

党政研究

(DANG ZHENG YAN JIU)

目次

特稿

后小康时代的相对贫困与贫困家庭生活方式 唐钧 5

理论前沿

党内法规专题研究（主持人：王建芹）

论党内法规参与程序 蔡金荣 14

规范关系视角下党内法规类型及其合法性审查标准研究 陈吉利 22

监督法治化背景下的党内法规执行监督机制探析 张树剑 张正良 31

基层党建专题研究

价值、主体、客体、路径：新时代党支部建设的四维构建 王同昌 秦兴博 39

乡村振兴背景下农村基层党组织政治功能论析 李俊斌 冉琴 48

政治学研究

铸牢中华民族共同体意识的四维体系构建及路径选择 宋才发 59

政治学实验的简化与推广：一种理论检验型准实验的概念设计 张 杨 宋雄伟 70

政治学田野学派的崛起及其拓展路向研究 吴记峰 81

新中国成立以来劳模文化构建的回顾与展望 李妍妍 90

公共行政管理

数字政府建设：文献述评与研究展望 马 亮 99

迈向弹性治理：地方应急管理的调适 陈永杰 程艺萌 112

经济研究

后疫情时代产业链发展的趋势与应急管理 余海燕 沈桂龙 余嘉勉 121

STUDIES ON PARTY AND GOVERNMENT

(Bimonthly)

No.3 2021
(Serial No. 168)

Main Contents

- Relative Poverty and Lifestyles of Poor Families in the Post – Well – off Era **TANG Jun** 5
- A Discussion of Procedures for the Engagement in Intra – Party’ s Law and Regulations **CAI Jinrong** 14
- The Types of Inner – Party Laws & Regulations and the Criteria for Examining their Legitimacy : A Study from the Perspective of Normative Relationship **CHEN Jili** 22
- Value , Subject , Object and Path ; the Four – Dimensional Construction of Party Branch Building in the New Era
WANG Tongchang , QIN Xingbo 39
- The Four – Dimensional System Construction and Path Selection for Casting a Sense of Community for the Chinese Nation **SONG Caifa** 59
- Simplification and Generalization of Political Science Experiments : A Conceptual Design of Quasi – implemented for Theory – testing **ZHANG Yang , SONG Xiongwei** 70
- The Rise of the School for Field Studies in Political Science and its Expansion in the Direction of Research
WU Jifeng 81
- The Construction of Digital Government : A Literature Review and Research Outlook **MA Liang** 99
- Toward Resilient Governance : Adaptation of Local Emergency Management
CHEN Yongjie , CHENG Yimeng 112

Sponsored by: Party School of Sichuan Provincial Committee of C. P. C for Provincial Authorities

Editor and Publication: The Editorial Dep. of Studies on Party and Government

Address: No. 163, Yusha RD, Chengdu 610017, Sichuan, China

Tel: 028 – 86916022 86923400

Email: scjdx@sina.com

(值班编辑 朱凤霞 英文翻译 秦 博)

后小康时代的相对贫困与贫困家庭生活方式

唐 钧

〔摘要〕2020年全面建成小康社会之后，中国社会进入了以相对贫困为主要表现的“后小康时代”。中共十九届四中全会提出要“建立解决相对贫困的长效机制”。基于绝对贫困理论的社会救助制度强制性地规定了贫困家庭生活方式，而相对贫困则解放了他们的生活方式。当社会经济发展到一定阶段，随着生活方式的不断变化和进步，贫困定义也必然从相对保守、狭隘和封闭的绝对主义走向相对开放、发散和包容的相对主义。当今世界，关于贫困的讨论再次升华，跃升为更加开放的多维贫困。虽然一直以来中国宣称的反贫困目标是“基本消除绝对贫困现象”，但是从中国的实践看，在基本消除绝对贫困过程中已渗入相对主义的因素。从2007年就开始了“支出型贫困”的研究，这应该被认为是根据相对主义的制度安排的中国式创意。在社会经济环境发生巨大变化的今天，应该更加强调从相对的、多维的层面上，从生活方式和生活行动、生活机会的角度去理解贫困。只有这样，才会使中国的社会救助或社会保护能够适应变化中的社会条件和社会环境。

〔关键词〕生活方式；生活行动；生活机会；绝对贫困；相对贫困；多维贫困

〔中图分类号〕D632.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0005-09

引言

2020年基本消除绝对贫困、全面建成小康社会之后，中国社会便进入以相对贫困、精神贫困为主要表现的“后小康时代”。对此，中共十九届四中全会的决定中提出，要“坚决打赢脱贫攻坚战，巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困的长效机制”。本文拟从对贫困家庭的生活方式的描述和分析入手，深入讨论在国际国内反贫困过程中，绝对贫困、相对贫困、多维贫困依次出现的逻辑关系和理论意义，为在“后小康时代”建立解决相对贫困的长效机制提出有益的政策建议。

本文要探讨的生活方式一词，源自英文 Lifestyle。这个词原本是一个普通的“日常用语”，按照《朗文英语联想活用词典》的释义，生活方式，即“人们的生活和行为方式，以及他们喜欢做的事情，喜欢买的和吃的东西，等等”^{〔1〕}。正是卡尔·马克思（Karl Ma-

〔作者简介〕唐钧，中国社会科学院社会学研究所研究员，北京 100732。

rx) 和弗里德里希·恩格斯 (Friederich Engels) 在其政治经济学著作中将生活方式与生产方式作为一对范畴提出, 并且认为生产方式决定了生活方式, 生活方式也由此被赋予了重要的学术内涵。^[2]

对于生活方式进行过深入探讨的学者, 还有社会学家马克斯·韦伯 (Max Weber)。韦伯认为, 同一社会阶层的成员也会有相似的生活方式。实际上, 一种特定的生活方式正是把一个社会阶层与另一个社会阶层区分开来的参照。韦伯很重视社会经济条件对特定生活方式的影响, 他有意识地使用三个不同的术语——“生活方式”以及“生活行动”和“生活机会”——来表达他对生活方式的观点。生活行动和生活机会是构成生活方式的两个组成因素。生活行动指的是人们在自己希望接受的生活方式中所作出的选择, 不过实现这一选择的潜在可能性却受到生活机会的影响。生活机会是获得特定生活方式的可能性, 个人的生活机会由其社会经济境遇塑造而成。^[3]

国内的官员和学者在讨论与反贫困相关的议题, 尤其是与绝对贫困相关的议题时, 常用的是贫困线、贫困标准 (低保标准)、基本生活需要、生活必需品等诸如此类的概念。这些概念可能偏重经济学, 有时会被它们带入线性思维的困境。韦伯对生活方式的研究路径, 更偏重社会学。他的这种在国内看似“另类”的诠释方法, 可能会让我们在描绘和分析相对贫困和多维贫困时, 表现出更强的解释力。

在进入正式的讨论之前, 我们不妨将韦伯的概念框架在贫困研究领域再加以延伸——贫困家庭的生活方式当然也是由它们的生活行动和生活机会构成。贫困家庭的生活行动, 可以再分为贫困家庭的主观努力 (积极或消极的生活行动) 和客观结果; 贫困家庭的生活机会, 则可以再分为主观的生活需要 (欲望) 和客观的生活境遇。

在社会学领域, 关于生活方式的讨论还有一桩“公案”, 这就是最终决定生活方式的究竟是生产方式还是消费方式。如前所述, 马克思恩格斯认为, 是生产方式决定了生活方式。但韦伯却试图挑战这一论断, 他提出, 是消费方式决定了生活方式。实际上, 马恩的定义是政治经济学的视角, 是站在宏大的历史叙事层面的高瞻远瞩; 韦伯的定义是社会学的视角, 是站在一般社会生活层面的观察、描述和分析。^[4]从这个意义上说, 这两种解释其实是在两个不同层面的不同视角。我们会在本文中结合我们的议题对此进行进一步的分析, 看看我们能够得出什么样的结论。

一、绝对贫困何以规定了贫困家庭的生活方式

世界上有这么一个社会群体, 他们的生活方式是被政府和社会所安排的, 在很多国家都是这样……世界上有这样一种社会保障制度, 它是安排某个社会群体的生活方式为己任的, 在很多国家都是这样……以上所说的这个社会群体就是贫困家庭, 这种制度就是社会救助制度。社会救助制度在以绝对贫困的理论框架作为其政策理念的基础时, 在保障贫困家庭的基本生活的同时, 实际上也强制性地规定了他们的生活方式。

在《香港贫穷与社会保障》一书中, 莫泰基对制订贫困标准常用的“市场菜篮法”^①, 表示了异议, 认为其“最大的缺点”是“这种清单式的计算严重规限了受益人的生活方式, 自由度很少, 从人权角度来看, 不太合情理”。^[5]

如何理解上述质疑? 按莫泰基的说法, 市场菜篮法的主要理念是“制订出一系列的必需品和服务, 作为受益人每月生活不可缺少的需要, 从而计算出在市场购买这些必需品所

① “篮”, 粤语, 下饭的菜。“菜篮”, 普通话, 即菜篮子。“市场菜篮法”英文名称是 Shopping Basket Method, 也称“预算标准法”, Budget Standard Method。

要支付的金额”^[6]。试想，如果对贫困家庭日常生活所需的商品和服务一一予以定量再行定价，然后加总起来就是贫困标准。就此而言，贫困家庭诸如衣食住行等日常开支岂不都被算计得死死的。从韦伯所谓的生活行动看，这也意味着他们的生活方式只能是一成不变、消极被动的。倘若某一方面开支因故增加了，在没有其他的资金来源的情况下，贫困家庭通常缺乏社会资源和社会支持，唯一的办法就是缩小其他开支。从韦伯所谓的生活机会看，这也是本文开始时说到的“安排”和“被安排”的客观环境所致。

香港学者关于社会救助的意见是值得重视的，因为香港所谓的“社会保障综合援助（简称‘综援’）计划”，本质上就是社会救助制度，而且是香港唯一的“入息（收入）保障制度”，因而香港学者对其研究也相对更深入。黄洪在《无穷的盼望：香港贫穷问题探析》一书探讨了香港贫困家庭的生活机会，他指出：1996年时，有关于香港综援计划的研究发现，如果“以市场价格（如衣、食、住、行的消费物价指数）去计算各家庭成员的最基本开支”，贫困家庭的综援金有七成是用于食物开支。这样大比例的食物开支，代表综援人士要压缩其他生活消费。书中还论及2003年政府消减综援开支，当时香港的综援标准被从港币1805元调整为1605元，以每月30天计算，差不多每天是53.5元。如果综援人士一日三餐都在家吃，以非常节约的食物开支，早餐5元，午餐和晚餐各15元，加上用电和燃料8元，还剩下10.5元。这点钱能应付日常的其他开支吗？譬如出去“觅工”（找工作）所需的交通费、电话费，恐怕就会捉襟见肘甚至没着落了。^[7]

中国现行的城乡低保标准，也是以市场菜篮法计算出来的。2019年修订的《社会救助暂行办法》规定：“最低生活保障标准，由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府按照当地居民生活必需的费用确定、公布。”^①至于具体的办法，1999年发布的《城市居民最低生活保障条例》规定：“城市居民最低生活保障标准，按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣、食、住费用，并适当考虑水电燃煤（燃气）费用以及未成年人的义务教育费用确定。”^②2007年出台的《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》规定：“农村最低生活保障标准由县级以上地方人民政府按照能够维持当地农村居民全年基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水、用电等费用确定。”^③对于上述制定贫困标准的方法，尤其是观察到贫困标准在实践中的具体实施状况，也有内地的学者提出质疑。

贺大娇对农村低保的做法表示异议，一些地方政府“对农村低保申请人和低保对象的生活方式和拥有消费品的档次作出了这样的规定：家庭拥有非生活所必需的高档消费品，如：手机、摩托车、空调及贵重饰品等，不予批准或取消最低生活保障待遇。似乎救济对象就不应该分享现代文明和社会进步的成果，要申请低保金就没有选择自己生活方式的权利”。^[8]韩克庆等则引用低保干部的看法，就贫困家庭被规制的生活方式对城市低保提出疑问，“低保金可以保证低保对象满足温饱，但是绝大多数低保家庭的生活比较拮据，需要精打细算。如果有医疗、教育等大笔支出，低保金可能就只是杯水车薪”。^[9]

2015年，“城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题组的研究表明，平均而言，中国城乡贫困家庭的生活方式具有这样的特点：贫困家庭存在着收支倒挂现象，即（救助）标准 <（家庭）收入 <（家庭）支出；除了救助金，大多数贫困家庭都还有劳动收入，两者相加会大于救助标准；如果没有必需的大额开支，困难家庭能够勉强做到收支相抵；

① 《社会救助暂行办法》，中国政府网，http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5468952.htm

② 《城市居民最低生活保障条例》，中国政府网，http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20243.htm

③ 《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，中国政府网，http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_719880.htm

如果发生必需的大额开支，贫困家庭就得借债；贫困家庭靠收入还债希望甚微，于是就借新债还旧债。^[10]

以上分析说明，城乡贫困家庭为生活机会所困，他们的生活行动只能处于被动应付的消极态势。当今世界，各国的研究贫困问题的学者的看法也都与上述观点基本一致。乔纳森·布拉德肖（Jonathan Bradshaw）在他的研究中曾经用“严苛”这样的词来形容全靠社会救助生活的贫困家庭的生活水平，他为这些家庭的生活方式提供了一个真实的写照：他们的食物缺乏热量，而且即使是这样的饮食，也不得不通过最严酷的自我控制来实现，即只购买最便宜的商品并避免一切浪费。此外，要达到这个目标，还要以限制其他日常用品的支出为代价。据布拉德肖计算，这家的女主人购买衣物平均每周只能花 94 便士，这意味着她积攒 15 年才能买一件外套，买一件睡衣则需 10 年，买一件连衣裙得 5 年，买一双鞋得一年半。因此她必须想方设法延长衣服的寿命，或是在商品大减价时买衣服以减少开支。除此之外，这个家庭没有钱离家度假，没有钱买书报杂志，从不看电影，买不起自行车更开不起汽车，不能打理自家的花园，一年只能理一次发，等等。^[11]

阿比吉特·班纳吉（Abhijit Banerjee）和埃斯特·迪弗洛（Esther Duflo）在《贫困的本质：我们为什么摆脱不了贫穷》一书中呼吁道：要想知道穷人是怎么生活的，你就要想想如何在迈阿密或莫德斯托（美国的城市）每天只靠 99 美分生活。用这点钱购买你一天所需，这并不容易。在印度，99 美分只能买 15 根小香蕉，或是 3 磅劣质大米，你能靠这点吃的活下去吗？^[12]

在《贫穷与资产：一项新的美国福利政策》一书中，迈克尔·谢尔登（Michael Sheraden）点出了问题的实质，这可以作为本节的总结：绝对贫困的概念造就了一种“低供给心理”，很久以来就引导着对穷人的公共救助。这种心理更为关注对不能自食其力者提供基本的需要，是防卫性的和危机取向的。因此，常常导致对接受救助的穷人的限制性和贬低性的判断。正如一个批评者指出的那样：接受救助者需要别人告诉他们自己应当如何生活。^[13]

二、相对贫困何以解放了贫困家庭的生活方式

一般认为，以绝对贫困为政策理念的社会救助（最低生活保障）的制度缺陷之一就是，此类制度实际上并不能够帮助受助者脱贫，因为其政策设计的初衷仅仅是保障受助者最起码的生活需要。^[14]要弄清楚这个问题，可能要从贫困研究和社会救助的源头说起。

19 世纪末，现代社会救助制度研究的先驱，西博姆·朗特里（Seebom Rowntree）首开以绝对主义的方法研究贫困线（Poverty Line）的先河。朗特里的理论是以“有足够的东西来维持生命”的“生存”理念为其价值理念基础的。^[15]对此，安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）解释道：这就是说，要满足所有个人、家庭或社会群体“维持身体的健康存在而必须满足的基本条件”。^[16]这与上文迈克尔所说的“低供给心理”，也是一个意思。

具体而言，朗特里的办法是请营养学家帮忙计算可以维持基本生理功能所需要的营养量，然后将这些营养量转换为食物及数量，并以市场价格为所需食物定价，最后将所有的费用加总，这就是所谓的贫困线，这种定义和测量贫困的方法被称为是绝对主义的。后来出现了绝对贫困的范围被扩大到所有基于“日常生活需要”来界定和测量贫困的方法。如莫莉·奥珊斯基（Mollie Orshansky）的恩格尔系数法（Engel's Ratio Method），虽然它用指数的方式表达，但还是建立在对生活必需品计量的基础上，因此也被认为是绝对主义的。^[17]有学者指出，朗特里所依据的营养学家的建议，其实是营养学家在监狱中根据罪犯的体重维持和增减变化而推算出来的人均每日所需摄取的最低热量。朗特里曾经提出过一

个一周的食品菜单，它包括：大米，10 盎司，5.5 便士；芜菁甘蓝 6 磅，1 英镑 3 便士；鸡蛋 1 个，3.5 便士；茶，0.5 磅，1 英镑 8 便士；总计 2 英镑 20 便士，这不能不说是一个简单得有点严苛的生活标准。传说中，英国的码头工会领袖曾经根据当时公布的贫困线购买了指定的食品，然后闯进朗特里们开会的会场分送给与会专家，并质问他们这些食品能否满足一个成天扛沉重的粮食袋子的码头工人的需要。^[18]

朗特里绝对主义的定义和测量的贫困方法受到学界颇多诟病，一些研究者从生活行动的角度提出质疑，朗特里说的“生存”究竟指的是什么？实际上，人的生存条件并不等同于避免饥饿，而且这些条件会随着时空的变化而改变。另一些学者则从生活机会的角度发出了一连串相互关联的提问：其一，“生活必需品”应该如何界定？其二，到底哪些支出属于“必要支出”，哪些支出属于“非必要支出”？其三，到底应该由谁来决定什么是生活必需品？^[19]

阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）将基于生存理念的视角定义贫困的方法称为“生物学方法”，他认为，要准确定义最低营养标准，要把最低营养标准转换成最低食物量的标准，要确定非食品类必需品的最低需要量，其实都是十分困难的。他概括道：“贫困的最低生活水平定义中的每一过程几乎都有缺陷。”^[20]实际上，他以各种方法上的困难和缺陷间接否定了限定贫困家庭生活方式的绝对主义的路径依赖。

有一些对绝对贫困的质疑是直接 from 生活方式的角度提出的。因为在朗特里开列的生存必需品的菜单里就列入了非生活必需品——茶。然而，正像一首英国民谣所唱：“当时钟敲响四下时，世上的一切瞬间都为茶而停下。”能想象英国人的生活中没有下午茶吗？之后，在朗特里拟定的生活必需品中，又陆续加入了收音机、报纸、儿童玩具和外出度假的开支等等。这些问题，就直接从贫困的外延入手打破了“维持生存”的绝对主义的禁锢，在理论上被称为“绝对贫困的相对性”。

彼得·汤森（Peter Townsend）是 20 世纪下半叶一位颇具影响力的贫困研究者，是他将相对贫困的定义正式提上了议事日程。汤森认为，定义贫困并不应该像朗特里想的那么狭隘，贫困应该是一个具有时间、空间及其他相对意义的并随规范和习俗等生活方式不断变化而变化的更加广泛的概念。^[21]汤森从一个社会群体或社会阶层的生活方式的角度，将“社会上一般认为或风俗习惯认为应该享有的食物、基本设施、服务与活动的缺乏与不足”称为“相对剥夺”。他认为“人们常常因为社会剥夺而不能享有作为一个社会成员应该享有的生活条件”，那么他们就是贫困的。^[22]

直接以“生活方式”做关键词来界定贫困，如欧共体（European Communities）的定义：“贫困应该被理解为个人、家庭和人的群体的资源（物质的、文化的和社会的）如此有限以致他们被排除在他们所在的成员国可以接受的最低限度的生活方式之外。”^[23]联合国开发计划署（United Nations Development Program）以生活机会的视野提出了“多维贫困”的定义：“贫困意味着人类发展最基本的机会和选择被剥夺了——无法持续地过上健康以及有创造力的生活，无法享受体面的生活水平、自由、尊严，自尊和尊重他人。”^[24]

一般认为，相对贫困是指在一个特定的社会里，大多数人或家庭的所拥有的东西，如果有少数人或家庭没有，那么他们就是贫困的，因此政府或社会就有责任使他们也同样拥有。但是，有研究者以归谬法来质疑这样的生活行动：在一个富裕的社会里，大多数人或家庭都拥有小汽车，那一个人或家庭没有小汽车难道就应该被视为是贫困的？政府和社会就有责任给他们派送一辆小汽车？阿玛蒂亚·森对此评论说，这显然是荒谬的，必须用某些绝对的尺度来评估这种相对关系。^[25]这就是说，相对贫困仍然要以“生活必需”的价值判断作为内核，以限制问题讨论的范围。

从现代贫困研究的历史看，从 20 世纪中期开始，在现代贫困研究中，“相对主义”的价值理念在与“绝对主义”争辩中逐渐占了上风。在阿玛蒂亚·森看来，“对于人这种社会动物来说，贫困的概念更是相对的”。他认为，在社会学文献中，“相对贫困”的概念已经被成熟有效地用于贫困分析。^[26]由此出发，定义贫困的参照物就从生活机会的角度瞄准了平均生活水平，也就是说，贫困标准是将一个人、一个家庭或一个群体的生活状况与其所在的特定社会中占主流的一般生活水平作比较后得出的。

从操作层面讲，以相对主义的思路来测量贫困线的典型方法是国际贫困线标准（International Poverty Line Standard），也称“收入比例法（Income Ratio Method）”。20 世纪 80 年代，欧共体的调查发现其成员国当时的救助标准大致趋于各国社会中位收入的 50 ~ 60%，于是便将此比率确定为欧共体的通用社会救助标准，此后就一直沿用下来了。^[27]

从逻辑上说，这个标准可能有循环论证的嫌疑，因为之前欧共体各国的救助标准是按绝对贫困的思路制定的。但是这一创举，冲破了按“生活必需品”制定救助标准的禁锢。此后欧共体以及后来的欧盟各国的收入和消费水平提高得很快，所以救助标准中“绝对”的成分就越来越少了，制定救助标准的参照物逐渐转向名副其实的社会平均水平。

以上的历史过程说明，当社会经济发展到一定阶段，随着生活方式的不断变化和进步，贫困定义也必然从相对保守、狭隘和封闭的绝对主义走向相对开放、发散和包容的相对主义。对于贫困和反贫困的讨论，无论其出发点是绝对主义还是相对主义，但逐渐地都会殊途同归，并且在某个关键时刻升华到一个新的层次、新的境界。

三、相对主义何以盘活了贫困家庭的生活方式

当今世界，关于贫困的讨论再次升华，已经超越了以往限于“绝对贫困 VS 相对贫困”的狭小范围，跃升为更加开放的“多维贫困”。如前所说，现在常常讨论的政策理念，包括阿玛蒂亚·森提出的“可行能力”，联合国开发计划署提出的“发展权利”，欧共体委员会提出的“社会排斥”，托马斯·戴伊（Thomas Dye）提出的“阶层地位”，奥斯卡·刘易斯（Oscar Lewis）提出的“贫困文化”，^[28]以及迈克尔·谢尔登提出的“资产建设”，^[29]等等，不一而足，实际上都与贫困家庭的生活方式、生活行动和生活机会相关。如果能够将这些丰富多彩的政策理念整合到一起，形成一个结构分化又功能耦合的大系统，定能在彻底改变贫困家庭的生活方式上产生整体大于部分之和的系统效应。就这个意义而言，多维贫困，实际上可以被看作是以以人为本为导向，对绝对主义进行扬弃后的更加开放、更加发散、更加立体的相对贫困。

随着社会变得越来越富裕，以生活方式的视角来观察，很多从前被看作奢侈品的消费品，如今都已经是生活必需品，而且“几乎每家都有像电视机与洗衣机这样的消费品”。“现在甚至那些最低收入的家庭也享有比 20 年前更多的商品和服务。”但是，“与此同时，在低收入家庭中，仍然广泛存在着营养不良、健康不佳、接受教育和公共服务的机会有限以及居住环境不安全等问题”。^[30]

虽然一直以来，中国政府和中国社会公开宣称的反贫困政策的目标还是“基本消除绝对贫困现象”。但是，在实践中，中国的经验是城乡社会救助和农村脱贫攻坚并举。在消除绝对贫困的过程中，相对主义的因素其实一直都在不着痕迹、潜移默化地渗入。

首先，随着经济社会的发展和人民生活的改善，从生活方式和生活机会的视角看中国的救助标准和扶贫标准，其实一直都在不断调整。中国最低生活保障制度始于上海，1993 年上海市实施这项制度时，确定的低保标准是月人均 120 元；而到 2019 年，已经是月人均 1160 元，增幅为 9 倍多。就全国而言，2006 年城市低保标准为月人均 170 元，到 2019

年为月人均624元^①，与2006年相比，增加将近3倍。2007年农村低保初建时的标准是月人均70元，而到2019年则已增加到月人均445元，增幅为5倍多。农村扶贫也是一样，1986年公布的第一个扶贫标准，是人均年收入200元。到2011年扶贫标准已经提高到2300元，并规定此后10年中每年都以2010年不变价调整扶贫标准。到2020年，按现价调整后的扶贫标准已经达到年人均4000元。收入增加显然会减轻受助者个人和家庭的压力，使他们在把握自己的生活机会方面更有回旋余地。

以生活机会和生活行动的视角看，在低保制度实施过程中，中国社会对贫困家庭所发生的心理变化也是饶有兴味的。在20世纪90年代的城市低保初创时，家中有“三大件”便会受到质疑。后来关注点不断转移，从金银首饰、空调、手机、摩托车到养宠物……以上提及的事物都逐渐被接纳为生活必需品。20多年来，中国社会对贫困的理解总的趋势是宽松和包容的。现在，社会救助体系构建已包括“基本生活、基本医疗、基本住房、基本教育、就业保障和急难救助”。农村扶贫也强调“两不愁、三保障”，即“不愁吃、不愁穿，保障义务教育、基本医疗和住房”。

就社会救助制度而言，根据国际经验，实际上有两种不同的制度模式：一种制度模式是以贫困线为标准来确定救助对象，这也就是我们熟悉的最低生活保障制度，制度目标主要针对绝对贫困，瞄准点是收入；另一种制度模式则不设贫困线，政策视野转向相对贫困并表现得更加开放，基本理念是以“实际需要”为目标来确定救助对象。这种制度模式实际上就是按“大家都有的，贫困家庭也应该有”的相对主义路径设计的。

从中国的实践看，从2007年就开始了“支出型贫困”的研究，这应该被认为是根据相对主义的制度安排的中国式创意。这个特殊群体因为病、残、灾等原因陷入贫困，但可能又不符合低保申请条件。社会救助立法专门设立了“临时救助”：“国家对因意外事件，家庭成员突发重大疾病等原因，导致基本生活暂时出现严重困难的家庭，或者因生活必需支出突然增加超出家庭承受能力，导致基本生活暂时出现严重困难的最低生活保障家庭，以及遭遇其他特殊困难的家庭，给予临时救助。”^②这又给贫困家庭的生活机会多开了一道口子。

在实践中，很多地方政府在贫困标准之上再设立了一个低收入户的标准。低收入户平时不享受低保待遇，但在发生特殊困难时则可以申请单项社会救助。当然，更高的境界是不设收入限制，因为有些“支出型贫困”，即使是收入再高、财产再多也难以应对的。譬如，2020年以来，全世界都遭遇新冠病毒疫情的挑战。在中国，因为一度采取“封城”措施以及其后复工复产遭遇困难，一部分农民工可能会在一段时间内陷于无收入的窘境。如果单纯以低保标准去衡量，可能相关群体都不符合标准。因为只要有家庭成员在外打工，这个家庭上一年的人均年收入一定会高于当地低保标准。只有按相对主义的实际需要理念去作评估，这些困难家庭才能得到救助或保护。诸如此类的政策弹性是必需的，因为当今世界面临的是一个风险社会，今后类似的急难情境可能会常常发生。当然，从立法角度看，现行的临时救助政策可能还要作一些调整。民政部门可以对此作个大数据分析，然后分门别类地制定标准，以求有章可循、有法可依。

^① 此数据来自民政部网站公布的《2019年民政事业发展统计公报》，民政部网站，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/20200900029333.shtml>，以下农村低保2019年数据同。

^② 《社会救助暂行办法》，民政部网站，<http://www.mca.gov.cn/article/gk/fg/shjz/201507/20150715848487.shtml>

四、结语

在前文中，我们为讨论决定生活方式的究竟是生产方式还是消费方式做了铺垫。本文之前的讨论，基本上是以社会学的视角来做分析的，讨论的是贫困家庭的收入和支出。正如韦伯所述，主要是他们的消费支出与生活方式的关系。但是，如果以马克思恩格斯的政治经济学的视角来看问题，可能还须加入对生产方式与生活方式的关系的讨论。应该指出，这正是改革开放以来，中国坚持“变输血为造血”的扶贫计划，尤其是十八大以来中国脱贫攻坚、全面建成小康社会的意义所在。

关于中国的农村扶贫，前世界银行行长金墉指出：中国解决了8亿人口的贫困问题，这是人类历史上最伟大的故事之一。世界极端贫困人口从40%下降至10%，主要贡献来自中国。^①一般认为，扶贫是经济开发，而非社会政策。但中国坚持30多年的“脱贫攻坚、全面小康”，打破了经济政策和社会政策之间的森严壁垒，造就了一种经济开发和民生保障相辅相成的“跨界优势”。世界银行指出，仅在遭遇风险时向低收入者提供临时性的救助是远远不够的，应该对人力资本投资进行公共干预，帮助个人、家庭和社区更好地管理风险，对低收入者提供支持，创造更多的就业机会。^[31]

中国的农村扶贫有三个创新点，除了以上所说的经济开发和民生保障相结合以外，第二个创新点是把区域性的脱贫和贫困家庭及个人的脱贫结合到一起实施。30多年来，我们一直在不断地试点和探索。20世纪80至90年代，扶贫工作主要是针对农村困难家庭；进入新世纪，扶贫工作的重点又转向“整村扶贫”；最后才到了近年来的“精准扶贫”，才真正把这两个方面较好地整合到一起了。

第三个创新点是用改变贫困人口的生产方式来促进他们改变生活方式，进而进入全面小康的美好生活。这也证明了马克思恩格斯“生产方式决定生活方式”的理论，不但在宏观层面有深刻的理论意义，而且在中观和微观层面还具有重要的实践意义。

中国的扶贫经验对联合国实现“千年发展目标”和“可持续发展”以及一些重要的国际组织所负责的减贫和社会保障事业产生了影响，以上提及的所有努力最终推动了一个新的概念——“社会保护”的诞生。按国际劳工组织的定义：社会保护是一组旨在整个生命周期内减少和防止贫困和脆弱性的政策和方案。2012年的国际劳工大会上，还专门通过了一个建议书，作出了在世界各国实现“社会保护底限”的承诺。这就是说，制定国家制度和社会政策首先要考虑解决减轻和防止贫困、脆弱性和社会排斥。就社会保护的外延而言，包括对儿童和家庭、生育、失业、工伤、疾病、老年、残疾和遗属以及健康9个方面的保护，它比社会保障的概念更有开放性、发散性和包容性。为实现“底限保护”，社会保护在很多领域，诸如就业、扶贫等等，都模糊了经济政策和社会政策的界线。同时，与强调缴费的社会保险制度不同，社会保护更突出了“非缴费”的转移支付和公共服务。^[32]

总而言之，相对贫困的理念是在一个国家的经济社会发展到一定程度时必然会提出的社会政策议题，是不以人的意志为转移的客观规律。我们必须注意到，反贫困是一个过程，绝对贫困和相对贫困虽有区别但其实难以截然分开。对于中国社会，相对贫困也不是一个完全崭新甚至有点神秘的学术概念。在“基本消除绝对贫困现象”的过程中，相对的理念其实一直在发挥着其应有的作用。在中国社会踏上全面小康的新台阶而进入后小康

① 参见《世行行长赞中国扶贫：人类历史最伟大故事之一》，中国网，http://news.china.com.cn/2017-10/15/content_41733325.htm

时代的今天，应该更加强调从相对、多维的层面上，从生活方式和生活行动、生活机会的角度去理解贫困。只有这样，才会使中国的社会救助或社会保护能够适应变化中的社会条件和社会环境，从而作出更大的贡献。

〔参考文献〕

- [1] Longman Language Activator: The World's First Production Dictionary, London, Longman Group UK Limited, 1993, p. 767.
- [2] 张玉秀. 生活方式、体育生活方式的界定及其研究状况分析 [J]. 南京体育学院学报, 2005, (3).
- [3] 考克汉姆. 医疗和社会: 我们时代的病和痛 [M]. 高永平, 杨渤彦译. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 67-69.
- [4] 唐钧. 生活方式与整体健康观 [J]. 哈尔滨工业大学学报, 2020, (1).
- [5] [6] 莫泰基. 香港贫穷与社会保障 [M]. 香港: 中华书局, 2001: 97-100, 95.
- [7] 黄洪. 无穷的盼望: 香港贫穷问题探析 [M]. 香港: 中华书局, 2013: 175-179.
- [8] 贺大姣. 从伦理角度审视农村最低生活保障制度 [J]. 科学社会主义, 2008, (2).
- [9] 韩克庆等. 城市最低生活保障制度研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 113.
- [10] “城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题组. 城乡困难家庭: 研究发现与政策建议 [J]. 国家行政学院院报, 2018, (1).
- [11] Richard Cookson, Roy Sainsbury and Caroline Glendinning, Jonathan Bradshaw on Social Policy: Selected Writings 1972-2011, York, York Publishing Services Ltd, 2011, p. 99.
- [12] 阿比吉特·班纳吉, 埃斯特·迪弗洛. 贫穷的本质: 我们为什么摆脱不了贫穷 [M]. 景芳译. 北京: 中信出版社, 2013: XIII.
- [13] [29] 迈克尔. 资产与穷人: 一项新的美国福利政策 [M]. 高鉴国译. 北京: 商务印书馆, 2005: 61, 351-361.
- [14] 唐钧. 中国的贫困状况和整合性反贫困策略 [J]. 社会发展研究, 2015, (2).
- [15] Alcock, Understanding Poverty, Penguin: Macmillan, 1997, p. 70-71.
- [16] [30] 吉登斯. 社会学 [M]. 赵旭东等译. 北京: 北京大学出版社, 2003: 297, 297-298.
- [17] 唐钧. 确定中国城镇贫困线方法的探讨 [J]. 社会学研究, 1997, (2).
- [18] 唐钧, 王婴. 我们往菜篮子里装什么 [J]. 民政论坛, 2015, (5).
- [19] [21] Alcock, Understanding Poverty, Penguin: Macmillan, 1997, p. 76, p. 7, p. 72.
- [20] [26] 阿玛蒂亚·森. 贫困与饥荒 [M]. 王宇, 王文玉译. 北京: 商务印书馆, 2001: 15-17, 21.
- [22] Townsend: The International Analysis of Poverty, London: Allen Lane and Penguin Books, 1979. p. 31
- [23] Atkinson: The Institution of an official Poverty Line and Economic Policy, (<http://economics.ouls.ox.ac.uk/12389>).
- [24] United Nations Development Program: Human Development Report 1997, Oxford: Oxford University Press 1997, p15.
- [27] 唐钧. 中国城市居民贫困线研究 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 1998: 39-73.
- [28] “城乡困难家庭社会政策支持系统建设”课题组. 贫困概念的界定及评估的思路 [J]. 江苏社会科学, 2018, (2).
- [31] 谢东梅. 低收入群体社会保护的 policy 含义及其框架 [J]. 商业时代, 2009, (21).
- [32] 唐钧. 从社会保障到社会保护: 社会政策理念的演进 [J]. 社会科学, 2014, (10).

【责任编辑: 刘彦武】

党内法规专题研究

主持人：王建芹（中国政法大学党规研究中心副主任）

【主持人语】中国共产党治国理政的最大制度实践就是坚持依规治党与依法治国的统筹推进和有机统一。随着党内法规制度体系建设的不断完善，党内法规理论研究日益成为一门显学，受到了广泛关注，学术理论界相关研究成果也不断涌现。研究方向开始从党内法规性质、党规国法关系、党内法规的效力与功能等基础性学理问题，转向学科建设中所涉及到的制度建设具体实践问题以及更深层次的学理规范问题。本期所选登的三篇论文，分别从党内法规制定中党员的民主参与机制，党内法规合法性审查过程中所涉及的规范分类调整，以及党内法规实施过程中的执行监督机制等方面提出了有价值的思考，期望作者们所提出的具有创意性的观点能够为党内法规理论研究不断深化提供一定的借鉴。

论党内法规参与程序

蔡金荣

〔摘要〕参与程序是对代议式党内法规制定体制内在不足的有效弥补，是党内法规以义务性为主要特征的必然要求，可以为党内法规的全面实施提供心理保障机制。在现行党内法规体系中，虽然参与程序有相应的规范依据，但比较原则笼统，未来需要借鉴国家法层面的立法参与程序建设的经验，从进入党内法规制定程序、提出党内法规制定意见、所提意见获得积极回应、合理意见获得实质采纳以及违反法定参与程序的责任后果等方面予以进一步完善。

〔关键词〕党内法规；参与程序；权能

〔中图分类号〕 D262.6 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 2095-8048-(2021)03-0014-08

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“法律是治国之重器，良法是善治之前提。”党内法规之于从严治党亦然。欲使党内法规

〔基金项目〕 国家社科基金项目“党内法规制度体系与国家法律法规的调适与衔接研究”（16BDJ035）

〔作者简介〕 蔡金荣，杭州行政学院教授，杭州市哲学社会科学研究基地“习近平新时代中国特色社会主义思想与杭州青年工作研究中心”研究员，博士，浙江 杭州 310024。

成为“良法”，我们就不能仅仅把注意力放在结果意义上的党内法规文本的良善上，而需要将目光前移至党内法规制定的全过程，做到民主立规、科学立规、依法立规，前者是目标，而后者是达成目标的保障，甚至是目标的一部分。其中，党内法规参与程序^①是贯穿党内法规制定全过程，助力党内法规成为“良法”的重要程序，对民主立规、科学立规、依法立规而言不可或缺。

一、党内法规参与程序的意义

一般而言，党内法规公开是民主立规、科学立规、依法立规的必然要求，但党内法规公开程序对于实现上述目标而言尚属于“药引”，党内法规参与程序才是主要的“药石”。因为，公开的初衷在于为参与提供可能，参与才是实现民主立规、科学立规、依法立规的重要保障。在此基础上，我们还可以从以下几个方面进一步认识党内法规参与程序的意义。

首先，参与程序是对代议式党内法规制定体制内在不足的有效弥补。依规治党是法治精神在管党治党领域的延伸或具体运用，而法治的价值内核是民主，故“法”（包括党内法规，下同）必须满足民主正当性。现代国家普遍采取代议制这种间接民主形式，相应地形成了代议制立法体制，以此完成“法”的民主正当性论证。中国共产党党内法规亦然，党内法规制定权就是按照代议制逻辑配置的，法定主体以外者无权立“法”。然而，代议制立法存在一定程度的限定性，马克思曾指出立法权与法律之间的关系，即“立法权并不创立法律，它只揭示和表述法律”^{〔1〕}。可见，立法者所立之“法”是其主观认识的结果，这个结果与特定社会客观需求的法之间是否以及在多大程度上一致，与立法者的认知水平成正向关联。^{〔2〕}面对法的主观性与客观性之间存在的天然矛盾，最直接的解决方案就是提升立法者的认知水平，但这是一个需要假以较长时日的过程，我们可以不断努力朝这个目标前进，但不能坐等其实现，还应当尝试其他补充方案。比如，允许立法主体之外的社会成员参与到立法中来，通过向其“借智”，弥补立法主体主观认知能力上的不足，从而提升所立之“法”的客观性。因此，代议制立法体制虽然强调法定主体“垄断”立法权，但是绝不能封闭立法过程而排除公众参与，而应当与后者共同构成复合式的民主立法体制。

其次，参与程序是党内法规以义务性为主要特征的必然要求。中国共产党将自己定位为工人阶级、中国人民和中华民族的先锋队，进而作为其行为准则的党内法规对党员的要求，要远远高于国家法对公民的要求，这就是通常所说的党纪（规）严于国法。这种“严”主要体现在两个方面：一是在形式上，党内法规对党员的规范一般都是先讲义务后讲权利；一是在实质上，对党员的权利给予较普通公民更多的限制，对党员课以较普通公民更多的义务，并且义务性规范要多于权利性规范。一言以蔽之，党内法规以义务性为主要特征。诚然，中国共产党对公民入党奉行入党自愿、退党自由原则，而成为党员的基本要求之一就是要自觉遵守党内法规。^②从逻辑上看，党员遵守严于国家法的党内法规是基于其自由意志的选择，如果不愿遵守则可以不入党或者退党。这一点与特别权力关系理

① 严格地讲，参照立法参与或者立法参与程序的表述，党内法规参与程序的科学表述应当是立规参与程序或者党内法规制定参与程序，但为显示党内法规和国家法层面的法规间的区别以及表述的便宜，笔者此处用党内法规参与程序这一表述。

② 这样说的根据是，《中国共产党章程》第三条规定：“党员必须履行下列义务：……（四）自觉遵守党的纪律……”我们可以将“党的纪律”解释为党内法规，或者将遵守党内法规理解为“党的纪律”的内涵之一，《中国共产党党内法规制定条例》在对党内法规进行界定时就强调“依靠党的纪律保证实施”，所以说遵守党内法规是党员的基本义务。

论高度契合，后者强调国家或者组织对相对人具有支配领导地位，可以对相对人设定不特定义务，并可以对不履行该义务的相对人进行惩戒。^[3]但是，一方面，随着民主法治和人权保障观念的全面普及，特别权力关系理论适用的范围被逐步压缩；另一方面，即使在传统的特别权力关系理论中，也并非经过本人同意，即可对其所有权利予以任意限制或者对其课以任何义务，而是需要遵守不抵触（国家法）原则、法律保留原则和正当程序原则等法治原则。其中，正当程序原则的要求之一，就是在行使权力可能使别人受到不利影响时须说明理由，并听取对方意见及为自己辩护。显而易见，制定以义务性为主要特征的党内法规时，必然会使党员面临权利克减或者义务增加的“不利”影响，这就意味着必须通过适当的程序向党员说明理由并听取其意见，进而党员参与党内法规制定活动就成为必然。

最后，参与程序为党内法规能够得以全面实施提供心理保障机制。“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”^[4]，而法的实施包括守法、执法、司法。其中，守法属于内部保障机制，执法和司法属于外部保障机制。任何国家的某一部法律或者全部法律的实施，主要还是仰仗守法，执法和司法只能作为必要的补充。否则，其必然难以承受相关执法和司法的成本。一般而言，人们往往从法律威慑的角度来认识守法的动力，这在本质上还是将法的实施托付给执法和司法，因而是片面不足取的。事实上，守法的动力包括法律认同感、道德义务感、法律知识、法律体系、法律威慑和社会文化心理等一系列复杂的因素。^[5]其中，法律认同感是指公众内心中形成的“法律应该被遵守”的认识。我们应当通过各种途径促进这种认识的形成与巩固，参与程序就是其中之一。党员通过参与程序加入到党内法规的形成过程中，只要该程序没有明显的不公正，那么就会产生一种参加与服从的价值交换机制，让其认同该程序所产生的结果——党内法规，进而积极主动地遵守党内法规，这就是程序所具有“作茧自缚”的效应。^[6]这一点对党内法规而言尤其重要，因为党内法规对党员提出了较之于普通公民更高的要求，如果党员内心没有对党内法规的高度认同，仅仅依靠党内法规的威权强制，那么守规就成了“要我守规”而不是“我要守规”，党内法规的实施效果必将大打折扣，甚至会坠入“严格立规”“普遍违规”“选择性执规”的泥淖。

二、党内法规参与程序的规范依据

党内法规参与是一个学理讨论中使用的概括性用语，实际上包括一系列相关的具体程序，在党内法规文本中不一定直接地表述为参与程序。事实上，现行党内法规文本中甚至没有出现参与程序这一表述，是否规定以及如何规定党内法规参与程序，需要根据相关规范的具体内容是否具有参与的本质或者效果来判断。以此为观照，笔者立足于党内法规文本，梳理党内法规参与的规范依据，并了解其实践运作的情况。

党章是党的总章程，是党的性质和宗旨的宣言书，是全党必须遵循的总规矩，其在“总纲”部分即开宗明义地指出：“坚持民主集中制……必须充分发扬党内民主，尊重党员主体地位，保障党员民主权利，发挥各级党组织和广大党员的积极性创造性。”显然，“党内民主”“党员主体地位”“党员民主权利”等宣示了中国共产党是民主型政党，党员之于党组织是积极主动的主体而非消极被动的客体，进而对党组织享有一系列民主权利。至于这些民主权利的具体内容，党章在第一章“党员”部分列举了党员的八项权利。其中，党员有权“参加党的有关会议，阅读党的有关文件”“在党的会议上和党报党刊上，参加关于党的政策问题的讨论”“对党的工作提出建议和倡议”等规定，完全可以解释出党员对党内法规制定过程的参与权。因为如果没有明确的排除性规定，在法理上完全有理

由认为，“有关会议”包括了制定党内法规的相关会议；“党的政策问题”包括了制定党内法规过程中所涉及的政策问题；“党的工作”包括了党内法规制定工作。

作为党内“宪法”的党章是党员权利的渊藪，但其一般只作概括性的规定，需要下位党内法规进一步细化和充实。就党员对党的事务参与权而言，《关于新形势下党内政治生活的若干准则》进一步将党章中宣示的尊重党员主体地位和保障党员民主权利，具体化为“党员知情权、参与权、选举权、监督权”，并要求畅通党员参与讨论党内事务的途径以及拓宽党员表达意见的渠道。特别是，要健全重大决策和重大问题征求意见制度，丰富征求党员意见的方式，并鼓励党员在党的会议上积极发表不同意见。《中国共产党党员权利保障条例》在重申党章中规定的上述可以解释出党员拥有参与党内法规制定过程的权利的基础上，提出了具体的保障措施。比如，要求党组织创造必要条件以保障党员参加各种会议以及阅读党内有关文件；^①要求以适当方式告知党员时间、方式和内容，以便其参加讨论党的政策和理论问题；^②要求多数党员存有重大分歧或者不同意见的重要决议决定，应当暂缓作出决定，在充分调查研究和交换意见之后，提交下次会议表决；^③要求党组织对党员进行各种形式的教育和培训，以提高党员素质，^④这里的素质当然包括民主参与的能力与素养。《中国共产党党务公开条例（试行）》规定的党员旁听党委会议、党的代表大会代表列席党委会议以及重大决策征求意见、重大事项社会公示和社会听证等公开制度，^⑤在深化党务公开的同时，也拓展了党员群众的参与权。虽然上述党内法规相关规范在表述上，并没有直接点明党员的党内法规参与权，甚至没点明参与权，但是从权利内容来看，无疑是与参与权乃至党内法规参与权高度一致的，因此可以视为党内法规参与权的一般规范。

作为专门规范党内法规制定的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《条例》），其有关规定（主要是征求意见的相关规定）则成为党内法规参与的直接规范。从规范形成的历史观之，《条例》中相关规范经历了一个逐步发展完善的过程，即征求意见的限制门槛逐步降低，之前在全党范围内征求意见须经中央同意，且必须是需经中央审议批准的党内法规草案，现在则要求所有党内法规草案都应当征求意见，并且取消了前述须经中央同意的限制；征求意见的范围逐步放宽，一方面征求意见已经不仅仅局限于党内法规草案形成以后，而是拓展到了党内法规制定工作规划和计划的制定阶段以及党内法规的起草阶段，另一方面征求意见的对象从党内“一定范围”和“全党范围”拓展到了党外，要求注意听取“相关专家学者”和“群众”的意见。

-
- ①《中国共产党党员权利保障条例》第十四条规定：“党组织应当按照规定召开有关会议，并创造条件保障党员参加其有权参加的各种会议。会议的组织、召集者要将会议的召开时间、议题等适时通知应到会党员。”第十五条规定：“党组织应当为党员提供阅读党内有关文件的必要条件。党员因缺乏阅读能力或者其他原因无法直接阅读文件的，党组织要按照规定向其传达文件精神。”
 - ②《中国共产党党员权利保障条例》第十八条规定：“下级党组织应当根据上级党组织的安排，积极组织和引导党员参加党的政策和理论问题的讨论，讨论的时间、方式和内容要以适当方式告知党员，以便党员参加。党的地方组织、基层组织应当认真组织党员对本地区、本部门、本单位贯彻落实党的政策的有关问题进行讨论。”
 - ③《中国共产党党员权利保障条例》第二十条第三款规定：“党组织作出重要决议、决定前，应当以适当方式在一定范围内征询党员意见。对于多数党员有不同意见或者存在重大分歧的，暂缓作出决定，进一步调查研究，交换意见，提交下次会议表决。”
 - ④《中国共产党党员权利保障条例》第十六条规定：“党组织应当采取多种形式有计划地对党员进行教育和培训，提高党员素质。”
 - ⑤《中国共产党党务公开条例（试行）》第十九条规定：“建立健全党员旁听党委会议、党的代表大会代表列席党委会议、党内情况通报反映、党内事务咨询、重大决策征求意见、重大事项社会公示和社会听证等制度，发展和用好党务公开新形式，不断拓展党员和群众参与党务公开的广度和深度。”

《决定》指出：“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”有关党内法规参与的规定，为党内法规制定活动提供了行为指引，并在党内法规制定活动中得以激活而彰显权威。以《中国共产党支部工作条例（试行）》为例，该部党内法规的制定就经历了一个广泛征求意见的过程。在起草阶段，先后到151个党支部进行蹲点调研，对861名党支部书记进行访谈，发放调查问卷30000份，并且组织相关专家进行研讨。在初稿形成之后，又向31个省（区、市）和新疆生产建设兵团以及中央部门单位广泛征求意见。^[7]以《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》为例，在文件稿起草过程中，党中央发出《中共中央关于对党的十八届六中全会研究加强和规范党内政治生活问题、修订〈中国共产党党内监督条例（试行）〉征求意见的通知》，共计收集到1955条修改意见，扣除重复意见后有1582条，征求意见的对象包括各地区各部门各方面，甚至包括民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士。^[8]从上述重要党内法规出台后的官方相关说明中，我们不难发现其出台过程中都启动了征求意见程序，一定程度上实现了党员对党内法规制定活动的参与，且从相关党内法规的文本内容和实践反响来看效果还是不错的。

三、党内法规参与程序的意涵与现状

当然，如果从全面建成“内容科学、程序严密、配套完备、运行有效”的党内法规制度体系这一宏大目标的实现来看，仍有必要进一步检视党内法规参与规范，以期作进一步的完善。回过头来看，本文从提及党内法规参与开始，就将其与相关党内法规中的征求意见相对应，那么这两者之间究竟是什么关系呢？对此，大致有以下几种解释：一是党内法规参与程序就是指征求意见程序；二是党内法规参与程序包含征求意见程序；三是党内法规参与程序包含于征求意见程序。针对上述分歧，我们有必要对党内法规参与概念本身进行一个分析，而鉴于其是模仿国家法层面的立法参与概念而来，且具有基本相同的规范目标和运行机理，故而立法参与可以成为我们分析党内法规参与的一个重要参照。

有研究者对行政立法参与的权能进行了精细化研究，从行政立法参与旨在实行民主立法，保证行政立法体现人民意志的基本目标出发，提出行政立法参与权应当包括四项基本权能：一是进入行政立法程序的权利，即社会公众有资格参与行政立法，行政机关应当提供相应条件和途径保障其进入行政立法过程；二是提出行政立法意见的权利，即社会公众有权对行政立法事项提出自己的意见和建议，行政机关应当保障社会公众充分表达意见、认真听取意见、容忍批评和不同意见等；三是立法意见获得回应的权利，即社会公众提出立法建议和意见后，有权获得行政机关针对性的反馈，行政机关应当公布提出建议和意见的情况及其处理的情况等。四是合理意见获得采纳的权利，即社会公众提出的合法、合理意见有权获得认可，行政机关应当将其采纳而成为立法结果。^[9]以此为观照，党内法规参与程序显然包含但不止于征求意见程序，我们前文在梳理党内法规参与规范后，所得结果之所以以征求意见规范为主，是因为我们在理论认识和制度安排上，将党内法规参与程序局限为征求意见程序，这是当前党内法规参与程序建设存在的一个最主要的问题。下面笔者以上述行政立法参与权的四项基本权能理论为参照，逐一检审当前党内法规参与规范现状。

就进入党内法规制定程序而言，其重点在于保障党员群众对某项党内法规的制定享有的参与资格以及参与条件，这是党内法规参与程序的首要环节。现行党内法规没有明确规定该程序环节，但是从《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》规定党内法规草案拟定后的征求意见程序，到《条例》规定从党内法规制定工作规划开始的征求意见程序，

实际上都暗含了进入党内法规制定程序，因为征求意见意味着党内法规制定主体之外的主体有资格进入到制定程序。但是，相关规定仍存在一定的不足：征求意见的对象只是笼统地讲“广泛征求意见”，看似所有党员都有资格进入程序，但实际上很可能成为以“征求意见者”为中心的单向度的选择性征求意见，也就是意见提出者进而党内法规参与者的主动性和全面性难以保障。同时，相关规定往往比较原则，对征求意见和提出意见的途径、时间等没有作出明确规定，最终导致其指导性不强操作性较弱。^⑩

就提出党内法规制定意见而言，其重点在于保障党员对党内法规的制定提出具体的建议和意见。正如前文所述，现行党内法规中有关参与的主要内容就是提出意见的权利，且经过二十年左右的发展，本身的规定也是相对全面的。但是，相关规定也存在进一步完善的空间，比如相关规范是以征求意见为向度的规定，而不是以提出意见为向度的规定；提出意见的范围更重视针对性，而普遍性有所不足，只有在认为必要时，才由全党范围内的党员提出意见，有权提起制定党内法规建议的主体，更是限定为中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委等组织，而党员无权提出建议。

就所提意见获得积极回应而言，其重点在于要求党内法规制定机关对所提出的意见予以回应和反馈，以增进参与的实效性和积极性。党内法规参与的目的在于提升党内法规的科学性和民主性，只有对所提意见予以实质性的倾听、分析和吸纳才能真正实现科学性。而只有对倾听、分析和吸纳意见的情况予以说明，才能让参与者感受到参与是双向的、有意义的和值得的，从而提升其参与的积极性。现行党内法规对参与者获得回应的权利语焉不详，仅仅规定起草部门和单位应将党内法规草案和草案制定说明同时报送给审议批准机关。虽然草案制定说明中包括了征求意见情况，但对于如何说明并没有作出规定，实践中也往往是对征求意见情况作一简要笼统的交代，很少见到对党内法规制定过程中所获得的意见进行详细的说明，比如对意见和建议整理归类的情况以及代表性意见的取舍采纳情况等作具体的说明。

