



广东省社会主义学院文丛

广东统一战线理论 研究与探索

GUANGDONG TONGYI ZHANXIAN

LILUN

YANJIU

YU

TANSUO

广东省社会主义学院智库 编



广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目（CIP）数据

广东统一战线理论研究与探索 / 广东省社会主义学院智库编. —广州：
广东人民出版社，2021.12

ISBN 978-7-218-15632-3

I . ①广… II . ①广… III . ①统一战线工作—广东—文集
IV . ① D613-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2021）第 271717 号

GUANGDONG TONGYI ZHANXIAN LILUN YANJIU YU TANSUO

广东统一战线理论研究与探索

广东省社会主义学院智库 编

 版权所有 翻印必究

出 版 人：肖风华

责任编辑：梁 晖

责任技编：周星奎

封面设计：奔流文化

出版发行：广东人民出版社

地 址：广东省广州市越秀区大沙头四马路 10 号（邮政编码：510199）

电 话：（020）85716809（总编室）

传 真：（020）83289585

网 址：<http://www.gdpph.com>

印 刷：广州市豪威彩色印务有限公司

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张：32.75 字 数：520 千

版 次：2021 年 12 月第 1 版

印 次：2021 年 12 月第 1 次印刷

定 价：98.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社（020-85716849）联系调换。

《广东省社会主义学院文丛》编委会

主 任：吴显标

副 主 任：鲁开垠 潘 清 杨应棉

执行副主任：潘 清

编 委：张 山 冯颖红 林少红 刘明禄

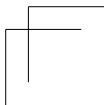
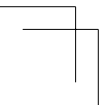
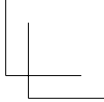
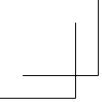
《广东统一战线理论与探索》编委会

主 编：吴显标

副 主 编：鲁开垠 潘 清 杨应棉

执行副主编：潘 清

编 委：张 山 冯颖红 林少红 谭建军 刘明禄



序

吴显标

（广东省社会主义学院党组书记、常务副院长）

我院智库主编的《广东统一战线理论研究与探索》书稿行将付梓，可喜可贺！

建立广东省社会主义学院智库，是我院贯彻落实《社会主义学院工作条例》和省委领导指示精神的重要举措。近几年来，在省委的正确领导下，我院始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持社会主义办学方向，认真贯彻落实《中国共产党统一战线工作条例》《社会主义学院工作条例》，充分发挥统一战线人才培养基地、理论研究基地、方针政策宣传基地作用，紧紧围绕省委、省政府的中心工作和广东统一战线的实践，紧扣“理论研究出精品”的工作思路，从理论上深化对马克思主义统一战线理论学说和习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的研究，从实践上对统一战线工作进行理论的总结归纳、提炼升华。经过近几年的沉淀积累，结出了理论研究的丰硕成果，这些成果，为进一步做好我院智库工作奠定了理论研究的基础，也为推动新时代广东统一战线的发展提供有益的借鉴。鉴于此，我院智库决定将这些成果汇编成《广东统一战线理论研究与探索》一书出版。

本书主要收录了自2015年以来我院所取得的包括由中央统战部、中央社会主义学院、广东省委统战部开展的各类科研评奖活动

I 广东统一战线理论与探索

中获奖的部分成果和我院2016—2017、2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题部分优秀成果。内容涉及统一战线基本理论、统一战线方针政策、统一战线各领域工作研究等多个方面；参与研究的课题组及成员全部来自省社院和21个地级及以上市社院。

广东是中国共产党统一战线的实践发祥地，在我国的革命、建设、改革开放各时期，广东统一战线都作出了重大的贡献，发挥了不可替代的作用。新时代新征程中，广东统一战线也将一如既往地围绕党和国家的中心大局，奋发有为，担当作为，作出新的更大的贡献。“坚持统一战线”是我党百年历史经验的总结，习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中指出，在百年奋斗历程中，中国共产党始终把统一战线摆在重要位置，不断巩固和发展最广泛的统一战线，团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素，最大限度凝聚起共同奋斗的力量。爱国统一战线是中国共产党团结海内外全体中华儿女实现中华民族伟大复兴的重要法宝。作为开展党的统一战线工作的重要部门，我院积极探索发挥好社院作为党领导的统一战线性质的政治学校作用，建立智库、建言资政、汇编出版本书是我们履职尽责的本职工作。我院智库将更加主动作为，发扬成绩、多出成果、出好成果，努力把智库建设成为广东统一战线性质的智囊团、人才库，为省委、省政府当好参谋助手，为广东落实“1+1+9”工作部署、实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”，为粤港澳大湾区、深圳建设中国特色社会主义先行示范区“双区”建设、两个合作区建设凝聚起共同奋斗的力量，为广东实现习近平总书记提出的“努力在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌”要求贡献应有的智慧和力量。

目 录

第一部分 统一战线基本理论研究

习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想在广东的实践	/2
广东省社会主义学院课题组	
改革开放之初广东统一战线的地位和作用研究	/17
中共广东省委统战部、广东省社会主义学院联合课题组	
广东统一战线与经济特区建设研究	/35
广东省社会主义学院课题组	

第二部分 多党合作与政治协商研究

改革开放40年多党合作事业创新发展	/54
梅州市社会主义学院课题组	
十八大以来协商民主的理论发展与创新研究	/74
广东省社会主义学院课题组	
试论新时代中国特色社会主义协商民主的重要作用	/94
肇庆市社会主义学院课题组	

第三部分 民族宗教工作研究

习近平总书记关于宗教工作的重要论述研究	/110
广东省社会主义学院课题组	

城市少数民族流动人口服务与管理调查研究——以深圳为例	/125
深圳社会主义学院课题组	

第四部分 非公有制经济领域统一战线工作研究

发挥统一战线优势，优化民营企业创新创业环境研究	/152
广东省社会主义学院课题组	
粤港澳大湾区建设背景下新型政商关系的构建	/166
东莞市社会主义学院课题组	
改革开放40年广东省非公有制经济发展历程、经验启示及其展望 ...	/187
清远市社会主义学院课题组	
构建新时代新型政商关系研究	/200
汕头市社会主义学院课题组	

第五部分 新的社会阶层人士统一战线工作研究

新的社会阶层人士有序政治参与研究	/218
广州市社会主义学院课题组	
新的社会阶层人士统战工作研究——基于大数据视角	/231
汕尾市社会主义学院课题组	
新的社会阶层人士统战工作研究	/248
中山市社会主义学院课题组	

第六部分 港澳台、海外统一战线工作和侨务工作研究

统战部门助推香港青年融入国家发展大局	
——以粤港澳大湾区为例	/274
中共广东省委统战部，广东省社会主义学院，东莞市委统战部联合课题组	
现代国家治理体系与“一国两制”	/304
珠海市社会主义学院课题组	

侨团与港澳社团向专业性社团转型分析	/324
江门市社会主义学院课题组	
“一带一路”：新时代侨务工作重要平台	
——基于广东的个案研究	/339
广东省社会主义学院课题组	

第七部分 党外代表人士队伍建设和社会主义学院建设研究

党外代表人士教育工作问题研究	/358
广东省社会主义学院课题组	
关于发挥社院在党外代表人士教育培训主阵地作用研究	/374
广东省社会主义学院课题组	

第八部分 统一战线服务乡村振兴战略研究

乡村振兴战略视域下新乡贤的回归与价值开发	
——以粤西湛江为例	/392
湛江市社会主义学院课题组	
统战视角下新时代乡贤与农村发展研究	/414
惠州市社会主义学院课题组	
新时代统战思维下乡贤与农村发展研究——以揭阳为例	/430
揭阳市社会主义学院课题组	
新乡贤在乡村振兴中的角色及参与路径研究	/441
佛山市社会主义学院课题组	
新时代乡贤与农村发展研究——以河源为例	/458
河源市社会主义学院课题组	
新时代乡贤与乡村振兴研究	/471
茂名市社会主义学院课题组	
新乡贤参与乡村治理的探索研究——基于韶关农村的研究	/486
韶关市社会主义学院课题组	

附 录

广东省社会主义学院统一战线理论研究成果参加中央统战部全国统战理论政策研究创新成果评奖获奖目录（2015—2020）	/500
广东省社会主义学院统一战线理论研究成果参加广东省统战理论政策研究创新成果评奖获奖目录（2015—2020）	/502
广东省社会主义学院统一战线理论研究成果参加第二届中央社会主义学院系统科研评奖获奖目录（2015—2020）	/507
广东省社会主义学院2016—2017年度全省社会主义学院系统招标课题优秀成果目录	/508
广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀成果目录	/511

统一战线基本理论研究

爱国统一战线是中国共产党团结海内外全体中华儿女实现中华民族伟大复兴的重要法宝。

新的征程上，我们必须坚持大团结大联合，坚持一致性和多样性统一，加强思想政治引领，广泛凝聚共识，广聚天下英才，努力寻求最大公约数、画出最大同心圆，形成海内外全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的生动局面，汇聚起实现民族复兴的磅礴力量！

——习近平2021年7月1日在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话

统一战线是中国共产党凝聚人心、汇聚力量的政治优势和战略方针，是夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，是增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、巩固党的执政地位的重要法宝，是全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的重要法宝。

——《中国共产党统一战线工作条例》

社会主义学院是中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是统一战线人才教育培养的主阵地，是开展党的统一战线工作的重要部门，是党和国家干部教育培养体系的重要组成部分。

——《社会主义学院工作条例》

习近平总书记关于加强和改进统一战线工作重要思想在广东的实践

■ 广东省社会主义学院课题组^①

习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，它科学回答了新时代需要不需要统一战线，需要什么样的统一战线，以及怎样巩固和发展统一战线等重大问题，为新时代巩固发展最广泛的爱国统一战线提供了遵循，指明了方向。广东是改革开放的先行地，具有践行习近平总书记关于加强和改进统一战线工作重要思想的优势。党的十八大以来，广东坚持以习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想为指导，紧紧抓住粤港澳大湾区建设的战略机遇期，充分发挥广东特殊的地理、历史、人文优势，创新了协商民主的新形式，开拓了统战工作新领域，统一战线在服务构建推动经济高质量发展体制机制、建设现代化经济体系、形成全面开放新格局、营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。

^① 课题成果获奖：中共广东省委统战部2020年度全省统战理论政策研究创新成果一等奖。

课题组组成。组长：冯颖红，广东省社会主义学院学术委员会副主任、教授；成员：杨竞业，广东省社会主义学院教学部教授；杜联藩，广东省社会主义学院统一战线理论研究部副主任、讲师；刘伟棠，广东省社会主义学院教学部助教；执笔人：冯颖红。

一 广东具有践行习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的突出优势

广东地处祖国南大门，毗邻港澳，靠近台湾，华侨众多，是中国近代历史的开创地，中国改革开放先行地，统战资源丰富，在中国革命、建设和改革开放各个历史时期，广东统一战线肩负着重要的使命，在不同的时期作出了不同的贡献，广东践行习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的优势突出。

（一）广东是中国革命统一战线实践发祥地

1923年6月在广州召开的党的三大，正确地确定了统一战线的方针政策，促进了国共合作统一战线的形成，广东被称为“中国革命统一战线实践发祥地”^①。中共广东地方组织为推动国共合作的早日实现作出了重大贡献。广东党组织创建初期，与国民党人的接触和初步合作，加强了国共两党之间的联系，扩大了我党的影响。广东区委为党的三大召开做了大量准备工作，保证了会议的顺利召开，使共产党以“党内合作”方式建立国共合作的策略方针得以最终确立。中共三大后，广东党组织积极开展国共合作的舆论宣传工作和国共合作的试点工作，在开展军事斗争和国民运动中与国民党合作，有力地推动了国共合作的进程。

（二）广东是抗日战争“统一战线模范省区”

1937年全面抗战爆发后，党在广东各地开展了规模空前的抗日救亡运动，对国民党抗日将领、地方实力派、华侨及港澳同胞开展广泛深入的抗日统战工作，卓有成效。特别是成功营救大批文化名人，保护了中华民族的优秀人才，为保存中国文化血脉作出了特殊贡献。1941年12月，日军侵占香港后，为抗日救亡奔走呼号的文化名人处境十分危险。无论是英国方面还是国民党方面都无力营救。而广东党组织及其领导的人民抗日武装则临危受命，挺身而出。在日军进攻九龙的当天，党中央即急电八路军驻香港办事处：为了保护我国文化界的精英，必须动员一切力量，把他们从香港全部抢救出

^① 莫岳云，肖莉，周建华. 广东统一战线史：1921.7—2011.7 [M]. 北京：中共党史出版社，2017：2.

来。根据中共中央南方局的指示，广东党组织和东江抗日游击队以最快速度研究制定了周密的抢救实施方案。不畏艰险，全力以赴，在党组织的安排和游击队员的护送下，前后经过6个月的紧张战斗，闯过日军、伪军、顽军和土匪犬牙交错的地区以及关卡林立、警特遍地的敌人统治区，胜利地完成了这场艰巨的秘密大营救任务，使800多名文化界人士、爱国民主人士及其家属安全脱险，没有一人遭到不幸。广东由于出现国共合作抗日大好局面以及对抗日民族统一战线作出贡献，当时被誉为“统一战线模范省区”^①。

（三）广东是全国海外统战工作的一面旗帜

广东是著名侨乡，毗邻港澳。中华人民共和国成立前，全省归侨和侨眷1000多万人，海外侨胞约2000万人，约占全国海外侨胞3000万人的67%。在中华人民共和国成立前后的各个历史时期，广东海外华侨统战工作成效显著。

抗日战争时期，广东党组织根据中央指示，建立海外统一战线，负起对华侨工作的责任，积极向海外侨胞和港澳同胞宣传抗日民族统一战线的方针政策，海外侨胞和港澳同胞也十分关心和支持祖国抗战，发动建立各种爱国团体，以各种形式募捐大量财物。太平洋战争爆发前，东江和琼崖的人民抗日游击队的经济来源，主要靠海外侨胞和港澳同胞捐助。他们先后组织十几个服务团共约2000人，回到广东各地参加抗日宣传和战地服务。旅居泰国、马来西亚、印度尼西亚、牙买加等地的华侨还派遣自己的子弟，远渡重洋回国参加抗日游击队。据不完全统计，仅先后参加东江纵队的华侨和港澳同胞就有1500多人。回到广东参加抗战的海外侨胞和港澳同胞服务团规模之大，参加抗日游击队的华侨子弟、港澳同胞青年人数之多，这在其他省份和抗日部队中是少见的。

中华人民共和国成立特别是1978年改革开放以后，广东通过各种途径将海外华人华侨的力量凝聚到祖国社会主义建设中来。一方面，改革开放后，全省先后建立了近60个各级海外联谊会，为拓展海外统战工作搭建了平台。另一方面，统战部门和人民团体、联谊组织采取“走出去”“请进来”和各种联谊活动等形式，如借出访考察、社团成立大会、同乡恳亲大会、佳庆联

^① 杨汉卿. 中共广东党组织在抗战中的特殊贡献[J]. 南方杂志, 2015(222).

谊等，同世界各地华侨团体、各界人士进行广泛接触、联络感情。此外，还鼓励侨胞投资，支援家乡建设。通过各种渠道，为独资、合资、合作经营企业，为区、县和街镇办企业，为改造老企业等大力引进资金和技术人才，形成一种多层次的引进方式，获得了良好的效益。

（四）广东是改革开放统战工作先行地

“文革”的破坏几乎使广东统一战线基础荡然无存。“广东称得上是林彪、‘四人帮’严重干扰破坏的‘重灾区’”^①。面对被林彪、“四人帮”破坏的重灾区，广东统一战线率先落实统战政策，在拨乱反正中恢复了生机和活力，为统一战线和现代化建设奠定了深厚的基础。

被后人誉为“广东改革开放先驱者”的省委书记习仲勋，在1978年4月主持广东省委工作后，就以落实政策为突破口，拨乱反正，重构广东的统一战线。在到任后的第二天（1978年4月6日），他就在广东省第四次党代会上旗帜鲜明地提出，为实现新时期的总任务，必须把“四人帮”破坏了党的优良传统恢复和发扬起来，必须分清路线是非，拨乱反正，把广大干部和群众的积极性充分调动起来，必须坚决落实党的干部政策、知识分子政策、统一战线政策、侨务政策、民族政策、对敌斗争政策，以及经济建设中的各项政策。^②改革开放之初，在习仲勋和广东省委的正确领导下，广东统一战线在全面落实政策、恢复各项工作的基础上，从实际出发，解放思想，大兴调查研究之风，勇于突破传统的禁区，创造性地探索了统战工作的新领域，如：大胆提出要利用“海外关系”资源，开展港澳和海外统战工作；率先提出开展“三资”企业统战工作等，领全国统战工作之先风，开全国统战工作之局面，为打开对外交往的通道作出了重要的贡献。此后，广东在贯彻党的统一战线理论和方针政策中不断创新，在构建和谐政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞的关系中不断探索，开拓了统一战线的新局面。

总之，广东统一战线具有十分突出的历史优势和资源优势，这些优势为新时代广东践行习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想奠定

① 习仲勋. 关于广东工作问题的汇报（稿）[R]. 1978-11-8.

② 习仲勋. 在中国共产党广东省第四次代表大会上的讲话[R]. 1978-4-6.

了厚实的基础。



党的十八大以来广东践行习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的主要做法

习近平总书记在2012年末视察广东时提出殷切期望：广东要努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的试验区，为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗。之后，总书记多次对广东工作作出指示、批示，为广东统一战线提出新课题新要求。广东统一战线围绕“三个定位、两个率先”“四个走在全国前列”的目标要求，以习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想为指导，助推粤港澳大湾区战略建设，在发展社会主义协商民主、构建亲清新型政商关系、促进港澳人心回归以及在统战工作各个领域都做了积极的探索。

（一）坚持政治引领，以习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想为科学指南

广东始终坚持正确的思想政治引领，以习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想为科学指南，不断夯实统一战线团结奋斗的共同思想政治基础。广东省委十分重视统一战线工作，各级统战部门把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为重大政治任务，引导广大统一战线成员深刻把握这一科学理论的重要意义、丰富内涵和精神实质，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。如，2015年5月18日中央统战工作会议召开后，广东省委及时召开省委统战工作会议，省委统战部专家宣讲团对《中国共产党统一战线工作条例（试行）》进行解读宣讲，把习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想和中央的方针政策向基层宣讲。同时，各级统战部门结合习近平总书记对广东的重要指示批示精神，及时组织各民主党派、工商联、无党派代表人士深入学习领会其精神实质、主要内容，使各级统战干部和统一战线成员深刻理解和掌握习近平总书记对统一战线法宝地位进行的新诠释、对统战工作基本任务赋予的新内涵、对统一战线基本方略作出的新判断、对统一战线原则方法提出的新要求，做到学思用贯通、知信行合一，更好地用以武装头脑、指导实践、

推动工作。

（二）坚持服务中心，发挥统一战线优势，倾情倾力投身粤港澳大湾区建设

推进粤港澳大湾区建设，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家战略，是新时代推动形成全面开放新格局的新举措，也是推动“一国两制”事业发展的新实践。为贯彻习近平总书记2018年10月视察广东重要讲话精神，2019年2月27日，广东省委书记李希在会上强调，要全面准确领会党中央战略意图，确保粤港澳大湾区建设沿着正确方向推进，加强组织领导、统筹协调，举全省之力推进粤港澳大湾区建设。广东统一战线在全面谋划的基础上，重点在发挥民主党派和无党派人士作用、全面深化拓展港澳台侨统战工作、支持引导非公有制经济实现高质量发展、推进全国新的社会阶层人士统战工作实践创新推广城市建设、将民族宗教工作融入城市共建共治共享社会治理格局、提升机构改革后大统战工作效能等方面下功夫，为粤港澳大湾区建设凝心聚力。如：早在2018年广东省各民主党派负责人暑期座谈会上，省委书记李希就深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，推进粤港澳大湾区建设等问题与省各民主党派负责人进行深入交流，提出省各民主党派要充分发挥自身优势，倾情倾力投身粤港澳大湾区建设。自此，广东各民主党派围绕粤港澳大湾区建设认真履行参政议政、民主监督、政治协商职能。一是深入调研，汇聚民智。紧密联系实际，拿出了一系列务实管用、操作性强的思路举措，为省委、省政府提供言之有据、言之有理、言之有物的意见建议。二是释疑解惑，形成共识。多方面多层次多渠道做好统一思想认识、凝聚人心工作，唱响主旋律、弘扬正能量、提振精气神，共同营造全社会支持参与大湾区建设的良好氛围。三是同向同行，凝聚力量。认真组织开展“倾情倾力投身大湾区建设”主题实践活动，全身心投入大湾区建设主战场，把智力优势、科技优势、资金优势转化为全面提升粤港澳大湾区创新能力和竞争力的强大合力。总之，全省统一战线成员发挥自身优势，聚焦省委、省政府“1+1+9”工作部署建言献策，积极投身新时代广东改革发展实践，为建设粤港澳大湾区、支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区，充分发挥“双区驱动效应”作出统一战线应有的贡献。

（三）坚持实践创新，构建形式多样的协商民主凝聚共识的机制

为了进一步贯彻落实习近平总书记关于加强社会主义协商民主建设的重要论述，坚持和完善中国特色社会主义协商民主制度，广东统一战线积极探索，坚持实践创新，构建形式多样的协商民主凝聚共识的机制。如：

“粤商·省长面对面协商座谈会”就是众多形式中的一项新举措。2017年初广东省省长马兴瑞走访政协，就如何发挥政协平台作用，在弘扬粤商精神、提振粤商发展信心方面凝聚智慧力量，推动广东经济加快转型升级，与省政协主席王荣商议并达成共识。经过数月广泛咨询、各方调研、精心谋划，“粤商·省长面对面协商座谈会”于2017年7月19日首次举办。如今，“粤商·省长面对面协商座谈会”已经作为一项制度安排固定下来。该项活动为三个阶段：前期准备阶段，由省政协组成专题调研组实地调研；协商对话阶段，由省长与粤商代表面对面交流协商，增进共识；成果转化阶段，省政府落实办理协商成果，省政协跟踪监督落实情况。座谈会每年上下半年围绕不同的主题各举办一次。从民营经济到实体经济，从粤港澳大湾区建设到产品和服务质量，“粤商·省长面对面协商座谈会”紧扣粤商和省政府共同关注的主题，开展政企协商沟通，推动制定出台针对性、操作性强的政策措施。如：2018年6月7日，上半年的协商座谈会结束不到1个月，广东省副省长陈良贤就率队到省政协，通报协商座谈会所提问题和意见建议吸纳情况。协商成果被整理成《情况汇报》，从发展环境、发挥政府作用、科技创新、人才用工政策、融资贷款、税费、房地产企业转型发展等12个方面提出的意见建议，被吸纳进广东省“民营经济十条”中，有力推动了广东省民营经济的有序发展。2018年，省政府把协商座谈会成果吸纳进8月颁发的《降低制造业企业成本、支持实体经济发展的若干政策措施》即“实体经济十条”政策，并明确提到“建立省市县三级政府主要领导与企业家面对面协商机制”，标志着这一机制在广东全省推开，成为基层政协丰富协商民主形式、做实“有为政协”的最佳方案。韶关、茂名、肇庆、三水等市县（区）陆续开展了政企面对面协商。2019年6月12日，佛山市三水区举办首次“淼商·区长面对面协商座谈会”。14位企业家代表与区长就推动三水经济高质量发展议题，面对面坦诚交流、协商建言。“粤商·省长面对面协商座谈会”是省政府、省政协共同打造的协商民主特色品牌，是广东省政企协商机制的重要平台。

作为一项制度安排，协商座谈会在畅通政企沟通渠道、推动出台针对性政策措施、帮助企业解决实际问题等方面发挥了积极作用，生动展现了富有广东特色的协商民主实践。

（四）坚持汇聚力量，推动广东统一战线事业开创新局面

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要支持香港澳门融入国家发展大局，以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作、泛珠三角区域合作等为重点，全面推进内地同香港澳门互利合作。习近平总书记这一重要指示精神，为广东统一战线汇聚新力量、凝聚新智慧指明了方向。2018年9月19日，由广东省委统战部、广东省新的社会阶层人士联合会主办的粤港澳大湾区专业知识人士联盟成立大会暨全省新阶联“同心服务团”授旗仪式在珠海举行。这是全国首家粤港澳专业知识人士联盟，旨在打造粤港澳大湾区专业知识人士合作交流、创新发展的崭新平台，对于团结凝聚粤港澳专业知识人士，助力粤港澳大湾区建设，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，推动广东统一战线事业开创新局面，具有重要的现实意义。

粤港澳大湾区专业知识人士联盟的成立是三地专业人士共同服务国家战略的一次有益探索，也是广东省新的社会阶层人士统战工作的一项创举，粤港澳大湾区专业知识人士联盟为粤港澳专业人士相互学习交流、积极参与粤港澳大湾区建设、服务经济社会发展提供了新平台。粤港澳大湾区专业知识人士联盟汇集了粤港澳三地多个专业团体，各展所长、优势互补，能够充分发挥香港专业服务实力雄厚、具有世界一流水平的特点，澳门国际化语言、国际化平台的特长，广东省专业服务业市场广阔、人才资源众多的优势，共同分享中华民族伟大复兴的丰硕成果，推动“一国两制”的伟大实践。

广东省新的社会阶层人士联合会发起成立的粤港澳专业人士联盟和新阶联“同心服务团”，为更好地发挥广东新的社会阶层人士和港澳专业人士的优势作用，搭建了新的舞台，既是为粤港澳专业人士相互学习交流搭建了新平台，为专业人士积极参与粤港澳大湾区建设提供了新平台，为专业人士服务社会治理创新创造了新平台，同时也是为进一步推进新的社会阶层人士统战工作探索了新路径。

（五）坚持党的领导，构建广东大统战工作格局

构建大统战工作格局，是贯彻落实习近平总书记关于加强和改进统一

战线工作的重要思想的题中之义和政治要求，是深化地方机构改革的重要举措和推动新时代统战工作创新发展的迫切需要。广东各级党委按照习近平总书记在2015年中央统战工作会议上关于“坚持党委统一领导、统战部牵头协调、有关方面各负其责、形成工作合力”的指示精神要求，切实增强构建大统战工作格局的思想自觉、政治自觉和行动自觉，完善工作体制机制，推动新时代广东统战工作在更高层次、更高目标、更高水平上创新发展。先后召开多次会议进行部署，统一思想，如2018年10月25日召开广东统战口机构改革专项小组工作会议，达成了“加强党对统一战线工作的全面领导，努力构建广东大统战工作新格局”的共识。2019年8月5日，广东省委统战部在深圳召开了“广东省构建大统战工作格局现场经验交流会”，更是对构建大统战工作格局提出了更高的要求。会议坚持目标导向和问题导向，提出要从思想认识上破题，落实各级党委统战工作主体责任；建立完善领导体系，充分发挥党委统揽全局作用；建立完善组织体系，形成统战工作齐抓共管局面；建立完善运行体系，有效激活大统战工作格局效能；建立完善保障体系，推动大统战工作格局科学运作，形成了“指挥有力、高效运作、横向到边、纵向到底”的大统战工作格局。



当前广东统战工作应对新挑战存在的不足

进入新时代，面临世界百年未有之大变局，中华民族伟大复兴的战略大局，广东统一战线服务全面深化改革开放，推进粤港澳大湾区建设的任务更加繁重，给广东统一战线画出最大同心圆、凝聚最大正能量带来了新机遇，也提出了新挑战，广东统战工作应对新挑战仍然存在着以下几方面的不足。

（一）对做好统战工作的重要性认识不足

广东地处中国的南大门，毗连港澳，特殊的地理位置使广东面对来自外部的压力增大。广东成为应对中美贸易战、维护国家意识形态安全、“一国两制”实践新探索的前沿阵地。形势越是变化大，越要重视统一战线。统一战线凝心聚力更好地服务粤港澳大湾区建设和深圳建设中国特色社会主义先行示范区，推动广州、深圳双城联动任务更加繁重。形势的变化要求各级干部应胸怀两个大局，有较高的政治站位和统战意识。但是，在现实当中，一

些地方个别党政领导对统战工作的认识没有完全到位，重视不够。没有真正认识到统战工作在粤港澳大湾区建设中的重要性，仍然存在“统战工作做出了不了大成绩、不做出不了大问题”的错误思想，统战工作“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”的现象在一些市县依然存在，导致在实际工作中没有把统战工作摆在重要位置。由于一些部门的领导干部对统战工作的认识不深、重视不够，普遍认为统战工作是统战部门一个单位的事情，与本单位无关，因而对统战工作不关心、不支持、不主动抓。同时，一些统战干部自身不够重视、不够自信，认为统战部是清水衙门、冷门单位，没有地位、没有话语权，工作缺乏积极性和自信心。

（二）理论研究不深入，工作思路不清晰

统一战线工作从来都具有鲜明的时代性，每一个时代都有每个时代的主题，其工作任务是随着不同历史时期我党的奋斗目标及完成的历史任务不同而适时调整。而对这一切的把握都有赖于深入的理论研究为基础的。进入新时代，随着形势任务发生重要变化，对于广东统战工作应该如何应对这个问题，缺乏应有的理论研究，缺乏清晰的工作思路，在一些地方往往是眉毛胡子一把抓，抓到哪里算哪里。比如：应该如何正确认识统一战线在新时代广东全面深化改革的地位与作用？广东统一战线的特色工作和重点工作是什么？广东统一战线的着力点在哪里？新时代统一战线与十八大之前相比较有哪些新变化、新任务？统一战线各领域工作的难点是什么？等等。由于对这些问题没有整体研究，难以形成一个全党办统战的良好氛围，加上近年来，各级统战部领导干部很多是新手，更是对统一战线理论和方针政策不熟悉，对统战理论和政策知之不多，导致在实践中不会做统战工作，如：把宗教界人士看成异己，对宗教工作不愿抓、不会抓、不敢抓。还有的“清一色”思想较严重，不重视党外干部的培养选拔，党外干部成长比较困难，等等。

（三）统战阵地建设软弱不健全

由于一些地方党委以及其他部门不同程度地认为统战工作是一项“软任务”，所以在力量配备、组织支撑方面都有“软化”的倾向。例如，不给足统战部门领导职数，压缩统战部门人员编制，安排年纪较大的同志到统战部门任职，统战干部较少提拔、重用、交流，等等。这些情况的存在，不但打

击了统战干部的工作积极性,也使得各方面对于统战工作更加忽视,许多干部认为统战部门没有政治前途,不愿到统战部门工作。作为党委的一个重要部门,没有发挥它干事创业、锻炼人才的平台作用,却成了“休闲养老”的地方。特别是在乡镇一级,很少配备专职的统战委员,有的乡镇由组织委员兼任,有的乡镇由政协联工委主任兼任,由于身兼数职,兼职的统战委员投入统战工作的时间、精力十分有限,工作难以做深做细。村级和社区统战网络普遍不健全,缺少专职人员,工作断档缺腿,处于无人员、无经费、无任务的“三无”状态,远远滞后于形势发展的需要。

(四) 大统战工作体制机制不完善

近年来,中央统战工作会议和各地党委对新形势下统战工作提出许多要求,作出了很多制度性安排,但由于体制机制方面的原因,基层贯彻执行起来仍有不少的困难。如党外干部安排,统战部门与组织部门均有责任,按照“大统战”工作机制的要求,两个部门应该密切配合。但现实中统战部平时选拔、培养、推荐工作的成果未得到足够的重视和运用。再如民主法治领域改革工作,涉及人大、政府、政协,统战部门在协调上力量不够,难以形成工作合力。

统一战线工作领导小组成立以来,虽然从不同程度上加强了党对统战工作的领导,但也存在一些问题。如:有些地方统一战线工作领导小组作用发挥不够充分。有基层统战部门反映,统一战线工作领导小组虽然成立了,但是成立后如何运作?每年要协调完成哪些工作?要进行哪些督查?工作任务怎么提出,怎么落实?统一战线工作领导小组作用怎么发挥?等等,都没有一整套机制加以保障。这一方面反映出市县有关领导对统战工作重要性认识还不到位,对成立统一战线工作领导小组的目的还不是很明确。另一方面也反映出基层统战部作为统一战线工作领导小组办公室的角色定位、工作职责还不够清晰,在推动工作中还没有掌握工作方法。再如:有的地方统一战线工作领导小组成员单位主动性不强,作用发挥缺乏刚性约束。除了参加统一战线工作领导小组会议,没有更具体的职责任务在身,各部门主动性明显不足。《中国共产党统一战线条例》第八条规定,把“领导同级人大、政府、政协、监察委员会、法院、检察院和有关人民团体、企事业单位等做好本部门本单位本领域统一战线工作”列入地方党委的主体责任,但是,现实中,

各成员单位除了参加统一战线工作领导小组会议之外，还有哪些方面能够体现加强了领导，缺乏具体的细化内容。

（五）推动粤港澳大湾区融合发展欠缺有效的办法

推动港澳融入国家发展大局、粤港澳大湾区融合发展是广东统战工作义不容辞的责任。然而，由于港澳与内地的差异性较大，即使国家推出了粤港澳大湾区战略，但是如何使港澳同胞特别是青年人自觉融入国家发展大局，增强国家认同感，提出的办法不多。各地在发挥港澳和海外资源优势助力粤港澳大湾区建设方面的成效不明显，对港澳年青一代的团结引导工作抓手不多，效果有待增强，政治上靠得住、高层次、有影响力、代表性强的港澳代表人士后备队伍数量不够充足。

四 广东进一步践行习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要思想的对策建议

针对上述统战工作存在的不足，应坚持问题导向，采取有力措施进行解决。

（一）各级领导应高度重视，进一步明确广东统战工作的新使命

一是要认识到广东统一战线必须服务服从于全面深化改革开放。建设粤港澳大湾区是新时代推动形成全面开放新格局的新举措。2018年10月，习近平总书记视察广东时强调，要把粤港澳大湾区建设作为广东改革开放的大机遇、大文章，抓紧抓实办好。要在更高水平上扩大开放，高标准建设广东自由贸易试验区，打造高水平对外开放门户枢纽。要继续推进改革，抓好改革举措的协同配套、同向共进。广东是经济大省、开放大省、外贸大省，发挥统一战线的优势，举全省之力建设粤港澳大湾区既是广东担当中华民族复兴大任的地方责任，也是广东推动发展水平进阶、实现发展方式转型的重大机遇。

二是要认识到广东统一战线必须服务服从于推动高质量发展。推动经济高质量发展是习近平总书记对广东的重托。推动经济高质量发展就是要发挥企业创新主体作用和市场导向作用，加快建立技术创新体系，激发创新活力。要大力发展实体经济，破除无效供给，培育创新动能，降低运营成本，

推动制造业加速向数字化、网络化、智能化发展。要深入抓好生态文明建设,统筹山水林田湖草系统治理,深化同香港、澳门生态环保合作,加强同邻近省份开展污染联防联控协作,补上生态欠账。要切实保障和改善民生,把就业、教育、医疗、社保、住房、家政服务等问题一个一个解决好、一件一件办好。为此,广东统一战线应该发挥自身优势,聚焦非公有制经济主战场,着力促进全省民营经济的高质量发展,要发挥统战系统联系广泛、人才聚集的优势,加强同港澳台侨联系沟通,为技术创新、经贸合作以及招商引资和招才引智等做好牵线搭桥工作,凝心聚力推动广东经济高质量发展。

三是要认识到广东统一战线必须服务服从于提高发展平衡性和协调性。提高发展平衡性和协调性是党中央和习近平总书记对广东的又一重托。为此,要加快推动乡村振兴,建立健全促进城乡融合发展的体制机制和政策体系,带动乡村产业、人才、文化、生态和组织振兴。要加快形成区域协调发展新格局,做优做强珠三角核心区,加快珠海、汕头两个经济特区发展,把汕头、湛江作为重要发展极,打造现代化沿海经济带。要推动物质文明和精神文明协调发展,不断提升人民文明素养和社会文明程度。要全面推进法治建设,提高社会治理智能化、科学化、精准化水平。广东统一战线应注重团结、凝聚统一战线各方资源和力量积极参与新时代脱贫攻坚、乡村振兴工作、慈善公益事业,弘扬中华文化特别是岭南文化,为社会和谐善治发挥积极的作用。

四是要认识到广东统一战线必须服务服从于加强党的领导和党的建设。加强党的领导和党的建设,是新时代党中央对广东的新要求,提出要牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”。要严明政治纪律和政治规矩,落实新形势下党内政治生活若干准则,涵养风清气正的政治生态。要坚持正确选人用人导向,建设忠诚干净担当的高素质专业化干部队伍。要继续推进作风建设,整治各种隐形变异“四风”问题,防范商品交换原则向党内渗透,规范政商交往行为,加快构建亲清新型政商关系。广东统一战线应深刻领会关于加强党的领导和党的建设的重要论述,不断提高党的建设质量,落实“一岗双责”,提高统战干部党性修养水平,努力把统一战线各级党组织锻造得更加坚强有力;切实加强民主党派成员、无党派代表人士、新的社会阶层人士和非公有制经济代表人士队伍建设,树牢“四个意

识”，坚定“四个自信”，营造统一战线风清气正的良好政治生态。

（二）推动市县党委把统战工作摆上重要位置，切实加强对统战工作的领导

一是真正做到“四个纳入”“三个带头”。特别是要争取将统战工作如同社会治安、计划生育等社会指标纳入市县经济社会发展年度考核体系，纳入党政领导干部考核内容，营造全党重视、大家共同来做统战工作的良好氛围。

二是要认真对照《中国共产党统一战线工作条例》查找工作中存在的问题，建立健全党委统一领导、统战部牵头协调、有关方面各负其责的工作机制。充分发挥省委统一战线工作领导小组的职责作用，加大对市县党政领导干部重视统战工作的检查考核力度，量化标准，增强他们贯彻落实统战政策，做好统战工作的自觉性和坚定性。

三是充分发挥统战部作为党委职能部门的牵头协调作用，主动与有关部门保持密切联系，在政策上加强具体指导，在工作上加强组织协调，大力争取其他部门对统战工作的支持和配合。要建立健全相应制度措施，以制度调动各级各部门做好统战工作的积极性，形成统战工作大家做的局面。

四是进一步明确统一战线工作领导小组工作运行机制，加强对新任领导的培训，使市县有关领导掌握党的统一战线理论方针政策，切实从认识上行动上解决“为什么做”“做什么”“怎么做”的问题。清晰界定统一战线工作领导小组成员单位的职责。作为领导小组成员单位应当主动加强对统一战线政策理论的学习，进一步明确自身职责，加强协同工作的主动性。

五是强化统战部门工作职能，加大上级统战部门对下级统战工作的指导力度，指导帮助基层统战部借统一战线工作领导小组之力推动工作。

（三）正确处理全面与重点的关系，清晰提出广东统战工作的思路

《中国共产党统一战线工作条例》明确规定了12个工作范围，这是从统战工作的全局而言。由于各地统战工作对象资源不一，这就决定了每个地方工作的侧重点和思路的差别。广东有着自身的统战资源特点和优势，广东统战工作不能无差别于其他省份，要考虑到广东的特色，有所侧重，避免平均用力。本研究认为，新时代，广东统战工作的思路可概括为“坚持一条底线、突出两个重点、抓住三大特色、健全四大机制、促进五大关系的和谐发展”。

一是坚持一条底线。就是坚持党的领导不动摇，这是政治底线。

二是突出两个重点。就是突出民主党派工作、突出无党派人士工作。

三是抓住三大特色。就是抓住港澳和海外统战工作、非公有制经济人士统战工作、新的社会阶层人士统战工作。

四是健全四大机制。就是健全协商民主机制、亲清新型政商关系机制、引智引技引资机制、交友联谊机制。

五是促进五大关系的和谐发展。就是促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐发展。

总之，广东统战工作要在纷繁复杂的工作中，厘清头绪，清晰工作思路。坚持在党委的统一领导下，重点做好广东民主党派工作，支持各民主党派和无党派人士更好履行职能，推动广东多党合作事业的发展；着力创新平台载体、工作方式和工作机制，围绕建设现代产业体系、深化营商环境改革、面向全球集聚高端资源要素，探索具有广东特色的港澳和海外统战工作模式，探索党外知识分子和新的社会阶层人士统战工作模式；着力落实“民营经济十条”，构建亲清新型政商关系；广泛调动各界人士积极性，助推粤港澳大湾区打好三大攻坚战、推动创新创业创造、引智引技引资等工作，为广东推进高质量发展、建设向世界展示践行习近平新时代中国特色社会主义思想的重要“窗口”和“示范区”汇聚强大力量。

（四）加大统战理论方针政策的研究和宣传，凝聚重视和支持统战工作的社会共识

一是要重视统战理论研究。发挥广东省统一战线理论研究会牵头作用，整合全省统一战线理论研究资源和机构，加强统战基础理论的研究和统战工作的调查研究。

二是发挥各级社会主义学院作为统战人才培养基地，统战政策宣传基地和理论研究基地的平台作用，加强对各级领导干部的统战政策理论知识培训，提高他们对统战工作重要性的认识。在全社会营造浓厚氛围，凝聚全社会重视、支持统战工作的共识。

三是统战理论进党校、进国民教育内容。要全面普及统战知识，大力强化统战理论政策宣传。此外要充分利用微信公众号、微博等渠道，广泛普及统战知识，增强全社会的统战观念，扩大统一战线的影响，营造重视支持统战工作浓厚的社会氛围。

改革开放之初广东统一战线的地位和作用研究

■ 中共广东省委统战部、广东省社会主义学院联合课题组^①

改革开放之初，即20世纪70年代末至80年代中期，广东统一战线在不断探索和勇于突破中闯出了一条新路，起到了凝聚力量，争取人心的独特作用，其地位不可替代，其成功做法和宝贵经验为40年来广东乃至全国统一战线事业的发展奠定了深厚而扎实的基础，为广东改革开放与现代化建设营造了良好的环境氛围。梳理和总结改革开放之初广东统一战线的经验做法，重新认识统一战线的巨大贡献，是新的历史时期充分发挥统一战线法宝作用优势，为全面建成小康社会作贡献的需要。

重构基础 率先探索

改革开放之初广东统一战线处于极其重要的地位，而这一重要地位的形成，从客观上看，是广东改革开放先行一步，要求统战工作也先行先试。改

^① 课题成果获奖：中共广东省委统战部2018年度全省统战理论政策研究创新成果特等奖。

课题组组成。组长：肖莉，广东省社会主义学院原党组成员、副院长；成员：冯颖红，广东省社会主义学院学术委员会副主任、教授；林卓才，广东省社会主义学院原教授；杜联藩，广东省社会主义学院统一战线理论研究部副主任、讲师；温开照，广东省社会主义学院统一战线理论研究部讲师；张山，广东省社会主义学院统一战线理论研究部主任、副研究馆员；林伟，广东省社会主义学院教学部教授；余伟，广东省社会主义学院统一战线理论研究部讲师；何智慧，中共广东省委统战部退休干部；执笔人：冯颖红。

改革开放之初的广东，是“文革”的重灾区，经济极度困难，社会矛盾大量积聚。广东面临着先行一步，消除“文革”极左思想的流毒，杀出一条血路，团结和带领人民实现现代化的历史课题，统一战线作为凝聚力量、争取人心的重要法宝，义不容辞地承担了这一破题重任。从主观上看，主要是做了两方面的工作，一是拨乱反正，恢复了在“文革”中被破坏了的统一战线的各项工作，重构了广东统战的基础；二是率先探索并成功地构筑了广东统一战线全新的工作领域。具体体现在以下几方面。

（一）拨乱反正，全面落实党的统战政策，重新构筑统战工作基础

“文革”期间，广东统战工作遭到严重破坏。一是统战干部受到打击。二是统战工作的领导机构名存实亡。全省统战机构几乎全部被撤销，省政协、市政协、各民主党派、工商联、侨联、参事室、文史馆、民委、宗教组织等长期停止活动，统战工作失却了可以依托的工作载体。三是统一战线成员受到严重冲击。

面对“文革”积累下来的统一战线中的矛盾，被誉为“广东改革开放先驱者”的习仲勋自主持广东省委工作后，就在1978年4月召开的广东省第四次党代会上旗帜鲜明地提出，为了实现新时期的总任务，必须“分清路线是非，拨乱反正，把广大干部和群众的积极性充分调动起来”，“必须坚决落实党的干部政策、知识分子政策、统一战线政策、侨务政策、民族政策、对敌斗争政策，以及经济建设中的各项政策”。^①1978年7月11日，省委常委会专门听取了广东统战工作的情况汇报，习仲勋从战略高度作出了一系列的指示，正是这种政治上的远见卓识，为广东率先进行全面拨乱反正、妥善处理历史遗留问题、平反冤假错案、认真落实政策、广泛凝聚人心、恢复各领域的统战工作奠定了坚实的基础。

一是恢复统战工作机构。针对“四人帮”攻击、诬蔑统一战线是“投降主义”，推行“老干部是‘民主派’，‘民主派’就是‘走资派’”错误论点所造成的统战机构瘫痪情况，省委常委会多次进行讨论。1978年1月，广东省各民主党派和省一级的组织正式启用新印章，恢复活动。1979年5月，

^① 《习仲勋主政广东》编委会. 习仲勋主政广东[M]. 北京：中共党史出版社，2007：22-23.

