作机制。民政部福慈司主要负责提供行政领导和指导,联合国儿童基金会负责协调办公室运营和专家的资金支持,北京师范大学中国公益研究院负责项目整体协调。项目的整体运营框架包括专家委员会、合作项目协调办公室、五省专家团队、儿童福利示范项目县办公室和村儿童福利主任。中国儿童福利示范项目通过设置儿童福利主任和“儿童之家”有效解决了基层儿童福利递送“最后一公里”难题。虽然在试点中还存在福利服务提供能力弱、儿童福利主任稳定性与专业性差等问题。但整体上,近8万名儿童纳入基层网络保障,2万名困境儿童直接受益^①。2015年项目结束后,全国基层儿童福利服务体系建设试点中原中国儿童福利示范区仍由北京师范大学项目团队继续探索。此后,更多地区设立了儿童福利主任,基层政府建立多部门纵横联合体系,引入更多社会组织力量和专家团队参与并支持,最终将“儿童福利主任”纳入国家政策,推动全国基层织密儿童安全保护网。

确保成功是政策试点的首要考虑,因此在选择试点地区时往往会考虑地方的积极性。从政绩驱动而言,试点有利于吸引上级政府的注意力,并且对地方政府而言为了更好地呈现试点的效果,也会主动在本行政区域内将试点政策予以扩散。通过试点获取资源、获得政策支持成为其主动申请试点的动机^[34]。在中国儿童福利示范项目的推动下,不少示范地区实施了儿童福利服务政策,不仅扩大了示范点,还形成了部门合作机制,甚至为村儿童福利主任的补贴买单。

2. 适度普惠型儿童福利制度试点

中国儿童福利示范区虽然提出了一个惠及所有儿童的福利目标,但主要解决服务递送问题,对于市、县、乡三级在儿童福利服务中的制度安排没有太多涉及。2011年《中国儿童福利发展纲要》提出建设适度普惠型儿童福利制度。为了达成这一目标,民政部福慈司就建立适度普

① 内部资料:《中国儿童福利示范区中期评估报告》。

惠型儿童福利制度建设分两批次进行了试点,希望能够构建一个相对完整的儿童福利制度。

(1) 适度普惠性儿童福利制度试点

经费对于政策试点成功至关重要^[35]。中国儿童福利示范区项目选择的试点地区经济发展较为落后,地方财政并不富裕。在构建适度普惠型儿童福利试点时,民政部希望依托试点地区较高的经济发展水平和较为充裕的财政资源全面建立对当地困境儿童的津贴项目^[36]。在综合“儿童福利主任”试点经验基础上,希望试点地方成立由民政局牵头的儿童福利领导机构,然后依托公办社会福利机构或儿童福利服务机构建立儿童福利服务指导中心,在街道和乡镇设立儿童福利服务工作站,在居委会、村委会设立专职儿童福利督导员,形成自上而下、深入社区和乡村的“局—院—站—员”四级工作网络^[37]。2013年民政部福慈司正式部署适度普惠型儿童福利制度建设试点工作,强调要在建立困境儿童分类保障制度的同时,依托县级儿童福利机构成立儿童福利指导中心,依托乡镇(街道)成立儿童福利工作站,依托村(社区)设立儿童福利督导员或儿童福利主任,形成三级儿童福利工作和服务体系^①。

2013年6月,民政部选取江苏昆山、浙江海宁、河南洛宁、广东深圳4地作为我国适度普惠型儿童福利制度建设的第一批试点地区^②。2014年4月,民政部进一步选取北京房山区等46个市(县、区)作为第二批试点地区,共计50个地区。适度普惠型儿童福利试点的执行方案在技术层面已经非常完善,但整体执行效果并不理想,“在三级儿童福利工作和服务体系建设方面研究不够,相对好的试点地区,也只是依托县级儿童福利机构成立指导中心,‘最后一公里’服务递送问题尚未解决”^③。

(2) 政策试点与局部政策创制:以浙江为例

虽然适度普惠型儿童福利政策试点的整体效果并不理想,但浙江省取得了较好的效果。民政部之后出台的《关于加强困境儿童保障工作的意见》就吸取了浙江省的实践经验^[38]。实际上,早在民政部正式发布试点方案之前,福慈司与浙江省民政厅就共同推动了儿童福利制度的试点。2013年3月,浙江在温州市、海宁市、江山市开展探索建立普惠型儿童福利制度“先行先试”工作。试点方案基本与2012年民政部的设想一致,明确提出“已建立城乡社区服务中心的,设立1名专职儿童福利督导员”^④。浙江建立儿童福利督导员制度最早可以追溯到2011年发布的《关于加快发展孤儿和困境儿童福利事业的意见》,其中提出“孤儿养育状况督导员”。之所以叫儿童福利督导员,部分原因在于认为“主任”名称太普通,而督导员则有监督的意思。

政策试点往往是地方行政管理部门要钱要人的重要依据。条块体制中,试点成为“条”推动“块”的重要举措。民政部的试点通知中就提到:“要及时向当地主要领导汇报,争取试点工作的支持。”浙江省的先行先试方案中也提到:“试点单位要积极主动向地方党委政府汇报,争取领导重视。要确保政府财政投入的力度……切实保障好儿童福利保障制度各项目所需资金以及开展试点所需的工作经费。”浙江海宁出台《关于加快推进适度普惠型儿童福利体系建设的实施意

① 2013年第一批试点方案中并没有详细表述,2014年第二批试点文件中进行了详细表述。

② 最初试点只有3个地区,河南洛宁并不是经济发达地区,后来河南洛宁经过自己争取加入。

③ 内部资料:《在“百县千村——基层儿童福利服务体系建设项目”启动视频会上的讲话》。

④ 2013年3月《浙江省探索建立普惠型儿童福利制度“先行先试”试点实施方案》的通知(浙民儿[2013]72号)。

见(试行)》,成立由分管副市长任组长的儿童福利工作领导小组、市里建立儿童福利指导中心等^[39]。各试点单位经当地编委批准,依托儿童福利机构成立了儿童福利指导中心,乡镇(街道)成立了儿童福利工作站,村(社区)普遍设立了儿童福利督导员,形成了三级儿童福利关爱服务体系和日常督导机制。截至2014年底,浙江省已有81个县(市、区)建立了困境儿童分类保障制度^[40]。虽然浙江省高度重视,财政也投入了经费,但少数试点地区领导对儿童福利工作认识不足,认为儿童是家庭的事,如果家庭困难给予社会救助即可。另外,由于儿童福利督导员普遍为兼职,承担儿童福利督导工作没有相应的补贴,缺乏有效的激励机制,特别是江山市和温州市所辖的几个国家级贫困县,保障资金难以落实,需要民政部和浙江省加大资金转移支付力度。浙江试点之所以能扩散,除了财政资源、领导重视以外也跟机构设置有关。浙江省在全国省级层面第一个设立了儿童福利和慈善促进处。根据当时负责人回忆,由于当时慈善法还未出台,因此慈善工作相对较少,使得该处的重点工作都在儿童福利领域。这些因素共同推动了浙江在儿童福利领域的制度创制。

3. 全国基层儿童福利服务体系建设试点

2015年10月,民政部启动“全国基层儿童福利服务体系建设试点工作”。这次试点一方面是为了落实党的十八届三中全会关于建立困境儿童分类保障制度和2015年政府工作报告关于建立困境儿童福利保障制度和服务体系的决策部署;另一方面也源于“南京饿死女童”“陕西父亲遗弃脑瘫儿致死”“毕节儿童自杀”等极端事件。这些事件挑战了社会道德和心理底线。还有相当一部分困境儿童生活窘迫、发展面临困境,亟待保障^①。在原中国儿童福利示范区项目基础上新增89个县(市、区)、890个村(社区)。新增地区包括第一、第二批全国适度普惠型儿童福利制度建设试点县(市、区)和山西、安徽、河南、湖北、广东、广西、四川、云南、新疆等省份推荐的地区。每个试点地区选出10个行政村或社区。从试点地区来看,这一试点是儿童福利示范区项目的扩大版。民政部肯定了中国儿童福利示范区项目的经验,认为中国儿童福利示范区抓住了服务递送“最后一公里”的薄弱环节,构建了以村儿童之家为活动场所、以村儿童福利主任队伍为村社工作力量的基层儿童福利服务体系。对于儿童普惠型福利体系建设试点,虽然浙江等地试点效果很好,但整体而言并未达到预期目标。“从实践看,重政策创制、轻服务提供现象普遍。试点的50个县(市、区)虽然普遍建立了困境儿童分类保障制度,按月为符合条件的困境儿童发放生活补贴,但在三级儿童福利工作和服务体系建设方面研究不够,相对好的试点地区也只是依托县级儿童福利机构成立指导中心,‘最后一公里’服务递送问题尚未解决。”^②因此,为推动全国范围内的基层儿童福利服务体系建设,民政部决定推广“中国儿童福利示范区”项目经验,在全国开展基层儿童福利服务体系建设试点工作。

(二) 未成年人保护领域政策试点

在福慈司开展适度普惠性儿童福利试点的同时,社会事务司2013年在北京市等20个地区开展未成年人社会保护试点。试点的直接原因是2012年11月“毕节男童垃圾箱取暖死亡”事件。这一事件引起了媒体的大量报道,引发了对整个未成年人救助管理制度的关注。2013年5

① 内部资料:《在“百县千村——基层儿童福利服务体系建设试点工作”启动视频会上的讲话》。

② 内部资料:《在“百县千村——基层儿童福利服务体系建设试点工作”启动视频会上的讲话》。

月,民政部发布《关于开展未成年人社会保护试点工作的通知》。试点提出了一个整体性的意见,没有明确具体的措施和手段。这也符合试点一般“宜粗不宜细”,充分发挥地方的积极性。2014年将第二批试点工作扩展至北京市朝阳区等78个地区。试点方案明确要求“在村(居)委会指定未成年人社会保护工作专干,承担信息收集等维护未成年人权益的相关事宜。推动有条件的地方建立社区儿童服务中心,为有需求的未成年人及其家庭提供临时照料、咨询辅导等服务”。据统计,截至2016年,全国已有近300个市、县开展试点工作,江苏等8个省份实现试点工作在地级市全覆盖,126个流浪未成年人救助保护中心经编制部门批准更名为未成年人保护中心^[41]。

在这个过程中,作为第二批试点地区的南京市出台了《南京市未成年人保护条例》。这一条例的出台一方面源于试点,另一方面也是由2013年6月江宁饿死女童案触发。基于多方力量的推动,2015年初在南京市团委、南京市民政部门等单位的共同牵头下,组建南京未成年人保护条例立法课题组^[42]。从江苏省未成年人保护条例以及其他城市的未成年人保护条例规定看,多数将未成年人保护日常办事机构设在同级团组织。南京未成年人保护条例着眼于理顺未成年人保护工作的机构设置和职能分工,明确规定未成年人保护委员会办公室设在同级民政主管部门,负责未成年人保护委员会的日常工作。这是全国第二批未成年人保护试点城市中首部地方性立法,并在全国率先明确由民政部门负责未成年人保护委员会的日常工作,工作经费列入同级财政预算,为新修订的《中华人民共和国未成年人保护法》提供了借鉴。

(三) 机构改革与制度的最终创制

2016年2月,《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》正式发布。这一政策出台的直接诱因是贵州省毕节市连续发生的两起留守儿童事件^[43]。2015年6月9日贵州毕节七星关区4名留守儿童在自家服毒自杀。根据事后的通报,该户的生活水平在当地属于中上等,真正引发儿童自杀的原因是家庭暴力、缺乏关爱等。因此,建立未成年人尤其是留守儿童的保护制度再一次被提上议事日程。时任国务院总理李克强做出重要批示,要求有关部门对各地加强督促,把工作做实、做细,强调临时救助制度不能流于形式,悲剧不能一再发生^[44]。国务院领导批示责成民政部等部门迅速调查研究,拿出有针对性的政策措施。2015年底民政部会同国家发展改革委起草了代拟稿,2016年2月文件正式公布^[45]。这份意见在制度创制上的最大亮点是:国家层面,建立民政部牵头的农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度;地方层面,建立健全政府领导,民政部门牵头,教育、公安、司法、卫生、妇联、共青团等部门参加的农村留守儿童关爱保护工作领导机制,及时研究解决工作中的重大问题。此前具体从事这项工作的,比如说全国妇联、国务院妇女儿童工委办公室、共青团中央以及各级组织,都在贯彻落实《未成年人保护法》^[46]。这也导致了在未成年人保护试点上呈现碎片化和被动性。这一意见首次明确了对留守儿童这一特定未成年人保护中各部门的责任,解决了未成年人保护领域一直以来的责任不清晰问题。除了明确这一协调机制外,未成年人保护试点工作探索实践发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等工作机制已经纳入这份意见之中。

