



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. 5

哲学社会科学 双月刊  
2024年9月

探  
索

二〇二四年第五期

# 《探索》所发文章2023年转载情况

序号	原发 年期	作者	被转载文章题目	转载 类型	转载期刊	转载 年期
1	2022.5	文 宏 林仁镇	城市基层治理共同体建构中的情感生成逻辑——基于佛山市南海区的实践考察	全文	公共行政	2023.2
2	2023.2	王 刚	公共管理实证研究中的机制挖掘可行吗？	全文	公共行政	2023.7
3	2023.2	郑家昊	公共管理学的安全向度——兼论公共管理学发展中的安全风险及其治理	全文	公共行政	2023.8
4	2022.6	范雅娜	情境嵌合：乡村振兴过程中农村社会工作的价值实现路径	全文	社会工作	2023.3
5	2023.2	李文静	社会工作在社区治理中的功能反思与优化路径	全文	社会工作	2023.4
6	2022.6	马雪松 程 凯	国家纵向治理体系建设的责任意蕴、制度优势及治理效能	全文	中国政治	2023.4
7	2023.1	邓大才	共享地理空间：中国农村基本治理单元的选择逻辑——以渝鄂湘三地部分山区农村为例	全文	中国政治	2023.5
8	2023.1	董树彬 罗原生	全过程人民民主视域下人民政协的历史使命、显著优势与时代意蕴	全文	中国政治	2023.5
9	2023.3	庞金友 高秀楠	全过程人民民主：推进中国式现代化的重要路径	全文	中国政治	2023.10
10	2023.4	陈军亚 邱 星	全面推进乡村振兴中县域的功能定位及实践路径	全文	中国政治	2023.9
11	2022.6	杨凤城	中国共产党自我革命的历史底蕴、新时代实践与重大意义	全文	中国共产党	2023.2
12	2023.4	肖述剑	乡村振兴中基层党组织强化领导力的理论依据、机理特征与实践推进	全文	中国共产党	2023.12
13	2022.5	师 喆	共同富裕：维护国家安全的基础工程	全文	中国特色社会主义理论	2023.2
14	2023.4	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	全文	中国特色社会主义理论	2023.12
15	2022.6	张志勇	实现中华民族伟大复兴的精神力量：内涵、关系与路径	全文	精神文明导刊	2023.4
16	2023.1	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	全文	中国社会科学文摘	2023.6
17	2023.5	汪永安	网络舆论场“流量至上”的生成逻辑与矫治策略	全文	高等学校文科学术文摘	2023.6
18	2022.6	庞金友 赵 洁	全过程人民民主的复合式政治传播结构	论点摘编	高等学校文科学术文摘	2023.2
19	2023.4	周学馨	人口高质量发展：中国式现代化的支撑与进路	论点摘编	新华文摘	2023.20
20	2022.6	马雪松 程 凯	国家纵向治理体系建设的责任意蕴、制度优势及治理效能	文摘	政治学文摘	2023.2

引用格式:曹海军.全面深化改革与中国式现代化的战略定力[J].探索,2024(5):1-14.

## 全面深化改革与中国式现代化的战略定力

曹海军

(东北大学 文法学院,辽宁 沈阳 110000;石河子大学 马克思主义学院,新疆 石河子 832000)

**摘要:**党的二十届三中全会指出当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,进一步全面深化改革是应对重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远的必然要求。中国式现代化是新时代新征程上全党全国各族人民的中心任务,全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力和必由之路,二者深刻统一于中国特色社会主义伟大事业和中华民族伟大复兴。中国式现代化作为一项坚持独立自主、自立自强的开创性事业,在全面深化改革的道路上必然会遇到各种新问题、新挑战、新考验。在机遇和挑战并存的背景下,保持中国式现代化的战略定力对全面深化改革显得尤为重要。保持中国式现代化的战略定力既是改革目标前瞻性、改革谋划全局性、改革执行稳定性的重要保证,也是在改革实践当中检验政治定力、高扬道路自信和提振内外信心、应对改革风险和掌握战略主动的必然需要。发挥领导之能、坚持民生之要、确保制度之效、稳固经济之实、激扬改革之力、厚植文化之根,有助于保持战略定力,为推进中国式现代化提供有力支撑。同时,在保持中国式现代化的战略定力当中全面深化改革既是历史续篇也是时代新篇,而保持战略定力则是全面深化改革能够朝着正确目标和方向前进的有力支撑与重要保证。

**关键词:**中国式现代化;战略定力;全面深化改革;政治定力;党的二十届三中全会

**中图分类号:**D60

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-5194(2024)05-0001-14

中国共产党历来重视战略定力问题,因为“战略定力问题是一个政党、一个国家的根本性问题”<sup>[1]283</sup>。在推进中国式现代化进程中,战略定力作为战略意志的核心,是对中国式现代化战略规划、战略目标、战略方向、战略道路的确信与坚信,也是中国式现代化能够统一思想认识、坚定信心决心、夺取更大胜利的保证。面对复杂深刻的国际形势和艰巨繁重的改革发展任务,新时代新征程“实现伟大目标,进行战略抉择,作出重大决策,不仅要有‘不到长城非好汉’的进取精神,更要有‘乱云飞渡仍从容’的战略定力”<sup>[1]284</sup>。党的二十届三中全会指出:“当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。”<sup>[2]</sup>在这关键时期,需要“坚持底线思维和极限思维,准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验”<sup>[3]</sup>。保持战略定力才能坚守底线、坚定信念、积极作为,才能在进一步全面深化改革当中开辟中国式现代化的广阔前景。那么,以进一步全面深化改革推进中国式现代化的新时代新征程中,如何在全面深化改革中保持战略定力、在保持战略定力中进一步全面深化改革以奋力推进中国式现代化,成为应对重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远需要回应和解答的重要问题。

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“差序格局下市域社会治理现代化的纵向协同机制创新研究”(23AZZ005),项目负责人:曹海军。

**作者简介:**曹海军,男,博士,东北大学文法学院教授,博士生导师,石河子大学马克思主义学院副院长。

## 一、文献回顾与问题提出

党的十八大以来,习近平总书记高度重视中国式现代化的战略定力问题,反映在学术研究领域是学者们对“全面深化改革”“中国式现代化”和“战略定力”进行了深入研究。具体而言,对“全面深化改革”的研究主要集中在习近平总书记相关重要论述以及全面深化改革的方法、路径、价值、逻辑、特征等方面。对“中国式现代化”的研究主要集中在习近平总书记相关重要论述以及中国式现代化的历程、逻辑、价值、内涵、意义、理论、特征等方面。对“战略定力”的研究主要集中在习近平总书记相关重要论述以及战略定力的意蕴、价值等方面。在“中国式现代化的战略定力”研究方面,学者们提出了在推进中国式现代化中保持战略定力<sup>[4]</sup>和策略活力<sup>[5]</sup>,坚定文化定力<sup>[6]</sup>、历史定力<sup>[7]</sup>、精神定力<sup>[8]</sup>,以及在统筹治理中保持战略定力<sup>[9]</sup>等观点。这些研究多侧重于讨论如何保持战略定力,偶有提及保持战略定力的重要性,但还没有深入探讨中国式现代化的战略定力是什么、为什么、怎么做以及和全面深化改革的逻辑关系等问题。

从习近平总书记提出和论述“战略定力”来看,“战略定力”与“全面深化改革”“中国式现代化”是紧密相连的。习近平总书记2013年1月在中共中央政治局第三次集体学习时明确提出“战略定力”问题,指出坚定不移走和平发展道路需要“加强战略思维,增强战略定力,更好统筹国内国际两个大局,坚持开放的发展、合作的发展、共赢的发展”<sup>[10]247</sup>。2013年11月在党的十八届三中全会第二次全体会议上指出,我国改革面临十分复杂的国内国际环境,“要从纷繁复杂的事物表象中把准改革脉搏,在众说纷纭中开好改革药方,没有很强的战略定力是不行的”<sup>[11]19</sup>。2014年5月习近平总书记在北京大学师生座谈会上指出,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家“要保持战略定力和坚定信念,坚定不移走自己的路,朝着自己的目标前进”<sup>[10]170</sup>。尤其是2020年9月习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十五次会议上指出:“要继续用足用好改革这个关键一招,保持勇往直前、风雨无阻的战略定力,围绕坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,推动更深层次改革,实行更高水平开放,为构建新发展格局提供强大动力。”<sup>[12]225</sup>因此,从历史脉络来看,自2013年党的十八届三中全会明确提出“全面深化改革”的行动纲领以来,到2024年党的二十届三中全会提出“进一步全面深化改革、推进中国式现代化”,全面深化改革在十余年间不断向纵深发展,这其中战略定力是一个关键要素,确保着全面深化改革与中国式现代化能够坚守基本原则和根本方向。

“把中国式现代化蓝图变为现实,根本在于进一步全面深化改革”<sup>[13]</sup>,可以说全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力与重要抓手,是在具体实践当中检验中国式现代化的战略定力保持的重要途径,保持中国式现代化的战略定力亦是全面深化改革的题中应有之义和必然续篇,是确保全面深化改革能够始终沿着正确目标和方向前进的重要保证。这从党的十八届三中全会同时提出“全面深化改革”与“战略定力”两大表述,以及新时代以来全面深化改革的历史经验当中可见一斑。因此,保持战略定力是新时代以来全面深化改革的必备要素。对于紧紧围绕推进中国式现代化所展开的进一步全面深化改革而言,中国式现代化的战略定力更是表现为全面深化改革的政治定力。这就说明,在推进中国式现代化成为新时代新征程的中心任务的情况下,在党的二十届三中全会提出“全党必须自觉把改革摆在更加突出位置,紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革”<sup>[2]</sup>的要求下,有必要对中国式现代化的战略定力在中国式现代

化进程中的蕴意、因由、方略及其与全面深化改革的关系进行探究。这对更好推进中国式现代化而言必要且重要。

## 二、保持中国式现代化的战略定力是全面深化改革的重要保证

“战略”一词在中国古代最早运用于军事领域,“战”即战争,“略”即谋略。“定力”一词指代在处变中把握自己的意志力,即在认识和改造主客观世界时能够坚持某种信念、坚定某种立场的能力。战略定力也就意指在完成某种战略意图和目标时,对于所面对的各种复杂、突发、不确定等情况能够保持意志、毅力的能力。中国式现代化作为新时代新征程上的战略任务,需要通过保持战略定力来应对各种可能出现的纷繁复杂情况,始终沿着中国共产党团结带领中国人民开辟的正确道路前进,始终坚定全面深化改革的信心和决心。这是确保中国式现代化的改革目标前瞻性、改革谋划全局性和改革执行稳定性的关键所在。

### (一) 改革目标前瞻性和避免陷入现代化迷思的保证

中国式现代化的战略部署是推进和完成中国式现代化这一全党全国各族人民的中心任务的根本性问题,保持战略定力则是确保中国式现代化的改革目标前瞻性和避免陷入现代化迷思的关键所在。历史和实践表明,在新民主主义革命、社会主义革命和建设、改革开放和社会主义现代化建设各个时期,中国共产党团结带领中国人民走的都是一条没有现成经验可以照搬、始终处在时代前列、符合中国实际的道路,也是一条不断探索和实现中国式现代化的道路。中国式现代化“是一种全新的人类文明形态”<sup>[14]</sup>。“人类文明新形态的提出,标志着中国式现代化建设进入新的发展阶段,并有着新的使命任务,即创造出新的人类文明形态。”<sup>[15]</sup>因而中国式现代化是一项开创性事业,是一条既非封闭僵化也非改旗易帜的“敢为天下先”的新道路,是对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发​​展规律的正确认识。这些都决定着中国式现代化在其改革目标上必然具有前瞻性。但这种前瞻性也表明,推进和实现中国式现代化的改革目标缺少可以搬用的他国经验与模式,需要在实践当中不断探索路径和总结经验,这可能导致在“摸着石头过河”的过程中出现“偏离航向、丧失灵魂,甚至犯颠覆性错误”<sup>[16]</sup>等问题。

因此,“保持战略定力,要着眼大局,谋准大势,把握好度”<sup>[1]286</sup>。保持战略定力也就能够确保中国式现代化的改革目标既具有前瞻性又避免陷入现代化的迷思。“如果没有足够的战略定力和策略活力,就容易出现患得患失、摇摆不定、进退失据的问题,就会错失发展机遇。”<sup>[17]227</sup>机遇与挑战往往相伴而生,在实现中国式现代化的前瞻性改革目标时,必然会遇到各种可以预料和难以预料的风险矛盾,会有在实现中国式现代化的前瞻性改革目标时丧失信心、产生迟疑、停滞不前的现实性,会有将中国式现代化的改革目标偏移到“封闭僵化的老路”或者“改旗易帜的邪路”上的可能性,这便需要通过保持战略定力来对其进行规制。通过战略定力的保持,能够确保中国共产党对于中国式现代化的前瞻性改革目标的科学指引,能够确保实现中国式现代化的前瞻性改革目标的决心和信心,能够在全面深化改革时避免陷入“现代化=西方化”的迷思,能够确保经受住各种实现中国式现代化的前瞻性改革目标时所遇到的风险挑战,能够确保中国式现代化的前瞻性改革目标不偏移、不扭曲、不转向。

### (二) 改革谋划全局性和适应时代要求的保证

中国式现代化是一项系统性、整体性建设工程,需要从整体和全局层面进行把握和推进。

党的二十届三中全会指出,要“坚持系统观念,处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系,增强改革系统性、整体性、协同性”<sup>[2]</sup>。这一方面需要兼顾和统筹好人口规模巨大的现代化、全体人民共同富裕的现代化、物质文明和精神文明相协调的现代化、人与自然和谐共生的现代化、走和平发展道路的现代化这五个子任务间的关系,实现整体推进、协同高效、系统集成;另一方面需要牢牢把握中国式现代化建设的时代要求,从“中华民族伟大复兴的战略全局”和“世界百年未有之大变局”以及“新发展格局”和“新安全格局”这两大基点来推进中国式现代化建设。因此,推进中国式现代化需要契合全面深化改革的时代要求,也即需要从全局角度把握,统筹考虑各种复杂因素,统筹考虑国内外各种情况,避免出现为了追求局部利益、完成局部目标而影响全局利益、全局目标的问题。

保持战略定力能够确保中国式现代化的改革谋划全局性以及适应时代要求。具体而言,中国式现代化的全局性、整体性决定其具有高度的任务复杂性,既需要统筹好各项子任务间的关系,也需要抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,如果忽视其中的任一项就会出现顾此失彼的问题。保持战略定力能够在面对复杂情况和艰巨任务时,在进一步全面深化改革时,坚持以全局性问题为主要发力方向,以坚定信念和意志不断攻坚克难,而非拈轻怕重;能够坚持以全局性视角去辩证看待中国式现代化的各项推进任务,以坚定信念和意志坚持统筹推进,而非贪小舍大。同时,“两个大局”是谋划一切工作的基本出发点,统筹发展与安全是中国共产党治国理政的一个重大原则,这两者是推进中国式现代化的最大背景。“保持战略定力,就要在复杂多变的国际局势中平心静气、静观其变。”<sup>[1]285</sup>这种国内形势和国际局势间、发展与安全间的交织、激荡、叠加既是机遇也是挑战,并在很大程度上加剧了推进中国式现代化的难度,使得推进中国式现代化不仅要在全局层面考虑国内与国际情况,还要从整体层面把握发展与安全的关系,以应对改革开放所面临的环境和条件的新变化。“不论国际形势如何变幻,我们要保持战略定力、战略自信、战略耐心。”<sup>[18]382</sup>保持战略定力能够在面对不确定和不稳定的环境时,将中国式现代化内置于“两个大局”和“两个格局”当中,以坚定信念和意志知难而进、科学应变,以高水平安全保障高质量发展,进而确保中国式现代化的改革谋划全局性。

### (三) 改革执行稳定性和把牢正确指向的保证

党的二十大报告对中国式现代化的主要内容、战略安排、总体目标、重大原则等作出具体规定,同时也指出“在充分肯定党和国家事业取得举世瞩目成就的同时,必须清醒看到,我们的工作还存在一些不足,面临不少困难和问题”,如在全体人民共同富裕的现代化建设上面临着“发展不平衡不充分问题仍然突出”的现状,在人与自然和谐共生的现代化建设上面临“生态环境保护任务依然艰巨”的现状<sup>[19]</sup>。这就说明,我们迫切需要保持战略定力,确保中国式现代化的改革执行稳定性以及把牢正确指向,着力解决这些问题以确保中国式现代化的策略部署落在实处。具体而言,全面深化改革是触及深层次利益格局的调整和制度体系的变革,各个机构、组织和个人在推动改革执行政策时需要兼顾全局与局部、中央与地方、整体与部门、集体与个人等诸多方面的利益。这无疑增加了改革的难度和成本。“在深化改革问题上,一些思想观念障碍往往不是来自体制外而是来自体制内。”<sup>[10]87</sup>在这种情况下,保持战略定力能够从思想层面激发其执行力。因此,全面深化改革需要“教育引导党员、干部从思想上正本清源、固本培元,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力”<sup>[20]</sup>。

因此,在推进中国式现代化当中,保持战略定力能够统一改革执行的思想理念、坚定改革执行的意志态度、强化改革执行的使命担当、激发改革执行的驱动力,确保改革执行过程不变通、改革执行标准不走样、改革执行路线不跑偏、改革执行动力不流失。同时,在保持中国式现代化的战略定力中进一步全面深化改革,也能够确保全面深化改革不偏航、不易帜、不失真。中国式现代化是新时代新征程上中国共产党和中国人民不断总结历史经验、准确把握时代大势的重大成果,是强国建设、民族复兴的唯一正确道路。在保持中国式现代化的战略定力中进一步全面深化改革,能够确保中国式现代化的指导思想、战略布局在全面深化改革中得到坚守和贯彻,并确保全面深化改革的政治定力始终与中国式现代化的战略定力相一致,使全面深化改革的政治定力更具有坚强保障并得以严格遵循。

### 三、全面深化改革对中国式现代化战略定力的价值需求

保持战略定力对于任何一项战略谋划而言,都具有极为重要的价值。在推进中国式现代化进程中,战略定力的普遍性价值又呈现其特殊意义,这是由中国式现代化的中心任务属性、理论价值属性和实践价值属性共同决定的。具体而言,其一,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴是新时代新征程上全党全国各族人民的中心任务,这决定着战略定力不仅是一种战略要素,更是一种检验政治定力的必然需要。其二,中国式现代化集中反映了新中国成立以来尤其是改革开放以来中国共产党团结带领中国人民探索和推进现代化建设的伟大成果,其背后不仅蕴含着深刻的科学化、体系化的思想理论,也是对人类现代化道路探索作出的最新贡献和给出的中国方案,这决定着保持战略定力也是保持道路自信的必然需要。其三,世情、国情、党情所发生的深刻变化是推进中国式现代化的时代背景,这种国内形势和国际局势的复杂严峻对进一步全面深化改革、推进中国式现代化带来风险挑战,需要保持战略定力来防范化解全面深化改革面临的风险挑战,以推进中国式现代化的实践发展。

#### (一) 在改革实践当中检验政治定力的必然需要

中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化,保持中国式现代化的战略定力从本质上来讲也是检验政治定力的必然需要。推进中国式现代化是新时代新征程党的中心任务,进一步全面深化改革以推进中国式现代化也就成为一项重大政治任务,执不执行全面深化改革任务、完不完成中心任务也就成为讲不讲政治、有没有政治定力的重要表现。中国式现代化是中国共产党和中国人民不懈推进的伟大事业,需要自觉增强“四个自信”,“既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,保持政治定力,坚持实干兴邦,始终坚持和发展中国特色社会主义”<sup>[21]14</sup>。这决定着在推进中国式现代化当中保持战略定力既是战略需要,也是检验政治定力的需要,是对党员干部在具体战略考验面前是否具备政治定力、能否“讲政治”的体现,其政治属性和政治价值便更为突出,也即保持战略定力成为考验改革者坚持党的路线方针政策、遵循全心全意为人民服务的根本宗旨的“试金石”。政治定力是党员干部的首要政治素养和基本政治要求,需要通过中国式现代化这种全党的重大政治任务来不断进行检验和强化,保持中国式现代化的战略定力便是检验和强化政治定力的一个重要抓手。

一方面,保持战略定力能够在改革实践当中检验和强化政治定力。政治定力在本质上是党性问题,需要通过实践来加以锤炼。中国式现代化作为全党的中心任务,每一位党员干部都有

义务和责任为此作出贡献,都需要在具体推进当中夯实自身定力。而在复杂情况和艰巨任务面前以及在全面深化改革实践和重大考验当中,依然能够保持战略定力,以坚定信念和坚强意志推进中国式现代化,这不仅是对战略本身的执行,更是对党的意志、党的政策的贯彻,是在大是大非、重大挑战、重大任务面前对每一位党员干部的政治定力的不断强化。另一方面,保持战略定力能够在理论和思想层面检验和强化政治定力。中国式现代化是马克思主义中国化“两个结合”的重大理论成果,其进程不仅是保持朝着富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国目标勇毅前行的战略定力的过程,也是对党的创新理论不断加强学习的过程和坚定理想信念的过程,更是通过理论和思想上的不断成熟进而不断强化政治定力的过程。同时,政治定力被强化以后又反过来推动战略定力的强化,两者之间呈现出一种循环作用关系。

### (二) 高扬道路自信和提振内外信心的必然需要

中国式现代化是中国共产党经过对新中国成立以来尤其是改革开放以来的社会主义现代化建设长期探索和实践经验的总结,所形成的重大理论创新成果是科学社会主义的最新重大成果,是对中国特色社会主义道路的高度凝练。这既印证了马克思得出的东方社会有其区别于西方社会发展道路的预见性结论,也以中国式现代化道路的正确性破除了“现代化=西方化”的迷思,彰显了中国方案对于发展中国家探索现代化道路和人类文明新形态的重大贡献。保持中国式现代化的战略定力则是高扬道路自信的必然需要。道路问题关乎党和国家的命运与党和人民事业的成败。中国式现代化是强国建设、民族复兴的唯一正确道路,这既需要通过保持战略定力来坚定走中国式现代化道路的信心和信念,也需要通过保持战略定力来向全世界彰显中国式现代化道路的正确性和生命力,持续擦亮中国道路的文明底色。

一方面,自信源于成就。“新时代10年,我们推动的改革是全方位、深层次、根本性的,取得的成就是历史性、革命性、开创性的。”<sup>[22]</sup>保持中国式现代化的战略定力能够以重大改革成果印证中国道路的正确,提振全国人民的信心和其他发展中国家自主探索现代化道路的信心。因此,“保持战略定力,从根本上说,就是要毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义”<sup>[1]284</sup>。通过保持战略定力,能够以坚定信念和意志不断推进中国式现代化夺取更大胜利,能够使科学社会主义在21世纪的中国不断焕发出新的蓬勃生机,能够以高质量发展的重大改革成就印证中国式现代化战略的判断准确与谋划科学,进而强化全国人民对于坚持走中国式现代化道路的信心,强化其他发展中国家勇于探索符合本国国情的多样化现代化道路的信心。另一方面,保持中国式现代化的战略定力能够向全世界传递中国道路的自信姿态和坚定信念,增强其他国家政党、人民对于中国式现代化的道路认同感。通过战略定力的保持,能够以中国人民对于中国式现代化道路的发展方向和未来命运的自信,唤起他国对于中国式现代化道路的信心,增强中国式现代化道路在全球范围内的吸引力、说服力,进而推动和实现中国式现代化道路与其他现代化道路的共处,并使之以更加昂扬的姿态屹立于世界现代化道路之林。

### (三) 应对改革风险和掌握战略主动的必然需要

国家安全是民族复兴的根基,“是中国式现代化行稳致远的重要基础”<sup>[2]</sup>。当前,“两个大局”的叠加、激荡导致新矛盾、新风险不断涌现,统筹发展和安全成为推进中国式现代化中的两件大事<sup>[23]</sup>。风险具有的易变性、不确定性、复杂性、模糊性等特性<sup>[24]</sup>,为推进中国式现代化带来了更多的改革风险。同时,当前“深层次体制机制障碍和结构性矛盾依然存在,同推进中国式现

代化的客观需要还有不相适应的地方,对改革的关联性、系统性、协同性要求更高”<sup>[25]</sup>。中国式现代化涉及经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革、生态文明体制改革和制度型开放、坚持和平发展等诸多方面,这使得其无论是在整体层面还是局部层面都面临着各种可以预见和难以预见的改革风险,面临着各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件可能随时发生的态势。在这种情况下,便需要通过保持战略定力来应对中国式现代化推进当中面临的各类重大改革风险。因此,“保持战略定力,就要在制定政策时冷静观察、谨慎从事、谋定后动”<sup>[1]284</sup>。

具体而言,一方面,保持战略定力能够以积极应对变化、主动化解风险的坚定信念和意志,确保中国式现代化在推进过程中不断攻坚克难。重大改革风险或是可以被防范或是不可被预见,而保持战略定力既能够以底线思维和忧患意识,从源头上对重大改革风险进行研判、防范和应对,而避免因不主动、不作为的心态放任重大改革风险的发生发展;也能够以坚定信念和意志强化执行力,确保在化解重大改革风险时能够坚决果敢、不犹豫迟疑,及时应对中国式现代化推进当中所出现的各种重大改革风险。因此,在改革发展面临许多新情况新问题的环境中,“我们要保持战略定力,坚持问题导向,因势利导、统筹谋划、精准施策,在防范化解重大矛盾和突出问题上出实招硬招,推动改革更好服务经济社会发展大局”<sup>[21]178</sup>。另一方面,保持战略定力能够避免中国式现代化建设在面临重大改革风险时出现颠覆性错误和系统性风险。无论是组织还是个人,在面对重大改革风险时都会产生知难而退的畏难心理,滋生不作为心态;且重大改革风险也往往与各种错误思想理论、各种错误意识形态相伴而生,这容易对采取应对化解措施的组织和个人带来各种诱惑和干扰。因此,全面深化改革中“在改什么、不改什么的问题上要有战略定力”<sup>[26]100</sup>。保持战略定力能够以坚定信念和意志以及清醒的认识迎难而上,坚守住底线、抵制住各种诱惑、经受住各种考验,进而避免出现由于重大风险变化间的传导、共振所形成的系统性风险,避免因组织和个人的动摇致使在应对重大改革风险时出现重大失误。

同时,在保持中国式现代化的战略定力中进一步全面深化改革,也能够使全面深化改革的方向更加明确、任务更加具体、重心更加聚焦,降低重大改革风险。“我们保持战略定力、坚持久久为功、坚持底线思维,充分考虑困难和问题,做好应对最坏情况的准备,发扬钉钉子精神,积小胜为大胜,一步一个脚印向前迈进,坚决防范各种风险特别是系统性风险。”<sup>[17]219</sup> 全面深化改革的主要目的在于推进中国式现代化和实现中华民族伟大复兴,保持全面深化改革的政治定力能够沿着中国式现代化的目标前进。而党的二十届三中全会将中国式现代化明确为进一步全面深化改革的主题主旨,这从根本上阐明了进一步全面深化改革的原则、思想、方向,决定着中国式现代化的战略定力包含了全面深化改革的政治定力,并规定着全面深化改革的政治定力需要紧紧围绕中国式现代化来保持,表明了保持全面深化改革的政治定力的目的在于为推进中国式现代化提供源源不断的动力。这就使得全面深化改革的政治定力保持更具有正确路向,从而在面对重大改革风险时更好掌握战略主动。

#### 四、保持中国式现代化战略定力进一步推进全面深化改革的路径

保持中国式现代化的战略定力需要从坚持和加强党的全面领导、坚持以人民为中心的发展思想、发挥制度优势、推动高质量发展、坚持深化改革开放、发展社会主义先进文化等方面着手。中国共产党是中国式现代化的坚强领导核心,坚持党的全面领导是提高党员干部、现代化建设

全体参与者的战略定力的根本保证。实现人的自由全面发展是中国式现代化的根本价值取向,是战略定力的保持方向。制度优势能够转化为治理效能,是保持战略定力的有力支撑。高质量发展是推进中国式现代化的首要任务,是保持战略定力的物质技术基础。改革开放是实现中国式现代化的必由之路,是保持战略定力的持久动力。中国独特的文化传统是走中国式现代化道路的重要决定因素,能够以深层次的文化自信稳固战略定力。这六个方面能够以坚强的战略领导、坚决的战略方向、坚牢的战略支撑、坚实的战略基础、强劲的战略动力、坚定的战略自信,提升战略定力对进一步全面深化改革、推进中国式现代化的显著功能。

### (一) 发挥领导之能以把准改革方向和唤起改革动力

中国式现代化“既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色”<sup>[19]</sup>。其中,最能突显中国特色的是坚持中国共产党的领导<sup>[27]</sup>。中国共产党的领导是中国式现代化的最本质特征,也是中国式现代化的最大优势。“党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。”<sup>[2]</sup>对于保持中国式现代化的战略定力而言,坚持和加强党的领导同样发挥着极为重要的作用,是提高党员干部、现代化建设全体参与者的战略定力的根本保证。一方面,全体党员干部是中国式现代化的主要推动力量,党员干部保持战略定力对于中国式现代化取得突出成就、夺取更大胜利意义重大。建设社会主义现代化国家是党一以贯之的奋斗目标,这从信念信仰、初心使命的党性层面对党员干部作出了要求。“我们坚持和发展中国特色社会主义,必须高度重视理论的作用,增强理论自信和战略定力。”<sup>[18]62</sup>坚持和加强党的全面领导能够确保党员干部始终以马克思主义为指导,在不断加强党的创新理论学习当中坚定战略定力,在不断加深共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的实践认识当中坚定战略定力,能够使党员干部在面对外部讹诈、遏制、封锁、极限施压时依然能够坚守信念、坚定意志、积极作为,以极强的战略定力不懈推进中国式现代化建设。

另一方面,全体参与者是中国式现代化的重要推动力量和依靠力量,需要通过坚持和加强党的全面领导来更好凝聚其磅礴伟力。党通过以中国式现代化的广阔前景和美好愿景来更好激励、鼓舞、感召全体参与者,通过发展全过程人民民主来培育全体参与者的主人翁意识,通过将中国式现代化的建设成果更多更公平地惠及全体人民来培育全体参与者的信心。这能够促使全体参与者不受“颜色革命”“历史终结论”等错误理论与社会思潮的干扰,确保全体参与者能够以更加坚定的信念和意志投入中国式现代化建设当中。同时,中国式现代化具有“并联式”发展特征,“现代化时间的高度压缩必然要求我国现代化要推动各个具体领域现代化叠加发展”,并且“也要求系统、科学地作出战略部署和灵活、准确地制定政策策略”<sup>[28]</sup>。因而中国式现代化的战略策略的制定与执行都需要集中全体参与者的智慧和力量,并形成强大的改革动力与改革信心,使其投入以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业之中。

### (二) 坚持民生之要以瞄准正确路向和强化价值认同

中国式现代化在本质上是人的现代化,人民既是中国式现代化的主体,也是中国式现代化的目的。党的二十届三中全会明确指出,“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”,并将“坚持以人民为中心,尊重人民主体地位和首创精神,人民有所呼、改革有所应”作为进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重要原则<sup>[2]</sup>。从中国式现代化的显著特征来看,人口规模巨大的现代化是实现全体人民的自由全面发展,全体人民共同富裕的现代化是实现全体人

民的普遍富裕,物质文明和精神文明相协调的现代化是实现全体人民的物质富足、精神富有,人与自然和谐共生的现代化是实现全体人民的永续发展,走和平发展道路的现代化是实现全体人民的和谐正义,这些都表明中国式现代化以民生为根本价值取向。“中国式现代化这五个维度特征所蕴含的丰富内涵,对于深刻认识我国当前及今后的主要任务,继续践行中国式现代化道路”具有重要意义<sup>[29]</sup>,其中蕴含的以民为本的导向也是中国式现代化战略定力的保持方向。

一方面,明确以民为本的保持方向,能够确保中国式现代化的战略定力始终瞄准党和人民开辟的正确路向。为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴是中国共产党人的初心使命,决定着党领导人民所开展的中国式现代化,必然符合人民群众对美好生活的向往和最广大人民的根本利益,是党和人民所开辟的符合中国实际、人民需要的正确道路。坚持以民为本,能够使中国式现代化的战略定力不会偏离方向,不会使中国式现代化失去民心 and 出现颠覆性错误,确保中国式现代化的战略定力能够立足于人民群众的幸福线而始终具有积极价值和正向功能。另一方面,明确以民为本的保持方向,能够确保中国式现代化的战略定力始终沿着使命感与责任感的方向前进。为人民服务既是具体行动,也是价值认同,能够确保全体参与者在推进中国式现代化时自发涌现出一种伟大事业本身所带来的使命感与责任感。这种积极向上的心理感受,能够使中国式现代化的参与者们不断坚定自身的信念和意志,自觉同各种与人民利益相违背的思想和行为作斗争,避免出现因事业使命感不足、责任感不强而导致自身定力摇摆的现象。

### (三) 确保制度之效以夯实保持基础和约束摇摆行为

制度优势是一个政党、一个国家的最大优势,是中国式现代化的有力支撑,继续完善和发展中国特色社会主义制度、坚持以制度建设为主线则是进一步全面深化改革的重要目标和原则。新中国成立以后,随着社会主义改革的完成,中国特色社会主义基本制度得以确立。随后,党着力于制度改革和制度完善,形成了包括中国特色社会主义根本制度、基本制度和重要制度在内的制度体系。党的十八大以来,党在已有基础上持续发力,在党的领导制度体系、人民当家作主制度体系、共建共治共享的社会治理制度等方面作出许多重要制度创新,中国特色社会主义的根本制度得到持续巩固、基本制度得到不断完善、重要制度得到不断创新,“实现改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化的转变,各领域基础性制度框架基本建立”<sup>[2]</sup>。这些系统完备的制度体系“为中国式现代化稳步前行提供坚强制度保证”<sup>[16]</sup>。

在保持中国式现代化的战略定力方面,中国特色社会主义制度的优势同样具有突出价值,能够以制度优势转化为治理效能的方式为强化战略定力、规避战略定力摇摆提供有力支撑。一方面,中国特色社会主义制度为强化中国式现代化的战略定力提供制度支撑。中国特色社会主义的根本制度、基本制度和重要制度为中国式现代化的建设提供了完备的制度基础,能够以治理效能转化的形式提升中国式现代化的全体参与者的治理能力,通过发挥“集中力量办大事”“全国一盘棋”等制度优势强化全体参与者的大局意识、协同意识、集体意识,进而坚定其推进中国式现代化的信念和意志。另一方面,中国特色社会主义制度为规避中国式现代化的战略定力摇摆问题提供制度约束。制度对于组织和个人具有强约束性和强规范性,能够促使组织和个人即便不顾自身利益也要履行义务与责任。这对于战略定力的保持具有重要意义,能够使中国式现代化的全体参与者对制度怀有敬畏之心,在面对重大风险挑战和错误思潮时能够自觉按照制度标准进行思想约束,进而坚定自身信念和意志,积极推进中国式现代化。

#### (四) 稳固经济之实以规避行动迟疑和夯实奋斗底气

全面建成高水平社会主义市场经济体制是进一步全面深化改革的目标,中国式现代化也需要立于一定的物质技术基础之上得以推进,这是由中国式现代化的属性特征所决定的。全体人民共同富裕的现代化需要实现普遍富裕、消除贫困、防止两极分化,物质文明和精神文明相协调的现代化需要实现物质富足、夯实人民幸福生活的物质条件,这些都需要一定的物质技术基础得以实现。同时,改革开放以来经济建设成为党和国家的工作中心。党的十八大以来,统筹发展和安全的战略实施为实现高质量发展提供了高水平的安全保障,经济发展更可持续、更加平稳、更为健康。这些都表明在现代化建设当中,物质技术基础是必不可少的条件。“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”<sup>[2]</sup>,而坚实的物质技术基础是保持中国式现代化的战略定力的必备要素。

一方面,坚实的物质技术基础能够使全体参与者更加坚定中国式现代化建设的决心。没有坚实的物质基础,就难以确保全体参与者坚定地推进中国式现代化,就难以对既往中国式现代化取得的成就产生认同感,就难以看到中国式现代化的广阔前景。同时,精神文明与物质文明相伴而生,坚实的物质技术基础能够在一定程度上促进精神文明的发展,这其中便包括全体参与者对于推进中国式现代化的理想信念的自觉培育,继而使之能够在物质富足的基础上实现包括战略定力在内的思想上的自信自强。另一方面,坚实的物质技术基础能够使全体参与者在面对重大风险和错误思潮时更有底气。物质贫困和精神贫乏不是社会主义,也不是中国式现代化。没有坚实的物质技术基础,中国式现代化建设的参与者在面对重大风险挑战时就容易心生畏惧、知难而退,在面对“中国崩溃论”以及“西方优越论”等错误思潮时就容易被迷惑和干扰,难以有足够的底气自觉同各种困难挑战作斗争。为此,需要持续推进经济实力的提升,建成现代化经济体系,形成新发展格局,大力发展新质生产力,为全体参与者保持中国式现代化的战略定力提供更为坚实的物质技术基础。

#### (五) 激扬改革之力以扫清障碍矛盾和形成强大合力

“改革开放是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝”<sup>[2]</sup>,也是中国式现代化的强大动力。每一次重大改革都能在解放思想中统一思想,继而为中国式现代化提供新的活力、制度和条件。“面对纷繁复杂的国际国内形势,面对新一轮科技革命和产业变革,面对人民群众新期待,必须继续把改革推向前进。”<sup>[2]</sup>因此,“进一步全面深化改革,要紧扣推进中国式现代化这个主题,突出改革重点,把牢价值取向,讲求方式方法,为完成中心任务、实现战略目标增添动力”<sup>[30]</sup>。全面深化改革不仅影响着中国式现代化的进程和命运,也对中国式现代化的战略定力保持具有显著影响,是战略定力的精神之源。“我们要坚持增强忧患意识和保持战略定力相统一、坚持战略判断和战术决断相统一、坚持斗争过程和斗争实效相统一”<sup>[17]254</sup>,在全面深化改革中既防范化解风险挑战又积极稳妥推进中国式现代化建设。

其一,全面深化改革能够为战略定力的保持扫清深层次的体制机制障碍和结构性矛盾,把我国制度优势更好转化为国家治理效能。纵向到底、横向到边的行政管理体制容易造成条块间、块块间的紧张关系,利益固化、权力掣肘、政出多门等问题突出,这易导致党政部门统筹协调推进中国式现代化的信念与意志受到体制性弊端的限制和左右。全面深化改革加强体制机制改革创新、优化组织协同关系、破除落后思想观念束缚,能够增强中国式现代化建设的动力和活

力,在系统集成、协同高效的环境当中保持战略定力。其二,全面深化改革能够防范化解影响战略定力保持的风险挑战,为中国式现代化注入更为主动、更为强大的精神力量。全面深化改革“是应对重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远的必然要求”<sup>[2]</sup>,本质上是为适应生产力发展要求所进行的生产关系变革,并在这一变革当中从源头上主动防范化解各种新矛盾新挑战、破除各种体制机制弊端,从而有效降低战略定力保持受到干扰的可能性。其三,全面深化改革能够在更大范围内保持战略定力,形成战略定力合力。全面深化改革能够不断激发人民群众的创造力和参与积极性,能够在广泛凝聚改革共识与强大合力的基础上,促使中国式现代化的战略定力保持契合更多参与者的价值取向,使得参与者们能够自觉坚定信念和意志,从而积极稳妥推进中国式现代化。

#### (六) 厚植文化之根以培育文化自信和强化理论素养

“文化是一个国家、一个民族的灵魂”<sup>[31]24</sup>,也是中国式现代化的灵魂。建设社会主义文化强国既是新时代中国共产党人新的文化使命,也是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的要求。中国式现代化是具有中国特色、符合中国国情、坚持中国道路的现代化,透映出的是中国独特的文化传统对于中国式现代化的决定性作用。源远流长的中华优秀传统文化、中国共产党团结带领中国人民在长期的革命和建设形成的革命文化和社会主义先进文化深刻影响着中国式现代化重大原则、理论内涵的形成。“文化自信是一个国家、一个民族发展中最基本、最深沉、最持久的力量。”<sup>[31]90</sup>中国独特的文化传统是贯穿中国式现代化的一条主线。具有突出的连续性、创新性、统一性、包容性、和平性的中华文明为中华民族的文化自信奠定了坚实基础,同时“中国式现代化赋予中华文明以现代力量,中华文明赋予中国式现代化以深厚底蕴”<sup>[17]71</sup>,需要以高度的文化自信“开启全面建设社会主义现代化强国的新征程,奋力书写中国式现代化的新篇章”<sup>[32]</sup>。因此,保持中国式现代化的战略定力需要注重厚植文化之根、培育文化自信。

一方面,注重文化建设能够从文化自信层面夯实中国式现代化的战略定力。通过加强文化建设,能够以中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化当中有关信念、意志等理念来引导全体参与者;能够以中华民族在历史长河中自强不息的决心和意志来教育全体参与者;能够以中华民族从不屈服、勇于斗争、坚韧不拔等时代精神来感染全体参与者;能够促使全体参与者在面对重大风险挑战、重大诱惑干扰时能够保持文化自信,坚持走自己的路;能够以从容自信的姿态积极推进中国式现代化。另一方面,注重文化建设能够从理论素养层面夯实中国式现代化的战略定力。马克思主义是立党立国、兴党兴国的根本指导思想,中国式现代化的理论依据源于马克思主义和中华优秀传统文化、革命文化与社会主义先进文化。注重文化建设能够更好地将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,促使全体参与者能够坚持以马克思主义为指导,通过对马克思主义的世界观和方法论的学习,坚定社会主义现代化建设的理想和信念,从而在中国式现代化建设中始终保持战略定力。

## 五、结语

当前,中国共产党和中国人民正在全力推进中国式现代化这一人类历史上宏大且独特的实践创新。党的二十届三中全会关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定,更是突显了全面深化改革对于破除妨碍推进中国式现代化的思想观念和体制机制弊端、为中国式现代化

提供根本动力的重要性。具体而言,其一,实现人口规模巨大的现代化需要通过进一步全面深化改革来破除与新质生产力发展不相适应的生产关系,激发全体人民的主观能动性,健全全过程人民民主制度体系。其二,实现全体人民共同富裕的现代化需要通过进一步全面深化改革来构建高水平社会主义市场经济体制,健全推动经济高质量发展体制机制,完善城乡融合发展体制机制。其三,实现物质文明和精神文明相协调的现代化需要通过进一步全面深化改革来健全保障和改善民生制度体系,完善中国特色社会主义法治体系,深化文化体制机制改革。其四,实现人与自然和谐共生的现代化需要通过进一步全面深化改革来完善生态文明体制,健全生态环境治理体系与绿色低碳发展机制。其五,坚持走和平发展道路的现代化需要通过进一步全面深化改革来完善高水平对外开放体制机制,推进国家安全体系和能力现代化,持续深化国防和军队改革。而战略定力作为战略要素之一,保持战略定力既能够更好坚定推进中国式现代化的信念和意志,也能够更好坚守全面深化改革的指导思想和重大原则,确保进一步全面深化改革能够紧紧围绕中国式现代化所确定的目标和方向展开。

就全面深化改革与中国式现代化的战略定力之间的逻辑关系而言,由于全面深化改革是中国式现代化的根本动力和重要抓手,保持中国式现代化的战略定力,便是全面深化改革的目标不转向、任务不偏移、信心不减弱的重要保证。保持中国式现代化的战略定力是全面深化改革的前提和基础,全面深化改革是保持中国式现代化战略定力的续篇和检验。简言之,保持中国式现代化的战略定力就是保持全面深化改革的政治定力,两者是一种包含与被包含的关系。这便需要在保持中国式现代化的战略定力中进一步推进全面深化改革。党的十八届三中全会提出完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标,党的二十届三中全会在此基础上增加了“继续”二字,表明了既往设定的总目标行之有效,这为在保持中国式现代化战略定力中进一步全面深化改革提供了鲜明指向。

一方面,完善和发展中国特色社会主义制度表明全面深化改革的根本方向,即中国特色社会主义道路。这使得全面深化改革的政治定力保持既需要以制度建设为主线,始终围绕中国式现代化的制度完善和发展需求为着力点,坚定完善和发展各项制度的改革决心和信心;也需要坚定对中国特色社会主义道路的自信和自立,确保全面深化改革的政治定力始终朝着旗帜鲜明、道路正确的方向。另一方面,推进国家治理体系和治理能力现代化表明全面深化改革的根本途径,即不断将制度优势转化为治理效能,继而推进中国式现代化。这使得全面深化改革的政治定力保持需要紧密贴合国家治理需求,包括党、政治、经济、文化、社会、国防、生态文明、国家安全等方面的治理。党的二十届三中全会对进一步全面深化改革作了系统部署,其中关于经济建设的内容占了六个方面,关于政治建设的内容占了两个方面,其余各占一个方面。这指明了在保持中国式现代化战略定力中全面深化改革的重心和任务,即更加注重系统集成、更加注重突出重点、更加注重改革实效,着重围绕经济体制改革、社会公平正义、增进人民福祉等领域保持战略定力,以先立后破的坚强意志和坚定决心推动新质生产力与新型生产关系、全过程人民民主、保障和改善民生等领域的深入改革。可见,全面深化改革需要在牢牢立于保持中国式现代化战略定力的基础上进一步推动,这具有重要的理论意义和实践价值。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M]. 北京:学习出版社,人民出版社,2016.

- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22.
- [3] 习近平主持召开二十届中央国家安全委员会第一次会议强调 加快推进国家安全体系和能力现代化 以新安全格局保障新发展格局[N]. 人民日报,2023-05-31.
- [4] 王冬晓. 在推进中国式现代化中保持战略定力[N]. 中国社会科学报,2023-07-03.
- [5] 成长春. 推进中国式现代化必须强化战略思维[J]. 红旗文稿,2023(8):29-32.
- [6] 叶小文. 中国式现代化之中华优秀传统文化支撑的四维审视[J]. 北京社会科学,2023(6):4-16.
- [7] 黄海,周欢. 中国式现代化的历史思维[J]. 理论视野,2023(6):50-56.
- [8] 张青卫,王丹阳. 论中国共产党创造中国式现代化的精神密码[J]. 思想政治教育研究,2022(6):13-20.
- [9] 杨雪冬,路旖帆. 从统筹兼顾到统筹治理——中国式现代化发展的理路跃升[J]. 天津社会科学,2023(3):4-13.
- [10] 习近平谈治国理政[M]. 北京:外文出版社,2014.
- [11] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2014.
- [12] 习近平谈治国理政:第4卷[M]. 北京:外文出版社,2022.
- [13] 习近平. 关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明[J]. 求是,2024(16):4-11.
- [14] 习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调 正确理解和大力推进中国式现代化[N]. 人民日报,2023-02-08.
- [15] 蒋英州,何红彦. 中国式现代化与人类文明新形态的时代内涵[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2024(3):80-92.
- [16] 习近平. 中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化[J]. 求是,2023(11):4-7.
- [17] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于中国式现代化论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2023.
- [18] 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [19] 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.
- [20] 扎实抓好主题教育 为奋进新征程凝心聚力[N]. 人民日报,2023-04-04.
- [21] 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [22] 习近平主持召开二十届中央全面深化改革委员会第一次会议强调 守正创新真抓实干 在新征程上谱写改革开放新篇章[N]. 人民日报,2023-04-22.
- [23] 秦小琪,邢文利. 平安中国建设视域下网络舆情的挑战、治理与实践[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2023(6):38-45.
- [24] 梁赛. “乌卡时代”防范化解重大网络舆情风险:时代必然、困境概见与协同治理[J]. 行政科学论坛,2024(2):21-26.
- [25] 蒲清平,马睿. 党的二十届三中全会全面深化改革系统推进中国式现代化的逻辑进路[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(4):1-10.
- [26] 习近平. 论坚持全面深化改革[M]. 北京:中央文献出版社,2018.
- [27] 任剑涛. 中国式现代化的中国特色——基于现代化的独异性视角分析[J]. 探索,2023(5):1-13.
- [28] 程赞,吴俊. 论中国式现代化的中国特色[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(3):10-19.
- [29] 陈琦. 理解中国式现代化的五个维度[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版),2023(5):17-26.
- [30] 习近平主持召开企业和专家座谈会强调 紧扣推进中国式现代化主题 进一步全面深化改革[N]. 人民日报,2024-05-24.
- [31] 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.

[32] 黄志繁,林翠霞.从三个历史维度看中华民族的文化自信[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(1): 18-22.

## Deepening Reform Comprehensively and Strategic Resolve of Chinese Modernization

CAO Haijun

(School of Humanities and Law, Northeastern University, Shenyang 110000, China)

**Abstract:** The third plenary session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China pointed out that the current period and the near future are crucial for advancing national strength and the great rejuvenation of the nation through Chinese modernization. Further deepening reform comprehensively is an inevitable requirement for addressing major risks and challenges and ensuring the steady and long-term progress of the Party and the country's undertakings. Chinese modernization is the central task of the entire Party and the people of all ethnic groups in the new era and new journey. Deepening reform comprehensively is the fundamental driving force and necessary path for advancing Chinese modernization. Both are deeply unified in the great cause of socialism with Chinese characteristics and the great rejuvenation of the Chinese nation. Chinese modernization is an unprecedented pioneering cause. On the road of deepening reform comprehensively, it will inevitably encounter new problems, challenges and tests. In the context of opportunities and challenges coexisting, it is particularly important to deepening reform comprehensively while maintaining the strategic resolve of Chinese modernization. It is not only an important guarantee for the forward-looking reform goals, overall reform planning, and stable reform execution, but also stems from the inevitable need to test political orientation in the practice of reform, boost confidence in the road, boost internal and external confidence, cope with reform risks, and master strategic initiative. Giving full play to leadership, adhere to putting the people first, ensuring the effectiveness of the system, stable economic foundation, promoting reform, and cultivate the foundation of culture can ensure the maintenance of strategic resolve, and provide strong support for the construction of Chinese modernization. Deepening reform comprehensively is the fundamental driving force and important starting point of Chinese modernization. In maintaining the strategic resolve of Chinese modernization, deepening reform comprehensively is not only the meaning and inevitable mapping, but also the historical experience and important guarantee that deepening reform comprehensively can move towards the correct goal and direction.

**Key words:** Chinese modernization, strategic resolve, deepening reform comprehensively, political orientation, the third plenary session of the 20th Central Committee of the CPC

责任编辑:陈卓 蒋英州

引用格式:刘勇,王国洪.进一步全面深化改革推进中国式现代化的时代要求、突出特点和重大意义[J].探索,2024(5):15-28.

## 进一步全面深化改革推进中国式现代化的时代要求、突出特点和重大意义

刘勇,王国洪

(同济大学马克思主义学院,上海 200092)

**摘要:**全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力。党的二十届三中全会强调中国式现代化是在改革开放中不断推进的,也必将在改革开放中开辟广阔前景,这为进一步全面深化改革推进中国式现代化赋予了更高历史定位和更大作用空间。面对纷繁复杂的国内外形势、科技革命和产业变革大势、人民群众新期待等时代境遇,必须把改革摆在更加突出的位置,紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革。进一步全面深化改革是解决新时代中国式现代化遇到的矛盾和难题、应对中国式现代化前进道路上的风险和挑战、把中国式现代化继续向前推进的迫切需要。进一步全面深化改革,坚持以经济为引领、以创新为驱动、以系统观念为内核、以安全为保障、以党的领导为根本保证,是对全面深化改革质的提升,蕴含着更加鲜明的理论内涵和时代特色。进一步全面深化改革的理论创新和实践探索,丰富和发展了社会主义改革理论,能为推进中国式现代化提供更有力的理论指引。进一步全面深化改革更好推动新质生产力发展,能为推进中国式现代化提供更强的动力和制度支撑。同时,进一步全面深化改革有利于扩大制度型开放,更为主动地推动全球治理体系变革,为推进中国式现代化营造良好外部环境,更多地为世界和平发展与合作共赢贡献中国智慧和方案。

**关键词:**进一步全面深化改革;中国式现代化;新质生产力;高质量发展;党的二十届三中全会

**中图分类号:**D60

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-5194(2024)05-0015-14

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确指出:“当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。中国式现代化是在改革开放中不断推进的,也必将在改革开放中开辟广阔前景。”<sup>[1]</sup>这为进一步全面深化改革推进中国式现代化赋予了更高历史定位和更大作用空间。全面深化改革“作为推进中国式现代化的根本动力,作为稳大局、应变局、开新局的重要抓手”<sup>[2]</sup>,不仅使我国大踏步赶上时代、推动党和国家事业取得历史性成就和发生历史性变革,而且为实现以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的中心任务提供了强大动力和制度保障,开辟了中国式现代化的新局面。那么,为什么要在“全面深化改革”的基础上提出“进一步全面深化改革”?为此,本文尝试将进一步全面深化改革放在推进中国式现代化的新时代新征程境遇下加以考察,分析进一步全面深化改革提出的时代要求和突出特点,并在此基础上探讨进一步全面

**基金项目:**马克思主义理论与建设工程委托项目“人民民主是全面建设社会主义现代化国家的应有之义研究”(23MZD010),项目负责人:刘林。

**作者简介:**刘勇,男,博士,同济大学马克思主义学院教授,博士生导师,同济大学中国特色社会主义理论研究中心研究员;王国洪,男,同济大学马克思主义学院博士研究生。

深化改革对推进中国式现代化的重大意义。

### 一、进一步全面深化改革推进中国式现代化的时代要求

党的二十大提出中国式现代化的重大命题,党的二十届三中全会在此基础上提出“进一步全面深化改革、推进中国式现代化”,突显出推进中国式现代化对进一步全面深化改革的紧迫要求,即“面对纷繁复杂的国际国内形势,面对新一轮科技革命和产业变革,面对人民群众新期待,必须继续把改革推向前进”<sup>[1]</sup>。把握进一步全面深化改革的重大意义和总体要求,需要将其放置在推进中国式现代化的现实境遇之中加以理解,阐明其时代背景和具体语境。

#### (一)凝聚人心汇聚力量以实现新时代党的中心任务

把党的二十大描绘的战略蓝图变为现实,根本在于进一步全面深化改革。党基于现阶段基本国情确立的中心任务是我们明确战略方向、制定路线政策的科学指引。党的二十大报告指出:“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民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。”<sup>[3]18</sup> 党的二十大提出的中心任务目标明确、指向清晰,引领新时代全面深化改革朝着实现中华民族伟大复兴的目标出发。

一方面,从思想内容来看,党的中心任务赋予了进一步全面深化改革以实现中华民族伟大复兴的时代内涵。改革开放是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝,是决定当代中国命运的关键一招。“坚持深化改革开放”作为党的二十大确立的前进道路上必须牢牢把握的重大原则,同中国式现代化高度关联,直接指向实现中华民族伟大复兴,是党的中心任务完整逻辑的现实展开。党的二十届三中全会深度聚焦高水平社会主义市场经济体制、全过程人民民主、社会主义文化强国、人民生活品质、美丽中国、平安中国和党的领导等七个方面,极大丰富了实现中华民族伟大复兴的深刻内涵,构成了完成党的中心任务的现实逻辑和实践进路,“以全新的内涵提升了实现中华民族伟大复兴中国梦的境界”<sup>[4]</sup>。

另一方面,党的中心任务赋予了进一步全面深化改革未来十多年的战略目标。改革开放伟大事业从党的十一届三中全会的“局部探索、破冰突围”到党的十八届三中全会的“系统集成、全面深化”经历了35年的历程,具有两个划时代的重大意义;从党的十八届三中全会的“全面深化改革”到党的二十届三中全会的“进一步全面深化改革”付出了十多年的努力,推动改革开放取得历史性成就和发生历史性变革。两个历史时段相互联系,共同奠定推进中国式现代化的重要基础。党的二十届三中全会在此基础上又提出了2029年基本完成改革任务的阶段性目标和2035年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的总目标,这同党的中心任务中“2035年基本实现社会主义现代化”的战略规划是高度一致的,是党的中心任务中的重要一环。党的中心任务对党和国家的发展目标作出总的战略擘画,既为进一步全面深化改革标定了具体的历史定位,又为其发展进步昭示了广阔的前景。

#### (二)完善和发展中国特色社会主义制度以推进国家治理体系和治理能力现代化

进一步全面深化改革瞄准中国特色社会主义发展中根本性、全局性、稳定性和长期性的问题展开,坚持以制度建设为主线、以制度革新为引领,依靠利益调整和制度变革激活发展活力,形成在国际竞争中占据有利地位的比较优势。“中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的

根本制度保障,是具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度。”<sup>[5]</sup><sup>51</sup> 制度建设瞄准实现“制度现代化”和深化拓展“国家治理现代化”,升华了制度建设的内涵与外延,实现了制度理论创新质的飞跃。国家治理现代化与全面建设社会主义现代化国家是同步的,甚至是同构的<sup>[6]</sup>。全面深化改革又是推进中国式现代化的根本动力。那么,全面深化改革就构成了实现国家治理现代化的根本动力,贯穿中国式现代化全过程。继续完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化要解决好这样几个问题:其一,中国特色社会主义制度具有多维度的制度优势,但如何永葆社会主义制度优越性、始终保持制度优势不动摇;其二,中国特色社会主义制度是一个层次分明、结构复杂的完整系统,如何保持系统的稳定性、联结性从而使制度始终高效运行;其三,现实发展提出了诸多挑战,中国特色社会主义制度如何回应现实问题、解决现实困难。只有从进一步全面深化改革的角度思考,才能解答这些问题。

因此,强化中国式现代化制度保障必须进一步全面深化改革。全面深化改革肩负着推进制度变革的重大使命,是中国特色社会主义制度的自我完善和自我发展,也是中国特色社会主义制度始终保持强大生机活力、敢于战胜一切困难挑战的根源所在。一是进一步全面深化改革聚焦制约经济社会发展各方面的体制机制障碍,通过制度变革和体制革新,形成变革创新的内在特质和制度属性,确保中国特色社会主义制度永葆生机活力,为中国式现代化赢得主动权。二是进一步全面深化改革瞄准制度运行中的卡点堵点问题,实现制度畅通融通贯通,实现根本制度、基本制度和重要制度之间的有效衔接,能够有效提高制度安排的科学性、关联性和实效性。三是进一步全面深化改革立足固根基、扬优势、补短板、强弱项的功能定位,通过系统化体系化的结构性调整和制度性变革,能够巩固和完善中国特色社会主义制度优势,切实将制度优势转化为国家治理效能。

### (三)推动高质量发展以更好适应我国社会主要矛盾转化

正确认识中国式现代化所处的历史方位和发展阶段,是中国共产党明确阶段任务、制定方针政策的根本依据。进入新时代以来,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾转化要求用新发展理念指导新的社会实践,推动经济社会高质量发展,以更好适应社会主要矛盾转化。社会主要矛盾转化反映在经济发展模式上的突出表现和基本特点就是经济发展方式中供给侧、结构性、体制性矛盾成为制约经济发展的主要矛盾和关键卡点,传统经济发展方式难以为继,亟须转变发展方式和转换发展动力。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,也是关系中国式现代化全局的一场深刻变革。推进这场深刻变革要求充分发挥进一步全面深化改革的推动和引领作用,在理论、政策和战略上作出整体性安排和结构性改革,以全新的经济发展方式和管理体制激活内生动力、打开发展空间、发展新质生产力。

当前,制约高质量发展的主要因素依然是发展的不平衡不充分,是社会主要矛盾制约的结果。为此,必须进一步全面深化改革,完整准确全面贯彻新发展理念,依靠改革改变过去简单粗放的发展方式,形成更加健康可持续的发展模式,为实现高质量发展提供体制机制支撑。从发展动力上看,更加注重创新驱动,变革阻碍创新的思想观念障碍和体制机制弊端,释放创新创造活力,提高要素生产效率,为高质量发展注入强大创新活力。从发展关系上看,更加注重平衡协调,变革同高质量发展不协调不配套的城乡、区域和产业关系,整合要素资源,优化配置组合,提

升发展整体效能,有效化解发展不平衡不充分问题。从发展模式上看,更加注重绿色可持续发展,变革过去单纯依靠资源消耗的粗放型发展模式,加快形成绿色的生产方式和生活方式,向资源节约、环境友好型社会转变,促进人与自然和谐共生的现代化。从发展联动上看,更加注重开放合作,变革封闭落后的市场体制与管理模式,改善国际投资环境和市场环境,加快建立现代市场体系,提高对外开放的质量和发展的内外联动性。从发展目的上看,更加注重公平正义,变革当前不平衡不充分的分配体制和城乡发展体制,提高人民群众生活水平,促进社会公平正义,充分彰显社会主义制度优越性。总而言之,目前的问题依然是发展中的问题,只有依靠科学有效的高质量发展才能得到根本性解决,因而必须牢牢扭住高质量发展的首要任务,围绕社会主要矛盾进一步全面深化改革<sup>[7]</sup>。

#### (四) 应对重大风险挑战以推动党和国家事业行稳致远

“推进中国式现代化是一项全新的事业,前进道路上必然会遇到各种矛盾和风险挑战。”<sup>[8]</sup>进入新时代以来,国内外形势交织演变,科技和产业变革大势危机共存,人民需要变化情势迭代位移,对推进中国式现代化提出了更高的现实要求。进一步全面深化改革推进中国式现代化需要增强忧患意识、防范化解风险、增强底线思维和发扬斗争精神,统筹协调改革发展稳定三者的关系。从国内发展形势来看,经济下行压力增大,经济运行呈现出“有效需求仍然不足,企业经营压力较大,重点领域风险隐患较多,国内大循环不够顺畅”<sup>[9]</sup>等突出问题。从国际发展形势来看,百年未有之大变局仍处在深刻演变之中,战争与冲突频发,矛盾与风险交织,中国式现代化面临的外部环境日趋严峻复杂,不稳定性、不确定性因素明显增多。诸多显露的和潜在的风险挑战,对经济持续回升向好带来巨大压力,制约着中国式现代化持续平稳发展。

中国式现代化进入矛盾和冲突易发、机遇和危险交织以及各种可以预料和难以预料的风险挑战并存的复杂场域。妥善处理好前进道路上的重大挑战、重大风险、重大阻力、重大矛盾,需要有更坚定的战略定力和更强的发展动力来对冲外部风险,提高自身应对挑战的底气和信心。而增强宏观发展确定性的关键就在于进一步全面深化改革。首先,进一步全面深化改革始终坚持正确前进方向,从总结运用新时代全面深化改革的宝贵经验,牢牢把握坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持守正创新、坚持以制度建设为主线、坚持全面依法治国、坚持系统观念等重大原则,从方向源头上为中国式现代化减少风险隐患。其次,进一步全面深化改革始终坚持问题导向,变被动改革为主动改革,通过相应的经济体制改革、社会体制改革等同步推进政治体制改革,实现社会平稳转型与升级,从而避免国家在社会主要矛盾转化和经济政治体制深刻改革时期遭遇重大改革风险<sup>[10]</sup>。再次,进一步全面深化改革始终锚定制度现代化和国家治理现代化,通过建立一系列充满活力的体制机制,能够为永葆党和国家生机活力提供有力保证,有利于保持社会大局稳定、保证人民安居乐业、保障国家安全<sup>[11]</sup>。

## 二、进一步全面深化改革推进中国式现代化的突出特点

理解和把握进一步全面深化改革推进中国式现代化的重要举措,必须紧密结合改革的显著特点<sup>[12]</sup>。进一步全面深化改革是新时代以来全面深化改革的接续与延展,强调“总结和运用改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验”<sup>[8]</sup>,坚持正确政治方向、坚持问题导向、突出经济体制改革牵引作用、坚持人民至上、强化系统集成,使全面深化改革“更加注重系统集成,

更加注重突出重点,更加注重改革实效”<sup>[1]</sup>,构成了新时代全面深化改革的实践续篇和时代新篇。党的二十届三中全会聚焦中国式现代化面临的新任务新挑战,在改革内容上呈现新特点新内涵,在理论创新上提出新观点新论断,突显了进一步全面深化改革开辟中国式现代化新局面的崭新意蕴。

#### (一) 坚持以经济为引领,充分发挥经济体制改革的牵引作用

紧紧抓住重点工作、中心任务、关键节点推进各项事业,是中国共产党团结带领中国人民在革命、建设、改革中得出的重要经验总结。从党的十八届三中全会提出“坚持以经济体制改革为主轴”<sup>[13]</sup><sup>50</sup>到党的二十届三中全会重申“经济体制改革仍是进一步全面深化改革的重点”<sup>[8]</sup>,这既是对以往改革道路的接续与传承,又是对未来进一步全面深化改革的拓展与延伸,展现了改革始终抓主要矛盾、以重要领域和关键环节推进整体改革的实践智慧和科学方法。中国式现代化面临实现高质量发展的迫切需要,这就决定了推动高质量发展是进一步全面深化改革的主要任务。纵观党的二十届三中全会提出的改革任务,15个部分中6个部分涉及经济体制改革,56条大的改革任务中24条涉及经济体制改革,充分体现了经济体制改革在改革全局中的重点地位和关键作用,侧重以经济体制改革为牵引,引领和带动其他领域改革形成合力。这说明,党的二十届三中全会更加聚焦经济体制改革,注重发挥牵引作用,通过完善社会主义市场经济制度形成更具动力和更有活力的体制机制,以此寻求改革动力、破除改革阻力、形成改革合力<sup>[14]</sup>。

深化经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场关系,这既是激发全社会内生动力和创新活力的必然要求,也是进一步全面深化改革必须解答的时代之问。在改革逐步深化的过程中,中国共产党和中国人民深刻意识到政府与市场不是彼此孤立、根本对立的,而是一对相互依存、彼此联系的矛盾共同体,在社会主义条件下可以实现二者的相互贯通、有机统一。党的十一届三中全会围绕下放经济管理权力、发挥价值规律作用、增强市场主体积极性开启经济体制改革,党的十八届三中全会围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革,政府和市场关系经历了一个从对立向相互统一逐步转化的认识过程<sup>[15]</sup>。在此基础上,党的二十届三中全会接续党的十一届三中全会以来提出的改革方向,聚焦构建高水平社会主义市场经济体制,围绕健全推动经济高质量发展体制机制、健全宏观经济治理体系、完善城乡融合发展体制机制、完善高水平对外开放体制机制四个方面作出一系列重大部署,着力探索政府与市场相互促进、互补互通的全新模式,努力实现市场机制与政府职能、“放得活”与“管得住”的有机统一,为发展新质生产力提供高水平的体制机制支撑。

#### (二) 坚持以创新为驱动,构建支持全面创新的体制机制

教育、科技、人才是推进创新创造的重要环节,构成了中国式现代化的基础性、战略性支撑。党的二十届三中全会强调突出战略性、全局性重大改革,就是要突出教育、科技、人才在进一步全面深化改革中的重要地位,以高水平体制机制激发全社会创新创造活力,夯实中国式现代化发展根基。面对更加严峻的国内外发展形势和艰巨的改革任务,教育、科技、人才要摆脱过去各自发力的状态,需要一体推进与整体谋划,这既是增强改革系统性、整体性、协同性的内在要求,也是建设教育强国、科技强国、人才强国的现实需要。基于此,党的二十大将教育、科技、人才统筹起来作为单独部分突出强调,坚持“三位一体”整体推进,以突显其在推进中国式现代化全局中的基础性、战略性支撑作用,“反映了我们党对社会主义现代化国家建设规律的深刻把

握”<sup>[16]</sup>。党的二十届三中全会围绕党的二十大对教育、科技、人才的安排部署,进一步提出统筹推进教育、科技、人才体制机制一体改革,在学科设置、人才培养、科研攻关、科技成果转化、人才激励等领域相互配合、协同发力,加快形成改革综合效应,着力提升国家创新体系整体效能。

教育、科技、人才三者之间的互促互补互动关系,要求我们一体推进教育体制改革、科技体制改革和人才发展体制改革,为中国式现代化提供源源不断的动力支撑和智力支持。在教育体制改革方面,更加聚焦科研导向,以科技发展和国家战略需求为牵引,改革现有的学科设置机制和人才培养模式,加强基础、新兴、交叉学科建设和拔尖人才培养,通过深化教育综合改革为科技创新和人才发展赋能。在科技体制改革方面,更加强调关键核心技术攻关,始终坚持“四个面向”,充分调动国家、企业、事业单位等创新主体活力,通过体制改革、要素配置、经费保障、成果激励等手段,重点支持基础研究、交叉前沿、重点领域布局,协同推进教育提质增效和科研人才队伍建设。在人才发展体制机制改革方面,更加突出创新人才激励,坚持自主培养人才与海外引进人才相结合,完善创新人才发现、选拔、培养机制,改革人才评价体系,为促进教育发展和科技进步造就一大批高素质创新人才。

### (三) 坚持以系统观念为内核,进一步推进全面深化改革

进一步全面深化改革不仅要善于抓重点、抓关键,以重点带动全局,也要注重改革的全面性、系统性,把握两点论和重点论的统一。“改革开放是一个系统工程,必须坚持全面改革,在各项改革协同配合中推进。”<sup>[13]7</sup>全面深化改革是一个极为复杂的系统,系统与要素之间相互影响,系统内部各个要素之间交织错落,各个要素内部各种利益关系盘根错节,零敲碎打不行、碎片化修补也不行,只能是全面而深刻的变革,是联动型、集成式、系统化的深层次改革。基于全面深化改革的系统性、整体性、有序性特征,必然要求运用协同性、耦合性、关联性的方法推进改革。党的二十届三中全会将“坚持系统观念”作为进一步全面深化改革必须遵循的重大原则,将改革放置在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的整体框架下谋划,统筹推进民主、法治、文化、民生、生态等领域改革,都鲜明体现了改革坚持全面性、系统性的突出特点,完善了中国式现代化的顶层设计。

注重系统性、整体性、协同性既是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。“解决中国式现代化系统中的结构性矛盾、层次性矛盾、派生性矛盾,要求全面深化改革必须是整体性、协同性和渐进性相统一的改革。”<sup>[17]</sup>一方面,从改革的整体设计来看,全面深化改革“不是推进一个领域改革,也不是推进几个领域改革,而是推进所有领域改革”<sup>[13]45-46</sup>,不能各自为政、各行其是。应坚持全国一盘棋,统筹经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、社会体制改革和生态文明体制改革,理顺各领域改革之间的逻辑关系,厘清彼此之间的“联络图”和“关系网”,通过系统优化发挥出改革的最大效能。另一方面,从改革的具体举措来看,任何一项改革举措都不是孤立而存在的,往往牵一发而动全身,需要全面考量、协调推进。应加强顶层设计,明确推进改革的时序和节奏,注重改革举措的梯次衔接,聚合各方改革优势力量,增强改革要素的功能耦合,“既抓改革方案协同,也抓改革落实协同,更抓改革效果协同”<sup>[5]109</sup>,实现改革方案、改革落实、改革成效相互配合、协同发力。