广东省委决定在全省12个市和34个县恢复或新设政协组织机构，恢复原民主党派组织的活动。在省委统战部的协助下，1980年3月，广东省原有民主党派和工商联代表大会在广州同时召开，选举产生了新的省一级领导成员。1984年，中共广东省委为省政协和各民主党派兴建办公大楼，成为全国最早建成的民主党派办公大楼。关于民族宗教工作，省委第一书记习仲勋高度重视，明确指示：要恢复民族、宗教工作机构，搞两个牌子、一套人马，对外是省民委，对内是统战部民族处，统战部要有一个副部长兼省民委主任，再配个副主任。

二是充实统战干部队伍。省委复函，对民主党派、工商联开展活动的干部配备、工作条件问题作了指示。鉴于省政协、省文史馆、省参事室干部多年老体弱的状况，习仲勋提出，可以从大学毕业生中分配10多个给他们；要培养少数民族干部，组织部、统战部要共同研究，提出一个规划出来；要重视省参事室、省文史馆的老人，他们是活材料，要发挥他们作用，把历史材料保留下来。

三是全面恢复统战工作。习仲勋提出：要把与各民主党派和无党派人士的双月座谈会改为双周座谈会；统战部要管政策，要通过政协这个组织做联系各方面群众和人士的工作，向他们宣传党的方针政策；等等。

四是全面落实政策。习仲勋以高度的政治责任感，重视对统一战线成员的政策落实。他认为，“文革”中资产阶级工商业者受冲击不是比较大，而是最大，做统战工作的同志要知道这种情况。对他们不要提资本家，还是提资产阶级工商业者好，因为人家的财产已被公私合营20多年了，又对他们教育改造了20多年。对他们被查抄财物、私人房屋被挤占的情况，要按党的政策办事，该退赔的就要退赔，不然在国内国外影响不好。对他们的被挤占房屋问题，要找有关部门来研究解决。正是省委的高度重视，至1987年，广东已妥善处理各种历史遗留问题和平反冤假错案16万多宗，基本完成了落实政策的任务。纠正了“文革”中的冤假错案、被查抄财物和对原有工商业者的错误政策，完成对错划“右派”的改正和安置工作。划为“中右”或因“右派言行”受处理的，都予以改正；因“右派”问题被株连的亲属子女，多数也作了处理。全省共退还或折价偿还220多户宗教界人士在“文革”中被查抄没收的财物，补发350多人的薪金120多万元，为160多户宗教界人士办

理回城复户手续。完成了复查纠正归侨、侨眷（包括港澳台眷）冤假错案的工作。

广东省委、省政府根据中央精神，联合出台《关于进一步全面落实侨房政策的通知》（粤发〔1984〕24号），发还侨房，纠正了“左”的错误给海外侨胞、港澳同胞带来的创伤，凝聚了侨心侨力，推动了广东侨务慈善事业和外向型经济的发展。

省委对统战工作的高度重视和落实政策的不遗余力，扫除了长期笼罩着统一战线成员的思想障碍，原工商业者高呼“千金难买换阶级”；激发了民主党派成员投身社会主义现代化建设的积极性，他们表示要“坚定不移跟党走，尽心竭力为‘四化’”；冰释了遍布海内外的亲朋故旧的心理隔阂，海外侨胞来信表示“洛阳亲友如相问，一片冰心在玉壶”，形成了关心家乡建设的合力。

（二）率先提出利用“海外关系”资源，为广东经济特区建设增添动力

经历了“文革”后的广东，百废待举，“鱼米之乡没鱼吃，水果之城没水果”，全省有1000多万人口缺少口粮，城市副食品供应紧张。广东沿海居民外逃港澳之风趋烈。习仲勋在宝安县（现深圳市）调研基础上，根据广东独特的人文地缘优势，解放思想，创新性地于1978年11月的中央工作会议上，代表省委建议中央充分考虑并发挥广东毗连香港优势，给广东特殊政策，给广东更大的支持，多给地方处理问题的机动余地。这些建议主要有：允许广东吸收港澳同胞和海外华人华侨资金，从香港引进一批先进设备和技术，购买电力；进口部分饲料，把一些国营农场、畜牧场、海水养殖场等装备起来，作为示范，培养人才，积累经验；同时在靠近香港的地方搞拆船业，以解决钢材之需，发展支农工业。他还希望中央允许广东在香港设立办事处，与港澳厂商建立直接的联系；凡是来料加工、补偿贸易等方面的经济业务，授权广东决断处理，以便减少不必要的层次手续。在当时视“海外关系”如洪水猛兽的年代，这种敢于突破旧体制，利用香港资本主义发展内地经济的大胆构想，是非常难得的。

广东改革开放先走一步的方案得到了中央的批准同意，有了这一“尚方宝剑”，广东统一战线在开展港澳台和海外侨务工作方面大胆前行。

1984年12月，广东省委统战部在广泛调查、反复研究的基础上，形成

了《关于积极开展港澳统战工作的意见》（以下简称《意见》），并报省委，1985年1月14日，广东省委将《意见》批转发给各地党委和有关部门执行（此称省委3号文）。《意见》针对形势的发展和变化，明确了港澳统战工作的重要性，指出了做好港澳统战工作是历史赋予新时期爱国统一战线的一项光荣任务，是新时期广东统战工作的重要内容，指出全省上下必须进一步解放思想，把港澳统战工作做广、做深、做活、做细。为此，《意见》特别强调，必须进一步清除“左”的思想，破除陈旧观念和条条框框，指出过去长期受“左”的影响，港澳统战工作无人敢接触，有的人由于港澳关系多，受到歧视，政治上不信任，甚至被怀疑为“特务”“间谍”“里通外国”等等，在历次运动中遭受审查，虽然现在对这种“左”的做法已进行了批判，但是对它的流毒还不能低估。因此，必须消除“左”的影响，使广大干部、群众解除思想顾虑，消除对港澳工作的神秘感，同时，对一些不利于开展港澳统战工作的旧的条条框框，也必须以改革的精神，大胆废除或修改，这样才能开创港澳统战工作的新局面。省委3号文的发布，使广东统战工作有了明确的方向和目标。有的统战干部说，以前总觉得搞统战就是搞对内地的统战工作，对港澳工作怕有管过界的思想，通过学习省委3号文，才认识到开展港澳统战工作也是统战部的本分工作，今后要理直气壮地大胆地积极主动地去做。有的同志说，过去接触的港澳人士主要是工商界的多，或是思想靠拢祖国的多，对那些所谓“灰色”和右的不敢接触，生怕被说成政治观点模糊，省委3号文要求把港澳工作做广，放宽视野，不论三教九流，都要积极做工作，这为基层干部开展港澳工作壮了胆。长期以来在港澳工作中存在的“左”的思想，把港澳工作视为“高压线”“危险线”而碰不得的错误观念逐步得以消除。1990年7月25日省委书记林若在全省统战工作会议上对省委3号文作了肯定：“我省较早地清除了将‘海外关系’当作‘里通外国’的‘左’的影响，认真落实侨务政策，并制定了1985年的省委3号文件，积极开展海外统战工作，广交‘三胞’朋友，使‘毗邻港澳、华侨众多’这一优势得到充分发挥，可以说，如果没有这一条，我省的改革开放和经济发展就不能取得这样的成果。”

广东省委3号文的重要意义，不仅仅在于它对广东海外统战工作起开路先锋作用，而且还在于它对全国海外统战工作的开展和深化起了推动和促进

作用。1985年3月18日，中央统战部办公厅将《关于积极开展港澳统战工作的意见》转发给各省、自治区、直辖市党委统战部和南京、武汉、重庆、西安、沈阳、广州市委统战部参考执行。1986年1月，遵照中央书记处“放眼世界，大胆开展海外统战工作”的指示和习仲勋的提议，由中央统战部牵头召开了海外统战工作座谈会。会议着重讨论了海外统战工作的形势、任务、政策、做法和协调配合问题，形成了《海外统战工作座谈会情况的报告》，5月27日，中共中央办公厅转发了中央统战部关于《海外统战工作座谈会情况的报告》给各级党委，并同时发出通知（此称中办17号文）。该通知强调：“开展海外统战工作是新形势下我党统战工作的重大发展，是中央在统战工作上的重大决策。这项工作，不仅是统战部门的事，而且是全党的重要任务，希望各级党委予以充分重视，在实践中不断总结经验，开创全党办统战的新局面。”不但将港澳统战工作列入新时期统战工作的内容，而且作了大胆开展包括港澳同胞、台湾同胞、海外侨胞和外籍华人在内的海外统战工作的指示。统一战线团结的对象和范围进一步发展和扩大了，在这发展和壮大的步伐中，我们清晰地看到，广东早在1985年就勇敢地迈出了第一步。利用海外资源服务经济建设、服务祖国统一事业成为改革开放之初乃至今天广东统战工作的一大特色和重点任务。

（三）率先探索民主党派和党外知识分子工作，大力推进中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的新局面

在“文革”结束之初，积重难返的“左、窄、空”现象困扰着广东多党合作事业的发展。有人认为，共产党姓“无”，民主党派姓“资”，二者不可能同心同德；民主党派知识分子多，知识分子动摇，不可能成为依靠力量；民主党派减员严重，也没有多少人愿意加入其中，多党合作难免越来越空；等等。这表明，要彻底走出“以阶级斗争为纲”的阴影，必须进行思想上的拨乱反正。

对这种极左的想法和做法，在1978年7月4日广东省教育工作会议上，习仲勋非常严厉地指出，“我们广东过去搞‘两退一插’（退休、退职、插队落户），把很多教师弄回家了。这个问题很严重，是严重违背党的政策的。有些人本来查不出什么问题，却硬要找些理由，给人家安个钉子。这很不好，不要这样搞。我们要落实政策，把一些同志很快解放出来，安排他们工

作。要使大家心情舒畅，他能干什么工作，就给什么工作，能做多少工作就给多少工作，不要把一些人在那里摆着。现在这也浪费，那也浪费，但最大的浪费还是人才的浪费”。7月11日下午，习仲勋在听取省委统战部部长张泊泉关于统战工作情况汇报时，再次强调要发挥知识分子作用，做好民主党派工作。他明确指出，不要提“从旧社会过来的党外老的高级知识分子”，而应该提“党外老的高级知识分子”，因为50岁的人都是从旧社会过来的。当然从政治态度来说，他们是左、中、右之分。他提出要把党外老的高级知识分子和民主党派成员的分布情况搞清楚，开展一些什么工作等，写个报告报给省委。在省委的高度重视和推动下，民主党派和党外知识分子工作提到了议事日程，并得到了全面的推进。

广东是较早恢复各个民主党派组织和活动的省份，广东省委在民主党派的组织建设、制度建设、办公用地等方面给予了高度的重视和支持。此外，这一时期，广东还积极探索建立民主协商、情况通报会、各民主党派高层人士恳谈会、负责人暑期座谈会、“三把手”会议、秘书长联系会议等会议制度。

这些制度的形成和建立为广东民主党派工作的发展，为多党合作事业的发展奠定了良好的基础。此后，广东民主党派工作屡创新鲜经验，如率先建立党外人士参政议政“直通车”、与省委领导随行调研和出席外事活动等制度；在全国第一个实现党外干部安排“三个百分之百”（人大、政府、政协三套班子党外干部安排）；率先建立与政府对口联系制度；率先制定并颁发第一部省级的政治协商规程等，在全国起到了重要的率先垂范作用。

（四）率先探索经济领域统战工作，为广东经济建设增添生力军

改革开放初期，广东高度重视对原工商业者政策的落实。1978年7月在听取统战工作情况汇报会上，习仲勋谈到，对“文革”中资产阶级工商业者不要称其为资本家，还是称资产阶级工商业者为好。他认为“文革”时期这些人受到的冲击是最大的，希望做统战工作的同志要知道这种情况，对在“文革”期间被查抄的财物、被挤占的房屋，要按照党的政策办事，该退赔的就退赔。当听到汇报说有些人以极其低的价格买了查抄物资时，习仲勋说，这是变相勒索，要由卖者给回他钱，把物件退还原主。

省委领导的高度重视，推动了原工商业者政策的落实。1979年新年伊

始，省委统战部就印发了《关于落实党对民族资产阶级若干政策问题的宣传提纲》。1979年1月全省统战工作会议上，重申了贯彻落实原工商业者政策的精神，同时省委批转了省委统战部《关于落实党对民族资产阶级若干政策问题的宣传提纲》，要求各地贯彻执行。

卓有成效的原工商业者政策落实，为改革开放先行一步的广东经济领域统战工作奠定了坚实的思想基础。落实政策后的原工商业者中普遍存在着“老”“少”“旧”的想法，即认为自己年老了，区别“三小”（小商、小贩、小手工业者）后人少了，知识旧了。面对这种情况，省委统战部明确提出原工商业者具有资金、技术和生产管理经验，与港澳、海外工商界联系广泛的优势，是经济建设中的宝贵财富，通过谈心活动和各类座谈会，号召原工商业者为现代化建设贡献力量。落实政策的动力和深入细致的思想政治工作，激发了原工商业者的热情，他们以“报国之日苦短、报国之心倍切”的心情，以“老牛自知夕阳短，不用扬鞭自奋蹄”的精神，奔走于港澳和海外工商界，积极引进资金、技术和人才。

1985年，广东省委统战部率先在全国提出了《广东省对外开放中统战工作若干问题的意见》，明确提出“要努力做好‘三资’企业的统战工作”。1986年11月，中央统战部收到了广东省委统战部颇具创意的《关于各地统战部参加“三资”企业领导小组问题的报告》，这是一份敢为天下先的报告，报告提出：考虑到“三资”企业从洽谈、签约到兴办、发展整个过程，都在做大量的统战工作，因此，建议从全国到各地，在成立“三资”企业（或叫外商投资企业^①）工作领导小组时，应吸收统战部参加。广东省委统战部率先并主动介入“三资”统战工作，引起了中央统战部的高度重视，并给予了及时批复：“经谷牧同志批准，中央统战部领导同志列席国务院外国投资领导小组，由李定副部长参加。请你们将上述情况向省、市委汇报。”显

^① 按照现行规范，我国对外贸易，是我国对国外的贸易，大陆与台湾之间、内地与港澳地区之间的贸易，是我国国内的不同关境之间的贸易。因此，对港澳台贸易不能称之为对外贸易，港澳台投资企业不能称之为外商投资企业，港澳台资本也不能称之为外资。需要指出的是，本书在涉及改革开放初期有关对外贸易、外资、外商等方面的表述时，采取尊重当时实际情况的做法，并未将对港澳台贸易、港澳台企业、港澳台资本进行严格划分，而是沿用当时特定语境下的表述。

然，广东在为对外开放服务进程中敏锐把握到统战工作新的切入点的探索精神，得到了中央统战部的充分肯定。1989年春夏之交的政治风波后，不少外商中止合同、抽走资金、撤走人员。广东省委统战部以海外联谊会的名义，同其他一些单位联合，在全国首创了在“三资”企业中开展“金匙奖”评选活动，并于1989年10月15日举行了隆重的颁奖典礼。外商说，一把金匙在手，人心大定。在1989年底，广东的“三资”企业不减反增，由原来的8000多家发展为10600家。

自20世纪80年代中叶起，伴随广东非公有制经济起步早、发展快的趋势，广东省各级统战部以其特有的敏锐触角，不断调整工作重点，及时开展非公有制经济领域统战工作。如：较早提出在私营企业中开展统战工作；第一个召开非公有制经济统战工作研讨会；第一个成立省民间企业家公会；第一个在私营企业中开展服务经济建设“金杯奖”评选活动；率先成立光彩事业促进会；积极开展扶贫助困活动；较早开展对新的社会阶层人士的调查研究及统战工作；等等。非公有制经济统战工作和新的社会阶层人士统战工作成为广东统战的又一特色工作。

（五）率先探索民族工作，为广东民族团结、社会全面发展尽心尽责

“文革”时期，“四人帮”对广东少数民族地区的工作干扰和破坏很大，民族工作机构被取消了，民族区域自治政策没有全面贯彻，民族干部的成长和培养得不到应有的重视，国家帮助少数民族地区的财物常被挪作别用，一些地方山林土地纠纷多年没有很好解决，工农业生产和文化教育事业比较落后，人民生活水平仍然很低。为了尽快把在“文革”时期被“四人帮”破坏的民族工作恢复起来，从1977年开始，广东省委按照中共中央和国务院的指示，颁发了关于加强民族工作的文件即省委〔1977〕55号文件，认真贯彻落实少数民族工作政策，促进民族工作的开展。

省委主要领导对民族工作也十分重视，习仲勋多次在不同场合对民族工作作指示，为广东民族工作明确了方向。在1978年7月听取统战工作情况汇报时，提出要认真解决国营农场与少数民族社队的山林土地纠纷问题；要把国家拨给广东边防少数民族地区的建设款项全数给拨出，专款专用；要注重培养少数民族地区干部，要按照接班人的五个条件物色对象，进行教育培养。培养民族干部，组织部、统战部要共同研究，提出一个规划来。1978年

10月4日，习仲勋在接见省少数民族国庆参观团座谈会上，针对少数民族干部不敢讲话，对“文革”心有余悸的现状，对民族政策进行了耐心的解释，他说：“现在有人说‘汉人压迫少数民族’，这是过去旧社会的情况，压迫少数民族的是汉族中的反动统治阶级，现在要认识到，汉族和少数民族的劳动人民过去都是受压迫的，都要团结起来，搞社会主义。共产主义是不分民族的，我们既要反对大民族主义，也要反对地方民族主义，当前主要是反对大民族主义，同时也要克服地方民族主义思想。两种倾向都不对，是违背马列主义、毛泽东思想的。凡是少数民族的地区，汉族同志当领导的，有问题，应该汉族同志多负主要责任。”针对广东少数民族对自身发展信心不足的问题，他说：“有的同志对发展山区信心不足，其实山区资源丰富，要看到山区资源丰富，要看到山区到处都是宝。在山区是要靠山吃山养山，将来是很有发展前途的。”这些重要讲话为广东少数民族地区建设指明了方向。

此后，省委十分重视山区少数民族地区的经济建设，认真贯彻落实《民族区域自治法》，完善民族法制建设，培养民族干部参政议政，大力扶持民族地区发展经济、文化、教育、卫生、体育、旅游事业，使少数民族逐步走上脱贫致富之路。同时随着广东与内地交流逐步增强，民族工作加强了对城市化进程中少数民族工作问题的研究和探索，为广东在新的历史时期做好民族工作奠定了基础。

（六）率先探索宗教工作，为广东社会稳定发展做贡献

宗教无小事。“文化大革命”不仅对广东的宗教人士、宗教组织、宗教统战工作造成灾难性的创伤，而且在人们的精神上、观念上，特别是广大干部对宗教的认识上造成扭曲。许多人不能客观、公正、心平气和地对待宗教和宗教问题。在落实宗教政策问题上，存在两种认识错误：一是怕再来一次“无产阶级文化大革命”，挨批挨斗，戴上“替宗教说话”“宗教代理人”“复辟”“回潮”等帽子。二是怕宗教泛滥。一提到宗教就认为是“鸦片”，谈“教”色变，认为什么工作都可以争上游，唯独宗教工作不能争上游。

面对宗教工作的困惑，1978年7月，习仲勋在听取统战工作情况汇报时强调，对待宗教工作，要按照宪法办事，有信教的自由，也有宣传科学道理、宣传无神论的自由。当机立断地指示省委统战部要恢复宗教事务处，一

套人马，两个牌子，对外是宗教事务处，对内是省委统战部宗教工作处，使宗教工作有了必要的机构和人员。此后，省委统战部门采取了坚决有力的措施，排除各种阻力和干扰，落实党的宗教政策，平反宗教人士的冤假错案，有步骤有计划地开放寺观教堂，恢复和建立各级爱国宗教组织，把“地下”的宗教活动引到“地上”来，使宗教活动朝着健康、合法的方向发展。

总之，改革开放之初，广东通过大力拨乱反正、坚决贯彻中央有关方针政策，推动各领域工作的开展，不仅恢复和重构了广东统一战线工作的基础，而且其创新成果为改革开放以来全国统战工作提供了大量的新鲜经验，为推动全国性的新政策的出台以及统战理论的丰富和发展提供了坚实的实践依据，为改革开放后全国统战工作得以全面开展和探索前进奠定了重要基础。

举足轻重 不可替代

统一战线的地位与作用是互为表里的关系，作用以地位为依托，地位通过作用来体现。因此，对于广东统一战线的地位不能离开其对改革开放和现代化建设的作用来谈，换言之，正是由于改革开放之初广东统一战线对经济社会发展和改革开放的深入推进，发挥了不可替代的作用，才奠定其举足轻重的地位。

（一）广泛凝聚共识，为改革开放提供了坚实的精神支柱

思想同心是行动同向的基础。改革开放初期，广东统一战线落实党的统战政策，拨乱反正，消除极左思想的影响，不仅凝聚了统一战线成员的共识为现代化建设作贡献，而且在党内对在和平建设、改革开放时期统一战线的作用的问题有了正确的认识，为改革开放提供了坚实的精神支柱。

进入改革开放后，对统一战线存在片面甚至是否定看法的人不在少数。有的人说，革命战争年代，统一战线在争取朋友，孤立瓦解敌人方面才是有作用的，和平建设时期没有这个任务，也就不需要统一战线了；有的人说，现在在我国，共产党已经是执政的党，政权是无产阶级的政权，任何人都要无条件服从共产党领导，拥护无产阶级专政，再不需要用统一战线政策去团结人了；有的人又说，新时期的统一战线只是在和平统一祖国方面可以起一

些作用,其他方面就没有什么作用了;还有的人说,工农业生产搞不好就会没吃没穿,统战工作搞不搞地球照样转。有人认为,统一战线是无产阶级同民族资产阶级的政治联盟,是为了消灭资产阶级而存在的,这个阶级已经没有了,也就不存在统一战线了;也有人认为,既然民主党派已经是为社会主义服务的政治力量了,等同于一般的人民团体,也不需要同它们建立统一战线了;还有人认为,统战工作只是在上层起作用,在地方和基层无所谓统战不统战。1982年11月4日,《光明日报》的一篇文章的“编后话”中,认为把党外知识分子干部列为十个方面统战工作对象之一,是“左”的流毒未肃清的表现,认为党外知识分子已经是工人阶级一部分,把他们当作统战对象是不适当的。因为统战对象只是争取、团结、联合、教育以及改造的对象。同年的湖北《科学与人》杂志,甚至把统战对象比作“细菌”。

由于对统一战线地位的认识存在偏差,对统战工作不重视的现象就极为普遍了,如:有的地方没有把统战工作摆上党委的议事日程,有的地方党委甚至几年都没有研究过一次统战工作;该落实的政策长期不去认真落实,组织上搞“清一色”,不愿意安排党外人士;工作上对党外人士不放手,不信任,少协商,合作共事精神差,习惯于包办代替;作风上不尊重党外人士,不平等待人,不愿多接触,更谈不上交朋友;生活上对党外人士不关心,不体贴,实际困难不解决;等等。

为了消除全省上下对统一战线存在的认识偏差,统一认识,在省委的支持下,1983年12月6日,“广东省首次统战理论讨论会”召开了。讨论会中心议题是“新时期统一战线的地位和作用”。时任省委统战部部长郑群在发言时说:“几年来,我们在实践中深深体会到,统战工作取得的每一分成绩,都同开展统战理论政策再教育,全党在思想上理论上对统战工作重要性的认识的提高分不开;而工作中所碰到阻力和困难,也大都由于对这个问题还存在模糊或者错误的认识。所以,解决对新时期统一战线的地位和作用问题的认识,是开创统一战线及其理论研究工作新局面的前提和基础。”通过一系列的宣传和理论研讨,在全省上下形成了对新时期统一战线重要性和长期性的共识,统一战线迸发出新活力。

(二) 汇聚海内外力量,为改革开放提供了强大的物力和人力支撑

改革开放初期,广东统战在落实政策、平反冤假错案以及交友联谊、服

务统一战线成员方面做了大量卓有成效的工作，赢得了广大海内外同胞的人心，他们以各种方式服务国家现代化建设。统一战线有效地争取了各政党、各民族、各宗教、各阶层、海内外各界朋友和一切可以团结的力量，充分发挥了人才荟萃、智力密集、思想活跃，充满生机和活力的优势，为改革开放提供了最广泛的人力、智力、物力支持。

爱国人士陈祖沛，在1957年被错划“右派”，“文革”中受到很大冲击，苦于报国无门的他，在十一届三中全会后，在政策得到落实后，伏枥的老骥终于得以奋蹄，他先后担任了省政协副主席、省人大常委会副主任、省工商联副主委、主委。他充分利用其在港澳台和海外同胞中的关系和影响，积极开展海外联谊工作，为引进外资和经济建设献策出力，精心筹办广东工商联信托服务公司，并拿出16万元人民币借给工商联扩建工商大厦，使其成为工商联开展内引外联的依托阵地。

在生产、经营第一线的原工商业者，在教学、科研岗位的知识分子和民主党派人士，同样发挥其积极性和创造性。有的积极献计，进行技术革新；有的利用自己的知识，办学办班，培养人才；有的运用自己的经验，为经济建设提供咨询服务。

生活在港澳台和海外的同胞，在其侨房政策得以落实、冤假错案得以平反之后，为了回报祖国家乡，不惜慷慨解囊，以各种方式支援家乡经济建设。

跨越时空，重新审视改革开放的历程，我们发现：广东统战工作在为经济建设和社会建设服务过程中进行了卓有成效的探索，即从为“三引进”穿针引线到为走向国际市场搭桥铺路，特别是早期的“三引进”更是拉开了广东对外开放先行一步的帷幕。1979—1988年，全省引进资金50亿美元，其中由统战系统组织成员直接或间接引进的占据一大半。统战系统引进的几个全国“第一”，包括第一合资项目、第一家五星级酒店、第一家大型自动化养鸡场、第一条高速公路、第一间扬手即停的出租车公司、第一家民办电厂等^①，更是充分显示了广东省统战系统在对外开放中功不可没。

^① 中共广东省委统战部，广东省社会主义学院. 风雨同舟新航程：改革开放中的广东统一战线[M]. 广州：广东人民出版社，2004：235.

（三）广纳民意兼顾各方，为改革开放和现代化建设提供了和谐的社会环境氛围

宽松的社会环境是广东改革开放和现代化建设得以深化发展的前提条件，早在改革开放之初，广东统一战线就十分注意发挥统一战线协调关系、化解矛盾，维护社会和谐稳定的功能，广纳民意，兼顾各方，畅通各方成员的利益表达渠道，完善照顾同盟者利益的机制，妥善解决同盟者最关心、最直接、最现实的利益问题，实现了统一战线内部各方最大限度的共赢，有效地促进各政党、各民族、各宗教、各阶层以及海内外同胞关系的和谐发展，为促进改革开放事业和现代化建设营造了一个敢于讲真话、讲事实的良好社会氛围。

1985年6月11日至14日，广东省委统战部邀请省各民主党派、工商联、台联副秘书长以上负责人共80多人在从化举行暑期座谈会，交心通气，总结经验，讨论如何增进团结，更好发挥民主党派、工商联作用等问题。为营造宽松的环境，省委统战部约法三章，规定部属干部在会议期间不做记录、不参与争议、不轻易表态。主管统战的省委副书记谢非出席了会议，并结合中共政党活动，率先就如何搞好党内团结作了示范性发言。会议毫无“文革”时举办学习班的那种令人不适的紧张，取得了异乎寻常的效果，被人们归纳为“四好”，即：“内容好、方法好、气氛好、问题解决得也好”。中央统战部在获悉座谈会详情后，敏锐地觉察到这是值得大加推广的新生事物，便立即发出“统发（85）779号”文件，标题是《转发广东省委统战部协助省民主党派加强领导班子团结情况报告的通知》，内称“广东省委统战部抓住当前民主党派自身建设中的一个重大问题，协助他们加强领导班子团结，值得各地统战部参阅、研究”。从此，“暑期座谈会”在广东一年一度，形成制度，成为化解矛盾、促进政党关系和谐发展的长效机制。不少兄弟省区市也对之加以引进，并视之为促进政党关系发展的重要渠道。广东统一战线坚持求同存异、体谅包容，努力营造宽松的政治环境和顺畅的表达渠道，鼓励广大成员各抒己见、畅所欲言，鼓励各种社会力量有序的政治参与，鼓励各参政党认真履行民主监督、参政议政职能，有效地推动科学决策、民主决策和依法决策，为民主政治发展作了有益的探索，为改革开放提供了坚实的基础。

面对改革开放以来广东统一战线对社会经济、政治、文化和社会建设所起的作用，广东省委原书记林若曾动情地说：统战工作在广东的改革开放和建设发展中发挥了举足轻重的地位，统战部门立下了汗马功劳。而时隔数年后，时任广东省委书记汪洋在2008年接见全省统战部部长会议代表时也指出：“改革开放以来，广东统一战线功不可没，作用不可替代。”广东统一战线特殊历史地位得到了高度概括和充分肯定。

经验启示 弥足珍贵

以史为镜，可以知兴替。改革开放之初的广东统战工作实践，积累了十分宝贵的经验，至今仍有重要的启示意义。

（一）只有坚持加强和改善党对统一战线的领导，才能把握统战工作的正确方向

坚持党对统一战线的领导权，是我党统一战线的一条基本经验。改革开放以后，历届广东省委高度重视统一战线工作，改革开放后，从习仲勋、任仲夷、林若、谢非、李长春、张德江、汪洋主政广东以来，都带头宣传统战政策；过问、听取统战工作汇报；专题研究统战工作；多次作出重要批示；走访省各民主党派和工商联机关；提议创设人大代表和政协委员向省委书记建言献策的直通车制度、统一战线各界人士中秋茶话会制度、党外人士随行调研和外事出访制度；动员和指挥，举全省之力开展香港统战工作；等等。省委对统一战线的坚强领导，为广东统战工作奠定了坚实的政治基础和组织基础。今后，无论统战工作形势将发生什么样的变化，必须坚决依靠中央和省委的支持，贯彻中央和省委的方针政策，只有这样，广东的统战工作才能有正确的方向保证。

（二）只有坚持紧紧围绕党和国家的中心工作，才能确保统战工作的有为与有位

有为才有位。统战工作只有围绕党和国家中心工作，才有自身的地位，才能发挥应有的作用。这是40年改革开放一以贯之的一条宝贵的经验。

广东自从改革开放初期被中央确定为改革开放的先行区后，统战工作就围绕经济建设和现代化建设的中心任务，率先在落实政策、搞活经济、推动开

放、招商引资等方面大显身手、有所作为，从而奠定了广东统战工作的地位和优势。时任广东省政协副主席、省委统战部部长郑群在谈到改革开放初期有人认为统战工作无为无位时，这样说：不能埋怨统战工作没地位，倒是要多想想自己主观能动性发挥得怎样，是不是辩证地认识“有为与有位”的关系。统战工作要有挤公共汽车精神，要出大力，流大汗，否则很难挤上车。40年来，广东统战工作始终找准位置，紧紧围绕历届省委确立的深化改革、扩大开放，增创新优势、再上一层楼，建设经济强省、文化大省与和谐广东、广东经济转型升级等中心工作，定准坐标方位，服务中心大局，凸显自身价值。

（三）只有坚持充分照顾同盟者利益，才能广泛团结一切积极因素，不断巩固和扩大统一战线的范围

广东改革开放最早，各种矛盾也最先出现，正确处理好人民内部矛盾是改革开放之初统一战线的重要任务，也是这一时期最重要的基本经验。一直以来，广东统一战线坚持以人为本，尽最大努力照顾解决好同盟者的利益，从政治上、工作上、生活上力所能及地给予关心支持，深得人心。同时，改革开放以来，广东统一战线着力营造顺畅的统战工作渠道，使统一战线成员充分表达意见、建议，充分履行民主监督的职能；着力营造统一战线成员有地位、有作为、有影响的成长环境，增强吸引力、向心力和凝聚力；着力营造全社会关心支持统战工作的良好氛围，为广泛团结一切积极因素，不断巩固和扩大统一战线打下了良好的群众基础。

（四）只有坚持解放思想，大胆尝试，实事求是，不断创新，才能保持统战工作不竭的活力

改革开放之初，广东统战大胆突破“左”的思想框框，坚持从实际出发，不断探索，大胆创新，通过观念创新推动实践创新，使统战工作保持了不竭的活力。从某种意义上讲，广东统战工作每走一步都是思想解放的结果，广东统战40年的历史是一部解放思想、创新观念的历史。在经济特区创办前夕，面对到底能否让香港资本主义经验为我所用的时候，习仲勋以巨大的政治勇气鼓励干部群众：“说办就办，不要等”，“只要能把生产搞上去的，就干，不要先去反他什么主义。他们是资本主义，但有些好的方法我们要学习”。在当时林彪、“四人帮”流毒还没有肃清、思想普遍较为僵化的

情况下，习仲勋设想突破旧的发展框架、探索新的发展道路这一见解是很有胆识的。当有的“三胞”^①为了报答家乡，捐赠财物兴办公益事业，提出要以自己或父母、妻子的名字为所建的学校、医院或桥梁命名，以作纪念时，任仲夷这样说，他（指“三胞”）为祖国家乡作了贡献，为人民做了好事，我们为他树点碑、立点传有什么不好呢？这句话，在今天看来似乎再平常不过了，但是，在当时“左”的思想影响还未消除的改革开放初期敢于这样说，是需要气魄和勇气的。40年来，广东正是有了无数个像习仲勋、任仲夷这样解放思想、敢于创新的领导干部，才使广东的统一战线保持了长久的活力。新的历史时期，统战工作形势不断发生变化，必须继续解放思想，创新观念，根据实际情况探索和创新工作方式方法，只有这样，统战工作才能保持不竭的活力。

（五）只有坚持发挥广东的独特优势，才能保持统战工作的特色优势

发挥和利用广东的统战工作资源，打造广东统一战线品牌，使广东统一战线在全国有较大的影响力，是改革开放以来广东统战工作的重要经验。改革开放伊始，广东就注意发挥自身优势，逐步形成了“一个重点，两大特色”（民主党派工作重点，非公经济、海外统战特色）的统战格局，在全国享有较高的声誉。广东统一战线资源十分丰富，各民主党派成员、无党派人士、党外知识分子、新的社会阶层人士数量都位居全国前列；非公有制经济萌芽较早；毗邻港澳，靠近台湾，祖籍广东的港澳台同胞和海外侨胞数量占全国三分之二；还有较为繁重的民族宗教工作、对台工作等。广东是名副其实的统战大省。目前，随着形势的进一步发展，统战工作面临更大的机遇和挑战，立足广东实际，珍惜和善用广东现有的统战资源，创设广东统战品牌，把广东的独特优势充分发挥出来。只有这样，才能保持统战工作的特色优势，推动广东统战工作的可持续发展。