就合理意见获得实质采纳而言，其重点在于要求党内法规制定机关应当采纳具有合理性的意见和建议，以实现党内法规参与的根本目的，从而使党内法规真正“体现党的统一意志”。现行党内法规对合理意见获得采纳的权利没有作出规定，仅规定了征求意见，而未明确规定对所征得意见当如何处理，更缺少对合理意见应当予以采纳的规定。虽然规定在征求意见中应当注意“听取”党代表、基层党员干部、专家学者乃至群众的意见，^⑪但是没有规定如何保障党内法规制定机关既“听”且“取”，使得该规定仍然很难成为保障合理意见获得采纳的规范依据。

与此同时，党内法规参与程序没有上升为完整的法定程序规范，除了缺少上面的行为模式部分的规定外，更缺少法律后果的规定，从而使得本就是以党内法规制定机关为中心来设计的参与程序，因缺少责任倒逼而有流于形式甚至束之高阁之虞。

四、党内法规参与程序规范的完善

党内法规参与程序规范的完善应当以其规范意涵为出发点，结合当前党内法规制度和实践的具体情况，逐一从以下几个方面予以完善。

在进入党内法规制定程序方面，首先要确立党内法规参与的全面性、全程性和全员

^⑩ 《条例》第二十三条规定：“党内法规草案形成后，应当广泛征求意见。征求意见范围根据党内法规草案的具体内容确定，必要时在全党范围内征求意见。征求意见时应当注意听取党代表大会代表和基层党员、干部以及有关专家学者的意见。与群众切身利益密切相关的党内法规草案，应当充分听取群众意见。”

性。全面性是指所有党内法规的制定都应当引入参与程序；全程性是指党内法规参与程序应当贯穿制定规划计划、起草、审议批准和评估审查等全过程；全员性是指党内法规参与应当面向全体党员和各级党组织，特别是“向基层党组织和普通党员开放”^[11]，而不能仅仅集中于一定层级以上的党员和组织。为此，各级党内法规制定机关应当及时发布党内法规制定参与的信息，包括主题议程、起讫时间、参与方式、相关资料等；信息发布平台应当兼顾固定性和多元化，前者是指各级党内法规制定主体应当建立统一权威的信息发布平台，便于稳定参与者的预期以明确参与的方向和路径，后者在于兼顾参与信息获取和参与途径进入的便利性。

在提出党内法规制定意见方面，现行党内法规规定党员可以提出意见的仅限于党内法规草案，未来应当与上述党内法规参与的全面性和全程性相呼应，授权党员对所有党内法规的制定且在制定的全过程中提出意见，对党内法规制定规划和计划以及审查都有权提出意见和建议。比如，赋予普通党员党内法规制定建议权，一定数额的党员代表在党员代表大会期间可以联名提出党内法规草案。^[12]在提出意见的方式上，应当采取书面形式或座谈会、论证会、网上征询等多种形式。需要注意的是，这些方式应当综合运用，根据不同对象的特点分别设计。比如，对普通党员群众可以采用网上投票、调查问卷的方式，对相关专家可以采用座谈会、论证会的方式，对党的有关单位和组织可以采用书面形式。

在所提意见获得积极回应方面，建议在每一部党内法规制定过程中，都应当及时公布对建议和意见的收集、整理和分类等详细信息；整理党内法规草案中争议较为集中的意见和建议，并对取舍平衡的理由予以说明；对党内法规草案中因误解而引起社会广泛关注的专门予以解释澄清；针对与群众切身利益密切相关的党内法规草案，对群众意见应当作出专门梳理，并对采纳与否详细地说明理由。同时，在回应的时机上，一般应当在报送审议时的草案制定说明中进行，但也可以结合党内法规制定的具体情况，在起草阶段或者审查阶段进行回应，以及时引导社会关切。

在合理意见获得实质采纳方面，建议在党内法规制定过程中，应当对是否采纳了党员群众所提出的具有合法性和合理性的意见和建议作出详细说明。其中，意见和建议合法性和合理性的衡量标准，除了指内容上的实质理性标准外，还应包括形式上的程序理性标准。党内法规制定机关可以就某一主题通过网络投票，或者民意调查程序形成多数意见，如果肯定性意见成为多数则应当采纳，如果否定性意见成为多数则应当修改或者撤除。对因为存在旗鼓相当的对立性意见，以及其他不宜以多数决的形式决定的情形，而采取协商的形式达成一定程度合意的，只要不违反上位党内法规和国家法强制性规定的，就应当予以充分尊重且吸收采纳。

古语有云：天下大务，莫过赏罚。这在法治的运行机制中有充分的体现，法规范的逻辑结构包括行为模式和法律后果两个部分。其中，行为模式就是规定人们可以行为、应当行为、不得行为等行为方式；而法律后果则是对人们是否遵守前述行为方式的评价（赏罚）。同样，党内法规参与程序规范除了规定上述四项基本的行为方式之外，还必须针对每一项行为方式设定必要且具体的法律后果，通过责任倒逼来确保相应的程序义务得到切实地履行。整体看来，党内法规参与程序规范应当包括以下三种责任类型：一是程序中止，但凡未履行或者未正确履行某一个法定参与程序义务的，都应当责令停止启动下一个程序环节；二是责令补正，由上级机关责令党内法规制定机关重新履行相关参与程序义务；三是对于不履行或者不正确履行上述参与程序义务的有关责任人员，应当追究其相应的领导责任和直接责任。

五、结语

党内法规参与程序建设是推进党内法规建设，甚至是推进全面从严治党的重要切入点。但毋庸讳言，这项工作目前尚处于观念启蒙、实践探索和制度初创的阶段，这就要求我们积极借鉴国家法层面的立法参与的成功经验，作出进一步的努力。当然，这项工作不可能一蹴而就，我们可以尝试在地方党内法规建设或中央部门党内法规建设中先行先试，在试验中不断总结经验、完善制度，待条件成熟时再上升为统一的中央党内法规，比如在《条例》中对党内法规参与程序专门作出详细规定。

〔参考文献〕

- 〔1〕马克思恩格斯全集：第1卷〔M〕。北京：人民出版社，1956：316。
- 〔2〕庞正．代议制立法的有限性及其补正——兼论第三部门的立法参与功能〔J〕。社会科学，2008，（2）。
- 〔3〕江国华．正当性、权限与边界——特别权力关系理论与党内法规之证成〔J〕。法律科学（西北政法大学学报），2019，（1）。
- 〔4〕本书编写组．中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定辅导读本〔M〕。北京：人民出版社，2014：15。
- 〔5〕李娜．守法社会的建设：内涵、机理与路径探讨〔J〕。法学家，2018，（5）。
- 〔6〕季卫东．法律程序的意义——对中国法制建设的另一种思考〔M〕。北京：中国法制出版社，2004：28-31。
- 〔7〕本书编写组．学习中国共产党支部工作条例（试行）〔M〕。北京：党建读物出版社，2019：24-36。
- 〔8〕习近平．关于《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》的说明〔A〕。党的十八届六中全会文件学习辅导百问〔C〕。北京：党建读物出版社，学习出版社，2016：54-57。
- 〔9〕方世荣．论行政立法参与权的权能〔J〕。中国法学，2014，（3）。
- 〔10〕王建芹．法治视野下的党内法规体系建设〔J〕。中共浙江省委党校学报，2017，（3）。
- 〔11〕周叶中．关于中国共产党党内法规建设的思考〔J〕。法学论坛，2011，（4）。
- 〔12〕徐信贵．党内法规的规范属性与制定问题研究〔J〕。探索，2017，（2）。

【责任编辑：董史烈】

规范关系视角下党内法规类型及其合法性审查标准研究

陈吉利

〔摘要〕国家法律体系与党内法规体系作为中国特色社会主义法治体系的两大规范体系，彼此相辅相成、相互促进、相互保障，共同发挥治国理政管党的作用。依据党内法规之于国家法的功能，党内法规可以区分为四种基本规范类型：对等国法规范空缺的单纯性党内法规、保证国法规范实现的保障性党内法规、填补国法规范施行空缺的实施性党内法规和拓展国法适用范围的补充性党内法规。规范间的功能关系必须受制规范间的体系关系，这四种类型党内法规所受的国法制约关系有所差别，背后支撑的合法性审查原理也不尽一致，使得功能意义上的党内法规类型各具合法性审查标准。立足党内法规的个别规范，根据党法、国法之间的功能关系，对党内法规规范及其审查标准进行类型划分，从而探寻其符合国家法体系、符合法治的基本法理。

〔关键词〕规范关系；党内法规；党内法规类型；合法性审查

〔中图分类号〕D262.6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0022-09

一、问题的提出

党总揽全局、协调各方的领导核心作用，使得党内法规的具体规范，无论是规范对象、规范内容、规范效力等等方面，都呈现出复杂多样的情形。对党内法规进行适当的类型划分，有助于我们能更为深刻认识党内法规的多样性，有助于更好地分类建设党内法规，更好地处理党内法规与国法之间的关系。纵观当前对党内法规的分类，大体上有两种视角，一是党内法规内部视角，二是党规国法关系视角。

党内法规内部视角是单纯以党内法规的制定主体、调整对象、规范内容等差异作为分类的根据。最为典型的是2017年中共中央印发《关于加强党内法规制度建设的意见》提出的“1+4”为基本框架的党内法规制度体系，即在党章之下分为党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度、党的监督保障法规制度四大板块。一些学者

〔基金项目〕教育部人文社科规划一般项目“党内法规同宪法和法律不一致审查标准研究”（18YJC820004）

〔作者简介〕陈吉利，扬州大学法学院副教授，博士；中国社会科学院大学马克思主义学院博士研究生，江苏扬州 225127。

也提出了类似分类：如王振民、施新州基于中共中央办公厅、中组部办公厅文件颁行的党内法规汇编或选编，根据党内法规的内容，主张除党章外，党内法规可分为思想建设法规、组织建设法规、队伍建设法规、作风建设法规、反腐倡廉建设法规、党内工作程序法规等六大类；^[1]根据制定主体分为中央党内法规、中央部委党内法规和地方性党内法规，根据调整对象角度分为规范党组织的党内法规和规范党员的党内法规，参照母子法关系分为党章与一般性党内法规。^[2]这些分类揭示了党内法规制定主体的层次性、调整对象的多样性和规范内容的复杂性，揭示其党内法规的内在特质。但总体而言，是一个与国法相对区隔的孤立视角，从而不能充分阐明党内法规与国法之间的关系。

另一种分类着眼党内法规与国法之间的关系。宋功德把党内法规的调整对象，分为党内事务和党外事务两大类，前者主要指党的自身建设，包括思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设以及部分党的机关运行保障事务；后者主要是执政和领导事务以及部分党的机关运行保障事务。对于党规调整范围而言，党必须在宪法和法律范围内活动具有明显不同的涵义。党内事务的党内法规规范遵循“法未禁止即可为”，可以针对党的自身建设等事项自主制定党规来实现管党治党的目标。党对党外事务的领导是一种具有公权力属性的行为，相应的党内法规规范应遵循“法未授权即不可为”的原则。^[3]可见，这一分类从党内党外事务的调整对象之别，延伸出不同领域党内法规与国家法律之间的关系和党内法规的权限边界问题。欧爱民提出了党内法规与国家法律的关系，区分出二者之间并行、交叉、一体三种类型，但其分类的实质性依据仍然是党内党外事务及其延伸的党法国法权限。其中，并行关系是指党内法规在自身建设领域、国家法律在纯粹国务领域，“各管一块、并行不悖”；交叉关系指党内法规与国家法律对同一事务都有权调整，都进行规定的状态；一体关系是指党内法规与国家法律在调整范围、具体规则设置、规范文本等方面完全处于重合的状态。^[4]

外部视角比较清晰地阐明了调整领域不同的党内法规与国家法律之关系差异性，揭示了各类党内法规应遵循的法治原理，为法治体系中的党内法规建设提供一定的理论指引。不过，这一分类视角仍然有待进一步厘清。

首先，前述分类一定程度混同了规范之调整对象与规范之权限边界两个概念。规范之权限是一个组织法概念，是指特定主体制定规范的职权范围。调整对象是行为法概念，是应受某一个别规范调整的对象。党内党外事务之别，仅仅是已经制定出来的个别党内法规的调整对象之别，并非党内法规与国家法律两大规范形态的权限边界。况且，党内党外事务虽与确定党内法规权限有关，但仅是其中因素之一，更非直接对应关系。

其次，就权限而论，当前无论从国家层面还是从政党层面，其边界似乎都难以明确。从国家层面看，即使承认政党自治原则，但政党内部秩序也越来越受到国家法的干预，特别是二战后，鉴于政党在国家政治中的作用，西方国家在选举法的基础上，制定宪法政党条款和专门的政党法等，对政党公法地位、政党组织、党员权利、政党经费、政党内部惩戒等政党内部秩序予以规范。在我国，国家之于政党的介入也尚无明确界限。从政党层面看，在我国，即使国法保持在一定范围内，但党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，党法党规对党外事务的规范并无明定边界。

最后，从比较法看，域外对政党内外部事务的讨论，其目的主要是讨论国家法干预与政党自治的法律边界。这本身就暗含政党内外部事务与国家法律之间的内在紧张关系。我国党法与国家法的关系本质上不同于西方的对抗性关系，党内法规与国家法规范作为我国法治体系两大板块，“相辅相成、相互促进、相互保障”^[5]，共同发挥治国理政的功能。相应地，党内法规与国法规范之间关系更具复杂多样。

因此，讨论我国党内法规，特别是其与国家法律的关系，一定程度需要超越传统的“权限”视角，更多立足于党内法规与国家法律在规范层面的具体关系。从实践看，这种关系首先体现为功能上的相互配合、相互衔接协调。站在党内法规角度看，配合这种功能关系，党内法规在目的、范围、内容也相机变动，从而形成了党内法规的各种类型。但是，规范间的功能关系必须受制规范间的体系关系，党内法规必须以国法为合法性为界限，不能逾越宪法和国家法律的边界。正如党法党规可以严于国法，以更严党规实现更强治理功能，但不得高于国法，“严”之度不得背离国法所容许之范围。本文立足党内法规的个别规范，试图根据党法、国法规范之间的功能关系，对党内法规规范进行类型划分，并寻找各种类型党内法规符合国家法体系、符合法治的基本法理。

二、党法国法规范关系的基本内涵

“党和法的关系是一个根本问题，处理得好，则法治兴、党兴、国家兴；处理得不好，则法治衰、党衰、国家衰。”^[6]党和法的关系，在党内法规层面，就体现为党内法规与国法的关系。党内法规源自革命时期，但党内法规与国法之关系一直未能得到清楚完整厘定。直到改革开放之后，党和国家的两个关键性文件框定了党内法规与国家法律的基本关系。一是八二宪法在十二大党章的基础上，把宪法作为所有组织和公民的“根本活动准则”写入宪法序言。为此，1990年《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》第六条第二款规定“遵守党必须在宪法和法律的范围内活动的规定，不得与国家法律相抵触”，作为党内法规制定应遵循的原则。^①二是，也是揭开党内法规建设新篇章的，党的十八届四中全会将“完善的党内法规体系”正式纳入中国特色社会主义法治体系，从而将党内法规体系，作为中国特色社会主义法治体系有机组成部分，引入到全面法治的轨道上，与国家法体系共同发挥治国理政的基本作用。由此，党内法规与国家法之间的规范关系基本确定，包括以下要点。

第一，在两大规范的领域关系上，由于宪法和法律至上原则、党的全面领导、全面执政的地位，这两大体系并非各管一块、各成一体。换言之，党内法规和国家法律尽管属两大体系，但在相当多的领域内，二者之间必定呈现出调整对象相互重合、规范内容彼此交叉的情形。

第二，在两大规范的功能关系上，邓小平同志早在1978年就提出了“没有党法党规，国法就很难保障”，^[7]揭示了党法党规之于国法的功能意义。党的十八大指出，法治是治国理政的基本方式。党内法规和国家法律同为我国法治体系的构成，二者不仅同具治国理政的功能，且彼此具有衔接协调的功能协同关系，共同承担治国理政的基本作用，正如王岐山同志所指出的，党取得执政地位后，国家法律和党内法规共同成为党治国理政、管党治党的重器。^[8]

第三，在两大规范的体系关系上，自党的十二大之后，党章就一直明确规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。我国宪法序言亦载明“全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则”。这两个“必须”作为规范模态词，清楚表明党内法规对宪法和国法的遵循具有法律意义上的强制效力，表明党内法规的合法有效性是以党内法规符合宪法和法律为前提的。

^① 2012年《中国共产党党内法规制定条例》修订为第七条之（三）“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定”。2019年《中国共产党党内法规制定条例》修订为第七条之（五）“坚持党必须在宪法和法律的范围内活动，注重党内法规同国家法律衔接和协调”。

由此可见，党内法规和国家法律在权限范围上相互交叉渗透，在治国理政管党治党过程中功能相互协同，从而也在调整对象、规范内容、规范效力上深刻影响着党法国家法两类规范的设定。这种权限上的模糊性、功能上的协同性和规范上的多样性，意味着单纯从两大规范的宏观体系进行抽象思考，是无法从法治体系上厘清党内法规与国家法律之间的关系，而必须回到二者间具体个别的规范之中，进行更为细致微观的观察。

通常而言，规范之间的功能关系可以区分为保障功能（保障另一规范的实现）、实施功能（具体化另一个规范的抽象条款）、拓展功能（拓展另一规范的适用范围）。党内法规之于国法规范同样具有前述功能，由此，党内法规可以析出三种基本类型，一是保证国法规范实现的保障性党内法规；二是填补国法规范空缺的实施性党内法规；三是拓展国法适用范围的补充性党内法规。从规范关系的角度，这些党内法规都是以国家法为基础的。此外，我们党作为领导核心和执政党，也常常直接制定独自发挥治国理政功能的党内法规。这一类规范不存在对等性国法规范，本文称之为“单纯性党内法规”。这四种功能类型中，对党法构成规范制约关系的国法有所差别，背后支撑的合法性审查原理也不尽一致。

三、单纯性党内法规及其合法性审查标准

单纯性党内法规可能由本文首先提出，因此需略作说明。此前，有一些研究提到了类似概念，不过，其论述的重点与本文不同。如宋功德提出了规范党内事务的党内法规，柯华庆主编的《党规学》一书以党规合称党内法规和党导法规，将党内法规限定在调整党的内部关系，党导法规调整党的对外领导关系。^[9]如前所述，这种类型划定依据主要是“权限”。本文并不讨论党内法规与国家法律之权限问题，主要着眼两类规范的实际制定过程。在一些具体领域，党法国家法的制定、修改、废止往往出现一定的时空差异，从而形成“有党法无国法”“党法国家法并存”“有国法无党法”这三种两类规范分布情形。本文所指的单纯性党内法规，指对某一行为，仅有党内法规予以调整，而无国法规范。从理论上说，单纯性党内法规主要是调整党内事务的内部规范，但不限于此，在当前，一部分党管领域中，也存在相当多的单纯性党内法规。

对于单纯性党内法规，虽然对同一行为并无国家法调整，但这并不意味着单纯性党内法规无须遵循国家法规范。不同规范之间往往存在多种规范关系，从而某一规范要受到多重关系的制约。从规范内容看，规范间关系大体可以分成三种类型：一是对等规范关系，即对同一调整对象，在已有 A 规范的情况下，另存在 B 规范，A、B 都调整同一行为，不过规范内容有所差别。二是积极指示关系，B 规范并非 A 的对等规范，其规范内容是直接指示 A 规范的内容。例如授权立法中的目的规范就是指示下位授权机关所订立规范的具体内容。三是消极限制关系，即 B 规范并非 A 的对等规范，也不是直接指示 A 规范的内容，而是规定 A 规范不得逾越的界限，意在限制 A 规范的内容。典型的如比例原则，其目的限制基于立法裁量而形成的规范，根据比例原则一般并不能得出规范的确定内容。在这三种规范关系中，如果 B 规范效力高于 A 规范，则前述三种规范内容关系就会转化为规范 B 对于规范 A 的效力制约关系。

在单纯性党内法规情形，不存在对等的国法规范，也不存在积极指示的国法规范。但是，政党组织作为社会结构，具有重要的政治作用。因此，现代国家通过宪法、社团法、政党法、选举法等，对其予以特别规范，其中包含了许多限制性规范。具体而言，包括单纯性党内法规在内的所有党规党法，存在如下限制性国法规范。一是遵循宪法和国家法律所规定的普遍适用的限制性规定，如人权保护原则、正当程序原则、比例原则等等，二是遵循宪法和国家法律针对政党专门规定的限制性规定，这是国家针对政党的特殊地位、特

殊功能，对政党内部秩序、参与国政行为以及政党之间的行为所作出的专门规定；三是遵循宪法和国家法律针对特定政党的限制性规定。四是党内法规不得妨碍国法规范之目的实现。^①党内法规与国法规范虽然目的并无关联，通常二者属于“井水”与“河水”，不会发生冲突，但如果党内法规实施之后所产生的效果却直接阻碍国法规范目的之实现，这种情况当然也为国法规范所不容。^②

四、保障性党内法规及其合法性审查标准

随着我国法律体系建设的加快，在越来越多的领域，国家法律对相关事务的规定十分完备，包括政府及其公职人员的执行行为，也规定得具体而明确。就此而论，在该领域只要依国法而为，就足资功用了。一般而言，党内法规对国法完备的领域没有再做重复规定的必要。但徒法不足以自行，法律制定之后，法律的实施便成为关键。党的领导是社会主义法治最根本的保证，全面推进依法治国，就必然要强化党对法律实施的保障。对此，党的十八届四中全会决定指出：“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”习近平总书记《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中强调指出，“全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施”，这些都表明我们党对法律实施的重要性具有高度认知。

何谓保障性党内法规？本文意指保障宪法和国家法律实施的党内法规。这一定义包含三点基本涵义。第一，在某对象领域，宪法和国家法律等国法已经制定有完备规范，因此不存在党内法规予以创设或补充的空间。第二，这类党内法规的目的在于以一定方式，保障宪法和国家法律的实施。第三，保障性党内法规的方式是强化实施的压力和动力，以保障宪法和国家法律所规定的行为规范得以保质保量的实现。这区别于后面提及的实施性党内法规，后者旨在通过党内法规的规范创造，以填补国法规范中实施性规范的空缺。

一般而言，法律的实施可以分成执法和守法环节。相应地，保障性党内法规规范也可以分成执法保障党内法规和守法保障党内法规两类。十八届四中全会提出，党在法治建设中领导作用具体体现在“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”，其中，“保证执法”“带头守法”就包含着保障性党内法规的两大基本环节。

保障性党内法规的目的在于使得各类执法主体、守法主体“动”起来，按照国法规范所确定的要求、标准，切切实实循法而为。由于党与国家机关、社会组织和公民之间关系各有不同，对于执法保障规范，又可以细分为针对国家机关、党籍公职人员和党外公职人员三类保障规范，对于守法保障规范，也可以细分为针对党组织、党员和非党员两类保障规范。

从保障性党内法规的目的看，其作用大致可以分成两类：一类是保障执法守法的严格性，二是保障执法守法的模范性。

国法要严格实施，正如习近平总书记引用王勃在《上刘右相书》所言，就是要做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。^[10]政党发挥这一作用，关键在于强化政党监督职能。一般来说，政党对于国家机关及其公职人员的执法守法行为进行监督，是政党政治

① 如果规范对象同一，两项规范之实现效果多少会相互影响，因为规范对象要同时实施两项规范，通常出现一定的懈怠现象。本文所指并非此意。

② 就党法与国法的规范目的论，大体存在“目的同一”“目的联合”“目的关联”“目的无关”四种类型。所谓目的同一，即党法和国法目的相同；目的联合即党内法规与国法规范各自目的不同，但服务同一更大目的；目的关联是党法国法目的不同，但其中之一服务另一目的；目的无关，即二者目的无相关性。前三种情况下，国法之目的皆对党法之目的具有规范约束效力，此类党内法规属于保障性党内法规。

监督的重要内容，也是政党政治的日常。这方面的党内法规可以分成两类，一是单纯规范政党监督行为的党内法规，这类党内法规内容是对政党监督的主体、程序、机制、方式等有所规定，以保障政党监督的有效有序进行。典型的是中共中央办公厅、国务院办公厅2009年7月12日印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》，规定了对党政领导干部进行问责的情形、程序、方式及适用，其中大量问责情形涉及到国家法律的实施方面。

另一类党内法规是对违反国法行为的处罚性规定，即对违反国法行为，在国法规定的法律后果之外，党内法规另附处罚性后果，从而形成“违反国法行为+国法性处罚+党性处罚”的规范结构。《中国共产党纪律处分条例》第四章集中规定了对违法犯罪党员的纪律处分，其中第二十七条规定党员违反法律涉嫌犯罪行为的，应当给予撤销党内职务、留党察看或者开除党籍处分，从而为国法规范的实现强化了党法实施性力量。

不过，有的时候国法虽然规定了某项行为义务，但对违法行为并没有规定处罚性后果。对这种情形，能否通过党内法规补充处罚性后果？从理论上说，国法对违法行为不规定处罚后果，有三种考量：其一，国法有意为之，因为国法认为不应处罚；^①其二，同样属国法有意为之，但国法认为不宜给予国法处罚；三是国法本应该规定，但无意遗漏。严格来说，对于第一种情形，国法实际上作了一个禁止性规定，禁止其他规范对此类行为予以处罚，此时党内法规亦不可设罚。对于第二种情况属于国法自我限制，未对其他规范设定限制性要求。因此党内法规得以进行补充性处罚规定。《中国共产党纪律处分条例》第二十八条规定党员有刑法规定的行为但不构成犯罪，也应当视具体情节给予警告直至开除党籍处分，即属于适例。不过，实践当中这两种情况往往难以区分。从保护政党自主权、强化政党监督和保障国法实现的角度看，除非国家法明确规定或者有充分根据表明国家法禁止其他规范规定罚则的，一般应该允许政党对国家法否定的行为设定处罚性后果。

与保障性党内法规正相反，实践中存在党内法规妨碍国法规范实现的三种典型情形。一是党内法规对遵守执行国法的行为，予以处罚，或者违反国法行为，予以奖励，这些直接阻碍国法的遵守执行行为。二是对同一行为，党内法规规定的处理后果与国法冲突，表现为国法否定禁止行为，党内法规予以肯定奖励，对国法肯定奖励的行为，党内法规予以否定处罚；或者国法规定应予以不处理、从轻、减轻的，党内法规规定予以处理、从重、加重，或者国法规定应予以处理、从重、加重的，党内法规规定予以不处理、从轻、减轻。三是以党内法规处理取代国法处理，指对同一行为，以党内法规规定的处理结果取代国法的处理结果，使得国法规范事实上被“架空”而无从实施，典型情形就是为党内多次诟病的过去以党纪处分代替国法处罚的做法。

有一种情形需特别讨论，即国法设定的行为规范具有强制效力，但内容同一的党内法规规则降为倡导性效力，此种党内法规是否构成违法？这种情况如果发生在国家法之间，一般应该认定为下位法抵触上位法，因为下位法承担着实施上位法的义务，因此必须在上位法的限度之内。但在国法与党法之间，由于党法并不承担实现国法的法律义务，在规范内容和效力等方面也无须都要不折不扣限定在国法之内。在前述情形中，党内法规并没有抵消国法规范的强制效力，毋宁理解为党内法规以倡导性效力进一步补强国法的效力强度，从而形成了一个规范内容，双重规范表达，双重效力加持。

保障性党法的另一种情形，可以称之为“模范性党内法规”。党组织和党员的先锋模范作用是党的先进性、党的领导核心的重要体现。模范性党内法规的内容就是规定党组织

^① 此时国法规范属于倡导性规范，实际上没有设定行为义务。

和党员领导干部的执法守法的模范作用，以引领党外的组织和非党员群众自觉执法守法。根据此类党内法规的内容差异，模范性党内法规又可以分为典型模范性党内法规和高标准模范党内法规。前者仅旨在形塑党组织和党员干部的主动守法行为，其规范内容主要是要求党组织和党员在执法守法上态度更为积极主动，在执法守法时间上提早赶早等等。这类党内法规本身并没有增加受规范对象的国法义务，也不改变国法义务的性质及程度，但它要求受规范对象从更高的政治标准、道德标准来履行国法所设的义务，从而较一般民众，需要更多心力投入。典型模范性党内法规在某种程度上增加了受规范党员、党组织的实际负担，但如前所述，这种影响一般不具有法律评价意义，因此，也不会产生与国家法相背离的情形。

所谓高标准模范性党内法规，就是在既定的国法行为要求的基础上，为体现党组织、党员先锋模范作用，通过党内法规提高执法和守法的规范标准。从规范内容上看，高标准模范性党内法规无疑提升了国法所设定的行为要求的“量”或“度”，具体表现在：一是国法设定的行为要求的量的重复和增加，如对国家税费缴纳义务，党员领导干部标准较为普通公民更高；二是国法所设定的行为规范的效力升级，如从倡导性要求变成强制性要求，如对红白喜事宴席的规格限制，对一般公民仅仅是倡导性要求，对领导干部提升为强制性要求。

毫无疑问，高标准模范性党内法规增加或增强国法所设定的行为要求，其内容直接具有法律意义，因此需要进行法律评价。其中，对于执法性高标准党内法规，由于执法行为面向社会公众，如果执法标准提高，给执法相对人增加不利的法律影响，则不具合法性；相反，如果有利于执法相对人，一般应肯定其合法有效。就要求高标准守法的党内法规而言，应视党内法规与规范对象的关系，对于党组织和党员，可以赋予强制性效力，但对于党外组织和公民，即使提高行为要求，其效力也只能是倡导性，而不能采取强制方式；相应行为后果，尤其是不利后果，应该限于政党本身，如入党考察的评价，不应与国家面和社会面的利益相联接。如非党员教师因不遵循地方党组织禁止在乱设摊贩上购物的规定，而予以解除教职的行政处分，就存在前述两条合法性瑕疵。

五、实施性党内法规及其合法性审查标准

所谓实施性党内法规，是指在国法对某事项的规定，其主要内容已经完备，但为实施行为所必备的具体化、细则化的规定有所空缺。例如国法规定了主要目的和原则，但具体细节、具体规则有所欠缺，再如国法实施需要多部门协同，但如何分工协调，欠缺相应规定等等。实施性党内法规的作用就在通过规范创设，填补国法空缺，以规范国法的实施。实施性党内法规与前述保障性党内法规皆为促进国法实施，但实施性党内法规最大特点是通过规范创设补足国法实施规范的空缺。

依通常法理，国家立法属于国家权力范畴，依我国宪法第二条规定，国家权力行使一般应通过以人民代表大会为核心的政体系统。因此，国法规范存在缺漏，应以国法规范予以补足，党内法规不应涉足。不过，在我国，主要有三种情况会出现此类党内法规。一是在党管领域，二是党政联合发文。从实践看，党管领域主要以执政党党内法规作为相关国家行为的根据，但是党管领域并不能排除国家立法，如干部工作、人事管理，主要由党的干部人事制度予以调整，但也有全国人大的公务员法。从效力来说，人大立法高于党内法规，人大立法的实施有规范空缺的，党内法规可以予以填补。在党管领域之外的其他事项，国法规范存在实施性空缺的，如有必要，实践中常常采取党政联合发文的形式予以补足，既以执政党地位强化了规范权威，并以党内法规形式将政党机关纳入这些规范的拘束

范围，对党籍公职人员则予以双重拘束。这两种情形属于例常，逻辑上不能排除的还有第三种情况，即在党管领域之外，党组织有权创设实施性党内法规，直接调整党籍公职人员的国家公务行为，并以党员干部先锋模范作用引导非党籍公职人员的行为。

实施性党内法规的核心特征是规范创设，其目的是实施国法。因此，其规范创设必须始终以实现国法的目的为界限。为此形成两条最基本的合法性审查标准，一是不得突破国法所设的规范的边界，包括不得逾越国法目的和原则、不得扩大国法概念、不得限缩国法概念等；二是实施性党内法规与国法规范应该具有实施意义上的目的—手段关系，党内法规应定位于手段，国法规范应定位于目的，以党内法规实现国法规范，而不是以国法实现党法。

六、补充性党内法规及其合法性审查标准

补充性党内法规是指在既定国法规范的基础上，通过党内法规吸收国法规范，并将国法所设的规范内容扩展到更大的对象范围。必须指出的是，这种拓展仅仅是国法规范内容的拓展，补充性党内法规的性质、调整方式、规范效力都必须限定在党内法规之内。以拓展方式论，补充性党内法规大体可以分成空间拓广、对象补充、时间延伸三种类型，分别指党内法规将国法规范适用到更广地域、更多对象、更长时间。

一般而言，党内法规吸收包括国家法在内的其他社会规范，只要不突破政党自治范围或权限范围，本就无可厚非。国家法应尊重政党自治权，只能对其进行一般性法律评价。但是，在已有国家法规范的前提下，补充性党内法规实质上拓展了国法规范的适用范围，那么，国家法对党内法规的这种“友情赞助”，是否能“欣然接受”？这就必须考察国家法对特定对象的规范空白，是否包含了特定的立法意涵，对党内法规是否存在制约效力。

国家法对特定对象的规范空白，并非必然就是有待补充的国家法漏洞，也未必就是可任意立法立规的空间，可能包含了多重规范意涵，需要根据国家法规范具体而论。总体而言，存在两种情况，一是弥补法律漏洞，二是国家法排除适用于该类对象。

对于法律漏洞，依一般法理，只要不侵害立法权力，且在党内法规的权能范围之内，借用党内法规来实现国家法的功能，自然是未尝不可。我国部分领域，也常常采用党内先行实践、先行试点，再逐步推广到国家政治领域的做法，例如由党内民主推动国家民主，由党务公开推动政务公开，等等，都属于非常典型的做法，发挥了党的领导核心作用。

如果是国家法刻意排除适用的领域，党内法规是否得能纳入调整范围？对此需要细加讨论。一种情况是国家法的规范设定，意味着国家法先占，这就排除包括党内法规在内的其他规范再行染指该领域。在这种情况下，党内法规就不再具有补充国法的权限。另一种情况是非国家法先占，即国家法并未排除党内法规制定权限。则此时，国家法的“刻意排除”在逻辑上有二种可能：其一，由政党自主决定，且未限制党内法规的内容；其二，由政党自主决定，但排除既定国家法规范之实质采用。在前者，党内法规在其权能范围之内，可以完全吸收国法规范，并运用到其他领域；在后者，党内法规可以拓展调整对象，但应在党内法规所能采用的调整方式选项有所选定，使调整方式实质上区别于国家法规范。不过，无论如何，在这两种情况下，党内法规除本身应符合一般法治原则外，仍应该注意其对拓展范围的调整应该与国家法调整力度保持程度上的适当与平衡，不可偏离过大，从而侵害平等原则。

有必要讨论的是，既然存在拓展国法适用范围的补充性党内法规，那么在逻辑上似乎应该存在限制国法适用范围的限缩性党内法规。例如根据《宪法》第三十四条和《选举法》第三条规定，只要具有中国国籍、年满18周岁和没有被剥夺政治权利的自然人，都

享有选举权和被选举权。《中共湖南省委关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的实施意见》则规定推荐提名候选人的，除了宪法、选举法和政协章程的基本条件，还要符合政治素质好、道德品行好、履职能力好、表率作用好和群众基础好五个标准。有些研究认为湖南省委实施意见属于限缩性党内法规。对此，笔者认为存在限缩性党内法规，但不构成独立类型。原因在于：限缩性党内法规必定是对国法规范适用对象的解释，因此属于实施性党内法规的类型。况且在前例中，《宪法》和《选举法》规定的选举权和被选举权资格，湖南省委的实施意见规定的是党组织进行推荐的资格条件，并非选举权和被选举权的资格，二者规范目的、对象不同，并未构成规范限缩关系。

七、必须的补充

必须指出的是，党内法规与国法规范之冲突及其认定，仅限于由现行规范组成的体系之内。在法律规范效力，国家法高于党内法规，党内法规与国家法规范相抵触的，党内法规应属无效。但如果涉及到修改，则未必同国家法体系那样，通常由抵触之下位法进行修改，以求符合上位法。由于党内法规是党发挥其领导核心作用的具体体现，一些党内法规具有引领立法的作用，因此有时候也通过修改国家法规范，以实现党内法规与国法的相容。但是，在国法修改之前，其规范效力仍应该遵循国家法优先原则。

〔参考文献〕

- 〔1〕王振民，施新州. 中国共产党党内法规研究〔M〕. 北京：人民出版社，2016：10.
- 〔2〕殷啸虎. 中国共产党党内法规通论〔M〕. 北京：北京大学出版社，2016：25-27.
- 〔3〕宋功德. 党规之治〔M〕. 北京：法律出版社，2015：473-474.
- 〔4〕欧爱民. 党内法规与国家法律关系论〔M〕. 北京：社会科学文献出版社，2019：56-87.
- 〔5〕秦前红，苏绍龙. 党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径——兼论备案审查衔接联动机制〔J〕. 法律科学. 2016，(5).
- 〔6〕〔10〕习近平. 关于全面依法治国论述摘编〔M〕. 北京：中央文献出版社，2015：33，33.
- 〔7〕邓小平文选：第2卷〔M〕. 北京：人民出版社，1993：147.
- 〔8〕王岐山. 坚持党的领导依规管党治党为全面推进依法治国提供根本保证〔N〕. 人民日报，2014-11-03.
- 〔9〕柯华庆. 党规学〔M〕. 上海：上海三联书店，2018：39.

【责任编辑：刘彦武 欧 露】

监督法治化背景下的党内法规执行监督机制探析

张树剑 张正良

〔摘要〕党的十八大以来，在法治中国建设的宏观背景下，党内监督法治化转型工作逐步推进。构建党内法规执行监督机制是落实依法依规治党、实现法治化监督的重要抓手。目前，通过确立以主体落实权责的思路、明确各监督主体的权责配置、丰富具体监督方式等措施，执行监督机制已初具规模，然而在实际运行中，执行监督机制仍显现出不少实践性难题，如党内三级监督功能受限、党外监督操作性不足、执行监督链条亟待构建等。为此，可通过建立常态化监督机制、强化专责机关独立性、构建执法执纪机构工作衔接机制、扩大党员监督参与度、培育监督文化、提高网络监督积极性等方式予以应对。

〔关键词〕党内法规；党内监督；执行监督机制

〔中图分类号〕D262.6 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0031-08

党的十八大以来，党内法规体系建设工作全面推进，先后制定、修订了190多部中央党内法规。党的十九届四中全会强调：“加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，加快形成完善的党内法规体系，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，推进法治中国建设。”^{〔1〕}《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018-2022年）》提出，到建党100周年时形成以党章为根本、以准则条例为主干，覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。

在党内法规制度体系内容持续丰富、规模不断扩大的同时，其执行问题成为新的挑战。制度的生命力在于执行，只有坚决贯彻落实党内法规，强化法规执行能力，才能将抽象的党内法规条文与具体的管党治党实践相结合，进而达到“立良法、促善治”的目的。“权力不受约束必然产生腐败”，同样，不受监督的法规，也终将沦为空中楼阁。习近平总书记在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议上指出：“要完善全覆盖的制度执行监督机制，强化日常督察和专项检查。”^{〔2〕}在全面从严治党和全面依法治国战略布局的指导下，推动构建党内法规执行监督机制，以监督促执行，是维护党规权威性与

〔基金项目〕广东省教育科学规划“十三五”规划项目“党内法规执行力研究”（2019GXJK041）；广东省高校特色创新类项目“中国共产党党内法规实施评估研究”（2018WTSCX127）

〔作者简介〕张树剑，深圳大学当代中国政治研究所副所长、研究员；

张正良，深圳大学当代中国政治研究所助理研究员，广东 深圳 518000。

提高党规执行力的关键所在。

一、党内监督法治化与执行监督机制的初步形成

在制度层面上，党内法规执行监督机制的合法性来源于党内监督制度。《中国共产党党内监督条例》第一章第五条规定：“党内监督的任务是确保党章党规党纪在全党有效执行，维护党的团结统一。”^[3]由此可见，党内法规执行的监督是党内监督的一项重要内容，是党内监督体系的重要组成部分。而构建执行监督机制的重要性和紧迫性不仅在于其本身的合理合法，更在于它是党内监督法治化转型背景下的必然要求。党内监督从人治到法治的转变，背后经历了漫长的调整和发展。对党内监督法治转型的思考，可以从两次《中国共产党党内监督条例》的演变加以考察。

2003年以前，党内监督制度虽然在不断地发展成型，但制度式监督并非早期主要的监督方式，监督和规范党员行为主要依靠几次自上而下的政治运动，如1942年的整风运动、解放战争时期与土改相配合的整党运动、1983年的整党运动等，几次不同时期的整风整党运动，虽都很好地起到了整肃风气、规范行为、端正思想的作用，但也暴露出不少短板。一是在历次运动中，党内监督都是自上而下的监督，缺乏自下而上的民主监督，不利于营造监督氛围，建设监督文化；二是这种运动式的监督虽然力度大、效果好，但呈现明显的时效性，缺乏巩固监督成果的常态化措施，这也容易导致党内成员抱着应付了事的心理。

为解决上述问题，2003年《中国共产党党内监督条例（试行）》出台，这是中国共产党“建党82年、执政54年以来制定的第一部党内监督条例，标志着党内监督工作进入规范化、制度化的新阶段”^[4]，完成了党内监督模式由事后监督为主向事前监督为主、“权力反腐败”为主向“制度反腐败”为主的转变。该条例将过去零散的党内监督相关规章进行整合和梳理，细化当中模糊不清的部分，同时突出了“领导干部”这个重点监督对象，“真正实现了重要监督环节的突破，能够收到事半功倍、以点带面的效果”^[5]，建立了一整套较为完善的监督制度。在此基础上，2016年修订的《中国共产党党内监督条例》，则结合了新时代社会主要矛盾转变的时代背景，以及党内监督制度发展历程中累积的经验教训。以各监督责任主体为主线，进一步明确重点监督对象，丰富了监督内容与监督形式，如提出监督执纪“四种形态”，采取“回头看”“专项巡视”“机动式”巡视等多样化巡视手段，实现一届任期内巡视全覆盖；建立领导干部插手干预重大事项记录制度等。此外，党的十九届四中全会提出：“坚持和完善党和国家监督体系，强化对权力运行的制约和监督。”^[6]新条例为此也专门设了党内监督与外部监督相结合一章，注重运用系统思维，加强多种监督方式的联系。

纵观党内监督制度的发展历程，法治化的价值导向贯穿其中，相比于欠缺稳定性与持续性的权力式和运动式监督，法治化监督不仅能发挥自下而上民主监督的力量，也有利于形成相互监督的氛围，推动党内监督文化的建设，避免过于依赖领导干部的素质和权威，从而实现党内监督常态化。而在党内监督法治化的转型推动下，党内监督法规体系日益完善，针对党规执行的监督机制也在逐步成型，积累了三项成果较为显著的经验：

第一，确立了以主体落实权责的思路。2016年《中国共产党党内监督条例》的出台确立了以主体落实权责为导向的制度框架。根据条例规定，党内的执行监督主体包括党的中央组织、党委（党组）、党的纪律检查委员会、党的基层组织和党员，而党外的主体则包括国家机关（人大、政府、监察机关、司法机关等）、人民政协、审计机关、民主党派和无党派人士、人民群众和新闻媒体等。^[7]

第二，明确了各监督主体的权责配置。在党内监督领域，党委负监督的主体责任，书记是第一责任人；纪委负专责监督责任；党员负有民主监督责任。以上三者共同构成党内监督中的三级监督体系。而在党外监督领域，主要有三类主体：其一是人大、政府、监察机关、政府机关等国家机构，他们依法对国家机关及公职人员进行监督（如人民政协的民主监督和审计机关的审计监督等）；其二是以民主党派为主的党外各种组织可以履行监督职能，起到“互相监督”的作用；其三是人民群众通过舆论监督等方式对党内事务进行监督。

第三，丰富了针对党规执行的具体监督方式。除了惯有的诫勉谈话与函询、询问和质询、问责等监督方式外，党的十八大以来，有两种监督方式取得了突破性的发展，分别是巡视巡察制度和党内相关规范制度。巡视巡察制度是监督党规执行的重要抓手，相较之前，巡视巡察工作有了以下三点改进：一是坚持“回马枪”和“回头看”；二是推动巡视巡察全覆盖；三是深入市县巡查工作。而党内相关规范制度的完善也在《中国共产党党内监督条例》中得以体现，条例第三章第二十条、第二十一条、第二十二条分别对党内组织生活制度、党内谈话制度和干部考察考核制度作了说明。严格组织生活制度，将民主生活会经常化；强化党内谈话制度；将干部考察考核制度与述职述廉制度相结合，都对党内成员执行党内法规起到了很好的监督和督促作用。

党内监督的法治化转型的实现，须在“法”和“治”两个层面上同时努力：首先要建立科学完善的党内法规制度体系，做到党内监督有法可依；其次是要建立党内法规执行监督机制，推动党内法规的落实与执行，在监督法规执行的过程中约束和规范党内思想与行为，进而达到以监督促执行的目的。党的十八大以来，党内法规执行监督机制虽在逐步构建，但在实践运行中却遭遇了不小的困难与障碍。

二、党内法规执行监督机制发展过程中的问题和阻力

（一）党内三级监督功能受限

在执行监督实际运行过程中，三级监督均显现出不同的实践困难。上级监督力度强、效果好，如上级部门通过走访调研、专项督查等方式，监督检查下级部门执规情况，但存在时效性和连续性问题。下级监督利用民主测评等形式，对上级机关执行法规制度情况进行监督、检查，对于实际工作中的问题及时反馈，却容易由于权力博弈、官场文化等原因产生监督虚置的问题。同级监督中，各级党委、纪检监察机关、有关法规处室等专门机构应监督检查同级党内法规执行情况，可常常由于各种障碍而被忽视，如思想认识不到位，认为同级监督没有必要，不利于团结；纪委对同级党委的监督仍需加强；对一把手等“关键少数”的监督力度和方式仍不充足等。具体问题可归结为以下三点：

1. 监督无法常态化。执行监督的目标是保障党内法规的落实与执行，是一个常态化的工作，而非为了解决某个特定时段的特定问题，是故监督的长效性十分重要。而实际监督工作中，产生了两种相对极端的现象，有学者归纳为“激进式监督”和“应付式监督”^[8]，前者即部分党组织刻意迎合时政潮流，过于强调监督工作的重要性和仪式感，频繁监督、过分监督，影响了部分党员的正常工作和生活；后者即部分党组织思想上对监督工作不重视，只在上级党委或纪委巡视巡察的时候才开展监督工作，上级检查后恢复原样。

2. 主体缺乏独立性。如前所述，在党内监督时，党委负主体责任，纪委负专门责任。可在实际工作中，纪委对党委的监督难以开展。根据《中国共产党章程》第四十五条规定：“党的地方各级纪律检查委员会和基层纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律

检查委员会双重领导下进行工作。”^[9]纪委同级监督的重点对象就是同级党委，依照权力监督理论，监督主体反受监督客体制约，会严重影响监督效力。在具体实践中，纪委成员与党委成员存在交叉任职现象，这也严重混淆了监督的主客体身份，使得纪委监督存在一定的被动和疲软。此外，党员监督也存在同样现象，全体党员都拥有监督权，全体党员也同样被监督，严格意义上主客体是同一群体，因而在实践中衍生出党员间让渡监督权力，以达到互不监督的目的。还有部分党员受到中国传统的官场文化影响，出于利益考量，主张明哲保身，主动放弃监督权，这种乱象在理论上是难以杜绝的，这也是党外监督重要性之所在。

3. 个体参与不积极。党员民主监督本应该作为执行监督的最初环节，起到“吹哨人”的作用。然而在实际运行中，党员监督的效果不尽人意，除了上述主客体理论问题外，有学者将其困境还归结为以下几点^[10]：一是思想认识层面上的不想监督，监督主体之间利益相关度不高、监督与奖惩体系不完善和长期历史环境的影响都导致党员监督意识不足；二是权利保护层面的不敢监督，如一项对于高校教师党员监督情况的调查显示，“当党委、行政部门党员发现本单位领导干部有违法违纪行为时，60.0%的人表示组织上调查时可配合，30.5%的人表示会检举揭发，8.8%的人认为是司空见惯的事，揭发了也没用；还有极个别的教师党员表示害怕被打击报复因而选择视而不见”^[11]，这多是因为缺乏权利保护机制、党务工作神秘化、党员与监督机构缺乏互信等原因导致；三是制度执行层面的不能监督，监督制度仍停留在较为初级的阶段，没有切实可行的途径行使自身的监督权利。可见阻碍党员监督发挥作用的多在于具体落实层面，一方面要营造监督文化，促使党员形成互相监督的意识，另一方面要完善相关的制度，保障监督者自身的权利和利益。

（二）党外监督操作性不足

相比于有迹可循的党内监督，党外的党内法规执行监督尚处于探索阶段，《中国共产党党内监督条例》中提出了“党内监督和党外监督相结合”的方向，但是具体党外如何监督、如何推进党外监督目前并没有清晰而详细的阐述。党外监督的主体主要可以归结为：国家机关、以民主党派为主的党外各种组织、人民群众。它们在执行监督过程中都面临不同的困境。

1. 国家机关与纪委的沟通衔接问题。党的十八大以来，国家监察体制改革逐步深化，通过纪委和监委合署办公的方式，整合反腐力量，贯通执纪和执法。但在实际监督工作中，由于党内法规与国家法律的衔接尚不完善，纪委与监委常常面临领域交叉、边界模糊的问题，而每当遇到重大违纪违法案件，各机构如何衔接尚未解决。有学者将如今的处置方法分为三种：一是“同频共振型”，即两方走同一套程序；二是“接替进行型”，即执纪监督先行立案，审查调查在案情发展过程中立案接续；三是“分别实施型”，即双方各行自身文书和程序，直至最后案件定性审议，再由双方委员会审议相应领域的证据。^[12]处理方式不一反映出当前党内监督与党外监督的沟通衔接机制不完善，这也弱化了国家机关本能做到的监督功能。

2. 群众监督与民主监督乏力。根据《中国人民大学中国法律发展报告 2018：2015 - 2017 年中国法治满意度评估》中的数据显示，2015 - 2017 三年间社会监督的好评率分别为 25.2%、31.5%、43.8%，^[13]虽然逐年递增，但仍不过半数。群众监督和民主监督面临着类似于党员监督的问题，但比起党员，党外组织和群众监督难度更大。原因有三：一是党外人士对于党内法规的认知更浅，近几年党内法规制度体系逐步完善，党的十八大以来，先后制定修订了 190 多部中央党内法规，党内法规清理工作也在有条不紊地进行，法

规的大量更新也带来了学习的难度，对党外群众加强党内法规的宣传和普及势在必行。二是党外群众对于党内法规执行状况获取信息的渠道有限，也缺乏了解的动力和欲望，在产生监督成果之后，往往不知道如何反馈给相关部门。三是得益于新媒体的发展和自媒体的兴起，舆论监督是近年来较为有效的社会监督手段，然而这也产生了相应的乱象，如“一些媒体在缺乏事实根据的情况下，为了博人眼球，增加点击率，对事实添油加醋，夸大其词，使得不明真相的人信以为真”^[14]。虽然这种情况会造成相关人员一时的困扰，但客观上也吸引了更多人关注党规执行领域，因此舆论监督依然是应该肯定和发扬的，与此同时，应跟进完善执规流程与审查，加强执规能力，保障受害者的利益，提升网络治理能力。

（三）执行监督链条亟待构建

党内法规执行监督虽是针对党内法规执行的监督机制，倘若将其与党内法规体系其他部分割裂而孤立看待，是难以真正发挥其监督意义的，必须将它与党内法规的制定、实施、反馈等相关机制联系起来，让执行监督机制成为党规落实与反馈的桥梁，方能赋予执行监督机制行动力、生命力。

在现有的对于党规执行监督的研究中，更多的是单独讨论党委监督、纪委监督或群众监督等监督方式的优劣，有些研究也更进一步地涉及了监督与问责、评估等反馈机制的联系，但没有清晰阐明执行监督在党规运行体系中的位置的意义。欲解释监督，先考察执行。有学者在相关研究中提出“党内法规执行框架”^[15]的说法，其中以党内法规的修订与完善作为执行前提，以宣传机制（前提）、执行机制（关键）、控制机制（支撑）为落实措施，以执行资源与执行环境为保障。控制机制包括评估反馈机制（制度）、监督检查机制（主体）、激励惩罚机制（客体）。以此执行架构为参照，结合党内法规执行监督的动态过程，可以把执行监督链条概括以下三个部分：

1. 前置基础：党规制定与宣传机制。作为执行监督的依据和来源，党内法规自身的科学性与合理性是监督的基础前提，在目前反映出的影响执行监督力度的因素中，党规之间、党规与国法间衔接程度不高也是重要原因。将党内法规修订与完善纳入执行监督链条，其原因在于唯有从源头上加强党规的科学性，才能真正解决在执行监督中面临的困境，如前文提及的国家机关与纪委的沟通合作问题。此外，党内法规执行监督是党内法规监督的下位概念，在党内法规监督中，亦包含对于党内法规制定的监督，例如规章备案审查衔接联动机制便是一项探索。而宣传机制能解决“监督什么”的问题，扩大党员监督、民主监督、社会监督的首要条件是各类主体对于党内法规内容的熟悉和了解。此外，党内法规执行情况、监督情况等实务信息也是宣传的重要内容，一方面此类信息更容易加强大众对于党规的认识和兴趣，另一方面也有助于对执行监督产生实质性的助力。

2. 主体程序：监督与奖惩机制。执行监督是链条中的核心部分，除了前文所说的“谁监督”“监督谁”的问题外，最重要的就是“如何监督”。以当前党内法规监督的相关规定而言，主要监督方式有以下几种，分别是：（1）诫勉谈话和函询；（2）调查与检查；（3）询问和质询；（4）巡视巡察；（5）执行督促与情况备案；（6）考核评估与整改。^[16]这样的分类缺乏全面性和整体性，执行监督应该具有上、中、下三级联动、党内与党外协同发力的特点，最大程度地调动多元主体的积极性，发挥各类主体不同的监督能力，才能真正避免监督流于空谈的情况。而追责机制是执行监督的强力支撑，构建强有力的追责机制，才能赋予执行监督威严和刚性，若只有监督没有惩处，监督必将沦为空谈。^[17]同样，对于执行监督中积极行使监督权、遵守和维护党内法规的监督主体，也应该予以奖励。正如习近平总书记所强调：“反腐倡廉法规制度建设必须做到要素齐全，既有激励性，又有

惩戒性，使遵守者得到表彰奖励，违反者受到严厉惩处。”

3. 反馈机制：评估与清理机制。党内法规评估机制和清理机制是执行监督结果的运用。执行监督一方面是为了督促党内法规的落地和执行，另一方面也是为了发现和归结党规实际运行过程中的矛盾和冲突。因此，完善的评估体系和清理机制正是将监督结果反馈给立规主体的有效途径，倘若反馈机制缺失，便无法达到促进党内法规科学化的目的。党内法规实施后评估的功能主要有两个，一是查找问题，即用多种方式评价党规的科学程度和整理实施过程中的问题；二是闭环管理，评估工作是党内法规运行流程的最后一环，也是下一轮党规再生产的起点。党内法规实施后评估既是对执行监督工作成果的归纳总结，也是执行监督与制定规章之间的桥梁，影响着执行监督在党规体系中的定位。党内法规清理机制是党内法规更新的重要方式。只有及时进行清理，才能保障党内法规的与时俱进。^[18]目前，党内法规主要进行了三次大规模清理：2012年的集中清理、2018年的专项清理和其他各类专项清理，均获得较大成绩。

三、党内法规执行监督机制的路径优化

面对上述实践难题，一方面要不断丰富和完善党内法规制度体系，另一方面也要针对具体的操作性问题设计相应的改良方案。党内法规执行监督机制相比其他制度规范有其独特性，即它不仅需要强权保障，也很依赖公众的力量，不能忽视其背后的社会性依托。而根据社会学制度主义理论，可从三层因素对执行监督制度进行分析。分别是表层的规制性要素：执行监督法规与政党规矩；中层的规范性要素：行动者与价值分析；深层的文化—认知性要素：监督文化。因此，探讨执行监督机制的优化路径，除了要在制度设计层面进行思考，也要对其文化和社会属性展开讨论。具体方式可归结为以下六点：

1. 建立常态化监督机制。这主要是为了解决部分监督方法行之有效却时效不长的困境，其中比较突出的是巡视巡察制度。以2020年为例，在对各省区市党组织的巡视中，共发现厅、处干部问题线索8969件，推动立案审查866人；巡察各市县党组织的过程中，共发现问题线索18万件，推动立案审查4.4万人。群众满意度高达95.2%，成果斐然。^[19]然而，巡视巡察的工作形式决定了时效性是其必须克服的难题，因为“上级党组织在一定时期内派出巡视组对某下属的某一地区和单位进行巡视，主要是一种短期行为，导致被巡视对象往往采取应付性策略”^[20]，为此，将巡视巡察制度常态化，既有利于避免被监督者的“过关”“应付”等消极心态，也是真正发挥巡视巡察制度优势的有效手段。监督机制常态化的思想还可推及党规执行监督实践中，如以规章条文的方式将专项督察、定期督察的频率、方式、时长等确定下来，以及将党内法规监督情况融入定期的组织生活会、民主生活会中，实现党规监督的长效化、日常化。

2. 强化专责机关独立性。纪委监督是同级监督中的最重要的监督方式，但在实际工作中，独立性不足制约了其监督力度和监督范围。对此，中央提出“两个为主”和“两个全覆盖”，突出上级纪委对下级纪委的领导，扩大纪委的监督范围，在一定程度上强化了纪委的独立性。顺应这个思路，可以将其进一步细化，明确双重领导各自的权力清单，清晰划分职权边界，确保在监督执纪方面的纪委主体地位。再者，纪委成员的人事权应尽量握在上级纪委手中，减少党委与纪委交叉任职的可能。最后，还要形成纪委成员定期借调轮岗的制度，以防止监督力度受到人情世故等因素的影响。

3. 构建执法执纪机构工作衔接机制。纪委与监委合署办公是解决部分案件违规与违法并存问题的良好方向，但从具体实践的反馈来看，两方机构尚难做到无缝衔接、默契配合，双方各行其是既浪费资源，也影响效率。建立一个专门的执法执纪联合调查机构是一

条可行思路，此机构由原纪委监委双方人员构成，面对特殊案件，联合展开行动，打破党内法规与国家法律的制度壁垒，避免了重复劳动和信息不全的困境。这样的沟通连接机制不仅能提高违法违规案件的处理效率，也有利于辨析纪法之间的模糊区域，促使党内法规监督更精准、更权威。

4. 扩大党员监督参与度。党员是党的肌体细胞，只有唤起每一位党员的监督意识，提高每一位党员的监督能力，才能让党内法规监督体系生机勃勃、健康发展。提高党员监督参与度，一方面，须提升党员自身的党内法规理论水平，树立监督意识和监督思维。这要求党内重视法规理论与宣传，做好党务信息公开工作。另一方面，要在制度层面保障党员权利不受侵害，重视和完善匿名监督机制，畅通意见反馈渠道。如“举报规则认定缺乏灵活性，难以跨越上级纪检机关实施越级举报”，^[21]便是举报制度不完善之处。

5. 培育监督文化。应确立发展党内民主，培养监督文化的长期目标。目前党内成员不愿监督、不想监督的很大部分因素便是受到中国历史上官场文化的影响，顾虑人情，推崇明哲保身。通过党内民主和监督文化的形成，使勇于批评、相互监督成为新型官场风气，才是正本清源的长久之道。此外，也要推动社会监督文化的涵育，社会公众监督参与度不高除了技术性原因，更深层的根源在于中国社会自古以来“莫谈国事”的传统思想，而这与现代政治文明是不相兼容的。因此，通过加强宣传、丰富渠道、积极反馈等方式，鼓励和推动公众监督文化的发展，对于加强党内法规执行监督，是具有正向的积极意义的。

6. 提高网络监督积极性。扩大党外监督的群众参与，除了前文提及的加强党规宣传、完善党务公开、健全监督渠道以外，必须充分重视舆论监督的重要性。根据中国互联网络信息中心发布的《第47次中国互联网发展状况统计报告》，截至2020年12月，我国网民规模达到9.89亿，较2020年3月增长8540人，互联网等数字技术正在深入各阶层各领域。与此同时，公民网络政治参与也在迅猛发展，从一系列政务微博开通，以及网民在微博上的积极互动来看，人们更愿意在网络上关注公共事务，发表自己的观点。而观察近年来部分公共事件和社会热点的发展历程，不难发现网络舆论监督往往有左右事件走向的影响力。这种网络监督的热情，一方面来源于网络中信息的高效传递保障了公民的知情权和监督权，另一方面则是网络中监督主体身份的模糊化使得个体更容易抛开心理顾虑，而庞大的网民基数也有利于寻找相同意见和观点的群体，这都使网络舆论监督成为人们最热衷的监督方式。因此，为加强网络舆论对党内法规执行情况的监督力度，可以从两方面着手：一是通过互联网的形式强化党内法规宣传、党务信息公开、违纪处理情况等；二是构建网络监督渠道，如开通针对党规监督的微博、发布党规监督相关短视频等，做好沟通工作，及时将网友的监督信息反馈给相关部门，且把处理结果在网络上予以公示；三是完善信息筛查与审核机制，如根据举报信息完整度、举报案件紧急性等将举报信息进行分级管理，以避免“乱监督”“假监督”等问题。

〔参考文献〕

- [1] [6] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2019-11-06.
- [2] 习近平谈治国理政: 第3卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2020: 550.
- [3] [9] 中共中央党校党章党规教研室. 十八大以来常用党内法规 [M]. 北京: 人民出版社, 2019: 473, 30.
- [4] 韩彦君, 付立兴. 从《党内监督条例》看如何加强党内监督 [J]. 求实, 2004, (6).