### (四) 坚持以安全为保障,统筹发展和安全两件大事

国家安全是实现经济社会健康持续发展的重要保障,是中国式现代化行稳致远的重要基

础。伴随着改革开放的推进,过往存量改革积攒的问题和新一轮增量改革新发的问题交织叠加,对国家安全带来重大考验。同时,“局部冲突和动荡频发,全球性问题加剧,来自外部的打压遏制不断升级”<sup>[8]</sup>,国内国际的复杂环境要求我们增强维护国家安全能力、有效防范化解风险挑战。“有效应对这些风险挑战,在日趋激烈的国际竞争中赢得战略主动,需要我们进一步全面深化改革。”<sup>[8]</sup>因此,国家安全成为进一步全面深化改革绕不开的重要时代课题,也成为推进中国式现代化的重要战略考量。党的二十届三中全会提出的全面深化改革,无论是改革的重大意义和总体要求,还是改革的具体举措和内容特点,都充满着对国家安全关切与运筹,进一步表明党中央以全面深化改革解决中国式现代化前进道路上的困难和矛盾的强大决心和坚定信心。

“安全与发展,构成了国家存在、延续、发展的基本过程,两者相辅相成,不可分割。”<sup>[18]</sup>保障国家安全相较于实现高质量发展,在新时代具体语境下具有更大的不确定性和更突出的现实必要性。党的二十大将“推进国家安全体系和能力现代化”单列出来论述,明确提出“以新安全格局保障新发展格局”,强调推进国家安全体系和能力现代化,彰显了党中央统筹发展与安全、协调推进构建新发展格局和新安全格局的现实关切与深谋远虑。党的二十届三中全会围绕党的二十大提出的健全国家安全体系、增强维护国家安全能力、提高公共安全治理水平、完善社会治理体系四方面内容,针对性提出健全国家安全体系、完善公共安全治理机制、健全社会治理体系三方面改革举措,进一步完善国家安全体制机制。同时,面对国家安全内外因素相互交织、涉外国家安全风险影响日益增强的紧迫要求,党中央着重提出完善涉外国家安全机制、提高维护涉外国家安全能力的全新改革任务,坚持以高水平安全保障高质量发展,为中国式现代化行稳致远提供坚强安全保障。

#### (五) 坚持以党的领导为根本保证,加强党对改革的全面领导

“党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。”<sup>[1]</sup>全面深化改革是一场党领导下的全方位社会变革,手段是推进全面从严管党治党,目标是实现兴党强党,蕴含着先进政党引领改革和改革推进党的建设的双重逻辑。一方面,坚持党对全面深化改革的领导的底层逻辑在于先进政党引领改革。中国共产党作为马克思主义政党,掌握改革领导权的现实依据和根本前提在于党不代表任何利益集团、权势团体和特权阶层,没有自身的特殊利益,从而保证了改革的全面性和彻底性。只有具备了马克思主义政党的先进性和纯洁性,才能确保改革始终为人民服务、为社会主义服务,始终坚持改革的正确方向。党的二十届三中全会将“坚持党的全面领导”作为进一步全面深化改革的首要原则,将党的领导定位为进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证,“充分凸显了将党的领导贯穿进一步全面深化改革各领域全过程,在党的自我革命中提升统筹改革的能力的战略要求”<sup>[19]</sup>。

另一方面,坚持党对全面深化改革的领导也适应了新时代加强党的建设的现实需要。党的二十届三中全会强调,进一步全面深化改革是“深入推进新时代党的建设新的伟大工程、建设更加坚强有力的马克思主义政党的必然要求”<sup>[1]</sup>,同时作出提高党对进一步全面深化改革、推进中国式现代化的领导水平的战略擘画,指明了全面深化改革在加强党的建设、完善党的领导方面的重要作用。进一步全面深化改革面临比过去更加复杂的现实境况和更加艰巨的历史任务,难啃的硬骨头更多,要解决的困难和挑战也更多,对党的执政能力和领导水平提出了新的更高要求。党的二十届三中全会聚焦提高各级党委谋划和推进改革的能力,与时俱进提出完善党中央

重大决策部署落实机制、深化党的建设制度改革、深入推进党风廉政建设和反腐败斗争等一系列改革举措,切实提高党对进一步全面深化改革的领导水平,确保党始终成为全面深化改革事业的坚强领导核心。

### 三、进一步全面深化改革推进中国式现代化的重大意义

党的二十届三中全会在深入分析中国式现代化面临的新形势新要求基础之上,系统阐明了进一步全面深化改革的方向主题、实践原则、具体举措、根本保证等重大问题,“是新时代新征程上推动全面深化改革向广度和深度进军的总动员、总部署,充分体现了完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的历史主动”<sup>[8]</sup>。进一步全面深化改革谱写了新时代新征程推进中国式现代化新的篇章,对中国式现代化理论体系的丰富完善、开创中国式现代化新局面具有重要意义。

#### (一) 丰富和发展社会主义改革理论,为推进中国式现代化提供理论指引

理论不是凭空产生的,而是思想延续和时代孕育的结果,是在“直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件”下创造的<sup>[20]669</sup>,每一个时代的理论具有不同的表现形式,同时具有完全不同的内容。党的二十届三中全会关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的一系列新思想、新观点、新论断,丰富和发展了社会主义改革理论,彰显了社会主义改革理论新的时代活力。

第一,丰富和发展社会主义社会基本矛盾理论。社会基本矛盾贯穿人类社会发展始终,是决定社会发展未来趋势的一般规律和客观物质力量。“社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系(这只是生产关系的法律用语)发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。那时社会革命的时代就到来了。”<sup>[21]8</sup>这深刻揭示了生产力与生产关系之间的矛盾运动及其发展规律,为解决社会基本矛盾找到了现实出路。在社会主义条件下,社会基本矛盾依然是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾,但这种矛盾已经由不可调和的“外部冲突”向可以统一起来的“人民内部矛盾”转化,完全可以依靠和平的改革方式来解决。这种对社会主义制度的自我完善和自我发展,是在生产资料公有制的基础上展开的,同西方式改良有着社会形态和社会制度的本质区别。由于社会主义原则的普遍建立和广泛应用,生产关系同生产力、上层建筑同经济基础已经由过去的不适应转变为现在的基本适应,社会主义制度显示出巨大的优越性和强大的生命力。进一步全面深化改革推进中国式现代化强调通过体制机制变革和制度体系建构,达到进一步“解放和发展社会生产力、增强社会活力,推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础更好相适应”<sup>[22]</sup>的改革目的,为解决社会主义基本矛盾贡献了新的理论框架。

第二,丰富和发展社会主义社会革命理论。革命是社会历史发展的必然结果,是“历史的火车头”<sup>[23]161</sup>,是“社会进步和政治进步的强大推动力”<sup>[20]595</sup>。马克思指出“社会主义就是宣布不断革命”<sup>[20]532</sup>,这种革命不仅是消灭一切旧的生产关系和社会关系以及由此产生的旧的观念,更是消灭一切阶级差别及其根源,实现最彻底的社会革命。马克思提出的社会革命主要是指阶级斗争的最高形式、是工人阶级运用武装斗争反抗资产阶级的政治革命。但“社会革命才是真正的革命,政治的和哲学的革命必定通向社会革命”<sup>[24]87</sup>,社会革命是对现存世界的批判性反思与

革命性建构,既包括政治革命和哲学革命,又限于政治革命和哲学革命,是社会的全方位革命和整体性重塑。在社会主义建设时期,马克思主义的社会革命是以改革和自我革命、党的自我革命引领社会革命的形式表现出来的。“改革是一场深刻的革命”<sup>[13]22</sup>，“改革开放是我们党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命”<sup>[13]41</sup>。将改革上升到社会革命的高度,突出改革对社会的全方位变革,赋予了社会革命更加契合中国特色社会主义的时代内涵,这不仅是对改革的特质阐明和语义表达,更是对社会革命的重新构造和伟大拓新,“把社会主义改革理论推到新的高度”<sup>[25]</sup>。

第三,丰富和发展社会主义社会发展动力理论。马克思从人类社会历史发展一般规律的高度出发,认为“至今一切社会的历史都是阶级斗争的历史”<sup>[20]400</sup>,为阶级社会的发展找到了直接动力。但对于社会主义社会发展的动力,马克思主义经典作家并没有给出直接的答案,而只是作出一般的原则性规定。恩格斯指出:“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西”,是“经常变化和改革的社会”<sup>[26]601</sup>。社会主义社会赖以存在和发展的动力,就在于采取一种批判的和革命的态度,对现存的社会制度和社会存在进行“经常变化和改革”,以达到对事物的“否定之否定”。而对于现代化,马克思与恩格斯认为,未来现代化是生产力既能得到极大发展又能得到充分利用的现代化,是使“一切人”与“每个人”的独立性与个性得到自由发展的现代化,是使生产关系能适应现代化发展要求的现代化<sup>[27]</sup>。因此,中国共产党自觉继承与弘扬“破坏旧世界、建设新世界”的历史主动精神,将社会主义社会的“经常变化和改革”具体化为运用改革的方式推动社会变革,并在实践中进一步深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发​​展规律的认识,把社会主义社会发展动力理论推到了新的高度。进一步全面深化改革着力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展,是一场思想理论的深刻变革、组织方式的深刻变革、国家制度和治理体系的深刻变革、人民广泛参与的深刻变革,展现出创新性、系统性、制度性、人民性的鲜明特征,为推动社会主义社会发展提供了强大动能,激活了中国人民以中国式现代化全面建设社会主义现代化国家的磅礴伟力。

## (二)助推发展新质生产力,为推进中国式现代化提供动力和制度支撑

唯物史观认为,一定社会的生产力与生产关系、经济基础与上层建筑构成了一定社会的基本矛盾,决定着社会形态的更替和变化。人类社会向前进步的根本动力就在于社会生产方式从低级到高级的调整变革、社会基本矛盾由不适应到适应的现实运动。从“改革”到“全面深化改革”再到“进一步全面深化改革”,变的是改革的深度和广度,“不变的是对历史规律的顺应,是对中国社会基本矛盾运动变化及其展开逻辑的科学把握”<sup>[28]</sup>。全面深化改革的核心逻辑是顺应社会基本矛盾运动规律,引领生产关系朝着适应生产力发展的方向变革、引领上层建筑朝着适应经济基础发展的方向变革。

进一步全面深化改革突出双重目标和双重战略任务,一个是生产力发展目标,一个是生产关系与上层建筑发展的目标,体现了进一步全面深化改革目标和任务的多重性即系统性<sup>[29]</sup>。从生产力目标来看,进一步全面深化改革要求形成现代化的新质生产力。生产力是生产方式中最活跃、最具革命性的因素,也是决定社会发展的根本因素。发展新质生产力是全新的时代课题,也是进一步全面深化改革的发展目标与前进方向。新质生产力是一种以科技创新为引领的先

进生产力质态,其构成要件是技术的革命突破、要素的创新性配置和产业转型升级。党的二十届三中全会围绕发展新质生产力的技术条件、要素条件和产业条件作出一系列战略部署,推动技术创新向共性领域、前沿领域、颠覆性领域进军,促进生产要素向新质生产力集聚,加快传统产业向现代产业转型升级,夯实发展新质生产力的有利条件和制度基础,为推进中国式现代化提供动力支撑。

从生产关系与上层建筑发展目标来看,进一步全面深化改革要求形成同新质生产力相适应的新型生产关系和新型上层建筑。一方面是加快形成新型生产关系。生产关系对生产力具有反作用,影响和制约着社会生产力的发展,是全面深化改革的集中发力点和直接作用点。新质生产力带来了生产者、生产对象和生产资料全域的要素拓展和效率提升,必然对与之相对应的生产关系提出新的更高要求。因此,“发展新质生产力,必须进一步全面深化改革,形成与之相适应的新型生产关系”<sup>[30]</sup>。这种新型生产关系就表现为与新质生产力相适应的国家制度体系和治理体系。在此意义上,新质生产力的国家间竞争表面上是新技术和新产业的竞争,本质上则是制度竞争<sup>[31]</sup>。党的二十届三中全会聚焦健全因地制宜发展新质生产力体制机制,统筹深化经济体制改革、科技体制改革、行政体制改革、生态文明体制改革和人才体制改革,培育适应新质生产力发展的市场环境、创新环境、政务环境、绿色环境、用人环境、外部环境与国际一流营商环境<sup>[32]</sup>,为发展新质生产力提供相适应的生产关系支撑。

另一方面是加快推进上层建筑领域改革。经济基础与上层建筑是社会基本矛盾的又一重要方面,经济基础决定上层建筑、上层建筑必须适应经济基础的发展状况。新时代以来,中国共产党以全新的考察视角和广阔的历史眼光看待上层建筑变革问题,创造性提出完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化总目标,为社会主义现代化增添了丰富的制度要素和时代内涵,也为全面深化改革锚定了总体方向和奋斗目标,前所未有地展开了一场上层建筑变革的总体革命。党的二十届三中全会延续制度建设的实践主线,围绕全过程人民民主、中国特色社会主义法治体系、文化体制机制、保障和改善民生、生态文明体制、国家安全、国防和军队、提高党的领导水平八个方面进一步全面深化改革,通过不断加大利益调整力度和制度变革力度,推动中国式现代化各领域建章立制、构建体系,促使中国特色社会主义各方面制度更加成熟、更加定型,朝着实现国家治理体系和治理能力现代化总目标不懈努力,为发展新质生产力、推进中国式现代化提供有力制度保障。总而言之,发展新质生产力是推进中国式现代化的未来方向和强大动力,进一步全面深化改革既要实现发展新质生产力的目标任务,又要实现形成同新质生产力相适应的新型生产关系和上层建筑的目标任务,为中国式现代化提供强大动力和制度支撑。

### (三) 推动全球治理体系变革,为推进中国式现代化营造良好外部环境

当前,世界百年未有之大变局加速演进,国际利益格局重新调整,中国式现代化面临的外部环境日趋复杂。具体来说,经济上全球经济复苏乏力,逆全球化趋势抬头,跨国投资低迷,国际贸易摩擦加剧;安全上区域性冲突加剧,地区争端频繁、地缘政治风险上升,和平与发展面临重大危机;文化上一些国家凭借所掌控的国际话语权与文化软实力,大肆宣扬“文明冲突论”“西方中心主义”,加剧意识形态冲突,一场深刻而宏阔的时代之变正史无前例地上演。全球治理体系

向哪去、往哪改,不仅是世界之问、时代之问,也是中国之问、人民之问。在世界多极化、经济全球化深入发展的今天,任何一个国家都不可能独善其身,只有承担共同责任、采取共同行动,变革和完善全球治理体系,才能真正共享世界和平与发展。全面深化改革需要“更为稳定的国际环境、更为密切的国际交往、更为广阔的国际市场和更为公正的国际秩序”<sup>[33]</sup>。为此,党的二十届三中全会强调中国将坚定奉行独立自主的和平外交政策,推动构建人类命运共同体,践行全人类共同价值,落实三大全球倡议,倡导平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化,参与引领全球治理体系改革和建设,彰显了全面深化改革对世界各国共同发展的天下情怀和对人类未来走向的时代关切。

“改革开放这场中国的第二次革命,不仅深刻改变了中国,也深刻影响了世界。”<sup>[13]456</sup> 改革开放不仅顺应了中国人民谋求发展进步、实现民族复兴的强烈愿望,也契合了世界人民向往自由美好、追求和平发展的时代潮流,是历史和人民的必然选择。改革开放四十多年来,我国始终把握历史规律,顺应历史大势,将国内时代主题与国际时代主题统筹起来<sup>[34]</sup>,高举和平、发展、合作、共赢的旗帜,坚持共商共建共享的全球治理观,致力于稳定国际局势与和平秩序,弘扬全人类共同价值,在维护世界和平与地区稳定等方面发挥着重要的建设性作用。同时,中国共产党坚持胸怀天下,主动承担国际责任,在推动自身发展过程中兼顾他国发展需求,以“一带一路”建设为契机打造新的合作平台和实践平台,推动世界各国共享发展机遇、共建美好世界,充分展现大国担当。可以说,中国坚定推动改革开放的生动实践,激活了全球发展的动力引擎,给世界和平与发展注入了强大力量,为推动构建人类命运共同体提供了成功范例与实践样本,昭示了改革进程中的中国主张和中国贡献。

“我们追求的不是中国独善其身的现代化,而是期待同广大发展中国家在内的各国一道,共同实现现代化。”<sup>[35]</sup> 实现这一美好目标的根本在于,在世界范围内普遍建立起相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系,推动全球治理体系朝着更加公平公正合理的方向发展,为世界和平与发展提供坚强制度保障。当下时代,中国推动世界和平与发展的任务更重、责任更大,面对更加艰难复杂的外部环境,要牢牢把握进一步全面深化改革的方向与步骤,保持战略定力,“在复杂多变的国际局势中平心静气、静观其变”<sup>[36]285</sup>。进一步坚定改革的决心和信念,坚决摒弃封闭保守的旧思想旧观念,冲破制约发展的思想和制度束缚,深化全球合作和沟通交流机制,让各种发展活力充分迸发出来,以公平正义的理念和坚定务实的行动加强全球治理体系变革和建设,推动建构人类命运共同体,为推进中国式现代化创造良好外部环境。

全面深化改革生动诠释了中国式现代化的中国特色、本质要求和重大原则,为促进人类社会现代化和丰富人类社会现代化理论作出重大贡献。中国坚决摒弃西方国家对外扩张、殖民掠夺的现代化老路,紧紧依靠改革增强自身活力、激发内生动力,开辟出一条以改革创新为根本动力的中国式现代化道路。中国式现代化道路打破了“现代化=西方化”的迷思,创造出超越西方现代化的全新现代化样式,既“使中国特色社会主义制度成为具有显著优越性和强大生命力的制度”,也“为发展中国家走向现代化提供了全新选择,为人类探索建设更好社会制度贡献了中国智慧和方案”<sup>[37]275</sup>。进一步全面深化改革赋予了中国式现代化以和平发展、合作共赢的时代底色,构成了中国式现代化鲜明的中国特色和世界向度,形成解答世界之问、时代之问的中

国智慧和方案。中国的全面深化改革推进中国式现代化“破解资本主义现代化不能解决的难题、痼疾与危机,破解当代发展中国家面临的‘现代化魔咒’,是科学社会主义的新的伟大发现”<sup>[38]</sup>。中国式现代化依靠进一步全面深化改革在实现自身变革的同时推进世界现代化向纵深发展,彰显出普遍的世界历史意义,“成为世界接受和认可的人类文明新形态”<sup>[39]</sup>。

#### 四、结语

党的二十届三中全会立足中国式现代化新的历史起点,着眼于实现党的二十大提出的中心任务的迫切需要,对“紧紧围绕推进中国式现代化进一步全面深化改革”作出一系列总体谋划和战略部署,为新时代新征程上进一步全面深化改革确立了实践主题、明确了步骤安排、谋划了未来蓝图,深刻回应与科学解答了“为什么要全面深化改革、怎样全面深化改革”的重大时代课题。进一步全面深化改革坚持以经济为引领、以创新为驱动、以系统观念为内核、以安全为保障、以党的领导为根本保证,既同已有的改革蓝图相契合,体现历史性与渐进性,又展现出进一步全面深化改革的突出特点,凸显时代性和飞跃性,为推进中国式现代化提供强大动力和制度保障。可以说,党的二十届三中全会进一步“彰显了将改革进行到底的坚强决心和强烈使命担当,是对新时代新征程举什么旗、走什么路的再宣示,对以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业具有重大而深远的意义”<sup>[8]</sup>,是党在全面深化改革进程中的思想跃升和理论飞跃,标志着在实现强国建设、民族复兴新征程上又向前跃进了一大步,开辟了新的发展境界。

全面深化改革是一场全面而深刻的社会革命,既强调在改革中认识世界,掌握科学的世界观和方法论,又强调在改革中改造世界,推动现实世界的革命性变革,不断实现人类发展进步的世界历史目的。进一步全面深化改革推进中国式现代化的一系列新思想、新观点、新论断具有丰富的理论内涵和鲜明的现实指向,彰显出重大的理论意义、实践意义和时代意义,构成了习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分,彰显了中国共产党和中国人民在推进改革上的理论自觉和历史主动达到新的高度。以中国式现代化全面建成社会主义现代化强国,既需要以坚韧的现代化信心与决心去应对前进道路上必然存在的种种挑战,也需要以坚定的决心进一步全面深化改革来化解和应对这些挑战,使之成为推进中国式现代化的根本动力<sup>[40]</sup>。因此,伴随着全面深化改革的进一步深入与拓展,必将更加顺应中国式现代化的新要求、遵循中国式现代化的新原则、塑造中国式现代化的新动能,赋予中国式现代化以鲜明的改革特质、不竭的创新活力、和平的道路选择和宽广的天下胸怀,为推进强国建设、民族复兴提供制度保障、注入根本动力,开辟人类对美好制度探索的广阔前景,不断开创人类文明发展的新形态。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22.
- [2] 习近平主持召开二十届中央全面深化改革委员会第一次会议强调 守正创新真抓实干 在新征程上谱写改革开放新篇章[N]. 人民日报,2023-04-22.
- [3] 习近平著作选读:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [4] 齐卫平. 灵魂与总纲:党的二十大主题意蕴的理论阐释[J]. 行政论坛,2023(2):5-11.
- [5] 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社,2017.

- [6] 刘晨光. 制度现代化:全面深化改革总目标的核心要义[J]. 当代世界社会主义问题,2023(1):5-20.
- [7] 付文军. 全面深化改革的哲学智慧[J]. 南京社会科学,2024(8):1-10.
- [8] 习近平. 关于《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》的说明[N]. 人民日报,2024-07-22.
- [9] 中共中央政治局召开会议 决定召开二十届三中全会[N]. 人民日报,2024-05-01.
- [10] 杨海. 全面深化改革中的改革风险应对研究[J]. 宁夏社会科学,2016(6):123-127.
- [11] 颜晓峰. 推动党和国家事业行稳致远要求继续把改革推向前进[N]. 人民日报,2024-07-09.
- [12] 沈传亮. 进一步全面深化改革的科学指南[J]. 教学与研究,2024(8):13-20.
- [13] 习近平. 论坚持全面深化改革[M]. 北京:中央文献出版社,2018.
- [14] 刘先春,王小鹏. 新时期全面深化改革的动力困境与对策探析[J]. 思想政治教育研究,2014(5):5-9.
- [15] 吕晓斌. 中国式现代化理论体系的建构逻辑[J]. 探索,2023(6):14-27.
- [16] 肖贵清,唐奎. 论中国式现代化进程中教育、科技、人才一体化建设[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版),2024(1):1-10.
- [17] 蒲清平,马睿. 党的二十届三中全会全面深化改革系统推进中国式现代化的逻辑进路[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(4):1-10.
- [18] 杨明. 系统推进国家安全体系和能力现代化[N]. 光明日报,2022-12-01.
- [19] 段妍,段丽君. 新时代进一步全面深化改革与推进中国式现代化[J]. 思想理论教育,2024(9):27-33.
- [20] 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [21] 马克思恩格斯选集:第2卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [22] 习近平主持召开企业和专家座谈会强调 紧扣推进中国式现代化主题 进一步全面深化改革[N]. 人民日报,2024-05-24.
- [23] 马克思恩格斯文集:第2卷[M]. 北京:人民出版社,2009.
- [24] 马克思恩格斯文集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2009.
- [25] 周利生. 习近平关于全面深化改革重要论述的形成与贡献[J]. 马克思主义研究,2021(5):61-68.
- [26] 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [27] 牟成文,万大钊. 马克思与中国式现代化[J]. 湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2024(3):49-58.
- [28] 李国泉. 论全面深化改革的历史唯物主义基础[J]. 东南学术,2024(4):11-21.
- [29] 王小广. 进一步全面深化改革的关键、原则及重点任务——深刻把握习近平总书记关于全面深化改革重要论述的核心要义[J]. 人民论坛,2024(15):11-15.
- [30] 习近平. 发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点[J]. 求是,2024(11):4-8.
- [31] 欧阳康. 以新质生产力构建中华民族现代文明[J]. 理论与改革,2024(4):1-12.
- [32] 李军鹏. 发展新质生产力是创新命题也是改革命题[J]. 人民论坛,2024(6):14-17.
- [33] 关锋,陈文静. 全面深化改革与共同体四种维度的自觉建构[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2020(2):14-27.
- [34] 刘海军. 中国共产党时代主题观的历史演进与价值意蕴[J]. 探索,2022(6):1-13.
- [35] 习近平. 建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲[N]. 人民日报,2023-10-19.
- [36] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M]. 北京:学习出版社,人民出版社,2016.
- [37] 习近平. 论坚持人民当家作主[M]. 北京:中央文献出版社,2021.
- [38] 鲁品越. 中国式现代化:破解当代现代化世界难题的中国方案[J]. 马克思主义研究,2024(1):25-36.
- [39] 虞崇胜. 中国式现代化的三重属性:现代性、中国性、世界性[J]. 探索,2023(4):15-28.

[40] 任剑涛. 在现代化史脉络中理解“中国式现代化”[J]. 西华师范大学学报(哲学社会科学版), 2023(1): 1-11.

## Epochal Requirements, Salient Features and Great Significance of Further Deepening Reform Comprehensively to Advance Chinese Modernization

LIU Yong, WANG Guohong

(School of Marxism, Tongji University, Shanghai 200092, China)

**Abstract:** Further deepening reform comprehensively is the fundamental driving force for advancing Chinese modernization. The third plenary session of the 20th Central Committee of the CPC emphasised that Chinese modernization has been advanced continuously through reform and opening up, it will surely embrace broader horizons through further reform and opening up, and give a higher historical orientation and greater space for further deepening reform comprehensively to advance Chinese modernization. To deal with complex developments both at home and abroad, adapt to the new round of scientific and technological revolution and industrial transformation, and live up to the new expectations of our people, it is vital that we must consciously give more prominence to reform and further deepen reform comprehensively with a view to advancing Chinese modernization. Further deepening reform comprehensively is an urgent need to resolve the contradictions and problems encountered in reality, to cope with the risks and challenges on the way forward, and to continue to push forward Chinese modernization. Further deepening reform comprehensively, insisting on economy as the leader, innovation as the driving force, system concept as the kernel, security as the guarantee, and the Party leadership as the fundamental guarantee, is a qualitative upgrading of the further deepening reform comprehensively, and contains more distinctive theoretical connotations and characteristics of the times. The theoretical innovation and practical exploration of further deepening reform comprehensively have enriched and developed the socialist reform theory, which providing stronger theoretical guidance for advancing Chinese modernization. Further deepening reform comprehensively will better promote the development of new quality productive forces and provide stronger impetus and institutional support for the advancement of Chinese modernization. At the same time, further deepening reform comprehensively will be conducive to expanding the systematic opening up, taking a more proactive role in promoting changes in the global governance system, fostering a favorable external environment for advancing Chinese modernization, and contributing more China's knowledge and solutions to the world's peaceful development and win-win cooperation.

**Key words:** further deepening reform comprehensively, Chinese modernization, new quality productive forces, high-quality development, the third plenary session of the 20th Central Committee of the CPC

责任编辑: 牟 怡 蒋英州

## 超大城市现代化治理的探索与实践(笔谈)

朱正威<sup>1</sup>,张震<sup>2</sup>,杨菁<sup>3</sup>,赵聚军<sup>4</sup>,周学馨<sup>5</sup>,周振超<sup>6</sup>,郭道久<sup>4</sup>,夏志强<sup>7</sup>,韩志明<sup>8</sup>

(1. 西安交通大学 公共政策与管理学院,陕西 西安 710049;2. 西南政法大学 科研处,重庆 401120;

3. 电子科技大学 公共管理学院,四川 成都 611731;4. 南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350;

5. 中共重庆市委党校(重庆行政学院),重庆 400041;6. 西南政法大学 政治与公共管理学院,重庆 401120;

7. 四川大学 公共管理学院,四川 成都 610065;8. 上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200240)

**摘要:**城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。系统研究超大城市发展方式的转变、探索超大城市现代化治理的新路径,对于实现高效能治理、建设统筹发展和安全的现代化大都市具有重要意义。超大城市现代化治理是一项系统而复杂的工程,涉及经济、社会、法治、科技等多个层面。其中,要重点加快智慧城市建设步伐,全面推进韧性城市建设,提高基层智治体系实战效能,健全完善“大综合一体化”城市综合治理体制机制等。朱正威教授认为,深刻把握超大城市面临的风险特征,深入挖掘超大城市公共安全治理存在的短板难点,在统筹发展与安全的战略指导下,以韧性思维不断推动超大城市公共安全治理现代化具有迫切意义;运用韧性治理的理念与路径,采用系统科学的方法回应复合型灾害与风险的治理难题,理应成为保障超大城市高水平安全、促进超大城市高质量发展的必然选择。张震教授认为,明确中国特色超大城市治理法治化研究的问题、重点、难点,是回应和指导中国特色超大城市治理法治化实践的前提与基础。杨菁教授认为,当前超大城市治理创新的紧迫性源于外在治理环境变化与治理体系内在结构的张力,因此需要建构持续释放超大城市规模效益并总体维持社会稳定的动态包容性治理结构,而全面数字化转型为该目标的达成提供了可能性。赵聚军教授认为,立足于应对海量人口流量衍生治理问题的视角,当前优化超大城市空间治理结构的重要议题可归纳为四个方面,即调整行政区划以提升超大城市承载力、推动行政区和功能区融合发展、重组基层政区助力超大城市基层治理现代化、对超大城市居住空间失衡现象的超前治理。周学馨教授认为,超大城市是以人为中心进行的空间延展,当人口变迁给超大城市基层治理的体系完善和治理能力带来新挑战时,积极探索超大城市基层治理体系面对人口数量、人口结构和人口流动等人口变迁带来挑战的改革创新路径,具有重要意义。周振超教授认为,超大城市人口多、流量大、功能密、事项繁,是各种要素广泛密集、高速流动形成的巨大量级城市和复杂巨系统;超大城市治理负荷重,社会结构复杂,需要处理的事务繁多庞杂,探索具有中国特色、体现时代特征、符合超大型城市特点和规律的治理新路径,需要不断推动治理手段、治理模式、治理理念创新。郭道久教授认为,流量的大规模聚集是超大城市的一个显著特征,总结国内主要超大城市流量治理的经验,是提升超大城市治理能力、实现超大城市治理现代化的必要之举;正视流量的存在并肯定流量的积极效应是超大城市流量治理现代化的基本方向。夏志强教授从为何要坚持“以人为本”、“以什么人为本”、“以人的什么为本”、如何“以人为本”等四个方面强调了城市治理要坚持以人为本;在城市治理中坚持人民至上,完善公共服务体系,推进公民参与,前瞻性规划可持续发展路径,并合理使用好新技术,从而真正实现人民本位及其价值。韩志明教授认为,超大城市的治理不应囿于“城市病”的病理想象,而是要积极响应和跟进超大城市发展的新趋势,深入探索超大城市运行的内在规律,规划和设计超大城市治理的新模式、新机制、新路径,不断提升超大城市现代化治理的水平。

**关键词:**超大城市;韧性城市;流量城市;智慧城市;城市治理

中图分类号:D616

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)05-0029-45

引用格式:朱正威.以韧性思维推动超大城市公共安全治理现代化[J].探索,2024(5):30-34.

## 以韧性思维推动超大城市公共安全治理现代化

朱正威

近年来,随着城市化进程加快,产业结构和区域布局发生深刻变革,新产业、新领域大量涌现,人口数量不断增加,出现了城区常住人口在1 000万以上的超大城市。超大城市不仅仅凸显在巨大的人口规模,还表现为更高的战略定位、更复杂的公共事务、更具不确定性的复合型灾害风险,以及更繁重的城市安全运行压力。例如,2023年,京津冀地区遭遇历史罕见的强降水灾害,造成多个城市严重的人员伤亡和基础设施损坏;2024年,武汉冻雨造成部分区域交通瘫痪,南方多地持续强降雨使广州等地发生山体滑坡、城乡积涝等严重的次生灾害。这些均暴露出当前我国部分超大城市安全风险辨识水平不高、风险化解能力有限等突出问题。面对城市系统和风险灾害耦合而成的复合型灾害,传统的“防灾—减灾”思维和应急管理技术往往无能为力。在此背景下,为提升城市防灾减灾能力、推动城市可持续发展,我国高度重视城市安全韧性建设,积极探索城市安全发展道路。基于此,深刻把握超大城市面临的风险特征,深入挖掘超大城市公共安全治理存在的难点,在统筹发展与安全的战略指导下,以韧性思维不断推动超大城市公共安全治理现代化便具有迫切意义。

### 一、超大城市安全风险的特征

超大城市的建设与发展既产生了巨大的成就,同时也对城市公共安全治理提出了新的挑战和要求。在“百年未有之大变局”背景下,“与风险共存”已是超大城市高质量发展的常态,同时,超大城市治理也承载着破解当前经济社会发展症结以及满足人民日益增长的美好生活需求的重要使命。因此,超大城市的关键作用和特殊地位决定着其有区别于其他治理单元的核心特征,即高度的集聚性。换言之,超大城市以人口、生产、资本、需求的集中为基本特征,并由于空间上的高度聚集和高度的社会分工,形成了复杂的巨型系统,在提高城市经济效率、创造社会财富的同时,也带来了更多的不确定性和不稳定性,增加了城市发生安全风险的概率。

超大城市的性质决定了其面临的安全风险大致有如下四个特征。一是超大城市安全风险具有叠加效应,大多为复合型风险。超大城市经济高度发展、社会高度开放,导致其安全风险呈现出叠加性、密集性和流动性等特征,城市公共安全治理过程充满了高度不确定性。二是超大城市安全风险具有链式效应,极易引发系统性风险。超大城市治理中的风险具有较强的冲击性,风险出现后又可能引发次生风险,产生“灾害链”“风险圈”等链式反应。在严重的情况下,风险的“链式效应”会造成整个城市系统失控。三是超大城市安全风险具有溢出效应,极易产生跨域影响。超大城市高强度的城市网络联系在带来人口、资源快速流动的同时,一旦发生公共卫生事件等风险,也会出现迅速而广泛的传播,不仅可能导致全国性事件,甚至会威胁全球安全和人类命运。四是超大城市安全风险具有放大效应,防控与治理工作难度极大。超大城市人口

作者简介:朱正威,男,博士,西安交通大学公共政策与管理学院教授,博士生导师。

流动性高、活动范围大,加之技术进步与社会交往的增加,人为的不确定性流动在超大城市风险防治工作中尤为突出。

总体而言,超大城市安全风险呈现出的叠加效应、链式效应、溢出效应、放大效应四大特征,不仅对超大城市的公共安全治理水平提出了更为独特和严苛的要求,也影响着超大城市公共安全治理的思路和策略。

## 二、超大城市公共安全治理的短板难点

长期以来,几乎所有城市都存在“重救轻防”的倾向,但防控风险不仅是统筹发展和安全的重要命题,也是提高城市治理水平的重要体现。我国超大城市要实现公共安全治理现代化,除了继续加强传统的风险管理之外,还应根据当前超大城市安全风险的特征,深入挖掘风险防控的短板,以找到提升城市安全韧性水平的努力方向。目前来看,我国超大城市公共安全治理还存在以下几个短板和难点。

一是城市应急管理体系有待进一步完善。《“十四五”国家应急体系规划》明确要求,“到2025年,应急管理体系和能力现代化建设取得重大进展,形成统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的中国特色应急管理体制……到2035年,建立与基本实现现代化相适应的中国特色大国应急体系,全面实现依法应急、科学应急、智慧应急,形成共建共治共享的应急管理新格局”。在这一要求指导下,城市应急管理体系建设的核心应是一方面形成专业化、职业化和权责统一的应急管理机构;另一方面编制涵盖事前事中事后的常态化、全链条的应急管理方案,使城市在面临灾害和风险时能够集中力量、快速处置、高效运转,实现从侧重事中、事后的应急处置向危机管理的全过程转变。但当前我国超大城市应急管理体系建设还存在不足,这不仅表现为城市管理职能部门与应急管理机构的协同关系尚需进一步完善,还体现在应急管理机构在统筹、监督或指导职能部门参与风险治理和应急管理时的制度和机制保障尚不完备。

二是城市治理的平急转换机制尚未完全实现。一般而言,城市运行存在常态化治理和非常态应急管理两个基本状态。常态化治理的对象是城市日常发展的已知确定性事件,拥有固定的管理主体、行动目标和行为准则;而非非常态应急管理的对象是突发事件的负面影响及其级联效应,具有高度不确定性,拥有复杂变动的参与主体、叠加甚至冲突的短期行动目标。常态化治理是非常态应急管理的前提和基础,本身就包含着非常态应急管理的渠道;非常态应急管理中也同时存在着必需的常态化运行,是常态化治理的一种特殊状态。尤其是在超大城市面对日益突出的不确定性风险形势下,这两种状态会存在转换甚至是叠加。“两坚持、三转变”的防灾减灾救灾新理念要求坚持常态减灾和非常态救灾相统一,但从已有的极端暴雨灾害应对等实践中可以看出,我国多数超大城市尚未对常态化治理和非常态应急管理之间的状态转化做好准备,往往会因为常态化治理中还存有一定问题而导致在非常态应急管理中贻误时机,使常态化治理中的人力、物资、信息等资源在应急管理中难以实现有效整合利用。

三是城市应急保障水平有待提高。在防灾减灾救灾建设方面,宁可备而不用,不可用时无备,“宁可十防九空,不可失防万一”。但任何工程项目都有一定的灾害承载阈值,面对不断变化的外界环境,都有可能出现“失灵”问题。以城市管廊为例,在已经建设完成的大部分城区中,地下综合管廊建设的防洪标准多为10年一遇,低于部分国家30年一遇的设防标准,也难以应对日

益频发的极端暴雨天气。另外,受人口规模和城市空间影响,超大城市道路规划建设了大量下沉式交通枢纽,不仅提升了交通系统的易受损特性,而且改变了城市原有的地下水网,在不同程度上影响了城市排涝效果。

四是跨部门数据协同处置不畅。首先,数据权属界定不清导致融合度较低。例如,城市生命线工程系统覆盖范围广、类型多,且从产生、收集,到加工、使用、流转要经过多个部门,但缺乏统一的数据分类标准和确权机制,导致不同部门对于同一类别或相似类别的数据存在归属争议或重复采集。其次,部门保护主义加剧“数据孤岛”的形成。数据共享会使部门运作处于公开透明的状态,这不仅会弱化个别部门垄断信息的优势,还可能使部门利益遭受损失。如此一来,各部门在“理性计算”之下,不仅会缺乏数据共享的内生动力,甚至可能会隐瞒对自身不利的数据,出现数据造假等问题。再次,传统的条块分割管理体系加大了跨部门的数据共享难度。纵向上,目前数据获取依然以行政命令式为主,一般是上级部门要求下级所属条线上报数据,这种数据信息的落差会因共享地位的不平等而影响共享内容的意愿和质量;横向上,不同部门之间习惯于各自为政,在缺乏激励机制和专门的数据管理与协调机构时,部门间缺乏数据共享的自主性,数据信息呈现出分散化、碎片化特征,进一步加剧了“数据孤岛”现象。最后,数据安全管控面临不确定性。以上海市“一网统管”建设为例,数据信息从原来相对封闭、隔离的状态向互联、开放的状态转变后,管理边界变得模糊,数据安全管控变得更为复杂。

### 三、韧性治理:统筹超大城市发展与安全的有效路径

近年来,实务界和理论界从不同视角出发探析城市安全发展的新模式、新路径,比如生态城市、宜居城市、智慧城市、低碳城市、海绵城市等。尽管这些理念在一定程度上促进了城市发展,但由于过于强调某些方面而呈现出一定的片面性,在具体应用过程中存在着不同的局限。具有综合性特征的韧性城市理念一经提出便得到了迅速响应。2020年,党的十九届五中全会提出“建设海绵城市、韧性城市”;2021年,《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要“顺应城市发展新理念新趋势,开展城市现代化试点示范,建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市”;2022年,党的二十大报告提出要“实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市”。在地方实践层面上,北京、上海、重庆、成都、广州等多个超大城市纷纷将韧性城市建设列入政府工作报告或纳入城市总体规划。例如,北京市委、市政府印发了《关于加快推进韧性城市建设的指导意见》;上海市陆续推进了海绵城市、韧性城市、韧性安全城市等规划以提升城市安全韧性;成都市不仅参加了联合国减灾署发起的“让城市更具韧性”行动,还在自主探索过程中将智慧安全韧性城市融入“美丽宜居公园城市”建设。

韧性治理是城市公共安全治理实践和研究的交汇。笔者团队结合国内外韧性治理的实践和理论研究,从公共管理学视角初步梳理出韧性治理的内涵,即“为了增强自身及其所处的城市和社区系统对于复合型灾害风险冲击的适应能力,不同公共治理主体基于合作治理与组织学习机制建立的,涵盖全灾种、全过程的新型治理模式”。在治理现代化视野中,提升城市韧性已经超越了传统的城市建设层面,有助于超大城市提升其应对能力、适应能力、学习与变革能力,进而更好地应对未来的不确定因素和各类风险的挑战。

“韧性安全城市建设”的提出,是一个统筹城市发展与安全的重大创新性命题。超大城市的

“韧性安全城市”建设,可以通过建设和完善五个机制的路径来推进和实现。一是要完善城市发展与安全的统筹机制。尤其是超大城市要坚定不移地把“以人民为中心”作为一切工作的出发点和落脚点,把城市公共安全与应急管理融入社会经济发展大局、融入人民生活、融入城市高质量发展的时代要求,以实现城市高质量发展和高水平安全的良性互动。二是要构建工程项目与非工程措施的整合机制。城市的“硬建设”与“软治理”的结合与互构才能更有效地增强功能性韧性以提升城市安全治理能力,在城市规划与建设中要切实推进和实现工程项目与非工程措施的有机统一。因此也要特别关注防灾减灾救灾工程与应急预案体系的有效衔接。三是要完善常态化治理与非常态应急管理的转换机制。在“两坚持、三转变”防灾减灾救灾新理念的指导下,城市运行的各类资源要素要能够高效利用和灵活转换,要坚持平战(急)结合、一体联动的工作思路,实现城市常态化管理到应急管理状态的有序且无缝隙地衔接与转换。四是建设学习型城市,形成信息纠偏与组织学习机制。灾害学习和适应能力是超大城市提升韧性的重要内容,要重点关注超大城市面对持续变化的灾害风险态势时,是否能够及时调整防控策略,从而不断提升城市对复合型灾害风险的研判和治理能力。五是积极探索城市生命线工程与数字化治理技术的融合机制。在智能技术的赋能下,城市基础设施以及城市生命线工程不再仅仅是一套硬件设施,而是兼具建设属性与治理属性的结合体,成为城市治理创新的实践场域。当前我国开展的新型应急信息化体系建设,就是以现代信息技术和安全技术为支撑,来提升全国应急云和大数据、通信等信息化基础设施,建设应急资源、应急管理“一张图”和应急指挥辅助决策系统、自然灾害和安全生产风险监测预警系统。在这方面,城市安全“清华方案·合肥模式”的探索和经验值得借鉴。

#### 四、提升超大城市安全韧性的治理策略

思考如何降低超大城市应对风险的脆弱性、提升其韧性和安全性,是摆在每一个超大城市面前的重要课题。在统筹发展与安全的战略指导下,超大城市公共安全治理应是一个涵盖全目标、全灾种、全链条、全要素的总体性系统,需要以制度法规为根本依据、以空间优化为牵引、以基础设施建设为支点、以智慧技术为支撑,通过完善体制机制将各子系统的主体、组织和资源等要素有机统筹,进而增强结构性韧性、功能性韧性和保障性韧性以提升超大城市安全韧性水平。

第一,不断完善治理体制与制度体系以提升结构性韧性。结构主要涉及体系内各主体要素及其相互关系,因此,结构性韧性主要由制度韧性和主体韧性两部分构成,是城市系统保持稳定、维持运转和发挥功能的基础,着眼于健全和完善城市的公共安全治理体系。在实践中,应按照“补短板、堵漏洞、强弱项”要求,以治理体制和法治体系建设为内核、以空间规划为引领,通过系统性的体系建设以优化城市公共安全治理结构,增强超大城市的结构性韧性。

一方面,通过加强组织协同以建立多元主体协同治理体制。鉴于超大城市安全风险的系统性、跨域性等特征,亟需建立“党委领导、政府主导、部门协同、社会参与、权责一致、共建共享”的多元主体协同治理体制。城市安全韧性建设是一项综合性、集成性的系统工程,需要政府、市场和社会等多主体合作治理,需要城市的管理部门、运营部门、服务部门协同治理,也同样需要城市给排水网络、电力、公共交通、能源、医疗、物资保障等生命线系统主管部门、主管的事业单位等做到协调一致、通力配合。因此,要重新审视既有的科层体制,在充分把握数字技术运作规律

的基础上,通过及时的结构调整以适应数字技术的柔性嵌入,进而强化部门自身的管理能力和部门间的协调能力。

另一方面,通过促进政策协同以完善制度体系与法治供给。这不仅需要城市安全韧性建设立足“统筹发展和安全”的高度定位和长远目标,加快确定防灾减灾救灾制度框架,健全完善风险防控、监测预警、物资储备、应急响应、调查评估、灾后重建等方面规范,加快编制综合类灾害防治等制度,为城市安全形成韧性的空间结构;还需要强化应急管理法治供给,建立统一的数据管理法律规范、技术标准等,如上海市在积极推动《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《上海市安全生产事故隐患排查治理办法》等法规规章的修订工作。

第二,通过加强要素统筹与机制衔接以提升功能性韧性。功能性韧性涉及统筹城市发展与安全的要素统筹与机制衔接,重点关注工程项目与非工程措施整合机制、常态化治理与非常态应急管理转换机制等,以提升城市应对、适应、学习与变革的公共安全综合治理能力。基于此,为进一步完善工程项目与非工程措施整合机制,超大城市一方面要加快实施自然灾害防治重点工程、关键基础设施冗余式分布式工程等,另一方面要推进预案衔接、加强演练协同,健全覆盖全域、全灾种和全时空的应急预案体系,完善结构化、数字化预案库,并针对典型灾害场景,开展政、企、军、民应急救援联合演练,提升应对突发事件协同作战能力,以此实现“硬建设”和“软治理”的统筹。为实现常态化治理与非常态应急管理的有序衔接,超大城市不仅要积极盘活城市低效和闲置资源,统筹新建增量与盘活存量,引导金融机构和民间资本投向“平急两用”公共基础设施的建设与维护运营,而且要不断完善平急快速切换机制,如上海市正在研发“透明”型指挥系统,形成贯通市、区、街(镇)三级的应急指挥网络,实现资源协同配合。

第三,通过优化资源配置和数据融通以提升保障性韧性。保障性韧性作为“结构—功能”的外生调试,通过技术赋能和资源供给,为城市的安全发展提供持续的支撑与保障,以提高城市安全韧性水平。具体而言,在资源配置优化方面,超大城市应通过扩充资源总量和优化资源结构的方式,完善应急物资和装备保障体系,上海市为此出台了《上海市自然灾害和事故灾难应急物资保障体系实施意见》和《上海市应急避难场所管理办法》,补齐断水、断电、断网、断路及“六停”等情形下的各类应急保障设施短板。

在技术保障方面,超大城市应运用大数据、物联网、“互联网+”等新兴技术,构筑城市“全灾种、大应急”的公共安全数据库和应急指挥调度平台,以加强资源整合,进一步提升城市应对复合型灾害的韧性。以上海市为例,不仅推广浦东新区、黄浦区、松江区城市安全风险综合监测预警平台建设试点成果,全覆盖推动各区开展城市安全风险综合监测预警平台建设,而且充分发挥区位优势,深化长三角区域应急管理信息交互平台。

在数据信息融通方面,一要坚持业务需求导向,强化多源数据深度治理与融合,形成城市运行基础数据、风险监测感知数据、安全生产基本信息、公共安全视频图像等构成的安全韧性数据资源池;二要梳理完善应急管理数据资源体系,深化普查成果运用,开展自然灾害综合风险常态化评估研判,推进数据动态更新;三要以“一网览”“一网控”“一体防”“一表清”为目标,建立数据协同治理新模式,提升城市公共安全治理效率,以此实现超大城市公共安全治理现代化。

引用格式:张震.中国特色超大城市治理法治化研究的问题、重点与难点[J].探索,2024(5):35-39.

## 中国特色超大城市治理法治化研究的问题、重点与难点

张震

法治是中国式现代化的重要保障,必须全面推进国家各方面工作法治化。中国特色超大城市现代化治理是实现国家治理现代化的必然要求,推进和实现中国特色超大城市治理法治化是中国特色超大城市现代化治理的必然要求。理论源于实践,中国特色超大城市治理法治化作为中国式现代化建设的具体实践,决定了中国特色超大城市治理法治化理论研究的基本范畴。明确理论研究相关问题,把握重点、难点,是回应和指导中国特色超大城市治理法治化实践的前提与基础。

### 一、中国特色超大城市治理法治化研究的问题

中国特色超大城市治理法治化理论形成于新时代中国特色超大城市治理法治化的实践当中,其理论形成与发展的过程,正是发现问题、筛选问题、研究问题、解决问题的过程。这些问题既是理论研究的范畴,也是实践运行的抓手。既有包括基本内涵与功能定位在内的中国特色超大城市的基本理论、人民城市理念、治理体制机制框架、超大城市治理模式的相关问题,也有治理法治化基本原则、治理法治化核心要义的相关问题,以及完善创制性立法、提高法治能力、优化法治格局、建立风险预防法律保障机制等问题。

第一,中国特色超大城市的基本理论。一是中国特色超大城市的基本内涵。中国的超大城市既有国际超大城市的共同特征,更具有中国特色,是中国城市化发展理念与实践的高层次展现。具体包括:在世界城市格局中的后发优势更突出;人口聚集度更高;城市类型更复杂,可分为都市主导型、经济发达型和功能驱动型;对中国城市化进程的驱动影响更深远;城市理念的“人民性”更聚焦等。二是中国特色超大城市的功能定位,即我们需要什么样的超大城市。总体而言,中国特色超大城市应当起到开路先锋、示范引领和突破攻坚的作用。

第二,中国特色超大城市中的人民城市理念。人民城市理念明确了中国特色社会主义城市的本质,是中国式现代化城市工作中全过程人民民主的本质要求,是中国特色社会主义城市发展的价值观和方法论,也是中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨、习近平法治思想中“坚持以人民为中心”的核心要义、人民当家作主基本原则等三项内容在新时代城市工作中的具体体现。人民城市理念蕴含着全过程人民民主的价值规范,可以更好推进以人为核心的新型城镇化。具体又可包括“人民城市理念的科学内涵”“人民城市理念的经验成效”“践行人民城市理念的路径”和“以人民城市理念推进治理现代化”等方面内容。

第三,中国特色超大城市治理的体制机制框架。中国特色超大城市治理的体制机制框架为

---

基金项目:重庆市教育委员会哲学社会科学重大理论研究阐释重大项目“重庆探索超大城市高品质生活高效能治理研究”(24KZDZX08),项目负责人:林维。

作者简介:张震,男,博士,西南政法大学科研处处长,教授,博士生导师。

超大城市治理设定了框架和边界。一是中国特色超大城市治理体制机制的科学性保障,包括数字赋能超大城市治理、基于“成本—收益”的政策制定和公众参与与专家咨询的配合。二是中国特色超大城市治理体制机制的高效性保障,包括数字化主线下多种治理模式的应用、政府主导下市场的有序调节、他治与自治的衔接配合。三是中国特色超大城市治理体制机制的合法性保障,包括党对超大城市治理的全面领导、全过程人民民主的广泛实践、基于宪法的立法保障体系。

第四,超大城市治理的多种模式。“工欲善其事,必先利其器。”超大城市的高效治理有赖于多种治理工具。一是超大城市的数字治理。超大城市的数字治理需要研究“什么是超大城市治理数字化”,以及超大城市数字治理体系建设的基本框架和超大城市数字治理能力的基本要素。二是超大城市的敏捷治理,需要研究其敏捷治理的内容、敏捷思路下的城市基层治理,以及如何构建更加敏捷的城市治理体系。三是超大城市的系统治理,需要研究超大城市治理系统化、系统性治理思维和如何以系统性思维推进超大城市治理现代化。四是超大城市的精细治理,包括超大城市治理精细化的内容、必要性,以及超大城市治理体系和治理能力如何精细化。

第五,中国特色超大城市治理法治化的基本原则。超大城市治理应当有序、合理地实现法治化,在法治的轨道上探索超大城市治理的新路子。一是超大城市治理法治化需要坚持治理与法治相平衡原则。超大城市治理的法治化与城市治理效果之间有时存在一定程度的冲突和矛盾,这就要求超大城市治理的法治化需要考虑城市治理效果,同时城市治理必须保证其效果,解决城市运行过程中所出现的各种问题,满足居民的合理需求,故两者之间需要平衡。二是党规与国法相结合原则。中国特色超大城市治理法治化是在中国共产党的领导之下实现的,党组织在城市治理中发挥关键作用,因此需要全面考虑党规和国法。三是域内与域外相借鉴原则。域外超大城市建设起步较早,相关经验可以为我所用,故中国特色超大城市治理法治化可以借鉴人类优秀法治文明成果。

第六,建构中国特色超大城市治理法治化理论的核心要义。中国特色超大城市治理法治现代化是基于中国特色超大城市和中国特色社会主义法治道路的历史实践,在奋进中国式现代化时代征程中形成的新的理论命题,需要把握其核心要义。一是坚持党的全面领导是根本保证,包括建立健全超大城市治理法治化的体制机制框架的顶层设计、党的领导是法治的根本保证以及超大城市基层有效治理的党建保障。二是形成法治化的“治理+”是基本途径,包括“治理+市场”的自主调节治理、“治理+社会”的社会自我治理、“治理+政府”的关键主体治理、“治理+科技”的技术创新治理等。三是把制度优势转化为治理效能是最终目标,包括在宪法基础上将制度优势转化为治理效能、完善城市治理制度体系和基于群众路线发挥居民自治的作用。

第七,完善城市治理法治体系的创制性立法。中国特色超大城市治理既与世界其他超大城市治理不同,也与传统城市治理模式不同。中国特色超大城市治理的关键在于创新,中国特色超大城市治理法治化需要创制性立法。一是超大城市治理创制性立法的原则,包括创新性原则、城市性原则、治理性原则、法治性原则。二是超大城市治理创制性立法的具体措施,包括创制系统之“法”、精准之“法”、精细之“法”、敏捷之“法”、数字之“法”、民生之“法”。三是超大城市治理创制性立法的合宪性审查,包括超大城市治理创制性立法合宪性审查的空间、底线和方式。

第八,以多场景实施提高城市治理法治能力。推进法治体系建设的重点和难点在于把纸上的法律变为行动中的法律。唯有依靠法治、依靠宪法和法律制度体系的有效运行,才能在超大城市多元化的利益格局中凝聚共识和力量,为人民群众提供合理预期和安全感,才能保证超大城市、保证中国社会的发展与稳定。一是严格执法,包括完善综合执法机制、规制自动化行政、加快敏捷执法转向。二是公正司法,包括完善主观诉讼、优化公益诉讼、推进智慧司法。三是全民守法,包括全方位地守法宣传教育、激励市民主动参与城市法治建设。

第九,以新质生产力优化城市治理法治格局。超大城市是新质生产力形成与发展的空间载体,法治是促进新质生产力生产要素在城市空间创新性配置的有效方式。一是发展新质生产力导向下的法律规范供给,包括发展新质生产力导向下的新增立法和敏捷修法,减少因为法律空白而导致新质生产力的发展缺少指引、规范、保障,或是因为过时的法律制度而阻碍新质生产力的发展。二是强化社会法保障,包括强化劳动法保障、协调环境与经济发展。三是重视知识产权法完善,包括新型知识产权认定与保护、知识产权的“三位一体”救济模式。

第十,韧性城市建设风险预防机制法律保障。超大城市作为复杂巨系统,潜藏多种风险源,对超大城市的平稳运行存在严重威胁。风险预防机制是超大城市治理的安全保障,即通过事先采取较低成本的预防措施,避免可能出现的较大损失,甚至是灾难性后果。超大城市涉及多种风险,包括火灾、地震等传统风险,故意伤害、群体性事件等社会稳定风险,以及新型科技应用所产生的风险。为此,超大城市风险预防机制需做到以下三点。一是加强社会安全网建设,包括城市型福利范围的界定、数字赋能下弱势群体的精准扶助及其法律框架。二是超大城市风险治理的法律构建,包括超大城市风险治理中的民主与科学争议、超大城市风险预防中的比例原则、超大城市风险预防中对公民权利限制的正当边界。三是完善超大城市应急机制建设,包括超大城市应急管理技术赋能的边界、以整体智治思维引领超大城市应急机制构建、以平台逻辑重塑超大城市应急体制。

## 二、中国特色超大城市治理法治化研究的重点

超大城市作为一种以城市规模为标准划分的城市类型,并非中国所独有,全球范围内对超大城市治理的研究较为丰富,但相关理论成果并不能直接照搬照抄来解决中国问题。原因在于,相较于其他国家或地区,具有中国特色的超大城市处在不同的发展时期,超大城市的内涵、问题表现不同,解决的方式方法也会有所不同,中国的城市问题更应采用中国方案进行解决。而明确“中国特色超大城市”的时代内涵,是回答和解决中国特色超大城市治理问题的基本前提,并在此基础上形成了治理法治化的思想基础、体制机制框架,以及面对数字时代多种治理模式时的价值取舍与风险预防等理论研究重点问题。

第一,“中国特色超大城市”的内涵。探析“中国特色超大城市”的科学内涵是研究“中国特色超大城市治理法治化”的前提。只有明确“中国特色超大城市”的内涵,才能在此基础上进一步拓展中国特色超大城市治理法治化的要求、标准、改革方向等。“中国特色超大城市”的核心在于“中国特色”。而彰显“中国特色”的关键要素主要有党的领导、人民当家作主、社会主义制度等。阐释“中国特色超大城市”内涵需要融入上述重要元素,而后在城市治理法治化中深刻践行“中国特色”的要求。例如,“人民当家作主”要求城市理念的“人民性”更聚焦,要求超大城市

治理法治化以人民利益而非经济利益为核心评判标准。

第二,习近平法治思想中“人民城市观”的阐释。习近平总书记关于城市治理的重要讲话、指示批示是研究超大城市治理法治化的重要依据。因此,阐释和理解习近平总书记关于城市治理的重要论述是研究重点之一。“提高城市治理现代化水平,开创人民城市建设新局面。人民城市人民建、人民城市为人民。城市是人集中生活的地方,城市建设必须把让人民宜居安居放在首位,把最好的资源留给人民。”<sup>[1]39</sup> 习近平法治思想中的“人民城市观”深刻揭示了城市治理的“人民性”,城市治理要以人民的根本利益为指引,城市法治要为人民的利益保驾护航。中国特色超大城市治理法治化必须将习近平总书记关于人民城市的重要讲话、指示批示有机融入城市治理机制体制的改革和完善之中,以及将其作为民生保障、城市发展的指引。

第三,中国特色超大城市治理法治化的体制机制框架。中国特色超大城市治理法治化的体制机制框架是中国特色超大城市治理法治化的总体安排,包括党全面领导超大城市治理法治化工作的组织体制、践行人民城市理念的超大城市法治制度体系、数字法治主线下超大城市多元治理的体制机制和超大城市治理风险防控的法律规制体系,最终形成组织法治、制度法治、数字法治、预防法治“四位一体”的综合性中国特色超大城市治理法治化的体制机制。

第四,以数字治理为核心的多种治理模式的内在联系与有机组合。超大城市治理需要保证其治理的有效性。面对多种治理模式,容易出现内部资源分配不合理,治理模式之间相互掣肘、内耗的问题。因此,只有梳理诸多治理模式之间的内在联系、相互作用机制才能保证治理的有效性和高效性。这要求所有治理模式能够形成集合效应,达到相互提升的效果,而非相互掣肘。具体而言,要促进传统治理模式与新型治理模式的协同,明确不同治理模式各自适宜的治理对象、治理范围,实现不同治理模式之间取长补短、互相配合。

第五,韧性城市中的风险预防。超大城市存在诸多风险源,面临经济、社会、环境等多重风险。超大城市由于其密集的人口和发达的经济,一旦出现重大灾难,后果将不堪设想,因此,超大城市需要保持韧性,以应对各种风险,并可以在破坏后及时恢复过来。韧性城市的研究内容包括超大城市社会安全网建设、超大城市应急管理机制完善、超大城市风险预防机制建设等内容。韧性城市建设需要结合风险预防理论,分析超大城市多种风险源的特征、风险系数及其危害后果,并根据“成本—收益”原则制定相应的应急机制。

### 三、中国特色超大城市治理法治化研究的难点

中国特色超大城市治理法治化研究的难点来自中国特色超大城市治理的复杂实践。超大城市作为社会关系的一种巨型复杂组织形式,在人口规模、治理模式、新技术运用、风险防控等方面所面对的压力相较于普通城市呈几何倍数增长。在超大城市治理过程中所表现出来的数字技术应用潜在风险、人民城市理念的制度落实、新型治理模式下行政组织革新需求与行政责任规避的现实可能,以及风险预防中科学、民主和法律的作用平衡等问题成为当前中国特色超大城市治理法治化理论研究的难点所在。

第一,数字技术规制的悖论问题。数字技术的使用加剧了治理的技术复杂性,导致风险的不确定性和突发性增强。数字技术具备的技术门槛和操控能力极易产生“屏幕官僚”、隐私泄露、数字鸿沟、决策偏好、数据操控等问题。因此,数字技术的应用形成了政府管理领域的风险

防范悖论:数字技术的使用能通过减少风险的不确定性和突发性辅助政府治理,与此同时数字技术形成的算法黑箱则可能导致风险治理的技术复杂性增加。如何有效平衡数字技术带来的创新与风险,具有较大的挑战性。

第二,以人民为中心的超大城市法治制度体系。人民城市观是中国特色超大城市的重要表现形式,是我国超大城市治理体制机制区别于国外超大城市体制机制的重要表现。人民城市理念指引下构建城市法治制度体系的关键在于实现城市治理的民主决策和有效监督,为城市权利的行使提供法治保障,其难点在于如何有效建立广泛的公众参与制度、如何做好以民生立法、执法、司法为核心的法治保障体系。只有有效建立广泛的公众参与制度,落实城市治理中的全过程人民民主,才能保证公民诉求的有效表达与实现,将城市治理建立在人民的广泛支持之上。而以民生立法、执法、司法为核心的法治保障体系则直接将人民群众最关心的问题 and 最切身的利益予以解决和保障。

第三,行政组织改革回应治理需求问题。行政组织改革适应新型治理模式的难点在于,在需求上,行政组织改革既要保持一定的稳定性,又要适应新型治理模式的特点,因为行政组织必须保证其稳定性,才能使其正常运转。但是,行政组织需要提高其灵活性、敏捷性和回应性,这与稳定性存在内在的冲突;行政组织改革需要于法有据,但目前法律制度一定程度上不利于行政组织的敏捷化改革。在法律规定上,立法、修法、法律清理等工作的技术难度较大,既要遵循法律保留等法律原则,又要保证立法、修法的速度,以及时推进行政组织改革,此时,法的稳定性与法的滞后性需要进行充分的平衡。

第四,敏捷治理下“试错学习机制”与行政责任规避问题。超大城市敏捷治理需要政府认识到初始方案的不完备性和变化的不可预见性,从一开始就做好准备在实施过程中持续进行学习并依据情况及时作出动态调整,以“干中学”的方式渐进式推动政策的快速迭代,最终不断逼近治理目标的实现。因此,超大城市敏捷治理存在“试错学习”机制,导致传统的责任认定机制难以适用。传统上,以科层制为基础的“命令—控制”城市治理模式,通过细致的法律规范预先规定秩序,并明确人员的职责与处罚标准,故人员的责任认定较为简单清晰。而“试错学习”机制的责任认定难点在于没有一个清晰的预设秩序,区分“试错”与“犯错”非常困难,需要构建一个较为清晰的“试错”标准,辅之以良好的决策程序和反思追踪程序,才能既保证干部敢于“试错”,又可以惩戒违反职责的干部,并及时吸取教训,保证“试错学习”机制的有效运行。

第五,风险预防中科学、民主和法律的作用及相互关系。对于科学研究尚未有充分认知的事物,即“未知”问题,如何进行风险规制。一方观点支持科学决策,认为应当加强科学研究,必须基于科学进行决策,而另一方认为应当通过民主的方式,“自主”决定未来命运。对于科学和民主双方的作用、程度存在较大的争议。法律作为一个关键参与因素影响科学和民主的角色。现有法律体系会默认加强其中一方的作用,但可能导致决策错误,从而造成严重损失。因此,如何合理界定三者的作用,并厘清其内部相互作用机制,是研究难点之一。

#### 参考文献:

[1] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2023.

引用格式:杨菁.基于提升规模效益的超大城市治理结构数字化转型[J].探索,2024(5):40-43.

