



ISSN 1008-2204

CN 11-3979/C

經濟

大學

管理

高教

語言

航空

公共政策

機務管理

空間

# 北京航空航天大学学报

## 社会科学版

JOURNAL OF BEIJING UNIVERSITY OF AERONAUTICS AND ASTRONAUTICS  
SOCIAL SCIENCES EDITION

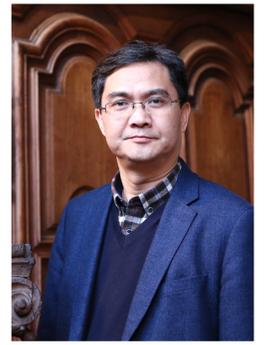
第37卷 第4期 No. 4 Vol. 37



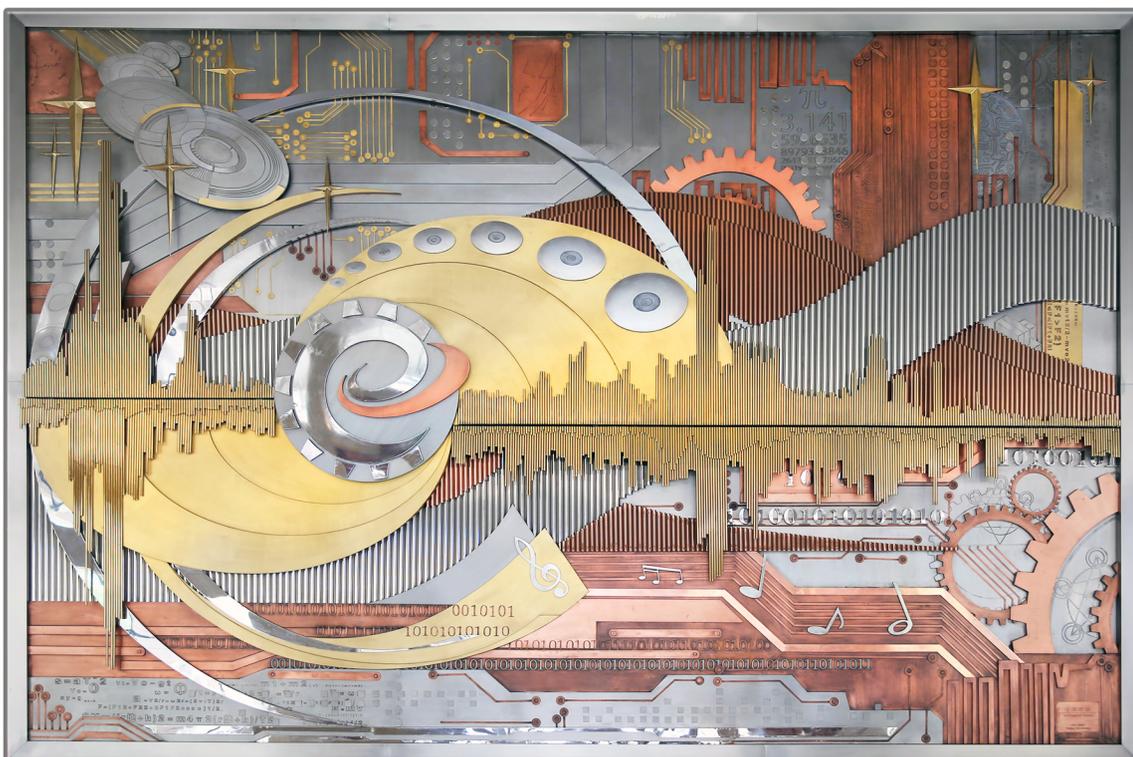
# 2024 | 4

2024年7月

BEIJING HANGKONG HANGTIAN DAXUE XUEBAO SHEHUI KEXUE BAN



蔡劲松  
北京航空航天大学二级教授、博士生导师  
人文社会科学学院(公共管理学院)院长  
国家级人才计划领军人才、中国作家协会会员  
中国美术家协会会员、中国城市雕塑家协会会员



蔡劲松 智识空间 锻铜/不锈钢 900x600cm 国家工业和信息化部主楼大厅(北京西长安街13号) 2014

# 北京航空航天大学学报

## (社会科学版)

JOURNAL OF BEIJING UNIVERSITY OF AERONAUTICS AND ASTRONAUTICS  
SOCIAL SCIENCES EDITION

全国高校社科学术期刊“特色栏目奖”  
北京市高校精品社科期刊  
全国理工农医院校社科学报优秀期刊

CSSCI 扩展版来源期刊  
中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价核心期刊  
中国科技核心期刊 (CSTPCD)  
RCCSE 中国核心学术期刊  
中国学术期刊影响力 Q1 区期刊

主 编：郑晓齐  
常务副主编：杨丹阳  
英文审译：张焕香  
学术编辑：王宇 郝庆 焦羽佳  
主 管：中华人民共和国工业和信息化部  
主 办：北京航空航天大学  
编辑出版：《北京航空航天大学学报（社会科学版）》编辑部  
地 址：北京市海淀区学院路37号  
邮 政 编 码：100083  
电 话：86-10-82338013  
电 子 邮 箱：bhsxb@buaa.edu.cn  
网 址：http://bhxb.buaa.edu.cn



2024 | 4

Vol.37 No.4  
第 37 卷 第 4 期

# 北京航空航天大学学报

(社会科学版)

## 马克思主义理论创新

习近平经济思想研究专题(主持:赵义良)

经济绿色发展对资本主义“自然悖论”的超越……………王峰明,杨文文(1)

防范系统性金融风险的路径研究

——基于西方金融资本主义危机的历史镜鉴……………宋朝龙,息家齐(10)

习近平文化思想研究专题(主持:赵义良)

中华文化主体性的哲学内涵与巩固路径……………邹广文,方立波(18)

习近平文化思想研究的动态与展望……………刘 仓(26)

试论习近平文化思想的原创性贡献……………赵 洁,刘雪晴(38)

## 新法学论坛

国有自然资源资产立法和法律制度建设研究专题(主持:杜群)

自然资源资产有偿使用的法治化构造……………黄锡生,毕 芬(49)

美国公共土地所有权法治经验及对中国的启示……………陈 静,都仲秋(61)

国有自然资源资产综合性立法的逻辑框架和规则构建……………杜 群,李 静(69)

## 公共政策与治理

社会保障研究专题(主持:贾洪波)

医保支付方式由治病向健康转型

——先期探讨研究……………王虎峰,赵 阳,崔兆涵(79)

职工基本养老保险统筹层次:

政策变迁与扩散机制……………贾洪波,蔡瑶瑶,汤梓童(89)

# 目次

2024年7月

第37卷第4期总第158期

将服务带回采纳:

智能化养老应用采纳行为研究 ..... 韩 啸, 黄剑锋, 龚泽鹏(102)

新医改十年:

中国医疗卫生信息化多元政策主体协同治理研究 ..... 韩国元, 冷雪忠(113)

## 📁 经济与管理

“人工智能+”赋能制度型开放与新质生产力发展研究专题(主持:李猛)

“人工智能+”赋能新质生产力发展

——内在机理与路径探索 ..... 李 猛(127)

全球数字经贸规则:

进展、动向及中国应对 ..... 赵若锦, 聂平香, 崔艳新(138)

## 📁 高教研究

新时代高校大类人才培养学业支持体系构建

——以北京航空航天大学士嘉书院为例 ..... 王雷华, 谢贝贝, 申泽鹏(146)

理工科院校文科科研人员创新能力建设 ..... 白 璐, 刘浩然(152)

---

---

CONTENTS

Overcoming the “Paradox of Nature” of Capitalism with Green Economic  
Development ..... *WANG Fengming, YANG Wenwen*( 1 )

Path of Preventing Systemic Financial Risks:  
Based on Historical Lessons from the Crises of Western Financial Capitalism  
..... *SONG Chaolong, XI Jiaqi*(10)

Philosophical Connotation and Consolidation Path of the Subjectivity of Chinese  
Culture ..... *ZOU Guangwen, FANG Libo*(18)

Research Trends and Prospects of Xi Jinping Thought on Culture ..... *LIU Cang*(26)

Original Contributions of Xi Jinping Thought on Culture ..... *ZHAO Jie, LIU Xueqing*(38)

Construction of Rule of Law for the Paid Use of Natural Resource Assets ..... *HUANG Xisheng, BI Fen*(49)

Experience in the Rule of Law of Public Land Ownership in the U.S. and  
Its Implications for China ..... *CHEN Jing, DU Zhongqiu*(61)

Logical Framework and Construction of Rules for Comprehensive Legislation on State-Owned  
Natural Resource Assets ..... *DU Qun, LI Jing*(69)

Transformation of Medical Insurance Payment Model from  
Disease Treatment to Health Promotion:  
A Preliminary Study ..... *WANG Hufeng, ZHAO Yang, CUI Zhaohan*(79)

Level of Unified Management of Basic Pension Insurance for  
Urban Employees:  
Policy Changes and Diffusion Mechanisms ..... *JIA Hongbo, CAI Yaoyao, TANG Zitong*(89)

Bringing Service Back to Adoption:  
Research on Adoption of Intelligent Elderly Care Applications  
..... *HAN Xiao, HUANG Jianfeng, GONG Zepeng*(102)

Ten Years of New Medical Reform:  
Collaborative Governance of Multiple Policy Subjects of Medical and  
Healthcare Informatization in China ..... *HAN Guoyuan, LENG Xuezhong*(113)

“Artificial Intelligence +” Empowers the Development of New Quality Productive Forces:  
Exploring the Intrinsic Mechanism and Paths ..... *LI Meng*(127)

Global Digital Economic and Trade Rules:  
Progress, Trends and China’s Response ..... *ZHAO Ruojin, NIE Pingxiang, CUI Yanxin*(138)

Construction of Academic Support System for the Cultivation of  
Talents Based on Large Categories in Colleges and Universities in the New Era:  
Taking Shijia College of Beihang University as an Example  
..... *WANG Leihua, XIE Beibei, SHEN Zepeng*(146)

Cultivation of Innovation Capabilities of Liberal Arts Researchers at Science and  
Engineering Colleges and Universities ..... *BAI Lu, LIU Haoran*(152)

---

---

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0750

### ● 习近平经济思想研究专题

**主持人语:**习近平经济思想是中国特色社会主义政治经济学的创新性成果,具有重大的理论意义和实践意义。中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议召开后,加强对习近平经济思想的研究具有独特的时代价值和理论意义。本专题刊发的两篇文章,分别从促进经济绿色发展和防范重大金融风险等角度阐述习近平经济思想的深刻内涵,以期为加深对习近平经济思想的理解提供一些参考。

——赵义良(北京航空航天大学马克思主义学院院长、教授)

## 经济绿色发展对资本主义“自然悖论”的超越

王峰明, 杨文文

(清华大学马克思主义学院, 北京 100084)

**摘要:**在世界历史的进程中,资本主义大工业将科学和自然力运用到生产过程中,促进了生产力的进步与技术的提升。然而,由于资本主义的生产以价值增殖为根本目的,其最终成为生产力发展的桎梏和生态环境受到污染和破坏的根源,因此造成了不可避免的“自然悖论”。资本本性的剥削性和无限扩张特征,促使其对生态环境无止境地滥用与掠夺,资本主义再生产在充分利用生态环境的过程中造成了人与自然、人与人的“物质变换断裂”,产生了各种“城市病”和“文明病”。不同于资本主义“竭泽而渔”式的发展,以习近平同志为核心的党中央在经济发展方面始终坚持走绿色发展道路,推进人与自然和谐共生的现代化建设,强调经济社会发展与生态环境保护的具体的历史的统一。面对资本主义的“自然悖论”及其造成的“文明病”,中国特色社会主义的绿色发展理念坚持和发展了马克思主义理论,坚定不移走中国特色社会主义道路,奠定了高质量发展和高水平保护的制度性基础,促进了环境正义与社会正义的相互融合,在未来社会的绿色变革中发挥着重要作用。

**关键词:**“自然悖论”; 资本主义; 绿色发展; 人与自然和谐共生; 中国特色社会主义

**中图分类号:** F092.7

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-2204(2024)04-0001-09

## Overcoming the “Paradox of Nature” of Capitalism with Green Economic Development

WANG Fengming, YANG Wenwen

(School of Marxism, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

**Abstract:** In the course of world history, capitalist large-scale industry has applied science and natural forces to the production process, which has promoted the progress of productive forces and the advancement of technology. However, because the capitalist production takes value multiplication as the fundamental goal, it has become the shackle of the development of productive forces and the source of the pollution and destruction of the ecological environment, thus resulting in the inevitable “Paradox of Nature”. The exploitative nature and infinite expansion of capital have prompted it to abuse and plunder the ecological environment endlessly. In the process of making full use of the ecological environment, capitalist reproduction has caused the “material transformation and fracture” between man and nature, and between man and man, giving rise to a variety of “urban diseases” and “diseases of civilization”. Unlike the development pattern of capitalism of “draining the pond to get all the fish”, the Party Central Committee

收稿日期: 2024-05-08

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(22AKS004)

作者简介: 王峰明(1966—), 男, 山西阳泉人, 教授, 博士, 研究方向为马克思主义基础理论、社会主义理论。

with Comrade Xi Jinping at its core has always followed the green development path in economic development to realize the modernization of harmonious coexistence between man and nature, and emphasized the concrete and historical unity of economic and social development and ecological environmental protection. In the face of the "Paradox of Nature" of capitalism and the "diseases of civilization" it causes, the green development philosophy of socialism with Chinese characteristics adheres to and develops Marxist theory, lays an institutional foundation for high-quality development and high-level protection by firmly following the socialism path with Chinese characteristics, and promotes the integration of environmental justice and social justice, which play an important role in the green revolution of the future society.

**Keywords:** "Paradox of Nature"; capitalism; green development; harmonious coexistence between man and nature; socialism with Chinese characteristics

党的二十届三中全会强调：“按照党中央关于经济工作的决策部署，落实好宏观政策，积极扩大国内需求，因地制宜发展新质生产力，加快培育外贸新动能，扎实推进绿色低碳发展，切实保障和改善民生，巩固拓展脱贫攻坚成果。”<sup>[1]</sup>这表明，在中国式现代化的现实课题中，应统筹兼顾人与自然的辩证统一关系，同时也需要在中国特色社会主义现代化建设中促进经济效益、生态效益、社会效益的协调发展。该观点，是习近平在继承马克思主义生态思想、汲取人类历史进程中各种有益的生态思想、传承马克思主义生态思想中国化优秀成果的基础上，创造的重要理论成果<sup>[2]</sup>。

上述内容提出了解决人与自然关系问题的一般性要求，刻画了人与自然关系最优状态的属性。以此作为思想认识上的基本遵循，首先需要明晰的是在不同的经济关系与生产关系中，即在资本主义生产关系与社会主义生产关系中，环境作为自然界中原本存在的自然物质与经济建设活动中创造的经济物质的组合，所具有的不同内涵、外延和价值属性。在明确环境基本内涵和商品价值的本质规定的基础上，具体地、历史地看待环境产品和服务是否可以转化为商品以及这种转化的合理性问题。

## 一、资本主义经济关系的 “自然悖论”

### (一) 资本主义历史发展的两方面特性

人与自然界的关系是辩证统一的关系，二者相互依赖、相互制约。同时，人类本身就是自然界的产物与有机组成部分，人类的生存和发展都离不开自然环境。这表明，经济社会的发展离不开作为生产力构成要素的自然物质基础。因此，中国特色社会主义现代化建设始终坚持的准则之一是“良好的

生态环境是实现社会生产力持续发展和提高人们生存质量的重要基础”<sup>[3]</sup>。然而，自资本主义诞生以来，人与自然界的关系出现了悖论性的矛盾对立。资本这一人类社会特定时间段的外在的生产关系形式，作为影响着身处其中的人、事、物的“以太”和“普照之光”，具有巨大的统摄能力<sup>[4]</sup>。这表明，在资本主义时代生态环境必然会受到其商品化特点的影响，最终也会受到资本化的影响。

在人与自然的关系方面，资本主义历史发展具有两方面的特性：一是资本主义巨大的文明面，“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。自然力的征服，机器的采用，化学在工业和农业中的应用，轮船的行驶，铁路的通行，电报的使用，整个大陆的开垦，河川的通航，仿佛用魔法从地下呼唤出来的大量人口——过去哪一个世纪料想到在社会劳动里蕴藏有这样的生产力呢？”<sup>[5]36</sup>资本主义在推动生产力与生产关系的巨大发展和进步方面发挥了重要作用，资本主义社会相较于前资本主义社会的进步一面就是使人类摆脱了受制于自然的状态。正如马克思所指出的：“劳动首先是人和自然之间的过程，是人以自身的活动来中介、调整和控制人和自然之间的物质变换的过程。人自身作为一种自然力与自然物质相对立。为了在对自身生活有用的形式上占有自然物质，人就使他身上的自然力——臂和腿、头和手运动起来。当他通过这种运动作用于他身外的自然并改变自然时，也就同时改变他自身的自然。他使自身的自然中蕴藏着的潜力发挥出来，并且使这种力的活动受他自己控制。”<sup>[6]208</sup>这表明，劳动实践使得人们更加自由地掌握了自然力与劳动力，资本在其发展过程中广泛地开发和利用各种自然力量，资本主义大

工业完成的重要一步就是将科学和自然力运用到生产过程中,促进了历史的进步。

二是资本主义生产使得人与自然物质能量变换断裂,也使得受到破坏与污染的生态环境成为否定人、反对人和敌视人的异物。资本主义的生产目的是价值增殖,因而其为了获得巨大的财富和利润将不择手段地掠夺、剥削自然与工人。对人的掠夺导致人口危机,对土地的掠夺则造成土壤衰竭。正如马克思所指出的:“资本主义农业的任何进步,都不仅是掠夺劳动者的技巧的进步,而且是掠夺土地的技巧的进步,在一定时期内提高土地肥力的任何进步,同时也是破坏土地肥力持久源泉的进步。”<sup>[6]579-580</sup> 资本主义生产虽然提高了生产力和生产的技术,但是造成了土地肥力的破坏、人类赖以生存的自然环境的恶化,同时还对工人的身体与精神的健康造成了不可逆转的危害。

## (二) 资本主义“自然悖论”的产生

一方面,资本主义为了发展生产力,必须利用自然和改造自然,因为劳动本身是人与自然相互作用的过程,一般的生产活动抽象的社会形式也是人与自然的关系,离开了自然,劳动就割断了和自然的关系,因而现实的劳动在不同的生产关系中离不开自然。另一方面,从本质层面来看,资本主义具有剥削性、掠夺性和无偿占有的属性,其运行体系并未发生任何改变。马克思认为,资本主义越是不成熟就越会依靠对绝对剩余价值的剥削,否则将依靠对相对剩余价值的剥削,但是绝对剩余价值和相对剩余价值并非绝对分开,资本主义往往是在剥削相对剩余价值的同时尽可能地剥削绝对剩余价值。由此表明,没有资本主义条件下实现资本价值增殖的买卖,就没有真正的杀戮和伤害。但是,资本主义国家为了让自然更深层次地服从市场和买卖规则,获取更多的剩余价值,资本本性的固有矛盾也就外在表现为多重的“悖论”形式,这种悖论性的人与自然之间的关系就是资本主义必然面对的“自然悖论”。

因此,资本在开发和利用各种自然力量的同时,造成了人与自然、人与人之间不可避免的“物质变换断裂”。“资本主义生产使它汇集在各大中心的城市人口越来越占优势,这样一来,它一方面聚集着社会的历史动力,另一方面又破坏着人和土地之间的物质变换,也就使人以衣食形式消费掉的土地的组成部分不能回归土地,从而破坏土地持久

肥力的永恒的自然条件。这样,它同时就破坏城市工人的身体健康和农村工人的精神生活。”<sup>[6]579</sup> 这表明,资本再生产过程追求的是价值增殖,资本的周转和流通速度可以跨越时间和空间的限制,对原材料的利用越来越频繁,由此也造成了越来越多的“废物排放”,破坏了人与自然、人与物质变换的周期和规律。可见,人对自然、资源等利用得越充分,人与自然、人与人之间的物质变换越无法实现。

在资本主义条件下,大工业更多地是在滥用和破坏劳动力,即人类的自然力;按照工业方式经营的大农业则更加直接地滥用和破坏土地的自然力,“大土地所有制使农业人口减少到一个不断下降的最低限量,而同他们相对立,又造成一个不断增长的拥挤在大城市中的工业人口。由此产生了各种条件,这些条件在社会的以及由生活的自然规律所决定的物质变换的联系中造成一个无法弥补的裂缝,于是就造成了地力的浪费,并且这种浪费通过商业而远及国外(李比希)”<sup>[7]919</sup>。资本主义的生产目的是价值增殖,资本主义的发展促进了生产力的提高与生产技术的提升;但资本主义也成为生产力发展的阻碍,即技术在不断进步的同时也造成了自然环境的进一步破坏。这就不可避免地导致了资本主义的“自然悖论”产生。

## (三) 资本主义“自然悖论”的根源

“自然悖论”的根源在于资本逻辑和生态保护是相互矛盾的。马克思认为:“因为资本的增殖是资本主义生产的唯一目的。”<sup>[7]270</sup> 资本家为了获得高额利润会尽可能利用自然界的一切可获得的资源,当生态保护成为资本主义发展的障碍时,资本家在此过程中只会顾及符合自身利益和价值增殖的方案,因而其优先考虑的是如何消除障碍而不是放弃自身利益去保护环境。

第一,从资本的本性来看,资本无止境的增殖本性使其不断对“原材料”“厂房”等不变资本进行无止境的掠夺和剥削。资本主义为了获得更多的利润,不仅对雇佣工人不断压榨和剥削,还对自然进行无限制的掠夺。“价值增殖——即对剩余价值的生产和创造的追求——是资本主义经济运行的客观内容,也是资本家阶级的目的和动机,但是资本为了实现价值增殖就必须通过‘雇佣劳动’与工人发生雇佣关系,这种雇佣劳动体现的却是一种‘死劳动’对‘活劳动’的单向度和不平等的支配权,其作为物质生产过程中的‘权力关系’,本质上是一

种资本为价值增殖而对雇佣工人造成的剥削关系。各种不费分文的自然力,也可以作为要素,以或大或小的效能并入生产过程。它们发挥效能的程度,取决于不花费资本家分文的各种方法和科学进步。”<sup>[8]</sup>这表明,资本家将自然力作为“被免费馈赠的生产要素”并入生产过程,并进行无限掠夺和剥削。直至今日,仍然有较多学者同意此观点——“所有涉及生态系统服务于经济的自然过程,都以保护环境和气候变化的名义,在市场上进行交易以获取利润。这代表着主导经济范式的理论转变达到了高潮,该范式旨在无限积累总资本,‘自然资本’亦被囊括其中。其结果是加强了本世纪以来针对查尔斯·达尔文的地球‘复杂关系网’的横征暴敛”<sup>[9]</sup>。这表明,当前资本主义对全球生态的掠夺更加具有隐蔽性和遮蔽性,资产阶级将自然资本化和金融化作为解决环境制约因素的一种手段,看似在保护生态环境,实则为了维护资本主义的正常运行以获取更多利润。

第二,从生产力与生产关系的角度来看,资本主义的生产不是为了价值形成和创造使用价值,而是超过一定点形成价值增殖。价值形成是创造价值,但是创造价值不等于资本主义。资本主义必须超过一定点产生剩余价值、实现价值增殖。因此资本主义生产不仅仅是劳动过程,还是价值增殖过程。“一方面,‘资本的趋势是,为了增加相对剩余时间,必然把生产力提高到极限’。因此,资本具有‘无限度地提高生产力’的趋势。另一方面,资本又‘具有限制生产力的趋势’,资本会‘不断地成为生产力的障碍’。因为,在资本主义社会,‘生产的界限是资本家的利润,绝不是生产者的需要’。因此,‘资产阶级生产方式包含着生产力自由发展的界限’。这表明,生产力的发展必须以获得剩余价值从而实现价值增殖为前提,这个前提作为一种边界是不能超越的,它是生产力发展所必须遵守的‘纪律’。当生产力的发展与价值增殖目的发生冲突的时候,资本主义就宁肯阻止和破坏生产力的发展。”<sup>[10]</sup>同时,从资本主义角度来看,内化环境破坏的成本是用外在的东西规约资本主义的本性,但是资本主义生产就是为了利润和投入成本计算。不变资本与可变资本是资本的成本项与投入项,不变资本是资本家购买生产过程的物,买卖双方双方形成对物的交易,但是这与破坏环境无关,因而这并不是一个经济问题,不能将外在的要素置于内在的体系中。

第三,从资本主义生产的“目的”与“手段”、“劳动”与“资本”以及“人”与“自然”的颠倒关系来看,要实现的是联合起来的生产者能够合理调节自身与自然之间的物质变换,并将其置于社会化的人的共同控制下,而非让其作为一种盲目的力量来统治自己,要在消耗最小的力量以及在最适合于人类本性的条件下,实现人与自然、人与人的物质变换,实现这个领域内的自由<sup>[7]928-929</sup>。但是,资本剥削具有无偿占有、无限性和隐蔽性的特征,并且资本积累具有两个方面的动因:内在的价值增殖与外在的竞争。在资本主义生产关系条件下,对资本主义本身而言,只有财富才能实现价值增殖。因而,这就离不开原始积累的基础作用,在生产力发展与财富积累的过程中产生了规模经济与规模效应。在全球化时代,生态危机的另一大根本原因是资本的产业结构升级。一些中心国家依赖技术优势转移外围国家的剩余价值,同时也将发展造成的生态代价转移到了外围国家,进一步加速了生态问题的扩展和危害。原本是为了更好地利用自然力以实现人的本质和自由发展的目的却沦为了手段,目的变为实现价值增殖,并不断损害着劳动力、自然肥力以及生态环境,造成了各种“城市病”和“文明病”。因此,无论是资本与生态的矛盾,还是技术创新是否能解决问题,都要从具体层面历史地、一分为二地看问题,将事物与其特定的历史发展和社会关系、经济关系以及生产关系联系起来,才能认清事物的本质而不被现象迷惑。

## 二、绿色发展理念对“自然悖论”的超越

### (一) 推进人与自然和谐共生

在经济发展的指导理念上,习近平提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,其中绿色发展理念强调推动绿色发展,促进人与自然和谐共生,指出尊重自然、顺应自然、保护自然,是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。这种绿色发展道路为中国特色社会主义超越资本主义国家面临的“自然悖论”提供了条件。

第一,以绿色发展理念为指导的美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生,是中国特色社会主义现代化建设的应有之义。马克思在《资本论》及其手稿中明确指出,人与自然的不是单独存在的,

并且离开了自然界,人与人的关系也将失去其物质基础,在人与自然和人与人的交互关系基础上产生了生产资料所有制问题,资本主义生产方式掠夺和剥削着自然和工人,只有彻底改变这种不合理的经济关系和生产关系,才能实现人与自然、人与人的和谐永续。因而,中国在社会主义现代化建设中更加注重这一问题,提出了不同于资本主义社会的战略方针,“其中之一就是我国现代化是人与自然和谐共生的现代化,注重同步推进物质文明建设和生态文明建设。‘十四五’时期,我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。要完整、准确、全面贯彻新发展理念,保持战略定力,站在人与自然和谐共生的高度来谋划经济社会发展,坚持节约资源和保护环境的基本国策,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,统筹污染治理、生态保护、应对气候变化,促进生态环境持续改善,努力建设人与自然和谐共生的现代化”<sup>[11]</sup>。

第二,社会主义的本质属性为人与自然和谐共生的现代化提供了制度基础。先进生态文明是所有社会形态中的一个发展的方向,然而,由上文分析可知,并不是任何的社会形态都能为生态文明的发展提供合适的制度环境和社会条件。相比资本主义生产方式造成的生态危机,社会主义的本质属性则体现出其具有促进人与自然和谐共生的先进性,这也说明只有社会主义与生态文明在本质上是相互融合的。在全球性生态环境危机与社会经济起伏不定的世界历史进程中,中国特色社会主义现代化建设出现了历史性和全局性的变化,并且作为“五位一体”总体布局之一的生态文明建设,尤其强调人与自然共生共荣的绿色发展理念,以满足人民群众不断增长的对优质生态产品和服务的需求。党的二十大报告明确指出:“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。人与自然是生命共同体,无止境地向自然索取甚至破坏自然必然会遭到大自然的报复。我们坚持可持续发展,坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针,像保护眼睛一样保护自然和生态环境,坚定不移走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,实现中华民族永续发展。”<sup>[12]</sup>

第三,高质量发展和高水平保护的生态文明理念是中国特色社会主义现代化建设的内生性和原创性内核。习近平在全国生态环境保护大会上强调:“高质量发展和高水平保护的关系,要站在人与自然和谐共生的高度谋划发展,通过高水平环境保护,不断塑造发展的新动能、新优势,着力构建绿色低碳循环经济体系,有效降低发展的资源环境代价,持续增强发展的潜力和后劲。”<sup>[13]</sup>当代中国的生态文明理念最初是作为全面建成小康社会奋斗目标的新要求被提出的,其内在地包含了生态和谐的内容,这也是建立和谐社会不可忽视的方面,这就明确了生态现代化是中国式现代化的自然物质基础和重要组成部分,其最终的成果即生态文明。美国生态马克思主义学者约翰·贝拉米·福斯特肯定了中国生态文明理念在世界生态文明思想中的独特性,他指出:“生态文明概念最早出现于20世纪80年代的苏联。中国的生态文明概念既不同于苏联的生态文明概念,也独立于更广泛、更抽象的西方生态马克思主义意义上的生态文明概念。中国的生态文明观主要内生于当代中国特色社会主义理论,既吸纳了源自历史唯物主义的生态马克思主义,也吸收了中国传统文化精髓。中国生态文明的目标是中国和人类的可持续发展,强调增进人民的福祉而不仅限于经济发展。”<sup>[14]</sup><sup>35</sup>这表明,生态文明的概念是在全球性的历史背景中被明确构建的,也是在建设中国特色社会主义的伟大实践中被鲜明提出的,这集中体现了人类对工业文明的弊端的反思以及对未来社会文明发展的科学探求。

## (二) 实现经济效益与生态效益的辩证统一

与资本主义生产方式不同,中国特色社会主义现代化建设强调互利共赢与绿色共享,因此经济建设追求的物质文明发展与生态建设追求的生态文明发展并不是矛盾的。“对发展和环境这两个关键问题的战略,必须设想是一个共同的战略。”<sup>[15]</sup>一方面,生态环境是绿色经济发展的基础和条件,另一方面,绿色经济发展对于生态环境的影响和改变会进一步影响自身的发展与人的发展。因此,在中国特色社会主义现代化建设中,只有将对生态环境的影响和改变维持在生态环境可承受的范围内,才能实现生态环境与绿色经济发展的相互发展与统一。“随着中国进入新发展阶段,改革也面临新任务,我们将拿出更大勇气、更多举措破除深层次体制机制障碍,推进国家治理体系和治理能力现代

化。我们将不断提高贯彻创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念的能力和水平,转变发展方式,推动质量变革、效率变革、动力变革,加快现代化经济体系建设,加强产权和知识产权保护,建设高标准市场体系,完善公平竞争制度,让各类市场主体活力充分涌流。”<sup>[16]</sup>这也表明,不同于资本主义生产方式的无限扩张,中国特色社会主义现代化建设的出发点是最广大人民的根本利益,坚持人类命运共同体的理念。

同时,中国绿色经济发展中的产业结构调整是一个长期的过程,需要“久久为功、功成不必在我”的耐心和毅力。习近平指出:“我国产业结构调整有一个过程,传统产业所占比重依然较高,战略性新兴产业、高技术产业尚未成长为经济增长的主导力量,能源结构没有得到根本性改变,重点区域、重点行业污染问题没有得到根本解决,实现碳达峰、碳中和任务艰巨,资源环境对发展的压力越来越大。推动绿色低碳发展是国际潮流所向、大势所趋,绿色经济已经成为全球产业竞争制高点。一些西方国家对我国大打‘环境牌’,多方面对我国施压,围绕生态环境问题的大国博弈十分激烈。”<sup>[11]2</sup>这意味着,当前首要的任务是发展,生态效益是绿色经济发展的基础,经济效益是绿色经济发展的手段,社会效益是绿色经济发展的目的。同时,生态建设应该注重经济效益并且自觉地服从和服务经济建设的大局,进而将生态建设看作是促进生态效益、经济效益和社会效益相统一的重要保证。

总而言之,在人与自然和谐共生的绿色经济发展过程中,只有在坚持和加强党的全面领导的基础上,实现经济效益、生态效益、社会效益的辩证统一,才能促进中国特色社会主义现代化建设又好又快发展。一方面,“良好的生态环境,是经济社会可持续发展的重要依托,也是中华民族生存和发展的根本基础”<sup>[17]</sup>;另一方面,“要加快推动发展方式绿色低碳转型,坚持把绿色低碳发展作为解决生态环境问题的治本之策,加快形成绿色生产方式和生活方式,厚植高质量发展的绿色底色”<sup>[13]</sup>。当下的现实状况,是中国的生态环境保护的“结构性、根源性、趋势性压力尚未根本缓解”“生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期”<sup>[13]</sup>。因而,需要在更高的站位上、更广阔的视野中以及用更强的力度,来谋划和推进人与自然和谐共生的现代化

建设,推进美丽中国建设。

### (三) 在唯物史观视域中促进社会主义生态文明建设

要在科学的理论指导下看待绿色发展理念指导下的现代生态文明建设对资本主义“自然悖论”的超越问题,就要看到“自然悖论”的克服必须以社会主义制度为基础。约翰·贝拉米·福斯特虽然肯定了中国绿色发展理念在世界生态文明思想中的独特性,但是其对生态文明思想的把握仅限于生态马克思主义视角,认为当代意义上的生态文明观实际上是生态马克思主义发展的历史产物<sup>[14]35</sup>。其观点所强调的是在生态马克思主义视角下的生态文明,只在抽象的人类一般历史形态角度看待生态文明建设,未能看到中国特色社会主义之所以能够克服“自然悖论”,其思想基础是正统马克思主义而非生态马克思主义,制度基础是坚定不移走社会主义道路,因而该观点是存在误区的。

生态马克思主义者往往认为,正统马克思主义没有为克服“自然悖论”、建设生态文明贡献智慧。虽然,生态马克思主义强调,马克思主义的思想中原本就包含着生态学的内容和解决问题的方案;但是,部分马克思主义者认为马克思主义存在生态学的“空场”,“试图用异化消费理论补充马克思主义的劳动异化理论、用生态危机理论补充马克思主义的经济危机理论、用资本主义的第二类矛盾(生产力/生产关系与资本主义生产条件——自然的矛盾)补充马克思主义的资本主义矛盾理论(生产力和生产关系的矛盾,生态马克思主义称之为资本主义的第一类矛盾),而没有看到是劳动异化造成了消费异化、是经济危机造成了生态危机、是资本主义的第一类矛盾造成了第二类矛盾,因此,生态马克思主义是存在着致命的内在缺陷的。显然,生态文明是不能建立在这种理论基础上的”<sup>[18]6</sup>。这表明,不能将生态文明这一思想理念局限于生态马克思主义的视角,因为生态马克思主义本身具有曲解马克思生态思想和劳动异化理论的缺陷,要用马克思主义哲学和唯物史观的思想来审视、构建和规范生态文明。

在中国,中国特色社会主义的绿色发展理念有力说明了正统马克思主义已经包含了克服“自然悖论”的理论基础。社会主义人与自然和谐共处的生态文明理念以唯物史观为哲学基础和指导思想,科学地体现了人与自然关系的社会历史性质。“建设

生态文明,是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念,把生态文明建设放在突出地位,融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程,努力建设美丽中国,实现中华民族永续发展。”<sup>[19]</sup>这表明,中国式现代化强调的是社会的系统性和协调性,将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,这成为中国在唯物史观基础上建设生态文明的具体选择和现实路径。也正是在唯物史观的视野中,中国特色社会主义生态文明强调生产力的发展是促进人与自然物质变换的实际能力,是人类在利用和改造自然的基础上实现保育和修复自然的能力的具体的历史的统一。

### 三、绿色发展道路的时代意义

#### (一) 维护“生态正义”

面对同样的生态危机与自然灾害,低收入阶层受到的损害远远大于富有阶层。因此,一方面,生态变革需要真正实现生产方式的根本转变;另一方面,需要经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的全方位的生态反贫困,真正关注以人为本的生态伦理。

中国特色社会主义生态文明强调构建人与自然和谐共生的社会,关注作为“物”的他者的价值,也提出了关注“人”的他者的诉求,即强调人民性与自然性的统一。正如习近平所指出的:“必须坚持以人民为中心,重点解决损害群众健康的突出环境问题,提供更多优质生态产品。”<sup>[20]</sup>因此,中国特色社会主义生态文明不仅仅关注自然科学领域的绿色发展的问题,还关注人文社会科学领域社会正义与环境正义相结合的必要性问题。“在这个问题上,必须把社会责任、社会正义和环境责任、环境正义统一起来。为此,必须切实保障所有人的人权和广泛的民主权利。否则,就不可能实现资源节约、环境友好和生态健全的生态文明目标。‘因此,停止剥削穷人,让所有人都拥有获得健康与福祉的手段,是必不可少的。社会正义这一价值观给环保运动的启迪在于让人理解到,环境的确就是环绕于我们身边的境遇。’”<sup>[21]</sup>这表明,中国特色社会主义生态文明包含着“穷人生态学”的正义原则。因

为在社会主义生态文明建设中,低收入阶层不仅处于社会地位和经济地位的劣势,也处于生态弱势的地位。只有坚持人民的主体性地位、社会主义公有制以及绿色发展的基本前提,才能真正推进中国特色社会主义生态文明建设的绿色发展、补齐阶层短板,实现环境正义和社会正义的融合发展。

#### (二) 超越现代社会“文明病”

资本主义的“自然悖论”实际上是其系统性“文明病”的一个维度。马克思在《资本论》及其手稿中指出,资本主义具有“文明病”的原因在于资本主义生产关系本身,也正是资本主义生产关系使得工人越劳动却越贫困,导致“人”与“物”相互颠倒。正是由于资本主义生产关系造成了贫富两极分化与贫困人口增长,这使得人们为了生存更加肆无忌惮地开采和利用自然资源,不断加深加重贫困问题与环境问题的恶性循环,由此环境正义问题和社会正义问题就更加无从谈起。

资本主义既是一种建立在商品生产基础上的生产方式,又是一种建立在阶级剥削基础上的生产方式。对于前者,资本家作为货币商品的占有者,工人作为劳动力商品的占有者,资本家与工人之间是普通的买者与卖者的关系;而对于后者,资本家作为人格化的资本,工人作为雇佣劳动者,资本家和工人之间是一种剥削与被剥削的关系。对于前者,资本家与工人的交换遵循商品等价交换规律,既是自由的又是平等的,因而是正义的;而对于后者,工人则必须为资本家生产剩余价值,从而实现资本的价值增殖,他们之间的关系既不自由也不平等,因而是非正义的。正是资本主义生产方式的二重性,决定了其正义的悖论性和自反性。这表明,资本主义的正义是具有悖论性和自反性的。原因在于,在马克思的《资本论》及其手稿中,一方面,从商品生产和交换的一般规律来看,资本家与工人分别作为商品占有者与交换者,在交易中具有正义的一面。另一方面,在资本主义商品生产和交换的条件下,资本主义生产的决定性目的和动机是最大程度地榨取剩余价值。虽然资产阶级自身确立了通过劳动获得所有权,但是又无偿占有工人阶级的剩余劳动,资本剥削具有无偿占有、无限性和隐蔽性的特征。因而资产阶级违反了自身的原则,使得所有权原则转向了占有原则,显示出资本主义生产方式具有非正义的一面。这恰好证明了资本主义生产方式具有相互矛盾与自我否定的两个方面,这种

悖论性体现了资本主义生产方式的自反性。

对于这种“文明病”，其根源在于以价值增殖为中心的资本主义生产方式，其生产力与生产关系的矛盾运动必然导致两极分化、物质主义膨胀、对外扩张掠夺、人与自然割裂等问题。可见，以资本这一“活生生的矛盾”为中心的结果，是随之产生了更大规模的破坏性后果与生态危机。“全球变暖、臭氧层破坏、物种灭绝、遗传多样性减少、热带雨林丧失、沙漠化、废料扩散、海洋污染、环境健康下降等。虽然这些问题在许多方面是各自独立的，但它们之间却是相互联系的，其中商品经济对自然的影响是其重要渊源，因为无论是通过成本外化还是自然内化于经济，都是为了资本的无限增长。”<sup>[22]</sup>

### (三) 创造人类文明新形态

资产阶级理论家试图将文明与资本主义捆绑在一起，认为充满“文明病”的所谓现代文明就是人类文明的终极状态。他们没有看到，“自然悖论”等“文明病”的存在，恰恰说明了资本主义构建的文明只不过是人类发展过程中一个历史性的阶段。资本主义制度不仅掠夺与剥削着人与自然，同时也使得人与自然的关系日益恶化，造成了严重的生态危机。因而，马克思恩格斯在进行资本主义制度的革命批判时，不乏科学的革命的生态批判。可以发现，社会制度是影响人与自然之间内在关系的真正原因，并且只有在未来社会图景中才能实现生产与需求的直接联系、个体利益与人类利益的统一，以及通过计划经济从人的需求出发组织生产。因此，只有实现从资本主义到社会主义和共产主义的过渡，才能真正实现人与自然的和谐共生。

通过发展社会主义乃至共产主义来克服资本主义文明中包含的诸多“文明病”，人类文明可以被推进到崭新的形态。一方面，未来社会“表现为生产和财富的宏大基石的，既不是人本身完成的直接劳动，也不是人从事劳动的时间，而是对人本身的一般生产的占有，是人对自然界的了解和通过人作为社会体的存在来对自然界的统治。总之，是社会个人的发展。”<sup>[23]</sup>。这表明，未来社会中关于财富的基础、尺度、创造财富的目的发生了改变，未来财富的创造既不依靠人的直接的再生产过程、人力的耗费，也不依靠竞争时间，而依靠的是对人本身的一般生产力的占有。从历史进步的意义上来讲，就对自然的了解和统治而言，真正实现对自然

的统治的就是资本主义大工业，因为其将科学技术和巨大的自然力纳入生产过程为人服务。在资本主义社会经济关系和生产关系的背景下，想要说服资本家建立道德的价值观、保护环境，而非掠夺与剥削环境以获得巨额利润，是不现实的。“资本主义的总体危机只能通过无产阶级的总体革命才能解决，但是，无产阶级的总体革命指向的不是单纯的无产阶级意识的提高，而是人的自由而全面的发展。”<sup>[18]524</sup> 这表明，只有在社会主义社会中，生产的目的是物质需要和文化需要得到最大程度的满足，是以人为本、绿色发展的需要，目标包含的是每个人的全面发展和自由，如果不爱护环境只会损害百姓的生产和生活，此时环境问题已经是内部问题，自然会考虑价值观和道德观的变革，并且在社会主义初级阶段建立和谐社会不仅包括建立社会的和谐，还包括建立人与自然的和谐。

可见，生产力与生产关系之间的矛盾不解决，就不能解决根本问题，如贫困问题和经济的两极分化等资本主义的内生性问题。正如马克思恩格斯在《共产党宣言》中所提出的：“资本不是一种个人力量，而是一种社会力量。因此，把资本变为公共的、属于社会全体成员的财产，这并不是把个人财产变为社会财产。这里所改变的只是财产的社会性质。它将失掉它的阶级性质。”<sup>[5]46</sup> 这表明，资本本来就是公共的和社会的力量，具有特定的社会性，即以剥夺他人的财产为前提并且自己获得财产。因此，消灭资本主义私有制与私有财产并非个人向社会、私人向社会性的转变，而是要改变这种社会性财产的社会性质。这里的社会性就是阶级性，即消灭资产阶级的阶级性。通过消灭资本主义私有制、走向共产主义，人们会更加合理地调节人与自然之间的关系，将人与自然的和谐共生作为自身的内在追求，从而进一步提升生态文明发展的新境界。

习近平在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中指出：“以史为鉴、开创未来，必须坚持和发展中国特色社会主义。走自己的路，是党的全部理论和实践立足点，更是党百年奋斗得出的历史结论。中国特色社会主义是党和人民历经千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就，是实现中华民族伟大复兴的正确道路。我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代

化新道路,创造了人类文明新形态。”<sup>[24]</sup> 物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明等多种文明的协调发展,是中国共产党领导中国人民坚持马克思主义科学理论指导,走中国特色社会主义道路的重大成果。构建在多种文明协调发展基础上的,是超越了必然包含“文明病”的旧式人类文明的人类文明新形态。中国特色社会主义坚持走绿色发展道路,不仅具备克服“自然悖论”的能力,同时具备系统性地攻克资本主义所具有的各种“文明病”的能力,从而将人类文明从充满悖论的病态推进到一个崭新的形态。

### 参考文献:

- [1] 新华社. 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报[EB/OL]. (2024-07-18)[2024-07-19]. [https://www.gov.cn/yao-wen/liebiao/202407/content\\_6963409.htm](https://www.gov.cn/yao-wen/liebiao/202407/content_6963409.htm).
- [2] 刘海霞, 吴文娟. 习近平绿色发展理念探析[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018, 31(5): 91—96.
- [3] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2006: 70—71.
- [4] 马克思恩格斯文集: 第 8 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 31.
- [5] 马克思恩格斯文集: 第 2 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [6] 马克思恩格斯文集: 第 5 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [7] 马克思恩格斯文集: 第 7 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [8] 马克思恩格斯文集: 第 6 卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 394.
- [9] 约翰·贝拉米·福斯特, 杜先颖, 刘歆. 作为资本积累模式的自然: 资本主义与地球金融化[J]. 鄱阳湖学刊, 2022(5): 43.
- [10] 王峰明. 马克思的历史决定论基于《资本论》及其手稿的阐释[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2022: 279.
- [11] 习近平. 努力建设人与自然和谐共生的现代化[J]. 创造, 2022, 30(9): 1—4.
- [12] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [13] 习近平在全国生态环境保护大会上强调 全面推进美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化[N]. 人民日报, 2023-07-19(1).
- [14] 约翰·贝拉米·福斯特, 高和然. 生态文明与生态革命: 一种生态马克思主义的观点——在三生谷柯布生态书院生态文明讲座上的演讲[J]. 鄱阳湖学刊, 2022(5): 35—41.
- [15] 丹尼斯·米都斯, 等. 增长的极限[M]. 李宝恒, 译. 长春: 吉林人民出版社, 1997: 148—149.
- [16] 习近平. 构建新发展格局实现互利共赢[N]. 人民日报, 2020-11-20(2).
- [17] 胡锦涛. 全面贯彻落实科学发展观 推动经济社会又快又好发展[J]. 求是, 2006(1): 5.
- [18] 张云飞. 唯物史观视野中的生态文明[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2014.
- [19] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[J]. 求是, 2012(22): 18.
- [20] 中央文献出版社. 十九大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 506.
- [21] 张云飞. “穷人生态学”: 社会主义生态文明的正义底线[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2016, 49(4): 16.
- [22] 约翰·贝拉米·福斯特. 生态危机与资本主义[M]. 耿建新, 宋兴无, 译. 上海: 上海译文出版社, 2006: 33.
- [23] 马克思恩格斯全集: 第 31 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1998: 100—101.
- [24] 习近平. 在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话[J]. 求是, 2021(14): 10.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0759

# 防范系统性金融风险的路径研究 ——基于西方金融资本主义危机的历史镜鉴

宋朝龙, 息家齐

(北京大学马克思主义学院, 北京 100871)

**摘要:** 党的二十届三中全会强调,要统筹好发展和安全。防范系统性金融风险是维护中国经济安全和社会稳定的重要前提。在西方国家,金融资本是支配资本主义生产关系的主体,也是支配信用的主体。信用推动了资本集中和社会化大生产的发展,金融资本的剥夺性积累也在信用中得到放大和强化,这造成了产业萎缩、债务膨胀以及二者相互加剧的困境;金融资本借助国家信用摆脱这种困境的努力,又进一步加深了这一困境,使西方社会在产业萎缩和债务膨胀相互加剧的陷阱中越陷越深;在陷阱中越陷越深的挣扎催逼着西方金融资本主义走上激进和暴力化的道路,而这一道路将把金融资本主义引向崩溃。金融资本主义的崩溃是西方社会真正的系统性风险。中国防范系统性金融风险的现实路径在于:加强党对金融工作的集中统一领导,加强以人民为中心的价值观导向,在以公有制为主体的经济制度基础上巩固国有金融机构在金融运行中的主导地位,金融运行以服务实体经济发展为目的,避免剥夺性积累逻辑支配金融运行。

**关键词:** 金融资本; 信用; 剥夺性积累; 系统性金融风险; 历史镜鉴

中图分类号: F092.7; A81

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2024)04-0010-08

## Path of Preventing Systemic Financial Risks:

Based on Historical Lessons from the Crises of Western Financial Capitalism

SONG Chaolong, XI Jiaqi

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

**Abstract:** The Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China stated that we must ensure both development and security. Preventing systemic financial risks is an important prerequisite for safeguarding the economic security and social stability of China. In Western nations, financial capital is the main body that governs capitalist production relations and the credit. The credit system promotes capital concentration and the advancement of large-scale socialized production. Simultaneously, the accumulation by dispossession of financial capital is magnified and intensified in the credit, resulting in the predicament of industrial contraction, escalating debts, and their mutual reinforcement. The attempts by financial capital to extricate itself from this predicament with the aid of national credit have further exacerbated the situation, causing Western societies to plunge deeper and deeper into the snare of mutually reinforcing industrial contraction and escalating debts. The increasingly desperate struggle in the snare compels Western financial capitalism to take a radical and violent course, which will lead financial capitalism to its downfall. The collapse of financial capitalism represents the genuine systemic risk in Western societies. The practical approach for China to guard against systemic financial risks lies in the following respects: strengthening the centralized and unified leadership of the Communist Party of China over financial work, reinforcing the people-centered value orientation, consolidating the leading position of state-owned financial institutions in financial operations on the foundation of the economic system dominated by public ownership, with the goals of serving the development of the real economy and common prosperity, and avoiding the logic of accumulation by dispossession governing financial operations.

收稿日期: 2024-05-09

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(20&ZD052)

作者简介: 宋朝龙(1977—),男,安徽亳州人,教授,博士,研究方向为马克思主义政治经济学、当代资本主义。

**Keywords:** financial capital; credit; accumulation by dispossession; systemic financial risk; historical lessons

党的二十届三中全会强调:“落实好防范化解房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点领域风险的各项举措。”<sup>[1]</sup>习近平曾明确指出:“坚持把防控风险作为金融工作的永恒主题。”<sup>[2]</sup>防范金融风险,尤其是系统性金融风险,对中国经济发展和社会稳定具有重要意义。对西方金融资本积累和金融资本主义危机的形成机制进行分析,可以更深刻地理解系统性金融风险的根源、本质和传播路径。系统性金融风险,即能够引发整个金融体系和经济体系崩溃的风险,其形成机制需要联系金融资本这一主体来考察。金融资本是支配资本主义生产关系、支配整个资本主义再生产过程的主体。金融资本利用多种信用形式来加强其自身的剥夺性积累,造成了西方国家产业萎缩、债务膨胀、通货膨胀等一系列问题,这是引发系统性金融风险的核心原因。在金融危机的后续影响依然显著,甚至不断深化的背景下,系统性金融风险的防范已成为中国经济发展的一个重要议题,这一议题不仅关涉中国的经济稳定和可持续发展,更关涉社会主义金融强国的基础逻辑。

## 一、金融资本对多种信用形式的经营和支配

在西方发达资本主义国家,金融资本是支配信用关系的主体。金融资本是在职能资本和银行资本垄断融合的基础上产生的总资本形态。金融资本确立了对社会生产关系的支配权,并在此基础上实现了对信用关系的支配。

### (一) 金融资本通过银行开展货币经营业

货币经营业的职能是完成产业资本和商业资本的各种技术性业务,如货币的保管、往来账目登记、收付、兑换、差额平衡等业务。货币经营业减少了交易引起的各种技术活动和交易周转所需的货币现存量。货币经营者可以把暂时不用的货币贷放出去,获得利息。马克思指出:“一旦借贷的职能和信用贸易同货币经营业的其他职能结合在一起,货币经营业就得到充分的发展,成为现代银行业。”<sup>[3]356</sup>金融资本通过对银行的支配,主导货币经营业。这使得金融资本可以动员和支配更大规模的货币资本。随着银行制度的发展以及银行对存款支付利息,所有阶级的货币积蓄以及社会范

围内一切闲置的货币都会被存入银行,这些货币结合成为巨额资本,从而可以作为货币资本发挥作用。

### (二) 金融资本通过银行经营商业信用和资本信用

商业信用是在生产过程中资本家互相给予的信用。在资本家互相提供商业信用的情况下,商品为了取得定期支付的凭证即信用票据而售卖,信用票据可以在生产者和商人之间流通,作为进一步的商品交换媒介。银行通过为商业票据贴现,逐渐使银行券的流通取代了商业票据的流通。马克思指出:“签发汇票是使商品转化为一种形式的信用货币,而汇票贴现是使这种信用货币转化为另一种信用货币即银行券。”<sup>[3]483</sup>银行券是银行创造的信用符号,是“银行家签发的、持票人随时可以兑现的、由银行家用来代替私人汇票的一种汇票”<sup>[3]454</sup>。在银行券取代商业票据的情况下,生产资本家的票据集中至银行,票据差额的抵消和清算在银行中和银行之间进行。随着银行制度的进一步发展,企业在银行开设账户,企业间的支付关系不再依靠企业间流通的票据,而是依靠银行和银行之间进行企业账户差额的抵消和清算。大银行凭借其资产规模,可以建立更广泛和更完善的支付结算体系,从而主导商业信用的经营。除商业信用之外,企业经营所需的资本信用也由银行经营。资本信用是把闲置的货币资本转化为执行职能的货币资本。在金融资本时代,集中化的银行控制了货币资本的动员,力图将一切闲置货币都收集起来。金融资本通过大银行垄断了货币资本,在资本借贷中与分散的贷入者相对立,从而主导资本信用的经营。借贷货币资本的供应通常是由“那些代表社会资本的银行家控制的”<sup>[3]413</sup>,由借贷资本供求关系决定的利息率也受金融资本家控制。

### (三) 金融资本经营股票发行和虚拟资本交易

股份公司的形式具有更容易筹措资本的经济优势,因此其在资本主义生产方式下逐渐发展并盛行。银行作为专门的信用经营机构,可以代理股票的发行,促进货币投资于股票。大银行不但支配着股票的发行,还支配着股票等证券在虚拟资本市场上的买卖和投机。证券的买卖是一种财产分配的纯粹转移,投机的输赢仅仅产生于对利息证书估价的差别,对投机者而言,其所关心的不是虚拟资本的价格高低,而是价格变化。证券离开市场从而离

开流通,既不是目的也不是结果。“真正的投机证券是经常处于流通之中的,这是往返运动,是循环,而不是前进的运动。”<sup>[4]141</sup>由于虚拟资本本身即货币凭证,因此在交易中可以相互抵消。虚拟资本市场上的大部分交易可以通过相互抵消而得到解决,只有小部分支付差额需要用货币结清。投机者只需要预付足以补偿证券价格变化的一小部分货币,银行便可以在证券抵押的情况下向投机者提供大笔贷款。随着银行制度的发展和银行对虚拟资本交易提供信用的增加,银行逐渐取代交易所成为虚拟资本交易的主要场所。“银行的资本力量和它对虚拟资本价格的利害关系越是增长,它也就越是转到自己的交易中去。现在,虚拟资本交易大部分不再在交易所进行,而是银行将自己的顾客提出的不同要求互相抵消,只是那些不能抵消的数额才在交易所办理,或由银行用自己的股票加以补偿,……银行不再是证券交易的单纯中介,而是经营自己的交易了。”<sup>[4]158</sup>“大银行越来越把交易所变成为自己的附属工具,按照自己的意愿左右它的运动。”<sup>[4]159</sup>

#### (四) 金融资本支配国债和国家信用

金融资本家为资产阶级国家提供债务融资,管理国家债务,获得了经营国家信用的权力。马克思指出,资本“总是只寻求自己价值增殖的特殊条件,而把共同的条件作为全国的需要推给整个国家”<sup>[5]</sup>。国家为了满足资本积累的外部条件,往往需要借助发行国债的方式筹集资金。“公共信用制度,即国债制度,在中世纪的热那亚和威尼斯就已产生,到工场手工业时期流行于整个欧洲。殖民制度以及它的海外贸易和商业战争是公共信用制度的温室。”<sup>[6]864</sup>由于银行的集中和货币资本越来越集中至银行,大银行家逐渐承办国债,充当政府和民众的中介人。国债由大银行经营,这导致了国债管理和国家财政管理等公共权力向大银行家让渡。早在1407年,由于国家间竞争压力增大,意大利城邦热那亚共和国成立了金融机构——圣乔治公司,该公司由热那亚的私人债主控制,负责管理国家债务,并控制了国家财政。

#### (五) 金融资本支配中央银行以及纸币的发行

金融资本家为国家提供债务融资,国家则将财政和国债的监督管理权以及货币发行权让渡给金融资本家。金融资本家建立了管理国债和发行货币的机构,即中央银行。中央银行是大银行家的联

合机构,是国家银行和私人银行的混合物<sup>[3]454</sup>。中央银行是银行的银行。“银行业通过将其资金存入中央银行来节省其储备。作为银行的银行的中央银行的最重要的基础是为整个银行体系持有集中化的储备。”<sup>[7]</sup>中央银行发行的银行券,最初主要充当银行之间进行清算的手段,同时也用于商业中心的大批商品交易,马克思将其称为“批发贸易的铸币”<sup>[6]259</sup>。随着商品交易和信用关系的发展,中央银行发行的银行券逐渐在更广泛的范围执行流通手段和支付手段职能,替代金属货币和其他信用票据。“在大多数国家,发行银行券的主要银行,作为国家银行和私人银行之间的奇特的混合物,事实上有国家的信用作为后盾,他们的银行券在不同程度上是合法的支付手段。”<sup>[3]454</sup>例如,在美国,美联储是履行中央银行职能的机构。在美联储成立之前,美国曾两次建立由国家特许、私人投资者所有的合众国银行,以执行发行货币、管理国债等中央银行职能,但这两家银行对国家信用的经营权在一段时间后都被废除。1913年,美国总统伍德罗·威尔逊签署了《联邦储备法》,依据该法案,1914年成立了美国联邦储备系统,以履行中央银行的职能,包括银行业监管、货币发行、货币政策制定与实施以及银行间支付清算等。因此,美联储既具有政府机构的属性,又是私人所有的中央银行。

## 二、金融资本利用多种信用形式 加剧对社会的剥夺

信用是金融资本对社会化大生产进行组织调节的重要手段,也是金融资本剥夺社会的手段。金融资本利用消费贷款、操纵虚拟资本市场、房地产金融机制、经营国债和货币发行等形式,加剧了对社会的剥夺。

### (一) 金融资本利用消费高利贷对民众进行剥夺

金融资本大量释放消费信用,让缺乏购买力的民众透支未来的收入提前消费,从而保证资本周转的正常进行。在历史上,产业资本家和商人反对高利贷的斗争创造了现代银行制度。“现代银行制度,一方面把一切闲置的货币准备金集中起来,并把它们投入货币市场,从而剥夺了高利贷资本的垄断。”<sup>[3]686</sup>而在当代,金融资本为民众提供消费贷款,并通过各种广告和营销活动,诱导民众使用消费贷款进行过度消费,造成了民众负债的膨胀和消费高利贷的产生。消费贷款往往伴随着高额的利

息和其他隐藏费用。大型金融机构往往利用复杂的合同条款和计算方式,使借款人难以察觉实际承担的债务成本,进而过度借贷。当民众无法按时偿还贷款时,利息和滞纳金将不断累积,导致债务总额迅速增加。借款人往往被迫不断借新债还旧债,形成恶性循环,最终陷入高利贷的困境。

## (二) 金融资本利用对虚拟资本市场的支配进行剥夺

金融资本占有的股票等虚拟资本是其对社会财富的索取权和所有权凭证。金融资本的所有权凭证随着兼并过程而不断膨胀。“大企业,尤其是大银行,不仅直接吞并小企业,而且通过‘参与’它们的资本、购买或交换股票,通过债务关系体系等等来‘联合’它们,征服它们,吸收它们加入‘自己的’集团。”<sup>[8]122</sup>“在工业高涨时期,金融资本获得巨额利润,而在衰落时期,小企业和不稳固的企业纷纷倒闭,大银行就‘参与’贱价收买这些企业,或者‘参与’有利可图的‘整理’和‘改组’。”<sup>[8]144</sup>金融资本通过持有虚拟资本,即所有权凭证,索取了大量社会财富。20世纪70年代以来,发达资本主义国家企业部门利润中用于支付股息的比例越来越高。20世纪60年代,美国公司的平均股息支付率为42.4%,而截至1989年,股息支付率上升至57%<sup>[9]</sup>。虚拟资本投机也是金融资本剥夺性积累的方式之一。金融资本凭借其其对虚拟资本价格变动的把握甚至操纵,在投机中总是能够掠夺中小资本家和劳动群众的财富。马克思指出,在虚拟资本投机中,“成功和失败同时导致资本的集中,从而导致最大规模的剥夺。在这里,剥夺已经从直接生产者扩展到中小资本家自身”<sup>[3]498</sup>,“它再生产出了一种新的金融贵族,一种新的寄生虫,——发起人、创业人和徒有其名的董事;并在创立公司、发行股票和进行股票交易方面再生产出了一整套投机和欺诈活动”<sup>[3]497</sup>。

## (三) 金融资本利用房地产金融机制进行剥夺

金融资本释放大量贷款,吸引普通民众和中小企业将资金投入房地产市场,并基于房地产贷款创造了多种形式的有价证券。20世纪70年代以来,资产证券化愈发普遍,对于传统上不能被证券化的资产(如住房贷款),金融资本也将其证券化。以美国金融市场为例,贷款机构把住房抵押贷款打包出售给房地美和房利美,两房公司以住房抵押贷款为标的发行住房抵押贷款证券(MBS),大量购买MBS的投资银行再以此为标的发行债务担保凭证(CDO),吸引中小投资者。金融资本利用房地产金融机制

吸引了大量资金进入房地产市场和相关虚拟资本市场,使房地产贷款和基于房地产贷款的虚拟资本的规模愈发膨胀。2008年3月,美国房地产抵押贷款组合市场总值达到6.06万亿美元,在银行信贷总额中占比为69.6%<sup>[10]</sup>。2001—2007年,MBS的发行量由1.6万亿美元增长至7.4万亿美元<sup>[11]</sup>。房地产贷款和基于房地产贷款的虚拟资本膨胀使金融资本从普通民众和中小资本家手中掠夺了大量财富。

## (四) 金融资本利用国债和国家信用对社会进行剥夺

在《资本论》中,马克思谈道:“公债和与之相适应的财政制度在财富的资本化和对群众的剥夺中所起的重大作用。”<sup>[6]867</sup>在经营国债的过程中,金融资本家将自己持有的货币转化为国债形式的资本,一方面获取国债利息,另一方面在国债投机中获利。“国债债权人实际上并没有付出什么,因为他们贷出的金额转化为容易转让的公债券……于是就有了这样产生的有闲的食利者阶级,充当政府和国民之间中介人的金融家就大发横财。”<sup>[6]865</sup>通过国债发行动员起来的货币资本也优先提供给了资本家尤其是金融资本家,因此,“包税者、商人和私营工厂主也大发横财,因为每次国债的一大部分成为从天而降的资本落入他们的手中”<sup>[6]865</sup>。此外,“国债还使股份公司、各种有价证券的交易、证券投机,总之,使交易所投机和现代的银行统治兴盛起来”<sup>[6]865</sup>,从而方便了金融资本利用证券发行和证券投机进行剥夺性积累。马克思指出:“每一次新的公债都使金融贵族获得新的机会去盘剥被人为地保持在濒于破产状态的国家,因为国家不得不按最不利的条件向银行家借款。此外,每一次新的公债都使他们获得新的机会通过交易所活动来掠夺投资于国债券的大众。”<sup>[12]81</sup>

## (五) 金融资本利用中央银行进行剥夺

金融资本支配中央银行,利用中央银行发展出一整套剥夺社会的机制。以英格兰银行为例,马克思阐述了作为中央银行的英格兰银行的成立逻辑:“用国家的名义装饰起来的大银行,从一产生起就只不过是私人投机家的公司,它们支持政府,依靠取得的特权能够把货币贷给政府……英格兰银行开始营业的第一笔生意,就是以8%的利率贷款给政府。同时它由议会授权用同一资本铸造货币,这同一资本又以银行券的形式贷给公众。它可以用这些银行券来办理期票贴现、发放货物抵押贷款、

购买贵金属。过了不久,这些由银行自己制造的信用货币又变成了铸币,英格兰银行用这些铸币贷款给国家并代国家支付公债利息。”<sup>[6]865</sup> 英格兰银行的第一笔生意是经营国债,其作为国债发行的中介机构,贷款给政府获得国债并将国债销售给公众。在这种情况下,英格兰银行获得了政府财政和国债的监督管理权以及货币发行权。英国政府的新增国债以税收为抵押,英国政府必须将税收存于英格兰银行,经手英格兰银行缴纳至国库的税款也不断增多<sup>[13]</sup>。英格兰银行以自己发行的银行券贷款给国家,获得国债。国债易于流通,对于银行家而言,国债的作用与现金一样。正如马克思所说:“它一只手拿出去,另一只手拿更多的进来,这还不够,当它拿进来时,它仍然是国民的永远债权人。”<sup>[6]865</sup> 在美国,美联储作为信用枢纽和经营国家信用的机构,也是金融资本借以对民众和国家进行剥夺的机构。金融资本通过中央银行增发纸币获得铸币税,不仅可以利用增发的货币优先为大型金融机构和垄断企业提供成本更低的资金<sup>[14]</sup>,还可以通过支配货币发行直接瓜分财富。例如,美联储会通过注销关系户的不良债务,把美元白白送给他们,有学者推测大量印制出来的美元甚至被金融寡头私下瓜分<sup>[15]</sup>。因此,金融资本滥用中央银行的货币发行权,制造通货膨胀,这是最直接、最便捷、最隐蔽的剥夺大众的方式。

### 三、金融资本借助信用所强化的剥夺性积累导致了系统性金融风险

从表面现象出发,人们往往认为信用是“熨平”社会矛盾、解决危机的手段。正如马克思所指出的:“在信用业——它的完善的表现是银行业——中出现一种假象,似乎异己的物质力量的权力被打破了,自我异化的关系被扬弃了,人又重新处在人与人的关系之中。”<sup>[16]</sup> 如前所述,信用是金融资本对社会化大生产进行组织调节的重要手段,也是金融资本剥夺社会的手段。金融资本利用信用对社会的剥夺,造成了产业萎缩、债务膨胀以及二者相互加剧的困境,而金融资本借助国家信用摆脱这种困境的努力,又进一步加深了这一困境。西方社会在产业萎缩和债务膨胀相互加剧的陷阱中越陷越深,这逼迫着金融资本主义走上暴力化的道路,而这一道路将把金融资本主义引向崩溃。金融资本主义的崩溃是西方社会真正的系统性风险。

#### (一) 金融资本借助信用所强化的剥夺性积累,导致了产业萎缩

金融资本的剥夺性积累导致了民众贫困化和市场规模缩小,造成了投资减少和生产的进一步萎缩,加剧了产业萎缩。产业萎缩进而导致了民众失业和收入长期停滞,加剧了民众贫困化和市场规模的进一步萎缩。1978年,美国制造业就业人数为1933万人;截至2022年,美国制造业就业人数下降至1298万人,全部就业的比例仅为8%,处于历史最低水平<sup>[17]</sup>。在金融资本的剥夺性积累机制下,发达国家的地租、劳动力成本、技术和管理费用等制造业成本日益提高。迈克尔·赫德森和蒋林认为:“在美国,由债务推动的住房成本如此之高,以致于即使所有美国人都免费获得实物消费品——食物衣服,等等,他们也仍然无法与大多数其他国家的工人竞争。这是美国经济去工业化的一个主要原因。”<sup>[18]122</sup> 此外,金融资本追求短期利润的投资倾向也使港口、铁路、供电系统等盈利周期长的基础设施领域长期缺乏投资,以致基础设施日渐老化,这又进一步提升了制造业成本。在这种情况下,发达国家的制造业大量转移到海外或者在竞争中被淘汰。

#### (二) 金融资本借助信用所强化的剥夺性积累,导致了债务膨胀

金融资本利用信用的剥夺机制,导致民众、中小企业和国家背负债务膨胀。有学者指出,在20世纪80年代的美国,“促进里根时代经济复苏的根本动力并非存款而是债务,即靠借钱度日。无论是联邦政府还是个人,统统都是在借钱和花钱”<sup>[19]</sup>。金融资本将家庭和个体作为榨取利润的对象,使普通民众深陷债务之中。1971—2007年,美国民众的消费信贷额从1200亿美元增长至2.5万亿美元,如果加入11.5万亿美元的住房负债,美国民众总共负债14万亿美元,平均每人负债近5万美元<sup>[20]</sup>。美国“各种类型的债务(为保持系统平稳运行,少量这类债务是必需的)成为经济增长的主要支撑点,债务占GDP的比例也从1980年的150%增至大衰退发生前的超过350%。在同一期间,家户债务占GDP的比例也相应从45%增至95%”<sup>[21]</sup>。除此之外,中小企业的债务负担也十分严重。2005年,一个典型的美国公司,其利润的一半以上要用于支付利息<sup>[22]</sup>。“家庭和工业企业正变得债务缠身,拖欠金融、保险和房地产行业的租金和债息。这种食利者的开销使得可用于商品和服务的工资和利润收入减少,

并终结了美国和欧洲自二战结束以来长达 75 年的扩张。”<sup>[18]118</sup>

### (三) 金融资本借助信用所强化的剥夺性积累, 导致了产业萎缩和债务膨胀的相互加剧

金融资本的信用剥夺机制导致债务膨胀。为了避免债务违约和经济危机剧烈爆发, 金融资本利用国家信用向市场大量注入流动性。中央银行作为“最后贷款人”, 降低基准利率, 推动货币和国债超量发行。2008 年美国金融危机后, 美联储多次降息, 2008 年 12 月 16 日联邦基金利率区间下调至 0%~0.25%, 正式进入零利率时代。欧洲央行在金融危机后, 也实施了零利率甚至负利率政策, 鼓励金融机构增加贷款。在单靠低利率政策不足以缓解危机的情况下, 金融资本采用量化宽松政策, 增发货币购买国债和其他有价证券, 使政府通过巨额财政支出的手段救助大型金融机构。这些手段虽然暂时缓解了大范围债务违约, 但导致普通民众、中小企业和国家背负债务的进一步膨胀。债务负担使劳动群众的消费能力和中小资本家的投资能力降低, 加剧了产业萎缩; 而产业萎缩使劳动群众和中小企业的偿债能力降低, 国家财政收入难以增长, 导致债务负担更加沉重。在产业萎缩的情况下, 金融资本不得不释放更多贷款来维持需求规模, 这加剧了债务膨胀。国债膨胀也加剧了产业萎缩。随着国债规模不断增大, 政府为了偿还国债利息不得不削减公共支出和社会福利, 导致民众在医疗、教育等社会福利部门的开支逐渐增加, 消费能力进一步降低, 使市场缩小和产业萎缩趋势加剧。总之, 金融资本的剥夺性积累不仅造成了产业萎缩和债务膨胀, 还造成了二者相互加剧的趋势。

### (四) 产业萎缩和债务膨胀相互加剧的陷阱, 是金融资本主义下寄生阶层专政的结果和表现

“金融资本是一种存在于一切经济关系和一切国际关系中的巨大力量, 可以说是起决定作用的力量。”<sup>[8]169</sup> 金融资本的剥夺性积累造成了一个不参与生产、寄生于社会之上的阶层, 如金融贵族、职业管家、家仆、不良政客以及维护金融资本利益的管理人员, 等等。列宁指出: “帝国主义就是货币资本大量聚集于少数国家, 以‘剪息票’为生, 根本不参与任何企业经营、终日游手好闲的食利者阶层大大地增长起来。”<sup>[8]186</sup> 寄生阶层不断膨胀, 使金融资本的剥夺性积累越来越系统化、自主化, 使金融资本的寄生性和腐朽性更加突出。正如马克思所指出的: “金融贵族, 不论就其发财致富的方

式还是就其享乐的性质来说, 都不过是流氓无产阶级在资产阶级社会上层的再生罢了。”<sup>[12]83</sup>

### (五) 寄生阶层专政下产业萎缩和债务膨胀相互加剧的陷阱, 将把金融资本主义引向崩溃, 这是西方社会真正的系统性风险

随着危机的不断深化, 危机逐渐从社会再生产领域蔓延, 国家货币的信用危机、国家财政危机、主权债务危机形成。2021 年起, 由于发达资本主义国家的大规模财政货币刺激政策, 发达国家通货膨胀率快速上升, 已经由结构性转变为持续性和全面性通胀<sup>[23]</sup>。2022 年 6 月, 美国消费者价格指数达到 9.1% 的峰值, 成为四十年以来最严重的通货膨胀。这样严重的通货膨胀意味着金融资本对货币发行机制的滥用已经达到了破坏国家货币信用的程度。庞大的国债规模和持续低迷的经济使美国国债的信用愈发受到质疑。2022 年上半年, 中国、日本、德国、法国、沙特阿拉伯、印度、以色列等 20 多个美国国债的主要海外持有国家, 均加大了抛售美债的力度<sup>[24]</sup>, 这使美国国债的信用状况进一步恶化。美国两党关于财政赤字、债务上限等关乎国家信用的关键问题的争斗逐渐激烈, 政府部门不时停摆。随着危机的深化, 发达资本主义国家之间的矛盾也逐渐激化, 由联合合作陷入了对立和互相掠夺的境况。例如, 美国凭借其货币霸权地位, 通过干预汇率的方式遏制其他国家的发展。2015 年, 美国财政部将“汇率操纵国”的标准进一步具体化, 利用汇率借口向其他国家央行施压, 间接操纵美元汇率。2019 年 5 月, 美国将汇率操纵观察国名单扩大至包括中国、日本、韩国、德国、意大利、爱尔兰、新加坡、马来西亚、越南等 9 个国家<sup>[25]</sup>。这些国家不仅包括欠发达国家, 还包括发达资本主义国家, 甚至美国的传统盟友。面对日益加剧的系统性危机, 金融资本开始纵容甚至支持右翼民粹主义。“右翼民粹主义是在尖锐的社会对立下西方金融资本试图以种族主义身份政治继续掩盖其阶级政治的表现。右翼民粹主义的支柱是金融寡头中的右翼势力与底层无政府主义激进民众力量的联盟, 其最终目标是某种反动的帝国主义幻想。”<sup>[26]</sup> 右翼民粹主义加剧了发达资本主义国家政治向保守和反动方向的转变, 这是金融资本主义统治的反动形式, 也是金融资本主义自我反噬的统治形式, 其崛起将创造条件, 使金融资本主义自身走向崩溃。这是西方金融资本主义真正的系统性危机。

## 四、中国防范系统性金融风险的现实路径

为了防范西方金融资本主义运行中所必然导致的系统性风险,中国应该坚持社会主义金融强国的制度基础和制度逻辑。

### (一) 加强党对金融工作的集中统一领导

习近平指出:“加强党对经济工作的领导,全面提高党领导经济工作水平,是坚持民主集中制的必然要求,也是我们政治制度的优势。”<sup>[27]</sup>在党的集中统一领导下,中国逐步构建起以“两委一行一局一会”<sup>①</sup>为主体的结构完整、功能齐备的全国金融工作治理体系;同时,地方党委金融委员会和金融工委充分发挥作用,落实属地责任,形成全国“一盘棋”的金融风险防控格局,这使金融监管工作得以协调地开展。在党的集中统一领导下,中国不断完善金融安全网建设,在市场准入、审慎监管、行为监管等各个环节严格执法,实现金融监管的全面覆盖,强化金融风险防控能力,这是防范系统性金融风险的制度保障。

### (二) 加强金融工作中以人民为中心的价值观导向

中国特色金融发展之路必须“坚持以人民为中心的价值取向”<sup>[2]</sup>。中国的发展是惠及全体人民的发展,这是中国特色社会主义的本质要求,也是实现长期稳定发展的必由之路。社会主义的中央银行在执行管理国债、发行货币、调整货币政策等关键职能时,秉持以国家和人民的根本利益为最高准则。在管理国债方面,由国家所有并掌控的中央银行可以确保国债发行的合理性与可持续性,助力国家财政的稳健运作。在货币发行方面,中央银行可以充分考虑市场流动性需求、通货膨胀预期以及经济增长目标等多重因素,制定出既符合当前经济形势又兼顾未来发展需要的货币政策,使货币政策既能服务经济稳定发展,又能促进就业和民众收入增长,缩小收入差距,推动共同富裕的实现。

### (三) 在以公有制为主体的经济制度基础上巩固国有金融机构在金融运行中的主导地位

马克思指出:“信用制度固有的二重性质是,一方面把资本主义生产的动力——用剥削他人劳动的方法来发财致富——发展成为最纯粹最巨大的赌博欺诈制度,并且使剥削社会财富的少数人的人

数越来越减少;另一方面造成转到一种新生产方式的过渡形式。”<sup>[3]500</sup>金融资本的剥夺性积累及其导致的系统性金融风险与危机,只有通过彻底地变革生产关系,建立社会主义制度才能得到克服。社会主义革命实现了劳动者对社会化的生产资料的联合占有,消除了金融资本对生产关系的垄断性支配,也消除了金融资本剥夺性积累及其导致的一系列消极后果。马克思曾设想:“政府建立一个国家银行并把全国信用事业置于国家监督之下。”<sup>[12]193</sup>在社会主义以公有制为主体的经济制度下,由国家所有并掌控的中央银行,是全国信用事业的枢纽,是管理和调控信用的核心机构。国有金融机构是信用体系的骨干力量,能够实现对资源的合理配置,积极支持国家重点产业发展和关键技术进步。同时,国有金融机构在风险管理和内部控制方面具有较为完善的体系和机制,其执行金融监管要求也更为坚决。因此,国有金融机构的主导地位对于防范系统性金融风险具有重要意义。

### (四) 金融运行以服务实体经济发展为目的

党的二十大报告强调:“坚持把发展经济的着力点放在实体经济上。”<sup>[28]</sup>2023年10月,中央金融工作会议强调:“坚持把金融服务实体经济作为根本宗旨,……以金融高质量发展助力强国建设、民族复兴伟业。”<sup>[29]</sup>实体经济是中国经济增长和人民生活水平提高的基础,金融应把推动实体经济高质量发展作为主要目的。社会主义金融强国要发挥信用在生产技术进步、资源配置效率提高方面的积极作用,推动科技创新,使中国制造业能够掌握技术研发和产品设计等国际产业链的核心环节,从而打破美西方集团的科技垄断。社会主义金融强国应引导金融工具为具有发展潜力的初创企业提供融资服务,助力技术创新和制造业升级;应完善金融机构和资本市场的融资功能,提高金融机构和资本市场进行货币资本配置的效率;应利用信息技术、数字技术助力金融服务,通过人工智能、大数据、区块链等技术,使金融机构降低金融交易成本,及时提供更加智能化、差异化和高效的金融服务。社会主义金融强国的国债制度,应筹集资金以支持关键领域技术进步、基础设施建设、公共服务提升等。例如,2024年,中国发行超长期特别国债,就是专项用于国家重大战略实施和重点领域安全能力建设的,其资金具体投向领域包括“十四五”规划中的重大项目、网络安全建设、智能化信息化建设等。

### (五) 避免剥夺性积累逻辑支配金融运行

在西方国家,金融资本在生产社会化的基础上建立了一套剥夺性积累机制。中国作为社会主义国家,在金融运作中应避免追求剥夺性积累的逻辑。社会主义金融应加大对非法网贷和高利贷活动的执法力度,防止民众债务与虚拟资本相互杠杆化导致的债务和虚拟资本过度增长;应通过优化产业结构,提高产业竞争力和经济发展质量,增加就业机会和居民收入,从根本上减少因经济压力导致的民众对消费贷款的过度依赖。以削减民众收入和福利、诱导民众超前消费为代价服务资本积累,或许可以在短期内获得经济增长,但从长期来看,民众收入降低导致有效需求不足,进而引发生产和供给过剩,最终将阻碍经济的持续健康发展。

## 五、结论

在金融资本主义主导的西方国家,信用、金融与实体经济的对立关系,集中体现了剥夺性的积累逻辑。金融资本借助信用所加强的剥夺性积累逻辑,造成了西方社会产业萎缩和债务膨胀相互加剧以及系统性金融风险的困境。要打破这一困境,需要生产关系的根本性变革。中国是实现了这一生产关系变革的国家,具有在公有制基础上建设社会主义金融强国的制度优势。增强社会主义金融强国的制度自信,巩固社会主义金融强国的制度基础,发扬社会主义金融强国的制度逻辑,发挥社会主义金融强国的制度能力,这是中国经济社会健康发展、避免发生系统性金融风险的根本保障。

### 注释:

- ① “两委一行一局一会”是指中央金融委员会、中央金融工作委员会、中国人民银行、国家金融监督管理总局、中国证券监督管理委员会。

### 参考文献:

- [1] 新华社. 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报[EB/OL]. (2024-07-18)[2024-07-19]. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content\\_6963409.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm).
- [2] 习近平在省部级主要领导干部推动金融高质量发展专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 坚定不移走中国特色金融发展之路 推动我国金融高质量发展[N]. 人民日报, 2024-01-17(1).
- [3] 马克思恩格斯文集:第7卷[M]. 北京:人民出版社, 2009.
- [4] 鲁道夫·希法亭. 金融资本[M]. 福民, 等译. 北京:商务印书馆, 1994.
- [5] 马克思恩格斯全集:第30卷[M]. 北京:人民出版社, 1995: 529.
- [6] 马克思恩格斯文集:第5卷[M]. 北京:人民出版社, 2009.
- [7] 伊藤·诚, 考斯达斯·拉帕维查斯. 货币金融政治经济学[M]. 孙刚, 戴淑艳, 译. 北京:经济科学出版社, 2001: 123.
- [8] 列宁专题文集:论资本主义[M]. 北京:人民出版社, 2009.
- [9] 黄一义. 股东价值最大化由来与发展[J]. 新财经, 2004(7): 14—23.
- [10] 刘明彦. 从美日房地产泡沫成因看房地产贷款集中度影响[J]. 银行家, 2021(7): 76—79.
- [11] 迟霖. 次级贷款证券化的风险转移机制研究[D]. 大连:大连理工大学, 2011.
- [12] 马克思恩格斯文集:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 2009.
- [13] 李黎明. 债务、国家信用与霸权兴衰[D]. 长春:吉林大学, 2021.
- [14] 理查德·罗伯茨. 手持柴火的灭火人:美联储[M]. 金蓓蕾, 译. 北京:东方出版社, 2018: 140.
- [15] 余斌. 45个十分钟读懂《资本论》[M]. 北京:东方出版社, 2017: 185—186.
- [16] 马克思恩格斯全集:第42卷[M]. 北京:人民出版社, 1979: 21.
- [17] 张启迪. 重新审视美国制造业的“衰落”[J]. 世界知识, 2023(7): 60—62.
- [18] 迈克尔·赫德森, 蒋林. 金融资本主义与工业资本主义——食利者的复苏和接管[J]. 国外理论动态, 2023(1): 117—126.
- [19] 威廉·格雷德. 美联储[M]. 耿丹, 译. 北京:中国友谊出版公司, 2013: 623.
- [20] 何国勇, 倪瑾. 国际金融危机的成因、前景及启示[J]. 特区实践与理论, 2009(4): 46—48.
- [21] 弗雷德·马格多夫, 约翰·贝拉米·福斯特, 张雪琴. 停滞与金融化:矛盾的本质[J]. 政治经济学报, 2015, 4(1): 140.
- [22] 李民骐, 朱安东. 新自由主义时期的世界经济[J]. 高校理论战线, 2005(7): 38—43.
- [23] 朱民, 巩冰, 潘柳. 2023: 全球经济滞胀, 金融风险上升[J]. 清华金融评论, 2023(7): 16—19.
- [24] 王晓泉. 全球“去美元化”催生世界货币新秩序[J]. 人民论坛, 2022(23): 96—100.
- [25] 于阳阳. 资本主义金融化视域下美国经济治理的失灵[J]. 当代经济管理, 2022, 44(11): 87—96.
- [26] 宋朝龙. 西方右翼民粹主义冲击下新自由主义的颓变[J]. 马克思主义理论学科研究, 2023, 9(9): 120.
- [27] 习近平著作选读:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2023: 188.
- [28] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社, 2022: 30.
- [29] 中央金融工作会议在北京举行 习近平李强作重要讲话 赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥李希出席[N]. 人民日报, 2023-11-01(1).

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0665

### ● 习近平文化思想研究专题

**主持人语:**习近平文化思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇,标志着我们党对中国特色社会主义文化建设规律的认识达到了新高度,也表明我们党的历史自信、文化自信达到了新高度。本专题的三篇文章分别以习近平文化思想的核心概念、原创性贡献和相关研究进展为着眼点,从不同侧面对习近平文化思想及其研究动态进行了分析与探讨,有助于进一步深化对习近平文化思想的学习、研究、阐释,为推进文化自信自强、巩固文化主体性、铸就社会主义文化新辉煌提供一些启发与借鉴。

——赵义良(北京航空航天大学马克思主义学院院长、教授)

## 中华文化主体性的哲学内涵与巩固路径

邹广文<sup>1</sup>, 方立波<sup>2</sup>

(1. 清华大学马克思主义学院, 北京 100084; 2. 北京理工大学马克思主义学院, 北京 100081)

**摘要:**中华文化主体性的提出是在哲学层面对发展文化事业进行的前提性反思。中华文化主体性的彰显是中华文化主体在实践中以中华文化客体为对象进行能动性改造和创造性发展,深刻蕴含了马克思主义实践基础上的主客体辩证统一的哲学内涵。中华文化主体性因中华民族在近代蒙难而弱化,因中国共产党带领中国人民实现民族独立而得到重塑。中华文化主体性为民族精神、民族自信、民族复兴以及文化创新提供文化主体性支撑,是创造中华民族现代文明的文化主体性力量。要推动人类文明新形态发展就必须对中华文化主体性进行不断巩固。历史和实践证明,巩固中华文化主体性必须把握文化主体与文化客体两个核心概念,在推进中国式现代化的进程中保障文化主体的生成,在坚持以马克思主义为指导、继承和发展中华优秀传统文化、兼收并蓄一切人类优秀文明成果的过程中创造新的文化客体。

**关键词:**习近平文化思想; 中华文化主体性; 文化主体; 文化客体; 文化实践

**中图分类号:** D61; G120 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2204(2024)04-0018-08

## Philosophical Connotation and Consolidation Path of the Subjectivity of Chinese Culture

ZOU Guangwen<sup>1</sup>, FANG Libo<sup>2</sup>

(1. School of Marxism, Tsinghua University, Beijing 100084, China;

2. School of Marxism, Beijing Institute of Technology, Beijing 100081, China)

**Abstract:** The proposal of the subjectivity of Chinese culture is a preliminary reflection on the development of cultural undertakings at the philosophical level, and the subjectivity of Chinese culture manifests the active transformation and creative development of the subjects of Chinese culture in practice with the object of Chinese culture as the object, and deeply reflects the philosophical connotation of the dialectical unity of subject and object on the basis of Marxist practice. It was once weakened because of the difficulties of the Chinese nation in modern times, but reshaped because the Communist Party of China led the Chinese people to achieve national independence. It provides cultural subjectivity support for national spirit, national confidence, national rejuvenation and cultural innovation, and is the cultural subjectivity force that creates modern Chinese civilization. To promote the development of a new form of human advancement, it is necessary to constantly consolidate the subjectivity of Chinese culture. History and prac-

收稿日期: 2024-04-23

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(23&ZD007)

作者简介: 邹广文(1961—), 男, 内蒙古赤峰人, 教授, 博士, 研究方向为马克思主义哲学。

practice have proven that to consolidate the subjectivity of Chinese culture, we must grasp the two core concepts of cultural subject and cultural object, ensure the formation of cultural subjects in the process of advancing Chinese modernization, and create new cultural objects in the process of inheriting and developing the fine traditional Chinese culture and absorbing all the best achievements of human civilization under the guidance of Marxism.