2016年6月国务院印发《关于加强困境儿童保障工作的意见》,与未成年人保护同步开展的儿童福利制度获得最终确立。毕节留守儿童自杀事件一方面促成了《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》的出台,另一方面也反映出农村留守儿童和其他困境儿童缺乏社会保护,儿

童福利制度体系建设滞后,特别是基层儿童福利服务人员和设施严重不足的问题。民政部社会福利和慈善事业促进司推动了《关于加强困境儿童保障工作的意见》的出台。民政部2015年开展的基层儿童福利服务体系建设试点的目的就是为了解决困境儿童保障问题。因此,这一政策试点的核心机制都被纳入困境儿童保障制度中。《关于加强困境儿童保障工作的意见》要求健全县、乡、村三级儿童福利工作网络,明确提出在村(社区)设立兼职或专职儿童福利督导员。

随着两个意见的发布,民政部在未成年人保护工作中的职能界定成为一个需要解决的重点问题。2016年2月,民政部在社会事务司设立未成年人(留守儿童)保护处,负责未成年人保护和留守儿童关爱服务工作,成为国家层面政府职能部门中第一个内设的未成年人保护机构。同时,流浪未成年人工作在救助管理处,孤残儿童以及儿童福利机构管理等相关工作仍在福慈司。为了理顺关系,民政部对儿童事务工作做了部内的职能调整,把原来隶属于社会福利司的儿童福利处调整到社会事务司,将儿童福利与儿童保护职能集中到一起,由副司级干部进行专职领导与管理,并专门印发通知督促指导各地民政部门理顺管理关系^[47]。两个意见印发后,民政部推动地方出台了有针对性、操作性的具体工作措施。各省建立了农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系与部门协调机制,极大充实了工作队伍。在理顺部门职能后,2018年1月民政部发布《关于开展全国农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障示范活动的通知》。全面推进基层儿童福利服务体系建设工作,要求各地加强基层儿童工作力量配备,在乡镇设立儿童督导员,村(社区)设立儿童主任。截至2018年底,全国共有61.53万名儿童主任,基本覆盖所有村(社区)^[48]。

与此同时部际协调机制也得以理顺。2016年4月由民政部牵头、27个部门组成的农村留守儿童关爱保护工作部际联席会议制度建立。2018年8月12日,《国务院办公厅关于同意建立农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作部际联席会议制度的函》要求加强政策衔接。2018年,民政部把与儿童相关的工作进行了整合,设立儿童福利司,下设儿童收养(综合)处、儿童福利处、未成年人保护工作督查督办处。各地民政部门也加大儿童福利职能整合,2019年底,全国已有23个省(区、市)、1个计划单列市设立了儿童福利处。儿童福利司的设立有利于解决职能碎片化问题,有利于统筹设计儿童福利制度。具体而言,有利于进一步完善儿童福利工作体制,明确部门职责^[48]。在儿童福利与未成年人保护行政管理机构统一以后,2019年4月,民政部、教育部、公安部等10部门联合印发《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》,要求在村(居)民委员会设立“儿童主任”,负责农村留守儿童和困境儿童关爱服务工作。在乡镇(街道)设立“儿童督导员”,负责乡镇(街道)的留守儿童与困境儿童关爱服务工作。

“儿童主任”这一名称在各个政策试点和政策文件中虽然并不统一,但职能相同^[49]。这一名称上的差异实际上也与政策试点的现有文献发现相符^[50]。此外,《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》进一步明确了未成年人救助保护机构和儿童福利机构的职能定位和发展方向,以未成年人救助保护机构和儿童福利机构为例,儿童福利院主要承担长期监护责任,而未成年人保护中心主要承担临时监护责任和组织开展农村留守儿童和困境儿童关爱服务职责;推广区域性养育,对于已经将孤儿转出的县级儿童福利机构,推进其设立儿童福利指导中心或向未成年人救助保护机构转型。这些改革在儿童福利与未成年人保护行政管理机构没有统一之前,由于条块体制的分隔是无法实现的。前期普惠型儿童福利建设试点未能有效开展的主要障碍之一也是儿童福利机构的转型问题。

2020年10月,《中华人民共和国未成年人保护法》修订通过,在法律层面明确了在未成年人保护上的协调机制由民政部门承担。协调机制具体工作由县级以上人民政府民政部门承担,省级人民政府也可以根据本地实际情况确定由其他相关部门承担。在法律的制定过程中,对于协调机制具体工作的承担部门存在一定的争议,最后考虑到“民政部门在发挥国家的兜底责任方面具有重要作用,也具备较好的工作基础,从国务院到县级人民政府,上下统一均由民政部门承担现实可行,也符合法律规定”^[51]。从法律的制定中可以看到,政策试点所确立的以民政为牵头单位的协调机制很大程度上影响了法律的最终制定。法律通过后,2021年4月,国务院成立国务院未成年人保护工作领导小组。领导小组办公室设在民政部,承担领导小组日常工作,办公室主任由民政部部长兼任,进一步确认了民政部在未成年人保护工作中的统筹协调地位,至此未成年人保护工作的行政管理机制得以统一和确认。

儿童福利与未成年人保护制度初步确立以后,民政部在儿童领域的政策试点工作仍在开展。2020年7月,由民政部儿童福利司与联合国儿童基金会驻华办事处合作开展的“护童成长”项目,探索构建“全覆盖、规范化、专业化”县域儿童关爱服务体系,力争形成可在全省乃至全国推广的模式。2021年,为了贯彻落实《未成年人保护法》,开展全国未成年人保护示范创建。2021年6月,新修订的未成年人保护法实施,各级民政部门承担了牵头职责,与县级儿童福利机构创新转型契合起来^①。

四、政策试点缘起与作用机制

儿童福利与未成年人保护领域十多年来的政策试点与制度创设过程见表2。从案例中可以看到,政策试点本身具有高度的情境性。虽然不同政策试点的原因、目标与效果各不相同,但整体上契合“时空互置”的一般性规律。下文从政策试点缘起和时空互置的作用机制来分析该理论的适用性。

表2 儿童福利与未成年人保护领域政策试点与制度创设历程

时间	政策试点	制度创设	政策试点
	社会福利和慈善事业促进司		社会事务司
2010年5月	中国儿童福利示范区	儿童福利主任	
2011年	《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》		
2012年11月			【焦点事件】毕节男童垃圾箱取暖死亡事件
2013年5月	适度普惠儿童福利制度试点		未成年人社会保护试点
2013年6月	(第一批)		(第一批)
2014年5月	适度普惠儿童福利制度试点	儿童福利督导员	未成年人社会保护试点
2014年7月	(第二批)	未成年人保护专干	(第二批)

① 资料来源:《关于进一步推进儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展的意见》(民发[2021]44号)。

续表 2

2015年6月			【焦点事件】毕节留守儿童自杀事件
2015年10月	基层儿童福利服务体系建设试点	儿童福利主任	
2016年2月			《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》
2016年2月以后			成立未成年人(留守儿童)保护处
2016年6月	《关于加强困境儿童保障工作的意见》	儿童福利督导员或儿童权利监察员	
2016年底	社会事务司(未成年人保护+儿童福利)		
2018年底	儿童福利司成立		
2019年	《关于进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系的意见》		
2020年	“护童成长”项目试点		
2021年	全国未成年人保护示范创建		

(一) 时空压缩推动政策试点

案例中我们可以看到无论是在儿童福利领域还是在未成年人保护方面都存在的问题。这些问题产生的直接原因是相关制度建设的不完善,但根本原因则是经济社会快速变迁过程中叠加的社会问题没有被制度消化。从政策过程来看制度创设尤其是理念的转变需要一个周期,政策试点成为解决制度滞后的重要方法。

政策试点直接缘起于儿童福利与未成年人保护领域社会问题的叠加。中国早期的儿童福利制度属于“狭义儿童福利”,然而随着社会变迁家庭问题增多使得儿童福利问题同步增多。根据初步估算,特殊困境儿童、困难家庭儿童、问题儿童群体的数量在1亿人以上^[52]。制度上,2010年才开始从补缺型儿童福利制度向适度普惠转型。从试点来看,儿童福利领域虽然是行政管理部门主动发起,但都是社会问题所推动的。

政策试点通过等待“政策窗口”,成为化解资源约束的有效方式。对于大部分政策创设而言,焦点事件仍然是推动政策出台的关键因素。具体到未成年人保护领域,焦点事件驱动了政策窗口的打开,从而推动了政策试点并在第二次窗口再次打开时推动了政策出台。制度创设尤其是社会保障领域的政策制定需要大量的资源投入。在政策无法直接创制的情况下,试点就成为应对资源有限性的重要办法。同时,资源的投入也是政策试点能否成功的重要影响因素。儿童福利示范区项目之所以取得较好效果也源于资源投入保障充分。除了民政部门,联合国儿童基金会及北京师范大学中国公益研究院推动的社会资源投入使得试点更容易成功。适度普惠试点之所以局部取得成功也主要取决于浙江的经济保障及投入意愿。

政策试点为行政管理机构改革提供了准备。在案例中行政机构的调整对于制度创设同样重要。新的制度尤其是在管理体制不明确的情况下,试点提供了机构改革的依据。政策试点时儿童福利和未成年人保护领域制度,尤其是后者在整体制度设计、协调机制、牵头部门等方面都

不明确。虽然 2006 年民政部等 19 部门联合印发的《关于加强流浪未成年人工作的意见》明确提出民政部门是加强流浪未成年人工作的政府职能部门,但对于流浪未成年人的界定,以及民政在未成年人保护中的具体职能、牵头单位等并不明确。实践中不同地方的做法并不相同,有民政协调也有团委、妇女儿童工委或者教育部门协调的。以 2016 年《关于加强困境儿童保障工作的意见》为分界线,在此之前,儿童福利与未成年人保护的行政管理并未统一在一个机构。儿童福利在社会福利和慈善事业促进司,而流浪未成年人救助保护工作则由社会事务司流浪乞讨人员救助管理处负责。2016 年机构改革以后,制度创设才真正统一。浙江的局部政策创制也部分归因于成立了专门的儿童福利处。虽然从结果来看,试点与政策创制呈现组合漏斗式^[35]的特征,但从过程来看由于机构职能定位的原因,儿童福利与未成年人保护的政策试点分为两条主线进行,并不是一开始就设计好了最后的结果。

(二) 时空互置促进政策创制

时空互置理论的两个机制在本案例中主要体现在以下三个方面。第一,政策试点整体上的时间换空间机制。首先是通过政策试点的反馈效益推动了试点在更大范围的扩散。中国儿童福利示范区与适度普惠型儿童福利制度试点的效果差异推动了基层儿童福利服务体系建设试点的展开。某种意义上是儿童福利示范区的效果换来了基层儿童福利服务体系(百县千村)建设的试点,即更宽范围的政策试点。当然,在儿童福利示范区的政策试点中也提供了大量的数据支撑,比如适度普惠需要的人均补贴金额等。但知识对于政策创制是需要的,却不是直接原因。当然,这一过程中政策反馈也并不必然发生。其次,当焦点事件推动的政策窗口打开时,如果有前期的政策试点则可以更好地推动政策出台。基层儿童福利服务体系建设试点由于整体框架相对完善,因此在 2015 年受到焦点事件影响后,基于这一政策试点推出的困境儿童保障的意见相比留守儿童保护的意見在范围和內容上更加完整。由于儿童福利领域政策试点的广泛与完善性从而拓展了制度的空间,加速了儿童福利制度的生成。未成年人保护领域的政策试点则由焦点事件所激发。当焦点事件再次发生时,能够在极短的时间内推动相关部门制定关于农村留守儿童保护的意見。从这个意义上讲,无论是未成年人保护还是儿童福利的政策试点都以时间换来了政策空间。