- [5] 李景治. 加强党内监督和防治腐败的重大战略举措——解读《中国共产党党内监督条例（试行）》[J]. 教学与研究, 2004, (3).
- [7] 宋功德, 张文显. 党内法规学 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2020: 328.
- [8] 马祖兴. 新时代党内监督制度的发展与完善 [D]. 兰州大学, 2019: 32.
- [10] 黄博一. 党员民主监督问题研究 [D]. 中共中央党校, 2019: 23-26.
- [11] 杜云素, 尹业香, 贾廷秀. 高校基层党组织监督与教师党员监督的实证研究 [J]. 学校党建与思想教育, 2019, (13).
- [12] 江政. 国家监察体制改革背景下纪委与监委合署办公问题研究 [D]. 吉林大学, 2018: 21.
- [13] 朱景文. 关于党内法规实施及其效果评估的几个问题 [J]. 陕西师范大学学报 (哲学社会科学版), 2019, (4).
- [14] 沈孝鹏. 党内法规执行不力: 多重诱因与治理之策 [J]. 求实, 2017, (8).
- [15] 蒙慧. 构建与逻辑: “十八大”以来党内法规执行模式创新研究 [J]. 兰州大学学报 (社会科学版), 2020: 128.
- [16] 王立峰. 论党内法规实施的内涵、要素与路径 [J]. 党内法规理论研究, 2019, (1).
- [17] 张力伟. 地方治理中的问责与容错机制: 内在张力与制度平衡 [J]. 理论导刊, 2019, (6).
- [18] 欧爱民, 赵筱芳. 论党内法规清理的功能、困境与出路 [J]. 上海政法学院学报 (法治论丛), 2019, (3).
- [19] 中国纪委国家监委网站. “数”说 2020 年巡视巡察工作 [EB/OL]. http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202102/t20210209_235721.html.
- [20] 叶子全. 十八大以来加强党内监督制度建设研究 [D]. 中共上海市委党校, 2016: 47.
- [21] 何阳, 任鹏飞. 论纪检机关权力的监督——兼评《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》[J]. 中国矿业大学学报 (社会科学版), 2020, (5).

【责任编辑: 刘彦武 欧 露】

价值、主体、客体、路径：新时代党支部建设的四维构建

王同昌 秦兴博

〔摘要〕重视党支部建设是马克思主义政党的本质要求，是中国共产党的优良传统和解决党支部建设存在问题的迫切需要。新时代加强党支部建设，要解决好建设价值、主体、客体和路径四个主要问题。党的中央组织是党支部建设的领导主体，党的地方组织是党支部建设的执行主体，基层党组织是党支部建设的实施主体，全体党员是党支部建设的参与主体。新时代党支部建设的重点是教育管理监督党员和组织宣传凝聚服务群众。新时代推进党支部建设，要从价值层面持续形成大抓党支部的鲜明导向；从主体层面要构建多主体协同推进的复合系统；从客体层面要严肃党内政治生活和服务群众齐头并进。

〔关键词〕中国共产党；党的建设；党支部建设

〔中图分类号〕D267 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0039-09

一、问题的提出

党的十八大以来，党中央高度重视基层党组织建设。习近平总书记多次强调：“基层是党的执政之基、力量之源。只有基层党组织坚强有力，党员发挥应有作用，党的根基才能牢固，党才能有战斗力。……要把全面从严治党落实到每个支部、每名党员。”^{〔1〕}党的十九大报告进一步指出：“党支部要担负好直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责，引导广大党员发挥先锋模范作用。”^{〔2〕}同时，党支部的职责也被写入党的十九大通过的党章之中。2018年10月，党中央印发了《中国共产党支部工作条例（试行）》，对党支部的组织设置、基本任务、工作机制等做出了明确规定，为推进新时代党支部建设提供了基本遵循。通过基层调研，我们了解到，党的十八大

〔基金项目〕南京市社会科学基金一般项目“南京市村级党组织组织力提升的难点与对策研究”（20YB29）；江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心重点项目“习近平总书记关于加强党内法规建设的重要论述研究”（19ZTB008）。

〔作者简介〕王同昌，河海大学马克思主义学院副教授，江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心河海大学基地研究员，博士；

秦兴博，河海大学马克思主义学院硕士研究生，江苏 南京 210024。

以来，党支部建设确实取得了重要成效，党支部的组织力有了很大提升。但是，不少党支部组织力提升还有很大空间，组织生活开展仍然不够经常、认真，甚至存在一定的形式主义现象。随着全面从严治党向纵深发展，基层治理体系和治理能力现代化的推进，如何更好地推进党支部建设日益成为理论界和实践部门关注的问题。

党的十九大报告提出提升基层党组织组织力和党支部的两大职责以后，学术界对党支部建设进行了深入研究和探讨。总体来看，学术界的研究可以分为三类：一是关于党支部建设历程与经验的研究。丁俊萍、张克荣对马克思主义政党支部建设的历史进程进行了考察并总结了其演化特征。^[3]王同昌、戴辉礼对中国共产党基层组织力提升历程和经验进行了系统梳理和总结，实际上就是党支部建设历程与经验。^[4]二是关于党支部建设存在问题的研究。张克荣对新时代党支部建设的问题进行了分析，认为主要体现在：党支部应建未建、工作力量不足、作用缺位、虚位与错位等问题。^[5]肖剑忠对党支部建设中的监督问题进行了研究，分析了党支部监督的特征与优势、党支部监督的难题及破解路径。^[6]三是关于党支部建设路径的研究。王可卿认为，马克思主义政党的优良传统、组织结构的基本原理、加强党对基层治理的领导、党支部的组织力薄弱是新时代强化党支部建设的深层动因，并提出新时代党支部建设要从强化政治功能、提高思想引领力、强化服务功能、构建党支部建设的动力机制等方面入手。^[7]胡柳娟提出了党支部建设质量提升的路径：要树立科学的党建质量观、精准构建党支部书记培养体系、客观设定党支部建设标准化考评体系。^[8]还有针对国有企业、农村、高校等党支部建设的分类研究。总之，学术界的研究已经取得了重要成果。但是，对谁来建设党支部、党支部建设什么、如何建设党支部等问题，还缺乏深入探讨。

二、为何建设：党支部建设的理论逻辑

（一）重视党支部建设是马克思主义政党的本质要求

马克思主义政党是由党员按照民主集中制原则结合而成的，党的基础结构是支部。马克思恩格斯在指导创建世界上第一个无产阶级政党组织——共产主义者同盟的时候，就非常重视同盟支部建设。1848年12月批准的《共产主义者同盟章程》明确规定：“同盟的组织机构是：支部、区部、总区部、中央委员会和代表大会。……支部的组成至少三人至多二十人。每个支部选举主席和副主席各一人。主席主持各种会议，副主席管理财务，主席缺席时由副主席代理主席职务。接收新盟员须经支部事先同意，由支部主席和充当介绍人的盟员办理。”^[9]这就明确规定了党支部是无产阶级政党的基础组织，支部的组成、职责、运行机制等内容，为无产阶级政党支部建设奠定了理论基础。列宁在领导创建俄国无产阶级政党的过程中继承和发展了党支部建设理论。列宁强调，工厂里的党支部是建立革命的社会民主主义工人运动的不可动摇的坚强核心所依靠的基础。1906年，列宁指出：“要进行顽强不懈的努力，使基层组织真正成为而不是在口头上成为党的基本组织细胞”。^[10]十月革命前，党支部的主要任务是发动群众，组织群众，联系群众，做群众的思想工作，宣传革命理论，积累革命力量。十月革命胜利后，1919年12月，俄共（布）第八次全国代表会议通过的章程强调，党支部是党的组织系统的重要组成部分。“党支部是党组织的基础。支部至少应由党员三人组成并经县、市或区委员会批准。支部是把当地工人和农民群众同党的领导机关联系起来的组织。支部的任务是：（1）在群众中实现党的口号和决议；（2）吸收新党员；（3）协助当地委员会进行组织工作和鼓动工作；（4）作为党机关，积极参加国家的经济生活和政治生活。”^[11]党支部通过“联合全体共产党员，使他们能够积极参加党的组织生活，保证并监督他们在生产活动、社会性服务活动，以及

在社会政治活动中起模范带头作用，保障共产党员履行党章规定的任务和职责，拥有党章给予的权利。”^[12]苏共通过加强党支部建设，为革命取得成功和建设取得成就发挥了重要作用。20世纪80年代后期，党支部建设受到严重削弱，丧失了应有的功能，甚至处于瘫痪半瘫痪状态，失去了应有的凝聚力和战斗力，党失去了保卫自己、推进事业的组织力量。正反两方面的经验教训充分说明了党支部建设在马克思主义政党发展中的重要作用，也是马克思主义政党建设的本质要求。

（二）重视党支部建设是中国共产党的优良传统

中国共产党是依据马克思列宁主义建党原则建立起来的新式无产阶级政党。重视党支部建设是我们党的优良传统。从中国共产党的成立过程来看，中国共产党是先建立地方支部（各地共产主义小组），后建立统一的中央组织。1922年，党的二大通过的党章对党支部建设作出了明确规定，其中指出：农村、工厂、铁路、矿山、兵营、学校等机关及附近，凡有党员三人至五人均得成立一组，隶属地方支部。^[13]1925年1月，党的四大通过的党章，进一步指出凡有党员三人以上均得成立一支部。1927年6月，中央政治局会议通过的党章，专门有一章对党的支部建设进行论述，并强调：支部是党的基本组织，凡有党员三人以上均得成立支部，列出了支部的六项重要任务，对支部的组织机构、运行机制、支部活动等也作出了明确规定。^[14]在建立革命根据地的过程中，党组织每到一个地方，也都是先发展党员建立党的支部。1939年6月，陈云专门撰写文章探讨党支部建设，对支部的组织、基本任务、地方党部如何领导支部等进行了论述。^[15]新中国成立以后，中国共产党依照“支部建在连上”的原则，在各行各业建立了党的支部，对密切党群关系、动员组织群众参加社会主义革命、建设和改革开放，发挥了重要作用。从一定意义上说，中国共产党领导中国人民取得革命、建设和改革开放的巨大成就，是与高度重视党支部建设密不可分的。新时代实现中华民族伟大复兴的历史使命，仍然需要继承和发扬重视党支部建设的优良传统，通过党支部建设把党员和群众组织起来，实现群众利益和巩固党的执政基础相统一。

（三）重视党支部建设是解决党支部建设问题的客观需要

改革开放以来，随着“经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化”^[16]，加之一个时期以来党的建设存在不同程度的宽松软现象，致使一部分基层党支部处于弱化虚化边缘化状态。对此，习近平总书记指出：“党的十八大之前，面对一个时期以来党内存在的突出问题，全党是忧心忡忡的，我是忧心忡忡的。”^[17]总体来看，当前党支部建设存在的问题主要有以下几个方面：一是“有支部无党员”现象。主要指广大中西部农村地区的党支部，不少青壮年党员进城务工经商，导致农村党支部在籍党员多、实际党员少，致使党支部活动难以正常开展。二是“有党员无支部”现象。主要指在广大城镇的小微企业、个体工商户、专业市场等领域，存在有党员无支部的现象，有的即使建立了党支部，但“组织关系不在企业党组织的流动党员人数远高于组织关系在企业党组织的在册党员的人数……流动党员人数是企业在册党员人数的10倍左右，有的达近20倍。”^[18]三是有的党支部“空转”现象。主要指有的党支部表面上看运行正常，实际是空转，没有真正发挥教育管理监督党员和宣传组织凝聚服务群众的作用。四是有的党支部存在“形式主义”现象。主要指党的十八大以来，随着全面从严治党向基层延伸的推进，党中央对党支部建设高度重视，一部分党支部把支部活动当作不得不完成的任务，呈现出“为了活动而活动”的现象，党支部活动缺乏积极性、主动性、创造性，更是背离政治性、时代性、原则性、战斗性的要求，存在不同程度的形式主义。这些问题不解决，基层组织力就不可能提升，党的执政基础就难以巩固。因此，解决党支部建设中

存在的突出问题，客观上要求加强党支部建设。

三、谁来建设：党支部建设主体分析

新时代加强和推进党支部建设，关键要明确谁来建设党支部，也就是明确党支部建设主体。目前，学术界的研究成果和党支部建设实践中，都存在主体不明确的问题，甚至把党支部建设当作党支部书记个人的事。本文认为党支部建设主体可以分为以下四个方面。

（一）党的中央组织是党支部建设的领导主体

党的十九大报告指出：“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。”^[19]党支部建设作为党的建设的重要组成部分，也必须坚持党中央的集中统一领导。实际上，党的中央组织是党支部建设的重要供给主体。这里讲的供给主要是指中央组织负责党支部建设的顶层设计，根据马克思主义建党原则和中国共产党的性质宗旨以及基层党支部建设面临的实际情况，对党支部建设进行理论创新和制度创新。在理论创新方面，党的十八大报告指出：“以服务群众、做群众工作为主要任务，加强基层服务型党组织建设，以增强党性、提高素质为重点，加强和改进党员队伍教育管理，健全党员立足岗位创先争优长效机制，推动广大党员发挥先锋模范作用。”^[20]党的十九大报告指出，基层党建“要以提升组织力为重点，突出政治功能……党支部要担负好直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责”。^[21]这些论述都是中央关于基层党组织和党支部建设的重要理论创新，对推进新时代党支部建设发挥了重要理论指导作用。在制度创新方面，党中央2018年10月印发的《中国共产党支部工作条例（试行）》、2019年1月印发的《中国共产党农村基层组织工作条例》、2020年1月印发的《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》、《中国共产党国有企业基层组织工作条例（试行）》等一系列党内法规制度，为党支部建设提供了具体的制度依据。党的中央组织的领导主体地位，还体现在对各级党组织和党员领导干部推进党支部建设的监督检查方面。党的十八大以来的历次中央巡视都有关于党的建设的相关内容，通过中央巡视有力推动了地方和基层推进党支部建设。

（二）党的地方组织是党支部建设的执行主体

习近平总书记指出：“党的地方组织的根本任务是确保党中央决策部署贯彻落实，有令即行、有禁即止。”^[22]中国区域面积辽阔，各地情况千差万别，中国共产党是超大规模的政党。党的中央组织设计的理论和制度，对全国具有普遍指导意义。但是也不能搞政策执行中的“本本主义”，各地方需要把中央的理论和制度精神与本地实际结合起来，对党支部建设提供具体指导，从这个意义上说，党的地方组织是党支部建设的领导主体。早在1954年邓小平就指出：“任何的工作，一到县就要具体化了，什么问题也逃不掉，你不具体化毫无办法……有的问题解决的原则，中央、省委规定了，到县里还要具体化。”^[23]习近平总书记也指出：“在我们党的组织结构和国家政权结构中，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。”^[24]这些论述都充分说明了县级组织的重要性。县级组织要把中央的决策部署具体化并与本地实际结合起来，具体到党支部建设来说，各地党支部建设的具体成效与地方党组织（尤其是市县党组织）的有效领导密不可分。从党的相关制度来看，2003年9月，党中央印发了《关于深入开展农村党的建设“三级联创”活动的意见》，其中指出在“三级联创”活动中，村党组织是基础，乡镇党委是重点，县（市）党委是关键。这就指出了县级党组织在农村党支部建设中的关键作用，县级党委负有直接领导责任，县委书记是第一责任人。从各地基层党支部建设的创新案例来看，凡是入选全国基层党建创新典型案例的基层党组织，

县（市、区）党组织都发挥了关键领导作用。^[25]笔者在基层党建调研中了解的实际情况也证实了这一观点。凡是基层党支部建设能够顺利推进的地方，都是县一级党组织比较重视。因此，县级党组织等地方党组织是党支部建设的重要执行主体。

（三）党的基层组织是党支部建设的实施主体

基层党组织一般包括基层党委、党总支和党支部，这里以党支部为例进行说明。基层党组织作为党支部建设的实施主体，狭义上特指党支部书记，广义上还包括支部委员会成员（组织委员、宣传委员、纪检委员等）。基层党支部书记作为党支部建设的实施主体，其主体作用主要体现在：其一，党支部的日常运行、组织生活的开展、党支部任务的完成，从根本上要靠党支部书记带领广大党员来完成。其二，党内相关法规制度要靠党支部书记带领党员来执行。其三，相关的党建活动要靠党支部书记带领党员来组织实施。其四，教育管理监督党员和组织宣传凝聚服务群众，也需要党支部书记以党组织的名义来执行。党支部建设强不强，关键看支部书记能力强不强。实践中，之所以有一部分党支部处在弱化虚化边缘化状态，根本上就是党支部书记出了问题，党支部建设缺乏质量过硬的实施主体。从党支部建设实践来看，党支部建设的实施主体还存在不少问题。有的党支部书记缺乏实施党建的动力，把党支部建设作为一项不得不应付的任务。有的党支部书记缺乏党建创新精神，支部活动形式单一，难以调动党员的积极性和主动性。有的党支部书记缺乏对岗位的正确理解，为了避免与行政领导发生冲突，采取超脱态度，在其位不谋其政，不认真抓党的建设。因此，推进新时代党支部建设，要重点解决党支部建设的实施主体问题，选优配强党支部书记。

（四）全体党员是党支部建设的参与主体

党章规定，要尊重党员主体地位，保障党员民主权利，发挥广大党员的积极性创造性。同时，党章规定的党员义务包括：认真学习党的理论等知识、贯彻党的路线和各项方针政策，自觉遵守党的纪律，开展批评和自我批评，密切联系群众等。党员权利包括参加党的会议，参加相关问题的讨论，有根据地批评党的任何组织和任何党员，行使表决权、选举权，有被选举权。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》也强调：全体党员必须增强党的意识，时刻牢记自己的第一身份是党员。任何党员都不能游离于党的组织之外，更不能凌驾于党的组织之上。每个党员无论职务高低，都要参加党的组织生活。党员必须参加党员大会、党小组会和上党课。^[26]通过党章和党内政治生活准则，我们可以看出，党员是党的主体。参与党内政治生活既是党员的权利，也是党员必须履行的义务。从这个意义上说，全体党员是党支部建设的重要参与主体。离开党员的参与，党支部建设不可能取得预期成果。现实生活中，一部分党支部建设之所以存在“空转”乃至“形式主义”的现象，都与党员参与不足有关，有的党支部开会，党员都很难到齐。党员作为党支部建设的参与主体不足，一方面反映了部分党员缺乏党的意识，党性修养不足，另一方面也是更重要的方面，反映了党组织缺乏对党员的严格要求，党组织对党员主体地位重视不够，没有对党员进行充分的动员。最终导致党支部建设成了仅仅是支部书记个人的事。党员作为党支部建设的参与主体不足，将会使党支部脱离党员，悬浮于党员之上而不是植根于党员之中，长此以往会对党造成难以估量的影响。因此，新时代推进党支部建设，必须充分发挥党员的参与主体作用。

四、建设什么：党支部建设的两大内容

党章第32条规定了基层党组织的八项基本任务，党章第33条对不同领域基层党组织的任务进行了重点强调。党支部工作条例又进一步对党支部的基本任务，以及不同领域党

支部承担的重点任务进行了具体规定。这些都是党支部建设的重要内容。实际上，党支部建设内容可以分为常规内容和不同时期的重点内容。党章对基层党组织基本任务的规定，在改革开放以来的历次党章中，内容相对固定，可以看作党支部建设的常规内容。五年一次的党代表大会根据不同历史阶段的特点和重点工作，对基层党组织建设任务做出重点部署，可以看作党支部建设的重点内容。从党的十九大报告对新时代基层党组织建设的部署来看，强调基层党组织建设要以提升组织力为重点，突出政治功能，党支部要担负好直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责。党的十九大对党支部两大职责的规定，是新时代党支部建设的两大内容。

（一）教育、管理、监督党员

教育管理监督党员是新时代党支部建设的第一个重要内容。教育管理监督党员主要通过党内组织生活来进行。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》指出：“党的组织生活是党内政治生活的重要内容和载体，是党组织对党员进行教育管理监督的重要形式。”^[27]重视教育党员是我们党的优良传统，也是思想建党的重要体现。2019年5月，党中央印发了《中国共产党党员教育管理工作条例》，为新时代加强党员教育管理监督工作提供了基本遵循。新时代加强教育党员，重点是对党员进行习近平新时代中国特色社会主义思想教育，在此基础上，加强政治理论教育、突出政治教育和党章党纪党规教育、党的宗旨和革命传统教育、形势政策教育和知识技能教育，提高党员综合素质和能力，增强服务本领。^[28]加强管理党员，重点是认真贯彻执行“三会一课”制度，通过组织生活会、谈心谈话、民主评议党员、支部主题党日、党员定期向组织汇报思想和工作情况等制度了解党员思想状况和党性修养情况，确保党员发挥先锋模范作用。党组织应当坚持从严教育管理和热情关心爱护相统一，从政治、思想、工作、生活上激励关怀帮扶党员。监督党员是推进党的自我革命的必然要求。监督党员主要是“通过严格组织生活、听取群众意见、检查党员工作等多种方式，监督党员遵守党章党规党纪特别是政治纪律和政治规矩情况，遵守宪法法律法规和道德规范情况，参加组织生活情况，履行党员义务、联系服务群众、发挥先锋模范作用情况等。”^[29]通过教育管理监督党员，确保每一个党员都能发挥先锋模范作用。

（二）组织、宣传、凝聚、服务群众

党支部是党和人民群众联系的桥梁和纽带，而党支部就是通过组织宣传凝聚服务群众来密切党与群众关系的。组织群众，就是要提升党支部的组织力，发挥党的组织优势，把不同阶层不同群体的群众组织在党的周围完成工作任务。宣传群众，就是把党的理论创新成果、路线方针政策向群众作宣传解释，增进群众的认同，使之变成群众的自觉行动。凝聚群众，就是要当好群众的主心骨和领路人，坚持政治引领，引导各类组织做好群众工作，把各类组织和群众紧紧凝聚在党组织周围，引领广大群众共商、共建、共治、共享。服务群众是党的宗旨的本质要求，也是基层党支部存在和发展的基础。党支部只有真正做到服务群众，才能获得群众的认可。当前基层服务型党组织建设取得了重要成效，但总体上看还存在服务意识不强、服务内容不精准、服务时效不及时、服务数量不充沛等问题。组织宣传凝聚服务群众四个方面，密切联系，不可分割，是一个统一的整体。组织群众是目的，只有把群众组织起来才能实现群众利益和党的执政目标。宣传群众是手段，只有通过有效的宣传，获得群众的认可和理解，才能把群众组织起来实现执政使命。凝聚群众是基础，要通过价值凝聚和利益凝聚的途径把群众凝聚在党组织周围。服务群众是前提也是出发点和归宿，只有有效服务群众，满足群众利益要求，才能把群众组织宣传凝聚起来。

五、如何建设：党支部建设的多主体协同推进路径

通过上面的论述可知，探讨党支部建设路径，需要从党支部建设的价值、建设主体、建设内容多个方面发力，形成党支部建设的多主体协同推进的复合系统。

（一）从价值层面持续形成大抓党支部的鲜明导向

党的十八大以来，党中央高度重视基层党组织建设，习近平总书记多次对基层党组织建设进行论述，形成了大抓党支部建设的鲜明导向，这是党的十八大以来党支部建设取得成就的直接原因。实践中党支部之所以不同程度地存在弱化虚化边缘化问题，就是因为一部分党组织和党员领导干部对党支部的重要价值还缺乏正确的理解，没有真正重视起来。因此，推进党支部建设，必须持续形成大抓党支部的鲜明导向。党支部是中国共产党的基础组织，党支部建设出了问题，就会对党造成致命的伤害。江泽民曾指出：“党的战斗力，党的力量，表现在哪里？我看首先表现在近三百万个基层党组织的战斗堡垒作用。不然，中央的领导作用从哪里来？如果党的基层组织统统都淡化了，我看总书记就一定会变成‘空头司令’。因此，在这个原则问题上不能含糊。”^[30] 习近平总书记也指出：“基层党组织是党执政大厦的地基，地基固则大厦坚，地基松则大厦倾。”^[31] 因此，要增强全党建设党支部的忧患意识和紧迫感，把党支部建设的相关内容纳入党员领导干部培训体系的重要内容，把党支部建设情况作为党员领导干部考核的重要指标，把是否“重视党支部、善抓党支部”作为判断党员领导干部政治成熟与否的重要标志。加强对党支部建设先进典型的宣传报道，形成党支部建设良好舆论氛围，持续推动全党形成大抓党支部的鲜明导向。

（二）从主体层面形成多主体协同推进的复合系统

党支部建设主体包括中央组织、地方组织、基层组织、全体党员，在建设路径上需要形成多主体协同推进的复合系统。第一，加强中央组织对党支部建设的顶层设计。2018年10月，党中央印发的《中国共产党支部工作条例（试行）》对推进新时代党支部建设提供了基本遵循，发挥了重要作用。但仍有一些问题需要进一步明确。例如，目前基层党组织一般分为三类，即基层党委、党总支、党支部，这三类基层党组织除了党员人数不同外，其功能、运行机制、组织活动等是否有区别？支部工作条例指出要“落实村、社区党支部书记报酬待遇，并根据当地经济发展水平建立正常增长机制。”^[32] 而企业、事业单位、社会组织中党支部书记是否支付报酬？这些问题需要中央组织统筹谋划，做出顶层制度设计。第二，严格落实地方党组织对党支部建设的领导责任。支部工作条例强调：“各级党委（党组）应当把党支部建设作为最重要的基本建设，定期研究讨论、加强领导指导，切实履行主体责任。县级党委每年至少专题研究一次党支部建设工作。”^[33] 支部条例强调了各级党委的主体责任，尤其是强调了县级党委的责任。通过调研我们了解到，党支部建设效果取决于地方党委的重视程度和具体领导。对于农村（社区）党支部来说，取决于县委（区委）的领导，对于高校基层党支部来说，取决于上级党组织的领导。其他领域基层党支部的建设情况基本上也是如此。因此，推进新时代党支部建设，要把地方党组织领导党支部建设的责任落实到位，加强对地方党组织领导党支部建设的监督检查。第三，选优配强党支部书记。党支部书记是党支部建设的具体执行者，其素质对党支部建设具有决定性影响。实践表明，凡是党支部建设效果好，都离不开坚强的党支部书记。而软弱涣散的党支部基本上都是支部书记出了问题。选优配强党支部书记要解决好两个问题，一是突出党支部书记的政治素质和责任意识。只有政治素质和责任意识过硬，才能激发其推动党支部建设的内在动力。因此，选拔党支部书记，要把政治素质和责任意识放在首位。二是加强对党支部书记的激励关怀和帮扶。在全面从严治党的时代背景下，基层党支部书记

任务重、压力大，为党建工作和业务工作付出了艰辛劳动，因此要从精神上和物质上加强对党支部带头人的激励关怀和帮扶，对于特别优秀的党支部书记，提供畅通的上升渠道。第四，调动全体党员参与党支部建设的积极性。党员参与党支部建设，既是党员的权利，也是党员的义务。当前调动党员参与党支部建设的积极性，一是要着力培育党员党的意识。习近平总书记指出：“全党同志要强化党的意识，始终把党放在心中最高位置，牢记自己的第一身份是共产党员，第一职责是为党工作，做到忠诚于组织，任何时候都与党同心同德。”^[34]只有党员真正树立在党爱党、在党言党、在党忧党、在党为党的意识，才会主动参与党支部建设。二是认真贯彻执行党务公开条例，为党员参与党支部建设提供条件。党员参与党支部建设，以知情权为前提。通过党务公开，实现党员知情权、参与权、选举权和监督权，党员才会以主人翁身份参与党支部建设。

（三）从建设内容层面要严肃党内政治生活和服务群众并进

党支部的职责是教育管理监督党员和组织宣传凝聚服务群众，因此党支部建设内容要紧紧围绕这两大职责来进行。做好教育管理监督党员最根本的是认真开展党内组织生活。一是要严肃认真开展党内组织生活。按照支部工作条例要求，提升党内组织生活质量，切实改变部分党支部组织生活形式化现象。通过组织生活，坚定党员理想信念，提升党员党性修养和能力。二是对党员严格要求，增强党内组织生活的政治性、时代性、原则性和战斗性。每一个党员都必须参加组织生活，如果党员连组织生活都不能按时参加，很难想象他能够发挥先锋模范作用。三是通过组织生活强化党支部对党员的了解。对先锋模范作用发挥比较好的党员，党支部要及时进行表彰和宣传，对不能很好发挥作用的党员和有违纪违法苗头性倾向的党员，党支部要及时提醒，对经常不发挥作用而又不愿意改正的党员，要进行严肃的组织处理。总之，通过加强教育管理监督党员，确保每一个党员都能成为一面旗帜。组织宣传凝聚服务群众，是党支部的第二个重要职责。组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众四个方面有各自的特定内涵，既相互区别也有一定的联系，但其中起决定作用的是服务群众。只有做好服务群众工作，满足群众日益增长的美好生活需要，才能更好地组织宣传凝聚群众。因此这里集中论述服务群众。在服务群众方面，一是要提高党支部的服务意识。党的宗旨是全心全意为人民服务，党的初心和使命是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。因此，作为党的基础组织的党支部要牢固树立服务群众的理念。把服务群众作为组织宣传凝聚群众的出发点。二是提高党支部的服务能力。服务意识是前提，服务能力是根本。当前有的党支部有服务意识，但无服务能力。因此要把提升党支部的服务能力作为整个党的执政能力的重要基础，不断满足群众多方面的利益需求。三是提升服务的精准度。近年来，党支部确实为群众提供了不少服务，受到群众的认可。但也存在服务非所需的问题。党支部虽然付出了很大努力，但是群众的满意度并没有上升。根本原因就是没有从群众的需求出发提供服务。因此，提升服务的精准度，党支部要深入调查研究，以群众的实际需求为服务内容。

六、结语

新时代加强党支部建设，是推进全面从严治党向纵深发展的必然要求，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。党支部建设表面上只是基层党组织建设的一部分，但实际上党支部建设涉及新时代党的建设总体布局的所有内容，是一个复杂的系统工程。支部工作条例对支部的组织设置、基本任务、工作机制、组织生活、支部委员会建设、领导和保障等做出了明确规定，是党支部建设的重要遵循。

〔参考文献〕

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政: 第2卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2017: 173.
- [2] [19] [21] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编 [C]. 北京: 人民出版社, 2017: 52, 16, 52.
- [3] 丁俊萍, 张克荣. 马克思主义政党支部的历史考察 [J]. 科学社会主义, 2018, (1).
- [4] 王同昌, 戴辉礼. 中国共产党基层组织力提升的历程与经验 [J]. 学习论坛, 2020, (4).
- [5] 张克荣. 新时代党的支部组织力问题: 成因分析与对策思考 [J]. 中共福建省委党校学报, 2018, (4).
- [6] 肖剑忠. 党支部监督的难题及破解 [J]. 中州学刊, 2020, (3).
- [7] 王可卿. 中国共产党支部建设: 历史演进、深层动因、行动方略 [J]. 求实, 2019, (3).
- [8] 胡柳娟. 新时代中国共产党党支部建设质量问题研究 [J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2019, (11).
- [9] 马克思恩格斯全集: 第4卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1958: 572-573.
- [10] 列宁全集: 第13卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1987: 59.
- [11] 中共中央党校党建教研室. 苏联共产党章程汇编 [C]. 北京: 求实出版社, 1982: 25.
- [12] 周尚文. 苏共执政模式研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2010: 381.
- [13] [14] 中国共产党历次党章汇编编委会. 中国共产党历次党章汇编: 1921-2002 [C]. 北京: 中国方正出版社, 2006: 50, 75-76.
- [15] 中共中央文献研究室. 陈云论党的建设 [M]. 北京: 中央文献出版社, 1995: 53-65.
- [16] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: (下) [C]. 北京: 中央文献出版社, 2008: 676.
- [17] [22] [31] [32] [33] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编: (上) [C]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 554, 560, 561, 669, 668.
- [18] 田改伟. 深化党的组织改革的重要领域: “小个专”领域党组织建设研究 [J]. 科学社会主义, 2019, (2).
- [20] [34] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: (上) [C]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 42, 767.
- [23] 邓小平文集: (1949-1974): 中卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2014: 209.
- [24] 习近平. 做焦裕禄式的县委书记 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2015: 2.
- [25] 冯志峰, 罗家为. 新时代基层党建的实践发展、阶段特征与创新路径——以2013年-2017年全国基层党建创新案例为样本 [J]. 中共天津市委党校学报, 2019, (2).
- [26] [27] 中共中央党史和文献研究院. 十八大以来重要文献选编: (下) [C]. 北京: 中央文献出版社, 2018: 434, 434.
- [28] [29] 中国共产党党员教育管理工作条例 [M]. 人民日报, 2019-05-22.
- [30] 中共中央政策研究室、中共中央文献研究室. 江泽民论加强和改进执政党的建设: 专题摘编 [C]. 北京: 中央文献出版社、研究出版社, 2004: 401.

【责任编辑: 郝儒杰】

乡村振兴背景下农村基层党组织政治功能论析

李俊斌 冉 琴

〔摘要〕农村基层党组织是乡村振兴的领导者、组织者、实践者，农村基层党组织政治功能的发挥关系着农村各项战略部署的运行效果，关系着农业农村现代化建设的目标达成。实施乡村振兴战略，要求农村基层党组织紧扣“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”的政治功能定位，直面政治功能发挥存在的政治意识淡薄、政治能力不足、政治行为失范、政治威信弱化等阻碍因素，通过以党内政治文化引领乡风文明建设、以党员队伍建设带动乡村全面振兴、以和谐党群关系激发乡村发展动力、以制度执行力提升乡村治理效能等方式，建设政治上坚强有力的战斗堡垒，为乡村振兴提供有力的政治和组织保障。

〔关键词〕乡村振兴；农村基层党组织；政治功能

〔中图分类号〕D267.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0048-11

一、问题的提出及文献综述

党的十九大报告提出“突出政治功能”^[1]的重大命题，为基层党组织建设提供了新方向、新遵循。作为承载政治使命的政治性团体，基层党组织突出政治功能是实现党对国家、社会、民众的全方位领导的题中应有之义，体现了党的建设在理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑上的有机统一。在现代政治体系下，政党的领导是依托政党的执政——发挥主导运作国家政权、组织管理社会的功能来实现的。恩格斯指出：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^[2]一个政党无论处于何种地位（执政或在野），都是兼具“冲突的力量”和“整合的工具”^[3]双重角色的集合体，但不同性质、不同阶段的政党所履行与其扮演角色相适应的政治功能差异较大。政党一旦获得执政资格就会明显淡化政治冲突功能，往往更加需要和

〔基金项目〕国家社科基金项目“新时代农村基层党组织政治功能及其实现路径研究”（18XDJ006）；重庆市高校优秀中青年思想政治理论课教师择优资助计划项目“信息化背景下高校思政课教学软件应用的适度性研究”（SZKZY2020005）；重庆市社科规划青年项目“网络政治生态治理机制研究”（2019QNMK02）

〔作者简介〕李俊斌，重庆邮电大学马克思主义学院副教授，硕士生导师，博士，重庆 400065；冉琴，重庆师范大学马克思主义学院硕士研究生，重庆 400047。

侧重履行政治整合功能，以争取除了本阶级以外的社会阶层、集团、群体的广泛认可和支持。而要最大限度履行政治整合功能，巩固执政地位和正当性基础，客观上决定了执政党必须居于和维系领导核心地位。正如马克思、恩格斯所言：工人政党组织“应该使自己的每一个支部都成为工人协会的中心和核心，在这种工人协会中，无产阶级的立场和利益问题应该能够进行独立讨论而不受资产阶级影响”^[4]。农村基层党组织作为党的“肌体细胞”和“神经末梢”，是党在农村全部工作的政治基础，是实施乡村振兴战略的领导力量，其政治功能发挥关系着农村各项战略部署的运行效果和农业农村现代化建设的目标实现。从乡村发展不平衡不充分的突出表现来看，“农村基层党建存在薄弱环节，乡村治理体系和治理能力亟待强化”^[5]，必然要求农村基层组织“突出政治功能、强化政治引领，下大气力解决软弱涣散问题”^[6]。农村基层党组织只有明确政治功能定位、解决政治功能阻碍、优化政治功能发挥，才能为新时代乡村的改革发展和全面振兴提供政治和组织保障。党的十九大以来，党的政治建设问题倍受学术界广泛关注，但比较缺少与之呼应的党的政治功能尤其是农村基层党组织政治功能的研究成果，大多数是将农村基层党组织政治功能嵌入农村基层党组织建设之中笼统论述。从总体来看，既有研究主要聚焦农村基层党组织政治功能三个方面的议题，形成了可资借鉴的见解。

第一，农村基层党组织政治功能的内涵与内容。周光辉、王海荣、彭斌认为，突出基层党组织政治功能的内在本质，在于坚持以“立党为公、执政为民”为政治价值导向，确保党性与人民性相一致、相统一。突出基层党组织政治功能的核心内涵，就是明确政权意识，巩固党在基层社会中的领导地位；贯彻党的决定，确保党的意志和意图得到贯彻落实；宣传党的主张，抓牢意识形态工作主导权和话语权。^[7]曹胜亮、沈虹飞认为，基层党组织作为一种“政治工具”，突出政治功能是其“本质的回归”，具体表现为：政策传导，使各级党组织的决议被理解、接受和执行；党员教育管理，培养良好政治素质的党员队伍；群众组织动员，发挥党的群众路线的政治优势；领导基层治理，确保基层治理方向正确；政治监督，防止党内存在不受党纪党规约束的特殊党员。^[8]李蕴哲、戴玉琴认为，在乡村治理语境中，农村基层党组织政治功能是党为实现政治目标、政治意图，在乡村社会政治结构（政党—国家—乡村—村民）中发挥全面领导作用，具体表现为政治领导、政治执行、政治整合、政治教育功能。^[9]

第二，农村基层党组织政治功能发挥存在的问题与归因。董励华认为，一些基层党组织政治功能出现弱化、退化、异化现象，主要表现为：政治意识淡化，抓党建工作的责任心、积极性不强；领导行为异化，“人治”色彩浓厚；政治优势弱化，密切联系群众不力；政治重心虚化，以纯粹的服务替代党务政务；党内活动泛化，效果不佳；干部队伍老化，后备力量严重断层；组织管理软化，领导社会共治的能力下降；基础稳控弱化，维稳工作的张力不够彰显。^[10]李军、王宇认为，基层党组织的根本价值在于发挥政治功能，但在实践中政治功能发挥还面临不适应乡村振兴要求的问题：存在以“服务”替代“全部”的倾向，政治功能发挥片面化；存在“潜规则”替代“显规则”的倾向，政治功能发挥变异化；存在“形式”替代“效果”的倾向，政治功能发挥表面化。这些倾向在很大程度上反映了农村基层党组织出现弱化、虚化、边缘化现象，根源于基层组织负责人职责意识淡化、抓基层党建工作眼界狭窄、党建服务发展能力不强等因素。^[11]熊艳兵认为，农村基层党组织政治属性没有受到应有重视，出现政治领导功能不强、政治引导功能淡化、政治组织功能失位、政治监督功能乏力等问题，不利于其在乡村振兴中发挥政治功能。^[12]

第三，强化农村基层党组织政治功能的思路与对策。王海荣、闫辰认为，加强基层党

组织建设大致有三种思路：坚持空间覆盖原则，建设全方位党组织；以服务为导向，建设服务型党组织；采用互联网+党建模式，建设信息化党组织。而新时代背景下基层党组织建设有了新定位——突出政治功能，这就要求解构基层利益格局以确保政治的权威统一，探索党在基层的运作机制以保证组织的核心地位，巩固意识形态权力以维护思想统一。^[13]朱宜认为，基层党组织功能呈现“双轨化”特征，从强调贯彻落实党的决定的“管理主义取向”和适应社会需求变化的“社会需求取向”出发，可以从三个方面充分发挥农村基层党组织政治建设效能：优化组织机制，提高领导乡村振兴的能力和乡村治理的效率；调适角色定位，实现乡村社会善治目标；提高服务能力，满足乡村社会和人民群众实际需求。^[14]霍军亮、李嘉琪、王永杰认为，提升农村基层党建质量，巩固农村基层党组织在乡村治理中的领导地位，必然要求农村基层党组织加强政治建设，将政治原则贯穿乡村治理的具体行动；提高政治站位，完善领导乡村治理的体制机制；把握政治方向，强化对乡村各项工作的全面领导。^[15]

综上所述，学术界在对农村基层党组织政治功能的本质内涵阐释、应然内容构建和发挥不足分析的基础上，从多个方面探讨了农村基层党组织政治功能发挥的具体措施，为推进全面从严治党向农村延伸，强化基层党组织在乡村治理体系中的政治引领作用具有重要意义。但既有研究存在不够贴近农村基层与比较缺乏学理支撑的双重倾向，其理论视野和实践空间都有待提升与拓宽。本文立足乡村振兴战略的时代背景，遵循以“政治功能发挥”统领“组织振兴”、以“组织振兴”促进“乡村全面振兴”的逻辑理路，从价值导向、组织塑造、社会基础、实践保障四个维度提出优化农村基层党组织政治功能的路径模式，以期对统筹推进农村基层党建与乡村治理现代化研究有所裨益。

二、乡村振兴中农村基层党组织政治功能的定位

乡村振兴以实现农业农村现代化为目的，统筹推进农村政治、经济、文化、社会和生态全面发展，是具有全局性、复杂性、艰巨性的系统工程。在乡村振兴背景下，农村基层党组织要强化政治属性，将自身建设成为政治上坚强有力的战斗堡垒，按照“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”^[16]的要求释放政治功能，确保稳步实现农业发达、农村和谐、农民幸福的美好愿景。

（一）宣传党的主张

党的主张集中反映了党的意志和人民的诉求，体现了党性和人民性的统一，是推进经济社会发展、实现伟大复兴的旗帜和方向。把党的“正确主张”通过政治社会化的方式转化为“群众的自觉行动”是党章的要求，农村基层党组织的宣传工作就是让农民群众认识到党的主张的起点和归宿都是为了维护、实现人民的利益，使农民充分理解、认同党中央决策，并将党的决策转化为行动自觉，从而实现壮大乡村振兴主体力量，增强乡村全面发展成效的目的。为了实现这一政治社会化目标，农村基层党组织要根据农民实际和乡村特色，增强宣传党的主张的鲜活度和创新性。在宣传内容上，重点宣传党中央在乡村的大政方针，使农民了解党中央对农村、农业、农民工作的布局。不仅要和政策本身进行详细的文本解读、精神传达，还要展示农村在产业发展、脱贫致富、基础设施建设等方面取得的成果，引导农民深刻体会到党始终为人民谋幸福的初心和使命，激发农民建设美好家园、追求幸福生活的内生动力，确保农民积极配合、主动贯彻乡村振兴的各项措施。在宣传方式上，采用群众喜闻乐见、易于接受的形式，因时制宜地将党的主张融入新媒体宣传，把采用面对面的形式进行讲授解读与利用电话、短信、微信等手段进行对话交流结合起来，逐步推动学习党的路线方针政策成为农民生活的一部分，不断增强党的主张在农村

中的知晓度和话语权。

（二）贯彻党的决定

党的决定是党为了贯彻执政宗旨、反映人民诉求而制定的路线、方针、政策的总和。习近平总书记多次强调，“空谈误国，实干兴邦”^[17]。党的各项决定如果不落到实处就是一纸空文，只有严格的贯彻执行才能产生实际的效用。农村基层党组织贯彻党的决定，就是要让好的决策结出好的结果，把好的措施转化为实际成效，让农民真正感受和分享改革发展带来的红利。贯彻党的决定的前提是熟悉和理解党的各项政策规定特别是关于乡村振兴的重要部署，这就需要认真研读文件文本、掌握政策核心内容及其重要精神，对党中央在整个农村建设和治理的布局了然于心，避免在执行过程中出现因不熟悉政策而导致职能缺位、越位、错位问题以及慢作为、不作为、乱作为现象。贯彻党的决定的重点是将党的政策与农村具体实际综合考虑，在深入调研、明确当地的优势和短板的基础上，根据国家在农村地区的制度供给、资源配置和资金投入等方面的顶层设计，因地制宜制定出符合本地区发展的具体举措。贯彻党的决定的关键是将党的各项政策转化为振兴乡村的实际行动，将政策优势转化为经济社会发展的效应，让乡村振兴战略落地生根、持续推进，使广大农民提高收入水平、过上幸福生活的心愿成为现实。

（三）领导乡村治理

“治理有效”是乡村振兴的重要内容和具体要求，是推进农村改革发展的必要条件和基本保障。随着改革开放走向深入，农村社会结构变迁、城乡利益调整呈现出复杂性特征，乡村治理的任务繁重、过程艰难。这就需要农村基层党组织发挥政治统领作用，严格贯彻党中央关于乡村治理的政策、措施，提高维护乡村秩序、激发乡村活力、服务乡村发展的能力，推进乡村治理体系和治理能力现代化，夯实乡村振兴的治理根基。在治理主体上，构建“农村基层党组织”（领导核心）+“村民自治和村务监督组织”（基础力量）+“农村集体经济组织和农民合作组织”（中间纽带）+“其他经济社会组织”（有益补充）的协同治理结构形态，形成统一领导、多方参与、各司其职的治理合力。在治理方式上，采用党组织领导下的“自治—法治—德治”三位一体的治理机制，以“自治”为本位目标、以“法治”为根本保障、以“德治”为基础内容，形成“三治合一”^[18]的乡村治理体系。坚持“自治”导向，保护人民群众的基本权利，激励农民的积极性、能动性，让其更广泛更深入地参与乡村治理；强化“法治”保障，维护法律在乡村治理、经济运行、民生改善、生态保护等方面的权威性，利用法治方式去破解乡村发展和村民生活的各种矛盾问题；夯实“德治”基础，通过传承优秀传统道德文化、践行社会主义荣辱观、培育优良风俗习惯等，充分发挥道德教化的乡村治理效能。

（四）团结动员农民群众

农村基层党组织是党在农村工作的根基，和农民群众具有天然的密切联系，是党团结群众、动员群众的纽带。习近平总书记指出：“我们党来自人民、植根人民、服务人民，一旦脱离群众，就会失去生命力。”^[19]从领导方法来看，将群众集中而非分散、系统而非零碎的意见进行整合研究，并到群众中加以宣传解释，最终转化为群众实际行动，是“正确的领导”^[20]的本质要求。农村基层党组织只有集中广大农民群众的意志和智慧，才能作出有利于农村各项事业全面发展的科学决策，使乡村振兴战略获得社会认同基础；只有激发广大农民群众的行动力和创造力，才能拥有推动农村改革发展的永不枯竭的源泉，使乡村振兴战略得以可持续性实施。一方面，作为马克思主义政党的有机构成部分，农村基层党组织要以人民立场为根本立场，把执政为民作为自身的价值取向，切实把搞好民生作为首要工作任务，关心农民日常生活、解决农民实际困难，在情感上亲近农民、在行动上服

务农民，将农民群众紧密团结在党组织周围。另一方面，作为农村工作的组织者和推动者，农村基层党组织要广泛动员广大农村干部群众支持和投入乡村建设，形成助力乡村振兴的团结力量，尤其要充分发挥农民在乡村振兴中的主体作用，鼓励农民积极探索产业发展、收入增加的新方法和新途径。

（五）推动农村改革发展

改革创新是乡村振兴的根本动力，是做好党的农村工作的根本举措。党的十八大以来，党中央坚持把解决好“三农”问题置于全党工作“优先考虑”和“重中之重”的地位，不断推进农村改革发展的理论、制度、实践创新，推动了农村经济社会发展取得历史性成就。与此同时，产业发展不充分不平衡、基础设施和公共服务薄弱、教育文化事业滞后等问题，越来越成为制约农村发展的瓶颈。因此，农村基层党组织要强化政治功能，彻底打破农村经济社会发展的藩篱，全面贯彻党中央关于推进乡村发展新的思想理念、战略举措。在思想上，引导农村地区树立“创新、协调、绿色、开放、共享”^[21]的新发展理念，将经济增长与社会发展进步、资源开发和生态环境保护、繁荣发展与共享发展成果统筹考虑，注重农民的根本利益与长远利益的有机统一。在实践中，推动党中央关于农村改革思路与措施的落实落地，以农村土地改革制度为重要抓手，完善农村基本经营制度、新型农业经营体系、农业支持保护制度等制度体系，消除“三农”工作的体制机制束缚，促进农村社会生产要素科学配置、合理流动，为实现农业农村现代化提供有力支撑。

