



PROBE

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

探 索

开全面建设社会主义现代化国家新篇 谋二〇三五年远景目标
论“三大规律”与中国特色社会主义制度的成熟定型
构建中国特色社会主义政府职责体系 推进政府治理现代化
论国家治理结构的技术之维
中国共产党百年党内政治生活的基本经验
社会化数字组织：进化、特性与冲击



ISSN 1007-5194
CN50-1019/D

2021. 1

哲学社会科学 双月刊
2021年1月

本期作者简介



朱光磊，1959年生，天津市人，曾任南开大学副校长、教务长，现任南开大学讲席教授、南开大学中国政府发展联合研究中心主任。兼任中国政治学会副会长、国务院学位委员会第七届政治学学科评议组成员、教育部政治学教指委副主任委员，以及天津市社科联副主席、天津市行政管理学会会长。2003年获全国首届高校教学名师奖，2008年入选教育部“长江学者”特聘教授。2004年“中国政府与政治”被评为国家级精品课，2008年“中国政府与政策教学团队”被评为国家级优秀教学团队。代表性论文有《“职责同构”批判》与《在转变政府职能的过程中提高政府公信力》等，代表性著作有《中国社会各阶层分析》《中国政府过程》《现代政府理论》《政府职能转变研究论纲》等，现主持国家社科基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”（17ZDA101）。

PROBE

哲学社会科学双月刊

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

致作者

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

探索

2021 年第 1 期 总第 217 期

2021 年 1 月 15 日出版

主管主办：中共重庆市委党校

编辑出版：探索杂志社

编辑委员会

主 任：谢金峰

副主任：尹 博 蒋英州

委 员：（按姓氏笔画排）

孙凌宇 张 健 张志勇 陈 剑

周学馨 杨 杰 谢来位 谢 菊

谢撼澜

总编辑：蒋英州

本期执行编辑：梁习琴

刊 号： ISSN1007-5194
CN50-1019/D

国内发行：重庆市邮政局 78-84

国外发行：中国国际图书贸易总公司（北京 399 号信箱）

国外代号：BM4024

广告经营许可证：渝工商广字：011153

地 址：重庆市渝州路 160 号

邮 编：400041

电 话：023-68593010

投稿系统：<http://www.tszzs.net>

微信平台：tansuoazhi

印 刷：重庆市国丰印务有限责任公司

定 价：每册 15.00 元 半年价：45.00 元 / 全年价：90.00 元

目次 | CONTENTS

十九届五中全会精神专题研究

开全面建设社会主义现代化国家新篇 谋二〇三五年远景目标

——十九届五中全会《建议》的整体性解读…………… 卢黎歌, 李华飞 1

坚定维护国家意识形态安全

——对十九届五中全会重要精神的研究…………… 韩 强 16

马克思主义中国化研究 (特约栏目主持人: 秦宣)

论“三大规律”与中国特色社会主义制度的成熟定型…………… 卢国琪 26

论美好生活的自由之维…………… 张三元 37

探索笔会

构建中国特色社会主义政府职责体系 推进政府治理现代化 (笔谈)

…………… 朱光磊, 锁利铭, 宋林霖, 赵聚军, 张志红, 周 望, 吴晓林 49

政治学研究

发达国家数字政府建设的探索与经验借鉴…………… 胡税根, 杨竞楠 77

论国家治理结构的技术之维…………… 黄其松, 刘强强 87

中国电子治理效能何以释放

——基于制度优势的分析..... 杨 森 97

政党治理

中国共产党百年党内政治生活的基本经验..... 何克祥 110

基层党组织统筹社区应急治理的组织化整合路径..... 颜德如, 张树吉 125

公共治理

社会化数字组织: 进化、特性与冲击..... 谢新水, 谢爱莲 139

重塑治理责任: 理解乡村技术治理的一个新视角

——基于 12345 政府服务热线乡村实践的考察与反思 杜 姣 150

思想文化建设与传播

社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设..... 柏 路 164

智能算法推荐的意识形态风险及其治理..... 张 林 176

Contents

No.1 2021 (Serial No.217) (Bimonthly)

1. Open a New Chapter in Building a Socialist Country in an All-round Way and Seek Long-range Goals for 2035——An Overall Interpretation of the "Proposals" of the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC	LU Lige, LI Huafei	1
2. Firmly Safeguard National Ideological Security——Research on Important Spirit of the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC	HAN Qiang	16
3. On the "Three Laws" and the Socialist System with Chinese Characteristics' Well-developed and Maturity	LU Guoqi	26
4. On the Freedom Dimension of the Good Life	ZHANG Sanyuan	37
5. The Construction of Governmental Responsibility System with Chinese Characteristics in the Modernization of Governance	ZHU Guanglei, SUO Liming, SONG Linlin, ZHAO Jujun, ZHANG Zhihong, ZHOU Wang, WU Xiaolin	49
6. The Exploration and Experience Reference of Digital Government Construction in Developed Countries	HU Shuigen, YANG Jingnan	77
7. On the Technical Dimension of National Governance Structure	HUANG Qisong, LIU Qiangqiang	87
8. How Can China's E-governance Effectiveness be Released?——An Analysis Based on Institutional Advantages	YANG Sen	97
9. The Basic Experience of the Century-old Intraparty Political Life of the CPC	HE Kexiang	110
10. Grassroots Party Organizations Coordinate Organizational Integration Path of Community Emergency Governance	YAN Deru, ZHANG Shuji	125
11. Social Digital Organization: Evolution, Characteristics and Impact	XIE Xinshui, XIE Ailian	139
12. Reshaping Governance Responsibility: A New Perspective to Understand Rural Technical Governance ——Investigation and Reflection on Rural Practice Based on 12345 Government Service Hotline	DU Jiao	150
13. Analysis on the Institutionalization of Core Socialist Values Guiding Network Public Opinion Governance	BAI Lu	164
14. The Ideological Risk of Intelligent Algorithm Recommendation and Its Governance	ZHANG Lin	176

开全面建设社会主义现代化国家新篇 谋二〇三五年远景目标

——十九届五中全会《建议》的整体性解读

卢黎歌,李华飞

(西安交通大学 马克思主义学院,陕西 西安 710049)

摘要:党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的纲领性文件。从文本整体来看,《建议》坚守人民立场,依据两个重大判断来制定远景目标,按照三大板块十五部分结构的思路来设计“十四五”规划与远景目标,依据新阶段对“四个全面”战略布局作出新表述,遵循五个原则保障规划顺利实现,设定“十四五”期间的六个主要目标,实现“十四五”期间七个重点问题的突破。《建议》是在国内国际形势发生深刻变化的背景下制定的,对实现新阶段高质量发展和第二个百年奋斗目标具有非常重要的意义。整体性地正确认识、科学理解《建议》的内容与精神,有助于全面建设社会主义现代化国家新阶段开好局、起好步,推动《建议》的贯彻落实,实现经济社会的高质量发展。

关键词:“十四五”规划;远景目标;整体性;高质量发展;社会主义现代化国家

中图分类号:D22

文献标识码:A

文章编号:5007-5194(2021)01-0001-15

站在我国即将全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的国家发展重要历史节点,立足世界百年未有之大变局加速演进、国际力量对比深刻调整、新一轮科技革命和产业革命深入发展、新冠肺炎疫情影响全球的国际变革局势,中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议于2020年10月26日召开,全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称《建议》)。《建议》高度评价决胜全面建成小康社会的决定性成就,以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的,对“十四五”时期经济社会发展进行目标设计,对二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标作出战略部署。它是今后五年乃至更长时期我国经济社会发展的行动纲领,对于实现中华民族伟大复兴具有里程碑式意义。对《建议》进行整体性阐释与宣传,有助于全国人民深入了解其内容与精神,深化认识,形成共识,为顺利实施规划和远景目标奠定思想基础;有助于凝心聚力,汇聚智慧,使中共中央制定的规划建议和远景目标得到更好的贯彻落实,在实践中推动经济社会的高质量发展。本文以此为出发点,着眼于一个重要特征、两个重大判断、三大板块十五部分结构、四个全面战略布局、五个遵循原则、六个主要目标、七个重点问题,对《建议》进行整体性解读阐发,以便有助于我们理解《建议》的内容与精神。

收稿日期:2020-12-13

作者简介:卢黎歌(1953—),男,西安交通大学马克思主义学院教授,博士生导师,陕西省高校德育研究中心主任;李华飞(1993—),女,西安交通大学马克思主义学院博士研究生。

1 一个重要特征:坚守党的人民立场

“人民立场是中国共产党的根本政治立场,是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。”^[1]¹⁸《建议》的起草过程生动体现、诠释、表达着人民立场,是以人民为中心的发展思想的贯彻落实。

1.1 问计于民生动体现群众路线

“发扬民主、开门问策、集思广益”是《建议》起草的重要特点^[2]。《建议》起草过程中,党中央用多种方式和渠道问计于民,将民众智慧融入发展规划和远景目标之中,是党内民主和人民民主的生动实践,充分体现了中国共产党贯彻群众路线的坚定决心和坚持以人民为中心的发展理念。从《建议》的起草工作来看,贯彻群众路线、汇聚民智的特点十分鲜明。做到从群众中来、到群众中去,首先就要充分听取人民意见,汇聚民智。以习近平同志为核心的党中央多次召开座谈会,当面听取各领域各方面的代表人士尤其是专家学者关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划(简称“十四五”规划)的意见和建议。党中央还在网上征求意见,这种方式在党中央全会文件起草史上尚属首次^①。起草中央全会文件征求意见范围之大、参与人数之多、形式之多样也是前所未有的。同时,《建议》的起草坚持人民当家作主、充分顺应民意的政治理念。“政之所兴在顺民心。”^[3]¹⁶中共中央制定的建议规划能否顺利实现,关键在于能否反映最广大人民群众的期待和愿望,满足人民群众的需求。一位网友“互助性养老”的建议最终被写入全会文件^②,充分反映了《建议》的起草和编制立足国情,倾听群众呼声,了解群众所思、所想、所盼。《建议》最大限度地顺应和采纳民意,因而能凝聚起最广大人民群众共识,真正做到了与民意同频共振。这充分体现了中国共产党作为马克思主义政党尊重和发挥人民群众在历史发展中的地位和作用的人民立场,生动诠释了中国共产党把群众路线贯彻到治国理政全部活动中的彻底性和全面性。

1.2 取信于民生动诠释人民力量

“人民是我们党执政的最大底气”,也是“我们党领导和执政力量源泉”^[4]。中国共产党长期执政的前提是一切为了人民、一切依靠人民、充分尊重人民、行为取信于民,得到最广大人民群众的拥护和支持。党的十九大报告要求全党必须“把自身建设好、建设强,确保党始终同人民想在一起、干在一起”^[5]⁶⁹。《建议》的起草和编制是中国共产党依靠人民、尊重人民、取信于民的生动写照。《建议》的起草利用可视化的数字图景和精准的数据分析获取民众信任、汲取人民智慧。习近平在关于《建议》的说明中,就其起草过程的描述充分证实了这一点。《建议》诞生过程中,100多万条网友留言、1000余条建议的明确表达^[2],国家高端智库研究机构和有关部门对重大课题的研究及其形成的130多份研究报告^③,《人民日报》等5大平台同步推出的供网民意见

① “十四五”规划编制网上征求意见,系全会文件起草历史上首次[EB/OL]. (2020-10-30). https://www.sohu.com/a/428404212_260616.

② 内蒙古这位网友的建议写入了党中央文件![EB/OL]. (2020-10-30). https://www.sohu.com/a/430030196_120214179.

③ 韩文秀介绍规划《建议》起草有关情况[EB/OL]. (2020-10-30). <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/1030/c164113-31912794.html>.

直通党中央的建言“十四五”专栏,生动体现了党中央对尊重民意、取信于民的高度重视。文件起草组对《建议》增写、改写、精简文字共计366处^[2],覆盖各方面意见和建议546条^[2],多处改动的背后,是不负人民重托的赤诚之心,对各方面意见和建议吸纳覆盖的背后,是对人民群众意愿的积极回应。《建议》对决胜全面建成小康社会取得的决定性成就以一系列的统计数据展开,使中国共产党治国理政的实际“答卷”接受人民群众的监督和检验,客观上增强了中国共产党为民谋利、为民尽责的可信度和说服力。

1.3 造福人民生动表达执政理念

人民至上是中国共产党执政理念的核心内涵。十九届五中全会公报中“人民”一词出现了23次,成为高频词汇。《建议》的起草、编制和主要内容,生动反映了中国共产党坚持人民至上的执政理念和为人民美好生活向往而奋斗的初心与使命,代表了最广大人民群众的根本利益。“中国共产党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。”^{[6]76}。在《建议》的起草和编制过程中,以习近平同志为核心的党中央对《建议》倾注了大量心血,彰显了“我将无我,不负人民”的人民情怀。从改革开放之初的“先富带动后富”,到《建议》提出“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”^[7],促进社会公平,增进民生福祉,不断实现人民对美好生活的向往,体现了中国共产党“为人民谋幸福”的不变初心与历史使命。《建议》紧紧围绕不断满足人民日益增长的美好生活需要这条主线,围绕就业、收入、教育、文体、健康和养老等诸多民生领域,明确重大任务,切实反映了人民群众的期待与意愿,回应了人民群众美好生活需要的诉求。这一切符合人民群众需求的现代化建设图景,能最大程度凝聚社会共识、汇聚社会力量,并转化为建设社会主义现代化国家的强大动力。

2 两个重大判断:制定宏伟蓝图的时代依据

“战略上判断得准确,战略上谋划得科学,战略上赢得主动,党和人民事业就大有希望。”^{[8]10}《建议》开篇高瞻远瞩地作出两个重大判断,揭示出“十四五”规划和远景目标的宏伟蓝图制定的时代依据。

2.1 于决定性成就中实现伟大复兴新跨越

《建议》从宏观上充分肯定了“四个全面”战略布局的协调推进、国家治理体系和治理能力现代化的加快推进、中国共产党领导和中国特色社会主义制度优势的进一步彰显,指出了开启新阶段的坚实政治基础;在微观上从我国经济水平、运行和结构,脱贫攻坚成果,粮食年产量,污染防治,共建“一带一路”,教育、就业、医保以及新冠肺炎疫情防控等民生问题,文化、国防和国家安全等方面的建设,全面总结和回顾了“十三五”时期的重要成就,作出了“‘十三五’规划目标任务即将完成,全面建成小康社会胜利在望,中华民族伟大复兴向前迈出了新的一大步,社会主义中国以更加雄伟的身姿屹立于世界东方”^[7]的重大判断。这个判断的重大意义在于,它为中国共产党对实现第二个百年奋斗目标作出分两个阶段推进的战略安排和二〇三五年远景目标设计提供了现实性依据和科学性合理性解释,也增强了全国人民实现目标的必胜信心。

决胜全面建成小康社会取得的决定性成就意义非凡。“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段,五年来党和国家各项事业都取得了令世人瞩目的伟大成就。十九届五中全会公报和《建议》从政治、经济、文化、社会、生态、国家安全和国防等各个方面都做出了令人信服的总结。

这些决定性成就的取得,在国内国际两个方面都产生了非常重要的积极影响。其一,全面建成小康社会,为开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定坚实的政治、经济、文化、生态、社会、外交、安全基础,有力地增强了中华民族的“四个自信”。其二,铿锵有力地兑现了中国共产党向人民和历史作出的庄严承诺,实现了中华民族追求小康理想的夙愿。这将极大地提高中国共产党在中国人民心中的地位,巩固了长期执政的群众基础。其三,伴随着全面建成小康社会,中国将实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫,“提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标”^[9],为世界反贫困事业作出了中国贡献,印证着社会主义在中国的强大生机活力。其四,为那些面临困境而希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族,贡献了中国智慧和方案,拓展了发展中国家走向现代化的路径,具有深远的世界意义。

2.2 于重要战略机遇期中孕育先机、开创新局

《建议》立足于当今世界正经历百年未有之大变局和我国处于实现“两个一百年”奋斗目标的重要历史交汇点的大局势中,作出了“我国发展环境面临深刻复杂变化。当前和今后一个时期,我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化”^[7]的重大判断。这个判断的重大意义在于,一方面在变局中继续发挥我们的制度优势。“‘十四五’时期是国家奋力发展、大有作为的时期”^[10],要发挥已有基础的效能,抓住机遇做好我们自己的事情,于变局中开新局。另一方面准确认识变局中的新挑战,处变不惊,保持定力,与时俱进地思考谋划回应之策,做好打硬仗的思想准备和战略准备,运用中国智慧在危机中育先机,化不利为有利,坚定不移地实现规划任务和远景目标。

在世界发生的大变局中,局势的剧烈变动往往是不以人的主观意愿为转移的,它将成为破旧立新、格局重塑的重要推手。在变局中危机与机遇是并存的,我们的民族就是在艰难困苦中历练成长的,并实现了重大历史进步。“十四五”期间我国仍然会面临复杂艰难的国际局势,但每一个危机新变化背后往往孕育着新的机遇。我国仍然处于发展的重要战略机遇期,实现经济社会稳定与发展仍然是当务之急,因此,十九届五中全会提出要增强风险意识和机遇意识,正确认识变局中的新挑战、新变化,在应对风险挑战中捕捉、创造机遇,利用中国特色社会主义制度的显著优势,运用中国智慧,凝聚中国力量,在危机中育先机,于变局中开新局,继续谱写经济持续快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”的新篇章。

3 三大板块十五部分结构:逻辑缜密的规划设计

《建议》的结构体现出缜密的逻辑思维,也为我们从宏观与微观相结合的角度深刻理解“十四五”规划和二〇三五年远景目标的精神提供了清晰的思路。相较《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》^[11]而言,从大板块来看,“十四五”规划建议保持了传统的三大板块宏观结构,但是部分结构有着明显的变化。“十三五”规划建议由8个部分构成,而“十四五”规划建议由15个部分构成。部分结构的改变,反映出“十四五”规划建议的思维理路变化。对二者进行比较,有助于我们深化理解“十四五”规划建议的要义。

3.1 “总论”奠定规划基础

“十四五”规划建议的第一板块是总论,即宏观论述。“十三五”规划建议由形势与指导思想、主要目标与基本理念这两部分组成。而“十四五”规划建议则由决胜全面建成小康社会取得

决定性成就、我国发展环境面临深刻复杂变化、到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标,以及“十四五”时期经济社会发展指导思想、必须遵循的原则和主要目标这两部分组成。相较“十三五”规划建议,“十四五”规划建议不仅新增了远景目标,而且在结构上也有变化。首先,“十四五”规划建议第一部分先对五年来取得的成就、国内外形势、历史的方位做了科学判断与论证,在此基础上提出了振奋人心的远景目标。这样的布局使我们对远景目标的历史依据、前提基础、现实条件、可行性都有了明确的认识,也为第二板块进一步分领域阐述“十四五”时期经济社会发展和改革开放的重点任务奠定了现实基础。其次,“十四五”规划建议把指导思想由原来的第一部分移至第二部分,与必须遵循的原则、经济社会发展主要目标作为一个理论性的整体,形成了指导思想—基本原则—主要目标的清晰思路,在理论上指明了“往哪个方向去”“怎么干”“干什么”的逻辑思路。指导思想补充了时代新内容,使之更加充实完善。基本原则突出了党的领导这一根本,增添了系统性的新原则。五年实现的主要目标以六个“新”来体现目标的标准提升,并增加了“改革开放迈出新步伐”^[7],提出了基本建成高标准市场体系和基本形成更高水平开放型经济新体制的新目标。

3.2 “分论”阐释破解之道

“十四五”规划建议的第二板块为分论,即分领域论述。“十三五”规划建议以创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念为框架,分述了重点任务。“十四五”规划建议同样也是按照新发展理念的内涵来组织,分领域阐述“十四五”时期经济社会发展和改革开放的重点任务,但安排了12个部分,明确了科技创新、产业发展、国内市场、深化改革、乡村振兴、区域发展、文化建设、绿色发展、对外开放、社会建设、安全发展、国防建设等重点领域的思路和重点工作。科技创新涉及4个领域,形成了较为完整的创新领域体系。产业发展涉及5个方面,体现了回应产业发展中具有新时代特色的重大问题。国内市场部分提出了把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来的重大创新思路,既反映了对当前国际国内市场形势的敏锐把握,也符合人民对美好生活的需要。深化改革的目标在于推动有效市场和有为政府更好结合。乡村振兴战略的实施,通过推动形成新型工农城乡关系,达到加快农业农村现代化目标。区域发展要立足资源环境承载能力,发挥各地比较优势,优化国土空间布局,推进区域协调发展和以人为核心的新型城镇化。文化建设意在满足人民文化需要和增强人民精神力量,提高国家文化软实力,建设社会主义文化强国。绿色发展以加快推动绿色低碳发展、持续改善环境质量、提升生态系统质量和稳定性以及全面提高资源利用效率为重点,建设人与自然和谐共生的现代化。对外开放意在坚定更大范围、更宽领域、更深层次推进对外开放的决心,通过建设更高水平开放型经济新体制、推动共建“一带一路”高质量发展和积极参与全球经济治理体系改革,开拓合作共赢新局面。社会建设体现了实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益的出发点和落脚点,明确了扎实推动共同富裕的新目标,不断增强人民群众在民生福祉方面的获得感、幸福感、安全感,促进人的全面发展和社会全面进步。安全发展立足于建设更高水平的平安中国,从国家、人民、社会三个层面对发展和安全作出统筹安排。国防建设立足于确保二〇二七年实现建军百年奋斗目标,提出要提高国防和军队现代化质量效益。这样,《建议》在运用新发展理念解决当前我国各个领域面临的新问题中都有了新的理论创新,把国家发展战略与具体领域的发展战术进行了充分融合,目标要求高远务实,任务部署指向明确,指导性极强。

3.3 “结尾”推进目标实现

“十四五”规划建议第三板块为结尾,即总结论述。“十三五”规划建议包含第八部分和结束语,主要是加强和改善党的领导,为实现“十三五”规划提供坚强保证。而“十四五”规划建议包括第十五部分和结束语,不仅守正于“加强和改善党的领导”,而且创新于将“十三五”规划建议中的结语扩展为“全党全国各族人民团结起来”,体现了对调动一切积极因素、广泛团结一切可以团结的力量、形成推动发展的强大合力的高度重视。“十四五”规划建议结尾部分主要阐述加强党中央集中统一领导,推进社会主义政治建设,保持香港、澳门长期繁荣稳定,推进两岸关系和平发展和祖国统一,积极营造良好外部环境,健全规划制定和落实机制等内容。其中,加强党中央集中统一领导、推进社会主义政治建设,是我国实现远景目标的政治保障,体现了中国特色社会主义的本质要求;而对香港、澳门和台湾问题以及营造良好外部环境问题的论述,则是综合分析国际国内形势和我国发展条件作出的研判,体现了党中央“一切从实际出发”“实事求是”“具体问题具体分析”的方法论原则。

4 四个全面战略布局:开启新征程的战略调整

《建议》中“四个全面”战略布局的新表述,是推进新时代中国特色社会主义发展的重要成果。《建议》将“四个全面”战略布局中的“全面建成小康社会”改为“全面建设社会主义现代化国家”^[7],这个新表述是一个重要变化,反映了《建议》对国家发展战略有新的部署。

4.1 国家发展战略的长期性考量

“四个全面”战略布局是以习近平同志为核心的党中央治国理政思想的重要内容,与“五位一体”总体布局一起深刻融入中国特色社会主义事业的伟大实践之中,对推进伟大事业发挥着重要的引领、推动、保障作用。在全面建成小康社会战略目标即将实现之时,中国共产党适时地将“四个全面”战略布局进行内涵式推进,将“全面建成小康社会”调整为“全面建设社会主义现代化国家”,使“四个全面”战略的历史使命不因全面建成小康社会战略目标的实现而结束,而是融入新的战略内容,实现国家战略目标的长期性和稳定发展。新阶段“四个全面”战略布局各个部分都是长期的任务:“全面建成小康社会”作为战略目标是我国“两个一百年”奋斗目标的重要一环,“全面建设社会主义现代化国家”是这个战略目标顺乎规律的延续发展;全面深化改革作为动力输出只有进行时,没有完成时;全面依法治国作为保障支撑是治国理政的长期任务,也需要持续推进;全面从严治党作为组织保障,永远在路上,更好地发挥党的领导作用,确保国家永续发展。可以说,“四个全面”战略布局的内涵式推进,是中国共产党治国理政长期战略的需要。

4.2 经济社会发展的新定位考量

“四个全面”战略布局的调整体现了我国经济社会发展新定位的战略考量。近年来我国在推动经济发展“质量变革、效率变革、动力变革”方面取得重大进展,经济长期保持中高速稳步增长。未来五年经济社会发展是顺应新一轮科技革命和产业变革的五年,在农业、工业、能源资源、社会民生方面都应当明确现代化的科研方向。“卡脖子”关键核心技术研发的加强、科技资源配置的优化、科技创新活力的激发、国际经济科技合作的强化都为我国经济社会发展指明了现代化的发展方向。同时,在现代化发展方向的指引下,我国科技实力与经济实力将极大增强,但也面临来自某些国家的强大阻力与遏制。阻碍我国科技创新事业的发展、破坏性的贸易进攻

加强、金融市场的压制增强等,都会使我国经济社会发展面临严峻的外部压力,因而我国经济社会的发展需要进一步走向现代化,缩小与发达国家的差距,壮大国家综合实力。为此,党中央全面考量当前社会发展的准确定位,既立足于当前我国发展的实际,也适应未来发展的新趋势,将“全面建成小康社会”目标发展为“全面建设社会主义现代化国家”战略目标,既符合了中华民族奋斗目标演进的历史趋势,又切合了经济社会发展的现代化要求,为我国走好科技自立自强之路,以更加雄伟的身姿屹立于世界东方奠定基础。

4.3 满足人民群众美好生活需要的全方位考量

“十四五”时期是国家奋力发展、大有作为的时期。新的发展阶段,我国在中国共产党的领导下不断满足人民日益增长的美好生活需要,持续推进中华民族的伟大复兴。新发展阶段人民对更高质量的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适优美的生活环境等期盼更加突出,人民群众生活需求的层次不断呈现升级的态势。这表现为,在经济上的需求向综合发展型经济和富裕提升型经济转变,在政治上对民主法治的呼声增强,在文化上要求精神文明,在社会生活上更加渴望公平正义,在生态上追求美丽中国,需要更加充实、更有保障、更可持续的获得感、幸福感、安全感。为此,不断满足人民对新阶段社会主义建设的希冀,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要,需要在“全面建设社会主义现代化国家”新目标的引领下协调推进“四个全面”战略布局,使“四个全面”相辅相成、相互促进:全面建设社会主义现代化国家是新目标,定方向、定标准;全面深化改革为新目标的实现提供不竭动力;全面依法治国为新目标的实现保驾护航;全面从严治党为新目标的实现提供根本保证。“四个全面”战略布局统一于新时代坚持和发展中国特色社会主义的伟大实践之中,在新目标的引领下协调推进“四个全面”战略布局,把中国特色社会主义推向前进,不断满足人民日益增长的美好生活需要。

5 五个遵循原则:实现“十四五”规划的基本保障

《建议》提出了“十四五”时期经济社会发展必须遵循的原则,这是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时期一切规划、行动、奋斗所必须依据的准则,具有根本性、确定性、坚定性。

5.1 坚持党的全面领导

《建议》将“坚持党的全面领导”作为第一条原则,具有关键指向性作用。办好中国的事情,关键在党。深刻认识和坚决落实党的全面领导,可以从党的领导、全面领导、党对经济社会发展的全面领导三个层面来理解和把握。其一,坚持党的领导是科学社会主义的内在规定,也是中国特色社会主义建设最主要的科学经验。马克思、恩格斯指出:“共产党人不是同其他工人政党相对立的特殊政党。他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益。”^{[12]413}实现全人类的解放,必须依靠无产阶级建立的先进政党,即共产党的领导。坚持党的领导,也是中国人民在革命、建设和改革中总结出的科学经验,是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的关键所在。其二,坚持党的全面领导,是实现“两个一百年”奋斗目标的关键所在。党的十九大报告提出,“坚持党对一切工作的领导。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”^{[5]20};强调要“坚持和加强党的全面领导”^{[5]61}。坚持和加强党的全面领导,核心在“全面”二字,需要加强对经济建设、政治

建设、文化建设、社会建设、生态建设等各个领域各个环节的核心领导作用。其三,坚持党对经济社会发展的全面领导。经济社会发展是一个相互关联而又极为复杂的社会工程。无论是科技创新、产业发展、实体经济、城市建设、乡村振兴、绿色发展、深化改革、对外开放,还是国家安全、社会和谐、文化教育、医疗养老,各个因素之间都是互相影响,牵一发而动全身的。在可预见的未来几年中,我国经济社会发展面临更加艰难和繁重的任务,更加复杂的挑战。无论是理论角度还是实践角度都说明,保证我国未来的高质量发展,愈加离不开正确的政治方向、全面的政治领导、强大的政治合力,即党对经济社会发展的全面领导。

5.2 坚持以人民为中心

《建议》将“坚持以人民为中心”作为第二条原则,指明经济社会发展的根本目的。深刻认识和坚决落实以人民为中心的发展理念,可以从其理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑三个层面来理解和把握。其一,从理论逻辑来看,以人民为中心的发展原则是科学社会主义应有之义。马克思主义指出,人民是历史的创造者,是社会物质财富和精神财富的创造者。因此,经济社会发展应围绕人民需求而推进。其二,从历史逻辑来看,以人民为中心是中国共产党的使命旨归。中国共产党自成立以来,就坚持一切权力属于人民的理念,始终坚持为人民服务的根本宗旨与人民至上的价值取向。中华民族实现从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃,也都是中国人民在中国共产党的领导下前赴后继、英勇奋斗所取得的,因而以人民为中心也是历史决定的。其三,从实践逻辑来看,以人民为中心是适应发展新情况、抓住发展新机遇、迎接发展新挑战的内在要求。一方面,我国发展面临深刻复杂严峻的形势与挑战,发展风险与矛盾增多,推动经济发展、保持经济持续健康发展,必须依靠人民;另一方面,我国发展着眼于最广大人民群众的根本利益,发展为了人民,发展成果由人民共享,也就“必须坚持以人民为中心的发展思想,把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点”^[11]。

5.3 坚持新发展理念

《建议》将“坚持新发展理念”作为第三条原则,指明经济社会发展的思想引领。深刻认识和坚决落实新发展理念,可以从其必要性、紧迫性、重要性三个层面来理解和把握。其一,从必要性看,坚持新发展理念是由其深刻的基本内涵决定的。“十三五”规划建议提出坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。新发展理念是一个发展着的理念,五个方面相互促进、互为贯通:创新发展注重的是解决发展动力问题,协调发展注重的是解决发展不平衡问题,绿色发展注重的是解决人与自然和谐问题,开放发展注重的是解决发展内外联动问题,共享发展注重的是解决社会公平正义问题^{[8]198-199}。其二,从紧迫性看,坚持新发展理念是由当前国内国际严峻的发展环境决定的。“理念是行动的先导,一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。发展理念是否对头,从根本上决定着发展成效乃至成败。”^{[8]197} 国际的动荡变革与国内发展不平衡不充分问题交互影响,使我国的改革与发展任务依然艰巨,必须保证新发展理念得到有效坚持和贯彻落实。其三,从重要性看,坚持新发展理念是由其成功经验和我国未来发展决定的。决胜全面建成小康社会的决定性成就充分证明了新发展理念的科学性、正确性与有效性。我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程,面临不少经济社会发展的瓶颈和难题,实现质量变革、效率变革、动力变革以及基础性、关键性、原创性领域的突破,都需要新发展理念的长期坚持与贯彻落实。

5.4 坚持深化改革开放

《建议》将“坚持深化改革开放”作为第四条原则,指明经济社会发展的动力来源。深刻认识和坚决落实深化改革开放,可以从深化改革开放的必要性、重要性和紧迫性来理解和把握。其一,坚持深化改革开放源于我国改革开放的成功经验。改革开放以来我国取得的经济、政治、社会、文化、生态、国防与军队等各个领域的显著成就,充分证明了坚持深化改革开放的科学性、正确性与重要性,因此必须始终贯彻落实。其二,坚持深化改革开放是保证我国经济健康持续发展的重要手段。改革开放以来我国实现了“两大奇迹”,一方面表明深化改革开放保证了我国顺利实现第一个百年奋斗目标,另一方面也为“十四五”时期促进经济社会高质量发展提供了宝贵经验。其三,坚持深化改革开放是保证顺利实现建设社会主义现代化国家的关键一招。进入新发展阶段,深化新发展理念,构建新发展格局,实现高质量发展,都离不开深化改革开放这一原则的坚持与贯彻落实。无论是从我国国内发展需求还是从国际发展环境来看,深化改革开放都是保持经济社会继续健康发展所需的重要动力和生机活力。

5.5 坚持系统观念

《建议》将“坚持系统观念”作为第五条原则,指明经济社会发展的重要方法。深刻认识和坚决落实系统观念,可以从系统观念的科学性、重要作用、决定性意义三方面来理解和把握。其一,系统观念符合经济社会发展的规律。系统观念是马克思主义认识事物、分析事物的重要方法。在现实的经济社会中,各领域、各环节、各方面都是普遍联系的,如果人为地加以割裂也就难以取得预期发展效果。只有运用系统论的观点和方法,才能在复杂多变的发展环境中真实客观地反映事物的本来面貌,认识和把握经济社会发展的客观规律。其二,系统观念的重要作用已经得到实践的有力证明。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央着眼于实现中华民族的伟大复兴,在坚持党的全面领导、坚持新发展理念、统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、坚持“四个自信”等方面运用系统观念,对国家的发展作出科学谋划和顶层设计,推动了国家的快速发展和平稳运行。其三,坚持系统观念对于全面开启社会主义现代化国家新征程具有决定性意义。提出“坚持系统观念”,是党的理论创新的新成果。社会主义现代化国家新征程,关键在于“全面开启”。这就要求必须是全面地而不是片面地、系统地而不是零散地开启并推进党和国家各项事业的发展。只有坚持系统观念,才能够整体地把握国内国际两个大局,以全局视野谋新篇,统筹全面建设社会主义现代化国家的各项工作,聚焦主要矛盾和矛盾的主要方面,实现各方面的高质量发展。

6 六个主要目标:达致“十四五”规划的实践旨归

《建议》提出的六个主要目标,既是“十四五”时期经济社会发展要努力实现的目标,也是锚定二〇三五年远景目标的阶段性任务。它体现了《建议》坚持目标导向和问题导向相结合、坚持守正和创新相统一的特点。

6.1 效益目标:经济发展取得新成效

《建议》提出的第一个目标是“经济发展取得新成效”。这体现了新时代新历史节点上发展的效益要求。我国经济发展的成效是举世公认的。今后一个时期,经济发展如何取得新成效,从而实现经济持续健康发展,关键在于解决发展的不平衡不充分问题。在解决不平衡方面,要

通过乡村振兴战略稳固农业基础、增强城乡区域协调发展、加快西部开发,使后发展地区和领域加大发展步伐。在解决不充分方面,要更加优化经济结构,加快提升产业基础和产业链现代化水平,充分挖掘增长潜力;要优化国土空间布局,挖掘国土空间效能;要通过需求侧改革,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,同时使国内市场更加强大;要通过显著提高创新能力,使科技在世界的领跑方阵中有更多的中国身影,为国家创造更多的财富。

6.2 动力目标:改革开放迈出新步伐

《建议》提出的第二个目标是“改革开放迈出新步伐”。这体现了新时代新历史节点上发展的动力要求。改革开放是我国历史上伟大的转折,我们在“赶上时代”进程中逐步确立了社会主义市场经济体制,实现了历史性跨越。今后一个时期,改革开放如何迈出新步伐,从而为全面开启社会主义现代化国家新征程提供源源不断的动力,关键在于进一步解决市场的体制机制不适应发展新要求的问题:一是社会主义市场经济体制还存在一定的不完善方面;二是市场体系需要进一步提高标准;三是市场主体活力激活的政策要素如何及时到位;四是市场体制中产权制度、要素市场化配置机制、公平竞争制度如何进一步健全。解决好这四个关键问题,形成更加健全、更高水平开放型经济新体制,将会为我国长期健康稳定发展奠定体制机制基础,提供巨大发展动力。

6.3 社会目标:社会文明程度得到新提高

《建议》提出的第三个目标是“社会文明程度得到新提高”。这体现了新时代新历史节点上文化发展的要求。我国是一个具有悠久文明历史的国家。新中国成立以来,尤其是改革开放以来,在文化教育方面取得了明显进步,为社会文明的进一步提高奠定了良好基础。今后一个时期,社会文明程度如何做到新提高,以适应人民对美好生活的需要,关键在于进一步提高人的素质。提高人的思想道德素质,需要进一步培育和践行社会主义核心价值观,树立理想信念,提高公民社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德水平;提高人的科学文化素质,需要通过进一步提高教育质量,普及科学文化知识,引导公民重视精神文化生活的追求,提供更为丰富的文化产品和公共文化服务;提高人的身心健康素质,需要在医疗、养老、心理咨询等方面创造更好的条件,同时进行科学地引导,形成健康和谐的社会氛围;提高人的文化自信,需要通过进一步提升中华文化影响力、中华民族凝聚力,加强对中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化宣传和普及,树立坚定的文化自信。

6.4 生态目标:生态文明建设实现新进步

《建议》提出的第四个目标是“生态文明建设实现新进步”。这体现了新时代新历史节点上环境发展的方向。我国对生态环境的保护和建设,经历了一个逐步认识和实践的过程。党的十八大以来,尤其是党中央提出新发展理念以来,我国生态文明建设进入了快车道。今后一个时期,生态文明建设如何实现新进步,为子孙后代留下绿水青山,关键在于使生态理念和绿色发展观念深入人心,从而推进人们的生态环保行动。从国家治理层面,加强国土空间开发保护、能源资源配置与有效利用、持续减少污染物排放总量、修复改善生态环境、倡导绿色生产方式,加大监管力度和政策导向;在个人层面,逐步养成绿色生活习惯,参与社会的各种绿色活动,为改善生态和居住环境、维护生态安全贡献力量。

6.5 民本目标:民生福祉达到新水平

《建议》提出的第五个目标是“民生福祉达到新水平”。这体现了新时代新历史节点上人民的本质需求。民生福祉涉及14亿人民的切身利益和获得感。今后一个时期,民生福祉如何达到新水平,让14亿人民分享国家发展红利,关键在于解决发展效率中求公平的问题:一是从保障充分就业和高质量就业、分配结构的改善入手,解决收入差距过大的问题;二是从办人民满意的教育入手,解决全民受教育程度和质量的公平问题;三是从改善公共服务保障入手,解决基本公共服务均等化以及多层次社会保障体系、卫生健康体系等方面存在的体制机制不健全不完善的问题;四是从全面推进乡村振兴战略入手,巩固拓展脱贫攻坚成果,阻断贫困代际传递和返贫的可能性。《建议》对此作出了一一回答,意味着在未来的几年里人民的民生福祉将达到新水平。

6.6 治理目标:国家治理效能得到新提升

《建议》提出的第六个目标是“国家治理效能得到新提升”。这体现了新时代新历史节点上国家治理的内在要求。十八届三中全会首次提出国家治理体系和治理能力现代化这一重大命题,对国家治理提出了新要求。今后一个时期,国家治理效能如何得到新提升,以保障国家发展有序有效地进行,关键在于解决治理主体能力的提升和对治理的有效保障问题。在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,理顺不同层次治理主体的功能职责,提高各层次治理主体的治理能力,协调解决好治理过程中出现的问题,从而形成有效市场、有为政府、有机社会,将会是今后国家治理效能新提升的重要内容。对治理的有效保障,需要加强政治建设,健全社会主义民主法治,更好发挥政府作用,提高行政效率,使人民更加增强对政府的信任与支持;需要加强思想建设,提高法治意识和法治思维,维护社会公平正义;需要加强社会安全保障建设,在防范化解重大风险、应急解决突发公共事件、防御自然灾害等方面有更为有力有效的手段和能力;需要加强国防和军队现代化建设,保障国家利益不受侵犯。通过国家治理效能新提升,一方面推进国家经济社会高质量发展,另一方面彰显中国特色社会主义制度优势。

7 七个重点问题:实现“十四五”规划的关键突破

《建议》指出需要解决的七大重点问题,科学把握和有效解决这七个重点问题,是实现“十四五”规划以及二〇三五年远景目标的关键。

7.1 突破发展桎梏,推动高质量发展

《建议》明确提出“以推动高质量发展为主题”的命题,体现了党和国家对我国经济发展阶段变化的科学判断。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,仍然是世界上最大的发展中国家,发展仍然是党执政兴国的第一要务。我国的发展已经迈过了低质量发展的门槛,需要向高质量发展迈进。高质量发展就是要坚决贯彻新发展理念,把质量、效率摆在突出位置,实现从“有没有数量”向“质量好不好”转型。推动高质量发展,需要突破发展桎梏,转变发展观念,“是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展”^{[13]238}。通过坚持不懈的创新,解决发展中的核心技术难关,拥有自己的核心知识产权,为高质量发展奠定科技基础。“十四五”期间要以高质量为发展导向,转变发展方式,坚持质量第一、效率优先,突破发展中“质”的关卡。

7.2 突破旧格局,构建新发展格局

《建议》明确提出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。构建新发展格局,是党中央立足于重大历史节点、面对错综复杂国际环境变化、冷静分析我国经济发展阶段变化而作出的正确战略抉择。一是我国经济发展水平所决定的。经过多年来的不懈努力与奋斗,我国在需求结构、产业结构、人才结构等方面都发生了质的变化,调整经济循环结构的诸多条件均已成熟,构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局势在必行。二是我国国际经济合作和竞争新优势所决定的。我国对外开放以后逐步融入经济全球化中,加强了与国际经济的合作,并适应了开放的经济环境。尤其是进入世贸组织以后,我们逐步适应了世界经贸规则和规律。随着我国经济总量增长,成为世界第二大经济体,并形成了较为完整的产业链,为新发展格局奠定了坚实基础。三是国际经济形势发生了明显变化,经济格局重组,使我们必须防患于未然,立足于国内市场发展经济同时保持对外开放,可以在国际经济中获得更多的主动权。四是为了满足人民的生活需要,也必须做大做强国内市场,以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求。

7.3 以定性表述为主、蕴含定量的经济目标

《建议》对“十四五”规划和二〇三五年远景目标采取以定性表述为主、蕴含定量的方式对我国经济发展能力和条件、国际严峻局势和党的顶层决策作出了科学判断。以定性表述为主、蕴含定量的方式,具有科学性和合理性。其一,体现了党中央“管大方向、定大战略”的思路。《建议》提出“十四五”规划的六大主要发展目标和二〇三五年九大远景目标,而不是提出“十四五”时期经济增长速度目标以及二〇三五年经济总量或人均收入目标,主要原因在于:中长期规划目标更加注重经济结构优化,引导各方面把工作重点放在提高发展质量和效益上。我国发展要切实基于满足民生福祉的追求而不是单单苛求经济总量与人均收入的数量增长。这体现了集中精力贯彻新发展理念、构建新发展格局、促进高质量发展的战略选择。未来我国的主要任务在于谋求高质量发展,中长期规划目标在于实现经济结构的优化调整,实现高质量、结构优化、供需平衡、满足民意的发展,就要立足于切合人民需求的发展目标进行定性分析,实现对质的关注,超越对量的追求。

7.4 扎实推动共同富裕,实现实质性进展

邓小平对社会主义本质的表述落脚在最终实现共同富裕上,这也是党对人民的庄严承诺。“在国家主导现代化的模式下,从‘让一部分人先富起来’到‘共同富裕’的实现,很大程度取决于国家能力本身的发展。”^[14]当国家步入世界第二大经济体之后,人民对于共同富裕的期望越来越强烈。《建议》明确提出促进全体人民共同富裕,这是对实现全体人民共同富裕进行的确定性表述。“全面建成小康社会,一个也不能少;共同富裕路上,一个也不能掉队。”^[15]共同富裕是社会主义的本质属性,富裕必须由全体人民共享。“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的提出,是以习近平同志为核心的党中央立足我国“两个一百年”奋斗目标、着眼脱贫攻坚取得的举世瞩目成就、坚定实现全体人民共同富裕的价值追求的综合考量。实现共同富裕是一项长期性、系统性工程,既需要努力践行,又需要中长期筹划。党中央为“扎实推动共同富裕”,从收入、就业、教育、社会保障、健康中国、人口老龄化、社会治理七大方面提出了切实可行且符合规律的落实方向和工作要求。其一,“扎实推动共同富裕”重点在于实现各领域的高质量发

展,实现政治的、经济的、社会的、文化的、生态的高质量发展,确保实现共同富裕具备经济基础和政治保证。其二,“扎实推动共同富裕”的难点在于统筹“共同”与“富裕”,需要切实推进区域间、城乡间、民族间、阶层间的共同富裕,推进物质富裕与精神富裕的共同进步。其三,“扎实推动共同富裕”的突破点在于“抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,把人民群众的小事当作我们的大事,从人民群众关心的事情做起,从人民满意的事情抓起”^[13]¹³⁵。

7.5 统筹发展和安全,建设平安中国

发展和安全具有密切的关系,两者辩证统一。发展需要安全的环境才能顺利进行,发展又为安全提供了保障。《建议》明确提出“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”。这是党中央立足国内外当前和今后一个时期的风险与矛盾作出的科学考量。党的十九大报告提出“统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危,是我们党治国理政的一个重大原则”^[5]²⁴。当前,面对波谲云诡的国际形势,复杂敏感的周边环境,“黑天鹅”事件、“灰犀牛”事件的不断上演,新冠肺炎疫情肆虐全球,未来一个时期内外部环境不稳定不确定因素只增不减,党中央越来越深刻地意识到统筹发展和安全的重要性,认为“安全是发展的前提,发展是安全的保障”^[2]。只有统筹好安全和发展的关系,不断增强风险意识、运用底线思维、提高堵漏本领,将风险、挑战与危机有效防范化解,才可能建设更高水平的平安中国,实现社会主义现代化事业的顺利推进。其中,重点在于将安全发展贯穿国家发展各领域和全过程;难点在于同时抓好发展和安全,如何在满足实现高质量高效率且公平可持续发展的同时保障更高水平的安全建设面临的矛盾与难题不少,需要提升国家安全的制度建设和能力建设,保证发展的稳定推进;突破点在于树立并坚持总体国家安全观,加快国防和军队现代化建设,筑牢国家安全屏障。

7.6 坚持系统观念,推动现代化建设

《建议》明确提出“坚持系统观念”。要坚持用系统观念谋求整体规划、战略规划,树立大局意识、全局意识。系统观念是具有基础性的思想和工作方法^[2]。推动现代化建设,必须用系统观念的思想和工作方法谋篇布局。首先,“十四五”规划和二〇三五年远景目标的实现,需要坚持目标导向、问题导向的方法,统筹国内国际两个大局,坚持全国一盘棋,需要党中央发挥把方向、谋大局、定政策、促改革的作用。其次,坚持系统观念在于把握动态分析、辩证转化的方法。运用系统观念分析问题,坚持系统全面地而非零散片面地、普遍联系地而非孤立静止地、辩证联系地而非形而上学地观察与分析事物,这对于在重要历史交汇期分析问题、解决问题至关重要。再次,坚持系统观念在于把握整合贯通、寻求最优解的方法。系统观念的精髓在于登高谋远、寻求有效解决方法,这是我国经济社会发展的成功经验之一。新阶段确保和继续实现经济社会发展的“两大奇迹”,就需要坚持系统观念,加强顶层设计,提高化危为机的转化能力。“十四五”期间以及今后较长一个历史时期,解决新问题、抓住新机遇、迎接新挑战,补齐短板、提高实力、化危为机、转危为机,都需要系统观念的智慧支撑来推动规划任务的贯彻落实与远景目标的实现。

7.7 建成全面小康社会,彰显四大优势

《建议》将全面建成小康社会的完成情况表述为“决胜全面建成小康社会取得决定性成就”,并依据2021年上半年党中央对全面建成小康社会进行的系统评估和总结,正式宣布我国全面建成小康社会^[2]。全面建成小康社会具有严格的评价标准,涵盖人均国内生产总值、基本实现工业化、综合国力显著增强、国内市场总体规模等多方面目标,也包括城镇化率、人均收入、产业

结构优化、彻底消除绝对贫困、缩小城乡区域和居民收入差距等具体指标。在中国共产党的领导下中国人民进行了艰苦卓绝的奋斗,惠及十几亿人口的更高水平的小康社会全面建成,这表明中华人民共和国成立以来最重要的发展任务、推进中国特色社会主义现代化建设的重要一步、实现共同富裕的阶段性任务顺利完成。这一举世瞩目的伟大成就也深刻彰显着中国共产党集中统一领导的政治优势,我国社会主义制度能够集中力量办大事的制度优势,我国已转向高质量发展阶段、治理效能提升、经济长期向好、物质基础雄厚、人力资源丰富、市场空间广阔、发展韧性强劲、社会大局稳定的发展优势,处于重要战略机遇期的机遇优势。这四大优势为新阶段开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定了坚实基础。

8 结语

《建议》聚焦我国当前发展中面临的一系列现实问题,坚持问题导向和目标导向,以高质量发展为主题,解决我国发展的不平衡不充分问题,以满足人民对美好生活的向往,具有重大的现实意义。《建议》指出全面建成小康社会胜利在望,全面建设社会主义现代化国家新征程即将开启,激励全党全国各族人民为实现中华民族伟大复兴而努力奋斗,具有深远的历史意义。《建议》提出到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标并作出战略部署,拓展了中国特色社会主义现代化的价值底蕴、实现方式与路径选择,进一步振兴世界社会主义和21世纪马克思主义,推动人类命运共同体构建,具有伟大的世界意义。《建议》的贯彻落实、重大深远意义的实现,依赖于全体人民科学理解、准确把握其内涵、实质与践行思路,也建立在全国人民形成贯彻落实“十四五”规划和二〇三五年远景目标的思想基础和举国共识之上。因此,对《建议》进行整体、科学、全面、深入地学习和研究、解读和阐释,对开启全面建设社会主义现代化国家新篇、谋二〇三五年远景目标实现具有重要的现实意义。

参考文献:

- [1] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016.
- [2] 习近平.关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的说明[N].人民日报,2020-11-04.
- [3] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2014.
- [4] 习近平.推进党的建设新的伟大工程要一以贯之[J].求是,2019(19):4-15.
- [5] 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.
- [6] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中[G].北京:中央文献出版社,2016.
- [7] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04.
- [8] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [9] 习近平.在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[N].人民日报,2020-03-07.
- [10] 陈江生.开启“十四五”:新阶段、新命题、新使命[J].人民论坛,2020(31):19-23.
- [11] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[N].人民日报,2015-11-04.
- [12] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012.

- [13] 习近平. 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [14] 陈周旺,韩星梅. 共同富裕:改革开放中国家再分配能力建设的着力点[J]. 探索,2019(3):28-34.
- [15] 新时代要有新气象更要有新作为 中国人民生活一定会一年更比一年好[N]. 人民日报,2017-10-26.

Open A New Chapter in Building A Socialist Country in An All-round Way and Seek Long-range Goals for 2035

——An Overall Interpretation of the “Proposals” of the Fifth Plenary Session
of the 19th Central Committee of the CPC

LU Lige, LI Huafei

(College of Marxism, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: The Central Committee of the CPC's proposals for formulating the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and the Long-Range Objectives Through the Year 2035 which were adopted at the fifth plenary session of the 19th CPC Central Committee, is a programmatic document for opening a new journey of building a socialist modern country in an all-round way. From the perspective of the text as a whole, the proposals adhere to the people's position, formulating long-range goals according to two major judgments, designing the 14th Five-Year Plan and long-range goals according to the structure of three major plates and 15 parts, making new statements on the “Four Comprehensives” strategic layout according to the new stage, following five principles to ensure the smooth realization of the plan, setting six main objectives during the period of the 14th Five-Year Plan and realizing the 14th Five-Year Plan breakthroughs in seven key issues during the five year plan period. The proposals were formulated basing on the background of profound changes in the domestic and international situation, which is of great significance to the realization of high-quality development in the new stage and the second centenary goal. A comprehensive and correct understanding and scientific understanding of the connotation and spirit of the proposals will help to open up a good situation and take a good step in the new stage of building a socialist modern country in an all-round way, promote the implementation of the proposals, and achieve high-quality economic and social development.

Key words: the 14th Five-Year Plan, long-range goals, integrity, high-quality development, socialist modern country

责任编辑:陈 卓

坚定维护国家意识形态安全

——对十九届五中全会重要精神的研究

韩 强

(北京联合大学 马克思主义学院, 北京 100101)

摘 要:党的十九届五中全会统筹发展和安全,作出坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全的重大论断。意识形态安全是国家安全的基础和前提,对国家安全发挥着统领作用。意识形态安全具有根本性、系统性、潜在性、泛在性、持久性,坚定维护意识形态安全必须始终坚持党对意识形态工作的全面领导;切实增强意识形态安全意识,提高维护意识形态安全的敏锐性和自觉性;健全完善马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度;坚决批判各种错误思潮,争得话语权斗争的胜利;牢牢占领各种传统和新型的意识形态阵地;切实提高意识形态工作能力和水平;建立意识形态预警机制,及时化解意识形态风险。全党必须立足意识形态安全,为国家安全打下坚实基础,以国家安全保证中华民族伟大复兴目标的顺利实现。

关键词:中国共产党;政权安全;制度安全;意识形态安全

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0016-10

国家安全是改革和发展之基,国家安全的根本是政治安全,集中体现为政权安全、制度安全、意识形态安全。党的十九届五中全会统筹发展和安全,对我国未来五年和更长远时期的发展作了系统谋划,通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,其中就保障国家安全问题明确提出:“坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全,全面加强网络安全保障体系和能力建设。”^{[1]42}意识形态安全在国家安全中处于根本性、基础性地位,对其他领域的安全具有决定性影响。对于我们这样一个在14亿人口的大国执政的大党来说,做好意识形态工作、维护意识形态安全更具有重大意义。正因为如此,习近平总书记警示全党:经济建设是党的中心工作,意识形态工作是党的一项极端重要的工作,必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中,任何时刻不能旁落,否则就要犯无可挽回的历史错误^{[2]21}。全党必须把坚定维护国家意识形态安全放在特别重要的位置,通过做好新时代意识形态工作,切实保证国家意识形态安全。

1 意识形态安全是国家安全的基础和前提

生产力决定生产关系,经济基础决定上层建筑,上层建筑对经济基础具有一定的反作用。

收稿日期:2020-12-15

基金项目:研究阐释党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重大项目“新时代全面净化党内政治生态的制度体系研究”(20ZDA022),项目负责人:冯留建。

作者简介:韩强(1965—),男,博士,北京联合大学马克思主义学院教授,北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员。

上层建筑是指建立在一定的经济基础之上的各种制度、设施和意识形态的总和。也就是说,意识形态是上层建筑的重要组成部分,属于思想上层建筑,包括政治、法律思想、道德、艺术、哲学、美学、宗教、文化传媒等。意识形态的内涵及重要性决定了其在国家安全中的基础性地位。有学者认为,意识形态安全是指一个国家占主导地位的指导思想、政治意识形态处于稳定的状态。具体而言,意识形态安全主要包括指导思想的安全、理想信念的安全、价值信仰的安全等内容,涉及思想观念、道德价值、文化、经济、信息、生态、科技等诸多领域^[3]。也有学者提出,意识形态安全是指一个国家的主体意识形态或占统治地位的意识形态的主体地位与主导作用不受威胁、相对稳定与有序发展的状态,认为在后冷战时期,西方国家已经把意识形态安全提升到国家核心利益层面,将意识形态竞争纳入国家竞争的战略布局^[4]。由此笔者认为,意识形态安全是指一个国家的主流意识形态具有强大凝聚力和引领力,处于广泛认同、稳定可控、有序发展的状态。意识形态安全担负着从政治思想和理论层面维护国家安全的重要任务。任何政治制度、政权都以安全为第一要务,国家治理也以安全为基础和前提。国家安全包括政治安全、经济安全、文化安全、领土安全、军事安全等方面。在国家安全中,居于核心和统领地位的是政治安全,没有政治安全,国家安全就难以实现;在政治安全中,意识形态安全是基础和前提,没有意识形态安全,政治安全和其他安全也就失去了依托。因此,习近平总书记强调:“新形势下,意识形态领域斗争复杂尖锐,历史和现实都警示我们,思想舆论阵地一旦被突破,其他防线就很难守住。”^[2]^[23]过不了意识形态安全这一关,就过不了长期执政这一关。

1.1 意识形态安全是国家安全的重要组成部分

国家安全虽然被统治阶级高度关注并致力争取,但实现国家安全并非易事。实际上,随着社会发展和对执政规律认识的深化,人们对国家安全的认识有一个逐步演进的过程。在传统认识中,政治安全、经济安全、领土安全、军事安全等占有极其重要的地位,也是实现国家安全的首要任务,人们习惯上称之为传统国家安全观。随着国家综合实力的提升,特别是对于拥有庞大国土和人口的大国来说,影响国家安全的传统因素继续存在,但一些新的安全因素则不断凸显,其中政治、思想、文化因素即属此例。也就是说,对于实力上升的国家来说,往往国家安全的外部威胁与内部风险均会呈现上升态势,如果不能实现内部高度的政治制度、思想、文化认同,而是不同主张和势力各行其道,那么国家安全将面临极大的危险。也正因为如此,中国共产党作了建构新国家安全观的重要论断。在2014年4月15日中央国家安全委员会第一次会议上,习近平总书记提出:“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富,时空领域比历史上任何时候都要宽广,内外因素比历史上任何时候都要复杂,必须坚持总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路。”^[5]显然,在其中处于根本地位的政治安全中,意识形态安全是其重要组成部分。也有学者主张,要把维护意识形态安全摆在维护国家安全的首要位置^[6]。鉴于人们往往从认知-解释、价值-信仰、目标-策略层面解读意识形态,这三个层面代表了意识形态的基本定位和作用空间,因此我们可以认为,一旦国家政治认知、信仰、目标层面出现问题,国家安全危机将不可避免,一些国家的“颜色革命”正是意识形态危机的产物,而解决这一政治思想理论层面的问题,要远比解决单纯的经济、社会等问题要复杂和困难得多。

1.2 意识形态安全是国家治理的基本目标之一

国家治理是任何国家政权都面临的一个重大课题,要实现国家治理的现代化转型,实现国家治理科学有序、稳定高效,必须推进国家治理体系和治理能力现代化,使国家治理的一整套体制、制度更加成熟、更加定型,使制度优势真正转化成治理效能。因此,党的十九届四中全会聚焦发挥国家治理体系和治理能力优势,作出了《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》(下文简称《决定》),明确了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的总体目标,明确提出到中国共产党成立100年时在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;在此基础上,到2035年时各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;到中华人民共和国成立100年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。目标是美好的,但是危机与希望往往并存,在追求国家治理体系和治理能力现代化的过程中,安全永远是第一位的,没有安全,什么也谈不上。安全与否是检验国家治理是否成功的基本标准,特别是要把意识形态安全放在基础地位,这要求在政治上必须坚持加强党的全面领导,特别是坚决维护党中央权威和集中统一领导,健全完善党的领导制度体系,不断提高党科学执政、民主执政、依法执政的水平;坚持和完善人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治;坚持和完善中国特色社会主义法治体系,全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,提高党依法治国、依法执政能力。在文化上,繁荣发展社会主义先进文化,巩固全国人民团结奋斗的共同思想基础,特别是要坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度。在党的十九届四中全会构建的中国特色社会主义制度体系中,把马克思主义在意识形态领域指导地位的制度列为根本制度之一,充分体现了意识形态的极端重要性和在国家安全中的根本地位。国家治理必须聚焦意识形态安全,以意识形态安全引领和保证国家安全。

1.3 意识形态安全是党领导和执政的重要任务

增强忧患意识,做到居安思危,才能未雨绸缪,防患于未然。中国共产党是以马克思主义理论武装起来的无产阶级先进政党,以全心全意为人民服务为根本宗旨,鲜明的党性、人民性是其本质特征,是区别于一切其他政党的显著标志。这种鲜明的党性、人民性体现了党的意识形态属性。由于中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,也是执政党,因此坚持党的性质和理论、贯彻党的路线方针政策、走中国特色社会主义道路便成为主流意识形态。对于中国共产党来说,不断巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础,增强人民对中国特色社会主义理论、道路、制度、文化的认同和自信,使人民过上幸福美好的生活,便成为意识形态工作的根本任务,也成为衡量意识形态工作成功与否、国家意识形态安全实现与否的基本标志。同样,各种反动势力、错误思潮也会以此为攻击对象,对于中国共产党来说,通过开展意识形态斗争,捍卫马克思主义的真理性、增强“四个自信”的坚定性、强化科学民主依法执政的自觉性便成为必须筑牢的思想防线。加强党的意识形态工作,其目的就是要通过举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,坚定维护意识形态安全。历史上苏联等国的教训告诉我们,一个政权的瓦解往往是从思想领域开始的,思想上出了问题,防线往往不攻自破。尽管苏共下台、苏联解体只是苏联社会主义模式的失败,而非共产主义的失败,但也告诉我们,要避免国家安全隐患,必须从筑牢意识

形态防线做起,做好意识形态工作,以党的思想、理论、主张教育引导广大党员干部和人民群众,筑起意识形态安全的坚固屏障。

2 正确把握意识形态安全的突出特点

党的历史方位的变化使党面临着执政、改革开放、市场经济和外部环境的深刻考验,而自身存在的精神懈怠、能力不足、脱离群众和消极腐败的危险也更加严峻,加之改革进入攻坚阶段,发展进入关键时期,一些矛盾会显现出来。此外,外部环境的变化更加严峻复杂,特别是突如其来的新冠肺炎疫情加速了世界格局的变化,催化了业已存在的国家意识形态冲突,加剧了我国外部环境的复杂性。所有这些都必然反映在意识形态领域,构成对我国意识形态安全的严峻考验。从总体上看,我们要正确认识意识形态安全具有的突出特点,力争把握规律,正确应对,确保安全。

2.1 意识形态安全具有根本性

人和组织都是受一定的思想理论支配的,意识形态则构成支配人和组织的思想与行为的精神内核。一定的意识形态是一定社会存在的反映,并随着社会存在的变化而变化。当生产力发展、生产关系发生变化时必然反映到意识形态上来,一方面会形成新的与社会发展相适应的社会主流意识形态,另一方面过去的主流意识形态则降为非主流意识形态,这种意识形态并不会自动退出历史舞台,而是千方百计在各方面表现出来,形成对主流意识形态的干扰或冲击,表现为激烈的意识形态斗争。如果主流意识形态得到广泛认同,具有强大的统摄力,则社会意识形态处于安全稳定状态,反之则处于动荡和不安定之中。这种意识形态与社会发展的相互影响经常会在社会演进中反映出来,因为上层建筑对经济基础具有能动的反作用力,社会意识形态之争往往表现为不同社会存在、社会力量的角逐,而结果往往会形成社会中占主导地位的认识,也可称之为主流意识形态。主流意识形态既表现为对经济制度、社会形态等的总体认识,也表现为在诸多具体问题上形成主流性的观点,这种主流观点对社会发展的作用也是非常明显的,比如国有经济与民营经济之间时常存在“国进民退”和“民进国退”这样的意识形态争论,无论哪一方占上风都会影响整体或局部的社会发展,只不过其影响的好坏、大小取决于对争论的引导控制如何以及能否形成正确的主流观点。当然,“毫不动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展”构成这一问题的主流意识形态观念,为处理两者关系提供了正确遵循。但是,在涉及更具根本性的问题,如马克思主义指导、党的领导、民主、改革发展方向等重大问题上,如果争论失控,甚至错误观点占上风,其对国家改革发展的影响必然是整体性和具有颠覆性的,必须引起高度警惕。正如马克思在《政治经济学批判(1857—1858年手稿)》中指出的那样:“如果从观念上来考察,那么一定的意识形态的解体足以使整个时代覆灭。”^{[7]170}毛泽东也曾提出:“思想和政治又是统帅,是灵魂。只要我们的思想工作和政治工作稍一放松,经济工作和技术工作就一定会走到邪路上去。”^{[8]351}

2.2 意识形态安全具有系统性

意识形态不是支离破碎的思想和观念,而是系统、自觉地反映社会经济形态和政治制度的思想体系,系统性是其典型特征。从其内在构成看,其根本层次表现为价值观,由内而外表现为理论体系、话语体系和社会舆论。从其发生发展机理看,首先是个体性的意识和观念,尔后表现为群体性思想共识,之后上升为系统化具有自觉性的理论体系,最后形成在社会中占统治地

位的理论和学说。从意识形态构建看,需要运用理论体系、话语体系、传播体系、制度保障体系加以规制和引导。这种意识形态的系统性也决定了维护意识形态安全具有体系性,必须以系统思维开展工作,否则任何一个环节出现问题,都可能造成严重的意识形态安全隐患。也正因为如此,党的十九届五中全会强调,要坚持系统观念。在意识形态安全问题上,遵循系统观念,必须对各种意识形态形成、传播、影响的诸多环节加以关注、研判、引导和控制,增强对各种错误思潮观点的敏锐性,加强对网络大V和各种阵地的管理,完善相关管理制度,特别要建立健全网络综合治理体系,用系统性的视野和全面性的举措维护主流意识形态安全,防范化解各种意识形态风险。

2.3 意识形态安全具有潜在性

意识形态是一种存在于人的头脑中的关于社会形态和政治制度的系统观念。思想具有潜在性,其形成变化只有通过主体言行才能体现出来。也就是说,要维护意识形态安全,必须使社会整体形成对主流意识形态的高度认同,这就需要及时把一些怀疑、否定主流意识形态的人和观点识别出来,加以教育引导,或者批评、批判、斗争,对于广大党员来说尤应如此。但是,由于思想具有潜在性,完成这一任务并非轻而易举。从党内看,个别党员表面上拥护党的主张,但实际上并没有真正从思想上入党,并没有建立对党的理论和主张的高度认同,而是存在各种错误思想,如何识别这样的党员是非常困难的。同样,我们强调干部队伍要德才兼备,但对于干部的政治品德、职业道德、社会公德、家庭美德等,在识别中也往往存在一定难度,致使一些“两面人”隐藏在党内,甚至处于重要领导岗位,成为意识形态安全的重大隐患。另外一个经常看到的情形是,一些人只有在特定群体和隐秘环境中,才不再刻意隐瞒自己的政治观点,但党组织却难以真正掌握,只是在举报或公开披露后才使当事人的真正面目暴露无遗,这种潜在的风险是巨大的。准确识别和清除错误观点和“两面人”是意识形态工作的重要任务,也是一个挑战。从20世纪70年代末开始,苏联开始出现政治上的“夜间人”现象。这种情况在当时的苏联相当普遍,这反映了意识形态安全的潜在性,暴露出苏联在意识形态上的隐患,也成为苏联解体、苏共下台的重要诱因之一。正确认识和评价党员干部,特别是把握领导干部这一“关键少数”的基本政治思想态度,促使其不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,是确保意识形态安全的重要途径。

2.4 意识形态安全具有泛在性

从本质上看,意识形态是系统地、自觉地反映社会经济形态和政治制度的思想体系。由于政治概念的复杂多样,使作为政治核心内涵的意识形态也变得复杂多样,一些具体问题、具体工作、具体现象、具体事件经常会自觉或不自觉地和意识形态挂起钩来,以使问题受到重视、权益得到保障,并因此产生示范效应,使意识形态的泛在性日益突出,也使国家意识形态安全的外延变得更加宽泛,小事情产生大影响、普通问题变成政治事件更具普遍性,这反映了社会对意识形态的敏感性,使意识形态在一定程度上起到了价值引领、统一思想、凝聚共识、保护民众权益的作用。但过度的泛在解读也值得警惕,因为它扩大了意识形态之争的边界,挑起了更多的意识形态对立,造成了党群干群关系的紧张,损害了党和政府的形象。可以说,由刻意扩大意识形态外延导致的意识形态现象已成为一个突出问题,对此各级领导干部要增强意识形态的敏感性,本着服务群众的初衷及时解决群众诉求,避免由于久拖不决或作风简单引发群众不满,产生负

面意识形态舆情。

2.5 意识形态安全具有持久性

与传统安全相比,意识形态安全是一种更为持久稳定的安全。也就是说,一旦在社会各阶层民众中建立起对党和政府、对社会主义的高度认同,那么就会形成对社会主义主流意识形态的积极的可持续的支持,即使执政党出现失误也容易得到理解,不会立即造成执政危机。但是同样,一旦社会形成负面的意识形态共识,要扭转也往往十分困难。政治动荡、政权更迭可能在一夜之间发生,但思想演化是个长期过程。基于这样的认识,在意识形态安全工作中,要多做打基础利长远的工作,用改革发展的成就、制度的优势增强人民对中国特色社会主义的认同感,同时要注重补齐意识形态工作中的短板和漏洞,进一步增强主流意识形态的凝聚力和引领力,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,保证意识形态安全的稳定长久实现。

3 坚定维护国家意识形态安全的现实选择

我国已经进入实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的关键阶段,并将长期处于一个大有可为的历史机遇期,但仍然面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的挑战,特别是外部环境日益复杂,传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,维护国家安全的任务艰巨繁重。就意识形态安全来说,更面临着许多严峻的挑战,其中包括马克思主义理论真理性存在受到消解的风险,党的领导党的建设受到虚化弱化边缘化的冲击,社会主义核心价值观面临多元化价值观念的影响与挑战,中国日益走近世界舞台中央面临国际上一些势力的遏制与渗透,意识形态管理工作方式面临新媒体的影响与挑战,西方资本主义国家仍然妄图西化、分化中国等。有鉴于此,坚定维护国家意识形态安全是一项极为重大而紧迫的任务,完成这一任务是对全党的重大考验。完成这一任务必须坚持党性与人民性相统一、一元主导与多元参与相统一、价值理性与工具理性相统一、中国特色与国际话语建设相统一等原则^[10],把握工作重点,整体向前推进。

3.1 始终坚持党对意识形态工作的全面领导

做好意识形态工作,确保意识形态安全,必须坚持党的全面领导,把意识形态工作领导权牢牢掌握在手中。习近平总书记在全国宣传思想工作会议上曾指出:要加强党对宣传思想工作的全面领导,旗帜鲜明坚持党管宣传、党管意识形态。特别是要把意识形态领导权、管理权和话语权牢牢掌握在自己手中,任何时候、任何情况下都不能麻痹大意、大权旁落,只有牢牢掌握党在意识形态领域的领导权、管理权、话语权,才能保证党对意识形态工作的全面领导。党对意识形态工作的领导权集中体现在三个方面,一是始终坚持改革发展的正确政治方向。改革发展为了谁、依靠谁体现的是立场问题,也是根本意识形态问题,只有坚持改革发展为了人民、依靠人民、造福人民才能保证正确的政治方向,才能既不走封闭僵化的老路,也不走改旗易帜的邪路,坚定走中国特色社会主义道路,得到人民群众的衷心拥护。二是始终坚持马克思主义的指导。马克思主义是关于无产阶级和人类解放的科学理论体系,马克思主义的精髓是实事求是、具体问题具体分析,是理论和实际相结合,正是由于始终坚持这一理论精髓,中国革命、建设和改革才得以不断取得成功。巩固马克思主义的指导地位是意识形态工作的根本任务,是保证意识形态安全的定海神针。三是始终坚持正确的舆论导向。只有坚持正确的舆论导向才能把全党全国人民的思想统一起来,士气鼓舞起来,精神振奋起来,形成团结奋斗的局面。此外,坚持党的领

导还要全面落实意识形态工作责任制,明确党委主体责任、宣传部门领导责任及党组织主要负责人和关键岗位领导干部的工作责任,加强责任落实和严肃问责,切实做到党管宣传、党管阵地、党管舆论、党管媒体,守土有责、守土负责、守土尽责,确保意识形态安全。

3.2 切实增强意识形态安全意识,提高维护意识形态安全的敏锐性和自觉性

统筹发展和安全,增强忧患意识,做到居安思危,是中国共产党治国理政的一个重大原则。党的十八大以来,习近平总书记多次强调要增强忧患意识、防范风险挑战,党的十九大报告把防范化解重大风险摆在打好三大攻坚战的首位;在2018年1月召开的学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上的讲话中,习近平总书记特别强调增强忧患意识、防范风险挑战要一以贯之。在2019年1月召开的省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式讲话中,习近平总书记继续就防范化解政治、意识形态、经济、科技、社会、外部环境、党的建设等领域重大风险作出深刻分析、提出明确要求。特别是把意识形态风险独立出来,放在与政治、经济等风险同等重要的位置上,表明了意识形态风险的特殊地位。对此,全党要深刻认识意识形态工作的极端重要性,切实增强意识形态安全意识,保持对意识形态安全的敏锐性,及时作出正确应对,维护好意识形态安全。

3.3 健全完善马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度

制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性,实现制度化、规范化、程序化是做好任何工作的基本要求。做好意识形态工作必须把制度贯穿其中,建立科学的制度体系,以制度保障意识形态持久安全。有学者认为,西方意识形态渗透的实质是移植西方资本主义制度,因而意识形态风险本质上是制度风险,意识形态风险防控必须“运用制度威力”,以制度规范引领社会主义意识形态及核心价值观的发展,抵御西方意识形态渗透^[10]。党的十九届四中全会《决定》对于坚持完善中国特色社会主义制度进行了统筹规划,明确中国特色社会主义制度是由根本制度、基本制度、重要制度构成的系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,同时把马克思主义在意识形态领域指导地位的制度纳入根本制度之中。健全完善这一制度是做好意识形态工作的基本前提和重要标志,当前的重点是要健全用党的创新理论武装全党、教育人民的工作体系,完善党委(党组)理论学习中心组等各层级学习制度,建立学校思想政治教育全员、全程、全方位育人的体制机制,落实好意识形态工作责任制。要在实践中创新完善相关制度体制,发挥根本制度的统领作用,构建以根本制度为核心的制度体系,促进制度的有效实施。要把健全意识形态工作的党内法规制度规范体系放在基础地位,为意识形态工作提供规范制度保障。尤其要抓好《中国共产党宣传工作条例》的学习贯彻,进一步提升宣传工作科学化规范化制度化水平。要抓好意识形态制度的落实。一分部署,九分落实,要以钉钉子精神抓好制度落实,保证意识形态工作责任到人、监督到位、效能显著。

3.4 坚决批判各种错误思潮,争得话语权斗争的胜利

意识形态安全在很大程度上是靠话语权来实现的,话语权在一定程度上即为影响力,没有话语权,国家意识形态安全就会处于被动地位。争夺意识形态话语权,关键靠具有系统性、科学性和解释力的话语体系。这种话语体系核心是马克思主义理论及其中国化的最新成果,其中蕴涵着对中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好等的全部理论解答;基础是哲学社会科学,因为哲学社会发展水平,是一个民族思维能力、精神品格、文明

素质的重要反映,是一个国家价值观念和思想文化影响力的重要体现。巩固壮大我国社会主义意识形态,离不开中国特色哲学社会科学的繁荣发展。因此必须加快构建中国特色哲学社会科学,推进学科体系、学术体系、教材体系、话语体系建设,打造具有原创性、时代性、标识性的概念和理论,使我国哲学社会科学充分体现中国特色、中国风格、中国气派。在话语体系建构和话语权争夺的过程中,必须坚决批判各种错误思潮,因为各种错误思潮是主流意识形态的主要解构力量,如果不能有力回击历史虚无主义、西方宪政民主、普世价值、新自由主义、公民社会、西方新闻观等错误思潮和一系列错误观点,就会造成错误思潮泛滥,从而搞乱人们思想,混淆正确与错误、美与丑的界限,导致意识形态出现杂音、噪音、失控失序,社会混乱也就不可避免。其他国家“颜色革命”的发生无不是各种错误声音广泛传播误导舆论的恶果,我们必须引以为戒。

3.5 牢牢占领意识形态阵地

进行正确的理论研究、舆论引导都要靠各种意识形态阵地才能实现,为此必须加强意识形态阵地建设和管理,牢固占领各种传统和新型的意识形态阵地,始终唱响主旋律,弘扬正能量,打好主动仗。意识形态斗争是一场严峻激烈的思想斗争,必须增强阵地意识,主动占领各种阵地。正确的东西不去占领,错误的东西就会去占领,特别是在网络这一新领域已经成为意识形态斗争最前沿和主战场的情况下,占领这一阵地更具有必要性和紧迫性。在诸多意识形态阵地中,以报纸、广播、影视等为代表的传统媒体担负着神圣使命,它们作为党的新闻舆论工作的主体,在传播党的声音、宣传党的理论和路线方针政策中发挥着无可替代的作用,是社会舆论的主要引领者。我们要坚持党管媒体原则,坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主的方针,放大主流声音,消除噪音去除杂音,牢牢守住党的红色阵地;以网络、微信、博客等为代表的新媒体则日益发挥着重要的作用。新媒体借助网络化、移动化、交互化、便捷化正在迅猛发展,对人们的思想观念产生着巨大的影响。必须看到,目前意识形态领域安全风险防范工作呈现出前所未有的复杂局面,正由线下转变为线上,由明争转变为暗斗,由阶段性风险转变为常态化风险^[11]。对此,我们要坚持正能量是总要求、管得住是硬道理、用得好是真本事的原则,贯彻积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针,把握互联网传播规律,建立健全网络综合治理体系,全面提高网络治理能力,营造清朗的网络空间,让互联网更好造福社会造福人民。要把传统媒体和新媒体结合起来,构建网上网下一体、内宣外宣联动的主流舆论格局,建立以内容建设为根本、先进技术为支撑、创新管理为保障的全媒体传播体系,不断提高主流意识形态的传播力、引导力、影响力、公信力。

3.6 切实提高意识形态工作能力和水平

中国共产党既要政治过硬,也要本领高强,不断提高领导能力和执政水平是全党的一项根本任务。意识形态工作不同于其他工作,对能力有着特殊要求,在意识形态工作的诸多能力中,第一位的是政治能力。中国共产党始终强调,在干部干好工作所需的各种能力中,政治能力是第一位的。有了过硬的政治能力,才能做到自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。对于负责意识形态工作的干部来说,政治能力更为重要,政治能力要求更高。提高政治能力首先要把握正确政治方向,提高把握方向、把握大势、把握全局的能力,始终坚持拥护中国共产党领导和我国社会主义制度,与党中央保持高度一致,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”。其次要不断提高政治敏锐性和政治鉴别力,做到观察分析形势首先要把握政治

因素,看待问题首先要有政治思维,要善于透过现象看到本质、抓住本质。再次要提高保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力,做到在各种考验面前政治坚定、思想清醒、行动果断。不断提高政治能力是意识形态工作者的重要任务,必须自觉加强政治历练,增强政治自制力,始终做政治上的“明白人”“老实人”;必须注重提高马克思主义理论水平,以理论清醒保证政治坚定;要对党的政治纪律和政治规矩怀有敬畏之心,严格遵守党的政治纪律和政治规矩。此外,宣传思想干部还要不断掌握新知识、熟悉新领域、开拓新视野,加强调查研究,不断增强脚力、眼力、脑力、笔力,努力打造一支政治过硬、本领高强、求实创新、能打胜仗的宣传思想工作队伍^[2]³⁴²。

3.7 建立意识形态预警机制,及时化解意识形态风险

保证意识形态安全,建立有效的预警机制非常重要。目前各种社会力量滋长,各种思潮传播,各种风险积聚,迫切需要对多种意识形态因素进行有效监控,以防范可能的风险。调查表明,影响意识形态安全的主要因素从强到弱依次为:贫富差距、腐败与不作为、养老医疗住房教育不公平、党和政府公信力欠缺、外国干预与渗透、法治环境不良、环境污染与食品药品不安全、公民权利与自由保障不力、社会分化与社会思潮多元化、缺乏社会共识与凝聚力和公民道德素质滑坡^[12]。目前我们通过多种信息搜集途径建立了下情上达的有效机制,对于促进意识形态安全发挥了重要作用。但是这种机制的及时性、预警功能不够,难以及时发现问题,预测风险,因此有必要整合现有各种机制,形成便捷的预警机制。其中,要健全信息搜集机制,可以整合成立专门机构直接受理来自基层的各种信息,并根据紧急程度、密级高低、影响大小、性质门类、不同区域、国内国际等进行分类,设置优先标准,适当筛选后直接报送党中央,范围以中央委员为宜,同时收集各中央委员反馈意见,进行分析研判,推动中央形成决策。建立中国共产党中央委员会专门网站,接受来自基层的相关信息。该网站应为党的权威网站,由中央办公厅负责,基层信息收集应成为这一网站的重要职责,并使之成为最便捷的基层信息收集渠道。设置基层信息预警标准,当来自基层的特定信息明显满足重大、广泛、敏感等影响指标时,应触发预警机制,由中央委员会在规定时间内作出回应,在专门调查组调研的基础上,由中央政治局进行专题研讨,作出相应决策。这样可以有效化解基层舆情,形成安全保障机制。

总之,新时代国家意识形态安全面临新形势,坚定维护国家意识形态安全是全党的一项重要任务,我们要从实现好、维护好、发展好人民利益出发,确保国家安全,让全国各族人民在稳定的社会环境中工作学习和生活,充分体会社会主义制度的优越性,从而凝聚起发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的强大力量。

参考文献:

- [1] 本书编写组. 党的十九届五中全会《建议》学习辅导百问[M]. 北京:党建读物出版社,学习出版社,2020.
- [2] 习近平. 论党的宣传思想工作[M]. 北京:中央文献出版社,2020.
- [3] 殷豆豆. 维护意识形态安全的战略路径[N]. 光明日报,2015-12-02.
- [4] 王小娟,陈培伦,杨永建. 习近平意识形态安全思想的“六维向度”[J]. 云南农业大学学报(社会科学),2020(6):108-112.
- [5] 中央国家安全委员会第一次会议召开 习近平发表重要讲话[EB/OL]. (2014-04-15). http://www.gov.cn/xinwen/2014-04/15/content_2659641.htm.