**Keywords:** Xi Jinping Thought on Culture; subjectivity of Chinese culture; cultural subject; cultural object; cultural practice

习近平在文化传承发展座谈会上的讲话中指出:“任何文化要立得住、行得远,要有引领力、凝聚力、塑造力、辐射力,就必须有自己的主体性。”<sup>[1]8</sup> 这表明了文化主体性对于文化传承发展的重要性。文化主体性是文化主体的本质属性,关涉文化主体的自信自觉。在新时代推进文化自信自强、建设社会主义文化强国,离不开中华文化主体性的培育。同时,在中国式现代化进程中,不断推进中国特色社会主义文化建设,以及建设中华民族现代文明,也需要不断巩固中华文化主体性。中华文化主体性是一个全新的命题,要想在新的文化征程中巩固中华文化主体性,就必须厘清中华文化主体性的哲学内涵和外延,剖析中华文化主体性的生成和实践逻辑。因此,只有从哲学本体论层面深入阐释什么是中华文化主体性以及中华文化主体性如何彰显,才能够真正理解中华文化主体性以及巩固中华文化主体性的必要性,探索出巩固中华文化主体性需要把握的核心要义,明确在未来巩固中华文化主体性的实践中应该坚持什么样的实践路径。

## 一、何谓中华文化主体性

要理解中华文化主体性,必须先理解什么是“主体”和“主体性”。理解了主体和主体性的含义,中华文化主体性的含义自然会彰显。

首先,主体并不能够单独存在。主体和客体是哲学中的一对基本范畴,没有主体也就无所谓客体,没有客体,主体也无法彰显其主体性。在现代哲学的语境中,“主体是人”这个命题已经成为一种共识,但这种共识并不是从来就有的,而是在哲学思想的发展过程中逐渐形成的。无论是古代西方哲学还是古代中国哲学,都试图从自然界探求世界的本原。赫拉克利特认为,万物的本原是火;中国古代先哲们将世界的本原归结为金、木、水、火、土等自然物质。无论他们将世界的本原归结为何种物质,其本质都是从自然界中寻找世界的本体,在这种唯物主义一元论的视野中,人与自然之

物并无二致,因此,在作为统一体的物质世界中并无主客体之分。在中国哲学史上,孟子提出的“万物皆备于我矣”,便更早地展现出了将人与自然界相分离的思想。近代以来,西方哲学家们逐渐将视线从自然界转向人本身。笛卡尔的“我思故我在”标志着人开始关注人本身,从此人开始以自身为主体,以对象为客体,构成认识、实践的主客体关系。无论是中国哲学还是西方哲学,在将人与自然界相区别,从而树立人的主体地位方面,皆是相通的。马克思曾指出:“主体是人,客体是自然,这总是一样的。”<sup>[2]9</sup> 同时,马克思也在多个文本中批判了资本主义生产关系对人作为主体的异化,指出:“在生产中,人客体化,在消费中,物主体化。”<sup>[2]13</sup> 从马克思的文本中可以看出,马克思对于人的主体地位的认同。

事实上,人的主体地位的确立具有重大的意义,这不仅使人们开始深入探究人本身,同时也为人们认识自然和改造自然奠定了思想基础,现代科学也正是从这个时候开始发展的。可以说,“在整个人类的历史上,人把自身作为主体同对象、客体区分开来,标志着人的意识的诞生,意味着真正意义上的人的诞生,意味着人类从狭义的动物界中提升出来,意味着人开始从自然的、野蛮的状态进入社会的、文化的状态”<sup>[3]</sup>。因此,在现代的一般语境中,当谈论主体时,这个主体自然代表的就是人。但仍然需要追问另一个问题:人是否就是主体。黄楠森认为:“主体是人,但并不等于人,人只有作为某种活动的发出者才是主体。”<sup>[4]</sup> 该观点虽有一定的道理,但仍然不够明确,在人作为某种活动的发出者时,也需要存在一个活动的接收者(即客体)。因此,笔者认为,只有从实践方面去考察,才能理解这一点,人只有处在与客体的关系之中时,即人处于对象性活动中时,人才是主体。一言以蔽之,主体就是处在对象性活动之中的人。既然人并非生来就是主体,而是进入对象性活动中时才成为主体,那么,从这个角度来说,主体是可以生成

的,生成主体的方式就是使人进入对象性活动之中。

其次,既然已经确定了人的主体地位,那么主体性自然也就是人的主体性,对主体性的考察也必须从人的角度出发。因此,主体性就可以概括为人作为处在对象性活动中的主体的本质规定性,是在与客体的相互作用中得到发展的人的自觉、能动、自主、创造等特性。为了厘清主体性的边界,仍需作以下的概念区分。

一方面,主体性不等同于人的属性。研究已经阐明了人与主体的关系,即主体是人,但人并不都是主体;既然人并不都是主体,那么也不能将人的属性和主体的本质规定性相混淆。人的属性大致可以分为自然属性和文化属性。人的自然属性表现在人之生存方面,是由人最本能的欲望所决定的,它包括人对衣食住行、情感关系等方面的需要,人的自然属性为人的文化属性奠定了生理基础。人的文化属性也可以分为人的精神性和社会性。人的文化属性在精神上通常表现为求知性、自觉性、追求自由等,人在探索世界的过程中不断了解世界,也了解人自身,从而明确人与世界的关系以及人与自我的关系,并在此基础上进行思考、创作以及通过自己的思维来把握世界。人的社会性通常表现为人与人之间交往的需要,人在与他人的交往过程中确证自身,同时,人作为一种社会性动物,只有通过交往才能克服自身的狭隘。马克思指出:“人的本质不是单个人所固有的抽象物,在其现实性上,它是一切社会关系的总和。”<sup>[5]</sup>人的文化属性使人与自然相区别,这一属性是人通过后天培养而形成的,是人的自然存在在社会文化层面的延展。人作为主体的存在正是在这种文化属性之中才得以凸显,因而人的主体性也主要体现在文化方面,体现在人的自由自觉的活动中。总的来说,人性包含主体性,主体性表现的是人性中最精华的部分。

另一方面,主体性不等于主观性。主体性与主观性的关系密切,但它们之间也存在着明确的区分,如果不能正确理解,就会在巩固文化主体性的方式上走向误区。“人的主体性是主体的内在规定性,以主体的目的和意识为前提。没有目的和意识,就无所谓主体,也就无所谓主体性。而目的和意识是属于主观的范畴。”<sup>[6]</sup>主观性与客观性是一对关系范畴,表达的是相对于客观存在,人的精神活动所形成的观念等。马克思主义认为,主观是

客观在人脑中的反映,因而也存在正确的反映和错误的反映。主体性与主观性相较而言,不仅有精神方面的不同,也有实践方面的不同。主体性包括认知主体性和实践主体性,从认知主体性的角度来讲,其与主观性相近,表征的是主体或人在精神方面的能动性,但认知主体性更加强调主体对客体在认识层面的把握,并没有对错之分,但仅仅停留于认识论层面会缺乏现实性。从实践主体性的角度来讲,其与主观性更是大相径庭,实践主体性注重诉诸感性实践,实践的方式是一元的,而主观性则注重理性的推演,理性推演的结果可以是多元的。实践方式的一元性使实践主体性缺乏非现实性,即缺乏形而上的多种可能性。因此,主体性必然是认知主体性与实践主体性的辩证统一,主体性既包括主体对客体的认识把握,也包括主体对客体的能动改造。

再次,理解了何为主体和主体性、厘清了主体性的概念边界之后,就可以谈论什么是文化主体性和中华文化主体性。如果从“文化即人化”的角度来理解文化的话,那么人就是文化的天然主体,这是从一般意义上来理解人与文化之间的关系。但是,如果要确定具体的文化主体,如中华文化主体时,又不得不将其带入具体的关系中去理解。上文已经确定了主体是处在对象性活动之中的人,那么文化主体就是把某种文化作为对象的人。文化主体性则表现为文化主体对某种文化的对象性活动,即对某种文化进行能动地、自觉地、有目的地继承、创新、发展等。巩固文化主体性的实践要求必须从更加具体的层面来把握文化主体性,因此,首先需要对文化进行区分。从广义上来讲,文化包含人类一切的物质、制度、精神的成果,是自觉意识主导下的各种创造物的总和。但从狭义上来讲,文化因为有古今中外等各种各样具体的区别,所以也有各种各样具体的划分,其中中华文化便是优秀的代表之一。当谈论文化主体性时,无疑是从当下中国的语境出发,立足的是中华文化,面向的是发展中华民族现代文明。因此,在此意义上,为了更好地进行巩固文化主体性的实践,可以将文化主体性更加具体地理解为中华文化主体性。

最后,为了更好地理解中华文化主体性,有必要对中华文化主体性的内涵进行深入阐释。习近平指出:“这一主体性是中国共产党带领中国人民在中国大地上建立起来的;是在创造性转化、创新性

发展中华优秀传统文化,继承革命文化,发展社会主义先进文化的基础上,借鉴吸收人类一切优秀文明成果的基础上建立起来的;是通过把马克思主义基本原理同中国具体实际、同中华优秀传统文化相结合建立起来的。”<sup>[1]8-9</sup>可以看出,中华文化主体性的主体是中国共产党带领的中国人民,而这一主体的对象就是中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化和人类一切优秀文明成果。中华文化主体性体现在中国共产党带领中国人民对中华优秀传统文化进行的“两创”、对中华民族现代文明的建设、对外来文化的本土化改造以及对“两个结合”的创新发展和科学总结,集中体现为创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。中华文化主体性为中国式现代化伟大实践凝聚文化力量,为建设中华民族现代文明、创造人类文明新形态提供了主体性支撑。

总的来说,中华文化主体性是文化主体性的具体呈现,表现在中华文化主体对于其所生活其中的中华文化进行能动地、自觉地、有目的地继承、创新、发展等。中华文化主体性概念的提出,凸显了中华文化主体的文化自觉和文化自信,展现出中华民族在文化意义上的坚定自我,但是在实践的层面上,中华文化主体性并不是永恒不变的,需要不断发展、不断巩固。

## 二、巩固中华文化主体性的必要性

通过对文化主体性的概念考察,可以初步理解何谓中华文化主体性,研究将进一步深入考察巩固中华文化主体性的必要性。这个问题包含了以下三个方面,即巩固文化主体性何以可能、中华文化主体性为什么弱化以及巩固中华文化主体性的意义。只有厘清这三个问题,才能真正理解巩固中华文化主体性的必要性及其现实意义。

首先,文化主体性能够得以巩固的根本原因在于其所具有的实践性。基于研究对文化主体性的考察,可以得出,文化主体性是一个实践的概念,因而并不是永恒不变的,相反,文化主体性会随着实践的发展而发生变化。从实践的角度来说,主体性的变化表现为:它既可以被生成,也可以被消解。主体性的这种性质本质上是由主体决定的,要理解主体性的这种运动变化,必须对主体的生成及消解进行考察。上文已经讨论了主体是处在对象性活

动中的人,即只有当人进入这种对象性活动之中时,人才是主体。从这个角度来理解,主体的生成是经验的而不是先验的,人的生成是一种自然生命活动,而主体的生成是一种文化实践。正如马克思所指出的:“生产不仅为主体生产对象,而且也为对象生产主体。”<sup>[7]</sup>在文化生产方面亦是如此,文化生产不仅为主体生产了对象,同时也生产了文化主体。只有当文化主体生成时,文化主体性的彰显才得以可能,但一旦文化主体从这种对象性活动中脱离出来,不再以既定的文化为对象,那么相应的文化主体性也将被消解。

理解了文化主体及文化主体性的生成逻辑,也就找到了巩固文化主体性的关键。一方面,巩固文化主体性需要确保文化主体的不断生成,只有不断产生新的文化主体,使文化主体一代一代地继承、发展,才能使文化主体性不断得到巩固;另一方面,巩固文化主体性也需要保持文化的生机与活力。新的文化在文化主体性的彰显中不断生成,同时,新的文化的发展也催生新的文化主体,新的文化主体的生成又反过来巩固了文化主体性。由此可以看出,文化主体性的巩固不仅关系到文化主体的生成,也关系到文化的创新发展,但它们之间的关系并不是简单的生成与被生成的关系,而是一种互相促进、良性循环的关系。因此,文化主体性不仅能够得以巩固,而且巩固文化主体性的关键就在于,不断促进文化实践的发展,把握文化主体和文化两大核心要素,在文化实践中推动新的文化主体和文化的生成。

其次,中华文化主体性需要巩固。当谈论巩固中华文化主体性时,隐含了一个前提,就是中华文化主体性弱化了,在此前提下才需要巩固中华文化主体性。中华文明是世界上唯一一个历经几千年而没有中断且以国家形态发展至今的伟大文明,这表明中华文化主体性曾经展现出了强大的凝聚力和不竭的创新活力,是中华民族文化自信的源泉。但进入近代,中华文明遭到了西方文明的冲击,中华文化主体性也在这些冲击下逐渐弱化。自 1840 年第一次鸦片战争起,西方列强用坚船利炮打开了中国的国门,逼迫晚清政府签订了一系列丧权辱国的不平等条约,使得国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘,也沉重打击了中国人的民族自尊心和自信心,造成了中华文化主体性的弱化甚至濒临瓦解。随之,西方的现代文化开始不断传入中国,洋务派首先提出

了“中学为体,西学为用”的主张,洋务运动失败以后,维新派提出了更加激进的改革政体、学习西方科学文化的主张。无论是洋务运动还是戊戌变法,都不能找出复兴中华文明的道路,仁人志士们陷入了无尽的“古今中西之争”,中国逐渐走入了一种中华文化和西方文化非此即彼的二元对立之中。

这种无尽的争论恰恰表明了中华文化主体性的弱化,当人们不再将中华文化作为自己的对象时,中华文化主体自然也就减少了,中华文化也将逐渐失去活力,中华文化主体性的弱化既是这种现象的原因,也是这种现象的结果。但历经几千年发展的中华传统文化仍然具有深远的影响力,其中的优秀部分具有人类共同价值的属性,即便是在现代化的进程中,中华文化依旧拥有焕发生机与活力的潜能。因此,当政治精英们把目光都看向西方,希冀照搬西方的政体来解决中国的问题时,实践证明,脱离中国的具体国情、脱离中国的文化传统是完全行不通的,最终只能以失败告终。新文化运动是打破中华文化与西方文化二元对立状况的转折点,创造性地将“德先生”与“赛先生”引入中国的文化体系中,打开了文化发展的新境界。同时,对民主和科学的弘扬也打破了人们对于“古今中西”的无谓争执,解放了思想,使人们重新思考传统文化与现代文化之间的关系,思考西方文化与中华文化的关系,这为马克思主义的传播奠定了基础,也为重塑中华文化主体性奠定了基础。

最后,中华文化主体性的巩固对于中华民族具有重大意义,关系到中华民族的民族精神、民族自信、民族复兴以及文化创新。中华民族的民族精神是一代代中华儿女接续奋斗的精神底色,是破除艰难险阻的精神支撑。中华文化主体性是中华民族精神传承的主体性力量,是中华民族在逆境中崛起、不断发展壮大的精神底蕴,没有中华文化主体性,民族精神的传承就失去了主体性力量。一个民族最深层、最根本的自信是文化自信,没有了文化上的自信,在与其他民族之间的交往过程中,就会受到其他民族文化的侵蚀,就不能在文化上保持独立的自我,当然也就没有民族自信。文化主体性是文化自信的源泉,是在不同民族文化的交流、碰撞中保持独立自主的根本基石。中华文化主体性是中华文化自信的源泉,也是民族自信的源泉。在走向中华民族伟大复兴的道路上,不仅需要生产力的提高,不断创造社会财富,同样也需要精神的支撑,

中华文化主体性是中华民族伟大复兴的强大支撑和动力,为中华民族的伟大复兴提供强大的精神力量。中华民族的伟大复兴不仅仅是生产力的提高、军事实力的提高,文化软实力的提高同样重要。文化软实力的提高可以增强文化影响力,促进不同文明间的平等交流,降低不同文明之间发生冲突的可能,而“中华优秀传统文化积淀着中华民族最深沉的精神追求和民族品格,是现代中华文化发展的母体,也是我们最深厚的文化软实力”<sup>[8]</sup>。因此,要想提高文化软实力,就必须巩固中华文化主体性。当今时代,全球化是不可逆的时代潮流,必须顺应时代发展、顺势而为,不仅要积极开放,与其他文明、文化进行交流,而且要在交流的过程中汲取“他者”文化的优秀之处,但也需意识到本民族的文化容易受到“他者”的冲击。因此,只有巩固中华文化主体性,中华民族才能在全球化的文化交流中真正做到海纳百川、以我为主、为我所用,才能做到真正的文化创新。

总的来说,中华文化主体性是中华民族精神的根基,是中华民族自信的源泉,中华文化主体性不仅能够得到巩固,而且必须巩固,这关系到中华民族伟大复兴的民族大业。只有理解了中华文化主体性,理解了其对于中华民族的重要意义,才能理解巩固中华文化主体性的必要性,才能在文化实践中不断巩固这一主体性。

### 三、巩固中华文化主体性的 实践路径

研究对主体性和中华文化主体性的概念进行了简要的界定,厘清了中华文化主体性的概念边界,同时也阐明了中华文化主体性何以能够巩固的理论依据,从而在理论层面为巩固中华文化主体性奠定了基础。历史经验表明,要巩固中华文化主体性,关键是要遵循中华文化主体性的生成规律,把握文化主体和文化客体这两个核心要义,在促进中华文化之主体和客体的生成中巩固中华文化主体性。

第一,巩固中华文化之主体的必由之路是推进中国特色社会主义现代化发展。人作为文化的天然主体,是彰显文化主体性的核心。在民族存亡的危急时刻,人们首要解决的是生存问题,其次才是包括文化在内的各项事业的发展问题,因此,必须在推进现代化发展中解决文化主体的生成问题。

上文阐述了马克思主义传入中国之前中国人民为寻找生存发展之路所做的努力皆以失败告终,同时在这一时期,中华文化主体性也处于极度弱化的状态。但俄国十月革命以后,中国的有识之士看到了改造中国的希望,通过各种方式将马克思主义引进中国,李大钊“发表的《我的马克思主义观》系统介绍了马克思主义理论,在当时思想界产生重大影响,标志着马克思主义在中国进入比较系统的传播阶段”<sup>[9]7</sup>。在马克思主义传入中国以后,早期共产党人以马克思主义为指导建立了中国共产党,并在共产国际的指导下开展革命运动。在马克思主义理论的早期指导下,在共产国际的帮助下,中国共产党党员总数快速增加,从成立之初的50多名党员,到党的第五次全国代表大会召开时的57967名党员<sup>[9]32</sup>。在这一时期,中国共产党多次领导工农运动取得了较大的成功,同时在共产国际的推动下与国民党进行了第一次国共合作并参与了北伐战争,推动了中国革命的发展,进一步解放了思想。但是,国共合作的破裂和大革命的失败,给了中国共产党快速发展的革命事业当头一棒,革命的果实被反革命集团窃取,革命陷入低谷。中国共产党人并没有气馁,而是总结经验教训,认识到“这时党还处在幼年时期,缺乏应对复杂环境的政治经验,还不善于将马克思主义基本原理同中国革命具体实际结合起来”<sup>[9]34</sup>。虽然大革命失败了,但是中国共产党经过锻炼,总结经验和教训,开始在实践中将马克思主义同中国具体实际相结合,探索马克思主义中国化的路径,提出了无产阶级领导的新民主主义革命的思想。

在马克思主义同中国具体实际相结合的思想指引下,中国共产党在革命实践中继承和发展马克思主义,诞生了马克思主义中国化的第一个理论成果——毛泽东思想。并且,在毛泽东思想的指导下,中国人民取得了新民主主义革命的伟大胜利,历经千辛万苦建立了中华人民共和国,为中华文化主体性的重塑奠定了制度的基础。1956年,党中央提出“百花齐放、百家争鸣”的“双百方针”,极大地促进了中国的科学和文化的繁荣发展,推动了中华文化主体性的重塑。但是在“文化大革命”时期,由于没有很好地坚持马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的思想,导致社会主义事业遭受了挫折,特别是重创了对传统文化的继承和发展,重塑中华文化主体性的进程因此受到影响。1978年,

全社会掀起了真理标准的大讨论,确立了实践是检验真理的唯一标准,实际上是再次回答了理论和实践的关系问题。党的十一届三中全会公报明确提出:“完整地、准确地掌握毛泽东思想的科学体系,把马列主义、毛泽东思想的普遍原理同社会主义现代化建设的具体实践结合起来,并在新的历史条件下加以发展。”<sup>[10]</sup>在这一思想的指导下,中国共产党带领中国人民开始了新的“革命”,解放和发展社会生产力,使人民生活水平不断提高,基本解决了温饱问题,实现了新中国从站起来到富起来的伟大飞跃。党的十一届三中全会以来,坚持解放思想、实事求是的思想路线,进一步推进马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,不断解放和发展生产力,为中华文化主体性的巩固奠定了思想和物质基础。

进入新时代,习近平新时代中国特色社会主义思想坚持将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,在实践中不断丰富和发展马克思主义,形成了当代中国马克思主义。在这一思想的指导下,中国在政治、经济、军事、文化等方面都取得了显著的进步,全面建成了小康社会,人民生活水平和受教育程度都达到了新的高度,文化主体的生成取得了新的突破。在此基础上,形成了习近平文化思想,表明了中国共产党发展文化事业的高度文化自觉和历史主动精神,彰显了中华文化主体性。实践证明,文化主体性的巩固既需要坚持正确思想的指导,也需要稳定的社会制度和健康发展的社会生产力,只有这样才能不断地生成新的文化主体,才能保证文化的继承不被中断,才能保证文化主体的创新具有经济基础的支撑。因此,只有不断推进社会主义事业的发展,推进中国特色社会主义现代化的发展,不断解放和发展生产力,推进社会主义事业不断开辟新境界,努力为新的文化主体的生成创造条件,才能不断巩固中华文化主体性。由此观之,文化主体性的巩固仍然遵循马克思主义的经济基础决定上层建筑的客观规律。

第二,巩固中华文化主体性中的客体需要进行新的文化创造。这一文化创造并非凭空产生,而要与中国特色社会主义现代化发展的要求相契合,要与中华文明发展的规律相契合。中华文明历经几千年的发展,积淀的中华优秀传统文化已经深深融入中华民族的血脉之中,成为中华民族精神的根脉。在中国式现代化发展新征程中,如何让中华传

统文化成为现代化发展的推动力而不是阻碍力,成为繁荣现代文化的思想源泉而不是思想禁锢,一直是近代以来中国无数有识之士面临的难题。要解决这一难题,首先要厘清中华传统文化和中华优秀传统文化的界限,进而弘扬和发展中华优秀传统文化。中华优秀传统文化根植于中华传统文化之中,但中华传统文化中究竟哪些是优秀文化,仍然没有定论,要实现创新和发展中华优秀传统文化,就必须厘清它们之间的界限。事实上,在不同的时代对于优秀文化的定义具有不同的标准,在现代化高度发展的今天也应该有符合时代要求的标准。因此,要想将中华传统文化和中华优秀传统文化的界限厘清,需要坚持以下原则:符合全人类共同价值;有利于促进生产力的发展;有助于丰富人的精神世界、促进人的全面发展。

在厘清上述基本原则的基础上便可以更好地理解中华优秀传统文化,理解中华文明何以具有突出的连续性、创新性、统一性、包容性以及和平性等众多特征。但如何让中华优秀传统文化适应中国现代化发展的要求,仍然是需要解决的问题,特别是在以马克思主义为指导的社会主义中国,如何既坚持马克思主义的指导,又继承和发展中华优秀传统文化,就成了古老中国在走向现代化的道路上绕不开的一个命题。中国共产党在中国式现代化进程中对中华优秀传统文化如何进行创造性转化和创新性发展的问题给出了答案。但是这一过程也不是一帆风顺的,在对待中华传统文化方面也曾出现过分歧,如“文化大革命”期间传统文化遭到了冲击,改革开放后又受到了西方社会思潮的影响。要想在新的文化创造、创新中避免出现以上问题,就需要处理好中华优秀传统文化与马克思主义以及中国式现代化实践之间的关系。

显然,要处理好它们之间的关系,只理解中华优秀传统文化还不够,还需要理解马克思主义及其与中华优秀传统文化之间的内在关联。马克思主义是由马克思和恩格斯所创立的,经由列宁、毛泽东等马克思主义理论家的发展而形成的关于人类社会发展和全人类解放的学说。但马克思主义并不是封闭的教条,恩格斯曾深刻地指出:“马克思的整个世界观不是教义,而是方法。它提供的不是现成的教条,而是进一步研究的出发点和供这种研究使用的方法。”<sup>[11]</sup>因此,马克思主义是开放的理论,必须随着实践的发展而不断丰富和发展马克思

主义,这不仅是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的基础,也是马克思主义同中华优秀传统文化相结合的基础。在此基础上,马克思主义同中华优秀传统文化之间存在契合,这种契合不是停留在某些字句含义的相近,而是其文化气质的相近,无论是对人类社会的理想目标还是对实现目标的方法,马克思主义与中华优秀传统文化之间都不谋而合。具体说来,马克思主义所要实现的共产主义社会和中华传统文化中的大同社会都展现了对人类美好社会的向往,并且都强调要“躬行”,这是文化精神的契合,是马克思主义同中华优秀传统文化真正能够相结合的基点。因此,马克思主义同中华优秀传统文化相结合不是生搬硬套也不能生搬硬套,而是要顺其自然并从其内在精神中找寻共通之处,进而进行创新性发展,才能达到互相成就的效果。将马克思主义同中华优秀传统文化相结合打开新的文化创新空间,是社会主义中国进行新的文化创造的必由之路。

此外,文化交流互鉴也是进行文化创造的重要途径。回望过去,历史和实践已经证明,闭关锁国、故步自封只会造成文化的落后,并且,中华文化之所以博大精深,就是因为中华文化自古以来便是在不断交流融合之中得以形成、发展的。习近平指出:“中华文明是在同其他文明不断交流互鉴中形成的开放体系。从历史上的佛教东传、‘伊儒会通’,到近代以来的‘西学东渐’、新文化运动、马克思主义和社会主义思想传入中国,再到改革开放以来全方位对外开放,中华文明始终在兼收并蓄中历久弥新。”<sup>[12]</sup>放眼当下,经济全球化推动了民族之间的文化交流、融合,促进了新的文化的生成。而互联网则为不同民族、不同语言、不同地区的人们进行文化交流搭建了平台。在此基础上,不同民族间的文化交流融合随着全球化进程的加快而成为不可逆转的趋势。在这种文化交流过程中,文明之间的相互理解更加深刻,文化发展中的“他者文化”元素促进了各民族文化的创新发展。以龙文化为例,东方的龙象征着吉祥、权力,而西方的龙却象征邪恶。此前,龙在英文中统称为 dragon,这难免会使不了解中国文化的人对中国的龙文化产生误解。现在中国龙有了专属的翻译 loong,从而与西方龙区别开来。这不仅意味着在文化交流的过程中,中西方文化之间相互理解的加深,同时,“他者文化”中新的专属中华民族的文化创造,更意味

着中华文化主体性的彰显。面向未来,必须顺应时代发展的潮流,遵循文化发展的规律,“坚持开放包容,认真鉴别、合理吸收一切人类优秀文明成果,达到‘以我为主、为我所用’,在不忘本来、吸收外来中建设中华民族现代文明”<sup>[13]</sup>。唯有如此,才能使自身的文化创造更加繁荣,才能进一步巩固中华文化主体性。

在推进中国特色社会主义事业的现代化发展过程中,尽管走了弯路,但总体上通过将马克思主义同中国具体实际相结合,在实践中逐步探索出一条适合中国国情的现代化发展道路,使中国在短时间内极大地提高了社会生产力,实现了从站起来到富起来的伟大跨越,并迈向了强起来的伟大征程,为文化主体的培育奠定了坚实的物质基础。只有民族独立,才有民族文化和民族文化的主体以及民族文化的主体性;只有民族自强,才能不断巩固民族文化的主体性。未来必须坚持面向现代化,进一步推进中国特色社会主义事业的现代化发展,不断提高国民教育水平,以更加自觉的姿态培育新的文化主体。新的文化创造是文化客体的活力之源,马克思主义与中华优秀传统文化的结合为文化创造打开了新的空间。但仅限于此仍然是不够的,在全球化发展的今天,必须坚持面向世界的胸怀,吸收借鉴一切有益的人类文明成果,为新的文化创造不断提供养料,推动文化事业不断迈上新的台阶,实现文化自强。总的说来,要巩固中华文化主体性就必须用发展的眼光看待其中的文化主体和文化客体,在实践中促进新的文化主体和文化客体的生成,在发展中实现新的文化主体和文化客体的辩证统一,从而巩固中华文化主体性。

#### 四、结语

中华文化主体性作为一个全新的重大理论命题,需要不断地阐释和发展。其中,对中华文化主体性的概念性阐释是基础,如果不将何谓中华文化主体性探究清楚,那么也就不能真正理解为何要巩固中华文化主体性,也无法找到巩固中华文化主体性的正确道路。文化主体性的核心要义在于主体即人,文化主体性的彰显在于文化主体对于文化客体的能动性把握,文化主体性的特征是具有实践性。中华文化主体性在当代具体表现为中华文化

主体对中华文化的创造性转化和创新性发展。文化主体性具有实践的特征,因而是不断发展变化的,在发展变化的过程中既可以弱化,也可以巩固。但中华文化主体性关系到中华民族的民族精神、民族自信、民族复兴以及文化创新,所以在推进中国式现代化进程、建设中华民族现代文明、创造人类文明新形态的过程中,必须不断巩固中华文化主体性。要巩固中华文化主体性,必须紧扣促进文化主体性发展变化的核心部分,即文化主体和文化客体。历史和实践证明,推动中国式现代化发展,为文化主体的不断生成提供了制度保障、奠定了物质基础,促进了中华文化主体的发展壮大。进行新的文化创造,则是丰富和发展文化客体的根本方法,中华文化在新时代的发展既要继承和弘扬优秀传统文化,又要坚持马克思主义的指导地位;既要建设中华民族现代文明,也要吸收借鉴一切有益的人类文明成果,在兼收并蓄中创造新的文明成果。巩固中华文化主体性是一项系统性工程,当前仍然需要在理论上不断澄明其内涵和外延,在实践中不断探索切实可行的实践路径。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 在文化传承发展座谈会上的讲话(2023年6月2日)[M]. 北京:人民出版社,2023.
- [2] 马克思恩格斯文集:第8卷[M]. 北京:人民出版社,2009.
- [3] 郭湛. 主体性哲学——人的存在及其意义[M]. 昆明:云南人民出版社,2002:11.
- [4] 黄楠森. 论人的活动的主体性[J]. 阵地,1991(6):19.
- [5] 马克思恩格斯文集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2009:501.
- [6] 齐振海,袁贵仁. 哲学中的主体和客体问题[M]. 北京:中国人民大学出版社,1992:99.
- [7] 马克思恩格斯全集:第30卷[M]. 北京:人民出版社,1995:33.
- [8] 侯衍社,苏红豆. 唯物史观视域下的文化主体性建构[J]. 山东社会科学,2024(2):34.
- [9] 本书编写组. 中国共产党简史[M]. 北京:人民出版社,中共党史出版社,2021.
- [10] 中共中央文献研究室. 十一届三中全会以来重要文献选读:上册[M]. 北京:人民出版社,1987:12.
- [11] 马克思恩格斯文集:第10卷[M]. 北京:人民出版社,2009:691.
- [12] 习近平谈治国理政:第3卷[M]. 北京:外文出版社,2020:471.
- [13] 田鹏颖. 新时代巩固文化主体性的叙事逻辑[J]. 学术交流,2024(2):13.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0748

# 习近平文化思想研究的动态与展望

刘 仓

(中国社会科学院当代中国研究所, 北京 100009)

**摘要:** 习近平文化思想是新时代党领导文化建设实践的经验总结。学界从习近平文化思想的生成逻辑、科学体系、主要特征、重大命题、工作布局、世界意义等方面进行研究,对其中蕴含的哲学意蕴、概念范畴、世界观方法论等理路作出探讨,为深入研究习近平文化思想、担当新的历史条件下的文化使命提供了参考。同时,部分现有研究尚存在概念错位、内涵外延不符、判断推理欠妥等缺陷。拓展习近平文化思想研究,可以从历史和现实、理论和实践、文献和个案、整体和部分、中国和外国等多维度系统深化和探讨习近平文化思想与“两个结合”、文化强国建设、中华民族现代文明等命题的内在逻辑。

**关键词:** 习近平文化思想; 新的文化使命; 文化强国; “两个结合”; 中华民族现代文明

**中图分类号:** D61; G120 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2204(2024)04-0026-12

## Research Trends and Prospects of Xi Jinping Thought on Culture

LIU Cang

(Institute of Contemporary China Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009, China)

**Abstract:** Xi Jinping Thought on Culture is a summary of the experience of the Party's practice in leading cultural construction in the new era. Scholars have studied Xi Jinping Thought on Culture in terms of its generative logic, scientific system, main characteristics, major propositions, work layout, and world significance, and have explored the philosophical connotations, concept categories, world outlook and methodology that are embodied in it, which provide a reference for deepening the study of Xi Jinping Thought on Culture and shouldering the cultural mission under new historical conditions. However, current studies still have some limitations, such as misplaced concepts, inconsistent connotations and denotations, and improper judgment and reasoning. Therefore, we can expand systematically the study of Xi Jinping Thought on Culture from multiple dimensions, such as history and reality, theory and practice, literature and individual cases, the whole system and parts, Chinese and western perspectives, and explore the inherent logic between Xi Jinping Thought on Culture and the propositions of “two integrations”, the building of a leading country in culture, and modern Chinese civilization, etc.

**Keywords:** Xi Jinping Thought on Culture; new cultural mission; a leading country in culture; “two integrations”; modern Chinese civilization

2023年10月,全国宣传思想文化工作会议正式提出习近平文化思想的概念;同年11月,中共中央宣传部举办学习贯彻习近平文化思想座谈会,蔡奇出席会议并讲话<sup>[1]</sup>。自党中央提出习近平文化思想的概念以来,有关的课题研究主要包括以下五类:一是有关习近平文化思想的文献和摘编,如中共中央党史和文献研究院编著的《习近平关于中国

式现代化论述摘编》<sup>[2]</sup>;二是主流媒体刊发的学习贯彻习近平文化思想的文章,如《人民日报》发表的署名任仲平的文章《为强国建设、民族复兴提供坚强思想保证、强大精神力量、有利文化条件——论深入学习贯彻习近平文化思想》<sup>[3]</sup>;三是记述新时代文化建设的理论和实践的报道,如新华社记者撰写的《创造属于我们这个时代的新文化——深入学

收稿日期:2024-05-08

基金项目:国家社会科学基金一般项目(22BKS001)

作者简介:刘仓(1975—),男,河北滦州人,研究员,博士,研究方向为马克思主义中国化。

习领会习近平文化思想评述》<sup>[4]</sup>;四是相关部门学习贯彻习近平文化思想的文章,如中共文化和旅游部党组发表的《奋力推动文化和旅游高质量发展》<sup>[5]53-58</sup>;五是专题研究习近平文化思想的文章。党的十九大至“习近平文化思想”提出之前,学界探讨了习近平关于文化建设的重要论述、“习近平社会主义文化建设思想”等概念和命题。自2023年10月至2024年4月底,在知网上以“习近平文化思想”为关键词进行检索,可获得百余篇相关文章。学界从习近平文化思想的形成逻辑、基本内涵、科学体系、理论特质、世界意义等方面均作出了探讨。

## 一、习近平文化思想的时代背景和生成逻辑

习近平文化思想的形成,是在新时代全面建成小康社会、全面推进社会主义现代化强国建设进程中的重大理论成果,具有深厚的历史逻辑、科学的理论逻辑和鲜明的实践逻辑。着眼中华民族伟大复兴和文化复兴,推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展,是习近平文化思想形成的历史逻辑;习近平新时代中国特色社会主义思想的形成和发展,是习近平文化思想的理论依据;继承和发展马克思主义文化理论,是习近平文化思想形成的理论逻辑;新时代党领导文化建设的理论和实践,是习近平文化思想形成的实践逻辑。

### (一) 习近平文化思想形成的时代背景

新时代新征程,党和国家的中心任务是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。中华文化复兴是中华民族伟大复兴的内容和条件,中华民族伟大复兴就是中华文明再现辉煌。中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化,是强国建设、民族复兴的必由之路。中华民族现代文明的发展正处在强国建设、民族复兴的历史新方位。在此背景下,习近平文化思想的提出具有里程碑式的意义。因此,根据大历史观,注重以宽广深厚的历史视野洞察文化发展大势;根据大文化观,注重从物质与精神关系的大逻辑把握文化发展功能;根据大时代观,注重在全面观照时代变革中引领文化发展方向——构成习近平文化思想演进发展的基本逻辑和基本要素<sup>[6]</sup>。从中华民族伟大复兴进程来说,习近平文化思想的形成,是在“两个大局”背景下顺应时代变化的需要,是推进强国建设、民族复兴

伟业的需要,是推动党的理论创新的需要,是新时代推进文化建设、建设中华民族现代文明的需要<sup>[7]</sup>。从世界历史进程来说,习近平文化思想集古今中外优秀文化成果之大成,把握世界和中国思想文化变化之脉搏,拓展新时代文化建设之新局,集中体现了中华文化和中国精神的时代精华,具有深厚的历史底蕴和现实基础<sup>[8]4-15</sup>。

### (二) 习近平文化思想形成的实践逻辑

习近平在新时代文化建设方面的新思想新观点新论断,“是新时代党领导文化建设实践经验的理论总结”<sup>[9]</sup>。

第一,对新时代文化建设历史成就的理论概括。进入新时代,党中央从“两个大局”联动的高度,把宣传思想文化工作摆在党和国家事业全局的重要位置,对宣传思想文化工作提出一系列战略规划,作出系列战略部署,推出一系列战略举措,推动宣传思想文化事业取得历史性成就、发生历史性变革,意识形态领域的形势发生全局性、根本性转变。宣传思想文化工作能够取得历史性成就,最根本原因就在于有习近平作为总书记领航掌舵,有习近平新时代中国特色社会主义思想作为科学指引。习近平在新时代宣传思想文化建设方面的新思想新观点新论断,形成了习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇<sup>[10]</sup>。习近平文化思想的形成,是新时代文化繁荣发展最为突出的标志,是新时代文化繁荣发展的旗帜和灵魂<sup>[11]61-64</sup>。在习近平文化思想指引下,文化领域实现了系统性重塑、整体性重构,为推进中华民族伟大复兴提供了坚强的思想保证、精神力量和文化支撑<sup>[12]</sup>。

第二,对新时代文化强国建设时代课题的科学回答。一个思想体系的形成和发展,必须有其回答的中心问题和时代课题。面对国内多元文化思潮、世界多元文明现实,如何走中国文化发展道路、怎样走这条道路、文化建设的目标和使命是什么等问题,关系着中国道路的文化根基、中国人的精神世界、中国式现代化的文化表达和中华文明与世界文明的关系。习近平文化思想是在回答这些重大问题中形成的<sup>[13]</sup>。习近平文化思想从新时代文化建设的指导思想、目标任务、责任使命、功能价值等方面,回答了文化层面的“四个之问”<sup>[14]</sup>。习近平文化思想坚持守正创新,回答了文化建设的中国之问;坚持胸怀天下,回答了文化建设的世界之问;坚持人民至上,回答了文化建设的人民之问;坚持问

题导向,回答了文化建设的时代之问<sup>[15]1-14</sup>,是担负新时代新的使命任务的强大思想武器。

第三,对新时代党领导文化建设工作的理论总结。新时代以来,习近平出席一系列有关宣传思想工作工作的座谈会,审议通过一系列规划和方案,考察文化传承发展项目,在重大国际场合阐明中国思想和中国方案等,逐渐形成了习近平文化思想。从领导文化工作实践来说,习近平把握“三大规律”,推进文化建设的理论创新、实践创新、制度创新,创造性提出一系列富有中国特色、体现时代精神、引领人类文明发展的新思想新观点新论断,形成了习近平文化思想<sup>[16]</sup>。新时代以来,党中央在文化工作理论和实践方面的探索,经历了在正本清源中举旗定向、在守正创新中全面推进、在系统谋划中科学总结等阶段,形成了习近平文化思想<sup>[17]</sup>。

### (三) 习近平文化思想形成的理论逻辑

马克思主义文化理论是习近平文化思想的理论来源。习近平文化思想继承和发展了马克思主义关于政治立场、文化认识、文化价值、意识形态文化、民族传统文化与世界文化等的观点<sup>[18]</sup>。习近平文化思想还继承和发展了马克思主义关于文化领导的党性原则、文化创作的人民导向、文化建设的批判向度、文化发展的实践路径等的理论资源<sup>[19]3-10</sup>。习近平文化思想继承和发展了马克思主义关于文明起源、文化本质、精神文化生产规律、文化的意识形态性和多样性、文化的历史继承性和阶级性、文化领导权等的一系列理论<sup>[20]</sup>。

中国共产党的文化思想是习近平文化思想的直接来源。习近平文化思想与革命战争时期党的文化思想一脉相承,是对改革开放以来党的文化思想的创新发展,是对新时代文化发展态势的把握和现实经验的总结<sup>[21]</sup>。习近平在中华优秀传统文化的地位、理论价值、实践意义和战略规划等方面,丰富和发展了毛泽东传统文化观<sup>[22]</sup>。习近平文化思想是在深化马克思主义文化思想、赓续中国共产党思想智慧、把握国内外文化发展形势的过程中逐渐形成的<sup>[19]3-10</sup>。

### (四) 习近平文化思想形成的历史逻辑

从大历史观的角度看待中国道路、民族复兴和中华文明,是新时代党的理论创新的时代要求和标识性特征。坚持从大历史观探讨马克思主义中国化时代化,是习近平文化思想蕴含的历史逻辑。一万年文化史的延续发展,五千年中华文明的创新升

华,是习近平文化思想形成的历史渊源。以坚定的文化自信守牢中华民族的根和魂,构筑了习近平文化思想深厚的历史文化根基<sup>[23]</sup>。“独特的文化传统”,是习近平文化思想的形成之源;“独特的历史命运”,是习近平文化思想的形成之脉;“独特的基本国情”,是习近平文化思想的形成之基<sup>[24]</sup>。习近平文化思想是对中华文明的传承弘扬,是对中华文明的创新创造,在构建人类文明新形态的过程中趋于成熟<sup>[25]</sup>。习近平文化思想中一系列标志性、原创性和战略性的重大思想观点,饱含中华文明的智慧,孕育中华民族现代文明的时代特质<sup>[3]</sup>。习近平文化思想包含中华优秀传统文化的创造性转化、创新性发展和建设中华民族现代文明等思想,彰显了中国共产党传承中华文明、实现文化创新发展的文化自觉<sup>[26]</sup>。

## 二、习近平文化思想的科学体系和主要内容

习近平文化思想既有文化理论观点上的创新,也有文化工作布局上的部署,“明体达用、体用贯通”,明确新时代文化建设的路线图和任务书,标志着党对中国特色社会主义文化建设规律的认识达到了新高度。习近平在2018年全国宣传思想工作会议上概括的“九个坚持”的根本遵循<sup>①[27]</sup>,在文化传承发展座谈会上概括的“十四个强调”<sup>②[28]</sup>的理论观点,对宣传思想文化工作提出的“七个着力”<sup>③[9]</sup>的工作部署,是做好新时代宣传思想文化工作的行动指南。学界从主要观点、战略谋划、工作部署、运行结构、要素内容等多维度,探讨了习近平文化思想的科学体系。

### (一) 主要观点体系论

学界围绕“十四个强调”,从宣传思想文化工作的政治保证、指导思想、新的文化使命、根本制度和战略任务等主要观点,提炼习近平文化思想的核心要义。曲青山认为,习近平文化思想的科学体系包含坚持党的文化领导权、推动物质文明和精神文明协调发展、“两个结合”的根本要求、新的文化使命、坚定文化自信、培育和践行社会主义核心价值观、掌握信息化条件下舆论主导权、以人民为中心的工作导向、保护历史文化遗产、构建中国话语和中国叙事体系、促进文明交流互鉴 11 个方

面<sup>[29]</sup>。赵剑英认为,习近平文化思想主要包含宣传思想文化地位论、马克思主义指导思想和根本制度论、践行社会主义核心价值观论、“第二个结合”与新的文化使命论、构建中国自主的知识体系论、繁荣社会主义文艺论、提升新闻舆论“四力”论、网络安全和网络强国论、思政教育立德树人论、加强中华文化国际传播论、文明交流互鉴论、文化事业和文化产业协调发展论、加强党对文化建设的领导论13个方面<sup>[30]</sup>。商志晓在采访中提出,习近平文化思想的主要内容,包含文化工作重要性论、文化工作领导权论、新的文化使命论、文化工作原则遵循论、科学理论武装论、思想政治教育论、意识形态阵地论、核心价值工程论、哲学社会科学论、新闻舆论主导论、文艺创作导向论、文化遗产保护论、先进文化论、文化自信论、文化“两创”论、“两个结合”论、中华文明论、文化主体性论、文化交流互鉴论、物质文明和精神文明协调发展论、文化事业和文化产业共同繁荣论、国家文化软实力和中华文化影响力提升论、人类共同价值倡导与人类文明形态创建论23个方面<sup>[31]</sup>13-24。总体来说,习近平文化思想是涵盖文化地位论、主体论、系统论、原则论和使命论的逻辑整体<sup>[32]</sup>37-46。

第一,习近平文化思想的原创性贡献。所谓原创性,主要指其核心观点、主要架构和思维方法是独创的,同时包含对前人成果的批判和继承、丰富和发展。习近平文化思想的原创性贡献主要有对战略地位的新概括、理论武装的新要求、社会主义核心价值观的新提炼、文化自信的新论断、“思想解放”的新篇章、文化建设的新使命、文化建设的新原则、文化建设的新思路、意识形态建设的新方向、新闻舆论工作的新落点、弘扬中华优秀传统文化的新举措、网络文化建设的新指南等<sup>[33]</sup>。肖贵清和贺政凯认为,习近平文化思想的原创性贡献,包含根本制度、社会主义核心价值观、建设中华民族现代文明、文化强国建设、推动中华文明与世界文明的融通发展等<sup>[34]</sup>。

第二,文化强国战略的工作部署。学界通常认为,“七个着力”构成文化强国战略的工作部署。习近平文化思想涵盖理论武装、舆论宣传、思想道德建设、精神文明建设、文化繁荣发展、网络建设管理、文明交流互鉴等方面,是内容丰富、内涵深刻和内在统一的思想体系<sup>[7]</sup>。党的二十大报告提

出的“文化强国”战略部署,包含建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态、广泛践行社会主义核心价值观、提高全社会文明程度、繁荣发展文化事业和文化产业、增强中华文明传播力影响力。“七个着力”与这些方面的战略部署是一致的<sup>[35]</sup>。

## (二) 要素结构体系论

习近平文化思想主要由精神内核、载体形式和传承方式构成。在文化核心维度,其包含国家意识形态、社会主义核心价值观、人民立场、中华民族意识、人类价值等内核;在文化载体维度,其包含物质富足、自主知识体系构建、新闻媒体管理、文化遗产保护、互联网治理等建设与管理;在文化传承维度,其包含文化领导权、文化主体性、文化传承的长久性广泛性等体制机制保障<sup>[36]</sup>。习近平文化思想包含价值目标、立场原则、实践要求、世界视野和科学方法五个维度。价值目标维度,是指建设文化强国,铸就中华文化新辉煌;立场原则维度,是指坚定文化自信,坚持马克思主义指导地位;实践要求维度,是指建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态等部署;世界视野维度,是指增强中华文明的传播力影响力;科学方法维度,是指坚持“两个结合”,坚持“融通”和“贯通”<sup>[37]</sup>1-10。李捷认为,把握习近平文化思想的核心要义,“两个结合”是精髓,新的文化使命是总任务,文化自信、开放包容、守正创新是基本原则,“七个着力”是根本要求,提升国家文化软实力和中华文化影响力是基本路径<sup>[38]</sup>12-21。

## (三) 运行结构体系论

学界也从运行主体、运行机理、运行动力、运行程序等方面,阐述了习近平文化思想的科学体系。有学者认为,习近平文化思想聚焦新的时代命题、凝结新的思想精华、着眼新的使命任务,包含新时代文化建设的根本保证、时代环境、重要意义、方向导向、目标任务、战略步骤、重要动力、实践路径等一系列新思想新观点新论断,形成系统全面、内涵丰富、内在统一的科学思想体系<sup>[5]</sup>53-58。罗文东和李龙强认为,习近平文化思想在政治保证、地位作用、文化使命、旗帜灵魂、重要任务、基本原则、工作布局和根本目的等方面,构成了完整系统的新时代文化建设思想体系<sup>[8]</sup>4-15。习近平文化思想形成了“主体—任务—使命—方法—场域”的内在理路,回答了新时代谁来领导和推动文化建设、完成什么任务、秉持什么使命、如何践行文化

使命、文化建设关照场域等问题<sup>[39]</sup>。习近平文化思想,概括起来就是明定位、明立场、明领导权、明使命、明方向、明规律,六者有机统一,解决“为何要做”“谁来做”“怎么做”的问题<sup>[40]</sup>。

### 三、习近平文化思想的哲学底蕴和重大命题

学界探讨习近平文化思想的哲学内涵,体现了马克思主义唯物论、辩证法、认识论在新时代文化建设中的实践形态。“两个结合”“建设中华民族现代文明”等核心命题,是学界研究习近平文化思想的焦点和热点问题。

#### (一) 习近平文化思想的哲学内涵

第一,习近平文化思想的概念范畴体系。科学理论的体系化、学理化,都有定义、判断和推理的过程,都有概念、范畴、命题和原理的丰富拓展和系统集成过程。习近平文化思想包含文化自信、文化软实力、新的文化使命、中华民族现代文明、文化的主体性、“两个结合”等概念和范畴;涵盖文艺、新闻舆论、网络安全和信息化、哲学社会科学、思想政治、文化传承发展等领域,是继“五大思想”之后的又一次丰富拓展、系统集成<sup>[41]</sup>。习近平文化思想的概念范畴具有层次分明、紧密联结的特征,其命题判断具有阐明本质、科学准确的特征,其逻辑结构具有主线清晰、布局严整的特征<sup>[42]27-30</sup>。

第二,习近平文化思想的哲学底蕴。臧峰宇运用“明体达用、体用贯通”的思想方法,从历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑层面来理解习近平文化思想中体现的唯物论、认识论和方法论辩证统一的哲学意蕴<sup>[43]</sup>。蹇真认为,“魂脉”与“根脉”、“政党”与“群众”、“民族”与“世界”、“明体”与“达用”相互联结的辩证特征,体现了习近平文化思想的哲学意蕴<sup>[44]</sup>。习近平文化思想坚持历史唯物主义基本原理,诠释文化与国家、民族兴衰的本质联系;坚持社会发展的观点,阐明新时代文化建设的社会主义意识形态属性;立足人民史观,培养担当民族复兴大任的时代新人;坚持历史发展观,建设中华民族现代文明;坚持实践观,注重认识和实践的有机统一,构建起“明体达用、体用贯通”的科学体系<sup>[45]</sup>。

第三,习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观、方法论和习近平文化思想的关系。世界观

和方法论是科学的思想体系的哲学基础。“六个必须坚持”也是习近平文化思想的世界观和方法论,为新时代文化强国建设奠定了坚实的哲学基础。坚持人民至上是习近平文化思想的价值立场,坚持自信自立是习近平文化思想的精神气质,坚持守正创新是习近平文化思想的发展路径,坚持问题导向是习近平文化思想的实践原则,坚持系统观念是习近平文化思想的思想方法,坚持胸怀天下是习近平文化思想的境界格局<sup>[46]</sup>。冯颜利认为,坚持人民至上是习近平文化思想的价值观,坚持文化自信是习近平文化思想的精髓,坚持守正创新是习近平文化思想的核心要义,坚持问题导向是习近平文化思想对“四个之问”的系统性策略,坚持胸怀天下是习近平文化思想的世界大同观与天下观<sup>[47]</sup>。辛向阳和吕耀龙认为,习近平文化思想蕴含的人民性体现出人民至上的要求,习近平文化思想蕴含的主体性体现出自信自立的要求,习近平文化思想蕴含的能动性体现出守正创新的要求,习近平文化思想蕴含的实践性体现出问题导向的要求,习近平文化思想蕴含的系统性体现出系统观念的要求,习近平文化思想蕴含的世界性体现出胸怀天下的要求<sup>[48]</sup>。

#### (二) 习近平文化思想的重大命题

第一,“两个结合”与习近平文化思想。“两个结合”从根本方向和根本方法上,解决了魂脉和根脉融合创新的问题,是推进马克思主义中国化时代化的根本途径。“两个结合”是习近平文化思想形成的重要方法论基础,推动马克思主义文化理论发展到新阶段。习近平文化思想是新时代“两个结合”的创新理论和重要成果。“两个结合”是习近平文化思想的精髓<sup>[38]12-21</sup>。习近平文化思想是在文化领域坚持“两个结合”的集中体现和创新理论,深化了党对创新理论和中华文明的规律性认识<sup>[7]</sup>。“两个结合”是习近平文化思想的显著特征和鲜明标识。习近平文化思想是“两个结合”的最新成果,是坚持“两个结合”的光辉典范<sup>[37]1-10</sup>。

“两个结合”是习近平文化思想形成的标志。从实践逻辑来看,“两个结合”回答了文化建设中的“四个之问”,概括了习近平文化思想的主要内容。习近平文化思想赋予“两个结合”新的内涵,“两个结合”推动习近平文化思想的开放发展。坚持“两个结合”,是担负新的历史条件下的文化使命的必然要求,是创新和发展习近平文化思想的必然要求。“两个结合”是习近平文化思想成熟的标

志,开辟了中国特色社会主义文化发展的新境界<sup>[8]4-15</sup>。习近平文化思想以“两个结合”为方法论基础,从中国、世界、人民与时代的维度打开了文化理论创新的视域,丰富和发展了马克思主义文化理论<sup>[15]1-14</sup>。陈金龙和何希贤认为,“两个结合”是马克思主义中国化时代化的方法,是开辟和发展中国特色社会主义的方法,是建设中华民族现代文明的方法<sup>[49]</sup>。“第二个结合”造就新的文化生命体,决定了文化的性质和前进方向;巩固中华文化主体性,增强了文化的生命力;开拓文化创新空间,拓展了中国道路的文化根基;提升文化自信,为建设中华民族现代文明凝聚了磅礴力量<sup>[50]</sup>。“第二个结合”是习近平文化思想中具有标志性意义的重要论断<sup>[51]</sup>。

第二,建设中华民族现代文明与习近平文化思想。中华人民共和国成立后,党领导人民开启建设中华民族现代文明的进程。习近平文化思想是在建设中华民族现代文明过程中的理论成果。习近平在文化传承发展座谈会上的讲话、全国宣传思想文化工作会议传达学习习近平对宣传思想文化工作作出的重要指示,标志着习近平文化思想在中华民族现代文明建设中应运而生<sup>[38]12-21</sup>。中华民族现代文明是在“两个结合”、推进中国式现代化、巩固中华民族共同体、构建人类命运共同体等过程中生成的<sup>[52]16-21</sup>。中华民族现代文明是基于新时代的任务要求、“两个大局”的现实基础和中国式现代化的丰富内涵而提出的,这决定了中华民族现代文明站在时代至高点<sup>[53]</sup>。

建设中华民族现代文明是习近平文化思想的核心命题之一。建设中华民族现代文明的新的文化使命,是习近平文化思想的主基调,这是由宣传思想文化的性质地位以及新形势、新任务所决定的<sup>[38]12-21</sup>。新时代新的文化使命是习近平文化思想的理论主题,具有标志性意义;习近平文化思想贯穿推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明的内容<sup>[54]</sup>;中华民族现代文明促进中华文明的现代性转型,为实现中华民族伟大复兴奠定文明基础,为人类文明发展提供新的样态,为国家、民族、政党形象建构提供文明支撑<sup>[52]16-21</sup>。中华民族现代文明有其鲜明的理论特质。中华民族现代文明的本质规定,包含中国共产党的领导、马克思主义思想基础、社会主义属性、人民主体地位<sup>[55]48-64</sup>。中华民族现代文明是坚持人民至上的文明,是协调

发展的文明,是创新发展的文明,是兼收并蓄的文明,是和平发展的文明<sup>[52]16-21</sup>。

从建设中华民族现代文明的路径来看,习近平文化思想为建设中华民族现代文明提供了根本遵循。坚持以习近平文化思想为指导,坚定文化自信,开放包容,坚持守正创新,谱写中华民族现代文明的时代华章。从理论维度来说,要不断开辟马克思主义中国化时代化新境界;从历史维度来说,要在历史与现实相生相成中把握中华文明发展规律;从实践维度来说,要坚定走中国特色社会主义文化发展道路;从价值维度来说,要发展中国特色社会主义新文化;从世界维度来说,要以开放包容的主体姿态促进世界文明交流互鉴<sup>[37]1-10</sup>。陈金龙和蔡馥认为,建设中华民族现代文明,包含坚持党的领导、坚定文化自信、推动文化发展民族化、传统文化现代化、外来文化本土化等<sup>[56]</sup>。高志晓认为,要依循中国式现代化实践,结合社会主义先进文化建设,联通中华民族历史文脉,拓展现代文明建设的全球域<sup>[55]48-64</sup>。吴艳东和廖小丹认为,要在“古”与“今”的文化遗产、“中”与“西”的交锋交流、从“大”向“强”的飞跃、从“文化”向“文明”的升华中,丰富中国式现代化的文化形态,建设中华民族现代文明<sup>[57]44-51</sup>。

#### 四、习近平文化思想的理论特质和主要特征

习近平文化思想既包含博大精深的思想观点、事关全局的战略谋划、科学可行的工作部署,也包含基本精神、核心要义、实践要求等内容,还蕴含着马克思主义世界观、方法论,是不断递进的、开放式的、科学系统的思想体系,体现出丰富的理论特质。

##### (一) 理论品质特征论

“科学体系”是指具有科学性的某种知识体系,理论特征是对科学体系的展开和表征。习近平文化思想具有科学性、价值性、目标性和系统性,构成其体系的各个要素相互联系、内在统一。习近平文化思想具备整体性、层次性、稳定性、协同性和开放性等特征<sup>[32]37-46</sup>。习近平文化思想的理论特质,表现为人民性、系统性、独创性、世界性的有机统一,这四个方面的同其价值论、系统论、发展论、文明论联系在一起<sup>[58]4-11</sup>。冯刚和王莹认为,习近平

文化思想具有人民立场与政治底色、宏微结合与体用贯通、民族特性与世界眼光等时代特质<sup>[59]101-111</sup>。习近平文化思想体现了文化传承与文化创新、历史自信与文化自信、民族立场与国际视野的有机统一等理论特质<sup>[60]</sup>。

## (二) 文化规律特征论

习近平文化思想之所以成为科学体系,在于其揭示了新时代文化发展的一般规律,标志着党对文化建设规律的认识达到了新高度,彰显出明理释义的规律性特征。习近平文化思想的丰富内容具有多重逻辑结构,体现了完整性与重点性相统一、继承性与创新性相结合、理念性与践行性相协调、现实性与理想性相呼应、民族性与世界性相促进<sup>[31]13-24</sup>。习近平文化思想坚持党性与人民性的辩证统一,坚持历史传承与时代发展的相互促进,坚持文化多样与整合凝聚的有机统一,坚持以我为主与文明交流互鉴的融合,实现了认识论和方法论的统一<sup>[51]</sup>。习近平文化思想呈现出人民至上和实践指向、一元主导和多样发展、一脉相承和与时俱进、民族立场和人类情怀、文化建构和文化批判、文化自信和文化创新等方面的有机统一<sup>[61]</sup>。有研究认为,习近平文化思想体现通达真理、逻辑严密的科学性,服务人民、凝心铸魂的人民性,“明体达用、体用贯通”的实践性,与时俱进、不断发展的开放性<sup>[62]</sup>。

## (三) 体用贯通特征论

“明体达用、体用贯通”是习近平文化思想的重要特征。“体”和“用”是中国哲学史上的特有范畴,也是中华文化中的重要范畴之一。“明体达用、体用贯通”反映的是“体”“用”的一致性、统一性、贯通性。学界对习近平文化思想的“体”“用”范畴的阐释主要包括三个方面。

第一,“体”指实体、主体等,“用”指作用、功能等。张国祚认为,“体”指本体,“用”指功用,所谓“明体达用、体用贯通”,指宣传思想文化本身和其功用相互贯通、相互统一,反映了习近平文化思想中主体与客体、认识论与方法论、理论与实践的辩证统一<sup>[33]</sup>。习近平文化思想的“体”,就是马克思主义“魂脉”与中华优秀传统文化“根脉”的文化结构,体现了新时代中国文化的本体、本质、纲领和原理。把习近平文化思想用于指导新时代文化建设、建设文化强国和中华民族现代文明,就是

“用”的含义<sup>[63]</sup>。

第二,“体”指本质、本原等,“用”指现象、表象等。唐爱军认为,“明体达用”是指习近平文化思想既有宏观层面的规律性认识,也有具体层面的实践路径,是理论与实践、认识论与方法论、“治道”与“治事”的统一<sup>[64]</sup>。周巍认为,“体”指本体、根本规律,“用”指作用、表象,习近平文化思想之“体”是对文化和文明的本质概括,深化对文化建设规律性认识;习近平文化思想之“用”是新时代文化建设的实践路径,明确新时代文化建设的路线图和任务书<sup>[65]</sup>。

第三,“体”指原则、目的等,“用”指方法、手段等。辛鸣认为,“体”是思想文化的本质属性、核心价值、基本制度,其依据是社会形态和社会运行方式,突出表征是文化主体性;“用”是思想文化的目标、价值、功能的展开与实践,“达用”是通过科学的体制机制、方略方法、政策策略肩负起新时代新的文化使命<sup>[66]</sup>。李庚香认为,“体”指理论层面,“用”指实践层面;“两个结合”“五个突出特性”“七个着力”“九个坚持”“十四个强调”构成习近平文化思想的主体内容;“用”就是关于新时代文化建设的实践路径<sup>[37]1-10</sup>。

## (四) 思维方式特征论

习近平文化思想蕴含着对历史和现实、传统和现代、理论和实践、中国和世界的认识论。有学者认为,习近平文化思想在文化轴线上把握历史、现实与未来,守正不守旧、尊古不复古,融民族性与时代性于一体,融中华文化和中国精神于一体,在引领新时代文化建设的伟大进程中渐次升华<sup>[4]</sup>。习近平文化思想,从纵向来看,实现了历史性与现实性的统一;从生发来看,实现了合规律性与合目的性的统一;从内外因来看,实现了内在发展与外在保障的统一;从研究视角来看,实现了文化本体与文化形态的统一<sup>[59]101-111</sup>。习近平文化思想体现着理论与实践相结合、历史与现实相贯通、认识论与方法论相统一等特点,具有鲜明的科学性、人民性、实践性、开放性,具有很强的政治性、思想性、指导性<sup>[16]</sup>。樊锐认为,习近平文化思想既有理论层面的认识论,也有实践层面的方法论,既有宏观的规律性认识,也有具体的实践路径,实现了体与用、理论与实践、认识论与方法论的辩证统一<sup>[67]</sup>。

## 五、习近平文化思想的时代价值和世界意义

蔡奇在学习贯彻习近平文化思想座谈会上强调:“习近平文化思想……深刻回答了新时代我国文化建设举什么旗、走什么路、坚持什么原则、实现什么目标等根本问题,丰富和发展了马克思主义文化理论,为做好新时代新征程宣传思想工作、担负起新的文化使命提供了科学行动指南,为创造人类文明新形态、引领世界文明发展进步贡献了中国智慧。”<sup>[1]</sup>这一论断高度概括了习近平文化思想的理论价值、实践指向和世界意义。

### (一) 习近平文化思想的理论价值

习近平文化思想是新时代党领导文化建设实践的经验总结,是习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇,丰富了马克思主义文化理论,把中国共产党的文化思想推进到新阶段,在马克思主义文化思想发展史上、党的宣传思想文化史上和中华思想发展史上都具有标志性的意义。

第一,丰富和发展了马克思主义文化理论。习近平文化思想揭示了新时代文化建设的内在规律,标注了马克思主义文化理论的新境界和新高度,具有开创性、标志性的重大意义<sup>[7]</sup>。习近平文化思想回答了“两个大局”联动背景下如何担当新的文化使命的时代课题,明确新时代文化建设的路线图和任务书,实现了马克思主义文化理论中国化时代化的新飞跃<sup>[8]4-15</sup>。

第二,书写了习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇。习近平文化思想回答了新时代文化建设举什么旗、走什么路、坚持什么原则、实现什么目标等根本问题,在党的理论创新进程和宣传思想文化事业发展史上具有里程碑式的意义。习近平文化思想在新时代中国特色社会主义发展历程和中国共产党文化理论发展史上都具有里程碑式的意义<sup>[51]</sup>。习近平文化思想的主线是围绕中国式现代化和中华民族伟大复兴目标,在“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局中推进文化强国建设,回答了新时代建设什么样的文化和如何建设文化的重大问题<sup>[68]</sup>。

第三,是中华思想史上具有里程碑式意义的标志性成果。习近平文化思想体现了党对中华文明

发展规律的认识达到了新高度,对中国道路、理论、制度的认识达到了新高度,让党的历史自信和文化自信达到了新高度,在传承中华优秀传统文化中推进文化创新的自觉性达到了新高度<sup>[69]</sup>。习近平文化思想站在中华民族伟大复兴和中华文明永续发展的战略高度,深刻洞察人类文明发展方向,在中华文明发展史、马克思主义文化理论发展史上都具有里程碑式的意义<sup>[11]61-64</sup>。

### (二) 习近平文化思想的实践指向

习近平文化思想概括了宣传思想文化工作的基本框架和整体布局,明确了新时代文化建设的路线图和任务书,为建设文化强国、建设中华民族现代文明提供了全面指引,是新时代担负新的文化使命的行动指南。习近平文化思想是推进新时代文化建设的总方针、总遵循、总要求,是担当新的文化使命的科学指引和行动指南<sup>[7]</sup>。习近平文化思想开拓了“中国特色”文化思维的新高度,塑造了“中国特色”文化命运的新把握,厘定了“中国特色”文化权利的新尺度,明确了“中国特色”文化道路的新使命,建构了“中国特色”文化格局的新图景,历史性地开辟了“中国特色”文化建构的新境界,为全面推进中国式现代化和实现中华民族伟大复兴提供了根本思想遵循<sup>[70]</sup>。习近平文化思想明确了文化强国建设的领导力量、价值立场和方法要求,规定了文化强国建设的根本原则<sup>[71]</sup>。

### (三) 习近平文化思想的世界意义

习近平文化思想是植根中华文化沃土、为中华民族谋复兴的理论成果,也是行天下大道、为世界谋大同的思想成果,为创造人类文明新形态、引领人类文明发展进步贡献了中国智慧,为推动构建人类命运共同体注入了持久的文化力量。有学者认为,全球文明倡议回答了不同文明如何相处、人类文明向何处去等重大问题,揭示了人类文明发展规律,为促进文明交流互鉴、推动人类社会现代化进程提供了思想指南<sup>[72]</sup>。习近平文化思想从世界历史高度审视当今世界发展趋势,阐明了人类文明发展的历史规律,体现了“三大规律”在文化层面上的必然要求,使人类文明的“百花园”绚烂多彩<sup>[58]4-11</sup>。习近平文化思想为世界文明共存提供了新的价值理念,为世界文明相处提供了新的理论范式,为世界文明创新提供了新的实践方案,为推动世界文明发展提供了中国智慧<sup>[19]3-10</sup>。

## 六、习近平文化思想研究中存在的不足与前瞻

### (一) 存在问题

学界对习近平文化思想的研究,在理论厚度、历史深度、现实广度、发展进度、立体维度等多方面都取得显著进展,同时,也存在概念错位、内涵与外延不合、判断推理欠妥等问题。

#### 1. 相关概念的准确性问题

一是在表述主语时,把主语“中国共产党”转换成“习近平文化思想”。二是概念外延的准确界定问题,例如,中华民族现代文明主要强调的是与中国式现代化相适应的文化思想,而不是指包括“五个文明”在内的“大文明”概念<sup>[73]</sup>;“文化”和“文明”都有广义和狭义之分,有学者在论述过程中,误用“狭义的文明”代替“广义的文明”<sup>[55]48-64</sup>。

#### 2. 概念的内涵和外延的符合性问题

中华民族现代文明是中国共产党领导的社会主义文明,是包含“五位一体”在内的整体性文明。然而,有些论断缩小了中华民族现代文明的内涵。有学者表述,“社会主义先进文化建设就是中华民族现代文明建设”以及“作为中国式现代化的文化形态,中华民族现代文明……”<sup>[55]48-64</sup>;也有学者表述,“中华民族现代文明既是中国特色社会主义的新文化”<sup>[74]</sup>;亦有学者认为,“新的文化生命体在新时代集中表现为中华民族现代文明”<sup>[57]46</sup>;还有学者主张,“第二个结合”形成的“新的文化生命体”,“就是中华民族现代文明”<sup>[75]</sup>。根据习近平在文化传承发展座谈会上的讲话精神,“两个结合”造就“新的文化生命体”,是“中华文明的现代形态”,或称“中华民族现代文明”,反映现代中国社会的进步程度。习近平强调,“第二个结合”而形成的新文化,“成为中国式现代化的文化形态”<sup>[76]8</sup>。从社会存在和社会意识的关系来看,中国式现代化的文化形态,是中国式现代化在思想观念上的反映;从形式逻辑来看,“中国式现代化的文化形态”是“中华民族现代文明”的有机组成部分。

#### 3. 习近平文化思想中的若干判断问题

有学者认为,习近平文化思想破解了中华文明现代转型的“古今中西之争”<sup>[42]27-30</sup>。实际上,中华文明向何处去的“古今中西”问题,在中国革命胜利后已经得出结论。新民主主义革命时期,中国共

产党强调以马克思主义为指导,批判吸收传统文化和外国文化,创造中华民族新文化,基本解决了“古今中外”问题。中华人民共和国成立后,毛泽东的《同音乐工作者的谈话》等文章,以及“古为今用、洋为中用”等方针,也从理论上回答了这个问题。习近平强调:“必须坚持马克思主义中国化时代化,传承发展中华优秀传统文化,促进外来文化本土化,不断培育和创造新时代中国特色社会主义文化。”<sup>[76]11</sup>这是对中国共产党文化思想的继承和发展。

### (二) 深化路径

习近平文化思想博大精深,其中蕴含深邃的理论观点、长远的战略谋划和科学的工作部署,也蕴含科学的世界观和方法论。拓展习近平文化思想研究,可以从历史和现实、理论和实践、文献和个案、整体和部分、中国和外国等多维度进行深化。

#### 1. 拓展习近平文化思想的宏观研究

从历史线索来说,要深化马克思主义文化思想史研究。习近平在纪念马克思诞辰200周年大会上指出:“要学习和实践马克思主义关于文化建设的思想。”<sup>[77]</sup>要深入研究习近平文化思想在马克思主义文化思想发展史上的历史方位和时代意义;结合党和国家的战略部署,深刻认识习近平关于文化建设的重要论述的发展历程;从中国思想史角度深化习近平文化思想中重大命题的历史逻辑。从横向联系来说,要拓展习近平文化思想与新时代党的创新理论的研究,探讨习近平文化思想在习近平新时代中国特色社会主义思想中的地位及其与其他“五大思想”的内在关系。从结构体系来说,要深化习近平文化思想科学体系的建构,从其运行结构、组成结构、要素结构,探讨其科学性、实践性、相对独立性,阐述习近平文化思想的道理、学理、哲理和文理。

#### 2. 深化习近平文化思想的中观研究

要深化习近平文化思想与中国式现代化关系的研究。习近平文化思想是新时代中国式现代化建设的重要行动指南。要着眼中华民族伟大复兴,锚定2035年基本实现现代化目标,拓展习近平文化思想同中国式现代化的主要特征、本质要求、阶段目标等关系的研究,深化习近平文化思想同中华民族现代文明、文化强国、教育强国、科技强国、健康中国、平安中国等关系的研究,探讨习近平文化思想同国家形象塑造之间的关系,用中国式现代

化建设的实践,丰富和发展习近平文化思想,推动中国式现代化的文化形态辉光日新。

### 3. 拓展新时代文化建设的理论和实践研究

要把握习近平文化思想同新时代文化建设实践的关系,探讨理论和政策、认识和实践、守正和创新、继承和发展的辩证关系。要探讨习近平文化思想的“九个坚持”“十四个强调”“七个着力”的定位功能及其内在联系。要深化习近平文化思想与“两个结合”、文化强国战略、中华民族现代文明等重大命题的研究,同时深化意识形态、社会主义核心价值观、新闻舆论、网络强国、传统文化的创造性转化和创新性发展、文明交流互鉴等领域的研究,从文化建设实践中总结党的文化理论,以新的文化理论指导新的文化建设实践,从而推动新时代新征程文化建设理论和实践的良性互动和踵事增华。

### 注释:

- ① “九个坚持”,即:坚持党对意识形态工作的领导权,坚持思想工作“两个巩固”的根本任务,坚持用新时代中国特色社会主义思想武装全党、教育人民,坚持培育和践行社会主义核心价值观,坚持文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信,是更基本、更深沉、更持久的力量,坚持提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力,坚持以人民为中心的创作导向,坚持营造风清气正的网络空间,坚持讲好中国故事、传播好中国声音。
- ② “十四个强调”,即:强调坚持和加强党对宣传思想文化工作的全面领导,担负起新的文化使命,建设社会主义文化强国,铸就社会主义文化新辉煌;强调坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度,推进马克思主义中国化时代化,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态;强调坚持文化自信,推动社会主义文化繁荣兴盛,建设中华民族现代文明;强调以社会主义核心价值观引领文化建设,广泛开展中国特色社会主义和中国梦宣传教育,使全体人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起;强调加快构建中国特色哲学社会科学,以中国实际为研究起点,阐释中国道路、解读中国实践、构建中国理论;强调推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,让中华文化展现出永久魅力和时代风采;强调提高新闻舆论传播力引导力影响力公信力,弘扬主旋律、传播正能量,巩固壮大奋进新时代的主流思想舆论;强调坚持以人民为中心的创作导向,把社会效益放在首位,推出更多增强人民精神力量的优秀作品;强调要像爱惜自己的生命一样保护历史文化遗产,加强文物保护利用和文化遗产保护传承,守护好中华文脉;强调中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化,能促进全体人民精神生活共同富裕,促进人的全面发展;强调铸牢中华民族共同体意识,建设中华民族共有精神家园;强调过不了互
- 联网这一关就过不了长期执政这一关,要把互联网这个变量变成事业发展的增量,培育积极健康向上向善的网络文化,建设网络文明;强调提升国家文化软实力和中华文化影响力,加强国际传播能力建设,讲好中国故事,推动中华文化更好走向世界;强调弘扬全人类共同价值,落实全球文明倡议,推动文明交流互鉴,丰富世界文明百花园。
- ③ “七个着力”,即:着力加强党对宣传思想文化工作的领导,着力建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,着力培育和践行社会主义核心价值观,着力提升新闻舆论传播力引导力影响力公信力,着力赓续中华文脉、推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展,着力推动文化事业和文化产业繁荣发展,着力加强国际传播能力建设、促进文明交流互鉴。

### 参考文献:

- [1] 张烁. 蔡奇在学习贯彻习近平文化思想座谈会上强调 坚持以习近平文化思想为引领 开创新时代宣传思想文化工作新局面[N]. 人民日报, 2023-11-08(1).
- [2] 中共中央党史和文献研究院. 习近平关于中国式现代化论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2023: 1—307.
- [3] 任仲平. 为强国建设、民族复兴提供坚强思想保证、强大精神力量、有利文化条件——论深入学习贯彻习近平文化思想[N]. 人民日报, 2024-02-06(1).
- [4] 霍小光, 张旭东, 张晓杭, 等. 创造属于我们这个时代的新文化——深入学习领会习近平文化思想评述[N]. 人民日报, 2023-10-16(1).
- [5] 中共文化和旅游部党组. 奋力推动文化和旅游高质量发展[J]. 求是, 2023(21): 53—58.
- [6] 甄占民. 习近平文化思想贯穿大历史观、大文化观、大时代观[N]. 光明日报, 2024-05-27(15).
- [7] 姜辉. 全面系统把握习近平文化思想[N]. 人民日报, 2023-12-11(6).
- [8] 罗文东, 李龙强. 习近平文化思想的历史地位、理论贡献和指导意义[J]. 当代中国史研究, 2023, 30(6): 4—15.
- [9] 张烁. 习近平对宣传思想文化工作作出重要指示强调 坚定文化自信秉持开放包容坚持守正创新 为全面建设社会主义现代化国家 全面推进中华民族伟大复兴提供坚强思想保证强大精神力量有利文化条件[N]. 人民日报, 2023-10-09(1).
- [10] 本报评论员. 深入学习贯彻习近平文化思想——论贯彻落实全国宣传思想文化工作会议精神[N]. 人民日报, 2023-10-11(1).
- [11] 高翔. 创造属于我们这个时代的新文化[J]. 求是, 2023(24): 61—64.
- [12] 欧阳雪梅. 深刻领悟习近平文化思想的理论品格、重大意义和实践要求[N]. 重庆日报, 2023-10-16(9).

- [13] 王博. 明体达用、体用贯通的科学体系[N]. 人民日报, 2024-05-31(6).
- [14] 郑敬斌. 习近平文化思想是一个不断展开的、开放式的思想体系[N]. 光明日报, 2023-10-18(6).
- [15] 秦小琪. “两个结合”与习近平文化思想的理论创新[J]. 探索, 2024(2): 1—14.
- [16] 曲青山. 担负起新的文化使命的强大思想武器和科学行动指南[N]. 人民日报, 2023-10-24(13).
- [17] 陶文昭, 杨建宇. 正本清源、守正创新——中国特色社会主义文化建设规律性认识[N]. 北京日报, 2023-10-16(9).
- [18] 刘建军, 黄梦圆. 论习近平文化思想对马克思主义文化理论的继承与发展[J]. 西北工业大学学报, 2024(1): 1—10.
- [19] 张光哲, 徐艳玲. 习近平文化思想的生成逻辑、科学内涵和价值意蕴[J]. 思想教育研究, 2024(2): 3—10.
- [20] 张振明, 赵瑞熙, 王孟秋. 习近平文化思想的理论渊源与实践基础[J]. 党建, 2023(11): 25—27.
- [21] 刘成, 李建军. 习近平文化思想蕴含的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑[J]. 重庆大学学报, 2023, 29(6): 100—110.
- [22] 张国祚, 孙亚芳. 论习近平对毛泽东传统文化观的继承与丰富发展[J]. 社会科学辑刊, 2024(2): 29—37.
- [23] 傅华. 新时代党领导文化建设伟大实践的理论结晶[N]. 人民日报, 2023-05-31(6).
- [24] 孟宪平. 习近平文化思想的体系结构论析[J]. 江苏社会科学, 2023(3): 1—10.
- [25] 邢国忠, 屈靛雅. 习近平文化思想的内在逻辑[J]. 前线, 2023(11): 22—25.
- [26] 齐卫平, 郑天骄. 习近平文化思想的形成逻辑、内在理路和鲜明特征[J]. 统一战线研究, 2023, 7(6): 1—12.
- [27] 习近平. 论党的宣传思想工作[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020: 338.
- [28] 张晓松, 林晖, 杜尚泽, 等. 赓续历史文脉 谱写当代华章——习近平总书记考察中国国家版本馆和中国历史研究院并出席文化传承发展座谈会纪实[N]. 人民日报, 2023-06-04(1).
- [29] 曲青山. 深入学习领会习近平文化思想[N]. 学习时报, 2023-10-23(1).
- [30] 赵剑英. 系统把握习近平文化思想的丰富内涵[N]. 中国社会科学报, 2023-11-08(1).
- [31] 本刊记者. 习近平文化思想的主要内容和基本架构——访山东大学商志晓教授[J]. 马克思主义研究, 2024(1): 13—24.
- [32] 洪光东. 论习近平文化思想的逻辑整体及创造性发展[J]. 新视野, 2024(3): 37—46.
- [33] 张国祚. 习近平文化思想是具有原创性的科学体系[N]. 中国社会科学报, 2023-11-17(1).
- [34] 肖贵清, 贺政凯. 习近平文化思想的原创性贡献[J]. 湖南科技大学学报, 2024, 27(1): 62—73.
- [35] 刘曙光. 习近平文化思想: “两个结合”的典范[J]. 中南民族大学学报, 2023(12): 5—9.
- [36] 钟君. 习近平文化思想的科学体系与时代价值[J]. 人民论坛, 2024(4): 36—39.
- [37] 李庚香. 深刻领悟习近平文化思想 建设中华民族现代文明[J]. 河南社会科学, 2024, 32(1): 1—10.
- [38] 李捷. 习近平文化思想与中华民族现代文明建设[J]. 当代世界与社会主义, 2024(1): 12—21.
- [39] 刘吕红, 曲鑫锋. 习近平文化思想的生成背景、内在理路及实践路向[J]. 思想理论教育导刊, 2024(2): 4—12.
- [40] 肖伟光. 习近平文化思想的理论品格[J]. 北京大学学报, 2024, 61(2): 12—21.
- [41] 黎海波. 习近平文化思想的体系化学理化发展[J]. 中南民族大学学报, 2023(12): 17—19.
- [42] 吴起民. 习近平文化思想的道理学理哲理[J]. 党建, 2024(2): 27—30.
- [43] 臧峰宇. 习近平文化思想的哲学意蕴[N]. 光明日报, 2024-03-04(15).
- [44] 蹇真. 习近平文化思想的哲学意蕴[N]. 中国社会科学报, 2023-11-14(1).
- [45] 王公龙. 习近平文化思想的历史唯物主义基础[J]. 思想理论教育, 2024(1): 18—25.
- [46] 陈文旭, 聂嘉琪. 论习近平文化思想的世界观和方法论[J]. 河南社会科学, 2024, 32(2): 1—8.
- [47] 冯颜利. 习近平文化思想的世界观和方法论意蕴[J]. 探索, 2024(1): 1—12.
- [48] 辛向阳, 吕耀龙. 世界观方法论视域下的习近平文化思想要义研析[J]. 当代中国与世界, 2024(1): 51—60.
- [49] 陈金龙, 何希贤. 习近平文化思想的原创性贡献[N]. 光明日报, 2024-10-17(6).
- [50] 高继文, 程美. 从“第二个结合”认识习近平文化思想的创新[J]. 高校马克思主义理论教育研究, 2024(1): 4—13.
- [51] 刘建军. 深入领会习近平文化思想的四重维度[N]. 中国社会科学报, 2024-01-18(1).
- [52] 陈金龙. 中华民族现代文明的生成、特质与价值[J]. 中国社会科学, 2023(8): 16—21.
- [53] 金民卿. 关于中华民族现代文明内涵和特征的思考[J]. 当代中国马克思主义研究, 2023(3): 24—30.
- [54] 齐卫平. 新时代新的文化使命: 习近平文化思想的理论主题[J]. 南昌大学学报, 2024, 55(2): 1—9.
- [55] 商志晓. 中华民族现代文明论要[J]. 马克思主义研究, 2023(6):

- 48—64.
- [56] 陈金龙, 蔡馥. 习近平文化思想与中华民族现代文明建设[J]. 青年学报, 2024(1): 4—13.
- [57] 吴艳东, 廖小丹. 新的文化生命体视域下中华民族现代文明的独特标识与建设理路[J]. 思想理论研究, 2024(3): 44—51.
- [58] 项久雨. 习近平文化思想的理论特质[J]. 中国高校社会科学, 2024(1): 4—11.
- [59] 冯刚, 王莹. 习近平文化思想的价值、特质与内在逻辑[J]. 重庆大学学报, 2024, 30(1): 101—111.
- [60] 段妍. 习近平文化思想的理论特质与实践导向[J]. 求索, 2024(2): 22—29.
- [61] 贾绘泽. 习近平文化思想的鲜明特征[J]. 高校马克思主义理论教育研究, 2024(1): 14—23.
- [62] 国防大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心. 新时代新征程宣传思想文化工作的科学指南[N]. 光明日报, 2023—10—12(6).
- [63] 施郑理. 浅谈习近平文化思想的体用逻辑[J]. 思想政治工作研究, 2024(2): 6—9.
- [64] 唐爱军. 把握习近平文化思想的四重视角[J]. 马克思主义研究, 2023(12): 44—56.
- [65] 周巍. 系统把握习近平文化思想内在逻辑[N]. 中国社会科学报, 2023—11—21(1).
- [66] 辛鸣. 习近平文化思想的哲学境界[N]. 中国社会科学报, 2024—01—16(1).
- [67] 樊锐. 习近平文化思想的丰富内涵和原创性贡献[N]. 中国社会科学报, 2024—02—06(1).
- [68] 郝立新. 习近平文化思想的内在逻辑[J]. 中南民族大学学报, 2023(12): 1—4.
- [69] 田鹏颖. 习近平文化思想标志党对社会主义文化建设规律认识达到新高度[N]. 辽宁日报, 2023—10—12(7).
- [70] 冯鹏志. 习近平文化思想的创新蕴涵与文明意义[J]. 中国社会科学, 2024(3): 4—14.
- [71] 肖贵清, 贺政凯. 以习近平文化思想引领新时代社会主义文化强国建设[J]. 中国高校社会科学, 2024(2): 4—14.
- [72] 龚鸣, 刘玲玲, 杨一. 让世界文明百花园姹紫嫣红、生机盎然——写在全球文明倡议提出一周年之际[N]. 人民日报, 2024—03—15(1).
- [73] 郝立新. 中华民族现代文明的时代语境与核心内涵[J]. 当代中国马克思主义研究, 2023(3): 31—34.
- [74] 张志强. 深刻理解中华民族现代文明的几个关系[J]. 当代中国马克思主义研究, 2023(3): 35—38.
- [75] 左玉河. 大历史视域下中华民族现代文明建设[J]. 教学与研究, 2023(11): 17—27.
- [76] 习近平. 在文化传承发展座谈会上的讲话[J]. 求是, 2023(17): 4—11.
- [77] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 430.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0749

# 试论习近平文化思想的原创性贡献

赵洁, 刘雪晴

(北京航空航天大学马克思主义学院, 北京 100083)

**摘要:** 党的十八大以来, 习近平高度重视文化建设, 针对新时代文化建设提出了一系列具有原创性的新思想新观点新论断, 既有文化理论观点上的创新和突破, 又有文化工作布局上的部署和要求, 形成了习近平文化思想。习近平文化思想紧紧围绕什么是新时代中国特色社会主义文化、新时代建设什么样的中国特色社会主义文化、怎样建设中国特色社会主义文化等时代课题, 不断从理论和实践上回应新时代文化建设中的重大问题, 是马克思主义文化理论中国化的全新篇章, 是中华优秀传统文化的时代擘画, 是建设中华民族现代文明的行动指南, 是促进人类文明进步的中国方案。

**关键词:** 习近平文化思想; “第二个结合”; 新的文化使命; 文化强国; 文化主体性; 人类文明新形态

**中图分类号:** D61; G120

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-2204(2024)04-0038-11

## Original Contributions of Xi Jinping Thought on Culture

ZHAO Jie, LIU Xueqing

(School of Marxism, Beihang University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** Since the Party's 18th National Congress, Xi Jinping has attached great importance to cultural construction, and put forward a series of original new ideas, viewpoints, and judgments for cultural construction in the new era, which involve not only innovations and breakthroughs in the theoretical proposition of the cultural sector, but also arrangements and requirements concerning the work of culture, thus forming Xi Jinping Thought on Culture. Xi Jinping Thought on Culture revolves around such contemporary issues as what is socialist culture with Chinese characteristics in the new era, what kind of socialist culture with Chinese characteristics should be constructed in the new era, and how can the socialist culture with Chinese characteristics be developed, and continuously responds to the major issues in cultural advancement in the new era from both theoretical and practical perspectives. So it is a brand-new chapter in adapting Marxist cultural theories to the Chinese context, and an era blueprint for fine traditional Chinese culture. It is also an action guideline for building modern Chinese civilization, and a Chinese solution for promoting the progress of human civilization.

