

编者按：中共十九届四中全会发布公报，强调把中国制度优势更好转化为国家治理效能，加强和完善国家治理，推动中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高。公报全面系统地阐述了我国国家制度和国家治理体系的13个“显著优势”，提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的13个“坚持和完善”，为进一步全面深化改革，加快推进国家治理体系和治理能力现代化指明方向。

治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。制度是一个总括性的概念，治理体系则是一个系统，由多方面的制度组成，比如党的领导、经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面制度。而治理能力则是制度在运行中的表现。完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把中国制度优势更好转化为国家治理效能，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现。

当今世界正经历百年未有之大变局，我国正处于实现中华民族伟大复兴关键时期。中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，而治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。制度要用，要解决现实的问题。而现实总是变动不居，矛盾层出不穷，所以任何一项制度都需要不断完善。坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化任务艰巨，工作繁重。虽然在制度建设方面取得了显著的成效，但是实际中也存在不少薄弱环节，比如说在如何发挥好制度效能方面重视不够。我们要充分认识到工作中的不足和薄弱环节，既要把握制度优势充分发挥出来，又要研究和解决新的问题，在实践中不断完善我党的国家治理能力。

本期推出“治理能力现代化”专题，有针对性选取相关文章，以此次十九届四中全会为背景，通过深入分析治理体系和治理能力现代化的基层表征与根本要求，以及推进治理体系和治理能力现代化的现实策略和方法，从而进一步落实到地方，希望能为地方政府治理能力现代化的具体路径提供一些参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

本期专题·治理能力现代化

- 02 十九届四中全会的特殊意义
- 03 治理能力现代化的基层表征与根本要求
- 07 地方政府治理能力现代化路径研究
- 10 推进治理体系和治理能力现代化的现实策略
- 13 新型智慧城市背景下城市治理能力现代化模型构建

经济纵横

- 14 中美“贸易战”按下暂停键

文化漫步

- 17 人文红利——新时代的新动力
- 19 教育焦虑，拷问社会公平

悦读时光

- 封三 “双11”更需追求社会各方共赢

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧科

主 编：戈建虎

副 主 编：张安红

责 编：王智芹

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18751431986

邮 箱：417967615@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2019年11月14日

印 数：3000-3200

十九届四中全会的特殊意义

为期四天的十九届四中全会已经闭幕。会后发布了5000余字的公报，内容异常丰富。有媒体统计高频词，光“制度”一词就出现了77次。这也难怪，此次会议的主题词便是“制度”——中国特色社会主义制度，以及国家治理体系和治理能力现代化。

一 制度、体系、能力

制度、体系、能力，这三个词在公报中频繁出现，关系如何？全会这样解释：中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，而治理体系治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。可见，中国特色社会主义制度是一个总括性的概念，治理体系则是一个系统，由多方面的制度组成，比如党的领导、经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面制度。而治理能力则是制度在运行中的表现。借用中国古代的一个概念，制度是“体”，但这个“体”是“一体多面”，治理能力则是“用”。

历来全会都有一个主题，比如十八届三中全会的主题是“全面深化改革”，十八届四中全会的主题是“全面依法治国”，十八届五中全会则讨论“十三五规划”……每个全会都有一个切入点，话题也较为集中。但这次的十九届四中全会的主题很特殊，直接谈整体的制度建设，以应对眼前的风险挑战，确保党和国家兴旺发达、长治久安。这使得这次全会既有现实意义，又有历史意义。公报的文字结构很严谨。我们可以分几个层次。一是此次会议的基本情况，比如开会日期、出席人员、会议内容等。二是对十九届三中全会以来中央政治局工作的高度肯定，这是因为政治局要向全会做工作报告。接下来便是第三部分，也就是围绕中国特色社会主义制度，以及国家治理体系和治理能力现代化做总括性的阐释。

在这个之前，我们必须考虑一个重要的时间节点，便是新中国成立70周年。10月份，我们刚刚隆重纪念了这个历史性时刻。同一个月，四中全会便全面总结了这70年制度建设的历史性成就。在总结成就的这段文字中，有一些关键句子：“把马克思主义基本原理同中国

具体实际相结合”“取得了历史性成就”，以及“党的十八大以来”“中国特色社会主义制度更加完善、国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高”。



虽然“国家治理体系和治理能力现代化”这个概念是十八届三中全会新提出的，但却可以包括整个70年的制度探索。包括毛泽东时代就奠基的人民代表大会制度、民族区域自治制度、政治协商制度、中央集体领导制等等。这些具有中国特色的政治制度在70年中稳定地延续了下来。

二 国家制度的创造性和发展性

如果我们放眼中国历史五千年，以及同时代的世界各国，中国共产党人的这些制度创设都是极具创造性的。可谓是“前无古人”。比如，当年在讨论如何处理民族地区问题时，有人也提议学习苏联的民族共和国联邦制，但毛泽东等人考虑到中国的少数民族是小聚居大杂居，人口数量远不及汉族，以及中国数千年来的统一传统，就没有照搬照抄苏联模式，而是创设了中国特色的民族区域自治制度。

70年来，世界上不少国家为民族问题所困，而中国却维持了民族团结和国家统一，这不能不说是这个制度的贡献。一个制度好不好，还得看“疗效”。能符合这个国家的治理实际，能解决现实矛盾，能促进生产力解放和发展，那么这个制度就是“有效”的。这是非常简单的道理。全会的公报为这个“有效”总结了13个“显著优势”，而认识到这些“显著优势”，则是我们坚定“四

治理能力现代化的 基层表征与根本要求

随着中国特色社会主义制度的不断完善，国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高，但距离人民日益增长的美好生活的需要仍然有一定的差距。国家治理的主体包括政府、第三部门、非营利组织、企业以及全体公民，但必须清醒认识到政府具有强大的公共政策制定和执行能力，其主体地位影响着社会治理和市场治理的

运作和效能，乃至决定整个国家治理的成败。因而，在20世纪提出的“四个现代化”战略规划已基本实现的基础上，政府作为国家治理的核心主体，必须顺应新时代国家和社会的发展要求，努力实现“第五个现代化”——治理现代化。而作为政府有效治理保障的公共政策执行力则成为实现国家治理能力现代化的关键。

个自信”的基本依据。这背后还是“实践导向”的治理思路，很典型的中国式“务实主义”。

总结完70年，接下来就要展望未来。公报提出了“固根基、扬优势、补短板、强弱项”。任何制度都不可能十全十美的，如果有人说是有个完美的制度能“包治百病”，那不是骗子就是疯子。因为制度要用，要解决现实的问题。而现实总是变动不居，矛盾层出不穷，所以任何一项制度都需要不断完善。这就是“改革导向”。

这里有个关键问题，制度创设后，能不能给自己的变革留下腾挪的空间？好的制度是硬性的，对现实有规约作用，但制度又是灵活的，能给执行者在现实操作中以完善的机会。在这点上，中国共产党领导下的制度变革是非常频繁的。不是说推倒重来，而是在大的架构保持稳定的前提下，修补的能力很强。

而世界上一些国家的制度，却往往陷入“否决型体制”不能动弹，改革迟迟难以推动，制度过于讲究制衡而导致僵化。好像一条咬住了自己尾巴的蛇，把身体困住了。

三 理解中国制度活力

理解中国制度活力的一个关键，就是中国共产党。这次全会再次强调了党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。党的领导要落实到国家治理各领域各方面各环节。这意味着，中国共产党扮演着火车头的角色。只

要火车头能持续产生前进动力，中国的发展就能获得高效能。所以办好中国的事，关键在党。

那么如何让这个火车头“动力十足”呢？西方制度出于对权力的天然警惕，设计初衷便是防范权力，但结果也很可能出现扯皮现象。所以，近些年，如福山等学者又提出了“国家建构”理论，呼吁有效的国家治理和国家能力。对中国共产党来说同样面临着如何面对权力的问题。权力会噬人，但权力同样会推动进步。所以要把“权力关进笼子”，另一方面，又要领导干部“用好权”。如何驯服权力？还得靠制度。

公报这次对党的领导制度体系有个系统的规划，提出要建立不忘初心、牢记使命的制度（这个还是一个新的提法），完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度，健全党的全面领导制度，健全为人民执政、靠人民执政各项制度等等各项党内制度。其他的人民当家作主制度、法治体系、行政体系、基本经济制度、先进文化制度等等，在公报中都专门有段落阐释，体现了制度建设的全面性。而这一切得以正常运行的基础，便是党的领导制度体系。

党的领导制度体系建设何以重要？公报在各项制度的分论中，将之排在了第一位。

（2019-11-01 海外网）



一、政府治理视角下国家治理能力现代化的理解

习近平指出：“国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。”治理能力是国家综合国力中越来越重要的组成部分，推进国家治理能力现代化不仅是应对国内治理困局的需要，也是“建构文明国家形象、提升中国国际地位的需要”。可以说，国家治理能力现代化是实现整个社会现代化的前提，也是衡量一个国家现代化程度和社会进步程度的重要维度。

（一）国家治理能力现代化的界定

目前国内关于国家治理能力的定义，大多以2014年习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班式上的讲话（简称“2·17”讲话）为依据进行阐释，即“国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现”。而关于国家治理能力现代化的定义，目前在学界尚未形成普遍接受和赞同的统一认知。最早提出国家治理能力现代化理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙认为，现代国家治理能力比传统政府统治能力的内涵更加丰富，它既包括政府机制也包括非政府机制，它既包括非正式的制度也包括非正式的共识协议。世界银行对现代治理能力所下的定义包括：（1）如何选择、监督和取代政府；（2）政府有效制定和实施合理政策以及提供公共服务的能力；（3）公民和国家对制度的遵守，这些制度用于管理公民和国家之间的经济和社会互动。

不管从哪个角度进行界定，有一点是不容否认的，即国家治理能力现代化是国家治理现代化的一个必要方面，与国家治理体系现代化二者相辅相成，紧密联系。“良法美策贵在能行”，即使世上最完美最理想的制度或政策，如果在实施过程中得不到有效的执行，那也只是空中楼阁，没有实际意义。