- [6] 李中一. 维护国家意识形态安全研究[J]. 武警学院学报, 2020(9): 65-70.
- [7] 马克思恩格斯文集: 第8卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [8] 毛泽东文集: 第7卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [9] 洪晓楠, 王坤平. 新时代意识形态安全治理: 总体样态、原则遵循和实践方略[J]. 探索, 2020(6): 181-192.
- [10] 张三元. 论意识形态风险防控的制度逻辑[J]. 思想理论教育, 2020(12): 37-43.
- [11] 王海涛. 精准发力防范化解网络意识形态安全风险[N]. 哈尔滨日报, 2020-11-03.
- [12] 蒋英州. 我国意识形态安全的形势研判与维护策略探讨——基于3125份调查问卷的分析[J]. 学习论坛, 2020(11): 13-18.

Firmly Safeguard National Ideological Security

——Research on Important Spirit of the Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC

HAN Qiang

(School of Marxism, Beijing Union University, Beijing 100101, China)

Abstract: The Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC made overall plans for development and security, and made major thesis on firmly safeguarding the security of state power, institution, and ideology. Ideological security is the foundation and prerequisite of national security, and it plays a leading role in national security. Ideological security is fundamental, systemic, latent, ubiquitous, and persistent, so that to firmly maintain ideological security must always adhere to the Party's overall leadership of ideological work, effectively enhance the awareness of ideological security and improve the maintenance of ideological security, improve the sensitivity and consciousness of maintaining ideological security, improve the fundamental institution of Marxism's guiding position in the ideological field, resolutely criticize all kinds of wrong thoughts and win the struggle for the right to speak, firmly occupy various traditional and new ideological positions, effectively improve the ability and level of ideological work, establish an ideological early warning mechanism to resolve ideological risks in a timely manner. The whole Party must base itself on ideological security, lay a solid foundation for national security, and use national security to ensure the early realization of the goal of the great rejuvenation of the Chinese nation.

Key words: the CPC, regime security, institution security, ideological security

责任编辑: 王 慧

论“三大规律”与中国特色社会主义制度的成熟定型

卢国琪

(湖北大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430062)

摘要:制度的改革、完善与成熟和思想认识的发展深化有着本质的、必然的、稳定的联系。深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律这三大规律的认识,有助于推动中国特色社会主义制度不断走向成熟定型。共产党执政规律的核心问题是共产党的执政基础、自身建设和执政目标的问题,对中国特色社会主义制度的建立、改革、发展和完善起着思想指导作用,对共产党执政规律的全面认识是中国特色社会主义制度成熟定型的前提。社会主义建设规律的根本问题是弄清楚什么是社会主义、怎样建设社会主义的问题,对中国特色社会主义制度的建立、改革、发展和完善起着实践指导与推动作用,对社会主义建设规律的深刻认识是中国特色社会主义制度成熟定型的动力。人类社会发展规律是社会基本矛盾运动推动社会发展的反映,深化对人类社会发展规律的认识需要深刻理解社会基本矛盾与社会主要矛盾的区别与联系,对社会主要矛盾随生产力发展水平变化而变化的适时把握是中国特色社会主义制度成熟定型的关键。中国特色社会主义制度成熟定型成为深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律认识的必然结果。

关键词:三大规律;中国特色社会主义制度;成熟定型;社会主义国家建设

中图分类号:D24

文献标识码:A

文章编号:5007-5194(2021)01-0026-11

自党的十四大提出到建党一百周年的时候我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度这一目标以来,党的十五大、十六大、十七大都对制度建设提出了明确要求。党的十八大更是把制度建设摆到更加突出的位置,强调构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。十八届五中全会进一步强调,“十三五”时期要实现各方面制度更加成熟更加定型,国家治理体系和治理能力现代化取得重大进展,各领域基础性制度体系基本形成。党的十九大则明确提出分两个阶段分别实现“各方面制度更加完善”和“实现国家治理体系和治理能力现代化”的制度建设的目标。十九届二中全会提出“努力形成更加成熟更加定型的中国特色社会主义制度”。十九届四中全会提出三个阶段的制度建设目标:到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;到二〇三五年时各方面制度更加完善;到新中国成立一百年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。十九届四中全会不仅总结了党的十四大以来的制度建设目标与成就,同时总结了中国特色社会主义制度和国家治理体系具有的多方面显著优势。这也表明中国特色社会主义制度成熟定型取得了阶段性历史成就。

学术界围绕“中国特色社会主义制度成熟定型”也展开了研究,主要集中在中国特色社会主义制度成熟定型的重大意义^[1]、内核精神^[2]、发展历程^[3]以及推动中国特色社会主义制度更加

收稿日期:2020-09-25

作者简介:卢国琪(1963—),男,博士,湖北大学马克思主义学院教授,博士生导师。

成熟更加定型的方法^[4]等方面。这对我们认识中国特色社会主义制度成熟定型的重要作用大有裨益。但目前对中国特色社会主义制度为什么会成熟定型的研究还不够深入,需要我们继续探究中国特色社会主义制度走向成熟定型背后的动力与规律。本文认为,中国特色社会主义制度成熟定型与深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发 展规律的认识有着内在联系,对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发 展规律这三大规律认识的不断深化,推动了中国特色社会主义制度走向成熟定型。

1 共产党执政规律与中国特色社会主义制度的成熟定型

2002 年党的十六大报告首次正式提出要不断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。这三大规律的提出表明中国共产党既在探索共产党执政的特定规律,也将这个特定规律放在社会主义建设的普遍规律与人类社会发展的历史规律中去认识。中国共产党对三大规律的探索与认识,一方面作为认识的升华与理论结果反映在中国特色社会主义制度的精神与价值中,另一方面随着认识的不断深化也在不断推动中国特色社会主义制度的改革、完善和走向成熟定型。换言之,中国特色社会主义制度是在不断深化认识这三大规律的过程中走向成熟定型的。深化对共产党执政规律的认识,核心是认识共产党的执政基础、自身建设、执政目标(奋斗目标)等问题。对共产党执政规律的认识构成中国特色社会主义制度成熟定型的前提。

1.1 共产党执政规律及其核心问题

“规律就是事物联系和发展过程中所固有的本质的、必然的、稳定的联系。”^{[5]36-37}深化对共产党执政规律的认识,就是要充分认识到共产党执政与哪些因素存在固有的本质的、必然的、稳定的联系。“共产党执政规律是指把社会主义国家共产党的执政活动当作客体来研究,揭示共产党在实现对国家和社会生活的领导和管理过程中诸要素以及诸环节之间客观的内在的必然联系。”^[6]与共产党执政规律存在密切联系的因素固然较多,但核心因素是共产党的执政基础、自身建设与执政目标(奋斗目标)问题。

首先,共产党执政规律与共产党的执政基础存在本质的联系,执政基础也是共产党的立党基础。马克思、恩格斯指出:“历史活动是群众的活动,随着历史活动的深入,必将使群众队伍的壮大。”^{[7]287}共产党执政必须有坚实的群众基础。党和人民群众存在着血肉联系,是来自人民群众,是人民群众中的先进分子组成的政党,代表着人民群众的根本利益与长远利益。如果没有广大人民群众的支持,共产党执政就会失去依靠力量。共产党与人民群众的紧密联系有多种比喻,如鱼水关系、血肉联系等。但最深刻、最形象的是毛泽东曾经比喻的种子和土地的关系:“我们共产党人好比种子,人民好比土地。我们到了一个地方,就要同那里的人民结合起来,在人民中间生根、开花。”^{[8]1162}这里强调了一个基本要求,就是不论到任何一个地方,最重要的就是要处理好和人民群众的关系,和人民群众处理好关系的方法就是要关心人民群众疾苦,人民群众遇到的困难,要主动积极地帮助他们解决。其实,不论是哪一种比喻都给我们同一种启示:共产党是为人民群众执政的党、是依靠广大人民群众执政的党、是发展成果由人民群众共享的党。这就要求我们始终坚持以人民为中心的发展思想,始终坚持走群众路线,密切党与人民群众的关系。这也是群众路线成为党的根本工作路线、政治路线与组织路线的一个重要原因,也是“保持

党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位的必然要求”^{[9]367}。

共产党执政规律与执政基础的这种本质联系体现在政治制度上主要是人民当家作主的制度体系。在人民当家作主的制度体系中,“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排”^{[10]37}。这一制度充分显示了共产党执政的基础是广大人民群众。共产党除了代表最广大人民群众的利益之外没有自己任何特殊的利益,在共产党领导下的各级政府也是为人民服务的政府。在人民当家作主的制度体系中,协商民主制度在扩大、巩固共产党执政基础方面发挥了巨大作用。随着协商民主的发展和完善,在实践中广泛协商、多层协商、制度化协商等把代表不同利益的与不同阶层的人民群众纳入协商对象,通过“统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商及社会组织协商”^{[10]38},共产党执政基础在广泛的爱国统一战线的支撑下得到扩大和巩固。协商民主作为社会主义民主的重要形式,也由此成为实现党的领导的一种重要方式,它的独特优势表现在它不仅有利于实现党的领导,而且有利于推进社会主义民主的实现进程。简言之,巩固共产党执政基础在于“用制度体系保证人民当家作主”^{[10]36}。这是对中国共产党执政规律认识的深化,也是对社会主义国家共产党执政规律和社会主义建设规律的把握。

同时,共产党执政基础与实现共同富裕是紧密联系在一起的。追求共同富裕是人民的需要,也是人民的根本利益,因此坚持走共同富裕之路,成为巩固中国共产党执政基础的必然要求。习近平指出:“全党必须牢记,为什么人的问题,是检验一个政党、一个政权性质的试金石。”^{[10]44-45}中国共产党的奋斗目标就是带领人民创造美好生活,让全体人民更多更公平享有改革发展成果,把实现全体人民共同富裕作为共产党人的一种责任。新时代我们坚决打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,逐步实现共同富裕,这既是建成全面小康社会巩固执政基础的伟大创举,也是对共产党执政规律认识的深化。

其次,共产党执政规律与共产党自身建设存在必然的联系。共产党为了赢得广大人民群众的支持,必须加强自身建设。中国共产党在历史上的各个时期都紧密结合历史任务而加强党的建设,并成为党的优良传统和作风,推动着党不断走向壮大和胜利。中华人民共和国成立以后,中国共产党作为执政党,仍然不断加强党的自身建设,带领全国人民推动社会主义现代化建设,取得了举世瞩目的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。加强党的建设,其目的是“把党建设成为始终走在时代前列、人民衷心拥护、勇于自我革命、经得起各种风浪考验、朝气蓬勃的马克思主义执政党”^{[10]62}。加强党的建设不仅在革命时期很重要,而且在建设、改革时期更重要。正是认识到党的建设的重要性,所以党中央强调要从长期性和复杂性的高度深刻认识党面临的“四大考验”与“四大危险”。“四大考验”与“四大危险”具有鲜明的针对性和警惕性。为了经受住“四大考验”、防范“四大危险”,就需要“坚持问题导向,保持战略定力,推动全面从严治党向纵深发展”^{[10]61}。中国共产党成立以来的历史表明,什么时候放松了共产党自身建设,党的事业就会出现曲折乃至出现重大失误;什么时候加强了共产党自身建设,党的事业就会出现生机和繁荣。因此,认识中国共产党的执政规律,在很大程度上可以说其核心就是认识中国共产党自身建设的规律。

再次,共产党执政规律与共产党执政目标(奋斗目标)存在着稳定的联系。中国共产党加强自身建设,其目的是为了实现党的奋斗目标。中国共产党在成立初期就有鲜明的奋斗目标,这

个奋斗目标以党的二大提出的“两个纲领”为标志。党的最高纲领是实现共产主义,最低纲领在不同历史时期随着党的阶段性主要任务而变化。在新民主主义时期,共产党人正是朝着党的二大制定的“最低纲领”而不惜牺牲努力奋斗,带领人民实现了建立人民新政权的奋斗目标。中华人民共和国成立之后中国共产党制定了过渡时期的总路线,这是一个阶段性目标,到1956年基本实现,建立起了社会主义制度。在改革开放时期,中国共产党制定了“三步走”战略目标,且围绕目标进行不懈奋斗。如今解决人民温饱问题和达到小康水平这两个奋斗目标已经实现。为实现第三个奋斗目标,在中国特色社会主义进入新时代后中国共产党继续坚持发展是党执政兴国的第一要务这个理念,制定了中长期发展目标:2035年基本实现社会主义现代化;本世纪中叶把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。这样的分阶段实施的奋斗目标也是中国共产党的执政目标。中国共产党作为执政党,根据时代变化始终有明确的执政目标,这是共产党执政规律的客观要求。

1.2 对共产党执政规律的全面认识是中国特色社会主义制度成熟定型的前提

中国特色社会主义制度是在中国共产党的领导下逐步建立、改革和完善的,也是一个走向成熟定型的制度发展过程。一方面共产党执政规律需要体现在社会主义制度中,即用社会主义制度来规定和规范共产党的执政行为,体现共产党的执政理念,实现共产党的执政目标;另一方面在深刻认识和总结共产党执政规律的指导下社会主义制度又得以不断建立、改革和完善而走向成熟定型。坚持中国共产党的全面领导,就需要全面深刻认识、把握和遵循共产党执政规律,推动中国特色社会主义制度成熟定型。

中国特色社会主义制度的内核是坚持中国共产党领导,中国特色社会主义制度的成熟定型需要与共产党执政规律保持一致。不论是理论层面还是实践层面,中国特色社会主义制度都始终存在一个内核,这个内核就是坚持中国共产党领导、坚持马克思主义指导、坚持社会主义基本原则,而其中最根本点又是坚持中国共产党领导。包括经济、政治、文化、社会、生态、军事、外事等各方面的制度,都要从这个内核中找到行动指南或者指导思想,即贯彻落实和体现党的指导思想、理论、路线、方针和重大决策部署等。概言之,中国特色社会主义的具体制度从初步探索到正式形成,从初步实践到改革完善,都需要深化对中国共产党的执政基础、自身建设、执政目标(奋斗目标)等重大问题的认识,与共产党执政规律协调一致,尤其是与共产党执政目标(奋斗目标)保持一致。深化对共产党执政规律的认识是一个过程,中国特色社会主义制度的成熟定型也需要一个过程,使中国特色社会主义制度的成熟与定型符合共产党执政规律。

中国特色社会主义制度的成熟定型以解决共产党执政规律核心问题为指向,在问题解决中不断走向成熟定型。在中国特色社会主义制度成熟定型的过程中,共产党执政基础是制度的制定、成熟和定型需要深刻认识的问题。不论是根本制度,还是基本制度和重要制度,其内容体系的构成要件都源于人民群众的历史实践与现实实践,在制度的制定、形成、成熟完善中找到维护和发展人民群众利益的方法,从而确保社会主义制度维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益和长远利益。同时,社会主义制度又在人民群众的实践中去贯彻执行,使制度优势在人民群众的生产生活实践中充分显示出来。这就以制度保障的形式巩固了中国共产党的执政基础。

中国共产党自身建设是中国特色社会主义制度成熟定型的必要内容。在中国特色社会主义制度成熟定型的过程中,中国共产党自身建设问题同样是制度的制定、成熟和定型需要深刻

认识的问题。不论是根本制度,还是基本制度和重要制度,都包含着从严治党的制度要求与勤政廉政的制度精神。要把从严治党制度化,从而让全体党员干部在制度的规范下贯彻落实“全心全意为人民服务”的宗旨,将“权力关进制度的笼子里”的制度治党理念转化成风清气正的党风政风与社风,让人民群众更加拥护共产党执政、支持共产党执政。中国共产党的自身建设需要统筹推进,不论是党的政治建设还是思想建设、组织建设还是作风建设、纪律建设还是制度建设,都对中国特色社会主义制度成熟定型起到极大的推进作用。

共产党执政目标(奋斗目标)是中国特色社会主义制度成熟定型的重要内容。在中国特色社会主义制度成熟定型的过程中,中国共产党执政目标(奋斗目标)是制度的制定、成熟和定型需要深刻认识的问题。从制度理念与价值取向来看,不论是根本制度,还是基本制度和重要制度,其内容体系的构成要件都体现着中国共产党的奋斗目标。不论是近期奋斗目标,还是中长期奋斗目标,很多都以制度的形式确立下来了,确保富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的奋斗目标在中国特色社会主义制度的保障与指引下逐步实现。在实现这个中华民族伟大复兴中国梦的过程中,中国共产党确立了“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局,一方面按照这两个重要决策部署与奋斗目标在修改相关制度,另一方面也在制定新的制度,确保决策部署的贯彻落实与奋斗目标的顺利实现。正是在共产党执政目标(奋斗目标)与制度建设的交互运动中不断推进中国特色社会主义制度走向成熟定型。因此,对共产党执政规律的全面认识是中国特色社会主义制度成熟定型的前提,中国特色社会主义制度成熟定型是深化对共产党执政规律认识的必然结果。

2 社会主义建设规律与中国特色社会主义制度的成熟定型

对社会主义建设规律的认识与把握,不仅需要在思想理论上坚持马克思主义的指导,而且需要结合社会主义国家的建设实践。在很大程度上说,社会主义建设实践及其经验的总结与提升是认识社会主义建设规律的关键。制度作为思想与实践的产物,社会主义国家制度的建立、改革、完善和发展一方面反映或者体现社会主义建设规律及其实践,另一方面对社会主义建设规律的正确认识推动着社会主义制度的发展与完善。对社会主义建设规律的深刻认识与中国特色社会主义制度成熟定型是紧密联系在一起:中国特色社会主义制度走向成熟定型离不开对社会主义建设规律根本问题的深刻认识,中国特色社会主义制度是在深刻认识社会主义建设规律根本问题的历史过程中逐步走向成熟定型的。

2.1 社会主义建设规律的根本问题

深化对社会主义建设规律的认识,核心要义是弄清楚什么是社会主义、怎样建设社会主义这个根本问题。因此,社会主义建设规律既是一个理论问题,也是一个实践问题。马克思主义在理论上给社会主义国家提供了思想引领与奋斗目标,但更多地需要社会主义国家将马克思主义的一般原理与本国实践相结合,制定社会主义制度和正确的路线方针政策来推动社会主义建设。中国共产党是在艰辛的理论探索和不懈的实践创新中不断走向成熟的,在认识社会主义建设规律过程中既没有回避社会主义建设实践的曲折历史,也不断总结提炼社会主义建设实践的成功经验,从而领导中国人民进行社会主义现代化建设,实现了国家与民族从“站起来”到“富起来”的历史进步,并逐步走向“强起来”。

从社会主义发展史来看,对社会主义建设规律的认识是一个不断深化的过程。中华人民共和国成立之后在中国共产党的领导下进行了“三大改造”,初步建立起了社会主义制度。这为中国共产党和中国人民认识社会主义建设规律从理论到实践都奠定了坚实的基础。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体积极探索如何建设社会主义,提出了“四个现代化”建设目标。同时,毛泽东也给我们留下了两篇极具价值的经典文献——《论十大关系》与《关于正确处理人民内部矛盾的问题》,这都是对社会主义建设规律的初步探索。在对社会主义建设规律的认识与实践上,党在改革开放以前既取得了很大成就,也经历了艰辛和曲折。基于这段历史的成功和失败、正确和错误的反复比较,党对什么是社会主义、怎样建设社会主义有了更加清晰的认识。“社会主义的本质,是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^{[11]373}邓小平关于社会主义本质的这种深刻论述,是对社会主义建设规律的根本性问题作出的科学回答,也标志着中国共产党对社会主义建设规律有了新的认识。

同时,随着社会主义建设实践的发展需要深化对社会主义建设规律的认识,从而更好地推进社会主义现代化建设。“中国共产党始终强调要科学认识和把握中国特色社会主义建设规律。”^[12]随着中国特色社会主义现代化建设的实践发展进入新的历史阶段,需要在“什么是社会主义、怎样建设社会主义”这个认识的基础上回答社会主义建设规律及其实践提出的新问题,即对“坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”这个重大时代课题作出明确的回答。对这个重大时代课题的回答能够深化对社会主义建设规律的认识。党的十九大报告用“八个明确”回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义的问题;用“十四个坚持”回答了怎样坚持和发展中国特色社会主义的问题。“八个明确”与“十四个坚持”是互为整体、不可分割的关系,都是深化社会主义建设规律认识的必然结果。“八个明确”与“十四个坚持”在理论层面和实践层面的不断坚持和发展,必将给社会主义建设规律注入新的思想内容,从而更加坚定不移地建设中国特色社会主义。

2.2 对社会主义建设规律的深刻认识是中国特色社会主义制度成熟定型的动力

在深化对社会主义建设规律的认识过程中,需要正确认识和深刻把握社会主义理论的基本原则,认真总结中国特色社会主义建设历史的经验与教训,科学把握当今时代的发展趋势,正确判断中国特色社会主义所处的历史方位与发展阶段,从而全面深刻认识社会主义建设规律。对社会主义建设规律的认识也在理论与实践两个维度上不断推动中国特色社会主义制度的建立、改革、发展和完善,从而为制度成熟定型提供了理论与实践的动力。也可以说,中国特色社会主义制度是在深化对社会主义建设规律认识的历史过程中逐步成熟定型的。

从历史来看,中国的社会主义革命主要是1949年中华人民共和国成立到1956年“三大改造”完成向社会主义过渡这段时间。建立社会主义基本制度,“成功实现了中国历史上最深刻最伟大的社会变革,为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础”^{[13]620}。自此,中国的社会主义不仅仅是理论形态和运动形态的社会主义,而是开始迈进制度形态的社会主义。从进入制度形态的社会主义开始,中国共产党一直重视有中国特色的社会主义制度建设。到了1992年,邓小平提出:“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。”^{[11]372}在此基础上,党的十四大鲜明提出到建党一百周年的时候我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度这一制度建设

的目标。从此,“努力形成更加成熟更加定型的中国特色社会主义制度”成为中国特色社会主义现代化建设的重要任务。

在这个深化社会主义建设规律认识与推动中国特色社会主义制度建设与发展的过程中,中国特色社会主义制度的成熟定型始终离不开“社会主义”与“中国特色”的有机融合。在中国特色社会主义制度的制定形成和成熟定型的过程中,始终是紧扣“社会主义”和“中国特色”这两个关键来进行和实现的。紧扣“社会主义”这个关键,就是指根本制度、基本制度和重要制度其内容体系的核心精神需要牢牢坚持科学社会主义的基本原则;紧扣“中国特色”这个关键,就是指根本制度、基本制度和重要制度其内容体系的可行性必须符合中国的实际情况,也就是把制度确立在中国的大地上,建立在中华民族的历史文化传统和社会主义现代化建设的时代特征基础上,建立在中国人民的根本利益与长远利益的基础上。正是在制度的建立、改革与完善过程中坚持二者的有机融合,使中国特色社会主义制度既符合科学社会主义的基本原则又切合中国的国情实际,从而不断推动制度走向成熟定型。这其实也是在中国特色社会主义制度成熟定型的过程中不断深化对社会主义建设规律认识的过程与结果。在这个意义上,对社会主义建设规律的深刻认识成为推动中国特色社会主义制度成熟定型的动力,而中国特色社会主义制度成熟定型是深化对社会主义建设规律认识的必然结果。

从中国特色社会主义制度成熟定型的历史发展过程来看,在其背后是对社会主义建设规律的认识与把握的不断深化。深化对社会主义建设规律的认识有一个历史过程,中国特色社会主义制度成熟定型与这个认识的历史过程呈现一致性与随同性。深化对社会主义建设规律的认识关键是弄清楚什么是社会主义、怎样建设社会主义这个根本问题,中国特色社会主义制度成熟定型也是围绕什么是社会主义、怎样建设社会主义这个根本问题来展开的。中国特色社会主义进入新时代深化对社会主义建设规律的认识,也就非常明晰地体现在十八届三中全会对全面深化改革总目标的提出——“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”,以及十九届四中全会对中国特色社会主义制度优势的明确阐释,和十九届五中全会对二〇三五年远景目标的规划等方面。到本世纪中叶时中国特色社会主义制度成熟定型的目标确定,既是对社会主义建设规律的深刻认识和科学把握,也是社会主义建设规律在制度领域里的生动体现。

3 人类社会发展规律与中国特色社会主义制度的成熟定型

“生产力与生产关系矛盾运动的规律,是人类社会发展的基本规律。”^{[5]116}“经济基础与上层建筑矛盾运动的规律,是人类社会发展的另一个基本规律。”^{[5]121}人类社会发展规律也就主要是指社会基本矛盾运动推动社会发展这一规律,本质是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的互动关系,表现为社会基本矛盾和社会主要矛盾的互动关系。深化对人类社会发展规律的认识,关键在于深刻理解社会基本矛盾和社会主要矛盾的区别与联系。社会基本矛盾是贯穿社会发展过程始终的矛盾,社会主要矛盾是社会基本矛盾的外在表现形式,它随生产力发展的变化而变化。对社会主要矛盾随生产力发展而变化的正确认识与适时把握,是推动制度变革的关键。社会主义制度的建立本身就是建立在资本主义或半殖民地半封建状态下的社会基本矛盾和主要矛盾基础上的,同时也是在不断解决社会主义状态下的社会基本矛盾和主要矛盾的过程

中走向成熟和完善的。

3.1 人类社会发​​展规律蕴含的社会基本矛盾与社会主要矛盾

“唯物史观是深化对人类社会发​​展规律认识的理论基石。”^[14]人类社会发​​展规律告诉我们,人类社会之所以能够向前发​​展,是因为生产力与生产关系之间矛盾运动和经济基础与上层建筑之间矛盾运动的推动。对人类社会发​​展规律的认识及其深化,需要区分社会基本矛盾和社会主要矛盾的差别与联系。这对深化认识共产党执政规律、社会主义建设规律同样具有非常重要的意义。

社会基本矛盾是贯穿社会发​​展过程始终的矛盾,它不仅规定社会发​​展过程的基本性质,而且还规定社会发​​展过程的基本趋势,尤其是对社会历史发​​展起到根本推动作用。作为人类社会发​​展的动力,它的作用主要表现为:第一,在整个社会基本矛盾运动中生产力是最基本的动力因素,生产力是整个人类社会向前发​​展的最终决定力量。生产力决定生产关系,进而决定其他社会关系的基本面貌,决定世界发​​展的历史进程。正如恩格斯指出:“17 世纪和 18 世纪从事制造蒸汽机的人们也没有料到,他们所制作的工具,比其他任何东西都更能使全世界的社会状态发生革命。”^{[15]561}这是从欧洲视野强调生产力发​​展在推动社会前进中的巨大作用。近代工业文明“首次开创了世界历史,因为它使每个文明国家以及这些国家中的每一个人的需要的满足都依赖于整个世界,因为它消灭了各国以往自然形成的闭关自守的状态”^{[7]566}。这是从世界视野再次强调生产力在推动社会向前发​​展中的作用。第二,社会基本矛盾特别是生产力和生产关系的矛盾,决定着社会中其他矛盾的存在和发​​展。生产力与生产关系的矛盾和经济基础与上层建筑的矛盾相比较,则是更为基本的矛盾,它决定经济基础与上层建筑的矛盾的产生和发​​展。正是从这个意义上讲,“一切历史冲突都根源于生产力和交往形式之间的矛盾”^{[7]567-568}(在这里,马克思、恩格斯把生产关系称为“交往形式”)。同时,经济基础与上层建筑的矛盾运动对生产力与生产关系的矛盾运动同样具有影响和制约作用,其原因在于,生产力与生产关系矛盾的最终解决,直接依赖于经济基础与上层建筑矛盾的解决。一句话,社会基本矛盾从根本上影响和促进人类社会形态的变化和发​​展。

社会主要矛盾是社会基本矛盾在某一历史时期最突出的表现形式,在不同的历史时期社会主要矛盾是不相同的,在同一历史时期其表现形式也是不断变化的。从党的八大开始,中国共产党认识到社会主义社会的主要矛盾是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。这个认识一直持续到党的十九大召开之前。随着中国特色社会主义进入新时代,党的十九大报告提出社会主要矛盾发生转变,而这种转变是全局性的和长远性的,随之而来的是社会主义现代化建设任务发生变化。“这种深刻变化具体反映在我国社会主要矛盾问题上,就是社会需求和社会生产两个方面情况都发生了变化。”^{[16]67}社会主要矛盾发生转变,是社会基本矛盾运动内容变化的结果。而在社会基本矛盾运动中最活跃的是生产力的发​​展,也就是说,中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾发生转变是社会主义生产力快速发​​展的结果。反过来,解决社会主要矛盾仍然要回到社会基本矛盾问题上,即从生产力与生产关系的互动关系入手,一方面坚持发​​展生产力,尤其是发​​展科学技术,另一方面优化生产关系,尤其是使市场在配置资源中起决定性作用和更好地发挥政府作用,同时加快推进党和国家机构改革,坚持和完善中国特色社会主义制度,加快实现国家治理体系和治理能力现代化。这也表明,对人类社会发

展规律认识的不断深化在推动中国特色社会主义制度逐步成熟定型。

3.2 对社会主要矛盾变化的适时把握是中国特色社会主义制度成熟定型的关键

社会主要矛盾转变决定了社会主义现代化建设与中国共产党执政目标发生深刻变化,解决满足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成为社会主义现代化建设的中心任务与中国共产党执政的重要目标。虽然社会主要矛盾发生了变化,但我们需要把握“变”与“不变”的内在联系:社会主要矛盾是变化了,这是客观存在的,但“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变”^{[10][12]}。这就决定了社会主要矛盾转变之后在社会主义现代化建设中仍然要着力发展生产力、改善生产关系,加强上层建筑尤其是中国特色社会主义制度的全面深化改革,不断使中国特色社会主义制度成熟定型,来解决社会主要矛盾,满足人民美好生活的需要,彰显社会主义制度优越性和共产党执政规律与社会主义建设规律。

这也意味着,对社会主要矛盾随生产力发展而变化的适时把握是中国特色社会主义制度成熟定型的关键,而中国特色社会主义制度的成熟定型与社会主要矛盾的变化及其解决也存在一致性的紧密关系。当社会主要矛盾是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的时候,中国特色社会主义制度的建立与改革要与解决这个主要矛盾相适应相协调;当社会主要矛盾发生变化之后,中国特色社会主义制度的完善和发展、成熟和定型也要与矛盾解决相适应相协调,这样确保中国特色社会主义制度适应社会发展规律并不断解决社会主要矛盾。因而我们可以发现,随着社会主要矛盾转变的提出,以习近平同志为核心的党中央加快了党和国家机构改革步伐,对中国特色社会主义制度的成熟定型明确了两个阶段的目标任务。这也说明,中国共产党不断深化对人类社会发​​展规律的认识,及时作出社会主要矛盾发生转变的正确判断,这为中国特色社会主义制度成熟定型提供了思想指引与行动指南。

对社会主要矛盾变化的适时把握,也要求中国特色社会主义制度成熟定型要与目标参照物和手段参照物相一致。实现“人民对美好生活的向往”是中国特色社会主义制度更加成熟更加定型的目标参照物,解决“发展不平衡不充分”问题是中国特色社会主义制度更加成熟更加定型的手段参照物。现阶段,为了确保中国特色社会主义制度更加成熟定型,不论是根本制度,还是基本制度和重要制度,其内容体系需要紧紧围绕“人民对美好生活的向往”与“发展不平衡不充分”这两个至关重要的问题来改革、调整和完善。对照目标参照物,中国特色社会主义制度在自我完善和发展的过程中需要始终坚持人民利益至上的原则,不断实现人民对美好生活的需要。对照手段参照物,中国特色社会主义制度在自我完善和发展的过程中需要坚持以人民为中心的发展理念,把“发展不平衡”通过制度保障向“平衡发展”转变,把“发展不充分”通过制度保障向“充分发展”转变。这两个转变的实现标志,就是通过成熟定型的中国特色社会主义制度保障人民实现共同富裕和人的全面自由发展。也就是说,在不断深化对人类社会发​​展规律认识的过程中,中国特色社会主义制度更加成熟定型的标志和目标是共同富裕和人的全面自由发展的融合状态。

4 结论

努力形成更加成熟定型的中国特色社会主义制度,是中国共产党肩负的重要任务与历史使

命。中国特色社会主义制度的成熟定型是一个继承与发展的过程。在这一过程中,我们需要坚持和完善现有制度的同时实现根本制度、基本制度和重要制度的整合,发挥其实质性作用,推进整个制度的成熟定型^[17];既注重国家治理体系改革,又注重国家制度体系自我完善与发展。一方面,推进国家治理体系和治理能力现代化为目标的全面深化改革,以坚持和巩固中国特色社会主义制度及其所承载的价值规范为行动原则和方向;另一方面,中国特色社会主义制度的完善与发展通过治理改革激发制度优势、转化制度效能、弥补制度缺陷来达成。这两个方面相辅相成,引导中国特色社会主义制度不断走向成熟定型^[18]。中国特色社会主义制度能够更加成熟定型,与其自身具有的显著优势是密不可分的,其“制度执行力、治理能力已经成为影响我国社会主义制度优势充分发挥、党和国家事业顺利发展的重要因素”^{[19]29}。因此,中国共产党和人民对中国共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的深刻认识,在不断推动中国特色社会主义制度走向成熟定型,而中国特色社会主义制度成熟定型也是这三大规律的体现、认识与实践的必然结果。

参考文献:

- [1] 李景治. 充分认识中国特色社会主义制度更加成熟更加定型的重大意义[J]. 红旗文稿, 2019(8): 41.
- [2] 汪仕凯. 有机统一政治: 中国特色社会主义制度成熟定型的内核[J]. 学术月刊, 2020(2): 76-85+94.
- [3] 穆兆勇. 走向成熟定型: 中国特色社会主义制度发展历程与成就[J]. 马克思主义与现实, 2020(2): 50-58.
- [4] 姜淑萍. 努力推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型[J]. 中共党史研究, 2019(5): 27-28.
- [5] 本书编写组. 马克思主义基本原理概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2018.
- [6] 高中伟. 对共产党执政规律研究的几点认识[J]. 中国特色社会主义研究, 2006(6): 56-61.
- [7] 马克思恩格斯文集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [8] 毛泽东选集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [9] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2014.
- [10] 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.
- [11] 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [12] 辛向阳. 深刻认识和把握中国特色社会主义建设规律[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(1): 28-32.
- [13] 胡锦涛文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 2016.
- [14] 李秀潭. 关于深化对人类社会发规律认识的若干思考[J]. 中共中央党校学报, 2003(2): 11-18.
- [15] 马克思恩格斯文集: 第9卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [16] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M]. 北京: 学习出版社, 2018.
- [17] 房广顺, 徐文文. 中国特色社会主义制度成熟定型的时代诉求[J]. 沈阳大学学报(社会科学版), 2020(4): 148-152.
- [18] 郭为桂. 中国特色社会主义制度成熟定型的逻辑进路——兼从党的十九届四中全会解读中国社会主义现代化模式[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(1): 4-17.
- [19] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面深化改革论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2014.

On the “Three Laws” and the Socialist System with Chinese Characteristics’ Well-developed and Maturity

LU Guoqi

(School of Marxism, Hubei University, Wuhan 430062, China)

Abstract: There is an essential, inevitable and stable connection between the reform, perfection and maturity of the system and the development and deepening of ideological understanding. Deepening the understanding of the three laws of the Communist Party’s ruling law, socialist construction law and human society development law will help to promote the socialist system with Chinese characteristics to mature and well-developed. The core issue of the ruling law of the Communist Party is the ruling foundation, self construction and ruling goal of the Communist Party, which plays an ideological guiding role in the establishment, reform, development and improvement of the socialist system with Chinese characteristics. A comprehensive understanding of the ruling law of the Communist Party is the prerequisite for the maturity and finalization of the socialist system with Chinese characteristics. The fundamental problem of the law of socialist construction is to make clear what socialism is and how to build socialism. It plays a practical guiding and promoting role in the establishment, reform, development and improvement of the socialist system with Chinese characteristics. A profound understanding of the law of socialist construction is the driving force for the maturity and finalization of the socialist system with Chinese characteristics. The law of human social development is the reflection of the movement of basic social contradictions to promote social development. To deepen the understanding of the law of human social development, we need to deeply understand the differences and connections between the basic social contradictions and the main social contradictions. Timely grasp of the changes of the main social contradictions with the development level of productive forces is the key to the maturity and finalization of the socialist system with Chinese characteristics. The maturity and finalization of the socialist system with Chinese characteristics is the inevitable result of deepening the understanding of the ruling law of the Communist Party, the law of socialist construction and the law of human social development.

Key words: three laws, socialist system with Chinese characteristics, well-developed and maturity, socialist country construction

责任编辑:赵 超

论美好生活的自由之维

张三元

(武汉工程大学 管理学院,湖北 武汉 430205)

摘要:在美好生活中,自由是一个核心因素。人们对美好生活的愿景是基于自身对自由的理解及其实现为依据的。在马克思主义唯物史观中,人的自由活动渐次呈现、步步递进,以美好生活为感性表现形式,以“自由个性”为终极目标,而“真正的自由”则是美好生活的终极存在方式。新时代美好生活呈现的不是未来社会“真正的自由”的完全形态,而是其初级阶段,人们在获得一定程度自由的同时,也存在着诸多限制。从根本上说,生产力不发达制约着人们超越“物的依赖性”“丰富的需要”和“普遍交往”的形成以及“人的本质力量”的发挥。以自由为基本特质的美好生活是劳动创造的结果,是人的自我实现。因此,自由能力是创造美好生活的第一动力。新时代我们需要通过全面深化改革和共建共享共治来提升人的自由能力,以创造美好生活 and 实现人的全面自由发展。

关键词:美好生活;社会主义自由;自由能力;社会主义现代化建设

中图分类号:D24

文献标识码:A

文章编号:5007-5194(2021)01-0037-12

在美好生活中,自由是一个核心因素;没有自由的生活,不是美好生活。人们对美好生活的愿景是基于自身对自由的理解及其实现为依据的,通过人们的自由活动,美好生活才有可能实现并展现出千姿百态。近些年来,学界对美好生活进行了广泛而深入地研究,主要集中在美好生活的理论基础、实践向度^[1]、价值引领^[2]、制度保障^[3]以及马克思的美好生活观^[4]、唯物史观视域的美好生活^[5]等问题上。这有利于我们理解美好生活的含义与价值,但目前少有将自由作为美好生活的基本内容和实现条件进行的拓展性研究,从而使相关研究缺少一种理论的深度。对于自由,人们往往在自由与“限制”的关系中来理解自由的相对性。同时,自由的历史也具有相对性。自由是一个过程,一个不断趋向未来的过程,最终实现马克思所说的人的自由全面发展与自由人的联合体。美好生活亦是如此,是一个不断促进人民自由发展的过程。这种共通性既决定了美好生活的自由品质,也决定了美好生活以“真正的自由”为终极存在形式。需要强调的是,在社会主义核心价值观中,自由居于中间层面即社会层面的首位,承担着承上启下、融会贯通的历史重任,彰显出自由与中国梦以及美好生活的内在统一。美好生活不是美好的个人生活,而是美好的社会生活,社会性是其基本特性,自由的实现意味着美好生活的莅临,而美好生活的莅临则意味着人们开始步入“实在的自由”。因而本文拟从马克思主义唯物史观的角度论述美好生活的自由特性,以有助于我们更好地认识美好生活的发展趋势。

收稿日期:2020-11-18

基金项目:国家社会科学基金重点项目“人类命运共同体视阈下中国价值的跨文化传播研究”(18AKS004),项目负责人:张三元。

作者简介:张三元(1962—),男,武汉工程大学管理学院教授,博士生导师。

1 “真正的自由”与美好生活的终极存在

自由是人类与生俱来、孜孜以求的理想。自由不是一个既定的存在,而是一个在实践中生成并不断变化发展的人的存在状态,因而具有不确定性,人们对它的理解和评价因时、因地、因人而异。尽管如此,在人们不同的理解中有一个基本共识,即美好生活内蕴着“最大限度的生存、尊重与自由”^{[6]49}。但要正确揭示自由的本质及其与美好生活的内在一致性,“回到马克思”是必然的进路。马克思、恩格斯所创立的唯物史观,内蕴着丰富而深刻的自由精神,不仅继承了西方自由思想中的合理因素,而且立足于社会实践,赋予自由以现实性、生活性和时代性,彰显出人类的终极价值理想。或者说,“自由个性”或“真正的自由”的实现,是美好生活画卷的全面展开。

在唯物史观中,美好生活的自由品质也是渐次呈现、逐步形成的,“真正的自由”是人类的终极目标,也是美好生活的终极存在样式。具体地说,马克思的自由理想具有四个基本层次,体现了自由向生活不断敞开的过程,展现出美好生活的“次第花开”。

第一个层面:“自由确实是人所固有的东西。”^{[7]167}在创立唯物史观的过程中,马克思从来没有否定自由,而是不断强调自由是“人的本质”,是“全部精神存在的类本质”^{[7]171},是“人的类特性”^{[8]162},正是这种“类本质”“类特性”决定了人是“自由的存在物”,从而在根本上把人和动物区分开来:“动物只是按照它所属的那个种的尺度和需要来构造,而人却懂得按照任何一个种的尺度来进行生产,并且懂得处处都把固有的尺度运用于对象;因此,人也按照美的规律来构造。”^{[8]163}这种思想被一些西方学者错误地指证为黑格尔哲学、费尔巴哈哲学的“陈迹”。但实际上,这是一种批判与继承、传统与超越的关系。一方面,自由“首先表示一种积极价值”,“表示那些涉及思想、行动的欢欣和苦难;还表示为祛除藩篱以达到驰骋人类思想和决定行动、为获取对自身及外在现实的掌握、为扩大人类空间时间而奋斗”^{[9]5-6}。这种积极价值不能一概否定。另一方面,自从人类产生以来,追求自由便是一个永无止境的过程。但是,与旧哲学不同,在唯物史观中人是自由的主体,这个“人”既不是黑格尔的纯粹“精神存在物”,也不是费尔巴哈的“抽象的人”,而是“现实的人”,即处在一定社会关系中从事实际活动的人。

第二个层面:“自由是可以做和可以从事任何不损害他人的事情的权利。”^{[8]40}这是自由的本来意义,也写进了《人权宣言》当中。的确,无论如何理解自由,这个基本维度是不可或缺的。在这一点上,马克思、恩格斯继承和超越了西方的自由思想传统。在观念上,“不损害他人的利益”构成西方自由观的核心内容,但在现实生活中,自由却是自私自利、损人利己的代名词。譬如“私有财产”这一“人权”,其“自由”就是“任意地、同他人无关地、不受社会影响地享用和处理自己的财产的权利”,结果“这种自由使每个人不是把他人看做自己自由的实现,而是看做自己自由的限制”^{[8]41}。就此而言,资本主义自由是资本的自由,而不是人的自由,“现实的人”沦为资本增殖自身的工具。因此,在资本主义生产方式中,“一切自由”的实现都是以损害他人利益为代价的。显然,这种自由是虚假的,徒具形式而已。马克思则深入到社会关系之中,揭示了自由的真实样态。在社会生活中,每个人都不是鲁宾逊式的虚幻的存在,而是相互依存、相互制约、相互结合、相互促进,共同构成了社会整体。因此,自由是有边界的,即孔子倡导的“从心所欲不逾矩”。这个边界有两重意义:一是规则,即法律、制度。“正像两块田地之间的界限是由界桩确定

的一样”^{[8]40},自由的界限是由法律、制度规定的。二是责任,即道德、良心。通过运用自由这种能力,“人确定自己本性,赋予自己的生活意义和逻辑性,承担各自的应尽的责任”^{[10]89-90}。自由意味着责任,责任是人与人、人与社会甚至人与自然之间看不见、却在人们心中“一目了然”的“界桩”,其具体化、显性化就是法律、制度。

第三个层面:自由是“自由的有意识的活动”,是“自由的活动”^{[8]162},即“感性的人的活动”,亦即“实践”活动^{[8]499}。这既是自由的实质性内容,也是实现自由的基本路径。如果说,“自由确实是人所固有的东西”给“天赋自由论”以“口实”的话,那么,“自由的活动”便以唯物史观的严正立场同“天赋自由论”划清了界限。“天赋自由论”的核心命题是:人生而自由。人是“自由的存在物”并不意味着人生而自由,而是强调追求自由是人的天性,但在现实的历史演进过程中,始终存在着自由与不自由的问题。正是在对这个问题的思考与探寻中,马克思、恩格斯找到了唯物史观的奠基石:自由不是观念的自由,而是实践的自由,即只有在感性的实践活动中自由才得以萌生、发展和实现。也就是说,自由既不是神赐,也不是天赋,而是人的自赋,是“现实的人”在自己“有目的的活动”特别是“生产自己的生活资料”的过程中自我进化、自我生成、自我实现的。这个过程,既是“创造历史”的过程,也是创造美好生活的过程。在《德意志意识形态》中马克思将“自由的活动”明确提升为“自主活动”,从而赋予自由以更丰富而深邃的意蕴。“自主活动”是自由实现的前提和表征,其基本内容和显著特征是主体性、自主性、主动性和自为性。也就是说,只有以主体性、自主性、主动性、自为性为基本特征的感性实践活动,才是创造美好生活的根本方式。

第四个层面:“每一个个人的全面而自由的发展”^{[11]683}是美好生活的终极存在。这也是自由的最高价值,用恩格斯的话说就是“真正的自由”^{[12]482}。在这里,自由和美好生活是直接同一的:自由是美好生活的存在方式,美好生活则以自由为本质内涵和基本特征,或者说,自由是美好生活的实现,美好生活是自由的具体展开。关于这一点,马克思有一段精彩的论述:“在共产主义社会里,任何人都没有特殊的活动范围,而是都可以在任何部门内发展,社会调节着整个生产,因而使我有兴趣随自己的兴趣今天干这事,明天干那事,上午打猎,下午捕鱼,傍晚从事畜牧,晚饭后从事批判,这样就不会使我老是一个猎人、渔夫、牧人或批判者。”^{[8]537}有西方学者诬称为一幅乌托邦式的“梦幻画”,缺乏真实性。其实,这是马克思对未来美好生活的原则性勾画,强调的是“每一个人”的“自由发展”,而并非是对未来美好生活具体细节的描述。

那么,如何才能实现这种美好生活呢?或者说,在何种条件下人才成为“自由的人”呢?根据唯物史观的致思理路,人们的日常生活与“创造历史”的活动具有同等重要的价值,两者在一定程度上具有同一性,日常生活是“创造历史”活动的前提和旨归。正因为如此,马克思认为,自由的人首先是一个“富有的人”,即拥有“丰富的需要”的人,而“富有的人同时就是需要有人人的生命表现的完整的人”^{[8]194}。“丰富的需要”不仅包括物质需要、精神需要,还包括享受需要、休闲需要、发展需要等,而美好生活的基本特征就是“需要日益增长”,即需要日益丰富和广泛。因而,美好生活具有超越性,而超越性正是自由的本性。马克思、恩格斯的自由思想是关于人类解放的学说,但人类解放不是一个空洞的、抽象的概念,而是以人的生存、发展为旨归的。因此,在恩格斯看来,“自由的人”是“与自己的社会结合的主人”“自然界的主人”和“自身的主人”^{[13]566},即从自然、社会和自身解放出来。正是在这个意义上,伯尔基将马克思、恩格斯的自由

思想称之为“在三个维度上同时发生的人类解放学说”^{[9]7}。显然,实现人类解放就是实现人的自由,从“物的依赖性”中超拔出来,拥有“丰富的需要”,从而实现人的“自由发展”。

2 现实生活的自由样态及其局限性

如同“真正的自由”只有在未来社会才可能实现一样,真正的美好生活也只有在未来社会才能成为现实。但是,追求自由和美好生活是一个过程,是一场“伟大的现实运动”。只有以现实为根基,以实践为路径,才是抵达美好生活的唯一方式。“文化上的每一个进步,都是迈向自由的一步。”^{[14]120}自由是现实的自由,是生活中的自由,从来没有抽象的自由;美亦是现实的,美在生活中,离开生活的美是不存在的。不同时代有不同的自由观和生活态度,人们对自由和美的评判标准也不尽相同。因此,这里所讲的美好生活有其特定的时代视域,即新时代中国特色社会主义的美好生活。这就决定了新时代美好生活不同于未来社会的美好生活,但它是通向未来社会美好生活的阶梯或必由之路。中国特色社会主义是共产主义的初级阶段。所谓初级阶段,即不发达阶段。在这种时空背景下,美好生活虽然仍然没有摆脱“物的依赖性”,但在物质生活需要不断得到满足和提升的基础之上,人们的需要日益广泛,“自由发展”的美好蓝图正徐徐展开,呈现出与新时代相一致的总体图景。

第一,人民自由观念普遍增强,但责任意识和制度思维能力仍需不断提高。五四新文化运动给中国带来了西方的自由观念,同时追求民族独立、人民解放以及改革开放的实践,铸造了中国人民的自由精神,特别是社会主义核心价值观的确立,使自由观念深植于人们的思想深处。事实上,随着生产力尤其是科学技术的快速发展以及从“站起来”“富起来”到“强起来”的历史性跃迁,中国人民比以往任何时候都更自由,正因为如此,才有了美好生活需要这一兼具理想性和现实性的奋斗目标,促进人的全面发展成为现实而紧迫的时代任务。在这种条件下,人们的自由观念普遍增强,“自由”成为社会上使用频率最高的热词之一,人人言“自由”,似乎不言“自由”则无“自由”。但是,人们所讲的自由,仍然没有完全脱离西方自由观的窠臼,即用西方的自由来框定或评价新时代中国特色社会主义自由,缺乏价值自觉,从而导致责任意识不强的消极后果:强调个人自由而忽视甚至漠视、取消他人自由,在谋取自身权利时不顾他人利益,尽管这种现象并非普遍,但也绝非个别。由此必然带来问题的另一个方面,即缺乏制度思维。也可以反过来说,正是由于缺乏制度思维,从而使责任意识失去了依托。责任和制度是规制自由的两个基本向度,缺乏责任意识和制度意识的自由不是自由,而是任性或放纵。任性和放纵的生活不是美好生活,而是相反。

第二,“富起来”是时代强音,但“丰富的需要”及其满足仍然是努力的方向。从“站起来”“富起来”到“强起来”的历史性跃迁,意味着“富起来”已经成为当代中国的现实。经过40多年的改革开放,我国生产力以及科学技术已经发生了局部性或阶段性的部分质变,并正在酝酿着整体性质变,从而带来了经济的长期稳定发展,成为世界第二大经济体。2020年为脱贫攻坚的收官之年。这是一个里程碑事件,标志着我国人民真的“富起来”了。的确,人民群众的生活越来越好,获得感、满足感、幸福感越来越强。但是,“富起来”只是相对的,与马克思所讲的“富有的人”还相距较远。一方面,脱贫攻坚解决的是绝对贫困的问题,相对贫困问题的解决将更加复杂艰巨,实现真正的“共同富裕”还需要付出更加艰苦的努力。另一方面,“富起来”主要是指物

质层面上的富裕,特别是人们的基本物质生活需要的满足。有关调查数据显示,人民群众对“美好生活体验”和“美好生活需要”总体评价较高,但主要体现在物质层面上:在“美好生活体验量表”中,在个人物质层面选择中等及以上的比例占 67.2%;在“美好生活需要量表”中,在个人物质层面选择中等及以上的比例占 84.4%^[15]。由此可见,在美好生活的精神层面以及自然环境等问题上,虽然人们的需要日益增长,但与物质层面的需求相比,其增长的幅度特别是实现的程度仍处于较低水平,人们对美好生活的考量主要还是放在物质层面上。也就是说,“日益增长”呈现出向“丰富的需要”拓展的趋势,但“丰富的需要”仍然是一种“应然”或“必然”,还未成为“实然”。即便如此,满足人们基本需要的任务依然艰巨,老有所养、病有所医、学有所教、居有其屋等仍然是我们的奋斗目标。“当人们还不能使自己的吃喝住穿在质和量方面得到充分保障的时候,人们就根本不能获得解放。”^{[8]527} 马克思的洞见指引着我们前行的方向。

第三,人的主体性不断增强,但实现自然、社会、自身的“三维解放”仍在路上。人是实践的主体,是创造历史的主体,历史是追求自己目的的人的活动。人亦是自由的主体,自由是人作为主体存在物存在的属性,创造历史的实践活动即是“自由的活动”,因而人是自由的唯一主体。作为自由或实践的主体,人的价值和意义在于主体性。离开主体性来谈主体,主体就是一个空洞的抽象。人的主体性即人在实践活动或自由活动中所体现出来的自觉性、自主性、自为性和超越性,其中自主性具有核心地位和关键意义,这也正是马克思将自由看作是“自主活动”的重要根据。自主性以自觉性为基础,以自为性为表征,以超越性为方向,展示出人作为自由主体的本质规定。在新时代,以人为本、人民至上、以人民为中心,体现了人民的主体地位。人的主体地位是通过其主体性展现出来的。“依靠人民创造历史伟业”体现了充分发挥人民主体性的重要性。在实现中华民族伟大复兴、建设社会主义现代化强国、创造美好生活的征程中,人民群众的自觉性、积极性和创造性空前发挥。“中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃是中国人民奋斗出来的”^{[16]139},呈现出美好的自由发展前景。人的主体地位是在人的实践活动中所形成的主客体关系中确立的,自由主体的主体性意味着对限制的超越。没有对限制的超越,就没有真正的自由。这个限制有三个基本维度,即自然、社会和人自身。但在现实生活中,人们并没有从根本上超越或突破这三个限制,必然性仍然对人的自由活动具有强制性。这就意味着人的主体性仍然受制于必然性,“自主活动”尚未真正展开。没有自主性的活动,显然不构成美好生活的基本前提和本质特征。因此,只有实现人的“三维解放”,确立人的主体性地位,充分发挥人的主体性,才能创造出属于自己的美好生活。

第四,“物的依赖性”在消减,但创造性不足仍然制约着人“自由发展”的空间。在马克思关于人的发展“三形态”理论中,“以物的依赖性为基础的人的独立性,是第二大形式”^{[17]52}。在这种形式中,尽管“人的独立性”获得了历史性提升,但始终摆脱不了“物的依赖性”这个“基础”。这是对资本主义生产方式下人的生存状况的肯定性批判。在资本主义生产方式中,由于资本是一种“特殊的以太”、一种“普照的光”,资本主体性遮蔽、抹杀甚至直接取消了人的主体性,本应是“人的本质力量的表现和确证”的“自由的活动”即劳动成为一种异化的力量,人也就从根本上受制于资本逻辑,其社会关系和意识被“物化”,从而成为马尔库塞所批评的“单面人”。由此可见,“物的依赖性”是对自由的一种限制和破坏,而且是一种基础性的、根本性的限制和破坏。按照唯物史观的逻辑理路,在这种形式的基础上将形成人的“自由个性”,“第二个阶段为第三个阶

段创造条件”。也就是说,在社会主义社会中将超越“物的依赖性”而呈现出人的“自由个性”。在新时代,“富起来”以及全面小康的实现,人们对“物的依赖性”开始减弱,但这种减弱才刚刚开始,其过程是复杂而长期的,因而在短期内人们还不可能从根本上摆脱“物的依赖性”,“物的依赖性”仍然制约着人的“自由的活动”,从而限制着人自由发展的空间。之所以如此,根本原因在于:自由是“完整的主体”“从全部才能的自由发展中产生的创造性的生活表现”^{[18]248},而“物的依赖性”则从根本上限制着创造性。因此,只有摆脱或超越“物的依赖性”,才能实现美好生活需要的日益增长,从而构成实现自由的历史性前提。

3 生产力不发达制约着美好生活的实现

马克思认为,自由实现程度的决定性因素是生产力,“人们每次都不是在他们关于人的理想所决定和所容许的范围之内,而是在现有的生产力所决定和所容许的范围之内取得自由的”^{[18]507}。这是唯物史观的核心观点。在美好生活中自由的实现也是以生产力的发展为根本前提的。没有生产力的发展,就没有人的自由生活,也就无所谓美好生活。党的十九大报告指出,制约美好生活需要实现的主要因素是发展不平衡不充分。“不平衡不充分的发展”首先是一个生产力不发达的问题。虽然新时代已经到来,但我国“社会主义初级阶段的基本国情”没有变,“初级阶段”也即生产力不发达阶段。当然,生产力不发达并不是“落后”的代名词,而是相对于新时代、新使命而言的。需要指出的是,尽管在唯物史观中生产力主要是指物质生产力,因为从人自由发展的内在逻辑来考察,人的自由首先是通过物质生活资料的生产在自然领域获得的,但这不是生产力的唯一向度。人不仅是“生命的存在物”,还是“社会的存在物”“意识的存在物”,人的生命的生产一开始就是在多重关系中进行的,其自由绝不仅仅局限于自然领域,而是从自然、社会和人自身的“三维”中解放出来。因此,“一切生产力即物质生产力和精神生产力”^{[19]176}。物质生产力生产人们的物质生活需要,精神生产力生产人们的精神生活需要,人的自由是“一切生产力”共同作用的结果。换句话说,生产力不发达既包括物质生产力不发达,也包括精神生产力不发达。只有发达的物质生产力和精神生产力以及两者的协调一致、和谐发展,美好生活才可能成为现实。

第一,生产力不发达制约着人们超越“物的依赖性”。“物的依赖性”是马克思、恩格斯对资本主义生产方式中人的存在状态的揭示,在此基础上,马尔库塞、卢卡奇等人又在一定程度上发展了这一思想。“物的依赖性”在现实生活中的典型表现是对物的占有,物质上的满足与欲望成为人生最大的乐趣。在贝尔、弗洛姆等人看来,这种占有是一种欲望,欲望和正当的、合理的需要是不同的,“欲望是心理上而不是生理上的,且其本性就是无所限制”^{[20]21},由此衍生出享乐主义的生活方式。“生活的目的就是最佳地去享受身体上的快乐,幸福就是快乐享受的总和”^{[21]5},其结果是令人不堪的:人受物质所奴役和控制,精神沉沦,从而丧失了自身的独立性、主体性以及超越性,也就从根本上失去了自由。

“物的依赖性”在一定程度和范围内的存在,是我们必须面对的现实。一方面,物质欲望的满足被一些人视为“人生成功”的标志和“社会地位”的象征,将生活的目的定位于吃喝玩乐或直接拥有金钱财富上,从而导致精神物化,丧失“精神的自由”。另一方面,享乐主义是个人主义、利己主义产生的温床,必然导致为了满足个人可怜的利益和自私的享乐而不择手段、肆意妄为,

从而使“不损害他人的事情的权利”成为一种泡影,不仅给自己套上了精神枷锁,也严重破坏着他人的自由。导致这种现象的原因很多,但生产力尤其是精神生产力不发达是根本的原因。超越“物的依赖性”既需要物质上的富裕,也需要精神上的富裕,是物质生活和精神生活共同富裕的结果。显然,在现阶段,这种“共同富裕”还是一种理想,因而在现实中呈现出一种悖论:物质生产量的堆积和质的欠缺;物质生活的相对富裕与精神生活的相对贫穷;精神境界的低下导致“道德滑坡”和物质欲望的潜滋暗长。在这样的情况下,美好生活显然还只是一种“应然”,而非“实然”。因此,大力发展精神生产力尤其是社会主义文化建设,使社会主义核心价值观成为人们的文化自信与文化自觉,便成为实现美好生活的必然要求。

第二,生产力不发达制约着人们形成“丰富的需要”。在唯物史观中,“丰富的需要”是自由的必然前提和当然表征,而“人以其需要的无限性和广泛性区别于其他一切动物”^{[22]130}。“丰富的需要”包括物质生活需要以及基于物质生活需要而生发出来的广泛需要,因而它是以生产力特别是物质生产力的发展为基础的,任何时候都离不开这个基础。一方面,人的需要是一个过程,是一个与时俱进、永无止境的发展过程,一个需要得到满足,就会分离出、创造出新的需要。人的需要的不断拓展是“人的本质力量得到新的证明,人的本质得到新的充实”^{[8]223}。另一方面,生产力的发展不断缩减社会必要劳动时间,创造出不断增多的自由时间,从而为个人在政治、科学、艺术等方面发展提供了条件。这被恩格斯称为“马克思发现了人类历史的发展规律”^{[13]601}。由此可见这一思想在唯物史观中的重要地位。

随着新时代的莅临,人们的生活需要呈现出一些新特点,消费转型升级是一个总的趋势,主要表现为对生活质量的要求不断提高。但客观地讲,在总体上满足生活需要转型升级的能力仍然不足,人们对美好生活的期待仍然是我们的奋斗目标。究其原因,根本仍然在生产力不发达上:“需求变了,供给的产品却没有变,质量、服务跟不上。有效供给能力不足带来大量‘需求外溢’,消费能力严重外流。”^{[23]253-254}因此才有了供给侧结构性改革的要求。供给侧结构性改革的要义,在于实现生产力的高质量发展,不断满足人民群众个性化、多样化和升级转型的需求,而这种需求又引领供给体系和结构的变革,从而不断催生新的需求。这既是对物质生产的要求,也是对精神生产的要求。只有在物质生活需要和精神生活需要都得到基本满足的基础上,“丰富的需要”才可能展开,才能呈现出美好生活的基本样态。

第三,生产力不发达制约着人的“普遍交往”的形成。交往是一种社会性的实践活动,是人的本质的存在方式。实践活动是一种自由活动,因而交往既是人自由活动的表现,也是人不断走向自由的前提与确证,“一个人的发展取决于和他直接或间接进行交往的其他一切人的发展”^{[18]515}。总之,交往的每一个进步,都是人类迈向自由的坚实一步。交往和生产力具有同一性,生产力以“个人彼此之间的交往为前提”,而“交往的形式又是由生产决定的”^{[8]520}。交往的形成、发展及其形式,都是生产力发展的结果。正如生产关系一定要适应生产力状况一样,交往的内容和形式也必须与生产力发展状况相适应,“人们在他们的交往方式不再适合于既得的生产力时,就不得不改变他们继承下来的一切社会形式”^{[24]43},社会革命也就随之而来。

随着全球化和网络化的不断演进以及“地球村”的形成,“世界交往”已成为一种现实,为“普遍交往”的形成提供了坚实基础。但将“普遍交往”等同于“世界交往”,这是欠妥当的。其实,“世界交往”是相对于传统的“地域交往”而言的,它趋向于但并不等于“普遍交往”。“普遍

交往”是指人摆脱各种依赖关系而形成全面的依存关系、超越狭隘的地域和异己的“物化意识”而形成丰富的社会关系,从而超越客观必然性,使自由个性得以充分伸展。马克思、恩格斯所讲的“自由的人”,实际上就是形成了“普遍交往”的人,即自由是人在与自然、社会 and 自身的交往中实现的。在人的“普遍交往”之中,物质交往具有决定性意义,它是人类社会生活中最基本的交往,从而构成精神交往的前提和基础。没有物质交往,精神交往就失去了依托,而没有精神交往,也就没有自由的实现。而在现实生活中,由于生产力不发达,人们尚未完全摆脱自然、社会和自身的“三维”限制,一定意义上的“单向度的人”或“单面人”仍然较普遍地存在。在美好生活中,人们之所以在公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长,就在于需要突破“三维”限制,追求一种“普遍交往”。目前在“世界交往”中人类也没有冲破“三维”限制。由于信任赤字居高不下、有增无减,全球治理体系不断受到冲击,壁垒高耸,单边主义盛行,生态危机、社会危机频发,人们的“普遍交往”难以真正形成。究其原因,虽然单边主义、西方中心主义等因素至关重要,但根本还在于生产力不发达,表现为全球范围内严重的不平衡不充分发展问题,从而导致西方发达国家人为地制造壁垒、设置障碍,将人的交往设定在由西方主导的“世界交往”之中。这些都严重制约着人们美好生活的实现。“普遍交往”的形成,意味着人们突破“三维”限制,从而构成自由的美好生活的基本前提和基本路径。

第四,生产力不发达制约着“人的本质力量”的发挥。在马克思看来,“人的本质力量”是指以需要为基础的人的能力系统,或者干脆地说,就是指人的能力,而人的能力是“人的本质力量的公开的展示”^{[8]193}。当然,人的能力不是指人某一方面的能力,而是指人的“一切能力”,包括思维能力、认识能力、想象能力、反思能力、审美能力等,其中最重要的是实践能力。人的能力是在实践中形成、发展的,构成生产力的核心因素,生产力本质上是人的生产能力或劳动能力。因而,生产力的发展也就是人的能力的发展,人的能力的发展既根源于生产力发展,又作为最大的生产力反作用于劳动生产力。

在现阶段,人的能力不强是制约生产力高质量发展的关键因素,其主要表现是创新能力不强。创新能力是人“一切能力”的集中体现。在新时代,创新能力主要表现为科技创新能力,本质上是创造美好生活的能力。习近平在谈到经济、社会、文化、生态等方面的发展时,经常表现出对我国自主创新能力不强的担心、忧虑以及大力提升自主创新能力的坚定信心和决心。我们可以发现,在实现人民美好生活需要的蓝图中,在“十四五”规划和二〇三五年远景目标中,大力提升自主创新能力具有关键性意义。没有自主创新能力的不断提升,美好生活需要就是镜花水月。实际上,自主创新能力不强既是生产力不发达的重要原因,也是生产力不发达的必然结果,也就是说,生产力不发达制约着人的自主创新能力,因为“他们是什么样的,这同他们的生产是一致的——既和他们生产什么一致,又和他们怎样生产一致”^{[8]520}。在这个意义上,自主创新能力不强就意味着人的本质力量没有得到充分发挥,不自由或片面发展仍然是人存在的基本样态。可以肯定地说,不自由的人或“单向度的人”是不可能拥有美好生活的,或者说不是美好生活中应有的“时代新人”的形象。

4 以自由能力创造自由的美好生活

创造美好生活意味着自由在一定程度地和逐步地实现。而自由的实现是人的自我实现。

自我实现是人特有的自由活动的主体能动形式,是人的本质力量的表现和确证。恩格斯所澄明的“人们总是通过每一个人追求他自己的、自觉预期的目的来创造他们的历史”^{[25]302},展陈的就是人的自我实现。因此,自由不仅是人的本性,也是人的一种能力,是合理地处理主客体关系并有效支配自己活动的的能力,即实现自由的能力,亦即创造美好生活的能力。自由能力是一种什么样的能力?康德、黑格尔等人将之归结为思想的能力,洛克等人将之视为人按照自己心里的决定或思想实现或停止一个动作的能力。而在唯物史观中,自由能力则呈现出一种全新的特质:“劳动尺度本身在这里是由外面提供的,是由必须达到的目的和为达到这个目的而必须由劳动来克服的那些障碍所提供的。但是克服这种障碍本身,就是自由的实现,而且进一步说,外在目的失掉了单纯外在自然必然性的外观,被看做个人自己提出的目的,因而被看做自我实现,主体的物化,也就是实在的自由——而这种自由见之于活动恰恰就是劳动。”^{[17]174}由此观之,自由能力是指人的劳动能力。通过创造性劳动而自我实现,乃是唯物史观的本质。需要指出的是,劳动不仅包括物质生产劳动,还包括一切创造性的精神生产劳动;自由能力不是指单纯的物质生产能力,而是指促进人自由发展的一切能力。因此,自由的本质是“任何人的职责、使命、任务就是全面地发展自己的一切能力”^{[18]330}。

第一,发展生活审美能力,推动实现人的艺术化生存。谈到审美,人们往往将其和艺术相勾连,强调艺术审美。尽管艺术审美是审美的重要形式,但不是唯一的形式。艺术美根源于现实生活,是生活美的艺术升华。因而,艺术审美离不开生活审美。没有生活审美,艺术审美也就成为空洞的形式。只有回归到生活之中,审美才回到了“根”的意义。实际上,美不仅是“自由的形式”^{[26]58}“自由的形象”^{[27]188},也是生活的应然样态。生活审美是人保持对生活意义和价值不断探索、追寻的核心要素和根本动力,是超越“物的依赖性”“物化意识”、实现“诗意地栖居”和“按照美的规律构造”的必经之途。“诗意地栖居”和“按照美的规律构造”即人的艺术化生存。毫无疑问,生存的艺术化是人的根本特征和必然归途。

生活中到处都有美,美好生活更是以美为基本特质的。美好生活是美的生活。但正如马克思所言,“只有音乐才能激起人的音乐感;对于没有音乐感的耳朵来说,最美的音乐也毫无意义”^{[8]191},因此生活的美是需要发现或感知的,否则就无所谓美。从另一个角度讲,生活中不止有美,也有丑,美好生活也不是纯粹的,生活中也有“丑陋的生活”。美与真、善相融共生,缔造美好生活;丑与假、恶沆瀣一气,置人于苟且之中。因此,生活审美便成为人们追求美好生活的内在动因。这样,生活审美能力便成为实现美好生活能力系统中的基础性要素。生活审美能力是人们对生活进行审美活动时所运用的总体的行为能力与认知能力,包括感觉、想象、情感、反思等因素,其核心是对精神自由的追寻和感悟能力,因而也是超越日常生活的能力。没有生活审美能力的发展,发现不了生活中的美,也就没有美好生活。

第二,培育创新思维能力,以创新引领人的全面发展。马克思在谈到“全面地发展自己的一切能力”时特别强调“其中也包括思维的能力”^{[18]330},由此可见思维能力在实现自由过程中的重要作用。在新时代,实现人民美好生活需要,需要应对重大挑战、敢于攻坚克难,在这个过程中,思维能力具有极端重要性。思维能力具有系统性,是人的一种综合能力。正因为如此,在新时代面对新矛盾、新形势、新目标,以习近平同志为核心的党中央要求各级领导干部要不断提高创新思维能力、战略思维能力、辩证思维能力、底线思维能力、历史思维能力等,这些思维能力构成

了一个系统,是一种系统性的思维能力。但在这个系统中,各种能力并不是平起平坐、等量齐观的,而是居于不同的地位,起着不同的作用,其中创新思维能力居于核心地位,推动并引领其他思维能力的发展。创新思维能力是一种开创性的思维活动,是人类不断开拓认识新领域、创造认识新成果的能力,是人“一切能力”及其发展的基础。只有思维活跃、胸襟开阔、想象丰富、眼光敏锐而又具有强烈的好奇心和求知欲的人,才能与时俱进、与实践同行,才能形成“全面的能力”体系。

美好生活是一个不断创新的生活。不断创新是美好生活的基本特质。一成不变、墨守成规、千篇一律的生活绝不是美好生活。面对新时代、新生活、新矛盾以及“百年未有之大变局”,只凭老经验、老办法是不行的,需要深入问题的实质,以问题为导向,形成新的概念,创建新的理论,作出新的解释,提出新的方法。具有这些品质的人,是追求美好生活迫切需要的创新人才。这类人才的显著特点是具有较强的创新思维能力,善于研究、提出、运用新思想、新理念、新方法。这是人的能力全面发展的动力和表征。人的创新思维能力是创新实践活动中最基础的能力,没有创新思维,就没有创新实践。或者说,人的能力以实践为基础,以创新为根本驱动力。在一定意义上,美好生活愿景是创新思维的结果,其实现也需要创新思维能力的充分发挥。

第三,增强自主创新能力,让“自由个性”尽情绽放。创新思维能力不能仅仅停留在思维的层面上,而必须转化为现实的物质力量——自主创新能力。自主创新能力是人在创造性活动中生成、发展起来的“一切能力”的总和或凝结,是人的本质力量的集中体现和证明。在马克思的思想中,“精神的自由”“活动的自由”和“实在的自由”构成了自由的“三部曲”,其中“活动的自由”是中间环节,是将“精神的自由”转化为“实在的自由”的现实力量,而自主创新能力无疑是“自由的活动”的核心支撑。因而,自主创新能力是人们趋近美好生活的关键能力。没有自主创新能力的充分发挥,美好生活不可能被创造出来。自主创新能力是一个系统,包括多方面的内容,但以科技创新能力为着力点。科技创新能力创造的不仅是物质生产力,而是包括精神生产力在内的“一切生产力”,是实现“共同富裕”的生产力总和。

强大的自主创新能力不仅会造成社会财富的充分涌流,还是人的“自由个性”的尽情绽放。自主创新能力的发挥,说到底强烈的“自由个性”的伸展。自主创新的主体是“自己”。这个“自己”既可以是个人,也可以是集体、民族和国家,即便是集体、民族和国家,最终也必须落实到每一个具体的人身上。因此,自主创新是一种独创性的活动,其能力是一种独一无二的力量,其主体呈现出一种“自主活动”的状态。在马克思的思想中,“自由个性”的发挥是“自主活动”的结果,是自由的最高境界,是“真正的自由”的实现。当然,新时代的“自由个性”只是马克思所讲的“自由个性”的初级形态,但它在追求美好生活的过程中具有独特的意蕴和特殊的重要性:“实践反复告诉我们,关键核心技术是要不来、买不来、讨不来的。只有把关键核心技术掌握在自己手中,才能从根本上保障国家经济安全、国防安全和其他安全。”^{[15]248}因此,没有自主创新能力,美好生活就没有办法创造出来。

第四,发挥劳动创造能力,满足人们“丰富的需要”。社会生活在本质上是实践的,而实践是人们创造美好生活的“自由的活动”,即创造性劳动。人的主体性主要表现为人的创造性,而人的创造性是以人的需要为内在动机的。就此而言,劳动是人的本质,是人的根本存在方式,是“自由的生命表现”和“生活的乐趣”^{[28]38}之所在。一方面,当劳动不仅是手段,而且是目的本身,

是“作为目的本身的人类能力的发挥”^{[29]929},彰显出人的本质力量的价值和意义时,劳动是幸福的。劳动幸福是美好生活的基本前提和核心内容。在资本主义条件下,劳动以一种“异化劳动”的方式存在,人们在劳动中感受到的不是幸福,而是痛苦。社会主义的本质在于让劳动成为目的本身,成为幸福的源泉。另一方面,需要是人的本性,美好生活正是以满足人们不断发展的需要为落脚点,而需要的满足则是创造性劳动的结果,是人的自我实现。因此,只有在劳动中,人才能真正实现自己的潜能和本性,从而获得真正的幸福。

幸福不会从天而降,美好生活只有靠劳动才能创造。劳动是创造美好生活最基础的社会实践活动,是自我实现的“一切能力”的具体运用,是人的价值和意义的充分彰显。因此,满足人民不断增长的美好生活需要,最核心的问题是充分发挥劳动的基础性作用,使社会财富得以充分涌流。在这个过程中,劳动呈现出一种可贵的品质:辛勤劳动、诚实劳动和创造性劳动。这不是三种不同的劳动,而是同一个劳动必须同时具备的基本要素。劳动是体力和智力的付出,是实实在在、踏踏实实的过程,必须要有实干、苦干的精神,而劳动本身又是一种创造性活动,只有通过创造性劳动,才能“按照美的规律构造”,才能创造出多样化、个性化、优美化的产品,满足人民日益增长的“丰富的需要”。因此,“必须牢固树立劳动最光荣、劳动最崇高、劳动最伟大、劳动最美丽的观念,让全体人民进一步焕发劳动热情、释放创造潜能,通过劳动创造更加美好的生活”^{[30]46}。

总之,自由既是美好生活的必要前提,也是美好生活的实现条件,从而构成美好生活的基本内容。实现中华民族伟大复兴,既以实现人民对美好生活的向往为目标,也以人的自由全面发展为根本价值指向,两者是一体两面的关系。在这个意义上,实现人民的美好生活需要,就是要展陈人的本质力量,或者说,人的自由的实现是美好生活实现的当然表征。作为社会主义现代化强国建设的目标,“富强、民主、文明、和谐、美丽”都内蕴着深刻的自由精神,甚至可以认为,都是以社会主义自由为核心要素和追求目标的。因此,随着全面建设社会主义现代化国家新征程的顺利展开,马克思、恩格斯所追求的“真正的自由”以及与之相适应的美好生活必然以一种新时代风貌展现出来。

参考文献:

- [1] 马纯红.“美好生活”的理论基础、价值意蕴及其实践向度[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019(6):150-153.
- [2] 项久雨.新时代美好生活的样态变革及价值引领[J].中国社会科学,2019(11):4-24.
- [3] 韩喜平.满足人民美好生活需要的制度保障[J].社会科学研究,2020(2):1-7.
- [4] 陈果.马克思主义哲学视域下的美好生活[J].四川大学学报(社会科学版),2020(2):13-19.
- [5] 康渝生,胡寅寅.从“能够生活”到“美好生活”——唯物史观价值诉求的理论嬗变[J].理论探讨,2020(3):66-72.
- [6] 德尼·古莱.发展伦理学[M].高温平,李继红,译.北京:社会科学文献出版社,2003.
- [7] 马克思恩格斯全集:第1卷(上)[M].北京:人民出版社,1995.
- [8] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [9] 伯尔基.马克思主义的起源[M].伍庆,王文扬,译,上海:华东师范大学出版社,2007.
- [10] 莱恩·多亚尔,伊恩·高夫.人的需要理论[M].汪淳波,张宝莹,译.北京:商务印书馆,2008.
- [11] 马克思恩格斯文集:第5卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [12] 马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,2002.