**Keywords:** Xi Jinping Thought on Culture; “the Second Integration”; new cultural mission; a leading country in culture; cultural subjectivity; a new form of human advancement

文化是民族生存和发展的重要力量, 是民族凝聚力和创造力的源泉, 也是国家富强、民族振兴和人民幸福的重要支撑。党的十八大以来, 面对国内世界文化激荡的挑战和考验, 以习近平同志为核心的党中央始终把文化建设摆在事关党和国家发展全局的重要位置和战略高度, 不断深化对文化建设的规律性认识, 提出了一系列关于新时代文化建设

的新思想新观点新论断。2023 年 10 月召开的全国宣传思想文化工作会议首次正式提出和系统阐述的习近平文化思想, 既有文化理论观点上的创新和突破, 又有文化工作布局上的部署和要求, 是新时代党领导文化建设实践经验的理论总结, 是马克思主义文化理论中国化的最新成果, 构成了习近平新时代中国特色社会主义思想的文化篇。深刻把握

收稿日期: 2024-05-08

基金项目: 教育部高校思政课教师研究专项(21JDSZK140); 北京高校思想政治工作研究课题支持项目(BJSZ2019ZC030)

作者简介: 赵洁(1982-), 女, 山东临沂人, 副教授, 博士, 研究方向为马克思主义中国化。

习近平文化思想的原创性贡献,有助于深刻理解习近平文化思想的丰富内涵和理论体系,彰显习近平文化思想的理论创新和实践伟力。

## 一、习近平文化思想是马克思主义文化理论新篇章

任何一种科学理论都不是无源之水、无本之木,都必然有其产生的理论基础和思想渊源。习近平文化思想同马克思主义文化理论、中国化的马克思主义文化理论既一脉相承又有所创新。马克思主义基本原理、马克思主义中国化形成的成果及其文化形态是中国特色哲学社会科学的主体内容和最大增量,也是中国社会主义文化的主体内容和最大增量<sup>[1]</sup>。

### (一) 将文化建设提升到新的历史高度

“文化上的每一个进步,都是迈向自由的一步。”<sup>[2]</sup>马克思、恩格斯通常从“意识形态”“精神生产”等角度“附带性”地研究文化相关问题,他们对文化的直接性论述主要集中在对资本主义政治经济的批判中。马克思主义文化理论认为,社会存在决定社会意识,社会意识反作用于社会存在,一定的文化是一定社会的政治、经济在观念形态上的反映,“政治、法律、哲学、宗教、文学、艺术等的发展是以经济发展为基础的。但是,它们又都互相影响并对经济基础发生影响。并不是只有经济状况才是原因,才是积极的,而其余一切都不过是消极的结果。这是在归根到底不断为自己开辟道路的经济必然性的基础上的互相作用”<sup>[3]</sup>。由此可见,文化能够促进或阻碍社会的发展和进步,先进的思想文化一旦被群众掌握,就会转化为强大的物质力量。因此,重视文化建设,充分发挥文化的积极作用,对国家和社会发展至关重要。

早在中华人民共和国成立前夕,毛泽东就曾准确预言:“随着经济建设的高潮的到来,不可避免地将要出现一个文化建设的高潮。中国人被人认为不文明的时代已经过去了,我们将以一个具有高度文化的民族出现于世界。”<sup>[4]</sup>中华人民共和国成立后,党和国家领导人始终将文化建设摆在与政治建设、经济建设同样重要的位置,确立了马克思主义在思想文化领域的指导地位,奠定了中国社会主义文化的基础。在社会主义建设时期,毛泽东主张把“科学文化现代化”作为“四个现代化”战略

目标之一,明确了文化建设在社会主义建设总体布局中的战略地位,强调文化建设的重要性。改革开放后,邓小平将文化建设置于关系中国特色社会主义事业成败的地位和高度来看待,明确提出“要在建设高度物质文明的同时,提高全民族的科学文化水平,发展高尚的丰富多彩的文化生活,建设高度的社会主义精神文明”<sup>[5]</sup><sup>208</sup>,努力建设社会主义文化强国。

党的十八大以来,习近平将文化称作民族的“精神基因”和“独特标识”,从党和国家事业发展总体性、全局性、战略性的高度,更加重视和强调文化建设的重要性,将文化建设摆在全局工作的突出位置,在治国理政的实践中把文化建设提升到一个新的历史高度。文化关乎国本、国运。习近平强调:“文化是民族生存和发展的重要力量。”<sup>[6]</sup><sup>5</sup>一方面,在文化理论观点上实现了重大创新和突破,强调党的文化领导权,提出和坚持“两个结合”,提出文化自信是“更基础、更广泛、更深厚的自信”,强调文化的人民性等;另一方面,对新时代文化建设进行了系统谋划,对新时代文化工作作出了战略部署,强调意识形态工作是党的一项极其重要的工作,强调要用党的创新理论武装全党、教育人民等。因此,习近平文化思想将文化建设作为统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,作为推进高质量发展的重要支点,作为满足人民日益增长的美好生活需要的重要因素,作为战胜前进道路上各种风险挑战的重要力量源泉,把对社会主义文化和发展规律的认识推进到了新的境界。

### (二) 坚持党的文化领导权

坚持无产阶级政党的领导权是马克思主义政党学说和国家学说的基本观点。马克思、恩格斯、列宁等马克思主义经典作家都探索并回答了如何坚持无产阶级政党领导权的问题。马克思和恩格斯在《给奥·倍倍尔、威·李卜克内西、威·白拉克等人的通告信》中指出,资产阶级和无产阶级之间的阶级斗争是“现代社会变革的巨大杠杆”。阶级斗争的最高形式是暴力革命,通过社会革命来消灭旧生产关系、改变旧经济制度,将国家政权从反动阶级转移到革命阶级手里。因此,无产阶级夺取政权后,要牢牢掌握领导权,不仅要成为“社会上占统治地位的物质力量”,同时也要成为“社会上占统治地位的精神力量”<sup>[7]</sup><sup>178</sup>。列宁也明确指出,“党是

无产阶级的直接执政的先锋队,是领导者”<sup>[8]</sup>。因此,坚持无产阶级在革命中的领导权是革命胜利的根本保证。

中国共产党人继承并发展了马克思主义经典的作家关于无产阶级领导权的问题,在实践中始终坚持并确保党牢牢掌握革命领导权。1925年,党的四大在党的历史上首次明确提出了无产阶级在民主革命中的领导权问题,强调中国的民主革命运动“必须最革命的无产阶级有力的参加,并且取得领导的地位,才能够得到胜利”<sup>[9]</sup>。中华人民共和国成立后,党的领导权问题成为党领导实践的重要遵循。毛泽东明确提出:“工、农、商、学、兵、政、党这七个方面,党是领导一切的。”<sup>[10]</sup>这是中国共产党坚持无产阶级领导权的中国式话语表达和重大理论成果。改革开放后,中国共产党在党的领导权问题上毫不动摇,同时认识到了领导体制存在的弊端,把政治体制改革提上议事日程,一方面强调“没有党的领导,就没有现代中国的一切”;另一方面也提出“为了坚持党的领导,必须努力改善党的领导”<sup>[5]268</sup>。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,标志着中国共产党进入通过提高执政能力来保证和巩固领导权的新阶段。

中国特色社会主义进入新时代,进入加强党的全面领导的新时期。习近平多次强调“党领导一切工作”的思想,更是在深刻总结党的历史经验、洞察时代发展大势下提出了“坚持党的文化领导权”这一重大创新观点。2012年,党的十八大报告提出要“牢牢掌握意识形态工作领导权和主导权”。2017年,党的十九大将“牢牢掌握意识形态工作领导权”写入党章。2018年,全国宣传思想工作会议概括党对宣传思想工作规律性认识的“九个坚持”中,第一条就是“坚持党对意识形态工作的领导权”。2023年6月,在文化传承发展座谈会上,第一次明确提出和使用“中国共产党的文化领导权”;同年10月,全国宣传思想文化工作会议概括习近平文化思想的重大创新观点中,居于第一位的就是“坚持党的文化领导权”。习近平站在民族复兴和百年变局的制高点上,对“什么是党的文化领导权”“为什么要坚持党的文化领导权”“如何坚持党的文化领导权”等问题作出的一系列重要论述,深刻揭示了中国共产党进行社会主义文化建设必须牢牢掌握文化领导权的内在规律,既是对马克思

主义政党学说和文化理论作出的原理性创新,也为加强党对宣传思想文化工作的领导提供了根本遵循。

### (三) 坚持文化发展的人民立场

人民性是马克思主义的本质属性和鲜明品格,人民立场是马克思主义最根本的立场。马克思主义诞生于工人群众的伟大斗争实践,第一次站在人民立场来探求人类自由解放的道路,强调人民群众是社会变革的决定力量。《共产党宣言》开宗明义地指出:“无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”<sup>[7]411</sup>马克思主义文化理论植根于人民,文化理论的创新发展必须紧紧依靠人民。人民群众是历史的创造者,文化建设和文化发展“为什么人”的问题是检验政党性质的试金石,是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。

以马克思主义为指导的中国共产党,始终把人民性作为文化发展的根本立场。毛泽东将“文化服务于人民”作为文化建设和文化发展的核心理念,充分发挥人民群众在文化建设中的主体作用,要求文艺工作者“联系人民群众,广泛地发展为人民服务的文艺工作,使人民的文艺运动大大发展起来”<sup>[11]</sup>,确定“文艺为人民服务”的基本方针,为中国文化事业的发展指明了方向。党的十一届三中全会以后,社会主义文化迎来繁荣发展的春天。1979年,在实现了思想文化领域的拨乱反正后,邓小平在中国文学艺术工作者第四次代表大会上强调,要在建设高度物质文明的同时,提高全民族的科学文化水平,发展高尚的丰富多彩的文化生活,建设高度的社会主义精神文明。1980年7月26日,《人民日报》发表社论《文艺为人民服务、为社会主义服务》,规定了文艺工作的总方向,成为党在社会主义新时期领导文艺工作的基本遵循,文化建设和发展呈现出勃勃生机。

习近平文化思想丰富和发展了马克思主义文化理论关于文化人民性的重要观点,始终站在人民立场推进文化建设和发展,以满足人民日益增长的精神文化需求为价值取向,全过程、全方位地彰显深厚的人民情怀。进入新时代,中国社会的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,而满足人民对美好生活的追求,就要求中国共产党不仅要实现人民群众物质生活富裕,还要实现人民群众精神生活富裕。一方面,要满足人民群众多样化多层次多方面

的精神文化需求。“人民是文艺创作的源头活水”，只有深入人民实践、扎根人民生活，依靠人民群众的主动精神，才能“充分激发全民族文化创新创造活力”<sup>[12]</sup>。因此，要开展领域广泛、形式多样的文化活动，以高质量文化供给来增强人民群众的文化获得感和幸福感，不断推动文化产业结构优化升级，从而整体提升人民群众的文化水平和综合素质。另一方面，注重把人民参与和人民评价紧密结合，坚持以人民为中心的创作导向，坚持校验文化事业和文化产业发展成效的人民满意标准，“把人民作为文艺审美的鉴赏家和评判者”<sup>[13]</sup>。“衡量文化产业发展质量和水平，最重要的不是看经济效益，而是看能不能提供更多既能满足人民文化需求、又能增强人民精神力量的文化产品。”<sup>[14]6</sup>

## 二、习近平文化思想赋予中华优秀传统文化新内涵

中国共产党既是中国先进文化的引领者和践行者，又是中华优秀传统文化的传承者和弘扬者。习近平文化思想将中华优秀传统文化视为中华民族的精神纽带和民族基因，在阐释中华优秀传统文化的价值和内涵的基础上，深化对中华优秀传统文化的传承和创新，为开辟马克思主义中国化时代化新境界作出了新的贡献。

### （一）“第二个结合”是又一次的思想解放

“第二个结合”阐明了马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合的问题，明确将中华优秀传统文化提升到关系党的理论创新和思想解放的高度，是习近平文化思想的本质要求和原创性贡献。

“第二个结合”正确处理守正与创新的关系，将中华优秀传统文化和社会主义先进文化有机结合，实现中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展。中国共产党一经诞生，就扎根中华大地，充分汲取传统文化的精髓和核心要义，积极承担着传承和弘扬中华优秀传统文化的光荣使命。习近平在文化传承发展座谈会上指出：“新时代的文化工作者必须以守正创新的正气和锐气，赓续历史文脉、谱写当代华章。”<sup>[15]11</sup>一是坚持守正，坚守中华优秀传统文化的立场和根基，才不会迷失自我和方向。中华优秀传统文化蕴含的为政以德、天下为公等传统智慧，仍然可以为今天的中国式现代化建设提供宝贵的启示。习近平文化思想认为中华文

化延续着国家和民族的精神血脉，要“薪火相传、代代守护”，坚持和自觉传承中华优秀传统文化，总结和提炼中华文明的突出特性和文化精髓，从而筑牢当代中国发展进步的文化根基。二是善于创新，中华优秀传统文化之所以经久不衰、富有永恒魅力，在于其知常达变、因时而新。党和国家领导人始终坚持要灵活地运用和创新地发展中华优秀传统文化。例如：毛泽东将《汉书》中的成语“实事求是”赋予新的意义，成为毛泽东思想活的灵魂；邓小平用《诗经》中的“小康”一词来阐释“中国式的四个现代化”等，对中华优秀传统文化的内涵加以丰富和完善。对历史最好的继承就是创造新的历史，习近平文化思想敏锐把握时代发展、国情党情世情新变化提出的文化建设的新课题新要求，在继承和发展传统文化的同时，“学古不泥古、破法不悖法”，运用中华文化的传统智慧来解决新问题、回应新要求，使中华优秀传统文化呈现出不同过往的新样态，实现中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展。

“第二个结合”正确处理魂脉与根脉的关系，将马克思主义同中华优秀传统文化有机结合，是中国共产党对时代课题的科学解答。正如习近平在二十届中共中央政治局第六次集体学习时的讲话中强调：“我们决不能抛弃马克思主义这个魂脉，决不能抛弃中华优秀传统文化这个根脉。坚守好这个魂和根，是理论创新的基础和前提，理论创新也是为了更好坚守这个魂和根。”<sup>[16]</sup>作为“第二个结合”具体呈现样态的中国特色社会主义文化，就是在马克思主义文化理论的指导、中华优秀传统文化的浸润下丰富发展起来的。其中，作为魂脉的马克思主义是中国共产党必须坚持的根本指导思想，没有马克思主义的指导，中国特色社会主义文化就会失去方向；作为根脉的中华优秀传统文化是坚定文化自信的重要基石，没有中华五千年文明的丰厚滋养，就不会有今天中国特色社会主义的文化沃土。马克思主义和中华优秀传统文化具有高度的内在契合性，习近平文化思想始终坚持以马克思主义的文化立场和方法来审视中华优秀传统文化，以中华优秀传统文化的精神内核和历史底蕴来实现马克思主义文化理论中国化，推动两种来源不同的文化形态从相互契合走向深度融合，不断深化中国特色社会主义道路的文化根基。

## (二) 文化自信是更基础、更广泛、更深厚的自信

文化自信是国家发展进步的不竭源泉。坚定文化自信是基于对中华优秀传统文化的充分认识和坚定信念、基于新时代中国社会发展现实提出的全新课题,是习近平文化思想的原创性贡献,深化了中国共产党对于“什么是文化自信”“为什么要坚定文化自信”“如何坚定文化自信”等一系列问题的认识,是在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明的基本原则。

中华优秀传统文化是涵养文化自信的重要基础和精神源泉。习近平在公开讲话和文章中曾多次谈到,中国有坚定的道路自信、理论自信、制度自信,其本质是建立在五千多年文明传承基础上的文化自信。中华文明源远流长、博大精深,拥有“百万年的人类史、一万年的文化史、五千多年的文明史”<sup>[15]</sup><sup>4</sup>,是世界上唯一没有中断、绵延至今的伟大文明。在中华文明五千多年的发展史上,传统文化始终是中华民族赖以生存的沃土土壤和精神支柱。中华优秀传统文化发端于先秦时期,在春秋战国时期初步形成基本框架,在唐宋时期达到鼎盛,在元明清时期出现多元格局,此时文化交融也在悄然发生。鸦片战争之后的一百多年间,半殖民地半封建社会的中国始终积贫积弱,中华优秀传统文化日渐式微,很难树立起真正的文化自信。中华人民共和国成立后,伴随着经济实力提升和生活水平提高,推动中华优秀传统文化来坚定文化自信,其势已成。党的十八大以来,习近平在多个场合从不同维度揭示了中华优秀传统文化和文化自信的关系,并指出:“中华文明五千多年绵延不断、经久不衰,在长期演进过程中,形成了中国人看待世界、看待社会、看待人生的独特价值体系、文化内涵和精神品质,这是我们区别于其他国家和民族的根本特征,也铸就了中华民族博采众长的文化自信。”<sup>[17]</sup>与此同时,通过推动实施中华文明探源工程、强调文物保护等推动中华优秀传统文化创新发展的一系列举措,加深人民对中华优秀传统文化的认识,巩固中华民族的文化自信。

坚定文化自信是继承和弘扬中华优秀传统文化的基本原则和践行路径。在继承和弘扬中华优秀传统文化的问题上,通常有两种错误倾向:一种是将中华优秀传统文化等同于封建文化,对其予以彻底否定和抛弃的文化虚无主义;另一种是固守旧有文化传统,不作任何改变和创新的文化保守主

义。实际上,中华优秀传统文化蕴含的价值指向、思想观念和道德规范,在今天仍然具有重要的现实价值。如“民惟邦本”“民贵君轻”的民本思想,“大道之行也,天下为公”“天下大同”的社会公正理想,“先义后利”的义利观,“仁义礼智信”的道德要求和行为规范,“民吾同胞,物吾与也”的和谐共生关系等,既蕴含着丰富的治国理政思想,也体现着全体中国人民的价值诉求。习近平文化思想对待传统文化的态度是以坚定的文化自信为原则,“处理好继承和创造性发展的关系”,<sup>[18]</sup>善于继承也敢于创新。坚定文化自信的一个重要方面,就是要将中华优秀传统文化中能够真正展示中华文明的精神标识和文化精髓继承下来,并从历史传统中挖掘当代价值,在新的时代条件下实现创造性转化和创新性发展,不断加以发扬光大,提升全社会对传统文化的理解和认同,激发全体人民的家国情怀,从而让绵延数千年的中华文明持续焕发魅力,彰显中华优秀传统文化的现实意义和当代价值。

## (三) 把弘扬传统文化摆在重要的战略位置

进入新时代,习近平把弘扬中华优秀传统文化摆在更加突出和重要的战略位置,多次强调中华优秀传统文化的历史影响和重要意义,赋予其新的时代内涵,在理论和实践层面都予以高度重视,以更大的力度、更实的措施来充分展示中华文明的影响力、凝聚力和感召力。

在理论层面,习近平文化思想立足中华民族五千多年的文明史,正确看待中华优秀传统文化的地位与作用,深刻阐述和强调了中华优秀传统文化是中华民族的精神纽带和民族基因;从建设中国特色社会主义文化、推进马克思主义中国化时代化的高度,总结了中华文明连续性、创新性、统一性、包容性、和平性的五大突出特性,高度评价中华优秀传统文化在赓续中华文明、实现国家统一、推动社会发展进步中的作用;从马克思主义中国化时代化的历史进程中,系统阐述和总结中华优秀传统文化和科学社会主义价值主张的“高度契合性”,认为“中华优秀传统文化充实了马克思主义的文化生命”<sup>[15]</sup><sup>8</sup>。不仅如此,习近平文化思想还将对中华优秀传统文化的系统研究和解读作为一项重要内容。2022年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《“十四五”文化发展规划》,设专章讨论“传承弘扬中华优秀传统文化和革命文化”,其中第一点就是要“加强中华优秀传统文化和革命文化研究阐

释”<sup>[19]</sup>,组织和号召广大专家学者深入阐释中华优秀传统文化的重要价值,充分发掘中华优秀传统文化的精髓要义,持续深化中华优秀传统文化的继承创新,从而将中华优秀传统文化同马克思主义、中国特色社会主义文化融会贯通,使之与时代需求相适应,在新时代迸发蓬勃生机和活力,形成中国共产党新的理论优势。

在实践层面,习近平就如何保护、传承和弘扬中华优秀传统文化作出了详细部署。一是完善保护和弘扬中华优秀传统文化的相关规章制度。2017年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》,明确提出:“到2025年,中华优秀传统文化传承发展体系基本形成。”<sup>[20]</sup>加强《中华人民共和国文物保护法》等文物保护法规和规范性文件的普及,鼓励地方根据当地实际条件和传统文化传承现状,因地制宜地制定传统文化地方性法规,营造依法保护、传承和弘扬中华优秀传统文化的社会氛围。二是切实加强中华优秀传统文化教育。2018年9月,习近平在全国教育大会上强调:“要把中华优秀传统文化教育作为固本铸魂的基础工程,贯穿人才培养全过程。”<sup>[21]</sup>大力开展中华优秀传统文化认同教育,充分提炼和深度发掘中华优秀传统文化的时代价值,并将其纳入教材体系和实践教学,帮助青少年从中启迪智慧,增强大中小学生对中华优秀传统文化的情感认同、价值认同和思想认同。三是积极推动中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展工作,将传统文化中过时陈旧的内容和形式摒弃或进行符合时代要求的改造,将传统文化元素和精神通过新媒体、文创产品、“历史文化+”等形式融入现代生活,盘活优秀传统文化资源,以时代精神激活中华优秀传统文化的生命力。

### 三、习近平文化思想提出新时代文化建设新路径

2023年全国宣传思想文化工作会议指出,习近平文化思想既有文化理论观点上的创新和突破,又有文化工作布局上的部署要求。习近平文化思想“明体达用、体用贯通”,是新时代党领导文化建设实践经验的理论总结,为新时代建设中国特色社会主义文化、建设中华民族现代文明提供了强大的思想

武器和科学的行动指南,使新时代文化建设的前进方向更加明晰。

#### (一) 明确提出新时代新的文化使命问题

中国共产党是马克思主义使命型政党,围绕文化发展目标提出的“新时代新的文化使命”是习近平文化思想的新概念新命题,是党领导人民所担负的文化责任和文化任务,涵盖了文化事业、文化产业、文化产品的近期发展规划和远景目标,要落实到文化建设和文化发展的各项工作中。

中国共产党自诞生之日起,面临着国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘的民族劫难和文化危机,中国共产党人夙夜在公、朝乾夕惕,在不同历史时期始终没有忘记并不断探索和确立自身所担负的文化使命。在新民主主义革命时期,中国共产党在革除旧文化的同时,更要形成“无产阶级领导的人民大众的反帝反封建的文化”<sup>[22]</sup>。在社会主义革命和建设时期,作为执政党的中国共产党“以‘革命文化’为基础为底色”建设“社会主义新文化”<sup>[23]</sup>。在改革开放和社会主义建设新时期,中国共产党的文化使命是“以马克思主义为指导,以培育有理想、有道德、有文化、有纪律的公民为目标,发展面向现代化、面向世界、面向未来的,民族的科学的大众的社会主义文化”<sup>[24]</sup>。

党的十八大以来,党的文化建设理论不断发展和创新。习近平在党的十九大报告中首次明确提出“新的文化使命”这一重大命题。党的二十大报告对新的文化使命的内涵进行了深入阐述。2023年6月,习近平在文化传承发展座谈会的讲话中,对“新的文化使命”作了全面概括:“在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明,是我们在新时代新的文化使命。”<sup>[15]10-11</sup>2023年9月,习近平在黑龙江考察时,强调要“勇担新的文化使命”。2023年10月,习近平对宣传思想文化工作作出重要指示,再次对“新的文化使命”的内涵进行了阐述和概括。党的十八大以来,党提出的“新的文化使命”是习近平文化思想的重要组成部分,深刻凸显了新时代中国文化建设时代特征和实践要求,充分彰显了中国共产党促进中华文明繁荣、创造人类文明新形态的历史担当,为中国特色社会主义文化建设提供了理论遵循和行动指南。

新的文化使命之所以“新”,是因为新的历史起点赋予了文化使命新的内涵,其中“推动文化繁

荣”是新时代文化工作的具体目标和要求,“建设文化强国”是从中国式现代化发展的战略高度提出的文化建设任务,“建设中华民族现代文明”是从中华民族伟大复兴和人类文明新形态的高度提出的文化愿景和价值旨归。新的文化使命的三个方面具有统一性,相互贯通、不断拔高,是中国共产党人在新时代必须担当的文化重责和时代任务。要更好地担负起新的文化使命,就要求:一要坚持马克思主义指导地位,坚持党的领导,用党的创新理论武装全党,通过教育和制度来引导人民群众坚定文化自信、担当文化使命,积极参与文化活动,增强对中国特色社会主义文化的认同感和归属感;二要秉持开放包容,深化交流互鉴,在讲好中国故事、传播好中国声音的过程中,促进人类文明共同繁荣,不断提升中华文明的传播力和影响力;三要始终坚持守正创新,实现文化行业的高质量发展,创新文化发展的新思路、新话语、新机制和新形式。

## (二) 意识形态工作是党的一项极端重要的工作

习近平强调:“意识形态工作是党的一项极端重要的工作,是为国家立心、为民族立魂的工作。”<sup>[25]</sup><sup>36</sup>“意识形态关乎旗帜、关乎道路、关乎国家政治安全。”<sup>[26]</sup>对意识形态工作地位和作用的深刻阐述,是习近平文化思想对马克思主义意识形态理论原创性贡献的鲜明表征,也是对新时代意识形态工作的总体判断和做好宣传思想工作的行动纲领。

要充分认识到意识形态工作的极端重要性和现实紧迫性。中国共产党始终把意识形态工作置于全党全部工作的突出位置。进入新时代,党在意识形态领域面临国际国内两方面的现实挑战。一方面,在推进中国式现代化、全面推进中华民族伟大复兴的历史征程中,部分地区和部分领导干部对意识形态工作不敢抓、不想抓,网络上部分攻击主流意识形态的错误思潮和观点持续存在,网络意识形态安全存在极大风险和挑战。以上都会危害国家意识形态领域安全,消解社会主义意识形态的凝聚力和引领力。另一方面,当前世界正经历百年未有之大变局,西方政治生态极化现象日益严重,意识形态工作更加尖锐复杂、混乱失序。随着中国全球战略布局的稳步推进,西方国家和政党为转嫁内部矛盾,不断渲染中国威胁论并表现出多元复杂的特征,部分西方媒体被意识形态偏见驱动,坚持反华叙事,用虚构事实不断攻击中国,“抹黑、丑化、妖魔化中国可谓无所不用其极”<sup>[25]</sup><sup>454</sup>。因此,伴随

着世界之变、时代之变、历史之变,中国意识形态领域面临着空前复杂的情况,面临着各种思想文化的交流交锋。习近平站在党和国家事业发展的战略高度,在党的二十大报告中告诫全党,“我们的工作还存在一些不足”“意识形态领域存在不少挑战”<sup>[27]</sup>。这就需要充分认识到意识形态工作的极端重要性和现实紧迫性,科学研判新时代意识形态领域面临的战略机遇和风险挑战,坚持和巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,用扎实的意识形态工作为国家的长治久安提供坚强的精神屏障,铸牢中华民族共同体意识,推动中华民族成为包容性更大、凝聚力更强的命运共同体。

要牢牢掌握党对意识形态工作的领导权、管理权和话语权。回顾中国共产党的百年历程,不难看出,中国革命、建设和改革的伟大成就都和党始终牢牢掌握对意识形态工作的领导权和话语权密切相关。意识形态工作是文化建设的政治生命线。在具体实践中,一是要坚持意识形态工作中党性和人民性的统一。党性原则是宣传思想文化工作的根本原则。习近平对宣传思想文化工作提出“七个着力”<sup>①</sup>的重大要求中,“加强党对宣传思想文化工作的领导”是摆在首位的,是重要的方法论和基本的实践要求。必须坚持党管宣传、党管意识形态、党管媒体,站稳政治立场。同时,宣传思想文化工作要坚持以人民为中心的工作导向,这是中国共产党宣传思想工作的活力源泉和根本动力。党性寓于人民性中,人民性是党性的体现,两者从来都是一致的,统一于党的根本任务和实现中华民族伟大复兴的生动实践中。二是要善于创新,掌握信息化时代的舆论主导权,凝聚社会共识。对中国共产党的意识形态工作而言,信息化时代既是机遇又是挑战。坚持巩固和壮大主流思想舆论,坚持正确舆论导向,是应对网络舆论乱象、多元价值观等挑战的根本遵循,从而使互联网这个最大变量变成事业发展的最大增量,赢得舆论主导权,把握时代主动权。三是建立健全意识形态工作的相关体制机制和队伍建设,强化支撑力。通过建立健全理论学习、宣传和研究工作相关的体制机制,加强意识形态工作队伍建设,以制度完善、队伍健全来助推意识形态工作的规范化、常态化,着力推动文化事业和文化产业高质量发展。

(三)“七个着力”是新时代文化发展的具体方略  
“七个着力”的提出,是由建设中华民族现代

文明的目标决定的,也是在新的历史起点上建设文化强国的必然要求,彰显了习近平文化思想的鲜明特质。从2018年8月全国宣传思想工作会议以“九个坚持”概括宣传思想工作的规律性认识、2021年7月庆祝中国共产党成立100周年大会重要讲话中首次提出“两个结合”,到2022年党的二十大部署文化建设的“五个方面”、2023年6月文化传承发展座谈会明确文化建设的“十四个强调”,再到2023年10月全国宣传思想文化工作会议“七个着力”要求的提出,表明习近平对新时代新征程宣传思想文化工作规律认识的不断深化。“七个着力”是习近平文化思想的最新重要成果,是中国共产党践行新的文化使命的新理念和新要求,是新时代党的宣传思想文化工作的具体蓝图和实践方法,更是新征程上继续推进文化强国建设的行动指引和科学指南。

“七个着力”具有坚定的政治性和理论性,是对“新时代坚持用党的创新理论武装全党、教育人民、指导实践”这一根本政治任务的现实回应,既有政治高度、理论深度,又有实践广度,彰显出习近平文化思想的政治远见、使命担当和长远的指导性。“七个着力”事关文化强国建设的关键任务,熔铸于中国共产党百年文化建设的历史进程中,从新时代文化建设的现实维度出发,立足国内外形势的新变化新情况和社会发展的新问题新要求,以理论和实践相结合,体用贯通,深入回答了如何为建设文化强国、建设中华民族现代文明和全面推进中华民族伟大复兴提供坚强的思想保证、强大的精神力量和更加有利的文化条件这一重大时代课题。

“七个着力”具有鲜明的实践性和科学性,建立在对文化特性和实践经验的高度总结上,指向明确、任务清晰,体现了习近平文化思想的发展性和创新性,是新时代新征程解决文化建设和发展实际问题的科学方法和行动指南。“七个着力”是一个系统性结构和总体行动框架,以坚持人民至上为实践原点,上下贯通,分别从新时代文化建设的发展目标、发展方向、发展原则、发展道路等方面,深刻回答了建设中国特色社会主义文化应该举什么旗、走什么路、坚持什么原则、以什么为抓手、用什么方法建设、实现什么目标等重大理论和实践问题。

具体而言,在“七个着力”重大要求的整体布局中,“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”置于首位,是引领新时代新征程中国特色社会主义

文化事业不断发展的政治保证,充分体现了党管宣传、党管意识形态、党管媒体的党性原则。“着力建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态”是全党特别是宣传思想战线必须担负的一个战略任务,关系民族和国家的前途命运,凸显了新时代宣传思想文化工作的社会主义性质和方向。“着力培育和践行社会主义核心价值观”是凝聚民心、踔厉前行的价值观“最大公约数”和思想共识,坚持以社会主义核心价值观引领文化建设,为全面推进中华民族伟大复兴的中国梦提供了价值导向和精神动力。“着力提升新闻舆论传播力引导力影响力公信力”是党对新闻工作的具体要求,也是党科学应对复杂舆论格局和环境的根本遵循。“着力赓续中华文脉、推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展”,从理论层面明确了新时代中华文脉持守赓续的责任主体、守正原则和创新路径,回答了中华优秀传统文化的发展方向 and 转化路径。“着力推动文化事业和文化产业繁荣发展”是党的二十大报告所列的文化建设重要任务之一,是全面建设中国特色社会主义文化的基础动力,是不断丰富人民精神境界、增强人民精神力量的思想保证。“着力加强国际传播能力建设、促进文明交流互鉴”是展示中华文化独特魅力、提升中华文化国际话语权和影响力的必然要求,为构建人类命运共同体提供了文化支撑。

#### 四、习近平文化思想拓展人类文明进步新视野

2022年,党的二十大报告将“创造人类文明新形态”概括为中国式现代化的本质要求之一。2023年,习近平在中国共产党与世界政党高层对话会上面向世界首次提出全球文明倡议,用“四个共同倡导”概括全球文明倡议的主要内容和要旨,为推动文明交流互鉴、促进人类文明进步指明路径。习近平文化思想立足世界历史的文化视域,科学把握世界历史的开放性本质和特征,提出“文明交流互鉴”“创造人类文明新形态”等重要概念,不断促进不同地域、不同形态和体系的文化的交往交流,在构建人类命运共同体过程中为人类文明进步贡献中国智慧和方案,彰显积极的世界意义。

##### (一) 巩固文化主体性

2023年6月,习近平在文化传承发展座谈会的

重要讲话中指出“任何文化要立得住、行得远,要有引领力、凝聚力、塑造力、辐射力,就必须有自己的主体性”<sup>[14]9</sup>,首次提出“巩固文化主体性”这一创新性论断。从世界百年未有之大变局和不同文明交流交融遭遇的新挑战视域来看,巩固文化主体性强调的是—个民族在—世界各民族文化交流 and 面对外来文化冲击时所展现出的独立性、自主性、能动性和创造性等特征,是破解“—中西之争”、科学对待—中西文化的重要法宝,也是发挥文化的凝心聚力、推动—社会历史不断向前发展重要作用的集中体现。

—方面,巩固文化主体性是对—自身文化的高度认同,是—巩固国家认同的—坚实文化基础,是—建设中国特色社会主义文化、—建设中华民族现代文明的—基础性问题。文化认同是最—深层次的认同,对于—一直是由—多个民族融合而成、—拥有—众多人口的中国而言具有—重要意义。—巩固文化主体性要—坚持—独立自主。—民族文化的—独立自主是—巩固—中华文化主体性的—根本要求和—深刻彰显。—因此,要—始终坚持—马克思主义在—意识形态领域的—指导地位,—筑牢—意识形态阵地;要—坚定—文化自信,—不断增强—中华文化主体意识,—赓续—民族文化血脉;要—在—独立自主地—发展—社会主义先进文化的—同时,—积极—借鉴和—吸收—人类—一切—优秀—文明—成果,—不断—开创—中国特色社会主义文化的—新局面。—巩固文化主体性要—坚持—守正创新。—守正—就要—坚持—马克思主义在—意识形态领域的—指导地位,—建设—中国式现代化的—文化形态。—守正—不等于—守旧,—相反地,—中华民族—始终—蕴含着—应时而变的—内在—基因和—进取—精神,—从而—推动—中华民族在—漫长的—历史—发展—进程中—不断—推陈—出新和—向前—发展。—创新—就要—在—传统和—现代的—有机—衔接中,—积极—识变—应变—求变,—解决—文化建设中的—重大—理论和—实践—问题,—将—马克思主义的—指导—地位、—中国共产党的—文化—领导—权和—中华文化的—主体性在—“两个—结合”中—实现—逻辑—自洽和—彻底—贯通。

—另一方面,—巩固文化主体性是—应对—全球化—进程中—民族文化—现代化—转型—所—面临—挑战和—难题的—必然—选择。—文化—主体性—伴随着—人类—历史,—从—民族—历史—走向—世界—历史的—宏大—叙事,—置身于—全球化—处境中—民族—文化的—现代性—境遇—问题,—必然—会—关联—民族文化与—全球化—关系的—再—审视和—再—考量,—而—产生—和—发展—于—特定—民族—历史—传统—以及—生产—与—生活方式的—民族文化,—因—其在—漫长的—历史—进程—中所—积淀—并—表现—出来的—独特—的民族—心理、—精神—标识和—人格—基因,—是—民族文化—避免—陷入—“文化—同质化”—陷阱的—深厚—基础和—深刻—理

据。而且,—全球化为—不同—民族—多样化—多元化—文化—并存—共生—提供了—更为—复杂—和—广阔的—场域,—巩固—中华文化—主体性和—强调—民族—主体—自我—认同,—并不—意味着—排斥—其他—文明—和—文化—交流—互鉴,—因为—“—开放—包容—始终—是—文明—发展的—活力—来源,—也是—文化自信的—显著—标志。—中华—文明的—博大—气象,—就—得益于—中华文化—自古—以来—开放—的—姿态—和—包容—的—胸怀。—秉持—开放—包容,—就—是要—更加—积极—主动—地—学习—借鉴—人类—创造—的—一切—优秀—文明—成果。—无论—是对—内—提升—先进—文化的—凝聚力—感召力,—还是—对外—增强—中华—文明的—传播—力—影响力,—都—离不开—融通—中外、—贯通—古今”<sup>[14]11</sup>。—中华文化—主体性—是在—弘扬—中华—优秀传统文化、—传承—革命—文化和—发展—社会主义—先进—文化的—基础上,—借鉴—吸收—人类—一切—优秀—文明—成果—建立—起来的。—全球化—不仅—意味着—经济—上的—一体化—进程,—更—需要—不同—文化—的—交流—互鉴,—形成—共识—性的—价值—理念和—交往—方式。—离开了—不同—文明—之间的—交流—互鉴,—就—不会—有—真正—的—文化—主体性。—中华文化—始终—在—保持—自身—主体性的—基础上,—广泛—吸纳—人类—文明—的—优秀—成果,—坚持—以—我—为主、—为—我—所用。—以此—为—出发点,—才能—将—人类—优秀—文化—成果—本土化、—民族化,—使之—成为—中华文化—发展的—养料—来源,—促进—中华文化—的—世界化,—建设—中华民族—现代—文明。

## (二) 加快构建中国话语和中国叙事体系

2021年,—习近平—主持—中央—政治局—第三十次—集体—学习—时—强调:—“—要—加快—构建—中国—话语—和—中国—叙事—体系,—用—中国—理论—阐释—中国—实践,—用—中国—实践—升华—中国—理论,—打造—融通—中外—的—新—概念、—新—范畴、—新—表述,—更加—充分、—更加—鲜明—地—展现—中国—故事—及其—背后—的—思想—力量—和—精神—力量。”<sup>[28]</sup>2022年,—党的—二十大—报告—明确—要求:—“—提炼—展示—中华—文明—的—精神—标识—和—文化—精髓,—加快—构建—中国—话语—和—中国—叙事—体系,—讲好—中国—故事、—传播—好—中国—声音,—展现—可信、—可爱、—可敬—的—中国—形象。”<sup>[27]</sup>—话语—体系—是—理论—基础,—叙事—体系—是—传播—场域,—构建—中国—话语—和—中国—叙事—体系—是—习近平—文化—思想—打破—西方—文化—霸权、—坚守—中华—文化—立场—和—提高—国家—文化—软—实力的—战略—谋划,—是—推动—全球—文化—多样性和—人类—文明—进步—的—思想—指导—和—精神—支撑。

—加快—构建—中国—话语—和—中国—叙事—体系—有着—深刻—的—历史—和—时代—必然性。—一是—历史—必然性。—源远流长、—博大精深—的—中华—文明—有着—不同—的—文化—区系,—以—中原—为—中心、—多元—并起,—各方—文化—相互—交流、—影响、—多维度—融合—发展,—最终—奠定—了—多元—一体—的—文化—格局。—中国—话语—和—中国—叙事—体系—是—中国人民—几—千年

来的书写创造和智慧结晶,是对中国历史、文化、制度、道路等方面的独特表达方式,是展现可信、可爱和可敬的中国形象的重要路径。因此,中国话语和叙事体系只有真正和民族国家发展的历史进程相呼应,才能更好地呈现中华文化的理念、价值和精神,从而描绘出中国式现代化壮丽的历史画卷。二是时代必然性。进入新时代,世界正经历百年未有之大变局,局势瞬息万变,但整体上依然呈现出以西方话语和叙事为主导的态势,歪曲中国发展事实、无端指责与诋毁中国发展、污名化中国的话语霸权现象仍然大量存在。随着全球化的深入发展和国际交流的日益频繁,国际文化软实力的竞争也更趋激烈,要求必须尽快形成同综合国力和国际地位相匹配的国际话语权,从而向国际社会更好地传递中国理念、中国经验和中国方案。

加快构建中国话语和中国叙事体系要遵循具体的实践路径。一是立足中华民族的精神特质,传递中华优秀传统文化的价值理念。中国话语和叙事体系根植于中华民族源远流长、光辉灿烂的历史文化,根植于中国人民几千年来伟大斗争的具体实践,是中华民族始终坚持的“以和为贵”“协和万邦”等价值理念的集中体现。顺应民族话语和叙事体系,传递中华优秀传统文化的价值理念,是在世界文化激荡中保持文化独立自主的基础,也是构建中国话语和叙事体系的文化基因。二是立足中国式现代化的实践发展,传递具有中国特色的理论观点。中国式现代化道路是物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展的现代化,是迥异于西方现代化的人类文明新形态。更好地呈现中国式现代化的发展成就,展示当代中国和当代中国人的精彩生活,阐明中国式现代化需要和平发展环境的内在道理,向世界展现中国式现代化的发展愿景,是完善的中国话语和叙事体系要承载的作用和功能。三是立足人类文明新形态,传递共通性的国际语言。构建中国话语和叙事体系并不是“自说自话”,而是要理解不同文化体系对文化价值内涵的认识,在中外文化背景差异中寻找共通点,相互尊重、和衷共济,通过多元叙事语境和国际化语言,向世界阐释具有中国特色、体现中国精神、蕴含中国智慧的优秀文化,减少在话语体系构建和信息传递中由于文化背景差异导致的信息输出受阻和误差,让中华文化更好地走向世界。

### (三) 创造人类文明新形态

习近平在庆祝中国共产党成立 100 周年大会的重要讲话中首次提出“人类文明新形态”的概念;党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》再次强调“党领导人民成功走出中国式现代化道路,创造了人类文明新形态”;党的二十大将“创造人类文明新形态”作为中国式现代化本质要求的一个重要方面;在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上,习近平指出中国式现代化“是一种全新的人类文明形态”;在文化传承发展座谈会上,习近平强调“建设中华民族现代文明”,中国共产党对人类文明新形态的认识和理解一以贯之、逐步深入。

人类文明新形态蕴藏着独特的中华文化基因。文明与文化深刻关联,“人类文明每一次升华,无不伴随着文化的历史性进步”<sup>[6]5</sup>。一方面,人类文明新形态是中华文化的时代成果,是中华民族历史上的又一次伟大创造。中国共产党领导人民创造的人类文明新形态,并不是对中华优秀传统文化的修修补补和局部改良,也不是对世界其他文明形态的简单重复或机械模仿,而是充分吸收中华优秀传统文化的时代因子和创新成果,充分吸收革命文化的时代诉求和行动精神,充分吸收人类文明的一切先进成果,从而在新时代新征程中形成的整体性文明创新形态。另一方面,中华文化是人类文明新形态的深厚底蕴。人类文明新形态并非无源之水、无本之木,而是植根于中华文化的丰厚沃土,以中华文化的深厚底蕴为文化滋养,这就使得人类文明新形态既有文明的一般共性,又有其鲜明的民族特质。中华文化是中华民族赓续传承的强大精神力量和文化基因,其与马克思主义相融通产生的历史性结果就是创造了人类文明新形态。

人类文明新形态蕴含着推动人类文明进步的积极力量。首先,倡导世界文明多元化是人类文明新形态的基本前提。“和而不同”是中华传统文化的精髓,也是中华文明包容性的重要体现,是推动中华文明与其他文明交流互动的强劲动力,蕴含着适用于全人类的共同价值。人类文明新形态肯定不同文化的主体性地位,尊重世界文明的多样性,尊重不同国家人民对自身发展道路的探索,尊重各国文化的多样态表达。其次,促进文明交流互鉴是人类文明新形态的内在意涵。文明交流互鉴中的文化自信和包容开放是辩证统一的。任何一种文

明都不可能在孤立和隔绝状态下获得发展,文明之间的交流互鉴使得人类的先进生产力、思想文化和制度等伟大创造得以传承和发展。人类文明新形态坚持正确义利观,坚持开放合作和互利共赢,倡导全人类共同价值,并将其作为人类不同文明之间认同互鉴的最大公约数,谋求包容互惠和开放创新的发展前景。最后,推动构建人类命运共同体是创造人类文明新形态的中国方案。习近平提出的全球文明倡议,是以“四个共同倡导”为核心内容勾勒出的人类命运共同体发展图景,也是人类文明新形态实现的具体路径。

### 注释:

① “七个着力”,即:着力加强党对宣传思想文化工作的领导,着力建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,着力培育和践行社会主义核心价值观,着力提升新闻舆论传播力引导力影响力公信力,着力赓续中华文脉、推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展,着力推动文化事业和文化产业繁荣发展,着力加强国际传播能力建设、促进文明交流互鉴。

### 参考文献:

- [1] 欧阳雪梅. 新中国70年社会主义文化建设及其经验[N]. 光明日报, 2019-07-10(11).
- [2] 马克思恩格斯选集:第3卷[M]. 北京:人民出版社, 2012: 492.
- [3] 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社, 2012: 649.
- [4] 毛泽东文集:第5卷[M]. 北京:人民出版社, 1996: 345.
- [5] 邓小平文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 1994.
- [6] 习近平. 坚定文化自信,建设社会主义文化强国[J]. 求是, 2019(12): 4—10.
- [7] 马克思恩格斯选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2012.
- [8] 列宁选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社, 1995: 457.
- [9] 中共中央文献研究室. 建党以来重要文献选编(1921—1949):第2册[M]. 北京:中央文献出版社, 2011: 219.
- [10] 毛泽东文集:第8卷[M]. 北京:人民出版社, 1999: 305.
- [11] 中共中央文献研究室. 毛泽东年谱(1883—1949):下[M]. 北京:人民出版社, 中央文献出版社, 2002: 525.
- [12] 辛鸣. 让一切文化创造源泉充分涌流[N]. 人民日报, 2023-11-10(13).
- [13] 习近平. 在文艺工作座谈会上的讲话[M]. 北京:人民出版社, 2015: 13—14.
- [14] 习近平. 在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上的讲话(2020年9月22日)[M]. 北京:人民出版社, 2020.
- [15] 习近平. 在文化传承发展座谈会上的讲话[J]. 求是, 2023(17): 4—11.
- [16] 习近平. 开辟马克思主义中国化时代化新境界[J]. 求是, 2023(20): 5.
- [17] 习近平. 在敦煌研究院座谈时的讲话[J]. 求是, 2020(3): 5—6.
- [18] 习近平总书记这样谈中华文明的包容性[EB/OL]. (2024-03-18)[2024-03-20]. <https://www.chinacourt.org/article/detail/2024/03/id/7852072.shtml>.
- [19] 新华社. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《“十四五”文化发展规划》[EB/OL]. (2022-08-16)[2024-03-20]. [https://www.gov.cn/zhengce/2022-08/16/content\\_5705612.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-08/16/content_5705612.htm).
- [20] 新华社. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》[EB/OL]. (2017-01-25)[2024-03-20]. [https://www.gov.cn/zhengce/2017-01/25/content\\_5163472.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2017-01/25/content_5163472.htm).
- [21] 习近平. 论党的青年工作[M]. 北京:中央文献出版社, 2022: 174.
- [22] 毛泽东选集:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 1991: 698.
- [23] 杨凤城, 耿化敏, 吴起民, 等. 中国共产党文化思想史[M]. 北京:中共党史出版社, 2023: 5.
- [24] 江泽民文选:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 2006: 17—18.
- [25] 习近平著作选读:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2023.
- [26] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义文化建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社, 2017: 35—36.
- [27] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [28] 习近平谈治国理政:第4卷[M]. 北京:外文出版社, 2022: 317.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0453

## ● 国有自然资源资产立法和法律制度建设研究专题

**主持人语:**自 2013 年党的十八届三中全会提出“健全国家自然资源资产产权制度”后,国有自然资源资产产权制度改革成为生态文明体制改革和制度建设的重要内容,国家陆续颁布了《生态文明体制改革总体方案》(2015 年)、《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(2016 年)、《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(2019 年)、《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》(2022 年)等重要规范性文件,持续推动国有自然资源资产制度实践。党的十九大报告提出“加强对生态文明建设的总体设计和组织领导,设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责”,初步形成了中国国有自然资源资产管理的顶层设计。2023 年 9 月,十四届全国人大常委会将“国有资产法”纳入本届人大立法计划,作为“国有资产”四大类别之一的国有自然资源资产步入法制化建设轨道。为此,本期设此专题,对中国国有自然资源资产的产权制度、综合立法原则和模式,以及可资借鉴的美国公共土地资源管理法治经验开展主题研讨。

——杜群(北京航空航天大学法学院教授、中国法学会环境资源法学研究会副会长)

# 自然资源资产有偿使用的法治化构造

黄锡生, 毕 芬

(重庆大学法学院, 重庆 400044)

**摘要:**自然资源资产有偿使用是生态文明体制的改革重点。从基本属性、资源利用和表现形式三个方面廓清自然资源资产的概念内涵是建构自然资源资产有偿使用制度的逻辑起点。在宏观层面,公权力规制失范与私权利保障失衡是阻滞自然资源资产实现有偿使用的主要原因。在实践层面,价值核算体系混乱、使用范围模糊、使用方式粗放是推动自然资源资产有偿使用走向法治化道路的现实动因。以法治维度构造自然资源资产有偿使用制度,应以“公权管制”与“私权自治”为中心,准确释明自然资源资产的法律概念;明确允许有偿使用的自然资源资产范围;建立自然资源资产收益共享机制;完善自然资源资产有偿使用的程序性规则,为维护国家所有者权益和建设美丽中国提供制度保障。

**关键词:**自然资源; 自然资源资产; 有偿使用; 公私法交融; 法治化构造

**中图分类号:** D912.6; D922.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2204(2024)04-0049-12

## Construction of Rule of Law for the Paid Use of Natural Resource Assets

HUANG Xisheng, BI Fen

(Law School, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** The paid use of natural resource assets is the focus of the reform of the ecological civilization system. From the three aspects of basic attributes, resource utilization and manifestations, the paper clarifies the conceptual connotation of natural resource assets, which is the logical starting point for constructing the system of paid use of natural resource assets. At the macro level, the lack of regulation of public power and the imbalance of the protection of private rights are the main factors that hinder the realization of the paid use of natural resource assets. In practice, the

收稿日期: 2024-03-27

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(21ZDA091); 2023 年度中央高校基本科研业务费项目(2023CDJDKPT05)

作者简介: 黄锡生(1964—), 男, 江西赣州人, 教授, 博士, 研究方向为环境与资源保护法学。

confusion of the value accounting system, the vagueness of the scope of use and the extensive way of use are the real reasons for promoting the paid use of natural resource assets towards the rule of law. To construct a system of the paid use of natural resource assets based on the rule of law, it is necessary to take "regulation of public power" and "autonomy of private rights" as the center, and accurately explain the legal concept of natural resource assets. In addition, it is essential to specify the scope of natural resource assets that are allowed to be used with compensation, establish a mechanism for sharing profits derived from natural resource assets and improve the procedural rules for the paid use of natural resource assets, in order to provide institutional guarantees for safeguarding the rights and interests of national owners and building a beautiful China.

**Keywords:** natural resources; natural resource assets; paid use; blending public law and private law; construction of rule of law

## 一、问题的提出

为减轻资源问题对经济社会的负面影响,中国探索建立了自然资源有偿使用制度,以自然资源所有权与使用权“两权分置”的方式,实现在自然资源归国家所有的状态下自然资源使用权的有偿取得。历经多年实践,自然资源有偿使用制度存在的问题愈发明显:一方面,行政权在自然资源领域的异化扩张<sup>[1]49</sup>,导致大量自然资源被“无偿划拨”或“低价贱卖”,资源浪费现象触目惊心;另一方面,由于市场配置自然资源存在先天缺陷,面向市场的自然资源开发利用行为所造成的资源破坏问题亦无法避免。

习近平关于“绿水青山就是金山银山”重要论断的提出,为实现自然资源向自然资源资产转换以及化自然财富为经济财富提供了一种制度可能。即自然资源资产作为自然资源外化的经济利益载体,推动自然资源资产有偿使用,或为妥善解决自然资源有偿使用制度所面临现实困境的重要途径。

同时,在生态文明建设背景下,自然资源资产有偿使用由“制度改革”转向“法治创新”的条件逐步成熟。2016年,国务院印发《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(以下简称《指导意见》),这为构建自然资源资产有偿使用制度提供了政策契机<sup>[2]</sup>。随后,自然资源部的组建、自然资源统一确权登记和自然资源管理体制改等均为构建自然资源资产有偿使用制度完备了前置条件。2022年5月,自然资源部在《关于加强自然资源法治建设的通知》中提出,要在多目标平衡下促进自然资源立法高质量发展,推进自然资源资产、国土空间开发保护、生态保护修复等立法研究,促进立法决策与改革决策相统一<sup>[3]</sup>。推动自然

资源资产有偿使用走向法治化轨道势在必行。

从法治维度建立并完善自然资源资产有偿使用制度,既有利于从宏观层面完善自然资源资产产权法律制度,确保自然资源资产有偿使用有法可依,亦有助于推动生态产品价值实现机制的建立和自然资源节约保护与利用效能的大幅提升。申言之,构建自然资源资产有偿使用制度,一是应廓清“自然资源资产”的概念内涵,为制度构建夯牢理论根基;二是为防止“公地悲剧”的发生,应明确允许有偿使用的自然资源资产的具体范围,以达到规制自然资源领域公权滥用和规范自然资源资产使用者权利行使的制度目标;三是建立自然资源资产有偿使用的收益分配机制,体现自然资源国家所有对社会功能的具体映射;四是进一步完善自然资源资产有偿使用的过程性规则,确保自然资源资产有偿使用过程的顺利进行。

## 二、自然资源资产有偿使用的内涵廓清

按照现行法律规定,矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源归属于国家所有,法律另有规定的除外<sup>①</sup>。即法律层面已基本确立自然资源有偿使用制度,自然资源有偿使用有法可依。例如,中国自然资源单行法所规定的通过支付土地出让金取得土地资源使用权、支付水资源费获得取水权等,均为自然资源有偿使用制度在不同自然资源领域的具体实现。而自然资源资产有偿使用作为对自然资源有偿使用制度的深化改革,当前仍处于以政策性文件作为支撑依据的起步阶段,其基本概念、制度逻辑与具体规则相对模糊。廓清自然资源资产有偿使用的基本内涵,关键在于区分自然资源与自然资源资产之间存在的辩证耦合关系,以及

剖析自然资源资产有偿使用应以何种逻辑展开以更好地实现其制度目标。

### (一) 自然资源资产的概念厘定

自然资源是自然资源资产的上位概念, 自然资源资产在未被开发利用前毋庸置疑地归属于自然资源范畴, 而经开发利用并产生经济效益的自然资源资产则较难再次回归其作为自然资源的本体形态。以基本属性、资源利用和表现形式作为视角, 对自然资源资产所应具备的概念特征进行阐释, 既有别于自然资源这一上位概念, 亦能为构建自然资源资产有偿使用制度奠定概念基础。

#### 1. 基本属性: 具有财产性价值

以“资产”一词作为后缀, 表明自然资源资产具有财产性价值。作为自然之物, 自然资源种类丰富。无论采用何种判定标准, 均在一定程度上承认具有财产价值或经济价值的自然资源可转换为自然资源资产。之所以认为自然资源资产的基本属性是具有财产性价值而非经济性价值, 源于财产可进行实体支配并通过物质交换方式产生经济效益。分析自然资源资产权属关系不难发现: 自然资源资产产权制度的核心思路是解决自然资源资产归谁所有、由谁使用以及因此产生的法律后果等问题。因具有典型民事法律关系特征, 将其纳入财产法秩序进行规制更为妥当。且某一自然之物具有经济价值并不必然能转换为自然资源资产, 其是否具有经济价值的判断受人因素为影响。例如, 太阳通过光照产生能量, 人类通过半导体材料收集太阳光照产生的热辐射能作为可再生能源使用。太阳能用于发电时可满足人类日常生产、生活所需, 具有一定的经济价值, 但太阳光照或许是自然资源, 却不一定是自然资源资产。同时, 由于“实物型”的自然资源资产的外在表现形式与自然资源产品或自然资源商品存在部分重合, 有学者试图根据“劳动价值论”的扩展解释, 认为人类劳动为原本无价值的自然资源提供了劳动价值作为价值源泉, 经人类劳动获取的自然资源即为自然资源资产, 自然资源资产的价值取决于人类的劳动价值<sup>[4]</sup>。例如: 通说认为, 一瓶矿泉水的售价主要取决于工人将水装入矿泉水瓶过程中所产生的劳动成本以及矿泉水瓶的制造成本, 其明显忽略了水资源本身所具备的价值, 这种以相对廉价的劳动成本覆盖自然资源资产所具备的财产性价值, 明显有悖于自然资源资产有偿使用的制度初衷。因此, 从概念内涵上

承认自然资源本身具有财产性价值, 自然资源是否附载人类劳动不影响自然资源资产价值的计算, 对持续实现自然资源资产“保值增益”具有重大意义。

#### 2. 资源利用: 能被人类控制利用并产生综合效益

自然资源资产在资源利用层面所体现出的综合性特征, 是限定自然资源资产有偿使用范围的基本前提。法律上的自然资源是指自然界中一切能为人类所利用, 且没有成为产品, 属于国家或集体所有的天然形成或生成之物<sup>[5]</sup>。长久以来, 对自然资源资产的概念解释多倾向于自然资源资产是自然界中一切能为人类所利用, 并产生经济效益的自然资源。尽管自然资源资产在理论层面的概念范围小于自然资源, 但并不代表具备“可资产化”特征的自然资源转为自然资源资产后, 只产生经济效益。此种理论逻辑明显存在疏漏之处。具言之, 通说认为自然资源本身具有自然属性、资源属性和经济属性<sup>[6]</sup>。相对而言, 可转化为自然资源资产的自然资源所具备的经济属性较之其他属性更强, 但不意味着自然资源转化为自然资源资产后, 其自然属性归于泯灭。即自然资源的不同属性在其转化为自然资源资产后, 应映射自然资源资产的不同功能定位。以自然属性为例, 自然资源的自然属性既表明自然资源有限, 应在合理限度内使用自然资源资产, 亦决定了自然资源资产具有明显的公益性特征。这也合理解释了为何有相当数量的自然资源被限制转化为自然资源资产, 并非因其不具有产生经济效益的基本属性, 而是出于保护公益之目的, 对此类自然资源的开发利用进行了严格限制。对自然属性更强的自然资源, 尽管可基于其空间性与不可分性将其统一确权登记为自然资源资产, 但总体上以维持自然资源的本然状态为宜。由此推论, 自然资源资产被人类控制利用所产生的是综合效益, 而不仅仅是经济效益。

#### 3. 表现形式: 具有稀缺性的“物”

自然资源资产外在表现为具有稀缺性的“物”, 使其具备产权交易基础。一般情形下, 基于“兼具实用性与稀缺性的自然资源才具有市场价值”<sup>[7]</sup>的通说观点, 自然资源资产的交换价值首先需通过实物载体展现。例如, 人们对美好生态环境具有一定需求, 但美好生态环境过于抽象, 无法具象化为可交换的实体物, 因此无法转化为可流转交易的自然资源资产。此外, 自然资源资产具有“稀缺性”源于对产权结构的经典阐释。因“物”具有稀缺性

而产生需求,供需关系的产生是构成产权制度运行的基本要件。同时,自然资源过度丰饶的社会不需要“所有权”,但自然资源稀缺的社会却必须借助物权制度的“庇护”和外部监管才能建立稳定的开发和利用秩序<sup>[8]35-41</sup>。即自然资源有限,自然资源资产表现为具有稀缺性的“物”,此“物”既可是通常情形下的实物,亦可为通过法律拟制的“物”(如非实物型的自然资源资产),进而借助物权制度为有限的自然资源设立“定限物权”,借此实现在非自然资源资产所有权主体情形下,对自然资源资产的合理开发利用与资源优化配置。

## (二) 自然资源资产有偿使用的逻辑展开

自然资源改革的立法需求已经从以政府行政权为驱动的资源管理型制度,跃至所有权维度的资产化制度转型阶段<sup>[9]</sup>。中国自然资源资产实现有偿使用的难题已非自然资源未实现统一确权登记,产权归属混乱。事实上,自2019年起,中国全面推行了自然资源统一确权登记工作,已基本实现自然资源资产的产权归属明晰。本质上,自然资源资产有偿使用是一个动态变化的过程。实现自然资源资产有偿使用的制度目标应聚焦以下两个问题:其一,如何破除自然资源资产是事实层面“公法物权”的尴尬局面,将自然资源转化为“自然资源资产”;其二,以何种制度逻辑阐释自然资源资产有偿使用的具体过程以契合制度设计初衷。

### 1. 自然资源向自然资源资产的转化逻辑

自然资源以何种方式转化为自然资源资产是自然资源资产有偿使用制度运行的逻辑起点。从解释论的角度出发,自然资源本身就是自然资源资产,区别在于在使用“自然资源资产”一词时,由于产权法律关系的介入,自然资源由原本的“无主之物”转换为“有主之物”,拟制设定了法律上的权利义务关系。同时,鉴于自然资源的复合属性,仅依靠自然资源所有者与自然资源使用者对自身行为的自我控制,均无法达致自然资源合理利用的理想状态<sup>[10]</sup>。因而,自然资源向自然资源资产的转化过程,实质上是利用产权制度达致自然资源所有者与自然资源使用者之间的利益平衡状态,进一步实现自然资源对经济、社会与生态的衍生功能。

是故,自然资源向自然资源资产转化应遵循以下逻辑:首先,因循产权结构,判断该类自然资源是否能作为生产要素投入生产经营和流通领域,且获取该类自然资源的成本原则上应远低于投入该类

自然资源进入生产经营领域所产生的收益,若收益无法覆盖成本,则证明该类自然资源并不具备成为资产的基本价值,亦无转化为自然资源资产之必要。在此判定项下,对将某一生态空间作为登记单元纳入自然资源统一确权登记的情形亦可作出明显区分。

其次,资源利用应当具有合理性,即某类自然资源转化为自然资源资产后,因权属剥离能促进该类自然资源以适当方式投入使用且不超过合理限度。这源于以往对自然资源的粗放利用,在一定程度上对有限的自然资源造成了毁灭性打击。尽管任何对自然资源进行开发利用的行为均会对自然资源的本体形态造成不同程度的损害,但出于公益保护之目的,应优先考虑将本体形态可通过人工恢复方式进行重要补充的自然资源纳入有偿使用的自然资源资产范围。例如,对森林资源的利用主要集中在通过砍伐具有一定经济价值的林木实现,但森林资源的再生可以通过砍伐经济林木后,补种一定数量的树苗予以弥补。

最后,自然资源向自然资源资产的转化应当坚持“资源公有,收益共享”的基本准则。《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定自然资源“国家所有”不能简单地认为是国家通过占有自然资源而直接获取其中的利益,而应首先理解为国家必须在充分发挥市场决定作用的基础上,通过使用负责任的规制手段,包括以建立国家所有权防止垄断为核心的措施,以确保社会成员持续性共享自然资源<sup>[11]</sup>。一方面,自然资源属全民所有,国家代理全体公民行使自然资源资产所有者的权利,公民对自然资源资产所享有的合法权利不因《宪法》第9条规定自然资源国家所有,且国家统一确权登记为自然资源资产的所有权人而自然泯灭。另一方面,自然资源转化为自然资源资产后,因存在《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)物权编对《宪法》第9条的转介规定,自然资源所有权人对自然资源资产享有的是物权制度上的完整权利,即占有、使用、收益、处分的权利。国家作为自然资源资产所有权人,控制并支配全国范围内的自然资源,其将自然资源资产使用权剥离让渡给自然资源资产使用者,兼行了对自然资源资产使用与处分的权利,而自然资源资产的收益权,易因自然资源税费制度的存在而被忽略,出让自然资源资产使用权而获得

的收益并非“部门私产”或“国家公产”,其应由自然资源资产的真实所有者—全体公民进行收益共享。

## 2. 自然资源资产“有偿使用”的规范阐释

回溯历史,中国自然资源产权制度历经国家直接行使、自然资源使用权无偿使用和自然资源使用权有偿使用三个主要阶段<sup>[12]31-33</sup>,整体上契合时代发展之需要。改革开放以来,中国在自然资源领域实行的是自然资源有偿使用制度,以收取自然资源税费的方式将国有自然资源通过行政特许和行政许可方式配置给有资源需求的主体使用,但乱象频发。在实践中,因获取自然资源使用权而支付的资源税费标准偏低,“低买贱卖”现象盛行,资源利用粗放、资源浪费与资源破坏现象更是屡禁不止。究其本质,系对“资源有价,使用有偿”和“资源有限,使用有序”的错误解读。

其一,“资源有价”是源于自然资源作为生产要素,可产出一定经济效益而做出的价值判断,但自然资源定价并无统一标准,因而在实践中,赋予了代国家行使自然资源资产所有者权利的地方政府一定自由裁量权,为快速拉动地方经济增长,贱卖自然资源以获取短期效益的现象十分常见。其二,从国家层面而言,以资源税费标准代替自然资源价格的做法并不可取。自然资源税费标准偏低根源于国家兼备行政管理主体与自然资源所有者双重身份所引发的权力(利)运行逻辑混乱。同时,由自然资源税费标准偏低进行延展分析,自然资源税费是指自然资源使用前所收取的税金或使用费,标准偏低的原因在于在本阶段无法估量自然资源投入使用后,具体能产出多少经济效益,类“成本费”收取,无法覆盖因自然资源开发使用造成的第三人合理损失或资源破坏的生态修复成本等,自然资源税费标准与自然资源投入生产所产生的经济效益之间差距较大,进而导致自然资源的利用粗放、效率低下。而“资源有限,使用有序”并不代表国家或政府行使自然资源所有者权利时,仅通过单一的行政管理便可确保自然资源使用过程井然有序。相反,自然资源领域的行政权力滥用是造成自然资源过度使用的重要原因。

综上所述,对自然资源资产“有偿使用”的合理阐释应为:第一,自然资源资产的使用对价以适用市场机制为基础,且自然资源资产的价格原则上应与获取、处分、增益自然资源资产的成本基本相

当。第二,国家或政府行使的行政权力边界不应突破自然资源资产物权管理边界之限制。即国家或政府在自然资源资产有偿使用过程中,应行使法定的行政管理权,而非物权管理权,二者不可混同行使。

## 三、自然资源资产有偿使用法治化的现实考察

自中华人民共和国成立以来,中国自然资源资产产权制度经历了三个典型阶段后,才迈入自然资源资产有偿使用的新阶段。以 2016 年国务院发布的《指导意见》作为分界线,改革实践中自然资源资产有偿使用制度的推进并不顺利,根源在于自然资源资产有偿使用制度的初始架构存在的诸多制度缺陷并未得到圆满修正,进而引发了自然资源资产价值核算标准体系混乱、自然资源资产有偿使用范围模糊、自然资源资产有偿使用方式粗放以及自然资源资产有偿使用过程失范等实践问题。剖析自然资源资产有偿使用制度的现实难题与制度困境,将为推动实现自然资源资产有偿使用法治化奠定现实基础。

### (一) 自然资源资产有偿使用的实践检视

自《指导意见》发布以来,中国自然资源资产有偿使用制度改革取得了较为明显的成效:一是在新修订的自然资源单行法中增加了关于自然资源资产有偿使用的相关规定。例如,2019 年修正的《中华人民共和国土地管理法》对土地所有权和使用权的不动产登记、流转和纠纷解决进行了明确规定,确保了土地资源的有偿和高效利用。二是实现了国有自然资源资产“稳中有增”。根据国务院 2023 年 11 月印发的《关于 2022 年度国有资产管理情况的综合报告》,截至 2022 年末,全国国有土地总面积 52 360.5 万公顷。其中,国有建设用地 1 818.6 万公顷、国有耕地 1 957.5 万公顷、国有园地 239.3 万公顷、国有林地 11 261.0 万公顷、国有草地 19 740.5 万公顷、国有湿地 2 175.3 万公顷。2022 年,全国水资源总量为 27 088.1 亿立方米<sup>②</sup>。相较于 2021 年,国有自然资源资产增长较为明显。但笔者通过梳理自然资源资产有偿使用情况发现,仍存在以下实践问题亟待解决。

#### 1. 自然资源资产价值核算标准体系混乱

自然资源资产价值核算标准体系混乱是导致

自然资源资产被“低买贱卖”的主要原因。具体而言,自然资源资产有偿使用的逻辑起点是自然资源转化为自然资源资产,而转化过程中的重要一环则是如何合理评估自然资源资产价格,为自然资源资产有偿使用应当支付的“偿”提供重要参考。传统理论认为自然资源资产的价值取决于是否凝结人类劳动或源于人与自然环境之间的供求关系<sup>③</sup>。然而,自然资源资产不仅具有满足人类生产发展所需的经济价值,同时由于不同自然资源资产相互作用,还具有维系生态系统的稳定性与可持续性的功能。从价值顺位层面看,生态价值层次更高,但当前自然资源资产价格核算体系并未较好地体现自然资源资产的生态价值。

从整体上来看,自然资源资产价格核算体系趋于混乱。一是自然资源资产具有复合价值,自然资源资产价格核算借助价值评估理论与评估手段将自然资源资产的内在价值实现外在表征,受制于不成熟的市场价格机制,自然资源资产的生态价值与社会价值无法通过自然资源资产价值核算体系被评估定价<sup>[13]</sup>。因此,在实践中,仅有权利清晰、市场成熟且基于市场供求关系形成的自然资源资产可通过商品价格评估的方式进行价值核算。二是因自然资源资产在空间分布上呈现异质性特征,由此造成具有空间结构特征的自然资源资产产权关系模糊、市场不成熟,无法通过传统的价值核算方法进行价值核算,同时此类自然资源资产在进行价值核算时主要侧重于对其生态价值的外在表现,价值核算范围相对模糊。三是通常情况下,自然资源资产价格核算以自然资源所蕴藏的经济价值与生态价值作为主要核算标准。以经济价值作为价值核算主标准,可较好地体现自然资源作为资源要素或生产要素的商品价值,但易导致自然资源被过度开发利用。以生态价值作为价值核算主标准,基于生态系统的复杂性,鲜少有主体可负担自然资源资产的使用对价。在实践中,有地方政府以自然资源资产产品的价格作为自然资源资产价值核算标准,或将自然资源资产价值核算体系细化为多个价值指标等,这也意味着实践中并未形成统一的自然资源资产价格核算标准,从而影响自然资源资产实现有偿使用。

## 2. 自然资源资产有偿使用范围模糊

自然资源资产有偿使用范围模糊是引发公权力越位、错位的重要诱因。按照《指导意见》所规

定的基本原则,坚持保护和发展相统一,区分自然资源资产有偿使用范围。在实践中,由于自然资源与自然资源资产的概念混同,自然资源使用权可通过行政许可和行政特许方式取得,同时较为丰沛的自然资源导致自然资源领域的“权力寻租”现象严重,行政管理权的异化为少数人通过“无偿配置”或“贱卖”方式攫取巨额利益提供了便利,由此导致自然资源资产有偿使用范围被无限扩大,将部分公益性自然资源资产纳入有偿使用范围。按照法律规定,自然资源资产分为法定和法定以外两种,《宪法》第9条所规定的矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源是法定自然资源资产,除法律有明确规定以外的自然资源资产视为例外。在实践中,地方政府除对法定范围内的自然资源资产进行公有垄断,也对法定范围以外的自然资源资产作扩大解释,将一切已知或未知的自然资源资产均控制在政府手中,使得自然资源资产市场化配置困难重重。例如,对特定自然生态空间(如国家公园、自然保护地)内的自然资源资产应严格保护,限制开发利用。但在实践中,由于政府角色的越位,不少矿产企业通过合法方式取得并行使以探矿权、采矿权为代表的自然资源使用权,对国家公园及自然保护地的生态环境造成了严重破坏。

## 3. 自然资源资产有偿使用方式粗放

自然资源资产使用方式粗放导致实践中自然资源资产浪费现象十分严重。具言之,自然资源资产有偿使用方式粗放主要表现在取得方式与使用方式两个方面。其一,按照法律规定,自然资源使用权的取得方式分为法律授权、许可或承包经营、转让和开发利用四种。实践中,取得自然资源使用权的方式主要包括行政特许与行政许可、承包经营、转让以及开发利用等,但问题亦十分明显。例如,虽然中国法律明确规定了采矿权、取水权、探矿权的有偿取得,但始终未建立起类土地使用权出让的“一级交易市场”,同时,尽管法律规定矿业权等自然资源使用权不可流转或限制流转,但实践中仍出现了以承包、租赁、矿业公司股权转让等方式对矿业权进行非法流转<sup>[1]53</sup>。其二,自然资源资产使用方式相对粗放,违背合理利用原则。长久以来,为快速发展经济,绝大多数自然资源资产以行政配置的方式无偿划拨给国有垄断企业,资源型国有企业从中获益颇丰,由此产生了一个困境:因获取生产所需的自然资源所付出的代价极低或几

乎为零,资源型国有企业利用自然资源资产的方式相对粗放,对能提升自然资源资产利用效率的新技术钻研不足,一定程度上既造就了资源型国有企业的垄断性地位,也导致自然资源资产浪费严重。同时,在特殊时代背景下,尽管规定自然资源资产国家所有,但本质上,国家作为自然资源资产所有权人的物权支配行为与其通过自然资源税费制度所获得的收益并不匹配,导致自然资源资产有偿使用的现实绩效并不理想。

#### 4. 自然资源资产有偿使用过程失范

在实践中,申请使用自然资源资产的主体信息不公开、自然资源资产配置与使用过程缺乏动态监管、公众参与的缺失,导致自然资源资产有偿使用过程失范。自然资源资产有偿使用过程理想状态是以市场配置资源为主、政府监管为辅的动态过程。即在自然资源资产有偿使用过程中,提倡激发市场配置资源的积极性,限制政府行政权力在自然资源资产领域的无端扩张。具体而言,以行政划拨方式对自然资源资产进行配置,对自然资源资产使用主体的资格审查并不严格,导致取得自然资源资产使用权的主体为实现自身利益最大化,往往对取得的自然资源资产过度开发利用。在正常情况下,政府作为行政管理者,应对自然资源资产有偿使用过程进行行政监督,但基于自然资源资产委托代理机制的缺陷,地方政府成为事实上的自然资源资产支配者,兼具行政管理者的身份。例如,国有土地出让的收益仅有 30% 上缴中央财政,而 70% 由地方政府获得<sup>[14]</sup>。在实践中,地方政府为了最大限度从自然资源资产配置过程中获取巨额利益,通过地方立法为自然资源资产有偿使用过程增添烦琐的申请和审批程序,在一定程度上为自然资源资产使用权的合法与有序行使制造了难题。

### (二) 自然资源资产有偿使用的制度困境

自然资源资产有偿使用由制度改革转向制度创新,审视其面临的制度困境并剖析其内在原因,是推动自然资源资产有偿使用实现制度化、规范化的必要步骤。

#### 1. 自然资源资产的法律概念不明

自然资源资产作为法律概念既无上位法依循,亦未达成实践共识。长久以来,对“自然资源”与“自然资源资产”如何在法律概念上做到泾渭分明,颇有争论。有观点认为自然资源就是自然资源资产,二者无法从本质上进行区分<sup>[15]</sup>。或以自然

资源是否进入财产法秩序作为区分标准,能进入财产法秩序进行规范的是自然资源资产<sup>[16]</sup>。抑或以具备“资产化”特征作为判定某类自然资源是否可转换为自然资源资产的重要依据<sup>[17]</sup>。学界的概念分歧为行政权在自然资源领域的异化扩张提供了一定的正当性基础,尤其是仅以《宪法》第 9 条作为国家行政管理和物权支配自然资源资产的合法性支撑,明显经不起推敲。目前,对自然资源资产法律概念的讨论中,“国有经营性资产说”认为自然资源作为国有资产,可按一般国有经营性资产进行管理<sup>[12]31-33</sup>,但因其具有公益性特征,需进行用途管制。或是借用经济学上的“资产概念”,将自然资源与自然资源资产混同,认为二者仅是在概念名称上的差异。

总体而言,上述讨论均相对片面,存在认识误区。在一定程度上,自然资源资产法律概念产生分歧的原因在于:首先,僵化地将《宪法》第 9 条所明确规定的矿产、水流、森林等自然资源,视为可转化的自然资源资产,但此类法定的自然资源在一定程度上既具有不可分性,同时由于符合对绝大多数公民进行公益保护的特征,在自然资源向自然资源资产转化过程中被严格限制,并不十分符合经营性自然资源资产的特征;其次,采用何种立法语言将自然资源资产的复合属性与外在特征在法律层面清楚表达,目前仍无较好的解决之道,争议颇多;最后,长久以来,中国在实践中将自然资源与自然资源资产混同的做法,使得二者在概念上存在交叉地带,进而导致自然资源资产的法律概念界定困难。

#### 2. 公权管制与私益保障产生冲突

公权管制与私益保障产生冲突在制度层面表现为自然资源权力(利)运行逻辑混乱。具言之,中国自然资源法律体系以及自然资源权利配置应当以《宪法》中的权利规范为基础进行更新,在宪法精神与规范的指引下寻求宪法权威与框架下的环境法律体系与规范结构改变,审视现有自然资源权利的法律设置,形成生态系统整体观下的山、水、林、田、湖、草一体化的法律规制系统<sup>[18]</sup>。传统物权体系所要解决的核心问题是人造财富的物权归属和流转问题,而自然资源产品取得权所要解决的问题是如何利用权利这一制度工具描述和规范将自然财富变为人造财富的过程<sup>[19]165-177</sup>。同时,对自然资源的使用是指人类为满足自身生存、发展或其他需求,从自然资源中获利的行为,分为本能使用和

经济使用。这也意味着由于国家兼具自然资源资产所有者与管理者的双重身份,在自然资源资产有偿使用过程中易出现国家作为公权管制主体与通过合法方式取得自然资源资产使用权主体之间的权利冲突。具言之,由于自然资源是生态环境的重要组成部分,为保障绝大多数公民能享受到美好的生态环境,国家有必要对公益性自然资源资产的用途进行管制,理想的状态是国家对自然资源资产进行用途管制,使之能持续地保有自然资源资产、实现自然资源资产增益增值,获得自然资源资产使用权的主体能通过对自然资源资产的一系列处分行为而获取相应收益。而在现实中,行使自然资源资产所有权的地方政府鉴于各种因素考虑,贱卖国有自然资源资产,在一定程度上损害了自然资源资产使用者的合法权益。

### 3. 市场化收益分配机制存在缺陷

地方政府将自然资源资产收益的全盘“国有化”表明自然资源资产有偿使用的市场化收益分配机制存在缺陷。以矿产为例,由国有企业开发、利用和有偿出让的矿产,因开发利用矿产资源所带来的收益由国有企业基于开发利用行为获得,而矿产资源所在地的普通民众既无法共享矿产资源开发利用之收益,亦要被动承受矿产资源开发所带来的生态破坏之恶果<sup>[20]</sup><sup>24</sup>。自然资源资产有偿使用在某种意义上是为实现自然资源资产市场化服务的,建立自然资源资产的市场化收益分配机制势在必行。申言之,按照经典的产权制度设计,自然资源资产是通过自然资源资产所有权与自然资源资产使用权分离的方式,对自然资源资产所蕴含的经济价值以适度化手段进行实现,其中涉及中国的自然资源权利配置及自然资源权利行使的基本逻辑,即委托代理制。中国是自然资源资产全民所有制,由国家和地方各级人民政府作为代理人来行使具体的权利。在此过程中,政府对自然资源资产所享有权利和已承担义务之间是不完全对等的,权力的失衡与滥用也直接印证了自然资源资产有偿使用的市场化收益分配机制的缺失。例如,现行的《水资源费征收使用管理办法》规定,地方政府可支配近九成的水资源使用费,剩余才上交中央财政。

### 4. 资源使用的程序性规则不完备

自然资源资产有偿使用的程序性规则不完备是导致自然资源资产有偿使用实践乱象的直接原因。具体而言,程序性规则是抑制行政权扩张与规

范私权利行使的重要方面。随着时代发展,自然资源资产有偿使用的准入条件、使用方式和具体程序均发生变化。在推动自然资源资产有偿使用逐步纳入公共资源交易平台、自然资源资产价格评估、自然资源资产管理以及自然资源资产有偿使用信息公开等具体制度落地时,都缺少不了程序性规则发挥作用。然而,由于自然资源资产有偿使用制度仍处于试点阶段,自然资源资产有偿使用的程序性规则并不完备:一是自然资源资产有偿使用的申请主体信息未被公开,自然资源领域的“权力寻租”问题无法根除,这也导致一些资源利用较为粗放的企业,因未严格履行申请程序而获得大量自然资源资产;二是自然资源资产有偿使用过程缺乏监管机制,在传统自然资源有偿使用过程中,由于行政权力配置比重较大,不利于自然资源资产有偿使用的具体推进;三是缺乏对资源破坏的公众监督,尤其是自然资源资产有偿使用主体对自然资源资产的利用方式不合理所带来的资源破坏,仅依靠公权力监督是远远不够的。

## 四、自然资源资产有偿使用法治化的具体路径

法律规制是解决资源问题的重要手段。作为生态文明制度体系中的基础性制度,自然资源资产有偿使用制度已具备政策契机与前置条件,法治化构建势在必行。总体上,从法治维度建构自然资源资产有偿使用制度,应以“私法自治”与“公权管制”为中心,采用公私法接轨的方式对横向财产关系与纵向行政关系进行有序调整。释言之,公私法接轨的技术性问题,是指“前置”于民法的行政管制规定和以民事关系为“基础”的行政管制规定,如何与民法衔接的问题<sup>[21]</sup>。与此同时,因自然资源资产之上附载着多种权利,呈现出不同的权利形态,对自然资源资产权利配置产生了重要影响<sup>[20]</sup><sup>8</sup>。鉴于此,构建自然资源资产有偿使用制度宜有机联结起基础概念、范围厘定、权益保障和程序规则四个具体方面,以此作为基本制度架构。概言之,实现自然资源资产有偿使用:首先,应掌握自然资源资产“公私法交融”的基本特征,合理界定自然资源资产的法律概念,以此为基础,明晰自然资源资产有偿使用的范围,对公益性自然资源资产和经营性自然资源资产作使用限度的规定;其次,应正确

理解自然资源资产权属的双阶构造,规范自然资源资产权利配置和统一价值核算标准体系,鼓励自然资源资产使用者通过革新自然资源资产的利用方式以提升自然资源利用效率;再次,应建立自然资源资产收益共享机制,保障各主体合法权益有序实现;最后,应完善自然资源资产有偿使用的程序性规则,进而推动自然资源资产有偿使用过程走向规范化、精细化。

### (一) “公私法交融”的自然资源资产法律概念

基于上文对自然资源资产概念内涵的阐释,法律上的自然资源资产是指自然界中能为人类所控制利用,且具备财产性价值与稀缺性特征,并经自然资源统一确权登记后,产权归属清晰的天然之物或生成之物;以自然生态空间作为自然资源统一确权登记单元的,确权登记后该自然生态空间纳入自然资源资产范围。具体而言,自然资源资产法律概念具备典型的“公私法交融”特征。即《宪法》规定“自然资源国家所有”与《民法典》存在对宪法规定进行合理解释的转介条款。已有的“公权说”和“私权说”均存在不完备之处,事实上并不存在公法上“所有权”与私法上“所有权”的区别,仅基于解释论的不同,认为《宪法》规定自然资源所有权是《民法典》规定自然资源所有权的母权基础。

因此,自然资源资产法律概念应蕴涵以下两层逻辑:一是由于全民所有不宜成为特定个体权利上的法律概念,国家所有即全民所有实际上是公共信托理论在自然资源管理领域的使用<sup>[22]</sup>。基于公共信托理论的阐释,全体公民将自身对自然资源所享有的权利委托给国家统一行使,其对自然资源所享有的完整权利并不归于消灭,非因《宪法》规定“自然资源国家所有”则自然资源资产所有权便具有公法性质。梳理中国已有自然资源立法,不难发现,其法律性质多定义为具有公法属性的自然资源管理法,使得自然资源利用的物权化缺少法律支撑<sup>[19]165-177</sup>。实际上,国家对自然资源的管理控制是国家履行保护公共利益之宪法义务的外在表现,不可强行解释为国家行使自然资源资产所有权的具体表现。以此延伸,自然资源资产因其公益性特征而被国家严格控制与保护,为实现全民利用或公共利益之目的对自然资源资产进行统一开发利用具备合理化条件,应予以准许。除此之外,对自然资源资产的开发利用原则上应遵循市场化规律,以提升自然资源保护与合理利用水平。二是“资产”

一词作为后缀,表明自然资源资产应纳入财产法秩序进行规制。资产属于财产,但财产不一定是资产,只有能作为生产要素投入生产经营和流通领域的财产才能成为资产<sup>[23]</sup>。即由自然资源向自然资源资产转化,具有层次性。首先,判断自然资源是否具有财产性价值;其次,判断其是否能被人类控制利用并持续产生经济、社会、生态等综合效益;最后,从表现形式判断转换为自然资源资产后,是否为具有稀缺性的“物”,以适应市场化交易之需要。申言之,自然资源产权运行过程中可以具体划分为自然资源所有权的经济实现、使用权的分配、经营权的运作、国家公共产权的管理四种具体形态<sup>[24]</sup>。也即《宪法》规定自然资源国家所有,在一定程度上是基于国家享有对公共产权的管理权,并非完全意义上的可支配物权。同时,《民法典》规定自然资源国家所有权作为转介条款,是将《宪法》规定自然资源全民所有或国家所有纳入财产法秩序进行物权规制的私法处理,二者并不冲突。按照《指导意见》所提出的总体要求,以保护优先、合理利用、维护权益和解决问题为导向,也意味着以《宪法》作为前置规定体现保护优先原则,通过《民法典》规定使自然资源资产可纳入财产法秩序以实现自然资源资产的合理配置和解决主体权利义务关系错位问题。

### (二) 明确允许有偿使用的自然资源资产范围

允许有偿使用的自然资源资产范围划分取决于自然资源资产的具体类别。而以自然资源使用权的二级分类作为区分公益性自然资源资产与经营性自然资源资产的重要条件具有正当性基础。具言之,公益性自然资源资产以自然资源空间利用权为基底,其由政府进行严格的用途管制。例如,《自然资源统一确权登记暂行办法》规定,对国家公园、自然保护地等自然生态空间,优先以独立登记单元进行确权登记,将其登记为自然资源资产。以国家公园、自然保护地为代表的自然生态空间是以国家主体功能区划与国土空间规划为基础,具有典型的公益性特征,因而对此类自然资源资产仍以保护为主,严格限制开发利用,以保持其原真状态,确保自然资源资产不会贬值。而经营性自然资源资产则以自然资源的资源产品权为建构基础,优先通过市场机制配置资源,以提高自然资源资产配置利用效率。具备资源产品权特征的自然资产,在外在表现形式和权属关系上表现相对独立,具有通

过市场机制进行实物交易的基础。

同时,自然资源的合理开发、利用和保护具有全局性,既服务于经济社会发展,也服务于生态文明建设<sup>[25]</sup>。这预示着尽管自然资源转化为自然资源资产后,具备产权化特征,可顺利进入市场进行交易,但其并不因适用市场机制而无利用程度之限制。自然资源资产开发利用应存在合理限度,以确保自然资源资产的持续保值与长久增益。自然资源资产是国民经济体系的重要物质基础,依托生态系统构成要素为物质载体的自然资源资产,以浓厚的绿色底色显化生态价值的同时,不可涤除其经济价值与社会价值的辐射<sup>[26]</sup>。

当前,在中国仍面临较严重的资源问题背景下,自然资源资产有偿使用的合理限度受以下因素影响:一是自然资源资产的法律性质。自然资源由私益走向公私共益的发展历程决定了其需要受到民法、物权法和行政法的共同调整<sup>[27]</sup>。有学者建议以“是否可在市场上进行财产权流通”为划分标准,将中国的国有自然资源资产区分为“公益性自然资源资产”和“经营性自然资源资产”,不属于其他主体所有且没有纳入公益性国有财产范围内的自然资源资产<sup>[12]31-33</sup>,即公益性自然资源资产适用严格的用途管制规则,而经营性自然资源资产则可适度扩大有偿使用的种类范围。释言之,公益性自然资源资产因其保护需求更为突出,超过合理用途的开发利用行为将严重损耗公益性自然资源资产,对承载公益性自然资源资产的生态环境造成不可逆的损害,因而需进行严格的用途管制;而经营性自然资源资产因其经济价值较高、与生态环境之间的联系相对较弱,对其进行开发利用可创造更高的经济效益,故可适度扩大经营性自然资源资产的种类范围。

二是开发利用自然资源的具体方式。对于具备一定再生能力的自然资源,采取不影响其再生能力的开发利用方式符合合理利用原则。在此情形下,自然资源虽转化为自然资源资产,但整体而言,自然资源资产并未减少,反而实现了保值增益。

三是对自然资源资产上所附载的其他权利的影响。申言之,若自然资源资产上同时附载着其他自然资源资产或自然资源权利,对该自然资源资产进行开发利用会导致附载权利的行使,则对该自然资源资产的开发利用便超过了合理限度。以水流为例,水流是国家统一确权登记的自然资源资产,

但对水流的开发利用会导致诸多附载其上的自然资源被损害,如对水流取水权的滥用会导致水流断流,进而导致部分水流中所承载的渔业资源枯竭和河床附着土地资源的破坏,此时对水流的过度开发利用造成了其他自然资源资产的损害,明显超过了自然资源资产使用的合理限度。基于此,在统一自然资源资产价值核算标准体系时,应以自然资源资产法律概念的分类为基础,制定统一的《自然资源资产价值核算办法》,对允许有偿使用的自然资源资产按照“公益性自然资源资产”“经营性自然资源资产”的划分分别建立以生态价值核算为主和以经济价值核算为主的价值核算体系,对自然资源资产价值核算指标予以类型化。

### (三) 建立自然资源资产有偿使用收益共享机制

自然资源资产有偿使用收益共享机制的建立关键在于为公民实现自然资源资产收益的惠益共享提供合法途径。中国民事立法一直所遵循的按照所有权主体对自然资源物权制度进行分类调整的“身份”型立法,将自然资源的公共性和生态性消融于普通财产的财产属性和独占使用之中<sup>[8]35-41</sup>。自然资源资产有偿使用的利益分配机制缺乏,导致国家作为自然资源所有权人,通过自然资源税费制度实现所有者权益,自然资源资产使用权人通过其开发利用行为而获取一定经济利益,而作为自然资源真正所有者的公民,在此过程中未获取与之身份相匹配的收益。这也表明自然资源资产有偿使用制度具备客观存在的合理性,但并不能主动地发挥其应具备的功能。在物权法中规定自然资源国家所有权是有现实意义的,可通过民法解释在现实中合理运用<sup>[28]</sup>。即自然资源资产的收益分配机制应当在自然资源资产有偿使用过程中有所体现。具言之,自然资源资产有偿使用的收益分配机制是平衡国家作为自然资源资产所有者、自然资源资产使用者和公民作为法律规定的自然资源资产收益分享者之间利益冲突的重要路径。尤其是如何通过权利设置、转移等方式理顺自然资源资产产权法律关系的顺位,构建收支平衡、收益清晰的自然资源资产收益分配机制不可回避。本质上,自然资源国家所有权与民法物权有着本质的不同,这一制度的设计初衷是维护公有制为基础的社会主义全民所有制,更多地体现国家管理自然资源的权力,而《民法典》中物权制度的设计在某种程度上为自然资源所有者与实际使用者之间搭建了合法权利通道,以

合理分配自然资源资产收益和理顺不同主体间的顺位关系。也即自然资源资产收益分配机制至少涵摄三个主体: 国家、自然资源资产使用者与全体公民。平衡三者之间的利益关系应重点考虑公民如何从自然资源资产有偿使用过程中实现惠益共享。由于实践中地方政府代理国家行使自然资源所有者的权利, 且自然资源资产有偿使用所产生的资源收益绝大部分被地方政府获得, 因而可考虑由地方政府按比例支出一定份额的自然资源费, 用于提供全民惠益共享的公共产品与公共服务, 并将其作为地方政府政绩考核的重要方面。

#### (四) 完善自然资源资产有偿使用的程序性规则

完备的自然资源资产有偿使用的程序性规则是确保自然资源资产有序实现有偿使用的保障。在法律层面上, 自然资源资产属于全民所有, 但自然资源资产并非“大锅饭”, 应适用结构严密、公开透明的程序性规则规范自然资源资产有偿使用的全过程。规范自然资源资产有偿使用的全过程, 应重点关注以下因素: 一是自然资源资产全民所有的属性特征决定了自然资源资产有偿使用过程需具备公众参与程序。公众参与是全体民意的合法表达, 是体现自然资源资产有偿利用制度科学性与民主性的重要渠道。在自然资源资产有偿使用过程中, 尤其是对资源破坏的公众监督, 是公众参与在自然资源资产有偿使用过程中的重要体现。二是出于对自然资源资产开发利用行为的合理控制目的, 自然资源资产有偿使用过程需包含环境影响评价程序, 合理评估自然资源资产有偿使用的具体行为(开采、利用等)对自然资源资产所依附的生态环境、具有相互影响的其他自然资源资产的环境影响, 对于环境影响评价不达标的自然资源资产有偿使用行为进行取消或严格限制。三是对自然资源资产有偿使用所涉及的各主体间的权利义务关系进行明确。自然资源资产有偿使用过程涉及自然资源资产所有权人、使用权人、监管权人等多重身份, 为限制行政权力的滥用和克服市场机制的逐利性, 应对自然资源资产有偿使用所涉及的主体身份进行精准定位。

基于上述分析, 对自然资源资产有偿使用的程序性规则设计可分为以下三个方面: 一是建立健全自然资源资产有偿使用信息公开机制, 对自然资源资产有偿使用全过程中的关键信息进行公开, 尤其是拟申请使用自然资源资产的市场主体, 其企业环

境信用评价登记情况应被强制公开, 将是否通过科技创新方式保护自然资源和提升自然资源利用效率作为企业环境信用评价的重要指标, 并对企业环境信用不佳的市场主体实施严格审批和用途管制; 二是在自然资源资产有偿使用监管过程中, 建立政府、第三方机构与公众共同参与的动态监管机制, 通过多元共治手段实现自然资源资产有偿使用的有效监管; 三是激发公众对自然资源资产有偿使用行为所引致的资源破坏行为进行公众监督的积极性, 对政府行为与市场主体开发利用自然资源资产的行为进行广泛约束。

## 五、结语

推动自然资源资产有偿使用法治化是建立健全具有中国特色的自然资源资产产权法律制度的重要方面。未来编纂生态环境法典或自然资源资产法时, 应重点厘清自然资源资产的法律概念, 将自然资源资产有偿使用的基本准则融入法律, 在对应章节展开具体的规则设计, 对建设资源节约型社会、促进生态产品价值实现和实现区域协调发展具有重要意义。

#### 注释:

- ① 《中华人民共和国宪法》第 9 条第 1 款: “矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源, 都属于国家所有, 即全民所有; 由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。《中华人民共和国民法典》第 246 条: “法律规定属于国家所有的财产, 属于国家所有即全民所有。国有财产由国务院代表国家行使所有权。法律另有规定的, 依照其规定”; 第 247 条: “矿藏、水流、海域属于国家所有”; 第 250 条: “森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源, 属于国家所有, 但是法律规定属于集体所有的除外”。
- ② 由于国务院尚未发布《关于 2023 年度国有资产管理情况的综合报告》, 因此笔者所引为 2022 年的报告数据。
- ③ 劳动价值论认为, 没有凝结人类劳动的自然资源资产并不具备价值, 然而随着生产力的提高, 自然资源资产稀缺性逐渐体现, 资源浪费与环境恶化问题随之显现, 自然资源资产无价值论的观点逐渐为人们所摒弃。供求价值理论认为, 自然资源资产的价值源于人与自然环境之间的供求关系。

#### 参考文献:

- [1] 张璐. 自然资源损害救济机制类型化研究——以权利与损害的逻辑关系为基础[M]. 北京: 法律出版社, 2015.