（六）只有坚持调查研究，善于总结，才能使统一战线不断推出新经验、完善新举措

调查研究是我们党的优良传统。改革开放之初，广东统一战线之所以取得成就，无一不是注重调查研究的结果。习仲勋就经常说要走下去，就是

^① 港澳同胞、台湾同胞、海外侨胞。

时间紧走马观花也比不下去好。如：习仲勋到广东上任之后，在听取了广东省基本情况的汇报之后不久，便到深圳进行调查研究，他利用一切机会和老百姓、地方干部攀谈，以求掌握一手资料，正是在大量的调查研究基础上，才真正全面掌握一水之隔的港深之差别，才从根本上回答了广东的经济究竟应当怎样搞，怎样发挥广东的优势，克服或避开广东的弱点等难题，才能提出设立经济特区，充分利用广东毗连港澳、靠近台湾、海外华侨众多的资源优势，改革以往僵化的体制，采取灵活优惠的政策措施，迅速地解放和发展生产力，改变贫穷落后的面貌的总设想。今天，统一战线形势发生很大的变化，统战工作必须深入实际，注重调查研究，特别是对工作中的新问题、新情况、新领域，敢于去探索，提出意见，总结新鲜经验。

综上所述，改革开放之初的广东统一战线是万里长城的第一步，对统一战线事业和改革开放事业都发挥了巨大的作用，有着十分重要的历史地位。可以断言，没有改革开放之初的广东统一战线，就没有新时期甚至新世纪的统一战线的发展；没有改革开放之初的广东统一战线，就没有广东改革开放事业和现代化建设事业的成功。在全面建成小康社会，夺取社会主义建设新胜利的历史时期，改革开放和现代化建设进入了攻坚克难的新阶段，统一战线被赋予了新使命，作出了新定位，提出了新课题，拓展了新领域，增添了新力量，注入了新活力，统战工作需要认真汲取改革开放之初的经验，重新审视现阶段统一战线的新情况、新问题，不断推出新经验，完善新举措，寻找统战工作的新的着力点，推进广东统一战线再创新辉煌。

广东统一战线与经济特区建设研究

■ 广东省社会主义学院课题组^①

改革开放是中国的强国之路，统一战线是建设中国特色社会主义的重要法宝。“改革开放”和“统一战线”的有机结合是推进广东经济特区建设、取得重大建设成就的宝贵经验。改革开放40年的伟大实践，见证了统一战线与经济特区建设共同发展、携手并进的光辉历程。在党中央和广东省委的正确领导下，广东统一战线坚持解放思想、实事求是的思想路线，坚持四项基本原则，坚持改革开放创新，坚持科学发展辩证法，发挥统战的功能与作用，与时俱进，戮力同心，服务发展大局，为推进经济特区建设，作出了重要历史贡献。进入新时代，广东统一战线与经济特区形成新的重大优势，也肩负新的历史使命，面临新的艰巨挑战。更加需要广东统一战线牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，不负时代，不辱使命，应对挑战，破解难题，成就人民，为建设更高水平更高质量的经济特区谱写新的华彩篇章。

广东统一战线在经济特区建设中的重要贡献

党的十一届三中全会以来，广东统一战线走过了不平凡的40年，这是各

^① 课题成果获奖：中共广东省委统战部2020年度全省统战理论政策研究创新成果三等奖。

课题组组成。组长：杨竞业，广东省社会主义学院教学部教授；成员：肖莉，广东省社会主义学院原党组成员、副院长；冯颖红，广东省社会主义学院学术委员会副主任、教授；陈东梅，广东省社会主义学院统一战线理论研究部工作人员；执笔人：杨竞业。

民主党派、无党派人士，新的社会阶层人士，归国留学生，爱国的港澳台同胞、海外侨胞，与经济特区和衷共济、和谐共振、和合发展的40年；这也是在党的集中统一领导下，充分发挥中国特色社会主义制度优势、岭南文化优势，深圳、珠海、汕头经济特区取得重大建设成就的40年。深入梳理广东统一战线参与经济特区建设的基本历程，彰显出广东统一战线在这一历史时期的重要贡献。

（一）广东统一战线参与经济特区建设的基本历程

广东统一战线参与经济特区建设的历程，与广东改革开放40年是同一个进程。广东经济特区建设所取得的重要成就与广东统一战线的参与努力是相辅相成、不能分开的。从历史分期来看，经济特区建设大体每10年作为一个阶段，相应形成四个阶段，并显示出不同发展特征。

1979至1991年，这是凝聚人心，突破发展瓶颈，激发建设热情的阶段。改革开放初期，经济特区“要不要办”“能不能办”的问题曾经受到质疑与非议。广东统一战线以高度政治意识正视问题，主动解放思想，坚持实践是检验真理的唯一标准，积极建言献策，“少争论”甚至不争论，迅速行动起来，通过大胆探索实践，促进特区改革发展。广东深刻认识到，要办好特区，就需要做好“摘帽”工作，通过拨乱反正为改革创业开辟道路。首先是清理冤假错案，复查纠正“文革”期间、历次政治运动中受牵连案件，清正“海外关系”，为后来做好港澳台侨以及海外华人、留学生的统战工作奠定良好基础。其次是落实各种政策，包括对民主党派、知识分子、起义人员、原工商业者、归国侨胞的政策，为他们“脱帽”、恢复名誉、安排工作、补发工资。特别是落实好侨务政策，清理退还被挤占的华侨房产，为难侨和归侨知识青年提供居住安置、工作指导、技能培训、入户入学便利以及生产生活资金等方面的支持。20世纪80年代末至90年代初，进一步放宽华侨眷眷出国留学、探亲、定居政策，对于老归侨及其子女还给予生活优待。全面及时落实“三胞”统战政策，激发了爱国爱乡热情，凝聚了团结进取力量，释放了建设投资能量。1984年5月4日，党中央、国务院批转了《沿海部分城市座谈会纪要》，指出各经济特区都要按照“特事特办，新事新办，立场不

变，方法全新”^①的原则，推广蛇口工业区的管理经验，跳出国内现行的不适应生产发展的老框框，改革经济特区的管理体制和管理机构。汕头经济特区发挥侨乡优势，引入泰国华侨和港澳地区资金，发展食品、服装、陶瓷、塑料、养殖等行业，建成出口加工区。珠海经济特区发挥毗邻港澳的优势，办好“三资”企业，建成工贸结合的外向型经济体系，打造综合性改革开放示范区。深圳发挥新型移民城市外来人才集中的优势，形成以工业为主导、工贸并进、外向型、多层次、综合性的发展格局，建设成为全国学习的“基地”“排头兵”和“窗口”。改革开放头20年里，港澳台同胞和海外侨胞通过捐资、捐赠修建完成的学校、医院、福利院、公路、宾馆等工程项目很多，范围覆盖经济特区和省内其他市县。1984年1月24日至2月5日，邓小平视察经济特区，概括了经济特区作为技术、管理、知识、对外政策的窗口的地位和作用，写下了“珠海经济特区好”“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”的题词。^②这是成功建设中国特色社会主义的有力证明，也是经济特区应该办下去，而且应该办得更美好的重要支撑。广东遵照改革开放总设计师邓小平的嘱托，排除干扰，解放思想，凝聚人心，不走回头路，推动特区着力发展多种经济成分，把“步子迈得更大一点”“速度搞得更快一点”，同时积极维护社会安定团结大局。广东统一战线在支持经济特区改革探索、先行先试过程中发挥了扫除障碍、理顺关系、嫁接桥梁、促进发展的作用。

1992至2002年，这是凝聚共识，推动综合改革，建设先行示范区阶段。1992年邓小平发表了影响中外的“南方谈话”。广东统一战线抓住这次旗帜鲜明的发展嘱托和由此生成的又一个改革春天，进一步引导各民主党派、无党派、工商联、少数民族和宗教界代表人士，爱国的港澳台同胞和海外侨胞，凝聚参与经济特区改革的最大共识，形成服务推动经济特区综合改革的有生力量。中国加入世贸组织之后，东南沿海地区，尤其是经济特区成为招商引资、引进先进技术、建设先进制造业和高端服务业的先行示范区。在爱国统一战线力量推动下，邵逸夫、田家炳、霍英东、曾宪梓等爱国人士投入

① 邹尔康. 深圳经济特区初期的两次大争论 [M] // 高永中, 陈夕, 刘荣刚. 中国共产党口述史料丛书: 第2卷. 北京: 中共党史出版社, 2013: 185.

② 邓小平. 邓小平文选: 第三卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1993: 51-52.

巨资参与经济特区建设，或支持内地发展工贸产业、文化与教育事业。随着改革开放的深入，国家政策支持力度的加大，越来越多港澳台商人、海外华侨、归国留学生、自由职业者进入经济特区投资经商、求学研发、就业创业、置业定居、旅游休闲。在经济特区，以中华文化为主流，美洲文化、欧洲文化、伊斯兰-阿拉伯文化、印度文化、中国港澳台文化、海外华侨文化等文化与社会主义文化交汇交融。这就造成经济特区的经济业态、文化形态、生活状态以及政治生态发生了重要变化。以深圳经济特区为例，在20年间它创造了200多个全国“第一”，在40年间它创造了1000多个全国“第一”。“特区文化”转变成为“深圳文化”，形成了“深圳学派”。“创新城市”“宜居城市”“文明城市”成为深圳经济特区的代名词，“创新创造”“思变图强”“自由自在”“爱国爱家”“遵纪守法”“天人合一”等，成为描述经济特区的特有气质和生活品位的关键词。

经济特区建设取得的重大成就，离不开广东统一战线的全力支持，更加离不开党中央、国务院以及全国人民的全面支持。2000年11月14日江泽民在深圳经济特区建立20周年庆祝大会上指出：“在新的历史条件下，经济特区要认真总结成功经验，抓紧解决存在的问题，继续‘增创新优势，更上一层楼’，努力创造新的业绩，率先基本实现现代化。发展经济特区，是建设有中国特色社会主义事业的重要组成部分，将贯穿我国改革开放和现代化建设的全过程。发展是硬道理。经济特区要继续当好改革开放和现代化建设的排头兵，继续争当建设有中国特色社会主义的示范地区，继续充分发挥技术的窗口、管理的窗口、知识的窗口和对外政策的窗口的作用，努力形成和发展经济特区的中国特色、中国风格、中国气派。这是历史赋予经济特区的光荣使命。”^①这段论述，是我们党对经济特区建设成就的精辟总结，也是对经济特区的作用和地位的准确评价。毫无疑问，在这个评价当中包含着对广东统一战线所作出的贡献的高度认可。

2002至2012年，这是凝聚智慧，胸怀祖国，扩大开放阶段。在广东统一战线各成员支持下，深圳、珠海经济特区利用国内和海外知识力量，坚持自

^① 江泽民. 江泽民论有中国特色社会主义：专题摘编[M]. 北京：中央文献出版社，2002：202.

主创新、重点跨越方针，构建以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系，聚焦世界前沿，瞄准国家需要，对接两个市场，提升核心技术自主创新能力，推动特区经济发展从要素驱动转向创新驱动，这一阶段诞生或崛起的诸如中兴、华为、腾讯、小米、平安、比亚迪、华大基因等一大批创新型企业，占领了战略性新兴产业制高点，推进了现代制造业和高端服务业，打造了现代产业体系，支撑了广东乃至全国的发展，有力地引领了未来发展态势。正如2010年9月6日胡锦涛在深圳经济特区建立30周年庆祝大会上所指出：“经济特区要适应国内外形势新变化、按照国家发展新要求、顺应人民新期待，面向现代化、面向世界、面向未来，继续解放思想，坚持改革开放，努力当好推动科学发展、促进社会和谐排头兵，在改革开放和社会主义现代化建设中取得新进展、实现新突破、迈上新台阶。”^①对此，广东统一战线深刻认识党中央的战略指向，准确把握战略机遇期，适应时代变化，胸怀祖国理想，策应国家需要，凝聚各方面智慧，摸清特区情况，找准迫切问题，提实解难对策，在此基础上确立深港之间、珠澳之间、港澳与泛珠三角之间的合作关系，推进深港澳科技、经济和人文交流衔接，促进“一国两制”行稳致远，建设富有吸引力和辐射力的深港—珠澳都市圈。应当说，经济特区在这一阶段创造和积聚的知识、科技、金融财富和思想人文力量，不仅为全国建设中国特色社会主义提供了新鲜经验和可复制模式，也为经济特区走向高质量发展阶段，建设世界级的粤港澳大湾区，提供了厚实的文明基础。

2012年以来，这是凝聚力量，以人民为中心，锐意创新推动高质量发展阶段。经过30多年的高速发展，经济特区最显著的特征之一，就是从模仿创新走向集成创新，完成原始创新，积累了丰厚的物质财富，人民整体富裕起来，对美好生活向往成为直接现实。进入新时代，经济特区的稳定繁荣、持续发展不能仅仅依赖经济发展这个手段。因为完全依赖要素投入、投资驱动、外需拉动、规模扩张来实现特区经济高速增长，是难以为继的。特别是近几年来，在国际上，单边主义肆虐，霸凌主义横行，反全球化思潮暗流汹涌，以美国为主导的西方国家对中国实行全方位的“围追堵截”战略，企图

① 胡锦涛：《胡锦涛文选：第三卷》[M]。北京：人民出版社，2016：427。

遏制中国超越发展,阻止中华民族复兴步伐。在此历史条件下,解决内部矛盾和应对外部挑战,统一战线发挥的作用更为重大。广东统一战线组织全省民主党派、无党派成员,坚持以人民为中心,贯彻落实党中央重大决策部署,做好重大问题调查研究,作出前瞻性规律性思考、全局性整体性谋划、关键性颠覆性突破,提出真知灼见,服务于全面小康社会建设,服务于粤港澳大湾区建设,服务于“六保”任务和“六稳”工作,服务于疫情防控和企业复工复产,服务于国内的大循环和国内国际的双循环发展格局。在这个阶段,广东统一战线利用了人才优势、智力优势、侨乡优势、联系广泛优势,实现了由客观优势向治理效能的转变,发挥了先进生产力对经济发展的引领作用,提升了先进文化对社会凝聚力的制导作用,极大地推进了中国特色社会主义先行示范区建设。

总之,40年间,广东统一战线参与经济特区建设大体形成四个阶段,这些阶段环环相扣、螺旋式发展,鲜明地呈现了当代中国改革开放从起步到进步、从封闭到开放、从计划到市场、从低端到高端、从低效到高效、从沿海到内地、从经济到人文的历史逻辑、实践逻辑。这些逻辑说明,统一战线对于经济特区建设的成就功不可没,对于继续促进经济特区高质量发展的地位不可替代,其历史贡献融贯在经济特区的全面建设与治理过程中。

(二) 广东统一战线参与经济特区建设的历史贡献

广东统一战线参与经济特区建设所形成的历史贡献,就是广东统一战线各成员把中国特色的心灵哲学现实化、使之与经济特区改革发展实际紧密结合而形成的多种多样的历史文明成果。在党中央正确领导下,40年来广东统一战线把握大团结大联合这个主题,围绕全面建成小康社会这个主轴,贯通坚持中国特色社会主义这条主线,系统整合“决心”“恒心”“信心”“精心”“同心”“诚心”“初心”,真正做到凝心聚力,积极参与经济特区的政治建设、经济建设、制度建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和对外交往治理,夯实经济特区的政治、经济、制度、文化、社会、生态文明和外部环境基础,回击和抵制“港独”“台独”分子分裂国家言行,维护祖国和平统一,作出了重要的历史性贡献。

一是拨乱反正立决心,坚持解放思想、实事求是,把统战工作融入经济特区建设。广东省委正确看待统战工作的功能,认识其独特的现实作用,

摆正统一战线的地位，为统一战线参与特区建设扫除了思想观念障碍。在党中央和国务院的支持下，时任广东省委第一书记的习仲勋、任仲夷以及后来历届省委书记，都高度重视广东的统战工作，从政治高度抓统一战线的恢复和发展，为建设经济特区奠定了重要的思想政治基础。政治是经济的集中表现。历史和现实的经验证明，不抓政治，经济工作是做不好的。而建设经济特区，中心工作是抓经济建设。在改革开放前沿阵地里，政治和经济的关系是互为前提和基础的关系，统战工作既表现为做深政治工作，又表现为做活经济工作，二者是经济特区建设中的一体两面。正如1984年9月18日谢飞在广东省市县政协工作经验交流会上所指出：“几年来的实践表明我省各级政协围绕四化建设和祖国统一事业，在进行政协协商、民主监督，在开展‘三胞’工作和对台工作，协助党落实统战政策、知识分子政策等方面发挥了重要的作用。”^①衡量广东统一战线工作者是否正确认识到这一点，就要看其在理论上是否懂得彻底，在实践上是否做得彻底。广东省、市有关部门和各级领导高举解放思想、实事求是旗帜，立定决心，迅速行动，积极贯彻落实中央统战政策，在全省范围内大胆使用现有人才，在全国范围内用心招聘人才，在国际范围内诚心引进人才，为推进经济特区建设争取了各路人才，赢得了宝贵时间，获得了物质资源。40年的实践证明，广东统一战线肩负党和国家的使命担当，坚守对人民和历史负责的精神，在经济特区建设过程中，发挥了发现人才、协调关系、维护稳定、促进发展的重要作用。

二是增进共识见恒心，一以贯之落实经济政策，把好政策转变为现实生产力。俗话说，“初生牛犊不怕虎”“锲而不舍，金石可镂”。把它用来描述建设经济特区所需要的敢闯敢试的探索精神、持之以恒的坚持精神，是颇为恰当的。广东统一战线贯彻行之有效的各项经济政策始终如一，增进广大成员的政治共识不遗余力。早在1978年11月，习仲勋就提出，广东要依据地缘优势，加强对港澳经济联系，调动华侨建设祖国的积极性，从港澳引进技术、资金、设备、原材料，开展“三来一补”，^②形成示范，取得经验，培养人才，发展经济。从党中央让广东人“杀出一条血路”来，“摸着石头

① 谢飞. 广东改革开放探索 [M]. 北京: 中央党校出版社, 1998: 561.

② 习仲勋. 习仲勋文选 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2013: 275-285.

过河”，到推进泛珠三角区域“9+2”合作，再到建设自贸区、中国特色社会主义先行示范区，都离不开社会各阶层的科学建言、深入讨论、理性争鸣、民主协商，更加离不开各界别人士讲大局、明大义、识大体、增共识。这个共识就是政治共识、发展共识。就“特区”本身而言，它“特”在有立场的坚守、有底线的发展、有目标的创新。就发展“对象”而言，就是把经济特区建设好，实现生产力的解放与发展，为全面建成小康社会、实现全体人民共同富裕积累经验、探索道路。对此，邓小平说过：“特区姓‘社’不姓‘资’。从深圳的情况看，公有制是主体，外商投资只占四分之一，就是外资部分，我们还可以从税收、劳务等方面得到益处嘛！多搞点‘三资’企业，不要怕。只要我们头脑清醒，就不怕。我们有优势，有国营大中型企业，有乡镇企业，更重要的是政权在我们手里。”^①这个讲话说明，招商引资，建设中外合资企业，并非吃人的“狼虎”，并非蚕食社会主义墙脚的“蛀虫”。在构建这个共识过程中，党外干部和其他代表人士站稳政治立场，以宽广的眼光从不同层面支持经济特区，做好“引进项目、引进投资、引进合作、引进人才”等工作，大力发展非公有制经济，发挥了重要作用。

香港、澳门回归祖国之后，深圳和珠海经济特区的定位、地位发生了变化，特区之间的政治、经济、制度、人文、社会和生态环境不断融合。在新的历史条件下，如何维护香港、澳门繁荣稳定，如何促进深圳、珠海经济特区发展壮大，并使特区走向深度融合，成为广东统一战线必须着力研究和解决的现实问题。广东统一战线准确理解和全面贯彻“一国两制”方针和有关政策，助力深港、珠澳发挥各自优势，共建国际都市圈，签署多项合作发展协议，建成深港珠澳科技走廊，实现合作共赢，铸牢中华民族共同体意识。正如习近平总书记所指出：“继续推进‘一国两制’事业，必须牢牢把握‘一国两制’的根本宗旨，共同维护国家主权、安全、发展利益，保持香港、澳门长期繁荣稳定；必须坚持依法治港、依法治澳，依法保障‘一国两制’实践；必须把坚持‘一国’原则和尊重‘两制’差异、维护中央权力和保障特别行政区高度自治权、发挥祖国内地坚强后盾作用和提高港澳自身竞

① 邓小平. 邓小平文选：第三卷[M]. 北京：人民出版社，1993：372-373.

争力有机结合起来，任何时候都不能偏废。”^①这是广东统一战线各成员应有的政治共识和发展共识，也是经济特区把国家政策转变为现实生产力的重要遵循。

三是服务大局有信心，与时俱进彰显经济特区先行先进示范作用。讲大局是讲政治的基本体现。改革开放以来，广东统一战线把讲大局落实到服务完成党和国家的“三大历史”任务上来，落实到发挥经济特区先行先进作用上来。20世纪90年代，广东统一战线引导经济特区党外干部和其他代表人士坚持改革开放政策和四项基本原则不动摇，坚持和完善社会主义市场经济体制，支持和扶持中小企业创新发展，坚定走有中国特色社会主义道路的信心。2000年以来，广东统一战线引导经济特区党外干部和其他代表人士发挥自身独特优势，促使其所在企业或单位开展区域合作，开展对口帮扶和支援工作，支持和参与西部开发、中部崛起、东北地区工业振兴战略实施，自觉实践“一国两制”，推进与港澳台地区的交流合作，发挥经济特区集聚经济与人才资源的“蓄水池”、维护社会安全与稳定的“压舱石”的作用。2012年以来，广东统一战线围绕全面建成小康社会、决战脱贫攻坚、打赢蓝天保卫战这个大局，紧扣粤港澳合作发展这个中心，服务高水平改革开放，引导非公有制经济健全发展、创新发展；建立健全侨交会，促进侨界团结合作、贡献力量；举办海外人才深圳行、国际深圳社团大会、海归创业大会，推出便利港澳人士、海归人士就业生活营商举措，提升中华民族凝聚力；执行党的宗教政策，引导中国宗教与社会主义制度相适应，完善宗教场所文明治理，支持宗教界代表人士和广大信众以合法方式参与社会建设，构建和谐社会；引导在经济特区工作和生活的港澳台同胞认清“港独”“台独”本质，提高其对祖国的认同，对中华民族和中华文化的认同，对社会主义道路和制度的认同，从而发挥经济特区促进两岸关系和平发展的“牵引器”作用。应当说，在改革开放的不同历史阶段，在参与经济特区的建设和治理过程中，广东统一战线始终能够顾全大局、服务大局，始终以坚定的信心、良好的形象、优良的作风做省委和省政府、经济特区党委和政府的好参谋、好帮手、好同事。正如2020年1月14日习近平总书记同党外人士共迎新春时指出：

① 习近平. 习近平谈治国理政：第二卷[M]. 北京：外文出版社，2017：427.

“决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚，需要凝聚起包括各民主党派、工商联和无党派人士在内的全体中国人民的智慧和力量。希望大家围绕中共中央决策部署，立足我国经济社会发展的新形势，紧扣全面建成小康社会目标任务，调查研究察实情，实事求是建诤言，做中国共产党的好参谋、好帮手、好同事。”^①事实正是如此，在建设中国特色社会主义先行示范区过程中，广东统一战线与时俱进，积极组织成员单位和专家开展学习、调研和座谈，形成高质量的研究报告，为深圳经济特区提供建设参考。今日深圳经济特区，拥有了包括5G通信技术、柔性显示、基因测序、超材料、无人机、新能源汽车、石墨烯太赫兹芯片等在内的居于世界前沿的技术和应用系统。在取得这些创新性的技术和系统成果中，一大批民企中的党外领导干部、科技领军人物、科技新星、技术骨干发挥了关键性作用，做出了了不起的成绩。显然，新时代深圳经济特区的建设经验必将对珠海经济特区、汕头经济特区建设提供有益借鉴，对国内其他经济特区建设也富有指导意义。

四是健全制度用精心，科学发展经济特区协商文化。精心才能精工，精工依靠精心。统一战线用精心健全制度，用精工建设协商文化，推动经济特区的制度和文化步入科学发展轨道。改革开放40年，经济特区社会生活的一个重大变化，就是从坚持和完善社会主义法制转向坚持和推进社会主义法治。从20世纪80年代坚持“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的原则，发展到新世纪新阶段坚持“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的原则，这不仅是对法律原则的坚持，而且是对法治精神的敬畏。如果说从坚持依法治国到坚持依法治省、治市，再到坚持制度治党、治吏，体现的是国家治理、经济社会治理的法治化、规范化、程序化问题，那么广东统一战线带头坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，自觉坚持党的民族和宗教政策，健全公检法直接联系制度，完善推进社会组织、民间团体、宗教场所的民主化、规范化管理，体现的是协商民主治理的制度化、规范化、程序化问题。近20年来，深圳经济特区先后制定了《关于帮助民主党派解决干部待遇问题的意见》《关于全国、省人大代表和政协委员中党外人

^① 习近平同党外人士共迎新春 [EB/OL]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0115/c64094-31548538.html>.

士及各民主党派负责人入党问题的通知》《中共深圳市委关于加强统战工作的意见》《中共深圳市委关于加强政协协商、民主监督的通知》《中共深圳市委关于加强基层统战工作的意见》《中共深圳市委政治协商规程（试行）》《深圳市政府有关部门与民主党派市委建立对口联系的工作方案》《政党协商计划》等一系列重要的规范性文件，在深圳经济特区搭建起中国共产党领导的多党合作和政治协商的制度框架，逐步形成情况通报与专题汇报制度、交友联谊制度、特约人员制度、对口联系制度、直联制度等，健全完善了多党合作领导制度、多党合作制度体系、多党合作协调机制，促进了政党协商制度的成熟定型，为经济特区建设民主平等、和谐创新、高质高效的协商文化奠定了制度基础。因此，在规范的成体系的制度刚性约束下，法治化的统战工作和规范化的协商文化建设相得益彰。

五是凝聚力量铸同心，戮力维护经济特区繁荣稳定政治局面。集聚一大批有独立思想力、社会影响力、重要创造力的各界别人士，使之服务于经济特区建设，这是广东统一战线的一个突出优势。广东的深圳经济特区、珠海经济特区、汕头经济特区分别毗邻港澳台地区，在亲情上有人缘优势，在交往上有地缘优势，在文化上有同文优势，在经济上有互补优势，在发展上有政策优势，在平台上有资源优势。广东统一战线把民主党派、无党派人士，各界别代表人士的力量汇集起来，在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度中实现其履职担当，引导其参与国家方针、特区政策、重要法律、行业法规的研制与执行，使之与广大人民共谋福祉，力促发展，融化分歧，构建和谐，维护经济特区繁荣稳定政治局面。比如，深圳市委、市政府和统战部门通力合作，加强对口联系工作，切实为民主党派调研履职创造优良环境，为其发挥聪明才智、集成创新成果提供制度保障。这就是中国农工民主党和九三学社同心同德促成全国第一部医疗基本法规《深圳经济特区医疗条例》产生的根本原因。深圳社会主义学院专门设置了时光刻录机，把每一个党外干部和代表人士在校学习培训的美好时刻记录下来，以浓缩的光阴、形象和共同记忆来铸造同心，这个做法成为深圳社会主义学院的一个传统，有力地提升了深圳经济特区统一战线的凝聚力。又比如，深圳以“双创”为抓手，联系各方共同推动“十区基地”“两个联盟”建设，加强粤港澳青年交流，促进创新创造成果落地转化，明显增进了三地青年对中华民族、中华文化和

祖国的认同。珠海自觉促进“一国两制”实践，经过多方面努力，在横琴新区设立港澳青年创新创业孵化中心，既为港澳青年就好业、发展好提供机会，也为粤港澳青年铸同心、创未来建立平台。40年实践一再证明，广东统一战线只要凝聚各方力量铸同心，释放正面能量促发展，就能维护好经济特区繁荣稳定局面。

六是完善管理显诚心，全面提升建设经济特区能力。能力建设是统一战线各成员完善自我管理、提升经济特区建设水平的基础条件。广东统一战线以诚心守护责任心，以责任心彰显诚心，高度重视各成员谋划发展、参政议政能力的培养与提升。比如，在非公有制经济领域，深圳通过“三个创新”“两个加强”培养非公有制经济人士的多种能力。第一，创新民营和中小企业融资渠道，构建“5+6”直接和间接融资服务体系。第二，创新“四支队伍”培育机制，把民营企业骨干队伍、上市企业队伍、成长型中小企业队伍、创新型中小微企业队伍进行分类管理、重点培育、梯度扶持。第三，创新民营和中小企业服务平台，把中博展会平台、公共服务平台、人才培育平台、中小企业运行监测平台有机结合起来、统筹管理。与此同时，做好“两个加强”。第一，加强履职能力培养，规范政治安排，为非公有制经济代表人士提供参政议政平台。第二，加强党委领导工商联指导，推动统战工作覆盖各商会，实现党建会建“两个健康”。这些成功做法对各民主党派、无党派、工商联、新的社会阶层人士而言，也富有启迪意义。一方面，要加强自身的思想建设、队伍建设、制度建设、作风建设，特别是自觉加强自身的政治履职能力和科技文化能力建设，使之适合中国特色社会主义事业发展要求，变得十分重要。另一方面，要讲诚心，“诚心”是连接天地、中介人我的始基，只有诚意正心，才能自觉做到自我约束、自我革新、自我完善，才能提升建设发展能力。统一战线各成员既有诚心，又有能力，把德性和德能、良知和良能统一起来，在良好的政策与制度环境下，自觉参与改革开放实践，为新时代经济特区建设做出更大贡献。

七是紧跟党走守初心，“功成不必在我”显境界。对一个政党而言，“初心”是其建党的基本宗旨、基本立场和基本方法在党员的身心与言行上的集中体现。我国八个民主党派各有其建立的宗旨和理念，但概其根本，仍是爱国爱民、民主共和，用共同奋斗追求民生幸福、民族振兴和国家富

强。从1948年5月的“五一口号”在《晋察冀日报》头版发表至今，各民主党派、无党派、少数民族和宗教界代表人士始终与中国共产党风雨同舟、和衷共济、肝胆相照、荣辱与共，坚定不移地与中国共产党“想在一起、站在一起、干在一起”，共同建设社会主义，共时应对风险挑战，共圆民族复兴“中国梦”。改革开放以来，广东最广泛的爱国统一战线不断发展，大量党外爱国人士或亲临特区，或定居特区，或以其他不同方式支持特区建设。他们走在时代前沿，发挥专业特长，贡献聪明才智，做到投资兴业、捐资助学热情不减，救危济困、扶贫赈灾义无反顾，牵线搭桥、沟通中外乐此不疲，传承传统、创新文化与时俱进，鼎新科技、研发产品锐志云峰，抵御风险、守护安全舍生忘死，促进港澳台融合，推进祖国统一一如既往。深圳市委、市政府作出决定，独立开办深圳社会主义学院，这是培养统战理论人才和党外代表人士的重要举措，也是全面推进特区统战事业的英明之举。总之，广东统一战线紧跟党走，守住初心，不忘时代使命，无畏困难，忘我奋斗，“功成必定有我，功成不必在我”，显示了统一战线各成员的坚贞信念和高远境界。



广东统一战线服务经济特区建设的着力方向

在当前世界面临百年未有之大变局和中国走向民族伟大复兴的形势下，广东统一战线要明晰服务经济特区建设的着力方向，处理好五个关系，全面增强向心力、融合力、凝聚力、生产力、创造力。

一是处理好“抓机遇”与“当英雄”的关系，进一步增强向心力。党中央指出，我国当前仍处于战略机遇期。这个机遇在于：国内经济韧性强，抗风险能力较强；国内市场体量庞大，消费能力较强；国内自主创新能力提高，科技对经济社会贡献继续增大；国内改革的全面深化和对外开放的持续扩大，由此释放的内生潜力和创造的发展机遇相应增多。与此同时，西方一些国家推行单边主义和霸凌主义也受到包括欧盟、金砖国家、上海合作组织、东盟的抵制和反对，中国的“一带一路”倡议和人类命运共同体理念受到广泛支持。这就要求广东统一战线和经济特区要进一步增强“四个意识”，做到“两个维护”，共同增强向心力，树立勇立改革开放潮头、干在

实处细处新处、走在新时代前列的精神，准确把握战略机遇期的内涵和指向，善于在顺势发展中抓住显在机遇，也善于在逆势上行中培育新机，以舍我其谁的气魄创优争先，当好“新时代英雄”。

二是处理好“被需要”与“我需要”的关系，进一步增强融合力。“需要”是一个辩证统一体，即“需”和“要”是互为前提和基础的关系。从国家大局来看，统一战线和经济特区的发展都是国家发展之需要，祖国的强大需要统一战线的广泛发展，也需要经济特区率先发展、高质量发展。从广东省内来看，统一战线是建设经济和文化强省的重要法宝，不能丢。经济特区是建设经济和文化强省的重要支撑，不能弱。从统一战线和经济特区的关系来看，是主体和实体的关系。主体的发展需要嵌入实体之中，为实体提供精神能量、文化支撑；实体的发展需要融入主体视野，为主体提供物质能量、实践平台。以前，统一战线和经济特区更多体现为客观上的“被需要”，而进入中国特色社会主义新时代以来，统一战线和经济特区更多体现为各成员、各界别和各阶层人士主观上的“我需要”。从“被需要”到“我需要”，这是统一战线和经济特区走向融合发展的新境界，实现创新发展的新觉醒。从根本上看，统一战线各成员、各界别、各阶层人士和经济特区之间的需要关系，是主体在实干巧干的实践中建立起来的，也是主体和实体在深度融合中实现的。

三是处理好“肯服从”与“真认同”的关系，进一步增强凝聚力。服从和认同是产生和确证凝聚力的重要维度。没有服从，认同的力量就会降低；没有认同，服从的力量就有削弱。既有服从，又有认同，一个党、国家和社会的凝聚力就会提升起来。服从大局，服从领导，服从安排，是最广泛的爱国统一战线内部各个成员应有的态度和认识。中国共产党有崇高的理想信念，党中央有领导和号召人民的权威，党的全面、集中和统一的领导是中国特色的社会主义的最大特色，也是实现中华民族伟大复兴事业的巨大优势与伟大力量。从政党层面看，作为参政党的各民主党派应当服从作为执政党的中国共产党的领导，这是认同中国共产党的基本体现。反过来说，衡量各民主党派是否更高认同中国共产党的领导，要看各民主党派是以什么态度和立场服从国家发展大局、党的领导与政治安排的。从数量质量层面看，少数服从多数，但要保护少数、保留少数人的意见，这是我们党处理党内党外政策事

务的一个民主原则。更加重视公平与正义，重视质量与效率，这也是我们党处理经济社会发展问题的一个基本原则。这两个原则都体现执政党和参政党的初心与使命。也就是说，中国共产党和各民主党派都认同处理党际关系，处理经济社会发展问题，需要坚持以上基本原则。进入新时代，广东统一战线在参与特区建设过程中，要建立健全不忘初心使命的常态化高效工作机制，把各成员、各界别、各阶层人士的“肯服从”与“真认同”统一起来，形成建设高度发达经济特区的强大凝聚力。

四是处理好“在中心”与“外圈层”的关系，进一步增强生产力。在改革开放前，广东经济不发达，处于发展的边缘地带，落后使广东处于国家发展的“外圈层”。这意味着广东远离国家的政治和经济中心，广东人的发展自信受到一定影响。改革开放后直至今天，包括经济特区在内的广东绝大部分地区富裕起来，经济文化发达，社会政治稳定，商贸交往频密，在“一带一路”建设中起着重要的支撑作用，在粤港澳大湾区建设中发挥主导的引领作用。这意味着先行先进的广东处于国家发展的“内圈层”“重点区”，并日益走近国家的政治和经济中心，广东人的发展优越感在提升。但是，随着全面建成小康社会，我国社会整体进入高质量、充分发展阶段，实现区域平衡发展、协调发展成为重要任务。这就要求广东统一战线要深入贯彻党中央“两个大局”思想，引导各成员、各界别、各阶层人士处理好“在中心”与“外圈层”的关系，形成同心同德、众志成城、攻坚克难、再立新功的干事氛围，把经济特区以及广东东西两翼的增长极发展起来，不断推进粤港澳大湾区建设，整体增强广东的生产力。

五是处理好健全组织与善于创新的关系，进一步增强创造力。广东统一战线中的各民主党派、无党派聚集了大量高学历专业技术人员，这是广东和经济特区继续发展进步的重要智力财富。以深圳经济特区民主党派成员的学历情况为例，截至2018年8月底九三学社社员大学以上学历占99.5%，中高级职称人员占92.7%；农工党、致公党党员，民进会员大学及以上学历的占比超96%；民盟盟员、民革党员大学及以上学历的占比超86%。这些统计数据说明，特区各民主党派、无党派蕴藏着巨大的创造力。进入新时代，发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力。从系统的视角看，广东和经济特区要走向高质量发展，在目标和方位已经明确的前提下，要依靠广大

理论和科技人才发挥聪明才智，释放创造活力，实现基于优质人才资源产生的原始创新，并以之推动经济社会高质量发展。从统战的领域看，要在改革开放中健全各党派组织队伍建设，做到“政治方向不变、优良传统不变、优势特色不变”^①；又要发挥各党派各界别创造优势，做到既有优秀提案又有高质量成果，既有创新技术又有先进方法，既有民主政论又有科学策论。正如习近平总书记2018年5月4日在纪念马克思诞辰200周年大会上所讲，“坚持在改革中守正出新、不断超越自己，在开放中博采众长、不断完善自己”^②，从而在服务国家发展大局，全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴过程中，汇聚起实现目标任务的更加强大的创造力量。



广东统一战线服务经济特区建设的几个启示

广东统一战线与经济特区建设之间的关系，是广东改革发展过程中必须高度重视并正确处理的一个重要关系，也是展示和推进中国特色社会主义必须坚持好、创新好的一个基本维度。全面审视40年广东统一战线服务经济特区建设的不平凡历程，可以为下一阶段做好国家“十四五”规划，完成党的十九大以来确定的战略目标和重大任务提供有益启示。

一是紧跟党走的本色不会变化，只会强化。广东统一战线是中国最广泛爱国统一战线的一支有生力量。包括经济特区各民主党派、无党派、工商联、少数民族、宗教界、新的社会阶层等代表人士在内的各方力量要紧密团结在中国共产党周围，拥护党的统一领导，更加爱国爱民，更多珍视协商民主，更强呵护合作进步，更重维护特区繁荣稳定。要不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，准确贯彻落实党中央重大决策部署，自觉当好党的好参谋、好帮手、好同事。因此，新时代广东统一战线各成员紧跟党走的本色不但不会变化，还会强化，这是统一战线各成员不断有新作为、好作为的首要政治基础。

二是奉献人民的底色不会改化，只会厚化。人民就是江山，人民是中国共产党长期执政的最大底气。服务人民、奉献人民，为人民的生命安全、身

① 莫岳云，肖莉，周建华. 广东统一战线史 [M]. 北京：中共党史出版社，2017：419.

② 习近平. 习近平谈治国理政：第三卷 [M]. 北京：外文出版社，2020：76.