- [13] 马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [14] 马克思恩格斯文集:第9卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [15] 王俊秀,刘晓柳,谭旭运,苗瑞凯.人民美好生活需要:内涵、体验与获得感[J].红旗文稿,2019(16):15-17.
- [16] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [17] 马克思恩格斯文集:第8卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [18] 马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1956.
- [19] 马克思恩格斯全集:第30卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [20] 丹尼尔·贝尔.资本主义文化矛盾[M].严蓓雯,译.南京:江苏人民出版社,2012.
- [21] 弗洛姆.占有还是生存[M].关山,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1989.
- [22] 马克思恩格斯全集:第49卷[M].北京:人民出版社,1982.
- [23] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [24] 马克思恩格斯文集:第10卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [25] 马克思恩格斯文集:第4卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [26] 李泽厚.美学四讲[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2004.
- [27] 蒋孔阳.美学新论[M].北京:人民文学出版社,1995.
- [28] 马克思恩格斯全集:第42卷[M].北京:人民出版社,1979.
- [29] 马克思恩格斯文集:第7卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [30] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.

On the Freedom Dimension of the Good Life

ZHANG Sanyuan

(School of Management, Wuhan Institute of Technology, Wuhan 430205, China)

Abstract: On the construction of the Good Life, freedom is a core factor. People's vision for the Good Life is based on their own understanding of freedom and its realization. In the historical materialism of Marxism, people's free activities are gradually presented and progressed step by step, taking the Good Life as a perceptual expression, taking "free personality" as the ultimate goal, and the ultimate existence of "true freedom" is the Good Life. What the Good Life in the new era presents is not the complete form of "true freedom" in the future society, but its initial stage. While people obtain a certain degree of freedom, there are also many restrictions. Fundamentally speaking, the underdevelopment of productive forces restricts people from transcending "substance dependence", "abundant needs" and the formation of "universal communication" and the exertion of "human essential power". The Good Life with freedom as the basic characteristic is created by labor and the self-realization of people. Therefore, free capacity is the first motivation to search for the Good Life, we need to enhance human freedom through deepen reform in the round and co-construction, sharing and co-governance, so as to create the Good Life and realize the overall and free development of a person.

Key words: the Good Life, socialist freedom, free capacity, socialist modernization

责任编辑:蒋英州

构建中国特色社会主义政府职责体系 推进政府治理现代化(笔谈)

朱光磊,锁利铭,宋林霖,赵聚军,张志红,周 望,吴晓林

主持人语:改革开放以来,关于转变政府职能问题进行了多轮实践探索和理论反思,相关认识虽不断深化,但转变政府职能工作“始终在路上”,速度和“到位率”还不够理想。党的十九大报告提出“统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”,为新时期构建政府职责体系相关工作提供了具体指导。此后,十九届三中全会明确提出要解决职能和机构设置“上下一般粗”和构建简约高效的基层管理体制的问题,四中全会明确提出要“优化政府职责体系”,五中全会提出“十四五”时期“国家行政体系更加完善,政府作用更好发挥”和“社会治理特别是基层治理水平明显提高”的发展目标。这些论述是对政府职能转变长期不到位、行政体制改革效率不高等问题的深刻剖析。这都是在国家治理现代化的大背景下,在积极推动强化对构建中国特色的政府职责体系的正确认识以及对有关工作进行科学部署做准备。系统研究这些重要课题,是理论工作者的重要任务。为此,南开大学朱光磊教授团队对这个问题展开了研究。这些研究成果内容首刊于《中国社会科学内部文稿》2020 年第 6 期,根据十九届五中全会精神修改之后刊发于《探索》,希望引起学界继续关注和研究中国特色社会主义行政体制创新。

关键词:政府职责;政府机构;国家治理;央地关系;社会治理

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0049-28

转变政府职能,优化政府职责体系

朱光磊(南开大学中国政府与政策联合研究中心主任、教授)

十九届四中全会通过的《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》在转变政府职能、建设人民满意的服务型政府的框架下,明确提出要“优化政府职责体系”。把“政府职责体系”的概念明确提升到如此位置,是前所未有的。这是党中央在科学总结历次行政体制改革经验和 30 多年持续推动政府职能转变的基础上提出的一个重大战略规划,是央地关系调整认识史上的重要里程碑。这对于把国家治理水平提高到新的历史阶段乃至对于整体经济社会发展,都将具有深远的意义。

1 转变政府职能是中国行政体制改革的核心内容

党中央在分析民主政治建设和政府发展时,总是把转变政府职能作为重要的实践基础和理论前置。因为,转变政府职能是中国行政体制改革的核心内容,是经济体制改革和政治体制改

收稿日期:2020-11-25

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国政府职责体系建设研究”(17ZDA101),项目负责人:朱光磊。

革的“结合部”,也是正确处理政府与市场的关系、建立现代企业制度、机构改革、发展社会组织等多项改革的重要基础。如果没有政府职能转变,机构改革就是无源之水,改了的也还会退回去;而如果职能转变了,机构就不可能长期存续下去。

自1986年党中央正式提出“政府机构管理经济的职能转变”以来,转变政府职能经历了30多年的历程。进入21世纪以来转变政府职能进入新阶段,围绕这一目标进行的“放管服”改革和行政审批制度改革成为转变政府职能的抓手和突破口。但是,从“问题导向”的角度看,政府职能的转变依然“在路上”,速度和“到位率”不够理想。中国政府职能转变是一个非常具有现代性的重大理论问题,在世界上没有先例,也即是在没有多少理论积累的条件下,在计划经济和中国传统政治文化影响颇深的背景下来推动的。因此,对一些问题的认识和处理还不到位。当前,这种认识上的不够准确、不太清晰,存在的偏差和局限,主要表现在以下方面。

第一,关注机构和体制的破立较多,对逻辑起点、中介环节和运行效果等问题的关注不够。职能是机构的逻辑起点,职能转变是机构改革的主要依据,机构是职能的载体。当前关于机构改革的一些认识,尚未抓住问题要害,还是就机构谈机构,影响了改革的协同性和全局性。同时,对机制建设的重要作用认识不充分,通过机制调整来补充体制改革意识不强,举措不多,改革成本过高。

第二,关注原则性问题较多,对细节和具体举措认识不够。“政府”是一个内涵较复杂的概念,既可指称国家机构的总体,又可专指行政机关;“职能”其实也是一个结构性概念,有宽口径的要素,也有窄口径的要素,前者如需要政府处理的社会关系,后者如政府必须履行的具体职责。但是,长期以来对“政府职能”概念不作逻辑划分,相关说法过于笼统,认识还处在“哲学化”的层次上,转变政府职能自然就难以操作。特别是对政府纵向间关系的认识还不算很清楚,对纵向上的核心问题抓得不够准确,实质性改革内容不多。这都不利于深度理解和有针对性地解决转变政府职能的相关问题。

第三,观念更新的速度还比较慢。转变政府职能,既需要实践层面的有效推动,也需要在思想理论上更新观念。比如,“上下一般粗”是机构改革长期不到位和“条块矛盾”迟迟没有化解迹象的症结之所在,但对其体制基础和思想理论根源,一直没有进行真正的探索。

总的来看,转变政府职能的相关工作在一定程度上存在着顾此失彼的现象,系统性和协同性不够。地方政府职责错位与五级政府“职责同构”现象并存,模式调整滞后于经济社会发展,似乎很多事情并没有真正想好。深化政府改革,切实加快转变政府职能,包括推动地方政府创新、推动“放管服”改革等工作,需要具有更加系统性、框架性和引领性的理论创新指导实践,特别是需要构建符合中国实际、在法理上又讲得通的、具有中国特色的政府职责体系系列。这是对新时代中国政府发展路径的再思考。

2 建设服务型政府是转变政府职能的新阶段

构建政府职责体系,不是为体系而体系;我们虽需要一张政府职责体系表,但目的不是为了要一张表。构建政府职责体系是以对政府职能转变,特别是对政府主要职能的变化规律的把握为基础的,因为政府职责体系在架构上肯定是有主线、有核心的,不同的职能、职责在特定历史时期的地位和作用是不同的,它们在执政党所理解和秉持的治理理念中的位置也会是不同的。

在治理水平的初级阶段,国家的主要治理主体可能没有充分地意识到这个问题,但不等于这个问题不存在、不重要。

从政府职能转变的实践和研究历程来看,中国是先有“转变政府职能”的实践要求和提法,之后才有对转变政府职能的理论研究。30多年来,我们对实践中出现的课题的及时反思与总结、对职能的认识和对“转变”的理解在不断深化和更加清晰。党的十八大以来,在全面深化改革的大背景下,关于转变政府职能的认识和实践都在不断深化。党的十八大对新阶段的行政体制改革作出部署,提出“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府”“稳步推进大部门体制改革,健全部门职责体系”等与转变政府职能密切相关的改革内容。2013年的机构改革是落实党的十八大关于行政体制改革部署的重要内容。“国务院机构改革和职能转变方案”不仅第一次在名称中突显了职能转变的地位,而且在内容上也安排相当篇幅作了具体安排。改革内容涉及处理好政府与市场、政府与社会、中央与地方的关系以及行政审批制度改革、完善国务院机构职能体系等多项内容。这表明,中央对于政府职能转变概念内涵及其与机构改革、行政体制改革关系的认识更为深入、更为全面,抓住了改革的“牛鼻子”。

十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(下文简称《决定》)中专门强调了“加快转变政府职能”的相关内容,明确提出要全面正确履行政府职能,“加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”“最大限度减少中央政府对微观事务的管理”“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”。这就第一次对于中央和地方的差异性职责作了区分,第一次将“公共服务”放置于地方政府职责的首位,第一次将“环境保护”作为了地方政府的一线职责。相较于此前对政府职能的十六字概括,《决定》对政府职能分作两层次的论述,这是对于政府职能结构与核心更为清晰的认识,既是理论突破,也在实践上更加贴近服务型政府建设的主题。此后,财政、国防、外交、基本公共服务等领域的改革方案陆续出台,并且大多具有合理划分政府纵向间事权和责任的内容。

这一阶段的职能转变明显以“放管服”改革为抓手,以行政审批制度改革为突破口,既要求做好简政放权的“减法”,又要求做好加强监管的“加法”和优化服务的“乘法”,实现审批更简、监管更强、服务更优。同时,将清单管理制度作为巩固职能转变和“放管服”改革成效的制度保障,相继推行了省、市、县三级政府部门权力和责任清单、市场准入负面清单。这表明关于转变政府职能的认识由关注职能内涵拓展到了明确核心职能与职能边界,由关注职能本身拓展到了构建职责体系,把服务型政府建设放到了更高的位置上。

总之,服务型政府就是以公共服务为主要职能的政府。党的十九大对此作了这样一个关键性的概括:“转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力,建设人民满意的服务型政府。”在这句话中,转变职能是基础,放权和监管是手段,提高公信力和执行力是要求,人民满意是宗旨,建设服务型政府是方向。如果加上报告同时提出的要“科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”,以及本轮机构改革方案中提出的调整优化职能、科学设置央地事权、理顺央地职责关系、合理设置配置各层级机构、规范央地权责和事权关系等内容,构建和优化以公共服务为核心的政府职责体系这一战略目标就呼之欲出了。

3 书写一张具有中国特色的“政府职责配置表”

党的十七大以来一以贯之的关于在转变政府职能和全面深化行政体制改革基础上构建政府职责体系的构想,是新中国人民政权建设史上一项宏伟、巨大、复杂的工程,十九届四中全会又画龙点睛地把这一工程放到了提高国家治理能力和治理体系现代化的高度上。合理确认各级政府职责是实现科学有效治理和切实转变政府职能的体制机制保证。构建政府职责体系,是在新时期把转变政府职能和国家治理水平提升到新阶段的重要技术支撑,涉及领域众多,系统性和综合性都很强。在一定程度上说,就是对在历史上林林总总交织在一起的、需要政府处理的社会关系和工作任务“去交织化”的过程。现在,作为构建政府职责体系的初期阶段,重点需要在明确概念的基础上,集中思考和理顺一下若干重要关系。

一是要处理好政府职责的内部划分与外部划分、横向划分与纵向划分的关系。20世纪80年代以来,关于政府职能的认识发展和改革实践主要集中在外部划分上,将明确政府和市场职责边界划分是关注的重点,近年来推动的以“放管服”改革为代表的一系列举措更是为做好外部划分提供了重要实践平台。政府职责的内部划分和外部划分同等重要。在内部划分中还要处理好横向划分和纵向划分的关系,其中纵向划分对中国更重要一些。长期以来,关于政府职责内部纵向划分的认识盲区和误区较多,因此是首先需要研究透的内容。

二是处理好央地权力划分与纵向府际权力划分的关系。之所以在纵向划分方面进展迟缓,一些重要关系总是理不顺,政府职能迟迟不能转变到位,关键在于对央地关系和纵向间府际关系的概念认识不到位,将中央与地方关系简单理解为中央和省的关系,对省以下地方政府的特殊意义考虑不够。实际上,就人口、面积、经济体量等因素而言,中国的省份大多都相当于中等以上规模国家,省域内需要专门解决的问题很多,每一级政府的管理层次和幅度都有差异,不能大而化之。我们要跳出只谈中央和省的关系的思维定势,将思路拓展到各级政府纵向间关系,从更开阔的视域中思考和处理纵向间府际权力划分问题。

三是处理好“分解”与“归堆”的关系。对政府职责作适当分解,明确不同层级、不同类别政府的具体工作中的事权划分,是很有必要的。但是,要防止将政府职责分得过细,避免对事权做过碎的分割。职责同构面临着许多难题,不少国家的职责异构也有其局限性。但是,我们在职责划分和体系构建过程中,将相邻层次的地方政府的同类别事权适当“归堆”是完全必要的,也即在保证国家政令统一的基础上,明确各层次的职责重点,做到既能够各负其责,又能够上下衔接。

四是处理好放权、收权与确权的关系。长期以来,关于纵向间府际关系的认识主要着眼于分权与集权、放权与收权这两个方面,相关实践探索也主要围绕这两对关系进行动态调整,由此导致纵向间府际关系调整长期徘徊,理论上也难有实质性突破。实际上,改革不等于放权,集中不等于集权,简单强调“放权”“收权”都不能从根本上解决问题。如果变化一个思路,不过于强调“放”“收”和“集”“分”,也不简单强调事实上难以做到的“平衡”,而是鼓励国家治理主体“坐下来”,在坚持国家利益一致性的前提下,在民主和法治的框架下,以“确权”的方式确认各级政府职责配置,实现政府间事权、职责和利益的科学合理归位,在此基础上构建政府职责体系,进而形成相应的“政府职责配置表”。

完成这一工程需要时间、需要党中央的集中统一领导和国家权力机构、国家行政机关的统筹努力,特别是需要有发展与规划、机构与编制、财政与税收、政权建设与行政区划、法制与司法事务等部门长期持续的调研和工作积累,也需要有专业、严肃、系统的相关科学研究工作的稳定配合。以 2016 年《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》、2018 年《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》为代表,就形成“中央领导、合理授权、依法规范、运转高效的中央与地方财政事权和支出责任划分模式”提出了很有新意的思路,后者还制定了《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权清单及基础标准、支出责任划分情况表》。这些重要举措表明,政府职责体系建设的前期工作正在积极推进中。

当下,合理确权的一项重要工作是建立健全权责清单制度,从而进一步明确政府职责外延。这是构建职责体系的基础性制度设计和过渡性制度创新,是行政立法的重要补充。具体而言,是指在建立健全清单制度时,先做各层级、各类别政府在权责领域的“小清单”,梳理明确所保留的具体职权事项,再按照“分层归类”的思路制定权力清单和责任清单。今后,为进一步强化对行政职权的监督和制约,还应探索建立监管事项清单。此外,政府也要敢于向社会开出“负面清单”,明确公私边界,方便群众办事生活。

构建政府职责体系不是简单地强调“授权”与“分权”,而是要从“集”“分”与“收”“放”的循环和职责同构的传统管理思路中解脱出来,根据需求和可能,做到在党中央的领导下,政府工作“有放有收,按层归类,重理职责,形成体系”,最终书写出一张具有中国特色的“政府职责配置表”。这是转变政府职能工作真正到位的具体体现,也是中国政府发展的新方位。

数据共享驱动一体化政务服务平台建设的 困境与路径

锁利铭(南开大学周恩来政府管理学院教授)

十九届五中全会明确提出,要“扩大基础公共信息数据有序开放,建设国家数据统一共享开放平台”。自 2018 年国务院发布《加快推进全国一体化在线政务服务平台建设的指导意见》以来,一体化政务服务平台建设与“互联网+政务服务”快速推进,使得政府透明度不断增强,将在更大范围内实现政务数据共享。但现阶段“数据共享”在理论和实践上仍处于摸索与攻坚阶段,需要加以深入研究。

1 数据有序共享是重要的战略方向

推进数据有序共享、加快全国一体化政务服务平台建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。为适应大数据、云计算、人工智能、区块链等新兴技术与国民经济社会的深度嵌入融合,新时代的国家治理体系和治理能力需要将“互联网+政务服务”作为重要考量。从 2018 年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出加快推进部门政务信息联通共用、建立共享信息平台,到 2019 年《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》明确提出要推进数字政府建设,加强数据有序共享,再到2020年《国家政务信息化项目建设管理办法》指出政务数据共享的方式要求,尤其是十九届五中全会明确提出“加强数字社会、数字政府建设,提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平”,都反映了政务服务一体化水平在国家治理中的重要地位,进一步加强对政务服务一体化国家治理层面的战略部署。

推进数据有序共享、加快全国一体化政务服务平台建设对于提升政府治理能力现代化有重要意义。促进全国一体化政务服务平台建设,实现数据有序共享,是国家机构改革的重点方向。首先,有利于满足公众对政府的期待,建设高效率的服务型政府,可以切实提升大数据时代公众的获得感。其次,有利于提升政府决策能力,政务服务数据共享能最大限度地保证基础决策数据的准确性、统一性、完整性,优化政府决策体系。再次,有利于发挥电子政务规模效应,通过政务服务数据的联通与共享,能从逻辑上连接起众多政务服务系统,发挥其集群优势。

加快推进数据有序共享、加快全国一体化政务服务平台建设符合全面深化改革的迫切需要。全面深化改革要求必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,加快全国一体化政务服务平台建设,将政府职能从管理向服务转变。政务服务平台建设可以进一步打破政府的跨区域、跨部门和跨层次的行政管理方式,实现高效协同的行政管理方式创新。十九届五中全会提出“扩大基础公共信息数据有序开放,建设国家数据统一共享开放平台。提升全民数字技能,实现信息服务全覆盖”,已将数据有序共享推向全民深入的阶段。

2 数据有序共享的本质是府际间协同合作

数据共享本身是府际协同合作的过程。数据共享需要有可共享的数据源(数据生成过程)和业务整合(连接的行政载体)两个条件。经过共享后的数据,一是体现使用价值,服务于用户需求与政府决策;二是对数据进行管理、挖掘和开发,将这两个过程协同整合才是完整的数据共享过程,因此数据共享处于动态化流程之中,是一个多主体协同、多环节嵌套、多目标叠加的府际协同合作过程。

数据共享的障碍本质上是集体行动困境。集体行动困境直接产生于单个主体之间的利益独立性与公共事务治理整体性之间的矛盾。集体行动困境分为横向、纵向和职能三种情况,分别反映了国家对建设全国一体化政务服务平台提出的跨区域、跨层次和跨部门协同能力的问题。首先是横向困境,不同区域之间的数据共享会有障碍,如同一个数据在不同区域之间的互认问题。其次是纵向困境,不同层次的政府在同一个政务服务上均有职能,这种上下同构的体系,会带来大量资源的浪费和重复建设。最后是职能困境,政府部门不同性质的部门之间以及政府部门与社会组织、企业之间的共享难题。三种困境的形成是由于协同困境和数据特性叠加。一方面,行动者经济、政治地位等自身特征,以及由此带来的潜在共享者之间的差异会显著影响协同,业务差异会加大协同的交易成本,同时协作基础也尤为关键,比如共享部门如果同属一个分管领导则较好协调,反之则成本高昂;另一方面,数据特性也会影响共享的发生。数据提供方会考虑数据成本以及共享后的风险与安全,数据接收方无法对数据真实性负责,难以对提供方产生有效信任。因此,数据共享更与相关机构职能、责任等协同特征紧密相连。

3 一体化政务服务的推进与数据共享困境

2019年5月以国家政务服务平台上线试运行为标志,全国一体化政务服务平台体系基本形成,成为实现全国“一网通办”的重要支撑。地方政府树立“用户思维”,高度重视“互联网+政务服务”工作,加快推动全流程一体化在线服务平台建设和线上线下融合,将共享的政务数据充分应用到用户的业务办理环节中。地方政府简审批优服务,便利企业群众办事,变“群众跑腿”为“数据跑路”。同时各地区各部门在平台的管理体制、运行机制、建设运维模式等方面积极探索创新,重点改革政务服务和大数据服务统筹管理,从成本上降低了协同与共享难度。根据2020年中央党校(国家行政学院)电子政务研究中心发布的《省级政府和重点城市网上政务服务能力调查评估报告(2020)》,经调查评估后表明各地区网络政务取得较大进展,服务能力和水平持续增强,一体化平台的辨识度、知晓度、美誉度显著提升,一体化政务服务平台已经成为企业和群众办事的主要渠道。但数据共享在政务服务一体化平台的实践发展中仍存在诸多障碍与困境。

第一,数据共享的内驱动力相对不足。首先,数据共享的实现多为自上而下的强力行政推动,各职能部门之间缺乏主动、有序、高效的共享。其次,对于行政部门而言,参与数据共享的相关工作会带来额外成本,共享成效又很难反映政绩,进而丧失推进数据共享的主动性和积极性。然后政府数据共享本身带来的收益不显著,但竞争会促进其目标达成,竞争关系会抑制共享行为。再次,数据共享机制的不健全,使数据共享相关主体之间缺乏权限、范围、安全、责任和边界等明确规则,导致主体不敢或不愿意共享数据。

第二,数据共享的条块问题相对突出。首先,从纵向(条)层面来看,省级一体化政务服务平台两种模式都存在纵向矛盾。模式一表现为省级统筹,各个市州使用省级平台,这种方式缺失灵活性。比如国家规定办理某一证照时间在五天之内,省级政务平台也规定五天的流程,但地方实际办理可能只需一天,因此使用省级统筹平台的用户倾向于选择线下办理,并不能促进数据共享平台的有效利用。模式二为各个市州自建政务平台,省级统一建立入口和界面等。由于各个市州之间存在经济状况差异,会导致投资不一,平台建设外包方会导致各个市州的数据库逻辑、形式、内容不一,省级协调几乎无法完成,比如一些省份的政府服务平台已建成且接入了国家一体化政务服务平台中,相应地包含了不同于自建平台的城市子平台,城市自建平台完成之后会带来多重复杂的局面,造成资源的浪费和重复建设的纵向困境。其次,是横向(块)的问题,各职能部门的特征不一,例如工商、公安、行政审批等部门之间的网上连接并未实现。在各个部门系统的数据并未开放联通的情况下,网上办理甚至可能比线下更慢。

第三,数据共享的一体化程度不足。宏观层面,区域协调发展战略虽然在不断缩小区域差距,但“东强西弱、南强北弱”的总体格局尚未改变。如何促进东中西部地区的网上政务服务发展模式创新和数据有序共享是重点问题。中观层面,政府各职能部门信息化建设在服务分工、信息化需求等方面都存在一定差异,导致各职能部门信息化意识及信息化发展水平层次不齐。微观层面,政务服务平台建设与数据的有序共享还存在标准不统一、数据不同源以及不同渠道、不同载体办事要求不统一、事项数量不一致、信息更新不同步的现象。

第四,数据共享的配套措施尚未健全。数据共享还涉及制度、组织、流程等综合性保障措施。首先,政府管理机制与政策规划不健全。“碎片化”的数据资源和分散的政府数据资源管理

机构导致政策统筹规划不足、建设目标分散、内容重复交叉。其次,组织结构还需优化。虽然各部门在政务服务平台“物理集中”,但服务仍以部门为单位,缺乏适应数据共享的一套组织架构。

4 推动数据有序共享的具体路径

第一,完善组织领导体制,疏通上下数据共享通道。数据共享通道的打通关键在地方政府,需要国家层级和省级统筹协调省级以下数据管理。首先,需要充分依托全国一体化政务服务平台,加快建立权威高效的数据共享协调机制,统一受理各地区、各有关部门政务服务和监管平台数据共享需求。其次,加快推进网上政务服务在省、市、县、乡镇(街道)、村(社区)五级实现全覆盖,以一体化平台放大集约建设效应推动服务重心向基层下移,更好提供精准化、精细化服务。

第二,健全公私合作模式,拓宽内外数据融合渠道。全国一体化政务服务平台的建设,需要围绕数据价值,解决数据源和数据开发问题,因而需要市场推动,且与相对成熟的平台相融合对接,以提升数据价值。进一步形成稳定政府与市场的公私合作模式,有效打通政务平台与商业平台的接口,疏通内外数据融合的通道。具体来说主要是挖掘各类商业平台,尤其是以手机信令数据、出行数据等结合的市场化平台,通过其与政府协作以提升使用者收益,降低使用成本和学习成本,全面推进“一网通办”。除此之外,为了避免由外包业务或者市场介入带来的标准问题,政府还需要统一相关标准和加强监督。

第三,促进府际协同机制,降低部门业务协同成本。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》中提及需要优化政务服务,完善办事流程,规范行政裁量权,大幅降低制度性交易成本。首先,需要推动各地区各部门政务服务事项标准化和全面纳入全国一体化平台管理运行,推动全国范围内政务服务事项基本做到整体联动、业务协同。其次,相关部门要树立“数据共享增值”的理念,基于需求导向,不断优化简化政府部门内部审批环节和跨地区、跨部门、跨层级业务流程。再次,各部门要树立全面标准化意识,实现制定标准、实施标准并监督实施全过程标准化。最后,引入新型契约,规制政府数据共享,以“合同”“协议”或者“备忘录”的书面形式或电子形式进行缔结。

第四,加强制度化建设,缓解数据共享潜在风险。全国一体化政务服务平台建设,不仅是技术和行政问题,其背后的制度化、法制化建设是重要支撑。一是国家制定数据管理标准,使各级政府制定的数据标准和技术协议必须符合国家数据标准,避免上下级之间的信息异构,逐步解决各部门数据系统之间兼容性不高的问题。二是完善法律法规。加快推进国家层面政务大数据管理法制研究与制定的进程,为政府大数据的跨部门共享、个人信息保护法律支撑建立专门的数据执法监管部门。三是加快制度创新。建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。

第五,分类分区域分步骤有序推进数据共享。精准识别数据共享难的原因是推进数据共享的前提。在实践中应有效识别数据共享难度,分析其是由部门间协同困难造成的,还是由于数据本身造成的,而不是采用“一刀切”的方式进行定位。识别难度就要进一步根据行动者属性、业务属性、协同基础,数据的安全性、复杂性和经济性,以及地方政府所在的区域经济社会特征等进行有效甄别,实现差异化对待。从中国实际情况出发,分类分区域分步骤进行。在区域层面,制定差异化目标,形成与区域一体化战略相匹配的政务服务格局。建立有效的数据供需匹

配机制,分批出台国务院部门数据共享责任清单,将更多直接关系企业和群众办事、应用频次高的数据纳入共享范围。在此基础上分步骤进行,加强试点和政策学习,实现经验有序推广。

深化“放管服”改革:政府职能转变的实践逻辑

宋林霖(天津师范大学政治与行政学院教授、
南开大学中国政府发展联合研究中心研究员)

2013年以来,为不断适应新时代国内外发展环境变化,党中央、国务院从战略和全局的高度出发,将“放管服”改革作为深化政府职能转变的关键举措。深化“放管服”改革,加快推动政府职能转变和服务型政府建设,已成为中央政府和地方各级政府治理实践与改革创新的根本任务,国内学术界亦将“放管服”改革背景下政府职能转变问题研究列为推进国家治理体系和治理能力现代化重点探讨的核心议题。

1 持续推进“放管服”改革理念革新是政府职能转变的内生动力

一是需要促进政府改革与改革政府之间的并进。政府改革关键在于处理好政府与市场、社会以及公民的关系,而改革政府则强调政府治理系统自身整体结构与功能的优化。政府改革的顺利进行需要改革政府的持续深入予以支持。改革政府的核心是机构改革,需着力解决机构重叠、职责交叉等问题,将分散的政务资源集成起来,推进业务流程再造和组织结构优化。同时,按照统筹使用的思路,以严控总量、盘活存量为目标,建立动态调整机制,用好各类编制资源。此外,对于垂直管理机构与地方政府关系仍需理顺,赋予省级及其以下政府更多自主权。深化行政体制改革,需要实现政府改革与改革政府的并进。一方面,深化转变政府职能,处理好政府与市场、政府与社会、政府与公民的关系,进而倒逼政府自身改革;另一方面,不断优化政府治理体制,以机构改革为着力点,形成问题倒逼与目标治理相统一、顶层设计与分类施治相统筹的动态治理改革机制。

二是需要解决好西方监管理论与中国本土实践之间的张力。西方发达国家的监管实践大多始于20世纪二三十年代。西方理论界最初信奉自由放任的市场经济,但市场失灵所带来的负外部性结果倒逼政府限制市场,从而形成规制理论。中国经历了从计划经济体制向市场经济体制转变的过程。计划经济时期政府对于市场的控制完全依靠行政命令,全能型政府缺乏主动监管的理念。随着向市场经济的转变,中国市场监管体制改革的思路由注重效率与秩序转变为注重公平与服务。因此,由于中国经济体制改革的特殊历程,系统性监管理论较难在短期建立,难以驾驭现代市场条件下迅速产生的新业态和新经济。审批和执法是传统中国式监管主要手段,但当前这两种手段存在内生不足,如监管过度与监管漏洞并存、以罚代管催生救火式监管等问题,而此类监管模式最终会导致政府职能的异化。风险社会亟待建立一套全新的政府监管模式,着力于事前的监管,而非事后的惩戒,这是走向适度监管型国家的必然要求。

三是需要实现传统行政文化与现代信息技术的融合。传统行政文化是产生于过去、经历社会历史演化过程、仍对现今行政行为产生影响的文化。在中国传统行政文化中,既包含“民本”

思想,也包含“人治”色彩。而对于传统行政文化的创新,技术进步发挥了重要驱动作用。当下,“互联网+”、大数据等技术迅猛发展,新一代信息技术正逐渐改造着政务流程、技术手段以及传统权力体系,正在突破传统行政实践的稳定形态,亟待形成与信息技术相匹配的新的行政文化。网络式的多层参与决策模式将成为主流;同时,在时空序位层面,新一代信息技术对个体的知识覆盖和能力体系的扩充发挥了积极作用,极大整合和扩充了行政主体原有的单向度专业能力,传统专业化的分工模式遭受挑战。“放管服”改革目标的顺利实现,要以行政文化的变革为基础,以弥合传统行政文化与数据文明诉求之间的差异,并在政府内部产生新的符合“虚拟政府”发展的文化。因此,传统行政文化需实现由集权型向参与型、由封闭型向开放型、由保守型向进取型、由松散型向效能型、由人治型向法治型的转变。

2 整体推进“放管服”改革系统协同是政府职能转变的关键环节

一是确保政策制定、执行与评估之间的互动。政策制定是从政策问题提出到政策方案确定的全过程;政策执行是将政策方案落实到一定场域,实现政策目标、解决政策问题的过程;政策评估是通过一定标准和程序,聚焦政策过程,对政策作出评价与预估,判断政策的整体效益和效果优劣的重要程序。三者均是政策过程中的关键环节,坚持政策制定、政策执行、政策评估环节的循环互动,有利于推进政府治理能力现代化。但在“放管服”改革实践中,政府行为往往聚焦于制定政策和宣传政策,而政策评估较为弱化,从而导致政策在落地时遇到多重阻力,在执行中出现政策反复。除实践中缺乏对公共政策评估的正确认识之外,方法论和实操路径的理论研究仍有很大空间。此外,政策评估组织的独立性是保证政策评估运行和实施的关键因素之一。发展独立的第三方政策评估不仅是政策评估历史经验的总结,也是日趋多元的社会利益、专业化趋势的发展要求,但也应该看到其发展困境在于政府不够开放。要使独立第三方在政策评估中充分发挥作用,必须增进政府管理的透明度,完善政策评估中第三方的行业规制。

二是注意法治刚性框架与地方政府创新之间的平衡。立法过程将既有社会经验固化的同时,往往缺乏对社会发展的前瞻,而改革则是对既有制度的破除,因此立法滞后于改革的现象成为政府改革与创新的常见问题。目前,地方政府层面的行政审批制度改革,有些发生在现有法律框架内,有些则突破了法律规定。没有法制保障的创新,不仅实施成效难以预测,一旦制度实践偏离制度设想,又缺乏有效的应对措施,难免受到问责风险。改革创新与法治之间无法消弭的矛盾要求政府应采取有效措施缓解创新与法治之间的张力,使之处于一个平衡可控的范围内。实现这种动态的平衡,一是照顾到现实的政治需要,即在大变革的社会背景之下发展型政府仍将是中国政府在一段时期内选择的道路;二是随着经济社会变革的深化,法治缺失的困境,倒逼政府改革主体重新审视政府创新的合法性问题。在“放管服”改革中,规范创新行为,兼顾合法性、合理性与正当性的有机统一是一大发展难题。政府拥有强制公权力,是治理参与主体中唯一能够将治理合意上升为法律意志的一方,治理合意依赖于政府一方对合法性的保障;由于具备专业知识优势,专家在治理过程中可以提供相对独立的专业意见;公众是公共治理的主要对象,同时也决定了整个治理过程的价值导向。如何在地方政府创新的过程中,依托网络化的治理架构,将治理合意的合法性、合理性以及正当性渊源有机整合是这道难题的破解路径。

三是分领域深化与系统整体推进之间的协同。各子系统的优化,对于系统整体建设的推进

意义重大,但是系统整体并不是各个子系统的简单加总,子系统之间的相互联系和作用,能够发挥“1+1>2”的协同效应。“放管服”改革是由简政放权、放管结合以及优化服务三个子系统组成的完整系统,当前三个子系统改革进度并不一致,同时子系统之间的协同促进效应不明显,系统整体优势发挥欠佳。简政放权是中国政府率先突破的改革方式,聚焦行政审批事项的削减、取消、下放,目前看成效显著。“放”首先是行政审批制度改革,在中国行政体制安排下,简政放权坚持以中央政府主导、地方政府执行的改革思路。但“管”与“服”没有取得与“放”相应的进展,以致整个改革距离“放管服”三者并进的政策目标仍有一定距离,“放权”改革不断深入,然而对于职责调整的法制建设相对滞后,部门和部门之间的监管职责不清晰,同时,“放”之后相应的监管平台、机制和信息的有效共享没有形成,因而导致事中事后的监管削弱甚至缺位。

3 完善“放管服”改革制度体系是政府职能转变的治理基础

一是加强公共服务与政务服务体系建设。这包括:充分行使公众意见表决权,甚至是否决权,把公众意见表达的权力制度化,对政府决策实现硬性约束;发挥专家学者的咨询作用,鼓励公众积极参与、自我服务;充分利用大数据技术,改变公共服务“粗放”式供给,发挥技术优势提供“精准”供给。供给主体由“一元主体”转变成“协同供给”,即实现政府内部相关职能部门之间、政府与市场、社会之间在公共服务供给方面的协同。在深化“放管服”改革背景下,政府要进一步优化营商环境,提高政务服务水平,以关键环节提升政务服务能力,打通“最后一公里”;推进行政审批标准化建设,规范事项清单;推动公共服务事项进驻各级行政服务中心,由“集中审批”变为“集中服务”;推广“互联网+政务服务”,打破“信息孤岛”,实现信息在各级政府、各部门之间的互联互通,提升网络终端办事服务。

二是加强职责体系建设与组织结构调整。明确政府的职能、权限和责任,确立科学合理的职责体系,首先是要确保政府责任清单得以真正落实。这就需要加强顶层设计,完善责任清单制度相关政策。地方政府落实责任清单制度,也应因地制宜,探索出符合本地特色的改革路径。同时,健全法律法规体系,全面修订与“放管服”改革思路相矛盾的法律法规及规范性文件;重新审视和定位政府与市场关系,完善法律法规体系;遵循动态管理原则,对责任清单进行动态调整,进而推动责任清单的科学、高效运行。此外,还需要鼓励公众参与,加强社会监督力度,用公众的力量倒逼政府责任清单的落实。其次,建设科学合理、高效运转的政府组织结构。组织结构的科学合理,是政府效能提升、建设人民满意型政府的关键。这要从企业和公民的实际需求出发,提升政府服务的精准性和规范性;推动“整体性治理”,积极加强行政组织结构的调整和重组;明确党和政府的权责关系,构建新型的党政合作机制。

三是加强事中事后监管与社会信用体系建设。加强事中事后监管,需要转变传统监管理念、改进工作方法、有效履行职责,逐步提升事中事后监管水平;完善立法与监管体制,对事中事后监管方式加以规范;加强信息共享在事中事后监管中的基础性作用,充分利用现代信息技术构建监管信息共享机制;实行监管主体多元化,打破政府单方监管的方式,加强社会主体参与的机制建设;理顺事前审批与事中事后监管的关系,实现二者的有效衔接。在加强信用立法、推进社会信用体系建设方面,需要提供相关利益主体参与该立法过程并表达其利益诉求的途径,及时总结地方政府信用立法的经验和不足,为国家层面立法奠定基础。按照不同类型,对信用主

体的信息进行区分,完善相应的保护规则,并在此基础上加强配套举措。继续推行“黑名单制度”,促使各类信用主体不能失信、不敢失信、不愿失信。

四是加强信息共享能力与智能技术融合程度。加强府际的信息共享,需要打破信息壁垒,对于可共享的信息不再要求重复提交材料,可走内部流程的直接通过内部进行流转,明确部门权责,实现口径一致,避免政出多门。当前,诸多事项及其流程整合力度较大,因而存在部门间的数据推送不及时、不完整、不准确的问题,公民办事基本材料“重复提交”的情况屡见不鲜,群众不但多跑腿,而且问题也未得到解决。只有做到上下一致、里外一致、部门之间一致,才能真正提高审批服务便利化。同时,需要继续推进“互联网+政务服务”建设。一方面,要建立大数据纵横贯通的全系统审批平台,横向上实现审批数据在各部门之间的畅通无阻、互联互通,对各部门的审批资源大力整合,纵向上中央政府加强顶层设计,建设垂直纵向审批系统,实现央地审批数据交换共享;另一方面,结合人工智能、区块链技术优势,将现代信息技术应用于行政审批,简化行政审批流程,提升审批效率,提高行政审批的准确性。

五是加强政务公开效能与绩效评估体系建设。首先,创新政务公开,从互动式公开、全过程公开、集成化公开、服务式公开等四个方面提高政务公开的实施力度:以政府信息公开为基础,推动政务公开从单方面公开向互动式公开转变;健全依申请公开制度,进一步完善政策解读机制;以结果公开为导引,推动政务公开从终点式公开向全过程公开转变。其次,着力提升政务全过程公开意识、能力和质量,建立健全决策预公开、专家咨询、民意征集等制度,完善重大政务活动和项目进度通报公告制度,健全公共政策评估及其公告制度。以电子政务为依托,推动政务公开从分散化公开向集成化公开转变。加强各级各部门门户网站和数据库的互联互通,以及各级各部门门户网站栏目建设和功能建设,加强对政务数据的深度开发。以重点领域和政务服务为抓手,推动政务公开从知情式公开向服务式公开转变。再次,健全“放管服”改革综合评估体系,其中包含创新性评估,即衡量审批理念、审批方式和审批改革配套措施是否进行了创新;效果性评估,即聚焦行政审批效率是否显著提升、政务环境改善效果以及营造市场发展环境效果是否显著;满意度评估,即反映市场主体和广大群众对审改的满意度;推广性评估,即针对一地区的行政审批体制一体化改革的可移植性进行评估。

六是加强透明、公平、有序的市场环境建设。其一,进一步推进减税降费,用务实的硬举措确保减税降费政策措施落地生根。保证小微企业普惠性税收减免措施中间环节透明高效,确保减税降费政策真正落到实处。其二,加强依法治税,提高征税透明度,减少自由裁量权,全面加强税收征管,对偷税、逃税、骗税等违法行为绝不姑息并坚决查处,确保和维护税制的权威和公平。其三,坚决抵制各种中介服务乱收费现象,坚决斩断利益关联,破除服务性垄断,对提供专业、规范、优质、高效中介服务的中介服务机构要予以充分支持。其四,深化“放管服”改革,激活民间投资,积极发展民营经济,营造宽松便捷的准入环境和公平有序的市场竞争环境。其五,进一步解决中小企业融资难、融资贵等问题,深化金融体制改革和金融创新。注重发挥竞争政策作用,防范和惩戒破坏市场竞争的垄断行为与不正当竞争行为,通过市场竞争促进和增强优质优价、优胜劣汰的良性循环。

优化行政区划设置,夯实政府职责体系的空间基础

赵聚军(南开大学周恩来政府管理学院副教授)

作为现代国家治理体系的空间载体,适时的行政区划调整是优化政府职责体系的基础性政策工具。作为国之大政,行政区划显然蕴含着强烈的政治和行政逻辑,正如十九届四中全会公报所指出的那样,通过完善行政区划设置,“实行扁平化管理,形成高效率组织体系”。党的十八大以来,我国行政区划工作表现出愈发明显的发展和治理导向,优化行政区划设置已成为完善城市空间治理体系的重要政策工具。十九届四中全会强调通过“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”。十九届五中全会则进一步将“优化行政区划设置,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈”作为“优化国土空间布局,推进区域协调发展和新型城镇化”的重要途径。可见,十九届四中全会和五中全会不仅重申了行政区划所蕴含的政治与行政逻辑,也明确了其发展与治理逻辑,为新时代行政区划调整指明了方向和路径:通过以优化行政区划设置为代表的空间治理手段,提升城市的综合承载力和资源配置能力,推进区域协调发展和新型城镇化,同时为构建职责明晰的中国特色现代国家治理体系奠定空间基础。

1 有序调整城市行政区划彰显中国特色社会主义制度优势

习近平在《求是》2020年第21期《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》一文中指出,“产业和人口向优势区域集中是客观经济规律”。近代以来人类城市化演进的基本态势亦表明,人口和各种资源向大城市和城市群的聚集,本质上是一个“用脚投票”的过程,很难人为扭转。同样,中国改革开放以来的城市化进程也表明,优先发展小城镇、严格限制大城市规模的发展思路并未取得预期的政策效果:既未能让小城镇成为农村人口向城镇转移的主要目的地,也未能阻挡大城市规模的持续扩张。反映在现实层面,国内大城市近几年纷纷上演的“抢人”大潮与撤县(市)设区的“扩张”局面更是与中小城市普遍面临的发展“收缩”局面形成了鲜明的对比。一定程度上可以说,“扩张”与“收缩”并行的态势,显示出我国的城市化进程已经步入了以区域大中城市为中心的现代都市圈扩张阶段。鉴于此,十九届五中全会提出的“发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈”,实际上为我国下一阶段的城市化发展策略确定了基调。

在中心城市和城市群已经成为经济和社会发展主要动力源的情况下,大中城市通过优化行政区划设置,适度拓展发展空间,就成为一种必要的适应性调整。然而在西方国家,由于行政区划的调整程序极为繁琐,很难普遍实施,使得城市群和都市圈范围内的地方政区设置普遍面临一个结构性难题,即政区结构的“巴尔干化”现象。城市群和都市圈内的地方政区结构呈现出“零碎化”“分散化”等突出特点,最终难以避免地诱发诸如区域统筹协调困境、施政效益低下等横向府际关系难题。对比西方国家在城市群和都市圈治理中面临的普遍困境,近年来我国大中城市频繁通过行政区划手段完善空间治理结构,则是提升城市综合承载力和资源配置能力、推进区域协调发展和新型城镇化的顺势而为,是一种重要的比较制度优势。

2 持续优化城市空间规模是调整的主要政策目标

改革开放以来,我国的城市化进程持续快速推进,尤其是大中城市的发展取得了举世瞩目的成就,形成了一批在区域发展中处于龙头地位的中心城市和城市群,现代化都市圈建设大体成型。在这一过程中,适时的行政区划调整发挥了不可或缺的作用。1997年撤县设市审批被冻结后,撤县(市)设区随即取而代之,成为县级行政区划调整的主要类型,但撤县(市)设区审批一直比较严格。2013年随着撤县(市)设区审批的松动,主要围绕大中城市周边区域展开的撤县(市)设区调整开始呈现出“井喷”态势。在1997—2019年间全国共出现287个撤县(市)设区案例,其中2014—2016年出现107个撤县(市)设区案例,2017年以后撤县(市)设区趋于平稳,同时很多大城市下辖的二级政区已经全部调整为市辖区,成为不辖县(市)的城市。

围绕城市周边区域所进行的行政区划调整,主要的政策目标是解决中心城市的发展空间不足问题,提升其承载力和资源配置能力,以及可能存在的区域统筹协调难题。然而,城市规模的过度扩张也有可能诱发各种“城市病”。或者说,撤县(市)设区是否能够有效实现既定的政策目标,一个关键的影响因素就是区划调整是否有助于提升城市空间规模与经济社会发展的匹配度。显然,城市经济社会发展需要建立在与之相适应的空间结构之上,但两者并非简单的正相关关系,而是呈现出比较复杂的变化曲线。一方面,城市作为现代社会各类生产要素资源的聚集地,为了更好地发挥规模经济效益和辐射作用,需要适时地通过兼并、合并等手段,实现空间规模的必要扩展。但是在城市空间扩展的同时,如果教育、医疗、公共交通等重要公共服务和基础设施未能及时跟进,就有可能诱发各类常见的“城市病”,乃至导致规模不经济现象,城市发展亦步入聚集经济的瓶颈期。另一方面,如果城市空间和人口规模进一步扩张,并伴随着更为科学合理的空间规划布局,公共服务和基础设施的区域均衡度大幅提升,最终成长为所在区域经济社会发展的绝对中心时,就会形成真正的现代都市圈。这种情况下,中心城市和整个都市圈的综合承载力和资源均衡配置能力无疑都有了很大的提升,最终会逐步摆脱集聚经济的边际递减效应等发展瓶颈问题,有效发挥中心城市的辐射带动作用,真正成长为区域协调发展的动力源泉。

反映在现实层面,虽然我国很多大中城市自20世纪90年代以来已经通过撤县(市)设区等形式调整行政区划,初步拓展了城市的发展空间,推动了一批区域中心城市的快速发展。但近年来,很多城市纷纷出现了诸如中心城区与郊区县区的公共服务和基础设施非均衡状态突出、产业布局不合理、交通拥堵等常见的“城市病”。从聚集经济发展与城市空间结构的互动关系来看,出现上述问题的大中城市,可能正处于聚集经济发展的第二个阶段,即经济要素的聚焦与城市空间结构出现了脱节,城市规模经济边际效益递减所带来的发展瓶颈日渐突出。在此背景下,依据城市空间规模与经济社会发展互动关系的变化曲线,继续通过行政区划调整适度扩展大中城市的发展空间,有助于大中城市突破发展瓶颈,推动现代都市圈的形成,更好地发挥辐射带动作用。

就此来看,我国近20多年来围绕城市周边区域展开的行政区划调整,主要出现在直辖市、副省级城市和其他省会城市,存在较大的合理性。当然,行政区划的调整只是推动城市群和现代都市圈跨越发展瓶颈的众多政策工具之一,虽有其特定的贡献,但不宜夸大。另外值得关注

的是,在 2018 年的行政区划调整中作为地级市的莱芜市被整体并入副省级城市济南市。这当然有助于在短期内大幅度提升济南市的经济总量、扩展其发展空间,属于优化中心城市行政区划设置的最新探索,但实际的政策效果如何,还有待继续观察。

3 行政区划调整应优化城市治理体系的整体性

行政区划本身蕴含的发展和治理逻辑与政治和行政逻辑虽然指向城市发展的不同层面,但也存在着交互影响。通过行政区划手段完善城市的空间治理结构,进而提高城市的承载力和资源配置能力,可以视为行政区划发展逻辑的具体呈现。然而,城市一旦形成特定的空间结构,就会对其治理体系产生基础性的影响。

从时间上看,市辖区是随着近代以来上海、天津等现代城市的成长而出现的新型城市政区建制。从设置的初衷来看,最初设立的市辖区主要是为了分担市级政府的部分职责,属于典型的派出机构。市辖区在设立之初之所以仅仅被定位于派出机构,主要是考虑到城市治理体系的整体性。相较于地广人稀的农村地区,在城市这样一个人口密集、资源高度集中的区域内,为了更好地发挥规模经济效应,重要的基础设施建设通常都是在全市范围内统筹规划的,典型如城市路网、轨道交通、重要体育文化设施、水电气等自然垄断行业设施等。因此,虽然在行政级别上与地处农村地区的县大致相同,但不同于县政权施政的相对独立性和完整性,通常真正能够由市辖区政府主要掌控的公共事务多是一些市政府无暇顾及的事务或不存在跨区域性的事务。中华人民共和国成立以后,虽然市辖区成为一级完整的政权建制,但上述施政特点依然没有发生根本改变。然而,无论是撤县(市)设区,还是市辖区合并重组,实践中围绕城市周边区域展开的各类行政区划调整,普遍对城市治理体系的整体性特点关注不够。

首先,撤县(市)设区主要发生在大中城市的周边区域,调整形式主要是将原郊区县(市)整建制转设为市辖区。为了调动拟调整县(市)的积极性,推动撤县(市)设区的顺利推进,很多城市在行政区划调整完成后依然赋予这些新设立市辖区相对独立的事权和财权。或者说,虽然完成了撤县(市)设区,但新设立的市辖区依然保留着原有的“县政”色彩,施政具有很强的独立性。这种情况下,虽然表面上扩展了城市的发展空间,但很多跨市辖区事务的全市统筹规划依然存在一定的障碍。例如,东部某特大城市下辖某县级市虽然早在 2001 年前就完成了撤市设区,但直到目前依然保留着相对独立的事权和财权,以至于市、区两级因建设费用分担比例等分歧,导致该市至今未能建成连接机场和中心城区的轨道交通,教育、医疗等重要基础公共服务也依然主要集中于中心城区,行政区划调整的政策效能未能完全发挥。

其次,市辖区合并重组亦是近年来频繁出现的城市行政区划调整类型。从政策目标来看,市辖区合并重组主要是为了完善城市发展的功能分区,解决中心城区市辖区规模偏小等问题。尤其是随着部分大中城市通过撤县(市)设区解决了发展空间不足的问题后,市辖区合并重组随之开始成为进一步优化城市空间布局的重要政策手段。在 2013—2019 年 7 年里全国共出现 52 个市辖区合并重组案例,数量仅次于撤县(市)设区。然而,随着市辖区在合并重组浪潮中逐步做大做强,百万人口级别的市辖区不断涌现,虽然依然是法律意义上的基层政府,也难免成为一级“管政府的政府”,使得推动扁平化管理的改革尝试更加困难。因此,从实施效果来看,市辖区合并重组虽然在短期内快速扩张了部分市辖区的人口和空间规模,有助于城市更为科学地实施

功能分区和规划,但调整的政策导向同样对城市治理体系的整体性特点照应不够。

4 分类优化不同等级规模城市的行政区划设置

在继续优化城市和都市圈行政区划设置的过程中,应综合考虑新时代行政区划调整所蕴含的双重逻辑。既要重点考虑不同城市的经济总量和人口规模、在区域发展中的定位,也要兼顾城市治理体系的整体性特点。鉴于此,有必要分类探讨不同类型和不同等级城市的行政区划调整策略。

首先,对于大中型区域中心城市,鉴于撤县(市)设区在提升城市的承载力和资源配置能力方面的积极作用,应继续有序推动。但在调整的过程中,应吸取以往的经验教训,明确中心城区与新设立市辖区统筹财权、事权的步骤与时间表,保障市级政府施政的统一性和整体性,推动中心城区和郊区的统筹融合发展。对于市辖区合并重组,既要考察行政区划调整对于城市发展的积极影响,也要兼顾城市治理体系的整体性。市辖区合并重组主要适用于部分已经基本完成空间扩展且人口规模庞大、市辖区数量较多的大城市,例如 4 个直辖市和 15 个副省级城市。对于此类城市,可允许其对市辖区进行适度的合并重组,完善城市的功能分区,同时解决市级政府下辖区县过多、管理范围偏大等问题。

其次,对于中小城市,则应限制大规模的撤县(市)设区和市辖区合并重组。相较于中心城市在区域发展中的引领地位,中小城市的辐射带动作用通常比较有限。尤其是随着我国城市化迈入以现代都市圈建设为主要特征的新阶段后,再辅之以高铁等现代交通工具的普及,部分区域的中小城市已经普遍开始面临发展“收缩”问题。因此,应以城市发展的合理空间规模为主要考察标准,严格审批中小城市的撤县(市)设区行为。此外,考虑到中小城市下辖市辖区数量普遍偏少,通常也不存在影响城市发展的功能分区问题,因此应适度限制中小城市的市辖区合并重组行为。

发挥央地“两个积极性”,赋予地方更多自主权

张志红(南开大学周恩来政府管理学院副教授)

大国治理,处理好央地关系始终是政府面临的重要挑战之一。全国一盘棋,发挥中央、地方和各方面积极性,是中国政府在大国治理方面的重要创新之举。2012 年以来中央政府高度重视央地关系调整,将充分发挥中央与地方两个积极的指导思想转变为正式的制度建设。相比较于 2012 年之前政府改革和发展的路径,中央政府更加强调“加强中央政府的宏观事务管理”,在维护国家法制统一、政令统一、市场统一的前提下,赋予地方更多自主权,支持地方创造性开展工作。这既不同于计划经济时代的中央过度集权,更不同于市场经济建设初期的向地方让权的倾向,这是对于“两个积极性”的更加精准化的时代调整,是在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下的央地关系再平衡。

1 充分发挥“两个积极性”的制度基础已经形成

央地关系是大国政治关系中的重要政治关系之一,治理好中国这样的大国,就必须理顺中

央与地方的关系。“两个积极性”本身就是处理央地关系的一个政制策略。党的十八大以来《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》等一系列重要决定使中央政府职能和职责范围越来越清晰,央地关系改革的路线图正在有条不紊地形成。从制度建设的逻辑来看,央地关系建设首先抓住“财政关系”这个“牛鼻子”,从支出性事权的划定入手,逐步明晰中央事权、央地共同事权和地方性事权。在此基础上,党和国家机构改革从机构设置上确保了中央的集中统一领导,并且形成了上下贯通的与中央对口的组织机构。同时,中央提出在健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制过程中,应赋予地方更多自主权,增强地方治理能力,把直接面向基层、量大面广、由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方和基层。

党的十八大以来,央地关系改革基本遵循“以职责定机构、以机构定体制”的政府发展规律。在央地关系的具体调整中,以财政事权的划分“定于一”。中央紧紧抓住政府间财政关系这个政治运算工具,用列举的方式首先确定中央财政事权的范围,以分区域、分领域的方式划定央地共同财政事权,以原则性列举方式与当地居民密切相关的基本公共服务确定为地方的财政事权。“两个积极性”的制度边界已经初步划定,中央与地方的权责划分在“放管服”改革的加持下逐步走向精准化,“融合型”中央与地方关系特征开始彰显。需要注意的是,中央与省级政府、基层政府的职责边界的划定,由于中间型地方政府的职责划分不明,导致其改革的乘数效应还没有很好地体现出来。

十九届五中全会上党中央提出“十四五”期间将继续“明确中央和地方政府事权与支出责任,健全省以下财政体制,增强基层公共服务保障能力”。这是对于夯实基层经济社会管理、有效履行职责的必要财政保障。同时,中央提出,“完善现代税收制度,健全地方税、直接税体系,优化税制结构,适当提高直接税比重,深化税收征管制度改革”。尤其需要指出的是,健全地方税、直接税体系,将在很大程度上突破“土地财政”的传统治理瓶颈,促使地方政府更加积极地提高公共管理水平和公共服务供给质量,实现人口吸附和经济发展双推进。

2 “两个积极性”的改革呈现出“上下互动”的双向推进态势

在政府间纵向关系的不断改革调整中,当前的央地关系调整主要以现代财政制度为核心,通过中央事权的确认,建立健全充分发挥“两个积极性”的体制机制。在现实的推进过程中,改革秉承谨慎决策、多方推进的原则,以“上下互动,两头束口”的方式双向互动,形成了特殊的改革闭环,力求为将来更为复杂的中间层级政府的职责体系建设,奠定必要的改革基础。

首先,中央财政事权的形成划定了地方创新的界限。其实,中央事权的范围一直比较清楚,但是直到2013年之后中央事权和支出责任的概念才被提出。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出中央财政事权,将国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;进一步理顺中央和地方收入划分,合理划分政府间事权和支出责任,促进权力和责任、办事和花钱相统一,建立事权和支出责任相适应的制度。2016年“三个统一”的原则将中央专有事权的范围列举成完整的逻辑闭环。2018年中央与地方共同事权的制度规定出台。由此,地方政府创新的权责范围基本划定,在实际操作的过程中被限定在中央事权、央地共同事权等未列举的剩余部分。换言之,区域性的地方创新职责范围由此形成。这是中央政府推

动的地方制度化的第一次系统性的“析权”和“释权”过程。

其次,地方政府创新与创新扩散齐头并进。党的十八大以前地方政府创新更多是结合本地特色的自发式创新,创新的核心是地方政府想做什么或者能够做什么,创新的边界不清晰。这之后地方政府创新实践的扩散速度更快、范围更广。这与中央政府对于地方创新的首肯有很大关系。地方政府创新更多在中央倡导的政策领域中谨慎推进,创新的可持续性增加,甚至开始触及地方治理的“深水区”。在面向基层的国家治理体系构建中,中央允许基层政府机构设置可以“一对多”或者“多对一”,不必完全与上级部门同构,全面激活了基层社会治理的改革积极性。中央采取以“撬动基层倒逼地方改革”的方式,一方面增强了基层对中央政府的信任感,同时也构筑了充分发挥央地两个积极性的社会基础。

再次,基层治理改革夯实了“两个积极性”的社会基础。中央在国家治理体系现代化的建设过程中,高度重视基层治理体系建设,特别是把党建引领与基层治理高度结合起来,促进社会整体发展。“十四五”规划中提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”,将为基层治理有效整合各种治理资源提供政策支撑。更为重要的是,中央提出构建简约高效的基层管理体制,推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层,向基层放权赋能,加强城乡社区治理和服务体系建设,减轻基层特别是村级组织负担,加强基层社会治理队伍建设,构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台。这说明中央政府为打破影响基层治理的“信息玻璃板”和“技术屏障”提供了破解思路。

最后,国家监察体制改革成为平衡“两个积极性”的重要利器。充分发挥中央与地方两个积极性,促进地方政府创新,加强基层治理的过程,是集权与分权的再平衡,是在维护中央权威,加强中央集中统一领导过程中的“统分结合”的治理机制的构建过程。国家监察体制的改革重在“维护中央权威”,即推进党的纪律检查体制和国家监察体制改革,实现党内监督和国家机关监督、党的纪律检查和国家监察有机统一。监督机制的完善将大大减少政策推行中的“肠梗阻”,将为分权体制下的政令统一、令行禁止提供必要的“保驾护航”。国家监察体制的改革形成的“央地联动”,减少了央地关系中太多的不确定性,推动发挥“两个积极性”的“政治规矩”建设。国家监察制度建设与党内相关规章制度的建设并驾齐驱,形成了政府间关系中“横向到边、纵向到底”无缝监督体系,为央地关系的运行提供制度化的常态监督。

3 “确权赋能”是平衡“两个积极性”的重要改革面向

充分发挥中央与地方两个积极性,促进地方政府创新,作为矛盾关系的两个方面,不能简单理解、任意割舍。“两个积极性”是地方政府创新的前提,地方政府创新是“两个积极性”共同作用的目标。党的十八大以来地方政府创新实践发生了重大变化,其深度和广度在“上下互动”的改革链条中得以拓展。但是,在今后的改革中,央地关系调整依然面临许多问题。中央与地方的财政事权划分原则清楚,但是实际改革推进异常艰难,虽是渐进改革,但是既有利益格局的打破需要新的抓手。在省级政府以下,管理范围与管理幅度的内在矛盾导致相当多的条条部门变为“二传手”,基层减负的实效还没有体现出来。以财政事权的划分能否代替政府职责体系的构建,“两个积极性”内部的结构关系尚需进一步厘清。当务之急,政府需要在“确权赋能”上多下功夫,尤其是通过机制体制来确保政府能力的提升,促进地方政府创新,实现“两个积极性”的全

面加强。

第一,确权是保障“两个积极性”和地方政府创新法治化的重要方面。确权是政府职责体系构建的主要内容,也是充分发挥“两个积极性”、促进地方政府创新的重要体制机制保障。目前的确权更多是在一个事项过程中的决策、执行和监督不同环节在不同层级政府之间的权责配置。从计划经济向市场经济过渡的过程中,大量的政府职责配置是通过“确责”,这个“责”不仅是干事的责任,更多的是如果出事了谁来承担责任。在保证法治统一、政令统一和市场统一的前提下,“确权”与“确责”是一体两面的矛盾统一体。

确权关键是要在保障事务处理完整链条的情况下,进行分类分层划分权力,但是这种确权不能陷入传统的“责、权、物”简单画地为牢的切块管理。确权应当在传统的委托代理的结构框架下设计更加复杂的政策执行路径。以中央集中统一管理为核心,以严格的政府规制为行为边界,以上下贯通的国家监督体系为体系保障,将中央加强宏观事务管理的积极性与地方政府创新发展的积极性充分结合起来,确保经济社会的全面发展。

第二,赋能关键在于提升与机构改革相适应的各级政府能力。能力的提升与结构的改善高度相关,当然也存在能力无法适应结构变迁的逆相关。2018年党和国家机构改革之后,基层行政管理机构改革随之全面铺开。在央地关系视角下,各级政府在多层级的综合结构改革中,各种能力不适应的情况有所抬头。即使是中央政府,除了传统的国防、外交和国家安全等传统国家职能履行能力较强之外,涉及全国性的统一管理的事务如知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面,不仅仅是职责需要增强,关键是管理能力也需要与之匹配。

省级以下地方政府在加强党中央集中统一领导方面,不仅党组织机构要与中央对口设置,同时相关工作节奏也要步调一致,这与之前偏于分散化管理有所不同,需要地方政府官员从政治素养等方面加强与中央保持高度一致的能力。同时,基层治理结构的变化和异化的管理结构又导致基层管理人员在具体工作中总感觉体制不适应,无法确认与自己工作对口的上级领导是哪个部门,担心被边缘化。因此,能力提升成为机构改革之后优化央地关系的重要实践抓手。

第三,新型治理技术的应用将促使政府结构更加扁平化。在中国政府职能转变的过程中,从国务院到基层政府,五级政府的超长执行链条的存在,不仅仅与人口规模、政府职责有关,同时也与治理技术高度相关。中国政府对于先进技术的偏好远远高于世界上其他国家的重要原因在于单一行政管理行为的数量远远超过了目前中国政府官员规模所支持的范围。基于大数据运算支撑的政府单一行为的标准化程序的构建,将为基层政府减负、为居民接受政府管理和服务的成本减负。互联网、大数据、人工智能、区块链等多种高科技支持下的数字政府建设正在各地加速展开,将深刻改变中国政府管理的版图,政府管理扁平化趋势更加明显。

党中央与中央政府利用新技术可以使中央文件及其精神迅速传递到基层党委、政府和人民群众,减少了中间层级的信息消减和曲解。这不仅彰显了中国政府电子化建设的成就,同时也实现了信息传输的扁平化。高新管理技术的广泛应用,实际上弱化中间层级政府的委托代理职责。长此以往,中间层级政府大多数部门的“二传手”职责空间将被高度压缩,央地关系结构也将发生重大变化。

第四,地方积极性和各方面积极性的细化,将有效促进国家治理体系的创新。充分发挥中央与地方两个积极性,在集中力量办大事方面,中央相关部门和地方各级政府均会选择在同一

个领域一起发挥积极性,能够在短时间内发挥体制的最大效应,这恰是体制设计的出彩之处。但是,这种没有前置条件的简单发挥,忽视了央地关系中复杂的选择性履责。相较于中央政府集中统一的管理,“地方积极性”实际上是多重积极性,是省级以下四级政府的积极性。在实践中,还应当高度注意“各个方面的积极性”,应避免将中央政府引导激发下的地方和各方面积极性简单化,还是应采取机制创新的办法,合理细化地方和各方面积极性,才能更好地为国家治理体系的构建奠定坚实的社会基础。

细化地方和各方面积极性,一方面应逐步减少中央与地方的共同事权,对于一些涉及民生核心利益的事务,尽量让权于基层,采取民众监督的方式,倒逼基层政府全面履责;另一方面,要对省级以下地方政府职责进行进一步的划分,结合当下快速城市化发展和人口的集聚,增强中间层级政府的区域统一管理职责,打破原有的行政区与经济区边界高度同构的管理模式,增加区域政府的统一协调职责,实现有效的城乡协同发展。同时,也要逐步解决区域发展中各地方发展差距所带来的积极性水平的不一致问题。特别需要指出的是,党中央在“十四五”规划中有关“积极性”的表述有“激发全体人民积极性”“调动全社会积极性”和“更好发挥中央、地方和各方面积极性”。这说明党中央在确立“十四五”规划发展战略时对于“积极性”的全面推进,是对中国发展优势的确定,也将全面激发各方面的积极性。

优化纵向间政府职责和机构配置的框架性设计

周 望(南开大学周恩来政府管理学院副教授)

优化纵向间政府的职责和机构配置,促使各级政府机构更为合理、高效地履行职责,一直是坚持和完善中国特色社会主义行政体制行动框架中的一个重要板块。历经长期的改革实践积累和理论提炼,尤其是党的十八大以来,纵向间政府职责和机构配置的优化调整工作持续进阶、迈入到一个全新的发展阶段。

1 “三个首次”:新时代纵向间政府职责和机构配置的新动向

党的十八大以来,广受瞩目的几次重要会议及其纲领性文件都对纵向间政府职责和机构配置提出了一系列新要求。2013年十八届三中全会首次对中央与地方政府的职责作出了明确区分,即“两层次职责”:加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。2018年十九届三中全会首次提出要解决“上下一般粗”的问题,即必须抓紧解决一些领域中央和地方机构职能上下一般粗、权责划分不尽合理的问题。2019年十九届四中全会首次提出将“权责清晰”作为体系建设要达到的第一个标准,即构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系。这“三个首次”为新时代优化纵向间政府职责和机构配置指明了方向。

近年来纵向间政府职责和机构配置不断进行新的排列组合,取得了可观的进展。在即将开始的国民经济和社会发展第十四个五年规划征程中,推进优化纵向间政府职责和机构配置工作会得到接续延展,作为实现一系列重要目标的硬件保障。2020年党的十九届五中全会通过的

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,将建设职责明确、依法行政的政府治理体系,列于加快转变政府职能这一任务板块中的首要位置。只有打造出一个更加精良的纵向间政府职责和机构配置,实现中央到地方的各层级政府更加顺畅、有效地协力应对公共事务,才能够达成国家治理效能得到新提升这一“十四五”时期经济社会发展的主要目标,以及国家行政体系更加完善、政府作用更好发挥、行政效率和公信力显著提升等一系列子目标。

2 同构与异构:纵向间政府职责和机构配置的现实对照

中国政府的职责配置和相应的机构设置,最突出的一个特点就是“上下一般粗、左右一个样”。从中央到基层的五级政府,在职责配置和机构设置方面“上下对口,左右对齐,横向到边,纵向到底”,从而使得中国政府在纵向上的职责划分并不明确,呈现出“职责同构”这一基本特征。“职责同构”的形成,是治理的历史延续性和现实功能性共同作用的结果。在部分领域实施“职责同构”,确实有助于资源的快速吸纳和集中调配使用、推动相关政策迅速落实到位。这一治理结构经过长时期运作,已具有深厚的治理基础和社会心理基础,各方主体形成了对应的思维及行为惯性。

政府职责和机构配置的“一应俱全”而非“主次分明”,使得“全能”和“无能”、“都在管”和“都不管”、“都负责”和“都避责”相悖并行。所有的政府管理着所有的事务,同一项事务由不同层级政府共同管理,造成所有层级的政府都不具有单独处理事务所需的统一权责。于是,增加沟通成本和出现“条块矛盾”、重复劳动和增加用人、转变政府职能长期不能到位也就成为必然。每一级政府都以相同的机构管理相同的事务,难免与实际状况格格不入。某一级政府若存在着一些特定需求,会由于无法满足“对口”而难以配置职责和设置机构;而上级政府若要求设立相应机构,那么即使下级和基层政府极少或并不存在这方面的事务,也不得不想办法与之对应衔接。

纵向间政府职责和机构配置的“职责异构”,则是各层级政府各自负责适合自身治理特点的公共事务,相应地,机构设置、人员配备亦照此逻辑。“职责异构”模式下,各层级政府的职责内容呈现出如下基本规律:中央政府通常负责制度建设、财政税收、国防、外交、经济宏观调控、社会保障、高等教育、国有资源保护、部分交通与通讯、大型基础设施等;中间层次的政府通常负责公共安全、大部分文化事业、卫生保健、中小学教育、环境保护、就业、部分交通、市政管理、住房建设、地域经济规划与开发等;基层政府通常负责社区服务、环境卫生、幼儿教育、养老事业、狭义的市场建设与管理、娱乐与休闲等。

“职责同构”是将每一事务拆解“分段”,每级政府各负责其中一个环节,彼此关联。“职责异构”是将所有事务归类“分离”,每级政府各自负责其中一个组群,相对独立。各级政府职责和机构配置内容的具体安排,自然要根据公共治理的实际需求来展开,而非随意的主观计划。中国纵向间各政府主体的职责和机构配置设计,若继续完全沿袭传统的“职责同构”路径,显然既不符合现实情况,且在机构人员编制方面亦会产生较大的浪费。当然,中国的历史传统和体制机制框架决定了我们也更不能够完全走向域外政府所奉行的“职责异构”模式。因此,兼具应然性和可行性的改革策略是,找寻到一个融合同构与异构的设计思路及方案。

3 异同交融:优化纵向间政府职责和机构配置的两个框架性设计

构筑一个现代化的纵向间政府职责和机构体系,当然是一个需要做出长期努力且持续化适时调整的过程。处理好纵向政府间关系,尤其是解决“上下一般粗”的问题,实现纵向政府间职责和机构的科学合理配置,需要对涉及多个方面的领域、层次、关系、体制机制着手进行调整和优化。限于篇幅,这里先就职责与机构配置的框架性设计,提出相应的对策性思考。通过推动构建中国特色的纵向间政府职责体系,在保持既有治理优势的前提下,切实化解“职责同构”带来的若干弊端,同时适度吸纳“职责异构”的合理之处,实现各层级政府之间职责划分和机构设立的明确化、科学化和法定化。

其一,构建梯度式职责体系。根据中央政府、省级政府、市政府、区县政府、乡镇政府这五层级政府的现有划分,并结合各个职责领域本身的业务特点,我们可以按照“领域—层次”的双维度统筹方法,来依次展开职责内容的配置规划,形成“梯度式职责体系”。“梯度式职责体系”是在充分考虑到现实情况、稳妥解决“上下一般粗”问题的前提下,并不主张和追求简单化地把“职责同构”推向“职责异构”,同时也不主张在中央集权和地方分权之间反复拉扯,纠结于收权多一点还是放权多一点。正确的核心设计思想是强调事权、职责和利益的合理“归位”与实际“确认”,而非线性地认为应该根据政府层级的递进关系、职责内容口径就需要由宽到窄或由窄到宽,即不会呈现出一个梯形或倒梯形这种另类化的“对口对齐”职责构建模式。某一项事权,该属于某一个或几个层级的政府,就由其设立机构进行处置,相对独立、各负其责。权责该是谁的就是谁的,有就是有,没有就是没有。

一是“职责归位”,每一级政府都有一份自己的职责目录和手册。按照职责本身的业务特点、现实需求、历史沿革、条件支撑等要素,将现有的各项职责分别归类为共有职责、各有职责,即确定哪些职责是所有层级政府所共同拥有的、哪些职责是部分层级政府所共同拥有的、哪些职责是单一级政府所独自拥有的。每一级政府作为一个梯度,职责范围就是梯度长度,具体视实际情况有短有长。各级政府的梯度范围叠加在一起,如同各种尺寸的书叠在一起,由于厚薄、大小不一,显然并不会整齐一致。这样的—个职责和机构体系,可能不符合我们对政府的传统“审美”和惯性认知,却是对真实情况的反映。

二是“层级链接”,构建不同层级政府之间的多样化协作关系。职责的各归其类、各归其位只是一种人为的静态划分,将职责事项布置于各个政府层级。欲使其合理高效地得到履行,还需梳理好政府间的协同履责关系。全部层级政府的共有职责、单一级政府的独有职责如何履行,已有丰富的历史经验、域外做法可供借鉴。对于部分层级政府的共有职责,有时需跳出过去的连续性思维,构造“跳跃式”的层级搭配及互动链条。比如,在“中央—省—市—区县—乡镇”各层级之间,既可以存在着“中央—省—市”“省—市—区县”“市—区县”“区县—乡镇”这样的连续性三层次、两层次共有职责,也可以根据现实治理需求配置出“中央—市—区县”“省—区县”“市—乡镇”这样的跳跃式共有职责,进而形成真正“错落有致”的职责配置多维空间化形态。从上至下,既允许“一对多”,又允许“多对—”;既可以“连续对”,也可以“跨着对”。显然,要启动并推进这项工程,肯定还需推出一整套更具改革魄力、更加新颖的体制机制安排,以及一系列新型的配套措施。

其二,发展上下级机构间的契约型关系。在“上下一般粗”的格局下,各级政府间的权责范围和关系往往比较模糊化,政府间互动就难免存在着很强的主观性,上级可以没有限度地要求下级,不断派任务、下指标、压责任。由于可以理解的原因,下级不敢也不会据理力争,没有道理和余地可讲。于是,下级机构除了要承担清晰可见的“额定”工作,亦要担负模糊不定的“额外”工作,即“完成上级政府、业务部门交办的其他任务”。这里的“其他任务”就是一个很大的模糊地带,具有充裕的操作空间。下级机构的任务内容,除了业务领域中的“额定”工作量,还会不定期、不定量地承担上级政府和业务部门所下派的阶段性、协调性、临时性工作事项。近几年的此类工作,主要包括扶贫攻坚、环境治理、创建文明城市等评比表彰活动、各类临时性专项整治活动等。可以说,这些“额外”工作已然成为下级机构总体工作量中相当大的一部分。

既然是“事”,那么当然就需要“人”来做。尤其是如若对这些“额外”工作缺乏事实上的约束和控制,那么对下级尤其是基层机构的负担及压力就会越来越大。首先,基层机构的工作时间越来越长,“白加黑”“五加二”的超长工作状态已成为常见现象,这反过来又影响到本职工作的时间份额及效率。其次,在工作量倍增、人手总是“捉襟见肘”的情况下,基层机构充满了扩编、聘人的冲动和需求,进一步给人员机构编制的限控带来挑战。再次,众多基层机构分布于各自的专业领域,其与“额外”工作的专业契合度显然各不相同,尤其是异质性较大的部门,要么工作实际效果总是难以达致预期,要么只能是应付为主,形式主义现象自然频发。

下级尤其是基层机构对于“额外”职责的履行,乃是优化政府职责体系过程中一个有待于进一步精细化的深层次议题。要把这部分模糊感极为明显的职责内容逐步推向清晰化、合理化。可以尝试在职责、权限分明的纵向政府间发展建立起一种相互合作、相互依赖、相互制约、资源共享的契约型关系。作为一种全新的治理模式和治理文化,这种契约型关系是建立在政府纵向间共同利益的基础之上的一种工作关系,并不取代上下级政府间政治上的等级关系,更不否定中央政府的政治权威。

一是基于容量平衡的考虑,适度控制下级机构对于“额外”职责的承载负荷。通过确立“职责相近度”的概念及做法,明晰各个下级机构的工作属性、内容与“额外”公共事务的交叠程度,厘清紧密合作与临时协助的边界,只纳入真正有关联、有助益的那一部分下级机构参与进来,而非一味地“求大求全”,不加区分地将任何主题的工作任务都全部分发给所有下级机构。

二是尝试设计并运用“职责协议书”这一方式,规范上下级机构之间的权利义务关系。下级机构可通过与上级机关签订“职责协议书”或类似的制度化文本,提前约定履责的内容、方式、时限、成本分摊、绩效认定等关键条款,一事一议一签。通过建立起规则化的“投入—回馈”正向激励机制,能够切实限定下级机构的资源投入额度,且使得上下级机构间的权责匹配、利益分享更加“名实相符”,从而有力提升纵向间政府协作履责的精细化水准。

中国的政府职责体系别具一格、自成一体,源源不断地为现有政府理论提供了新概念、新想法、新知识。可以说,中国政府职责体系的运转模式正处于蜕变升华、迈向焕然一新的酝酿期。从转变政府职能、政府全面履责的中国叙事中提炼出中国方案、形成中国贡献,值得期待。

建设职责明确、简约高效的基层管理体制

吴晓林(南开大学周恩来政府管理学院教授)

中国向来重视基层建设,将基层视为整个国家的根基。多年来基层管理体制职责超载、权责不一、不堪重负,推动基层管理体制成为学界和实务界热议的话题。党的十八大之前,关于基层治理体制改革的论述和实践,都围绕“街居制”展开,并且力图通过“政府行政管理与基层群众自治有效衔接”破题。十九届三中全会要求“构建简约高效的基层管理体制”,这超越了过往强调高层机构改革的范畴,使基层管理改革成为党和国家机构改革的重要内容。基层管理体制被纳入“全面深化改革”和“深化党和国家机构改革”的总目标。十九届四中全会提出“构建基层社会治理新格局”,十九届五中全会继续提出“推动社会治理重心向基层下移,向基层放权赋能,加强城乡社区治理和服务体系建设”等要求。因此,进入新时代以来,我国的基层管理工作凸显出体系化导向,构建简约高效的基层管理体制不但是国家治理体系现代化的重要一环,也是破解基层管理压力、保持基层活力与秩序的必由之路。