（二）以政府治理为核心的国家治理能力现代化

现代国家治理是一项庞大、系统的工程，国家治理现代化要求治理主体的多元化。国家治理能力现代化按

照治理主体的不同可分为：政府治理能力现代化、市场治理能力现代化和社会治理能力现代化；而其中作为国家治理核心主体的政府无疑发挥着关键的作用。

就政府治理与国家治理现代化的关系，可以概括为三点。（1）政府治理是国家治理体系现代化的重要组成部分：国家治理体系涵盖经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域的制度安排，政府则是制定具体政策和实施方案的主要机构；（2）政府治理是国家治理能力现代化的有力保证：政府是制度执行的第一主体，政府高效运转才能实现国家的良性治理；（3）国家治理现代化以政府治理现代化为前提：就某种层面而言，政府即国家的代言人，政府治理的滞后必然影响国家治理现代化的进程。

从政府治理的角度来看，强调国家治理能力现代化也就是政府的公共政策制定能力、公共财政与预算能力和选人用人能力的现代化，具体表现为：政府的公共精神或“公信力”；依法行政或政府履行自己职能的“责任能力”；政府的“执行能力”；政府的“监督能力”；政府的“服务能力”。

二、国家治理能力现代化的表征：基于公共政策执行力的维度

国家治理能力现代化的表征即实现国家治理能力现代化所应呈现出来的特征。国家治理能力现代化具体地表现为持续提升的制度执行能力。它内在表现为正确理解制度价值的能力、忠于和遵守制度的能力、原则性前提下灵活使用制度的能力；外在地表现为依法治理、民主协商、公共服务、责任承担、动员整合、风险化解等能力。国家治理能力现代化具有多重表征，徐勇等提出的“五表征说”包括治理制度化、治理民主化、治理法治化、治理高效化、治理协调化。这里，“治理高效化”是所有表征中最基本的架构，而治理的高效化又有赖于迅速、有力且准确地执行制度安排，因此可以说公共政策执行力是国家治理能力现代化的基层表征。

（一）公共政策执行力是衡量国家治理能力现代化的重要标尺

世界银行推出的“世界治理指数（WGI）”由6个指标构成，分别是：公民表达与政府问责、政治稳定与低暴力、政府效能、管制质量、法治以及控制腐败。[9]其中“政治稳定与低暴力”“政府效能”“管制质量”和“控制腐败”四项都与政府治理密切相关，而公共政策执行力又是政府治理的生命力，是政府治理绩效的集中反映，因而也成为衡量国家治理绩效的重要指标。国家治理能力现代化要求实现“治理高效化”，即国家治

本期专题·治理能力现代化

理水平高、治理效果好且治理效率优，即一个国家通过决策科学化和执行高效化，能最终改善民生，促进经济、社会的协调发展，这也是国家治理能力现代化建设的目标。所以说公共政策执行力是判断一个国家治理能力是否达到现代化水平的重要标尺。

（二）公共政策执行力是影响国家治理能力现代化的关键因素

高效的政策执行力是政策执行成功的重要前提，促进政策执行力的提升对有效实现政策目标意义重大。从微观层面看，政策执行力影响到具体政策的落实情况，不仅影响政策实施过程中的预算执行、人员配置、进展速度、公众反应等，也直接影响政策结果能否实现预期价值。从宏观层面看，政策执行力通过对无数个单项政策的影响合力最终影响到整个社会的稳定、经济发展、民生大计乃至国家的长治久安。运行低效、执行力差的政府难以将公共政策转化为有序的治理效果，难以履行国家和社会层面的各项改革举措，也就不能有力推进国家治理能力现代化建设，成为国家治理能力现代化进程中的功能性障碍。

（三）公共政策执行力是实现国家治理能力现代化的强劲推手

国家治理能力现代化涵盖面广，蕴含着复杂的系统性和协同性。从治理过程看，涉及治理理念现代化、治理手段现代化、治理效果评价现代化。从治理领域看，涉及经济、政治、国防、外交、民族、教育、文化、社会、生态以及政党等各方面治理能力的现代化。从治理的目标取向角度看，涉及制度建构能力的现代化、改革创新能力的现代化和科学发展能力的现代化。因此，要实现国家治理能力现代化需要牵动整个国家和社会的每根神经，每个参与主体，条块融合，拧成一股绳，形成整体意识。而福山曾经将治理能力定义为“政府制定和实施规则以及提供服务的能力”。可见，在致力于实现国家治理能力现代化的所有合力中政策执行仍然是最核心最基础的环节，在所有参与国家治理的主体中政府仍然是拥有最广泛资源和最具权威的一员。政府公共政策执行力的高低决定着国家治理能力现代化进程的快慢，高效的政策执行力能依靠政府的优势地位最大限度地保障公共资源的合理配置、平衡效率与公平的关系、协调各种社会利益与矛盾，最终成为实现国家治理能力现代化的强劲推手。

三、国家治理能力现代化对公共政策执行力的根本要求

世界银行对《2020 的中国》进行了科学分析，认为

“中国当前的情况不是缺少制度和法律，而是执行不力，在一些关键领域，纸上的法规远不同于具体实施的法规。”由此，要确保早日实现国家治理能力现代化，政府就应该从执行方面着力，在政策执行过程中下大力、下狠力、下巧力、下快力，以满足国家治理能力现代化对公共政策执行力提出的根本要求。

（一）提升执行刚度以明晰政策实施的决心

“刚度”在自然科学领域中是个力学概念，一般指材料或结构在受力时抵抗弹性变形的能力。引用到公共政策执行力范畴，即指政策执行过程中对于众多干扰因素的抵御能力，主要表现为政府推行公共政策时的决心程度及其持久程度。公共政策的执行必然牵涉各方利益的协调，又或许面临政策执行对象的消极应对，也可能受限于人财物等各方面资源的配给，但不管遇到何种困难和阻力，政府都应该坚决执行不放弃，因为决心如果不明确，其后的执行就将偏离方向和丧失标准。当执行刚度不高时，会出现犹豫不决、虎头蛇尾、雷声大雨点小、说一套做一套、半途而废、尺度不一因人而异、部门间互相推诿等执行怪象，动摇的是政策制定时的初衷和决心，随之而来的是低效的执行力以及受损的政府威信，最终引发来自公众和社会对国家治理能力的质疑。

（二）增强执行力度以确保政策目标的实现

执行力度是指有效利用资源、保质保量达成目标的能力。执行力度的强弱取决于两个要素——能力和态度，其中能力是基础，态度是关键。一方面，公共政策执行主体能力强、资源足，就能有效推动政策实施的过程，这主要体现为较强的宏观把控能力、对突发状况的应变能力、与内外各方接触的沟通能力、缓和矛盾的协调能力、调动各种资源的组织能力以及改革执行方式方法与时代发展接轨的创新能力。另一方面，执行力度还与政策执行者的主观认识和执行态度直接相关。所谓态度决定一切，能力再强，但态度不认真、认识不到位，只用七八分力而不是全力以赴，就很难保证政策目标的实现。要提高认识、端正态度，不仅依靠公共政策执行部门领导的高度重视，还要对具体执行政策的基层公务人员进行教育、引导，更重要的是建立全程监控机制，以制度规范态度和认知，不允许出现敷衍执行、出工不出力、得过且过的懈怠行为。

（三）突显执行高度以落实政策效果的质量

执行高度是一项公共政策付诸实施后要达到的标准，只有高标准严要求才能保证最佳的政策执行效果和任务完成质量。但在政策执行的实践中往往会出现两种执行偏差，其一是政策标准层层降低，其二是政策标准层层

拔高。前者主要表现为“上有政策、下有对策”，执行机构或相关人员偷工减料、随意降低执行标准、不严格把关，使执行效果大打折扣，实际执行情况低于原定标准。后者则正好相反，主要表现为添工加料的“土政策”、设置额外的附加条件、增加复杂的办理程序，为了谋取部门利益让原本合理的政策变为不合理的政策，人为垫高政策执行难度，违背政策既定的原则和目标。这两种执行模式虽然大相径庭，但实质都是没有坚持执行高度的反映，都会造成恶劣的社会影响。因而把握合适的执行高度很关键，既不能把标准定得过高遥不可及，也不能把标准定得过低唾手可得；正如目标设置理论提出的：“有一定难度但经过努力能够实现的任务比没有难度或者难度过大的任务要好”。

（四）反馈执行效度以维护政策过程的效益

执行效度主要体现在两个层面：一是经济效益，二是社会效益。所谓经济效益，是政策执行过程中投入与产出比例的直观反映，即耗费的人力、物力、财力等执行成本与最后取得的执行收益之间的对比，通常可以使用财政预算结算、收支数据等客观指标进行评价。然而有些公共政策的执行效果不能单纯以经济收益为衡量标准，有其更加深远重大复杂的政治、军事或文化效益，因此在考量经济效益的同时还需要关注社会效益，才能更加全面地反馈执行效度。社会效益主要反映公共政策的执行是否达到了既定的预期目标、执行手段方法是否科学合理、在公众中产生的反响如何乃至国际社会的评价等。在执行之初拟定效益目标，执行之中实时监控，执行之后进行有效对标，能够及时跟踪效益变化并寻根溯源，从而维护政策过程的综合效益。

（五）关注执行速度以遵守政策规划的时间表

无论是跨度 15 年的中长期蓝图，还是“五年规划”这样的阶段性纲领，抑或是年度方案，公共政策的执行都有明确的时间框架，只有在计划的时间表内完成各项任务并按质按量地实现政策目标才能称作高效的执行。如果超出了有效的时间节点，政策本应彰显的效果可能会大打折扣，难以达到预期，甚至还会因为连带效应和系统关联性，影响到其他相关政策的执行，从而导致大面积的政策失灵现象。特别是在应对诸如灾后重建、紧急救援、控制疫情、反恐维稳等突发事件时，公共政策的执行速度就显得更为关键，时间就是生命，速度就是宗旨，任何拖延、迟缓、低效的执行都会造成不可预见的恶劣后果。