三、乡村振兴中农村基层党组织政治功能的阻碍

习近平总书记强调：“政治问题，任何时候都是根本性的大问题。”^[22]因此，各级党组织担负起全面从严治党主体责任，始终牢记政治责任，严格政治纪律，从政治高度认识政治建设问题。农村基层党组织政治建设，属于乡村组织振兴范畴，是关系乡村全面振兴的根本性建设。从总体上讲，农村基层党组织在乡村振兴中发挥了引领作用，但部分农村基层党组织仍然存在政治建设不强问题，制约了农村基层党组织发挥政治功能。

（一）农村基层党组织存在政治意识淡薄的现象

政治意识是关于政治思想、观点、态度的综合反映，是党员干部最基础、最根本的意识，统率着其他思想意识和素质能力。部分农村基层党组织政治功能发挥不力，根源在于党组织和党员干部缺乏政治意识，进而催化出政治生活、政治生态等一系列问题。随着改革开放的持续推进，我国经济社会发展成就显著，但市场经济追求物质利益最大化产生的负面影响，以及农村传统官僚主义、形式主义的负面效应，给农村基层党组织政治建设带来严峻挑战。一是存在重经济、轻政治的现象。片面强调把经济发展作为中心工作任务，而缺乏基本的政治意识、政治责任，没有认识到基层党组织对乡村振兴的引领作用。这种现象既有基层党组织自身政治觉悟的原因，也与所在县（区）及乡镇党委的重视程度有关。据一项调查显示，有的上级党组织对在乡村振兴中培养村社基层党组织带头人缺乏足够的认识，受访者认为“不重视”的占5.66%、“不怎么重视”的占10.70%，两项累计人数占比高达16.36%。^[23]二是存在重服务、轻党建的现象。认为“服务”工作更加实在，把基层党组织完全等同于一般服务型组织。对党的意识形态工作缺乏认知，没有形成坚定的马克思主义政治立场和政治信仰。对党的决定和党的纪律不够尊崇，没有促进农村党员养成以党员身份要求自己、始终同中央党保持一致的政治觉悟和政治品格。三是存在重形式、轻实质的现象。在贯彻党中央关于农村的决策部署的过程中，在一定程度上存在“四风”问题，不够亲近和贴切农民群众及农村生活，出现政治宣传与政治路线运行脱节的情况。

（二）农村基层党组织面临政治能力不足的危险

习近平总书记指出：“在领导干部的所有能力中，政治能力是第一位的。”^[24]因此，从政治方向的高度观察分析形势，从政治要求的角度筹划推动工作，从政治风险的角度处理解决问题，是领导乡村振兴的重要能力。部分农村基层党组织政治能力不足，主要体现在组织领导、推动发展、利益整合、队伍建设等方面。一是组织领导能力不足。由于“村两委”职权在行使过程中界限不清，部分农村基层党组织或者将权力独揽、排斥村民自治，或者对村委会不闻不问、放弃党对农村工作的领导。党的十八大以来的政治巡察数据显示，仅2016年—2017年上半年期间，市县巡察就发现有4.3万个基层党组织存在领导弱化问题，其中包括1.8万个乡镇、村居党组织，占比高达41.9%。^[25]二是推动发展能力不足。部分村级党组织由于思想观念、领导能力、治理方式等滞后于现代化发展，不能对现代农村产业进行科学指导，不能为农村各种经济合作组织提供有效服务。三是利益整合能力不足。部分村级党组织对农村改革发展及农村社会群体层级分化的适应性较差，不能承担起对各阶层、各组织进行利益整合的重任。四是队伍建设能力不足。改革开放以来，我国乡村人口加速流向城镇，实现了全球城市发展史上最大规模、最高效率的人口转移，城镇人口从1.7亿（1978年）增长到8.1亿（2017年）^[26]，城镇化进程取得了非凡成就，同时也给农村党组织建设的人力资源及人才储备带来了直接影响。农村党员队伍在年龄结构和文化素质方面的劣势明显，致使一些党员干部把个人主义和享乐主义作为追求目标，将个人的得失置于农村集体利益之上，缺少站稳正确政治立场和坚定政治方向的能力。一些农村党员干部对现实生活中出现的违反政治纪律、危害农民利益的行为视而不见，缺少敢于亮剑、善于斗争的政治担当。一些农村党员干部存在理论教育和政治历练的双重缺失，导致其政治敏锐性和政治鉴别力低下，缺乏从政治上分析、判断和解决农村社会利益纠纷、矛盾冲突、突发事件的能力。

（三）农村基层党组织出现政治行为失范的问题

农村基层党组织及党员干部政治行为失范，是影响其在领导乡村振兴过程中政治功能发挥的最直接、最突出的因素，具体来看，突出表现在如下几方面。一是消极执行党的决定。部分农村基层党组织缺乏政治担当、大局意识，对于党中央的战略部署，在贯彻过程中做选择、搞变通，使得乡村振兴浮于表面、流于形式。部分党员干部缺乏核心意识、看齐意识，对于党中央的要求和规定有令不行、有禁不止，甚至发表违背党中央精神的言论，破坏和抹黑党和政府的形象。二是拒绝遵守组织程序。部分农村基层党组织负责人家长制作风严重，不执行请示汇报制度，对于没有权力决定的事情自作主张，存在越过组织程序、越权办事的违规行为，对民主集中制造成了不良影响。三是破坏党内政治生态。部分农村党员干部为了个人私利，通过拉关系、找门路攫取不正当利益；一些农村基层党组织违反干部选拔任用的原则和纪律，形成“好干部受排挤”的逆向淘汰的负面效应；在村“两委”换届选举中，存在着宗族势力左右选举、送礼送现金拉票贿选、恐吓威胁影响选举结果等违法违规现象。这些行为使得农村党组织上下级关系、人际关系扭曲变形，严重污染了基层政治生态，干扰了农村社会现代化进程。四是存在权力腐败行为。随着党中央对“三农”问题的日益重视及投入力度的持续增加，乡村基层干部掌握着一定数量的可支配、可利用资源，在强农惠农、民生工程、土地征收、集体“三资”等领域呈现“微腐败”，出现了以权谋私、吃拿卡要等违纪问题^[27]（如表1所示）。

表1 发生在群众身边的“微腐败”问题

人员（结构）	人数（比例）	微腐败领域（比例）
乡镇干部	120人（23%）	惠农领域（35%）
村居干部	322人（60%）	集体“三资”领域（25%）
其他干部	102人（17%）	其他违纪问题（40%）

资料来源：2018年（上半年）中央纪委国家监委网站曝光的515起“微腐败”

（四）农村基层党组织产生政治威信弱化的倾向

政治威信反映的是群众对政治组织和政治运行的认可与信任程度，是决定执政党及其主导下的政治系统支配力的重要因素。由于一些农村基层党组织及党员干部在政治意识、政治能力、政治行为等方面出现的系列问题，容易引起农民群众对党员干部感到失望、对党的基层组织缺少信任，进而导致农村基层党组织带动力、权威性、可信度减弱，威胁到党领导乡村振兴的正当性基础。据一项关于“农村基层党组织在群众中的威信”的问卷调查显示，受访者认为“很高”的占34.7%，认为“一般”的占55.9%，认为“较低”的9%，认为“很低”的占6%。^[28]我们在看到农村基层党组织群众基础总体向好的同时，也要重视少数农村基层党组织面临群众信任度和满意度降低甚至丧失的危险。一是政治宗旨和政治行为的联系不紧密，影响了农村基层党组织的带动力。有的农村党员干部口头上、表面上坚守共产党人价值观，实际行为上则把千方百计追求个人利益作为价值取向，在思想和行动层面背离了党的根本宗旨，让群众对党代表人民利益产生怀疑，破坏了党群之间构筑起的鱼水关系、血肉联系，进而消解党员干部对农村群众的示范、感召、带动作用。二是政治组织和政治制度的运行不严肃，影响了农村基层党组织的权威性。有些村级党组织领导班子不仅对党的政治建设不够重视，而且也缺乏从政治上领导农村各项工作的意识和能力。少数村级党组织将个人权威凌驾于组织之上，没有按照党中央要求严格执行党的政治规矩、政治纪律。三是政治担当和政治作为的输出不充分，影响了农村基层党组织的可信度。农村基层党组织的政治承诺与政治实践之间产生的错位，直接降低了农民群众的期望值和获得感。恰如亨廷顿所言：“在渴望和指望之间、需要的形成和需要的满足之间造成了差距。这一差距就造成了社会颓丧和不满。”^[29]如此情形，容易导致农村基层党组织公信力流失，从而引起农民群众从党组织主导的公共生活中全面退场，也就意味着党在农村的政策难以执行、目标无法实现。

四、乡村振兴中农村基层党组织政治功能的优化

从纵向的党内科层制结构和横向的党政系统关系来看，农村基层党组织处于终端位置，通过“嵌入”与“重组”的方式主导基层政权体系，使国家权力能够在农村社会得以生长、实现再造。这种政治体制与权力运行的内在逻辑，决定了农村基层党组织必须履行政治职能，把对中央指令的“政治传递”和对基层社会的“政治整合”衔接起来，以保障党在农村社会的领导核心地位与大众化支持。^[30]新时代农村基层党组织担当领导乡村振兴的政治使命，需要破解农村基层党组织政治功能发挥的阻碍因素，从价值导向、组织塑造、社会基础、实践保障方面优化政治功能，把农村基层党组织建设成实施乡村振兴战略的坚强战斗堡垒。

（一）价值导向：以党内政治文化引领乡风文明建设

党内政治文化是管党治党最深沉、最持久的力量，对党的政治建设和党的事业发展具

有精神支撑和价值引领作用。强化农村基层党组织政治功能，首先在于加强党内政治文化建设，发挥党内政治文化在乡村振兴中的教育、启发、规劝、熏陶、凝聚功能，以党内政治文化引领农村文化建设，不断提升农村党员政治素质和乡风文明程度。一是把握党内政治文化科学内涵与时代要求。党内政治文化在党的长期政治实践中凝结而成，具有丰富的思想内涵和独特的精神内核。习近平总书记指出：“我们的党内政治文化，是以马克思主义为指导、以中华优秀传统文化为基础、以革命文化为源头、以社会主义先进文化为主体、充分体现中国共产党党性的文化。”^[31]这一重要论述深刻而系统地阐释了党内政治文化的本质属性、内容结构和发展逻辑。农村基层党组织培育积极健康的政治文化，要发挥马克思主义理论的武装作用，引导党员干部坚定政治理想，强化党性修养和宗旨意识，坚定为农村谋发展、为农民谋利益的信念；要发挥优秀传统文化的涵养作用，挖掘优秀政治思想和政治伦理资源，用以德立人、勤勉奉公、清廉从政、俭约自守等传统政治智慧启迪党员干部；要发挥革命文化的激励作用，继承党的红色基因，传承革命文化中为了党和人民敢于牺牲的奋斗精神和奉献精神，永葆农村党员干部政治本色；要发挥社会主义先进文化的引导作用，将其中蕴含的核心价值转化为农村党员干部的文化自觉、文化自信。二是完善农村党内政治文化输入的制度体系。党内政治文化和党的制度紧密联系、相互促进，党的制度体系是党内政治文化传播的根本载体，党内政治文化是党的制度体系运行的肥沃土壤。农村基层党组织要把推进党的制度建设放在更加重要的位置，形成敬畏、遵从、执行党内各项法规制度的文化氛围，促使党组织生活更加严肃规范、党员干部政治意识和政治能力不断提升，确保农村党员干部在政治思想方面与党同心同德，在政治实践方面与党同向同行。三是推动党内政治文化与农村精神文明一体化发展。坚持用“以人民为中心”的政治价值观感召农民群众，凝聚农民群众对党及其事业的政治认同，夯实农民群众爱党、爱国、爱社会主义的思想基础；保持勇于担当、积极作为、无私奉献的政治品格，以良好党风促进民风改进，培养农民干事创业的道德修养、文化精神；把握党内政治文化的先进性、开放性特征，破除农村社会遗留的封建迷信、陈规陋习。通过扩大党内政治文化的辐射力、影响力，为乡村文化建设注入新能量、新活力，促进乡村文化对党内政治文化的创造性吸收和创新性转化，实现农村精神文明与物质文明、制度文明的协调发展。

（二）组织塑造：以党员队伍建设带动乡村全面振兴

汤森（James R. Townsend）指出，政治不仅是一种“行政管理”或“政治竞争”，而且是一种“动员”和“激发”人的资源的努力。^[32]农村基层党组织构建以自身为轴心的组织体系网络，并发挥其政治动员、政治引领功能，是推动乡村振兴持续性和全面性的根本保证。习近平总书记强调：“党支部要担负好教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责，引导广大党员发挥先锋模范作用。”^[33]作为农村基层党组织的主体，农村党员干部大多数扎根农村，与农民群众有天然的亲近感，承担着直接联系农民、动员农民、服务农民的责任，是党的群众工作和乡村振兴战略的直接贯彻者。充分发挥农村党组织政治功能，以组织振兴促进乡村全面振兴，需要加强农村党员队伍建设。一是把准农村党员干部“发展关”。发展党员时要针对农村地区人口整体文化素质偏低和农村党员队伍青黄不接的实际，在对象上更加关注返乡大学生、致富带头人、技术能人、退伍军人等群体，在标准上把“政治原则摆在首位”与“德才兼备、以德为先”统筹起来，将具有综合示范作用的优秀人才发展为中共党员，尤其要选拔具有良好政治素质、高尚思想道德觉悟、优异综合能力的人担任村支部书记，并督促村支部书记在乡村振兴中当好引领者和带头人。二是把稳农村党员干部“培养关”。农村党员干部政治素质的养成不可能一蹴而就、一劳永逸，需要在常态化理论学习和实践锻炼中持续提升。既要利

用各级党校等主阵地、主渠道强化理论武装，借助现代信息技术将理论学习融入日常生活，达到坚定信仰、锤炼党性的目的；又要把党员干部置于急难险重的岗位，利用复杂多变、任务繁重、压力巨大的境况，坚定政治立场和政治方向，提高政治鉴别力和政治执行力。三是把牢农村党员干部“任用关”。根据岗位职能要求和党员干部自身特点，将大胆任用政治可靠、作风端正、工作得力又被农民群众认可的党员干部与全面淘汰理想信念滑坡、政治立场不稳、宗旨意识淡漠、政治行为不端的党员干部结合起来，建立起能上能下、惩奖分明的干部任用机制。四是把严农村党员干部“考评关”。在思想政治上，考察党员干部政治素养过硬程度，用党的政治纪律和政治规矩规范言行举止；在能力作风上，考察党员干部担当、勤政廉洁状况，以及解决突发事件、群体事件等问题的政治能力；在工作实绩上，考察党员干部解决农民需求和困难的频次，以及在提高农民生活水平方面取得的实效。通过发展、培养、任用、考评等四个环节严格把关，打造政治信仰坚定、政治能力突出的农村党员干部队伍，为农村基层党组织发挥好政治功能奠定组织基础。

（三）社会基础：以和谐党群关系激发乡村发展动力

马克思、恩格斯在论述群众与社会进步的关系时指出，一切伟大的符合时宜的历史活动，自然应当是群众为追求现实利益而“表示关注”和“怀有热情”的活动。因此，随着历史活动的展开和深入，历史活动的主体必将不是批判的历史宣扬的“有限的群众”，取而代之的是扩大的“群众队伍”^[34]。马克思主义群众史观认为，群众是社会财富（物质或精神）的创造者、社会进步的推动者，党只有坚持走群众路线，才能汇聚起实施执政方略的主体力量。习近平总书记强调，“群众路线是我们党的生命线和根本工作路线”^[35]。农村基层党组织发挥政治功能，必然要依赖于党一以贯之的“群众路线”这一政治优势，在践行群众路线中密切党群关系，从而争取农民群众的支持拥护，聚集伟大的磅礴力量，营造贯彻落实党的执政理念及战略部署的社会氛围，为领导乡村振兴筑牢社会基础。一是树牢马克思主义群众观点。加强唯物史观和群众史观理论教育，引导农村党员干部从历史观、认识论的角度掌握群众观点的内涵、意义、要求，回答好“为了谁”“依靠谁”的价值问题。通过理论上的通透与清醒，提高树立群众观的自觉性和坚定性，强化走进农户、深入农民、了解民情的意愿，激发为民解忧、为民服务的热忱。二是创新群众路线工作方法。根据农村发展水平和农民生产生活实际，有的放矢、详略得当地选择宣传内容，并采用通俗易懂、生动活泼的宣传方式，推进党的农村工作政策精神深入基层群众，尤其要传达好诸如新型农村合作医疗、养老保险等关系农民切身利益的政策，团结和动员农民群众参与政策运行全过程。把“上情下传”与“下情上达”有机结合起来，到“地里田间”“每家每户”去了解群众真实的生活需求和困难，倾听群众关于农村建设发展的建议意见，了解乡村振兴战略的贯彻落实情况，并及时做好政策及其实施效果的反馈。三是优化群众路线工作机制。健全密切联系群众机制，推进领导班子、干部和普通党员全面联系群众，按照领导班子联系整个村、干部联系一个队（组）、党员对接一农户（或几户）的标准，定期到村入户了解具体情况、解决实际困难，并将联系和服务内容的记录、留存作为绩效考核依据之一。完善为农民排忧解难机制，以改进工作作风、提供高效便捷服务为目标，以规范权力运行、简化工作流程为抓手，确保最快速度回应群众的问题、第一时间解决群众困难。

（四）实践保障：以制度执行力提升乡村治理效能

从本质和作用来看，制度是人们在社会中产生相互关系的博弈规则和行动指南，它“通过建立一个人们相互作用的稳定的结构来减少不确定性”^[36]。制度执行力是制度体系运行的重要方面，它决定着制度效用和制度生命力，直接关系制度优势能否转化为治理效

能。习近平总书记强调，各级领导班子和领导干部要“弘扬钉钉子的精神”，持之以恒地贯彻党的思想理论、决策部署，把一张切合客观实际、遵循科学规律、符合人民愿望的工作蓝图变为现实，做出经得起人民、历史、实践检验的实绩，不辜负党和人民的信任。^[37]乡村振兴作为党的农村工作的伟大蓝图，不可能自动变为现实，需要农村基层党组织发挥政治领导功能，在把握和遵从党的决策部署和工作要求的基础上，提高乡村振兴制度体系的执行力，保障乡村振兴进程中党组织的治理效能。一是强化制度执行意识。只有树立正确的思想意识才能为实践行动指明科学的方向、提供有效的动力。农村基层组织及党员干部要认识到执行力对于实现乡村振兴目标的重要性，认识到执行力是乡村治理现代化的内在要求，从而使其更加敬畏和尊重党纪国法、规章制度，自觉在主观意愿上催生执行意识，并在实践中将执行意识转换为行动自觉，不折不扣地贯彻落实乡村改革发展的各项决定。二是坚持责任分工与责任落实相统一。农村基层党组织要将党中央对农村的政策支持、资金投入与本地的比较优势、特色资源结合起来，制定和形成适合本地发展的规划，并依据这一发展规划的任务要求、具体措施、实施标准等进行明确分工，确保责任落实到个人。三是严格制度执行不力的问责机制。制度体系建设是乡村振兴的治本之策，制度执行力则是乡村振兴制度体系建设的关键之举。抓好制度执行力，除了需要有效的动员激励之外，还需要有配套的问责机制。在遵循《中国共产党问责条例》指导下，切实将问责对象明确到具体事件的组织和个人，逐步推动“失责必问、问责必严”的原则和做法成为党的农村工作的常态，发挥“问责一个、警醒一片”和“问责一次、警醒久远”的震慑效果，形成乡村振兴有责尽责的生动局面。

〔参考文献〕

- [1] [16] [33] 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 [Z]. 北京: 人民出版社, 2017: 65, 65, 65.
- [2] 马克思恩格斯选集: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 559-560.
- [3] 西摩·马丁·李普塞特. 共识与冲突 (增订版) [M]. 张华青, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2020: 125.
- [4] 马克思恩格斯选集: 第1卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2012: 558.
- [5] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [N]. 人民日报, 2018-02-05.
- [6] 中共中央关于加强党的政治建设的意见 [Z]. 北京: 人民出版社, 2019: 12.
- [7] 周光辉, 王海荣, 彭斌. 突出政治功能: 新时代基层党组织建设内涵、意义与实践路径分析 [J]. 理论探讨, 2019, (3).
- [8] 曹胜亮, 沈虹飞. 基层党组织政治功能实践的考量 [J]. 学校党建与思想教育, 2020, (7).
- [9] 李蕴哲, 戴玉琴. 乡村治理中基层党组织政治功能强化的三维审视 [J]. 学海, 2020, (6).
- [10] 董励华. 强化基层党组织政治功能 [J]. 中国党政干部论坛, 2016, (9).
- [11] 李军, 王宇. 乡村振兴视域下农村基层党组织发挥政治功能探析 [J]. 东北农业大学学报 (社会科学版), 2018, (5).
- [12] 熊艳兵. 乡村振兴中增强农村基层党组织政治功能探析 [J]. 岭南学刊, 2019, (5).
- [13] [30] 王海荣, 闫辰. 突出政治功能: 新时代基层党组织建设的内在要求 [J]. 理论导刊, 2018, (8).
- [14] 朱宜. 推进农村基层党组织政治建设的现实路径 [J]. 人民论坛, 2019, (22).
- [15] 霍军亮, 李嘉琪, 王永杰. 乡村治理视域下的农村基层党组织建设 [J]. 学习与实践, 2020, (2).

- [17] [37] 习近平谈治国理政：第1卷 [M]. 北京：外文出版社，2018：399，399-400.
- [18] 高青莲，于书伟. “三治合一”乡村治理体系的逻辑演绎与实现机理 [J]. 学习论坛，2020，(11).
- [19] 中共中央党史和文献研究院，中央“不忘初心牢记使命”主题教育领导小组办公室. 习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编 [C]. 北京：党建读物出版社，中央文献出版社，2019：165.
- [20] 毛泽东选集：第3卷 [M]. 北京：人民出版社，1991：899.
- [21] 习近平. 立足我国国情和我国发展实践 发展当代中国马克思主义政治经济学 [N]. 人民日报，2015-11-25.
- [22] 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 [Z]. 北京：人民出版社，2016：19.
- [23] 杨根乔. 充分发挥农村基层党组织带头人在乡村振兴中的作用 [J]. 中州学刊，2019，(3).
- [24] 习近平. 推进党的建设新的伟大工程要一以贯之 [J]. 求是，2019，(19).
- [25] 钟循. 巡察，打通党内监督“最后一公里”——党的十八大以来深化政治巡察回眸 [J]. 中国纪检监察，2017，(13).
- [26] 倪鹏飞. 改革开放40年中国城镇化发展的经验与启示 [N]. 光明日报，2018-12-11.
- [27] 田雪梅，张旭. 巡察治理“微腐败”的价值、困境及策略 [J]. 中州学刊，2020，(10).
- [28] 吴梅芳. 农村基层党组织作用发挥状况的调查与思考 [J]. 理论探索，2013，(3).
- [29] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华，刘为，等译. 上海：上海人民出版社，2008：41.
- [31] 本书编写组. 党的十九大报告辅导读本 [M]. 北京：人民出版社，2017：431.
- [32] 詹姆斯·R. 汤森，布兰特利·沃马克. 中国政治 [M]. 顾速，等译. 南京：江苏人民出版社，2010：57.
- [34] 马克思恩格斯文集：第1卷 [M]. 北京：人民出版社，2009：287.
- [35] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编：上 [C]. 北京：中央文献出版社，2014：307.
- [36] 道格拉斯·C·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 刘守英译. 上海：上海三联书店，1994：7.

【责任编辑：董史烈】

铸牢中华民族共同体意识的四维体系 构建及路径选择

宋才发

〔摘要〕中华民族是56个民族血脉相连的命运共同体。中华民族共同体意识是中华民族的精神纽带，是中华民族融入世界民族之林、参与国际竞争与合作的内在动力。“大一统”民族观为中华民族共同体意识奠定了基础，中华民族共同体意识的本质是民族精神共同体的构建，铸牢中华民族共同体意识是新时代民族工作的主旋律，是实现国家长治久安的根本保障。铸牢中华民族共同体意识的四维体系是：民族工作理论创新是铸牢中华民族共同体意识的内容维度，社会主义核心价值观是铸牢中华民族共同体意识的价值维度，中国话语体系构建是铸牢中华民族共同体意识的表达维度，传播能力现代化是铸牢中华民族共同体意识的接受维度。“五个认同”共识是铸牢中华民族共同体意识的理论路径，民族大团结建设是铸牢中华民族共同体意识的实践路径，中国特色解决民族问题的道路是人民当家作主的现实路径，中国特色社会主义现代化是实现中华民族伟大复兴的关键路径。

〔关键词〕中华民族；共同体意识；文化认同；民族团结；核心价值观

〔中图分类号〕D616 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0059-11

民族是最为稳定和基本的社会共同体，中华民族是56个民族血脉相连的命运共同体。中华民族共同体意识是中华民族的精神纽带，是中华民族融入世界民族之林、参与国际竞争与合作的内在动力。习近平总书记关于“铸牢中华民族共同体意识”的理论形成和发展，概括起来有四个时间关节点；一是2014年5月首次提出“中华民族共同体意识”；二是2014年9月要求全党“积极培养中华民族共同体意识”；三是2017年10月在党的十九大报告中系统阐明“深化民族团结进步教育，铸牢中华民族共同体意识”^{〔1〕}；四是2018年3月“中华民族”“中华民族伟大复兴”载入宪法修正案。认同是每个社会成员所拥有的普遍心理状态，它始终处于社会动态发展过程之中。中国特色社会主义新时代“作为中国国家建设基础性政治资源，作为中国国家、民族与个人命运共同体，作为中国道路、中国精神与中国力量之伟大复兴主体的中华民族的重要性被史无前例地凸显”^{〔2〕}。新时代铸牢中华民族共同体意识，是党和政府在未来相当长的一段时期内，关于民族工作的主线和根

〔基金项目〕国家社科基金重大项目“中华民族伟大复兴视域下民族事务治理法治化研究”（19ZDA170）

〔作者简介〕宋才发，中央民族大学二级教授、博士，广西民族大学特聘相思湖讲席教授，贵州民族大学特聘教授、民族法学学科团队领衔人、博士生导师，贵州 贵阳 550025。

本方针。

一、铸牢中华民族共同体意识概念及内涵诠释

“大一统”民族观为中华民族共同体意识奠定了基础。“大一统”的提法出自战国时代的《公羊传》，经过 2000 多年的怀胎孕育过程，形成了历史上具有传统特色的民族观，彰显了政治精英们治理天下的实践、理念和制度。秦始皇在灭六国之后，建立了我国历史上的第一个“大一统”性质的国家政权，实现了国家治理必须的文字、货币、交通和度量衡的统一。近代以来，官场腐败和国力衰弱，“大一统”王朝时代灰飞烟灭。但是，秦朝以来形成的“大一统”民族观，却逐渐积淀、发展成为中华民族的一种历史传统。在国家治理层面，呈现出“政体统一”“政策聚一”“政治集一”的“大一统”局面。中国自古以来，素有“大一统”“大团结”“大同世界”的民族基因和传统思想精髓。这种“大一统”的“民族观”“天下观”，强调人与自然、社会与政治的和谐统一，构成了从外到内、自下而上集中的权力结构体系和运行模式。“大一统”中央集权制度体系的运行，不仅衍生了具有政治约束力的秩序伦理体系，而且维系了历代王朝的相对稳定。“大一统”因之而“被确立为一种至高无上的政治追求，这就将其上升到了政治哲学的高度”^[3]。“大一统”民族观的思想内核，是崇尚统一、主张“合”而反对“分”的观念。因而“大一统”民族观是中国传统政治观和法治观的根基，根深蒂固地影响着中国人政治文化和法治文化的心理结构，支撑着中国社会“超稳定结构”秩序的运行。中国是世界上唯一没有中断文明历史发展进程的文明古国，今天的中国继承和沿袭了王朝国家“大一统”的“多元复合结构”^[4]。由此衍生了国家治理的稳定性和内聚力，中华民族 5000 年自在发展，始终没有离开过“大一统”思想的维系与规制。与此同时，“大一统”民族观也拧成了中华民族命运与共的团结纽带，为中华民族共同体的形塑铺平了道路，为新时代中华民族共同体意识的跃升奠定了基础。中华民族已经由过去的“自在民族”嬗变为“自觉民族”，被法律制度赋予崭新的时代内涵，成为 56 个民族共同归属和休戚与共的共同体。

中华民族共同体意识的本质是民族精神共同体的构建。文化是人类社会丰富多彩实践活动的结晶，是对人们生产生活、社会交往的经验总结和社会认知的理论升华。中华民族在长期的社会发展和同世界各国的交往交流实践中，既创造了多姿多彩的民族文化，也汇聚熔铸了多元一体的中华文化，形成了“仁者爱人”“克己复礼”“以和为贵”等社会道德价值观念。中华文化凝聚着中华儿女的整体智慧和思想源泉，是一个凝聚各民族力量、彼此守望、相互促进、相互影响的思想载体。中华民族之所以生生不息、具有超强的凝聚力 and 生命力，就是因为它有 5000 年深厚底蕴的中华文化作支撑，各民族有着共同的理想和意愿、共同的追求和精神依归。2019 年 10 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面深入持久开展民族团结进步创建工作 铸牢中华民族共同体意识的意见》，明确指出新形势下的民族团结进步创建工作，“仍存在体制机制不健全、载体方式不适应等薄弱环节。适应新时代发展历史方位，以各族群众为主体，以铸牢中华民族共同体意识为根本方向，以加强各民族交往交流交融为根本途径，全面深入持久开展民族团结进步创建工作，是推进民族团结进步事业发展的必然要求，也是实现中华民族伟大复兴中国梦的必然要求”^[5]。中华民族共同体构建的目的，就是为了实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。“两个共同”深刻揭示了党关于民族工作的时代主题，抓住了这“两个共同”，就抓住了新形势下正确处理民族问题、做好民族工作的根本。中华民族共同体意识，本质上是一种群体共识；中华民族共同体意识构建，实质上是民族精神共同体的构建。因而，中华

民族共同体建设的根本，是铸牢中华民族共同体意识；基本方法是加强各民族之间的交往交流交融；基本目标是“各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起”。坚持中华民族多元一体的文化逻辑，是充分尊重与保护各民族传统文化、维护国家统一、民族团结的金钥匙。致力于新时代民族共有精神家园精神载体建设，需要整合各民族丰富多彩的文化资源，这是铸牢中华民族共同体意识的前提，也是涵养中华民族共同体意识的沃土。中华民族共同体意识所依托的载体是多民族国家的国民认同，国民认同的历史性、合法性源头，又源于“大一统”民族观“天下大同”“和而不同”的包容精神。著名民族学家、社会学家费孝通的“中华民族多元一体”格局理论，正好从“和而不同”的视角诠释了统一的多民族国家的包容精神。在中华民族多元一体格局形成发展过程中，不仅继承和发展了“大一统”民族观“和合理念”，而且发挥了各民族由分散走向统一的凝聚功能。中华文明是中华民族多元一体格局孕育和发展的起点，现代中国的再次崛起得益于“大一统”思想的绵延与支撑。从一定意义上说，新时代提出“铸牢中华民族共同体意识”的理念，就是对“大一统”维系多民族国家统一聚合效应的充分肯定。中华民族共同体意识的培育，既离不开党的民族政策的实施，也离不开优秀传统文化和法治文化潜移默化功能作用的发挥。

新时代是中华民族历史发展脉络中的一个极为重要的历史时期，铸牢中华民族共同体意识是新时代民族工作的主旋律。从历史阶段划分的视角看，党的十九大宣告了标志着中国特色社会主义进入了新时代。当人们把中华民族作为一个历史主体进行考察的时候，就会发现新时代是近代以来最具有生机和活力的时代，是发展最好最快的时代，也是实现中华民族伟大复兴的关键时代。诚如习近平总书记所说：“这个新时代，是承前启后、继往开来、在新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利的时代，是决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代，是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代，是全体中华儿女勠力同心、奋力实现中华民族伟大复兴中国梦的时代，是我国日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的时代。”^[6]新时代的历史定位，要求人们在历史发展的脉络中找准自己的位置，承担起为实现中华民族伟大复兴的历史担当和政治责任。牢固地树立中华民族共同体意识，铸牢中华民族共同体意识，是新时代民族工作的主旋律。各民族群体在 5000 年的历史长河中，通过彼此交往交流交融逐渐形成一体，共同缔造了涵盖诸多民族的中华民族共同体。然而，自新中国成立到 20 世纪 90 年代，由于在指导思想“忽视了国家建设与民族建设之间的区别，忽视了中华民族和中华民族共同体意识是中国文化和历史的载体，由此造成以民族国家来看待现实问题视角的缺失”^[7]。抑或由于“过于强调组成中华民族的各民族群体的地位、权益和发展，中华民族的整体意识被弱化和虚化”^[8]。尤其是在过去一段时期内，“对于中华民族‘多元’的强调似乎超越了‘一体’。作为一个有着深厚历史文化和政治内涵的多民族共同体，中华民族仅被当作历史文化现象看待，其政治属性和政治内涵并未给予足够的重视”^[9]。以至于国家认同趋于弱化，民族政策面临诸多困境。面对中华民族整体意识弱化的状况，必须深化公民对中华民族的归属认知和情感依附。习近平总书记在中央第二次新疆工作座谈会上，提出要牢固树立中华民族共同体意识、加强民族大团结，强调 56 个民族共同建设中华民族共有精神家园。习近平总书记的这个讲话实质上赋予了中华民族共同体、中华民族共同体意识国家载体的地位。从中央第二次新疆工作座谈会到党的十九大报告，习近平总书记代表党和政府对中华民族共同体的内涵、各民族与中华民族的关系进行了重新定位，明确了中华民族共同体是一个包括经济共同体、政治共同体、文化共同体和社会共同体在内的全方位共同体，是对内打造“中华民族共同体”、对外融入“人类命运共同体”的有机共同体。新时代中华民族共同体意识本质上是一种成员意

识，组成这一民族成员的共同利益则是民族意识最根本的来源。因而，新时代中华民族共同体意识的构建，要更加强调各族人民对中华民族的归属感，更加重视中华民族的自我发展和自我守护，更加突出各民族文明互鉴、尊重世界文明多样性的精神境界。新时代中华民族的主体观是开放性和全体性，诚如习近平总书记在十三届全国人大一次会议闭幕会上所指出：“新时代属于每个人，每一个人都是新时代的见证者、开创者、建设者。”^[10] 56个民族人民要共同团结奋斗、共同谱写中华民族振兴辉煌的历史篇章。

铸牢中华民族共同体意识是实现国家长治久安的根本保障。新中国成立后，民族地区仍然存在着边民与境外民族居民的频繁通婚。改革开放后，新出现的大量经济贸易和文化交往交流活动，客观上为境外敌对势力向民族地区渗透提供了便利条件。尤其是改革进入深水区，以美国为首的西方敌对势力利用网络、电视、报刊等现代信息传媒手段，不断地向边疆民族地区输出带有浓厚西方政治色彩和文化烙印的价值观念，大肆进行非法宗教传播和政治渗透活动，借此淡化乃至消解民众的中华民族共同体意识，以达到分裂民族团结、瓦解民族和谐关系的图谋。在传统安全因素和非传统安全因素的共同影响下，民族地区确有少数民众在思想观念上，模糊乃至淡化了国家认同和中华民族认同意识。甚至有一些人“将个体民族的认同凌驾于中华民族的认同之上，更注重个体民族文化的认同而忽视和淡化对中华民族的认同，明显地消解了民族地区构建中华民族共体的积极性和主动性。此外，长期在民族地区实施的惠民照顾政策，也难免在一定程度上强化了个别民族民众差异性的民族政治身份认同，不恰当地强化了族属差异意识”^[11]。与此同时，民族地区不平衡、不充分发展的现实状况，也在一定程度上消解了民族地区群众的中华民族共同体意识。所有这些，毫无疑问地影响了中华民族共同体意识在民族地区的传播和构建。铸牢中华民族共同体意识是实现国家长治久安的保障，这项艰巨任务的完成需要各族人民共同努力才行。为此，就要大力推进民族地区各民族的交往交流交融，让各民族群众深刻认识铸牢中华民族共同体意识对实现国家长治久安的重要性，为构建中华民族共同体意识营造良好的社会氛围。中华民族共同体不仅是政治、文化、生态的共同体，而且是共享经济发展利益的共同体，只有发展才是解决民族现实问题的硬道理。在2020年所有贫困县和贫困人口全部脱贫摘帽之后，仍然要一如既往地要把消除相对贫困的问题摆在重要位置，最大限度地缩小地区之间、民族之间的发展差距，以看得见、摸得着的发展成果，让少数民族群体从切身利益中感受到获得感和幸福感。

二、铸牢中华民族共同体意识的四维体系构建

民族工作理论创新是铸牢中华民族共同体意识的内容维度。中国特色民族工作制度，是中国共产党领导各族人民推进民族团结进步事业的产物，是中国特色社会主义制度在民族工作中的具体体现，是中国特色社会主义建设经验的重要组成部分。国家不仅帮助民族地区尤其是民族自治地方加快经济社会发展，改善民族地区人民群众的生产生活条件，提高人民群众的物质生活水平和生活质量；而且帮助民族地区尤其是民族自治地方繁荣发展少数民族文化事业，帮助和指导少数民族地区开展民族古籍文献收集整理工作，指导少数民族地区积极开展富有民族特色的文化活动，支持少数民族地区政府开展文化遗产申报和保护工作，少数民族地区人民群众的精神文化生活质量普遍得到提升。改革开放以来，党的民族工作理论创新主要体现在两个方面：一个是丰富和发展了中国特色民族理论与民族政策；一个是通过民众的获得感和幸福感增强了各民族群众的社会主义信念。新时代党和国家民族工作的理论创新，必须针对民族工作中存在的困境和难点，及时解决民族工作领域产生的矛盾与纠纷，用活生生的事实证明了民族工作理论创新的实际效果。中国特色民

族工作制度和民族工作理论创新，既具有动员全社会力量共同做好民族工作的显著效能，指引方向、规划目标、明晰责任和规范行为的效能，促进各民族相互学习、共同进步、共同铸牢中华民族共同体意识的效能，也具有保障对民族事务实施全面治理和有效治理的效能，以及充分保障各民族平等权利实现的效能。再好的制度都是为具体实践服务的。马克思在《哥达纲领批判》中就说：“一步实际行动比一打纲领更重要。”^[12]。在“十四五”时期乃至更长的时期内，必须把党的民族工作理论创新同铸牢中华民族共同体意识结合起来，同推进民族理论、概念和范畴创新结合起来，同落实“十四五”规划和民生工程的“富起来”“强起来”的任务结合起来。民族地区各级政府要继续坚持和完善民族区域自治制度，促进各民族之间的交往交流和交融，扎实打牢中华民族共同体意识的思想基础，把党在民族地区的各项民族政策和工作制度贯彻好落实好。我国的民族工作实践永无止境，民族理论创新也永无止境。要结合新时代的新任务、新特点，深刻认识民族工作理论创新与铸牢中华民族共同体意识之间的关系，铸牢中华民族共同体意识要求民族工作理论创新体系具备丰富的内涵，这是党的民族工作理论创新服务于铸牢中华民族共同体意识的魅力所在。新时代广泛而深入地开展民族工作，应当在吸收马克思主义民族理论中国化最新成果的基础上，不断增强其理论的丰富性和时代感，应当走近人民群众、贴近生活现实、接地气暖民心，强化民族工作理论的吸引力、说服力和感召力。只有彻底争得人心、说服群众，才算抓住了民族工作的“牛鼻子”。铸牢中华民族共同体意识的实际效果，只有在民族工作的理论与实践相互推进中，才能够显现出它的高度和深度，才算落到了实处，才算是真正的民族工作理论创新。

社会主义核心价值观是铸牢中华民族共同体意识的价值维度。社会主义核心价值观是当代中国文化最深层的内核，是当代中国精神的集中体现，彰显了国家、民族的文化理想和精神高度，也决定着文化的性质和发展方向，凝结着全体人民共同的价值追求。习近平总书记曾指出：“人类社会发展的历史表明，对一个民族、一个国家来说，最持久、最深层的力量是全社会共同认可的核心价值观。核心价值观，承载着一个民族、一个国家的精神追求，体现在一个社会评判是非曲直的价值标准。”^[13]核心价值观同时是文化软实力的灵魂，是国家治理体系和治理能力的重要方面，是维系社会系统正常运转、社会秩序正常运行的有效途径。民族文化是一个民族区别于其他民族的独特标志，也是孕育形成国家核心价值观的沃土。以社会主义核心价值观引领文化建设，必须始终坚守既有的传统、固有的根本和民族特色；必须倡导讲品位、讲格调、讲责任的精神境界，自觉抵制低俗、庸俗和媚俗的文化作品充斥社会；必须把引导与约束相结合，实行制度、法律、规章和政策并用，法治与德治并行。马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》中指出：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的历史条件下创造。”^[14]对由56个民族组成的中华民族大家庭来说，新时代铸牢中华民族共同体意识，需要紧紧围绕社会主要矛盾的改变给人们思想观念带来的新变化，关注到当下的社会转型、人们的利益多元等现实生活中实际问题，借助56个“家庭成员”历史的、传统的价值观来缓解这些纷繁复杂的矛盾纠纷。社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核，是社会主义文化的本质体现，是56个民族价值共识的最大公约数。社会主义核心价值观的内容涵盖了国家、社会和个人三个层面，凝聚着56个民族人民的意识形态共识和利益诉求，不仅是社会主义核心价值体系的集中表达，而且是铸牢中华民族共同体意识的内在价值遵循。在社会主义初级阶段，如果没有一致的趋同性价值观作指引，就很难面对和解决当下纷繁复杂的社会问题，也很难把铸牢中华民族共同体意识的任务落到实处。因而，习近平总书记在参加十三届全

国人大一次会议内蒙古代表团审议时指出，必须在各民族中大力培育和践行社会主义核心价值观，铸牢中华民族共同体意识，它们的共同作用决定着各民族共有精神家园的发展方向。可以说社会主义核心价值观的践行过程，就是培育和铸牢中华民族共同体意识的过程，也是增强中华民族凝聚力和向心力的过程。“在尊重多元的基础上强化一体，最根本的就是把社会主义核心价值体系真正内化为各族人民的坚定信念和自觉行为，并在此基础上不断强化国家意识、公民意识和中华民族共同体意识，牢固树立起作为中国人的自豪感、光荣感和履行权利义务的责任感。”^[15]

中国话语体系构建是铸牢中华民族共同体意识的表达维度。中国制度、中国道路、中国理论的功能作用，离不开中国话语表达作用的发挥。理论在一个国家的实现程度，说到底取决于这种理论满足国家需要的程度。新中国成立 70 多年尤其是改革开放 40 多年来，民族工作及民族理论话语体系不断完善，既具有继承性又具有创新性，“形成了以‘中华民族一家亲、同心共筑中国梦’为目标，以铸牢中华民族共同体意识为主线的话语体系。围绕这个话语体系，催生了‘中华民族命运共同体’‘民族团结是各族人民生命线’‘民族交往交流交融’‘建立相互嵌入式的社会结构和社区环境’等一系列新的重要表述”^[16]。新时代以来，急剧变化的社会生活，不仅为民族工作理论创新提供了新的实践资源，而且为铸牢中华民族共同体意识提出了新的任务和新的要求。尽快建立一套行之有效的、适应新时代要求的话语体系，是确立中华民族共同体意识话语主导地位迫切需要。实事求是地说，当下话语体系的现实状况与新时代提出的新任务和新要求相比较，“民族工作创新推进的理论和实践的总结提炼还不深入，尚未形成充分体现中国特色、中国风格、中国气派的话语体系。不少观点和话语体系陈旧、理论与实践脱节现象十分严重，学术话语跟不上实践创新”^[17]。从中华民族共同体意识表达的维度看，当下迫切需要在把握政治性和政策性的基础上实现“三个并重”：一是显性话语与隐性话语并重；二是说理话语与叙事话语并重；三是话语体系中的理论灌输与相互对话并重^[18]。新时代的话语体系正在不断走向成熟和完善，更加准确地表达了中国特色社会主义体系和国家治理体系，不仅有力地推动了中华民族共同体意识的构建，而且为世界上多民族国家解决好民族问题提供了中国方案，极大地提升了中国在国际上的影响力和话语权。

传播能力现代化是培育铸牢中华民族共同体意识的接受维度。培育铸牢中华民族共同体意识的基本含义和要求，对各民族群众来说，实质上是一个运用什么样的方式和途径让他们自觉接受的问题。通常来说，深入浅出、入脑入耳、内化于心、外化于行的表达方式，尤其是人民群众喜闻乐见的大众化方式，可以拉近与人民群众的现实距离，提升人民群众的理解能力、认知水平和认同程度，是培育铸牢中华民族共同体意识比较好的接受方式。任何一项再好的理论、方针和政策，如果始终不能够被人民群众所理解和接受也就等于零。儒家思想之所以能够在我国历史上占据统治地位，其原因正如国学大师陈寅恪教授所说：“儒者在古代本为典章学术所寄托之专家”“秦之法制实为儒家一派学说之所附系”^[19]。历朝历代统治者之所以把儒家思想融入“王官学”，正是由于统治者发现“王官学”本身与当时的法律、社会制度是密不可分的。古代儒家思想培育的经验启示人们，仅仅把培育铸牢中华民族共同体意识写入党的十九大报告、载入党章仍然是不够的，还必须把它与政治、经济、文化等国家制度结合起来，把培育铸牢中华民族共同体意识融入大学和中学的教材，进而实现对中华民族共同体意识的认知、认同最大化、普遍化、大众化。过去对民族理论的传播和民族工作的创新，多通过中央民族工作会议抑或权威理论刊物体现出来，习惯于通过大会小会、自上而下的层层传递到基层。应当承认这种传统的传播途径和方式成效十分有限，原因就在于方法陈旧老套、受众面比较狭窄。未来的实体化理论

传播要注意把重点放在基层，研究分析不同民族、不同行业、不同年龄段、不同层次人群的心理特征，毕竟培育铸牢中华民族共同体意识关乎 56 个民族群体，各级地方领导机构需要及时学习和掌握方便快捷的传播手段，及时调整理论传播的具体内容、传播方式和接受方法。要创建一批传播中华民族共同体意识的示范单位，贴近社区、贴近群众的乡村、机关和学校，从而达到提升各族群众对中华民族共同体意识的认可、认同程度。对中华民族共同体意识的传播、普及深度和广度，不仅要继续发挥传统的“漫灌式”途径和方式，而且要有有的放矢地进行“滴灌式”途径和方式，要因地制宜地采取当地群众可以接受、善于接受和乐于接受的途径与方式进行。譬如，在互联网已经普及到所有乡镇和行政村的新时代，就应当运用微信、微博等大众媒体工具，通过乡村治理技术和治理能力现代化的途径，把培育铸牢中华民族共同体意识融入每一台信息终端，以期达到理论传播内容创新与传播手段创新的双赢效果。

三、铸牢中华民族共同体意识的根本路径选择

中华民族具有文化民族与国家民族的双重属性。中华民族的双重属性决定了加强中华民族共同体建设、铸牢中华民族共同体意识这两条根本路径，决定了中华民族共同体建设，必须把作为文化民族和国家民族的双重属性结合起来，将其内生发展性与政治建构性结合起来。中华民族共同体意识话语体系，经历了由“牢固树立中华民族共同体意识”到“积极培养中华民族共同体意识”再到“铸牢中华民族共同体意识”的发展过程。铸牢中华民族共同体意识，需要增强各族群众对中华文化的认同，构筑各民族共有精神家园。需要站在中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局的高度上，在政治、经济、社会、文化、生态上全面推进、久久为功。铸牢中华民族共同体意识是一个系统工程，概括地说，“五个认同”共识是铸牢中华民族共同体意识的理论路径，民族大团结建设是铸牢中华民族共同体意识的实践路径，中国特色解决民族问题的道路是人民当家作主的现实路径，特色社会主义现代化是实现中华民族伟大复兴的关键路径。

“五个认同”共识是铸牢中华民族共同体意识的理论路径。文化是这个群体区别于那个群体符号的隐形边界，是群体价值观和行为模式的基准与体系。中华民族共同体意识从根本上说就是民族认同。民族认同是指个体对其所属民族的判断以及对该族群的认可，它以文化认同为基础，又通过文化认同最终呈现出来。这里的文化认同是确定公民身份边界的坐标，是群体凝结的核心逻辑。中华文化认同是对中华民族共同体文化的认可与共识，是铸牢中华民族共同体意识的心理基石。铸牢中华民族共同体意识，长远的和根本的是增强文化认同。文化认同是中华民族的文化共同体面向，属于核心的心理与思想体系，人们正是通过文化符号、文化心理等要素进而成为文化认同的重要依据。《关于全面深入持久开展民族团结进步创建工作 铸牢中华民族共同体意识的意见》指出：“要加强中华民族共同体教育，引导各族群众不断增强对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国共产党的认同、对中国特色社会主义的认同。”^[20]这“五个认同”中的“中华民族认同”，是指人们对生于斯、死于斯所属的那个民族的归属意识，体现为个体对所属群体的情感依附的一种定位，包括对自我认同、各民族之间的相互认同以及中华民族层面的一体性认同。“中华民族共同体意识还是一种利益认同”^[21]，由 56 个民族成员共同构成的多元一体，是一笔价值连城的精神财富，56 个民族有着更多的共同利益和一体性联系，真正是“一荣俱荣，一损俱损”的关系。56 个民族的交融历史，在几千年的文明史中从未间断过，“早因各种各族的混合而渐渐舍短取长成为一种混合的文化”^[22]。必须充分认识各民族文化的重要作用，正是各民族文化共同构成了中华文化的底色，中华文化是

56个具体民族文化的集大成。中华民族共同体意识要求以构成“一体”的“多元”为出发点，以凝聚“多元”的“一体”为价值目标。“五个认同”中的“中华文化认同”，是指个体被群体的文化所影响的感觉，通常表现为一种群体文化认同的感觉。与中华民族认同相比较相关联而言，中华文化认同是最深层次的一种认同，是铸牢中华民族共同体意识的关键词和核心要义。新时代铸牢中华民族共同体意识，不应当过度关注“中华民族”是谁？而应当关注“共同体”的内在和谐关系，激发中华民族大家庭的内部凝聚力和内生发展动力。只有打牢了人们的中华文化认同和中华民族认同的思想根基，对伟大祖国的认同、对中国共产党的认同、对中国特色社会主义的认同才能水到渠成，铸牢中华民族共同体意识才有扎实的群众基础和民心保证。中华文化认同说到底就是中华各民族的团结之根、和睦之魂，是铸牢中华民族共同体意识的思想基础。建立中华文化认同必须注重在民族个性中寻找共同点、凝聚共识，在多元中凸显中华民族“一体”的显著地位，在求同中存异、在多元中强化主流意识，稳妥处理好中华民族共性与各民族个性的关系。要遵循文化建设的基本方法和一般规律，突出和彰显文化建设的人文关怀功能。少年强，则民族强、国家强。必须注重在文化建设中培养青少年的中华民族成员意识，从青少年的爱国主义教育抓起，在厚植爱国主义情怀和社会主义核心价值观上下功夫。立足新时代背景和以往的历史经验，对青少年的爱国主义教育要坚持马克思主义民族平等教育观，强化中华历史文化教育和爱国主义教育，重视民族地区历史文化教育和党的民族政策教育。要通过家庭教育、学校教育、社会教育，一切正规教育和非正规教育的共同作用，让青少年儿童首先知道自己是中华民族中的一员。

民族大团结建设是铸牢中华民族共同体意识的实践路径。民族平等、民族团结是最能体现国家制度、党的民族政策优越性的制度性规定。公平、正义、平等是社会最基本的价值规范，追求社会公平和民族平等是社会主义的基本目标，更是铸牢中华民族共同体意识的实践路径。各级地方干部要牢固树立民族平等、团结互助的思想理念，只有自觉坚持各民族一律平等的价值取向，56个民族才能拧成一股绳。要用实际行动消除事实上存在的某些不平等，才能真正增强各个民族的大团结，才能实现“各民族群众共居、共学、共事、共乐”^[23]。为保障实现各民族无论大小、人口多少，在政治上和法律上的地位一律平等，在新中国成立后，国家就通过开展广泛而深入的民族识别工作，中央人民政府批准确认了56个民族成分；确立了保护和发展少数民族语言文字的具体制度；对带有民族歧视性抑或侮辱性的民族名称和地名，集中力量在全国进行了一次专项清查；针对个别地方出现的有损民族平等的具体个案，中央政府责成有关部门直接处理抑或发出通知要求予以纠正。与此同时，大力培养和选拔少数民族干部，实现民族自治地方政府“行政一把手”由本地少数民族公民担任，等等。习近平总书记在2014年中央民族工作会议上指出：“加强中华民族大团结，长远和根本的是增强文化认同，建设各民族共有精神家园，积极培养中华民族共同体意识。”^[24]这里首次提出中华民族共同体意识概念，并不是“中华民族”到“中华民族共同体”简单的词汇变换，而是为新时代进行民族大团结建设提供了一种崭新的视角，也为全面理解中华民族共同体意识指明了方向。做好新时代中华民族共同体建设工作，强化中华民族共同体意识，是摆脱基于个体、民族片面认知上的主观主义，正确认识个体、民族与中华民族共同体有机关系的重要途径。这就需要从创建社会氛围、铸牢思想根基、创设舆论环境等方面入手，尤其要通过社会多方面的努力维护社会公平正义，依法保护各民族群体的合法权益不受侵犯；通过脱贫攻坚、对口帮扶等途径，帮助集中连片的贫困群体脱贫致富，尽快缩短民族地区与中东部发达地区的贫富差距；通过探寻民族大团结、民族共同体构建的实践路径，确保民族地区有条件有能力实现边疆安全、社

会稳定。从一定意义上说，民族认同关注的是该民族的个体或群体，依托民族文化、民族血脉等形成的整体性认知之后所产生的归属感。它的历史价值和重大意义在于推动民族群体的团结进步，为该群体的繁荣昌盛和辉煌历史不断地注入活力。每个民族的具体发展路径和发展进程，具有不一样的逻辑起点和时间轴，只有那些在同一个时期发展的民族，才可能具有共同的历史记忆。各民族之间共同的历史记忆越多，表明它们之间的关系距离越近。共同历史记忆是各民族充分认知肩负历史使命的前提，也是新时代增强对中华民族共同体认同感和归属感的关键。新时代开展民族大团结教育和铸牢中华民族共同体意识教育，就是要“在保护各民族特色的前提下，不断缩短时间距离、社会距离、空间距离和概率距离，从而实现中华民族共同体意识从外显向内隐的转变”^[25]。与共同的历史记忆密切相关的集体记忆，既是民族团结进步的历史回顾和力量源泉，也是“对过去事物形成的群体认同的共同表征，作为一种由社会维持并存储的符号，这一符号可以被其社会成员获得。它不仅是对过去的描述和回忆，更是基于‘当下’而对过去的重塑”^[26]。集体记忆可以通过互联网等信息传播渠道，被社会成员所共享、内化与认同。中华民族共同体共同开辟疆域、共同书写历史、共同涵养民族团结进步精神，通常就是通过集体记忆的方式和途径深深镌刻下来的。中华民族共同体意识源于中华民族共同体的集体记忆，中华民族共同体集体记忆不仅根植于过去，而且立足于现在、期望于未来，必将成为铸牢中华民族共同体认同的连续性符号线索。

中国特色解决民族问题的道路是人民当家作主的现实路径。民族认同是国家认同的基础，国家认同是公民对国家所产生的一种崇敬心态和个人情感，它以深厚的文化认同为背景，是国家统一、民族团结和社会稳定之基，构成国家恒久不衰的凝聚力和软实力。民族认同与国家认同相互联系、相互影响，有利于推动经济、文化和社会诸多方面实现又好又快发展，有利于推进人民当家作主权利的实现，有利于构筑民族异质性与国家统一性的和谐关系，也有利于实现国家统一、民族团结和社会和谐进步。中华民族共同体意识既是一种能动地反映客观现实世界的认知与情感，又是一种公民的身份认同和文化认同，还是一种自觉自愿的行为取向和价值导向。铸牢中华民族共同体意识是维护国家政治共同体统一与稳定的思想航标，是各民族通向全面发展与共同繁荣的智慧桥梁，也是巩固和铸牢社会主义和谐民族关系的重要砝码。为解决公民国家认同和民族发展中的实际问题，中国共产党在长期革命和建设实践中，不仅形成了以人民当家作主为标志的中国特色解决民族问题的道路，而且形成了一套具有鲜明中国特色解决民族问题的工作制度。这套在实践中不断丰富和完善的工作制度，其内容涵盖了政治、经济、文化、社会和生态环境诸多领域，可以说是中国特色解决民族问题的道路和工作制度在民族工作领域的具体化。仅就法律法规保障制度而言，我国建立了以宪法为根本保障的国家法律法规保障制度体系，在“我国现行有效的267件法律中有90件涉及民族事务，755件行政法规中有68件涉及民族事务”^[27]。除此之外，我国民族自治地方立法机关还依据宪法和民族区域自治法的规定，制定了解当地的民族事务问题地方性法规，涉及“139件自治条例、753件单行条例、64件变通和补充规定”^[28]。由这些民族法律法规构成的法治体系，为实现人民当家作主的权利、解决民族地区经济社会发展问题，提供了有效的法治保障。在实现民族认同与国家认同有机统一后，法治保障又能转化为促使社会成员自觉遵守国家法律法规的巨大正能量，激发民族地区经济社会发展的内生活力。在未来的社会主义现代化建设实践中，要充分尊重各民族的传统风俗和生活习惯，尊重各民族保存、传承本民族优秀传统文化的权利，进而实现增进民族情感、增强民族认同与国家认同的和谐统一。新时代倡导铸牢中华民族共同体意识的目的，是要“借助共同内群体认同的包容性力量，改善各民族间的群际关系，

将相对离散的分类融合到更高级别的分类水平，铸牢包摄水平更高的中华民族认同，进而形成中华民族的共同感与一体感”^[29]。各民族群众在实现人民当家作主的历史进程中，全方位坚守中华优秀传统文化的价值观，尊重中华民族的历史记忆和历史认同，彰显了执政党解决民族问题道路的正确性和历史发展进步的潮流。

中国特色社会主义现代化是实现中华民族伟大复兴的关键路径。我国是一个幅员辽阔、人口众多、人均资源相对不足的国家。由于历史和现实的种种原因，致使各民族所处的区位、拥有的资源、生产力发展水平不一样，有些民族地区就属于资源贫瘠的、生产力落后的贫困区域。如果任由这种状况继续下去，势必会造成民族间的矛盾冲突乃至毁损中华民族共同体建设。社会主义的本质要求社会财富的增加为各族人民所共享，每个民族、每个社会成员都能够享受到改革开放带来的红利。只有这样，中华民族的凝聚力才会越来越强，才能促使 56 个民族走上共同富裕的道路。历史是一面镜子。前事不忘，后事之师。党把独立自主地实现国家现代化作为优先选择，是在中国共产党同苏联的关系破裂之后做出的重大决策，中国才走上了独立自主、自力更生、奋发图强和以经济建设为目标的发展道路。习近平总书记在纪念马克思诞辰 200 周年大会上的讲话中指出：“科学社会主义基本原则不能丢，丢了就不是社会主义。同时，科学社会主义也绝对不是一成不变的教条。我说过，当代中国的伟大社会变革，不是简单延续我国历史文化的母版，不是简单套用马克思主义经典作家的模版，不是其他国家社会主义实践的再版，也不是国外现代化发展的翻版。”^[30]党的十八大报告把中国特色社会主义现代化与中华民族伟大复兴联系在一起，第一次把中华民族伟大复兴与社会主义现代化列为中国特色社会主义建设的总任务，开启了中华民族伟大复兴在价值取向上多元化发展的新航程。党的十九大报告对实现中华民族伟大复兴的具体道路、内涵、要求和规范价值做出了明确的阐释，使中华民族伟大复兴在价值取向上更加多元。世界正处于百年未有之大变局，以美国为首的国外敌对势力千方百计地遏制阻挠中国和平崛起，极力破坏中国来之不易的、和谐统一的民族关系。因而铸牢中华民族共同体意识的核心，就是弘扬爱国主义精神、延续文化基因，这是建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的根本保证。空谈误国、实干兴邦。中华民族的伟大复兴，必须靠 14 亿中国人民共同奋斗去实现。这就从根本上改变了所谓用“国家建设”来取代“民族建设”的问题，科学地把“国家建设”与“民族建设”揉进了“中华民族伟大复兴”的统一进程中。可以毫无疑问地说，中国特色社会主义现代化是实现中华民族伟大复兴的关键路径，国家建设和民族建设相伴而行，是实现中华民族伟大复兴的最好办法。国家的强大和民族的尊严是支撑中华民族伟大复兴的根本力量，民族文化是根、是人们道德和精神的根源，国家政治制度、法律制度和政治、法律、文化建设，从来就是国家凝聚力和向心力的根据所在。

〔参考文献〕

- [1] [6] 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.
- [2] 马宇飞. 习近平中华民族共同体思想的构建向度 [J]. 广西民族研究, 2020, (4).
- [3] 常安. 统一多民族国家的宪制变迁 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2015: 21.
- [4] 施展. 中国历史的多元复合结构 [J]. 探索与争鸣, 2017, (3).
- [5] [20] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于全面深入持久开展民族团结进步创建工作 铸牢中华民族共同体意识的意见 [N]. 光明日报, 2019-10-24.
- [7] 李京桦. 新时代中华民族话语的内在逻辑 [J]. 贵州民族研究, 2019, (8).