- [2] 国务院. 国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革指导意见[EB/OL]. (2017-01-06)[2024-03-01]. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content\\_5160287.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content_5160287.htm).
- [3] 自然资源部. 自然资源部关于加强自然资源法治建设的通知[EB/OL]. (2022-04-02)[2024-03-01]. [https://gk.mnr.gov.cn/zc/qtwj/202204/t20220402\\_2732458.html](https://gk.mnr.gov.cn/zc/qtwj/202204/t20220402_2732458.html).
- [4] 杨艳琳. 自然资源价值论——劳动价值论角度的解释及其意义[J]. 经济评论, 2002(1): 52—55.
- [5] 黄锡生, 王中政. 论自然资源的法律概念[J]. 资源科学, 2022, 44(1): 210—219.
- [6] 巩固. 自然资源国家所有权公私属性辨疑——以“敦煌毁林事件”为切入点[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2023, 52(1): 90—100.
- [7] 托马斯·思德纳. 环境与自然资源管理的政策工具[M]. 张蔚文, 黄祖辉, 译. 上海: 上海三联书店, 上海人民出版社, 2005: 33.
- [8] 郭云峰, 郭洁. 公法定定: 国有自然资源资产分类调整的民法思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(4): 35—41.
- [9] 汪志刚. 自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质[J]. 法学研究, 2023, 45(2): 136—153.
- [10] 辛越阳. 自然资源资产国家所有权委托代理的法律属性辨析[J]. 自然资源学报, 2023, 38(7): 1698—1707.
- [11] 王旭. 论自然资源国家所有权的宪法规制功能[J]. 中国法学, 2013(6): 5—19.
- [12] 穆超, 王峰. 国有自然资源非一般国有资产——自然资源管理不宜采用一般国有资产管理模式[J]. 中国国土资源经济, 2015, 28(8): 31—33.
- [13] 陈方圆, 张卫民, 范振林. 自然资源资产价值体系构建及应用[J]. 统计与决策, 2023, 39(7): 33—38.
- [14] 马永欢, 吴初国, 黄宝荣, 等. 构建全民所有自然资源资产管理体制新格局[J]. 中国软科学, 2018, (11): 10—16.
- [15] 金瑞林. 环境法学[M]. 4版. 北京: 北京大学出版社, 2016: 217.
- [16] 程雪阳. 国有自然资源资产产权行使机制的完善[J]. 法学研究, 2018, 40(6): 145—160.
- [17] 崔宇, 张大林. 生态文明背景下自然资源资产及其价值的内涵研究——从土地资源视角出发[J]. 生产力研究, 2022(9): 65—68.
- [18] 杜健勋. 国家任务变迁与环境宪法续造[J]. 清华法学, 2019, 13(4): 181—196.
- [19] 王社坤. 自然资源产品取得权构造论[J]. 法学评论, 2018, 36(4): 165—177.
- [20] 单平基. 自然资源权利配置法律机制研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2020.
- [21] 苏永钦. 民事立法与公私法的接轨[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 31.
- [22] 欧阳君君. 论国有自然资源配置中的公众参与[J]. 江汉论坛, 2018(4): 124—131.
- [23] 刘欣. 民法典视域下自然资源资产产权制度理论分析[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(8): 4—14.
- [24] 董金明. 论自然资源产权的效率与公平——以自然资源国家所有权的运行为分析基础[J]. 经济纵横, 2013(4): 7—13.
- [25] 马永欢, 刘青春. 对我国自然资源产权制度建设的战略思考[J]. 中国科学院院刊, 2015, 30(4): 503—508.
- [26] 李冰强, 康星. “生态银行”嵌入自然资源资产管理的制度化构建[J]. 经济问题, 2023(11): 8—16.
- [27] 邓海峰. 环境法与自然资源法关系新探[J]. 清华法学, 2018, 12(5): 51—60.
- [28] 邱秋. 中国自然资源国家所有权制度研究[M]. 北京: 科学出版社, 2010: 152.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0468

# 美国公共土地所有权法治经验及对中国的启示

陈静<sup>1</sup>, 都仲秋<sup>2</sup>

(1. 自然资源部自然资源部信息中心, 北京 100036; 2. 北京航空航天大学法学院, 北京 100083)

**摘要:** 美国联邦或州政府所有的公共土地属美国国有自然资源资产, 其所有权管理法治经验可归纳如下: 一是按照管理难易程度、不同自然资源价值目标对自然资源所有权进行分类并设立不同权利, 二是促进公共土地所有权管理机构法定化、专业化和科学化, 三是通过明晰自然资源所有权和监管权来协调政府和市场之间的关系。中国自然资源资产国家所有权制度是《中华人民共和国宪法》规定的重要内容。美国经验对中国自然资源资产管理体制改革的启示是: 在进行所有权管理时, 不仅要依靠行政手段和加强管理的科学化、专业化, 更要发挥市场作用。在坚持社会主义公有制的前提下, 要尊重自然资源资产多用途属性, 根据经济社会发展需求, 推动自然资源资产所有权与使用权分离, 实现自然资源资产多元价值, 保障所有者权益。  
**关键词:** 美国公共土地所有权; 自然资源资产; 国家所有权; 自然资源资产监管权; 自然资源资产管理体制  
**中图分类号:** D912.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2204(2024)04-0061-08

## Experience in the Rule of Law of Public Land Ownership in the U.S. and Its Implications for China

CHEN Jing<sup>1</sup>, DU Zhongqiu<sup>2</sup>

(1. Ministry of Natural Resources, Information Center of the Ministry of Natural Resources, Beijing 100036, China;  
2. School of Law, Beihang University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** The public lands owned by the U.S. federal or state governments are state-owned natural resource assets, and their experience in the rule of law of the ownership management can be summarized as follows. Firstly, the ownership of natural resources is classified according to the difficulty of management and value objectives of different natural resources, and thus different rights are set up. Secondly, the management institutions of the ownership of public lands are legalized, specialized, and scientific. Thirdly, the relationship between government and the market is coordinated by clarifying the ownership and regulatory rights of natural resources. The state ownership system of natural resource assets in China is an important part of Constitution of the People's Republic of China. The U.S. experience can provide implication for the reform of natural resource assets in China. In terms of ownership management, it is necessary not only to rely on administrative measures and strengthen the specialization and scientization of management, but also to give full play to the role of the market. In addition, under the premise of adhering to socialist public ownership, it is essential to respect the multi-purpose nature of natural resource assets, promote the separation of ownership and use rights of natural resource assets based on the needs of economic and social development, realize the diversified value of natural resource assets, and safeguard the rights and interests of owners.

**Keywords:** public land ownership; natural resource assets; state ownership; regulatory right of natural resource assets; natural resource asset management system

健全自然资源资产管理体制、完善自然资源资产产权制度是生态文明建设的重要内容。2018年,

党中央赋予新组建的自然资源部统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。建立健全全民所有

收稿日期: 2024-03-28

基金项目: 国家社会科学基金项目(22BFX132)

作者简介: 陈静(1979—), 女, 山东青岛人, 研究员, 硕士, 研究方向为自然资源法。

自然资源资产所有权管理制度是落实这一重大职责的必然要求。2022年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》,对委托代理作出全面部署。2023年7月,习近平在全国生态环境保护大会上指出:“要健全美丽中国建设保障体系,……完善自然资源资产管理制度体系。”<sup>[1]</sup>近年来,实践管理部门和专家学者大都围绕自然资源资产国家所有权委托代理行使、自然资源资产管理制度、国家所有权权益管理等主题进行研究<sup>①</sup>,但是对域外类似法治经验的比较研究成果较少。任何国家自然资源资产的管理,都要根植和服务特定的政治经济制度和发展阶段,但是各国自然资源所共同具有的稀缺性、价值冲突、市场失灵、公地悲剧、管理复杂性等特点,使得对域外自然资源法治经验的研究借鉴成为中国自然资源资产管理研究的重要部分。美国作为私有制国家,其拥有的大量公共土地及其之上自然资源的管理,经历了长期的探索和实践,逐渐形成较为完整的体系,以及能确保自然资源最佳保护利用的公共所有权实现方式。因此,笔者拟对美国公共土地所有权管理方面的经验进行考察,以期为中国自然资源资产国家所有权制度完善提供参考。

## 一、美国公共土地所有权的 管理的演进

美国虽为私有制国家,但拥有大量公共土地。自1776年美国建国至1867年期间,美国联邦政府通过各州让渡、购买和对外战争等方式,共获得18.4亿英亩(约111.69亿亩)的未开发土地,主要分布于北美太平洋沿岸西部13州<sup>[2]</sup>。公共土地上的自然资源涉及土地资源、矿产资源、能源资源、森林资源、水资源、海洋资源、野生动物资源以及文化和遗产资源等。这些公共土地及其上的自然资源所有权属于联邦或州政府所有<sup>②</sup>。

美国最初推行公共土地私有化政策,意在鼓励国民定居和开发利用资源。在美国建国以来的一个多世纪中,联邦政府一直推行公共土地快速私有化政策,为此通过了以《宅地法》为首的多个免费授地法令。19世纪30年代以来,美国管理公共土地的法律法规共有2000余个,通过对自然资源实行

“自由获取”原则将西部各州的一些公共土地私有化,以支撑国家经济发展和军事安全。实践表明,产权私有化极易导致自然资源粗放利用,过量采伐林木、过度放牧、石油天然气开采无序等乱象频发。

为了应对上述问题,19世纪末至20世纪30年代,美国试图终止公共土地私有化,转而实行公共土地保护利用政策。19世纪下半叶,美国联邦政府完全停止了公共土地的私有化。保护和利用公共土地的新政策最终通过1934年《泰勒放牧法》得以确立,此后美国不断扩大公共土地的范围。1976年,美国《联邦土地政策和管理法》出台,结束了美国公共土地管理在法律层面的混乱局面。依据该法案,“公共土地是指所有权归联邦政府的所有土地。国家公园、国家森林、野生动物保护区、军事设施都属于公共土地的一部分”。所谓“公共土地”,是在不考虑美国如何获得土地所有权的前提下,由美国联邦政府所有并且由内政部长通过土地管理局加以管理的土地及土地权益,但位于外部大陆架,为保护印第安人、阿留申群岛的土人及爱斯基摩人的利益而保留的土地除外<sup>③</sup>。目前,美国内政部负责保护和管理的土地和土地上的权益包括:4.8亿英亩(约29.14亿亩)的公共土地,归联邦所有或其他地表所有权人所有的7亿英亩(约42.49亿亩)矿产资源,以及17亿英亩(约103.20亿亩)的外大陆架上的矿产资源的租赁和开采行为。其中,国家公园共有391处,占地约8400万英亩(约5.10亿亩);国家野生动物保护区系统主要由520个单元组成,覆盖9300万英亩(约5.65亿亩)的土地<sup>[3]</sup>。

《联邦土地政策和管理法》(1976年)的出台具有历史性意义,标志着美国公共土地所有权综合管理的转型。基于此,美国公共土地及土地之上的资源管理逐步形成了一套能实现自然资源最佳利用的公共所有权法律制度,美国联邦政府享有公共土地的所有权、处分权和管辖权。

## 二、美国公共土地所有权的 管理制度

为了提高自然资源的利用效率,美国按照自然资源的属性对其进行了类型化归纳,明确了各类资源的内容指向和管理重点,不同自然资源管理面临的主要挑战,如表1所示。

表 1 不同自然资源管理面临的主要挑战

资源类别	列举	管理工作面临的挑战
开发利用经济类自然资源	不可再生 煤炭、石油、铜 可再生 鱼类、木材、水资源	为进一步开发提供激励措施；公平分配 确保可持续产出；公平分配
提供生态系统服务功能的自然资源	授粉、水体净化、防洪和气候稳定	公共财富，市场并未获取服务的价值；目前各国在积极保护，核算生态服务价值，并加以法律保护
具有精神/美学价值的自然资源	风景区、山脉、黄石公园	可能出现拥堵性的公共物品，确保妥善使用和平等接近权，以免降低体验价值

### (一) 开发利用经济类自然资源

此类自然资源可以独立开发使用，所有权一般由联邦所有、州所有、部落所有以及个人所有。从类型上看，其可分为不可再生和可再生自然资源，且两类资源管理的侧重点不同<sup>[4]</sup>。煤炭、石油、铜等矿产资源作为不可再生资源，管理的重点是如何更好地节约集约利用和激励开发，实现公平分配。这类自然资源在某种程度上公共性不明显，可以通过出售、租约等多种方式实现产权分割，而且随着技术的进步可以循环利用，或随着勘探和钻井技术的提高而有效增加。可再生性经济类自然资源(如植物、动物、土壤和地下水)是有限的，必须妥善管理才能有效延长其利用时限。因此，管理的关键是可持续地使用资源，确保其维持更长期的最佳生产能力<sup>[5]</sup>。即便有些自然资源属于私人所有，政府也会加大管制力度，通过禁止或者限额的方式来确定产权分配方式。在此情景下，有必要建立一个可交易市场，允许社会主体在一定条件下开展交易活动，如许可证交易(包括放牧许可证、捕捞许可证等)、土地发展权等。

### (二) 提供生态系统服务功能的自然资源

这类自然资源可能是无主物或者是公众共用物，更多是开放获取或者国家通过管理驱动创设财产权。具体而言，自然资源提供的生态系统服务功能有水体净化、生物降解、防洪、授粉以及气候稳定等。生态系统服务功能属于非开采性资源，且是人类生活不可或缺的，公共性最强。这类自然资源的管理以保护为主要目标，管理的关键是市场机制的创建和监管工具的开发<sup>[6]</sup>，以保障该类自然资源提供的生态服务价值维持在可持续水平。

### (三) 具有精神或美学价值的自然资源

国家公园、保护地、山岭等自然资源提供的是

心灵愉悦感和归属感，以及民族自豪感和认同感，人们并不使用、开采或者消耗资源要素，而是将其视为用来欣赏和享受资源的景观。此类自然资源的财产权主要通过管理来驱动实现，其正当性来源于国家法律政策的要求。例如，美国内政部的管理职责之一，就是提高自然资源的生态服务价值，扩大户外娱乐和准入。美国内政部土地管理局、国家公园管理局和地质调查局共同建立了专门化价值转移工具数据库，列举了徒步旅行、海滩、划船、露营、驾驶、钓鱼、骑马、登山、游泳、普通娱乐等 16 种休闲娱乐活动，并对各项活动的价值按照空间分布，采用条件价值评估法、旅行成本法等方法，估算某一空间内娱乐活动的平均经济价值，以明确保留多少资源用于保护、适度开放特定资源的使用方式。主要采用的产权方式有特许经营<sup>[7]</sup>、保护地役权<sup>[8]</sup>、发放公众使用配额<sup>[9]</sup>等。

综观之，美国在对公共土地进行管理时，主要借助政府和市场两种路径：一方面，利用行政手段，如管控指标、处罚、经济奖励(税收减免或者补贴)等方式进行监管；另一方面，利用市场手段，如直接出售公共土地、通过可交易的许可证(排污权、环境权、放牧许可证)、自然资源保护地役权、特许经营、土地开发权、租约等方式将自然资源资产商品在市场内交易。美国内政部通过出售、交换、保护地役权、租约等方式行使处置权后，向相对人颁发特许证或其他转让证书，证书中需要附具许可证或转让证书的有效期、合意条件，以及其他为确保该土地能被恰当利用和保护土地上公共利益的保留条款。

## 三、美国公共土地所有权管理机构和职责的演变

所有权制度不是孤立的制度，其在实施过程中必然受到体制机制等因素的影响。美国公共土地所有权制度是通过科学手段完备的专业性管理机构予以实施的，其管理呈现如下法治特征。

### (一) 公共土地所有权行使机构专门化和法定化

公共土地所有权的行使机构是美国内政部和农业部，根据《美国法典》第 43 卷 35 章 1715(a) 节的规定，授权内政部长和农业部长通过购买、交换、捐赠或征用等形式获取联邦土地或其权益。行使所有权的法律依据是《联邦土地政策和管理法》(1976 年)、《国家森林管理法案》(1976 年)、《权力

转移法案》、《多用途利用与持续生产法案》等。

《联邦土地政策和管理法》(1976年)详细规定了美国内政部和农业部对属于联邦所有的公共土地的各项权力(权利),包括土地利用规划、土地获得、出售、交换、发放许可证、签订租约以及承担侵权行为责任等。

### (二) 土地售卖职能从财政部剥离转移到单设的内政部

随着美国联邦政府对自然资源管理的强化,相应的管理机构也逐渐增多。美国联邦政府对自然资源的管理归属于公共事务管理,主要负责土地测量和处置。在具体职责分工方面,国会委派测量人员联合财政部共同监督土地售卖,由陆军部负责监督军用土地使用证的发放。然而,这种非系统的管理方式无法适应快速发展的公共土地业务,于是国

会开始在财政部内部建立独立的土地管理局<sup>④</sup>。1849年,国会成立了内政部,直接管理土地管理局,同时负责管理公共公园和西部地区开发,以确保自然资源管理科学化,实现自然资源最佳利用。但直至1879年,内政部未能充分重视公共土地的自然资源管理<sup>[10]</sup>。随后,有学者向国会提交报告,主张对自然资源实行专业化科学管理<sup>[11]</sup>。1880年,国会授权某一委员会对公共土地进行调查,在形成的报告中建议:要对公共土地进行调查登记,按土地最佳用途进行分类,并针对每种土地类型制定相应的管理政策。直至1890年,美国才充分意识到,对重要的自然资源实行公有制和科学管理,方能最大程度地实现资源的最佳利用<sup>[12]</sup>。

美国自然资源管理机构,如图1所示。

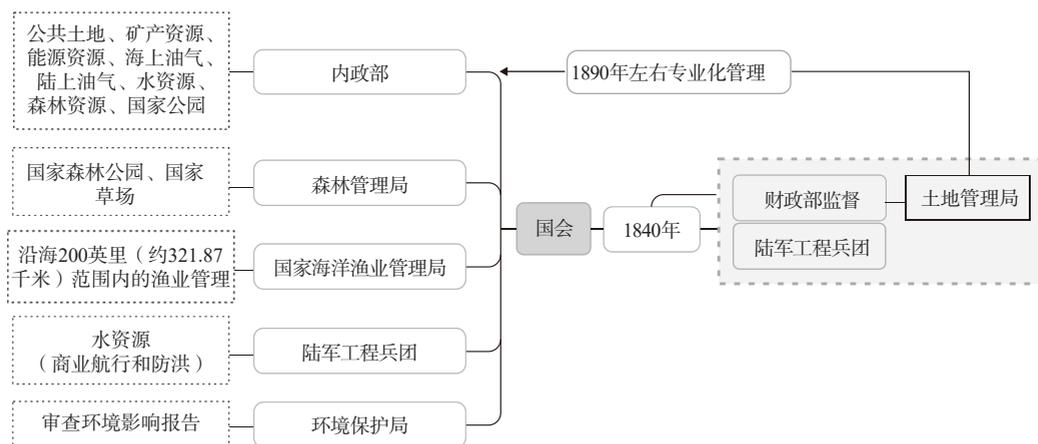


图1 美国自然资源管理机构

由图1可知,美国自然资源管理机构已经完成专业化和科学化发展,主要有五个管理部门。一是内政部,所属10个局,分别是国家公园管理局、鱼类和野生动物管理局、印第安事务局、印第安教育局、土地管理局、露天采矿和执行办公室、海洋能源管理局、安全和环境执行局、美国地质调查局、垦务局;二是森林管理局,负责管理约155个国家森林公园、20个国家草场;三是国家海洋渔业管理局,管理沿海200英里(约321.87千米)范围内的渔业活动;四是陆军工程兵团,其是水资源的管理机构之一,主要负责商业航行和防洪;五是环境保护局,根据《清洁能源法》第404条,其向陆军工程兵团发放许可证有否决权,且有权审查联邦机构编制的所有环境影响报告的草稿和终稿。

### (三) 资源管理的部门分工负责与制约

美国将资源的开发利用、资产收益管理、资源环境监管分属不同部门管理,以强化部门间职权制约。美国内政部在150余年的发展历程中,将协调土地多用途作为其主要任务。事实上,自然资源开发利用和资产的保值增值的管理目标有所区别,如果由同一主体来执行就会造成混乱失衡,美国在这方面有沉痛的教训。例如,内政部前矿产管理局同时肩负海上油气的资源管理、国家所有权资产管理、安全环境监管等多重职能,由于多项职能集中,管理目标冲突,不乏存在官员在油气租赁中进行内部交易、懈怠权利金收取等腐败问题。一个典型的例子是,因前矿产管理局未能按时履行每月至少一次的正常检查制度,导致2010年英国石油公司位于墨西哥湾的“深水地平线”钻井平台发生爆

炸泄漏石油的严重事件<sup>⑤</sup>。

2010年,美国内政部将矿产管理局分为三个独立机构,分别执行三方面职能。一是海洋能源管理局,负责外大陆架能源资源开发,其职能是租赁、计划管理、环境研究、国家环境政策法案分析、资源评估、经济分析和可再生能源计划等;二是安全和环境执法局,负责对环境安全方面进行许可、研究、检查和监管,以及紧急情况的应急响应,确保守法合规和以安全和对环境负责的方式进行勘探和生产;三是自然资源收益办公室,负责有效、及时、准确地收取和分配自然资源收益,确保纳税人能够从资源开发中获得公平合理的回报。

#### (四) 由专门的机构负责自然资源资产收益和价值评估

美国十分重视自然资源资产收益和价值评估的管理,其根据自然资源资产的不同类型,指定了相应的管理部门。其一,针对公共土地和外大陆架离岸租约所产生的自然资源收益,由美国专门成立的自然资源收益办公室负责收取、支付和核实签发。其二,所有公共土地的不动产评估估价以及内政部矿产经济评估,由自然资源评估办公室负责<sup>⑥</sup>。其三,美国自然资源的户外娱乐收益,主要由国家公园、土地管理局收取。国家公共土地上提供了许多极好的户外公共娱乐场所,如国家公园和纪念区、国家野生动物保护区、历史遗址和建筑物以及自由女神像等。为了更好地维护户外公共娱乐场所,美国内政部根据《联邦土地娱乐加强法案》收取娱乐费用。2006年,国家公园管理局制定了收费结构指南,统一了全国的收费标准。由此产生的等级系统根据场地类型和为公众提供的便利设施,为每个公园单位确定一个等级和相应门票定价<sup>⑦</sup>。

### 四、美国法治经验对中国自然资源资产国家所有权制度的启示

美国的公共土地所有权制度充分考虑了自然资源资产的独特性与财产权性质。美国联邦所有权更多的是作为一个政策工具,政府既可借此实现其政策目标,也可以更好地发布国家管理政策并强化自然资源保护意识。一方面,美国在不断扩大联邦所有的自然资源的范围,将具有自然保护和生态价值的自然资源纳入保护范围;另一方面,美国又根据自然资源不同的特点进行科学、专业分类管

理,重视自然资源资产收益的支出和回报。另外,关于所有权与监管权的关系,美国联邦政府作为公共土地的行使者,关注的是在行使所有权时如果与州政府的监管权发生冲突应如何处置,如内政部这些作为所有权行使的代表并没有区分所有权与监管权,此时所有权和监管权是相互加强的关系。

中国作为公有制国家,自然资源资产国家所有权是《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定的重要内容。自然资源资产管理制度是关于自然资源资产产权、配置、收益、监督等规范的总和,是生态文明建设的基础性制度,其在维护所有者权益、促进自然资源保护和合理利用以及保障经济社会发展方面发挥了重要作用,但是仍然存在经济社会发展与生态文明建设不相适应的问题,如产权制度不健全、自然资源资产管理缺位、央地权责不匹配、事权财权配置不平衡等。美国经验给中国的启示,是在进行所有权管理时,除了要依靠行政手段,并加强管理的科学化、专业化外,更多是利用市场手段,在坚持社会主义公有制的前提下,尊重自然资源资产多用途属性,根据经济社会发展需求,推动自然资源资产所有权与使用权分离,实现自然资源资产多元价值,保障所有者权益。具体而言,有以下借鉴意义。

#### (一) 依据不同资源类型构建所有权多元化实现方式

中国应进一步加强对自然资源资产属性的认识,尊重不同类型资源属性,构建多元化所有权实现形式类型。马克思主义认为,人靠自然界生活,人类在同自然的互动中生活、生产、发展<sup>[13]</sup>。中国作为社会主义国家,不同的自然资源资产对人民和国家来说具有不同的意义。当前,中国在管理中主要将自然资源资产分为公益性和经营性两大类:公益性以保护为目的,经营性鼓励市场主体在保护的前提下通过有偿使用的方式进行开发利用。然而,这两大类分类方式尚不足以完全满足管理需求。自然资源资产的外部性和公共性特征使其不同于其他物品,即使成为商品,也与汽车、房屋等财产有所区别,对自然资源资产的处分行为可能影响所有者以外的其他人,包括未来世代的主体。这也是自然资源资产中的产权争议不断并且会发生变化的原因。因此,有必要采取更加精细化的动态分类、适用性管理,建立中国自然资源资产所有权实现的多元方式,如图2所示。

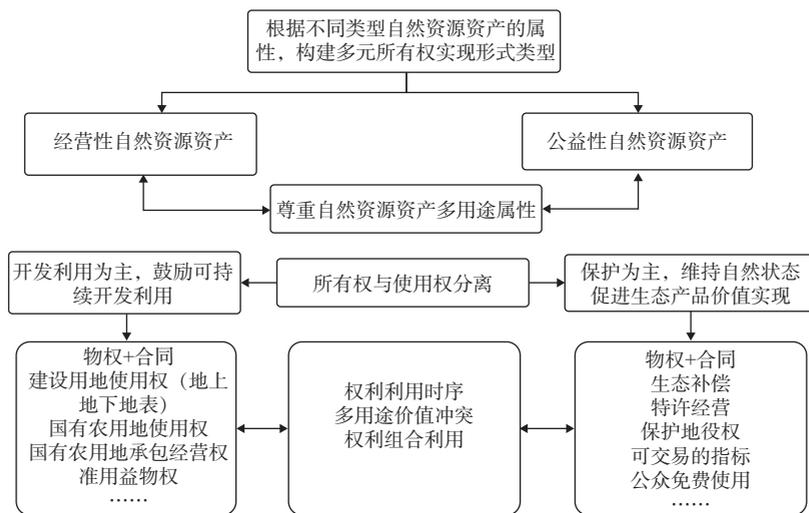


图2 中国自然资源资产所有权实现的多元方式

笔者建议按照自然资源资产的功能进行细分。第一,对于公益性自然资源资产,其兼具生态价值和经济价值,国家的主要任务是保护,以便为社会全体成员提供最普惠的公共福祉,让全民共享生态产品和生态环境福利效益。该类自然资源单纯依靠市场无法自发形成交易市场,需要以行政管理手段为主,由政府管制主导形成财产权配置并引导社会资本参与保护。考虑公益性自然资源资产具有投资回报周期长、收益低等特征,可能会影响社会资本参与积极性,自然资源管理部门作为代理交易主体,亟须通过政策干预健全市场交易体系。第二,经营性自然资源资产涉及资源的开发利用和经济价值的实现,应利用市场资源配置手段、发挥市场机制作用,在明确环境保护目标的前提下充分考虑市场主体的可获得成本,鼓励社会公众通过有偿使用方式使用土地、石油、天然气、煤炭、木材等自然资源。政府应严格按照行业规则和市场规范进行合理转让和出让,并对自然资源资产价值的增值和净收益增长状况进行考核,通过保障自然资源供给实现和维护国家的资源安全,为确保国民经济循环畅通提供基础性保障能力,从而实现当代及后代对自然资源的多重利用需求和可获取的经济利益。

(二) 推动制定国有自然资源资产专门立法

美国公有自然资源资产管理的主要依据是《联邦土地政策和管理法》(1976年)。在中国,自然资源资产作为四大国有资产中的一种,尚未出台专门性立法。自《中华人民共和国企业国有资产法》(2008年)、《行政事业性国有资产管理条例》(2022年)

颁布以来,《国有金融资产管理条例》正在制定过程中,而关于国有自然资源资产的专门立法尚未启动。现阶段关于国有自然资源资产的法律规范散见于《宪法》、《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)、《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)以及各单门类资源法中。《宪法》和《民法典》对自然资源资产范围、所有权及所有权代表等做了总体性规定;《刑法》明确了涉及自然资源资产的违法行为可能构成的罪名。单门类自然资源法如《中华人民共和国土地管理法》(2019年)、《中华人民共和国矿产资源法》(2009年)、《中华人民共和国森林法》(2019年)、《中华人民共和国草原法》(2021年)、《中华人民共和国水法》(2016年)、《中华人民共和国海岛保护法》(2009年)、《中华人民共和国海域使用管理法》(2001年)等,其将自然资源和自然资源资产管理混在一起,在立法理念、制度设计等方面与自然资源资产治理理念不尽一致,未能表明全民所有自然资源资产所有者在统一行使所有权、委托代理行使所有权以及管理自然资源资产等方面的职责。为了更好地完善自然资源资产管理体制,需进一步加强统一履行所有者职责的制度化、法治化。当前,中国正在推进国有资产法和生态环境法典的编纂工作,国有自然资源资产立法既可以作为国有资产类别之一,搭乘国有资产立法快车道<sup>[14]</sup>,也可以作为资产性自然资源纳入生态环境法典<sup>[15]</sup>,促进自然资源法与自然资源资产产权制度的衔接<sup>[16]</sup>。笔者认为,上述观点不失为折中方案,在此基础上可以考虑推进《全民所有自然资源资产法》,以专门立法的形式对自然资源资

产领域存在的一些共通性和基础性的法律问题进行明确规定,并将自然资源管理相关内容法制化<sup>⑧</sup>。

### (三) 实现所有权与监管权的分离

从深层次来看,所有权与监管权的关系最终还是市场和政府的关系。所有权与监管权分离的最终目的是防止权力滥用,避免政府利用监管权侵犯公民合法权益。民法典将所有权分为国家所有权、集体所有权和个人所有权,在平等原则的指引下,不同所有权理应得到同等对待。因此,从提高国家治理能力和自然资源管理能力的角度来看,所有权和监管权分离对保护公民合法权益、实现法治国土具有重要意义<sup>[17]</sup>。同时,所有权管理侧重于充分发挥市场作用,推动自然资源资产配置实现效益最大化和效率最优化。监管权更侧重于公共利益的维护和实现。所有权与监管权两者的关系,类似政府和市场的关系,使所有权在资源配置中起决定性作用,更好地发挥政府监督管理作用,二者是有机统一、相互促进的,不是相互否定的。然而,这种分离受制于自然资源的公共性、自然资源资产管理流程的不可分割性和行政效率性,以及如何在保障自然资源资产创造经济价值的基础上,防止因过度开发利用造成自然资源损害和生态破坏,均成为自然资源资产改革需要破解的重要问题。笔者认为,所有权与监管权在自然资源资产管理中应是相互增益和统一的,其分离的关键点在于判断所有权的行使主体在市场交易关系中是否遵循民事主体平等原则,按照市场规则进行交易。具言之,基于所有权的管理必然需要按照规则,监管被委托者或下一级政府是否依法依规履职,市场主体是否遵守法律法规、按照合同约定或法定责任开发利用自然资源。至于作为全民所有自然资源资产所有者职责的履行主体是否进行了所有权与监管权的分离,除了依法行政、遵守法定程序外,还需要社会、司法等外在监督,而非忽视管理特点硬性分离。

### (四) 确认统一履行所有者职责主体的法律地位

“所有权人不到位,所有权人权益不落实”是自然资源资产管理的突出问题之一<sup>⑨</sup>。当前正在开展的全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点意在解决上述问题,试点目标之一就是实现“产权主体全面落实,管理权责更加明晰”。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》,虽授权自然资源部统一履行全民所有自然资源资产所

所有者职责,其可委托省级、市地级政府代理履行所有者职责,但是,关于委托代理的法律性质在学理上存在较大分歧<sup>[18]</sup>,且关乎地方政府代理国务院行权的合法性问题<sup>[19]</sup>。目前,仅《中华人民共和国森林法》第14条第2款规定,国务院可以授权国务院自然资源主管部门统一履行国有森林资源所有者职责,除此之外,尚未有其他法律法规对国务院授权自然资源部代表国务院行使自然资源资产国家所有权做出明确规定。《自然资源部职能配置、内设机构和人员编制规定》(2018年)虽然确定了其本身的所有权行使主体身份,但该规范性文件作为部门规章,其法律位阶较低且法律效力不足。笔者建议尽快推动相关立法,赋予统一履行所有者职责主体法律地位并明确相关职权。对于全民所有自然资源资产管理的资产清查和评估、规划配置、处置、使用收益、考核监督、救济补偿相关的管理,需要建立相应的专门化和科技化的机构具体开展自然资源资产的综合管理。

## 五、结语

美国公共土地所有权的管理历经了从私有到公有的转变,从片面强调自然资源开发利用到推进自然资源保护,其核心目的在于实现自然资源的最佳利用。纵观美国公共土地所有权管理制度的演变,行权主体法定化、专门化机构管理、行政监管机构相互制约、分配所有权与监管权的判断标准等经验,为完善中国自然资源资产管理提供了参考样本。人与自然和谐共生是中国现代化道路的生态向度<sup>[20]</sup>,构建自然资源资产制度,实现自然资源的增值保值和可持续供给是实现中国式生态现代化的关键环节和最优路径之一<sup>[21]</sup>。党的二十大报告指出,要“健全资源环境要素市场化配置体系”<sup>[22]</sup>,未来中国自然资源资产管理应尊重不同类型自然资源资产的属性,构建多元所有权实现方式,坚持所有权与监管权分离,推动国有自然资源资产法的立法和自然资源资产法律体系的建设。

### 注释:

- ① 参见:邓海峰的《生态文明体制改革中自然资源资产分级行使制度研究》,载于《中国法学》,2021年第2期,第285—304页;辛越阳的《自然资源资产国家所有权委托代理的法律属性辨析》,载于《自然资源学报》,2023年第7期,第1698—1707页;许瀛彪的《公私交融:自然资源国家所有权性质的新闻释》,载于《社会科学

- 家》,2023年第1期,第125—133页;汪志刚的《自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质》,载于《法学研究》,2023年第2期,第136—153页;赵亚莉和龙开胜的《自然资源资产全民所有权的实现逻辑及机制完善》,载于《中国土地科学》,2020年第12期,第11—16页;等等。
- ② 美国东、中、西部土地所有权覆盖的范围是不同的,有私人所有权、州所有权和联邦所有权。东部的自然资源特别是矿产资源以私有居多,东部各州向私人出售土地,地下权一同出售;中部的某些州只出售或赠送了土地权,联邦保留了矿产资源所有权;西部13州的土地及其上的矿产资源属于美国联邦政府所有。同时,美国联邦政府还拥有海岸线以外3~10英里(约4.83~16.09千米)延伸至200英里(约321.87千米)的海上大陆架的矿产资源的所有权,海岸线3~10英里(约4.83~16.09千米)以内的矿产资源所有权属于毗邻的各州所有。
- ③ 参见:《联邦土地政策和管理法》(Federal Land Policy and Management Act of 1976)Sec. 103(e)。
- ④ 参见:美国土地管理局,网址为<https://www.blm.gov/about/history>。
- ⑤ 据报道,当地时间2010年4月20日,位于美国路易斯安那州名为“深水地平线”的海上石油钻井平台发生爆炸,并在燃烧36小时后沉入墨西哥湾,造成11名工作人员死亡。参见:潮伦的《钻井平台爆炸 美国遭遇石油“切尔诺贝利”》,载于《生态经济》,2010年第7期,第10—17页。
- ⑥ 2013年,美国内政部合并了不动产评估职能,将不动产评估业务从土地管理局、鱼类和野生动物管理局、垦务局以及国家公园局分离出来,成立了不动产评估办公室,直接设在部长办公室下,为内政部各局提供独立、高水准的专业服务、培训并进行监管。2018年,美国内政部将评估服务办公室和估价服务办公室合并,在政策、管理和预算办公室中组建评估和估价服务办公室,负责所有不动产评估估价以及内政部矿产经济评估。
- ⑦ 参见:美国国家公园管理局,网址为<https://www.nps.gov/index.htm>。
- ⑧ 2023年7月28日发布的《十四届全国人大常委会关于国有资产管理情况监督工作的五年规划(2023—2027)》提出,要推进自然资源相关法律法规的体系化,开展国有自然资源资产立法的可行性研究,参见:中国政府网《十四届全国人大常委会关于国有资产管理情况监督工作的五年规划(2023—2027)》,网址为[https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content\\_6894940.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6894940.htm);也有学者提出,在自然资源资产管理领域开展专门性立法,参见:常纪文的《新时代生态文明法律体系统筹协调与集成创新的进展和建议》,载于《中国环境管理》,2023年第15卷第2期,第5—13页。
- ⑨ 参见:《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(国发〔2016〕82号)。
- 美丽中国建设 加快推进人与自然和谐共生的现代化[EB/OL]. (2023-07-18)[2024-03-01]. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content\\_6892793.htm?type=7](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6892793.htm?type=7).
- [2] HIBBARD B H. A history of the public land policies (land economics series) [M]. Wisconsin: Wisconsin Press, 1965: 532.
- [3] 陈静,汤文豪,陈丽萍,等. 美国内政部自然资源管理[J]. 国土资源情报, 2020(1): 38—45.
- [4] 封志明,肖池伟. 自然资源分类:从理论到实践、从学理到管理[J]. 资源科学, 2021, 43(11): 2147—2159.
- [5] 黄世忠. 可持续性和可持续发展的缘起和演进[J]. 财会月刊, 2024, 45(1): 3—9.
- [6] 余露,刘源. 自然资源系统治理的创新模式探索[J]. 自然资源学报, 2023, 38(9): 2386—2402.
- [7] 赵智聪,王沛,许婵. 美国国家公园系统特许经营管理及其启示[J]. 环境保护, 2020, 48(8): 70—75.
- [8] 张宁,余露. 美国保护地役权实践经验及启示[J]. 世界农业, 2023(1): 57—65.
- [9] 吴昱. 美国自然资源产权体系与中国自然资源物权体系的比较分析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2012, 33(9): 108—112.
- [10] 李鸿美. 西部观念、环境认知与美国公共土地制度的演进(1862~1935)[D]. 天津:南开大学, 2021.
- [11] James R R, James S, Mark S, et al. Natural resources law and policy (university casebook series) [M]. Goleta: Foundation Press, 2016: 210—211.
- [12] 高国荣. 从私有到公用:美国公共土地政策的环保转向(1891—1934年)[J]. 城市与环境研究, 2022(2): 29—46.
- [13] 马克思恩格斯文集:第1卷[M]. 北京:人民出版社, 2009: 161.
- [14] 程雪阳. 国有自然资源资产产权行使机制的完善[J]. 法学研究, 2018, 40(6): 145—160.
- [15] 屈茂辉,陈希. 自然资源资产基本法律属性阐释——兼及“环境法典”编纂中自然资源之立法[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2024, 53(1): 48—56.
- [16] 杜群,丁宁. 环境法典化中自然资源法的定位与展开[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2022, 35(3): 39—51.
- [17] 郭志京,蒋仁开,陈静. 论对全民所有自然资源资产行使所有权与监管权的分离[J]. 中国土地科学, 2022, 36(12): 31—37.
- [18] 汪志刚. 自然资源资产国家所有权委托代理的法律性质[J]. 法学研究, 2023, 45(2): 136—153.
- [19] 杜群,康京涛. 自然资源国家所有权行使主体改革的设想——设立自然资源“国资委”的初步思考[J]. 江西社会科学, 2016, 36(6): 158—164.
- [20] 王灿发,张祖增. 人与自然和谐共生式现代化的环境法制进路探索[J]. 学术交流, 2023(5): 5—21.
- [21] 唐萍萍,任保平. 中国式生态现代化的理论逻辑、实践逻辑与政策逻辑[J]. 西北工业大学学报(社会科学版), 2023(4): 18—26.
- [22] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).

## 参考文献:

- [1] 中国政府网. 习近平在全国生态环境保护大会上强调:全面推进

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0464

# 国有自然资源资产综合性立法的 逻辑框架和规则构建

杜群, 李静

(北京航空航天大学法学院, 北京 100083)

**摘要:** 国有资产法和国有自然资源资产法为国有自然资源资产综合性立法提供嵌入式立法和独立式立法两种立法路径选择。通过识别立法客体的多元属性特征,明确经济效率、生态安全和社会公平的价值目标,国有自然资源资产综合性立法应定位为环境资源法与经济法的交叉法域。立足该法体系定位发现,国有自然资源资产综合性立法的本质是绿色经济立法,因而上述两种立法路径均存在合理性和可行性。依循绿色经济的立法路径,国有自然资源资产综合性立法应以可持续发展为立法目的,以立法客体的分类为立法逻辑,以经营性、生态性和生存性国有自然资源资产的分类体系为立法框架,从基本原则和法律制度两方面展开规则构建。

**关键词:** 国有自然资源资产; 综合性立法; 绿色经济立法; 经营性国有自然资源资产; 生态性国有自然资源资产; 生存性国有自然资源资产

中图分类号: D912.6; D922.6

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2024)04-0069-10

## Logical Framework and Construction of Rules for Comprehensive Legislation on State-Owned Natural Resource Assets

DU Qun, LI Jing

(Law school, Beihang University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** The state-owned assets law and state-owned natural resource assets law provide both embedded and stand-alone legislative options for comprehensive legislation on state-owned natural resources assets. By identifying the pluralistic attributes of the legislative objects of the comprehensive legislation on state-owned natural resource assets, and clarifying the value objectives of economic efficiency, ecological safety and social justice, it is clear that the comprehensive legislation on state-owned natural resources assets should be established as the cross-jurisdiction between the environmental resource law and economic law. Based on the objective of its legal system, it is found that the essence of the comprehensive legislation on state-owned natural resource assets is the green economy legislation, and thus both of the above legislative options are reasonable and feasible. Following the legislative path of green economy, the comprehensive legislation on state-owned natural resource assets should take sustainable development as the legislative purpose, the categorization of legislative objects as the legislative logic, its classification system of operational, ecological and subsistence state-owned natural resource assets as the legislative framework, and construct the rules in terms of basic principles and legal systems.

**Keywords:** state-owned natural resource assets; comprehensive legislation; green economy legislation; operational state-owned natural resource assets; ecological state-owned natural resource assets; subsistence state-owned natural resource assets

收稿日期: 2024-03-27

基金项目: 国家社会科学基金重大专项课题(19VHJ016)

作者简介: 杜群(1968—), 女, 浙江永康人, 教授, 博士, 研究方向为环境与资源保护法学。

在生态文明建设和国有自然资源资产改革持续推进的过程中<sup>①</sup>,依托生态系统构成要素为物质载体的国有自然资源资产,既是中国经济社会发展的重要物质基础,也因其绿色底色而不断显化生态价值与社会价值。既有的国有自然资源资产立法主要分散在《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国民法典》等基本法律,以及《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国矿产资源法》等自然资源专项法律。现行立法主要规范了自然资源开发利用与保护,对国有自然资源资产的关注不够,难以满足经济社会发展对国有自然资源资产的客观需求。

2023年7月,《十四届全国人大常委会关于国有资产管理情况监督工作的五年规划(2023—2027)》提出“制定国有资产法”“开展国有自然资源资产立法的可行性研究”<sup>[1]</sup>;2023年9月,十四届全国人大常委会立法规划发布,将“国有资产法”纳入本届人大的立法计划<sup>[2]</sup>。这表明,国有自然资源资产综合性立法可以通过嵌入式立法模式进入立法快车道,即国有自然资源资产作为“国有资产”的四大类别之一,以综合性专题或专章嵌入“国有资产法”。当然,还存在一种独立的自然资源立法路径,即制定独立的、专门的“国有自然资源资产法”。这两种立法路径,都需要对国有自然资源资产综合性立法进行研究。学界针对国有自然资源资产立法的现有研究,主要围绕两个层面展开:一是对现行分散立法的制度完善<sup>②</sup>,二是综合性立法的必要性问题<sup>③</sup>。然而,关于综合性立法的理论基础、逻辑框架和规则构建问题,尚无系统性的研究。鉴于此,笔者立足立法论视角,对国有自然资源资产综合性立法的客体、价值目标和法体系定位等宏观立法问题进行法理解释,探讨综合性立法的逻辑主线、框架体系与规则构建,以期为国有自然资源资产综合性立法提供必要的理论支持。

## 一、国有自然资源资产综合性立法的立法论解释

立法的“实质是价值目标法律化的过程,在完整而统一的法律体系中,总体性价值目标通过层层分解,落实于立法目的、基本原则直至具体的法律条文之中”<sup>[3]</sup>。价值是指客体的存在作用及其变化对主体的需要及其发展的积极意义<sup>[4]</sup>。因而,国有

自然资源资产综合性立法的前提性问题是明确综合性立法的客体指向,由此识别综合性立法的价值目标,并准确定位落实其价值目标的法体系。因此,笔者首先从立法客体、价值目标和法体系定位等方面展开国有自然资源资产综合性立法的立法论解释,以明确现行法体系留给国有自然资源资产综合性立法的制定空间,以及其应该如何嵌入现行法秩序。

### (一) 综合性立法的客体

国有自然资源资产综合性立法的客体对象是国有自然资源资产,即在《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》(2022年)中明确的“土地、矿产、海洋、森林、草原、湿地、水、国家公园等八类自然资源资产(含自然生态空间)”。解构“国有自然资源资产”的名称构成,可以发现其体现为三个层次的特征。其一,“国有”层次的全民所有属性。《中华人民共和国宪法》规定,自然资源属于“国家所有,即全民所有”。一方面,这揭示了国有自然资源资产的权利归属指向为国家所有,即国家享有对该客体的占有权、使用权、收益权和处分权的全部所有者权利。另一方面,也表明在社会主义全民所有制下,国家作为所有者基于国有自然资源资产所获的利益,归于全民共享,以实现全体人民共同富裕<sup>[5]</sup>。其二,“自然资源”层次的经济属性、生态属性与社会属性。国有自然资源资产的经济属性体现为其作为生产资料所承载的经济效益目标;国有自然资源资产的生态属性体现为其作为自然载体所承载的环境效益目标,如森林、草原、水等国有自然资源资产作为环境要素所具有的调节气候、防风固沙、涵养水源等生态系统服务功能;国有自然资源资产的社会属性体现为其作为天然财富源泉所承载的社会公益目标,这要求确保社会公众对国有自然资源资产的必要接近与合理利用。其三,“资产”层次的财产属性。在经济学上,“资产”与“负债”相对,是会计的要素之一,指某一主体由过去的交易或事项形成的、现时拥有或者控制的、预期会带来未来经济利益的资源<sup>[6]</sup>。在法学上,无论大陆法系还是英美法系,资产即财产,其权利表现是财产权<sup>[7]</sup>。具有财产属性,是自然资源可以资产化成为自然资源资产的本源属性。具体而言,自然资源转化为自然资源资产,应符合三个

条件: 一是稀缺性, 与人类需求相比, 自然资源的供给不足, 具有自然资源资产化的前提; 二是产生效益, 具备自然资源资产化的经济要素, 包括经济、社会和生态等效益; 三是有明确的所有者, 只有产权明确的资源才可转化为资源资产<sup>[8]</sup>。由此可知, 自然资源资产, 是指有明确所有者、能产生效益且具有稀缺性的自然资源, 是部分的而非全部的自然资源。因此, 从财产属性看, 国有自然资源资产不仅具有可用性, 可由人们按经济社会基本发展规律和个人意志来支配, 以满足自身需要; 还具有交换性, 国有自然资源资产之间应存在共同且可比较的交换价值<sup>[9]</sup>。

## (二) 综合性立法的价值目标

法的价值是法律作为客体对个人、群体、社会或国家的某种需要的满足<sup>[10]</sup>。习近平在党的二十大报告中强调: “推动绿色发展, 促进人与自然和谐共生, ……必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念, 站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”<sup>[11]</sup> 人与自然和谐共生的现代化理念从发展观层面, 打破了生态环境资源化的固化思维, 体现了生态文明世代间生态关系的理论内核<sup>[12]</sup><sup>10</sup>。其主张的“自然、人和社会处于一个有机联系的统一体中, 人类应将自身的开发利用活动限定在生态环境承载力范围之内, 将经济发展所损耗的资源环境成本计算在社会发展向度之内”的生态哲学观<sup>[12]</sup><sup>13</sup>, 与 2016 年发布的《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(以下简称 2016 年《意见》) 提出的“实现自然资源开发利用和保护的生态、经济、社会效益相统一”<sup>[13]</sup> 的改革宗旨相契合。循此逻辑, 基于国有自然资源资产综合性立法客体的属性特征, 国有自然资源资产综合性立法应确立经济效率、生态安全和社会公平三个维度的价值目标。

其一, 经济效率价值。效率是指以最少的资源消耗取得同样的效果, 或以同样的资源消耗取得最大的效果<sup>[14]</sup>。其衡量是以预期目的为依据, 进行资源配置和利用结果的社会评价, 效率的提高意味着资源的配置和使用在能够改善更多人境况的同时没有人因此情况变坏<sup>[15]</sup>。据此, 国有自然资源资产综合性立法所追求的经济效率体现在两个方面: 一方面, 考虑资源资产开发利用活动的内部效

率, 即从内部经济角度考虑国有自然资源资产要素的投入与产出之间关系, 追求以较小的投入获得较大的产出, 实现资源资产的保值增值; 另一方面, 考虑资源资产开发利用活动的外部效率, 追求经济价值最大化的同时减少负外部效益, 实现内部效益与外部效益的统一与最优。

其二, 生态安全价值。法律的安全价值, 是指通过法律保障实现社会系统基于内在要素的合理结构而形成的安定状态, 以及社会成员对这种安定状态的主观体验、认知以及评价<sup>[16]</sup>。其中, 生态安全是人类生存与发展必需的生态条件与生态状态, 是生态系统满足人类生存与发展的必备条件<sup>[17]</sup><sup>13</sup>。因而生态安全是底线价值, 是其余价值得以发挥的前提。其要求国有自然资源资产的开发利用活动必须考虑资源、生态、环境的客观承载力, 控制在生态空间的极限与自然资源的边界之内, 防止为追求短期利益而进行过度开发。

其三, 社会公平价值。公平, 可以理解为社会成员公正平等地享有社会资源, 公正平等地享有权利和权益<sup>[18]</sup>。基于国有自然资源资产的全民所有性、社会性, 国有自然资源资产的蛋糕“分得公平、分得公正”的社会公平、分配正义的价值主张俨然成为社会共识。因而, 国有自然资源资产综合性立法的公平价值意蕴是指自然资源资产所具有的财产、生态和社会等维度的效益应通过法律机制公平地惠及全民。

## (三) 综合性立法的法体系定位

基于国有自然资源资产立法客体的多层次属性, 国有自然资源资产综合性立法必须建立在资产保值增值、资源保护和全民利用分享之间等量制衡的基本点之上。在这个意义上界定国有自然资源资产综合性立法的法学归属和体系定位, 其既从属于环境资源法, 又是经济法的组成部分, 是横跨环境资源法与经济法的交叉法领域。

就国有自然资源资产综合性立法作为环境资源法的组成部分而言, 是因为国有自然资源资产的实质是资产性的自然资源, 而且资产性的自然资源实际占据了人类开发利用的自然资源的绝大部分。这表明, 国有自然资源资产综合性立法的客体与自然资源立法的客体具有范围上的重叠性。因此, 在调整对象上, 国有自然资源综合性立法所调

整的国有自然资源资产的开发、利用、保护和管理行为,应当属于环境资源法部门体系中自然资源法所调整的“基于生态经济内部性活动而产生的环境与自然资源社会关系”<sup>[19]</sup>范畴。

就国有自然资源资产综合性立法作为经济法的组成部分而言,基于立法客体的财产权属性,国有自然资源资产管理的核心是国有自然资源资产的财产权管理。国家作为“产权人”,通过出让自然资源资产的使用权,同时实现产权收益的获得与市场经营活动的开发,推动政府宏观调控和市场经济调节的有机结合<sup>[20]</sup>。这隶属于宏观经济法所调整之宏观调控关系,即“国家对国民经济和社会发展运行进行规划、调节和控制过程中发生的经济关系”<sup>[21]</sup>范畴。

## 二、国有自然资源资产综合性立法的路径选择

受到普遍关注的国有自然资源资产综合性立法进路包括嵌入国有资产法与制定专门法,二者均有其存在的理据。对此,综合性立法的路径选择需要立足环境资源法与经济法交叉的法体系定位,检视其立法的本质,进而作出研判。

### (一) 综合性立法的本质:绿色经济立法

传统经济发展理论将经济发展与环境保护定性为非此即彼的对立关系,绿色经济理论充分解释了两者之间的对立统一关系。经济的发展以自然资源利用为物质基础;同时,环境也是一种生产力,这种环境生产力体现为自然资源力和环境服务力两个方面。传统经济学虽将进入市场的自然资源纳入了考虑范畴,但也远远低估了其价值。绿色经济是一种全新的经济形态,它将市场化和生态化有机结合,充分体现了自然资源的经济价值和生态价值<sup>[22]</sup>。作为经济再生产和自然再生产相互融合的绿色发展模式,绿色经济是生态文明时代新质生产力形成和发展的关键环节。

在绿色经济实现的法律保障上,环境资源法与经济法都是绿色经济的法制范围<sup>④</sup>。环境资源法的调整手段正在朝向融合社会、经济各个领域的方向发展,政府试图通过对经济运行机制和经济增长方式的改变以及从经济社会发展各个环节来谋求自然资源开发、利用和保护问题的解决方法。经济法是

典型的“发展促进法”<sup>[23]</sup>。通过将绿色发展理念贯彻到经济法的财政法、税法、价格法等宏观调控法制度领域,从而形成绿色发展导向型经济法制度,发挥经济法作为绿色发展促进法的功能。而自然资源法与经济法有关宏观调控等制度联系密切。可见,在绿色经济视域中,环境资源法和经济法都是追逐绿色发展的过程,也是资源保护和生态保护的过程。因此,定位于经济法体系的“国有资产法”,要求从国有自然资源资产的保护行为中获取经济效益,把国有自然资源资产保护作为新的经济增长点,要“从绿掘金”;定位于环境资源法体系的“国有自然资源资产法”,要求国有自然资源资产的经济开发行为须以保护生态安全为前提,不能以牺牲环境为代价。具体而言,两种立法路径下的国有自然资源资产综合性立法,在其价值目标实现上都依赖政府主导性的宏观调控手段,通过将绿色经济理念贯彻到命令控制型措施与市场激励型措施中,将生产力的生态化和生态化的生产力统一起来,实现国有自然资源资产的利用与保护的有机结合,保持人与自然和谐统一。

由此可知,作为横跨环境资源法与经济法的交叉法域,国有自然资源资产综合性立法的本质是一种绿色经济立法路径。因此,遵循定位于经济法体系的国有资产法立法路径,或采取独立的国有自然资源资产立法的路径,均存在合理性和可行性。

### (二) 国有资产法的立法路径

国有资产法是国家在国有资产占有、使用、收益、处分过程中行使所有者管理职能的法律规范<sup>[24]</sup>,是中国经济法体系的重要组成部分<sup>[25]</sup>。国有资产法的总体框架结构可划分为总则、分则和附则。其中,总则规定国有资产法的立法宗旨,国有资产的定义和范围,国有资产管理体制的原则性规定,国有资产管理运营的原则和制度,以及国有资产所有权、管辖权、经营权、使用权的主体和权能内容等;分则可设置国有资产的界定和占有、国有资产的经营和使用、国有资产产权收益、国有资产的处分、国有资产监督 and 法律责任等章<sup>⑤</sup>。

国有自然资源资产与企业国有资产、金融国有资产、行政事业性国有资产等其他类型国有资产在管理需求上具有差异性,但在财产属性上呈现一致性。鉴于此,国有资产立法可在总则规定各类型国

有资产在目的、基本原则、管理体制等方面的统一架构与差异性规定;在分则中对各类型国有资产进行类型化管理。具体而言,可根据国有自然资源资产的属性特征,在分则中规定其界定和占有、经营和使用及其产权收益等问题,从保障市场调节和国家干预相结合的角度,保障国有自然资源资产立法多元价值的实现。

国有资产法的立法路径之下,将各类型的国有资产管理工作中有机地结合在一起,统一进行规范,有利于国有资产管理工作的全面落实;且立法层级较高,能充分体现法律的稳定性特征。但其缺点较为明显,例如,法律条文所规定的内容一般较为原则性,而具体的国有自然资源资产开发利用以及资源保护等制度和措施尚未明确规定,往往会成为法律执行和遵守的障碍和阻力。

### (三) 自然资源专门立法的立法路径

贯彻可持续发展观的自然资源立法,要求自然资源的开发利用活动必须同时受到经济效益和生态效益两个立法目标的制约<sup>[26]</sup><sup>122-123</sup>。因而,遵循自然资源法的立法路径,国有自然资源资产专门、独立立法也是可行之选。基本内容应包括:国有自然资源资产的概念、法律属性、权属、开发利用以及资源保护等内容,明确规定国有自然资源资产的开发和利用,应当遵守自然资源法为其设定可开发的生态底线,而不能超过该项自然资源的自然承载能力、自然再生产能力,保障在符合生态安全的前提下进行以经济效益为重心的开发和利用行为。

国有自然资源资产专门、独立立法是在具体领域针对性解决国有自然资源资产问题的法律规范,可提供更有效、更具体的法律保障。然而,由于法规体系缺乏系统性,单独制定的国有自然资源资产立法与其他类型的国有资产立法之间缺乏内在一致的思想基础,或在立法目的和基本原则上缺乏统一性和协调性,导致规范之间的衔接和配合不畅等问题。因而,应在立法之初就做好与其他类型国有资产立法之间的协调与衔接。

## 三、国有自然资源资产综合性立法的逻辑框架

要将国有自然资源资产综合性立法嵌入更宏

大的国有资产法或专门立法中,需要在绿色经济立法路径下寻找恰当的逻辑框架,形成具有价值融贯性的规范结构。具体而言,需要明确综合性立法的目的为可持续发展,并以立法客体的分类为逻辑主线来设计综合性立法的框架体系。

### (一) 综合性立法的目的

立法目的条款是法价值的规范表达形式<sup>[27]</sup>。为体现综合性立法的多元价值目标,应以促进国有自然资源资产的可持续发展为国有自然资源资产综合性立法的立法目的。具体而言,可持续发展蕴含着人类的目标追求:社会可持续是最终目的,环境可持续是社会可持续的基础,经济可持续是社会可持续的条件,在生态安全、人与自然和谐共生的基础上追求高质量发展和社会公平,才能最终实现人的全面发展<sup>[17]</sup><sup>10</sup>。因此,可持续发展所蕴含的“经济可持续—环境可持续—社会可持续”的内在要求,与综合性立法的经济效率、生态安全与社会公平价值相契合。

### (二) 综合性立法的逻辑:立法客体的分类

要构建具有价值融贯性的国有自然资源资产综合性立法,首先须确定隐藏在综合性立法背后的逻辑主线。中国民事立法以所有权主体为逻辑主线,对自然资源物权进行分类调整,往往导致国有自然资源资产的社会属性和生态属性消融于普通财产的财产属性和独占使用之中<sup>[28]</sup>。遵循绿色经济的立法路径,笔者转换研究角度,以立法客体的分类作为国有自然资源资产综合性立法的逻辑主线,研究国有自然资源资产分类调整。主要原因有两个方面:

其一,国有自然资源资产自身属性的复杂性。不同类型的国有自然资源资产,在开发利用活动中不同属性的显现程度有所区别。财产属性下的资源资产开发利用,主要侧重于经济属性,也需兼顾其社会属性和生态属性。而全民所有属性下的资源资产则存在经营性、生态性或生存性等多种开发利用的可能性。

其二,国有自然资源资产管理需求的差异化。基于国有自然资源资产管理对象的不同及其资产属性的差异性,国有自然资源资产的管理应采取差异化的资源配置模式和管理要求。例如,矿产资源等经济属性较强的资源资产,应以有偿使用为原

则,以市场化配置方式为主;国家公园等生态属性、社会属性较强的资源资产,原则上以公众自由、平等使用为主,其市场配置应以不损害其生态属性为底线,不妨碍公众使用为前提;森林等生态属性较强的国有自然资源资产,原则上应以保护为主。但在实践中,由于缺少对国有自然资源资产的科学分类,在资源定价和资源配置方式等方面,政府的行政干预权与市场的资源配置权之间边界不清晰,管理要求不明确<sup>[29]</sup>。

### (三) 综合性立法的框架:立法客体的分类体系

卡尔·拉伦茨指出:“立法者在型构类型时,必须考虑拟赋予的法律效果以及由此而给出的价值判断。”<sup>[30]</sup> 这表明,以“立法客体的分类”为逻辑主线,讨论构成综合性立法的框架体系的终局标准,必须回溯至主导立法客体类型构建的价值目标。基于国有自然资源资产的多元属性,某一国有自然资源资产可能天然地承载经济效率、生态安全以及社会公平等多重价值。然而,在实践管理中,对于特定区域内的特定自然资源资产,其多重价值的优先顺序总归是要确定和选择的<sup>[31]</sup>。据此,笔者引入“主导价值目标”作为立法客体的分类标准,将国有自然资源资产划分为经营性、生态性以及生存性国有自然资源资产三种类型,作为设计国有自然资源资产综合性立法的框架体系。

对“主导价值目标”的理解,需要说明的是,其一,国有自然资源资产综合性立法的经济效率、生态安全和社会公平价值之间存在复杂的相互依赖性。因此,某一类国有自然资源资产中主导价值目标的追求应在可持续发展的目的指引下,实现多重价值间的权衡,避免忽视其他价值而导致经济社会秩序的失衡。其二,价值目标的主导性并非绝对化的,其往往取决于不同社会关系情景中社会主体对国有自然资源资产价值需求的变化以及实现这些价值所采取的手段。这表明,国有自然资源资产的分类型具有动态性,国有自然资源资产的类型在一定情况下可以相互转化。因此,“主导价值目标”的分类标准,对综合性立法的框架设计具有重要的体系建构意义。其不仅对国有自然资源资产的类型化管理起着目标导向和价值引领的作用,也在国有自然资源资产的类型判定和管理上发挥着优位整序器的动态调节功能。具体而言:

第一,经营性国有自然资源资产。其是指以经济效率为主导价值目标进行规范的自然资源资产,以土地、矿产等为典型。因经营性国有自然资源资产的财产属性较强,原则上应有偿使用,并通过市场化的资源配置方式实现其资源资产的高效配置与可持续利用。但对其进行开发利用时,应立足主体功能区的区域布局,基于资源的承载力和适宜性评价,在保障生态安全底线价值的基础上追求经济效益的最大化。在社会公平的目标下,应探索建立经营性国有自然资源资产收益的全民共享机制。

第二,生态性国有自然资源资产。其是指以生态安全为主导价值目标进行规范的自然资源资产,以国家公园等为典型。基于生态性国有自然资源资产的生态属性,这类资源资产的规范目标在于保护其生态完整性,因而应限制其开发利用,并强调国家的环境保护义务。但在绿色经济立法路径下,生态性国有自然资源资产的保护并非消极的保护。一方面,将生态环境保护与培育、改造相结合,保持其生产力的可持续性,实现生态效益的保值增值。另一方面,生态环境保护也可直接成为经济可持续发展的资源素材,而不再是不计经济效益的社会福利行为<sup>[26]122</sup>。例如,环境质量好、自然景观舒适宜人的国家公园会吸引来旅游观光的游客,从而提升经济创收。因此,生态性国有自然资源资产同样存在经济性开发与财产性收益共享的可能空间。

第三,生存性国有自然资源资产。这类资源资产的规范以社会公平为主导价值目标,根本宗旨在于维护人类的生存权。生存权包括生命权与生命延续权两个方面,前者是指人的生命非经法律程序不得受伤害与剥夺,后者是人为延续生命应具备基本的生存条件,如衣食住行等物质保障<sup>[32]</sup>。对人类而言,自然资源不仅是具有资源功能的劳动对象,也是具有生命支持功能的生存条件<sup>[33]</sup>。例如,水资源是人类赖以生存的基本物质条件。对于这类资源资产的通行、穿越、少量采集等生存性、生活性利用,是人类生命延续权的重要保障,一般无须许可、使用无偿。因此,这类资源资产不会展现出显著的经济效益,但需要以保护自然资源系统的完整性和稳定性为利用前提,避免因过度开采滥用而失衡,影响资源资产生产力的可持续性。

## 四、国有自然资源资产综合性立法的规则构建

法律原则是国有自然资源资产综合性立法目的和价值目标最直接的规范表达,法律制度是国有自然资源资产开发利用和保护行为的调整器。因而,以立法客体的分类体系为逻辑框架,国有自然资源资产综合性立法的规则构建应从基本原则和法律制度两方面展开。

### (一) 综合性立法的基本原则

基于可持续发展的立法目的与立法客体分类的“主导价值目标”,国有自然资源资产综合性立法的基本原则应包括:经济、生态和社会效益相统一原则,保值增值原则,比例原则,保护优先、合理利用原则和代际公平原则。

第一,经济、生态和社会效益相统一原则。其对应可持续发展的立法目的,是其他原则的逻辑前提,在所有原则中居于首要地位。该原则是指为了实现经济社会的可持续发展,必须在国有自然资源资产管理中将生态、经济和社会三方面的共同发展相协调一致,不至于顾此失彼。其要求在国有自然资源资产管理实践中,应避免过分强调“主导价值目标”而失之偏颇,寻求经济效率、生态安全与社会公平价值之间的相互补充和有机结合,综合、全面兼顾与人类生存发展相关的经济、生态和社会这三大利益的关系。

第二,保值增值原则和比例原则。其与经济效率价值相契合,是经济可持续的具体要求,是贯穿国有自然资源资产管理全过程的两项重要原则。保值增值原则,是国有资产管理系统运行内在联系的本质体现,因为国有资产的保值是国民经济巩固的物质基础,国有资产的增值是社会主义事业发展的物质条件<sup>[34]</sup>。国有自然资源资产的保值是指国有自然资源资产投入运营,应充分考虑生态环境容量和自然资源的承载能力,在实现绿色经济增长和发展的同时,确保其能够持续提供人类福祉所依赖的资源和服务。国有自然资源资产的增值,是指国有自然资源资产投入运营,应优化其资源配置方式,提高其使用效率,在实现自我保值的基础上,还能够提供一定的积累,使其能够进行扩大经济社

会的再生产和生态环境的再生产。在国有自然资源资产的管理中,坚持保值增值的同时,还须遵守比例原则,权衡政府管理的成本与效益。为了维护生态保护等国家利益和社会公益,国家通过立法手段,允许公权对资源资产的相关权益者附加公法义务,如遵守生态红线规定和征收自然资源税等。对此,比例原则强调公权的介入程度应当与国家利益、社会公益的保护需要相协调<sup>[35]</sup>,要求减少行政干预,充分发挥市场机制的包容性和自愈性,只有当市场无法解决时,才可以进行必要的行政干预。

第三,保护优先、合理利用原则。其与生态安全价值相契合,是生态可持续的具体要求。国有自然资源资产作为连接自然资源与自然资本的中端环节,其管理应全面覆盖“资源—资产—资本”的完整过程。因此,探寻国有自然资源资产利用与保护的平衡点,是国有自然资源资产管理的核心。2016年《意见》明确了“保护优先、合理利用”原则,强调“坚持保护和发展相统一,在发展中保护、在保护中发展”<sup>[13]</sup>。其中,“保护优先”是指在对待经济社会发展和环境保护之间的关系上,应当坚持环境保护的优先性<sup>[36]</sup>。在国有自然资源资产利用与保护出现冲突时,应将保护作为优先选择。“合理利用”则为国有自然资源资产的利用行为提供了限定标准,对可开发利用的国有自然资源资产,使用者应遵守用途管制规定,履行保护与合理利用的法定义务。

第四,代际公平原则。其与社会公平价值相契合,是社会可持续的具体要求。国有自然资源资产不仅属于当代人,也属于后代人。按照代际公平原则,后代人与当代人平等地享有开发利用国有自然资源资产的权利。因此,应采取代际永续管理的理念,当社会经济发展与生态环境保护出现矛盾时,宁可牺牲当下粗放的发展也要维持资源资产的可持续性,不能以牺牲后代人生存和发展利益为代价来满足当代人的发展需要。

### (二) 综合性立法的法律制度

基于立法客体的分类体系,应根据经营性、生态性和生存性国有自然资源资产的主导价值目标,类型化构建国有自然资源资产综合性立法的法律制度。通过分配不同类型国有自然资源资产在资产保值增值、资源保护和全民利用分享三个方面的

价值目标权重,实现国有自然资源资产的分类管理。

### 1. 经营性国有自然资源资产的制度构造

基于经济效率的主导价值,经营性国有自然资源资产制度的管理目标应以资产增值、可持续使用为主。一方面,健全自然资源资产有偿使用的市场交易机制。2016年《意见》指出:“支持探索多样化有偿使用方式,推动将全民所有自然资源资产有偿使用逐步纳入统一的公共资源交易平台。”<sup>[13]</sup>2019年,国家发展改革委发布的《关于深化公共资源交易平台整合共享的指导意见》提出,要创新资源配置方式,对全民所有自然资源,要健全出让或转让规则,引入招标投标、拍卖等竞争性方式,完善交易制度和价格形成机制,促进公共资源公平交易、高效利用<sup>[37]</sup>。据此,可探索建立健全统一的一级交易市场,提高经营性国有自然资源资产定价机制的市场化程度,降低其转让的交易成本,提高资源优化配置的效率。

另一方面,完善资源资产收益管理制度。其一,完善收益对价制度。中国经营性国有自然资源资产的收益主要通过有偿使用中的对价机制实现。在实践中,收益对价机制存在“权利金”“税”“费”的不同方式。例如,土地资源和海域资源有偿使用的对价机制是权利金,水资源有偿使用的对价机制是水资源费,矿产资源有偿使用的对价机制是资源税。然而,三者的法律属性及其法律逻辑存在差异,除权利金外,税收和费(行政事业性收费)均不能体现所有者收益的对价功能。税收是国家基于财政功能与调控功能而提供公共产品收取的对价;费则是政府基于其提供的行政服务而收取的费用;而包括出让金等形式的权利金是国家作为所有者对资源资产占有、使用等权能所收取的对价<sup>[38]</sup>。因此,应探索以权利金为收益对价的制度基础,合并相关税费中的涉及对价因素。其二,完善收益分配制度。既要理顺中央与地方之间在所有权和代理权之间的收益分配关系,协调收益在不同主体间的分配比例,也要实现资产增值收益的公平合理分配与全民共享。

### 2. 生态性国有自然资源资产的制度构造

基于生态安全的主导价值,生态性国有自然资源资产制度的管理目标应以资产保值、保护生态为主,促进实现生态产品价值。为此,应当制定明确

资源资产保护的客体边界的规则,主要内容可分为三个方面<sup>[39]</sup>。其一,以维护自然资源力和环境服务力的可持续性为宗旨,划定生态保护红线,以明确生态性国有自然资源资产保护客体的底线边界。根据禁止开发区域的要求,严格管理生态保护红线的划定范围,禁止开展不符合主体功能定位的资源资产开发利用活动。其二,以完善区域生态安全格局为宗旨,划定重点生态功能区,明确生态性国有自然资源资产保护的客体重点边界。重点实施产业准入负面清单制度,通过财政转移支付、生态补偿等制度进行生态环境保护修复。其三,以资源资产的稀缺性、脆弱性为标准,建立生态性国有自然资源资产保护客体的分级体系,划定资源资产保护客体的弹性边界。

此外,应当制定资源资产收益管理制度的规则。一方面,在收益的收入来源上,明晰界定生态性国有自然资源资产有偿使用收益、生态损害赔偿、生态产品收益、生态保护或用途管制补偿等多种收益形式;另一方面,在收益的支出事项上,应优先用于重要生态资源的管护、可再生资源的养护和自然资源开发利用后的生态修复等,确保自然资源更新、管护以及生态修复等方面的资金需求。

### 3. 生存性国有自然资源资产的制度构造

基于社会公平的主导价值目标,生存性国有自然资源资产制度应以平等使用、保护性管理为主。一方面,应限制生存性国有自然资源资产的流通。国家对生存性国有自然资源资产设置所有权的目的在于使公众可以相对自由且平等地使用,而非从中获取财产性收益。因此,应限制该类自然资源资产的流通,禁止其被任何组织垄断或个人独占,也不允许资源管理人随意处置。另一方面,应建立公众合理使用生存性国有自然资源资产的权利保障机制。生存性国有自然资源资产所在区域的公民对该类型资源资产形成了生存依赖。对权利观念而言,这种生存依赖是该区域的公民对处于本地区生存性国有自然资源资产的天然的权利感,其认为对本地区自然资源的开发利用有天然的合理性,因而公民基于生活而有限度利用自然资源的权利应得到尊重和保障<sup>[40]</sup>。相应地,保障每个公民对生存性国有自然资源资产进行正常的生存性、生活性利用是国家不可推卸的义务和责任。因此,国家在

对该类型资源资产设定和行使所有权时,需要法律的例外规定,遵从公民的历史习惯与生存习惯,保障公众合理使用生存性国有自然资源资产的权利。例如,《中华人民共和国水法》规定,家庭生活和零星散养、圈养畜禽饮用等少量取水,属于许可制度和有偿使用制度的例外情形。

## 五、结语

当前,通过国有资产法的嵌入式立法或国有自然资源资产独立式立法进行国有自然资源资产综合性立法显得紧迫且可行。国有自然资源资产综合性立法的核心在于明确其逻辑框架与规则构建。在逻辑框架上,应以可持续发展为立法目的,以立法客体的分类为立法逻辑,以“主导价值目标”为标准,划分经营性、生态性和生存性国有自然资源资产的分类体系作为综合性立法的框架。在规则构建上,应确立经济、生态和社会效益相统一原则,保值增值原则,比例原则,保护优先、合理利用原则和代际公平原则的基本原则,以及类型化构建经营性、生态性和生存性国有自然资源资产法律制度。需要说明的是,笔者研究大致刻画了国有自然资源资产分类管理的制度框架内容,但由于不同类型国有自然资源资产在资产保值增值、资源保护和全民利用分享三个方面的目标权重分配不同,在未来法律实践中,国有自然资源资产分类管理仍将面临诸多挑战。如何进行相关制度性行为的实证分析,是今后值得进一步研究的课题。

### 注释:

- ① 2013年十八届三中全会提出“健全国家自然资源资产产权制度”,《生态文明体制改革总体方案》(2015年)进行任务部署,并出台《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(2016年)、《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》(2019年)、《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》(2022年)等重要文件,持续推动国有自然资源资产法律政策改革。
- ② 参见:参考文献[31]和[38];韩英夫的《全民所有自然资源资产保护和利用规划的立法难题与纾解》,载于《中国人口·资源与环境》,2023年第33卷第12期,第184—194页。
- ③ 参见:参考文献[35];张文斐的《国有自然资源资产监管法律制度研究》,首都经济贸易大学,2023年,第74页。
- ④ 有学者认为,从广义角度,中国环境资源法制对绿色经济都具有保

障的功能,参见:周珂、金铭的《生态文明视角下我国绿色经济的法制保障分析》,载于《环境保护》,2016年第44卷第11期,第24—27页;有学者指出,经济法绿色经济立法的一大重要领域,参见:谭晨的《新发展理念的经济法释义:关联、定位及内涵》,载于《西安交通大学学报(社会科学版)》,2019年第39卷第6期,第105—113页。

- ⑤ 谢次昌、张宏森和钟真真等学者提出了国有资产管理法的构想。参见:参考文献[24]和[25];钟真真的《国有资产管理体制的改革与立法》,网址为[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/bmzz/caizheng/2008-01/11/content\\_1389326.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/bmzz/caizheng/2008-01/11/content_1389326.htm)。

### 参考文献:

- [1] 新华社. 十四届全国人大常委会关于国有资产管理情况监督工作的五年规划(2023—2027)[EB/OL]. (2023-07-28)[2024-03-03]. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content\\_6894940.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6894940.htm).
- [2] 新华社. 十四届全国人大常委会立法规划[EB/OL]. (2023-09-08)[2024-03-03]. [http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202309/t20230908\\_431613.html](http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202309/t20230908_431613.html).
- [3] 秦策. 法律价值目标的冲突与选择[J]. 法律科学. 西北政法学院学报, 1998(3): 40.
- [4] 李裕顺. 价值论[M]. 北京:中国人民大学出版社, 1987: 13.
- [5] 许瀛彪. 公私交融: 自然资源国家所有权性质的新阐释[J]. 社会科学家, 2023(1): 125—133.
- [6] 辞海[EB/OL]. [2024-03-03]. <https://www.cihai.com.cn/detail?docId=5648475&docLibId=72&q=%E8%B5%84%E4%BA%A7>.
- [7] 杨为乔, 强力. 国有资产/资本立法定名问题研究[J]. 河北法学, 2005(6): 34—36.
- [8] 姜文来. 自然资源资产折补研究[J]. 中国人口·资源与环境, 2004(5): 8—11.
- [9] 屈茂辉, 陈希. 自然资源资产基本法律属性阐释——兼及“环境法典”编纂中自然资源之立法[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2024, 53(1): 48—56.
- [10] 孙国华, 何贝倍. 法的价值研究中的几个基本理论问题[J]. 法制与社会发展, 2001(4): 21.
- [11] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [12] 王灿发, 张祖增. 人与自然和谐共生式现代化的环境法制进路探索[J]. 学术交流, 2023(5): 5—21.
- [13] 中央政府门户网站. 国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见(国发[2016]82号)[EB/OL]. (2017-01-16)[2024-02-27]. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content\\_5160287.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content_5160287.htm).
- [14] 张文显. 法理学[M]. 5版. 北京:高等教育出版社, 2018: 332.

