

确保党和国家长治久安的制度化现代化

冯俊

一、我们的制度自信来自哪里

新中国70年,在社会主义改造、社会主义建设、改革开放和现代化建设中,中国共产党领导中国人民在实践和理论上不断创新,在推进马克思主义中国化的进程中,丰富和发展了科学社会主义理论。中国特色社会主义制度不断发展和完善,已经形成了完整的中国特色社会主义制度体系。这个体系是由人民代表大会制度的根本政治制度,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等基本政治制度,中国特色社会主义法律体系,公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存,把社会主义制度和市场经济有机结合起来的基本经济制度,以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制等各项具体制度所构成的。这个制度体系分为三个层次:第一个层次是根本制度,即根本政治制度;第二个层次是基本制度,主要有三个方面,即中国特色社会主义的基本政治制度、法律体系、基本经济制度,其中基本政治制度又有三个,即中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度;第三个层次是包括经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面重要制度、具体制度、体制机制和有关方针政策。

习近平总书记指出:“设计和发展国家政治制度,必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实

际出发,既要把握长期形成的历史传承,又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则,还要把握现实要求、着眼解决现实问题,不能割断历史,不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’。”(习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年第1版,第126页)新中国70年的实践证明,中国特色社会主义制度是在中国共产党的领导下,将马克思主义的基本原理同中国革命、建设、改革的具体实践相结合的产物,是中国共产党执政经验的总结,是从中国的土壤上产生出来的、适合中国国情的好制度。这些制度之所以能够发挥作用并长期坚持下来,是历史的选择、人民的选择。我们不可能脱离特定社会政治条件来抽象评判一个国家的制度,“各国国情不同,每个国家的政治制度都是独特的,都是由这个国家的人民决定的,都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。中国特色社会主义政治制度之所以行得通、有生命力、有效率,就是因为它是从中国的社会土壤中生长起来的。中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中,未来要继续茁壮成长,也必须深深扎根于中国的社会土壤。”(同上,第127页)扎根于中国土壤,适合中国国情、深受人民欢迎、治国理政管用的制度就是最好的制度。

十九届四中全会审议通过的《决定》全面总结和分析了我国国家制度和国家治理体系具有的显著优势,这是对社会主义制度优越性

最新、最全面的概括。它们是：坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论，保持政治稳定，确保国家始终沿着社会主义方向前进的显著优势；坚持人民当家作主，发展人民民主，密切联系群众，紧紧依靠人民推动国家发展的显著优势；坚持全面依法治国，建设社会主义法治国家，切实保障社会公平正义和人民权利的显著优势；坚持全国一盘棋，调动各方面积极性，集中力量办大事的显著优势；坚持各民族一律平等，铸牢中华民族共同体意识，实现共同团结奋斗、共同繁荣发展的显著优势；坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和按劳分配为主体、多种分配方式并存，把社会主义制度和市场经济有机结合起来，不断解放和发展社会生产力的显著优势；坚持共同的理想信念、价值理念、道德观念，弘扬中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化，促进全体人民在思想上精神上紧紧团结在一起的显著优势；坚持以人民为中心的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路的显著优势；坚持改革创新、与时俱进，善于自我完善、自我发展，使社会充满生机活力的显著优势；坚持德才兼备、选贤任能，聚天下英才而用之，培养造就更多更优秀人才的显著优势；坚持党指挥枪，确保人民军队绝对忠诚于党和人民，有力保障国家主权、安全、发展利益的显著优势；坚持“一国两制”，保持香港、澳门长期繁荣稳定，促进祖国和平统一的显著优势；坚持独立自主和对外开放相统一，积极参与全球治理，为构建人类命运共同体不断作出贡献的显著优势。（参见《人民日报》2019年11月1日第1版）正是因为我们有了这些显著优势，我们才有了中国特色社会主义的制度自信。这些显著优势是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据。

新中国70年来，中国共产党带领中国人民创造了经济发展和社会长期保持稳定的奇迹，中国几十年走过了西方发达国家一两百年

走过的现代化历程，中国已经成为世界第二大经济体，中国人民的生活得到极大改善，2018年我国人均国民收入达到9732美元，高于中等收入国家平均水平。40年来我国7亿多人脱贫，对世界减贫事业的贡献率超过70%，创造了人类减贫史上的奇迹。这些成绩的取得充分证明了我们的制度优势。新中国70年尤其是改革开放40多年的实践证明，中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系，是能够持续推动拥有近14亿人口大国进步和发展、确保拥有5000多年文明史的中华民族实现“两个一百年”奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。

二、我们的制度还需要“坚持和巩固什么，完善和发展什么”

中国特色社会主义制度体现出显著优势和巨大优越性，我们坚持制度自信并不是说中国的制度就完美无缺了，就不需要完善和发展了。习近平总书记说过：“相比人民群众期待，相比当今世界日趋激烈的国际竞争，相比实现国家长治久安，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足，有许多亟待改进的地方。真正实现社会和谐稳定、国家长治久安，还是要靠制度，靠我们在国家治理上的高超能力，靠高素质干部队伍。我们要更好发挥中国特色社会主义制度的优越性，必须从各领域推进国家治理体系和治理能力现代化。”（习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年第1版，第47页）

我们说坚定制度自信，不是自视清高、自我满足，更不是裹足不前、固步自封，而是要不断革除体制机制弊端，让我们的制度成熟而持久；是要把坚定制度自信和不断改革创新统一起来，在坚持根本政治制度、基本政治制度的基础上，不断推进制度体系完善和发展。中国特色社会主义制度旺盛的生命力就体现在它

的可发展性和可完善性上,它是随着中国特色社会主义实践的发展而不断发展和完善的。

中国特色社会主义制度应该是在坚持的基础上发展和完善,坚持马克思主义的指导,坚持中国共产党的领导,坚持社会主义制度,这是我们发展和完善现行制度的前提。尤其是根本制度和基本制度这两个层次的制度,是不能轻易改变的,要坚定地坚持,在坚持的基础上丰富、发展和完善。今后我们制度发展和完善的重点在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面的重要制度、具体制度、体制机制和相关方针政策上,重点还在制度体系、治理体系的建设上,要将我们制度的优势转化为治理效能。

十九届四中全会通过的《决定》深刻回答了“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这个重大政治问题,提出了13个“坚持和完善”,这是对科学社会主义基本原理的丰富和发展,描绘出中国特色社会主义制度的完整“图谱”,是我们完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化需要完成的13个方面的任务。它们是:坚持和完善党的领导制度体系,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平;坚持和完善人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治;坚持和完善中国特色社会主义法治体系,提高党依法治国、依法执政能力;坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系;坚持和完善社会主义基本经济制度,推动经济高质量发展;坚持和完善繁荣发展社会主义先进文化的制度,巩固全体人民团结奋斗的共同思想基础;坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要;坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保持社会稳定、维护国家安全;坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生;坚持和完善党对人民军队的绝对领导制度,确保人民军队忠实履行新时代使命任务;坚持和完善“一国两制”制度体系,推进祖国和平统一;坚持和

完善独立自主的和平外交政策,推动构建人类命运共同体;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(参见《人民日报》2019年11月1日第1、2版)。这13个“坚持和完善”既阐明了必须牢牢坚持的重大制度和原则,又部署了推进制度建设的重大任务和举措,体现了总结历史和面向未来的统一、保持定力和改革创新统一、问题导向和目标导向的统一。

十九届四中全会通过的《决定》提出的13个“坚持和完善”中有很多理论创新,这些理论创新体现了新时代坚持和发展中国特色社会主义的实践创新和经验总结,反映了时代现实要求和未来发展需要。

第一,《决定》把“坚持和完善党的领导制度体系”放在了首位。如果说这13个方面是确定中国特色社会主义制度的“四梁八柱”,那么党的领导制度体系就是“顶梁柱”,起关键作用,统领着其他12个方面的制度体系和治理体系。中国特色社会主义制度最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,《决定》第一次对党的领导制度体系六个方面的内涵进行了阐发,这个制度体系包括“要建立不忘初心、牢记使命的制度,完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度,健全党的全面领导制度,健全为人民执政、靠人民执政各项制度,健全提高党的执政能力和领导水平制度,完善全面从严治党制度”(参见《人民日报》2019年11月1日第1版)。

第二,《决定》丰富和发展了对中国特色社会主义基本经济制度内涵的表述,以往我们将基本经济制度表述为“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”,而《决定》增加了“按劳分配为主体、多种分配方式并存”和“社会主义市场经济体制”两方面的内容,这充分反映了随着中国特色社会主义市场经济的发展和完善,我国经济在所有制、分配制度和市场经济体制方面变化了的现实。

第三,在坚持和完善繁荣发展社会主义先进文化的制度方面,《决定》提出“要坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度,健全人民文化权益保障制度,完善坚持正确导向的舆论引导工作机制,建立健全把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的文化创作生产体制机制”(同上)。这充分反映了新时代对于意识形态工作、新闻舆论工作、文化事业和文化产业发展的新要求,等等。

三、“国家治理体系和治理能力现代化”是实现社会主义现代化的应有之义

1992年,邓小平在“南方谈话”中提出:“恐怕再有三十年的时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策,也将更加定型化。”(《邓小平文选》第三卷,人民出版社1993年第1版,第372页)为什么邓小平要强调形成一整套更加成熟更加定型的制度?什么是更加成熟、更加定型的制度?为什么要强调“再有三十年的时间”才行?在主持起草党的十八大报告时,习近平同志提出了从经济、政治、文化、社会、生态文明“五个方面全面深化改革的制度目标,并强调全面建成小康社会,必须构建系统完备、科学规划、运行有效的制度体系”(习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年第1版,第88页)。在他主持起草十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的时候,觉得邓小平讲到的“三十年的时间”即到2022年,时间很紧了,必须尽早将这个战略构想落实下来,提出一个总目标来统领各领域改革。所以在集思广益的基础上,十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标。“这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求,也是实现社会主义现代化的应有之义。”(同上)

中国特色社会主义进入新时代,站在新的

历史起点上,以习近平同志为核心的党中央将制度建设问题摆在更加突出的位置。2014年,习近平总书记提出:“从形成更加成熟更加定型的制度看,我国社会主义实践的前半程已经走过了。前半程我们的主要历史任务是建立社会主义制度,并在这个基础上进行改革,现在已经有了很好的基础。后半程,我们的主要历史任务是完善和发展中国特色社会主义制度,为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”(习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年第1版,第93—94页)

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是党领导人民管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域的体制、机制和法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。国家治理能力,是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面的能力。

全面深化改革的总目标是由两句话组成的,前一句话“完善和发展中国特色社会主义制度”,规定了根本方向,我们的方向就是中国特色社会主义,而不是其他什么道路。后一句“推进国家治理体系和治理能力现代化”,规定了在根本方向指引下完善和发展中国特色社会主义制度的鲜明指向。这两句话构成了一个整体,只有放在一起理解才是完整理解和把握全面深化改革的总目标(《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社2014年第1版,第20—21页)。在第二句话中,我们还要正确理解和把握国家治理体系和治理能力的关系。习近平总书记对国家治理体系和治理能力关系的论述有三层意思:其一,二者的作用不同,相辅相成,缺一不可,“两者相辅相成,单靠哪一个治理国家都不行。治理国家,制度是起根本性、全局性、长远性作用的。

然而,没有有效的治理能力,再好的制度也难以发挥作用”(同上,第27—28页);其二,二者相互促进,“有了好的国家治理体系才能提高治理能力,提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能”(同上,第24页);其三,国家治理体系和治理能力虽然有密切联系,但又不是一码事,不能完全相同,“不是国家治理体系越完善,国家治理能力自然而然就越强。纵观世界,各国各有其治理体系,而各国治理能力由于客观情况和主观努力的差异又有或大或小的差距,甚至同一个国家在同一个治理体系下不同历史时期的治理能力也有很大差距”(同上,第28页)。因此,国家治理体系和治理能力是既相互区别,又相辅相成的有机整体,是辩证统一的关系。

以往我们讲过很多现代化,包括农业现代化、工业现代化、科技现代化、国防现代化等,十八届三中全会第一次提出要推进国家治理体系和治理能力的现代化,丰富了现代化概念的内涵。习近平总书记强调,对于这个总目标问题要用广阔的世界历史眼光来看,“纵观社会主义从诞生到现代的历史过程,怎样治理社会主义这样的全新社会,在以往的世界社会主义实践中没有解决得很好”(习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年第1版,第89页)。这个总目标问题还要放到我国社会变革的历史过程中去看。鸦片战争以来,中国处在内忧外患之中,连年战火、外敌入侵,基本上摧毁了国家制度的运行机制和社会秩序,到新中国成立前没有形成有序有效的国家治理体系,国家治理能力就更谈不上了。新中国成立后,百废待兴,既要建设完全不同于旧中国的制度体系,又要治理一个人口众多、基础薄弱的大国,推进国家治理体系建设、提高国家治理能力的任务必然是长期艰巨复杂的,需要我们付出长期艰苦的努力。经过70年的社会主义建设,我们处在新的历史方位上,推进国家治理体系和治理能力的现代化成为摆在我们面前的一项重大历史任务。

新时代谋划全面深化改革,必须以坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化为主轴,深刻把握我国发展要求和时代潮流,把制度建设和治理能力建设摆在更加突出的位置。

十九届四中全会通过的《决定》提出了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标,这个总体目标是,“到我们党成立一百年时,在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效;到二〇三五年,各方面制度更加完善,基本实现国家治理体系和治理能力现代化;到新中国成立一百年时,全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现”(参见《人民日报》2019年11月1日第1版)。这个总体目标擘画了国家治理体系和治理能力现代化的宏伟蓝图,它是和党的十九大描绘的未来30年两个阶段的战略安排、实现“两个一百年”奋斗目标和实现中华民族伟大复兴相一致的。

十九届四中全会通过的《决定》指出,坚持和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,是全党的一项重大战略任务。我们要通过学习贯彻《决定》、习近平总书记关于《决定》的有关讲话和十九届四中全会精神,使各级党委和政府、各级领导干部和全体党员切实强化制度意识,带头维护制度权威,做制度执行的表率,带动全党全社会自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度。加强制度理论研究和宣传教育,引导全党全社会充分认识中国特色社会主义制度的本质特征和优越性,坚定制度自信,用制度的现代化来确保党和国家的长治久安。

(摘自《中国党政干部论坛》2019年第11期
张芳胜/摘编 武新力/校)

作者简介:冯俊,中央党史和文献研究院原院务委员。

怎样认识加强党的全面领导

张志明

党的十八大以来,习近平总书记发表了一系列关于加强党的全面领导的重要论述,把党的领导的重大意义提到了前所未有的历史高度,对党的领导的丰富内涵作出了前所未有的全面概括,对党的领导的制度安排进行了前所未有的科学布局,对党的领导的错误思想认识进行了前所未有的系统澄清,对于保证党的长期执政和国家长治久安,具有重大而深远的意义。

把党的领导重大意义提到前所未有高度

办好中国的事情关键在党,关键在党的领导,这一论断最根本的依据是什么?除了历史和现实的绩效法理之外,在理论上是党的领导与中国特色社会主义伟大事业的命运一体化特征。习近平总书记关于党的全面领导的重要论述科学揭示了这一规律性特征。

习近平总书记在党的十九大报告中指出:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”,并在新时代党的建设总要求中鲜明提出“坚持和加强党的全面领导”。他强调指出,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全党全国各族人民共同意志和根本利益的体现,是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的根本保证。党是最高政治领导力量。在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的“帅”。

这是习近平总书记对党在新时代中国特

色社会主义事业中领导核心地位的重新定位。这一定位把党的领导地位和作用提到前所未有的历史高度,深刻揭示了党的全面领导与新时代中国特色社会主义伟大事业、中华民族伟大复兴和人民幸福的命运一体化特征,也揭示了新时代党的领导的内在规律,充分体现了新时代党的领导理论的彻底性和通透性。

党的领导与中华民族和中国人民的命运一体化特征,是中国共产党领导中国人民为实现民族解放、国家富强、人民幸福而奋斗的真实历史写照。中国共产党自成立伊始,就在孜孜求解中国革命的一系列重大而艰难的课题。中国共产党人在马克思主义指导下,以中华民族独有的大智慧大气魄,成功地回答和解决了这些决定中国革命命运的课题,开创了独具中国特色的革命成功道路。在成为全国执政党以后,新的问题同样摆在中国共产党人面前。经过曲折艰辛的探索,中国共产党人成功找到了一条中国特色社会主义道路,逐步形成了中国特色社会主义理论体系。在执政党的建设方面,在经历了曲折艰辛的探索之后,初步回答和解决了领导中国特色社会主义需要一个什么样的党、怎么才能建设成功这样一个党等重大问题。党的十八大以来,无论是中国特色社会主义伟大事业,还是执政党的建设伟大工程,都取得了理论和实践的巨大成就,这些新的业绩和经验也在不断沉淀着中国政党理论成长的根底和自信。习近平总书记关于党的全面领导的重要论述,为新时代坚持和加强党的全

面领导提供了理直气壮的法理支撑。

对党的领导丰富内涵作出全面概括

坚持和加强党的全面领导这一重大命题的提出,除了同全面从严治党、“四个全面”战略布局的因应之外,还与党对自身建设和一切工作领导的内涵延展有直接关联。

首先,坚持和加强党的全面领导,要加强对管党治党从严治党的领导。习近平总书记指出,中国的事情要办好,首先中国共产党的事情要办好。如果管党不力、治党不严,党迟早会失去执政资格,不可避免被历史淘汰。它主要破解的是党的建设宽松软问题,解决的是“一手软、一手硬”难题。简单说,就是党一定要管党,党一定要从严管好党。习近平总书记关于党的领导的重要论述对党的领导理论的重大贡献,就是把党的领导首先界定为党对自身建设的领导,并把党对自身建设的领导的重要性提到前所未有的认识高度,强调全面从严治党的核心是加强党的领导。

其次,党的领导的内涵是坚持党对一切工作的领导。它所破解的是党的领导宽松软问题。党对中国特色社会主义的领导一直是全党公认的党的领导的科学内涵,但新时代党的领导表述发生很大变化,这种变化同时意味着党对伟大事业领导内涵的全新拓展。过去我们总说党是中国特色社会主义事业的领导核心,现在既是领导核心,同时党还必须领导一切,必须加强党对党和国家和社会一切工作的集中统一领导,要通过党的制度建设改革理顺党的领导制度,由具体、管用、高效的领导体制机制切实保障党对一切工作领导的落地和实现。习近平总书记强调,实现新时代党的全面领导,必须把坚持和加强党的全面领导作为新时代党的建设的根本原则;必须加强党对管党治党的领导,抓好党建是最大政绩,不抓党建是最大失职;必须把“两个维护”和“四个意识”作为全党最重要的政治纪律和政治规矩;必须坚持加强党总揽全局协调各方的领导核心地

位;必须健全党中央实行全面领导的体制机制,优化党中央决策议事协调机构,强化党组织在同级组织中的领导地位等;必须严格执行向党中央请示报告制度,政治局同志向党中央和总书记述职、各党组向常委会和政治局报告工作、及时向党中央请示报告重大事项决定和突发重大问题等;必须深化党和国家机构改革,从机构职能上理顺党对一切工作领导的体制机制;必须完善严格执行民主集中制的具体制度;必须把党的全面领导落实到党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力定力上。

对党的领导的制度安排进行科学布局

习近平总书记指出,制度治党依规治党的意义在于以制度化、程序化方式治理党内政治生活,保证党的先进性与纯洁性。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规制度体系建设,把加强党内法规制度建设作为全面从严治党的长远之策、根本之策,作为党和国家长治久安的制度保证,作为加强党的全面领导的制度保证。坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设。法规制定修改速度之快、数量之多、质量之高前所未有。目前,以党章为根本遵循的、包括党的组织法规制度、党的领导法规制度、党的自身建设法规制度和党的监督保障法规制度在内的“1+4”为基本框架的党内法规制度体系已经形成,这个制度体系的核心制度是民主集中制,主干是准则、条例等中央党内法规,辅助内容是各领域各层级的党内法规制度。这一体系的形成和完善,为从法理到制度安排切实保障党的全面领导和党的长期执政、国家长治久安提供了坚实支撑。

一是对管党治党和自身建设领导的党内法规制度作出系统安排。在党的组织法规制度方面,党的十八大后尤其是十九大后党内法规制度建设坚持新时代党的组织路线,有针对性积极出台党的组织方面的法规制度,党的组织法规得到明显加强,对于坚持和加强党的全

面领导,提高党的长期执政能力和领导水平,更好发挥党的领导核心作用,意义深远。在党的自身建设法规方面,不断深化党的建设制度改革,出台统筹推进党的自身建设方面的法规,着力保持党的先进性和纯洁性。现行有效党的自身建设法规涵盖党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等各方面,充分发挥了党内法规的引领和保障作用,增强党的建设工作的科学性和有效性,推动全面从严治党向纵深发展,显著增强了党的创造力、凝聚力、战斗力。在党的监督保障法规方面,在党规的体系内级别高的党规数量多,相应配套法规较为完备,建设成绩显著。党的十八大以来,我们党修订了党内监督条例、巡视工作条例、党纪处分条例等,严明党的纪律特别是政治纪律和政治规矩,有力促进了良好政治生态的形成。

二是对党对一切工作领导的党内法规制度作出系统安排。党的十八大以来党内法规制度建设尤其凸显了“坚持和加强党的全面领导”,制定了千余多部相关法规,以党内法规制度的形式确立并巩固党的全面领导,有助于在制度层面把党总揽全局、协调各方落到实处,保证了党的领导活动在制度轨道上推进,为坚持党对一切工作的领导、完善党的领导体制机制、改进领导方式、提高执政本领提供了有力的制度保证。党的领导法规是过去党内法规制度建设中相对薄弱的领域,党的十八大后补足了主干类基础性党的领导法规,加强了党对各领域各方面工作的领导,确保了党的领导全覆盖,使党的领导更加坚强有力。为加强和改进党对各方面工作的领导,党出台了加强党对军队建设、政法工作、组织工作、宣传工作、统战工作、法治建设、社会建设、农村工作、群团工作、人才工作等各个领域的相關规范性文件 and 党内法规,为发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用提供了制度遵循。

三是推动形成总揽全局、协调各方的党的

领导体系。党中央集中统一领导是党的领导最高原则,党内法规在制定内容上突出全面提高国家治理能力和治理水平的要求,推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力,全面落实党的十九大关于加强和维护党中央集中统一领导的各项要求。如2017年10月通过的《中共中央政治局关于加强和维护党中央集中统一领导的若干规定》,2018年10月印发的《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》,2019年1月31日起施行的《中国共产党重大事项请示报告条例》等,对于坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,对于坚决维护党中央权威和集中统一领导,对于保证全党团结统一和行动一致,具有重要意义。

对党的领导的一些错误认识进行澄清

外国学者评价说,改革开放40年来中国一直在做正确的事情,所以才有今天这样的巨大进步和影响力。这是从国外学者视角看到的改革开放40年。为什么中国能够在40年来一直做正确的事情,关键在党的领导,关键在党的领导的成功;今后要保证中国持续做正确的事情,关键依然是党的全面领导,关键在党的全面领导的更大的成功。因此,新时代党的全面领导,是对党的领导提出的更高要求,习近平总书记的重要论述澄清了对党的领导的一系列错误认识。

一是不能把加强党的全面领导误认为是回到了极“左”的领导方式。有些人想当然地认为,强调党的全面领导和党领导一切,就是又回到了简单拍脑袋说了算,就是决策随意、用权任性。这是对党的全面领导的极大误解。相反,党的全面领导是对科学领导、科学决策提出了前所未有的更高要求,即要求党的领导理念必须更加先进,要求党的领导方式和领导体制更加科学,要求党的领导绩效更加卓越,