第二,政策试点的空间换时间机制主要体现在局部的制度创设以及政策反馈过程中。无论是儿童福利示范区试点还是普惠型儿童福利制度试点,都在局部创设了制度空间。试点本身成为政策窗口,浙江等地基于自身的优势最终完成了局部的政策出台。这一点在全国性试点政策文本和地方政策文本上以及实践中都可以看到试点可以吸引政府的注意力,同时也成为地方行政部门争取人、财、物的重要依据。空间换时间的另外一个层面则体现在局部效果推动了整体政策的出台,比如浙江省的儿童福利督导员制度被纳入全国性的政策中。

第三,时空互置理论认为权力结构变化可以创造制度。但案例中,权力结构与政策创造之间的关系则较为复杂。一方面,权力机构变迁会促进政策创制。儿童福利与未成年人保护前期是分开试点,分别出台政策。但随着社会福利和慈善事业促进司儿童福利职能整体并入社会事务司,社会事务司整合了儿童福利和未成年人保护职能,并且在最终升级为儿童福利司以后,儿童福利与未成年人保护领域才真正完成了制度的创设。另一方面,政策试点本身也推动着行政管理体制的完善。与儿童福利领域不同,由于未成年人保护的政府职能并不明确,因此民政部

在其方案里更多的是依托地方来进行试错。通过地方的试点为未来的政策创制提供方案和工具,诸如试点明确了未成年人保护协调机制由民政部门主导等制度安排对于未成年人保护法的出台产生了重要影响。可以说是这两个领域的政策试点推动了各自领域的政策出台,政策本身又导致了行政管理机构的变迁。也正是因为行政管理职责的明确和统一才使得政策得到最终确立和执行,并使得后期福利机构转型为未成年人保护机构成为可能。

五、结论与讨论

政策本身的高度情境性使得政策过程理论一直面临着抽象与解释力之间的矛盾^[1]。政策试点的相关理论也难以跳出这一困境。通过对案例的长时段观察可以看到,现有理论都简化了实践的复杂性。从案例中就可以看到,试点发起的原因不同,儿童福利领域的政策试点虽然有焦点事件的影响但整体上属于国家行政管理部门的主动设计。未成年人保护试点则是由焦点事件激发。试点的框架不同,前者更多的是试对,后者更多的是试错。从效果验证来看,试点所反映的诸如儿童福利主任缺乏制度保障等问题,即使政策创制后同样存在。除了知识角度外,多源流理论、政策反馈理论都能够在案例中找到其踪影。比如,地方关于未成年人协调机制的试点,在一定程度上促进了未成年人保护立法中将民政部门确定为协调机制的承担部门。

本文从结构性的角度来理解时空压缩情境下各级政府广泛采用政策试点的原因,并寻求一个普遍性的、具有一般解释力的理论框架。这一框架既不是对现有研究结论的摒弃,也不意味着忽视政策试点中存在的“试点失败”^[53]等问题。从现有理论来看,政策试点的知识生产概念无疑具有普遍性。然而,知识学习是有其适用范围的,不能扩大化解释试对型政策试点的效果验证或者政策执行等。从知识构建的角度来看,早在2012年民政部对于儿童福利体系建设的框架基本就相对完善,但受限于管理机构以及社会问题的紧迫性等并不能进行制度创设,这套制度安排一直延续到2021年福利机构的转型才被最终确认。

综合来看时空互置理论凸显了情境的重要性,除了党和国家强力推动的政策,大部分政策的创设受到诸多因素的影响,比如事情本身的重要性、上级部门的注意力等。在这些约束下,政策试点成为突破这些限制的有效办法。因此,时空互置理论相比现有理论框架能够更为有效地解释我国各级政府为何会广泛采用政策试点。与此同时,该理论强调了权力结构及其变动对于政策创制的重要性。一方面,政策试点能否转变为政策创新取决于相应的管理体制尤其是组织架构是否建立;另一方面,也凸显了政策的制定受到多种因素的影响,而“条块”之间的复杂关系为政策创设提供了可能。此外,时空互置理论充分结合了政策过程理论中的政策窗口、焦点事件、过程反馈等要素,使得该理论的包容性更强,因而具有更强的解释力。

参考文献:

- [1] 崔志钰,陈鹏,倪娟. 职业教育政策试点:逻辑特点、问题解析与改革建议[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2021(5):123-133.
- [2] 江小涓. 江小涓学术自传[M]. 广州:广东经济出版社, 2020.
- [3] 武俊伟. 政策试点:理解当代国家治理结构约束的新视角[J]. 求实, 2019(6):28-40.
- [4] 周昕宇,杨宏山. 试验主义治理的制度逻辑与运作机制——来自欧盟的经验与启示[J]. 中共天津市委党校学

- 报, 2021(4): 68-76.
- [5] HELLMANN S. 中国异乎常规的政策制定过程: 不确定情况下反复试验[J]. 开放时代, 2009(7): 41-48.
- [6] ZHU X, ZHAO H. Experimentalist governance with interactive central-local relations: Making new pension policies in China[J]. Policy Studies Journal, 2021(1): 13-36.
- [7] 张克. 海外学者视域中的中国国家治理研究——以政策试验治理机制为切入点[J]. 国外理论动态, 2019(9): 97-107.
- [8] 刘志鹏, 高周易, 马亮. 示范: 政策高位推动的工具——基于国务院各部门的实证研究(2008—2019)[J]. 政治学研究, 2022(4): 63-75.
- [9] MEI C, WANG X. Wire-walking: Risk management and policy experiments in China from a comparative perspective [J]. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 2020(4): 360-382.
- [10] 马亮. 公共服务创新的扩散: 中国城市公共自行车计划的实证分析[J]. 公共行政评论, 2015(3): 51-78.
- [11] 王亚华, 陈相凝. 探寻更好的政策过程理论: 基于中国水政策的比较研究[J]. 公共管理与政策评论, 2020(6): 3-14.
- [12] 刘伟. 政策试点: 发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究[J]. 中国行政管理, 2015(5): 113-119.
- [13] 杨宏山, 周昕宇. 政策试验的议题属性与知识生产——基于城市土地使用权改革的案例分析[J]. 管理世界, 2022(4): 82-95.
- [14] 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式[J]. 中国社会科学, 2006(5): 86-99.
- [15] KINGDON J W. Agendas, alternatives, and public policies[M]. Boston: Little, Brown, 1984.
- [16] 赵静, 薛澜. 回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析[J]. 政治学研究, 2017(3): 42-51.
- [17] 景天魁. 时空压缩与中国社会建设[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2015(5): 1-9.
- [18] 信春鹰. 中国特色社会主义法律体系及其重大意义[J]. 法学研究, 2014(6): 19-26.
- [19] 朱旭峰, 张超. 央地间官员流动、信息优势与政策试点——以国家可持续发展议程创新示范区为例[J]. 公共行政评论, 2020(4): 130-146.
- [20] 叶成城, 黄振乾, 唐世平. 社会科学中的时空与案例选择[J]. 经济社会体制比较, 2018(3): 145-155.
- [21] 萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 彭宗超, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [22] 陈斯喜. 论我国良法的生长: 一种立法博弈分析视角[D]. 北京: 北京大学, 2006.
- [23] 王刚, 唐曼. 理论验证与适用场域: 多源流框架的理论分析——基于14个案例的检验分析[J]. 公共行政评论, 2019(5): 28-46.
- [24] 杨惠, 于晓虹. 中国立法效率影响因素的再审视——基于全国人大常委会立法规划的实证分析(1991—2019年)[J]. 中国法律评论, 2022(2): 60-76.
- [25] WISON C A. Policy regimes and policy change[J]. Journal of public policy, 2000(3): 247-274.
- [26] 本刊编辑部, 朱巍巍. 先行先试 积极探索 为全国民政工作提供示范——民政部推进部省(市)合作协议落实工作[J]. 中国民政, 2010(6): 4-7.
- [27] 吴晓林, 谭晓琴. 以时间换空间: 基层治理政策创新的“时空适配”机制——对成都市“信托制”物业治理的考察[J]. 公共管理学报, 2022(3): 123-135.
- [28] PIERSON P. When effect becomes cause: Policy feedback and political change[J]. World politics, 1993(4): 595-628.
- [29] MOYNIHAN D P, SOSS J. Policy feedback and the politics of administration[J]. Public Administration Review, 2014(3): 320-332.

- [30] 民政部. 2020年民政事业发展统计公报[EB/OL]. (2021-09). <https://www.mca.gov.cn/images3/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>.
- [31] 李雪. 在求实创新中探索中国特色儿童福利之路——民政部儿童福利司司长郭玉强谈成效、经验与愿景[J]. 中国民政, 2022(11):8-12.
- [32] 黄晓燕, 许文青. 区域性贫困地区儿童福利服务的思路与实践——以中国儿童福利示范区项目为例[J]. 社会工作, 2012(11):19-22.
- [33] 王振耀. 建立与中等发展水平相适应的儿童福利制度[J]. 社会福利, 2008(11):16-17.
- [34] 黄冠, 乔东平. 组合漏斗式试验:中国儿童福利领域政策试验的试点机制及优化研究[J]. 中国行政管理, 2021(10):130-137.
- [35] 吴怡频, 陆简. 政策试点的结果差异研究——基于2000年至2012年中央推动型试点的实证分析[J]. 公共管理学报, 2018(1):58-70.
- [36] 陈宇, 闫倩倩. “中国式”政策试点结果差异的影响因素研究——基于30个案例的多值定性比较分析[J]. 北京社会科学, 2019(6):42-52.
- [37] 陈鲁南. 开展试点工作 推进制度创新 实现适度普惠——探索适度普惠型儿童福利制度之路[J]. 社会福利, 2012(12):42-43.
- [38] 民政部举行困境儿童保障政策专题新闻发布会[EB/OL]. (2016-06-17). https://www.gov.cn/xinwen/2016-06/17/content_5083209.htm.
- [39] 刘纪清. 浙江海宁:着力适度普惠型儿童福利制度建设[J]. 社会福利, 2013(7):11-12.
- [40] 陈小德. 浙江:提标扩面 力推适度普惠型儿童福利制度建设[J]. 社会福利, 2015(8):39-42.
- [41] 专家解读国务院《关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》[EB/OL]. (2016-02-14). https://www.gov.cn/zhengce/2016-02/14/content_5041165.htm.
- [42] 南京市民政局. 解读《南京市未成年人保护条例》[EB/OL]. (2016-07-19). http://mzj.nanjing.gov.cn/njsmzj/njsmzj/201607/t20160719_1063881.html.
- [43] 王金华. 农村留守儿童关爱:从家务事到国家事[N]. 中国社会报, 2018-10-29.
- [44] 李克强对贵州毕节4名儿童服农药中毒死亡事件作出批示[EB/OL]. (2015-06-12). https://www.gov.cn/guowuyuan/2015-06/12/content_2878697.htm.
- [45] 关于“关于加强新形势下留守儿童关爱保护工作的提案”答复的函(摘要)[EB/OL]. (2016-10-15). <https://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljgk/zxwyt/201610/20161015001985.shtml>.
- [46] 民政部儿童福利司司长郭玉强:将《未成年人保护法》落到实处[EB/OL]. (2021-06-01). http://fangtan.china.com.cn/2021-06/01/content_77541302.htm.
- [47] 民政部对“关于健全留守儿童困境儿童保护机制的建议”的答复[EB/OL]. (2018-10). <https://www.mca.gov.cn/article/gk/jytabljgk/rddbji/201810/20181000011839.shtml>.
- [48] 一文读懂14年间民政如何托底未成年人国家保护[EB/OL]. (2021-02-01). <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c42329/content.html>.
- [49] 民政部:进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系[EB/OL]. (2019-05-27). https://www.gov.cn/xinwen/2019-05/27/content_5395170.htm.
- [50] 管兵. 发明还是扩散:地方政府创新动力机制[J]. 河北学刊, 2018(1):168-174.
- [51] 焦敏龙, 王亦君. 修订后的未保法呵护“少年的你”[N]. 中国青年报, 2020-10-19.
- [52] 成海军, 朱艳敏. 社会转型视阈下的普惠型儿童福利制度构建[J]. 学习与实践, 2012(8):85-96.
- [53] 陈那波, 蔡荣. “试点”何以失败? ——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究[J]. 社会学研究, 2017(2):174-198.