- [8] [9] 董楠. 铸牢中华民族共同体意识的路径选择 [J]. 北方民族大学学报 (哲学社会科学版), 2019, (2).
- [10] 陈彬. 每一个人都是新时代的建设者 [N]. 人民日报, 2018-10-22.
- [11] 陈姝. 新时代民族地区构建中华民族共同体的价值彰显、现实困境与突破路径 [J]. 云南民族大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (4).
- [12] 马克思恩格斯选集: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995: 296.
- [13] 李泽泉. 坚持以社会主义核心价值观引领文化建设 [J]. 红旗文稿, 2021, (2).
- [14] 马克思恩格斯选集: 第1卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995: 585.
- [15] 孙秀玲. 正确认识“多元一体”是培育中华民族共同体意识的关键 [J]. 红旗文稿, 2016, (10).
- [16] [18] 王新红. 铸牢中华民族共同体意识的四维体系构建 [J]. 中南民族大学学报 (人文社会科学版), 2019, (4).
- [17] 王延中. 铸牢中华民族共同体意识建设中华民族共同体 [N]. 中国民族报, 2018-05-18.
- [19] 陈卫平. 儒学制度化的得失 [N]. 光明日报, 2015-07-06.
- [21] 王希恩. 关于铸牢中华民族共同体意识的两点认识 [N]. 青海日报, 2018-09-17.
- [22] 顾颉刚. 中华民族是一个 [J]. 益世报·边疆周刊, 1939, (9).
- [23] 邓磊, 罗欣. 习近平铸牢中华民族共同体意识理路探析 [J]. 社会主义研究, 2018, (6).
- [24] 中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在京举行 习近平作重要讲话 [N]. 人民日报, 2014-09-30.
- [25] 陈立鹏, 薛璐璐. 民族心理距离视域下铸牢中华民族共同体意识的路径研究 [J]. 中南民族大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (6).
- [26] [29] 管健, 方航. 铸牢中华民族共同体意识的结构面向与心理路径 [J]. 西北民族研究, 2020, (4).
- [27] [28] 宋全. 坚持依法治理民族事务 推进民族工作领域治理体系和治理能力现代化 [N]. 中国民族报, 2019-12-17.
- [30] 习近平谈治国理政: 第3卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2020: 76.

【责任编辑: 郝儒杰】

政治学实验的简化与推广：一种理论检验型 准实验的概念设计

张 杨 宋雄伟

〔摘要〕政治学实验以其对因果关系的强解释力，在西方政治学界得到了广泛的应用。但目前，在国内开展政治学实验尚存在一定的局限。本研究结合中国实际情况，从提高“可行性”、强化“有益性”、降低“干扰性”三个方面，尝试优化了政治学实验的概念设计，探讨性地提出了一种创新的理论检验型准实验研究设计思路。这种准实验研究方法在设计逻辑上与标准的实验研究相同，能够通过主动干预生成研究所需要的基础数据，同时降低了受试样本随机分配的控制的标准，提高了实验的可行性。这种简化的准实验方法虽然不能替代标准的实验研究，但是可以通过合理的设计，在已经确定内部有效性的前提下，补充和拓展外部有效性；或者在定性因素已经确定的情况下，进行进一步深入的定量分析，为研究提供可靠的实证论据。

〔关键词〕实验政治学；准实验；实验研究法；中国政治学

〔中图分类号〕D0 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0070-11

一、导言

实验政治学兴起于20世纪中期。在诞生初期，实验研究法被认为不合适用以进行政治学研究^{〔1〕}。经过多年的发展，实验研究法以其独到的优势，在学术界受到了众多研究者的支持^{〔2〕}。与常用的非实验研究法相比，实验研究法的优势在于，能够通过人工合成难以自然观测的变量，或隔离干扰变量，对因果机制进行“点对点”的强检验。近年来，西方政治学界采用实验研究法的文献数量，始终呈上升态势。在中国，实验政治学受到的关注也逐渐增加。有学者从方法论的角度，总结了西方学术界实验政治学的发展历程以及近年来的议题分布^{〔3〕}，探讨了实验研究法对中国政治学发展的意义及发展前景^{〔4〕}。这一类介绍性研究，充分强调了政治学实验的优势。但在国内学术界，实际开展实验的研究依然较为稀少。因此我们可以初步推断，国内的政治学实验可能存在某些局限和不足，或许是实

〔基金项目〕国家社科基金项目“基于制度激励—网络结构的党内法规执行体系及运行机制研究”（17CZZ007）

〔作者简介〕张杨，慕尼黑工业大学行政学院博士研究生，德国 慕尼黑 D-80333；

宋雄伟，中共中央党校（国家行政学院）政治和法律教研部教授，北京 100091。

验研究法作为一种研究方法本身的问题，也或许是这种在西方发展起来的研究方法，在中国的政治学学术环境中“水土不服”。

基于以上现状，本文将着重探讨政治学实验的局限何在，为什么在国内鲜少有人能够实际开展政治学实验，以及是否有可能适当调整政治学实验的概念设计，使之能够匹配当前中国政治学发展的实际需求等问题。从这些问题出发，本研究首先分析了国内政治学实验的局限和实施的难度；之后从方法论的角度，梳理了经典政治学实验的设计逻辑；在此基础上，进一步结合国内的实际情况，探讨性地提出了一种创新的准实验研究概念设计。

二、政治学实验的局限

1. 实验的基础数据生成：“主动干预”和“随机分配”两大要素

实验研究（experimental research）与其他非实验研究（non-experimental research）最大的区别在于基础数据的生成方式（data-generating process，简称DGP）。在非实验的研究方法中，研究者不需要控制基础数据的生成。这种自然生成的数据被称之为观测数据（observational data）。而实验研究要求研究者系统地干预数据生成过程。在人为干预下生成的数据，被称之为实验数据（experimental data）^[5]。

目前政治学范畴中的实验研究，通常被分为三种类型：实验室实验（laboratory experiment）、田野实验（field experiment）、调研实验（survey experiment）。^[6]其中田野实验也被译作现场实验。

第一种类型，“实验室实验”最能充分体现实验研究的“主动干预”要素。在实验室中，能够制造或模拟大部分现实中不容易观测到的现象，进而能够将待验证的假设，通过主动干预的方式进行“人工合成”，并加以验证；或者人为地隔离屏蔽干扰变量。因此，优秀的实验室实验通常能够充分保证研究结论的内部有效性（internal validity）。

第二种类型，“田野实验”则与实验室实验相反，田野实验在真实世界中进行，通常不额外设置边界条件和限制。但是实验过程的受控程度显著降低。实验者对受试对象的干预的手段、方向，都明显受到了限制。此外，由于真实世界的复杂性，缺乏实验室实验的人为限制和隔离，干扰变量和共线性问题显著增加，从而导致因果关系的明确性降低，结论的内部有效性被削弱。

第三种类型，“调研实验”，即充分强化了“随机分配”这一要素。首先通过低成本的问卷，建立足够规模的受试者群体。之后，通过调整问卷的措辞一类的方式，间接干预和控制受试者的行为。显然，这种干预的力度比实验室实验和田野实验更弱。如果说，田野实验是干预的手段和方向受限，那么调研实验则是对受试者干预的“力度”不足。

综上，本研究认为，有效的“主动干预”和科学的“随机分配”，是政治学实验能够产生出高质量基础数据的两大核心要素。上述三种基本的实验类型，可以根据对这两种要素的偏重进行分类，如下表所示：

	有效的主动干预	受限的主动干预	缺乏主动干预
科学的随机分配	理想的政治学实验	调研实验	非实验性质的调研
受限的随机分配	实验室实验	田野实验	
缺乏随机分配	准实验		非实验性质的个案研究

（来源：作者自制）

上述三种实验类型并没有绝对的优劣之分。从方法的性能上看，实验室实验通常以“强化人为操作”的方式强化内部有效性，田野实验以“尽量应用自然条件”的方式保留外部有效性（external validity）。调研实验则有利于以较低的成本组建足够大的受试样本，

从而强化随机分配。三者各有利弊。究其根本原因，是研究者难以同时保证“科学随机分配”和“有效的主动干预”这两大要素，并由此在一定程度上产生了实验研究方法本身的性能局限。

2. 人类是否可以作为实验对象：政治学实验的学术伦理局限

政治学的实验研究法，有时难以避免面临伦理道德的问题：“人类是否可以用来做实验”。学者米格拉姆（Milgram）用电击研究人类为什么服从权威的实验^[7]，以及著名的斯坦福监狱实验^[8]，都被认为是学术伦理的典型反面教材。

机构审查管理委员会（Institutional Review Boards，简称 IRB）就是为了审查实验研究是否符合伦理标准而设立的。在实验政治学发展较好的美国，很多高校和医疗机构都有设置，此外还有部分 IRB 是独立机构。在中国，类似的机构在高校和研究机构中并不是标配。什么样的实验能做，什么样的实验不能做，并没有一个统一的标准。因为没有标准，所以在实际操作的过程中，很难得到许可并顺利开展实验。在反复商榷和沟通的过程中，研究者可能会逐渐失去耐心放弃做实验，转而尝试其他的研究方法。

凡是以人类为研究对象的实验研究，理论上都应该遵循三个伦理原则：尊重、有益、公平。^[9] 贝尔蒙特报告（Belmont Report）建立了一个更细致的框架，规定了人类被试的权利以及研究者的责任^[10]，包括受试者有权免受伤害、有权了解研究过程、有权了解风险、有权拒绝、有权退出、有权避免强制参与等。

政治学的实验通常不会存在生理上的伤害，但是“欺骗”是常见的，可能会对受试者造成心理上的伤害。盖勒（Geller）界定了研究中采用的三种欺骗类型：隐式欺骗（implicit deception，受试者完全不知道自己被研究）；技术欺骗（technical deception，受试者知道自己被研究，但是不知道自己所进行行为究竟有什么意义）以及角色欺骗（role deception，受试者知道自己被研究，但是不清楚其他参与者是受试者还是实验者的同谋）^[11]。目前国内也并没有统一的规范能够清晰地界定哪种欺骗可以使用，哪种需要限制使用。

当然，欺骗本身是手段而不是目的，欺骗是干预的一种类型。换言之，并不是一定要欺骗和伤害，才能对受试对象施加主动干预。好的实验设计追求避免“有害的干预”，追求“可控的干预”。有学者认为，通过合理的设计，实验者和受试对象的合作也是完全有可能实现双赢的。^[12] 这也是其他研究者，对政治实验“有益性”的探索。

3. 实验法与其他政治学实验研究方法的兼容与互补

多年来，实验政治学的支持者和反对者，围绕上述问题展开的争论也从未停止。比如，其中一种反对的观点认为，政治学实验动辄采用复杂无比的数学模型，很多模型是“为了复杂而复杂，为了方法新颖而新颖”^[13]。但事实上很多定量研究方法也会采用复杂的数学模型，并不是政治学实验独有的问题。另一种常见的批评是，政治学实验的结论只注重内部有效性，缺乏外部有效性。但是事实上，有什么样的研究方法完全不需要在内部和外部有效性上做平衡和取舍呢？相对的，一些偏激的政治学实验的支持者则认为“非实验”的政治学研究脱离实际。典型的比如格伯（Gerber）等人认为，政治学缺乏经验检验的理论过剩，后续的研究者又在这些缺乏验证的理论的基础上，继续开发更多的新理论，所以这一类理论都没有说服力^[14]。因此必须要用做实验的方式，实际验证这些理论是不是真的可靠。如此循环往复，对学科发展无益。

法无定法。研究方法是为目的服务的，很难说哪种研究方法是完美的“万能钥匙”。研究方法只是工具，研究者能否恰当地使用这种工具才是关键。以实验为例，并不是因为“做了实验”就一定具备强有力的内部有效性，而是因为设计了“优秀的实验”才能实现。不同方法之间的差异不应该成为相互攻击的对象，相反应该成为互补的空间。

实验研究与其他研究方法的关系同样如此。

学者李强认为，实验方法在中国政治研究领域实践应用存在重大进步，但是也可以说是研究者们正在以不尽完善的方式进行初步尝试^[15]。实验法作为方法论的前景，在于其与其他研究方法存在或隐或现的交叉和互补。实验法融合其他研究工具，一方面提高自身解释力，另一方面也完善其他研究方法^[16]。所以，不应该“为了实验而实验”，除了完成实验研究本身之外，还需要考虑如何让实验在不影响“社会常态”前提下，体现有益性，实现可持续的发展。

综上所述，本文从实验研究法的方法论、实验研究的伦理以及实验研究法与其他方法的兼容互补三个层面，初步探讨了国内政治学实验的困境。在此基础上，本研究认为，应该从提高“可行性”、强化“有益性”、降低“干扰性”三个方面，优化政治学实验的设计。因此，本研究探讨性地提出一种创新的实验研究设计思路，即：理论检验型的准实验研究。我们将从设计理论基础、设计理念、应用举例等几个方面，围绕该创新方法，依次进行说明。

三、设计的基础和依据：经典的实验研究与准实验研究

通常来说，经典的实验设计有两种基本逻辑^[17]。理论驱动型实验（theory - driven experiment）和经验驱动型实验（empirically driven experiment）。前者以人为开展实践的方式验证理论，后者主要以差异法（method of difference）为基础，探索新的现象和关系。典型的理论驱动型实验，比如著名的自由落体实验。重复实验也是一种典型的理论驱动型实验。能否进行重复实验，也是理论效力的重要证明。多次的重复实验，也可以用来尝试突破理论的现有适用范围，进一步拓展研究结论的应用空间。^[18]

与理论驱动型实验相反，经验驱动型实验对理论的需求并不是十分强烈。早期的实验设计思路完全采用了米尔（Mill J S.）的差异法逻辑，强调在实验开始之前，设置两个尽可能完全相同的初始条件，然后引入某项单一差异变量，观察结果^[19]。之后，费希尔（Fisher R A.）通过对差异组和控制组的随机分配，引入零假设，对差异法实验进行了逻辑上的重新构建。用较弱的似然规律，取代了米尔的绝对准则^[20]。相比米尔的直接验证，费希尔虽然在逻辑上绕了个弯，但是显著降低了控制的标准，简化了对初始条件的要求，使实验的可行性得到了明显的提升。

准实验研究（quasi - experiments）则是对实验研究作了进一步的简化。这种研究方法在设计逻辑上与实验研究完全相同，但是再次降低了控制的标准。不对受试对象进行随机组合，直接采用原始群体开展实验。同时在对对照组设置上也比实验设计的限制宽松，比如不相等控制组前后测设计（nonequivalent control group design：两个受试小组差异比较大）或单独样本前测后测设计（separate - sample pretest - posttest design：同一小组受试前后状况作对比）等方式^[21]。

准实验的控制标准和实施成本通常都低于实验研究，这让实验的可行性得到了一定程度上的提升。另外，由于直接采用了原始群体作为实验对象，准实验的外部有效性比实验研究略强。因此，准实验通常不被用来进行“大而全”的研究，而是用来深化研究某些非常具体的问题。比如已经确定内部有效性的前提下，补充和拓展外部有效性，或者在定性因素已经确定的情况下，进行进一步深入的定量分析。典型的研究，可参考学者徐林和凌卯亮通过准实验设计，检测宣传教育和经济激励对居民生活垃圾分类的促进作用^[22]。在该研究中，经济激励会促进居民进行垃圾分类是已知的边界条件。所以该项研究并不是探讨定性的问题，而是进一步探讨这两个已知的自变量具体起了多大的作用。以检验理论

的性能来看，准实验研究可以被视为一种冒烟手枪式检验（smoking - gun tests：看到嫌犯手中冒烟的枪，可以很大程度上确定他就是凶手，但是没看到他手中冒烟的枪，却并不能证明他就是清白的）。通过这种类型的检验，理论能够得到很强的确证，但是没有通过检验，也并不能使理论受到多少怀疑。^[23]

四、一种理论检验型准实验的概念设计

基于上述的理论基础，本文尝试提出一种理论检验型的准实验设计，其主要思路在于：以真实世界为环境开展实验，不对受试对象采取严格的随机分组。直接采用原始样本，以不相等控制组前后测设计或单独样本前测后测设计的方式，设置相对合理的实验组与对照组。这种准实验强调研究者的亲身参与和实践操作，重点关注和强化实验者对系统主动施加的干预对因变量的影响。在尽可能保证实验严谨性和科学性的同时，充分强化实验的可行性与有益性。

1. 设计理念：“你要知道梨子的滋味，你就得变革梨子，亲口吃一吃。”^[24]

在这种理论检验型的准实验设计中，研究者需要以真实世界中的事件或人群作为研究对象。理想状况下，最好是能够充分利用研究者熟悉的材料和场景开展实验。比如要研究实验政治学，最直接的方法就是自己尝试开展一项政治学实验。政治学实验本身的内容固然是有价值的，同时，在实验政治学研究方法论的层面上，开展实验的过程本身同样有研究的价值。假设由于实验的难度很大，或许努力尝试之后最终无法顺利开展，那么这些失败的经历依然可以作为政治学实验方法论的研究素材，至少对于发展实验政治学的工作而言，是有意义的。

举例 1：研究实验政治学为何在国内难以实施

(1) 从其他研究中，获得在国内开展政治学实验的主要困难 ABC 三项自变量。

(2) 亲自尝试开展一项政治学实验，或者参与其他研究者开展的一项政治学实验，亲身验证是否确实遇到了困难 ABC，并深入研究 ABC 三个变量之间，哪一个变量是最为显著的。研究团队为了克服 ABC 三个困难，分别采取了什么样的方式，花费了多少成本，最终获得了怎样的结果。

(3) 研究发现，变量 C 是最难以克服的困难。C 变量的影响如此之大，以至于最终这项政治学实验没有顺利开展，无疾而终。此外研究团队在尝试克服变量 C 的过程中，花费的成本甚至超过了 A 和 B 的总合。故可以得出初步结论，如果计划开展政治学实验，应该优先解决 C 的问题。否则即使解决了 A 和 B，实验也无法顺利进行。

当然，上述举例中的准实验设计不能算是一个标准的政治学准实验。因为它的研究问题严格来说，并不算是“政治学”的研究问题，而是一个“政治学研究方法”的问题。此处举例的目的是为了强调这种理论检验型的准实验的“参与性”。相比经典政治学实验研究者置身事外的“实验者”角色，这种准实验设计中的实验者更像是一个亲力亲为的“实践者”。让实验者得以充分融入实验场景，以实验者和受试者双方的角度来看待问题。同时，也利于深入观察和理解其他受试者的言行，发现一些平时难以见到的现象。

2. 实验的选题：让研究创造价值

该理论检验型准实验的另一个设计灵感，借鉴了中国的政策试点机制。试点机制的核心在于在远景规划和理论的指导下，进行风险可控的反复试错，最终找到合适的解决方案并进行推广。试点机制虽然不是实验，但是其本身带有强烈的实验性质。从结果上来看，也对改革开放以来的迅速发展做出了巨大的贡献。因此，这种理论检验型的准实验设计，也重点强调了实验的“有益性”和“可行性”。在某些情况下，通过合理的设计，很

多研究本身就有创造价值的潜力。比如研究扶贫，我们可以选择分析报告，也可以选择寻找一户真实存在的贫困户，协助他开设网店销售农产品。在创造价值的同时，收集到第一手的研究材料。

举例2：研究农户电商扶贫的影响与效果

(1) 从其他研究中，获得初步假设：教育程度、网络使用经验、主要经济来源、农村电商认知、电商扶贫收入效应认知、亲戚朋友电商扶贫参与意愿、政府电商扶贫相关工作、电商服务站相关工作、电商扶贫服务体系、特色农产品规模对农户电商扶贫参与意愿等因素^[25]对农户参与电商扶贫有正向影响。

(2) 寻找一户或几户贫困户作为研究对象，以上述框架对研究对象进行分析，哪些条件已经具备，哪些条件尚未具备。制定计划后，亲身参与，协助该农户参与电商扶贫，搭建网店，销售产品。采用不相等控制组前后测设计（两户差异较大的农户）或单独样本前测后测设计（同一户农户，受试前后状况作对比），并以此为基础开展准实验研究。

(3) 研究发现（假设举例），“亲戚朋友电商扶贫参与意愿”和“政府电商扶贫相关工作”两个变量，比其他变量更加显著。农户创新意愿较低，但是照搬亲戚朋友成功经验的意愿很高。只要周边存在电商致富的案例，受试农户有很高意愿模仿。网络使用、教育程度等因素，并不会形成显著的阻碍。

按照举例2的逻辑，一部分采用参与式观察法的研究，也有转换为准实验研究的可能性。对于参与式观察而言，即使存在“积极的参与式观察者”与“隐蔽的参与式观察者”的区分，参与式观察的重点依然在于“观察”而并非干预。在非必要的情况下，研究者尽量不会对环境进行扰动和干预。因此，在很多采用了参与式观察的研究中，研究者都倾向于采用隐蔽性参与式观察法，避免公开自己的身份。

但事实上无论如何隐蔽身份，只要存在交流互动，研究者就无可避免地会对观察对象施加干预和影响。假设某个企业的日常工作中，突然“空降”了一位“顾问”，这个人每天的工作就是在各个生产部门走来走去，问这问那，时不时还在本子上写写画画。一个星期之内，大概所有的同事都会开始议论这个“神秘人”究竟是来做什么的。因此，参与式观察其实很难做到理想的“完全观察者”，而是一种混合的角色“Mixed Participation”^[26]。因此，本研究认为，与其模棱两可地将“研究者本人的介入”作为干扰变量排除，不如把这些干预作为变量，统筹起来成为研究的一部分。

3. 实验的目的设置：原则上仅用于检验理论或重复实验

准实验研究设计并不能取代实验研究。针对某项研究课题，在条件允许的情况下，如果能够严谨地开展标准的政治学实验固然是最好的。但是由于政治学实验的种种局限，很多课题通常不能完全满足严谨的实验研究条件。仅仅用观察研究，又不足以得出令人满意的结论。这时就可以考虑采用这种理论检验型的准实验研究，在观察研究结论的基础上，进一步为理论提供强有力的确证。

此外，在这种准实验设计中最重要自变量，是研究者对系统主动输入的干预。区别于实验室实验，这种准实验研究是在真实世界中开展的。换言之，实验的边界条件完全等同于真实世界，任何一项干预，都可能对真实世界产生永久性的影响。因此，从学术伦理的角度，也有必要对研究目的进行适当的控制。故这种准实验研究的研究目的，原则上仅设定为检验理论或重复实验，而不适合用于探索某种未知的可能性。

进而言之，这种准实验设计需要尽可能地减少“实验性质很强”的干预。尽量把“既有的干预”进行有序化和系统化的处理，作为实验研究的素材使用。比如举例2中的实验，应该将扶贫（即实验）视为一项既定计划。扶贫本身的优先级高于实验。此时的

实验者首先是一名真实扶贫工作者，其次才是一名以政治学实验方法研究扶贫的实验者。

4. 关键变量的控制及测量

如举例1和举例2所示，相比观察研究所取得的样板数据，研究者输入的干预可以容易地实现精确的量化。比如在举例2中，开展实验的明细资金账目，就可以以成本核算的方式实现量化。量化变量的形式不局限于成本和价格，还可以考虑用时间、面积、人数等多个维度的量化指标进行衡量。

此外，相比非实验的研究方法，这种准实验的研究数据，在一定程度上可以实现实时的反馈。以此能够及时调整研究的方向和路径。类比如商业谈判，当首次提出的条件被否决时，通常依然有机会，提出其他的替代方案。或者有时也会从对方获得反馈意见。如此反复，直到双方最终达成一致。在这种实时反馈的研究情景下，研究者所得到的材料，就不仅是一份简单的“是否达成一致”的结论。而是让研究者有机会具体分析，某个关键性的条款是否真的起了作用，还是哪些条件堆积在一起共同起到了作用。从而抓住问题的核心，或至少排除一部分干扰变量。

5. 实验对象的选择：控制范围内的受试对象

如上文所述，这种准实验设计中最重要变量，是研究者团队对系统施加的干预。个人或者小团队对系统施加的干预精确可控，但是干预作为自变量对因变量的影响，有时可能确实太小，以至于无法观测到因变量的明显变化。以上特性决定了这种准实验研究方法更适合于研究某个非常具体的领域。换言之就是一个“足够小的系统”，让自变量对因变量的影响足够显著，从而能够观测和论证。

理论上，对于宏观的大型课题，这种准实验设计也有应用的前景。但是这要求研究者或研究团队有能力调动足够的资源，并且能够承担足够的责任。在这个层面上，中国的试点政策，与这里所探讨的理论验证型准实验有一定的可比性。

举例3：以政策试点的推广为研究对象，验证政策变迁的原因

(1) 从其他研究中，分析某个政策试点，以及其所属的政策子系统。研究触发政策变迁的自变量 ABCD。

(2) 观测一个准备推广上述试点政策的地区。在该地区中，自变量 A、B、D 都已经能够明显观测到，但是自变量 C 尚未出现。

(3) 参与到该政策子系统中，尝试推动事件的发展，促成自变量 C 的出现。

(4) 如果观测到政策变迁，可以为自变量组 ABCD 与因变量 X 的因果关系提供强有力的验证。如果未能观测到政策变迁，则考虑进一步探讨变量 C 的量变是否足够，或其他潜在的因果关系。

五、该理论检验型准实验的应用前景

这种理论检验型准实验的设计，始终围绕着实践和实际参与来进行。实践是人类认知世界、改变世界的重要手段。这种准实验设计的根本依据，来源于毛泽东同志的《实践论》。在文中他提到：“通过实践而发现真理，又通过实践而证实真理和发展真理。从感性认识而能动地发展到理性认识，又从理性认识而能动地指导革命实践，改造主观世界和客观世界。实践、认识、再实践、再认识，这种形式，循环往复以至无穷，而实践和认识之每一循环的内容，都比较地进到了高一级的程度。这就是辩证唯物论的全部认识论，这就是辩证唯物论的知行统一观。”^[27]

不难看出，在《实践论》中，明显包含了将“实践”作为一种“具体可行的研究方法”用以探索真理、求证真理的深层含义。本研究探讨的这种理论检验型的准实验，是一

种实验设计的思路，同时也可以说是一种“改造主观世界和客观世界”的实践方法。其应用的前景可以总结为以下几个方面：

1. 尝试突破国内实验政治学的局限

在大量关于实验政治学的文献中，都反复论证了实验政治学和实验研究方法对中国政治学发展的积极意义。但是由于种种原因，政治学实验确实难以开展。所以，本研究探讨性地提出这种创新的准实验研究设计理念，以期降低开展实验的难度，并进一步举例探讨以这种理论检验型的准实验对因果机制进行验证的可能性。

当然，从方法论的层面上，这种准实验的研究目前仅处于概念设计阶段，各项细节尚处于不断开发之中。同时，政治学实验方法本身存在的一些争议，依然需要在将来的研究中不断尝试新的解决方法。比如政治学实验的伦理问题，在本研究提出的实验设计中，是通过强调实验的“有益性”和“可行性”的方式，尝试对经典的实验设计进行完善。比如在电商扶贫的设计案例中，我们会重点强调研究者首先是一名扶贫工作者，其次才是一名实验者。扶贫工作的优先级别高于实验，以此尽量强化对受试对象有益的干预，避免对受试对象产生伤害。

更加理想的状况，是能够由诸如机构审查委员会一类的机构进行合规评估，帮助研究者审查政治学实验是否能够实施，并统一规范实验的规则和限制。但目前这样的机构在国内并不是标准配置，当且仅当国内存在足够多的学者采用实验研究法，形成规模之后，才有可能出现。因此，本研究认为，国内实验政治学的发展更需要降低难度，优先实现数量的堆积，而并非在发展的初期就过分强调严格的方法论和操作的规范。

2. 规范的准实验设计能够为试点项目的具体实施，提供方法论层面的支持

政策试点机制是一种在中国得到广泛使用的治理机制。长久以来，该机制对中国的经济发展、政策创新以及制度建设作出了很大的贡献。有学者认为，这种极具中国特色的政策创新机制，是中国不断创造经济奇迹的重要因素之一。^[28]但是与此同时，试点机制也是一项争议颇多的热点议题。不少学者从不同的层面研究了试点机制的局限与不足。总体而言，试点机制有强烈的实验性质，但是并不等同于实验，通常被认为是一种尚处于不断开发改良中的政策工具。

关于试点机制的争议，主要包括（但不限于）下几点：一是试点中“试”的成分不足。有研究表明，超过75%的试点是由中央政府和省级政府发起的。^[29]而基层的执行者，也将试点视为一种重要的成绩。在这种情况下，试点成为了一种“试对”^[30]。因为地方有可能为了凸显政绩，不计代价的“强迫”试点成功，使得试点失去代表性和可复制性^[31]。二是试点中的“试”缺乏理论的指导和系统的记录。在一些试点的运作过程中，容易观测到大量的人为干预和创新尝试，但是这些干预和尝试不见得具备足够的计划性，缺乏预案的临时调整也很常见。究竟是哪项因素导致了试点的成功或失败，只能通过事后反过来总结研究，很多宝贵的经验就这样损失了。三是以经验主义和教条主义盲目照搬试点，而不顾当地的实际情况。这种情况不一定是人们通常认为的“懒政”造成的。有时候也有可能是因为当地想要尝试的创新，缺乏理论和方法论的支持。没有理论依据的尝试不容易从“程序上”获得决策者的认可，只能转而变为“人与人”的博弈。

本研究提出的这种理论检验型准实验，为进一步优化试点机制提供了一种创新的思路。即：以实验设计的模式，为试点项目进行前期规划，避免试点项目形式化的、千篇一律的可行性研究报告。这样做的优势在于，在试点项目的前期规划中，充分将各类“变数”和“可能的试错”考虑在实验的计划中，像实验一样，形成动态的实时反馈。试点项目本身的成功固然重要，但是对于宏观层面而言，其最大价值在于收集经验，无论成功

还是失败的经验都非常重要。这部分经验是判断试点是否值得推广的重要依据。因此，以这种准实验设计逻辑进行的试点项目规划，能够在方法论的层面上，提供充分的试错空间和调整计划的余地。从而避免了依靠人工决策进行无计划的临时调整，也避免了由主要负责人“个人”全权为成功或失败负责。因此，在一定程度上，避免了“不计代价试对”或“生搬硬套，压抑创新”的情况。同时也有利于试点经验和信息的真实反馈，充分规范和强化试点“试”的属性。

3. 实践精神在政治学研究领域的体现

概而言之，近年来国内的政治学研究风格是非常谨慎的，这与改革开放以来，中国在实践中异常勇猛的改革和创新并不匹配。除此之外，也有不少学者认为，中国目前的政治学界普遍缺乏实证研究，尤其缺乏“有效的”实证研究。^[32]虽说“实践是检验真理的唯一标准”已经基本形成了一项全社会的共识，但是事实上，“实践精神”在中国政治学界，乃至社科领域的体现，并不足够明显。

比如，学者孙立平提出了“实践社会学”的概念^[33]，这一概念最早是法国社会学家布迪厄提出来的。孙立平批评布迪厄太关注结构和定量的问题，是在“用非实践的方式对待实践”，并在此基础上进行改良，提出了中国版的“实践社会学”：重点强调了社会实践是“动态过程”而不是“静态结构”，探讨了社会科学在实际中的“应用性”。实践社会学的理念和方向，毫无疑问是指向实际的。但遗憾的是，后续的一些以“实践社会学”为名的研究，主要采用的还是案例研究法，仅有个别案例采用了参与式观察。几乎没有研究主动对研究对象施加干预。如果仅仅只是观察而不操作，“只看不动手”的研究方式或许可以算是“实证”，但算作“实践”显然是比较牵强的。典型的研究，比如学者刘军奎关于群体性事件的研究^[34]，作者在文中充分强调了实践性策略的重要性，呼吁打破思维定势和模式化套路，并且给出了制定实践性策略的方案；但是在这个基础上，却遗憾的没有能够有针对性地提供实证的证据。这从某种程度上来说，或许也是一种“用非实践的方式对待实践”。相比之下，同样是研究群体性事件的论文，张书维、王二平与周洁采用实验的方法^[35]，选择了模拟剥夺受试者工具的场景，检验受试者是否会参与反抗行动，以此确证了“相对满意度”对群体事件的影响。这样的结论，显然更加有说服力，也更加贴近实践。

4. 保证实证研究底层数据的质量

总体而言，目前政治科学的发展方向，是偏向实证研究的。学者们不再满足于从理论中继续开发理论，而是更加关注现实世界中存在的因果关系：“why and how what happens”。在这个背景下，很多强调实证的研究方法和研究框架得到了越来越多的重视。而这些强调实证的研究工具，普遍非常重视实证证据的细节。比如过程追踪法（process-tracing method），就是一种典型的“刨根问底”的研究方法。这种方法并不止步于说明自变量与因变量的相关性，而是深度挖掘包括每个中介因素的整个因果链。换言之，过程追踪不再满足于一台运行良好的机器，而是要充分了解每一个齿轮的构造和运行状况。

对于这一类强调实证的研究方法和框架而言，数据是否真实可靠就显得非常重要。数据的可靠性和真实性，取决于是否有足够细致的底层数据，而细致的底层数据，则需要优秀的采集方法。相比采用二手数据的观察研究法和文献研究法，本研究提出的这种准实验研究法，能够在数据采集的层面上，更好地保证底层数据的质量。

六、总结与展望

自由落体实验是一项经典的理论驱动型实验。当时的伽利略想必不知道自己会成为名

垂千古的物理学家，因为他在那个时候只是一名 25 岁的年轻数学讲师，而那个年代的权威是亚里士多德和他的自然下落速率理论（nature rate of fall）。亚里士多德认为这个参数是物体的固有属性，下落速度与物体重量成正比，与所处的媒介密度成反比。当时的所有人都对此深信不疑。

当伽利略用自由落体实验，对该理论进行了成功的证伪之后，他提出了新的假设：匀加速运动（uniformly accelerated motion）。撇开创建理论的艰难过程不提，我们这里只关注伽利略为了验证这个新理论所设计的实验。这个实验所涉及的其中一个关键变量是瞬时速度，即需要测量物体在某一瞬间的速度。以当下的技术条件，自然不是难事。但是这个参数在 16 世纪条件下，是无法测量的。严格的瞬时速度测量，是在 400 年以后发明了雷达之后的技术。无法测量瞬时速度的伽利略，转而测量时间，再结合距离算出速度。然而，16 世纪也没有秒表。惠更斯发明的世界上第一台机械钟，都是基于伽利略的钟摆运动理论才造出来的。没有秒表的伽利略找了一个大水桶，在底部焊接了一根细管，收集流出的水，然后称重，以此计算相对精确的时间。

类似的，以目前的技术水平，政治学的研究者无法精确地测量“人”以及“人的想法”这种复杂的变量。这就像 16 世纪的学者，无法精确的测量“瞬时速度”一样。但是研究者不应该因此而驻足不前。几百年前的伽利略或许无法预测，现代会有雷达和激光这种能够方便而精确的测量瞬时速度的工具，也无法想象计时是现代每一个人掏出手机就可以完成的简单工作。类似的，当下的我们也很难想象几百年后的未来会发生什么样的技术变革。所以，不应该因为“现在看似不可能”就放弃做实验。“理论检验型的准实验设计”能够使实验研究的“可行性”和“有益性”得到充分的强化。当理论研究足够充分，但缺乏实证验证时，不妨考虑用这种相对容易操作的准实验方法，为研究进行补充。

〔参考文献〕

- 〔1〕 Lowell A L. The Physiology of Politics: Presidential Address, Sixth Annual Meeting of the American Political Science Association [J]. American Political Science Review, 1910, 4 (1): 1 - 15.
- 〔2〕 Morton R B, Williams K C. Experimental political science and the study of causality: From nature to the lab [M]. Cambridge University Press, 2010.
- 〔3〕 臧雷振. 政治学研究中的实验方法——近年来的应用进展及研究议题分布 [J]. 国外理论动态, 2016, (5).
- 〔4〕 [13] [16] 臧雷振. 争论中的政治学实验方法及其发展前景 [J]. 社会科学, 2016, (11).
- 〔5〕 Rebecca Morton, Kenneth Williams. Experimentation in Political Science. 2008.
- 〔6〕 Rebecca Morton, Kenneth Williams. From Nature to the Lab: The Methodology of Experimental Political Science and the Study of Causality [J]. 2010.
- 〔7〕 Milgram S. Some conditions of obedience and disobedience to authority [J]. Human relations, 1965, 18 (1): 57 - 76.
- 〔8〕 Haney C, Banks C, Zimbardo P. Interpersonal dynamics in a simulated prison [R]. STANFORD UNIV CA DEPT OF PSYCHOLOGY, 1972.
- 〔9〕 Field experiments and their critics: essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences [M]. Yale University Press, 2014.
- 〔10〕 Department of Health E. The Belmont Report. Ethical principles and guidelines for the protection of human subjects of research [J]. The Journal of the American College of Dentists, 2014, 81 (3): 4.
- 〔11〕 Geller D M. Alternatives to deception: Why, what, and how? [M] //The ethics of social research.

- Springer, New York, NY, 1982: 39 – 55.
- [12] Loewen P J, Rubenson D, Wantchekon L. Help me help you: conducting field experiments with political elites [J]. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2010, 628 (1): 165 – 175.
- [14] Gerber A S, Green D P, Kaplan E H, et al. The illusion of learning from observational research [J]. *Field experiments and their critics: Essays on the uses and abuses of experimentation in the social sciences*, 2014: 9 – 32.
- [15] 李强. 实验社会科学: 以实验政治学的应用为例 [J]. *清华大学学报 (哲学社会科学版)*, 2016, (4).
- [17] [18] Willer D, Walker H A. *Building experiments: Testing social theory* [M]. Stanford University Press, 2007.
- [19] Mill J S. *A system of logic, ratiocinative and inductive: Being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation* [M]. Longmans, green, and Company, 1889.
- [20] Fisher R A. Design of experiments [J]. *Br Med J*, 1936, 1 (3923): 554 – 554.
- [21] DT Campbell, JC Stanley, *Experimental and Quasi – Experimental Designs for Research* (Houghton Mifflin Company, 1963), pp. 432 – 434.
- [22] 徐林, 凌卯亮. 居民垃圾分类行为干预政策的溢出效应分析——一个田野准实验研究 [J]. *浙江社会科学*, 2019, (11).
- [23] Van Evera S. *Guide to methods for students of political science* [M]. Cornell University Press, 2015.
- [24] [27] 毛泽东选集: 第1卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 287, 296 – 297.
- [25] 吴正祥. 贫困村农户电商扶贫参与意愿及其影响因素研究——以资源枯竭型城市阜新为例 [J]. *科技与经济*, 2020, (2).
- [26] 蔡宁伟, 于慧萍, 张丽华. 参与式观察与非参与式观察在案例研究中的应用 [J]. *管理学刊*, 2015, (4).
- [28] Heilmann S. From local experiments to national policy: the origins of China's distinctive policy process [J]. *The China Journal*, 2008 (59): 1 – 30.
- [29] 梅赐琪, 汪笑男, 廖露, 刘志林. 政策试点的特征: 基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究 [J]. *公共行政评论*, 2015, (3).
- [30] Pei M. China and East Asian Democracy: Is CCP Rule Fragile or Resilient? [J]. *Journal of Democracy*, 2012, 23 (1): 27 – 41.
- [31] 刘军强, 胡国鹏, 李振. 试点与实验: 社会实验法及其对试点机制的启示 [J]. *政治学研究*, 2018, (4).
- [32] 杨立华, 李凯林. 公共管理混合研究方法的基本路径 [J]. *甘肃行政学院学报*, 2019, (6).
- [33] 孙立平. 迈向实践的社会学 [J]. *江海学刊*, 2002, (3).
- [34] 刘军奎. 群体性事件: 基于实践社会学视角的认识与反思 [J]. *前沿*, 2010, (13).
- [35] 张书维, 王二平, 周洁. 相对剥夺与相对满意: 群体性事件的动因分析 [J]. *公共管理学报*, 2010, (3).