要求党领导国家治理体系和治理能力现代化的水平更高、能力更强。

二是不能把党的领导简单等同于管理。现代领导科学把领导与管理作了清晰的划界,即领导是做正确的事情,管理是把事情做正确。领导者应该是师者,是精神导师。党的强大的领导力和战斗力的提升,应该是党更善于用非权力领导力去驾驭和升华权力领导力的本领的提升。因此,新时代强调党的全面领导和党领导一切,决不是要党包打天下,要党包办包揽一切,更不是要党代替人民当家做主,而是主要“把方向、谋大局、定政策、促改革”,是更好地领导中国人民在自己的土地上当家做主。所以,一定要注意克服两种倾向,决不能因为担心党包揽一切就否定党领导一切,决不能因为担心代替人民当家做主就不再去领导人民当家做主,这在逻辑和法理上都是错误的,在实践上更是有害的。

三是不能把党的领导方式等同于党的执政方式。近些年来,在我们党提出两个历史方位转变的命题以后,一些人把“我们党已经从一个领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,变成了一个在全国执政并长期执政的党”,简单化为从革命党向执政党转变,这一文字的简化带来了一系列理论和实践的错误认识。首先是去革命化,即越来越对革命缺乏敬畏感,通过否定无产阶级专政下的继续革命,否定革命的价值和精神,否定党的自我革命精神;其次是去领导化,仅从执政角度理解党的执政方式而忽视党对政权的领导,通过强调执政党建设和执政规律,否定领导党的提法,否定党的领导规律的价值意义。新时代我们党强调党的全面领导,就是要克服这种非此即彼的片面性,而同时加强和完善党的领导和党的执政,使党的全面领导的过程,成为党更自觉地做到科学执政、民主执政和依法执政的过程。

四是提升领导政治领导力的关键在提高顺应民心赢得民心的能力。中国共产党的领

导科学与西方领导学有质的不同,我们强调的绝不仅仅是党的各级干部的领导技能的“术”,而是党的领导必须遵循的“道”,我们党要守住正道才能出新,才能真正提升自己在新时代的领导力。这个正道就是民心所向,就是全心全意为人民服务的沧桑正道。习近平总书记强调,民心是最大的政治。因此,党的全面领导的过程,应该是更好地厚植党执政的政治基础的过程。民心是党的领导是否坚强有力的根本标准,也是我们党是否成熟有强大战斗力的根本标准。结合历史和现实看来,赢得民心的能力就应该是我们党和党的干部最大的政治能力,最重要的看家本领,也是我们党区别于其他政党的独特功夫和巨大优势。

五是坚持党的全面领导必须牢固树立核心意识。新时代坚持和加强党的全面领导,必须坚定自觉做到“两个维护”,必须牢固树立“四个意识”,特别是核心意识。要坚定维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位,这是全党团结统一和行动一致的根本保证,是党的决定得到迅速有效贯彻执行的根本保证,是党的全面领导能够落地生根的独特政治资源和政治优势。一些人把强调领袖权威误认为是个人崇拜,这是对唯物史观的无知和误读,我们党坚决反对任何形式的个人崇拜,这是党章的规定和要求,是坚持民主集中制的重要原则。个人崇拜与领袖权威是性质完全不同的两个问题,个人崇拜表现在领导方式执政方式的取向是人治,表现在对党活动方式上靠的是群众运动,表现在决策方式上是随意、武断和非理性。而党的领袖权威表现在领导方式执政方式上其根本取向是依宪治国依法治国,表现在活动方式上是靠制度治党依规治党,表现在决策方式上是民主决策、科学决策、调查研究、群众路线。马克思主义党的学说和唯物史观一直强调维护党的领袖的正确权威对党的事业发展的重要作用。在我们党的历史上,正确的强大的党的领袖权威历来都是我(下转第15页)

论党内法规在党的建设中的定位

刘长秋

一、党内法规是党对其自身的自律

笔者以为,在党的建设中,对于不同的对象而言,党内法规有着不尽相同的定位。对于中国共产党而言,党内法规是党对于其自身的高度自律,是党基于其自身特殊的性质以及为保持自身先进性与纯洁性之需要而主动对其组织和成员提出的、在要求上高于国家法的行为规范。在当代法治社会中,任何组织和个人的行为底线都是国家法律,任何组织与个人都需要遵守而不得违反国家法;换言之,只要遵守或不违反国家法律,任何组织与个人的存在及其活动就都是合法的,具有当然的合法性。这一点,无论对于中国共产党还是对于其他党派或社会组织都是如此。然而,中国共产党与其他党派或社会组织的一个根本区别就在于中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,始终代表中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益,是一个具有先进性与高度自律性的政党,是一个能够严格要求自己成员从而能够体现先进性和保持纯洁性,并基于其先进性和纯洁性而更具有执政合法性的政党。因此,中国共产党在依法治国的同时始终关注相比于国家法律而言更能够提升其自律的伦理道德建设,提倡以德治党,亦即以更高的要求 and 标准治党,以更高的行为标准要求党员,以模范的行为影响社会,号召共产党员以高尚的道德情操成为公民的表率,成为社会进步的排头兵。依规治党而非依法治党则是以德治党的

底线要求。

“自律是我党处理党政关系的重要政治伦理标准。”“制定党内法规的根本目的还在于实现中国共产党人的自律,从而为国家治理现代化的实现奠定坚定的领导主体。”依规治党本质上是党的内部监督,自我约束。中国共产党从历史基因上说,始终具有一种世界眼光、全球视野和开放胸怀。她有着其他政党和社会组织所不具有的更为广博的胸襟与更为坦荡的心怀,能够自觉用更高的标准和更严的要求约束和规范自己的言行,使自己始终具有先进性。中国共产党从来都不以国家法的规定这样一种适用于一般公民与社会组织的、在要求上相对较低的规范作为其党员及各级党组织行为的底线,而是有着更高的行为标准和底线要求,即以高于国家法律要求的党内法规作为其组织与成员的底线。党内法规对于党员与党组织的要求要高于国家法对于一般公民与社会组织的要求。“我们党作为中国特色社会主义事业的领导核心,只有以更严的党规党纪来要求、约束自身,才能确保始终走在时代前列。”党内法规的核心功能就是发挥内部自我约束的作用,规范党组织的工作、活动和党员行为,这也是党内法规区别于宪法法律等法治规范的独特功能。而这无疑是中国共产党能够成为中国工人阶级的先锋队同时也是中国人民和中华民族的先锋队,并能够保持其先进性与纯洁性而成为中国特色社会主义事业领导核心的关键所在。

与国家法律相比,党内法规并不能自我授权,而只能通过国家法律来加以授权。然而,党内法规却可以自我约束。“党内法规”和国家法律意义上的“法规”在概念上的近似性实际上具有一种积极意义,它使党内法规剥离了权力授受而施加了权力规限,从而更好地服务于法治建设。就此而言,党内法规是增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力的制度保障,是“维护党中央权威、保证党的团结统一、保持党的先进性和纯洁性,努力在全党形成又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面”的规则支撑,是党得以实现自我治理从而更有能力带领全国人民治国理政的保障。

二、党内法规是对党员的他律

站在党的角度上看,党内法规是中国共产党对其自身的高度自律;而对于党员来说,党内法规作为党对党员提出的思想道德与行为规范上的要求,则是以规范性文件形式表现出来的对于党员的他律。党员是党的肌体的细胞和行动的主体,党对其自身的高度自律最终是通过对其严格要求及党员自身的努力践行来实现的。在这一过程中,党内法规发挥着至关重要的作用。“党内法规对党性修养的巩固发挥着‘他律’作用。”它对于保障和监督广大党员自觉依照党的要求,严格按照一名共产党员的标准为人处事具有制度引领方面的重要意义。党内法规不是个体“自律”意义上的道德规范,党员个体如果违背了党内法规,就会产生外界强加于其身的否定性后果。在这一点上党内法规与国家法律一样,都是对于党员的一种他律,党员无论是违反国家法还是违反党内法规都需要承担相应的法律后果。但另一方面,同样作为他律,党内法规的他律与国家法的他律又存着很大的不同,具体体现在以下五个方面。

1. 党内法规是要求更高、内容更严的规矩
党内法规这一“他律”对于党员的要求相

比于国家法律这一“他律”对于党员的要求来说更严更高。“法律是最低限度的伦理(耶里内克语)。”国家法律作为人们行为的底线,是对所有公民提出的行为规范;党员作为公民中具有共产主义觉悟的先锋战士,作为广大人民群众中的先进分子,只是其中的一个组成部分。因此,国家法在行为要求上不能拔得过高,它只能针对一般公民能够达致的伦理道德层次设置相应的行为要求,而不能依据其中的党员之觉悟而设置更高的标准,否则就会因为社会成员中的大多数无法达到这一标准而成为具文,从而失去其作为法的规范价值。而党内法规作为专门适用于党员的一种特定行为规范,则可以依据党自身的性质以及党保持自身先进性与纯洁性的需要而设置层次更高、更严格的标准与要求,如前所述,因为党员有着超越一般公民的思想觉悟与道德修养。只有对其适用更高层次的标准与更严格要求,才能够契合其角色,凸显并保持其更高的觉悟与修养,也才能敦促其加强自我约束,秉承全心全意为人民服务的宗旨,成为一名合格的党员和先锋战士。而这正是党一直高度强调党内法规是实现“党要管党、全面从严治党”的原因所在。以此为基点,对于党员而言,遵守或不违反国家法只是其做到了作为国家公民之一分子所应当履行的义务,而不能表明其已经是一名合格的党员,只有遵守党内法规才说明其做到了一名共产党员的行为要求,符合一名合格党员的标准。以此为基点,“党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律,而且要按照党规党纪以更高的标准严格要求自己,坚定理想信念,践行党的宗旨,坚决同违法乱纪行为做斗争”。

2. 党内法规是适用于党内他律

党内法规作为他律,一般只适用于调整党内关系,也只对党员及各级党组织产生约束力。国家法作为他律是国家对作为公民的党员及其他所有公民提出的行为规范要求。党

员是我们社会主义国家公民中的一分子,既是党的人,也是国家的人。而党员既然是国家的人,就应当像其他公民一样,具有遵守国家法的义务。国家法对于任何公民都具有法律约束力。不论是党员还是普通群众,任何人作为公民都必须遵守国家法,这是其作为一个公民的义务与责任。党员作为具有共产主义觉悟的先锋战士,需要具有更高的伦理道德要求。相比于一般公民而言,更具有遵守国家法的道德义务。对党员而言,违反国家法不仅仅是违法,也是违规。党员违反了国家法需要承担党内法规与国家法律的双重责任。党内法规作为他律,是中国共产党作为一个具有特殊政治法律地位的社会组织对于其成员提出的行为规范要求。党员具有双重身份。作为公民,其必须遵守国家法律,受国家法这一他律的制约;而作为党员,他又必须遵守党内法规,受党内法规的约制。党员遵守了国家法的规定,只是表明其是一个守法合格的公民,但守法合格的公民未必就是合格的党员,要成为合格的党员,还必须遵守要求更高且内容更严的党内法规。党内法规是中国共产党的“家法”。党内法规是党在国家宪法与法律允许的前提下,行使其作为一个组织所拥有的家长权威而对党员提出的相对更为严格的要求,是合乎国家法这一他律要求之外的另一种他律。这一他律由于要比国家法在要求上更高且在内容上更严,所以其适用范围通常只及于党内,用以调整党内关系,规范并约束相比于一般公民而言具有更高觉悟的党员,而不约束和规范一般公民。

3. 党内法规具有调整党员思想和行为的双重调整功能

党内法规这一他律不仅可以对党员的行为提出要求,而且可以对其思想道德修养与作风建设提出要求。党的建设是一个包括思想建设、作风建设、组织建设等在内的科学化的体系建设,党内法规作为制度建设必然要将党的建设的方方面面纳入制度保障之中。因此,

在党内法规中有相当多的内容与制度涉及对党员政治思想的要求。如《中国共产党党内监督条例》第8条规定的“党的领导干部应当强化自我约束,经常对照党章检查自己的言行,自觉遵守党内政治生活准则、廉洁自律准则,加强党性修养,陶冶道德情操,永葆共产党人政治本色”。这显然就是对党员思想道德修养与作风建设提出的明确要求。党的十八届六中全会提出:“必须把坚定理想信念作为开展党内政治生活的首要任务。全党同志必须把对马克思主义的信仰、对社会主义和共产主义的信念作为毕生追求,坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。领导干部特别是高级干部要以实际行动让党员和群众感受到理想信念的强大力量。全党必须毫不动摇坚持马克思主义指导思想,党的各级组织必须坚持不懈抓好理论武装,广大党员、干部特别是高级干部必须自觉抓好学习、增强党性修养。”以此为基点,对党员干部思想的调整是党内法规必然要触及的一个方面。而国家法律则只能对党员的行为规范提出要求,无法像党内法规一样,从思想道德与作风建设的高度去要求党员。因为国家法律作为一种适用于所有公民的行为规范,虽然也能够影响到人们的思想,但只宜规范人们的行为而无法涉足人们的内心,亦即如有学者所指出的:“纳入法律规范调整范围的,却只能是人的行为,不能扩大到人的思想领域。”

需要指出的是,“党内法规已经超越了单纯对行为的调整,而触及了党员的内心和灵魂,这是国家法律所不能胜任的”。而党内法规之所以既能够规范党员的行为,又能够规范党员的思想,其原因在于它是介于国家法与伦理道德之间的一种制度规范;换言之,其作为法律化的伦理道德,并不是像国家法那样已经具备了自身相对独立形态的最低限度的伦理道德——尽管对于党员而言它是必须遵守的行为底线!因为从伦理道德层面上来说,党内

法规的要求要高于国家法律这一最低限度的伦理道德之要求,这就意味着其自身的规范实际上已经涉及较高层次的伦理道德领域。国家法作为最低限度的伦理道德只具有行为调整功能,不调整人们的思想,这是其与伦理道德最为显著的差异之一;但伦理道德则不同,它既可以规范人们的行为,又能够调整人们的思想,甚至对人们行为的调整主要是通过其对人们思想的调整而发挥作用。在这一点上,党内法规对党员干部思想的调整显然借助了伦理道德规范能够调整人的思想意识之优势。

4. 党内法规坚持义务优位

作为他律,法的基本构成是权利与义务。在二者的关系上,它突出的是权利与义务相适应,亦即马克思所说的“没有无义务的权利,也没有无权利的义务”。这一点,无论是国家法还是党内法规都不例外。但相比之下,国家法律更突出权利的优先性,将享有相应的权利作为履行对应义务的前提,即“在权利和义务的关系上,权利是目的,义务是手段,法律设定义务的目的在于保障权利的实现”。而党内法规更强调的则是党员的义务,坚持义务优位,“党员对社会尽义务是党员的天职,也是党员与一般社会成员最大的区别”。对于党员而言,履行义务是享有权利的基础,“党员履行义务是保持党的先进性的需要”。“党员义务具有先决性、主导性,而党员权利则是派生和从属的,在这一点上,党员义务与权利二者的逻辑关系明显区别于公民权利与义务。”换言之,同样作为他律,尽管都规定了相关的权利,也都设置了相应的义务,但国家法更强调以权利为本位,而党内法规则更突出义务优位。而权利本位与义务优位的逻辑显然是根本不同的。诚如德沃金所指出的,在权利论下,权利的合理性基础是基本的权利;而在义务论下,义务的合理性基础则是根本的义务。正因为如此,《中国共产党章程》首先规定了党员必须履行的义务,然后再规定党员可以行使的权利。而

在专门保障党员权利的《中国共产党党员权利保障条例》中,也往往在规定党员权利之后随即设定相应的义务,使得党员的权利与其义务紧密结合在一起,党员在享有权利的同时需要同时履行相应的义务。党内法规与国家法的这一不同是由党的性质和宗旨所决定的,也是为了增强党的凝聚力,适应管党治党的要求,以保持和提高党的战斗力的需要。

5. 党内法规更具有政治属性

党内法规作为党内规矩,作为党员必须遵守的“他律”,不仅仅具有法律属性,更具有鲜明的政治属性,即它是政党政治的产物,是党出于管党治党需要而制定和实施的具有法律性质的规矩,是党保持其先进性和纯洁性的制度需要。“政党组织属于政治组织,其首要属性无疑是其政治属性。作为政党组织制定的规章制度,当然鲜明体现其政治属性、反映其政治诉求。”党内法规不仅仅名“法”,更姓“党”,具有党性。党内法规作为法,需要具有法的相对稳定性、规范性与权威性,且需要被平等遵守和一体适用。“从理论上讲,党内法规如同法律一样,是从党内实践活动、党员具体行为中高度抽象出来的一种行为模式,它的创制必须注重科学性和民主性,要代表绝大多数成员的意志,具备稳定性、可改进性。”这是其法律属性的重要体现。而党内法规作为要求上更高且内容上更严的管党治党规范,则是其政治属性的集中体现,是党内法规坚持马克思主义政党的属性和要求,讲政治,体现党建实践经验的必然结果。党内法规具有法律属性,需要遵守法治建设的一般规律,例如,需要保持内容的适当稳定性,需要增强制度的必要权威性,需要强调制度执行的程序性,需要尊重并保护党员的权利,需要将权力关在制度的笼子里。但其政治属性则决定了党内法规又必须遵循政治建设的一般规律,需要适应并服务于政治的需要,适应并服务于推进党的建设伟大工程之需要以及党治国理政的需要,保

证党政治行动的一致性。

法律属性与政治属性共同构成党内法规的基本属性,使党内法规成为一种既对党员和各级党组织而言具有法律性质的约束力但又不同于国家法,既能够适应管党治党之需要,又可以与党领导人民制定的国家法保持协调一致的重要规范。就其法律属性与政治属性的关系而言,党内法规的法律属性从属于其政治属性,并以其政治属性为存在的前提。这是因为,党内法规本身是政党政治的产物,其存在和发展的前提是党要管党治党。脱离了政党政治,脱离了管党治党的需要,党内法规便失去了其存在的价值。以此为基点,党内法规的政治属性优先于法律属性。“党内法规要服从并服务于党的政治属性和政治目标。从功能上来看,党内法规是改进和巩固党的领导,更好实现党的领导目标的内在制度保障。”“党内法规调整和规范党组织和党员的行为,目的在于更好地保障党的各项方针政策得到有效的实施。”基于党内法规的政治属性,党内法规能够依据党管党治党的需要而在宪法与法律允许的范围内,依照党内“立法法”规定的条件和程序及时立、改、废,能够及时作出变通,以使党的建设适应客观实际的需要。正因为如此,先行先试而后出台正式法规,往往是党内法规的一个重要特征。对此,《中国共产党党内法规制定条例》第30条明确规定:“实际工作需要但还不够成熟的党内法规,可以先试行,试行期限一般不超过5年。”

三、党内法规是人民监督党的重要准据

党内法规作为党对其自身的一种高度自律以及对其党员的一种严格他律,是实现“党要管党、全面从严治党”的重要保障。一方面,党的建设离不开“党要管党”,离不开党自身的高度自律与自觉,更离不开“全面从严治党”,离不开党对其成员的严格他律。管党治党必须是自律与他律的有机结合。另一方面,作为一项复杂的系统工程,党的建设显然也需要人

民群众的理解、拥护与支持。中国共产党作为执政党,其执政能力与政治生命力不仅来自其自身,更来自其所代表的广大人民群众。“没有民众的支持和拥护,任何政党都不可能执政,或不可能长期执政。”中国共产党的存在与发展本身就是为了人民,服务于人民,即“立党为公,执政为民”。正如有学者指出的:“始终代表中国最广大人民的根本利益,而不是哪一个或哪几个利益集团的特殊利益,是中国共产党区别于其他政治势力的最大特色,也是她最大优势所在”。在党的建设过程中,必须坚持全心全意为人民服务的宗旨,“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益,没有自己特殊的利益。党在任何时候都把群众利益放在第一位,同群众同甘共苦,保持最密切的联系,坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋,不允许任何党员脱离群众,凌驾于群众之上”。

党需要坚持全心全意为人民服务的宗旨,需要时刻倾听广大人民群众的声音、意见与建议,维护和满足广大人民群众的利益为使命,并随时接受人民群众的监督。唯其如此,才能够“不断增强党的阶级基础和扩大党的群众基础,不断提高党的创造力、凝聚力、战斗力,建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党,使我们党始终走在时代前列,成为领导全国人民沿着中国特色社会主义道路不断前进的坚强核心”。党内法规作为党为各级党组织与党员及其自身制定的基本底线行为规范,则是人民群众对党以及各级党组织与党员进行监督的重要准据。党的十八届六中全会指出:“监督是权力正确运行的根本保证,是加强和规范党内政治生活的重要举措。必须加强对领导干部的监督,党内不允许有不受制约的权力,也不允许有不受监督的特殊党员。”这深刻地指出了监督对于党自身建设的重要性及其基本要求。但很显然,“欲知平直,则必准绳;欲知方圆,则必规矩”。监督需要依据一定的准据来进行,尤其是对于广大人民群众而言,

其对党的各级组织及党员进行监督需要依据一定的标准。通过这一标准,广大人民群众可以非常清楚地了解和把握党的活动以及党员的言行是否符合党的宗旨,是否充分体现了党的先进性与纯洁性。否则,人民群众在发挥监督作用时就会感到无所适从,无法进行有效监督。而这一标准就是作为中国共产党党员及各级党组织行为底线的党内法规。党内法规是党对其自身的高度自律以及对于党员的严格他律,体现了党从严治党的承诺,为党自身及党员的行为确立了标准。透过党内法规,广大人民群众可以清楚地了解并掌握党对于其自身以及各级党组织与党员有哪些要求,可以清楚党的活动以及党员行为的底线在什么地方,党员有没有违规行为发生,对于违规行为,党是否及时、公正地加以处理,从而更好地对党以及党的各级组织与党员加以监督,保证党以及党的各级组织与党员在党内法规要

求的范围内开展活动。十九大报告指出:“要加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。”而党内法规作为管权管事管人的党内制度,显然就是让人民监督权力,把权力关进制度的笼子的根本之策,“对权力的规范和制约是党内法规的根本指向”。就此而言,党内法规是社会借以对党进行外部监督的基本抓手,是广大人民群众对党进行监督的重要依据,是党加强自身建设以保持其先进性与纯洁性的根本保障。

(摘自《马克思主义研究》2019年第11期
张雅丽/摘编 武新力/校)

作者简介:刘长秋,上海社会科学院法学研究所研究员。

(上接第9页)们党战胜困难克敌制胜的重要法宝,无论在民主革命时期,还是在建设、改革时期,党的领导核心都是我们党从胜利走向胜利的重要保证,也是我们党坚持真理修正错误的重要保证。六是新时代党的全面领导是超越前人守正出新。有一段时间,一些人在党的领导理论和实践的认识问题上,曾经出现过反常现象,似乎一强调加强党的领导,就是要在改革开放、市场经济和依法治国方面走回头路;似乎党的领导越宽松软,中国的改革和发展就越好。这种把党的领导与改革发展、民主法治对立起来的错误观点,不仅理论上糊涂,在实践上更是有害的。习近平总书记关于党的全面领导的重要论述,彻底廓清了长期以来党的领导理论上的模糊认识,为我们党今后在党的领导问题上避免犯战略性错误发挥了正本清源、拨乱反正

的历史性作用。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央领导人民所取得的巨大成就充分证明,党的坚强有力的全面领导,不仅与改革开放不矛盾,相反,只有在党坚强有力的全面领导下,改革开放才能更加深入,“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局才能全面推进,社会主义市场经济才能更加充满活力,依法治国才能加速推进,人民民主才能得到长足发展。