Space-time Interposition: A Theory of Policy Pilots to Promote Institutional Creation

—A Case Study of China's Policy Experimentation on Child Welfare and Protection of Minors

ZHANG Gaorong

(School of Government, East China University of Political Science and Law, Shanghai 201620, China)

Abstract: Policy pilot initiatives represent a distinctive aspect of China's governance and are pivotal for understanding its administrative mechanisms. Despite extensive discussions in existing studies regarding typologies, dynamic mechanisms, and policy diffusion, there remains an insufficient explanation as to why policy pilots are extensively adopted across various government levels and the underlying mechanisms that facilitate policy innovation through these pilots. Intersecting with China's administrative system and the "space-time compression" characteristic of modern state construction, policy pilots emerge as an effective method for pioneering policy innovation under resource constraints via the "space-time interposition" mechanism. This theoretical framework is bifurcated into two processes: "time for space" and "space for time". Collectively, policy pilots advance policy diffusion through the impact of localized pilots and curtail the decision-making process when focal events trigger policy windows, thereby facilitating policy implementation over broader spatial domains. The "space for time" mechanism operates through pilots immediately opening local policy windows and fostering policymaking within specific localities. Moreover, local policy innovation hastens the advent of policy windows on a wider scale through feedback mechanisms, thus achieving "space for time". The robustness of this framework is exemplified through a case study of policy pilots in child welfare and minor protection sectors. Initially, policy pilots in child welfare not only facilitate policy diffusion but also streamline the introduction of comprehensive policies during focal events, embodying the "time for space" principle. Additionally, policy pilots inherently open opportunities' windows, ensuring local successes even in the face of overall pilot inefficacy. Although policy pilots, focal events, administrative adjustments, and phased legislation have played roles in policy enactment, this theory offers a more encompassing explanation for the universal applicability of policy pilots within China's governance system.

Key words: policy pilot, policy process, child welfare, protection of minors

责任编辑: 金华宝

引用格式:黄冬霞. 数字技术促进精神生活共同富裕的机理、风险及其防范[J]. 探索, 2024(2): 142-156.

数字技术促进精神生活共同富裕的机理、 风险及其防范

黄冬霞

(西南大学 马克思主义学院, 重庆 400715)

摘要: 精神生活共同富裕内在地蕴含人民精神生活富有、人民精神生活发展平衡两个层面的本质规定性。当前, 数字技术的广泛应用已经渗透到人民精神生产、分配、交往、消费等实践环节, 加速了精神生活富有、精神生活发展平衡理想精神图景的到来。从精神生活共同富裕的本质规定出发, 结合人民精神生活实践的运行逻辑, 探讨数字技术促进精神生活共同富裕的内在机理, 可以发现, 数字技术能够提高精神生产效率, 助力满足精神生活的多维需要; 能够优化精神文化资源配置方式, 助力促进精神文化产品的全民享有; 能够打造多维高效的交往矩阵, 助力凝聚社会成员的价值共识; 能够优化精神消费生态, 助力推动精神消费的理性自觉。同时, 数字技术促进精神生活共同富裕过程中面临数字垄断可能提高精神生产的成本、数字壁垒可能扩大精神产品分配的不公正性、“信息茧房”“数字鸿沟”可能影响精神交往互动深度、数字依赖可能导致精神消费异化等风险。因此, 防范数字技术促进精神生活共同富裕过程中可能产生的风险, 需要提升数字文化产品和服务的供给能力, 提高人们的数字素养和能力, 强化社会主义核心价值观对数字技术和精神生活的引领, 健全数字技术促进精神生活共同富裕的制度机制。

关键词: 数字技术; 精神生活; 共同富裕; 内在机理; 风险防范

中图分类号: D64

文献标识码: A

文章编号: 1007-5194(2024)02-0142-15

习近平总书记指出:“共同富裕是全体人民共同富裕, 是人民群众物质生活和精神生活都富裕, 不是少数人的富裕, 也不是整齐划一的平均主义。”^[1] 这一论断指明了精神生活共同富裕是当今时代推进共同富裕进程中不容忽视的任务。随着大数据、人工智能、区块链等数字技术的更新迭代, 人们的精神生活生产、分配、交往、消费等都深受数字技术的影响。数字技术既是环境约束变量, 也是驱动因素, 影响着人民精神生活共同富裕的进程。积极把握数字技术促进精神生活共同富裕的内在机理、研判数字技术促进精神生活共同富裕面临的风险挑战、探寻数字技术促进精神生活共同富裕的实践要求, 是数字时代实现精神生活共同富裕的重点内容。

一、文献回顾与问题提出

促进人民精神生活共同富裕能够满足人民对美好生活的需要, 是实现共同富裕、推动中国式现代化发展的题中应有之义。信息技术发展带来的数字化、网络化、智能化赋予人民精神生活共同富裕的实现以无限可能, 对这一问题的探讨, 对于实现共同富裕、推动中国式现代化发展都具有重要意义。

基金项目: 国家社会科学基金项目“场景化传播驱动意识形态治理现代化的理论意蕴和实践策略研究”(23XKS017), 项目负责人: 黄冬霞。

作者简介: 黄冬霞, 女, 博士, 西南大学马克思主义学院副教授, 意识形态安全与文化发展战略研究院研究员。

(一) 文献回顾

促进人民实现精神生活共同富裕,不仅是一个重大理论课题,还是一个重大实践课题。学界积极回应这一重大时代课题,围绕以下论题对精神生活共同富裕展开了积极的探索。

其一,精神生活共同富裕的概念与意义。学界认为精神生活共同富裕不仅是人的本质需要所追求的总体性精神状态^[2]、是实现人的全面发展的精神活动与精神富足状态^[3],也可以是人们在追求美好生活过程中获得较好资源保障和享受到相对公平的机会^[4]。现阶段促进人民精神生活共同富裕具有进一步明确美好生活的精神向度,丰富中国式现代化理论的人本内涵^[5],符合社会主义制度的本质要求、体现中国式现代化道路的重要特征、适应新时代社会主要矛盾变化^[6]等深厚的价值意蕴。

其二,精神生活共同富裕的指标体系构建。学界认为在评估精神生活共同富裕时,可以从主观和客观两个维度设计指标体系,包括社会条件、政治条件、文化条件、全面能力、自由平等、主观幸福等^[7];可以从精神生活共同富裕的层次结构设计指标体系,依托安全感、获得感、幸福感三个方面进行体系构建^[3];可以从条件性指标、过程性指标、结果性指标三个维度构建评价指标体系^[8];可以从个体获得文化资源保障和享受文化发展机会的纵向和横向差异两个维度构建指标体系^[4];可以从空间维度和时间维度设计包含物质生活层、公共文化层和精神生活层的评价指标体系^[9];也可以从“五个文明”不同层面分别建构精神生活共同富裕评价指标体系^[10]。

其三,精神生活共同富裕面临的困境。有学者从国家层面、社会层面、群众层面三个维度分析了精神生活共同富裕面临的物质生活与精神生活共同富裕协同发展性不强、人民美好物质需要与社会精神供给不对称、群众理论认知与可行能力匹配度低等困境^[6];也有学者从精神生活实践环节的角度探讨了精神生活共同富裕面临的精神生产低质化、精神资源分配失衡、精神交往异化、精神消费片面等困境^[11]。

其四,精神生活共同富裕的实现路径。学者们认为可以通过加强社会主义核心价值观的引领^[12]、发挥思想政治教育功能优势^[13]、依托文化精准扶贫^[14]、弘扬中华优秀传统文化^[15]、坚持“基础夯实—供给优化—需求导引”三位一体^[9]等方式促进人民精神生活共同富裕的实现。

其五,数字技术与精神生活共同富裕的耦合。学界一致认为数字技术和精神生活共同富裕具有良好的互动基础,但对耦合方式的关注点有所不同。有学者指出二者耦合的关键点是数字文化产业的发展,认为数字文化产业高质量发展是精神生活共同富裕的主要动力^[16],数字文化不仅激发了人们参与精神生活的积极性,促进了更广泛的文化传播,满足了人们多层次的文化需求^[17],同时也可能带来磨灭精神生产的客观性、减损精神产品分配的公平性、弱化精神交往的深度互动性和阻碍精神消费的整体延续性等负面问题^[18]。也有学者指出二者耦合的中介是数字技术的理念和方法,它将带来范式的变革,如认为元宇宙技术的理念和方法会深刻影响精神产品、精神享受、精神追求的实现方式,从而形塑“技术”“场景”“文化”螺旋式递进的赋能新范式,但其中也存在精神产品供需不均、精神享受场域离散、精神追求人文式微等负外部性^[19]。

(二) 问题提出

学界对精神生活共同富裕的概念意义、指标体系、现实困境及其实现路径等问题已经有了一定的研究,同时也关注到数字技术对精神生活共同富裕的赋能效应,这些丰硕的成果为本研究提供了重要借鉴和依据,但仍要看到围绕如何通过数字技术赋能推动精神生活共同富裕的相

关研究还存在进一步探讨的空间。

其一,关于精神生活共同富裕的内在规定性还有待进一步明晰。当前学界对精神生活共同富裕概念的认识尚未完全达成共识,但无论从什么视角界定其概念,都应指向两个层面的内在规定性。一是人民精神生活富有。丰富的精神文化产品、充盈的精神生活是精神生活共同富裕的基础条件。精神文化产品匮乏、精神生活单一无法通达“富裕”目标。这里的富有,有“量”和“质”两个方面的规定。从“量”方面讲,既指精神文化产品供给的富足,能够在人们需要的时间和空间里实现产品供给;还指精神活动场景的丰富,能够在人们需要的时候实现精神文化参与和文化创造。从“质”的维度讲,既表现为供给产品和服务的高质量,也表现为人们精神风貌的高昂向上,即人们通过高质量文化产品的消费、高质量文化活动的参与呈现出拥有坚定的理想信念、强劲的精神动力、坚韧的心理定力、强大的社会凝聚力、高度协调的文明形态等精神风貌。二是人民精神生活发展平衡。平衡发展的精神生活是精神生活共同富裕的应有之义。不平衡的发展无法通达“共同”目标。这里的平衡发展主要包括三个层面^[5]:一是个体自身的平衡发展,即个体自身会有心理、文化、信仰等不同维度的精神生活需要,调节不同维度的发展需求,全方位提高个体精神生活水平,最终实现自由而全面的发展;二是不同主体间的平衡发展,即不同主体间由于学历、兴趣、阅历、技能等差异呈现出精神生活质量和水平的差异,要在尊重差异的基础上缩短不同主体间的差距,促进不同主体间的精神生活平衡发展;三是不同区域间的平衡发展,即不同区域间由于地理位置、资源分配、文化传统、政策分配等因素呈现出精神生活质量和水平的差异,要缩短不同区域间的发展差距,实现不同区域间精神生活平衡发展。需要指出的是,这里的“平衡”,不是指“均衡”“平均”,全体人民同步同时达到同种程度精神生活水平是不现实的,必然有一个“先富”带动“后富”、渐进富裕的动态发展过程。

其二,对数字技术与精神生活共同富裕的关联研究还不够充分。当前,以大数据、人工智能、5G、物联网、云计算等为代表的数字技术,通过精神生活资源、精神生活产品、精神活动场景等介质发挥赋能效应,变革着精神文化信息的生产和传播,重塑着人们的精神生活情境,影响着人们的价值观念、审美理念、消费理念和生活品味。如果驾驭得当,可以加速实现人民精神生活富有、精神生活平衡发展的理想图景。部分学者初步分析了数字技术对精神生活共同富裕的作用,但对数字技术促进精神生活共同富裕内在机理的研究还有待进一步挖掘,对在数字技术赋能过程中产生的风险问题的研究也有待深入。

鉴于此,本文尝试立足精神生活共同富裕的内在规定性,着力探讨当前数字技术促进精神生活共同富裕的内在机理,即通过什么样的内在逻辑发生赋能效应助益实现“人民精神生活富有”“人民精神生活平衡发展”等内在规定,研判数字技术可能给精神生活共同富裕带来的风险问题,并以风险防范为导向,提出数字技术促进精神生活共同富裕的实践要求,为我国扎实推进共同富裕提供思路与参考。