（六）坚守执行公信度以稳固受政策影响的群众基础

公信力是政府的影响力与号召力，它是政府行政能

力的客观结果，也反映了人民群众对政府的满意度和信任度。用一个公式来表示，就是：政府公信力 = 政府行政能力 [×] 公众满意度。执行力高的政府必然是“言必信，行必果”，在整个政策实施过程中能够做到言行始终如一、遵守承诺，不朝令夕改、不失信于民、不欺骗于民、不阳奉阴违。政策执行者坚持按既定程序办、按规则办、不搞特殊化、不以权谋私，才能让公众信服、信任政府，并相信公共政策的执行是为了社会的发展和广大人民的根本利益，从而愿意配合政府推行公共政策。也正基于此，才会使公共政策的执行更加顺利，提高政府效能。只有依靠牢固的群众基础才能圆满完成公共政策的执行任务，实现政策目标，而执行公信度又是获取公众信任的基石。可见，公共政策执行与政府公信度密切相关，二者相辅相成，互为前提。

结语

党的十九大报告不仅明确提出了国家治理能力现代化的建设要求，还首次规划了实现国家治理能力现代化的时间表和路线图。报告提出：“从 2020 年到 2035 年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗十五年，基本实现社会主义现代化”，同时让“各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现”；“从 2035 年到本世纪中叶，在基本实现现代化的基础上，再奋斗十五年，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”，包括“实现国家治理体系和治理能力现代化”。这表明国家治理体系和治理能力现代化已经成为我国“两个一百年”奋斗目标中的重要组成部分。

“国家治理能力现代化”的提出是对马克思主义国家理论的重要创新，是贡献给世界的中国智慧，反映了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会规律认识的深化。同时，它也是中国共产党执政思维、执政战略和执政方法的重大跃升，是治国理政理念的丰富和升华，是革命党转向执政党的重要“理论标志”。那么，如何实现国家治理能力现代化，将惠民利国的各项政策转化为实实在在的成果，执行力是核心。

所以，公共政策执行力是国家治理能力现代化的基层表征与根本要求，担负执行重任的政府部门和相关机构应从执行思维、执行手段上锐意创新，在执行监控、执行评价等环节加大改革力度，对执行主体、执行客体、执行环境等深入剖析，全面构建速度快、着力准、推行稳、应变灵、配给足、效果显的公共政策执行保障机制，以高效的公共政策执行力为基点撬动国家治理能力现代化建设的杠杆，早日实现这一宏图大业。

（2019 年 1 期 治理现代化研究）

地方政府治理能力现代化路径研究

地方政府治理能力现代化就是指政府依照法治的要求去履行自己的职能，从而实现对社会的良好治理的一种能力。这其实是一种政府机构和不同社会主体之间协调治理的共治模式。为适应国内外的形势，只有具备了科学、高效的决策能力的政府，才能推进地方政府治理能力现代化，从而推动社会朝向更好的方向发展。

一、我国地方政府治理能力现代化的动力

（一）经济发展是治理能力现代化的物质基础

经济体制改革是全面深化改革的进程中最重要的一部分。党的十八大以来，党和国家各级部门积极围绕我国国家治理现代化的总目标，推进实施了国企改革等一系列经济改革措施，这在一定程度上促进了我国经济社会的和谐以及健康发展。取得一系列良好成果，为中国梦的实现打造坚实的物质保障。

（二）政治变革是治理能力现代化的制度保障

“制度自信”可以通过中国特色社会主义制度的优势体现出来。首先，人民民主专政制度是我国国体上的优势。人民民主专政可以保证国内政治的稳定，从而为中国更好的发展经济提供保障。其次，人民代表大会制度是我国政体上的优势，可以让人民将自己的愿望与要求充分表达出来。再次，实行民族区域自治制度也可以作为一个优势。有利于良好的民族关系的形成，维护国家统一和民族安全。最后，民主集中制的组织原则是组织上的优势，可以让广大人民群众和党员同志紧紧围绕路线纲领和战略策略，统一思想和行动，积极参与国家建设。

（三）文化创新是治理能力现代化的价值内涵

在我国，只有领会和把握党的文化理论的发展与创新，才能建设社会主义文化强国。首先，必须进一步强化社会主义核心价值观，因为社会主义核心价值观对中华民族伟大复兴具有重要的引导作用。其次，对于中华优秀传统文化需要取其精华，弃其糟粕，不断发扬优秀传统

文化文化，这是增强文化自信必经之路。而且理论自信、道路自信以及制度自信都离不开文化自信。进一步增强文化软实力，进行文化创新，对我国地方政府治理能力现代化具有巨大的价值内蕴。

（四）社会和谐是治理能力现代化的理想表达

从整体上来看，自从十八大以来，我们党努力实现了三方面的创新。第一，科学化治理的不断推进体现的是社会治理理念的创新，主要涉及到社会治理理念、格局、体制、方式、重心等几个方面。第二，制度化、法治化治理的不断推进体现的主要是社会治理机制体制的创新，社会治理机制及基础性制度的不断健全及确立。第三，智能化治理的实施体现了社会治理方法手段的创新。网格化管理的推广以及服务内容的不断延伸可以作为其具体体现。因此，我国地方政府将社会和谐作为未来能力现代化的价值目标。



（五）生态文明是治理能力现代化的整体考量

由于社会发展进程中生态环境的持续恶化，导致了一系列复杂问题的出现，党中央不得不重视生态文明建设，并将其纳入为“五位一体”的重要组成部分，绿水青山即是金山银山，对于绿水青山和金山银山的二者关系必须妥善处理。要落实严格有效的生态环保制度，严肃整治生态环境，着力解决人民群众强烈反应的环保问题，对于污染问题要实施源头治理，要积极组织社会组

与全球生态文明治理。

二、我国地方政府治理能力现代化的阻力

(一) 地方政府内部既得利益群体的惰性阻力

从宏观上看,对地方政府治理能力现代化形成阻力的主要是这种主客体统一的问题。地方政府治理能力的现代化的影响就是对已有的现行的制度和规范的破除与更新,新的制度与规范必然带来其内部利益群体的不习惯和不适应,从而造成地方政府现代化进程中的阻力。改革必然涉及利益的调整,不同的利益群体必然有不同的意见。政府权力、资源和利益的调整等是地方政府进行大规模改革必然会触及到的敏感事项,如果被触及事项的利益者是政府部门或行政人员时,这些利益群体就会对政府改革进行各种阻扰。

(二) 地方行政传统的惯性阻力

由于地方政府治理现代化受制于不同时期、不同地域形成的政治行政传统和行政文化。在我国长期的历史演变中,因当时特殊的社会状态所需要形成了一些仅适合当时地域和时间特征的行政文化传统,过去的这种行政文化传统对推进地方政府治理能力现代化还存在多方面的影响。从现在来看,在我国地方政府治理现代化的进程中,虽然封建王朝的这种统治已经成为历史,但在封建王朝统治下遗留封建思想还未彻底根除,这作为一种非规则化的文化影响而存在影响人们的生活。

(三) 社会行政化的特性阻力

在我国,中国社会与政府的联系密切,社会文化与行政文化交织,使其呈现出政府社会融合、行政文化向普通社会文化渗透的现象。这种渗透可以表现为政府权力对家庭、社会的渗透。由于政府权力在对家庭和社会权力的交织和渗透,导致了民众对政府的严重依赖,从而形成一种“政府依赖”心理。在这种心理下,民众就会缺乏参与政治生活的主动性,一切服从政府安排。这种社会行政化的特性,对地方政府治理能力现代化的推进会产较大阻力。官本位思想的盛行是我国社会行政化的另一阻力。官本位思想使得民众均把官员及官阶作为衡量社会价值的一种价值尺度,严重影响到了政府治理的变革与政府治理效率的提高,这也阻碍了地方政府治理能力现代化的有效实现。

三、推进我国地方政府治理能力现代化路径的思路

推进国家治理能力的现代化是一项任重道远且光荣的伟大任务,其要点在于全方位、多层次的展开。若要有效的推进国家治理现代化战略的实现,地方政府所发挥的作用也是不容忽视的,具体也是需要从经济、政治、文化、社会、生态五个维度进行推进和展开。

(一) 实现经济治理能力现代化

1. 实现政府宏观调控手段的现代化

宏观调控作为政府的主要职能,是国家有效推进经济发展的重要手段。但根据目前的经济状况来看,政府的宏观调控还存在着短板。如政府监管不到位、市场资源得不到合理配置等都会阻碍经济现代化进程。地方政府要充分发挥宏观调控的作用,围绕政策制定全过程来有效提升宏观调控手段:可以进一步推进并完善民主集中制的决策模式,使决策民主化成为常态;以大数据作为技术支撑,保证信息有效性;依托公共管理理念,科学指导政策执行过程。

2. 实现区域协调发展与产业结构调整的现代化

在我国经济体制转型的初始阶段,我国推行的经济发展战略主要侧重于东部沿海地区,从而使东部沿海地区得到快速发展,这也使得东部地区在经济上与中西部地区拉开了很大的差距。基于此问题,政府应确保市场资源在不同区域间的平衡配置,通过对中西部地区的政策扶持等手段,有效提升中西部地区自身竞争力,从而实现平衡发展。政府要以市场规律为主导,以科学有效的政策为指导,有效整合相关产业资源与产业集群。总的来说,地方政府要处理好其自身与市场之间的关系。

3. 实现技术创新支持的现代化

要实现技术创新支持就是要同时确保对大型企业技术研发和创新积极性高的微小企业的资金投入。完善我国的产学研结合,对于科研院所与高校的技术研究投入也是不能忽视的,其对未来政府效率提升与成本节省有着积极的影响。此外,良好的运行环境是实现技术创新的必备条件,以国际上先进的技术创新为营养,培育良好的运行环境,为实现我国的技术创新支撑的现代化创造有利条件。