体健康、财产保值增值提供保障，全面建成小康社会，56个民族、各个阶层和家庭一个都不能少。要不断增强人民的安全感、获得感、幸福感，这是中国共产党以及任何一个参政党、任何一个政协委员和人大代表在内的组织和个人的本质性使命与要求。要继续坚持全面深化改革，以特区的成功经验和可复制模式改造旧的物质生产与生活方式，更加注重公平正义，更加注重区域协调发展，实现人民美好生活向往。要继续坚持全面依法治国，以高质量法治维护人民基本权益、保护人民生命财产安全。因此，新时代广东统一战线坚持以人民为中心、推进经济特区发展的底色不但不会淡化，还会厚化。

三是服务大局的行色不会弱化，只会进化。了解情况、掌握政策、服务大局是统一战线的本有行色。新时代广东统一战线要胸怀“两个大局”，对中华民族伟大复兴的战略布局和世界百年未有之大变局做到了然于胸，把它作为统一战线各成员谋划主业工作的新的出发点。要敢于面对中华民族走向伟大复兴过程中出现的艰难险阻，面对广东省经济特区走向全面协调发展阶段出现的经济社会风险，发挥中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义的制度优势，有效凝聚党外各方面智慧力量，在危机中育新机。要善于运用社会主义协商民主优势，有效组织各党派团体和各族各界人士发挥专长，聚焦问题，建言资政，创新履职方式，增强履职效能，形成最大共识，在变局中开新局。因此，广东统一战线服务大局的行色不但不会弱化，还会进化。

四是追求高质量的亮色不会淡化，只会纯化。我国经济社会已经进入了高质量发展阶段。对于广东统一战线和经济特区建设而言，都要坚持高质量标准做筹划，围绕高质量任务做部署，推出高质量成果促发展，实现各项高质量工作协调发展。广东统一战线要向党中央看齐，对党外干部和党外代表人士做好高站位的政治引领，使之开展高标准的政治建设，推动高水平的建言献策，实现高效率的调研协商，取得高价值的创新成果，以政治上的共识、党派上的团结、资源上的贡献以及精神上的信任、智力上的支持，服务于经济特区现代化建设。经济特区要建设高质量发展高地、高水平国家级科创中心、高规格自由贸易区，把做强5G和物联网、智能网联、智能制造、智慧社区、智慧家庭、新能源汽车、无人机、大数据、区块链等新兴产业，作为推进“一带一路”建设、粤港澳大湾区建设、“一国两制”实践的强大

的物质文化资本。因此，广东统一战线和经济特区锐意创新的品质，追求高质量的亮色，不但不会淡化，还会纯化，继续把中国特色社会主义示范区建设好、展示好。

总之，40年广东经济特区取得的重大历史性成就，是新中国改革开放伟大成就的组成部分，是党的全面领导、政府科学执政、社会民主治理、地方依法行政的伟大胜利，是中国特色社会主义道路、制度和文化的伟大胜利，是马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系的伟大胜利。在取得这些胜利成果过程中，广东统一战线是重要的推动者、参与者、宣传者和见证者。进入新时代新阶段，广东人民乃至全体中国人民将在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，形成统一战线更加磅礴的团结战斗伟力，把经济特区建设成为中国特色社会主义先行示范区，推进和实现中华民族伟大复兴。

参考文献：

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政 [M]. 北京：外文出版社，2014.
- [2] 毛泽东. 毛泽东选集：第四卷 [M]. 北京：人民出版社，1991.
- [3] 江泽民. 江泽民文选：第三卷 [M]. 北京：人民出版社，2006.
- [4] 胡耀邦. 胡耀邦文选 [M]. 北京：人民出版社，2015.
- [5] 中共广东省委统战部，广东省社会主义学院. 风雨同舟新航程：改革开放中的广东统一战线 [M]. 广州：广东人民出版社，2004.
- [6] 广东改革开放史课题组. 广东改革开放史（1978—2018年） [M]. 北京：社会科学文献出版社，2018.
- [7] 袁木. 关于改革开放的若干认识问题 [M]. 北京：中国言实出版社，2016.
- [8] 深圳社会主义学院. 改革开放中的深圳统一战线（内部资料），2020.
- [9] 孙春兰. 大道：多党合作历史记忆和时代心声 [M]. 北京：团结出版社，2017.

多党合作与政治协商研究

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造，是从中国土壤中生长出来的新型政党制度。说它是新型政党制度，新就新在它是马克思主义政党理论同中国实际相结合的产物，能够真实、广泛、持久代表和实现最广大人民根本利益、全国各族各界根本利益，有效避免了旧式政党制度代表少数人、少数利益集团的弊端；新就新在它把各个政党和无党派人士紧密团结起来、为着共同目标而奋斗，有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端；新就新在它通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议、推动决策科学化民主化，有效避免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益决策施政导致社会撕裂的弊端。它不仅符合当代中国实际，而且符合中华民族一贯倡导的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀传统文化，是对人类政治文明的重大贡献。

我们应该不忘多党合作建立之初心，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，把我国社会主义政党制度坚持好、发展好、完善好。

——2018年3月4日习近平总书记在全国两会期间参加民盟、致公党、无党派人士、侨联界委员联组会时的讲话

改革开放40年多党合作事业创新发展

■ 梅州市社会主义学院课题组^①

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国的一项基本政治制度，也是具有中国特色的政党制度。这一制度形成于民主革命时期，中华人民共和国成立之后尤其是改革开放时期，中共领导的多党合作和政治协商制度不断得到巩固、发展、完善，并不断地展现其优越性。

深入研究中国共产党多党合作思想演进的历史轨迹，尤其是改革开放40年多党合作事业创新发展的历史脉络，总结多党合作的实践经验与教训，对于进一步推进中国特色社会主义建设具有重要的意义。



多党合作在理论上的创新发展

（一）中国共产党多党合作的理论基础

40年来，多党合作之所以能不断发展完善，不断与中国改革开放发展的实际形成良性互动，根本上是因为多党合作有着科学的理论指导。多党合作的理论基础一方面是马列主义政党学说；另一方面则是毛泽东根据中国革命建设的实际形成毛泽东思想中关于“多党合作”的思想。

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：邱立志，梅州市社会主义学院党史党建教研部副主任、副教授；成员：李一鸣，梅州市社会主义学院哲学教研部助教；罗彪，梅州市社会主义学院公共管理学教研部讲师；岳崇国，梅州市社会主义学院哲学教研部副主任、讲师；曹伟华，梅州市社会主义学院经济学教研部副教授；执笔人：邱立志，李一鸣，罗彪。

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中明确提出，共产党人在领导无产阶级实现共产主义理想的过程中，必须要联合工人阶级的其他政党、社会主义民主党甚至资产阶级民主政党。同时强调共产党在与其他政党联合时不能忘记自己的最终奋斗目标，保持自己对同盟者的批判权利。

列宁在领导俄国革命的过程中，运用并发展了马克思主义多党合作理论。在《对待资产阶级政党的态度》一文中，他提出了对待资产阶级政党的两个基本原则：一是必须保持自己的独立性；二是必须联合各劳动派政党。十月革命胜利后，列宁还曾提出：在各个活动领域，如果共产党人不同非党员结成联盟，就根本谈不上顺利建设社会主义。^①

毛泽东根据旧中国半殖民地半封建社会的特点，经过深入的调查研究，在精准定位党外人士的阶级属性的基础上，将马列主义多党合作理论与中国的实践相结合，结出中国化的果实。新民主主义革命时期，毛泽东提出：共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权利。^②共产党员相对于党外人员，永远都是少数，因此为了达到革命目的，一定要和党外人员联合。强调在新民主主义革命阶段，共产党和党外人员联合的必要性和重要性。在革命政权建设方面，他提出：革命政权必须是在中国共产党领导下的几个民主阶级联合专政的“统一战线的政权”；强调了共产党在联合民主党派等党外人员时党的领导的重要性。以上两点保证了中国共产党能够团结一切可以团结的力量，取得新民主主义革命的胜利。新中国成立后，根据社会主义革命和建设的实际需要，毛泽东提出一系列关于多党合作的新的论断。一是提出社会主义革命需要民主党派，进行社会主义建设同样需要民主党派，论证了民主党派在社会主义革命成功后继续存在的必要性。二是提出为了让党听到不同的声音，要坚持与民主党派“长期共存、互相监督”，肯定和明确了民主党派存在的功能和现实意义。三是指明了多党合作的政治基础，即：使中国摆脱半殖民地和半封建的命运，走独立、自由、和平、统一和强盛的道路以及“六条政治标准”。四是强调对民主党派采取既团结又要批评教育的正确态度。这些马列主义多党合作理论与中国

① 列宁. 列宁全集：第43卷[M]. 北京：人民出版社，1987：299-300.

② 毛泽东. 毛泽东选集：第3卷[M]. 北京：人民出版社，1991：809.

革命建设实践第一次结合产生的丰富的理论成果，一方面保证了革命的胜利和社会主义改造的顺利完成，另一方面也为新时期中国共产党根据实践发展需要继续丰富发展多党合作理论，提供了理论和思想基础、积累了丰富的经验。

对马克思、列宁以及毛泽东的多党合作理论进行分析，可以看出两者的共同点即多党合作的基本原理如下：一是在无产阶级革命和社会主义建设过程中，共产党需要与党外人员合作；二是合作是共产党领导下的合作，共产党要根据自己的奋斗目标，在保持自身独立性的基础上对党外人员进行教育引导；三是要根据时代的发展以及自身奋斗目标的变化，在对党外人员的阶级、政治属性进行精准定位并找到共同奋斗的政治基础的条件下，对党外人员采取不同的联合方式，最大程度地发挥党外人员在社会主义革命和建设中的作用。其中，共产党的领导和合作需要是理论的基础，需要长期坚持；而联合的方式则需要根据实践发展的需要进行调整，对多党合作理论的创新发展也更多地体现在这一方面。

（二）40年来中国共产党多党合作的理论发展及创新

40年来，虽然民主党派的性质和共同奋斗的政治基础发生了变化，但中国共产党联合民主党派共同推进改革开放和中国特色社会主义事业的总基调始终如一。40年来，多党合作的实践不断深化、理论不断丰富、取得的成就举世瞩目。而我们党的多党合作理论的创新发展主要就体现在三方面：一是根据新的社会发展阶段对民主党派的基本属性的变化进行概括总结，对民主党派的性质及职能有了更加明确的认识；二是根据时代的发展变化和自身奋斗目标的变化，找出与民主党派合作的新的政治基础；三是根据以上两点来进一步确定多党合作的方针。

在根据社会的发展变化的实际对民主党派的性质进行概括总结方面，40年来取得的主要成就体现在两方面。一是在阶级属性上，根据实际把民主党派的性质从“两个政治联盟”总结概括为“三个政治联盟”。1979年邓小平在全国政协五届二次会议中指出，各民主党派“都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量”。提出民主党派是“两个政治联盟”。2005年中共中央在《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和

政治协商制度建设的意见》中提出：民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟。即“三个政治联盟”。二是在民主党派的政党属性上，从“参政党、亲密友党”到“中国特色社会主义参政党”。1989年12月，中共中央颁发《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，首次提出民主党派是参政党，指出：“中国共产党是社会主义事业的领导核心，是执政党。各民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，是接受中国共产党领导的，同中共通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党，是参政党。”2013年2月，习近平总书记在中共中央举行的党外人士迎春座谈会上指出：“各民主党派是同中国共产党通力合作的中国特色社会主义参政党。”

在中国共产党与民主党派多党合作的政治基础的变化方面，主要是从“社会主义”到“中国特色社会主义”。1979年，邓小平在《各民主党派和工商联是为社会主义服务的政治力量》一文中指出：“建设和发展社会主义事业，已成为各民主党派、工商联和我们党的共同利益和共同愿望。”2013年2月6日，习近平总书记在中共中央举行的党外人士迎春座谈会上指出：“中国共产党同各民主党派和无党派人士团结合作，是建立在共同思想政治基础之上的。今天，我们的共同思想政治基础就是中国特色社会主义。”

在多党合作的方针方面，主要是把改革开放前的“长期共存、互相监督”八字方针扩充为“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”十六字方针。1982年9月，党的十二大把“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针确立为新时期多党合作的基本方针，成为中国共产党同民主党派关系的基本准则。这一方针更加突出强调了中国共产党与民主党派在改革开放进程中的亲密无间、亲密友党的关系，将中国共产党与民主党派的合作关系提升到新的高度。

党的十八大以来，中国共产党在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，在新的历史方位，以决胜全面建成小康社会为多党合作的近期共同奋斗目标，极大丰富和发展了多党合作理论。2015年1月，中共中央颁发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，在深入总结长期以来中国共产党同民主党派协商合作丰富经验基础上，首次将中国共产党同各民主

党派直接的政治协商明确为“政党协商”，并列为社会主义协商民主七种形式之首。2015年5月，中共中央颁发《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，明确提出了民主党派三项基本职能，即：参政议政、民主监督、参加中国共产党领导的政治协商。首次将“参加中国共产党领导的政治协商”作为民主党派的基本职能。2018年3月，习近平总书记在看望参加全国政协十三届一次会议的民盟、致公党、无党派人士、侨联界委员时发表重要讲话，首次提出：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造，是从中国土壤中生长出来的新型政党制度。”

（三）40年来中国共产党多党合作理论解答的现实问题

综观40年来中国共产党多党合作的理论发展，给我们最大的启示就是理论要随着实践的发展不断更新丰富自身，以更科学有效地指导实践；而理论的每一次更新及丰富发展都是回答现实提出的问题的结果。40年来，多党合作理论的发展主要回答了以下现实问题：一是在改革开放新时期，怎样最大程度地发挥民主党派的作用的问题；二是中国共产党的领导怎样与多党合作互相促进的问题；三是怎样回应对我国政党制度的质疑的问题。系统地看，这三个问题统一于建设中国特色社会主义的伟大实践，这一伟大实践的成果是检验多党合作的政党制度的试金石。40年来，中国共产党带领民主党派和全国人民取得举世瞩目、壮丽辉煌的伟大成就，反映出中国共产党多党合作理论的科学性和指导实践的有效性，证明了加强中国共产党对多党合作的领导，并不会削弱甚至取代民主党派的作用，反而更加有利于民主党派在改革开放进程中参政议政、民主监督等作用的发挥，也更加有利于民主党派自身建设。中国共产党领导的多党合作的中国特色政党制度，已经成为中国特色社会主义的重要内容，其理论的科学性、指导实践的有效性、解释世界的圆融性，处处彰显其作为一项政治文明成果的先进性和优越性。可以充满自信地说，中国共产党领导的多党合作理论和实践的不断丰富发展，根植于5000年中华文化的深厚土壤，继承了马列主义政党学说的合理部分，在毛泽东将马列主义多党合作理论与中国革命实践相结合初步建立后，在改革开放后的40年来，结出了丰硕的果实，是对西方政治学理论的超越，丰富了人类的政治文明成果。

多党合作在体制机制上的创新发展

一种现象或行为要有根本上的变化，核心还在于其理论上的“火花”能在现实中得以“点亮”和“燎原”，这就涉及体制机制的常态化和长效化问题，即邓小平说过的，“制度问题更带根本性、全局性、稳定性和长期性”。中国共产党和民主党派相互之间的关系在新中国成立后经历过多变的坎坷和沧桑，多党合作方式虽然在新中国成立之初就已经成形，也进行了积极的探索，但并未从“一种方式”成为“一种制度”。最终随着改革开放的进程，这种方式有了突破，走向了制度化和规范化，并发展为中国新型政党制度，成为我国的基本政治制度，且是极为重要的组成部分。从制度本身，尤其是现代政党制度的发展规律来看，多党合作制度作为我国一项基本政治制度，得以与人民代表大会制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度共同构成我国政治制度的基本框架，在新时代已然成为十八届三中全会所提出的“推进国家治理体系和治理能力现代化”一部分，同时也是基本手段，因为现代化的问题，本质上就是制度的问题。在这一点上，故追寻改革开放40年多党合作的发展，就是追寻多党合作相关制度的发展轨迹和完善过程，就是执意于制度的经验总结和适用上的再提升。更何况，我国多党合作制度是一种在中国特色社会主义旗帜之下的全新制度，处于“中国共产党执政和民主党派参政”的长期性范式中，是一种需要在实践中摸索的全新制度，在发展的过程中是更需要制度予以保障的。

（一）多党合作制度确立为我国的基本政治制度

制度作为基石的作用并不是一开始就得到了彰显。在新中国成立之初，中国共产党对民主党派的态度是将其改造为社会主义服务力量，在进入社会主义制度之后更多则是从党和国家建设的角度来考虑和实现政党之间的合作，虽有零星的相关文件出台，但并没有从根本上、制度上对中国共产党和民主党派之间的关系进行谋划和规范。

改革开放后，国家政治生活实现了根本性的变化，而政党制度则是其中一项不得不予以重视和考虑的问题。1979年10月，邓小平在宴请出席各民主党派和全国工商联代表大会代表时指出：“在中国共产党的领导下，实行

多党派的合作，这是我国具体历史条件和现实条件所决定的，也是我国政治制度中的一个特点和优点。”^①此外，其他相关领导人也对多党合作进行了设想，多次提及“制度化”的问题，如胡耀邦、习仲勋等从不同角度提出了“制度”问题，认为“今后凡是有重大事情都要向党外朋友通气、征求意见，这要成为制度”。^②在党和国家实际工作中，中国共产党也较好地落实了提出的这些制度，不定期地邀请民主党派参与重大事项的讨论，举办各种形式的协商会以咨询意见建议。另外，在国家机构人事安排、制定经济政策、社会管理等方面，积极邀请民主党派共同参与到国家建设中来。

首先，多党合作从概念到制度形成逐渐得以规范。1983年，邓颖超在全国政协六届一次会议开幕词中，使用了“在中国共产党领导下党同各民主党派实行多党合作”的提法。1986年，习仲勋提出了“中国共产党领导下的多党合作和政治协商会议制度”等等。这些表述将邓小平的“在中国共产党的领导下，实行多党派的合作，这是我国具体历史条件和现实条件所决定的，也是我国政治制度中的一个特点和优点”具体化了。^③在随后党的十三大会议上，中共中央第一次明确提出了“共产党领导下的多党合作和政治协商制度”，表明多党合作制度的正式形成。但此概念后经民主党派的建议，得以优化为“共产党领导的多党合作和政治协商制度”，删除了其中的“下”字，其缘由在于“共产党领导”已经表明共产党处在领导地位，再用“下”就有上下级关系的含义，对合作关系的理解会造成一定的偏差，故“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”成为规范性的表述，这是多党合作从概念到制度的确定。

然后，多党合作制度成为我国的基本政治制度。1993年3月，八届全国人大一次会议通过宪法修正案，将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”写入中华人民共和国宪法，成为国家意志。1997年，多党合作作为我国基本政治制度写入党的十五大所确定的社会主义初级阶段基本纲领，并把多党合作纳入政治体制改革和社会主义政治文明的重要

① 邓小平. 邓小平文选：第2卷[M]. 北京：人民出版社，1994：205.

② 萧超然. 中国多党合作与政治协商制度专题资料汇编[G]. 北京：华文出版社，1998：393.

③ 杨爱珍. 多党合作制度在改革开放中的嬗变[J]. 上海市社会主义学院学报，2018（6）.

内容。江泽民提出：“政治体制改革的目标，是以完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度为主要内容，发展社会主义民主政治。”^①胡锦涛指出，建设社会主义政治文明，“最重要的就是坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”。^②习近平总书记在党的十九大报告中提出，要把坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为新时代中国特色社会主义思想和基本方略的重要内容。明确多党合作制度是国家基本政治制度，深刻揭示了中国政党制度与政治制度之间的内在联系，赋予我国政党制度在推进社会主义民主政治、建设社会主义政治文明中的重要使命和责任，对于发挥我国社会主义政治制度的特点和优势具有重要意义。^③

（二）确立基本准则以保障多党合作的正确轨道

中国共产党与民主党派是执政党和参政党的关系，两者之间是平等但不对等的，所谓平等是指无论哪一个政党都得以我国宪法和法律框架内开展活动，都必须以宪法为根本活动准则。而不对等则是指中国共产党和民主党派的政治地位是不对等的，中国共产党在多党合作中处于领导地位，而民主党派是接受中国共产党领导的。要在长期的合作过程中保持这种平等但不对等的关系则需要客观的准则作为保障。这种准则一方面以共同目标和使命为要求，不会因领导人的改变或领导人的重视程度的改变而改变。另一方面则以坚实的政治基础为要求，否则就会出现方向上的错误，道路上的挫折。在新中国历史上是出现过这种错误的，在1956年中国共产党的整风运动过程中，存在一些人利用民主和监督的理由对中国共产党的领导和社会主义进行诋毁和攻击，致使整风运动发展成为扩大化的反右派斗争，给我国政党制度的发展带来了极大的伤害。鉴于此，毛泽东专门在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中提出了社会主义条件下分辨是非的六条标准，并强调最重要的是

① 江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2012-09-26). <https://fuwu.12371.cn/2012/09/26/ARTI1348641194361954.shtml>.

② 《胡锦涛文选》第二卷主要篇目介绍[EB/OL]. (2016-09-22). <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0922/c1001-28731301.html>.

③ 张献生. 改革开放四十年中国新型政党制度的发展[J]. 江苏省社会主义学院学报, 2018(3).

社会主义道路和党的领导这两条。

改革开放后，多党合作的政治标准或基础有了新变化和新归纳，并在改革开放进程中不断得到完善。邓小平明确提出要在多党合作中坚定落实四项基本原则。1997年，江泽民在邓小平的基础上对新时期的多党合作政治基础作了新的说明，认为在多党合作中要做到“四个坚持”，即坚持以邓小平理论为指导，坚持社会主义初级阶段基本路线和纲领，坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的基本方针等四条准则。进入新世纪后，面对更加复杂的国内国际形势，中共中央于2005年颁布了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，该意见将多党合作的政治准则提升为六个方面，即“坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，坚持中国共产党的领导，坚持社会主义初级阶段的基本路线、基本纲领和基本经验，坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的基本方针，保持宽松稳定、团结和谐的政治环境。中国共产党和各民主党派都必须以宪法为根本活动准则，负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。^①上述政治准则的确立，是我国多党合作制度的灯塔，是对中国共产党和民主党派在合作实践中的经验总结，是中国共产党与各民主党派在半个多世纪合作中形成的最重要的政治共识，也是发展我国政党制度的根本遵循，为新时代多党合作始终沿着正确方向前进提供了保障。

（三）多党合作在职能上的规范化和常态化

多党合作在职能上主要体现为政治协商、互相监督和发挥民主党派参政议政的作用。1989年，中共中央颁布《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》是对多党合作制度的初步规范，解答了多党合作的制度定位等重大问题，是新时期加强多党合作制度建设的标志性文件。2005年，为进一步提升对多党合作制度的规范化水平，中共中央颁布了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，着重从政治协商、民主监督和参政议政等方面规划了具体的提升

^① 中共中央统一战线工作部.《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》学习问答[M].北京:华文出版社,2005:7.

路径。

政治协商是多党合作的基本形式。我国的政党制度是一种政党合作制度，而非政党竞争制度。在政党合作机制下，政党之间通过协商讨论达到政治共识，是商议国事的一种战略性举措。2005年颁布的意见中首次明确提出，“政治协商是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组成部分，是实行科学民主决策的重要环节，是中国共产党提高执政能力的重要途径”。在此将政治协商与党的重大决策结合了起来，并强调政治协商的重要原则是“把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策前和决策执行中进行协商”，以及政治协商的形式主要有“民主协商会、小范围谈心会、座谈会等形式”，同时，“民主党派中央可向中共中央提出书面建议”。^①2015年，中共中央办公厅印发《关于加强政党协商的实施意见》，此中再一次明确，“政党协商是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要内容，是社会主义协商民主体系的重要组成部分，是中国共产党提高执政能力的重要途径”。^②该实施意见对政党协商的基本内容、基本程序和保障机制等都作了具体规定，增强了政治协商的操作性。

民主监督尤其是发挥民主党派的监督作用，是多党合作制度的基本方针，也是中国共产党长期执政、跳出“其兴也勃、其亡也忽”的周期率的新路。此监督是一种中国共产党和民主党派之间的相互监督，但由于中国共产党作为执政党，因此这种监督主要还是体现为民主党派对中国共产党的监督。在监督体系的构建过程中，民主党派监督作用效能的体现被重点关注。1989年颁布的意见中提出了基本要求，即“在四项基本原则的基础上，发扬民主，广开言路，鼓励和支持民主党派与无党派人士对党和国家的方针政策、各项工作提出意见、批评、建议”。对民主监督的性质、内容、方式和机制等进行了一般性规范。2005年颁布的意见则从内容和形式上对民主党派的民主监督职能进行了较为具体的归纳和总结，认为民主监督的内容主要有三个，第一是对依法治国进行监督，第二是对执政党治国理政和政府治理进

① 中共中央统一战线工作部.《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》学习问答[M].北京:华文出版社,2005:14.

② 中办印发《关于加强政党协商的实施意见》[EB/OL].(2015-12-11).<http://politics.people.com.cn/n/2015/1211/c1001-27913387.html>.

行监督，第三是对执政党的廉政进行监督。2015年《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，则首次明确了开展民主监督的10种具体形式。从党内文件形式到党内法规形式，对民主监督职能的发挥有了更科学、更有效的规范和促进。

参政议政是民主党派发挥参政党作用的重要途径。改革开放以来，在国家政治生活中，民主党派参政议政的范围不断取得新拓展，参与程度也越来越高，这些实践成果的取得离不开制度的有效保障。2005年颁布的意见对民主党派和无党派人士参政议政作用作了较为全面的规定，主要体现为六个方面，一是要保证民主党派和无党派人士在各级人大、人大常委会和人大专门委员会中占有适当比例，要选配条件适合的民主党派和无党派人士到“一府两院”中担任领导职务。二是保证民主党派和无党派人士在各级政协中占有较大比例，能够以本党的名义更好发挥作用。三是政府要建立与民主党派的对口联系制度，扩大民主党派和无党派人士的知情权和参与度。四是不断健全民主党派负责人参与重要外事、内事活动制度，扩大参政党的国际影响。五是要健全民主党派考察调研制度。六是拓宽民主党派和无党派人士发挥作用的渠道。^①在2015年《中国共产党统一战线工作条例（试行）》中，民主党派参政议政作用又向前迈了一步，对于符合条件的省级民主党派主委、无党派代表人士和工商联主席，规定可以进入同级人大常委会、政府和政协领导班子。此外，符合条件的党外代表人士可以担任政府（单位）行政正职。制度的具体化和规范化使民主党派的参政议政作用更加科学合理，社会主义民主建设更加宽广光明。

（四）不断完善和健全多党合作制度的运行机制

通过强化人民政协制度的建设，使多党合作制度运行机制更加健全。人民政协作为我国政党的政治协商专门机构，中国共产党同民主党派之间的协商是其重要内容。从历史角度看，人民政协形成于统一战线的发展过程中，是中国共产党团结联合其他政党的组织形式，同时也是多党合作制度运行的载体，将制度与平台有效结合起来。一是将统一战线、多党合作与人民政协

^① 政协全国委员会办公厅，中共中央文献研究室. 人民政协重要文献选编：下[M]. 北京：中央文献出版社，中国文史出版社，2009：763-766.

共同纳入国家治理体系，作为其重要组成部分，以制度促进平台建设。1989年全国政协颁发《政协全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定》，1995年颁发了《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》。依据这两个文件，人民政协的职能由“政治协商、民主监督”两项扩展为“政治协商、民主监督、参政议政”三项，由此人民政协在履行职能和作用发挥上有了更为广阔的空间，对国家治理的成效有提升作用。二是通过人民政协这一平台有效提升多党合作制度的效能。2006年2月，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确指出：“人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式。”这一论断揭示了人民政协与多党合作制度之间的内在关联，阐明了人民政协的政治协商、民主监督和参政议政是多党合作制度借助人民政协这一组织平台运行的重要体现。^①

（五）中共十八大以来梅州市多党合作在机制体制上的创新发展

梅州市是广东省统战工作大市，统战工作很具地方代表性，梅州市是经济欠发达地区，有着欠发达地区统战工作存在的普遍性困难和问题，梅州市是著名的“华侨之乡”，统战工作又具有其特殊性。近年来，梅州着力构建大统战工作格局，形成强大合力。一是更加强化全局意识，更加注重制度完善。近几年来，先后出台了《关于加强我市政党协商的实施意见》《梅州市政府工作部门与市各民主党派、工商联对口联系制度》，特别值得一提的是，在出台的《梅州市政府工作部门与市各民主党派、工商联对口联系制度》中，涉及的工作部门多达32个，可见数量之多、范围之广。二是体制机制不断优化。中央统战工作会议之后，第一时间争取了市委的高度重视，形成统战部门主动定期向市委报告工作制度，开展了赴市县两级有关部门的实地对照调研检查，组织协调召开了市委统战工作会议，牵头协调并制订出台了梅州市贯彻落实《中国共产党统一战线工作条例》实施意见。已成立统一战线工作领导小组，并建立统战联席会议工作机制，形成由市委统一领导、统战部门牵头协调以及各有关部门和人民团体各负其责、相互配合的工作格

^① 任世红. 改革开放40年多党合作制度建设的三重境界[J]. 上海市社会主义学院学报, 2019(1).

局。强化政治思维，由“部门专线抓”转向“党政共同抓”，将推动“大统战”工作格局建设作为各项工作的重中之重。



多党合作在实践上的创新发展

（一）各民主党派通过加强自身建设在实践中创新发展

各民主党派加强自身建设，还应从“文革”结束后开始谈起，随着全国各地深入开展揭批“四人帮”的斗争，民主党派成员也开始活跃起来，尽管各民主党派的组织还没有完全恢复，但是，民主党派成员在“文革”期间也遭受了各种各样的迫害，特别是各民主党派组织已经停止了活动，因此，在揭批“四人帮”斗争中，各民主党派成员纷纷响应，用实际行动宣示民主党派成员的存在，也受到了深刻的教育，得到了很好的锻炼。“文革”后两年的各民主党派的实际活动，为恢复各民主党派组织创造了条件。在改革开放以后，各民主党派迎来了发展的春天，党派的活动得以正常开展。中国共产党十二次全国代表大会之后，把“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”确立为多党合作的基本方针，全国各民主党派的发展进入了活跃期，特别是在科技、文化、教育、卫生战线，积极地发挥参政议政的职能，发扬民主党派代表不同界别的优势，积极协助落实知识分子政策，发展科教文卫事业，也不断完善和加强了自身的组织建设。各民主党派在实践中得到了很好的锻炼，不断完善和加强了自身的组织建设。“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”是中国共产党与民主党派长期合作发扬民主的基本方针。

“要积极支持民主党派成员和无党派人士参政议政，尊重和发挥他们在政治协商、民主监督中的作用。我们党作为执政党，需要接受多方面的监督。要鼓励民主党派和无党派人士敢于坚持正确的意见，做我们党的亲密诤友。要在坚持四项基本原则的前提下，在统一战线中努力创造团结、民主、和谐的气氛，广开言路，使大家的意见、要求、批评和建议能够充分地反映出来。”^①

1985年，为推动改革开放深入发展，中共中央先后出台了《中共中央关

^① 江泽民：《努力发展最广泛的爱国统一战线（1990年6月11日）》[G]//新时期统一战线文献选编（续编）。北京：中共中央党校出版社，1997：239。

于经济体制改革的决定》《中共中央关于科学技术体制改革的决定》《中共中央关于教育体制改革的决定》等文件，各民主党派人士，有了自己施展才华的舞台，参政议政的积极性和热情非常高涨，政治协商的效能大大提高，有力地促进了我国在科教文卫领域的改革和发展。在累累的硕果面前，各民主党派也在改革发展当中不断地壮大起来，通过自身建设，开启了工作的新局面。

在国际局势日益复杂的情况下，特别是1989年，国际共产主义运动遭受一定的挫折，西方敌对势力也在策划对我国的“和平演变”，使得我国的国家政治安全受到严峻的考验，在这个国际局势错综复杂的关键时刻，各民主党派能严格遵照中共中央的要求，旗帜鲜明地与我党和人民站在一起。1989年底，中共中央颁布了《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，各民主党派积极响应，通过学习统战理论举行学习班、研讨会，加强基层组织建设、巩固基层组织、改进工作作风等办法来加强自身组织建设，各民主党派成员积极地履职尽责，通过开展多种积极的活动，来发挥各党派的作用。

邓小平南方谈话和中共十四大的召开提出建立社会主义市场经济体制，大大激发了各民主党派成员干事创业的热情，他们以邓小平南方谈话精神为动力，以经济建设为中心，以建立社会主义市场经济体制为目标，发挥各自专长，在科教兴国、参政议政、健全参政议政机制等方面做出了很大的成绩。

但是，国内对多党合作也有一些不和谐的杂音，江泽民说：一些人企图在中国搞西方的多党制、两党制，这不符合我国的历史和现实情况，违背民主党派的章程和广大人民群众意志与利益，是绝对行不通的。^①2005年，中共中央颁布了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，各民主党派在适应国内国际形势深刻变化发展，建设民主政治，建设社会主义政治文明，推进中国特色社会主义伟大事业方面，做了很多积极的工作，对中国特色社会主义事业的发展和深化改革开放发挥了重

^① 江泽民. 为把党建设成更加坚强的工人阶级先锋队而斗争（1989年12月29日）[G] // 十三大以来重要文献选编：中. 北京：人民出版社，1991：809.

要的作用。

1989年底，中共中央正式通过并颁布《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，首次以具体条文的形式明确了各民主党派的参政党地位，多党合作发展进入了一个新阶段，提升到了一个新高度，参政议政和民主监督的权利第一次以中央文件的形式予以明确，各民主党派中央和各级组织参政议政和民主监督工作建设有效推进，监督机制、监督方式发展完善起来。“多年来，各民主党派与我们党亲密合作，风雨同舟，充分证明中国共产党领导的多党合作的强大生命力。要通过广泛宣传，让国内外的人们了解这种多党合作是中国政治制度的一个特点和优点。”^①

各民主党派组织的自身建设还体现在政治交接的重要环节。在谈到各民主党派和工商联自身建设时，胡锦涛说，“各民主党派中央、全国工商联在顺利实现组织上新老交替的同时，确定要搞好政治交接，这是正确的、必要的。在政治交接中，要把老一辈领导人的优良传统和高尚风范传下去，尤其要把中国共产党与各民主党派、工商联在长期团结合作的实践中共同探索、积累的多党合作的基本经验交接好。最重要的是坚持以邓小平理论为指导，保持民主党派正确的政治方向，使各民主党派特点更鲜明，优势发挥得更好。同时要认真研究新情况、新问题，为坚持和发展统一战线理论，坚持、完善多党合作和政治协商制度，作出新的贡献”^②。

中共十八大以来，习近平总书记对统一战线有丰富的重要论述，特别是2015年5月18日至20日中央统战工作会议在北京召开，这是十八大以来中央层面首次召开统战工作会议，名称调整为“中央统战工作会议”，全国性的统战工作会议名称由“全国”变“中央”，中央党校党史教研部主任谢春涛认为，这一新提法，不仅仅是名称的改变，它表明新一届中央领导集体将统战工作提高到一个新的高度，凸显出中央的“大统战”思维。“大统战”思维就是中国共产党为实现党和国家的宏伟目标，以更高的站位、更长远的战略性眼光、更高更开阔的全局性视角，充分发挥统一战线大团结、大联合的

① 江泽民. 在中共中央召开的党外人士迎春座谈会上的讲话（1996年2月16日）[N]. 人民日报，1996-02-17.

② 胡锦涛. 巩固多党合作的思想基础，共同推进我们的伟大事业[N]. 人民日报，1998-03-31.

作用，形成最大公约数，画出最大的同心圆。人心向背、力量对比是决定事业成败的关键，统战工作的本质要求是大团结、大联合，解决的就是人心和力量问题，习近平总书记在中央统战工作会议上的重要讲话，是党中央立足大局、把握规律、直面问题作出的科学论断，深刻阐述了我们党从力量弱小到强大、从革命到掌握政权、从恢复国民经济建设到建设中国特色社会主义都离不开统一战线，体现了高度的历史继承性和现实针对性，把对统一战线地位作用的认识提升到了新的高度，为各民主党派的理论和实践创新发展开辟了新天地。

（二）中共十八大以来多党合作在实践上的创新发展取得新突破

在不同的历史发展阶段，统一战线工作的政治基础也有所不同，当前，建设中国特色社会主义伟大事业是统战工作的政治基础，也是统战工作的落脚点，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦是统战工作的中心任务和核心主题。习近平总书记强调，“中国共产党同各民主党派和无党派人士团结合作，是建立在共同思想政治基础之上的。今天，我们的共同思想政治基础就是中国特色社会主义。中国特色社会主义事业越是向前推进，越需要凝聚最广泛的力量”。多党合作的实践导向非常明确。

首先是思想理论建设成效显著。中共十九大指出，中国特色社会主义进入了新时代，对新时代推进中国特色社会主义伟大事业作出了全面部署。在这个未来发展宏图中，各民主党派作为中国特色社会主义参政党，深知自己所肩负的使命重大，以实际行动加强自身建设，尤其注重思想政治建设。

习近平总书记提出，组织中共中央发布“五一口号”70周年系列纪念活动，重温多党合作历史，弘扬优良传统。“共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政”的政党制度，不仅厚植于中国土壤，还有着独特的“中国制造”“中国创造”的标签。它创造了一种崭新的政党制度模式，实现了集中领导和发扬民主、有序参与和充满活力的有机统一。它还创造了崭新的政党关系，中国共产党与各民主党派坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共，共同应对前进中的各种困难和考验，体现了集中社会各界的智慧力量办大事的制度优势。它开创了崭新的执政方式，民主党派不是在野党和反对党，而是中国特色社会主义参政党，广泛参与国家政治和社会事

务,帮助共产党掌好权、执好政。^①

各民主党派通过召开中常会聚焦各民主党派自身的思想政治建设,譬如2018年,在各民主党派三次中常会上,民革专题研究“继承民革优良传统、加强民革自身建设”;民建聚焦“深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,进一步加强民建思想政治建设”;九三学社以“不忘合作初心继续携手前进——牢记参政党使命,巩固共同思想政治基础”为主题;等等。各民主党派领导班子积极发挥“头雁效应”,团结带领民主党派成员凝聚共识,共同担负起新时代赋予的新使命。

其次是政治换届顺利进行并发展壮大。2017年11月27日至12月24日,近一个月时间里,8个民主党派的全国代表大会分别在京召开,这是各民主党派在中国特色社会主义进入新时代召开的第一次全国代表大会,他们深入学习贯彻中共十九大精神,展望中国特色社会主义事业的美好未来,在完成既定议程后,顺利实现新老交替。新一届的各民主党派领导班子,党派特色鲜明:各民主党派中央新一届领导班子共有85人,其中有中国科学院院士、中国工程院院士13人;拥有博士学位的有60人,其中女性18人;平均年龄58岁,新生力量加入各民主党派,譬如一批符合民主党派代表性的高层次专家学者充实到新一届中央领导班子中,实干经验丰富,年龄结构合理,充满活力。习近平总书记强调:“民主党派、工商联成功召开全国代表大会,选举产生了新一届领导班子和领导机构,为多党合作事业长远发展注入了新的活力。”“要加强民主党派思想、组织、制度特别是领导班子建设,建立健全民主集中制、民主生活会制度以及各项议事决策制度。希望工商联加强自身建设,做好代表人士教育培养,更好发挥桥梁纽带和助手作用。”^②

最后是积极参与民主监督和参政议政,能力不断提高。党的十八大以来,各民主党派积极参与民主监督、参政议政,认真履行中国特色社会主义参政党的职能,为新时代中国特色社会主义的事业出谋献策,在岗位上贡献自己的力量。一是政党协商的平台不断夯实,协商的内容进一步明晰,程

^① 习近平统战“新语”领航新时代多党合作[EB/OL]. (2018-02-08). <http://news.cctv.com/2018/02/08/ARTI4j9bMwFNXW8bk99tDAD3180208.shtml>.

^② 习近平统战“新语”领航新时代多党合作[EB/OL]. (2018-02-08). <http://news.cctv.com/2018/02/08/ARTI4j9bMwFNXW8bk99tDAD3180208.shtml>.