二、数字技术促进精神生活共同富裕的内在机理

当前,数字技术正以惊人的速度和方式变革着人们精神生活情境、文化叙事场景,精神生活共同富裕的推进必须积极适应数字技术场景应用所带来的变化,主动将数字技术嵌入自身的运行逻辑之中。“精神生活共同富裕需要通过精神生产、精神供给、精神交往、精神消费的系统联

动与优化调节,使全体人民在心理生活、文化生活、信仰生活三个层面达成共赴美好生活的精神状态、投身中华民族伟大复兴的精神自觉、抒写人类文明新形态的精神图景。”^[12]由此可见,作为理想的精神状态或精神图景,精神生活共同富裕不是虚妄、抽象的,它的呈现离不开“生产—分配—交往—消费”等现实的运行逻辑。为此,探讨数字技术推动精神生活共同富裕何以可能问题,需要从精神文化“生产—分配—交往—消费”的实践过程中寻找答案。

(一) 数字技术能够提高精神生产效率,助力满足精神生活的多维需要

扩大优质供给,满足人民精神生活多维需要,是人民精神生活富有的内在规定。从生产力和生产关系之间的辩证关系来看,达到更高质量的社会生产力是实现精神生活共同富裕的首要前提。就精神生产领域而言,只有不断提升整个社会的生产力水平,使整个社会的生产要素竞相迸发并高效、优质地参与生产,才能创造更多高质量的精神财富,满足人民精神生活的多维需要。“数字技术通过大规模提升社会文化生产能力,超越文化生产的‘成本病’鸿沟。”^[20]可以说,迅猛发展的数字技术在激发精神生产要素竞相迸发、加快各类精神生产要素流通方面发挥着重要作用,能够较好地提高整个社会的生产力。

其一,数字技术能够提质升级存量供给。存量供给的提质升级是通过产业数字化实现的^[21]。根据生产的需要,在传统精神文化产业生产环节引入数字技术,使已有的精神文化产业数字化,能够提升精神生产各个要素、各个环节的运行效率,为已有精神文化产品注入更多的科技含量,优化存量资源配置,提质升级精神文化资源存量供给。如数字文化旅游,就是通过互联网平台、虚拟现实、增强现实等技术的综合运用实现文化旅游产业的数字化,给人民群众带来沉浸式文化体验,使人民群众可以足不出户便似身临其境般“游览”大千世界,包括将世界文化遗产永定土楼的独特建筑样式与游戏品牌“天涯明月刀”相结合,在剧场打造、民宿装饰、走秀表演中注入电竞游戏和非遗元素,给人民群众带来沉浸式感官体验等^[22]。其二,数字技术能够扩大优质增量供给。增量供给的提质扩容是通过数字产业化实现的。充分利用数字技术的优势形成规模化、产业化经营模式,是数字时代不可抵挡的浪潮。数字技术在精神文化领域的产业化经营过程,能够提高精神生产要素的运行效率,也能够催生新的精神文化产业类型,提供各种新型精神文化产品,如云相册、云观展、云游戏、云端音乐会、数字化主题乐园、数字学习软件、数字电视、数码相机等,扩大精神文化资源增量供给,满足人民数字化生存样态下多元的精神文化需求。

(二) 数字技术能够优化精神文化资源配置方式,助力促进精神文化产品的全民享有

精神文化产品的共享,是人民精神生活平衡发展的本质要求。作为共同富裕的重要内容,精神生活共同富裕是全体人民共同的,全体人民共享精神文化产品是精神生活共同富裕的应有之义。数字技术具有网络空间所赋予的强渗透性与广覆盖性,能够在运行过程中拓宽精神文化产品分配渠道、优化精神文化资源配置方式,促进精神文化产品的全民享有。

其一,数字技术催生新型参与精神文化产品分配的要素形态。伴随着数字技术的更新迭代及其对精神生产的影响,数据要素参与精神文化产品分配已经成为不争的事实。基于一定的数字平台,每个社会成员都可以成为精神文化产品的生产者,也可以成为精神文化产品的分配者和消费者。参与主体的增多、要素形态的丰富有助于促进精神文化产品在不同主体之间的流动,促进不同主体之间精神生活的平衡发展。其二,数字技术能够实现精神文化资源的跨界流

通。数字技术可以打破地理区域的行政限制,解决条块分割、跨域分配的行政难题,优化城乡、区域精神文化资源配置。如数字化博物馆、数字化图书馆、数字化文化馆等对社会成员的免费开放,可以让不同区域的人们共享文化资源、提高自身文化素养;通过“VR+云展”,可以让北京故宫、洛阳古城、红色文化圣地等优质文化资源跨越地理区域的阻隔“飞入寻常百姓家”;通过“VR+两会”,可以让全国人民全方位体验“两会”盛况,充实精神世界,提高政治认同。此外,从文化产业发展角度来看,数字产业化、产业数字化过程中散发出来的协同效应和溢出效应能够客观上缩小城乡、区域之间的精神文化资源享有的贫富差距。因为文化产业的数字化发展需要生产要素的交换和流动,且数字技术雄厚的中心区域在要素交换和流动过程中需要将自己所拥有的技术和资金向周围地区扩散来吸引劳动力和本土文化资源,可以为弥合不同区域的精神生活发展差距提供机会。

(三) 数字技术能够打造多维高效的交往矩阵,助力凝聚社会成员的价值共识

弘扬文化主流价值并形成共识,展现凝心聚力的精神风貌,是人民精神生活富有“质”的规定的体现。人的本质是社会关系的总和。人总是真实地存在于一定的社会关系中,并在一定的社会关系中与他人互动、交往。精神交往作为社会交往的一种,无疑是现实的人精神生活实践的重要内容。只有在人民群众精神交往环节消弭认识分歧、实现视界融合,才能凝聚价值共识,形成强大的社会凝聚力,稳步推进精神生活共同富裕。依托数字技术打造多维高效的交往矩阵,可以为消弭认识分歧、凝聚价值共识创造良好条件。

其一,数字技术能够拓展精神交往范围。传统情境下,受限于时空或个性等,人们精神交往的范围和交往对象往往具有局限性。人工智能、虚拟现实、增强现实等数字技术突破了时空限制,能够建构数据化虚拟时空,使人们在虚拟时空中广泛建构社会关系、共享知识信息、碰撞价值观点、提升精神境界。在虚拟的交往空间,由于身份是隐匿的,性格内向的个体不再有压力感,可以自由参与感兴趣的交往社群,培养开放包容的交往心态。利用数字技术的高速率、低时延、多连接数、高移动速率等优势,人们可以随时随地连接交流窗口,同时跟多个窗口主体互动,拓展精神交往范围。其二,数字技术能够丰富精神交往方式。精神交往虚拟时空的开拓,使得数字化交往将成为人们精神交往的崭新样态。数字化交往形式是多样化的,包括网络论坛、虚拟社群与云端活动如辩论、对弈、音乐节等,能够充盈人们的精神生活,使传统精神交往从片面、孤立向全面、联系方向发展。伴随场景技术的迅速发展,社群交往越来越受到人们的青睐。社群交往以共同感兴趣的话题为依托,具有高连接性,人们可以自由进出、讨论,充分激发人们进行精神交流、经验分享的积极性。其三,数字技术能够提高精神交往效率。网络虚拟空间拥有超时空性,数字化精神交往在一定程度上既节约时间成本,也节约空间成本,具备丰富的便利性和高效性。此外,“去中心化”是数字化交往的重要特征。在虚拟时空互动交流中,交往主体的地位是平等的,每个人都能围绕相关话题表达自己的想法、评论他人的观点。这种“去中心化”的交往关系,打破了以往自上而下的信息传播模式,精神交往主体的议题、观点以裂变传播的模式在网络空间弥漫开来,可以迅速提高相关议题、观点的覆盖面和影响力。4K/8K超高清、沉浸式短视频等数字文化产品的“精准投喂”增强了人们交往的黏性,调动了人们的碎片化时间,增加了人们使用互联网消费的时长,进一步增强了文化内容传播的深度和实效性。

(四) 数字技术能够优化精神消费生态, 助力推动精神消费的理性自觉

理性自觉的消费样态, 是高质量精神风貌的重要内容, 是精神生活共同富裕的内在要求。作为精神生活过程链条终端环节的精神消费, 是人们吸收各种精神文化资源、精神文化产品来满足自身生存发展需要的精神性活动。精神消费不仅影响个体精神生活的意义升华, 还影响着新一轮精神生产的导向和动力。因此, 营造健康的精神消费生态、树立理性的精神消费理念对于精神生活共同富裕的实现尤为重要。“数字技术具有‘精准画像’‘再组织化’‘智能决策’等功能特征”^[23], 能够优化人民群众的精神消费生态, 推动精神消费的理性自觉。

其一, 数字技术的“精准画像”功能有助于精准把握人民群众的精神消费动态。借助大数据、人工智能等数字技术可以获取不同群体的网络行为数据, 并对特定群体进行“画像”。通过“画像”功能, 一方面能够了解人们的精神文化需求, 通过算法推荐精准分发、推送人们需要的文化产品和服务, 满足人们精神生活的个性化需要; 另一方面能够掌握特定群体的精神消费动态, 及时发现他们在精神消费过程中可能出现的问题, 做出针对性的解决方案, 加强行业动态监测。如在文旅消费中, 基于民宿主群体结构数据库形成标签化的分类分层收入结构群体画像, 能精准刻画民宿主的多维信息, 实现民宿主数据可视化、信息公开化、分析智能化, 加强行业动态监测, 及时处理民宿主与消费者之间出现的问题^[24]。其二, 数字技术的“再组织化”功能有助于提高政府部门的精神文化服务和管理工作效率。当前, 数字技术在跨界协同处理、数据共享等方面发挥着重要作用, 打破了传统的组织结构模式, 推动着政府各职能部门、各类组织“再组织化”, 不同部门、不同层级的交流互动更加便捷, 为提高政府各职能部门工作效率创造了有利条件。一方面, 依托数字技术可以在政府和人民群众之间开辟新的网状联系机制, 实现政府精神文化服务和管理工作对各类群众的全员覆盖; 另一方面, 依托数字技术可以跨界处理不同区域、部门、平台的数据, 整合各类信息平台, 搭建高效便捷的监督管理系统, 加强对精神文化产业合法监管, 打击各种形式的垄断行为, 为人们的精神生产、分配、交往、消费提供更加良好的营商环境。其三, 数字技术的“智能决策”功能有助于推动精神生活之整体的结构优化。大数据、人工智能、区块链等数字技术在智能决策方面发挥着重要的作用, 能够帮助相关职能部门准确地辨别人民群众精神消费的热点和痛点, 精准研判人民群众精神消费的结构性问题, 建立基于数据的决策支持系统, 前瞻人们精神消费的发展趋势, 实时生成精神消费的调节方案, 使政府决策更加科学、精准。具体来说, 在智能决策过程中, 以精神消费的结构性问题调节精神生产的方向和体量, 以精神消费的需求层次调节精神产品分配的层次, 以精神消费的主体差异调节精神交往的方式方法, 以此在精神消费的调节和推动中实现精神生活之整体的结构优化。

三、数字技术促进精神生活共同富裕的风险研判

数字技术是一把双刃剑, 在给人们的精神生活发展带来机遇的同时, 也带来了一定的风险。从精神生活“生产—分配—交往—消费”的实践过程来看, 数字技术带来的风险主要表现在以下四个方面。

(一) 数字垄断可能提高精神生产的成本

数字垄断是数字技术运用于社会生产过程中极其容易出现的潜在风险之一。“自由竞争产生生产集中, 而生产集中发展到一定阶段就导致垄断。”^{[25]588} 这一论断阐明了资本主义经济垄

断产生的缘由。垄断是生产发展到一定阶段的产物。社会主义市场经济虽然不同于资本主义经济,能够集中力量办大事、加强宏观调控、处理棘手问题,但也难以避免垄断风险,其中数字垄断就是垄断问题在数字时代的新样态。