1 中国基层管理体制改革的讨论与探索

对于基层管理的改革,学术界先后提出“撤、转、规、升”四种主张(如表1所示)。第一种是“撤”:在看到“街居制”困境的基础上为推进城市治理结构扁平化、提升公共服务效率,学者们提出撤销街道办,实行二级政府、二级行政的主张。第二种是“转”:基于“街居制”的发展困境,学者们主张以社区制为制度载体推进政府、市场、第三部门合作治理。第三种是“规”:在看到权力结构的行政主导、行政压力的逐级下压等问题的基础上,学者们主张以责任清单的方式规范上下级间、不同主体间的关系。第四种是“升”:看到街道办本身承载的行政职责越来越多,已经具备一级政府的形式,因而学者们主张变街道办为一级政府,或者“虚区实街”,变为两级政府。

表1 党的十八大之前基层管理体制改革的主张与做法

主张	内涵	实践	缺点
撤销	撤销街道办	贵阳市、铜陵市全区域撤销街道办	权威性不足、积极性下降
转变	导入多主体合作	深圳“社区服务站”、广州“家庭综合服务中心”、成都武侯区引入社会组织承接政务服务	未解决“街居”职责超载问题
规范	清单制	武汉市、宁波市“社区准入制”; 其他地区“街居清单制”	随意性大
升级	街道办变一级政府	—	—

这四种主张中除了将“街道变为一级政府”与《宪法》相冲突、难以实行以外,其他三种主张要么本身就是从实践中所得,要么在不同地方进行了试验。

第一,各地主流的实践是导入更多的社会参与,在“街居制”的基础上做加法。例如,深圳市等地在社区居委会之外加挂“社区服务站”,承担政府服务项目;成都市武侯区为每个社区引入

一个社工组织,以购买公共服务的方式承接 119 项政府项目;广州市在每个街道办成立一个“家庭综合服务中心”,引入社工组织承担“老、弱、病、残”等服务项目。但是类似的实践,仍未从根本上解决“街居超载”的难题。

第二,越来越多的地方引入社区准入制和清单制,在“街居制”的基础上做减法。例如,武汉市与宁波市海曙区多年前就引入“社区准入制”,减少各级政府进入社区、由居委会(村委会)承担的工作项目;2017 年《政府工作报告》提出“清单管理制度”之后,各地陆续出台街道、居委会“权责清单制”。但是,清单制的随意性较大,而且“被减掉的职责”往往通过“街道党工委(乡镇党委)—社区党委(村支部)”的渠道重新旋转回来。

第三,部分地区推出“撤销街道办”的改革,将街居制转变为社区制。取消街道办的改革在本世纪前十年已经在北京、南京、青岛等地的个别街道推行了,有的改革又走了回头路,比如青岛市浮山所街道办在短暂的撤销后,又改回到街道办体制。2010 年贵阳市首先在全市范围内撤销街道办,安徽铜陵市紧随其后“改街道办为社区制”。尽管这样的改革利于降低行政成本、推动居民自治,但在讲究“上下对口、左右对齐”和“官级制”的体制内,这种由下而上的改革往往遭遇权威性不足、行政编制变事业编制、公务员积极性下降等难题。在实践中,“撤销街道办”的改革大多走了回头路,以失败告终(如表 2 所示)。

表 2 各地撤销街道办的情况(截至 2020 年 2 月)

地区	撤销街道办情况	后续情况
青岛市市北区	2001 年撤销浮山所街道办	2007 年恢复街道办
南京市白下区	2002 年撤销淮海路街道办	2009 年恢复街道办
北京市 石景山区	2003 年撤销鲁谷街道办	继续运行,被称为“不是街道办的街道办”
	2004 年全区撤销街道办	2011 年恢复除鲁谷外的街道办
贵州贵阳市	2010 年小河区等试点	2020 年全市恢复(新增)街道办
	2012 年全市撤销街道办	
安徽铜陵市	2010 年铜官山区撤销街道办	继续运行
	2011 年撤销全市街道办	
西宁市城东区	2013 年撤销街道办	2018 年恢复街道办
贵州六盘水市	2014 年撤销街道办	2019 年恢复街道办

2 构建简约高效的基层管理体制是改革的总要求

基层管理体制的改革往往发生在行政管理与社区管理衔接互动的情境中,党的十八大以来,中央对基层管理体制改革的看法逐渐成熟,就是要构建简约有效的基层管理体制。

第一,注重理顺权责关系,明确构建简约高效基层管理体制的方向。在基层,不但是行政管理体系“上下对口、左右对齐”,连社区管理都要遵循这种原则,在居委会(村委会)设置与街道办(乡镇)各科室对应的各种专干。在“职责同构”的体系下,街道(乡镇)承接了很多上级部门的职责,居委会(村委会)则成为街道(乡镇)的腿脚,事实上形成了“沙漏型”的治理结构——上级“条条部门”的任务在街道办“扎兜”,再由街道办“滑流”到居委会,社会事务的处理和社会信息的传输被局限在“街道办+居委会”这条狭窄的单行道上。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,开始涉及基层

管理改革,明确提出“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项,一律下放地方和基层管理”,并且首次提出“健全基层综合服务管理平台”。十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,明确指出“构建简约高效的基层管理体制”,明确了基层管理体制改革的方 向,还指出“除中央有明确规定外,允许地方因地制宜设置机构和配置职能”“基层政权机构设置和人力资源调配必须面向人民群众、符合基层事务特点,不简单照搬上级机关设置模式”。2017年《关于加强和完善城乡社区治理的意见》则提出,要依法“明确基层群众性自治组织承担的社区工作事项清单以及协助政府的社区工作事项清单”。

第二,注重推进政社互动,明确构建治理共同体为基层管理体制改革的 目标。在长期的实践中,社区成了基层行政管理的“救济单元”,甚至成为基层行政单位和派出机构的“派出机构”,社区的资源、人事、任务安排都由上级政府来确定。离开社区管理体制的改革,基层管理体制 改革就难以成功。

党的十七大报告首次在中央文件提出“实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”,其中,“深化乡镇机构改革,加强基层政权建设”“发挥社会组织积极作用”“健全群众自治机制,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”,是其基本支撑。2017年《关于加强和完善城乡社区治理的意见》提出“依法厘清街道办事处(乡镇政府)和基层群众性自治组织权责边界”,同时,将社区建设为“幸福家园”的提法取代此前“社会生活共同体”的提法。

十九届四中全会通过的《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》,提出“构建基层社会治理新格局”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。从“社区共同体”到“治理共同体”提法的转变,展示出中央对“基层管理与社区管理”不可割裂、互为依存的关系有了新的判断。

第三,注重治理重心下移,明确权责一致为基层管理体制改革的 原则。党的十八大以来,习近平多次强调“社会治理的重心必须落到城乡社区”。党的十九大报告提出,“推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。但是,重心下移不能简单地等于职责交办,基层管理在实践中已经面临“上面千条线、下面一根针”的问题,在属地责任的要求下,还加强为“上面千把锤、下面一根钉”“上面千把刀、下面一颗头”的问题,基层管理主体有责无权、权责失调。

要切实推动重心下移,就必须深化保障机制。十九届三中全会强调:推动治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有人、有权、有物,保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。党的十九届四中全会则提出“权责一致原则”,并且再次强调十九届三中全会的具体相关要求。

3 构建简约高效基层与社区管理体制的三个着力点

党的十八大以后,在中央改革方向的指引下,各地加快推进“精简机构、增权减负”的基层管理体制 改革。2015年以来上海、武汉、北京等地展开了街道办体制改革和基层社会治理创新,取得了明显成效。这三地的改革,核心是对街道办和上级部门的关系做“内科手术”,表现出三个共同点:第一,街道办的主要职责从原来的“领导经济与社会建设”转向“社区治理与公共服务”;

第二,全面强化街道办的“块块权力”,上级“条条部门”行政执法力量下沉的同时,赋予街道办综合管理、统一指挥的权力;第三,重视包括社区治理体系的配合。基于中国基层社会的现实和新时代对国家治理的新要求,未来的基层与社区管理体制的改革,需要从三个方面着力。

一是分类确权,明确“以块为主”的基层管理职责。基层管理主体处于社会治理的最前沿,往往处于上级政府和基层社会的双重压力之中,其根子在于职责关系不顺、条条专权突出,要分类确定条块责任,明确基层管理中街道(乡镇)的主体权责。第一,街道(乡镇)转向公共服务和公共安全主责。按照中央提出的“由地方实施更为便捷有效的经济社会管理事项下放给地方”的要求,全面推行“分类确权、分层确责”,将公共服务和公共安全等职责全面授权给街道办负责,街道办剥离经济发展的职能,上级政府和基层管理主体确定不同层次的职责,有责必有权。第二,街道(乡镇)统一调度、安排行政执法力量。各类行政执法力量全面下沉,业务接受上级“条条”指导,具体人员、工作由街道办(乡镇)统一调度、安排,赋予乡镇独立行使有关行政执法的权限,探索在街道实行一支队伍管执法。第三,其他各级条条部门的职责“一根竿子插到底”。除了街道(乡镇)的主责业务以及“条条”下沉的业务以外,其他“条条”的职责由本部门“一竿子插到底”、直接对基层居民负责,同时,需要综合协调的业务接受街道办(乡镇)的监督、考核。

二是强化保障,依法推动基层“属地责任”转向“有限责任”。属地责任的无限扩大,是基层管理失准、失焦的重要原因,要避免基层管理的“治乱循环”,就必须依法强化基层管理的保障,明确基层管理属地责任转向“有限责任”。第一,将基层管理的有限责任引入法治轨道。依法确定乡镇和街道管理与执法权限,依法制定基层管理主体的权责清单,减轻基层负担,让基层把更多时间用在抓工作落实上,严格限制“条条”部门向街道(乡镇)委托、转移业务,制定法定追责条款。第二,基层管理向上只对“一把手”负责。改革上级政府的领导方式,允许上级部门“一对多”,由一个乡镇(街道)机构承接多个上级机构的任务;街道(乡镇)向下对居民负责,向上只对区市县“一把手”负责,探索上级部门在区市县“一把手”的委托下“联合检查”“联合考核”,避免形式主义和职责交叉。第三,依法推进基层管理的保障下倾。根据基层管理的权责,加强街道(乡镇)人员、物资、技术等方面的保障,确保基层管理有权、有人、有物、有力量,把更多资源下沉到基层,调动基层干部积极性,更好提供精准化、精细化服务。

三是两维并进,推动“社区工作行政化”向“行政工作社区化”转变。既要紧抓基层管理的“服务导向”,又要大力推进基层管理的“社会化”工作,破解“社区工作行政化”难题。第一,优化基层管理的公共服务。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》,进一步加强乡镇和街道党政综合(便民)服务机构与服务平台建设,实行“一站式服务”“一门式办理”,充分发挥综合便民服务作用;提升基层管理智能化水平,加强村(社区)综合服务站点建设,方便居民家门口服务。第二,推进基层管理社会化。基层政府要逐步破除过度的行政依赖和片面的市场依赖,以自上而下的方式推动自下而上的改革创新,推动社区工作行政化向行政工作社区化转变。首先,要正视社区社会组织的作用,以更加积极的态度支持基层群众自治、培育社区社会组织,更多地引入社会力量承担政府职能;其次,要引入“社区需求导向”机制,更好地发挥社会组织了解居民需求、服务灵活的特性,更多地推广项目制的方式,让社区社会组织参与治理;再次,建立和推广自下而上的资源分配体制,政府各部门和基层政府单位要统筹规划,列出专门预算,由社区社会组织自主提案,政府从直接配置资源转向评估与监督。

The Construction of Governmental Responsibility System with Chinese Characteristics in the Modernization of Governance

ZHU Guanglei, SUO Liming, SONG Linlin, ZHAO Jujun, ZHANG Zhihong, ZHOU Wang, WU Xiaolin

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Since the reform and opening up in China, scholars have carried out a large number of practical exploration and theoretical study on the transformation of government responsibilities, continuously deepening the general understanding of this problem. However, the transformation of government functions is “always on the way”, and its speed and completeness are still not ideal. The Report of the 19th CPC Congress proposed adopting a comprehensive approach to the setup of Party and government institutions and ensuring that powers are designated properly and duties are defined clearly both for institutions themselves and their internal bodies, which provides specific guidance for the related work of constructing the governmental responsibility system. Since then, the Third Plenary Session of the 19th Central Committee of the CPC clearly put forward to solve the problem of high unity and similarity of governmental functions and set-ups between the local institutions and their counterparts at central level, and to build a simple and efficient grass-roots management system. The Fourth Plenary Session pointed out to “improve the governmental responsibility system”. And the Fifth Plenary Session brought up the development target of realizing “a more mature national administrative system and a more effective government”, while significantly improving the social governance, especially at the grassroots level. These expositions are a profound analysis of the problems of long-term incomplete transformation of government functions and inefficient reformation of administrative system. All these are actively promoting and strengthening the correct understanding of building a governmental responsibility system with Chinese characteristics and making scientific preparations for the relevant work under the context of promoting modernization of national governance. It is an important task for scholars to study these important issues systematically. For this reason, we have carried out a series of researches, hoping to arouse the continuous focus and study on the innovation of socialist administrative system with Chinese characteristics in academia.

Key words: governmental responsibility, government institutions, national governance, central-local relationship, social governance

责任编辑: 金华宝

发达国家数字政府建设的探索与经验借鉴

胡税根,杨竞楠

(浙江大学公共管理学院,浙江 杭州 310058)

摘要:数字政府是综合运用互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链等现代信息技术,为促进经济社会运行全面数字化而建立的一种新型政府形态。发达国家数字政府建设注重实现政府决策智能化、权力运行透明化、公共服务精准化、绩效评估科学化、流程再造高效化等目标。目前,发达国家在数字政府建设方面主要围绕制定数字政府建设战略规划、建立首席信息官管理运行制度、深化政务数据开放和应用、注重政务数据融合与共享、借助人工智能技术打造智能化政府、颁布法令保护数据安全与公民隐私等展开创新实践。发达国家数字政府建设实践对我国可借鉴的经验主要有统筹推进“政府即平台”的数字政府发展模式、建立公众需求导向的政府数据开放与共享机制、重视运用现代信息技术提升数字政府智能化水平、注重数据安全与隐私风险防范等。

关键词:发达国家;数字政府;数字中国;经验借鉴

中图分类号:D633

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0077-10

随着互联网、大数据、区块链等现代信息技术的不断普及,越来越多的国家积极利用信息技术创新政府运作方式、推动数字政府建设。2020年全球新冠肺炎疫情暴发,进一步推动了数字技术在政府信息公开、便民服务、动态监管、智能决策等方面的运用。根据最新发布的《2020年联合国电子政务调查报告》^[1],全球电子政务发展平均指数(EGDI)从2018年的0.55上升到2020年的0.60,EGDI指数处于“高”或“非常高”级别的成员国共有126个,占有所有成员国的65%。由全球EGDI指数持续上升可看出,世界大多数国家积极推动数字政府建设,重视整合线上和线下渠道,以实现政府数字治理能力的现代化。

近年来,中国政府高度重视信息化建设与数字政府建设。2017年,党的十九大提出加快建设创新型国家,建设网络强国、数字中国与智慧社会。2019年,党的十九届四中全会提出推进数字政府建设,加强数据有序共享,依法保护个人信息。2020年2月,中共中央全面深化改革委员会第十二次会议指出要运用大数据、人工智能、云计算等数字技术,在疫情监测分析、病毒溯源、防控救治、资源调配等方面更好发挥支撑作用。同年10月,党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出加强数字社会、数字政府建设,提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。数字政府是数字中国体系的有机组成部分,是推动数字中国建设、推动社会经济高质量发展、再创营商环境新优势的重要抓手和主力引擎。尽管中国数字政府建设逐步加快,但仍在部分领域与英美等发达

收稿日期:2020-10-11

基金项目:国家社会科学基金项目“地方政府质量改进与实现路径研究”(19BZZ089),项目负责人:翁列恩。

作者简介:胡税根(1964—),男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,浙江大学公共服务与绩效评估研究中心主任;杨竞楠(1996—),男,浙江大学公共管理学院博士研究生。

国家存在差距。在日本早稻田大学数字政府研究所与国际首席信息官协会联合发布的《2018 年国际数字政府评估排名研究报告》中,中国数字政府建设水平仅以 62.079 分排名全球第 32 位,落后于丹麦(94.816 分)、新加坡(93.843 分)、英国(91.921 分)、美国(90.340 分)等发达国家^[2]。根据《2020 年联合国电子政务调查报告》,中国电子政务发展指数从 2018 年的 0.681 1 提高到 0.794 8,位列全球第 45 名,但仍与丹麦(0.975 8)、英国(0.935 8)、美国(0.928 7)、新加坡(0.915 0)等发达国家存在较大差距。目前在全球视野下探讨数字政府建设经验的研究还较为缺乏。因此,探寻发达国家在数字政府建设中的实践经验,对于中国加快数字政府建设、推动国家治理体系与治理能力现代化具有积极意义。

1 发达国家数字政府建设的缘起及目标

数字政府是综合运用互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链等现代信息技术,为促进经济社会运行全面数字化而建立的一种新型政府形态。以政府即平台、公民为中心、高度信息化、政府公开透明为特征的数字政府建设,能够有效推动政府在决策、服务、评估等方面的数字化转型。本文所研究的国家主要是指在《2020 年联合国电子政务调查报告》中排名领先且具有数字政府典型改革案例的发达国家。

1.1 发达国家数字政府建设的缘起

数字政府的雏形为电子政府,电子政府概念的首次提出源于 1993 年美国发布的“信息高速公路计划”。为应对政府管理与公共服务面临的诸多问题与挑战,时任美国副总统戈尔(Gore)发起了“国家绩效考察”运动,并提出构建电子政府的重要改革方向。1998 年 1 月,戈尔在加利福尼亚科学中心发表“数字地球——新世纪人类星球之认识”演讲时提出“数字地球”概念,指出“数字地球”是赋予地球的一种基于海量地理信息的多维表达方式^[3]。此后,数字国家、数字政府、数字城市以及数字社区等概念相继出现。早期的电子政府主要通过信息技术将政府文件、数据与信息以电子化形式呈现,以促进现有办事流程与政务服务自动化,并提高政府行政管理的内部效率。在电子政府发展的初期,主要功能是针对现有内容与服务的电子化与自动化,并不涉及对已有流程和服务的改进与优化。此后,随着数字治理理论的发展,电子政府的内涵与外延得到不断拓展。21 世纪初,英国政治学家帕特里克·敦利威(Patrick Dunleavy)提出“数字时代治理理论”,该理论指出未来公共治理的三个变革方向:重新整合、基于需求的整体主义以及数字化变革^[4]。自此,电子政务从以往的办公自动化、政府内部效率提升逐步发展成为注重公民参与、政务流程再造、数据治理与协同的数字政府建设。

从内涵上看,数字政府是综合运用互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链等现代信息技术,以政府数据治理推动政府决策智能化、权力运行透明化、公共服务精准化、绩效评估科学化和流程再造高效化,为促进经济社会运行全面数字化而建立的一种新型政府形态。数字政府主要具有如下特征:(1)政府即平台。政府即平台^[5]的概念源自英国《政府转型战略》。在数字政府理念之下,政府从传统的公共服务单一提供者逐步转变为促进整个公共服务系统改善与优化的管理者,通过提供数字基础设施、构建基础数字平台等方式提升政府履行职能的效果,在公平和包容的原则下推动公众、企业、非政府组织的共同创造与协作创新。(2)以公民为中心。以公民为中心是美国、英国、新加坡等发达国家建设数字政府始终秉持的理念。数字政府公共服务

供给的侧重点从满足政府自身政策需要转向回应公众实际需求^[6],利用大数据分析技术精准识别公众需求,搭建公众参与公共服务供给和公共政策制定的平台,进而提升公共服务质量。(3)高度信息化。数字政府基于现代信息技术,广泛获取政治、经济、社会、文化、环境等各领域的数据信息,并对已获取的数据信息进行科学处理和开发利用,以提升政府治理能力。(4)政务公开透明。政务信息公开透明是打造现代法治政府的必要举措。数字政府通过公开政府在决策、执行、管理、服务、结果和反馈等方面的数据和信息,以保障公民的知情权与监督权,把权力关进制度的笼子,让权力得以在阳光下运行,进而提高政府廉洁程度与政府公信力^[7]。

1.2 发达国家数字政府建设的目标

传统政府向数字政府的转型并非只是互联网信息技术的简单普及和应用,更重要的是现代信息技术带来政府治理思维和治理理念的变革。借助大数据、人工智能、云计算等现代信息技术,发达国家数字政府建设的主要目标旨在推动政府决策、权力运行、公共服务、绩效评估与流程再造朝着更加智能化、透明化、精准化、科学化与高效化的方向发展。

一是通过数字政府建设实现政府决策模式智能化。传统政府管理的特征之一就是机械性,即公共决策都是在问题实际发生之后的被动应对。而数字政府基于大数据的智能公共决策模式,使被动、机械的传统决策模式向预测性和精准化的智能决策转变,能有效解决传统公共决策模式滞后的困境^[8]。通过大数据赋能数字政府建设,能有效推动大数据辅助的决策模式向大数据驱动的决策模式转变^[9]。数字政府智能决策以政务云、移动互联网、物联网等数字基础设施和数据库为平台,以客观数据为依据,以数据收集、数据挖掘、关联分析为手段,旨在推动政府公共决策体系的科学有效发展。通过互联网、市场、企业、个人等多个途径全面收集结构化甚至非结构化的原始数据,从海量的数据中实时挖掘出有价值的信息,再将其与历史环境、历史事件进行关联对比,发现政策运行和发展的规律,进而为解决问题提供科学的数据支撑。比如,2017年英国政府发布的《政府转型战略(2017—2020)》提出要推动政府数据业务发展,提升政府数据科学分析能力,更好地运用数据来支持决策^[10]。

二是通过数字政府建设实现政府权力运行透明化。公开透明是现代法治政府的基本价值理念。规范政府权力运行,深化政府信息公开,打造廉洁、透明、阳光的政府是反腐倡廉的重要内容。传统公共管理模式往往是封闭式的,容易产生权力寻租、公共资源配置低效、社会组织与市场组织参与度较低等问题。大数据技术使政府数据的公开和共享成为可能,实行政府信息公开制度,打造阳光透明的数字政府也逐步成为公共管理模式转型的主要趋势。数字政府通过数据监督、过程监督、整体监督取代传统的人工监督、事后监督与个体监督,将权力关进“数字”的笼子,使政府的权力运行过程处处留痕。以公开、公正的基本原则建立政府权力的公开运行制度,使政府权力在阳光透明的环境下运行,有利于构建政府权力规制的公共治理模式^[11]。2009年,美国发布的《开放政府指令》明确了透明、参与、协同三大政府数据开放原则,此后美国上线“Data.gov”网站,旨在保证公民可以自由检索并获取联邦政府数据,实现政府透明化^[12]。

三是通过数字政府建设实现公共服务供给精准化。传统的公共管理模式侧重行政科层体制下的流程管理,其公共服务质量受到公共政策覆盖区域、公共服务主体供给能力等因素的制约。不同地域政府行政人员综合素质的差异直接影响具体政策的落实,当政府的行政控制力强时对政策的推行力度就大,反之当政府不具备一定的行政控制力时,政策的执行力度就较弱。

另一方面,传统公共管理模式下的公共服务质量还会受到技术水平的限制,缺乏相应的技术手段导致公共管理主体所提供的公共服务大多是“粗犷式”的,即对每个人提供的服务都是相同的,缺少精细化的管理能力,难于满足人民日益增长的个性化需求。而数字政府建设将充分发挥大数据容量大、类型多、存取速度快、应用价值高的特点,可以提升政府的数据收集、整理、分析与应用能力,有效推动公共服务精细化管理和服务型政府构建。在数字政府改革中政府将构建一个覆盖不同群体、区域和领域的政务服务开放性平台,并在与公民的双向互动中汇集大量内容丰富、多源异构的政务数据。依靠大数据、人工智能等信息技术,在海量数据信息中挖掘出不同群体与个体的社会需求,并以此作为政府科学决策依据,更好为公民提供个性化与精准化的公共服务。如2014年新加坡发布的《智慧国家2025》提出要通过建设覆盖全岛的数据收集、连接和分析的基础设施平台,根据所获数据预测公民需求,以提供更好的公共服务^[13]。

四是通过数字政府建设实现政府绩效评估科学化。在大数据广泛应用于数字政府建设之前,政府绩效评估往往存在评估主体单一、评估指标缺乏科学性和绩效信息滞后等问题。由于政府部门信息垄断程度高,加之缺乏数字化转型的理念和大数据技术的运用,政府在开展绩效评估工作时往往倾向于设置容易获取数据的指标,进而导致指标体系的共性特征较为明显,评估结果缺乏准确性。同时,以月度、季度或年度为时间周期汇集的结构化数据具有明显的滞后性,难以实现绩效数据的实时生产、处理、分析与反馈,无法反映政府绩效的真实水平。在数字化技术的驱动下,数字政府绩效评估则更加注重绩效信息的时效性,从静态评估、滞后评估逐步转向动态评估与实时评估。数字政府能够在一个管理周期内不限次数地实时进行绩效数据采集、绩效水平计算、绩效结果反馈和绩效信息利用。同时,为解决传统绩效评估指标、样本与数据的有限性问题,数字政府绩效评估利用机器学习、人工智能、动态模拟与仿真等数据挖掘技术,对复杂、动态和系统的政府绩效结果形成过程进行实时的数据记录,推动政府绩效评估由模糊评估转向精准评估。目前,英国政府正在测试政府绩效数据系统,该系统致力于公共决策“数据仪表盘”的实时可视化呈现,以帮助决策者更直观地对政策实际效果进行评估^[14]。

五是通过数字政府建设实现政务流程再造高效化。政务流程再造是以公众需求为导向,借鉴企业业务流程再造方法,全面重组政府原有组织机构和服务流程,以此提高组织绩效,提升公众满意度^{[15]23-28}。从本质上看,政府的流程优化再造与政府信息化水平的提升是相辅相成的。在政府流程再造的早期,主要通过计算机技术的普及推进政府办公自动化,同时开始探索建立政府门户网站和数据库,使公众不用出门就能办理部分业务。近年来,随着大数据技术的进一步发展和普及,政府流程再造已经有了跨越式发展,进入数字政府建设的新时期。数字政府建设主要特征之一则是通过政务云、物联网、传感器、人工智能等一系列先进技术的运用,促进跨部门、跨层级的信息资源共享,整合不同部门的各类公共服务,实现多部门协同办公,提高民众享受公共服务的获得感,构建一个“政府-市场-社会”的多元动态协同共治的治理格局。如2016年丹麦政府发布的《2016—2020年数字战略》提出要通过政府数字化转型,建立用户友好、简洁与高效的公共部门,并加强公共部门与企业、利益相关者组织和其他各方的合作^[16]。

2 发达国家数字政府建设的实践探索

在《2020 联合国电子政务调查报告》中发达国家数字政府总体居于世界前列水平,发达国

家主要通过制定数字政府建设规划,运用现代信息技术创新政府运作,持续优化政府数据开放、信息共享、政府决策与公共服务等方式,实现数字政府建设的快速发展。

2.1 制定数字政府建设的战略规划

近年来,发达国家重视制定符合本国国情的数字化发展战略,以顺应大数据与政府数字化转型的发展趋势,便于公众获取更为便捷、高效和高质量的政务服务。自2012年开始,英国先后出台《政府数字化战略》《“数字政府即平台”计划》等战略规划,一系列的改革举措助推英国数字政府建设取得显著成效,在2016年联合国电子政府调查评估中获得第一名。2017年,英国出台《政府转型战略(2017—2020)》,包括连接战略、数字技能与包容性战略、数字经济战略、数字转型战略、网络空间战略、数字政府战略、数据战略等七大举措,重点打造线上身份认证、线上支付与线上通知三大数字政府服务平台。美国先后发布《数字政府服务》《数字政府:构建一个21世纪平台以更好地服务美国人民》等战略规划,致力于提供可以在任何时间、任何地点、通过任何设备获取的数字政府服务。新加坡先后发布《智慧国家2015》和《智慧国家2025》,秉持“大数据治国”的理念,致力于实现“多个部门、一个政府”目标,为公众提供优质便捷的公共服务。丹麦制定《2016—2020年数字战略》,加强数字公共管理与电子服务建设,同时强调政府与企业及其他利益相关组织团体的合作。韩国发布《2020年电子政务总体规划》,内容包括提供数字化的政府服务、创建数字友好型产业、建立电子政务平台等具体措施。

2.2 建立首席信息官数字政府管理运行制度

首席信息官(CIO)是主要负责国家信息资源战略规划制定、实施和管理的公务职位^[17]。纵观世界各国数字政府的建设过程,设立政府首席信息官并明确CIO的权利、义务与责任,健全CIO的选拔与管理机制,是数字政府建设的一项重要举措。在日本早稻田大学数字政府研究所与国际CIO协会联合发布的《国际数字政府评估排名研究报告》中,政府首席信息官(GCIO)作为其中一项一级指标,被视为数字政府战略能够成功实施的关键要素之一。美国是世界上较早建立首席信息官制度的国家之一,CIO并不是一个孤立的个体,而是一整套完备的组织架构和管理体系。美国数字政府建设的最高领导机构是总统管理委员会,其下设的执行机构为联邦管理和预算办公室(OMB)。首席信息官办公室(CIOB)隶属于OMB,CIOB主任由总统直接任命,负责数字政府建设的资源管理工作^[18]。加拿大的政府首席信息官制度建立于20世纪90年代初,CIO创建之初的角色定位仅仅是对情报进行简单处理与分析,而后逐步注重信息资源的挖掘与分析。进入21世纪,随着加拿大数字政府建设的重点由提升行政部门内部效率转向为公众提供便捷高效的政府服务,CIO由最初的情报、信息分析转向政府创新,更加注重政府透明度、部门协同工作、节约成本、降低复杂性等要素^[19]。新加坡也设立了资讯通信管理局、首席信息官、政府首席资讯办公室等推进数字政府建设的三大机构,并在此基础上建立集中指导与分权执行相结合的政府信息化特派专员制度。英国则设立政府电子大臣和政府电子特使,负责协调全国的信息化工作。电子大臣主要负责协调各个部门与信息化相关的工作并直接向首相汇报,电子特使侧重于制定信息化的战略和政策,并推进相关政策的具体实施。

2.3 深化政务数据的开放和应用

开放政府数据是指政府利用现代信息技术手段,将不涉及公民个人隐私和公共安全的数据主动、免费开放给所有公众^[20]。随着现代信息技术的高速发展,政府部门已逐步成为大数据资

源的主要生产者和汇集者之一,海量的大数据资源有利于政府更科学地制定公共政策和提供高质量的公共服务,同时促进公民、企业与其他社会组织积极参与公共事务。为了满足公众日益增长的对政府开放数据的需求,打造阳光、透明与廉洁政府,世界各国积极探索从信息公开逐步转向数据开放。2009 年,美国颁布《开放政府指令》,明确透明、参与、协同三大政府数据开放原则^[12]。在政府数据开放实践层面,美国通过整合在各个部门和机构网站中已经公开的数据,建立 Data. gov 政府数据公开网站,由数据、主题、影响、应用程序、程序开发、联系等六大板块构成,主要涉及的服务内容包括数据提供、数据检索、数据利用、交流与互动。2011 年,巴西、印度尼西亚、墨西哥、挪威、菲律宾、南非、英国和美国成立了开放政府合作伙伴联盟,共同承诺提升政府信息公开度^[21]。2015 年,欧盟开展利用开放数据减少政府腐败的行动^[22],英国凭借其在政府数据开放方面的创新举措,成为利用开放数据减少政府腐败行动的试点国家之一。数据战略委员会、公共数据集团、开放数据研究所是英国推进政府数据开放的主要组织机构,承担研究大数据如何促进经济增长、数据定价及促进学界、商界、政界、社会在政府数据开放方面合作等职能。同时,英国开发“Data. gov. uk”一站式数据开放平台,其开放数据包括关联数据、可关联数据、非专属结构化数据、结构化数据以及普通公开的数据五个层面。

2.4 注重政务数据的融合与共享

随着现代信息技术的普及,越来越多国家的政府部门重视信息系统与数据库建设,然而不同的信息系统较多分散于政府的不同层级与不同部门之中,信息孤岛与数据烟囱现象较为明显。为了优化政府资源配置,提升公共服务效率与效能,世界各国均在政府信息共享方面进行探索,以进一步推进数字政府建设,打造整体性政府。2015 年,美国政府批准设立信息共享和分析组织,主要负责促进公共部门与私人部门进行网络威胁情报的信息共享与互通。同时,根据商业、教育、新闻媒体等不同用途,对政府数据信息服务进行分类管理,收取相应的信息查找、评审、复制等费用。除此之外,美国出台的《公共信息准则》规定政府不得收取法定费用之外的其他任何费用。英国政府专门设立公共数据集团、开放数据用户小组等组织机构,为“Data. gov. uk”网站的日常运行提供保障。公共数据集团由工商、地震、地形测量与气象局组成,主要负责协调和督促各部门积极推进数据开放与共享工作,搜集储存不同领域政府部门的信息数据集,并将其整合在一个组织框架之内。开放数据用户小组侧重于收集公众诉求与需要,并反馈至数据信息战略委员会,以此确定不同类型数据信息开放利用的优先次序。新加坡出台《整合政府 2010》,秉持以顾客为中心的理念,通过“Data. gov. sg”网站汇集各部门的信息数据,并为用户提供政府机构、关键字、过滤选项等多种数据查询方法。

2.5 借助人工智能技术打造智能化政府

美国德勤会计师事务所曾在《人工智能如何改变政府》中提到,人工智能技术能够为联邦政府每年减少工作时间 12 亿小时、节约行政成本 411 亿美元,这一数据远远高于普通的计算机系统每年为联邦政府节省的工作时间(9.67 千万小时)和行政成本(33 亿美元)^[23]。随着人工智能技术的快速发展,越来越多的国家重视人工智能技术在数字政府领域的重要价值,并积极探索人工智能技术与数字政府建设的结合,以提升政府决策、公共服务、市场监管等方面的科学化与智能化水平。2017 年,英国达勒姆警察计划开发“Hart”人工智能系统,通过将个人犯罪风险分为高、中、低三类,以此判断某个嫌疑人是否应该被拘捕关押。美国洛杉矶警察局与帕兰提尔

科技公司合作建立犯罪预警中心,通过挖掘分析以往案件信息、社交媒体信息、匿名聊天信息等,找到隐藏在海量信息中的潜在破案线索,进行犯罪预测^[24]。芬兰税务局与移民服务机构合作对机器人的电话服务技能进行测试,旨在为移民服务机构 90% 左右的用户提供一个互动交流的数字渠道,以便于解放人力,使工作人员能够回应更为急迫的需求、应对更具挑战性的复杂问题。纽约与沃森平台合作建立客户管理系统,通过研究 16 个城市服务系统中的 3 000 余份文件,该客户管理系统能够回答约 1 万个问题,在缩短响应时间、促进城市服务咨询投诉处理进程等方面取得了显著成效。德国联邦移民和难民局也在积极探索如何运用人工智能语音分析技术精准识别难民的原始国籍^[25]。

2.6 重视颁布法令保护数据安全与公民隐私

随着大数据在社会日常生活中的普遍应用,数据集呈现出规模性、多样性与复杂性的特点,使得在大数据收集、储存、共享与开放过程中数据安全与数据隐私问题日渐凸显。2018 年以来美国先后出台《合法使用境外数据明确法》《2018 加州消费者隐私法案》《信息隐私:互联设备法案》等数据与安全方面的法案,围绕跨境数据调取、消费者数据与隐私保护、未经授权访问修改或泄露网络互联设备信息等方面作出了相关规制。新加坡颁布《个人资料保护法令》,并设立了“谢绝来电”登记处,防止公民受到短信或邮件的骚扰。同时,部分国家也开始应用区块链等现代信息技术,有效保障政务数据安全性。2016 年,英国政府首席科学顾问马克·沃尔波特(Mark Walport)发布《分布式账本:超越区块链》研究报告^[26],报告提出政府应积极与产业界和学术界开展合作,为分布式账本内容的安全性和隐私保护制定相应的标准。爱沙尼亚设立“信息大使馆”,使用区块链技术保障该系统内的财政、社保、地籍、身份、户口等数据信息不被清除与更改,同时还启动区块链公证服务,任何地方的居民均可在区块链中获取结婚证明、出生证明与商务合同等公共服务^[27]。

3 发达国家数字政府建设的经验借鉴

通过系统梳理美国、英国、新加坡等发达国家数字政府建设的实践,进一步归纳总结其数字政府建设的经验,有助于对中国数字政府建设提供借鉴。

3.1 统筹推进“政府即平台”的数字政府发展模式

“政府即平台”并非简单指中央或地方政府开发的数字化平台,更重要的是体现一种以公民为中心的发展理念,政府应从单一的公共服务提供者转变为改善公共服务系统的管理者。发达国家围绕以公民为中心的理念,通过出台国家层面的数字政府建设战略规划,构建推进数字政府建设的组织架构与管理体系,统筹推进政府的数字化转型。就中国而言,一是要从中央层面推进数字政府的协同化建设,统筹不同部委、中央与地方之间的差异化需求,出台数字政府战略规划和配套性政策;二是探索将各职能部门的规章制度或行政法规提升至法律层面,促进数字政府法制化建设;三是以打造整体型数字政府为目标,明确不同层级政府在建设数字政府中的职责。中央政府致力于建设全国通用的数字政务服务平台,省级政府侧重于搭建软硬件相结合的数字基础设施共享平台,区县级政府则主要负责已有平台的日常运营维护与普及推广。

3.2 建立公众需求导向的政府数据开放与共享机制

尽管世界各国在数字政府建设的具体举措上有所差异,但数据开放与数据共享始终是数字

政府建设进程中的核心要素。美国的《开放政府指令》、英国的开放数据小组、新加坡的《整合政府 2010》以及多国参与成立的开放政府合作伙伴联盟,均在不同程度上促进了各国法治政府与整体型政府建设。中国应秉持以人民为中心的发展思想,秉持全面开放、协同共享、平等对待等准则^[28],探索建立以公众需求为导向的政府数据开放与共享机制。一是通过大数据的技术手段收集分析公众对于政府数据开放的需求,绘制数据开放的需求清单,明确数据开放的优先次序,优先开放公众关注度高、隐私风险较低和利用率高的数据。二是积极引导各级政府逐步将政府数据开放纳入政府绩效考核体系与经济社会发展规划之中,通过政府主动公开政务数据来引导企业、高校、科研机构等社会组织开放相应数据。三是研究出台政府跨部门、跨层级、跨区域的数据共享战略规划,促进政府数据共享的统筹与协调,加快制定具有较高科学性和可操作性的数据共享平台技术标准规范体系,如数据编目指南、数据接口标准、元数据标准、数据加密与解密技术、数据血缘管理指南、水印技术标准等^[29]。

3.3 重视运用现代信息技术提升政府智能化水平

为了提升政府政策制定、科学决策、公共服务供给的科学化与智能化水平,提供高质量的公共服务,发达国家基于大数据、人工智能、云计算等技术,推进数字政府建设朝着更为智能化的方向发展。如英国的“Hart”人工智能系统、美国的犯罪预警中心均是新一代信息技术应用于智能政府建设的典范。中国也应加强政府的智能化建设,提升政府智能治理能力。一是秉持开放、多元与共享的大数据治理理念,积极进行政府组织模式与运行流程的变革,推动政府行政层级优化与政府组织扁平化,为政务数据的及时有效传递提供保障。二是加大政府在人工智能、区块链、云计算等领域的人才储备力度,探索与企业、科研机构等共同进行技术研发创新的合作机制。三是注重人工智能技术伦理问题的审查。人工智能面临从弱人工智能向强人工智能、超人工智能的转变,人类社会可能面临成为超人工智能技术附庸的风险^[30]。因此,我国智能政府建设要明确各级政府及工作人员应用人工智能技术的具体职责,防范智能政府治理中的纯技术导向问题,在人工智能技术研判结果与政府工作人员主观能动性相结合的基础上进行科学决策。

3.4 加强数据安全保护与隐私风险防范

数字政府建设需要数据开放与数据共享,而数据开放与共享又必定会产生数据安全和隐私泄露风险。因此,世界各国政府在数字化转型的过程中,始终把数据安全与隐私保护作为推进数字政府建设的一项重要举措,不仅出台了一系列保护数据安全和隐私的法律法规,还积极探索应用区块链等现代信息技术保障重要公共档案和数据的安全性。就中国而言,一是注重数据安全与隐私保护的平台建设与技术创新,政府信息平台中的信息资源要有配套的保护屏障和保密措施,以防个人信息被窃和侵犯。同时,积极创新数字甄别、数字统计、数字存储、数字利用、数据脱敏、数据追踪等技术,以保障数据安全。二是要加强数据安全与隐私保护的顶层设计,加快数据安全与隐私保护的立法进程,明确个人隐私的范围和权利边界,同时设立全国性的数据安全管理机构,对数据开放和应用全过程进行有效监管,严厉打击数据泄露、诈骗与侵犯个人隐私的违法犯罪行为。三是平衡好隐私保护与产业发展的关系,在立法保护个人隐私的同时,也要注重数据开发的灵活性和流通性,以保证企业、科研机构等可以利用公开数据进行技术研发和产品创新,促进数字经济的持续增长。

总而言之,目前中国正处于转变政府职能、深化行政体制改革和创新行政管理方式的关键

时期。通过梳理发达国家数字政府概念的缘起以及数字政府建设在政府决策、权力运行、公共服务、绩效评估与流程再造等方面的目标,研究发达国家数字政府建设在政府即平台数字发展模式、政府数据开放共享、政府智能化水平、数据安全与隐私保护等方面的创新实践。总结发达国家数字政府建设的实践经验,为厘清我国数字政府建设的思路、提升公众数字政府建设的效能、加快推动我国政府治理体系与治理能力现代化提供有益的借鉴。

参考文献:

- [1] 2020 United Nations e-government survey[EB/OL]. [2020-10-08]. <http://www.un.org/development/desa/publications/publication/2020-united-nations-e-government-survey>.
- [2] New launch:2018 Waseda-IAC international digital government rankings[EB/OL]. [2020-10-08]. http://iacio.org/the-14th-waseda-iac-international-digital-government-rankings-2018-report/?preview=true&_thumbnail_id=185.
- [3] GORE A. The digital earth:understanding our planet in the 21st century[J]. Photogrammetric Engineering & Remote Sensing,1998(5):1-4.
- [4] DUNLEAVY P,MARGETTS H,BASTOW S,et al. New public management is dead-long live digital-era governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory,2006(3):467-494.
- [5] O'REILLY T. Government as a platform[J]. Innovations Technology Governance Globalization,2011(1):13-40.
- [6] 王益民. 数字政府整体架构与评估体系[J]. 中国领导科学,2020(1):65-70.
- [7] 周文彰. 数字政府和国家治理现代化[J]. 行政管理改革,2020(2):4-10.
- [8] 胡税根,单立栋,徐靖芮. 基于大数据的智慧公共决策特征研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版),2015(3):5-15.
- [9] 王伟玲. 加快实施数字政府战略:现实困境与破解路径[J]. 电子政务,2019(12):86-94.
- [10] Government transformation strategy:2017—2020[EB/OL]. [2020-10-08]. <http://www.gov.uk/government/publications/government-transformation-strategy-2017-to-2020/government-transformation-strategy>.
- [11] 胡税根,翁列恩. 构建政府权力规制的公共治理模式[J]. 中国社会科学,2017(11):99-117.
- [12] Open government directive[EB/OL]. [2020-10-08]. <http://digital.gov/open-government-directive/>.
- [13] Smart nation;Singapore is set to enter a brave new digital world[EB/OL]. [2020-10-08]. <http://www.dhl.com/global-en/home/about-us/delivered-magazine/articles/2020/issue-1-2020/inside-the-next-new-singapore.html>.
- [14] Find performance data of governmentservices[EB/OL]. [2020-10-08]. <http://www.gov.uk/performance/services>.
- [15] 姜晓萍. 地方政府流程再造[M]. 北京:中国人民大学出版社,2012.
- [16] 中央党校电子政务研究中心课题组. 国际电子政务发展趋势分析报告——从 EGDI 看全球电子政务发展趋势[R]. 中央党校电子政务研究中心,2018.
- [17] 马玉红. 美国政府首席信息官制度的特色与启示[J]. 情报资料工作,2012(2):109-112.
- [18] 乔立娜. 美国政府首席信息官制度发展概况[J]. 电子政务,2007(4):8-12.
- [19] 赵宁. 加拿大的政府首席信息官制度[J]. 电子政务,2007(4):13-17.
- [20] DAWES S S,HELBIG N. Information strategies for open government:challenges and prospects for deriving public value from government transparency[C]. International Conference on Electronic Government,2010.
- [21] What is the open government partnership and how does it work? [EB/OL]. [2020-10-08]. <http://open.gov.it/en/come-funziona-ogp/>.
- [22] Towards a European strategy to reduce corruption by enhancing the use of open data[EB/OL]. [2020-10-08]. ht-

- tp://www.transparency.org.uk/towards-european-strategy-reduce-corruption-through-open-data.
- [23] How artificial intelligence could transform government[EB/OL]. [2020-10-08]. <http://www.slq.qld.gov.au/blog/how-artificial-intelligence-could-transform-government>.
- [24] 洛杉矶警局用 AI“预测犯罪”;北欧银行拟裁员六千,用智能机器取而代之[EB/OL]. [2020-10-08]. http://www.sohu.com/a/200877570_651994.
- [25] 用 AI 改变政府与公众的交互方式? 纽约、新加坡、日本正在这样做[EB/OL]. [2020-10-08]. <http://www.jiqizhixin.com/articles/2017-08-19-2>.
- [26] WALPORT M. Distributed ledger technology:beyond blockchain[J]. UK Government Office for Science,2016(1):1-88.
- [27] 王丽颖. 全球电子政务更加注重向数字化、智慧化转型[R]. 国家工业信息安全发展研究中心,2018.
- [28] 翁列恩,李幼芸. 政务大数据的开放与共享:条件、障碍与基本准则研究[J]. 经济社会体制比较,2016(2):113-122.
- [29] 王芳,储君,张琪敏,等. 跨部门政府数据共享:问题、原因与对策[J]. 图书与情报,2017(5):54-62.
- [30] 何哲. 人工智能时代的社会转型与行政伦理:机器能否管理人? [J]. 电子政务,2017(11):2-10.

The Exploration and Experience Reference of Digital Government Construction in Developed Countries

HU Shuigen, YANG Jingnan

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: Digital government is a new form of government established by comprehensively using modern information technologies such as the internet, big data, artificial intelligence and blockchain to promote the comprehensive digitalization of economic and social operation. Digital government has the goals of making government decision-making more intelligent, power operation more transparent, public service more accurate, performance evaluation more scientific and process reengineering more efficient. At present, developed countries have mainly carried out the following practices in digital government construction: formulating the strategic planning for digital government construction, establishing the chief information officer management and operation system, deepening the opening and application of government data, paying attention to the integration and sharing of government data, building an intelligent government with the help of artificial intelligence technology, and promulgating laws to protect data security and citizens' privacy. The practice and experience of digital government construction in developed countries have the following reference significance for China: promoting the development model of digital government with "government as a platform", establishing an open and sharing mechanism of government data based on public demand, attaching importance to the application of modern information technology to improve the intelligence level of digital government, and paying attention to the prevention of data security and privacy risks.

Key words: developed countries, digital government, digital China, experience reference

责任编辑:赵 超

论国家治理结构的技术之维

黄其松¹, 刘强强²

(1. 贵州民族大学, 贵州 贵阳 550025; 2. 兰州大学, 甘肃 兰州 730000)

摘要:考察人类社会不同历史时期技术与国家治理形态的关系可以发现,技术在改造人类社会生产生活形态的同时也塑造与此相适应的国家治理模式。技术在国家治理活动中逐步获得正当性与合理性,它与国家权力的结合已成为政权合法性与治理合理性的重要支撑。技术深刻嵌入国家治理结构,成为一种结构化要素。从国家治理结构的执行向度来看技术是一种程序化要素,是连接抽象和具体、宏观和微观、制度和行动的纽带;从国家治理结构自身的调整向度来看技术是一种动力要素,促使治理模式转型升级,并与新的环境相适应;从国家治理结构的生产向度来看技术是一种生产力要素,成为国家治理必需的治理资源。三者共同构成国家治理结构的技术要素,促使技术成为推动国家治理体系与治理能力现代化的重要动力。

关键词:国家治理;技术;治理模式;治理结构

中图分类号:D633

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0087-10

1 问题的提出

当今世界处于百年未有之大变局,各种“灰犀牛”“黑天鹅”事件层出不穷,形成了诸多错综复杂的棘手问题。这些问题不仅是各国国家治理以及全球治理的主要议题,更考验着领导者的治理能力和国家治理体系的科学性。究其实质而言,国家治理是国家政权机关为主的治理主体运用公共权力解决公共问题、发展公共利益的实践活动。国家治理涉及治理主体,即谁来治理;治理机制或制度,即用什么方式来治理;治理客体,即要解决什么问题;治理信息,即用什么方式描述治理过程的各个要素以及它们之间的关系;治理资源,即如何整合资源并运用于治理;治理绩效,即治理产出的效率和效益如何。技术在整个国家治理结构体系中扮演着重要角色,不仅对于有效完成国家治理任务,甚至对国家治理体系重塑和政府职能变革都有不可替代的积极作用。从当前形形色色的技术治理实践来看,当技术运用于国家治理时,技术不再仅仅是单纯的“技术”,它超越了简单的器物、工具层面,也不单单是一种技术原理或知识,而是一种技术化的治国理念和要素。因此,讨论国家治理不得不关注技术在其中的地位与作用。

国家治理不仅是一项复杂的系统工程,是一种关乎人类幸福的实践活动,同时也是学术研究的重点领域和热点话题。学术界对于国家治理结构的讨论主要集中于两个方面:一是从方法论角度阐释政治社会生活中的“结构-过程”分析范式^[1];二是从实践角度探讨国家治理结构的

收稿日期:2020-09-26

基金项目:国家社会科学基金重点项目“新技术革命背景下的国家理论研究”(20AZZ006),项目负责人:黄其松。

作者简介:黄其松(1976—),男,博士,贵州民族大学教授,博士生导师;刘强强(1992—),男,兰州大学管理学院博士研究生。

转型与优化,如有研究分析中国改革开放以来“理顺关系”实践与国家治理结构的塑造^[2],有研究从国家与社会关系视角分析中国国家治理的结构模式^[3],也有研究探讨国家治理纵横结构的组织基础^[4],等等。对于国家治理结构的讨论,现有的学术成果更多聚焦于国家治理体系,强调治理体系的完善、优化与转型,较少直接关注国家治理结构组成要素及其相互关系。就技术之于国家治理的关系而言,已有研究更多集中于技术对于国家治理的功能性作用。学术界普遍认为,新技术革命是国家治理现代化的一次重要机遇,新技术将会促进政府职能转变、组织调整、流程优化以及治理的智慧化,进而推动国家治理体系和治理能力现代化^[5-7],对于将技术作为国家治理的一种结构性要素来讨论的文献较少。毫无疑问,技术对于国家治理十分重要,它有时甚至关乎一个国家的成败兴衰^{[8] 105}。因此可以说,技术是构成国家治理结构的重要组成部分,更进一步讲,技术是连接国家治理结构中各组成部分的关键要素。因此,技术如何嵌入国家治理结构,在结构中具体发挥什么作用,进而如何成为一种结构化要素,是值得认真对待的问题。

2 现代社会的技术:国家治理功能发挥的重要元素

何为技术?这是讨论技术在国家治理中的地位与作用需要首先回答的问题。对此,人们普遍认为技术发端于工程和科学领域,显示出一种改造自然、改变世界的巨大能力^[9]。显然,这种观点将技术与科学紧密地联系在一起,如日常生活中提及的“勘探技术”“网络技术”“医学技术”等,这种对技术的理解偏向于具体的器物工具层面。国家治理实践中需要应用器物工具层面的技术,它甚至是某些领域、某些环节的关键要素。不过,技术之于国家治理重要性的体现不仅在于技术的工具属性,更在于它对国家治理理念、治理模式的改变和塑造。一次次具体技术的应用不仅推动了具体问题的解决,也为国家治理理念与思维的转变以及技术在国家治理中地位和作用的形成提供契机。基于此,本文认为技术是一种复合体系,它包括器物、工具层面等具体形态,也包含理念、思维层面,即一种技术化思维。换言之,本文语境中的技术可以理解为国家通过一整套的方法、知识、描述、方案和数据的规训技术,对社会事务和关系的干预^[10]。

国家治理的实质是运用公共权力解决公共问题、发展公共利益的活动。面对日益复杂的现代社会,现代国家“越来越有技术装置的特征,技术治理已经成为权力实践的重要表现”^[8]。新一轮信息技术革命正在迅猛发展,它已经开始并正在深刻改变着人类的生产、生活方式,也塑造着新的国家治理模式和方式。技术尤其是新兴信息技术在国家治理中的地位与作用日益突出,逐渐在国家治理实践中获得正当性与合理性,成为国家治理功能发挥的重要元素。

2.1 将复杂的社会事实数据化和清晰化

社会事实丰富多彩,包含难以计数的人、事、物以及它们之间错综复杂的关系,甚至也渗透和承载着久远而厚重的历史传承,具有多样性、复杂性和不可复制的特点,所以社会事实具有难以避免的模糊性^[11]。这种模糊性在大国治理中表现得更为明显。古代帝国有着辽阔的疆域、丰富的资源、众多的人口等,皇帝及其当政者如何有效地捕捉社会事实并将其信息化以便进行科学决策,是一件十分困难的事。诚如詹姆斯·斯科特所言:“前现代国家在许多关键方面几乎是盲人,它对它的统治对象所知甚少:他们的财富、他们所有土地及产出、他们居住地以及他们的身份。它缺少任何类似详细地图一样的东西来记载它的疆域和人口。在很大程度上说,它也缺少能够将它所知道的东西进行‘翻译’的统一标准和度量单位,而这是概括总结的基础。结果,

国家对社会干预往往是粗略的和自相矛盾的。”^[12]¹⁰⁹有足够充分的信息,国家才能看清人、看清事、看清物、看清社会,才不会是“盲人”,国家领导者才能不犯“盲人摸象”的错误。因此,治理对象的清晰化一直是国家治理孜孜以求的目标。前工业社会,国家获取信息主要依靠统计技术。中国的秦代在完成大一统之后以法律为保障建立起统计报告制度、管理体制和违章处置措施等;古希腊和古罗马对人口数和居民财产进行统计;古埃及在建造金字塔时在全国人口和财产进行普查就是明证^[13]。17世纪统计学和统计技术开始兴起,它侧重于人口和社会经济情况的调查描述,以清晰、准确作为其追求的目标。统计技术的发展与应用,使得国家的治理活动有了使对象清晰的手段,使准确掌握对象信息成为现实。当然,这种简单的统计术只能获取简单有限的信息,如人口数量、社会产量、国民财富等,使用的手段也是靠调查等简单手段。面对越来越复杂的社会,国家治理面临着模糊的尴尬境地,因为统计不仅是截面的、静态的,而且关注平均值和正态分布规律^[14]。对于平均值之外的信息,由于统计学知识与方法的局限而被忽视,进而使得信息不完备、不精确、不及时。

随着新一轮信息技术革命的蓬勃发展,大数据等信息技术真正让国家治理的信息基础变得实时、动态、完整、清晰。通过云计算、智能算法、遥感监测等方式对社会环境、自然环境和突发事件等进行全程监控与记录,精准了解治理对象、准确掌握每一种社会关系。同时,大数据技术能够实现对大量实时数据进行存储、清洗、比对和分析,挖掘和发现社会事物的相关关系和网状结构,最终对社会问题以数据化、模型化的方式表达和呈现出来,从而使得国家治理决策实时科学、精准。基于大数据技术提供的实时、全面、准确的信息,国家治理逐渐变得精准、透明。

2.2 降低国家治理成本

每一项国家治理活动,无论是意识形态的教化还是决策及其执行,都需要相应的成本投入,以最小的成本投入取得最大化的绩效是符合经济理性逻辑的,节约成本更是对纳税人负责,同时也是国家兴盛的重要推动力。人类社会由于财政问题导致国家失败、王朝更替的例子比比皆是,因此成本问题是国家治理必须关注和重视的经济问题,更是政治问题。一般而言,国家治理成本可以划分为交易成本和生产成本。交易成本主要是指信息收集、制度运行、决策和执行等治理过程中产生的成本;生产成本主要是指国家提供必要公共物品和公共服务所必需的成本。无论是交易成本还是生产成本,如果不能控制成本,再好的政策、再好的治理都难以为继,难以真正推动社会发展。在传统农业社会,国家无法及时、有效地获取社会信息,往往导致决策不及时、执行不及时、反馈不及时,甚至因劳民伤财而葬送王朝的情形也时有发生。这表明,不计成本的国家治理不仅难以为继,甚至可能葬送政权,成本之于国家治理的重要性可见一斑。

技术进步是生产力提升的一个重要因素,也相应地逐渐降低治理成本。19世纪中叶以来,以电话电报为标志的通讯技术进步使得国家治理信息收集成本显著降低。当人类进入前所未有的信息时代,大数据、物联网、云计算和人工智能等技术对于降低国家治理成本发挥重要作用。在交易成本方面,新技术能有效解决政府治理中的信息不对称问题^[15],新技术能广泛挖掘、获取社会事实和治理对象的数据痕迹,进而呈现为数据和信息;大数据也能改变治理关系中的逆向选择以防弄虚作假等。在生产成本方面,信息技术能够为国家治理决策提供及时有效的信息,而不至于陷入各种利益团体的相互扯皮以致浪费大量成本。同时,新兴信息技术能够及时监控生产过程、改进生产措施,从而有效降低公共服务的生产成本,提高公共产品和服务的绩

效。也就是说,新技术“降低了生产成本,以数据为核心的共享平台极大提高了供需双方的匹配效率,将共享物品的边际成本降至为零,从而扩大了共享规模”^{[16]196}。新兴信息技术不仅提升了国家治理的经济绩效,更为推动国家与社会的可持续发展进步提供坚实的基础。

2.3 赋能国家治理和赋权社会公众

技术革命在推动社会进步的同时也会带来“创造性破坏”,会对特定人群的经济利益和政治权力构成挑战。随着动物驯化技术、粮食储备技术和书写技术的发展,茹毛饮血的蛮荒年代的“平等秩序”被封建社会的等级取而代之^{[17]62-63}。这些技术的发展逐渐使得权力从旧的平衡状态变成失衡,直至形成新的权力格局,即封建等级制。同样,也正是技术的发展颠覆了封建社会的权力结构,虽然权力拥有者会对损害其统治地位的技术百般阻挠,但终究阻挡不了历史发展的步伐。16世纪的英国人威廉·李(William Lee)向伊丽莎白女王申请织袜机专利遭到拒绝,女王担心“像织袜机那样的技术创新会威胁重构政治权力……新发明替代的那些人会造成政治不稳定并威胁到自己的权力,成为政治上的失势者”^{[18]132-133}。然而,技术进步终究难以阻挡,它不仅推动了社会进步,而且普通公众也获得更多的政治权利,重塑了国家治理实践形态。

20世纪末以来,迅猛发展的新兴信息技术不仅带来了技术革命,也重新塑造了国家与社会的关系,技术不仅赋能国家治理,也赋权社会公众。换言之,国家和社会公众都从技术的发展中获益,国家提升了治理能力,社会公众也获得了更多参与国家治理的能力和机会。新技术的这种双向赋权对于国家和社会关系而言具有深刻的意义,它为“国家和社会靠近(或是摆脱)对方创造了一个新的基础结构和递归关系,相互改造二者之间的互动”^{[19]15}。技术双向赋权在拉近国家与社会距离的时候,也使得散落在社会中的各种地方性知识被有效汲取,进入国家治理的知识选项中。技术之所以能有效汲取地方性知识,除了技术的“工具性”功能之外,还因为它具有“社会文化性”的功能。从社会文化层面看,技术是一种“处理物质材料的手艺,在具体条件下是一种文化认同和文化价值的表达”^[20]。也就是说,技术能有效地和地方知识进行互动,成为建构意义、形成共识的重要途径,从而推动治理理念的更新和治理转型。

在现代信息社会,技术在国家治理中的地位与作用越来越重要。首先,技术日益成为国家理念和制度落实的程序化系统。技术的主要功能在于简化抽象的治理理念和复杂的治理制度,使之明晰、简单和可操作。从农业社会和工业社会的治理实践来看,任何一项有效的治理活动都在于追求对复杂社会事实和治理对象的清晰化,使之变得可理解,治理过程也变得可操作。在工业社会里,国家治理通过分层级的官僚组织加以解决,技术化思维和科学知识的叠加使得每一项治理活动都以规范化、科学化的程序运行。所以,技术作为一种治理体系的程序化落实措施或手段是技术的属性所决定的。

其次,技术成为国家治理演进和变革的动力系统。马克思指出,人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会经济结构,即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会形式与之相适应的现实基础^{[21]33}。技术是生产力发展的重要体现,技术的变革从根本上决定了国家治理模式不断转型发展。以国家治理的信息获取技术为例,农业社会的信息获取主要是一种粗略的描述和叙事,对事物的认知也显得比较模糊。与此相适应,国家治理呈现出统治型的模式。这是一种经验型的治理,依赖于决策者的经验和知识,而不是基

于准确的、完整的信息,从而无法精准化。当然,随着工业社会信息获取技术的发展,国家所掌握的信息也逐渐完善和准确,为国家治理提供了相应的信息基础和管理技术,国家治理也转向管理型的治理模式。信息社会,国家治理的信息获取技术完成革命性的转变,促进国家治理走向更加精细化和智慧化的模式,进而重塑了国家治理形态。

3 作为国家治理结构要素的技术

技术在国家治理中占据重要地位甚至是越来越关键的角色,技术化思维和技术背后的知识体系被不断引入国家治理。技术在信息社会发挥着更为重要的作用,逐渐成为国家治理的一种结构化要素。社会科学对结构的理解主要分为两类:一是认为结构是一种实体,类似于建筑物的架构和动物骨架等。结构功能主义的巨擘帕森斯就认为社会结构是不同系统组成的体系,这些系统包含机体系统、人格系统、社会系统和文化系统,它们分别承担了适应、目的、整合和维持功能^{[22]38}。阿尔蒙德认为结构是“各种相互关联与相互作用的角色组成的”^{[23]13}。二是将结构视为一种制度规范。吉登斯将社会结构描述成转化社会框架的规则和资源,它循环往复地体现在社会系统的再生产之中,此外他也提出结构丛的概念,认为它是“社会系统的制度关联所涉及的规则——资源系列”^[24]。基于对结构的一般认知,本文认为国家治理结构既包含实体性体系,如国家治理的组织体系;也包含规范体系,如治理的制度、机制与政策等;还包含资源支撑体系,如国家治理的公共产品及其生产资源。基于此,国家治理结构可以具体描述为三种形态:一是治理结构是由多种治理要素构成的一个有机体,包括治理主体、治理客体、治理信息、治理机制、治理资源等,它们共同构成有机联系的整体。二是治理结构呈现出一种分层体系,包含规范层次的价值理念与制度规则,也包含具体的措施和工具,还包含层次结构之间相互协同、配合和转化等要素。三是治理结构与特定历史阶段的经济社会发展水平相适应,随着经济社会发展而不断更新和完善,即从一种模式(形态)转化为另一种模式(形态),生产力以及经济社会的发展水平为治理结构转换提供动力。

因此,国家治理结构不仅仅是一种组织结构与制度规范,也包括规则转化和资源支撑体系,还包括治理结构转型的动力体系。那么,技术在国家治理结构中具有何种属性?通过考察技术与国家治理形态的发展历程和分析技术在国家治理中的现实作用可以发现,技术能够成为衔接国家治理各部分的纽带,能实现从抽象层向具体层转化,还能促使治理模式的转变更替。也就是说,技术作为一种治理结构具体体现为:从国家治理结构各要素的联系来看,技术是连接抽象和具体、宏观和微观、制度和行动的纽带,表现为一种程序化要素;从国家治理结构的转型来看,技术促使治理模式转型升级,并与新的环境相适应,它是一种动力要素;从国家治理结构的资源体系来看,技术是一种必备的投入资源,是一种生产力要素。程序化要素、动力要素、生产力要素共同构成国家治理结构中的技术要素,也即国家治理的技术结构。

3.1 治理结构的联系机制:技术是一种程序化要素

有效的治理以合理的治理结构为基础。治理结构合理不仅表现在各结构要素完整,更需要与要素之间协调有序、运转有效,也就需要构建能将各要素联系起来、协调一致的纽带和机制。技术就是将各要素联系起来,使之形成有机整体不可或缺的重要元素。

首先,技术提供了理性化的程序思路,它将宏观和中观的治理制度与规范进行简化,进而使

之具有可操作性,为其有效落地实施提供了指南或方案。在治理实践中主要表现为一种治理技术,也就是将技术的程序化理性思维 and 知识应用到具体的治理对象中。国家治理需要以社会现象的清晰化为基础,技术以及技术化思维是实现清晰化的关键。如果说制度是一种规范,那么技术所提供的程序化治理术就是实现规范价值的操作指南,指导治理者如何一步步实现制度所设计的目的。究其本质而言,这也是一种政治技术化,是从“科学和技术中提炼出科学技术的精神、原理、模式、规范和传统等‘形而上’的要素,再应用于社会治理中”^[25]。党的十九届四中全会明确要求,建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。由此观之,在中国的国家治理实践中,技术的运用是将制度优势转化为治理效能的重要途径。比如,为了激励地方官员实现相应目标时,通过决定升迁与绩效挂钩、设置可量化的考核指标等方式设计出一套缜密的“晋升锦标赛”技术化体系^[26]¹⁶⁹;当地方政府为了减轻民众办事负担和优化营商环境时,应用大数据等技术整合政务审批事项,探索出“最多只跑一次”的技术化政务服务新模式^[27],等等。对此,有学者指出,改革开放以来中国整体上经历了一种从“总体支配”向“技术型治理”的转变^[28]。也就是说,技术成为治理结构中必不可少的联系与转化机制。

其次,技术应用可以优化治理流程,提升治理效能。人类社会发展的历史表明,每一次技术的突破都会带来一场社会革命。古代中国发明造纸术和印刷术等技术不仅改变了人类社会信息记录的方式,而且对国家治理产生了重要影响。它改变了依靠沉重的简牍、龟甲以及粗糙的刀刻技术等来获取和传递治理信息的信息记录、传递方式,代之以轻便的、便于传递的纸质方式,从而使官僚行政系统内部信息的传递效率最大化,避免了因时间浪费而导致的治理失败。工业革命以来,自然科学技术的迅速发展给国家治理带来的影响更具革命性,交通、通讯、信息等新技术的发展重塑了国家治理。近年来,随着以大数据、人工智能、区块链为代表的新技术革命迅速发展,国家治理更依赖于技术的应用,甚至可以说国家治理的现代化就是技术现代化的结果。因为“随着信息时代的到来,政治过程被广泛地纳入技术的控制体系内,政治运作的效率和效能越来越依赖于技术的支撑,这是一个难以阻挡的趋势”^[29]⁷⁴。技术化治理在本质上体现的是一种工具主义和实用主义的色彩,也就是通过工具的使用来提升国家治理能力。当前,世界范围内的再造政府运动出现的数字政府、智慧城市、网上政府、虚拟政府等,都是依靠信息技术的应用来推动治理现代化的具体体现。

3.2 治理结构的转型向度:技术是一种动力要素

人类发展历史表明,技术的发展是制度变革的动力源泉。第一次工业革命以来,人类社会从农业社会进入工业社会。由于技术革命带来的生产、生活方式的变革,国家治理也从农业社会的统治型模式转变为工业社会的管理型模式。当今社会,新技术革命正在改变人们的生产、生活方式和社会组织模式,它创造的物质商品改变了人们的生活形态,创造的工作形式改变了家庭生活方式和社会阶层结构,创造的新经济形态改变了全球格局和国家竞争优势。正如第一次工业革命给人类社会的影响一样,第四次工业革命也必将对当前国家治理模式带来革命性影响。换言之,第四次工业革命是国家治理变革的重要推动力。首先,新技术革命改变治理的组织模式和组织系统,使传统的科层结构走向扁平且开放。科层化的组织模型成为工业社会最重要的组织方式,与工业化机器大生产和线性思维的逻辑相契合,它强调政府部门和层级之间通力合作、政令和行动保持一致、工作人员保持感情和价值中立,是一个内封闭系统^[30]。当前,新

兴信息技术正在推动这种组织模式向扁平化和开放化转变,新技术改变了信息和数据的层级间垂直沟通方式,也改变了以职能为核心的部门分割,形成以共享、共创为核心的部门联通和协调形态。其次,新技术革命重塑现代公共生活空间,并使公共生活的主体普遍化,为政府治理提供个体化的知识。新一代信息技术将人们带入一个高度虚拟化的世界,它拓展了以往的公共生活边界,一切事和物以数字化方式呈现,而每一个社会主体都将成为公共数据的创造者,这些数据成为国家治理的信息基础。每一个人通过在新的公共生活领域的讨论和意见发表成为真正的治理主体,进而推动整个治理模式的转变。

技术推动治理结构变革的根本动因在于技术推动生产力的变革与进步,生产力的变革与进步要求包括价值观念与制度体系在内的上层建筑的变革和调整。坦率地说,目前还不能完全描绘新兴信息技术驱动的国家治理将会是怎样的场景,但毋庸置疑的是新兴信息技术必将改变国家治理的模式。也就是说,新兴信息技术会创造一种数据资源和“算力”^{[31]12},这是一种新的生产力,从而推动作为上层建筑的国家治理变革。同时,新兴信息技术革命的本质是智能革命,它将会改变社会生产、生活方式和社会组织模式,为国家治理变革提供动力。

3.3 治理结构的资源支撑:技术是一种生产力要素

技术进步是人类生存和发展的现实需要,同时技术也塑造人类的生活和政治形态。农业生产技术的发展最直接的后果便是粮食和人口的增加,使得人类从狩猎社会步入农业社会,社会阶层的进一步分化和国家政权机器的逐步完善也随之发生。农业社会,实体性技术居于主流,它们是由人类进化过程中创造简单劳动工具所演化而来的,此时支撑技术的知识更多停留于一种经验、一种技艺,还没有真正实现系统性、理论性的知识体系。因此,农业社会的技术主要表现为一种基于经验性知识基础上的实体性工具,它对于促进农业生产发展的作用也是直观的。16世纪以来,近代科学技术不断发展,物理、化学、机械制造等方面的技术突飞猛进,科学技术及其一整套知识体系得以形成和建立。这些技术加速了人类物质财富的积累,新的社会生产方式和政治制度得以出现,甚至因为科学文化,现代国家才得以建立^{[32]18-32}。工业社会存在一系列复杂社会问题,为了应对这些问题和矛盾,一些西方学者提出将科学技术应用于社会改造和治理活动,以提高社会效率和增进人民福祉。工业社会不仅用科学原理和技术方法来治理社会,而且也由接受了系统的现代自然科学技术教育的专家来治理社会^[33]。在工业社会,国家治理不仅需要各种各样的实体技术,更需要抽象的技术化思维来支撑。这种需要加速了管理主义的成长,如泰勒的科学管理便是将技术化的理性思维贯彻到管理流程中,用技术来管理以提升效率^{[34]15}。

在现代信息社会,技术逐渐被更为广泛地应用于国家治理。如前所述,任何一项公共活动都有相应的投入和产出,国家治理亦不例外。现代国家需要提供的公共产品很广泛,如流行病的防治、环境治理、消除贫困、打击犯罪等。很显然,任何一项公共产品都要相应的投入,技术是其中重要的生产要素。工业社会以前,技术应用于国家治理也不乏其例,在推动社会进步和个人幸福中,技术发挥了重要作用。但由于技术本身的缺陷以及国家治理的价值导向,国家治理的技术应用是随意的、经验的,没有制度化、系统化,所起的作用仅仅是辅助性的。工业革命以来,随着科学技术的发展,技术被系统化、规范化、制度化地应用于国家治理,技术成为公共产品制造的重要生产要素,科学技术成为工业社会的第一生产力和第一推动力。

以大数据、人工智能为标志的新技术成为推动社会进步和促进个人幸福、制造国家公共产品必不可少的资源和要素。以大数据、人工智能为标志的新技术在国家治理中向社会赋权,技术能给公民带来更多的发展机遇和社会资本,也能够增强社会活力、降低服务成本,并能够推动政府提高透明度和办事效率。公民拥有更多实现权利的途径和手段,也具备更强的能力去实现目的。通过新技术应用于国家治理过程,国家与社会的关系变成一种相互成长、相互塑造的关系。新技术的应用不断消解国家与社会、国家与市场、政府与公民之间的张力,形成一种新型的国家、社会、市场关系,这种关系可能会建构新的公共性,从而为促进个人幸福和社会进步奠定坚实的基础。

4 结语

当今世界,技术已深入社会生产生活的方方面面,“生活中的每个细节都以技术方式组织起来……技术不再是我们选择的某种东西,而就是我们的环境,在此环境中,目的与手段,目标与过程,行为、活动与激情,甚至梦想与欲望,所有的这些都通过技术被连接起来并需要技术才能得到实现”^{[35]279}。对于国家治理而言,技术的应用为国家治理革新了新思维、提供了新工具、创造了新模式,同时也是实现国家制度优势转化为治理效能的重要路径。通过回溯人类历史的发展历程可以发现,不同时期的技术在国家治理中发挥了重要作用,形塑与之相适应的国家治理模式。技术可以使复杂的社会事实和现象变得清晰简单,降低治理成本,给社会主体赋予新的权能。正是因为技术在国家治理中发挥着重要作用,其地位日益重要,使得技术越来越具有结构性特征。本文认为,技术是国家治理结构的联系机制、转型向度和资源支撑的关键要素,技术不再仅仅发挥工具性、功能性作用,它已成为国家治理不可或缺的结构性要素,与其他结构要素共同构成国家治理结构体系,共同推动国家治理结构转型和功能发挥。

当然,技术也并非万能,技术在国家治理中的限度和带来的挑战是需要高度重视和警惕的。对于技术本身的局限和它带来的风险,“不能仅仅是用技术来对付,确切地讲,必须进行一种政治上有效的、能把社会在技术知识和技术能力上所拥有的潜能同我们的实践知识和意愿合理联系起来讨论”^{[36]95}。因此,在高度重视技术在国家治理中重要作用的同时,要高度重视技术在国家治理中的潜在风险,更需要通过一系列制度与法律的安排来有效应对,这给目前大变局下国家治理体系和治理能力现代化提出了新的要求和挑战。

参考文献:

- [1] 吴晓林. 结构依然有效:迈向政治社会研究的“结构-过程”分析范式[J]. 政治学研究, 2017(2): 96-108.
- [2] 何艳玲. 理顺关系与国家治理结构的塑造[J]. 中国社会科学, 2018(2): 26-47.
- [3] 胡文木. 强国家-强社会:中国国家治理现代化的结构模式与实现路径[J]. 学习与实践, 2020(2): 18-24.
- [4] 任路. 中国国家纵横治理结构的组织基础——基于“深度中国调查”的认识和思考[J]. 广西大学学报(社会科学版), 2019(6): 70-79.
- [5] 孟天广, 张小劲. 大数据驱动与政府治理能力提升——理论框架与模式创新[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018(1): 18-25.
- [6] 熊光清. 大数据技术的运用与政府治理能力的提升[J]. 当代世界与社会主义, 2019(2): 173-179.
- [7] 宁靓, 张卓群, 毛万磊. 大数据背景下政府网络回应效度研究——以山东政务服务网数据为例[J]. 重庆理工大

- 学学报(社会科学),2019(10):98-109.
- [8] 黄仁宇.万历十五年[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2019.
- [9] 刘永谋,李佩.科学技术与社会治理:技术治理运动的兴衰与反思[J].科学与社会,2017(2):58-69.
- [10] 吕德文.治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度[J].探索与争鸣,2019(6):59-67.
- [11] 韩志明.在模糊与清晰之间——国家治理的信息逻辑[J].中国行政管理,2017(3):25-37.
- [12] 詹姆斯·C.斯科特.国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的[M].王晓毅,译.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [13] 林鸿洲,邹懿玉.统计理论的产生和发展——国内外关于统计学史阶段划分的综述[J].青岛海洋大学学报(社会科学版),1995(2):29-34.
- [14] 杜月.制图术:国家治理研究的一个新视角[J].社会学研究,2017(5):192-217.
- [15] 宁国良.交易成本视角:大数据时代政府治理成本的控制[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2015(9):18-21.
- [16] 大数据战略重点实验室.块数据5.0数据社会学的理论与方法[M].北京:中信出版社,2019.
- [17] 贾雷德·戴蒙德.枪炮、病菌与钢铁:人类社会的命运[M].谢延光,译.上海:上海译文出版社,2016.
- [18] 德隆·阿西莫格鲁,詹姆斯·罗宾逊.国家为什么会失败[M].李增刚,译.长沙:湖南科学技术出版社,2015.
- [19] 郑永年.技术赋权:中国的互联网、国家与社会[M].北京:东方出版社,2014.
- [20] 章梅芳,白馥兰.技术作为一种文化与社会建构[J].广西民族大学学报(哲学社会科学版),2018(6):141-151.
- [21] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [22] 杨善华,谢立中.西方社会学理论:下卷[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [23] 阿尔蒙德,鲍威尔.比较政治学:体系、过程和政策[M].曹沛霖,郑世平,公婷,等译.北京:东方出版社,2007.
- [24] 王远.福利资本主义的结构性矛盾及其再生产——基于吉登斯“结构化理论”的动态分析[J].求是学刊,2020(4):63-69.
- [25] 刘永谋.技术治理的逻辑[J].中国人民大学学报,2016(6):118-127.
- [26] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2017.
- [27] 郁建兴,黄飏.超越政府中心主义治理逻辑如何可能?——基于“最多跑一次”改革的经验[J].政治学研究,2019(2):49-60.
- [28] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [29] 吴敬琏.制度重于技术——发展中国高新技术产业[M].北京:中国发展出版社,2002.
- [30] 黄其松.结构重塑与流程再造:大数据时代政府治理体系的转型[J].贵州社会科学,2018(1):32-37.
- [31] 张建锋.数字政府2.0:数据智能助力治理现代化[M].北京:中信出版社,2019.
- [32] 卡罗兰.科学、文化与现代国家的形成[M].刘萱,王以芳,译.上海:上海交通大学出版社,2017.
- [33] 刘永谋,李佩.科学技术与社会治理:技术治理运动的兴衰与反思[J].科学与社会,2017(2):58-69.
- [34] 弗莱德里克·泰勒.科学管理原理[M].马凤才,译.北京:机械工业出版社,2013.
- [35] 约翰·齐曼.技术创新进化论[M].孙喜杰,曾国屏,译.上海:上海科技教育出版社,2002.
- [36] 哈贝马斯.作为“意识形态”的技术与科学[M].李黎,郭官义,译.南京:译林出版社,1999.