(二) 实现政治治理能力现代化

1. 实现思想价值层面的政治治理能力现代化

实现思想价值层面的政治治理能力现代化需要地方政府做到以下几点:第一,地方政府要将中国共产党的领导地位,党的领导对地方政府推进地方政府治理能力现代化的进程具有重要的指引作用,地方政府必须要将其贯穿于治理能力现代化的整个过程。第二,有了思想上的领导,还需要制度体系作为基础保障,地方政府要将制度体系进行不断的修正与完善。第三,政府要大力弘扬和培育社会主义核心价值观和核心价值观,打牢政治能力现代化的思想根基。第四,地方政府要深入贯彻落实法治精神与民主理念,以法治来保障良好的社会秩序。

2. 实现政治实践层面的政治治理能力现代化

要想实现政治实践层面的地方政府政治治理能力现代化，第一就是地方政府要将着力增强执政党的适应性为出发点，主要通过执政资源、机制、能力、基础等四个方面来对党的执政理念加以优化；第二就是地方政府应足够明确治理现代化中的政府角色定位，从而了解政府治理现代化的内涵，最终确定有效的政府治理基本范式，建构“强政府一大社会”的政府治理模式；第三就是地方政府应必须坚持以社会参与为主的协商民主制度，努力实现协商民主制度的创新，明确现代化协商民主制度的具体路径。

（三）实现文化治理能力现代化

1. 明确地方政府文化治理的治理理念

民族文化是一个民族区别于其他民族的独特标示，地方政府文化治理理念的缺失会引发诸如文化市场发育迟缓、文化基础设施建设落后等问题。强化地方政府对文化治理理念的重视、树立正确的文化治理理念是其必要举措。有效整合优秀文化资源，遵循“以人为本”的要求，依据地方实际情况发展大众喜闻乐见的优秀文化。充分调动市场、社会组织及公民个人的文化交流与互动的积极性。

2. 完善地方政府公共文化服务体系

完善地方政府公共文化体系就是要做到对现有公共文化服务基础的建设与统筹管理统筹管理公共文化服务基础设施的建设，还要科学的规划未来的公共文化服务基础设施。将先进的科学技术融入到地方政府文化公共服务体系建设中，科学有效的分析公民的文化诉求，以实现公共文化服务的有效供给，从而促进地方政府公共文化服务体系的进一步完善。

3. 建立健全地方文化市场体系

国家宏观文化治理目标实现离不开现代化文化市场体系的建立。对于地方文化市场体系的相关法律与政策，要依据当地实际情况进行完善。地方文化市场体系的相关法律与规定作为地方政府对当地文化市场的有效指导和保障。同时，地方现代文化市场的发展还需要完善的文化市场管理体制，确保文化市场的健康发展。完善的地方文化市场体系可以推动当地经济的发展，作为地方政府，要正确对待与处理政府与文化市场的关系，大力发展积极向上的优秀文化，严格抵制腐朽落后的文化，从而建立健全地方文化市场体系。

（四）实现社会治理能力现代化

1. 建立健全社会矛盾源头预防与化解体系

矛盾具有统一性和斗争性，加强对社会矛盾源头的

预防，就是要争取在社会矛盾愈演愈烈之前做好准备工作，实现对社会矛盾的有效预防。建立健全社会矛盾预防体系就是要保障决策的科学性与民主性，抓主要矛盾和矛盾的主要方面，充分了解民意、集中民智以确保决策的顺利推行，避免一些矛盾问题的出现。社会矛盾的化解则强调以政府为主导鼓励多方参与，依据第三方组织积的专业知识与能力，对社会矛盾进行化解。此外，社会矛盾的化解还需要法治理念的深入贯彻，从而推动法治社会的建设、保证社会稳步前进。

2. 建立健全社会公共安全保障体系

完善的社会公共安全保障体系对于社会治理能力是不可或缺的。完善公共安全保障体系主要是：第一，加强对社会治安的防控能力，进一步提升地方政府对于事前、事中、事后的预防与控制能力。第二，要提升地方政府对社会公共安全进行监管的能力，对于可能造成或以及造成的危害公众安全的事进行有效预防与监管。第三，要明确并落实地方政府在安全生产中的责任，要做到权责统一。第四要完善相关法律条文，净化网络空间，要明确网络的积极影响和消极影响，注重对其正确的舆论引导。

（五）实现生态治理能力现代化

1. 树立“善治”为核心的生态治理理念

“善治”是党中央治国理政追求的目标。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，地方政府要增强对生态文明的宣传教育，使公民树立良好的生态观念，促使其在全社会形成资源节约型、环境友好型的生产生活方式，保证生态资源的合理配置。为了更好的实现“善治”，地方政府要引导公民培养从点滴小事做起的优秀品质和保护生态环境的崇高意识。最后，地方政府要以“善治”理念为目标，推动生态文明建设向更好的方向进步。

2. 处理好政府与企业、非政府组织和公民的关系

政府与企业的关系一直是颇受关注的问题。首先，要妥善处理地方政府与企业二者间的关系，通过发挥地方政府的主导作用，利用市场经济的杠杆实现社会资源的合理配置，使政府和企业二者形成良性的关系。其次，地方政府切忌大包大揽，要有选择的承担责任。地方政府可以为非政府组织提供条件，激发公众借助非政府组织参与生态治理的积极性，提高地方政府和非政府环保组织的协作水平。再次，没有社会公众的参与就无法实现生态治理。为了确保每位公民都能积极参与到生态治理中，地方政府就需要提供相关参与的平台，从而实现地方政府生态治理现代化。

（下接第6页）

治理体系和治理能力现代化的现实策略

新时代开放发展对国家竞争力、创新发展对国家治理体系、协调发展对社会治理能力、绿色发展对环境治理能力、共享发展对社会公平正义等提出新的需求。本文从创建现代化市场经济体系、构建人民满意服务型政府、提高保障和改善民生，创新社会治理、强化权力制约，建设法治中国、探索治理评估，构建激励机制方面对推进国家治理体系和治理能力现代化的现实策略进行探析。



一、国家治理体系和治理能力现代化的理论内核

（一）国家治理体系和治理能力的概念

在探究国家治理体系和治理能力基本概念之前，有必要对治理概念进行分析。治的词源意义有两层含义：第一，治水，以水为基础而进行修理、疏通。中国古代农耕文明的重要基础是小农经济，农业发展的重要前提是水治，大禹治水使百姓安居。第二，管理、秩序、惩治，治与制不同，不仅通过暴力手段达到统治目的，还通过制定广大人民认可的秩序，宣扬正确的社会风气，利用法治与教化两种手段维护社会稳定和长治久安。理词源

意义是治玉，玉石是十分坚硬的，但是坚硬的玉石也有一定的纹路，只有顺着纹路雕琢才能事半功倍。引申出机理、道理、法律法规。何为治理？治理是从法律与正义的角度出发，贯彻公共管理的整个过程，通过采取一定措施使不同利益群体的矛盾得以调和，推动管理体系持续发展。由此可见，治理是为了解决人与人、人与自然界之间，团体、区域、国家之间的矛盾冲突，促进多元之间和平发展。

在对治理的词源意义及其演变进行分析的基础之上，我们深入探究国家治理体系的概念，国家治理体系是党领导下的国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态等各个领域的体制机制，构成一套紧密相连、相互协调的国家制度，以实现社会整体的制度化、程序化和规范化。推进国家治理体系健全的关键措施是改革行政体制、经济体制和社会体制，实现政府、市场和社会三个层次体系的科学化。国家治理能力的概念是建立在国家治理体系的基础之上的，运用国家制度管理公共事务水平的体现，包含党的执政能力、政府执行能力、社会组织及公民参与能力及社会整体自治能力。国家治理能力关键在政府执政能力水平持续提高、市场活力得到释放、文化软实力弘扬与创新、社会整体潜力得到激发和整体生态质量良好等，使其充分应对新时代不断变化的世情、国情、党情。

（二）国家治理体系和治理能力现代化的时代意义

1. 马克思主义中国化的最新成果

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对古今中外治国理政的经验教训进行深刻分析总结，特别是我党带领人民进行革命、建设、改革取得一系列伟大成就的基础之上，做出了推进国家治理体系和治理能力现代化的战略抉择。十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进

国家治理体系和治理能力现代化。以维持国家政治稳定、经济发展和社会和谐为目标，发挥多元主体作用，运用行政、立法和司法手段，协调政府、市场和社会之间的关系，调动一切积极因素，为实现发展成果惠及全体人民而奋斗。据不完全统计，十八大以来，习近平同志在公开场合讲话和文章中提及国家治理 70 余次，表明这一届政府的决心和勇气、主张与定力，同时为推进国家治理体系和治理能力现代化做出了明确指引。推进国家治理体系和治理能力现代化同时对马克思主义国家学说进行继承与创新，标志着我们党对人类社会规律认识达到了新的高度。

2. 习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容

坚持和完善中国特色社会主义制度，不断推进国家治理体系和治理能力现代化，推翻一切固化利益的藩篱，吸收一切人类文明成果为社会主义服务，是社会主义制度完善发展的关键，制度自信是其根本保障。习近平同志在十九大报告中提出，新时代面对错综复杂的国际国内环境，必须坚持“八个明确”和“十四个坚持”。从理论层面和实践层面回答了国家治理体系和治理能力现代化的过程就是坚持和发展中国特色社会主义道路、制度、方略，是“是什么”和“怎么办”的逻辑结合。全面深化改革与现代化是一个相互伴随的过程，习近平同志指出：“无论怎么改，改到哪里……完善和发展中国特色社会主义制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的总目标不会变，坚持以人民为中心的改革价值取向不能变。”坚持以人民为中心，推动国家治理体系和治理能力现代化是解决社会主要矛盾，创造辉煌伟业的基础，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

二、国家治理体系和治理能力现代化的时代需求

（一）开放发展对国家竞争力的需求

改革开放以来，我国经济社会发展由一元化结构转向多元化，党、政府、市场、公民形成治理协作网络，共同分担整个社会的责任，逐渐形成了新的治理联合体，党政在此过程中对社会权力的分配与合理控制至关重要；经济社会的发展，人民对物质需求得到满足的同时，衍生出一定“软需求”（民主、法制、公平、正义、文化、安全、生态、获得感）；党和国家对服务型政府的构建等都对国家治理体系和治理能力现代化要求与日俱增。2017 年全球进步指数三大类：人类基本需求，幸福基础，个人发展和 12 项指标：医疗环境、水和卫生、住房等。全面建成小康社会，解决人民美好生活需求与不平衡不充分的发展之间的矛盾，让我们更关注每一个区