随着数字技术在精神生产过程中的重要性日益凸显,谁更有能力掌握和使用数字技术,谁就能在市场竞争中占据优势地位,进而获得更多的资源和利润。为了抢占市场份额,部分精神文化产品生产企业巨头凭借自身的数字技术优势采取不正当的竞争策略,获得具有排他性的市场地位,形成精神文化行业数字垄断。从局部来看,数字垄断将严重挤压中小型精神文化产品生产企业的生存和发展,这些企业要突围就必须花费更多的成本;从整体来看,数字垄断因竞争机制的失效将影响整个社会的精神生产速率,提高整个社会的精神生产成本,加剧人们精神生活发展的不平衡、不充分。以亚马逊在中国的行为为例,大型平台组织通过申请范围广泛、数量众多的专利,持续将占有的技术知识转化为私人财产以限制竞争者使用,从而阻碍社会创新;采用加密文件格式,限制电子书的传播和交易,抢占市场份额,增加电子书的生产和消费成本;利用市场主导地位,推行数字平台的技术标准,从而控制市场生产的进程^[26],加剧人们精神生活发展的不平衡、不充分。此外,在精神生产环节,垄断企业受资本逐利的影响,追求“流量至上”,会导致精神文化产品或活动内容娱乐化、同质化严重等问题,不能真正满足人们对高质量文化产品消费、高质量文化活动参与的需求。

(二) 数字壁垒可能扩大精神产品分配的不公正性

持续更新迭代的数字技术能够不断突破时空界限,优化精神文化资源配置,促进精神文化产品的全民享有。但也应看到,数字技术的广泛应用面临着数字壁垒风险,进而会加剧精神文化产品分配的不公正性。所谓数字壁垒,主要指大型数字平台企业掌控数据收集和应用的核心理技术、支配各类精神文化资源流通方向和范围的现象。大型数字平台因为拥有大数据分析决策技术、算法推荐技术等核心技术,控制着数字知识产权、数据库等关键数字资源,进而掌握着互联网场域中精神文化产品的分配权力和秩序,使得社会生产的精神文化产品只能在固定范围流通,导致精神文化产品占有量出现“两极分化”的局面,加剧了不同群体、区域、城乡精神生活发展的不平衡、不充分。可见,数字技术的迅猛发展重塑着精神文化产品的分配格局,如何打破数字壁垒并牢牢掌握网络空间的精神文化产品分配权、实现精神文化产品的公正分配,是数字时代促进精神生活共同富裕不可回避的现实问题。

(三) “信息茧房”“数字鸿沟”可能影响精神交往互动的深度

数字技术为人们的精神交往带来便利的同时,也带来了精神交往的风险和挑战。

其一,“信息茧房”影响精神交往互动的深度。有学者提出,网络技术容易使人们倾向于接收自己感兴趣的信息,排斥那些不感兴趣的信息,导致在事实上得到的就是一种窄化了的信息^[27]⁴⁻⁵,在此基础上还会产生“信息茧房”,而生活在里面的人就像生活在回音室,任何发声只能听到自己的回声。相对于传统互联网技术,大数据、人工智能、云计算等数字技术进一步加剧了同质化信息的链接,在一定程度上加剧了“信息茧房”的演化。“信息茧房”的形成和演化将导致网络成员群体分化,精神交往活动朝着圈层化趋势演进。在精神交往活动中圈层内部成员难以接受圈层外部成员的思想观念和价值观点,固守自己的价值观,不仅会加剧人民精神生活发展的片面性,还影响精神交往的深层互动,增加不同圈层间人们价值共识撕裂的风险。

其二,数字鸿沟影响精神交往互动的深度。数字鸿沟指的是不同群体在数字设备接入、数字技术使用和数字能力培育等方面存在的差异。截至2023年6月,我国城镇地区互联网普及率为85.1%,农村地区互联网普及率为60.5%^[28],数据显示,互联网普及层面依然存在“鸿沟”问题。数字鸿沟会加剧精神交往的不平等和分歧,数字设备接入完善、数字技术使用能力较强者在精神交往中由于对精神文化资源的获取、解码、创造更有优势,自然在精神交往中拥有更多的话语权,相反数字设备接入不完善、数字技术使用能力较低者在精神交往中拥有较少的话语权。在精神交往场域中话语地位不平等,深层互动则无从谈起。缺乏数字设备、数字技术使用能力较低的人群或者会沦为“沉默的大多数”,或者被排除在网络场域的精神交往之外,极大地缩小了精神交往的范围。如何缩小伴随数字技术发展所带来的日益加剧的数字鸿沟,以促进精神交往的全纳性、增强精神交往的深度,是当前推进工作面临的重大挑战。

(四) 数字依赖可能导致精神消费异化现象

数字技术在优化人们的精神消费生态的同时,也带来了精神消费异化的风险。

其一,“泛机器化”消费。人们可以借助人工智能等数字技术便捷地进行获取信息、知识、娱乐等精神消费,但如果高度依赖智能机器的参与,将呈现“泛机器化”消费的倾向。就信息消费而言,网络信息的获取和检索都是建立在智能算法基础上,智能算法通过分析人们的浏览痕迹对用户进行“精准画像”,并根据“画像”不断为其推送个性化信息。这种精准的信息投放,节约了消费者的时间,为消费者提供了方便,但也可能使消费者对智能机器形成依赖,弱化自主获取信息、独立思考的能力,链接、组合和创新知识等精神活动将受制于数字技术进而降低精神生活质量。

其二,表象消费。信息技术的迅速发展加快了场景的连接、切换,人们的工作、学习、生活时间不断被切分为碎片。数字技术可以打破时空的局限,让人们把碎片化的时间充分利用起来进行精神消费,但碎片化的时空境遇难以使人们的精神消费系统、深入,由此可能会产生表象消费现象。所谓表象消费,又称扫描式消费、浏览式消费,主要指人们跳跃式、浏览式选取精神消费内容。这种消费主要停留在内容的表面,较难深入内容内部,使得人们在精神消费过程中极易沉浸于感官层面享受和满足,迫不及待地想翻页看下一条智能推送内容,由此产生的精神消费效果呈现有限性和表象化特征,会导致精神生活出现浅层化问题。

其三,物欲消费,即人们在精神消费过程中被物欲所左右而导致精神生活呈现物化发展倾向。当前,一些数字平台在“流量就是金钱,眼球就是效益”的利益驱动下,大肆宣传功利化信息,助长人们的功利化消费心理,追求精致的利己主义,放任物化标准对个体行为的功利牵引,以至于个体失去对真善美的追寻,沉浸于物化结构之中,与真、善、美渐行渐远,使精神生活陷入物欲消费泥潭。如,当前“精致穷”“奶头乐”群体都是精神生活物化的典型代表,前者为了满足自身的功利化消费心理,不顾自己的经济实力而过度追求高质量消费;后者由于习惯依附物质,使得精神生活屈从于浅薄的兴趣、沉溺于感性刺激的低级娱乐。

其四,符号消费,即人们迷恋于消费对象包含的附加性价值而不是其本来的使用价值的消费倾向。网络空间中,数字技术的参与不仅把消费主体化身为数字符号,扩大了符号消费的交互性;还通过场景应用、沉浸体验等方式更加凸显了消费产品的符号意义,使消费者获得更多的虚拟价值。如直播间的火箭、飞机、鱼翅、鱼丸等符号,在消费过程中,既有直观的场景体验,又

代表不同档次的赞赏和仰慕。如果消费者过渡依赖于数字技术参与下的符号消费,沉迷于虚拟价值,以此作为炫耀资本,那么消费者的精神消费就可能会脱离精神生活发展的本真目的,使精神创造力严重受制于数字技术。

四、数字技术促进精神生活共同富裕的实践要求

数字技术是促进人们精神生活共同富裕的重要手段,也会导致数字时代的精神生活领域产生衍生风险。防范数字技术给人们精神生活共同富裕实现带来的风险,有效规制数字技术越矩成为主体的异化力量,需要从文化供给、素养跟进、价值引导、制度规制等方面共同推进。

(一) 大力提升数字文化产品和服务的供给能力

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进实施国家文化数字化战略的意见》(以下简称《意见》)明确指出增强公共文化数字内容的供给能力、提升公共文化服务数字化水平是推进实施国家文化数字化战略的重点任务之一,这为数字技术促进精神生活共同富裕指明了方向。

其一,加强数字文化基础设施建设。数字基础设施是搭建数字技术应用场景的物质基础,提升数字文化产品和服务的供给能力需要强有力的数字技术作支撑。当前,我国数字技术的发展水平与发达国家相比还存在差距,无论是硬件还是软件都存在一定的技术瓶颈,影响着数字技术在人们精神生活领域的落地,进而直接影响着数字文化产品和服务的供给总量和质量。应当加强核心数字硬件技术、工业软件技术、高端芯片、通用开源算法平台等方面的技术研发,加大数字基础设施建设投入力度,推动技术更加先进、运用更加便利、作用更加突出和数据更加安全的数字文化基础设施建设。在实践层面,为了贯彻落实《意见》要求,我国“东数西算”工程已正式启动,全国以京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝、贵州、内蒙古、甘肃、宁夏八大枢纽节点为基础,构建一体化大数据中心体系。对此,在项目建设和落地过程中,应加大人力、财力、物力投入,以使基础设施根基更加牢固。

其二,提升公共文化服务数字化水平。公共文化服务数字化是数字技术发展与人们文化需求转向的必然趋势。跨媒体分析技术、虚拟现实智能建模技术等数字技术能够把公共文化资源立体化、生动化,使展览内容更加生动直观,同时还能通过人机界面、穿戴设备进行互动,极大地增强了人们的参与感、体验感。作为典型代表的数字博物馆、智慧图书馆、数字文化馆如今已赢得不少人们的青睐。运用数字技术打造沉浸式、交互式的公共文化服务场景,让人们足不出户就可以身临其境地享受到丰富的精神文化产品和服务,不仅可以提高人们精神生活的质量,还能有效地促进公共文化资源跨界流通,打破城乡、区域的限制,助力人民精神生活平衡发展。无疑,坚持“内容为王”原则,加快公共文化服务数字化建设,为人们提供全天候高品质文化供给,是推进精神生活共同富裕的重要途径。在实践探索方面,公共文化服务数字化改革涌现出一批高质量发展的典型案例,包括打造“实施乡村文化记忆工程”品牌,利用数字技术建立非物质文化遗产体验馆、乡镇文化记忆展览馆,传承乡村文脉;依托各级中心图书馆,采用自动化设备和无线射频技术,建立了“24小时城市书房”,打造了“市区15分钟文化圈”“乡镇30分钟文化圈”;打造“云上·五悦”全域智慧数字文化服务网,通过数字化服务平台激活悦读、悦艺、悦动、悦耀、悦游五大主题板块,实现了线上线下联动,广泛提升了群众参与度;构建“高品质智慧书房服务体

系”,精准对接辖区居民的文化需求,按照“一书房一主题一特色”理念建设智慧书房等^①,为市民提供高品质文化服务。这些都为依托数字技术丰富公共文化服务供给提供了示范与借鉴。

其三,发展数字文化消费新场景。“数字技术通过建构‘超越性体验’,引领文化生产与文化消费的转型升级。”^[20]利用全息呈现、虚拟现实、数字孪生、扩展现实、多语言交互等新型体验技术,打造多模态、交互式的数字文化场景,人们可以跨越时空的界限“身体在场”消费文化产品、体验文化服务。场景的打造,让消费更有层次、更为多元、更加个性。北京故宫的“画游千里江山——故宫沉浸式艺术展”、深圳雅昌的《红楼·幻境》数字展、《风起洛阳》VR全感剧场、沉浸式戏曲《黛玉葬花》等数字文化IP的火爆出圈,展现了数字文化的场景融合趋势。这不仅提高了人们精神生活的获得感和满足感,而且催生了线上、线下多场景结合的新型文化消费形态——场景式消费。其特色在于依托大数据、移动设备、社交媒体、传感器和定位系统等“场景五力”,运用算法机制将各种场景要素进行有效连接,提升观众的信息体验,以此实现个性化消费信息与服务适配,满足消费者在不同消费情境下的诉求。场景式消费契合了当下消费形态升级的趋势,是文化供给创新的重要方向,内在要求大力发展数字文化消费新场景,提高供给水平,满足人们精神文化的个性化、多样化需求。当前,发展数字文化消费新场景必须从两个方面着力:一方面,精心创设数字化文化体验的线上场景,为以数字电视、数字投影为代表的“大屏”以及移动终端为代表的“小屏”量身定制个性化多样化的数字文化内容,促进“客厅消费”、亲子消费、网络消费、定制消费等新型文化消费发展;另一方面,充分利用文化教育设施和公共场所,搭建数字化文化体验的线下场景,充分释放文化消费潜力。场景化传播可以通过“连接一切”的功能把文化资源有效地组合起来,将文化信息有进阶、有针对性地分发给消费对象,满足消费者在不同场景下的消费诉求,当消费者沉浸感拉满后,又将通过“场景聚能”效应带来全新的消费力,刺激数字文化产品的再生产,如依托“长安十二时辰”IP营造“全唐”概念的消费场景,生产可沉浸、可触摸、可体验、可消费的文旅产品等。