On the Technical Dimension of National Governance Structure

HUANG Qisong, LIU Qiangqiang

(1. Guizhou Minzu University, Guiyang 550025, China; 2. Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: Exploring the forms of technology in different historical periods of mankind, we can find that while technology is shaping the formation of human society's production and life, it also shapes the appropriate model of national governance. Technology has gradually gained legitimacy and rationality in national governance activities, and its combination with power has become an important support for the legitimacy and rationality of governance. Technology is deeply embedded in the national governance structure. This structural feature is a procedural element from the perspective of the implementation of the national governance structure. Technology is the link that connects abstract and concrete, macro and micro, institutions and actions; from the perspective of the adjustment dimension of the governance structure itself, it is a driving factor. Technology promotes the transformation and upgrading of the governance model and adapts to the new environment; from the perspective of the production dimension of the national governance structure, it is an important productivity factor, and technology is a necessary resource for national governance. The three together constitute the technical elements of the national governance structure, making technology an important factor in promoting the modernization of the national governance system and governance capabilities.

Key words: national governance, technology, governance model, governance structure

责任编辑: 赵 超

中国电子治理效能何以释放

——基于制度优势的分析

杨 森

(中央民族大学 中国民族理论与民族政策研究院, 北京 100081)

摘 要:电子治理因与新技术紧密关联而带有革命性色彩,但它并不外生于原本的治理体系。在治理目标已确定的前提下,电子治理效能的释放有赖于它与整个治理体系的耦合程度。中国电子治理被置入推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中,因而以人民为中心的价值定位、党的集中统一领导下的全国一盘棋、独立自主和对外开放相统一的原则等制度优势成为电子治理效能释放的基础。这种制度优势进一步转化为电子治理效能需要更加深入的改革创新:构建以人民为中心的电子治理评价体系,以党的领导推动电子治理和传统治理相互赋能,并在维护电子治理主权的前提下更加积极参与全球电子治理规则构建。

关键词:国家治理;电子治理;制度优势;治理效能

中图分类号:D633

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0097-13

1 问题的提出

习近平指出:“当前,以互联网、大数据、人工智能为代表的新一代信息技术蓬勃发展,对各国经济发展、社会进步、人民生活带来重大而深远的影响。”^[1]关注新技术如何融入公共事务的“电子治理”成为一个重要的研究领域,其内涵也不断丰富。但作为“治理”的一个子领域,电子治理在很多方面也面临与治理领域相似的处境:一是电子治理并没有一个广受认可的较为明晰的规范定义,有人认为它是电子政府的下一阶段^[2],也有人将其视作现实治理在电子空间的映射^[3];二是有研究者认为它将打造一个更加多元的总体治理结构^[4],而另有研究者认为政府仍是一元化的治理主体^[5]。虽然电子治理已是一个被广泛使用的流行话语,但其“得到的认同是以形而上学和信念层面的混乱及实用主义的盛行为代价,表面的认同背后隐藏着深刻的分歧”^[6]。

这种理论上的困境虽然被当下欣欣向荣的新技术所带来的收益暂时掩盖,尚未显示出明显的不良后果,但在关键问题悬而未决的情况下就已然诞生的一些评价电子治理理念、方式和指标对电子治理的发展增加了更多不确定性。例如,联合国经济和社会事务部发布的 2018 年电子政务调查报告给出了各国电子治理发展指数排名,这一排名主要关注在线服务范围及质量、电信基础设施发展状况和固有人力资本三个指标。依照这一计算方法,中国在 193 个国家中排名第 65 位,不仅低于同处亚洲的哈萨克斯坦、马来西亚、阿曼等国家,也低于乌拉圭、阿根廷、巴

收稿日期:2020-09-28

作者简介:杨森(1986—),男,博士,中央民族大学中国民族理论与民族政策研究院博士后研究人员。

西、墨西哥等美洲国家^[7]。这一排名中高居第 10 位,且在技术基础设施和在线服务两项都取得极高分数的日本,面对 2020 年新冠疫情却并未展现出良好的电子治理效能:厚生劳动省 2020 年 5 月末才推出疫情信息管理系统“HER-SYS”,而东京都直到 7 月份还在使用传真报送疫情信息,导致严重的信息错漏^[8]。

这些与治理现实有所出入的排序不得不促使我们思考以下问题:编制这一指数所依据的三个方面是否真的可以准确衡量一个国家电子治理的发展状况?分项指标中分数的高低是否能够真实反映一个国家电子治理效能的优劣?这种评价方式“缺少哪些就应该在哪些方面补课”的潜在预设是否合理?各国在原本治理体系就有很大差异的情况下,以相同的结构化指标为依据对本国的电子治理进行改革能否达到预期的良好治理效能?当下,中国正处于运用人工智能、互联网、大数据等现代信息技术手段提升治理能力和治理现代化水平的阶段。如何看待上述理论上的问题和现实中的错位,对我们新的时代背景下将制度优势转化为电子治理的效能有重大影响。因此,要暂且和一些关于电子治理的流行观念保持距离,先行解决关于电子治理的核心问题:何为有效能的电子治理,影响电子治理效能释放的关键要素是什么,如何释放电子治理效能?

2 电子治理效能的两个关键要素

研究电子治理效能何以释放,首先需要明确治理效能的基本概念。当下学界对于这一概念存在多种解释,一种将效能与绩效等同,另一种认为其含义与有效性更加接近。归根结底,对治理效能的探讨需着眼于治理目标的实现。如果一个治理体系可以有效运转并能够充分达成自身的治理目标,那么自然可以认为治理效能得到了充分释放。在既有的一些研究中,治理效能被总结为经济性、效率性、效果性、公平性^[9]等维度。这一处理方式实际上也是将治理目标转化为评判治理效能的原则,暗含了研究者对治理目标的如下想象——治理体系本身要兼具经济性和效率性,治理过程应呈现出理想的效果,应保障各个主体之间的公平。遵循同样的逻辑,电子治理效能也被电子治理的目标所厘定,确立电子治理的目标后,目标的完成程度便是电子治理的效能。这一定义实际上可以勾画出一条简约的释放电子治理效能的路线图:先确立电子治理的目标,而后推动电子治理与治理体系的匹配融合,最后选择恰当的路径达成目标。对于一个特定的治理体系而言,其治理传统和制度特点可以暂且被看作是给定的约束条件,因而电子治理的目标和电子治理的特质就成为需要先行考察的两个关键要素。

2.1 电子治理的目标

追根溯源,任何治理目标的最终指向都是规范性问题,涉及对何谓“良善”治理的判断,电子治理亦不例外。但在电子治理的实践中鲜见对这一核心问题的探讨,大多以一种目标替代的方法绕开了对“良善”价值的追问。当下的电子治理相关研究主要将目光聚焦于五个方面:第一,基于技术和组织互动的视角,在探讨新技术如何被政府采纳的同时,探讨政府的组织形态和运转流程如何被新技术重构。第二,讨论人工智能、大数据、云计算等特定新技术在治理中的应用,譬如新技术如何用于辅助科学决策,如何实现治理过程的全流程监督,如何应对风险,如何提高公共服务水准等。第三,研究新技术环境下政府的回应性,也即电子民主,分析何种因素有利于或抑制新技术在这一维度下的潜能发挥。第四,关注开放政府建设领域,讨论政府的透明

性、数据开放、信息隐私与安全等问题。第五,探讨促进电子治理发展的硬件与软件,如政策要素以及信息基础设施建设等。

这些关于电子治理的研究贯穿着两条线索。第一条线索将新技术作为一种革命性的治理工具加以追逐,技术进步和新技术的运用本身成为一种治理目标。其内在预设是新信息技术在促进民主、提升政府服务水平、决策水平、增强政府回应性等方面都有巨大潜能。因而需要研究影响潜能发挥的推动或阻碍因素(组织对技术的采纳、技术所需的软硬件等),分析这一过程中可能出现的新问题。在这条线索中电子治理的重点是“电子”,即对技术的偏爱取代了对真正治理目标的关注。

第二条线索是将西方治理传统迁移到电子治理之中,实际的治理目标变成将西方那些在历史实践中诞生的以“消解国家权威逻辑,促进治理多元化、去中心化为旨趣”^[10]的治理模式在电子治理领域复现。具体呈现为一个关于理想形态电子治理的框架:新信息技术催生一个更加动态开放的社会-技术体系^[11],在这一体系中政府、社会组织、公民等治理主体经由信息技术的连接,形成良性互动的、去行政中心化的、共治特征鲜明的治理网络。政府(国家)由一元化的管理者向多元治理主体中的一个转变,治理结构趋向于扁平化,提倡增强回应性,专注于公共服务。为了适应多个治理主体协作的需要,政府要变得更加透明,尽可能向社会开放数据。在这个框架中,政府(国家)被放在需要回退的位置上,要为其他治理主体发挥更多作用提供空间和平台。

这两条线索共同完成了对电子治理“良治”目标的替换。第一条线索借助技术的客观性和中立性回避了规范意义上的价值争论,以一种“去政治化”的处理方式形成一套评价标准,联合国电子治理发展指数的编制方法就是这一取向的体现。第二条线索也没有正面回答何谓电子治理的“善政良治”,只不过其处理方法是“政治化”:将适应晚期资本主义生产方式的、崇尚多元化和非中心化的西方治理实践形态视为一种理想的模板复制到电子治理之中,并由此构想电子治理中各个治理主体的关系,削弱国家在电子治理中的强势地位成为目标之一。

对电子治理的目标替换带来了明显的问题。首先,这直接导致波兹曼所言的“公共价值失灵”^[12]。合同外包、民营化、绩效考核等诞生于新公共管理浪潮的治理安排已经逐渐导致效率取代公共性,大数据、人工智能、云计算等新技术如果只是作为治理技术的工具性作用而忽略价值维度,政府和市场借助新技术所提供的产品和服务无法产生整个系统本应提供的公共价值的状况可能会愈演愈烈。其次,不加反思地接受这些生发于西方治理传统的流行观念和原则,而不顾及电子治理的特点与各国差异巨大的治理基础,又可能会带来新的风险。例如,数据开放原则通常被视为电子治理不可或缺的原则之一,在“国家回退”的治理话语下这一原则实际上直接转化为“开放政府”。但在价值上进一步对为何要“数据开放”进行追问,就会发现仅仅关注“开放政府”并不能实现诸如激发创新活动^[13]、创造公共价值等目标,因为公共数据已经越来越多地被政府以外的社会组织和企业所掌握。

不同的历史和文化会诞生不同的对于治理目标的理想诉求,因而何种样貌的治理状态可被称为“良治”这一问题本身存在一定争议。不过正如上文所述,相较于价值分歧和认同分化,电子治理的更大危险在于回避就这一问题进行讨论。因而,始终保持对治理目标最终价值的追问是探讨电子治理效能的前提。

2.2 电子治理的特质

电子治理的目标服膺于其母领域“治理”追求价值上的良善。但电子治理之新在于它在一定程度上挑战着由“自然科学与现代技术的经典模式所携手塑造的国家治理理念和行动方案”^[14]。这决定了无论对电子治理的“良治”目标秉持何种定义,要想将规范意味上的价值目标转化为实际的治理效能,都必须考虑电子治理那些不容易受外部因素影响的固有特质,因为它们划定了治理体系需要予以回应的核心关切。

第一,电子治理贯穿并渗入整个治理体系。虽然在治理理论诞生之时,治理主体多元化就被赋予价值的正当性,但新信息技术的普及才真正使得这一愿景逐步成为现实——新信息技术不仅成为个人和其他社会组织用以挑战政府信息垄断的工具,其便捷和低成本也为这些主体提供了影响公共政策的新激励,使它们真正成为有能力的治理主体。从电子政务向电子治理的转型也表明理论界已经把视角从政府本身转向一个更为广义的包含政府(国家)、社会在内的整个治理体系:电子治理不是信息通信技术在公共事务领域的简单应用,而是一种更多与政治权力和社会权力的组织与利用方式相关联的社会-政治组织及其活动的方式^[15]。政府、个人、经济组织、社会组织等都被新信息技术链接而参与治理过程;传统治理场域被新信息技术渗入和改造,网络空间等新治理场域也被新信息技术催生。电子治理对整个治理体系的渗入要求治理体系必须对全局治理的要求作出回应。

第二,电子治理围绕数字化展开。无论是在前现代还是现代社会,治理活动都依托信息展开。在传统的治理体系中治理所需的信息,一方面经由国家的官僚机构和文牍系统生产和传递,另一方面在经济活动中由市场呈现,总体呈现出模糊特征。而随着物联网、人工智能、大数据等新一代信息技术的勃兴和发展,不仅文本、图像、声音等信息可以被低成本地转化为数字,而且各类市场主体的经济活动、地理空间信息,以及人的生物特征、人口统计特征等维度的数字化都不再是难以逾越的障碍,社会运行全要素的数字化成为可能。这会在相当程度上改变治理信息的获取和呈现方式,使治理体系的运转模式发生转型。

在这一趋势下对数据的占有越来越成为一种潜在的权力,治理体系的重心开始向新技术公司这类在数据的收集、传输、储存、处理环节都占据绝对优势的治理主体偏移。一方面,它们对政治的深度介入已经从可能性走向现实。例如,2018 年爆发的脸书(Facebook)用户数据丑闻展示了剑桥分析公司在 2016 年美国总统大选中发挥的影响力^[16]。另一方面,新技术巨头基于对海量用户地理、消费、社交乃至生理数据的实时采集和自身的数据处理能力,逐渐侵入那些与社会治理和公共服务相关的、原本由政府所占据的领地。以诈骗领域为例,2014 年中国发生的利用新信息技术进行电信诈骗的总数已经超过传统的诈骗类犯罪,而且其增速高达 20% ~ 30%^[17]。新型诈骗犯罪这种发生在线上、跨地域甚至跨境的特点就要求公安部门必须及时利用新信息技术才能做到有效打击。在这样的背景下,公安部刑事侦查局和阿里巴巴联合开发了反电信诈骗的“钱盾”系统^[18]以及和腾讯合作建立了“麒麟伪基站实时检测系统”^[19]。在这一案例中,国家依然处于公共治理的中心位置,但它们需要寻求信息技术公司的支持,以应对复杂态势下不断增长的治理压力——实现有效治理的许多数据资源和技术资源被新信息技术公司尤其是信息技术巨头掌控。电子治理对数字化的依赖,要求治理体系必须有效应对由数据权力衍生的治理资源格局变化。

第三,电子治理突破了传统的国别和领土空间。虽然治理理论在发展伊始就开始关注全球治理、区域治理这些超国家的治理问题,但国家作为最重要的一类政治实体真正遭受来自域外的挑战还是在电子治理兴起之后。电子治理所依托的网络空间、数据流动等核心要素本身就极易跨越国家的现实空间边界。掌控或使用电子治理诸要素的跨国公司、社会组织等主体的活动范围也不仅仅被局限在国家的物理边界之内。更为关键的是,对于大多数发展中国家而言,电子治理所需的基础设施与关键应用也都由发达国家提供^[20],形成了国与国之间实质上的电子治理资源和能力的不对称。

在全球电子治理中美国占据了重要一极,美国作为互联网概念、关键技术与核心设备的发源国,仅仅依据国内政府、公司掌控的巨大软硬件资源,就可以在某种程度上对全球电子空间进行有效的管理与控制^[21]。美国基本不会在这一维度上面对来自外部的实质威胁,因而不需要对主权范围内的电子治理与全球化的电子治理做出明显的界分。为了维持自身在全球电子治理中的优势地位,美国还主动推进所谓的“多利益相关者治理”(Multistakeholder governance)模式,话语上强调自由、开放、协商,但事实上是立足自身技术和资源优势执行一种全球电子治理体系中的“门户开放”^[22]策略。而美国之外的大多数国家,无论是在根域名服务器这些电子治理的基础设施上,还是在为各种主体提供搜索、通信、社交等核心服务的关键应用上,都对以美国为主的发达国家存在高度依赖。电子治理对物理空间边界的超越要求治理体系必须妥善处理国家作为最重要治理单元与电子治理的全球特质之间的矛盾。

3 中国的制度优势与电子治理的耦合

是否拥有清晰的价值目标和能否针对电子治理的特质形成有效回应,决定了国家治理体系能否实现有效能的电子治理。中国共产党领导的国家治理体系在这两个维度上具备的对以人民为中心的坚持、对党的集中统一领导下全国一盘棋的坚持、对独立自主和对外开放相统一的坚持等制度优势,成为中国电子治理效能释放的基础。

3.1 国家治理体系先行锚定电子治理的价值目标

确立价值目标是电子治理何以成为“治理”的首要环节,是避免治理失焦、防止电子治理滑入目标替换困局的关键,对于电子治理的效能具有统领作用。中国的国家治理体系始终坚持人民当家作主和以人民为中心的理念,这先行锚定了电子治理的价值目标并成为良善电子治理的依据。它意味着所有对电子治理的评价标准的设计都要以人民的根本利益为出发点,即电子治理要服务于“完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,形成有效的社会治理、良好的社会秩序”^[23]的目标。

对以人民为中心这一价值的强调也使得电子治理成为兼具实用导向和价值追求的概念范畴。一方面,在这一定位下新技术在治理中的运用不再仅被视作一种工具主义的做法,而是为了实现人民对美好生活的向往,所以推进新技术在高效决策、精准施策和优质服务等领域的应用就具有了价值导向。另一方面,对于开放性、多元性、回应性等带有强烈价值色彩的电子治理原则,又可以在“以人民为中心”的前提下重新审视,以实用主义的态度加以研判:数据开放应该指向哪些主体,在何种程度上开放,多元治理主体应该如何协调,需不需要一个主导者,国家在增强回应性的时候要不要保持一定程度的国家自主性。评估关于电子治理的价值原则,并将这

些原则转化为合理的实践也都指向“以人民为中心”这一价值目标。

3.2 国家治理体系使电子治理的全局治理成为可能

电子治理随着新技术渗入国家治理的方方面面,涵盖了更多的治理主体和治理场域。因此,要实现电子治理的全局治理需要解决两个问题。第一,形成一种多元治理主体间的组织和衔接原则,使它们在信息化的新治理环境下可以相互合作而实现治理的价值目标。第二,电子治理主体改造自身以适应电子治理。依照西方治理理论“消解国家权力、让权力回归社会”的偏好,固然可以形成对这两个问题的回应:电子治理中的各个主体经由博弈达到一个理想的均衡状态,从而借助新信息技术的治理潜能实现善治。但这种逻辑实际上假设电子治理中的各个主体地位平等、权力相近,且愿意在两个方面为构建一个理想的电子治理体系付出努力,既可以为了公共利益进行协商和合作,又能够自发以新技术来重塑自身。但难题在于现实中少有国家可以处于这种状态。对于这个问题,“元治理”理论提供了一个较好的思路,它提倡赋予国家“保证社会的机构制度完整和社会凝聚力的责任”^[24],明确国家在确立规则、制度设计、远景规划中的地位,并将其视作治理网络中最主要的协调主体。在这一思路下电子治理的体系由国家推动构建,国家通过制定基本规则、提供监管秩序来规范各个电子治理主体的行为、培育电子治理主体间的互信。

一是中国共产党领导的社会主义国家承担“元治理”责任。在中国,党领导的社会主义国家天然承担着“元治理”的责任。因此,在中国的国家治理体系中党的集中统一领导作为一项显著的制度优势,成为推动电子治理多主体协同的强大动力,拥有实现电子治理全局治理的潜能。首先,党具备帮助电子治理网络中的各个主体克服“协商困境”的绝对权威。新信息技术通过孕育新经济形态催生了更多的治理主体,又以其便捷性使更多的主体能被纳入治理过程之中,但如果缺乏一种权威去保证各个主体之间的协商,治理网络的各个主体就难以达成集体目标的协作^{[25]172-173}。中国共产党在治理体系中的领导地位使它有力量将各个主体纳入共同战略之中,遏制电子治理体系中各个主体自身利益最大化的冲动,从而让协同成为可能。其次,党具备作为主要协调主体所需的先进性和纯洁性。要促进各个治理主体间的协同,使各个主体认同权威主体所主导塑造的治理体系,必然要求一个超然的、不为自身谋取私利的主体。马克思主义政党对初心和使命的强调、对保持先进性和纯洁性的要求,使得党不仅可以胜任这一中立角色,而且可以更进一步承担高素质电子治理主体培育的任务。再次,党具备承担协调主体职责的组织体系和动员工具。元治理者的存在通常被认为要协调科层、市场和网络三种治理形式以实现好的治理效果^[26],而党推动的“大党建”不仅实现了对行政体系的全面组织覆盖,也进一步将组织触角延伸至包含诸多新技术公司在内的公有和非公市场主体,这使党有能力以政党组织优势整合多种治理形式,实现不同治理形式与不同治理主体之间的互联互通。

二是中国共产党作为领导中枢推进国家对自身改造以适应电子治理。国家在电子治理中承担“元治理”角色和组织整个治理体系是硬币的一面,另一面是作为“元治理”者的国家如何改造自身以适应业已被信息技术深刻改变的治理环境。在当下传统性、现代性和后现代性交织的世界中,以科层制为原则组织起来的国家开始略显僵化:由于遵循职责法定原则,专业人员按照正式的规章制度处理专门领域内的相关事务,国家的每个部门都在自己的经验积累之下形成日趋成熟的套路化执行方式和手段。这种逻辑往往导致治理单元仅关注本部门治理任务的最优

配置,而不关注跨任务、跨系统之间的横向对接^[27]。在大工业时代,这种制度安排展现出较高的效能,而面对一个变化频繁的世界时它就逐渐暴露出僵化和协调不足的问题。互联网、大数据等新信息技术以其技术强制力显示出解决这一问题的可能:当一个覆盖广泛的电子信息系统在政府系统内被运用,它本身就成为一股让信息在各部门间自由流动、破除部门壁垒的强大力量。因为要建成这样一个涵盖各个部门的系统并投入运行,必然先建立一个共享的数据库和信息交换平台,这实际上就对各部門提出了开放信息资源和业务流程的要求。

不过,新技术能在何种程度上实现这一效果,既受制于原有的组织安排、政治安排和社会安排等^{[28]166-174},又同时被组织中行动者的策略所影响^{[29]142-148}。具体而言,决策层推动系统整合的力度、部门间既有的利益格局、为消除壁垒所创造的成本分担和利益补偿机制是否合理等^[30],都会影响信息技术作为系统整合赋能者的效力发挥。只依赖技术强制力极易导致执行者基于信息不对称的策略性应对,技术潜能被部门利益所阻滞。例如,美国曾致力于打造一个国际贸易数据系统以推进贸易现代化,这是涉及 53 个与国际贸易相关的联邦机构之间的联系网络。而由于诸多公共管理主体之间的政治斗争,这一系统的开发权在 2000 年从原本的机构间主任委员会转移到了更有权力的海关总署手中,借助信息技术系统重塑政府各部门全面合作的计划不得不回到海关独大的原初状态^{[28]97-129}。美国国际贸易数据系统的案例展示了当不存在一个超越部门政治的权力中枢时,任由部门之间进行博弈难以形成集体行动。

在中国,中国共产党的集中统一领导成为破解电子治理集体行动难题的关键。党作为领导中枢一直承担着推动变革的重任,从 20 世纪 80 年代的国家体制改革委员会到十八届三中全会决定成立的中央全面深化改革领导小组,都是党领导建立的改革机构^[31]。这一角色的存在有助于构建一个着眼全局利益而又可以协调各部门诉求的运作体系,减少部门间的摩擦,使得变革朝着既定方向前进。另外,中国一些基于权威的传统工作机制也为这种部门间的整合减少了阻力。各级党政机关用于调整治理资源分配的“中心工作”机制、与之配套的领导小组机制以及更加惯常的专题协调会等本身就是跨越部门壁垒使各部门协同运作的整合机制。这样,一个超然的权力中枢娴熟运用根植于传统的制度工具,就使数据共享和信息共享成为可能,从而破除部门壁垒的潜能得以真正实现。

3.3 国家治理体系内蕴应对电子治理资源格局变化的潜能

电子治理对数字化的依赖所产生的核心问题是相对于国家这个传统治理体系中的绝对核心,以营利为第一要务的新技术公司具有更少的公共性,但其掌握了海量的数据从而获得电子治理资源优势。因此,应对数字权力带来的治理资源格局变化的关键是使分布在各个治理主体中的数据创造出更多的公共价值。

在电子治理中,数据产出公共价值的障碍在于数据的权属、收益与数据的公共属性之间的冲突。数据一部分产生于公共部门履行公共职能的过程,一部分产生于新技术企业在对海量用户的商业服务之中。前者虽然可能会囿于部门利益而被公共部门所暂时垄断,但公共部门的公共性为国家界定这部分数据的权属提供了法理上的依据,靠合理的机制设计即可保障数据为公众利益所服务。后者则存在着更大的争议,新技术企业往往认为数据由自己所采集,理所应当服务于自身的商业利益,因而不愿与国家和其他主体分享数据。

对于这一障碍,解决思路有二。其一,针对海量数据已经为新技术巨头所掌控的现实,建立

较为顺畅的数据开放收益机制^[32],让这些企业可以从数据利用向社会的公共价值产出中获得收益。其二,针对数据采集固定成本高而运营成本低的特点,以国家为主体构建更为完善的数据基础设施,降低数据获取的固定成本,让更多的治理主体都能获得足够多的数据,消弭数据这一电子治理资源在治理体系中的不均衡。中国的国家治理体系蕴含践行这两条思路的潜能:一方面,中国国家治理体系的人民性使得国家有意愿成为公共利益的协调者,而中国共产党领导的国家所承担的“元治理”角色和党在治理体系中的领导权威,降低了协调的难度和成本;另一方面,全国一盘棋、集中力量办大事的制度优势,使得国家有能力调动广泛的人力、物力和财力,更为强力地推进数据基础设施建设。

3.4 国家治理体系能够有效化解电子治理全球化与主权化的矛盾

电子治理资源在国与国之间的不均衡,使得越来越多的政治体逐步意识到了电子治理主权化的必要性。比如,欧盟在 2018 年出台《通用数据保护条例》,英法等国正在酝酿并推进针对大型互联网企业的数字服务税,俄罗斯颁布《主权互联网法》进行“断网”试验。而中国的国家治理体系一贯坚持的独立自主与对外开放相统一,不仅使中国相对于其他国家更早地意识到处理电子治理主权化与全球化之间关系的重要性,还为妥善处理这组关系、创造电子治理的稳定环境提供了基本准则。

一方面,中国在积极对外开放、融入并参与构建全球电子治理体系的同时,依然保持基于独立自主原则的战略定力。第一,在电子治理核心技术上立足自主创新、自立自强。早在 2006 年,国务院发布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要》就将核心电子器件、高端通用芯片及基础软件产品作为 16 个重大科技专项之一。习近平也强调,“抓紧突破网络发展的前沿技术和具有国际竞争力的关键核心技术,加快推进国产自主可控替代计划,构建安全可控的信息技术体系”^[33]。第二,在根服务器这个电子治理的战略基础设施上发力,争取更大的话语权。在 IPv4 协议体系下全球的全部 13 台根服务器中,唯一的 1 台主根服务器和 9 台辅根服务器都部署在美国,只有 3 台分别部署在英国、瑞士和日本三个国家,这帮助美国形成了在全球电子治理中的优势地位。中国把握住了全球从 IPv4 向 IPv6 过渡的关键节点,发起并联合多方共同推进了旨在引入更多根服务器运营者的“雪人计划”。2017 年,这一计划在全球 16 个国家完成了 25 台根服务器的架设。其中中国部署 4 台根服务器,由 1 台主根服务器和 3 台辅根服务器组成,这为中国维护自身电子治理主权提供了基础保障。

另一方面,中国在秉持独立自主原则维护电子治理主权的同时,也坚持推动对外开放。中国对电子治理主权的强调并不以制造信息流动障碍为目的,而是为了在尚不均衡的全球电子治理格局为自身争取从电子治理中获益的空间。中国也清醒认识到电子治理本身的巨大潜力蕴含于开放和交流之中。因此,在处理主权化的电子治理与全球电子治理的关系上,习近平强调,“中国开放的大门不能关上,也不会关上……鼓励和支持我国网信企业走出去,深化互联网国际交流合作……外国互联网企业,只要遵守我国法律法规,我们都欢迎”^[34]。中国还将自身作为全球电子治理体系变革的积极推动者,呼吁推动构建网络空间的命运共同体。“雪人计划”推进过程中吸引 16 个国家参与并形成的多边共治合作机制即是这种努力的最好注脚。

4 中国制度优势向电子治理效能的转化路径

中国国家治理体系的制度特点与电子治理特质的耦合是电子治理效能释放的逻辑基础,诸

多要素的匹配已经在治理实践中展现出威力。例如,在2020年的新冠疫情防控中,国家运用大数据等技术手段进行密切接触者追踪、区域风险研判,大大提升了疫情防控和复工复产的效率;又如,国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》,力图解决老年人所面临的“数字鸿沟”,这是以人民为中心价值目标的具象呈现。不过,制度优势向电子治理效能的转化尚有较大空间。作为治理体系的有机组成部分,电子治理的效能是依托包含传统和现代要素在内的完整治理体系而实现的,它并不孤立地发挥作用。对于中国而言,要进一步将制度优势转化为电子治理效能,应将其置入中国治理体系与治理能力现代化的整体进程之中加以推动。同时,电子治理效能的释放反过来也应有利于这一进程。在这一组双向反馈过程中,以人民为中心所确立的价值取向优势、党的集中统一领导下的全国一盘棋所带来的组织协调优势、对外开放与独立自主统一所营造的发展战略优势都需要以更加深入的改革创新加以强化。

4.1 以人民为中心,构建电子治理效能的评价体系

在中国,“以人民为中心”是电子治理的价值目标,也是电子治理效能评价体系的构建标准。所以,应明确“以人民为中心”在电子治理中的真正含义。“以人民为中心”不同于西方电子治理理论中的政府回应性,它不仅是一个政治原则,也暗含着认识论和方法论。要解决人民群众真正利益攸关或切实关心的问题,需要对人民的想法进行“整理、分析、批判和概括”^{[35]206},而不仅仅是回应民众诉求。准确认识到这一点,才能够在做到由人民来定义电子治理的绩效与价值的同时,协调好治理资源的有限与人民需求相对无限这组矛盾。

在准确把握“以人民为中心”含义的基础上,这一总体价值目标应拆解至电子治理可以发挥功用的各个领域:在实现高质量的公共服务之外,电子治理还能在提供良好的公共秩序、激发经济发展潜能、实现社会的公平正义、提升治理体系的抗风险能力等领域释放效能。“以人民为中心”的价值准则也应贯穿在各个领域电子治理效能的评估之中,如新技术的使用如何体现人民观点,隐私、安全与效率间如何平衡,电子治理的演进方向如何不被资本等强势集团俘获,如何提高电子治理的可及性而消弭数字鸿沟等。

将“以人民为中心”融入电子治理各个领域评价指标的关键在于遏制两类掌控电子治理资源的治理主体对优势地位的滥用。其一,防止政府在提供公共服务、保障公共秩序、推动经济发展、实施风险预警等过程中由效率至上的倾向所引发的技术滥用冲动,从而实现隐私、安全和效率之间的平衡和兼容,提升电子治理的可及性而弥平数字鸿沟,真正做到技术服务于人。其二,遏制新技术巨头在实现自身增长过程中由资产增殖倾向所引发的数据滥用冲动和市场支配地位滥用冲动,从而保障电子治理的演进方向不被资本等强势集团俘获,真正将社会运行效率的优化、经济体量的增长转化为人民的美好生活。

4.2 坚持中国共产党的领导,推动电子治理和传统治理相互赋能

在中国的电子治理实践中,中国共产党不仅是“以人民为中心”这一价值的具体承载者,同时还是统合各个治理主体构建运转流畅的电子治理模式并推动电子治理改造整个治理体系的核心力量。充分发挥党的集中统一领导这一显著优势,有助于将新技术的潜能转化为电子治理效能。

第一,以“共识型决策”为基本模式制定政策,充分发挥党在电子治理中的统合能力。电子治理的各主体利益不一致是一种常态。例如,个人总是期待在尽量保护隐私的情况下享受更多

的便利服务,而新技术公司希望获得更多的用户信息以提升自身盈利能力。在这样的背景下,制度优势需要配合良好的政策才能产生良好的效能^[36]。我国在以往政治实践中形成的“共识型决策”模式是一种独特而有效的传统治理方式,它一方面可以保障个人、新技术公司、社会组织等电子治理主体对政策出台的广泛参与,自下而上地将各主体的意见和偏好集中起来。另一方面,党在其中也能够发挥自上而下地调适和统合的作用,在面临较大的争议时可以适时终止不必要的纷争并凝聚共识^[37]。

第二,以党的权威推动电子治理加速嵌入国家治理体系,提升国家治理能力。国家治理能力包含体制吸纳能力、制度整合能力和政策执行能力^[38],新技术在这三个向度都有丰富的潜能。在体制吸纳方面,新技术既带来了更多的经济机会,也丰富了公民的政治参与形式,拓展了政治参与的领域与范围^[39],民生的满足和政治参与的扩大都可能在一定条件下成为体制吸纳能力的助推器。在制度整合方面,新技术改变了整个治理体系的信息流动方式,权力中枢信息获取方式的更新也使其自身有了新的整合中央与地方、政治与经济、国家与社会等多个制度体系的工具。在政策执行方面,大数据、人工智能等典型技术使决策部门实现对政策贯彻落实的全流程监督,并获得实时的执行反馈,及时调整执行行为,有助于在执行者的执行意愿和政策的可执行度两个维度提升政策执行能力。不过对于治理体系而言,难点是让这些有可能打破原有治理格局的新技术被采纳。因此,党的领导权威在推动新技术成为治理能力现代化重要支撑中的关键作用需要进一步强化。网络强国战略、“互联网+”行动计划、促进大数据发展行动纲要等有关电子治理的重大战略,都应该在中央网络安全和信息化委员会这一超级机构的顶层设计和统筹协调下整体推进。

4.3 维护电子治理主权,积极参与全球电子治理规则构建

对独立自主与对外开放相统一原则的坚持,在过去的历史阶段促成了中国处理内外两个电子治理间关系的成功实践。在国内,对电子治理主权的强调,一方面有利于相对完善的信息技术产业体系得到构建,也使得新技术可以作为一种风险可控的高效治理工具受到广泛运用;另一方面,中国对全球电子治理的积极融入带来了更多技术上的交流和理念上的共融,所提出的全球互联网发展治理的“四项原则”“五点主张”也赢得了越来越多的赞同。值得注意的是,在全球电子治理层面一些新的变化正在发生:自“棱镜门”事发,美国放弃对互联网名称与数字地址分配机构(ICANN)的监管起,美国在全球电子治理中的绝对统治地位就开始动摇;以欧盟为代表的政治实体开始着手推动建立基于自身的单一数据市场,谋求对脸书、亚马逊等美国技术巨头的限制,追求数据主权、技术主权和网络主权^[40]。而中国作为较早践行电子治理主权化理念的国家,孕育出了一批在世界上较具竞争力的新技术行业的软硬件公司,为世界更多国家提供了电子治理的基础设施和应用,从而在全球电子治理中扮演着越来越重要的角色。

全球电子治理形势的变化,对中国将独立自主与对外开放相统一这一制度优势转化为电子治理效能提出了新要求。过去,全球电子治理因美国的技术和标准优势而呈现出单极化的特征,对于这种披着信息自由等外衣的霸权,中国主要采取了一种防御性的电子治理主权战略,以维护国家网络和信息安全为主要任务^[41]。当下,随着电子治理主权被更多政治体所重视,美国对自身在全球电子治理主导地位的滥用也遭受更多诟病,多极化成为全球电子治理的演进方向。在这一转型中,中国在坚定维护自身电子治理主权的基础上,也应该以更加积极的态度参

与全球电子治理规则的构建,在包含市场准入、数据保护、隐私政策等方面的全球电子治理多边框架建立以及全球电子治理关键技术标准的订立中发挥充分的作用。

5 结语

对于任何一个政治体,由技术进步和新技术应用所形成的电子治理实践都不会全然外生于原有的治理体系。治理传统和原有的制度结构会与新技术及其载体频繁互动,并展现出不同的电子治理效能。因此,电子治理是特定治理体系之中的电子治理。基于这样的认识,本文通过分析中国国家治理体系的特点和电子治理的耦合之处,阐释了以人民为中心的价值定位、党的集中统一领导下的全国一盘棋以及对独立自主和对外开放相统一的坚持等制度优势何以成为中国电子治理效能释放基础的内在逻辑。

值得强调的是,无论是制度优势为电子治理赋能,还是电子治理效能释放反过来助推中国治理体系与治理能力现代化,都有赖于不断的改革创新。不过,电子治理对整个治理体系的渗入,使得这一领域的改革创新在驱动模式方面与其他领域有显著差别。在中国,改革创新的一种典型路径就是政策试验:地方通过对试点方案的实施尝试找到达成一定政策目标的方法,然后经由中央的筛选和推动,将成功的地方经验推广至全国^{[42]27-29}。这一路径的核心在于中央与地方的互动。然而,电子治理所依托的互联网、大数据、人工智能等技术并不会被地理空间所限制,因而在主权化原则下会迅速形成一个与国家治理边界重合的电子治理空间,电子治理全国一盘棋的特质与政策试验的思路就产生了内在冲突。此外,新技术的兼容性、技术标准的一致性也关系到数据和信息能否在治理体系内自由流动,从而影响电子治理效能的转化。在这样的前提下,一种可能成为改革阻力的风险应被预见:地方在政策试验中所采用的技术、系统、标准不仅意味着前期的资金投入,也形成了新技术使用者的路径依赖,而这可能成为地方化的电子治理融入全国电子治理的障碍。因此,在电子治理领域的改革创新上立足治理全局的顶层设计应走在地方经验之前。

参考文献:

- [1] 习近平向 2019 中国国际大数据产业博览会致贺信[N]. 人民日报,2019-05-27.
- [2] 董礼胜,牛沁红. 传统治理与电子治理融合趋势分析[J]. 中国行政管理,2011(2):106-110.
- [3] MOON J. The evolution of e-government: rhetoric or reality? [J]. Public Administration Review, 2002(4):424-433.
- [4] 秦浩. 电子治理的概念界定[J]. 电子政务,2014(8):38-45.
- [5] 王磊,赵金旭. 结构与技术的互动:我国政府电子治理的演化逻辑——基于政治系统的结构功能理论视角[J]. 探索,2019(6):73-82.
- [6] 王诗宗. 治理理论与公共行政学范式进步[J]. 中国社会科学,2010(4):87-100.
- [7] 联合国经济和社会事务部. 2018 联合国电子政务调查报告[R/OL]. (2018-09-21). http://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL_PRINT_Chinese.pdf.
- [8] 久永隆一. 保健所はなぜバンクするのか 厚労省、誤算続きの支援策[EB/OL]. (2020-07-18). <http://www.asahi.com/articles/ASN7K6VD3N7JUTFL008.html>.
- [9] 吴建南,马亮,杨宇谦. 比较视角下的效能建设:绩效改进、创新与服务型政府[J]. 中国行政管理,2011(3):35-

- 40.
- [10] 陈进华. 治理体系现代化的国家逻辑[J]. 中国社会科学, 2019(5): 23-40.
- [11] DAWES S. Governance in the digital age: a research and action framework for an uncertain future[J]. Government Information Quarterly, 2009(2): 257-264.
- [12] BOZEMAN B. Public-value failure: when efficient markets may not do[J]. Public Administration Review, 2002(2): 145-161.
- [13] 郑磊, 吕文增. 公共数据开放的产出与效果研究——以上海开放数据创新应用大赛为例[J]. 电子政务, 2017(9): 2-10.
- [14] 任剑涛. 曲突徙薪: 技术革命与国家治理大变局[J]. 江苏社会科学, 2020(5): 72-85.
- [15] 王浦劬, 杨凤春. 电子治理: 电子政务发展的新趋向[J]. 中国行政管理, 2005(1): 75-77.
- [16] 孙宝云, 李艳, 齐巍. 网络安全影响政治安全的微观分析——以“剑桥分析”事件为例[J]. 保密科学技术, 2020(4): 27-34.
- [17] 孙少石. 电信诈骗犯罪及其治理研究[D]. 武汉: 中南财经政法大学, 2018.
- [18] 公安部联手阿里“钱盾反诈骗系统”发布[EB/OL]. (2016-10-25). http://finance.cnr.cn/txcj/20161025/t20161025_523218831.shtml.
- [19] 公安部与腾讯达成反诈骗合作 麒麟系统全国落地[EB/OL]. (2016-08-05). <http://tech.huanqiu.com/article/9CaKrnJWt0j>.
- [20] 沈逸. 后斯诺登时代的全球网络空间治理[J]. 世界经济与政治, 2014(5): 144-160.
- [21] 沈逸. 美国国家网络安全战略的演进及实践[J]. 美国研究, 2013(3): 30-50.
- [22] KIGGINS R. Open for expansion: US policy and the purpose for the internet in the post-cold war era[J]. International Studies Perspectives, 2015(1): 86-105.
- [23] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [24] 鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 31-48.
- [25] SØRENSEN E, TORFING J. Theories of democratic network governance[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- [26] SØRENSEN E, TORFING J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance[J]. Public Administration, 2009(2): 234-258.
- [27] 黄晓春, 嵇欣. 技术治理的极限及其超越[J]. 社会科学, 2016(11): 72-79.
- [28] 简·E. 芳汀. 构建虚拟政府——信息技术与制度创新[M]. 邵国松, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [29] 斯科特, 戴维斯. 组织理论: 理性、自然与开放系统的视角[M]. 高俊山, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.
- [30] 谭海波, 孟庆国, 张楠. 信息技术应用中的政府运作机制研究——以J市政府网上行政服务系统建设为例[J]. 社会学研究, 2015(6): 73-98.
- [31] 杨光斌. “国家治理体系和治理能力现代化”的世界政治意义[J]. 政治学研究, 2014(2): 3-6.
- [32] 王翔, 刘冬梅, 李斌. 我国公共数据开放的促进与阻碍因素——基于交通运输部“出行云”平台的案例研究[J]. 电子政务, 2018(9): 10-21.
- [33] 加快推进网络信息技术自主创新 朝着建设网络强国目标不懈努力[N]. 人民日报, 2016-10-10.
- [34] 习近平. 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-04-26.
- [35] 邓小平文选: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1989.
- [36] 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.
- [37] 樊鹏. 论中国的“共识型”体制[J]. 开放时代, 2013(3): 45-59.

- [38] 杨光斌. 关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治(比较政治)研究的新范式[J]. 教学与研究, 2017(1):5-22.
- [39] 王衡, 季程远. 互联网、政治态度与非制度化政治参与[J]. 经济社会体制比较, 2017(4):45-55.
- [40] Shaping Europe's digital future; commission presents strategies for data and artificial intelligence[EB/OL]. (2020-02-19). http://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_273.
- [41] 高奇琦, 陈建林. 中美网络主权观念的认知差异及竞合关系[J]. 国际论坛, 2016(5):1-7.
- [42] 韩博天. 红天鹅:中国非常规决策过程[M]. 石磊, 译. 香港:香港中文大学出版社, 2018.

How Can China's E-governance Effectiveness be Released?

——An Analysis Based on Institutional Advantages

YANG Sen

(*Institute of Chinese Ethnic Theories and Policies, Minzu University of China, Beijing 100081, China*)

Abstract: Although e-governance is revolutionary due to its close connection with new technologies, it is not exogenous to the original governance system. Under the premise that the goal of electronic governance is determined, the release of its effectiveness depends on the coupling with the entire governance system. China's e-governance has been placed in the process of modernizing the national governance system and governance capabilities. The system advantages such as the people-centered value positioning, the overall consideration under the centralized and unified leadership of the party, and the principles of independence and openness have become the basis for the release of e-governance effectiveness. To further transform institutional advantages into e-governance effectiveness, more in-depth reforms and innovations are required. A people-centered e-governance evaluation system should be constructed, and the party's leadership should promote the mutual enable of e-governance and governance traditions, and should be more active in the construction of global e-governance rules while firmly maintain under the premise of e-governance sovereignty.

Key words: national governance, e-governance, institutional advantage, governance effectiveness

责任编辑:赵 超

中国共产党百年党内政治生活的基本经验

何克祥

(湖北大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430062)

摘要:重视并严肃党内政治生活,是中国共产党的一个优良传统和政治优势。百年来中国共产党开展党内政治生活的基本经验,归纳起来可以概括为以下八个方面:加强和改进党的建设必须首先从严肃党内政治生活抓起;支部生活是党内政治生活的基础,严肃党内政治生活必须首先严格支部生活;党内政治生活必须始终贯彻整风精神、运用批评和自我批评的武器;党内政治生活必须始终坚持民主集中制原则处理党内各种关系;党内政治生活必须着力解决党内突出的矛盾和问题;党内政治生活必须坚持以“惩前毖后、治病救人”为宗旨的方针政策;集中性教育与经常性教育相结合是严肃党内政治生活的成功之道;党内政治生活必须努力造成生动活泼的政治局面。

关键词:中国共产党;党内政治生活;百年历程;历史经验

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0110-15

党内政治生活(有时称党内生活、党的生活)指的是马克思主义政党各个党组织以组织名义开展的各种集体活动,包括学习教育、监督执纪、批评和自我批评、选举推举、评议评选、纪念庆祝等活动。其中,党的(内)组织生活是其经常性载体和内容。就党员而言,健康严肃的党内政治生活是每位党员进行党性锻炼的主要平台;就全党而言,健康严肃的党内政治生活是党的各级组织对党员进行管理、教育、监督、改造、提高的基本载体。

重视并严肃党内政治生活是中国共产党的优良传统和政治优势。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视严肃党内政治生活,明确提出从严治党必须首先从党内政治生活严起。对党内政治生活的研究由此成为党建理论界的一个热门研究领域。理论界主要围绕党内政治生活的内涵、概念、作用、功能、党内政治生活与党内生活及党的组织生活三者之间关系、党内政治生活的原理、严肃党内政治生活(加强和规范党内政治生活)的意义及途径等方面展开了较为广泛深入的研究。而对中国共产党开展和严肃党内政治生活的历史经验的专门研究并不多,除个别学者外,目前理论界大部分是从整体或历史分期两个视角研究党内政治生活历史经验或启示的。

从整体视角研究党内政治生活历史经验的学者,大部分是对党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》中提出的诸如民主集中制、批评和自我批评、实事求是、密切联系群众等党内政治生活“基本规范”以及十二条准则其中某几条的阐释或拓展。除这些“共识”之外,周良书、郭文杰认为,巩固党的领导是党内政治生活的根本目标、党员干部队伍

收稿日期:2020-10-20

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国共产党百年党性教育的文献资料整理与研究”(20&ZD022),项目负责人:丁俊萍。

作者简介:何克祥(1970—),男,博士,湖北大学马克思主义学院(湖北省高校党建研究中心)教授。

是党内政治生活的主体力量^[1];肖纯柏认为,党内政治生活与党的政治路线互依共进、主要负责人的民主素养关系党内政治生活质量^[2];许兴达认为,坚持实事求是、理论联系实际、密切联系群众是严肃党内政治生活的根本要求^[3];廖冲绪认为,党内政治生活正常化必须强化党内监督^[4];何旗认为,严明党的政治纪律和规矩是净化党内政治生活的必要条件^[5];刘子平则从科学化视角认为加强思想教育与党性锻炼是党内政治生活科学化的一个基本经验^[6]。

从历史分期视角研究该问题的学者主要从井冈山斗争时期、延安时期、中华人民共和国成立前夕等时期研究党内政治生活在那个时期的特点、经验或启示,但所概括的经验启示基本上还是对上述“基本规范”和“准则”其中某几条的阐释或拓展论述。除这些“共同点”外,邱明、王舛认为,井冈山斗争时期还有以斗争促团结和发展、培育健康洁净的党内政治生态等经验^[7];杨蕾歆认为,延安时期还有保持清正廉洁等经验^[8];宗刚则认为,延安时期还有培育风清气正的党内文化等经验^[9];郭瑞认为,中华人民共和国成立前夕还有健全党委制和制定常委会工作办法等经验^[10]。

此外,个别学者以领袖个人为视角,提出“党内政治生活方式”,认为毛泽东通过转变党内政治生活方式从而有效实现了马克思主义中国化并总结了严肃党内政治生活与推进马克思主义中国化互动的若干经验^[11]。

上述关于党内政治生活历史经验的研究具有一定的价值,带来一定启示。但总体来说,这方面研究还不够深入,缺乏建党百年的历史视野。总结百年来中国共产党开展党内政治生活的历史经验,对于进一步深化党的建设规律的认识、推进新时代党的建设新的伟大工程,无疑具有重要的理论意义和实践意义。中国共产党百年来党内政治生活的基本经验可以概括为以下八个方面。

1 加强和改进党的建设必须首先从严肃党内政治生活抓起

中国共产党开展党内政治生活的历史表明,健康严肃的党内政治生活是中国共产党保持生机和活力、维护全党团结统一、拥有强大创造力、战斗力、凝聚力的重要条件。每当党内矛盾丛生、问题频出的时候,中国共产党就要加强和改进党的建设,而加强改进党的建设总是首先从加强和规范党内政治生活抓起,从严肃党内政治生活抓起。

1.1 中国共产党严肃党内政治生活的历史回顾

中国共产党自成立之初就非常重视严肃党内政治生活。党的二大通过的第一部党章明文规定,党员有言行违背党章宣言或大会各执委会议决案、无故连续两次不参加会议、无故连续四个星期不为党服务、泄露党的秘密、欠缴三个月党费等行为者必须开除出党^{[12]68}。

全面抗战初期,为严明党的纪律、保证党的团结和行动统一,“使党内关系走上正轨”^{[13]528},党的六届六中全会第一次提出“党内法规”概念,第一次系统概括出“四个服从”作为全党最重要的纪律,一次性通过三部规范调整党内关系的党内法规(即《中共扩大的六中全会关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《中共扩大的六中全会关于各级党部工作规则与纪律的决定》《中共扩大的六中全会关于各级党委暂行组织机构的决定》)。这些举措规范了党内政治生活,促进了党的团结统一。之后为彻底肃清主观主义(尤其是教条主义)、宗派主义、党八股等不良作风,清除“残酷斗争、无情打击”错误的“左”的党内斗争方法的恶劣影响,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体领导开展了全党范围的延安整风运动。1941年中央政治局通过的《中共中

央关于增强党性的决定》首次使用了“党的组织生活”一词。该文件明确规定:“从中央委员以至每个党部的负责领导者,都必须参加支部组织,过一定的党的组织生活。”^{[14]147}可以说,严肃党内政治生活、严格党的组织生活贯穿了延安整风运动的始终,并逐步形成了整风精神和坚持民主集中制、密切联系群众、实事求是、理论联系实际、批评和自我批评等党内政治生活准则。

此后,为适应党和国家工作中心的转移,必须大大加强和改善党的领导。为此必须加强和改进党的建设,这就要恢复正常党内关系,恢复党的优良传统和作风。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体一方面领导开展了全面拨乱反正工作,彻底平反了各类冤假错案,另一方面领导制定了《关于党内政治生活的若干准则》,第一次以党内法规形式大力整顿和规范了党内政治生活。

1.2 党的十八大以来中国共产党严肃党内政治生活成效显著

改革开放30多年后,面对一个时期以来党内政治生活中存在的纪律松弛、官僚主义、形式主义等突出问题以及庸俗化等不良倾向,以习近平同志为核心的党中央明确提出“加强和规范党内政治生活”命题和任务,强调“严肃党内政治生活是全面从严治党的基础”,从严管党、治党必须首先从党内政治生活管起、严起^{[15]355}。严肃党内政治生活“是党的建设中带有根本性、基础性的问题”^{[16]37}。制定了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,十九届四中全会之后又将“规范党内政治生活”纳入完善全面从严治党制度的要求,再一次以党内法规形式大力整顿、规范、严肃了党内政治生活。党的十八大以来,中国共产党党内政治生活气象更新,党内政治生态明显净化。

综上可以清楚地看出,党内政治生活在党的建设中具有基础性根本性的地位,严肃党内政治生活是加强和改进党的建设的一个重要抓手,恰如中国共产党用“重要法宝”“金钥匙”“大熔炉”“净化器”等词概括的严肃认真的党内政治生活所起到的重要作用^{[16]48}。

2 支部生活是党内政治生活的基础,严肃党内政治生活必须首先严格支部生活

党支部是中国共产党的基础组织,是中国共产党全部工作和战斗力的基础。重视支部建设和严格支部生活是中国共产党的优良传统。

2.1 中国共产党成立初期对党支部及支部生活高度重视

支部生活即党支部生活、党支部组织生活。中国共产党成立初期就非常重视党的支部建设和支部生活,明确提出“一切工作归支部”^{[17]182}的口号,将支部生活视为党的组织生活的主体、党内政治生活的基础。

1926年的《支部的组织及其进行的计划》第一次使用了“党的生活”概念。该文件明确指出:“支部是党的生活的中心……而党的生活集中在党的支部……每个党员脱离了支部生活,就等于脱离了党的生活,脱离了党的生活,就等于脱离了党。”^{[17]612}在1928年的另一份题为《关于组织问题草案之决议》的中共中央文件中首次提出了“党内生活”概念。其明确指出:“没有支部生活便没有党内生活的基础,也就没有无产阶级党的基础。”^{[18]453}其后,1929年7月党的六届二中全会在通过的《组织问题决议案》中首次使用了“党内政治生活”概念,同时又提出“加强党内政治生活”和“提高党内政治生活”^{[19]227-228}命题。

从以上文件有关内容可以知道,“党的生活”“党内生活”“党内政治生活”主要是指党的支

部生活。无论是“加强党内政治生活”还是“提高党内政治生活”,指的都是要提高党支部生活质量、增强党支部战斗力。关于这一点,周恩来就指出过:“所谓支部生活……最重要的是讨论当地的政治问题、工作问题。”^{[20]13}在中国共产党成立后很长一段时间里,只使用“支部生活”,没有使用“党的组织生活”这个概念。直到延安整风前后,党的基层组织才开始明确为党支部、党总支、党的基层委员会等三类,开始使用“组织生活”,但党支部仍然是其最基本组织、基础组织,党的组织生活仍然是指党支部生活。例如,在如前所述 1941 年印发的《关于增强党性的决定》首次在党的文件中使用了“党的组织生活”概念,要求党的各级领导干部“都必须参加支部组织,过一定的党的组织生活”。很显然,此处指“过一定的党的组织生活”就是指要参加党支部组织生活。

2.2 党的十八大以来进一步加强和规范了党支部生活

党的十八大以来,中国共产党把全面从严治党作为加强党的建设的鲜明主题,坚持把抓“关键少数”与管“绝大多数”结合起来;一方面重点抓各级领导干部,另一方面抓基层、抓支部。十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》在其第九部分“严格党的组织生活制度”中明确指出“党的组织生活是党内政治生活的重要内容和载体”^{[15]434},并对如何开展党的组织生活作了较为全面的规范。这些组织生活制度,除了民主生活会和请示报告制度外,都是党支部组织的支部生活制度。2017 年中共中央办公厅印发的《关于推进“两学一做”学习教育常态化制度化的意见》再次充分肯定了党支部及支部生活的重要地位和作用,并提出“一切工作到支部”^{[15]678}的要求。党的十九大通过的党章又将党支部单列为一个条目,明确规定“党支部是党的基础组织”^{[12]29}。2018 年中共中央出台党的历史上第一部专门规范党支部及支部生活的党内法规,即《中国共产党支部工作条例(试行)》。该条例进一步提出要推进党支部标准化、规范化建设,对党支部组织建设及支部组织生活第一次作了较为全面的规范。这些举措凸显了党支部的基础地位和作用。

综上所述,党支部是党的基础组织,党支部生活是党的组织生活的主体,而党的组织生活是党内政治生活的基础。因此,党支部生活就是党内政治生活的基础,严肃党内政治生活首先就要严格党支部生活。

3 党内政治生活必须始终贯彻整风精神、运用批评和自我批评的武器

批评和自我批评是马克思主义政党开展健康严肃的党内政治生活的锐利武器。在坚持运用这一武器的党内政治生活实践中,中国共产党创造了整风形式、形成了整风精神。整风精神成为党最初的自我革命精神,对党内政治生活产生了积极而深远的影响。

3.1 批评和自我批评是马克思主义政党的锐利武器

马克思、恩格斯等在领导无产阶级政党活动中非常重视批评和自我批评。恩格斯曾经指出:“批评是工人运动的生命要素,工人运动本身怎么能逃避批评,禁止争论呢?”^{[21]580}后来他还对德国社会民主工党领导人李卜克内西粗暴压制党内批评的行为提出了严肃批评,要求党员不能总是百依百顺地服从党的领导人而不进行批评。列宁明确要求:“对党内生活中各种现象展开自由的、同志式的批评和评论。”^{[22]345}他强调,无产阶级的政党不惧怕进行公开的批评和自我批评、要坦率承认自己的错误和弱点^{[23]173-174}。为此,他指示在党的机关刊物上开辟《争论专页》

栏目和出版专门文集,就党内一些重大问题展开争论和批评。斯大林第一次将自我批评称为无产阶级政党的武器,他指出:“自我批评是布尔什维主义武库中不可缺少和经常使用的一种武器,是同布尔什维主义的本性及其革命精神不可分割地联系着的一种武器。”^{[24]55}但斯大林后来并没有很好地坚持和运用好这一武器。正是斯大林践踏了党内生活及党的领导原则,自己“实际上置身于批评之外”^{[25]167},最终给党和国家酿成了严重后果。

中国共产党是在马克思列宁主义建党学说指导下创建的无产阶级政党。以毛泽东为主要代表的中国共产党人立足中国国情和党内实际,在总结党内政治生活历史经验基础上,特别是在初步总结20世纪30年代初期和中期苏区“左”的教训等问题的经验基础上,第一次将批评和自我批评视为处理党内矛盾的根本方法,并创造了整风这一具有中国特色的加强和改进党的建设的形式。1937年8月,毛泽东在《矛盾论》一文中从哲学高度指出了处理党内矛盾的根本方法:“不同质的矛盾,只有用不同质的方法才能解决……共产党内的矛盾,用批评和自我批评的方法去解决。”^{[26]311}其后,中国共产党开展了第一次全党性整风运动,取得了很大成效。延安整风期间,毛泽东开始称批评和自我批评为“武器”,他认为,“我们的武器就是批评与自我批评”,而且这个武器的运用并不局限于共产党内部,通过开展批评与自我批评可以消除干部之间、官兵之间、军民之间的矛盾和问题,清除错误的东西,达到真正的团结^{[27]69}。

3.2 整风精神是中国共产党的自我革命精神

整风与批评和自我批评具有紧密的联系。关于这一点,毛泽东曾指出:“整风就是全党通过批评和自我批评来学习马克思主义。”^{[28]275}之后他多次强调批评和自我批评是解决党内矛盾和人民内部矛盾唯一的方法^{[29]293}。因此就实质而言,整风就是中国共产党学习和运用马克思主义立场、观点、方法不断克服自身缺点错误,解决党内各种矛盾问题的过程。整风精神是中国共产党为保持党的纯洁性先进性勇于自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的精神,就是勇于自我革命的精神。

延安整风之后,中国共产党将批评和自我批评写入党章,反复倡导在党内政治生活中要运用这一锐利武器,并在此后开展的历次整风整党运动和集中教育活动中反复倡导以整风精神开展批评和自我批评。习近平总书记在党的群众路线教育实践活动开始时就要求“以整风精神开展批评和自我批评”^{[30]316},后来他在总结大会上又指出该活动“全程贯彻整风精神”^{[31]90}。此外,总书记还多次论述了批评和自我批评对于中国共产党开展党内政治生活的极端重要性。他号召全党要大胆、经常地运用这一武器,要将其用够用好,要让运用这一武器成为党员干部的习惯、自觉和责任。之后总书记向全党明确提出了“让批评和自我批评成为党内生活的常态,成为每个党员、干部的必修课”^[32]的要求。

不难看出,批评和自我批评与整风精神紧密关联,二者相互依赖、不可分割。一定程度上可以认为,贯彻整风精神的基础在于学习掌握运用马克思主义立场观点方法,贯彻整风精神的主要形式是在党内政治生活中开展严肃认真的批评和自我批评,贯彻整风精神的根本目的是勇于克服党自身存在的缺点错误,达到党的自我净化自我完善自我革新自我提高这一要求。显然,整风精神就是中国共产党的一种自我革命精神。正是依靠批评和自我批评这个锐利武器,依靠整风精神,中国共产党才能通过党内政治生活不断纠正和克服各种错误和缺点、始终保持党的纯洁性先进性、始终维护着全党的团结统一,使党历经百年依然生机勃勃。反观苏联共产党,虽

然很早就倡导批评和自我批评,然而由于没有将其视为解决党内矛盾的根本方法,更没有整风及整风精神。“在苏共那里,如何处理党内矛盾问题,是一个始终没有解开的死结。”^{[33]159}

4 党内政治生活必须始终坚持用民主集中制原则处理党内各种关系

民主集中制是中国共产党的根本组织原则和领导制度。百年来,中国共产党坚持将民主集中制原则作为处理和调整党内关系的主要准则之一,作为开展党内政治生活的基本准则。这是确保党内政治生活正常健康的重要制度保障。

4.1 民主集中制是处理党内关系的主要准则之一

从一定意义上说,开展党内政治生活的实质上就是处理和调整党内各种关系^[34]。1980年党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》明确指出:中国共产党在长期革命斗争中“全面总结了处理党内关系的正反两方面的经验”^{[35]35},由此逐步形成了以实事求是、理论联系实际、民主集中制、密切联系群众、批评和自我批评为主要内容的党内政治生活准则。这段话表明,民主集中制等党内政治生活准则是在处理党内关系的过程中逐步形成的,民主集中制是处理党内关系的主要准则之一。之所以要“向全党重申”党内政治生活准则,是因为在1966年之后的一段时间“党内正常的政治生活在一定程度上受到损害”^{[35]36},党的组织、党的优良传统和优良作风等都不同程度地遭受了严重破坏。

民主集中制是中国共产党根本的组织原则和领导制度。显然民主集中制亦是党内政治生活必须遵循的基本准则。中国共产党结合中国国情和党的实际,在坚持这一马克思列宁主义建党原则基础上赋予中国特色,丰富和发展了民主集中制。1927年第三次修订的党章第一次明确规定:“党部的指导原则为民主集中制。”^{[12]86}此后,以毛泽东为主要代表的中国共产党人在加强党的建设实践中不断深化对民主集中制的认识。经过延安整风,全党一致认为,民主集中制“即是在民主基础上的集中和在集中领导下的民主”,并将其载入七大通过的党章^{[12]118}。刘少奇在党的七大上又专门论述了党的民主集中制问题。他指出,党的民主集中制既是民主的又是集中的,它反映了党内领导与被领导关系、党员与党的关系、党中央与党的各级组织之间关系、上下级组织之间关系、党组织与党员之间关系。同时,他还首次把党内民主集中制视为党内的群众路线,有针对性地着重批判了党内妨碍民主集中制贯彻执行的两重错误倾向,即“党内反民主的专制主义倾向,和党内极端民主化的现象,是党内生活上的两种极端现象”^{[36]460}。刘少奇关于民主集中制的论述实际上指明,只有按照民主集中制原则处理党内各种关系,党内政治生活才能健康正常。

4.2 民主集中制是党内政治生活正常开展的重要制度保障

此后中国共产党历次修订的党章都把“在民主基础上的集中和在集中指导下的民主”作为党的民主集中制原则的基本含义(十二大党章除外)。1992年党的十四大通过的党章总结中国共产党的历史经验,对民主集中制的基本含义作了最新概括:“民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。它既是党的根本组织原则,也是群众路线在党的生活中的运用。”^{[12]378}这一表述为其后历次全国党代会修订的党章所坚持和沿用。除党章外,在党的领导人讲话和其他党内法规中,民主集中制原则逐步被视为党内政治生活的基本准则和制度保障。如1989年江泽民明确称民主集中制是党内政治生活的基本准则^{[37]96-97}。2014年习近平总书记在

党的群众路线教育实践活动总结大会上明确要求,按照民主集中制原则来设定和处理党内各种重要关系^{[31]96}。2016年的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》除重申民主集中制是党的根本组织原则外,明确指出民主集中制“是党内政治生活正常开展的重要制度保障”^{[15]428-429}。

纵观百年来中国共产党开展党内政治生活的历史,在遵循民主集中制原则方面既有经验,也出现过偏差。这些偏差主要表现在刘少奇曾经指出的个人专断和极端民主化两种错误倾向。正如习近平总书记指出的:“民主集中制包括民主和集中两个方面,两者互为条件、相辅相成、缺一不可。我们要把民主和集中有机统一起来”^[38]。这段话可以视作党内政治生活贯彻民主集中制的经验总结。

5 党内政治生活必须着力解决党内突出的矛盾和问题

矛盾和问题无处不在。解决党内矛盾和问题尤其是党内突出的矛盾和问题是党内政治生活的一项重要任务。中国共产党历来高度重视党内存在的突出矛盾和问题,着力从思想上政治上解决这些矛盾和问题。

5.1 把党的思想建设放在首位着力解决党内思想矛盾和思想问题

早在1937年毛泽东在《矛盾论》一文中即指出:“党内不同思想的对立和斗争是经常发生的,这是社会的阶级矛盾和新旧事物的矛盾在党内的反映。党内如果没有矛盾和解决矛盾的思想斗争,党的生命也就停止了。”^{[26]306}在中国共产党的历史上,从延安时期开始到中华人民共和国成立后再到改革开放后的很长一段时间里,中国共产党认为,党内的突出矛盾、主要矛盾、本质矛盾是思想矛盾,党内斗争主要是思想斗争,在党的建设中坚持把思想建设放在首位。但值得指出的是,中国共产党所说的思想矛盾包含政治矛盾、思想斗争包含政治斗争、思想建设包含政治建设。思想建设有时也被称为思想政治建设、思想理论建设。

刘少奇对毛泽东建党思想作了较为全面系统的论述,第一次明确指出了党内主要矛盾是思想矛盾、把党的思想建设放在首位。他指出:“在我们党内,最本质的矛盾,就是无产阶级思想与非无产阶级思想的矛盾,其中最主要的是无产阶级思想与农民、小资产阶级思想的矛盾……因此,我们党的建设最主要的问题,首先是思想建设问题”^{[36]411}。他批驳了在党的建设历史上曾经出现的“左”、右倾两种错误倾向以及其他错误,而后提出“着重从思想上、政治上建党”的要求,明确指出毛泽东的正确建党路线就是“首先着重在思想上、政治上进行建设,同时也在组织上进行建设”^{[36]413-414}。

从以上论述可以看出,刘少奇提出着重从思想上建设党、把思想建设放在首位,这里的思想建设包含了政治建设。实际上在党的七大召开期间,毛泽东也作过类似论述。毛泽东在为《解放日报》写的一篇社论中指出:整风运动是一个“普遍的马克思主义的教育运动”,正是整风运动解决了党内“一个极其严重的矛盾”,即无产阶级思想和非无产阶级思想、马克思主义和非马克思主义之间的矛盾,因而中国共产党“就能够在思想上、政治上、组织上空前统一地(不是完全统一地)大踏步地但又是稳步地前进了”^{[39]1108}。显然,整风所解决的党内突出矛盾就是思想矛盾。中华人民共和国成立后中国共产党一直强调着重从思想上建设党、把思想建设放在首位,直到2009年党的十七届四中全会仍将“坚持把思想理论建设放在首位”^{[40]6}作为马克思主义执政党建设基本经验的第一条。

5.2 把党的政治建设摆在首位着力解决党内政治矛盾、政治问题

党的十八大以来,习近平总书记敏锐地觉察到党内矛盾的新变化和党内存在的突出问题,反复强调要严肃党内政治生活、旗帜鲜明讲政治、增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,强调净化党内政治生态、加强党内政治文化建设,强调政治纪律和政治规矩,把政治纪律政治规矩摆在党的各项纪律之首;在坚决正风肃纪、反腐惩恶的同时,透过腐败看到政治问题,着力解决党内拉帮结派、团团伙伙、阳奉阴违等“七个有之”问题;提出必须从政治上认识和抓好全面从严治党,强调领导干部特别是高级干部要不断提高政治能力。

在党的十八届六中全会上中国共产党提出了“把党的政治建设摆在首位”的要求。习近平总书记在历数近年来查处高级干部严重违纪违法案件后明确指出,从这些高级干部案件看,“不仅暴露出他们在经济上存在严重问题,而且暴露出他们在政治上也存在严重问题,教训十分深刻。这就使我们认识到,要解决党内存在的一些突出矛盾和问题,必须把党的政治建设摆在首位”^{[16]44}。从以上论述可以看出,把党的政治建设摆在首位就是为了着力解决当前党内存在的突出矛盾和问题,这些突出的矛盾和问题属于政治矛盾和政治问题。面对党内存在的突出矛盾和问题,迫切需要中国共产党从党建理论和布局上作出相应回应。党的十九大正式将“党的政治建设”纳入党的建设总体布局,并将其摆在党的各项建设的首位,提出“以党的政治建设为统领”的重大决策,对新时代党的建设总要求作出全新部署。其后中共中央于2019年1月又专门印发了《关于加强党的政治建设的意见》,进一步对新时代党的政治建设作出全面部署。该意见针对的就是“党内存在的政治问题还没有得到根本解决”^{[41]794}。

矛盾也是问题,问题体现矛盾。可见无论是把党的思想建设放在首位、着重思想建党,还是党的十九大提出以党的政治建设为统领、把党的政治建设摆在首位,都是着眼于解决党内的突出矛盾和问题。党内哪种矛盾和问题突出,就把解决哪种矛盾问题的工作摆在首位,就着重解决这种矛盾和问题。这是百年来中国共产党开展党内政治生活也是加强自身建设的一条基本经验。

6 党内政治生活必须坚持以“惩前毖后、治病救人”为方针的方针政策

由于党内存在矛盾和问题,解决党内矛盾、开展党内斗争、对待犯错误党员干部就成为党内政治生活的一项经常性工作。正确处理党内矛盾和开展党内斗争,仅仅有批评和自我批评这一根本方法和武器还不够,还必须有一整套与之相适应的正确的方针政策。这方面苏共有着深刻教训。正如毛泽东曾指出的:“过去,在以王明为首的教条主义者当权的时候,我们党在这个问题上犯了错误,学了斯大林作风中不好的一面。”^{[28]59}遵义会议后,以毛泽东同志为核心的党的第一代领导集体对如何科学处理党内矛盾开展党内斗争、如何正确处理党内犯错误的党员干部进行了艰辛探索。党摒弃“残酷斗争、无情打击”的错误的党内斗争方法,逐步确立了以“惩前毖后、治病救人”为方针的一系列科学的方针政策,有力地保证了党内政治生活正常健康开展,极大增强和保持了党的创造力、凝聚力、战斗力,增强和维护了党的团结统一。

6.1 毛泽东领导确立了“惩前毖后、治病救人”为方针的一整套方针政策

1941年7月,刘少奇在《论党内斗争》演讲中,首次对如何正确开展党内斗争作了集中阐发:“原则上思想上的对立,和组织上方式上尽可能的不对立,是我们应该采取的党内斗争的正确方

法。”^{[36]263}不久,毛泽东在《驳第三次“左”倾路线》一文中对过去“左”的党内斗争方法进行了严厉批评,称其为“反科学”的“乱斗法”。他指出,“左”倾机会主义的党内斗争,错在用对付敌人的方法来对付党内同志,造成党内离心离德、惶惶不可终日的严重局面;如果不彻底肃清“这种反科学的小资产阶级主观主义的乱斗法”“党要达到真正的团结与统一是不可能的”^{[42]347}。

延安整风是中国共产党科学处理党内矛盾、开展党内斗争、处理历史问题及犯错误党员的光辉典范,产生了深远的历史影响。1942年2月毛泽东作的《整顿党的作风》讲演,标志着延安整风运动普遍开展起来。在这篇讲演中,毛泽东向全党首次明确提出了“惩前毖后、治病救人”为方针的方针,阐释了其中的要义。他指出:“我们反对主观主义、宗派主义、党八股,有两条宗旨是必须注意的:第一是‘惩前毖后’,第二是‘治病救人’……对待思想上的毛病和政治上的毛病,决不能采用鲁莽的态度,必须采用‘治病救人’的态度,才是正确有效的方法。”^{[39]827-828}此后,毛泽东又相继提出“既要弄清思想又要团结同志”“团结—批评—团结”“批判从严、处理从宽”“一曰看,二曰帮”等方针政策。他不仅提出上述方针政策,而且身体力行切实带头贯彻这些方针政策。一个突出的表现就是在党的七大选举时,经毛泽东倡议和说服,曾经犯过严重错误的王明、博古等人仍然被选入中央委员会。

中华人民共和国成立后,毛泽东进一步丰富和发展“惩前毖后、治病救人”的方针,并将其推广到处理人民内部矛盾中去,创立了正确处理人民内部矛盾学说。1956年他在《论十大关系》的讲话中强调:“‘惩前毖后、治病救人’的方针,是团结全党的方针,我们必须坚持这个方针。”^{[28]40}“惩前毖后、治病救人”的另一种说法就是“团结—批评—团结”。1957年毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中在回顾延安整风和深刻总结党内斗争历史经验基础上指出:“我们找到了一个公式:团结—批评—团结。或者说,惩前毖后,治病救人。”^{[28]210}

总之,“既要弄清思想又要团结同志”“团结—批评—团结”“批判从严、处理从宽”“一曰看,二曰帮”等方针政策与“惩前毖后、治病救人”一起构成了一整套处理党内矛盾、开展党内斗争、对待犯错误党员的方针政策。1962年邓小平在扩大的中央工作会议上对上述方针政策作了高度评价,将其称为“党规党法”。他指出,在毛泽东同志领导下我们党建立了一套健全的党内政治生活制度,主要包括民主集中制,惩前毖后、治病救人,团结—批评—团结,批判从严、处理从宽,言者无罪、闻者足戒,不搞无情打击等;这是我们党的优良传统,是“党规党法”;正是坚持这些优良传统,使我们党能够始终维护党的团结统一、保持较强的战斗力^{[43]300}。

在深刻总结了历史经验教训基础上,1980年的《关于党内政治生活的若干准则》以党内法规形式重申了上述方针政策,即“在党内斗争中,对犯错误的同志,采取‘惩前毖后,治病救人’‘团结—批评—团结’的方针,达到既弄清思想、又团结同志的目的”“党内斗争,不许实行残酷斗争、无情打击”^{[35]46-47}。

6.2 以“惩前毖后、治病救人”为方针的方针政策逐步走向法治化

改革开放以来,中国共产党很少使用“党内矛盾”“党内斗争”这些提法,也很少使用“矛盾”和“斗争”字眼,但仍然坚持上述正确方针和优良传统。例如十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》都规定要坚持“团结—批评—团结”和“惩前毖后、治病救人”方针^{[15]433-440}。面对党内外出现的新形势、新情况、新问题,中国共产党在坚持上述方针政策的同时将其纳入法治化轨道,大力推进党内法规制度建设,把依规治

党和依法治国结合起来,走出了一条主要依靠党内法规制度及国家法律处理党内矛盾和犯错误党员的新路。

党的十八大以来,面对一个时期以来党内矛盾累积、腐败频发、纪律松弛、管党治党宽松软的状况,中国共产党再度将“斗争”作为党和国家工作的主题词之一,将“伟大斗争”列入“四个伟大”的第一项,倡导全党同志发扬“斗争精神”、增强“斗争本领”,把党的政治建设置于党的建设的首位,突出抓好党内法规制度建设。

如何有效解决党内突出的矛盾和问题?习近平总书记给了十分明确的回答,即“要把党内存在的突出矛盾和问题解决好,要有效化解党面临的重大挑战和危险,很重要的一条就是要完善规范、健全制度,扎紧制度的笼子”^{[15]409-410}。党的十八大以来,党内法规制度建设得到了空前的重视和加强,中国共产党明确提出“依法治国和依规治党有机统一”的建党思想,制定修订一大批党内法规,明确党内法规制度建设目标,及时开展党内法规和规范性文件清理工作,出台党内法规制定工作规划,大大提升了党内法规制度建设的前瞻性、时效性、系统性^[44]。在健全党内法规制度的同时,党中央坚持把纪律挺在前面,运用党规党纪管党治党,对待党内犯错误的党员首先用党规党纪处理,对那些同时涉嫌触犯国家法律的党员则及时移送国家司法机关依法处理,做到依规治党与依法治国紧密结合、无缝衔接、相互配合。

总之,以“惩前毖后、治病救人”为宗旨的系列方针政策是团结全党、保持党内政治生活健康正常开展的一套正确的方针政策。改革开放以后这套方针政策进一步与党内法规和国家法律相结合,逐步走向法治化,适应了时代需要,能更好地保证其发挥重大作用。

7 集中性教育与经常性教育相结合是严肃党内政治生活的成功之道

严肃党内政治生活不仅要在经常性工作上下功夫,而且要抓住党内突出矛盾和问题加以集中整治。中国共产党将集中性教育与经常性教育结合起来,逐步形成了严肃党内政治生活的有效机制。

7.1 党内集中性教育活动是中国共产党的一大创造

自成立以来,中国共产党就高度重视党员、干部的学习教育,在党的组织生活中对党员开展经常性教育。20世纪40年代以毛泽东同志为核心的党中央开创了整风运动这一加强党的建设的新形式,后来又相继开展了多次整风整党运动,逐步将党内集中性教育与经常性教育结合起来并使之成为开展党内政治生活的常态,由此成功探索出一条严肃党内政治生活之路。整风整党运动与集中教育活动虽然名称不同,形式、方法也不大一样,但实质相同,即都是全党性的思想教育活动,都是“普遍的马克思主义的教育运动”,因此都可以称为党内集中性教育活动。党内集中性教育活动是指党集中一段时间针对党员党性党风党纪存在的突出问题,着力纠治党内不良倾向,在全党范围普遍地开展马克思主义学习教育活动,用马克思主义中国化最新成果武装全党。

这种集中性教育,有时称“运动”,有时称“活动”,有时直接突出主题或带有鲜明的“教育”字样。自1942年到1945年延安整风运动之后,中国共产党历史上开展了多次整风整党运动和集中性教育活动,影响比较大的有1947年到1948年的整党运动、1952年到1955年的整党运动、1957年到1958年的整风运动、1983年到1987年的整党、1998年到2000年的“三讲”教育、2005

年到2006年的保持共产党员先进性教育活动、2008年到2010年的深入学习实践科学发展观活动、2013年到2014年的党的群众路线教育实践活动以及2019年的“不忘初心、牢记使命”主题教育。