## 基于提升规模效益的超大城市治理结构数字化转型

杨菁

步入工业化中后期,人口和经济要素持续向中心城市聚集,作为国家经济增长引擎和治理革新策源地的超大城市,具有三个重要特性:一是聚集性,人口、产业和资源的高度聚集,其所在区域已成为国家承载各类发展要素的主要空间;二是流动性,人口、社会和经济要素在城市空间内外的高速流动,呈现人口和各类资源“大进大出”的显著特征;三是异质性,新移民在城市常住人口中占比高,呈现高度的文化多元、需求多元、群体分化、利益分化等特征。集聚与争夺、流动与脆弱、异质与冲突三对矛盾关系既是推动超大城市发展的动力,又是复杂治理场景的重要议题。当前超大城市治理创新的紧迫性源于外在治理环境变化与治理体系内在结构的张力。在当下工业化与城市化向纵深推进的过程中,需要建构持续释放超大城市规模效益并总体维持社会稳定的动态包容性治理结构,而全面数字化转型为该目标的达成提供了可能性。

### 一、当前超大城市发展的痛点:规模不能产生高效益

集聚、流动和异质特征所带来的争夺、脆弱与冲突问题,对超大城市治理提出了重大挑战。超大城市因聚集产生规模效益,但当聚集成本大于聚集收益时,聚集的负外部性将导致城市运行效率降低、公共服务供给短缺,激发城市资源的争夺矛盾,看病难、学区房贵、交通拥堵等都是突出的体现。超大城市还是高流动性的空间体,流动在促进资源互联互通、创造财富与价值的同时,也蕴藏着风险。人口异质性使得超大城市充满活力,但不同年龄、职业的市民群体对公共服务供给提出了不同的权益诉求,社会共识难以凝聚,群际冲突呈加剧趋势。

伴随工业化与城市化向纵深推进,我国人口和经济等要素还将在一段相当长时间内加速向超大特大城市聚集。2010至2023年,统计数据 displays 超大城市在较为严格的人口调控政策和较低的人口自然增长率之下仍然出现明显的人口增长。但相较于纽约、东京、伦敦等城市,我国一些超大城市虽集聚规模还在不断扩大,规模效益却远不如前者,生产服务系统投入产出比例并不高。例如,2022年东京的人均GDP在6万美元以上,而北京的人均GDP不到2.9万美元,上海约2.7万美元。东京大都市区的人口密度约为每平方公里6400人,接近北京人口密度的5倍、上海的2倍。同时,另有研究显示,东京每平方公里的GDP产出是北京的8倍、上海的5倍<sup>[1]</sup>。相比之下,可以看出当前我国超大城市发展的痛点在于规模的扩大不能带来效益的持续提升。超大城市集聚规模出现跃迁式增长,适配工业化中前期的科层制治理几乎到达效能峰值。超大城市治理结构需要突破传统渐进式改革路径,寻求系统性甚至颠覆性的治理范式变革。破除长期积累的结构化困境,为继续扩大集聚规模、降低聚集成本、提升规模效应创造条件。

持续释放超大城市经济增长新动能和社会治理新效能,对顺利实现社会主义现代化强国建

作者简介:杨菁,女,博士,电子科技大学公共管理学院副院长,教授,博士生导师。

设目标意义重大。习近平总书记指出:“一流城市要有一流治理,要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。既要善于运用现代科技手段实现智能化,又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平,绣出城市的品质品牌。”<sup>[2]156</sup> 如何突破超大城市治理面临的结构化困境,兼顾规模与效益是探索中国特色超大城市治理新路子需要回答的重要命题。

## 二、“规模不能产生高效益”的根源:治理结构的掣肘

城市是一定数量的人集聚互动形成规模较大的组织,通过基础设施和公共服务的集中供给,最大程度增进公共福祉的地理空间单元。城市一方面通过发明和生产更多的产品来满足需求的增长;另一方面通过更加精准连接供需双方,使有限的存量资源能发挥更大的效率,促进需求回应和社会公平。换言之,城市是生产与服务两大主体系统的有机结合体,通过要素集聚、提升生产效率以解决资源稀缺难题;同时,通过设施与服务的集中供给,高效有序满足市民需求。超大城市应既发挥生产系统的功能,扩大产业集聚优势以保障市民经济收入和落实国家经济发展任务;又发挥服务系统的功能以高效、有序、精准供给服务提升市民的获得感、幸福感和安全感。当前,我国超大城市的集聚规模出现跃迁式增长,但基础设施和公共服务的供给效能并未适应其增长需求。究其原因,关键在于传统治理结构无法适应全新治理场景,现实治理结构与治理任务需求错位,治理资源无法得到有效动员和合理配置,生产交易成本与服务供给成本边际递增,超大城市生产与服务系统随聚集规模的增大却呈现边际效用递减的趋势。

传统城市治理体系更擅长统一化和标准化生产供给公共服务,科层制逻辑下的治理结构可以有效应对工业化与城市化中前期的治理诉求,但随着工业化和城市化的纵深推进,超大城市的生产与生活要素聚集规模出现质的跃升,超强的聚集性、流动性和异质性使其治理复杂程度出现根本性变化。超大城市人口规模巨大、社会诉求多元,传统科层制结构中权力中心经由复杂的科层系统与原子化的市民个体相连,信息传递反射弧过长,多元且爆炸性增长的需求无法得到有序、精准、高效回应,科层制系统几乎逼近效能峰值。尽管政府借助扁平化改革在减少行政层级、提高效率和灵活性方面进行了持续的组织结构与流程再造,在一定程度上缩短了权力中心至原子化市民个体间的距离,也比较显著地提升了服务供给效率。但实际上,政府层级减少的空间已越来越小,难以从根本上突破治理结构与治理需求间的矛盾困局。在此结构下,超大城市生产与服务系统的运转速率提升空间也将越来越受限。

## 三、超大城市治理革新方向:“双螺旋跃迁式”增长

不论古人造城还是今人立市,不论海外异邦还是华夏诸族,凭借城市这一有机体满足人的需求都是一项重要工作。当今城市功能的核心在于诉求有序、高效精准地满足人的需求。持续释放要素集聚的势能意味着规模优势的进一步扩大,超大城市的发展能级得以提升;不断提升公共设施和服务供给的效率意味着人的多元需求日益被精准高效满足,超大城市的稳定秩序得以维系。也即,超大城市的生产和服务两大基础系统的有效运行程度决定了城市的发展与稳定水平。发展与稳定密不可分,形成了完整的超大城市治理机制,其治理效能的衡量尺度为活力的保持与秩序的维护。超大城市治理的理想效能是生产和服务系统的边际效用均持续增加,稳定有序的社会中超大集聚规模的优势发挥到极致,即“规模带来绝对的效益”。

结构决定机制运行效率。不同的治理结构所能激发的超大城市发展及稳定机制运行效率也不尽相同。从纵向比较看,工业化与城市化前期的中国城市尚处于初阶发展能级,生产和服务两大系统低速运转,科层制结构发挥了有序配置生产和服务资源的重要作用。城市生产一定数量的产品,同时为市民供给无差别的统一化公共服务,满足其一般性的需求。科层制结构足以回应此阶段的城市治理诉求,城市规模和效率处于平衡稳定状态。伴随工业化与城市化的纵深推进,中国的城市迈向加速发展阶段,传统的科层制结构暴露出越来越多的不适应性。从横向比较看,西方后工业化时期的超大城市逐渐逼近当前生产力结构下产业发展能级和要素集聚规模的顶峰,集聚效能得到释放,如纽约、伦敦、东京等,其治理结构调整的主要任务是构建当前发展机制下更为公平的稳定机制。区别于工业化前期和后工业化时期的超大城市,当前中国多数区域仍处于工业化与城市化的中后期,城镇化率已近70%,还有一定的上升空间<sup>[3]</sup>。第七次全国人口普查数据显示,我国人口向经济发达区域、城市群进一步集聚,区县一级的人口向中心城区集中。从“六普”到“七普”,广州的人口从1 271万人增长到1 868万人;深圳的人口从1 071万人增长到1 756万人;成都的人口从1 405万人增长到2 094万人。中国超大城市仍在进一步扩大集聚规模,持续释放集聚效能,攀登更高的发展能级,这决定了其治理结构将持续长时间的动态调试与变迁。具体而言,超大城市凭借发展机制扩大集聚规模、释放规模效能,从一阶发展能级向二阶跃升。为保证规模扩张带来更高效率,城市治理结构动态调适,以更匹配的稳定机制适应新的发展能级。新的稳定机制释放更多的社会压力稳定容余,为进一步激发城市活力创造条件。同时,新的稳定机制有效降低规模边际成本,为持续扩大集聚规模、发挥集聚优势拓展空间,发展能级实现二阶向三阶的跃升,以此类推,达成超大城市经济发展与社会稳定的动态平衡,超大城市实现“双螺旋跃迁式”治理态势(见图1)。

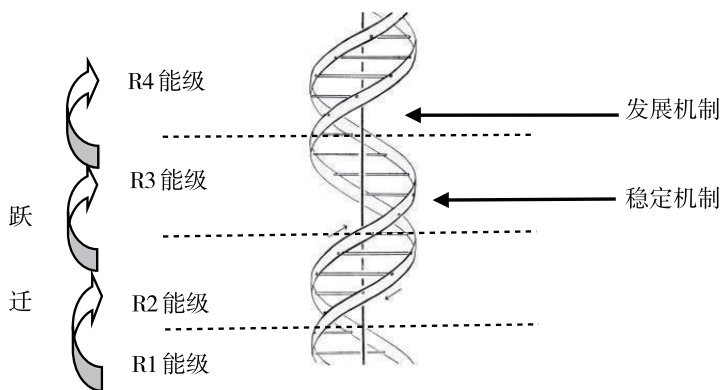


图1 超大城市发展及稳定的“双螺旋跃迁式”治理态势

#### 四、超大城市治理困境的突破:全面实现数字化转型

超大城市发展与稳定机制“双螺旋跃升”治理态势是动态包容治理结构下所能达成的理想效果,此治理结构的创建有赖于全面数字化转型。通过解耦层级节制的权力体系,构建分布式、多中心的灵活权力结构,大幅缩短权力中心与市民之间的信息反射弧,提高资源配置的效率,让市民多元繁杂的需求得到精准高效的回应。数字化方法来源于数字化进程,是在完成模拟信息到数字信息的数据化转化后,基于数据及信息系统提高组织运行效率的方法。与各种渐进式创

新关注物质世界与数字世界的具体融合方法不同,全面性的城市数字化转型是从设施与服务供需匹配的本质出发,运用各种计算与连接技术,对原有体系和流程进行解耦和重构,使设施与服务实现需求与供给的动态高效匹配,以更高效率、更低成本、更为公平的方式重新连接,使有限的资源更好满足人们的需求。其本质就是凭借数字化转型,构建动态包容的超大城市治理结构,使城市的生产与服务两大系统具备越发高频甚至实时调整自身运行状态的能力。

数字化转型不是超大城市的治理背景,也不是单纯的治理技术手段迭代,而是以大数据深度运用为驱动,倒逼城市治理手段、模式、理念深刻变革,引领城市生产生活方式和思维模式全面创新。因此,超大城市数字化转型的实现路径需从最根本的治理结构革新出发,再作用于超大城市的生产与服务两大系统,以达到集聚势能的指数式释放和公共服务的精准高效供给。

首先,解耦与重构超大城市组织系统的权责体系。权责结构是治理系统的底座,不同的权责结构会导出截然不同的治理范式。集权化科层制治理实践与合作伙伴网络关系构建仍面临比较高昂的协调成本和逃避主体责任的挑战,数字化为超大城市治理结构的权责重构提供了良好契机。超大城市凭借数字技术,将城市的生产和服务系统改造成基于统一的供需匹配逻辑运行的新体系。该体系以终端需求为驱动,通过“需求—资源—响应—反馈”的需求逻辑再造权力结构与决策系统,取代科层制下顶层目标驱动的“规划—放权—赋责—考核”的权责逻辑。

其次,解锁与释放超大城市的生产效能。数字化超大城市生产系统可以围绕以下三个关键环节持续释放生产要素的聚集势能。一是构建政企合作的超大城市生产系统的数字基础设施体系;二是构建政企合作的超大城市主导产业供应链网络的数据流通体系;三是构建基于数据的超大城市产业规划与产业政策体系。数字化的超大城市生产系统可以充分共享市场和供应链数据、降低交易成本与内耗,也可以基于数据运算制定产业政策和决策财政预算投入,全面提升政府宏观调控经济发展所依托的信息对称能力。

最后,计算与链接超大城市的服务供需双方。数字化超大城市的服务系统旨在运用计算与链接技术,对原有供给体系和流程进行解构与重塑,使公共设施和服务实现需求与供给的有序精准匹配,有限资源高效满足公众的需求,进而促进规模经济效应。数字化超大城市服务系统将涉及三个关键环节:一是构建基于人口和空间数据的超大城市公共服务供给综合数字平台;二是构建基于需求响应的超大城市公共服务调度算法与供给机制;三是构建基于用户满意的超大城市公共服务支付结算与评价机制。数字化超大城市服务系统将供给与需求双方的动态信息集成于综合数字平台中,辅以基于需求响应的超大城市公共服务调度算法与供给机制以及基于用户满意的超大城市公共服务支付结算与评价机制,将数字计算与链接技术贯通运用于需求识别、资源调度、服务供给、支付结算和反馈评价全流程,服务系统实现由封闭到共享、局部到整体、静态到动态、刚性到柔性的彻底转变。

#### 参考文献:

- [1] 赵坚. 坚持底线思维破解发展大都市区的体制障碍[J]. 北京交通大学学报(社会科学版),2015(1):7-15.
- [2] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2023.
- [3] 刘世锦. 提升城市发展的空间和可持续性[J]. 中国经济报告,2021(4):74-77.

引用格式:赵聚军.人口流量与超大城市空间治理的重要议题[J].探索,2024(5):44-47.

## 人口流量与超大城市空间治理的重要议题

赵聚军

如何有效应对海量人口流量所衍生的一系列治理难题,始终是推动超大城市治理现代化的问题之源。当前,城市治理的空间结构已经从传统的实体二元结构演变为虚实结合的三元结构,即以各种治理单元为基本表征的地理(物理)空间、高速流动的社会空间,以及与上述两类实体空间交相映射的虚拟数字空间。相对于问题普遍存在于各类城市区域的数字空间治理,人口流量对于超大城市地理和社会空间治理的影响尤为突出,并衍生出一系列独有难题。其中,地理空间作为承载人口流量的基本载体,主要反映为包括行政区划和准行政区划建制在内的各类治理单元。社会空间作为社会实践的产物,现实中通常聚焦于基于居住空间视角的城市社会空间分异现象。立足于应对海量人口流量衍生治理问题的视角,当前优化超大城市空间治理结构的重要议题可归纳为四个方面。

### 一、行政区划调整提升超大城市承载力

作为国家治理的基本空间载体,行政区划的设置与调整深刻影响着区域经济社会发展和各类资源的有效配置,是提升城市综合承载力和资源配置能力的重要政策工具。党的十八大以来,超大城市作为推动高质量发展的主要实践场域,行政区划设置普遍进行了大幅度的适应性调整,以应对人口和资源持续向其聚集的空间演化过程。

经过 20 世纪 90 年代以来持续的空间扩张,虽然发展空间不足问题已经不再是制约超大特大城市高质量发展的主要障碍,但依然有个别城市受限于超大规模的人口、资源流量与狭小的行政区划。在 21 个超大特大城市中,只有由县级政区直接改设的深圳和东莞两市未能通过诸如撤县设区、市域扩张(即在城市现有行政区划整体框架不变的情况下,将部分下辖县(县级市)的区域划归市辖区)、跨域兼并(即某一地区将其他地区所辖的部分区域甚至全部区域纳入自己的管辖范围)等形式实现市区扩容,发展空间不足问题已经成为推动高质量发展的明显桎梏。在北京、上海、广州、深圳四个一线城市中,北京的行政辖域超过 10 000 平方公里,上海和广州也分别超过了 6 000 和 7 000 平方公里。与之形成鲜明对比的是,深圳有着比肩北京、上海、广州的人口规模和流量,但行政辖域仅为 2 000 平方公里左右。在全国乃至全球居于最前列的人口密度与开发强度下,深圳已出现了空间风险、安全风险、治理风险的交织叠加。

需要注意的是,虽然现阶段中央对行政区划调整的总体基调是“收紧”,但并非彻底冻结,未来依然有可能通过小范围的调整以优化超大特大城市发展空间。此外,值得关注的是,与过去 20 余年里绝大多数超大特大城市通过行政区划调整实现空间扩张不同,部分城市则通过跨域合作建设功能区这一准行政区划方式实现城市发展空间的扩容。例如,成立于 2008 年的深圳(汕

基金项目:教育部规划基金项目“县域‘保运转行政’的过程机制与矫治策略”(24YJA810007),项目负责人:赵聚军。  
作者简介:赵聚军,男,博士,南开大学周恩来政府管理学院教授,博士生导师。

尾)产业转移园目前已经升格为深汕特别合作区,特别合作区党政领导机构转隶为深圳市委、市政府的派出机构。可见,深汕特别合作区已成为行政区划难以适时调整背景下缓解深圳“大城市病”、拓展城市发展空间的变通举措,具有一定的借鉴意义。当然,也需看到,尽管深汕特别合作区辖域面积达468.3平方千米,约为深圳市国土总面积的1/4,但作为距离深圳市东部约60公里、市中心约120公里的“飞地”,可以说已经完全是又一座城市,过长的距离跨度导致其对于缓解深圳市“大城市病”、拓展深圳市城市发展空间的实际作用存在较大的不确定性。就此而言,期待有效缓解部分超大特大城市发展空间不足问题,依然需要适时运用市域扩张、跨域兼并等行政区划手段。

## 二、推动行政区和功能区融合发展

改革开放以来,各类经济功能区一直是推动地方经济发展,尤其是超大城市快速发展的重要抓手。在各类功能区“多区叠合”的多维关系中,行政区通常被作为涵盖各类政府职能的“底盘”,功能区则普遍突出经济职能,实际运行中往往弱化公共服务和社会管理职能。行政区与功能区的重叠难以避免地出现了诸如多头管理、权责利不对等、区级协调不畅、社会管理和公共服务水平落差等问题。对此,当前普遍采用功能区托管、代管行政区的方法,将行政区的部分辖域或事项划归功能区,形成功能与行政区在空间上的复杂叠合关系。少数功能区与行政区边界重合度较高的地方,也曾采取合并的方式推动融合发展,典型如天津滨海新区的设立。

整体而言,当前我国行政区与功能区的空间关系十分复杂,若不能合理处置两者的关系,很容易产生诸如公共服务和社会管理缺失、管理低效等问题。除了上述问题,在部分超大城市较早设立的功能区,近年来开始普遍面临发展空间不足、产城居融合水平较低等问题。与之形成鲜明对比的,则是一些地处中心城区的市辖区受限于狭小的辖域面积和高昂的城市更新成本,导致发展空间严重不足,中心城区“塌陷”现象已经出现。鉴于此,如何推动行政区与功能区融合,已成为优化超大城市空间治理结构、提升综合承载力的重要课题。

系统探讨行政区和功能区的融合发展路径,需在对功能区与行政区的空间关系、功能定位等复杂关系进行类型学分析的基础上,以推动功能区转型升级、理顺公共服务和社会管理职责配置为基本政策导向,形成因地制宜的差异化融合发展路径。从现存行政区与功能区关系的视角来看,至少存在四种类型,即行政区与功能区空间完全重合、功能区内嵌于行政区、功能区跨行政区设置以及功能区“飞地”散布于不同行政区。从功能定位来看,又可以将功能区划分为五种类型,即全域功能区、单一功能区、内嵌式综合功能区、跨行政区综合功能区以及一区多园“飞地”综合功能区。此外,民政部门作为行政区划工作的主管部门,缺乏对功能区规划与设置的必要参与,也是导致行政区与功能区融合发展存在诸多问题的原因之一。因此,作为保障性措施,应将功能区的设立、扩展、调整等工作实施准行政区划管理,强化民政部门的介入和审核。除了以上议题,既有研究也对行政区和功能区的融合发展的动因、模式进行了积极探索,但主要停留在静态的现象描述层面。而且,研究案例普遍聚焦于国家级新区及头部的经开区、高新区,普遍性有待提升。此外,对于功能区“体制复归”后再调整的关注较少。

### 三、基层政区重组助力超大城市基层治理现代化

对于超大城市而言,超大规模的人口流量往往意味着海量的公共服务需求和管理难度的升级,且人口的大量集聚以及与之相关的高度复杂的经济社会系统,极易引发各类公共风险事件。以上种种治理问题和压力,最终多数都会被沉淀到作为城市治理体系“底座”的基层政府。鉴于此,超大城市的基层政区设置理应随着社会经济环境的变换进行适应性调整,以一种继承和改革的新方式与经济基础相适应。但较之区县层级,超大城市基层政区的适时调整总体上比较滞后且缺乏明确的规范,街道和乡镇的管理幅度随意性较强,导致同时存在盲目调整、滞后调整或非必要调整等问题,以至于越来越无法适应人口和各类资源要素持续聚集背景下城市治理的现实需要。结合地方实践来看,可将以下三个方面作为优化超大城市基层政区设置的着力点。

第一,“飞地”整治。在中国的政区体系中,“飞地”是一个独特的存在形态。从溯源来看,城市“飞地”主要是改革开放以来,尤其是1998年“房改”以来,随着城市空间扩张、地产开发与城市更新等市域发展逐渐形成的遗留问题,其引发的政区结构性弊病以及社会管理难题是近年来引发针对性调整的主要动因。总结地方实践经验来看,在推动超大城市“飞地”整治的过程中,应秉持助推基层治理现代化的基本理念,通过整治推动落实属地责任、完善基层治理体系。在问题导向,坚持将化解“飞地”引发的行政区划与管理责任不统一问题作为主要政策目标,主要按照行政区划归属配合实际管理权属的方式推动调整,尊重现实、减少整治的阻力。

第二,治理精细化视域下的城乡结合部街镇重组。随着改革开放以来单位制的解体、人口城镇化进程的提速以及城市公共事务愈发复杂和多样,导致城市特别是超大城市的社会管理和公共服务职能不断扩张。尤其是在城乡结合部区域,原有主要针对“农政”的乡镇职能和机构设置已经明显无法适应超大城市基层社会治理的现实需要。在此情境下,部分超大城市开始通过基层政区重组、街镇分设等举措,试图缓解城乡结合部地区在社会管理和公共服务中的城乡混杂问题,以期达到分散基层政府治理负担、疏解治理压力,提升城市治理精细化水平的目标。具体举措方面,既包含将某一乡镇政府整体改设为街道办的撤镇(乡)设街行为,也包括在原乡镇中按照一定标准“切块”设立街道办的切块设街行为。纵观超大城市近10余年来街道办数量的整体变化情况,可以发现,增设街道已经成为常态化调整实践,是城市管理体制和基层政区结构调整的基本发展趋势。立足于基层政区重组如何满足发展与治理的叠加需求,以下议题值得关注:重组是否提升了城市综合承载能力?是否优化了空间治理单元?是否提升了社会管理和民生保障水平?

第三,中心城区街道办体制的转型与优化。近年来,随着人口的持续流入和市辖区的合并重组浪潮,人口在百万级别的超大型市辖区已经在部分超大城市出现,其规模实际上已经达到了一个中等城市的规模。伴随着社会管理和公共服务职能的扩展以及辖域的扩张,市辖区政府已经无法仅仅依靠自身力量承担全部区属职责,也缺乏相应的“腿”来协助落实,因此便开始将大量公共事务转嫁至街镇乃至社区承担。然而,街道办作为市辖区政府职责转移的主要承接者,自身只是市辖区政府的派出机关,而不是一级建制单位,人、财、物等资源较为短缺,也缺乏相应的执法权力。街道办实际承担大量的行政事务,导致其面临的工作任务和压力愈发沉重,已经

超出了其自身能力。而近年来属地管理的全面强化,进一步加剧了街道办的权责失衡和履职困境。在此情境下,城市社会治理的重心开始趋于下沉,超大城市的街道办正在由派出机构向实际意义上的完整行政区建制过渡。例如,在编制管理工作中,部分超大城市街道办开始成为一级独立的编制层级。鉴于此,在人口和空间规模不断扩大且属地管理不断强化的背景下,对街道办的设置标准、区街关系等问题展开系统研究,已成为优化超大城市空间治理的重要课题。

#### 四、超大城市居住空间失衡现象的超前治理

社会结构重组作为人类社会进入工业化和城镇化时代的必然产物,在空间层面通常反映为城市居住空间分异现象。目前,这一现象已经在我国的超大城市得到了明显的反映:各个社会阶层和群体在“房价”的过滤作用下,开始有规律地聚集于不同的城市区位,计划经济年代至房改前各阶层高度混居的居住格局逐渐被包含“富人区”“中产阶级社区”“村改居社区”“保障房社区”“城中村”等多种异质性社区的新型居住格局所取代。在广州等一些境外人口较为集中的城市,外籍居民与本地居民之间甚至开始形成明显的居住分异。值得注意的是,这里所说的社区是广义层次上的特定同质化群体的居住空间,而不是社会管理意义上的“社区”,其涉及的空间范围可大可小,可能仅仅是某个住宅小区,也可能是族裔聚集区等大面积的居住区域。

虽然居住分异现象属于市场经济下社会结构重组在居住空间层面的正常映射,但若采取放任态度,就可能走向极端化的居住空间失衡格局,甚至演化为西方式的居住隔离。从西方国家的教训来看,作为一种常见的“城市病”,居住隔离作为一种极端化的城市居住失衡现象,放大了因贫富、种族、宗教等因素诱发的社会对立情绪,已成为社会融合的严重障碍、社会稳定的严重威胁。例如在美国,居住隔离现象作为贫富分化和种族隔离在空间层面的映射,因贫困人口特别是非洲裔和拉美裔贫困人口聚居而形成的城市社区,已经成为贫困再生产的重要区域,并进一步成为诱发暴力犯罪、高比率单亲家庭等社会问题的重要根源。

极端化的城市居住失衡格局之所以被认为是引发各种社会问题的“温床”,其中一个重要原因,就是相对于乡村,大量同质化的人群被挤压到相对狭小的城市空间内,极易成为各种社会矛盾的交汇地、社会冲突和公共危机的发源地。随着我国超大城市居住空间分异格局的初步成型,不仅将已经比较突出的贫富差距问题在空间层面放大,也成为低收入城市新移民社会融入的重要屏障,而族裔居住分异现象在广州等地的萌发已经诱发了大量社会管理问题。

总体来看,当前我国超大城市居住空间失衡所引发的各种问题,一定程度上源于长期以来单纯强调经济增长的城市更新理念、对弱势群体的居住权利保障不足、“大杂居、小聚居”的多元异质化社区建设较为滞后等城市治理理念和政策导向。因此,相应的超前治理举措也应围绕上述问题展开,最终重塑城市居住空间权利样态,这就要求秉持人民城市的发展理念,着力保障各类居民尤其是低收入人群公平享有空间资源的权利,让城市居住空间真正成为人民安居乐业和推动共同富裕的重要载体,最终构建起一种以人的全面发展为目标的城市新发展环境。实现上述目标,需继续深化超大城市户籍制度改革,彻底扭转以户籍为基础的公共资源分配机制。同时,需强化城市规划的规制调控作用,坚持推进“大混居小聚居”的插花式居住空间布局,更为充分地发挥政府在疏解城市贫困聚集与再生产中的主体作用。

引用格式:周学馨.人口变迁视角下的超大城市基层治理:挑战与路径[J].探索,2024(5):48-51.

## 人口变迁视角下的超大城市基层治理:挑战与路径

周学馨

超大城市因其具有无可比拟的规模经济效应、资源集聚效应和创新发展能力,日益成为我国经济社会发展的重要动力源和增长极,在国家发展全局中具有十分重要的地位和作用。超大城市是以人为中心进行的空间延展,当人口变迁给超大城市基层治理的体系完善和治理能力带来新挑战时,在“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”的城市治理理念下,积极探索我国超大城市基层治理体系面对人口数量、人口结构和人口流动等人口变迁带来挑战的改革创新路径,创新推动符合自身特点的超大城市基层治理现代化之路是更好满足人民群众对美好生活的向往、促进人的全面发展的必然要求,是贯彻落实“以人民为中心”的发展思想、提升超大城市治理体系和治理能力现代化的具体体现,有助于不断提升系统治理、协同治理、智慧治理和精细治理水平并为新型城镇化进程中潜在的超大城市及其他城市治理提供重要的参考价值。

### 一、人口变迁视角下我国超大城市基层治理面临的新挑战

根据第七次全国人口普查数据,我国超大城市市域总人口约为1.5亿人,约占全国人口的10.4%<sup>[1]</sup>。与第六次全国人口普查数据相比,超大城市新增人口2827.5万人,占全国新增人口的39.2%。与此同时,随着超大城市人口数量增加带来了人口空间分布更为密集、人口结构异质化特征更加明显、人口利益诉求更为多元多变、人口治理风险更易累积叠加等新的特征,给超大城市基层治理现代化带来新的挑战。

#### (一)庞大的人口数量对完善超大城市基层治理体系提出新挑战

由于超大城市良好的对外开放条件、巨大的就业机会,大量人口向超大城市聚集,使得超大城市正在成为承载发展要素、推动城镇化和规模经济的主要空间。习近平总书记指出:“随着城市快速扩张和人口越来越多,城市管理难度越来越大。”<sup>[2]</sup>“抓城市工作,一定要抓住城市管理和公共服务这个重点。”<sup>[2]</sup><sup>82</sup>为此,从管理体制来看,随着人口数量的增加,超大城市社会管理和公共服务职能不断扩张,治理压力和治理风险相应提高,传统基层治理的资源配置方式、服务能力等面临新的挑战。比如,如何进一步理顺部门与街道以及街道与社区的权责关系,从根本上解决“条块”自身结构性困境、“条块”之间结构性矛盾以及“条块治理”封闭性困境问题,推动治理重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,以充分发挥基层组织的作用。从服务体制来看,如何充分发挥政府、市场和各类组织的力量,尤其是发挥商品房社区、单位型社区等各类社区联系群众、服务群众的神经末梢作用,为大量人口提供差异化、精准化、专业化的公共服务是超大城市基层公共服务面临的巨大挑战。超大城市地域面积广、管理层次多、管理幅度大、治理情况相对

基金项目:国家社会科学基金哲学社会科学领军人才项目“积极应对人口老龄化国家战略的制度框架研究”(22VRC102),项目负责人:周学馨。

作者简介:周学馨,女,博士,中共重庆市委党校(重庆行政学院)副校(院)长,教授。

复杂,迫切需要在完善基层治理体系的基础上更广泛、更系统地运用网格化、数字化、智能化技术来破解超大城市基层治理的体制性障碍与结构性矛盾,以数字化治理助力深化超大城市基层治理体系改革。事实上,通过技术支撑管理扁平化和网格化推动治理重心向基层下沉,并撬动行政体制改革,其成效在超大城市基层治理创新实践中已表现明显。

### (二) 快速人口老龄化对完善超大城市老龄社会治理体系提出新要求

根据第七次全国人口普查数据,由于深圳、广州、东莞受大量年轻的外来人口流入影响,其人口老龄化程度不高,但其余7个超大城市人口老龄化形势比较严重,上海、重庆等地的人口老龄化程度位居全国前列。尽管北京、上海、天津的老龄社会治理绩效排在全国前列,但快速增长的人口老龄化与超大城市老龄社会治理之间的张力不断增大。尤其是随着这些超大城市老龄化程度的不断攀升,社区成为老龄化的主要空间载体,涉及社区衰退、社区贫困、社区安全、老年人身心健康等一系列社会问题。但从目前老龄社会治理来看,“要保证城乡社区老龄工作有人抓、老年人事情有人管、老年人困难有人帮”<sup>[3]</sup>的治理目标还未完全实现。同时,随着老年人经济上更加富足,受教育水平越来越高,对公平正义的要求越来越高,政治上更加积极主动,如何创新老年人社区参与渠道、增加社会参与度、增强社会凝聚力并保障老年人合法权益,成为超大城市降低社会运行风险、协调各种利益关系、实现社会和谐稳定的重要内容。此外,老年人的健康状况和医疗服务需求特点决定了基层医疗服务在促进老年健康中的重要地位,但目前基层医疗、养老等资源配置中还存在人均资源分布不均、服务质量参差不齐等问题。以社区卫生服务中心为例,社区卫生服务中心作为社区养老建设的重要组成部分,承担着常见病和多发病诊疗、基本公共卫生服务和健康管理等任务,但目前还存在部分科室配置不齐、设施设备陈旧、全科医生诊疗能力有限等问题,难以满足超大城市社区老人日益增长的健康需求,亟待完善基层医疗、养老等资源配置机制,不断提高基层医疗、养老等服务的可及性和满意度。

### (三) 人口快速流动对超大城市基层数据治理能力提出新要求

流动人口作为改革开放后我国人口流动最主要的行为主体,40余年间,流动人口的规模扩大了约58倍,占全国人口的比重也从1982年的0.7%上升至2021年的27.3%<sup>[4]</sup>。随着新型城镇化进程的进一步加快,流动人口作为新型城镇化的关键要素,其背后承载了流动的产业和资本等要素,直接导致超大城市人口与经济、人口与社会乃至人口空间布局的结构性重塑。因此,有效利用好超大城市人口数据,对引导超大城市各类资源要素合理配置以及提升超大城市宜居、韧性、智慧水平具有重要价值。但目前我国超大城市人口数据还面临数据库不健全、数据开发和利用不足以及人口管理制度不规范等问题。在数据库建设方面,目前超大城市人口数据的主要来源是人口普查、人口信息系统和行政登记数据,微观调查数据缺乏超大城市代表性。目前国内较为权威的微观数据库包括中国家庭追踪调查(CFPS)、中国综合社会调查(CGSS)、中国健康与养老追踪调查(CHARLS)等,抽样形成的是全国样本,其代表性在城市层面不足,难以代表超大城市人口发展特征。同时,随着超大城市人口的不断增多,政府各部门掌握的流动人口信息相对封闭,导致人口管理部门在管理和服务上跟不上、跟不紧,亟待构建权威、统一的超大城市人口数据库。此外,在人口数据库开发和利用方面,由于目前数据建设、维护和管理归属不同的业务部门,多头管理、标准不一,跨部门的数据标准化建设机制、数据共享机制、数据分布式维护机制等还未建立,数据重复采集、资源浪费以及数据不一致导致自然、社会、经济等多维

度人口属性信息融合不充分,开发利用还面临着很多挑战和实际困难。

## 二、人口变迁视角下推进超大城市基层治理现代化的主要路径

习近平总书记指出:“做好城市工作,要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待,坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。”<sup>[2]31</sup>2000年5月,联合国在《健全的城市管理:规范框架》中提出健全的城市管理的七项标准,即可持续性、权力下放、公平性、效率、透明度和责任分明、公民参与和公民作用、安全保障。因此,在推进超大城市基层治理现代化的进程中,我们要坚持“以人民为中心”的发展思想,把握人口变迁特点,持续深化超大城市基层治理改革创新,推动超大城市基层治理转型升级,走出一条中国特色的超大城市基层治理现代化新路子。

### (一)健全基层治理体系,提升超大城市基层管理与服务水平

习近平总书记指出:“城市的竞争力、活力、魅力,离不开高水平管理。”<sup>[2]73</sup>“城市管理中的一些问题,主要原因在于体制机制不顺,因此必须通过深化改革来解决。”<sup>[2]105</sup>党的二十届三中全会指出“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”“健全乡镇(街道)职责和权力、资源相匹配制度,加强乡镇(街道)服务管理力量”。为此,需进一步全面深化改革,充分发挥超大城市党组织的政治引领、组织引领、能力引领和机制引领作用。一方面,深化超大城市乡镇(街道)改革。学习借鉴新修订的《武汉市街道办事处条例》中“区人民政府应当根据街道面积、常住人口规模、经济发展水平等实际情况和工作需要,按照精简、高效的原则,合理设置街道办事处的内设机构,科学配置人员编制”做法,把常住人口多少作为乡镇(街道)职责和权力、资源匹配,尤其是人员编制等资源匹配的重要因素。深化基层行政区划设置改革,改变基层行政区划设置与人口规模脱节现象,赋予特大镇同人口和经济规模相适应的经济社会管理权。完善乡镇(街道)履行职责事项清单,厘清城市社区职责事项,以公众需求为驱动力,提供贴近生活的服务,增强社区服务群众功能。另一方面,加快推动数字化变革,提高超大城市智慧治理效能。构建横向到边、纵向到底、责任到人的“一网统管”平台,超越传统治理模式,打破超大城市治理条块壁垒。整合“市—区(县)—乡镇(街道)—社区(网格)”等层级,实现一体化协同交互与功能集成,涵盖问题感知至绩效考核全流程,解决职责分散、沟通不畅等问题。构建三级城运中心作为统筹机构,灵活调度资源,促进条块合作,实现高效治理。面对紧急事项,“平战结合”策略确保快速响应,提升治理灵活性与高效性。

### (二)加强制度建设和政策创新,提升超大城市老龄社会治理效能

《世界老龄问题宣言》提出,要“建立一个不分年龄人人共享的社会”或“建立一个不分年龄人人共融、共建、共享的社会”。随着超大城市老龄化程度的不断加深,提升共融、共建、共享的老龄社会治理水平成为超大城市现代化治理的重要目的。老龄社会的制度建设和政策创新是最为关键的改革向度。在制度建设方面,在充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用下,进一步完善基层党组织服务联系老年人的工作机制,充分发挥各级政府在老龄社会治理中的政策引导、资金投入、兜底保障、管理监督、绩效考核职能,充分发挥市场组织、群团组织和社会组织在老龄社会治理中的作用,发挥家庭养老的基础作用,形成多元主体责任共担、老龄社会治理人人参与的新局面。在完善政策方面,促进优质医疗资源扩容下沉,加快建设分级诊疗体系,推

进紧密型医联体建设,构建与老年人需求匹配的“目标一致、功能协调、衔接配套”的政策体系,确保超大城市基层医疗卫生体系可持续发展。当然,要推动老龄社会治理取得更好的成效,还需更多发挥具有重要实践意义的社区治理作用。20世纪50年代,联合国提出“社会进步经由社区发展”的重要论断。习近平总书记也强调:“社会治理的重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。”<sup>[2]77</sup>为此,要充分发挥超大城市社区居家养老在提高老年人生活质量、增加老年人社交互动、满足老年人个性化需求、减轻老年人家庭负担等方面的优势,通过政策迭代升级,更加彰显超大城市社区居家养老服务作为准公共产品的社会性、公共性和生活性,更好满足超大城市老年人多样化的需求。

### (三) 强化人口数据支撑,为超大城市智慧治理提供强大保障

2024年5月,国家发展改革委、国家数据局、财政部、自然资源部联合发布的《关于深化智慧城市发展 推进城市全域数字化转型的指导意见》中明确指出,要全领域推进城市数字化转型、全方位增强城市数字化转型支撑、全过程优化城市数字化转型生态等。党的二十届三中全会指出“探索建立全国统一的人口管理制度”,这为加快推动以人口数据为支撑的超大城市数字治理改革提供了难得的契机。为此,建议在超大城市试点构建数据资源管理一体化框架,推动人口数据的集中采集与共享利用,为今后探索建立全国统一的人口登记管理、人口信息管理和人口服务管理制度积累经验。在此基础上,加强对超大城市人口数据的分析研究,为全面提升超大城市基层治理精细化、智能化水平提供基础性支撑。一方面,继续推进超大城市户籍制度改革,完善人口管理制度。事实上,目前存在城市落户限制的主要在超大特大城市,尤其在经济较为发达的超大城市。2024年7月,国务院印发的《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》指出:“放开放宽除个别超大城市外的落户限制,推行以经常居住地登记户口制度”,这为超大城市人口管理制度创新提供了契机。另一方面,将城市人口数据治理与网格化管理结合起来,以“一件事一次办”为契机融合跨部门数据,部门依据职能采集数据,社区对所辖网格数据核准,数据聚合到城市人口数据中心,实现人口数据动态更新。同时,运用先进的机器学习算法等技术,加大对人口数据的开发和利用。随着超大城市户籍制度改革的不断推进,大量人口流向超大城市,对超大城市学校、医院、养老院、交通基础设施等公共资源供给提出严峻挑战。为此,可以深度挖掘超大城市人口数据潜力、深入分析海量信息、把握人口发展客观规律,为优化公共资源配置、提升政务服务水平、有效防范公共风险、促进超大城市人口合理集聚和有序流动提供科学依据,推动形成超大城市智慧高效治理新体系。

### 参考文献:

- [1] 孟立联,孟榆. 中国超大城市人口发展趋势及对策研究:以成都为例[J]. 人口与社会,2022(1):81-93.
- [2] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2023.
- [3] 习近平在中共中央政治局第三十二次集体学习时强调 党委领导政府主导社会参与全民行动 推动老龄事业全面协调可持续发展[N]. 人民日报,2016-05-29.
- [4] 段成荣,邱玉鼎. 迁徙中国形态下人口流动最新趋势及治理转向[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(4):118-129.

引用格式:周振超.积极探索超大城市现代化治理新路子[J].探索,2024(5):52-56.

## 积极探索超大城市现代化治理新路子

周振超

城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。超大城市人口多、流量大、功能密、事项繁,是各种要素广泛聚集、高速流动形成的巨大量级城市和复杂巨系统。超大城市治理负荷重,社会结构复杂,需要处理的事务繁多庞杂。探索具有中国特色、体现时代特征、符合超大型城市特点和规律的治理新路径,需要不断推动治理手段、治理模式、治理理念创新。

### 一、加快智慧城市建设步伐

对城市治理体系和组织模式进行梳理重塑,通过条块协同、流程再造和规则创新,消除制度藩篱,建立与超大城市治理相适应的数字化治理模式,形成智慧高效治理新体系。人民城市理念强调城市的规划、建设和治理应始终以人民为中心,关注人民的需求和福祉,而智慧城市建设则提供了实现这一理念的有力工具。实现超大城市高效治理,现阶段如何推进城市数字化转型,加强城市治理和服务体系智能化建设,构建精细化、有韧性的超大城市风险防线、安全防线和民生发展平台尤为重要。

第一,打造“城市大脑”,汇聚数据流量。运用数字孪生、人工智能、云计算、区块链、大数据等前沿技术构建城市运行和治理智能中枢。构建人机协同、智能高效的指挥平台,将交通、医疗、市政、环卫等城市运行子系统作为“网点”经由数据这一“网线”串联起来,通过场景、区域与业务联通建设均衡、开放的治理系统,为实施面向、基于和经由数据的治理活动提供智慧底座。完善数字基础设施建设,有序推动5G、云计算、物联网等为核心的数字基建向基层延伸。将数字基建与基层治理融合,统筹数字平台的设计与整合,构建一体化数据平台,打通数字信息技术大动脉,探索AI支撑赋能。用数据实现“信息流”和“资源流”在纵向层级间的快速流动,实现行政层级扁平化的实质建构,撬动“职能流”快速运转,提升事项处理的转承效率和回应速度。打破横向各部门间的结构壁垒,实现部门间的联勤联动和快速整合。

第二,依靠数据辅助决策。实现政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”。深化数据共享与开放,破除数据流通壁垒。通过数字嵌入,能够优化传统科层体制的组织过程,借助跨部门、跨层级之间的互联互通,推动政务信息、监测信息等数据开放共享。加强数据平台化建设能够倒逼各类数据整合与流通过程再造,实现人、房、地、事、物、电子地图等数据实时更新,为建立任务化、清单化、可视化的治理平台打通神经网络。利用高空鹰眼、无人机、人流热力图等数字技术设备升级城市运行感知系统,构建城市运行监测体系,对实时街景等动态数据实现一屏统揽、一键调度、一键智达,提升超大城市综合监管与智能检测能力。将数字虚拟空间与超大城市现实物理空间有机融合,不仅能够强化数据流通与共享,还有助于实现对海量数据信息的有效

基金项目:重庆市教育委员会哲学社会科学重大理论研究阐释重大项目“重庆探索超大城市高品质生活高效能治理研究”(24KZDZX08),项目负责人:林维。

作者简介:周振超,男,博士,西南政法大学政治与公共管理学院院长,教授,博士生导师。

识别与精准投递,推动数字城市建设。构建线上、线下有机衔接的基层治理数智体系,提升基层政府对风险因素的感知、预测与防范能力,提高政府决策、社会治理和公共服务的“靶向性”,将风险应对思路从“以守为攻”变为“主动出击”。

第三,打造党、政、社、企、民相联结的协同共治体系。强化城市规划、建设、治理全链条协同,推动城市治理从条块分割向整体协同转变。坚持党委领导和政府主导,将社会、企业、公众等多元治理主体吸纳进来,打造多元协同的“接点场域”,推动各治理主体充分扮演好自身角色、各尽其责、形成合力,发挥党委统筹领导下多元主体整体智治、深度合作的强化作用。完善感知预警、决策处置、监督评价、复盘改进闭环工作体系。如重庆市以三级数字化城市运行和治理中心建设为重要抓手,推动城市治理更智能、更高效、更精准。运用“数据流”打通“决策流”“业务流”“执行流”,推行涉企涉民服务全生命周期一件事一次办,上线运行“警快办”,更新升级5G“车载便民法庭”,推动三级治理中心与基层智治体系有效衔接,有效增强了超大城市的治理能力、服务能力和发展能力。

## 二、全面推进韧性城市建设

超大城市是一个生命体和有机体。城市治理涉及方方面面,要以“时时放心不下”的责任感,聚焦城市高效运行和风险管控,健全城市安全预防体系和应急管理机制,强化城市基本运行保障体系,做好预案、精准管控、快速反应,有效处置各类事态,确保城市安全有序运行。

其一,坚持总体国家安全观。用系统思维统筹发展和安全、兼顾多元需求,积极破解“大城市病”,建立高质量的城市生态系统和安全系统。打通基础设施、公共服务与风险预警的平台协同和“最后一公里”,打破数据壁垒,整合情况感知、风险预判和应急管理等多项功能,推动跨系统、跨部门、跨地域、跨层级等多跨协同,实现超大城市治理的三级贯通、横向协同和一体运行,编织超大城市风险防线。

其二,构建全方位的韧性安全防护体系。超大城市治理要能够快速决策、回应以及处置各类事项,切实提升治理的敏捷度和敏感度。构建最小应急单元,早发现、早研判、早预警、早处置,增强防灾、减灾、救灾能力。健全安全稳定风险闭环管控机制,做好重点领域、民生领域风险防控,以“线上场景监测+线下数据管控”实现风险全监测和细管控,确保城市日常情况下高效运行、极端情况下安全运行。

其三,健全城市安全风险综合监测预警机制。推进高层建筑消防安全治理,提升防灾减灾能力,加强高楼火灾、燃气管道、路桥隧、危化品运输等领域监管。开展城市体检,有序推进城市更新,切实消除安全风险隐患。树立全周期系统融合、开放共治和精细精致理念,转变城市发展方式,编织全方位、多维度、智能化安全网。完善突发事件应急响应能力和体系,以互联网技术和大数据手段为基础,收集、识别和监测城市运行数据,构建清晰可视化的城市运行状态图景,及时监测和消除各类安全风险隐患。

## 三、完善超大城市基层治理体系

推进超大城市现代化治理,必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。以问题为导向,让基层治理更有力度、温度和效度,推进治理的精准化、精细化、精致化、精品化。推动跨部门数据共享、流程再造和业务协同,聚焦功能、场景与区域等维度,打造结构均衡的开放型治理系统。

探索价值要素与技术要素的协同赋能机制,强化基层治理韧性和治理效率。

一是完善党全面领导基层治理制度。打造横向联动与纵向贯通的协调体系,变治理体系为体系治理,实现社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化。构建党建统领的基层智治系统,推动基层政府职能体系重构、运行机制重塑、资源力量重组。强化党在全局性、根本性、关键性和战略性问题上的领导与统筹,促进“党建+网格治理”“党建+小区治理”“党建+院落治理”“党建+应急服务”“党建+养老”“党建+志愿服务”等真正发挥实效。推行“党建扎桩·治理结网”党建统领基层治理现代化改革,推进基层治理各项举措的系统集成,使各个治理主体形成基层治理合力,用一套“组合拳”构建起全方位、立体化的基层治理体系。

二是加强基层政权治理能力建设。其一,构建简约高效的基层管理体制,夯实基层政权。理顺权责关系,建立明确和符合实际的职责清单,建立规范有效的准入、退出制度,保障基层治理有效运转。比如重庆市推进“141”基层智治体系建设,打破镇街站所和人员身份界限,全覆盖构建党的建设、经济发展、民生服务和平安法治四个板块,高效重塑科层组织内部的结构。按照事项全覆盖、问题全闭环原则优化网格、微网格设置,完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,打造全科型、服务型、共治型、数智型的新型网格,促进“双网格”治理体系更加契合超大城市治理需求。通过小网格联动政府各部门,把分散碎片化的资源有效整合,对超大城市空间进行网格化细分,在实现政府部门确权定责的同时,调动社会力量参与网格治理实践。推进网格化管理与数字技术的有机融合,以网络信息化、大数据智能化为技术支撑,通过网格化的无缝隙管理、动态性调适与精细化服务,激发网格化管理的机制动能与效率优势。其二,增强基层治理资源配置,提升服务能力。组建党建统领基层治理工作联席会议,尽可能把资源、服务、管理下沉到基层社会。强化乡镇(街道)政法力量供给,司法行政人员、法官、法律顾问、民警等力量靠前调解,推动优质司法服务深入社区楼院。落实干部、服务与阵地“三下沉”机制。依法赋予乡镇(街道)综合管理权、统筹协调权和应急处置权。在整合超大城市内部资源的基础上,建立力量下沉、保障下倾和运行管理高效的体制机制,化解超大城市治理的碎片化问题,使基层治理有人、有权、有物,打造整体性政府,促进治理效能有效提升。

三是以人民为中心夯实超大城市治理根基。超大城市治理要有大气魄、大格局,有能力管控“大流量”,又需要注重“微治理”,在意每个方寸之间,精细到每一条街、每一条巷、每一个社区、每一件事,以小见大,决不能笼而统之。将社会需求作为推动基层治理创新的行动依据,为市民提供更加精准、个性化的服务,如智慧交通、智慧医疗、智慧教育等,让市民享受到更便捷、更舒适的城市生活。聚焦资源超载、交通拥堵、环境、就业、治安等传统“物理性大城市病”的同时,兼顾归属感缺失、持续性焦虑等“精神性大城市病”,促进超大城市发展规划与居民生活、经济发展、社会和谐达成一致。

四是持续激活自治。以战略要求、党建统领、政府培育、资源整合、机构设置等方式链接和动员具有丰富生活与调解经验的新乡贤、退休老干部、网格员、社会组织等主体,赋予其治理责任。以多元主体协同联动、整合利益、降低决策风险、培育社会自治、汇聚合力进而增进基层治理效能。通过“群众点单、平台派单、网格接单”的“民呼我应、民呼我为”工作模式激发群众参与热情,通过召开恳谈会、线上协商会议推进群众参与协商议事。推广“民生微实事”项目,拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道。组织动员居民、联合社会力量参与基层自治,充分激发群众自治活力,增强居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督能力,切实做到居民有

诉求、组织有回应、服务有保障、群众有感受。

五是建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。其一,加强动员引导,营造基层社会治理良好氛围。统筹发展和安全、“维稳”和维权、秩序和活力的关系。社会治理的核心是人,充分发挥人大代表联系群众的天然优势,迭代升级代表联络站,更好实现其宣传站、民意窗、连心桥、监督岗、大课堂“五大功能”。引入社群机制、市场机制等多元治理机制,促进治理主体与客体在社会、经济与情感层面实现利益均衡,以提升群众满意度为目标巩固治理基础与治理联盟,提升主体治理效能感。其二,整合治理资源,凝聚基层社会治理多元力量。深入挖掘村(社区)内生力量,组建群众志愿队伍,精准赋能,提高队伍服务能力。积极引领群众骨干,从参与者到组织者、引导者、服务提供者的多元角色转变,为基层治理注入新的活力。在城市社区,尽量找回“熟人社会”,以“邻里舞台”等基层活动为载体,链接辖区社会组织和企业为居民提供多元化、个性化服务。推动社会力量融入超大城市治理,吸纳不同社会群体壮大基层群防群治力量,利用其职业特性发挥好末端治理阵地“哨点”作用,构建多元主体参与治理、全员共享治理成果的基层治理格局。其三,拓宽参与途径,丰富基层社会治理的实践路径。衔接体制内外的自治力与行政力,积极孵化自治组织和培育社会工作者,以志愿者招募、编制增设、内部挖潜和购买服务等形式统筹基层治理各类力量。搭建多主体参与治理的载体,打造议事“小场景”,设立“法治小驿站”等群众自治平台。构建多层次、多渠道、线上线下相结合的参与渠道,畅通群众投诉、建议、反馈渠道。

#### 四、坚持和发展新时代“枫桥经验”

矛盾纠纷排查化解工作关乎城市安全稳定。要兼顾多元诉求,从完善政策、健全体系、落实责任和创新机制等方面入手,统合专项治理、系统治理、综合治理、依法治理和源头治理等手段,协同教育、调解、疏导等方式形成“多位一体”的联动处理机制,及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

一是完善社会矛盾纠纷多元预防、调处、化解综合机制,防范化解重大矛盾纠纷。建立涉民生政策重大决策事项“一审两评”联审机制。整合诉讼办理、法律援助、法律咨询等法律服务,完善和解、调解、信访、公证、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等多种方式有机衔接的工作体系。建设“一站式”解纷平台,优化信访、公安、共享法庭等矛盾纠纷化解渠道,使多种解纷方式、解纷渠道、解纷程序发挥作用,满足人民群众的多样解纷诉求。做好矛盾纠纷排查和信息收集等工作,实时整合更新信息资源,实现各类解纷资源无缝衔接。提升乡镇(街道)为民服务能力,坚持“一站式受理、一揽子调处、全链条解决”目标,构建“全链条、全周期、全方位、全社会”社会治理有机体,形成“最多跑一地、只进一扇门、快速解纷争”的基层矛盾调处综合体。

二是以综合执法改革推动基层治理场域法治化。探索超大城市现代化治理行政执法一体化新路径,完善“大综合一体化”城市综合治理体制机制。其一,有序推进执法力量和执法权限下沉。系统梳理、研判综合行政执法职权明细,形成贴合基层执法工作实际的职权下放清单,依法赋权乡镇(街道)并明确其执法主体地位,组建乡镇(街道)综合执法机构,形成“一支队伍管执法”的局面,有效缓解基层繁重任务与有限权力之间的治理困境,有力破解基层执法多部门推诿扯皮的治理痛点,有序化解基层执法“看得见却管不着”的治理难点。如重庆市构建“法定执法+赋权执法+委托执法”的综合行政执法模式,采取“通用赋权事项+自选赋权事项”的方式赋

权乡镇(街道),维护了基层社会的稳定性。其二,以法治手段逐步健全刚柔并济的执法机制。落实“谁执法、谁普法”工作要求,积极践行柔性执法,适时采取政策指引、说服教育、劝导示范、警示告诫等方式,做到让行政执法“既有力度,又有温度”,不断推动基层矛盾纠纷实质高效化解。其三,以数字化手段推动基层治理法治化。积极构建市域层面执法指挥智能平台,统筹调度区县、镇街执法力量,同步推动大数据运用等数字执法技术向基层延伸,利用数字技术系统分析研判综合行政执法末梢存在的风险隐患;不断补充、培养专业执法人员,逐步打造数字化、专业化、法治化执法队伍,推动基层执法队伍高质量发展。其四,积极打造“执法+民生”模式。突出民生服务在综合执法改革中的重要地位,通过行政执法切实解决群众的急难愁盼问题,以民生服务满意度评估基层治理法治化程度。如重庆市迭代“城市治理全面融入社区”服务机制,推进“城管进社区”“渝城护学”“渝城助医”专项行动,积极打造“渝城+”民生品牌,推动基层治理法治化与民生服务深度融合。

三是健全社会心理服务体系和危机干预机制。积极发挥群众主体性,依靠群众化解矛盾。群众是社会的基石,他们身处基层,对身边的矛盾和问题有着最直接的感受和认知。充分认识和尊重群众的主体性,激发他们的积极性和创造力,让他们在化解矛盾纠纷中发挥重要作用。同时,要加强心理健康宣传教育,积极推动社会心理服务专业人才培养。例如,“贵和工作法”通过“请坐、喝茶、慢慢说”的谈心交流,听其倾诉,缓解当事双方的激动情绪,然后运用心理疏导的方式“讲情、讲爱、讲理、讲法”,促成矛盾双方握手言和,实现问题不积累、风险不外溢、矛盾不上交、案件不上诉、人员不上访。

四是提升行政回应能力,满足社会意愿的“最大公约数”以达成供需均衡。形成主动问需、精准研判、及时响应和分类解决的行动路径,完善积分制、清单制、数字化、接诉即办等务实管用的治理方式。对已经调处化解的矛盾纠纷,网格管理员可以采取随机抽取的方式回访纠纷双方当事人,询问他们对调处结果的满意度,将询问结果及时备案并逐级反馈至上级部门,确保基层政府对属地社会运行状况的实时掌控。若发现矛盾存在重新激化的可能性,即应迅速采取预防措施。

五是构建符合超大城市运行规律的现代警务体系。聚焦城市高效运行和风险管控,健全落实社会治安综合治理领导责任制,增强社会治安防控的整体性、协同性、精准性,形成平安联创的工作机制。打造社会治安联席指挥中心,通过采取综治进驻、部门派驻、专业聘任、社会邀驻的方式开展工作,并按照预防为主、防治结合、重点干预、广泛覆盖的原则,构建起“中心吹哨、部门报到、社会补位”的立体化社会治安防控体系,努力把矛盾风险化解在事前、化解在讼前、化解在基层。

六是推进基层法治和德治建设。一方面,推进多层次多领域依法治理和全要素依法治理,推动更多法治力量向引导和疏导端用力,让法治理念全面融入基层治理实践。建设覆盖城乡的现代化公共法律服务体系。着力规范社会稳定风险评估,健全公示、听证、专家咨询论证等制度,确保各项决策遵循规律、切合实际,创新推行第三方评估和评审分离,建立一支高素质和专业化的重大决策社会稳定风险评估专家队伍。另一方面,加强城市文明建设,让文明新风为城市添彩。营造守德守信、自尊自爱、积极理性的社会风气,注重发挥家庭、家教、家风在基层治理中的重要作用,大力开展邻里互助服务和互动交流互动,抵制各类封建迷信和陈规陋习,将道德培养与文化浸润融入主流意识形态引导。

引用格式:郭道久.超大城市流量治理现代化的经验总结与发展方向[J].探索,2024(5):57-63.

## 超大城市流量治理现代化的经验总结与发展方向

郭道久

流量是信息时代的关键词。超大城市的显著特征之一就是流量的大规模聚集,呈现出“大进大出、快进快出”的特征。与之相适应,超大城市治理就必然要求在流量的治理方面形成一定之规、取得显著成效。从发展进程看,国内主要城市在流量上呈现出不同的特征,城市流量治理的侧重也不尽相同,但总体上都意识到流量的重要性,并取得了较好的治理效果。因此,总结主要超大城市流量治理的经验,是提升超大城市治理能力、实现超大城市治理现代化的必要之举。

### 一、超大城市流量治理现代化的内涵

城市是由一系列要素组合而成的。随着城市不断发展成熟,这些要素也越来越丰富。同时,在城市的范围内以及城市与外界间,这些要素往往都是流动的。构成城市的要素以及它们的流动变化,就构成了城市流量。早期的城市流动要素主要是人口、货物、交通等。在城市规模不大、经济社会生活较简单时,城市要素的变动还难以构成城市流量。随着城市的扩张,这些要素及其变化已经达到一定的规模,甚至个人和单个组织都难以完全掌握的情况下,城市流量就形成了。而在现代社会,与经济生活相关的要素日益丰富,社会生活也变得越来越复杂,特别是信息时代构建了网络虚拟世界,使城市的流量增加了金融、信息、服务等新的要素。

超大城市流量治理现代化不仅要理清城市流量的基本构成,更要明确城市流量治理的具体方向,即人口、交通、金融、信息和服务五大流量领域分别要从哪些环节着手、采取哪些得当措施,以提升城市流量治理水平,使其更加符合现代化的要求。

人口流量围绕人口规模和人口流动展开。人口流量主要包括常住人口流量、流动人口流量和海外人口流量三个维度。总体而言,超大城市的人口流量治理,应在严控人口总量的基础上吸引城市发展所需的高层次人才,通过优化人口结构、完善不同人群管理措施、提高人口服务水平等方式,变人口流量为发展“留量”,充分激发人口要素对城市治理的积极作用。

交通流量涵盖陆、海、空等交通方式以及人员、货物等。交通流量包括物流转运、交通枢纽和城市内部交通网络三个维度。超大城市的交通流量治理首先要着眼于畅通,努力解决城市交通拥挤问题;同时,完善城市交通体系,提升物流转运的便利程度,发挥好交通枢纽的功能,这些对促进流动要素的集散和合理配置城市资源具有重要意义。

金融流量是城市乃至区域经济发展的标志性要素,在国际化超大城市的治理中占据重要地位。金融流量主要涉及城市某阶段的投资量、券商集聚程度以及上市公司数量等,同时金融业增加值占GDP的比重也是一个常用的衡量指标。超大城市的金融流量治理,一般应着眼于发挥好区位优势和政策优势,推动金融创新,发挥好金融流量对经济发展和城市层级提升的标识性作用,同时提高金融监管力度,保证金融安全。

作者简介:郭道久,男,博士,南开大学周恩来政府管理学院副院长,教授,博士生导师。

信息流量是互联网时代“流量”的标志,其他流量都在一定程度上以信息流量的形式呈现。数字政府、互联网企业掌握的数据、个人信息三个信息流量的基础性内容,都为超大城市治理带来了新的机遇与挑战。超大城市更是要高度重视信息流量的综合性影响,在城市治理的各个方面注重主动利用信息,发挥信息技术的基础性作用,在保障信息安全的前提下,以技术手段推动治理能力现代化进程。

服务流量是城市生活的主基调,城市的公共生活和私人活动很大程度上要围绕着服务展开。服务流量主要包括公共服务流量和私人服务流量两大部分。公共服务主要由政府和社会组织提供,主要考虑规模、效率、均等化和可及性等方面;私人服务主要由商业企业提供,也会涉及公众日常生活的必需部分,主要从覆盖面、便利性、满意度、社会化等方面来考虑。超大城市的服务流量一般都会面临比较大的压力,同时恰当的应对措施也能够形成积极的规模效应。

## 二、国内典型超大城市流量治理的主要措施和成效

北京、上海、重庆、成都是国内各具特色的超大城市范例,在城市流量特征及治理措施方面各具特色。总结这些典型城市的流量治理经验,是实现超大城市流量治理现代化的重要途径。

### (一)北京流量治理的措施及成效

北京作为中国首都,以政治、文化、国际交往、科技创新中心建设为发展战略,在政治影响力、人口规模、金融功能、文旅吸引力等方面产生的流量位居国内城市前列。

人口流量治理方面,北京市的人口调控政策正从规模控制转向空间优化与素质提升。严控增量、疏解存量、疏堵结合是北京市人口规模调控的基本思路。具体调控路径方面,北京市采取以业控人、城市综合治理等多种方式并举,其中产业疏解是人口调控的重要途径。目前北京市的人口规模调控已取得显著成效,未来北京市人口发展的重点将从规模控制转向结构优化,推动维持人口规模与集聚高素质人才双方向发展。

推进交通科技水平和提升创新能力以保证客流量和货流量运输畅通,是北京市在交通流量治理方面的主要措施。北京市推动京津冀区域交通一体化,完善高速公路网和城市副中心“桥头堡”交通框架,“一核两翼”交通联系方便快捷。北京还着力打造轨道交通“四网融合”,完善全方式、全时程出行服务体系,推进交通治理现代化。

北京在金融流量治理方面的重点是坚持稳中求进,推动首都金融业高质量发展,并通过加强制度供给保障首都金融安全。具体措施主要有:强化资源配置,服务首都经济发展;打造数据平台,赋能首都金融高质量发展;强化机制建设与加大司法服务保障力度,提升金融服务质效。

北京市在信息流量治理方面的措施包括:加强数字基础设施建设,为信息领域发展提供基础和支撑;大力发展数字经济,使其成为推动北京市经济增长的主要引擎;加强数据管理,提升数字治理能力。

北京市服务流量治理的主要着眼点有:数字经济和服务贸易构成了推动北京市服务业发展的强大基础;重视发展新兴产业,加大对高素质人才的引进;通过优化政务一体化服务能力,推出一系列便利企业发展的政策措施,促进营商环境优化,有效激发服务产业和经营主体的活力和创造力;充分运用国际赛事、文化名城、科技前沿、旅游胜地、大型博览会等资源打造北京服务品牌。

## (二) 上海流量治理的措施及成效

上海市是我国最大的经济中心,近年来持续推进国际经济、金融、贸易、航运与科技创新“五个中心”建设,城市流量治理已居于世界前列。

上海市采取控制人口规模与推动人才引进相结合的人口人才政策,积极推进人口流量治理。一方面,通过深化完善积分落户制度、完善“居转户”政策等严格控制人口规模;另一方面,积极推动“高层次人才+重点机构紧缺急需人才+高技能人才+市场化创新创业人才+专门人才和其他特殊人才”引进,吸引高端人才入沪。

上海的交通流量治理投入大,以“双碳”目标和数字化转型为目标驱动,打造高质量、现代化综合交通体系。上海积极推动个体交通向公共交通方式转移,结合道路管理信息系统实现全市道路交通全方位、数字化、智能化管理,不断夯实并提高国际枢纽中心能级。

上海市通过不断完善金融市场体系、深化金融对外开放、优化金融发展环境,增强风险防控,稳步推进国际金融中心建设。上海市在全国率先设立金融法院、金融仲裁院等机构,构建了与国际金融规则相衔接的制度体系。

上海市在信息流量治理领域积极推进城市数字化转型,主要表现为:继续推动基础设施建设,推动数字经济与实体经济融合发展,完善服务民生的生活数字化转型标准,完善精细管理的数字化转型。上海积极推动政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”的跨部门多场景应用标准化,在营商环境、综合监管、自然资源、生态环境、水系统治理、公共安全等领域推动标准研制和应用。

上海市积极打造“上海服务”品牌,围绕提升城市核心服务功能、服务经济高质量发展、服务高品质生活以及服务高效能治理展开行动并取得了显著成效。其主要措施包括:推动信息服务、研发设计等生产性服务专业化和高端化发展;构建多元化、特色化的一流品质教育格局,建设高端健康服务业城市,形成现代社会养老服务体系等;深化服务型政府建设,城市治理能力和管理服务智能化水平不断提升,推进城市治理数字化转型。

## (三) 重庆流量治理的措施及成效

重庆作为我国面积最大、人口最多的超大城市,是西部大开发重要战略支点和内陆开放综合枢纽,在城市流量治理方面依据自身特点采取系列重要措施,成为西部地区超大城市流量治理的典型代表之一。

根据人口规模大和西部区位的特征,重庆实施人口和人才两手抓的措施。作为传统的人口流出地,重庆实行人口流出“堵漏”政策,通过产业和就业政策吸引人口回流,同时加强主城都市区和区县区域中心城市的人口聚集能力。重点实施人才强市战略,通过“百万人才兴重庆”系列引才活动,大力引进科技创新领域的新型人才,为经济社会发展提供人才支撑。探索实行“揭榜招贤”方式,建立优秀人才工作服务站,为引才工作提供便利。近10年来,重庆的人口聚集效应明显,每年常住人口都在增长,其中有7年增长20万人左右;主城都市区常住人口占比超70%<sup>[1]</sup>。2023年常住人口明显减少,重庆随之强化了人口聚集政策,引才计划也成功吸引了教育、科技、数字经济、汽车等领域的人才加入,2024年前7个月就认定新重庆人才27599人<sup>[2]</sup>。

重庆克服特殊地形地貌带来的不便,成功建设立体综合交通网,努力成为国际性综合交通枢纽城市。重庆大力发展公共交通,城市轨道交通、小巷公交线路为公众提供便利的日常出行。

充分发挥两江交汇水路运输的便利,打通中欧班列和西部陆海新通道,并与长江黄金水道联动,使2022年水路货运量达到2.17亿吨,水路货运量占交通货运总量的65%<sup>[3]</sup>。针对城市幅员广的特点,重庆除了加强中心城区交通网建设外,还着力打造中心城区、渝西地区、渝东新城、区域中心城区之间的1小时通达交通网络,并规划建设对外综合运输大通道,联通周边大城市和国家主要城市群。

金融流量治理方面,重庆努力建设西部金融中心。2021年12月,《成渝共建西部金融中心规划》明确提出支持重庆打造西部金融中心。2022年《重庆市金融改革发展“十四五”规划(2021—2025年)》提出2025年初步建成西部金融中心,同时内陆国际金融中心的格局基本成型。为此,重庆通过一系列政策措施,着力构造产业、贸易、绿色、科创、普惠、数字六大金融中心。2023年,重庆已实现消费金融公司业务规模和小额贷款公司实收资本、贷款余额位居全国第一,金融租赁企业、保险法人机构和外资银行分行数量位居西部第一。在提升金融流量促进经济社会发展的同时,重庆也非常注重金融安全保障。2022年4月,西部金融法律服务中心在重庆成立,为社会提供“一站式、全链条”法律服务,助力金融业发展和营商环境建设。

重庆充分利用信息时代的大数据、智能化技术,赋能经济发展转型升级和城市治理现代化,着力打造西南数字化发展高地。2023年重庆提出“数字重庆”建设行动,努力建设“数智新重庆”,主要措施有:实施数字化改革三张清单,通过需求清单、场景清单、改革清单倒逼和驱动数字化改革;出台税收、人才、资金等优惠政策,吸引高科技新兴产业企业,打造科学谷等科技创新中心;成立数字化城市运行和治理中心,在日常交通疏导、停车管理、社会风险防控、农业生产等领域充分利用数字科技,实现转型升级;实施“千万流量·数字乡村”聚力行动,推动农业生产和农村生活的数字化转型。

重庆的政务服务和企业服务随着城市发展而快速增长。2024年上半年,重庆服务业增加值达8566亿元,同比增长5.8%,增速位列全国第一。其中信息传输、软件和信息技术、交通运输、仓储、租赁等生产性服务业增长10%左右<sup>[4]</sup>。《重庆市加速推进现代生产性服务业高质量发展行动方案(2024—2027年)》的出台为生产性服务业快速发展提供了新动力。重庆的餐饮、旅游等生活性服务业发展迅速。2023年重庆市旅行社国内游接待游客796.06万人次,同比增长293%,位于全国第七;旅游及相关产业增加值1206.82亿元,同比增长13.5%<sup>[5]</sup>。公共服务方面,《重庆市基本公共服务标准(2023年版)》详细列举了9个类别、22个大类共85个服务项目的标准,并大力推进城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”,合理运用现代技术手段推动公共服务体系智能化;在公共服务数据管理和应用上,重庆建设的一体化智能化公共数据平台,是目前全国唯一实现在省级行政区域内一体规划建设、全域共同使用的超大数字平台。

#### (四)成都流量治理的措施及成效

成都市以独特的城市气质、休闲文化和生活美学形成的“网红城市”已经成为其独特的标签,积聚了大量的人流量和城市流量。成都市加快建设创新人才集聚高地,全方位招引各类各层次人才。2022年成都市人才政策升级,先后推出“天府实验室全球高端人才招引计划”“支持高能级平台向社会开放”等举措。此外,成都还推出“蓉城人才绿卡”“蓉漂人才码”等人才服务配套体系,构建“租售补”并举的人才安居体系,“筑巢引凤”吸引人才。根据《中国城市人才吸引力排名:2023》报告显示,成都市人才流入、流出量均较大,2022年成都人才流入占比3.1%、人

才流出占比 3.7%, 整体人才流动性强。

成都市稳步推进交通运输系统各项工作, 国际性综合交通枢纽能级日益提升。具体来看, 一是推进构建“一市两场”国际航空枢纽运营格局。天府、双流国际机场与全球枢纽城市直通互联, 打造了面向全球的航空门户枢纽、洲际航空中转枢纽和航空货物转运中心。二是加快构建综合立体互联交通体系。成都市建设成渝与京津冀、长三角、粤港澳为主轴的综合立体交通网主骨架。三是依托“城市交通大脑”实现智慧交通。成都市交通运行协调中心基本实现成都交通行业已有数据全接入, 实现对人流、车流、事件的综合分析, 助力城市总体的交通运行监测、综合资源调度、交通政策调整以及公众出行服务。

在金融流量治理方面, 成都市提出要建设国内一流、国际知名的功能总部集聚中心、金融市场交易中心和金融科技创新中心。“十三五”时期, 成都出台《关于进一步加快建设国家西部金融中心的若干意见》和金融科技、金融人才、金融对外开放等 20 余个专项政策, 初步形成“1+X”金融政策体系。目前成都市已经落地上交所西部基地、深交所西部基地、新三板西南基地、中欧国际交易所西部中心等区域性资本市场基地, 成为全国唯一一个拥有三大交易所区域基地的城市。

成都市加速促进经济社会各领域数字化转型, 加快建设网络强省、智慧社会, 打造西部领跑、全国领先的数字驱动发展高地。第一, 大力推进数字产业化、产业数字化, 数字经济核心产业规模扩大。第二, 深入实施“互联网+城市”行动, 持续推进新型基础设施建设。第三, 大力推动数据要素高效汇聚和有序流动, 挖掘数据资源价值, 激发数字经济发展新活力。成都以“智慧蓉城”建设为牵引, 全面推动城市、经济、生活、治理数字化转型, 以数据联通、服务联结、治理联动推动城市运行“一网统管”、政务服务“一网通办”、公共服务“一网通享”。

成都服务流量治理的特点是高度重视生活服务。成都以建设践行新发展理念的公园城市示范区为统揽, 创新公共服务组织和供给方式, 打造高品质生活宜居地, 持续推进公园城市示范区建设。在政务服务方面, 成都市政府不断优化政务服务, 聚焦成都营商环境 5.0 改革重点举措。全力推进“一件事一次办”改革; 持续提升全市政务服务“一网通办”能力; 成都市网络理政办搭建“提醒服务”平台, 将政务服务由被动服务转变为主动服务、提前服务、精准服务。

### 三、超大城市流量治理现代化的主要着力点

超大城市的大流量, 既是城市现代化治理的挑战, 同时也意味着机遇。抓住信息时代的城市大流量, 超大城市的治理水平可能因此而上升到新的高度。结合前述典型城市的经验, 超大城市流量治理现代化可以从以下方面着力。

#### (一) 城市流量治理的理念和整体规划先行

流量作为信息时代的典型产物, 虽然其某些方面早已形成并在城市治理中积累了成功经验, 但作为一个整体概念的城市流量及其治理现代化, 却是一个新生事物, 超大城市治理仍需要先建立起流量治理的理念。从现实情况看, 不少城市治理主体对流量的认知仍不足, 一些部门仅从自身业务角度理解城市流量内涵, 这从一定程度上反映出超大城市流量治理现代化的基本理念并未形成, 也缺少整体规划。从整体上把握超大城市流量治理现代化, 需要从弄清楚城市流量的内涵出发, 特别是弄清楚流量包含的主要方面以及各自的特点, 然后根据流量的特点制

定相应的超大城市流量治理对策组合。

### (二) 平衡人口流量治理中的留量和增量的关系

人口流量是城市流量的基础,在城市流量治理现代化中发挥着基础性作用。超大城市人口流量治理的主要着力点包括以下三个方面。一是流动人口的管理和服务。超大城市一般都聚集相当多的流动人口,且其流动性和变化程度快。超大城市治理不仅要考虑人口合理流动,为流动人口提供基本公共服务,更好考虑将流动人口中的一部分变为留量,成为城市发展的新生力量。二是在控制人口规模的同时,合理规划人口增量。超大城市在短期内往往面临着控制人口规模的问题,过快的人口增长会给城市各项服务带来挑战,但中长期的增长是必要的,甚至会面临一定的增长困难,因此如何合理平衡人口的规模控制和增长预期,是一个挑战性比较大的课题。三是吸引高素质人才。对超大城市而言,吸引人才流入是关键因素。城市流量必须有足够的人口流量作为支撑,但人口流量又存在矛盾,过多的人口流入必然会增加城市治理的难度,给城市治理带来系列问题,因此人口规模增加必然以吸纳高素质人才为主。

### (三) 构建综合性立体交通流量治理体系

超大城市在交通流量及其治理方面一般都面临着较大压力。同时,超大城市的发展又必须以一定的交通流量为基础,没有交通流量的超大城市就好比失去血管和血液的躯体。在这种辩证关系下,超大城市交通治理的主要着力点包括以下三个方面。首先,建立整体交通流量的意识和流量经济的观念。超大城市的交通流量不仅仅是马路和汽车,还有火车、飞机、轮船及其场站,它们构成一个立体的交通网络,共同组成超大城市的交通流量。超大城市的经济发展与交通流量之间存在正比关系,合理规划交通体系并保持交通流量的合理增长,是超大城市经济社会发展所需要的。其次,合理规划、充分利用现代信息技术,提高城市道路通行能力,有效治理交通拥堵。超大城市交通流量治理也必然要面对拥堵这个难题,而信息技术在很大程度上为解决这个难题提供了方向,智慧交通、交通大脑等智能化综合交通系统已经展现出其有效性。最后,坚持交通流量治理的人性化原则。通过精细化操作满足人民的实际需求。

### (四) 加强信息流量的有效利用和权益保护

信息流量是现代社会其他流量的重要载体。超大城市一般在信息流量规模及其治理方面具有领先优势,同时也面临着一些共性的问题。其主要着力点有以下五个方面。第一,信息有效利用问题。在当前的信息社会,相当规模的社会现象都可以转化为信息形式,从而形成规模庞大的信息流量。将这些杂乱的信息归纳、整理并加以合理利用不仅涉及技术问题,更是法律、伦理、管理、经济等多方面的综合性挑战,超大城市流量治理现代化需在这一方面加强探索。第二,信息市场化与权益保护问题。信息流量治理很大程度上是发挥信息的价值,从而衍生出信息权益问题。在信息利用过程中,超大城市需要认真考虑如何保护信息相关权益、维护信息安全。第三,信息流量治理中的政企合作问题。政务信息流量主要由政府掌握,社会信息流量主要由企业掌握。在信息流量治理中,政府和企业都可能在特定的情况下需要使用对方掌握的信息,这就需要清晰界定政企合作的边界、相关的权属等。第四,信息流量治理中的政府间合作问题。在政务信息收集、归纳、使用以及标准制定等方面,都涉及纵向不同层级政府间和横向不同政府部门间的合作问题。实践中政府间的合作障碍甚至已经成为信息流量治理的严重“堵点”,需要重点突破。第五,信息安全问题。信息技术带来便利的同时也造成一系列新的安全问题,

需要防止个人信息和政务信息泄露,合理利用私人信息和公共信息等。因此,解决这些问题以确保信息安全是信息流量治理不可忽视的方面。

#### (五) 充分发挥金融流量激活作用

城市流量治理现代化在一定程度上要与城市经济发展需求相适应。超大城市发展一般伴随着经济和金融中心的聚合,只是区域性和全国性乃至更广范围的差异。金融流量一定程度上是超大城市发展的“活水”,有了这些活水,就能够带动城市的活力,依托金融流量而带来实体经济和虚拟经济的发展。因此,围绕金融流量的流向、流速等必然形成超大城市治理的重点内容。一是发展金融产业、积聚金融流量。通过经济发展增加交易量,提高日常金融流量;吸引金融企业进驻,在成为金融中心的同时增加金融流量。二是提高金融服务质量。进一步优化营商环境,为金融企业和金融产业发展提供优质服务。三是提高金融安全水平。注重金融“量”的同时更要关注金融的“质”,保障群众的切身利益、维护国家金融安全成为金融流量治理的必要内容。

#### (六) 服务“流量化”和服务流量治理规范化

现代城市充满着各类服务。政府和社会组织提供公共服务,企业提供私人服务和特定公共服务。超大城市流量治理现代化需要对各种服务进行规范和提升,以现代信息技术等为基础,将服务纳入流量范畴,实现服务的“流量化”和“可视化”。具体而言,需要关注以下几个方面。第一,以流量思维来提高服务质量。将服务流量化,不仅仅是要形成“量”的观念,更要提高服务质量。从“量”的角度看待服务,就可以发现公共服务和商业服务的不足,有针对性地予以完善。第二,公共服务流量以扩大规模和实现均等化为主。不管是狭义的公共服务,还是广义的公共服务,都是与公众日常生活密切相关的事项,扩大其规模是必要的。借助大数据等手段将公共服务流量化,更好地实现公共服务均等化,增强其可及性。第三,商业服务流量以规范化为重点。商业服务具有营利性,故规范是治理的重点,既要维护公众的权益,也要保障商业企业的积极性,同时也要注意商业服务流量的社会化,即为社会治理提供支持。

超大城市的流量治理现代化是一个新兴课题,也是一种挑战。传统流量夹裹新型流量汇集信息时代的流量洪流,对超大城市治理形成全方位冲击。正视流量的存在并肯定流量的积极效应,是超大城市流量治理现代化的基本方向;同时,针对人口、交通、金融、信息、服务等不同流量也有必要采取有效措施,引流、用流、限流并举,方得其效。

#### 参考文献:

- [1] 城镇化率 70.96%! 重庆中心城区迈入超大城市行列[EB/OL]. (2023-12-17). [http://www.cq.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/lwlb/cqzxd/zzdt/202312/t20231218\\_12713458.html](http://www.cq.gov.cn/zwgk/zfxxgkml/lwlb/cqzxd/zzdt/202312/t20231218_12713458.html).
- [2] 吸引青年留渝来渝 打造西部就业创业首选之城[N]. 重庆日报,2024-08-16.
- [3] 杨永芹. 果园港通达全球 重庆“黄金水道”效应越来越凸显[N]. 重庆日报,2023-10-24.
- [4] 杨骏. 发展现代生产性服务业 重庆发布“线路图”[N]. 重庆日报,2024-08-15.
- [5] 重庆市文化和旅游发展委员会. 2023年重庆市旅游业统计公报[EB/OL]. (2024-04-25). [http://whlyw.cq.gov.cn/wlzx\\_221/sjfb/202404/t20240425\\_13156888.html](http://whlyw.cq.gov.cn/wlzx_221/sjfb/202404/t20240425_13156888.html).