序更加规范,带来了政党协商的水平和成效明显提高。近几年,中共中央先后出台《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《中国共产党统一战线工作条例(试行)》《关于加强政党协商的实施意见》等加强多党合作制度建设的重要文件,特别是《中国共产党统一战线工作条例(试行)》的颁布,形成中国共产党更加重视、全社会更加支持统战工作的大好形势。据统计,十八大以来,中共中央、国务院召开或委托中央统战部召开的协商会、座谈会、通报会共百余次,其中中共中央总书记主持召开或出席的就达20多次。二是参政议政工作实践更加扎实。中共十八大以来,各民主党派在参政议政方面步子迈得更加扎实,在实践中,他们围绕中心,服务大局,充分发挥各自的特色和优势,为推进供给侧结构性改革、“一带一路”建设、乡村振兴、实现经济高质量发展等方面,做了大量的工作。据统计,仅中共十八大之后的5年,各民主党派就经济社会发展问题组织专家学者调研,向中共中央、国务院报送的意见建议高达539件。从2016年开始,在中共中央委托下,各民主党派中央对口8个脱贫攻坚任务重的中西部省区,开展脱贫攻坚民主监督工作,创新了对中共中央重大决策进行监督的形式,这是多党合作在实践上的重大突破。^①三是合作共事稳步推进。各民主党派成员在国家机关和人民政协当中的作用更加凸显,全国大部分省(区、市)政府配备了党外副省长(副主席、副市长)。在地方,民主党派成员在政府机关、部门和政协的任职也越来越多。习近平总书记指出,新时代中国特色社会主义为多党合作更好发挥作用提供了广阔舞台。希望大家把履职思路 and 重点统一到新时代中国特色社会主义战略部署上来。^②

(三) 改革开放40年梅州多党合作事业创新发展成果丰硕

梅州市作为统战工作的大市,改革开放以来特别是近几年来,多党合作事业成果丰硕,主要体现以下几个特点:

一是民主党派较为齐全,成员素质不断提高。经过改革开放40年的发展,梅州共有民革、民盟、民建、民进、农工党、致公党、九三学社等7个

^① 习近平统战“新语”领航新时代多党合作[EB/OL]. (2018-02-08). <http://news.cctv.com/2018/02/08/ARTI4j9bMwFNXW8bk99tDAD3180208.shtml>.

^② 习近平统战“新语”领航新时代多党合作[EB/OL]. (2018-02-08). <http://news.cctv.com/2018/02/08/ARTI4j9bMwFNXW8bk99tDAD3180208.shtml>.

民主党派，有7个市委会、8个县（市、区）委会，130多个基层组织，成员有2200多人。各民主党派通过自身建设和发展，呈现出素质高、能力强的特点，到2016年底，选举出各民主党派新一届市委会委员98名，其中正副主委共28名，平均年龄47岁，女性占25.5%；学历方面，博士3名，硕士研究生5名，本科79名，本科以上占88.8%；职称方面，高级职称57名，中级职称16名，中高级职称占74.5%。各民主党派市委会领导班子和机构保持了队伍朝气蓬勃、人才结构合理、专业优势明显、素质整体提升的特点，为梅州改革开放事业作出了突出贡献。

二是党外干部得到较好安排，在各领域发挥积极作用。梅州市委高度重视党外代表人士的安排使用，要求严格按照文件要求，健全完善党外干部选拔任用机制，积极推进党外代表人士的政治安排和实职安排，为党外人士参政议政、民主监督等提供了广阔的平台。首先是抓好党外代表人士在各级人大常委会、政协的安排。其次是做好政府及其部门领导班子、人民法院、检察院领导班子配备党外干部工作。政治安排方面，至2016年底，市人大常委会领导班子中有1名党外副主任，市人大常委会中有5名党外人士，市人大代表中有16名党外人士，占代表总数的3.8%；市政协领导班子中有4名党外副主席，占副主席总数的50%；政协委员中有252名党外人士，占委员总数的58.9%。实职安排方面，市和8个县（市、区）政府领导班子都配备了1名党外干部；市政府工作部门领导班子中配备了5名副处级以上党外干部。2013年以来共推荐党外副处级以上后备干部12名，其中有4名已提拔使用；有4名党外干部担任正职。

三是参政议政、民主监督职能大大提高。近几年来各民主党派成员围绕中心建言献策，推动梅州振兴发展。政协注重加强与各民主党派的合作共事，邀请民主党派、无党派人士和工商联参加市政协的重要会议和履职活动。在梅州政协会刊和网站设立专栏，大力宣传各民主党派、工商联的履职动态，充分调动党派团体的积极性和创造性。根据梅州市政协的统计，2012年到2017年的5年间，各民主党派、无党派人士和工商联以党派或界别名义共提交发言材料114篇、集体提案400件，所提意见建议得到充分采纳。各民主党派积极参与民主监督，积极参与重点项目建设，把市委、市政府安排的挂钩联系重点项目工作，与民主监督活动紧密结合起来，协调解决项目建设

过程中遇到的问题，确保重点项目建设加快推进。

改革开放40年的历史已经证明也必将继续见证中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是适合我国国情的基本政治制度，在革命、建设和改革时期发挥着独特的作用，有着其他国家的政党制度不可比拟的优越性，这种具有中国特色的新型的政党制度经过不断的发展创新，一定会成为我国实现中华民族伟大复兴的重要保障。

十八大以来协商民主的理论发展与创新研究

■ 广东省社会主义学院课题组^①

社会主义协商民主在长期理论思考和实践探索基础上形成、发展、逐步完善。十八大以来，在中国共产党的领导下，社会主义协商民主在党的理论创新、政治实践及社会领域中广泛传播并产生了积极影响，实现了广泛多层次制度化的发展，推进了理论创新、制度创新、实践创新，开创了中国民主政治发展的新境界，依法维护了广大人民群众的根本利益，完善了中国特色社会主义制度，推进了中国特色社会主义政治文明建设，促进了国家治理体系和治理能力现代化的发展，确保了党和国家长治久安。

社会主义协商民主的发展历程

社会主义协商民主制度深深埋藏在整个中华民族近代的发展历程之中，伴随着中国近代以来的革命历史、社会主义建设和巨大变革的过程，经历了反复的实践，在一次次的实践中得以生根、发芽、发展和壮大。

（一）协商民主的萌芽时期

社会主义协商民主主要萌芽于新民主主义革命时期，该时期是由中国

^① 课题成果获奖：中共广东省委统战部2017年度全省统战理论政策研究创新成果二等奖。

课题组组成。组长：鲁开垠，广东省社会主义学院副院长（正厅级）、教授；成员：林少红，广东省社会主义学院教学部主任、教授；张山，广东省社会主义学院统一战线理论研究部主任、副研究馆员；谢伟杰，广东省社会主义学院科研处一级主任科员；王咏红，广东省社会主义学院总务处会计师；执笔人：林少红，张山，谢伟杰。

共产党领导中国人民进行人民民主革命过程。在此过程中，协商建国就是政党践行协商民主的开端。第一次国共合作中，共产党员以个人身份加入国民党，从“党内协商”到“党际合作”的特殊协商方式，是第一次国共合作所彰显出的协商民主特征；第二次国共两党合作，是在整个抗日战争期间，通过平等协商的方式共同处理事务，但是这个时期的党际协商是较为消极与被动的。抗日根据地“三三制”抗日民主政权中的协商民主是典型的党领导的政权协商，“三三制”原则开启了协商民主制度的历程。“三三制”原则的提出是毛泽东同志在1940年3月6日所写《抗日根据地的政权问题》中所提出的，文中提到“根据抗日民族统一战线政权的原则，在人员分配上，应规定为共产党员占三分之一，非党的左派进步分子占三分之一，不左不右的中间派占三分之一”。同时还强调“上述人员的分配是党的真实的政策，不能敷衍塞责。为着执行这个政策，必须教育担任政权工作的党员，克服他们不愿和不惯同党外人士合作的狭隘性，提倡民主作风，遇事先和党外人士商量，取得多数同意，然后去做。同时，尽量地鼓励党外人士对各种问题提出意见，并倾听他们的意见。绝不能以为我们有军队和政权在手，一切都要无条件地照我们的决定去做，因而不注意去努力说服非党人士同意我们的意见，并心悦诚服地执行”^①。我们党重视与各民主党派、无党派人士就抗日民主、和平民主等重大历史事件进行民主协商，可以说，“三三制”初步探索了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，为今后协商民主的深入发展积累了宝贵经验。

（二）协商民主的确立时期

协商民主的确立是在新中国成立初期，人民政协第一届全体会议的召开和社会主义“三大改造”的完成这两个重要的历史节点和事件是协商民主正式确立的重要标志。中国人民政治协商会议第一届全体会议于1949年9月21日至9月30日在北平召开，此次会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，同时还制定了《中国人民政治协商会议组织法》《中华人民共和国中央人民政府组织法》等法规。人民政协诞生标志着中国爱国统一战线和全国人民革命大团结在组织上的最后形成，标志着中国共产

^① 毛泽东. 毛泽东选集：第二卷[M]. 北京：人民出版社，1991：742-743.

党领导的多党合作和政治协商制度的主要机构从此产生。自此，协商民主在国家层面运行有了组织机构和制度平台，开始走上制度化轨道。

1954年9月15日，第一届全国人民代表大会第一次会议在北京庄严开幕，这意味着我国的一切国家权力由全国人民普选基础上产生的全国人民代表大会统一行使，人民代表大会制度也被确立为我国根本政治制度。全国人民代表大会的召开并不代表人民政协的取消，相反，人民政协作为协商民主的重要平台继续存在和发展，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度成为我国一项基本政治制度。1956年，毛泽东的《论十大关系》重要讲话，党的八大召开，为中共处理与各民主党派之间的关系提供指引。八大提出了同各民主党派“长期共存、互相监督”的指导方针，为党际协商民主的发展提供了根本遵循。

1956年底，我国基本上完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，实现了把生产资料私有制转变为社会主义公有制的任务，经济上社会主义计划经济在我国基本确立，政治上社会主义的基本制度在我国初步建立，从此进入社会主义初级阶段。中共领导的协商民主开始具有社会主义性质，社会主义协商民主基本确立，成为我国社会主义制度的重要组成部分。

（三）协商民主的恢复与发展时期

从1957年开始，一直到1976年，我国经历了“大跃进”运动、“文化大革命”等极左路线的运动，由于党内“左”倾错误影响，在这一时期，党和政府的各级机构、各级人民代表大会和政协组织，长期陷于瘫痪和不正常状态，经济社会发展受到重大影响，社会主义协商民主也遭到重创，直到1976年后，社会主义协商民主才得以恢复与发展。

1976年10月“四人帮”被粉碎，1978年12月党的十一届三中全会胜利召开，结束了“文化大革命”，党的工作在徘徊中前进，实现了新中国成立以来党的历史的伟大转折，使我们的国家进入了新的历史发展时期。党的十一届三中全会的召开，使党在思想、政治、组织等领域进行全面拨乱反正，重新确立马克思主义的思想路线、政治路线和组织路线，作出了把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来和实行改革开放的战略决策。1981年6月，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决

议》，对历史问题进行客观总结和评价，这是党内协商的结果，具有历史意义。随着党和国家工作重点的转移，经济政治社会等各个方面焕发生机，社会主义协商民主获得新生并恢复发展。

随着党和国家工作重点的转移，社会主义协商民主的根本任务也转到为社会主义现代化建设服务上来。改革开放以来，经济社会发展迅猛，社会主义协商民主也随之蓬勃发展。1982年，党的十二大报告中把与民主党派合作的“长期共存、互相监督”八字方针，发展为“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”十六字方针^①，为新时期多党合作的基本方针和处理中共与民主党派关系的基本原则，进一步为党同各民主党派间进行协商民主奠定了坚实基础。1986年7月16日，中共中央批转《关于新时期党对民主党派工作的方针任务的报告》中明确提出，要把民主党派当作一支重要的依靠力量，真正做到同他们“肝胆相照、荣辱与共”，第一次明确提出了共产党对民主党派政治领导的主要内容，为社会主义协商民主厘清了主体关系。1989年12月，中共中央颁发的《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，使党际协商民主进入规范化、制度化轨道。1993年3月，八届全国人大一次会议把“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”写入宪法，标志着社会主义协商民主得到法律保障。2005年2月，中共中央颁发的《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》，为新时期推进党际协商民主的创新发展提供指导。2006年2月，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》正式出台，意见明确指出，“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式”^②。确认了协商民主是我国社会主义民主的一种重要形式的观点。2007年11月，《中国的政党制度》白皮书首次明确了“选举民主”与“协商民主”两个概念。2012年8月，中共中央办公厅转发的《中共政协全国委员会党组关于〈中共中央关于加强人民政协工作的意见〉贯彻落

① 胡耀邦. 在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. (2012-09-02). <http://news.cntv.cn/china/20120902/101650.shtml>.

② 中共中央关于加强人民政协工作的意见 [EB/OL]. http://www.mj.org.cn/mjzt/content/2019-09/25/content_338133.htm.

实情况的报告》，首次在党的文件中界定“协商民主”的科学概念。

（四）协商民主的完善时期

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对协商民主思想的继承和发展，是运用马克思主义对我国协商民主政治实践的理论升华和伟大创造，对进一步完善和发展社会主义协商民主具有重要指导意义。党的十八大报告中提出了“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”的论断，这是社会主义协商民主概念第一次在党的代表大会报告中得以提出，标志着社会主义协商民主理论的正式确立。十八大报告关于社会主义协商民主的论述开创了协商民主理论和实践发展的新境界、新高度。十八大以来，习近平总书记主持召开了至少15次党外人士协商会、座谈会，除了就重大工作听取党外人士的意见和建议，座谈会往往还会透露不少中央下一步工作安排，内容包括：迎春座谈会，经济形势分析与经济工作部署，中共中央全会文件征求意见以及重要人事安排等。

2013年11月，中共中央发布了《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，对此后五年中央党内法规制定工作进行了部署，这是我们党历史上第一次编制党内法规制定工作五年规划，也是加强党的制度建设的战略工程。纲要中就提出在2017年以内研究完善社会主义协商民主方面的制度规定。2014年10月，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出“加强社会主义协商民主制度建设”。2015年2月，中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，进一步完善政协协商，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，坚持团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中深刻阐述了协商民主的内涵，论述社会主义协商民主的重大战略思想，为推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展和新形势下做好人民政协工作指明了方向。

社会主义协商民主的理论发展

社会主义协商民主是中国特色社会主义民主政治的特有形式和独特优势。党的十八大以来,党中央对协商民主进行了理论和实践的探索,推进了社会主义协商民主广泛多层制度化发展,促进了政治文明建设不断向前发展。

(一) 加强协商民主的顶层设计

党的十八大以来,党和国家在全面深化改革过程中高度重视社会主义协商民主建设,在理论创新、实践探索上推进协商民主的制度建设,加强了协商民主的顶层设计,是社会主义民主政治理论的新发展,使社会主义协商民主推进国家治理体系和治理能力现代化的水平和质量得到了全面的提升。

党的十八大在全面总结我国协商民主理论研究与实践发展的基础上,鲜明地提出了“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”^①,并把“健全社会主义协商民主制度”^②作为坚持走中国特色社会主义政治发展道路的重要组成部分。明确提出了“健全社会主义协商民主制度”的改革任务,对我国社会主义协商民主及其制度建设进行了全面系统的概括和阐述,就社会主义协商民主的本质属性、发展目标、制度形式、实践平台、具体方法等内容进行了系统的规划和部署。这是自1991年以来,第一次在党的政治报告中把协商民主从一种民主形式上升为一种制度形式,是党的重大理论创新。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次明确提出:“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。”^③为进一步适应全面深化改革背景下对协商民主推进国家治理现代化提出的新要求,系统地勾勒了社会主义协商民主建设的蓝图。为“找到全社会意愿和要求的最大公约

① 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. (2012-11-19) [2015-12-18]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.

② 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. (2012-11-19) [2015-12-18]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.

③ 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京:人民出版社,2013:29.

数”^①，强调“在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”^②。提出构建程序合理、环节完整的协商民主体系来完善并发展社会主义人民民主。

习近平总书记于2014年，在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上，围绕“社会主义协商民主”这一主题，提出了一系列新的观点、新的论断和新的阐释。例如，“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是中国社会主义民主的两种重要形式。在中国，这两种民主形式不是相互替代、相互否定的，而是相互补充、相得益彰的，共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势”；“协商民主深深嵌入了中国社会主义民主政治全过程”等。^③

随后颁布的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》成为专门指导现阶段社会主义协商民主发展的纲领性文件。该意见根据党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以及习近平总书记在人民政协成立65周年大会上的讲话精神，全面总结了我们在革命、建设和改革实践中的成功做法与经验，立足于当代中国经济社会发展变化的现实，从建设社会主义政治文明、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，就加强社会主义协商民主建设作出了总体部署和顶层设计，使得新形势下社会主义协商民主推进国家治理现代化的制度保障体系更加健全。

总之，党的十八大以来，中国共产党积极整合、开发现有国家政治体系中的政党资源、理论资源、制度资源等协商治理资源，为当前全面推进国家治理体系和治理能力现代化提供了丰富的政治资源，进一步夯实了国家治理现代化的政治基础，这为在新的历史条件下“党领导人民有效治理国家”凝

① 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话 [EB/OL]. (2014-09-22). <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html>.

② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [M]. 北京：人民出版社，2013：29、30.

③ 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话 [EB/OL]. (2014-09-22). <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html>.

聚了强大的力量,使社会主义协商民主推进国家治理现代化的水平和质量得到了全面的提升。

(二) 推进协商民主的战略布局

党的十八大以来,我们既坚持中国共产党的领导,又发挥了各方面的积极作用;既坚持人民主体地位,又贯彻了民主集中制的领导制度和组织原则;既坚持人民民主的原则,又贯彻了团结和谐的要求。推动了协商民主事业的可持续发展,推进了协商民主的战略任务。

1. 加强中国共产党对社会主义协商民主的领导

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。加强协商民主建设,必须坚持党的领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把握正确方向,形成强大合力,确保协商民主有序高效开展。

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上发表重要讲话强调,要深刻把握社会主义协商民主是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现这一基本定性。明确“在中国共产党领导下进行广泛协商,体现了民主与集中的统一”^①。习近平总书记指出:“发展社会主义民主政治,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”^②强调“人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来,具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来,具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来”^③。

2. 实现人民当家作主

社会主义协商民主制度从建立初期,就将协商民主的原则、精神贯穿其中。在协商过程中,我们党始终坚持广泛参与、多元多层,更好保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权。协商民主制度将人民当家作主作

^① 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[EB/OL]. (2014-09-22). <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html>.

^② 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N]. 人民日报, 2014-09-06.

^③ 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话[EB/OL]. (2014-09-22). <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html>.

为科学目的,依托体系化协商路径,保障经济社会和谐发展,确保决策科学化、民主化,为发展中国社会主义民主政治注入新的活力。

习近平总书记指出:“中国共产党领导人民实行人民民主,实质就是保证人民当家作主。”强调“在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛”^①。他在讲话中指出:“在人民内部各方面广泛商量的过程,就是发扬民主、集思广益的过程,就是统一思想、凝聚共识的过程,就是科学决策、民主决策的过程,就是实现人民当家作主的过程。”^②这些重要论述,深刻揭示了社会主义协商民主的本质属性,进一步明确了社会主义协商民主在中国特色社会主义民主政治建设中的根本定位。

3. 明确社会主义协商民主的总体战略、渠道方式和重点任务

党的十八大报告指出,“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”。^③进一步明确了人民政协在协商民主制度中的重要地位和作用,突出人民政协协商民主主渠道的效能。

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上发表重要讲话中指出:“必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系,确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。”^④指出要通过各种途径、各种渠道、各种方式进行广泛协商,既尊重多数人的意愿,又照顾少数人的合理要求,广纳群言、广集民智,增进共识、增强合力。要拓宽中国共产党、人民代表大会、人民政府、人民政协、民主党派、人民团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库等的协商渠道,深入开展政治协商、立法协商、行政协商、民主协商、社会协商、基层协商等多种协商,建

① 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话 [EB/OL]. (2014-09-22). <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html>.

② 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话 [EB/OL]. (2014-09-22). <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html>.

③ 胡锦涛. 在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. (2012-11-19) [2015-12-18]. http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm.

④ 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话 [EB/OL]. (2014-09-22). <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704157.html>.

立健全提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等多种协商方式，不断提高协商民主的科学性和实效性。^①

（三）凸显协商民主的时代价值

我国正处在全面建成小康社会的决定性阶段。面对改革开放进程中利益格局深刻调整的新形势，面对社会新旧矛盾相互交织的新变化，面对市场经济条件下思想观念多元多样的新情况，面对世界范围内不同政治发展道路竞争博弈的新挑战，^②社会主义协商民主建设具有鲜明的实践意义和时代价值。

1. 推进国家治理现代化

人民民主是中国共产党发展社会主义民主政治的根本目的，也是社会主义协商民主推进国家治理现代化的价值归宿。当前，面对全面深化社会主义体制改革背景下的中国民主政治现代化的需求，大力发展人民民主成为中国共产党自觉以马克思主义理论武器对中国现实问题的批判后而形成的民主发展新常态。党的十八大以来，中国共产党立足于新时期推动“党领导人民有效治理国家”的政治体制改革所面临的新任务，维护和扩大人民群众的民主权利与社会利益，探索人民群众广泛参与政权的新型民主形式，以多党合作为核心，将多党合作与政治协商深深融入新时期国家治理现代化之中，并在长期民主实践中初步完成了多领域、立体化的协商民主推进国家治理现代化的治理布局，创造性地提出了以协商民主推进国家治理现代化的战略布局，回答了新时期执政过程中面临的“为谁治国、靠谁治国”的基本问题。

2. 促进政治文明建设发展

协商民主是社会主义民主政治独特优势的重要体现。社会主义民主政治的本质是人民当家作主，集中反映了广大人民群众的根本利益，充分体现了社会主义民主的真实性、广泛性、包容性，彰显社会主义制度的特点和优势。推动社会主义协商民主制度的发展，是社会主义民主政治发展的题中应有之义。近年来，从党内到党外，从中央到基层，我国的民主政治建设取得

^① 于小英. 新形势下推进人民政协事业发展和社会主义协商民主建设的纲领性文献[J]. 四川省社会主义学院学报, 2014(4): 10.

^② 中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》[EB/OL]. (2015-02-09). http://www.gov.cn/xinwen/2015-02/09/content_2816784.htm.

了巨大的成就，协商民主的理论和实践不断丰富和发展，从而推进政治文明提高到了一个新高度。

我国的改革是社会主义制度的自我完善和发展，既包括经济体制改革，也包括政治体制改革等。政治体制改革既要坚持依法治国，坚持完善人民代表大会制度，也要发展协商民主推进政治协商制度改革，以及继续推进基层民主和社会民主。当前明确提出健全社会主义协商民主制度，以及实现“广泛、多层、制度化”发展的目标，坚持发展党内民主制度，继续完善人民代表大会制度和基层民主制度，坚持不懈地推进选举民主，真实地、有效地落实人民主权原则。同时，深入推进协商民主实践，在党和国家重大决策之前和决策执行过程中，开展充分协商，形成共识。选举民主和协商民主实践体现在党和国家各个层面、各个领域，相互支撑、相互配合。所有的这些，大大推进了国家政治体系的完善，使得国家政治体制的包容性、国家政治活力、抵御社会风险的能力都大大增强，提升了国家权力系统的政治能力，从而促进了我国政治发展。

3. 为实现“两个一百年”奋斗目标整合社会资源与力量提供有力支撑

习近平总书记指出：“在革命、建设、改革各个历史时期，我们党始终把统一战线和统战工作摆在全党工作的重要位置，努力团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素，为党和人民事业不断发展营造了十分有利的条件”，他强调“我们搞统一战线，从来不是为了好看、为了好听，而是因为有用、有大用、有不可或缺的作用”。现在，我们党所处的历史方位、所面临的内外形势、所肩负的使命任务发生了重大变化。人心向背、力量对比是决定党和人民事业的关键，是最大的政治。新形势下的统一战线的任务和目标就是大团结，大联合，搞最广泛的爱国统一战线，为实现中国梦提供广泛力量支持。在统一战线中搞协商民主能够有效化解社会矛盾、消除社会冲突，能够包容不同诉求、更好地开展协商对话、更主动地寻求共识，因而能够协调各方利益、谋求社会稳定。

随着全面深化改革的深入，政治、社会、经济等也发生了深刻变化，在我们中国有三种力量是必须凝聚的，一个是新的社会阶层，是我国出现的新的社会力量。另一个是党外人才，我们现在的经济发展是在经济全球化条件下进行的，必须具有核心竞争力，这个核心竞争力就是人才。除了党内优秀

人才外,还有大量的党外人才是我国必须凝聚的力量。他们也是国家核心竞争力的重要组成部分,也是国家科教兴国、人才强国的重要力量。特别是现在的留学人员已经成为我国人才的重要支撑。第三是企业。一个地区的经济发展如果没有企业的发展是难以想象的。我国是公有制为主体,多种所有制共同发展,国有企业仍然是主体、主导,但数量少,大多是非公有制企业。非公企业已占领90%市场,创造的GDP占60%以上,税收占50%以上。现在参与“一带一路”建设的有很多都是非公有制企业,非公企业已经成为我国经济社会发展中举足轻重的力量。要把他们的积极性创造性调动起来,围绕中心、服务大局,紧紧围绕经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设,深入调查研究、积极建言献策,为发展中国社会主义民主政治注入新的活力,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦凝聚智慧和力量。

(四) 健全协商民主的制度和机制

任何形式的民主要落到实处,都必须要有制度做保障。近年来,已加强和改善了社会主义协商民主实践工作作为重要改革内容和重点工作,构建了符合我国政治体制性质、结构和特点,程序合理、运行顺畅、协商高效的协商机制,基本形成了协商民主制度化、规范化、程序化的完整的民主体系。

1. 渠道拓宽

十八届三中全会以后,我国的协商民主进入一个新的阶段。过去民主协商主要是执政党、参政党和党外各界之间的协商和通过人民政协渠道进行的政治协商。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》对新形势下政党协商、政府协商、政协协商、人大协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商作出全面部署。协商的渠道、覆盖面拓宽。强调发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用,重点推进政治协商、民主监督以及参政议政制度化、规范化、程序化。联系广泛的渠道优势,融协商、监督、合作、参与于一体,极大丰富了我国社会主义协商民主的内涵,是我国社会主义协商民主的重要渠道、平台和制度,是社会主义协商民主的生动体现。

2. 形式拓宽

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决

定》总结各地协商民主的实践经验，首次把基层组织、社会组织作为协商民主的主体同国家政权机关、政协组织、党派团体一起纳入协商民主的范畴，首次提出了立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商，进一步丰富了协商民主的形式，在实际的政治生活中，每种协商都有不同形式。从纵向层次看，协商民主制度已形成了由全国性的协商制度、地方的协商制度和基层的协商制度构成的；从横向结构看，形成了由各方面的制度构成的。主要包括：国家政权机关的协商制度，如立法协商、行政协商、公民陪审制度；党派和人民政协的协商制度，如党际协商、政治协商，其中政治协商包括界别协商、专题协商、对口协商、提案协商以及双周协商会议等；社会领域的协商制度，如党和政府与社会之间的协商、社会团体参与的社会协商、工资集体协商、网络公共论坛，以及自治机构的议事会、评议会等。^①

3. 主体拓宽

随着社会的发展和变革，原有的协商主体已经不能满足日益变化的社会阶层的需要。十八大以来，协商民主的主体涵盖社会各界、各方面人士，既反映多数人的普遍愿望，又吸纳少数人的合理主张，可以最大限度地实现最广大人民的民主权利。如自由职业者、行业经纪人、跨地区外来投资者、农民工等有序的民主协商与政治参与，基层协商民主已进一步延伸到基层，不再只是少数人之间的协商、委员之间的协商，基层事务中将更多采用协商民主的形式。人民政协具有民意的广泛代表性和政治上最大限度的包容性，人民政协的协商主体涵盖各党派、各团体、各民族、各阶层和社会各界、各方面人士，同时协商主体还包括中共党委、人大及其常委会、人民政府。可以说人民政协的协商主体涵盖了政党、国家与社会政治关系中的诸多方面，协商主体具有广泛性。

4. 内容丰富

党的十八大以来，协商民主的内容明显扩大了，过去主要是重大决策前的协商，十八届三中全会进一步提出除了对经济社会发展重大问题外，还就涉及群众切身利益的实际问题开展协商，推进协商民主广泛多层制度化发

^① 陈家刚. 关于社会主义协商民主制度建设的思考[J]. 中共天津市委党校学报, 2014(5): 53.

展。发挥中国特色社会主义政党制度优势，就党和国家重要方针政策、重大问题，加强中国共产党同民主党派的政治协商，搞好合作共事；深入开展立法工作中的协商，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力；就人民最关心最直接最现实的利益问题，扎实推进政府协商；就国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务，以及有关爱国统一战线的其他重要问题等，进一步完善了政协协商；对涉及群众切身利益的实际问题，特别是事关特定群体权益保障的，有关部门要加强与相关人民团体协商；按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，稳步开展基层协商，更好解决人民群众的实际困难和问题，及时化解矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。

（五）树立协商民主的法治思维

一个国家的法治水平是民主的重要体现，也是民主的重要保障。党的十八大以来，在发展我国社会主义民主政治过程中，完善了协商民主制度和工作机制，这一过程就是运用了法治思维和法治方式来建立各种协商机制，规范各种协商程序，明确不同协商主体的协商规则及协商责任，确保了协商民主的民主性、科学性、实效性。

1. 坚持中国特色社会主义民主政治制度，着力推进协商民主广泛多层制度化发展

党的十八届三中全会指出，推进协商民主广泛多层制度化发展，是构建程序合理、环节完整的中国特色社会主义民主政治体系的根本保障。协商民主作为中国特色社会主义民主政治的重要制度，针对不同内容、不同层次、不同领域，就政治经济社会发展的重大政策、重大决策、重大事项进行广泛协商，为科学决策、民主决策、依法决策提供保证；深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商并形成机制，不断丰富和拓展协商民主的内容和形式；以提升法治工作实效为切入点，进一步拓宽政府和司法机关在统一战线成员中聘任监察员、检察员、审计员、教育督导员、土地监察专员等特约人员的领域，通过会议监督、提案监督、调研监督、检查监督等方式方法，完善民主监督体系，强化民主监督作用。

2. 坚持中国共产党的领导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路

坚持中国共产党的领导既是依法治国的根本要求，也是社会主义法治的最根本保证。在全面建成小康社会决定性阶段，面对改革发展稳定任务之重和矛盾风险挑战之多的前所未有的新形势，特别需要包括各民主党派、工商联、无党派人士在内的全国人民在共产党的领导下，依靠法治来解决各种社会矛盾和问题，运用法治来统筹社会力量、平衡社会利益、调整社会关系、规范社会行为，推进社会治理体系和治理能力现代化。把党的领导贯穿法治中国建设的全过程，始终保持高度的政治自觉和政治定力，不被杂音噪音所扰，不为传闻谣言所惑，切实把思想和行动统一到法治建设的重大决策部署上来，任何时候、任何情况下坚持共产党对法治社会建设的领导绝不动摇、坚持走中国特色社会主义法治道路的信心决心绝不动摇。

3. 坚持依法协商，着力提高协商民主性和实效性

习近平总书记强调要全面推进依法治国，必须坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。在依法治国的背景下，推动协商民主的法治化。协商民主形式、程序及运行机制，必须坚持以国家宪法法律为准绳，组织引导各协商主体在遵守法律法规前提下进行协商。各民主党派、无党派人士依托各类路径开展政治协商、参政议政和民主监督，关注协商民主重心，依法为管理国家及地方各类事务建言献策。没有法治，就没有国家的统一；没有协商，社会就缺少活力。协商是法治的基础，法治是协商的保证，协商要在法律、法规的轨道上运行，不能把两者对立起来，更不能相互取代。坚持依法有序、积极稳妥，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。



社会主义协商民主需解决的有关理论与实践问题

协商民主已经成为我国社会主义民主的主要实现形式，但毋庸讳言，在我国现实的政治生活中，协商民主在不同程度上还存在一些缺陷，需要在理论和实践层面进一步解决。

（一）厘清协商边界与融合，切实提高协商质量和效率

2015年2月9日，中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，指明了当前我国协商民主渠道主要有七种，即在继续加强政党协商、政府协商、政协协商的基础上，积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商，逐步探索社会组织协商。社会组织协商正在逐步探索之中，所以还没有作出具体的要求。边界，据国际法的定义，就是有主权的国家行使其主权的界线。参照边界的定义，在协商民主中，各协商主体在协商活动中也是存在界线的，其实质上也就是理论界所说的范围，包括各协商渠道的主体范围、对象范围、内容范围、形式范围和程序范围等。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确了六种协商渠道的职责、范围、程序、形式，厘清了它们的边界。第一，有利于各协商主体依法依规开展协商活动，实现协商民主的程序化、制度化、法制化。第二，有利于各协商主体充分发挥协商主观能动性，积极、主动作为，有效促进协商民主的广泛开展。第三，有利于各协商主体担当有责，提升协商民主的质量。第四，有利于各协商主体优势互补，实现协商民主的多层开展。就六种协商渠道来看，《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》要求，从“重点加强、积极开展、逐步探索”三个层次推进协商民主发展，从中央到基层、从国家到社会、从政党到团体等多层面把协商民主贯穿于我国的政治、社会、经济的各个方面，更有利于协商民主的效能发挥，提高协商民主的效率和效果。由此观之，《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》对协商边界的界定，大大提高了协商质量和效率，保障有效推进协商民主广泛多层制度化发展。

《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》从政策层面对协商边界的界定，这是非常清晰的。但在实际运行中，还存在一些边界重叠、模糊的现象。比如，政党协商和政协协商的内容边界就存在重叠现象。政党协商的内容主要是事关党际、国家和地方全局的重大的宏观性问题，而政协协商则兼有宏观性和社会经济文化生活中热点难点等一些具体事务性的问题。两者在制度安排上，边界非常清晰，但是就宏观性和事关国家大政方针性的问题，仍然存在交叉、重叠。也正是因为存在这种交叉、重叠，给协商边界融合带来了可能。如前所述，就宏观性主题内容开展协商，如果协商议题基本一致，可以合并融合，以节省人力、物力、财力等资源成本，扩大有序政治

参与,实现知情明政,提升协商层次,形成协商一致的共识,从而提高协商的质量和效率。

（二）强化党内协商意识，增强协商共识

《关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出,协商民主是在中国共产党领导下,人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,在决策之前和决策实施之中开展广泛协商,努力形成共识的重要民主形式。要求各级党委要充分认识加强协商民主建设的重大意义;自觉把协商民主建设贯穿于各领域,坚持有事多协商,遇事多协商,做事多协商。中国共产党是执政党,在协商活动中处于领导地位,党内协商意识的强弱,直接影响到协商民主的进程。开展协商民主工作,要强化党内协商意识,在全党形成想协商、懂协商、愿协商、多协商的思想共识。

1. 牢固树立协商的政治意识

协商民主解决的是人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,是党的群众路线在政治领域的重要体现。中国共产党代表着人民群众的根本利益,以为人民群众服务为根本宗旨,涉及群众切身利益的实际问题,就是最大的政治问题,做好协商民主工作,也是最大的政治问题。因此,需要在协商民主中坚持正确的政治方向,坚持党的正确领导,坚持改革开放,践行党的宗旨,努力维护人民群众利益,通过协商切实把党维护群众切身利益的主张变成社会各界的共识。

2. 牢固树立协商的法治意识

全面依法治国是党的“四个全面”战略布局的重要组成部分,是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障。中央要求在协商民主中必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。坚持依法有序、积极稳妥,确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。以法治精神开展协商民主,是协商民主程序化、制度化建设的有力保障,要做到这一点,首先要在党内强化党内法治意识,形成全党依法协商的思想共识。

3. 牢固树立知情明政意识

协商活动举办前,要将需要协商的相关材料,组织有关各方开展研究,让相关主体了解协商的内容。既让党内的相关人员了解掌握党的决策、主张,熟知协商相关内容、程序和形式,也要事先将党的决策、主张让参加协

商的各方有充分的认识，达成初步共识，使协商活动从始至终都处于相互了解、相互理解的透明状态，促使协商活动取得实质效果。

4. 牢固树立实效意识

协商成果转化是协商的最终目的，只有把协商的成果转化为真正的落实措施，才能真正实现协商民主的价值，取得协商的实效，从而提高协商各方的政治参与积极性，推动协商民主向前发展。如在政协协商中，强化协商意见的报送、办理、跟踪、督办、反馈意识，切实把政协提案办理工作做好，让政协委员的提案转化成落实措施，才能调动委员的履职积极性，积极参与政协协商，推动政协协商的发展。《中共广东省委政治协商规程》对如何加强汇总协商成果、协商成果办理与反馈以及由省委分管统战工作的领导同志牵头，建立政治协商督办落实联席会议制度等的规定，就是转化协商成果，取得协商实效的重要措施。

5. 牢固树立学习意识

加强学习型政党建设，是中国共产党的一贯要求。着力建设高素质的协商主体队伍，是推进协商民主的重要环节，各级党委应该高度重视，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。一是要强化对马克思主义基本理论的学习，以马克思主义中国化最新理论成果武装头脑，当前，特别是要认真学习习近平总书记系列讲话精神，学习习近平总书记关于社会主义协商民主的重要讲话精神，明确协商的方向。二是要加强协商民主理论的学习，系统掌握协商的基本原理、基本原则、基本方法。三是要加强法律法规学习，以法治思维和法治方式研究解决问题，规范协商的行为。四是加强调查研究，在调查研究中学习，了解情况、分析问题。五是加强对政党理论的学习，特别是要认真学习我国的多党合作和政治协商理论，切实提高合作共事能力。

（三）善于运用协商技巧，实现协商的良性互动

协商民主的实质，就是要实现和推进公民有序的政治参与，把相关利益的人民调动起来，使人民群众与政府之间就共同相关的政策问题进行直接面对面的对话与讨论而进行的良性互动过程。在这一过程中，如何实现协商的良性互动是决定着协商是否有成效的关键。因此，在协商中正确运用协商技巧，是一个十分重要的环节。比如，协商议题和内容的选择，决定着协商的

最终价值；协商人员的确定，决定着协商的质量和水平；协商形式的选取，决定着协商的效果；协商成果的转化，决定着协商的运行等。协商活动的每一个环节的技巧选择都是一门科学，都需要细细琢磨，加以深入研究，慎重选择，以营造良好的协商环境，确保协商的良性互动，促进协商活动的顺利进行。比如，在协商民主恳谈会上，主持人的主持活动就是很讲究技巧的。作为主持人，要在熟悉恳谈会主题的情况下，公正、中立，保证每位参与者都能发表自己观点，要善用语言表达技巧，概括发言内容的方法，善于调节会场氛围，引导参与者围绕议题讨论等。

（四）善于传播协商理念，提高参政议政能力

协商民主，不仅是全党的事情，也是全社会的事情，需要全社会共同参与，才能实现协商民主的广泛多层开展。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》要求，各级党委要自觉要把协商民主建设贯穿于各领域，坚持有事多协商、遇事多协商、做事多协商。健全党内民主制度，以党内民主带动和促进协商民主发展，党委宣传部门和主要新闻媒体，要加强正确的舆论引导，普及协商民主知识，宣传协商民主理论和实践，树立协商民主建设先进典型，发挥好示范引领作用。通过党委宣传部门的宣传教育和舆论的正确引导，在全社会培育协商民主理念，教育人民群众牢固树立有事多协商、遇事多协商、做事多协商的协商理念，推动在全社会形成协商的思维，培养成协商的习惯，营造良好的积极参政议政的协商民主氛围。

（五）整体推进协商规划，实现协商效果最大化

开展协商民主活动，就要把协商放在决策之前和决策实施之中，再根据各方面的意见和建议来决定和调整决策和工作，从制度上保障协商成果落地，使决策和工作更好地反映民意、合乎实际。做到协商民主规划有序、有条不紊，实现协商效果最大化。第一要把协商民主建设纳入总体工作部署和重要议事日程，对职责范围内的各类协商民主活动进行统一领导、统一规划、统一部署。第二要制定健全知情明政、考察调研、工作联系、协商反馈和成果转化等协商工作机制，从机制上保障协商民主顺利进行。第三要规划每年协商的议题和内容，合理安排形式多样的调研活动。如全国政协召开的双周协商座谈会，都会提前规划议题，并围绕议题展开调研，2017年8月24日，全国政协召开的第72次双周协商座谈会，围绕“营改增执行情况和改进

的建议”建言献策。为开好这次会议，全国政协经济委员会分别赴上海、江苏、北京和天津进行了专题调研，正是因为规划合理，调研到位，才取得了很好的效果。第四要加强培训工作规划。着眼于队伍建设，从培养协商人才的角度，做好人才培训规划，以提高协商主体的整体综合素质，进而提高协商的质量和水平。第五要做好宣传规划，营造良好的协商民主氛围。第六要做好创新协商渠道规划，充分利用网络等现代化手段，通过各种途径、各种渠道、各种方式进行广泛协商，广泛多层开展协商民主活动。

试论新时代中国特色社会主义 协商民主的重要作用

■ 肇庆市社会主义学院课题组^①

中国共产党十九大报告再一次强调了协商民主在社会发展、国家治理中的重要作用，协商民主制度已经成为现代化发展中应用范围最广、最实用的民主形式，习近平总书记进一步明确了中国特色社会主义协商民主发展的方向，这对于国家治理进程的推进有着重要意义。发展中国特色社会主义协商民主是我国治理现代化的题中应有之义，同时也是实现国家有效治理的重要渠道，实践充分证明发展社会主义协商民主可以有效化解改革过程中的矛盾，保障我国公民在现实环境中广泛高效加入民主活动的权利，实现国家治理的最优化。



协商民主是中国特色社会主义的民主形式

（一）协商民主的定义

中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出：协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：王民祥，肇庆市社会主义学院市情研究中心讲师；成员：杜绮红，肇庆市社会主义学院统战理论教研室讲师；黄桂荣，肇庆市社会主义学院统战理论教研室主任、教授；执笔人：王民祥。

涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式。从这个定义分析，协商民主的本质，说到底是指由若干不同的公民由于其受教育的程度高低不同及社会价值观差异，通过特定的渠道把分散的力量汇聚起来，以决策的形式商量出能让彼此都认可的结果。“关于如何深化对协商民主问题认识，中西方学者也做了不同的表达。一部分学者认为协商民主体现为决策前的讨论。”^①处理公共事务过程中最重要的是参与讨论的过程，参与主体在这个过程中提出同意或反对某一观点的理由，在协商意识得到提高的同时参与者的素质也发生质的变化。另一部分学者认为协商民主体现为决策的过程。协商主体在参与的过程中互相交换意见，各方根据不同的立场作出相应的判断，进而综合各方的价值偏好作出综合性的公共决策。尽管各方学者对协商民主的发展有着不同的观点，但学者们都认同民主的发展是不断完善的，协商民主起到的不仅仅是简单的聚合作用，更重要的是通过讨论的过程赋予政策制定的合理性与合法性，促进公众的利益通过政策的推行得以实现。

（二）协商民主的要素分析

协商民主应该包括协商主体、协商客体、协商领域、协商方式、协商结果等五个要素。

1. 协商主体

所谓协商主体也就是协商民主参与者。协商主体可以根据数量和组织形式分成个体参与者与集体参与者，即公民和各种复合型政治主体，如各种利益集团、政党、政府。根据掌握资源多少可分成精英型主体与大众型主体。精英型主体掌握更多的政治、文化等社会资源。大众型主体也就是普通老百姓，手中资源相对较少；但他们来自社会基层，有着第一手实践信息。协商主体不仅包括精英型主体，也包括一大部分大众型主体。根据协商具体层级也可分为直接协商主体和间接协商主体。直接协商是一种协商主体直接参与式的协商，通过面对面的交流、讨论，相互说服以形成意见整合。比如，我国农村广泛存在的“村民恳谈会”就是一种直接协商。间接协商是指人们避

^① 孙莹. 国家治理现代化视域下的协商民主：中国道路的解析[J]. 岭南学刊，2016（1）.