每一次党内集中性教育活动都是针对党内政治生活中存在的突出问题,通过马克思主义中国化最新成果的学习教育着力从思想上统一认识,运用批评和自我批评武器克服各种错误倾向,保持党的纯洁性先进性。因可以说每一次党内集中性教育活动都是一次严肃党内政治生活之举。

7.2 党内集中性教育与经常性教育相结合是严肃党内政治生活的成功之道

党的十八大以来,中国共产党先后开展了两次全党性集中教育活动。每一次活动结束后的总结大会上习近平总书记都对本次活动取得的新经验作出总结。在党的群众路线教育实践活动总结大会上,总书记总结了“必须突出重点、聚焦问题”等6条新经验。其中第二条是“必须领导带头、以上率下”,明确提出“各级领导干部敢于拿自己开刀,解决问题才能势如破竹,改进工作才能立竿见影”;第四条是“必须严字当头、从严从实”,明确指出“对专题民主生活会和组织生活会提出明确要求,防止批评和自我批评蜻蜓点水、避实就虚、避重就轻、一团和气……只有严要求、动真格,真实抓、抓真实,才能真正达到预期目的”;第五条是“必须层层压紧、上下互动”,明确指出“只有坚持问题导向,从细处入手,向实处着力,一环紧着一环拧,一锤接着一锤敲,才能积小胜为大胜”^{[31]89-91}。从这些新经验可以看出,一次党内集中教育活动就是一次严肃党内政治生活之举。

后来在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上,总书记又总结了“以上率下、示范带动”“紧盯问题、精准整改”“严督实导、内外用力”“力戒虚功、务求实效”等6条新经验,可以说每一条都把党内政治生活引向“严、紧、硬”,都是严肃党内政治生活之举。

在抓好党内集中性教育活动的同时,改革开放以来党进一步拓展了党员、干部经常性学习的渠道和形式,不仅要在以支部生活为主体的党的组织生活中对全体党员开展经常性的政治理论学习,而且自党的十五大以后逐步形成了各级党委(党组)中心组集体学习制度、中央政治局集体学习制度,制定了干部教育条例和干部教育规划,突出抓好党员干部特别是各级领导干部经常性学习教育。党的十九大后,党中央又出台《党员教育管理工作条例》,首次以党内法规形式进一步加强和规范了党员教育。该条例提出“坚持集中教育和经常性教育相结合”^{[35]279}的方针。

2004年中共中央在《关于在全党开展以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动的意见》中明确指出:“坚持经常性教育与适当的集中教育相结合,是我们党解决自身存在问题、加强自身建设的一条重要经验。”^{[45]415}

8 党内政治生活必须努力造成生动活泼的政治局面

在党内政治生活中努力造成生动活泼的政治局面是中国共产党独创性的党建理论和实践,是毛泽东最早提出、后来为中国共产党所一直坚持的党内政治生活的目标和方向。

8.1 生动活泼的政治局面是中国共产党党内政治生活的目标和方向

在总结革命战争年代特别是延安整风时期开展党内政治生活的历史经验基础上,1956年

“生动活泼”“生气勃勃”作为党内政治生活的基本要求和重要目标首次出现在党的八大通过的党章中。党的八大党章在“总纲”中指出,“党必须采取有效的办法发扬党内民主……加强上下级之间的生动活泼的联系。只有这样……党的生活才能生气勃勃”^{[12]233}。1957年7月,毛泽东在《一九五七年夏季的形势》的讲话中第一次明确提出生动活泼的政治局面并将其作为党和国家政治生活目标。他指出:“我们的目标,是想造成一个又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼,那样一种政治局面。”^{[46]543}(简称“六个又有”政治局面)。

在1962年扩大的中央工作会议上,毛泽东、刘少奇、邓小平等领导人都倡导要造成这一生动活泼政治局面。邓小平不仅倡导在党内外要造成这种政治局面,而且首次称其为“生动活泼的政治局面”,并认为这种局面首先要在党内造成。他指出:“在我们党内和国家内,必须按照毛泽东同志提出的,要造成又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼,那样一种政治局面。这种局面首先要从党内造成……我们党一定要造成这样的生动活泼的政治局面”^{[43]306-307}。党的十一届三中全会后,在深刻总结中华人民共和国成立后党内政治生活经验教训基础上,努力造成生动活泼的政治局面成为党的第二代领导集体的共识。1979年元旦,邓小平在一次讲话中指出,“这个情况,特别集中地体现在我们党刚刚开过的中央工作会议和十一届三中全会上。这种风气和局面概括起来就叫作生动活泼的政治局面”^{[47]154-155}。不久,邓小平在另一次讲话中又再次论述了生动活泼的政治局面并进一步强调指出:“这就是社会主义民主的政治局面,这就是我们今天和今后所要努力实现的政治局面。”^{[47]176}从此造成生动活泼的政治局面的目标为党的历任领导人所坚持并被载入党章。1992年10月,江泽民在党的十四大重申,目标仍然是努力造成“六个又有”那样一种政治局面^{[37]250-251}。这一目标并首次被明确载入十四大党章。此后无论党章怎样修改都始终将“努力造成又有集中又有民主,又有纪律又有自由,又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面”^{[12]13}作为党的建设必须坚决实现的基本要求之一。

造成生动活泼的政治局面作为党内政治生活的目标同样也载入了1980年和2016年两个关于党内政治生活的准则。1980年《关于党内政治生活的若干准则》一开始就提出要在全党和全国范围内造成一个生动活泼、安定团结的政治局面^{[35]35}。2016年《关于新形势下党内政治生活的若干准则》不仅重申1980年“准则”的主要原则和规定至今依然适用、需要继续坚持,同时再度明确将努力在全党形成“六个又有”政治局面作为新形势下加强和规范党内政治生活的目标^{[15]420}。

努力造成生动活泼的政治局面将党内民主与集中、自由与纪律、统一意志与个人心情舒畅有机统一起来,做到既维护集中又发扬民主、既维护纪律又保障自由、既维护党的统一又保持个人心情舒畅,实际上也就是正确处理组织与党员、中央与各级组织、党与党员、上级与下级等党内各种关系,最终达到生动活泼又团结统一这样一种党内政治生活的优良状态。这种局面和状态通过全党努力是可以实现的现实目标。这既是对民主集中制的丰富和发展,更具有鲜明的科学性、实践性、导向性,为党开展党内政治生活确立了科学的目标、指明了正确的方向。

8.2 采取两项战略性举措以坚持正确的目标和方法

有无科学目标和正确方向对党内政治生活影响大不一样。在国际共产主义运动史上,只有

中国共产党确立了生动活泼政治局面的目标和方向。虽然中国共产党党内政治生活也曾发生过失误、出现过不正常,但因为正确的目标和方向指引,通过拨乱反正、坚持民主集中制重新恢复和实现了党内政治生活正常健康状态,重新形成了“六个又有”生动活泼的政治局局面。而观之苏共等一些国家共产党,虽然在口头上、党章上也强调要坚持民主集中制、开展批评和自我批评,但从未提出过要在党内政治生活中造成类似政治局局面。由于缺乏科学的目标和方向指引,党内政治生活误入歧途,陷入不正常状态而不能自拔。

从党的历史看,中国共产党主要采取了以下两项战略性举措恢复和实现党内政治生活正常健康状态:一是及时制定关于党内政治生活的准则,调整党内关系,恢复和形成正确的党内政治生活秩序;二是及时处理好党的历史问题,通过“历史问题决议”,确立或恢复确立科学的党的指导思想,从而为正常健康的党内政治生活奠定坚实基础。

针对20世纪20年代和30年代党内出现陈独秀家长制作风、“左”倾机会主义“残酷斗争、无情打击”做法等严重事件,1938年党的六届六中全会首次提出“党内法规”范畴并制定了三部党内法规,首次提出并开始确立“四个服从”的党内政治生活秩序。20世纪70年代末到80年代初,针对党内党风不正、纪律松弛、组织涣散等严重问题,党的十一届五中全会通过《关于党内政治生活的若干准则》,首次以党内法规形式明确党内政治生活的一些最重要准则和规矩,“恢复和健全党内政治生活”^{[35]52},极大地促进了党内政治生活的正常和健康。2016年针对一个时期以来党内政治生活中一些党员干部包括高级干部理想信念不坚定、对党不忠诚等突出问题,党的十八届六中全会通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,着力增强党内政治生活的政治性、时代性、战斗性、原则性,维护党中央权威和集中统一领导,极大地加强和规范了党内政治生活,净化了党内政治生态。

“党的历史问题”主要指党中央及党的主要领导人在某一历史时期所犯的全局性错误问题。这些错误造成了严重后果并扭曲了正常的党内政治生活秩序,必须加以总结和纠正。列宁曾经指出:“公开承认错误,揭露犯错误的原因,分析产生错误的环境,仔细讨论改正错误的方法——这才是一个郑重的党的标志。”^{[22]352}中国共产党正是这么一个“郑重的党”。针对土地革命战争时期党内一度占统治地位的“左”倾教条主义错误,通过延安整风集中全党智慧,中国共产党在六届七中全会通过了《关于若干历史问题的决议》,将毛泽东思想确立为全党的指导思想;针对1966年后长达10年的全局性错误,中国共产党在十一届六中全会再次集中全党智慧通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,确立毛泽东的历史地位,坚持和发展了毛泽东思想。与此同时,中国共产党彻底甄别平反各类冤假错案、妥善处理历史遗留问题、科学公正评价党的领导人是非功过。上述两个“历史问题决议”为中国共产党解开了历史问题的纠缠、卸下了历史问题的包袱,最终都起到了“总结经验,统一思想,团结一致向前看”^{[47]307}的重大作用,确立或恢复确立了科学的党的指导思想,为恢复和确立党内政治生活正常秩序奠定了坚实基础。对此,胡乔木曾作过十分中肯的评价。他在回忆第一个《关于若干历史问题的决议》时指出:“《决议》在党的政治生活中起了非常重要的作用。”^{[48]67}

历史已经证明,制定“准则”或通过“决议”等对确立或恢复党内政治生活正常秩序起到了至关重要的作用,从而使努力造成生动活泼的政治局局面不断成为现实。这是百年来中国共产党开展党内政治生活的又一基本经验。

综合以上八个方面中国共产党党内政治生活基本经验,可以作一个简要概括,即党内政治生活作为党的建设的重要任务和核心范畴,总是为适应党在各个时期中心工作和主要任务而开展,总是针对党内突出矛盾和问题不断调整党内关系,以维护党的团结统一、保持党的纯洁性和先进性、增强党的创造力、凝聚力、战斗力,从而为实现和加强党的领导提供坚强保障。

参考文献:

- [1] 周良书,郭文杰.中共开展党内政治生活的历史与经验[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2018(3):25-30.
- [2] 肖纯柏.党内政治生活的历史经验与启示[J].中国党政干部论坛,2018(6):55-58.
- [3] 许兴达.党的历史上严肃党内政治生活的经验与启示[J].前线,2018(5):16-19.
- [4] 廖冲绪.党内政治生活建设的特点、经验与路径思考[J].贵州社会科学,2017(3):33-38.
- [5] 何旗.教训·经验·启迪:党内政治生活的历史考察与反思[J].广西社会科学,2016(1):11-16.
- [6] 刘子平.中国共产党党内政治生活科学化的历史演进与经验启示[J].当代世界与社会主义,2018(4):93-100.
- [7] 邱明,王旌.井冈山斗争时期党内政治生活的历史经验[J].中国井冈山干部学院学报,2018(2):46-52.
- [8] 杨蕾歆:延安时期党内政治生活的历史经验及其当代价值[J].三峡大学学报(人文社会科学版),2019(2):7-11.
- [9] 宗刚.延安时期中国共产党严肃党内政治生活的历史经验及其启示[J].中共福建省委党校学报,2017(11):109-114.
- [10] 郭瑞.建国前夕中国共产党严肃党内政治生活的历史经验及启示[J].中共福建省委党校学报,2018(4):41-46.
- [11] 谭献民.民主革命时期毛泽东转变党内政治生活方式的历史考察和基本经验[J].湖湘论坛,2017(4):44-49.
- [12] 本书编委会.中国共产党历次党章汇编(1921—2017)[G].北京:中国方正出版社,2019.
- [13] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [14] 中央档案馆.中共中央文件选集:第13册[G].北京:中共中央党校出版社,1991.
- [15] 中共中央党史和文献研究院.十八大以来重要文献选编:下册[G].北京:中央文献出版社,2018.
- [16] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [17] 中央档案馆.中共中央文件选集:第2册[G].北京:中共中央党校出版社,1989.
- [18] 中央档案馆.中共中央文件选集:第4册[G].北京:中共中央党校出版社,1989.
- [19] 中央档案馆.中共中央文件选集:第5册[G].北京:中共中央党校出版社,1990.
- [20] 周恩来选集:上卷[M].北京:人民出版社,1980.
- [21] 马克思恩格斯文集:第10卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [22] 列宁专题文集.论无产阶级政党[M].北京:人民出版社,2009.
- [23] 列宁全集:第26卷[M].北京:人民出版社,1988.
- [24] 斯大林选集:下卷[M].北京:人民出版社,1979.
- [25] 人民出版社.批判斯大林问题文集:第1辑[M].北京:人民出版社,1956.
- [26] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [27] 毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [28] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [29] 毛泽东文集:第8卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [30] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上册[G].北京:人民出版社,2014.
- [31] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中册[G].北京:人民出版社,2016.

- [32] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N]. 人民日报, 2016-05-03.
- [33] 王长江. 苏共: 一个大党衰落的启示[M]. 郑州: 河南人民出版社, 2002.
- [34] 何克祥. 党内生活几个基本理论问题论析[J]. 探索, 2014(3): 40-44.
- [35] 本书编写组. 公开发布的中央党内法规汇编[G]. 北京: 中国方正出版社, 2020.
- [36] 刘少奇论党的建设[M]. 北京: 中央文献出版社, 1991.
- [37] 江泽民文选: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [38] 中共中央政治局召开民主生活会 习近平主持会议并发表重要讲话[EB/OL]. (2018-12-26). http://www.xinhuanet.com/politics/2018-12/26/c_1123909688.htm.
- [39] 毛泽东选集: 第 3 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [40] 中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [41] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编: 上册[G]. 北京: 中央文献出版社, 2019.
- [42] 毛泽东文集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [43] 邓小平文选: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [44] 宋功德. 全方位推进党内法规制度体系建设[N]. 人民日报, 2018-09-27.
- [45] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 中册[G]. 北京: 中央文献出版社, 2006.
- [46] 中共中央文献研究室. 建国以来毛泽东文稿: 第 6 册[M]. 北京: 中央文献出版社, 1992.
- [47] 邓小平文选: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [48] 胡乔木. 胡乔木回忆毛泽东[M]. 北京: 人民出版社, 1994.

The Basic Experience of the Century-old Intraparty Political Life of the CPC

HE Kexiang

(School of Marxism, Hubei University, Wuhan 430062, China)

Abstract: It is a fine tradition and political advantage of the CPC to attach importance to intraparty political activities and carry out it in earnest. The basic experience of the CPC in carrying out intraparty political activities in the past hundred years can be summed up in the following eight aspects. To strengthen and improve the party building, we must first start from serious intraparty political activities. The life of the party branch is the foundation of the political life within the party. We must always carry out the spirit of rectification and use the weapons of criticism and self-criticism in intraparty political activities. We must always adhere to the principle of democratic centralism in handling intra-party relations in our political activities. Intraparty political activities must focus on solving prominent contradictions and problems within the Party. Intra-party political activities must adhere to the principle of “learning from past mistakes to avoid future ones and curing the illness to save the patient”. The combination of intensive education and regular education is the key to the success of serious intraparty political activities. Intraparty political activities must strive to create a lively political situation.

Key words: the CPC, intraparty political activities, hundred years of history, democratic centralism, historical experience

责任编辑: 王 慧

基层党组织统筹社区应急治理的组织化整合路径

颜德如,张树吉

(东北大学 文法学院,辽宁 沈阳 110169)

摘要:应急管理体制中,中国共产党领导方式的转变与新冠肺炎疫情防控实践,共同推动了社区应急管理逐步转向了社区应急治理。如何带动多元组织参与社区应急治理,困扰着基层党组织统筹社区应急治理的运行过程。基于社会整合与组织化的理论,基层党组织应将党的组织建设与多元组织的“自组织化”与“被组织化”统一起来。在此基础上,组织化整合路径表现为党组织自身建设、党的纵向层级联动、党的横向组织覆盖与党引导多元组织共治。其中,党组织自身建设路径是运转多种路径的核心。通过对应急管理各阶段的路径选择分析表明,围绕基层党组织的领导,未来应急管理法律法规应当完善风险防范、信息传导、自救互救以及民生服务保障等方面的规定。

关键词:基层党组织;社区应急治理;组织化整合

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0125-14

新冠肺炎疫情诱发的突发公共卫生事件,考验着党治国理政的能力。习近平总书记强调,“抗击新冠肺炎疫情,是对国家治理体系和治理能力的一次大考”^[1]。受大规模区域人口流动与迁移的影响,新冠肺炎疫情的传播与扩散超乎传统应急知识中“边界可控、范围集中”的经验认识。在新冠肺炎疫情医学分析与扩散原理逐渐明朗后,中国共产党领导人民群众制定了切实可行的防控策略,即以城乡基层社区为微控单元,以居住地为空间范围,布局源头治理。这种新冠肺炎疫情防控策略推动着社区应急管理逐步转向了社区应急治理。在此过程中,中国共产党在基层应急管理工作中的领导方式,已由间接领导转为直接领导^[2]。为此在明确社区应急治理概念的基础上,探究基层党组织统筹社区应急治理的路径形态与选择逻辑。这在基层应急管理中既揭示了党在基层的组织建设形式,又提供了在应急管理法律法规中完善基层党组织的相关规定思路。

1 社区应急治理:社区应急管理的新趋向

应急管理是指围绕突发事件的不确定性与应急决策管理效率之间的矛盾,党和国家为预防与处置突发事件所开展的非线性、多向度的,以跨层级、跨区域进行直接干预的管理活动^[3]。因而应急管理工作对治理能力提出了较高要求。在我国应急管理体制中,“党政关系”是各组织系统中最为重要的关系形态^[2]。这奠定了我国应急管理的重要特征,即党的领导、政府主导与社

收稿日期:2020-11-02

基金项目:校地合作横向课题“西安市莲湖区基层党建与社区治理创新研究”(202002020004),项目负责人:颜德如;
校地合作横向课题“重庆市江北区社区治理与服务创新研究”(202002020003),项目负责人:颜德如。

作者简介:颜德如(1972—),男,博士,东北大学文法学院公共事业管理系主任,教授,博士生导师,东北大学传统文化与国家治理研究院院长;张树吉(1994—),男,东北大学文法学院博士研究生。

会参与共同作用。这种特征贯穿于国家、地方应急管理中,并延伸至基层应急管理,尤其是社区应急管理中。受“自治-行政”二元属性的影响,社区既是突发事件的应对者,又是政府、救援机构、居民等主体的协调者^[4]。但在“党政关系”下沉社区应急管理中,并未给社区更大的自治空间,更多以“党委间接领导与政府直接主导”^[2]的模式主导着社区应急管理工作。由此可见,国家应急管理的重要特征同时奠定了社区应急管理的基本特质,即在党政关系层面,以基层政府直接主导、基层党委间接领导为主;在组织参与层面,以基层政府内部行政组织为主,集中在行政系统内部组织数量与职能的多样性上;在协作网络层面,以基层政府行政系统、企事业单位内部协作网络为主;在社区角色定位层面,以协调者为主。社区应急管理的诸多特质并非一成不变。事实上,受新冠肺炎疫情防控实践及党在疫情防控中领导方式转变的影响,社区应急管理逐步转向了社区应急治理。其转变迹象表现为:首先,在新冠肺炎疫情防控过程中,“党委直接领导、部门联防联控”已成为基层应急管理工作的主要模式^[2];其次,基层党委领导基层政府联防联控,吸纳了更多的社会力量参与应急管理;再次,社区动员居民、社区组织自发自觉参与,自治性得以激发。可见,社区应急治理包容了突发事件中党政主导的应急管理体制,又转化了社区治理所累积的共治共建的常态治理成效。

尽管社区应急治理尚未形成成熟的概念,但引起了理论界的关注,例如其超越了自组织与其他组织理念、自在状态与自发状态、个体主义与整体主义方法论^[5];其转向了韧性的多元行动主体参与的组织行动^[6]。社区应急治理承袭了应急管理体制的结构关系,吸纳了协作治理的组织联络,并在疫情防控实践过程中深化了多方参与。较之于社区应急管理,社区应急治理表现出如下特质:在党政关系层面,以基层党委直接领导、基层政府部门协同为主;在组织参与层面,由政府行政组织拓展为政府、社会与市场等多元主体;在协作网络层面,多元组织的能动性与自主性得以发挥,且相互联络与沟通;在社区角色定位方面,社区已转为直接治理者。基于此,社区应急治理是指基层党组织领导,基层政府主导,围绕预防与处置突发事件,动员辖区企事业单位、社会组织、居民等主体参与的协作过程。

2 基层党组织何以统筹社区应急治理

受社会治理重心下移、基层应急管理工作理念转变的影响,党的基层组织一方面要强化中国共产党在基层的执政能力,另一方面又需提升应对与处置突发事件的治理能力。社区应急治理将社区治理与突发事件的应急管理有机整合起来。这成为中国共产党提高基层执政能力与应急治理能力的重要载体。因此,党的基层组织建设需统筹社区应急治理,并以组织为载体进行动员与整合社会力量。

2.1 基层党组织统筹社区应急治理的现实要求

基层社区关乎广大人民群众的生命财产安全。社区应急治理是否有效,直接影响了党领导基层应急管理工作的成效。正如习近平总书记所言:“要坚持标本兼治,坚持关口前移,加强日常防范,加强源头治理、前端处理,建立健全公共安全形势分析制度,及时清除公共安全隐患。”^[7]新时代应急管理愈发关注源头治理、系统治理,而基层社区恰恰成为这一理念转变的重要关口。这需要加强党在基层的组织建设,进而引领社区应急治理、总揽全局。对此,习近平总书记进一步强调了基层党组织在疫情防控中的重要作用,即“发挥基层党组织政治引领作用和

党员先锋模范作用,把社区居民发动起来,构筑起疫情防控的人民防线”^[8]。这表明在社区应急治理过程中,党既要激发自身的组织力量,又要动员与整合多元组织。因此,唯有通过基层党组织自身建设,才能有效统筹社区应急治理。如何创新党的基层组织建设,党的十九大报告提出,“要以提升组织力为重点,突出政治功能,把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”^[9]。可见,组织力是提升基层党组织的组织能力的落脚点,即“组织建设是党的建设的重要基础”^[10]。这就要在传统领域(如农村、国企、机关事业单位、军队)与新兴领域(如非公企业、社会组织)等组织中提高党组织的覆盖率。因而,基层党组织统筹社区应急治理,实质上是以基层党组织为载体,在强化基层党组织建设过程中整合与动员多元组织共同参与社区应急治理的过程。

2.2 基层党组织统筹社区应急治理的文献溯源

基层党组织统筹社区应急治理的路径,是以组织^①为核心实现的。已有研究主要集中于两个维度:其一,聚焦基层党组织的组织力所取得的应急治理成效,分析其运行机理。党通过领导应急组织体系,集权程度不断增大,在指令传递、信息沟通与资源流动等方面提高了组织间的合作关系^[11]。这反映出,党既优化了突发事件中的领导体制、运行机制,提高了执政能力^[12];又提升了领导政府机构对应急治理的现实与潜在能力^[13],同时提高了党的公信力^[14]。其二,考察基层党组织统筹应急治理成效的过程,关注影响组织动员的结构与要素的客观变化。在突发事件中,中国共产党有意地将党的组织系统、行政权力系统、工青妇等群团系统作为组织基础^[15]。为此党需要克服自身面临的挑战:一是党建构的管理体制基础逐渐蜕变,社会动员的“命令型”逐渐被“治理型”所替代^[16]。这要求党在由直接控制的“单位”变为“培育社区,组织整合”的政治决策中,持续重构动员社会的治理体制^[17]。二是基层党组织应均衡多元组织能力不对等的协作关系。在疫情防控中,基层党组织要引导党政机关下沉的党员干部配合基层社区工作^[18]。

由上可知,基层党组织统筹社区应急治理的组织载体分为党的自身组织体系与党组织体系之外的多元组织。经验事实表明,突发事件的危害程度与范围越大,对党组织应急治理能力的要求就越高。当突发事件发生在同一空间区域时,党的自身组织体系与多元组织作出的应急响应是同步的。而党组织转化制度规范,通过引导、规劝多元组织的统筹行动存在一定的延迟性。因此,弥合实然与应然间的差距,必然要关注党的自身组织建设,如下问题就成为本文的重要关切:基层党组织统筹社区应急治理的逻辑是如何呈现出来的?形成了何种组织化整合的路径?这些路径对于完善应急管理法律法规中有关基层党组织的规定有何启示?对于这些问题,本文结合社会整合理论与组织化理论进行分析。本文中所说的社区主要是指城市社区。

2.3 基层党组织统筹社区应急治理的理论基础

社会整合兴起于西方国家快速工业化时期,在传统社会向现代社会转型过程中,集中回应多元化、复杂化社会凝聚力较差的困境。受社会分工专业化影响,个体主义、社会分裂弱化了社会集体精神。涂尔干剖析了生产分工对社会的影响,指出“分工绝对不会造成社会的支解和崩

① 文中“组织”指党、国家与社会语境下的不同组织的总称,下文亦同。“多元组织”指狭义上除党的自身组织之外的政府、社会与市场的组织总称。

溃,它的各个部分的功能都彼此充分地联系在一起,倾向于形成一种平衡,形成一种自我调节机制”^{[19]16},确认了社会分工具有内在的紧密团结性。帕森斯则将社会整合视为强化结构功能的重要方式,指出要调整与协调社会内在的系统关系^[20]。而实现有效的社会整合,离不开高效的组织网络^{[21]257}。社会生产分工形成的个体借助组织嵌入到社会系统中。社会整合的作用对象是结构化了的组织。由此,组织是社会整合的一种重要载体。从社会整合的组织角度出发,诸多组织在社会生产分工与交换的推动下,强化了归属关系密切、结构等同、文化认知等要素构建起的组织场域^{[22]191-197},以寻求、获取集体庇护与群体支持,同场域中的组织也会自发增进利益共识与合作对话,达成一致同意的规则与理念。这要求依托社会整合破解单一组织内聚力过强进而阻隔组织间集体协作的困境。在将场域中的组织置于政党与国家社会关系分析时,社会整合细化了政党在引导国家与社会互动过程中的微观运行机制。首先,政党是整合社会系统的工具。李普塞特指出,“政党是整合的工具”^{[23]137}。这就需要借助“凝聚”功能的机构,实现凝聚力和共识保持的整合目标^[24]。其次,政党是整合社会系统的组织载体。李普塞特强调,“无论政体结构如何,政党有助于把一些地方社团整合到一个国家之中,因而总被视作是进行动员的基本力量,或者整合到一个更广泛的联邦中”^{[23]137}。具体整合的运行过程是“党通过自身的组织网络与制度体系来实现社群团体的组织形式”^{[21]21}。再次,政党是整合社会系统的政治主体。政党运用政治权威塑造多元组织:一是政党要开展意识形态层面的劝导、训诫与教育等思想工作,增进多元组织的理念认同。二是政党要转化政策法规等制度效应,发挥强制性、规范性与文化-认知性的塑造功能。这表明政党要依托自身组织体系对国家社会进行整合。

组织场域中的组织如何协作,这有赖于组织化的作用。组织化的原理是组织间相互作用,推动社会整合向空间、时间或功能维度有序的结构化演进,促成多元组织在整合过程中“被组织化”与“自组织化”的有机统一^[25]。其核心是系统协同运作。分析组织化在政党整合国家社会关系中的调控性,要把握两个方面:其一,权力系统中的组织。在国家政治秩序中,主要包括政党组织、国家行政组织及第三域的社会组织。其二,权力系统作用于组织的表现形式。政党的政治权力借助具体的政府工具,会形成多元组织的自组织抑或是被组织的整合形式。组织化在政党整合社会过程中的运行机理,恰恰是社会整合与组织化内嵌合一的有机联系。亨廷顿在分析现代化进程中政党与政治秩序的关系时就提出了“‘动员’和‘组织’是共产党增强政党力量的重要方式”^{[26]336}。从中国共产党的发展过程来看,在革命、建设与改革时期,通过生产资料分配制度及单位制管理,中国共产党的组织动员进行了高效率的社会整合,统一了“社会管理、生产管理与国家领导”^[27]。而在社区制取代单位制的过程中,中国共产党要从社会中寻找与再生可依托、可动员的组织力量。林尚立称其为“组织化社会与社会组织化”的双向过程^[28],即党要兼顾以组织为手段组织社会以及以社会来创造组织的二重性。尤其在基层社会治理中,中国共产党要通过组织动员,实现组织空间的社区化集聚、组织资源的多元化整合和组织信息的技术化连接^[29],以此调动不同规模与性质的组织合作参与基层治理事务^[30],同时调和多元主体的利益分歧,增进组织化行动^[31]。正是通过组织化,具体化了中国共产党的权力权威在社会整合中的运行过程。

社会整合聚焦中国共产党的政治权力施加的组织对象,组织化则关注中国共产党的政治权力施加的组织对象的协作关系,这构成了中国共产党统筹国家社会关系的组织化整合基础。现

实中中国共产党的政治权力作用于组织对象所形成的协作关系,更有助于应对紧急的突发事件实现高效率的组织化整合。这满足了社区应急治理将多元组织协同与党整合国家社会统一起来的实际要求。组织化整合不仅提高了应急治理中的灵活性与弹性,更激活了韧性社区应急治理体制的运行活力^[6]。从社区应急治理来看,中国共产党的组织、国家行政机构及第三域的社会组织等得以重塑。因此将组织化整合应用到基层党组织统筹社区应急治理的情境中,必然要以组织的共性特征为切入点,从党组织自身、党的纵向层级联动、党的横向组织覆盖及党引导多元组织共治来考察社区应急治理的具体路径。

3 基层党组织统筹社区应急治理的路径形态

通过前面的分析可知,基层党组织统筹社区应急治理的路径具体表现为强化党组织自身建设、党的纵向层级联动、党的横向组织覆盖及党引导多元组织共治。

3.1 党组织自身建设路径

基层党组织统筹社区应急治理的组织化整合起点是党组织自身建设,这为塑造其他路径提供内在动力。

第一,对党员进行有关危机知识、理论的教育。社区应急治理中的危机与社区应急管理所强调的危机具有一致性,是指一切有可能引发自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件与突发社会安全事件的风险隐患。为此,要对党员进行危机知识、理论的教育。在社区应急治理中,党员的危机知识储备与理论学习能力影响着基层党组织的应急治理能力。为此,基层党组织应对社区内的离退休党员、在岗党员、在职党员、流动党员等开展危机知识、理论的教育与培训工作。在危机知识教育方面,首先,要强化党员“居安思危”的危机意识,丰富防范危机的知识储备,训练精准识别危机隐患的察觉力、洞见力。其次,要丰富党员“危机判断”的理论基础,系统学习以“一案三制”为核心的应急管理知识,联合党校、高校等专业研究组织,开展党员学习危机理论的公益讲堂。再次,强化党员在危机处置中的知识与理论的转化能力。基层党组织带动党员参与日常的危机处置演练活动,提高党员在危机应对中知识转化与操作落实的变通能力。

第二,通过群众路线密切党群关系。群众路线既是一种基本领导方法^[32],又是一种组织途径。新时代以来,群众路线的活力在于将党的领导建立在群众支持的基础上,实现党的领导与群众参与的有机结合^[33]。为此,基层党组织应通过“察民情、聚民心、集民智、汇民力”,调动群众参与应急治理。首先,察民情。党员应耐心倾听群众诉求、精准汇总民意、精细汇集民生,确定群众利益需求,缓解突发事件对群众造成的伤害。其次,聚民心。突发事件极易造成群众的不安心理与信任缺失。作为社区精英分子,党员从群众中积累了丰富的居民情感与社会声望,具备带领群众在紧急状态下做出决策的能力与合法资格^[34]。再次,集民智。在社区应急治理中,党组织、党员团结群众,要将群众的知识储备、职业技能、知识信息汇总起来。党员通过“入户走访,结对子”,压缩了汇集群众信息的时空距离。复次,汇民力。在“党组织—党员—群众”共同参与过程中,居民群众间的参与意愿与社区公共精神被激发起来,分散在居民群众中的社会资源与资本被重新聚拢,并有效地嵌入社区应急治理中。诸如临时志愿者、爱心守门人等,均是群众自愿参与的例证。

第三,以应急网络组织优化应急网络。应急网络是指由若干个应急成员组织节点、应急网

络节点以及彼此间的相互联系和作用构成的网络结构形态^[35]。这要求在构建社区应急网络中党组织自身建设要依托“灾害信息员+群众”,构建自组织网络。具体包括:一是扩大灾害信息员队伍。在城乡基层社区中,“行政村(社区)灾害信息员一般由村‘两委’成员和社区工作人员担任,工作方式以兼职为主”^[36]。社区党组织动员网格长、楼栋长、单元长等担任各区域内的兼职灾害信息员。二是成立社区应急治理党组织、党小组。在扩大层级灾害信息员的基础上,形成“网格—片区—楼栋—居民家庭”为延伸层级的应急治理党支部、党小组,以此强化排查社区公共区域内的风险隐患。三是吸纳在职党员干部加入应急治理临时党支部。在职党员干部具有丰富的专业知识与资源优势,通过吸纳其加入应急治理临时党支部,社区党组织可借助其工作单位快速上报应急信息,避免突发事件的扩散与影响。应急网络通过发挥应急网格组织所具有的组织扁平化与科层制的特质,增强了应急治理过程中的居民骨干、党员志愿者与党组织的协作互动水平。

3.2 党的纵向层级联动路径

围绕基层党组织、基层政府分享与行使公权力,党的纵向层级联动旨在协调纵向层级上的党政关系。

第一,压缩行政层级间的协商程序。“基层政府—街道—社区”三级主体与“基层政府职能部门—街道科室—社区组织”三级组织是基层行政层级的一体两面。前者是“条条”的垂直延伸,后者是“条块”的属地延展。为及时应对突发事件,各级基层行政组织会“自上而下”与“自下而上”发起应急治理事务的协商议程。在议程设定—议程召集—议程商讨—确定议题方案—议题执行的线性协商过程中,履行协商程序所花费的时间、资源与组织协调成本在“条条”层级与“条块”职能部门中扩散,降低了应急治理的效率,贻误了最佳时机。为此,各层级党委统筹行政首长与职能部门的联动过程,是优化了突发事件中二者间的“点—线—面”的协作关系。具体而言:一是,“基层政府(区)党委—街道党(工)委—社区党委”三级党委是以点带线的轴心。党委是各级组织运转高效与否的中枢,拥有决策与统筹资源的支配权。各级党委这一“核心点”的快速运转,直接决定了各级“条条”这一“主轴线”的上下动员效率。二是,“基层政府(区)—街道—社区”三级主体的行政首长(主任)是以线带面的支点。突发事件遵循“属地化管理、分类管理、分级负责”的处置原则,多以各级行政首长负责为主。行政首长具备统一调度本级块块的事权、人权与物权的行政权威。应急治理中的目标设定、责任分工与处置权限,经由行政首长协调,在职能部门认领过程中确立了归属关系。各职能部门人员签订了应急治理中的“责任状”,并确定了委托与代理关系。三是,“基层政府职能部门—街道科室—社区专员”三级(部门)负责人会以线固面。当应急治理事务的权责具体到各层级的职能部门时,行政层级协商的成本一定程度上取决于部门内部的动员成本。受“挂钩”机制影响,部门内行政人员的效率意识、责任观念与行动强度主动提升,转化为组织内部的动员效能。基于此,基层党组织压缩行政层级间协商程序,避免了组织间协商成本提高,进而降低组织行动效率的现象。

第二,强化多层级党组织的协同动员。党在社区应急治理中的多层级既包括党的层级,又包括党延伸的层级。多层级党组织的协同动员要统合两种形式的层级,实现高效协同配合。在社区应急治理中,党的层级由“市—区—街道—社区”四级构成。“党委书记—党组织—党支部—党员”是强化党的层级的基础设置。各级党委书记领导与规划本级党的一切应急工作,确定大方向,传达党的意志。各级党组织细化与部署本级党的应急治理的工作分配与推进方案。

各级党支部承接党委书记、党组织的工作要求,动员党员具体落实与跟踪反馈。党延伸的层级,主要指党在下沉社区的过程中形成的组织链条,由“片区党支部(党小组)—楼宇党支部(党小组)—模范党员家庭—党员”四级主体构成。“党支部—党小组—党员”三级主体是强化组织链条中层级运转的主线。党员的组织管理、岗位交叉任职是其制度保障,党员负责团结与服务群众。党在延伸的层级中的党支部能够规划与组织群众性自治事务,动员群众参与。而党小组能够带动群众宣传与落实应急治理事务,组织群众行动。通过强化多层级党组织的协同动员,建立无缝隙联结。具体而言:一是以服务党员创新组织管理。党应通过服务党员带动管理党员,寓管理于服务。服务党员,要识别党员的生活需求,提高党员的福利保障,提升党员的获得感。二是以选择性激励优化党员的岗位认同感。要开展选择性激励,遵循党员的偏好序列,回应和匹配党员关注的服务需求。

3.3 党的横向组织覆盖路径

社区应急治理侧重不同专业化、不同性质的组织共同参与突发事件预防与处置的全过程。党的横向组织覆盖能够实现社区、辖区单位开展跨区域、跨边界的组织化整合,扩大应急治理中党组织的覆盖面。

第一,社区嵌套辖区单位推动组织联络。受社会治理重心下移影响,辖区企事业单位下沉社区形成了二者间“服务”与“被服务”的双向关系,这成为基层党组织统筹社区嵌套辖区单位的工作基础。党员的共同管理与服务、党组织之间联系协商,通过“大党委”来实现。社区与辖区单位的交叉在于党员个体的社会生产关系与居住生活空间的叠加,在职党员是其典型代表。辖区单位党组织负责党员的组织管理与思想教育,社区党组织主导党员的生活文化服务,实现对在职党员的共管,融入双重组织生活中。社区党组织给予在职党员呵护与温暖,建立起亲情纽带,关联其利益关系,使其融入社区大家庭。辖区单位党组织则强化其对人生价值、自我实现的持续关注,增强党员个体的生活保障。这样就为在职党员搭建起了物质利益与精神需求的供给关系。单位党组织与社区党组织的“大党委”便能激发单位参与、支持社区应急治理,形成社区服务单位的双向互动机制^[37]。在社区应急治理中,街道党工委能够转化这种常态化运行机制,形成有序的组织联络。

第二,以“大党委”优化组织网络。“大党委”是以社区党组织、辖区单位党组织为基础,拓宽不同领域党组织互动的一种制度化方式。在社区应急治理中,“大党委”推动多元组织参与、利益互嵌与协作共治,构建了组织网络。其中“党群服务中心”“专职委员+兼职委员”是“大党委”优化党的组织网络的组成部分。“大党委”优化社区应急治理具体表现为以下几个方面,其一,“党群服务中心”是单位党组织下沉党员干部参与社区治理的服务平台。党政机关党员干部下沉社区参与应急治理活动,要配合社区党组织的应急工作安排。在承接与完成社区党组织分配的应急治理事务的过程中,社区党群服务中心为其提供临时的党员服务、党员管理。一是回应党员干部在应急治理中的基本需求,保障基本的党员权利。二是激发党员干部的志愿精神。引导党员干部分享专业技能、应急知识,志愿参与社区应急治理的全过程。三是提升其自我认同。其二,构建应急治理中“专职委员+兼职委员”的联络机制。专职委员由社区党组织中的党员干部担任,兼职委员则由单位党组织下派社区的党员干部担任,二者在社区应急治理中发挥不同的联络功能。一方面,互补了应急治理的专业技能。专职委员需负责应急治理全过程的应对与

处置,限于专业知识与应急技能的局限,无法做到专业化处置。而兼职委员掌握着应急治理的相关知识,能够对其给予科学合理的分析与支持。另一方面是优化了应急治理信息的反馈方式。专职委员要逐级上报突发事件信息,有可能会贻误防控时机。而兼职委员则借助单位党组织的联络,快速向上传导信息,及时反馈社区突发事件的进度,提高单位组织专业救援的精准度。

3.4 党引导多元组织共治路径

多元组织协作参与突发事件预防与处置,是社区应急治理区别于社区应急管理的重要表现。中国共产党引导多元组织共治路径是指基层党组织要统一多元组织的自组织化与被组织化的交叉过程。

第一,圈定多元组织的应急职责。社区应急治理中的多元组织职责表现为以下几个方面,即基层政府要主导突发事件的预防与应对过程,高效调配行政资源,向下授权;群团组织应动员、引领、教育与联系社区群众,指导群众开展应急行动^[32];驻区单位与辖区企事业单位要积极响应,提供专业救助服务,指导专业化自救互救;社会组织要积极参与,提供专业服务,配合社区实施救助;社区组织应自发参与,动员群众自救互救、配合党的救助政策。通过圈定职责,精细分工,避免共同应对社区应急治理的无序化现象。多元组织通过“共治”弱化了场域组织间竞争性的利益分歧,自发自觉地顺从集体的行为准则与价值理念,为社会奉献力量。正是通过基层党组织圈定多元组织的权责,组织合法性的优化方式由依靠程序正当,转变为行业认同与公共精神塑造。

第二,激发多元组织的公共精神。社区应急治理中的公共精神,是激发韧性社区应急治理的内容之一。它是基层党组织领导多元组织应对突发事件中形成的“同甘苦、共患难”的公共价值理念与文化。基层党组织引导多元组织共治,为培育与传承这种精神提供了契机。首先,共同参与应急治理中的社会生产生活是培育公共精神的基础。基层党组织领导多元组织在应急治理中展现与交流组织间的专业技能、组织功能,强化了彼此间的互动。其次,分工协作孕育了集体情感与合作情谊。组织间共同承担风险,无形中建立了“同甘共苦”的合作友谊,破解彼此间陌生的壁垒。再次,情感认同生发守望相助的价值支撑。基层党组织带领多元组织攻坚克难形成的合作关系,促发了集体意识与奉献精神。组织间确定了契约关系,并形成一种社会惯习,即组织间“精诚合作、患难与共、不离不弃”的默契与规约。公共精神蕴涵的激励效应,升华了多元组织自发自觉的奉献意识。基层党组织在组织化整合多元组织的过程中,抵消了制度规制可能带来的负面排斥情绪,彼此协作更具柔性。

第三,打造多元组织的应急治理共同体。公共精神支撑的多元组织合作,要强化利益互惠,打造应急治理共同体。应急治理共同体源于社会治理共同体。它坚持以新的社会团结机制和制度规范为核心,通过不同功能主体之间分工化与组织化实现社会联结和社会整合^[38]。在应对突发事件时,应急治理共同体强化了情感维系、信任联结的稳定性。为此基层党组织打造多元组织的应急治理共同体,一要深化以“互利互惠”的合作理念进而塑造组织行动。多元组织在应急治理中的组织行动成本,需要互惠价值予以偿付,进而维系组织持续参与的主动性。由此增进组织个体利益,能够增加合作的溢出收益。二要以公共价值塑造组织公共性。三要以集体性激励凝聚多元组织。基层党组织在社区应急治理中,应运用集体激励激发多元组织实现公共目标的能动性。

4 基层党组织统筹社区应急治理的路径选择

经由上述分析可知,基层党组织统筹社区应急治理的路径形态分析是以社区应急治理的内在特征为依据的。它的诸多特征除了受应急治理实践活动的塑造外,更扎根在社区应急管理的历程演变中逐步成型。区别于碎片化的实践演进分析,以应急管理法律法规等政策文件来提炼变化趋势及趋势变化反映出的逻辑,更易揭示社区应急管理逐步迈向社区应急治理的动因。在此基础上,基层党组织聚焦各阶段社区应急治理事务,更易发挥统筹全局的领导作用,提高路径选择优化应急治理的精确性。因此,以《中华人民共和国突发事件应对法》(下文简称《突发事件应对法》)奠定的应急管理工作的阶段划分为依托,分析各阶段社区应急治理的表现与各阶段政策文件的表述变化,与各阶段基层党组织统筹领导的路径选择。

4.1 在预防与应急准备阶段中强化防治并举

在本阶段内,社区应急治理的组织协作以防治并举为主,具体表现为:一是调查、登记与评估诱发突发事件发生的危险源;二是动员辖区企事业单位及群众自治性组织宣传普及应急治理知识与联合开展应急演练。在阶段内社区应急治理的应对导向是根植于应急管理法律法规有关社区应急管理规定的演化而确定的。2006年1月实施的《国家突发公共事件总体应急预案》(下文简称《总体应急预案》)针对应急培训与演练,规定“各有关方面要有计划地对应急救援和管理人员进行培训,提高其专业技能”。这表明应急培训主要针对政府部门与专业机构的工作人员而进行。针对应急知识宣传与培训,规定“宣传、教育、文化、广电、新闻出版等有关部门要通过图书、报刊、音像制品和电子出版物、广播、电视、网络等,广泛宣传应急法律法规和预防、避险、自救、互救、减灾等常识,增强公众的忧患意识、社会责任意识和自救、互救能力”。这显示出官方媒介主要面对社会公众开展宣传。2006年6月实施的《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》(下文简称《关于全面加强应急管理工作的意见》)则丰富了对风险隐患排查与监控的要求,有关防范工作的规定指出“社区、乡村、企业、学校等基层单位要经常开展风险隐患的排查,及时解决存在的问题”。这表明,应急防范的主体由政府部门向下延伸至基层社区及辖区单位组织,主体范围不断扩大。2007年7月实施的《国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见》(下文简称《关于加强基层应急管理工作的意见》)针对隐患排查、应急知识宣传教育和培训提出了新的规定。关于“隐患排查”的规定指出“基层组织和单位是隐患排查监控工作的责任主体,要结合实际,对各类危险源、危险区域和因素以及社会矛盾纠纷等进行全面排查”。这进一步将矛盾调解的主体下沉,突出基层社区及辖区单位的作用。而关于“应急知识宣传教育和培训”的规定要求“社区和乡村要充分利用活动室、文化站、文化广场以及宣传栏等场所,通过多种形式广泛开展应急知识普及教育,提高群众公共安全意识和自救互救能力”,逐步凸显了社区开展群众应急知识教育与培训的主体性。

在上述法规的基础上,2007年11月实施的《突发事件应对法》丰富了对应急救援队伍建设的规定。围绕救援队伍建设,规定提出“县级以上人民政府及其有关部门可以建立由成年志愿者组成的应急救援队伍。单位应当建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍”。这表明基层政府及有关部门的应急救援队伍力量已经拓展至志愿者群体中。而2009年实施的《国务院办公厅关于加强基层应急队伍建设的意见》,则细化了有关应急救援队伍建设的要求,指出

了要建成“乡镇、街道、企业等基层组织和单位应急救援队伍”“县级综合性应急救援队伍”“街道、乡镇综合性应急救援队伍”与“基层专业应急救援队伍”等多层次多主体交叉互补的应急救援队伍体系。有关动员社会力量参与应急工作的规定还提出“鼓励现有各类志愿者组织在工作范围内充实和加强应急志愿服务内容,为社会各界力量参与应急志愿服务提供渠道”,拓展应急救援队伍的成员范围。诸多应急管理法律法规的相关规定表明,一是组织范围横向拓展,纵向向下延伸,覆盖面扩大,协作网络复杂化,如应急救援队伍建设的规定。二是政府主导逐步演化为政府主导、社会参与、社区自治相结合。

上述有关突发事件的预防与准备的变化趋势,呈现了社区应急管理转向社区应急治理的政策依据。对此,社区应急治理在坚持基层党组织的领导下,应进一步打破基层政府主导的组织边界,吸纳社会力量参与,贡献专业化知识与技能进而推进前期预防。而基层党组织统筹社区应急治理的路径选择,应以党组织自身建设为主,党组织的横向组织覆盖与它引导多元组织共治为主。路径组合中基层党组织的作用表现如下:第一,基层党组织动员党员,转化党员的危机知识与理论学习,抑制风险隐患转为突发事件的苗头。党员通过劝说与教育群众参与突发事件的预防治理活动,强化党群关系,进而发动应急网络,提高防治并举的动员成效。第二,基层党组织要发动不同领域的党组织,运用专兼职委员,扩大预防的覆盖面。第三,基层党组织应引导带动多元组织认领预防职责,激发志愿精神,打造突发事件预防的应急治理共同体。如重庆市江北区鱼嘴镇和悦社区在预防新冠疫情过程中,社区党组织线上开展“我的小区如何防控”宣传活动,线下发动党员志愿者、居民骨干防控排查,同时动员辖区便捷超市为社区居民配送货物^①。阶段分析表明,应急管理法律法规应适当增订基层党组织的风险防范机制建设的规定。

4.2 在监测与预警阶段中突出信息传导

本阶段,社区应急治理的组织协作是强化突发事件的信息传导,具体表现在如下几个方面:一是要协助上级政府强化专、兼职信息报告员的职责意识;二是督促机构、网点和报告员及时准确上报应急信息。具体来看,《总体应急预案》中有关规定显示,“特别重大或者重大突发公共事件发生后,各地区、各部门要立即报告,最迟不得超过4小时,同时通报有关地区和部门。应急处置过程中,要及时续报有关情况”。这表明各级政府及部门是主要的信息报告主体。而在《关于全面加强应急管理工作的意见》中则扩宽了信息报告的主体范围,如规定“在加强地方各级人民政府和有关部门信息报告工作的同时,通过建立社会公众报告、举报奖励制度,设立基层信息员等多种方式,不断拓宽信息报告渠道”。进一步来看,《关于加强基层应急管理工作的意见》明确了“基层单位是突发公共事件信息报告的责任主体”,且“要畅通信息报送渠道,街道办事处和乡镇人民政府要建立和完善24小时值班制度,居(村)委会及社区物业管理企业要加强值班工作”。在此基础上,还提出了“要建立基层信息报告网络,重点区域、行业、部位及群体要设立安全员,并明确其信息报告任务,同时鼓励群众及时报告相关信息”,可见信息报告的范围不断扩大,主体不断向下延伸,形成了基层信息报告网络。而《突发事件应对法》进一步丰富了信息报告员制度,有关监测和预警的规定指出“县级人民政府应当在居民委员会、村民委员会和有关单位建立专职或者兼职信息报告员制度”,且明确到“获悉突发事件信息的公民、法人或者其他组

^① 来源于笔者在重庆市江北区鱼嘴镇和悦社区的调研。

织,应当立即向所在地人民政府、有关主管部门或者指定的专业机构报告”。上述规定显示,突发事件信息报告涉及的主体范围扩大,由上级政府与基层政府扩大至街道、乡镇、基层社区以及社区内自治组织,且形成了有机的信息报告网络。这成为该阶段内社区应急管理转向社区应急治理的主要趋势。

从上述分析可知,社区应急治理应动员多元组织参与信息上报、志愿参与。而对比路径匹配信息传输的契合性,党组织自身建设、党的横向组织覆盖路径优于其他路径,能实现“短、快、平”的信息传输要求。在该阶段基层党组织的作用体现在:一方面,在信息向上汇总过程中,转化党员对危机信息的敏感性、洞察力,快速鉴别危机信息,与此同时,将信息纳入网格中,借助信息员与党的自身组织网络上报。另一方面,突发事件信息具有复杂性,需要多元组织收集与汇总,而多源头信息提高了全方位判别风险程度的精准度。中国共产党的横向组织覆盖通过整合多元组织,不仅丰富了多源头的信息源,而且增加信息比对的真实性。如江苏省徐州市黄楼街道天骄世家第一网格网格员利用大数据精准导航,第一时间将辖区高风险返回人员的隔离信息上报上级党组织,做到了风险解除^[39]。阶段分析表明,应急管理法律法规应适当补充基层党组织引导多元组织构建突发事件信息传导的协作网络的规定。

4.3 在应急处置与救援阶段中圈定共治应对

本阶段,社区应急治理的组织协作指向共同应对突发事件,具体表现在如下几个方面:一要救援、疏散与撤离受害人员;二要动员居民群众志愿参与救援;三要宣传动员社区居民做好危险防护;四要组织群众开展自救与互救,维护社会秩序。具体来看《总体应急预案》要求政府应有效形成动员。预案中有关“人力资源”的规定指出,“动员社会团体、企事业单位以及志愿者等各种社会力量参与应急救援工作……要加强以乡镇和社区为单位的公众应急能力建设,发挥其在应对突发公共事件中的重要作用”。这显示政府重视并吸纳社会力量广泛参与应急处置与救援活动。而《关于全面加强应急管理工作的意见》围绕转化多元组织与社会力量形成救援队伍,要求建成专业应急救援队伍、企业专兼职救援队伍与社会志愿者相结合,逐步建立社会化的应急救援机制并吸纳志愿者参与。如有关应急救援队伍建设规定要求“研究制订动员和鼓励志愿者参与应急救援工作的办法,加强对志愿者队伍的招募、组织和培训”。而《关于加强基层应急管理工作的意见》强化了基层组织和单位、基层群众在先期处置、防止发生次生事故、衍生事故的作用;引导基层群众开展自救、互救。《突发事件应对法》则进一步明确了基层组织的作用,第五十五条规定指出,“突发事件发生地的居民委员会、村民委员会和其他组织应当按照当地人民政府的决定、命令,进行宣传动员,组织群众开展自救和互救,协助维护社会秩序”。上述应急管理法律法规的演化趋向指明了多元组织应在自救、互救过程中发挥自主性、能动性。

对此,社区应急治理应激活社区自主性与自治性,侧重协调居民与社区组织开展“自救互救”,与社会力量相互补充,同时密切观察突发事件的波及范围与损害程度,配合上级政府有序开展应急工作。此阶段基层党组织的作用表现在如下几个方面:首先,要引导党员团结群众进行紧急动员,运转应急网络组织进而自下而上推动应急网络运行。其次,引导多元组织建立利益关系,吸纳组织资源,推动应急治理共同体恪守职责,自愿自发支援社区应急治理的救助活动。再次,打破常态协商程序,缩减组织协商成本,压缩层级联络,规避“条块运转低效、条条执行错位、块块互相推诿”的现象。复次,引导社区组织、单位组织与区域联合体,开展“大党委”领

导的党建引导运行机制,快速下沉社会专业化力量。如在新冠疫情防控期间,湖北省各地乡镇(街道)、村(社区)党组织夯基垒台,统筹整合各级机关下沉干部、社区民警、小区物业服务人员、志愿者等力量,开展全员排查、楼栋消杀、药品代购、买米送油等服务活动,实现了党组织引领、党员与群众同心^[40]。因此在该阶段中应急管理法律法规应适当增加基层党组织引导多元组织开展自救互救的集体行动的规定。

4.4 在事后恢复与重建阶段中回归常态治理

本阶段,社区应急治理的组织协作以回归常态治理为主,具体表现在:一要协助上级政府恢复正常的生产、生活与社会秩序;二要组织动员社区群众参与恢复重建活动。具体而言,《总体应急预案》要求针对参与突发事件处置与救援的单位、个人形成有序的补偿机制,有关善后处置的规定指出,“要积极稳妥、深入细致地做好善后处置工作。对突发公共事件中的伤亡人员、应急处置工作人员,以及紧急调集、征用有关单位及个人的物资,要按照规定给予抚恤、补助或补偿,并提供心理及司法援助”。而《关于全面加强应急管理工作的意见》则细化了参与恢复与重建的主体的规定,要求“健全社会捐助和对口支援等社会动员机制,动员社会力量参与重大灾害应急救援和灾后恢复重建”。《关于加强基层应急管理工作的意见》则突出了基层组织和单位做好各项工作与保障困难群众的规定,要求“基层组织和单位要在当地政府的统一领导下,协助有关方面做好善后处置、物资发放、抚恤补偿、医疗康复、心理引导、环境整治、保险理赔、事件调查评估和制订实施重建规划等各项工作。同时要加强政治思想工作,组织群众自力更生、重建家园。要特别注意帮助解决五保户、特困户和城市低保对象等群众的困难,确保灾后生产生活秩序尽快恢复正常”。2013年10月国务院办公厅颁布的《突发事件应急预案管理办法》则进一步指明了社区与社会力量在应急预案中的主体作用,有关单位和基层组织应急预案制定的规定指出,“机关、企业、事业单位、社会团体和居委会、村委会等法人和基层组织制定,侧重明确应急响应责任人、风险隐患监测、信息报告、预警响应、应急处置、人员疏散撤离组织和路线、可调用或可请求援助的应急资源情况及如何实施等,体现自救互救、信息报告和先期处置特点”。围绕事后恢复与重建工作,社区应急管理转向社区应急治理的表现在于动员多元组织参与群众保障、恢复生产生活。

社区应急治理应转化常态治理运行机制,救助困难群众、引导失业居民再就业、维护社区秩序与调解群众矛盾。而路径组合应侧重以党组织自身建设、党的横向组织覆盖与党引导多元组织共治路径。对此基层党组织的作用表现在如下三个方面:一是通过强化党员联络群众,整合应急网络内的组织力量,跟踪排查风险隐患。二是基层党组织以自身建设为动力支撑,汇集多元组织的行政与社会资源,激发公共精神,调动共同体集体协作。三是要有效对接单位组织与社区组织,引导在职党员下沉社区参与恢复重建工作。在该阶段,应急管理法律法规应适当增订基层党组织构建民生服务保障机制的规定。

5 结论

基层社区作为突发事件应急管理的重要关口,受党的直接领导、政府部门负责与社会力量协作的影响,社区应急管理逐步转向了社区应急治理。中国共产党领导社区应急治理的过程是通过组织建设实现的。基于社会整合与组织化关注组织的共性,研究发现,基层党组织统筹社

区应急治理的路径表现为党组织自身建设、党的纵向层级联动、党的横向组织覆盖与党引导多元组织共治。而党组织自身建设路径是连接多元路径的核心。诸多路径反映出的组织协作关系与运行机制是《突发事件应对法》在划分应急管理各阶段中所欠缺的。路径选择匹配各阶段应急管理工作的分析指明了未来应急管理法律法规的完善之处。本文着眼于组织分析,揭示了中国共产党的社区应急治理中开展领导的组织方式。事实上,社区应急治理过程不仅仅涉及党的组织建设,更关乎党的建设。因此如何在社区应急治理中探索党的建设,是未来深化在应急治理中开展党建的重要内容。

参考文献:

- [1] 靳建朋. 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调 完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系[EB/OL]. (2020-02-14). <http://www.12371.cn/2020/02/14/ARTI1581684197364143.shtml>.
- [2] 钟开斌. 国家应急指挥体制的“变”与“不变”——基于“非典”、甲流感、新冠肺炎疫情的案例比较研究[J]. 行政学研究, 2020(3):11-23.
- [3] 高小平. 整体性治理与应急管理:新的冲突与解决方案[J]. 公共管理与政策评论, 2018(6):3-10.
- [4] 李菲菲, 庞素琳. 基于治理理论视角的我国社区应急管理建设模式分析[J]. 管理评论, 2015(2):197-208.
- [5] 高和荣. 从两极到综合:社区应急治理的新维度[J]. 东南学术, 2020(4):88-95+246.
- [6] 颜德如. 构建韧性的社区应急治理体制[J]. 行政论坛, 2020(3):89-96.
- [7] 习近平在中共中央政治局第二十三次集体学习时强调 牢固树立切实落实安全发展理念 确保广大人民群众生命财产安全[N]. 人民日报, 2015-05-31.
- [8] 习近平在北京市调研指导新型冠状病毒肺炎疫情防控工作时强调 以更坚定的信心更顽强的意志更果断的措施 坚决打赢疫情防控的人民战争总体战阻击战[N]. 人民日报, 2020-02-11.
- [9] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28.
- [10] 《求是》杂志发表习近平总书记重要文章 贯彻落实新时代党的组织路线, 不断把党的建设得更加坚强有力[N]. 人民日报, 2020-08-01.
- [11] 孔静静, 韩传峰. 应急组织合作的结构逻辑及运行机制——以 2008 年汶川地震应对为例[J]. 公共管理学报, 2013(4):88-101+141-142.
- [12] 史云贵. 汶川大地震:加强党的执政能力建设的经验及启示[J]. 探索, 2008(4):37-40.
- [13] 张海波, 童星. 应急能力评估的理论框架[J]. 中国行政管理, 2009(4):33-37.
- [14] 李桂秋. 重大突发公共危机事件中基层党组织公信力功能与提升[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2020(2):124-131.
- [15] 孙立平, 王汉生, 王思斌, 等. 改革以来中国社会结构的变迁[J]. 中国社会科学, 1994(2):47-62.
- [16] 王宏伟, 董克用. 应急社会动员模式的转变:从“命令型”到“治理型”[J]. 国家行政学院学报, 2011(5):22-26.
- [17] 徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2001(3):5-13.
- [18] 田毅鹏. 治理视域下城市社区抗击疫情体系构建[J]. 社会科学辑刊, 2020(1):19-27+2.
- [19] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论[M]. 渠敬东, 译. 北京:生活·读书·新知三联书店, 2017.
- [20] 吴晓林. 社会整合理论的起源与发展:国外研究的考察[J]. 国外理论动态, 2013(2):37-46.
- [21] 王邦佐等. 执政党与社会整合:中国共产党与新中国社会整合实例分析[M]. 上海:上海人民出版社, 2007.
- [22] W. 理查德·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益(第3版)[M]. 姚伟, 王黎芳, 译. 北京:中国人民大学出版社, 2010.
- [23] 西摩·马丁·李普塞特. 一致与冲突[M]. 张华青, 等译. 上海:上海人民出版社, 1995.
- [24] 乔瓦尼·萨尔托里, 胡小君, 朱昔群. 政党的类型、组织与功能[J]. 马克思主义与现实, 2006(3):66-72.

- [25] 吴彤. 自组织方法论论纲[J]. 系统辩证学学报, 2001(2): 4-10.
- [26] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [27] 郭为桂. “再组织化”: 全面从严治党的战略抉择及其制度化导向[J]. 经济社会体制比较, 2019(1): 11-21.
- [28] 林尚立. 民间组织的政治意义: 社会建构方式转型与执政逻辑调整[J]. 云南行政学院学报, 2007(1): 4-8.
- [29] 胡重明. 再组织化与中国社会管理创新——以浙江舟山“网格化管理、组团式服务”为例[J]. 公共管理学报, 2013(1): 63-70+140.
- [30] 任富强. 组织化合作动员: 社区建设的新范式[J]. 南京社会科学, 2014(11): 62-67+61.
- [31] 黄冬娅. 组织化利益表达: 理论假设与经验争论[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2013(1): 176-185.
- [32] 中共中央关于加强党的政治建设的意见[EB/OL]. (2019-02-27). <http://www.12371.cn/2019/02/27/ART1551263472427508.shtml>.
- [33] 汪仕凯. “新群众”和“老传统”: 新时代中国共产党治国理政中的群众路线[J]. 探索, 2020(2): 107-118+2.
- [34] 高鉴国. 美国社区权力结构的研究方法[J]. 社会, 2002(8): 8-11.
- [35] 杜军. 应急网络组织的概念、属性及其状态切换机理[J]. 科技管理研究, 2013(9): 170-175.
- [36] 应急管理部 民政部 财政部关于加强全国灾害信息员队伍建设的指导意见[EB/OL]. (2020-02-13). http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/28/content_5484582.htm.
- [37] 刘冀瑗. 单位党建和社区党建互动初探[J]. 中央社会主义学院学报, 2005(6): 86-89.
- [38] 李友梅, 相凤. 我国社会治理共同体建设的实践意义与理论思考[J]. 江苏行政学院学报, 2020(3): 51-60.
- [39] 我省“大数据+网格化+铁脚板”做法筑牢疫情防控铜墙铁壁[EB/OL]. (2020-11-30). http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/11/30/art_76928_9585395.html.
- [40] 杨安琪. 特殊时期 特别担当——湖北省基层党组织坚守疫情防控第一线[EB/OL]. (2020-02-24). <http://www.12371.cn/2020/02/24/ART1582537544487568.shtml>.

Grassroots Party Organizations Coordinate Organizational Integration Path of Community Emergency Governance

YAN Deru, ZHANG Shuji

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: The transformation of leadership style of the CPC in emergency management system and Covid-19 prevention and control, jointly promoted community emergency management gradually shifting to community emergency governance. How to drive multiple organizations to participate in community emergency governance has troubled grassroots party organizations in coordinating the operation of community emergency governance. Theory based on social integration and organization, grassroots party organizations should unify the party's organizational construction with the "self-organization" and "organization" of multiple organizations. Based on this, the path of organizational integration is manifested in the self-building of the party organizations, the party's vertical and hierarchical linkage, the party's horizontal organizations coverage, and the party's guidance of multi-organizational cogovernance. Among them, the path of party organization's own construction is the core of multiple paths. The analysis of path selection at each stage of emergency management shows that around the leadership of grassroots party organizations, emergency management laws and regulations should appropriately improve the provision of risk prevention, information transmission, self-help and mutual rescue, and people's livelihood service guarantee in the future.

Key words: grassroots party organizations, community emergency governance, organizational integration

责任编辑: 王 慧

社会化数字组织:进化、特性与冲击

谢新水¹, 谢爱莲²

(1. 首都师范大学 管理学院, 北京 100048; 2. 湖南广播电视大学 马克思主义学院, 湖南 长沙 410000)

摘要:工业社会发展的重要动力和机制是社会组织化,后工业社会发展的重要动力和机制是组织社会化,这是因为互联网、“数字人”、数字技术和数字社会的出现开启了组织的数字进化。社会化数字组织如同水一样迅速覆盖并填补了工业社会中社会组织化的脆弱地带。在虚拟世界中,数字平台生态系统通过社会化工具赋能“数字人”建立社会化数字组织。这种新的组织类型促进了自然界、现实社会和虚拟社会的融合,体现出跨界连接性、边界模糊性和共生性的生存特征;它不仅继承了非正式组织的特征,突出了人的作用,而且在组织环境、组织结构、制度效用和交互方式等方面形成了不同于工业社会科层制组织的新特性。从社会运行的角度看,这种新的社会运行机制在不断提升社会协调效率、加速社会的组织化、增强社会的动员能力、逐渐改变工业社会运行机制的同时,冲击现代科层组织、现代职业专业化、现代社会运行机制和社会秩序,从而引发社会治理的数字变革。

关键词:数字社会;社会化工具;社会化数字组织

中图分类号:D669

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0139-11

互联网和数字社会的发展所引发的巨大变化,需要理论界重新讨论组织社会化这一新的现象。社会化是源于社会学的概念,主要关注自然人转化为社会人的过程。20世纪60年代末以来,社会化概念被组织行为学引入^[1],主要指个体进入组织后如何适应组织的价值体系、组织目标和行为规范,并通过有效的互动来促进组织发展的过程^[2],考察组织社会化有组织视角、个体视角^[3]和交互作用视角等^[4]。笔者认为,在工业社会的组织行为学中出现并定型的组织社会化概念,是指个体与组织间相互作用的过程。本质上,这个过程是个体的组织化,而不是组织的社会化^①。从社会治理的角度看,工业社会存在的是社会组织化,只有在数字社会出现后才真正开启了组织社会化的进程。

从理论发展而言,随着互联网的崛起,信息技术进步与社会民主发展之间的关联性慢慢凸显、慢慢硬化,理论界对信息技术、政治变革、公民参与、数字赋权、数字鸿沟等问题做了比较深入的研究^②,所达成的基本共识是:如果没有互联网,社会力量就无法在较短的时期内发挥它们的影响力^{[5]142}。互联网赋能社会的理论暗含着组织社会化的出现。近年来,随着虚拟世界、数字

收稿日期:2020-11-13

基金项目:国家社会科学基金后期资助项目“共享经济合作规制治理研究”(19FZZ009),项目负责人:谢新水。

作者简介:谢新水(1973—),男,博士,首都师范大学管理学院教授;谢爱莲(1973—),女,湖南广播电视大学马克思主义学院副教授。

① 在组织发展的意义上工业社会还未出现组织社会化现象,这一现象是数字社会才开始出现的,目前处于萌芽阶段。

② 关于这一问题的文献梳理,参见:郑永年.技术赋权:中国的互联网、国家与社会[M].北京:东方出版社,2014:94-102.