(摘自《前线》2019年第11期
张芳胜/摘编 武新力/校)

作者简介:张志明,中共中央党校(国家行政学院)党建部主任,教授、博导。

新中国70年：“特色”与社会主义

朱可辛

新中国成立以来,中国共产党人坚持把马克思主义基本原理与中国实际相结合,创造性地提出了一系列有鲜明特色的新思想、新观点、新论断,形成了中国特色社会主义,使科学社会主义在中国得到了新的发展。与此同时,在这70年里,中国共产党人为了搞清楚“什么是社会主义,怎样建设社会主义”付出了艰苦的努力,中国特色社会主义从萌芽到发展也经历了重重的质疑。回顾与总结这段历史,有助于我们进一步解放思想,不断推进中国特色社会主义事业向前发展。

一、70年来中国社会主义遭到的质疑

正如邓小平所指出的,究竟什么是社会主义,如何建设社会主义,过去我们并没有完全搞清楚。中国共产党人深刻认识到,必须从实际出发,依据自己的国情,走自己的社会主义之路。

(一)“麦淇淋式马克思主义者”的“铁托式”社会主义

赫鲁晓夫曾在他的回忆录中写道:“斯大林对毛泽东始终是很不满的。他给毛泽东加了一个头衔,根据纯马克思主义的观点恰如其分地形容了他。斯大林常称:毛泽东是‘麦淇淋式的马克思主义者’”。事实上,当时不仅苏联,在其他一些社会主义国家中,也有相当一些人曾经怀疑中国是否是真正的革命,对毛泽东也有着“半个铁托”的定论。这些质疑大致有两个支撑点:一是中国革命采取农村包围城市、武装夺取政权的道路,不是站在工人阶级立场,而是狭隘的农民立场;二是中国新民主主义的社会主义

改造,是对资本主义“采取的是调情政策”,“流行着阶级斗争熄灭论的观点”。

关于中国的革命道路。中国共产党建党初期,理论准备不足的确是一个很大的弱点。在共产国际和苏共的直接干预和领导下,中国共产党也曾经套用马克思列宁主义关于无产阶级革命的一般原理,简单照搬了俄国十月革命城市武装起义的经验,结果却使中国革命遭到严重挫折。毛泽东后来总结说,“斯大林对中国作了一些错事。第二次国内革命战争后期的王明‘左’倾冒险主义,抗日战争初期的王明右倾机会主义,都是从斯大林那里来的”。挫折使以毛泽东为主要代表的中国共产党人认识到,不能以教条主义的观点对待马克思主义,“中国革命斗争的胜利要靠中国同志了解中国情况”,必须结合中国具体实际运用马克思主义。1938年10月,毛泽东在中国共产党六届六中全会上明确提出了“马克思主义中国化”的命题。最终,中国共产党领导中国人民找到了一条适合国情的独立道路与民族解放道路。中国革命的胜利完全证明了这条道路的正确,也体现了中国共产党在理论上的自觉和成熟,那种所谓“工人阶级立场”、“狭隘农民立场”的质疑,是明显的依据本本的教条主义式纠结。

关于中国的社会主义改造。中国革命胜利后,按照当时通常的理解,就是要立即采取社会主义措施,消灭私有制。正如十月革命后,苏维埃俄国实行了战时共产主义政策。但以毛泽东为首的中国共产党人认为,中国革命

必须分两步走,第一步建立新民主主义,第二步建立社会主义,这是中国国情决定的。因为中国经济非常落后,国营经济比重很少,还必须利用资本主义工商业来发展经济,不宜过早消灭。毛泽东在《新民主主义论》、《论联合政府》以及七届二中全会上的报告中,对新民主主义的政治、经济和文化做了明确的规定,其中一些主张实际上已经蕴含了对社会主义的新理解,“中国特色”的社会主义也初露端倪。但这遭到了以斯大林为首的苏共的质疑,认为毛泽东不是搞真社会主义,而是搞铁托式的社会主义。所谓“铁托式”,就是不同于苏联式社会主义的“自己的道路”、“民族的道路”。以斯大林为首的苏共认为,“在今天的条件下,‘单凭自己的力量或自己独特的方法建设社会主义’这种想法本身,就是‘社会主义不共戴天的敌人——民族主义的幻想’”。实际上,苏维埃俄国在革命胜利后立即采取社会主义措施,也充满了教训。战时共产主义在俄国引发了剧烈的社会动荡,不得已,1921年3月俄共(布)十大决定实行新经济政策。苏维埃俄国从战时共产主义政策到新经济政策的转变,说明在落后国家建设社会主义只能依据具体国情“迂回过渡”。

不过,由于认识的局限,且社会主义建设刚刚开始因而也缺少足够的实践经验,人们对社会主义的理解出现“左”倾教条主义倾向也就不可避免。最终,不但苏俄的新经济政策终止了,中国社会主义改造完成之后,在社会主义建设中经历了一些曲折,难以摆脱苏联模式的影响。但是,被称之为“麦淇淋式马克思主义者”的这一初步探索为日后中国特色社会主义的形成积累了经验,也拓宽了人们对社会主义既有的认知。中国共产党人不再“硬搬苏联的一切了”,而是要“用自己的头脑思索了”。

(二)是“中国特色社会主义”还是“中国特色资本主义”

自1978年12月的中共十一届三中全会

之后,中国共产党人重新开始探索有自己“特色的”社会主义道路。邓小平曾总结说,“走自己的路,建设有中国特色的社会主义,这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”

“中国特色”的社会主义其形成和实践的基本路径怎样的呢?邓小平说,“首先是解放思想”,然后要“善于学习,善于重新学习”,“学习什么?根本的是要学习马列主义、毛泽东思想,要努力把马克思主义的普遍原则同我国实现四个现代化的具体实践结合起来”。四十多年来,我们坚守马克思主义的普遍原则,结合自身实际,激发广大干部和群众的创新热情,同时大胆地借鉴和吸收了资本主义国家的许多优秀文明成果。这样,中国特色社会主义理论和实践的许多内容都突破了以往人们对社会主义的认知,也因此招致了若干质疑。曾喧嚣一时的“中国特色资本主义”论,就认为中国不是搞社会主义,而是搞资本主义。其基本根据大致有两条:一是中国利用了资本主义的一些东西,比如市场经济、股份制等;二是中国社会的贫富差距日益严重,违背了社会主义的根本原则。

关于搞市场经济。的确,在马克思主义的经典文献中,市场、商品始终是与资本主义联系在一起而被排除在社会主义概念之外的。因此,即使是最早把商品经济引入到社会主义建设中的列宁也认为,这只是暂时的退却,实行新经济政策的俄国还不是社会主义的。人们也曾长期纠结于市场经济到底是“姓社姓资”的问题。但事实上,市场经济作为一种发展生产的方法和调节经济的手段,它既不姓“社”也不姓“资”,是人们头脑中固化的社会主义观念将其与资本主义划了等号。正如邓小平所说,“计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划,市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场”,计划经济和市场经济都是人类文明发展的共同成果。

关于贫富差距扩大。毋庸置疑,追求社会公平是社会主义的基本价值。但现实社会主

义国家的建设史已经证明,在没有高度发达的生产力支撑的基础上教条式地追求绝对公平,那结果只能是共同贫穷,以至于长期以来社会主义甚至就等同于贫穷。因此,从基础条件上看,作为社会主义最大的优越性的共同富裕,其实现程度与生产力的发展水平是正相关的。也正是在这个意义上,邓小平说发展是硬道理。另外,在生产力发展的过程中,贫富差距的持续扩大是一种世界性的普遍现象。中国对此也非常警惕,邓小平曾讲到,“如果我们的政策导致两极分化,我们就失败了”。当前中国社会的贫富差距,一方面是由于多种经济成分并存及其相互竞争带来的,另一方面也是因为收入调节机制的不健全、不完善造成的,但这些都是可以随着生产力的不断发展而逐步解决的。事实上,从制度安排上看,中国特色社会主义具有促进社会公平、共同富裕的极大优势:改革开放以来,伴随国民经济的持续增长,中国居民收入总体上增加了;而后在生产力的快速发展基础上,在中国共产党的领导下,贫富差距逐步缩小,社会公平、公正的原则正在逐步落实中。

大致上,“中国特色的社会主义实际上是中国特色的资本主义”这样的看法主要来自一些国外学者,但国内也有一些议论,其根本原因还是在于人们对社会主义的理解仍然囿于旧有的观念。马克思等科学社会主义的经典作家们只是描绘了社会主义的本质特征和一般轮廓,他们并没有针对落后国家建设社会主义提出具体指导,现实社会主义国家只能在实践中逐步认识并发展社会主义。而认识的基点就在于充分搞清楚自己的现实基础。

(三)是“中国特色社会主义”还是“国家资本主义”

2012年以来,一些西方学者和政客不仅给中国特色社会主义贴上“国家资本主义”的标签,更是把中美贸易争端简单地定义为两种经济模式的竞争:市场资本主义和国家资本主

义。这一指责有其特定的背景:2008年世界经济危机后,世界经济进入调整期,主要发达资本主义国家的经济均遭遇困难,而所谓来自中国“国家资本主义”的破坏和威胁就方便地成为一个“合理”的解释。这实际上是冷战思维的现实翻版。不过,抛开政治因素,这一指责的具体内容也很有迷惑性。其关键点在于,如何解读“国家资本主义”。

当前,在西方的语境下,对“国家资本主义”也存在不同的理解。大致上,主流的看法是,诸如中国、俄罗斯、巴西、印度和新加坡等新兴经济体,借助国有企业以及国家支持的私营公司等参与全球竞争,秉持政治考量以国家力量抢夺资源——这自然严重威胁到了西方自由竞争的资本主义。可以看出,这种描述和界定充分体现了经典西方经济学的二元论立场:推崇自由市场,而政府与市场是非此即彼的对立。事实上,这一定义既混淆了国家资本主义的性质,也高估了它的作用。“国家资本主义”的概念最早出现在19世纪末的西欧,自由竞争的资本主义开始向垄断阶段过渡,在这一过程中国家逐步加强了对经济活动的介入和干预,因此当时有人把这一现象称为“国家资本主义”或“国家社会主义”。可以看出,从性质来说,它就是一种国家调控经济的形式,而作为一种工具,它既不是资本主义的也不是社会主义的;从作用来说,它只不过是资本主义经济中的从属部分。从资本主义的发展史看,私人资本主义始终是资本主义经济的主导。后来列宁在新经济政策的实践中引入了“国家资本主义”的概念,他认为,国家资本主义“就是我们能够加以限制、能够规定其范围的资本主义”。他把国家资本主义看作是建设社会主义的必要桥梁,也是当时苏俄存在的五种经济成分之一。按照列宁的定义,国家资本主义在社会主义国家也是一种经济形式,且并非指国有企业,而是指一些国家资本与私人资本合作的经济形式。按照这个定义,当前中国

经济中的国家资本主义成分,大体等同于非公有制经济。在社会主义市场经济中,非公有制经济从来也不是占主导地位的经济形式。

从上述分析看,“国家资本主义”这一经济形式在资本主义国家和社会主义国家都运用过,而且都只是作为一种补充形式。但在西方的指责中,明显是对西方国家和中国搞“国家资本主义”性质的判断采用了双重标准,认为,中国是把“国家资本主义”当成了一种发展模式,且是占主导地位的模式。考虑到其后的政治立场,这一指责的动因不难理解。而我们在积极应对的同时,也应该有所反思:在社会主义市场经济的发展中,如何处理政府与市场以及企业的关系?这影响到中国特色社会主义事业的未来发展。当前在中国经济运行中,的确还存在着市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位等问题。中共十八届三中全会决议和十九大报告中,都强调要使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用。这是“中国特色”的又一次体现,也是社会主义理论与实践的又一次发展。

二、现实中不存在没有“特色”的社会主义

70年来,对中国社会主义的各种质疑,既有针对“社会主义”的,也有针对“中国特色”的,简言之,就是质疑加了“中国特色”的社会主义是不是真的社会主义?这个问题反过来思考,可能更容易得到答案。现实中存在没有“特色”的社会主义吗?

事实上,曾经作为社会主义普遍摹本的苏联模式,也只不过是一种具有“苏联特色”的社会主义模式,甚至可以说是一种过度“苏联特色”化的模式。从其内涵来看,苏联模式带有明显且深刻的俄罗斯文化烙印,比如一元化专制的传统、集体主义的世界观,等等。哲学家格·彼·费多托夫在描述苏维埃体制形成时期的特征时写道,“新制度的许多特征都直接使我们联想到18世纪”。早在1937年,尼·亚·别尔嘉耶夫在其著作《俄国共产主义的起

源和意义》中就做了这样一个判断,“在俄罗斯第三国际成功地取代了第三罗马,并且第三罗马的许多特征都转移到第三国际……第三国际不是奉行国际主义的思想,而是俄罗斯民族主义的思想”。而当这种模式向全世界推广时,文化的烙印自然也被打包同行。但在世界的其他地方,还存在着其他的文明和文化传统,所以当苏联模式移植过来时,难免会发生抵制,或者扭曲、变形。后来中苏、苏东的冲突和对抗,就有这样的因素在起作用。

当今世界是民族化的世界,所有国家都具有民族的外壳。而且,大部分现代国家(也是落后国家)都是民族运动、民族自决的产物并以民族利益、民族意志的体现者自居。马克思主义虽然主张要以国际主义代替一切民族主义,“即使它是最‘公正的’、‘纯洁的’、精致的和文明的民族主义”,但是工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,为此,工人阶级又必须借助民族的凝聚力,因而还是要继续培育经过无产阶级改造的民族意识。在这个意义上,社会主义有时就是民族主义的一种表现形式,有时二者是天然的同盟军。20世纪中期以来,社会主义都是在民族国家的框架下发展起来的,并以实现民族独立和解放为自身进一步发展的前提。可以说,离开民族主义的社会主义是不存在的。现实中并不存在没有民族“特色”的社会主义。

当苏东剧变、苏共的禁锢解除后,我们会发现,世界范围内的几乎所有左翼力量都在其纲领、主张中增加了一个重要的、不可或缺的“成分”,即对“自我”的关注:本地区、本国、本民族的传统、文化、心理特点以及“自我”作为一个独立于“他者”的个体在世界中的位置等等,重点在于强调自身的独特性和走向社会主义道路的特殊性。区别只在于,不同国家和地区对自己的“历史”与“传统”基本都会有选择地“珍视”。如在俄罗斯联邦共产党的纲领中写道,“在评价人类发展规律时,俄罗斯联邦共

产党的出发点是,每个民族和国家应当根据自己的特点和历史经验来实现这些规律。”当然,传统要珍视,现实更要考量。如波兰社民党/民左联党,既关注“我们的传统和价值”,也在思考“波兰的需要是什么?”

应当说,社会主义民族化有其理论和实践依据。马克思曾明确指出:“我们从来没有断言,为了达到这一目的,到处都应该采取同样的手段。我们知道,必须考虑到各国的制度、风俗和传统。”列宁也早就说过,“对于俄国社会党人来说,尤其需要独立地探讨马克思的理论,因为它所提供的只是总的指导原理,而这些原理的应用具体地说,在英国不同于法国,在法国不同于德国,在德国又不同于俄国”。“一切民族都将走向社会主义,这是不可避免的,但是一切民族的走法却不会完全一样,在民主的这种或那种形式上,在无产阶级专政的这种或那种形态上,在社会生活各方面的社会主义改造的速度上,每个民族都会有自己的特点。”正是把马克思主义的基本原理与本国的具体实践相结合,创造性地探索适合本国情况的民族化的社会主义发展道路,成功造就了“中国特色社会主义”。

三、“特色”社会主义应有其边界

如果说,社会主义的民族化表达是一种必要的“修正”,那么这种修正也应该是有边界的。否则,就会产生非常恶劣的后果。因为当民族主义极度张扬时,民族国家的利益就占据了绝对优势,而社会主义的国际主义原则也就变了味道。且从本质上说,社会主义毕竟是一种“国际现象”,而不是“民族现象”,那么,在全球化的时代,民族化的社会主义可以走多远、它的边界在哪里?

如果以文明(民族)特殊性作为追求和实现社会主义的出发点和基本原则,那是否还是社会主义?就中国特色社会主义来说,其关键词从来都是“社会主义”,马克思主义的基本原理是其实践的指导思想,“中国特色”强调的重点是具体的社会主义实践方式要适合国情,而不

是片面强调中国的独特性。当然中国是独特的,但其社会主义的实践仍然要遵循马克思主义所阐明的人类社会历史发展的一般规律。在这种意义上说,社会主义必然是“民族化”的,是有其“特色”的,但也必然不存在民族主义的社会主义。虽然在发展中国家和地区曾经大量存在过“民族社会主义”,但大家都清楚地知道,其实是民族主义,社会主义只不过是其外衣。因此,社会主义者在当前民族国家的世界中强调社会主义“民族化”、强调特色,并不是要把社会主义“化”成民族主义——坚持马克思主义的基本原理这是“民族化”的边界或底线。

尤其是在全球化时代,虽然有着民族国家的疆界,但世界是如此紧密地联系在一起,已经没有国家、民族甚至个人能把自己完全隔绝起来。历史正如马克思所预言的那样,“在愈来愈大的程度上成为全世界的历史”某个国家、民族如果缺乏对全球命运共同体的认知,就会陷入极端民族主义的泥坑。事实上,社会主义的民族化与社会主义的世界化从来不是割裂的两个方面,而一直是一个相统一的进程——到目前为止的马克思主义发展历程都证明了这一点。

面对全球化的时代,中国特色社会主义始终以宽广的眼光和开放的态度接纳世界的变化。改革开放40多年来,中国坚持以合作而不是对抗的方式与世界打交道,努力寻求和实现与世界各国的合作共赢,先后提出了“一带一路”的发展倡议、推动形成人类命运共同体和利益共同体的主张以及共商共建共享的全球治理理念。可以说,中国特色社会主义立足于现时代又面向未来,既坚持和发展了科学社会主义的基本原理,又对传统社会主义模式进行了全面改革——既体现了历史、现代与未来的统一,也体现了社会主义民族化实践与全球化一般特征的统一,无论在发展理念和实现路径上都呈现出对西方资本主义发展模式的超越,从而为发展中国家提供了西方道路之外的另一种现实选择。

四、社会主义需要在实践中发展

中国社会主义的70年实践充分表明,社会主义需要在实践中不断被认识和发展。70年里,中国特色的社会主义初步揭示了经济文化落后国家如何进行社会主义革命和社会主义建设的特殊规律,不仅使中国“用几十年时间走完了发达国家几百年走过的发展历程,创造了世界发展的奇迹”,更丰富和发展了社会主义,发展了马克思主义。

中国特色社会主义始终牢记社会主义的本质规定,即实现人的解放和自由全面发展。在实践中,坚持以人民为中心的发展理念,把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点,坚持在发展中保障和改善民生,使发展成果更多更公平惠及全体人民,促进人的全面发展,逐步实现全体人民共同富裕。同时,又在人民中寻找发展动力、依靠人民推动发展。

中国特色社会主义始终根植于“现实基础”之上,牢牢立足社会主义初级阶段,清醒把握经济文化依然落后的基本国情,避免了一些发展中国家不顾本国历史文化传统、脱离本国具体国情,盲目照搬西方模式带来的弊端。

中国特色社会主义始终坚持以经济建设为中心,促进经济持续健康发展,“只有推动经济持续健康发展,才能筑牢国家繁荣富强、人民幸福安康、社会和谐稳定的物质基础”。邓小平曾明确强调:“中国的主要目标是发展,是摆脱落后,使国家的力量增强起来,人民的生活逐步得到改善。”据此,他提出了“发展才是硬道理”的著名论断。中国共产党也始终把发展作为解决所有问题的关键,并在推进发展的过程中,形成了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。

中国特色社会主义始终认为社会主义是开放的社会。随着中国进入高质量发展阶段,开放对未来发展的重要性明显提升。面对世界经济风起云涌、风险挑战凸显的局面,习近平提出,“我们要以更大的开放拥抱发展机遇,以更好的合作谋求互利共赢,引导经济全球化

朝正确方向发展”。因为,“我们同一条船上,一起谋划发展合作,具有特别的意义。”因此,在中美贸易摩擦逐步升级的态势下,中国依然奉行全方位的开放政策。这既体现了大国的担当,也顺应了社会主义世界化的要求。

中国特色社会主义始终强调社会主义是需要不断完善的社会。改革开放成为决定当代中国命运的关键一招。改革是社会主义制度的自我完善和发展,是一场新的革命,也是中国特色社会主义的活力之源。在改革中,中国努力把社会主义制度优势与市场经济配置资源的优势结合起来,把经济持续高速增长与社会全面协调发展结合起来,把政府宏观调控与市场微观运行结合起来,把效率与公正协调起来,把传统与现代结合起来,把其他国家的成功经验与中国具体实际结合起来,从而探索出自己独特的发展道路。中国改革的全面推进和深化,实现了体制机制的不断创新,给经济社会发展提供了持久的活力和动力。

中国特色社会主义始终坚持共产党的领导,这是中国特色社会主义最本质的特征,也是中国特色社会主义制度的最大优势。没有共产党,就没有社会主义,更没有中国特色社会主义。作为中国特色社会主义事业的领导核心,中国共产党也始终把保持和发展自身的先进性作为初心和使命。

当前,中国特色社会主义进入了新时代,而立足“特色”发展社会主义的进程也将向新的境界攀升。中国特色社会主义的探索和成就已经深刻影响了世界,不仅给资本主义的发展带来启迪,也必将引领世界社会主义走向新时代。

(摘自《科学社会主义》2019年第5期
张雅丽/摘编 井虹/校)

作者简介:朱可辛,中共中央党校(国家行政学院)科学社会主义教研部科研秘书、教授。

关于监察体制改革若干基础性问题的思考

桑玉成 舒翠玲

国家监察体制是一个多学科的问题,对这一问题的研究需要有多学科的考察视角。首先,它是一个政治学领域的问题,我们可以从公共权力的性质及其科学合理配置的角度来审视国家监察体制的问题;其次,它是一个法学领域的问题,我们可以从权力的依法配置等视角来审视监察体制的问题;再次,它是一个公共管理领域的问题,学科视角需要从组织管理以及职能分工等角度来研究监察体制的问题。当然,它也可以从社会学、伦理学等角度进行讨论。本文基于多学科尤其是政治学和法学的视角,认为讨论国家监察体制改革与发展,需要关注如下一些基础性问题。

一、在国家政治发展战略的整体布局中思考监察体制问题

谈及国家监察体制改革,涉及的第一个基础问题是,需要把监察体制放到国家政治体制乃至国家发展战略的整体布局中进行思考。

尽管国家监察体制是一个非常专业性、专门性的问题,但是这个问题本身并不是孤立的,它与整个国家的政治体制和整个国家的发展战略紧密地联系在一起。所谓国家政治体制乃至国家发展战略的整体布局,一是,国家发展的战略目标;二是,国家政治体制的基本原则和发展方向。在国家发展的战略目标方面,我们已经明确提出了“两个一百年”的发展愿景以及围绕这样的发展愿景所规划的步骤和方略。尤其是,在我们即将到来的第一个百年愿景即在中国共产党建党一百年全面建成

小康社会之后,第二个百年愿景指在本世纪中叶即中国成立一百年之际,“把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。”我们注意到,在这样的一个愿景中,围绕着“富强民主文明和谐美丽”这样的限定语,可以说基本上是经济发展之后的政治发展问题。而且,在时间跨度上,我们离实现这个目标的时间节点并不遥远,甚至可以说正在日益逼近。