【责任编辑: 刘彦武】

政治学田野学派的崛起及其拓展路向研究

吴记峰

〔摘要〕政治学“田野学派”的兴起是近年政治学学科发展的重要动向之一。该学派的萌发经历了长达30年的长时间积淀，期间也引领了国内学界在村民自治、乡村治理等领域的研究，并在近年来的历史政治学拓展中走在前列。新时代，政治学“田野学派”也需要在既有发展的基础上，研究领域再拓展，研究方法再延伸，研究重心再聚焦，紧紧抓住粤港澳大湾区和中国特色社会主义先行示范区建设的契机，从华中走向华南、从乡村走向城市、从碎片走向系统、从历史走向未来、从中国走向世界，立足国家治理体系和治理能力现代化的生动实践，在深度田野研究的基础上讲好中国故事、建构中国理论，为实现中华民族伟大复兴做出政治学“田野学派”的更大贡献。

〔关键词〕田野学派；政治学研究；历史政治学；粤港澳大湾区；先行示范区

〔中图分类号〕D092.74 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0081-09

一、引言

社会大变革的时代，一定是哲学社会科学大发展的时代。当代中国正经历着我国历史上最为广泛而深刻的社会变革，也正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。这种前无古人的伟大实践，必将给理论创造、学术繁荣提供强大动力和广阔空间。这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代^[1]。因此，新时代，要按照立足中国、借鉴国外，挖掘历史、把握当代，关怀人类、面向未来的思路，着力构建中国特色哲学社会科学，在指导思想、学科体系、学术体系、话语体系等方面充分体现中国特色、中国风格、中国气派^[2]。政治学作为哲学社会科学的重要组成部分，在人类文明史的演进中发挥了重要作用、占据了重要地位。而政治学自诞生

〔基金项目〕国家社科基金后期资助项目“自然村自治与新农村建设研究”（19FZZB016）；广东省哲学社会科学规划青年项目“粤港澳大湾区背景下的城市基层党建引领基层治理创新研究”（GD19YDS01）；中共广东省委党校（广东行政学院）一般课题“粤港澳大湾区背景下党建引领基层治理创新研究”（XYB201905）

〔作者简介〕吴记峰，中共广东省委党校（广东行政学院）广东党建研究所副教授，博士，华中师范大学政治科学高等研究院兼职研究人员，广东 广州 510030。

之日起就产生了两种研究路径。一是柏拉图的《理想国》是基于理念，即人的理性思考。换言之，柏拉图认为理想的国家是经过人的理性思考设计出来的，而不是自然野蛮生长的。二是亚里士多德则认为国家是历史的产物，他的《政治学》从 100 多个城邦的历史出发，根据一定的标准加以分类、进行比较。尽管他有优劣价值倾向，但这种倾向蕴藏在事实比较之中，而不是凌驾于事实之上^[3]。不难看出，柏拉图和亚里士多德开辟出的两种不同的政治学研究路径，前者强调“应然”，从理想出发，以理性为据，注重价值规范的内在逻辑；后者强调“实然”，从事实出发，以事实为据，注重事实之间的相互联系^[4]。

中华文明历史悠久，先秦以来的一大批思想大家留下了浩如烟海的文化遗产。中国古代大量鸿篇巨制也包含着丰富的哲学社会科学内容、治国理政智慧，为古人认识世界、改造世界提供了重要依据^[5]。也要看到，中国很早就有治国理政的思想，但没有专门探索国家问题的政治学。到了 20 世纪，作为一门学科的政治学才开始在中国兴起^[6]。经历了新中国建立初期政治学作为一个学科被取消以及“文化大革命”十年浩劫后，邓小平等人“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”论断提出，作为研究国家和制度问题的政治学要恢复，要补课。由此，中国政治学一恢复，就是以研究制度问题为己任的。正是这个原因，虽然政治学人也开始运用社会调查的方法关注“是什么”的问题，如王沪宁的《当代中国村落家族文化》等，但政治学研究主要是依据文本的规范研究，因此在相当长时间和从总体上看，中国政治学属于居庙堂之高的学问^[7]。换言之，很长一段时间以来，中国的政治学研究偏重政治理论和政治制度研究，未能深入到广袤的田野，走入寻常百姓家，成为政治科学研究方面的不足。

真正将政治学从文本带向田野的是村民自治研究，村民自治研究促使政治学研究从高高在上的“殿堂”走向下里巴人的“田野”^[8]。在村民自治的研究中，一批学者走出文本，深入农村田野，通过发现事实，使得政治学研究的发展进入一个全新的通道。这也就是徐勇教授指出的将庙堂之高的政治学引入处江湖之远的农村田野，并在这个过程中形成以调查为基础的研究方法、聚焦以农民为主的研究群体、形成调查自觉和理论自觉^[9]。尤其是华中师范大学的一批学者从领先一步开始村民自治研究，以 30 多年锲而不舍的田野调查为基础的政治学研究，逐步由调查自觉形成理论自觉，进而萌发出学派自觉，从而逐步形成了政治学的“田野学派”。2018 年，该学派主要领衔者徐勇教授撰文《政治学“田野学派”》的兴起，其学术团队创立“田野政治学”公众号，且备受学界关注的“政治学人”公众号也将政治学“田野学派”列为 2019 年政治学学科发展最被关注的三个新动向之一，这就表明政治学“田野学派”学派的学派自觉已经初步形成，并得到了学界的高度关注与普遍认可。

作为一个刚呈现出雏形的崭新学派，其经历了怎样的萌发过程，在新的发展节点上取得怎样的成就，面临怎样的局限与问题，将来又是怎样的发展走向，这些都需要作出系统的梳理。但是这种梳理要拉长时间的尺度，放到更长的时空中去考察。回溯中国的田野研究，早在 20 世纪就已经开始。徐勇教授曾指出，中国道路有着深厚的历史根基，其鲜明的特点是历史延续性而不是断裂性^[10]。这种历史延续性却在 20 世纪上半叶遭遇了极大的挑战，面临“断裂”的危险。由此，以认识中国农村为基点，进而解释中国、解决中国问题的农村调查应运而生^[11]。之后，便有了田野调查研究方法的传承，并且在村民自治研究中心与政治学深度结合。应该同时看到的是，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，中国也由一个贫穷农业大国转变为一个工业大国，由一个传统乡土中国转变成为一个城乡中国，由一个落后的地区大国转变成了一个世界大国。由此，对政治学“田野学派”的考察就要放到新时代全面开启社会主义现代化新征程的大背景下来考虑，放到坚

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大格局中来看待，放到中国特色社会主义先行示范区建设的大需求中来认识。

二、政治学田野学派的萌发历程

政治学的“田野学派”是生长在中国大地上的一个研究学派，其主要使命就是尽可能运用社会调查的放大，去发现大量被遮蔽或迅速变化着的事实现象，去寻找事实现象之间的联系，并通过这种联系进一步深化人们对政治问题的认识^[12]。该学派的萌发经历了长达30年的时间，且经历了几个重要的发展阶段，每个阶段的研究重心有所差别，但其强调从事实出发、以事实为据、从事实抽象理论、从事实的关联性推导结论的特点却是一以贯之的，也正是这种研究方法上的坚持与韧性最终成就了政治学“田野学派”。

（一）村民自治研究

20世纪80年代初，广西北部的宜山、罗城一带出现了农民自发形成的组织，并通过这一组织管理公共性事务^[13]。这一群众自治组织的内涵是自我管理、自我教育、自我服务，解决的主要问题是“治理真空”^[14]，因此而获得高层的关注与认可。时任全国人大常委会委员长的彭真同志对此作出积极推动，他曾指出：“把一个村的事情管好了，逐渐就会管好一个乡的事情；把一个乡的事情管了，逐渐就会管好一个县的事情，逐步锻炼，提高参政议政能力”^[15]。随着《村民委员会组织法（试行）》的通过，华中师范大学政治学者张厚安教授等人成立全国第一家研究农村政治的机构——华中师范大学基层政权研究中心，重点就是从事村民自治研究^[16]。张厚安教授提出了“三个面向、理论务农”，后来邓大才教授进一步将其总结为“三个面向、三个结合、三个服务”，即面向社会、面向基层、面向农村，与农村改革实践相结合、与政府的决策相结合、与研究生的培养任务相结合，为农村改革服务、为政府决策服务、为培养合格的人才服务。也是在这个阶段，该学术团队发表大量基于实际调研取得的研究成果，尤其是徐勇教授的《中国农村村民自治》成为全国首批百优博士论文，项继权教授的《集体经济背景下的乡村治理：河南南街、山东向高和甘肃方家泉村治实证研究》、吴毅教授的《村治变迁中的权威与秩序——20世纪川东双村的表达》也入选全国百优博士论文，于建嵘教授的《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》获得全国百优博士论文提名。更为重要的是，村民自治研究也成为学术研究与国家政策深度融合的典型，研究成果有力地推动了村民自治这一党领导下的亿万农民参与的伟大创造。

（二）乡村治理研究

随着研究的不断深入，20世纪90年代开始，徐勇教授领衔的研究团队由村民自治研究往整个乡村治理领域拓展和延伸，他本人也在1997年出版的《村治水系》总序中提出研究方法上的“三实”，即实际、实证和实验。强调实际先于理论，尤其是反对从先验性的理论出发裁剪实际生活，认为任何理论观点必须都是建立在充分扎实的社会调研基础上。在村治研究的同时，从湖北黄梅县水月庵村为期两个月的“依法建制，以制治村，实现农村基层管理工作规范化”开始，尝试进行村治实验^[17]。自此开始，该团队先后组织实施了以民主制度建设为核心的“水月实验”、以社会组织建设为核心的“岳东实验”及以农民民主能力建设为核心内容的“南农实验”。其中，南农实验从2006年启动到2011年第二期、2018年第三期，前后历经12年^[18]。马华教授以南农实验为基础形成的毕业论文《民主学步：农民的民主能力建设——以“南农实验”为例》再次入选全国优秀博士论文。也是在这一阶段，他们提出了村治研究的共识与策略，即田野的灵感、野性的思维、直白的文风、平和的心态、深刻的片面、分步的策略。自此，他们开始确立田野调查

的最优先位置，强调村治研究的问题意识来自田野，追求“从农村研究农村”。而在理论建构上，也已经开始注意到西方社会科学对村治研究形成的带有霸权色彩的学术教条的限制，强调创造性提出自己的假设，进而与国际话语竞争^[19]。不难看出，该团队从这一阶段已经开始注重在实地调研的基础上形成社会科学研究的中国特色、中国风格、中国气派，并且通过团队的共同努力取得了重要的成效。

（三）“百村十年观察”

从历史延续性的角度看，人类社会是一个由多种要素构成并相互联系和不断变化的社会系统，这也就需要通过将各个要素联系起来的系统性持续性调查进行整体把握，从而破解调查成果严重碎片化、零散化的问题^[20]。基于此，华中师范大学中国农村研究院2006年开始启动“百村十年观察”，并于2009年开始在全国铺开，主要是通过在全国选择300多个村、5000多个农户进行定点的持续性跟踪观察，从而对千差万别、千变万化的农村有一个整体性的把握。截至2018年，在“百村十年观察”大型调查的基础上形成调查报告6万多份、6亿多字，完成咨政报告517份，其中400多份被中央和省部级领导批示、采纳、转用。更为重要的是，在深入调研的基础上，徐勇教授及其团队先后提出了“社会化小农”“农户制”“东方自由主义”等对东方社会极具解释力且可与西方理论对话的概念与理论，并推动学界在中国道路的历史根基研究方面迈出一大步。与此同时，其学术共同体在深化村治研究的过程中更关注乡村治理的社会基质，尤其是抓住了“农村土地产权”这一乡村治理的核心问题，在土地产权与乡村治理、集体产权与乡村治理、林权与乡村治理、矿权与乡村治理、水权与乡村治理、草权与乡村治理等研究领域进行了系统性研究，实现了整体性突破。

（四）深度中国调查

新世纪以来，村民自治日趋行政化，面临着“山重水尽疑无路”的困境，而广东清远则“柳暗花明又一村”，将村民自治单元由行政村下沉到自然村。这一改革引起了学界尤其是徐勇教授领衔的学术团队的高度关注，为什么是清远，宗族底色发挥了怎样的作用，宗族为何能有强大的凝聚力与战斗力^[21]？在对村民自治“第三波”的研究过程中，历史延续视角下对传统中国社会形态的研究开始受到重视，华中师范大学中国农村研究院也由此于2015年启动了“深度中国调查”。“深度中国调查”将全国分为七大区域，从以江西、福建、广东、广西为主体区域的华南地区开始，每个区域选择若干村庄，由学院教师、博士生和高年级硕士生驻村调研，对村庄的传统形态、历史变迁、当前时态等进行全面研究。截至2018年底，已经完成华南宗族、长江小农等六大区域的调查，形成村庄调查报告242份，共计9680万字，还拍摄116部村庄纪录片。此外，中国农村研究院还同时启动了农民口述史调查，以土地改革、合作化运用、包产到户、土地确权等几次土地制度变革为研究对象完成18523位80岁以上老人的口述史调查，整理口述史访谈资料2.5亿字，尽最大可能抢救了即将消逝的基层社会史、形态史，记录了转型变迁中的中国乡土社会。也正是在“深度中国调查”的基础上，徐勇教授提出“祖赋人权”这一基于中国事实的具有极强解释力的分析框架。与西方建构理性“天赋人权”相对应的是，“祖赋人权”是基于人类最古老最原始的血缘理性而生成的^[22]。“祖赋人权”的提出标志着该学术共同体在重构中国概念、建构中国理论方面迈出重要一步。也正是在“深度中国调查”的推动下，徐勇教授及其团队对于打破西方在社会科学领域的“先占”优势形成了更强的学术自觉乃至使命感，提出对待西方概念，要在解构的基础上根据中国事实进行重新建构，从而对原有概念加以补充、拓展乃至颠覆^[23]。

三、政治学田野学派的时代使命

诚如徐勇教授所指出的，政治学“田野学派”的一个重要特点就是将研究对象锁定在农民这一群体，而不是人民整体^[24]。换言之，虽然政治学“田野学派”近年来也曾往“百居观察”“海外百村”“城镇化”等领域延伸，但其关注的重点还是农村的田野，而没有往更宽领域的“田野研究”“田野调查”拓展。而进入 21 世纪的中国，不仅要完成农业文明国家向工业文明国家的转变、乡土中国向城市中国的转变，而且要实现由地方性大国向世界性大国的变革，这就对“田野学派”及其研究方法提出了更高要求或者说更大期待^[25]。特别是党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，提出大国之治的中国方案，以及中央设立粤港澳大湾区、中国特色社会主义先行示范区等重大举措，使得政治学“田野学派”面临了前所未有的发展契机，或者说新时代、新征程呼唤政治学“田野学派”更大的历史担当。

（一）城镇化视阈下的“城乡中国”

近代百年的中国历史是从传统社会向现代社会转型的历史，中国的现代化、中国社会的未来发展，在很大程度上取决于人们对村落家族文化取何种态度，对村落家族文化的变化如何应变^[26]。1949 年以来，尤其是改革开放 40 多年来，中国社会的最大特点就是从一个农业社会发展成为一个工业社会，从一个乡土中国发展成为一个城乡中国。2017 年，广东省常住人口城镇化率达 69.85%，远高于全国平均水平 58.52%。其中，珠三角地区城镇化率为 85.29%，深圳的常住人口城镇化率更是高达 100%^[27]。即便是农村地区，特别是东部沿海发达地区的农村，也处于迅速的就地城镇化过程中，城乡一体化水平比较高。以广东省中山市为例，虽然 277 个村（社区）中存在主城区与镇区的划分，存在 150 个村、62 个村改居、65 个社区的分别，但专业镇发展势头强劲，城乡基层党建、社会治理、公共服务、社会保障都实现了一体化和均衡化发展，城乡二元结构逐步消解。在此背景下，城市已成为改革开放和现代化建设的主战场，全国经济总量 80% 以上在城市产出，劳动力的 51% 在城市就业，消费的 86% 在城市实现，投资的 90% 以上在城市发生^[28]。更为重要的是，城镇化是地的城镇化与人的城镇化的结合，城镇化过程中一是很多农村地区发展成为城镇，二是很多农村人口流动到城镇。以深圳为例，截至 2018 年，其原住民仅 30 万，户籍人口 454.7 万，常住人口 1302.7 万，实际管辖人口超过 2200 万。基层党建和治理是跟着人走的，人到了哪里，基层党建和治理研究就要跟到哪里，基层治理研究就要跟到哪里。由此，新时代政治学“田野学派”在继续关注乡、挖掘中国之治的历史根基的同时，还要关注城、关照中国之治的未来走向。

（二）现代化视阈下的“中国之治”

党的十九大指出，中国特色社会主义进入新时代，开启了全面建设社会主义现代化的新征程。党的十九届四中全会进一步提出了大国之治的“中国方案”，为国家治理体系和治理能力现代化搭建起了制度框架。国家治理制度的构建，既要保持中国特色社会主义制度和中国特色社会主义制度的稳定性和延续性，又要抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度^[29]。中国的制度建构，很大程度上都是由好的改革形成好的经验，进而上升为好的制度。大国之治的中国方案，还只是构建起了“四梁八柱”，大量的具体制度需要在实践中探索建构，需要以中国事实、中国故事进行验证，而且有些制度的建构还需要一个较长的周期。以村民自治为例，从以自然村为基础自生自发的村民自治，到以建制村为基础规范规制的村民自治，再到建制村之下内生外动

的村民自治^[30]，村民自治的发展经历了30多年曲折的发展过程，甚至于直至今天都未能实现制度的定型。当前的中国正处于快速的现代化进程之中，经历着百年未有之大变局，中国的基层治理也已经走到新的历史节点。在这个历史节点上，旧的经济发展模式、基层管理模式已难以为继，新的基层治理模式正在萌芽但还尚未完全建立。对于新的基层治理模式，学界乃至全社会甚至还存在着迟疑、徘徊乃至是反复。这就需要政治学“田野学派”在现代化新征程中继续前行，为“中国之治”夯实坚实的根基。

（三）全球化视阈下的“先行示范”

习近平总书记指出，中国对外开放的大门只会越开越大。习近平总书记视察广东、深圳期间还赋予深圳“朝着建设中国特色社会主义先行示范区的方向前行，努力创建社会主义现代化强国的城市范例”的光荣使命。在此背景下，中共中央、国务院发布了《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》。自此，深圳及整个珠三角进入粤港澳大湾区、中国特色社会主义先行示范区“双区驱动”的崭新发展阶段。也就是说，“先行示范”不仅是深圳的使命，更是整个粤港澳大湾区的担当。从粤港澳大湾区整体来看，大湾区建设不仅仅是科技创新、基础设施、现代产业等方面的内容，同样要推进的还有生态文明建设，优质生态圈建设等方面的目标，为推进粤港澳大湾区基层治理先行示范提供了重要契机。更为重要的是，在广东省的9个地市中，又有很多更具前瞻性、更大改革开放力度的试验性平台，这些平台为新时代粤港澳大湾区积极借鉴香港、澳门等地社会治理经验、探索基层治理新模式提供了最好载体与平台。如原属广东自贸区的前海深港服务业合作区、南沙粤港澳全面合作示范区、横琴粤港澳深度合作示范区等，都是探索新型基层治理创新的有效平台。此外，东莞设立滨海湾新区，并积极筹建大湾区大学；深港科技创新合作区则是会在更大范围、更大程度上引入港澳管理模式；深圳市罗湖则致力于在全域范围内打造深港社会融合试验区，打造粤港澳大湾区研究院、粤港澳城市大学等推动深港合作的崭新平台。再有，很多示范区内又打造深港青年创新创业基地、粤港澳青年创新工场、港澳青年创新创业基地、华侨华人创新产业集聚区等载体。这些平台是大湾区内开放程度更高的试验田，为探索未来城市模式、推进基层治理创新提供了前所未有的契机，更为政治学的“田野学派”在新时代实现新发展提供了广阔的平台。

四、政治学田野学派的拓展路向

从历史延续性的视角来看，政治学“田野学派”既要回到历史现场，挖掘大国之治的传统根基；又要预设未来场景，研究大国之治的美好前景。中国特色社会主义先行示范区和粤港澳大湾区走在了全国最前列，并在新时代肩负着走出一条富有中国特色、广东特征、深圳特点的基层党建引领基层治理的新路子，进而为中国之治贡献岭南方案的历史重任。党的十九届四中全会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的新要求更是让全国乃至全世界对中国特色社会主义先行示范区和粤港澳大湾区充满新的期待。伟大事业呼唤扎实有效的田野研究，伟大梦想需要“田野学派”更大的担当。当然，这也需要政治学“田野学派”本身在研究广度和深度上的拓展与延伸，以适应新时代的新要求。

（一）从华中走向华南

政治学“田野学派”的学术共同体成员均是原华中师范大学农村研究中心（后升格为“中国农村研究院”）成长起的一批学者，虽近年来其学术成员已经遍布全国各地，并由此结成了紧密的智库同盟，共同推动“百村十年观察”“深度中国调查”。但恰恰是在华南地区，虽然课题项目较多，但区域性智库同盟力量较为薄弱。华南地区融传统与现代

于一体，既是中国传统乡土文化传承最好的地区，又是现代文明发展最好的地区，很早以来就是田野研究的热土，并由此而曾形成了社会史、人类学研究的“华南学派”。随着粤港澳大湾区、中国特色社会主义先行示范区的设立，华南尤其广东是再次走在全国最前列，为中国特色社会主义和社会主义现代化建设探索。从经济特区到先行示范区，也是从经济领域的改革向政治、经济、文化、社会、生态及党的建设改革的全方位拓展与延伸，这个过程中也提出了很多新的重大课题，迫切需要人文社会科学工作者做出回答，尤其需要在扎实的田野研究基础上的政策性研究。由此，新时代，政治学“田野学派”需要一个战略方向上的转向，借助华中师范大学与深圳市合作办学的良好契机，成立“田野学派”的华南学术研究机构，集聚一批聚焦华南地区研究的“田野学派”研究队伍，像当年华中科技大学、武汉大学、中南大学等华中地区理工院校师生支持深圳特区建设一样支持中国特色社会主义先行示范的建设，在时代发展的最前沿、改革开放的最前沿，在中国特色社会主义先行示范建设的生动实践中提炼中国理论。

（二）从乡村走向城乡

现代化进程中的中国同样是一个处于快速城镇化进程中的中国，尤其是在粤港澳大湾区，这种城镇化表现为当地人的就地城镇化和外来人的不断市民化。在作为先行示范区的深圳，甚至在2004年实现了全面城市化的基础上，已经开始了更高质量的“再城市化”过程。在这样的历史背景与时代底色下，中组部自2017年在上海召开的全国城市基层党建工作座谈会之后，开始将基层党建和基层治理的重心转移到城市，党的十九届四中全会也明确提出了市域治理现代化的概念。这就像需要“田野学派”的研究者们也要将研究的“田野”随着城镇化的进程而“进城”。从乡村到城市的转移，并不仅仅是因为城市成为治理主要平台、美好生活的主要场域，更是因为城市性中所特有的多样性、复杂性、流动性、不确定性为研究者提供了更为丰富、更为灵动的素材。当然，从整个粤港澳大湾区来看，绝大多数地区仍处于城镇化的过程之中，“城中有村，村中有城”是当前的显著特征。转型的过程恰恰是矛盾凸显的时期，转型的过程恰恰是需要及时的理论总结与智力支撑的时期，这都为政治学“田野学派”提供了新的舞台。当然，即便是在深圳，虽然已经没有了农村建制，却仍旧存在农村问题——社区股份合作公司的问题、历史遗留违法建筑的问题、征地返还的问题，等等，都为政治学“田野学派”拓展城市研究的同时继续深化农村研究提供了足以产生引领全国的先行示范成果的新鲜素材。

（三）从碎片走向系统

回溯整个政治学“田野学派”的发展历程，华南尤其是广东一直都是研究的重点，早在1996年徐勇教授就在深圳宝安驻村调研，敏锐地捕捉到万丰村、壘岗村等工业化进程中的村治新动向，并成为了其博士论文的重要案例支撑。“百村十年观察”项目也在广东选了10个长期观察点。近年来，从云浮到清远再到梅州，从佛山到东莞再到深圳，政治学“田野学派”通过与地方政府合作横向课题项目的方式深入田野调研，一定程度上触摸到了中国市场经济最活跃、市民社会最发达地区的时代脉搏。但整体看来，这种研究还是碎片化的，有局部的、片面的深刻，却缺乏整体的、系统的认知，这显然与新时代粤港澳大湾区的发展不相适应。由此，政治学“田野学派”应将其在发展过程中积淀的基础性、学理性、区域性、系统性、主体性、传承性、比较性调查经验应用到粤港澳大湾区，立足粤港澳大湾区这片研究沃土，制定系统性、整体性研究规划，重点在大型问卷调查、社会基质调研、改革经验总结、口述史研究等方面发力，为粤港澳大湾区实现“像绣花一样”精细化、精准化治理提供强大的理论支持和智力支撑。

（四）从历史走向未来

起点决定路径，底色决定特色，要形成中国特色、中国风格、中国气派，需要首先回到历史深处，从中国叙事中提炼中国化理论，从中国叙述中发现普适性概念和框架^[31]。新时代的中国之治，也需要放到历史长河下寻找它的源泉，在历史进程中深刻理解当下和未来中国。近年来，在“深度中国调查”的基础上，政治学“田野学派”的学者们在历史政治学方面也取得了重大突破。但中国历史上长期存在的“知道其过去，便知道今天，知道今天，便可知未来”的思维方式在农村研究中延展^[32]，而对社会大转型中的中国实际研究不足，对现代化转型后的未来走向研究不够。从自身的角度看，中国特色社会主义道路的未来走向是什么，社会主义现代化的建设方式是什么，国家治理体系和治理能力现代化的深化路径是什么，都需要政治科学研究作出回答。从全球思维来看，中国路径是独特的，中国经验是独到的，中国路径是独特的，但是从中国路径、经验和故事中提炼出来的概念应该是可交流、可传播、可意会的，要从中国之治中提炼出他者能够听懂的中国之理，让世界听懂中国故事、理解中国道路，而不只是自说自话^[33]。这就需要政治学“田野学派”从历史走向现实、从当前走向未来，深耕粤港澳大湾区及其间的先行示范区、创新创业区等改革创新新平台、新载体就国家治理的未来走向进行前瞻性研究。因此，政治学“田野学派”在下一步发展过程中，既要向后看，善于继承和弘扬中华优秀传统文化精华，又要向前看，准确判断中国特色社会主义发展趋势。

（五）从中国走向世界

新时代，要用改革开放的眼光来看待改革开放，要用现代化的思维来思考现代化。政治科学研究当然要致力于构建中国特色哲学社会科学体系，但20世纪90年代以来所谓的“本土化”话语与20世纪80年代的“西化”话语一样，形成了新的话语霸权，而且这种霸权对学术探求具有“杀伤力”，片面强调中国的特殊性而形成对西方的排斥和对本土的偏爱^[34]。党的十九大报告指出，中国日益走近世界舞台的中央。由此，国家治理体系和治理能力现代化的中国特色社会主义先行示范区的建设，都要放到全球治理的视角下，都要有全球思维与开放意识。习近平总书记也是多次强调，国外哲学社会科学的资源，包括世界所有国家哲学社会科学取得的积极成果，可以成为中国特色哲学社会科学的有益滋养。要坚持古为今用、洋为中用，要坚持不忘本来、吸收外来，既向内看，深入研究关系国计民生的重大课题，又向外看，积极探索关系人类前途命运的重大问题^[35]。新时代中国“走出去”的同时，中国研究也要“走出去”，尤其是田野研究要“走出去”。一方面，“走出去”是为了深入研究全球范围内的人类文明先进成果，为中国特色社会主义发展提供有益借鉴。对于当前中国而言，无论是先行示范区建设，还是国家治理体系和治理能力现代化建设，都需要借鉴全球尤其是东亚国家和地区的先行经验，而这种研究也需要是系统性的、整体性的，而不是选择性的“拿来主义”，只学习其表层的经验，不研究其深层次的运行机理与基础性的社会基质。另一方面，随着“一带一路”倡议的深化，中国正在越来越深入地融入全球治理，这也就需要深入而细致的全球研究，在深刻研究的基础上提升对世界的认知，在深入认识的基础上寻求合作共赢，进而构建更为紧密的人类命运共同体。

〔参考文献〕

- [1] [2] [5] [35] 习近平. 在哲学社会科学工作座谈会上的讲话 [N]. 人民日报, 2016-05-19.
- [3] [4] [6] [7] [9] [12] [21] [24] 徐勇. 政治学“田野学派”的崛起 [A]. 政治科学研究, 2018 (上) [C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019.
- [8] 徐勇, 邓大才. 政治学研究: 从殿堂到田野 [A]. 中国人文社会科学三十年: 回顾与前瞻 [C].

上海：复旦大学出版社，2008.

- [10] 徐勇. 历史延续性视角下的中国道路 [J]. 中国社会科学, 2016, (7).
- [11] 徐勇. 历史延续性视角下中国农村调查回眸与走向 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2018, (3).
- [13] 徐勇. 伟大的创造从这里起步 [J]. 炎黄春秋, 2009, (9).
- [14] [30] 徐勇, 赵德建. 找回自治: 对村民自治有效实现形式的探索 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2014, (4).
- [15] 彭真文选 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 607-608.
- [16] 徐勇. 村民自治在争论与探索中不断前行 [J]. 人民论坛, 2008, (9).
- [17] 徐勇. 黄梅县水月庵村调查记事——八年后的回访 [A]. 田野与政治——徐勇学术杂论集 [C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [18] 马华. 村治实验: 中国农村基层民主的发展样态及逻辑 [J]. 中国社会科学, 2018, (5).
- [19] 徐勇, 吴毅, 贺雪峰, 仝志辉, 董磊明. 村治研究的共识与策略 [J]. 浙江学刊, 2002, (1).
- [20] [25] 徐勇. 历史延续性视角下中国农村调查回眸与走向——再论站在新的历史高点上的中国农村研究 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2018, (3).
- [22] 徐勇. 祖赋人权: 源于血缘理性的本体建构原则 [J]. 中国社会科学, 2018, (1).
- [23] 徐勇. 学术创新的基点: 概念的解构与建构 [J]. 文史哲, 2019, (1).
- [26] 王沪宁. 当代中国村落家族文化 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1991: 5.
- [27] 吴记峰. 粤港澳大湾区城市基层党建创新路向研究 [A]. 城市基层党建理论与实践 [C]. 北京: 党建读物出版社, 2019: 368.
- [28] 全国城市基层党建工作理论研讨会在上海召开 [DB/OL]. http://www.cnr.cn/shanghai/tt/20181128/t20181128_524428867.shtml
- [29] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2019-10-13.
- [31] [33] 徐勇. 从历史变迁的视野研究政治学 [N]. 中国社会科学报, 2019-12-18.
- [32] [34] 徐勇. 当前中国农村研究方法论问题反思 [J]. 河北学刊, 2006, (2).

【责任编辑：郝儒杰】

新中国成立以来劳模文化构建的回顾与展望

李妍妍

〔摘要〕劳模文化作为中国特色社会主义发展进程中的先进文化，蕴含着丰富的“中国经验”。新中国成立以来劳模文化经历了孕育、雏形和蓬勃发展三个阶段。当代劳模文化面临着在认知、认同、践行层面的三重困境。着眼于新时代中国特色社会主义文化建设新的要求，劳模文化需要在环境、教育、制度三个维度上努力创新发展之道。

〔关键词〕新中国；劳模文化；先进文化；劳动观；创新创造；工匠精神

〔中图分类号〕D648.1 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0090-09

劳模^①，劳动者的楷模。广大劳模在平凡的岗位上创造了不平凡的业绩，“是民族的精英、人民的楷模，是共和国的功臣”^{〔1〕}。劳模是一种产生于中国现代化进程中的“中国话语”；劳模文化作为中国特色社会主义发展进程中的先进文化，蕴含着丰富的“中国经验”，不仅为中国特色社会主义事业提供了道德滋养和精神动力，而且有助于在世界发展进程中充分彰显中国道路的独特性。

目前，国内学者大多从中观层面或微观层面对劳模现象进行了深入研究，如从劳模评选制度的演进过程和阶段性特征、劳模精神的时代内涵、劳模典型等角度做了一系列研究，对劳模文化的探讨尚不多见。其中，值得关注的是有学者从哲学视角系统论述了劳模文化的内在价值，认为劳模文化是在一定社会文化环境影响下，经过“劳动模范”这个集合体长期劳动与创新所形成的价值观念、信仰追求、道德规范、行为准则、创业精神、助人风尚、劳动品格的总和。^{〔2〕}本文认可这一定义，并在现有的研究基础上，回顾新中国成立以来劳模文化构建的演进历程，理性省思劳模文化建设的实然状况和面临问题，客观探索进一步加强和改进新时代劳模文化建设的方案与路径，以期从宏观层面展现新中国成立以来劳模文化的发展态势。

〔基金项目〕教育部人文社会科学研究青年基金项目“高校社会主义核心价值观教育引领机制研究——基于以劳模精神为载体的视角”（18YJC710029）；中国劳动关系学院项目“习近平总书记关于劳模精神的重要论述”（21ZYSZ003）

〔作者简介〕李妍妍，中国劳动关系学院讲师，博士，北京 100048。

① 劳动模范、先进工作者和先进生产者统称为劳模。党和国家高度重视评选表彰劳动模范，1950年至2020年先后召开16次劳模表彰大会，共表彰全国劳动模范和先进工作者34008人次。

一、回顾劳模文化构建的演进图景

劳模文化传承着马克思主义劳动观，它代表着时代向上生长的伟大力量，体现着艰苦奋斗、勇攀高峰的精神力量，传递着党和国家宣传的主旋律，彰显着主流的理想信念规范。列宁指出：“在分析任何一个社会问题时，马克思主义理论的绝对要求，就是要把问题提到一定的历史范围之内。”^[3]因此有必要深入挖掘新中国成立以来，每个时代的历史背景下劳模表彰情况及其产生的社会效益，探究劳模文化构建的演进图景。

（一）劳模文化的孕育阶段

从新中国成立到改革开放之前，是劳模文化的孕育阶段。这一时期共召开了四次全国性的劳动模范表彰活动^①，评选产生出一万多名劳模。在举国计划经济体制下，绝大多数劳模是奋斗在一线的产业工人，与计划生产和劳动竞赛联系在一起，提前或超额完成“计划指标”是这一时期劳模的特色。他们呈现出的劳模精神是：振兴中国、艰苦奋斗、甘于奉献。他们在长期实践中逐渐形成了群体性的价值观念、信仰追求、行为准则、道德规范、劳动品格等，孕育出了劳模文化。

这一时期，中国共产党沿袭了革命战争时期开展劳动竞赛和大生产运动的做法，动员广大农民和工人积极投身于社会主义建设中。以劳模为代表的人民群众广泛开展劳动竞赛，不断提高社会生产率，为建设新中国而努力奋斗。在这些劳模人物身体力行的带动下，恢复经济建设的热潮风起云涌，在全社会逐渐形成了人人学先进、个个争上游的良好氛围，各行各业的生产捷报频传，为新中国的发展奠定了坚实的经济基础。

劳模的典型事迹是孕育劳模文化的实践基础，内在规定了劳模文化具有坚守岗位、艰苦奋斗的职业精神。劳模是通过劳模评选制度选出的，即劳模的评选标准映射着劳模文化的内容。在评选标准上，由于四次全国性表彰大会的范围侧重点不同，具体的先进条件规定也相应不同。1950年的劳模评选中，农业劳模的评选的首要条件是“带领组织群众实行生产互助或精耕细作勤劳增产，发家致富取得显著成绩者”。^[4]1956年劳模评选的重要指标是“提前完成第一个五年计划规定指标的先进工作者；在节约方面有优良成绩的先进工作者”等。^[5]

这一时期，“出大力流大汗、苦干加巧干”的“老黄牛”形象，是劳模文化具象化的体现，也内在规定了劳模文化具有任劳任怨、甘于奉献的道德情操。在物资极度匮乏的艰难困苦条件下，劳模在构成上，大多数是以农民和工人为主的体力劳动者，文化程度偏低，他们无意例外地在各自岗位上，发挥着“主人翁”精神。如：北京百货大楼售货员张秉贵，在平凡岗位上练就的“一抓准”和“一口清”的技艺和“一团火”的服务热情；中国石油工人代表王进喜，用身体搅拌泥浆压井喷的“铁人”精神等。

（二）劳模文化的雏形时期

改革开放初期到十八大之前是劳模文化形成的雏形期。在党和国家的工作重心转移到经济建设的背景下，1977年至1979年共召开了五次全国性的劳模评选和表彰大会^②，表

① 1950年9月25日到10月2日举行的全国工农兵劳动模范代表大会选出的劳模主要来自农业、工业和军队方面；1956年4月30日到5月10日举行的全国先进生产者代表大会大部分来自工业方面；1959年10月25日到11月8日举行全国群英会主要来自于全国工业、交通运输、基本建设、财贸方面；1960年6月1日至6月11日举行全国文教群英会年主要来自于全国教育和文化、卫生、体育、新闻方面。

② 1977年4月20到5月14日举行全国工业学大庆会议；1978年3月18到31日举行全国科技大会；1978年6月20日到7月9日全国财贸学大庆学大寨会议；1979年9月28日举行工业、交通、基本建设战线全国先进企业和全国劳动模范大会；1979年12月28日举行农业、财贸、教育、卫生、科研战线全国先进单位和全国劳动模范大会。

彰对象逐步转移到社会主义现代化的建设者身上，选拔出了一批经济建设主流力量。1979年，中共中央、国务院首次对“劳模”进行了理论概括，即“必须是先进生产力的优秀代表，能够体现社会发展的方向”^[6]。在1979年到1988年，由于受到各种因素的影响，没有开展全国性的劳模评选。1989年召开第八次全国劳模会议前，国务院颁布《关于召开全国劳模和先进工作者表彰大会的通知》，不仅对劳模的评选标准做了规范，而且要求对经济建设和科教卫体等领域作出贡献的人，有相当幅度的倾斜，这些标准一直沿用至今。之后劳模评选表彰迈入常态化制度阶段，从表彰名称、表彰对象、表彰频率等逐步趋于稳定一致。如在表彰时间上，从1995年开始，每五年召开一次全国劳动模范和先进工作者表彰大会。这一时期，随着劳模群体的扩大，劳模文化也快速地发展起来，社会各界学习和弘扬劳模文化，传播劳模的典型事迹，为社会主义现代化建设提供精神动力。

改革开放之后，以往所推崇“老黄牛”的一元化劳模形象也悄然发生转变，树立了一批奋进型、技能型、管理型等多元化的劳模形象，也内在规定了劳模文化具有淡泊名利、甘于奉献的道德情操。在改革开放的浪潮中，出现了集体主义与个人主义、利他主义与利己主义、理想主义与拜金主义的碰撞和博弈，而不断涌现的劳模体现了作为社会主义先进文化的时代主旋律，是社会主义市场经济新道德的标杆。

这一时期，劳模们在改革开放的浪潮中，引领群众开启建设中国特色社会主义的新蓝图，也内在规定了劳模文化呈现出爱岗敬业、争创一流的理想信念。奋斗在生产第一线的劳动模范，是社会主义现代化建设事业中的排头兵和创新主力。

在这个时期，在劳模群体构成上呈现出多样化的态势，表现在劳模群体年龄跨度大，覆盖老中青各个年龄层次；职业跨度大，劳模评选范围突破了单纯生产范畴，包括一线工人、农民工、专家学者、教育工作者、高级技工、公务员、私营企业主、民营企业家、企业管理者、体育明星等。劳模评选范围之所以更加广泛，是因为随着人们对劳动认识的不断深化，劳动者的内涵不断丰富，外延更加扩大。特别是“知识分子是工人阶级的一部分”的论断扩大了劳模队伍的外延，陈景润、邓稼先、袁隆平等知识分子的优秀代表成为劳模队伍的新成员等。伴随着“劳动奋斗”“价值实现”等口号在全国的响起，在改革开放过程中评选的劳模不仅体现寻求自身价值，而且还要追求实现国家富强。

（三）劳模文化的蓬勃发展时期

十八大以来是劳模文化蓬勃发展的时期。党的十八大以来，习近平总书记在多次讲话和多个场合中阐述了劳模的历史功绩和劳模精神的时代价值。劳动模范是“坚持中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量的楷模”^[7]，是“劳动群众的杰出代表，是最美的劳动者”^[8]，是“民族的精英、人民的楷模，是共和国的功臣”^[9]。在实现中华民族伟大复兴的中国梦的道路上，劳模精神“丰富了民族精神和时代精神的内涵”^[10]，“生动诠释了社会主义核心价值观”^[11]，是“伟大时代精神的生动体现”^[12]，是“中国精神的生动体现，鼓舞全党全国各族人民风雨无阻、勇敢前进的强大精神动力”^[13]。习近平总书记关于劳模文化的重要论述，推动了新时代劳模文化的蓬勃发展。

在这一阶段，劳模文化的精神内核从单一的劳模精神拓展到“劳模精神、劳动精神、工匠精神”。随着社会主义现代化建设的发展不断变化，劳动的内涵在更新，劳模的标准在“进阶”，劳模文化的精神内涵也在不断丰富。首先，劳模精神是劳模文化的本色。劳模以“高度的主人翁责任感、卓越的劳动创造、忘我的拼搏奉献，为全国各族人民树立了光辉的学习榜样”。^[14]围绕着劳模群体产生的劳模故事、劳模力量、劳模精神等是劳模文化蓬勃发展的内生力量。在新时代大力弘扬劳模精神，有利于引领劳动者埋头苦干、奋力进取，为走向制造强国、创新中国提供人力支撑和创新支撑。其次，劳动精神是劳模文化

的底色。劳动是“一切历史的基本条件”，弘扬“崇尚劳动、热爱劳动、辛勤劳动、诚实劳动的劳动精神”^[15]，才能促进劳模文化蓬勃发展。只有全体劳动者对劳动光荣、劳动伟大的充分尊重和认可，才能真正自觉地把人生理想、家庭幸福纳入国家富强、民族复兴的伟业之中，把个人梦与中国梦紧密联系在一起，把实现党和国家确立的发展目标变成自己的自觉行动。最后，工匠精神是劳模文化的亮色。当前，我国发展仍处于重要战略机遇期，面对一些关键核心技术依赖进口的严峻挑战下，知识型、科技型、工匠型、创新型劳模愈来愈多地涌现出来，他们用个人的创新劳动实践阐释了劳动的极致境界，闪烁着“执着专注、精益求精、一丝不苟、追求卓越的工匠精神”^[16]光芒。正是因为这些劳模的卓越奉献，在一些技术领域我国实现了从无到有、从有到优的跨越。如2015年当选为互联网行业的首位全国劳模贾磊，仅用半年时间就将语音搜索系统完全实现自主研发和上线，为中国的语音研发技术做了重大贡献。

二、劳模文化构建中出现的突出问题及其表征

人是劳模文化的缔造者，也是劳模文化价值的获益者和评判者，因此人们对于劳模文化的认识、理解、判断和实践，直接决定了劳模文化作用的发挥和价值彰显。新中国成立以来，传统的劳模文化的发展模式无论在影响力还是号召力层面都遭遇到不同程度的弱化。这是劳模文化构建中的现代性困境，它逐渐消解人们对劳模的情感依托和价值认同，以致劳模文化建设面临新的危机。目前，客观审视当前劳模文化建设的现状，主要表现为认知、认同和践行三重困境。

（一）认知匮乏：劳模文化物态建设不足，主观感受难以把握

马克思认为：“人创作环境，同样环境也创造人。”^[17]劳模文化最初形成于人并将作用于人，因此它首先必须被人的感觉器官所接收、触及和把握，才能进入人的内心世界，实现触动人、感召人和影响人的作用。同样劳模文化通过物质文化形态的具象化呈现，即劳模文化在社会空间上分布的空间物态形式与物质载体，发挥着“环境育人”的重要作用。与劳模相关的图画、文字、音频、视频等宣传场域和雕像、展览馆、公园等物质场域，作为劳模文化的基本载体，承载着劳模文化的功能发挥。目前，社会上的劳模文化物态建设匮乏，相比“树劳模、立典型”时代要求，主要体现为劳模文化宣传场域和物质场域的缩减，人们在认识层面难以感知和把握劳模文化。

一是劳模文化宣传场域缩减。新中国成立初期，马万水、王进喜、时传祥等劳模人物激励过几代人的成长。劳模人物的话语通过媒体大力宣传被广大人民群众所熟知，劳模的形象宣传画，相关的标语、口号等无处不在，遍布工矿车间、田间地头、大街小巷，甚至收藏有关劳模的报纸杂志都成为一种社会文化潮流。人们在日常生活中传颂劳模事迹，在潜移默化中学习劳模精神。学习劳模、崇尚劳模成为新中国鲜明的人文图景和时代风气。现在，随着网络“泛娱乐化”现象的出现，各种明星、艺人、网红迅速占领社会公共空间，人们的耳之所闻、目之所及充斥着大量的商业广告、娱乐新闻和八卦趣闻等。尽管在地铁口、公交站、街道广告栏、机关宣传栏、教室等地方零星出现了劳模人物的宣传画像、标语、广告等，但总的来说，劳模文化的宣传场域仍处于被有意或者无意地挪用和侵占的状态。

二是劳模文化物质场域处于收缩状态。新中国成立初期，主要通过建设劳模纪念馆、雕塑、公园等物质设施来表彰劳模的个人事迹和德行情操。近年来，劳模的展示厅和展览馆等人文设施鲜见于日常生活之中，人们很难感知和把握劳模文化的存在性。一方面，劳模展览馆级别低，难以扩大覆盖面。如上海第二工业大学的包起帆纪念馆，很好地展示了

包起帆成长艰苦的历程，给人以启迪。但是它以校史馆的形式展览，社会受众面小。另一方面，网上建立了宣传劳模精神的网站，如全国劳模网上展馆、学习劳模精神网站等，在网站内容上只是简单地陈述劳模的简历，没有深入挖掘劳模事迹，缺乏吸引力和点击量，网络影响力不足。

（二）认同分化：劳模文化构建理性缺失，劳模范式的认同度不高

认同是一种意向性反应。也就是说，在不同的文化发生接触、比较和碰撞的场域中，个体或群体面对其他异于自身存在的事物时，产生的一种保持自我同一性的反应。在构建劳模文化认同的过程中，培育和涵养文化的落脚点在于人。因此，个体或群体对于劳模的价值判断和情感趋同，直接影响其对劳模文化的认同。目前，培育和建构劳模文化存在社会氛围单薄、劳模形象偏差等问题，导致劳模文化构建理性缺失，劳模范式的认可度不高。只有社会大众对劳模范式达到理性认同和情感认可，才能推动对劳模文化的建构。

一方面，新中国成立以来中国共产党在构建劳模文化的历程中，社会上存在“重文化、轻技术”的观念，导致劳模的价值被低估。传统文化中“劳心者治人，劳力者治于人”的僵化观念，更是深刻地制约着大众的职业选择动机和职业评价理念。工作本无高低之分，但是无处不在的社会观念，却影响工作的受欢迎程度。现在工人无论是工作强度、工作内容，还是工作环境、工作报酬都有了很大的变化，但是传统观念依然束缚人们的思想。社会舆论洋溢着“白领化”“精英化”的价值取向，加上劳动教育的缺失，使“不唯学历凭能力，崇尚一技之长”的社会氛围尚未形成，劳模相应的社会尊重不够。

另一方面，社会上榜样多元价值观与新中国成立初期劳模形象塑造样板化和极端化惯性思维影响之间的冲突，以致大众对劳模范式的认同度不高。劳模形象塑造方式的极端化和程式化在一定程度上损害了对劳模文化的认同。新中国成立初期，塑造劳模形象时总会陷入单向度的认识漩涡，认为生活化和去魅化的劳模会丧失其崇高性，弱化影响力和号召力，因此，劳模必须是道德上完美无瑕、工作上任劳任怨的老黄牛形象。这种“十全十美”“大公无私”“毫不利己专门利人”的形象特质，不仅苛求劳模样样好、门门精，而且完全抽象化、神圣化和绝对化的形象预设，容易导致塑造的劳模形象难以接地气，丧失基本的真实性。这种塑造劳模形象过程中的极端化倾向，弱化了大众对于树立起来的劳模形象认同。

（三）实践疏离：劳模文化制度构建不足，劳模榜样力量的实效性下降

大众对劳模的先进事迹和劳模精神的践行和学习过程，是弘扬劳模文化的最终归宿。在社会主义市场经济条件下，如何实现“学劳模、做劳模”的知行统一，打通劳模文化构建过程中内化到外化的最后一公里，提升劳模榜样力量的实效性，始终成为横亘在劳模文化构建中的主要困境。一部分人只是将“学劳模、做劳模”当成一句口号，实际在思想和行动中却依然我行我素；还有一部分人虽然在思想上认同劳模文化中的劳模精神，但是在实践中受到利益纠葛、情绪影响等现实牵绊，不能将劳模精神付诸实践。

一方面是劳模评选机制和约束机制不健全。目前，在劳模评选机制上，存在民众参与度低，对劳模评选的全过程知之甚少以及劳模推荐评选方式单一等问题，劳模的事迹都在材料中，榜样作用都在领导的汇报中，却不一定深深潜入大众的心中，这样评选出来的劳模很难让人民群众认可。在劳模约束机制方面，对于劳模“终身制”的问题，没有明确的说法。有些劳模获得荣誉后，放松了对自己的要求，出现了道德失范，甚至是违法乱纪问题，严重影响了劳模的形象和质量，是否要取消其荣誉称号和劳模相关的待遇，目前没有统一的共识。总之，不健全的劳模评选机制和约束机制，是大众对劳模榜样力量实效性下降的重要原因。

另一方面，在劳模奖励机制上，存在“重精神嘉奖、轻物质待遇”的现象，导致劳模文化缺乏持久性支撑力和吸引力。邓小平曾指出：“不重视物质利益，对少数先进分子可以，对广大群众不行，一段时间可以，长期不行。”^[18] 1982年将“奖励劳模”写入宪法，并一直沿用至今。1989年，国务院办公厅颁布了《关于一九八九年全国劳动模范和先进工作者奖励升级问题的通知》，决定“给予1989年获得全国劳动模范和先进工作者荣誉称号的职工奖励晋升两级工资”。自此劳模物质奖励与工资挂钩的制度形成并延续下来。但是，随着人们生活水平的提高，这个物质奖励的激励作用日益式微。同时，在劳模的退休荣誉津贴、困难劳模实行救助以及对劳模实行每年的培训休养方面，存在着给予的奖励和劳模所做出的贡献不成正比的情况。如劳模退休后国家根据劳模的级别不同会给予不同的津贴，以大连为例，大连市劳模每月标准为160元，辽宁省劳模标准为240元，全国劳模280元。总体而言，劳模的奖励机制存在奖励力度难以匹配劳动模范的政治社会地位问题。在市场经济条件下，如果奖励力度难以匹配劳模的政治社会地位，不能给予劳模实实在在的礼遇，那么就很难真正地形成全社会崇尚劳模的社会氛围，相应地，也就难以达到激励和引领职工投身生产、钻研技术的预期目标，由此会导致劳模的引领效应和激励效用难以长效发挥。

三、展望新时代劳模文化构建的可行路径

恩格斯说过：“人们创造历史的活动，如同无数力的平行四边形形成的一种总的合力。”^[19] 劳模文化建设任重道远，亟需全社会的合力。立足于新时代的全局视域，面对劳模文化的现状以及构建中存在的突出问题，劳模文化发展需要从氛围、教育和制度三个维度发力，共同构建新时代中国特色劳模文化的发展之道。

（一）可见可感：营造良好的劳模文化氛围

在全社会营造良好的劳模文化氛围，就是要“引导广大人民群众树立辛勤劳动、诚实劳动、创造性劳动的理念，让劳动光荣、创造伟大成为铿锵的时代强音，让劳动最光荣、劳动最崇高、劳动最伟大、劳动最美丽蔚然成风”。^[20]

首先，发挥媒体融合宣传劳模的整体优势。在全媒体时代，只有传统媒体和新兴媒体优势互补，才能在价值观日益多样化的背景下，“弘扬劳模精神和工匠精神，营造劳动光荣的社会风尚和精益求精的敬业风气”^[21]。一方面，发挥主流媒体的舆论场主动权和主导权。“主流媒体要准确及时发布新闻信息，为其他合规的媒体提供新闻信息来源”。^[22] 在劳模的宣传报道中坚持客观、公正、真实的原则，在劳模事迹的宣传上坚持正面宣传，“讲好劳模故事、讲好劳动故事、讲好工匠故事”^[23]，做到有守有为，让接地气、重实际、沾泥土、冒热气的劳模宣传报道越来越多，避免塑造“理想化”“完美化”“英雄化”的劳模形象。同时，直面社会上存在的诋毁劳模的现象，做到及时发声，旗帜鲜明地表明态度，乐观分析，做好解释和疏导工作。另一方面，要充分发挥新兴媒体的优势，以贴近用户阅读习惯和需求的方式，形成劳模文化的矩阵式推广效应。如通过微信公众号、微博、问答平台、视频网站、媒体类APP等，用图片、语音、视频等群众爱听爱看的作品形式，不仅讲好劳模故事，阐释劳动的新内涵、劳模精神的新内涵，同时激发社会大众的主动参与性，增强宣传内容的感召力和公信力，增强劳模文化的感染力和吸引力，为谱写新时代的劳模篇章营造良好氛围，凝聚强大精神动能。

其次，丰富劳模文化的人文设施。在社会生活空间中创设一定数量的关于新时代劳模的人文设施，使大众能直接从感官体验中，感受到浓厚的“学习劳模”“关爱劳模”“崇尚劳模精神和工匠精神”的社会风气和人文氛围。一方面，在丰富劳模文化的人文设施过

程中，要通过多渠道汇聚社会资本和民间力量、增加财政拨款、提高维护投入等方式，不仅要保护曾经的展示劳模精神的人文设施，而且要避免原有的劳模雕像、劳模工具等设施遭到人为损坏和自然侵蚀。另一方面，进一步完善和充实劳模的物态设施，充分挖掘大众认识度高的劳模的精神价值。如在新中国成立70周年时，重庆华冶所属西南分公司驻地落成马万水劳模广场，并为马万水同志塑雕像，并辅以群雕，再现了当年马万水和他的战友们在艰难困苦的条件下攻坚克难、拼搏奋斗的工作场景。这些弘扬劳模精神的劳模人文设施的建成，以润物细无声的方式发挥劳模文化鼓舞人、引导人和带动人的作用，进而激发大众心中蕴藏的道德热情，焕发大众践行劳模行为的积极性。

最后，大力创建劳模创新工作室。“劳动模范和先进工作者、先进人物不仅自己要做好工作，而且要身体力行向全社会传播劳动精神和劳动观念，让勤奋做事、勤勉为人、勤劳致富在全社会蔚然成风。”^[24]劳模创新工作室是弘扬劳模文化的重要载体，不仅能增强劳模的亲合力和感召力，为劳模提供良好的示范平台，而且可以让职工学有榜样，干有方向，追有目标，推动形成“劳动光荣、创造伟大”的良好社会氛围。在创建劳模创新工作室的过程中，劳模是劳模创新工作室的灵魂，要充分发挥劳模的示范引领作用，培育提升职工的职业道德素质、技术技能素质和创新创优素质；广大职工是劳模创新工作室的主角，要充分调动职工的积极性和创造性，为培养有干劲、闯劲、钻劲的职工提供便捷实用的操作平台；创新发展是劳模创新工作室的目标，要通过业务培训、重点攻关、示范授业、产学研相结合等形式，不仅培养更多的知识型、创新型、技能型职工，而且为企业发展提供技术支撑，带动企业的创新发展。

（二）内化于心：激发劳模文化的内生动力

“劳模”的核心词汇是“模”。“模”体现了一种“楷模”“示范”“榜样”的价值导向作用。“全国各族人民都要向劳模学习，以劳模为榜样，发挥只争朝夕的奋斗精神，共同投身实现中华民族伟大复兴的宏伟事业。”^[25]劳模文化是对劳动价值的肯定，能够调动人们认识世界的积极性，尊重人们改造世界的主体能力，促进人的自由全面发展。如何把劳模文化内化于心，就是要把劳模文化中的劳动价值观入脑入心，融入到世界观、人生观和价值观中。因此，使劳模文化内化于心的过程，也是激发劳模文化的内生动力的过程。即通过劳动教育，使人们把劳模文化传递的劳动价值观从“知识体系”转变为“认同体系”和“实践体系”的过程。

通过加强劳动教育，弘扬劳模文化，在全社会大力培植和激发劳模文化的内生动力。一是强化社会层面的劳动教育，构筑劳动教育的大课堂。每个时期的劳模，都是时代的精神符号和力量化身。通过宣传劳模评选、技能选手练兵等形式，让大众有渠道近距离地接触劳动模范、聆听劳模故事、观摩劳模精湛技艺。建立常态的劳模文化教育机制，注重特殊时机教育。在每年劳模评选过程中，特别是全国劳模评选时，深入挖掘评选和树立劳模的过程为切入点，充分发挥劳模先进事迹的感召作用，在社会上营造崇尚劳模的氛围，培养大众辛勤劳动、诚实劳动、创造性劳动的价值取向。二是完善学校层面的劳动教育，建设劳动教育的主阵地。一方面，通过把劳动教育融入信念教育、日常示范等，建立以劳模精神为引领的劳动教育机制。劳模文化不是空洞冗长的说教，而是促进学生知、情、意、行相结合的粘合剂。学校可以开展劳模进学校、工匠进课堂的活动，青年志愿者学习劳模活动、社会实践活动等，丰富学生的知识和社会阅历。这不仅为青少年提供更多的在劳动中增长才干和磨炼意志的机会，更会帮助他们逐步形成尊重劳动、热爱劳动的劳动价值观。另一方面，课堂是学生获取知识的主要场所，也是学校进行劳动教育的主渠道。要充分挖掘劳模文化作为案例式教学资源的价值，把劳模文化融入到课程教育中。通过运用劳

模事迹，深入讲述生活中或课本里劳模人物的道德规范、人文精神、信仰追求等，使广大学生不仅能够从劳模文化中吸取精神力量和道德精华，而且能够在多样化的价值取向中标注社会的主导价值取向和价值准则。三是重视开展家庭层面的劳动教育，抓住劳动教育的起始点。劳动教育必须坚持生活化的方法和原则，而家庭作为人生存和发展的第一场所，对人的价值观念和行为习惯的养成具有重要作用。因此要从小抓起，关注家庭中的劳动教育。一方面家长要言传，注重对劳动理念的引导。通过讲述劳模的先进事迹和优秀品质，把劳模树立成为孩子成长成才的样板，让孩子在生活中能够学有所范，行有所样。另一方面，家长要在现实生活中践行“劳动最光荣”的价值取向，建立崇尚劳动的良好家风。要通过传授简单的生活技能来培养孩子正确的劳动观念，让孩子从一伸手一弯腰、一根针一粒米的家务琐事中，体验到自我满足需要的快乐。总之，把劳模文化纳入到劳动教育中，“贯通大中小学各学段和家庭、学校、社会各方面”^[26]的人才培养过程，才能教育引导青少年树立正确的劳动价值观，培养出高素质的劳动者。

（三）制度保障：彰显劳模文化的榜样力量

劳模的评选、监督、激励等管理机制是做好弘扬劳模文化的基础工作和首要条件，对劳模文化的弘扬起着决定作用。在新时代背景下，只有加强劳模制度建设，评选出具有凝聚力和吸引力的劳模形象，才能真正彰显劳模文化的榜样力量。

完善劳模评选和监督机制。劳模是对劳动者最高的一种荣誉肯定，劳模的评选机制要向一线劳动者倾斜，淡化身份限制和理论知识的考核，重点考察候选人的创新能力、实际操作水平、现场解决问题能力和业绩贡献，落实人们对劳模评选标准、评选方式、操作程序的知情权、表达权、参与权和监督权，才能选拔出经得起推敲和检验，让大众心服口服的劳模。同时，在劳模管理上，完善退出机制。对于存在违法违纪情节的劳模，应撤销其荣誉称号，终止各项劳模待遇。只有这样，才能保证劳模群体的榜样性，才能经得起时间的检验，才能让人民群众心悦诚服。只有选树的劳模经得起人民的检验，才是对劳模公信力的维护。

建立物质激励与精神激励并重的激励机制。习近平指出，要尊重劳模，关爱劳模，“完善劳模政策，提升劳模地位，落实劳模待遇”。^[27]作为获得劳动者最高荣誉的劳模们，对他们权益的尊重和保障能够起到切实的示范引领作用。劳模源于现实生活，不仅是作为一种劳动人格和道德符号的“价值存在”，同时也是有血有肉的“现实存在”。因此要以制度奖励的构建方式，切实维护劳模个体的基本诉求，营造优待劳模的社会氛围。如着重围绕荣誉称号授予、一次性奖励、劳模津贴、技术晋级、政策扶持、礼遇服务等方面建立一整套系统化的奖励体系，持续提升这一荣誉的含金量，让劳模的获得者不仅感到有足够“面子”，还要有许多“里子”，进而产生强烈的、持续的、可传播的社会获得感。特别要进一步完善以政府奖励为导向，企业奖励为主体，辅以社会奖励的奖励体系，持续提升劳模的经济待遇，给予劳模一次性奖励和劳模津贴相结合的双重激励。鼓励企业为劳模发放一定数额的配套津贴。在薪酬方面，引导和鼓励企业为市级以上劳模的荣获者提职、提薪，通过奖金、成果转化收益、技术入股等多种形式对在技术革新和科技攻关作出突出贡献的劳模给予相应的奖励。只有切实有效保护和帮扶劳模，不再让劳模流汗又流泪，才能在全社会形成学习劳模、争当劳模的良好风尚，促进劳模行为的延续和劳模文化活动的有序开展。

四、结语

以文化人，涵育劳动新风尚。在新时代，要使劳动创造成为时代强音，离不开榜样的

力量和文化的滋养。“中国要飞得高、跑得快，就得汇集和激发近 14 亿人民的磅礴理论。”^[28]大力弘扬劳模文化，对于造就一支有理想守信念、懂技术会创新、敢担当讲奉献的工人阶级队伍，激发人民群众发挥劳动精神、劳模精神，汇聚起勇往直前实现中华民族伟大复兴的磅礴之力，具有十分重要的意义。因此，要把弘扬劳模文化作为弘扬社会主义先进文化的重要内容，挖掘出“实干兴邦”的动力源泉，引导人民群众秉承“劳动最崇高”“劳动最光荣”的价值共识，树立辛勤劳动、诚实劳动、创造性劳动的理念，使劳动者个人价值的实现和国家的需要紧密结合起来，以劳动托举中国梦。

〔参考文献〕

- [1] [9] [13] [14] [15] [16] [23] [26] [27] 习近平. 在全国劳动模范和先进工作者大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2020-11-25.
- [2] 田鹏颖, 姜耀东. 劳模文化哲学论纲 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018: 2.
- [3] 列宁选集: 第 2 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1995: 375.
- [4] [5] 姚力. 新中国成立初期的劳模表彰及社会效应 [J]. 党的文献, 2013, (4).
- [6] 游正林. 我国职工劳模评选表彰制度初探 [J]. 社会学研究, 1997, (6).
- [7] [11] [20] 习近平. 在庆祝“五一”国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2015-04-29.
- [8] [12] 习近平. 在知识分子、劳动模范、青年代表座谈会上的讲话 [N]. 人民日报, 2016-04-30.
- [10] 习近平. 在同全国劳动模范代表座谈时的讲话 [N]. 人民日报, 2013-04-29.
- [17] 马克思恩格斯选集: 第 1 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1972: 43.
- [18] 邓小平文选: 第 2 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 146.
- [19] 马克思列宁主义基本问题 [M]. 北京: 人民出版社, 2002: 202.
- [21] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编 [M]. 北京: 人民出版社, 2017: 25.
- [22] [28] 习近平谈治国理政: 第 3 卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2020: 319, 323.
- [24] 习近平在乌鲁木齐接见劳动模范和先进工作者、先进人物代表, 向全国广大劳动者致以“五一”节问候 [N]. 人民日报, 2014-05-01.
- [25] 习近平谈治国理政: 第 1 卷 [M]. 北京: 外文出版社, 2018: 46.