引用格式:夏志强.城市治理要坚持以人为本[J].探索,2024(5):64-67.

## 城市治理要坚持以人为本

夏志强

城市化是现代化的必由之路。改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城市化进程。坚持“以人为本”的新型城市化道路是中国式现代化建设的必然选择,也是中国式现代化发展的强大动力。

### 一、城市治理为何要坚持“以人为本”?

人是天地间唯一的精灵。“以人为本”的理念根植于对人类需求和社会发展的深刻理解。在国家治理和城市治理的具体语境中,“人”就是“人民”,以人为本就是以民为本。回溯中外思想史,人本理念古已有之。中国古代国家治理就强调“民本”价值,如“民为邦本,本固邦宁”“民者,万世之本也”“为国之道,恃贤与民”“国以民为本,不思养之,是自拔其本也”等。在西方,公元前5世纪古希腊的普罗泰戈拉就提出了“人是万物的尺度”之哲学命题。当代城市治理中“以人为本”理念既是从古人先贤人本思想中汲取的养分,也是社会发展的必然逻辑。

不论是经济学家基于规模经济和集聚效应的发展主义考量,还是哲学家将城市视为文化磁体与容器的人文主义观点,都将人视为城市本质及其功能展现的基础。城市发展和存续的最终目的是使人过上更好的生活、实现更全面的发展。自20世纪以来,城市社会正义问题,尤其是城市规划和管理中的公平性和正义性便长期受到学界关注。兴盛于工业时代的城市结构功能主义将城市视为一台高精度“机器”,虽从经验角度正面解释了工业化和城市化带来的发展红利,但囿于认识的机械性和局限性无法回应“城市病”等次生难题,已逐渐为人本主义观点所改造。

城因人而生,人为城之本。城市的建设和发展是为了让人民的生活更美好,“以人为本”应作为城市治理最根本的理念。在国家治理现代化的语境中,民主是现代国家治理的本质特征,是区别于传统国家治理的根本所在。在现代治理框架下,民主治理尤其强调公民参与的重要性。改革开放以来,大城市和超大城市大量出现,传统城市治理模式愈发难以满足城市居民需求。现代城市治理中,从市容环境卫生、公安交通秩序、城市建设规划、城市应急与公共安全等日常事务,到新区建设、公共资源分配等,若是缺少城市居民的广泛参与,便很难体现城市居民的多样需求。因此,在城市治理中坚持以人为本,大力促进公民参与,切实关注居民的实际需求和利益成为普遍共识。

在我国,城市治理中坚持以人为本也是践行人民当家作主要求的体现,是党的群众路线在城市治理中的必然要求。人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。早在2015年,中央城市工作会议就明确提出“坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”,这一政策表述进一步强化了人本治理理念在城市治理中的地位。党的二十大报告再次强

作者简介:夏志强,男,博士,四川大学公共管理学院院长,教授,博士生导师。

调“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”。因此,“以人为本”作为城市治理的根本理念有其丰富的思想源泉和政治与政策共识。对于城市治理而言,人本治理理念从根本上强调城市治理的出发点和落脚点都是人民,要求城市治理不仅为了人民,还要依靠人民,形成政府与市民间的联动,这一理念应当贯穿整个城市治理体系和治理能力建设的全过程。

## 二、城市治理“以什么人为本”?

城市治理坚持以人为本,还需要明确“人”指的是谁。一般地讲,以人为本的“人”是指所有人,即城市的全体居民,但在城市治理实践中,找到城市治理中的重点群体和特定对象,是突出城市治理工作重心和要点的有力抓手。在城市治理的具体实践中,“文明城市”“韧性城市”“公园城市”“绿色城市”“智慧城市”“宜居城市”等发展性概念的提出,体现了城市治理的不同关注面。有别于城市治理的具体化描述,“人民城市”是一个蕴含辩证性质的总体概念。“人民城市”强调凝聚共识、团结奋进,更多关注人民群众急难愁盼的实际问题。“人民城市”的理念要求城市治理必须坚持人民至上,城市治理为了人民,城市治理依靠人民,城市治理的成果由人民共享,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感。

现代城市是一个多样化的社会,居住着不同年龄、性别、职业和不同社会经济地位甚至不同历史文化背景的居民。我国的城市居民不仅包括户籍居民、常住居民和流动人口,还有国际化发展过程中的移民等。如何处理好各类城市居民的关系是城市治理“以人为本”的要点。在城市治理的具体实践过程中必须全面考虑不同群体的需求和利益,以确保治理的公平性和包容性。

当前,城市治理要重点关注以下几个群体及其需求。一是普通市民及其利益需求。普通市民是城市的主体,他们的需求和利益是城市治理的核心。无论是居住在繁华市中心还是偏远郊区的居民,城市治理都应确保他们享有平等的基本公共服务和发展条件,尤其是教育、医疗、就业、交通、保障性住房、水电气等基本公共服务。二是青年人及其发展需求。青年人是城市的未来,他们的发展直接关系到城市的长期繁荣与稳定。城市治理应当为青年人提供更多的发展机会和支持,尤其为青年人创新创业营造良好环境,提供多维支持,这是城市治理的前瞻方向。三是弱势群体及其需求。在城市居民中,低收入人群、老年人、儿童、残疾人和外来务工人员等群体明显处于相对弱势的位置,他们的需求往往容易被忽视,但他们的生活质量一定程度上反映了城市治理的公平性和包容性。现代城市治理需要通过精准的政策投放,确保这些群体能够参与城市治理,共享城市发展的成果,实现城市治理的公平正义。四是新移民群体及其需求。随着中国在全球价值链中的位置提升,外来人口流入数量显著增加,外来移民在中国城市治理中已成为不可忽视的群体,为其提供有效的制度设计和政策支持,帮助其适应中国城市环境、融入本土社会生活,是建设和谐社会的当务之急。

城市治理不仅涉及不同居民的需求,还涉及各类群体之间的关系协调和利益平衡。社会包容和公正正是城市治理中多重维度社会创新的目标导向。对于不同居民群体不应有所偏重而顾此失彼,需要一视同仁,致力于协调和平衡城市居民多样化的立场和诉求。“以人为本”理念需要具体落实到对不同群体城市居民的关注和服务上,只有当各种社会群体,尤其是少数群体和弱势群体都能够认同城市治理的合法性和合理性,并有效参与到城市治理过程中,实现城市治

理中的人本价值共创,才能真正实现“以人为本”的目标。

### 三、城市治理“以人的什么为本”?

城市治理坚持以人为本,核心是关注和满足城市居民的需求。现实中,城市居民的需求具有共同性、整体性、统一性,也有特殊性、个体性,城市治理坚持以人为本就要以居民的需求为引导,精准回应居民的需求,让人的生活得到保障、精神得到愉悦、尊严得到尊重。

首先,城市治理要满足城市居民多元复杂的基本需求。人的基本生存需求是社会治理的基础。作为城市治理的首要任务,应通过合理的政策供给和资源配置,确保所有居民都能享有基本的生命安全、健康和基本生活条件保障。我国城市尤其是大城市和超大城市普遍面临着房价高、优质教育和医疗资源短缺、水资源紧张等问题,居民的心理健康和文化需求也得不到充分满足,居民对城市的归属感不强、获得感和幸福感不足,这些成为城市治理的当务之急。

其次,城市治理要突出社会公平与正义。“以人为本”的治理理念不仅要求满足居民的基本需求,尤其强调社会公平与正义。20 世纪中期,欧洲许多国家通过制定综合的城市规划和社会福利政策,有效应对了城市化带来的各种挑战。而在 20 世纪末,一些发展中国家在城市化过程中忽视了社会公平,导致严重的社会问题。在中国特色社会主义发展和中国式现代化进程中,城市化发展必须坚持社会公平的原则,城市治理应致力于缩小贫富差距,保障社会资源的公平分配。通过公正的制度设计和透明的政策供给,确保全体居民都能公平地享受到城市发展的成果。尤其是在公共资源分配中,应该特别关注弱势群体和边缘群体,增强社会包容性。

最后,城市治理要推动居民全面可持续发展。城市治理不仅要满足当前居民的需求,更要关注居民的长远发展。为城市居民提供优质均衡的公共服务,是促进城市居民长远和全面发展的基础。优质均衡的公共服务不仅包括保证居民幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等基本公共服务,还包括为满足居民更高层次需求、促进居民全面发展、保障社会整体福利水平所必需的普惠性非基本公共服务。这些公共服务可能是政府无法包揽且市场自发供给不足的,因此城市治理就要通过大力支持公益性社会机构或市场主体,增加服务供给、提升服务质量,推动重点领域非基本公共服务普惠化发展,为城市居民的全面发展创造条件。此外,作为城市居民生活的载体,我们也要更关注城市未来的可持续发展,尤其是前瞻性公共服务的布局,这是城市居民的长远需求和根本利益所在。尤其在新一代信息技术快速迭代以及大数据、人工智能快速发展的背景下,要大力推动公共服务数字化,尤其是运用大数据、区块链、云计算、互联网等新兴技术工具,促进公共服务资源的互联互通,实现公共服务优质共享,并引领社会发展进步。

### 四、城市治理如何“以人为本”?

城市治理坚持以人为本的关键在于建构路径、找到抓手,将理念落到实处。在城市治理中坚持人民至上,完善城市公共服务体系,推进公民参与,并合理使用新兴科技,才能真正实现人民本位及其价值,增强城市居民的获得感、幸福感。

首先,要坚持“人民至上”的理念。城市治理需要充分发挥城市居民的主体性和主动性,使城市居民在城市治理中真正成为主人,实现真正意义上的“人城共生”。城市治理坚持“人民至

上”,就要始终以人民为中心,发展全过程人民民主,真正做到人民城市人民建、人民城市人民治、人民城市为人民,最大限度地体现人民意志、保障人民权益,让“以人为本”的理念成为城市治理中增强人民主体性和主动性的驱动力。

其次,要优先完善公共服务体系,保障城市居民的基本权益。在城市治理实践中,不仅要关注城市发展的宏观政策,更要重视每一个微观个体的诉求与福祉,让所有居民生活得有尊严、有获得感、有幸福感。完善的公共服务体系不仅是城市现代化的重要标志,更是人民幸福感和获得感的基础。一是建立和完善教育、健康、住房、交通、社会保障等基本民生服务体系,这是城市公共服务体系的基石。二是确保城市公共服务体系的普及性和普惠性,构建面向所有城市居民的公共服务体系。三是体现公平正义。在资源分配和政策制定中,应确保每个个体在获取公共服务时的平等权利,将机会平等贯穿公共服务体系的始终。同时,针对老年人、妇女、儿童、外来人口和残疾人等弱势群体的特殊需求,应提供更多定向支持。四是增强包容性,这是城市公共服务体系的应有之义。随着城市居民构成日益多元化,现代城市治理应当理解和尊重多元文化背景下的居民需求,能够容纳不同群体的期望,通过提供多样化的公共服务,促进社会包容和谐进步。总体而言,建设完善的基本公共服务体系,实现高质量的公共服务供给,有效保障城市居民的基本权益是以人为本的具体体现和基本要求。

再次,要推进公民参与,形成城市治理新格局。加快形成城市治理新格局,关键在于完善居民参与机制,提高城市居民参与主动性和参与能力。一是健全广泛的公众参与机制。城市居民应有机会参与城市治理的全过程,尤其是公共服务体系的决策、执行和监督过程中,以确保服务的针对性和有效性。二是发挥城市居民的主体性和主动性,让城市居民在城市治理中从客体变主体、从被动变主动。三是提升公民参与能力。为了使居民能够更有效地参与城市治理,需要通过教育培训提高他们的参与意识和能力。尤其要通过提供必要的资源和支持,帮助居民提升参与公共服务的能力。

复次,要着眼未来,实现城市治理可持续发展。城市的未来不仅关乎其物理形态的演变,更关乎其内在活力与生命力的持续。因此,要从以下三方面实现城市可持续发展。一是城市治理要超越短期利益的局限,以长远的视角加以审视和规划。城市空间规划应以未来为导向,综合考量生产、生活与生态的协调发展。二是要注重城市治理各要素间的匹配与协调。通过优化空间、规模和产业结构,实现城市整体的和谐与平衡。三是在充分利用现有资源的基础上,积极探索城市治理新的长效动力源,从改革城市治理的体制机制、科技发展与文化建设等多个维度,为城市可持续发展提供不竭动力。

最后,要善于利用现代科学技术实现人的解放。现代科学技术的迅猛发展,为城市治理提供了新的手段和途径,要大力发展新一代信息技术,使科技真正服务于人民。第一,要利用现代科技提升城市治理效率和效能,使人从复杂而繁重的体力劳动中摆脱出来,使人的生产得到解放。第二,要利用科技创新为居民生活带来便捷,降低生活成本,提高生活质量,使人的生活得到解放。第三,要利用科技发展促进各领域的繁荣,尤其要利用科技构建一个开放、多元、互动并充满人文情怀的精神空间,营造思维活跃和思想前卫的城市元文化,进一步促进人的全面发展。

引用格式:韩志明.从“城市病”到“新路子”:超大城市现代化治理的话语转变[J].探索,2024(5):68-73.

## 从“城市病”到“新路子”:超大城市现代化治理的话语转变

韩志明

城市是人类文明发展的重要结晶,也是驱动人类社会发展的引擎。在漫长的历史长河中,人类从农村走向城市,在城市中生产生活,城市的规模越来越大,也推动了社会各个领域的进步。自 1978 年改革开放以来,中国经历了历史上最大规模的快速城市化进程,2023 年城市化率已经达到 66.16%,平均每年增长约 1 个百分点。相应地,城市人口越来越多,城市数量也越来越多,城市的重要性日益显著,构成了经济和社会发展的重要舞台。其中,超大规模城市相继出现,构成了城市化进程的重要里程碑,既体现了经济和社会发展的成就,也提出了推进城市现代化治理的现实要求。城市的发展不仅仅是经济的发展,也应该是城市治理的转型升级,需要根据城市发展的现实问题,不断探索符合城市特点和规律的治理新路子。

### 一、“城市病”话语及其规模焦虑

城市是人类文明发展的摇篮,也是人们追求梦想的地方,还经常是机遇、财富、发展和进步等的代名词。城市的发展和进步直接体现在城市的规模上,城市的地位及其重要性、影响力和辐射力等,很大程度上也是同城市的规模成正比的。世界上那些引人注目的城市,无一例外也都是规模较大的城市。在人口向城市聚集、城市开发和建设、城市管理和运行的过程中,由于制度缺失、资源短缺以及利益冲突等原因,各种“城市病”加速涌现出来,带来了大量消极的后果,也受到广泛的关注。而且,城市的规模越大,城市越是繁荣和发达,“城市病”似乎也更加显著和突出。

自改革开放以来,中国开启了整体性城市化的历史进程,城镇化水平不断提高,城市人口快速增加,城市的作用日益得到显现,城市的地位也更加重要。但与此同时,城市化的进程也带来各个方面的紧张和矛盾,几乎所有的社会问题都可以在城市中找到,几乎所有的社会问题似乎都是城市发展起来后的问题。人们也习惯于用“城市病”的概念来给城市贴标签,从而不断地巩固和强化“城市病”的认知和想象。尤其是,城市的规模放大了“城市病”的影响,也造成某种程度上的偏见和错觉,似乎只有大城市才会发生“城市病”,才会受到“城市病”的困扰。

面对汹涌澎湃的城市化浪潮,国家很早就做出了政策上的规划和响应。早在 1978 年第三次全国城市工作会议就提出“控制大城市规模、发展中小城镇”的城市工作基本思路。1980 年,全国城市规划工作会议提出,城市发展的总方针是“控制大城市规模、合理发展中小城市、积极发展小城镇”。1989 年通过的《城市规划法》提出“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”的总方针,强化了对大城市规模的控制。40 多年来,这些政策话语一以贯之,构成了城市工作的重要原则,也限定了城市治理的政策实践,其中的核心就是形成了从病理角度理解大城市的定势思维,将注意力放在了控制大城市的规模增长上,从而消解或抑制了探索城市治理

作者简介:韩志明,男,博士,上海交通大学国际与公共事务学院教授,博士生导师。

的努力<sup>[1]</sup>。

在快速城镇化的进程中,各种产业迅速发展起来,农村人口大量涌入城市,各种管理和服 务则严重滞后,城市的资源遇到了前所未有的压力和挑战。其中,政策制定者和执行者的城市工 作经验不足,普通群众还缺乏适应城市生活的技能,从而不同程度地陷入不确定的惶惑和不安 之中。人们被裹挟进城市巨大的机器中,既以兴奋而焦灼的心情在城市中寻找机会和希望、享 受城市文明的红利,又不自觉地承袭农业文明的保守思维,怀揣着田园牧歌的眷恋,排斥和抵制 城市发展中的问题。这些问题纷至沓来,既具有普遍性,也有着特殊性,直接影响到生产和生活 以及个人身心健康。这些都在某种程度上加剧了对于“城市病”的恐惧,也在一定程度上影响了 限制大城市规模扩张的政策倾向。

2002年,党的十六大提出“走中国特色的城镇化道路”,但城市工作的基本精神和政策实践 仍缺乏充分的响应,其中控制大城市规模的思路一以贯之,渗透在城市工作的各个方面,主要表 现为推动超大城市“瘦身健体”,防止“城市病”的扩张和蔓延,减轻超大城市的负荷。比如 2017 年《国务院关于上海市城市总体规划的批复》第四条明确要求,“严格控制城市规模……着力治 理‘大城市病’,积极探索超大城市发展模式的转型途径”;2022年中共中央、国务院印发的《扩 大内需战略规划纲要(2022—2035年)》也要求,“推进超大特大城市瘦身健体,严控中心城市规 模无序扩张……合理确定城市规模、人口密度、空间结构”。

“城市病”是城市发展和进步当中的正常现象,特别是,“我国现代化同西方发达国家有很大 不同。西方发达国家是一个‘串联式’的发展过程,工业化、城镇化、农业现代化、信息化顺序发 展,发展到目前水平用了二百多年时间。我们要后来居上,把‘失去的二百年’找回来,决定了我国 发展必然是一个‘并联式’的过程,工业化、信息化、城镇化、农业现代化是叠加发展的”<sup>[2]19</sup>。 这就在一定程度上导致了现实发展与政策选择的纠结,一方面是大城市规模的持续膨胀,大城 市的地位和重要性更为显现;另一方面是严格控制大城市规模的政策倾向,包括大力推动小城 镇或卫星城的发展、促进中小城市和小城镇协调发展、推动城市特色的发展、明确重要资源(如 土地、医疗、教育和户籍等)向非中心城区倾斜、放松非中心城区的落户限制等。

## 二、探索超大城市现代化治理新路子的话语转向

当今中国是拥有超过 14 亿人的世界人口大国。伴随着史无前例的持续城市化,2011 年,我 国的城市化率首次突破 50%,城乡结构发生了历史性变化,开始全面进入城市时代。2023 年,中 国的城市化率已经达到 66.16%,9 亿多人在城市生活和工作。国务院 2014 年下发《关于调整城 市规模划分标准的通知》,将城区常住人口 1 000 万以上的城市定义为超大城市。2023 年,住房 和城乡建设部公布的《2022 年城市建设统计年鉴》显示,全国共有 10 个超大城市,武汉、杭州、东 莞晋升为超大城市。此外,西安、郑州、济南、苏州等常住人口数量也快接近超大城市的标准,体 现出超大城市发展的强劲势头。

城市的规模增长不仅反映了城市的底蕴和实力,也构成了城市高质量发展的竞争优势。 2019 年,党的十九届四中全会提出,“优化行政区划设置,提高中心城市和城市群综合承载和资 源优化配置能力”。2021 年,《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》 提出,“以中心城市和城市群等经济发展优势区域为重点,增强经济和人口承载能力,带动全国

经济效率整体提升”“优化行政区划设置,提高中心城市综合承载能力和资源优化配置能力,强化对区域发展的辐射带动作用”。这些政策规划顺应人口和产业向优势区域集中的趋势,试图通过调整行政区划设置、加大人才吸引力度以及降低城市户籍门槛等提升人口吸纳能力,扩大城市的规模,也促进了超大城市治理的发展。

近年来,党和国家非常重视城市工作,对城市工作进行了持续谋划和部署,确立了以人为中心的新型城镇化战略,加快农业转移人口市民化,确定了城市化发展的人的尺度,这也吹响了城市扩容升级的号角。国家通过调整城市规模划分标准,明确了超大规模城市的概念,推动城市群的快速发展,形成以城市群为核心的区域发展态势,制定了经济和社会高质量发展的重要战略<sup>[3]</sup>。特别是,党和国家通过召开中央城市工作会议和出台相关规划性文件,明确了新时代城市工作的指导思想、总体部署和重点任务。党和国家提出探索超大城市现代化治理新路子的重大命题,指出了超大城市治理的方向、路径和方法,也激发了超大城市治理的改革创新,蕴含着勇于进取和积极作为的精神。

总之,为了推动超大城市的发展、加强超大城市治理的探索,国家审时度势,肯定了超大城市的崛起及其重要意义,提出“全生命周期”的重要理念、“人民城市”的重要论断以及“精细化管理”的明确要求,为超大城市现代化治理指明了方向。各个超大城市也积极探索创新,回答超大城市现代化治理的“时代之问”,比如上海推进精细化管理的探索,出台落实人民城市重要理念的意见,推进了全域城市的数字化转型升级;北京市坚持问题导向,接续推进“吹哨报到”和“接诉即办”改革,形成了市民诉求驱动超大城市治理变革的实践样板<sup>[4]</sup>。2022年成都市提出,要积极探索符合超大城市特点和发展规律的治理路径,《法治成都建设规划(2021—2025年)》明确要求,到2035年,超大城市治理体系和治理能力现代化基本实现。2024年重庆市委六届五次全会系统部署探索超大城市现代化治理的新路子,着力构建完善超大城市治理的知识体系、话语体系、工作体系、评价体系和实战能力,建设超大城市现代化治理示范区。

### 三、探索超大城市现代化治理新路子的基本路径

相对而言,过去“城市病”概念的泛滥,刻画了城市发展过程的问题现实,也提供了大城市的病态画像。而将超大城市与“城市病”直接对应起来,在一定程度上锁定了超大城市的集体想象,固化了警惕和限制超大城市发展的政策思维,抑制了城市治理的实践探索。提出超大城市的概念,是城市化进入新的历史阶段的重要体现,也是城市发展政策的重要创新,拓展了城市现代化治理的战略空间,重塑了超大城市的话语及其想象,因而也就在一定程度上放松了超大城市发展的束缚,为探索超大城市现代化治理新路子赢得了空间。

第一,加强党对城市工作的领导。城市工作是庞杂的系统工程,涉及错综复杂的矛盾冲突,因此必须坚持和完善党对城市工作的领导,深入运用系统思维,在整合上下功夫,在重点上求突破,统筹城市治理的多元主体、资源要素、空间布局以及运行过程等,不断提升党领导城市工作的能力和水平,不断提高城市工作的全局性、整体性和系统性,提高各方参与和推动城市治理的积极性。特别是要坚持党建引领基层治理,加强党组织的组织建设、队伍建设和能力建设,聚焦城市管理和运行中的疑难杂症,搭建多元主体共建、共治、共享的平台,打造高效联动的城市治理共同体。

第二,坚持和落实以人民为中心的理念。城市是人的城市,人是城市的核心。探索超大城市现代化治理的新路子,必须坚持以人民为中心的发展思想,把人作为做好城市工作的出发点和落脚点,始终聚焦于人民美好生活的需要,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,努力将最好的资源留给群众、把优质的服务送到群众身边,真正让人民群众安居乐业,提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。特别是要贯彻和落实群众路线,践行全过程人民民主,一切依靠人民,一切为了人民,坚持做到问计于民、问需于民、问情于民、问效于民,充分调动群众的积极性、主动性和创造性,不断提升城市治理的精度和温度。

第三,认识和尊重超大城市的规律。超大城市的管理、运行及其发展,有其自身的客观规律。做好城市工作,就应该充分认识城市发展的规律,系统总结和科学提炼城市运行的规律。超大城市治理的规律隐藏在城市巨大的规模中、资源的密集中、要素的流动中以及由此形成的互动叠加中<sup>[5]</sup>。探索超大城市现代化治理的新路子,必须紧扣人和事等基本维度,把握城市运行和管理的独特规律,发展超大城市治理的科学知识,比如要树立全生命周期理念和推行整体性治理等,切实提升城市治理的专业化、科学化和精细化水平。

第四,推动城市治理体系的创新。城市治理体系的创新发展是实现城市治理现代化的关键。超大城市治理体系的创新发展,不能仅停留在资源下沉、联勤联动等层面,更不只是简单地推动社区居民的参与,而是需要瞄准城市治理中职责不清、层级过多、权责失衡、效率不高、能力不匹配等现实问题,深入推进城市治理的机构改革、职责转变、制度创新以及机制优化,重构城市治理的组织机构、职责体系及其运行机制,打造简约、精干的城市治理体系。

第五,提升城市的智慧治理水平。超大城市的巨大规模提出了更加复杂的治理要求,也提供了探索数字驱动城市智慧治理的试验场。数字技术具有互联互通、高效敏捷和公开透明等优势,是破解超大城市规模治理难题的重要工具。推进超大城市现代化治理,需要深度利用现代信息技术,加快智慧城市的建设步伐,以科技力量赋能城市治理,为管理和服务提质增效,切实使城市治理更智能、更高效、更精准。实际上,各个超大城市都已经在智慧治理上做出了重要的探索,诸如上海的“一网统管”、深圳的“民意速办”、杭州的“城市大脑”、重庆的“1361”数字治理构架,都是数字赋能超大城市治理的经典案例。

#### 四、结语

作为人类生活的重要共同体,城市需要得到更好的治理。超大城市的发展,提出了城市治理转型升级的使命和要求。在中国式现代化的历史征程上,党和国家提出了探索超大城市现代化治理新路子的重大任务,为因城制宜探索超大城市治理的新模式打开了空间。超大城市的治理不应囿于“城市病”的病理想象,延续严格控制超大城市的治理思路,而是要积极响应和跟进超大城市发展的新趋势,积极应用以人工智能为代表的科学技术,紧扣人民群众对于美好生活的需要,切实解决城市管理和运行中存在的问题,提供高效的管理和优质的服务,尤其是要深入探索超大城市运行的内在规律,规划和设计超大城市治理的新模式、新机制、新路径,不断提升超大城市现代化治理的水平,走出中国特色的超大城市现代化治理之路。

#### 参考文献:

[1] 吴建南,王亚星.中国式城市治理现代化的历史演进、变迁特征与未来走向[J].政治学研究,2023(6):14-26.

- [2] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于城市工作论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2023.
- [3] 吴晓林. 城市性与市域社会治理现代化[J]. 天津社会科学,2020(3):75-82.
- [4] 李文钊. 从“接诉即办”透视中国基层之治——基于北京样板的国家治理现代化逻辑阐释[J]. 中国行政管理, 2023(6):34-41.
- [5] 赵孟营. 超大城市治理:国家治理的新时代转向[J]. 中国特色社会主义研究,2018(4):63-68.

## Exploration and Practice of Modernizing Governance in Megacities( Conversation by Writing)

ZHU Zhengwei<sup>1</sup>, ZHANG Zhen<sup>2</sup>, YANG Jing<sup>3</sup>, ZHAO Jujun<sup>4</sup>, ZHOU Xuexin<sup>5</sup>,

ZHOU Zhenchao<sup>6</sup>, GUO Daojiu<sup>4</sup>, XIA Zhiqiang<sup>7</sup>, HAN Zhiming<sup>8</sup>

(1. School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China;

2. Academic Research Office, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China;

3. School of Public Administration, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu 611731, China;

4. Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China;

5. Party School of Chongqing Municipal Committee of CPC (Chongqing Institute of Administration), Chongqing 400041, China;

6. School of Politics and Public Administration, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China;

7. School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China;

8. School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China)

**Abstract:** Urban governance constitutes a crucial element in the modernization of the state governance system and capacity. Conducting systematic research into the transformation of development models and exploring innovative pathways for modern public governance in megacities holds paramount importance, as it is crucial for achieving good governance and establishing a modern metropolis that promotes coordinated development and ensures security. The modernizing megacity governance represents a systematic and intricate project that encompasses multiple dimensions, including economy, society, rule of law, science and technology. Among them, it is imperative to expedite the implementation of smart city initiatives, comprehensively promote the construction of resilient urban environments, enhance the operational efficacy of grassroots intelligent governance systems, and improve the system and mechanism of “Grand Comprehensive Integration” comprehensive urban governance. Professor Zhu Zhengwei emphasizes the urgent need to thoroughly comprehend the risk characteristics of megacities and to critically examine the shortcomings and challenges in public safety governance within these urban environments. He advocates for the continuous advancement of public safety governance in megacities through a resilience-oriented approach, guided strategically by the integration of development and security. Professor Zhang Zhen holds the view that a clear identification of the issues, key points, and challenges of the research on the legalization of megacity governance with Chinese characteristics is the premise and foundation for responding to and guiding the practical implementation of such legalization in megacities exhibiting distinctively Chinese attributes. Professor Yang Jing proposes that the pressing need for innovative urban governance in megacities today arises from the tension between the evolving external governance landscape and the intrinsic structural conflicts within

the governance framework. Consequently, it is imperative to establish a dynamic and inclusive governance structure that consistently leverages the scale advantages of megacities while ensuring overall social stability. The comprehensive digital transformation offers a viable pathway to achieve this objective. Professor Zhao Jujun argues that based on the perspective of dealing with governance challenges stemming from massive population mobility, the current important issues of optimizing the spatial governance structure of megacity can be summarized into four aspects: firstly, adjusting administrative divisions to enhance the carrying capacity of megacities; secondly, promoting the integration of administrative divisions with functional zones; thirdly, reorganizing grassroots administrative structures to facilitate the modernization of megacity grassroots governance; and finally, advancing the governance of the imbalance of residential space in megacities. According to Professor Zhou Xuexin, megacities represent a people-oriented spatial extension. As demographic shifts present new challenges to enhancing the urban governance framework and capacity at the grassroots level in megacities, it is crucial to actively explore reformative and innovative pathways for addressing the issues arising from changes in population size, structure, and mobility. Professor Zhou Zhenchao's viewpoint is that exploring new governance pathways with Chinese characteristics, reflecting the characteristics of the times, and conforming to the unique features and laws of megacities necessitates continuous innovation in governance methods, models, and concepts. Professor Xia Zhiqiang underscores the importance of adhering to the principle of “people-oriented” in urban governance, highlighting four aspects: the rationale for adhering to this principle, identifying whom among the populace should be prioritized, determining what specific aspects of people's lives and needs should be prioritized, and outlining the strategies for effectively prioritizing people. Professor Guo Daojiu suggests that the large-scale aggregation of traffic is a significant feature of megacities. Summarizing the experience of traffic governance in major megacities across China is imperative for enhancing the governance capacity of megacities and realize the modernization of megacity governance. Professor Han Zhiming asserts that the governance of megacities should transcend the conventional notion of “urban ailments” and instead proactively engage with emerging trends in megacity development. He emphasizes the importance of thoroughly investigating the intrinsic principles governing megacity operations, as well as devising innovative models, mechanisms, and pathways for effective governance. This approach aims to continuously improve the level of modern governance in megacities.

**Key words:** megacity, resilient city, traffic city, smart city, urban governance

责任编辑: 牟 怡 金华宝

引用格式:刘伟,李昊霖.数字技术驱动的协商民主运行机制变革——基于云南省“数字政协”项目的深度观察[J].探索,2024(5):74-85.

## 数字技术驱动的协商民主运行机制变革 ——基于云南省“数字政协”项目的深度观察

刘伟,李昊霖

(武汉大学政治与公共管理学院,湖北武汉430072)

**摘要:**人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构,政协协商则在社会主义协商民主建设中发挥着引领作用。因此,理解数字技术驱动的协商民主运行机制变革,需要关注数字技术在专门协商机构建设及政协协商实践中的应用。在“数字政协”项目建设过程中,人民政协围绕提案管理、社情民意、远程协商、委员档案、资源下沉和政协建设等工作内容搭建起数字化系统平台,实现了对政协协商实践的赋能。在此基础上,数字技术的应用驱动着协商民主在民意表达、协商参与、信息获取和民主问责等方面运行机制的变革。在这一过程中,借助数字技术实现的民意反馈渠道搭建和民意可视化,推动着民意表达机制的变革。数字技术引入所实现的协商准入性和包容性提升,变革着传统的协商参与机制。数字技术引入所带来的协商信息供给和三级信息共享,实现了信息获取机制的变革。基于数字技术赋能实现的协商履职考核透明化和协商全过程追踪,驱动着民主问责机制的变革。由于以“数字政协”为代表的数字技术在协商民主领域的应用还处于持续探索的阶段,未来应从数字协商平台的功能创新与系统优化、借助数字技术激发协商民主治理效能和数字技术在协商民主体系内的创新性应用等方面入手,进一步借助数字技术驱动协商民主优化发展。

**关键词:**数字技术;协商民主;全过程人民民主

**中图分类号:**D63

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-5194(2024)05-0074-12

党的二十大报告强调,要全面发展协商民主,并进一步明确协商民主是实践全过程人民民主的重要形式<sup>[1]</sup>。在此基础之上,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出,健全全过程人民民主制度体系,并强调发挥人民政协作为专门协商机构作用以及健全深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识的机制<sup>[2]</sup>。作为保障人民当家作主的重要制度设计,协商民主的发展对于实践全过程人民民主具有重要意义。在大数据等新兴技术迅猛发展的背景之下,数字技术在治理领域的应用为协商民主发展过程中引入新技术和新形态提供了现实借鉴<sup>[3]</sup>。基于此,全国各地逐步推动将数字技术应用于协商民主实践中,通过“数字政协”项目建设,推动协商民主在运转中实现持续的深入互动、充分的意见表达和广泛的共识凝聚<sup>[4]</sup>。云南省人民政协“数字政协”项目于2018年完成规划,2019年启动建设。从2018年至今,按照省级统建、全省共用和集中维护、分级管理模式,本着急用先建

**基金项目:**研究阐释党的二十大精神国家社会科学基金重大项目“全过程人民民主的治理效能与实现路径研究”(23ZDA066),项目负责人:刘伟。

**作者简介:**刘伟,男,博士,武汉大学政治与公共管理学院教授,博士生导师,地方政治研究中心主任;李昊霖,男,武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,地方政治研究中心研究人员。

原则,在全国范围内率先完成“远程协商”系统全省三级政协部署,并逐步实现了省、市、县三级“数字政协”平台 100%覆盖。根据云南省政协最新统计数据,截至 2024 年 8 月,云南省“数字政协”平台总用户为 52 364 人,其中机关人员 6 043 人、政协委员 31 678 人,平台总登录量达 76.9 万人次,履职 APP 下载 26.64 万次。作为专门协商机构,人民政协所开展的政协协商在社会主义协商民主体系建设中发挥着引领作用。理解当前数字技术应用之于协商民主运行机制层面可能带来的变革,需要关注人民政协及其所开展的协商实践,而云南省“数字政协”项目建设为探究数字技术驱动协商民主运行机制在民意表达、信息获取、协商参与和民主问责等方面的变革提供了宝贵经验。

### 一、文献述评与问题提出

发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求,协商民主是实践全过程人民民主的重要形式<sup>[5]</sup>。尽管当前协商民主在渠道、制度和机制等方面已不断完善<sup>[6]</sup>,但协商民主实践仍具备进一步完善和发展的空间<sup>[7]</sup>,特别是大数据和云计算等新兴技术的出现为协商民主的创新发展提供了新的路径选择。有研究指出,数字技术的引入使协商民主具备了广泛参与的可行性、议题选择的丰富性、协商对话的平等性和民主效果的及时性等特征<sup>[8]</sup>。数字化和协商民主两种实践的汇合将推动协商民主的重塑。协商民主的资源分配和协商主体间的关系将更加均衡,基于数字技术的协商形式将更加多元化,协商信息也将实现数据化和综合化<sup>[9]</sup>。数字技术的应用使协商民主实践中多元主体直接参与协商成为可能<sup>[10]</sup>,数字技术不仅可以辅助协商议题和决策信息的便捷收集,降低信息采集成本<sup>[11]</sup>,还可提升协商参与者的民主能力<sup>[12]</sup>。基于数字平台的协商民主参与蕴含较高成本效益<sup>[13]</sup>,其不仅改善了民主参与条件<sup>[14]</sup>,扩大了协商民主公共空间透明度<sup>[15]</sup>,还使得协商民主的机会平等和互动反馈得到强化<sup>[16]</sup>。数字平台构成了社会潜在风险表达与释放的空间,通过云计算技术可提炼出数字平台民意的最大公约数,借助大数据技术建构的国家治理预警系统将实现治理过程中注意力资源的科学配置<sup>[17]</sup>。此外,当前元宇宙与协商民主的相遇将进一步为协商民主发展带来新的机遇,协商民主实践将实现新的创新和重塑<sup>[18]</sup>。综上,尽管当前研究已敏锐意识到协商民主发展中数字技术应用可能产生的成效,但相关研究多局限于规范层面的探讨。

在规范层面探讨基础上,有研究开始关注到数字技术在协商民主领域的实践应用。例如,有学者关注到西班牙马德里基于数字渠道的参与式预算使居民能够优先讨论和考虑社区项目,从而加强公民参与<sup>[19]</sup>。有学者分析大数据时代基层协商民主的机制创新<sup>[20]</sup>,并借助江苏省淮安市基层协商民主实践中“‘码’上议”平台应用的案例发掘出理念重塑、资源整合到组织再造的数字技术赋能协商民主实践经验<sup>[21]</sup>。陈家刚等人同样基于江苏省淮安市案例,从基层协商视角观察到数字技术在信息获取、协商对话、民主监督和科学决策等方面对协商民主的正向影响<sup>[22]</sup>。虽然已有研究探究了数字技术的引入在协商民主实践中所产生的效能,但其关注的实践场景并未涉及“数字政协”项目,且对数字技术驱动的协商民主运行机制变革缺乏系统考察。同时,相关研究对作为专门协商机构的人民政协及其所开展的数字技术应用实践探索关注明显不足。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度,人民政协制度是其重要内容和基础<sup>[23]</sup>。作为专门协商机构的人民政协为社会主义协商民主运行发展提供了组

织保障,政协协商则是协商民主体系的顶梁柱,在社会主义协商民主建设中发挥着引领作用<sup>[24]</sup>。因此,在中国情境中探讨数字技术驱动的协商民主运行机制变革,需要聚焦于人民政协及其探索发展协商民主的实践。

综上,立足于中国场景的数字技术驱动协商民主运行机制变革研究,需要关注数字技术在人民政协专门协商机构建设及其协商实践中的应用,从而发现新的一般性知识。基于上述考虑,本文试图回答:数字技术能否带来协商民主运行机制变革?如果可以,数字技术驱动的协商民主运行机制变革是如何实现的?基于案例研究在理解世界复杂性,进而发现新的概念等方面具有的优势<sup>[25]</sup>,本文将选取云南省“数字政协”项目的深度个案为例,回答上述问题。

## 二、案例深描:云南省“数字政协”系统的结构功能

探究数字技术驱动的协商民主运行机制变革,需要深度描绘数字技术在协商民主领域的应用实践。本文选取云南省“数字政协”项目的实践进行深度案例研究,研究数据主要来源于作者2022年至2024年对云南省、市、县三级政协机关干部和政协委员进行的多次深度访谈以及赴云南省政协大数据中心和市、县政协开展的田野调查。云南省政协从2018年开始着力打造省级统建、多级共用、协同联动、横向融合、纵向贯通、多端协同的“数字政协”平台。“数字政协”平台围绕提案管理、社情民意、远程协商、委员档案、资源下沉和政协建设等方面构建起数字业务系统,借助数字技术实现了对专门协商机构日常运转和协商实践的赋能。根据云南省政协提供的数据,截至2024年8月,云南省“数字政协”平台已累计收集处理提案2.31万件,收集处理社情民意信息10863条,发布通知公告4001条,收集“院坝协商”案例及动态5881篇。基于“数字政协”平台,云南省政协已累计开展网络议政299次,2353名委员参与发言15325条,全省政协146家单位之间的非涉密文件资料实现线上交换,形成省政协与各级政协线上线下互动、场内场外联动的协商新模式。

### (一)提案管理:流程再造与过程追踪

科技创新为传统理念和制度的数字化再造提供了科技驱动力<sup>[26]</sup>,数字技术的引入为人民政协提案工作的流程重塑创造了条件。借助于数字技术的赋能,人民政协的提案管理实现了流程再造和追踪以及提案的可视化分析。首先,通过“数字政协”项目建设,人民政协提案管理工作实现了流程重塑。“数字政协”项目借助数字技术赋能,在手机和电脑端均搭建起提案管理系统。提案管理系统支持省、市、县各级政协自定义提案审查流程和审核人员绑定授权,在流程定义的基础上完成提案提交、提案审查立案、提案交办、提案承办、办理答复和办理协商等各项工作。除提案的开始和结束节点之外,提案审查和“两办”审查等关键节点均由各级政协根据提案工作现实需要实现自定义,提案的提交办理更加精准,且极大便利了各级政协提案办理工作。其次,提案系统在流程重塑基础上实现了对包括提案撰写、提交、审核、交办、承办单位对提案进行面商等环节在内的提案办理全流程的追踪记录。提案办理记录的填写、答复,以及提案办理后提交人和承办单位对提案承办和提案质量的双向评议等详细内容的记录均可以通过提案管理系统实现,并且详细存储于系统之中。最后,省级政协大数据中心可基于大数据技术对各项提案的形式、类别、承办单位等内容进行实时汇总整理,进而将海量提案数据按议题类别或承办单位等分类可视化呈现。

## (二)社情民意:线上报送与统一整理

吸纳、整合、尊重民意是发展全过程人民民主的必然要求<sup>[27]</sup>,这意味着当前政协履职和协商实践中需要充分吸纳与整合民意,让民意体现于地方治理议程之中。作为专门协商机构的人民政协长期以来一直注重联络政协委员积极参与社情民意的报送,但如何实现社情民意的及时报送与有效整合一直是政协着力优化的方向。基于大数据技术的应用,“数字政协”项目搭建起了包括社情民意报送、社情民意处理、社情民意选登、汇总统计、采用统计、来稿统计、上传采用情况、上传征集要目等八个栏目在内的社情民意系统。通过社情民意系统,社情民意实现了委员和集体单位线上的提交,有效解决了社情民意提交渠道不统一的问题。社情民意专管人员可在系统中的社情民意处理栏目统一对社情民意进行整理。社情民意的查看、下载、采纳、反馈、批示、定稿以及选登优秀社情民意等一系列工作均可在平台完成。同时,“数字政协”平台的社情民意系统还具备了对社情民意报送和处理情况进行分析的功能,通过社情民意系统的汇总、采用、来稿统计等栏目,社情民意的实时汇总与分析得以实现,同时分析结果以可视化形式呈现在政协工作人员面前。此外,省级政协平台基于大数据技术对社情民意报送单位、采纳情况以及实时社情民意热词进行分析,可精准识别当前人民群众关注的热点议题,而热点议题更能得到政协以及党委政府领导的关注,从而进入地方治理议程之中。

## (三)远程协商:网络议政与远程会议

数字时代的到来推动着政治参与的变革<sup>[28]</sup>,网络平台前所未有地延伸了传统社会的组织和动员方式,进而为虚拟空间的政治参与提供了组织资源<sup>[29]</sup>。在协商民主领域,人民政协通过“数字政协”项目的建设为政协委员的网络议政和远程协商搭建了平台。“数字政协”平台的网络议政系统支持议题发布、议政成果下载导出、消息管理等多项功能。每次网络议政开始前需要设定网络议政名称、开始和结束日期以及承办单位等事项。在网络议政聊天室内,委员可面向特定议题畅所欲言,充分发表意见和观点。每一次网络议政均有至少一名领导干部在线上实时参与互动,对相应内容进行有效回应。此外,参与网络议政的领导干部还会对发言讨论内容进行总结提炼,通过将相关内容纳入调研报告等形式进一步回应委员诉求。网络议政系统的搭建实现了线上空间的有序民主参与。在访谈中一名政协工作人员说:“比如说中华优秀传统文化是个很难、很大的题目,我们过去的做法就是把相关人员叫来讨论一上午,形成会议纪要。现在不需要了,现在委员通过网络议政系统可以直接针对这个议题发表意见。”除网络议政之外,“数字政协”平台还实现了远程协商会议系统的三级政协覆盖。远程协商会议突破了时空限制,创造性地将协商场地设置在生产车间、田间地头等多元化的场所,让委员在最熟悉的办公场域参与协商讨论,有效节省了来自各行各业政协委员的时间成本。

## (四)委员档案:委员画像与履职评估

参与主体是协商民主过程的基本要素,协商的过程实际上就是各种具有不同利益倾向、不同偏好的政治主体参与政治生活的过程<sup>[30]</sup>。作为政协协商的参与主体,政协委员既需要具备基本政治素养,还需要在审慎协商的过程中掌握关于协商议题的充分信息。而政协协商的开展需要寻找最契合协商议题的政协委员,并对政协委员履职情况进行评估。“数字政协”平台实现了协商参与主体服务与评估的结合,使得委员履职画像与委员档案管理两项功能得以相互衔接。在委员档案管理方面,“数字政协”委员档案管理系统包括届次设置、委员信息管理、委员信息查

询、信息变更审核、变更导出、委员状态管理六个栏目,支持对委员信息进行采集和管理。在委员履职画像方面,委员档案管理系统可借助技术赋能并基于委员报送的提案和社情民意等履职信息对委员进行大数据画像。通过大数据画像可识别出委员最适合参与的协商议题,并在相关主题的调研和协商活动中有计划地动员相关委员参与。在大数据画像的基础上,委员档案中委员协商履职出勤和提案质量等信息也将被更直观地呈现,进而为委员履职考评提供可视化的信息支撑。同时,“数字政协”平台还可通过为委员提供包括报告讲话、政务公文、提案摘要、规章制度、会议发言、工作交流、文史资料、发言荟萃以及统计年鉴等资料和信息,帮助委员在学习中提升履职能力。

#### (五) 资源下沉:动态跟踪与案例汇集

为更好地发挥政协专门协商机构作用,推动政协协商与基层协商有效衔接,实现政协协商与基层治理相结合,云南省政协从2020年开始逐步推进“政协协商向基层延伸”工作。在基层社会治理中探索通过政协的资源下沉,将人民政协的制度优势转化为治理效能。基于此,“数字政协”项目也专门设置了“院坝协商”模块,尝试通过数字技术实现对政协资源下沉相关工作的透视与问责。“院坝协商”模块包括协商议题、查询统计、工作动态、规章制度、案例报送、案例审核、媒体宣传、精品案例等功能。在“院坝协商”活动开展过程中,各级人民政协可根据工作内容上传、查看、审核“院坝协商”相关数据及资料,进而将线下举行的“院坝协商”活动通过线上平台进行反映和拓展,实现协商从选题、调研到协商成果督办的全流程动态跟踪,省级政协可以实时关注全省各基层政协工作完成情况。同时,“院坝协商”模块的设置也使得案例资料能够得到及时有效的汇总、分析,各级政协的协商参与者可在平台中查看并互相借鉴学习其他地方开展“院坝协商”活动的经验做法。某县政协负责统筹“院坝协商”工作的负责人指出:“平台的搭建便利了日常协商工作的开展,借助平台还可以学习其他地区开展协商工作的经验做法,促进协商效果不断优化。”

#### (六) 政协建设:信息传递与组织管理

作为专门的协商机构,人民政协自身建设关系着协商民主活动开展的效率以及治理效能的转化。因此,大数据技术对于协商民主的赋能还应体现在借助大数据技术加强政协自身建设。“数字政协”项目为人民政协的信息传递和组织管理优化搭建了平台。在信息传递方面,“数字政协”平台上线了通知公告、信息发布和公文流转等系统。通知公告系统包括通知发布管理、通知查询统计、短信随报、问卷调查、通知查看五项功能,支持通知收发和回执反馈,并可对反馈情况进行查询统计。问卷调查功能可通过与其他功能的联动,对会议选题意见、评选活动等进行在线调查。信息发布系统则可实现信息栏目维护以及编写发布。公文流转系统用于机关内部事务性办件审批工作,包括办件审批、我的办件、办件单查询、请休假管理、请休假审批、外出报备及审批五项功能。在组织管理方面,“数字政协”平台建立了会议活动、联络联系和人员考评等系统。会议活动系统结合政协需求实现了会前的创建会议、会议通知的发送、会议报名、参会回执等功能,同时在会后还可通过问卷调查对会议情况进行分析。联络联系功能自动关联委员和机关工作人员信息,将政协机关、政协委员及其他履职主体有机组合,支持在线图文语音沟通和一键拨打电话。人员考评系统支持对政协机关工作人员按设置的指标进行考评打分,包括指标库管理、人员考核、考核评分、考核统计、职务管理、考评催办等具体功能。

### 三、案例分析:数字技术驱动协商民主运行机制变革的内在机理

通过对“数字政协”项目建设案例的深描可以发现,“数字政协”平台的搭建赋能了人民政协的提案管理、社情民意、远程协商、委员档案、资源下沉和政协建设。借助于数字技术的赋能,人民政协的协商民主实践以更加高效透明的方式展开。在此基础上,数字技术的引入驱动着传统的政协协商在民意表达、协商参与、信息获取和民主问责等具体方面的运行机制发生变革。因此,理解数字技术驱动协商民主变革的内在机理需厘清数字技术驱动的民意表达、协商参与、信息获取和民主问责等具体机制变革的生成。

#### (一)数字技术驱动的民意表达机制变革

协商民主追求民意的充分表达和交流<sup>[31]</sup>,而“数字政协”项目正是通过数字技术应用为民意的表达提供了便捷的渠道。同时,“数字政协”项目实现了可视化和清晰化的民意汇集,使得民意不再是空洞的哲学概念<sup>[32]</sup>。如图1所示,通过数字技术的驱动,民意反馈渠道的搭建和民意可视化共同推动协商民主中的民意表达机制发生变革,民意表达和分析的效率在变革中实现了提升。在民意表达渠道方面,通过“数字政协”平台的提案管理和社情民意系统,提案提交和社情民意的报送全流程均可在统一的线上平台完成。同时,“数字政协”中的提案管理系统支持各级政协部门根据工作需求实现流程自定义,让提案的提交和审核更加便捷高效。正如一位政协工作人员所言:“通过自动生成词云等方式的分析,使得提案的内容、性质、办理情况以及委员对办理是否满意都清晰呈现。”相较于传统的纸质材料和邮箱报送方式,“数字政协”的社情民意系统支持社情民意通过手机端即时报送和整理,便利了民意的充分表达,提升了民意沟通的时效。某市政协一名专门负责社情民意工作的干部总结了社情民意系统的价值:“社情民意系统的建立减少了大量统计工作,可以将精力集中在质量把关上。同时,系统的运用加强了上下层级之间沟通时效,信息采用反馈更及时。工作成效实现了数字化归档,更加便于适时查看各年度工作情况。”

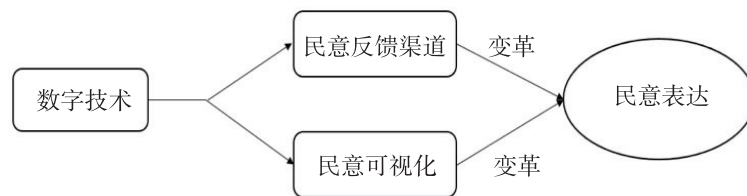


图1 数字技术驱动的民意表达机制变革

在民意可视化方面,数字技术应用使得民意在汇集过程中以清晰的方式呈现,民意表达变得更加高效。借助数据分析技术,“数字政协”平台在完成提案办理和社情民意记录存储的过程中实现了对提案和社情民意所汇集而成的民意数据的挖掘与分析。数据的分析使得海量提案和社情民意之中所包含议题类别、报送单位、采纳情况以及承办单位信息以词云和统计图等形式可视化和清晰化实时呈现。通过提案类别数据的可视化,可从中直观分析委员和群众所关注的重点领域。依据可视化的社情民意数据,民意以更加清晰的方式表达和呈现,作为专门协商机构的人民政协实现了对委员和群众所关注重点议题的精准把握。当民意表达以更加高效且清晰化的方式呈现在地方治理的决策主体面前时,具备较高关注度的议题也更易获得决策主体

的关注。正如一名政协干部所言：“如果一个议题上万人在关注，那么这个问题党委政府就不能忽视。”基于党委政府的支持，人民政协可高效动员各方资源回应民众诉求。

### (二) 数字技术驱动的协商参与机制变革

在数字技术驱动下，“数字政协”项目为协商民主的深度协商互动和共识凝聚搭建了全新的平台，人民政协成为协商民主实践创新最为活跃的渠道<sup>[33]</sup>，协商民主准入性和包容性的提升促成了协商民主的协商参与机制的变革(如图2所示)。在协商民主的准入性方面，“数字政协”项目的建设通过网络议政系统实现了协商民主的多元参与创新，协商民主可以容纳更多的协商主体参与到实时协商之中。在“数字政协”平台的网络议政聊天室内，每一名加入聊天室的政协委员均可针对特定协商议题开展深度互动，充分发表自己的意见和观点，广泛凝聚共识。在每一场网络议政中，均有至少一名领导干部在其中进行适当回应或根据议政发言内容形成纪要纳入调研报告。一名政协机关干部在谈及网络议政时说：“将某专委70余名委员组织起来开会协商不那么容易，这70余人来了以后是不是对该议题感兴趣也不清楚。我索性把它放开，你有话则长无话则短，你想说就说，没有刚性的任务。这种形式效果非常好。”

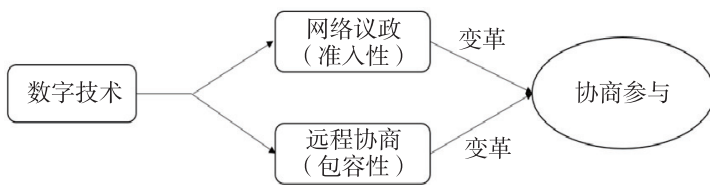


图2 数字技术驱动的协商参与机制变革

在协商的包容性方面，“数字政协”项目建成的远程协商会议系统使得协商参与突破了时空的限制，创造性地将协商场地设置于生产车间、田间地头等多元化的场所，让政协委员可以在最熟悉的场域参与协商，有效节省了时间和人力物力。一位政协工作人员在介绍远程协商时说：“比如说全会期间对政府工作报告的讨论，委员正襟危坐地在那发言，一个小组20个人，一个人讲10来分钟，一个上午都讨论不完，现在他们就可以利用这个新渠道来补充自己的意见。”数字技术驱动了协商民主包容性的提升，使得协商实践更加具备活力，从而调动多元协商主体突破地理阻隔和时间限制广泛参与到协商过程之中。

### (三) 数字技术驱动的信息获取机制变革

西方背景下的协商民主是为弥补聚合式民主存在的问题而产生的纠偏机制，而协商民主在中国的出现是为了回应政治发展在不同阶段的需求<sup>[34]</sup>。但信息获取影响到协商民主的质量，不同类型的协商民主实践均需要在具备充分信息的背景下展开<sup>[35]2-10</sup>。通过数字技术的应用，协商民主的过程得到了充分的信息供给，专门协商机构实现了信息共享。如图3所示，数字技术应用所带来的协商充分信息和三级信息共享驱动协商民主的信息获取机制实现了变革。在协商的信息供给方面，为便利政协委员等协商参与主体的信息获取，“数字政协”平台通过与统计等部门的数据共享为政协委员的协商参与储备了大量可参考的数据。“数字政协”还开设学习专栏、书香政协、视频点播、教育基地等栏目，为政协委员和政协机关干部搭建一站式学习平台，不断充实政协委员协商参与所需要的信息资源。同时，政协委员还可在“数字政协”平台学习查看各地政协在推进政协协商向基层治理延伸过程中先进的经验做法，进而实现自身工作的优

化。此外,“数字政协”平台可依据委员档案大数据对政协委员进行履职画像,进而辅助筛选出在某一协商议题领域具备长期知识储备的政协委员,让掌握充分信息的政协委员参与到对口议题的协商与调研活动之中。在调研过程中一名政协机关干部介绍:“根据委员档案,当一名政协委员攻读了经济学博士学位,报送的提案和社情民意都是关于经济议题的时候,下次关于经济方面的调研就要带上他,同时会议上他也要发言。”这一过程使得协商参与的代表选择机制更加科学且更具有针对性,并进一步推动高质量协商成果的达成。

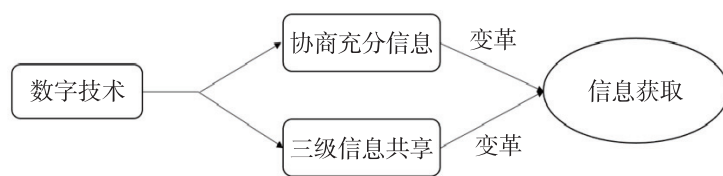


图3 数字技术驱动的信息获取机制变革

在专门协商机构的信息共享方面,“数字政协”项目通过实现省、市、县三级人民政协日常信息的交互共享助推信息获取的变革。“数字政协”项目进一步提升了政协机关通知发布、会议活动、公文流转等方面的信息流转效率。例如在会议活动中,政协工作人员可在协商会议召开前通过系统发布通知公告,上传会议日程、文件资料、委员分组等信息,委员也可实时查阅会议发言、简报、参阅资料等全部会议资料。借助“数字政协”平台的文件交换系统,全省政协146家单位之间的非涉密文件资料实现了线上交换,协商民主的信息共享和交互机制进一步完善。一名政协机关工作人员在谈及信息获取时说:“数字政协改变了自己现有的一些业务工作流程和思维模式,资源共享和互联互通也更加便捷。”

#### (四)数字技术驱动的民主问责机制变革

在当今中国,协商民主是推动中国政治整体发展的一个着力点<sup>[36]77</sup>。作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构,人民政协的建设水平在相当程度上决定着协商民主的发展水平。因此,全面发展协商民主必然要加强人民政协专门协商机构建设,搭建实践全过程人民民主的坚实平台。“数字政协”项目通过数字技术助力人民政协组织建设,实现了协商民主在民主问责机制方面的变革。如图4所示,数字技术的驱动使得人民政协的人员问责与考核机制更加透明高效。“数字政协”平台可基于人员考评和委员档案系统对政协工作人员和政协委员的日常履职情况展开跟踪考核评价,进而对机关工作人员和政协委员均形成有效的正向激励,促进机关工作人员和政协委员在履职中积极回应来自民众的诉求。此外,协商民主在民主问责机制方面的变革还意味着,在数字技术驱动之下协商机构和协商主体对于协商过程和成果落实方面问责能力的加强,协商全过程可以实现动态追踪(如图4所示)。

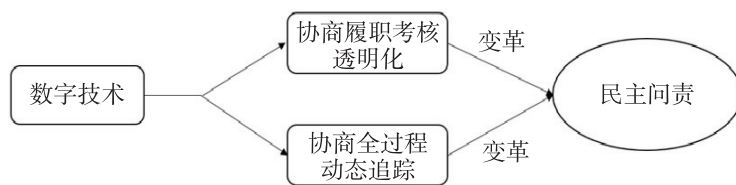


图4 数字技术驱动的民主问责机制变革

基于“数字政协”平台,提案的撰写、提交、审核、交办、承办等提案办理全流程均在系统内实现了详细记录和留存,同时社情民意报送、处理、选登和汇总统计等相关数据也存储于系统之中。通过查阅提案和社情民意报送以及办理流程与落实情况相关数据,人民政协机关及其政协委员均可通过“数字政协”平台对提案和社情民意报送和办理情况进行实时追踪,使得提案和社情民意处理流程更加透明,并形成对成果落实的强大回应性压力。在此基础上,“数字政协”项目赋能人民政协向基层治理领域延伸的相关工作创新,省级政协可以实时关注全省各基层政协工作完成情况,借助数字技术的应用实现协商工作从选题、调研到协商成果督办的全流程的动态跟踪。一名政协机关干部在谈到政协信息交互机制时说:“当我们需要全省每个县的数据时,马上就可以从APP上看到,这个是非常方便的。另外还可以掌握每个案例的实时动态,包括它开展到什么程度。指导和监测这块都很方便。”

#### 四、结论与讨论

数字技术的产生对于民主发展具有积极意义<sup>[37]</sup>,当前在中国语境下探究数字技术应用对协商民主的影响,需要关注作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构的人民政协。在数字技术迅猛发展的背景之下,数字技术的应用赋能了人民政协及其所开展的政协协商实践。通过“数字政协”项目的建设,人民政协从提案管理、社情民意、远程协商、委员档案、资源下沉和政协建设等方面入手搭建起“数字政协”平台。在提案管理方面,人民政协借助数字技术的赋能实现了提案办理流程再造和过程追踪。在社情民意方面,技术应用使得社情民意的报送和整理更加高效便捷。远程协商系统构建起网络议政和远程会议平台,创新了协商的渠道和形式。委员档案系统所支持的委员大数据画像功能,实现了委员考核与履职实践的有效衔接。在资源下沉和政协建设方面,“数字政协”平台可实时总结人民政协向基层治理领域延伸的经验案例,并为政协机关的信息传递与组织管理提供强力技术支撑。

通过对“数字政协”项目案例的深入考察可以发现,数字技术驱动协商民主运行机制在民意表达、协商参与、信息获取和民主问责四个方面产生了系统性变革。在民意表达方面,数字技术的应用为民意的报送搭建了高效便捷的渠道,技术驱动之下民意数据以可视化形式清晰呈现在决策主体面前。基于可视化的民意数据,协商主体和决策主体可以精准把握提案和社情民意中所聚焦的领域和议题等内容,让协商和调研议题的选择机制更加完善,进而动员各方资源有效回应民意诉求。在协商参与机制方面,数字技术的驱动使得协商准入性和包容性得到提升。网络议政和远程协商会议平台的搭建深化了协商民主中的深度互动和共识凝聚,使协商民主突破时空阻隔,实现了时间以及人力物力的高效使用。在信息获取机制方面,数字技术支撑的数据共享为协商民主的开展提供了充分的信息供给,基于委员档案数据所实现的委员画像保障了掌握专门知识和充分信息的政协委员在协商和调研中的精准参与。数字技术驱动下协商信息的充分供给和三级信息共享推动协商民主在信息获取机制上的变革。在民主问责机制方面,借助于数字技术的应用,协商参与主体的履职向更加透明的方向转变,协商全过程也变得更加透明清晰和可追踪。协商履职考核的透明化和协商全过程的动态追踪,使得协商民主在民主问责方面达成变革。

基于数字技术的驱动,协商民主运行机制在民意表达、协商参与、信息获取和民主问责四个方面产生了系统性变革。然而,由于以“数字政协”为代表的数字技术在协商民主领域的应用尚处于持续探索的阶段,在发展全过程人民民主的当下,数字技术驱动协商民主变革的实践仍具备完善空间,数字时代协商民主的相关理论仍有待进一步深化。同时,如何以数字技术为驱动力推动协商民主的迭代发展,仍需要在实践中持续探索,本文认为可从以下三个方面展开。

第一,推动技术平台的功能创新与系统优化。数字技术支撑的协商平台建设应持续关注和挖掘协商主体和决策主体在平台使用过程中面临的“堵点”和共同需求。发掘出适应机关干部、政协委员和人民群众需求的功能创新点,并根据各方共性需求完善功能模块建设。在此基础上,协商平台在建设中还应面向需求推动运行机制变革,支持各地协商机构根据当地开展协商工作的实际情境开发能够满足协商主体个性化需求的功能应用,实现技术应用与协商实际的适配。此外,协商平台系统还可立足于机制创新需求,探索全新机制,为多元主体的协商参与搭建开放平台,提升协商民主的准入性和包容性。

第二,借助数字技术激发协商民主治理效能。中国协商民主兼具治理与民主的双重性,其制度设计和实践以治理有效性为导向。因此,协商民主在发展中还应尝试借助数字技术将协商民主制度优势转化为治理效能。尽管当前全国多地已经展开了如政协协商与基层治理相结合等将制度优势转化为治理效能的创新实践,但在这一过程中如何基于数字技术的应用实现协商民主治理实践的提质增效仍然具备较大探索空间。未来的协商治理实践应尝试通过数字技术的应用吸纳多元主体参与到协商治理实践的全过程之中,并增强协商过程的透明度,以数字技术驱动协商民主治理参与机制变革,推进全过程人民民主治理价值更充分实现<sup>[38]</sup>。

第三,探索数字技术在协商民主体系内的创新应用。协商民主体系的完善发展需要统筹推进协商民主广泛多层制度化发展,而协商民主广泛多层制度化发展的实现需要数字技术的赋能。因此,可以通过数字技术在整个协商民主体系内的创新性应用,推动协商民主体系多层面实现持续的迭代发展,并基于数字技术尝试在协商民主体系内探索建立多种协商渠道相互衔接的网络,形成协商民主体系的制度合力,进而与全过程人民民主发展要求相呼应。

#### 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] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22.
- [3] 李锋,尹俊.全过程人民民主视域下的社会主义协商民主[J].长白学刊,2022(5):34-42.
- [4] 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.
- [5] 张贤明.社会主义协商民主的价值定位、体系建构与基本进路[J].政治学研究,2023(1):42-50.
- [6] 郎友兴.中国协商民主的双重特性:超越民主、超越协商[J].中央社会主义学院学报,2022(6):54-62.
- [7] 陈家刚.协商民主:制度设计及实践探索[J].国家行政学院学报,2017(1):60-65.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] LOADER B, MERCEA D. Networking democracy? Social media innovations and participatory politics[J]. Information, Communication & Society, 2011(6):757-769.