中国共产党的十九大作出了两个重要的政治判断,一是说,“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位”;二是说,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”党的十九大报告指出:“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”可以认为,这样的政治判断是我们今天以及未来一段时期规划和部署所有工作的基本出发点和立足点。

在国家政治体制的基本原则和发展方向方面,必须强调,“中国特色社会主义最本质特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。”第十三届全国人大第一次会议对宪法进行了修订,增设了体现党领导一切的条文。随后,中央通过深化机构改革方案,本着“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党政军民学,东

“党是领导一切的”基本原则，“努力从机构职能上解决党对一切工作领导的体制机制问题，解决党长期执政条件下我国国家治理体系中党政军群的机构职能关系问题，把党的领导贯彻到党和国家机关全面正确履行职责各领域各环节。”基以这样的一系列举措，来提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。

积极推进各项法律制度的成熟和定型，也是我们国家政治体制的基本原则和发展的既定目标。在改革开放走过了40个年头之后，如何进一步积极推进制度建设，以促进我国各项制度的成熟定型，更是我们党所面临的一项重大任务。2014年2月，在党的十八届三中全会顺利召开后不久，习近平总书记就在中央党校举办的省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神的专题研讨班上作出重要讲话，强调指出：“摆在我们面前的一项重大历史任务，就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”

改革本身意味着对原有制度机制的不断调整、扬弃、修正、补充、完善，这种持续不断的变动形态，必然会产生制度体系本身的成熟定型和稳定问题。应该说，邓小平早就注意到这方面问题的，他在1992年的南方谈话中首次谈及这样的问题。邓小平当时指出：“恐怕再有30年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针、政策，也将更加定型化。”以习近平总书记为核心的党中央对这个问题有着非常清醒和深刻的认识。我们注意到，中国共产党的十八届三中全会，虽然以全面深化改革为主题，但十八届三中全会的全面深化改革有着与一般改革不同的意义，关键的问题是，这一次

强调的改革不是为改革而改革，而是要求通过改革，达成改革的总目标，即发展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。就此问题，习近平总书记在2014年2月的省部长级主要负责同志学习贯彻三中全会的研讨班上指出，“摆在我们面前的一项重大历史任务，就是推动中国特色社会主义制度更加成熟定型，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。”

党的十九大之后，中央深化改革领导小组于2017年11月29日专门召开会议，就贯彻落实十九大精神作出部署。这次会议指出，站在更高起点谋划和推进改革，必须深入学习贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定改革方向，继续统筹推进各领域各方面改革。“最为关键的是，无论改什么、改到哪一步，坚持党对改革的集中统一领导不能变，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标不能变，坚持以人民为中心的改革价值取向不能变。”可见，在上述三个“不能变”中，完善和发展社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标具有非常重要的地位。通过这样的“不能变”以及改革总目标的推进，我国的各项制度、法律、政策等将不断地趋于成熟和定型。

从上述这些基本背景来考虑，我们今天谈论国家监察体制改革的问题，有必要把握这样一些基本方向：首先，国家监察体制改革需要有助于推动国家政治发展的实际进程，进而有助于向着富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国的目标一步一步地迈进。其次，国家监察体制改革需要有助于不断提升国家的供给能力和供给水平，这种供给能力和水平将在满足人民群众美好生活需要，特别是在民主法治公平正义安全环境等方面发挥积极作用。

再次,国家监察体制改革需要有助于党全面领导下党政领导的制度化规范化建设。最后,国家监察体制改革还要服从制度成熟与定型的需要。

二、着力提升国家监察体制的正向功能

国家监察体制改革所涉及到的第二个基础问题是,在推进国家监察体制的过程中,需要着力提升国家监察体制及其运行的正向功能和积极意义。

总体而言,国家监察体制存在于一种错综复杂的权力结构之中。监察体制的根本目的,在于约束和规范国家权力结构中的任何一个权力主体的权力行为,使其合法、合理、合情地行使国家权力,以保障国家权力的正当性和有效性,并进而保障社会成员的正当权益。

之所以要有完备的国家监察体制,主要是国家公共权力的两重性所决定的。一方面,公共权力主体可以以其正当的权力,对社会公共资源作出权威性分配,解决社会个体或者团体不能以及难以解决的问题,同时也积极规范社会行为,保障社会良好的风尚和秩序。另一方面,因为公共权力本身的性质及其功能,以及人性所固有的弱点,很多思想家都看到了权力固有的负面性,尤其是权力主体滥用权力并谋取私利的行为,从而对社会以及社会成员带来直接或间接的侵犯。正是由于如此,所以作为一个正常的社会,既要建立一套完善的公共权力体系,同时,也要有规范这个公共权力体系的监察体制。问题的关键是,如何使两者之间保持必要的平衡,是现代政治建设所面临的一个重要的课题。

国家监察体制的改革和完善,其积极的意义是规范权力正当和有效行使,这是毫无疑问的。但是,作为对权力的监督和制约,在一定程度上也必然会影响到权力行使的“流畅性”,使得权力主体在行使权力过程中遭致各种各样的制限,因而给权力的行使带来程度不同的难度,这又在一定程度上影响到权力主体行使

权力的积极性。党的十八大以来,诚如党的十九大报告所指出的:“我们勇于面对党面临的重大风险考验和党内存在的突出问题,以顽强意志品质正风肃纪、反腐惩恶,消除了党和国家内部存在的严重隐患。”然而正是在这样的背景下,各级各类的领导干部中,也或多或少存在着一种简单应对、不敢作为、明哲保身、不求有功但求无过的消极情绪及其行为方式。这些行为方式毫无疑问地影响到公共权力有效社会功能的发挥。这种情况,也是我们推进国家监察体制改革和完善过程中需要认真思考的问题。国家监察体制的改革和完善,从根本上来说,还是要有利于各级各类权力主体能够以强大的责任感和使命感,勇于承担推动改革和发展的历史重任。

从组织理论的角度来看,国家监察体制的问题,当属于组织内部管理上的问题。在这方面,一个容易被忽视的问题是,在我们强调国家治理的时候,往往只注重国家及其公权力主体对社会事务的治理。但是我们必须注意到的是,从根本的意义上说,组织的内部治理比外部治理更为重要。唯有组织内部治理水平和质量的提升,才能有效地促进组织外部治理的成效。

组织内部治理的问题与外部治理的问题是同时产生的,只不过所谓“治理”的内容和方式不同。最大的难题并不在于治理的客体,而在于治理的主体,也就是国家公权力结构的内部治理问题。这正是我们强调内部治理的意义之所在,也正是我们需要在国家监察体制的改革和完善方面需要考虑的重大问题。

分析起来,关于内部治理与外部治理的关系上,我们需要注意到:

第一,尽管治理的根本出发点和立足点在于治理的客体而不在于治理的主体,就是说,任何组织存在的理由不是组织自身,而是组织的外部功能。但是,内部治理又必然是外部治理的基础。没有良好的内部治理,外部治理的

成效必然受到影响。所以,国家监察体制需要在我们党政组织的内部管理方面发挥积极的作用。

第二,治理主体具有“主体”与“客体”的双重属性,也就是说,这个主体为了治理好外部社会,首先需要“被治理”,以使其能够满足治理好外部社会的必要条件。人类的政治史上的所谓国家治理,主要讲的正是其内部治理的历史。近些年来,习近平总书记反复强调从严治党,反复对“关键少数”提出要求,也正是反映了这样的一种基本理路。在这个意义上,国家监察体制也需要有这样的理路,注重在“关键少数”方面给予更多的关注。

第三,在一个组织能量恒定的前提下,内部治理的消耗越大,外部治理的能量即越小。作为一个治理的主体,首先需要做的是内部治理问题。我们多年来逐步成长扩张起来的公权力体系,其存在的根本目的,并不在于其自身而在于有效地治理社会。但是,由于其本身的结构庞大所带来的内部管理问题日益复杂,难度日益增大,因而其自我消耗所需要花费的能量也就越来越多。因此,我们在考虑包括国家监察体制的改革完善问题时,不仅需要从其内部治理的需要出发,更为重要的是,还是要从其外部治理的功能出发,使其内部管理服从外部管理的需要。

三、压缩公权力空间以减轻监察体制的负担

国家监察体制改革的第三个基础性问题,有必要从整体上压缩公共权力的空间,以降低公权力自身管理的成本,并进而减轻国家监察体制的压力和负担。

早期的政治理论普遍对公权力有某种防范甚至抵触。较为普遍的观点认为,权力是必要的,也是有益的。但是,权力的过度扩张和渗透、权力的不当行使尤其是权力主体滥用权力那也是非常有害的。因此,从这样的角度来看,权力不仅仅需要规范、需要制约,更为重要

的是,社会也有责任来抑制权力本身的不当扩张和生长。但是,现代社会日趋复杂,并且随着科学技术的发展,尤其是科学技术在社会领域的被广泛运用,社会本身不断地滋生出种种复杂的问题,而且很多的问题需要通过公权力来介入和解决。在这种情况下,世界各国的公权力都程度不同地得到了前所未有的扩张和生长。

在中国,改革开放之所以成功以及经济的跨越式发展之所以成为现实,人们普遍认为,这在很大程度上取决于政府主导的市场经济体制的作用。在这样的体制环境下,毫无疑问,公权力的扩张和生长相对来说比其他的国家更为凸显。在“集中力量办大事”“纵向到底、横向到边”“全覆盖、无缝隙、网格化”等倾向性理念的推动下,公权力通过全社会的高度组织化,又通过现代科学技术的武装,使得今天的公权力之广度以及强度都有了空前的发展。凡事都需要有一分为二的辩证思维,公权力的扩张和生长可以推动社会的发展,但是同时也可能会带来公权力自身所无法解决的问题。一个简单的逻辑是,权力越重要,权力结构越庞大,权力主体越多,社会对权力的控制就越难,对权力主体的管理成本也就越高。

所以,我们在考虑国家监察体制改革的问题上,有必要跳出权力来审视权力,从社会整体发展观的角度,来考虑权力的正确定位问题。多少年来,党和政府始终强调政府体制改革以政府职能转变为重点,也始终强调经济体制改革的核心是要处理好政府与市场的关系问题,可以认为,这方面的目标还远远没有达成,改革的任务还很艰巨。在当前以及未来的一段时间里,我们主要任务正是要尽量抑制公权力的强劲发展势头,努力压缩公权力的领域和空间,以降低公权力的极端重要性,降低对公权力管理的成本,进而提高公权力自身管理的效率和效能,同时也可以减轻国家监察体制的压力和负担。当然,这可能是一个非常艰难

的选择,但是需要培育这样的理念,需要有这样一个思考问题的角度。

四、关键的关键:用权利制约权力

要从根本上解决权力的规范运行问题,从根本上减轻国家监察体制的压力,关键的关键,还是要建立起用权利制约权力的制度。

国家监察体制改革与完善的根本目的,是要规范权力的正当行使,以防止、抑制公权力被滥用。但是,人类政治实践的经验充分证明,要从根本上规范权力的正当行使,有效地防止和抑制公权力被滥用,归根到底还是要通过用权利制约权力的路径。

以权利制约权力,可以有效地规范权力的正当行使并防止权力的被滥用,这是千百年来为人类政治实践所证明了的政治铁律。

但是我们也必须注意到,以权利制约权力的成效如何,其本质上还并不仅仅取决于这种以权制权之原则和制度本身,而是受制于权利制约权力的制度体系。以权利制约权力,是指具有法定权利的公民,通过既定的原则和制度程序,对公权力实行监督和制约。以权利制约权力之所以有必要,是因为,一是上述提及以权制权的目的是规范权力的正当行使,防止权力的被滥用,这只是以权制权的直接目的,而在这个目的的背后,还存在着一个更为重要的出发点或者说宗旨,即保障公民的正当权利不至于受到公权力的侵犯。二是唯有公民的基本权利得到保障,权力的规范行使以及不被滥用才得以真正成为可能。

当然,这里所说的以权利制约权力,也并不是说任何公民都可以以其应有的权利对权力行使的具体过程进行直接的监督。以权利制约权力首先表明的是一个重要的政治原则,其次是基于这个原则的一整套政治制度以及运行规则。这个原则和制度表明,在现代国家,任何公权力在其源头上都是人民的委托,也就是说,公权力仅仅是一种被人民委托的权

力,人民有权利根据宪法法律的规定,对权力的去留以及行使方式等作出最后的决定。

从权利制约权力的角度来看,有关的制度设计和安排应体现如下几个方面:一是权力的设立、配置及行使必须以人民的利益为宗旨。也就是说,不能为权力而权力,而是要为权利而权力。这也是习近平总书记反复强调的人民性的基本观点。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央,面对新的时代条件和新的实践,坚持党的执政为民理念,一切工作以最广大人民群众根本利益为检验标准,提出“坚持以人民为中心的发展理念”,并明确指出“人民性是马克思主义最鲜明的品格。始终同人民在一起,为人民利益而奋斗,是马克思主义政党同其他政党的根本区别。”学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想尤其是把握其根本立场,必须深刻认识“坚持以人民为中心”的极端重要性。这个极端重要性应该毫无保留地体现在监察体制改革的方方面面。二是人民基于其法定的权利和程序,享有对于权力过程的参与、监督、评价权。我们现在讨论的国家监察体制,其本质上还是一种内部监督制度,而完善的国家监察体制,除了体制内的监督之外,还应该包括体制外的监督,即人民基于其法定的权利和程序,对国家权力实施的参与、监督与评价。三是在权力与权利的关系中,应当确立权利高于权力、权力服从权利的观念。这是以人民为中心原则的具体体现,也是制度设计尤其是国家监察体制改革的指导原则。

(摘自《政治学研究》2019年第5期
张雅丽/摘编 武新力/校)

作者简介:桑玉成,复旦大学国际关系与公共事务学院。

论中国特色社会主义“所有制生态”

韩保江

一、中国特色社会主义“所有制生态”及其形成

所有制,是指一定社会中因占有生产资料和劳动产品而发生的经济关系。它决定着人们在社会生产中的相互关系和产品分配的形式,是社会生产关系的核心和基础,是一个社会最基本的经济制度。所有制结构是指各种不同所有制形式在一定社会形态中的地位、作用及其相互关系,它所反映的是各种所有制的外部关系。“生态”是指一切生物的生存状态,以及它们之间和它与环境之间相互依存、共存共生的关系。因此,把“所有制”“所有制结构”和“生态”三个范畴统为一体,就是所谓的“所有制生态”,即一定社会中各种不同所有制之间客观存在的相辅相成、相互混合、相互促进、共生共存的关系。中国特色社会主义“所有制生态”,是指“公有制经济”与个体、私营、外商投资等“非公有制经济”之间客观存在的“相辅相成、相互混合、相互促进、共生共存”的“生态系统”,它是决定中国特色社会主义“制度特色”的经济基础和重要特征。

“多元混合所有制生态”不同于传统“一大二公”的“单一公有制”。在“单一公有制”下,由于普遍存在“父爱主义”和产权关系不清,各类经济主体之间没有“休戚与共”的利益关系,更没有一种互为压力的竞争关系,从而不能形成相互促进、相互补充、共同发展的内在机制,经济发展的“预算软约束”和“短缺经济”现象必然成为“常态”。当然,也不同于西方资本主

义的“单一私有制”。主要由私有制构成的西方资本主义所有制结构,尽管市场主体之间产权清晰并且存在激烈竞争的“丛林法则”,但是私人资本的“逐利天性”不可能自觉而充分地供给社会发展所需要的“公共产品”和“公益服务”,从而无法实现由于公共产品和公益服务充分供给,进而给经济发展带来的“规模经济”和“外部经济”。因此,中国特色社会主义“多元混合所有制生态”具有无可比拟的优越性,从而成为改革开放 40 多年来我国社会生产力得以极大解放和发展的制度奥秘。

唯物辩证法告诉我们,生产力决定生产关系,生产资料所有制形式取决于社会生产力的性质和发展水平。一个国家选择什么样的所有制结构,是不以人的意志为转移的,取决于这个国家的社会生产力状况。我国改革开放 40 多年来,虽然社会生产力落后的状况得到了极大改善,但社会化大生产和非社会化小生产并存,生产力发展多层次、不平衡的状况并没有根本改变,因此自然决定要有不同性质的多元所有制与之相适应,从而进一步解放和发展各种不同层次的社会生产力。早在新中国成立前夕,以毛泽东为代表的中国共产党人就自觉把马列主义与中国革命和建设实践相结合,鲜明地提出发展多种经济成分,积极构建公私并存的多元所有制经济结构的思想。毛泽东早在 1940 年 1 月发表的《新民主主义论》中就鲜明地指出:“在无产阶级领导下的新民主主义共和国的国营经济是社会主义性质,是整个

国民经济的领导力量,但这个共和国并不没收其他资本主义的私有财产,并不禁止‘不能操纵国计民生’的资本主义生产的发展,这是因为中国经济还十分落后的缘故。……这样的经济,就是新民主主义的经济。”因此,1949年9月29日颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定,对中国的国营经济、合作社经济、农民和手工业者的个体经济、私人资本主义经济和国家资本主义经济,实行“以公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流的政策,达到发展生产、繁荣经济之目的”的方针。新中国成立后,毛泽东在党的七届三中全会上针对当时有人提出社会主义经济应该消灭资本主义经济,搞“清一色”的社会主义经济的主张时,他又更加明确地指出:有些人认为可以提早消灭资本主义,实行社会主义,这种思想是错误的,是不适合我们国家的情况的。因此,1950年12月,政务院颁布的《私营企业暂行条例》提出:“根据中国人民政治协商会议共同纲领的经济政策的规定,在国营经济领导下,鼓励并扶助有利于国计民生的私营企业。”并提出“企业的财产和经营受充分的保护,经营管理权属于投资人;但与劳资双方利益有关者,应由劳资协商会议或劳资双方协商解决之”。并且“在必要和可能的条件下,应鼓励私人资本向国家资本主义方向发展,例如为国家企业加工,或与国家合营,或用租借形式经营国家的企业,开发国家的资源等”。客观地讲,新中国成立初期,由于实行了国营经济领导下多种经济成分并存的所有制结构,允许个体手工业和资本主义工商业的存在,对于较快地恢复国民经济,稳定新中国政权起到了积极作用。然而,基于对中国民族资产阶级在从新民主主义向社会主义转变时期仍然“既有剥削工人阶级取得利益的一面,又有维护宪法、愿意接受社会主义改造的一面”的认识,中国共产党和中国政府对民族资产阶级采取了“团结、批评、教育”的政策;对私人资本主义经济采取

了“利用、限制、改造”和和平赎买的政策,于1956年完成了对资本主义工商业的社会主义改造。到1956年,在整个国民收入中,国有经济占32.2%,集体所有制经济占53.4%,公私合营经济占7.3%,私营经济占1%,个体经济占7.1%。从1958年到1978年,由于“左”的思想影响,加上缺乏经验和僵化地模仿前苏联“社会主义=全民所有制+计划经济+按劳分配”的模式,在我国社会生产力水平并不高,且发展很不平衡的情况下,搞“穷过度”,刮“共产风”,急于把“公私合营”和集体所有制经济过度到纯粹的全民所有制,把“四马分肥”变成“统收统支”。十年的“文化大革命”更是把“左”的思想推向极点,在“割资本主义尾巴”的运动中,几乎消灭全部非公有制经济,从而形成“一大二公”的所有制格局。实践证明,这种做法是不符合中国国情的,在社会生产力发展水平还不高的情况下搞社会主义,还不能完全消灭非公有制经济。到1978年,我国国有经济占56%,集体经济占43%,个体经济不足1%,几乎消灭了私营经济。由此导致社会生产力和社会活力“窒息”,国民经济陷入崩溃的边缘。对此,邓小平鲜明地指出:“从总体的状况来说,我们国家的体制,包括机构体制等,基本上是从苏联来的。”“这是一种僵化的方式,实际上是把整个社会和人民的手脚等捆起来了。”改革开放后,我党从社会生产力不发达并呈现多层次的实际出发,坚持生产力决定生产关系的制度变迁规律,在强调坚持公有制为主体的同时,鼓励、支持和引导个体、私营、外资等非公有制经济充分发展,形成以公有制为主体,多种所有制经济共同发展的“多元混合所有制结构”,极大地解放和发展了社会生产力,创造了举世瞩目的“中国奇迹”,中国特色社会主义制度和道路也因此而赢得自信。现代经济理论还告诉我们,所有制结构不仅决定于生产力结构,还决定于社会需求结构。根据是否具有竞争性、排他性和盈利性来划分,社

会产品分为公共产品、私人产品和准公共产品。非公有制经济更适合生产和供给具有竞争性、排他性和盈利性的包罗万象的私人产品,尤其是丰富多彩的精细化、便利性的居民消费产品,个体、私营经济更愿意生产和更能够充分满足。公有制经济,尤其是国有企业更适合供给公共产品和公益事业,满足社会经济发展的公共需求。这是因为公共产品或公益事业具有明显的非竞争性、非排他性和非赢利性,非公资本或企业不愿意投资或生产,只能依靠国有企业来投入和供给。

介于公共产品和非公共产品之间的“准公共产品”则更适宜由国有资本和社会资本的合资、合作企业来供给。因此,社会生产力结构和社会需求结构“双重”决定了中国特色社会主义的“多元混合的所有制结构”以及由此形成的“多元混合所有制生态”。

二、中国特色社会主义“所有制生态”的“生态效应”

中国特色社会主义“多元混合所有制生态”产生“四重”独特的“生态效应”:

一是“分工互补效应”。

这一效应是指公有制经济与非公有制经济在社会化大生产和简单小生产、公共产品与非公共产品供给“功能性”分工和协作过程中而产生的“各种所有制资本取长补短、相互促进、共同发展”的效应。一方面,通过“国有资本加大对公益性企业的投入,在提供公共服务方面作出更大贡献”,进而为非公有制经济发展提供公益性支撑和保障。另一方面,通过国有企业“公益类”和“商业类”分类改革,进一步降低商业类企业的国有资本再投入,为非公有制投资和非公有制经济充分发展提供了更多空间。

二是“竞争替代效应”。

这一效应是指公有制经济和非公有制经济同时作为市场主体,由于“公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组

成部分,都是我国经济社会发展的重要基础”和“坚持权利平等、机会平等、规则平等”而产生的相互竞争、相互约束、相互学习、互为压力及优胜劣汰的“鲶鱼效应”。正如马克思所说:“独立的商品生产者互相对立,他们不承认任何别的权威,只承认竞争的权威,只承认他们互相利益的压力加在他们身上的强制。”“作为竞争的强制规律,迫使他的竞争者也采用新的生产方式。”所以无论是公有制经济还是非公有制经济,都可以通过彼此之间的平等竞争及优胜劣汰的压力而“苦练内功”,不断提高创新能力、管理能力和市场竞争力,从而实现共同提高。

三是“混合共生效应”。

这一效应是指在积极发展“国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合的混合所有制经济”的过程中,由于“允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济。国有资本投资项目允许非国有资本参股”和“鼓励非公有制企业参与国有企业改革,鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业”,尤其是“允许混合所有制经济实行企业员工持股,形成资本所有者和劳动者利益共同体”而产生的“公私共生”和“劳资两利”效应,最终实现了“资本联合”和“劳动联合”的内在有机统一,为破解资本主义私有制条件下的“劳资对立”难题,实现人的自由全面发展奠定了经济基础。

四是“社会稳定和政治安全效应”。

这是一种“多元混合所有制生态”的衍生效应,是一种正的“外部性”或“外部经济”。从为社会创造新的就业机会的贡献来看,早在1979年,正是为了安排当时一千几百万集中返城的知识青年和当时已有国营企业和集体企业安排不了的城镇新增就业人员,从而解政府燃眉之急和维护社会稳定才“放生”个体私营经济的。“体制外”生长起来的个体、私营、外资等非公有制经济凭借对“新增就业”的突出