- [15] 郑成良. 法理学[M]. 北京:高等教育出版社, 2012: 175.
- [16] 安东. 论法律的安全价值[J]. 法学评论, 2012, 30(3): 3—8.
- [17] 吕忠梅. “人与自然和谐共生”视野下的环境法价值论[J]. 政治与法律, 2023(7): 2—17.
- [18] 文正邦. 公平与效率: 人类社会的基本价值矛盾[J]. 政治与法律, 2008(1): 55—61.
- [19] 杜群. 环境法与自然资源法的融合[J]. 法学研究, 2000(6): 123.
- [20] 郭军武. 论健全国有自然资源资产管理体制[D]. 上海: 上海财经大学, 2021.
- [21] 张守文. 经济法学[M]. 7版. 北京: 北京大学出版社, 2018: 94.
- [22] 刷宇宏. 绿色经济与绿色金融法律制度创新[J]. 求索, 2009(7): 137—139.
- [23] 张守文. 新发展理念与“发展型法治”的构建[J]. 人民论坛·学术前沿, 2021(13): 34.
- [24] 谢次昌. 制定国有资产管理法的构想: 上[J]. 法学杂志, 1993(1): 7—9.
- [25] 张宏森. 国有资产法基点略论[J]. 当代财经, 1994(1): 63—64.
- [26] 杜群. 可持续发展与中国环境法创新——环境法概念的复元和范畴的重界[J]. 北京师范大学学报(人文社会科学版), 2001(3): 116—124.
- [27] 刘风景. 立法目的条款之法理基础及表述技术[J]. 法商研究, 2013, 30(3): 48—57.
- [28] 郭云峰, 郭洁. 公产法定: 国有自然资源资产分类调整的民法思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(4): 35—41.
- [29] 王克稳. 自然资源国家所有权的性质反思与制度重构[J]. 中外法学, 2019, 31(3): 626—647.
- [30] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 100.
- [31] 程雪阳. 国有自然资源资产产权行使机制的完善[J]. 法学研究, 2018, 40(6): 145—160.
- [32] 李艳芳. 论环境权及其与生存权和发展权的关系[J]. 中国人民大学学报, 2000(5): 95—101.
- [33] 吕忠梅. 习近平法治思想的生态文明法治理论[J]. 中国法学, 2021(1): 48—64.
- [34] 曹坤华. 关于国有资产管理法的理论思考[J]. 法学评论, 1992(1): 69—74.
- [35] 常纪文. 国有自然资源资产管理体制改革的建议与思考[J]. 中国环境管理, 2019, 11(1): 11—22.
- [36] 吕忠梅. 环境法学概要[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 74.
- [37] 中央政府门户网站. 国务院办公厅转发国家发展改革委关于深化公共资源交易平台整合共享指导意见的通知[EB/OL]. (2019-05-19)[2024-02-27]. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\\_5397709.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5397709.htm).
- [38] 张璐. 国有自然资源资产管理的主要问题与应对思路[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(2): 14—21.
- [39] 严金明, 潘瑜鑫, 夏方舟. 全民所有自然资源资产“四权分治”改革探析[J]. 改革, 2023(11): 144—155.
- [40] 焦艳鹏. 自然资源的多元价值与国家所有的法律实现——对宪法第9条的体系性解读[J]. 法制与社会发展, 2017, 23(1): 128—141.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0645

### ● 社会保障研究专题

**主持人语:**党的二十大报告提出了“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”和“推进健康中国建设”的要求。在党的二十大精神指引下,为了更好地探讨社会保障体系建设和健康中国建设,本期社会保障研究专题的四篇文章对医疗保障和养老保障这两个最重要的社会保障议题进行了学术探讨。其中,关于医疗保障的两篇论文分别研究了中国情境下以健康为导向的医保支付方式改革的路径和方法、新医改十年以来中国医疗卫生信息化多元政策主体协同治理的角色演变规律;关于养老保障的两篇论文分别研究了职工基本养老保险统筹层次政策变迁与扩散机制、服务因素影响智能化养老应用采纳的有效性。以上研究聚焦目前中国医疗保障和养老保障领域的热点、难点问题,对于推动社会保障体系建设和健康中国建设高质量发展具有参考价值。

——贾洪波(北京航空航天大学社会保障研究中心主任、教授)

## 医保支付方式由治病向健康转型

### ——先期探讨研究

王虎峰<sup>1</sup>, 赵阳<sup>2</sup>, 崔兆涵<sup>3</sup>

(1. 中国人民大学医改研究中心 公共健康与疾控文理交叉平台, 北京 100872; 2. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872; 3. 南京医科大学 医政学院, 江苏南京 211166)

**摘要:**为系统讨论医保支付方式改革驱动由治病向健康转型的可能性和实践模式,以目标—发展重点透视矩阵作为分析框架,以慢性病为切入点,基于安徽省医共体慢性病打包支付的案例,探讨中国情境下的以健康为导向的医保支付方式改革的路径和方法。研究发现,伴随人口结构和社会需求的变化,在理念层面上,医保支付政策已体现出由治病向健康转型的态势,医保支付政策的内容、形式、载体趋向多样化。目前中国复合式医保支付框架已经建立,但改革内容和进展不平衡,尚未发挥向健康转型的激励引领作用。持续推进医保支付方式改革并对改革内容进行适应性调整,将是下一阶段工作的重点。

**关键词:** 医保支付方式; 由治病向健康转型; 健康中国; 医共体; 慢性病; 打包支付

中图分类号: C979; R197 文献标志码: A 文章编号: 1008-2204(2024)04-0079-10

## Transformation of Medical Insurance Payment Model from

### Disease Treatment to Health Promotion:

#### A Preliminary Study

WANG Hufeng<sup>1</sup>, ZHAO Yang<sup>2</sup>, CUI Zhaohan<sup>3</sup>

(1. Health Reform and Development Center of Renmin University, Public Health & Disease Control and Prevention, Beijing 100872, China;

2. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

3. School of Health Policy & Management, Nanjing medical university, Nanjing Jiangsu 211166, China)

**Abstract:** To systematically investigate the possibility and practice mode of the transformation of medical insurance payment model from disease treatment to health promotion driven by the reform, this paper uses the Objectives-Keys Perspective Matrix as the analytical framework, takes chronic diseases as the entry point, and explores the paths and

收稿日期: 2024-04-19

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22ZDA096)

作者简介: 王虎峰(1964—),男,河北武邑人,教授,博士,研究方向为公共卫生政策、卫生事业管理、卫生医疗体制改革。

methods of health-oriented reform of medical insurance payment model in the Chinese context based on the case of bundled payment for chronic diseases in the Anhui Provincial Medical Consortium. The study finds that with the changes in population structure and social needs, at the conceptual level, medical insurance payment policies have shown a trend of the transformation from treating diseases to promoting health, and their content, form, and carriers are becoming more diverse. Currently, China has established a comprehensive medical insurance payment framework, but the content and progress of the reform are unbalanced, and have not yet played a leading role in stimulating the transformation towards health. Continuously advancing the reform of medical insurance payment model and making adaptive adjustments to the reform content will be the focus of the work at next stage.

**Keywords:** medical insurance payment model; transformation from disease treatment to health promotion; Healthy China Initiative; medical consortium; chronic disease; bundled payment

## 一、问题的提出

医保支付方式改革是一个复杂的系统工程,既与中国社会保险体系紧密相连,也与群众看病就医需求息息相关。长期以来,医保在优化资源配置、控制医疗费用不合理增长、提高医疗服务质量等方面发挥了重要作用。如何发挥医保的战略性购买作用、促进医保支付方式改革的可持续发展,成为核心课题。健康中国战略实施以来,社会转型、结构调整、需求变化也持续要求医保支付方式在新时期作出适应性调整,单纯围绕“治病”问题进行研究已然不足。2020年印发的《中共中央 国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》,明确提出了医疗保障制度改革对健康中国建设的促进作用;后续系列医保政策中持续体现出向健康转型的要求和关注。因此,如何进一步推进医保支付方式改革、落实由治病导向健康导向转型的战略目标,成为当前研究的重要议题。

笔者研究关注的主要问题是:新医改实施以来医保支付方式改革的政策目标体现了哪些变化?医保支付方式改革的理想目标是什么?现实基础和现存问题是什么?未来发展趋势如何以及如何破解现有难题?在以高质量发展为目标的新时期,重新审视医保在健康中国政策执行中所扮演的驱动角色,对于如期实现健康中国的战略目标具有重要意义。

笔者在理论层面上拟运用目标—发展重点透视矩阵(Objectives-Keys Perspective Matrix)<sup>[1]</sup>对健康导向的医保支付方式改革的外部环境变化、理想发展目标、现实困境与障碍等进行探讨。该矩阵的假定前提是公共利益的核心目标地位,公共利益在公共部门和社会事业中处于核心地位,在此基础上,目标的实现需要具备理想标准条件,并可以与

现实条件进行对比,从而发现差异,最后提出发展趋向和破解方法。同时,在案例层面上,研究拟以慢性病为切入点,选取安徽省医保支付方式改革案例对具体机制进行分析。综上,以期对中国医保支付方式从以治病向健康导向转型的相关政策建议提供一些启示和思考。

## 二、基于PEST分析的医保支付方式改革目标设定

医保支付方式改革并非医保领域中的独立改革,而是在特定的社会经济环境下,为满足群众的健康需求,对医保、医疗、医药乃至卫生健康领域的问题进行的整体性、根本性改革,既包括改革目标、总体战略、具体改革措施等政策内容,同时也需要一系列配套政策加以协同推进。因此,笔者首先结合PEST分析模型(即一种宏观环境分析模型,包含政治、经济、社会、技术四个层面),从政策理念发展、经济环境变化、社会人口环境变化、技术条件发展等角度对新医改实施以来中国医保支付方式改革的发展轨迹进行系统分析,并进一步明确在整体环境变化下,中国医保支付方式改革的目标应当如何设定。

### (一) 政策层面:目标理念由“保治病”向“保健康”转型

2009年3月,《中共中央 国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》出台,标志着中国进入新医改阶段。确立了医疗、医保、医药、公共卫生四大改革领域,其核心目标是解决群众“看病难、看病贵”的问题;自然,本阶段医保制度建设的目标也是如此,即围绕“看病”,强调要有效减轻居民就医费用负担。随着新医改逐步深入与推进,从“十二五”时期的体制型改革向“十三五”时期的管理型

改革转型, 社会医疗保险在深化医改中的重要性逐步提升。同时, 随着健康中国战略的实施与推进, 医保制度与相关政策的目标也逐步向健康转进。2016 年, 中共中央、国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》, 在此之后, 党的十九大又作出进一步实施健康中国战略的重大决策部署。2017 年, 《国务院办公厅关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见》强调, 要“落实全国卫生与健康大会精神”, 并提出“实行多元复合式医保支付方式”。2020 年印发的《中共中央 国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》, 是新时期中国医保制度改革的纲领性文件, 将医保与健康中国相关联。2021 年, 国务院办公厅印发《“十四五”全民医疗保障规划》, 强调全民医疗保障向全民健康保障积极迈进。由此可知, 随着医疗保险向战略性购买的功能定位转型, 其支付方式改革也开始从“保治病”向“保健康”转型。

### (二) 经济层面: 更加关注医保高效可持续

中国医保筹资经历了从粗放到精细、从简单到复杂、从单一到多样的变迁。1998 年印发的《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》, 设定了职工个人和雇主共同缴费的筹资机制。2003 年和 2007 年, 中国政府先后试点建立新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险制度, 采取政府资助和个人缴费相结合的筹资机制。2017 年 10 月, 党的十九大报告提出全面实施全民参保计划: 按照“兜底线、织密网、建机制”的要求, 提出未来社会保障体系的多层次要求, 医保覆盖面不断扩大, 直至全民覆盖。同时, 随着进入经济新常态, 在外部环境冲击、经济与财政趋缓的情况下, 筹资规模增长空间有限。2018 年, 国家医保局将完善基本医保筹资机制列为年度工作重点。2020 年 2 月, 《中共中央 国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》提出筹资运行机制“健全稳健可持续”的要求。从筹资运行机制看, 职工医保由用人单位与职工共同按月按比例缴纳费用; 居民医保由参保居民家庭缴费, 政府给予适当补助, 具体缴费金额、补助金额以各统筹地区实际情况自定, 每年缴纳一次。中国基本医保基金目前实行的主要是市级统筹, 即在地市范围内统一缴费、报销标准, 各地市的基金独立运行。

在医保筹资规模逐步增长的同时, 医保基金支出也在逐年增长。从筹资情况看, 截至 2022 年底,

全国共有 134 592 万人参保基本医疗保险, 基金总收入(含生育保险)30 922.17 亿元, 比上年增长 7.6%; 从支出情况看, 基金总支出(含生育保险)24 597.24 亿元, 比上年增长 2.3%<sup>[2]</sup>。为了医保可持续, 在筹资增长有限的约束下, 需要进一步提升医保基金使用效率, 而快速老龄化趋势、慢性病高发等人口与疾病谱因素难以短时间逆转、改变, 基于“福利刚性”原则的保障力度不能降低, 可有效调控的因素就是医保支付方式、基金监管等, 而医保支付方式作为连接医、患、保三方的关键纽带, 其改革是重中之重。因此在经济层面上, 医保政策的目标应当是确保医保资金使用更加高效与可持续。

### (三) 社会层面: 人口结构变化给医保基金收支平衡带来挑战

社会层面的目标是医保更加适应人口结构与社会需求的变化。笔者在梳理相关文献后发现, 社会层面上人口结构变化、疾病谱与社会需求变化都与医保支付密切相关。但目前, 中国的人口结构和社会需求又给医保基金的收支平衡带来了新的挑战。首先是人口结构变化。早在 1980 年, Fries 就提出老年人数量与死亡率影响医保支付, 特别是老龄化人口会随年龄上涨而使卫生服务的需求指数级增加, 从而产生暮年费用(cost of dying)<sup>[3]</sup>, 后续大量国际研究进一步论证了该观点<sup>[4]</sup>。而中国人口年龄结构的现状就是老龄化逐步加深。

2012—2022 年中国人口变化, 如图 1 所示。2012—2022 年全国 60/65 周岁及以上老年人口数量和占比, 如图 2 所示。以 2012—2022 年的数据为例, 整体上中国人口出生率下降, 但全国 60 周岁和 65 周岁及以上老年人口数量却在逐步上升, 同时在全国总人口中的占比也逐步增加, 因此需要考虑老年人口增加为医保基金收支平衡带来的挑战。

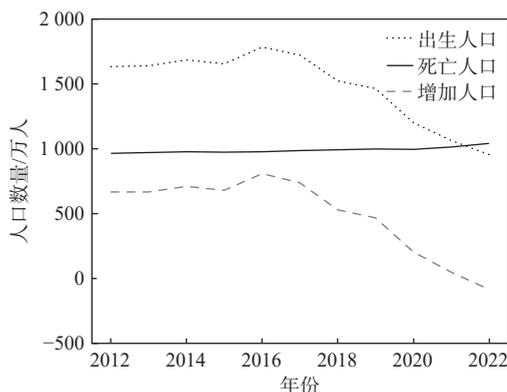


图 1 2012—2022 年中国人口变化

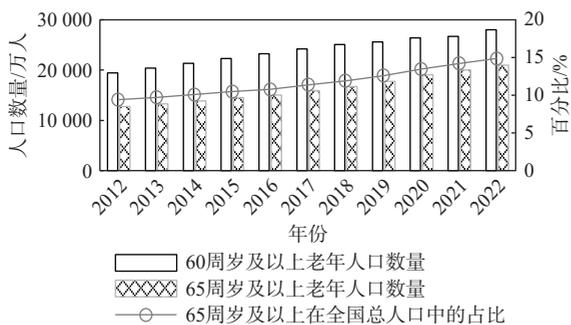


图2 2012—2022年全国60/65周岁及以上老年人口数量和占比

其次是人口流动与城乡结构。在乡村振兴战略背景下,抛开城乡变化与人口流动谈医保可能会忽略重要影响因素。1994年,在大规模在职人员变动背景下,开展了“两江”试点的医保改革。党的十八大后,经济飞速发展,技术不断进步,随着大规模的人口流动,中国卫生政策开始逐渐消除医疗保障的城乡差别和人群差别,基本医疗保险制度参保覆盖率达99.1%,通过建设城乡一体化、全民共享的医疗保障体系,社会需求转变为解决“效率与公平”问题<sup>[5]</sup>。

从社会需求和疾病谱的变化看,2000—2008年中国卫生总费用<sup>①</sup>的构成中,个人卫生支出远高于社会卫生支出和政府卫生支出,当时的社会需求主要是解决人民群众的“看病就医”问题。2012—2022年中国医疗总费用支出构成,如图3所示。

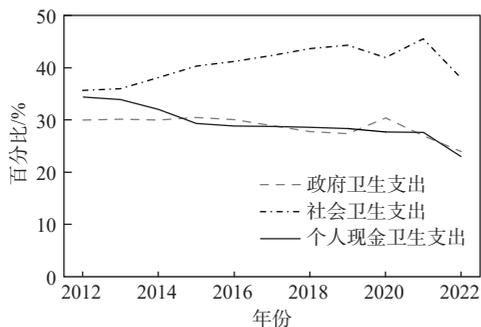


图3 2012—2022年中国医疗总费用支出构成

由图3可知,2012—2022年社会卫生支出逐步增加,政府与个人的卫生支出差异进一步缩小。“十二五”期间,城乡居民健康需求开始呈现多元化、多层次的特点,卫生资源供给约束与卫生需求日益增长之间的矛盾日益突出。“十三五”期间,居民人均预期寿命逐步提高,健康可及性、总体健康水平同步提升。2016年,《国务院关于印发“十三五”深化医药卫生体制改革规划的通知》指出,中国用较少的投入取得了较高的健康绩效,坚持正

确的卫生与健康工作方针。“十四五”期间,更加要求卫生与健康领域在理论、制度、管理、服务、技术等五个维度实现创新,社会需求进一步从以治病为中心向以健康为中心转变。同时,疾病谱作为一种能够反映一个阶段或时期的人群中各种疾病的发病率、死亡率和患病率情况的医学统计谱带,被认为是制定公共卫生政策的重要依据。随着经济发展、社会结构变化和生活方式转变,中国的疾病谱由传染病主导逐渐转变为以慢性病为主,包括心血管疾病、糖尿病、慢性呼吸道疾病和肿瘤等在内的慢性病在疾病谱中的占比逐渐增加。疾病谱改变、慢性病高发的现实状况进一步催生了政策从治病到健康、从治疗到预防的需求转变。世界银行发表的《创建健康和谐生活:遏制中国慢性病流行》报告中指出,癌症、糖尿病、心血管疾病、慢性呼吸道疾病为中国的四种主要慢性病,慢性病已成为中国的主要死亡威胁<sup>[6]</sup>。同时,慢性病导致的死亡人数占比从2002年的80.0%上升到2012年的86.6%和2018年的88.5%<sup>[7]</sup>。尽管中国采取了干预措施,对慢性病治疗提供了较高的报销支持,但2002—2018年慢性病负担依然持续增加,并很可能继续呈增长态势。因此,为了实现慢性病防控目标,减轻慢性病负担,需要重新审视和考虑医保支付方式的发展路径。

(四) 技术层面: 互联网促进医保进一步提高管理服务水平

一是“互联网+”医保支付促进了互联网医疗服务,包括服务范围、资源、信息、过程监督等方面的内容扩展。医疗服务范围扩展即除传统的在线问诊、远程会诊服务以外,还引入了在线的健康管理、慢性病管理、互联网在线药店等多种服务形式。同时医疗资源得以整合和共享,患者可以更便捷地获取全国各地的优质医疗资源,通过远程影像诊断、智能诊疗辅助等,进一步推动医疗服务的均衡分配。医疗服务信息扩展即互联网提供了更多的医疗信息和知识,有助于医疗信息透明与可利用,帮助患者更好地了解疾病、诊疗方案等内容,提升患者对医疗决策的参与度。在医疗服务质量方面,通过互联网,医生和医院的服务质量受到多重监督,促使医疗机构提升服务水平和医疗质量。

二是数字化技术应用提升了医保经办管理水平,使其更加便民。“互联网+”医疗服务医保支付体系包括三个网络子系统: 医疗服务提供端网络子

体系、医保患者需求端网络子体系以及医保结算端网络子体系<sup>[8]</sup>。互联网赋能医保后推动三个网络子体系互联互通, 医保支付体系与线下就医支付体系没有实质区别, 线下就医患者可以直接利用医疗服务提供端网络子体系在医疗机构内获得费用补偿, 而“互联网+”医疗服务患者可以利用医保患者需求端网络子体系, 在医疗机构以外的地方线上获得费用补偿。同时, “互联网+”医保支付可以实现医疗费用的在线结算和报销, 简化了患者就医流程, 同时也提高了医保经办效率。

三是数字化技术赋能医保基金监管, 提高医保基金使用效率和安全性。数字化技术赋能医保基金监管后, 最简易层面上的电子报销和结算系统实现了医保费用的电子化管理和结算, 减少了人为操作和错误, 提高了结算效率和准确性, 降低了医保基金的管理成本。同时, 可以利用大数据和人工智能技术对医保数据进行分析和监控, 实现对医保基金的实时监管。智能审核与风险预警能够自动识别违规行为和异常情况, 并发出预警提示, 帮助监管部门及时采取措施, 保障医保基金的安全性。区块链技术可以帮助医保数据去中心化, 有利于数据的存储和加密传输, 确保数据的安全性和不可篡改性, 提高医保基金监管的透明度和可信度。

四是大数据与数字技术促进医保支付方式更加科学有效, 例如 DRG/DIP 支付标准测算更加精准。利用大数据技术深入分析患者诊疗信息、疾病发展趋势、医疗服务成本等, 可以更精准地对患者进行分组, 将相似病情和治疗方案的患者归为同一支付组, 确保支付标准与实际疾病情况更加匹配, 为 DRG/DIP 支付标准的测算提供数据支持和依据。同时, 对 DRG/DIP 支付标准的执行情况进行监测, 及时发现问题和调整标准, 确保支付方式的科学有效性。还可以对患者的风险进行评估, 确定合适的支付标准, 并采取相应的风险控制措施, 避免医保支付过高或过低的情况。综上, 在技术层面上, 互联网与大数据能够从服务内容、经办管理水平、基金监管和患者支付等方面推动医保管理科学化。

### 三、适配改革发展目标需要医保支付方式达到的理想支撑标准

理想标准是指实现以上目标应该具备的理想条件, 需要与目标相吻合。通过上述分析, 医保支

付方式改革的理想标准总体而言就是实现健康和可持续发展转型。

#### (一) 医保支付方式向健康转型

第一个理想标准是向健康转型, 即从激励和规范“治病”转变到激励和规范“防治结合, 促进健康”。中国目前推行的是在总额控制下多种支付方式并存的复合支付制度。住院部分的医疗保险的支付方式主要包括总额预算下的 DRG/DIP 付费、按床日付费、按项目付费、按病种付费以及按服务单元付费等方式; 门诊部分的医疗保险的支付方式包括按项目付费、按人头付费、按门诊病历分组付费等方式。尽管中国医保改革在助推三医协同改革、提高医保基金使用绩效等方面取得了显著成效, 并通过 DRG/DIP 等按病种支付方式改革对基于价值导向的医保支付方式改革进行了初步探索<sup>[9]</sup>, 且总体来看, 中国当前的医疗保险支付方式在一定程度上控制了医疗费用的不合理支出, 但是, 在驱动健康转型方面尚有不足, 医保支付方式是否能够促进医防融合也未被系统检验, 因此, 改革目的还停留在降低整体医疗机构的运行成本, 并不一定能改变实际的医疗服务提供行为。结合上文不难发现, 目前中国医疗卫生和健康领域的政策体系有向健康转型的明显趋势, 医保支付方式作为政策体系中的一个重要子系统, 从制度、成本、需求三个方面都需要适应性转型, 同时伴随着政治、经济、社会和技术的发展, 保大病、保住院的模式愈加不适应新时代以人民健康为中心、提供预防为主、医防融合的整合型医疗卫生服务的大健康格局发展要求<sup>[10]</sup>。因此, 理想标准下把健康作为主要的医保支付政策结果变量纳入考量十分必要。

#### (二) 医保支付方式向可持续转型

第二个理想标准应当是向可持续转型, 即从环节上实现从预防到治疗再到康复的可持续、上下转诊的可持续。这意味着改革初期在病种的选择上, 需要考虑患病基数、干预效果等多个指标, 笔者认为, 医保支付方式向可持续转型可以选取慢性病作为切入点, 原因有二: 一是慢性病人基数大, 且预防、治疗、康复方案相对成熟, 具有较强的可操作性; 二是慢性病提前预防干预效果好, 提前预防的意义在于可以降低患病的风险, 控制疾病进展, 减少并发症的发生, 降低慢性病对个体健康和生活质量的影响, 同时也有助于减轻医疗系统和社会的负担。研究将在第五部分通过安徽省慢性病医保支付方式改革案例详细阐述。

## 四、现实基础与存在问题

### (一) 制度构建视角下现行医保支付方式背景已然发生变化

1993年,诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺斯在其“制度变迁理论”中指出,灵活的制度体制是支撑经济持续良好运行的关键,这套制度体制能够根据外部经济条件变化进行迅速调整<sup>[11]</sup>。目前的研究共识是制度要与现行政治、经济、社会、技术之间相互促进与调适,制度过于滞后或过于超前都不利于社会发展。中国医保支付的改革历史也印证了这一共识。《中华人民共和国社会保险法》第30条明确规定,应当由公共卫生负担的医疗费用不纳入基本医疗保险基金支付范围,严格规定了医保基金的用途。当时政策出台的背景是社保基金推行收支两条线、劳动就业体制不完善、城乡流动人口管理滞后、各地模式不统一,因此在支付方面需要统一规范。但现在,该背景已然发生变化,2021年《“十四五”全民医疗保障规划》直接提出“统筹医保基金和公共卫生服务资金使用,对基层医疗机构实施差别化支付政策,实现公共卫生服务和医疗服务有效衔接”,虽然在具体实践层面还存在落差,但是,目标指向已经发生了变化。基于此,笔者认为,想要驱动医保支付方式改革政策向健康转型,可以通过小区域(行政区划层面)、小范围(医保报销病种层面)尝试,验证结果后形成医保支付政策层面的共识,再系统性调整。

### (二) 现行支付制度的局限性

#### 1. 基金监管成本约束以及支付方式监管死角的存在

医保监管能够控制医疗费用不合理增长、规范医疗服务和提升医疗服务效率,还能提高资源配置效率、加快精细化管理、促进收入结构优化,因此对医保基金进行监管是十分必要的。但有学者指出,新时期医保监管日益制度化,体现出职能集中、主体多元、强度增加的特征<sup>[12]</sup>,这同样意味着监管成本约束也应当成为新时期医保发展的重要环节。从交易费用经济学的三个重要假说<sup>[13]78-79</sup>来看:其一,交易属性中测量、识别与监管的交易费用越高,不同行动者的信息不对称程度就会越高,对于被监管的交易双方而言,谁能掌握信息优势谁便越有能力影响交易,从而增加了监管失败的

风险;其二,信息不对称程度以及测量识别(界定)的交易费用越高的领域,监管责任归属的监管行动主体越多,不同监管主体之间的协调交易成本越高,从而监管的效率就越低;其三,信息不对称程度以及交易费用越高,监管者越难以构建统一的标准与规范,从而医保监管效率就越低。

以上三个假说都指向了目前医保基金监管可能存在的问题,接下来回到现实层面,有学者指出,医保监管的政策网络整体上仍然是部门高度分割型和关系松散型,不同行动者之间正在塑造甚至扭曲医保监管政策的目标和实施机制的有效性<sup>[13]83</sup>。从最直观的监管结果看,统计公报显示,2022年,全国医保系统共检查定点医药机构76.7万家,处理违法违规机构39.8万家,追回医保资金188.4亿元,医保基金监管的成效斐然<sup>[14]</sup>。但在其背后,则是医保基金监管成本的无形压力。此外,目前医保基金监管形式多样,包括飞行检查、专项整治、智能监控、日常监管、社会监督等方式。飞行检查是“不预先告知的现场监督检查”<sup>[15]</sup>,因此其与日常监管存在共性,进一步增加了经济成本。从监管内容看,收费、药品、耗材、服务项目等都需要纳入监管,并要求实时性和真实性,因此包括时间等在内的非经济成本也需纳入考虑。同样需要考虑的问题是,医疗机构在此背景下是否只能作为被监管对象而不能有其他角色?是否存在能直接把监管转为激励的方案?除此之外,现行支付方式还存在死角,即现有医保可量化的支付内容不包含医务人员通过专业的知识、非物质手段、主动工作所带来的治疗和健康收益。以高血压和糖尿病的治疗为例,三级预防落实和疾病管理中的主动干预,目前均没有纳入医保报销的范畴,这部分就形成了医保支付方式的死角,无法激活医务人员的积极性,更无法适应目前向健康转型的社会需求和变化趋势。

#### 2. 需求改变,不能单凭既往制度实行静态约束

健康方面的需求和差异在变化,完全用规章制度进行静态约束是不现实的,尽管现在强调制度本身的动态优化,但从具体实践层面仍不可避免滞后性。此外,从医保现在关注的核心“治病”来看,目前“疾病”的概念边界并不清晰。疾病的轻重缓急程度不同,群众对于疾病的医保报销标准的认知差异很大。同时很多疾病是连续变化的,有的是长期持续、重复患病的,有的是短期爆发、可以根治的。如果在如此复杂的疾病条件下医保仍然采取

现行思路,侧重对治病的支付,虽然在一定程度上能解决问题,但是对于部分疾病而言不能触及根本。因此笔者认为,现在的需求不仅仅是治病本身,而是需要通过医保尝试解决少患病、少复发的问題,将预防关口前移。这需要政策本身进行适应性调适,最好的路径是使医保政策能对不同主体产生动态行为干预,但现有支付方式不能驱动,也不适应。当前 DRG/DIP、按项目付费等支付方式只对治疗疾病的要素付费,而不是对“结果”付费,更不为医生的干预行为买单,这与最初的政治层面要求的向健康转型的理念不相适应。

## 五、发展趋势与破解方法——基于安徽慢性病打包付费案例的分析

### (一) 发展趋势

通过深化医疗保险支付方式改革促进医疗卫生领域高质量发展,助力健康中国建设,是构建人民健康的有效路径,但是医保支付方式改革本身会对目前中国医疗卫生系统的利益格局与健康系统产生深远影响<sup>[16]</sup>,因此对于医保支付方式改革的发展趋势讨论与破解方法研究需要慎之又慎。笔者认为可以从三个层面讨论发展趋势:一是个体,二是社会,三是医保。个体维度上应当是每个微观主体理想状态下现阶段长期目标是不断提高健康水平。社会维度上应当是为个人追求更高健康水平提供公平和效率相统一的稳定场域。医保维度上应当包括三方面:一是医保支付的服务能力和水平,二是医保资金的可持续和有效率的资源配置,三是改善医保驱动健康的管理方式和方法。向大健康转型的激励相容条件正在形成,但仍需要在完善医保支付互动关系等方面加以强化。而医保支付方式改革是一项需要中央到地方默契配合、高效联动的系统工程,从政策过程而言,医保部门在制度设计时需要考虑如何平衡地区间关系,各级医院在政策执行时需要考虑如何因地制宜,服务患者,从而形成能动性和积极性。

### (二) 破解方法——基于安徽慢性病打包付费案例的分析

为寻求破解方法,笔者选取安徽省慢性病<sup>②</sup>为研究对象,于 2023 年 5 月开展调研,收集研究资料。安徽省政府选取慢性病作为突破口,在医共体中实行慢性病打包付费,为医保支付方式改革,提

出可参考的初步思路。

#### 1. 通过慢性病判断总额预付的效率

一方面,首先在病种选择上,慢性病患者基数大,同时符合上文提到的治疗边界不清与长期持续的特征,因此确诊患者一般会对医保产生持续性依赖。随着中国人口老龄化的加深,患病人数与住院人数日益增长,慢性病对医保造成了一定压力,并带来了极大的医疗费用负担。有研究指出,心脑血管疾病患者每年的直接医疗费用多达 1300 多亿元,占中国同期医疗总费用的 22% 以上<sup>[17]</sup>。目前,中国政府已将慢性病列为重要的保障类疾病之一,明显提高了对慢性病患者的救治率,但从社会发展角度看,如果不能有效控制费用,就会存在费用负担超出整个社会的承受能力的情况,对经济社会的可持续发展带来负面影响。

另一方面,从预防角度讲,是否提前对慢性病进行干预的弹性很大,即预防关口前移后,可以极大程度上预防慢性病进而减少医保支出。有学者对慢性病的预防性健康体检一定期限的投入与产出展开分析,发现对慢性病的预防性健康体检项目每投入 1 元钱,能大约节约 11.72~14.27 元的直接医疗费用<sup>[18]</sup>。也有国外学者借用慢性肾脏病(CKD)为研究对象,对 CKD 第 3 期到第 5 期<sup>③</sup>患者的治疗费用进行研究,发现用于肾脏替代治疗(患病末期治疗手段)的医疗支出超过 CKD 总支出的一半,但这类患者仅占全部 CDK 患者的 2%<sup>[19]</sup>。这一结果表明,做好 CKD 的一级预防更符合卫生经济学原则。换言之,对于慢性病,单纯靠医保在患病后进行报销,保障患病群体吃药问题和费用问题,均是低效的方案,但早期的干预和预防,反而能高效地缓解甚至避免问题。从支付方式来看,中国着眼于控费的医疗保险支付方式难以推动供给侧服务质量和效率的整体提升,慢性病的特征要求医保跳出传统的以治病和控费为中心的思路,转向为健康付费,在这一方面,可以尝试借鉴国际经验。关于慢性病治疗的支付方式,Tsiachristas 等认为在欧洲国家的医疗环境下,只有按总额打包支付的方式才能实现医院对慢性病患者的一体化护理<sup>[20]</sup>。在此基础上国外有大量研究运用实证<sup>[21]</sup>、案例<sup>[22]</sup>、定性<sup>[23]</sup>等方法分析了不同支付方式对慢性病患者的健康状况、医护人员行为(如护理质量等)以及患者支付情况的影响。

### 2. 安徽省慢性病打包付费的做法

2012年,中国着力推动县域医共体综合改革,改革场域在基层,改革目的是提升基层医疗服务能力与基层医疗服务水平,促进基层医疗机构间的合作与协同,实现医疗资源的优化配置和相对公平分配。在这一背景下,医保作为医共体建设的重要组成部分,发挥了调动医疗服务提供者积极性、保障居民医疗需求、控制医疗费用的关键作用。但医保支付方式的改革也会受到区位、经济、基础能力等基本要素的影响。安徽省地处华东地区,存在医疗资源分布不均,基层医疗服务水平亟须提升的问题。同时,安徽省内各医院虽然能借力上海、浙江等周边地区的优势医疗资源、信息资源等,但又深受周边医院虹吸困扰,核心利益协调整合的难度大、成本高,产生了矛盾冲突性。2015年2月,安徽省医改办等五部门印发《关于开展县域医疗服务共同体试点工作的指导意见》,首批15个县先行试点探索;2017年,安徽省人民政府办公厅印发《关于全面推进县域医共体建设的意见》;2018年,安徽省县域医共体试点范围进一步扩大。在医共体改革过程中,安徽省通过整合医疗资源、优化服务流程、提高医疗服务质量,有效解决了基层医疗服务不足、医疗能力低下、医患就医矛盾突出问题,符合当前中国医疗卫生改革的总体目标,并成为县域医共体改革的典型样板。

2019年5月,安徽省人民政府办公厅印发《关于推进紧密型县域医共体建设的意见》,医保层面对紧密型县域医共体进行顶层设计并提出“两包三单六贯通”的建设路径,县、乡、村三级医疗卫生机构按照各自的功能定位,协同向居民提供医疗服务。其中,“两包”即打包城乡居民基本医保基金和基本公共卫生服务资金。医保管理部门将基本医保基金按医共体人头总额预付,将不少于95%的部分交由医共体包干使用,结余留用,合理超支分担,同时与县、乡、村医疗卫生机构的绩效考核挂钩,有效地通过绩效激励促进了基层医疗卫生机构的功能性转变。基本公共卫生服务经费按医共体人头总额预算,交由医共体统筹用于医防融合工作。在医保政策的引导下,不断加强信息资源共享,规范双向转诊机制,向“小病不出村,大病不出县”的目标迈进,在现实层面上降低了就医成本的同时还有效减轻了居民就医负担。2015年,县域内医疗机构次均费用增幅由5.0%以上回落到2.6%以下,门急诊次均费用和住院次均费用分别下降

1.4%和16%,低于全省同期平均水平,居民就医负担有效降低<sup>[24]</sup>。

在慢性病方面,2017年,安徽省人民政府办公厅发布《安徽省防治慢性病中长期规划(2017—2025年)》,优先探索基层医疗卫生机构对慢性病患者按人头打包付费,完善不同级别医疗机构的医保差异化支付政策,推动慢性病防治资源下沉。安徽省县域医共体慢性病打包付费是指将慢性患者的医疗服务按照一定标准打包,实现一次性付费的医疗支付方式。这种付费模式旨在提高慢性病管理的效率和质量,促进基层医疗机构对慢性病患者的全程管理和服务。同时,由于打包费用与绩效考核挂钩,还在一定程度上实现了患者费用不增不减、医院和医务人员收入不减逐增的双重目标,这样进一步通过绩效激励促进了基层医疗卫生从业人员的行为转变。安徽省慢性病打包付费的路径,如图4所示。

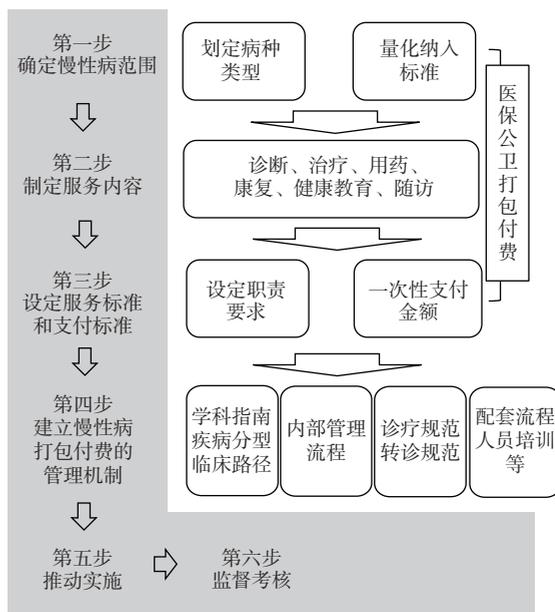


图4 安徽省慢性病打包付费的路径拆解

第一步,确定慢性病范围,即哪些疾病被定义为慢性病(通常包括高血压、糖尿病、冠心病、慢性阻塞性肺病等)以及纳入这些疾病的量化测量标准。第二步,制定服务内容,明确慢性病患者打包付费的支付内容,包括诊断、治疗、用药、康复、健康教育、随访等。将服务标准和支付标准的设置前置,是安徽省的一项重大创新举措,这充分体现了向健康付费的特征。第三步,设定服务标准和支付标准,明确医生、护士、社区卫生服务人员等各类医护人员在慢性病管理中的职责和要求,同时确定

慢性病打包付费的支付标准, 即对每位患者提供慢性病管理服务的打包付费金额。以居民签约服务为抓手, 不断加大慢性病人员的健康管理干预力度。通过签约, 慢性病人员的常规就医用药可及性不断增强。第四步, 建立慢性病打包付费的管理机制, 明确打包付费主体为乡镇卫生院, 参与分配的为县、乡、村三级医疗卫生机构, 建立慢性病包干、结余留用、合理超支分担机制, 明确结余县、乡、村分配比例, 结余分配与慢性病管理考核结果挂钩。第五步, 推动实施, 通过政府部门、医疗机构和医保部门的合作, 推动慢性病打包付费政策的实施, 确保政策的落地和执行。第六步, 监督考核, 建立监督评估机制, 对慢性病打包付费政策的实施效果进行定期评估, 及时发现问题并加以改进。

## 六、结论与建议

### (一) 建立科学合理的以健康为导向的医保支付方式绩效评价与激励相容机制

不同的支付方式存在各自的优势与不足, 在不同国情下的适应性也不同。目前在中国, 多种支付方式的科学组合已成为制度发展的未来趋势。因此, 需要建立科学合理的以健康为导向的医保支付方式绩效评价与激励相容机制, 更加强调动态适应、分类管理与多元复合, 针对不同医疗服务特点, 推进支付方式分类改革, 并构建有效的激励相容机制。激励相容的合作基础是构建医保、医院和患者的共同利益点; 激励相容的核心条件是形成制度共识; 激励相容的重要保障是形成监督机制。从改革过程而言, 激励相容的行动过程应当包括目标相容、利益相容、信任相容。

### (二) 进一步完善慢性病多元医保支付方式体系

通过分级定价、分级支付的方式, 发挥医保调节的杠杆作用, 从三级医院住院服务中分流部分患者。患者在三级医院接受急性期诊疗时采取 DRG 支付, 进入恢复期、康复期后, 转至下级医疗卫生机构或者康复、护理机构治疗, 采取按床日、按人次等支付方式, 并逐级降低支付标准, 缓解三级医院的压力, 节省医保资金, 同时减少患者医疗费用负担。逐步将门诊统筹基金以按人头打包付费的方式支付家庭医生签约服务, 并制定相应的门诊待遇清单等, 调动家庭医生作为居民健康守门人和费用守门人的积极性, 为居民提供基本医疗、公共卫

生和健康管理服务, 提高居民对于基层首诊的依从性。还可以对金华等地门诊 APG 改革效果进行评估, 适时推广。

### (三) 完善基本医疗保险与长期护理保险、商业健康保险等之间的衔接

通过医保、财政、个人等多方筹资, 逐步建立完善长期护理保险制度, 并作为基本医保制度的延伸和拓展, 为失能老人在康复、护理和安宁疗护等方面提供支付, 促进社区居家照护、养老机构照护等接续性服务的发展, 进一步减少医院的长期住院患者。同时要完善基本医疗保险与长期护理保险、商业健康保险等之间的衔接, 明确各种保险之间的责任范围和衔接方式, 加强政府监管和引导, 规范各种保险机构的经营行为, 保障保险消费者的权益。加强信息共享和协同管理, 建立统一的信息平台, 实现各种保险之间的数据共享和联动, 提高服务效率和质量。

### (四) 提出试验依托紧密型医共体与城市医疗集团实施慢性病按病种全流程周期打包支付新模式设计

基于一类特定病种, 如慢性病和手术及康复, 对其一定服务周期内(包括诊前、治疗、预后、康复等)相关健康费用的测算进行打包, 实施“基于病种的总额预付, 结余留用”。设计要点如下。

#### 1. 选择病种

筛选病种的原则主要有四点: 一是患病率较高, 主要根据区域疾病谱中的发病情况进行判断; 二是资源消耗大, 主要从历年病种医保费用支出进行判断; 三是具有明确的临床路径与干预路径, 具有较为明显的干预起点; 四是致病因素较为明确, 具有较为成熟可操作的干预措施。一般来讲, 选取慢性病病种或有较为成熟的临床路径的手术作为前期试点较为合适, 后续可进一步对病种范围进行拓展。

#### 2. 确定服务路径与支付周期

基于病种特点, 基于健康导向, 明确其相关的服务范围与路径, 包括诊前、治疗、预后、康复等, 制定明确的服务包与服务路径, 并基于此确定支付周期。

#### 3. 测算全周期费用

基于病种患者的相关历史费用数据, 对上述服务路径和范围内的费用进行测算, 并根据性别、年龄、严重程度、并发症等参数进行调整, 精准确定病种打包的费用。

#### 4. 选择适合的医疗机构进行支付

基于病种特点,选择适当的医疗机构,将全周期打包费用支付给医疗机构进行基金管理。

#### 5. 与家庭医生签约团队相结合

通过家庭医生签约团队工作共同开展服务,由对应的基金管理医疗机构负责服务协调与资金分配。

在此基础上还可进一步拓展,考虑按病种全流程周期打包并与医联体/医共体、签约服务团队、医务人员个体绩效管理相衔接。如此改革的优势在于:第一,有助于实现医保与医疗协同治理。能够促进分级诊疗、医联体/医共体建设、医防融合、重大慢性病管理、家庭医生签约等工作的开展,能够提供全新的改革模式。第二,与目前正在实行的DGR/DIP改革相兼容。可依据当地实际情况,选择特定病种,切块独立制定医保支付预算,其余部分仍实施DRG/DIP改革,与国家医保局主推模式不冲突。第三,能够打通医保支付与绩效管理。通过进一步拓展,可与医疗机构绩效管理相结合,实现医保支付方式与绩效管理的一致性。第四,采用人工智能和大数据手段,在慢性病打包支付中嵌入慢性病管理质量的评价指标,对健康管理质量跟踪监测和评价,其结果与医保支付挂钩,以激励医疗机构提高健康服务质量,更好地体现医保支付的健康导向。

#### 注释:

- ① 数据来源:国家统计局中国卫生健康统计年鉴。该数据来源系核算数,2021年为初步核算数;按当年价格计算;2001年起,卫生总费用不含高等医学教育经费;2006年起,包括城乡医疗救助经费。
- ② 2023年5月至6月,笔者带领团队赴安徽省各市县开展了县域医共体建设与医保支付方式改革专题现场调研。对安徽省、市、县三级卫健部门、医保部门领导,医共体下派代管院长、参与医院院长、乡镇卫生院院长、村卫生室村医进行了深入访谈,收集包括各市县领导班子、镇村干部、医生、患者等访谈(包括正式和非正式)积累的调研笔记、视频音频、图片及发言稿件共计103 632字,同时以政府、医院等文件材料和新闻报道作为佐证材料。
- ③ 慢性肾脏病(CKD)分期是指根据系列肾功能指标的不同对慢性肾脏病进行分期。不同分期代表患者慢性肾脏病所处阶段,从而采取合理的治疗措施。

#### 参考文献:

- [1] 王虎峰. 公共部门规划:目标—发展重点矩阵构建及应用[J]. 中国行政管理, 2011(7): 28—33.
- [2] 国家医疗保障局. 2022年全国医疗保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2023-07-10)[2024-01-01]. [https://www.nhsa.gov.cn/art/2023/7/10/art\\_7\\_10995.html](https://www.nhsa.gov.cn/art/2023/7/10/art_7_10995.html).
- [3] FRIES J F. Aging, natural death, and the compression of morbi-

idity [J]. *New England Journal of Medicine*, 1980(303): 130—135.

- [4] LUBITZ J, BEEBE J, BAKER C. Longevity and medicare expenditure [J]. *New England Journal of Medicine*, 1995, 332(15): 999—1003.
- [5] 王震, 朱凤梅. 中国医疗卫生改革十年(2009~2019)研究报告[M]//李培林, 陈光金, 王春光, 等. 2020年中国社会形势分析与预测. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 345—363.
- [6] 世界银行. 创建健康和谐生活: 遏制中国慢性病流行[EB/OL]. (2011-06-13)[2024-01-01]. [https://worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/NCD\\_report\\_cn.pdf](https://worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/NCD_report_cn.pdf).
- [7] PENG W, CHEN S, CHEN X, et al. Trends in major non-communicable diseases and related risk factors in China 2002—2019: An analysis of nationally representative survey data [J]. *Lancet Regional Health Western Pacific*, 2024, 43: 100809.
- [8] 贾洪波, 鲁佳倩. “互联网+”医疗服务医保支付的挑战及对策[J]. *卫生经济研究*, 2023, 40(6): 54—56.
- [9] 韦玮, 郑秉文. 我国医保支付方式本土化改革历程与价值导向完善建议[J]. *中国医疗保险*, 2023(12): 13—20.
- [10] 刘宏, 段雪怡, 王天宇. 价值医疗视角下的医保门诊共济保障与居民健康[J]. *管理世界*, 2024, 40(2): 134—148.
- [11] 道格拉斯·诺斯, 路平, 何玮. 新制度经济学及其发展[J]. *经济社会体制比较*, 2002(5): 5—10.
- [12] 王红波, 元瑾, 孙向谦. 我国医保监管的历史进路、演变逻辑和未来展望——基于历史制度主义的分析[J]. *中国卫生政策研究*, 2022, 15(6): 1—8.
- [13] 赵德余. 医疗保障监管的政策网络分析: 从微观行为到系统结构[J]. *学海*, 2021(2): 76—83.
- [14] 国家医疗保障局. 2022年医疗保障事业发展统计快报[EB/OL]. (2023-03-09)[2024-01-01]. [https://www.nhsa.gov.cn/art/2023/3/9/art\\_7\\_10250.html#](https://www.nhsa.gov.cn/art/2023/3/9/art_7_10250.html#).
- [15] 国家医疗保障局. 医疗保障基金飞行检查管理暂行办法[EB/OL]. (2023-03-13)[2024-03-18]. [https://www.nhsa.gov.cn/art/2023/3/14/art\\_173\\_10991.html](https://www.nhsa.gov.cn/art/2023/3/14/art_173_10991.html).
- [16] YIP W C, HSIAO W, MENG Q, et al. Realignment of incentives for health-care providers in China [J]. *Lancet*, 2010, 375(9720): 1120—1130.
- [17] 国家心血管病中心. 中国心血管病报告 2014[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2015: 11—13.
- [18] 苗艳青, 张并立. 慢性病预防性健康体检的投入产出分析[J]. *中国卫生政策研究*, 2020, 13(5): 19—25.
- [19] KERR M, BRAY B, MEDCALF J, et al. Estimating the financial cost of chronic kidney disease to the NHS in England [J]. *Nephrology Dialysis Transplantation*, 2012, 27(S3): 73—80.
- [20] TSIACHRISTAS A, DIKKERS C, BOLAND M S, et al. Exploring payment schemes used to promote integrated chronic care in Europe [J]. *Health Policy*, 2013, 113(3): 296—304.
- [21] HAMADA S, KOJIMA T, SAKATA N, et al. Drug costs in long term care facilities under a per diem bundled payment scheme in Japan [J]. *Geriatrics and Gerontology International*, 2019, 19(7): 667—672.
- [22] MOHAMMAD H A, SAEED M, ALI M, et al. Pay for performance in hospital management: A case study [J]. *International Journal of Healthcare Management*, 2019, 12(2): 484—490.
- [23] BURNS J. Bundled payments [J]. *Hospitals Health Networks*, 2013, 87(4): 26—31.
- [24] 王文婷, 陈任, 马颖, 等. 分级医疗背景下的安徽县域医疗服务共同体实施路径[J]. *中国卫生资源*, 2016, 19(6): 470—474.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0646

# 职工基本养老保险统筹层次： 政策变迁与扩散机制

贾洪波，蔡瑶瑶，汤梓童

(北京航空航天大学公共管理学院，北京 100083)

**摘要：**全面审视职工基本养老保险统筹层次不断提高的历史进程有利于真正意义上全国统筹的实现。职工基本养老保险统筹层次变迁历程具有诱致性制度变迁与强制性制度变迁相结合的特征，变迁轨迹呈渐进式、强制性和阶梯状。在总结其变迁特征的基础上，采用事件史分析法实证分析了职工基本养老保险统筹层次政策的扩散过程。研究发现：第一，省长来自异地对于职工基本养老保险省级统收统支政策的采纳创新具有显著负向影响，并从政策属性的角度对其作出了解释。第二，在职工基本养老保险统筹层次提升进程中，区域内部因素发挥诱致性作用。邻近省份采纳省级统收统支政策的比例和中央信号的释放将显著加速政策的落地过程。这证实了职工基本养老保险统筹层次变迁历程以强制性制度变迁为主，并兼具诱致性制度变迁的特征。基于职工基本养老保险省级统收统支政策的扩散机制，提出全国统筹可以从充分考虑区域内部特征和激发地方官员的内生动力等方面促进全国统收统支政策落地。

**关键词：**职工基本养老保险；省级统筹；全国统筹；政策扩散；事件史分析

**中图分类号：**C979; F840.612 **文献标志码：**A **文章编号：**1008-2204(2024)04-0089-13

## Level of Unified Management of Basic Pension Insurance for Urban Employees: Policy Changes and Diffusion Mechanisms

JIA Hongbo, CAI Yaoyao, TANG Zitong

(School of Public Administration, Beihang University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** A comprehensive review of the historical process of the continuous improvement in the level of unified management of basic pension insurance for urban employees is conducive to the realization of national unified management in the true sense. The changing process of the level of unified management of basic pension insurance for urban employees is characterized by a combination of induced and mandatory institutional changes, and the trajectory of changes exhibits a progressive, mandatory and stepped pattern. On the basis of summarizing the characteristics of the changes, the paper empirically analyzes the policy diffusion process of the level of unified management of basic pension insurance for urban employees by using the event history analysis method. The findings are as follows. Firstly, the provincial governors from different places have a significant negative effect on the adoption and innovation of the policy of provincial-level collection and payout of urban employees' basic pension insurance funds, and an explanation has been provided from the perspective of policy attributes. Secondly, intra-regional factors play an inducing role in the process of upgrading the level of unified management of basic pension insurance. The proportion of neighboring provinces adopting the provincial-level collection and payout of basic pension insurance funds and the release of signals by the central government will significantly accelerate the process of implementing the policy. This proves that the process of changes in the level of unified management of basic pension insurance for urban employees is dominated

收稿日期: 2024-04-19

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(72074016); 国家社会科学基金重大项目(22&ZD195)

作者简介: 贾洪波(1976—), 男, 甘肃镇原人, 教授, 博士, 研究方向为社会养老保险、社会医疗保险、社会保障经济理论与实践。

by mandatory institutional change together with induced institutional change. Based on the diffusion mechanism of the policy of provincial-level collection and payout of urban employees' basic pension insurance funds, it is suggested that the national unified management can promote the implementation of the policy of national-level collection and payout of basic pension insurance funds by taking the internal characteristics of the regions into full consideration and stimulating the internal motivation of local officials.

**Keywords:** basic pension insurance for urban employees; provincial unified management; national unified management; policy diffusion; event history analysis

## 一、问题的提出

在过去30年中,中国养老保险的覆盖进程堪称世界社会保障史上的伟大实践,但同时,保险基金的“穿底”风险也成为制约养老保障事业高质量发展的严重隐患<sup>[1]</sup>。伴随着中国老龄化趋势的加快,职工基本养老保险基金当期结余为负数的省份数量显著增加。根据国家统计局官方数据计算,2020年全国超过80%省份的职工基本养老保险基金当期结余收不抵支<sup>①</sup>。尤为严重的是,自2016年以来,黑龙江省职工基本养老保险基金累计结余持续为负数<sup>②</sup>。由此可见,中国职工基本养老保险制度的持续性压力不断增强,财政兜底的负担也随着基金收支缺口的扩大而不断加重。

全国统筹作为养老保险制度公正的体现和需要,是在人口老龄化和流动人口规模扩大化背景下,缓解职工基本养老保险省际收支不平衡和化解基金亏空风险的理性选择<sup>[2]</sup>。中国职工基本养老保险统筹层次经历了从全国统筹调剂到县市统筹与行业统筹并存,再到省级统筹,最后到全国统筹的由低到高的演进过程。在约70年的漫长统筹之路中,省级统筹几经周折、步履艰难,占据了相当长的时间。自2022年1月1日起,中国正式实施企业职工基本养老保险“全国统筹方案”,探究真正意义上的全国统筹如何实现,以及全国统筹能够从省级统筹汲取哪些经验,是对30年来职工基本养老保险省级统筹政策实践的一次有益检视。基于此,笔者将全面审视职工基本养老保险统筹层次不断提高的历史进程,在总结政策变迁特点的基础上,试图分析省级统收统支政策的扩散机制,期望为政策执行者深刻理解全国统筹所面临的动力与阻力提供理论支撑与实证依据。对省级统筹政策扩散过程进行详尽的学术分析,有助于为全国统收统支政策的实施提供借鉴,进而提高统筹措施的针对性与可行性。

## 二、文献综述

中国职工基本养老保险统筹层次提高的进程从县市级开始,在中国特有的制度环境与语境中,“统筹层次”及其相关问题由此产生,成为具有中国特色的研究课题<sup>[3]</sup>。统筹层次的核心要义指社会保险资金在多大的范围内统筹使用与管理,实质上是对社会保险基金行政管辖层级的具体描述,如省级统筹是指在省级管辖范围内形成的资金池在省级层面对基金进行统一的核算与管理。

自20世纪90年代职工基本养老保险全国统筹的设想提出以后,大量关于统筹层次的研究成果得以发表。目前,学术界关于职工基本养老保险统筹层次的研究成果主要集中在以下几个方面:第一,对职工基本养老保险统筹层次变迁历程的梳理,学者们大致将其划分为以工会为征管主体的全国统筹调剂、企业自主统筹、县市统筹与行业统筹并存、省级统筹与全国统筹五个阶段。例如,郭昌盛以及张曦和孙禹对统筹层次变迁历程的阶段划分<sup>[4][86][5]</sup>。第二,在多主体的互动机制上,学者们从利益分化<sup>[6]</sup>、博弈<sup>[7]</sup>、成本收益<sup>[8]</sup>的角度分析对比了统筹层次提升对中央政府、地方政府与政府各部门等多个利益主体产生的影响。第三,探讨了提高统筹层次的必要性。例如,提高统筹层次在缩小不同群体之间的待遇差距<sup>[9]</sup>、均衡地区间养老金资源配置与养老负担<sup>[10]</sup>、促进劳动力跨区域流动和统一大市场的形成<sup>[11]</sup>等方面发挥的重要作用。第四,从制度设计<sup>[12-13]</sup>与经办体系<sup>[14]</sup>等多个角度探讨了全国统筹的实现路径。也不乏学者借鉴省级统筹模式的管理经验为全国统筹的实现提出建议。例如:杨洋基于对省级统筹模式的深入了解,提出了2022年全国统筹的起步模式<sup>[15]</sup>;郭秀云和于丽平通过对典型省级统筹模式之间的比较,探讨了如何向真正意义上的全国统筹过渡<sup>[16]174-185</sup>。

从国际人口老龄化趋势来看,发达国家更早地

进入了老龄社会,因此,国外的养老保险制度经验对于中国职工基本养老保险统筹层次的提升具有借鉴意义。英国作为“福利国家”的发源地,在社会保障制度建设中采取统一规制的做法。《贝弗里奇报告》指出,作为社会保障主体的社会保险制度,应遵循六个基本原则:基本生活待遇标准统一、缴费费率统一、行政管理职责统一、待遇标准适当、广泛保障、分门别类,适合不同人群<sup>[17]</sup>。这足以看出英国政府对制度统一的重视。白维军曾指出这一统一性原则对中国统筹层次的提升具有指导意义<sup>[18]</sup>,同时,英国批准社团制度在保障功能上的弊端(如各类基金不能相互调剂使用)也启示中国的制度改革应该实施统一的管理制度。美国养老保险资金由全国社会保障基金统一管理和发放。美国作为一个联邦制国家,其劳动力在不同地方政府辖区内流动促使养老基金在不同区域之间的筹集和使用,与中国劳动力在不同省际流动的状况十分相似。马凯旋和侯风云通过分析美国制度演进过程,针对中国职工基本养老保险统筹层次方面的转移接续问题,提出应终身固定社会保障号并保留养老金账户的做法<sup>[19]</sup>。还有学者通过对比不同国家的社会保障制度,以寻求最接近中国实际情况的制度经验。例如,董克用和王丹指出,欧盟先有民族国家而后有欧盟组织的发展顺序导致不同国家之间的社会保障制度存在差异,这类似于中国社会保障制度建立初期各个地区分散试点并形成了不同统筹区的发展路径<sup>[20]</sup><sup>124</sup>。因此,相较于美国直接将“统一”视为社会保障制度的目标而言,欧盟的“开放性协调政策”<sup>[20]</sup><sup>124</sup>更适合中国社会保障制度的发展。

综上所述,现有文献从统筹层次的变迁历程、利益主体的互动机制、提高统筹层次的必要性、全国统筹的实现路径及国际经验等方面对职工基本养老保险统筹层次进行了研究。关于省级统筹经验的文献大多停留在理论与定性层面,少部分实证类文章讨论了统筹层次提升对基金运行状况的影响,但尚未有研究探讨不同层次的统筹政策在中国全面铺开的深层原因与机制,这难以为深刻理解省级统筹经验并向全国统筹过渡提供充分的实证性证据。因此,采用定量方法全面准确评估省级统筹经验显得尤为迫切。基于此,笔者在梳理职工基本养老保险统筹变迁过程与特征的基础上,从区域内部因素与外部扩散机制两个方面对省级统收统支

政策的扩散机制进行探究,试图为真正意义上职工基本养老保险全国统筹的实现提供理论支撑与实证依据。

相较于已有文献,研究可能的边际贡献在于:第一,梳理了职工基本养老保险统筹层次政策变迁历程,从实证角度验证了职工基本养老保险统筹层次变迁以强制性制度变迁为主,并兼具诱致性制度变迁和强制性制度变迁相结合的特征;第二,构建了一个包含官员政治流动特征的区域内部因素与外部扩散机制并存的政策扩散模型,实证探究了职工基本养老保险省级统收统支政策的扩散机制,弥补了目前省级统筹经验量化研究的不足;第三,从政策属性角度解析了省长来自异地对职工基本养老保险省级统收统支政策扩散的影响,探讨了强制性政策与社会属性政策在政策扩散上的特殊性,丰富了现有的官员激励相关理论。

### 三、统筹层次政策变迁

#### (一) 变迁历程

为了更好地适应社会经济环境的变化,自职工基本养老保险制度建立以来,统筹层次政策先后经历了从全国统筹调剂到企业统筹、市县和行业统筹并存、省级统收统支、向全国统筹过渡四个发展阶段。

第一阶段:从全国统筹调剂到企业统筹。中华人民共和国成立初期,国民经济日趋恢复,为了给广大离休退休职工提供养老保障,中国在高度集中的计划经济体制的基础上,实行以各级工会管理为主、企业单方缴费和全国统筹调剂式的养老金制度。根据《中华人民共和国劳动保险条例》规定:第一,劳动保险的各项费用全部由实行劳动保险的企业行政方面或资方负担,其中一部分由企业行政方面或资方直接支付,另一部分由企业行政方面或资方缴纳劳动保险金,交工会组织办理。第二,在开始实行劳动保险的头两个月内,由企业行政方面或资方按月缴纳的劳动保险金,全数存于中华全国总工会户内,作为劳动保险总基金。自开始实行的第三个月起,每月缴纳的劳动保险金,其中30%存于中华全国总工会户内作为劳动保险总基金,70%存于各该企业工会基层委员会户内作为劳动保险基金,为支付工人与职员按照本条例应得的抚恤费、补助费与救济费之用。第三,劳动保险基金

实行层层调剂。劳动保险基金由工会基层委员会每月进行结算,其余全部转入省、市工会组织或产业工会全国委员会户内,不足开支时,可向省、市工会组织或产业工会全国委员会申请调拨。省、市工会组织或产业工会全国委员会每年对劳动保险基金进行结算,余额上缴中华全国总工会,不足开支时,向中华全国总工会申请调拨。这一时期,财权在中央高度集中,地方政府的利益主体地位并未受到重视,中央与地方的关系属于纯粹的“命令—执行”模式,因此,不存在央地之间的利益博弈<sup>[4]88</sup>。在当时覆盖范围较小且离休退休职工人数不多的情况下,现收现付制也得以顺畅运行。“文化大革命”爆发后,养老保障事业受到了一定的冲击,职工基本养老保险制度的行政管理机构、财政管理机制和人事管理工作体系遭受重创,统筹层次也由较高标准的“全国调剂”演变为较低标准的“企业统筹”,加重了企业的经营负担。在职工基本养老保险统筹层次变迁的第一阶段,政治因素是影响统筹层次变迁的主要原因。

第二阶段:市县和行业统筹并存。在改革开放的大背景下,中国于20世纪80年代着手恢复养老保险制度的运行机制。1984年,党的十二届三中全会提出搞活企业用工制度,企业开始试行劳动合同制,并提出了企业职工退休费用社会统筹的政策主张。企业统筹这一较低的统筹层次已经不适应上述发展情况。据此,中国县市级统筹在改革开放初期逐步予以实施,各地分别采取了符合本地实际情况的措施,从最基层的县级开始统筹,条件具备的地方则从市级开始。调剂金制度是推动实现阶段性统筹的重要“渐进式”改革措施,部分市县以市县调剂金制度为过渡措施实现市县级统收统支。截至1986年底,中国先后有300多个县市参加了试点<sup>[21]58</sup>。截至1991年底,试行统筹的县市达到2300多个,占全国市县总数的98%<sup>[21]60</sup>。县市统筹逐步成为制度的运行支点,其利益格局逐步形成并固化至今<sup>[22]4</sup>。制度经济学研究表明,当各主体追求利益最大化时,外部利益与预期收益的驱动往往会加剧主体间的利益博弈。在此阶段,一些经济效益较好的行业担心在市县统筹后地方政府会收缴其已经积累的养老金,并“割肥补瘦”削弱现有的养老金待遇水平,便以参加市县统筹有诸多不便为由,向国务院提请实行行业统筹,以保证行业内部的养老金待遇水平。考虑到中国国民经济部分行业的

特殊性,国家先后批准了包括原水利电力部、邮电部等所属的11个国营大企业的行业统筹,从而构成了这一时期中国县市统筹与行业统筹并存的制度架构。与企业统筹相比,县市统筹与行业统筹在特定时期有特殊的历史进步意义,但这终究是一种低层次统筹,它限制了养老金在不同县市与不同行业之间的调剂使用。

第三阶段:省级统收统支。市县统筹实现之际,中国于20世纪90年代初期提出省级统筹发展战略。由于碎片化的管理制度与难以调和的地方利益,较高的制度变迁成本使得职工基本养老保险由市县统筹向省级统收统支的变迁出现了僵滞,尽管省级统收统支最终得以实现,但进程较艰难。1991—1997年,国务院办公厅与劳动部曾多次发布政策提出社会统筹机制应由市县统筹逐步过渡到省级统筹,但均为政策理念与政策引导,缺乏具体的落地细则与硬性约束条件。1998年,为改变各经济组织与行业在缴费与待遇方面不统一的现状,印发了《国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹与行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,明确提出各行业由原先的行业统筹转变为属地管理,全部参与到当地的省级统筹。该文件对实现省级统筹作出了具体的时间限定,但在2000年实现省级统筹的目标还是落空了<sup>[23]</sup>。2009年12月22日的国务院常务会议和2009—2012年连续三年发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,均宣告全国各省(自治区、直辖市)已全部出台省级统筹办法,这标志着省级统筹工作取得了实质性进展。由于不同地区省级统筹的标准均不同,2007年劳动和社会保障部、财政部提出了“统一的制度与政策、统一的费率和费基、统一的计发办法和统筹项目、统一的基金调度使用、统一的预算管理、统一的业务经办流程”的“六统一”标准。经过十年的发展,国家主管部门于2017年重申“六统一”标准,这一举动表明十年来中国制度碎片化问题依旧严峻,“六统一”标准在各地并未全面实现,继续推进“六统一”标准仍有必要。2018年6月13日,印发了《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》,提出2020年要全面实现省级统筹的政策目标。2019年,国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》,再次重申要在2020年底前实现养老保险基金的省级统收统支。同年年底,人力资源和社会保障部等多部门

联合印发《关于规范企业职工基本养老保险省级统筹制度的通知》，将省级统筹的标准升级为“七统一”，即新增了“统一的收支管理、责任分担机制、集中信息系统和激励与问责机制”四项内容<sup>[22]10</sup>。职工基本养老保险补丁式的政策体系<sup>[16]174-185</sup>使决策者的注意力主要集中在缴费比例、缴费基数与账户结构等具体参数的匹配与调整上，提高统筹层次的阶段性进程在具体参数的调整中出现多次反复，统筹层次不断改革的历程表现出某种程度的迂回性与曲折性。截至 2021 年上半年，根据“七统一”标准拟定的考核验收方案，31 个省（自治区、直辖市）和新疆生产建设兵团均实现了省级统筹<sup>[22]9</sup>。

第四阶段：向全国统筹过渡。2018 年 6 月，印发了《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》，中国开始实行中央调剂金制度。在不增加社会整体负担和不提高养老保险缴费比例的基础上，通过中央调剂基金筹集、基金拨付、基金管理和中央财政补助，合理均衡地区间基金负担，实现基金安全可持续，实现财政负担可控，确保各地养老金按时足额发放，这成为迈向全国统筹的第一步。中央调剂金制度在全国范围内执行统一的基金调剂比例进行差额缴拨。具体来讲，各省（自治区、直辖市）基于在职应参保人数上缴一定比例的基金收入形成中央调剂金，中央依据各省（自治区、直辖市）的离退休人数将中央调剂金下拨至各省（自治区、直辖市），全国人均拨付额为筹集的中央调剂金与核定的全国离退休人数的比值，基金上解额与下拨额之差即为各省（自治区、直辖市）职工基本养老保险基金净上缴额或净下拨额。经济发达地区由于在职应参保人数较多，往往需要上缴较多的基金收入，经济欠发达地区由于人口老龄化严重，往往获得中央较多的基金下拨额。由此可见，中央调剂金制度通过差额缴拨，实现了职工基本养老保险基金由经济发达地区向经济欠发达地区的转移支付，缓解了地区发展不平衡的结构性问题。制度实施四年来，调剂比例由 2018 年的 3% 上升至 2021 年的 4.5%，调剂总规模达 2.5 万亿元<sup>③</sup>。

2021 年 12 月 10 日，印发了《国务院关于印发企业职工基本养老保险全国统筹制度实施方案的通知》，标志着养老保险全国统筹正式实施，在没有引入统收统支的条件下，全国统筹方案相当于升级版的中央调剂制度，是初级阶段的全国统筹<sup>[22]13</sup>。

不同于依据在职应参保人数和离退休人数进行差额缴拨的中央调剂金制度，此阶段全国统筹制度的实质为当期余缺调剂，即当年基金结余省份上缴结余基金形成全国统筹调剂资金池，用于补贴资金缺口省份，这是全国统筹方案的主要内容。中央调剂金制度与全国统筹方案以收定支，仅对当期基金进行调节，之前的基金累计结余不在调剂范围内，这大大减小了职工基本养老保险由省级统筹向全国统筹进行制度升级的阻力。由此可见，真正意义上全国统筹的实现是以差额缴拨为目标的中央调剂金制度和以余缺调剂为目标的全国统筹制度作为过渡措施逐步推进的，这种做法循序渐进地对相关主体的利益格局进行分配调整，改革阻力较小，易于各方接受。

## （二）变迁特征

通过对职工基本养老保险统筹层次政策变迁历程的回顾可以发现，职工基本养老保险统筹层次变迁具有典型的诱致性制度变迁和强制性制度变迁相结合的特征。在制度实施之初，职工基本养老保险统筹层次提升的政策性要求并不具有强制性，财政收入状况和人口状况等社会经济因素是诱致性政策缓慢推进的重要因素。强制性制度变迁的优势在于能够以较快的速度实现制度的转化和更替，克服职工基本养老保险统筹层次政策有效供给不足的问题。在职工基本养老保险统筹层次强制性政策变迁过程中，中央政府是政策创新的“第一行动集团”，国务院办公厅、人力资源和社会保障部及财政部等多个部门多次发文或联合发文不断推进职工基本养老保险统筹层次政策的变迁，统筹层次政策变迁遵循一种“自上而下”的路径依赖。由此可见，诱致性制度变迁的有效性以其他强制性制度变迁的实现为前提，或者某些强制性制度变迁的有效性有赖于其他诱致性制度变迁的推行<sup>[24]</sup>。

职工基本养老保险统筹层次政策变迁是渐进的。在统筹层次政策变迁阶段方面，从各地多点试错到全国制度统一；从行业统筹与县市统筹到省级统筹，再到全国统筹。无论是统筹层次跨阶段的整体推进，还是某一阶段内统收统支的实现，均呈现出渐进循环和螺旋式上升的特点。在统筹层次政策变迁内容方面，前期政策内容多为政策理念与政策引导性质，政策内容呈现出模糊性与探索性特征，各地方可因地制宜选择差额调剂或统收统支式的统筹模式，并对缴费基数与缴费比例等制度参数

进行调整;后期政策内容逐渐明确与清晰,边际上的持续渐进调整是职工基本养老保险统筹层次政策变迁的典型特征。在统筹层次政策变迁经验积累方面,地方政府渐进式参与创新实践为中央政府提供了一个低成本和低风险的知识积累和传递机制。在既定的约束条件下,由于缺乏统筹层次政策变迁中相关的风险知识,中央政府选择“摸着石头过河”的政策变迁模式,因知识积累速度较慢以及面临的多种障碍掣肘了向全国统筹的过渡。

职工基本养老保险统筹层次政策变迁的轨迹呈阶梯状。在不同阶段统筹层次政策的变迁中,中央政府采取了“取法于上,仅得为中,取法于中,故为其下”的间断式拔高策略。例如,在市县统收统支还未完全实现时,就提出了省级统筹的政策目标;在省级统收统支还未完全实现时,全国统筹就被提上了日程。这一政策策略对于增加地方政府加快提升统筹层次进度的压力与动力具有积极作用。准确地讲,职工基本养老保险统筹层次的改革进程并非一条平滑的演进轨迹,而是一种“阶梯状的渐进式制度变迁”<sup>[25]</sup>。

#### 四、统筹层次政策扩散机制的研究设计

##### (一) 研究假设

在关于政策扩散机制与动因的研究中,学者们在理论框架方面并未达成共识。例如,Marsh和Sharman指出公共政策扩散主要有学习、竞争、模仿和强制四种机制<sup>[26]</sup>;Dobbin等认为有四种不同的理论可以解释公共政策的扩散现象,即建构主义理论、强制理论、竞争理论和学习理论<sup>[27]</sup>;Wejnert将已有的政策扩散因素整合为创新的特征、创新者的特征和环境特征三大类,其中创新的特征包括创新行为产生的公共影响与私人影响、创新的成本与收益<sup>[28]</sup>;Mohr认为,创新是创新的动机、创新障碍强度以及克服这些障碍的资源之间相互作用的函数<sup>[29]</sup>,但有时难以确切地将某一政策扩散因素归类为三者中的某一个,如经济发展既有可能是创新的动机,也有可能是克服障碍的一种资源;也有学者认为政策扩散是由内部因素<sup>[30]</sup>或外部因素决定<sup>[31]</sup><sup>880-899</sup>,抑或是二者共同决定的<sup>[32]</sup>。由此可见,其一,政策扩散机制缺乏统一的理论框架,并且不同的创新扩散机制存在重叠<sup>[33]</sup>。其二,尽管政

策扩散机制与动因多种多样,但大致可以归为两类:一为内部特征因素,即辖区内部的经济发展水平平等;二为外部扩散机制,通常包括横向扩散机制和纵向扩散机制等。无论是内部作用机制还是外部扩散机制,都不能孤立地解释作为诱致性制度变迁和强制性制度变迁结合体的职工基本养老保险统筹层次政策扩散的过程。官员是地方政策创新的主体,国内外学者在探究政策创新的影响因素时,都曾将官员的异地调任加以考虑。朱旭峰和张友浪在讨论行政审批制度的扩散过程时,着重考虑了市委书记与市长的政治流动特征<sup>[34]</sup><sup>96-97</sup>;张克认为地方主官是政策创新与扩散过程的重要行动者,由此建立了地方主官异地交流与政策扩散的理论框架<sup>[35]</sup>;朱光喜和陈景森通过案例比较,论述了地方官员异地调任推动政策扩散的过程<sup>[36]</sup><sup>124-142</sup>;Karch认为,在公共政策扩散的驱动主体方面,全国性组织、政策推动者和中央政府组织等政治力量推动了公共政策扩散,尤其强调了官员在公共政策扩散中的作用<sup>[37]</sup>;还有国外学者在探讨州政府的彩票制度创新时也考虑到了选举的影响<sup>[38]</sup>。因此,笔者将官员政治流动特征纳入区域内部因素,从区域内部因素(包括区域内部特征和官员政治流动特征)与外部扩散机制两个方面解释职工基本养老保险省级统收统支政策的扩散过程,如图1所示。

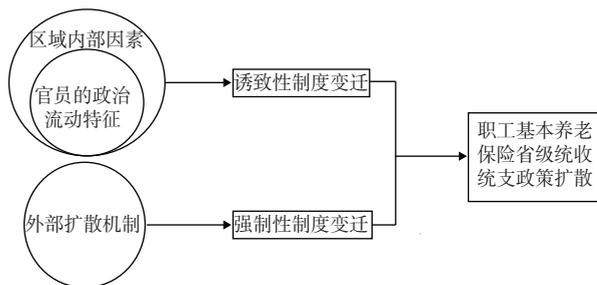


图1 职工基本养老保险省级统收统支政策扩散

##### 1. 区域内部因素

###### (1) 区域内部特征

一般来讲,人口年龄结构越偏向老年型意味着该地区养老负担越重<sup>[10]</sup><sup>5</sup>。对于老龄化程度较高的省份,较少的基金结余使得各地市愿意提高职工基本养老保险的统筹层次,将财政兜底责任上移;而对于人口年龄结构偏向年轻型的省份而言,职工基本养老保险基金一般都留有结余,基金结余滞留在地市级,各个地市往往不愿上缴基金用于调剂。为满足当地老年人口的养老需求,保证职工基本养老

金待遇的持续发放与待遇水平的稳定, 老龄人口较多的地方政府往往面临更大的职工基本养老保险制度改革压力, 政府可能会被迫重新评估和优化职工基本养老保险政策, 包括提高统筹层次。若人口老龄化趋势不断加强, 即便财政充足, 该地区也会存在养老金待遇发放不可持续的潜在风险, 这符合养老保障研究中人口结构对福祉和政策有重要影响的结论。据此, 提出假设 1。

**假设 1.** 人口年龄结构越偏向老年型的地区, 提高统筹层次的政策创新动力越强。

省域内经济发展不平衡是职工基本养老保险实现省级统筹的基本阻碍因素。统筹层次提高至省级之后, 部分养老金会由高收入地区流向低收入地区, 从而引起高收入地区职工群体的不满。区域内经济差距越大, 平均主义带来的不利影响就越难以规避, 一些基金结余较多的市县可能会有“杀富济贫”“吃亏”等相对剥夺感, 而原本就基金收不抵支的市县的搭便车心理可能会更加固化。区域内部的贫富差距越大, 彼此之间的利益矛盾越难以调和, 统筹层次提高所面临的阻力就越大。据此, 提出假设 2。

**假设 2.** 省域内各地区经济发展水平差距越大, 越不利于该地区省级统收统支政策的实现。

## (2) 官员的政治流动特征

社会达尔文主义、纳尔逊和温特的经济演化理论、演化博弈理论认为, 政策往往不是个人目标函数的直接对象<sup>[39]</sup>。新古典经济学采用理性经济人假设, 即个人在完全信息条件下追求目标函数的最大化。领导者掌握着人事安排与官员晋升的权力, 在追求自身经济利益与政治利益过程中自身注意力的改变本质上是一种权威分配<sup>[40]</sup>, 在相当程度上影响着其他官员的行为。也就是说, 在利益最大化导向下, 领导者的政治流动特征在一定程度上影响地方政府在推进政策创新中的策略。中国每个省份都会同时配备一位党委首长与一位政府首长, 具体来讲, 省委书记把握政治大方向, 省长主要负责地方具体事务, 对地方发展建设负有直接的管理责任。因此, 对于职工基本养老保险省级统收统支这一具体政策, 笔者仅考虑省长的政治流动特征。综上, 地方官员异地调任制度可以较好地反映地方政府官员的流动。

地方官员异地调任制度使得地方官员任职地

点改变, 这不仅是预防腐败、正风肃纪的有力举措, 也能促进地方治理经验与缄默知识的传播与流动<sup>[41]</sup>。被上级政府调任的官员在异地进行自身经验的推广, 再加上外部调任的官员往往比内部晋升的官员有较强的政绩需求, 更能促进政策创新与扩散。据此, 提出假设 3。

**假设 3.** 从外部地区调任的省长在提高统筹层次上有更强的动力。

现任者往往会出于个人利害关系对前任官员的工作进行必要的取舍与权衡, 对于连续性强的政策安排, 现任者既有可能以客观的态度执行下去, 也有可能中断前任的政策安排或采取拖放策略, 以使自己在短期内重新采取可以做出成绩的新政策。但若前任官员晋升至可以管理继任者的更高职位, 现任者往往会在选择中断或者拖放策略时采取更加谨慎的态度, 更倾向于稳妥执行前任政策安排, 而缺乏政策创新的意愿。据此, 提出假设 4。

**假设 4.** 若前任省长晋升至可以管理现任省长的更高职位, 现任省长将缺乏统筹层次政策创新与扩散的动力。

## 2. 外部扩散机制

区域扩散模型认为地理位置对政策扩散有重要影响<sup>[42]</sup>。在政策扩散过程中, 地理空间相邻的政府往往具有较高的相似性, 省级政府在进行政策创新时通常会观察相邻政府的行为, 使得政策在相邻政府之间创新与传递<sup>[43]</sup>。Walker 的研究表明, 美国州政府进行政策创新的可能性会受到附近其他州采纳创新的影响<sup>[31]880-899</sup>。据此, 提出假设 5。

**假设 5.** 实施职工基本养老保险省级统收统支政策的邻省越多, 本省提升统筹层次的概率越大。

在科层组织架构下, 自上而下的压力辐射往往带有一定的权威性和强制力, 这使得中国相当一部分地方政府的创新来源于中央政府的决策和动员。长期以来, 上级官员对下级的人事任免、任务安排和资源配置具有决定性作用, 因此, 对于上级发起并重视的创新项目, 下级官员在组织采纳与执行方面更加积极。当然, 地方政府也可根据自身发展需要自主开展政策试点, 先行先试, 但相比于上级发起的创新项目, 地方政府的“先行先试”可能面临着不被中央政府接受的可能性, 需要承担相关决策的风险。中央或上级政府推动制度创新时, 还会配备相关的后续配套措施, 如减税降费、财政拨

款等,以增强地方政府克服障碍的能力<sup>[44]</sup>。据此,提出假设6。

**假设6.**若中央政府发布特定政策目标与政策要求的相关文件,地方政府进行统筹层次政策创新的概率会增加。

## (二) 研究方法

笔者采用事件史分析(Event History Analysis, EHA)对上述假设进行实证检验。该方法于1990年引入政策创新扩散研究中用于探究事物变化的原因,并在社会科学领域得到广泛运用。事件史分析通常分为离散时间事件史模型与连续时间事件史模型。

在研究中,笔者以省级政府实行统收统支的省级统筹政策作为考察事件,采用离散时间事件史分析,探寻影响政策创新扩散的因素。1991年,印发了《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》,明确提出“尚未实行基本养老保险基金省级统筹的地区,要积极创造条件,由目前的市、县统筹逐步过渡到省级统筹”,这标志着省级统筹的开始<sup>④</sup>,因此,笔者将1991年作为数据选择的起点。数据选择的时间终点为31个省(自治区、直辖市)全部实行省级统收统支的时间点,即2021年。在离散时间事件史模型中,被解释变量通常解释为“风险率”,指个体在特定时间内发生质变的概率。由于质变概率无法被直接观测,因此采用事件史分析法设置变量时因变量通常为一个虚拟变量,当质变发生时,因变量取值为1,质变未发生时取值为0。因变量的二分性质使得学界通常采用Logit回归模型对政策创新扩散进行实证分析。笔者以除去中国香港地区、中国澳门地区和中国台湾地区之外的一级行政区作为研究单元,考察1991—2021年省级政府统收统支的实施情况,共计780个观测点。

## (三) 变量设置

笔者将因变量设置为“Adopt”,如果某省(自治区、直辖市)在某年实施了职工基本养老保险省级统收统支政策,则该变量取值为1,此前所有年份均取值为0。各地方实施职工基本养老保险省级统收统支的具体时间通过各级政府网站、北大法宝平台获得。

不同省(自治区、直辖市)经济社会条件变量的相关数据从《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》《中国人口和就业统计年鉴》以及国家统计局官方网站收集,对于缺失值采用平均增长率或者平均值予以补齐。由于1991—1999年数据缺失较多,笔者

在搜集了较多网络数据的基础上,同样采用平均增长率或者平均值予以补齐。人口结构和经济发展差异这两个变量具体设置如下:Pop\_Structure是指每个省(自治区、直辖市)前一年65岁以上人口占总人口的比例;GDP\_Gap是指区域内部的经济差异,用前一年省(自治区、直辖市)内县市GDP总量最高值与县市GDP总量最低值的比值表征。为了考查官员的政治流动特征对职工基本养老保险省级统收统支的影响,研究使用OrigP\_Governor表示省长是否来自异地,若现任省长以前在外省(自治区、直辖市)任职则记为1,否则记为0;使用PredP\_Governor表示前任省长离任之后的职位,若前任省长晋升至能够直接影响现任者的职位则记为1,否则记为0。研究设置了邻区变量Neighbor用以测量政策横向扩散的影响,该变量指某省(自治区、直辖市)邻接地区前一年省级统收统支政策实施的比例。为了考察中央政策对职工基本养老保险省级统收统支政策纵向扩散的影响,研究设置了Policy变量,鉴于国务院办公厅于2019年4月印发的《降低社会保险费率综合方案》指出,要在2020年年底实现省级统收统支,若该省(自治区、直辖市)是在2019年4月及之后实现的省级统收统支,设定Policy变量为1,否则为0。