- [11] 秦国民,杜奕兵.数字技术赋能全过程人民民主的动因及其表现[J].河南社会科学,2023(7):40-46.
- [12] 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.
- [13] FISHKIN J, et al. Is deliberation an antidote to extreme partisan polarization? Reflections on “America in One Room” [J]. American Political Science Review, 2021(4):1464-1481.
- [14] 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(3):49-60.
- [15] LEWIS O. Net inclusion: New media’s impact on deliberative politics in China[J]. Journal of Contemporary Asia, 2013(4):678-708.
- [16] 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.
- [17] 汪波,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.
- [18] 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.
- [19] MENENDEZ-BLANCO M, BJØRN P. Designing digital participatory budgeting platforms: Urban biking activism in Madrid[J]. Computer Supported Cooperative Work, 2022(4):567-601.
- [20] 袁方成,刘桓宁.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.
- [21] 袁方成,王梦琳.信息技术如何赋能基层协商民主——江苏淮安政协“码”上议的经验观察[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2022(1):91-99.
- [22] 陈家刚,张翔.数字协商民主:制度规范与技术路径——江苏省淮安市“‘码’上议”实践探索[J].江海学刊,2022(6):135-142.
- [23] 周淑真.人民政协:全过程人民民主重要制度载体——历史逻辑、方位体现与职能机制考察[J].当代世界与社会主义,2022(2):20-28.
- [24] 董树彬,罗原生.全过程人民民主视域下人民政协的历史使命、显著优势与时代意蕴[J].探索,2023(1):53-65.
- [25] 凌争.走出案例研究的迷思:两种视角与两种能力[J].经济社会体制比较,2022(5):125-133.
- [26] 高奇琦.科技政治学:智能革命时代的新变化与新议题[J].探索,2020(5):66-76.
- [27] 汪仲启,杨洋.全过程人民民主视域下民意表达制度化的路径机制研究[J].中共天津市委党校学报,2023(6):43-52.
- [28] 陈家喜,陈硕.数字时代的西方政治参与变革:社交媒体的影响及限度[J].经济社会体制比较,2020(4):89-98.
- [29] 孟天广,季程远.重访数字民主:互联网介入与网络政治参与——基于列举实验的发现[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2016(4):43-54.
- [30] 陈家刚.协商民主:概念、要素与价值[J].中共天津市委党校学报,2005(3):54-60.
- [31] INGHAM S, LEVIN I. Can deliberative minipublics influence public opinion? Theory and experimental evidence[J]. Political Research Quarterly, 2018(3):654-667.
- [32] 汪波.大数据、民意形态变迁与数字协商民主[J].浙江社会科学,2015(11):41-47.
- [33] 谈火生,宋雄伟.中国共产党对社会主义协商民主的百年探索[J].行政管理改革,2021(8):13-21.
- [34] 覃漩.协商民主与政治发展[J].复旦学报(社会科学版),2022(1):148-155.
- [35] 詹姆斯·S·费什金.倾听民意:协商民主与公共咨询[M].孙涛,何建宇,译.北京:中国社会科学出版社,2015.
- [36] 燕继荣,彭莹莹.中国基层协商民主制度化研究[M].北京:人民出版社,2023.
- [37] 徐圣龙.从载体更新到议程再造:网络民主与“大数据民主”的比较研究[J].社会科学,2019(7):11-22.
- [38] 刘伟,李昊霖.发展全过程人民民主:制度体系与治理效能[J].学习与探索,2024(2):36-43.

## The Reform of Consultative Democracy Operating Mechanism Driven by Digital Technology

——A Deep Observation Based on the “Digital CPPCC” Project in Yunnan Province

LIU Wei, LI Haolin

(School of political science & Public administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

**Abstract:** CPPCC is an important channel and specialized consultative organization of socialist deliberative democracy, and CPPCC consultation plays a leading role in the construction of socialist consultative democracy. Therefore, to understand the consultative democratic reform driven by digital technology, we need to pay attention to the application of digital technology in the construction of special consultative bodies of the CPPCC and its consultation practice. Through the construction of the “Digital CPPCC” project, the CPPCC has built a digital system platform around the work contents of proposal management, social conditions and public opinion, remote consultation, members’ files, resource sinking and CPPCC construction, thus enabling the CPPCC to practice consultative democracy. On this basis, the application of digital technology drives the realization of the reform of the operational mechanism of consultative democracy, such as public opinion expression, consultation participation, information acquisition and democratic accountability. In this process, the establishment of public opinion feedback channels and the visualization of public opinion through the adoption of digital technology promote the transformation of public opinion expression mechanism. The access and inclusiveness of consultation promoted by digital technology have changed the traditional consultation and participation mechanism. The consultation information supply and three-level information sharing brought by the introduction of digital technology have realized the change of information acquisition mechanism. The transparency of consultation performance appraisal based on digital technology empowerment and the tracking of whole-process of consultation drive the reform of democratic accountability mechanism. Since the application of digital technology represented by “Digital CPPCC” in the field of consultative democracy is still in the stage of continuous exploration, we should start with the functional innovation and system optimization of digital consultation platform, stimulate the governance efficiency of consultative democracy with the help of digital technology and the innovative application of digital technology in the consultative democracy system, and further drive the continuous optimization and development of consultative democracy operation mechanism with the help of digital technology.

**Key words:** digital technology, consultative democracy, whole-process people’s democracy

责任编辑:赵超

引用格式:董树彬,李芎霓.以系统观念发展全过程人民民主的逻辑与进路[J].探索,2024(5):86-98.

## 以系统观念发展全过程人民民主的逻辑与进路

董树彬,李芎霓

(吉林大学 马克思主义学院,吉林 长春 130012)

**摘要:**发展全过程人民民主是蕴含丰富系统观念智慧的系统性工程和结构性体系。系统观念则是在承认事物普遍联系的基础上,遵循整体性、协同性、层次性、动态性和开放性等思维原则,具体把握事物的系统规律、系统联系与系统存在,从而实现事物本身结构与功能的调整与优化的一种思维方式,能够为发展全过程人民民主赋予整体推进和统筹全局的哲学意指和方法论主线。以系统观念发展全过程人民民主有着深刻的出场逻辑,它是马克思主义系统观的内在要求、中华优秀传统文化的系统观念蕴含、中国共产党民主系统观念实践的经验总结等综合作用而形成的必然结果。同时,全过程人民民主有着深刻的系统观念呈现,蕴含坚持五大民主实践环节的有机串联的整体性特征、坚持多元民主发展主体的系统共进的协同性特征、坚持人民当家作主的制度体系保障的层次性特征、守正与创新相统合的与时俱进的动态性特征。以系统观念发展全过程人民民主,要以系统观念进行应然与实然相统合的整体性把握,着力促进全过程人民民主实践的系统化完善,在各层次、各环节、各领域、各方面进行整体性规划,以及在优化民主与民生事业、国家治理与现代化协同发展向度方面实现协调互动和统筹兼顾,从而优化全过程人民民主的内部结构,促进民主效能提升。

**关键词:**全过程人民民主;系统观念;国家治理;整体性

**中图分类号:**D63

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-5194(2024)05-0086-13

坚持系统观念范式与实践是保证全过程人民民主有效展开的逻辑先导。所谓系统,是指若干要素之间具有内在逻辑关联的综合体<sup>[1]51</sup>。系统观念则是在承认事物普遍联系的基础上,遵循整体性、协同性、层次性、动态性和开放性等思维原则,具体把握事物的系统规律、系统联系与系统存在,从而实现事物本身结构与功能的调整与优化的一种思维方式,能够为发展全过程人民民主赋予整体推进和统筹全局的哲学意指和方法论主线。作为一个有机整体和一项系统工程,发展全过程人民民主不仅是其内部实践环节和构成要素之间的交叉与组合,而且与经济和社会发展等外部发展格局相互影响,包含着深刻的系统哲学智慧。党的二十届三中全会将“坚持系统观念”<sup>[2]6</sup>作为进一步全面深化改革的一项原则,而且“系统”二字出现了11次,足以证明党和国家对系统观念的高度重视。因此,以系统观念为论域对全过程人民民主的出场逻辑、系统蕴含和发展向度进行思辨与拷问,有助于在实践中实现全过程人民民主发展的战略性布局、全局性谋划、前瞻性思考和整体性推进。

**基金项目:**国家社会科学基金重大项目“中国共产党百年奋斗中坚持人民至上经验研究”(22ZDA009),项目负责人:邵彦敏。

**作者简介:**董树彬,男,博士,吉林大学马克思主义学院副院长,教授,博士生导师,国家“万人计划”青年拔尖人才;李芎霓,女,吉林大学马克思主义学院博士研究生。

## 一、文献述评与问题提出

民主是全人类秉持的共同价值。中国共产党坚持“两个结合”,在中国式现代化进程中领导人民探索出中国特色社会主义政治发展道路,创造了全过程人民民主这一人类民主文明新形态。推进全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高,是全面建设社会主义现代化强国在政治建设领域的目标任务。当前,学界围绕什么是全过程人民民主、为什么发展全过程人民民主以及如何进一步发展全过程人民民主从不同维度、视域展开了学理性阐释,并从核心内涵<sup>[3]</sup>、内在逻辑<sup>[4]</sup>、价值理念<sup>[5]</sup>、制度体系<sup>[6]</sup>、特色优势<sup>[7]</sup>、治理效能<sup>[8]</sup>以及优化路径<sup>[9]</sup>等具体层面进行深入挖掘、全面探讨,形成了较为系统、丰富的理论与实践成果,为研究全过程人民民主提供了重要范式借鉴。在全过程人民民主与系统观念的关系问题上,学界已从不同维度展开了相关研究。

一是在认识论和实践论层面的内容机理阐释,在不同程度上将全过程人民民主作为一项系统工程本身的内在要素、结构及其功能实现。例如,有的学者从“‘全过程’的学术空间出发,通过对其理念、基底、要素、环节的探究,就系统化层面诠释全过程人民民主‘全’之优势”<sup>[10]</sup>;也有学者“基于系统化思路从概念构建、发展价值、发展比较优势以及发展逻辑等维度对如何发展全过程人民民主进行系统总结,并对其发展愿景进行展望”<sup>[11]</sup>。

二是将发展全过程人民民主置于系统观念视域下进行阐释,为全过程人民民主的理论与实践发展提供新的思路。有学者认为,必须“将制度要素纳入到全过程人民民主的系统结构中,即全过程人民民主是‘目标—制度—实践’三位一体的结构体系”<sup>[12]</sup>;也有学者从“系统观念的总体视域下深刻阐发全过程人民民主的生成逻辑,分析全过程人民民主的要素结构,展现全过程人民民主的鲜明特征,探讨发展全过程人民民主的实践路径,充分理解全过程人民民主的内在优势”<sup>[13]</sup>。

三是系统阐释全过程人民民主与国家治理的内在契合,彰显发展全过程人民民主的系统意涵。例如,有的学者将国家治理与民主发展作为宏观系统视域,认为“全过程人民民主蕴含深厚的民主治理理念、科学的治理逻辑和有效的治理机制,为我国国家治理现代化提供价值遵循、制度依据、实践途径和文化支撑”<sup>[14]</sup>;也有学者收缩视角,充分发掘全过程人民民主的基层治理效能,认为“在现代化进程中,民主与治理的耦合共进,既是国家治理现代化的大势所趋,也是以民主赋能治理的逻辑前提”“全过程人民民主与基层治理的价值取向相吻合、任务目标相一致、制度安排相耦合,能够全面赋能基层治理,提升基层治理效能”<sup>[15]</sup>;有学者强调,“基层是全过程人民民主的重要实践场域”“‘三全合一’的基层全过程人民民主运作,为推动基层民主、打造基层治理共同体提供了可资借鉴的经验”<sup>[16]</sup>。

从总体上看,既有研究已经关注到了系统观念与全过程人民民主的关系这一重要议题,为本研究提供了重要启发。但也要看到,专门从发展全过程人民民主的系统观念意涵进行研究仍有待进一步提升。鉴于此,本文以系统观念为论域对全过程人民民主的出场逻辑、核心呈现和实践进路进行思辨与拷问,有助于在实践中实现全过程人民民主发展的战略性布局、全局性谋划、前瞻性思考和整体性推进。以系统观念方法辩证审视全过程人民民主,成为一种理论可能与实践必然。这一分析视域与整体考量及其研究结论,对于全过程人民民主的系统联动发展和

整体效应实现具有积极的启示意义。

## 二、以系统观念发展全过程人民民主的出场逻辑

全过程人民民主是中国民主发展的创新成果,其系统观念不仅是其内部实践环节和构成要素之间的交叉与组合,而且与经济和社会发展等外部发展格局相互影响、相互促进。全过程人民民主不是“飞来峰”,而是马克思主义系统观的内在要求、中华优秀传统文化的系统观念蕴含、中国共产党民主系统观念实践的经验总结、应对民主发展进程中复杂问题的现实选择等深厚的理论基础、文化基因和历史积淀综合作用而形成的必然结果。

### (一) 坚持马克思主义系统观的内在要求

马克思主义系统观产生于近代社会,将整个社会视为“自由人联合体”“社会生产有机体”等复杂的系统。全过程人民民主坚持对马克思主义民主思想的继承与发展,其与西式民主理论与社会发展善治分离不同,在民主理论、主体以及实践等维度更加侧重与社会发展的内在统一,对社会发展产生了综合性、整体性的正向影响。

第一,民主理论的系统观。马克思将整个社会的发展看成一个复杂的有机体,这个有机体是包含物质资料的生产与再生产、人的社会关系及其观念本身的生产等要素内在联系的社会结构,即生产力与生产关系、经济基础与上层建筑等相互之间互促互进的有机系统。因此有学者指出:“马克思的辩证法首先是社会系统的辩证法。”<sup>[17]222</sup> 在这些子系统之间以及子系统内部,按照一定的层次和规则呈现出富有弹性的有序结构。民主作为政治上层建筑的表现形式,对经济基础和社会生产力的发展具有反作用。西式民主理论遵循主体形而上学霸权逻辑而造成的一系列民主异化症结迫使其经济和社会发展负重前行,而全过程人民民主要求每个个体利益与他者利益的有机结合,实现现实的人向“民主共同体”的复归,对经济社会发展具有积极的促进作用,在理论建构上体现了民主与社会发展的系统观念意蕴。

第二,民主主体的系统观。一方面,人是现实的人而不是抽象的人。马克思运用系统观念,看到了人的本质不是自然意义或孤立意义上的个体,而是具有一定社会性质、从属于整体范畴的“一切社会关系的总和”<sup>[18]135</sup>。只有把每个人的力量组织起来,个人的自由和解放才能充分实现,民主才具有更为实际的意义。另一方面,人是全面发展的人而不是资本逻辑掩盖与遮蔽下的片面发展的人。西式民主的异化本质造成了人的片面发展,具体表现为“S-R”(刺激-反应)图式。马克思立足于唯物史观的宏阔视野,认为只有实现高阶社会形态的转变,才能组成“联合体”,实现人的全面发展。全过程人民民主以“全方位、全覆盖、全领域”为特征,彰显了民主不是“个别人”的民主,而是“全体人民”的民主主体系统意蕴。

第三,民主实践的系统观。在马克思看来,社会有机体内部不同要素所发挥的作用不同,其所处的地位也不同。只有实现各子系统之间的协调互动、相互贯通,才能推动社会有机体的正向演化。而这一过程并不是自发的、盲目的,而是现实的人的“自我意识”<sup>[19]501</sup>,是在有目的的生产实践活动中实现的。由此,现实的人的民主实践活动都是在一定的社会结构中践行的。新时代以来,全过程人民民主从实践到理念再到实践、从局部到全局再到局部的否定之否定提升,通过“民主”汇聚了实现中国式现代化的智慧结晶,增强了社会发展活力,增强了民族复兴伟力,体现了全过程人民民主对马克思主义系统观的实践性阐发。

## (二)汲取中华优秀传统文化中的系统观念蕴含

中华优秀传统文化中蕴含着正确处理人与社会、人与自然、人与人之间关系的系统观念范式,蕴含着发展全过程人民民主的系统观念传统和系统观念智慧,对新时代系统性发展全过程人民民主具有重要的借鉴价值,成为发展全过程人民民主系统观念的文化支撑。全过程人民民主理念充分挖掘中华优秀传统文化中的系统观念智慧,并结合时代要求与现实需要进行了创造性转化和创新性发展,实现了传统思维智慧与全过程人民民主发展的有机融合。

第一,整体统一的结构系统观。中华优秀传统文化中蕴含着丰富的系统观念。例如,与西方的针对性思维方法不同,中国古代医学将人体视为彼此相通、协调运转、由表及里的全息系统整体,中医更加注重从全局和整体出发,即某一器官或部位发生病变,要找寻其深层次病因,而不是以单一性或线性思维对该器官或部位进行医治。衍生到民主领域,西式民主体现为“断点式”的民主单一观,尤其是将民主选举程序绝对化的思维定式不断掏空民主实质内容。中国共产党则将民主发展视为一个系统工程整体推进,既强调选举,也注重协商、决策、管理、监督等程序,强调民主实践的不同环节及其关联性和互动性;既强调民主,也注重民主与民生、民主与治理等协同发展,在实践互进中形成了发展全过程人民民主的强大合力。

第二,天人会通的宇宙系统观。古代先贤强调人是自然界的一部分,并与自然界共同构成相互贯通的有机整体,凝聚了“天人会通”的整体思想观。例如,《周易》通过对“八卦”与自然和社会中的事物搭建联系,突出了万事万物之间的错综复杂联系。在此基础上,《尚书·洪范》中所说的“五行,一曰水,二曰火,三曰木,四曰金,五曰土”,既强调了“五行”的相生相克,也将其视为一个协同共进的有机整体进行叙述。中华优秀传统文化以质朴的道理诠释了“和生万物”的系统蕴涵,构成了“天人合一”的元系统图式或思想框架。在此基础上,全过程人民民主强调“天下大同”的和平系统观,倡导弘扬全人类共同价值,并与人类现代化发展进程有效衔接,形成世界各国互利共赢、人与自然和谐共处的强大合力。

第三,知行合一的认知系统观。中华优秀传统文化中蕴含着有关主客体关系的认知系统理论。古代先哲强调“物我合一”的世界观,蕴含着中国人“知行合一”的方法论范式,进而成为扎根于中国人内心深处的基本思维方式和实践方式。衍生到民主领域,发展全过程人民民主就是要把握好知与行的关系。中国共产党以总体设计和科学部署促进全过程人民民主系统观念的功能实现与统筹谋划,建构、完善人民当家作主制度体系以保障全过程人民民主的实现,拓展人民群众参与民主的渠道以确保全过程人民民主的真实性、广泛性。同时,中国共产党注重民主理论与实践的有机结合,在总结民主实践经验的过程中构建全过程人民民主话语体系。

## (三)中国共产党民主系统观念实践的内在升华

作为全人类共同价值之一,民主是中国共产党成立伊始就始终高举的伟大旗帜。全过程人民民主的重大理念不是民主政治的“飞来峰”,而是中国共产党百余年来艰辛探索与运用系统观念长期推进中国民主发展的内在升华与必然结论。百余年来,中国共产党带领人民以深刻的民主系统观念不懈探索社会主义民主政治建设,不断推动全过程人民民主制度体系建立健全,使民主从价值理念转变为扎根中国大地的制度形态和治理机制,从而在历史积淀层面展现了以系统观念发展全过程人民民主的出场逻辑。

新民主主义革命时期,中国共产党建立了“工人和农民的民主专政的国家”<sup>[20]772</sup>,并随着革

命任务的变化不断优化民主的主体,在确定以工人、农民和城市小资产阶级为民主主体的基础上,实现了对民族资产阶级这一民主主体力量的系统涵盖。百余年来,中国共产党自觉承担起追求与发展人民民主的历史责任,不断丰富人民民主的参与机制和制度形式。1931年,中国共产党领导工人和农民建立了苏维埃政权,开始了独立探索民主制度发展的历史。抗日战争时期,“三三制”民主政权在民主制度层面凝聚了人民意志,保证了战争的胜利。解放战争时期,人民代表大会制的建立创新了民主制度的实现形式,为新民主主义革命的胜利凝聚了力量、动员了群众、奠定了基础。

社会主义革命和建设时期,人民民主专政政权有了法律和制度保障,系统性地确立了人民当家作主的制度框架、法律原则、经济基础与政治架构,从而将多元民主要素制度化地纳入民主与现代化的协同发展之中。1954年全国人大一次会议通过的宪法,以国家根本大法的形式确立了我国的国体和政体,我国人民民主制度体系的基本格局由此基本形成。另外,《论十大关系》蕴含的政治与经济、社会发展系统观,则成为中国共产党运用系统观念处理包括人民民主问题在内的经济社会发展问题的典范。

改革开放和社会主义现代化建设新时期,以邓小平同志为主要代表的中国共产党人将系统观念运用于复杂矛盾和利益关系的处理中,“按照统筹兼顾的原则来调节各种利益的相互关系”<sup>[21]175</sup>,并在之后的实践中总结出走中国特色社会主义道路必须始终坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。同时,以宏阔的国际视野科学剖析和精准判断当时的时代主题,将各个国家看成是和平与发展的国际大系统中的不同要素,从而强调国家之间的多边联系、互利共赢,为中国民主系统观的世界胸怀夯实了重要基础。

中国特色社会主义进入新时代,面对世界范围内不同民主发展样态和制度形态的博弈与挑战以及国内人民的美好生活需要的新时代要求,全过程人民民主适应了人民群众管理国家和社会事务、经济和文化事业等方面的愿望和美好生活的需要。党和国家从各领域、各层次、各方面有序扩大人民群众的民主政治参与,使人民民主内在的结构与功能、质量与效益得到显著提升,更加注重民主促进民生和赋能基层治理、国家治理的重要作用,实现了民主制度优势向强大治理效能的转变,突出了全过程人民民主内在系统优化与外在系统协调发展的意涵。

### 三、以系统观念发展全过程人民民主的核心呈现

运用系统观念考察全过程人民民主的理论与实践,可以看到全过程人民民主是一个由五大民主实践环节的有机串联、多元民主发展主体的系统共进、人民当家作主的制度体系保障、守正与创新相统合的与时俱进的系统性工程和结构性体系。全过程人民民主蕴含整体性、协同性、层次性和动态性思维品格与理论特色,体现在民主环节与实践、民主主体与成员、民主制度与程序、民主发展与图景等不同层面。

#### (一) 整体性:坚持五大民主实践环节的系统串联

整体性是系统观念的核心追求和本质属性,是指若干元素通过一定的互联互通与高度耦合发挥出正向非加和性功能,即各具体元素在孤立和零碎状态下所无法达致的“ $1+1>2$ ”的整体状态和特有功能。系统的整体性要求我们厘清整体与部分的“种种联系和相互作用”<sup>[22]790</sup>,立足整体、统筹全局。五大民主实践环节是全过程人民民主的构成要素和组成部分,也是可以独立存

在的五个子系统,虽在功能作用和实践方式上角色不同、各有侧重,但又互促互进、协同发展,其内生张力具有联动性和协调性,这种完整的参与实践突出了全过程人民民主的系统性。

第一,民主选举的系统观念蕴含。民主选举是整个民主系统实践环节的逻辑起点或链条首端,它包括“国家机构选举和基层选举两种表现形式”<sup>[23]24-25</sup>。民主选举充分彰显了公共精神和集体意志,通过选票的集合达致民主的最优结果和公共利益的最大程度实现。在民主选举这一子系统中,不同类型的成年公民都能在合理的系统边界之内行使选举权与被选举权。这意味着全过程人民民主所要求的民主选举既作为民主实践系统的起始,也作为独立的子系统发挥作用,在整个民主过程不是局部的、零散的和碎片化的,而是全面的、系统的和整体性的。

第二,民主协商的系统观念蕴含。将民主协商视为一个系统,其内在地包含着政党、国家机构和社会等三个层面的子系统,在每个子系统内部又包含着涉及不同主体、不同分工和不同层面但能够相互配合、相互贯通的“七大协商渠道”,形成了民主协商系统的强大合力,能够整合并超越多元主体的利益诉求,即统合人民意志和社会资源,在民主主体的思维框架和认知图式中形成理性辩论与公共精神的“最大公约数”,从而促进总体性利益的最大化实现。

第三,民主决策的系统观念蕴含。从新时代以来的民主决策实际成效看,党中央科学统筹事关国家改革发展稳定的各项具体问题,并注重各项具体举措之间的逻辑关联性。例如,人大“开门立法”让人民意志在立法过程中得到体现,尤其是基层立法联系点使得人民群众在法律制定的起草、调研、修改以及评估等各个阶段吸纳人民智慧;政府“开门问策”充分听取人民群众等各方意见,在决策的启动、制定、公示以及确定等各个环节保障人民群众参与;此外,人民群众通过参与基层决策,就基层治理中的重大问题提出了建设性意见,使得基层民主决策的实际成效明显。这表明,无论是整体性的政策规划,还是重点性的民生问题;无论是总体性的法律方案设计,还是具体性的法律法规出台,都要保证人民群众的民主决策在顶层设计中发挥作用,彰显民主决策的系统性。

第四,民主管理的系统观念蕴含。依托所在村镇、社区、街道、社会组织或企事业单位,人民群众可以在基层充分发挥主人翁精神以管理国家和社会事务、经济和文化事业,广泛行使民主权利。近年来,民主管理实践的程序化水平和组织化程度实现了显著跃升,全面兼顾到民主管理系统内的多元主体和多元主体中的不同方面,实现了多元群体利益与全局性利益的有机统一。

第五,民主监督的系统观念蕴含。当前,全过程人民民主已经初步形成了多层次、全方位的民主监督体系,从而规定了权力执行主体的行为边界与行为模式,规制了权力机构的运行程序与职权范围。具体而言,民主监督既体现在宏观和中观层面的人大、行政、监察、司法、审计、财会和统计等方面的监督,也体现在微观层面群众通过各种途径和方式行使其民主监督权利;既包含政治层面的监督,也包含经济、文化、社会和生态等多个方面的监督。

## (二)协同性:坚持多元民主发展主体的系统共进

协同性具有存在论意义上的先在性特征,是指系统内部诸要素有差异但有主次、有侧重地促进系统整体的协调发展。一个系统存在的整体性目标是保持有序与稳定,这一目标催生了系统内各要素之间的协调性、协同性。在系统内,要素之间的协调或协同能够在促进系统整体加强和发展的同时,实现要素本身的加强和发展;如若要素之间缺乏一定的多元协同、互促互进,

有序和稳定的目标则无法实现。系统的协同性要求我们注意分析系统与各要素之间的内在关联,并找准其内在关联的基本方法。全过程人民民主是党、国家、社会、人民等多元民主发展主体内在平衡与协同作用的产物,表现为多元复合式的系统性结构。

第一,中国共产党作为全过程人民民主领导主体的“主导型”系统配置。作为党的优良传统和政治优势,人民民主的发展与资源的有效利用关系到党和国家的前途命运。而党和国家对全过程人民民主要素的系统输入、资源整合、资源输出和信息反馈,则起到统领全过程人民民主系统全局的主导性作用。具体而言,党和国家科学统筹对制度、程序和理论等民主资源要素的系统投入,自上而下积极了解民情、回应民意,自下而上凝聚民众共识意志、倾听民众利益诉求,由近到远满足群众需要、发展民意,为全过程人民民主良性运转提供坚实保障。

第二,社会团体作为全过程人民民主组织主体的“辅助型”系统配置。作为组织主体的社会团体可以向全过程人民民主系统输入一定的社会资源。在此基础上,全过程人民民主系统通过内部整合和吸纳进而作用于民主实践,以达致全过程人民民主实效性提升的现实目标。与“主导型”系统配置不同,社会团体参与全过程人民民主是具有外在辅助性的,更具有一定的客观性和全面性,因此能够形成发展全过程人民民主的全方位支撑。

第三,人民群众作为全过程人民民主参与主体的“主体型”系统配置。人民群众是全过程人民民主系统的基本单位,一个角色代表着一种程序化和规范化的行为模式,而多元主体及其相互关系直接影响全过程人民民主系统的内部结构。每个生活在国家之中的个体拥有充分的民主权利,其参与积极性的提升能够有效制约公权力,有效为国家发展贡献智慧力量。人民群众能够在参与民主实践的过程中不断完善自身,实现全面发展。

可见,多元民主发展主体共同参与,使得全过程人民民主发展过程呈现协同性系统共进。全过程人民民主内蕴多元民主主体协同共进、立体互促及相互确证的系统主体格局或“四梁八柱”<sup>[24]</sup>的协同性系统配置。这些主体之间不是互相冲突的关系,而是协同治理、功能互补、全面融合,形成上下联动、一以贯之的多元民主发展主体协调行动的强大合力,从而保证错综复杂的公共事务的有效处理和权力结构整体效能的有效发挥。

### (三)层次性:坚持人民当家作主的制度体系保障

系统的层次性要求我们注意系统内不同层次之间的特点和规律、区别与联系以及各自的运动规律。就制度体系保障而言,全过程人民民主是富有层次的系统整体,形成了以根本政治制度为载体、以基本政治制度为保障、以重要政治制度为辅助的人民当家作主的网格结构制度体系。当然,这三个层次的制度不是孤立和混乱存在的,而是具有强关联性和互动性的“共同存在”<sup>[25]</sup><sup>181</sup>的有机统一体。割裂其中任何一个层次,都会破坏全过程人民民主制度保障体系的完整性和系统性,从而影响其整体性制度效能的发挥。

第一,根本政治制度的系统观念蕴含。人民代表大会制度有着“一元二体”的组织结构<sup>[26]</sup>,能够将多元民意表达转化为符合广大人民根本利益的最优解决方法,关系国家发展全局、权力归属、政治道路与长远谋划,因此要用系统观念统整体、聚合力、谋全局。在人大系统之中,人民依法参与人大选举、立法和决定,并对其进行外部监督。换句话说,人大良好运转的方式是通过多元民主渠道输入人民的现实需求和民主智慧并转化为立法和政策输出,形成人大系统内部与外部的有效互动。另外,人大代表作为人民代表大会制度这一重要制度载体系统的要素,其履

职行为贯穿制度运行过程始终。

第二,基本政治制度的系统观念蕴含。在中国共产党的全局统摄过程中,基本政治制度构成了各党派、各民族、各阶层等多元主体合作共治的复合型民主治理格局。具体而言,新型政党制度通过“一核多元”的政党协商与合作层面的耦合共进、各司其职且相互支撑等关系结构,拓展了政党作为新型政党制度系统要素的合作空间与范围,以非对称性的和谐关系保障全过程人民民主的治理秩序与效能。民族区域自治制度能够保障少数民族的各项民主权利,提升少数民族地区全过程人民民主的组织化程度和程序化水平。其中,政党、民族和国家构成了这一制度系统有序运行的三元素<sup>[27]</sup>,三者共存共进,能够有效促进政治整合和社会稳定。基层群众自治制度本身作为人民当家作主的制度体系的一项因地制宜的子系统,能够有效联结基层治理的各个要素,在党建引领过程中突出城乡不同层级协同联动、同频共振,从而促进基层治理效能和韧性的系统提升。

第三,重要政治制度的系统观念蕴含。人民政协制度坚持双向贯通和双向发力<sup>[28]34</sup>,能够为纾解矛盾、保持政党和谐提供专门协商机构平台,并及时提出、发现和解决问题,保证党和国家方针政策有效落实下去、人民意见建议有效传递上来。协商民主制度的内核与特质契合了全过程人民民主的发展要求,真正保证人民群众的全过程民主政治参与。另外,在新时代全面深化改革的目标下,一系列全过程人民民主制度化的顶层设计不断完善,推动中国式现代化朝着更加具有政治稳定性和开放包容性的方向发展。

#### (四)动态性:坚持守正与创新相统合的与时俱进

动态性是系统观念时间层面连续性的现实表征,是指系统内部结构会随着时间和环境等因素的变化而变化,并由此实现系统之间、系统与环境、系统与要素之间的动态平衡,进而实现系统本身从简单到复杂、从无序到有序、从低级向高级的结构优化。无论是系统整体还是内部的各个阶层,都不是一成不变和停滞不前的,而是处于不断变化的动态之中。因此,从系统本身的动态演化过程来看,只有以发展为导向和内在特质的系统才是有长远生命力的系统。系统的动态性要求我们要理性看待事物,清醒认识事物的发展是一个曲折艰辛的过程,善于把握系统发展的阶段性特征和趋势性思维。

全过程人民民主的发展样态不是中国式民主的终极形态预设,而是整个民主发展变量规律中的一个阶段性常量。现实中没有满足于现存的民主原点和现成的概念框架,而是需要在现有基础之上继续围绕全过程人民民主的各环节、各结构、各要素做出政策指导和理论分析。在一定程度上说,舍弃“发展”这一动词修饰和基本逻辑前提,全过程人民民主就无从谈起。一方面,发展全过程人民民主的动态性特征,是由我国社会主义初级阶段基本国情和社会主要矛盾决定的。作为上层建筑的表现形式,发展全过程人民民主这一循序渐进的系统政治安排,既能对经济社会发展具有正向推动作用,也能够满足人民群众精神生活的发展性需要,更体现出中国共产党以系统观念方法推进民主政治建设的科学方法和庄严承诺。另一方面,坚持全过程人民民主的与时俱进,是以全局性、前瞻性和综合性眼光审视全过程人民民主发展进程中复杂问题的必然结论。由于时间和空间刻度的差异,使事物在一定发展阶段呈现出一定的个性特征,并对事物本身提出新的发展目标。对标到民主领域,发展全过程人民民主既关照当下、又对标未来,是当前与长远的动态均衡与有机统合。因此,发展全过程人民民主就必须勇于破除零碎型、收

敛型和孤立型思维局限,不囿于现有的发展成就,而要形成在理论创新中完善、在实践创新中激活自身发展道路科学性的内在系统观念逻辑。

#### 四、以系统观念发展全过程人民民主的实践进路

在一定程度上说,系统论是全过程人民民主的认识论基础。发展全过程人民民主要以系统观念进行应然与实然相统合的整体性把握,着力促进全过程人民民主实践的系统化完善和全过程人民民主体系的系统化建构,在各层次、各环节、各领域、各方面进行整体性规划,以及在优化民主与民生事业、国家治理以及现代化协同发展向度方面,实现全过程人民民主协调互动和统筹兼顾,从而优化其内部结构、促进民主效能提升。

##### (一) 发展全过程人民民主的整体性把握

全过程人民民主蕴含的系统性特征要求我们全面统筹协调其复杂的系统图景,避免将其层层解码而转化为单一性的民主任务,而要整体性把握全过程人民民主的发展方向和发展格局,明晰顶层设计、协商民主、党内民主以及社会主义民主与全过程人民民主之间的基本关系,从而在理论层面上明晰全过程人民民主的目标与逻辑。

第一,整体性把握全过程人民民主的发展方向。办好中国的事情,关键在党。在中国,党政互嵌的形式锻造了全过程人民民主系统的主轴,因此坚持党的领导有利于把握全过程人民民主系统全局的前进方向。要充分发挥党在全过程人民民主中的服务与引领、整合与分配等复合功能与民主角色,促进全过程人民民主的价值理念与人民群众的日常生活有机融合。在此基础上,既要立足现实和人民需求,又要放眼长远,以促进国家发展与社会稳定;既要强调发展,又不能主观、片面和零碎化发展;既要把握发展的特殊性,还要进行普遍性经验总结,实现世界民主发展的互利共赢。

第二,整体性把握全过程人民民主的发展格局。发展格局昭显了系统观念总揽全局、布局战略的前瞻性思考。“两个大局”是谋划工作的基本出发点,二者彼此相通、内外联动,具有一致性的发展走向,共同体现了发展全过程人民民主国内外兼顾的全面性格局。从战略性谋划来看,要把握“两个大局”之于全过程人民民主的时空坐标和现实场域,即贯通历史、现在与未来的全过程人民民主发展“时间轴”和中国与世界关系的“空间轴”,在“东升西降”的民主发展境况中弱化与消解西方国家主导的“中心—边缘”的旧世界民主发展格局,并以价值引领的方式谋求全过程人民民主的具体形态和最佳发展样态。

第三,处理好发展全过程人民民主的几对关系。一是处理好顶层设计与民主实践的关系。对于一项系统工程来说,做好顶层设计的路线图至关重要。要科学运用系统观念进行全过程人民民主的顶层设计和谋篇布局,及时发现民主实践环节的内在逻辑关联及其功能耦合,在一系列要素结构的协同发展中促进全过程人民民主整体性功能优化,从而减少民主实践过程的盲目性,使全过程人民民主在顶层设计与具体实践的互动中落地生根。二是处理好协商民主与全过程人民民主的关系。协商民主是民主发展形式的“进阶”,是全过程人民民主激发主体潜能、凝聚主体共识、汇聚主体力量、协调主体关系的助推器,是实践全过程人民民主的重要形式。而全过程人民民主全面吸纳了民主协商的理念、精神与制度,以更为精炼的话语表达和更为广阔的理论外延实现了对民主协商的拓展与升华。三是处理好党内民主与全过程人民民主的关系。

中国共产党的性质和地位决定了全过程人民民主的理论品性和实践效能,是实现民主资源合理配置和人民群众共识意志凝聚的根本政治保证。由此,要充分发挥党内民主的示范引领作用和在全过程人民民主发展中的主导和主轴地位,从而带动全过程人民民主与之同向同行。四是处理好社会主义民主与全过程人民民主的关系。作为社会主义民主发展进程中的一种特殊形式,全过程人民民主为社会主义民主擘画了可供借鉴的基本政治方法,成功探索出了社会主义民主发展的崭新形态,重塑了社会主义民主的形象,壮大了世界社会主义民主的发展信心。

## (二)全过程人民民主实践的系统化完善

民主实践环节经由“三大民主”<sup>[29]25</sup>到“四大民主”<sup>[30]532</sup>再到如今的“五大民主”的一系列完善与发展,形成了当下的民主闭环链条,但这并不就意味着“五大民主”就是全过程人民民主系统的所有构成要素,而是会随着实践的发展而更加完善。

第一,继续深化五大民主实践环节的良性互动。一方面,要注重各民主实践环节之间的有效衔接与贯通互动。这一系统化完善方式在上海、浙江等民主实践示范地区率先通过数字化平台定期征集并自动筛选重要议题,并再次通过该平台进行民主决策和民主协商,进而发布并公开决策结果,接受群众参与管理和监督。另一方面,要以民主协商为突破口,不断完善全过程人民民主系统。民主协商是贯穿全过程人民民主系统始终最生动的实践,最具有发展活力与生命力,能够实现人民意志和社会资源的高度统合,并能够与其他环节实现有机结合。当然,在全过程人民民主实践的系统化完善过程中,各个环节之间在程序、顺序与渠道等方面要有一定的合理安排,既要以民主协商为突破口,也要兼顾各环节的具体方面。

第二,形成全过程人民民主的系统化运行机制。民主集中制是实现多元主体之间相互制约、防止个人权力无限扩张、实现集体领导的重要组织原则。要在系统化运行基础上继续强化这一组织原则,从而促进多元民主主体之间共同利益的协调,切断官员之间的利益输送和腐败链条,有效防止权力关系异化。另外,要将一些具体的系统化机制有机统一于全过程人民民主运行过程之中。通过“完善权力配置和运行制约机制”<sup>[31]41</sup>以及建立健全人民利益表达机制、政府民主回应机制、效能评估反馈机制,建立权力监督、规范与制约的平衡体系。

第三,通过信息技术优化全过程人民民主的实践场域。各类大数据与芯片技术的数字化赋能与运用,促进了民主实践空间的虚拟化转型,拓宽了全过程人民民主实践的场域,撬动了全过程人民民主发展的内生性巨变。为此,要充分注重全过程人民民主系统内政治理性和技术理性的深度融合,不断激发民主主体的参与积极性与自身潜能,促进民主数据的科学利用、民主决策的及时传递和民主协商的智能转型;依托一系列智能决策、智能分析和智能场景等信息化平台,提升全过程人民民主实践的弹性和韧性,突破民主实践的时空限制,实现共识意志凝聚的最大阈值;优化民主实践环节,以“数据跑路”替代群众跑腿,减少民主参与过程中的繁琐流程和复杂程序,提升民主治理的精准性、便捷性。

## (三)全过程人民民主系统化发展的重要向度

如前所述,作为一个有机整体和一项系统工程,发展全过程人民民主不仅是其内部实践环节和构成要素之间的交叉与组合,而且与经济和社会发展等外部发展格局相互影响、相互促进。因此,要从全过程人民民主与民生事业、国家治理现代化以及中国式现代化总体推进等方面优化全过程人民民主系统化发展向度。

第一,发展全过程人民民主以促进民生事业的发展。在全面建设社会主义现代化强国新征程中,全过程人民民主始终坚持人民至上的最高价值取向、以民生建设为重点的系统发展导向。这与我国民主政治建设的核心特征不谋而合,为新时代中国特色社会主义民主政治建设的深入推进指明了奋斗目标。其中,最为重要的是通过全过程人民民主系统化发展促进共同富裕。因此,要牢牢把握科学社会主义关于维护人民群众共同利益和实现共同富裕的基本原则,以全过程人民民主体现群众利益诉求,保障我国现代化道路沿着共富共享方向行稳致远;要发挥全过程人民民主吸纳民意、挖掘深层问题的作用以及化解社会矛盾的效力;要以广泛的参与实践性催生广大人民群众投身共同富裕伟业的历史主动精神,以民主效能延拓共享发展成果。

第二,推进全过程人民民主以赋能国家治理现代化。全过程人民民主作为国家治理的制度安排和程序设计,对于国家治理具有重要的意义和价值。推进全过程人民民主系统化发展,要注重全过程人民民主与国家治理的耦合共进,要通过民意与法治的良性互动实现融合化治理、价值与工具的弹性整合实现整体化治理、程序与实效的规则创设实现规范化治理、民主与集中的双轮驱动实现科学化治理。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,要在充分发挥这一作用机理的基础上,全面提升民主治理主体的能力、全面实现民主治理制度化提升、全面探索民主治理智能化机制、全面总结民主治理的中国故事。要深化全过程人民民主赋能国家治理的实践,不断促进全过程人民民主的制度优势转化为国家治理效能。

第三,促进全过程人民民主与中国式现代化的协同发展。全过程人民民主作为中国式现代化的显著标识和本质要求,深刻阐释了全链条、全方位、全覆盖的本质特征,充分展现了最广泛、最真实、最管用的价值旨归,是中国式现代化进程中的重要理论创新。推进全过程人民民主系统化发展,要更加注重民主与经济、社会发展等外部发展格局相互影响、相互促进。以全过程人民民主促使人们敞开自我超越的实践空间以推动共同体的整体力量释放,使中国式现代化稳健前行的步伐坚实有力<sup>[32]</sup>,从而在全过程人民民主系统化发展过程中全面推进中国式现代化。

## 五、结语

坚持系统观念范式与实践是保证全过程人民民主有效展开的逻辑先导。以系统观念为论域对全过程人民民主的出场逻辑、系统蕴含和发展向度进行思辨与拷问,有助于实现全过程人民民主发展的战略性布局、全局性谋划、前瞻性思考和整体性推进。全过程人民民主是中国民主发展的创新成果,其系统观念不仅是其内部实践环节和构成要素之间的交叉与组合,而且与经济和社会发展等外部发展格局相互影响、相互促进。全过程人民民主不是“飞来峰”,而是马克思主义系统观的内在要求、中华优秀传统文化的系统观念蕴含、中国共产党民主系统观念实践的经验总结等综合作用而形成的必然结果。运用系统观念考察全过程人民民主的理论与实践,可以看到全过程人民民主是一个由五大民主实践环节的有机串联、多元民主发展主体的系统共进、人民当家作主的制度体系保障、守正与创新相统合的与时俱进的系统性工程和结构性体系。全过程人民民主蕴含整体性、协同性、层次性和动态性思维品格与理论特色,体现在民主环节与实践、民主主体与成员、民主制度与程序、民主发展与图景等不同层面。发展全过程人民民主要以系统观念进行应然与实然相统合的整体性把握,着力促进全过程人民民主实践的系统化完善和全过程人民民主体系的系统化建构,在各层次、各环节、各领域、各方面进行整体性规

划,以及在优化民主与民生事业、国家治理以及中国式现代化协同发展向度方面实现全过程人民民主协调互动和统筹兼顾。

#### 参考文献:

- [1] 贝塔朗菲.一般系统论:基础、发展和应用[M].林康义,魏宏森,译.北京:清华大学出版社,1987.
- [2] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024.
- [3] 鲁品越.全过程民主:人类民主政治的新形态[J].马克思主义研究,2021(1):80-90.
- [4] 包心鉴.论全过程人民民主的内在逻辑和时代价值[J].当代世界与社会主义,2022(2):4-12.
- [5] 张明军.全过程人民民主的价值、特征及实现逻辑[J].思想理论教育,2021(9):31-37.
- [6] 樊鹏.全过程人民民主:具有显著制度优势的高质量民主[J].政治学研究,2021(4):3-10.
- [7] 董树彬.全过程人民民主的特色与优势[J].马克思主义研究,2021(12):76-87.
- [8] 程同顺.全过程人民民主的制度安排、民主实践和治理效能[J].党政研究,2022(2):77-83.
- [9] 元光,张翔.全过程人民民主“何以实现”:基本维度、运行机理与基础承载[J].社会科学研究,2023(3):1-9.
- [10] 王永香,赵继龙.民主何以“全过程”?——全过程人民民主的元论题及其系统性解读[J].学术探索,2023(3):46-52.
- [11] 袁竞闻.全过程人民民主发展研究述评:基于系统化的思路[J].云南社会主义学院学报,2023(3):34-44.
- [12] 蒯正明.全过程人民民主对人类政治文明的新贡献[J].马克思主义研究,2021(9):71-78.
- [13] 史小宁,魏荣.系统思维视域下全过程人民民主的内在优势探究[J].广西社会科学,2023(9):42-51.
- [14] 蔡文成.我国全过程人民民主的治理逻辑与治理创新论析[J].思想理论教育导刊,2023(4):72-80.
- [15] 王炳权.以民主推进治理:全过程人民民主赋能基层治理的逻辑理路[J].行政论坛,2024(1):13-24.
- [16] 张力伟,李瓊路.“三全合一”:基层全过程人民民主的运作模式及其内在机理——基于Q社区的实践分析[J].探索,2022(6):62-72.
- [17] 库兹明.马克思理论和方法论中的系统性原则[M].王炳文,贾泽林,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1980.
- [18] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [19] 马克思恩格斯文集:第9卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [20] 中共中央文件选集:第7册[G].北京:中共中央党校出版社,1991.
- [21] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [22] 马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [23] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的民主[M].北京:人民出版社,2021.
- [24] 虞崇胜.全过程人民民主具有自我完善和发展能力[J].中国党政干部论坛,2021(7):42-45.
- [25] 列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [26] 孙莹.人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体——基于结构-功能视角的阐释[J].江苏社会科学,2023(3):50-59.
- [27] 程守艳.民族区域自治制度运行的内在机理分析[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2012(6):29-34.
- [28] 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国新型政党制度[M].北京:人民出版社,2021.
- [29] 中共中央文献研究室.三中全会以来重要文献选编(上)[G].北京:人民出版社,1982.
- [30] 中共中央文献研究室.十五大以来重要文献选编(上)[G].北京:人民出版社,2000.
- [31] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019.
- [32] 韩喜平,朱禹璇.现代化理论的溯源与创新[J].西北工业大学学报(社会科学版),2023(3):1-7.

## The Logic and Approach of Developing Whole-process People's Democracy with a Systemic Concept

DONG Shubin, LI Xiangni

(School of Marxism, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** Developing whole-process people's democracy is a systematic engineering and structural system that contains rich systematic concepts and wisdom. The system concept is a way of thinking that recognizes the universal connections between things, follows the principles of holistic, collaborative, hierarchical, dynamic, and open thinking, and specifically grasps the systematic laws, connections, and existence of things, in order to achieve the adjustment and optimization of the structure and function of things themselves. It can provide a philosophical meaning and methodological mainline for the overall promotion and coordination of the whole process of people's democracy development. There is a profound logic for the emergence of people's democracy in the whole process of developing people's democracy with a system concept, which is the inevitable result of the comprehensive effect of the profound theoretical basis, cultural genes and historical accumulation of adhering to the internal requirements of the Marxist system concept, the system concept implication of the excellent traditional Chinese culture, and the experience summary of the CPC's democratic system concept practice. At the same time, whole-process of people's democracy has a profound systemic concept, which embodies the holistic characteristics of adhering to the organic connection of the five major democratic practice links, the collaborative characteristics of adhering to the systematic progress of diverse democratic development subjects, the hierarchical characteristics of adhering to the institutional system guarantee of the people being the masters of the country, and the dynamic characteristics of advancing with the times by integrating integrity and innovation. To develop the whole process of people's democracy with a systemic concept, we need to grasp the integration of what should be and what is, focus on promoting the systematic improvement of the whole process of people's democracy practice, and carry out overall planning at all levels, links, fields, and aspects, as well as optimize the coordination, interaction, and overall consideration of democracy and people's livelihood undertakings, national governance, and modernization coordinated development direction, in order to optimize its internal structure and promote the improvement of democratic efficiency.

**Key words:** whole-process people's democracy, systemic concept, national governance, holism

责任编辑:赵超

引用格式:李俊,陈佳.全过程人民民主推进司法现代化的逻辑机理与优化路径[J].探索,2024(5):99-114.

## 全过程人民民主推进司法现代化的逻辑机理与优化路径

李俊,陈佳

(四川大学马克思主义学院,四川成都610065)

**摘要:**习近平总书记关于“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的重要论述,为司法领域贯彻全过程人民民主、全面深化改革以实现司法现代化提供了根本遵循。在此基础上,党的二十届三中全会作出进一步聚焦发展全过程人民民主推动司法领域深化改革的重要决定。全过程人民民主的理念和制度形塑了独具特色和优势的中国式司法现代化,以其人民性、完备性和实践性为司法现代化提供了价值引领、方法指导与效能提升,充分彰显了制度逻辑与治理逻辑的有机统一。在制度逻辑上,“全方位”“全链条”“全覆盖”的全过程人民民主分别推动司法制度的价值由抽象走向具体、结构由局部走向全面、功能由单效走向多效。在治理逻辑上,实现了主体上的共治逻辑、方式上的法治逻辑、效果上的情治逻辑、技术上的智治逻辑的有机统一。基于制度与治理的双重逻辑框架,要进一步发挥全过程人民民主的显著优势,通过理念赋能匡正司法现代化推进方向、制度赋能完善司法现代化制度保障、机制赋能提升司法现代化实践效能,进而为全过程人民民主推进司法现代化提供理论支撑和实践指导。

**关键词:**全过程人民民主;全面深化改革;司法现代化;制度逻辑;治理逻辑

**中图分类号:**D62

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-5194(2024)05-0099-16

党的二十届三中全会指出:“聚焦发展全过程人民民主,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,推动人民当家作主制度更加健全、协商民主广泛多层制度化发展、中国特色社会主义法治体系更加完善,社会主义法治国家建设达到更高水平。”<sup>[1]</sup>这一重要决定指出了发展全过程人民民主与法治国家建设之间的紧密关系。司法是保障人民民主权利、维护社会公平正义的最后一道防线,全面深化改革需要通过发展全过程人民民主来推进法治尤其是司法走向现代化。这是对坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的科学遵循,有利于推动我国司法现代化沿着社会主义现代化法治国家方向前进,从而更好回应新时代人民群众的司法需求。党的十八大以来,习近平总书记强调“努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义”<sup>[2]10</sup>,并要求“所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作”<sup>[3]68</sup>。这一目标蕴含着多重内涵:“人民群众”强调坚持以人民为中心的价值追求;“每一个”强调坚持全局性、整体性、系统性的方法要求;“感受到公平正义”则强调达成政治效果、法律效果与社会效果相统一的实践需求。三者分别从价值论、方法论与实践论的视角为推进司法现代化提供总体目标和根本遵循。

**基金项目:**四川省社会科学规划重大项目“全过程人民民主的生成逻辑、价值意蕴及发展进路研究”(SC21ZDY003),项目负责人:李俊;重庆市教育委员会人文社会科学研究一般项目“新媒体时代重大刑事案件舆论引导机制研究”(2020SKGH118),项目负责人:唐芳。

**作者简介:**李俊,男,博士,四川大学马克思主义学院教授,博士生导师,四川师范大学纪检监察学院教授;陈佳,女,四川大学马克思主义学院博士研究生。

“国家治理现代化是一个制度变革和治理变革的统一过程,理解和推进国家治理现代化,首先必须精准把握制度与治理的关系。”<sup>[4]</sup>司法现代化作为国家治理现代化的重要一维,也需从制度与治理及其关系的角度加以理解和推进。全过程人民民主“是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”<sup>[5]</sup><sup>336</sup>,具有人民性、完备性与实践性,能够精准对接并有效实现司法现代化,其中蕴含着深刻的制度逻辑与治理逻辑。厘清这双重逻辑并予以进一步优化,对于新时代全面发展全过程人民民主、高质量推进司法现代化具有重要意义。

### 一、全过程人民民主推进司法现代化的目标导向

“司法现代化是人类社会司法文明演进过程中的历史性转变,旨在实现从传统社会的司法理念、司法制度、司法价值向现代社会的司法理念、司法制度、司法价值的革命性转型发展。”<sup>[6]</sup>换言之,司法现代化是司法价值理念、制度设计和实践效能的现代化,在价值理念上要更加体现人民性,在制度体系上要更加彰显完备性,在治理能力上要更加具有实践性。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央创造性提出并不断深化全过程人民民主重大理念,把中国共产党对民主理论和实践的认识提升到历史新高度。“全过程人民民主开创了当代民主政治的新样态,具有政治主体的人民性、保障机制的完备性、人民参与的广泛性、政党关系的协商性、政府回应的有效性等内在特质和相对优势。”<sup>[7]</sup>全过程人民民主将“人民”的利益置于价值首位,主张通过“全”民主要素及其“过程”管理,在真正意义上增进人民福祉、实现人民“民主”。从特性上讲,全过程人民民主具有价值追求上的人民性、方法指导上的完备性和效能提升上的实践性,这与司法现代化的目标导向实现了耦合衔接,从而有效实现民主与司法良性互动。因此,推进司法现代化,可从认识论的视角,用全过程人民民主的人民性,引领司法现代化的价值理念;从方法论的视角,用全过程人民民主的完备性,完善司法现代化的制度结构;从实践论的视角,用全过程人民民主的实践性,提升司法现代化的治理效能(如图1所示)。

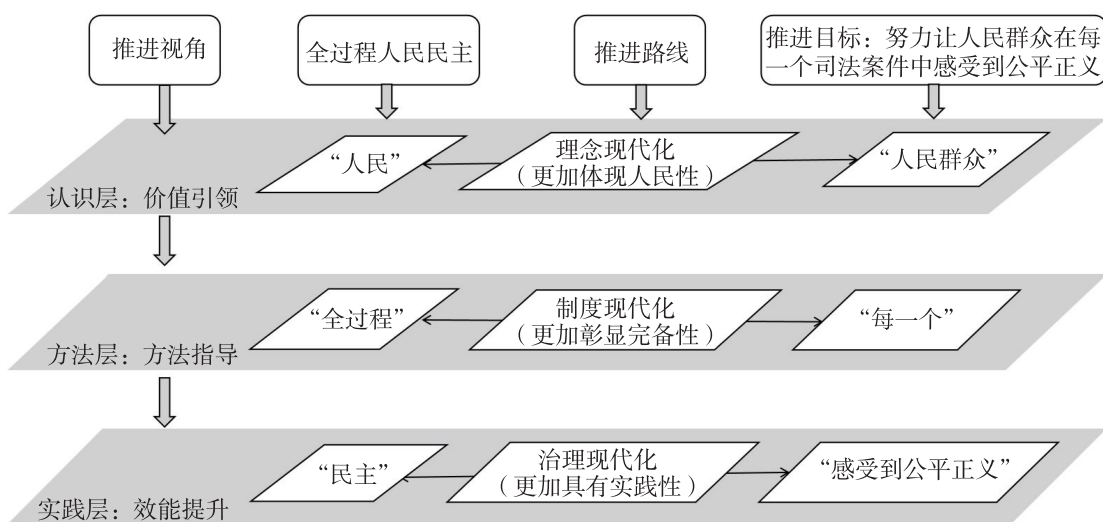


图1 全过程人民民主推进司法现代化的目标导向

#### (一) 以人民性为司法现代化提供价值引领

习近平总书记指出:“要始终坚持以人民为中心,坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。”

保护人民,把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治体系建设全过程。”<sup>[8]569</sup> 人民群众是历史的创造者,是推动社会发展的决定力量。全过程人民民主以人民性为司法现代化提供正确的价值引领,确保司法现代化始终遵循以人民为中心的价值旨归。

第一,人民性既是全过程人民民主的本质属性,也是司法现代化的本质要求。“坚持人民性,就是要把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为出发点和落脚点,坚持以民为本、以人为本。”<sup>[9]32</sup> 全过程人民民主以最广大人民的根本利益为出发点和落脚点。这种民主形态能确保人民群众全过程、全链条地参与民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督,保证人民拥有广泛、持续、深入参与司法的权利,充分尊重和維護人民群众主体地位,有效回应人民群众对民主与司法的需求,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要,尤其是满足社会主义现代化国家建设中人民日益增长的民主诉求,从而“为社会主义现代化国家建设提供坚强政治支撑,推动形成社会主义现代化国家建设的强大合力”<sup>[10]</sup>。

第二,全过程人民民主实现了党性与人民性的有机统一,为高质量的司法现代化提供根本保证。全过程人民民主实现了国家权力与人民权利的统一、民主与正义的统一<sup>[11]</sup>。同时,“在中国共产党领导的社会主义中国,党性和人民性是一致的、统一的……党性寓于人民性之中,没有脱离人民性的党性,也没有脱离党性的人民性”<sup>[12]128</sup>。党的一切工作都是为了人民,司法工作也不是孤立的,而是与人民群众的生活紧密相连,司法活动的核心就在于保障人民的合法权益、维护社会公平正义。党的领导、全过程人民民主与司法现代化关系密切,党的领导是全过程人民民主和司法现代化的根本保证,全过程人民民主是党的领导和司法现代化的坚实基础,包含司法在内的依法治国是党领导人民治理国家、保障人民民主的基本方式。在全过程人民民主的价值引领下,党性与人民性有机统一于司法现代化建设之中,使得司法举措更加符合党的政策方针、更能反映人民司法需求,从而保证司法现代化始终朝着正确方向稳步前进。

## (二)以完备性为司法现代化提供方法指导

“只有坚持正确的方法论,才能确保司法体制改革目标的实现,才能确保司法的高质量发展,最终确保司法工作现代化的顺利实现。”<sup>[13]</sup> 全过程人民民主的提出,是以马克思主义唯物辩证法的全局观、联系观、发展观、系统观来探索和建设社会主义民主政治的具体体现。全过程人民民主具有“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”<sup>[14]23</sup>,这种静态要素布局和动态过程环节的双重完备性,能为司法现代化提供系统、整体、协同的思维方式和工作方法。

从静态要素讲,全过程人民民主以民主集中制为原则和方法,将社会主义民主的“全”要素(如民主主体、对象、领域等)统筹起来,整合形成推进司法现代化的最大合力。“全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。”<sup>[8]383</sup> 司法是全面依法治国的重要一环,推进司法现代化也是一个系统性、整体性、协同性工程。以全过程人民民主推进司法现代化的方法优势在于:一方面,它要求在司法系统内部形成高质量的民主“内循环”,将司法机关及其内部各要素统筹起来,优化司法决策,提高司法产品与服务的质量;另一方面,在公正司法与科学立法、严格执法、全民守法等外部系统之间形成高效率的民主“外循环”,在党的领导下充分凝聚起人大、政府、政协、审判机关、检察机关、监察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等力量,促进各个法治主体各司其职,协同共建法治国家、法治政府、法治社会。

从动态过程讲,全过程人民民主强调民主“过程”的协同与持续,主张通过人民参与和监督,实现对司法过程的全程把控和司法效果的前置化监管与优化,提高司法现代化的效果“能见度”。“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一。”<sup>[8]532</sup> 全过程人民民主不只是一个动作、一个结果,更是一种持续运转的动态过程,是由多个民主环节构成的过程集合体。在全过程人民民主赋能下,司法活动的每个步骤都能被人民群众看得见、听得懂、感受到。通过增强人民群众对司法产品与服务的过程感知度,能够使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

### (三) 以实践性为司法现代化提供效能提升

全过程人民民主是中国共产党不懈探索中国特色社会主义民主政治发展规律的结果,其制度优势与实践效能经得起人民群众和历史实践的检验,是具有实践性的中国式现代民主形态。以全过程人民民主推进司法现代化,是对包括司法现代化在内的中国式现代化的内在特质和全过程人民民主的制度优势的正确把握与合理运用。

一是增强司法制度的本土适应性,使司法现代化始终与我国具体实际和时代需求相匹配。党的二十届三中全会对“健全全过程人民民主制度体系”作出重要部署,要求坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度。“司法体制改革必须同我国根本政治制度、基本政治制度和经济社会发展水平相适应,保持我们自己的特色和优势。”<sup>[15]148</sup> 在全过程人民民主效能要求下,司法制度更加突出人民至上、过程持续、效能可见等理念,更加强调健全民意沟通机制、加大司法公开力度、优化司法资源配置、提升司法效率与质量、关注人民真实感受。同时,它还要求司法制度在改革创新中与我国经济社会发展水平相适应,既借鉴国际先进法治经验,又植根于我国文化土壤与社会现实,不断挖掘和发扬我国司法制度的独特优势,并将之运用到司法实践中,以更好回应时代关切和社会难题,从而更能契合中国人民的实践需要和时代需要。

二是对司法实践提出更高水平要求,推动司法现代化走向“人的现代化”。“司法工作也是做群众工作”<sup>[15]23</sup>,“现代化的本质是人的现代化”<sup>[16]594</sup>,司法现代化是“人的现代化”的重要一维,最终指向的也是“人的现代化”。习近平总书记强调:“一纸判决,或许能够给当事人正义,却不一定能解开当事人的‘心结’,‘心结’没有解开,案件也就没有真正了结。”<sup>[3]69</sup> 首先,全过程人民民主要求司法活动切实体现司法为民的宗旨,不断推动一站式多元纠纷解决和诉讼服务体系建设,为人民群众提供更加优质、便捷、高效、贴心的司法产品和服务。其次,它要求司法活动体现司法公开的原则,确保司法权运行始终处于人民群众监督之下,让人民群众能亲近司法、接近正义。再次,它要求司法活动充分考虑人民群众的根本立场和真实感受,司法不应仅追求法律层面的公平正义,更应深入人心。在深化全过程人民民主实践中,司法现代化对人民群众司法诉求的回应达到更高水平,将“案结事了政通人和”的审判理念与“高质效办好每一个案件”的检察理念更加充分地转化为实践,以民主效能促进司法释能。

## 二、全过程人民民主推进司法现代化的制度逻辑

厘清全过程人民民主推进司法现代化的逻辑,应首先从其制度逻辑加以考察。制度逻辑可解释为“制度选择、制度构建、制度适用、制度运行、制度发展变革过程中所形成或者所具有的内在联系和基本规律,是人们认识和解释纷繁复杂制度现象的一种科学思维方法”<sup>[17]</sup>。作为一种

政制民主,全过程人民民主是司法制度构建与完善的重要依据,它遵循“价值—结构—功能”的推进逻辑,“全方位”“全链条”“全覆盖”升级司法民主制度价值、完善司法民主制度结构、整合司法民主制度效能,最终形成推进司法现代化的强大合力(如图2所示)。

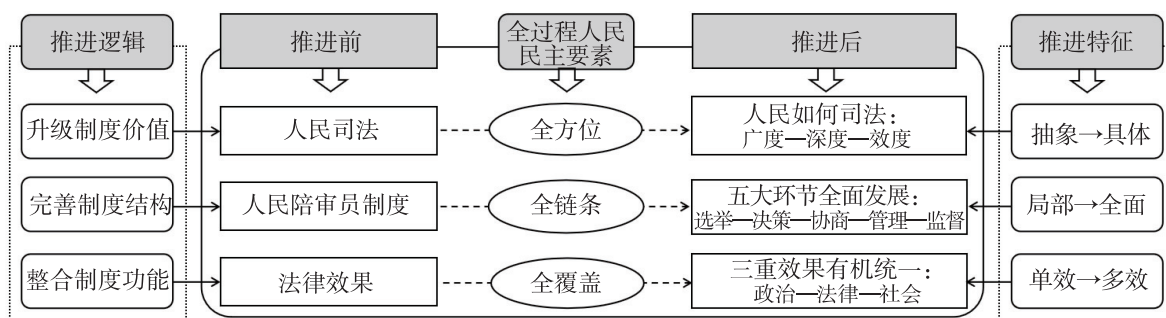


图2 全过程人民民主推进司法现代化的制度逻辑

### (一) 由抽象到具体：“全方位”提升司法民主制度价值

传统的司法价值理念强调“人民司法”，即司法工作的出发点和落脚点都是人民。然而，在传统政治话语中，“‘人民’本身却又是一个超验的、代表一切社会进步力量的抽象历史存在，很难被具体化(或实体化)为生活世界中的经验实在”<sup>[18]</sup>。因此，当人们提及“人民司法”，往往会困于“人民如何司法”这一操作性难题。新时代人民对美好生活的向往是具体的、现实的，全过程人民民主所蕴含的“全方位”价值理念，强调人民作为主体广泛、真实、管用地参与司法活动，这一理念通过注入司法制度，从制度层面拓展了人民参与司法的广度、深度和效度，推动了司法制度的价值追求由抽象表征的“人民司法”向具体现实的“人民如何司法”迭代升级。

第一，从制度层面拓展人民参与司法的广度。《中华人民共和国人民法院组织法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》均把接受人民监督作为司法机关的基本原则。党的十八大以来，在全过程人民民主的推进下，最高人民法院和最高人民检察院对人民群众参与监督司法活动的重视进一步加强。人民法院坚持和完善特约监督员制度并创新其履职方式，形成了调研、座谈、旁听庭审、见证监督执行等多种监督方式。同时，检察领域也在不断强化人民群众参与监督检察工作的制度保障。2021年印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》强调，完善人民监督员制度，拓宽群众有序参与和监督司法的渠道。2022年最高人民检察院以全过程人民民主为理念基础制定《人民检察院听证员库建设管理指导意见》，拓展了听证库人员范围，强化了人民听证员的广泛性和代表性，建立了听证库成员动态分类管理机制，优化了人民群众参与司法检察工作的制度机制。

第二，从制度层面挖掘人民参与司法的深度。传统的司法制度更多地被视为一种事后救济制度加以运行。党的十八大以来，司法机关深入践行全过程人民民主理念并将其融入司法制度中，通过健全民主听证制度、民主协商制度等，强化人民深度参与司法的制度保障。在这种制度安排下，司法机关能够更加真实地深入民众、了解民情、汇聚民意，人民群众的矛盾纠纷也更易得到前置化、源头化解决，这也使得当前司法制度的事前预防和事中监督等民主治理功能愈加凸显。2020年最高人民检察院印发《人民检察院审查案件听证工作规定》，对听证会的类型、参加人员、程序、听证员意见效力等内容作了系统规定，深化落实了“应听证尽听证”的工作要求，

为人民群众深度参与司法活动提供了制度保障。

第三,从制度层面保障人民参与司法的效度。党的十八大以来,司法机关积极在司法领域推进全过程人民民主制度化、规范化、程序化建设,不断重视人民主体作用,致力于形成司法与民主“1+1>2”的整体效能。最高人民法院和最高人民检察院关于司法解释工作的规定均对司法解释公开征求意见制度作出规定,《最高人民法院司法解释工作规定》还将“有关机关、社会团体或者其他组织以及公民提出制定司法解释的建议”作为司法解释立项重要来源,充分体现了吸纳民意、汇集民智的民主精神。2021年最高人民法院印发《关于深入推进社会主义核心价值观融入裁判文书释法说理的指导意见》,引导法官深入践行全过程人民民主理念、运用社会主义核心价值观释法说理,增进人民群众对司法裁判的情感认同。此后,最高人民法院持续推出了一系列彰显社会主义核心价值观的案例,不仅精准对接了民众对司法公正的深切期盼,更以实际行动展现了司法服务人民的温暖情怀,让司法力量更加贴近人心。

## (二)由局部到全面:“全链条”完善司法民主制度结构

长期以来,我国司法民主制度存在着发展不均衡的局面。这种不均衡,一方面表现为重司法民主监督制度而轻选举、决策、管理、协商等其他民主环节的制度建设,另一方面表现为民主监督制度内部重人民陪审员制度而轻人民监督员制度。实际上,人民陪审员制度和人民监督员制度,分别作为保障人民群众依法监督审判机关和检察机关办案的专项制度,共同构成我国司法民主监督制度的两大主干。随着全过程人民民主在司法领域深入推进,司法民主制度建设方向逐渐由局部建设转向全面发展。这种全面发展不仅表现为司法民主监督制度内部的均衡发展,即人民陪审员与人民监督员制度协同建设,而且表现在整体上形成了包含民主选举、决策、协商、管理、监督五大链条的全过程司法民主制度结构,从而在司法官员产生、司法决策、司法协商、司法管理、司法监督过程中,全链条赋能司法权运行。

一方面,推进形成人民陪审员制度与人民监督员制度并重的司法民主监督制度。一是促进人民陪审员制度的民主功能回归。过去,人民陪审员长期处于“陪而不审”状态中,人民陪审员制度的民主功能被极大弱化。党的十八大以来,随着全过程人民民主理念的酝酿与落实,公民陪审权利得到进一步保障,人民参审案件的范围进一步扩大。2018年《中华人民共和国人民陪审员法》正式颁布施行,确立了公民担任人民陪审员的法定权利与义务,专业法官与人民陪审员分工分责的新型陪审制度由此形成。这一系列措施拓宽了人民陪审员参与司法的范围,保障了其陪审权利和效力,促进了人民陪审员制度的民主功能回归。二是促进人民监督员制度的法律化规范化建设。党的十八大以前,人民监督员的监督范围和效果都较为有限。党的十八大以后,司法改革吸纳了全过程人民民主,推动人民监督员制度从局部监督转向全面监督,从断链式监督转向全过程监督,进一步规范了检察权运行。2022年《人民监督员选任管理办法》修订后,将人民监督员监督的范围由原来的检察机关职务犯罪侦查“案件”修改为覆盖“四大检察”“十大业务”的人民检察院“办案活动”,并完善了监督层级。同时,《人民检察院办案活动接受人民监督员监督工作的规定》确立了包括参与公开听证、巡回检察、检察建议研究提出和监督落实、法律文书宣告送达、案件质量评查等十种监督方式,完善了人民监督员的监督手段。

另一方面,推进完善司法民主选举、决策、协商、管理等其他司法民主制度。一是通过赋能司法民主选举制度,产生为人民服务的法官和检察官。我国《宪法》规定,人民法院的院长由人