贡献而赢得了“生存权”。尤其是在国有经济结构调整和国有企业做大做强过程中,非公有制经济发展不仅解决了国有企业富裕人员“向何处去”的难题,而且解决了国有企业股份制改革和放活中小国有企业过程中“钱从何处来”的难题。换句话说,没有非公有制经济发展,没有非公有制经济参与国有企业改革,国有企业股份制改造和国有经济战略性改组就无法实现。而且更是由于“民营经济具有‘五六七八九’的特征,即“贡献了50%以上的税收,60%以上的国内生产总值,70%以上的技术创新成果,80%以上的城镇劳动就业,90%以上的企业数量”,所以,改革开放40多年来,“民营企业蓬勃发展,民营经济从小到大、由弱变强,在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥了重要作用,成为推动经济社会发展的重要力量”。

正是由于中国特色社会主义“多元混合所有制结构”所产生的上述“四重生态效应”,习近平指出:“社会主义基本制度和市场经济有机结合、公有制经济和非公有制经济共同发展,是我们党推动解放和发展社会生产力的伟大举措。目前,非公有制经济组织数量已经占到市场主体的90%左右,创造的国内生产总值超过60%。事实表明,只要坚持中国共产党领导,只要坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展,社会主义制度的优越性不但不会削弱、而且会不断增强,我们党执政的基础不但不会动摇、而且会更加稳固。”

中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。但是,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界上最大发展中国家的国际地位没有变,从而坚持解放和发展生产力这一坚持和发展中国特色社会主义的根本任务也就没有变。习近平指出:“邓小平同志讲:‘社会主义阶段的最根本任务就

是发展生产力,社会主义的优越性归根到底要体现在它的生产力比资本主义发展得更快一些、更高一些,并且在发展生产力的基础上不断改善人民的物质文化生活。’这就点明了中国特色社会主义政治经济学的核心。”要继续解放和发展社会生产力,就必须坚持我们党和人民经过几十年艰苦探索并行之有效的基本经济制度,守护好能够让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民的“多元混合所有制生态”,把党的十六大正式提出,党的十七大、十八大、十九大都一以贯之强调的“两个毫不动摇”的信念内化于心,外化于行,不仅要继续理直气壮地坚持把国有、集体等各类公有制企业做大做强做优,而且要理直气壮地支持和引导个体私营外资经济发展,鼓励有条件的非公有制企业做大做强做优,形成尽可能多的“中字号”的世界一流企业,进而为实现“两个一百年”的奋斗目标,实现中华民族伟大复兴中国梦,奠定坚实的经济基础和物质基础。因此,习近平2018年9月、10月分别在东北和广东考察时又多次重申“两个毫不动摇”,强调“国有企业地位重要、作用关键、不可替代,是党和国家的重要依靠力量。”“党中央历来支持和鼓励民营企业发展,党的十八大以来党中央出台一系列扶持民营企业发展的改革举措,民营企业要坚定信心。”尤其是他在2018年11月1日党中央召开的民营企业座谈会上的讲话中指出:“我们强调把公有制经济巩固好、发展好,同鼓励、支持、引导非公有制经济发展不是对立的,而是有机统一的。公有制经济、非公有制经济应该相辅相成、相得益彰,而不是相互排斥、相互抵消。”“民营经济是我国经济制度的内在要素,民营企业和民营企业家是我们自己人。民营经济是社会主义市场经济发展的重要成果,是推动社会主义市场经济发展的重要力量,是推进供给侧结构性改革、推动高质量发展、建设

现代化经济体系的重要主体,也是我们党长期执政、团结带领全国人民实现‘两个一百年’奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的重要力量。在全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化国家的新征程中,我国民营经济只能壮大、不能弱化,不仅不能‘离场’,而且要走向更加广阔的舞台。”

这既有力地批驳了一些怀疑、唱衰国有企业的错误思想和言论,坚定了做大做强做优国有企业的信心,也回应了否定非公有制经济地位和贡献的错误思想和言论,给民营企业吃了“定心丸”。

三、守护好中国特色社会主义“所有制生态”的政策选择

守护好中国特色社会主义“多元混合所有制生态”,需要从以下几方面努力:

(一)把党的十八届三中全会提出的“两个不可侵犯”落到实处,大力保护产权尤其是非公有产权,彻底摒弃“所有制歧视”

一方面,要从根本上改变国有经济比重越高,国有企业数量越多,社会主义程度越高的思维惯性。因为“公有制为主体”,讲的是“控制力、影响力”,而不是简单的数量和比例,具体保持多高的数量和比例,最终要统一到是否有利于解放和发展社会生产力和实现效率变革,是否有利于增强国家综合实力和国际竞争力,是否有利于满足人民美好生活需要和提高供给质量上来。另一方面,要进一步完善和创新保护非公有制企业产权的方法、措施、法律和制度,保证市场竞争的公平性。如果不能给予非公有制企业产权有力保护,就不是真正的、统一的、具有竞争性的市场机制,而一旦缺乏这一点,那么基于市场公平竞争所实现的优胜劣汰、产业转型升级、优化资源配置效率等各种政策目标,都不可能得到实现。因此,要加快清理现行法律法规和规范性文件中与平等保护原则、不利于民营经济发展的相关内容,打破各种“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”。

对一些民营企业历史上曾经有过的不规范行为,应按照罪刑法定、疑罪从无的原则处理,让企业家卸下思想包袱。尤其是要加快平反一些存量冤案,彻底取下悬在民营企业家头顶上的达摩克利斯之剑,从根本上稳定民营经济发展预期。

(二)自觉维护“多元混合所有制生态”的动态平衡

一是从入口来看,要全面实施市场准入负面清单制度,清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,支持民营企业发展,激发各类市场主体活力。2018年12月21日我国发布实施了《市场准入负面清单(2018年版)》,清单主体包括“禁止准入类”和“许可准入类”两大类,共151个事项、581条具体管理措施,与此前的试点版负面清单相比,禁止和许可准入等限制事项减少了177项,具体管理措施减少了288条。这标志着我国全面实施市场准入负面清单制度,负面清单以外的行业、领域、业务等,各类市场主体皆可依法平等进入。由此将为进一步激发民间投资热情和民营经济充分发展提供制度前提和政策保障。二是从过程来看,既要打破行政性垄断,又要防止市场垄断,真正实现优胜劣汰,努力实现公有制经济和非公有制经济的动态平衡发展,坚决防止“国进民退”。要加快国有资本退出充分竞争领域的步伐,使国有资本更多投向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域,重点提供公共服务、发展重要前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、支持科技进步、保障国家安全;还要加快划转部分国有资本充实社会保障基金的进度,切实提高国有资本收益上缴公共财政比例,按时完成“到2020年提到30%”的改革目标,更多用于保障和改善民生。三是从出口来看,要加快建立公有制企业破产和退出机制,加快处置国有“僵尸企业”,努力实现在“破产”面前“公私平等”。从中央到地方,再到党委、政府、司法部门、银行、企业等都

要统一认识,形成合力,对“无可救药”的国有企业要坚决让其退出,对有效处理国有“僵尸企业”的职能部门、银行机构要给予鼓励,营造良好的经济发展“生态环境”。

(三)加快推进国有企业分类改革和国有企业混合所有制改革,真正实现国有资本“有进有退,有所为有所不为”

一方面,从增量来看,国有资本的配置投资,需要联系产业体系和产业技术链条环节考虑,更多地选择在基础产业和上游技术层次上布局,在研发等具有外部溢出正效应的共享技术和基础设施等产业体系和技术链条层次上多投入、多用力,为塑造产业生态环境多投入,以发挥国有资本的主导作用。国有资本终极所有者,要根据自身所掌握的资本规模能力、产业发展的阶段目标和社会资本市场环境,选择在产业技术链条的不同层次上投放国有资本,以带动影响其他社会资本进行开放性合作,促进国民经济发展方式转变到创新驱动的发展轨道上来。另一方面,从存量来看,要坚持“官不与民争利”,国有资本要主动退出一些更适合非公有制经济发展,不影响国家战略安全的高度竞争性行业和领域,从而更好地发挥公有制和非公有制经济的比较优势和优越性。再者,根据企业的不同层级推进混合所有制改革,既要重点引导在子公司层面有序推进混合所有制改革,也要探索具备条件的企业在集团公司层面稳妥推进混合所有制改革。混合所有制改革企业中要推行落实董事会职权、市场化选聘经营管理者、企业薪酬分配差异化改革、员工持股等试点,促进混改机制落地;国有资本投资运营公司试点企业也要重点推进所属企业混合所有制改革,增强资本流动性,促进组织框架和运营模式不断完善。

(四)加大促进非公有制经济发展的“政策倾斜”,增强民营企业家的“精气神”

从数量上看,虽然非公有制经济对国民经济总量、税收、就业、创新的贡献都已赶上甚至大大超过公有制经济,但从社会地位、政策支持和国民待遇上看,占企业数量比重超过90%以上的众多非公有制经济和中小微企业仍处于劣势。因此,为了实现“多元混合所有制生态”的平衡,必须加大对个体、私营、外资企业支持政策的倾斜力度。一方面,要真正给非公有制经济“减税降费”。认真落实非公有制经济尤其是小微企业普惠性减税政策,切实将制造业等行业现行16%的税率降至13%,将交通运输业、建筑业等行业现行10%的税率降至9%。坚决清理规范涉企收费,加快推进地方涉企行政事业性收费零收费,降低社会保险费率。另一方面,要帮助非公有制企业解决“融资难、融资贵”难题。要实施民营企业债券融资支持工具,采取出售信用风险缓释凭证、提供信用增进服务等多种方式,支持经营正常、面临暂时流动性紧张的民营企业合理债券融资需求。要探索实施民营企业股权融资支持工具,鼓励设立市场化运作的专项基金开展民营企业兼并收购或财务投资。要允许中小企业依托应收账款、供应链金融、特许经营权等进行融资。尤其是要提高非公有制经济及民营企业家的社会地位和政治待遇,优化政策和舆论环境,筑牢非公有制经济长久发展的“预期”。

(摘自《新华文摘》2019年第20期
张雅丽/摘编 沈凯心/校)

作者简介:韩保江,中共中央党校经济学教研部。

精准扶贫的一个经济学解释

贺立龙 朱方明

一、精准扶贫的思想源流与学术史脉络(略)

二、异质性贫困陷阱与精准扶贫：一个经济学释义

扶贫与脱贫作为一个多学科概念,历来有各种理论解释,在经济学上一般被理解为政府与社会力量帮扶贫困区域(人口),或通过政策干预,使之摆脱贫困状态。我国开展精准扶贫取得重大成效,但实践历程并不长,学界对精准扶贫的理解大多处于政策阐释层面,如“识真贫、扶真贫、真扶贫”“精确识别、精确帮扶、精确管理”“六个精准、五个一批”。我们认为,精准扶贫不仅是一种战略理念,更是一种深刻的经济学思想,有着明确而严谨的经济学内涵与外延。相比传统的粗放式、输血型扶贫,精准扶贫是一种以脱贫为内核的扶贫方式革命,通过现代化、市场化的制度供给与要素支持,推进贫困地区及贫困群体,产生资源方式革命,实现发展能力提升。

首先基于贫困陷阱的异质性,对精准扶贫做一个经济学解释。

(一)异质性贫困陷阱:关于贫困发生的精准认知

贫困陷阱(poverty trap),在新古典视角下是指经济增长存在一个低水平人均产出和资本存量的稳态均衡,即某类经济体或群体因某种自我强化机制而出现增长停滞,陷入低水平均衡(Azariadis, 1996)。诸如极端贫困、代际贫困、慢性贫困都是贫困陷阱的现实用语。贫

困陷阱,本质上是一种落后资源配置方式与虚弱经济发展能力导致的经济滞后与福利水平低下状态。

某一地区或人口群体的贫困陷阱的形成,源自资源配置方式的封闭与陈旧,这受限于客观的发展阶段拘囿、资源技术困境与体制机制束缚,如区位偏僻,地理气候条件恶劣,物质资本与人力资本欠缺,市场因素缺乏,开放性不足。贫困陷阱表现为一种“因为穷所以穷”“低水平均衡”的贫困持续状态,具有循环累积和代际传递性。一旦形成贫困陷阱,除非受到外生力量冲击,否则难以摆脱这种贫困强化机制。某一经济体贫困陷阱的存在,意味着这一经济体与其他经济体差距的拉大,处于经济非收敛状态。

贫困陷阱成因各异、类型多元,各类型之间既有一定的同质性,如资本不足;也有一定的异质性,如产业匮乏型贫困陷阱、环境恶劣型贫困陷阱、人力资本不足型贫困陷阱、老弱病残型贫困陷阱,等等。贫困陷阱的同质性强调贫困的共性本质及其根源,因此要整体上推行扶贫攻坚,给予普惠式帮扶,如基础设施打造、公共事业发展。贫困陷阱的异质性要求将贫困纳入精准(差异)认知的视角,给予精确识别、精准施策。异质性贫困陷阱的存在表明,贫困特征存在异质性,脱贫需求存在异质性;贫困成因存在异质性,脱贫路径存在异质性。上述异质性的存在,要求精准扶贫、精准脱贫。

(二)跳出异质性贫困陷阱:精准脱贫的

发展经济学含义

特定贫困人口跳出“异质性贫困陷阱”，形成精准脱贫的过程。精准脱贫，一是对象在“精”，即特指处于异质性贫困陷阱的贫困人口；二是实效在“脱”，即这部分人口跳出贫困陷阱获得可持续发展；三是途径在赋能，即通过现代化、市场化的资源方式与政策兜底，形成内生发展动力与生产消费能力，达到更高水平的可持续生产与福利状态。精准脱贫就可以理解为，那些发展最为滞后的经济单元（区域、人口），通过技术创新与制度变革，资源获取、配置与利用能力得到提升，产生更强的内生发展活力，跳出“异质性贫困陷阱”，进入平均甚至领先的经济状态。通俗地讲，相对最穷的人进入现代化、市场化、有保障的生产生活状态，打破贫困的代际传递，向平均状态收敛，进入小康。

跳出异质性贫困陷阱，从绩效来看，表现为贫困人口群体彻底摆脱贫困陷阱，实现生计的可持续改进，在整个人口群体中相对经济地位上升即向一般水平收敛；从过程来看，是贫困者主动改进创业、就业与生计状态，优化生产、生活资源配置，实现经济活动的高水平均衡；从方式来看，是贫困者改进资源配置方式，进行制度优化、要素改良与技术创新，实现发展方式转型提升。在跳出异质性贫困陷阱的意义上，精准脱贫的绩效测度有两个重要维度：一是脱贫的有效性，即是否真正跳出贫困陷阱，脱贫目标不仅表现为货币收入增加，还表现为资产占有、风险管控，以及社会福利分享水平的提升；二是脱贫的精准性，即脱贫主体是否为那些陷入异质性贫困陷阱的特定贫困人口，既要认定其为真实贫困者，又要考虑到贫困陷阱的异质性。在定量指标上，精准脱贫绩效既是特定贫困人口生计指标值的绝对增加，也是生计指标值的相对增加（贫困人口的生计改进程度高于其他人口群体）。从贫困发生地的全体人口来看，精准脱贫表现为全体

人口的生计均值提升（福利增长）与方差减少（差距收敛）。

精准脱贫即特定贫困人口跳出“异质性贫困陷阱”，从作用过程到实现机制，都体现出主体内生性与市场决定性。主体内生性表现为，贫困人口有内生动力与自生能力，主动寻求就业机会，走出贫困陷阱。市场决定表现为，贫困人口主动或被动地选择由市场主导的资源配置方式，进入现代化、市场化的经济社会发展体系，获得发展能力，走出贫困陷阱。异质性贫困陷阱的形成，源于贫困人口的先天资源禀赋缺陷（如地理偏僻、病残等），或后天的权利贫瘠、市场排斥或文化束缚（如小农经济、少数民族贫困）。因此，脱贫不是对穷人的救济，而是穷人的发展能力再生。通过制度改进与机制设计，修复资源禀赋缺陷，重建发展型的产权结构与市场机制，是特定贫困群体跳出异质性贫困陷阱的根本路径。道格拉斯·诺思（Douglass C. North, 1971）将增长滞缓归结为制度不良以及由此造成的市场失灵。阿玛蒂亚·森（Amartya Sen, 2001）提出，穷人获取必要权利与能力才能脱贫。从精准扶贫到精准脱贫，这一概念的演化表明，精准扶贫的核心由“扶”调整到“脱”，强调异质性贫困人口在市场体系的重建中，主动获得内生的、可持续的生存发展能力，彻底跳出贫困陷阱。

（三）帮扶、支持与推动精准脱贫：精准扶贫的经济学本质

精准脱贫，即特定贫困人口跳出异质性贫困陷阱，是贫困主体获得内生的脱贫动力与发展能力，走出贫困恶性循环的过程。一个落后地区发展脱贫的内生动力与发展能力，一般形成于开放型的现代市场经济发展体系，需要外部因素冲击才能被激活。中央政府、地方政府、社会力量或外来援助，可以通过市场化、现代化理念、制度的有序植入，科技、信息、资本、管理、教育等先进要素的输入，改变贫困地区或人口的资源配置方式，将其纳入现代市场经

济或社会大分工体系,实现要素升级与制度创新,最终推动贫困人口的生产生活方式进入现代化、市场化发展轨道。这是一个以小的增量扶贫因素,激活大的存量脱贫体系,实现扶贫乘数效应与扩散效应叠加作用的过程。

因此,精准扶贫在经济学意义上可阐释为,政府与社会力量以及外部支援,通过理念、制度、政策以及资源要素的有益影响,冲击贫困者所在的经济社会系统,使之创新资源配置方式、提升经济发展能力,实现更高水平经济均衡,并促成特定贫困群体,参与经济增长并分享发展成果,跳出异质性贫困陷阱。简言之,政府及外部力量,通过政策帮扶与物质支援,推动穷人主动脱贫。

精准扶贫驱动内生精准脱贫,其冲击路径与作用过程表现为:

第一,现代要素与新技术的引进与扩散。马克思(1975)指出,农业接入大工业将引发生产力革命,“最陈旧和最不合理的经营,被科学在工艺上的自觉应用代替了”。纳克斯、纳尔逊等发展经济学家主张以外部资本输入,破除贫困恶性循环或低水平均衡陷阱。

第二,先进制度与理念的冲击。经济史学者格申克龙(Gerschenkron,2009)提出,贫困区域发挥后发优势,首先是发展理念与精神状态的革新。诺思(Douglass C. North,2013)认为贫穷向富裕的演进依赖于有效率的产权制度与交易规则,落后地区居民通过政府主导的开放准入秩序(openaccess order)进入现代社会。

第三,现代分工协作与市场交易合作体系的导入与影响。马克思辩证地指出,资本主义交换经济及其社会化大生产“创立了巨大的城市……使很大一部分居民脱离了农村生产的愚昧状态”。发展经济学家刘易斯(William Arthur Lewis,1991)的二元经济理论表明,现代部门吸纳传统部门的劳动力并使后者脱离贫困。

第四,基础设施外部援建带来的经济生态

改善。英国经济学家罗森斯坦·罗丹(Paul Rosenstein-Roda,1943)认为,落后地区赶超有赖于基础设施的先行建设,需要大规模筹集不可分割的社会分摊资本,主张实施平衡增长的大推进战略。美国经济学家赫希曼(Albert O. Hirschman,1958)提出优先发展生产部门以积累基建资金,但是贫困区域人口处于资本/基建匮乏—收入/储蓄不足—资本/基建匮乏的低水平均衡中,难以通过自发积累完成基建投资,外部帮扶成为必要,大量事实验证了政府转移支付与外部援助在贫困区域公共产品供给与经济生态建设中的重要作用。

(四)识别的精确度与施策的有效性:精准扶贫的经济效率

精准扶贫作为“外部力量”,驱动脱贫主体“内生能力”提升,经济效率体现为精准脱贫的成效与精准扶贫的帮扶成本的比较。

精准脱贫的成效取决于识别精确度与施策的有效性。识别的精确度反映为帮扶对象精准,即识真贫扶真贫,保证真实贫困的村户进入帮扶评定名单,减少漏评与错评。识别精确的测度指标,可用识别与帮扶力度与贫困程度的相对值表示。贫困度越高、帮扶力度越大(相对值趋于1),帮扶的精准度越高;贫困度越高、帮扶力度越小(相对值偏离1),帮扶的精准度越低。现实中常用识别准确率(漏评率与错评率)来刻画。施策有效,即“真扶贫”,是指帮助特定贫困村户切实走出“贫困陷阱”,实现可持续脱贫。施策有效的测度指标,可用脱贫程度表示,即帮扶政策实施后,特定贫困人口在收入、资产以及社会福利分享等各个维度上的生计改进程度。

精准扶贫的帮扶成本包括预算成本、执行成本(识别成本、施策成本以及其他管理成本),其中,预算成本与精准度成正比,执行成本与精准度成反比。从帮扶成本的结构组成来看,扶贫并非越精准越好,最佳精准度应建立在对各项成本的综合权衡上。

据此,精准扶贫总体效率可用脱贫成效与帮扶成本的相对数值来刻画,即精准脱贫的成效越高、帮扶成本越低,精准扶贫的效率越高。

在现实的扶贫政策效率评估中,可以评估某一项扶贫政策在特定人口(如村组)中引发的生计收敛效应,即政策实施后特定贫困者收入、资产与社会福利等生计指标是否趋近于平均水平;也可比较不同扶贫政策在同类型贫困人口中的扶贫成效。若某一项扶贫政策,用较少的识别与施策成本,取得较大的精准脱贫成效,即促使所在地区基尼系数缩小,这项扶贫政策的精准帮扶效率就是较高的。

(五)成本与收益的权衡:精准扶贫的“精准”属性

相比传统的区域扶贫攻坚,精准扶贫追求成本与收益的权衡,重视脱贫攻坚的内生动能,强调经济性、精准性与可持续性。

第一,效益为精准扶贫的内蕴之义。我国经济由高速增长转向高质量发展,中央与地方扶贫投入力度增加,但扶贫资源投入也应考虑预算约束,扶贫由普惠转为精准。提高扶贫资源与政策成效,“算好投入产出账”“把钱用在刀刃上”(习近平,2015)。

第二,执行实效决定精准扶贫成败。扶贫不能盲目追求精准。政策越精准,执行成本越高,如贫困识别的信息及寻租成本、差异施策的不可分摊性成本,最佳策略是普惠与精准之均衡点。应规避“过度精准”误区,找到适宜、有效的瞄准及施策方式。

三、精准扶贫的瞄准与施策:操作模块与机制设计

精准扶贫,是政府、社会、贫困者多元参与、双向互动的贫困治理过程。穷人从被动受扶,转为主动、平等参与,行为权益受到保障,有助于贫困治理的公平与效率。扶贫不仅仅是救济,而是破解贫困陷阱,推动隐匿的贫困者从隔离于现代文明、受主流社会排斥的状态,进入开放的现代市场经济体系。

只有瞄准异质性贫困群体的致贫机理及脱贫需求,进行长效施策,才能“拔除穷根”。提升扶贫施策效率,要重视瞄准精度政策效力与执行成本。归根结底,这需要建立好的瞄准机制(识别穷人和瞄准需求),并进行精准有效施策。

(一)真实贫困的有效识别

真实贫困,是指处于“贫困陷阱”(贫困恶性循环与代际传递),需要借助外部帮扶才能脱贫的状态。甄别真实贫困,不仅可以从入口管控“争贫困”“扶强不扶弱”现象,而且可以从源头提升扶贫施策的精准性与成效。首先界定达到什么标准的穷人属于特定帮助对象,然后识别现实哪些人达到此类标准。