域、阶层甚至家庭的基本需求及幸福感。开放发展让广大人民看到了普惠的民生福祉，同时对国家综合竞争能力和美好明天的向往需求更加迫切。

（二）创新发展对国家治理体系的需求

创新是解决我国一切问题的基础与关键，是引领发展的第一动力。新常态背景下我国经济处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，经济发展方式由规模粗放型增长转向质量效益集约型增长，建设现代化经济体系迫切需要新的跨越，以不断增强我国经济创新力与市场活力。“解放思想”破除了社会发展的思想束缚，习近平同志在全面深化改革领导小组第二次会议上强调弘扬创新精神，推动思想再解放，为破解二元结构困境、寻求经济社会发展新动力、新空间注入了新的导向，推动全面深化改革在新起点实现新突破。2020 年实现全面建成小康社会，需要不断深化理论创新、制度创新、科技创新、文化创新，需要不断寻求新的发展动力、发展空间、发展体制，需要不断破除行政障碍、思想障碍。创新发展是一个民族进步的灵魂，推动国家治理体系现代化是新时代中国特色社会主义思想中之意。

（三）协调发展对社会治理能力的要求

从中共十八大报告提出五位一体战略总布局 and 2015 年 3 月《关于加快推进生态文明建设的意见》中提出“四化同步”到“五化协同”发展，到中共十九大报告指出人与自然是生命共同体，号召依靠全体人民建设美丽中国。由此一系列报告、文件显而易见，夺取新时代小康社会伟大胜利的重要表现是全面胜利，而不是某些方面片面的胜利。随着中国共产党人对社会历史发展规律的逐步深刻认识，形成了中国共产党领导的以人民为中心的发展目标，以“四个自信”“五位一体”和“五化协同”重要战略为导向的现代化社会治理之路。协调发展的提出对社会治理提出了新的要求，即解决“三民”问题，即民生（人民的生活问题）、民权（社会的公平问题）和民心（人民的满意度问题）。

（四）绿色发展对环境治理能力的要求

经济社会发展对资源的需求是无限的，然而环境的承受能力是有限的，由此得出经济社会发展的第一大矛盾是经济快速发展与发展失衡之间的矛盾。科学发展观的要义是以人为本，促进经济社会永续发展和人的全面发展。按照“熵理论”资源环境消耗与社会稳定成反比关系分析二战以前的全球政治经济环境和当今世界的局部地区格局，可见“熵理论”具有一定的适应性。从 OECD 国家倡导“绿色增长”到全球多数国家与地区对可持续发展的认可，可以看出人类对于自己生存的家园仍

然是十分爱护的。

（五）共享发展对社会公平的需求

中国共产党党章明确指出：“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”社会主义的本质是共同富裕，共享发展是社会公平正义的重要体现。食品安全、社会治安、公共设施建设、生态保护、公平教育、住房医疗等不平衡问题需要重视。目前我国贫困人口仍有 3000 万，全面脱贫处于攻坚阶段，必然需要国家在初次分配、二次分配与三次分配上同步进行调控。中国特色社会主义进入新时代，全面建成小康社会处于关键节点，人民对美好生活需求的愿景更加强烈。

三、国家治理体系和治理能力现代化的现实策略

（一）创建现代化市场经济体系

亚当·斯密《国富论》的发表标志着西方经济学的开端，其重要理论贡献有调节经济的“两只手”（有形的国家调控，无形的市场调节），只有两只手很好地结合才能推动市场经济良性发展。改革开放 40 年，我国经济建设取得巨大成就，人民物质生活需求极大提升，与此同时，经济转型过程中仍然存在一定的障碍，例如行政审批项目繁多、程序烦琐、行政法规不配套、协调成本高及思想局限、利益固化、创新功力不足等问题。十八届五中全会提出坚持“创新、协调、绿色、共享、发展”的发展理念，推动经济转型。创建现代市场经济体系，坚持发展质量第一、效益优先的原则，同时以供给侧改革为主线，以创兴发展为动力，以乡村振兴和区域协同发展重要战略手段相结合，调动一切积极因素激发市场活力，带动社会创造力，增强我国经济综合竞争力。

（二）构建人民满意服务型政府

中华民族是一个深受“和”文化和儒家传统影响的国家，中国共产党在 1921 年成立之初就将民族独立、人民解放，国家富强、人民幸福作为自己的初心使命，将全心全意为人民服务作为我党的根本宗旨。党和政府解放思想，实事求是，不断推动政府职能转变，特别是十八届三中全会以来，推动建设人民满意的服务型政府，已经成为新时代政府改革发展的必然之路。构建人民满意的服务型政府，必然坚持党的绝对领导和坚持以人民为中心，历史证明党对一切的领导是国家稳定，社会长治久安，人民幸福的根本保障；人民是国家的主人，国家权力属于人民，只有坚持以人民为中心，树立以公众服务需求为导向的政策、方针、战略，才能真正推进治

理能力现代化。

（三）保障和改善民生，创新社会治理

习近平总书记在中共十九大报告中对保障和改善民生从教育、就业、社会保障、脱贫攻坚、健康中国、社会治理、国家安全七个方面做出具体部署，全面准确贯彻落实这一部署关键点是创新策略。第一，发展社会事业，完善公共服务。罗斯福新政和社会主义建设的成功案例给予我们启示，公共事业的发展是授人以渔。建立以人民为中心的政府、社区、乡村绩效考核体系，同时推动事业单位改革和公共服务体系科学化，实现社会公平，实现共享发展。第二，改进社会治理方式。坚持综合治理，将依法治理与道德约束相结合，运用法治和社会规范协调社会矛盾；加强源头治理，将网络化管理和社会化服务相结合，及时解决人民需求，并加强新闻舆论正面引导社会重大事件。

（四）强化权力制约，建设法治中国

社会主义民主政治这一条道路是中国共产党经历革命、建设、改革长远的探索而来的，推进民主政治科学化、制度化、规范化，才能保障人民真正当家做主。中华人民共和国宪法规定权力属于人民，权力由人民赋予，权力由法律规定，行使权力受人民监督。十八大以来以习近平同志反对贪污腐败和打黑除恶的系列行动，揭露了权力制约的漏洞，与法制中国建设过程中的空白，一个政党、一个政权、一个重要岗位的党员，其前途命运取决于手中权力的利用是否真正为人民服务。

（五）探索治理评估，构建激励机制

新时代经济结构转型过程中，不同结构群体、利益群体的生产生活方式、固化利益模式被打破，人民的需求层次不断提高，美好生活需求日益广泛，对物质文化、民主法治、公平正义、社会安全、良好生态等的需求日益增长，深化改革不断满足人民需求已经成为党和国家面临的重大时代课题。推进国家治理体系和治理能力现代化需要构建新的治理评估体系，2016 年国家治理指数报告从公民参与、党内民主、公共服务、人权与公民权、法治建设、廉政建设等多个方面对构建中国治理评估体系进行探索。可以看出，唯 GDP 论的时代已经过去，习近平曾经指出，GDP 即使落后一点，人民满意程度增加一分也是胜利。构建新的激励机制，调动大众积极性，推动“百花齐放”，为社会繁荣发展贡献力量。

（2019 年 17 期 文教资料）

新型智慧城市背景下城市治理能力现代化模型构建

城市治理作为国家治理体系的重要组成部分，亟须以创新的城市治理模式和新一代信息技术实现城市治理现代化。《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》指出，以网格化管理、社会化服务为方向，以智慧城市建设为契机，充分发挥现代信息技术的优势，加快形成与经济社会发展相匹配的城市管理能力，通过构建智慧城市来完善城市管理工作的总体要求。

1、城市治理的现状与瓶颈

随着城市化进程的不断推进，城市意识、城市文明、城市生产与生活方式等的改变，对于静态单一的城市治理模式提出严峻的挑战。各种“城市病”接踵而至，交通拥堵、环境污染、公共服务不足等问题制约着城市化的发展。静态单一的城市感知体系是城市治理能力不足的表现，也无法适应和满足城市治理现代的要求。

在社会经济新常态的背景下，城市建设由增量扩张向存量优化转型，空间生产的主体由国家和集体向个人、企业和社会组织等转变。在此背景下，仅仅从表象去理解一个城市，往往比较片面且带有主观色彩。如今的城市是立体的城市、数字的城市、全面的城市，如果仅从表面去响应、理解和判断城市治理的现状与瓶颈，其对城市治理水平的评价必然也是不全面的。

政府在城市治理中扮演了“全能政府”的角色，传统的城市治理过多地依赖政府通过发号施令对公共事务进行单一化治理。这种“一言堂”的城市治理模式忽视了企业、社会各个主体的利益诉求，也使得各主体很难参与到城市治理中。因此，单向被动的城市治理模式，会使得分享城市的积极性和意愿受到极大地削弱，存在着严重的局限性。

2、基于“感知—理解—分享”城市治理现代化模型构建

以新型智慧城市总体架构中的宽带网络、感知网络、物联网平台为依托，以社会信息共享采集机制为准绳，实现城市的精确感知、信息系统的互联互通和惠民服务。通过宽带网络，让城市居民“随时、随地、随需”都可

以与世界相连通，享受移动、高速、泛在、互联的品质生活与精细服务；通过感知物联网，实现“物物相连”，透过数据搜集、网络传输以及数据运算分析，让信息数据可以主动提供人类更便利的服务；物联网平台作为统一的“数据交换平台”，通过中间件作为黏合剂连接各种业务相关的异构系统、应用以及数据源，满足重要系统之间无缝共享和交换数据的需要，为城市治理现代化建设赋能。