社会、数字经济、数字组织、“数字人”的形成,数字治理正成为日益重视的研究领域。对于理论界而言,需要深入分析数字社会中组织进化的新现象,以此来加深对数字社会组织进化的认识,进而提升对这一新的社会类型治理的有效性。

在众多数字平台生态系统中出现了一种新的组织化现象:它们通过提供各种社会化工具,赋能社会个体快速组织化。对于这一新现象,数字经济学理论认为,是智能手机对数字技术的普遍运用,提升了底层创业者的连接范围和频率^[6],促使数字技术降低了社会交易成本,促进了穷人创业资源的可获得性与便利性^[7],创新了商业模式^[8]。在组织理论领域,有文献对比分析了网络组织、模块组织、平台组织、生态组织的差异,提出了网格制的概念^[9]。从社会治理的角度聚焦这一现象则要进一步思考的问题是:当人类成为数字居民,网络成为“数字人”的生命空间,人的生活世界丰富为自然界、现实社会和虚拟社会后,数字社会的组织将呈现出什么样的进化趋势并给社会治理带来怎样的冲击呢?围绕这个疑问,本文着重关注数字社会的组织进化,希望探究三个方面的问题:一是揭示数字社会组织进化的新趋势;二是探究社会化数字组织的新特性;三是提出社会化数字组织引发的社会冲击。

1 从社会组织化到组织社会化

从农业社会到工业社会的发展过程中,组织结构优良、组织化程度高、社会动员能力强的民族和国家往往发展得更好更快。在权力领域,军队和政府的组织化是社会治理的基础,其中军队是组织化发展中最特别的组织类型。任何军队都试图凝聚精英、用严格的制度来管理、用最有效的工具来行动,其建设力与破坏力都很强大。不同时期的政府也采用类似的方式来建立行政体系,并通过制度化的方式来管理自身、协调社会,可以看到,在现代社会政府大多是社会中最强大的组织。在私权利领域,社会组织化促进了社会结构化,推动了社会资源的共享,加速了社会资源与力量的凝聚,减少了社会协调难度,增进了社会合作,最终增强了社会集体行动的能力。概而言之,在现代社会,社会组织化既能凝聚社会资源和力量,又能推动社会协同发展,既是推动社会运行的重要机制,也是开展社会治理的重要基础。

社会组织化是通过社会化工具来进行的,在不同的社会类型中,其组织化工具是不同的。农业社会通过土地来促进社会组织化,工业社会通过资本和技术来促进社会组织化。在农业社会中,土地是最核心的生产要素,也是最有价值的组织化工具;地主阶级因为占有了土地、拥有组织化的工具,进而获得了统治权。从国家和社会的关系看,在这一社会类型中,只有大型宗教组织能够与封建王朝的力量抗衡。在农业社会中,个体农民很难组织起来。在工业社会,资本是工业化大生产的关键要素,资产阶级之所以能占有统治地位,主要是因为拥有了资本和技术这些重要的社会化工具,所以提升了生产、销售和服务能力。因此,奥斯本指出:“工业化改变了整个人类社会,产生了经济和社会组织的新方式,以及新的政治力量与社会阶级。”^[10]导言1-2然而,由于绝大部分社会个体缺乏社会组织化的工具,很难建立组织,所以社会个体大都缺乏组织化能力,也就成了无产者。在工业社会,政府、企业分别代表公共领域和私人领域来控制 and 协调社会,也就成为了社会发展的主导力量。具体而言,企业因为提供商品和服务而快速发展,政府因承担更多的组织、指挥、协调功能而不断扩大权力。工业社会国家 and 市场的关系,主要是指政企关系,工业社会的组织化主要是指政府体系和企业体系的组织化。

后工业社会来临以后,怎样建构我们将要生活于其中的未来世界^{[11]351}?这就提出了探究后工业社会的运行机制及其治理模式问题。

从社会治理的角度来看,要了解未来世界社会运行的机制,则需要考察新技术对组织发展的影响,如果忽视这一方面的影响就无法界定后工业社会的运行机制。在数字社会中,土地、劳动力和资本等经济学家认定的生产要素虽然还在起作用,但已经不再是核心要素,因为拥有知识的人以及互联网技术让这些传统的生产要素可以移动和聚合^{[12]序Ⅲ}。物联网、云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术改变了经济发展的基础,数字经济成为新的经济形式逐渐繁荣;与此同时,新一代信息技术还积极支持并推进了社会组织化,使之逐渐成为社会发展的新动力和社会运行的新机制。克莱·舍基指出:“人们现在可以轻易地在网上组建各种群体、运动和商业性的力量。许多企业乃至行业的基本面正在发生动摇,甚至可能出现了覆灭的情形。”^{[13]译者序XⅢ}可以发现,由于“数字人”的形成、社会化工具的赋能、人格化因素的作用,这三个方面共同推进,极大地提升了社会个体建构数字组织的能力,促进了组织社会化的进程。

其一,“数字人”的形成。社会是人行动的空间,是由人的行动构成的,没有人的行动就无法形成社会;同样,组织发展也是人行动的产物,必定要将人作为重要的关注对象。与现实社会不同,在虚拟社会的网络生命空间中开展行动的是“数字人”。互联网之所以能够成为新的生命空间,是因为虚拟世界中的数字生活使之拥有了数量逐渐增加、密度逐渐提升的“数字人”。“数字人”将时间和行动作用于虚拟世界后,就形成了充满活力、对接了现实世界的网络生命空间,提升了社会个体建构组织的能力。具体而言,一是因为虚拟世界建立了可供“数字人”行动的数字平台。二是因为服务、产品、娱乐、消费、沟通、交往等社会行为都可以汇集于虚拟世界,因此现实社会中的人逐渐被吸引到虚拟世界中。当然,穿梭于社会化数字组织中的“数字人”有些是长期的、持续的存在,但更多时候具有短期性和轮换性。三是不同的社会化数字组织中的“数字人”可以在此释放情感、传播思想、共享经验、发布承诺、提供产品和服务等,并通过各种方式形成话语力量、达成共识、对接并改变现实社会。

其二,社会化工具的赋能。克莱·舍基指出:“为什么此前群体行为大体上被局限在正式组织的范围内?现在发生了什么而改变了这一点?”^{[13]39}这一问题的答案是:数字平台生态系统为这些“数字人”开发了新的社会化工具,西巴·帕克特把这些社会化称之为“简单得可疑的群体建构”^{[13]43}。社会化工具是赋能社会个体提升组织建构能力的工具。在数字时代,社会化工具赋能社会组织化表现在以下三个方面。一是赋能提升社会个体建构组织的行动能力。通过数字平台生态系统的支持,社会个体可以突破时空的限制,特别是组织“硬件”的限制来建构属于自己的数字组织,组织建构能力得到了突破性提升。二是赋能提升数字组织的生命力。在工业社会的组织中,因为时空阻隔和层级壁垒,沟通互动相对困难,但在虚拟世界的数字组织运行过程中,“点击”“关注”“点赞”“送花”“转发”等是参与者象征性、自主性的意志表达,尽管这些表达很多是情感性的,但它所获得的“数字关注”赋予了组织生命力,社会个体建构的数字组织因此才获得了生命力。也就是说,虽然这些判断是参与者、支持者对所浏览、观看、参与互动的产品或服务的感性判断,但这些数字化的表达是有实际价值的。三是赋能提升数字组织吸引成员的能力。人们要加入工业社会的组织是困难的,然而在虚拟世界的网络生命空间中,由于社会化工具的作用,“数字人”可以自由流动、自由搜索、自由选择、自由参与到各种数字组织中,“实

践社区本质上是合作的,而社会化工具是可以完美地支持它,这是因为在这样的社区里,成员们可以吸收新的成员,或者允许感兴趣的用户搜索和找到自己。它们可以完全不用宣传就能蓬勃生长,甚至达到巨大规模”^{[13]81}。

其三,人格化力量的凸显。在工业社会正式组织的运行过程中,主要是非人格化的正式制度在起作用,现代科层组织的生命力也依赖于它。然而,社会化数字组织继承了工业社会非正式组织的情感逻辑特征,它们不再依赖正式制度而行动,恰恰相反,人格化因素的力量起到了越来越大的作用。一方面,“数字人”的人格力量、经验价值、思想深度等是吸引参与者的力量,而不仅仅是资本和产品的力量;另一方面,在参与者与“数字人”互动的过程中,参与者的赞赏、送花、喝彩等支持行为与漠视、轻蔑、呵斥与谩骂等不支持的行为,最终都积累为类似工业社会的“民主判断”。这些工具化、情绪化、大众化的表达是对社会化数字组织及其产品或服务的评估。这些评估结果是导向性的、甚至是决定性的。可以说,是参与者的数字化评估决定了社会化数字组织的生命力大小。虽然参与者的评估很难说是客观的、科学的,但是由于社会化数字组织的人格化、社会化特性,用户人数和关注度就成为影响社会化数字组织生存和发展的关键因素,对其存续、发展、壮大起着至关重要的作用。

总之,在新一代信息技术形成的网络生命空间中,数字平台生态系统提供的社会化工具减少了组织创建的成本,极大地激发了社会个体创建组织的积极性,形成了虚拟世界中组织进化的新现象。大型数字平台生态系统所提供的社会化工具帮助现实社会中的个体打造了众多的数字组织,这些数字组织可以称之为“社会化数字组织”,它们的形成、发展和壮大与数字平台生态系统中社会化工具的赋能密切相关。在工业社会,组织的变革具有阶段性和渐进性特征,是一种随着时间的变迁自然而然的、逻辑性的或者制度性的活动和要求^{[14]220},但是社会化数字组织带来的不是组织的变革而是组织的进化。可以预见,被普通的社会个体所创建和掌握的社会化数字组织,可能“从根本上改变了全世界工作、玩乐、生活和思考的方式”^{[13]译者序XI},可能会成为推进社会转型、变革和运行的新机制。

2 社会化数字组织的特性

克莱·舍基指出,网络生命空间的人渴望成为群体的一员,在群体中与他人共享、合作、协调一致地行动,是人的基础本能,而在此之前,一直受到交易成本的控制^{[13]43}。这一观点表明了社会化数字组织形成的新假设:网络生命空间中的人具有共享、合作的特性。其实,在任何社会,人都是复杂的个体,既是能共情、有学习需求、有理性目标的、能动的合作者,也是竞争和排他性的占有者。在数字平台生态系统中,社会化工具的使用减少了交易成本,降低了集体行动的难度;同时,提升了集体行动的密度和质量,大大提高了原子化社会个体的号召力和组织力,提升了人的合作、共享特性。

根据社会化数字组织中数字资源的不同来分类,社会化数字组织可以分为时事型、文化型、服务型、情感型和娱乐型等,但这些类型不是单一的、纯粹的而是不太分明的。由于其依附体的平台特性且“数字人”联通了虚拟世界、现实社会和自然世界,因此这类新的组织形式呈现出三个方面的主要特性。

其一,跨界连接性。实际上,在虚拟世界生存的“数字人”和在现实社会生活的“社会人”是

一体的,前者是后者生活的延伸。之所以说社会化数字组织具有跨界连接性,主要从两个层面来分析。从宏观方面来看,社会化组织中的“数字人”既具有整合自然世界、现实社会和虚拟世界的能力,又可以实现资源、组织、角色和产品服务的跨界性^[15]。从微观方面来看,在虚拟世界的网络生命空间中,数字平台生态系统将社会化数字组织中“数字人”整合到了平台中,通过这种跨界连接性,扩大了社会个体的交互能力、整合能力和行动能力。由于跨界连接性的作用,随着社会化组织量的快速扩大和质的快速提升,这种新的社会组织将形成巨大的数字化力量,产生巨大的社会影响力,进而发展成为新的社会运行机制。

其二,边界模糊性。具有金字塔结构的科层制组织的边界大都是明确的^①。“随着层级金字塔组织架构让位于更加敏捷、更加适合创新的组织生态系统,未来组织具有的主要特点就是组织边界的模糊化。”^{[16]95}基于数字平台生态系统而发展的社会化数字组织必然具有平台型组织的特性,平台型组织的开放性决定了任何社会化数字组织都具有开放性,因此其边界便是模糊的。社会化数字组织可以随着社会个体转化为“数字人”的能力、“吸粉”力、社会贡献力而快速发展;此外,资本也可以帮助有发展空间的社会化数字组织快速发展。可以看到,优秀的“数字人”所创立的社会数字组织,能打通自然世界、现实社会和虚拟世界的联系,从中吸取发展资源、获得各种利益。从理论上而言,由于数字平台生态系统的开放性,社会化数字组织的边界很难控制。然而,由于边界的模糊性,社会化数字组织如果要生存下来,就需要适应复杂的虚拟世界和加速发展的现实社会中的各种纷扰,特别是平台型组织中情感性的评价。这就要求社会化数字组织保持高度的敏捷性。

其三,共生性。社会化数字组织无法自足地存在,它们必须依附于虚拟世界的网络生命空间和大型数字生态平台系统,它们构成了社会化数字组织形成、成长和发展的必要环境。社会化数字组织的共生性主要表现在以下三个层面。一是社会化数字组织与“数字人”的共生。这一新的组织类型之所以形成,是因为网络生命空间中栖存 20 多亿“数字人”,而且随着社会信息化、数字化的快速发展,“数字人”的数量还在快速增加。这为社会化数字组织的形成和发展提供了人力资源。二是社会化数字组织与社会化工具的共生。社会化工具是形成社会化数字组织的技术基础。如果失去了社会化工具的赋能,它就失去了成长空间、生存空间、行动空间,也就失去了吸纳参与者、支持者、反对者等各种行动者的能力,瞬间就失去了生命力。三是社会化数字组织和数字平台生态系统的共生。数字平台生态系统是社会化数字组织立足和积蓄生命力的地方,一旦失去其支持,社会化数字组织就会立刻死亡。犹如数字政府受平台驱动一样^[17],数字平台生态系统驱动了社会化数字组织的形成和发展。形象地说,虚拟世界、网络生命空间、数字平台生态系统是社会化数字组织的“虚拟领土”,没有领土的“数字人”就无法立足。

从理论上,既往关于非正式组织的研究大都以正式组织为比较对象,关注正式组织与非正式组织的互动^[18]。毕竟,如果脱离了正式组织的对标,非正式组织理论就没有可比较的对象,所以工业社会特别重视正式组织的作用。在一般意义上,社会化数字组织看起来是非正式组织,那么社会化数字组织究竟是正式组织还是非正式组织?其实,由于虚拟空间、数字技术、数字平台生态系统、数字生活与“数字人”成为了社会化数字组织的新基础和新动力,这一新的组

① 在工业社会企业的边界主要通过营业执照来标明并通过政府监管来维持。

织类型已经脱离了非正式组织的范畴,成为了一种新的组织形式。从组织特征来看,平台型组织作为一种数字化生产力推动形成的新型生产关系,具有一系列明显不同于传统科层组织的特征^{[19]42},同样地,从数字平台生态系统中孕育出来的社会化数字组织也有独特的组织特性。这些特性决定了社会化数字组织是一种新的组织形式,或者说,它正在演化成为一种新的组织形式。

其一,组织结构的液态性。社会化数字组织的液态特性体现在两个方面。一方面,它的“用户”是具有自由选择能力的社会个体,没有固定“编制”和岗位,参与者的数量是变化的,参与者的结构是不固定的;另一方面,它的组织结构扁平,组织容量可以随着“用户”或者“粉丝”的扩大而扩大。因此,社会化数字组织中的用户被称之为“人人”。“人人”是指具体的、感性的、当下的、多元化的人,他们之间的组织是一种基于话语的、临时的、短期的、当下的组织,而不是一种长期契约^{[13]出版推荐序V}。虽然,社会化数字组织有潜在的吸引力和凝聚力,但这种力量是不稳定的,时聚时散,需要某种力量或要素来激活才能保持和扩大,可以说,社会化数字组织是“液态”组织。

其二,组织发展脱离了硬件限制。在现代科层制组织中,办公楼、办公室及设备是必有的硬件。在世界很多地方,总统府、国会大厦、政府大楼所在地因为其政治、文化资源优势而成为现代国家经济、政治甚至文化发展的中心,组织的硬件是呈现现代组织实力的标志。很多国家和地区的发展规划是以这些重要组织为中心而建立起来的。在工业社会,如果没有这些具有雄伟实力的组织来支配和协调,社会就很难运转起来。正是基于“硬组织”的想象,工业化时代的管理理论大都具有还原论、严谨、精密的逻辑论特点,这个观念下的组织犹如一部机器^{[16]57}。然而,社会化数字组织不再依赖于组织“硬件”,激活、促进、推动社会化数字组织运行的,是它所依赖的网络生命空间、平台生态系统和社会化工具等“软件”,它们是数字时代社会化数字组织的“新基建”。最为关键的是,社会化数字组织的发展依赖于其“数字主人”的能量所形成的“人气”和“流量”。

其三,制度的非人格化效应被削弱。在工业社会的大型组织中,非人格化的、干巴巴的契约所形成的制度权力成为连接、协调社会个体的基本工具。工业化好比一台烘干机,将社会中一切带有人情味的东西烘干,然后让原子化的契约将个体联系起来。每个生命体一旦脱离了组织,就感到惶惶不可终日。在工业社会的组织视野中,个体被视为是抽象、没有个性的“螺丝钉”。非人格化也是现代社会判断平等的重要因素。在社会化数字组织中,与人不可分离的经验、知识、能力、才干、信念、思想、价值成为关键因素,正式制度的作用却在日益减弱。在这种数字组织中,人与人像日常生活那样联系,凭情感、缘分、兴趣来快速聚散^{[13]出版推荐序IV},而不是靠非人格化的正式制度来维持。社会化数字组织的成长主要不是工资薪酬、福利等制度性要素在起促进作用,更多的是兴趣、情感和价值的聚合或是基于学缘、血缘的吸引和支持,至少在发展初期的主要动力是如此。

其四,组织沟通的多线程。在工业化的社会实体组织中,沟通一般是单线程的一对一或者一对多,但是社会化数字组织形成了多线程沟通。一是沟通媒介的多样性和即时性。虚拟世界中的沟通可以通过言语、文字或图像进行,这种方式消解了工业化组织沟通所需要的实体空间,也消除了距离成本和空间成本。对组织来说这是一个很大的解放。二是沟通主体的多路径和多角色。在虚拟世界中,“数字人”可以在网络生命空间中承担多个角色,可以在不同平台与不

同的对象沟通,多线程沟通的实现提高了沟通效率。三是沟通过程和结果的共享性。通过在线沟通,并将沟通过程和结果以视频、语言、文本的方式保存,抄送或传输给他人,不但能保证沟通信息的完整性,而且能更好地共享沟通成果。

总之,从工业社会的组织化过程中可以看到三个现象。在实践层面,这一时期的组织化涵盖了政府、市场和社会等三个层面,并形成了公共组织、私人组织和社会组织等三种组织形式。在理论层面,正式组织和非正式组织是两种主要的组织类型。正式组织遵循效率逻辑,而非正式组织则遵循情感逻辑^[20]。在评估层面,正式组织是以效率和效益为中心的,忽略甚至无视情感等人格要素的价值。在后工业社会,这一理论逻辑将遭受冲击,甚至可以说这种思维方式将被抛弃,人格因素可能在社会化数字组织中发挥更重要的作用。所以,不可忽略社会化数字组织呈现的新特性及其带来的新冲击。

3 社会化数字组织带来的冲击

黑格尔指出:“凡是在自然界发生的变化……永远只是表现一种周而复始的循环。”^{[21]54}然而,由于数字的同质性可以将自然世界、现实社会融入虚拟世界的各类场景中,个体以“虚拟”和“匿名”的状态存在,行动者具有流动性,在技术的驱动下,组织关系变革的速度远超预期^{[22]序言Ⅱ}。因此,作为数字时代的新组织形式,社会化数字组织的发展将对社会运行带来新的冲击,对于理论界和实践界而言,都不能忽略这一萌芽中的组织形式所带来的冲击及其严重影响。

第一,对现代科层制组织的冲击。任何组织都需要生存下来才能发展,因此,任何组织都会存在协调问题,都需要承担协调成本。如果协调成本超过了组织的赢利能力,就只能选择解散;如果解决了组织协调问题,组织发展就顺利了很多。无论是在农业社会还是在工业社会,社会个体都缺乏协调大规模行动的能力;尽管现代科层组织提高了协调能力,但依然备受诟病。社会化数字组织之所以能够快速发展,是因为它们通过共享、合作等方式减少了协调成本。进一步来说,虚拟世界的即时性、现场性和共享性以及数字平台生态系统所提供的社会化工具,可以消解时空阻隔问题,并赋能社会个体通过共享机制将思想、方法、智慧、技术和趣闻等信息作为组织发展资源,可以共享各种利益来激励合作者。此外,合作机制是社会化数字组织减少协调成本的重要机制。因此,其协调效率得到了快速提高。

所以,社会化数字组织出现后将与现代科层制组织形成竞争,特别是社会化数字组织内在的“赋能+自驱”机制,不可避免地会挑战缺乏回应性的现代科层制组织,群体行动的创新性替代方法已经开始崛起^{[13]18},现代科层制组织的垄断地位会慢慢动摇。正是在这个意义上,工业社会以科层制组织为基础开展社会治理的方式将被冲击。进一步来说,如果数字技术、数字企业、数字经济成了未来社会发展的新基础,与此相适应,数字政府、数字治理、合作制组织将逐渐成为智慧社会必然选择的治理方式。这将是一种巨大的改变。当然,这种冲击不是直线型的,一方面,由于合作牵涉自我和他者资源的整合和行为的同步,需要通过对话的方式来促进信任的提升,有一些合作需要各方认可的“强制性”机制的维护^{[13]40},在社会化数字组织中实现有效合作比有效共享更难;另一方面,在现代民主社会,特别是个人主义盛行时,“意见世界”更加难以统一,要在社会化数字组织中达成集体行动依然存在很大的困难,因为集体行动是需要每个个体

成员都遵守集体决定的有约束力的行为^[13]译者序XI-XII。目前来看,虽然社会化数字组织将冲击社会治理方式,但无法彻底解决工业社会形成的集体行动难题。

第二,对现代职业专业化的冲击。任何职业的产生、存在和存续都是为了解决社会生活中特定的需求难题。在工业化过程中,现代技术的发展使农业社会的很多职业变得大众化、业余化。同样地,在数字化过程中,社会化数字组织不但能促进组织的社会化,而且能加速现代职业的社会化。如数字经济理论研究者所看到的,数字技术的使用可以提升底层创业者的连接范围和频率,形成新的商业模式。归根结底,这是因为创建社会化数字组织的成本低^①,而且社会个体又能将智慧和思想融入数字技术中快速复制^{[22]58},只要登录数字平台,遵守平台的规则,利用简单的社会化工具,有能力者就可以使用各种资源来“建立”组织。在社会化数字组织的支持下,社会个体可以通过不同的“人设”、才能、资源和其他优势将自己“微粒化”^②,以此来吸引“粉丝”、凝聚社会注意力,继而与现实社会中的产品和服务形成联系,从而成为创作者或创业者。这是一个替代工业社会正式组织的过程,在加速组织社会化的过程中,也加速了现代职业专业化的消解。

目前,一些社会化数字组织销售的产品不仅超过了大型实体商场的体量,而且获得了巨大的经济效益;一些社会化数字组织开展公益行动,展示出了社会效益和贡献度,拓展它们的发展前景。可以说,只要有足够的吸引力,社会化数字组织就可以得到充分的关注,获得丰厚的社会效益和经济效益。有研究者指出,人工智能的发展让深度学习等各种算法大放异彩,持续“攻占”人类的优势领域^{[22]序言XI}。与此相联系,得益于社会化数字组织自我赋予的使命驱动力^{[22]60},数字技术、移动互联网和人工智能带领我们进入一个全新的“快时代”^{[22]前言7}。在这个过程中,不可避免的是,社会化数字组织的快速发展将促进更多的职业社会化,从而形成对现代职业专业化的巨大冲击。这将改变社会发展和运行的方式,带来新的社会治理难题。

第三,对社会运行机制的冲击。在全球化、信息化过程中,随着数字技术的快速发展,组织的社会化也随之快速发展。形象地说,社会化数字组织如同水一样迅速覆盖并填补了工业社会中社会组织化的脆弱地带。对数字社会而言,社会化数字组织不仅是一种新的组织形式,而且为实践社区提供了一个平台^{[13]80},既有形式意义又有实质性价值。在某种意义上,社会化数字组织正在弥补工业化过程中社会个体组织建构能力不平等的问题。然而,“数字化已经预知并放大了客户的期望。这是一个快速变化的环境……在这样的环境中,顾客的力量在不断地增强”^{[23]11};对于社会化数字组织而言,其组织大小、发展快慢、获利程度与其声誉、资源、能力及投入密切相关,更为关键的是,“用户”成为重要的决定因素。社会化数字组织是具有“双中心”的组织形式,一方面,用户在起决定性作用;另一方面,要提防数字平台生态系统带来的新垄断。

如同虚拟世界中的数字平台生态系统一样,社会化数字组织的力量不再是“乌合之众”,而是以无边界组织存在的、看不见但又有巨大“自驱力”的新力量。它们与街头游行示威队伍中需要通过口号和静坐等方式来体现力量的组织大不相同,它们深藏于社会事件的发展过程中。这

① 与工业社会成立组织的成本相比,创建社会化数字组织的各种成本都相对较低。

② 关于微粒化的概念,详见:克里斯多夫·库克里克.微粒社会:数字化时代的社会模式[M].黄昆,夏木可,译.北京:中信出版集团,2018.

种无边界的力量如果充分组织起来,就很容易改变社会力量的结构。对于政府和社会而言,不能无视这种新的组织形式和组织力量。与传统企业组织或者军事组织不同的是,社会化数字组织具有巨大的“弹性”力量,社会化数字平台组织一旦形成规模性、系统性的力量,“想要控制它们就不再简单”^{[13]11},除非这一社会化数字组织被冻结“封号”;纵使如此,其力量在现实社会中还可以继续延伸。可以看到,数字社会形成的组织社会化机制正在改变工业社会的运行机制。如果新力量成为“逆社会”力量就会使社会处于更加复杂的发展状态之中。

第四,对社会秩序的结构性冲击。网络数字平台生态系统的触角延伸甚广,涉足的领域难以统计,且不断推陈出新,形成了“多环状生态圈”^{[24]220},这就赋予了社会化数字组织巨大的包容性和凝聚力,社会化数字组织因此融入各种社会场景中。通过社会化数字组织,参与者以点击、顶、踩、转发、留言、打赏、送花等方法形成的支持力量,能改变社会的注意力,最终使“权力一点点地向原本的受众汇聚,一则新闻可以在刹那间由一个地方扩散到全球,而一个群体也可以迅速轻易地因合宜的事业而被动员起来”^{[13]2},持续、快速地形成新的有组织的社会力量。进一步而言,由于其边界的模糊性,“数字人”的“意见世界”及其注意力的凝聚可以蔓延扩大进而会改变社会事件的结构。一旦其注意力在网络舆论空间中“物化”或“固化”,该事件就会成为社会焦点,放大事件的影响力,而这种影响力可能是正面的,也可能是负面的,还可能因为新因素的加入而使事态发生“正负转化”。如果事件的凝聚点越来越大,为避免事件的负面影响,政府则以声明、公告或领导讲话等方式来安抚社会情绪,分散民众的注意力,否则,政府就可能被民众视为不作为;有时政府还不得不被动卷入。

戴维指出,自然、技术和人类本身这三股力量在塑造人类的未来,目前,技术从一个缓慢的开始进入了一个加速有力的过程中^{[25]223-224}。工业化改变了整个人类社会,产生了经济和社会组织的新方式^{[10]前言1},产生了巨大的社会变革力量。在数字化过程中,技术正在改变人类的意识,改变人类对自然世界、现实社会和虚拟世界的态度,也正在影响和改变人类的行为模式。通过网络生命空间集聚“数字群体”的力量,社会化数字组织可以将“事件—个体—政府—社会”联结在一起,激发和动员人们参与社会运动或集体行动,促进社会事件的突变。一方面,在加速社会的“快时代”,因数字技术发展而形成的职业替代,正在孕育着一场必然会发生的管理革命,将促进组织模式从科层制组织向合作制组织转变^[26];另一方面,在虚拟世界,社会化数字组织以隐蔽的方式存在,但这种隐蔽力量的影响力更加明显;因为社会化数字组织中的行动者能够将虚拟世界和现实世界连接起来,而且由于社会协调成本变弱,这种“无组织的组织力量”更容易以人数和舆论将“事情闹大”^{[13]出版推荐序Ⅲ}。此外,在事态发展过程中,参与者、旁观者的转发、评论所形成的舆论影响力将激发主流媒体介入,扩大舆论范围,一些事件甚至会引发“全球共振”。一旦社会情绪在社会化数字组织中爆发,可能引发理性和非理性的人走上街头。

总之,社会化数字组织和现实社会的合作、联系和交互赋予了社会化数字组织深厚的力量,从而使社会组织化成为新的社会运行机制,不仅带来改变,而且带来冲击。因此,在社会数字化发展过程中需要有效管理社会化数字组织。

4 结语

社会发展的基本逻辑是寻找合适的社会运行机制来促使社会更公平、更有效益。根据工业

社会的发展经验,组织化能使社会运行的更好,因此工业社会选择了社会组织化的运行机制。与之相对应,在农业社会向工业社会转型的过程中就形成了新的社会治理情景和治理问题。在社会数字化过程中,组织社会化是数字社会选择的运行机制,相应地,也会在社会转型过程中带来诸多冲击。如果不仔细分析组织社会化的机制,既可能妨碍认识数字社会组织进化的现象,又会影响数字社会的治理效果。此外,如何促使后工业化过程中的组织社会化机制为数字社会的进步带来福利,更需要理论界持续关注和深入研究。

参考文献:

- [1] SCHEIN E H. Organizational socialization and the profession of management[J]. Industrial Management Review, 1968 (9): 1-15.
- [2] 王雁飞,朱瑜. 组织社会化:概念、结构与影响效应[J]. 科技管理研究, 2010(2): 201-203.
- [3] FANG R L, DUFFY M K, SHAW J D. The organizational socialization process: review and development of a social capital model[J]. Journal of Management, 2011(1): 127-152.
- [4] 姚琦,乐国安. 组织社会化研究的整合:交互作用视角[J]. 心理科学进展, 2008(16): 590-597.
- [5] 郑永年. 技术赋权:中国的互联网、国家与社会[M]. 北京:东方出版社, 2014.
- [6] HEEKS R. Development 2.0: the IT-enabled transformation of international development[J]. Communications of the ACM, 2010(4): 22-24.
- [7] NJIHIA J M, MERALI Y. The broader context for ICT4D projects: a morphogenetic analysis[J]. MIS Quarterly, 2013 (3): 881-905.
- [8] 邢小强,周录平,张竹,等. 数字技术、BOP商业模式创新与包容性市场建构[J]. 管理世界, 2019(12): 116-136.
- [9] 谢康,吴瑶,肖静华. 数据驱动的组织结构适应性创新——数字经济的创新逻辑(三)[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2020(7): 6-17.
- [10] 罗杰·奥斯本. 钢铁、蒸汽与资本:工业革命的起源[M]. 曹磊,译. 北京:电子工业出版社, 2016.
- [11] 张康之. 社会治理的脉络[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2020.
- [12] 罗恩·阿什肯纳斯,戴维·尤里奇. 无边界组织[M]. 姜文波,等译. 北京:机械工业出版社, 2020.
- [13] 克莱·舍基. 人人时代:无组织的组织力量[M]. 胡泳,沈满琳,译. 杭州:浙江人民出版社, 2015.
- [14] 布鲁达·B. 琼斯,迈克尔·布拉泽. NTL组织发展与变革手册[M]. 吴娟,魏芳,译. 北京:电子工业出版社, 2018.
- [15] 郭海,周曦曦,陈平. 数字经济时代的组织任务环境[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2019(4): 49-64.
- [16] 林光明. 敏捷基因:数字纪元的组织、人才和领导[M]. 北京:机械工业出版社, 2020.
- [17] 北京大学课题组. 平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化[J]. 电子政务, 2020(7): 2-30.
- [18] 姚凯,崔晓明. 正式组织与非正式组织的互动关系研究——基于外部性的视角[J]. 复旦学报(社会科学版), 2013(6): 143-150.
- [19] 刘绍荣,夏宁敏,唐欢,等. 平台型组织[M]. 北京:中信出版集团, 2019.
- [20] 李国梁. 非正式组织的运行对人力资源管理的启示[J]. 学术界, 2016(6): 180-187.
- [21] 黑格尔. 历史哲学[M]. 王造时,译. 上海:上海书店出版社, 2001.
- [22] 忻榕,陈威如,侯正宇. 平台化管理[M]. 北京:机械工业出版社, 2020.
- [23] 琳达·J. 霍尔比契. 敏捷组织:如何建立一个创新、可持续、柔性组织[M]. 刘善仕,睦灵慧,译. 北京:机械工业出版社, 2020.
- [24] 陈威如,余卓轩. 平台战略——正在席卷全球的商业模式革命[M]. 北京:中信出版社, 2013.

- [25] 理查德·沃特森. 智能化社会:未来人们如何生活、相爱和思考[M]. 赵静,译. 北京:中信出版社,2017.
[26] 张康之. 论社会运行和社会变化加速化中的管理[J]. 管理世界,2019(2):102-114.

Social Digital Organization: Evolution, Characteristics and Impact

XIE Xinshui¹, XIE Ailian²

(1. School of Management, Capital Normal University, Beijing 100048, China;

2. School of Marxism, Hunan Radio and Television University, Changsha 410000, China)

Abstract: The important motive and mechanism of industrial society development is social systematization, but the same that of post-industrial society is organizational socialization. Because the emergence of the internet, “digital people”, digital technology and digital society has led to the digital evolution of organizations. The fragile zones of social systematization in industrial society is rapidly filled with social digital organizations. In the virtual world, the online digital platform ecosystem empowers “digital people” to build organizations by social tools. This new type of organization integrates the natural world, the social world and the virtual world, is reflecting the new characteristics of cross-border connectivity, boundary ambiguity and symbiosis. It also inherits the characteristics of informal organizations to highlight the role of people, and forms new features which are different from the modern bureaucracy in terms of organizational environment, organizational structure, institutional effectiveness and organizational interaction. The new social operation mechanism constantly improves the efficiency of social coordination, accelerates the systematization of society, and strengthens the power of social mobilization. It impacts on modern bureaucratic organization, modern professional specialization, social operation mechanism and social order while changing the mechanism of industrial society gradually, thus triggering digital revolution in social governance.

Key words: digital society, social tools, social digital organization

责任编辑:金华宝

重塑治理责任:理解乡村技术治理的一个新视角

——基于 12345 政府服务热线乡村实践的考察与反思

杜 姣

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:技术治理是国家治理现代化的重要实现形式。以互联网和信息通讯技术为依托,12345 政府服务热线这一技术治理体制成为部分地方政府督促农村基层组织积极履责的手段,以应对乡村治理责任弱化的形势。12345 政府服务热线借助理过程追踪化、处理结果数字化以及事务办理留痕化三大机制重塑乡村治理责任,极大促进了村级组织的运转。在乡村治理责任重塑的技术路径中,政府主要是强化对村级组织的责任管控,并未同步增加乡村组织的治理权力,由此形塑出村级组织“权小责大”的失衡性权责配置格局。这不仅无法实际增加乡村治理效益,反而带来以选择性治理、形式化治理和空转性治理为表现形式的村干部治理行为的异化,使村干部偏离乡村治理的本源目标。因此,在重塑乡村治理责任的同时,还需配备与治理责任相匹配的治理资源,同步增加村级组织的治理权力,使村级组织不仅有回应村民诉求的动力,而且具备解决村民诉求的能力,最终形成政府—村级组织—村民三大主体的良性互动,促进乡村善治。

关键词:技术治理;村级组织;治理责任;治理权力;治理现代化

中图分类号:D638

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0150-14

1 文献综述与问题提出

针对技术治理,学界积累了较为丰硕的研究成果。通过梳理相关研究,大致可提炼出以下三种关于技术治理的理解路径。

第一,技术治理指运用科学技术,尤其是信息通讯技术、互联网、物联网、大数据、人工智能等技术进行的治理。学者们对这一层面技术治理多是从政治伦理视角进行探讨,他们在肯定科学技术在维护公共安全^[1]、健全国家权力监控体系^[2]、提升国家的社会控制能力和实现政治权力再生产方面^[3]重大价值的同时,透露出对科学技术不加反思的强化运用也可能带来政府权力过度集中、公民权利受损^[4]、民主价值丧失^[5]以及威胁公民信息安全和隐私^[6]等政治伦理风险。

第二,技术治理指塑造政府行为的一套以事本主义为核心原则的标准化、规范化、程序化的行政技术体系。其中行政科层组织是这一层面技术治理的基础架构,实践中发展出的项目制、网格化管理体制、行政发包制等是技术治理在其他特定治理领域中的拓展表达形式,它们都强调行政活动的去人格化,做到就事论事。学者们主要从治理效能视角研究这一层面的技术治

收稿日期:2020-11-30

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略背景下乡村治理中的精英流失及其应对机制构建研究”(19CSH007),项目负责人:杜姣。

作者简介:杜姣(1990—),女,博士,武汉大学政治与公共管理学院讲师。

理,认为技术治理在提高事务处理效率、行政效率上有其独有的优势^[7],其通过强调权力行使的规范性和程序性以及不断改进程序和精细化技术提高治理的有效性^[8]。但是,当国家企图通过单一的行政科层技术开展不同场景的治理活动时也会导致治理的失效^[9]。以事论事的事本主义的技术治理方式当深入到乡土社会实践中时,可能面临与乡土施政伦理不相适应的困境^[10]。

第三,技术治理指将治理对象规则化、清晰化和秩序化的治理技术。治理活动有效开展的一个前提是认清治理对象的现状和问题,其中伴随着一系列将治理对象从不连贯、不可协调、非理性、含混、模糊状态转化为可定义、可清晰归类、可视化状态的技术运用,这涉及治理信息的精准获取和使治理对象成为有效治理目标的问题^[11]。制图术^[12]、精准扶贫中贫困信息的搜集技术^[13]以及数目字管理技术^[14]都是这一层面技术治理的典型代表,它们是实现国家行政理性化的基础环节。

虽然上述关于技术治理的理解存在差异,但它们都内涵有将治理过程理性化的诉求。或者说,上述关于技术治理的三种理解实则是治理过程理性化在不同维度上的展现,技术治理的本质就是科学主义、理性主义在国家治理和社会治理领域中的表现。

从国际国内的普遍趋势来看,技术治理已然成为国家治理现代化的重要实现形式,广泛渗透到国家治理的各个领域。近几年来,精准扶贫政策和乡村振兴战略的切实展开也对我国乡村治理能力现代化提出了迫切要求。由此,部分乡村地区开始依托发达的现代信息技术、互联网及通讯技术来改革和优化治理体制,以应对乡村社会的治理形势。江苏省南京市于2010年12月开通的12345政府服务热线在乡村社会的运用即为这样的案例,其目标是按照“统一受理、分类处理、限时办结、过错问责”“谁主管谁负责、谁办理谁答复”和“首接负责制”原则办理群众诉求事项。

12345政府服务热线属市级平台,依托网络信息系统实现市、区县、乡镇、村等层级信息的联通。南京市专门设置12345政府服务热线呼叫中心,各下属层级分别设置12345办公室。市、区县、乡镇以及村委会都配备热线终端,专门负责人配备专门手机。热线的整个运作由南京市统筹,南京市政府服务热线呼叫中心的接线员统一受理群众通过电话反映的诉求。接线员根据诉求的内容、性质和属地情况派单至相应的区县部门、乡镇政府部门或其他单位以及村委会。村庄范围内的事情由村委会派村干部去处理。12345政府服务热线综合体现了技术治理的上述三重内涵:首先,其充分借助现代网络信息和通讯技术;其次,相关治理主体对市民反映的诉求都是按照统一的、标准化、规范化、程序化的行政技术进行处理;最后,村民通过电话反映的诉求所生成的工单实现了治理信息的精准获取并使治理对象成为可供治理的目标。

基于笔者及笔者所在调研团队在南京市W村的实地调研发现,除了既有关于技术治理研究的政治伦理视角和治理效能视角外,重塑治理责任构成理解技术治理在乡村实践的另一重维度。这里所说的治理责任是指村级组织进行乡村治理的动力与意识^[15],尤其表现为回应村民诉求的动力和意识。地方政府运用12345政府服务热线的主要意图是从重塑治理责任的角度解决村级组织的治理动力问题。这与当前我国农村社会普遍面临的基层治理责任趋于弱化的形势有关。然而,实地调查结果显示,在只强调乡村治理责任而不配备相应治理权力的情况下,乡村治理效益并未得到实质改善,乡村治理权责结构的失衡带来村干部治理行为的异化。

2 乡村治理责任弱化的主要表现

2017 年 4 月,笔者及笔者所在调研团队在南京市 W 村开展了为期近一个月的实地调查,整个调查集中围绕 12345 政府服务热线在当地的实践情况选取访谈对象,访谈对象既有负责村庄 12345 政府服务热线工作的村干部,也有拨打过 12345 政府服务热线电话的村民,还包括区、镇两级 12345 办公室的分管领导和业务的直接负责人。在获得质性访谈资料的基础上,笔者还专门统计了 2016 年全年派发至 W 村的 12345 工单。随着研究的深入,笔者所在调研团队又于 2018 年 7 月、2020 年 11 月对南京市 12345 政府服务热线在乡村社会的实践情况分别进行了为期 20 天的跟踪调查。研究发现,质性访谈资料和工单内容印证了笔者关于乡村治理责任趋于弱化的判断。

2.1 村民诉求类型

W 村由 24 个自然村、45 个村民小组组成,全村共有 1 400 多户、2 850 人。该年派发至 W 村的工单共计 149 件,剔除雷同工单,还有 118 件。根据 12345 政府服务热线南京市市级平台的派单原则,属于村庄范围内、发生在村庄范围内以及属于该村村委会处理责任的工单都会派发至村庄。因此,除去雷同工单后的 118 件工单基本都是 W 村村民通过 12345 政府服务热线电话反映至南京市 12345 政府服务热线呼叫中心但需要村委会去解决的诉求工单。根据工单内容,笔者将 118 件工单主要分为三类诉求,即个体利益诉求、村务监督诉求和村务管理诉求。

在本研究中,个体利益诉求指为了满足个人私利或不正当利益的诉求。根据诉求性质,该类诉求的责任主体为诉求当事人本人。当村民借助 12345 政府服务热线将这类诉求的责任主体转化为村委会时,便带有一定的无理性。比如在编号为 DH1604283104 工单中,村民陈某拨打 12345 政府服务热线反映其车辆进村时被路边的油菜刮蹭,要求村委会铲除油菜并给予补偿。针对这一诉求,尽管村干部回复的内容是油菜正处于成熟期,不可以铲除,否则会严重损害农户的利益。但陈某仍未罢休,反复多次拨打 12345 政府服务热线要求村委会尽快铲除油菜。陈某的这一诉求明显与油菜种植户的合理利益相悖,他的这一行为在村庄社会的语境中具有明显的正当性和无理性。

与个体利益诉求不同,村务监督诉求和村务管理诉求的回应责任和处理责任都与村委会有关。或者说,这两类诉求中的涉事主体就是村委会及其成员。据工单统计,村务监督诉求主要包括村集体财务监督和村干部行为监督两类。集体财务监督类诉求,比如在 DH1603282520 号工单中,村民郭某致电 12345 政府服务热线反映当年国家发放给村里用于整治水沟塘坝的五万元费用,村干部在未经村民讨论的情况下便施工使用,且没有相关费用明细,其要求村委会公示施工项目和费用。

村干部行为监督类诉求,如 DH1612011914 号工单,村民向某拨打 12345 政府服务热线反映家中老人与村干部因拆迁问题产生冲突,在这过程中,村干部出现殴打老人的行为,要求惩治涉事村干部。

村务管理诉求又可细分为公共品类诉求、矛盾纠纷调解类诉求、政策落实类诉求、环境卫生管护类诉求、政策咨询类诉求等五类。公共品类诉求主要涉及村庄公共品的建设与维护,比如村内道路拓宽、水泥路铺设、公墓修建以及村内沟路渠与其他排灌设施的疏通、公共池塘清淤、

村内路桥维修等。矛盾纠纷调解类诉求主要包括邻里矛盾调解、村民田间利益纠纷调解以及村民与村委会间的利益纠纷调解等。与村委会的利益纠纷又主要集中在村庄公共品建设过程中因占地等因素导致的利益受损村民与村委会之间的赔偿纠纷。政策落实类诉求包括征地赔偿款和焚烧秸秆补贴的发放落实。环境卫生管护类诉求主要集中在反映其他村民乱倒垃圾、垃圾站清理以及村庄公厕的选址与清洁问题。

表 1 南京市 W 村 2016 年 12345 工单反映的村民诉求类型

诉求类型		举例	数量(件)	占比(%)
个体利益诉求		反映进村道路边的油菜刮蹭到车辆,要求铲除油菜和补偿(工单编号:DH1604283104)	6	5.08
村务监督诉求	集体财务监督类诉求	反映当年国家发放给村里整治水沟塘坝的五万元费用,村干部未经村民讨论便施工使用,且没有明细项目和费用,要求公示施工项目和费用(工单编号:DH1603282520)	3	2.54
	村干部行为监督类诉求	反映因拆迁问题纠纷,村干部殴打老人,要求惩治涉事村干部(工单编号:DH1612011914)	2	1.70
	小计		5	4.24
村务管理诉求	公共品类诉求	反映村口农田水沟排水不畅,影响庄稼生长,要求疏通水沟(工单编号:DH1611301630)	36	30.51
	矛盾纠纷调解类诉求	反映邻居门口种植的树木影响他人出行,与邻居多次协商未果,要求村委会出面协调,让邻居移走树木(工单编号:DH1603122100)	34	28.81
	政策落实类诉求	反映2015年焚烧秸秆补贴未落实到位,要求村委会尽快发放秸秆补贴(工单编号:DH1604051365)	25	21.19
	环境卫生管护类诉求	反映村中新建公厕选址不当,臭味大,招致蝇虫,严重影响周边村民生活,要求将公厕迁移(工单编号:DH1610040197)	7	5.93
	政策咨询类诉求	咨询女儿上幼儿园是否能够享受学费减免政策(工单编号:DX1606160073)	5	4.24
	小计		107	90.68
总计			118	100.00

2.2 乡村治理责任弱化的表达特征

从表 1 可看出,W 村除去雷同工单后的 118 件工单中,村务管理类诉求占比最大,为 90.68%,其中又以公共品类诉求、矛盾纠纷调解类诉求和政策落实类诉求最为集中,占总工单百分比分别为 30.51%、28.81%、21.19%。个体利益类诉求和村务监督类诉求分别只占总工单数量的 5.08% 和 4.24%。这说明,与村民切身利益相关且合理的相当部分诉求属于村委会职责范围内的事务,村干部没有积极主动处理,而主要依靠村民拨打 12345 政府服务热线至南京市政府服务平台,以行政压力的方式强制村干部被动去回应。这在一定程度上反映出当前乡村治理责任出现了弱化。

一般而言,W 村 12345 工单显示的绝大部分诉求都可以采取直接电话联系村干部,抑或是直接到村委会,甚至是到村干部家里去反映的方式,要求村干部给予回应和解决。村民与村干部同属一个行政村,村干部的电话号码按照要求都已向全体村民公示,村民直接找村干部处理问题的成本并不高。但为何这些村民不直接找村干部解决问题,而是采取拨打 12345 政府服务

热线,通过政府下压任务至村干部这一间接方式表达诉求呢?在实地调查中,笔者了解到,村民借助12345政府服务热线间接向村干部反映诉求,大致存在两种情况。

其一,部分村民在寻求12345政府服务热线的帮助之前,尝试直接找村干部处理,但遭到村干部消极应对,或者村干部以各种理由推卸责任(当然不排除村干部当场给予的处理结果未能让当事人满意,当事人转而利用12345政府服务热线向村干部施压的情况)。很多除了表明村民要解决其个人的实际问题外,还附带有投诉村干部不作为的工单就属于这种情形。比如村民王某多次拨打12345政府服务热线反映村里的一个排涝站年久失修,之前遭遇发大水,致使村中养殖户损失惨重的问题。据王某的诉求工单显示,其在寻求拨打12345政府服务热线的帮助之前,就曾连续几次向该村村干部以及镇里相关部门反映问题,但一直无人出面着手解决。于是不得不拨打12345政府服务热线,希望借助上级政府对镇村12345服务热线工作的考核向村干部施压,落实村干部的治理责任,促使其尽快修好排涝站,确保排涝站正常运转。

其二,还有部分村民事先并未向村干部反映诉求,而是直接打电话给12345政府服务热线,希望通过自上而下的行政压力督促村干部积极行政。通过对所有工单的梳理发现,绕过村干部直接拨打12345政府服务热线反映诉求的工单基本占绝大多数。这部分村民的心里想法是,自己直接去找村干部,村干部不一定会积极处理,倒不如直接拨打12345政府服务热线,通过上级派单至村干部比自己直接找村干部更有用。出现这一心理的一个原因是,他们基本都直接有或听说其他村民有找村干部处理事情遭拒绝的经历。这一点在对村干部的访谈中得到了印证。W村负责处理12345政府服务热线事务的治保主任直截了当地说,如果没有12345政府服务热线,他们确实不会像现在如此积极回应村民的需求,很多能推掉的就都推掉了^①。12345政府服务热线成为倒逼村干部履责的手段。

虽然反映至12345政府服务热线中的诉求最后都是由村干部处理和解决,但相当部分村民依然宁愿通过12345政府服务热线表达诉求而不愿直接向村干部表达诉求。这恰恰说明其中蕴藏着村干部缺乏主动回应村民诉求的动力和意识,反映了以村级组织为主的农村基层组织治理责任弱化的问题。这构成当前中国农村的一重治理困境,一定程度上导致村民对农村基层组织的不信任。

2.3 乡村治理责任弱化的政策和社会成因

人民公社体制解体后,村民自治制度成为农村社会的基本治理制度。在村民自治制度下,乡镇政府与村级组织之间不存在直接的行政隶属关系^[16],村庄按照“民主选举、民主管理、民主决策、民主监督”的原则进行自主治理。村级组织治理责任的生成不是来自政府下达的行政压力,而主要源于村级组织与村民之间存在紧密的利益责任连带。这种利益责任连带使村级组织与村民之间相互依赖。这种依赖构成村级组织与村民之间的相互制约和反制关系,进而推动村级组织必须积极回应村民的合理需求。

2000年前后我国农村政策的变化和乡村社会自身的变迁改变了村级组织与村民之间的关系,脱卸了村级组织与村民的利益责任连带,弱化了村级组织的治理角色和治理责任。

就政策层面来看,取消农村税费政策在其中起到了关键作用。税费取消之前,村级组织有

^① 治保主任谢某,47岁,访谈时间为2017年5月7日。

协助上级政府向农民收取税费的任务,并且税费任务的完成情况是上级政府考核村干部工作情况的重要指标。严厉的税费任务考核使村干部必须要深入每家每户。村干部向村民收取税费的需求构成村民向村干部提要求并促使其积极回应的资本。比如,让村干部积极组织维护村里水、路、渠等公共基础设施,优化农田耕作条件,抑或是让村干部帮助村民解决矛盾纠纷等日常生活难题。只有村干部积极回应并解决村民日常生活面临的诸多困难,村民才会积极配合村干部的税费收取工作,由此形成村干部与村民的双赢局面。根据《村民委员会组织法》,积极回应村民日常生活需求是村干部应该履行的职责。但实际情况是,税费取消之后,没有收取税费等硬性任务的驱动,村干部便没有与村民主动打交道的需求,也自然不会有解决村民日常生活需求的动力。税费在全国农村的渐次取消,虽然极大减少了干群之间直接的冲突和矛盾,但其更为深远的影响是带来村干部与村民关系的根本性变革,即村干部不再有求于村民,也就不再有积极回应村民需求的动力,进而造成内生于村庄社会的事务往往处于治理真空状态,村级组织的治理责任被极大削弱。

我国乡村社会的巨大变化发生在2000年左右。一个显著表现是乡村社会边界以前所未有的程度向外开放,村民流动性空前增加。这一变化对村民产生了两个重要影响:一是村民生产生活对市场的依赖度增强,过去很多必须依靠乡村社会内部互助合作以及基层组织主持协调才能完成的事项都可以通过市场的方式解决;二是村民收入结构发生改变,尤其体现在收入来源的多样化上。比如村民可以进城务工从事各类非农行业,乡村社会也内生出许多非农就业机会。农业种植在村民生活中的重要性急剧下降。

这两重影响的直接后果是村民对乡村社会的依存度极大降低。与之相应,村民对村级组织在村庄公共品供给和公共秩序维系中的角色期待也大幅降低,进而瓦解了村民与村级组织之间的利益责任连带。在诸多生产生活需求可通过市场化的方式得到满足的情况下,村民对村级组织便不存在相应的治理诉求,也不会积极推动村级组织参与治理活动和回应他们的需求,由此造成乡村治理责任的弱化。

然而,值得提出的是,我国城市化进程还未完成。这意味着仍有相当数量的村民无法完全脱离农村、离开土地生活。保持农村最基本的生产生活秩序,特别是必要的公共基础设施维护在内的公共品供给秩序于这部分群体而言仍具有相当的重要性^[17]。在村庄精英以及大量中青年村民都向外流出、村庄社会结构愈加原子化的情况下,更需要村级组织主动承担起农村公共秩序的供给责任,以更加积极的态度回应这部分生产生活仍在农村的留守群体的需求。只是,在乡村社会变迁的背景下,留守在村庄的高度原子化的村民无力形成强大的集体压力促使村级组织积极承担起相应的治理责任。

3 技术治理与乡村治理责任重塑:12345 政府服务热线的乡村实践分析

针对乡村治理责任弱化及可能带来的治理危机,亟须找到破解之道,以重塑乡村治理责任,赢得村民信任。从已有研究来看,主要有乡村治理责任重塑的任务构建路径。持此主张的学者认为,以村级组织为主构成的农村基层组织缺乏主动配置各类资源开展村庄治理的动力,原因在于国家针对农村的相关政策脱卸了农村基层组织应承担的治理任务,因此需要通过政府向农村基层组织下达任务的方式推动其积极参与治理^[15]。从当前各地实践来看,更为常见的做法

是政府通过增加和精细化对村干部的考核,强化对村干部的行政约束,以加大行政压力的方式倒逼村级组织履行治理责任。随着现代互联网和通讯技术的发展,很多先进技术手段逐渐被政府采用,成为督促村级组织积极履责的重要手段,这也极大破解了因为上下级信息不对称带来的上级对下级监督成本较高、监督不到位的难题^[18]。12345 政府服务热线就是这样一种技术治理手段,其充分吸纳现代互联网、通讯技术等科学技术的优势,将之嵌入行政科层体系之中,实现上下级之间的信息联通,强化对治理终端数字化信息的抓取,增强上级政府对下面各层级的监督效力,同时构造出约束各级政府以及村干部治理行为的一套以事本主义为主要原则的标准化、规范化、程序化的行政技术体系。12345 政府服务热线这一技术治理体制主要借助以下实践机制来重塑乡村的治理责任。

3.1 治理过程追踪化

在乡村传统社会治理模式下,上级政府很难对村级组织的治理过程进行完整追踪。上级政府对村级组织倾向于结果考核,较少关注其具体的治理过程^[19]。比如税费收取和严格计划生育政策时期,政府主要关心税费任务的完成数额以及村民的超生指标等硬性结果,对村干部如何完成上述任务则鲜有细致要求或规定。在“维稳”体制约束下,只要没有形成上访事件以及影响社会稳定的重大安全事件,上级政府对村干部的治理行为赋予了较大的自主空间^[20]。重结果轻过程的考核方式决定了上级政府对村级组织管理和监督的粗放性。此外,上级政府约束村级组织直接手段的缺乏,也使上级政府无法深入村干部与村民的关系中,更无法对村干部处理村民诉求的方式、回应村民诉求的态度,甚至是对诉求的最终处理结果进行完整掌握。现代互联网和通讯技术的发展从一定程度上克服了这一难题。以 12345 政府服务热线为代表的技术治理体制有效实现了上下级信息的透明化,有助于上级政府直观掌握村级组织的治理动态。其内含的对村级组织治理过程的追踪化机制能较为有效地防止村级组织出现避责行为,进而实现对村干部治理责任的重塑。

根据 12345 政府服务热线的运作机理,村级组织的整个治理过程被分解为三个步骤:一是治理需求获取。村民致电 12345 政府服务热线反映诉求,生成工单。二是治理责任判定。南京市政府服务平台以及下属各级政府依据工单内容,按照属地责任及处理责任分派工单到特定的单位(或村委会)。三是治理责任主体回应和解决治理需求。在村一级,收到上级派发的工单后,村干部会主动联系诉求人,详细询问诉求人的具体诉求,能够解决的诉求及时解决,不能解决的诉求村干部给予驳回。在这种情况下,村级组织的整个治理过程成为可供循迹和追踪的过程,村干部开展治理活动的细节基本都在上级政府的视域范围内。

12345 政府服务热线对治理过程的分解再造了村庄治理流程。原来的治理流程是,村民直接向村干部反映诉求、村干部回应和解决村民的诉求。这是一种村庄治理的内循环系统,未超出村庄边界。12345 政府服务热线下乡后的治理流程是,村民向 12345 政府服务热线平台反映诉求,然后由各区县及乡镇的 12345 政府服务热线办公室层层批转,下达至村干部,村干部再与村民联系,详细询问诉求并回应和解决诉求。由此构造出一种村庄治理的外循环系统,即村庄外的治理主体被吸纳进来,村庄治理溢出村庄边界。这反映出上级政府已成为压实村级组织积极回应村民诉求这一治理责任以及防止村级组织出现渎职卸责行为的主导力量。

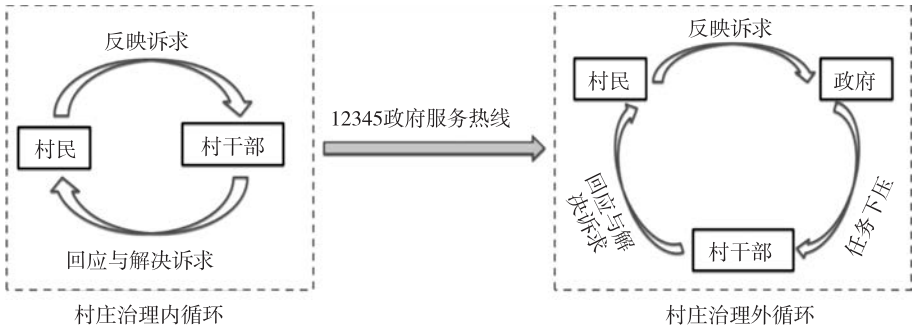


图1 12345 政府服务热线与乡村治理流程再造

3.2 处理结果数字化

通过引入 12345 政府服务热线,村级组织处理村民诉求的结果实现了数字化显示。处理结果的数字化降低了上级政府对村级组织的考核难度。具体来说,村级组织处理村民诉求的最终结果被简化为三项数字指标,即按时办结率、答复率和群众满意率。

按时办结率指村干部在政府规定的办结时间要求内完成的工单比例,政府限定的时间一般是 3 个工作日。由于村干部在处理每个工单的过程中,都要及时在网络系统上回复处理进程和进度,所以按时办结率可直接通过网络系统的信息计算获得。按时办结率是衡量村干部处理村民诉求效率的一项重要指标。工单办结表示一个工单处理整个流程的完结。答复率指村干部在政府规定的时间内就诉求处理结果给予诉求人答复的工单比率,政府限定的时间一般是 2 个工作日。村干部答复了诉求人并不意味着工单的办结,只有将答复结果,包括整个处理过程都在系统上进行录入以及得到相关部门的认可后才算一个工单的完结。答复率反映了村干部对诉求当事人的积极回应态度。群众满意率指工单处理完成或者办结后,南京市 12345 政府服务热线平台的接线员会一一致电诉求人,询问其对村干部处理诉求情况的满意度,接线员会将诉求人的反馈录入系统,由系统计算满意率。群众满意率又包括及时联系、作风满意度和结果满意度等三项内容,它是群众对村干部处理诉求的整个过程和最终处理结果的综合主观评价的客观量化(见表 2)。

表 2 W 村 2016 年全年工单回访结果满意度情况

群众满意度	数量(件)	比例(%)
满意	37	24.83
基本满意	5	3.36
不满意	59	39.60
未表态	24	16.11
无需回访	12	8.05
无法联系	12	8.05
合计	149	100.00

村级组织处理村民诉求结果被数字化的这三项指标都尤其强调村级组织处理村民诉求的时效性,村民对村干部处理诉求的整个过程和最终处理结果的主观评价通过群众满意率这项指标将村民意见转化成了政府意志,它们共同构成上级政府判断村级组织是否积极回应和解决村民诉求、积极履行治理责任的重要标准,以达到重塑乡村治理责任的目的。根据要求,按时办结率和答复率达到 100%、群众满意率达到 80% 才算合格。网络信息技术的采用为及时计算出这些数字化的指标结果提供了技术保障,这些数字化的指标结果可由系统根据设置自动生成,极大提高了政府对村级组织的考评效率。

3.3 事务办理留痕化

借助 12345 政府服务热线体制,政府还实现了对村干部整个事务办理过程的全景化监督。这种全景化监督不仅体现在村干部需要及时在系统中反馈和更新工单的办理进度,而且还体现在他们需要辅以相应的文字、图片和视频资料,并对其中关键的可能引发争议或误会的细节和情况做详细说明。这是 12345 政府服务热线技术治理体制对事务办理留痕化的集中表现。各级政府通过在系统上查阅村干部上传的各类资料以及所作的各项说明来判断村干部是否积极处理了村民的诉求,以及处理村民诉求的过程是否符合标准化的程序和规范,包括对村民的无理诉求是否有耐心细致地做好解释工作等。

12345 政府服务热线中内含的这一事务办理留痕化机制打破了原有考核模式中重结果轻过程的情形,较为精准地实现了上级政府对村级组织工作结果和工作过程的双重考核。村级组织是否积极承担了回应村民诉求的治理责任,可以通过这些可视化的文字、图片、视频资料清晰地展现出来。事务办理留痕化成为上级政府在乡村治理责任趋于弱化的大背景下重塑乡村治理责任的重要工具。与此同时,事务办理留痕化也成为村级组织的一种自我免责机制,其在系统上所做的所有事务办理记录都成为其积极履责、规范治理的重要凭据。

4 责权失衡与治理行为异化

权责对等是现代政府运行的基本规则。在保障政府规范有序运行的一系列制度设计中,合理的权责配置是基础性环节^[21]。这对村级组织的有效运转同样适用。具体到乡村治理,“权”是指可供村级组织凝聚和调动的治理资源^[22];“责”是指村级组织承担的治理责任。权责对等的反面为权责不对等或权责失衡,实践中比较常见的有两种情况:一是权大责小;二是权小责大。从基层治理来说,这两种权责配置模式都会带来基层治理行为脱离其本源目标,进而走向异化的治理后果。从南京市 12345 政府服务热线在农村社会的治理实践可发现,其极大促进了村级组织的运转,甚至所有村干部都处于非常忙碌的状态中,他们围绕上级派发的工单开展治理活动,起到了重塑乡村治理责任的效果。但在乡村治理责任重塑的这一技术治理路径中,政府主要是强化对村级组织的责任管控,并未同步增加村级组织的治理权力,即没有匹配与治理责任同等的治理资源。由此形塑出村级组织“权小责大”的权责配置格局。囿于上级严格的治理责任考核,村级组织在治理权力有限的情形下极易产生不以解决村民实际问题为导向的系列策略性治理行为,带来治理行为的异化,造成治理目标的偏离。

4.1 选择性治理

政府对村级组织 12345 政府服务热线工作的考核主要以网络系统上显示的按时办结率、答复率和群众满意率这三项数字指标为依据,其中又以群众满意率最为重要,村级组织也最难达到政府规定的满意率要求。在严格的考核压力以及治理资源有限的硬约束下,村干部往往倾向于将有限的治理资源优先用于处理那些容易解决且容易获得诉求人较高满意度的诉求,而那些重大疑难问题通常得不到处理,或者是直接被敷衍了事。由此出现村干部带有极强权宜性目的的选择性治理行为。

选择性治理空间的出现,恰恰是因为村民通过拨打 12345 政府服务热线向平台反映的诉求都会在系统中生成工单,而工单与工单之间是完全去差别化的,它们在对村级组织的考核中占

据同等分值。换句话说,系统并不能对处理工单诉求的难易程度作客观呈现,也不会对那些实际更难以解决的诉求进行更重的赋值或额外加权。在治理资源有限的情况下,基于最大化行政考核收益考虑,村干部必然会优先选择处理那些容易解决且更能获得较高满意度的工单。这与农村社会中按照轻重缓急标准决定诉求处理先后顺序的治理伦理相悖。此外,通常情况下,这些比较容易解决的诉求往往当事人自己就能解决。当动用村级组织本就稀缺的治理资源优先进行处理时,也会造成基层公共治理资源的浪费。

这种优先处理容易诉求工单的选择性治理秩序还会造成另一重后果,即它会进一步激发更多村民通过 12345 政府服务热线反映这类相对来说比较容易解决和琐碎的诉求。这是因为村干部在处理这类诉求过程中表现出来的高效率让他们切身感受到拨打 12345 政府服务热线获得的治理效益。反之,那些用于处理疑难重大诉求工单的治理资源则受到严重挤压,使得这类诉求往往无法得到解决。而这类诉求往往反映了村民最为迫切的利益,潜藏着威胁社会稳定的不和谐因素。

4.2 形式化治理

具体到村民诉求工单的办理,形式化治理指村干部只是从形式上完成了办结工单的所有程序,并未实际处理和解决村民诉求的治理行为。从村级层面来看,一个工单的理想办结主要包括以下几个步骤:第一,在系统上接受上级政府的派单;第二,联系诉求人询问诉求的详细情况;第三,运用相应治理资源实地处理诉求;第四,将诉求的最终处理结果答复给诉求人;第五,整理所有诉求处理过程中的相关文字、图片、视频资料以及将具体的答复情况和诉求人的反映上传至系统,由相关政府部门审核,审核通过即为工单正式办结。形式化治理只囊括上述的第一、二、四、五这四个步骤,诉求的实际处理过程为村干部制作的规范化材料和村干部给出的各种看似合理的理由替代。在治理资源有限的情况下,为了在要求的时间内尽可能快地办结工单,以及争取满意工单,通常情况下村干部首先不是去解决问题,而是对诉求人的情绪进行安抚,或是直接就以各种理由消解村民诉求的合理性。W 村村干部 2016 年对工单 ZF1606240009 号诉求的处理过程典型体现了村干部的这一治理策略,其诉求内容大体是,W 村 2016 年下半年的农田改造推平了该村历史上遗留的所有水塘,导致村里没有可供蓄水的水塘。当时村主任向村民承诺另挖一个大水塘。但是,村主任的这一承诺一直没有落实。如今到插秧季节,村民急需供水,找到村主任落实水塘的事情,但村主任回答说要到下半年。诉求人表示当前正值农田需水季节,水塘事宜不能后延,否则包括其 6 亩农田在内共有 30 亩农田将面临无法取水栽秧的困境,希望村里能够尽快解决水塘问题。

村干部接到上级派发的这一工单后,其在系统上给出的答复是“目前村里并不存在需要灌水的农田,需要灌水的农田也没有种植水稻,因此农户的农业生产不会受到影响。诉求人的反馈只是其对农田耕作形势产生了误解。若是确实影响到农田农业用水,村委会肯定会将水渠、水泵站清理到位,保证将水送到农田中,不让农户利益受损”。

从上述答复中可看出,村干部其实消解了村民希望通过挖水塘来解决用水的诉求:一方面,其声称村民农田中并未种植水稻,这消解了村民的用水需求;另一方面,其通过将用水问题的解决举措放置于水渠、水泵站的清理上,消解了村民的挖塘需求。村干部这一形式规范、合理的答复并未展现出村干部为村民切实解决农田插秧用水诉求的行动。但从工单办理的整个流程来

看,村干部已经完成了所有环节。村干部出现上述形式治理行为的一个重要原因是其缺乏可供支配的资金资源,因而缺乏及时解决村民挖塘诉求的能力。在限期办结工单的严格要求下,村干部往往只能采取此种权宜性策略来回避村民的实际治理诉求。因此,在一定程度上,形式化治理是村级组织权责失衡情况下治理行为异化的表现。

4.3 空转性治理

空转性治理指实际没有产生具体的治理过程,但仍启动治理程序的治理行为。前文提到,政府对村级组织 12345 政府服务热线工作的考核主要以网络系统显示的按时办结率、答复率和群众满意率三项数字指标为依据,群众满意率在其中又占据最为重要的地位。要达到政府规定的按时办结率和答复率要求相对而言比较容易,只要村级组织在接到上级派发的工单后及时在系统上回复以及及时向村民答复并在系统上做好相关文字、图片和视频等辅助资料的上传工作,便可实现。也就是说,按时办结率和答复率是能被村级组织主动控制的。但是群众满意率则完全取决于诉求人对村干部整个处理过程的主观评价,具有一定程度的不可控性。比如,即使村干部及时且有效地解决了村民的诉求,在接到南京市政府服务热线平台接线员的电话回访时,该村民可能还是会给村干部不满意的评价,理由也许就是村干部的某一句话没有说到位,或者态度不好。另外,如果村干部没有解决村民反映的诉求,在多数情况下绝对会招致村民的不满意评价。

治理资源的限制削弱了村级组织回应和解决村民诉求的能力,以至于很多村民反映至 12345 政府服务平台的部分合理、正当且属于村级组织治理责任范围内的诉求都无法得到合理解决。对村民而言,其第一次拨打 12345 政府服务热线后,村干部及时联系他/她并做好情绪安抚工作,虽然其诉求没有得到实际解决,但南京市政府服务平台接线员回访时,其还是可能给村干部较高的满意评价。但若其反映的问题迟迟得不到解决,那么其再次拨打 12345 政府服务热线反映诉求,村干部再进行情绪安抚并以各种理由敷衍塞责时,村民很可能会对村干部给出非常不满意的评价。为了平衡这部分因为治理资源缺乏无法实际为村民解决诉求所产生的不满意工单,提高满意率,村干部往往会托人打电话给 12345 政府服务热线反映一些无关紧要的诉求。当这部分诉求工单派发至村级组织后,村干部能够很容易处理,甚至只需要按照系统要求填写相应的材料,按时回复处理进度即可,最终收获诉求人的高满意度评价,进而提高村庄 12345 政府服务热线工作的整体满意率。

这些由村干部托人拨打 12345 政府服务热线反映的诉求其实都是些可有可无的诉求,在村庄正常的治理逻辑下,这些诉求根本不会成为村级组织的治理工作。当这些诉求反映至政府服务热线平台并生成工单后,它们就成为村干部必须处理的一项工作。由于这类诉求实际上并不存在,也不需要村干部开展实际的治理活动去解决,而村干部仍需要在系统上进行回复,更新处理进度,完善相应的文字、图片等资料。这就造成了村级组织的空转,构造出村干部空转性治理这一异化的治理行为。虽然空转性治理不会耗费实际的治理资源,但仍然会花费村干部的时间精力去应付过程管理和办事留痕的要求。这一过程不能增进任何治理效益,因此是一种治理资源的浪费。

5 结论与讨论

在互联网时代,随着网络技术和信息通讯技术向国家治理领域的嵌入,既有较为单一化的理解技术治理的维度已经难以囊括实际运行中的技术治理体制的内涵。当前实践中的技术治理实际上综合涵盖了既有研究提到的技术治理意指依靠科学技术进行治理、以事本主义为主要原则的行政技术体系以及将治理对象规则化、清晰化和秩序化的治理技术等基本要义。部分乡村地区运行的 12345 政府服务热线即是此种综合性技术治理体制的典型代表。

基于对 12345 政府服务热线技术治理体制在乡村社会实践中的考察,笔者发现地方政府对技术治理体制的运用已经突破了已有文献对技术治理研究的政治伦理视角和治理效能视角,技术治理越来越成为一种督促村级组织积极履责、重塑乡村治理责任的手段。这又与我国村级组织普遍面临的治理责任弱化有关。

如图 2 所示,这一技术治理体制改变了原来村民反映诉求至村干部,然后村干部回应和处理村民诉求这一村庄治理的内循环系统,重构出村民将诉求反映至政府服务热线平台,然后各级政府逐级派单至村干部,再由村干部联系诉求人并处理诉求这样一种村庄治理的外循环系统。村庄不再是一个相对自主的治理单元,而是被嵌套在行政治理系统中,成为政府行政治理系统的一环。具体而言,12345 政府服务热线是通过治理过程的追踪化、处理结果的数字化以及事务办理的留痕化这三大机制来压实村级组织的治理责任并重塑乡村治理责任的,技术监督与严格考核的逻辑贯穿于这三大机制之中,极大推动了村级组织的运转,促使其参与到治理活动中来。在乡村治理责任重塑的这一技术治理路径中,政府主要是强化对村级组织的责任管控,并没有匹配其与治理责任同等的治理资源,同步增加村级组织的治理权力。这虽然极大促进了村级组织的运转,甚至所有村干部都非常忙碌,但由此造成的村级组织“权小责大”的失衡性权责配置格局并没有实际增加村级治理效益,而是在村干部行政考核利益最大化的现实考量之下,带来了以选择性治理、形式化治理和空转性治理为表现形式的异化治理行为,偏离了乡村治理的本源目标。

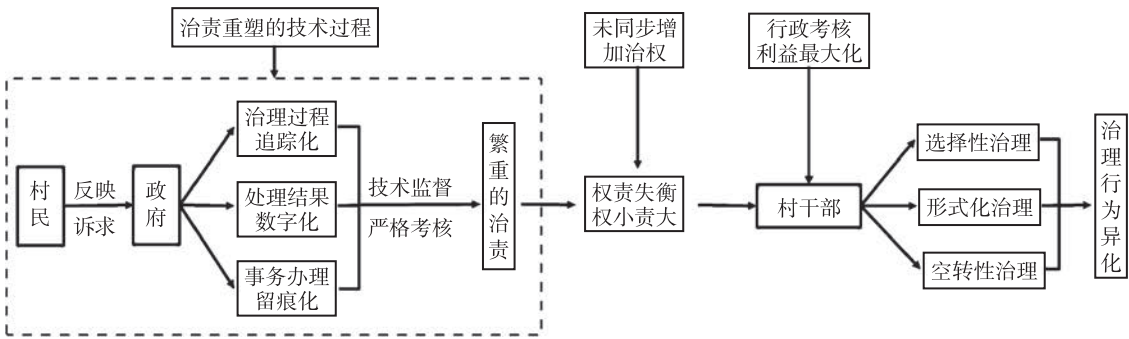


图 2 治理责任重塑的技术路径与权责失衡格局下村干部治理行为的异化

因此,从这个角度来说,在强化和重塑乡村治理责任的同时,还需要配备与治理责任相匹配的治理资源和治理手段,同步增强村级组织的治理权力,构筑权责匹配的治理结构,使村级组织不仅有积极主动回应村民诉求的动力,还要具备解决村民诉求的能力。增强村级组织治理权力的一个重要路径是增加村级组织能够配置的资源,加大以行政村为单位的资源输入,增加村干

部可供利用的治理资源,让村干部感受到回应和解决村民诉求所带来的成就感和意义感。当前,国家向农村输入的资源主要有两种:一是普惠性资源;二是非普惠性资源。普惠性资源主要采取直接打到农户一卡通的分配方式,非普惠性资源主要采取项目化的分配方式。这两种资源的使用和分配都带有突出的行政意志,村级组织缺乏自主使用和分配的权力,国家输入农村的资源无法转化为村级组织的治理权力。因此,有必要重构一种国家资源在农村的民主化分配体系,确立村级组织统筹使用国家资源的权力,使村级组织具备回应村民相关公共服务和公共品需求的能力,进而有针对性地解决村民日常生产生活中遇到的各种难题,实现村级组织治理权力的再造,由此形成政府—村级组织—村民三大主体之间的良性互动,促进善治局面的形成。

参考文献:

- [1] 单勇.走向空间正义:城市公共安全的技术治理[J].中国特色社会主义研究,2018(5):74-79.
- [2] 张丙宣.政府的技术治理逻辑[J].自然辩证法通讯,2018(5):95-102.
- [3] 王小芳,王磊.“技术利维坦”:人工智能嵌入社会治理的潜在风险与政府应对[J].电子政务,2019(5):86-93.
- [4] 肖滨.信息技术在国家治理中的双面性与非均衡性[J].学术研究,2009(11):31-36.
- [5] 刘秀秀.新时代国家治理中技术治理的双重维度及其出路[J].行政管理改革,2019(10):65-70.
- [6] 刘永谋.大数据与技术治理[J].民主与科学,2019(3):53-57.
- [7] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学,2009(6):104-127.
- [8] 张福磊,曹现强.城市基层社会“技术治理”的运作逻辑及其限度[J].当代世界社会主义问题,2019(3):87-95.
- [9] 吕德文.治理技术如何适配国家机器——技术治理的运用场景及其限度[J].探索与争鸣,2019(6):59-67.
- [10] 王雨磊.技术何以失准?——国家精准扶贫与基层施政伦理[J].政治学研究,2017(5):104-114.
- [11] 彭亚平.治理和技术如何结合?——技术治理的思想根源与研究进路[J].社会主义研究,2019(4):71-78.
- [12] 杜月.制图术:国家治理研究的一个新视角[J].社会学研究,2017(5):192-217.
- [13] 王雨磊.数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J].社会学研究,2016(6):119-142.
- [14] 黄仁宇.万历十五年[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1997.
- [15] 杨华,王会.重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架[J].南京农业大学学报(社会科学版),2011(2):41-49.
- [16] 杜姣.村级组织建设路径的地区差异研究——以珠三角地区、中西部地区村庄为经验基础[J].中国行政管理,2020(4):109-116.
- [17] 杜姣.城乡关系的实践类型与乡村振兴的分类实践[J].探索,2020(1):142-153.
- [18] 邹英,刘杰.从“机会主义”到“形式主义”:当前政府行为转变的逻辑分析[J].江汉大学学报(社会科学版),2019(6):45-51.
- [19] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2):61-92.
- [20] 田先红.从结果管理到过程管理:县域治理体系演变及其效应[J].探索,2020(4):26-36.
- [21] 倪星,王锐.权责分立与基层避责:一种理论解释[J].中国社会科学,2018(5):116-135.
- [22] 申端锋.治权与维权:和平乡农民上访与乡村治理1978—2008[D].武汉:华中科技大学,2009.

Reshaping Governance Responsibility: A New Perspective to Understand Rural Technical Governance

——Investigation and Reflection on Rural Practice based on 12345 Government Service Hotline

DU Jiao

(School of Political Science and Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: Technological governance is an important form in the modernization of national governance. Relying on the internet and information technology, 12345 government service hotline, a technical governance system, has become a method for some local governments to urge rural grassroots organizations to actively perform their responsibilities, so as to cope with the weakening of rural governance responsibility. The 12345 government service hotline reshapes the rural governance responsibility with the help of tracking governance process, digitizing process results and leaving traces for business handling, which greatly promotes the operation of village organizations. In the technical governance path of the reconstruction of rural governance responsibility, the government mainly strengthens the responsibility management and control of village organizations, but does not increase the governance power of village organizations at the same time. This is not only unable to increase the efficiency of village governance, but also leads to the alienation of village cadres' governance behavior in the form of selective governance, formal governance and empty transformation governance, which makes village cadres deviate from the original goal of rural governance. This study proposes that while reshaping the rural governance responsibility, it is also necessary to equip governance resources matching with the governance responsibility, and simultaneously enhance the governance power of village organizations, so that village organizations not only have the motivation to respond to villagers' demands, but also have the ability to solve villagers' demands. Finally, the positive interaction among the government, village organizations and villagers will be formed to promote good governance in rural areas.