选一些具有特殊资格的社会成员代表自己参加协商。中华人民共和国各级政治协商会议,对作为政协委员所代表的群众来说便是一种间接协商。

2. 协商客体

协商客体即协商内容。一般协商民主理论都用偏好来表达协商的内容。“在社会生活中,偏好指的是行为者基于自身利益而表现出来的对于特定目标的倾向性与选择性。”^①很多人认为,偏好是非理性的,或者一成不变的。这种观点在理论上不科学,在实践中有偏差。因为过分夸大偏好的既定性,会使协商消失,取而代之的是专制盛行。有学者指出,只有在理性万能和社会大同的情况下,各种偏好才能以绝对真理与永恒价值的姿态永远岿然不动。否则,有限理性与多元价值会使得偏好妥协与转换成为社会常态。事实上,协商民主犹如一个舞台,舞台的导演是公共理性,而舞台上的两个主角则正是偏好与偏好协商。而在现实生活中,协商主体要具有自身的偏好,各种偏好必须在协商中表达,在公共理性指引下实现偏好的整合并理性立法。整合路径分为:一是妥协,即价值和偏好的相互放弃和让渡。二是转换,即以新的共同价值超越旧有的、纷争的个别价值或偏好,以换取协商的成功。称合性内容更多发生在公民群体勾质性较高的社会之中。在现代民主国家,一些基本的宪政问题是不允许被协商的。对于那些通过证伪方法发现的消极意义上的公共法则,是这个社会的宪法和最高原则,无论抽象的人民还是可计算意义上的人民,无论是表决民主还是协商民主都不能质疑或动摇它。

3. 协商领域

关于协商民主在什么地方进行,澳大利亚国立大学教授约翰·S·德雷泽克在《不同领域的协商民主》中,归纳为三个层面:国家制度、普通公民或政治鼓吹者发起的特设论坛以及公共领域。从政治制度学角度考察,不管协商民主发生在什么地方,用制度化程序保障它、规范它都具有极为重要的意义。

4. 协商方式

首先,协商是坚持的原则。这是协商前提,否则协商变成了无原则的妥

^① 张凤阳等. 政治哲学关键词 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2006: 252.

协和利益交换。美国学者科恩认为,理性的协商应该遵循自由、平等、理性与合法性。美国学者阿米·古特曼和丹尼斯·汤普森认为,协商参与者必须信奉:互惠、公开、责任。

其次,协商具体的方式需要有正式协商与非正式协商。从协商时间也可划为事前协商、事情过程中协商、事后补救协商。通过协商的远近也能分为远程协商和面对面交流。

5. 协商结果

协商结果是指协商民主主要达到的目的。在协商民主过程之中,将参与者在公共利益基础之上的偏好化解,最终达成公共共识即协商结果为最终目标。将公共利益最符合全体社会的发展进步即实现公共利益最大化,协商民主的参与者必须争取最终达成一种共识,否则协商民主也就变成了一种政治清谈。

(三) 中国特色社会主义协商民主的内涵

我国的社会主义协商民主除了具备一般的协商民主的基本内涵与特征外,当然有其特殊之处,那便是以共产党领导的多党合作和政治协商制度为基本制度安排,人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见的社会主义民主实践形式。其基本内涵主要从以下两个方面介绍。

1. 中国特色社会主义协商民主的理论品质

(1) 民主是最大的集合点,中国特色社会主义协商民主是一种千真万确的民主形式,是民主大家庭中的重要成员。民主所具有的一切特质它都具备:民主,包括中国特色社会主义协商民主是保证人民当家作主(民享、民有、民治)的一种国家制度。民主,包括中国特色社会主义协商民主虽然使一些在非民主条件下很简单的事务变得相对复杂和烦琐,从而增加政治和行政的成本或降低行政效率;但是,在人类迄今发明和推行的所有政治制度中,实施民主的社会比专制的社会缺陷较少。因为它与人的主体性和人的尊严相契合,所以成为当代全社会的价值目标。当然民主的建立需要具备相应的经济、文化和政治条件作支撑,更需要人民不断去推动、去促进。

(2) 社会主义协商民主是协商民主的一种形式。因此它自然具备协商民主的一般内涵,主张决策过程应该贯穿理性和公正的价值,主张决策结

果应充分体现公共性。协商民主,中国特色社会主义协商民主都具备如下显著基本特征:协商主体与客体具有多元性。多元性意指文化、种族、民族、社会群体的多样性,利益的多样性,分歧的多样性等,多样性是协商民主的前提。协商结果具有合法性,参与协商者在公正公平自由的环境下,协商形成科学决策,所以具备合法特性。协商过程是按照合法规范的程序,在设计合理的机制下进行的。协商过程应该是公开透明的而不是暗箱操作的。协商主体具有平等性,平等是协商民主的基本前提之一。协商主体具有广泛参与性,协商行为具有责任性、公共理性,协商过程应是合理观点而不是情绪化的诉求。

(3) 社会主义协商民主具有中国特色,是具有中国文化蕴含的具体表现。一是中国共产党人善于把马克思主义理论和中国的具体实践相结合,与时俱进,不断进行理论和实践的创新。二是发展中国特色社会主义协商民主是近现代中国社会发展的必然选择。三是社会主义协商民主以社会主义和人民民主为基本原则,从而获得了质的规定性;以中国人民政治协商会议等制度为平台,从而具有实践操作性;以中国传统社会和合政治文化为底蕴精神,从而具有和谐性。四是中国特色社会主义协商民主是中国民主健康发展的社会助力器。

2. 中国特色社会主义协商民主的实践品质

(1) 社会主义协商民主是一种合理的民主制度设计。中国特色社会主义协商民主推动者以坚持党的领导为原则,以发扬社会主义民主为主线,以建设社会主义政治文明为核心,不断大力推进中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设。协商民主作为一种合理的民主制度设计越来越趋于完善。

(2) 社会主义协商民主是一种新型的民主形态。它与选举民主结伴前行、互为补充。协商民主的本质是若干当事人从“求同化异”的角度出发,通过沟通、讨论、意见整合,扩大共识,减少分歧。然而,由于利益差异和认识差异的存在,纯粹的协商往往会导致旷日持久、没有结果的争论。因此,协商民主在充分体现公正性和民主性的时候,也暴露了效率性和集中性不足的缺陷。

(3) 社会主义协商民主是一种有效的民主治理形式,党的十八大首次

将健全社会主义协商民主制度写入党代会文件，提出社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。党的十九大报告中，习近平总书记系统阐述了协商民主的地位和重要作用，指出协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，要推动协商民主广泛、多层、制度化发展。这一系列的论断准确把握了发展协商民主的社会诉求和时代价值，从而为协商民主的发展提供了根据和动力。具体来说，中国特色社会主义协商民主可以从制度、体制和机制三个层面促进社会主义和谐社会的构建。

新时代中国特色社会主义协商民主的重要功能

国家治理现代化即所谓的国家治理体系和治理能力现代化，是指导我国全面深化改革的必要步骤，同时也是坚持和发展中国特色社会主义民主制度的必然要求。党的十八大以来，逐步构建出了系统完善、科学高效的国家职能体系，为保证各项制度的实施提供了扎实的理论保障。面对新时代提出的新任务，以现代化的国家治理为契机，在相关领域中取得了突破性进展，对社会与国家的有效治理都有着重要的参考价值。

（一）协商民主推动国家治理中的公共利益最大化

国家治理现代化中的协商民主以多元发展为导向，以治理过程中达到群体利益最大化为准则，逐步推行与群众利益相关的政策，通过相关规定的实施来以最小的行政成本实现社会公民的利益最大化，同时也形成了独具特色的社会主义协商民主。协商民主能够及时响应现实中出现的问题，尤其体现在民情民意表达的形式中，通过对话的形式来达成利益的共识，保证政府政策推行的预期效果。

国家治理现代化中的协商民主在发展过程中应更多地体现在人民团体和社会组织中，大量新型协商组织的诞生对传统政府层面的协商产生冲击，促使国家治理现代化中的协商民主通过社会的改革过程不断地完善自身。“协商民主在发展的进程中以社会群体利益的发展为参考，通过公开的信息交流，赋予社会现象以自己的价值偏好，通过合理方式共同讨论协商的结果，并依据最恰当的协商结果做出适合实际情况的决策，为国家改革过程的良性

发展起到铺垫作用。”^①协商民主的真正价值在于协商的全过程中，通过国家治理现代化对政策的适时完善，参与协商的主体通过其自身的努力，实现价值偏好的妥协或转移以实现治理结果的利益最大化，进而通过最小的行政成本付出来实现社会利益的最大化，为国家治理现代化的改革保驾护航。

（二）协商民主规范国家治理中权力的运行

自从党的第一代领导集体提出“民主合作”的概念后，国家在建设的过程中从群众的基本需求出发，同时依据现阶段国家的基本国情制定独具特色的参考依据，由此我国现代化协商民主的优越性在民主制度中脱颖而出。现代化治理中的协商民主制度对政府权力起到了约束作用，公民的有效政治参与提高了政府的执政效果，最大可能保证了政府决策的权威性。从发展的角度来看，传统社会以统治作为治国之本，现代社会以治理作为发展的基本策略，在时代变迁中逐步将权力下放，表现出国家更多地关注人民，同时实现了由单一型权力到多元参与的成功转变。我国现代化的协商民主发展中更多体现为通过决策来对政府执政产生影响，公民对政府的执政方式、执政理念都起到了监督作用，公民随着参与形式的不断完善，参与水准也有了质的变化。通过权力的约束维护好公民的正当利益，才能在现代化的平台上更大激发群众的积极性。人民当家作主需要体现在具体的实践过程中，更多的聪明才智在发展的过程中才能被汇聚到一起，完成了由开创到推进的跨越式发展，公共权力在这种环境中才能充分地发挥，最有效地在国家治理现代化的过程中将权力牢牢关进制度内在的笼子。

（三）协商民主丰富国家治理的进路

我国协商民主在治理现代化发展过程中，通过公正的协商渠道，将不同的主体恰到好处地融合在一起，为良好的多元协商打下坚实的基础，并且促进了协商民主在国家治理现代化进程中的多元发展。在协商民主的发展过程中，无论是西方还是东方都脱离不开民主政治的身影，民主政治力图充分尊重多数、保护少数，在民主决策过程中广泛分析讨论，在最终的决策环节得到广泛认同。我国民主政治在发展的过程中离不开国家治理现代化的大环

^① 包心鉴. 国家治理现代化视阈中的协商民主[J]. 中国延安干部学院学报, 2015(2).

境，各种政府组织、各类社会团体在国家良好的社会环境中快速发展，经过充分的发展各类组织能更有针对性地为群众提供服务，同时政府采用更加高效的治理方式提高行政效率，为社会高效的民主协商提供基本路径。多元主体存在的形式和内容是辩证统一的，形式上的民主是提供协商环境的平等，内容上的平等指在协商过程中充分交换双方意见，根据所陈述的事实有针对性地提供解决方案。有了明确的治理方向，在现代化民主政治发展过程中相当于找到了理论基准和操作规范，以此为依据充分解决民主政治发展中的现实问题，为最终民主决策的高效性、科学性提供相应的载体。多元主体在协商的过程中融合到一起，对于构建程序合理的决策形式起着指导性的作用，促进了国家治理现代化中的公共决策的实践和形成。

新时代中国特色社会主义协商民主功能发挥的制约因素

（一）公众政治参与意识有待提升

在民主政治发展的过程中，政治参与发挥着举足轻重的作用，政治参与与意识淡薄则会在一定程度上阻碍民主政治的发展，而政治参与与意识则和协商民主有着直接的关系。不言而喻，我国特定的政治文化造就了普通民众政治参与意识薄弱的政治现状，若想推动协商民主的发展，公民从心理层面接受协商民主这一思想是题中之义。要想在全社会范围内普及协商民主，就要形成一种民主法治、公平正义、自由平等占据主流的文化，而我国普通公民心中还未真正形成这样一种主流文化。此外，由于历史与文化背景等因素影响，我国公民政治参与的实践机会相对较少，也没有接受系统的政治参与能力的培训和教育，导致了我国民众当前政治参与能力较差的现状，使得政治参与意识在协商民主中难以发挥最大力量。

（二）协商主体协商能力相对薄弱

部分协商主体有序参与协商能力不足。例如，部分政协委员的有序参与协商能力有所欠缺，对所代表界别的典型问题掌握不够透彻，议题选取的资料收集、实地考察和调研落实不够，导致议题选择没有切中要害、不能抓住主要矛盾；另外，部分参与基层协商的公民参政能力也存在不足。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确要求“建立健全基层协商民主建

设协调联动机制”“而在经常性联系群众中推进人民政协协商民主向基层延伸”^①的实践探索为协调联动发展提供了重要启示。这意味着今后公民有序参与协商对基层群众参政能力的要求将更高，而公民有序参与协商能力与公民实际参政能力的矛盾也将更突出。

在现实政治环境下，一方面协商民主对协商主体有较高的能力要求，另一方面我国的普通民众参与政治决策的能力有限，特别是大多数普通民众没有正规学习过相关内容，同时我国缺失培养政治参与能力的政治环境。一部分协商能力相对较弱的普通民众在协商民主的过程中不仅不能准确无误地表达自己的利益诉求，也很难在过程中作出最真实的表述。

（三）协商主体身份地位缺乏足够的平等性

在协商民主实践中，我国宪法规定了协商主体具有法律上的平等地位，只不过宪法意义上的平等并不意味着在现实政治中各协商主体处于平等地位。在中央政府层面，各民主党派和其他协商主体还能在一定程度上发挥政治协商的作用，在某种意义上充当了智库的角色。在具体的政策制定过程中，中国共产党发挥政治领导作用，是政治决策的领导者，负责制定相关的政策，各民主党派是参政党，履行着参政议政的职责。然而，在协商民主过程中存在这样一个政治现实，各民主党派的参政议政的权利也存在有受限制的现象，例如，一些政协委员在出席政治协商会议期间的发言稿受到了严格的审核和限制，一定程度上打击了各协商参与者的积极性和主动性，从而导致协商民主实效性不足。

（四）协商民主制度与法律体系不健全

目前我国社会治理已经进入了法治化和制度化的阶段，各项程序和制度都比较规范，但是与此相对应的协商民主有关的制度体系和法律却存在缺失，没有制度和法律的规范。十八大报告在重申“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”的基础上，强调“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。虽然这是我们党首次把“协商民主”明确写入党的代

^① 刘学军. 建立人民政协牵引的基层协商民主建设协调联动机制——以宜昌市人民政协的探索为例[J]. 理论视野, 2015(6).

表大会的报告，但这仅是我国特色社会主义民主政治理论的一次创新，目前我国仍没有出台关于政治协商制度的专门的、完整的法律，导致有些民主协商活动缺乏健全的、稳定的制度保障；在操作上缺乏必要的程序和步骤，不便于落实。

（五）协商民主的实践形式有待创新

目前我国的基层协商民主发展速度比较快，无论是实践形式还是实践内容都有了很大的提高，其中浙江省温岭市的“民主恳谈会”、贵州省遵义市湄潭县的“党员群众集中诉求会”以及四川省成都市建立的“居民议事会”等都是非常富有地域特色的实践形式，有很多非常值得其他地方学习的经验。但是全国各地每一个地方的实际情况都有所不同，文化习惯、政治习惯和民众素质也不尽相同，一个地方不能照搬另一个地方的协商民主实践形式，必须找出符合本地特色的实践形式，否则只会适得其反，很多有志于发展协商民主活动的地区，首先应该考虑的就是走地方特色发展之路，结合本地情况、人口数量和文化习惯等因素来创造属于自己的协商民主实践形式。因此，目前我国的协商民主实践形式还有待继续创新，继续创造出更多的富有地方特色的协商民主实践形式。而且，随着时代的变化，社会转型加剧，各种新的社会矛盾和社会问题也层出不穷，继续沿用原来的实践形式难免会与时代脱离，不能解决新的矛盾和问题，协商民主也就不能发挥出应有的效果，因此那些比较成熟的实践形式，比如“民主恳谈会”等都应该紧跟时代发展，不断拓展新的内容和形式，增加新的项目，以创造属于本地特色的协商民主。

四 开拓新时代中国特色社会主义协商民主新境界的路径选择

（一）提升协商主体协商意识和协商能力

“民主决策的主体是人民群众，群众参与是民主决策的重要手段。”^①广大群众对协商民主的认识能力不足、协商参与能力不足是当前的一大问题，同时，广大干部中很多人对基层协商民主也存在很多模糊认识，没有全面了解，或者有所了解，但是并不愿意去执行。因此在实际工作中，要加大

^① 宋连胜. 农村基层协商民主的时代价值[J]. 理论探讨, 2016(1).

干部学习协商民主基本知识的力度，定期召开基层协商民主学习培训班，学习协商民主的相关知识，在培训班中交流协商的心得；要求基层干部定期汇报地区的协商民主发展情况，确立奖惩制度，对参与协商民主不积极的干部给予降职或者调任处理。

对待广大基层群众，一方面要加大宣传力度，在政府部门的宣传栏上多悬挂一些推进协商民主的基本知识，在人群聚集处悬挂协商民主的宣传标语，印制协商民主宣传手册，分发给每家每户；另一方面，实践出真知，要在基层地区多举办一些与群众利益息息相关的协商会议，邀请群众参加，让群众在实践中认识协商民主，了解协商民主，并且以积极的态度来参与协商民主，让他们明白协商民主的重大作用，对于维护他们的权益是有积极意义的，这样就能逐渐提高群众的协商意识和协商能力，并且以饱满的热情参与到基层协商民主的建设中去。

（二）拓展人民群众参与协商民主的范围

依据协商主体所涉及的范围，协商民主不能仅仅包括政府力量，更需要社会各界力量的加入。“协商主体主要包括党政群体、普通公民、社会组织，其中普通公民所代表的基层民主是促进人民群众参与的重要方式。”^①在我国公民政治参与中，首先需要确定公民的身份，才能保证政治活动顺利进行。随着社区化的发展，政府鼓励协商民主走入基层进行实际调研考察，通过人民群众的积极参与，使得群体化社会稳步前进。民间社会组织具有同样的效应，只有扩大民间社会组织的参与力度，才能够为公民提供更多更优质的参与形式。将公民单独的、零碎的政治思想整合筛选，汇集组织中人群的各类需求，运用正规方式传递到政府。

协商民主要求大力度地引导多数人民参与其中，不断地将协商主体扩增至群众，方法有四种：一是协商主体不能单一化。不能以精英占据全部重要位置，只有鼓励人民群众参与其中，更换老套的协商模式，才可以达到百姓对公平公正的需求。二是及时更新协商模式和概念。将传统的古代文明中的君臣意识打消，始终坚持新时代、新作风、新形势和新理念，培养新时代的中国公民，投入一定精力到人民群众的培养中。三是修整我国法律条文，

^① 曾庆亮. 论当前我国公民政治参与的转变[J]. 社会科学研究, 2016(11).

将民众组织保护起来。通过修订相关法律,使得社会群体力量快速成长,从而扩大协商民主的方向。四是创新综合治理模式。要想不断加强民主决议参与程度,必须时刻吸纳参与决议活动的群众,保证协商民主向丰富度方向发展。充分体现协商形式特别作用,有助于为我国民主政治提供保障和有效前提。

(三) 深化协商民主体系的建设

协商民主体系建设要从政治民主的规范、程序以及制度三个方面加大力度。新时代中国特色社会主义协商民主主要素质与特征同样体现在制度化、规范化、程序化以及协商技术优化,这正是完善协商民主的政治建设大方向。

1. 制度化建设

第一,贯彻落实党的十九大报告强调协商民主政治落实进度和改进措施,推进国家治理体系和治理能力现代化,为下一阶段协商民主的建设做好承接工作。第二,将协商民主提升一个高度,促进协商民主平台和条例的流程化,保证各项合理措施顺利推行。第三,优化协商民主体程序包括立法、社会协商的具体流程,使人民群众可以参与关于切身利益的协商会议,保持各类协商会议完整性。

2. 规范化建设

第一,应该重新整理协商民主的实践过程,将从国家层面的治理发展为导向或各个方面的协商会议等不同形式中体现出轻重点,根据国家对于协商民主的统筹指导,完善其准则、流程和程序,避免产生削弱协商民主结论的弊端。第二,将协商民主制度纳入我国现代化国家发展进程的决策程序,对一切不符合规范制度以及不存在完整环节的程序进行修改和完善,形成科学合法高效的协商民主体系,堵住轻视过程和流程等诸多不成体系的漏洞。第三,在协商民主的实际进行中,时刻注意该过程中涉及的一些问题,并及时修正更改,实现协商民主形式不断成长和体系完整化。

3. 程序化建设

这需要政协会议、人大会议以及政府机关等国家层面的程序支持,将协商的程序囊括进整个协商进度的流程,保证参与协商的公民知晓协商流程以及最终效果。着重在制度方面加大力度,确保协商的准确性,保证协商民主

具有完整性、科学性和规范性。

4. 协商技术优化

现代信息技术特别是新媒体技术的发展,为人与人之间创造新的连接形式,打破时空限制,提供了无限可能。新时代,“互联网+协商民主”已成为协商民主发展的一个前沿领域。在协商民主创新中,现代信息技术有广泛的应用空间。要着重以网络直播和远程议政、开发政协委员履职管理服务系统、微信议政等信息化、网络化的协商民主方式,让人民群众更方便参与、更愿意参与。

(四) 创新协商民主实践形式

1. 吸取成功的实践经验

我国的协商民主要不断创新、走出自己的实践形式之路,就要不断地对比较成功的模式如浙江温岭“民主恳谈会”、四川成都“居民议事会”、协商民主“枫桥模式”等进行学习,总结成功的经验,吸取发展过程中的教训。成功经验是值得学习和效仿,但是决不能照搬这些地方的实践形式,因为这些地方的很多制度在其他地方并不能够成功实施,可以在吸取他们的经验的基础上,不断探索中国特色社会主义协商民主的具体实践形式,从而促进全国基层协商民主的发展。

2. 鼓励协商民主创新

我国要想不断地推进协商民主的发展,就必须依靠广大人民群众的力量,鼓励广大人民积极参与基层协商民主,发挥人们的首创精神,对能够维护和促进人民利益发展的各项建议大胆采纳,并对提出一些新方法、新模式的人给予一定的物质和精神奖励。另外,就是要发挥人民群众的智慧,引导群众探索出他们乐于接受的实践形式,而不能由政府来单独决定实践形式,如果政府给出了一定的意见,也一定是要符合人民群众利益的实践形式,只有这样,协商民主的实践形式才能不断推陈出新,同时也能激发人民群众参与的积极性,巩固人民当家作主的地位,不断推进协商民主的发展。

参考文献:

[1] 陈家刚. 协商民主与国家治理: 中国深化改革的新路向新解读 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2014.

- [2] 李培林. 国家治理与社会建设 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013.
- [3] 黄国华. 中国社会主义协商民主思想史稿 [M]. 成都: 西南交通大学, 2013.
- [4] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009.
- [5] 张秀霞. 中国民主进程中的协商民主研究 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2015.
- [6] 戴辉礼. 国家治理现代化下的协商民主 [J]. 唯实, 2014 (11).
- [7] 张志泉. 论协商民主及其在我国的应用 [J]. 国家行政学院学报, 2013 (4).
- [8] 白月. 基层协商民主的内涵及实现路径 [J]. 中共山西省委党校学报, 2015 (1).
- [9] 陈惠丰. 健全社会主义协商民主制度的意义和主要任务 [J]. 中国政协理论研究, 2013 (1).
- [10] 刘秀玲. 人民政协协商民主研究 [D]. 吉林: 吉林大学, 2015.
- [11] 郭亚慧. 人民政协中的协商民主研究 [D] 上海: 上海师范大学, 2015.

民族宗教工作研究

中华民族一家亲，同心共筑中国梦，这是全体中华儿女的共同心愿，也是全国各族人民的共同目标。实现这个心愿和目标，离不开全国各族人民大团结的力量。我国56个民族都是中华民族大家庭的平等一员，共同构成了你中有我、我中有你、谁也离不开谁的中华民族命运共同体。实现中华民族伟大复兴的中国梦是各民族大家的梦，也是我们各民族自己的梦。中国共产党就是团结和带领各族人民向着中华民族伟大复兴、向着人民更加美好的生活。民族团结就是各族人民的生命线。船的力量在帆上，人的力量在心上。做民族团结重在交心，要将心比心、以心换心。各民族同胞要手足相亲、守望相助，共同维护民族团结、国家统一。

——习近平2015年9月30日会见特别邀请来北京参加国庆活动的来自内蒙古、广西、西藏、宁夏、新疆5个自治区的13名基层民族团结优秀代表时的讲话《中华民族一家亲 同心共筑中国梦》

宗教问题始终是我们党治国理政必须处理好的重大问题，宗教工作在党和国家工作全局中具有特殊重要性，关系中国特色社会主义事业发展，关系党同人民群众的血肉联系，关系社会和谐、民族团结，关系国家安全和祖国统一。

做好宗教工作，必须坚持党的宗教工作基本方针，要全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事务，坚持独立自主自办原则，积极引导宗教与社会主义社会相适应。做好党的宗教工作，把党的宗教工作基本方针坚持好，关键是要在“导”上想得深、看得透、把得准，做到“导”之有方、“导”之有力、“导”之有效，牢牢掌握宗教工作主动权。

——习近平2016年4月22日至23日在全国宗教工作会议上的讲话

习近平总书记关于宗教工作的重要论述研究

■ 广东省社会主义学院课题组^①

党的十八大以来，习近平总书记关于宗教工作的重要论述，进一步丰富和发展了中国特色社会主义宗教理论，开拓了马克思主义宗教观中国化的新境界，为我们认识宗教问题指明了方向，为做好新时代宗教工作提供了科学指南和根本遵循。2016年召开的全国宗教工作会议上，习近平总书记作了重要讲话，指出：做好新形势下宗教工作，就要坚持用马克思主义立场、观点、方法认识和对待宗教，遵循宗教和宗教工作规律，深入研究和妥善处理宗教领域各种问题，结合我国宗教发展变化和宗教工作实际，不断丰富和发展中国特色社会主义宗教理论，全面贯彻党的宗教工作基本方针，全面提高宗教工作水平，更好组织和凝聚广大信教群众同全国人民一道，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。^②



习近平总书记坚持用马克思主义立场、观点、方法认识和对待宗教，遵循宗教和宗教工作规律

习近平总书记坚持用马克思主义立场、观点、方法认识和对待宗教，遵循宗教和宗教工作规律，坚持宗教的长期性、群众性，发展了中国特色社会主义理论。

^① 课题组组成。组长：温开照，广东省社会主义学院统一战线理论研究部讲师；成员：张山，广东省社会主义学院统一战线理论研究部主任、副研究馆员；执笔人：温开照。

^② 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

（一）遵循宗教存在和发展的规律，坚持宗教的长期性

马克思主义宗教观是马克思主义关于宗教和宗教问题的总的看法和根本观点，建立在马克思、恩格斯创立的辩证唯物主义和历史唯物主义的科学世界观和方法论的基础上，可以概括为两论：唯物的反映论和社会改造论。从理论上揭示了宗教的本质和宗教产生、发展直至消亡的客观规律，分析了宗教的社会作用，论述了宗教与社会生活各方面的关系，强调了宗教和科学社会主义世界观是对立的，确立了无产阶级政党处理宗教问题的基本原则，为我们党正确认识和处理宗教问题提供了锐利的思想武器。

马克思主义认为，宗教的本质是对支配人们日常生活的外部力量幻想的反映，宗教与其他任何社会历史现象一样，有其产生、发展和消亡的规律。宗教的存在有其深刻的自然、社会、心理和认识的根源，随着宗教存在根源的消失，宗教也将会自然消亡，但这将是一个极其漫长的历史过程。

马克思主义社会改造论认为，由于宗教的根源存在于不合理的社会，所以要从根本上改造社会，实行社会革命，把对宗教的批判引导向对社会的批判，要为建立人间的天堂而奋斗。有了地上的天堂，人们就不会向往天国了。在无神论史上第一次超越了反宗教的立场，论证了宗教长期存在的必然性和自然消亡的发展规律。

马克思主义认为，宗教和科学社会主义世界观是对立的，不能让宗教思想影响和侵蚀党的肌体。认为宗教对国家来讲是私人的事情，但对工人阶级政党来说就不是私事的原则。解决宗教问题要服从争取社会主义斗争的总任务，工人阶级掌握政权后要彻底实现政教分离和宗教信仰自由，要向共产党员和人民群众进行无神论教育。

中国共产党把马克思主义宗教观和中国不同历史时期的实际相结合，汲取正反两方面经验，实现了马克思主义宗教观中国化。中国共产党在革命、建设、改革开放各个历史时期，始终坚持以马克思主义宗教观指导我国宗教工作实践，形成了系统的关于宗教工作的理论和方针政策。认为在社会主义社会，宗教将长期存在，不能用行政命令和强制手段禁止宗教，要实行政教分离，实行宗教信仰自由。在2016年的全国宗教工作会议上，习近平总书记的讲话“要坚持用马克思主义立场、观点、方法认识和对待宗教，遵循宗教和宗教工作规律”阐述了全面坚持宗教信仰自由政策、团结信教群众的

理论依据和重要性。这要求我们对马克思主义宗教观要掌握其核心与精髓，明白某一具体结论形成的特定历史背景，而不是奉行“拿来主义”，机械地套用结论。习近平总书记的讲话为我们认识宗教问题、做好宗教工作指明了方向。

（二）坚持马克思主义坚守人民的立场，坚持宗教的群众性

马克思认为“宗教是被压迫生灵的叹息，是无情世界的感情，正像它是没有精神的制度的精神一样。宗教是人民的鸦片”。^①他认为宗教是与统治阶级结合在一起，对人民施以无情剥削、进行麻醉，从而达到阶级统治的目的。但随着辩证唯物主义思想的逐步确立，马克思也认识到了宗教对于被统治阶级的慰藉作用、革命斗争的“外衣”作用，并告诫工人阶级不要愚蠢地向宗教宣战。

习近平总书记指出：“马克思主义是人民的理论，第一次创立了人民实现自身解放的思想体系。马克思主义博大精深，归根到底就是一句话，为人类求解放。学习马克思，就要学习和实践马克思主义关于坚守人民立场的思想。”^②

习近平总书记阐述了宗教工作的本质是群众工作的论断，提出了评价宗教工作成效的根本标准，坚持和发展了马克思主义宗教观。习近平总书记指出，实行宗教信仰自由政策，出发点和落脚点是要最大限度把广大信教和不信教群众团结起来。要把能不能把广大信教群众团结在党和政府周围作为评价宗教工作成效的根本标准。^③

坚持马克思主义宗教观就要坚持宗教工作本质上是群众工作，正确对待信教群众，在社会主义社会信教群众与不信教群众在政治上、经济上的根本利益是一致的，都是建设中国特色社会主义的重要力量，都是我们党执政的重要基础，宗教问题主要是人民内部矛盾。

① 卡尔·马克思.《黑格尔法哲学批判》导言[M].曹典顺,译.北京:中国社会科学出版社,2009.

② 习近平在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话[EB/OL].<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0505/c64094-29966415.html>.

③ 中共国家宗教事务局党组理论学习中心组.党的十八大以来宗教工作理论和实践创新[EB/OL].<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0918/c40531-29542397.html>.

宗教的群众性，首先体现在信教群众庞大的绝对数量上，截至2018年我国的信教公民近2亿，宗教教职人员38万余人。另外，佛教和道教信徒众多，但普通信徒没有严格的入教程序，人数难以精确统计。^①还存在多种民间信仰，与当地传统文化和风俗习惯结合在一起，参与民间信仰活动的群众较多。宗教的群众性，还体现在教职人员和信教群众都是基本群众，都是致力于建设中国特色社会主义事业，致力于祖国统一、民族振兴，进行社会主义建设的积极力量，维护社会安定、民族团结和祖国统一的爱国者，在心理调适、道德教化、扶贫济困、文化公益等方面，他们都发挥着积极作用；体现在宗教信徒的主体是农民、工人和知识分子，都是社会主义劳动者，都是社会主义经济、政治、文化、社会和生态文明建设的主力军；体现在绝大多数宗教教职人员和信教群众都是坚决维护祖国统一、民族团结和社会稳定的贡献者。

社会主义社会，宗教问题主要是人民内部矛盾，宗教矛盾是社会总矛盾的一部分。随着社会主义社会的建立，宗教领域中以阶级斗争为主的矛盾逐步解决，宗教问题更多的是群众问题、思想信仰问题，所发生的矛盾更多的是人民内部矛盾。因此，解决宗教方面的问题，更多地要采用处理人民内部矛盾的方法。

（三）坚持马克思主义宗教观，辩证地看待宗教的社会作用

马克思主义认为，在阶级社会，宗教的社会作用主要表现在它为剥削阶级所利用，成为其麻醉人们精神的工具，但在一定历史条件下也能起到积极作用。也就是说宗教的社会作用具有“两重性”，既有积极作用，也有消极作用。如历史上科学家布鲁诺被宗教裁判所烧死、十字军东征等就是宗教消极作用的典型事例。

宗教作为一种复杂的社会现象，既有积极作用，也有消极作用，积极性与消极性共生共存。习近平总书记的“宗教与社会主义社会相适应的过程，应该是调动积极因素、抑制消极因素的过程。既不能只注重抑制消极因素、忽视调动积极因素，也不能只注重调动积极因素、忽视抑制消极因素。发挥

^① 中国保障宗教信仰自由的政策和实践 [EB/OL]. <http://www.guancha.cn/politics/2018-04-03-452470.shtml>.

宗教积极作用,不是把宗教当作济世良方,人为助长宗教热,而是要因势利导、趋利避害,引导宗教努力为促进经济发展、社会和谐、文化繁荣、民族团结、祖国统一服务。”^①这一重要论述,对于我们正确认识宗教问题,深刻把握宗教的社会作用,防止认识上的偏差和工作中的摇摆,积极引导宗教与社会主义社会相适应,具有重要指导意义。

当前,宗教的社会作用仍然具有两重性,既有积极的一面,也有消极的一面。各界普遍认为,宗教的积极作用主要有爱国爱教、心理抚慰、道德教化、群体凝聚、宗教慈善、文化推动等。消极作用主要有麻痹人的思想、宗教狂热、宗教极端、宗教迫害、宗教冲突等。宗教还具有“放大器”的二重功能,既可能扩大冲突,又可以促进和谐;在一个深刻变革、快速转型的社会中,宗教的两重性作用更加凸现,既可能产生严重的破坏作用,也可以产生特殊的积极作用。

习近平总书记强调:做好党的宗教工作,把党的宗教工作基本方针坚持好,关键是要在“导”上想得深、看得透、把得准,做到“导”之有方、“导”之有力、“导”之有效,牢牢掌握宗教工作主动权。^②对待宗教问题,不能采取简单的“收”的态度,忽视宗教存在的长期性,片面夸大宗教的消极作用,也不能采取简单的“放”的态度,忽视宗教背后复杂的社会政治因素,片面夸大宗教的积极作用,而要采取“导”的态度,客观、辩证地认识和看待宗教的社会作用,尊重宗教和宗教工作规律,把宗教事务管理纳入国家治理体系,把握好工作的尺度,根据实践的不断变化调整具体政策和工作策略,始终坚持正确的工作方向。正确认识与处理宗教问题,要坚持和发展中国特色社会主义宗教理论,要坚持宗教中国化方向,要提高法治化管理水平,要积极引导我国宗教与社会主义社会相适应,最大限度地发挥积极作用,最大限度地抑制消极作用。

习近平总书记的讲话,是对马克思主义宗教观的深化和中国化,指明了要认识到宗教的社会作用仍然具有两重性,要最大限度发挥宗教的积极作

^① 习近平2015年5月18日在中央统战工作会议上的讲话[EB/OL]. <https://www.xuexi.cn/lgpage/detail/index.html?id=10801265639896748920>.

^② 习近平:全面提高新形势下宗教工作水平[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/23/c_1118716540.htm.