在贫困人口的分类与界定上,“致贫机理”是尤为重要的划分维度(如地理型、病残型、穷懒型、经营失败型等)。基于致贫原因,可将贫困人口初步界分为保障型与开发型扶贫对象,据此进行需求瞄准与分类施策。在真实贫困的甄别上,选择适宜的生计水平检测手段是关键。可针对不同扶贫对象,选择自评、社区识别、指标检测等工具组合。例如,针对地理致贫型帮扶对象,引入地理信息系统(GIS),绘制贫困地图,结合社区自评进行人口识别。

脱贫攻坚进入决胜阶段,当务之急,是做好对几类非稳定脱贫人口的精准再识别,给予靶向施策、补齐短板。一方面,因地制宜选择多维指标,实现对深度贫困地区真实贫困甄别。基于各地“看房”“看劳力”等经验探索,我们提出收入—资产—风险三维识别标准。除了人均可支配性收入这一贫困线,可考察地理环境、基础设施、社会资本、住房、田地、技能多元致贫维度,考虑家庭长期生计风险,构建资产—风险—能力的多维动态家庭贫困评估指标,实现精准、多维识别。另一方面,针对已摘帽退出的贫困县(村),进行边缘贫困人口、临界非贫困村户、亚贫困人口、压线脱贫而易返贫人口的动态精准识别;针对非贫困家庭内

部的留守儿童、失养老人等隐性贫困人口进行再识别；建立精神贫困的结构性识别机制。考虑上述贫困人口的隐匿性、复杂性、多变性，可采用主动申报、官方识别、第三方监督结合方式，提升识别的精准度与效率。

（二）脱贫需求的动态锁定

明确穷人缺什么，找准核心需求，才能避免帮扶上的“夹生饭”、救济上的“唐僧肉”，解决扶贫供需脱节、越扶越贫难题。贫困者接受精准帮扶的目标归宿是走出“贫困陷阱”，但因致贫机理、贫困类型不同，贫困村户走出“贫困陷阱”的目标函数各有不同，起决定作用的技术系数（扶贫模式）、要素因子（资本或劳动）、政策变量（财政、金融或社保）各有不同，表现为异质性脱贫需求。关键是找到其中主导性的、能显著激发脱贫活力与潜力的核心需求。如生存条件恶劣型村户的核心需求偏重于整体搬迁或居住改进，人力资本弱质型村户核心需求偏重于技能培训及社保兜底，产业贫瘠型村户核心需求偏重于就业及增收渠道拓展。其中，实现可持续生计与稳定增收的需求，作为稳定脱贫的核心需求，能否得到关切与有效满足，从根本上关系到贫困陷阱的破解。为此应积极培育高附加值的乡村新业态，帮扶贫困农户融入乡村产业振兴。

在脱贫需求的动态识别中，可设计一个多层次、动态化的需求瞄准模型。多层次，即识别短期生计需求、中期脱贫需求、长期发展需求；动态化，即随着脱贫进程演进，目标需求变化，瞄准也要动态调整，如满足贫困户的短期纾困、增收要求之后，发展基建与公共服务，培育乡村产业，满足可持续生计需求。

（三）瞄准机制的经济优化

识别真实贫困，找准核心需求，一般采用自上而下的贫困识别方式，但也可以探索自下而上的贫困自我显示或帮扶争取机制。长期以来，扶贫指标分配，一度遭遇选拔标准不一、执行成本高、争当贫困户等实践难题，引发瞄

准误差，诱发扶贫资源分配中的悬崖效应，甚至使一些精神贫困的劳动力人口陷入“福利陷阱”。如何使真实贫困自发显示，非真实贫困不再造假或干扰？这是构建贫困（需求）瞄准机制要达到的目标功效。

政府或社会应提供有扶贫特性的资源或制度，对真实贫困有益，于非特困者无用，避免出现富裕者争抢扶贫资源现象。如提供有条件现金转移支付（CCT），削弱非贫困者争贫动机。可进行相应的经济机制设计，引入市场决定的扶贫资源供需机制，创建扶贫资源或制度的供需平台：一方是政府或社会供给扶贫资源或制度，另一方是贫困村户发出扶贫资源或制度需求。基于此供需平台，真实贫困村户自动发出帮扶需求信号，以争取受扶，但承担相应受扶成本，如接受以工代赈机会；非贫困村户因从中受益不大，自动退出贫困显示或资源争取。

基于脱贫需求异质性概念，可构建各种异质性脱贫需求的类市场化显示机制。脱贫需求异质性可理解为不同贫困程度或致贫类型的穷人，脱贫需求是有差异的，如病患家庭急需医疗救助，生计困难村户需要就业创业机会。脱贫需求异质性，意味着贫困人口的脱贫需求曲线（受助成本—帮扶产品需求量曲线）存在显著差异。构建类市场化脱贫需求显示机制，激励穷人显示个性化的脱贫需求，寻求相应帮扶资源，客观上实现更好的需求瞄准。此外，重视脱贫需求的系统性与多维性。如移民搬迁，除了住房安置还有农耕或就业便利化需求，应为之设计“一揽子”扶贫脱贫方案。

（四）贫困陷阱的分类破解

瞄准异质性的脱贫需求，应分类施策，“找穷因、拔穷根”，解决顽固性贫困的痼疾。鉴于“一户一策”的施策成本有时过高，可转为“一因一计、分类施策、供需契合”的政策设计思路：依据致贫原因，对扶贫对象归类，对致贫原因趋同的村户群体，瞄准趋同的脱贫需求，进行普惠的政策设计及应用，视情况再进行一户一策的细

分。值得重视的是,当前脱贫帮扶的目标基准,应从救济、脱贫转移到“贫困陷阱”破解上,最终使之融入乡村产业发展与乡村振兴。区分地理型、制度型、个体素质匮乏等各类型的贫困陷阱,精准施策。探索以政策试验方式,检验不同贫困农户接受扶贫政策的生计反映。如开展田野调查及社群测试,寻求有效的减贫引致,找到扶贫政策传导的个体影响因素。

(五) 施策成本的最优管控

精准扶贫效率,作为促进特定贫困群体脱贫的帮扶成本与收益权衡指标,取决于瞄准精确度(识别精确度与需求瞄准度)、政策有效性(适宜性与长效性)与执行成本等多元变量。优化瞄准机制与施策方式,有助于管控执行成本,提高精准扶贫效率。在脱贫攻坚进程中,探索设计最优精准度选择与施策效率评价与成本管控的应用模型,绘制施策成效的产业、群体、空间图谱,通过全流程成本—效率管控,提升精准施策效率,解决资源浪费、形式扶贫、不稳定脱贫问题。

(六) 贫富转化的追踪治理

通过扶贫对象动态调整,贫富转化的追踪治理,走出对扶贫对象过度锁定误区,规避不愿摘“穷帽子”、一劳永逸吃救济粮的“穷懒”陷阱现象,并实现脱贫退出后的返贫风险动态监测。建立健全大数据手段的贫困退出动态监测系统,基于对帮扶对象的ID信息观测,构建贫困群体长期监测与动态管理体系,实现其在精准帮扶体系中的进退调整;对贫困群体内部及群体之间的贫富转化进行追踪观测,提出精准帮扶对象规模与结构的动态调整准则,构建各级政府、受助群体、第三方机构及社会力量共同参与的脱贫事业治理体系。

四、新时期的扶贫瞄准与施策

(一) 政策性金融扶贫难以精准惠及“穷人”

政策性金融是扶贫战略的重要手段。贫困地区金融市场发育不充分、产业投资回报率

低、贫困村户金融回报能力不足,商业金融或合作金融难以满足需求。开发属性与公益性较强的政策性金融,通过先行资金投入,在完善金融市场建设,引导商业金融和其他社会资本支持贫困地区基础设施建设,支持产业发展与农户产业经营方面,可以发挥独特的金融扶贫功效。但是在某些地区,诸如扶贫小额信贷之类的金融扶贫政策并未真正惠及“穷人”。从信贷需求来看,有些贫困村户受制于生产经营渠道有限,或者申请程序复杂,不愿意贷款;从信贷供给看,放贷机构考虑还款能力以及风险,对贫困村户仍存在隐性排斥。在西部一些贫困乡村调研发现,相当农户认为申请贴息贷款或小额信贷手续复杂,或对之不了解,有惧贷心理,缺少资金宁愿去从亲朋好友处借款。此外,贫困农户人力资本水平不高,缺乏生产经营机会,贷款动机较弱,即使贷款也难以达到政策性信贷的获批要求。

(二) 易地扶贫搬迁“易搬不易富”

易地搬迁是打破环境差—生计水平低—贫困累积循环的有效路径。易地搬迁打破贫困人口所处的地理局限,将贫困人口带入现代市场经济的生存空间,推动其获得更好的生活条件和生计方式。易地扶贫搬迁作为中国精准扶贫“五个一批”工程之一,在帮助生存条件恶劣地区的贫困人口脱贫方面取得很好的成效,但是部分地区由于政策执行偏差,也出现了“富搬贫不搬”“搬得出富不了”,甚至“越搬越贫”等现象。调研发现,一些贫困农户因居住习惯或当地务农依赖,搬迁意愿小于相对富裕农户;由于缺乏后续产业扶持,迁后可持续生计存在问题。一些地区不重视搬迁脱贫与产业脱贫的协同性推进,实行“搬迁包揽”或“一搬了事”,影响了搬迁农户的内生脱贫动力激发与后续产业参与。

(三) 政策兜底与内生脱贫协同不足

政策兜底是保障式脱贫的主要方式。包括低保、基本医疗保险、大病保险、医疗救助在

内的兜底政策,为无劳动力,或半、弱劳动力家庭提供了生存保障与脱贫路径。但兜底扶贫也面临一些问题,如未享受兜底政策的“边缘贫困户”心理落差大,形成消极情绪;享受兜底政策的贫困户可持续生计能力不足,一些有劳动力者甚至因此陷入“福利陷阱”。下一步应强化政策兜底与生产脱贫的协同帮扶,引导与鼓励半、弱劳动力人口,因地制宜从事庭院经济等可行生计。

应当指出,精准扶贫瞄而不准或施策低效,很大程度上与外在扶贫与内生脱贫未能实现动态融合有关,也与脱贫攻坚中忽略扶贫的精准性、经济性要求有关。精准扶贫贵在“精准”,在贫困识别和帮扶上,要体现有限目标、核心群体,做到“识真贫、扶真贫”。

如何才能找准贫困户的核心需求,给予精准施策,我们认为,精准脱贫施策,应确立以“脱”定“扶”思路,着眼于扶贫政策供求平衡,发挥市场作用,激发内生动力,“拔出穷根”。

一是提升扶贫供给与脱贫需求契合度,做到精准。如何使真实贫困自发显示而非真实贫困不干扰?这是构建贫困(需求)瞄准机制要达到的目标功效。在扶贫制度安排与政策设计上,提供诸如有条件现金转移支付、以工代赈、技能培训之类的贫困户受益大、非贫困户受益小的帮扶措施,削弱非贫困者争贫动机;识别隐形贫困、边缘贫困、精神贫困,瞄准“三保障”和饮用水安全中的生计短板问题,关注脱贫风险,给予精准施策。

二是弱化“救济”、强化赋能,规避扶贫“福利陷阱”。从精准扶贫国际实践来看,若与经济发展分离,单纯定向救济不能根除致贫因素,难以破解“贫困陷阱”。有美国学者提出,给贫困者提供救济是一个“无底洞”,有家庭三代陷入救济依赖。现金补贴、实物补助、医疗救助,具有短期纾困性质,旨在解决短期生计问题,属于贫困救济范畴。救济之所以难破“贫困陷阱”,首先,因为它有短期性、暂时性,

不可持续;其次,它不能解决贫困者人力资本脆弱或发展机制匮乏难题,无法使之摆脱贫困恶性循环或代际传递。人们有时形成精准扶贫即解决个体生计困难的理解偏向,在精准施策中容易陷入个体救济路径依赖,忽视针对“贫困陷阱”的根本治理,加上贫困群体易陷入“救济惰性”,最终出现越救越穷怪相。

深度贫困主要分布在“三区三州”等边远民族地区,大都是“人力资本弱、产业能力弱”双弱型特困村户。过去的转移支付性质的资金补贴,物质救援、社会捐助,对改变其生活条件起到一定作用;“到人到户”性质的住房补贴与资金扶持,是缓解生计困难的紧迫之举,但不足以使之彻底走出“贫困陷阱”。为此,应从教育、产业以及社会治理等方面,构筑发展脱贫的经济根基,强化其参与市场经济与现代产业的能力,为之进行生计赋能。

三是激发贫困人口市场活力与自生能力,使之融入现代经济。贫困的根除应诉诸适宜的经济政策与制度供给。现金或实物补贴,住房或医疗救助,能缓解生计困难,似“输血”“授人以鱼”;制度改进或能力扶持,提供经济发展机制与可持续就业,如同“造血”“授人以渔”。通过基建投资、公共品供给,配合财政、金融、产业政策,克服山区、高原地理地质条件障碍,重建市场化、开放性市场机制,培植高效的产业体系,可将特困人口生产生活纳入现代经济社会,使之由低水平均衡的自然经济状态,上升到开放型市场经济社会,最终实现地区发展减贫与个体内生脱贫。

精准扶贫的核心要义,是推动特困人口“后发发展”,使之在新兴的市场经济中焕发市场活力,在培植的新兴产业中形成自生能力。贫困人口的致贫机理及脱贫需求同中有异,“拔穷根”的施策重点和路径、机制各有侧重。例如,在大小凉山彝区、高原藏区,基建与住房建设仅是脱贫攻坚的基础工程,推进教育与人力资本投资,培育以大生态、大旅游、大(下转第49页)

黄河流域高质量发展的着力点

陈晓东 金 砵

黄河是我国的第二大河,发源于青藏高原巴颜喀拉山北麓,干流河道全长 5464 公里,流域面积 79.5 万公顷,流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南、山东九省区,沿河有西宁、兰州、银川、呼和浩特、郑州、济南等省会都市,在山东汇入渤海。千百年来,受生产力水平和经济社会制度制约,中华民族在历史上对黄河是用得多保护得少,尤其是经历千年的黄河中游建都、上游戍边屯垦以及下游平原地区的大规模农业耕作,黄河流域的地表植被破坏、土地沙碱化、水资源急剧下降等问题已经较为严重。虽然历史上曾有大规模治理,但均收效甚微,沿黄地区人民群众对于美好生活的追求因黄河水患一直难以实现。历经千百年发展,黄河流域人口汇聚,成为我国重要的生态安全屏障和资源能源集聚地区,以及生产活动的高度密集地区,在我国经济社会发展和人民安居乐业中具有越来越重要的地位。随着黄河流域生态保护和高质量发展成为国家战略,整个黄河流域及我国北方地区面临着新的发展机遇和挑战。

一、黄河流域高质量发展的经济学含义

认识黄河流域生态保护和高质量发展这一国家战略的重大意义,首先要深刻理解“高质量发展”的经济学含义。在主流经济学的理论体系和分析框架中,“质量”实际上是一个被抽象化的因素。假定产品具有“优质优价”即“质—价”的对称性(一致性),这样,质量就可以归结为价格,以价格的单一维度来体现质量

的多维性。在大规模生产和大量供应导致的“大众消费”时代,判断与分析经济及产品质量的复杂经济学含义,就被理论经济学尽可能抽象掉了。我们可以看到,经济学研究方法的数理模型化倾向,使得经济学对复杂多维的质量因素避之不及。也就是说,经济学研究的抽象方法尽可能地避开了具有很强具象性特征的质量问题,所有的经济变量都转换为以货币单位计量的个量或加总量。经济分析中唯一重要的计量单位“价格”(包括工资、利率等要素价格)也试图被用来作为质量识别的计量单位。产品质量以及以此为基础的经济发展质量问题之所以难以用经济学方法进行深入讨论,主要是因为现代主流经济学缺乏研究质量因素和质量现象的学理基础以及以此为依据的分析工具。在经济活动中,忽视质量,也与此不无关系。

从本真意义上说,生产的目的是为了满足人的实际生活需要,但在现实生活中这并非人的经济行为的直接目的。在市场经济中,生产者的生产目的就从为自己提供使用价值,转变为以向别人提供使用价值为手段,从而获得对方认可的价值(交换价值);而交换对方也同样如此,双方的“讨价还价”集中于产品的交换价值量。此时,产品使用价值所体现的质量合意性,就从关注自己消费的产品的质量合意性,变为关注交换对方能否在认可产品使用价值的基础上接受产品的交换价值。这是人类生产活动的质量关注性的具有关键意义的关系

“反转”现象,即由于交换关系的普遍化,使得对交换价值的追求取代使用价值成为经济行为的直接目的。当货币成为交换价值的全权代表时,使用价值就日益落入弱势地位,以致“交换价值是主人,使用价值是奴隶”。甚至,在以货币为交换对象的“虚拟经济”行为中,完全不在意使用价值,而仅仅以交换价值为关注对象。经济增长追求也就异化为对货币计量单位的数量目标的追求,例如GDP规模和增长率,以及利润最大化或最高收入。

研究高质量发展问题,有必要回到马克思的商品二重性原理来考察其理论根基。关于商品价值理论的研究从古典经济学到马克思的劳动价值理论,一直基于二重性的方法论,即认定商品具有使用价值和交换价值的二重性。在经济活动的本真意义上,人类从事生产活动,归根结底当然是为了获得使用价值,以满足人的真实需要。这是一个再朴素不过的常识性事实。而随着真实需要的不断提升和生产能力的相应提高,产品的使用价值性能也不断提升,这也是经济活动的原初本真性。按照马克思的理论逻辑,当交换成为普遍现象特别是发展成以货币为媒介的市场经济时,商品的二重性发生了性质演变,即物物交换双方变为供需买卖双方,供方提供产品(卖方),需方支付货币(买方)。供给方的直接目的是获得代表交换价值量的货币,而需求方的直接目的则是获得具有使用价值的有用产品。在资本主义市场经济中,连续的买卖交易目的,最终都演化为为了价值(交换价值)的增殖(G—G)。在经济学意义上,产品质量原本是指产品能够满足实际需要的使用价值特性,进而还指具有更高性价比因而能更有效满足需要的质量合意性和竞争力特性,这种“质量”要求是随着经济发展和社会进步而不断变化的。因此,将这一理解推演到高质量发展概念时,其内涵就可以表述为:高质量发展是能够更好地满足人民不断增长的真实需要的生产方式、结构和动力状态。经济社会发

展具有阶段性特征,处于不同历史阶段,经济发展方式及其表现质态是不一样的。从根本上说,交换价值不是理性追求的目的,而只是获得使用价值的手段或工具,所以追求交换价值的行为目的取向被称为“工具理性”。

新中国成立70年来尤其是改革开放40年来,我国经济实现了数量与规模的快速增长,人们更关注的是GDP的增长。而进入新时代,从以高速度增长开始向高质量发展转变,在理论上可以理解为,更加自觉地关注使用价值的量和质,更好满足人民日益增长的物质文化需要。一定意义上可以说,需要实现使用价值和交换价值的“平权”。

作为“母亲河”,黄河一方面从使用价值意义上养育了中华民族,另一方面从价值(交换价值)意义上为财富创造和积累提供了条件。在此过程中,黄河付出了较大的生态环境代价。新中国成立以来,在党中央正确领导下,黄河治理保护取得了举世瞩目的成就。在经济高速增长过程中,黄河流域发展“不平衡、不协调、不可持续”的问题日益凸显和严重。党的十八大以来,党中央明确了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路,黄河流域经济社会发展取得了很大的进步。党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。黄河流域如何保护生态环境和提升发展质量,成为重大的国家战略问题。

二、全域统筹是实现黄河流域高质量发展的关键

高质量发展的一个基本特征是对相关各个领域的全面兼顾,而不能顾此失彼。因此,黄河流域高质量发展的战略思维应突出体现为其全域性、统筹性与协调性。这意味着政策目标多元化、全方位规划,必须进行权衡和协调。因为多个目标之间进行抉择,不仅存在轻重缓急的排序问题,而且不同目标之间也可能

存在一定程度的冲突性,即追求一个目标可能会在一定程度上损失另一个目标,也就是我们常说的“鱼和熊掌”难以兼得的取舍问题。强调黄河流域生态保护和高质量发展战略的全域性、统筹性与协调性,就是要通过一定时期按期达成主攻目标与分进合击的统筹谋划协调,来推进全流域的高质量发展进程。

千百年来,中华民族在黄河流域繁衍生息,形成了灿烂的中华文明,而所有这些生产生活行为都与“水”息息相关。数千年的开发使用,使得黄河流域的地表植被、水资源数量以及生态环境问题日益加剧。其中,黄土高原地区水土流失严重,已经成为我国水土流失面积最广、侵蚀强度最大的地区,淤积下游河道的泥沙大都来源于此。这不仅使得黄土高原地区的贫困问题十分突出,制约了经济社会的可持续发展,而且加剧了荒漠化和其他灾害,严重威胁着黄河流域的生态安全。在我国工业化加速推进的过程中,对于黄河资源的大规模开发利用已经接近甚至大大超出了流域的生态环境承载力。这种依靠过度消耗资源追求经济数量快速增长的模式,使得黄河流域的水资源与生态环境问题十分突出,一些地区甚至还出现了守着黄河没水用的严重短缺现象;下游河道常年淤积更是出现所谓的“地上河”的悬河问题,严重威胁中下游地区广大人民群众的生命财产安全和经济社会的长远发展。今后无论是修复和保持黄河流域生态环境屏障、实现全流域同步建成小康社会、人民共享改革发展成果,还是将丰富的自然资源转换为确保国家粮食安全、能源安全和生态安全的战略保障,均高度依赖黄河水资源作为未来高质量发展的重要支撑。因此,水资源合理利用自然也就成为统筹协调黄河流域实现高质量的核心环节。然而,目前黄河流域大部分处于干旱与半干旱地区,经济发展水平较东部地区及南方地区相对滞后,生态环境脆弱问题突出。黄河流域水资源总量仅占全国的2%,过度开

发利用黄河的水资源,已成为制约黄河流域生态环境保护和经济社会可持续发展的最大短板之一。因此,黄河流域未来的高质量发展一定要围绕“以水而定、量水而行”,实现合理配置和高效利用黄河水资源。要把水资源作为刚性约束因素,合理规划人口、城市和产业发展,大力推进农业节水,减少耗水工业,大力发展节水产业,大力推广应用节水技术,实施全社会节水行动,加快推动用水方式的节约集约化。

黄河问题,表象在河,根子在域。要彻底解决这个问题,就要实施全流域统筹兼顾、协调治理。“治理体系和治理能力现代化”在黄河流域的全域治理上具有特殊的意义。要按照空间均衡原则,以流域和行政区域为单元建立健全黄河水资源管控体系。继续推动流域各省区内部黄河分水指标细化工作,以及推进跨行政区黄河水量分配和重要支流水量分配;持续推动各省区内部跨行政区域河流水量分配,明确重要河流耗水总量和重要控制断面流量控制;建立地下水用水总量和地下水水位双控体系,明确超采区退减用水总量和退减实施计划;推动区域经济社会各种发展规划制定并开展水资源论证,从源头上建立与水资源支撑条件相适应的经济社会发展规模与产业布局;建立取水总量控制和限批机制,全面开展流域取水工程核查工作,建立流域水资源承载能力实时监测预警机制;建立超常用水量的退减机制,倒逼相关区域的经济转型升级,促进高质量发展;建立取水许可水量动态调整机制,鼓励节余水指标有偿转让与市场交易,优化存量用水指标。加强河湖生态流量管控,探索生态流量监测预警和建立相关保障机制;继续开展重要湿地生态补水,促进受损生态系统的逐步修复和改善;提升黄河水资源管理信息化,提高黄河水资源管理、调度及决策水平。在把黄河流域水资源合理利用作为刚性约束的前提下,在统筹协调的基础上,实现保护优先、系