民代表大会选举产生,人民法院的副院长、庭长、审判委员会委员也由院长提请人民代表大会常务委员会任免,检察官的产生亦与之类似。二是通过赋能司法民主决策制度,促进办案结果公平正义。《最高人民法院法官审判权力和责任清单(试行)》《关于完善人民法院审判权力和责任清单的指导意见》要求全面落实司法责任制,根据审判流程节点、不同岗位职责和诉讼程序类型等要素,以条目形式清晰呈现出院长、庭长、法官等司法办案人员的权力与职责,坚持民主决策,促进审判结果公平公正。三是通过赋能司法民主协商制度,充分凝聚司法主体力量。比如,法院加强诉讼服务中心建设,根据案件具体特点做好诉前案件分流指派工作,创新运用人民调解、行业调解、特邀调解、律师调解等多元解纷方式,引导当事人在立案前先行调解。四是通过赋能司法民主管理制度,提高司法工作质量和效率。如2021年以来淮安区人民法院逐渐形成“四个一”工作法的“根治欠薪联动工作机制”,即找准一个工作定位、探索一套工作机制、创新一些工作方法、营造一种法治氛围,通过创新民主化的案件管理制度,系统化、根本性解决某一类民生问题,达到“办理一案,治理一片”的工作效果,以小见大推进司法现代化。

### (三)由单效到多效:“全覆盖”整合司法民主制度功能

习近平总书记指出:“坚持以法为据、以理服人、以情感人,努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果。”<sup>[15]260</sup> 全过程人民民主的“全覆盖”理念融入司法制度,极大推动了司法制度从单一注重法律效果向注重法律效果、政治效果、社会效果相统一的综合评价体系转变。

一是法律效果的坚守与提升。实现法律效果是司法工作的基础和核心,司法现代化的基础任务是确保司法活动的合法性、准确性和权威性。最高人民法院积极践行全过程人民民主理念,于2020年颁布《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》,要求通过类案检索初步过滤、专业法官会议研究咨询、审判委员会讨论决定,有效解决审判组织内部、不同审判组织以及院庭长与审判组织之间的分歧。这些举措为提高司法决策的科学性与民主性提供了更加具体管用的制度保障。此外,2021年最高人民法院颁布的《关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》,完善了专业法官会议的组织架构、成员构成、讨论议题范畴、运作流程、议事准则以及支持体系,此举不仅深化了司法体制改革,还增强了法院系统内部的专业协作与决策科学性,有效保障了司法裁判的权威性和公信力。

二是政治效果的强化与融入。实现政治效果是司法现代化的重中之重,司法工作不仅要关注案件本身,在法律层面实现公平正义,还要关注案件背后的政治因素和社会背景,通过维护公平正义巩固党的执政根基、夯实党的群众基础。近年来,我国深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,强调坚持把党的政治建设摆在首位,突出司法机关政治标准选人用人,全面落实从严治党主体责任,并将政治效果纳入制度化的干部综合评价体系之中,致力于打造忠诚干净担当、敬畏信守法律的革命化、正规化、专业化、职业化司法队伍。这要求司法机关在办理案件时不仅要依法裁判,还要充分考虑案件的政治因素和社会风险,确保裁判结果符合国家政治方向和政策要求。这种政治效果的强化与融入,使司法治理成为国家治理体系中的重要一环,有利于巩固国家稳定和社会长治久安。

三是社会效果的关注与实现。社会效果是司法机关在社会中产生的实际影响和作用。在全过程人民民主的推进下,司法实践应当更加注重社会效果的实现与评估。通过加强社会舆论监督和公众意见调查,司法机关能够更全面地了解案件的社会背景和公众期待,从而更准确地

评估裁判结果的社会效果。同时,全过程人民民主还要求司法机关更加积极回应社会关切,确保司法裁判过程公开、公平、公正,从而使司法活动更加符合社会公序良俗和道德标准,进一步增进人民群众在司法活动中的获得感、幸福感和安全感。

### 三、全过程人民民主推进司法现代化的治理逻辑

全过程人民民主是政制民主和治理民主的有机统一。“全过程人民民主不仅从根本上解决了到底是谁的民主的问题,而且也形成了一套兼顾民主的稳定与活力、程序性原则与实质性内容的民主实践体系。”<sup>[19]</sup>作为一种治理民主,全过程人民民主具有操作性和实践性,能将其制度优势转化为治理效能,从而推进司法现代化。其中蕴含着四重治理逻辑,即主体上的共治逻辑、方式上的法治逻辑、效果上的情治逻辑和技术上的智治逻辑。各层逻辑相互配合,分别从质量、效率、感受和时空维度发挥其独特优势,消弭彼此间潜在风险,共同助推“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标实现(如图3所示)。

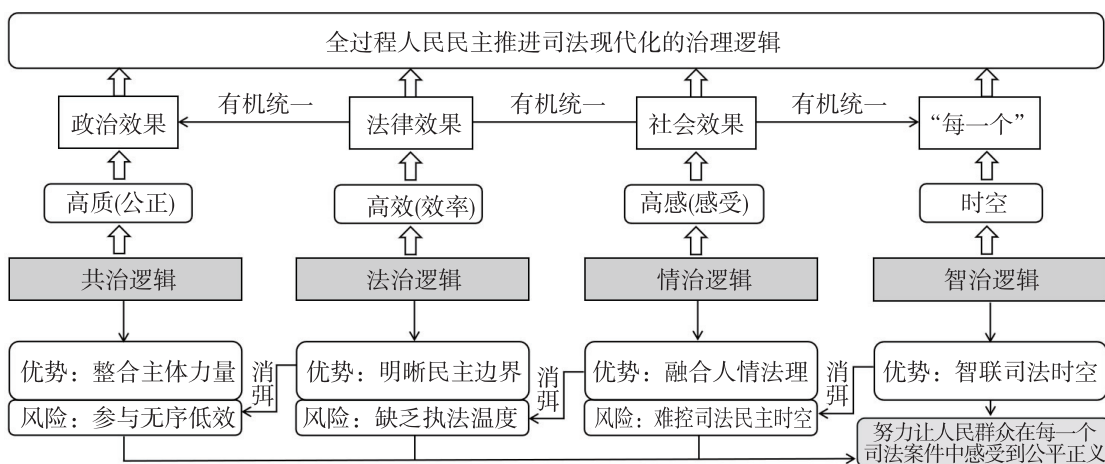


图3 全过程人民民主推进司法现代化的治理逻辑

#### (一)整合主体力量:全过程人民民主推进司法现代化的共治逻辑

全过程人民民主是党领导下的覆盖全体人民的民主形态,在推进司法现代化方面具有整合主体力量的优势。马克思、恩格斯指出:“过去的一切运动都是少数人的,或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”<sup>[20]39</sup>这一共治逻辑是马克思主义群众观在司法领域的具体运用,充分体现了发挥人民民主参与和监督作用的工作思路和方法。一方面,全过程人民民主倡导司法公开、集思广益,通过吸纳群众参与司法活动,增强司法决策的科学性和民主性。作为服务保障高质量发展的重要领域,司法现代化的实现必须吸纳最广大人民群众参与,在与群众沟通中获取真实的信息资源和坚实的群众基础,确保司法决策真正反映人民意愿、保障人民权益、增进人民福祉。另一方面,全过程人民民主强调人民监督的重要性,通过人大监督、民主监督和社会监督等,倒逼司法队伍依法严格落实主体责任,构建廉洁、公正、专业的司法队伍,提高司法工作的透明度和公信力,促进司法队伍提高专业素质和职业道德水平,增强其履职能力和服务意识。全过程人民民主在主体上的广泛性使其具有整合主体力量的天然优势,能够形成推动司法现代化的强大合力。但是,这种整合主体力

量的共治逻辑在推进司法现代化的同时,也存在着催生多元化、情绪化、跟风化甚至极端化意见的潜在风险,过于广泛的民主参与也可能带来司法活动的无序,从而使司法工作的质量和效率下降,甚至扰乱司法秩序。因此,实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的司法现代化目标,不仅需要人民群众的广泛参与,更需要使之在法治轨道上运行。

### (二)明晰民主边界:全过程人民民主推进司法现代化的法治逻辑

党的二十大报告强调,实现高质量发展是中国式现代化的本质要求之一,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”<sup>[21]</sup><sup>28</sup>。司法现代化是司法工作“质”与“量”并重的现代化,“质”代表公正,“量”代表效率。能否实现司法现代化的高质量发展,既取决于司法工作是否凝聚起最广大人民的智慧,从而确保其质量;更取决于民主参与是否有序、法治边界是否合理,从而确保其效率。因此,民主只有与法治相伴,才具有合法性、现实性和有效性。“如果放任缺乏政治觉悟的普通群众不受任何限制地参与到司法过程中来并形成主导作用,那些有助于解决纠纷或赢得社会文化认同的‘充分的群众观点’,却可能恰恰是无助于实现‘改造社会’之政治目标的。”<sup>[22]</sup>党的二十大报告突出强调在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家,要求在法治轨道上保障和促进全过程人民民主。全过程人民民主本身就是一种法治型民主,“其以人民为中心,以法治为保障,走出了与西方资本主义不同的民主与法治的融合之路”<sup>[23]</sup>。首先,它明确了民主参与司法的范围和方式。司法工作中哪些事项需要民主参与、如何参与等都有相关法律法规予以明确,能够保证民主权利有效行使。其次,它保证了民主参与司法的真实性与有效性。通过严格的程序规定和监督机制,确保民主参与不受任何不当因素的干预,保证群众参与和监督司法活动的公开性、公正性、平等性和及时性,提高司法工作的质量和效率。再次,它为民主参与司法工作设置一定的标准和条件。无论是《中华人民共和国人民陪审员法》还是《人民监督员选任管理办法》,都对人民陪审员和人民监督员的年龄、学历、道德品质、身体状况等条件作出要求,在保证民主性的同时增进司法决策的科学性。最后,它还强调民主参与司法的责任和义务。通过规定人民陪审员和人民监督员的权利、义务、责任和待遇等,确保人民群众高质量参与司法活动。总之,作为一种有边界的法治型民主,全过程人民民主所蕴含的法治逻辑能够保障民主在司法实践中以制度化、规范化、程序化形式运行,既能实现共治逻辑下人民的广泛参与和多元监督,又能规避参与无序所造成的效率低下等问题。即便如此,这种评价体系更多是基于政治要求和法律意义上的“质”“效”标准,若司法效果未被人民群众感受到,司法现代化便很难真正实现。因此,办案效果究竟如何仍需由人民群众的真实感受来决定。

### (三)融合人情法理:全过程人民民主推进司法现代化的情治逻辑

“人类追求公平正义的天性及情感的内在性和首要性决定了人们对情理法的探求永不会停止”<sup>[24]</sup>,司法活动需坚持以法为据、以理服人、以情感人,既要讲清法理又要讲明事理、讲透情理,让当事人心服口服。全过程人民民主弥补了司法现代化进程中可能出现的“高质—高效—低感”风险,即在政治效果和法律效果上实现了质量好和效率高,但人民群众对司法效果感知度低的情形。在全过程人民民主推进下,“司法现代化创造性地发展了情理法融合的司法传统”<sup>[25]</sup>。一方面,强调过程完备性的全过程人民民主,关注人民群众对司法过程的“感受”。司法的权威性和严肃性导致司法工作具有相对的封闭性和私密性,一般情况下,人民群众难以对其感知、参与和评判。而全过程人民民主的践行赋予人民群众近距离感受司法的机会、渠道和

平台。司法权启动和运行前端的司法公开和信息告知,司法办案中的人民陪审员、人民监督和公开听证,司法办案结束后的群众信访“件件有回复”、人大履职评议等,将人民的参与、感知和评判,全链条、全方位、全覆盖融入司法办案的事前、事中、事后全过程,让人民真正成为司法工作的知情人、参与人、监督人与评卷人。另一方面,强调结果效能性的全过程人民民主,关注司法民主的实际效能。“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。”<sup>[5]335</sup>以全过程人民民主推进司法现代化,就是将天理、国法、人情融于一体,发挥民主治理效能,运用多方智慧消弭积怨、化解矛盾、息诉罢访,尽可能促成“案结事了政通人和”,实现司法办案“三个效果”的有机统一。总之,全过程人民民主所蕴含的共治逻辑、法治逻辑与情治逻辑,通过整合主体力量、明晰民主边界、融合人情法理实现了司法活动的“高质”“高效”“高感”目标,但这并不意味着“每一个”案件都能如此,因而还需从时空维度关注司法效果的持续化和全域化实现。

#### (四) 智联司法时空:全过程人民民主推进司法现代化的智治逻辑

随着新时代人民对美好生活的需要日益增长和对现代社会技术产品的依赖成为习惯,传统的民主技术已难以适应现代社会民主政治的全过程发展要求。特别是随着人工智能、虚拟现实、物联网等技术的迭代升级,科学技术的发达程度已经远超过现代民主政治的实际吸纳程度,而这些技术一旦与司法民主实现对接,则会大大推进司法现代化进程。作为诞生于数智时代的民主形态,全过程人民民主具有天然的数智技术吸纳性,强调利用数智技术在司法领域实现民主时间的持续和民主空间的全域。在时间维度上,全过程人民民主借助数智技术贯穿于司法的全过程。利用各类司法公开网站、线上听证会、在线普法与申诉处理等数智技术,使人民群众可以全天候、即时化地参与司法,破除人民群众参与司法的时间壁垒,在司法活动的“事前—事中—事后”各个环节充分、高效吸纳人民参与,广泛汇集民意民智,更加精准、及时地把握案件事实和证据,从而提升司法工作的质量、效率和效果。在空间维度上,全过程人民民主利用远程审判服务系统、电子法院、电子卷宗、智能司法大数据分析、在线纠纷解决APP等数智技术,破除人民群众参与司法活动的空间壁垒,将民主落实于司法工作各方面、各领域,实现司法办案与人民群众的顺畅沟通。这种智治逻辑能够及时消弭冲突、化解矛盾、维护和谐,更好保障人民群众的合法权益,提高人民群众的获得感和满意度,从而达到“办理一案,治理一片”的叠加效果。因此,全过程人民民主不仅可以整合主体力量、明晰民主边界、融合人情法理,还能破除司法民主时空壁垒,将“高质、高效、高感”贯穿于司法活动的全领域与全流程,从而让人民群众在“每一个”司法案件中感受到公平正义。

综上所述,全过程人民民主通过共治逻辑、法治逻辑、情治逻辑和智治逻辑推进实现司法现代化目标。共治逻辑下的全过程人民民主,通过整合主体力量的优势,壮大和优化司法队伍的整体素质,推进司法实践实现“高质”。其潜存的参与无序或效率低下风险,又被法治逻辑下的边限定弥补缺,从而助推司法实践“高效”目标达成。但这种“高效”并不意味着人民群众能够真正“感受到公平正义”,依托情治逻辑能够切实增强人民群众的感受,促进司法现代化“高感”目标的实现,进而促成政治效果、社会效果和法律效果的有机统一,但这仍难以保证人民群众在“每一个”案件中都能感受到公平正义。智治逻辑则通过智联司法时空,破除人民参与司法的时空壁垒,从而推进“高质”“高效”“高感”在“每一个”案件中全域化和持续化实现。

#### 四、全过程人民民主推进司法现代化的优化路径

党的二十届三中全会提出在进一步全面深化改革、推进中国式现代化中需要“确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行”的要求<sup>[1]</sup>。实现司法现代化需要贯彻落实这一要求,将全过程人民民主的理念和制度优势寓于司法理念、制度和机制中,推动现代化的司法理念融入现代化的司法制度,促进司法制度从全过程人民民主赋能的“善制”走向“善治”,使民主效能转化为推进司法现代化的实践动能。

##### (一)理念赋能:匡正司法现代化推进方向

司法现代化的宏伟蓝图,其根基在于司法理念的现代化转型。在传统司法理念框架下,司法活动常被视作精英群体的封闭领地,其活动过程虽依赖于专业知识与经验,却易忽视民众的实际诉求,即使对民众诉求有所回应,也时常存在断链或低效现象,从而削弱司法公信力,侵蚀司法现代化根基。因此,要在司法领域进一步夯实全过程人民民主理念、匡正司法现代化推进方向。

一是夯实党性与人民性有机统一的价值理念。党性引领司法方向,确保司法工作始终沿着正确政治方向前进;人民性奠定司法基础,推动司法现代化成果共享。一方面要坚持党性,确保司法现代化航向正确。党的领导是发展全过程人民民主的根本政治保证<sup>[26]</sup>,要深入贯彻落实党的二十届三中全会精神,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把党的领导贯穿全过程人民民主实践和司法改革各方面全过程。另一方面要坚持人民性,推动司法现代化成果共享。要把人民的利益作为司法现代化的出发点和落脚点,注重听取民意、汇聚民智,做到司法改革为了人民、司法改革依靠人民、司法改革成果由人民共享,确保司法现代化成果更多更公平惠及全体人民。要始终坚持党性与人民性的高度统一,既要讲政治、顾大局,又要讲法治、重公正;既要维护国家利益和公共利益,又要保障公民、法人和其他组织的合法权益,通过不断加强党性和人民性教育,提高司法人员的政治素质和职业素养,推动司法现代化实现高质量发展。

二是坚持民主集中制与过程管理的方法理念。党的二十届三中全会强调,要“健全人大议事规则和论证、评估、评议、听证制度。丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,健全吸纳民意、汇集民智工作机制。发挥工会、共青团、妇联等群团组织联系服务群众的桥梁纽带作用”<sup>[1]</sup>。民主集中制与过程管理分别从基本原则和细节管理两个维度,为推进司法现代化提供方法指导。一方面,要在司法实践中全过程践行民主集中制,确保司法活动的科学性与民主性相统一。司法机关在制定政策、处理案件时,应广泛听取上述各方意见,通过民主讨论、协商对话等方式形成共识,确保司法决策既符合法律规定,又体现人民意志。另一方面,要把全过程、全周期的过程管理思维贯穿到司法工作的各个环节之中,对司法活动的每一个环节进行精细化管理,明确各环节的工作标准、负责人、时限和权责等,确保司法活动有序进行,推动司法体系向更加公正、高效、透明的现代化方向迈进。

三是践行回应“人民—国家—时代”需求的实践理念。在进一步全面深化改革中增进司法现代化的实践效能,需精准回应人民群众日益增长的法治需求,有效服务国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,在世界发展大局下彰显我国司法现代化的特色和优势。首先,要关注人民感受。司法公信力和满意度是衡量司法工作成效的重要标准,要通过加强司法公开、提高

司法效率、改善司法质量,不断增强人民群众对司法工作的信任感和支持度。其次,要立足基本国情。我国地域辽阔、民族众多,各地经济社会发展水平不一,司法需求也各具特色。要坚持和完善中国特色社会主义司法制度,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,充分考虑地域和民族差异,创新发展“马背上的法庭”“溜索上的法庭”“草地上的法庭”“渔船上的法庭”“背篓上的法庭”等司法实践方式,因地制宜制定政策措施。最后,要顺应时代趋势。在世界全球化的背景下,各种新型案件类型不断涌现,要积极吸收和借鉴国际先进的司法理念和经验,推动国际化的法治交流与合作,同时注意保持自身特色和优势,有效应对各类复杂案件和司法难题。

## (二) 制度赋能:强化司法现代化制度保障

制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性,关系国家和人民的前途命运。党和国家的价值取向和行动意志需要通过制度形式加以表达,人民群众的利益和福祉也需要通过制度形式加以保障。然而,现阶段我国司法制度的价值追求仍较为宏大宽泛、制度结构仍不够完善、制度效能仍有待提升,需要在“价值—结构—功能”框架下强化司法现代化的制度保障。

一是具象制度价值,增强人民参与司法的现实操作性。偏于抽象的“人民司法”难以精细化呈现人民日益增长的司法需求,司法现代化的实现需以一种更具现实性和操作性的形式推进。全过程人民民主为“人民司法”走向“人民如何司法”提供了制度化路径。一是将拓宽人民参与司法的广度作为制度价值。要深入开展普法教育活动,提高人民群众的法律意识和素养,使其深入了解司法程序、积极理性参与司法。同时,设立和完善法律援助公益机构,扩大法律援助的覆盖面和影响力,确保人民群众在司法活动中享有平等参与的权利和机会。二是将挖掘人民参与司法的深度作为制度价值。要针对人民陪审员、人民监督员等特定群体开展专业培训,挖掘人民群众参与司法的能力与深度,积极探索和完善新型参与方式,让人民群众能够更便捷地参与司法活动,提高人民群众对司法活动的参与度和信任度。三是将提升人民参与司法的效度作为制度价值。通过宣传教育鼓励人民群众依法、有序、高效参与司法,对于人民群众提出的合理可行的意见和建议,司法机关应及时采纳并纳入司法决策和裁判中,对于表现突出的个人或组织,应给予表彰和奖励,以树立典型榜样,推广有效经验。

二是完善制度结构,健全全过程的司法民主制度体系。“我国现阶段司法民主制度是以人民陪审员制度为核心,以其他制度为补充的制度集合……这种制度集合虽能发挥部分司法民主功能,但无法实现全链条、全方位、全覆盖的司法民主。”<sup>[27]</sup>因此,要系统完善全过程司法民主制度体系,为司法现代化提供良好的制度基础。其一,完善司法民主监督制度,推动民主监督全面化与均衡化发展。目前有必要加快人民监督员制度的法律化进程,将“促进人民陪审员制度的实质化和实现人民监督员制度的法治化”<sup>[28]</sup>同时作为完善司法民主监督制度的重点进行建设,保障人民监督司法的完整性。其二,完善司法民主决策制度,提升司法决策的科学性与民主性。要在司法决策过程中更加注重民意与专家意见的融合,从制度层面建立健全各领域专家咨询委员会或智库,建立常态化的民意调研机制,加强决策风险评估与合法性审查,确保决策既符合法律法规,又兼顾社会效益和经济效益。其三,完善司法民主协商制度,拓宽民主协商的广度与深度。要发挥人民政协作为专门协商机构的作用,加强人民政协反映社情民意、联系群众、服务人民机制建设,进一步拓展协商渠道与形式,探索网络协商、远程协商等新型方式,注重协商成果

的转化与应用,将协商共识及时转化为司法决策的重要依据,推动司法决策更加贴近民情、顺应民意。其四,完善司法民主管理制度,提升民主管理的专业化与智能化水平。从制度上明确各级司法机关及工作人员的职责权限和工作流程,打造一支革命化、正规化、专业化、职业化的司法队伍,根据区域差异和案件特点细化司法资源分配的规定,推动司法人员和资源管理向科学化、精细化方向发展。

三是释放制度效能,形成整合式的司法效果评价维度。司法作为维护社会公平正义的最后一道防线,其效果评价体系日益成为衡量法治建设成效的重要标尺。这种以法律效果为主导的评价模式,固然有利于维护司法的权威性和规范性,但随着人民群众对司法期待的提升,单一的法律效果评价已难以满足人民群众对司法公正、高效、权威的多元化需求。因此,构建整合式的司法效果评价维度,实现法律效果、政治效果、社会效果有机统一,已成为当前司法改革的重要方向。首先是夯实法律效果。司法机关要严格遵守法律,确保司法行为的准确性和高效性,形成有效的法律震慑力。同时要通过普法教育等引导群众主动尊重司法、依法参与司法,维护良好的司法环境。其次是夯实政治效果。要明确党对司法工作的领导方式,建立健全政治监督体系,对违反政治纪律和政治规矩的行为进行严肃处理,确保司法行为符合党的路线方针政策和国家法律法规。同时要加强司法机关大局观建设,引导司法活动积极回应社会关切,厚植党的执政基础,巩固党的执政地位。再次是夯实社会效果。要进一步完善并落实“案件比”、服判息诉率、“案访比”等效果指标,提高人民群众对案件的满意度。在司法执法过程中要注重人文关怀、增进司法认同,通过心理疏导、法律援助等方式,关注涉案人员的心理需求和感受。

### (三) 机制赋能:提升司法现代化实践效能

党的二十届三中全会强调,要“健全公正执法司法体制机制”<sup>[1]</sup>。“全过程人民民主制度化不仅是理念‘化’为制度的单向过程,更是充分展现全过程人民民主本质力量、不断为人民解决问题、更好地把制度优势转化为治理效能的‘多合一’进程。”<sup>[29]</sup>故而全过程人民民主制度效能的发挥有赖于与之相配套的执行机制,这不仅是推动司法实践效能跃升的关键动力,也是实现政治效果、法律效果与社会效果有机统一的桥梁。

一是健全民意沟通机制。党的二十届三中全会提出,要“完善协商民主体系,丰富协商方式,健全政党协商、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制度化平台,加强各种协商渠道协同配合,健全协商于决策之前和决策实施之中的落实机制,完善协商成果采纳、落实、反馈机制”<sup>[1]</sup>。首先,要构建多元化的沟通平台。应健全官方网站、微博、微信等线上沟通渠道,完善司法实践点建设,实现与民众的及时有效互动。其次,要建立高效的反馈机制。对于民众提出的咨询、投诉和建议,实行限时回复机制,确保每一个声音都能被及时听见并回应,并定期对民意进行汇总分析,形成报告提交给相关部门,为司法决策提供科学依据。再次,要加大监督与问责力度。鼓励媒体、社会组织和个人对司法工作进行监督,形成全方位的监督网络,对于在民意沟通中不作为、乱作为的行为,要依据相关规定进行严肃问责,确保司法权力始终在法治轨道上运行。

二是健全法律实施机制。司法制度只有在实施中才能彰显其生命力。首先,要推进严格执法,通过发布典型案例和判决书等方式,完善执法标准和操作规程,确保执法活动的公正性和合法性。其次,要保障司法公开,健全案件质量评估体系,通过庭审直播、裁判文书上网等方式,

对司法过程进行全程监控和评估,推进司法公开透明化建设。再次,要完善司法救助制度,为经济困难的当事人提供必要的法律援助和司法救助服务。最后,要完善以实践为导向的法学院校教育培养机制,将法治教育纳入学校课程体系,从小培养学生的法律意识和法治素养,逐渐提高人民对司法实施的理解能力。

三是健全情感认同机制。司法工作不仅是严格的法律适用过程,更是充满人文关怀的社会活动。首先,要坚持司法为民理念。要树立“如我在诉”意识,优先审理民生领域案件,将维护社会公平正义、保障人民当家作主的司法理念融入每一个案件中。其次,要加强司法公信力建设。要建立健全廉洁司法制度,严厉打击司法腐败行为,维护司法公正形象。再次,要建立情感交流平台。通过组织开放日等活动,展示司法工作成果,利用社交媒体等线上平台,定期发布司法动态和案例解读等信息,邀请社区代表参与司法调解和矛盾化解工作,借此与民众进行互动交流,使全过程人民民主充分发挥出立足新时代中国特色社会主义民主政治发展要求建构起的强大政治认同的比较优势<sup>[30]</sup>。

四是健全数智赋能机制。实现司法民主的技术层面与价值层面的良好结合,不仅是发展全过程人民民主的具体体现,也是打造司法领域“增量民主”的有效途径。首先,要巧用“大数据+”打造全覆盖的“智慧主体”,通过数据的比对、清洗、统合与分析,优化专家库、人民陪审员库、人民监督员库和听证员库的管理与应用。其次,要巧用“电子化+”打造全链条的“智慧过程”,发挥线下民主技术的固有优势的同时,借助视频、音频、照片等数据技术实现司法民主过程的电子记录,形成“一体两线”的司法全过程人民民主运行模式,在线上线下的高度融合中打造可循式司法民主。再次,要巧用“物联网+”打造全方位的“智慧空间”,借助物联网技术,弱化民主监督空间界限,通过信息传感、射频识别、定位系统、红外感应等技术,实现物与物、物与人实时连接,打造司法民主领域的“数字孪生”,其内在的沉浸式体验的特征可以激发公民之间的一种互动亲近性<sup>[31]</sup>,优化主体对司法过程的智能化感知,从而构筑司法民主的“智慧空间”。同时要处理好民主技术化和技术民主化的关系,谨防民主技术带来的数据安全、信息茧房、技术霸权等风险,加强数据加密、访问控制等安全防护措施,确保司法数据的安全性和隐私性。

## 五、结语

党的二十届三中全会作出聚焦发展全过程人民民主的战略部署,强调在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化。“发展全过程人民民主是遵循社会主义民主政治建设规律,是推进中国式现代化的本质要求。”<sup>[32]</sup>司法现代化作为中国式现代化的重要组成部分,也需在全过程人民民主实践中纵深推进。从陕甘宁边区时期的“马锡五审判方式”,到新时代的司法全过程人民民主,其中司法为民的核心本质虽并未改变,但人民群众的司法需求在日益多元而精细。新时代推进司法现代化,不仅蕴含传统意义上对公平正义的朴素追求,而且日益要求具体地、现实地满足人民群众的多元司法需求。习近平总书记关于“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的重要论述,为新时代新征程推进司法现代化提供了根本遵循。当今时代,全过程人民民主的理念和制度形塑了具有独特优势的中国式司法现代化,在我国司法领域完成着“人的现代化”建构。全过程人民民主具备的人民性、完备性和效能性,为司法现代化提供价值引领、方法指导与效能提升。发展全过程人民民主的时代价值在于它是充分彰显中国特色社会主义

优越性的政治力量、确保跳出“治乱兴衰”历史周期率的政治前提、提供促进人的自由而全面发展的政治保障<sup>[33]</sup>。作为政制民主与治理民主统一体的全过程人民民主,在推进司法现代化过程中,既有其制度逻辑,又有其治理逻辑。正是基于制度与治理的双重逻辑框架,要进一步发挥全过程人民民主的显著优势,通过理念赋能匡正司法现代化推进方向,通过制度赋能完善司法现代化制度保障,通过机制赋能提升司法现代化实践效能。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报,2024-07-22.
- [2] 习近平. 在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [3] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2015.
- [4] 虞崇胜. 中国国家治理现代化中的“制”“治”关系逻辑[J]. 东南学术,2020(2):44-53.
- [5] 习近平. 论坚持人民当家作主[M]. 北京:中央文献出版社,2021.
- [6] 公丕祥. 新时代中国司法现代化的理论指南[J]. 法商研究,2019(1):3-14.
- [7] 庞金友,高秀楠. 全过程人民民主:推进中国式现代化的重要路径[J]. 探索,2023(3):1-14.
- [8] 习近平著作选读:第 2 卷[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [9] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于尊重和保障人权论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2021.
- [10] 刘远亮. 全过程人民民主促进社会主义现代化国家建设机理探赜[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(4):52-62.
- [11] 余根雄. 作为正义的民主:全过程人民民主的政治哲学境界[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(6):120-132.
- [12] 习近平. 论坚持党对一切工作的领导[M]. 北京:中央文献出版社,2019.
- [13] 方乐. 论新时代司法工作现代化的理论指南和根本遵循[J]. 法制与社会发展,2023(4):28-43.
- [14] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的民主[M]. 北京:人民出版社,2021.
- [15] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京:中央文献出版社,2020.
- [16] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上)[G]. 北京:中央文献出版社,2014.
- [17] 李林. 论习近平法治思想的制度逻辑[J]. 中国法学,2022(4):26-48.
- [18] 陈洪杰. 人民如何司法:人民司法的政治哲学反思[J]. 华东政法大学学报,2015(1):43-53.
- [19] 林毅. 现代化与民主的西方式悖论及其中国式解题——比较视野下中国式现代化的政治优势[J]. 探索,2023(3):15-26.
- [20] 马克思,恩格斯. 共产党宣言[M]. 北京:人民出版社,2018.
- [21] 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.
- [22] 陈洪杰. 司法如何民主:人民司法的历史阐释与反思[J]. 比较法研究,2016(5):126-139.
- [23] 付子堂,魏杰. 全过程人民民主的法治维度[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版),2024(1):131-145.
- [24] 胡克明. 我国传统社会中的情理法特征——交互融合与互动共生[J]. 浙江社会科学,2012(3):83-88.
- [25] 黄文艺. 论中国式司法现代化[J]. 中国应用法学,2024(1):8-19.
- [26] 王红艳. 党的领导:发展全过程人民民主的根本政治保证[J]. 探索,2022(3):61-72.
- [27] 张硕. 人民司法中的全过程人民民主:传承、创新与发展方向[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2022(6):5-18.
- [28] 高长见. 新时代我国司法民主制度建设与创新[J]. 理论视野,2022(6):57-62.

- [29] 任鹏,薛耀利.全过程人民民主制度化过程机理与推进路径[J].思想教育研究,2024(7):3-11.
- [30] 黎田.论全过程人民民主对政治认同的建构[J].重庆邮电大学学报(社会科学版),2023(6):25-33.
- [31] 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.
- [32] 徐东涛,张震.全过程人民民主的时代逻辑、制度体系与发展向度[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2024(3):16-24.
- [33] 耿步健.全过程人民民主的逻辑生成、基本内涵与时代价值[J].西华师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):10-18.

## The Logical Mechanism and Optimization Path of Whole-process People's Democracy to Promote Judicial Modernization

LI Jun, CHEN Jia

(School of Marxism, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

**Abstract:** General Secretary Xi Jinping's important discourse on "seeing the people to feel the fairness and justice in every judicial case" provides a fundamental guideline for the implementation of whole-process people's democracy and deepening reform comprehensively in the judicial field to achieve judicial modernization. On this basis, the third plenary session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China made an important decision to further focus on the development of the whole-process of people's democracy and promote deepening reform in the judicial field. The concept and system of whole-process of people's democracy have shaped the unique characteristics and advantages of Chinese judicial modernization, and provided value guidance, method guidance and efficiency improvement for judicial modernization with its for-the-people feature, completeness and practicality, fully demonstrating the organic unity of system logic and governance logic. In terms of institutional logic, whole-process people's democracy of "all-round", "full-chain" and "full-coverage" respectively promotes the value of the judicial system from abstract to concrete, the structure from partial to comprehensive, and the function from single effect to multiple effect. In terms of governance logic, the unification of the logic of co-governance in the subject, the logic of the rule of law in the manner, the logic of emotional governance in effect, and the logic of intelligent governance in technology have been realized. Based on the dual logical framework of system and governance, it is necessary to further give full play to the significant advantages of whole-process people's democracy, and improve the practical efficiency of judicial modernization through concept empowerment, system empowerment to improve the institutional guarantee of judicial modernization, and mechanism empowerment to improve the practical efficiency of judicial modernization, so as to provide theoretical support and practical guidance for whole-process people's democracy to promote judicial modernization.

**Key words:** whole-process people's democracy, deepening reform comprehensively, judicial modernization, institutional logic, governance logic

责任编辑:牟 怡 蒋英州

引用格式:蒙象飞,杨淑贤.坚持守正创新:新时代党领导全面深化改革的重要方法论[J].探索,2024(5):115-127.

## 坚持守正创新:新时代党领导全面深化改革的重要方法论

蒙象飞,杨淑贤

(同济大学马克思主义学院,上海 200092)

**摘要:**党的二十届三中全会作出了进一步全面深化改革、推进中国式现代化的重大战略部署,强调进一步全面深化改革必须贯彻“六个坚持”的原则。新时代以来,我国社会主要矛盾的变化、改革进入攻坚期和深水区、担负强国建设和民族复兴的历史使命、世界百年未有之大变局等对党领导全面深化改革提出了更现实、更迫切和更高水准的要求。新时代以来党领导全面深化改革的重大成就表明,全面深化改革既要总结经验、坚守本心,也要与时俱进、创新引领。坚持守正创新是贯穿于习近平新时代中国特色社会主义思想的方法论原则,是中国共产党成立以来一以贯之坚持的重大方法论原则,也是新时代党领导全面深化改革的原则遵循,贯穿于全面深化改革的指导思想、目标任务、宝贵经验和具体实践路径之中。在全面建设社会主义现代化国家的新征程上,以进一步全面深化改革为根本动力推进中国式现代化必须继续贯彻坚持守正创新的方法论原则,即坚持和加强党的全面领导以及党中央的集中统一领导以强化政治保证;以“两个结合”为根本遵循推动马克思主义中国化时代化以提供理论指引;坚持和发展中国特色社会主义不动摇以夯实道路之基;坚持人民主体地位和尊重人民群众首创精神以增强主体力量;进一步推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新等各方面创新以激发不竭动力。

**关键词:**新时代;全面深化改革;守正创新;中国式现代化

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)05-0115-13

党的二十届三中全会总结了改革开放以来特别是新时代全面深化改革以来的重大成就和宝贵经验,旗帜鲜明地指出党领导的全面深化改革为中国式现代化的顺利推进提供了强大动力和制度保障,明确了以进一步全面深化改革推进中国式现代化的总体要求,彰显出党中央进一步全面深化改革、推进中国式现代化的坚定决心与强大信心。自党的十八届三中全会提出全面深化改革的指导思想、目标任务、重大原则以来,学界围绕这一主题展开了研究,取得了较为丰富的学术成果,集中体现在以下两个方面。一是着重研究全面深化改革的发展历程<sup>[1]</sup>、基本内涵<sup>[2]</sup>、基本特点<sup>[3]</sup>、重大意义<sup>[4]</sup>、经验总括<sup>[5]</sup>等;二是着重研究新时代全面深化改革取得的历史性成就<sup>[6]</sup>、面临的问题与挑战<sup>[7]</sup>、推进全面深化改革的对策<sup>[8]</sup>、新一轮全面深化改革的重点<sup>[9]</sup>与推进全面深化改革的关键抓手<sup>[10]</sup>等。不难发现,学界多聚焦于全面深化改革的具体方法路径研究,方法论原则方面的研究略显不足,对在全面深化改革中坚持守正创新原则的探究也较为少见。党的二十届三中全会总结了改革开放以来特别是新时代全面深化改革“六个坚持”的方法

**基金项目:**国家社会科学基金项目“马克思主义哲学视域下新时代中国共产党国际形象研究”(22BKS049),项目负责人:蒙象飞。

**作者简介:**蒙象飞,男,博士,同济大学马克思主义学院教授,博士生导师,同济大学当代中国马克思主义研究院副院长;杨淑贤,女,同济大学马克思主义学院博士研究生。

论原则,其中包括坚持守正创新。坚持守正创新,既是新时代党领导全面深化改革的方法论原则,也是贯穿于习近平新时代中国特色社会主义思想的方法论原则,还是中国共产党百年奋斗的方法论原则。为此,本文聚焦坚持守正创新这一方法论原则,围绕新时代中国共产党为什么要领导全面深化改革、新时代全面深化改革为何以及如何坚持守正创新原则、以进一步全面深化改革为根本动力推进中国式现代化中如何坚持守正创新展开讨论,这既有助于进一步理解新时代党领导全面深化改革的科学内涵、价值意蕴和目标任务,准确把握新时代以全面深化改革为根本动力推进中国式现代化的实践要求,也能更好地学习领会、贯彻落实党的二十届三中全会精神。

### 一、全面深化改革是新时代党领导的一场新的伟大革命

“改革开放是中国人民和中华民族发展史上一次伟大革命,正是这个伟大革命推动了中国特色社会主义事业的伟大飞跃!”<sup>[11]502-503</sup> 新时代以来,面对国内外形势的新变化、新趋势,以习近平同志为核心的党中央深刻认识全面深化改革的重大意义,吹响了新的时代条件下全面深化改革的号角,引领推进了一场新的伟大革命。而党中央之所以引领推进这样一场新的伟大革命,归根结底是我国社会主要矛盾出现新变化、改革进入攻坚期和深水区、担当强国建设和民族复兴的历史使命、世界百年未有之大变局等对全面深化改革提出了更现实、更迫切的要求。

#### (一) 全面深化改革是适应新时代我国社会主要矛盾变化的客观要求

“矛盾是事物联系的实质内容和事物发展的根本动力”<sup>[12]</sup>,生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的基本矛盾贯穿于所有社会发展过程始终。社会主要矛盾是社会基本矛盾的体现,不同社会历史条件下表现出不同形式,但“捉住了这个主要矛盾,一切问题就迎刃而解了”<sup>[13]322</sup>。中国共产党是以马克思主义矛盾学说为指导的政党,善于通过解决社会主要矛盾来实现自己在不同历史时期的中心任务。党的十一届三中全会以来,中国共产党深刻洞察到我国社会主要矛盾的变化,集中力量解决生产力落后问题,使中国逐步摆脱了经济社会发展水平不高、社会生产力相对落后的发展状态,有效解决了人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。“已经得到满足的第一个需要本身、满足需要的活动和已经获得的为满足需要而用的工具又引起新的需要。”<sup>[14]531</sup> 中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾也转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

一般地讲,解决社会主要矛盾的方式是推动生产关系与生产力相适应。长期以来,中国共产党人运用辩证唯物主义和历史唯物主义分析社会主义社会的主要矛盾,强调社会主义社会的主要矛盾是人民根本利益一致基础上的非对抗性矛盾,解决这一矛盾只能依靠改革,通过彻底的改革扫除制约生产力发展的障碍,以实现生产关系与生产力相适应。历史和现实证明,改革是我国摆脱贫穷落后状态,实现从站起来、富起来到强起来伟大飞跃的重要法宝。新时代我国的社会主要矛盾表现为“创新能力不适应高质量发展要求,农业基础还不稳固,城乡区域发展和收入分配差距较大,生态环保任重道远,民生保障存在短板,社会治理还有弱项”<sup>[15]120</sup> 等问题。要解决好上述问题,需要进行全方位、深层次的改革,从生产关系层面进一步解放和发展社会生产力,为解决新时代社会主要矛盾提供保障。

#### (二) 全面深化改革是应对新时代改革进入攻坚期和深水区的必然之举

翻开人类社会历史我们不难发现,社会改革一般历经由易到难、由浅入深的过程。中国的

改革在历经 40 多年的发展之后,开始进入了攻坚期、深水区。“容易的、皆大欢喜的改革已经完成了,好吃的肉都吃掉了,剩下的都是难啃的硬骨头。”<sup>[16]51</sup> 所谓攻坚期即攻坚克难期,是指此时正处在某些改革措施落实的紧要关头,而能否以坚定的决心、巨大的政治勇气和敢涉险滩的责任担当度过攻坚期,直接关系到改革的成功与否。深水区则是指随着党中央改革力度的加大、推进力度的增强,改革将触及更多错综复杂的利益网、关系网,将会面临许多“牵一发而动全身”的敏感问题和重大问题,改革面临推进阻力更大、难度系数更高、任务更加艰巨的现实困境。质言之,改革进入攻坚期和深水区,意味着社会处在传统与转型相互融合、结构性体制性周期性问题相互交织、不平衡不协调不可持续问题日益突出的不稳定期。

跨过攻坚期和深水区,“除了全面深化改革,别无他途”<sup>[17]83</sup>。这是因为一方面,只有通过全方位、深层次的改革,打通阻碍经济发展、社会进步的体制机制难点、堵点、痛点,破除各方面体制机制障碍,加快形成具有新的比较优势和竞争优势的制度安排,形成高质量发展的生产关系,才能进一步解放和发展生产力,激发社会内生动力,增强经济发展韧性,提升改革的经济效益和社会效益;另一方面,当前暴露出来的突出问题都与人民群众的根本利益息息相关,与党的自身建设紧密相连。在改革的高度敏感期和破除利益固化藩篱的关键期,只有通过全面深化改革提供更加规范化、体系化、现代化的制度体系,才能从根本上维护好人民群众的利益,增强人民群众的获得感和幸福感,夯实社会主义建设的群众基础;只有通过党的建设领域深层次的改革,增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提升的能力,才能把党锻造得更加坚强有力。

### (三) 全面深化改革是实现强国建设、民族复兴历史使命的现实之需

实现中华民族伟大复兴是中国共产党的初心使命,实现这一使命的关键之一在于推进中国式现代化。新民主主义革命时期,中国共产党团结带领中国人民进行了争取民族独立、实现人民解放的伟大斗争,为现代化的推进创造了根本社会条件。社会主义革命和建设时期,中国共产党提出“由农业国转变为工业国,由新民主主义国家转变为社会主义国家”两个转变同时并举的思想,开启了在社会主义条件下以实现现代农业、现代工业、现代国防以及现代科学技术为目标的探索进程。改革开放和社会主义现代化建设新时期,党中央基于社会主义初级阶段这个最大实际制定了党的基本路线,提出了“三步走”和“新三步走”基本实现现代化的发展战略,以保证现代化建设的有序推进。中国特色社会主义新时代,党中央进一步发展了中国式现代化的理论内涵,提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求,擘画了全面建设社会主义现代化强国的时间表、路线图,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴进入不可逆转的历史进程。

实现强国建设、民族复兴的历史使命,必须全面深化改革。党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十九届四中全会、党的二十届三中全会围绕这一总目标若干重大问题又作了系列深化和重大部署。党始终强调制度建设、强调国家治理体系和治理能力建设,这是因为制度是带有根本性的,是管长远的,中国特色社会主义制度的成熟与否直接关乎社会主义现代化事业的全局和成败;是因为国家治理体系和治理能力关乎党的领导水平和执政效能,关乎中国特色社会主义制度的显著优势能否得以发挥进而关系到强国建设、民族复兴能否最终实现。习近平总书记指出:“必须以坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化为主

轴,深刻把握我国发展要求和时代潮流,把制度建设和治理能力建设摆到更加突出的位置,继续深化各领域各方面体制机制改革,推动各方面制度更加成熟更加定型,推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>[18]</sup><sup>112</sup>由此可见,全面深化各领域各方面的改革,以此推动中国特色社会主义制度的完善和发展以及国家治理体系和治理能力的现代化,是实现强国建设、民族复兴历史使命的必然之举。

#### (四)全面深化改革是顺应世界百年未有之大变局形势发展的应有之义

当前世界正经历百年未有之大变局。一方面,经济全球化、世界多极化、社会信息化深入发展,新一轮科技革命和产业革命正在孕育兴起,“世界正在进入以信息产业为主导的新经济发展时期”<sup>[19]</sup>。这一新经济发展时期以生物信息、智能技术和数字经济为基本标识,对生产方式、产业结构、能源结构、发展模式等提出了新的更高要求。另一方面,逆全球化潮流严重冲击全球治理格局,旧的全球治理模式弊端显现,“恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重,和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重”<sup>[20]</sup><sup>49</sup>,金融危机、粮食短缺、环境污染、科技伦理等全球性问题层出不穷,世界面临的不稳定性、不确定性明显增强,全球治理体系变革面临严峻挑战。

改革是主要针对国内矛盾而言的,但改革的对象不是游离于世界之外的中国,而是处在世界体系之内的中国,它既是对国内事务的改革,也是对中国与世界关系的改革<sup>[21]</sup>。“中国要抓住机遇、迎接挑战,实现新的更大发展,从根本上还要靠改革开放。”<sup>[22]</sup><sup>100</sup>一方面,全面深化经济体制等各方面的改革可以革新传统生产方式,抓住以信息产业为主导的新经济时期的发展机遇,提升生产质量和经济效益,加快由制造大国向制造强国转变的速度,使中国在激烈的国际竞争中赢得主动;另一方面,中国和其他新兴国家难以在发达国家主导的国际治理体系和治理制度安排中获得正当利益<sup>[23]</sup>,中国需要通过全面深化改革这一根本举措,增强综合国力和国际话语权,提升参与制定全球治理规则的能力,为打破西方发达国家主导国际秩序和全球治理的局面、推动全球治理机制变革提供强有力的支撑,以此保障广大发展中国家的利益。

总之,全面深化改革是新时代中国共产党领导的一场新的伟大革命,这场伟大革命也取得了重大成就,包括:社会主义市场经济体制更加成熟,全国统一大市场正在加快形成;社会主义民主法治更加完善,社会主义制度优势充分彰显;文化体制改革不断深化,社会主义文化强国建设迈出新步伐;社会治理体制、社会保障体系发生深刻变革,人民群众的获得感、幸福感与日俱增;生态文明体制改革加速推进,美丽中国建设取得新进展;全面从严治党取得重要的阶段性成果,党的领导核心地位不断强化,等等。概而言之,全面深化改革“实现改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化的转变,各领域基础性制度框架基本建立,许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构”<sup>[24]</sup>。这些重大成就为中国式现代化注入强大的发展动力,推动强国建设、民族复兴迈上新的伟大征程。

## 二、新时代党坚持守正创新推进全面深化改革的主要举措

坚持守正创新,是贯穿中国共产党百年奋斗的一条重要经验,是新时代党领导全面深化改革的重要方法论原则。所谓守正,即“坚守正道、追求真理”<sup>[25]</sup><sup>6</sup>,就是“坚持马克思主义基本原理不动摇,坚持党的全面领导不动摇,坚持中国特色社会主义不动摇”<sup>[20]</sup><sup>17</sup>。所谓创新,就是要

立足中国的具体实际、融合时代发展要求创造出“新思路、新话语、新机制、新形式”<sup>[26]11</sup>。守正和创新是内在统一的,守正是创新的前提,没有对马克思主义、对党的领导、对社会主义的坚守,中国的道路选择、理论创新、制度完善就会迷失方向,就会在根本问题上犯颠覆性错误。创新是守正的内在要求,“守正”守的是真理,但任何真理都有自己的适用范围,单讲守正不求创新,真理就会脱离实践、脱离时代而演变为谬误,守正也就陷入固步自封、抱残守缺的境地<sup>[27]</sup>。新时代,中国共产党始终以坚持守正创新这一原则推进全面深化改革,将其贯穿于改革的指导思想、目标任务、宝贵经验、实践路径之中。

#### (一)在以马克思主义为指导推进全面深化改革中坚持守正创新

守马克思主义之正。中国共产党在全面深化改革中始终坚守马克思主义之正。首先,坚守马克思主义矛盾观,在深刻理解改革的动力问题上推动全面深化改革,明确解决社会主义社会主要矛盾的核心是实现生产关系与生产力相适应。其次,坚守马克思主义群众观,在深刻把握改革主体、受众问题上推动全面深化改革,明确全面深化改革要以实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益为立足点,要以人民群众为主要依靠力量,要以人民群众的获得感、幸福感、安全感作为检验全面深化改革的标准。再次,坚守马克思主义党建理论,在深刻把握改革的领导力量和客体问题上推动全面深化改革,明确全面深化改革取得重大成就的根本和关键在于始终坚持马克思主义政党的全面领导,强调要以自我革命的高度政治自觉把党建设成为全面深化改革的坚强领导核心。

创中国化时代化马克思主义之新。马克思主义是真理不是教条,对待马克思主义必须“以当时的历史条件为转移”<sup>[28]5</sup>。在党的百余年的奋斗历程中,中国共产党人始终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,正确处理“魂脉”与“根脉”的关系,推动马克思主义中国化时代化,推动马克思主义改革思想的中国化时代化。毛泽东从改革的根本动力着手,提出社会主义社会也是充满矛盾的社会,并区分了两类矛盾,发展了社会主义社会矛盾学说。邓小平从改革的根本目标着手,围绕解放和发展生产力作出改革开放的伟大抉择,明确了改革的本质、目标、地位、方法、重点及衡量标准,旗帜鲜明地回答了改革“姓社姓资”的问题,创新发展了马克思主义改革理论。党的十八大以来,习近平总书记立足新时代强国建设、民族复兴实际,创造性提出了一系列关于全面深化改革的新观点新思想新理念,包括突出问题意识的改革导向论、治理现代化的改革目标论、“四个有利于”的改革标准论、正确处理五大关系的改革方法论、“六个坚持”的改革原则论、七大改革思维等,形成了意蕴丰富的全面深化改革观,为新时代党领导全面深化改革提供了强大的理论指引和思想武器。

#### (二)在科学锚定全面深化改革目标任务中坚持守正创新

守改革根本目标之正。任何改革都有自己的目标要求。社会主义改革的根本目标无疑是“有利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力”<sup>[29]241</sup>,破解深层次体制机制障碍,推动社会主义制度的自我完善和发展,增强社会主义现代化建设的动力和活力。归结而言,就是要解放和发展生产力,彰显中国特色社会主义的制度优势。党的十一届三中全会作出了改革开放的历史性决策,旨在通过经济和其他体制的改革,变革生产关系以解放和发展生产力,使中国摆脱贫困落后的状态,彰显社会主义的制度优势。党的十八届三中全会提出要进一步解放思想、进一步解放和发展社会生产力、进一步解放和增强社会活力,坚决破除各方面体制机制弊端。“全会

决定提出的这‘三个进一步解放’既是改革的目的,又是改革的条件。”<sup>[22]92</sup>之后,党中央在党的十九大、党的十九届四中全会等一系列重大会议中都明确指出,进一步推进全面深化改革必须紧紧抓住解放和发展生产力这一主线,要以经济体制改革为重点,以高质量发展和发展新质生产力为要点,立足新发展格局,贯彻新发展理念,推动中国特色社会主义向前发展。

创新时代改革目标之新。恩格斯指出:“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西,而应当和任何其他社会制度一样,把它看成是经常变化和改革的社会。”<sup>[30]588</sup>相较于之前的改革总目标,新时代党领导的全面深化改革在总目标上也有了较大的创新发展。党的十八届三中全会首次提出并在党的十九届四中全会、党的二十届三中全会上强调全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。将制度建设摆到更加突出的位置,这是改革的重大突破与根本性创新。同时,在锚定总目标的基础上,又确定了经济、政治、文化、社会、生态文明、党的建设、国防与军队等七个方面的具体目标,明确了新时代全面深化改革的目标方向、具体时间表和详细施工图,实现了全面深化改革的目标、理论、实践与制度的创新。例如,党中央在市场与政府这一问题上,提出“发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用”<sup>[11]517</sup>,实现“基础性作用”向“决定性作用”的转变,这是社会主义市场经济体制改革的重大突破,是社会主义与市场经济结合方式的战略创新<sup>[31]</sup>。

### (三)在总结和运用改革开放以来的宝贵经验推动全面深化改革中坚持守正创新

党的二十届三中全会总结了改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验,提出进一步全面深化改革需要贯彻坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持守正创新、坚持以制度建设为主线、坚持全面依法治国、坚持系统观念的原则。这些原则本身就具有守正创新的方法论蕴涵。

坚持党的全面领导:守党的领导之正,创党的全面领导之新。历史和现实都已经证明,中国共产党是中国人民的主心骨,成功推进中国革命、社会主义建设和改革开放各项事业都离不开中国共产党的领导。新时代,以习近平同志为核心的党中央全面总结了中国共产党百年奋斗的十条历史经验,其中就包括“坚持党的领导”,并依据当下中国具体实际,强调“治理好我们这个世界上最大的政党和人口最多的国家,必须坚持党的全面领导特别是党中央集中统一领导”<sup>[32]65</sup>。将“党的领导”提升为“党的全面领导”,在守党的领导之正中丰富和发展了马克思主义政党学说,同时赋予党的领导新的时代内涵,深化了对马克思主义政党执政规律的认识。

坚持以人民为中心:守群众观之正,创以人民为中心之新。人民立场是无产阶级政党的根本立场。新时代,我们坚守无产阶级政党的人民立场,更加突出人民群众的主体地位,更加注重人民群众更高层次更多样化的需求,提出了“以人民为中心”的发展理念,强调“江山就是人民、人民就是江山”<sup>[33]11</sup>,强调“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”<sup>[34]70</sup>,并将其作为新时代全面深化改革的出发点和理论原则。从“为人民服务”到“以人为本”,再到“以人民为中心”,在新时代实践中党实现了对马克思主义群众观的守正创新。

坚持以制度建设为主线:守制度建设之正,创制度优势转化为治理效能之新。早在改革开放之初,邓小平就强调维护国家的稳定团结必须强化领导制度建设、组织制度建设,因为制度建设“带有根本性、全局性、稳定性和长期性”<sup>[35]333</sup>。新时代,党高度重视制度建设,把完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,“制

度建设分量更重”<sup>[18]112</sup>。党中央致力于将中国特色社会主义制度和国家治理体系优势转化为国家治理效能,保障国家的长治久安和社会主义事业的兴旺发达。

坚持全面依法治国:守依法治国之正,创全面依法治国之新。改革开放和社会主义现代化新时期,党中央在改革体制机制时贯彻执行“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的重大原则,确立了依法治国的基本方略。新时代,党推进从“依法治国”到“全面依法治国”历史性变革,实现了从“先改革后立法”到“重大改革于法有据”的发展<sup>[36]</sup>,全面深化改革全面纳入法治化轨道,纳入“四个全面”战略布局,为全面深化改革提供了完备的法治保障体系。

坚持系统观念:守渐进改革之正,创全面改革之新。改革是一项前无古人的尝试,在改革开放之初,党领导改革往往是先在某些领域倾注全力,使其成为打开改革的突破口,而后层层递进,在总结改革经验的基础上由点及面、由表及里、由局部性改革转向整体性全局性统筹。新时代,改革的长期性、复杂性、艰巨性前所未有,经济、政治、文化、社会、生态文明建设等各方面的现代化需求要求必须以整体思维和系统观念推进改革。党在统揽“四个伟大”、统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局中推动全面深化改革取得突破性进展。

#### (四)在具体推进全面深化改革的实践路径中坚持守正创新

全面深化改革,核心是要增强改革的系统性、整体性、协同性,关键在于要以高水平构建社会主义市场经济体制作为牵引。由此,中国共产党在具体推进全面深化改革的实践路径中坚持守正创新原则,可以从两方面来理解。

一是守社会主义改革之正,创系统性、整体性、协同性改革之新。改革之初,为使改革顺利迈出第一步,改革从农村率先开始,然后再向城市推广,改革也涉及经济、科技、教育等某一方面或某一领域,改革解决的首要问题是如何大力发展生产力以“做大蛋糕”的问题。然而,改革越是深入、越是牵一发而动全身,涉及的利益关系也更复杂,问题更难攻克,改革前景不确定性加强。改革进入攻坚期和深水区,单靠某个部门单兵突进或者单靠几项改革举措零敲碎打都行不通,必须更加注重顶层设计和整体谋划,增强各项改革间的关联性、系统性。对此,习近平总书记指出:“改革要更加注重系统集成,坚持以全局观念和系统思维谋划推进,加强各项改革举措的协调配套。”<sup>[37]</sup>为此,党的十八届三中全会后,党中央专门成立全面深化改革领导小组,党的十九大之后改为中央全面深化改革委员会,强化中央与地方改革领导机构的统筹能力,确保各方面的改革举措和机制能够上下联动、同向发力,形成全面、深入推进改革的强大合力。

二是守市场经济体制之正,创高水平社会主义市场经济体制之新。建立健全社会主义市场经济体制始终是改革开放以来的改革重点和“牛鼻子”。党的十一届三中全会强调,经济建设关乎社会主义现代化建设全局。党的十四大明确指出,经济体制改革的关键是正确认识和处理计划与市场的关系,此后历届三中全会都强调社会主义市场经济体制改革。进入新时代,社会主义市场经济发展面临新情况新问题,为此,党的十九届五中全会明确提出构建高水平社会主义市场经济体制,提出在更高起点、更高层次上推进社会主义市场经济体制改革,使改革符合新一轮科技革命和产业革命以及全面建设社会主义现代化国家的现实需要。党的二十届三中全会明确提出要以经济体制改革为牵引推动其他改革,再次强调构建高水平社会主义市场经济体制。不难发现,围绕政府与市场的关系,党在社会主义市场经济体制改革中始终坚持守正创新,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,同时建设精简机构的服务型政府<sup>[38]</sup>,更好发挥政府

宏观调控作用,在政府和市场良性互动中实现了社会主义市场经济高质量高水平发展,由此也推动了社会主义市场经济体制更加系统完备、更加成熟定型。

### 三、进一步全面深化改革新征程中坚持守正创新的核心要旨

全面深化改革是“推进中国式现代化的时代新篇”<sup>[39]</sup>,是推动中国式现代化的根本动力,中国式现代化是全面深化改革的根本主题。习近平总书记强调:“把全面深化改革作为推进中国式现代化的根本动力,作为稳大局、应变局、开新局的重要抓手,把准方向、守正创新、真抓实干。”<sup>[40]</sup>新时代以来,党领导全面深化改革取得了重大成就,但也面临诸多困境与难题,比如虽然中央层面出台了一系列改革措施,但在一些地方层面还存在跟进不力的情况;改革重点不突出、力量过于分散、未形成改革合力的情况;利益固化的藩篱依然存在进而影响改革深入推进的情况等,进一步全面深化改革势在必行。党的二十届三中全会就进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出重大战略部署,提出了进一步全面深化改革的重要性和必要性、指导思想、总目标、原则等,并从“七个聚焦”、十四个方面提出了具体的实践要求。新时代新征程全面深化改革、推进中国式现代化,必须始终坚持守正创新原则。

#### (一) 强化政治保证:坚持和加强党的全面领导以及党中央的集中统一领导

全面深化改革的关键在党。以全面深化改革为根本动力推进中国式现代化必须坚持和加强党的全面领导以及党中央的集中统一领导,这主要是因为党在社会主义建设的各项事业中是“管总、管根本的”<sup>[41]</sup>,党具有总揽全局、协调各方的领导核心作用,党的全面领导直接关系全面深化改革的根本方向、前途命运。新时代,党面临更加严峻的“四大考验”“四大危险”和“四风”问题等,确保党永不变质不变色,就必须强化党的全面领导,坚持和加强党中央的集中统一领导,使党经受得住历史、时代和人民的检验。否则,党就会“变成一盘散沙,就会成为自行其是的‘私人俱乐部’,党的领导就会成为一句空话”<sup>[42]184</sup>,全面深化改革也就无从谈起。

坚持和加强党的全面领导以及党中央的集中统一领导,为全面深化改革推进中国式现代化提供政治保证,根本和关键在于坚持党的领导不动摇,同时刀刃向内,以党的自我革命引领伟大社会革命。

首先,加强党的政治建设,严明政治纪律和政治规矩,增强“四个意识”,做到“两个维护”。为此,应不断提升党员与党中央保持高度一致的政治自觉,提升党员进一步推动全面深化改革的主动性、创造性。其次,坚持党的基本路线不动摇。党的基本路线是党立足社会主义初级阶段这个最大实际制定的,必须始终坚持,必须将党的基本路线全面贯彻到具体实际工作中,贯彻到全面深化改革的具体实践中。再次,坚持以改革的精神全面从严治党、勇于自我革命。“坚持党的领导,全面从严治党,是改革开放取得成功的关键和根本。”<sup>[42]158</sup>进一步全面深化改革,需要全面从严治党、勇于自我革命,落实新时代党的建设总要求,进一步创新党的建设体制机制,完善党内法律法规,坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争,提高党对进一步全面深化改革的领导水平。

#### (二) 深化理论指引:以“两个结合”为根本遵循推动马克思主义中国化时代化

任何一项伟大的事业都离不开伟大理论的指引。在马克思主义理论的指引下,中国共产党取得了革命、建设和改革的一次次伟大胜利。以全面深化改革为根本动力推进中国式现代化是中国共产党团结带领中国人民正在进行的一项全新的伟大事业,自然离不开马克思主义真理的

指引。习近平总书记指出:“‘两个结合’是我们取得成功的最大法宝。”<sup>[26]5</sup>“两个结合”创新和发展了马克思主义,赋予马克思主义中国化时代化的理论内涵,也赋予马克思主义新的生命力。以全面深化改革为根本动力推进中国式现代化应继续坚持以“两个结合”为根本遵循推动马克思主义中国化时代化,守马克思主义之正,创中国化时代化马克思主义之新,以中国化时代化马克思主义指引全面深化改革不偏离方向,不犯大的错误特别是颠覆性错误。

中国共产党的百余年奋斗史是在坚持“两个结合”中不断回答不同历史时期的“中国之问”、解决“中国问题”的理论创新史<sup>[43]</sup>。进一步全面深化改革需要以“两个结合”为根本遵循,推动马克思主义改革理论中国化时代化。

首先,要认真总结改革尤其是全面深化改革的有益经验、方法路径,将其上升至马克思主义理论的高度,推动中国特色社会主义改革理论与时俱进,以新观点新思路打开全面深化改革的新局面。其次,进一步全面深化改革是根植中国大地、立足国情与现实需要的改革,要把马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合,将中华优秀传统文化基因融入全面深化改革伟大实践,推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,为全面深化改革提供深厚的文化滋养。再次,立足新发展格局,要善于运用马克思主义中国化时代化的立场观点方法分析改革困境,解决好改革利益固化、发展不平衡不充分等现实问题,从整体上理解和把握进一步全面深化改革的必然要求、战略地位、时代使命和战略布局,紧紧围绕推进中国式现代化这一根本主题,以改革理论系统谋划进一步全面深化改革、推进中国式现代化的伟大战略实践<sup>[44]</sup>。

### (三) 夯实道路之基:坚持和发展中国特色社会主义不动摇

“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题”<sup>[18]13</sup>,是实现社会主义强国建设、实现中华民族伟大复兴梦想的必由之路。从社会主义角度来说,“中国特色社会主义,既坚持了科学社会主义基本原则,又根据时代条件赋予其鲜明的中国特色”<sup>[45]28</sup>,实现了世界性与民族性、科学性与革命性的统一,创造了科学社会主义新辉煌。从“四个自信”的角度来说,坚定“四个自信”要坚持和发展中国特色社会主义,因为只有坚持和发展中国特色社会主义才有足够的底气支撑“四个自信”,才有足够的信心证明道路选择的唯一性、理论上的先进性、制度上的优越性、文化上的自觉性。从“四个伟大”角度来说,实现民族复兴的伟大梦想,必须推进中国特色社会主义伟大事业。实践证明,中国特色社会主义是中国共产党在浴血奋战、独立探索、付出巨大牺牲中开创的,它成功扭转了中国经济社会文化落后局面,更创造了中国奇迹,是“符合中国实际、反映中国人民意愿、适应时代发展要求”<sup>[46]7</sup>的唯一正确道路。

全面深化改革由成功走向成功,要坚持和发展中国特色社会主义。改革开放以来,党始终对改革的目标保持清醒的认识,改革不是为改革而改革,而是为了更好地坚持和发展社会主义,由此开辟了中国特色社会主义。进一步推进全面深化改革,要锚定中国特色社会主义方向,坚持中国特色社会主义不动摇。苏联、东欧国家改革失败的一条重要教训就是改革偏离了社会主义方向。

首先,要坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引,在科学理论的指引下始终坚持正确的改革方向和价值取向,保持政治定力。其次,要系统理解、深刻把握中国特色社会主义道路、理论、制度、文化四者之间的内在关联,在坚持中国特色社会主义道路不动摇的前提下,整体推动理论、制度和文化等各方面的改革与创新。再次,坚定“四个自信”,以更加坚定的理想信念、更加主动的精神面貌、更加自觉的改革举措、更加高昂的姿态推进全面深化改革,以“钉钉

子”的精神全面落实党的全面深化改革的各项部署、举措,明确改革的责任主体,完善改革的激励和容错纠错机制,推动改革事业蓬勃兴盛。

#### (四)增强主体力量:坚持人民主体地位和尊重人民群众首创精神

人民是“改革开放事业的实践主体”<sup>[16]138</sup>,全面深化改革必须坚持人民主体地位。首先,从目标主体来说,人民对美好生活的向往是我们党的奋斗目标,改革归根结底是为了提升人民的获得感、幸福感。其次,从创造主体来说,“人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量”<sup>[18]16</sup>,走出改革的攻坚期和深水区,必须依靠人民群众的主观能动性。只有依靠人民这一创造主体,全面深化改革才能汇聚坚实的物质基础、凝聚强大的精神动力、形成广泛的群众基础。再次,从检验主体来说,“人民是我们党的工作的最高裁决者和最终评判者”<sup>[47]20</sup>,人民的幸福感、满意度是检验改革效果的唯一标准。改革为了人民,改革目标是否达到预期、改革发展红利是否惠及百姓,由人民说了算。进而言之,改革的成功与否不能由改革推进者来检验,只能由改革直接受益者的人民进行检验,人民是改革的“阅卷人”。

全面深化改革要尊重人民群众的首创精神。改革开放波澜壮阔的历程证明,正是因为尊重了人民群众的首创精神,改革开放才能披荆斩棘、取得伟大成就。进一步全面深化改革是亿万人民共同的事业,唯有问需于民,才能找准改革的痛点和重点;唯有问策于民,才能为进一步全面深化改革提供最直接有效的路径<sup>[48]</sup>。首先,坚持从群众中来、到群众中去的工作方法。领导干部要经常下基层、下社区,真正扎根人民的社会实践活动,认真倾听群众呼声,切实了解社情民意,推动改革更加贴近人民的真实生活、更能造福人民群众。其次,正确处理涉及人民群众利益的问题,把最大多数人关心的最直接、最现实的利益问题摆在工作首位,真正做到权为民所用、利为民所谋。再次,激发人民群众的创新能力和创造伟力,调动人民群众的积极性、主动性。“人民群众中蕴含着丰富的智慧和无限的创造力。”<sup>[15]61</sup>全面深化改革要善于总结人民创造美好生活的宝贵经验,“善于从人民的实践创造和发展要求中完善政策主张”<sup>[16]138</sup>,推动全面深化改革各项举措的完善与发展。

#### (五)激发不竭动力:进一步推进理论、实践、制度、文化等各方面的创新

一部中国的改革发展史,实际上就是一部创新发展史。要想在激烈的国际竞争中立于不败之地,需要用创新激发动力和活力,用创新引领发展,在创新中跟上时代、赶上时代、引领时代。党的二十大提出实施创新驱动发展战略,党的二十届三中全会就构建支持全面创新体制机制、提升国家创新体系整体效能作出进一步部署,以创新驱动发展、以创新推进改革迎来崭新局面。创新是改革的本质要求。以全面深化改革为根本动力推进中国式现代化需要进一步推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新等各方面的创新,只有不断创新才能保持理论的活力,才能贴合实践需要,才能彰显制度优势,才能促进文化发展、体现时代性。

以理论创新、实践创新、制度创新、文化创新为全面深化改革推动中国式现代化提供不竭动力。在理论创新上,要注重培养问题意识,突出问题导向,研究关键问题,推动全面深化改革理论、方法的创新发展。在实践创新上,要在“全”和“深”上作文章,注重增强改革的系统性、整体性、协同性,统筹推进深层次改革和高水平开放,统筹推进改革和法治,贯彻新发展理念,健全因地制宜发展新质生产力的体制机制,实现经济与科技的深度融合,提升经济质量和效益。在制度创新上,要树立制度优先的发展战略,着力培育制度创新观念,注重制度建设的效益、成本和安全问题<sup>[49]</sup>,为全面深化改革提供科学完备的、成熟定型的、行之有效的新型制度体系。在文化

创新上,要推进深层次文化体制改革,完善文化创新机制,为新兴文化业态的开发、文化产业和文化事业效益的提升提供机制保障;鼓励人民群众进行文化创新,调动人民群众进行文化创造的主体性,激发全民文化创造活力。此外,要特别注重理论创新、实践创新、制度创新、文化创新等各方面创新的关联,发挥理论创新的引领作用、实践创新的推动作用、制度创新的保障作用以及文化创新的滋养作用,形成理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新性互动的局面。

#### 四、结语

新时代党领导的全面深化改革是一场新的伟大革命,这场伟大革命为中国式现代化的成功推进提供了根本动力和制度保障。从党的十一届三中全会作出改革开放的伟大抉择,到党的十八届三中全会对全面深化改革的蓝图绘制,再到党的二十届三中全会对进一步全面深化改革的战略擘画,党中央始终坚持并发展马克思主义、始终坚持并加强党的全面领导、始终坚持并完善中国特色社会主义,推动理论创新、实践创新、制度创新、文化创新等各方面的创新,这表明了改革在本质上是继承中发展、守正中创新的过程。坚持守正创新是党在领导改革实践中一以贯之的重大方法论原则和宝贵经验。新时代的改革站在了新的、更高的起点上,在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,党的二十届三中全会就进一步全面深化改革、推进中国式现代化作出了重大战略部署,聚焦坚持守正创新这一方法论原则探讨全面深化改革问题,有助于我们学习好、贯彻好党的二十届三中全会精神,有助于我们深刻理解新时代党领导全面深化改革的科学内涵、价值意蕴和目标任务,进而也有助于我们提高全面深化改革的思想自觉、政治自觉和行动自觉,增强全面深化改革的能力本领,推进全面深化改革向纵深发展。

#### 参考文献:

- [1] 马福运,洪玉娟.改革开放辩证逻辑的历史演进与当代启示[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2019(3):1-7.
- [2] 沈传亮.习近平总书记关于全面深化改革重要论述的形成过程、丰富内涵和实践伟力[J].新视野,2024(2):5-12.
- [3] 侯悦,柳建辉.试论习近平全面深化改革重要论述的基本特点[J].理论视野,2021(3):38-42.
- [4] 秦宣.进一步全面深化改革的价值意蕴[J].教学与研究,2024(8):5-12.
- [5] 冯俊,冯立.总结和运用宝贵历史经验明确进一步全面深化改革的总目标和原则[J].红旗文稿,2024(15):13-16.
- [6] 杨宜勇.新时代全面深化改革的变革性实践和突破性进展[J].人民论坛,2023(4):12-17.
- [7] 邹汉阳.重要战略机遇期背景下全面深化改革开放面临的挑战[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2022(4):90-98.
- [8] 蒲清平,马睿.党的二十届三中全会全面深化改革系统推进中国式现代化的逻辑进路[J].西南大学学报(社会科学版),2024(4):1-10.
- [9] 李毅.中国式现代化必将在改革开放中开辟广阔前景——深入领会党的二十届三中全会的重大意义[J].红旗文稿,2024(15):4-8.
- [10] 刘帮成.牢牢把握新一轮全面深化改革的关键抓手[J].人民论坛,2023(4):23-27.
- [11] 习近平.论坚持全面深化改革[M].北京:中央文献出版社,2018.
- [12] 习近平.辩证唯物主义是中国共产党人的世界观和方法论[J].求是,2019(1):4-8.
- [13] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [14] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.