【责任编辑: 刘彦武】

数字政府建设：文献述评与研究展望

马 亮

〔摘要〕数字政府建设得到了学术界的高度关注，相关研究也越来越多，但是还缺少充分整合与深入反思。对数字政府建设的研究文献进行综述，明确当前研究文献关注的主要议题及存在的关键不足，并探讨未来数字政府建设需要关注的研究议题。应重点关注政企共建、跨组织数据共享、政民共用、平台生态系统共治等方面的研究，推动打造共建、共享、共用和共治的数字政府。

〔关键词〕数字政府；电子政务；创新扩散；合供；平台

〔中图分类号〕D63.39 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0099-13

一、引言

信息技术的迅猛发展，推动政府部门广泛使用网站、社交媒体、大数据分析等新兴信息技术，并带来政府内部结构和流程、政府与民众之间关系的全面重塑。数字政府建设是政府治理体系和治理能力现代化的关键之一，也是中国公共治理“弯道超车”和建设社会主义现代化强国的制胜法宝。党的十九届五中全会提出：“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。”但是，数字政府是什么？建设什么样的数字政府？如何建设这样的数字政府？这三个问题关乎数字政府建设的未来走向，但是还缺乏共识性的研究结论。

数字政府建设得到了学术界的高度关注，相关研究也越来越多，但是还缺少充分整合与深入反思。数字政府是一个交叉学科研究领域，相关文献分散在公共管理、信息技术、管理信息系统、情报传媒等学科，致使我们对数字政府的认识也面临“盲人摸象”的“碎片化”挑战，因此亟待整合和提炼。^{〔1〕}不同学科从自身的学科定位出发，对数字政府的某些侧面进行研究，由此得出的研究发现和启示固然富有价值，但是却难以形成完整、自洽的数字政府知识体系。因此，有必要对数字政府建设的相关研究文献进行系统性综述，

〔基金项目〕国家自然科学基金项目面上项目“第三方评估如何提升组织绩效：中国地方政府的实证研究”（批准号71774164）

〔作者简介〕马亮，中国人民大学公共管理学院教授，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，北京 100872。

明确当前文献存在的不足和问题，并展望未来值得关注的重点研究议题。

本文对数字政府建设的研究文献进行综述，明确当前研究文献关注的主要议题及存在的不足，并探讨未来数字政府建设需要关注的研究议题。基于文献综述和实践反思，本文提出要以打造共建、共享、共用和共治的“四共”数字政府为目标，聚焦中国数字政府建设需要关注的若干关键问题，包括数字政府的概念化和建设水平评估、组织间数据共享与业务协同、政商关系与数字政府共建、数字政府建设水平的影响因素、数字政府的用户使用和合供等问题，为打造新型数字政府提供理论依据、经验证据和决策参考。

二、数字政府建设实践回顾

（一）从电子政务到数字政府

电子政务（electronic government 或 e-government）是指政府部门在发布政务信息、提供公共服务、进行市场监管和回应民意等方面使用各类信息技术，从而提高政府透明度、公共服务绩效和响应力的过程。^[2]电子政务也称为虚拟政府（virtual government），主要是将线下的政府搬到线上，并实现政府与公民等的“虚拟”沟通。但是，电子政务主要是政府的“电子化”，其中尤其以1990年代以来的无纸化办公、办公自动化等为代表，其典型应用包括电子邮件、政府门户网站、政府内网等。

与电子政务相比，数字政府（digital government）的内涵更加丰富，并强调政府的“数字化”（digitalization）。数字政府包括电子政务，但是还涉及公众参与、业务协同和组织变革。^[3]总体来看，数字政府意味着政府管理和公共服务要从线下为主转到线上为主，在功能上要实现从过去的信息公开转向服务供给和互动交流，在实现载体上从个人计算机（PC）向移动端（智能手机）的转变，在组织模式上从每个部门各自为政转向整体政府，在建设和运营方式上从以政府为主转向政府与企业合作。

在公共管理领域，对信息技术的研究包括两大类：内部管理信息系统和外部电子政务。^[4]政府内部的管理信息系统主要满足跨部门的信息共享和业务流程协同，而政府外部的电子政务则主要是政府同公民等打交道和提供公共服务。数字政府既包括内部管理信息系统，也涉及外部电子政务，因此要求政府内外都要实现数字化运转。特别是大数据、人工智能、云计算等技术的引入，使数字政府的潜力得到了更大的释放。如果说电子政务是“政务服务+互联网”（政府的互联网化），那么数字政府则意味着“互联网+政务服务”（互联网化的政府）。

在2010年以来，社交媒体或Web 2.0技术的出现和普及，使电子政务从政府1.0转向政府2.0。^[5]在智能手机、4G网络和移动互联网普及以来，越来越多的电子政务采取移动政务（mobile government）的模式，使政府、公民和企业可以通过智能终端进行操作。政府部门开发政务客户端（APP），或者搭载微信、支付宝等移动应用程序，使政务服务的获取和利用更加便捷高效。^{[6][7]}此外，还有学者提出“我们的政府”（we-government）^[8]，认为公民的合供（coproduction）在电子政务中扮演越来越重要的角色。与此同时，数字政府也在逐渐取代线下的实体政府，特别是一站式政务服务大厅，转而采取完全线上方式运作（no-stop shop）^[9]。

信息技术本身是中性的，但会在引入到公共部门后导致不同的结果和影响。一方面，信息技术可能强化政府部门的既定结构、体制和利益，并反过来成为全面深化改革的阻力，而这是需要避免的发展陷阱。另一方面，信息技术可能对政府部门形成制约，并倒逼政府部门的结构转型和体制改革。数字悖论指信息技术的引入并没有达到预期目的，反而诱发许多意想不到的后果和影响。比如，数字政府建设并没有使政府规模减小，组织结构

扁平化，跨部门合作便利化，业务流程高效化，也没有使民众的使用率、满意度和获得感得到显著提升。究其原因，这同数字政府建设的制度保障不够有关，即数字政府建设如果没有制度基础，信息技术的引入将难以奏效。

信息技术对政府管理和公共服务产生了深刻而持久的冲击，而学者们的解释则不同。技术决定论认为，信息技术会对官僚制产生摧枯拉朽的作用，并导致政府组织的全方位变革。技术决定论假定组织和个人会无差别地采用信息技术，而信息技术也会导致预期的影响。但是，技术执行理论（technology enactment theory）认为，客观的技术和被执行的技术是不同的，因为客观的信息技术会受到制度安排的制约，而组织对技术的感知、设计、执行和使用受到组织形态和官僚制的塑造^[10]。与之相关的是，技术—组织—环境（TOE）模型也认为信息技术的引入会对组织产生影响，而这种影响受到组织所处环境的左右。这意味着信息技术是否及如何得到政府部门和公民的使用，取决于许多既定的结构、制度、文化和习俗，而技术与制度之间会发生复杂的互动。

数字政府的发展伴随着信息技术的发展，并处在不同的发展阶段。比如，有学者将电子政务的演进划分为四个阶段，包括信息目录（cataloging）、交易（transactions）、垂直一体化（vertical integration）和水平一体化（horizontal integration）。^[11]这四个阶段在两个维度上存在显著差异，一是服务提供的技术和组织复杂性，二是政府纵向和横向的整合程度。与之类似的四阶段说还包括：公告板（billboard）、初步服务提供（partial service delivery）、门户网站（portal）和交互式民主（interactive democracy）。^[12]还有学者提出，电子政务将经历五个发展阶段，包括展示（presenting）、普及（assimilating）、改革（reforming）、转型（morphing）和电子治理（e-governance），并同运营/技术（包括整合、整顿、转变和流程管理四个阶段）和公民/服务（包括交互、支付、参与和深度参与四个阶段）两个关键主题有关。^[13]但是，这些阶段划分理论更多从技术发展的角度考虑，而很少触及政府的转型和用户的需求。

电子政务的发展也伴随着行政改革的步伐，既是其题中之义，也推动了行政改革的转向。新公共管理（NPM）强调政府向企业学习，推崇以顾客为中心和结果导向。但其并不涉及信息技术的广泛应用，在民营化和组织结构重组方面也备受争议。针对 NPM 的局限，学界提出后新公共管理（post-NPM）、新公共治理、整体政府等观点，认为政府需要加强跨部门协同和整体政府观念。有学者指出，1985-2002 年是新公共管理运动的鼎盛时期，2002-2010 年是数字时代的治理（digital era governance），2010 年以来则是第二波数字时代的治理。新公共管理强调机构拆解、市场竞争和经济激励这三个主题，而数字时代的治理则注重重新整合（reintegration）、以客为先和一站式服务（needs-based holism）、数字化（digital change）这三个议题。第一波数字时代的治理的特点是集中式、以网络为基础的沟通，第二波数字时代的治理则突出分布式和数据库引导的信息处理。^[14]最近，还有学者提出“开放治理”的理论框架，认为它更好地适应了数字政府的发展趋势。^[15]

着眼于数字政府的不同阶段，研究机构和学者们开发了不同评估模型。比如，联合国电子政务调查每两年进行一次，主要对电子服务、电子参与、信息基础设施和人力资本等方面进行评估。^[16]此外，还有一些咨询公司和研究机构（埃森哲公司、布朗大学、早稻田大学、罗格斯大学等）对国家、城市等不同层级的政府进行评估，考察数字政府的发展水平。无论是就绪度（readiness）、成熟度（maturity）、复杂性（sophistication）、能力（capacity）、绩效还是发展水平，都是对数字政府的能力和实现程度进行评估。但是，这些评估尚未深入数字政府内部，也缺少来自用户的反馈和主观认知，评估结果的参考价值有待

提升。^[17]

在数字政府建设中，值得关注的是政府投入和企业参与的情况。有研究显示，世界主要国家在政府信息系统方面的投入是一个“大买卖”，比如英国每年支出140亿英镑用于政府运营，每年财政支出相当于GDP的1%。政府部门普遍依赖私营部门提供的计算机服务，自身却没有自主的信息系统。互联网巨头普遍将数字政府视为其核心市场，并在同政府部门的谈判和合约中占据强有力的地位。^[18]这意味着政府部门要开发和增强自身的信息系统，否则就会受到企业的摆布而面临脆弱性。这也意味着政府要加强采购和合同管理，采取政府与社会资本合作（PPP）等方式投资和运营数字政府项目。有学者指出，需要警惕数字政府的“过度整合”，因为如果把所有关键决策都交给系统设计人员，并将信息按照集中式系统加以整合的话，那么可能就会存在很大的失败风险。为此，需要引入联邦式架构设计思维（federated architectural discourse），通过不同组织的协调和协同来推进数字政府建设。^[19]

在数字政府的推进过程中，一个值得关注的现象是尽管政府供给高歌猛进，但是公民需求却一直得不到满足，公民的使用率和满意度也难以有效提升。^[20]比如，许多国家的电子政务使用率长期徘徊不前，一直难以超过半数，一些国家甚至只有不到三成的公民使用电子政务。^[21]在解释个人使用电子政务的行为方面，相关研究主要使用一些成熟的理论，包括逻辑行动理论（Theory of Reasoned Action, TRA）、计划行为理论（Theory of Planned Behavior, TPB）、创新扩散理论（Innovations Diffusion Theory, IDT）、技术接受理论（Technology Acceptance Model, TAM）、技术接受和使用的统一理论（Unified Theory of Acceptance and Use of Technology, UTAUT）等。但是，这些理论主要关注微观层面的影响因素，而对数字政府的宏观问题缺乏关怀，普遍存在见木不见林的问题。与此同时，这些理论模型并未考虑数字政府所处的经济、社会、政治和文化环境，很难解释中国等发展中国家数字政府采用和扩散的独特问题。

（二）中国数字政府的发展与演进

和其他国家一样，中国的数字政府建设也经历了类似的发展阶段，大体呈现国内外和弦共振的互动关系。^[22]早期的电子政务主要采取两种方式推进，一是“金税”“金农”等“金字工程”，主要由中央部委在其垂直管理的业务系统内部推进信息共享和业务协同；另一种则是政府上网工程，强调每个政府部门要有门户网站，发布政务信息并提供在线参与功能。但是，这种电子政务建设模式导致的问题较多。一方面，各类“金字工程”实现了垂直一体化，但是却彼此相互割裂，就像“数据烟囱”一样难以沟通，使数字政府呈现碎片化的格局。另一方面，政府上网工程导致大量“僵尸”网站，政府网站的规范性不够、更新和维护不到位，巨额财政投入却导致民众的使用率和体验感较低。^[23]

进入2010年代，电子政务的发展出现了若干重大变化。首先，微博、微信、今日头条等社交媒体的迅速普及，为政府1.0向政府2.0的转变提供了契机，政府与民众的双向互动日益增强。其次，2015年以来国务院组织全国政府网站普查，建立并完善政府网站建设和运营标准，一方面使政府网站的数量迅速减少到不足两万家，另一方面则使政府网站的规范性、标准化和运营效率得到了显著提升。与此同时，移动政务的发展日益加快，政务客户端、政务微信、政务微博以及微信和支付宝的城市服务等在线服务功能得到加强，使中国的电子政务得以“弯道超车”而直接进入移动政务时代。

简政放权、“放管服改革”和“互联网+政务服务”的推进，使在线政务服务得到进一步增强，民众和企业获得政务服务方面逐步实现了“最多跑一次”“秒批”“不见面审批”等。2018年，国务院办公厅主办、国务院办公厅电子政务办公室负责运行维护的

国家政务服务平台开始试运行，形成了全国一体化政务服务平台，为跨地区、跨部门和跨层级的信息共享和业务协同提供了基础支撑。2019年4月26日，《国务院关于在线政务服务的若干规定》开始施行，为线上服务创新提供了制度保障。但是，跨组织的数据共享和业务协同仍然面临许多体制障碍，还需要加快打通“最后一公里”。比如，一些政务服务大厅看似在后台实现了一窗受理，但是在后台仍然是部门分立和相互割裂的。再如，证照电子化仅在少数省份和城市开通，省际互认仍然面临制度性障碍，亟待建立跨地区、跨部门共享和全国互信互任的电子证照共享服务系统。

虽然数字政府的使用情况得到改善，但是仍然有大量民众还没有享受数字政府带来的红利，“数字鸿沟”现象依然明显^[24]。中国互联网络信息中心发布的《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2019年6月，全国在线政务服务用户5.09亿人，占8.54亿网民总体的59.6%。互联网普及率为61.2%，这意味着在线政务服务用户总数占总人口的比例仅四成。相对来说，微信城市服务的用户更多，达到6.2亿人。如何推动更多的民众使用并习惯于使用数字政府，是未来推动数字政府建设需要特别关注的问题。

三、数字政府建设研究述评

（一）国内外相关研究综述

伴随着中国数字政府建设进程的加快，相关研究也越来越多。2004年，本领域的专门学术月刊《电子政务》创刊，由中国科学院文献情报中心主办。2017年，《中国行政管理》从第7期开办“数字政府治理”栏目，重点关注数字政府相关的公共数据信息服务、互联网公共治理、智慧政务、数字经济、公共服务新形态等议题。与此同时，基于中国情境而完成的电子政务研究也开始在 *Government Information Quarterly* 等国际主流学术期刊发表。

围绕数字政府的概念和内涵，学者们进行了理论探讨。有学者指出，需要从人类社会的历史演进视角对数字政府治理加以理解。人类社会先后经历农业社会、工业社会和信息社会三种不同社会形态，分别对应单向控制、代议互动与数字协商三种不同的治理模式，而数字政府治理的核心是数据融通和以人民为中心的智慧服务^[25]。还有学者提出，数据流动、信息能力、知识应用和决策优化是理解数字政府概念的几个关键维度，它们涉及数字政府的资源、目标、动力。^[26]有学者提出，要从技术能力、规范能力、组织能力等三个方面加强数字治理能力建设。^[27]但是，对于数字政府意味着什么，以及数字政府包括哪些维度，目前还没有形成共识。

针对各级数字政府建设状况，多家研究机构进行了评估和排名，这包括中国软件评测中心发布的《政府网站绩效评估报告》、清华大学国家治理研究院发布的《中国政府网站绩效评估报告》、电子科技大学发布的《中国地方政府互联网服务能力发展报告》、南京大学发布的《电子政务服务能力指数报告》。在对数字政府进行评估时，特别需要关注经济性、功能性、安全性、适应力等维度。但是，目前的数字政府评估主要关注功能性，而对其他维度重视不够。这些评估都是从政务服务的供给侧进行客观专业评估，但却缺少来自用户的主观感知评估，使评估的完整性和全面性受到挑战。与此同时，这些评估都侧重于对外部的电子政务特征进行评估，而没有评估内部的信息系统整合和运行，也无法为数字政府建设提供足够有益的启示。

总体来说，针对数字政府的影响因素研究主要从定量研究和比较案例研究两个方面展开。一些学者对大样本的数字政府进行评估，并研究其背后的驱动因素^[28]。对省级政府的研究显示，“互联网+政务服务”能力是多元因素复杂交互的结果，其中影响最大的是

电子政务基础与领导重视，而资源禀赋不同（如经济社会发展水平和财政资源）的地区取决于不同的影响因素组合^[29]。类似地，研究显示省级政府的网上政务服务能力在不同发展水平的地区受到不同因素组合的影响，并形成政府组织开放性和政府内在动力两种实现模式^[30]。对中国地级市的研究发现，地方政府互联网服务能力受到信息化水平、省级政务服务平台建设、邻里效应、经济发展水平、公众服务需求等因素的影响。^[31]最近对地级市政府网站绩效的纵贯研究显示，地区间差异随着时间而收窄，这同府际学习有很大关系，而不同地区受到不同因素组合的影响^[32]。还有研究表明，主责官员的任期同政府信息技术应用效果呈 U 型曲线关系，表明“一把手”对数字政府建设至关重要。^[33]

针对国内数字政府实践，已有研究对浙江省“最多跑一次”改革^{[34][35]}、地方领导留言板^[36]、“云上贵州”^[37]等进行案例研究，发现了各地推进数字政府建设面临的共性问题。比如，有研究发现解耦机制、信息披露机制和对话机制是电子政务改进政府问责的三个主要路径。^[38]有研究显示，技术设施建设、财政资源供给、同侪竞争压力、技术管理能力和公民外部需求等综合作用，共同塑造了不同地方政府的网站建设绩效。^[39]组织内部不同行动者（如地方政府领导人、行政总汇管理者、职能部门管理者、窗口工作人员）的权力集中程度和利益冲突程度不同，并导致其对信息技术的不同认知和互动策略，进而对政府网上服务系统的运作机制产生综合作用。^[40]针对国际经验，国内学者进行了较多介绍和比较，包括美国、英国、丹麦、韩国、新加坡等国家。此外，经合组织国家数字政府研究（OECD Digital Government Studies）项目对十余个国家的数字政府实践进行综述和评估，为比较案例研究提供了素材。

数据共享和业务协同是数字政府建设的关键问题，对此一些研究进行了初步探讨。数据共享涉及政府内部不同部门的共享和政府向社会开放数据两个层面，复旦大学对地方政府数据开放状况进行评估，并提出“数据林”的概念^[41]。针对数字政府的数据共享和业务协同，有学者提出公共服务大数据共享面临本位主义、路径依赖、动力缺失、风险规避等体制障碍，并需要在理念转型、完善法规、整合平台、考核问责等方面发力。^[42]还有学者认为，缺少标准、运维、软件和落实，使政务服务数据共享仍然停留在初级阶段。^[43]对贵州省和贵阳市的研究发现，省级大数据治理以重构式为主，强调统筹规划；市级大数据治理以探索式为特征，强调实践应用。^[44]还有研究发现，跨部门政务信息共享的主要影响因素包括三类八项，分别是人员因素（知识和责任意识）、共享部门因素（共享效果感知、成本投入和承担的风险）、共享环境因素（法制建设、上级领导表率 and 共享平台建设）。^[45]对上海市的研究显示，政府大数据能力包括数据共享、数据公开、数据监管、数据再利用等方面的能力，并受到组织支持、组织文化、信息架构等因素的影响。^[46]

数字政府普遍采用政府与社会资本合作、政府购买服务或服务外包等方式建设和运营，企业成为政府采购的主要供应商。虽然企业在数字政府建设中扮演越来越重要的角色，但是相关研究却出现“选择性失明”，几乎少有研究触及。这同电子政务的研究者主要来自行政管理专业有关，他们对政府侧研究较多，而对企业侧则关注不够。虽然大量研究关注政府与社会资本合作（PPP），但是却很少将数字政府建设作为其应用场景。^[47]与基础设施建设一样，数字政府建设的造价高、投资周期长、技术复杂，在政企合作、合同管理等方面的挑战较大。更加重要的是，数字政府建设意味着政府与企业的深度互嵌，政府对企业的依赖度也更强，这使政商关系问题成为值得关注的重要问题。^[48]数字政府建设项目常常成为政企合谋和贪污腐败的重灾区，由此导致许多难以预料的负面影响。有学者以政策企业家理论为依据，对微信医保卡的研究揭示了互联网公司推动政策变革和扩散的关键策略，包括建构问题、普及问题、建立联盟、改革制度和率先垂范。^[49]与之相关的是，

企业管理学者对互联网公司的政治策略进行研究，侧重从企业角度分析其参与数字政府建设所遇到的问题。但是，政府与企业数字政府建设过程中如何建立和维持“亲”“清”的新型政商关系，却是一个值得关注的研究问题。

针对数字政府的使用状况及其影响因素，学者们进行了大量研究，并揭示了用户使用意愿和行为背后的关键驱动因素^[50]。调查显示，网络信任和政府信任会显著影响公众的电子政务使用意愿，而感知有用性和感知易用性也发挥一定作用。^[51]对某市职能部门的调查发现，影响地方政府数据共享的主要因素包括制度环境、组织网络、信息技术、个人行为及互动关系。^[52]对网络问政而言，研究显示，政府网络渠道和非政府网络渠道的使用效率不同，并受到不同因素的影响。^[53]有研究发现，公众对政府网站的持续使用意向受到满意度、网络外部性、服务质量、服务层次等因素的影响。^[54]最近研究显示，公众持续使用政务服务 APP 的意愿受到用户满意度、感知有用性、感知易用性、系统质量、期望确认程度等因素的综合影响。^[55]不同于上述微观层面的研究，最近研究从宏观层面分析，考察政府网站绩效对用户行为的影响。^{[56][57]}

（二）已有研究评估

有关数字政府建设的研究较多，但是现有研究在如下方面存在不足。

首先，对于如何理解和评估数字政府，目前还存在较多争议。目前对数字政府的评估主要采取供给侧客观测评，而缺少需求侧主观测评，我们对数字政府的认识存在片面化的风险。我们对数字政府的定义是：政府、企业、公民和其他利益相关者为了创造公共价值，采用包括门户网站、社交媒体、移动客户端、大数据分析、人工智能、云计算等各种信息技术，对政府管理流程和公共服务提供方式进行变革和创新，而形成的组织架构、运作方式和治理形态。该定义明确了数字政府建设的目标、主体、手段、对象和结果，表明数字政府是这五个方面的集合。数字政府是一种平台（platform），各类行动者在这个平台上各取所需^[58]。数字政府是一种生态系统（ecosystem），它为各类行动者提供可以交互的规则和秩序^[59]。数字政府既包括外部与公民打交道的政府界面，如门户网站、社交媒体、移动客户端等，也包括内部信息系统与业务流程。但是，目前多数评估都仅对外部的电子政务进行评估，而缺少对内部数据共享和业务协同的评估。由此可见，我们需要对数字政府形成一个更加整体性和系统性的概念化，并据此对数字政府建设情况进行全面评估。

其次，现有研究认识到了跨界数据共享和业务协同对数字政府建设的至关重要性，但是却没能提炼数据共享和业务协同的内涵并识别其影响因素，也未能为数据共享和业务协同提供有针对性的对策建议。要想实现跨组织的数据共享和业务协同，需要打破许多体制桎梏和制度壁垒，这包括部门利益本位、地方保护主义、法律法规、观念滞后等。对此，还需要加大研究力度，特别是从纵向一体化、横向跨部门共享、跨地区共享和面向社会的开放数据等几个方面对数据共享问题进行研究^[60]。目前研究主要依靠访谈和问卷调查来评价数据共享情况，但是却没能对实际的数据共享行为进行分析。比如，不同部门之间、不同层级之间、不同地区之间、不同系统之间在一段时间和各个事项方面究竟进行了多少次数据交换、涉及哪些数据标签、减少了多少人为跑腿、遇到了哪些问题和障碍。^[61]只有深入数据共享的实际行为层面，才能真正理解其状况和问题，并识别其背后的影响因素。此外，有关跨组织数据共享的研究没有吸收协同网络、制度分析与发展（IAD）、制度集体行动（ICA）等理论框架，在理论拓展方面还有很大空间。

再次，政商关系对数字政府建设至关重要，但是已有研究却少有关注。数字政府是一项涉及许多利益相关者和行动者的集体行动，因此至关重要的是建立行之有效的协同网络。合作或协同取决于许多因素，包括信任、领导力、知识共享、制度设计等。政府与企

业之间的关系是需求与供给的关系，也是合供和共同创造的关系。在数字政府建设过程中，不同行业（电信基础设施、硬件、软件、平台、算法等）、规模、所有制（国有、民营、外资等）、地域（全球、全国、本地）等的企业都会参与其中，并同政府部门形成千丝万缕的复杂关系。政府采购、PPP、合同管理、数据安全、可持续性问题都是值得关注的，而目前研究少有涉及，需要在未来予以加强。这方面需要从政商关系的角度加以探究，特别是关注政府与企业之间如何从政企合谋走向政企合作^[62]。

此外，数字政府受到许多因素的影响，而目前的研究仍然处于零散的探索，尚无法形成对数字政府建设的完整和有力解释。数字政府是一个多层治理（multilevel governance）问题，涉及个体、系统、部门、政府、辖区等层次，而不同层次之间又会相互作用^[63]。目前对数字政府的影响因素研究仍然局限于辖区层面，而尚未深入到其他层面，我们对其内部运作逻辑和影响因素缺乏理解。为此，应从多层治理角度加以研究，特别是深入到数字政府建设的组织、团队和项目层面对其进行多维度研究。比如，具体到数字政府的某个项目或事项，在各地区、各层级和各部门之间进行比较研究，或可为我们深入理解数字政府建设绩效及其背后的影响因素提供经验证据。

最后，公民作为用户使用数字政府的意愿和能力还需要增强，否则数字政府建设所取得的成效将大打折扣。中国是典型的关系型社会，人与人的交往往往呈现关系的私人化倾向，这往往导致公私不分问题。^[64]公民在和政府部门打交道的时候也经常是采取“搞关系”“潜规则”和“走后门”等非正式方式，这使名实不符的“潜规则”大行其道，而正式的制度却得不到有效遵从，致使廉政风险较高，公民的获得感和满意度较低，社会公平性也受到侵蚀^[65]。数字政府建设旨在使公民和企业在同政府打交道的过程中去个人化（impersonalization），使政民互动建立在正式制度和规则而不是私人关系的基础之上。这意味着要研究数字政府建设如何影响政府与公民的互动关系，以及其对经济社会发展的长远影响。

综上所述，已有文献为数字政府建设研究提供了初步的理论基础和实证证据，但是在政企共建、跨组织数据共享、政民共用、平台生态系统共治等方面还缺乏全面系统的研究。因此，亟待通过更加系统性的整合，形成对数字政府建设的系统性知识，并为数字政府建设提供可资参考的决策依据。

四、结论与展望

（一）数字政府研究的意义与价值

本文围绕数字政府的驱动因素、建设模式与绩效评估进行研究，并认为加强相关问题研究，可以为共建、共享、共用、共治的数字政府建设提供理论基础、经验证据和决策依据。所谓共建，主要指政府与企业以及其他利益相关者共同参与数字政府建设，从而发挥各个行动者的优势，并使数字政府能够满足各方面用户的实际需求。所谓共享，主要指跨层级、跨地区、跨部门和跨系统的数据共享和业务协同，从而使数字政府能够满足日益复杂和跨界的在线服务需求。所谓共用，是指包括公民、企业和政府在内的用户都愿意并能够使用数字政府的各种功能并满足其各方面的需求。所谓共治，是指对数字政府的治理需要采取多元共治观念，使涉及数字政府建设的各个利益相关者都能够通过参与、协商、对话、合作的方式对数字政府进行治理。

以打造共建、共享、共用和共治的数字政府为目标，对数字政府的驱动因素、建设模式和绩效评估进行理论导向的实证研究，具有重要理论意义。

首先，对数字政府的内涵与关键维度进行概念澄清和理论探讨，可以为数字政府评估

提供理论基础。目前数字政府建设处于一个快速变动和尚未定型的发展阶段，我们对其内涵和构成还缺少充分的理论认识，特别是结合中国情境而进行的理论澄清。在已有文献和中国实践的基础上，要对数字政府提出一个足够包容和可操作的概念，并明确其关键维度，特别是跨组织数据共享、政企共建和用户使用等问题。要对数字政府发展水平进行全面系统评估，为诊断问题、识别差距和改进绩效提供决策依据。

其次，深入考察数字政府建设的驱动因素及其作用机制，明确数字政府建设在各地区、各部门、各层面和各功能模块方面的差异及其背后的影响因素，可以从理论上厘清数字政府建设的发生机理和作用机制。数字政府建设水平受到许多因素的影响，这包括领导重视、信息基础设施、组织文化、财政资源、需求压力等方面。要识别数字政府建设的关键影响因素及其作用路径，为从不同层面和角度去理解和解释数字政府提供理论依据。

最后，结合中国情境对数字政府的使用情况及其影响因素进行研究，将为解释和提高数字政府的使用率和满意度提供理论依据。如前所述，中国是典型的关系型社会，又处于深刻的制度转轨和社会转型关键期，信息技术的引入和数字政府的建设将在很大程度上重塑政府与社会的关系。数字政府建设如何及在多大程度上会改变公民与政府打交道的方式，是特别值得研究的问题。从行政负担和关系型社会的理论逻辑出发，研究公民和企业使用数字政府的动机、意愿、能力和期望，可以提出具有中国本土关怀的理论框架和研究命题，为解释数字政府的使用率和满意度提供理论基础。

对数字政府建设问题进行研究，还将产生推进数字政府建设的对策建议，其实践价值体现在如下方面。

第一，对数字政府建设水平进行评估，据此完成的评估报告和诊断分析报告，将为各级政府部门加快推进数字政府建设提供经验证据。数字政府建设特别需要“以评促建”和“以评促改”，即发挥绩效评价的“指挥棒”作用，引导各级政府部门重视数字政府建设的薄弱环节和关键问题，并对症下药地进行整改。绩效评价也有利于明确数字政府建设的领先组织和标杆项目，为其他政府部门学习效仿和复制推广提供参考依据。

第二，识别数字政府建设水平的关键影响因素，将为从这些方面着手改进和提升数字政府建设水平提供决策依据。明确数字政府的关键影响因素，要认识到其中一些是政府部门自身可以调整和改变的，也是未来数字政府建设特别值得关注的领域。数字政府建设同跨组织数据共享和政企共建等有关，而对这两个问题的研究成果将为进一步促进数字政府的共享、共建和共治提供理论基础。

第三，对公民和企业使用数字政府的情况及其影响因素进行研究，据此获得的研究发现将有利于数字政府的全面高效使用。数字政府能否发挥其预期的各方面积极影响，关键取决于用户是否广泛使用，以及用户能否为数字政府改进提供反馈。通过实证研究识别用户使用数字政府的意愿、能力、满意度及其影响因素，据此提出进一步提高使用率和满意度的政策建议，将为数字政府的更大普及提供经验依据。

（二）未来数字政府研究展望

数字政府建设是一个多学科交叉融合的研究领域，信息科学、管理学、社会学、经济学、政治学、心理学等学科都与此有关。数字政府建设是一个复杂、多维和动态的问题，需要采用理论与实证相结合、定性与定量相结合的研究。因此，未来需要综合运用二手数据分析、大数据分析、深度访谈、问卷调查、案例研究、实验研究、参与式观察等研究方法，对本文提出的核心问题开展理论导向的实证研究。只有综合运用多种研究方法，对数字政府建设的核心问题进行多角度的系统研究，从多个角度和多种来源收集定量和定性数据，才能为理解和解释数字政府建设的相关现象提供实证证据。^[66]

问卷调查在数字政府研究中使用较多，未来还可以进一步应用。未来研究要面向政府部门的决策者开展抽样问卷调查，了解其对数字政府建设的态度和认知情况。还可以面向使用数字政府的公民和企业开展抽样问卷调查，了解他们对数字政府的期望、使用情况、满意度和建议等。与此同时，可以对数字政府建设的专家和学者进行德尔菲（Delphi）调查，了解其对数字政府建设的内涵和影响因素的理解，并在其共识基础上提炼数字政府的关键维度和驱动因素。

实验研究有助于识别变量之间的因果关系，并对公共政策进行评估，未来可以使用调查实验、实地实验和自然实验（或准实验）等具体设计^{[67][68]}。比如，可以面向 MPA 学生等在职研究生和公民开展实验研究，在问卷中设置情景实验模块，操纵影响数字政府建设特征和决策情境的相关变量，并研究这些变量对数字政府建设及其使用的影响。^[69]与此同时，可以同有关政府部门开展合作实地实验研究，探究数字政府建设受到哪些因素影响，以及数字政府建设会产生哪些经济、社会和政策影响。此外，可以利用数字政府的具体做法在不同地区和部门的试点和推行时间不同所创造的自然实验或准实验，利用双重差分法、断点回归法等方法进行政策评估。^[70]

数字政府的建设、运行和使用积累了大量数据，可以采集政府文件、档案资料、研究报告和媒体报道等二手数据，以及政府网站、新闻媒体、社交媒体等数字政府载体的信息。目前数字政府建设领域积累了大量评估报告和优秀案例，如中国软件评测中心每年都对各级政府网站绩效进行评估，并评选数字政府创新优秀案例。可以对这些二手数据进行编码和内容分析，对可量化的数据开展定量分析，而对质性资料进行案例研究。与此同时，要加强大数据分析在数字政府研究中的应用。数字政府本身积累了海量数据，这为本文的研究提供了可以利用的丰富资料。可以自编网络爬虫程序，获取政府网站和社交媒体上的多模态数据，并对数据进行计算机辅助的语义分析、话题模型（topic model）等大数据分析，为评估数字政府建设情况提供基础数据。与此同时，可以借助大数据分析技术进行关键变量的精准测量，并将其同既有的小数据结合起来进行定量分析^[71]。

最后，案例研究、深度访谈、参与式观察等质性研究方法也同样值得应用。比如，可以对若干有代表性和典型意义的数字政府建设案例进行研究，包括政府网站、移动客户端、政务服务平台、政务微博、政务微信、政务短视频、政务直播等，识别数字政府建设的影响因素及其运作模式。除了对关键案例进行历史过程追踪的单案例研究，还可以对多案例进行比较案例分析，通过控制其他变量而对关键变量进行分析。此外，对多案例还可以采用定性比较分析（QCA）方法，这种数据分析方法有助于识别不同影响因素的组合模式，从而更加全面系统地理解数字政府建设的影响因素。

为了识别利益相关者对数字政府的态度与认知，可以同数字政府建设的利益相关者进行半结构化访谈，包括专家学者、政府官员、企业经营者和普通民众等。数字政府建设过程涉及许多行动者及其互动关系，深度访谈将有助于深化理论认识，并为解释量化研究结果提供思路。基于深度访谈的访谈记录，可以使用扎根理论和 Nvivo 质性分析软件，提炼数字政府建设的关键特征和影响因素。当然，研究人员可以作为实习或挂职人员，对若干数字政府建设项目进行全过程的参与式观察。参与式观察可以使研究人员成为“内部人”，近距离地观察数字政府建设的具体过程，并了解数字政府的规划、投资、建设、运营、评估等方面的特征和问题。比如在跨部门信息共享的过程中，参与式观察就有利于揭示不同部门的立场、动机和局限，进而为解释跨部门信息共享的进程和绩效提供富有洞见的观点。

〔参考文献〕

- [1] [23] [66] Ma L. Digital governance in China. In: Zang X, Chan HS, eds. Handbook of Public Policy and Public Administration in China. Cheltenham, UK; Edward Elgar Publishing, 2020: 122 - 135.
- [2] [12] West DM. Digital Government: Technology and Public Sector Performance [M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.
- [3] Milakovich ME. Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation [M]. New York: Routledge, 2012.
- [4] Moon MJ, Lee J, Roh C - Y. The Evolution of Internal IT Applications and e - Government Studies in Public Administration: Research Themes and Methods [J]. Administration & Society, 2014, 46 (1): 3 - 36.
- [5] Reddick CG, Norris DF. Social media adoption at the American grass roots: Web 2. 0 or 1. 5? [J]. Government Information Quarterly, 2013, 30 (4): 498 - 507.
- [6] 郑跃平, 王海贤. 移动政务的现状、问题及对策 [J]. 公共管理与政策评论, 2019, (2).
- [7] 郑跃平, 马亮, 孙宗锋. 移动政务的发展和扩散: 基于空间视角的解释与分析 [J]. 公共管理学报, 2018, (2).
- [8] Linders D. From e - government to we - government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media [J]. Government Information Quarterly, 2012, 29 (4): 446 - 454.
- [9] Scholta H, Mertens W, Kowalkiewicz M, et al. From one - stop shop to no - stop shop: An e - government stage model [J]. Government Information Quarterly, 2019, 36 (1): 11 - 26.
- [10] 简·E·芳汀. 构建虚拟政府: 信息技术与制度创新 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010.
- [11] Layne K, Lee J. Developing fully functional E - government: A four stage model [J]. Government Information Quarterly, 2001, 18 (2): 122 - 136.
- [13] Lee J. 10 year retrospect on stage models of e - Government: A qualitative meta - synthesis [J]. Government Information Quarterly, 2010, 27 (3): 220 - 230.
- [14] Margetts H, Dunleavy P. The second wave of digital - era governance: a quasi - paradigm for government on the Web [J]. Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, 2013, 371 (1987): 1 - 17.
- [15] 艾伯特·雅各布·梅耶尔, 米利亚姆·利普斯, 陈凯萍. 开放治理: 理解信息时代城市治理的新范式 [J]. 江苏师范大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (5).
- [16] UN. United Nations E - Government Survey 2018 [R]. New York: United Nations, 2018.
- [17] Ma L, Zheng Y. National e - government performance and citizen satisfaction: a multilevel analysis across European countries [J]. International Review of Administrative Sciences, 2019, 85 (3): 506 - 526.
- [18] Dunleavy P, Margetts H, Bastow S, et al. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e - Government [M]. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- [19] McLoughlin I, Wilson R. Digital Government at Work: A Social Informatics Perspective [M]. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- [20] Wang F. Explaining the low utilization of government websites: Using a grounded theory approach [J]. Government Information Quarterly, 2014, 31 (4): 610 - 621.
- [21] Ma L, Zheng Y. Does e - government performance actually boost citizen use? Evidence from European countries [J]. Public Management Review, 2018, 20 (10): 1513 - 1532.
- [22] 张楠, 郭迅华. 中国电子政务采纳: 后信息化时代的多视角研究 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2014.
- [24] Ma L. Digital Divide and Citizen Use of E - Government in China's Municipalities [J]. International

Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA), 2018, 5 (3): 16-31.

- [25] 戴长征, 鲍静. 数字政府治理——基于社会形态演变进程的考察 [J]. 中国行政管理, 2017, (9).
- [26] 黄璜. 数字政府的概念结构: 信息能力、数据流动与知识应用——兼论 DIKW 模型与 IDK 原则 [J]. 学海, 2018, (4).
- [27] 鲍静, 贾开. 数字治理体系和治理能力现代化研究: 原则、框架与要素 [J]. 政治学研究, 2019, (3).
- [28] 马亮. 电子政务发展的影响因素: 中国地级市的实证研究 [J]. 电子政务, 2013, (9).
- [29] 王法硕. 省级政府“互联网+政务服务”能力的影响因素——基于 30 个省级政府样本的定性比较分析 [J]. 东北大学学报 (社会科学版), 2019, (2).
- [30] 韩娜娜. 中国省级政府网上政务服务能力的生成逻辑及模式——基于 31 省数据的模糊集定性比较分析 [J]. 公共行政评论, 2019, (4).
- [31] 汤志伟, 张龙鹏, 李梅, 张会平. 地方政府互联网服务能力及其影响因素研究——基于全国 334 个地级行政区的调查分析 [J]. 电子政务, 2019, (7).
- [32] 杨杨, 傅广宛. 地方政府网站绩效的动态演变格局及其影响因素的空间建模——基于 12 年 327 个城市的数据 [J]. 电子政务, 2018, (11).
- [33] 范梓腾, 孟庆国, 魏娜, 王红帅. 效率考量、合法性压力与政府中的技术应用——基于中国城市政府网站建设的混合研究 [J]. 公共行政评论, 2018, (5).
- [34] 何圣东, 杨大鹏. 数字政府建设的内涵及路径——基于浙江“最多跑一次”改革的经验分析 [J]. 浙江学刊, 2018, (5).
- [35] 刘淑春. 数字政府战略意蕴、技术构架与路径设计——基于浙江改革的实践与探索 [J]. 中国行政管理, 2018, (9).
- [36] 李慧龙, 于君博. 数字政府治理的回应性陷阱——基于东三省“地方领导留言板”的考察 [J]. 电子政务, 2019, (3).
- [37] 周雅颂. 数字政府建设: 现状、困境及对策——以“云上贵州”政务数据平台为例 [J]. 云南行政学院学报, 2019, (2).
- [38] 阎波, 吴建南. 电子政务何以改进政府问责——ZZIC 创新实践的案例研究 [J]. 公共管理学报, 2015, (2).
- [39] 谭海波, 范梓腾, 杜运周. 技术管理能力、注意力分配与地方政府网站建设——一项基于 TOE 框架的组态分析 [J]. 管理世界, 2019, (9).
- [40] 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).
- [41] 郑磊. 开放的数林: 政府数据开放的中国故事 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2018.
- [42] 邓念国. 体制障碍抑或激励缺失: 公共服务大数据共享的阻滞因素及其消解 [J]. 理论与改革, 2017, (4).
- [43] 徐晓林, 明承瀚, 陈涛. 数字政府环境下政务服务数据共享研究 [J]. 行政论坛, 2018, (1).
- [44] 马广惠, 安小米. 政府大数据共享交换情境下的大数据治理路径研究 [J]. 情报资料工作, 2019, (2).
- [45] 杨会良, 陈兰杰. 基于扎根理论的跨部门政务信息共享影响因素实证研究 [J]. 情报杂志, 2016, (11).
- [46] 樊博, 陈璐. 政府部门的大数据能力研究——基于组织层面的视角 [J]. 公共行政评论, 2017, (1).
- [47] Liu T, Yang X, Zheng Y. Understanding the evolution of public - private partnerships in Chinese e -

- government: four stages of development [J]. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 2020, 42 (4): 222 – 247.
- [48] 马亮. 大数据治理: 地方政府准备好了吗? [J]. *电子政务*, 2017, (1).
- [49] He AJ, Ma L. Corporate policy entrepreneurship and cross – boundary strategies: How a private corporation champions mobile healthcare payment innovation in China? [J]. *Public Administration and Development*, 2020, 40 (1): 76 – 86.
- [50] 马亮. 公民使用政府网站的影响因素: 中国大城市的调查研究 [J]. *电子政务*, 2014, (4).
- [51] 李燕, 朱春奎. 信任因素如何影响电子政务公众使用意愿? ——对三种机理的实证检验 [J]. *电子政务*, 2017, (6).
- [52] 李重照, 黄璜. 中国地方政府数据共享的影响因素研究 [J]. *中国行政管理*, 2019, (8).
- [53] 刘西平, 黄建宁, 卢丹. 网民问政的渠道选择、使用效果及其影响因素的实证研究——基于对江苏省网民问政行为的调查 [J]. *电子政务*, 2014, (12).
- [54] 汤志伟, 韩啸, 吴思迪. 政府网站公众使用意向的分析框架: 基于持续使用的视角 [J]. *中国行政管理*, 2016, (4).
- [55] 王法硕, 丁海恩. 移动政务公众持续使用意愿研究——以政务服务 APP 为例 [J]. *电子政务*, 2019, (12).
- [56] 马亮, 刘柳. 电子政务绩效越高, 公民使用越多吗? ——中国地方政府的实证研究 [J]. *情报杂志*, 2018, (9).
- [57] 马亮, 刘柳. 电子政务绩效如何影响公众使用——基于全球国家和城市的实证研究 [J]. *上海行政学院学报*, 2019, (4).
- [58] 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).
- [59] Li J, Chen L, Yi J, et al. Ecosystem – specific advantages in international digital commerce [J]. *Journal of International Business Studies*, 2019, 50 (9): 1448 – 1463.
- [60] 沈晶, 韩磊, 胡广伟. 政府数据开放发展速度指数研究——基于我国省级政府数据开放平台的评估 [J]. *情报杂志*, 2018, (11).
- [61] 张会平, 胡树欣. “互联网 + 政务服务” 跨部门数据共享的推进策略研究 [J]. *情报杂志*, 2018, (12).
- [62] 聂辉华. 政企合谋与经济增长: 反思“中国模式” [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [63] 张会平, 杨国富. “互联网 + 政务服务” 跨层级数据协同机制研究——基于个人事项的社会网络分析 [J]. *电子政务*, 2018, (6).
- [64] Bian Y. *Guanxi: How China Works* [M]. Cambridge, UK: Polity, 2019.
- [65] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究 [M]. 北京: 三联书店, 2017.
- [66] 马亮. 专题引论 [J]. *公共管理与政策评论*, 2021, (1).
- [67] 李晓倩, 马亮. 公共管理实验研究中的实验报告: 现状与评价——以国际期刊论文为例 [J]. *公共管理与政策评论*, 2021, (1).
- [68] 马亮. 公共管理实验研究何以可能: 一项方法学回顾 [J]. *甘肃行政学院学报*, 2015, (4).
- [69] 李帆, 马亮, 李绍平. 公共政策评估的循证进路——实验设计与因果推论 [J]. *国家行政学院学报*, 2018, (5).
- [70] 孟天广. 政治科学视角下的大数据方法与因果推论 [J]. *政治学研究*, 2018, (3).

【责任编辑: 朱凤霞】

迈向弹性治理：地方应急管理的调适

陈永杰 程艺萌

〔摘要〕从实践来看，地方应急管理面临着四对张力：中央一统而治与地方应变性之间的张力，官僚决策与专家治理之间的张力，社会依附性与权利开放秩序之间的张力，技术治理与制度系统之间的张力。这些张力削弱了地方应急管理体系的治理效能。基于能力发展、去中心化、强化社会资本和注重数智治理的弹性治理框架为调适这些张力提供了总体思路。健全风险社会下的地方应急管理体系，应着重强化地方政府的治理弹性和韧性，这依赖于完善央地权力配置和容错免责机制，增强地方政府应急管理的自主权；构建合作型应急决策体系，深化应急决策的专家参与；扩大权利开放秩序空间，强化应急管理中的社会资本；增强技术治理的制度支持，实现制度与技术的相互助推等制度设计。

〔关键词〕弹性治理；应急管理；地方政府；风险社会

〔中图分类号〕D632.5 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0112-09

地方政府应对新冠肺炎突发公共卫生事件的应急管理实践在彰显我国制度和治理优势的同时，也显现了地方应急管理体系的短板和漏洞。总体上看，地方政府的应急防控呈现出周期性差异，即防控初期呈现出相对的保守性，例如公共卫生信息和公共决策的封闭性，应急行动的迟缓等；防控中后期则呈现出较为显著的开放性和主动性。但是，这种周期性差异实际上削弱了应急管理体系的治理效能，因为应急管理重心在于事前防范和早期控制，而防控初期相对的保守性显然不利于这些目标的实现。至于防控中后期地方呈现出来的显著的主动性、开放性、动员性等特征，实际上首先是来自中央自上而下的授权、压力和激励，因此，从另一个侧面也反映出地方应急管理体系的“被动”。总体而言，上述特征呈现出地方应急管理的灵敏性和适应性仍然有所不足。

人类社会已经进入一个充满不确定和高度复杂的风险社会，为有效应对风险社会，弹性治理开始进入全球治理的新议程。弹性治理因其适应性、去等级化、网络化、开放性特征成为一种应对风险社会的替代性方案。^{〔1〕} 本文以突发公共卫生事件防控的地方实践为

〔基金项目〕国家社科基金重大专项课题“基于法治中国建设的党和国家监督体系研究”（18VJ052）；浙江省社科规划课题“增长竞争中地方政府经营结构的演变与机制研究：基于开发区的案例”（2019STZX32N）

〔作者简介〕陈永杰，杭州师范大学公共管理学院副教授，硕士生导师，博士；
程艺萌，杭州师范大学公共管理学院硕士研究生，浙江 杭州 311121。

例，通过分析地方应急管理面临的四对张力，来分析地方应急管理所面临的困境；在此基础上，基于弹性治理框架提出调适这些张力、完善地方应急管理体系的制度路径。

一、地方应急管理中的多重张力

作为国家治理体系的内生部分，地方应急管理体系嵌入在国家治理体系之中，并受国家治理的整体逻辑所支配。因此，理解地方的应急管理体系便不能仅从应急管理的视角来解读，而是应从国家的整体治理逻辑来审视和分析地方应急管理体系所面临的多重张力。基于中央与地方、国家与社会、制度与技术的三重关系视角，我们认为地方应急管理体系及其实践面临四对张力：一是中央治理的一统性与地方应变性之间的张力，二是官僚决策与专家治理之间的张力，三是社会依附性与权利开放秩序之间的张力，四是技术治理与制度系统之间的张力。

（一）中央一统而治与地方应变性之间的张力

“一统而治”是中央治理的核心逻辑和总体要求。^[2]所谓“一统而治”可以从目标的一统性与权力的一统性两个维度来理解。目标的一统性体现在地方政府的目标选择和排序必须与中央的目标选择与排序保持一致，即中央的注意力分配是地方注意力分配的依据。注意力分配的逻辑是一种“政治统合逻辑”，即中央的目标是多元的但具有排序性，优先目标或中心目标被视为政治性目标，所谓政治性强调的是最高优先级的、指令性表达。政治性目标整合和支配着其他目标。政治统合逻辑自上而下、一以贯之并依靠权力的一统性来实现。权力的一统性体现为两个方面：第一，在常规治理中，中央政府掌握权力体系中最关键性的权力。这种最关键性的权力体现为行政统辖规划的权力，尤其体现在人事安排和资源调配的权力。^[3]第二，中央掌握选择性集权或分权的权力。中央政府会依据一项事权对国家治理的影响来选择性地集权或分权，例如，中央收回原属于地方的地铁审批权，^[4]而将食品安全监管的权责下放给地方来“分级管理”，^[5]其目的是减少可能产生的“决策和社会风险”^[6]。借助行政统辖规划权，央地之间形成了以目标设定、检查验收和激励分配为基础的自上而下的控制逻辑、权威关系和组织运作机制，^[7]并最终形成了一套嵌入在逐级代理体系中的以结果导向、人格化责任分担为基础的目标责任考核制度。从目标和权力两个维度来检视突发公共卫生事件爆发之时中央治理的一统性与地方应变能力之间的张力，可以发现地方政府缺乏足够的激励和权力来实现应变性。首先，经济增长和社会稳定一直是国家治理的核心目标，亦是地方政府的政治任务。这意味着：第一，这两项任务的完成度是中央对地方的考核、奖惩的重要标准；第二，在政治统合逻辑支配下，当其他任务与这两项任务发生冲突时，地方政府的注意力将优先分配到这两项任务上。特别是一些关键时间节点，例如此次疫情形成于年终春节之时，维持社会秩序和稳定的压力更加突出。这意味着，在政治统合逻辑支配下，地方政府若无强有力的证据表明突发公共卫生事件的危害程度时，其理性决策便倾向于“保守应对”，否则可能面临问责风险。其次，地方政府缺乏足够的相机决断权来应对突发公共卫生事件。公共卫生事件因其自身特性易产生“恐慌”的社会心理和情绪，对经济发展和社会稳定易产生连锁性负面影响，因此其信息公布的权力统一由国务院主管部门行使，而非分权至地方，由其分级自主管理。例如，根据我国的《传染病防治法》《突发公共卫生事件应急条例》《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》等法律规定，只有国务院卫生行政部门，以及被授权的省、自治区、直辖市卫生行政部门才能向社会公开发布传染病信息。这意味着省级以下政府即便发现疫情信息也只能层层上报，而无权向社会公开预警，其结果是地方公共决策因纵向制约而缺乏足够的自主性和灵活性。总之，目标一统性下的政治统合逻辑和权力一统性下的集权分权逻辑，弱化了地方政府灵活应变的激励和能力基础，形成了中央一统而

治与地方应变性之间的张力。

（二）官僚决策与专家治理之间的张力

理想的基于专业化分工的科层组织，其官僚本身“被”要求是某一治理领域的专家。正如韦伯所言，“官职的管理，通常都是以某个专业化领域的训练为前提。”^[8]这种专业化是指受专业知识训练或经行政实践积累的专业的系统知识。^[9]因此，在一定意义上，理想科层组织的官僚决策本身就是一种专家决策。但在行政实践中，官僚决策模式往往表现出官僚主义突出而专业化水平相对较弱的特征。原因有二，第一，掌握专业知识的官僚往往被其拥有或遵从的权力同化，在事实问题中引入过多的主观价值因素，对于技术性较强的复杂问题反而难以做出专业性的判断。第二，在政治要求等特定情境下，专家型官僚被“非科班出身”的官僚所取代。因此，将职业化的专家纳入官僚决策咨询系统以补充官僚决策便十分重要。然而官僚决策与专家决策并非完全是互补的、协调的、同步的，在某些情境下官僚决策和专家治理呈现出专断—依附和交换性特征。专断—依附特征体现在，受政治或行政权威干扰，专家无法独立自主地作出理性判断和决策，或者即便能够独立自主地作出决策也因官僚决策的专断性而无法进入决策议程、影响决策。所谓交换性是指，官僚决策和专家治理在某些情况下是一种交换关系，前者借助后者的“论证”推行政策、体现政绩，后者借助前者的权力获取资源。突发公共卫生事件防控初期，专业的科学研判机制无法发挥有效作用，医护人员的专业性和灵敏性的预警同样缺乏发声的空间。这种现象正是专断—依附特征的第二种情形。出现上述两种特征的原因有多种，例如，个体行为特质、信息占有、行动逻辑等主客观因素影响^[10]，但最重要的是官僚权力的结构和运行机制。前者体现在官僚组织对公权力的垄断性，后者体现在官僚组织借助权力的垄断性而实施的专断治理。^[11]其结果是，职业性专家的独立自主性被官僚组织垄断的公权力所削弱，进而使得专家在官僚组织内处于依附性地位，只能发挥“边际改善”的作用。

（三）社会依附性与权利开放秩序之间的张力

自然国家向现代化转型的一个重要标志是市场经济中多元组织的权利准入，这种多元组织的权利准入在促进市场经济繁荣的同时，也客观要求政治领域的权利开放。^[12]诺斯因此在更宏观视角下将“权利开放秩序”作为社会发展现代化的表征。在诺斯的分析框架中，国家治理的现代化的前提是实现从权利限制向权利开放秩序的转型。在日趋复杂的社会治理事务背景下，社会组织是政府和市场之外的第三种有效的组织治理机制，但其发挥有效性的前提在于社会组织的权利如自主权、参与权等能否得到有效保障。不同于西方国家与社会关系的法团主义、多元主义^[13]，中国的国家与社会关系呈现出吸纳、嵌入、依附、合作等复杂多元的特质，例如，“行政吸纳社会”^[14]“依附式自主”^[15]“调适性合作”^[16]“依附式合作”^[17]等等。这表明社会组织的独立性和自主性虽然在不断增强，但总体上仍然依附于政治体系。近年来，我国的政治行政体系在不断走向开放与透明，但在一些关键制度上仍然是选择性供给。例如，在关系经济增长和社会公益领域，如私营企业和商会发展，社会公益组织培育，社会保障事业等采取分权性制度，逐渐扩大市场权利，强化政社合作；但涉及民众在政治上协调的制度供给^①等方面较为审慎。再如，通过限制、功能替代、优先满足强者利益等策略来实现行政吸纳社会的目标。^[18]新近研究表明，近十年来国家权力更为显著地向社会渗透和扩张，社会依附性进一步增强，基于公共协商空间的国家与社会关系弹性具有收缩性特征。^[19]结果是，社会组织的工具属性被强化，这意味着社会组织无法在政府决策等核心领域产生更大和更积极的影响。突发公共卫生事件的应

^① 例如：自由的政治参与机会和渠道等。参见 Bruce Bueno de Mesquita, George W. Downs. Development and Democracy [J]. Foreign Affairs, 2005, 84 (5): 77.