用,最大限度抑制宗教的消极作用,引导宗教与社会主义社会相适应,坚持中国化方向。这样,才能全面地认识宗教,做好宗教工作,宗教才能在社会主义社会生存和健康发展。

分析我国宗教工作形势,研究我国宗教工作面临的新情况新问题

习近平总书记指出:我国宗教工作形势总体是好的,党的宗教工作基本方针得到贯彻,党同宗教界的爱国统一战线不断巩固,宗教工作法治化明显加强,宗教活动总体平稳有序。实践证明,我们党关于宗教问题的理论和方针政策是正确的。^①

(一) 我国宗教工作形势总体是好的

中国人口约14亿,现有的宗教主要有佛教、道教、伊斯兰教、天主教和基督教等,截至2018年,信教公民近2亿,宗教教职人员38万余人。佛教和道教信徒众多,但普通信徒没有严格的入教程序,人数难以精确统计。还有我国传统宗教等人数难以统计。有近20个少数民族绝大多数人信仰某一种宗教,在港澳台同胞和海外侨胞中,很多人信仰宗教。新中国成立以来,我国宗教存在的社会根源发生了深刻变化,政治面貌也发生了深刻变化,天主教、基督教割断了与帝国主义的联系,道教、佛教、伊斯兰教废除了封建特权和剥削压迫制度。

信教公民的宗教活动有序进行。公民在宗教活动场所内以及按照宗教习惯在自己家里进行的一切正常的宗教活动,如礼拜、封斋、拜佛、祈祷、讲经、讲道、诵经、烧香、弥撒、受洗、受戒、终傅、追思、过宗教节日等,受法律保护,任何组织和个人不得加以干涉。

宗教教职人员社会保障更加有力。2010年有关部门联合发布《关于妥善解决宗教教职人员社会保障问题的意见》,2011年又联合发布《关于进一步解决宗教教职人员社会保障问题的通知》,将宗教教职人员纳入社会保障体系。截至2013年底,宗教教职人员医疗保险参保率达到96.5%,养老保险参

^① 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

保率达到89.6%，符合条件的全部纳入低保，基本实现了社保体系全覆盖。

宗教信众结构上“五多”的特征正在被打破，年龄上老年信徒多的情况正在改变，信徒结构年轻化；性别上，女性信徒多的状况在改变，性别比例差别不断缩小；文化程度上，信徒由文化水平低向知识化转变；分布上，农村、经济不发达地区信徒多向城市、农村富裕地区信徒转变；身份上，信徒贫困、病残者多向多元化发展；区域分布上的变化，“藏密东渐”“福音西进”“伊斯兰教东南行”，出现了我中有你、你中有我的复杂局面，进入了一个相互交错发展的新时期。

（二）各宗教存在比较突出的问题

当前，各宗教仍存在比较突出的问题。如汉传佛教，滥塑宗教造像，过度商业化；藏传佛教，寺庙恶性膨胀、危害家庭社会稳定的问题依然存在；南传佛教，“外僧入寺”现象突出；伊斯兰教，出现少数宗教极端势力、危害国家安全与社会稳定的问题依然存在；天主教，“地下教会”问题；基督教，渗透、私设聚会点问题。这些问题，危害国家经济社会的秩序，严重危害国家稳定、生产和发展的安全。

习近平总书记指出：现在，宗教活动场所和信教群众数量增长很快。我们对这个问题要慎重对待。我国宪法法律保障公民信仰宗教的权利，但必须警惕宗教渗透的危险，警惕带有政治意图的宗教诉求。^①

西方敌对势力利用宗教干涉我国社会和发展，境外分裂集团勾结“三股势力”利用宗教进行破坏、渗透，在新疆、西藏等民族地区策划暴力恐怖活动，在全国各地进行违法犯罪活动，表明在宗教领域的阶级斗争和敌我矛盾依旧存在，宗教和信教群众处在反分裂、反渗透、反破坏的最前沿，抵御渗透、反恐抑暴的任务还十分艰巨。

恐怖主义和极端思潮泛滥，是对和平与发展的严峻考验。打击恐怖主义和极端势力，需要凝聚共识。恐怖主义不分国界，也没有好坏之分，反恐不能搞双重标准。同样，也不能把恐怖主义同特定民族宗教挂钩，那样只会制造民族宗教隔阂。没有哪一项政策能够单独完全奏效，反恐必须坚持综合

^① 习近平2015年5月18日在中央统战工作会议上的讲话[EB/OL]. <https://www.xuexi.cn/lqpage/detail/index.html?id=10801265639896748920>.

施策、标本兼治。^①习近平总书记的讲话指明了如何抓住宗教领域的主要问题，是我们做好宗教工作的行动指南。

（三）解决宗教领域存在的突出问题

以习近平同志为核心的党中央坚持问题导向，围绕宗教领域存在的突出矛盾和问题，采取一系列有针对性的举措进行有效治理。一是抵御境外势力利用宗教进行的渗透活动，坚决同达赖集团利用宗教进行的分裂破坏活动作斗争，整顿治理问题突出的寺庙，维护藏传佛教正常秩序；积极探索依法治理基督教私设聚会点的新举措，规范基督教活动；支持我国天主教自选自圣主教，不断壮大爱国力量。二是坚决遏制宗教极端思想影响，扎实开展“去极端化”工作，依法纠正“清真”概念泛化，利用宗教干预行政、司法、教育以及社会生活等行为。三是开展佛教道教领域“商业化”问题专项整治，对社会反映强烈的经营承包寺观、乱塑大型露天宗教造像、“假活佛”乱象等进行治理，积极稳妥推进民间信仰事务规范管理。

全面提高宗教工作水平，更好组织和凝聚广大信教群众

习近平总书记强调：做好宗教工作，必须坚持党的宗教工作基本方针，要全面贯彻党的宗教信仰自由政策，依法管理宗教事务，坚持独立自主自办原则，积极引导宗教与社会主义社会相适应。^②积极引导宗教与社会主义社会相适应，必须坚持中国化方向，必须提高宗教工作法治化水平，必须辩证看待宗教的社会作用，必须重视发挥宗教界人士作用。^③全面提高宗教工作水平，更好组织和凝聚广大信教群众同全国人民一道，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。^④习近平总书记的

① 习近平在阿拉伯国家联盟总部的演讲（全文）[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/22/c_1117855467.htm.

② 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

③ 习近平2015年5月18日在中央统战工作会议上的讲话.[EB/OL]. https://www.xuexi.cn/lgpage/detail/index.html?id=10801265639896_748920.

④ 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话[EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

讲话指明了宗教工作的方针、目标和方法。习近平总书记将坚持宗教的中国化方向与积极引导宗教与社会主义社会相适应有机结合起来，发展了中国特色社会主义宗教理论，为做好新形势下宗教工作提供了重要遵循。

（一）坚持宗教工作基本方针，最大限度把广大信教和不信教群众团结起来

习近平总书记讲话指出，要全面贯彻党的宗教信仰自由政策、依法管理宗教事务，坚持独立自主自办原则，积极引导宗教与社会主义社会相适应。这四句话是一个有机整体，前三句话讲的是重大政策和原则，最后一句讲的是根本方向和目的，是工作的重点。

1. 全面贯彻党的宗教信仰自由政策，出发点和落脚点是要最大限度把广大信教和不信教群众团结起来

《中华人民共和国宪法》第三十六条规定了宗教信仰自由政策的内容：中华人民共和国公民有宗教信仰自由。任何国家机关、社会团体和个人不得强制公民信仰宗教或者不信仰宗教，不得歧视信仰宗教的公民和不信仰宗教的公民。国家保护正常的宗教活动。《宗教事务条例》《民族区域自治法》《民法通则》《教育法》《劳动法》《义务教育法》《人民代表大会选举法》《村民委员会组织法》《广告法》等法律还规定有关宗教信仰自由权利的保护。这些为保护信教群众的权利、团结信教群众奠定了坚实的基础，是宗教健康发展的保障。

2. 依法管理宗教事务

依法管理宗教事务是指政府依法对宗教方面涉及国家利益、社会公共利益的关系和行为，以及社会公共活动涉及宗教界权益的关系和行为进行行政管理，宗旨是保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪。2014年习近平总书记在第二次中央新疆工作座谈会上的讲话新增了4个字——“遏制极端”，并首次将其定位为处理宗教问题的基本原则，2017年国务院颁布新修订的《宗教事务条例》，采纳其为重要条款。

习近平总书记强调，要提高宗教工作法治化水平，用法律规范政府管理宗教事务的行为，用法律调节涉及宗教的各种社会关系。提高宗教工作法治化水平，是全面推进依法治国的必然要求，也是正确处理宗教领域各种矛盾和问题的根本途径。要保护广大信教群众合法权益，深入开展法治宣传教

育，教育引导广大信教群众正确认识和处理国法与教规的关系，增强法治观念，提高依法依规开展宗教活动的自觉性和主动性。

3. 坚持独立自主自办原则

独立自主自办原则是指：宗教团体、宗教院校、宗教活动场所和宗教事务不受外国势力的支配。宗教团体、宗教院校、宗教活动场所、宗教教职人员在相互尊重、平等、友好的基础上开展对外交往；其他组织或者个人在对外经济、文化等合作、交流活动中不得接受附加的宗教条件。

坚持独立自主自办原则，既是基于我国曾经长期遭受帝国主义侵略和掠夺时有的宗教被帝国主义控制和利用的历史事实，也是基于境外势力不断进行宗教渗透、试图重新控制我国宗教的现实状况。1840年鸦片战争以后，帝国主义势力长期控制和利用天主教、基督教为其侵华政策服务，使中国人民和广大信徒深受其害。新中国成立后，基督教、天主教开展了“三自”革新和反帝爱国运动，彻底摆脱了帝国主义势力的控制，实现了独立自主自办教会。随着我国对外开放的扩大，境外一些宗教组织企图重返中国，恢复旧有的隶属关系和在宗教上的特权，意图重新控制我国宗教的问题也日益突出，帝国主义利用宗教干涉我国的活动从来没有停止。独立自主自办原则是我国信教群众作出的自主选择，受到全国社会各界的欢迎，并得到世界许多国家宗教组织和人士的理解和支持。为保证国家安全、社会稳定，宗教必须坚持独立自主自办原则。

4. 积极引导宗教与社会主义社会相适应

习近平总书记指出，积极引导宗教与社会主义社会相适应，是要引导信教群众热爱祖国、热爱人民，维护祖国统一，维护中华民族大团结，服从服务于国家最高利益和中华民族整体利益；拥护中国共产党领导、拥护社会主义制度，坚持走中国特色社会主义道路；积极践行社会主义核心价值观，弘扬中华文化，努力把宗教教义同中华文化相融合；遵守国家法律法规，自觉接受国家依法管理；投身改革开放和社会主义现代化建设，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献力量。^①

^① 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

（二）积极引导宗教与社会主义社会相适应，必须坚持中国化方向

习近平总书记指出，积极引导宗教与社会主义社会相适应，一个重要的任务就是支持我国宗教坚持中国化方向。要用社会主义核心价值观来引领和教育宗教界人士和信教群众，弘扬中华民族优良传统，用团结进步、和平宽容等观念引导广大信教群众，支持各宗教在保持基本信仰、核心教义、礼仪制度的同时，深入挖掘教义教规中有利于社会和谐、时代进步、健康文明的内容，对教规教义作出符合当代中国发展进步要求、符合中华优秀传统文化的阐释。习近平总书记的讲话是宗教中国化的行动指南。

1. 用社会主义核心价值观来引领和教育宗教界人士和信教群众

一是在处理宗教与社会主义核心价值观之间的关系上，我们必须树立社会主义核心价值观的主导地位，发挥社会主义核心价值观对宗教的引领作用。二是以社会主义核心价值观教育宗教信众，在经济社会发展中发挥积极作用。三是以社会主义核心价值观引导宗教革新，促使宗教界主动改革不适应社会主义发展的宗教制度和教条，努力挖掘宗教教义、宗教道德、宗教文化中不违背社会主义核心价值观以及有利于社会发展、时代进步和健康文明的内容，推动宗教文化的革新发展和宗教与社会主义社会相适应。

2. 弘扬中华民族优良传统，用团结进步、和平宽容等观念引导广大信教群众

我们党善于合理吸收中国历史上政教关系的成功经验，弘扬中华民族优良传统。中国传承五千多年的中华优秀传统文化开放包容，和而不同，多元一体；善于把爱教与爱国统一起来。爱国爱家，孝忠治国；重视行善积德和道德教化，把去恶为善放在教育首位；自强不息，修身求道，得乐去苦。中国哲学思想把人的道德情操的自我提升置于首位，特别注重人的伦理精神的养成，这正是中国人文精神之精华所在。中国人的宗教信仰强调入世的精神和个人内在的自我超越，这使中国宗教文化传统表现出强烈的伦理与人道精神。释家思想讲的是明心见性，道家思想讲的是天人合一，儒家思想讲的是止于至善之地——内圣外王。其核心思想是一样的，就是通过修行，让人的内心世界达到如镜的状态，不受个人情绪的干扰。道家至人的境界、佛家如来的境界、儒家的至善之地都是同一个境界。要把发扬中华优秀传统文化落实到行动中，融入讲经说法中，促进宗教信众的团结，宗教和谐，社会稳定。

中国古代是建立在小农经济基础上的宗法家族社会，儒学是官方意识形态，“敬天法祖”是中国政治文化的核心价值，任何王朝都把“以孝治天下”当成执政的基本理念。儒家文化决定了中国政教关系的走势，孔子说的“敬鬼神而远之”，“敬鬼神”的态度形成了中国特有的宗教宽容精神，对鬼神“远之”的立场限制了宗教狂热的出现，有利于建立严格的宗教管理制度。在儒家思想的影响下，汉族地区极少出现全民性的宗教狂热或长时间的宗教迫害。“以教辅政”是中国政教关系的主要特点。合理吸收中国历史上政教关系的成功经验，建设新时代党与宗教界的爱国统一战线。

3. 对教规教义作出符合当代中国发展进步要求、符合中华优秀传统文化的阐释

各宗教教义教规阐释必须坚持马克思主义的基本立场和方法，运用中国语言、采取中国表达、形成中国理论的阐释形态。教义教规阐释要坚持和发展中国宗教的独立自主，纠正“去中国化”现象，不受外国宗教的影响。首先，具有中国特色、符合时代发展要求的有中国认同的内核的“五个认同”，即对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同。包含了中国政治认同、中华文化认同、中国历史认同和中华民族认同。其次，有时代精神的支撑，核心是改革创新。这不仅是宗教自身健康发展的内在需要和内生动力，也是坚持我国宗教中国化的内在要求。^①

（三）坚持“导”的态度，处理好我国的宗教关系

习近平总书记在全国宗教工作会议的讲话中强调：“坚持党的宗教工作基本方针关键是要在‘导’上想得深、看得透、把得准，做到‘导’之有方、‘导’之有力、‘导’之有效，牢牢掌握宗教工作主动权。”^②第一次明确阐述了处理我国宗教关系的根本原则，即“宗教关系包括党和政府与宗教、社会与宗教、国内不同宗教、我国宗教与外国宗教、信教群众与不信教群众的关系。促进宗教关系和谐，这些关系都要处理好。必须牢牢把握坚持党的领导、巩固党的执政地位、强化党的执政基础这个根本，必须坚持政教

^① 蒲长春. 坚持我国宗教中国化方向 做好教义教规阐释大文章 [EB/OL]. <http://www.sara.gov.cn/zjyj/330032.jhtml>.

^② 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

分离,坚持宗教不得干预行政、司法、教育等国家职能实施,坚持政府依法对涉及国家利益和社会公共利益的宗教事务进行管理”。^①此外,他还指出:“宗教团体是党和政府团结、联系宗教界人士和广大信教群众的桥梁和纽带,要为他们开展工作提供必要的支持和帮助”;“要坚持政治上靠得住、宗教上有造诣、品德上能服众、关键时起作用的标准,支持宗教界搞好人才队伍建设”;“要坚决抵御境外利用宗教进行渗透,防范宗教极端思想侵害”;等等。^②这些重要讲话精神,为引导宗教界自觉遵守国家法律法规,自觉抵制境外渗透活动和宗教极端思想的影响,团结信教群众,维护国家统一、民族团结和社会和谐稳定,为实现中华民族伟大复兴的中国梦指明了方向和途径。

1. 必须明确党和政府的引导主体地位

一要提高思想认识。党委、政府应把宗教工作纳入重要议事日程,及时研究解决带普遍性、倾向性的问题,坚持宗教工作的大原则、大方向,牢牢把握住宗教工作的主动权、主导权。二要提高干部水平。各级干部应加强对马克思主义宗教观的学习,掌握一定的宗教知识,熟悉把握宗教政策,讲究基本工作方法,提高做好宗教工作的能力和水平。三要落实工作责任。党政“一把手”带头部署,负起领导责任;分管领导具体落实,负起工作责任;各部门结合职能,承担相关工作,积极引导广大信教群众努力实现“相适应”的目标。

2. 发挥宗教界人士的积极作用

宗教界人士在信教群众中有特殊的影响力和号召力,主持一个场所,影响一方群众;宗教教职人员是宗教教义的宣讲者和解释者,是信教群众日常生活的指导者。他们的政治倾向、言行品德、宗教修养如何,对当地信教群众有着重要影响,甚至起着支配作用。必须坚持政治上团结合作、信仰上互相尊重的原则,尊重他们的思想信仰和职业选择,并充分发挥他们的积极作用。

^① 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

^② 习近平出席全国宗教工作会议并发表重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n1/2016/0423/c1001-28299513-2.html>.

3. 坚持依法管理，拓展引导的内容

一是思想政治引导。引导广大宗教界人士与信教群众热爱祖国，拥护中国共产党的领导，拥护社会主义制度，从思想政治上适应社会主义社会。二是宗教道德引导。支持他们对宗教教义、宗教道德进行符合社会进步要求的阐释，引导宗教界人士和信教群众从教规教义、宗教道德方面适应社会主义社会的道德体系。三是坚持依法管理。依照法律处理宗教团体与政府、宗教组织之间、宗教团体与宗教信仰者、宗教团体与社会其他组织、宗教信仰者与非宗教信仰者、国内宗教组织与国外宗教组织及个人的关系。要坚持“保护合法、制止非法、遏制极端、抵御渗透、打击犯罪”的原则，对违法宗教活动，按照其对社会公共利益的影响程度依法定性，是什么问题就按什么问题处理，依法该怎么处理就怎么处理。即使是宗教间、教派间或教派内部信教群众的矛盾纠纷，也要力争从法律的角度来处理，使宗教问题变成刑事或民事问题，既易于判断也便于操作，从而引导信教群众以法律、法规和党的宗教政策为根本的行为准则，自觉地在法律框架内进行宗教活动。四是社会责任、行为方式引导。支持、鼓励信教群众在各自的工作岗位上努力工作，支持宗教团体有选择、量力而行地从事一些有益于社会发展的公益和慈善活动。支持宗教界加强对宗教活动、教职人员和活动场所的规范化管理，使宗教活动在规定的范围内开展。

4. 坚持求同存异、团结引导的方法

一是在政治上努力增加与宗教界及信教群众的共识和共同语言的同时，特别要正确对待与宗教界及信教群众的各种差异和分歧，尊重他们的有神论思想和宗教信仰。对非政治性、非原则性之“异”，可以存而不论；对涉及重大是非、重大原则问题之“异”，必须坚持正确的立场，旗帜鲜明地加以反对；对少数以宗教为掩护的各种非法活动，要坚决给予打击；对符合政策、有益工作之“异”，应尽可能吸收和采纳。二是坚持诚心服务、以平等的态度对待普通信众。对普通群众应平等对待，无论是否信教、信何种教，都应该一视同仁，视之为我们的依靠力量和服务对象。了解信教群众的愿望，倾听他们的呼声，真心实意为他们多办好事、多办实事，尤其要关心那些工作和生活遇到困难的信教群众，帮助他们解决具体困难，用真情感化信教群众，真正代表他们的利益，把他们团结引导到实现中华民族伟大复兴的

中国梦共同目标上来。

习近平总书记在全国宗教工作会议上的讲话第一次明确提出坚持和发展中国特色社会主义宗教理论，坚持和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想关于宗教的基本观点，总结和深化了邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观关于宗教问题的重要论述，体现了党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于宗教问题的新思想新观点新要求，科学地回答了社会主义时期怎样认识宗教、怎样处理宗教问题、怎样做好宗教工作等重大理论和实践问题，是我们党关于宗教工作理论的重大创新，是党中央治国理政新理念新思想新战略的重要内容，是马克思主义宗教观在当代中国的最新成果。

习近平总书记的讲话坚持以马克思主义立场、观点和方法，用全面的、联系的、发展的观点对待和处理宗教问题，坚持在实践中创新发展宗教理论、解决工作实践中的问题，并在实践中接受检验从而推动理论的创新。坚持了马克思主义关于人民的理论、以人民为中心的发展思想，坚持信仰上互相尊重、政治上团结合作，要求在宗教理论的阐述、宗教政策和法规的制定以及宗教工作实践中，以正确的态度对待信教群众，维护信教群众宗教信仰的权益，维护包括信教群众在内的最广大人民群众的根本利益，充分调动信教群众社会主义建设的积极性，体现出我们党全心全意为人民服务的根本宗旨。

习近平总书记的讲话充分认识了宗教发展规律和宗教的新情况新问题，坚持问题导向，围绕宗教领域存在的突出矛盾和问题，提出了一系列有针对性的解决宗教领域存在的突出问题的指导意见和方法，加强了党对宗教工作的领导，加强了党与宗教界的爱国统一战线。在未来的宗教工作实践中，要认真学习和落实习近平总书记的讲话精神，坚持和发展中国特色社会主义宗教理论和政策，凝聚人心、增进共识，把广大信教和不信教群众团结起来，汇集力量，共同致力于建设中国特色社会主义伟大事业，为中华民族的伟大复兴而奋斗。

城市少数民族流动人口服务与管理调查研究

——以深圳为例

■ 深圳社会主义学院课题组^①



城市少数民族人口发展状况

（一）城市少数民族人口现状

改革开放以来，随着劳动力市场的逐步发展和人口流动管制的取消，我国少数民族人口正不断地大量流入一线大城市和东南部沿海城市。少数民族因自身独特的族群文化和风俗习惯而存在各自不同于汉族居民的生活需求，这给面向城市居民提供公共服务的水平和质量提出了更高的要求。“各族人口的跨地域流动并不简单地只是劳动力的迁移与就业问题，这样的流动会影响到中国传统的族群地域聚居模式在未来的发展方向。”^②这是一段时期以来中国民族关系发展的全新局面，对于改变我国各少数民族人口地理分布的传统格局，促进民族交往，增强各民族之间的文化理解、经济交流和加强对中华民族的政治认同，都具有非常重要的作用。在这样的新形势下，对于

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2016—2017年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：曾葆，深圳社会主义学院讲师；成员：罗育强，中共深圳市委统战部四级调研员。

^② 马戎. 关于当前中国城市民族关系的几点思考[J]. 民族社会学研究通讯, 2009, 52: 15.

原住民中并没有少数民族人口的城市，例如深圳市少数民族人口就是流动人口，这一部分人口进入城市以后，应该如何合理有效地服务与管理，是开展城市民族工作过程中需要认真思考的问题。

城市民族工作涉及面广，包括了少数民族群众在城市工作、学习、生活的方方面面。因此，必须从全局的高度统一谋划，顶层推进，健全运行体制和机制，才能做好这项工作。

（二）深圳市是开展城市民族工作的典型城市

广东省2010年第六次全国人口普查数据表明全省有少数民族2064954人，20%左右是瑶族、壮族、回族、满族和畲族，他们属于世居的少数民族。而另外约80%当中绝大部分在改革开放以后从广东省以外进入，主要在珠三角九个城市务工和经商，其中深圳就占了全省少数民族人口的30%以上。

截至2016年深圳拥有超过100万的少数民族流动人口，56个民族成分齐全，也就是说有55个不同的少数民族来源于全国各省区市，散居在深圳各个角落。在深圳的少数民族人口普遍属于年龄较小、受教育程度略高、收入水平不高的群体，这是他们的特点之一。在全国大中型沿海城市中，深圳的少数民族流动人口数量最多，三十多年来，深圳少数民族流动人口从少到多、从单一到齐全，都体现了我国南部沿海城市的少数民族发展趋势。深圳作为改革开放的窗口城市和典型的移民城市，其少数民族流动人口与日俱增，直接导致城市对少数民族流动人口服务管理的压力陡增，也对城市少数民族流动人口的服务理念和管理方式提出新要求。调查发现，目前深圳对少数民族流动人口的服务管理存在服务管理职能不明确、服务管理机制不健全、服务管理信息缺失、服务管理社会支持缺位等问题，尤其是没有分清少数民族一般需求和特殊需求造成服务缺失或服务过度、民族团结宣传导向不清或发生偏差、服务方式单一等问题，直接影响深圳少数民族流动人口服务管理的整体水平，不利于形成良好的民族关系和构建安定团结的发展大局。如何通过调查研究，分清少数民族流动人口一般需求和特殊需求，建设一套少数民族流动人口服务管理体系，显得正当其时。

“随着我国工业化、城市化进程的不断加快，少数民族流动人口向城

市集聚，各民族间交往范围扩大，已成为一个不可逆转的趋势。”^①深圳少数民族流动人口状况的形成过程，是深圳多民族化、多元文化交融的国际化城市建设和发展过程，体现了我国南部沿海城市少数民族流动人口发展的趋势。课题组仅选取深圳进行调研，主要是因为作为改革开放试验田和社会管理创新前沿阵地的深圳，是最具典型意义的移民城市。其今天的情况，或“将是内地许多城市的明天，可能条件环境不完全一样，但发展趋势是一致的”。鉴于深圳没有世居少数民族，且户籍少数民族与流动少数民族人口严重倒挂，因而可以说，深圳少数民族流动人口的增长情况与深圳总体少数民族人口的增长情况是基本一致的，在管理与服务的问题上也是基本一致的。作为改革开放、先行先试的前沿阵地，有着数量巨大、增长迅速的少数民族人口，且56个少数民族齐聚已超过15年、民族宗教形势复杂，从研究深圳中得出的城市少数民族流动人口服务管理体系建设经验，对其他城市加强少数民族流动人口的服务与管理具有一定借鉴意义。

深圳市少数民族流动人口基本状况与服务需求

（一）深圳市少数民族流动人口基本状况

深圳少数民族流动人口规模大、增长快、民族多、来源广、分布散，年龄较小、受教育程度略高、收入水平不高，作为流动人口的一部分，深圳少数民族流动人口与深圳总体流动人口、全国少数民族流动人口的特征基本一致。

1. 增长概况

截至2014年12月，由深圳市出租屋管理部门、公安局提供的最新数据显示，少数民族总人口已达95.47万人，其中户籍人口9.7万人，流动人口85.7万人。少数民族人口约占全市常住人口的5.28%，占全省少数民族流动人口的30%左右，在广东省各地市排名中位居第一。深圳市少数民族人口增长情况见表1。

^① 马戎. 关于当前中国城市民族关系的几点思考 [J]. 民族社会学研究通讯, 2009, 52: 15.

表1 深圳市少数民族人口增长情况表

时间	少数民族成分 (个)	少数民族人口 (万人)	数据来源
1964	10	0.0106	全国第二次人口普查数据
1982	12	0.0372	全国第三次人口普查数据
1990	39	1.1276	全国第四次人口普查数据
2000	54	22.4688	全国第五次人口普查数据
2005	55	36.15	全国1%人口抽样调查数据
2008	55	39.1	深圳市出租屋管理部门统计数据
2009	55	60.3	深圳民族工作部门统计数据
2010	55	75.56	深圳市公安局统计数据
2010	55	43.3 ^①	全国第六次人口普查数据
2011	55	79.4729	深圳市公安局统计数据
2012	55	89.9174	深圳市出租屋管理部门统计数据
2014	55	95.4763	深圳市公安局统计数据

2. 构成特征

通过调查分析,深圳少数民族流动人口的总体构成特征是:以壮族、苗族、土家族、瑶族、侗族等为主,来源地广泛但以广西、湖南等广东邻省(区)为主;他们主要是来深经商、务工的青壮年男性劳动力,且大量分布在劳动密集型企业集中的宝安区、龙岗区、龙华新区、光明新区。

(1) 民族构成。

根据公安局统计数据,少数民族人口排行前十的,依次为壮族、苗族、

① 这一数据指2010年11月1日零时普查登记的常住人口。常住人口包括,居住在本乡镇街道、户口在本乡镇街道或户口待定的人;居住在本乡镇街道、离开户口所在的乡镇街道半年以上的人;户口在本乡镇街道、外出不满半年或在境外工作学习的人。但市公安局、出租屋管理部门登记的是办理居住证人口,即已申办由深圳市核发的居住证的非户籍外来人口。根据流动人口的概念,本课题组采用后者,即调查数据以市公安局、出租屋管理部门提供的数据为准。

土家族、瑶族、侗族、布依族、彝族、回族、满族、黎族，共计783916人，占全市少数民族人口总量的91.4%。宝安、龙华、龙岗、光明4个区的少数民族流动人口居前4位，共计750314人，占全市少数民族人口总量的87.5%。

（2）年龄构成。

在深的少数民族人口集中在青壮年年龄段，17岁以下人口和51岁以上人口所占比例都比较小，分别只占0.9%和1.9%，21~40岁年龄段的人群占80%，构成在深少数民族流动人口的主体。

（3）性别构成。

根据深圳公安局提供的数据，深圳少数民族流动人口男女比例差距大，2014年，深圳市少数民族流动人口中的男性为472669人、女性为384652人，男性较女性多88017人，男女比例为1.23 : 1。

（4）“流出地”构成。

从流出地域看，来深少数民族人员以来自广东周边省（区）为主，其中来自广西壮族自治区最多，占在深少数民族样本总数的29.3%；其次为湖南省，占14.3%；第三位为贵州省，占12.6%。排在第四至第十位的分别是：云南省、青海省、湖北省、辽宁省、吉林省、广东省其他地区、内蒙古自治区。

（5）居住状况。

深圳没有世居少数民族，外来少数民族居住分布的基本状态是杂散居，没有聚居区，只有“一些零星的少数民族小聚集体”^①。

深圳这种少数民族流动人口高度杂散居的居住状态，说明深圳民族关系相对和谐，各族之间交往紧密、交流频繁、交融密切。

（6）受教育情况。

根据调查，89%在深少数民族人口拥有初中以上受教育程度，这虽然低于深圳市总体流动人口的96.53%^②，却远远高于全国少数民族人口的63.94%^③。同时，此次调查还表现出受教育程度分别向较低和较高两个层次

① 王琛，周大鸣. 试论城市少数民族的社会交往与族际交流——以深圳市为例 [J]. 广西民族研究，2004，76（2）：38.

② 查振祥. 深圳市人口现状、问题和对策研究 [J]. 特区研究，2006（10）：13.

③ 段成荣，迟松剑. 我国少数民族流动人口状况研究 [J]. 人口学刊，2011，3（187）：25.

集中,最为集中的两个层次分别是初中受教育程度和本科及大专受教育程度,分别占到调查样本总数的40.6%和26.4%。这也是深圳总体流动人口分别向较低端劳动力密集产业和高端技术密集产业集中趋势的具体体现。

3. 就业状况

(1) 就业途径和动因。

根据调查,深圳少数民族人员主要通过“自己找”(28.3%)、“亲戚介绍”(29.8%)和“朋友同事介绍”(24.4%)等方式找工作。“挣钱养家”(47.5%)、“向往大城市的生活”(28.4%)、“不想待在老家”(22.4%)、“为了个人事业的发展”(19.2%)是他们选择来深工作的主要动因。

根据调查,来深少数民族人口就业主要以劳动密集型为主,高素质的知识型和技术型所占的比例较低。行业分布比较单一,从事体力型、劳务型、个体经营型和小商品贸易的较多,就业范围狭窄,主要就业于生产制造业(49.6%)以及餐饮服务业(19.5%)等。单位类型主要为私营企业(38.5%)、外资或合资企业、个体企业(19.8%)。

(3) 工资收入。

根据调查,来深少数民族人口月收入呈现“两头低,中间高”的分配状况,大多集中在1501~3000元,占71.8%。可见,虽然大多数少数民族流动人口在城市的收入比在农村时有所增加,但是他们的平均收入仍然处于较低水平。

(4) 消费状况。

“住房”(28%)、“餐饮”(17.8%)、“子女教育”(17.5%)、“赡养老人”(16.1%),占了他们消费的大头。由此可见,他们的工资大多数都是用于日常的生活开销,而且看重子女教育,同时他们改善自身及父母生活状况的愿望也比较迫切。

(二) 深圳市少数民族人口公共服务需求情况

1. 公共服务需求的调查

通过调查可知,深圳市少数民族人口主要关注的城市生活问题是收入、教育、医疗等民生问题,最期待得到的公共服务是联系社会资源、获取法律政策知识和进行心理辅导及调解矛盾纠纷,尤其是在就业创业、了解法规政

策、参加民族节日和文化活动等方面的需求迫切。

(1) 主要关注的城市生活问题。

表2 深圳市少数民族人口在城市生活中主要关注的问题

年龄	主要关注的问题					
	收入	医疗	教育	治安	文体娱乐	其他
20岁以下	62.3%	32.4%	43.0%	33.2%	9.1%	3.6%
20~29岁	72.5%	45.7%	36.7%	38.5%	8.1%	2.5%
30~39岁	67.1%	49.8%	41.3%	37.1%	7.7%	2.5%
40~49岁	62.0%	48.1%	41.7%	39.4%	7.9%	3.9%
50岁以上	60.0%	49.7%	31.4%	40.0%	9.2%	4.9%
总体占比	64.8%	45.1%	38.8%	37.6%	8.4%	3.5%

从表2中可以看出，最受关注的是收入问题，其次是医疗问题和教育问题。这当中，不同的年龄段对城市生活中所关注的问题存在一定的差异。从表中可见，20岁以下的少数民族人口较关注的是收入（62.3%）、教育（43%）和治安（33.2%），20~29岁则较关注收入（72.5%）、医疗（45.7%）和治安（38.5%），30~49岁又是收入、医疗和教育较受关注；50岁以上则对收入（60%）、医疗（49.7%）和治安（40%）问题比较关注。除表格中反映的各方面问题外，调研发现人们对于住房问题也是很关注的。

所以，少数民族人口较关注的问题是收入、教育和医疗、治安。提高收入水平，改善教育、医疗卫生、住房、治安等关系到一个人基本生存的民生问题，一直都是人口迁移来到城市面临的最大问题，也是城市政府部门一直不断加强的服务重点。

(2) 最期待得到的公共服务。

表3 深圳市少数民族人口最期待得到的公共服务

年龄	最期待得到的公共服务						
	联系社会资源	获取法律政策知识	进行心理辅导	调解矛盾纠纷	组织民族文体活动	处理亲子关系	其他（普通话培训等）
20岁以下	62.3%	32.4%	43.0%	33.2%	32.7%	11.4%	26.4%

(续上表)

年龄	最期待得到的公共服务						
	联系社会资源	获取法律政策知识	进行心理辅导	调解矛盾纠纷	组织民族文体活动	处理亲子关系	其他(普通话培训等)
20~29岁	72.5%	45.7%	36.7%	38.5%	23.0%	13.1%	30.7%
30~39岁	67.1%	49.8%	41.3%	37.1%	14.7%	14.3%	27.5%
40~49岁	62.0%	48.1%	41.7%	39.4%	13.0%	14.5%	24.9%
50岁以上	60.0%	49.7%	31.4%	40.0%	11.9%	19.5%	25.4%
总体占比	64.8%	45.1%	38.8%	37.6%	19.1%	14.6%	27.0%

上表3反映出少数民族流动人口最需要的公共服务主要为联系社会资源,获取法律政策知识和进行心理辅导及调解矛盾纠纷。不同年龄段的少数民族流动人口对于最迫切得到的服务需求差异性不大,基本上相同。简要分析可知,少数民族人口初到城市,在人生地不熟、交流不顺畅的情况下,首先想到寻求熟人,获取信息、找到依靠,其次想了解法律政策内容,更好地生活和工作,然后才是寻求心理抚慰、调解矛盾纠纷、学习普通话或当地语言等。

(3) 就业创业方面的需求。

根据调查,少数民族人口“主要通过熟人找到现在的工作:找到第一份工作是通过老乡、朋友和亲属等帮助的占82.5%;在就业过程中,民族成分、社会关系、年龄、本市户口等并不是他们找工作的主要障碍,他们遇到的最大障碍有三:普通话(29.4%)、学历文凭(27.5%)、劳动技能(17.6%);在就业创业希望得到哪些人的支持:本民族同胞(37.3%),当地政府(33.3%);就业创业希望得到什么方面的支持:法律保护(45.1%)、优惠政策(37.3%)、资金借贷(35.3%)”。

根据调查,少数民族人口初入城市时,希望政府能够提供的主要服务是:“讲解相关的民族法规政策(29.4%)、告知联系点及填写联系卡(27.4%)、讲解务工经商的照顾政策(23.5%)、提供招聘信息(21.6%)、提供培训信息(17.6%)”。

（4）了解法规政策的需求。

根据调查，在深圳的少数民族人口中，完全不了解的高达32.1%，了解较少的占35.8%，只有6.4%的少数民族流动人员表示较为了解和很了解。这说明少数民族人员对深圳市法律法规和民族政策的了解程度较低，政府对民族政策宣传不到位，亟须加大宣传力度，提高少数民族人员尤其是少数民族流动人口对与自身生活、务工息息相关的法规政策的了解程度。

（5）参加民族节日和文化活动的需求。

根据调查，63.2%的少数民族人员来到深圳之后，从来没有参加过本民族节日和文化活动，24.2%的少数民族人员很少参加本民族的节日和文化活动，只有12.6%的少数民族人员参加民族节日和文化活动比较频繁。由此可以看出，来深少数民族人员参加本民族节日和文化活动的频率还是很低的。因此，应多组织一些民族文体活动，并加大宣传力度，让更多的少数民族人员参与到其中。

2. 少数民族需求的分类

（1）一般需求。

少数民族人口的一般需求，是指少数民族人口在城市生活中所具有的共性需求，即与深圳总体人口需求基本一致的需求。根据调查可知，少数民族人口的一般需求主要为收入、教育、医疗等民生问题，联系社会资源、获取法律政策知识和进行心理辅导及调解矛盾纠纷等公共服务，尤其是在就业创业、了解法规政策、参加民族节日和文化活动等方面的需求迫切。

（2）特殊需求。

通过对少数民族人口的公共服务需求调查，少数民族人口有不同于汉族人口的需求，确实有更多困难，需要突破更多障碍，所以面对少数民族流动人口，政府确需给予更多关注和帮助，提供更多服务。

总体来讲，与一般流动人口相比，少数民族流动人口的特殊需求主要体现在三个方面。

一是物质层面，主要有饮食需求和丧葬需求。饮食需求，即穆斯林群体的清真饮食，政府应引导清真食品网点布局，加强清真食品监督管理，规范清真市场，促进清真食品供应。丧葬需求，也即穆斯林群体的土葬需求，政府应当提供土葬公墓，加强墓园管理，同时也应研究如何引导穆斯林流动

人口改变丧葬习惯，使之与城市生活更加适应。

二是精神层面，主要有宗教生活需求和同族同乡情感需求。宗教生活需求，主要是指信奉伊斯兰教的10个少数民族人口及信奉藏传佛教的藏族等人口的宗教生活需求。政府要规划好清真寺场所布局，适当资助或促进穆斯林流动人口筹资修建适当规模的清真寺，引导清真寺做好日常管理。同族同乡情感需求，对于少数民族人口来说，主要是指本族群的亲切信任的同乡情和交流无碍的认同感，刚来城市时，他们的这种情感最强烈，寻求本族同乡的需求最急切。政府应提供交流平台，拿出欢迎少数民族人口的诚意和措施，同时发动民族团结促进组织等社会团体，开展“传帮带”活动，“提供一个温暖的生活和就业场所，使他们在这些陌生的城市和社区中也能够产生‘家园’的感觉，从心底真正感到中华民族大家庭的温暖”^①。

三是介于物质和精神层面之间，主要是风俗习惯需求，其次还有获取与本民族相关的知识需求和提升技能需求。风俗习惯需求，主要是民族传统节日庆祝活动和民族文体活动。政府应支持少数民族参加本民族传统重大节假日，积极开展民族文体活动。

深圳市少数民族人口服务与管理的主要问题

深圳是全国外来人口数量最大、增长最快、跨地域流动最多的城市之一。作为一个非户籍人口远比户籍人口多的移民城市，深圳很早就提出“来了就是深圳人”的理念，努力促进基本公共服务均等化，近年来已形成了“一体化”的人口服务型管理模式，实现了基本公共服务均等化，较好地满足了少数民族人口的一般需求。一方面，对他们的特殊公共需求，也做了大量工作，保证了“基本满足”。但另一方面，深圳市目前的少数民族人口服务管理体系，仍存在一系列亟待解决的问题，主要有以下几个方面。

（一）服务管理职能有待进一步明确

对少数民族人口的服务管理具有系统性、长期性、协调性的特点，是一项涉及多个服务管理主体的系统工程。在参与管理事务的过程中，可能会涉

^① 马戎. 经济发展中的贫富差距问题——区域差异、职业差异和族群差异[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2009, 1(46): 126.