## (四) 变量的描述性统计和相关性分析

研究的主要变量的描述性统计和相关性分析结果,如表1和表2所示。由表1和表2可知,地区内差异变量的最小值与最大值相差悬殊。因变量即职工基本养老保险省级统收统支政策的出台分别与人口结构、邻近省份开展的比例和中央政策的出台呈显著正相关关系;自变量之间的相关系数较小,采用方差膨胀因子(VIF)来检测变量之间多重共线性,结果显示各变量的VIF值远小于警戒值10,因此不存在严重的多重共线性问题。

表1 自变量的描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
Pop_Structure	780	0.08	0.02	0.03	0.16
GDP_Gap	780	17.21	15.70	1.58	161.78
OrigP_Governor	780	0.80	0.40	0	1
PredP_Governor	780	0.85	0.35	0	1
Neighbor	780	0.10	0.17	0	1
Policy	780	0.05	0.22	0	1

表 2 变量的相关性分析

变量	Adopt	Pop_Structure	GDP_Gap	OrigP_Governor	PredP_Governor	Neighbor	Policy
Adopt	1.00						
Pop_Structure	0.26***	1.00					
GDP_Gap	-0.04	0.10***	1.00				
OrigP_Governor	-0.06*	0.15***	-0.16***	1.00			
PredP_Governor	-0.01	-0.00	-0.15***	-0.01	1.00		
Neighbor	0.23***	0.28***	0.18***	0.03	0.07**	1.00	
Policy	0.55***	0.40***	-0.04	0.06	0.05	0.23***	1.00

注: \*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%水平上显著。下表同。

## 五、统筹层次政策扩散机制的实证检验

### (一) 回归结果

为了将职工基本养老保险省级统收统支政策创新过程中各个因素的具体影响更完整地呈现出来, 离散型事件史分析的回归结果如表 3 所示。

表 3 中, 模型 1 报告了地区内部特征的基准回归结果; 模型 2 报告了区域内部因素的基准回归结果; 模型 3 报告了包括区域内部因素和外部扩散机制在内的回归结果。表 3 报告了相关变量的系数值、稳健性标准误差、显著性与优势比变化, 其中, 优势比变化用于反映相关自变量增加一个单位时,

预测概率发生比的变动情况。

在模型 1 中, 假设 1 得到了验证。基于回归结果, 在其他因素不变的情况下, 65 岁以上人口在总人口中的占比每增加 1 个单位, 政策创新的优势就会大幅增加。省际内部经济发展差距对是否采纳职工基本养老保险省级统收统支政策没有显著影响。

模型 2 报告了区域内部因素的基准回归结果, 考察了省长的调任来源地与去向对职工基本养老保险省级统收统支政策扩散的影响。在模型 2 中, 假设 3 与假设 4 均未得到证实, 但仍然表明即便是强制性政策变迁, 官员的政治流动特征也会对政策落地产生影响。模型 2 的基准回归结果表明: 现任省长是由其他省(自治区、直辖市)调任至本省的, 将对该省实施职工基本养老保险省级统收统支政

表 3 省级统收统支的离散时间事件史分析

		模型1		模型2		模型3	
		系数	优势比变化 (%)	系数	优势比变化 (%)	系数	优势比变化 (%)
区域内部特征	Pop_Structure	1.155*** (0.178)	217.40	1.284*** (0.192)	261.11	0.514** (0.243)	67.20
	Gap_GDP	-0.385 (0.252)	-31.95	-0.499* (0.275)	-39.29	-0.486 (0.329)	-38.49
区域内部因素	OrigP_Governor			-1.487*** (0.452)	-77.40	-2.118*** (0.597)	-87.97
	PredP_Governor			0.055 (0.576)	5.65	-0.941 (0.686)	-60.98
外部扩散机制	Neighbor					0.487*** (0.181)	62.74
	Policy					3.679*** (0.659)	3 860.68
	_cons		-3.869*** (0.281)		-2.951*** (0.627)		-2.299*** (0.666)
	log likelihood		-106.49		-101.58		-72.34
	卡方值 ( $\chi^2$ )		47.73		57.57		116.05
	自由度 (df)		2		4		6
	伪R <sup>2</sup> (Pseudo R <sup>2</sup> )		0.18		0.22		0.45

注: 括号中的为标准误差。下表同。

策产生显著负向影响,前任省长晋升至能够直接影响现任者的职位对政策创新没有显著影响。

与朱光喜和陈景森<sup>[36]137</sup>以及朱旭峰和张友浪<sup>[34]101</sup>等的研究结果不同的是,笔者得出省长来自异地对省级统收统支政策扩散具有显著负效应的结论。这可以从所采纳政策的属性和类型角度进行解释:第一,从强制性或诱致性的政策属性来看,对比现有研究中省长来自异地对政策创新有正向影响的结论可以发现,此前学者们倾向选取类似于行政审批制度与政府购买服务等强制性较低、诱致性因素发挥较强作用的政策变迁历程作为研究对象,来自异地的省长更容易在这类政策变迁中采取灵活的态度,他们可能会将其他地区的成功经验和最佳实践引入当地,改善政府服务和优化社会治理。对于以强制性政策变迁为主的政策扩散过程来说,强制性政策的制定程序、合法性、稳定性要求限制了省长在政策创新方面的自由度,有限的政策创新空间使省长在政绩方面的表现受到制约。为避免给政治声誉带来负面影响,来自异地的省长往往会采取象征性服从的执行策略、较为灵活的执行方式与大打折扣的具体措施为创新空间较大的政策采纳执行保留精力。再者,相较于连任省长,来自异地的省长基于尽快做出成绩的需求,也会优先选择诱致性政策以出政绩,缺乏采纳省级统收统支政策的内在动力,从而导致该政策的搁置执行。第二,从经济政策或社会政策的类型来看,随着国家治理体系和治理能力现代化的不断推进,地方政府官员政绩考核的指标逐渐多维,但绩效考核仍然聚焦经济发展水平的提升<sup>[45]</sup>。较强的经济晋升激励使得经济政策执行对社会政策执行产生替代效应<sup>[46-47]</sup>,并为社会治理提供了优先追求经济发展的行为导向。职工基本养老保险统筹层次的提高对基金净贡献地区而言是一笔经济损失,在短期内也不能为基金净收益地区带来明显的经济绩效。地方官员晋升激励的结构性失衡<sup>[48]</sup>使得具有强烈政绩需求且来自异地的省长往往不会采纳见效慢或效果不易衡量的社会政策,竞争性政策的存在与个人精力的有限性对该政策的采纳执行产生负向影响。

对现任者而言,前任省长对原辖区已经不再承担直接管理责任,由于职工基本养老保险统筹层次提升的强制性,现任者往往不会担心“冒犯”前任省长。因此,前任省长晋升至能够直接影响现任者

的职位对政策创新没有显著影响。

在模型3中,假设5和假设6都得到了证实。模型3的基准回归结果显示职工基本养老保险省级统收统支政策的邻区扩散效应显著,一省(自治区、直辖市)是否实施政策创新受相邻省级政府行为的影响。在纵向扩散效应方面,中央信号压力对职工基本养老保险省级统收统支政策扩散具有显著的正效应。邻近省(自治区、直辖市)实施省级统收统支的比例每提高1个单位或者中央释放相关政策信号时,该省实施职工基本养老保险省级统收统支的优势比将会大幅提高。相较于模型1和模型2,模型3的Pseudo  $R^2$ 大大提高,模型的解释力增强,拟合优度值变大,这表明横向扩散机制与纵向扩散机制在职工基本养老保险省级统收统支政策扩散中发挥主要作用。模型3中,人口结构变量的系数值明显下降,显著性降低,这表明在外部扩散机制相关变量的冲击下,区域内部的诱致性因素对政策采纳的作用被稀释。强制性政策变迁虽使政策扩散在中央政府有步骤的安排中逐步进行,但区域内部因素依旧发挥着诱致作用。这从实证角度证明了省级统收统支政策变迁以强制性制度变迁为主、兼具诱致性制度变迁的特征。

## (二) 稳健性检验

笔者通过模型4和模型5进行了稳健性检验,结论与上述保持一致。模型4以人口老龄抚养比来表征人口结构,地区GDP最高与最低差值来表征地区内差异,并进行回归分析,结论依然成立;模型5在模型4的基础上,使用当期的各解释变量进行回归分析,结论依然成立。具体稳健性检验结果如表4所示。

## 六、结论、启示与展望

### (一) 研究结论

笔者梳理了职工基本养老保险省级统收统支政策的变迁历程,总结了其变迁特征;将官员的政治流动特征纳入包含区域内部因素与外部扩散机制的政策扩散模型中,采用离散型事件史分析对省级统收统支政策扩散的影响因素进行了实证检验。研究结论如下:

第一,职工基本养老保险统筹层次提高以强制性制度变迁为主,并具有诱致性制度变迁与强制性制度变迁相结合的特征,具有明显的曲折性、反复

表 4 稳健性检验结果

		模型4		模型5		
		系数	优势比变化 (%)	系数	优势比变化 (%)	
区域内部因素	区域内部特征	Pop_Structure	0.498** (0.236)	64.54	0.558** (0.255)	74.72
		Gap_GDP	-0.034 (0.447)	3.34	-0.039 (0.490)	-3.83
	官员的政治流动特征	OrigP_Governor	-2.122*** (0.604)	-88.02	-2.488*** (0.650)	-91.70
		PredP_Governor	-0.692 (0.668)	-49.94	-0.910 (0.670)	-59.75
外部扩散机制	Neighbor	0.444*** (0.168)	55.89	0.791*** (0.180)	120.56	
	Policy	3.751*** (0.657)	4 156.36	2.483*** (0.717)	1 097.71	
_cons			-2.483*** (0.655)		-2.339*** (0.637)	
log likelihood			-73.25		-64.57	
卡方值 ( $\chi^2$ )			114.23		134.04	
自由度 (df)			6		6	
伪R <sup>2</sup> (Pseudo R <sup>2</sup> )			0.44		0.509 3	

性与迂回性。渐进式、强制性和阶梯状的制度变迁组合模式由国家和政府根据实际因势利导、适时主动地进行制度变迁,以达到填补制度缺口或满足制度需求的目的。中央政府及各部门多次发文规定具体的时间表,旨在加快职工基本养老保险统筹层次提高的速度。统筹层次的提高以市场经济体制改革为制度诱因,但仅仅依靠经济诱因又难以实现。这解释了中国职工基本养老保险统筹层次提高为何历时较长、历程曲折且出现多次反复的问题。

第二,职工基本养老保险省级统收统支政策扩散的回归结果表明:其一,人口结构在职工基本养老保险统筹层次提高的过程中发挥着诱致作用;邻近省份采纳职工基本养老保险省级统收统支政策的比例和中央信号的释放将显著加速省级统收统支政策的落地过程。这从实证角度证明了职工基本养老保险统筹层次变迁历程以强制性制度变迁为主、兼具诱致性制度变迁的特征。其二,省长是否来自异地对于政策采纳创新具有显著的负效应,这与职工基本养老保险省级统收统支政策的强制性政策属性和其属于社会政策类型有一定关系。强制性政策变迁有限的政策创新空间和社会政策较低的经济绩效、不易衡量的政策效果,使得具有较强政绩需求且来自异地的省长往往会搁置省级统收统支政策的执行。

## (二) 研究启示与展望

对于更好地推进中国职工基本养老保险全国

统筹,笔者得出如下启示:

第一,职工基本养老保险统筹层次提高单纯依靠内部诱致性因素难以实现,省级统收统支政策在中央政府有步骤的安排中逐步推进,但各省(自治区、直辖市)基于内部特征所面临的阻力与矛盾依旧存在,全国统筹仍然面临着省级统筹所面临的困境。统筹层次的提升应充分考虑区域内部特征,对于人口年龄结构年轻型的省份,可以制定统筹层次提升的激励相容约束措施,提高统筹层次提升过程中地方利益与全国利益的一致性,从而推进职工基本养老保险全国统收统支政策的实现。

第二,应激发地方官员对强制性政策执行与社会政策执行的内生动力。其一,建立和完善干部(官员)教育培训体系,增强对官员责任意识与服务精神的考核,努力培育地方官员执政为民的新型政绩观;其二,完善官员政绩评价体系和包括薪酬激励与考核激励在内的激励制度,将社会发展的任务引入政绩考评,改善绩效考核仍然聚焦经济发展水平的现实情况,弥补强制性政策和社会属性的政策对官员的弱激励缺陷;其三,执行官员异地流动制度时,关注不同官员在政策创新中的作用,发挥官员异地流动对政策扩散的积极作用。

对于未来研究,首先,受到数据获取的限制,研究使用的因变量为省级政府是否采纳政策的二分变量,无法反映出各省(自治区、直辖市)在未采纳职工基本养老保险省级统筹政策之前的准备程度

以及采纳之后的执行状况。未来在数据可得的情况下可以扩展这方面的研究。其次,笔者是从省级层面来探讨职工基本养老保险省级统筹的政策扩散机制,未来可进一步细分行政层级,在数据可得的基础上从市级层面探讨职工基本养老保险省级乃至全国统筹的政策扩散机制及影响因素。最后,笔者的结论为区域内部因素与外部扩散机制对政策扩散影响的一般性结论,但证据来自职工基本养老保险省级统收统支政策在中国全面建立的特例。

诚然,职工基本养老保险省级统收统支政策具有一些特殊性:该政策的全面建立涉及各方利益的博弈,面对人口老龄化与基金不可持续性带来的挑战,中央政府与地方政府通过政策创新回应民众诉求,然而仅仅依靠地方政府的政策采纳远远不够,没有中央政府自上而下的压力,省级统收统支政策很难全面建立。因此,笔者的结论是否还适用于其他社会政策扩散过程,是否还存在其他扩散机制,仍有待进一步探究。

#### 注释:

- ① 基金当期结余根据国家统计局官方网站公布的各省历年职工基本养老保险基金收入与基金支出数据计算得来,并在此基础上计算当期结余为负数的省份个数与省(自治区、直辖市)总数的比值。
- ② 黑龙江省职工基本养老保险基金累计结余数据来自国家统计局官方网站。网址为 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。
- ③ 根据2018—2021年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算。
- ④ 参见:南昌市人民政府网,网址为 <http://www.nc.gov.cn/ncsz/rsjr/199106/1d3f99267afc4adca768099da7f03ffe.shtml>。

#### 参考文献:

- [1] 赵玉峰,杨宜勇.我国中长期人口发展趋势及潜在风险[J].宏观经济管理,2019(8):11—17.
- [2] 高和荣,薛煜杰.基本养老保险全国统筹面临的挑战及其应对[J].华中科技大学学报(社会科学版),2019,33(1):29—34.
- [3] 何文炯,杨一心.基本养老保险全国统筹学理基础辨析[J].中国社会保障,2015(7):30—32.
- [4] 郭昌盛.我国养老保险制度的演进逻辑[J].兰州学刊,2019(12):86—102.
- [5] 张曦,孙禹.企业职工基本养老保险全国统筹面临的障碍及对策[J].地方财政研究,2022(4):28—34.
- [6] 李连友.论利益分化对我国养老保险制度变迁的影响[J].财经理论与实践,2000(1):7—11.

- [7] 张沛文,杜妍冬.基本养老保险全国统筹:动力、阻力与实现路径[J].地方财政研究,2019(5):97—101.
- [8] 李连芬,刘德伟.我国基本养老保险全国统筹的动力源泉与路径选择[J].财经科学,2013(11):34—43.
- [9] 贾洪波,方倩.基础养老金省级统筹到全国统筹再分配效应的比较静态分析[J].保险研究,2015(1):100—111.
- [10] 邓大松,余思琦,刘桐.全国统筹背景下城镇职工基础养老金财政负担分析[J].社会保障研究,2018(2):3—15.
- [11] 黄永颖,张克中,鲁元平.统一大市场建设:省级统筹与劳动力市场一体化[J].数量经济技术经济研究,2023,40(1):25—45.
- [12] 曾益,陆颖.养老保险基金财政压力的化解路径研究——基于余缺调剂的全国统筹制度实施背景[J].财政研究,2023(1):116—129.
- [13] 边恕,王子龙.基本养老保险全国统筹:政策内涵、制度衔接与央地关系[J].地方财政研究,2022(4):4—11.
- [14] 曾益,杨悦,姚金.养老保险全国统筹:经办服务“垂直管理”抑或“属地管理”?——基于基金可持续视角[J].保险研究,2022(3):84—98.
- [15] 杨洋.企业职工基本养老保险基金全国统筹管理模式研究[J].社会保障研究,2021(6):3—9.
- [16] 郭秀云,于丽平.从中央调剂到全国统筹的实现路径研究——来自养老金省级统筹的启示[J].兰州学刊,2020(5):174—185.
- [17] 贝弗里奇.贝弗里奇报告[M].劳动和社会保障部社会保险研究所,译.北京:中国劳动和社会保障出版社,2008:113.
- [18] 白维军.完善省级统筹,促进全国调剂[D].南京:南京大学,2011.
- [19] 马凯旋,侯风云.美国养老保险制度演进及其启示[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2014(3):88—95.
- [20] 董克用,王丹.欧盟社会保障制度国家间协调机制及其启示[J].经济社会体制比较,2008(4):118—124.
- [21] 郑功成.中国社会保障30年[M].北京:人民出版社,2008.
- [22] 郑秉文.职工基本养老保险全国统筹的实现路径与制度目标[J].中国人口科学,2022(2):2—16.
- [23] 史寒冰.省级统筹:旷日持久的攻坚战[J].中国社会保障,2009(5):14—19.
- [24] 胡庆龙.罗纳德·哈里·科斯——新制度经济学创始人[M].北京:人民邮电出版社,2009:103.
- [25] 杨瑞龙,杨其静.阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用[J].经济研究,2000(3):24—31.
- [26] MARSH D, SHARMAN J C. Policy diffusion and policy transfer [J]. Policy Studies, 2009, 30(3): 88—269.
- [27] DOBBIN F, SIMMONS B, GARRETT G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning? [J]. Annual Review of Sociology, 2007, 33: 449—472.
- [28] WEJNERT B. Integrating models of diffusion of innovations: A

- conceptual framework [J]. *Annual Review of Sociology*, 2002, 28(1): 297—326.
- [29] MOHR L B. Determinants of innovation in organizations [J]. *American Political Science Review*, 1969, 63(1): 111—126.
- [30] GRAY V. Innovation in the states: A diffusion study [J]. *American Political Science Review*, 1973, 67(4): 1174—1185.
- [31] WALKER J L. The diffusion of innovations among the American states [J]. *American Political Science Review*, 1969, 63(3): 880—899.
- [32] TOLBERT P S, ZUCKER L G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880—1935 [J]. *Administrative Science Quarterly*, 1983, 28(1): 22—39.
- [33] MESEGUER C, GILARDI F. What is new in the study of policy diffusion? [J]. *Review of International Political Economy*, 2009, 16(3): 527—543.
- [34] 朱旭峰, 张友浪. 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起[J]. *管理世界*, 2015(10): 91—105.
- [35] 张克. 地方主官异地交流与政策扩散: 以“多规合一”改革为例[J]. *公共行政评论*, 2015, 8(3): 79—102.
- [36] 朱光喜, 陈景森. 地方官员异地调任何以推动政策创新扩散? ——基于议程触发与政策决策的比较案例分析[J]. *公共行政评论*, 2019, 12(4): 124—142.
- [37] KARCH A. Emerging issues and future directions in state policy diffusion research [J]. *State Politics & Policy Quarterly*, 2007, 7(1): 54—80.
- [38] BERRY F S, BERRY W D. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis [J]. *American Political Science Review*, 1990, 84(2): 395—415.
- [39] 顾自安. 制度演化的逻辑: 基于认知进化与主体间性的考察[M]. 北京: 科学出版社, 2011: 102.
- [40] 练宏. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. *社会学研究*, 2016, 31(4): 1—26.
- [41] 张海柱, 林华旌. 政策扩散中“政策再创新”的生成路径与内在逻辑——基于 16 个案例的定性比较分析[J]. *公共管理学报*, 2022(1): 27—39.
- [42] 陈芳. 政策扩散理论的演化[J]. *中国行政管理*, 2014(6): 99—104.
- [43] DIMAGGIO P J, POWELL W W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields [J]. *American Sociological Review*, 1983, 48(2): 147—160.
- [44] LAWRENCE B M. Determinants of innovation in organizations [J]. *The American Political Science Review*, 1969, 63(1): 111—126.
- [45] 王可第, 武晨, 朱欢. 经济增长目标赶超与企业创新质量[J]. *软科学*, 2022, 36(12): 97—103.
- [46] 王永钦, 张晏, 章元, 等. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失[J]. *经济研究*, 2007(1): 4—16.
- [47] 朱旭峰, 赵慧. 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)[J]. *中国社会科学*, 2016(8): 95—116.
- [48] 田伟. 绩效考核、晋升激励与中国经济社会非均衡发展[J]. *统计与决策*, 2012(1): 36—40.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2022.1090

# 将服务带回采纳: 智能化养老应用采纳行为研究

韩 啸<sup>1</sup>, 黄剑锋<sup>2</sup>, 龚泽鹏<sup>1</sup>

(1. 电子科技大学公共管理学院, 四川成都 611731; 2. 上海交通大学安泰经济与管理学院, 上海 200030)

**摘要:** 用户采纳行为的相关研究对服务特征可能引发的后果缺少深入分析, 致使无法从服务主导的价值逻辑把握当前老年人对智能化养老应用的采纳行为特征。从服务特征出发, 通过扎根理论对访谈材料进行编码分析, 捕获服务氛围并建立分析框架。在此基础上, 对深圳、上海和成都的调查数据分析发现: 服务氛围和满意度是对采纳意愿直接影响最大的两个变量; 感知风险与采纳意愿没有显著关系; 采纳意愿显著正向影响采纳行为; 满意度在服务氛围与采纳意愿之间产生部分中介效应。研究在微观层面识别并证实了服务因素的有效性, 拓展了既有研究论域, 提供了未来研究新方向。

**关键词:** 智能化养老; 采纳意愿; 采纳行为; 服务氛围; 满意度

中图分类号: C979; C913.6

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2024)04-0102-11

## Bringing Service Back to Adoption: Research on Adoption of Intelligent Elderly Care Applications

HAN Xiao<sup>1</sup>, HUANG Jianfeng<sup>2</sup>, GONG Zepeng<sup>1</sup>

(1. School of Public Affairs and Administration, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu Sichuan 611731, China;

2. Antai College of Economics & Management, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

**Abstract:** The existing studies on user adoption behavior lack an in-depth analysis of the possible consequences of service features, which makes it impossible to grasp the current characteristics of elderly users' adoption of intelligent elder care applications from a service-oriented value logic. Starting from the "service features", this paper codes and analyzes the interview data through grounded theory to capture service atmosphere and establish an analytical framework. On this basis, the analysis of the survey data from the elderly in Shenzhen, Shanghai and Chengdu reveals that service atmosphere and satisfaction are the two variables that have the greatest direct effect on adoption intentions; Perceived risk has no significant relationship with adoption intentions; adoption intention has a significant positive impact on adoption behavior; and satisfaction partially mediates the effect between service atmosphere and adoption intentions. The study identifies and confirms the effectiveness of service factors at the micro level, expands the scope of the existing studies, and provides a new direction for future studies.

**Keywords:** intelligent elderly care; adoption intention; adoption behavior; service atmosphere; satisfaction

### 一、问题的提出

在“互联网+服务业”深度融合的战略背景下, 智能化养老应用被视为破解服务供需不对称、资源

分布碎片化和管理部门分散化难题的良方<sup>[1]</sup>, 正逐渐成为创新养老方式、解决养老服务结构性困境的行动趋势<sup>[2]</sup>。网络效应表明, 产品使用率的增加直接提升了产品为其用户创造的价值。广泛的用户使用是智能化养老应用创造价值、发挥效用的前提

收稿日期: 2022-08-29

基金项目: 国家社会科学基金项目(20CZZ034, 22CGL031)

作者简介: 韩啸(1988—), 男, 四川自贡人, 副教授, 博士, 研究方向为数字政府治理。

条件。但在实践中,智能化养老应用频频陷入“叫好声阵阵,使用者寥寥”的困境<sup>[3]</sup>,当前研究认为,解决这一问题的关键是进一步降低技术门槛。根据该思路,只要提高技术友好度,智能化养老应用面临的采纳困境就将迎刃而解。然而,这一解释近年来在经验和理论层面都遭到质疑。

从经验事实来看,2020年11月,《国务院办公厅印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》要求各部门制定具体实施方案、各地政府推出相关示范案例与试点单元<sup>[4]</sup>。可见,更加重视技术友好度的宏观环境正在形成,但各地智能化养老应用仍面临产品适老化不足、老年人体验感不好和产品采纳率不高等现象<sup>[5]</sup>。这表明,一些未被观察到的机制仍在隐蔽地发挥作用,亟待探明。另外,从老年人对微信爆发式采纳来看<sup>[6]</sup>,技术门槛并非阻碍他们采纳互联网产品的决定因素。在理论演进层面,已有研究预设,在商品主导的价值逻辑下,产品特征直接决定用户采纳行为,这忽视了价值逻辑变化所引起的机制转移<sup>[7]</sup><sup>510</sup>。如今用户不再满足被动接受<sup>[8]</sup>,产品特征开始让位于用户体验到的服务价值<sup>[9]</sup>,形成服务主导的价值逻辑。围绕产品特征建构的采纳模型对服务特征的讨论存在局限,存在一些研究盲点。例如,老年人体验到的服务特征如何影响其采纳行为?哪些服务特征是关键因素?

由价值逻辑转变引发采纳模型解释效用的变化,启发笔者从服务特征入手对采纳模型进行重新思考,将服务特征与老年用户的采纳行为纳入整体情境中,深入分析其中的复杂机制。理解这些变化背后蕴含的理论空间,重新认识智能化养老应用面临采纳困境的根本原因,发现推动老年人采纳智能化养老应用的关键因素,对进一步减少数字鸿沟、推动中国智慧养老高质量发展具有重要意义。

## 二、“技术”还是“服务”:用户采纳行为的研究文献

用户采纳行为一直是信息系统/信息技术(IS/IT)研究的重要议题,学界开展了深入观察和细致分析。有研究从技术特征出发,讨论了技术的易用性、有用性、满意度等对用户采纳行为的影响,提出了一系列模型和理论,如技术接受模型(TAM)、任务—技术匹配理论(TTF)、整合技术接受模型(UTAUT)、信息系统成功模型(D&M模型)

以及基于期望确认的信息系统持续使用模型(ECM-ISC)<sup>[10]</sup>。也有研究讨论了服务特征与用户采纳行为的关联,如D&M模型中的服务质量因素<sup>[11]</sup>。这些研究切入的角度不同,为理解用户采纳行为提供了多元化解释。

### (一) 技术特征与用户采纳行为

Davis等于1989年提出的技术接受模型(TAM)是IS/IT采纳研究中最具影响的理论之一<sup>[10]</sup>。虽然TAM的普适性与合理性在大量实证研究中得到了认可,但有研究指出,TAM包含的维度过于简单,实用性不足<sup>[12]</sup>。为提高理论的解释度,研究重点逐渐转向对理论的整合与修正。2003年,Venkatesh等对理性行为理论、TAM、动机模型等多个模型进行了综合研究,提出了UTAUT<sup>[13]</sup>。TAM和UTAUT都被学界广泛用于预测老年人对技术的采纳,但在众多实证研究中,有不少相互矛盾的结论。例如,有研究证明在智能手机和电子政务上,感知易用性对老年人的采纳意愿具有显著影响<sup>[14]</sup><sup>49-73</sup><sup>[15]</sup>;而针对老年人采纳社交媒体的研究则发现,感知易用性对老年人采纳意愿的作用并不显著<sup>[16]</sup>。再如,有研究使用UTAUT讨论老年人对智能养老服务应用的使用行为,发现绩效期望是显著影响因素<sup>[17]</sup>;但在另一项研究中,绩效期望对老年人使用社交媒体的影响并不显著<sup>[18]</sup><sup>115</sup>。综上,技术采纳关注技术特征似乎是应有之义,但无法解释为何同一类技术产品却导向不同采纳结果。这些不同结论的研究表明,技术特征可能只是触发因素,并非决定因素。

### (二) 服务特征与用户采纳行为

IS/IT用户采纳研究对服务特征的讨论不多,具有代表性的是D&M模型,其讨论了“服务质量”对用户采纳的影响。在DeLone和McLean开发的第一代模型中仅包含系统质量和信息质量;为回应学界批评,提高模型解释度,第二代模型增加了服务质量,即用户获得的帮助质量,如响应力、准确性、技术能力和同理心<sup>[11]</sup>。服务质量在随后一系列研究中表现出很好的解释力和稳健性<sup>[19-20]</sup>。除D&M模型外,其他模型大都将服务特征纳入技术维度,将用户对技术的感知约等于对服务的感受,缺乏对服务特征的专门讨论。为此,一些学者尝试引入新的变量,增加对服务特征的讨论。例如,蒋骁等研究发现,对服务提供者的信任显著正向影响公众对电子政务服务的采纳意愿<sup>[21]</sup>;杨水清等从在线金融服务的风险特点出发,发现感知风险负向影响采纳意愿<sup>[22]</sup>。

从用户采纳延伸到服务评价,笔者研究进一步考虑诸如服务质量模型(SERVQUAL模型)和IT服务氛围的经典理论。SERVQUAL模型将服务质量定义为“用户对所获服务的整体评价,包括感知质量与客观质量”<sup>[23]</sup>,具体包括可见性、可靠性、响应性、保证性、移情性五个维度,其因较强的解释性在学界被广泛使用。Jia和Reich提出的IT服务氛围,是指员工在工作中向客户提供服务时对所获组织支持的感知<sup>[24]52</sup>。IT服务往往需要团队合作才能实现,因而组织内部对员工的各种支持与协作实践塑造了员工的氛围感知,进而引导他们的服务行为。尽管上述研究在丰富认识服务特征对用户采纳、服务评价等方面的影响提供了很好的参考,但仍未跳出商品主导的价值逻辑,对用户体验、感受到的服务特征、采纳行为之间的影响机制缺乏深入剖析。

### (三) 智能化养老应用采纳行为研究进展

既有研究从促进和阻碍两个方面对智能化养老应用采纳行为展开分析。研究发现,感知有用性对老年人的技术接受行为具有重要影响<sup>[25]</sup>。面对琳琅满目的智慧养老产品时,老年人更为注重结果导向,看重产品和服务的使用效果。老年人的自身需求作为重要的内驱动力,会促进其采纳智能化产品。例如,有过跌倒经历的老年人更可能采纳技术监测和预防跌倒的智能产品;健康状况不佳的老年人更乐于接受智能健康应用。有国外研究指出,使用成本较高、需求—技术不匹配是阻碍老年人采纳行为的主要因素<sup>[26]</sup>。与之不同的是,中国目前的智慧养老服务主要为政府购买服务,以福利的形式为老年人配备设备,老年人需要支付的费用较低。因此,成本较高不是阻碍中国老年人采纳行为的主要因素。目前,较高智能化养老产品同质化倾向严重、适老化不足、缺乏后续服务、无法有效满足老年人对服务的需求等,是采纳率低的关键。尽管上述研究对智能化养老应用采纳行为的影响因素进行了细致讨论,得出不少有益发现,但其整体思路仍延续着技术特征的分析路径,未能关注服务特征,亟须探究采纳行为分析的新路径。

### (四) 进一步研究的空间

价值逻辑从商品主导转向服务主导,强调服务对用户采纳的重要性,表明了用户采纳行为相关研究的重心从技术特征到服务特征的变化。事实证明,技术能否得到成功应用,关键在于其是否满足

用户需求,而不在于它是否为最先进技术。综上,当前研究较少涉及服务因素如何影响老年人对IS/IT的采纳,可能是造成目前采纳困境的主要原因。这启发笔者重新思考服务的重要性,将服务带回采纳,探索服务因素对推动老年人采纳智能化养老应用的作用机制,破解采纳困境。

## 三、何种服务特征影响老年用户采纳行为:定性研究

笔者试图通过定性研究,确定服务特征是否会对老年人采纳智能化养老应用产生影响。综合老龄化程度和智慧健康养老应用试点等因素<sup>①</sup>,选择上海、成都和深圳作为采访地。3位拥有丰富访谈经验的研究人员从2021年3月至5月,分别在3个城市的智慧健康养老应用试点示范街道(F、H和P)开展了两轮深度访谈,充分获取了新信息。第一轮访谈了31位老年人,第二轮访谈了28位老年人,受访群体具有不同的经济背景,退休后的年收入从3万元到100万元不等,具体分布情况如表1所示。

表1 深度访谈对象分布情况

访谈轮次	来源城市	访谈人数	性别	年龄	学历
第一轮	上海	14		55—60岁	15.3% 中学及以下学历
	深圳	7	男性54.2% (9人)	(9人)	69.5% (41人)
	成都	10	(32人)	60—65岁	74.6% 大学学历25.4%
第二轮	上海	6	女性45.8% (27人)	(44人)	(15人)
	深圳	12		65岁以上	10.1% 硕士及以上学历
	成都	10		(6人)	5.1% (3人)

访谈结束后,采用扎根理论对访谈素材进行探索性研究。在资料分析过程中,根据持续比较的原则,不断提炼要素和修正理论。通过开放式编码、主轴编码和选择性编码3个步骤,捕获服务氛围、满意度和感知风险3个主范畴。部分访谈记录的编码过程如表2所示。

根据对59名有智能化养老应用使用经历的老年人进行的访谈,获取了第一手研究资料。围绕“老年人采纳智能化养老应用的影响因素”这一主线,以3个主范畴为基础,构建了“影响因素—激活意愿—推动行为”的老年人采纳智能化养老应用分析框架,如图1所示。

表 2 访谈资料编码表

访谈记录	概念化	范畴化	主范畴
<p>每次的服务在小程序上都是有记录的, 可以在小程序上预约和查看订单详情, 还有上门服务人员的基本信息, 如年龄、会不会讲上海话、有哪些资格证书等, 服务结束后, 还可以在App上评价服务 (SH01)</p> <p>上门服务的人员都有统一的着装, 并且会提前出示服务人员信息、资质的证件, 他们的服务管理还挺专业的, 自己比较满意 (SZ02)</p>	对规范、协调和管理服务交付程度的感知	专业管理	
<p>闹疫情的时候, 很多服务没办法上门, 客服人员就及时跟我们沟通, 有困难的问题也赶紧帮忙跟社区协调 (CD04)</p> <p>以前养老健康活动, 要么是宣讲知识, 要么就是打太极、八段锦等, 我们跟麦芽工作者反映后, 他们就增加了新活动, 有防疫香囊、保健食品的制作、颈椎康复运动等, 可以个性化定制 (SH18)</p>	对有效沟通和满足用户需求需求的感知	良好沟通	服务氛围
<p>服务过程比较公开透明, 儿子和儿媳他们可以通过手机App了解整个服务的过程, 可以进行服务监督, 这样他们就比较放心 (CD05)</p> <p>每次做完服务后, 都有专门的客服打电话过来进行满意度回访, 让我们对服务人员的专业程度和服务态度进行打分, 也会让我们对服务的可提升空间提意见 (SH20)</p>	对服务过程、服务态度和服务专业性的感知	服务评价	
<p>居委会给我们做宣传的时候, 有些功能看着是很好的, 比如语音呼叫, 但是后来用着发现挺不智能的, 听不懂我们想要的服务, 而且听不懂方言, 最后就闲置不用了 (SH01)</p> <p>家里的烟雾报警器好几次无缘无故突然响起来, 真的是该响的时候不响, 不该响的适合乱响, 心脏病都要吓出来了, 所以被我偷偷关掉好几次了 (SH06)</p>	服务不能按承诺执行		
<p>家里面安装一个监控器比较没有安全感, 感觉自己时时被监视着, 特别是机器上一闪一闪的红点, 看着非常不舒服, 比较害怕自己的隐私被侵犯了 (CD05)</p> <p>女儿给我买的防走失电子项链戴在脖子上又大又显眼, 而且感觉随时被人监视着, 戴了一天就摘掉了 (SZ08)</p>	侵犯隐私	风险性	感知风险
<p>整体来说, 我对智能化养老应用还是比较满意的, 特别是紧急呼叫的功能应用, 可以第一时间保证老年人的安全, 所以我出门我会随身携带 (SZ15)</p> <p>我对智能化养老应用的满意度一般, 感觉花里胡哨的, 没有从根本上解决老年人的真正需求, 所以我不会使用这些产品 (SH05)</p>	对服务满意程度的主观感受	满意度	满意度

注: SH表示采访地为上海, CD表示采访地为成都, SZ表示采访地为深圳。数字代表受访者出现的先后顺序。

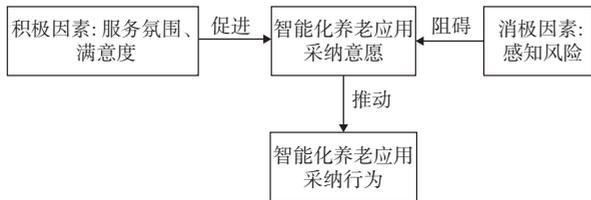


图 1 老年人采纳智能化养老应用的分析框架

首先, 通过扎根理论捕获的服务氛围, 是指用户对服务商提供优质服务所付出努力的主观感知。其与 Jia 和 Reich 提出的 IT 服务氛围在内涵、指向上存在明显差异, IT 服务氛围是指员工感知到的氛围, 由服务领导、服务愿景、客户反馈与客户沟通四部分构成。笔者研究中的服务氛围由三部分组成: 专业管理、良好沟通和服务评价。

一是专业管理, 指为服务提供者采取行动进行规范、协调和管理服务的程度。目标设定理论指出组织的目标设定会对结果产生重要影响, 成功的服务项目需要不断设定目标、强调标准规范以及协调冲突<sup>[27]</sup>。如果管理者为员工设定了向客户提供专业化服务的目标, 并有效规划和协调工作, 员工会在服务中体现出公司对专业化的追求。

二是良好沟通, 指服务提供者满足客户服务需求的交流程度。IT 递送服务是一项复杂的工作, 因此, 服务提供者与客户沟通交流不仅需要“笑脸”, 更需要建立以服务为导向的沟通策略, 这允许服务提供者发挥更积极的作用。这点可以溯源至角色理论, 如果服务提供者将其使命视为满足客户当前和潜在需求, 其在与客户沟通交流时会更具主动性和适应性, 超越满足客户当前需求, 反之则停留在被动的意见收集、处理投诉等初级沟通阶段。

三是服务评价, 指征求和处理客户关于服务专业性的反馈程度。评价对服务绩效具有重要影响。工作特征理论指出, 评价作为一种反馈机制, 被视为激励员工实现更高绩效的一个基本工作特征<sup>[28]</sup>。目标设定理论也证明评价反馈能够使员工衡量他们在实现目标方面的进展, 从而调整目标与绩效间的差距。智能化养老服务提供者为了满足客户需求, 往往需要执行许多复杂而非结构化的任务, 用户评价发挥着非常重要的作用, 有助于管理者及时发现问题并找到问题的原因所在。

其次, 感知风险在服务氛围和采纳意愿之间发

挥中介作用。通过访谈分析可知,智能化养老应用这种服务模式也给老年用户带来了服务风险的顾虑。例如,侵犯隐私、不能按承诺履行服务职能等潜在风险,可能会对他们的采纳意愿产生负面影响。

最后,服务氛围通过满意度对采纳意愿产生作用。满意度被认为是决定用户采纳 IS/IT 产品或服务的关键因素。老年人对服务氛围的良好感知,会促使他们产生较高的满意度,进而提升对智能化养老应用的采纳意愿。

综上,通过访谈分析提取出服务氛围、满意度和感知风险,反映了老年用户采纳智能化养老应用的积极因素和消极因素。据此,勾勒出3对主范畴的关系结构,并对其内涵进行阐释,如表3所示。

表3 主范畴的关系结构

关系结构	内涵
服务氛围 → 采纳意愿	服务氛围是采纳意愿的驱动因素(外因),它直接决定老年人的采纳意愿。
服务氛围 → 满意度 → 采纳意愿 服务氛围 → 采纳意愿	满意度是采纳意愿的内驱因素(内因),它在服务氛围与采纳意愿之间发挥正向中介作用。
服务氛围 → 感知风险 → 采纳意愿 服务氛围 → 采纳意愿	感知风险是采纳意愿的阻碍因素(内因),它在服务氛围与采纳意愿之间发挥负向中介作用。

### 四、构建模型与提出假设

笔者根据定性研究的发现来建立模型,如图2所示。研究将重点分析服务氛围对采纳意愿的驱动作用以及满意度的中介作用,分析影响老年用户采纳智能化养老应用的过程机制。

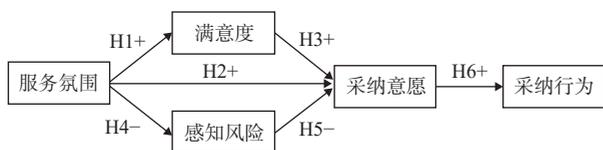


图2 理论模型

#### (一) 服务氛围、满意度与采纳意愿

情境强度理论指出,个体受情境的驱使。例如,红灯代表一种强情境,在这种情况下,唯一适宜的行为是停车;相较之,黄灯是一种弱情境,这时一些司机会停车,而另一些司机试图闯过去。以智能化养老应用为例,老年用户感知到积极/消极的服务氛围是一种情境,会对其形成认知约束,影响他们作出满意或不满意的判断。可见,服务氛围会对用户满意度产生正向影响。Schneider 等认为,服务

氛围作为组织环境,体现了员工对待服务对象的行为与态度,影响着顾客的满意度<sup>[29]</sup>。智能化养老应用的服务提供者通过专业管理、良好沟通与服务评价等让用户感受到其为提供优质服务而不断付出的努力,从而提升用户的满意度。由此,提出假设:

**假设 1.** 服务氛围显著正向影响满意度。

服务提供者通过对提供优质服务的重视程度和实践程度来形塑用户对服务氛围的感知。用户感知到的服务氛围越积极,代表着服务提供者对提供优质服务越重视、所付出的努力越多。在智能化养老应用的情景中,老年人的采纳意愿往往容易受到一些客观因素的阻碍,如使用价值存疑、感知风险。但服务交付的专业化要求、满足用户需求的有效沟通和对服务结果的及时跟进等组织实践,塑造了老年人对智能化养老应用服务氛围的感知,消解了老年人对智能化养老应用的潜在忧虑,促使其形成较高的价值判断,产生采纳意愿。由此,提出假设:

**假设 2.** 服务氛围显著正向影响老年用户采纳意愿。

满意度被认为是决定用户采纳 IS/IT 产品或服务的关键因素<sup>[30]</sup>,智能化养老应用也不例外。大量研究表明,拥有高满意度的产品或服务可以提高用户的采纳意愿。例如,汤志伟等对政府网站的研究发现,满意度与采纳意愿显著正相关<sup>[31]27</sup>;刘勃勃等发现,满意度对老年用户采纳互联网应用有显著正向影响<sup>[32]89</sup>。可见,用户对智能化养老应用的满意度会正向影响其采纳应用的可能性。由此,提出假设:

**假设 3.** 满意度显著正向影响老年用户采纳意愿。

**假设 3a.** 满意度在服务氛围与老年用户采纳意愿之间发挥正向中介作用。

#### (二) 服务氛围、感知风险与采纳意愿

真正对个体产生影响的不是客观条件或事件,而是经过个体解释和加工后的信息。技术在创造便捷的同时也导致了如隐私泄露、网络病毒等负面影响,使得用户暴露在数字风险中。在笔者的研究中,感知风险主要指用户无法确定使用智能化养老应用能否满足自身需求。当用户对智能化养老应用服务氛围的感知越积极,其对服务以及服务提供者越信任;当用户感知到服务氛围较差,表明服务质量较低,用户主观上会对智能化养老应用产生不信任感,并对服务承诺产生质疑。因此,笔者认为,

在智能化养老应用使用过程中, 服务氛围与感知风险呈反向关系, 并提出假设:

**假设 4.** 服务氛围显著反向影响感知风险。

以信息技术创新为基础架构的智能化养老应用是创新传统养老服务方式的一次尝试。在技术快速迭代的今日, 技术对用户的可靠承诺以及用户对技术的稳定预期已不复存在, 随之而来的是流动的、碎片的以及情绪化的体验<sup>[33]211</sup>。这种体验放大了用户对新技术、新产品的感知风险, 并阻碍着用户采纳意愿的生成。正如金鑫在研究中指出的, 用户对知识平台的采纳意愿与感知风险呈负向关系<sup>[34]</sup>。据此, 笔者认为, 智能化养老应用用户的感知风险越高, 其采纳意愿越低, 并提出假设:

**假设 5.** 感知风险显著负向影响老年用户采纳意愿。

**假设 5a.** 感知风险在服务氛围与老年用户采纳意愿之间发挥反向中介作用。

### (三) 采纳意愿与采纳行为

笔者研究中的采纳意愿是指个体通过使用智能化养老应用满足需求的看法或计划; 采纳行为是指个体实际发生的使用智能化养老应用的具体行为, 如信息查阅、在线获取服务。大量研究证明, 个体的采纳行为是由采纳意愿决定的, 采纳意愿越强, 越有可能引发采纳行为<sup>[13]</sup>。例如, 刘炜发现老年用户对社会化网络服务的采纳意愿显著正向影响采纳行为<sup>[18]115</sup>。由此, 提出假设:

**假设 6.** 老年用户采纳意愿显著正向影响其采纳行为。

综上, 笔者提出智能化养老用户采纳的理论模型, 如图 2 所示。

## 五、问卷设计与数据收集

调查问卷中涉及变量的研究题项如表 4 所示。所有题项均使用 Likert-7 点量表进行测量, 1 代表“非常不同意”, 7 表示“非常同意”。变量题项的参考来源如下: 采用 Jia 和 Reich 以及 Wang 等编制的问卷题项测量自变量“服务氛围”<sup>[24]65[35]</sup>; 参考 Dwivedi 等以及李洁等编制的问卷测量自变量“感知风险”<sup>[33]227[36]</sup>; 使用汤志伟等和刘勃勃等编制的题项测量自变量“满意度”<sup>[31]29[32]96</sup>; 自变量“采纳意愿”与因变量“采纳行为”借鉴贺建平和黄肖肖以及刘炜研究中使用的测量题项<sup>[14]58[18]117</sup>。

表 4 变量测量题项

变量	题项	来源
服务氛围	SC1 我感知到服务提供者具备提供优质服务的知识和技能	Wang等, 2021; Jia和Reich, 2013
	SC2 服务提供者会定期、不定期与我进行沟通, 以便改善服务质量	
	SC3 我感知到服务提供者一直在跟踪服务绩效	
	SC4 我感知到服务提供者一直在为提供优质服务而努力	
感知风险	PR1 应用提供的服务无法满足自身需求	李洁等, 2019; Dwivedi等, 2017
	PR2 应用无法按照承诺保障服务或产品的质量	
	PR3 基于隐私和安全问题, 我认为使用该应用并不安全	
满意度	SA1 我觉得使用该应用是明智的	汤志伟等, 2016; 刘勃勃等, 2012
	SA2 我对该应用提供的服务感到满意	
	SA3 我觉得使用该应用是愉快的	
采纳意愿	BI1 相比传统养老服务, 我更喜欢通过智能化应用获得服务	贺建平和黄肖肖, 2020; 刘炜, 2016
	BI2 我愿意接受智慧养老应用这种服务方式	
	BI3 我愿意向他人推荐智慧化养老应用	
采纳行为	UB1 我有通过智慧化养老应用查询信息	刘炜, 2016
	UB2 我有使用智慧化养老应用获取服务	
	UB3 我现在经常使用智慧化养老应用	

首先, 邀请 3 名从事相关领域研究的教授和 3 名从事智慧养老服务的产品经理, 针对调查问卷的科学性、合理性和规范性进行评估, 并根据其反馈的意见对问卷进行修改。然后, 随机发放 40 份问卷进行预调查, 在预调查通过后, 依托上海交通大学健康长三角研究院、电子科技大学智慧治理研究院和电子科技大学深圳高等研究院进行问卷发放。分别选择位于上海、深圳和成都的智慧健康养老应用试点示范街道(K、W 和 L)作为调查数据采集点, 3 个街道等比发放 150 份问卷。在采集数据的过程中, 笔者以现实中的某款老年人智慧健康管理 App 为调查情境, 在受访者填答问卷前对其进行简单介绍, 并让受访者对其功能进行具体操作, 操作后立刻填答问卷。本次调研共发放问卷 450 份, 实际回收问卷 398 份, 去除无效问卷后, 得到有效问卷 322 份。

## 六、实证分析结果

### (一) 描述性分析

主要研究变量的描述性统计分析如表 5 所示。在下一步分析前, 笔者对数据进行了共线性检

验, VIF 小于 10, 这表明并不存在明显的共线性问题, 可以开展下一阶段的分析工作。

表 5 主要变量的描述性统计

变量名称	样本量	极小值	极大值	均值	标准差
采纳行为	322	4.33	7.00	6.01	0.81
采纳意愿	322	3.10	7.00	6.09	0.74
服务氛围	322	3.25	7.00	5.99	0.75
感知风险	322	1.00	7.00	3.71	1.53
满意度	322	4.00	7.00	5.93	0.83

### (二) 验证性因子分析

笔者使用验证性因子分析(CFA)来检验测量模型的信度、收敛效度和区分效度。通过标准因子载荷、组合信度和平均方差提取值(AVE)对问卷的收敛效度进行评价, 计算各变量 AVE 的平方根值, 构建矩阵, 进行区分效度的判定。验证性因子分析的结果如表 6 所示。由表 6 可知, 标准化因子载荷和组合信度得分都大于 0.8, 且所有变量的 AVE 都大于 0.7, 表明研究的收敛效度通过检验。通过构建的因子相关矩阵如表 7 所示。由表 7 可知, 各变

表 6 验证性因子分析结果

变量名称	标准因子载荷	组合信度	平均方差提取值
采纳行为		0.928	0.813
UB1	0.919		
UB2	0.853		
UB3	0.918		
服务氛围		0.913	0.725
SC1	0.826		
SC2	0.863		
SC3	0.861		
SC4	0.855		
感知风险		0.981	0.946
PR1	0.983		
PR2	0.964		
PR3	0.972		
满意度		0.927	0.808
SA1	0.895		
SA2	0.889		
SA3	0.914		
采纳意愿		0.903	0.758
BI3	0.868		
BI3	0.934		
BI3	0.910		

量 AVE 的平方根值为 0.851~0.973, 均大于各列其他变量的相关系数值, 表明变量间具有良好的区分效果。笔者选择使用 Harman 单因素检验, 即将问卷所有条目进行未旋转的因子分析, 第一个主成分解释的变异量为 23.27%, 小于 40% 的判断标准, 说明该问卷不存在严重的共同方法偏差问题。

表 7 因子相关矩阵

	SC	PR	SA	BI	UB
服务氛围 (SC)	0.851				
感知风险 (PR)	0.157	0.973			
满意度 (SA)	0.624	0.070	0.899		
采纳意愿 (BI)	0.641	0.061	0.756	0.870	
采纳行为 (UB)	0.559	0.029	0.554	0.570	0.902

### (三) 拟合度分析

模型的拟合度分析主要是用来评估模型与数据的匹配程度, 主要指标包括: 绝对适配度指数、增值适配度指数、简约适配度指数等<sup>[37]</sup>。借助 Amos 21.0 软件, 得到本研究模型整体的拟合优度, 如表 8 所示。由表 8 可知, 模型的绝对拟合指数、相对拟合指数都达到了适配标准。

表 8 研究模型的拟合优度

指标	绝对拟合指数				相对拟合指数		
	CMIN/DF	GFI	RMR	RMSEA	CFI	NFI	IFI
适配标准	<3	>0.90	<0.05	<0.08	>0.90	>0.90	>0.90
本模型值	2.643	0.915	0.033	0.077	0.906	0.910	0.903

研究模型的路径分析结果如图 3 所示, 假设检验结果如表 9 所示。由图 3 和表 9 可知, 除假设 4 和假设 5 未通过检验外, 其余假设都通过显著性检验。服务氛围对满意度具有显著正向影响, 标准化路径系数为 0.358,  $p<0.001$ ; 采纳意愿显著正向影响采纳行为, 标准化路径系数为 0.569,  $p<0.001$ ; 满意度显著正向影响采纳意愿, 标准化路径系数为 0.469,  $p<0.001$ ; 服务氛围对采纳意愿具有显著正向作用, 标准化路径系数为 0.221,  $p<0.001$ 。

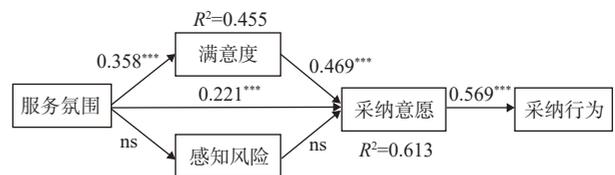


图 3 研究模型的路径分析结果

表 9 假设检验结果

路径关系	标准化路径系数	标准误	T值	显著性
服务氛围→满意度	0.358	0.053	7.416	***
服务氛围→感知风险	0.157	0.112	1.844	0.052
采纳意愿→采纳行为	0.569	0.050	12.393	***
满意度→采纳意愿	0.469	0.042	9.816	***
感知风险→采纳意愿	-0.027	0.016	-0.808	0.419
服务氛围→采纳意愿	0.221	0.044	4.689	***

注: \*\*\*表示 $p < 0.001$ 。

(四) 中介效应分析

参考温忠麟等的逐步检验方法<sup>[38]</sup>对多重中介效应进一步分析,结果如表 10 和表 11 所示。在模型分析中服务氛围对采纳意愿的影响显著,采用逐步回归法的前提得到满足。引入 Bootstrap(5 000 次)的检验结果显示,满意度在服务氛围与采纳意愿之间发挥正向中介作用(假设 3a),但感知风险在服务氛围与采纳意愿之间的中介作用不显著(假设 5a)。

表 10 中介效应 Bootstrap 检验结果

变量	满意度		感知风险		采纳意愿	
	系数	标准误	系数	标准误	系数	标准误
服务氛围	0.522***	0.234	0.112	0.149	0.454***	0.095
感知风险					-0.223**	0.074
满意度					0.283***	0.043
调整R <sup>2</sup>	0.426		0.012		0.673	
F值	37.356***		0.562		41.430***	

注: \*\*表示 $p < 0.01$ , \*\*\*表示 $p < 0.001$ 。

表 11 中介作用检验汇总

中介路径	总效应	中介效应	中介效应95%CI	直接效应	效应占比	检验结论
服务氛围→感知风险→采纳意愿	0.703***	-0.025	-0.093~0.029	0.454**	0%	中介作用不显著
服务氛围→满意度→采纳意愿	0.703***	0.148**	0.010~0.260	0.454**	21.038%	部分中介

注: \*\*表示 $p < 0.01$ , \*\*\*表示 $p < 0.001$ 。

七、发现、贡献和不足

(一) 主要研究发现

笔者研究以探索“服务主导的价值逻辑”用户采纳行为模型为目标,运用扎根理论与结构方程模型来分析服务特征对老年人采纳智能化养老应用的作用机制。主要发现有:

第一,服务氛围和满意度是推动老年人采纳智能化养老应用的重要因素。与目前研究大多专注技术特征的路径不同,笔者引入新变量“服务氛围”,并对其作用进行分析检验,发现服务氛围对智能化养老应用的满意度、采纳意愿均会产生显著正向作用。另外,满意度对老年人采纳意愿具有显著正向影响,这一点发现与现有研究一致,老年人在接触智能化应用过程中所产生的满意度会显著影响他们的采纳意愿。

第二,满意度的产生依赖于老年人对服务氛围的感知。研究发现,服务氛围对老年人使用智能化养老应用的满意度具有显著正向影响。已有研究文献更多强调感知易用性、努力期望等技术特征变量对用户满意度的影响,而就服务特征对老年用户满意度的影响着墨不多。研究发现体现服务特征的服务氛围变量会对智能化养老应用用户的满意度产生显著正向作用。相较过去研究多从技术、服务质量等“硬性”要素出发来提升用户的满意度,研究发现作为“柔性”要素的服务氛围也对满意度有显著正向作用。

第三,感知风险并非阻碍老年人采纳智能化应用的主要因素。通过实证研究发现,感知风险与采纳意愿之间没有显著相关关系,这与现有研究发现不同。笔者认为原因可能有两点:一是风险指向存在不同。笔者在服务特征背景下强调的风险更多

指向服务无法按时保质递送以及用户隐私泄露等,与技术特征背景下指向的宕机、对系统的不信任等风险有较大不同。伴随着稳定、成熟的技术,越来越多的老年人愿意接受网上银行、社交媒体、在线购物等应用,感知风险正在逐渐减小。二是随着信息技术的不断普及,老年人对于智能技术越来越熟悉,接触的增加有利于技术焦虑的减少。调查显示,中国老年人媒介素养水平最高,风险判断力较好<sup>[39]</sup>。

**(二) 理论贡献**

目前,围绕如何促进老年人采纳 IS/IT 的讨论提出了不少富有洞见的观点与有益建议,但仍未跳出技术特征的分析思维,与当下服务导向的价值逻辑抵牾。笔者希望为促进老年人采纳智能化养老应用提供一个更为具体的参考路径,可能的理论贡献有三点。

第一,基于服务主导的价值逻辑构建 IS/IT 采纳行为新模型。已有研究延续商品主导的价值逻辑,强调技术特征对用户采纳的决定作用,忽视了现今价值逻辑已从商品主导转换为服务主导,并对服务主导逻辑下的 IS/IT 采纳讨论不足,致使对老年人采纳决策时面临的实际激励与约束缺乏认知,无法从服务主导的价值逻辑角度来把握当前老年人对智能化应用的采纳行为特点。为此,笔者立足服务主导的价值逻辑提出服务氛围变量,刻画出其对老年人采纳智能化养老应用的影响,在此基础上,构建 IS/IT 采纳行为新模型。笔者不仅在微观层面证实了服务因素的有效性,拓展了既有研究的论域,为未来研究提供了新方向,而且通过将服务带回采纳,为解释老年人何为采纳新技术应用提供了一个整体性的分析框架,如图 4 所示。

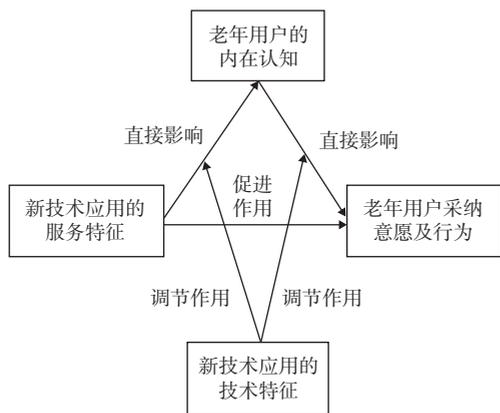


图 4 老年人采纳新技术应用的分析框架

第二,发现服务氛围在促进老年人采纳意愿中的重要作用。在 IS/IT 采纳研究的众多经典模型中,有的强调技术特征对用户采纳行为的主要影响,也有的提及服务质量对用户采纳的积极作用,却没有研究分析服务氛围对采纳意愿的作用机制。这在一方面加重了现实中“重技术轻服务”的错位状态,另一方面阻碍着管理者打通生产者行动与消费者感知之间的联系。在快速变化的数字时代,服务氛围作为一种柔性要素,对用户的认知和态度发挥着重要影响。该研究发现,管理者除了应通过内部管控提升服务质量,还需要重视服务氛围的营造,让用户感知到他们为改进服务付出的努力。笔者通过实证研究提出服务氛围影响采纳意愿的路径,即服务氛围→满意度→采纳意愿,在丰富现有认识、为 IS/IT 采纳行为研究提供新分析工具的基础上,为管理者提供了实践新思路。

第三,确证在智能时代背景下满意度依然对用户采纳行为发挥着关键作用。在 IS/IT 采纳行为研究中,满意度一直被视为是推动用户采纳行为的重要因素。当前研究也不乏围绕智能化养老应用满意度与用户采纳行为的分析<sup>[40-41]</sup>。但技术建构主义强调作为客观存在的技术能够建构用户的主观感受<sup>[7]519</sup>。由此引发两个理论问题需要进一步确证:即在智能技术背景下用户满意度是否仍然重要?以及满意度与服务特征变量之间存在何种关联?有鉴于此,笔者通过实证分析发现,在智能技术背景下,满意度对用户采纳行为依然发挥重要作用,并且通过对满意度与服务氛围关系的检验发现,满意度对采纳意愿存在直接影响,满意度在服务氛围与采纳意愿之间发挥部分中介效应。这些发现无不指向一个重要议题,即满意度是提升老年人采纳意愿的关键点。无论是国家层面对技术适老化、服务精准化的强调,还是学界对智能化养老应用要“接地气”“找场景”的呼吁,都最终指向用户满意度,智能化养老应用只有满足用户需求,才能被用户认可与采纳。

**(三) 研究不足**

当然,研究还存在一些局限,有待于后续研究进一步弥补。首先,具有服务特征的变量有很多,笔者提出的服务氛围只是其中之一,其他变量尚需进一步讨论和验证;其次,笔者使用横截面数据进行分析,这在揭示服务氛围对采纳意愿的跨期效应

方面可能有限;最后,笔者选择的样本来源城市的经济发展水平较高,调查对象普遍受教育水平较高,对技术的理解程度也较高,因而可能会导致研究发现存在偏误。

### 注释:

① 截至 2020 年底,工信部、民政部和国家卫生健康委联合在全国开展四批次智慧健康养老应用试点示范,共有 297 个街道(乡镇)被授牌为智慧健康养老应用试点示范街道(乡镇),其中上海、成都和深圳共有 73 街道入选,占 24.58%。上海、成都和深圳在发展智慧健康养老方面,均具有较强的技术基础和用户规模。就人口年龄结构而言,上海、成都和深圳分别处于深度、重度和轻度老龄化,能够全方位获取老年人对智能养老应用的态度和反应。

### 参考文献:

- [1] 黄剑锋. 中国长三角区域智慧养老政策比较研究——基于主体—目标—工具的政策计量分析[J]. 信息资源管理学报, 2020, 10(6): 122—134.
- [2] 杨一帆, 李芷皓. “智慧养老”是走出养老困境的必然趋势[N]. 社会科学报, 2021-04-29(4).
- [3] 何迎朝, 邢文华. 智慧居家养老技术采纳的影响因素及其使用效果研究: 文献综述的视角[J]. 信息资源管理学报, 2020, 10(2): 68—79.
- [4] 国务院办公厅. 国务院办公厅印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知[EB/OL]. (2020-11-24)[2022-07-01]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/24/content\\_5563804.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/24/content_5563804.htm).
- [5] 齐鲁壹点. 智慧养老: 最新的技术不一定是最适合的[EB/OL]. (2021-06-11)[2022-07-01]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1702235367260201257&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 周裕琼. 数字弱势群体的崛起: 老年人微信采纳与使用影响因素研究[J]. 新闻与传播研究, 2018, 25(7): 66—86.
- [7] BASKERVILLE R L, MYERS M D, YOO Y. Digital first: The ontological reversal and new challenges for information systems research [J]. MIS Quarterly, 2020, 44(2): 509—523.
- [8] 杨学成, 涂科. 出行共享中的用户价值共创机理——基于优步的案例研究[J]. 管理世界, 2017(8): 154—169.
- [9] 李雷, 赵先德, 简兆权. 电子服务概念界定与特征识别——从商品主导逻辑到服务主导逻辑[J]. 外国经济与管理, 2012, 34(4): 2—10.
- [10] 张楠, 郭迅华, 陈国青. 行为建模角度信息技术采纳研究综述[J]. 科学管理研究, 2009, 27(4): 13—19.
- [11] DELONE W, MCLEAN E. The DeLone and McLean Model of information systems success: A ten-year update [J]. Journal of Management Information Systems, 2003(4): 9—30.
- [12] TAYLOR S, TODD P A. Understanding information technology usage: A test of competing models[J]. Information Systems Research, 1995, 6(2): 144—176.
- [13] 韩啸. 整合技术接受模型的荟萃分析: 基于国内 10 年研究文献[J]. 情报杂志, 2017, 36(8): 150—155.
- [14] 贺建平, 黄肖肖. 城市老年人的智能手机使用与实现幸福感: 基于代际支持理论和技术接受模型[J]. 国际新闻界, 2020, 42(3): 49—73.
- [15] 张铃, 李志刚. 城市老年人电子政务接受模型构建——以成都市五城区老年人为例[J]. 电子政务, 2016(6): 116—123.
- [16] BRAUN M T. Obstacles to social networking website use among older adults [J]. Computers in Human Behavior, 2013, 29(3): 673—680.
- [17] 毛羽, 李冬玲. 基于 UTAUT 模型的智慧养老用户使用行为影响因素研究——以武汉市“一键通”为例[J]. 电子政务, 2015(11): 99—106.
- [18] 刘炜. 基于 TTF 和 UTAUT 模型的老年用户社会化网络服务采纳行为研究[J]. 情报科学, 2016, 34(2): 115—119.
- [19] 谢佳琳, 张晋朝. 高校图书馆用户标注行为研究——以信息系统成功模型为视角[J]. 图书馆论坛, 2014, 34(11): 87—93.
- [20] 郭财强, 明均仁. 移动图书馆用户持续使用意愿整合模型及其实证研究[J]. 现代情报, 2020, 40(9): 79—89.
- [21] 蒋骁, 季绍波, 仲秋雁. 电子政务服务公民采纳模型及实证研究[J]. 科研管理, 2011, 32(1): 129—136.
- [22] 杨水清, 鲁耀斌, 曹玉枝. 移动支付服务初始采纳模型及其实证研究[J]. 管理学报, 2012, 9(9): 1365—1372.
- [23] BERRY L, ZEITHAML V, PARASURAMAN A. SERVQUAL: A multi-item scale for measuring customer perceptions of service quality [J]. Journal of Retailing, 1988, 64(1): 12—40.
- [24] JIA R, REICH B H. IT service climate, antecedents and IT service quality outcomes: Some initial evidence [J]. Journal of Strategic Information Systems, 2013, 22(11): 51—69.
- [25] 马琪, 陈浩鑫. 智慧养老技术接受与政策助推路径初探——基于 2005—2020 年国内外文献的系统性整合分析[J]. 中国科技论坛, 2021(4): 161—170.
- [26] CIMPERMAN M, BRENCIC M M, TRKMAN P. Analyzing older users' home telehealth services acceptance behavior—applying an

- extended UTAUT model [J]. *International Journal of Medical Informatics*, 2016, 90(6): 22—31.
- [27] LOCKE E. Toward a theory of task motivation and incentives [J]. *Organizational Behavior and Human Performance*, 1968(3): 157—189.
- [28] HACKMAN J R, LAWLER E E, EDWARD E. Employee reactions to job characteristics [J]. *Journal of Applied Psychology*, 1971, 55(1): 259—286.
- [29] SCHNEIDER B, MACEY W H, LEE W C, et al. Organizational service climate drivers of the American Customer Satisfaction Index (ACSI) and financial and market performance [J]. *Journal of Service Research*, 2009, 12(1): 3—14.
- [30] 夏保国, 常亚平. 政务微信的沟通机制研究: 基于技术接受模型的视角[J]. *国家行政学院学报*, 2014(3): 102—106.
- [31] 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): 27—33.
- [32] 刘勃勃, 左美云, 刘满成. 基于期望确认理论的老年人互联网应用持续使用实证分析[J]. *管理评论*, 2012, 24(5): 89—101.
- [33] DWIVEDI Y K, RANA N P, JANSSEN M, et al. An empirical validation of a unified model of electronic government adoption [J]. *Government Information Quarterly*, 2017, 34(2): 211—230.
- [34] 金鑫. 知识付费平台用户采纳意愿影响因素实证分析[J]. *中国出版*, 2020(20): 50—54.
- [35] WANG X, LU J, FENG Y, et al. Antecedents and mediating role of IT service climate in IT service quality: A mixed methods study [J]. *International Journal of Information Management*, 2021, 57(9): 1—14.
- [36] 李洁, 郭雨晖, 韩啸. “互联网+政务服务”何以提升公众采纳行为?——一项整合模型研究[J]. *电子政务*, 2019(8): 103—116.
- [37] 黄艳, 刘默扬, 李卫东. 政务短视频用户信息分享行为研究——以抖音和快手平台的“青年学党史”作品合集为例[J]. *北京航空航天大学学报(社会科学版)*, 2022, 35(1): 92—101.
- [38] 温忠麟, 张雷, 侯杰泰, 等. 中介效应检验程序及其应用[J]. *心理学报*, 2004, 36(5): 614—620.
- [39] 中国青年报. 使用新媒体的老年人媒介素养水平最高[EB/OL]. (2019-10-15)[2022-07-01]. [http://m.cnr.cn/chanjing/wenhua/20191015/t20191015\\_524815738.html](http://m.cnr.cn/chanjing/wenhua/20191015/t20191015_524815738.html).
- [40] 孟令琪, 罗娟. 基于 ISM 模型的智慧养老服务用户采纳行为影响因素研究[J]. *生产力研究*, 2021(8): 100—103.
- [41] 廖楚晖, 陈娟. 大健康产业背景下智慧养老服务用户采纳因素研究——基于感知质量的视角[J]. *现代管理科学*, 2021(5): 109—120.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2023.0048

# 新医改十年： 中国医疗卫生信息化多元政策主体协同治理研究

韩国元<sup>1</sup>, 冷雪忠<sup>2</sup>

(1. 哈尔滨工程大学经济管理学院, 黑龙江哈尔滨 150001; 2. 南开大学周恩来政府管理学院, 天津 300350)

**摘要:** 医疗卫生信息化建设既是中国新一轮医疗卫生体制改革的建设重点,也是实现中国医疗卫生治理现代化的技术基础,但医疗卫生信息化建设内容系统、复杂,需要多部门高效合作、协同治理。基于新医改十年以来国家层面颁布的医疗卫生信息化政策文本,利用社会网络分析方法测度政策制定主体合作网络节点属性,构建政策主体合作“广度—深度”的二维矩阵,分析医疗卫生信息化建设中不同政策主体协同治理的角色演变规律。研究表明,医疗卫生信息化建设的政策主体日益多元,主体间协作关系日益复杂,但发挥其核心作用的机构有限,政策协作网络中心化特征显著;国家卫健委、国家中医药管理局、国家发改委、财政部、科技部、工信部、民政部、国家市场监督管理总局、教育部之间逐渐形成紧密合作闭环;政策主体角色变迁路径以渐进式演进为主,而突进式演进的直接动力主要源于上级政府关键政策文本的颁布。政策导向的学习与交流机制,是构建基于信任的府际关系、促进政策主体协同和实现医疗卫生治理现代化的重要前提。

**关键词:** 医疗卫生; 信息化; 协同治理; 政策主体; 社会网络分析

中图分类号: C979; R197

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2024)04-0113-14

## Ten Years of New Medical Reform: Collaborative Governance of Multiple Policy Subjects of Medical and Healthcare Informatization in China

HAN Guoyuan<sup>1</sup>, LENG Xuezhong<sup>2</sup>

(1. School of Economics and Management, Harbin Engineering University, Harbin Heilongjiang 150001, China;

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

**Abstract:** The construction of medical and healthcare informatization is the focus of the new round of medical and healthcare system reform in China, and is also the technical basis to realize the modernization of medical and healthcare governance in China. However, the construction of medical and healthcare informatization is systematic and complex, which requires efficient cooperation and collaborative governance of multiple sectors. Based on the relevant documents issued at the national level since the new medical and healthcare reform ten years ago, the paper uses social network analysis to measure the node attributes of the collaboration network of policy subjects, and builds a two-dimensional matrix of the “breadth-depth” of the collaboration among policy subjects to analyze the evolution rules of the roles of different policy subjects in the collaborative governance of the construction of medical and healthcare informatization. The results show that the policy subjects are becoming increasingly diversified, and the collaborative relationship between subjects is increasingly complex, but the institutions that play the core role are limited, and the policy collaborative network is remarkably centralized. A closed loop of close collaboration has gradually been formed among the National Health Commission, the National Administration of Traditional Chinese Medicine, the National Development and Reform Commission, the Ministry of Finance, the Ministry of Science and Technology, the

收稿日期: 2023-01-15

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(72174143); 哈尔滨工程大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(3072020CFT0903)

作者简介: 韩国元(1972—), 男, 蒙古族, 内蒙古通辽人, 副教授, 博士, 研究方向为公共政策分析、科技治理。

Ministry of Industry and Information Technology, the Ministry of Civil Affairs, the State Administration for Market Regulation, and the Ministry of Education. The change path of the roles of the policy subjects is mainly progressive, and the direct driving force for sudden evolution stems primarily from the promulgation of the key policy texts by the higher-level governments. Policy-oriented mechanism for learning and communication is an important prerequisite for building trust-based intergovernmental relations, promoting the collaboration among policy subjects, and realizing the modernization of medical and healthcare governance.

**Keywords:** medical and healthcare; informatization; collaborative governance; policy subject; social network analysis

## 一、问题的提出

### (一) 医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同的重要性

医疗卫生信息化建设对于突破不同区域之间的医疗卫生资源壁垒、促进优质医疗卫生资源的互通共享、实现基本公共医疗卫生服务均等化、提升公共卫生突发事件的应急能力等方面,都具有重要作用。2020年,为应对新冠疫情突然暴发给中国公共卫生安全和政府治理带来的巨大冲击,习近平多次强调,要充分发挥互联网、大数据和云计算等新一代信息技术的作用,科学开展疫情防控工作,这更加凸显了医疗卫生信息化建设的重要性<sup>[1]</sup>。医疗卫生信息化建设工作涉及信息技术、医药保障、医疗服务、人口信息和人才培养等多个层面的资源配置,是一项建设周期较长的复杂系统工程,如何顺利开展医疗卫生信息化建设工作也是目前中国医药卫生体制改革工作持续推进的重点与难点。

2009年,中国政府就将医疗卫生信息化建设作为新一轮医药卫生体制改革深入实施的重点项目之一持续推进,自此,中国医疗卫生信息化建设进入了迅速发展时期<sup>[2]</sup>。但是,由于互联网、大数据、人工智能和5G等新一代信息技术日新月异的发展速度与不断扩大的发展规模,以及当前中国医疗卫生事业发展不均衡不充分与人民群众健康需求之间矛盾的长期存在,医疗卫生信息化建设工作顶层设计的顶层、技术构成、标准体系、应用群体、安全保障等层面也发生了显著变化<sup>[3]</sup>。作为医疗卫生信息化建设工作的主导者,政府部门宏观政策的合理制定与有效执行是影响医疗卫生信息化建设水平的重要因素<sup>[4]</sup>。为了应对医疗卫生信息化建设工作的挑战,中国政府已经颁布了一系列医疗卫生信息化相关政策,参与医疗卫生信息化建设的政策主体日益多元,政策主体之间所形成的协作网络日益复杂,不过,这种复杂性可能会导致部门间缺

乏统筹规划或部门各自为政的问题,将严重阻碍信息互通与共享,不利于医疗卫生信息化建设长远发展。应对这种政策主体协作网络的复杂化,需要了解现有多元政策主体协同治理现状,进而探索并建立完善的政策主体协同机制,提高医疗卫生信息化政策执行效率<sup>[5]</sup>。

### (二) 医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同的必要性

#### 1. 推进医疗卫生信息化建设的公共性

2009年,中国政府开启了新一轮医药卫生体制改革,将医疗卫生信息化建设作为新一轮医药卫生体制改革的“四梁八柱”之一来重点推进,即以信息技术为医疗卫生事业发展赋能,以此来提升医疗卫生服务水平,进一步解决人民群众看病就医难的问题,这是中国政府在医疗卫生领域深化改革的重要举措。医疗卫生信息化建设关系到人民群众的健康问题,也有利于应对中国医疗卫生事业发展区域不均衡所引起的健康公平问题,可以推动健康中国战略纵深实施;医疗卫生信息化建设还关系到数字中国建设中的民生环节,也有利于进一步释放医疗卫生事业发展潜力、缓解医疗卫生体系运作压力,提升医疗机构为人民群众提供看病就医服务的能力,具有较强的社会正外部性,是实现社会公共利益最大化的重要环节。

#### 2. 推进医疗卫生信息化建设的多元性

医疗卫生信息化建设涉及公共卫生服务体系、医疗服务体系、医疗保障体系、药品供应保障体系等的机动性调整与重构。例如:推进医疗卫生资源与人口资源的双向匹配,需要医疗卫生主管部门与民政部、人社部等部门共享信息和资源,实现医疗卫生资源的高效配置;调控医药总量、质量和价格等,需要国家中医药管理局、科技部和国家药品监督管理局等部门协同,从药品科技创新、生产加工和流通使用等全链条进行宏观调控。部门间职责定位差异带来的部门资源差异,使得这项系统复杂

的改革事业推进具有较强的部门间资源依赖,同时也为部门间合作奠定了资源基础,医疗卫生信息化建设工程的复杂性进一步决定了政策主体的多元化。

### 3. 推进医疗卫生信息化建设的动态性

推进医疗卫生信息化建设是一个持续的动态过程,新一轮医药卫生体制改革实施以来,全面满足人民群众医疗卫生服务需求是中国医疗卫生事业发展的着眼点,人民群众医疗卫生服务需求的变化直接导致了政府部门在推进医疗卫生信息化建设过程中行政管理方式的持续性调整,这种“间断—均衡”式的治理方式演进,使各治理主体之间的交互关系具有动态性与持续性。例如,随着健康中国战略的持续推进,中国人的卫生健康理念逐渐由医疗救治转向健康防控,健康知识的科普教育具有时代紧迫性,使得以国家卫健委、教育部、工信部为核心的政府部门合作在健康教育信息化建设进程中的重要性显著提升。

### 4. 推进医疗卫生信息化建设的整体性

医疗卫生信息化建设的整体性主要体现在两个层面。一是治理过程的整体性。多元主体跨部门合作推进医疗卫生信息化建设,不仅需要就某项或某几项部门任务展开合作,还需要关注治理过程中不同部门之间合作的相互影响,网络位置、网络话语权、网络规模等直接影响不同部门间合作网络的协同效益发挥。二是治理理念的整体性。统一的治理目标是跨部门多元共治建立信任关系、共享部门资源的逻辑起点,加强政策目标的一致性促进协同治理效应提升的重要前提。

### 5. 推进医疗卫生信息化建设的责任性

在推进医疗卫生信息化建设过程中,仅仅依靠部门之间的共同行政目标建立信任关系存在一定的实践空白,围绕部门责任与共同组织承诺制定的工作要求、行政约束、法律法规等是多元主体展开有序合作的重要依据,这种依据赋予了部门行政合法性、权威性,使医疗卫生信息化建设具有更强的执行保障,与此同时,这种执行保障也会反向要求部门行政的规范性、公开性。这种部门职权与部门职责相互作用的部门合作责任要求推动不同政府部门间多元共治,以更好地符合压力型体制下“职责同构”的考核要求。

鉴于此,研究主要探索的内容为:中国医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同的行为逻辑应

该如何理解?医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同治理的角色是什么?优化医疗卫生信息化建设中政策主体协同治理的路径有哪些?围绕这些问题,笔者拟基于协同治理理论及 SFIC 框架<sup>①</sup>,分析医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同治理的行为逻辑,并以 2009 年新一轮医药卫生体制改革以来国家层面颁布的 356 份医疗卫生信息化建设相关政策文本作为研究样本,利用规范性政策文本中各政策主体的合作发文关系数据,采用社会网络分析方法及复杂网络分析软件 Gephi,建立“合作广度—合作深度”二维分析框架,识别不同政府部门在医疗卫生信息化建设中协同治理的角色特征,为探索中国医疗卫生信息化建设中多部门协同关系的优化路径提供理论参考,以期推进中国医药卫生体制改革进一步深化,实现医疗卫生治理体系与治理能力现代化。

## 二、相关文献回顾

### (一) 医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同治理的理论逻辑

“治理”是指公共管理各相关利益主体为维护或增进公共利益,彼此合作,将优势部门资源进行融合的过程<sup>[6]</sup>。现代治理理论最早发源于公司治理层面,20 世纪 90 年代世界银行引用“治理危机”分析非洲发展问题后,治理理念在公共管理领域引起了更为广泛的学术关注。学者 Haken 的协同学说认为,组织系统内部的各个子系统都具有较强的自我主观能动性,并且这种主观能动性会在不断的协作调试中形成一种相对有序且高效的协作关系,进而产生良性的自组织协作机制<sup>[7]</sup>。协同学说所蕴涵的自组织思想,可以在最大理想程度上维持现有公共利益并实现公共利益合理化扩大,这种思想与治理理念的融合,催化了构建服务型政府、提升政府执政能力、实现治理现代化的政府治理理念——协同治理的形成。

协同治理强调治理主体的多元化、系统的协作性、组织的协同性、规则的统一性<sup>[8]</sup>,该理念突破了传统单一政府主体或行政部门垄断公共事务管理的局面,力图通过多元主体的参与,以网络化管理的方式,将较为棘手的公共事务管理工作中的问题不断分化<sup>[9]</sup>。但与此同时,多方行动主体参与治理也会导致执行环节更为复杂化、执行主体之间不

协调等难题,多部门之间如何进行有效的多层次、跨部门合作,建立有效的共同行为机制,将是影响政府执行效率的因素<sup>[10]</sup>。针对国家治理中出现的重要议题,政府部门需要更多地关注部门间协作关系中的核心问题,即如何构建问题导向的协作机制、拓展部门之间合作的广度和深度、推进公共事务管理目标的有效实现等<sup>[11]</sup>。

针对政府部门间多主体协同治理,中国学者研究的主要范式之一是政策文本量化分析,也是政策信息学的重要研究内容<sup>[12]</sup>。其以政策文件中的发文主体为研究切入点,通过分析不同政策主体之间联合发文的情况来分析政府部门之间的协作关系<sup>[13]</sup>。这种基于政府规范性文件提取的相对较为稳定的政策主体之间合作的结构化关系数据所构建的行

动者网络<sup>[14]</sup>,能够有效反映政策主体在长期合作中的认同过程、互惠形式、信任基础、行为偏颇<sup>[15]</sup>,通过政策主体合作网络中的节点属性可以有效识别各政策主体协同参与的程度,分析政策主体协作进一步改善的空间,目前在网络舆情治理<sup>[16]</sup>、知识产权保护<sup>[17]</sup>、科技创新管理<sup>[18]</sup>、农村养老服务供给<sup>[19]</sup>等领域已有广泛研究。

为了更好地理解医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同治理的过程,笔者借鉴已有学者提出的协同治理 SFIC 框架,构建了医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同过程,如图 1 所示。该框架主要包括 4 个相互联系的环节:初始条件(S)、协同催化(F)、制度设计(I)、协同过程(C)<sup>[20]</sup>。

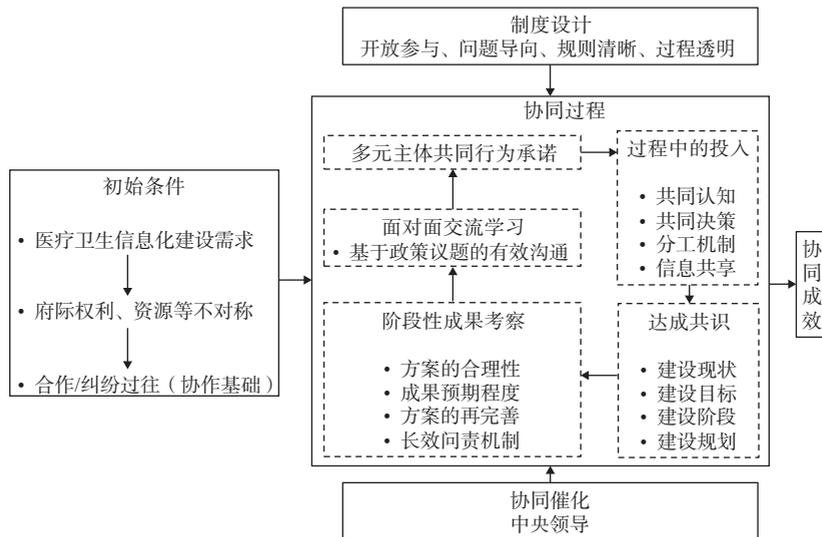


图 1 SFIC 框架下医疗卫生信息化协同治理逻辑

随着中国医疗卫生事业的不断发展,医疗卫生信息化建设的重要性以及社会需求逐渐凸显,当这种社会需求不断增加,成为影响医疗卫生事业进一步发展的制约条件时,该社会性问题即会进入政府议程,而建设工作的复杂性需要多部门主体参与。在建设初期,政府部门之间并不处于完全对等的状态,很难寻求一种较为稳定有效的合作模式,此时需要中央政府介入进行制度性设计,将行为主体置于规则明确的协同过程之中,通过对政策议题的不断讨论而逐渐建立政策协同机制,以达到政策协同的预期效果。SFIC 框架综合衡量了政策主体协同的影响因素,既分析了政策主体间最初寻求合作行为的信任基础,也分析了政策主体未来合作协同的约束过程,能与医疗卫生信息化建设的复杂过程有

效契合。协同过程作为该分析框架内的核心部分,也是研究的重要内容。

## (二) 社会网络在多元政策主体跨部门协同治理中的应用

社会网络一般指具有一定关联关系的个体节点与其他个体节点相互连接、共享自身资源所构成的一种网络关系,节点包括个人、政府、城市、区域、国家等<sup>[21]</sup>。社会网络分析法则是在对网络中行为个体进行相应处理后,基于关系数据的一种分析理论,正逐渐融入卫生服务组织<sup>[22]</sup>、处方卫生政策<sup>[23]</sup>以及公共卫生合作<sup>[24]</sup>等医疗卫生研究领域,常见的分析维度包括中心性分析、团体派系分析、网络资源优势位置分析,蕴含其中的网络度量指标能有效识别现实公共卫生问题中的主体交互问题,

对于分析政策主体之间的协同治理行为以及优化公共卫生体系具有积极的参考意义<sup>[25]</sup>。目前, 基于社会网络分析法对中国公共卫生政策主体进行研究的文献多从卫生政策整体视角出发<sup>[26]</sup>, 而从信息化建设视角出发的研究较少, 且在分析时多着眼于政策主体协作网络的结构特征<sup>[27]</sup>, 往往忽视了网络中个体角色的演变。Gephi 是一款用于分析复杂网络关系的开源软件, 主要用于分析各种网络和复杂系统, 对网络关系的表示以图论为基础, 并在此基础上进行数据计算及分析: 一般是对网络特性的统计分析, 包括图密度、平均路径长度、点度中心性、聚类系数等<sup>[28]</sup>。基于此, 笔者利用复杂网络分析软件 Gephi 来测度医疗卫生信息化建设政策主体协作网络中各主体的节点属性, 并分析不同政策主体的重要性以及演变特征。