应急管理过程既证明了社会组织在解决物资短缺、联防联控、疫情排查等公共事务中的不可或缺性，同时也反映了社会组织进入公共决策场域的困难。如何构建一种开放的权利秩序，赋权增能于社会组织，使其有序参与到公共政策议程中来，是实现地方应急管理体系现代化的重要议题。

（四）技术治理与制度系统之间的张力

大数据时代下互联网信息技术正在重塑传统社会治理模式，成为当前社会治理转型的创新引擎。然而，技术作为一种治理工具，需要在既有的科层组织内运行^[20]，只有将其内嵌于国家和社会治理理念中，与之形成一种整体化运行逻辑，^[21]才能避免技术走势的内卷化与形式主义，进而产生治理效能。简言之，技术治理有效性的前提是建构一套与之相匹配的制度体系。例如，需要建立一套相应的授权和培训体系，使治理者有足够的能力来运用治理技术；需要建立一套科学的考核体系，使治理者有正确的激励使用治理技术等。反之，若缺乏这些制度，或者技术系统被“束之高阁”，或者治理者“为了技术而技术”，陷入单纯追求政绩的形式主义。例如，中国在2003年SARS疫情之后，由中央和地方共同投资约7.3亿元建立了“全国传染病与突发公共卫生事件监测信息系统”（下称网络直报系统），这套系统建成之初被称为监测效率最高的直报系统，但在近期的突发公共卫生事件中，这套系统却因“失灵”而广受诟病。技术“失灵”的本质不在技术而在制度。基于已有的调查报告和文献资料，本文认为至少存在三种制度因素。第一，突发公共卫生事件上报的授权机制。疾病防控体系的上报机制是属地垂直，管理分级。在此次武汉疫情防控中，传染病报告卡的直报权限（通过网络直报系统直接上报）逐级上收，从院级被上收到区级，再从区级被上收到省市联合报卡，最终变为“经区、市、省级逐级检测，仍为不明原因肺炎后，经省卫健委同意才能进行病例信息上报”。其结果是来自一线最直接和灵敏的预警信号难以通过直报系统上传。第二，制度弹性的缺失。例如，在传染性病毒出现之前，其作为一个新发疾病，尚未被确认为“法定传染病”，不在系统中的法定传染病之列，因此，医护人员难以冒着“违规风险”上传至法定传染病系统中。第三，目标责任制下的注意力分配机制。经济发展和社会稳定是中央考核地方的主要指标，也是地方主政者的中心任务。在这种注意力分配机制下，鉴于突发公共卫生事件对经济和社会的消极影响，在缺乏完备的疫情证据下，网络直报与地方主政者的治理逻辑是冲突的。换言之，对“技术”的选择性应用是当前制度激励下治理者的理性决策。

二、风险社会中的弹性治理

突发公共卫生事件是风险社会的一种典型表现。风险社会不是对人类历史阶段的分期，它是一种社会状态，是对现代化特征的描述。^[22] 乌尔里希·贝克认为风险社会是人类追求现代化过程中的副产品，其与自反性现代化概念密切相关，科学技术的进步带来的力量并没有使人类免于风险的威胁，相反，产生了越来越多的新的风险。^[23] 在这个意义上，风险社会更注重风险的社会性（与自然相对）特征。一是风险的产生具有不确定性和不可知性；二是风险责任主体的模糊性^[24]；三是风险危害的全局性；四是风险治理的高度复合性，即需要跨学科及社会组织、政府的合作；五是应对风险呈现出更多的政治真空地带^①。这些特征是现代化的威胁力量和全球化所引发的后果。中国的现代化具有明显的

① 风险不断增长，但在政治领域，一方面，付诸行动和政策的呼吁一直在高涨；另一方面，有关如何在政策上应对风险的问题悬而未决。由于这种差距，政治职能和政治制度乃相关观念的真空地带就在此形成。参见〔德〕乌尔里希·贝克著. 风险社会：新的现代性之路〔M〕. 张文杰，等译. 南京：译林出版社，2018：46。

“压缩性”特征。^[25]这一特征具有双重强化效应，其一，现代化进程的压缩本身易激发现代化进程中的各类风险；其二，现代化进程的压缩容易形成“管理间隙”，即风险治理的各项制度和机制之间缺乏有效的衔接和完善，进而当社会承受重大风险时，整个社会易处于一种缺乏弹性的社会链接状态。^[26]

面对社会风险与刚性治理的失败，实践与理论界越来越关注治理的弹性化，提倡用弹性治理来应对风险的偶然性、复杂性和不可预测性以及引发的各类问题。^{[27][28]}1973年，霍林将物理学中“弹性”概念引入生态学，认为弹性是对系统的持久性及其吸收变化和干扰能力的测量，以保持相同的种群或状态变量之间的关系。^[29]后继学者将弹性引介到社会学领域，并围绕环境可持续发展、国际干预、政府治理等主题开展广泛的研究，弹性已成为全球治理的普遍习惯^[30]。关于弹性最常用的解释是“群体或社区应对社会、政治和环境变化带来的外部压力和干扰的能力”^[31]。这一定义体现了弹性治理的两个重要特征：自主性和适应性。弹性治理与韧性治理既具有一致性，也具有差异性。^⑤一致性体现在二者所回应的都是传统应急管理模式下应对复杂风险的低效问题，目标都注重治理的适应性。差异性体现在，与韧性治理相比，弹性治理除了强调治理主体的适应能力还特别强调治理主体的自主能力，因为这一能力影响着韧性治理所强调的多主体合作和组织学习两个核心机制的效能，进而影响着治理的适应性。在一定意义上，治理主体的自主能力是适应能力的前提。除此之外，与韧性治理主要强调多主体合作和组织学习两个核心机制不同，弹性治理框架从中央与地方关系、国家与社会关系、制度与技术关系三个维度揭示了地方政府能力、网络化治理模式、社会资本、新技术等核心要素对治理的自主性和适应性的影响。第一，地方政府的自主能力。弹性治理强调通过授权而非自上而下的干预给予治理者（包括非政府机构）自主权以实现主动的自我调适^[32]，强化治理者的适应和变革能力。第二，网络化治理，基于社会是复杂和偶然、风险流动和变异性的认知^[33]，弹性治理强调打破单中心权威下的封闭、等级、垄断治理，通过开放、共享、合作的网络化治理模式来应对不确定性风险。第三，强化社会资本。弹性治理认为强化社会资本有助于增强应对风险的能力，特别是应增强结合型社会资本（bonding social capital）和跨接型社会资本（bridging social capital）^[34]，前者基于情感（如亲情、友情）而形成的社群网络，后者基于经济社会地位、教育水平等社会因素相近而形成的社群网络。第四，大数据和新技术的运用。弹性治理注重从基层社区和个体中寻找信息来源，并通过汇总、共享与分析，来辅助公共决策实现提前预警、实时认知和实时反馈。

上述四个要素并非是割裂的，而是具有内在的关联与逻辑。首先，去中心化的网络治理结构为社会群体和组织的互动、交融和培育提供了前提和空间，有助于强化社会资本。其次，大数据与新技术的运用，可以降低信息的割裂性和封闭性，通过技术平台应用来减弱制度阻碍，降低社会参与成本，增强社会治理的网络化。再次，去中心化的网络治理结构、社会资本的强化、大数据与新技术的运用有助于政府适应能力和变革能力的增强。最后，地方政府的自主性为网络治理结构的构建，社会资本的强化以及大数据、新技术的运用提供了基础条件（见图1）。

① 朱正威等认为韧性治理是为了增强自身及其所处的城市和社区系统对于复合型灾害风险冲击的适应能力，不同公共治理主体基于合作治理与组织学习机制建立的，涵盖全灾种、全过程的新型治理模式。参见：朱正威，刘莹莹. 韧性治理：风险与应急管理的新路径 [J]. 行政论坛，2020，(5)：81-87。

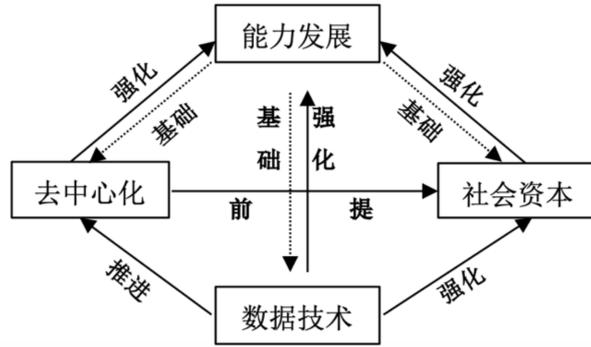


图1 弹性治理要素间的逻辑关系

三、迈向弹性治理：地方应急管理的调适路径

弹性治理模式为调适地方应急管理面临的张力提供了框架和启示。地方应急管理体系的改革路径应以增强地方政府的治理弹性和韧性为目标，通过完善央地权力配置和问责容错机制、构建合作型应急决策体系、扩大权利开放空间、增强技术治理的制度支持等维度，来强化地方政府的适应和变革能力。

（一）完善央地权力配置和问责容错机制，强化地方应急管理的自主权

地方政府尤其是基层政府是应急管理体系的关键主体，应急管理的有效性首先取决于地方政府决策的效率和灵活性，这依赖于地方政府自由裁量的空间和自主行动的能力。实现这一目标，需要完善央地权力配置和问责容错机制。具体包括两个维度：第一，构建应急管理的权力负面清单，在法律边界内，充分赋予地方政府应急管理的相机决断权。应急管理的权力负面清单体现的是一种底线原则，即中央政府应明确地方政府在处置突发事件的最大权力和行为边界，只要在这一边界之内，地方政府即有权相机决断和灵活处理突发事件。从经济学的角度看，这一思路体现在中央和地方围绕突发事件的应急管理构建了一种委托代理合同，但该合同不是规定了代理方（地方政府）应该做什么，而是明确了代理方不能做什么。这意味着代理方（地方政府）掌握着合同约定外的剩余控制权，而由于代理方（地方政府）具有信息优势，且行为在约定的法律和政治边界之内，因此其治理更有效率。第二，“做对激励”（getting right incentive），实现问责与容错的均衡。“做对激励”的目的有二，一是增强地方政府应急管理的积极性，二是弱化地方政府“不出事逻辑”。前者应构建弹性而非刚性的应急管理考核体系，强化地方政府主动、灵活、能动应对风险事件的激励，使地方政府变被动回应为主动出击，降低应急管理响应的滞后性。后者需建立健全容错免责和纠错机制，实现过程导向的容错免责与结果导向的绩效问责之间的有效衔接和平衡设置，进而降低地方政府在应急管理中的风险感知，弱化地方政府在应急管理中的“不出事逻辑”。

（二）构建合作型应急决策体系，深化应急决策中的专家参与

应急管理是一个专业化分工及科学运用的过程，而突发事件带来的复杂性和风险不确定性进一步强化了政府和专家合作决策的必要性。构建合作型应急决策体系的重点在于深化应急决策中的专家参与。第一，支持构建独立自主的第三方专业智库。当前众多智库仍然依附于高校、科研院所、政府单位等，其性质为财政全供或财政半供的事业单位。这种依附性削弱了智库决策建议的独立自主。因此，政府应支持构建独立自主的第三方专业智库，推动这些智库的治理结构和机制向社会化、市场化转变，拓展智库运转经费来源的多元化渠道，增强专家决策的内在激励和独立自主。第二，进一步完善政府应急决策的信息

公开机制，加大应急决策信息开放力度，对于关键和敏感信息，可尝试构建针对决策咨询专家的专门化的且附带相应责任的内部决策信息沟通机制。第三，完善应急决策的专家参与机制，构建多样化的专家参与渠道，提高专家参与应急决策的广度和深度；加强对专家参与决策质量的评估，通过“能进能退，能上能下”增强专家参与决策的激励。第四，构建政学两界的旋转门机制，加强双向互动交流，打通专家与决策者之间的角色壁垒。^[35]近年来，已经出现这样一种趋势，即一些专家教授进入政界成为公共决策者，甚至是重要政府部门的一把手。这种旋转门机制既有助于为行政体系带来新鲜活力，改善官僚组织文化，同时又有助于增强公共决策的专业化水平。建立健全政学两界的旋转门机制既需要在组织体系上完善准入、选拔和考核标准，同时也要建立有效的竞争退出机制。

（三）扩大权利开放秩序空间，强化应急管理中的社会资本

以社会组织和社群网络为代表的社会资本有助于增强社会应对风险的能力，例如社会自救、对政府应急职能的补充等等。但社会资本的强弱取决于权力开放秩序空间的大小，亦即政治体系在多大程度上包容、鼓励和支持社会组织和社群网络的成长，让社会组织和社群网络不仅能够实现自我治理，而且能够进入到政治体系中来成为政府公共决策和行动的辅助者和补充者。扩大权利开放秩序空间，需要实现多个条件。第一，社会分权。社会风险不确定性和复杂性程度的增加客观上要求政府与社会建立治理共同体来降低政府的治理成本，分担治理风险。因此，需要科学界定政府与社会的职责边界，在政策资源上加大对社会组织等各类社会主体的支持力度，探索政府应急管理事务向社会主体的外包合作机制，激发社会主体在应急管理中的能动性。第二，社会主体的治理能力。社会主体的自治能力以及承接政府应急管理事务的能力关系着治理共同体的治理效能。政府应作为引导者和推动者，引导社会各类主体积极参与政府公共事务，让社会主体在参与中培育成长；推动社会主体规范发展，建立健全以章程为核心的各项制度，完善社会主体内部治理结构，加强对社会主体的专业化培训，推进社会主体参与治理的制度化、规范化和专业化。第三，公共协商机制的有效性。公共协商机制是政府与社会的联结机制。健全公共协商机制需要解决几个关键问题，例如社会主体以何种身份，何种权力和责任，何种方式来参与应急管理。因此，需要通过身份确认、权责对等、协商高效等环节来提高公共协商的有效性。第四，法治约束和保障。法治包含两个维度：权力法治和权利法治。^[36]前者体现为对公权力的制约和监督，后者体现为对公民权利的支持和保障。在强政府、弱社会的总体格局下，需要通过建立有效的权力制约监督机制以及保障社会权利的法律体系来制约国家权力的扩张侵蚀，为社会赢得自主空间。

（四）增强技术治理的制度支持，实现制度与技术的相互助推

动态的技术与静态的制度之间的辩证关系往往是推动治理体制发展的动力。^[37]本文认为这种辩证关系的一个重要维度是制度应契合技术的运行逻辑。因为，制度是技术融入治理的关键，也是激活技术治理活力的密码。第一，强化培训和学习机制，增强治理者在应急管理中的技术治理能力。大数据、人工智能、区块链等技术的新兴性和复杂性客观上对传统治理者带来了挑战。因此，在整体智治的趋势下，应首先重视建立健全治理者使用数智技术的培训和学习机制，增强治理者在应急管理中的数智治理思维和数智治理能力。第二，完善技术治理的激励考核机制，增强技术治理效能。完善技术治理的激励考核机制，需要着重改变应急管理中重技术投入、轻技术应用，重技术形式、轻技术效果等形式主义现象，使治理效能成为技术治理价值的最终衡量标准。第三，构建技术治理的场景分析和应用机制。技术治理的根本目标是把数智技术应用到现实治理场景中，有效解决现实治理中的各类问题。因此需要梳理各种应急管理场景，分析和论证技术治理在不同应急管理场

景的适用性、有效性，增强技术治理在应急管理中的创新应用。第四，构建弹性的制度支持和约束机制。制度因其稳定性以及变革的缓慢性而往往滞后于治理技术的更新迭代，在这种情境下，先进的技术系统会因刚性的制度约束而难以最大程度地发挥其治理效能。例如，基于实时、全域大数据分析的技术系统由于缺乏部门间的数据标准化和共享机制，而只能形成“局域治理”。再如，上文提到的由于制度对网络直报系统中的传染病做了明确和刚性的规定，进而导致治理者难以将尚未被确认为“法定传染病”的疾病纳入到网络直报系统中，其结果是这套系统因制度的刚性规定而被“束之高阁”。因此，需要避免治理者被繁文缛节的技术启用机制所累，使制度助推技术更好地融入治理之中。

四、结语

日趋深入的现代化转型和新一轮技术革命在推动社会生产力的同时，也进一步强化了社会风险的多样性和不确定性，进而对国家和社会的稳定秩序构成了巨大的潜在挑战。因此，构建何种应急管理体系，如何提高政府的应急管理能力便是风险社会下政府治理的重大议题。本文以突发公共卫生事件的防控实践为例，分析了地方政府在应急管理中所面临的张力和困境，在此基础上，基于弹性治理框架提出了完善地方应急管理体系的具体路径。研究发现，地方政府应对突发公共卫生事件的防控实践在总体上呈现出周期性差异的特征，即防控初期呈现出相对保守性；防控中后期则呈现出较为显著的主动性、开放性和动员性。这种周期性差异揭示了地方政府在应急管理过程中所面临的四对张力：中央一统而治与地方应变性之间的张力，官僚决策与专家治理之间的张力，社会依附性与权利开放秩序之间的张力，技术治理与制度系统之间的张力。因此，调适这些张力是完善地方应急管理体系的关键。基于能力发展、去中心化、强化社会资本和注重数智治理的弹性治理框架为调适这些张力提供了总体思路。健全风险社会下的地方应急管理体系，应着重强化地方政府的治理弹性，这依赖于完善央地权力配置和容错免责机制，增强地方政府应急管理的自主权；构建合作型应急决策体系，深化应急决策的专家参与；扩大权利开放秩序空间，强化应急管理中的社会资本；增强技术治理的制度支持，实现制度与技术的相互助推等制度设计等。

〔参考文献〕

- 〔1〕 Carl Folke. Resilience (Republished) [J]. Ecology and Society, 2016, 21 (4): 1-31.
- 〔2〕 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑 [M]. 北京: 三联书店, 2017: 10.
- 〔3〕 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑 [J]. 开放时代, 2011, (10).
- 〔4〕 曹正汉, 薛斌锋, 周杰. 中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证 [J]. 文化纵横, 2014, (4).
- 〔5〕 曹正汉, 周杰. 社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因 [J]. 社会学研究, 2013. (1).
- 〔6〕 曹正汉. 统治风险与地方分权: 关于中国国家治理的三种理论及其比较 [J]. 社会, 2014, (6).
- 〔7〕 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论 [J]. 社会学研究, 2012, (5).
- 〔8〕 [德] 马克斯·韦伯. 经济与社会 [M]. 阎克文译. 上海: 上海人民出版社, 2009: 1097.
- 〔9〕 王锡锌. 我国公共决策专家咨询制度的悖论及其克服——以美国《联邦咨询委员会法》为借鉴 [J]. 法商研究, 2007, (2).
- 〔10〕 [35] 肖滨, 费久浩. 专家-决策者非协同行动: 一个新的解释框架——以 A 市政府决策咨询专家的政策参与为例 [J]. 公共管理学报, 2020, (3).

- [11] [英] 迈克尔·曼. 社会权力的来源 (第二卷) [M]. 陈海宏, 等译. 上海: 上海世纪出版集团, 2007, 66-72.
- [12] [美] 道格拉斯·C. 诺斯等. 暴力与社会秩序 [M]. 杭亮, 等译. 上海: 格致出版社, 2013: 1-7.
- [13] 罗婧. 从团结型社会组织、行政型社会组织到治理型社会组织—1949年以来社会组织的变迁历史 [J]. 清华大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (3).
- [14] [18] 康晓光, 韩恒. 行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究 [J]. *Social Sciences in China*, 2007, (2).
- [15] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主—中国社会组织特征问题重思 [J]. 中国社会科学, 2013, (5).
- [16] 郁建兴, 沈永东. 调适性合作: 十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革 [J]. 政治学研究, 2017, (3).
- [17] 彭少峰. 依附式合作: 政府与社会组织关系转型的新特征 [J]. 社会主义研究, 2017, (5).
- [19] 曹正汉. 国家与社会关系的弹性: 1978年以来的变化 [J]. 学术界, 2018, (10).
- [20] 吴晓林. 技术赋能与科层规制——技术治理中的政治逻辑 [J]. 广西师范大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (2).
- [21] 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).
- [22] 张广利. 当代西方风险社会理论研究 [M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2019: 19-21.
- [23] [24] [德] 乌尔里希·贝克著. 风险社会: 新的现代性之路 [M]. 张文杰, 等译. 南京: 译林出版社, 2018: 197-200, 47.
- [25] 贝克, 邓正来, 沈国麟. 风险社会与中国——与德国社会学家乌尔里希·贝克的对话 [J]. 社会学研究, 2010, (5).
- [26] 文军. 新型冠状病毒肺炎疫情的爆发及共同体防控—基于风险社会学视角的考察 [J]. 武汉大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (3).
- [27] S. Roostaiea, N. Nawari and C. J. Kibert. Sustainability and resilience: Are view of definitions, relationships, and their integration into a combined building assessment framework [J]. *Building and Environment*, 2019 (154): 132-144.
- [28] 朱德米, 林昕. 建设弹性的社会治理体系 [J]. 上海行政学院学报, 2017, (5).
- [29] C. S. Holling. Resilience and stability of ecological systems [J]. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 1973 (4): 1-23.
- [30] Walker, Jeremy and Melinda Cooper. Genealogies of Resilience: From Systems Ecology to the Political Economy of Crisis Adaptation [J]. *Security Dialogue*, 2011, 42 (2): 144.
- [31] Adger W. N. Social and ecological resilience: are they related? [J]. *Progress in Human Geography*, 2000, 24 (3): 347-364.
- [32] David Chandler. Resilience and Human Security: The Post-Interventionist Paradigm [J]. *Security Dialogue*, 2012, 43 (3): 213-229.
- [33] Marc Welsh. Resilience and responsibility: governing uncertainty in a complex world [J]. *The Geographical Journal*, 2014, 180 (1): 15-26.
- [34] 刘慧. 弹性治理: 全球治理的新议程 [J]. 国外社会科学, 2017, (5).
- [36] 陈国权, 陈永杰. 基于权力法治的廉政治理体系研究 [J]. 经济社会体制比较, 2015, (5).
- [37] 王家峰. 现代治理需实现制度与技术良性循环 [J]. 国家治理, 2020, (20).

【责任编辑: 朱凤霞】

后疫情时代产业链发展的趋势与应急管理

余海燕 沈桂龙 余嘉勉

〔摘要〕在全球风险社会的背景下，统筹发展和安全成为应有之义。新冠肺炎疫情的暴发进一步凸显了应急管理的重大意义，我国全产业链管理上存在的不足和应对产业链全球化的脆弱性也逐渐暴露出来。百年未有之大变局蕴含着百年未有之大机遇，全球产业链发展的趋势是什么，常态下与非常态下产业链的发展有什么不同，如何统筹发展与安全，回答好这些问题才能够为未来我国全产业链建设与产业链应急管理指明方向，才能够保障特殊时期应急产品与服务、国内生产生活物资的供给，保障国内产业链的安全与完整，实现发展和安全互为条件、彼此支撑。我们要从数字化、均衡化、集群化、多元化等几个方面加强对全球产业链调整趋势的认识，提高我国产业链常态与非常态的应急管理能力，补足短板，促进后疫情时代产业链健康有序发展。

〔关键词〕后疫情时代；产业链；应急管理；全球价值链；供应链弹性；双循环

〔中图分类号〕D269.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2021)03-0121-08

在全球风险社会的背景下，新冠肺炎疫情的暴发进一步凸显了应急管理的重大意义。由于突发公共卫生事件具有不可预测、发生突然、溯源困难、危害巨大以及传染性强等特征，疫情初期严重的应急物资匮乏致使防疫工作所需产品、服务无法对应急响应机制做出有效反应，导致应急管理工作举措失当，凸显了我国在应急产品与服务的储备、生产、供应、销售、调拨和配送等环节的全产业链上存在着严重的问题。因此，保障特殊时期应急产品与服务、国内生产生活物资的供给，保障国内产业链的安全与完整是第一位的。^[1]提高兼具常态与非常态的产业链应急管理水平，提升突发公共事件应对能力，以满足国家、社会和公众公共安全需要，促使我们不得不思考如何在经济全球化背景下寻找自力更生的安全导向与全球分工的效率导向之间的经济发展平衡，^[2]从而提高我国产业链安全与产业链应急管理水平。

〔作者简介〕余海燕，西华大学应急学院副教授，博士；

沈桂龙，上海社会科学院世界中国学研究所所长，研究员，博士生导师，上海 200030；

余嘉勉，西华大学知识产权学院、法学院副教授，博士，四川 成都 610039。

一、国内学界关于疫情对我国及全球产业链影响的研判

重大突发性公共卫生事件的应急防控是一个全国一盘棋的系统工程，^[3]从重要医疗物资全球采购到稳定百姓日常生活供应，消费链、产业链、供应链、资金链、流通链等高度衔接是经济动态循环的基本要件。受重大突发公共卫生事件影响，流通供应链条阻断下的消费循环链条迅速萎缩，由此带来产业链、资金链等的紊乱，^[4]一旦某一产业链条上的某一个或某几个环节出现问题，整个产业链上的企业生产都会出现原材料供应或下游产品流通方面的障碍，进而影响整个社会的总供给。^[5]

当前世界经济彼此依赖，全球产业链相互影响，^[6]任何一件产品都可能是多个国家协作的产物，是全球产业链整体价值的体现。^[7]疫情对全球产业链的影响是动态的，^[8]直接表现为供给冲击，“停工、停产、停运、停摆”。随着供给冲击的持续，需求端的投资、消费、出口亦被动收缩，目前已由供给端转向疫情发酵下全球需求端的萎缩，需求断崖式下降，^[9]已引发全球最严重的需求冲击。^[10]全球经济深度融合和发展，已经形成了一个庞大的全球产业链体系，产业全球化导致产业处于统一体系下的相互依赖程度不断加深，^[11]全球产业链上任何一个环节的停滞，都会给产业链上下游带来影响，尤其是对外依存度较高的产业链环节不可避免地受到较大冲击。^[12]

疫情对全球和中国产业链的影响已经逐步显现：短期来看，主要表现为发达经济体秩序停滞造成我国进出口产业链断裂、外部需求萎缩等。中长期来看，全球回归内向化倾向和经济全球化倒退则可能动摇现有的产品内分工体系。疫情产生的供给冲击具有短期性，如果不是经济结构自身问题，不会产生类似于1929年大萧条、2008年国际金融危机那样的长期性经济衰退，^{[13][14]}一般会伴随着疫情冲击的结束而结束，甚至不排除由于一段时间需求压抑及政府有关刺激政策，疫情结束后经济可能产生“井喷”。而值得担心的是全球产业链、供应链的中断可能会进而引发逆全球化高潮，^[15]全球经济陷入“灰犀牛”^①式的冲击，^[16]对长期技术进步、生产方式等产生影响，甚至影响我国在全球化分工体系中的地位。同时也应当看到，各主要发达国家体量太小，缺乏必要的资源和足够大的市场，不足以维持完整的内部循环。回迁一部分产业，就可能挤出另外一部分产业，反而会干扰该国国内的产业链正常运行，进一步加剧该国产业的空心化，最后只可能是少数产业链或者部分产业环节的回归，而不可能是全部产业链的整体迁移。经济全球化趋势仍是不可挡、不可逆的，尽管全球产业链在未来可能会发生某种形式的重组，中国在全球产业链的地位并不会那么快被替代。但长期来看，中国在全球供应链中的霸主地位可能被削弱。^[17]

中国是全球产业链重要产品的提供者，也是全球最大的需求市场之一，已成为全球供应链网络的中心。^[18]而疫情一定时期内破坏了供应链的供应和需求，引发国内外供应链的连锁反应，对世界经济和全球化的冲击超过中美贸易摩擦，是1945年二战结束以来全球经济体系面临的最大的整体威胁，这样的冲击百年未有。尽管我国许多产业面临产能过剩的压力，但大多数是基于常态化发展时期的判断，对突发事件时期的需求并未考虑在内。疫情之下，各国应对危机的扩张性政策基本上是内向的，^[19]如果不对产业安全进行战略预见和危机预防，就会让我国产业遭受多层次和多样化的严重打击。美国、欧盟、日本和韩国居于全球价值链（GVC）核心位置，其减产必将导致全球供应链中断、全球价值链收缩和转移，^[20]产能供给不足将沿着生产链向上、下游扩散，跨国企业加快全球生产链布局变化，我国国内产业链面临着加速对外转移的风险。^[21]随着全球供应链中间环节中断风险加

① “灰犀牛”事件是指太过于常见以至于人们习以为常的风险，比喻大概率发生且影响巨大的潜在危机。

大，各国都会从供应链安全角度进行供应链调整，西方国家推动产业链重构的势头将会高涨，^[22]给中国及全球产业链带来重大影响，原有的发展格局及模式或将出现重大变革，并加速产业链变迁进程，^[23]加剧去全球化的趋势，全球供应链布局面临巨大调整的可能，中国的全球供应链安全与全球地位将受到极大挑战。因此，要突破冲突形势下的应急管理思维^[24]，从如何防止战争逐渐转向如何确保产业安全和产业链的安全。^[25]

二、疫情冲击下的全球产业链常态与发展趋势

随着经济全球化进程的加快和全球价值链分工的不断细化，重大突发公共卫生事件等灾难性事件的波及范围越来越广，影响程度也不断加深，^[26]沿产业链上下传导产生蝴蝶效应，加剧了“百年未有之大变局”的演变。国际货币基金组织将目前的经济状态称为“大封锁”，认为新冠肺炎疫情导致全球经济衰退，比“大危机”时期更加严重。^[27]世界经济急剧衰退以及国际贸易活动大量萎缩，势必造成全球产业链正常运转难度加大。当前欧美等国的疫情还在发酵扩散，对产业链的破坏越来越深入，且不断叠加其他冲击如“弗洛伊德事件”^①，加速产业链变迁进程。

（一）多元化与集中化

当今的世界经济，经历着两种全球化趋势：主流的分散的全球化进程和逆周期的集中的全球化进程，而这又是全球化进程的常态，疫情加速了这种常态化趋势。

1. 多元化以提高本国抵御产业链供应链断裂的风险能力。世界银行发布的2020年世界发展报告显示中间产品贸易占全球贸易的70%，这意味着任何外部以及内部冲击都将沿着全球生产网络传递至供应链网络上的各个国家，严重动摇以中间产品贸易为基础的全球产业链的稳健运行，并通过不同产业链链条的相互叠加，对全球供应链网络产生巨大的连锁式影响。疫情在国外的规模暴发对全球供应链的冲击，可能导致部分跨国公司重新考虑产业链布局，把集中在中国的产能进行转移、分散，以提升企业整体的抗风险能力，“让企业在审视其供应链时多了一份考虑”^[28]。尤其是疫情仍在全球蔓延，对全球供应链的影响有长远之势，促使跨国公司短期在多个区域寻找可替代的供应商以降低经济风险，并在政府的引导下将有短期供应转向长期化的倾向，加速企业的多元化布局，以增强企业甚至国家应对突发事件的弹性和韧性，从而导致国际分工和产业链布局的加速调整。

目前，美欧等经济体都在试图改变“以中国为中心的全球供应链体系”，通过增加中国大陆以外采购来源地或通过多国投资来提高其供应链的多元性和柔性，而疫情对全球生产网络的巨大冲击，会加剧这种趋势。

2. 集中化以保障国家产业链的安全性。根据现实主义理论，安全和生存是国家的最高政治。鉴于疫情冲击下全球产业链的脆弱性表现，全球国家都将呈现出普遍的内向化政策长期化倾向；跨国公司也将更加注重其全球产业链的安全性，将部分产业链条本土化。疫情隔离使得各个国家闭关锁国、以邻为壑，海外市场需求断崖式下跌，促使企业尽可能在本土消费市场进行生产经营，并出于国家产业链供应安全的考虑，而在短期内放弃产业布局的传统成本与利润因素，加强在本国以及周边国家的生产布局，甚至重构部分产业供应链，以提高所在供应链的自主性和可控性，增强本地供应的响应能力与速度。

（二）区域性全价值链

① “弗洛伊德事件”：2020年5月25日，美国黑人乔治·弗洛伊德（George Floyd）因涉嫌使用假币，被明尼苏达州白人警察暴力执法致死。这一悲剧引爆美国内部大规模抗议示威骚乱，并在多国掀起反种族歧视和反暴力执法运动。

当前，世界经济发展呈现两种趋势：一是仍然在不断深化的经济全球化趋势，另一个就是不断强化的区域合作趋势。

全球价值链形成“三足鼎立”区域格局。从贸易角度考察，世界各国参与 GVC 的情况大致分为三个相互关联的生产中心，分别是美国、德国和中国。根据 WTO 等发布的《2019 年全球价值链发展报告》显示，2000 年至 2017 年 GVC 逐渐演变为以美国、德国和中国为中心的美洲、欧洲和亚洲的三个区域格局，并且价值链的区域化趋势更加明显：简单 GVC^①贸易网络中任何两个中心之间不再有任何重要联系，复杂 GVC 贸易网络中贸易更加集中在区域贸易伙伴之间，区域中心之间没有重要的直接联系，即价值链全球化向区域化转变。而且随着逆全球化以及贸易摩擦的冲击，区域内构建闭合完整的价值链体系的诉求愈发强烈，随着美国、欧洲和亚洲三大价值链的区域属性逐步放大，有逐渐形成各自价值链闭环的趋势。目前，世界第一、第二大经济体之间有关经济全球化的共识发生了严重破裂，主要大国之间已存在“全球化分裂”的认识，全球化进程呈现碎片化、多层次化或多元化发展，区域经济合作将重新抬头或走向深化。

疫情动摇了现有全球价值链分工体系。供应链不确定性沿价值链复杂化，在下游阶段的发生率要高于上游阶段，即全球突发事件对 GVC 参与指数的后向效应要大于 GVC 参与指数的前向效应。GVC 链条越长面临的风险也越大，任何一个环节出现问题就可能导致后续的工序难以开展，相反，GVC 链条越短窄所暴露的风险也越低。除了 GVC 的长度以外，GVC 链的相对位置也影响到全球突发事件的冲击效应。对于一个国家来说，处于 GVC 的不同位置，其应对外部风险的能力也不同，较高位置的国家不仅面临风险较小，同时还有将风险转移给 GVC 低端环节的发展中国家的能力。而全球贸易与投资萎缩将进一步导致 GVC 参与程度与广度的降低。疫情背景下，发达国家与发展中国家都有降低 GVC 长度的倾向，尤其是国外长度，以降低国外供应链的中断风险。同时提升 GVC 国内长度，始终保持更加靠近国内的生产力配置，提高产业链的供给弹性与韧性。这意味着由西方发达国家跨国企业主导的 GVC 会在未来发生明显的规模缩减、范围缩小和形式变化。

全球价值链活动在金融危机后已经呈现明显收缩趋势，国内生产活动成为经济复苏的主要动力，而新冠肺炎疫情将再次强化这种趋势，对世界经济造成结构性影响：全球产业链将在纵向分工上趋于缩短，在横向分工上趋于区域化集聚。只有这样，才能降低全球供应链因产业链过长、区位分布太散而导致的产业发展不确定性，抵御未来各种外生的突发风险。

三、后疫情时期我国产业链常态与发展趋势

2018 年我国中间品出口额占总出口的 46%，中间品进口占总进口的 79%，中国已经成为全球产业链中的重要一环，且不可或缺。随着国际贸易格局的调整趋势愈加明显，受全球生产成本结构变化和我国劳动力比较优势逐渐消失的影响，全球制造业产业链正在经历新的调整与重塑，并在我国经济转型发展的推动下加快了这种调整。目前，我国产业链的变迁呈现两个典型的特征：一是劳动密集型产业“追逐低成本”而大量向东南亚等国家转移，将大量相关产业链环节从我国迁出，甚至我国也通过边际产业转移的方式进一步加快了这种迁出；二是技术知识密集型实体行业响应发达国家的号召而开始回流，疫情强化了这种势头。

^① 根据跨境次数的多少，GVC 活动可以分为简单的与复杂的两类：简单的 GVC 活动即中间产品以生产为目的且仅跨越一次边境；复杂的 GVC 活动即中间产品跨越两次甚至两次以上边境的生产活动。

（一）产业链转移的常态化趋势

从产业链相关环节的关联度来看，那些拥有较低产业关联的环节相对独立，常态下是容易转移的，这类环节多属于劳动密集型的；那些拥有较高产业关联的环节，深度嵌入所在产业链中从而常态下是不易转移的，而非常态下，突发事件对不同产业链环节的影响据此不同。

一是疫情会放慢已经在进行的劳动密集型产业链环节在我国的迁出进程。首先，因为疫情对中小企业的冲击是致命的，对跨国公司也造成全面的冲击，大批企业倒闭或者濒临破产，产业链的根基受损而需要较长时间恢复；同时疫情带来的不确定性也进一步阻碍了跨国公司的国际投资，搁置企业已经或者即将进行的投资行为，叠加已经在锐减的国际投资流量，产业链转移更加困难。其次，是因为我国经济已经全面恢复，并助力全球抗疫，我国抗击疫情和复工复产的过程当中展现的巨大的社会生产能力与全社会动员及协调能力使得我国的国际综合竞争优势得以体现，庞大的生产规模、齐全的产业门类、巨大的消费市场以及制度优势是任何一个国家都不能比拟的。最后，欧美疫情仍在蔓延，疫情全球化进一步改变了国家和区域的力量对比，跨国公司转移产业链时不得不考虑自身受到的重创和落后发展中国家较低的抗风险能力，即便这些国家拥有较低的劳动力成本。即，疫情冲击将会放慢贸易战以来国内企业向外转移的趋势，大量制造业生产环节在中短期范围内将仍然以我国作为供应链中心，我国作为全球供应链中的安全港湾，全球金融和产业资本将大面积流向我国。

二是高端制造业回流发达经济体更加困难。一方面仍然是因为疫情对欧美发达国家造成重创，全产业链转移尤其是高端制造业或者技术密集型产业的回流必将伴随非常高的转移成本，在经济复苏困难的情况下，短期内甚至长期内都无法实现。另一方面是因为疫情对我国的冲击是短期的，我国制造业的比较优势仍然存在，并随着我国迈向高质量发展阶段而得到加强。新发展格局背景下，国内产业链安全和全产业链构建摆在了重要位置，我国也将会主动延缓产业关联度较大的关键核心环节的外迁，提高在产业链上的自主性。疫情冲击下的大国竞争也减缓了我国在全球进行产业链布局的进度，如疫情阻断了日韩等国对华为的零部件供货、美国切断华为的全球芯片供应，在华为与美国抢占全球 5G 市场的关键“窗口期”，供应链中断可能会导致华为 5G 产品在产业全球价值链的战略布局异常艰难。

不过，疫情使得非常时期产业链的安全性重于效益性得以凸显，促使各国意识到保障国内产业链的完整和效率及国内生产生活物资的供应是第一位的，中长期权衡、常态与非正常态权衡以及安全与效益权衡使得更长期的产业链调整趋势充满各种可能性。

（二）产业链价值活动的非常态转变

传统贸易模式下，物物交易涉及跨境的基本上是最终产品，产品生产过程的片段化存在于一国境内，外部冲击仅对该产品的生产国产生影响。GVC 分工模式下，产品生产过程跨境共享，中间产品成为跨境贸易流的主要对象，外部冲击对不同生产阶段上的国家产生不同的影响：处于价值链高端环节的发达国家对外部冲击可以轻易分散风险与成本，处于价值链低端的发展中国家面临更大的风险的同时还要承接来自上游国家转移的风险与成本。从 2008 年的金融危机来看，经历强劲反弹后我国经济进入结构性调整时期，各类生产活动增加值增速下降，但国内生产活动所受影响最小，增速超过 GVC 生产活动，成为经济复苏的主要动力，GVC 分工体系中的国内分工深化，产业链国内长度延伸。与此同时，发达国家仍然更倾向于将生产活动外包给全球生产网络，金融危机后的 GVC 活动的缩减趋势在发达国家中没有普遍存在，甚至仍然在持续扩张，金融危机对发达国家的全

球业务造成的冲击相对来说比发展中国家要小得多。虽然新冠疫情与金融危机存在本质区别，但是还是可以从金融危机对我国造成的影响中窥见新冠疫情可能造成的冲击。

一是疫情既是挑战也是机遇，将加快我国向 GVC 高端环节攀升的步伐。中美贸易战爆发后我国产业链的升级压力更加突出，疫情导致的全球经济衰退使得我国向 GVC 高端环节攀升面临更多阻碍。由于我国高度依赖国外高端产品供应，断供倒逼我国不得不思考如何解决关键核心技术卡脖子的问题，国内大循环的建立将促进我国国内产业链的延伸，国际大循环的发展将促进我国在 GVC 上提高前向参与度。二是本次疫情最大的影响是可能会打乱中国在过去出口导向战略下建立的长期的全球价值链生态，一方面会对我国现有价值链体系造成影响，另一方面加快我国通过国际投资主动参与 GVC 的进程，而短期跨国投资已经受到影响，投资内向化又会进一步阻碍我国参与 GVC 活动。三是有助于提升我国在 GVC 的地位。GVC 的三大区域价值链中心目前有两个仍然处在疫情“震中”，只有我国疫情得到控制。以我国为中心的区域价值链必将得到强化，以美国和德国为中心的区域价值链可能会被削弱，甚至美国和德国作为各自区域价值链的龙头若担负不起协调不同生产工序和生产区段的任务，其区域内部协调机制可能就会崩溃，促使区域与区域之间的重要联系可能会重新出现，继而以我国为核心的“一带一路”区域价值链得到完善融入全球化进程，有助于我国 GVC 地位提升，促进我国在 GVC 中心节点位置向核心节点位置转变。

四、加强我国产业链的常态与非常态应急管理

大变局时代既是外部风险乃至冲突的酝酿爆发期，也是新发展格局下立足大国竞争回归重构产业链的关键时期。新冠肺炎疫情的发生叠加全球产业链的调整趋势，迫使我们从常态与非常态审视如何提高中国产业链的应急能力和安全保障能力。

（一）数字化。疫情的发生，使数字经济的线上优势得到了充分的体现，从重要医疗物资全球采购到稳定百姓日常供应，再到大数据协助疫情管理，数字经济都发挥了重要作用。^[29]根据 IDC 发布的 2020 年全球制造业预测，到 2023 年年底，50% 的制造业供应链环节将投资于供应链弹性和人工智能，疫情的突发加速了这一进程。^[30]大数据能够在应急管理中的预防、准备、响应和恢复四个阶段，提升产业供应链对异常的认知速度，达成产业链上下游的应急互助与信息共享，帮助调整生产、采购与储备计划，实现不同区域的产能救济与储备调度，实现供应链端到端的可预测、可视化、可共享、自动化和智能化，保证产业链在常规时期和非常时期均能有序平稳运行。^[31]

（二）均衡化。疫情全球化凸显了国际化供应链治理机制的重要性，构建开放合作、安全可靠的全球供应链体系需要权衡两方面内容：一是国家产业链安全下的国内供应体系的完整性，二是产业发展经济效益下的国外产业链的融合性。深度融入全球价值链意味着国外经济环境的变动传导至我国不仅速度会非常快，而且影响会非常大。我国对国外市场的高端中间产品和原材料依赖度高，稳外贸、稳外资的重心仍旧是美欧日等发达经济市场及其跨国企业。因此，对外仍然积极融入全球价值链分工为代表的国际大循环，对接更高的供应链治理规则与体系，推进以我国为重心的多渠道、多层次供应体系的完善与高效，保障全球供应链节点安全。而对内，考虑非常规时期的特殊性，以国内大循环为主，积极构建国内全产业链，实现无论是开放还是封锁都能在相对可控的风险中平稳运行，保证国民经济安全。同时，尽可能延展重要产业链条，发展多种替代产业链，扶持“弥补性”产业链，对冲可能受到的各种内外在冲击。即，产业链的发展要兼顾“上下”与“内外”，实现国内全产业链上的各个环节的均衡发展，强链、补链，又能同世界经济相互融合与依

托。

(三) 集群化。根据经济发展规律, 集聚仍然是今后长期的主要趋势。对比国内外产业订单普遍大幅下降, 我国产业链集群比较完整的行业在这次疫情中产生了订单逆势增长的情况。产业链的集群实现了相关上下游企业、专业化供应商、服务供应商和相关机构在集群区域内大量集聚, 产业链上下游近距离协作, 从而大大降低了从远距离甚至国外采购中间产品或者原材料的风险, 同时近距离集聚使得物流运输在疫情隔离期显得不那么重要, 靠近原材料供应市场更具竞争力。因此, 疫情凸显了产业链集群化的竞争优势, 将成为全球产业链重构的一个重要趋势。产业集聚效应让全产业链具有十分明显的优势, 全产业链配套能力代表的产业链安全优势进一步凸显, 构建全产业链已经成为大国竞争的核心。据此, 我国应该紧紧抓住此次疫情造成的某些发达国家产业停摆、供应链中断的时机, 继续发挥全世界唯一一个拥有全产业链供应链的国家优势, 根据已有产业发展格局, 在粤港澳大湾区、京津冀、长三角、成渝地区双城经济圈等地区重点打造一批空间上高度集聚、上下游紧密协同、供应链集约高效、规模达几千亿到上万亿的战略新兴产业集群。并加快“引资补链”, 在重点区域周边构建具有协同性、辅助性、可替代性的产业体系, 同重点区域一起构成既是水平分工、又是垂直整合的开放式产业链集群, 提高短期、快速、高效的应急响应能力, 增强产业链整体的抗风险能力, 提高我国产业链的安全性。

(四) 多元化。产业链集群化有助于实现对应急事件的快速响应, 但是也增加了一定的风险, 如过度集聚导致的孤立与封闭及区域内部发生突发事件的迅速波及与传导, 将给区域内部造成毁灭性冲击, 造成全产业链的瘫痪。因此常态期的产业链管理应该注重集中与分散的平衡性, 提高产业链的柔性韧性: 通过柔性生产, 实现在非常时期的快速转产与供应, 在常态与非常态之间实现快速的切换, 提高产业链的弹性度; 通过多元化布局, 对产业链进行分类管理, 重要、关键性产业链条避免过于集中与单一, 由单一供应链向多元化供应链转变, 拓宽供应渠道, 保障关键核心环节的应急响应能力, 通过集中化与多元化的平衡, 提高产业链的抵御风险能力和快速恢复能力。我国可借鉴 2018 年《美国制造业供应链弹性与脆弱性》^① 报告中的经验, 将产业供应链进行安全量化, 根据不同产业供应链面临的风险, 进行分类管理与布局, 寻求集中与分散布局之间的平衡点。

总之, 我们应借助百年未有之大变局下的大机遇, 抓住全球产业链深度调整的历史变革, 通过数字化、均衡化、集群化、分类化、柔性化与多元化等形成国际国内双循环发展新格局, 弥补疫情暴露出的我国产业链抵御风险能力方面存在的短板, 切实提高我国产业链的应急管理能力和实现常态化与非常态化的安全管理。

〔参考文献〕

- [1] 彭波, 韩亚品. 新冠肺炎疫情对中国产业链的影响及应对 [J]. 国际商务财会, 2020, (4).
- [2] 黄群慧. 新冠肺炎疫情对供给侧的影响与应对: 短期和长期视角 [J]. 经济纵横, 2020, (5).
- [3] 张新, 等. 中国数字化公共卫生应急管理体系建设的科技策略建议 [J]. 武汉大学学报 (信息科学版), 2020, (5).
- [4] 李志萌, 盛方富. 新冠肺炎疫情对我国产业与消费的影响及应对 [J]. 江西社会科学, 2020, (3).

^① 2018 年美国发布《美国制造业供应链弹性与脆弱性》报告, 将产业供应链风险分为十种: 唯一供应商、单一供应商、脆弱的供应商、脆弱的市场、产能受限于市场供应、外国依赖性、减少制造来源和材料短缺、人力资本缺口、基础设施的侵蚀和产品安全性。

- [5] 黄庆华, 周志波, 周密. 新冠肺炎疫情对我国中小企业的影晌及应对策略 [J]. 西南大学学报 (社会科学版), 2020, (3).
- [6] 周建军. 积极应对疫情影响下的全球产业链变局 [J]. 国资报告, 2020, (2).
- [7] 黄奇帆. 新冠疫情蔓延下全球产业链重构的三点思考 [EB/OL]. 新浪财经网, <http://finance.sina.com.cn/review/jcgc/2020-03-29/doc-iiimxyqwa3863743.shtml>
- [8] 刘志彪, 陈柳. 疫情冲击对全球产业链的影响、重组与中国的应对策略 [J]. 南京社会科学, 2020, (5).
- [9] 魏际刚, 刘伟华. 稳妥有序推进复工复产减少供应链断链风险 [J]. 智慧中国, 2020, (3).
- [10] 沈国兵. “新冠肺炎”疫情对我国外贸和就业的冲击及纾困举措 [J]. 上海对外经贸大学学报, 2020, (3).
- [11] [30] 刘如, 陈志. 新冠肺炎疫情对我国产业供应链的影响与对策 [J]. 科技中国, 2020, (3).
- [12] 余宗良, 张璐. 全球疫情下推进国际产能合作的政策思考 [J]. 开放导报, 2020, (2).
- [13] 滕泰, 刘哲. 经济不会“大萧条”, 救助政策出手要快 [N]. 经济观察报, 2020-04-01.
- [14] 李晓, 陈煜. 疫情冲击下的世界经济与中国对策 [J]. 东北亚论坛, 2020, (3).
- [15] 何帆, 朱鹤, 许佩玉. 新冠疫情四重冲击, 全球化要倒退? [EB/OL]. 财经杂志网, <https://me.mbd.baidu.com/r/h9Zh9oK4pO?f=cp&u=da7aa1d6597c47ec>.
- [16] 徐奇渊, 杨悦珉, 祝修业. 疫情对全球供应链的影响 [J]. 新金融评论, 2020, (1).
- [17] 周毅. 谨防特殊行业脆弱群体“因疫返贫”——详析新冠肺炎疫情对重点产业的影响 [J]. 中国经济周刊, 2020, (2).
- [18] 王娟娟. 从新冠肺炎疫情看专业数据库在现代化经济体系中的作用 [J]. 中国流通经济, 2020, (3).
- [19] 张幼文. 重新定位对外开放——中国经济与世界经济关系的变化趋势 [J]. 探索与争鸣, 2020, (7).
- [20] 陈旭, 等. 多中心结构与全球价值链地位攀升: 来自中国企业的证据 [J]. 世界经济, 2019, (8).
- [21] 祝坤福, 等. 新冠肺炎疫情对全球生产体系的冲击和我国产业链加速外移的风险分析 [J]. 中国科学院院刊, 2020, (3).
- [22] 赵伟. 新冠肺炎疫情对沿海经济的影响与区域对策: 浙江视点 [J]. 浙江经济, 2020, (4).
- [23] 殷红, 郭可为, 张静文. 新冠疫情对中国制造业产业链变迁的影响 [J]. 银行家, 2020, (4).
- [24] 王修志, 谭艳斌, 孔胜雪. 双循环发展逻辑: 以大国分工体系助推国际分工合作 [J]. 改革与战略, 2020, (11).
- [25] 雷少华. 超越地缘政治——产业政策与大国竞争 [J]. 世界经济与政治, 2019, (5).
- [26] 晁江锋. 灾害风险理论的最新研究进展: 基于宏观经济的视角 [J]. 灾害学, 2017, (7).
- [27] 吴乐珺. IMF 最新报告预计今年全球经济将出现萎缩 [N]. 人民日报, 2020-4-16.
- [28] 段浩. 新冠疫情对我国产业链韧性的压力测试及应对举措 [J]. 中国工业和信息化, 2020, (3).
- [29] 田杰棠, 闫德利. 新基建和产业互联网: 疫情后数字经济加速的“路与车” [J]. 山东大学学报 (哲学社会科学版), 2020, (3).
- [31] 吴树新. 新冠肺炎疫情后经济走势与稳就业的路径分析 [J]. 重庆理工大学学报 (社会科学), 2020, (10).

【责任编辑: 刘彦武 欧露】