通过新型智慧城市的建设，运用信息化的手段，构建全面、开放、动态、共享的基础数据库集合，实现对城市运行状态的实施感知、动态监测、智能预警、科学评价，满足政府管理决策、部门信息共享和社会公共信息服务的需要，为城市运行以及应急决策数据的挖掘分析提供能力支撑和应用保障，进一步满足城市治理现代化的建设需求。

新一代信息技术与经济社会各领域的深度融合，引发了数据量的爆发式增长，使得数据资源成为国家重要的战略资源和核心创新要素。通过构建城市级的大数据平台，建立跨部门的信息资源共享开放机制，打造城市监测、运行、分析、挖掘的中枢系统，实现城市大数据的监测、分析、挖掘，为政府把握经济发展趋势、预见经济发展潜在问题、辅助经济决策提供基础支撑，助力城市治理现代化目标的实现。

加快推进智慧城市运营管理中心探索与实践，全面提高智慧城市运行管理综合能力，实现智慧、科学、精细的城市治理。通过建设智慧城市运营管理中心，形成城市日常的“信息聚合中心、运行管理中心、应急指挥中心、重大活动的宣传展示中心”，整合智慧城市建设的各领域城市运行相关信息资源，全面实现智慧城市运营的综合展示及监控、统一协调及指挥，以此全面提升城市运行管理的智慧水平。

云计算、大数据、物联网、人工智能、区块链等新一代信息技术广泛应用，给公共服务领域的均衡化、现代化的发展带来了新的契机。通过新型智慧城市建设，充分规范整合教育、医疗、交通资源，打造均衡化、优

中美“贸易战”按下暂停键

10月15日，就最近美国所称的中美在经贸问题上达成了实质性第一阶段协议的问题，中国外交部发言人耿爽回应称，“美方说的是实际情况，和我们了解的情况是一致的。双方在达成经贸协议问题上也是一致的，没有差别。这份经贸协议将具有非常重要的意义，对中国、美国和世界都有利，对经贸与和平也都有利。”

这是10月10日、11日在华盛顿举行的第13轮中美经贸高级别磋商后，中国官方对磋商结果做出的最为明确的表态。自2018年7月中美两国相互加征关税以来，双方“边打边谈”，期间也曾出现“贸易休战”的迹象。不过，刚刚结束的华盛顿磋商的不同之处在于，它很可能意味着中美贸易磋商真正出现转折点，双方决定对贸易战按下暂停键。



10月11日，美国总统特朗普在白宫椭圆形办公室会见正在华盛顿进行新一轮中美经贸高级别磋商的中共中央政治局委员、国务院副总理、中美全面经济对话中方牵头人刘鹤

质化、科学化、智能化的教育、医疗、交通管理与服务模式，为城市治理的现代化建设创造全新的发展路径。以信息技术应用为重点，以智能化、数字化、虚拟化、网络化为产业发展方向，积极探索各产业的新业态、新产品、新模式。全面推进物联网技术在农业领域的应用，以智慧农业建设促进农业生产的精细化；深入国家“两化融合”的发展战略，构建现代化产业体系，提升产业能力和素质，发展信息化新兴产业，形成信息时代的经济体系和产业结构，实现创新、效率和可持续发展的产业发展模式。

随着“互联网+”、新兴技术向产业的延伸，各级政府的有力推广将会使公共资源的利用更加高效，产业由褐色向绿色转变，生态环境更加宜居，生活方式也更趋绿色。搭上新型智慧城市的顺风车，生态文明建设领域将形成革命性的技术、新的业态和新的商业模式。信息技术的快速发展和应用为绿色发展、循环发展、低碳发展提供了新的路径，物联网、大数据等深度开发应用将带动我国生态文明建设向技术手段智能化、参与主体多元化、服务方式多样化的方向发展。

3、分享城市的新业态

智慧治理过程中的信息技术应用提供了充分表达社会需求的网络沟通平台，通过政府智慧化的政务服务模式，政府与企业、公民之间实现即时沟通。通过新型智慧城市的建设，加强政民互动平台融合发展，拓展政民互动的渠道，促进公众积极参与城市治理；运用大数据资源是促进城市治理多元互动分享城市的一个重要路径，充分运用政务大数据、公共服务大数据、公共资源大数据等，促进大众创业万众创新，多元主体通过新颖的APP，及时掌握相关数据信息，进而实现分享城市。

以新型智慧城市建设，促进城市治理主体的转变，是实现分享城市的重要路径。随着政策环境的日益完善，技术水平的提升以及业务模式的创新，共享经济与实体经济加速融合，亟须各级城市治理参与者在服务的升级、公共基础设施优化、公共资源的深度开发、信息平台的建设等方面提升进步。全面推进社会信用体系建设，夯实共享经济的信用基础；加强制度建设与监管模式创新，避免摩擦和冲突；优化市场营商环境建设，建立开放、包容、共享的分享经济生态圈；强化信息网络等基础性平台建设，搭建共享经济的交互桥梁。

(2019年19期 中国管理信息化)

有何突破

10月16日，美国财长姆努钦在美国财政部的一次会议上表示，中美正在对第一阶段协议的具体文本进行磋商，为11月两国领导人签署协议做准备。他还透露，目前两国磋商团队主要是通过电话沟通，“还没有接到赴北京举行高级别磋商的邀请，但这并不意味着我们不会去”。美方这次积极表态为何具有一定的“可信度”，那要从最近的华盛顿磋商说起。

据新华社报道，10月10日至11日，中共中央政治局委员、国务院副总理、中美全面经济对话中方牵头人刘鹤与美国贸易代表莱特希泽、财政部长姆努钦在华盛顿举行新一轮中美经贸高级别磋商。双方在两国元首重要共识指导下，就共同关心的经贸问题进行了坦诚、高效、建设性的讨论。双方在农业、知识产权保护、汇率、金融服务、扩大贸易合作、技术转让、争端解决等领域取得实质性进展。双方讨论了后续磋商安排，同意共同朝最终达成协议的方向努力。

消息很短，但“含金量”却很足。关键点之一是“双方在农业、知识产权保护、汇率、金融服务、扩大贸易合作、技术转让、争端解决等领域取得实质性进展”。熟悉中美经贸磋商的人都知道，这七个问题涵盖了最近一年多以来双方较量的绝大多数领域。此前的中美经贸磋商，双方事后也多次做出过取得进展的表态，但像这次这样全面且具体的表述还未曾有过。

姆努钦在会谈结束后对记者表示，“我认为我们对关键的问题有了根本性的认识，但我们还有许多工作要做。”“与中国达成协议将是朝着正确方向迈出的一大步。”他所说的“关键的问题”即是上述“七个问题”。

莱特希泽就中美经贸磋商的表态向来比较谨慎，对能否达成协议很少做积极、乐观的表态。但这次他提到，双方在“可执行的争端解决机制”上非常接近达成协议。这一点至关重要。如果说上述“七个问题”是现阶段中美经贸磋商的核心，那么“争端解决机制”则是核心中的核心。这个问题此前一直是中美达成协议的重大障碍。所谓“争端解决机制”，简单地讲就是双方出现了经贸纠纷如何解决。对于任何经贸协议来说，如何解决纠纷的条款都是不可或缺的。此前，美方的立场是由美方来“裁决”，即由美方决定中方是否履行了对协议的承诺。而中方的立场是中美双方“协商”，共同审议、评判协议的执行情况。虽然具体细节不得而知，但莱特希泽的表态意味着，两国磋商团队很可能找到了弥合分歧的办法。新华社报道中提到另一个关键点是“双方讨论了后续磋商安排，同意共同朝最终达成协议的方向努力”。姆努

钦最近关于中美沟通的表态，事实上印证了新华社的说法，即双方都在朝着达成协议“快马加鞭”。

10月11日磋商结束后，特朗普在白宫椭圆形办公室与刘鹤会面时表示，接下来的三到五周，中美将就协议的具体文本继续磋商，他会在今年11月中旬APEC智利峰会期间与中国领导人会晤，中美双方可能签署协议。10月16日，特朗普在白宫再次对记者表示，中美经贸第一阶段协议正在准备过程中，可能在下个月签署。

为何休战

虽然特朗普经常“态度反转”，但这次为何很可能不一样？重要原因之一在于对协议的“定性”。特朗普把这个协议称为“实质性的第一阶段协议”。就在不久前，他还主张，与中国的经贸协议必须要是“全面”“综合性”的。从美国媒体报道的情况来看，之所以说可能达成的协议是“阶段性”的，主要是因为政府补贴政策、高科技出口管制、数据控制等问题，中美双方打算留待第二阶段再谈。如今特朗普寻求达成阶段性的协议，毫无疑问是态度的转变。

虽然特朗普经常“态度反转”，但这次为何很可能不一样？重要原因之一在于对协议的“定性”。特朗普态度转变的“事实”并不重要，重要的是转变的“原因”。贸易战的挑起者是美方，是否按下暂停键，决定权主要也在美方。目前几乎可以肯定的是，对于特朗普来说，在经贸问题上“美国优先”必须让位给他的“连任优先”。与中国能达成“阶段性协议”，对于他连任竞选的意义，无论怎么强调都不为过。

现阶段对特朗普连任竞选最大的压力，是美国经济下行的可能性。中美相互加征关税对美国经济的负面影响已经逐步显现，美国经济增长减速甚至步入衰退的可能性越来越大。美国供应协会9月初发布的数据显示，8月份美国制造业景气指数环比下降2.1个百分点至49.1。这一指数自去年6月以来首次低于预示制造业扩张还是萎缩的指标50。一旦制造业下滑，无疑会动摇特朗普选举的基本盘。

如果中美没有一个“阶段性”的协议，那么美国经济“阶梯性”下滑可能性只会增大。鉴于目前中美经贸关系的紧密程度，以及中美经济巨大体量的外溢效应，如果双方贸易摩擦继续升级，至少美国经济不可能出现凭空反弹的“奇迹”。用美国的中美关系学者罗伯特·达利的话说，特朗普为何态度反转，因为关税和贸易战正在伤害美国经济，从而影响他的连任前景。罗伯特认为，贸易战停火清楚地表明，特朗普政府承认贸易战已经让美国消费者付出了巨大代价。