(二) 提高人们的数字素养与技能

数字技术赋能作用的发挥效果关键在于主体的数字素养与技能。精神生活共同富裕的实现需要政府、社会、大众等多主体的共同努力。因此,数字技术促进精神生活共同富裕内在地要求参与精神生活建设的多元主体提高自身的数字素养与技能,更好地应对数字伦理风险。中央网信办等四部门印发的《2024年提升全民数字素养与技能工作要点》指出:“全面提升师生数字素养与技能、提高领导干部和公务员数字化履职能力、培育高水平数字工匠、培育乡村数字人才、壮大行业数字人才队伍。”^[29]这为新时代数字素养与技能提升工作指明了方向。

其一,提高政务工作者的数字素养与技能。政府在文化管理和服务过程中发挥着主导作用。数字时代,只有提高政务工作者的数字素养和能力,才能大幅提升智能决策、管理和服务的效率,保障全体人民高效、精准地共享精神文化成果。具体来说,既可以通过开展数字技术专题培训、设立政府数字化建设研究课题、总结推广政府数字化转型经典案例等途径,提高政务工作者的数字素养和能力;也可以通过引进数字技术人才充实政务工作队伍,为人们提供更高效和

^① 内容为笔者根据2023年2月12日中央宣传部办公厅、文化和旅游部办公厅、国家发展改革委办公厅印发《关于公布基层公共文化服务高质量发展典型案例的通知》及基层公共服务高质量发展典型案例名单加以整理而来。

精准的决策、管理与服务。

其二,提高企业与社会组织工作者的数字素养与技能。企业是精神文化产品的重要生产者,他们的数字素养与技能直接关系到精神文化资源、产品和服务的供给质量。数字时代要求企业工作者,尤其是企业领导者能够擅长利用数字技术快速反馈市场供需动态,高效、精准地做出决策,创造人民群众喜闻乐见的精神文化产品。社会组织不仅在协调政府与市场的关系方面发挥着重要的作用,还能在政府没有涉及的精神文化服务领域开展工作,是人们精神生活共同富裕的重要建设主体。数字时代的社会组织工作者,需要娴熟地掌握数字技术,才能高效、精准地处理精神文化管理和服服务务。

其三,提高大众群体的数字素养与技能。大众群体既是精神生活共同富裕的共建者,也是精神生活共同富裕的享有者,其数字素养和能力直接关系到精神生活共同富裕的实现程度。针对部分人群因为数字素养和能力不足导致的数字鸿沟、精神鸿沟等问题,可以通过提升数字教育在基础教育的比重、开展数字技术科普讲座和数字技能培训等途径,对人们进行“数字扫盲”,提高数字技术的应用能力,进而丰富精神文化资源选择的途径,拓宽精神文化交往的场域,提高精神文化消费的质量,推动精神生活共同富裕稳步实现。例如针对“银发一族”设立社区培训点,为老人集中开班免费学用智能手机,跨越“数字鸿沟”;依托社区网格员通过公益培训,帮助老年人掌握微信支付、视频拍摄等“新技能”,以参与指尖上的“数字生活”等。

(三) 强化社会主义核心价值观对数字技术和精神生活的引领

习近平总书记强调:“要促进人民精神生活共同富裕,强化社会主义核心价值观引领,不断满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求。”^[30]这一论断为数字时代促进精神生活共同富裕提供了根本遵循,主要包括对数字技术和精神生活实践环节的引领。

其一,强化对数字技术的引领。一方面,以社会主义核心价值观引领数字技术的工具理性。从本质上讲,社会主义核心价值观代表着全体人民的利益诉求,彰显着以人为本的价值取向,无疑是引领数字技术工具理性的价值标尺。数字技术是人脑的创造物,无论在精神生活实践中如何演变、更迭,都无法摆脱“人一机一人”的关系。精神文化资源的数字化建设、数字文化基础设施建设等虽然从工具理性出发,但最终都要回到以人为本的逻辑起点。换言之,以数字技术促进精神生活共同富裕,要把有效保障人民群众的主体地位作为根本前提,以促进人的自由全面发展为终极目标,把以人为本的价值取向贯穿精神生活实践各个环节。另一方面,以社会主义核心价值观规制数字技术的资本逻辑。内嵌于数字技术的资本逻辑决定了数字技术的运用离不开商业利润的追逐。因此,一些数字平台在“流量就是金钱,眼球就是效益”的利益驱动下出现“泛娱乐化”、功利化倾向,助长了消费者“泛娱乐化”、功利化等精神文化消费心理,偏离社会主流价值观轨道。因此,要以社会主义核心价值观来引领数字技术的市场导向,将社会主义核心价值观融入数字技术的市场应用各个环节,扩大社会主义核心价值观权值在数字技术优先级中的比重,让数字技术在精神生活领域的应用始终不偏离社会主义核心价值观的正确指向。

其二,强化对人们精神生活实践各个环节的引领。在精神生产环节,以社会主义核心价值观引领精神生产的价值取向和价值含量,打造既有中国风格又有世界视野的精神文化精品,开发特色数字文化产品,解决精神生产领域的资本裹挟、数字垄断、低俗浸染等问题,扩大精神文化产品的优质供给;在精神文化产品分配环节,以社会主义核心价值观的价值导向驾驭算法推

荐技术和调节人们的社会心态,既牢牢掌握网络空间精神文化产品的分配权,又培育理性平和的社会心态,为精神生活共同富裕营造良好的社会氛围;在精神文化交往环节,借助数字技术推动社会主义核心价值观传播升级,使社会主义核心价值观成为人们精神文化交往的“润滑剂”,减少人们在精神文化交往过程中的价值撕裂风险;在精神文化消费环节,以社会主义核心价值观引领精神文化消费的价值取向,引导人们树立正确的精神文化消费观念,克服“泛机器化”消费、表象消费、物欲消费、符号消费等非理性消费行为,提升精神文化消费的品质、层次和境界。

(四)健全数字技术促进精神生活共同富裕的制度机制

发挥数字技术对精神生活共同富裕的促进作用,还需要把制度机制作为重要保障,着力加强预警机制、立法机制、究责机制、共享机制建设。

其一,加强预警机制建设。针对数字技术给精神生活共同富裕带来的风险,着力构建“及时发现、精准干预”的预警机制。利用大数据技术不断监测社会整体的精神生活动态和质量,掌握人们精神生活的真实状态和发展趋势,利用大数据技术的相关性分析及时发现有干预必要的“风险点”,根据风险来源对人们精神生活风险进行精准干预,把着眼点放在前置防线、前端控制、前期处置上。例如,广西凤凰镇建立“红黄蓝”三色预警机制,提升基层治理效能;山西珠山镇创建预测预警预防“三预”工作机制,推进社会治理向“深耕善治”转型;浙江省余姚市构建大数据监督内外“双闭环”预警机制,为基层治理探路赋能。

其二,加强立法机制建设。用法律来防范和化解数字伦理风险是数字时代的一种必然趋势。因此必须进一步增强以法律来规制数字技术的意识。一方面,要进一步提高数字技术在精神生活应用领域的立法效率,缩短立法周期;另一方面,要增强数字技术立法的前瞻性和实效性,改变长期以来问题出现以后才倒逼立法的做法,前瞻数字技术在精神生活领域应用的风险,进行事前立法,同时加强专门法的统一规划和制定,注重国家和地方不同法律形式的协同。针对已有的法律要根据数字技术的发展与时俱进地做出相应的法律修正和司法解释,提高数字技术应用领域法律法规的时效性。我国出台的《个人信息保护法》《网络安全法》《数据安全法》《反垄断法》等法律建构了数字技术应用的基本法律框架,还需在事前立法方面进一步探索。

其三,加强究责机制建设。结合数字技术在精神生活领域的应用实际,研究制定精神文化资源数字化平台研发、运营人员的道德规范和行为守则,建立和完善究责制度,为数字平台运营商、数字技术供应商、数字内容服务商等平台企业提供根本遵循和行动指南,防止资本力量无限扩张带来的数字垄断、泛娱乐化等负面影响。我国出台的《反不正当竞争法(修订草案征求意见稿)》第22条规定了平台经营者加强竞争合规管理的责任;《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(“数据二十条”),规定了数据使用主体数据的合规利用的要求^[31];《文化部公共数字文化工程管理办法》第8~11条规定了文化行政部门和组织实施单位的义务和职责。未来还需进一步完善相关主体的究责制度。

其四,加强共享机制建设。加强共享机制建设是保障人民群众共同享有精神文化资源、产品的重要举措。从宏观层面来看,需明确政府部门、数字平台企业、非营利组织、普通大众等主体的权利和责任,以政府为主导汇聚多方合力共同构建更加公正的精神文化产品分配制度体系,形成“人人参与、人人享有”的共享发展格局。从中观层面来看,需着力建立覆盖精神文化资源数据采集、存储、传输、调用等全过程的数据质量标准,推进政府部门、数字平台企业、社会组

织的数据格式和协议标准化,实现跨界的全面协同,保障精神文化相关的数据资源的可通用性,着实解决《数字中国发展报告(2022年)》指出的“数据基础制度和标准体系尚不完善,数据质量参差不齐,可利用性不足”等现实问题,在确保双方权益和数据安全的前提下,实现精神文化数据资源的有序流动和共享。从微观层面来看,需着力开发运用更加便利的精神消费平台,降低精神文化数据资源的消费门槛,让不同层次数字能力、不同层次消费水平的人们都能较容易地获取。如“学习强国”可以为不同群体精神生活提供海量内容,已成为精神文化产品共享平台;通过推进“政府+国企+民企”共建文旅综合体、“政府+协会+文旅能人”共建工作室、“村‘两委’+文旅企业+文化带头人”共建文旅服务中心等探索创新人人参与共建共享精神家园模式^[10]。

五、结语

精神生活共同富裕是中国式现代化的本质要求,也是人类文明新形态的重要表征,需要结合时代的发展加强对其的关注以及理论研究,为精神生活共同富裕推进工作的实践和政策创新提供科学的理论支撑。当前,数字技术的更新迭代加速深刻改变着人们的思维方式和行为方式,这些思维方式和行为方式在人们精神领域折射将呈现出多样化、多层次的精神生活需求。数字技术重塑人们的精神生活样态、变革人们的精神生活实践已经成为一个不争的事实,这种重塑和变革必将具体体现在精神文化生产、传播、交往、消费的各个环节中。因此,立足精神生活共同富裕的本质规定,从“生产—分配—交往—消费”的逻辑框架探究当前数字技术促进精神生活共同富裕的内在机理具有十分重要的意义。精神生活共同富裕既追求精神层面的富足,也追求在实现精神富有过程中的公平和平衡,既有“富裕”的规定,也有“共同”的要求。然而数字技术在发展过程中存在背离这两方面规定的风险,如数字垄断可能提高精神生产的成本、数字壁垒可能扩大精神产品分配的不公正性、“信息茧房”“数字鸿沟”可能影响精神交往互动的深度、数字依赖可能导致精神消费异化等。因此,必须提升数字文化产品和服务的供给能力,提高人们的数字素养和能力,强化社会主义核心价值观对数字技术和精神生活的引领,健全数字技术促进精神生活共同富裕的制度机制,综合发力解决数字技术发展带来的背离“精神生活富足”和“精神生活发展平衡”两个内在规定性问题。