### 三、分析框架与政策样本

#### (一) 分析框架构建

##### 1. “合作广度—合作深度”二维分析框架

为分析政策主体在协作网络中角色的演变, 笔者参考已有研究<sup>[29]</sup>, 以各主体点度中心性 (degree centrality) 表征合作广度, 以各主体中间中心性 (betweenness centrality) 表征合作深度, 分析不同政策主体在合作网络中位置的变化。点度中心性表示与某一发文主体合作的其他主体个数, 点度中心性越高说明该政策主体发布政策时合作的政策主体数量越多; 中间中心性表示该政策主体在整个政策网络中的重要性, 中间中心性越高说明该主体在政策协作网络中传递信息的能力越强。为了清晰表示各主体的相对重要性, 以各政策主体点度中心性、中间中心性与平均点度中心性度数、平均中间中心性的差值反映其合作广度与合作深度, 产生四个分析象限: 高广度—高深度型 (H-H)、低广度—低深度型 (L-L)、高广度—低深度型 (H-L)、低广度—高深度型 (L-H), 如图 2 所示。

笔者进一步地动态分析了网络节点趋向最优网络位置的路径, 以识别样本期内最优的政策网络主体构成, 为优化政府各部门间协作关系提供参考。其中路径 16 为核心路径方向, 始终属于重要的政策主体区间; 路径 11、路径 12、路径 14、路径 15 为渐进优化路径, 即政策主体在网络中的位置依广度、深度两维度逐渐趋向最优; 路径 13 为突进式

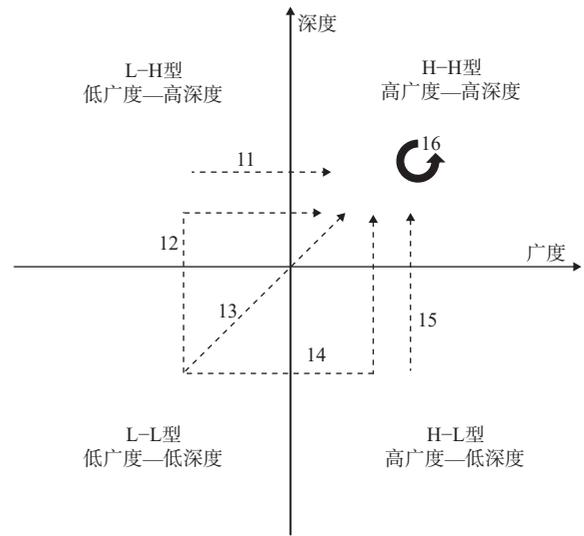


图 2 广度—深度二维分析框架

优化路径, 即在某一建设期内特定议题的强烈发酵引发了政策主体参与性的提高。

##### 2. 多元政策主体协同主要分析指标

社会网络节点的重要性解释指标一般包括点度中心性、中间中心性、接近中心性以及特征向量中心性四个分析指标<sup>[30]</sup>, 笔者以点度中心性与中间中心性为主要分析范畴。

点度中心性是反映某一政策主体连接其他政策主体数量的直观指标, 如果政策主体协作网络中含有  $N$  个主体, 则理论连接数量最大为  $N-1$ , 为了方便比较点度中心性, 减弱网络规模对点度中心性的影响, 需要将数据进行处理<sup>[31]</sup>, 点度中心性定义为:

$$DC_i = \frac{K_i}{N-1} \quad (1)$$

式中:  $DC_i$  表示节点  $i$  连接的主体数量  $K_i$  除以它的节点最大可能连接数  $N-1$  而得到的点度中心性。

中间中心性反映政策主体  $i$  对协作网络内最短信息传输路径的影响程度, 若某政策主体通过了很多对相互联系政策主体在网络资源联通共享的最短路径, 说明该政策主体在网络中参与度较为深入, 是协作网络中资源能力较强的主体<sup>[32]</sup>。具体地, 政策主体  $i$  的中间中心性定义为:

$$BC_i = \sum_{s \neq i \neq t} \frac{n_{st}^i}{g_{st}} \quad (2)$$

式中:  $BC_i$  表示中间中心性,  $g_{st}$  为节点  $s$  和节点  $t$  之间最短网络路径数量,  $n_{st}^i$  为节点  $s$  和节点  $t$  之间最短网络路径经过节点  $i$  的数量。

### (二) 政策文本收集与预处理

研究数据来源于政府信息公开文件,检索源主要为国家卫生健康委员会、中华人民共和国政府官网,并以北大法宝及中国知网作为补充检索源;检索时间范围为2009年新医改实施以来;检索关键词为“医疗卫生信息化”的模糊扩展,包括卫生信息化、智慧医疗、健康医疗大数据、“互联网+医疗卫生”、远程医疗等。初步获取了450份医疗卫生信息化相关政策文本,考虑到政策文本的内容相关性,根据每份政策文本所涉及医疗卫生信息化建设的深入程度,将搜集到的政策文本划分为应用类政策、建设类政策、建议类政策三种,具体的数量分布,如图3所示。

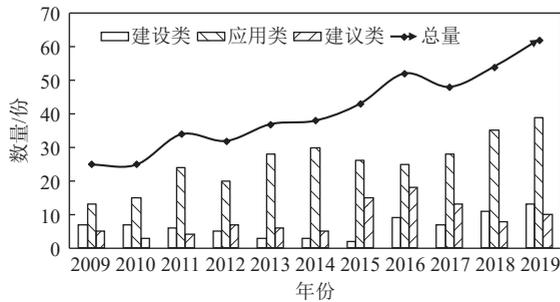


图3 政策文本数量及类型分布图

应用类政策文本指在传染病疫情监测、医疗结算、医院管理等具体医疗卫生领域开展信息化建设的政策方案,涉及建设内容,但对如何建设未进行详细说明;建设类政策文本指对医疗卫生信息化建设进行的详细说明,一般包括建设目的、建设原则、建设内容、保障措施等政策模块;建议类政策文本指在国家中长期科技创新事业发展规划纲要、农业农村农民发展规划纲要等政策文件中简单提及医疗卫生信息化建设的文本。由于建议类政策文本不涉及具体的医疗卫生信息化建设内容,在去除此类政策文本后,共筛选出356份与医疗卫生信息化建设高度相关的政策样本,其中多部门发文139份,单部门发文217份。从政策文本的类型划分来看,通知、意见、方案等是主要的政策文本类型,占比分别为37.9%,25.6%,9.5%。

进一步地,笔者统计了医疗卫生信息化多部门联合发布政策的主要政策主体数量,如表1所示。国家中医药管理局、国家卫健委、国家卫计委、国家发改委、财政部、工信部等是联合发布政策的主要参与主体,参与联合发文数量均在50份以上。

表1 医疗卫生信息化联合发文政策主体 (Top 20)

政策主体	数量	政策主体	数量
国家中医药管理局	83	国务院	27
国家卫健委	79	公安部	25
国家卫计委	60	食品药品监督管理局	24
国家发改委	58	科技部	23
财政部	55	国家市场监督管理总局	23
工信部	50	中共中央	17
卫生部	37	国家医疗保障局	16
人社部	37	国家工商总局	13
教育部	34	农业农村部	13
民政部	33	商务部	13

注:本文考虑政府部门机构改革,未对政策主体进行整合。

为保持政策分析内容的连续性,减小国家机构改革对政策主体的影响(国家机构改革涉及部门的整合与重组,简单以机构整合与重组后的名称作为节点,存在忽视政策网络中的部分有效主体的风险),笔者综合政策内容与国家机构改革,将检索范围内的政策文本细分为四个连续阶段,以标志性事件或标志性政策文本出台为划分节点。第一个政策阶段的标志性事件是2009年国家启动了新一轮医药卫生体制改革,由于2003年非典对中国医疗卫生事业的冲击以及国家在信息化建设中的早期实践经验,国家决心进一步推进医疗卫生信息化建设,将信息化建设与医疗卫生事业改革深度融合,不断推进医疗卫生资源、服务、管理等层面信息化工作的高效进行;第二个政策阶段的标志性事件是2013年国家卫计委挂牌成立,是医疗卫生部门的一次重要机构改革,对多部门的工作进行了重组与统筹管理;第三个政策阶段的标志性事件是2016年国家将健康医疗大数据定位为可持续发展的基础性战略资源,医疗卫生信息化建设的政策关注度得到进一步提升;第四个政策阶段的标志性事件是2018年国家卫健委成立,即国家又一次的政府部门机构改革,进一步对医疗卫生领域的工作进行统筹,推动了信息化建设工作在医疗卫生领域的进一步开展。

同时,由于很难精确识别政策主体协作网络中信息、资源流动的入度与出度方向,笔者在构建政府主体合作关系时采取二元加权无向网络。即当存在A, B, C主体时,理论合作路径包括A-B, A-C, B-C;当加入新合作主体D时,新增合作路径

A-D, B-D, C-D。此处增加路径为理论最大合作路径数, 并以此类推, 如图 4 所示。

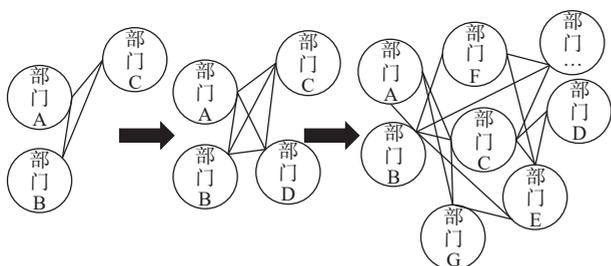


图 4 多元政策主体合作网络构成演化示意图

### 四、结果分析

#### (一) 多元政策主体协同角色阶段分布

##### 1. 多元政策主体合作探索阶段

在第一个政策阶段, 医疗卫生信息化建设的很多工作处于征求发展意见、推行局部试点状态, 各类建设工作都处于探索时期。该阶段《全国儿童保健工作规范(试行)》《医疗卫生服务单位信息公开管理办法(试行)》《国务院办公厅印发关于县级公立医院综合改革试点意见的通知》《卫生部办公厅关于推进以电子病历为核心医院信息化建设试点工作的通知》等医疗卫生信息化建设的政策文件大量出台, 在疾病防控、医疗数据、医疗结算、药品监管等医疗卫生服务环节率先进行医疗卫生信息化建设试点工作。该阶段的政策主体协作网络相对较为封闭, 参与联合颁布政策的主要政策主体为 15 个, 相对其他几个阶段而言政策主体数量较少, 仅有 40% 的政策主体合作广度在总体均值水平以上, 但是该样本分析阶段内的政策主体之间合作较为密切, 有近 70% 的政策主体合作深度处于总体均值水平之上, 部门之间保持着较高的合作密度, 各政策主体二维分布如图 5 所示。

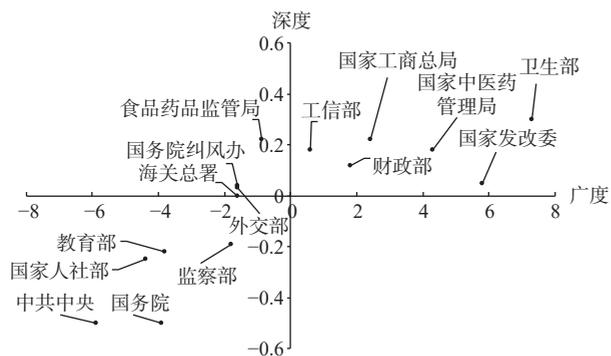


图 5 多元政策主体合作探索阶段政策主体角色分布

卫生部、工信部、国家中医药管理局、财政部、国家发改委等处于二维分析框架的 H-H 象限, 广度与深度都较为突出, 属于医疗卫生信息化政策主体合作网络中的核心网络节点。人社部、监察部以及教育部处于 L-L 象限, 合作广度与合作深度都较小, 在合作网络中联通的网络节点数量较少, 并且与现有联通的网络节点之间尚未形成高效联通路径, 在医疗卫生信息化建设政策网络中信息交流程度处于相对较低的水平。中共中央、国务院处于 L-L 象限, 是由于中共中央、国务院形成的政策文件主要以方向型政策为主, 在医疗卫生信息化建设相关政策文本中属于元政策地位, 与其他政策主体之间属于引领与被引领关系。外交部、纠风办、食品药品监督管理局等处于 L-H 象限, 该阶段这些政策主体合作的政府部门数量较少, 但是在政策主体合作网络中与已联通网络节点之间拥有较强的信息传递关系, 对于网络资源的传达具有较高的联动作用。该阶段 H-L 象限政策主体数量为 0, 说明政策主体不存在合作主体多但信息交流性差的情况, 该阶段总体信息交流与协作分工较好, 各政策主体都充分参与到信息化建设工作中。

##### 2. 多元政策主体合作松散阶段

在第二个政策阶段, 医疗卫生信息化相关政策发生细微转变, 在上一阶段的各类政策试点基础上, 医疗卫生信息化建设逐渐向规范化、整合化方向转变。围绕卫生监督、医院管理、信息惠民、药品供应等医疗卫生服务环节, 政府相关部门相继出台了《国家卫计委关于印发消毒产品卫生监督工作规范的通知》《国家卫生健康委员会、国家中医药管理局关于印发全面提升县级医院综合能力工作方案(2018—2020 年)的通知》《国家卫计委等八部委关于印发做好常用低价药品供应保障工作意见的通知》等政策文件。与上一政策阶段相比较, 该阶段政策主体数量明显增加, 多元化趋势显著。43% 的政策主体处于 H-H 象限, 合作广度与合作密度都超出总体均值水平, 但是近 50% 的医疗卫生信息化政策主体处于 L-L 象限, 政策主体的多元并未与合作广度、合作深度之间形成良好的契合关系, 各政策主体二维分布如图 6 所示。

国家卫计委、财政部、民政部、国家中医药管理局、国家发改委、人社部、教育部等位于 H-H 象限, 成为政策主体协作网络中的核心网络节点, 其

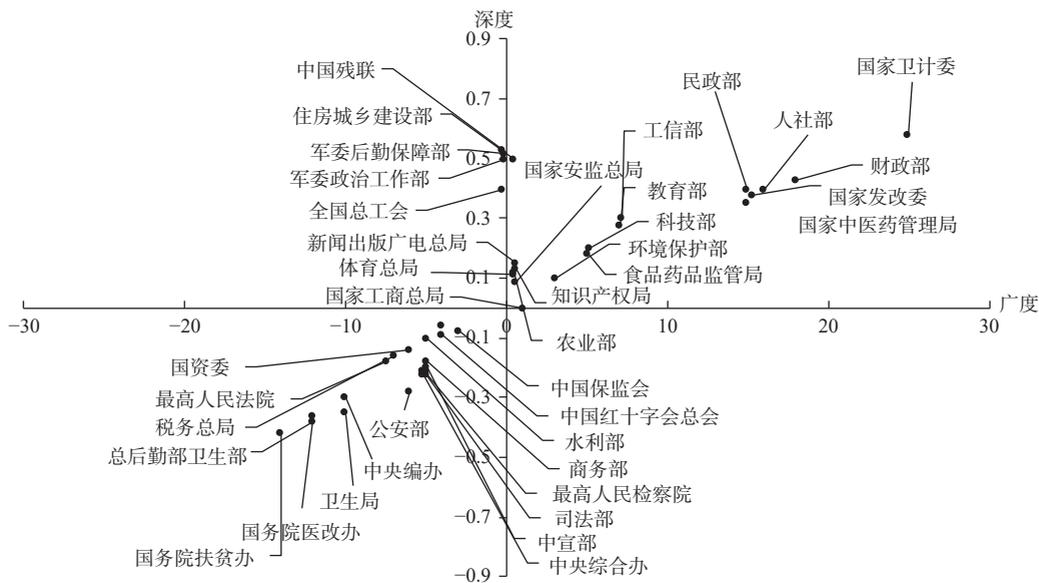


图6 多元政策主体合作松散阶段政策主体角色分布

中财政部在 H-H 象限的网络位置沿路径 11 进一步前移,反映出财政支撑对于政策协作网络的基础性作用。教育部与人社部由上一阶段 L-L 象限转变到 H-H 象限,处于路径 13 突进式优化路径,人社部网络位置的转变主要是因为该阶段《国家卫计委、国家中医药管理局关于加快推进人口健康信息化建设的指导意见》等政策的颁布,医疗卫生信息化建设工作开展需要进一步加强相应的人才培养、选拔与保障机制,需要人社部信息共享参与到该项建设工作。教育部重要性提升主要是因为该阶段国家极度重视解决预防残障适龄儿童、贫困残疾学生在各入学阶段的入学问题,对于学校公共卫生尤其是校园突发公共卫生事件的政策关注度持续上升。食品药品监督管理局则属于路径 12 渐进优化路径,其在政策主体协作网络中的合作对象增多且仍然保持良好的信息传递作用。该阶段 L-L 象限政策主体数量增多,说明新参与医疗卫生信息化建设的政策主体尚未与其他政策主体之间实现充分的信息沟通与协作,政府部门之间的合作需要进一步统筹引导。与此同时,立法、司法部门的加入更多地承担法律等机制保障作用,农业、文化部门的加入体现了医疗卫生信息化建设范围的进一步扩展,逐渐渗透到经济社会发展的各个领域。该阶段 H-L 象限政策主体数量仍然为零,说明了政策主体之间的联系虽然较上一阶段有所下降,但总体保持较好的合作状态;政策主体多元在一定程度上引发了政策主体合作密度的下降。

### 3. 多元政策主体合作稳定阶段

在第三个政策阶段,中国医疗卫生信息化建设进入新的发展时期。随着“互联网+医疗卫生”的快速发展以及信息技术的快速迭代,中国政府逐步推进健康医疗信息系统和公众健康医疗数据互联互通、开放共享,探索医疗卫生信息化服务新模式。2016年6月,《国务院办公厅关于促进和规范健康医疗大数据应用发展的指导意见》将健康医疗大数据上升为新的国家基础性战略资源。此外,《“健康中国 2030”规划纲要》《全民健康生活方式行动方案》《国务院办公厅关于推进医疗联合体建设和发展的指导意见》《国务院办公厅关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见》《医药工业发展规划指南》等政策的陆续出台,推动了远程医疗、居民电子健康信息卡、精准医疗等医疗卫生信息化建设工作进一步发展。该阶段医疗卫生信息化政策主体合作网络节点数量进一步增长为 41 个,主体间合作频次达 725 次,各政策主体二维分布如图 7 所示。

该阶段 H-H 象限的政策主体数量增加,除上一阶段处于 H-H 象限的政策主体之外,该象限首次出现了中国残联、中国科协等人民团体的节点,人民团体加入并承担重要作用反映出中国公共管理领域的主体多元化趋势,是国家治理体系和治理能力现代化理念下医疗卫生治理领域的新形势。以中国科协为例,中国科协能利用自身的社会属性,更好地接触医疗卫生信息化建设中的市场技



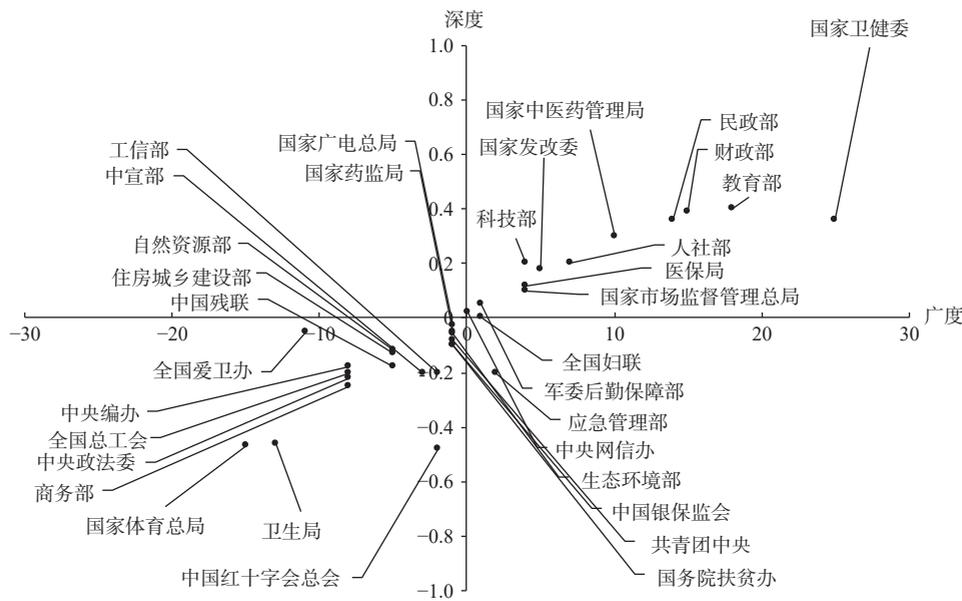


图8 多元政策主体合作收紧阶段政策主体角色分布

### (二) 多元政策主体协同行为演化分析

医疗卫生信息化建设是健康中国战略与数字中国战略交汇点上的重要建设工程,作为新一轮医药卫生体制改革的重点项目,医疗卫生信息化在医改政策中也得到了中央政府的高度关注。为了进一步分析医疗卫生信息化建设中多元化政策主体在响应上级中央政府医疗卫生信息化建设目标时的协同扩散行为,笔者再次从医疗卫生信息化建设中的多政府部门功能协同视角出发,筛选了国务院发布的包含明确部门分工的医疗卫生信息化政策,

探索上级政府预设型部门协同与下级部门实践型部门协同间的关系。H-H型政策主体在多元主体协同网络中发挥联系与领导作用,对于医疗卫生信息化建设具有重要影响,如表2所示。笔者重点观测了H-H型政策主体在上级政府预设型部门协同与下级部门实践型部门协同的异质特征。

从国务院在不同政策阶段的部门数量安排来看,四个细分政策阶段内的政策主体数量分别为7个、13个、14个、12个,下级政府部门间的政策协作主体数量与上级政府保持相同的变化趋势。

表2 多元政策主体协同行为演化阶段特征

阶段	预设型部门协同	实践型部门协同
阶段一	国家发改委	
	卫生部	-人社部+国家工商总局+工信部+国家中医药管理局+财政部
	人社部	
阶段二	国家卫计委	
	人社部	-中国保监会+财政部+教育部+工信部+国家发改委+科技部+国家中医药管理局+农业农村部+食品药品监管局+知识产权局+环境保护部+国家安监总局+新闻出版广电总局+体育总局
	民政部	
	中国保监会	
阶段三	国家发改委	
	国家卫计委	+中国科协+教育部+科技部+人社部+国家工商总局+食品药品监管局+中国残联+民政部+全国老龄办+国土资源部+住房城乡建设部
	国家中医药管理局	
	财政部	
阶段四	工信部	
	国家卫健委	
	国家发改委	
	工信部	+财政部+民政部+教育部+科技部+国家市场监督管理总局+中央网信办+军委后勤保障部+全国妇联
	人社部	
	国家中医药管理局	
	医保局	

注: -表示实践型协同中不是H-H型主体, +表示实践型协同中扩张的H-H型主体。

从上级政府预设型部门协同与下级部门实践型部门协同的 H-H 型政策主体分布来看, 上级政府预设型部门协同的 H-H 型政策主体数量呈现稳态增长趋势, 并且逐渐集中在少数几个政策主体。下级政府部门实践型部门协同的 H-H 型政策主体数量也呈现显著的收缩趋势, 在医疗卫生信息化建设过程中不同政府部门功能协同逐渐由“多元化—开放”协同向“多元化—内敛”协同过渡, 呈现核心节点带动整体协同的演化特征。

医疗卫生信息化建设中政府部门承担重要角色。纵观中国新医改十年间预设型部门协同和实践型部门协同的演化过程, 医疗卫生信息化政策主

体协同具备“中央统领—部门参与”情景下的功能主体扩散、核心主体收紧的协同特征, 呈现由上至下的“扇形协同”, 如图 9 所示。中央政府是扇形协同的顶点, 决定了多元政策主体协同的共识; 核心参与部门则是扇形协同的半径, 部门间分散医疗卫生信息化建设压力的意愿强弱影响着扇形协同的扩散程度与医疗卫生信息化建设领域的全面与否; 辅助参与部门则是扇形协同的弧围, 其参与数量影响着医疗卫生信息化建设中多元政策主体扇形协同的广度与涉及医疗卫生信息化建设环节的深入程度。

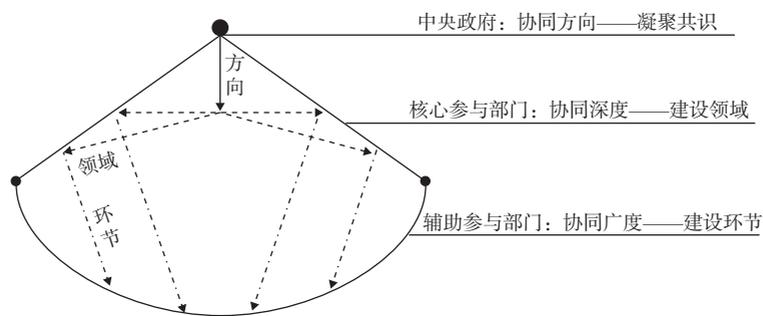


图 9 医疗卫生信息化“扇形协同”示意图

## 五、政策启示

### (一) 明确多元政策主体协同基础, 识别动态变迁的协同过程

医疗卫生信息化建设政策合作网络中政策主体广度与深度的周期性动态调整, 与政策议题关注度的周期性变化保持一致。综合四个阶段政策主体角色特征来看, 各政策主体的变迁路径以渐进式演进为主, 而突进式演进的直接动力主要源于上级政府关键政策文本的颁布, 这也反映了中国政府行政试点先行, 结合先进经验与发展实际, 逐渐推广的工作经验。

在多元政策主体合作探索阶段, 不同政策主体间协同的初始条件源于中央政府部门将医疗卫生信息化建设现实需求转译为公共政策议题的注意力再配置。面对广大人民群众看病就医难的困境, 医疗卫生信息化建设需要打破“信息技术+医疗卫生”的简单思维, 推进信息技术融入医疗卫生服务的各个环节, 走向依据优势资源进行部门共治的复杂思维。2009 年印发的《中共中央 国务院关于深

化医药卫生体制改革的意见》提出了“建立实用共享的医药卫生信息系统”这一医疗卫生信息化建设的政策目标, 上级政府的纵向干预是该阶段多元政策主体协作的原动力。

在多元政策主体合作松散阶段, 不同政策主体间协同的催动力主要源于医疗卫生信息化建设工作由“试点先行”转向“普遍推广”的执行压力分担。在上一政策阶段各类医疗卫生信息化探索建设的基础上, 医疗卫生信息化建设逐步涉及医疗卫生服务更多环节, 信息技术与医疗卫生服务的融合度进一步提升。与此同时, 医疗卫生信息化建设的高覆盖率也增加了政府部门推进医疗卫生信息化建设的执行压力。为了应对医疗卫生信息化建设工作的复杂性和系统性, 该阶段参与医疗卫生信息化建设的政府部门数量进一步增加, 在中央政府纵向干预下, 多元政策主体逐渐形成分散医疗卫生信息化建设压力的内生性合作机制。

在多元政策主体合作稳定阶段, 不同政策主体间协同关系建立的重要条件是医疗卫生信息化建设中多元政策主体既往协同经验产生的信任基础。多政府部门协同共治往往面临合作收益与

合作风险的衡量困境,在中央政府既定性政策协同目标的影响下,合作风险是影响多政府部门协同的重要因素。该阶段医疗卫生信息化政策主体数量保持稳定,新进入或退出政策协同网络的政策主体节点较少。在建立新合作关系的高风险以及与新的政策主体沟通政策信息的高成本作用下,医疗卫生信息化多元政策主体间逐渐形成一种以既往合作经历作为建立长期合作关系依据的稳态协同机制。

在多元政策主体合作收紧阶段,不同政策主体间的协同受中央政府对部门行政的大范围制度性调整的影响。2018年3月,根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案,国家卫计委不再保留,国家卫健委挂牌成立,以全面贯彻党中央关于卫生健康工作的方针政策和决策部署。此外,中央政府对新挂牌成立的国家卫健委与国家发改委、民政部、海关总署、国家市场监督管理总局、国家医疗保障局、国家药品监督管理局等部门之间的职责分工与部门衔接作出了明确指示,中央政府的引导促成了医疗卫生信息化建设中多元政策主体间的信息交流与紧密合作,有利于形成政策学习效应。该阶段医疗卫生信息化政策主体数量呈现减少趋势,多元政策主体间合作呈现收紧趋势,中央政府对机构改革的高位推动,促进了医疗卫生信息化多元政策主体协同由“大且松散”转向“精简紧密”的部门协同。

但是,整体来看,医疗卫生信息化政策主体多元趋势显著,政策主体之间的协作关系日益复杂,发挥核心作用的机构却十分有限,政策协作网络逐渐呈现中心化特征:国家卫健委、国家中医药管理局、国家发改委、财政部、科技部、工信部、民政部、国家市场监督管理总局、教育部之间形成显著的合作关系,核心政策主体之间相互依赖、协同运作;但是,处于H-L、L-H、L-L象限的大部分政策主体反映出参与程度不足的问题,政策主体之间的协作性需要进一步加强。在今后的研究中,可以进一步结合医疗卫生信息化建设政策主体协作网络结构特性与节点属性,进行综合分析,不仅要关注网络结构的纵向时序演变,更要重视网络基本单元,即政策节点的横向协作角色与其发挥的阶段性作用<sup>[33]</sup>。

## (二) 推进协同治理结构功能整合, 推动合理有效的主体多元

医疗卫生信息化建设涉及人口信息、医疗信

息、医药信息、医保信息、新一代信息技术、基础设施建设、政策指导等多个层面的建设工作的深度融合与高效协调。为确保这种复杂系统的有效运行,需要在政策制定时考虑政策参与主体规模的合理性,保持合理的政策协作效能。首先,参与医疗卫生信息化建设的多元政策主体在行动利益、建设资源、管理权力等维度上的划分具有较大的复杂性,在这个过程中,核心的政策参与主体应该更多地发挥引导作用,而不是依靠绝对的资源优势去获取部门利益,应该促进资源有效流通,联动各个参与主体。如此,既可以提升资源配置效率,还可以在这种信息流的引导下增强政策协作的韧性。其次,考虑到医疗卫生信息化建设的正外部性,需要充分调动各相关部门的积极性,在公共政策制定时,重视人民团体、市场等的正向促进作用,积极引导社会资源建设医疗卫生信息化;考虑到建设过程中一些核心部门合作链条的日益明显,应该进行适当的部门功能整合,以工作小组的形式推进重点工作的实施<sup>[34]</sup>。最后,协同治理强调主体的多元化,也需要整合机制来规范主体行为,但是将全部部门进行统一整合并不利于政策的高效执行,有重点的整合是协同治理可以纳入的议程方向。

## (三) 统筹牵头部门信息技术导向, 优化信息互通的共享平台

政策主体之间的协作信息应该超越传统意义上各部门之间的信息储备,将各部门在工作实践中积累的先验性经验进行合理的转化,这种更为隐性的知识交换能有效促进各政策主体之间建立基于信任的政策主体合作关系。以各部门显性信息资源为基础的隐性信息资源共享既需要牵头部门统筹建设相应的动态信息平台,保障信息交流的公平性、安全性、对等性,又需要各参与部门的鼎力支撑,保障信息交流的针对性、导向性、可复制性。互联网的出现与推广,大大影响了政府政策议程的设置,使得政府各部门之间的合作具有更高的交互可能。当前,国家正积极推进“互联网+政务服务”,促进部门之间信息的互通共享,利用信息化平台将医疗卫生信息化建设状态公示,可以促进部门之间的了解,保持相对统一的建设步伐,并且能够针对合作主体政务流程,进行相应的自省与调整,同时有利于对医疗卫生信息化建设工作的有效监督。在具体的实践工作中,要基于医疗卫生资源基础以及发展需求,结合相互融通的部门间信息,

保障政策落实的有效性与可操作性<sup>[35]</sup>, 不断作出动态的调整, 增强医疗卫生系统内信息的共享性。

#### (四) 匹配多元政策主体部门资源, 探索政策导向的学习机制

如何有效地突破固有制度限制, 以及根据政策环境的变化持续有效地回应政策议题, 是协同治理首先需要面对的问题。为了应对政策议题的复杂性与持续性, 多元政策主体之间的合作与信息共享是必然趋势<sup>[36]</sup>, 但政策是各方利益与责任平衡的结果, 政策制定及执行时往往受政策场域和利益主体利益诉求的影响。结合上述 SFIC 政策主体协同治理分析理论框架来看, 在医疗卫生信息化建设现实问题出现后, 由于各部门之间利益与资源的不对称, 此时寻求部门合作行为的基础就是在过往合作行为中探寻是否具有合作经历或者部门之间的合作经历中是否出现过纠纷与利益纠葛, 以致很难形成有效的协同治理行为。为避免责任利益划分模糊导致资源浪费, 应该建立一种基于政策导向的学习机制<sup>[37]</sup>。在中央政府统一的政策精神领导下进行自我能力与资源的评估匹配, 使各政策主体对于政策内蕴涵的政策精神有充分的了解, 达成政策共识, 在各部门利益契合点的基础上整合内部资源, 促进政策主体间的整体性协同治理<sup>[38]</sup>。

## 六、结语

笔者从多部门联合发文视角出发, 分析联合政策发布主体在合作网络中的属性和角色变化, 考虑了政策主体之间的合作路径与行为逻辑, 初步探索了中国新医改实施以来医疗卫生信息化建设中多元化政策主体的跨部门协同治理。总体而言, 医疗卫生信息化建设的系统性、复杂性给中国医疗卫生治理体系和治理能力带来了较大的挑战。在当前国家治理现代化背景下, 应当充分评估中国医疗卫生事业发展现状, 总结以往医疗卫生信息化建设经验, 明确医疗卫生信息化建设的阶段化目标, 促进医疗卫生信息化建设进程中的各类政府部门协同治理。

进一步来看, 在对中国医疗卫生信息化建设中多元政策主体协同治理进行研究的基础上, 还有一些重要的研究内容有待未来继续深入探讨: 一是由于医疗卫生信息化建设相关统计数据较少以及医疗卫生信息化建设尚未形成统一衡量标准, 很难量

化多元化政策主体协同治理对医疗卫生信息化建设进程的影响, 在今后的研究中, 可以借助问卷调查形式获取区域性医疗卫生机构的信息化建设现状, 分析多元政策主体协同对医疗卫生信息化建设的影响机制; 二是伴随中国医疗卫生信息化建设实践的纵深发展, “互联网+医疗卫生”“健康医疗大数据”“智慧医疗”“远程会诊”“精准医疗”等医疗卫生信息化建设成果快速演进, 给医疗卫生事业发展带去便利的同时, 也不可避免地存在着信息化建设的安全隐患, 在后续研究中, 应当针对医疗卫生信息化建设数据安全保障中多元政策主体的协同治理展开讨论; 三是新冠疫情给中国医疗卫生体系带来巨大冲击, 未来研究应进一步聚焦新冠疫情暴发以来中国政府出台的医疗卫生信息化政策, 探索此次疫情影响下中国医疗卫生信息化多元政策主体协同治理特征。

#### 注释:

- ① SFIC 框架是由学者 Ansell 和 Gash 在研究 137 个不同国家、不同政策领域的案例后提出的, 用于描述协同治理过程的通用权变模型。该框架包含协同治理过程中影响协同治理效果的四个因素: 初始条件(S)、协同催化(F)、制度设计(I)、协同过程(C)。

#### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平: 在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[EB/OL]. (2020-02-23)[2024-07-05]. [https://www.gov.cn/xinwen/2020-02/24/content\\_5482502.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2020-02/24/content_5482502.htm).
- [2] 李岳峰, 胡建平, 周光华, 等. 我国卫生信息化建设: 现状与发展[J]. 中国卫生信息管理杂志, 2012, 9(5): 7—10.
- [3] 李华才. 新年度谱写医疗卫生信息化新篇章[J]. 中国数字医学, 2018, 13(1): 1.
- [4] 赵大海. 中国卫生信息化建设面临的困难及对策[J]. 学术交流, 2009(4): 102—106.
- [5] 王艳军, 郑建中, 张爱莲, 等. 我国区域卫生信息化建设政策分析[J]. 中国数字医学, 2016(8): 47—49.
- [6] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001(9): 40—44.
- [7] 赫曼·哈肯. 协同学导论[M]. 张纪岳, 等译. 西安: 西北大学科研处, 1981: 155—158.
- [8] 李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138—142.
- [9] BARZELAY M. The new public management: Improving research and policy dialogue [J]. Journal of Policy Analysis & Manage-

- ment, 2001, 23(3): 645—648.
- [10] 陈玉梅, 李康晨. 国外公共管理视角下韧性城市研究进展与实践探析[J]. 中国行政管理, 2017(1): 137—143.
- [11] 张成福, 边晓慧. 超越集权与分权, 走向府际协作治理[J]. 公共管理与政策评论, 2013, 2(4): 6—15.
- [12] 段忠贤, 刘强强, 黄月又. 政策信息学: 大数据驱动的政策科学发展趋势[J]. 电子政务, 2019(8): 2—13.
- [13] 李江, 刘源浩, 黄萃, 等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新[J]. 公共管理学报, 2015, 12(2): 138—144.
- [14] 黄萃, 任弢, 李江. 责任与利益: 基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究[J]. 管理世界, 2015(12): 68—81.
- [15] 张紧跟. 组织间网络理论: 公共行政学的新视野[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2003(4): 480—486.
- [16] 刘怡君, 蒋文静, 陈思佳. 中国网络舆情治理的主客体实证分析——基于1997—2016年网络舆情治理政策[J]. 管理评论, 2017, 29(11): 227—239.
- [17] 杨晨, 王杰玉. 中国知识产权政策的演进及协同运行机制研究[J]. 中国科技论坛, 2016(6): 75—80.
- [18] 刘凤朝, 徐茜. 中国科技政策主体合作网络演化研究[J]. 科学学研究, 2012, 30(2): 241—248.
- [19] 王增文. 农村老年人口对养老服务供给主体的社会认同度研究——基于宗族网络与农村养老服务政策的比较[J]. 中国行政管理, 2015(10): 124—128.
- [20] ANSELL C, GASH A. Collaborative governance in theory and practice [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 18(4): 543—571.
- [21] 斯科特. 社会网络分析法[M]. 刘军, 译. 重庆: 重庆大学出版社, 2007: 12—36.
- [22] PROVAN K G, ISETT K R, MILWARD H B. Cooperation and compromise: A network response to conflicting institutional pressures in community mental health [J]. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2004, 33(3): 489—514.
- [23] HEANEY M T. Brokering health policy coalitions, parties, and interest group influence [J]. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 2006, 31(5): 887—944.
- [24] COLLINS-DOGRUL J. Tertius iungens brokerage and transnational intersectoral cooperation [J]. *Organization Studies*, 2012, 33(8): 989—1014.
- [25] 曹海军, 陈宇奇. 社会网络分析在医疗和公共卫生中的应用[J]. 中国公共卫生, 2020, 36(3): 398—403.
- [26] 于琦, 常江毅, 邵杨芳, 等. 我国卫生政策主体合作网络演化研究[J]. 中国卫生经济, 2019, 38(8): 5—11.
- [27] 熊尧, 徐程, 刁勇生. 中国卫生健康政策网络的结构特征及其演变[J]. 公共行政评论, 2019(6): 143—165.
- [28] 刘勇, 杜一. 网络数据可视化与分析利器 Gephi 中文教程[M]. 北京: 电子工业出版社, 2017: 163—189.
- [29] 朱桂龙, 程强. 我国产学研成果转化政策主体合作网络演化研究[J]. 科学学与科学技术管理, 2014, 35(7): 40—48.
- [30] 韩忠明, 陈炎, 刘雯, 等. 社会网络节点影响力分析研究[J]. 软件学报, 2017, 28(1): 84—104.
- [31] FREEMAN L C. A set of measures of centrality based on betweenness [J]. *Sociometry*, 1977, 40(1): 35—41.
- [32] BONACICH P. Factoring and weighting approaches to status scores and clique identification [J]. *Journal of Mathematical Sociology*, 1972, 2(1): 113—120.
- [33] PETERS D T J M, RAAB J, GREUX K M, et al. Structural integration and performance of inter-sectoral public health-related policy networks: An analysis across policy phases [J]. *Health Policy*, 2017, 121(12): 1296—1302.
- [34] 杨越涵, 阎月明, 马晓静. 我国医疗卫生领域 PPP 模式政策发展研究[J]. 中国医院管理, 2019, 39(8): 23—25.
- [35] 范如国. 复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J]. 中国社会科学, 2014(4): 98—120.
- [36] 杨龙. 府际关系调整在国家治理体系中的作用[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2015(6): 37—48.
- [37] 韩国元, 冷雪忠. 科技创新治理现代化: 理论溯源、时代内涵与实践议题[J]. 科技导报, 2022, 40(7): 13—22.
- [38] 何文盛, 王焱. 超越碎片化: 整体绩效观的源起、意涵和实现路径[J]. 学海, 2021(6): 40—47.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0494

## “人工智能+”赋能制度型开放与新质生产力发展研究专题

**主持人语:**当前,国际局势的深刻变化和数字技术的飞速发展加速了全球数字经济治理体系变革。全球数字经济规则旨在为全球数字经贸活动提供一个公平、透明、可预测的环境,进而促进全球数字经贸活动的健康可持续发展。只有准确了解数字经济规则的最新进展和动向,才能加快对标国际高标准经贸规则、稳步扩大中国高水平制度型开放。在这场全球经贸治理体系变革中,“人工智能+”对于重塑全球数字经济规则发挥了积极的促进作用。“人工智能+”作为一种基础性、驱动性的技术力量,通过与制造、医疗、教育、交通、农业等诸多领域进行深度融合,演化、创造出新的产品、服务和商业模式。“人工智能+”现已成为推动产业转型升级、现代化产业体系建设和社会经济结构变革的重要力量。但是,随着新一代人工智能技术应用场景的不断拓展,以及“人工智能+”行动的深入推进实施,其也相应带来了法律、伦理、经济和社会等诸多方面的现实挑战。因此,人工智能技术加速数字经济规则变革以及赋能新质生产力发展的内在机理、现实挑战与应对之策,成为学界关注的重点。

——李猛(山东科技大学文法学院教授、山东省“泰山学者”青年专家)

# “人工智能+”赋能新质生产力发展 ——内在机理与路径探索

李 猛

(山东科技大学文法学院, 山东 青岛 266590)

**摘要:**2024年全国两会期间,“人工智能+”首次被写入《政府工作报告》,“人工智能+”将成为新一轮科技革命和产业变革的强力引擎,是加快形成新质生产力的有力抓手和重要着力点。“人工智能+”通过提升生产效率、降低生产成本、创造新的价值,促进新质生产力的形成和发展;推动传统产业转型升级、激发新兴产业和未来产业发展活力,加快建设现代化产业体系;赋能国民经济各领域智能化、数字化、绿色化,助力经济高质量发展。然而,中国在利用“人工智能+”赋能新质生产力的过程中面临着一些风险和挑战。为此,需通过加强“人工智能+”顶层设计,强化其核心引擎与引领作用,增强数据、算力、算法三大要素的赋能效应等方式,加快建立“人工智能+”研发体系、产业体系和政策体系,在较为完善的制度框架下充分发挥“人工智能+”对新质生产力发展的赋能作用。

**关键词:**“人工智能+”; 新质生产力; 现代化产业体系; 高质量发展; 关键核心技术

**中图分类号:** F49; F492 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2204(2024)04-0127-11

## “Artificial Intelligence +” Empowers the Development of New Quality Productive Forces:

Exploring the Intrinsic Mechanism and Paths

LI Meng

(College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao Shandong 266590, China)

**Abstract:** During the Two Sessions in 2024, “artificial intelligence +” was included in the government work report for the first time. “Artificial intelligence +” will become a powerful engine for a new round of scientific and technological revolution and industrial transformation, and a powerful starting point and an important focus to accelerate the

收稿日期: 2024-04-01

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(18CJY046); 泰山学者工程专项资助项目(TSQN202306207)

作者简介: 李猛(1985—), 男, 山东济宁人, 教授, 博士, 研究方向为人工智能、数字经济、区域经济。

formation of new quality productive forces. "Artificial intelligence +" can promote the formation and development of new quality productive forces by improving production efficiency, reducing production costs, and creating new value; it can advance the transformation and upgrading of traditional industries, and stimulate the vitality of emerging and future industries to accelerate the construction of a modern industrial system; and it can also empower all fields of the national economy to become intelligent, digital, and green to help promote high quality economic development. However, China still faces some risks and challenges in utilizing "artificial intelligence +" to empower the development of new quality productive forces. Therefore, it is necessary to strengthen the top-level design of "artificial intelligence +", reinforce its core engine and leading role, and enhance the empowering effects of data, computing power and algorithms, so as to advance the establishment of "artificial intelligence +" research and development system, industrial system and policy system, and give full play to the empowering role of "artificial intelligence +" in the development of new quality productive forces under a relatively complete institutional framework.

**Keywords:** "artificial intelligence +"; new quality productive forces; modern industrial system; high quality development; core technologies in key fields

先进科技是新质生产力生成的内在动力,没有科技发展的关键性、颠覆性突破,就不会有新质生产力的出现。因此,新质生产力的核心要义是“以新促质”,新质生产力最大的落地场景在于产业升级,发展新质生产力应加强基础研究和应用研究,推动关键核心技术攻关,培育壮大战略性新兴产业和未来产业。与之相适应,“人工智能+”主要基于大模型、大数据、大算力等技术,从而实现人工智能在各行各业的落地应用,以促进数字技术和实体经济深度融合,赋能传统产业转型升级,催生新产业新业态新模式,做强做优做大中国数字经济。

## 一、“人工智能+”赋能新质生产力发展的本质关系

2024年1月,习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调:“新质生产力是创新起主导作用,摆脱传统经济增长方式、生产力发展路径,具有高科技、高效能、高质量特征,符合新发展理念的先进生产力质态。”<sup>[1]</sup>这一科学论断深刻阐释了新质生产力的内涵和意义。新质生产力之“新”与传统生产力相对应:一是从动力来源上看,不同于传统生产力主要依赖自然资源消耗和劳动力的投入,新质生产力更加注重知识、技术、信息、数据等无形资产的积累与创新;二是从发展路径上看,不同于传统生产力通过线性扩张来实现经济增长,新质生产力是通过非线性的网络化、智能化发展模式,借助技术创新和模式创新来实现经济跨越式发展。因此,新质生产力的核心要素和本质特征是科

技创新,需要借助以人工智能、5G网络的演进和增强(5G-A)、大数据、云计算、量子信息、工业互联网等前沿技术为代表的新一轮科技创新为根本驱动力。

2024年《政府工作报告》明确指出:“深化大数据、人工智能等研发应用,开展‘人工智能+’行动,打造具有国际竞争力的数字产业集群。”<sup>[2]</sup>这是“人工智能+”概念首次被写入《政府工作报告》,彰显出人工智能已成为驱动产业升级和新质生产力发展的关键力量。“人工智能+”更加强调人工智能创新成果与传统行业、新兴行业的深度融合,以及创造新的发展生态。正如习近平所指出的:“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,迫切需要新一代人工智能等重大创新添薪续力。我们要深入把握新一代人工智能发展的特点,加强人工智能和产业发展融合,为高质量发展提供新动能。”<sup>[3]</sup>因此,此次“人工智能+”行动的启动,不仅表明中国发展人工智能政策的确定性进一步增强,同时也意味着“互联网+”时代升级为“人工智能+”时代,人工智能将成为数字技术赋能实体经济、催生新质生产力的重要新动能。

具体而言,“人工智能+”通过深度学习,实现了对海量数据的智能分析与处理,从而大大提高了生产效率,在较大程度上改变了传统产业的生产方式、组织形式和商业模式,不断催生新产业、新模式、新动能,为经济社会发展提供了前所未有的可能性。例如:在智能制造领域,人工智能技术的应用使生产线更加智能、柔性、高效、精准,能够根据

市场需求迅速调整生产策略,有效降低商品库存和生产成本,提升企业的市场竞争力和盈利能力;在商业服务领域,人工智能技术能够通过智能客服、智能推荐、智能售后等手段提升服务效率和用户体验,引领体验化、服务化、绿色化的消费趋势,在扩大内需、消费升级、市场发展发挥着重要的服务支撑作用。这些行业领域的创新发展都集中体现了人工智能与经济社会的深度融合,是“人工智能+”赋能产业转型升级的生动实践案例,“人工智能+”由此成为加快新质生产力发展的优先着力点和主要动力来源。

## 二、“人工智能+”赋能新质生产力发展的内在机理

### (一)“人工智能+”培育和发展新质生产力

2023年9月,习近平在黑龙江考察时强调:“要以科技创新引领产业全面振兴。要立足现有产业基础,扎实推进先进制造业高质量发展,加快推动传统制造业升级,发挥科技创新的增量器作用,全面提升三次产业,不断优化经济结构、调整产业结构。整合科技创新资源,引领发展战略性新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力。”<sup>[4]</sup>。与之对应,“人工智能+”行动是将人工智能深度融入传统产业、新兴产业和未来产业的各行业领域之中,通过人工智能的深度学习和自主决策能力有效提升生产过程的智能化、信息化、自动化水平,进而推动新质生产力的形成和发展。

#### 1. 提升生产效率,改变生活方式

近年来,较多中国工厂引入了智能机器人、自动化生产线来替代传统人工操作,利用其智能、精准、高效、安全、持续等优势,大幅度提升了生产效率。可以说,人工智能不仅改变了传统生产方式,也推动了企业管理模式、组织形态的重构<sup>[5]</sup>。此外,在终端产品中新增的人工智能模块现已实现用户远程操控、设备远程维护、意见远程反馈、智能合约自动执行、数据自动采集分析等功能,极大地改善了用户的产品使用体验,人工智能将会在更多领域影响人们的生产生活,以人为本的“人工智能+”行动及其规划设计也将变得越来越重要。

#### 2. 降低生产成本,优化生产计划

一方面,将人工智能深度应用于生产制造中,

可以实现生产设备的自主运转、调度、协调和整合,从而提高企业生产率与资源配置效率,减少传统生产过程中对人力、物力、财力等资源的浪费,有效降低企业生产制造成本;另一方面,将人工智能科学应用于生产计划之中,企业可以通过大数据分析来获取用户的现实需求,消除信息不对称,以及降低搜寻、运输、追踪等成本,并结合生产资源、人力资源、资金流动等实际情况,对生产计划进行优化和调整。具体而言,企业可以通过人工智能的优化算法,运用数据分析优化生产计划,从而提升企业生产运营的整体效率。以智慧物流为例,电商企业通过引入智能物流系统,能够实现对配送车辆的实时调度和路线规划,从而减少交通拥堵、避免路线重复,大幅度降低交通运输物流成本。

#### 3. 融入传统行业,创造新的价值

近年来,人工智能在医疗、金融、农业等行业领域的普及、推广和应用,为传统行业领域带来了新的发展机遇。例如:在“人工智能+医疗”领域,医疗机构利用人工智能对大量医疗影像数据进行处理,协助医疗从业人员来改善患者的诊疗救治方案,提高了疾病的诊断准确率和效率;在“人工智能+金融”领域,金融机构借助人工智能提供智能投顾服务,不仅为投资者提供了更加个性化、精准化、特色化的投资建议,也为金融科技领域带来了创新变革的新动力;在“人工智能+农业”领域,通过人工智能对土壤、肥力、气候等因素进行大数据分析,以及运用无人机、智能传感器等设备,农业生产已实现了精准播种、施肥和灌溉,有效提升了农作物的品质和产量。

概括而言,通过发挥人工智能在提升生产效率、降低生产成本、创造新的价值等方面的优势特性,并结合具体的应用场景和市场用户需求,“人工智能+”成为驱动新质生产力形成和发展的重要力量。

### (二)“人工智能+”助力现代化产业体系建设

党的二十大报告明确指出:“建设现代化产业体系。”<sup>[6]</sup>2023年5月,习近平在二十届中央财经委员会第一次会议上强调:“要把握人工智能等新一轮科技革命浪潮,……推进产业智能化、绿色化、融合化,建设具有完整性、先进性、安全性的现代化产业体系。”<sup>[7]</sup>“人工智能+”是科技创新的重要表

现,作为一种新的技术集群,其与实体经济深度融合,不仅能够促进传统产业转型升级,同时也有利于培育发展战略性新兴产业和未来产业,从而加速实现中国产业智能化、数字化、绿色化,助力构建现代化产业体系。

### 1. 加快传统产业转型升级

首先,在“人工智能+”与实体经济深度融合中,以“数据+算力+算法”为标志的智能生产方式,促进了传统产业智能化改造和数字化升级<sup>[8]</sup>。人工智能技术的拓展应用改变了传统产业的组织形态、组织结构、运营方式和管理机制,提升了传统产业的生产运营效率,有助于中国传统产业转型升级。其次,“人工智能+”推动了传统产业数实融合发展,通过产业数字化和数字产业化,提升传统产业数字化水平、降低传统产业运营成本、及时适应市场变化和趋势,从而增强传统产业的国际市场竞争力,有利于其抢占全球新一轮产业发展制高点。最后,在推进实现“双碳”目标的背景下,“人工智能+”倡导绿色设计、绿色创新、绿色产品,在产品研发、生产、销售等环节注重科技创新和资源循环利用,具有绿色低碳的内在特质与优势,成为传统产业加快绿色低碳转型的重要驱动力,有助于构建绿色低碳的现代化产业体系。总之,“人工智能+”与实体经济的深度融合,有助于传统产业的智能化、数字化、绿色化转型升级,进而提升中国在全球产业分工中的地位和竞争力,是推进新型工业化、加快制造强国建设、构建现代化产业体系的必然要求。

### 2. 助力新兴产业和未来产业发展

首先,“人工智能+”通过科技创新将各类生产要素进行重组,催生了共享经济、平台经济、智能经济等新产业、新业态、新模式。近年来,生物科技、量子信息、基因技术、新能源汽车、新材料、节能环保、高端装备制造、服务型制造等战略性新兴产业和未来产业不断涌现,促进了中国产业结构优化升级。其次,面对复杂多变的国际经济形势、大国博弈加剧、脱钩断链等现实挑战,“人工智能+”行动有助于调整产业链供应链布局与分工,尽早攻克高端芯片、核心软件、关键材料、智能终端处理器、光刻机等“卡脖子”技术,补齐中国产业链供应链缺口、短板和弱项,打造完整且有韧性的产业链

供应链体系,不断增强产业链供应链的完整性、安全性、稳定性,从而实现对产业体系中关键环节和重要领域的自主掌控。再次,“人工智能+”行动主要涉及领域新、科技含量高、交叉属性强和符合高质量发展要求的新质生产力,重视科技创新的赋能效果,强调科技创新是生产力提升和经济社会发展的动力引擎,期望以更高效益的科技创新发展模式替代传统发展模式。因此,“人工智能+”充分发挥了创新要素的积极效应,由此带来的颠覆性技术创新,能够促进战略性新兴产业和未来产业的发展,有助于中国产业体系由价值链低端向中高端迈进,在更多领域实现全球并跑乃至领跑发展。最后,在新发展格局背景下,“人工智能+”成为传统产业、战略性新兴产业和未来产业融合发展的重要抓手。一方面,“人工智能+”能够提升传统产业的智能化、数字化、绿色化水平,释放传统产业创新发展新动能,从而形成新产业、新业态、新模式;另一方面,“人工智能+”能够借助科技创新打破不同行业领域之间的技术壁垒,促进不同产业之间多元融合和协同发展,加速形成一批具有国际竞争力的战略性新兴产业和未来产业。这将有利于中国在现代化产业体系建设中开辟新领域和新赛道,重塑现代化产业体系建设的新优势和新动能。

综上所述,“人工智能+”赋能产业发展主要体现在增强产业体系的完整性、稳定性、安全性、创新性、融合性等方面。“人工智能+”行动有助于培育发展战略性新兴产业和未来产业,提升产业链供应链的完整性、安全性、可靠性,助力中国产业体系迈向全球价值链中高端。未来,应当以“人工智能+”为有力抓手和战略支点,促进产业融合集群发展,加快构建具有强大国际竞争力的现代化产业体系。

### (三) “人工智能+”赋能经济社会高质量发展

目前,中国对人工智能的研究更加侧重技术的应用、优化和市场化,强调技术到产品的快速转化和在大规模场景中的应用,人工智能的应用范围及数字基础设施的完善程度现居世界领先水平,在世界人工智能领域拥有较为突出的比较竞争优势<sup>[9]</sup>。可以说,人工智能现已成为推动经济社会高质量发展的重要驱动力量,中国实体经济、数字经济、对外开放、政府治理等关键领域正在经历一场由人工

智能带来的深层次、全方位数字化转型变革<sup>[10]</sup>。

### 1. 赋能实体经济高质量发展

“人工智能+”将从宏观、中观和微观三个层面赋能实体经济高质量发展,为实体经济发展带来新模式、新路径、新动能。在宏观层面上,“人工智能+”通过大模型的多模态融合交互能力、多模态融合感知能力、深度学习能力、自然语言理解与泛化能力等,引领劳动力、资本、土地、技术、管理等要素网络化共享、集约化整合、协作化开发和高效化利用,从而打通资源要素流动堵点,提高生产要素组合效率,激发产业创新创造活力。同时,“数智政务”为政府管理与决策提供更为全面、真实、有效的信息,大幅提升了政府宏观决策的质量和效率,有利于提高政府宏观调控效果,以精准施策推动经济社会高质量发展。在中观层面上,“人工智能+”利用大模型技术对数据进行深入挖掘和分析,企业能够更好地理解和判断市场趋势、用户需求、竞争环境等,从而为企业决策提供更加准确、高效和全面的支持,这将有助于改变产业关联关系、促进新兴产业发展、加速传统产业转型升级。在微观层面上,“人工智能+”通过大模型人机交互模式、内容自动生成模式、信息分发获取模式等,不仅为用户带来了新的体验,满足了用户个性化、多样化的需求,同时也将推动重塑新的商业生态,为商业模式革新注入强大动力。

### 2. 赋能数字经济高质量发展

“人工智能+”主要从数字产业化和产业数字化两个方面赋能数字经济高质量发展。在数字产业化中,大模型生成式人工智能的应用推广,将促使更多高新技术及互联网企业涌入人工智能产业这一“竞争赛道”,从而激发数字经济创新发展活力。一是加速“人工智能+”技术的研发与应用,促进“人工智能+”市场繁荣发展,推出更加先进、优质、多样化的数字产品和服务;二是人工智能大模型的兴起,将带来对智能算力算法的爆发式需求,从而引发超算中心、智算中心、数据中心、人工智能服务器、高端芯片等相关产业的投资建设和发展;三是以 ChatGPT、大语言模型等为代表的新一代人工智能技术,将对数字经济带来革命性的技术赋能效应,由此产生的新一代搜索引擎、计算机系统、智能交通运输系统等将为人们的生产生活

带来更多便利,数字产业规模的不断扩大为各行业领域发展创造了新契机。

而在产业数字化中,一方面,新一代人工智能技术加速医疗、教育、金融、制造业等传统行业领域数字化转型,为其发展提供更加智能化、个性化、定制化的解决方案,为传统行业带来了“1到N”的变化,传统行业效率由此得到显著提升,这是“人工智能+行业”成效的集中体现。另一方面,伴随新一代人工智能技术走向成熟,催生了更多“人工智能+行业”的诞生和发展,产生了“0到1”的变革,如人工智能生成内容(AIGC)、伴侣型智能机器人、人工智能虚拟助理等产品形态的逐渐成形,以及相关上下游产业链供应链的日益完善,涌现出以“数据、算力、算法”为核心要素的新产业、新业态、新模式,为数字经济创新发展带来了新动力、新机遇。

### 3. 赋能更高水平对外开放

在加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的背景下,充分发挥人工智能技术优势有利于打造新型数字区位优势,助力更高水平对外开放。一是“人工智能+”赋能提升劳动、资本、技术等国际生产要素配置效率,促进国际投资和贸易往来。“人工智能+贸易”使得信息传递日益透明化,减少了跨境贸易投资中的信息搜索、契约签订、合同履行等环节的交易成本,贸易价值链上各环节的供需匹配可以借助人工智能实现过程优化和信息共享,从而促进各类生产要素跨境高效流动,不断提升跨境贸易和投融资便利化水平。二是人工智能技术赋能中国产业链数字化转型升级,通过高端优势产业聚集效应吸引更多优质外资项目和海外高端人才;同时,人工智能赋能招商引资模式创新,架起联通海内外项目对接的数字桥梁,促进跨境投资贸易高质量发展。三是随着新一代人工智能技术在港口运营调度的更多场景中落地,“人工智能+”将助力建设具有网络化互联、数字化感知、智能化分析、自动化作业等突出特点的绿色、低碳、智慧型港口,从而大幅提高船舶海上航运安全和港口作业效率,有效促进跨境贸易自由化便利化,为中国从贸易大国迈向贸易强国提供有力支持和保障<sup>[11]</sup>。四是“人工智能+”赋能自由贸易试验区提升战略,打造更高水平对外开放

平台。“人工智能+”在为中国自由贸易试验区建设引入最新数字技术和数据要素的同时,也为其带来包括跨境数字贸易、跨境服务贸易、跨境电商等在内的一系列贸易投资新业态和新模式,从而稳步扩大高水平制度型开放,推进实施自由贸易试验区提升战略,积极抢占全球贸易发展制高点。

#### 4. 赋能政府治理效能提升

新一代人工智能是国家治理的有效工具,能够辅助政府治理与决策,增强政府决策的科学性和精准性,提升政府行政效率和公信力,助力政府治理体系和治理能力现代化<sup>[12]</sup>。一是新一代人工智能通过汇聚海量数据以及利用大模型推理、模拟、预测等功能,支持政府部门的公共决策和管理工作,协助政府部门处理系统复杂的各类经济发展和民生问题,推动行政管理和公共决策的智能化、科学化、精准化;二是通过开拓人工智能在数字政府领域的应用,简化行政审批流程、提升政务服务水平、提高政府办事效率,特别是利用大语言模型和内容自动生成等新一代人工智能技术,开发具有人机交互功能的电子政务系统平台,进而重构政府与民众之间的互动过程,使政民互动体验得到实质性改善,让民众和政府之间的沟通交流更加顺畅,为人民群众创造更加高效、便捷、舒适的政务服务环境;三是针对医疗、教育、养老、就业等社会治理中的难点痛点,政府部门借助人智能能够更加充分地了解各类受众群体的实际需求,有利于实现优质资源的公正合理分配与共享,以有效弥补“数字鸿沟”和避免算法歧视等伦理风险。与此同时,将人工智能深度融入社会治理之中,引导各类市场主体和社会力量积极参与基层社会治理,推动形成以基层社会共治为重点的“人工智能+多元共治”新模式,将有助于转变基层工作模式、形成基层治理合力、提升基层工作效率。

### 三、“人工智能+”赋能新质生产力发展的现实挑战

#### (一) 受到国内外复杂经济形势和环境影响

目前,中国在培育壮大人工智能产业以及人工智能赋能新质生产力发展等方面,仍面临着较为复杂严峻的国内外经济形势和环境影响。一方面,“人工智能+”行动赋能新质生产力发展遭受世界

经济增长波动剧烈、国际贸易投资发展受阻、地缘政治冲突加剧、国际分工与产业结构调整等外部挑战。当前,全球产业结构进入深度调整周期,发达国家纷纷实施“再工业化”和“制造业回归”战略,高端制造领域呈现向发达国家“逆转移”态势。此外,以美国为首的部分西方国家采取“贸易封锁”“脱钩断链”等手段,构筑“小院高墙”,企图通过贸易壁垒、科技垄断、技术封锁等手段阻碍干扰别国创新发展,维护自身霸权地位<sup>[13]</sup>。这在很大程度上抑制了国际社会中的科技创新交流、数据信息获取、生产要素跨境自由流动等,也对我国高新技术企业高端产品供应链产业链的稳定性、安全性造成冲击,加剧了与人工智能相关的产业链供应链“卡链”“断链”“掉链”等风险。另一方面,目前,受制于研发投入占比相对较低、创新质量和研发效率较低、信息与通信技术(ICT)行业领域人才缺口较大等因素,我国高端芯片、智算中心、半导体产业、操作系统软件等关键核心技术以及人工智能领域复合型专业人才,相较欧美国家等发达经济体仍存在不小差距,更是缺少世界级高端产业集群、战略性新兴产业集群和未来产业集群,人工智能领域的国际竞争力和创新能力均有待提高。此外,我国城乡之间、区域之间经济发展不平衡,各地区之间智能制造水平、科技创新能力、高端专业人才等核心要素也存在显著差异,这些现代化产业体系建设中的不足和问题无疑也会影响到“人工智能+”赋能新质生产力发展的实际效能。

#### (二) 部分关键核心技术领域存在短板弱项

科技创新能力是人工智能赋能新质生产力发展的关键所在。近年来,我国着力构建关键核心技术攻关新型举国体制,集中全国优质资源、举全国之力进行科技创新攻关,在诸多科技领域取得了突破性重大进展,但是在半导体芯片、智能终端处理器、操作系统软件、光刻机等与“人工智能+”密切相关的核心科技领域仍存在着“卡脖子”现象。部分关键核心技术领域研究基础薄弱、自主研发能力不足、成果转化能力不强,这在一定程度上制约了“人工智能+”对新质生产力发展的赋能作用。

一是我国与国际领先人工智能芯片研发水平差距较大。在2023年超级计算大会(SC23)上,NVIDIA公司最新发布的H200系列图形处理器

(GPU)已经达到其 A100 GPU 性能的 5 倍以上,而中国人工智能芯片的大模型集群训练性能大多数还达不到 H200 GPU 性能的 50%。这表明中国人工智能芯片在大模型训练性能方面与国际领先水平存在 3 年以上的代际差距<sup>[14]</sup>。此外,根据当前国际政治经济形势(美国芯片限制禁令等),中国人工智能芯片产能受阻,高端芯片技术开发受限,这在很大程度上制约了人工智能芯片的创新发展,影响了“人工智能+”赋能新质生产力发展的动力效应。

二是作为人工智能核心要素的数据、算力、算法仍有不足。在数据方面,中国尚未建立起安全有序的数据跨境流动机制,与其他国家和地区依然存在着数据跨境流动壁垒,不利于数据资源要素的开放共享和开发利用,成为影响跨境投资贸易的制度性障碍。在算力方面,中国尚未建立统一的算力调度平台,在智能算力综合供给能力、算力关键技术和高效运载能力、算力赋能行业应用发展能力、东西部算力协同发展能力、网络安全保障能力等方面均有待加强和完善。在算法方面,算法框架是决定人工智能技术应用的核心环节,是人工智能核心生态圈建立的基础和关键。然而,当前中国在人工智能基础理论、原创算法、核心算法和开源系统等方面仍存在明显不足。例如,在深度学习模型、生成式对抗网络等领域新的重大成果和原创性理论贡献不多,在机器学习、计算机视觉等开源算法平台方面布局不够。这导致中国人工智能产业发展仍主要依赖 ServiceNow 公司、Hugging Face 公司、NVIDIA 公司等国际科技巨头的开源代码和系统框架,基于深度学习、神经网络等技术的新一代人工智能的开发和应用受到诸多限制。

### (三) 赋能现代化产业体系建设面临现实挑战

人工智能作为新质生产力发展的重要引擎,在推动制造业高端化、智能化、绿色化,以及构建现代化产业体系中发挥着至关重要的作用。然而,中国在人工智能赋能现代化产业体系建设中也面临着一些现实挑战。一是区域经济发展不平衡所面临的“智能鸿沟”。目前,中国不同区域之间在人工智能基础设施建设、高端人才储备、科技研发能力等方面差异显著,制造业高端化、智能化、绿色化发展水平存在明显落差。例如,东部沿海地区人工智能赋能新型工业化进程较快,“人工智能+”融

合创新发展基础较好,而中西部地区长期侧重发展资源能源密集型产业,正处于新型工业化加速转型升级阶段,亟须借助人工智能、大数据、区块链、云计算等“数智化”技术为当地产业注入绿色发展新动能<sup>[15]</sup>。总体上来看,中国不同区域之间存在的“智能鸿沟”和缺少统筹推进人工智能助力新型工业化的整体规划布局,影响了人工智能在现代化产业体系建设中的能效发挥。二是“人工智能+”赋能产业效率有待提升。传统高耗能行业因设备专用性较强、资产重置成本较高等因素,其生产业务与人工智能技术进行融合的现实难度较大,导致绿色低碳转型动力不足,亟须以“人工智能+”行动为契机加快技术改造升级,以在“双碳”目标背景下锻造新的产业竞争优势。而战略性新兴产业和未来产业具有节能环保、低排放、高产出等优势特点,是中国构建现代化产业体系的关键所在,但是其发展过程中仍存在着关键核心技术受制于人的“卡脖子”等问题,这直接影响“人工智能+”的赋能效用,因此亟须发挥新型举国体制优势,加强关键核心技术与基础共性技术集中攻关。三是产业“数智化”转型缺乏有力政策支持。产业智能化、数字化、绿色化转型需要借助人工智能、大数据、区块链等前沿技术重构制造流程和商业模式,而在现实中,一些传统行业和中小企业往往受制于技术设备落后、专业人才紧缺、资金融资困难、行政审批烦琐等现状,以及智能制造与绿色技术的投入多、要求高、风险大等因素,导致其缺乏智能化、数字化、绿色化转型发展的内生动力。为此,政府部门须加强人工智能赋能产业发展、推进产业转型升级的相关政策支持,以纾解传统行业和中小企业智能化、数字化、绿色化转型发展中的痛点难点,打造“人工智能+”新质生产力融合发展新生态,助力构建绿色低碳、技术先进且富有竞争力的现代化产业体系。

## 四、“人工智能+”赋能新质生产力发展的政策建议

### (一) 加强“人工智能+”赋能新质生产力发展的顶层设计

根据党中央、国务院关于开展实施“人工智能+”行动的要求和人工智能技术赋能新质生产力

发展的重要作用,应加强“人工智能+”行动的顶层制度设计,强化国家层面对“人工智能+”的科学规划和统筹布局,通过建立健全人工智能法律法规体系、政策保障体系、风险防控体系等,积极抢占全球人工智能规则制高点。一是完善适应本国发展路径的“人工智能+”法律法规。例如,在国家层面制定出台《“人工智能+”推进新质生产力发展的总体方案》,为“人工智能+”赋能新质生产力发展提供顶层制度设计,较为完善的制度框架有利于人工智能更好地发展新质生产力。同时,参鉴欧盟《人工智能法案》的有益实践经验,加快完善人工智能监管国家立法,为人工智能持续健康发展提供顶层法治保障,在安全有序、风险可控的前提下推动人工智能创新发展。在构建人工智能规则体系过程中,不宜将人工智能的前沿技术与应用一概纳入高风险治理框架,而是应针对不同类型的人工智能技术采取分层、分类、分级、分步的科学治理,根据本国人工智能技术创新和现代化产业体系建设的现实需求,制定与之相适应的技术标准和应用规则,避免合规成本过高阻碍人工智能技术创新和相关产业发展<sup>[16]</sup>。二是充分发挥有为政府和有效市场的作用,加强对人工智能赋能区域主导产业、优势产业和基础产业的顶层设计,在党中央统筹协调推动人工智能区域均衡发展的基础上,各地政府还应因地制宜出台“人工智能+”具体行动方案,形成从中央到地方人工智能赋能区域经济协调发展的政策体系。三是针对以美国为首的部分西方国家的“贸易封锁”“脱钩断链”等现实挑战,应加强人工智能产业体系安全化建设,针对智能芯片、操作系统、高端光刻机等关键核心技术,应及时制定出台应对方案和反制措施,从而构筑保障人工智能产业持续健康发展的风险防控体系。此外,依托“一带一路”倡议、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、自由贸易试验区、自由贸易港、粤港澳大湾区等高水平对外开放平台,深化和拓展人工智能产业链供应链国际合作,保障全球人工智能产业链供应链安全稳定,构筑优势互补、互利共赢、利益共享的人工智能产业链供应链协同发展新格局。

## (二) 强化“人工智能+”赋能新质生产力发展的核心引擎

人工智能现已成为引领新一轮科技革命和产

业变革的战略性技术,是新质生产力发展的重要组成部分和核心驱动力。具体而言,随着新一轮科技革命和产业变革的深入发展,包括机器学习、计算机视觉、智能机器人、知识图谱、生物特征识别、虚拟现实(VR)等在内的人工智能技术及其相关产业,正以新理念、新业态、新模式融入经济社会发展各领域全过程<sup>[17]</sup>,成为推动新质生产力持续健康发展的核心要素和主要动力来源。为此,需培育具有全球竞争力的人工智能创新生态,集中力量解决人工智能关键核心技术领域的“卡脖子”问题。一是充分发挥新型举国体制优势,整合相关科技力量和创新资源,形成人工智能关键核心技术攻关的强大合力,加大人工智能重大创新成果转化力度,缩小与世界先进水平的差距;二是鼓励企业、高校和科研院所加强人工智能基础研究和共性技术研发,发挥大型科技企业、高校和科研院所的不同优势,着力构建产学研结合的人工智能协同创新体系,增强人工智能关键核心技术的自主创新能力;三是利用人工智能的正向溢出效应和产业链协同效应,打造人工智能战略性新兴产业和未来产业集群,培育壮大人工智能核心产业,提升人工智能产业国际竞争力;四是强化人工智能新型基础设施建设,针对当前国内人工智能新型基础设施建设中存在的算力瓶颈、算法受制于人、数据跨境流动风险等问题,加强人工智能新型基础设施建设,特别是超大规模自主可控智能算力基础设施;五是对于人工智能前沿技术领域高层次人才紧缺问题,需完善人工智能人才引进与培育机制,不仅要建立长周期、多元化、科学化的人工智能人才培养、使用、评价、考核制度,还要积极搭建对外人才交流平台、畅通人才引进渠道、完善人才服务保障,为引进人工智能领域海外高层次人才提供便利,构建具有国际竞争力的人工智能人才体系,通过营造良好的人工智能人才生态环境,更好地发挥人工智能人才对新质生产力发展的服务支撑作用。

## (三) 发挥“人工智能+”对现代化产业体系建设的引领作用

智能化、绿色化、融合化是现代化产业体系建设的内在要求,而“人工智能+”为构建智能化、绿色化、融合化的现代化产业体系开拓了新路径。

首先,推进人工智能产业化,打造人工智能产

业集群。目前,中国经济正处于由高速增长阶段转为高质量发展阶段,需要紧密围绕新质生产力发展需求,积极培育经济高质量发展新动能,利用“人工智能+”赋能传统产业转型升级,支持战略性新兴产业和未来产业创新发展。与之相适应,中国在落实“人工智能+”行动方面现拥有海量数据、超大规模市场、丰富应用场景等优势,可在此基础上大力发展人工智能新产品、新业态、新产业,加速推进人工智能产业化和商业化,构建人工智能与产业应用良性互动的发展格局。在方案思路上,应坚持企业作为人工智能创新主体,重点引育一批人工智能专精特新企业,并构建“人工智能+企业创新”平台体系,为人工智能企业提供全生命周期科创服务,加快布局人工智能产业新赛道,打造世界级人工智能产业集群,以人工智能产业化支撑引领新质生产力形成和发展。

其次,促进人工智能与实体经济深度融合,培育产业发展新动能新优势。一是基于制造业是实体经济的核心和主体部分,需要深化人工智能在制造业领域的应用,重点发展以人工智能为底层技术的智能制造<sup>[18]</sup>。同时,利用人工智能拓展生产和制造边界,大力推进工业互联网建设,带动制造业数字化转型升级,全面提升制造业质量效益、创新能力和国际竞争力。二是通过深化人工智能在生产、分配、交换、消费等环节的渗透和应用,推动人工智能与传统产业深度融合发展,助力传统产业数字化转型和智能化升级,提升传统产业的生产效率、产品质量和价值链水平。三是以“人工智能+”为动力引擎,加快发展生物医药、新能源汽车、航天航空、新材料、高端装备制造、节能环保等战略性新兴产业和未来产业,加速智能芯片、高端处理器、高端光刻机等关键核心技术突破,开辟量子科技、生命科学、脑科学等未来产业新赛道,从而弥补高端产业体系不完整的空缺,为中国现代化产业体系建设抢占国际制高点、形成发展新动能、培育竞争新优势。四是以人工智能为“桥梁”,延伸智能化数字化产业链,推动不同产业之间融合发展。一方面,贯彻落实“人工智能+”行动,促进传统产业与新兴产业深度融合,积极培育平台经济、智慧农业、休闲农业、数字货币、跨境电商等新业态和新模式,激发传统产业创新创造活力;另一方面,借

助人工智能拓展数字技术在实体经济中的应用场景,全面推进数字产业化、产业数字化,促进数字经济与实体经济深度融合,构建“数字经济+实体经济”新型产业生态体系,赋能实体经济高质量发展。

最后,推动产业绿色低碳转型,加快实现“双碳”目标。鉴于人工智能在实现“双碳”目标中的重要推动作用,应推动人工智能与产业绿色低碳发展的深度融合,帮助企业更好地获取要素资源和采集分析数据要素,以提高资源利用效率、降低能源消耗、有效减少碳排放。一是构建以人工智能为底层技术的碳排放协同治理体系,包括利用人工智能建设企业“一站式”碳管理数字服务平台、智慧园区数字化能源管理云平台、城市碳排放监管与碳交易服务平台等,为加快实现“双碳”目标和产业绿色低碳转型,提供系统的人工智能技术支持和保障服务<sup>[19]</sup>。二是从税收优惠、财政补贴、技术转移、绿色创新、知识产权保护等方面入手强化政策引领,促进人工智能与绿色低碳经济深度融合发展。例如:通过简化行政审批流程、精准供应优质土地、完善周边配套设施等方式,支持企业、园区、地方加快推进智慧能源基础设施建设;引导更多金融资源支持企业智能化、数字化、绿色化转型,并给予企业智能化、数字化、绿色化转型一定的财政补贴;加强绿色人工智能技术的知识产权法律保护等,使人工智能更好地赋能产业绿色低碳高质量发展。三是借助人工智能技术优势,大力发展绿色低碳循环经济。一方面,以“人工智能+”行动为契机,将低碳环保、智能科技融入企业经营管理之中,促进企业节能减排和清洁生产,提高资源能源利用效率,打造一批具有绿色低碳竞争优势的科技驱动型企业;另一方面,通过引进人工智能垃圾分拣机器人代替人工,提高可回收物精细化分类效率,加快实现固废处理智能化、数字化、自动化,助力构建绿色低碳循环发展经济体系。

#### (四) 增强人工智能核心要素对新质生产力发展的赋能效应

数据、算力、算法作为人工智能的三大核心要素,深刻地改变着人们的生产生活方式,日益成为创新驱动发展的主要力量,也是支撑助力新质生产力发展的基础要件。

首先,数据赋能新质生产力发展。应充分发挥海量数据规模和丰富应用场景优势,最大限度地激发数据要素潜能,利用数据要素降低生产成本、提高生产效率、改善生活水平,推动产业数字化、智能化、绿色化转型,增强新质生产力发展的内生动力。一方面,根据数据要素在流通交易、使用分配、安全治理等方面的主要特征和规律,建立健全与数据要素相关的法律法规和监管体制机制,为数据要素确权、定价、交易、监管等提供基础制度、配套政策和法律依据,构建有利于数据要素安全保护、有效利用、合规流通的产权制度和市场体系,释放数据要素使用价值和创造价值的巨大潜能;另一方面,构建数据跨境流动规则体系,提升中国在数据跨境流动国际规则制定中的话语权和影响力。在立足现实国情的基础上,应主动对接《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等国际高标准自由贸易协定中的数据跨境流动规则,逐步建立与国际接轨的数据跨境流动法律制度、分级分类管理制度、安全风险监管制度等,从而破除数据跨境流动中的规制壁垒,推动数据资源体系开放共享,使数据要素更好地赋能跨境投资贸易高水平制度型开放。

其次,算力驱动新质生产力发展。基于算力是人工智能与实体经济融合发展的重要生产力,尤其是伴随着 ChatGPT 出现的大模型时代变革,生成式人工智能的竞争焦点逐渐转移至人工智能算力上,以及 GPU 芯片、高性能服务器等在内的算力资源支持上。为此,亟待加快推动算力高质量发展,争夺全球算力战略竞争制高点。一是政府部门需制定出台相关战略规划,可以考虑设立专项政府基金,并提供投融资便利、财政补贴、税收优惠等配套政策支持,鼓励企业、高校和科研院所加大在算力技术领域的研发投入,加强对算力核心技术、GPU 硬件设备生产等项目的攻关和创新,提高算力技术的自主可控能力。二是鼓励高校和科研院所与企业加强产学研一体化合作,共同开展算力技术研发和应用,提高算力科研成果转化效率,深化算力技术的实际应用。三是研究制定算力技术和算力网络统一标准,并加强与国际标准化组织合作,提升算力领域标准国际化水平,增强中国在国际算力产业中的话语权和竞争力<sup>[20]</sup>。

最后,算法加速新质生产力发展。当前,ChatGPT 的热潮还未退去,国外头部人工智能企业又接连推出 Sora、Claude 3 等模型和技术。Sora 能将简短的文本描述转化为长达 1 分钟的高清视频,这标志着视觉领域已实现了与大语言模型类似的突破;Claude 3 一经发布更是直接取代了 GPT-4 最强大模型的地位,尤其在复杂任务的分析和推理方面,Claude 3 的表现较为瞩目。与此同时,中国科技公司在人工智能模型上也取得了一些进展。例如:百度公司发布的文心一言大模型,作为目前全球最大的中文单体预训练模型,在机器阅读理解、文本分类、语义相似度计算等 60 多项任务中取得了良好效果;科大讯飞公司发布的星火认知大模型,其中文处理能力已经超越 ChatGPT,并且具有较强的英文处理能力。

尽管中国科技企业在大模型和技术上取得了显著的进步,但是仍与国际顶尖的人工智能企业存在一定差距,亟待从以下方面进行完善:一是“补短板”与“筑长板”并重。一方面,中国科技企业除了弥补在算法能力上的差距,还应充分发挥在商业应用场景上的优势,思考如何更好地服务用户;另一方面,应持续进行底层技术投入,在自研大模型上修炼好“内功”,不断提升自研人工智能大模型能力。二是给予研发人员政策支持,构筑人工智能算法人才优势。针对目前中国缺乏人工智能大语言模型及其底层技术设计人才现状,需重点支持对人工智能、机器学习、深度学习、神经网络等领域专业技术人才的引进和培育,尽快完善相关人才优惠便利政策,构建人工智能大语言模型人才队伍培育和发展生态体系,打造世界人工智能算法人才高地。三是推进实施人工智能大语言模型系统工程战略,包括制定人工智能大语言模型未来发展规划、布局人工智能大语言模型科技研发中心、建立人工智能大语言模型国际交流平台、拓展人工智能大语言模型在各行业领域的应用场景等,以适应人工智能大语言模型的全球发展格局,进一步强化人工智能算法对新质生产力发展的支撑助力作用。

## 五、结语

人工智能是引领未来的新兴战略性技术,是新一轮科技革命和产业变革的核心驱动力,是发展新

质生产力的主要阵地,可以为经济高质量发展提供新动能。未来,只有大力发展人工智能技术,推进人工智能与产业紧密融合,才能在新一轮国际科技竞争中掌握主导权,为实现中国式现代化提供强有力的科技支撑。为此,要以“人工智能+”行动为契机,鼓励各行各业重视人工智能技术的应用和落地,将人工智能的创新成果深度融合于经济、社会各领域之中,提升全社会的创新力和生产力,形成人工智能产业化与产业智能化互相促进的良好局面,更好地借助人工智能加快传统产业高端化、智能化、绿色化转型,打造具有国际竞争力的战略性新兴产业和未来产业集群,构建创新引领、协同发展的现代化产业体系。

#### 参考文献:

- [1] 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调 加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展[N]. 人民日报, 2024-02-02(1).
- [2] 李强作的政府工作报告(摘登)[N]. 人民日报, 2024-03-06(3).
- [3] 习近平在中共中央政治局第九次集体学习时强调 加强领导做好规划明确任务夯实基础 推动我国新一代人工智能健康发展[N]. 人民日报, 2018-11-01(1).
- [4] 习近平在黑龙江考察时强调 牢牢把握在国家发展大局中的战略定位 奋力开创黑龙江高质量发展新局面[N]. 人民日报, 2023-09-09(1).
- [5] 郇全民. 人工智能在生产力中的角色[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2023, 55(5): 6—12.
- [6] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——习近平在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [7] 习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议强调 加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系 以人口高质量发展支撑中国式现代化[N]. 人民日报, 2023-05-06(1).
- [8] 范德志, 于水. 生成式人工智能大模型助推实体经济高质量发展: 理论机理、实践基础与政策路径[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2024, 41(1): 152—160.
- [9] 郭朝先, 方澳. 全球人工智能创新链竞争态势与中国对策[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2022, 22(4): 88—99.
- [10] 张夏恒, 马妍. 新质生产力驱动数字经济高质量发展的机理、困境与路径[J/OL]. 西北工业大学学报(社会科学版), (2024-03-27)[2024-04-01]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1352.C.20240325.1024.004.html>.
- [11] 张亚斌, 谢岳峰, 王振国, 等. 人工智能如何促进贸易强国建设[J]. 国际贸易问题, 2023(9): 1—18.
- [12] 林园春. 人工智能驱动政府治理模式变革的逻辑与策略[J]. 中州学刊, 2022(9): 93—98.
- [13] 任琳, 孙振民. 全球治理变局及我国的应对方略[J]. 开放导报, 2022(5): 40—47.
- [14] 每日经济新闻. 中国科学技术信息研究所所长赵志耘: 国内大模型与世界最先进水平存在3点差距[EB/OL]. (2023-10-11)[2024-03-16]. <https://www.nbd.com.cn/rss/zaker/articles/3049056.html>.
- [15] 苏玺鉴, 胡安俊. 人工智能的产业与区域渗透: 态势、动力、模式与挑战[J]. 经济学家, 2023(2): 79—89.
- [16] 陈凤仙, 连雨璐, 王娜. 欧美人工智能监管模式及政策启示[J]. 中国行政管理, 2024(1): 77—88.
- [17] 杜传忠, 疏爽. 人工智能与经济高质量发展: 机制、成效与政策取向[J]. 社会科学战线, 2023(12): 78—87.
- [18] 王爱民. 面向智能制造的人工智能发展与应用态势分析[J]. 人工智能, 2023(1): 1—7.
- [19] 杨昕, 赵守国. 数字经济赋能区域绿色发展的低碳减排效应[J]. 经济与管理研究, 2022, 43(12): 85—100.
- [20] 郭亮. 我国算力产业发展挑战与建议[J]. 信息通信技术与政策, 2024, 50(2): 2—6.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0495

# 全球数字经贸规则： 进展、动向及中国应对

赵若锦，聂平香，崔艳新

(商务部国际贸易经济合作研究院，北京 100710)

**摘要：**随着国际局势的深刻变化和数字技术的飞速发展，全球数字经贸规则呈现出新动向，主要表现为：愈来愈强调数字系统的互操作性，在数据跨境流动领域出现逆自由化风潮，人工智能成为大国博弈的优先领域，数字标准成为全球数字经贸治理的关键等。近年来，中国持续完善数字经贸法律法规，积极融入全球数字经贸治理体系。但是，相关数字贸易主张基本体现在无纸化贸易、个人信息保护等一代数字经贸规则上，而在数据跨境流动、源代码保护等核心议题上承诺有限，这导致中国数字经贸规则与高标准协定存在差距，与相关规则的兼容性不足，在全球数字贸易中的话语权相对较低。对此，中国应顺应全球数字经贸发展的新趋势，加速推进多边双边数字经贸谈判，强化数字技术创新、加快优先议题的制定、提高相关规则的兼容互操作性，从而扩大制度型开放，提升数字经贸治理能力。

**关键词：**数字经贸规则；电子商务谈判；数据跨境流动；人工智能；制度型开放

中图分类号：F49；F744

文献标志码：A

文章编号：1008-2204(2024)04-0138-08

## Global Digital Economic and Trade Rules: Progress, Trends and China's Response

ZHAO Ruojin, NIE Pingxiang, CUI Yanxin

(Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, Beijing 100710, China)

**Abstract:** With the profound changes in the international situation and the rapid development of digital technology, global digital economic and trade rules show some new trends, which are mainly manifested in the following respects. More and more emphasis is put on the interoperability of digital systems. There is an anti-liberalization trend in the field of cross-border data flow. Artificial intelligence has become the priority area for competition among major countries, and digital standards have become the key to global digital economic and trade governance. In recent years, China has continuously improved its digital economic and trade laws and regulations, and actively integrated itself into the global digital economic and trade governance system. However, China's related digital trade ideas are basically embodied in the first generation of digital economic and trade rules, such as paperless trade and personal information protection, and its commitments to such core issues as cross-border data flow and source code protection are limited, resulting in a gap between China's digital economic and trade rules and high-standard agreements, the lack of compatibility with relevant rules, and relatively low voice of China in global digital trade. In this regard, China should conform to the new trend of global digital economy and trade development, accelerate multilateral and bilateral digital economy and trade negotiations, and strengthen digital technology innovation. In addition, China also needs to speed up the formulation of priority issues, and improve the compatibility and interoperability of relevant rules to expand institutional opening-up and enhance the governance capacity of digital economy and trade.