这次华盛顿经贸磋商后，美方同意暂不执行原本10月15日生效的把2500亿美元中国输美商品关税从25%提高到30%的决定。这是特朗普政府继10月1日后第二次推迟，目的是为谈成“阶段性协议”释放善意。某种程度上说，美方的这个“善意”，背后也透着“焦虑”。此外，中美达成协议有利于特朗普化解政治压力。特朗普政府前高级贸易顾问克里特·威廉斯认为，目前中美两国的政治现实，并不利于达成全面协议，接受部分协议对特朗普来说在政治上有利，尽管他会招致某些“向中国投降”的批评。

但对于特朗普来说，达成“阶段性协议”的政治负面后果很大程度上是可控的。因为在目前的情况下，即便达成“全面协议”，也绝不会像特朗普所希望的那样“完美”，这反而会给民主党人留下攻击的口实。如果达成“阶段性协议”，一方面贸易战停火会反映到对美国经济的利好上，从而提升特朗普的选情，他也有足够的理由将其宣扬为“巨大胜利”。

截至目前特朗普政府与韩国、墨西哥、加拿大、日本已经达成的贸易协议中，与中美经贸磋商最具有可比性的是美日贸易协议。而美国与日本、中国贸易谈判的重大共同点，就是“阶段性”。美国与中日经贸关系的重要性和复杂性，决定了很难做到“毕其功于一役”。

对于特朗普政府来说，对美国依赖程度如此之大的日本也需要“阶段性”谈判，与中国的经贸磋商更不可能一锤定音。值得注意的是，美国在与韩国、墨西哥和加拿大的贸易协议中，强行加入的对美出口设限条款，在美日贸易协议中并没有出现。对美出口自我设限，这是莱特希泽20世纪80年代与日本贸易谈判时的杀手锏，如果特朗普不追求“阶段性协议”，他不太可能放弃这种能缩小贸易逆差的要求。特朗普在中美经贸磋商中退而求其次，很可能也是这个逻辑。

还有一点不容忽视：中美贸易协议与特朗普面临的弹劾危机之间的潜在关联性。目前特朗普面临的最大的政治危机，就是国会民主党人发起的弹劾案。虽然外界普遍认为弹劾案过不了参议院这一关，但随着弹劾调查继续深挖，参议院共和党出现动摇的可能性并不能完全排除。尽管概率很低，但万一共和党足够多的参议员倒戈，导致弹劾案在参议院获得通过，特朗普该怎么办？

结果可能不会止于特朗普心甘情愿地离开白宫。还有一种可能性，那就是他通过选举重回白宫。美国法律与政治学学者奥斯汀·萨拉特，在最近的一篇长篇分析中指出了这种可能性，即特朗普被定罪并遭到弹劾，但通过选举再次入主白宫。

不能排除这种可能：在中美经贸问题上，特朗普想通过达成协议化解民主党的政治攻击，而国会民主党人却设法把中美贸易协议“政治化”。

如果特朗普遭到弹劾，理论上说他是能够再次参选的。而从现实情况来看，如果出现遭弹劾的情况，有着“大破大立”个性的特朗普，绝不会顾及是否引发美国宪政危机，他更可能会选择继续参选。这样一来，他胜选的唯一筹码，就是美国强劲的经济增长。也就是说，如果中美“阶段性协议”能拉抬美国经济，至少会为特朗普解决“终极担忧”创造可能性。

悬念与阻力

鉴于此前中美经贸磋商多次出现反复，所以这次能否最终达成协议，外界充其量只是谨慎乐观。比如，对于是否会在12月15日对还未加征关税的3000多亿美元中国商品加征关税，特朗普政府并未做明确表态。此外，在可能达成的“阶段性协议”中，对目前已经加征的关税，中美双方如何处理，是全部还是部分撤销？从目前双方透露的信息来看，结果都还不得而知。

从目前的情况来看，中美达成阶段协议的悬念相对较小。美国罗格斯大学教授托马斯·普卢萨认为，特朗普已经从中美贸易战认识到“贸易战不容易赢”，“我认为特朗普政府正在意识到，如果没有某种形式的贸易协议，那么接下来一年中的选情将非常困难”。美国智库“国家利益中心”学者哈里·卡扎尼斯也认为，面临弹劾危机与未来政治不确定性的特朗普，选择与中国贸易休战是明智的选择。

与悬念相比，不确定性更多的来自美国国内的政治阻力。针对中美即将达成经贸协议的问题，美国民主党籍参议员罗德·怀恩表示：“特朗普应该清楚，任何有意义的贸易协议，只有国会授权后才具有合法性，而这个授权国会是可以收回的。”不能排除这种可能：在中美经贸问题上，特朗普想通过达成协议化解民主党的政治攻击，而国会民主党人却设法把中美贸易协议“政治化”。

不过，对于民主党人把贸易协议“政治化”造成的阻力，也没必要过高估计。虽然特朗普政府已经谈成的美墨加贸易协议还未过国会那一关，但美国与墨西哥、加拿大的经贸关系，还有依然在生效的北美自贸协定“托底”。也就是说，国会不批准并没有伤及美国经济。但可能达成的中美贸易协议最大的不同在于，它具有缓解贸易战的功能。如果国会民主党人强行阻挠，那么贸易战的经济和政治后果，就得他们来承担。

(2019年22期 南风窗)

人文红利

——新时代的新动力

中国改革开放以来的经济持续快速增长成为一个世界“奇迹”。很多经济学家认为“人口红利”是一个至关重要的原因，并因此预言中国的“人口红利”即将消失，将成为未来经济发展的重要制约因素。而在管理学者看来，即使“人口红利”成为过去时，还会有“人才红利”成为重要的竞争优势，而新时代更加值得关注并有效激发的，是“人文红利”这个新动力。



“人文红利”是比人口红利、人才红利更持久深入的一个概念

人们最早使用“人口红利”（更准确的翻译应该是人口结构红利）这个概念，主要是描述一个国家中劳动年龄人口占总人口比重较大，抚养率较低，对社会保障支出的要求较轻，从而为经济发展创造了有利的人口条件，工作岗位对于劳动力的吸引力相对更大，整个国家的经济呈现高储蓄、高投资和高增长的有利局面。

而当人们担心中国的出生率下降、老龄化提前，劳

动年龄人口占比下降、社会保障负担快速增长，“人口红利”即将消失的时候，学者们提出了“人才红利”的新概念，来描述劳动年龄人口中的受（高等、专业）教育者比例较高，人的素质与质量较高——因此称之为人才——能够构成进一步经济增长、创新发展的动力源。

“人文红利”，则是这一系列概念的第三层，是从经济学的宏观视角，深入到管理学的微观视角。如果说人才红利之于人口红利的区分更多是劳动力因为教育提升而带来的劳动力产出的倍增的话，那么“人文红利”所描述的劳动力的素质不仅是能力和知识这些劳动基础，更看重的是劳动者的精神面貌、心智品格（对于劳动产出的重要影响）；不仅看到劳动者平均产出提升的贡献，更看到劳动者以什么样的方式组织起来形成合力的贡献。“人文红利”是更加往人的内在去看的一个概念，是从精神层面去发掘中国经济社会发展的动力，是比人口、人才更持久深入的一个概念。

这也给中国的各个层次的管理者、带队伍的人，提出了一个很有想象力的发力空间、用武之地。在人口条件、人才水平一定的情况下，人文成为了竞争的新红利之源；企业和企业、地区和地区、国家和国家之间的竞争，也就有了人文之较量！这里所说的国与国之间的人文之较量，是整体性的，关乎整个国家的经济社会发展，不同于西方学者提出的“软实力”的概念——软实力更多描述的是国际关系领域中一个国家依靠政治制度的吸引力、文化价值的感召力和国民形象的亲和力等对他国所形成的无形影响力及带来的外交优势。

近年来，中国社会更加重视人心的力量、人文的力量，重视精神力量向物质力量的积极转化

习近平总书记在2018年两会闭幕时提出，“中国人民的特质和禀赋，不仅铸就了绵延几千年发展至今的中华文明，而且深刻影响着当代中国发展进步，深刻影响着当代中国人的精神世界。中国人民在长期奋斗中培育、继承、发展起来的伟大民族精神，为中国发展和人类文明进步，提供了强大精神动力。”他特别讲到中国人民的伟大创造精神、伟大奋斗精神、伟大团结精神、伟大梦想精神，这些高屋建瓴的概括与把握，对于我们理解和践行“人文红利”的概念，提供了指引和依循。

近年来，中国社会一个显著的变化是在改革开放促进经济发展、解放生产力、理顺生产关系的同时，更加重视人心的力量、人文的力量，重视精神力量向物质力量的积极转化。在以下几方面尤其突出：

一是信仰带来的“人文红利”。我们现在需要站在更高的层面来重新意识到信仰所带来的重要的“人文红利”。它带来的力量、带来的团结性、带来的社会行为改变，使得当人们到达彼岸后回顾的时候再去看它，这个信仰本身就具备了非常强大的现实意义，应该讲在那个时候它是对现实的一种超越。

二是愿景带来的“人文红利”。当一个组织、一个国家有这种非常清晰的、得到人们的相信并愿意付出各自巨大努力的愿景的时候，这种力量是超乎想象的。愿景要基于现实，更要发掘人们内心对于美好生活、对于共同命运、对于实现梦想充满向往的心理动力机制。空泛的过于抽象的目标很难产生愿景动力，少数人的愿景如果不能共识化对组织也产生不了多大价值，拥有远大

的愿景也要善于把它分解成看得见摸得着的里程碑成就感，这些都值得我们去思考去实践。

三是洞察人性、尊重人格所产生的“人文红利”。人口红利，说白了，是把人当人手；人才红利的人才，也不过是本领更高、产出率更高的人手。而人要被当作发展的目的、发展的主体来看待时，就实现了升华。得益于改革开放打下的基础，我们有了在此基础上达到更高阶段的可能性。洞察人性、尊重人格的“人文红利”是需要一些基础的，否则只是清谈、奢望而已。