Key words: technical governance, village organization, governance responsibility, governance power, governance modernization

责任编辑: 金华宝

社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设

柏路

(东北师范大学 思想政治教育研究中心,吉林 长春 130024)

摘要:社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,既能有效框定网络舆论治理的底线原则,规范网络成员的价值观和行为方式,也能助推网络舆论治理的道德引领力量发挥,引导网络成员树立共同价值理想,实现凝魂聚力的价值目标。当前,社会主义核心价值观引领网络舆论治理的制度设计构架初步形成、制度执行的底线得到保障、制度创新的跟进速度较快,但仍存在适切度与实操性不足、引领性与驱动力缺乏、整体性与可持续性欠佳等现实难题。为此,需要从基本遵循、创新原则、实践路径三个维度出发,提出社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度优化的对策建议。

关键词:社会主义核心价值观;网络舆论治理;制度化建设

中图分类号:D64

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0164-12

互联网、大数据、人工智能的技术变革,使网上网下、虚拟现实、国际国内、体制内外的界限愈发模糊,各种信息、舆论都聚集到互联网,构成了越来越复杂的网络舆论场,意识形态交锋日益激烈,网络空间成为各种势力争夺的重要阵地。加强网络舆论阵地建设,提高网络舆论综合治理能力,切实维护网络意识形态安全,让互联网这一“最大变量”变成“最大增量”,成为新时代网络舆论工作的关键,是新时代建设网络强国的题中之义。党的十八大以来,习近平系统回答了网络空间治理的一系列基本问题,形成了关于网络空间治理的新理念新思想新战略。他多次强调网络舆论治理的性质和方向,提出了共同理想、共同目标、共同价值观的“三共同”理念,确立了社会主义核心价值观在网络舆论治理中的主导地位 and 引领作用,为网络舆论治理提供了方向指引和战略部署。

近年来,学术界针对社会主义核心价值观引领网络舆论治理进行了多角度、多层次的探讨与研究,其中不乏将制度建设作为社会主义核心价值观引领网络舆论治理重要组成的研究。此类研究中既有基于现实样态^[1]、风险挑战^[2]、价值意蕴^[3]等方面来探讨社会主义核心价值观引领舆论治理制度化建设的迫切性和必要性,也有从治理体系^[4]、应对机制^[5]、监督监管^[6]、主体履职^[7]、保障机制^[8]等维度论析社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的思路举措,还有从文化的角度探析坚持以社会主义核心价值观引领文化建设的内涵、意蕴及其路径^[9]。总体而言,学界现有研究成果对社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设已有了初步探讨,并逐步形成争鸣之势。但现有的相关研究多聚焦于社会主义核心价值观引领

收稿日期:2020-10-10

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新时代社会主义核心价值观的全媒体传播机制研究”(19CKS035),项目负责人:柏路。

作者简介:柏路(1984—),女,博士,东北师范大学思想政治教育研究中心副教授,博士生导师。

网络舆论治理某一具体领域或具体情境的制度建设,关于社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的系统性研究不足,多散见于文章的某一部分,未能从整体上、根本上把握社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的核心要义、现实瓶颈,缺乏富有战略性、系统性、科学性的实施策略。站在推进国家治理体系和治理能力现代化的历史节点上,学术界亟须在现实中把握、在理论中探赜社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的核心问题。为此,本文力图从学理层面澄明社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的重要意涵,把握其基本样态与内在逻辑,提出制度优化的对策建议,以期为网络舆论治理能力和治理体系建设提供科学参考。

1 社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化的重要意义

社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,既是维护国家网络意识形态安全的重要保障,也是推进网络空间治理水平和治理能力科学化的必然要求,还是引领人民美好精神生活的题中之义。可以说,这一问题的出场具有深刻的时代意蕴与战略指向。

1.1 为维护国家网络意识形态安全提供方法论支撑

当前,网络舆论空间复杂多变,各种价值观念共生共存,多元社会思潮交织交锋,网络舆论治理迫切需要代表我国社会制度和文化灵魂的主流价值观念引领网络舆论的社会主义方向,彰显网络阵地的价值追求,维护网络舆论阵地的意识形态安全。“社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现,是凝聚中国力量的思想道德基础。”^[10]将其作为引领网络舆论治理体系、治理过程、治理效能的精神内核,能够有效引领网络舆论空间的价值方向。而制度化建设则是将社会主义核心价值观以法律、规范、规章、公约等可操作化、可持续化的运行方式统领网络舆论治理全过程,以强力规制、动态调节、共识凝聚的方式方法回应网络意识形态领域的重大风险挑战,增强社会主义意识形态的凝聚力和引领力,确保国家网络意识形态安全。

首先,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,是以“强力规制”的方式确保网络空间意识形态平衡有序。网络舆论是现实社会政治经济生活在网络空间的折射,而网络空间则是民众利益诉求得以彰显的公共场域,也是众多思想意识竞逐、各种思潮涌动、意识形态交锋的主战场。若社会主义意识形态无法占据网络空间的主导地位,就会导致现实社会价值秩序的混乱与错位。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的强制力和约束力,能够将社会主义核心价值观以“法、规、约”的形式嵌入多元共生的网络舆论生态,有效发挥社会主义主流意识形态引领、凝聚、抵御等功能,使社会主义意识形态成为占据网络空间主导地位普遍准则与价值共识,并以制度规约的方式赋予社会主义核心价值观统摄多元价值观的合理性与合法性。

其次,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,是以“动态调节”的方式推动国家网络意识形态安全长效机制的形成。维护国家意识形态安全,实质上就是通过强化社会主义意识形态的领导权、管理权、话语权,进而确保社会主义意识形态的主导权。网络舆论与意识形态的复杂性,决定了网络意识形态权力关系的平衡与确立并非一蹴而就,需要在长期反复的斗争中加以确证。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化的“化”,就是要随着社会主义意识形态发展需要而不断“变化”“深化”的持续发展的过程,高度耦合了不断强化社会主义意识形态主导权的内在需要。

再次,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,以“共识凝聚”的方式增强了社会主义意识形态的凝聚力和引领力。以美国为首的西方资本主义国家惯于在网络舆论空间使用符合“西方话语框架”的话语来解释“中国社会问题”,炮制带有西方价值烙印的“网络舆论风暴”,企图消解社会主义意识形态的解释力和传播力。而社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,是以“最大公约数”的通约性、广泛性规范网络舆论的话语指向与价值共识,在制度的层面规定“哪些话可以讲”“哪些话不能讲”以及“何种价值标准”符合国家与人民的利益诉求,使网络舆论的话语指向与价值共识朝着社会主义意识形态的方向发展,可以提升社会主义意识形态的凝聚力和引领力。

1.2 为网络空间治理体系和治理能力现代化打通“最后一公里”

社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,不仅是对当前网络舆论治理现实困境的深刻回应,也是区别于传统治理理念和思维,旨在以价值引领、制度保障和治理效能的协同发力,打通网络空间治理体系和治理能力现代化“最后一公里”的生动实践。

首先,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,强调以战略性、全局性和人民性的制度眼光为网络舆论空间治理谋篇布局。传统网络舆论治理模式多聚焦于重点领域法律法规的拟定,忽视了网络舆论作为民意表达渠道所具有的民意反馈、协商沟通等功能维度的制度建设。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,强调将网络舆论治理立足国家治理全局的战略高度进行顶层设计、制度调整和创新,着力推动承载主流价值理念的非正式制度向正式制度转型,在网络舆论治理主体、治理过程、治理方法等多维度构建制度、体制和机制,有效解决原有网络舆论治理法规体系不完善、不协调、缺位、滞后等问题,以系统完备、协调配套、联动互补的制度建设全方位加强网络舆论的系统治理、依法治理和源头治理,为健全完善网络空间治理新格局注入深厚的道德底色和坚实的制度底气,不断构筑支撑“中国之治”的网络舆论制度密码。

其次,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的创新性和持久化,为网络空间治理体系和治理能力现代化提供目标遵循和持续动能。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,作为一项长期性的战略工程,以党和国家对网络空间治理的战略部署为总体目标,有计划、分步骤、持续性地将社会主义核心价值观融入网络舆论治理全过程,既有效回应了网络舆论治理的现实难题,提出了破解之法,也聚焦于网络舆论治理的发展问题,确立了长远规划,“破”“立”并举为常态化的网络舆论治理提供了价值支撑与制度保障。同时,制度化建设的灵活性和发展性,使其能够根据人民群众社会生活实践的现实诉求不断丰富完善,因而能够有效凝聚网络成员最广泛的价值共识,成为普遍认同的网络舆论治理模式。因此,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,能够最大限度发挥制度的向心力和规制力,使社会主义核心价值观这一“最大公约数”作为治理理念和价值准则引领网络舆论治理的制度设计、制度执行和制度评价,为网络舆论提供统一且稳定的判断标准,有效约束制度执行主体和对象在网络舆论实践中的价值观念和道德行为,不断解决网络舆论治理制度失灵、执行变形等现存问题,为网络空间治理体系和治理能力现代化提供持久常态的思想保障和行为规范。

再次,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,能够夯实网络空间的思想道德基础,有效发挥网络多元治理主体的治理效能。以科学权威的制度来统领治理全过程,在一定

程度上需要以系统完备、长效定型的制度体系为前提。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,将社会主义核心价值观以更加成熟、完善、定型、管用的制度形式加以规定,将党的意志和网民诉求上升为网络舆论治理的国家理念,充分彰显了制度设计的普遍约束力与科学权威性,能够有效发挥价值层面的导向作用,激活网络行业自治和网络平台自律的道德力量,促进多元治理主体协商共治,共同保障网络舆论安全,切实发挥规避舆论风险的价值力量,进而不断将制度的权威优势转化为网络舆论治理效能,以更完备、更深厚、更科学、更权威的制度力量打通网络空间治理体系和治理能力现代化的“最后一公里”。

1.3 为实现人民美好精神生活提供价值遵循

实现人民美好精神生活是实现人民美好生活的应有之义。习近平强调:“网络空间是亿万民众共同的精神家园。网络空间天朗气清、生态良好,符合人民利益。网络空间乌烟瘴气、生态恶化,不符合人民利益。”^{[11]336}显然,网络空间已成为人民精神生活的主要场域,实现人民美好精神生活,必须建设风清气正的网络空间。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,既在价值层面契合了人民对美好生活的期待,为人民美好精神生活勾勒了价值坐标;也在现实层面以制度规约的形式,为人民美好精神生活营造了风清气正的场域环境。

何谓美好精神生活?这是主体在价值层面的判断与选择。尽管人们对“美好”的理解莫衷一是,但是人民美好精神生活需要有一个“最大公约数”,为人民提供共识性的价值坐标,使个体之美好与整体之美好相统一。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,则是在“官方—媒体—民众”三方舆论场之间构建起富有共识性与联动性的制度规约,消除因结构性障碍带来的价值分歧,以硬性制度规范与柔性价值牵引的方式框定各方的权利界限与价值边界。人们在相对稳定的网络舆论场,自身的价值理性更容易被激活,也更易于成为社会主义核心价值观的信仰者、践行者和传播者。随之,有助于使舆论主体的身份实现正向有效的置换,即以价值规约的标准,在舆论生产者、舆论消费者、舆论分解者中选取符合社会主义核心价值观标准的身份。在此过程中,人们实现的是自身的诉求与美好精神生活要求的高度吻合,个体的美好精神生活追求在人民整体性价值逻辑中得以达成。

环境影响并塑造着人的精神生活,外在环境的规制约束力,一定程度上会使社会成员认可、接受、认同某种意识形态^[12]。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,一方面,是将社会主义核心价值观以制度化、系统化形态塑造网络舆论的“好环境”。在网络空间弘扬主旋律,壮大主流网络文化声音,保障网络文化沿着社会主义方向发展,营造风清气正的网络空间环境,以“主旋律”凝聚人民群众共同的信仰、情感与信任。另一方面,是将社会主义核心价值观以制度化、系统化形态治理网络舆论的“坏环境”。在纷繁复杂的网络空间中,既有充斥着商业味道的泛娱乐景观侵蚀人们的精神世界,也有各种资本逻辑下的赤裸诱惑物化着人们精神生活。社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,正是以主流价值观念常态化、科学化地规约人们精神生活,避免人们在“娱乐至死”“金钱至上”的不良导向中迷失自我,沦陷于虚假的精神美好之中。总的来说,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化,是以德法共治、奖惩并举等手段优化人民美好精神生活重要场所,使广大人民在接受社会主义核心价值观的思想滋养与精神洗礼的过程中,正视自身的精神追求与价值追寻,锚定实现美好生活的价值坐标。

2 社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的现实省思

近年来,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设不断发展,在制度设计、制度执行、制度创新三个方面取得了显著成效,但仍存在一些瓶颈问题。系统把握社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的经验成效与现实难题,深入剖析与澄明困境成因,对于推进社会主义核心价值观引领网络治理制度化建设具有重要的现实意义。

2.1 制度设计的构架初步形成,但适切度与实操性不足

制度设计是社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的逻辑前提。当前,社会主义核心价值观引领网络舆论治理在制度设计上,基本形成了较为完善的整体构架。

从纵向上看,经过多年探索,社会主义核心价值观引领网络舆论治理的制度设计已基本实现了覆盖法律、行政法规、规范性文件、政策文件、部门规章、行业自律公约的多层级构架。据不完全统计,党的十八大以来,国家及相关部门出台相关法规制度多达45部,主要包括“法、规、约”三个层面:一是以国家立法奠定制度构架的根基保障。即以国家强制力作为制度建设的“刚性保障”,将社会主义核心价值观引领网络舆论治理的内在要求融入国家立法。我国首部网络空间基本法《中华人民共和国网络安全法》中明确规定:“国家倡导诚实守信、健康文明的网络行为,推动传播社会主义核心价值观,采取措施提高全社会的网络安全意识和水平,形成全社会共同参与促进网络安全的良好环境。”^[13]在某种意义上,此部法律的出台对于社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设具有夯基垒台、立柱架梁的作用。二是以行政法规丰富制度构架的内容体系。近年来,国家相继出台一系列互联网行政法规,在规范网络视听节目制度、加强社交媒体言论管控、提高网络广告价值导向、加强个人信息保护、加大专项整治力度等方面提出了明确规范和具体要求。如《网络信息内容生态治理规定》《网络安全审查办法》《网络音视频信息服务管理规定》《互联网上网服务营业场所管理条例》《微博客信息服务管理规定》《广播电视广告播出管理办法》等,这些行政法规制度的密集出台对于弘扬主流价值观念、壮大主流舆论阵地、营造晴朗网络空间提供了制度保障与方法指引,并进一步明确了社会主义核心价值观在引领网络舆论生态环境、从业人员职业规范、大众网民的媒介素养等方面的具体内容。三是以行业公约拓展制度构架的视野空间。为规范网络行业行为、加强网络舆论治理以构建文明有序的网络舆论环境,近年来,我国成立了“中国网络社会组织联合会”“网络游戏道德委员会”“中国互联网联合辟谣平台”等一大批网络行业规范组织,这些行业协会的组织规定与内部制度以社会主义核心价值观为根本遵循,旨在引导从业者坚定理想信念、价值理念、道德观念,明确规定了从业者的职责使命与行为准则。

从横向上看,社会主义核心价值观引领网络舆论治理的制度设计已基本实现了“网、端、微、屏”的多终端融入以及“策、采、编、发、评”的全流程覆盖。在终端融入上,针对不同的终端平台制定制度规范,如在互联网舆论治理制度设计的整体层面,《互联网新闻信息服务单位内容管理从业人员管理办法》《互联网用户公众账号信息服务管理规定》等制度规定“坚持社会主义核心价值观,坚持以人民为中心的工作导向,树立群众观点,坚决抵制不良风气和低俗内容”^[14];在微博客舆论治理制度设计的具体层面,《微博客信息服务管理规定》规定了“微博客服务提供者应当发挥促进经济发展、服务社会大众的积极作用,弘扬社会主义核心价值观,传播先进文化,

坚持正确舆论导向,倡导依法上网、文明上网、安全上网”^[15]。在流程覆盖上,从内容生产到传播派发再到受众评价均有相应的制度条例对各个环节进行要求和规制,充分发挥了社会主义核心价值观的引领作用。

总的来看,社会主义核心价值观引领网络舆论治理的制度设计已初步形成了“纵向到底、横向到边”的基本构架,但从现有制度文本内容来看仍存瑕疵之处,具体表现为社会主义核心价值观与网络舆论制度的融合度不够,尚处于机械相加的初级状态。现行制度未能深层次地把握社会主义核心价值观的内涵实质,只是将社会主义核心价值观简单地放置于制度文本,但网络舆论治理环境复杂多变,简单化理解与叠加化设计,可能会造成制度失灵、引领失效、治理失控的不良后果。从某种意义上讲,这些隐患的根源在于在设计过程中未能充分考量普遍与特殊、相加与相融、应然与实然的多重关系,造成社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度的适切度与实操性缺乏。

2.2 制度执行的底线得到保障,但引领性和驱动力缺乏

制度执行是社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的必由之路,是核心价值理念转化为操作实践的迫切需求。纵观现行制度执行情况可以发现,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的现状是底线得以保障、标线基本达到、高线仍有不足。

一是底线得以保障,惩处机制较为健全。近年来,政府部门中针对各种网络舆论乱象,实施了系列专项配套整治行动,“剑网行动”“净网行动”“秋风行动”等专项治理行动深入开展并取得了显著成效,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度得到了较为有效的落实,重拳整治违背社会主义核心价值观基本价值要求的违法违规行为,严厉打击了网络低俗文化与违法行为。2020年10月10日,根据《互联网文化管理暂行规定》《网络表演经营活动管理办法》《互联网直播服务管理规定》等相关法律法规,依照《网络表演(直播)行业主播“黑名单”管理制度》《黑名单认定工作流程》规定,中国演出行业协会表演(直播)分会向社会公布了第7批主播黑名单共计47人,被列入黑名单的主播5年内将在行业内禁止进行注册和直播。可以说,现阶段,在社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度的执行过程中针对触及底线的事件以及个体,均根据相关制度予以惩处,并明确了治理的底线边界,落实责任体系较为健全。

二是标线基本达到,治理能力不断提升。遵循社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的“标线”,就是要旗帜鲜明地坚持“以人民为中心”的建设理念,坚持网络内容以及传播的正确政治方向、舆论导向和价值取向,及时回应人民群众的现实问题,纾解社会矛盾。当前,社会主义核心价值观引领网络舆论治理的制度化建设已基本达到这一标准。在新冠肺炎疫情期间,党和国家坚持社会主义核心价值观为引领,把“疫情就是动员令,人民利益高于一切”作为这一时期舆论引导的核心指向,相继制定了一系列政策制度,保障了人民群众的核心利益,为社会主义核心价值观引领网络舆论治理提供了现实保障。例如,出台《关于“新冠病毒”网络舆论引导工作的通知》,提出“做好释疑解惑工作,及时疏导社会情绪,营造清朗的网络空间和良好舆论氛围”^[16]的规定,使网上网下有效互动,形成了良好的舆论氛围,筑牢了网络疫情舆论治理的防护网。

三是高线仍有不足,引领作用发挥欠缺。实现社会主义核心价值观引领网络舆论治理的高线,就是要合力筑牢网络思想舆论阵地、营造风清气正的网络舆论氛围。当前,社会主义核心价

价值观引领网络舆论治理制度化建设依然存在主流媒体干劲十足,商业平台和自媒体“就事论事,不及其余”等问题,未能全面发挥社会主义核心价值观的引领作用。这主要源于当前治理理念的系统性、创新性思维不足,对商业平台和自媒体的治理能动性、驱动力不足,亟须进一步省思与追问。

综上所述,当前在社会主义核心价值观引领网络舆论治理的制度执行过程中,应聚力思考以下问题:一是“谁来治”。当前,社会主义核心价值观引领网络舆论治理的制度执行在“底线治理”部分已基本达成了“协同共治”的理念,但在“高线治理”部分尚存在各自为战、力量分散的问题。政府的行政管理部门仍是制度执行的主体,部分商业平台和自媒体的自觉自律意识不足,不能按章办事,仅把制度当口号,致使制度要求与现存样态出现两张皮,使制度悬于空中而无法落地。在资本逻辑的驱动下,一些从业人员为了获得流量,毫无底线地迎合受众的喜好而无视制度的要求,生产出与主流舆论声音相悖的内容产品。但网络舆论治理制度的执行涉及多元主体,不同主体有着不同的立场、知识、信息、资源和能力,有着各自的优势和短板。因此,仅靠单一主体无法有效落实社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度,应构建多元治理主体的执行模式。二是“治什么”。即仅仅是治理网上问题还是网上网下联动善治。马克思认为:“‘思想’一旦离开‘利益’,就一定会使自己出丑。”^{[17]286}网络舆论产生的根源在于,人的现实利益受到触动而在网络空间表达自我的观点、态度以及信念。因此,制度执行在现实性上必须以人的现实需要为基础,充分把握网络舆论治理过程中利益诉求规律,既要把握大德之义,又要尊重个人之利,更要回应网上舆论背后的网下问题。但当前,在制度执行中多强调对于触及底线者的惩处,重点解决的是舆论乱象与舆论危机的网上问题,忽视对产生舆论问题根源的剖析,奖励机制不健全,致使社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的驱动力不足。三是“怎么治”。在制度执行过程中应认真思考两个问题。首先,如何彰显“以人民为中心”的治理理念?坚持“以人民为中心”的治理理念是我国各项制度执行主体的价值共识,但是在具体执行过程中部分执法者为了追求立竿见影的效果,忽视人民群众的合理诉求,选择粗暴的简单执法与强势管控,缺乏以德濡化的引导维度。未能充分接纳民声民意,极易造成网络舆论的二次发酵。其次,如何确保制度执行的方式方法科学有效?传统治理方式多使用“预防—监控—研判—引导—处置”应急模式,此流程轻疏通引导、重应急处置。在做大做强主流舆论的战略部署下,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度执行中一直强调“主动设置议题,占领舆论阵地”的执行方式,化被动为主动,但在执行中仍存在噪音、杂音的干扰,挑战了社会主义核心价值观相关议题的主导地位,在一定程度上解构了政府相关部门与主流媒体的话语权。

2.3 制度创新的跟进速度较快,但整体性与可持续性欠佳

制度创新是社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的内在要求,也是网络舆论治理效能有效发挥的根本保障。当前,面对媒体媒介技术的快速更新和广泛应用、网络空间舆论演进变化和发展速度十分惊人的现实境遇,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的跟进速度基本能够与现实需要同步。例如,随着微信、抖音等众多移动端App的推出,人们参与网络音视频节目的制作、传播和消费拥有了更多的选择,面对发展的新形势,在网络视听节目的引导和管理上缺乏快速监督和应对的硬招。为此,国家新闻出版广电总局办公室在短时间内便发布了《关于进一步规范网络视听节目传播秩序的通知》《关于做好暑期网络视听节目播出

公众的通知》,对网络视听节目的主题立意、价值导向、思想内涵、环节设置等方面提出了明确要求,基本做到了实时跟进。但从现实而言,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设仍面临整体性与可持续性不足的现实难题。走好社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的创新之路,需要系统思考以下问题。

一是继承与发展如何平衡。互联网发展速度迅猛,技术的变革与舆论场域的变迁呼唤着社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度的创新发展,但制度如果想要保持自身的权威性就必须具备稳定性,不能朝令夕改,这就要求社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度创新时要以继承为逻辑前提,以扬弃的态度进行制度革新,对待旧制度要做到取其精华、去其糟粕。但就当下社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度的创新发展而言,存在重创新、轻继承的问题,导致制度的连续性不强、可持续性欠佳。

二是速度与效度如何统一。当前,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度的创新发展在速度上能够跟进现实发展,近5年来,出台社会主义核心价值观引领网络舆论治理的规范性文件20余项。但系统检视这些制度不难发现其同质化程度高、系统性并不强,存在换汤不换药、量大种类少的问题,造成了速度快、效度差的窘境。此外,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设仍存在着效度如何测量、结果如何反馈、如何妥当调适等问题,极大程度地阻碍了制度的创新升级。没有科学的测量工具,效度就会失真;没有有效的结果反馈,制度创新就会失信;没有妥当的调试,社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设就会成为无本之木、无源之水。

三是力度和温度如何耦合。网络舆论治理的落脚点是强信心、聚民心、暖人心、筑同心,即以社会主义核心价值观的强大感召力主导舆论的方向、纾解矛盾的冲突、凝聚人民群众的价值共识。但是制度作为一种硬性的约束力是具有力度的,而在制度创新中这种力度一旦使用不当,就会使制度沦为冰冷的铁律,出现工具理性膨胀、挤压甚至是吞噬价值理性的危害。因此,需要充分调动社会主义核心价值观的内在张力,在制度创新内在理念上坚守以人民为中心,在外在形式上做到动态调整、随机应变,充分调动社会主义核心价值观的情感温度,但也需保持制度的刚性特征,统筹制度和价值的两种治理力量。

3 社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设的实现进路

新时代,加快以社会主义核心价值观为引领的网络舆论治理制度化建设,需在理论层面把握其核心意涵、从现状层面厘清其问题矛盾的基础上,由基本遵循、创新原则和实践路径三方面展开探讨其实现进路。

3.1 坚持正确政治方向、舆论导向、价值取向相统一的基本遵循

社会主义核心价值观引领网络舆论治理制度化建设,不仅要以制度建设推进网络舆论的有效疏导和治理,更需要将主流意识形态内蕴的思想意识和价值理念传输给参与主体,进一步凝聚共识、统一意志。因此,需要坚持正确政治方向、舆论导向、价值取向相统一,将社会主义核心价值观贯彻于制度设计、制度执行和制度创新的全过程,确保网络舆论治理在社会主义核心价值观引领下有效运行。

坚持正确的政治方向,是网络舆论治理的生命线,需要坚持以习近平新时代中国特色社会主义

主义思想为指导,坚持党中央对互联网行业的集中统一领导,在社会主义核心价值观的引领下,让人民听到权威的声音,看到真实的社会图景,拨开思想的重重迷雾,明晰正确的行进方向。在网络舆论治理中要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持党对网络舆论的引导和治理,树牢党对网络舆论治理工作的领导权,提高把握网络舆论阵地正确政治方向的能力,站稳政治立场,坚定政治定力。面对内外环境更为复杂的意识形态工作环境,要坚定理想信念,高举社会主义的旗帜,坚持正确的政治方向和政治原则,敢于并善于与各种错误的、偏离主流意识形态的思潮、言论作斗争,排除网络舆论阵地上的各种困惑和干扰,提高明辨大是大非的能力。

坚持正确的舆论导向,是网络舆论治理的“灵魂”,从人们思想活动的独立性、选择性、多变性和差异性出发,加强把握好舆论治理的时、度、效,突出引导的权威性、合理性和公共性,把握好舆论信息在社会生活中的流量和流向。在互联网技术迅猛发展的时代,各种信息鱼龙混杂并充斥着网络舆论场,公众的各种需求和思想倾向也通过网络渠道获得了更加充分的表达。在进行网络舆论治理工作时要重视公众的现实需求,通过协同各种舆论主体、设置舆论议题、创新舆论话语等方式增强网络舆论治理的实效性。同时,网络舆论场作为意识形态战场的重要构成部分,必须要坚持主流意识形态的引导,弘扬主旋律,传播正能量。

坚持正确的价值取向,必须贯彻以人民为中心的发展思想,正确解决好网络舆论治理“为了谁”“依靠谁”“我是谁”的问题,培育健康向上的网络文化,营造风清气正的网络空间,着力守护人民群众网络精神家园。网络舆论治理工作的服务对象是人民,要坚持以人为本、为人民服务的思想,坚持从群众中来、到群众中去,真正反映好人民群众的声音。同时在网络舆论治理上坚持党性和人民性相统一,坚持壮大主流思想舆论,在大是大非面前坚持政治原则,积极引导人民群众了解党和国家大事、方针政策,做到内化于心、外化于行,为社会健康发展提供强大的支持。

3.2 以形成适度张力、建立动态平衡、实现方式转变为创新原则

一是形成政府主导与协同共治的适度张力。摒弃政府本位思维以及单纯依靠制度的行政惯习,有效审视网络舆论主体背后的价值诉求,以保证国家治理从作出决策到政策执行全过程的高度有效性,实现政府的制度供给与多元参与主体的良性互动,进而达成对网络舆论的有效治理。政府主导性体现在贯彻落实以人民为中心的网络舆论治理原则,以畅通民意传达通道为重点,履行好监管者的角色,依法依规强化网络空间治理,形成制度化平台建设与机制化运行体系。协同共治体现在激发多元网络参与主体的自律意识和参与意识,调动多元网络参与主体治理的能动性,引导和鼓励参与主体自觉呵护网络精神栖息地。形成二者适度张力的着眼点在于,要根据网络舆论治理需求和网络舆论治理领域的特点,保持权力收放的灵活性,实现权责配置的精准运行。

二是建立关切民意与理性引导的动态平衡。网络为公众提供了问题讨论与意见发布的便捷平台,成为公众的心理期待和利益诉求的聚集地,一定程度上是民意的集中和显现,与此同时,舆论环境的复杂性往往又导致了传播信息虚假、情绪化表达、群体极化严重以及网络民意偏颇等现实问题。舆论治理的过程既要充分发挥各主体的功能、充分尊重各主体的利益为原则,也要及时对各利益主体纠偏和规制。一方面,要尊重公民的表达权,在制度安排上尊重民众的主体性,营造自由、平等、公正的舆论氛围,使民众能够勇于发表意见。习近平指出:“网民大多数是普通群众,来自四面八方,各自经历不同,观点和想法肯定是五花八门的,不能要求他们对

所有问题都看得那么准、说得那么对。要多一些包容和耐心。”^[18]通过深入了解民众的所思所想,更好地把握不同网民群体的特性,为开展舆论引导工作提供抓手。另一方面,在制度设计上要发挥舆论引导主体的能动性,辨析舆情中包含的个体情绪、社会情感和集体意志,精确把握危机处置和社会治理的动因,实现权威性导引、合理化表达与公众关切的深层次对接和融通。

三是实现短期调控向长期调适的方式转变。网络舆论治理的前提是对于舆情的及时跟进和有效应对,因此,实施短期调控,及时处置好网络舆论所关注的现实的社会问题,通过整改和督查,以提升网络舆论治理的实效性,能够避免相关问题长期累积、悬而不决,也可以为舆论场提供新能量,驱动舆论场的演化和发展。这种治理模式的特点在于虽能立竿见影,但很难入脑入心。因此,网络舆论治理要将社会心态的调适作为制度化思维转向的重要维度,从个人的社会心理入手,逐渐影响社会情绪基调、进而凝聚社会共识、引导社会价值取向。在此过程中,需要以问题为导向、改进公共传播话语,注重社会主义核心价值观引领下正向内容的生产,对违背社会主义核心价值观的现实问题给予毁灭性打击,通过建立长期性、协同性引导民众心态的调适策略,形成网络舆论治理的长效机制。

3.3 构建“权力-议题-话语”三位一体的制度创新体系

从制度化建设的具体实践路径来看,网络舆论是由多要素构成的有机系统,需要将社会主义核心价值观融入网络舆论主体、舆论内容和舆论环境制度建设的关键节点建设中来,构建“权力-议题-话语”三位一体的制度创新体系,以实现社会主义核心价值观对网络舆论治理制度化建设的引领。

一是聚焦治理主体,构建社会主义核心价值观引领网络舆论治理的权力制约制度。网络中的个体或群体往往过于重视自身的权力,而未能承担相应的责任,使得权力处于不对称的结构之下,权力场域难以维持平衡,导致不良网络舆情形形成。社会主义核心价值观以人民美好幸福生活为前提,体现着国家、社会、公民三个层面的价值取向,具有权力调节性的天然特性,因而需要以社会主义核心价值观作为引领,形成约束与规范的网络舆论的权力机制。首先,完善网络舆论调节管控制度,引导权力价值倾向。网络舆论形成过程,是社会大众平等反映利益诉求、自主表达个人观点的过程,也是公共权力机关听取民意、关注民生、贴近群众、执政为民的过程。构建起网络权力调节制度,对双方权力进行约束、规范、调节,作用于网络话语权力形成的场域环境,使其达到动态平衡的发展状态。其次,建立网络舆论应急管理制度,确保权力制约平衡。要以制度廓清权力边界,对于网络空间的不良行为予以坚决打击。同时,坚决抵制任何违背党的方针政策与主流意识形态的宣传内容,从而遏制不良社会思潮对大众的消极影响。通过控制和掌握网络话语权,引导社会大众客观公正地认识转型过程中出现的问题,将负面舆论转化为正向引导。再次,完善网络舆论责任追究制度,推动权力运行有序。通过制度化明确网络舆论治理的主体责任,进一步规范责任追究的原则、内容、程序、法律责任等,确保权力的有序运行。

二是聚焦舆论内容,构建社会主义核心价值观引领网络舆论治理的议题优化制度。议题设置是否正当、可控,深刻影响着网络环境和网络意识形态建设成效。因此,以社会主义核心价值观为引领,完善网络舆论议题设置、引导干预以及解决落实制度是掌握网络舆论治理的关键一步。首先,建立规范的议题设置制度。明确议题设置的界限范围,健全完善议题审核制度。倡导政府、媒体及民众进行多元化的议题设置,在能够凸显主旋律的重大热点事件、亟待解决的关

键问题及表达人民利益诉求的现实问题上设置议题,从而消除群体中的信息隐匿与自我沉默,推动各主体在合法合理范围内充分自由的表达。同时及时对议题进行把关,对不符合主流意识形态、颠倒黑白的议题进行过滤。其次,建立有效的干预引导制度。经过审核优化的议题在进入网络舆论场后中不断被传播、讨论、解读,在网络舆论发酵的过程中不能完全避免议题偏差。因此,需要依法建立网络舆论监管制度,科学划分网络监管的责任主体,完善舆情快速反应机制,对议题的讨论过程进行干预和调节,及时回应和澄清这一过程中出现的失真信息和谣言,对极端性或不合理的言论进行合理地约束。再次,落实切实的议题解决制度。在精心设置和传播议题后,还要持续推进议题中所反映问题的解决和落实。要建立健全政府部门与媒体、公众的双向沟通平台,能够将议题讨论中反映的现实问题和整改意见传达到有关部门,使其得到合理解决,并在议题得到解决后及时反馈给媒体、公众,使议题的产生、发展、解决都处于可控范围与良性互动之内。

三是聚焦舆论环境,构建社会主义核心价值观引领网络舆论治理的话语优化制度。网络话语作为重要媒介在一系列的分析、表达、交融以及转换冲突的过程中形成了网络舆论,话语又借助网络舆论为公众提供价值立场建构的条件。因此,需要充分发挥话语的立场建构与价值重塑作用,进一步在社会主义核心价值观引领下,对话语进行优化,使社会主义核心价值观的精神内核发挥其最优引导力,牢牢掌握网络舆论话语权。首先,建立健全官方话语的制度化标准体系。聚焦官方话语的转向,强化对主流价值观的弘扬和引导。针对各领域明确规范列出一套话语标准范式,实现官方网站、政府平台话语的规范性,在对内对外官方发布的话语中弘扬主旋律、讲好中国故事、传递好中国声音。在人民群众土壤中不断采摘鲜活话语,为话语创新发展注入新动能,推动网络舆论在社会主义核心价值观的引领下健康发展。其次,规范商业平台舆论话语制度。当前商业平台所产生的话语影响力日益凸显,商业媒体的建设影响着国家安全、社会稳定、人民幸福。因此,要不断建立高标准的媒体舆论话语准则,提升媒体舆论话语信息的传播质量。一方面,建立兼具价值性与创新性的网络舆论平台,增强媒体舆论话语的有效性和公信力;另一方面,媒体舆论话语必须用喜闻乐见的方式表达出来,不断以社会主义核心价值观来提升媒体舆论话语的质量与层次,让最优秀的网络文化能够影响大众、服务大众。最后,构建话语效能度与反馈评价机制。将公众网络舆论参与行为作为研究对象,使其置身于主流意识形态和社会主义核心价值观的视野下,切实推动话语生产与话语分析,集中反映话语在公众网络舆论参与过程中的整体状况,进而分析话语营造参与网络舆论生态治理的政治环境,实现社会主义核心价值观对网络舆论治理的价值统摄。

参考文献:

- [1] 王菲菲. 浅议新时代加强社会主义核心价值观引领网络舆论的有效路径[J]. 思想理论教育导刊, 2019(7): 48-51.
- [2] 陈伟军. 社会主义核心价值观引领舆论导向[J]. 中国出版, 2016(7): 17-20.
- [3] 魏美妮. 社会主义核心价值观引领网络文化发展研究[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(5): 40-44.
- [4] 邵芳强, 薛洪慧. 社会主义核心价值观引领网络道德建设的路径探析[J]. 思想理论教育导刊, 2020(5): 82-86.

- [5] 谢俊. 自媒体时代高校培育社会主义核心价值观的困境与创新[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2016(4):51-56.
- [6] 彭文英. 以社会主义核心价值观引领网络直播[J]. 人民论坛, 2020(32):104-106.
- [7] 张铃枣. 社会主义核心价值观视域下的社会政策价值取向[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2017(1):50-56.
- [8] 田旭明, 陈延斌. 社会主义核心价值观引领民间舆论场的实效性对策探讨[J]. 马克思主义研究, 2016(3):118-126.
- [9] 吕岩松. 坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度[J]. 党建, 2019(12):9-10.
- [10] 中共中央国务院印发新时代公民道德建设实施纲要[N]. 人民日报, 2019-10-28.
- [11] 习近平. 习近平谈治国理政:第2卷[M]. 北京:外文出版社, 2017.
- [12] 郑敬斌, 刘敏. 中国特色社会主义文化自信生成的动力机制[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2019(5):63-71.
- [13] 中华人民共和国网络安全法[M]. 北京:中国法制出版社, 2016.
- [14] 互联网用户公众账号信息服务管理规定[EB/OL]. (2017-09-07). http://www.cac.gov.cn/2017-09/07/c_1121624269.htm.
- [15] 微博客信息服务管理规定[EB/OL]. (2018-02-02). http://www.cac.gov.cn/2018-02/02/c_1122358726.htm.
- [16] 关于“新冠病毒”网络舆论引导工作的通知[EB/OL]. (2020-02-05) <https://wx.qq.com/cmsid/20200205A0C98W00>.
- [17] 马克思恩格斯文集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2009.
- [18] 习近平. 在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[N]. 人民日报, 2016-04-26.

Analysis on the Institutionalization of Core Socialist Values Guiding Network Public Opinion Governance

BAI Lu

(Center for Ideological and Political Education, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract: The institutionalization of core socialist values guiding network public opinion governance, is not only the guarantee of effectively framing the bottom line of network public opinion governance, standardizing the value concept and network behavior of network members, but also the moral leading force of network public opinion governance, guiding network members to establish common value ideal and realize the value goal of uniting soul and gathering strength. At present, the framework of the institutionalization of core socialist values guiding network public opinion governance has initially formed, the bottom line has been guaranteed, and the follow-up speed is fast. However, there are still some practical problems, such as lack of appropriateness and practicality, lack of leadership and drive, and poor integrity and sustainability. Therefore, it is necessary to put forward countermeasures and suggestions for the system optimization of network public opinion governance guided by core socialist values from three dimensions of basic compliance, innovation principle and practice path.

Key words: core socialist values, network public opinion governance, institutionalization

责任编辑:陈 卓

智能算法推荐的意识形态风险及其治理

张 林

(电子科技大学 马克思主义学院,四川 成都 611731)

摘 要:作为一种信息资源的个性化配置范式,智能算法推荐是大数据逻辑和人工智能逻辑在信息传播领域相结合的必然趋势。智能算法推荐的价值中立在理论和实践上都是一个伪命题。智能算法推荐带来的“把关转移”“信息成瘾”“私人定制”“过滤气泡”在一定程度上造成了社会思想价值的失序、堕化、分化和区隔,使得作为统合性价值体系的主导意识形态面临着凝聚力弱化、权威失落、引导乏力和认同窄化的风险。防控这些风险,需要从技术规制、价值引领、法律规范、平台自律、用户素养等维度开展意识形态风险协同治理,形塑工具理性与价值理性的算法平衡,用主流价值驯化算法权力,进而争取实现推送效率与公共责任、商业价值与社会价值之间的良性互动。

关键词:智能算法推荐;意识形态风险;协同治理

中图分类号:D64

文献标识码:A

文章编号:1007-5194(2021)01-0176-13

近年来,随着大数据技术和人工智能技术的跃迁式发展,以适配个性化需求为目的的智能算法推荐正在成为信息流通领域的新技术范式。以微博、微信、抖音、快手及今日头条等为代表的网络平台纷纷致力于算法转向和算法升级。正如克莱·舍基所说:“一项技术必须要变得普通,继而普遍,最后一直到无处不在而被人们视若不见时,真正的变革才得以产生。”^{[1]66}从当前的传播实践来看,智能算法推荐带来的传播变革正在潜移默化地影响着社会生活的方方面面,自然潜藏着意识形态风险,成为维护国家安全与社会稳定发展中一个值得高度重视的问题。

1 文献梳理与问题提出

智能算法推荐改变着个体用户的信息体验和认知习惯,也改变着整个社会的信息结构和传播秩序。智能算法推荐在应对信息超载危机和调试信息供需匹配的同时也带来了工具理性与价值理性在不同程度上的失衡。如何辩证把握智能算法推荐带来的二重性影响,化解智能算法推荐的潜在性风险,引导智能算法推荐的有序健康发展成为学界研究的重要议题。

1.1 智能算法风险的技术逻辑分析

随着智能算法推荐的日趋普及,学者们开始尝试从技术特征、技术原理、技术类型及实践机制等维度出发探讨智能算法风险生成的技术逻辑。从计算机科学的技术路径出发,智能算法推荐可以分为三种算法实践:“基于内容的推荐容易导致信息茧房现象,基于协同过滤的推荐会引发受众对阅读内容的失控,基于时序流行度的推荐有诱发电子媒介‘黄色新闻潮’的风险”^[2]。

收稿日期:2020-10-10

基金项目:国家社会科学基金西部项目“中国国家文化安全形势评估及战略策略核心问题研究”(15XKS023),项目负责人:韩源。

作者简介:张林(1989—),男,博士,电子科技大学马克思主义学院讲师。

从技术原理和技术机制的视角看主流推荐算法的类型、核心思路与优缺点,可以发现算法推荐的本质就是“用户价值主导下的场景化适配”^[3]。从技术现象学的角度分析算法传播带来的信息革命,发现其带来的信息个人化转变可能会导致“价值偏向、算法牢笼、消解隐私甚至破坏公共性等价值风险”^[4]。以信息与受众的视角分析算法推荐的可见性生产逻辑,探讨算法对用户注意力、想象力、自我身份、人际交流、舆论感知等方面的影响,可以发现算法媒体正在通过“知识生产、信息消费的模式和趋势,微妙地支配着公众意识”^[5]。

1.2 智能算法推荐在不同领域的风险研判

基于不同研究领域和理论视角,学者们探讨了智能算法推荐在政治、社会、传播、伦理、意识形态等领域的风险表征。从政治权力演化的角度出发,有学者认为智能算法作为一种新的权力形态,已经渗透到政治领域的各个层面,算法的内在缺陷及其不当使用在“政治正义、责任主体模糊、正当性原则、政治判断”^[6]等方面存在诸多风险。从国家治理的角度看,算法权力在“营造公共舆论、控制政策议程、主导政策执行和影响政策评估结果”^[7]等方面对治理能力与治理体系构建带来了冲击。从政治传播的角度看,算法正在演化成为一种程序化政治,逐渐成为一种新的政治形态。算法营造的政治拟态环境可能带来“公共性流失和主体扭曲的风险”^[8]。从技术伦理视域看,算法技术在新闻传播中存在诸多两难选择,媒体算法存在“价值纠缠、利益纠缠和品牌纠缠”^[9]的现象。也有学者从整体视角出发梳理了智能算法异化带来的“政治态度分化、治理出现盲区、公共话语去价值化、算法公正缺失、算法技术垄断、责任主体模糊”^[10]等社会风险。

1.3 智能算法推荐的风险治理探讨

就如何应对智能算法风险,学者们从各自的研究领域出发进行了诸多治理策略探索与建议。基于公共性应用风险视角,应当从“技术规制和权力规制”^[11]两个维度出发防范算法在公共领域的系统性风险。要解构算法神话对有机世界的遮蔽,就必须建构公平、透明和负责任的算法系统,在“立法实践上规范算法技术、建立算法问责机制是对抗算法偏见、规避数字风险的有效治理路径”^[12]。同时,应该改变对算法监管的传统思路,将内容审查与算法审查并举,建立起平台责任与技术责任双轨并行的责任体系,并对“算法的生产性资源数据的收集和使用进行合理限制”^[13]。以“人权、社会公正、人类福祉、美德”^[14]为价值基础构建算法伦理,通过“优化算法、反思算法、用好算法”^[15]规制人工智能时代思想政治教育的算法风险。

综上所述,可以看出学界对智能算法推荐系统性风险相关议题的研究呈现出蓬勃发展的态势,正在从经验主义的全方位探索转向理论思辨的批判性诠释。学者们从不同的理论视角出发探讨了智能算法推荐在政治、社会、传播、伦理、法律、文化等领域的运行逻辑、实践机制、权力结构和风险表征,并从技术规制、政策完善、伦理规范、立法实践、制度监管等维度探讨了智能算法推荐的风险善治策略。也必须看到,学界关于智能算法推荐意识形态风险相关议题的探讨还比较薄弱,关于智能算法推荐意识形态风险及其治理的研究才刚刚起步,一些核心问题尚未得到完全凸显。由此,本文从意识形态视角出发来审视智能算法推荐的技术逻辑和价值属性,研判其蕴含的意识形态风险并探究风险治理的整体性方案,兼具理论和现实意义。

2 智能算法推荐的技术逻辑与意识形态属性

厘清智能算法推荐的技术逻辑和意识形态属性是探讨智能算法推荐意识形态风险及其治

理的前提。作为一种信息资源配置范式,智能算法推荐的技术本质及其内嵌式规则决定了其不可避免地会呈现出鲜明的意识形态属性。

2.1 个性化的信息配置:智能算法推荐的技术逻辑与运作机理

在当前的传播实践中,尽管不同信息平台采用的算法原理或模型可能不尽相同,算法推荐技术也正在快速迭代升级,但如果抛开一些细枝末节的算法细节和算法差异,还是能够在各式各样的智能算法推荐背后找到一个共通的技术逻辑和运作机理。

从技术发展的宏观视野来看,智能算法推荐的一般技术逻辑其实就是通过数据、算法和算力的复杂组合而动态建构起信息供给与用户需求之间的个性化适配关系。具体而言,就是要在对信息内容进行标签化处理和对用户进行大数据画像的基础上更好地实现信息与用户之间的个性化供需对接。一般而言,一个完整的智能算法推荐系统主要包含信息数据系统、用户分析系统和信息分发系统三个子集。信息数据系统主要用来收集和存储互联网世界中海量的数据信息。用户分析系统主要着力于分析和计算多元用户个性化的兴趣和诉求。信息分发系统则是致力通过多功能算法筛选、过滤和推送信息模块。在三个系统子集中,信息分发系统居于核心地位,对算法推荐的运行效果起着至关重要的作用。

从当前传播实践来看,常用的智能算法推荐主要包括基于内容推荐、协同过滤推荐、热点排行推荐和组合式推荐等四种类型。基于内容的算法推荐其实就是利用算法为用户画像,通过对用户的浏览历史和搜索记录等进行标签化处理,测算出用户的兴趣和偏好,进而持续为用户推荐同类型或高相似度内容。例如,在今日头条上搜索“美国疫情”这个关键词,那么在未来一段时间算法系统就会将与美国疫情相关的信息持续不断地向用户进行推送。协同过滤推荐则是对用户的社交圈层进行全景扫描,深度挖掘用户的职业、位置、性别、年龄等相关信息,划分兴趣相似度矩阵和社群,链接相似用户,然后向同类型用户进行信息推荐。假如在今日头条上长时间浏览美国疫情的相关新闻,那么算法系统就会假设用户的好友也可能对这个问题有兴趣,进而向其推送相关信息。热点排行推荐就是算法系统根据信息热度和信息流行度等进行全领域推荐,浏览量、关注度、点击率、转发数等是其重要指标。平常所熟悉的微博热搜就是这种热点推荐的典型代表。组合式推荐即多种算法推荐模式的组合和并用。在现实的信息推荐中,单一的算法推荐模型往往很难满足多元多样的信息场景,于是组合式算法推荐应运而生。越来越多的信息平台通过多种算法模型之间的交叉和配合来实现对不同用户群体的个性化推送。

不可否认,作为一种信息资源的全新配置范式,智能算法推荐技术合理性的充分彰显对于人们应对海量数据扩容和爆炸式信息增长带来的信息困境具有积极的意义。一方面,智能算法推荐大幅度提高了信息的流通效率,降低了用户挑选信息的选择焦虑和时间成本;另一方面,智能算法推荐还大幅度优化了信息的配置效率,个性化的信息配置正在成为现实。

2.2 价值“非中立”:智能算法推荐的权力本质与意识形态属性

看到智能算法推荐技术合理性的同时,也要对智能算法推荐的权力本质和意识形态属性进行宏观把握。智能算法推荐不仅是一套特定的技术编码和运算程序,还是包含“算法、团队及其新闻价值观在内的一整套系统架构”^[16]。作为一种新兴的资源配置范式,智能算法推荐在对信息资源进行个性化适配的同时其实也是在行使社会权力,或者说,在一个媒体和代码无处不在的社会之中,“算法的社会本质就是一种权力”^[17]。这种权力与制度化、强制性的传统权力类型

有所不同,智能算法推荐权力更多地表现出“商业逻辑、偏好原则、技术理性和隐性运行的特征”^[18]。

隐秘化、内显化和泛在化是智能算法推荐权力主要的运转底色。智能算法推荐的权力来源和权力指向与公共领域和公共事务紧密相关。商业逻辑和利益追求是算法权力的原初动能,依托平台资本的强势注入,智能算法在追求资本的最大化增值和最高额回报的同时不可避免地会对社会公共利益产生重要影响,进而对传统的社会权力结构带来冲击和重塑。政府、社会、企业和个人或多或少地都会在不同程度上受到算法权力的干预和控制。在看似客观的个性化信息推荐背后其实蕴含着复杂的权力运行关系。建立在用户黏性基础上的智能算法推荐可以在不知不觉中影响和改变人们的认知习惯和行为方式,形塑人们对外部世界的观点和看法。可以说,智能算法推荐的价值中立在现实实践中是不存在的,智能算法推荐无价值观也是一个伪命题。相反,透过这种价值伪中立表象,我们可以更加明显地感受到智能算法推荐鲜明的意识形态色彩。

一方面,技术的本质及其内嵌式规则决定了智能算法推荐从一开始就不可避免地会预设有某种意识形态立场。克里斯托弗认为技术其实内嵌着某些特殊规制,亦如互联网技术本身就在内嵌自由、平等、民主等价值特性的同时也内嵌着等级、纪律和社会控制。不管技术内嵌着什么样的价值内容,一个客观事实始终都不能否定,那就是“技术形式具有与生俱来的特性,而这些特性是人类无法干预的”^{[19]23}。人类的实践活动总是离不开特定价值的支撑,智能算法推荐也不例外。不管是有意嵌入,还是无意附加,智能算法推荐自诞生起就不可避免地带有设计主体的某种价值立场或意识形态倾向。在弱人工智能阶段,智能算法推荐的人工痕迹依然十分明显。不管如何掩饰或回避,算法设计主体的价值立场和价值倾向都会不断通过复杂的推荐程序而对用户产生一定影响。在现实的传播实践当中,算法设计主体通常会由于希望达到某种预期结果而特意置顶某些价值诉求或凸显某些价值导向。技术理性与价值理性的冲突,资本利益与公共利益的博弈始终贯穿于算法推荐的全过程。虽然某些信息平台一再宣称要重视技术的公共性质和企业的社会责任,但现实信息系统中的算法偏见依然不可避免。人的价值观是存在偏见的,而智能算法推荐只不过是把这种价值观偏见通过特定的形式演绎了出来而已。特别值得注意的是,算法不仅会沿袭人的价值偏见,而且还有可能会随着数据体量的扩容和算法的更新迭代而不断强化和放大这种偏见。

另一方面,智能算法推荐对信息资源的社会性调配不可避免地会产生一定的意识形态后果。从实践来看,智能算法推荐是由多种社会性要素共同建构的后果,一旦运行就不可避免地会对个体用户的价值观念和整个社会的意识形态权力结构造成特定影响。为此,我们对智能算法推荐的理解需要超越工具论的范畴并上升到权力论的高度。从客观实践后果来看,智能算法推荐已经不只是一种信息配置技术,而是变成一种可以影响和改变社会秩序的软性权力。传统的政治社会学认为权力就是一种由特定资源所派生出的力量。暴力、资本、军事等物质性资源可以派生权力,脑力、知识、意识形态等非物质性资源也可以派生权力。只是从人类社会权力构成的历史演变来看,非物质性资源在权力构成中的作用越来越明显,权力正在呈现出一种软化趋势。信息虽然在一定程度上也具有物质的基本属性,但通常情况下还是被人们视为是一种非物质性资源。信息技术的发展提高了信息操纵外部事物和影响物质世界的能力,信息的物化趋

势越来越明显,“一个新的权力来源正在出现,它不再是少数人手里的金钱,而是多数人手中的信息”^{[20]15}。智能算法推荐通过对社会信息资源的个性化配置,不仅改变了传统信息传播的权力结构,而且也打破了传统意识形态建设的一体化信息环境。智能算法推荐为主导意识形态建设带来了双重性后果,我们既要看到机遇,更要意识到风险。只有在充分研判风险的基础才能让智能算法推荐更好地为国家安全和社会稳定发展所用。

3 智能算法推荐蕴含的意识形态风险

作为一种重塑世界的全新技术力量,智能算法推荐在大幅度提高信息流通效率和配置绩效的同时,也蕴含着特定的意识形态风险。

3.1 把关转移与价值失序:意识形态凝聚力弱化风险

把关人理论认为,信息流通过程中的把关不只是一个选择和过滤信息的过程,或一个简单规制信息“进”或“出”的问题,而是承担着媒介信息建构社会现实的重要功能。智能算法推荐在实现信息与人精准对接的同时也改变了传统把关人发挥作用的信息情景,改变了传统主导意识形态凝聚力形塑的一体化权力结构。

一方面,智能算法推荐带来的把关转移消解了主导意识形态议题设置实效。议程设置理论认为受众对社会重要问题的关注与媒体的报道频率和强调程度之间存在着一种对应关系,媒体可以通过设置议题来左右或影响人们到底关注哪些问题以及对这些问题发表意见的先后顺序。谁掌握了议题设置的主导权,谁就能在观念塑造和舆论引导过程中占据优势地位。在传统中心化、封闭化、层级化的信息权力结构中,主流媒体不仅可以把关流通领域的信息数量、信息内容和信息流向,还可以改变信息的排列组合、内在结构和呈现方式。主流媒体高效的议程设置实效使得主导意识形态在凝聚社会价值共识方面处于绝对的优势地位。而智能算法推荐技术赋权带来的传播资源泛社会化和传播权力个人化会在一定程度上消解或降低主导意识形态的议程设置实效。智能算法推荐的广泛运用让信息生产和流通的把关权力从传统媒体从业者转移到了智能机器和多元的个体化用户手中,传播主体与传播受众之间的界限正在日趋模糊,原来大众传播时代封闭的信息分发模式开始过渡为一种开放的市场模式。在流量至上的利益链条之下,智能算法推荐会更加注重用户的信息偏好,而不是信息本身的公共性价值。只要用户关注,不管信息品质如何,都是头条;只要用户不关注或无兴趣,不管信息内容再有品质,在智能算法眼中也将毫无价值,这种信息情景为主导意识形态议题设置带来了严峻挑战。

另一方面,智能算法推荐迎合式把关带来的价值失序挤压了主导意识形态话语空间。智能算法推荐的广泛应用极大地扩展了信息生产场域的边界,智能算法既可以是信息生产者也可以是信息分发者,把关主体与把关对象的关系正在从“训示”转向“迎合”^[21]。为了增加用户黏性,智能算法推荐的迎合式把关会始终根据用户的个人需求而生产和传播相对个性化的信息。正如卢克·多梅尔所言:“搜索算法无法提交不受意识形态影响的搜索结果,而且,这些搜索结果为了取悦我们的个人主义观念,往往会进一步加强我们对某些问题的‘既有看法’。”^{[22]38}智能算法推荐强烈的用户本位导向不可避免地会减低公共性信息的覆盖范围。为了迎合受众,收获流量,一些信息平台不惜主动推送低俗、暴力、色情甚至是虚假的信息来博人眼球。例如,2020年高考结束以后,在某短视频平台火极一时的“女孩考上清华跪谢父亲”作品后来就被证明是摆

拍,是某些账号为了吸引流量而打着传播正能量的幌子人为创造的段子。这些纯属虚构的作品因其强大的情感刺激功能往往能够在算法信息流通中获得更多用户的点击、浏览和关注,在一定程度上降低了严肃信息和品质信息的覆盖范围。长此以往,在算法和代码的助推之下,信息市场可能会陷入一种恶性循环,使得“眼球新闻”越来越大行其道,严肃新闻却变得门可罗雀。简言之,把关权力的变化带来了鱼龙混杂的信息生产和分发,并在一定程度上导致了社会思想文化领域的价值失序,良莠不齐的价值喧嚣挤压了主导意识形态的话语空间,主导意识形态凝聚力面临弱化风险。

3.2 信息成瘾与娱乐泛化:意识形态权威失落风险

作为一种关系范畴,权威既不是权力,也不是类似于强权的一种强制性力量。权威是一种使对象因信服而自愿服从的能力和影响力。与权力导致的强制性服从不同,权威导致的是对象在信服基础上而形成的认同性服从。主导意识形态权威是主导意识形态引领社会思潮和凝聚社会价值共识的重要保障。在传统的权力格局中,主流媒体几乎掌握了所有的传播权力和信息资源,主导意识形态对社会舆论的引导犹如黑夜中的探照灯,灯往哪里照,舆论就往哪里走,主导意识形态话语在某种程度上几乎成了权威的代名词。而智能算法推荐的技术赋权正在改变这种一体化的信息格局,智能算法推荐形塑的信息成瘾和泛娱乐化在某种程度上带来了主导意识形态权威的消解和失落。

一方面,智能算法推荐带来的信息成瘾消融了主导意识形态传播的价值理性。智能算法推荐的技术运作原理和用户本位导向潜在地包含了一套致瘾机制。智能算法在对用户兴趣图谱进行标签化处理的同时,可以最大限度地勾画出各类用户的信息偏好,进而可以根据用户的兴趣习惯和心理反馈持续不断地推送让用户喜欢的信息。投其所好的推送机制前所未有地强化了用户对信息平台的媒介依赖。越来越多的信息用户开始从现实世界转向虚拟世界,人们乐此不疲地沉浸在由算法编织的数字世界之中,大把的时间被数字生产和数字消费所消耗。随着时间的推移,智能算法推荐的这种致瘾机制会不断消解人的抵抗意识和自主意识,侵蚀人的主体认知和思维能力,碎微化、浅表化的思维习惯将大行其道。由此,人们可能会对现有的抽象性、理论性、规范性的符号系统和话语体系进行解构和重组,会对以总体性和普遍性为特征的主导意识形态报以冷漠、怀疑甚至是抗拒的态度。在这种碎微化、浅表化盛行的算法文化生态之中,个人话语与权威话语、生活话语与政治话语、感性话语与理性话语、碎片话语与系统话语之间的冲突和碰撞将会逐渐消解主导意识形态传播的价值理性和价值权威。

另一方面,智能算法推荐带来的娱乐泛化稀释了主导意识形态传播的价值意义。智能算法推荐的信息成瘾与娱乐泛化是一脉而生的,二者相互交织、互为因果。尼尔·波兹曼在电视时代提出“娱乐至死”以批判电视的娱乐化表达;尼古拉斯·卡尔在《浅薄:互联网如何毒化了我们的大脑》一书中直接提出了“信息娱乐化”,以图引起人们对互联网泛娱乐化趋势的警醒。就两者而言,我们可以在智能算法推荐时代找到更直观、更深切的现实体悟。在消费主义浪潮和智能算法推荐信息致瘾机制的强势推动下,娱乐泛化现象正在向公共领域蔓延。部分用户沉浸在数字消费与数字娱乐中不可自拔,人们解构主流、戏谑权威,渴求通过以娱乐的方式来感知自我和释放自我。在这种喧嚣的娱乐氛围之中,资本逻辑正在侵蚀价值逻辑,理性世界正在让位于世俗世界,革命先烈被抹黑,民族英雄被污蔑,历史事实被歪曲,有意思的信息正在吞噬有意义

的信息。娱乐化、浅显化、庸俗化的信息氛围稀释着主导意识形态传播的价值意义,使其面临权威失落的风险。

3.3 私人定制与价值分化:意识形态引领乏力风险

主导意识形态引领力是主导意识形态按照预期方向引导社会舆论和受众的能力。主导意识形态引领力的强弱是判断主导意识形态安全与否的重要标准。在原来中心化和科层式的信息传播结构中,主导意识形态引领力的生成相对容易且高效。智能算法推荐的广泛应用改变了传统意识形态引领力生成的信息权力结构,智能算法推荐私人定制的裂变传播和千人千面的信息推送进一步加剧了不同利益群体和不同社会阶层之间的价值区隔与价值分化,主导意识形态面临引领乏力风险。

一方面,智能算法推荐私人定制的裂变传播削弱了主导意识形态的优势传播地位。在传统金字塔式的信息权力结构中,自上而下的层级信息扩散是信息流通的主导模式。主流媒体不仅掌握了所有的核心信息资源,而且还控制了整个信息传播的流通渠道。党报、党刊、党台在整个社会舆论中居于强势的传播地位。这种传播地位为主导意识形态强有力的引领实效提供了重要保障。但智能算法推荐私人定制的裂变传播正在改变这种自上而下的科层制信息流通模式,随之崛起的是一种去中心化和扁平化的信息流通模式。差异化信息传播是智能算法推荐的显著特征,人找信息向信息找人的颠覆性转变实现了对原来传者中心分发模式的更新和升级,原来作为整体的受众正在被一个个鲜活的个体用户所取代。智能算法推荐这种私人定制的裂变信息分发给在某种程度上就是一种建构在数据画像和精准算法基础上的碎微化传播。碎微化传播是碎片化传播在智能算法推荐时代的最新表现。如果说碎片化传播是传统互联网时代信息流通的显著特征。那么,随着算法推荐时代的到来,信息与人的供需适配程度会越来越高,信息流通的碎片化特征会进一步加剧,进而呈现出一种碎微化状态。也就是说,智能算法推荐的碎微化传播在提升整个社会信息配置效率的同时也在一定程度上削弱了主导意识形态的优势传播地位,降低着主导意识形态的引领实效。

另一方面,智能算法推荐千人千面的个体叙事消解了主导意识形态的宏大叙事效果。作为一种制度化的价值理论体系,抽象性、理论性和规范性是马克思主义意识形态的基本特征,主题鲜明、结构完整、逻辑清晰的宏大叙事是其基本的叙事手段。无论是革命型意识形态话语体系,还是改革型意识形态话语体系,阶级、革命、国家富强、民族振兴、共同富裕等宏大主题都是主导意识形态的主要叙事议题。在传统的信息格局中,这种具有统一性和象征性的宏大叙事极具吸引力和动员力,是主导意识形态引领力生成的重要手段。随着智能算法推荐的日趋普及,千人千面的个性化信息推送和个体化的微型叙事正在逐渐消解主导意识形态的宏大叙事效果。智能算法推荐精准“喂食”的个性化信息推送不断提升着人们浏览信息的速度,人们随时随地都在关注着信息页面的更新,心里在意的却不一定是此刻究竟看见了什么,而是迫不及待地想要知道下一秒到底会看见什么。在这种速度至上的信息情境中,信息内容的意义开始演化为浮光掠影式的印象,人们越来越注重个人的主观感觉而不是社会的公共价值。人们对符合自己价值偏好的叙事信息会来者不拒,而对不符合自己价值偏好的异质性叙事信息又会一味拒绝。在智能算法推荐这种去语境化、去结构化的叙事情景中,整个社会的价值图谱会逐渐呈现出弥散化趋势,各种非马克思主义或反马克思主义的社会思潮趁机登堂入室,而多元多样的价值分化和价

值博弈也带来了主流意识形态引领乏力的风险。

3.4 过滤气泡与价值偏见:意识形态认同窄化风险

帕里泽在《过滤气泡:互联网没有告诉你的事》一书中对互联网带来的“过滤气泡”现象进行了系统阐释,他发现两个人使用同一关键词在同一个搜索引擎上检索到的内容居然可能完全不同。搜索引擎可以根据用户的信息偏好为用户进行个性化的信息匹配,从而自动过滤掉用户可能不喜欢的异质性信息,进而让用户分别沉浸在一个个缺乏多元观点交流的网络气泡之中。相较于传统互联网技术,智能算法推荐精准化的信息推送更在一定程度上助推了这种过滤气泡的演化和蔓延。智能算法推荐带来的价值气泡及其催生的偏见茧房正在改变社会价值共识形成的信息场景,主流意识形态面临认同窄化风险。

一方面,智能算法推荐形塑的价值气泡为凝聚社会价值共识带来了情景困境。价值共识是“指人们在相互交往中,通过深层次的思想沟通和交流,在价值观念上形成某种协调、一致的意见”^[23]。凝聚社会价值共识就是在社会交往中通过差异化价值整合和价值冲突协调而形塑多元价值主体对社会主流价值观形成整体性认同的过程。简言之,凝聚社会价值共识的过程就是主流意识形态寻求最大限度被认同的过程,就是用社会主义核心价值观来凝心聚力的过程。从结构主义的理论视域看,社会价值共识的生成通常是社会意义系统、制度系统、经济与福利系统和公共传播系统之间相互支撑、相互作用的综合结果。以适配个性化需求为目的算法推荐正在成为信息流通领域主流的技术范式,公共传播系统在社会价值共识生成中的地位正在逐渐突显。智能算法推荐基于协同过滤的算法分发模式容易让兴趣相投或观点一致的群体迅速拉近距离。算法推荐强大的过滤功能在提升信息配置效率的同时,也在潜移默化中为不同群体之间的观点交流和价值融通构筑起了一道道无形的隔离墙。智能算法精准化和公式化的信息推送加剧了同质化信息的链接与用户固有价值观念的偏执,社会群体之间的价值分化和价值区隔日趋明显,这为凝聚社会价值共识带来了前所未有的挑战。

另一方面,智能算法推荐催生的偏见茧房削弱了主流意识形态的认同效度。桑斯坦分析过信息窄化对社会民主带来的负面性影响。他认为互联网技术的发展容易使大部分民众在信息选择时更倾向于接受那些志同道合的同质性观点,而会对那些竞争性的异质观点则采取忽略或排斥的态度,长此以往,“人们在事实上得到的就是一种‘窄化’了的信息”^[24]⁴。网络群体成员之间原本的价值观念或价值偏见会被不断强化和放大,进而导致群体极化现象。之后,他还提出,互联网技术的信息过滤会导致网络成员之间的群体分化,不同网络群体都会更倾向于内部之间的观点交流而忽视与外部世界的沟通,这种不断演化的群内同质和群际异质现象会带来一种信息茧房,沉浸在这种信息茧房中的人们就好像是处在一个封闭的回音室里,每个人只能听到自己的回声。值得注意的是,智能算法推荐独特的技术原理正在加剧这种信息茧房效应的扩散和蔓延。意见的自由市场正在受到一个个偏见茧房的侵蚀。长期生活在这种信息区隔之中,“容易使人将自己的偏见当作真理,拒绝接受其他合理性观点和意见”^[25]。长此以往,这将不可避免地带来意识形态极化或意识形态漂浮现象,进而还会削弱主流意识形态的认同效度。尤其需要注意,一些西方国家凭借其强大的技术和资本优势,借助人工智能的算法黑箱,通过高效隐蔽和灵活多变的信息分发对我国进行意识形态渗透,企图规训受众价值,使之对社会主义意识形态产生偏见和误读,进而在潜移默化过程中稀释马克思主义意识形态的领导权和话语权。可

以说,智能算法推荐个性化的信息配置改变了主流意识形态社会认同的权力场域,意识形态之间的争夺变得更加激烈,主流意识形态面临认同窄化的风险。

4 智能算法推荐的意识形态风险治理

面对智能算法推荐带来的信息权力变局和意识形态风险,我们需要采取积极地风险应对举措,从消极地被动防控转向积极地主动治理。既要应势而动,对智能算法推荐进行技术规制和价值引领,形塑工具理性与价值理性的算法平衡,用主流价值观驯化算法权力;又要顺势而为,以完善的法律法规化解算法风险,培育算法推荐平台的伦理自律和用户的算法素养。通过多维度多举措的协同风险治理,力争让智能算法推荐真正做到扬长避短并最终实现推送效率与公共责任、商业价值与社会价值之间的良性互动。

4.1 技术规制算法:形塑工具理性与价值理性的算法平衡

作为一种信息资源的全新配置范式,智能算法推荐的广泛应用在一定程度上是大数据逻辑和人工智能逻辑在信息传播领域相结合的一种必然趋势。虽然是一种必然趋势,但智能算法推荐的双刃剑效应依然明显。主流意识形态建设如何在这种趋势当中做到趋利避害无疑是一个重要命题。当然,面对新技术带来的现实问题和意识形态风险我们大可不必过分紧张和焦虑。在某种程度上,技术带来的很多问题其实都可以通过技术本身的进一步优化和完善而得以解决。智能算法推荐的意识形态风险治理首先就是要从技术维度规制算法,形塑工具理性与价值理性的算法平衡。

第一,进一步提升算法透明度,构建用户与算法平台之间的信息平衡。提升算法透明度就是要打开算法的黑盒子,让算法平台尽可能地向用户公开算法程序和算法运用的全过程,使得过滤气泡产生的过程透明化,进而减少用户与算法平台之间的权力不对等和信息不对称。比如,算法推荐平台应该及时向用户公开其大数据信息收集的范围和进行用户画像的要素,要使得用户对自己的数据隐私和身份标签有较为清晰的了解。其中,如何平衡算法推荐平台商业隐私与社会公共利益之间的关系,如何平衡算法推荐技术专业性与普通用户认知能力有限性之间的关系,是制定算法推荐透明度准则需要解决的核心难题。

第二,进一步扩大算法推荐的信息范围,构建个性化信息推送与多元化信息推送的动态平衡。要纠偏智能算法推荐带来的认知窄化,就必须要从技术源头上扩大算法模型的信息选择范围,扩容算法模型的信息挑选维度。在满足个性化信息需求的同时增加信息推送内容的多样性,提高优质内容的传播比重。比如,可以继续挖掘反向个性化推荐的实践与应用,在精准画像用户兴趣图谱的基础上尝试为用户推荐一些他们可能不喜欢、没兴趣、需要关注但没有关注的内容,进而实现算法推荐个性化信息与多元化信息的动态平衡。

第三,进一步完善人机协同的信息分发模式,构建推送效率与公共责任的动态平衡。推荐效率是算法工具理性的重要展现,但随着算法推荐的广泛应用,效率就不该再是算法研发和设计需要考虑的唯一指标。算法推荐的技术升级还需要更多考虑算法伦理和算法责任,要考虑算法推荐在社会整合和文化传播方面带来的系统性影响。如何以人的价值理性来规约机器的工具理性是下一步智能算法升级的重要命题。我们应该在算法设计和应用过程中更多注入人的主体性,特别是专业人士的专业价值和意见建议,不断完善人机协同的分发模式,进而实现推送

效率与公共责任的动态平衡。

4.2 价值引领算法:用主流价值观驯化算法权力

作为形塑社会的一种软性权力,离开了主流价值观的引领,智能算法推荐就会犹如脱缰野马般,发展越快,对社会带来的风险就越大。要想规制智能算法推荐带来的意识形态负效应,纾解算法焦虑,就必须为智能算法推荐套上主流价值观的缰绳,用主流价值观驯化算法权力。

第一,要以主流价值为导向引领智能算法推荐技术创新。资本逻辑的原生动力决定了智能算法推荐的开发和设计不可避免地会具有追逐商业利润的强烈色彩。我们需要用主流价值观的强势介入来规制智能算法推荐的这种技术市场导向,要将主流价值观念融入智能算法推荐的整体技术研发之中,扩大主流价值观权值在算法优先级中的比重,让算法推荐始终不偏离主流价值观的正确指向。比如,平台等要做到智能算法的数据收集和用户画像不得侵犯用户隐私,智能算法的信息分发不得为了追求流量和热度而损害社会公共文化价值生态等。

第二,以主流价值观把关智能算法推荐的信息分发。再好的传播渠道都不能没有总编辑和把关人。在弱人工智能时代,算法推荐的智能化水平还较为有限,机器算法的信息分发一刻也不能离开主流价值观的约束和纠偏。我们必须超越先分发、后删除的事后把关模式,加强对智能算法推荐的前置把关。要将人工审核和算法审核结合起来,既发挥机器智能的技术优势,又发挥人工编辑的价值纠偏,在实现人机协同和人机互补的基础上更好地净化算法推荐的内容生态。

第三,主流媒体要充分利用智能算法推荐实现传播升级。一方面,主流媒体要善于借助算法推荐平台更好地传播主流价值观。要想适应人工智能时代的信息传播大变局,传统主流媒体就必须积极拥抱智能算法推荐技术,要主动和互联网头部企业进行深度合作,争取将主流媒体的优质内容生产能力与互联网平台的算法推荐优势有机整合起来,提升主流价值观传播的精准性和实效性。另一方面,主流媒体在资源整合的基础上也可以尝试构建属于自己的党媒算法平台。人民日报客户端推出新媒体聚合平台“人民号”就是一个有益的积极尝试。与腾讯的“企鹅号”和今日头条的“头条号”一样,“人民号”着力于打造移动端内容的生产和分发全流程服务。不过与其他商业平台所不同的是,“人民号”的党媒算法更加注重主流价值观导向。以“人民号”为参照,未来我们可以尝试打造更多的党媒算法平台,在加快媒体融合的基础上,争取以更优质的平台和更丰富的内容占领舆论交锋的制高点。

4.3 法治规范算法:以完善的法律法规化解算法风险

从世界各国的发展实践来看,用法治规范人工智能无疑是一种时代趋势。与智能算法推荐日新月异的技术迭代相比,当前我国对智能算法推荐相关法律法规的建设则显得相对滞后。传统的法律法规在监管智能算法推荐上也表现出适应性不足等。正如尼葛洛庞帝所说:“为原子世界制定的法律一旦进入数字世界,就像鱼被扔在了甲板上一样,只能是拼命喘气、垂死挣扎。因为相对于原子世界,比特世界完全是个截然不同的地方。”^{[26]14} 同样,相对于传统互联网信息分发技术,智能算法推荐的运行机制也呈现出明显不同。

目前,虽然我国已经出台了《互联网信息服务管理办法》《互联网跟帖评论服务管理规定》《互联网群组信息服务管理规定》《互联网视听节目服务管理规定》《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》《互联网用户账号名称管理规定》《互联网新闻信息服务单位约谈工作规

定》以及《中华人民共和国网络安全法》等法律法规,初步形成了针对互联网信息安全和信息服务的法律规范体系。但是相较于现实技术的迅猛发展及其可能产生的风险和问题,算法推荐领域的法律法规建设依然任重道远。2017年,国务院《新一代人工智能发展规划》也明确强调人工智能发展的政策法规亟待完善。接下来,我们应该大力完善智能算法推荐领域的法律法规,力图“通过法律化解风险,通过法律吸纳风险,将风险社会置于法治社会的背景之中,即对智能革命时代的法律制度乃至整个社会规范进行新的建构”^[27]。

一方面,进一步增强智能算法监管的法治意识、树立起法治思维。增强智能算法监管的法治意识就是要增强在监管过程中的法治自律意识和法治敬畏意识。而法治思维则是推进智能算法监管法治化的思想基础,树立起法治思维的重点就是要树立起算法监管的程序思维、规则思维以及权利和义务思维。

另一方面,进一步提高智能算法推荐领域的立法效率,增强立法的前瞻性和实效性。当前,我国人工智能领域的立法周期相对较长,一般都是问题出现以后才倒逼立法。为此,我们应该要进一步提高立法效率,调整应急式的事后立法机制,逐步强化以风险防范为主的前置立法,加强专门法与配套法的统一规划和制定,注重国家法律、行政法规、部门规章以及司法解释等不同法律形式的完善和协同,提高智能算法推荐领域法律法规的可操作性和实效性。

4.4 主体驾驭算法:培育平台伦理自律与用户算法素养

除技术规制、价值引领和法治规范以外,智能算法推荐的意识形态风险治理还离不开算法信息平台的伦理自律和用户算法素养的提升。

从伦理学的角度来看,算法信息平台的伦理自律主要是指平台在遵守算法伦理规范基础上自觉自愿实施自我约束的行为。这就要求算法信息平台必须要具备足够的道德想象力,要能“超越自我和情境的限制,拥有更加宽广的伦理视角和道德感受能力”^[28]²⁰²。一般而言,自律的算法信息平台能够在整体上做到技术理性的扩张与企业社会责任之间的协调和平衡,能够从宏观上认识到智能算法推荐在商业利益、用户利益与社会公共利益之间的根本一致性。相较于他律的外在规制,信息平台的伦理自律更加强调地是自我的内在约束,自我把关、自己管理自己、自己对自己负责是平台伦理自律的显著特征。智能算法推荐的意识形态风险治理既要注重技术、法律等外在规制,也要注重伦理、道德等内在约束。最好是可以做到将外在的强制性约束潜移默化地转化为内在的自我性约束。当然,算法信息平台伦理自律的养成是一个漫长的复杂过程,是一个由多种因素共同影响而形成的综合结果。

一方面,可以培育和发展算法推荐平台的行业自律组织。虽然自2011年5月中国互联网协会成立以来,我们又相继成立了中国互联网金融协会、中国网络空间安全协会等几个具有全国影响力的互联网行业自律组织,但从整体上看,我国的互联网行业自律组织依然呈现出数量少、审批严、不活跃的特点。因此,可以通过鼓励和支持以引导算法平台运营商、算法技术供应商、算法内容服务商等平台企业建立各种类型的自律组织,推动算法推荐平台自律组织多样化。

另一方面,发挥互联网自律公约的道德引领作用。互联网自律公约是互联网道德规范在实践层面的具体化和操作化,对于伦理自律风气的形成具有重要的引领作用。我们要在《中国互联网行业自律公约》《抵制恶意软件自律公约》《反网络病毒自律公约》《互联网搜索引擎服务自律公约》《互联网终端安全服务自律公约》等自律规范的基础上,继续推动智能算法推荐领域自

律公约的制定和推广,争取以丰富的自律规范体系带动算法推荐领域自我净化机制的形成。

必须指出的是,除了算法信息平台的伦理自律,也需要加强用户算法素养的培育,提升用户群体的算法素养。一般而言,算法素养是指用户在面对算法推荐信息时所表现出来的态度、知识、技巧以及能力的总和。对此,可以充分利用各种渠道和平台大力推行算法素养教育,全面提升用户群体在智能算法时代的信息生产素养、信息选择素养、信息甄别素养以及信息整合素养。培养用户对算法推荐的理性认知和批判意识,使其能够知晓算法推荐的技术逻辑和运行机理,能够合理地运用算法而又不被算法所操纵,进而争取真正做到以人的价值理性驾驭算法推荐的工具理性,让智能算法推荐真正成为服务于人全面发展的助推之器。

参考文献:

- [1] 克莱·舍基. 未来是湿的:无组织的组织力量[M]. 胡泳,沈满琳,译. 北京:中国人民大学出版社,2009.
- [2] 陈昌凤,师文. 个性化新闻推荐算法的技术解读与价值探讨[J]. 中国编辑,2018(10):9-14.
- [3] 喻国明,韩婷. 算法型信息分发:技术原理、机制创新与未来发展[J]. 新闻爱好者,2018(4):8-13.
- [4] 李凌,陈昌凤. 信息个人化转向:算法传播的范式革命和价值风险[J]. 南京社会科学,2020(4):101-109.
- [5] 罗昕. 算法媒体的生产逻辑与治理机制[J]. 人民论坛·学术前沿,2018(24):25-39.
- [6] 汝绪华. 算法政治:风险、发生逻辑与治理[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2018(6):27-38.
- [7] 陈鹏. 算法的权力和权力的算法[J]. 探索,2019(4):182-192.
- [8] 全燕,陈龙. 算法传播的风险批判:公共性背离与主体扭曲[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2019(1):149-156.
- [9] 刘海明. 媒体算法的价值纠缠与伦理误区[J]. 湖南师范大学社会科学学报,2019(1):32-41.
- [10] 陈思. 算法治理:智能社会技术异化的风险及应对[J]. 湖北大学学报(哲学社会科学版),2020(1):158-165.
- [11] 孙清白. 人工智能算法的“公共性”应用风险及其二元规制[J]. 行政法学研究,2020(4):58-66.
- [12] 郭小平,秦艺轩. 解构智能传播的数据神话:算法偏见的成因与风险治理路径[J]. 现代传播,2019(4):19-24.
- [13] 张凌寒. 风险防范下算法的监管路径研究[J]. 交大法学,2018(4):49-62.
- [14] 郭林生,李小燕. “算法伦理”的价值基础及其建构进路[J]. 自然辩证法通讯,2020(4):9-13.
- [15] 崔聪. 人工智能时代思想政治教育的算法风险及其应对[J]. 思想理论教育,2020(5):76-81.
- [16] 张志安,汤敏. 论算法推荐对主流意识形态传播的影响[J]. 社会科学战线,2018(10):174-182.
- [17] 喻国明,杨莹莹,闫巧妹. 算法即权力:算法范式在新闻传播中的权力革命[J]. 编辑之友,2018(5):5-12.
- [18] 张爱军,李圆. 人工智能时代的算法权力:逻辑、风险及规制[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2019(6):18-24.
- [19] 安德鲁·查德威克. 互联网政治学:国家、公民与新传播技术[M]. 任孟山,译. 北京:华夏出版社,2010.
- [20] 约翰·奈斯比特. 大趋势[M]. 梅艳,译. 北京:中国社会科学出版社,1984.
- [21] 罗昕,肖恬. 范式转型:算法时代把关理论的结构考察[J]. 新闻界,2019(3):10-29.
- [22] 卢克·多梅尔. 算法时代[M]. 胡小悦,译. 北京:中信出版社,2016.
- [23] 汪信砚. 价值共识与和谐世界[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2017(5):11-20.
- [24] 凯斯·桑斯坦. 网络共和国:网络社会中的民主问题[M]. 黄维明,译. 上海:上海人民出版社,2003.
- [25] 薛永龙,汝倩倩. 遮蔽与解蔽:算法推荐场域中的意识形态危局[J]. 自然辩证法研究,2020(1):50-55.
- [26] 尼古拉·尼葛洛庞帝. 数字化生存[M]. 胡泳,范海燕,译. 北京:电子工业出版社,2017.
- [27] 吴汉东. 人工智能时代的制度安排与法律规制[J]. 法律科学,2017(5):128-136.
- [28] 佩德罗·多明戈斯. 终极算法:机器学习和人工智能如何重塑世界[M]. 黄芳萍,译. 北京:中信出版社,2017.

The Ideological Risk of Intelligent Algorithm Recommendation and Its Governance

ZHANG Lin

(School of Marxism, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu 611731, China)

Abstract: As an individualized configuration model of information resources, intelligent algorithm recommendation is the combination of big data logic and artificial intelligence in the field of spreading information. “Value neutrality” recommended by intelligent algorithm is a false proposition both in theory and practice. In a certain degree, the “gatekeeper transfer”, “information addiction”, “private customization” and “filtration bubble” brought by intelligent algorithm recommendation have led to disorder, disintegration, differentiation and separation of social ideological value, which makes the leading ideology, as an integrated value system, face the risk of weakness cohesion, weakened authority, lack of guidance and identification. We should carry out collaborative governance of ideological risks from multiple perspectives of technical regulation, value guidance, legal norms, self-reflection of the platform, and users’ literacy. To achieve the positive interaction between push efficiency and public responsibility, commercial value and social value, we should shape the algorithm balance between instrumental rationality and value rationality, and domesticate algorithm power using mainstream value.

Key words: intelligent algorithm recommendation, ideological risk, collaborative governance

责任编辑:陈 卓

《探索》杂志2021年主要栏目选题方向

1.十九届五中全会精神专题研究

- (1) “十四五”规划重大任务与2035年远景目标
- (2) 国内大循环为主体、国内国际双循环的新发展格局
- (3) 全面建成小康社会的决定性成就和宝贵经验
- (4) 全面建设社会主义现代化新阶段我国发展环境
- (5) 加强国家安全体系和能力建设

2.马克思主义中国化研究栏目

- (1) 习近平新时代中国特色社会主义思想的系统性、整体性、学理性研究
- (2) 开启全面建设社会主义现代化国家新征程
- (3) 21世纪马克思主义新发展新动态新趋势
- (4) 百年未有之大变局与人类命运共同体建设
- (5) 当代资本主义新发展新动态新趋势
- (6) 马克思主义中国化百年进程的理论总结与宝贵经验

3.政治学研究栏目

- (1) 中国特色社会主义制度优势转化为治理效能
- (2) 中国特色社会主义政治制度自我完善和发展
- (3) 法治国家、法治政府、法治社会一体建设
- (4) 完善党和国家监督体系
- (5) 大数据、人工智能与国家治理现代化
- (6) 基层协商民主与城乡社区治理创新
- (7) 中国政治学的理论创新与学科发展前沿问题
- (8) 百年来中国共产党重要政治话语的变迁
- (9) 社会主义政治文明与中华民族伟大复兴

4.公共治理栏目

- (1) 社会建设与共同富裕
- (2) 美好生活与社会保障
- (3) 政府治理体系与政府治理现代化
- (4) 社会主要矛盾转化与防范和化解重大风险
- (5) 超大城市治理与城市群协同发展
- (6) 社会工作与社会政策
- (7) 实施积极应对人口老龄化国家战略
- (8) 推进以人为核心的新型城镇化
- (9) 城乡基层治理体系研究
- (10) “三农”问题研究(新型工农城乡关系与农业农村现代化、乡村建设与乡村振兴、农村改革与乡村治理、农业农村高质量发展、相对贫困治理等)

5.政党治理栏目

- (1) 中国共产党与全面建成小康社会
- (2) 中国共产党全面领导与国家治理体系和治理能力现代化
- (3) 党建引领基层社会治理
- (4) 新时代党的领导制度体系
- (5) 建党百年依规治党的制度建设与实践推进
- (6) 中国共产党百年发展的宝贵经验

6.思想文化建设与传播栏目

- (1) 社会主义文化强国建设
- (2) 中国特色社会主义意识形态安全
- (3) 以社会主义核心价值观引领文化建设
- (4) 政治传播与舆论引导研究
- (5) 中国国家治理和中国话语权的建构与传播
- (6) 弘扬中国精神与提升国家文化软实力(科学精神、工匠精神、革命精神、劳模精神、抗疫精神等)

热忱欢迎围绕上述主要选题投稿、组稿和联合召开学术研讨会

探索

哲学社会科学(双月刊) 1985年创刊

第1期(总第217期) 2021年1月出版

主管/主办:中共重庆市委党校

编辑出版:探索杂志社

邮编地址:400041 重庆市渝州路160号

电话:(023)68593010

网址:<http://www.tszs.net>

总编辑:蒋英州

发行范围:国内外公开发行

印刷单位:重庆市国丰印务有限责任公司

国内发行:重庆市邮政公司

海外总发行:中国国际图书贸易集团有限公司

广告经营许可证:渝工商广字0011153

PROBE

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

No.1 (Sum No.217) Jan, 2021

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

Edited and Published: Journal Press of Probe

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

Tel: (023)68593010

URL: <http://www.tszs.net>

Editor-in-Chief: Jiang Yingzhou

Distribution Range: Public offering at home and abroad

Printed: Chongqing Guofeng Printing CO.,LTD

Distribution in China: Chongqing Postal Service Corporation

Distribution Abroad: China International Book Trading Corporation

Advertising Business License: 渝工商广字 011153

ISSN 1007-5194
CN 50-1019/D

国内发行代号: 78-84
国外发行代号: BM4024

定价: 每册15.00元 半年价: 45.00元 全年价: 90.00元

ISSN 1007-5194



9 771007 519215