**Keywords:** digital economic and trade rules; e-commerce negotiations; cross-border data flow; artificial intelligence; institutional opening-up

收稿日期: 2024-04-01

基金项目: 国家社会科学基金项目 (22CGJ024)

作者简介: 赵若锦 (1989—), 女, 山西运城人, 副研究员, 博士, 研究方向为数字经贸规则。

## 一、问题的提出

习近平在 2023 年中央经济工作会议上强调:“扩大高水平对外开放,……对标国际高标准经贸规则。”<sup>[1]</sup>李强在 2024 年《政府工作报告》中指出:“主动对接高标准国际经贸规则,稳步扩大制度型开放”。<sup>[2]</sup>在数字化浪潮席卷全球的当下,数字技术的广泛应用推动了传统贸易的发展,促进了贸易方式的革新,拓展了贸易对象的内涵,深度重构了贸易格局,并产生了新兴的数据贸易,为世界贸易带来了新的动力。根据 UNCTAD 数据库,2022 年全球可数字化交付的服务进出口规模为 3.82 万亿美元,同比增长 3.9%<sup>①</sup>。随着世界经济高速数字化,数字经贸规则日益成为大国博弈的重点。各国加快构建本国数字经贸规则,力图在大国数字经济博弈中占据优势地位。

当前,对全球数字经贸规则的研究基本遵循两种范式。第一种范式根据国别主张差异形成经贸规则的“美式模板”“欧式模板”“新式模板”等,聚焦各国签署的电子商务/数字贸易协定,系统梳理了不同模板下不同国家数字贸易规则的基本构成、内容、特点、主要规则主张等,并对比分析中国与其他国家在数据跨境流动、本地化存储、源代码保护等二代数字经贸规则方面的差异,进而提出中国的应对策略。其中,“美式模板”呈现出强约束的“TPP+”特征,即在《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)条款基础上剔除源代码保护、数据跨境流动、数字产品非歧视待遇等规则中的例外条款,明确提出个人信息保护应遵循的国际框架及原则<sup>[3-4]</sup>。“欧式模板”虽逐渐提高对缔约方的约束水平,但始终强调隐私,在“视听例外”“个人信息保护”等条款上的主张与“美式模板”存在分歧。同时,欧盟会根据缔约国发展差异进行差别要价,而非像美国一样对所有缔约国适用同样的规则<sup>[5]</sup>。“新式模板”通过“1+N”的数字经济协定(DEA)框架逐步完善本国数字经贸主张,突出特点表现为三点:第一,强调缔约国之间数字系统的兼容互操作性,并提出实现互操作应遵循的国际框架、准则及标准;第二,协定覆盖面广,在已有数字贸易规则的基础上扩展至数字经济全领域;第三,高度扩展性和灵活性,协定内容可根据贸易政策和电子商务的发展而修改<sup>[6-7]</sup>。总体而言,三种经贸规则基本涵盖了代表数字贸易

发展方向的二代数字经贸规则,但三者谈判重点、规则构建等方面均存在差异<sup>[8]</sup>。

第二种范式直接聚焦具体数字经贸规则,梳理其演进脉络、规则主张及发展趋势,并提出中国应对建议。例如,在数据跨境流动方面,由于诉求、实施路径等存在差异,美国和欧盟在数据治理方面的主张存在差异。其中,欧盟通过《与个人数据自动化处理有关的个人保护公约》、《通用数据保护条例》(GDPR)等法律法规实施“长臂管辖”,加强域外审查,对个人数据跨境流动作出严格限制;美国主张并推行亚太经合组织《跨境隐私规则体系》(CBPR),提倡完全自由的数据跨境流动<sup>[9-10]</sup>。但总体而言,全球数据治理呈现强监管态势,各国加速出台针对具体行业数据跨境流动的法律法规<sup>[11]</sup>。

党的十八大以来,中国持续推动数字经贸规则发展。现阶段,中国已出台了《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国网络安全法》《数据出境安全评估办法》《中华人民共和国数据安全法》等法律法规,成立多个大数据交易平台,规范数据出境管理,不断完善本国数字经贸治理体系。同时,中国积极参与国际规则制定。在国际层面,推进世界贸易组织(WTO)电子商务谈判;在诸边层面,正式申请加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等高标准数字经贸协定;在双边层面,在本国主导的自贸协定中纳入专门的数字贸易条款,加速共建“数字丝绸之路”。但是,与美欧等传统数字经贸大国及新加坡等新兴经济体相比,中国在全球数字经贸中仍处于消极被动地位,在全球数字经贸中的影响力相对有限。加之,全球数字经贸规则呈现出兼容互操作、逆自由化、标准化等新趋势,加强对全球数字经贸规则最新动向的研究,对中国加快对标国际高标准经贸规则、推进制度型开放至关重要。

## 二、全球数字经贸规则体系 进展及动向

随着国际局势的深刻变化和数字技术的飞速发展,全球数字经贸治理体系加速变革。在国际层面上,全球政治、经济格局不断调整,这为已有的数字经贸规则带来了新的挑战和机遇;在国家层面上,各国加强数字经贸规则制定与博弈。此外,大

数据、区块链、人工智能等前沿技术的广泛应用显著提高了数字经贸的便利性和创新性。多重因素共同作用下,全球数字经贸规则呈现出新的进展和动向。

第一,WTO电子商务谈判取得实质性进展,全球统一的数字经贸体系趋于完善。WTO电子商务谈判进程一直较为曲折,相关规则存在较大的滞后性。1998—2023年期间,WTO举行多次部长级会议,发布了《全球电子商务宣言》《关于电子商务的联合声明》《电子商务联合声明倡议》等文件,引入数据跨境流动、数字税、源代码披露和算法公开等议题,但直到2023年12月最后一轮谈判才取得实质性成果。参与方在三大领域13个议题达成共识,涵盖议题涉及电子交易框架、电子发票和电子合同、无纸化贸易、非应邀商业电子信息、政府数据公开、个人信息保护、在线消费者权益保护、促进数字化转型等。与已有的高标准经贸规则相比,WTO达成的实质性谈判结果已经覆盖了大部分条款,但仍未触及本地化存储、源代码保护等关键性议题。

第二,美国跨境数据治理观由完全开放转向有限开放,全球数据跨境流动规则出现逆自由化风潮。美国一直对数据治理实施双重标准,对内针对公共服务、电信等特定领域和人工智能(AI)等关键技术实施严格数据跨境流动管控,对外通过《美墨加协定》(USMCA)、《美日数字贸易协定》(UJDTA)提倡实施完全的数据跨境自由流动。但2023年底以来,美国逐渐将内外标准合一,开始针对特定国家实施严格的数据管控。2023年10月底,美国贸易代表办公室(USTR)撤回要求WTO电子商务规则允许数据跨境自由流动、禁止本地化存储、实施源代码保护等的提案;2024年2月28日,美国签署了《关于防止受关注国家获取美国人敏感个人数据和美国政府相关数据的行政令》,授权美国司法部颁布法规条例,禁止或限制中国(包括中国香港地区、中国澳门地区)、俄罗斯、朝鲜、伊朗、古巴、委内瑞拉等国家和地区访问美国敏感个人数据,涉及基因组数据、生物识别数据、个人健康数据、地理位置数据、金融数据和特定个人标识符等;同时,对与政府相关的数据包括敏感的政府网站的地理位置信息和军人信息,建立更严格的保护。虽然,这是美国政府出于保护个人数据安全和隐私所采取的举措,但如何平衡好安全与发展,促

进统一的跨境数据流动规则的建立,仍是全球亟待解决的难题。

第三,涉及议题愈来愈广泛,逐渐拓展到数字经济的方方面面。CPTPP电子商务章节与USMCA数字贸易章节保持高度一致,基本奠定了多边经贸规则数字贸易章节的雏形。这两项协定涉及的主要数字贸易议题,既包括传统的无纸化贸易、国内电子交易框架、网络安全等议题,还纳入了数据跨境流动、源代码保护等二代数字经贸规则;其核心主张包括电子传输免征关税、禁止本地化存储、禁止源代码转移、搭建海底电缆等。后续签署的《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)是全世界范围内首个专门的数字经济协定,该协定力图建立一个包容开放引领的数字贸易管理框架,因此其所涵盖的议题超越了数字贸易范畴,纳入“跨境物流”“电子发票”“快运货物”“电子支付”等议题,以促进端到端的数字贸易。此外,考虑到数字技术的发展和应用,DEPA中还新增了“数字身份”“人工智能”“金融科技合作”等前沿条款。其后的多个数字经济协定,如《英国—新加坡数字经济协定》《韩国—新加坡数字伙伴关系协定》等持续突破,将数据跨境流动、本地化存储条款拓展至金融领域,将“数字贸易标准和合格评定”条款也纳入协定。总体来看,数字经贸治理正在从数字经贸规则向数字经济规则过渡,涵盖的规则和条款也愈来愈全面。

第四,AI成为大国博弈的优先领域,引领着数字经贸规则的方向。作为数字技术发展的最前沿,人工智能应用加速发展,ChatGPT的横空出世和自动驾驶的发展使人工智能监管和国际治理日益成为各国关注的焦点。主要经济体一方面强化本国人工智能产业发展,另一方面积极参与国际治理,抢占话语权。美国新成立了7个国家人工智能研究所和生成式人工智能工作组,推出了《人工智能研究和发展战略计划:2023更新版》《国家创新路径》等,发布了《安全、可靠和值得信赖的人工智能的行政命令》《关于负责任地军事使用人工智能和自主技术的政治宣言》;欧洲议会于2024年3月正式批准全球范围内AI领域的全面监管法规《人工智能法案》,规定任何在欧盟部署的基于数据的驱动系统都将受到监管,而且这种监管不存在任何有关开发地点和数据来源的例外条款;新加坡在对2020年发布的人工智能模型治理框架进行拓展的基础上,先后发布了《生成式人工智能:对信任和治

理的影响》、《生成式人工智能治理的模型人工智能治理框架草案》(2024年)等文件,对生成式人工智能的概念等作出了阐释,推动形成生成式人工智能治理的国际框架;英国政府召开了第一届人工智能安全峰会,主导并签署了《布莱切利宣言》,提倡加强国际合作来应对人工智能前沿风险;中国发布了全球首个针对性行政立法文件《生成式人工智能服务管理暂行办法》,并于2023年10月提出《全球人工智能治理倡议》,为全球人工智能规则制定提供了蓝本。未来,人工智能技术的不断创新和应用,可能带来算法歧视、数据隐私泄露、伦理和道德等问题,这将成为数字经贸规则的重点内容。

第五,愈来愈强调兼容互操作,数字系统互操作成为未来发展趋势。全球经济一体化背景下,各国数字经贸合作日益紧密。与此同时,数字平台垄断、数字系统及相关技术标准差异等提高了贸易成本,阻碍了数字经贸的快速发展。互操作的数字系统可显著降低进入壁垒,通过不同系统之间的数据和信息共享消除信息孤岛,实现高效且无缝的协同工作。因此,近年来推行的数字经贸规则中均增加了互操作条款。新加坡在2020年签署的DEPA中多次强调“交互操作性”,包括模块2“商业和贸易便利化”中的数据交换系统、电子发票系统、电子支付系统,模块7“数字身份”中的数字身份制度等。在后续的《英国—新加坡数字经济协定》(2022年2月签署)、《欧盟—新加坡数字伙伴关系协定》(2023年2月签署)等协定中,新加坡与英国、欧盟都继续深化互操作的概念,明确提出要通过DEA加强数字市场和政策框架的连通性和互操作性。随着技术的进步和应用场景的不断拓展,数字系统将发挥更大作用,互操作条款也将成为数字经贸规则的基础条款。

第六,标准成为数字经贸协定的执行方式和落地方案,也是未来全球数字经贸治理体系建设的关键。随着世界经济的数字化,全球数字经贸协定的覆盖面越来越广泛,涉及数字经济的方方面面,包括不同的技术、平台和服务,涵盖数据跨境流动、个人信息保护、跨境交付等方面。统一的数字标准可以消除各国之间的技术壁垒和制度障碍,促进数据传输和信息交换,推动数字经贸的跨境合作,实现真正的全球互联、互操作。同时,数字标准的制定和实施还能加大网络安全防护和数据保护力度,有效规范经贸活动的操作流程和技术应用,在保障

数字经贸活动的安全稳定的基础上提升经贸活动的透明性和可预测性。现阶段,国际标准化组织、欧洲电信标准协会、美国音频工程学会等标准机构已发布多项国际标准,但其中与数字经贸相关的标准相对缺乏,在数据跨境流动、源代码保护、数字平台互操作等核心条款上的标准尤其缺失,这不利于数字经贸协定的落地实施。未来,各国应加强合作与协调,加速统一的数字经贸国际标准的形成。

### 三、中国数字经贸规则发展现状

党的十八大以来,中国持续加强对数字贸易市场的监管,积极融入全球数字经贸治理体系。对内,中国不断强化顶层设计,完善本国数字法律法规体系。在电子商务领域,中国已发布《关于促进跨境电子商务健康快速发展的指导意见》《国家邮政局 商务部关于规范快递与电子商务数据互联共享的指导意见》等文件,加强对电子商务的监管与规范,建立健全电子商务争议解决机制,促进电子商务数据与其他数据有序共享共通。在数据跨境流动领域,中国已建立“三法两办法一意见一规定”<sup>②</sup>的数据治理体系,对数据跨境流动、个人信息出境等进行规范,提出了具体办法和实施路径。此外,中国还加强了金融科技、智能汽车、电信、医疗、人口健康、征信等具体行业的数据治理与监管,初步形成了“数据境内存储+出境安全评估”的数据跨境管理模式。

对外,中国积极参与国际数字经贸规则的制定。在国际层面,中国积极推进WTO电子商务谈判,促进统一的数字经贸规则的形成;在诸边层面,中国已推动《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)全面落地生效,通过成立工作组、举办技术磋商等方式,加快加入DEPA、CPTPP等高标准经贸规则的步伐;在双边层面,中国在本国主导的自贸协定中设立专门的电子商务章节,将无纸化贸易、国内监管框架等条款纳入协定。截至2024年3月,中国已签署的22项自贸协定中,有5项协定包含专门的电子商务章节。

笔者对中国签署的涉及数字贸易条款的自由贸易协定(FTA)进行了梳理,如表1所示。由表1可知,中国数字贸易主张基本与WTO规则保持一致,集中体现在一代数字经贸规则中。具体而言,中国在无纸化贸易、个人信息保护、关税等方面都

作出了具体承诺,提倡在遵循联合国电子商务法的前提下采用国内监管框架。在“关税”条款中,中国主张暂时对电子交易免征关税,但可根据世界贸易组织电子商务成果相机调整。在“电子认证、电子签名和数字证书”方面,中国与美欧等国家一样鼓励实现认证、签名等的电子化和互认。同时,中国还在《中华人民共和国政府与新加坡共和国政府关于升级〈自由贸易协定〉的议定书》附录6.7条中明确,只要电子认证符合国内法律法规,则缔约方不应限制该电子认证所采用的技术和实施模式。但中国对数字贸易的主张仍相对宽泛,许多规定都存在例外条款。例如,中国与新加坡之间虽然约定不对电子认证的方法和技术进行约束,但仍规定缔约方可要求对“某一特定类别”的电子交易的电子

认证方法进行核验和认证,而且协定并未对“某一特定类别”进行阐述,这就使得此条款存在很大的弹性空间。在“无纸化贸易”“个人信息保护”等条款方面,中国都提出了应参照、考虑国际/国际组织的标准和方法,但未提出具体的参照标准。对比而言,美欧等发达国家更倾向通过数字贸易协定输出本国主导的标准和相关框架体系。例如,在个人信息保护方面,美国主张推行CBPR体系,欧盟建议缔约国采用GDPR体系。此外,中国仅在东盟主导的RCEP下作出对“数据跨境传输”“计算设施的位置”等的承诺,在本国主导的FTA中均未涉及代表数字经济发展方向的人工智能、源代码保护等前沿规则。

表1 中国签署的与数字贸易相关的FTA

协定条款	RCEP	毛里求斯	澳大利亚	新西兰	新加坡
无纸化贸易	12.5条	11.8条	12.9条	附录6.10条	附录6.9条
电子认证和电子签名	12.6条	11.5条	12.6条	附录6.7条	附录6.4条
在线消费者保护	12.7条	11.6条	12.7条	附录6.8条	附录6.7条
线上个人信息保护	12.8条	11.7条	12.8条	附录6.9条	附录6.8条
非应邀商业电子信息	12.9条	-	-	附录6.11条	-
国内监管框架	12.10条	-	12.5条	附录6.6条	附录6.3条
关税	12.11条	11.3条	12.3条	附录6.4条	附录6.5条
网络安全	12.13条	-	-	附录6.13条	-
计算设施的位置	12.14条	-	-	-	-
数据跨境流动	12.15条	-	-	-	-

注:表中资料依据相关FTA整理。毛里求斯指《中华人民共和国政府和毛里求斯共和国政府自由贸易协定》,澳大利亚指《中华人民共和国政府和澳大利亚政府自由贸易协定》,新西兰指《中华人民共和国政府与新西兰政府关于升级〈中华人民共和国政府与新西兰政府自由贸易协定〉的议定书》,新加坡指《中华人民共和国政府与新加坡共和国政府关于升级〈自由贸易协定〉的议定书》。-表示不涉及该条款。

虽然中国在数据跨境流动、源代码保护方面尚未作出具体承诺,但中国各地已加快对高标准数字经济规则的探索 and 对接。自国务院印发《关于在有条件的自由贸易试验区和自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施》以来,中国各地积极开展探索,在数字经济规则方面先行先试。例如,北京市通过设立数字贸易试验区,建立数据基础制度先行区,探索数据确权和数据交易制度,在特定区域开展跨境数据流动试点,推进数据跨境流动规则探索、政策创新和制度瓶颈破解;上海市围绕“一港三中心”目标,以临港新片区为试验田,提升跨境电子商务便利化水平,完善数据要素治理基础制度,打造数字贸易国际枢纽港;海南

省开通海南自贸港国际互联网数据专用通道,应用大数据、移动物联网和区块链等技术开发跨境供应链公共服务系统,打造“数字自贸港”。这些探索将为中国融入全球数字经济治理体系提供地方模板和制度样本。

#### 四、中国数字经济规则存在的问题

中国一直主动融入全球数字治理体系,但与美欧等发达经济体相比,中国在数字贸易法律法规体系、数字核心技术和创新等方面仍存在一定差距。这导致中国在全球数字经济治理中的话语权较弱,国际影响力有限。具体而言,中国数字经济规则存在的问题主要表现在以下三个方面。

第一,中国在二代数字经贸规则上未作出承诺或承诺有限。在 RCEP 项下中国数字贸易承诺与高标准经贸规则的差距进一步拉大,主要差距如表 2 所示。中国主张实现数据的跨境自由流动、禁止本地化存储、跨境传输免征关税,基本与 CPTPP、DEPA 等高标准规则保持一致;但在数字产品非歧视待遇、源代码保护、政府数据开放等核心条款上,与高标准经贸规则仍存在一定差距。其一,在数字产品非歧视待遇方面,中国出于对国家安全和意识形态的考虑,对涉及文化相关的数字产品实行

了较为严格的内容审查和管控,并未明确承诺数字产品非歧视待遇原则,与 CPTPP 存在较大差距;其二,在源代码保护方面,中国在对外签署的 RCEP 等协定中并未对源代码规则作出具体承诺,但美国进一步将源代码算法、关键基础设施软件纳入保护范畴,并加入“密钥保护”条款(密码技术的 ICT 产品规则);其三,在政府数据开放方面,中国未作承诺,而美国、新加坡等国家进一步明确了开放的政府数据的格式。随着相关规则的持续深化拓展,中国与高标准经贸规则的差距将进一步拉大。

表 2 在 RCEP 项下中国数字贸易承诺与高标准经贸规则的主要差距

主要规则	RCEP	CPTPP	DEPA	主要差距
数据跨境流动	承诺,保留了各方的监管要求	承诺,保留了各方的监管要求	承诺,保留了各方的监管要求	基本一致,但美国强化跨境数据流动条款约束力,删除了保留各方监管要求的规定
本地化存储	承诺,但为实现合法公共政策目标和国家基本安全利益所采取的措施例外	承诺,且例外中仅包含为实现合法公共政策目标而采取的措施	承诺,且例外中仅包含为实现合法公共政策目标而采取的措施	高标准经贸规则将此规则扩展到金融服务,明确在满足金融监管的条件下,禁止要求金融服务计算设施的本地化,但中国暂未承诺
数字产品非歧视	无	承诺给予数字产品国民待遇和最惠国待遇,将知识产权、补贴或赠款、广播列为例外	承诺给予数字产品国民待遇和最惠国待遇,将知识产权、补贴或赠款、广播列为例外	中国未承诺这一条款,高标准协定基本承诺,同时美国在 USMCA 中缩小了例外的范围,将数字产品的非歧视待遇拓展到知识产权和广播领域
个人信息保护	承诺,提出个人信息保护的要求	承诺,提出个人信息保护的要求,并提倡实现个人信息保护机制的兼容性	承诺,提出个人信息保护法律框架的原则	美国、新加坡等均认为应以 CBPR 为个人信息保护的指南,中国暂未达到 CBPR 标准
源代码保护	无(《中华人民共和国网络安全法》中并未对源代码有强制披露要求)	承诺,但非强制转移及公开仅限于大众市场软件中的源代码	纳入使用密码术的 ICT 产品规则,将网络安全、金融安全列为例外	中国在对外条款中暂未承诺,且实践中并没有强制披露要求。但美国进一步将源代码算法纳入保护范畴,将关键基础设施软件纳入保护范畴,加入“密钥保护”条款(密码技术的 ICT 产品规则)
政府数据	无	无	承诺,提出开放政府数据的方式	中国未做承诺,美国、新加坡等国家进一步拓展了开放的政府数据的格式

注:表中资料依据 CPTPP 文本、RCEP 文本、DEPA 文本整理。

第二,数字技术发展水平有待提升,无法对数字经贸规则形成有效支撑。数字经贸规则的本质是话语权之争,只有数字技术高度发达的国家才具有更多的话语权,主导规则的制定并引领规则发展的方向。现阶段,中国数字技术发展取得显著进步,已成为全球最大的电子商务市场,在人工智能、云计算、大数据等领域快速发展,但与美国等国家相比仍存在一定差距。就数字经济而言,数据显示,2022 年,中国数字经济规模为 7.5 万亿美元,规模仅为排名第一的美国的 43.6%<sup>③</sup>;就云计算而言,全球前三大云计算厂商亚马逊云、微软云、谷歌云均由美国主导,占据中国市场最大份额的阿里云在全球仅排第四位;就区块链发展而言,中国公有链和联盟链持续演进,但还存在自主创新能力薄弱、基础设施建设缺乏统筹等问题。数字技术的相

对滞后性制约着中国在数字经贸规则领域话语权的提升。

第三,相关数字经贸规则的兼容性不足,合规成本较高。由于数字经贸领域发展水平、法律法规及文化传统等方面存在的差异,各国在数据保护、网络安全、电子签名等方面的规定和标准各不相同。以新加坡 DEA 为代表的高标准经贸规则,越来越强调规则和标准在全球范围的互联互通和互操作,在数据跨境流动、知识产权保护、电子商务等方面都设定了严格的标准和规则。例如,在电子发票领域,新加坡建议采用欧盟搭建的 Peppol 电子发票通用框架;在数据跨境流动和个人信息保护领域,新加坡确立了 CBPR 是一种有效的传输标准。相比较而言,中国还存在技术标准不统一、数据格式不兼容以及数字系统之间存在信息壁垒等问题,

阻碍着数字系统的交互操作和数字化转型的全面推进。

## 五、对策建议

结合中国数字经贸规则发展的现状及存在的问题,中国应顺应全球数字经贸发展的新趋势,继续稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放。

第一,加速推进多边双边数字经贸谈判,更加积极主动地融入全球数字治理。首先,在全球层面,积极推进WTO电子商务谈判。现阶段,由于各方诉求不同,这导致WTO电子商务谈判在“电子传输关税”“源代码保护”“本地化存储”等核心议题上进展缓慢,严重滞后于数字经济发展的实践。中国是全球电子商务的重要参与者之一,推进达成全球统一的电子商务谈判既是本国电子商务发展的客观需要,也是提升国际话语权的必然选择。因此,中国应在完善本国电子商务立法的基础上积极推进电子商务谈判。一方面,加快建设统一协调的电子商务法律体系,提高整体开放性,并出台配套的操作细则和标准,为国际谈判奠定良好基础;另一方面,在WTO电子商务谈判中始终坚持发展中国家立场,确保电子商务提案考虑到不同国家经济发展水平差异。其次,在诸边层面,持续推进“一带一路”软联通,通过加强政策协调与磋商、分享经验做法等方式,加快DEPA、CPTPP的谈判进程。最后,在国家层面,在本国主导的FTA中纳入更多符合自身经济发展阶段和改革开放方向的高标准数字经贸规则议题。同时,着力推动已签署生效的自贸协定提质升级,在升级版中增加相应的数字贸易条款。

第二,强化数字技术创新,为数字经贸规则发展打好基础。数字技术是数字经贸规则的重要支撑,为数字产品的交易、电子商务平台的运营以及数据的跨境流动提供了可能,为数字经贸规则的实施提供了技术保障。随着全球数字经贸规则越来越强调数字系统的互联互通,数字技术将在数字贸易发展和治理中发挥越来越重要的作用。中国应以创新为驱动,围绕数字孪生、云网融合、人工智能核心算法等前沿领域推动产学研合作,实现数字技术的突破性发展和高效迭代。同时,加快与数字技术、数字贸易相关的数字标准的研制。围绕数据

跨境流动、数字产品与服务的分类、数字支付与结算、数字知识产权、数字平台的互操作等关键领域和环节开展深入研究和标准制定,并通过国际交流与合作、建立标准互认机制、加强监管等方式推动本国标准的全球化进程。

第三,加快优先议题的制定,占据数字经贸治理的最前沿。数字经贸规则涵盖的议题非常广泛,不仅涉及无纸化贸易等传统议题,还包含人工智能、金融科技、海底电缆等前沿技术。考虑到数字经济发展的现实状况和各方利益诉求,数据跨境自由流动是当下全球数字经贸治理的优先领域,人工智能等将成为未来大国治理和博弈的着力点。在数据跨境流动方面,中国还存在数据跨境流动监管方式单一、重要数据的判定与识别标准相对模糊、数据安全与隐私保护风险增加等问题。对此,中国应当:根据数据类型、风险级别等采取差异化监管方式,提高监管的针对性和有效性;制定清晰、明确的重要数据判定标准,为数据跨境流动提供指导;加强数据安全和隐私保护宣传,增强数据保护意识。在人工智能方面,各国都在积极探索并出台本国治理法规,中国已建立起初步的人工智能监管框架,但仍需进一步完善相关治理体系、加强技术创新与治理协同,建立独立的人工智能监管机构,对人工智能技术和应用进行监管和审查。同时,推动人工智能领域的伦理规范建设,强化伦理治理。除此之外,中国还应在海底电缆、数字身份等领域积极探索,扩大数字贸易“朋友圈”,提出相关的全球倡议,深度参与国际治理和规制构建。

第四,持续对标国际高标准数字经贸规则,提高规则的兼容互操作性。数据跨境流动、电子商务等新业态的不断涌现对数字经贸规则提出了更高要求,促使全球数字经贸治理越来越强调兼容性、互操作性。兼容互操作意味着本国数字经贸规则不仅要与国内其他领域的法律法规、规则等相协调,还要与国际上的相关规则有效衔接。因此,中国在制定数据安全、隐私保护、源代码保护等相关数字经贸规则时,应当充分考虑国际通行做法和惯例,确保国内治理与国际治理的一致性,并适时对国内已有相关法律法规进行修订。中国还应加强在数字经贸核心议题方面的国际合作,通过分享最佳实践和典型经验做法、共同研制相关数字经贸标

准等方式加速中国数字治理与国际治理的对接,提高整体数字经贸便利化水平。此外,还应营造良好的营商环境,建立健全政策预告和评估机制,发布与数字经贸规则相关的政策指南和解释,提高政策透明度和可预测性,为境内外企业提供明确的市场准入和运营规则。

#### 注释:

- ① UNCTAD 数据库是联合国贸易和发展会议维护的一个全面且权威的贸易数据库系统。网址为 <https://unctadstat.unctad.org/data-centre/>。
- ② “三法”指《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》《中华人民共和国网络安全法》,“两办法”指《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》,“一意见”指《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》,“一规定”指《促进和规范数据跨境流动规定》。
- ③ 参见:中国信息通信研究院发布的《全球数字经济白皮书(2023 年)》,网址为 <http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202401/P020240326601000238100.pdf>。

#### 参考文献:

- [1] 中央经济工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话[EB/OL]. (2023-12-12)[2024-03-01]. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content\\_6919834.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6919834.htm).
- [2] 政府工作报告——2024 年 3 月 5 日在第十四届全国人民代表大会第二次会议上[EB/OL]. (2023-3-12)[2024-03-01]. [https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue\\_11246/202403/content\\_6941846.html](https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11246/202403/content_6941846.html).
- [3] 周念利,陈寰琦. 基于《美墨加协定》分析数字贸易规则“美式模板”的深化及扩展[J]. 国际贸易问题, 2019(9): 1—11.
- [4] 李杨,陈寰琦,周念利. 数字贸易规则“美式模板”对中国的挑战及应对[J]. 社会科学文摘, 2016(12): 58—59.
- [5] 周念利,陈寰琦. 数字贸易规则“欧式模板”的典型特征及发展趋势[J]. 国际经贸探索, 2018, 34(3): 96—106.
- [6] 赵若锦,李俊. 中国加入《数字经济伙伴关系协定》: 差异、挑战及对策[J]. 经济体制改革, 2022(6): 60—66.
- [7] 赵若锦,李俊,张威. 新加坡数字经贸规则体系构建及对我国的启示[J]. 国际贸易, 2023(12): 40—49.
- [8] 林创伟,白洁,何传添. 高标准国际经贸规则解读、形成的挑战与中国应对——基于美式、欧式、亚太模板的比较分析[J]. 国际经贸探索, 2022, 38(11): 95—112.
- [9] 许多奇. 个人数据跨境流动规制的国际格局及中国应对[J]. 法学论坛, 2018, 33(3): 130—137.
- [10] 叶开儒. 数据跨境流动规制中的“长臂管辖”——对欧盟 GDPR 的原旨主义考察[J]. 法学评论, 2020, 38(1): 106—117.
- [11] 李俊,赵若锦,范羽晴. 我国数据跨境流动治理成效、问题与完善建议[J]. 国际商务研究, 2023, 44(6): 84—95.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2022.1535

# 新时代高校大类人才培养学业支持体系构建 ——以北京航空航天大学士嘉书院为例

王雷华, 谢贝贝, 申泽鹏

(北京航空航天大学士嘉书院, 北京 100083)

**摘要:** 高质量的本科新生学业支持体系是高校人才培养不可或缺的重要部分。从大类培养的角度出发, 新生学业支持体系构建面临诸多机遇和挑战: 文件指南不健全、场地载体有欠缺、学情数据诊断不精确、个性化需求满足程度低等。以北京航空航天大学士嘉书院为例, 对以“适应大学学习生活、专业选择认知教育”为导向的学业支持工作路径进行探索, 构建了分层分类建立学业支持机构、发挥“一站式”学生社区作用、多维度多层次判定学业级别、提升学业支持项目核心影响力的工作体系。以学业支持的外力激发学生主动学习、自强不息的内生动力, 助推学生实现全面成长成才的内涵式发展。

**关键词:** 大类培养; 学业支持; 学业诊断; 个性需求; 工作体系

中图分类号: G64; C961

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2024)04-0146-06

## Construction of Academic Support System for the Cultivation of Talents Based on Large Categories in Colleges and Universities in the New Era:

Taking Shijia College of Beihang University as an Example

WANG Leihua, XIE Beibei, SHEN Zepeng

(Shijia College, Beihang University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** A high-quality academic support system for freshmen is an indispensable part of the cultivation of talents in colleges and universities. From the perspective of cultivating talents based on large categories, the construction of an academic support system for freshmen is facing many challenges, such as incomplete document guides, lack of venues and carries, inaccurate diagnosis of academic data of study situation, and low satisfaction of individual needs, etc. Taking Shijia College of Beihang University as an example, this paper explores the work path of the academic support oriented to “helping students to adapt to the study and life in colleges and universities and providing cognitive education for major selection”, and constructs the work system in which academic support institutions are established in a hierarchical and classified way, the role of “one-stop” student community is played, students’ academic performance is evaluated in a multi-dimensional and multi-level way, and core influence of academic support projects is enhanced. With the external force of the academic support, we can stimulate students’ internal motivation of active learning and self-improvement and self-reliance, and help students bring out their full potential and grow and prosper in a comprehensive way.

**Keywords:** cultivation of talents based on large categories; academic support; academic diagnosis; individual needs; work system

收稿日期: 2022-11-10

基金项目: 国家自然科学基金项目(71641008); 中央基本科研业务费支持项目(50100002020201001)

作者简介: 王雷华(1984—), 男, 河北望都人, 副研究员, 博士, 研究方向为高校治理。

党的二十大报告强调:“全面提高人才自主培养质量,着力造就拔尖创新人才,……办好人民满意的教育。”<sup>[1]</sup>这要求高校在新时代要不断探索高质量人才培养改革路径,不断深化教育教学工作的内涵,为党育人、为国育才。党的十八大以来,部分高校按照党中央关于高等教育发展的最新要求,探索实施本科生大类招生大类培养模式,即学生在高考招生录取时,按照专业大类确定相关属性,不区分具体专业,在大一学年强化数理基础,开展通识教育,待一年后根据个人兴趣和意愿,再进行具体专业的选择和分流。这一培养模式为学生提供了“宽口径、厚基础”的课程体系,强化了学生主动学习的积极性<sup>[2]</sup>。然而,学生在学习中也遇到了新问题,如学习节奏不适应、专业选择困难、个性化学业支持无法得到满足等,这在一定程度上制约了学生的知识学习,不利于学生的长远发展。在此基础上,如何为大类培养的本科新生提供高质量的学业支持,以帮助学生夯实学业基础,实现全面发展,成为亟待解决的重要问题。

## 一、学业支持的概念、意义和挑战

高质量的学业支持工作总是与高校“以人为本”的教育教学改革相伴相生,通过师生之间的互动交流、学生之间的互帮互助以及现代化的网络技术支持,帮助学生掌握课堂教学内容,优化学习方法,进一步激发学习内生动力,树立学习自信。

### (一) 学业支持内涵体现“以学生为本”的教育理念

“学业支持”一词起源于20世纪70年代美国哈佛大学的“学术指导”(academic advising),其伴随高等教育选课制度的出现而产生,在很多研究和实践中也被称作学业指导或学习指导。在这一时期,学业支持主要以指导学生选课为主,目的在于帮助学生适应学校相关选课规则,优化学习课程的结构。从师生之间的关系来讲,学业指导教师的地位是绝对主导和权威的,学生要严格遵从学业指导教师提出的要求和注意事项,并接受其监督。自20世纪70年代开始,国外的部分高校开始交流学业支持的实践经验,并主动评估学业支持的效果,不断进行工作的优化和改进。从此,学业支持步入了新发展阶段,开始着眼于学生长远全面的发展,以促进学生各方面能力的提升<sup>[3]</sup>。与此同时,师生

角色的相对地位日趋平等,学业指导中学生不再处于被动接受的地位,师生之间可以进行更多的交流探讨。学业支持逐渐走向专业化、全面化,指导和服务的内容由过去仅仅局限于帮助学生选课扩展覆盖到与学习相关的各个方面。

伴随着中国高等教育的高速发展,中国高校也逐渐关注和重视对本科新生的学业指导,努力为学生的全面发展和个性发展提供充分的条件保障。尤其是随着“以学生为本”育人理念的贯彻落实,国内学者对学业指导工作的定位也更加倾向“学业支持”。其中,“支持”一词既包含了以学生为主体的教师指导,也体现了学业指导教师主动帮助学生持续改进的系统服务。此外,在学生顺利完成学业目标的指引下,学业支持亦包括为在校学生提供一系列学习资源、社交资源和基础设施资源。在此基础上,综合邵兵等学者对“学业支持”内涵的阐述<sup>[4]</sup>,笔者将“学业支持”定义为以学生为中心,以辅助课堂教学为出发点,帮助学生掌握所需的学习技能,为学生的学业提供引导、指导、辅助等服务的教育实践活动。

### (二) 学业支持工作的探索与实践影响高校人才培养质量水平

有学者研究发现,对学生进行学业支持是夯实学生学业质量最有力的措施之一<sup>[5]</sup>。大类培养模式改革,可以帮助学生在专业认知清晰的基础上,选择自己感兴趣的专业,切实提高专业满意度和学业稳定性。然而,“二次”专业分流机制也为学生带来了压力,因为学业成绩是专业分流重要的参考标准之一,其倒逼学生必须重视和加强学业基础。此外,在大类培养模式下,学生在学业方面也遇到一些问题,诸如,专业选择迷茫,缺乏学习动力,没有学习规划等,这在一定程度上阻碍了学生的发展。为了解决学生在学业方面面临的这些问题,部分高校探索实践学业支持以配合人才培养模式的改革<sup>[6]</sup>。2008年,浙江大学开始全面实施大类人才培养新模式,组建了校院两级学业指导中心,组织了“学长学姐面对面”“学海导航”“导师零距离”等多样化的学业支持活动。清华大学也成立了专门机构为学生提供学习发展指导,帮助学生解决学习中可能遇到的各类问题,取得了良好的育人成效。

2017年,北京航空航天大学成立了学业与发展支持中心,通过发放调研问卷、访谈等方式定期调

研究生存在的学业问题,采取一对一咨询、朋辈辅导、团体辅导、讲座报告和在线直播等学业支持措施,为学生成长服务提供了有力保障。实践充分证明,学业支持工作能够为学生提供帮助和指导,夯实学业基础,化解专业分流带来的压力,为学生的长远发展打牢基础。

### (三) 个性化、多元化的学业需求对高校学业支持工作提出新挑战

当前,大学生在学习过程中面临的问题日趋多元化,对个性化的学习指导需求越来越多。在大类培养模式下,学生个体之间存在学习基础等方面的差异,对学业指导的需求也各不相同。例如,部分学生对专业课程学习存在辅导需求,部分学生分别对基础课程和实践课程存在不同程度的支持需求,还有部分学生需要在科技创新、社会实践及学术讲座等方面给予帮助。由此可知,学生的学业指导需求因个体差异,呈现出差异化和多元化的特点。对本科新生而言,还存在学习环境适应、学习方法掌握、学业基础差异较大等方面的问题。特别是通过国家专项计划、高校专项计划、民族班、西藏班、新疆班等途径进入大学的本科新生,学业基础相对薄弱,适应大学学习生活存在一定的压力。个别学生更因为自身自制力不够、学习方法不恰当、主动寻求帮助能力不足等原因,导致课程学习跟不上正常教学节奏,学业问题不断累积,造成严重挂科、退学预警,甚至形成一定程度的心理问题,影响学生的健康发展。从落实立德树人的根本任务的角度出发,针对现阶段学业支持工作面临的新挑战,高校应对学生个性化、差异化和多元化的需求提供学业指导,进一步加强育人工作的精细化程度,因材施教、精准帮扶,提供个性化、有针对性的学业支持服务,帮助学生高质量地完成大学学业,促进学生全面成长成才。

## 二、大类培养模式下学业支持工作存在的问题

目前,众多高校都在探索大类培养改革,在学业支持工作方面也进行了一定的实践探索。从2017年开始,这部分高校投入了大量资源和力量,配备了指导人员和工作队伍,开展了一系列学业支持活动,建立了学业指导示范中心。然而,在组织架构、体制机制、活动方式方法等方面,学业支持

体系仍处于探索阶段,具体工作开展仍存在缺陷,工作成效还有待进一步提升。

### (一) 组织架构不健全、缺少制度文件指南

高校完善的学业支持组织架构和制度体系,可以最大限度地帮助学生提升学习成效。国外高校一般都设有比较专业化的学业指导机构。例如:哈佛大学设有学业与个人发展中心,斯坦福大学为本科生与研究生设置了学术生涯项目、研究生领导力和学术能力培养项目等。相较于国外,国内高校的学业支持工作起步稍晚,部分高校还没有建立专门的学业支持与指导管理部门,学业支持组织架构不完善,工作队伍覆盖面小,专业性有待提高。同时,学业支持与指导的制度文件欠缺,未编制专业的学业指导手册,存在相似学业问题重复性劳动等问题。学业支持工作的制度建设比较薄弱,指导工作主要依靠学院学生组织开展经验分享,主题相对分散,尚未形成规范化、模块化的体系。总体来看,学业支持工作专业性不足,长效机制缺位,学业支持制度体系建设有待完善。

### (二) 学业辅导有效载体欠缺、资源保障不足

大学生除上课以外,多数时间均在学生社区度过。因此,学生社区应具备重要的师资力量和相关服务力量,是第一课堂的有力补充,是学生之间相互影响、提高学习能力、提升文化素养的第二课堂,具有学生人群集中、在社区时间长、氛围融洽的绝对优势<sup>[7]</sup>。在学生社区中,思想政治教育、专业教育等可以实现无缝对接,推进资源平台的互联互通<sup>[8]</sup>。从成效来看,学生社区是高校人才培养目标达成的重要依托,为人才培养提供了有力支撑<sup>[9]</sup>。从社区配给情况来看,部分高校的社区建设相对滞后,设备设施简陋,资源提供不足,无法满足学生对良好学习环境的要求,无法为学生提供更好的学习资源平台。因此,为学生打造资源充足、集中、便利、固定的学业支持与指导的场所和平台,以解决育人载体平台欠缺的问题,已经成为学业支持工作的重要一环。

### (三) 学情掌握不精准、学业层次定位不清晰

从学业支持的工作逻辑出发,高校均会对学生的学业成绩进行数据分析,多角度、多层次分析每类学生群体的学习现状、学科知识掌握情况,做出整体学生的学情诊断,为学业支持提供依据,从而开展有针对性的学业支持。然而,一些高校对学生学业需求缺乏前期调研,未能基于遵循学生行为习

惯与推动学业支持的双重角度精准开展工作,从而无法充分调动学生参与学业活动的积极性和持续性。同时,高校往往只是对学生成绩进行常规性分析,如成绩排名、及格率、平均分等,这些分析仅能体现整体性水平,未能按照录取类型、民族差异、宿舍情况等因素深层地剖析学业成绩,导致高校无法真正掌握学情与学业层次的深层影响因素,无法有针对性地为学业困难学生提供最合适的学习资源与学习路径。从学生分类卓越的角度出发,分阶段、分人群、分重点均衡开展更加细致全面的学业相关活动,构建高质量的学业支持体系,为学业支持工作注入一针“强心剂”。

#### (四) 阶段性目标不明确、无法满足个性化需求

当前,2000年之后出生的大学生已经成为中国高校学生的主要人群,其个性化、多元化的特征日趋明显。这部分学生所处的时代信息发达,多维度涌现的开放、新鲜、多元的知识信息对其产生了全方位的影响,其思维较为活跃,自我意识相对强烈,对知识的需求也是多元且个性的。在此背景下,高校在育人方面需要提高工作的精细化程度,要考虑不同学生群体的学习特点开展学业支持工作。然而,中国高校大学生的学业支持实践工作尚处在探索的阶段,相关学业支持工作覆盖人群面大而泛,尚未能结合教育教学规律和大学生成长规律设置分阶段、分程度、分类型的目标,未能根据学生各种特点、学业困惑、学习需求等提供个性化的学业支持。因而,以学生为中心,明确阶段性目标,因材施教满足个性化学业需求,将是提升学业支持工作成效的关键举措<sup>[10]</sup>。

### 三、高质量构建大类培养学业支持体系的探索实践

在大类培养背景下,加强本科新生学业支持工作,构建高质量学业支持体系,已经成为高校教育教学改革的重点方向之一。自2017年起,北京航空航天大学秉承“学生是财富、课程是资源”的理念,开启了建校以来最大规模的人才培养改革,探索实施大类招生、大类培养,设立航空航天、信息、理科、文科四个大类进行基础教育,建立7个书院承载学生管理和通识教育,配套学生学业支持中心、“一站式”学生社区等,推进学生德智体美劳全面发展。北京航空航天大学士嘉书院(以下简称

“士嘉书院”)承载着航空航天大类本科新生的教学支持、学生教育管理、通识教育等人才培养核心任务,主动加强学业支持工作顶层设计,努力构建以“适应大学学习生活,明确专业选择方向”为主题的学业支持体系,充分调动学生、班主任、任课教师、学业导师、助教、管理干部等的积极性,帮助学生破解学业方面的重点难点问题,引导学生“热爱课堂、学会学习、学好课程、学通知识”。

#### (一) 建立专门的学业与发展支持中心,完善学业指导制度体系

高校设立独立的学业指导中心,建立完善的组织架构和相对完善的指导制度,可以充分协调调动各方面的教育资源,指导在校学生学习与发展,满足学生多方面发展的需求,为提高学生学习能力尤其是自主学习能力提供基础保障。士嘉书院落实新时期人才培养模式深化改革的要求,充分发挥大类招生、大类培养、书院育人等人才培养新机制的作用,通过有效配置学校资源,加强院系层面的规划和组织协调,建立书院学业与发展支持中心,以“爱学习、会学习、学习好”为核心建设目标,围绕“学业指导、学风建设、生涯规划、学习状态跟踪分析”等主要内容,发挥由学业总导师、导师、班主任、辅导员、学业助理、梦拓导生组成的“六级联动”队伍力量,构建以“适应性教育、学业辅导、专业认知、发展教育”四维为核心的学业支持体系。同时,士嘉书院建立了规范、完善的学业指导制度,保障学业支持体系有效运行。根据学业支持工作运行的实际需求,先后制定《学业与发展支持中心建设方案》《本科生班主任管理办法》《本科生导师制管理办法与评优细则》《本科生学业预警机制》《大类培养学业与发展支持手册》等系列制度文件,规范开展各项学业支持活动,规范学业指导人员的工作,保障学业支持工作的有效进行。

#### (二) 积极建设“一站式”学生社区,打造学业支持坚实载体

教育部等八部门发布的《关于加快构建高校思想政治工作体系的意见》中明确指出,要推动“一站式”学生社区的建设,将园区打造成集学生思想教育、文化活动、师生交流、生活服务于一体的教育生活园地<sup>[11]</sup>。建设“一站式”学生社区的主要目的,就是要充分调动高校全部的资源 and 力量,投入到学生学业辅导、心理疏导、专业咨询、生活服务等实践中,为学生成长成才提供更加细化、高效、

专业的支持服务<sup>[12]</sup>。2019年,北京航空航天大学入选教育部首批“一站式”学生社区综合改革试点高校。土嘉书院在学校的统一领导下,积极参与“一站式”学生社区建设,投入充足人力和资源,认真抓实软硬件配套保障等工作,深入推进“一站式”学生社区育人建设探索。当前,“一站式”学生社区覆盖了土嘉书院全部本科新生宿舍,内设学生自主管理空间、师生交流共享空间、自习室、图书阅览室、书吧、咖啡厅、健身房等各类保障设施场所,为学生提供了充足的学习服务资源,对保障学业支持工作的正常运行至关重要。“一站式”学生社区中充足、集中、统一、方便的学习生活服务资源,较好地解决了学业支持工作育人载体欠缺问题,把能够调动的一切领导力量、管理力量、思政力量和服务力量集中下沉至学生中,将学生社区打造成为促进学生学业进步、生活满意度提升的良好载体,推动全面形成“三全育人”的工作格局,切实促进学生发展。

### (三) 创建学业状态评估数据库, 掌握基本学情和分类定位学业级别

学业支持的对象是学生,学业支持工作要以学生为中心。从工作逻辑层面来看,掌握学生真实学习状态,建立学业诊断数据库,更利于清晰定位学生学业层级,提高学业支持工作的科学化水平。在新生入学初期阶段,对新生学业基本情况摸底调查,包括新生高考分数、录取类型、高中阶段获奖情况等,初步建立新生基础数据库。在学期中,利用问卷调研或访谈交流等方式,深入调查学生对学业支持的相关需求,包括学习适应程度、课堂融入与专业课学习体验等学习生活状况,以及对学业支持内容与形式的要求等,进一步掌握学业学情并充实学业诊断数据库。在学期末,多维度分析学生学业成绩,通过挂科门次、分数等级来分类定位学生的学业级别,以此建立健全新生学业状态诊断数据库,以便后续有针对性、分层次地给予学业支持措施。此外,土嘉书院每学期初通过问卷调查等方式,对新生全覆盖开展“新生学习适应与学业需求”的学情调研,并形成《新生学习生活适应性调研问卷分析报告》等文件,了解学生学业现状与需求,形成基础学业状态数据库。在此基础上,书院还坚持从多个维度进行大数据分析,梳理学生大一学年上、下两学期的期末学业成绩,包括书院整体层面、教学班层面和行政班层面上各个科目的平均

分、不及格率、优秀率、学业预警情况,同时还结合宿舍整体情况、高考分数、录取类型(民族班、西藏班、新疆班等)、少数民族学生等方面来进一步细化分析,从而健全学业状态数据库,成为反映书院本科新生学业发展情况的信息库,也是用来评价反馈学业支持工作的基本数据。结合大数据分析,在书院范围内有针对性地推行偏远地区少数民族生源扶持计划,精准开展重点科目“一对一”结对帮扶,保障全体学生跟得上、学得懂、不掉队,做到分层次、强针对、有温度的学业支持。

### (四) 提升学业指导核心支持力, 助推实现阶段化学业发展与支持工作目标

学业支持目标的实现依赖于全面的学业支持工作。在“以学生为中心”的教育理念下,高校要针对各类学生不同学习阶段的需求,突出基础覆盖和重点特色,设计不同层次、不同类型的学业支持内容,帮助学生解决学业发展中的重点难点问题。尤其是面向初入大学的本科新生,秋季学期开展全员覆盖的“新生适应性教育”,春季学期统筹规划实施专业宣传咨询周、专业咨询会、院长论坛等,全过程持续开展线下课程答疑咨询、考前串讲、分享核心课程优秀笔记等学业支持活动。在学业支持过程中,还要根据自身特点,强化核心特色内容,打造学业支持工作品牌项目。土嘉书院根据不同阶段的学业目标,有侧重地开展基础工作与特色工作。围绕“适应性教育”目标,开展参观专业实验室等新生入学教育系列活动,组织以“学风建设研讨”为主题的班会等活动,定期组织任课教师、课程助教、辅导员与学委开展交流座谈会等。围绕“专业认知教育”目标,依靠导师制开展导学活动,引导学生增强专业认知,以视频直播授课、网络辅导答疑等形式打造“助消化课堂”线上特色慕课,解决集中出现的学业难题,开展英语训练营、C语言训练营、经验分享沙龙等精品活动,邀请院士、专家学者等高端人才举办学术讲座和报告,形成具有深层影响力的土嘉书院学业支持品牌工程。

## 四、结语

构建高质量大类人才培养学业支持体系是有效提高人才培养质量的重要途径。从土嘉书院五年的学情调研数据来看,学业支持有效帮助学生提

高了自主学习能力,基础核心课程不及格率较之前下降超过 50%,专业志愿明确率提高至 80%,学生的学业水平提升较为显著。未来,在贯彻落实党中央关于自主培养高质量人才要求的实践中,高校需要根据各自的人才培养目标与工作实际,不断进行实践探索,及时进行有效的学业支持与指导,针对性地解决新生初入校园在学习与生活诸多方面存在的不适应问题,为学生的长远发展打下坚实基础。从理论研究的角度来看,学业支持在中国高等教育领域仍属于“新兴话题”,存在广阔的发展空间,未来仍需继续深入地探索。从工作实践的角度来看,可以联动扩大资源下沉,丰富学业支持工作的战略维度,加强高校内部各学院的协同联动,协同高校之间建立行业协会,组建专门的教育研究机构,将各类平台资源有机结合共享,凝聚合力将中国高校学业支持工作向着专业化、系统化、前沿化推进。从长远来看,建议将学业支持工作发展成为一门科学,注重顶层设计,从课程开发与研讨、课程内容优化以及师资培训与管理等方面着手,构建全方位、立体化的学业支持课程体系,培养专职的、专业化的学业指导人才。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [2] 牟蕾, 杨益新, 闫春更, 等. 高校大类培养改革实践: 内容、实施与评价问题[J]. 中国大学教学, 2019(11): 70—74.
- [3] 窦心浩, 应才映. 普通高校学习支持体系的现状与问题——基于上海 4 所大学的实证研究[J]. 复旦教育论坛, 2019, 17(5): 68—75.
- [4] 邵兵, 张勇, 彭飞. 学风建设与学业支持系统构建研究[J]. 黑龙江高教研究, 2018(1): 139—142.
- [5] VALENZUELA J, MIRANDA-OSSANDÓN J, GONZÁLEZ-SANZANA Á, et al. Academic support required by university students: Evidence for higher education academic support policies [J]. *Formacion Universitaria*, 2021, 14(3): 127—138.
- [6] 蔡翻飞, 余秀兰. 高校学业指导之审思: 理论意蕴、现实困境及突破路径[J]. 黑龙江高教研究, 2022, 40(1): 31—37.
- [7] 夏建国, 叶林娟. 书院制背景下学生生活园区党建路径研究[J]. 中国高等教育, 2021(7): 34—36.
- [8] 严明, 潘志娟, 蒋闰蕾. 高校“一站式”学生社区综合育人研究[J]. 学校党建与思想教育, 2022(2): 61—63.
- [9] 王懿. 高校“一站式”学生社区建设的价值意蕴、现实问题与实践理路[J]. 思想理论教育, 2022(2): 107—111.
- [10] 蒋洪池, 龚琬晶. 融合教育理念下英国高校残障大学生学业支持服务的现状、特点及启示[J]. 中国特殊教育, 2022(5): 42—49.
- [11] 中央政府门户网站. 教育部等八部门关于加快构建高校思想政治工作体系的意见(教思政〔2020〕1号)[EB/OL]. (2020-04-22)[2022-11-01]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/15/content\\_5511831.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/15/content_5511831.htm).
- [12] 林冬冬, 徐硕. “一站式”学生社区综合管理模式育人研究[J]. 学校党建与思想教育, 2023(1): 90—93.

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2022.1836

# 理工院校文科科研人员创新能力建设

白璐<sup>1</sup>, 刘浩然<sup>2</sup>

(1. 北京航空航天大学 前沿科学技术创新研究院, 北京 100083; 2. 北京航空航天大学 马克思主义学院, 北京 100083)

**摘要:** 理工院校文科科研人员创新能力培养是构建世界水平、中国特色的文科人才培养体系的重要内容。通过分析理工院校文科科研人员创新能力的结构,进一步探讨了其影响因素和具体指标。理工院校文科科研人员创新能力的内涵结构包括获取新的知识、掌握新的研究方法、提出具有价值的新观点以及创造性研究成果。影响理工院校文科科研人员创新能力的主要因素是研究自主性、科研环境、平台环境和组织结构,因而理工院校文科科研人员创新能力的培养需要合理调适科研人员管理制度中的激励因素和规制因素:提升科研人员的研究自主性;搭建资源丰富的科研平台,为理工院校文科科研人员创新能力培养提供有效支撑;提供丰富的数据资源、国际交流平台和交叉培养机会,以提升其知识获取、拓展科研方法的能力;拓展文科实践基地,完善理论联系实际的科研机制,推广科研人员的创新成果;优化组织环境,健全晋升机制,为科研人员稳步发展保驾护航。

**关键词:** 文科科研人员; 理工院校; 创新能力培养; 文科建设; 文科创新能力

**中图分类号:** G64 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-2204(2024)04-0152-07

## Cultivation of Innovation Capabilities of Liberal Arts Researchers at Science and Engineering Colleges and Universities

BAI Lu<sup>1</sup>, LIU Haoran<sup>2</sup>

(1. Research Institute for Frontier Science, Beihang University, Beijing 100083, China;

2. School of Marxism, Beihang University, Beijing 100083, China)

**Abstract:** The cultivation of innovation capabilities of liberal arts researchers at science and engineering colleges and universities is vital in building the world-class system for cultivating liberal arts talents with Chinese characteristics. The paper analyzes the structure of the innovation capabilities of liberal arts researchers at science and engineering colleges and universities, and further explores their influencing factors and specific indicators. The study finds that the connotative structure of the innovation capabilities of liberal arts researcher at science and engineering colleges and universities includes acquiring new knowledge, mastering new research methods and proposing valuable new ideas and creative research results. The main factors affecting the innovation capabilities of liberal arts researchers are research autonomy, research environment, platform environment and organizational structure. Therefore, the cultivation of innovation capabilities of liberal arts researchers needs to rationally adjust the incentive and regulatory factors in the management system to enhance their research autonomy, build the research platform with abundant resources to provide effective support for the cultivation of innovation capabilities of liberal arts researchers, and provide the researchers with rich data resources, international communication platform and cross-training opportunities to enhance their ability to acquire knowledge and scientific research methods. In addition, it is still necessary to expand the practice bases of liberal arts and deepen the scientific research mechanism of integrating theory with practice to promote the innovative achievements of researchers, and optimize the organizational environment and improve the promotion mechanism to ensure the steady development of the researchers.

**Keywords:** liberal arts researcher; science and engineering university; cultivation of innovation capability; construction of liberal arts; innovation capabilities of liberal arts

收稿日期: 2022-12-30

作者简介: 白璐(1990—), 女, 黑龙江哈尔滨人, 助理研究员, 硕士, 研究方向为管理学。

创新能力提升是当今时代发展的鲜明主题。习近平强调:“抓创新就是抓发展,谋创新就是谋未来。不创新就要落后,创新慢了也要落后。”<sup>[1]</sup>高校是创新驱动发展的重要基地,目前中国大学在科技创新领域成绩斐然,但相比较而言,在文科领域发展相对缓慢,对国家战略、社会发展的支撑作用比较薄弱。创新社会的建设和发展不仅需要科学技术进步的支撑,也需要文科的推进和升华。加强文科创新能力建设,实现理工科和文科的齐头并进,既是大学建设的题中之义,也是推进创新发展的现实需求。

## 一、加强理工科院校文科建设的必要性

目前,理工科院校文科建设滞后的问题突出,人文社会科学学科在理工科院校内的地位和“话语权”处于比较尴尬的境地<sup>[2]</sup>。总体而言,理工科院校存在文科发展不受重视、较为薄弱的现象,主要表现为对文科学生的培养不够重视、课程设置不够合理、科研环境相对较差<sup>[3]</sup>。

笔者认为,文科建设的滞后已经相当程度地制约了理工科院校的科研、教学两大职能的发挥。一方面,文科建设的滞后削弱了理工科院校的育人功能。根据“跳出教育看教育、立足全局看教育、放眼长远看教育”<sup>[4]</sup>的观点,理工类学科的学习固然需要其专业知识的强化,但也离不开人文社会科学的滋养和人文精神的熏陶。理工类专业的广大科研人员和学生不仅要追求科学之“真”,更要追求科学之“善”。这也是习近平多次强调的科学研究“四个面向”的内在要求。麻省理工学院的《刘易斯报告》明确提出给予文科和理工科专业相同的地位,加强文科教育,并认为,没有文科,麻省理工学院培养的科学家和工程师就不可能领导世界。特别是在“课程思政”的大背景下,更需要注重发挥文科专业与理工科专业在科研与教学等方面的协同效应。

另一方面,文科建设的滞后制约了理工科院校文理交融、跨学科研究的发展。从知识生产的角度看,当前学科交叉融合程度日益提升,跨学科合作日益活跃。其中,多学科的文理交融合作是生成未来一流成果的着力点。《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》指出:“自然科学与

人文社会科学的交叉与融合,往往导致重大科学发现和新兴学科的产生,是科学研究中最活跃的部分之一。”<sup>[5]</sup>从服务社会的角度看,人类面临的发展问题越来越需要通过文理交融来研究。许多重大的现实问题,如环境治理、人工智能,必须统筹理工类学科和人文社会学科的研究。归根到底,科学技术的发展是为人的发展服务的。

在政策方面,文科建设和文科人才的培养也需要具有理工优势的大学的参与。2020年11月3日,由教育部高等教育司指导、教育部新文科建设工作组主办的新文科建设工作会议在山东大学召开,会议通过了《新文科建设宣言》,并对新文科的创新发展提出了诸多有益建言。次年,教育部发布《教育部办公厅关于推荐新文科研究与改革实践项目的通知》(教高厅函〔2021〕10号),旨在探索推进新文科建设,构建世界水平、中国特色的文科人才培养体系。由于理工类优势大学在中国大学体系和人才培养中的占比较大、具有突出作用,中国特色的文科人才培养体系不可能单独依靠文科优势大学建设,必须统筹推动。

## 二、理工科院校文科创新能力建设的独特性

理工科院校文科创新能力建设,具有不同于其他类型大学的独特性。因此,理工科院校文科创新能力建设不能照搬理工科的模式,而要充分发挥其独有优势。目前,针对研究生创新能力培养的研究较多,而针对大学教师创新能力建设的研究相对较少,因此,笔者主要关注大学教师创新能力建设。同时,文科创新能力建设不能照搬理工科的模式:第一,不能简单照搬资源驱动模式。理工类学科,尤其是实验型学科的资源依赖性较高,资源投入的反馈也相对迅速,因此资源驱动模式是理工类学科发展的重要方式。而文科对资源的依赖相对较小,对人这一主体的依赖较大,单纯的资源驱动对于文科建设事倍功半,特别是,如果在建设中见物不见人,最后的结果只会是缘木求鱼。第二,不能使用简单的团队带动模式。由于理工科具有更为规范的知识体系和学术语境,内部话语模式具有较强的趋同性,其研究者的聚焦、合作、分工相对更为普遍;而文科的知识体系更为主观和发散,知识间的关联性相对较弱,研究者更习惯于独立研究。因

此,简单的“拉郎配”、盲目组建大团队,无益甚至有害于文科教师创新能力的提高。第三,不能使用简单的量化评价模式。由于知识体系的区别,基于成果的量化在理工类学科的评价中相对准确,对知识“真伪”的判定也相对清晰;而文科知识更加多元,不仅包括真伪的判断,还可能包括价值判断。此外,文科的新观点与“旧”观点之间可能遵循着不可通约的替代关系,也可能遵循着从不同向度回答问题的共存关系。这就导致理工科常用的基于引文数据的量化评价模式对于文科而言严谨性较低,不一定适用于文科发展,文科成果的评价往往需要从多维度衡量。

不过,理工科院校文科创新能力建设具有两个方面的优势。一方面,加强与理工类学科的合作,符合文科发展趋势。在二战前后,人文社会科学领域陆续掀起了“科学化”“数理化”的浪潮,文科发展日益重视引入数学方法和工程技术,因此,在理工优势高校,文科创新能力建设更具优势。例如,在新文科的背景下,艺术设计专业的培养应在坚持社会主义核心价值观的前提下,与计算机科学、信息技术等学科交叉融合,结合区域数字产业的发展和需求,突破专业界限,实现创新发展。另一方面,理工科院校的文科建设更具备特色突破的可能。首先,由于文科创新对团队、设备、科研人员的依赖低于理工类学科,因此理工科院校是有可能通过引才等方式,在较短的时间内建立起一支小而精的特色文科队伍。其次,由于肩负的职责不同,理工科院校无须考虑文科总体的学科覆盖面,可以择优和择需发展部分特色学科。最后,从实践看,由于研究者从理工科向文科流动的数量远大于从文科向理工科流动的数量,因此理工科院校的文科发展比较容易享受到“人才红利”。

### 三、理工科院校文科科研人员 创新能力的结构分析

理工科院校文科科研人员创新能力是理工科院校文科创新能力的微观组成与具体体现,而理工科院校文科创新能力则是理工科院校文科科研人员创新能力的整体效果与有机整合,二者之间是元素与系统、部分与整体的关系。

科研人员的创新能力是一个较为宏观的概念,需要对这个概念的微观维度进行解构。有学者将

创新能力解构为三个维度,即知识技能、创新思维、学习能力<sup>[6]</sup>。知识技能是指科研人员拥有专业的知识背景,处理有关问题有的放矢;创新思维是指通过打破常规的思考方式去解决问题;学习能力是指学习新知识和发现新问题的能力。也有学者关注科研人员的研究成果、专利、研究成果的转化能力三个微观维度<sup>[7]</sup>,这一分类结构较为具体、可操作性强。四维结构是将科研人员创新能力划分为学习能力、解决科学问题能力、项目管理能力、实验技术能力<sup>[8]</sup>。六维结构是将科研人员创新能力解构为感知和发现问题能力、批判性思维能力、解决复杂问题能力、书面写作能力、沟通交流能力、组织合作能力。可以发现,无论是三维结构、四维结构还是六维结构都聚焦问题提出、分析与解决三个环节,关注成果的最终呈现。

笔者认为,科研人员创新能力的结构主要由四个维度构成,即发现问题、分析问题、解决问题和创造性成果。发现问题是指科研人员能够从掌握的知识的视角发现有意义、有价值的真问题;分析问题是指通过掌握科学的研究方法,按照科学的步骤、规范分析提出的真问题;解决问题是指根据分析的结果提出专业领域内合理的解决方案,对方案的合理性和可行性进行说明,并且能够产生实际效果;创造性成果是指所发现的问题、分析问题的方法和解决问题的方案对既有研究做了进一步的创新性拓展,能够凝练为创造性成果进行发表。

发现问题、分析问题、解决问题是从过程层面解构科研人员创新能力,创新性成果则是从结果层面解构科研人员创新能力。没有完备的过程逻辑与实践链条,创新性成果当然无从获得。若没有创新性成果,过程逻辑与实践就缺乏了现实意义。当然,科研本身也是不断“试错”的过程,过程与结果同样重要。然而,研究讨论的创新能力的问题需要有客观的结构呈现,否则空谈问题意识,就成了纸上谈兵、玩弄概念游戏。

笔者还认为,在结合理工科院校的学科发展背景和文科科研人员科研创新的独特性的基础上,理工科院校文科科研人员创新能力的结构,包括获取新的知识、掌握新的研究方法、提出具有价值的新观点以及创造性研究成果。根据既有的研究量表,在进行小规模调研的基础上,形成了对创新能力构成的探索性因子分析,如表1所示。由表1可知,创新能力的构成能够很好地诠释创新能力的内涵。

表1 创新能力构成探索性因子分析

	成分1	成分2	成分3	成分4
获取中文文献知识	.842	-.207	.154	.002
获取外文文献知识	.816	-.104	.112	-.114
习得新的研究方法	.356	.747	.203	.042
习得新方法后应用	.121	.731	.005	.276
新的观点、洞见的频率	.392	-.029	-.746	.093
观点被行业专家、部门领导提及的频率	.115	-.148	.879	.175
发表CSSCI论文数量	-.173	.751	-.013	-.188
发表SSCI/SCI论文数量	-.747	.176	.124	-.086
发表ISTP/EI论文数量	-.290	-.222	-.054	.850

注:表中数据来自2023年7—8月笔者课题组就文科科研人员创新能力开展的调研,共发放调研问卷156份,回收有效问卷反馈132份,问卷设计10个问题。

一方面,获取新的知识是创新的重要源泉,没有广泛涉猎、持续输入就无法产生厚积薄发的效果。同时,这里的新知识也强调知识的前沿性和有效性。知识的获取应是最前沿的内容,也是与现实发展、理论拓展紧密联系的内容,否则习得的知识很难产出有益的成果。针对人文社会科学而言,所获得的知识本身可能是“是什么”“为什么”“怎么办”等实然层面的内容,也可能是“应该是什么”“应该怎么办”等应然层面的内容。掌握新的研究方法主要强调科学研究的规范化,利用优化的或者多元的研究方法得出的结论和洞见才能具有普遍应用的价值,否则很可能是空洞的。人文社会科学中,新知识的获取可能遵循着一般科学研究的“发现”逻辑,也可能遵循着人文社会科学特有的“建构”逻辑;提出具有价值的新观点是通过前两步脚踏实地推进而“水到渠成”的。价值的界定包含理论创新和实践创新,而这些创新标注了“新”的意义,是与现实发展、理论拓展紧密联系的。针对人文社会科学而言,这些新的观点与“旧”的观点之间可能遵循着不可通约的替代关系,也有可能遵循着从不同向度回答问题的共存关系;另一方面,创造性研究成果是在前面不断积累的基础上逐步实现的,需要经历不断打磨、不断修正的过程。创造性标准不同于“新”的意义,前者强调创新的颠覆性或者从无到有的标准。针对人文社会科学而言,这种创造性成果可能是基于“解释”经验现象或者既有理论,也可能是基于“解读”经验现象或者既有理论。

## 四、理工科院校文科科研人员创新能力的影响因素

理工科院校文科科研人员创新能力的内涵与结构针对的是创新能力本身,回答的是理工科院校文科科研人员创新能力“自传”的问题。理工科院校文科科研人员创新能力的改变会产生一系列的影响,就逻辑关系由近到远而言,至少会影响科研人员个人的发展、学校的发展、学科的发展乃至国家创新能力的发展,这回答的是理工科院校文科科研人员创新能力“后传”的问题。理工科院校文科科研人员创新能力的影响因素自然关心的是理工科院校文科科研人员创新能力“前传”的问题。探究这些影响因素,可以为研究提高理工科院校文科科研人员创新能力的课题提供有针对性的现实抓手。

本研究依照从一般到特殊的逻辑顺序进行分析。现有研究中,对科研人员创新能力影响因素的探讨主要是从内在修为和外在环境两个方面展开的。内在修为的影响因素主要包含知识获取能力、创新观念和素质<sup>[9]</sup>等,具体而言,是知识获取能力、自主学术交流强度、自主科研合作强度<sup>[10]</sup>这些内在因素对创新能力具有正向影响。外在环境的影响主要包含三个层面,即生活环境、组织环境和社会环境。在生活环境层面,个人住房、子女教育等生活环境会对创新能力的发展产生影响<sup>[11]</sup>;在组织环境层面,组织学习能力和内部决策参与机制对科研人员的创新能力有显著影响<sup>[12]</sup>,组织机构设置和晋升机制等同样会对科研人员创新能力的产生影响<sup>[13]</sup>;在社会环境层面,课题申报情况、政策扶持力度等因素也会对科研人员创新能力产生影响<sup>[14]</sup>。

笔者认为,内在修为和外在环境是研究理工科院校文科科研人员创新能力的两个主要视角。就内在修为而言,科研人员自身的知识获取能力、自主学术交流和自主科研合作等内在因素对创新能力有显著影响。与此同时,外在环境即生活环境、组织环境、社会环境等对科研人员的创新能力也有显著影响。

除此之外,理工科院校文科科研人员创新能力的影响因素还需要考虑理工科院校独特的办学背景。首先,在理工科院校,文科发展的受重视程度

会影响文科科研人员的创新能力。院校资源的倾斜、资金的支持和项目的扶持都离不开院校各个层面的重视和培育。其次,理工科院校给予文科科研人员的软硬件环境也会影响文科科研人员的创新能力。由于文科科学研究一般需要关注既有理论的发展和前沿领域的拓展,所以既需要给予充分的图书期刊资源,也需要配备合理的教研场所和硬件设备。最后,理工科院校兼顾文理科的均衡发展对文科科研人员的创新能力有显著影响。当前的创新都强调交叉学科的创新发展,能够为既有的理论版图开拓新的研究蓝海,所以具有交叉学科背景的科研人员日益成为人才体系的中坚力量。

笔者认为,综合科研人员创新能力的影响因素以及理工科院校文科发展的独特背景,理工科院校文科科研人员创新能力的影响因素主要聚焦在四个维度,即研究自主性、科研环境、平台环境和组织环境。研究自主性是指理工院校文科科研人员投入科研的时间强度、学术交流强度和课题实践数量;科研环境是指理工科院校对文科创新发展的重视程度、硬件设备投入程度以及提供社会实践的机会;平台环境是指理工科院校是否提供文科科研人员海外访学与留学的机会、是否提供丰富的数据库资源以及是否进行交叉学科发展的培训;组织环境指是否营造鼓励或者奖励文科科研的环境、是否有规范的晋升机制、是否存在复杂的人事关系。

结合上文对创新能力结构的分析,可以得到探索性的理论分析模型,即:

$$\begin{bmatrix} y_1 & y_2 \\ y_3 & y_4 \end{bmatrix} = \alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \alpha_2 x_2 + \alpha_3 x_3 + \alpha_4 x_4 + e \quad (1)$$

式中: $y_1$ 为获取新的知识, $y_2$ 为掌握新的研究方法, $y_3$ 为提出具有价值的新观点, $y_4$ 为创造性研究成果; $x_1$ 为研究自主性, $x_2$ 为科研环境, $x_3$ 为平台环境, $x_4$ 为组织环境; $\alpha_0$ 为常数项, $\alpha_{1-4}$ 分别表示4个因素各自的影响权重; $e$ 为误差项。具体模型路径,如图1所示。

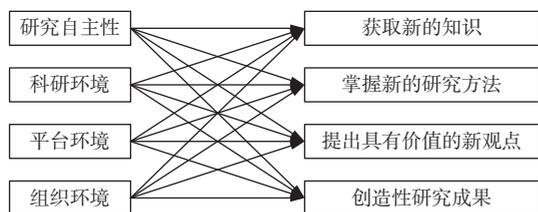


图1 创新能力的影响因素路径图

## 五、理工科院校文科创新能力建设路径

笔者在分析了理工科院校文科科研人员创新能力的内涵与结构,特别是理工科院校文科科研人员创新能力的影响因素的基础上,根据理工科院校文科科研人员创新能力的内外部特点以及创新要求,构建出了理工科院校文科科研人员创新能力的五条培养路径。

### (一) 合理调适科研人员管理制度中的激励因素和规制因素,提升科研人员的研究自主性

科研人员的研究自主性是自身对科学研究的投入程度,科研人员管理制度中的激励因素和规制因素都是为了提升科研人员的研究自主性,从而提高创新能力。

科研人员管理制度中的激励因素是指管理制度中鼓励科研人员加大自身科研投入的相关举措,例如合理安排科研人员的课程数量、课时,或者设置专门的科研型岗位,给予科研人员相对自由的科研时间,能够使科研人员有足够的精力和时间投入到自主研究中。激励因素主要是从内在驱动性方面提高科研人员的创新能力。科研人员管理制度中的规制因素是指管理制度中规范科研人员行为和提升科研人员自主研究有效性的举措。例如,依据实际情况设置考核指标,规定不同职称、不同岗位的科研人员每年度或者某个时段内需要完成的研究成果和项目实践的等级和数量,以此驱动科研人员提升研究自主性,在一定程度上保证自主研究的有效性。规制因素主要是通过外部约束力方面提高科研人员的创新能力。

### (二) 搭建资源丰富的科研平台,为理工科院校文科科研人员创新能力培养提供有效支撑

创新活动的实施需要良好的平台环境,理工科院校对文科发展的重视程度、资源的倾斜和设备的投入都会影响科研人员的创新产出。文科科研人员的创新在一定程度上是基于思想的碰撞、学术的交流,所以需要一定的场域,搭建对话的平台。例如,院校为文科科研人员搭建研讨室、创建共享会议室等,服务于科研人员的学术交流。同时平台的有效利用也需要院、校两级策划举办一些形式多样的交流研讨活动,形成常态化的交流机制,通过软

硬件共同作用提升文科科研人员的创新能力。

此外,文科专业往往需要具有较丰富的学科交叉知识。理工科院校一方面可以将校内文科学院和专业进行整合,促进文科专业间的交流互动,推动新文科建设取得实质性进展。另一方面,要充分发挥理工院校自身的传统学科优势,搭建文理交叉的科研平台,围绕着“四个面向”的要求集中发力,实现文理科的优势互补。此外,还可以在推动“课程思政”的大背景下,通过文理科的交流平台进一步提升教学反哺科研的能力。

### (三) 提供丰富的数据资源、国际交流平台和培养机会,提升知识获取、拓展科研方法的能力

丰富的科研资源会影响科研人员的创新能力。文科科研人员的创新方式和成果在一定程度上依赖各类数据资源,包含国内外期刊数据库、论文数据库、全球的人文社科相关的数据资源等,丰富的数据资源能够满足科研人员的数据需求,以更多地提出新的洞见。需要强调的是,无论是综合院校还是理工科院校,大多购买了人文社会科学综合类的相关数据库,但人文社会科学学科还存在一些专用数据库,这些数据库可能相对小众、适用范围有限,但对于该学科来说是不可或缺的。这需要院校两级能够广开言路,由一线科研人员提出数据需求,学校图书馆或者其他相关管理部门综合评估决定是否购买该数据库以及后续的使用方式等。

人文社会科学研究不能固守书本材料,开阔眼界、增长见识对于文科科研人员的科研能力提升具有至关重要的作用。有些作用可能是潜移默化的,影响科研人员的思维方式与知识结构;有些作用的产生可能是立竿见影的,如项目的联合研究、学术成果的联合发表等。国际化的交流平台能够提高文科科研人员的学术层次,搭建国际化学术交流的桥梁,碰撞出服务于全球学术体系建设的智慧火花。国际会议、访学、留学等方式,能够让文科科研人员涉猎不同的科研体系和打开不同的研究视角,从而进一步培养科研人员的批判性思维 and 创新能力。也可以通过比较的视角,让文科科研人员更加直观地体会到中外的异同,才能更好地构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系。

理工学科所代表的自然科学属于“硬科学”,其科学化水平很大程度上取决于其研究方法的规范性。在人文社会科学研究大力倡导科学化的今

天,理工科院校科研可以充分借助其学科优势,如大数据与人工智能技术、实验设计与控制技术等,为文科科研的跨越式发展助力。

### (四) 拓展文科科研成果基地,深化理论联系实际的科研机制,推广科研人员的创新成果

理工科院校文科科研人员的创新瓶颈之一就是缺乏成果转化的渠道,导致文科科研成果难以直接影响社会生活与科学研究的实践。理工科院校的文科可以充分利用既有的平台与资源,在科研基地、科研项目、智库建设,甚至在成果发布平台、期刊建设等方面共享经验,享受资源与资金倾斜,从而真正实现理工科院校中文理学科的优势互补。特别是具有明显行业特色(如航空航天、地矿石油等)的理工科院校,在文科建设中应倾向于建设与优势学科相关的文科科研平台,如航空法规研究中心、航天精神研究基地、石油贸易与地缘政治的研究智库、矿产资源与经济社会发展的学术期刊等。如此,一方面有助于文科科研成果转化的快速落地,另一方面也可以让理工科院校文科科研人员的创新实现集约化发展 with 特色化领先,避免“摊大饼”的情况出现。通过有组织的科研,发挥学校的优势特色,促进理工科院校文科科研人员科研能力的培养更加聚焦,科研成果也可能迅速覆盖到一个又一个的特色领域,形成自身的科研高地与成果富矿,从而逐渐形成自身的学术话语与评价体系。

### (五) 优化组织环境,健全晋升机制,为科研人员稳步发展保驾护航

和谐的科研环境、公平的科研机会、合理的科研安排与晋升途径能够帮助科研人员减少后顾之忧,更好更顺畅地开展科学研究。目前,“非升即走”机制在实践层面有利有弊。从用人单位角度,该机制的运用是为了进一步提高本单位的科研产出,获取更多的发展机会。从科研人员的角度,该机制的运用增加了较大的科研压力,而这种压力究竟是能够转化为科研动力还是科研负担,与科研人员自身状况、学科特点、制度机制设置等因素息息相关。从积极的方面来说,该机制激发了科研人员的内驱力,促进其释放出更大的科研潜能。但文科科研成果的取得需要大量时间与精力的积累,短期压力下产生的科研成果可能会出现不深入不细致的“短视”问题。因此该机制的优化运用还需要实践的探索,特别是针对文科科研人员如何精准分类

施策,避免“一刀切”,也是一个摆在面前的现实问题。

因此,培养理工院校文科科研人员的创新能力既需要保证适当合理的科研产出,也不能揠苗助长,过度消耗科研人员的学术潜力。在“破五唯”的大背景下,健全文科科研人员的晋升机制迫切需要提上议事日程。科学的晋升机制理应“以人为本”,尊重和了解科研人员的工作情况和个人特点,分类施策,创新培养机制,充分发挥科研人才的独特性和科研潜力,提升科研人才深化研究的持续性。

### 参考文献:

- [1] 中共中央文献研究室. 习近平关于科技创新论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 70.
- [2] 曹惠民, 邵慧文. 理工科高校文科研究生科研能力研究——基于某理工科高校的个案分析[J]. 中国高校科技, 2018(5): 17—19.
- [3] 韩霞. 理工科高校文科研究生创新能力培养研究——基于北京航空航天大学的案例分析[J]. 国家教育行政学院学报, 2017(7): 74—79.
- [4] 高毅哲. 2022年全国教育工作会议召开[N]. 中国教育报, 2022-1-18(1).
- [5] 中华人民共和国国务院. 国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020)[EB/OL]. (2006)[2022-12-01]. [https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\\_240244.htm](https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_240244.htm).
- [6] 闫淑敏, 杨小丽. 基于扎根理论的高校科研人员创新动力研究[J]. 科技管理研究, 2019, 39(1): 39—45.
- [7] 范赞, 刘俊. 中日韩科研人员创新能力与创新绩效评价比较研究[J]. 科学管理研究, 2015, 33(6): 117—120.
- [8] 王斌, 梅秀英, 汪阳东, 等. 林业科研人员评价指标体系构建及权重分析[J]. 科研管理, 2013, 34(S1): 148—152.
- [9] 王焕梅, 王爱玲. 高校教师创新能力的制约因素探究[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2010, 12(6): 15—18.
- [10] 李平, 薛静, 周海川. 科研人员的知识获取能力对其创新能力影响的实证研究[J]. 技术经济, 2015, 34(8): 16—21.
- [11] 黄莉, 汪建武. 高校科研人员创业创新驱动研究[J]. 人才资源开发, 2015(8): 219—220.
- [12] 邢楠楠, 田梦. 高校科研人员组织学习能力对创新行为的影响研究——基于COR视角[J]. 经济与管理评论, 2018, 34(6): 86—94.
- [13] 康晓伟. 大学教师学术创新力的内涵及其影响因素探究: 丁钢教授访谈录[J]. 现代大学教育, 2012(2): 34—39.
- [14] 樊贵玲. 基于AHP的高校教师科技创新能力影响因素分析[J]. 东莞理工学院学报, 2016, 23(3): 121—126.



臧小戈  
北京航空航天大学  
新媒体艺术与设计学院副院长、教授  
中国美术家协会会员、中国工艺美术学会理事  
北京美术家协会漆画艺术委员会副秘书长  
全国工艺美术标准委员会委员



臧小戈 飞天 木板漆画 180x160cm 2024

# 北京航空航天大学学报（社会科学版）第三届编辑委员会

主任：杜玉波

副主任：王惠文 龙卫球 郑晓齐

委员：（按姓氏笔画为序）

文 军 王惠文 龙卫球 付翠英 任若恩 孙新强 李小宁

李成智 李养龙 杜玉波 吴文忠 陈向东 肖建华 杨丹阳

杨梅英 郑晓齐 胡象明 彭 予 魏法杰

主编：郑晓齐

常务副主编：杨丹阳

## 北京航空航天大学学报（社会科学版）

BEIJING HANGKONG HANGTIAN DAXUE XUEBAO ( SHEHUI KEXUE BAN )

双月刊，1988年创刊

第37卷 第4期（总第158期）

2024年7月

主管单位：中华人民共和国工业和信息化部

主办单位：北京航空航天大学

主 编：郑晓齐

编辑出版：《北京航空航天大学学报（社会科学版）》编辑部

地 址：北京市海淀区学院路37号

邮政编码：100083

电 话：86-10-82338013

电子邮箱：bhskxb@buaa.edu.cn

印 刷：北京科信印刷有限公司

发 行：《北京航空航天大学学报（社会科学版）》编辑部

发行范围：国内外发行

网 址：<http://bhxb.buaa.edu.cn>

JOURNAL OF BEIJING UNIVERSITY OF AERONAUTICS AND ASTRONAUTICS ( SOCIAL SCIENCES EDITION )

Bimonthly, Started in 1988

Vol. 37 No. 4 ( Sum No. 158 )

July 2024

Administrated by Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China

Sponsored by Beijing University of Aeronautics and Astronautics ( BUAA )

Chief Editor: ZHENG Xiao-qi

Edited & Published by Editorial Board of Journal of BUAA ( Social Sciences Edition )

Address: No.37 Xueyuan Road, Haidian District, Beijing 100083, P.R. China

Telephone: 86-10-82338013

E-mail: bhskxb@buaa.edu.cn

Printed by Beijing Kexin Printing Co., Ltd.

Distributed by Editorial Board of Journal of BUAA ( Social Sciences Edition )

Issuing Scope: in China and Overseas

Website: <http://bhxb.buaa.edu.cn>

中国标准连续出版物号： $\frac{\text{ISSN } 1008-2204}{\text{CN } 11-3979/C}$

国内定价： $\frac{30.00\text{元/期}}{180.00\text{元/年}}$