说到“人文红利”，我想到了一组词——领导力、企业家精神、工匠精神、体育精神、主人翁精神等。这些词都抽象地概括了优秀者、卓越者所具备的一些特质、特征。这些词也都寄托着人对于更美好的人、更美好的生活的一种向往、一种追求。

我们不该把这些词神秘化、专属化、传奇化、天赋化，它们都不是少数人的专属，也不是天赐特权，而应落实到每个人的培养和发展中，使之成为“人文红利”的力量。借用“红利”这个经济学概念来探讨人才红利和“人文红利”，实际上已经不是“红利”概念本身所能涵盖，但因为人口红利概念深入人心，成为人们解释中国奇迹的一个术语、一个逻辑，所以才借用“红利”这个词，并延伸这个逻辑。认识到“人文红利”，本身是思想解放；去实践“人文红利”，会焕发勃勃生机。新时代，发掘利用“人文红利”大有可为，应该着力而为，使之服务于中国梦的伟大实践。

(2019-10-16 思客)

(上接第9页)

3. 逐步建立科学完善的生态治理制度体系

首先，对政府建立绩效考核机制，从全局出发，明确地方政府在生态治理中应承担的责任。通过完善的科学的生态制度体系对政府行为进行强化和约束。其次，对于推进生态治理的过程中出现的多方利益冲突问题，为确保其民主性，地方政府应通过鼓励多元主体参与的方法进行有效调节。再次，在生态治理中，运用大数据技术，实现生态治理信息的交流，保证地方政府生态治理的透明化。最后，为了确保生态治理的有效推进，地

方政府还需要投入资金以构建合理的生态补偿机制，对其相关的企业关系进行合理的协调。

总的来说，地方政府治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。将我国地方政府经济、政治、文化、社会以及生态这五个方面作为实现国家治理能力现代化的子目标，对其路径的现代化进行探索，可以有效的推动地方政府的治理实践，并最终实现获得社会公共利益的终极目标。

(2019年2期 世纪桥)



教育焦虑，拷问社会公平

在底层群体的人生视野中，平等的教育，一直是他们头顶的那一缕阳光，脚下的那一级阶梯。教育能够促进阶层向上流动，改变穷人前途命运，助推社会公正平等。这是他们心中坚如磐石的信念。

教育的历史性变革和跨越式发展，带给人们无限的憧憬。然而，激烈的就学竞争，急剧的社会分化，也使人们对教育的功能陷入深深的困惑和迷茫之中。教育焦虑症，已经蔓延成为一种“社会流行病”。

“教育焦虑症”的症结在何处？

法国思想家卢梭曾说过：教育是实现社会公平最伟大的工具。对于今天的中国教育，这似乎已成一种难以承受之重。自然，我们不必奢求教育过度的功能承载。问题是教育的，但其根源往往是社会的。无疑，改革开放以来，中国民众的收入水平、中国家庭的财富积累都得到了极大的提高。但是，基尼系数居高不下，社会的贫富差距也在拉大。市场化经济的发展，财产性收入的凸显，转型期产业的升级，都在加大先富与后富的区隔。城市化战略的推进，资源型垄断的壁垒，资本化权力的膨胀，都在冲击效率与公平的平衡。



社会寄予厚望的教育，其助推社会公平的功能释放被大大压缩、被深度淹没、被急剧扭曲。我们应该更多地向深化社会治理去寻求提升教育公平的良方。

同时，我们也不应看淡教育应有的使命担当。有专家断言：教育不应异化为逆袭的杠杆。教育的功能，是使人安其所，遂其生，奠定一个社会内在的秩序与团结。确实，我们应当正确认识教育的限度，回归本源，各安其安。单一功利化的教育追求只会让孩子的人生道路越走越窄。同时，我们也不能忽略民众对教育的殷切期待，一个流动性停滞的社会也鲜有发展的生机。知识就是力量，教育改变命运。以学生的自由全面发展为重心，努力让每个人都有人生出彩的机会，教育有其自身的使命和担当，在推进社会文明进步的伟大进程中岂能后退、离场？

更让人警惕的是，我们不能忽略教育变革的多重效应。人们忧虑的是，教育会不会因其自身的失衡而加剧社会的分化，从而将弱势群体置于更加不利的境地？譬如，一些地方试点普通高中综合素质评价纳入高校招生模式，重点考量学生思想品德、学业成就、身心健康、艺术素养和社会实践，意在推进素质教育，却引发社会诸多隐忧。当下社会政治生态环境中的种种痼疾尚待根治，如何建立公开透明、科学规范的考评机制，防范行政的干预扭曲、权力的寻租腐败？许多农村学校艺术教育资源严重短缺，平民家庭素质教育投入严重不足，如何保障农村学生参与竞争的空间不被挤压，保障高考公平的初心不被遗忘？

直面挑战，求解“城乡失衡”“公退民进”“二代现象”从“有学上”到“上好学”，从关注入学机会平等转向追求教育质量平等，我们正不断开拓教育公平的视野和境界。同时，教育发展不均衡、不充分依然是当前的主要矛盾。

城市与乡村的“二元化”鸿沟依然存在。中国高校扩招20年，高等教育普及化的历史性转折已经到来。但是，“为什么现在的农村孩子越来越难考上国家一流大学？”还是一个难以回答的问题。重点高校面向农村和贫困地区的专项招生政策，曾获得社会不少点赞。但是，也陆续有人发出质疑之声：“降分录取”的底线在哪里？这样的“结果平等”惠及面能扩多大？今年北京大学招生中的“退档风波”，正由此生发。

农村“撤点并校”布局调整，公开宣示要整合教育资源，提高教育质量。但优质公共资源也随之向县城过度集聚，农村学生也加速逃离乡村学校。他们未必都能在县城公平地分享到重点学校的优质教育，反倒平添了许多家长跟着进城租房陪读的沉重负担。

公办与民办的“进退性”争议亟待疏解。民办学校风起云涌加快改变了教育发展的格局，弥补了国家教育投资的匮乏，携手公办学校共同顶托起教育基本均衡的一片蓝天。

但是，在中国教育向着优质均衡进步之时，在与公办学校进入同质竞争之际，民办学校的快速崛起也引发了社会的另一重忧虑。网络上已有人频频发出“预警”：公办学校会不会由“保底”衍变为“垫底”？公退民进会不会导致教育排斥？充分释放民办教育高品位、差异化的发展优势，依法保障广大民众自主、多样的选择权利，当是教育改革不可动摇的原则。但同时，公办民办的碰撞如何化解？教育公平的底线如何坚守？

平民与精英的“二代型”区隔如何打破？

拥有雄厚经济资本的家庭，可以通过购买高价学区房让孩子进入重点公办学校，可以通过支付昂贵学费为孩子选择高端民办学校。占据优势社会资本的家长，可以为孩子谋取更为优越的学习机会，开拓更为广大的就业空间。文化资本的积淀传递，显现为不一样的视野和素养、驱动力和进取心，还有丰富的课外兴趣、出色的社交技能，以及在繁多的学习、工作、兴趣之间管理时间的能力。它会在代际流动中构筑起一道无形之墙。

如何通过教育制度的变革、教学方式的转型和校园文化建设的建设，实现学校、社区和家庭的多样整合，课堂教学、社团活动和社会实践的互联互通，弥补不同学生因各类资本差异生成的学业分化，从而实现教育的机会均等，是一个需要深入求解的课题。

办好人民满意的教育，政府应有更大作为

我们应当加快教育公共服务的普惠化脚步。从城市的校际均衡看，各种教育联盟已经遍地开花，初见成效。从城乡的统筹发展看，名校纷纷与普通学校、农村学校

和城镇学校开展帮扶结对，让不少地方老百姓“家门口上名校”的梦想真正照进了现实。

从区域的一体推进看，如何在基础设施互联互通、产业要素高效流动的同时，实现社会事业融合发展？河北省保定市先行一步，抢抓机遇，加快京保、津保协作进程，助推教育功能疏解，实现资源优化配置，重塑教育供给结构，培育多种教育形态，坚持体制机制改革，激发内在发展活力，以教育集团、学校联盟、结对帮扶等多种合作方式，打造出京津冀教育事业融合发展的“保定文本”。

我们应当借势民办教育倒逼公办教育加速改革。我们自应维护公平的教育秩序，建构繁荣的教育生态，促进民办教育的良性发展。我们更应着力于加快改革教育管理体制，提高教育治理能力，建立现代学校制度，充分张扬公办学校的优势，激发公办学校的活力。

有基层学校反映，不少地方行政部门依然“揽政”太多。比如教师招聘由人社部门包办，学校不能参与，一直到新招聘的教师进了校门，校长方知是男是女。结果，想要的人进不来，不想要的人却站到了你面前。“用不了干部，管不了招聘，定不了职称，辞不了冗员，发不了绩效。”他们大声疾呼：加快“放管服”改革，还学校办学自主权！

山东等省已多有改革新举：深化中小学校长职级制改革，取消学校和校长行政级别，回归治校育人本位，引领校长走专业化、职业化发展道路；建立校长选聘机制、校长职级薪酬制度；建设依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度。

我们还当抓住网络化、智能化机遇，实现贫困地区教育的逆袭。迅猛发展的互联网、人工智能，正深刻改变着社会的教育形态和孩子们的学习方式。这是正在敞开的新兴科技赋能教育公平的宝贵机遇。去年底，中国青年报的报道《这块屏幕可能改变命运》引起社会强烈反响。248所贫困地区的中学通过成都七中网校远程直播方式，跟随本部平行班同步上课、写作业、参加考试，大大提升了学生的积极性和学校的升学率。这篇报道呈现了“互联网+教育”蕴藏的巨大能量：优化教育资源配置，加快学习方式变革，促进教学方式进步，丰富学科课程内容……用信息技术矫正资源失衡、改变教育生态，我们有了更多的选择。

办好人民满意的教育，是教育改革发展的目标导向。实现这一目标，教育公平是一个基点，也是一把标尺。

(2019-11-12 澎湃新闻)