系统治理、综合预防、协同管控、区域统筹的黄河流域高质量发展。要更加突出生态保护的优先地位,巩固生态安全屏障;要保护好黄河源头等一大批关键生态功能区,加快推进黄土高原的水土恢复与保持;充分考虑生态安全与粮食安全并重的三大灌区未来发展;优先发展清洁能源,推动城市群建设,推进新一轮技术革命的创新、发展及其在黄河流域的应用;加快实施山水林湖草城的系统治理,充分考虑在上中下游治理保护差异前提下,实现源头预防、用水管控、末端治理。通过重大水工程建设、河道整治、河势控制等措施,加强自然水循环与社会水循环的协同管控,全面推进城乡生活及工业污水资源化的处理与利用。加强流域与区域的统筹治理,实现水资源供需、水污染产消、水沙产泄以及空间使用的协调与平衡,切实做到抓好大保护、推进大治理。

三、生态保护是黄河流域高质量发展的生命底线

黄河流域高质量发展的首要战略性问题是必须以生态保护为重,将生态保护作为黄河流域高质量发展的生命底线,其他均须服从于此。黄河领域生态系统上中下游差异显著,上游以水源涵养为重点,中游以水土保持与污染治理为核心,下游则是我国暖温带最完整的湿地生态系统。良好的生态环境,是实现黄河流域高质量发展的根本保证。当前,黄河流域生态保护问题严重,压力很大。这既有自然降水减少和经济社会发展用水量迅速提高的原因,也有节水技术落后、污染治理滞后等问题,还有植被破坏严重、治理效果不甚理想等客观因素。中外历史无数次证明,以河流为依托的人类文明,在河流的生态系统出现崩溃之后就会迅速衰败消亡。千百年来,黄河哺育了中华民族,孕育了灿烂的中华文明,同时也因为持续的生产生活尤其是历史上长期建都于中游地区以及下游广大的农业生产区经年累月的扩大精耕细作,黄河的资源消耗巨大,这使得流

域的生态环境承载力日趋脆弱。

新中国成立以来,随着黄河流域人口的增加、工业化加快推进以及城镇化率的不断提高,黄河流域的生态环境承载压力日益加大。尤其是20世纪70年代初至90年代,黄河下游持续断流时间越来越长,黄河流域的生态环境表现出整体恶化的趋势。虽然近些年来国家及黄河管理部门采取一系列生物和工程措施(如退耕还林、退牧还草、封山育林等),保护了林草植被、减轻了水土流失、改善了生态环境,但黄河流域的生态环境总体恶化趋势并没有发生根本改观。严重的水土流失和河道淤积,使过流能力减小,河道湿地面积不断萎缩,给生态修复与保护带来了更大困难与挑战。黄河流域水资源短缺矛盾日益突出,开发利用远超其承载能力极限,整个生态系统遭受严重威胁。草地生态系统是黄河源区和黄土高原生态系统的主体和重要屏障,是流域生态系统的重要组成部分。由于自然界和人类过度开发的双重影响,天然草地明显退化,生态森林覆盖率不断降低,出现了越开发越穷、越穷越垦荒的恶性循环,严重加剧了本已脆弱的黄河生态系统。1972—1998年,黄河下游共有21年出现断流;1990—1998年,几乎每年都断流,而且断流时间不断增加、涉及河段不断延长。尽管1998年以后采取有效的管控措施,也没有再发生黄河断流现象,但断流的风险依然存在。据测算,在充分考虑节水情况下,黄河流域在正常来水年份缺水40亿立方米,中等枯水年份缺水达100亿立方米,而且还不排除来水继续减少的可能性。正如钱正英所言,“过去我们犯了一个错误:只注重社会与经济用水,没认识到首先保证河流的生态与环境需水。”黄河水资源短缺对下游河道湿地和黄河三角洲生态系统产生了重大影响。1986年,遥感调查黄河流域湿地总面积为2.98万平方千米,2006年遥感调查为2.51万平方千米,20年间减少15.7%。面积占全流域45.05%的

龙羊峡以上的沼泽、湖泊、草甸湿地,是黄河重要的水源涵养区,近年来严重萎缩退化。花园口以下湿地面积占流域的7.55%,集中分布于黄河三角洲,为河口滩涂湿地,淡水湿地保存率为50%。2014年完成的黄河流域基础地质环境遥感调查显示,黄河流域湿地资源短缺,局部萎缩严重;荒漠化总体面积变化不大,但程度加重,加重区主要分布在黄河源区和鄂尔多斯高原等地;全区有41.58%的土地面积存在不同程度和不同类型的水土流失;城镇面积总体呈增加趋势,城镇建设中心有向东部和北部迁移趋势;基础地质条件对黄河流域生态环境起决定性控制作用。黄河生态用水量锐减将直接造成下游地表植被退化、海岸蚀退及海平面上升、渤海海洋生物链断裂以及湿地功能严重衰退等生态风险,严重影响沿黄生态系统的良性循环以及河口湿地生物多样性的生存与发展。黄河流域尤其是在一些河道主要干支流沿线,小造纸、小化工、小制革等“三小、三高”的企业存在时间长、污染重,治理慢、缺监管,使得大量未经处理或排放不达标的废水污水进入黄河干支流,严重危害黄河生态系统安全,不仅直接影响了沿黄农业生产、工业发展和人民生活,而且破坏了湿地生物的多样性,导致部分物种数量骤减甚至完全灭绝。

黄河生态环境的修复与保护是维持黄河健康的基础,也是实现黄河流域高质量发展的基本前提与根本保证。要通过加大立法来进一步建立健全黄河流域的污染治理、生态补偿与水量分配机制,协调解决好上游、中游、下游之间的用水矛盾,最大限度地发挥流域水资源在经济、社会与生态方面的综合效益,把黄河流域的生态修复、保护与使用纳入法治化轨道。积极引导沿黄各地优化产业结构,不搞“一刀切”,因地制宜,顺势而为,大力推行清洁生产、节水减污、节能减排技术和应用。要采取税收贷款等优惠政策措施,鼓励社会资本投入生态环境保护基础设施建设,完善多元化生态投融资机制,

确保生态投资有利可图,促进黄河生态环境保护、治理与使用的良性互动发展。

总之,将保护生态环境作为黄河流域高质量发展的首要战略重点,就是守住黄河流域的生命底线,也是实现经济社会繁荣的根本保证。

四、文化遗产与创新是实现黄河流域高质量发展的永续内力

高质量发展实质上是人类发展的文明形态。人类发展体现为文明进程,高质量发展同时是文化遗产与创新的过程。称黄河为中华民族的“母亲河”,不仅是指其自然物质意义上的供养和支撑,而且是指其在文明形态意义上的积淀和进化。黄河流域滋养了中国最早的主要部落,孕育了勤劳勇敢的华夏文明。文献记载中的炎黄文化成于姜水、姬水;唐虞文化在汾水两岸;夏文化在伊水、洛水两岸;商文化历经迁徙,在孟诸泽、蒙泽以及睢水、涣水、滎泽、菏泽、淮水、济水、洹水、淇水一带;周文化在泾、渭、伊、洛、汾、涑等支流旁边。黄河流域的中华儿女从古至今都在不断探索如何更好地利用黄河水沙资源,趋利避害,造福众人,不断认识、总结治水经验并记录在各种材质的器物上、典籍中、碑刻上以传后世,形成了黄河流域独特的习俗、歌舞、文化并衍生出其他相关艺术形态。一部中华民族的发展史,体现在黄河流域,在一个侧面上就是一部与黄河抗争及治水的历史。这种刚烈性格具有强烈的地域特征,甚至有“人定胜天”的豪迈。这既反映了人类争取生存的顽强意志,又反映了缺乏科学认识的历史局限。这种抗争意识在春秋战国时期体现在诸子百家的思想和典籍中,而一直流传至今的历史遗存包括秦始皇陵兵马俑、万里长城、汉代碑石刻、四大佛窟以及现在仍然流行的众多书法流派、秦腔、安塞腰鼓等艺术载体,风采仍然依旧,璀璨夺目。虽历经千年,其所具有的千百年来与黄河抗争的粗犷豪放之气质仍然清晰可见。这种“战天斗地”的传

统延续至今,既是今天的中国人勤劳勇敢、改造自然的文化传统,又是对今天中国人的文化启示:天人共存,和谐相融,才能永续发展。既然视黄河为“母亲”,就得世代善待她。

黄河中下游地势平坦,水土肥沃,非常适合古代先民聚居。据相关典籍记载,黄土高原的关中地区(今陕西的关中平原)在唐代以前是黄河流域生态环境最好的地方。战国时“沃野千里,蓄积饶多,地势形便,此所谓天府,天下之雄国也。”故早有“天府”“陆海”之誉。《史记·货殖列传》载有“渭川千亩竹”,说明当时关中气候温暖湿润;另据《禹贡》记载,在九州土壤不同等级中,雍州黄壤肥力为上,属九州土壤上第一等;而且水资源非常丰富,所谓“八川绕长安”,这些河流水资源丰富,灌溉非常便利。战国末年的郑国渠以及汉代以来的漕渠、白渠、六辅渠、龙首渠、灵轺渠、成国渠、蒙笼渠等灌溉渠道,都是以泾河、渭河为水源的,当地农作物也多为水稻等,早在2000年前黄河流域的关中平原已形成便捷高效的水利灌溉网络和高度发达的农业文明。黄河流域最先出现的文化,通过文字将黄河流域的天文、地理、历史、治水等与生产生活息息相关的事宜记录下来。据此后人可知,黄河流域水资源变化除了环境气候外,当时原著居民的相关开发活动也是一个重要的原因。据《汉书·沟洫志》记载,汉武帝元封二年,瓠子决口,“自是以后,用事者争言水利。朔方、西河、河西、酒泉皆引河及川谷以溉田……皆穿渠为溉田,各万余顷。”据《河西四郡的设置年代》考证,此时所谓河西,非今日的河西走廊,而是张掖郡以东的武威郡的中、东部(武威郡的西部原属张掖郡)。朔方、西河、河西、酒泉都是当时的郡名,这些郡的所在的位置就是今天的内蒙古、宁夏、陕北、晋西、甘肃河西走廊地区,都是干旱和半干旱区,雨水少,没有灌溉则无法进行农业生产;土多为沙质,除了少数水资源比较丰富的绿洲外,大多不宜农耕。《居延汉简》

也说:“地热,多沙,冬大寒。”这些地方原先都是匈奴浑邪王游牧之地,今天这些地区沙漠化现象也最为严重,退耕还牧、退耕还草、限制畜牧量,也是针对这些地区而言的。汉武帝北伐匈奴,收复河南地后,从内地迁去近百万从事农耕的汉族人民安置在沿边诸地,设置了大批郡县。据《汉书·地理志》记载,西汉末年在山陕峡谷流域泾渭北洛河上游、晋北高原以至河套地区人口达310万人。要长期养活这些人非常困难,因此,开垦大量耕地就成为必然。汉武帝元封年间,农垦区向北推进,“北益广田,至肱雷为塞”(参见《汉书》卷九十四《匈奴传》),至汉元帝初元五年,北假(今河套以北、阴山以南)地区仍有田官。汉代为了屯垦农耕开了不少灌溉渠道,引以高山积雪为源的河流进行灌溉。《汉书·地理志》中记载,“千金渠西至东涇入泽中。羌谷水出羌中,东北至居延入海。”在《史记·平准书》《水经·河水注》等典籍中也记载了人口迁徙屯边和凿渠引水灌溉的情况。以上文献典籍记载说明,在汉武帝时代,中国已经在黄河流域的西北干旱半干旱地区进行了大规模的水利建设和农田开发,消耗了大量水资源。而当地日照强烈,地表水易蒸发,开耕的土地常年经风吹日晒就地起沙,给环境带来了较大的负面影响。今甘肃河西石羊河下游民勤县绿洲西部,有一条由北向南长约135公里、宽20~30公里、面积约3000余平方公里的沙漠带,就是历史上所形成沙漠的典型地区。西汉时期,这里还是防御匈奴的前线,置戍屯田,至今还有汉代城障烽燧遗址三角城,但已陷于茫茫沙海之中,三角城周围分布着成片的古耕地、阡陌、渠道遗迹,散落着大量汉代遗物,但没有发现汉代以后的遗物,可以推定城址的废弃及其周围地区的沙漠化发生的时间应在汉代大规模开发的后期。还有其他大量类似废弃古城遗址,大多是在汉代垦殖以后废弃的,其原因也是大规模开垦引灌的扩大,农业用水量不断增加,本来水资源就

不算丰富的地区,生态环境不稳定,加上不合理的开发,最终引起了风沙干旱的沙漠化进程。据《二十四史》及其他各个时期的史料典籍记载,随后的各个朝代,由于其经济基础都是发达的农耕地,其疆土越辽阔,戍边的人数自然就越多,开荒拓土的规模就越大,在当时的技术条件下对黄河流域的生态环境所起的负面作用也越大;再加上众多朝代在黄河中游建都前后达千年之久,到明代时期关中地区水利工程大多废坏,“堤堰摧决,沟洫壅滞,民弗蒙利。”(参见《明史》卷八十八《河渠志六》)虽然明清时关中平原仍然是我国小麦主要产区,但其环境已趋恶化,风沙不时遮天蔽日,经济日趋凋零,与汉唐时期有天壤之别。黄河下游平原以黄河为界分为河北平原和黄淮平原,自秦汉以来大量开垦耕种,水资源消耗十分巨大。到元至正年间,“两淮以北,大河以南,所在萧条”(《元史·张昉传》),汉唐时期黄淮平原的繁荣昌盛已恍如隔世。汉唐是我国封建社会鼎盛时期,黄河流域也是当时人口最多、经济最发达、文化最辉煌的地区。而这恰恰建立在以牺牲环境来换取经济社会迅速发展的基础上,生态环境遭到持续多年的开发与破坏。中唐以后,黄河流域长期处于战乱逃亡状态,水利年久失修,地处中游的黄土高原由于经年累月的过度开发,水土流失洪水泛滥,下游河湖几乎全部被淤,最终引发全流域的水资源短缺。而《水经注》中所记载的190多个湖泊,到了10世纪以后大都被淤废。到了近现代也只剩下北部的白洋淀、南部的微山湖和洪泽湖(微山湖、洪泽湖均为明代所成型)。尽管10世纪以后黄河流域基本没有战乱,但水灾旱灾日趋频繁,灌溉系统修复难度大,土壤沙碱化严重,整个生态环境不断恶化,经济日渐衰落,以致黄河流域到了近代成为灾害频发、贫困落后的代名词。

若非文字典籍记载,后人怎知黄河流域的过去今生,又焉能判断其未来走向?黄河文化

以多种形态流传,而从长周期来看,从典籍中所记载的事件基本能够看出黄河及其流域发展的荣辱兴衰,其要点就在于黄河文化的传承总是让后来者知道黄河灵魂之所在和未来前进的方向。土地是人类生息繁衍之所,是财富之母。如果对其过度掠夺,必遭恶果报复。以史为鉴,既要继承中华优秀传统文化,又要发扬现代科学精神;既要坚持文化自信,又要进行文化创新,面向未来世界,实现永续发展。

五、人民宜居共享是黄河流域高质量发展的根本目标

黄河从西向东流经九个省区,千百年来的分分合合沉淀了各具特色的文化传统,其经济社会发展方式和路径也各有千秋,而这与高质量发展要求的区域发展方式和路径的多样性相一致。高速增长阶段主要体现在速度上的突飞猛进,而高质量发展阶段主要体现在速度上的稳和水平上的高,即稳中求进;高速增长阶段主要表现为财富的迅速集聚,而高质量发展阶段主要体现在人民共享;高速增长阶段的各地区首先关注GDP的增长,而高质量发展阶段要求多目标的实现。基于治理目标和治理方式的变化,黄河流域经济社会发展的区域态势也将发生深刻变化。九省区地理区位不同,资源禀赋各异,文化价值取向多样,发展路径自然也就各具特色。实现各地区的高质量发展,实践中需要发挥各省区的比较优势,这样创造出来的各具特色的发展才是可持续的。当然,这并不是说在高质量发展的道路上体现经济增长成就的GDP就完全不重要了。在实现各省区高质量发展的过程中,GDP的增长速度不仅是必要的而且具有基础性,如果没有增长,也就难以发展。由于各个地区的区位价值、主体功能和传统文化各不相同,各具特色的资源与优势正是各地区实现高质量发展的基础性因素,也为形成各具特色的高质量发展模式 and 选择各自合适的发展路径提供了现实条件和选择空间,而各地区的这种差异化的资

源与优势也是其经济竞争力不断提升的基础和条件。

黄河流域各省区发展差距较大,经济增长水平差异也较大。推动黄河流域高质量发展,要求各省区在自身条件的基础上系统性地提升和创造自身的发展与竞争优势,走符合具有自身特色的发展道路,以新的思维方式选择可行的发展战略,以各种有效和可持续方式满足人民不断增长的多方面需要。新时代的发展理念是创新、协调、绿色、开放、共享,这充分体现了高质量发展的多维性特征,如前所述,这种特征表现在战略上就是目标的多元性。理论上讲,多元性目标之间并非完全相容甚至相互之间还有冲突。在多元性的政策目标之间要进行权衡取舍,以达到高质量发展的多维性目标,即满足人民群众日益增长以及多方面的对美好生活的需要。党的十九大报告指出,生活实现小康以后,人民群众对美好生活的需要会更加广泛,“不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。因此,以公平促进效率,以高效率实现包容性发展,是真正

的高质量发展的要义所在。黄河流域实现高质量发展,必然是一项覆盖社会各个领域的伟大事业,实现人民群众日益提高的广泛需要直至实现马克思所说的“人的全面发展”,是一个永远都需要不断努力的持续过程,而这也正是高质量发展永无止境的原因。这种新动力机制的供给侧是创新引领,需求侧则是人民对美好生活的向往以及对实现个人全面发展的需要。为此,必须加快推进黄河流域各省区的体制机制改革,在国家实现治理体系和治理能力现代化的基础上,形成沿黄各省区实现生态保护和高质量发展新的动力机制,使黄河流域真正成为人民宜居和共享高质量发展成果的美好大地和文明社会。

(摘自《改革》2019年第11期)

张芳胜/摘编 井虹/校)

作者简介:陈晓东,中国社会科学院工业经济研究所研究员。

(上接第41页)农牧代表的高附加值特色产业,构建稳定长效的生态补偿机制,才是促进贫困人口“内生发展、彻底脱贫”的根本路径。在秦巴山区、乌蒙山区,基于大交通大流通体系建设,打破贫困孤岛的地理藩篱,大力推进新型城镇化与新兴产业培育,才是“拔穷根”的根本之策。在一般贫困地区,一方面,通过新型城镇化带动转移劳动力进城,实现稳定务工和长效脱

贫;另一方面,通过乡村振兴,推动脱贫户融入乡村产业振兴,获得可持续生计。

(摘自《经济研究参考》2019年第15期)

张芳胜/摘编 沈凯心/校)

作者简介:贺立龙,四川大学经济学院。

美国农业现代化发展的经验及启示

陈 潇

改革开放 40 年的高速发展使得我国成为了全球第二大经济体,但这并没有改变我国农业大而不强的困境,“三农”问题长期都是制约我国发展的瓶颈。“三农”问题的本源在于农业发展滞后。学习和吸收发达农业国家发展现代农业的经验,无疑对我国推进现代农业建设,解决“三农”问题具有重要的启示作用。美国是世界最大的农业国之一,也是当今世界农业现代化程度最高的国家之一。美国农业人口在三百万左右,但仅仅依靠不到全国 1% 的人口,美国成为了世界粮食生产大国,同时也是第一大粮食出口国,美国粮食出口量占世界粮食贸易量的 1/10 以上,全球的玉米和大豆贸易,美国占了一半,全球小麦贸易美国占了将近 1/5。先进的农业技术使得美国农业拥有极高的生产效率,虽然农业人口较少,但生产能力极其强,凭借技术优势和生产能力,美国在全球粮食市场拥有较大的话语权。虽然美国适合耕种的土地面积远大于我国,在自然条件上我国无法比拟美国,但通过新技术的大量推广应用以及政府立法支持双轮驱动农业发展,对于我国农业的现代化发展以及解决“三农”问题都具有重要的启示意义。

一、美国农业发展中现代化技术的应用

1. 农业科技公司蓬勃发展

互联网和信息化时代,美国农业积极拥抱了前沿技术,物联网、大数据等技术已经广泛应用到美国农业中。为了能及时了解不同地区的农业状况,美国设立了超过 100 个数据搜

集站用于汇集和发布全美的各类农业基础信息,这些信息大都为免费资源。农业受自然条件影响较大,因此农场主对于农业现代化技术具有较高的需求,但大量公开的农业基础数据使得进入农业大数据行业的壁垒很低,大量农业大数据公司不断涌现。其中,代表性的包括 AGRI—COLA、AGRIS、Preview 等,通过提供强大的数据库以及农业科技应用,这些公司为美国农业发展提供了强大的技术支持和数据保障。

在现代化生产及智能化管理方面,美国同样出现了以 FarmLogs 与 CropX 等为代表的高科技公司。FarmLogs 成立于 2011 年,是一家通过云服务提供生产管理服务的农业科技公司,农场主可通过由 FarmLogs 提供的电脑终端或移动终端来管理农业生产。基于政府的公开数据,以及农业生产和农场自身特征等信息,FarmLogs 通过云计算以及自身的模型为农场主提供差异化、高精度的优化和预测服务,农场主可借助 FarmLogs 终端进行天气预警、安排生产、农产品价格监测等活动,在充分了解外部信息,再安排相应的农业生产活动,凭借在即时性、区域监测指导和辅助决策三方面的优势,美国超过 15% 的农场已经使用了 FarmLogs 的服务。CropX 同样是一家代表性的高科技农业公司。建立初期,CropX 开发了一种用于农业生产的土壤探测技术,通过地形探测、土壤含水量分析,为农场主提供农业智能化灌溉和生产解决方案服务。随着 CropX 的发展壮

大,其业务已拓展至耕种、施肥、防灾以及收割等环节。快速发展的新技术广泛应用到了美国农业领域,借助于智能化和大数据等技术,美国多个农作物的全生命周期和全产业链实现了智能决策。如在中西部地区,通过从播种、施肥到收获的全生命周期的数据共享,玉米、大豆、甜菜等农作物的整个生产流程都实现了智能决策。

2. 较早引入电子商务

美国是世界上较早出现农业电子商务的国家之一,20世纪80年代,美国已经出现了基于农业电子数据交换(EDI)技术的电子商务业务。进入21世纪后,随着互联网技术的发展,美国农业电子商务获得了进一步的发展,2007年前后,美国农业电子商务就已发展至成熟阶段,各类农场对接互联网的比例已经超过了65%,大型农场(年销售额超过50万美元)接入互联网的比例更是超过了85%。互联网普及率的持续提升为美国发展现代化农业奠定了坚实的基础。同质化特征使得农产品面临难以溯源及定价能力较差等问题,为了解决以上难题,农场经营者、农产品电商企业和农资电商合作建立了从原料采购、农产品生产到销售的直销渠道,基于B2B(企业对企业)模式,作为生产方的农场、再生产方的加工企业和作为辅助方的农用物资企业可以更加通畅的建立联系,基于B2C(企业对消费者)模式,农场可同消费者进行直接沟通,直销渠道的建立一定程度上解决了安全溯源问题,提升了定价能力,并由此颠覆了美国传统的农产品流通体系。