- [15] 习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022.
- [16] 中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [17] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要(2023年版)[M].北京:学习出版社,人民出版社,2023.
- [18] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [19] 习近平.让工程科技造福人类、创造未来——在2014年国际工程科技大会上的主旨演讲[N].人民日报,2014-06-04.
- [20] 习近平著作选读:第1卷[M].北京:人民出版社,2023.
- [21] 袁吉富.论习近平全面深化改革观[J].中国特色社会主义研究,2015(4):30-35.
- [22] 习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018.
- [23] 沈伟,李况然.全球治理赤字当代分析和中国路径[J].江淮论坛,2022(6):150-158.
- [24] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定(二〇二四年七月十八日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过)[N].人民日报,2024-07-22.
- [25] 习近平.在知识分子、劳动模范、青年代表座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016.
- [26] 习近平.在文化传承发展座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2023.
- [27] 段光鹏.深刻理解习近平关于坚持守正创新的重要论述[J].党的文献,2023(2):46-53.
- [28] 马克思恩格斯文集:第2卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [29] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [30] 马克思恩格斯文集:第10卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [31] 任保平,李培伟.从建立社会主义市场经济体制到构建高水平社会主义市场经济体制[J].政治经济学评论,2024(2):3-24.
- [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[M].北京:人民出版社,2021.
- [33] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2021.
- [34] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[G].北京:中央文献出版社,2014.
- [35] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [36] 陈云良.依法治国到全面依法治国的历史性变革彰显习近平法治思想的原创性贡献[J].法制与社会发展,2022(6):5-20.
- [37] 习近平主持召开企业和专家座谈会强调 紧扣推进中国式现代化主题 进一步全面深化改革[N].人民日报,2024-05-24.
- [38] 陆卫明,冯晔.新时代全面深化改革开放的现实依据与推进路径——改革开放40年的总结和反思[J].探索,2018(5):5-13.
- [39] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第四次会议强调 增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力 进一步提升基层应急管理能力[N].人民日报,2024-02-20.
- [40] 习近平主持召开二十届中央全面深化改革委员会第一次会议强调 守正创新真抓实干 在新征程上谱写改革开放新篇章[N].人民日报,2023-04-22.
- [41] 习近平.中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化[J].求是,2023(11):4-7.
- [42] 习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].北京:中央文献出版社,2019.
- [43] 韩庆祥.“两个结合”的内涵及其结合点与结合方式[J].江汉论坛,2024(6):6-8.
- [44] 任平.中国式现代化的改革开放观:方向抉择、重大使命与历史超越[J].江海学刊,2024(4):1-9.
- [45] 习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,人民出版社,2016.
- [46] 习近平.在纪念辛亥革命110周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2021.
- [47] 习近平.在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2013.

[48] 谢丽威, 韩升. 习近平人民观的历史唯物主义蕴涵[J]. 新疆社会科学, 2023(4): 12-21.

[49] 张晓忠, 高晓林. 制度创新: 中国共产党全面推动政治体制改革的关键[J]. 社会科学家, 2011(9): 62-65.

## Upholding Fundamental Principles and Breaking New Ground: An Important Methodology for the Party's Leadership of Deepening Reform Comprehensively in the New Era

MENG Xiangfei, YANG Shuxian

(School of Marxism, Tongji University, Shanghai 200092, China)

**Abstract:** The third plenary session of the 20th Central Committee of the CPC unveiled a major strategic road map on further in-depth reform in all depects to advance Chinese modernization and stressed that the principles of “six insistences” must be implemented to further in-depth reform in all depects. Since the new era, the changes in the principal contradiction in Chinese society, the reform having entered into a period of overcoming major difficulties and a deep-water zone, the historical mission of building a great country and moving toward national rejuvenation and global changes of a magnitude not seen in a century have put forward more realistic, more urgent and higher standards for the Party's leadership in deepening reform comprehensively. The major achievements in deepening reform comprehensively under the leadership of the Party since the new era show that deepening reform comprehensively must not only sum up experience and stick to our core, but also keep pace with the times and lead with innovation. Upholding fundamental principles and breaking new ground is a methodological principle that runs through Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, a major methodological principle that the CPC has consistently adhered to since its founding, and a principle for the Party's leadership in deepening reform comprehensively in the new era. It also runs through the guiding philosophy, goals and tasks, valuable experience, and specific practical paths for deepening reform comprehensively. On the new journey toward building a great modern socialist country in all respects, regarding further deepen reform comprehensively as the fundamental driving force to advance Chinese modernization, we must continue to implement the methodological principle of upholding fundamental principles and breaking new ground, that is, must firmly uphold and strengthen the overall leadership of the Party and the unified leadership of the Party Central Committee to strengthen the political guarantee. Besides, we must take “two combinations” as the fundamental principle to follow and promote Marxism to Chinese times to provide theoretical guidance, must stay committed to socialism with Chinese characteristics to consolidate the foundation of our path, must respect the principal position and pioneering spirit of our people to strengthen their strength, and must promote innovations in theory and practice, in our institutions and culture, and in all other aspects to stimulate the inexhaustible power.

**Key words:** new era, deepening reform comprehensively, upholding fundamental principles and breaking new ground, Chinese modernization

责任编辑: 王 慧

引用格式:李松,赵庆寺.党的全面领导制度优势提升全过程人民民主治理效能的逻辑与路径[J].探索,2024(5):128-139.

## 党的全面领导制度优势提升全过程人民民主治理效能的逻辑与路径

李松,赵庆寺

(华东政法大学马克思主义学院,上海 201620)

**摘要:**全过程人民民主是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要制度依托。党的全面领导制度是全过程人民民主发挥其治理效能的根本制度保障,能够有效克服民主治理中存在的“资源整合困境”“集体行动困境”“‘公平—效率’平衡困境”,而全过程人民民主的深化与发展也完善着党的全面领导制度,二者有机互动,共同推动着中国特色社会主义制度更加成熟和定型。在民主治理实践中,党的全面领导制度具有政治领导力优势、组织协调力优势、制度执行力优势等多重优势,以其独特制度优势实现了党的全面领导制度的政治领导力优势全方位贯彻在全过程人民民主制度之中;党的全面领导制度的组织协调力优势全覆盖在民主制度建设的各个环节;党的全面领导制度的制度执行力优势保障民主治理目标的高质量实现,有效将党的全面领导制度的制度优势转化为全过程人民民主的治理效能。新时代,为了进一步提升全过程人民民主的治理效能,党需要从宏观层面对全过程人民民主的制度体系进行系统性设计,消除民主治理的体制机制障碍;从中观层面完善全过程人民民主的制度建设,推进全过程人民民主朝着制度化、规范化、程序化方向发展;从微观层面加强机制建设,将党的全面领导制度全面落实在全过程人民民主的治理实践之中,保障全过程人民民主治理效能得到有效发挥,为世界其他民主国家和地区的治理提供中国经验和中国范本。

**关键词:**党的全面领导制度;全过程人民民主;治理效能

**中图分类号:**D26

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-5194(2024)05-0128-12

党的二十大报告指出:“人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。”<sup>[1]37</sup>作为中国共产党领导中国人民探索社会主义民主新概念、新实践、新成果的全过程人民民主,一方面,反映了中国共产党不断深化对民主政治发展规律的认识;另一方面,也是中国特色社会主义民主政治发展的历史必然,即根植于中国共产党以人民为中心的制度发展理念,将其贯穿于全过程人民民主的制度建设之中,并逐步形成了完整的制度程序和参与实践。毫无疑问,在新时代,全面深入发展全过程人民民主不仅需要推进民主政治的制度化、规范化和程序化水平,还需要将民主的制度优势转化成强大的治理效能。

**基金项目:**国家社会科学基金重点项目“中国共产党对国家制度和治理体系的探索实践和经验研究”(20AZD001),项目负责人:汪仕凯;国家社会科学基金重大项目“新时代国家安全法治的体系建设与实施措施研究”(20&ZD191),项目负责人:叶青。

**作者简介:**李松,男,博士,华东政法大学马克思主义学院特聘副研究员;赵庆寺,男,博士,华东政法大学马克思主义学院院长,教授,博士生导师。

## 一、问题提出与文献述评

党的十九届四中全会指出：“把我国制度优势更好转化为国家治理效能，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。”<sup>[2]</sup><sup>22</sup> 这次会议深入探讨和把握了制度优势与治理效能发挥之间的内在关系。学界也围绕这一问题跟进研究，并产生了一大批优秀成果。

一是从事实层面总结了一些制度优势转化成治理效能的经验。其中，一些学者侧重于阐释具体制度所具备的治理效能。张明军和李天云指出，全过程人民民主制度优势转化为治理效能需要遵循制度有效性、运作有效性和匹配有效性前后相衔、耦合互动的基本逻辑，在国家治理中持续高效释放民主制度体系所蕴含的有利作用和正向效果，向民主治理的预期目标不断迈进<sup>[3]</sup>。一些学者则凸显制度优势转化为治理效能的实践机制。李景治认为，我国制度优势转化为治理效能的关键在于加强和改善党对制度优势转化为治理效能的领导<sup>[4]</sup>；汪仕凯则将强大的政治体制能力视为制度优势转化为治理效能的枢纽，并指出以深化党和国家机构改革的方式重塑政治体制能力是新时代将制度优势更好地转化为治理效能的战略性行动<sup>[5]</sup>。

二是从学理层面揭示制度优势转化成治理效能的具体机制，并提出可行推进路径。其中，燕继荣基于制度供给和政策供给的互动状况认为，良好的制度要配套良好的政策才能产生良好的效能，中国发展绩效是制度效应与政策效应相结合的结果<sup>[6]</sup>。张明军和杨帆基于政治发展与制度设计的关系认为，制度优势能够通过党的领导、稳定的社会环境、多元的民生政治参与、科学的权力运行系统转化为治理效能<sup>[7]</sup>。汪家焰基于政策议程设置理论的视角指出，全过程人民民主的制度优势转化为国家治理效能应当遵循“权利—协商—合作”的基本路径，即以人民合法权利为价值目标、以民主协商为关键环节、以合作治理为行动路径<sup>[8]</sup>。

中国共产党是各项事业的领导核心，是当代中国政治体制的中轴<sup>[9]</sup><sup>3</sup>，在中国特色社会主义制度体系中占据着最核心的位置。而全过程人民民主是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要制度依托。因此，如何将党的全面领导制度优势转变成全过程人民民主的治理效能，是学界亟需研究的重要理论和实践问题。现阶段围绕党的全面领导制度和全过程人民民主制度之间关系的研究主要聚焦以下三个方面。

一是探讨了党的全面领导和全过程人民民主之间的关系。祝灵君指出，党的领导建立了人民民主的价值体系、组织体系和制度体系。因此，推进全过程人民民主离不开党的领导<sup>[10]</sup>。王红艳指出，党的全面领导是发展全过程人民民主的根本政治保证。在党的领导下全过程人民民主呈现出人民性、真实性、广泛性、有效性、可持续性五个相辅相成的特性<sup>[11]</sup>。张等文和解秀丽指出，中国共产党的坚强领导不仅能确保全过程人民民主建设不脱离社会主义的发展轨道，而且能保证全过程人民民主的人民性、全过程性、法治性和可持续性等发展特性不被侵蚀<sup>[12]</sup>。阙天舒和方彪将全过程人民民主视作一种理念符合现代民主的精神要义，即全过程人民民主建构了区别于代议民主的新要素。从其核心特征来看，全过程形态的制度机制不仅建基于广大人民群众之上，而且以中国共产党的领导来保证人民的集体意志和根本利益的实现<sup>[13]</sup>。毫无疑问，中国共产党的成立和全面领导是我国社会主义民主形态得以构建的根本政治前提<sup>[14]</sup>。在坚持四项基本原则和人民民主制度体系的前提下，党顺应经济社会发展要求，渐进变革权力运行的

体制机制,发展全过程人民民主<sup>[15]</sup>。

二是指出了党的全面领导作用于全过程人民民主治理的具体机制。王永香和赵继龙指出,在党的全面领导下,以完备的制度结构、“集中力量办大事”的制度优势和创制性的制度潜能确保治理合法性;以突出的绩效优势提升多元主体的治理积极性与认同度,为提升治理效能提供保障;以科学的决策设计吸纳人民意见,提升治理聚合力;以高效的责任执行敦促政府尽责、落实回应与问责机制,深化党和政府的责任意识,塑造治理权威性<sup>[16]</sup>。胡洪彬指出,中国共产党基于长期执政可为推进中国特色社会主义制度优势转化为国家治理效能提供持久性的动力,而对制度优势因素的整合、治理效能的产出以及相关的反馈环节,则为党进一步发展和完善制度优势提供了信息渠道<sup>[17]</sup>。

三是从实践层面提出党的全面领导推进全过程人民民主实践空间不断深化的可行路径和有效举措。程竹汝指出,党的全面领导制度内涵充分展开的历史过程亦即充分组织动员、支持和保证人民当家作主的过程;人民最广泛参与构成全过程人民民主最显著的制度特征。二者在实践中的同频共振对发展全过程人民民主意义重大<sup>[18]</sup>。蔡文成指出,党的领导与全过程人民民主价值一致、发展相融、目标同向、实践互构。发展全过程人民民主,必须坚持党的根本领导地位,将党的领导贯穿民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督全过程,充分发挥党在民主实践中的政治引领力、组织动员力、思想凝聚力和社会号召力<sup>[19]</sup>。王杰和陈义平探讨了全过程人民民主融入乡村治理过程中,党的全面领导制度有效激活广大村民参与民主决策、民主管理、民主监督和民主协商的主体性、能动性和创造性,推进乡村善治与全面振兴<sup>[20]</sup>。

学界现有研究对推进党的全面领导制度与全过程人民民主制度之间关系的认识具有重要借鉴意义。但是,现阶段尚未有学者对党的全面领导制度如何提升全过程人民民主治理效能这一问题做出相关研究。因此,本文尝试研究并指出党的全面领导制度能够有效解决全过程人民民主治理效能提升的“资源整合困境”“集体行动困境”和“‘效率—公平’平衡困境”,并且党的全面领导制度落实在全过程人民民主实践之中,以其独特制度优势实现了党对全过程人民民主在政治领导上的全方位、在组织领导上的全覆盖、在机制领导上的全链条,有效提升全过程人民民主的治理效能,推动国家治理体系和治理能力现代化的实现。新时代,面对复杂的治理格局,党不仅需要宏观层面对全过程人民民主的制度体系进行系统性设计,还需要从中观层面完善全过程人民民主的制度建设,并从微观层面加强机制建设,将党的全面领导制度全方位落实在全过程人民民主的治理实践之中,有效提升民主的治理效能,书写“中国民主之治”的故事。

## 二、党的全面领导制度与全过程人民民主治理效能提升之间的有机互动

党的全面领导制度构成全过程人民民主制度体系高效、有序运转的制度中轴力量,也是全过程人民民主治理效能得以有效发挥的根本制度支撑,从治理动力层面破解民主治理的资源整合困境,从治理过程层面破解集体行动困境,从治理结果层面破解“效率—公平”平衡困境,提升民主治理的效能。同时,作为党领导人民探索的最广泛、最真实、最管用的全过程人民民主,其治理效能的发挥有助于提升党的全面领导制度的绩效合法性,并且满足人民日益增长的美好生活需要,夯实党执政的社会基础。二者有机互动,共同完善中国特色社会主义制度体系。

(一)党的全面领导制度有效破除全过程人民民主治理效能提升的限制因素

治理民主是全过程人民民主的关键要素,其实现程度关乎全过程人民民主的民主质量。毛奕峰和王岩指出,全过程人民民主“最广泛”“最真实”的特质,决定了其在治理层面上是“最有效”的。作为人民民主的全新呈现与重大创新,全过程人民民主无疑是解答“中国之治”的时代密码<sup>[21]</sup>。因此,有效提升全过程人民民主的治理效能对于彰显全过程人民民主的制度优越性具有重大意义。然而,现阶段全过程人民民主治理效能提升受到多重因素的限制。

首先,治理动力层面的资源整合困境。改革开放以来,中国传统的单位社会逐渐解体,“单位人”向“社会人”转变,在经济社会转型的过程中产生新的社会问题,如“利益主体和利益诉求日趋多元导致社会矛盾日益复杂;群众的权利意识迅速崛起导致政府公信力和权威降低”等情况<sup>[22]</sup>。因此,如何在日益分化的利益格局中有效整合社会资源,加速推进中国式现代化,对民主主体制和民主治理能力提出很高的要求。当然,面对日益分化的社会结构和复杂的社会矛盾,有能力实现社会有效整合的力量就是党的政治力量。毫无疑问,党的全面领导贯穿于国家和社会各领域、各部门,不仅能够有效协调政党、国家、社会和市场主体的关系,而且日益构建起党的集中统一领导与多元主体力量有效参与的国家治理新格局。在新的治理格局中形成的强大政治牵引力和政治整合力量,能够促进全过程人民民主运行体系中的各项具体机制实现联动配合、整体发力,将分散、有限的社会资源有机整合起来,摆脱发展过程中的资源整合困境,推动中国社会由高速发展向高质量发展跃升。

其次,治理过程层面的集体行动困境。集体行动困境是公共事务治理中的一个经典问题。奥尔森认为,集体行动困境源于个人理性与集体理性的冲突,除非集体中个体数量相当少或存在强制以及其他特别手段,否则理性的个人不会为实现共同利益而采取行动,只有强制或独立的选择性激励可以驱使理性个体采取有利于集体的行动<sup>[23]</sup>。奥斯特罗姆基于多个公共池塘自主治理的案例,提出公共池塘资源的使用者可以自行组织起来,通过设计并执行一些基本规则,解决制度供给、承诺和监督问题,使得公共资源的使用更具可持续性<sup>[24]213-248</sup>。可见,通过有效的制度设计创造有效激励,引导个体趋向集体理性选择是走出集体行动困境的关键所在。在民主治理的过程中,由于个体偏好和集体偏好的差异,导致很难采取集体行动。然而,与西方作为社会某一“部分(part)”而存在的政党不同,中国共产党全面领导国家和社会,是作为“整体性”政党而存在的。在全过程人民民主治理过程中存在的矛盾仅仅是人民群众的内部矛盾。现阶段党不仅通过组织体系的全方面覆盖嵌入治理过程中,引导人民群众内部矛盾的化解,凝聚治理共识;还通过制度供给建构起整合社会、治理集体行动的制度化渠道,创造有效的制度激励,引导治理的参与主体自觉将个体利益融入集体之中,有效推进集体行动困境的解决。

再次,治理结果层面的“效率—公平”平衡困境。现阶段不论是老牌民主国家,还是新兴民主国家,在发展过程中很难有效平衡“效率—公平”之间的关系。就新兴民主国家而言,由于缺乏有效的现代国家建构和渐进的民主改革,加之不当的外部干预,其徒有民主的形式而无民主的实质<sup>[25]</sup>,并且即使建立起民主制度,也会因为国家能力薄弱而难以形成有效的治理能力来推进国家的现代化。就老牌民主国家而言,其民主治理的公平性难以得到民主体制的有效保障。达尔认为,经济不平等所带来的政治资源的不平等会产生一种累积效应,政治不平等将一步步地被推至前所未有的水平。特权阶层在权力、影响力和权威方面的累积性优势将会变得更

大<sup>[26]</sup><sup>55</sup>。汪仕凯指出,美国民主政治衰落的真相就在于政治不平等与经济不平等之间的相互制约关系,被政治不平等与经济不平等之间的相互促进关系所代替<sup>[27]</sup>。而中国在党的全面领导下,通过社会革命创造的、实行社会主义制度的自主国家、有效政府、平等社会和治理中心主义政策文化<sup>[28]</sup>,有效克服民主治理的制度性障碍,迸发出强大的治理效能。同时,在民主治理中作为代表最广大人民根本利益的党,根据经济社会发展中的主要矛盾,及时调整公共政策,着力保障发展的公平性。在党的全面领导下,中国不仅创造了经济史上的发展奇迹,而且创造了人类减贫史上的伟大奇迹。可见,党的全面领导有效平衡了全过程人民民主治理过程中的“效率—公平”问题,助力中国式现代化朝着高质量发展。

### (二) 全过程人民民主治理效能的发挥也完善着党的全面领导制度体系

当然,全过程人民民主治理效能的发挥,也将不断夯实党的执政基础,推动着国家治理体系和治理能力现代化,同时也完善着党的全面领导制度。换言之,全过程人民民主以人民为中心的发展理念,并以其强大的治理效能满足人民日益增长的美好生活需要,也强化了党的先锋队政党性质,进而推动着党的全面领导制度走向成熟。

首先,全过程人民民主治理效能的有效发挥将提升党的全面领导制度的绩效合法性。绩效合法性是党的全面领导的重要合法性来源。新时代,绩效合法性涵盖了经济、社会、政治等多个领域,不仅仅表现为经济增长速度和增长质量,还表现为社会治理的成效,具体而言则是以民主治理的方式推动国家治理体系和治理能力现代化。这一过程不仅能够推进党的全面领导方式的制度化、规范化、程序化发展,而且全过程人民民主治理效能的有效发挥无不彰显着党的全面领导制度所具有的政治领导力优势、制度执行力优势、组织协调力优势等多重优势,为党的长期稳固执政和国家长治久安提供必要的社会支持,这也将日益完善着党的全面领导制度。

其次,全过程人民民主治理效能的有效发挥满足人民美好生活的需要,不仅强化了中国共产党作为先锋队政党的性质,而且进一步提升了党的全面领导制度的体制机制能力。全过程人民民主把体现人民意愿、形成人民意志的过程制度化、机制化,顺应了新时代人民群众对美好生活的期盼。这不仅有效彰显了社会主义制度的优越性,还会提升人民群众对全过程人民民主将制度的价值理念转化为治理效能的强大认可,进而提升对全过程人民民主的制度认同感<sup>[29]</sup>。全过程人民民主治理效能的发挥,有效调节不平衡不充分发展的社会主要矛盾,助力人民美好生活的实现。这与党的宗旨意识和坚持人民本位的观念始终保持一致。因此,全过程人民民主治理效能的有效发挥也将强化党的先锋队政党性质,推动党的全面领导制度走向成熟。

总之,党的全面领导制度是全过程人民民主治理效能提升的根本制度保障,全过程人民民主的发展和完善是社会主义制度体系逐渐完成对西方民主制度超越的动力,二者紧密联系、有机统一,共同推动中国特色社会主义制度走向成熟与定型。

### 三、党的全面领导制度推进全过程人民民主治理效能提供的内在机理

党的全面领导制度具有政治领导力优势、组织协调力优势、制度执行力优势等多重优势,这些制度优势为全过程人民民主治理效能的发挥提供机制保障。概而言之,党的全面领导制度落实在全过程人民民主的治理实践之中,以其独特制度优势实现了党的全面领导制度的政治领导力全方位贯彻在全过程人民民主制度之中,党的全面领导制度的组织协调力优势全覆盖在民主

制度建设的各个环节,党的全面领导制度的执行力优势保障民主治理目标的高质量实现,有效提升了全过程人民民主的治理效能。

#### (一)党的全面领导制度的政治领导力全方位贯彻在全过程人民民主制度之中

党的政治领导力是党的领导力的核心内容。新时代,以习近平同志为核心的党中央以敏锐的政治观察力、坚强的战略定力、卓越的国际格局把控力,领导中国人民以中国式现代化推动中华民族伟大复兴。这一方面充分展示了中国共产党始终是中国人民最可靠的主心骨和中国特色社会主义事业最坚强的领导核心,彰显着党引领中华民族走上复兴之路的政治信心和政治决心;另一方面从历史维度观之,中国共产党拥有坚强的领导能力,带领全国各族人民团结一心,克服各种困难、化解各种风险,在全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的新征程上接续创造辉煌。

中国特色社会主义事业取得如此辉煌成就离不开党的坚强领导。党的领导地位的确立,就其历史逻辑而言,自从中国共产党登上历史舞台,就将国家解放、民族独立和人民幸福作为党的奋斗目标。总结共产主义理想和社会主义实践在中国大地上的产生、发展和壮大的历史,归根到底有一条根本经验,就是没有中国共产党的领导,就没有社会主义民主的伟大成就;就其理论逻辑而言,中国共产党的领导贯穿在“塑造人民”“代表人民”和“维持作为整体性政治实体的人民”的政治过程中<sup>[30]</sup>,使得人民当家作主的政治地位在全过程人民民主的制度运作中得以凸显;就其实践逻辑而言,党的领导不仅规定了全过程人民民主以“人民为本位”的制度属性,而且确保了全过程人民民主发展和深化的方向,包括民主治理的最终成果由人民共享。

党的十八大以来,党重新强化了在中国社会各个领域的领导和调控,在这一过程中党不断加强政治建设。这一改革落实在发展全过程人民民主的过程中,不仅实现了党对全过程人民民主的全方位领导,还将党以人民为中心的发展理念落实在全过程人民民主的治理实践中,实现了治理理念上坚持人民本位观,治理过程上将民主覆盖社会生活的方方面面,治理结果上真真切切地保障人民当家作主的主体地位。这一民主治理的逻辑转变也有效推动着中国社会由改革开放后提出的“效率优先,兼顾公平”,向党的十八大以来“在经济发展的基础上更加注重社会公平”转变,在发展过程中实现“效率—公平”的动态平衡,让人民群众的经济利益和政治发展权利得到充分实现。

党的全面领导规定了全过程人民民主的发展方向,绘制了中国式民主未来的发展前景。同时,党以覆盖各领域的领导体制和工作机制为支撑,贯彻到民主政治生活和治理实践的各个环节,实现对全过程人民民主全方位的政治领导,有效提升全过程人民民主的治理效能。

#### (二)党的全面领导制度的组织协调力优势全覆盖在民主制度建设的各个环节

党的全面领导制度贯穿在国家治理体系与治理能力现代化的各个环节,这些治理环节得到有效贯通则依赖于党强大的组织体系和组织能力,一方面,党的长期建设形成了党从中央组织、地方组织、基层组织上下贯通、执行有力的严密体系,并实现党的组织和党的工作对国家治理活动的全覆盖;另一方面,党的全面领导制度贯穿于国家的根本政治制度、基本政治制度和重要政治制度之中,并推动各项政治制度有效配合、相互衔接,共同支撑起国家和社会有机互动的制度保障,推动具体制度在治理实践中不断调适、高效运行。因此,党的全面领导制度所具备的组织体系和组织能力有效协调政党、国家和社会关系,构建起发挥党的集中统一领导与多元主体有

效参与的国家治理格局,汇聚起持续创造中国奇迹的磅礴伟力。

中国共产党在长期领导中国革命的过程中形成了具有高内聚力、强组织性和复杂性的组织体系,并且具有严明的组织边界、严密的组织体系、严肃的组织生活和严格的组织纪律,实现在国家层面通过建立党的各级组织以及向政权机关推荐党的重要干部,以掌握国家权力;在社会层面通过建立党的各级组织和发挥党组织的领导核心作用,以整合社会力量<sup>[9]53</sup>,其组织体系实现了对国家和社会的全覆盖。在组织领导功能的约束下,中国共产党一方面要支持人大、政府、政协和审判机关、检察机关依照法律与章程独立负责、协调一致地开展工作,研究和统筹解决这些机关工作的重大问题;另一方面要通过这些机关中的党组与党员干部贯彻党的决策、决定和工作部署。在国家政权之外,作为党联系群众和社会的桥梁纽带,工会、共青团、妇联等人民团体也是实现党的组织领导的重要依托。总之,通过遍布国家和社会领域各个方面的组织网络与党员的工作,中国共产党有效地把自己的政治意图落实到国家、地方、基层和民众中<sup>[9]53</sup>。

在全过程人民民主制度建设过程中,党实现了组织领导的全覆盖。党依托自身高度的组织化体系实现了对社会力量的有效整合,其组织领导覆盖在民主选举、民主决策、民主协商、民主管理、民主监督等环节之中,将党的价值理念推广、民主原则落实、制度体系建构与主体权利保障贯彻到全过程人民民主制度体系的建设过程中。党的十八大以来,组织体系的建设是党领导体制改革的一个重要方向。进入新时代,中国共产党通过加强基层党建、强化基层党组织的作用,党员队伍持续扩大,基层立法联系点、人大代表之家等广泛设立,党组织覆盖率不断扩大,实现了全过程人民民主领导力量的壮大、实践场域的延伸和制度设计的完善,成为全过程人民民主推进的重要组织基础。这一机制落实到民主治理实践中,形成强大的治理效能,即以党的全面领导制度具有的组织协调优势,协调党、政府、社会、市场等多元治理主体,汇聚治理需要的人力、物力、财力资源,构建起系统性的治理生态,形成强大的治理合力,有效摆脱治理过程中的资源整合困境。

### (三) 党的全面领导制度的执行力优势保障民主治理目标的高质量实现

党的全面领导制度就其制度属性而言,它是在党的领导制度体系的框架内将党的初心使命、宗旨意识融入社会主义制度体系之中,以提高党的领导水平和执政水平。就制度运行方式而言,它需要党以严明的政治纪律和政治规矩进行约束,使各项制度运行高效、整齐划一,有效落实党的战略部署和政策要求。毫无疑问,党的全面领导制度具有其他政党难以匹敌的制度执行力优势,一方面,党的全面领导制度确定战略发展目标、把握战略发展方向;另一方面,它将这种战略思维和战略意志以一种有效的制度执行能力完成党整体性和全局性的战略安排。

党的十九大报告明确提出,“扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”<sup>[31]37</sup>。这就指明了全过程人民民主是全链条的民主。同时,这也对党的领导提出要求,即党的领导贯彻在全过程人民民主建设的所有环节之中,形成相互关联、相互衔接的全链条,实现民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等各个环节融合于一体的完美“闭环”。这与西方民主仅仅依托选举来实现人民主权原则形成鲜明对比,在全过程人民民主的制度运作中,选举仅仅是民主的重要一环,民众还可以依托民主协商、民主监督等环节真正参与到民主政治的建设过程中,从根本上保障人民当家作主的地位得到贯彻落实。

这些环节的有效运作始终离不开党的坚强领导。一方面,党的领导是各个环节高效运转的“牵引力”,中国共产党是中国政治的“中轴”,是中国民主政治发展的“内源动力”,只有在党的全面领导下,中国的社会主义制度才能形成相互支持、有效互动的制度体系。因此,党的领导制度的发展与完善,推动着中国社会主义制度的发展与优化,必然也将助推全过程人民民主建设。另一方面,党的领导是各个环节畅通和有效衔接的“润滑剂”。其中,党的组织体系不仅仅提供了全过程人民民主有效运行的组织基础,同时以党的价值理念、体制机制和实践方式,协调国家与社会关系,统筹个人权利和公共权力,兼顾程序正义和实质正义,形成全过程人民民主有效运作的制度合力。这种以党的领导力作为支撑、制度执行力作为保障的民主治理模式,能够有效协调个体权利与公共利益之间的关系,通过党的全面领导嵌入治理过程,创造有效的制度激励和以发挥党组织的引领、党员的先锋模范作用带头作用,引导人民群众进行自主、自愿治理的方式,推动集体行动困境的解决,全面提升全过程人民民主治理效能的发挥。

总而言之,中国共产党是全过程人民民主的根本领导力量,其领导体制的发展和完善,实现对全过程人民民主在政治领导、组织领导和机制领导方面的全方位、全覆盖和全链条,推进着全过程人民民主制度的发展与深化,也通过其特有的领导力优势推动着民主治理效能的提升,为“中国民主之治”注入强大治理动力。

#### 四、党的全面领导制度提升全过程人民民主治理效能的推进路径

新时代,推动党的全面领导制度优势转化为全过程人民民主的治理效能是这一历史时期的重大任务。在当今世界正经历百年未有之大变局的背景下,党以高度的忧患意识、超前的战略意识、长远的大局意识,以党的全面领导制度的日益完善来进一步提升全过程人民民主的治理效能。为此,党不仅需要从宏观层面对全过程人民民主的制度体系进行系统性设计,还需要从中观层面完善全过程人民民主的制度建设,并从微观层面加强民主治理的机制建设,将党的全面领导制度落实在全过程人民民主的治理实践之中,全方位保障民主的治理效能得到有效发挥。

(一)从宏观层面统筹党的全面领导制度的“顶层设计”和“分层对接”,消除民主治理的体制机制障碍

党的十八大以来,党中央深化改革的步伐越来越明晰。在党的十九大报告中,习近平总书记强调,坚持全面深化改革,“坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端”<sup>[31]21</sup>。面对新的形势和任务,必须进一步全面深化改革,继续完善各方面制度机制,固根基、扬优势、补短板、强弱项,不断把我国制度优势更好转化为国家治理效能。全面深化改革成功的关键在党自身改革的成功。因此,为了推进民主治理的全方位发展,提升全过程人民民主的治理效能,需要做到如下两个方面。首先,党需要加强“顶层设计”,在坚持根本制度、基本制度、重要制度不动摇的基础上,重点抓牢制度的整体性贯通和系统性衔接,保障制度运行的有效协调和高效推进。其次,党需要做好“分层对接”的配套工作。分层对接就是通过根本制度、基本制度、重要制度的有效衔接和各领域具体制度的配套,使制度的顶层设计精准落地,真正发挥制度效能。既发挥“顶层设计”系统性作用,同时又在制度运作过程中“分层对接”,使整个社会主义制度体系高效

运转起来,破解因制度分立带来的体制机制障碍,推进民主治理的高效发展。这些举措的全方位落实,有助于破除以往体制机制存在的痼疾,进一步发挥党的全面领导制度的组织协调力、制度执行力等优势,加速民主治理体系的变革,形成新的制度合力,推进治理能力的全方位跃升。

(二)从中观层面完善民主制度体系建设,推进全过程人民民主朝着制度化、规范化、程序化方向发展

全过程人民民主的制度化、规范化、程序化发展,是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。新时代,以习近平同志为核心的党中央坚持用制度体系保障人民当家作主,各项制度程序更加成熟、更加完整,推动人民在国家政治生活和社会生活中享有并持续行使着更加广泛、更加充分的各项民主权利,形成了全过程人民民主的崭新形态<sup>[32]</sup>。在党的全面领导之下构建起民主治理的全方位体系,推动人民当家作主制度更加健全、协商民主广泛多层制度化发展。

一方面,需要构建起程序合理、环节完整的协商民主体系,将涉及群众切身利益的实际问题纳入协商民主体系中,通过民主决策、民主协商等方式统筹社会各个主体的利益诉求,以党的群众路线为“纽带”,打造多层次、制度化和高质量的协调民主平台,构建更加公平、更加公正的利益共享和利益分配格局,加速解决社会主要矛盾,推动中国经济社会朝着高质量方向发展。另一方面,全方位拓宽民主协商渠道,保障人民群众的利益诉求能够有效地通过制度化的渠道反馈给各级决策部门。在党的全面领导之下,中国的协商民主已经融入国家各级政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织之中,完成了正式制度领域协商民主体系的构建。随着全面深化改革目标的推进,党的组织体系在基层社会中有效运转,协商民主也随之得到广泛开展,基层立法协商、社区治理协商等民主协商形式将会显见于日常生活之中。近年来,杭州市政协一直在探索协商民主高质量发展的新途径,并走出了一条聚焦协商主责主业、搭建协商平台、完善协商体系、健全制度机制、强化协商功能的道路,不断推动政协协商广泛多层制度化发展,让更多协商成果落地生根。其中,2022年杭州市政协聚焦奋力推进“两个先行”杭州实践,是高质量政协协商民主实践的典型案例。

(三)从微观层面加强党建引领全过程人民民主治理效能提升的机制建设

党的全面领导提升全过程人民民主治理效能需要落实在具体机制层面,只有完善的机制建设,才能保证治理问题的有效解决。

新时代,党的全面领导制度需要从以下维度来加强机制建设。首先,进一步强化党的政治吸纳能力,提升党的代表性。学界一般认为,“政治吸纳主要指执政党建立一种能够表达政治意愿的政治结构,让社会上有些群体或阶层可通过这个结构表达出他们的政治意愿,从而使其利益得以实现”<sup>[33]</sup>。从某种程度上而言,政治吸纳的过程也是合法性资源开发和重构的过程。只有实现了对社会的有效动员和整合,党才能赢得社会,才能确立自身广泛而稳固的执政基础<sup>[34]</sup>。其中,政治组织吸纳和政治参与吸纳是党政治吸纳的重要手段。就政治组织吸纳而言,依托党的全面领导制度及其支撑整个社会高效运转的组织体系,将多元利益主体纳入政治体制之中。而政治参与吸纳一方面是保障人民群众广泛的参与权利,另一方面则是提供更多有效的参与渠道。现阶段党强化了统一战线、群众路线等工作方式方法,建立起更广泛的利益代表机制,让人民群众能够在治理效能的提升中有充足的获得感。其中,上海浦东陆家嘴街道以全覆盖的党的

组织网格带动构建全覆盖的基层治理体系,形成居住区、商务楼宇区两大类共 267 个网格,均由基层党组织负责人担任网格长,并根据网格动态掌握楼宇内企业状况,开展指导监督、管理服务,推动各类问题诉求闭环处置。实践证明,党在吸纳群众力量、统筹群众事务方面,为民主共商城市治理进行组织赋能,全面提升了全过程人民民主的治理效能。其次,加强“党建+智能技术”治理平台建设,拓宽治理资源的整合范围。人工智能技术掀起的新一轮科技革命正在悄然发生,党的全面领导制度在智能技术的加持下,将会“再造治理流程”。其中,“党建+智能技术”治理平台的打造将为治理资源的有效整合提供契机。黄威威指出,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<sup>[35]</sup>。新时代,党积极推动党建和治理的数字化转型,为全过程人民民主治理效能的提升进行“技术赋能”。现阶段已经探索出很多成功经验,像浙江省的数字政协“三位一体”平台、上海市的“数字提案系统”,都是“党建+智能技术”助力全过程人民民主治理效能提升的示范案例。

## 五、结语

当前国际竞争已经进入充满变革和挑战的时代。从表面上看,中西方大国之间的竞争体现在经济、科技和军事国防力量等综合国力的比拼上,但归根结底是中西方文明之间以及在文明基础上建立的政治体制之间的较量。作为中国式民主新形态的全过程人民民主,是深化人民民主实践的有效推进方式,并且有效将民主体制的制度优势转化成强大的治理效能,彰显社会主义制度的优越性。新时代,将社会主义的制度优势转变成治理效能是国家治理体系和治理能力现代化的一个重要任务。作为国家治理重要制度依托的全过程人民民主制度以其治理价值的人民性、治理过程的全链条、全方位和全覆盖以及治理成果由人民共同享有等特征,成为社会主义制度优势有效发挥出来的重要途径。集中统一始终是党领导人民治国理政的核心逻辑。党的十八大以来,党在不断强化各个领域全方位的集中统一领导。这一历史进程使得党的全面领导制度更加健全和完善。全过程人民民主在党全面领导制度具有的政治领导优势、制度执行优势、组织协调优势、战略决断优势的赋能下,不断凸显治理体系的系统性、治理过程的协同性以及治理结果的高效性,将社会主义的制度优势不断发挥出来,在新时代不断调节不平衡不充分发展的矛盾,满足人民日益增长的美好生活需求,同时也为世界其他国家和地区贡献中国“善治”典范。

## 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] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编[G]. 北京:人民出版社,2019.
- [3] 张明军,李天云. 全过程人民民主制度优势转化为治理效能的实践导向与优化路径[J]. 学习与探索,2024(2): 27-35.
- [4] 李景治. 积极促进我国制度优势转化为治理效能[J]. 理论与改革,2020(1):55-65.
- [5] 汪仕凯. 党和国家机构改革与政治体制能力重塑:制度优势转化为治理效能的中国逻辑[J]. 南京社会科学,

- 2020(2):1-9.
- [6] 燕继荣. 制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化[J]. 政治学研究,2020(2):2-13.
- [7] 张明军,杨帆. 把中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的实现逻辑[J]. 思想理论教育,2020(7):4-10.
- [8] 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.
- [9] 景跃进,陈明明,肖滨. 当代中国政府与政治[M]. 北京:中国人民大学出版社,2016.
- [10] 祝灵君. 推进全过程民主离不开党的领导[J]. 探索与争鸣,2020(12):5-8.
- [11] 王红艳. 党的领导:发展全过程人民民主的根本政治保证[J]. 探索,2022(3):61-72.
- [12] 张等文,解秀丽. 党的领导:发展全过程人民民主的基本经验与根本政治保证[J]. 理论月刊,2023(12):55-65.
- [13] 阙天舒,方彪. 国家治理场域中全过程民主与新型政党制度——基于新时代中国话语建构的视角[J]. 社会主义研究,2021(4):80-87.
- [14] 唐亚林. 党的领导是全过程人民民主的根本政治保证[J]. 中国党政干部论坛,2021(7):33-36.
- [15] 李笑宇. 全过程人民民主的治理效能与优化路径[J]. 科学社会主义,2022(5):21-29.
- [16] 王永香,赵继龙. 全过程人民民主的治理效能:逻辑机理与提升路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2024(2):36-47.
- [17] 胡洪彬. 制度优势转化为治理效能:内在机理与实现路径[J]. 探索,2020(6):19-31.
- [18] 程竹汝. 新时代发展全过程人民民主的底层逻辑[J]. 国家现代化建设研究,2023(2):21-31.
- [19] 蔡文成. 党的领导是实现全过程人民民主的根本保证[J]. 世界社会主义研究,2022(7):38-48.
- [20] 王杰,陈义平. 党领导全过程人民民主的乡村治理实践——以安徽村“两委”“一肩挑”为例[J]. 中共天津市委党校学报,2023(5):14-23.
- [21] 毛奕峰,王岩. 全过程人民民主的属性特质及其维度展开[J]. 湖湘论坛,2024(1):29-40.
- [22] 郑杭生,黄家亮. 当前我国社会管理和社区治理的新趋势[J]. 甘肃社会科学,2012(6):1-8.
- [23] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁,郭宇峰,李崇新译. 上海:格致出版社,上海三联书店,上海人民出版社,2011.
- [24] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 余逊达,陈旭东译. 上海:上海译文出版社,2012.
- [25] 漆程成. 当代西方民主治理困境的比较分析[J]. 比较政治学研究,2021(2):233-259.
- [26] 罗伯特·达尔. 论政治平等[M]. 谢岳,译. 上海:上海人民出版社,2014.
- [27] 汪仕凯. 不平等的民主:20世纪70年代以来美国政治的演变[J]. 世界经济与政治,2016(5):4-31.
- [28] 陈明明. 中国现代化道路的历史与政治之维[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2023(1):48-57.
- [29] 李松. 全过程人民民主视域下人民美好生活的实现:内在机制和实现路径[J]. 江西财经大学学报,2023(5):13-22.
- [30] 李松. 全过程人民民主的主体建构:理论、历史与实践[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2024(2):5-11.
- [31] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2017.
- [32] 张君. 全过程人民民主:符合中国国情和实际的好民主[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):13-27.
- [33] 郎友兴. 政治吸纳与先富群体的政治参与——基于浙江省的调查与思考[J]. 浙江社会科学,2009(7):108-115.
- [34] 林尚立. 领导与执政:党、国家与社会关系转型的政治学分析[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2001(6):37-44.

[35] 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.

## The Logic and Path of the Party's Comprehensive Leadership System Advantage in Enhancing the Effectiveness of Whole-process People's Democratic Governance

LI Song,ZHAO Qingsi

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

**Abstract:** Whole-process people's democracy is an important institutional support for the modernization of the country's governance system and capacity. The Party's comprehensive leadership system is the fundamental institutional guarantee for whole-process people's democracy to bring its governance effectiveness into full play, and effectively overcomes the dilemmas of resource integration, collective action, and fairness-efficiency balance that exist in democratic governance. The deepening and development of whole-process people's democracy also improves the Party's comprehensive leadership system, and the two interact organically, jointly promoting the socialist system with Chinese characteristics to become more mature and more finalized. In the practice of democratic governance, the comprehensive leadership system of the Party has multiple advantages, such as political leadership advantage, organizational coordination advantage, and institutional execution advantage. With its unique institutional advantage, the political leadership advantage of the Party's comprehensive leadership system is fully implemented in whole-process people's democracy system. The organizational and coordination advantages of the Party's comprehensive leadership system cover all aspects of democratic system construction; The institutional execution advantage of the Party's comprehensive leadership system ensures the high-quality realization of democratic governance goals, effectively transforming the institutional advantage of the Party's comprehensive leadership system into the governance efficiency of whole-process people's democracy. In the new era, in order to further enhance the governance efficacy of whole-process people's democracy, the Party needs to take several strategic steps. From the macro level, the Party should systematically design the institutional system of whole-process people's democracy, so as to eliminate institutional and institutional obstacles to democratic governance. In terms of the meso level, it is important to refine the institutional construction of whole-process people's democracy to ensure it becomes more systematic, standardized and procedural. When it comes to the micro level, measures should be taken to fully implement the Party's comprehensive leadership system within the practice of whole-process people's democracy, ensuring its effectiveness in governance. These efforts intend to not only enhance the efficacy of people's democracy but also provide valuable experience and a model for democratic governance to other countries and regions.

**Key words:** the Party's comprehensive leadership system, whole-process people's democracy, governance effectiveness

责任编辑:王 慧

引用格式:陆军,杨浩天.中国超大城市运行管理现代化:体征指标与量化评价[J].探索,2024(5):140-154.

## 中国超大城市运行管理现代化: 体征指标与量化评价

陆军,杨浩天

(北京大学政府管理学院,北京 100871)

**摘要:**超大城市具有经济基础好、人口密度高、运行强度大和管理幅度宽等特征,是中国国家治理体系和治理能力现代化建设的核心载体和重要基石,其运行管理现代化是我国探索科学、高效和可持续的新型城市化战略的根本保障。基于对超大城市的概念界定和特征阐释,从管理组织结构、综合统筹体系、专项业务能力和社会参与机制等四个维度,构建中国超大城市运行管理现代化的业务范畴与内容体系。依据数据可量化性、可得性、代表性,通过筛选关键指标、确定权重以及标准化和无量纲化处理等步骤,初步构建中国超大城市运行管理现代化指数。基于此,对北京、上海、广州和深圳等四个超大型城市进行运行管理现代化指数分项评价。结果显示,四个超大城市之间各具优势、互有长短,在综合评价中北京排名第一,上海、广州和深圳位列其后。作为一个典型巨系统,中国超大城市运行管理现代化的实现需要顶层设计、周延规划、规范标准和法律保障等前置条件。可以通过技术赋能、信息共享和互联互通等途径,提高城市运行管理现代化的整体效能。此外,应加强分工协作,引导社会多元利益主体深度参与,通过提升业务能力实现中国超大城市治理现代化。

**关键词:**超大城市治理;城市运行管理现代化;体征指标;量化评价

中图分类号:D616

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2024)05-0140-15

现代城市的集聚实质上是一种有利于城市各类人群居住、生产、出行和游憩的资源合理配置方式<sup>[1]</sup>。城区常住人口在 1 000 万及以上的超大城市是城市发展的更高阶段,具有中小城市无法比拟的就业机会、收入水平、公共服务。依据“推力—拉力”理论,超大城市比规模更小的城市对农村人口的拉力作用更大。2016 年,我国超大城市的数量不到全国城市总数的 3%,但其城市地区承载了我国约 14.2%的人口,并且对全国 GDP 的贡献超过了 30%<sup>①</sup>。随着新型城镇化不断推进,相当一部分的农村人口将涌入全国性和地方性的中心城市,从而产生更多的超大城市。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》和《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划》均明确要求“推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系”。然而,人口的高度集聚性、社会风险的交织叠加性、城市发展的现代性、价值观念的多元复杂性,都给超大城市治理带来更多新挑战<sup>[2]</sup>。当前,在超大城市运行管理现代化过程中,缺乏一套合理的量化指标进行评估,导致城市运行状况反映不准确、城市治理问题识别不清晰、城市治理成效评估不充分等问题。如何深刻理解和把握城市运行管理现代化的概念内涵和本质特征,如何准确

**基金项目:**国家自然科学基金项目“规模借用驱动的中国都市圈多重循环网络与治理优化研究”(42171174),项目负责人:陆军。

**作者简介:**陆军,男,博士,北京大学政府管理学院副院长,教授,博士生导师;杨浩天,男,博士,北京大学中国城市管理研究中心助理研究员。

① 数据来源:作者根据 2016 年《中国城市统计年鉴》和国家统计局公开数据计算得出。

遴选城市运行管理现代化的特征指标,如何将城市运行管理现代化的量化评价标准有效运用到城市发展实践中是当前理论和实践亟待解决的问题。

## 一、文献回顾与问题提出

近年来,城市管理与超大城市运行研究的成果主要聚焦于转变城市管理理念、改进城市管理体制、优化城市管理综合行政执法、创新城市管理技术手段以及总结城市管理案例等五个方面。其中,前三个方面的研究深入剖析了我国超大城市管理的现状、特征与目标愿景;后两个方面的研究为选取体征指标、构建运行管理量化评价体系提供了理论与技术基础,为实现超大城市管理组织结构、综合统筹体系、专项业务能力、社会参与机制等四个方面现代化提供了重要助益<sup>[3]</sup>。

第一,转变城市管理理念。目前,学术界在城市管理理念创新方面正在实现三个重要转变:一是从以物为本向以人为本转变,强调城市管理的核心在于服务人民<sup>[4]</sup>,满足人民对美好生活的多样需求<sup>[5]</sup>;二是从以效率至上向服务至上转变,注重提升城市管理的服务质量和效率<sup>[6]</sup>;三是从以人治为主向以法治为主转变<sup>[7]</sup>,强调城市管理必须依法进行,确保管理的公正性和权威性,对综合统筹体系现代化提出新要求。

第二,改进城市管理体制。当前,学术界在城市管理体制方面已形成共识,即政府是城市管理的主体和第一责任人,只有依法成立的政府性机构才能进行城市管理,但城市治理主体的范围涵盖企业、社会组织、居民团体等<sup>[8]</sup>。政府履行城市管理的主要职责在于维护基础设施、管理公共空间、保障城市的健康运行以及促进市民的和谐相处,这突出体现了管理组织结构现代化与社会参与机制现代化,关键在于政府横向部门与纵向层级间的协同高效决策,打破政府与社会团体间的互动壁垒,建立有效的沟通机制与平台<sup>[9]</sup>。

第三,优化城市管理综合行政执法。学界深入分析了城市管理综合行政执法的主要问题,如职能权限不明确、执法主体偏多、执法方式不当等<sup>[10]</sup>。针对这些问题,应通过科学划定城管综合执法的权限范围<sup>[11]</sup>、建立城管执法多项职权的协调体制、加强城管执法物质保障和执法队伍建设<sup>[12]</sup>、推动执法责任下沉和属地管理相结合<sup>[13]</sup>等手段进行解决。

第四,创新城市管理技术手段。城市管理技术手段创新是构建评价指标体系的理论基础<sup>[14]</sup>。因此,要推动形成以信息技术、物联网、智慧城市等先进技术为手段<sup>[15]</sup>,以网格化管理为基础的数字化城市管理新模式<sup>[16]</sup>。这种新型管理模式通过运用现代信息技术手段,为实现城市管理现代化提供了有力支撑<sup>[17]</sup>。

第五,总结城市管理案例以提炼体征指标。通过对城市管理个案的深入研究,总结不同城市在城市管理方面的成功经验和典型实践,为其他城市专项业务能力现代化提供有益借鉴和参考<sup>[18]</sup>。个案研究不仅展示了城市管理的多样性和复杂性<sup>[19]</sup>,也揭示了城市管理的共性和规律<sup>[20]</sup>,为构建超大城市运行管理量化评价体系提供了实践基础。

当前,学术界关于城市管理的研究在理念创新、体制改进、行政执法、技术手段以及个案经验总结等方面取得了显著成果<sup>[21]</sup>。这些成果不仅总结了现行城市管理的实践,也为超大城市运行管理现代化的提出提供了有力支持。然而,当前研究尚不能对超大城市面临的具体问题和应采取的行动给予系统性回应。因此,在当前超大城市治理面临挑战的背景下,研究应如何推动城市运行管理现代化以应对城市发展风险挑战具有重要意义。本文旨在分析中国超大城市运行管理现代化的概念内涵、提炼其体征指标,选择关键指标进行量化评价,构建超大城市运行管

理现代化指数,并对北京、上海、广州、深圳等超大城市进行分项评价。

## 二、超大城市运行管理现代化的概念内涵和基本特征

超大城市在现代管理理念、方法和模式方面具有天然优势,是现代城市文明和社会现代性高度集成的复合体。分析超大城市运行管理现代化的核心内涵及基本特征,是全景展示其能量、能力和能效的重要方式。

### (一) 概念内涵

当前,对超大城市运行管理现代化概念内涵与外延的分析视角丰富多元。其中,技术视角强调通过智慧城市和数字化转型提升城市管理的智能化与自动化水平<sup>[22]</sup>;社会治理视角关注多方协同治理与公众参与,强调多元化治理模式<sup>[23]</sup>;可持续发展视角注重绿色发展与韧性城市建设,提升城市的环境承载力和抗风险能力<sup>[24]</sup>;人文与社会视角强调城市的宜居性、公平性和包容性,保障市民的生活质量<sup>[25]</sup>;制度创新视角强调通过法治与制度建设,优化城市管理的治理机制<sup>[26]</sup>。超大城市运行管理现代化实质上体现为智慧化、精细化、绿色化和法治化管理方式,以实现城市的高效能、韧性化与宜居性发展。

由此可见,超大城市运行管理现代化正是在城市化进程加速、信息化水平提升、治理挑战日益严峻的背景下提出的一种全新城市管理理念。它强调通过整合现代科技、创新管理和多元参与等要素,推动城市运行管理在治理结构、统筹体系、业务能力和参与机制等方面的全面升级和统筹优化。与传统城市管理相比,超大城市运行管理现代化更强调以数字技术为驱动,实现城市运行的高效、智能和可持续。它不仅关注城市事件和部件的二元管理,更倾向于从整体性视角对城市运行进行全面、系统和精细化管理。

超大城市运行管理现代化是指在现代科技和管理理念的引领下,以城市政府为核心,协同多元治理主体,对城市规划布局、基础设施建设、公共产品和公共服务供需匹配、城市公共安全和应急管理等领域进行全面性、系统性、精细化的管理过程。这一过程基于城市自然、社会、经济、技术发展的客观现状,综合应用并创新发展城市的软硬件资源,通过各个治理主体相互配合的行动,使城市各要素、各环节紧密联结,保障城市功能有序运转,从而显著提升城市运行效率,不断优化城市居民的生活质量。超大城市运行管理现代化是一个复杂的系统工程,它涵盖了城市规划、建设、管理等全流程。在这个过程中,政府作为核心主体,承担综合统筹、资源调动、冲突化解、效能优化的重要职责,在与其他社会组织和公众的紧密合作中,共同推动超大城市运行管理现代化。超大城市运行管理现代化的管理客体是包括市政运行、空间运行、环境运行、经济运行、社会运行与组织运行等在内的城市管理各领域事件,以及包括交通基础设施、市容环境设施、园林绿化设施、卫生医疗设施、文化体育设施、应急管理设施等在内的城市各项基础设施部件。由此,共同构成了城市运行管理现代化的基础和前提。

### (二) 基本特征

超大城市运行管理现代化的基本特征是深入理解超大城市运行动态性、内容复杂性和非线性关联等总体特征的逻辑起点。从核心原则、运营类型、反馈机制和工具手段等四个维度进行分析,超大城市运行管理现代化包含以下四个基本特征。

第一,超大城市运行管理现代化注重精细化与规范化管理。精细化管理以精细、准确、快捷为核心原则,运用程序化、标准化和数据化手段,对城市运行中的各个方面进行细致入微、科学

高效的管理。这不仅包括对城市基础设施的精准维护和运营,还涉及公共服务的优化配置,确保每一个环节都能高效运转。规范化管理则通过完善相关的法律法规、政策文件和行业标准,确保城市管理工作的合法性和有序性。这种规范化管理要求各级管理人员严格执行标准操作程序,以确保城市治理的可持续性和长效性。

第二,超大城市运行管理现代化注重日常管理与应急管理紧密结合。日常管理侧重于城市的常规运营,确保公共交通、能源供应、环境卫生、社区服务等各项城市服务的有序提供,以维持市民正常的生活秩序。应急管理则是对城市在面对自然灾害、公共卫生事件或其他突发事件时的快速响应能力的考验。现代化管理体系不仅需要建立完善的应急预案,还必须确保资源整合和动员的高效性,以在危机发生时进行快速预警、有效处置并有序推动后续恢复工作,最大限度减小危机事件对城市运行和市民生活的影响。

第三,超大城市运行管理现代化强调被动回应与主动发现相结合。诉求回应模式强调以市民为中心,通过建立畅通的公众诉求渠道,及时收集并回应市民的需求和意见,体现了自下而上的治理理念。这种模式不仅提升了市民对城市管理的信任感,也有助于提升城市管理的整体响应速度。主动发现模式要求管理部门具备更高的敏锐度和预见性,通过数据分析、智能监测等手段,主动识别和解决潜在问题,体现了自上而下的治理理念。通过结合两种模式,城市管理可以更好地提升预见性和主动性,减少问题的发生,并迅速改善城市运行状况。

第四,超大城市运行管理现代化强调数字化与智能化工具体系的构建与应用。智慧城市理念的引入,为城市管理提供了信息共享和智能决策的支持。数字化与智能化工具体系涵盖从问题识别、问题分析、实施执行、总结评估到公众反馈的完整管理流程。通过集成如人工智能、智能传感系统、指挥调度系统等各种先进技术,管理者可以优化城市运行的各个流程、提高管理效率,实现信息的实时共享与动态更新,增强决策和执行的联动水平。这种智能化工具体系还能够在日常管理和应急响应中发挥重要作用,提升城市管理的整体效能和市民的生活质量。

### 三、超大城市运行管理现代化的体征指标构建

超大城市运行管理现代化是一个多维协调、复合发展的递进过程,遵循“组织优化—统筹保障—业务驱动—社会支撑”这一技术逻辑得以有序运转。据此,可从管理组织结构现代化、综合统筹体系现代化、专项业务能力现代化以及社会参与机制现代化等四个核心领域,阐释超大城市运行管理的内在机制,并进一步构建体征测评指标。

首先,管理组织结构现代化是推进超大城市运行管理现代化的重要基石,要求优化管理层次,明确职责分工,打破部门壁垒,促进信息共享与跨部门协作,以实现城市运行的高效与有序;其次,综合统筹体系现代化是推进超大城市运行管理现代化的先决条件,它强调在法律法规、标准体系、监督考评等方面实现全局性、系统性的协调与统一;再次,专项业务能力现代化是超大城市运行管理现代化的具体展现,包括提升城市运行综合管理能力、城市环境建设能力、城市环境卫生管理能力以及城市能源运行管理能力,引进先进的管理理念和技术手段,使城市管理更加专业化、智能化、精细化;最后,社会参与机制现代化是超大城市运行管理现代化不可或缺的支撑手段,鼓励社会各界积极参与城市管理事务,形成政府、社会、公众共同参与的城市运行管理新格局,以增强市民的归属感和责任感,共同推动城市的持续健康发展。

综上,超大城市运行管理现代化的体征指标主要包括管理组织结构、综合统筹体系、专项业

务能力以及社会参与机制等四个维度。这四个维度的现代化能够促进各要素之间的协调与配合,共同推动超大城市运行管理现代化的进程。

(一)管理组织结构现代化

超大城市运行管理组织结构现代化,是指城市管理部门在组织结构上实现科学化、规范化和高效化,以更好地满足城市发展和居民生活的需求,确保城市运行的高效、有序和可持续。管理组织结构现代化体现在横向部门间的协作与整合、纵向层级间的合理分权与高效决策、基层政府与社会团体间的互动与协调等方面。

首先,横向部门间组织结构现代化体现为打破传统部门壁垒,促进信息共享和跨部门合作,通过建立有效的沟通机制和合作平台,使不同部门能够共同应对综合性、跨领域的问题,实现政策协同和资源互补,以提高政府整体的工作效率和响应速度;其次,纵向层级间组织结构现代化要求实现权力的合理下放和决策扁平化,通过减少管理层级,赋予基层更多的自主权和决策权,激发城市运行的活力和创新力,提高政策执行的针对性和有效性,并通过上级政府的监管和指导,确保基层工作更加规范化;最后,基层政府与社会团体间组织结构现代化强调双方的平等合作和相互支持,基层政府应尊重社会团体的独立性和自主性,提供必要的支持和帮助,促进社会团体在城市基层治理和服务中发挥更大作用,社会团体也应积极参与治理事务,提高自我管理和自我服务能力,与基层政府共同构建有效协作关系。

综上所述,管理组织结构现代化不仅关注组织结构的优化,更强调在城市运行过程中的动态调整和创新,确保城市各项功能的高效运转和持续改进。在评价体系上,城市运行管理组织结构现代化包含两种价值取向:一是组织结构分工明确;二是业务实践协同高效(见表1)。

表1 超大城市运行管理组织结构现代化

评价维度	价值取向	体征指标
管理组织结构	分工明确	城市管理部门责任清单制定情况
		市、区、街(镇)在城市管理领域的权责分工情况
		基层党组织和社区的事权、财权明晰情况
	协同高效	城市规划、建设、管理环节闭环情况
		城市重大事项保障完成情况
		城市运行管理环节信息畅通度

第一,组织结构分工明确。首先,横向部门间考量城市管理部门责任清单制定情况,确保各个部门职责明确,通过制定详细的责任清单,明确各部门的职责范围、工作任务、权限和协作关系;其次,纵向层级间考量市、区、街(镇)在城市管理领域的权责分工情况,确保管理资源的有效利用,合理划分市、区、街(镇)三级在城市管理领域的权责范围,明确各自的职责和任务;再次,基层政府与社会团体间考量基层党组织和社区的事权、财权明晰情况,加强基层党组织和社区在城市管理中的作用,实现社区自治和居民自我管理,确保基层党组织和社区在城市管理中的主体地位,发挥其在社区服务、环境卫生、治安维护等方面的作用。

第二,业务实践协同高效。首先,城市规划、建设、管理环节闭环情况。确保城市规划、建设、管理三个环节形成闭环,实现城市运行管理的连续性和高效性,通过加强城市规划、建设和管理的衔接和协调,确保城市各项建设项目按照规划有序进行,提高城市运行管理的整体效率。其次,城市重大事项保障完成情况。在应对自然灾害、公共卫生事件等突发情况时,通过各部门

的协同合作和资源整合,确保超大城市运行管理的高效应对和及时恢复。再次,城市管理环节信息畅通情况,加强信息共享和互联互通,确保管理信息的实时传递和有效沟通,通过建立城市运行管理信息化系统,实现各部门之间的信息共享和互通有无,提高管理决策的科学性和精准性。

以上指标能够反映超大城市运行管理组织结构的现代化程度,为提升管理水平提供科学依据。管理组织结构现代化是超大城市运行管理现代化的重要基础。通过加强顶层设计、优化组织设计、明确权责划分、加强协同合作和提升管理能力等,可以推动城市运行管理组织结构的现代化进程。未来,随着科技的不断进步和社会的发展变化,超大城市运行管理组织结构现代化将面临新的挑战 and 机遇,需要不断探索和创新以适应新时代的新需求。

## (二)综合统筹体系现代化

超大城市运行综合统筹体系现代化,是指在当代城市化快速发展的背景下,通过构建一套科学、系统、高效的统筹管理体系,对超大城市运行中的各个领域和环节进行全方位、多角度的协调和管理,主要包含法规标准体系的完备健全、监督评价体系的科学公正两方面。

首先,超大城市运行管理相关的法规标准体系应完备健全。法规标准体系的完备健全是超大城市运行综合统筹体系现代化的基石,通过制定和完善城市运行管理相关的法规标准,可以确保城市运行管理有法可依、有章可循,包括制定和完善重点领域法规、加大专项管理领域法规的修订力度,建立健全城市管理分级分类标准体系、推进现行城市运行管理标准的制定和修订工作等,明确各级政府和部门的职责和权限,促进管理活动的标准化和规范化,确保管理标准的科学性和适用性。

其次,超大城市运行管理监督评价体系的科学公正是超大城市运行综合统筹体系现代化的重要保障。通过加强城市运行日常监督,可以确保管理活动的全面性和及时性,定期开展城市管理考核和评估工作,对管理效果进行客观评价,为管理决策提供科学依据。此外,在监督评价体系中应适度引入社会监督和公众参与,鼓励市民对城市运行管理提出意见和建议,促进管理活动的民主化和透明化,通过科学公正的监督评价体系,可以及时发现和纠正管理中的问题,推动城市运行管理水平的不断提高。

总体而言,超大城市运行综合统筹体系现代化强调在管理实践中制定统一的法规标准体系,并客观公正地对超大城市运行管理工作实施监督考评。因此,在评价体系上它包含两种价值取向:一是法规标准体系的完备健全;二是监督评价体系的科学公正(见表2)。

表2 超大城市运行综合统筹体系现代化

评价维度	价值取向	体征指标
法规标准体系	完备健全	重点领域法规覆盖率
		专项管理领域法规制定、修订数
		城市管理分级分类标准体系覆盖率
		城市运行管理标准制定数
		城市运行管理标准修订数
监督评价体系	科学公正	城市管理日常监督覆盖率
		城市管理定期考核完成率
		城市管理年度评估达标率

第一,法规标准体系完备健全。首先,考量重点领域法规覆盖率,通过对城市规划、建设、市政、交通、园林、环保等重点领域的法规进行全面评估,确保关键领域的法规体系全覆盖;其次,评估专项管理领域法规制定、修订数,针对城市管理中的特定领域(如市容环境、城市应急等),评估其法规的制订、修订频率和数量,以确保法规的时效性和适应性;再次,衡量城市管理分级分类标准体系覆盖率,以促进管理活动的标准化和规范化,提高管理效率;最后,统计城市运行管理标准制定和修订数量,对城市运行管理的各类标准进行定期统计和评估,确保其科学性和适用性,为管理决策提供有力支持。

第二,监督评价体系科学公正。首先,评估城市管理日常监督覆盖率,通过加强日常监督,确保管理活动的全面性和及时性,防止管理漏洞和问题的出现;其次,考核城市管理定期考核完成率,定期对城市运行管理进行考核和评估,确保其管理行动持续;最后,评估城市管理年度评估达标率,通过年度评估,全面评价城市运行管理的整体水平和质量。

以上评价指标能够全面反映超大城市运行综合统筹体系的现代化程度,为提升管理水平提供有力支持。通过加强法规标准建设、完善监督评价体系等措施,可以不断推动超大城市运行综合统筹体系向更高水平发展。

### (三) 专项业务能力现代化

超大城市运行专项业务能力现代化,是指超大城市运行管理在专项业务运作层面实现专业化、智能化和精细化。专项业务能力现代化体现在超大城市运行综合管理能力、城市环境建设能力、城市环境卫生管理能力以及城市能源运行管理能力<sup>①</sup>的全面提升中。

首先,综合管理能力现代化追求精细、智慧和高效。第一,应有效实施城市运行网格化管理,将城市空间划分为若干个精细的网格单元,确保每一个网格都能得到精准有效的管理,这种精细的空间管理方式不仅提高了城市部件和事件的管理效率,还使得城市管理的“触角”能够延伸到城市的细微角落。第二,积极运用大数据、人工智能等现代信息技术,构建智慧城市管理平台,实现超大城市管理的智能化和精准化,实时收集、分析和处理城市运行中的各类数据,快速响应城市运行中的突发事件,保障城市的正常运转和居民的安全。第三,不断优化管理流程,简化办事程序,减少不必要的环节和等待时间,提高城市管理部門的工作效率,注重提高管理服务质量,加强与服务对象的沟通和互动,确保每一项服务都能满足人民的需求和期望,这不仅能提高城市运行管理的整体效率,还能增强市民对城市管理工作的信任和支持。

其次,环境建设能力现代化追求美观、整洁和绿色。第一,追求美观,从市容设施、广告牌匾到道路照明等,每一个城市建设细节都经过精心规划和设计,注重色彩搭配和风格统一,确保城市的整体风貌协调一致,形成鲜明的城市品牌形象,严格管理市容环境,加强执法力度,打击乱搭乱建、乱贴乱画等违法行为,确保城市环境的整洁有序。第二,追求整洁,严格管理市容环境,加强执法力度,打击乱搭乱建、乱贴乱画等违法行为,实现城市环境的和谐有序,加强城市基础设施的维护和管理,确保道路、桥梁、排水等设施的完好和畅通。第三,追求绿色,加强城市绿地的建设和保护,增加绿地面积、提高绿化覆盖率,让绿色成为城市发展的底色,新建城市公园、绿

<sup>①</sup> 参照北京市城市管理委员会的职能职责划分,尽管不同城市主管部门的职责及具体业务范围存在一定的差异,但各个业务领域的总体价值取向与本节内容相同。