数字技术的更新迭代还在继续,在未来,数字技术将以更快的速度从“在线”向“在场”推进,将对人民精神生活产生更大范围、更广领域的影响。无论技术如何变革,时代如何变迁,最大程度地发挥数字技术对精神生活共同富裕的赋能作用,促进人民精神生活富有、精神生活平衡发展、实现人民自由而全面发展始终是党的宣传思想文化工作的重要任务。数字技术对于推动精神生活共同富裕的实现有着独特的优势,但也时刻面临着一些风险问题,未来的研究不仅要持续关注数字技术对精神生活共同富裕的优势,也要持续关注其赋能过程的阻滞因素和现实问题,提出有时代感、有针对性的对策,多措并举促进人民精神生活共同富裕,为夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利贡献力量。此外,从研究视域来看,精神生活共同富裕作为人类文明新形态的重要表征,未来的研究不仅要把数字技术赋能精神生活共同富裕放在新时代中国特色社会主义的时空场域中进行考察,还要把数字技术赋能精神生活共同富裕放在人类文明发展新阶段的时空场景中考察,展现不同于西方资本主义文明的新图景、新风貌,彰显中国特色社会主义文明形态超越资本主义文明的重要特质及其对于推进人类数字文明构建的卓越贡献。

参考文献:

- [1] 习近平. 扎实推动共同富裕[J]. 求是, 2021(20):4-8.
- [2] 周泉, 刘同舫. 中国共产党对精神生活共同富裕的科学认知与价值追求[J]. 探索, 2022(5):165-176.
- [3] 项久雨, 马亚军. 人民精神生活共同富裕的时代内涵、层次结构与实现进路[J]. 思想理论教育, 2022(6):11-16.
- [4] 傅才武, 高为. 精神生活共同富裕的基本内涵与指标体系[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2022(3):11-24.
- [5] 李辉, 张义丹. 精神生活共同富裕的价值意蕴与实践路径[J]. 思想教育研究, 2023(4):3-9.
- [6] 文丰安. 促进人民精神生活共同富裕的理论内涵、现实困境及破解路径[J]. 探索, 2023(4):151-163.
- [7] 万华颖. 促进人民精神生活共同富裕的时代价值、思想渊源与评价指标体系[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2022(11):22-33.
- [8] 廖小琴. 精神生活共同富裕的价值意蕴、科学内涵与衡量指标[J]. 思想理论教育, 2023(6):33-40.
- [9] 魏泳安. 精神生活共同富裕: 刻度、短板及实现路径[J]. 探索, 2022(5):177-188.
- [10] 王丰. 精神生活共同富裕评价指标体系构建[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023(6):35-51.
- [11] 商诗娴, 王建新. 困境与优化: 精神生活高质量发展的当代透视[J]. 思想教育研究, 2023(9):82-88.
- [12] 柏路. 精神生活共同富裕的时代意涵与价值遵循[J]. 马克思主义研究, 2022(2):64-75.
- [13] 冯刚, 艾楚君. 思想政治教育促进精神生活共同富裕的功能优势与实现路径[J]. 思想理论教育导刊, 2023(8):69-76.
- [14] 胡守勇. 文化精准扶贫的行动模式、历史成就与基本经验[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2023(2):120-134.
- [15] 辛世俊, 王丹. 试论人民精神生活共同富裕的内涵与实践路径[J]. 社会主义核心价值观研究, 2021(6):5-14.
- [16] 倪建文. 中国式现代化视域下数字文化产业助力共同富裕研究[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2023(4):58-67.
- [17] 黄意武. 新时代实现人民精神生活共同富裕的显著优势[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023(5):136-147.
- [18] 霍登煌, 袁佩媛. 问诊与纠治: 数字文化消费主义影响下精神生活共同富裕的实践进路[J]. 大连海事大学学报(社会科学版), 2023(6):112-120.
- [19] 齐峰, 陈曙光. 元宇宙赋能精神生活共同富裕: 实践图景、现实限度与优化策略[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2023(4):1-7.
- [20] 傅才武. 数字技术作为文化高质量发展的方法论: 一种技术内嵌路径变迁理论[J]. 人民论坛·学术前沿, 2022(23):22-31.
- [21] 蒋永穆, 亢勇杰. 数字经济促进共同富裕: 内在机理、风险研判与实践要求[J]. 经济纵横, 2022(5):21-30.
- [22] 张帅. 夯实数字文化产业“底座”[N]. 经济日报, 2024-02-29.
- [23] 米华全. 数字技术赋能高校党建工作质量提升: 价值功能和实践进路[J]. 马克思主义理论学科研究, 2022(4):98-106.
- [24] “全面覆盖+精准画像” 民宿主群体结构数据库建设案例[EB/OL]. (2022-05-31). https://www.shengsi.gov.cn/art/2022/5/31/art_1229639341_59027426.html.
- [25] 列宁选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [26] 罗惠敏. 数字技术垄断是平台垄断的重要特征——以亚马逊公司为例[J]. 马克思主义研究, 2023(4):137-148.
- [27] 凯斯·桑斯坦. 网络共和国: 网络社会中的民主问题[M]. 黄维明, 译. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [28] 中国互联网络信息中心. 第52次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. (2023-08-28). <https://www.cnn->

ic.net.cn/n4/2023/0828/c88-10829.html.

- [29] 中央网信办等四部门印发《2024年提升全民数字素养与技能工作要点》[EB/OL]. (2024-02-23). http://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6933541.htm.
- [30] 习近平主持召开中央财经委员会第十次会议强调 在高质量发展中促进共同富裕 统筹做好重大金融风险防范化解工作[N]. 人民日报, 2021-08-18.
- [31] 喻文光. 论数字平台的合规监管[J]. 法学家, 2024(1): 116-130.

Mechanism, Risk and Its Prevention of Digital Technology to Promote the Common Prosperity of Spiritual Life

HUANG Dongxia

(School of Marxism, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Common prosperity of spiritual life inherently contains the essential characteristics of the richness and balance of people's spiritual life. At present, the wide application of digital technology has penetrated various practice links such as spiritual production, distribution, communication and consumption, accelerating the arrival of the ideal spiritual picture of the richness and balance of people's spiritual life. Based on the essential characteristics of common prosperity of spiritual life and the operation logic of people's spiritual life practice, this paper explores the internal mechanism of digital technology promoting common prosperity of spiritual life. It is not difficult to find that digital technology can improve the efficiency of spiritual production which is helpful to meet the multi-dimensional needs of spiritual life, but also can optimize the allocation mode of spiritual and cultural resources which is helpful to promote the universal enjoyment of spiritual and cultural products, can create a multi-dimensional and efficient communication matrix which is helpful to cohesion of social members' value consensus, can promote the innovation of spiritual and cultural products, which is helpful to promote the innovation and development of spiritual and cultural products, and can optimize the ecology of spiritual consumption which is helpful to promote the rational consciousness of spiritual consumption. At the same time, in the process of promoting the common prosperity of spiritual life through digital technology, there are risks that digital monopoly may increase the cost of spiritual production, digital barriers may expand the unfair distribution of spiritual products, "information cocoon" and "digital divide" may affect the depth of spiritual communication and interaction, and digital dependence may lead to the alienation of spiritual consumption. Therefore, it is necessary to improve the supply capacity of digital cultural products and services, improve people's digital literacy and ability, strengthen the guidance of socialist core values on digital technology and spiritual life, and improve the system and mechanism of digital technology to promote the common prosperity of spiritual life.

Key words: digital technology, spiritual life, common prosperity, internal mechanism, risk preventing

责任编辑:陈卓

《探索》格式规范要求

根据国家相关标准要求，结合编辑出版行业相关规范，《探索》杂志执行如下格式规范。请作者在投稿前对照要求调整文章格式（建议参考《探索》近年来已发文章）。

1.文章题目。新颖、简洁，一般不超过30个字。

2.文章摘要。须简明、客观地对文章进行概述，不对文章做评论、补充或解释；具有独立性，能脱离论文独立使用，具有与正文基本等量的信息；不使用“作者指出”“本文认为”等与之类似的词汇。500字左右。

3.关键词。一般3~5个，关键词之间以中文分号分隔。

4.作者署名。一般不超过2人，在同等条件下优先采用独立署名文章。作者署名之下注明每个作者的工作单位全称及所在地的城市名、邮政编码。

5.基金项目。若有基金项目，请在文章首页页脚标明，格式如下：项目性质、项目名称（项目编号），项目负责人。如：国家社会科学基金项目“具体项目名称”（具体项目编号），项目负责人：XXX。

6.作者简介。标注在文章首页页脚。列出：姓名，性别，学位，工作单位及职务、职称。

7.文章各级标题编号采用“一（一）（二）……二（一）1.……（二）……”标注。

8.注释。注释是作者对标题和正文中某一特定内容的解释或补充说明，须放置在当页页脚；注释序号与文中指示序号相一致，一律用阿拉伯数字加圆圈标注：①、②……。

9.参考文献。引文出处采用文尾注形式。参考文献序号与文中指示序号一致，左顶格用阿拉伯数字加方括号标注：[1]、[2]……每条参考文献最后均以实心句号结束。专著和汇编文献的具体页码标注在文中序号旁。同一处有多个文献出处的，只选一个。同一个文献在文中多处出现的，该文献标识序号不变，文献为专著或汇编的，文中序号后标注具体页码。

9.1主要文献类型及其标识代码。专著[M]、会议论文集[C]、汇编[G]、报纸[N]、期刊[J]、学位论文[D]、报告[R]、标准[S]、数据库[DB]、电子公告[EB]、联机网络[OL]。电子文献类型标识说明：[J/OL]——网上电子期刊；[EB/OL]——网页信息；[DB/OL]——网络数据库。

9.2常用类型参考文献的编写格式：

（1）专著、汇编

[序号] 主要责任者.文献题名[文献类型标识代码].出版地城市名：出版者，出版年.

（2）期刊文章

[序号] 主要责任者.文献题名[J].期刊名，X年（X期）：起止页码.

（3）报纸文章

[序号] 主要责任者.文献题名[N].报纸名，出版年月日（用“YYYY-MM-DD”的格式表示）.

（4）外文译著、译文

[序号] 主要责任者.文献题名[文献类型标识代码].中文译者.中文本出版地城市名：中文出版者，出版年或中文期刊名，X年（X期）：起止页码.

（5）专著（论文集）中的析出文献

[序号] 析出文献主要责任者.析出文献名[文献类型标识代码]//专著（论文集）主要责任者.专著（论文集）题名.出版地城市名：出版者，出版年.

（6）电子文献

[序号] 主要责任者.文献题名[文献类型标识代码].（网页日期）.具体网址.

（7）学位论文

[序号] 作者名.论文题目[D].学校所在地城市名：学校名，出版年.

9.3 外文参考文献格式按照中文参考文献格式列出。当以英文著录作者名时，其姓要写全且每个字母都大写，名可缩写为首字母且大写，缩写名后省略缩写点；文献名首字母要大写，文献名中专用名称的首字母大写，其余都为小写字母。

10.英文摘要。包括文章题目、作者名、作者单位、邮编、摘要、关键词。内容与前面的中文信息一致。

探索

哲学社会科学（双月刊） 1985年创刊

第2期（总第236期） 2024年3月出版

主管/主办：中共重庆市委党校

编辑出版：探索杂志社

邮编地址：400041 重庆市九龙坡区渝州路160号

电 话：（023）68593010

网 址：<http://www.tszszs.net> 或 <http://suta.cbpt.cnki.net>

总 编 辑：金华宝

副总编辑：王 慧

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011153

PROBE

Philosophy and Soeial Sciences Edition (Bimonthly) (Started in 1985)

No.2 (Sum No.236) March, 2024

Competent Authorities / Sponsor: Party School of Chongqing Municipal Committee of CPC

Edited and Published: Journal Press of Probe

Postcode and Address: No.160, Yuzhou Road, Jiulongpo District, Chongqing, China, 400041

Tel: (023)68593010

URL: <http://www.tszszs.net> or <http://suta.cbpt.cnki.net>

Editor-in-Chief: JIN Huabao

Vice Editor-in-Chief: WANG Hui

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 771007 519246