随着技术的快速发展以及商业模式的迭代,美国的农产品电商也在持续不断的创新。如在商业模式方面,电子商务领域的“私人定制”模式逐步被引入到农产品电商领域,2011年出现了由电商平台牵头,让消费者可在附近中小农场进行个性化定制团购的“食物社区”模式。以美国生鲜电商Farmigo为例,通过

Farmigo平台,一方面,消费者可以从农场直接购买到按照自身要求进行生产的优质新鲜的农产品;另一方面,中小农场主通过平台可以找到更加精准的卖家需求,从而可以更加高效和低成本地进行生产和运输。通过农产品电商平台,让消费者和生产者实现了双赢。

3. 广泛应用技术创新

美国传统农业向现代农业转型的过程中,对于物联网、云计算、智能化等前沿技术的应用起到了非常重要的作用:通过RFID(Radio-Frequency Identification,射频识别)技术搭建的物联网系统让所有能行使独立功能的普通物体都实现了互联互通,进而使得农作物的生长情况可以随时被掌握,进一步结合周围环境信息,就可对农作物生长进行智能化管控,新技术的应用在提高农业生产效率的同时,还降低了资源消耗,减少了环境污染。农业生产的全产业链涉及到生产环节的天气、土壤、温度、虫灾等信息,以及销售环节的国内外价格、供需情况、政策等诸多方面的巨量信息。传统模式下对于数据处理的能力十分有限,通过云计算和深度学习技术则使得这些数据成为了利于模型优化的有用数据,物联网和大数据技术的使用大大提升了美国农业的精准化和智能化水平。第一,农业智能化程度大幅提升。通过无线传感器和视频监控设备,农作物生长所需的温度、湿度、光照等环境信息以及农作物自身的生长状况均可被记录,相关数据汇总后传送给基于大数据的智能管理系统,利用实时数据,系统能够智能化分析是否需要浇水、施肥,根据决策结果,农业智能管理系统还可进行自动化的节水灌溉、施肥增氧等活动。第二,农产品溯源变得可行。通过RFID电子代码技术,使得从生产、加工到流通、销售的全产业链实现了数据共享,信息透明程度的提升缓解了农产品溯源问题,降低了农产品领域各个环节的道德风险,农产品的品质也得到了保障。第三,农业经济效益和生态效益得到了提升。根

据监测终端收集到的信息,农业智能管理系统还可在遵循收益最大化原则的基础上,选择成本最低、最环保的生产模式。精准施肥、节能灌溉等技术的不断提升进一步保障了在满足农作物生长需求的同时,减少对于资源的浪费和环境的污染,最终实现提高经济效益和生态效益的双重目标。第四,提升农业全球竞争力。智能化农业系统的不断完善使得农业生产者和经销商可随时关注全球农产品价格及国外农业相关信息,根据相关国内外信息及时通过智能化决策调整农业生产的种类和数量,这大大提升了美国农业的全球竞争力。

二、美国政府对于农业现代化的支持

1. 美国农业立法体系

早期美国法律对于农业的干预较少,但20世纪30年代的经济大萧条中,美国农业遭受重创,农产品价格的大幅下滑使农场主遭受了巨大的经济损失,逼迫美国政府不得不以立法的形式加大对农业的支持。1933年12月,美国第一部农业法《农业调整法》的实施有效解决了生产过剩、农产品价格偏低等问题,并使农业秩序逐步得以恢复,家庭农场得以复兴。此后每隔5年美国就会修订一次农业法,80多年来共制定和颁布了100多部相互配套的法律法规,使美国农业真正做到了“依法治农”。具体而言,美国的农业法律法规主要包括以下几个方面:

第一,促进农用地开发与利用方面的立法。为加强土地的开发与利用效率,美国先后出台了多部法律。如《赠地学院法》《荒地法》《新地开垦法》《联邦土地管理法》等,这些法律在保护土地私有化的同时,还依法鼓励私有土地的开发与利用。通过这些法律吸引了大量劳动力进入农业领域,保障了农业的发展。

第二,增加农业投入与扶持农业金融信贷方面的立法。为加大对农业的资金支持,20世纪30年代出台《农业调整法》,以法律的形式确定政府不仅对休耕期的土地进行资金补贴,

还为农场主的农产品储备、农作物生产提供贷款补贴。在此后的80多年中,经过不断的修订和完善,美国形成了一套成熟的农业信贷系统。通过这些法律法规,美国政府每年都会为农业生产与发展留出固定比例的预算。美国政府还会给农业贷款提供担保,以此鼓励银行为农业提供低息贷款,同时由政府部门进行低息补贴。

第三,扶持农业保险方面的立法。虽然《农业调整法》中包括了农作物保险相关的规定,但在很长一段时间内,由于保费过高,很多农户不愿意投保。直到1980年,《联邦农作物保险法》中增加了对农业保险费的补贴比例,农业保险才开始进入了快速发展期。1994年,美国颁布的《农作物保险改革法》将巨灾保险、非保险作物保障等纳入到保险计划中,并进一步提高了农业保险补贴,通过取消对不参保个体的贷款优惠,变相强制农业保险,由此带动农业保险的进一步普及和推广。

第四,农产品价格支持方面的立法。美国制定了一系列专门保护农产品价格和农产品流通的法律,如1954年颁布的《农业贸易发展和援助法》中提出,从抵押贷款、目标价格和差价补贴三方面来保护农产品价格,以此提高美国农产品在国际市场的竞争力。

2. 美国农业科技的研究与推广

1914年,美国国会建立了用于解决农业问题的科技研发与推广体系,其核心为美国赠地大学。该体系为提高美国农业生产力、推动美国农业现代化进程发挥了重要作用。目前,美国的农业科技成果推广率已经超过80%,技术因素对农业产出的贡献超过75%,具体而言,美国农业技术推广体系具有以下特点:

第一,推广体系的教育性。赠地大学虽然是在政府的推动下获得了较大的发展,但相关推广活动仍属于教育体系的范畴,而非政府行为。发展至今,赠地大学大多已经成为州立大学,而其中农学院的教师在担任教学和科研工

作的同时,还兼任农业科技成果推广员的角色,从而形成了教学、科研、推广三位一体的农业科技体系。大学教师和科研工作者的身份确保了农业科技推广工作的中立性,推广人员更多的是从解决农业实际问题的角度去推广科技成果,而非决策者或产品销售员。由于赠地大学提供的是无偿服务,因此进一步提高了推广工作的有效性。

第二,使用双向推广方式。赠地大学的科技推广同时使用“自上而下”和“自下而上”两种方式,“自上而下”的方式是从市场中发现问题的,然后立项并交给科研人员进行技术攻关,问题解决后再由推广员推广给农户使用。“自下而上”的方式则是农户无法解决的问题由推广人员进行解决,推广人员无法解决的问题再反馈至专家进行科研攻关。双向的推广方法,大大提高了科研效率和科技成果推广效率。

第三,重视推广的合作性。多方合作是美国农业推广体系的重要特征,由联邦、州、地方(县)政府和赠地大学共同组成农业推广体系,各级政府负责制定科研计划,确定计划后,再由各地政府建立相应的配套措施并且筹措资金,最后由大学科研人员完成计划。多方紧密配合、各司其职,为科研工作与成果推广奠定了基础。此外,推广经费由联邦、州和县共同负担,科研经费则主要来自公共和私人部门,二者互相补充,有效地解决了农业科研的资金问题。

3. 美国农业经营模式

家庭农场是美国农业的基础及核心单位。美国农业部的数据显示,截至2017年,美国农场数量约为204万个,其中96%为家庭农场。美国农业现代化进程中,家庭农场的变动呈现以下特征:

第一,家庭农场数量减少,平均规模扩大。根据美国农业部的普查数据,自20世纪30年代以来,美国农场数量持续减少,同2012年的农业普查数据相比,2017年家庭农场数量减少

了3.2%,与之对应的是平均规模的增加。2012年,单个农场平均经营面积为434英亩,到了2017年,增长到了441英亩,增加1.6%。

第二,农场间的合作持续加强。通过成立非盈利的合作组织,提高了家庭农场的话语权,降低了生产成本。如,农业合作社通过提供加工、销售、金融等方面的服务大幅提升了经营效率。农产品生产者联合会专门代表农场主进行对外公关,争取政府支持等,通过各种合作组织使得整个农业体系有机结合、优势互补、自行运转。

第三,家庭农场内部分工明确,经营模式国际化、市场化,虽然美国农业体系大多为家庭农场,但家庭内部俨然是一个工业化体系——育种、养殖、加工、经营及销售环节分工明确,在美国政府减少或取消农产品补贴后,家庭农场能够完全自主地进行市场化运营。同时,借助FarmLogs等公司提供的服务,农场主对于国际农产品市场的价格与行情变化也有了更加准确的判断。

三、美国农业发展中存在的问题

美国农业发展虽然获得了极大的成就,但在不断发展的过程中,也暴露出以下问题:

第一,能源消耗问题。美国农业是典型的石油化学农业,在生产上严重依赖化肥农药和大型农机。集约化、机械化的农业作业对于能源的消耗巨大,一个美国人一年吃掉的食物,需要耗费1吨石油进行生产,如果其他国家都学习美国的农业模式,那么能源消耗问题将是无解的。化肥农药的大量使用以及机械化的耕作还带来了严重的水土污染和流失问题。据统计,美国平均每年有31亿吨土壤流失,过去50年平均每年有100万至120万公顷的土地发生了严重的土质退化。大规模的发展畜牧业还会产生大量的排泄物,这些都会对自然环境产生短时间内难以逆转的污染。除此之外,大规模集约化的生产还导致了水污染问题,据统计,目前美国有31个州存在化肥污染

地下水问题。

第二,可持续发展问题。美国农业非常注重效率,大面积的单一种植是美国农业一直以来的主要种植方式,而这样做的风险是巨大的。首先,单一种植使得农药对一些病虫害无法发生作用。如,1970年,美国玉米爆发斑病菌,全国玉米减产1650万吨,为了追求产量而过度种植单一品种为此次病虫害爆发的主要原因。大规模同种植虽然高效,但一旦爆发病虫害,必然也不可控。其次,长期种植单一作物会减少生物基因的多样性,除了减产外,极易导致生物物种的减少,这对食品安全与可持续发展是极大的威胁。然后,转基因技术的应用带来了诸多不确定的风险。关于转基因技术的安全性目前并未取得共识,各界人士对转基因技术的使用问题仍存在较大争议,担忧之一是转基因技术可能会减少基因的多样化,不利于农业的可持续发展,而以孟山都为代表的农业公司受利益驱使,仍在大规模地研发和推广农业转基因技术。

四、美国农业现代化的启示

1. 用立法来为农业发展保驾护航

经过近百年的实践与发展,美国国会将立法作为制定农业政策、实施农业计划的基础与依据。并且通过每5年修订一次农业法案来完善农业政策相关内容。美国的农业法规不仅规定了要支持农业发展,还明确规定政府不能无限扩大自己的权力,只能在法律规定的范围内对农业进行调控。经过持续不断的修订完善,美国农业法规已覆盖了包括基础设施、农业研发、环境保护、财税金融支持等农业发展的多个方面,基本做到了既尊重市场运行规律,尊重农业自身特点,又强调政府的保障功能。

2. 农业科技研发与推广相辅相成

经过多年的发展,美国农业形成了一套研发部门和推广部门相辅相成、互相配合的发展体系。在各方的共同努力下,这套体系最终以

法律的形式被固定下来,并随着经济和社会的发展持续完善。研发和推广的协同合作对于美国农业现代化发展起到了重要的推动作用。其中,高等院校和科研院所是主要的研发部门,在农业科技研发上起到了挑大梁的作用,民间农业协会则是连接沟通研发机构和农业经营者的桥梁,负责把科研成果推广给农业经营者。美国农业推广体系的建立和完善同样离不开法律的支持,美国政府先后出台多项法律法规推动农业科技推广,如《农业试验站法》以法律的形式保障了农业科技的顺利推广和普及;《农业推广法》则明确了中央和地方的分工协作机制,确定了需求驱动的研发和推广体系。此外,研发和推广的相互配合还形成了以需求为导向的农业研发体系,由于研发都是基于具体农业需求展开的,因此美国的农业科技成果转化率非常高,推广起来也更加容易。

3. 农业合作社协助提升农业竞争力

家庭农场是美国最基本的农业经营单位,作为老牌发达国家,美国的农业人口已经很少,单个农场规模通常都很大,这为美国农业从粗放经营向集约经营转化奠定了基础。而农民自发组织创办的农业合作社则成为政府和农民之间沟通的纽带,在协助政府推广农业新技术、普及优良品种、共享科技信息、实行机械化作业方面起到了重要的沟通作用,同时还在经营领域为农民提供了切实可行的服务和技术支持,使农场单位面积产量增加,农民获得了更大的经济利润。除此之外,农业合作社还积极帮助农民得到政府的政策倾斜,如豁免待遇、税收优惠、信贷支持、保险服务等,这些政策在使农场主降低生产成本的同时,又有效地解决了农产品的销售问题,提高了在市场经济制度下的竞争力。

五、推进我国农业现代化的建议

1. 增强政策的协调性

在农业立法上应充分协调公共利益和个人利益之间的关系。既要保护农户的个人利

益,还需防止农户个人利益建立在损害公共利益的基础上,严防“公地悲剧”的发生。一方面,政府应在农村基础设施建设、农业技术研发、农民教育等方面发挥主导作用;另一方面,政府不要过多干预农业生产,须遵循农业发展规律和市场规律,通过积极发挥政府的支持和辅助作用,提升政策的延续性和有效性来提升农业效率。

2. 加快推进规模化经营进程

包产到户的发展模式虽在特定时期激发了我国农业的活力,但想要进一步提高农业效率,还需转向规模化、集约化的发展模式。我国温饱问题已经基本解决,为实现2020年全民奔小康的宏伟目标,可通过推进土地集约化、规模化经营来加快我国农业现代化的进程,推动农村地区的发展。可以全国各农场为试点,探索集约化、规模化的农业经营方式,并通过加强同农业协会及物流、电商等第三方服务体系的合作来提升农业经营效率。为保障规模化经营不损害农民利益,还须通过法律形式明确相应的农村土地确权和流转工作。

3. 加强科研机构与实际需求的对接

我国拥有以农业科学院、各类农业大学为代表的诸多农业研发机构,加之“工业反哺农业”的政策导向,使得我国每年都在农业领域投入大量的资金和资源用以支持相关科研行为,成果也颇为丰硕。但与之相对应的是,这些科研行为并没有有效解决农业需求,甚至同农业需求存在较大差异,导致农业科研成果虽然丰富,但有效供给不足,无法满足农民的需求。第一,改变目前的农业研发评价体系。既要重视农业的基础科研工作,又要加大农业成果转化和农业技术的推广工作,为提升农业成果转化效率,可将农业技术的推广及应用效果纳入评价体系。第二,建立多方共同参与的农业科研和

推广体系。为提高农业科技成果的转化率,还需加强科研机构、农业经营主体以及相关农业企业间的相互联系和有机链接,可通过建立专业研发人员、农业种植主体和种子、化肥、农机等涉农企业多方参与的农业研发及技术推广队伍,缓解农业科技研发的供需错位问题。

4. 推动农业的可持续发展

金山银山不如绿水青山,竭泽而渔永远都是不可取的。过去以牺牲环境为代价的高投入、高消耗型发展模式并不可持续,还使得我国的大气、水、土地等自然资源受到了严重的破坏,加之化肥和农药的大量使用,进一步使得农业的可持续发展面临较大挑战。《中华人民共和国农业法》虽然指出要减少农药和化肥的使用,加强保护农村生态环境,但并未出台实际执行层面的指导规范,导致地方政府难以有效实施。因此应尽快出台相应的指导规范,使得农业生态保护具有规范性和操作性,并允许地方政府根据各地实际情况对农业环境实施有效的保护。此外,还应加强农村地区的基础设施建设。同城镇地区相比,众多农村地区并没有建立生活垃圾处理体系,“垃圾围村”、河水排污、土壤污染等问题已经非常严峻,这不仅降低了农村居民的生活品质,也不利于农村地区经济和社会的可持续发展。因此,须加强农村地区基础设施建设投入,加强垃圾处理能力,如在自来水进村的同时,也应同时考虑农村地区的排水系统建设,减少农村水资源和地下水的污染。

(摘自《经济体制改革》2019年第6期
张芳胜/摘编 井虹/校)

作者简介:陈潇,辽宁大学经济学院讲师。



新书推介

《〈共产党宣言〉的新时代阐释:重解核心关键词》陈培永著 中国社会科学出版社 2019 A811.22/388

本书立足《共产党宣言》,以独特话语重新解读阶级、资产阶级、无产阶级、中产阶级、阶级斗争、世界历史、社会主义、共产主义、私有制、联合体、革命、共产党人等关键词,写出新观点、新见解、新绪论,解答我们的时代问题和思想困惑。

《开辟当代马克思主义哲学新境界》王伟光主编 中国社会科学出版社 2019 B27/44

本书旨在从哲学的角度探讨和揭示如何开辟21世纪当代中国马克思主义哲学发展的新境界,并成为马克思主义哲学中国化的最新成果,从而为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了基本遵循和理论指南。

《意识形态问题研究》杨谦、李萍主编 广西人民出版社 2018 B022/32

意识形态问题在中国的研究起步较晚,始于20世纪80年代。尽管此后出现了一批意识形态研究的专家学者,也取得了一些丰硕的成果,但在研究的视域、内容和方法上还有待于创新和拓展。因此,亟待补充、梳理现当代意识形态问题研究的经典新作,以资当代中国的意识形态问题研究。

《女性进化论》侯虹斌著 东方出版社 2019 B848.4/31

这是写给现代女性的一部生存及心理指导书,事无巨细地教女性升级自己,从一个涉世未深的年轻女孩成长为一个有独立见解的女性,最终成为有尊严、有快乐、有品味的自由女性。本书对男女关系及各种女性话题抽丝剥茧。贯穿全书的,是她对如何成为现代女人的关照与思考。她认为,女人的成长比成功更重要,没有

那么多王子拯救傻白甜,成为气场强大、精神独立的自己,才是女人最好的成长,也是女人拥有恒久魅力的秘密。

《文化的重要作用:价值观如何影响人类进步》(美)塞缪尔·亨廷顿、(美)劳伦斯·哈里森主编 新华出版社 2018 C912.4/151

本书从文化与经济发展、文化与政治发展、文化与性别、文化与少数族裔、亚洲的危机和促进文化变革等多个维度入手,分析了文化问题。国际政治问题专家亨廷顿和国际和地区问题研究员哈里森,召集世界多方专家学者,探讨了何种文化在何种程度上促进抑或阻碍了经济发展;文化与政治、文化与民主有什么样的关联性;文化是否有优劣之分,应该承认一种文化比另一种好,还是要尊重所有文化等问题。

《卡尔·施米特与犹太人》(德)拉斐尔·格罗斯著 上海人民出版社 2019 D095.16/6

本书共分五章。在第一章,研究施米特对待纳粹主义立场与对待“犹太人”的明确态度问题。接着,在研究概念史、观念史问题的第二章至第四章中,探索上述立场表明的多层次的前半部历史。此三章中任何一部分,都涉及施米特著作中与犹太教对立的结合点,即普遍主义、分离主义和加速性。在第五章,讨论施米特在战后的立场。

《坚持以人民为中心的新发展理念》李培林主编 中国社会科学出版社 2019 D252/24

本书较为系统地学习、研究和论述了党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央在面对国际形势和国内发展阶段性特征重大变化而形成的习近平新时代中国特色社会主义思想。阐述、概括和精炼了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念的学理基础、逻辑主线及方法论,指出这是党和国家发展理念的与时俱进,是

中国发展理念的又一次重大提升,是关系中国发展全局的一场深刻变革,是指引我们实现全面建成小康社会宏伟目标和今后相当长一个时期发展实践的行动指南。

《社会主义现代化强国目标及其建设方略研究》方松华、马丽雅著 人民出版社 2019 D616/138

中国共产党第十九次全国代表大会刚提出“社会主义现代化强国”这一战略目标,当前的相关研究尚处于起步阶段。就现有研究的成果形式来看,主要体现为对“社会主义现代化强国”所蕴含的某一议题进行概要性阐释,尚未形成系统性、综合性研究,更无研究专著;在研究方法上,主要是基于文献解读和当前国内实践经验总结,相对缺乏从中国特色社会主义发展史和人类现代化史出发的宏观视角。

《新时代我国社会发展的主要矛盾研究》石建勋著 人民出版社 2019 D668/79

本书运用马克思主义政治经济学、辩证唯物主义和历史唯物主义的研究方法,总结分析我国社会发展的历史阶段、历史新方位;研究分析新时代我国社会发展的主要矛盾转化的历史逻辑、现实逻辑、理论逻辑和理论意义。在此基础上,系统研究了坚持以人民为中心的发展思想、贯彻落实新发展理念,着力解决好不平衡不充分的发展问题、深化供给侧结构性改革,不断化解社会需要与供给之间的矛盾、建设现代化经济体系,破解区域发展不平衡不充分难题等解决新时代我国社会发展主要矛盾的战略布局 and 实现路径。

《构建新时代中国特色社会主义政治经济学》蔡昉、张晓晶著 中国社会科学出版社 2019 F120.2/57

本书由六部分构成。第一部分提出习近平新时代中国特色社会主义思想的指导原则和主体内容,第二部分阐释了其认识论与方法论要义,第三部分从时间与空间维度揭示经济发展新常态的大逻辑,第四部分依据新发展理念对发展的目的、动力、必要条件、衡量尺度

等问题予以审视,第五部分论述建设现代化经济体系的路径,第六部分列举了在改善全球治理、促进全球发展方面的中国智慧与中国方案。

《人文的互联网:数码时代的读写与知识》徐贲著 北京大学出版社 2019 G40/132

本书主要讨论的是与互联网有关的读写和知识问题,用作者在前言中的话说,“人文的互联网是一种以人为本的思考,它拒绝沉溺于互联网或计算机的技术世界,而是把技术和机器当作历史和现实世界的一部分。互联网对每位个体使用者都有重要的当下政治、社会和文化意义。如果没有人或者不是为了人,技术和媒介都不具有独立的存在意义,而且从一开始就不会诞生到人的世界上来。我对互联网抱有浓厚的兴趣,是因为它给我本人从事多年的人文阅读和写作带来了极大的便利。我在此讨论与互联网有关的读写和知识问题,是因为希望互联网能给他人也同样带来便利。”目的在于“用启蒙人文教育来提升人们的读写和知识能力”,“重申这种人文教育的自由意志和自主性理念”。

《心在焉:这是一个心不在焉的时代》陈晓萍著 北京大学出版社 2019 I267.1/184

本书共分三篇,第一篇“未来与今天”中描述的计算机科学家、基因学家、“斜杠青年”、人工智能引领者或者全球化公司的领袖无一不是专心致志者。第二篇“理性与感性”中描述的团队决策、实验研究、大学的公正维护体系、院长诞生过程也非专心不能完成。第三篇“古老与现代”是作者在英国剑桥大学深度体验的记录。

《巴尔干两千年:穿越历史的幽灵》(美)罗伯特·卡普兰著 北京大学出版社 2019 K5/10

本书在游历巴尔干诸国的深沉旅行中,回顾了巴尔干地区的漫长历史,以深刻的洞察力、以冷静犀利的纪实笔触,呈现了这一地区复杂的历史变迁和民族关系以及背后大国势力的竞相角力。从奥斯曼征服到科索沃战争,巴尔干一直扮演着欧亚政治版图变化的重要力量。

(戴慧英/摘编 武新力/校)