地和景观带,为市民提供休闲、娱乐和运动的场所,同时推进城市生态的保护和修复,加强水环境治理和空气污染防治,确保城市的生态安全和可持续发展。

再次,环境卫生管理能力现代化追求干净、无害、便捷和可持续。第一,干净是基础要求,应加大城市清扫保洁力度,提高机械化作业率,确保城市主要道路、背街小巷、公园绿地等角落得到及时、有效的清扫,通过定期重点清扫和日常保洁,努力将尘土残存量和垃圾积存量控制在最低水平,为市民打造干净的城市环境。第二,无害是重要指标,应致力于实现城市生活垃圾的无害化处理,采取先进的处理技术和设备,减少对环境的污染,加强污水处理设施的建设和管理,提高污水处理率,保护城市水环境。第三,便捷是核心能力,应合理规划垃圾投放、公共厕所等服务设施布局,提高居民生活便利性和舒适度,引入物联网、大数据等先进技术,实现设施的自动监控和智能调度,提高运营效率和服务质量。第四,可持续是更高追求,继续推动全社会垃圾分类行动,提高垃圾资源化利用率,将可回收垃圾进行再生利用,减少垃圾处置压力,推广堆肥、焚烧、填埋等生活垃圾资源化处理方式。

最后,能源运行管理能力现代化强调可靠、安全和韧性。第一,在可靠方面,加强能源基础设施的建设与改造,包括升级电网、优化燃气管道、完善能源输送系统等,通过引进先进的技术和设备,提升能源输送效率,减少故障和中断风险。第二,在安全方面,建立主动监测和预警机制,及时发现并解决潜在问题,建立完善的应急响应机制,包括应急预案的制定、应急队伍的建设、应急资源的调配等,实现突发情况下的迅速启动,确保能源供应不受影响,保障市民和企业的正常生活和生产。第三,在韧性方面,加强能源储备设施的建设,增加能源储备量,以应对可能出现的能源供应短缺或中断情况,保障能源供应的连续性和稳定性,积极推进清洁能源和可再生能源的发展,减少对传统能源的依赖,引入多种能源来源,注重能源的多元化供应。

综上所述,超大城市运行专项业务能力现代化的核心在于提升综合管理能力、环境建设能力、环境卫生管理能力和能源运行管理能力等专项业务能力。在评价体系上,这些专项业务能力现代化分别包含精细、智慧、高效、美观、整洁、绿色、干净、无害、便捷、可持续、可靠、安全、韧性等价值取向(见表3)。

表3 城市运行专项业务能力现代化

评价维度	价值取向	体征指标
综合管理能力	精细	城市网格划分个数(空间单元)
		网格化管理投资支出水平
		地下管线网格运行综合管理信息平台覆盖率
		户外广告牌匾标识信息管理系统覆盖率
	智慧	城市政务通自助服务覆盖率
		城市综合执法数据库承载力
		数字城管应用场景数量(事件)
		执法人员智能穿戴设备覆盖率
	高效	网格化管理系统 AI 融合度
		城市部件、事件管理结案率
		网格管理员工作效率
		城市事件问题派遣精准率
		人均执法率

(接表3)

评价维度	价值取向	体征指标
环境建设能力	美观	市容设施(包括井盖、灯柱、雨伞等)覆盖率
		架空线入地推进里程数
		广告设施和牌匾达标率
		道路照明亮灯率
	整洁	市政设施(交通护栏、隔离墩、电力箱体、架空线)规范达标率
		公共服务设施(电话亭、报刊亭等)达标率
		主要道路整洁情况(乱张贴、乱涂写情况)
		城市道路、公共场所违规占道经营和店外经营情况
	绿色	城市绿地率
		建成区绿化覆盖率
		人均公园绿地面积
		城市单位面积碳汇量
环境卫生管理能力	干净	城市主要道路尘土残存量
		城市道路保洁时间(主要道路、一般街道)
		城市机械化作业率
		城市公共区域垃圾积存量
	无害	城市生活垃圾无害化处理率
		城市生活污水集中处理率
		填埋无害化实现率
		焚烧无害化实现率
	便捷	堆肥无害化实现率
		垃圾楼设施设备配备率
		城市生活垃圾清运率
		垃圾处理设施数量
	可持续	每万人拥有公共厕所数
		城市生活垃圾减量率
		城市污染气体排放减量率
		分类回收资源化实现率
能源运行管理能力	可靠	堆肥、焚烧、填埋资源化实现率
		城市供电可靠率/户均年停电时间
		天然气管道供气比例
		液化石油气储存和灌装能力(吨)
		清洁能源供热比例
	电动汽车公共充电设施平均服务半径(公里)	
	安全	居住区电动自行车充电桩覆盖率
		安全型燃气配件覆盖率
		年均地下管线百公里事故数
		地下管线百公里施工率
		井盖类设施完好率
	韧性	应急电源配置数量
		天然气应急储备能力(亿立方米)
		应急供热保障能力
		安全风险排查处置比

#### (四) 社会参与机制现代化

超大城市运行社会参与机制现代化,是指城市在运行过程中通过优化社会参与机制,实现公众、商户、社会组织等多元主体在超大城市管理事务中的广泛参与和有效协作。社会参与机制现代化主要体现在公众满意度的提升、参与渠道的拓宽、参与行为的规范化等方面。

首先,公众满意度的提升是社会参与机制现代化的重要体现,通过收集和分析公众对超大城市运行各领域的满意度数据,及时发现并改进城市管理中存在的问题,提高公众对城市管理事务的满意度和认可度;其次,参与渠道的拓宽是确保社会参与机制高效运行的关键,建立便捷的举报、反馈和参与渠道,如线上平台、社区会议、志愿服务等,方便公众随时了解、参与和监督城市管理事务,提高公众的参与度和贡献度;再次,参与行为的规范化是社会参与机制现代化的重要前提,鼓励公众、商户、社会组织等多元主体以更专业、更规范的方式参与城市管理事务,提高城市管理决策的科学性和精准性。

在评价体系上,超大城市运行社会参与机制现代化包含两个核心方面:一是社会评价机制的完善;二是公众参与机制的深化(见表4)。

表4 超大城市运行社会参与机制现代化

评价维度	价值取向	体征指标
社会评价机制	满意	公众对市政满意度
		公众对绿化满意度
		公众对环卫满意度
		公众对亮化满意度
	便利	公众举报便利程度
		公众监督便利程度
公众参与机制	积极	公众对城市管理事务的了解程度/垃圾分类知晓率
		公众对城市管理事务的参与程度/公众志愿服务时长
		商户对城市管理事务的参与程度/“门前三包”落实率
		社会组织对城市管理事务的参与程度/社会组织参与时长
	专业	专业学者对城市管理事务的参与程度/政府中挂职的学者数量
		科研院所对城市管理事务的参与程度/课题数量

首先,在社会评价机制方面,要关注公众对市政、绿化、环卫、亮化等方面的满意度,以及公众举报和监督的便利程度,以此来评估超大城市运行社会参与机制的效果和公众满意度;其次,在公众参与机制方面,要关注公众、商户、社会组织等多元主体参与城市管理事务的积极性和专业性,提高公众对城市管理事务的了解程度、参与程度和志愿服务时长,鼓励专业学者和科研院所的参与,来提高社会参与的专业性。

以上指标能够全面反映超大城市运行社会参与机制的现代化程度,加强社会参与机制的建设和完善,可以推动城市运行管理从供给导向向需求导向转型,高效满足居民需求。

#### 四、超大城市运行管理现代化的量化评价

在追求超大城市运行管理现代化的道路上,构建一个科学、全面的评价体系至关重要。基

于超大城市运行管理现代化的四个核心方面,筛选出关键指标,运用专家打分法确定权重,对其进行标准化和无量纲化处理,构建超大城市运行管理现代化指数,并以北京、上海、广州、深圳四个城市为案例,进行量化评价应用。

(一) 超大城市运行管理现代化指数构建

根据指标内容,结合数据的可获得性和代表性,保留可计算的相关指标。由于专项业务能力板块的数据更容易获取,更能体现城市运行管理的主要内容,赋予该维度较大权重。其余维度由于数据获取较难,难以量化,赋予权重较小。最终,依据数据可量化、可得性、代表性等原则,将超大城市运行管理现代化体征指标中涉及的指标进行筛选,将代表性指标按照一级指标、二级指标、三级指标分别呈现如下(见表5)。

表5 超大城市运行管理现代化指数<sup>①</sup>

一级指标	二级指标	三级指标	指标说明
管理组织结构现代化(15%)	分工明确(15%)	地方财政城乡社区事务支出(15%)	亿元,2022年
综合统筹体系现代化(15%)	完美健全(15%)	地方标准立项数量(15%)	条,2022年
专项业务能力现代化(55%)	精细(5%)	城市管理基本支出(5%)	万元,2022年
	智慧(5%)	城市政务通自助服务覆盖率(5%)	2022年
	高效(5%)	城市事件问题派遣精准率(5%)	2022年
	绿色(5%)	建成区绿化覆盖率(5%)	2022年
	干净(5%)	城市道路机械化作业率(5%)	2022年
	无害(5%)	生活垃圾无害化处理率(5%)	2022年
	便捷(5%)	垃圾处理设施数量(5%)	座,2022年
	可持续(5%)	污水处理率(5%)	2022年
	可靠(5%)	全市供电可靠率(5%)	2022年
	安全(5%)	管道天然气覆盖率(5%)	2022年
社会参与机制现代化(15%)	韧性(5%)	天然气应急储备能力(5%)	亿立方米,2022年
	满意(7.5%)	市民热线满意度(7.5%)	2022年
	积极(7.5%)	注册志愿者总数(7.5%)	万人,2022年

(二) 超大城市运行管理现代化指数量化步骤

三级指标对应的现代化具体得分计算方法为:首先,获取每个城市该项指标的基础数据  $x_{ij}$ , 并对其进行无量纲化处理,得到归一化后的该项得分  $X_{ij}$ ,  $j$  表示4个城市。该得分可用来衡量北京、上海、广州、深圳4个城市的相对得分,数值越高反映出城市该项指标得分越高:

$$X_{ij}^* = \frac{X_{ij} - X_{i\min}}{X_{i\max} - X_{i\min}}, j = 1, 2, 3, 4$$

此后,对每项得分进行加权求和,得到该城市的运行管理现代化指数得分总和:

$$D_{ij} = X_{ij}^* \times \theta_i, i = 1, 2, \dots, n, j = 1, 2, 3, 4$$

<sup>①</sup> 各项指数的权重为业内专家综合评分的结果。

其中,  $D_{ij}$  为  $j$  城市指标  $i$  的项目总分,  $\theta_i$  为该项权重。

依此方法, 可得 4 个城市全部 15 项三级指标的得分情况, 并根据权重加权得出各项一级指标得分和最终合成的城市运行管理现代化得分。

### (三) 超大城市运行管理现代化指数量化结果比较

统计数据中, 城市道路机械化作业率、生活垃圾无害化处理率、垃圾处理设施数量、污水处理率、全市供电可靠率、管道天然气覆盖率等数据来源于北京市城市管理委员会提供的《“十四五”中期评估》材料, 其余数据来源于 2022 年《中国城市统计年鉴》以及北京、上海、广州深圳统计局官方网站。各城市总评结果及具体分项结果如表 6 所示。

表 6 城市运行管理现代化指数量化评价结果

维度 城市	组织结构	综合统筹	专项业务	社会参与	总评
北京	0.02	0.15	0.39	0.10	0.66
上海	0.04	0.07	0.32	0.08	0.49
广州	0.15	0.00	0.16	0.13	0.44
深圳	0.00	0.04	0.26	0.08	0.37

总评结果显示, 北京在城市运行管理现代化方面表现突出, 以 0.66 的得分位列第一; 上海紧随其后, 得分为 0.49; 广州得分为 0.44; 深圳则以 0.37 的得分位居第四。

在具体分项评价中, 北京在综合统筹体系现代化、专项业务能力现代化、社会参与机制现代化中表现优秀, 但在组织结构领域存在短板; 上海各项表现较为均衡, 其中专项业务能力现代化与北京的差距较小; 广州在管理组织结构现代化和社会参与机制现代化中具有优势, 但在综合统筹体系现代化和专项业务能力现代化中较为弱势; 深圳除专项业务能力现代化得分位于第三名外, 其余各项排在末项, 仍有较大进步空间。

对各个具体指标得分情况展开分析(见表 7), 北京有 9 个具体指标位列前两位, 特别是地方标准立项数量、建成区绿化覆盖率、固定垃圾桶站数量、天然气应急储备能力等项优势较为突出; 上海在城市管理基本支出水平、污水处理率、管道天然气覆盖率、志愿者总数项目评价中表现突出; 广州在城乡社区事务支出、城市政务通自主服务覆盖率等项目中具有优势; 深圳则在城市道路机械化作业率、生活垃圾回收利用率、全市供电可靠率、市民热线满意度中优势明显。

表 7 超大城市运行管理现代化指数各城市具体得分

二级指标	三级指标	北京	上海	广州	深圳
分工明确	城乡社区事务支出	0.16	0.23	1.00	0.00
完美健全	地方标准立项数量	1.00	0.44	0.00	0.28
精细	城市管理基本支出水平	0.41	1.00	0.10	0.00
智慧	城市政务通自助服务覆盖率	0.94	0.71	1.00	0.00
高效	城市事件问题派遣精准率	1.00	0.90	0.00	0.94
绿色	建成区绿化覆盖率	1.00	0.00	0.11	0.00
干净	城市道路机械化作业率	0.74	0.46	0.00	1.00

(接表7)

二级指标	三级指标	北京	上海	广州	深圳
无害	污水处理率	0.00	1.00	0.50	0.64
便捷	固定垃圾桶站数量	1.00	0.50	0.12	0.00
可持续	生活垃圾回收利用率	0.79	0.00	0.90	1.00
可靠	全市供电可靠率	0.50	0.13	0.00	1.00
安全	管道天然气覆盖率	0.38	1.00	0.00	0.53
韧性	天然气应急储备能力	1.00	0.66	0.53	0.00
满意	市民热线满意度	0.81	0.00	0.96	1.00
积极	志愿者总数	0.48	1.00	0.79	0.00

### 五、结论与建议

基于中国超大城市运行管理现代化的概念内涵和体征阐释,从管理组织结构、综合统筹体系、专项业务能力和社会参与机制等四个维度构建超大城市运行管理现代化的业务范畴与内容体系,选择关键指标进行量化评价,构建超大城市运行管理现代化指数,并以北京、上海、广州、深圳等超大城市为案例展开实际运用。

研究发现,超大城市运行管理现代化是指在现代科技和管理理念的引领下,以城市政府为核心,协同多元治理主体,对城市规划布局、基础设施建设维护、公共产品和公共服务供需匹配、城市公共安全和应急管理等领域进行全面、系统、精细的管理过程。管理组织结构现代化、综合统筹体系现代化、专项业务能力现代化和社会参与机制现代化是超大城市运行管理现代化的主要体征指标。

因此,可从以下四个方面探索实现超大城市运行管理现代化。首先,加强顶层设计。超大城市运行管理现代化是一项系统工程,需要政府从全局出发,进行周密的规划和设计。政府应制定详尽的战略规划,明确超大城市运行管理现代化的目标、任务、路径和时间表,确保各项工作有条不紊地推进。此外,要完善政策体系,出台相关法律法规和标准体系,为超大城市运行管理现代化提供坚实的体制保障。其次,推进信息化建设。在当前信息化时代,超大城市运行管理必须紧跟时代步伐,充分利用现代信息技术手段。从政府角度而言,一是要加大投入,推动城市基础设施的信息化改造和升级,构建高效、智能的城市运行管理系统;二是要加强信息资源的整合和共享,打破信息壁垒,实现部门间信息互联互通,提高城市管理的整体效能。再次,强化多元治理。超大城市运行管理涉及众多领域和方面,需要政府、市场、社会等多方共同参与。政府应积极引导和鼓励社会组织和公众参与城市运行管理,形成多元化的治理主体。同时,加强部门之间的协同合作,形成工作合力,确保各项政策措施的落实和执行。通过多元治理,可以更好地发挥各方面的优势和作用,共同推动超大城市运行管理现代化的进程。最后,提升业务能力。业务管理能力是实现超大城市运行管理现代化的关键因素。政府应加强城市管理人员的培训和教育,提高工作人员队伍的专业素养和管理能力。同时引入先进的管理理念和技术手段,推动超大城市运行管理的创新和发展。通过提升业务管理能力,可以更好地应对城市运行中的各种挑战和问题。

参考文献:

- [1] 林尚立. 重构中国城市治理体系:现代城市发展与城市治理对话——复旦大学林尚立教授访谈[J]. 南京社会科学,2013(6):1-7.
- [2] 李沛霖,欧阳慧,杨浩天. 当前我国超大城市治理面临的挑战与对策[J]. 城市发展研究,2022(4):1-8.
- [3] 陆军. 中国城市管理的现代化演进(2001—2021)[J]. 北大政治学评论,2021(2):199-238.
- [4] 刘士林. 人民城市:理论渊源和当代发展[J]. 南京社会科学,2020(8):66-72.
- [5] 尹稚. 以人民为中心的城市治理[J]. 城市规划,2022(2):7-11.
- [6] 李尉博. 智慧城市规划中的计算范式:表征、困境与转型[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2024(1):54-63.
- [7] 朱未易. 论城市治理法治的价值塑型与完善路径[J]. 政治与法律,2015(2):72-79.
- [8] 宋宪萍. 当前我国城市社会风险的多元协同治理[J]. 甘肃社会科学,2021(4):22-29.
- [9] 晏晓娟. 数字驱动还是技术掣肘:数字城市治理的反思与实践[J]. 江西社会科学,2022(10):27-36.
- [10] 张步峰,熊文钊. 城市管理综合行政执法的现状、问题及对策[J]. 中国行政管理,2014(7):39-42.
- [11] 莫于川. 从城市管理走向城市治理:完善城管综合执法体制的路径选择[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2013(6):37-46.
- [12] 向玉琼,赵焱鑫. 差异化调适:复杂情境下基层政府执行行为研究——基于基层综合行政执法实践的考察[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(1):46-58.
- [13] 盛明科,贺清波. 整体性治理视域下基层治安防控体系何以实现“要素联动”?——以Y区B街道“平安联盟”为例[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(5):22-31.
- [14] 陈先毅,施倩. 对数字化网格化城市管理的理论思考[J]. 上海经济研究,2006(1):76-80.
- [15] 马长山. 智慧社会的基层网格治理法治化[J]. 清华法学,2019(3):18-27.
- [16] 叶林,范紫琦,杨新辉. 我国智慧城市建设经验探索及推进策略[J]. 电子科技大学学报(社科版),2018(5):97-102.
- [17] 黄磊,朱江. 绿色技术创新、节能减排与成渝地区双城经济圈经济高质量发展[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版),2024(2):1-16.
- [18] 王丛虎,骆飞. 超大城市推进综合行政执法的改革逻辑与未来进路——基于北京市行政执法改革的纵向多案例[J]. 中国行政管理,2023(11):63-72.
- [19] 叶敏. 城市基层治理的条块协调:正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J]. 公共管理学报,2016(2):128-140.
- [20] 王宏亮,高艺宁,王振宇,等. 基于生态系统服务的城市生态管理分区——以深圳市为例[J]. 生态学报,2020(23):8504-8515.
- [21] 陆军,黄伟杰,杨浩天. 智慧网格创新与城市公共服务深化[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2020(2):101-109.
- [22] 陈玥如. 智慧城市管理数字化转型的现实路径与价值功效[J]. 城市开发,2023(1):117-119.
- [23] 张红春,宋洪. 从排斥到包容公众:参与式政府算法治理的逻辑与进路[J]. 贵州大学学报(社会科学版),2023(2):33-44.
- [24] 刘煦,姚鸣奇,江维. 可持续发展视角下中国城市韧性与绿色技术创新的耦合协调关系研究[J]. 数量经济研究,2024(2):95-110.
- [25] 尹春,孙斌栋,姚夏劼. 人口密度与城市宜居性关系的一般性规律探索[J]. 地理科学,2024(2):179-191.
- [26] 朱旭峰,张友浪. 创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起[J]. 管理世界,2015(10):91-105.

## The Modernization of Operational Management of Megacities in China: Indicators and Quantitative Evaluation

LU Jun, YANG Haotian

(School of Government, Peking University, Beijing 100871, China)

**Abstract:** Megacities in China possess a combination of strong economic foundations, high population density, intensive operations, and extensive management capabilities, making them the core carriers and crucial pillars for the modernization of national governance system and governance capacity. The modernization of operational management is fundamental to exploration of a scientific, efficient, and sustainable new urbanization strategy. Based on conceptual definitions and characteristic explanations, constructing the business scope and content system for the modernization of operational management of megacities across four dimensions: management organizational structure, comprehensive coordination systems, specialized business capabilities, and social participation mechanisms. Following the principles of quantifiability, data availability, and representativeness, we have preliminarily developed a modernization index for the operational management of China's megacities by selecting key indicators, determining weights, and applying standardization and dimensionless processing steps. Additionally, conducting a sub-index evaluation of the modernization of operational management in four megacities: Beijing, Shanghai, Guangzhou, and Shenzhen. The conclusions and policy recommendations are as follows: Firstly, the specialized evaluation results reveal that each of the four megacities in China exhibits distinct strengths and weaknesses. In the overall evaluation, Beijing ranks the first with a notably higher score, followed by Shanghai, Guangzhou, and Shenzhen. Secondly, as a typical large-scale system, the modernization of operational management in China's megacities requires several prerequisites, including top-level design, comprehensive planning, standard-setting, and legal safeguards. Thirdly, to enhance the overall effectiveness of urban operational management modernization, China's megacities should leverage technological empowerment, information sharing, and interoperability. Finally, it is essential to strengthen the division of labor and collaboration, guide the deep participation of diverse social stakeholders, and enhance business capabilities to achieve the modernization of governance in China's megacities.

**Key words:** megacity governance, modernization of urban operation and management, indicators, quantitative evaluation

责任编辑: 牟 怡

引用格式:姜迎春.论对中国特色社会主义文化建设规律的认识与遵循[J].探索,2024(5):155-168.

## 论对中国特色社会主义文化建设规律的认识与遵循

姜迎春

(南京大学哲学学院,江苏南京210023)

**摘要:**党的二十届三中全会从完善和发展中国特色社会主义制度、推进中国特色社会主义事业不断发展进步的迫切要求和历史使命出发,对如何进一步全面深化改革、推进中国式现代化作了全面部署。全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》聚焦建设社会主义文化强国,坚持马克思主义文化观,强调以马克思主义为指导推进中国特色社会主义文化建设的重要性。社会主义文化是中国迄今为止最先进的文化类型,以马克思主义为指导是其重要属性之一。中国特色社会主义文化是社会主义文化的新形态,以马克思主义为指导必然是其重要属性和思想灵魂。《决定》强调“必须增强文化自信,发展社会主义先进文化,弘扬革命文化,传承中华优秀传统文化”,突显了中国特色社会主义文化的整体性。对此,需要认识到,割裂中国特色社会主义文化的整体性,是形而上学在文化上的表现,往往导致文化复古主义和文化虚无主义。《决定》聚焦“提升国家文化软实力和中华文化影响力”,为增强中国特色社会主义文化在世界发展进程中的影响力和比较优势指明了方向。提高国家文化软实力,不仅关系中国特色社会主义事业的整体推进,也关系中华文化在世界文化整体格局中的定位和作用。以马克思主义为指导推进中国特色社会主义文化建设、科学把握中国特色社会主义文化的整体性、注重提升国家文化软实力和中华文化影响力,是中国共产党对中国特色社会主义文化建设规律的科学把握,是推动社会主义文化大发展大繁荣的实践原则,对坚定文化自信、保持中华民族精神独立性具有重大意义。

**关键词:**习近平文化思想;进一步全面深化改革;马克思主义;文化建设规律

**中图分类号:**D60

**文献标识码:**A

**文章编号:**1007-5194(2024)05-0155-14

新中国成立75年、改革开放40多年来,社会主义文化事业不断发展壮大,社会主义精神文明建设不断取得进步,文化成为社会主义事业发展进步的重要支撑和强大动力。为进一步发挥文化的巨大作用,推动物质文明和精神文明协调发展,党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》),围绕如何贯彻习近平文化思想、如何深化文化体制机制改革,阐述了完善意识形态工作责任制、优化文化服务和文化产品供给机制、健全网络综合治理体系和构建更有效力的国际传播体系的制度体系和工作体系,为新时代文化改革发展提供了行动纲领、指明了前进方向。《决定》“聚焦建设社会主义文化强国,坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,健全文化事业、文化产业发展体制机制,推动文化繁荣,丰富人民精神文化生活,提升国家文化软实力和中华文化影响力”<sup>[1]4-5</sup>。这些重要部署是对改革开放以来我国社会主义文化建设理论的继承和发展,进一步深化了党对文化工作和文化建设的规律性认识。本文从指导思想、整体把握和软实力提升等三个方面,理

**基金项目:**江苏省社会科学基金重点项目“新时代基层领导干部意识形态能力提升研究”(20MLA001),项目负责人:张桂珍。

**作者简介:**姜迎春,男,博士,南京大学哲学学院教授,博士生导师,中国历史唯物主义学会副会长。

解阐释中国特色社会主义文化建设的精神实质、理论基础和实践要求,深刻把握党的二十届三中全会对中国特色社会主义文化建设的规律性认识是对习近平文化思想的丰富发展。

### 一、以马克思主义为指导推进中国特色社会主义文化建设

《决定》强调坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,其文化意义在于指明了中国特色社会主义文化的思想灵魂,这个思想灵魂就是以马克思主义为指导,也只有坚持以马克思主义为指导,中国特色社会主义文化才能繁荣兴盛。因此,坚定文化自信,推进文化创新,深化文化体制机制改革,最重要的规律性认识和实践要求就是坚持以马克思主义为指导发展中国特色社会主义文化。同时,坚定文化自信最为重要的是坚定对马克思主义的信仰,因为离开马克思主义的指导,就不会有中国特色社会主义文化的存在、发展和繁荣。

#### (一)以马克思主义为指导:正确理解中国特色社会主义文化的根本遵循

文化在社会发展中的作用从来都不是无足轻重、可有可无的,“虽然它属于社会的上层建筑,但也是社会形态这一有机体不可分割的部分。更重要的是,文化是一个民族唯一可以超越纯经验而认识世界、历史和自身的普遍形式”<sup>[2]</sup>。同时,我们也应看到,文化是人类社会生活中最复杂的领域之一,不同性质的文化相互交织、相互影响,漫长的人类社会发展史长期伴随着文化矛盾和文化斗争。社会主义文化是中国迄今为止最先进的文化类型,以马克思主义为指导是其重要属性之一。中国特色社会主义文化是社会主义文化的新形态,以马克思主义为指导必然是其重要属性和思想灵魂。

坚持以马克思主义为指导,是中国特色社会主义文化区别于其他文化的根本标志。马克思主义科学理论特别是辩证唯物主义和历史唯物主义,为人们认识世界和改造世界提供了世界观和方法论;马克思主义坚持人类解放的社会理想,为无产阶级实现解放和全人类实现解放提供了行动指南。习近平总书记指出:“在人类思想史上,还没有一种理论像马克思主义那样对人类文明进步产生了如此广泛而巨大的影响。”<sup>[3]</sup>在马克思主义中国化时代化的伟大进程中发展起来的中国特色社会主义文化,内在包含了这种巨大影响。中国特色社会主义文化始终坚持以马克思主义为指导,是近代以来我国发展历史赋予文化发展的必然性和规定性。不坚持以马克思主义为指导,我国的文化发展就会失去灵魂、迷失方向,就会出现种种文化乱象。不论是文化创新,还是文化研究,都不能离开马克思主义的指导。进一步深化文化体制机制改革,不仅总体上要坚持以马克思主义为指导,而且在改革的具体方面都要坚持以马克思主义为指导,坚决防止马克思主义被虚化、淡化、边缘化的现象。

坚持以马克思主义为指导发展中国特色社会主义文化,必须正确对待西方文化。对待西方文化,我们仍然要坚持“洋为中用”的方针。今天,我们强调“洋为中用”,就是强调对西方文化的取舍标准,必须看它是否能够服务于中国特色社会主义事业的发展,是否有利于中国特色社会主义文化的发展繁荣,是否有利于中国社会的和谐稳定。中国特色社会主义文化发展实践表明,只有旗帜鲜明地反对“全盘西化”文化论,才有社会主义文化的健康发展。所以,发展中国特色社会主义文化,首先要念好马克思主义这个“真经”,总指望到西天“取经”是十分错误的。近代以来的中国社会发展史表明,一些人信奉的“西方真经”在文化观、历史观上是错误的,“我国的实践向世界说明了一个道理:治理一个国家、推动一个国家实现现代化,并不只有西方制度模

式这一条道,各国完全可以走出自己的道路来。可以说,我们用事实宣告了‘历史终结论’的破产,宣告了各国最终都要以西方制度模式为归宿的单线式历史观的破产”<sup>[4]7</sup>。

坚持以马克思主义为指导发展中国特色社会主义文化,核心是要解决为什么人的问题。为什么人的问题是文化的根本性、原则性问题。中国共产党始终坚持马克思主义群众史观,在实践上全心全意为人民服务,文化事业作为社会主义事业的重要组成部分,其主体当然是广大人民群众,必须努力调动和发挥人民群众的文化自觉性和文化创造性,努力实现人民群众的文化需求。中国特色社会主义文化事业要有所作为,必须坚持以人民为中心的发展方向。脱离了人民,文化就不会有吸引力、感染力、影响力、生命力。马克思主义群众史观强调,人民既是历史的创造者、也是历史的见证者,既是历史的“剧中人”、也是历史的“剧作者”。中国特色社会主义文化要坚持为人民服务这个根本方向,始终以人民为中心发展各项文化事业,把满足人民群众精神文化需求、提高人民群众精神文明水平作为文化工作的出发点和落脚点。在文化建设实践中,要自觉将以人民为中心的工作导向具体化、落实好,“从而始终坚持文化为民、文化惠民、文化利民的人民情怀,促使文化使命感外化为推动文化事业发展的责任心,转变为在努力工作中创造无愧于时代、无愧于人民的历史伟业的工作热情和强大精神力量”<sup>[5]</sup>。

#### (二) 落实意识形态工作责任制,必须正确认识和坚决抵制自由主义思潮的误导

《决定》对如何完善意识形态工作责任制作了专门部署,涉及理论武装、学科建设和新闻舆论等方面的工作,这些工作都涉及如何认识和抵制错误思潮问题。影响时间最长、影响范围最广的错误思潮是自由主义思潮,它对改革开放事业的干扰作用不容忽视。改革开放40多年来,自由主义思潮长期泛滥、影响很大。正确认识和坚决抵制自由主义思潮的误导,首先要找到解决自由主义思潮问题的难点在哪里。概括起来,这个难点主要表现在这样几个方面。第一,从影响范围看,自由主义思潮是影响最广泛的思潮,也因为影响广泛,所以它容易被更多人认同。它遍布全世界,不同的国家、不同的民族都存在着自由主义思潮。第二,从学科上看,自由主义思潮影响哲学社会科学各学科。马克思主义在一些学科被削弱、被边缘化,那么这些学科就必然受到自由主义思潮的影响。第三,从影响时间看,自由主义思潮是具有很长的历史传统的社会思潮。在漫长的历史发展进程中,自由主义形成了一系列相对体系化的理论传统。第四,从现实发展看,自由主义思潮有现实的政治经济制度体系依托。在当代国家类型当中,资本主义国家占据数量上的优势,资本主义国家的理论基础就是自由主义,如自由主义经济学、自由主义政治学、自由主义哲学,等等。自由主义仍然是西方国家的统治思想和主导价值观,“西方国家在今天喜欢打‘价值观’牌是有原因的。最为根本的是其统治思想具有的惯性优势”<sup>[6]</sup>。找到难点是解决问题的第一步,我们要有针对性地开展工作,在文化事业发展和文化体制机制改革的实践中,有效防范自由主义思潮的侵蚀影响。

落实意识形态工作责任制之所以重要,是因为意识形态决定文化前进方向和发展道路,而自由主义思潮就是要改变我们的文化方向和文化道路。因此,必须坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位,有效遏止自由主义思潮等的侵扰。首先,马克思主义意识形态用科学的世界观决定文化发展的方向和道路。马克思主义意识形态的科学性建立在辩证唯物主义世界观基础之上,建立在这个科学世界观基础上的文化就是马克思主义文化、社会主义文化,这种科学文化同任何形式的唯心主义文化根本对立。其次,马克思主义意识形态用科学的人生观、价值观

决定文化发展的方向和道路。马克思主义的人生观、价值观强调人民群众是文化的主人,强调为人民服务 and 集体主义在文化价值中的决定地位和优先地位。再次,马克思主义意识形态用科学的党性原则决定文化发展的方向和道路。马克思主义党性原则强调理想信念的坚定性,强调思想引领的先导性,强调人民利益的至上性,将这些原则贯彻到文化发展实践中,中国特色社会主义文化就能够始终沿着正确的方向和道路不断发展。

### (三) 掌握马克思主义理论是坚持以马克思主义为指导的前提

《决定》强调,“健全用党的创新理论武装全党、教育人民、指导实践工作体系,完善党委(党组)理论学习中心组学习制度,完善思想政治工作体系”<sup>[1]32</sup>。从制度上加强理论武装工作,是中国共产党加强思想建设的一大传统。党的十八大以来,党的理论武装工作得到进一步增强,但仍需进一步完善健全。要通过制度建设,增强全党掌握马克思主义理论的思想自觉和行动自觉。邓小平指出:“中国是大国,也可以说中国的社会主义事业不垮,世界的社会主义事业就垮不了。东欧、苏联的事件从反面教育了我们,坏事变成了好事。问题是我们要善于把坏事变成好事,再把这样的好事变成传统,永远丢不得祖宗,这个祖宗就是马克思主义。”<sup>[7]630</sup>全党都要有“永远丢不得祖宗”的思想自觉和行动自觉,只有这样,才能粉碎一切“颜色革命”的图谋。

掌握马克思主义基本理论,是运用马克思主义解决实际问题的前提。掌握和运用马克思主义基本理论是共产党人的看家本领,没有这个看家本领也就根本谈不上坚定理想信念,更谈不上推动事业发展。随着中国式现代化的持续推进,新情况新问题也会不断出现,需要通过学习 and 运用马克思主义基本理论来分析和解决问题,但也要看到,马克思主义理论从来都不是教条,而是行动的指南。这就要求我们要根据马克思主义的基本原则和基本方法,不断结合变化着的实际,探索解决新问题的答案,从而不断发展马克思主义理论本身。邓小平强调,“我们现在要建设有中国特色的社会主义,时代和任务不同了,要学习的新知识确实很多,这就更要求我们努力针对新的实际,掌握马克思主义基本理论。因为只有这样,才能提高我们运用它的基本原则基本方法,来积极探索解决新的政治经济社会文化基本问题的本领,既把我们的事业和马克思主义理论本身推向前进,也防止一些同志,特别是一些新上来的中青年同志在日益复杂的斗争中迷失方向”<sup>[8]146-147</sup>。因此,邓小平提出,全党各级干部都要“熟悉马克思主义的基本理论,从而加强我们工作中的原则性、系统性、预见性和创造性。只有这样,我们党才能坚持社会主义道路,建设和发展有中国特色的社会主义,一直达到我们的最后目的,实现共产主义”<sup>[8]147</sup>。邓小平的这一思想表明,理论上的清醒与政治上的坚定是高度统一的,政治上的动摇往往源自理论上的糊涂,马克思主义和社会主义发展历程中正反两个方面的经验教训,充分证明了这一点。中国特色社会主义进入新时代,面对繁重的改革发展稳定任务、复杂的矛盾风险挑战、巨大的治国理政考验,习近平总书记强调,“共产党人要把读马克思主义经典、悟马克思主义原理当作一种生活习惯、当作一种精神追求,用经典涵养正气、淬炼思想、升华境界、指导实践”<sup>[9]26</sup>。

只有掌握马克思主义,才能纠正学术思想上的错误倾向。改革开放之后,我国思想文化领域出现了一些复杂情况,出现了一些似是而非的理论观点。有的人对我国社会主义现代化建设实践中提出的种种重大理论问题缺乏兴趣,在对现实问题的研究中,产生一些离开马克思主义方向的情况。比如,有的人热衷于谈论人的价值、人道主义和所谓异化。实际上,他们的兴趣不在于批评资本主义而在于批评社会主义。邓小平用马克思主义立场、观点、方法对异化和人道

主义问题作了深刻分析,纠正了一度严重存在的错误倾向。邓小平深刻指出,“人道主义作为一个理论问题和道德问题,当然是可以和需要研究讨论的。但是人道主义有各式各样,我们应当进行马克思主义的分析,宣传和实行社会主义的人道主义(在革命年代我们叫革命人道主义),批评资产阶级的人道主义”<sup>[8]41</sup>。同时,邓小平强调:“资产阶级常常标榜他们如何讲人道主义,攻击社会主义是反人道主义,离开了这些具体情况和具体任务而谈人,这就不是谈现实的人而是谈抽象的人,就不是马克思主义的态度,就会把青年引入歧途。”<sup>[8]41</sup>关于“异化”,邓小平指出,“有些同志却超出资本主义的范围,甚至也不只是针对资本主义劳动异化的残余及其后果,而是说社会主义存在异化,经济领域、政治领域、思想领域都存在异化,认为社会主义在自己的发展中,由于社会主体自身的活动,不断产生异己的力量。他们还用克服这种所谓异化的观点来解释改革”<sup>[8]41</sup>。

这样讲,不但不可能帮助人们正确地认识和解决当前社会主义社会中出现的种种问题,也不可能帮助人们正确地认识和进行在社会主义社会中为技术进步、社会进步而需要不断进行的改革。邓小平强调,这种错误的“异化”理论,“只会引导人们去批评、怀疑和否定社会主义,使人们对社会主义、共产主义的前途失去信心,认为社会主义和资本主义一样地没有希望。既然如此,干社会主义还有什么意义呢!”<sup>[8]42</sup>马克思主义要发展,社会主义理论要发展,就需要随着人类社会实践的发展和科学的发展而向前发展。但是,抽象人道主义理论和错误的“异化”观,不是向前发展,而是向后倒退,甚至倒退到马克思主义以前去了。邓小平科学阐述了马克思主义异化理论和马克思主义人道观,批判了抽象人道主义和错误的“异化”观,起到了正本清源的作用。与此形成鲜明对照的是苏联的抽象人道主义思潮没有得到有效遏制,成为思想混乱、社会撕裂的重要原因之一。1963年10月,针对抽象人道主义思潮在苏联社会严重泛滥的局面,西方马克思主义学者阿尔都塞曾经发出这样的警告,“援引马克思的话来复辟人本学或人道主义的理论,任何这种企图在理论上始终是徒劳的。而实践中,它只能建立起马克思以前的意识形态大厦,阻碍真实历史的发展,并可能把历史引向绝路”<sup>[10]226</sup>。阿尔都塞的警告居然变成了现实,这个现实就是东欧剧变、苏共垮台、苏联解体。我们坚信真理终将战胜谬误、光明终将战胜黑暗、正义终将战胜邪恶。但就一定时空而言,历史一旦被引上绝路,便可能再无重生的机会。

用中国化时代化的马克思主义发展实践证明社会主义制度优于资本主义制度。在世界社会主义发展遭遇重大挫折的时候,邓小平对社会主义发展的前景和未来始终充满信心,“社会主义国家要把生产力搞上去,证明社会主义制度优于资本主义制度。当然,在较短的时间里不可能证明这一点,也难以证明这一点。我们中国要用本世纪末期的二十年,再加上下个世纪的五十年,共七十年的时间,努力向世界证明社会主义优于资本主义。我们要用发展生产力和科学技术的实践,用精神文明、物质文明建设的实践,证明社会主义制度优于资本主义制度,让发达的资本主义国家的人民认识到,社会主义确实比资本主义好”<sup>[7]553</sup>。邓小平当年擘画的蓝图正逐步实现,中华民族伟大复兴的实现已为期不远,这是世界百年未有之大变局的最大的确定性。这个最大的确定性在改变中国的同时也在改变着世界。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》深刻阐述了这个最大的确定性给世界带来了一个重大转变,“马克思主义中国化时代化不断取得成功,使马克思主义以崭新形象展现在世界上,使世界范围内社会主义和资本主义两种意识形态、两种社会制度的历史演进及其较量发生

了有利于社会主义的重大转变”<sup>[11]</sup>。这个重大转变是中国与世界双向互动的历史变革过程,充分证明了马克思主义的科学真理性和强大生命力,我们要充分认识这个历史变革过程的世界历史意义。可以说,“推进马克思主义中国化时代化,是我们党的优良传统,也是我们党不断从成功走向辉煌的重要经验”<sup>[12]</sup>,基于此,在建设社会主义文化强国中需要坚持“两个结合”,以不断谱写马克思主义中国化时代化新篇章。

## 二、科学把握中国特色社会主义文化的整体性

《决定》强调指出:“中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。必须增强文化自信,发展社会主义先进文化,弘扬革命文化,传承中华优秀传统文化,加快适应信息技术迅猛发展新形势,培育形成规模宏大的优秀文化人才队伍,激发全民族文化创新创造活力。”<sup>[1]32</sup> 发展中国特色社会主义文化,坚定社会主义文化自信,坚持和坚定什么样的文化立场至关重要。坚定中华文化立场要求我们必须弘扬中华优秀传统文化、弘扬革命文化和发展社会主义先进文化,扎根中国特色社会主义伟大实践推进文化建设。在文化发展实践中,不能割裂中国特色社会主义文化的整体性,即不能割裂社会主义先进文化、革命文化和中华优秀传统文化的有机统一。注重从整体把握中国特色社会主义文化,这是中国共产党对中国特色社会主义文化建设规律性认识的重要内容。有学者指出,“从来源和构成要素上讲,中国特色社会主义文化共包含三种文化:中华优秀传统文化、中国共产党在革命建设改革的百年奋斗历程中形成的革命文化即红色文化、新中国70多年来形成的社会主义先进文化,但是这三种文化并不是各自独立、彼此分离的,而是相互贯通、彼此交融的。革命文化和社会主义先进文化,毫无疑问继承和弘扬了中华优秀传统文化,社会主义先进文化也是革命文化的延续和重要组成部分,因此,中国特色社会主义文化是这三种文化的有机统一”<sup>[13]</sup>。

### (一) 传承中华优秀传统文化

坚定文化自信,离不开对中华优秀传统文化的发扬光大。弘扬中华优秀传统文化是发展中国特色社会主义文化的重要组成部分,也是坚持中华文化立场的应有之义。中华优秀传统文化在价值理念和行为规范等方面为中国特色社会主义文化建设提供了丰富资源和有益养分,任何文化虚无主义倾向都是错误和有害的。在对待中国传统文化问题上,不能将当代中国的文化发展归结为中国传统文化的复兴,这种倾向根本排除了革命文化和社会主义先进文化的科学性和现实合理性。离开创造性转化、创新性发展,中国传统文化很难适应中国特色社会主义文化发展的需要,“文化复古主义”与发展中国特色社会主义文化是格格不入的。新中国的成立不仅使中华民族、中国人民获得了解放,而且使中国传统文化获得了解放,中国传统文化摆脱了为封建制度辩护的负担,使反思和剔除中国传统文化的思想糟粕有了现实基础。正是从这个意义上说,马克思主义在救中国的同时,也拯救了中国传统文化。在当代中国,是中国特色社会主义伟大实践决定了中国传统文化的发展,而不是中国传统文化决定了中国特色社会主义事业的发展。

在对待中华优秀传统文化方面,“要处理好继承和创造性发展的关系,重点做好创造性转化和创新性发展”<sup>[14]120</sup>,使之与现实文化相通相融,共同服务于中国特色社会主义文化事业发展。第一,客观科学地对待中华优秀传统文化。对待中华优秀传统文化,既不能片面地讲厚古薄今,

也不能片面地讲厚今薄古,更不能采取全盘接受或者全盘抛弃的绝对主义态度。第二,科学鉴别精华糟粕。中华优秀传统文化与社会主义市场经济、民主政治、先进文化、社会治理等存在需要协调适应的地方。要坚持古为今用、辩证取舍、推陈出新,摒弃消极因素,继承积极思想,“以古人之规矩,开自己之生面”。第三,立足时代与时俱进。不能将中华优秀传统文化静止化,要将中华优秀传统文化融入新的时代、新的实践,使之不断焕发新的生机与活力。

## (二) 弘扬革命文化

革命文化是中国特色社会主义文化的重要组成部分,它是历史的,也是现实的。革命文化对培育理想信念、塑造健康人格、凝聚党心民心起着十分重要的作用。革命文化有着丰富的精神内涵和崇高的精神追求,不论在风雨如晦的战争年代,还是在和平建设时期,都是推进伟大事业的强大精神动力。

革命文化继承并发展了中华优秀传统文化,是社会主义先进文化的源头活水,是中国特色社会主义文化发展进程中继往开来的重要形态,是坚定文化自信不可或缺的宝贵资源。红色资源是革命文化的重要载体,它见证了中国历史上最深刻最伟大的社会变革,记录了中国共产党领导中国人民取得伟大胜利的光辉历程,是开展爱国主义和党性教育的生动教材。第一,要发扬好红色传统。在革命实践中孕育和淬炼的优良传统和革命精神,是中国共产党由小到大、由弱到强的重要依靠,也是共产党人永葆本色的“精神钙质”。无论时代如何发展,都要发扬红色传统并从中汲取强大力量,走好新的长征路。第二,要传承好红色基因。红色基因是中华民族共同的历史记忆,是民族独立、人民解放和国家富强的生动再现,对巩固党的执政基础、增强广大人民群众对中国共产党和社会主义的认同,具有不可替代的价值。要传承好红色基因,使红色基因渗进血液、沁入心扉,使我们的党永远不变质、我们的红色江山永远不变色。

弘扬革命文化,还要反对用改良否定革命的这一错误主张。到底是革命好还是改良好?这是马克思主义和非马克思主义社会思潮存在的重大分歧。有的人认为革命不好,因为革命有流血,改良对社会的震动小,能解决社会问题。所以,历史虚无主义思潮基本上都是用改良否定革命。晚清时期的维新运动,就是想用改良的办法推进社会进步。这里面涉及革命的性质问题。在阶级社会,革命意味着一个阶级推翻另一个阶级的统治,这是革命的一般规律。正如列宁所揭示的革命形势那样,被统治阶级不愿意照旧被统治下去了,统治阶级不能照旧统治下去了,这就叫革命的必然性。改良是在保持旧制度、旧有秩序的前提下,对旧秩序、旧政权进行修补,如果这种修补有效,就不会有革命。在革命形势发展的情况下,在阶级和阶级之间的对抗和决战的形势下,革命是不可避免的。所以,否定革命,往往是历史主观主义,只是从主观愿望出发理解历史、看待革命。历史虚无主义思潮否定的革命是十月革命、新民主主义革命和社会主义革命,但是他们从来不否定英国资产阶级革命、美国资产阶级革命,所以历史虚无主义否定革命也是选择性否定。

## (三) 发展社会主义先进文化

社会主义先进文化有着十分丰富的内涵,其核心是以马克思主义为基础和灵魂。马克思主义的科学性,决定了社会主义文化的性质和前进方向。在社会主义文化发展实践中,要将马克思主义科学原理贯穿始终。能否做到这一点是检验能否做好文化工作的试金石,因为“对于一个共产党人来说,真正的考验就是看他是否懂得应该怎样、在什么地方、在什么时候将他的马克

思主义变成行动”<sup>[15]329</sup>。社会主义先进文化较之其他类型文化具有决定意义的优越性就在于马克思主义科学的意识形态理论、辩证唯物主义和历史唯物主义的文化原理,都能在实践中、在科学认识的发展中、在人民群众改造世界的实践中得到全面验证。社会主义文化始终能够站在时代潮头、引领时代进步,所以它始终面向现代化、面向世界、面向未来。社会主义文化的先进性还集中体现在它的人民性,服务人民是它的核心任务,它与只供少数人享用的精英文化有着本质区别。社会主义先进文化是对中华优秀传统文化和革命文化的继承和发展,是当代中国的新文化类型。发展社会主义先进文化,是坚定文化自信、建设社会主义文化强国的题中应有之义,也是进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的精神支撑。

恩格斯曾经指出,“文化上的每一个进步,都是迈向自由的一步”<sup>[16]492</sup>。马克思主义经典作家在论述社会主义文化前景时,曾经作过许多科学而准确的预言,最主要的一点就是在社会主义、共产主义社会,人可以自由地发挥自己的物质力量和精神力量,人的自由而全面的发展将成为现实,文化是每个人的享受,而不是少数人的专利,文化享受本身会成为一种强大的、有效的、不可或缺的文化力量。这就是社会主义文化理想和文化实践,也是人类文化发展的方向。为实现这一文化理想,马克思主义文化理论首先强调科学理论指导的重要性。为此,马克思主义经典作家同种种错误思想和错误倾向进行了坚决斗争,积极维护工人阶级和社会主义文化的先进性和纯洁性。列宁强调指出,党的组织如果不能坚决同文化活动中的错误思想作斗争,“它不可避免地会瓦解,首先是思想上瓦解,然后在物质上瓦解”<sup>[17]299</sup>。

习近平文化思想始终强调必须坚持社会主义文化前进方向,坚持和发展马克思主义文化理论。习近平文化思想坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位并创造性地将这一思想制度化,创立了坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,强调坚持和完善繁荣发展社会主义先进文化的制度,不断巩固全体人民团结奋斗的共同思想基础。习近平总书记特别强调,“坚持以马克思主义为指导,是当代中国哲学社会科学区别于其他哲学社会科学的根本标志,必须旗帜鲜明加以坚持”<sup>[3]7</sup>。这一重要论述对各项文化事业发展均具有很强的指导意义,离开了马克思主义指导,我们的文化发展就会失去灵魂和正确方向。

#### (四) 整体把握文化发展的继承性、时代性和世界性

历史唯物主义揭示了文化发展的一般规律,主要体现为文化发展的继承性、时代性和世界性。文化的继承性指的是不同历史时期的文化在内容和形式上具有共同性和共通性,也就是说,一种有生命力的文化往往是世代传承的,中华文化就是这样一种文化。文化的时代性,就是文化发展往往打上时代的烙印,一定时代的经济、政治、社会的发展都会在文化上有所表现。文化的世界性指的是不同民族、不同国家的文化往往是相互影响的。马克思主义文化理论的历史发展体现了文化发展规律。列宁指出,“现代历史的全部经验,特别是《共产党宣言》发表后半多个世纪以来世界各国无产阶级的革命斗争,都无可争辩地证明,只有马克思主义的世界观才正确地反映了革命无产阶级的利益、观点和文化……马克思主义这一革命无产阶级的思想体系赢得了世界历史性的意义,是因为它并没有抛弃资产阶级时代最宝贵的成就,相反却吸收和改造了两千多年来人类思想和文化发展中一切有价值的东西。只有在这个基础上,按照这个方向,在无产阶级专政的实际经验的鼓舞下继续进行工作,才能认为是发展真正的无产阶级文化”<sup>[17]299</sup>。

因此,臆造自己的特殊文化,把自己关在与世隔绝的组织中,在理论上是错误的,在实践上是有害的。马克思主义文化理论强调要将文化发展的继承性、时代性和世界性统一起来加以理解和把握,不能割裂三者的有机统一,否则,就有可能违背文化发展规律,从而妨碍文化的健康发展。习近平文化思想遵循历史唯物主义揭示的文化发展规律,结合我国文化发展的时代特点和实践进程,创造性运用文化的继承性、时代性和世界性,提出了一系列文化理论。在继承性上,习近平文化思想强调发展中国特色社会主义文化,必须传承、弘扬好中华优秀传统文化,必须将马克思主义基本原理同中华优秀传统文化结合起来。在时代性上,习近平文化思想强调只有站在时代前沿,引领风气之先,精神文明建设才能发挥更大威力;强调文化特别是文学艺术要反映时代、讴歌时代,尤其要反映、讴歌中国特色社会主义新时代,不断谱写中华文化新史诗。在世界性上,强调世界文化交流交融的重要性,要以更加开放的姿态加强民族间、国家间的文化交流,维护世界文化多样性,促进不同文化的相互交融、取长补短,同时也要积极应对错综复杂的文化交锋。我们强调要整体把握文化的继承性、时代性和世界性,就是强调要正确处理好文化上的“古今中外”问题。对此,需要深刻把握习近平文化思想这一对中国特色社会主义文化建设规律的新高度的认识,从学理层面剖析社会主义文化强国建设面临的历史性课题和重大时代课题,从体系层面回应社会主义文化强国建设面临的中国之问、世界之问、人民之问、时代之问<sup>[18]</sup>,推动中国式现代化进程中社会主义文化建设问题的解答。

### 三、着力提升国家文化软实力和中华文化影响力

推进中国特色社会主义文化建设,要正确把握好中国文化与世界上其他文化的交流、交融、交锋问题,其关键是要在提升国家文化软实力和中华文化影响力上下功夫,通过提升国家文化软实力和中华文化影响力,使中国特色社会主义文化在世界上传得开、传得响。这也是中国共产党对推进中国特色社会主义文化建设的规律性认识的重要内容。《决定》聚焦“提升国家文化软实力和中华文化影响力”,为增强中国特色社会主义文化在世界发展进程中的影响力和比较优势指明了方向。提升国家文化软实力和中华文化影响力,关系“两个文明”协调发展,关系中华文化在世界文化格局中的定位和地位,关系中国文化和世界文化的良性互动。

#### (一) 注重发挥文化的社会功能和传播效应

文化在人类社会生活中发挥着独特的社会功能,同时,文化还起着重要的传播作用,这是文化软实力存在和发展的基础原因。人类社会的发展进步具有整体性特征,生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动不断推动着人类社会向前发展,作为上层建筑的文化必然随着这个矛盾运动不断变革进步,而文化的变革进步也必然对社会发展起着巨大的推动作用。马克思主义经典作家强调,“思想的历史除了证明精神生产随着物质生产的改造而改造,还证明了什么呢?任何一个时代的统治思想始终都只不过是统治阶级的思想。当人们谈到使整个社会革命化的思想时,他们只是表明了一个事实:在旧社会内部已经形成了新社会的因素,旧思想的瓦解是同旧生活条件的瓦解步调一致的”<sup>[19]292</sup>。历史唯物主义强调经济的决定性作用,也十分重视文化的作用,不能将“经济决定论”这个帽子扣在历史唯物主义头上。恩格斯强调指出:“所有这些先生们所缺少的东西就是辩证法。他们总是只在这里看到原因,在那里看到结果。他们从来看不到:这是一种空洞的抽象,这种形而上学的两极对立在现实世界只存在于危机中,而整个伟

大的发展过程是在相互作用的形式中进行的(虽然相互作用的力量很不相等:其中经济运动是最强有力的、最本原的、最有决定性的),这里没有什么绝对的,一切都是相对的。对他们说来,黑格尔是不存在的……”<sup>[20]705</sup>;“政治、法、哲学、宗教、文学、艺术等的发展是以经济发展为基础的。但是,它们又都互相作用并对经济基础发生作用。并不是只有经济状况才是原因,才是积极的,而其余一切都不过是消极的结果。这是在归根到底不断为自己开辟道路的经济必然性的基础上的相互作用”<sup>[20]732</sup>。恩格斯还指出,“与此有关的还有思想家们的一个愚蠢观念。这就是:因为我们否认在历史中起作用的各种意识形态领域有独立的历史发展,所以我们也否认它们对历史有任何影响。这是由于通常把原因和结果非辩证地看作僵硬对立的两极,完全忘记了相互作用。这些先生常常几乎是故意地忘记,一种历史因素一旦被其他的、归根到底是经济的原因造成了,它也就起作用,就能够对它的环境,甚至对产生它的原因发生反作用”<sup>[20]723</sup>。“经济决定论”的本质是割裂政治、经济、文化的有机统一和交互作用,“在政治、经济、文化的交互中,马克思列宁主义始终强调和坚持经济条件的决定意义,文化不能脱离社会或凌驾于社会之上,它从来都是属于社会、属于时代的,它产生于社会和时代,又为一定的社会和时代服务”<sup>[21]</sup>。

习近平文化思想秉承马克思主义文化理论的思想传统,特别重视文化的社会功能,强调文化是民族生存和发展的重要力量。首先,文化是民族生存的精神支撑。习近平总书记强调,“在几千年的历史流变中,中华民族从来不是一帆风顺的,遇到了无数艰难困苦,但我们都挺过来、走过来了,其中一个很重要的原因就是世世代代的中华儿女培育和发展了独具特色、博大精深的中华文化,为中华民族克服困难、生生不息提供了强大精神支撑”<sup>[22]</sup>。其次,文化是民族复兴的精神力量。没有中华文化繁荣兴盛,就没有中华民族伟大复兴;一个民族的复兴需要强大的物质力量,也需要强大的精神力量;没有先进文化的积极引领,没有人民精神世界的极大丰富,没有民族精神力量的不断增强,一个国家、一个民族不可能屹立于世界民族之林。再次,文化自信是政治自信的重要前提和重要内容。增强文化自觉和文化自信,是坚定道路自信、理论自信、制度自信的题中应有之义,热衷于“去思想化”“去价值化”“去历史化”“去中国化”“去主流化”那一套,绝对是没有前途的。

## (二) 注重制度文化的建设与传播

国家制度是国家文化软实力和文化影响力的基础与内核,中国特色社会主义制度为提升国家文化软实力和中华文化影响力奠定了独特优势,因此我们应注重制度文化的凝练、建设与传播。也就是说,不能使文化软实力建设和对外文化传播脱离社会主义国家最基础、最重要的东西。党的二十届三中全会强调要“加快构建中国话语和中国叙事体系”<sup>[1]34</sup>,这个构建的重要内容就是要构建中国制度文化话语和叙事体系。这当然是一件很不容易的事情,但再难也要迎难而上,传播好中国制度文化,否则我们就说不清为什么会有“两大奇迹”的发生。“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求。必须坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度,丰富各层级民主形式,把人民当家作主具体、现实体现到国家政治生活和社会生活各方面。”<sup>[1]27-28</sup>我们在全面加强制度文化建设的基础上,要重点加强全过程人民民主制度文化的构建与传播,大力宣传和传播中国特色社会主义民主的广泛性、真实性和有效性。在制度文化问题上,马克思主义和自由主义有着本质区别,自由主义认为国家文化软实力是“西方宪政民主”。自由主义思潮认为中国没有“西方宪政民

主”,中国就是没有国家文化软实力,不承认中国有制度文化优势。要认清宪政民主和人民民主的根本差异,不能迎合西方宪政民主文化而否定人民民主文化。事实上,制度文化的国际传播从来都有矛盾与斗争,不能为了所谓的“国际承认”而放弃我们应有的立场和原则。

新中国成立 75 年来,中国共产党不断建设和完善社会主义制度,已经构建了由根本制度、基本制度和重要制度组成的制度体系,为不断推进社会主义事业发展提供了坚强的制度保障。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央系统谋划中国特色社会主义制度建设、推进国家治理体系和治理能力现代化,谱写了“中国之制”新篇章,创造了“中国之治”新辉煌,为加强制度文化的建设与传播工作,提供了丰厚的现实土壤。第一,新时代我国各方面制度更加成熟、更加定型,社会主义制度文化日臻完善,自觉坚持和维护社会主义制度的文化氛围更加浓厚。社会主义制度来之不易,坚持和维护社会主义制度要有普遍的制度自信和文化自觉。在新时代制度建设实践中,习近平总书记提出了一系列新理念新思想新战略,深化了对中国特色社会主义制度建设规律的认识,为新时代制度建设提供了根本遵循,实现了“到我们党成立一百年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效”<sup>[23]</sup>的目标,这是新时代制度自信更加坚定的底气。广大人民群众从实践中深刻体会到,能否做到坚持和维护社会主义制度,事关党和国家的前途命运,事关每一个人的前途命运,形成了以坚持和维护社会主义制度为荣的良好文化氛围。第二,新时代“中国之制”彰显显著比较优势,为讲好中国制度故事奠定了实践基础。当今世界,“中国之治”与“西方之乱”的根源在制度差异,世界动荡、战乱的残酷现实不断教育着世界人民,不断突显帝国主义这个战争“策源地”的制度弊端。“中国之制”不仅带来“中国之治”,也给变乱交织的世界增添更多的稳定性和确定性。

### (三) 注重“和平发展”文化的建设与传播

中国式现代化是走和平发展道路的现代化,这是由我国社会主义国家性质及其制度体系决定的。在推进中国式现代化的历史进程中,我们形成了与之相应的“和平发展”文化,它的核心意涵是不以牺牲其他国家和地区利益发展自己,更不将战争作为谋求发展的手段,强调合作共赢、共同发展、协调发展。习近平总书记在纪念邓小平同志诞辰 120 周年座谈会上的讲话中强调指出:“中国是维护世界和平的坚定力量。我们要始终高举和平、发展、合作、共赢旗帜,推动构建人类命运共同体,弘扬全人类共同价值,落实全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议,积极参与全球治理体系改革和建设,不断以中国式现代化新进展为世界提供新机遇。”<sup>[24]</sup>与此形成鲜明对照的是,西方一些国家长期奉行霸权主义,长期实行国家利己主义,长期对其他国家特别是发展中国家压榨、霸凌,维护不平等的国际政治经济秩序,形成了霸权主义文化传统。我们要用“和平发展”文化同霸权主义文化进行不懈斗争,建设和传播好我们的“和平发展”文化。“和平发展”文化同霸权主义文化的斗争的实质是社会主义和资本主义两种意识形态的斗争,要抓住霸权主义文化的帝国主义本质,从道义上和实践上揭露霸权主义文化的极端利己主义表现及其对世界发展的巨大破坏作用。

在当今全球化时代,推行文化霸权是指一个国家在其自身经济发展到相对其他国家而处于优势地位的条件下,由于经济利益和政治霸权意志的驱动,运用自身的文化资源对其他国家的文化加以影响、渗透和侵略,从而形成控制与被控制的文化关系。就是说,文化霸权体现的是一种控制与被控制的权力关系,文化霸权的推行必须以强势文化为基本条件,而其根本基础则是

强大的经济实力,其核心动力则是强烈的政治霸权欲望。当代西方文化霸权扩张主要表现在三个方面:第一,向世界推广传播自认为优秀的西方文化价值观是西方文化霸权的主要表现和重要内容;第二,一般是以自由、民主、人权等价值观为手段和工具;第三,推动西方文化价值观的全球传播和全面胜利是西方霸权主义的基本目标。文化霸权主义既是西方霸权主义的主要表现和内容,又是其重要工具。尊重世界文化的多样性,必须克服和反对文化霸权主义,尊重各民族自己的文化,继承和发展好本民族的优秀文化,并创造出新的文化,为人类文化增添新的内容。

注重“和平发展”文化的建设与构建人类命运共同体理念在精神上是完全一致的。中国拥有坚持走和平发展道路的坚定决心,在外交工作中提出和平共处五项原则与构建人类命运共同体理念。两者其实是一脉相承的,不仅因为两者都根植于中华优秀传统文化中蕴含的亲仁善邻、讲信修睦、协和万邦等理念,也因为两者不仅涵养了中国在国际社会中自信自立、坚持正义、扶弱扬善的精神风骨,也体现了中国共产党人为人类作出新的更大贡献的世界情怀,可以说,构建人类命运共同体理念是新形势下和平共处五项原则的传承、弘扬与升华。

#### (四)提高文化产业发展水平

《决定》强调要“健全文化产业体系和市场体系,完善文化经济政策”<sup>[1]34</sup>。这将对我国文化产业发展起到巨大的推动作用,不仅具有重要的经济意义,而且具有重要的文化意义。文化产品同其他产品不同,文化产品往往承载着一定的文化传统和价值观念,消费一定的文化产品往往就会受到一定文化传统和价值观念的影响。改革开放以来,国外的电影、电视剧、图书、游戏等文化产品纷纷进入中国文化市场,对中国人特别是青少年的思想观念产生了很大影响。相比之下,我国文化产品在国外文化市场的占有率相对较低,制约了中国文化和价值观念在国际上的传播。近年来,我国文化产业取得了长足进步,但文化产品的国际化水平仍然不高,这也成为我国文化软实力的短板。因此,加快文化产业发展、提高我国文化产品的国际化水平,对提高国家软实力建设水平意义重大。

加快文化产业发展,要重点做好以下几个方面工作。第一,要优化文化服务和文化产品供给机制,通过建立优质文化资源直达基层机制,不断健全社会力量参与公共文化服务机制,推进公共文化设施所有权和使用权分置改革并改进文艺创作生产服务、引导、组织工作机制。第二,要健全文化产业体系和市场体系,加快发展新型文化业态,健全文化和旅游深度融合发展体制机制。第三,要构建更有效力的国际传播体系,加快构建多渠道、立体式对外传播格局,推动走出去、请进来管理便利化,不断扩大国际人文交流合作。第四,要提高文化产业的国际化水平,通过高质量文化产品的国际化,传播好中国优秀文化和中国价值理念。要把中华民族最基本的文化基因,以人们喜闻乐见、具有广泛参与性的方式推广开来,把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来,把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足本国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去。第五,要努力提高国际话语权。要加强国际传播能力建设,精心构建对外话语体系,发挥好新兴媒体作用,增强对外话语的创造力、感召力、公信力,讲好中国故事、传播好中国声音、阐释好中国特色。

#### 四、结语

文化兴,则国运兴;文化强,则民族强。“在中西方各种力量激烈交锋的时代,文化在振奋民

族精神、凝聚民族力量、维系政治认同、维护国家安全等方面的作用充分凸显。”<sup>[25]</sup>党的二十届三中全会对深化文化体制机制改革作出的重大部署,无疑将大大促进中国特色社会主义文化事业发展,大大促进物质文明和精神文明的协调发展。所以,贯彻党的二十届三中全会精神,首先要充满信心,中国人民有着足够的文化自信底气。同时,我们也应看到,文化领域还存在不少矛盾和问题:党对文化工作的领导权、管理权、话语权在有些方面被弱化,马克思主义在文化特别是哲学社会科学领域被边缘化的现象仍然存在,中国话语和中国叙事体系构建任务艰巨,文化产品国际传播总体效应较弱,等等。因此,在深化文化体制机制改革和加强文化建设实践中,要永远保持清醒的头脑,要做好打攻坚战、持久战的准备。正如列宁指出的那样,“文化任务的完成不可能像政治任务和军事任务那样迅速。应当懂得,现在前进的条件已经和从前不一样了。在危机尖锐化时期,几个星期就可以取得政治上的胜利。在战争中,几个月就可以取得胜利,但是在文化方面,要在这样短的时间内取得胜利是不可能的。从问题的性质看,这需要一个较长的时期,我们应该使自己适应这个较长的时期,据此规划我们的工作,发扬坚忍不拔、不屈不挠、始终如一的精神。没有这些品质,甚至无法着手做政治教育工作”<sup>[26]591</sup>。新时代社会主义文化建设承担着“凝聚人心、汇聚力量”“完善制度、优化治理”“提高质量、推动发展”“应对风险、维护安全”等重大任务。完成这些重大任务,必须发扬坚忍不拔、不屈不挠、始终如一的精神,在实践中贯彻和发展习近平文化思想,为进一步全面深化改革和推进中国式现代化凝聚起磅礴的文化力量。

#### 参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024.
- [2] 侯惠勤. “两个结合”对科学世界观的坚持运用[J]. 天津师范大学学报(社会科学版), 2024(3): 1-11.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 方世南. 习近平文化思想的文化使命感[J]. 阅江学刊, 2024(1): 31-37
- [6] 侯惠勤. 践行社会主义核心价值观需坚持真理性优先[J]. 井冈山大学学报(社会科学版), 2024(1): 5-15.
- [7] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱:第5卷[M]. 北京:中央文献出版社,2020.
- [8] 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993.
- [9] 习近平. 在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话[M]. 北京:人民出版社,2018.
- [10] 阿尔都塞. 保卫马克思[M]. 顾良,译. 北京:商务印书馆,2006.
- [11] 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.
- [12] 洪晓楠. 开辟马克思主义中国化时代化新境界[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2023(2): 1-9.
- [13] 冯俊. 中国特色社会主义文化建设规律性认识的新高度——深入学习领会习近平文化思想[J]. 马克思主义与现实, 2024(2): 1-11.
- [14] 中共中央文献研究室. 习近平总书记重要讲话文章选编[M]. 北京:中央文献出版社,党建读物出版社,2016.
- [15] 列宁全集:第39卷[M]. 北京:人民出版社,1986.
- [16] 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [17] 列宁选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1995.
- [18] 蒋英州. 建设社会主义文化强国与习近平文化思想的体系性学理性[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024(4): 11-25.

- [19] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [20] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [21] 方延明.毛泽东的文化观[J].阅江学刊,2023(4):13-27.
- [22] 习近平.坚定文化自信,建设社会主义文化强国[J].求是,2019(12):4-12.
- [23] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.
- [24] 习近平.在纪念邓小平同志诞辰120周年座谈会上的讲话[N].人民日报,2024-08-23.
- [25] 常轶军.增进文化认同:铸牢中华民族共同体意识的有效路径[J].探索,2024(3):14-23.
- [26] 列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.

## On Regularity and Its Following of the Construction of Socialist Culture with Chinese Characteristics

JIANG Yingchun

(School of Philosophy, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

**Abstract:** The third plenary session of the 20th Central Committee of the CPC, starting from the urgent requirements and historical mission of improving and developing the socialist system with Chinese characteristics and promoting the continuous development and progress of socialism with Chinese characteristics, made a comprehensive deployment on how to further comprehensively deepen reform and promote Chinese path to modernization. The Decision passed at the plenary session focuses on building a socialist cultural power, adhering to the Marxist cultural concept, and emphasizing the importance of promoting the construction of socialist culture with Chinese characteristics under the guidance of Marxism. Socialist culture is the most advanced cultural type to date in China, and guided by Marxism is one of its important attributes. The socialist culture with Chinese characteristics is a new form of socialist culture, and guided by Marxism is inevitably its important attribute and ideological soul. The Decision emphasizes the need to enhance cultural confidence, develop advanced socialist culture, promote revolutionary culture, inherit excellent traditional Chinese culture, and highlight the integrity of socialist culture with Chinese characteristics. Separating the integrity of socialist culture with Chinese characteristics is a manifestation of metaphysics in culture, often leading to cultural revivalism and cultural nihilism. The Decision focuses on “enhancing the country’s cultural soft power and the influence of Chinese culture”, pointing out the direction for enhancing the influence and comparative advantage of socialist culture with Chinese characteristics in the world development process. Improving the country’s cultural soft power is not only related to the overall promotion of the cause of socialism with Chinese characteristics, but also to the positioning and role of Chinese culture in the global cultural landscape.

**Key words:** Xi Jinping Thought on Culture, further deepen reform comprehensively, Marxism, regularity of culture construction

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5期（总第239期） 2024年9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：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.5 ( Sum No.239 ) September, 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