及包括民族工作部门、其他相关职能部门、人大政协议政监督部门、各民族地区驻深办事处等不同序列的部门，因此，需要以民族工作部门牵头协调为主，其他各个部门各司其职，共同协作参与。但调查发现，少数民族流动人口的服务管理主体却存在对服务管理认识不足、职能定位不清等问题。

1. 服务管理认识存在偏差

对少数民族人口服务管理的职能不明确，是由服务管理观念保守陈旧、存在偏差所引起的，通过调查分析，目前深圳存在以下服务管理上的认识偏差。

（1）对少数民族人口认识存在偏差。

通过调查可知，深圳的少数民族人口整体受教育水平略高，89%少数民族人口拥有初中以上受教育程度。同时，少数民族人员对深圳民族关系有良好的评价，他们同城市居民相处融洽，较少因民族问题发生矛盾。根据调查，深圳少数民族人口77.1%的人表示从未因民族问题在深圳与人发生摩擦，16.3%的人表示很少发生摩擦，只有6.7%的人表示自己经常因民族问题与人发生摩擦。

在深少数民族人口认为，深圳基本不存在民族歧视现象。在此次调查中，只有3.3%的人表示其他人对于自己所属民族的态度较差。从上面数据可知，少数民族人口对深圳的民族关系具有良好印象。对友善乐观的少数民族人口，深圳少数民族人口服务管理主体本应有更包容的态度和更热情的服务。但是一些部门或领导却对少数民族人口认识有偏差，如担心因不清楚不同民族之间的禁忌，抱着多一事不如少一事的心态，服务不到位。

（2）对少数民族人口的特殊性认识不足。

比起城市居民来，独特的风俗习惯和宗教信仰往往使得进入城市的少数民族人员有着自己的独特性，文化背景不同，生活习惯不同，公共服务需求也不同。信仰伊斯兰教的少数民族有着更多的特殊需求，做好他们的服务管理工作难度更大。

然而，当前仍有不少部门和工作人员，对少数民族的宗教信仰、风俗习惯了解不足、尊重不够，尤其是非民族工作部门和非民族工作干部更是缺乏足够的相关知识。另外，因对少数民族人口的特殊需求认识不足，导致对满足他们特殊需求的民族法规、民族优惠照顾政策认识不到位，没有真正从内

心里支持,因而在执行民族政策时有意无意地带有消极抵触情绪,最终未能真正落实到位。

(3) 对如何进行少数民族人口服务管理认识不到位。

调查发现,目前深圳对少数民族人口服务管理在服务管理的重要性、重点内容、主要方式等方面都存在认识不到位的问题。

服务管理重要性方面。一些部门和领导干部,未能认识到做好城市少数民族人口服务管理工作,对民族地区团结稳定的重大帮助,对巩固民族团结、祖国统一和建构和谐社会的重要意义。具体表现为:一是过于强调服从和服务于经济建设的大局,把发展经济看作政府工作的第一任务,导致政府对服务管理人口尤其是少数民族人口关心不够、重视不足;二是一些部门或领导认为深圳不是少数民族聚居区,更不是民族地区,民族问题在深圳不重要,“口头上重视,思想上轻视,行动上忽视”^①;三是因与经济发展关系表面上不甚密切,民族工作部门一方面机构被不断缩小、编制不断减少,另一方面其拥有的职权被人为地事实上变小,导致拥有具体指导和管理民族事务的民族工作部门不断被边缘化。^②

服务管理重点内容方面。调查发现,深圳少数民族人口最关注的问题依次是收入(64.8%)、医疗(45.1%)和教育(38.8%)问题;他们最需要得到的服务依次是联系社会资源(64.8%)、获取法律政策知识(45.1%)、进行心理辅导(38.8%)及调解矛盾纠纷(37.6%)。按此结果,服务管理内容的重点应该是解决少数民族人口最关注的收入、医疗、教育等民生问题,提供他们最想得到的联系社会资源、获取法律政策知识、进行心理辅导及调解矛盾纠纷问题等公共服务。但是,目前民族工作部门主要着力于满足在深穆斯林人口的特殊需求(例如清真寺建设)和调解涉民族因素的矛盾纠纷,但对其他各部门服务管理少数民族人口却无力协调或检查督促不足;同时,政府其他各职能部门因认为少数民族人口在全市人口中占比不大(不到10%)等原因,并未对这一群体的需求进行深入调研,也难以有针对性地开展服务管理。

① 吴敏. 深圳特区民族关系研究[D]. 北京:中央民族大学,2004:30.

② 迟丽华. 中国城市民族工作的理论与实践探究[D]. 北京:中央民族大学,2006:

服务管理主要方式方面。对少数民族人口的服务管理工作是对全市人口服务管理工作的一个有机组成部分，二者之间也是一种局部和全局、从属和主体的关系，应当重点把少数民族人口纳入总体人口的服务管理中，以民族工作部门为牵头部门，其他相关部门协同合作。但目前深圳各民族工作相关部门却存在诸多问题：一是被边缘化的民族工作部门，长期疲于应付，无暇深入调研和研究民族问题及民族工作，从而导致对自身定位模糊或服务能力不足，只有出现影响民族关系的问题或突发事件的时候，才会被要求协助相应部门，以维稳部门的身份控制事态发展，或从民族政策的层面提出处理意见和建议。二是政府其他职能部门认为少数民族人口难管，于是敷衍塞责，但凡涉及少数民族人口问题都让民族工作部门来处理。

2. 服务管理职能不明确

（1）民族工作部门。

行政机构的职能划分和职能行使情况往往很大程度上为其机构设置和配备情况所决定。深圳市于1992年3月成立了民族工作机构，由当时的深圳市委统战部宗教处变更为“民族宗教处”，对外挂牌“深圳市政府民族宗教事务处”。1998年4月，改为“深圳市政府民族宗教事务局”，与市委统战部合署办公。在2008年，深圳市民族工作职责由深圳市民族宗教事务局承担，但不再是市政府的一级行政组成部门，而是加挂牌子到市委统战部。如此一来，民宗局变成党委工作部门，不列入政府序列，其所有行政职能都并入统战部的内设处室，这种机构设置直接导致行政体制不顺等问题。

在职能定位上，目前民族工作部门，存在的问题主要是：定位不准，职能不清，底子不厚，缺乏调研，忙于日常上级交办事务和应付保障民族形势稳定而耗尽心力，缺少与广大少数民族群众的有效沟通，缺少对基层民族工作的深入调研和了解，难以看清城市民族工作发展的方向，难以适应城市民族工作发展的需要。

（2）政府其他职能部门。

政府其他职能部门存在的主要问题是少数民族流动人口缺乏了解，不够重视，因而导致他们对各自服务管理少数民族人口的职能不明确。“认为民族工作是民族自治地方和民族系统的工作范围，政府其他部门和许多国

有大企业的日常工作中很少考虑到民族问题，这是一个普遍现象”^①。按照“深圳市民族宗教工作协调领导小组”制定的分工，民宗局只是牵头部门，其他各部门要按照各自职责，紧密配合履行好各自与民族事务相关的职责。但因缺少明确的分工和有效的协调监督工作机制，加上各自职能部门认为民族事务在其本职职责中只占很少一部分，且不知道如何开展民族事务，因而往往忽视了对少数民族人口的服务管理。

（3）人大、政协部门。

深圳市人大负责对市民族宗教工作联系事项的是外事侨务工作委员会，它是深圳市人民代表大会常务委员会的工作机构，负责对民宗工作的监督和民宗方面的群众意见收集和反映；政协设有社会法制和民族宗教委员会，共有5个民族界别委员，主要是反映民族方面的问题，参政议政。但总体来看，对少数民族人口服务管理方面的民意收集并不多，不够有代表性，没有切实与群众沟通，反映少数民族人口真实的心声和需求。

（4）民族地区驻深办事处。

目前，深圳有新疆、宁夏、内蒙古、广西、西藏等自治区，青海省及全国许多自治州、自治县等民族自治地区政府的驻深办事机构。这类机构在与深圳加强民族事务的沟通协作、促进全国民族团结、维护民族稳定方面起到了很大作用，尤其是在协作处理涉民族因素事件工作中，作用不可替代。存在的问题主要是，职能界定不清，机制协作性差。例如何事需要这些机构出面解决或者长期负责、何时需要他们应急处理等，都没有明确界定，往往临时协助，疲于应付，耗时耗力。

（二）服务管理机制有待进一步完善

建立服务管理机制，完善跨部门合作，这是解决复杂问题的有效形式。为有效解决少数民族人口服务和管理的問題，我国许多地区都建立了跨部门协作共管机制，甚至还与民族地区共同建立了跨地区合作机制，加强流入地和流出地之间的协作。然而，从实践效果来看，目前这些机制还存在明显缺陷。其中，“最关键的问题是没有形成一个强有力的组织核心，没有能使

^① 马戎. 关于当前中国城市民族关系的几点思考 [J]. 民族社会学研究通讯, 2009, 52: 9.

机制有机高效运转的中轴，往往协作机制过于松散，权利责任难以明确，约束机制作用难以发挥”^①。在服务管理机制建设方面，深圳主要存在的问题是：应当建立的服务管理机制未能及时建立，建立的服务管理机制作用发挥不充分。

1. 服务管理机制未及时建立

深圳目前已建立的民族工作机制有：一是市民族宗教工作协调领导小组及其联席会议机制，可不定期研究协调解决民族宗教方面的重大问题。二是全市、区、街道三级民族工作网络，使基层民族工作有人管，对少数民族的服务管理立体式、全覆盖。三是与少数民族流出地政府之间的互动协作机制。与西北5省（区）驻深办事处建立联席会议制度，定期进行工作交流，加强信息沟通，配合做好少数民族群众的教育引导工作。四是定期培训制度。每年举办民族宗教政策法规培训班，组织民族宗教代表人士开展政策理论学习，提高他们各方面素质。但同时，至少还有三个服务管理机制未建立：一是少数民族服务管理信息共享机制，二是少数民族人口综合服务机制，三是全市民族工作部门定期联席会议制度。

2. 服务管理机制作用发挥不充分

一是全市民族宗教工作协调领导小组虽已于2010年成立，但每年只召开一次会议，除此之外几乎没有日常联系或工作协调，更没有定期沟通或深入接触，再加上人员变动频繁，往往在接到召集开会通知时，成员单位才知道有这样一个部门。二是虽已经与青海、宁夏、新疆等地建立干部交流挂职制度，但并没有形成有效文件，对挂职干部的主要职责、分工范围等缺少明确规定。三是虽已和各西北地区驻深办事处及公安、边检、司法等部门联合建立少数民族综管机制、应急事件联动机制等，但有待完善或充分发挥作用。沟通协调没有形成定期制度，配合不够紧密，缺乏协作性。

（三）服务管理信息沟通成效有待进一步提升

1. 信息沟通渠道不畅通

对少数民族人口的服务管理来讲，通过党组织、政府的民族工作部门、

^① 徐富邦. 新时期城市少数民族流动人口的服务与管理研究 [D]. 北京：中央民族大学，2010：28.

人大中的民族界别代表和民族部门、政协中的民族界别委员和民族部门、社会团体等信息沟通的主渠道，大部分信息沟通的工作任务是可实现的。但是由于民族心理、语言等因素，少数民族人口与正式渠道的沟通主体往往沟通不多，难以应对解决他们多元化的利益表达和愿望诉求。深圳目前仍缺乏政府与少数民族群体沟通的桥梁，目前仅有市民族团结发展促进会这一正式组织，而这一组织的作用发挥又不充分。这就需要非正式沟通渠道加以补充。例如私下里聚会，建立非正式的老乡会、同学会、族群会等社团组织，或通过网络交流。非正式渠道在当前反映少数民族流动人口的利益表达和愿望诉求方面的作用越来越大。作为改革开放前沿阵地的深圳，各地区、各类型、各层次人群汇集集中又流动频繁，各种信息海量增长，网络、电话等沟通交流工具日益发达，非正式沟通渠道更应受到足够重视。但目前，对发达的少数民族流动人口非正式沟通渠道却未能有序引导、有效管理。

2. 服务管理信息不共享

因少数民族人口信息平台未建立，导致少数民族人口服务管理的信息未能在涉及的职能部门中进行共享共存。在调查中发现，掌握或部分掌握少数民族人口信息的管理部门有市公安局、市民宗局、市出租屋管理部门、市人口计生部门、市教育部门等，但每个部门都只有因工作需要而调查收集的数据，当想了解其他部门掌握的信息时，只能通过函来文往的方式获取，以致大家各自为政，难以协作，效率低下。牵头协调的民族工作部门也对少数民族流动人口信息掌握不全，或者数据陈旧，更新缓慢，甚至出现因各个部门提供的数据相互不一致而导致难以辨别真伪的情况。

3. 法律政策宣传不到位

一是宣传导向存在偏差。目前宣传导向仅仅侧重于笼统抽象的各民族团结和谐的概念性口号上，存在一定的偏差。对于民族平等和民族照顾政策解释不清，也宣传不到位。二是宣传网络覆盖有限。宣传网络未触及城市方方面面每个角落。例如校园民族教育宣传不足，调查显示，73.9%的学生认为他们在学校没有或很少接受过民族传统文化教育，只有7.5%的学生在学校接受过较多的民族文化的传统教育。三是宣传方式简单缺乏吸引力。对民族宣传工作重视不够，观念陈旧，认为民族宣传工作可有可无，导致宣传工作没有长期化、没有列入预算；宣传方式非常单一，偏重静态展示，与所处的

全媒体时代的要求差距太大。

（四）服务管理社会支持力度有待进一步加强

1. 社会化机制未建立

所谓政府公共职能社会化，是指政府应该根据社会发展规律和市场经济内在要求，合理界定政府与社会、政府与市场之间的边界，将社会、市场能够自己管理好的事情归还给它们，把属于政府职责范围的事务处理好，从而构建一个“小政府大社会”的治理模型。民族工作社会化的工作机制，应指“党和政府指导协调、民族部门牵头落实、有关部门协作共管、社团组织全面参与”的民族工作网络体系，^①重点突出公民和社团组织在管理自身事务、构建和谐民族关系上的主体地位。

调查显示，深圳对少数民族流动人口的社会化服务管理机制还没有普遍地建立起来。一是对少数民族人口服务管理工作社会化重视不足。深圳城市民族工作较早前就已经提出要社会化，但作为一种管理的理念和模式，社会化在深圳城市民族工作中尤其是在少数民族人口服务管理中还远未得到应有的重视和体现。二是服务管理各部门联动协作机制未建立。虽然各个部门都在各自职责范围内对人口进行服务管理，但各部门之间并没有建立有效的共管服务机制。三是社团组织参与机制未建立。社团组织数量有限，作用发挥受阻，参与渠道未能有效开发，深入参与事务管理的机制远未建立。

2. 社会支持渠道单一

调查显示，少数民族人口最需要得到的服务是获取社会资源（64.8%），这足以说明，他们获取社会资源的渠道单一，内容单薄，而这些，本应该主要由全覆盖的、立体式的社会支持来完成。

据调查显示，少数民族流动人口倾诉心里烦恼的对象依次是“朋友（43.1%）、老乡（33.3%）和家人（21.6%）”，寻求借钱的对象依次是“老乡（49%）、朋友（43.1%）和亲戚（29.4%）”。这也说明，少数民族流动人员获取帮助和表达诉求的渠道相当单一，社会支持功能失效。

调查表明，大多数少数民族个体工商户属于家庭经营，雇员主要是家人的占雇员来源的52.5%；其次是雇佣老乡帮忙，占了总数的43.2%；只有少数

^① 黄宇. 政府公共职能社会化与社区自治组织创新[J]. 浙江学刊, 2008, 5: 125.

的个体商户会雇佣外地打工者或本地人，这部分人只占总数的4.3%。这也充分说明在深务工经商的少数民族流动人口并未深度融入城市生活，城市提供的社会支持有限。

3. 社会支持主体不多

目前，有效的社会支持主体主要有社区、社团、社工，但在深圳的这三个主体都还不多，且没有真正发挥作用。

民族团结模范社区建设，自2010年开始实施，虽在全市范围内选定了18个社区作为创建单位，且配套了一些财政资金支持，工作力度较大，但对于什么是民族工作社区化、如何实现社区的社会支持功能等基本性问题认识不深，方法单一。

民族社团方面，深圳虽然较早成立了民族团结发展促进会，且开展了一些活动，取得了一定成效，为其他兄弟省市提供了一些借鉴经验，但促进会存在的问题也明显：一是代表性不够广，理事主要集中在政府、学校、医院等机关事业单位的管理者，缺少其他行业领域的代表人士，也缺少少数民族人口代表人士；二是深入参与自身事务管理的机制尚未建立，开展社会支持方面的“传帮带”活动很少，难以达到对少数民族人口进行社会支持全面化、深入化的效果。

社工专业服务方面，深圳更是才刚刚起步，虽然作出了有益探索，提出岗位社工和项目社工的分类概念，得到上级部门的肯定，获得服务过的少数民族流动人员的热烈欢迎，引起了社会关注。但这一工作仅仅处在初步探索如何运转、尝试如何长期生存的阶段，难以有效发挥作用。

四 加强城市少数民族人口服务管理的对策

深圳市在进行城市少数民族人口服务管理过程中，取得了一定的成绩，探索的经验对于我国城市少数民族人口服务管理体系的建设可提供一定的借鉴。尽管如此，通过上述调研分析，课题组认为在为少数民族人口提供服务实现管理的同时，还有不少可提升的空间。结合深圳的实际情况，应着重从以下四方面进行加强城市少数民族人口服务管理。

（一）准确界定服务管理职能

1. 服务管理理念创新

（1）深化认识少数民族人口服务管理的重要性。

要更新对少数民族人口的认识，把城市少数民族人口定位为“既是全面建设小康社会的重要建设者，也是经济社会发展成果的共享者”；充分认识城市少数民族人口的特殊性，比起城市居民来，少数民族人口往往有自身独特的宗教信仰和风俗习惯，文化背景不同，生活习惯不同，尤其是信仰伊斯兰教的少数民族有着更多的特殊需求，要在思想上更加重视对他们的服务管理工作；不断深化对少数民族人口服务管理的认识，要清醒认识到，服务管理好少数民族人口，往往对所在城市乃至民族地区和全国的团结稳定都有着重要的影响。

（2）加强服务，优化管理。

随着城市化和工业化的不断发展，我国流动人口大量进入城市成为一种不可逆转的趋势，并且迁移越来越密集、流动越来越频繁。城市少数民族人口因其特殊性成为人口服务管理工作关注的重点。城市少数民族人口作为人口中的一个群体，从田地、山间来到工地、车间，给城市带来了劳动力，增添了城市魅力，为城市的发展和美丽作出不可磨灭的贡献。城市少数民族人口给城市带来了多元的文化，促进了各民族人民的交往交流交融，使汉族、少数民族及各少数民族之间更加紧密相连，互相离不开。为此，理应为城市少数民族人口加强服务，优化管理。

2. 明确服务管理职能界限

（1）城市民族工作部门的主要职能。

民族工作部门主要有作为党委部门的统战部民族工作部门和作为政府职能部门的民族工作部门，其重点职能应该是：主导协调、监督检查、协助处理涉民族因素事件。

在履行主导协调的职能时要统揽全局，确定导向；协调各方，牵头推进。要为党和政府当好参谋，要为普通大众做好向导，要集中民智，反映民意，要积极牵头，多方协调、大力推动有关部门和单位开展工作，认真完成各项任务。在履行监督检查的职能时，要增强工作主动性，大胆履行监督检查职责，大力推动工作落实到位。在协助处理涉民族因素事件时，民族工作

部门主要职责是协助,而非主导,第一时间赶赴现场协助处置,但切忌包揽责任,将非民族问题民族化。同时协助内容主要是维护少数民族合法权益,宣传法规政策,宣传民族平等,耐心听取少数民族流动人口诉求并劝说和阻止他们不合理的利益表达。

(2) 促进政府其他职能部门参与实施。

政府各相关职能部门在各自职责范围内具体负责涉民族事务,为少数民族人口提供服务和做好管理。对少数民族人口提供的许多公共服务和依法做好管理工作,大部分是由这些相关职能部门来实现、来完成的,他们对民族事务的重视态度和投入程度,直接决定着少数民族人口服务管理水平的高低。各部门,尤其是与少数民族关系密切的部门,要切实重视,分清职责,配合联动。重点是“把民族宗教工作在制度设置层面纳入视野、纳入全市社会建设体系”^①,做好少数民族人口的服务管理工作,进一步增强少数民族人员在城市的适应能力。

(3) 充分发挥人大、政协中民族工作部门的作用。

作为权力机关、审议机关的成员,人大代表往往是社会各界的优秀人士,其中从事民族工作的成员,有些本身就是少数民族,有些甚至此前就是民族工作干部,他们往往对少数民族感情深厚,往往对民族事务相对熟悉,他们对进入城市的少数民族人口特别关心、关注,他们对如何服务管理好这一群体经验相对丰富。可以引导他们在少数民族人口服务管理中发挥更大作用。政协里面大部分是学有所长或业有专攻的专家、学者、代表人物,他们或有过人的工作能力、或有渊博的专业知识,敢于并善于提出针对性意见建议,同时还相对有时间和精力,愿意深入基层调研,应该引导他们对少数民族人口服务管理发挥更好的推动作用。对少数民族人口反映的热点问题和政府服务管理中遇到的难点问题要进行专题调研、召开专门协调会议,提出解决方案以供参考,并注意跟踪督促和检查直至问题得以解决,参政议政,推动少数民族人口得到更好的服务管理。

(4) 加强民族地区驻深办事处协作功能。

在建立流入地与流出地的合作管理机制中,明确各民族地区驻深办事处

^① 姚任. 深圳市涉少数民族矛盾纠纷处置情况汇报[R]. 深圳: 广东省民族宗教事务委员会, 2012.

的协作职责，形成合理分工和紧密联动机制；着眼于长远，把民族地区驻深办事处的主要功能，例如协调涉民族因素群体性事件工作等，进行常态化，避免“临时救火”的尴尬；建立定期沟通协调机制和信息共享机制，为进一步协作打下基础，避免重复化工作。

（二）服务管理机制建设

由前所述，如何建立服务管理机制问题基本等同于如何建立跨部门合作机制问题。少数民族人口服务管理的跨部门合作机制建设，主要包括城市政府各职能部门协作机制建设和流入地与流出地联动机制建设，机制建设应重点从这四方面进行：领导协调机制、跨部门关系确认、合作激励机制和信息共享机制。^①

1. 城市政府各职能部门协作机制建设

城市内部要建立领导有效、组织有力、权责明确、处置高效的跨部门合作机制。跨部门关系确认方面，要进一步明确各部门的权利义务关系，特别是要对权力边界做出明确界定，要求各部门在适当范围内履行职责；同时还要明确决策部门与参与部门，而不是简单地规定牵头部门。领导协调机制方面，要明确第一领导和日常负责领导，要加强对高层领导的民族工作观念性知识性的培训，切实重视少数民族人口服务管理工作，并能准确预测预判这一工作的开展方向。信息共享机制方面，应该按照少数民族人口服务管理的分析框架，重点从服务管理主体之间、服务管理者和服务管理对象之间以及双方共同遵守或贯彻的法规政策这方面进行信息沟通建设，使各部门进行充分的信息沟通和共享。合作激励机制方面，既要有效合作进行必要奖励，提高合作动力，也要对无效合作进行适当惩罚，避免“事不关己，高高挂起”的消极合作情绪。

2. 流入地与流出地联动机制建设

流入地与流出地必须建立互通有无、协作无间、分工明确、反应快速的联动机制。跨部门关系确认方面，流入地与流出地合作双方往往地位平等，不存在牵头部门、决策部门，需要双方从大局出发，切实履行各自权利

^① 周志忍. 我国政府职能优化的理论思考 [C]. 现代化进程中的政治与行政. 北京：北京大学出版社，1998.

义务。领导协调机制方面,流入地与流出地联动机制建设,主要是平行的横向沟通,因而更高效率更深层次的协调则需要级别更高的部门或领导来处理,如建立两地领导会商机制、领导互访机制等。^①信息共享机制方面,双方应创新沟通方式(例如两地联网、定期通报和重大事项随时通报等),打破地方主义的限制,及时相互提供最新信息,防止因为信息不对称引起决策失误。合作激励机制方面,双方要不断争取上级部门对两地合作的支持;同时,流出地政府要充分认识到配合做好少数民族流动人口服务管理对于促进本地经济发展、维护社会稳定的重要作用,流入地政府也要通过对口支援等措施,进一步加强两地的密切联系。^②

(三) 服务管理信息渠道建设

少数民族流动人口大量进入城市,使各民族间的联系迅速紧密,使各民族间的了解大大深入,有利于交融互助民族关系的建立,有利于全国的民族团结和全社会的和谐稳定。我们应该促进城市各族人民之间的交流交往、信息沟通。调查显示,少数民族流动人口最需要得到的服务中,排第一、二位的是联系社会资源、获取法律政策知识,它们都涉及信息沟通。少数民族流动人口进入城市所带来的诸多城市管理问题,其原因不在少数民族流动人口单方面,而是少数民族流动人口和城市双方沟通不畅、信息不通所致的互相“不适应”。因此,有必要在政府与城市少数民族流动人口之间架设一座沟通的桥梁。

1. 拓宽沟通协调渠道

应该加强正式渠道的群众化、民间化,主要发挥非正式沟通渠道作用。一是要通过建立社团,架起沟通桥梁,广泛吸收少数民族代表人士加入民促会,不但要吸收社会贡献较大的成功人士,还要吸收具有代表性的基层一线的少数民族人员,不但要吸收人数较多的民族代表,也要适当吸收人数较少的民族代表,不但要吸收政府机关、事业单位的代表,更要广泛吸收其他各行各业尤其是弱势群体的代表,要组织这些代表深入所在群体“搜集”心

^① 徐富邦. 新时期城市少数民族流动人口的服务与管理研究[D]. 北京:中央民族大学, 2010: 36.

^② 徐富邦. 新时期城市少数民族流动人口的服务与管理研究[D]. 北京:中央民族大学, 2010: 36.

声,要经常性地向他们交流座谈,倾听他们的诉求,收集他们的意见。二是要以社区服务管理为基础,建立少数民族流动人口服务管理工作站,及时登记少数民族流动人口信息,收集他们的需求,反映遇到的问题,同时协助解决就业、就学、就医等问题,开展民族政策宣传教育等服务。三是要引入专业社工服务,利用优秀社工主动下访,收集特殊群体的需求信息,提供专业社工的专业服务。

2. 搭建信息共享平台

一是要建立信息共享平台。加强和改善少数民族人口的服务管理,必须采用信息化手段,实行现代化管理。例如在进行人口信息登记时,加强对少数民族人口基本信息的登记采集和统计分析工作,公安、民族、城管、出租屋管理部门及外来务工人员管理部门等应加强人员状况的信息化管理水平,提高信息收集和信息管理主动意识,主动搜集信息,建立共享平台,提高信息共享、科学管理水平,为进一步做好少数民族人口服务管理工作提供可靠的基础资料 and 现代技术手段。二是要借助信息共享平台提供服务。及时解决外来人口急需解决的困难和问题,是搞好外来人口管理与服务的重要内容。要利用信息化管理平台的信息反馈机制,跟踪和反馈少数民族流动人口信息,以动态化管理把握少数民族流动人口动态,及时解决他们急需解决的困难和问题。^①通过信息共享平台动态搜集的资料,加以分析整理,形成研究报告,提出对策建议。完善信息登记和录入,为少数民族人口提供方便。通过对信息的分析,筛选出少数民族人口视为最紧迫、最需要解决的问题,采取必要而有效措施加以解决。

3. 铺设全方位的法规政策宣传网络

一是要明确宣传导向。各少数民族自立、自强和各民族间平等、团结、融合是最终的宣传导向;宣传重点是要加强少数民族自强意识的同时,对汉族进行少数民族知识、政策法规的宣传教育。二是要铺设宣传网络。要多形式多渠道全覆盖地开展民族团结进步宣传教育活动。要在发挥好现有宣传渠道作用的基础上,整合、拓宽宣传渠道。努力增加宣传渠道,搭配多元化宣

^① 复旦大学人口研究所. 加强上海郊区外来人口管理与服务研究[J]. 2006年上海科技兴农软课题, 2006: 74.

传方式,达到更好的宣传效果。三是对全社会的宣传教育。要切实长期对社会大众开展多层次、多渠道的系统宣传,营造民族团结一家亲的氛围,促进“平等、团结、和谐、互助”的新型民族关系的形成。

(四) 推进建设服务管理社会支持机制

深入推进社区、社工、社团为主体的社会支持体系建设,引导少数民族人口更好地融入社区和城市生活。

1. 以社区化的形式提供服务与管理

少数民族流动人口进入城市后,无论就业、生活,最终都要散入各个社区,社区是他们生活、经商、活动的最基本单位和最主要场所,因而为他们提供的各种公共服务也常常将社区作为最终的落脚点,^①把散入各个社区的少数民族流动人口服务管理好了,也就基本做好了城市少数民族流动人口的服务管理工作。为此,要大力开展少数民族流动人口的社区服务管理工作。一是要使社区中有相应负责民族工作的组织机构和人员,条件许可的可以考虑设立少数民族便民服务点,协助解决就业、就学、就医等方面遇到的困难和问题,开展法律咨询、援助及急难救助或个案转介服务;二是要建立信息登记共享平台,全面完善少数民族流动人口的信息,及时掌握他们的有关情况,以便主动提供服务;三是要开展民族政策宣传教育,可设立民族政策知识宣传栏,开办阅览室;四是协助做好服务管理,配合有关部门做好涉少数民族矛盾纠纷、突发事件的调处维稳工作,开展或配合有关部门做好少数民族流动人员现状及需求调查;五是积极开展各类社区活动,并组织他们参与,促进少数民族流动人口尽快适应城市生活。

2. 借助社团作为载体提供服务与管理

流动人口进入城市往往通过一个个团体进行活动,这些团体往往是以亲缘、地缘、业缘等关系为纽带形成的群体。民族社团在少数民族和城市管理之间架起了一座沟通的桥梁、编织了一条情感维系的纽带,牢牢把握、紧紧依靠这个桥梁和纽带,服务管理好这些团体,也就找到了服务管理少数民族流动人口的一条途径。

^① 林均昌. 城市少数民族流动人口的“平等保护”[J]. 西北第二民族学院学报(哲学社会科学版), 2007, 3: 16.

要适当建立一些规范的少数民族流动人口民间服务组织。这些民间组织应是指依法成立，具有相应的服务资质和能力，以致力于促进民族团结和发展为宗旨的民间社会的非营利组织。这些组织既可以起到帮助少数民族同胞向政府部门反映问题和需求并协助有关部门了解基层少数民族流动人口状况的中介作用，也可以直接服务于少数民族，帮助少数民族同胞解决实际困难。例如少数民族团结发展促进会、少数民族社工服务站等。

3. 在一定的区域内定点提供服务与管理

设点开展工作，使看似无序的流动人口服务变为有序的主动的服务，以点带面，还可形成立体式的服务管理网络。少数民族流动人员看似流动性大且分散居住，显得难以服务管理，但若能在这一群体相对固定的地点设立服务站、联系点，加强对这一群体情况的掌握和服务管理，则会使服务管理有序而持续。^①可设立“少数民族社工服务中心”，聘请专业社工，提供专业服务。可开设针对少数民族流动人口的服务咨询专线，印制发放少数民族流动人口服务联系卡，在政策法规、医疗卫生、子女入学、租房开店等方面为少数民族流动人口提供咨询指引，为他们提供各种切实有效的帮助。可将因疾病、灾害、事故等原因造成生活有特殊困难的人员进行登记，及时提供给社保部门，促其纳入全市救助和帮扶体系，帮助少数民族流动人员解决实际困难。

^① 迟丽华. 中国城市民族工作的理论与实践探究 [D]. 北京: 中央民族大学, 2006: 74.

非公有制经济领域 统一战线工作研究

民营经济是我国经济制度的内在要素，民营企业和民营企业家是我们自己人。

——习近平2018年11月1日在民营企业座谈会上的讲话

促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长，要坚持团结、服务、引导、教育的方针，一手抓鼓励支持，一手抓教育引导，关注他们的思想，关注他们的困难，有针对性地进行帮助引导，引导非公有制经济人士特别是年轻一代致富思源、富而思进，做到爱国、敬业、创新、守法、诚信、贡献。

——习近平2015年5月18日在中央统战工作会议上的讲话

我常在想，新型政商关系应该是什么样的？概括起来说，我看就是“亲”、“清”两个字。对领导干部而言，所谓“亲”，就是要坦荡真诚同民营企业接触交往，特别是在民营企业遇到困难和问题情况下更要积极作为、靠前服务，对非公有制经济人士多关注、多谈心、多引导，帮助解决实际困难，真心实意支持民营经济发展。所谓“清”，就是同民营企业家的关系要清白、纯洁，不能有贪心私心，不能以权谋私，不能搞权钱交易。对民营企业家而言，所谓“亲”，就是积极主动同各级党委和政府及部门多沟通多交流，讲真话，说实情，建诤言，满腔热情支持地方发展。所谓“清”，就是要洁身自好、走正道，做到遵纪守法办企业、光明正大搞经营。

——习近平2016年3月4日全国政协十二届四次会议期间在民建、工商联界委员联组会上发表重要讲话，用“亲”“清”二字概括了新型政商关系的内涵

发挥统一战线优势，优化民营企业 创新创业环境研究

■ 广东省社会主义学院课题组^①

习近平总书记多次强调创新对中国全面深化改革和发展的作用。统一战线是凝聚各方面力量，促进政党、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝。要充分发挥人才荟萃、智力密集、联系广泛的优势，动员统一战线各方面力量和所联系群体，围绕创新创业搭建工作平台，创建服务载体，完善统一战线服务创新创业工作机制。

广东省统一战线服务民营企业发展的经验

2018年，广东民营经济增加值为5.26万亿元，增长7.3%，占地区生产总值比重达54.1%；全国1亿家民营企业和个体工商户中，广东超过1084.54万家；作为民营经济大省，广东民营经济贡献了全省50%以上的地区生产总值、60%左右的投资、75%以上的创新成果、80%以上的新增就业和95%以上的市场主体。广东省60家民营企业入围2018中国民营企业500强，全省4.5万

^① 课题成果获奖：中共广东省委统战部2019年度全省统战理论政策研究创新成果优秀奖。

课题组组成。组长：潘清，广东省社会主义学院党组成员、副院长；成员：肖承罡，广东省社会主义学院统一战线理论研究部原主任、教授；谭建军，广东省社会主义学院教学部副主任、副教授；廖昕，广东省社会主义学院人事处副处长；陈莲，广东省社会主义学院广东文化工作部原干部；执笔人：谭建军，廖昕。

家高新技术企业中，民营企业占比超过70%，中小企业占比超过60%。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、亲切关怀非公经济和工商联工作，提出了“促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长是重大经济问题，也是重大政治问题”，“坚持政治建会、团结立会、服务兴会、改革强会，以高度的历史责任感担负起新时代赋予的光荣使命”和“民营企业家是自己人”等一系列新思想、新观点、新论述、新要求，为新时代统一战线事业发展指明了方向。省统一战线系统坚持“两个健康”工作主题，围绕中心、服务大局，充分发挥桥梁纽带和助手作用，有力促进了广东省非公经济健康发展和非公经济人士健康成长。

（一）加强政治引领，画好同心圆

党的十八大以来，省统战系统、工商联坚持把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记系列重要讲话精神，作为首要政治任务，把加强对非公经济人士的政治引领放在工商联工作的首位，推动习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记重要讲话精神在广东非公经济领域落地生根。

深入开展非公经济人士理想信念教育。先后以“民营企业与中国梦”，“不忘创业初心、接力改革伟业”等为主题，以“守法诚信经营，坚定发展信心”为重点，以年轻一代民营企业家为着力点，深入开展理想信念教育，引导非公经济人士坚定对中国特色社会主义的信念、对党和政府的信任、对企业发展的信心、对社会的信誉，进一步筑牢“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”。创建了101个非公经济组织践行社会主义核心价值观示范点；评选刘若鹏、陈宏海等100名青年企业家为新生代非公经济代表人士文明使者；召开全省非公经济人士理想信念教育暨青年企业家纪念五四运动100周年座谈会；广东省青年企业家联合会向年轻一代企业家们发出了“传承五四精神，坚定发展信心”的倡议。

健全非公经济人士教育培养制度。实施星级商会协会领军人才、新一代民营企业家及优秀民营企业家培养工程，着力培育商会协会带头人、民营企业领军人物和新一代非公经济人士后备队伍，画好非公经济领域同心圆。

大力弘扬优秀企业家精神。制定省工商联贯彻落实营造企业家健康成长环境、弘扬优秀企业家精神、更好发挥企业家作用重要任务的分工方案；联

合广东电视台打造高端经济访谈公益栏目《风云粤商》，对话知名企业家，树立先进典型；开展“辉煌粤商40载”征文活动，并编印同名书籍。

（二）加强非公党建，夯实党的执政基础

推进“两个覆盖”。通过实施“百日攻坚”行动，推广“园区+企业”“商会+会员”模式，组织开展“双推双培”示范点、“服务创新”排头兵创建活动等，积极推进非公经济组织党的组织和工作“两个覆盖”。截至2019年9月，全省设在工商联的省、市两级非公党建工作机构直接管理的非公经济组织党组织457家，党员超11万名。

实施非公党建“三年行动计划”。制定《非公经济基层党组织标准化指导意见》和《广东省非公经济组织党委关于贯彻落实〈广东省加强党的基层组织建设三年行动计划（2018—2020年）〉实施方案》，聚焦省委“三年行动计划”，聚焦“规范化建设”主题，扎实推进落实各项重点任务。

实施“头雁”工程。指导各党组织在企业党员出资人和高管中培养党组织带头人，使党组书记真正成为开展企业党建工作的有力组织者和引领党员员工的核心力量。开展工商联执委企业和百强企业党建情况调查，把带头推进企业党建纳入工商联兼职会领导和执常委履职情况评价。

（三）大力优化服务，助推民营经济高质量发展

广东一直重视民营企业的发展，针对民营企业面临的市场准入、行政审批、融资难融资贵、人才引进等问题，广东相继出台“实体经济十条”“民营经济十条”等政策，制定10个方面59个具体的政策点，涉及PPP项目同等参与、进一步降气价降地价、鼓励中小企业设备融资租赁、支持中小企业用地、知识产权保护等专项政策，切实增强民营企业获得感。

推动形成民营企业发展壮大合力。与省有关单位加强合作，签署框架协议和合作备忘录，协同为民营经济高质量发展提供产业、科技、金融、人才、税收、“走出去”等方面服务。

加强金融服务助力民企发展。与省银行业联合开展“访百万企业助实体经济”专项行动，推动“云税贷”下基层入商会进园区惠企业。2019年上半年，省工商联合作金融机构共为14.8万家民营企业提供融资服务，融资发放额7700多亿元，总计民营企业贷款余额1.68万亿元；全省“云税贷”贷款余额达206亿元，服务小微企业超3.3万家。

助力粤港澳大湾区建设。研究制定《广东省工商联推进粤港澳大湾区建设三年行动方案（2018—2020年）》，开展《粤港澳大湾区发展规划纲要》宣讲和政策解读，完善粤港澳主要商会高层圆桌会议机制，积极推动建立粤港澳大湾区工商合作联席会议制度，共促大湾区建设。

服务民营企业参与“一带一路”建设。健全与经贸部门联系合作机制，与外国驻穗领馆建立互访机制；创办“各国驻穗领事官员广东民企行”，截至2019年8月已先后举办6届活动。共与692个境外工商社团建立了友好联系，组织民营企业赴境外参加经贸考察投资和“一带一路”国际合作高峰论坛等活动。

（四）开展调查研究，建言献策

围绕民营经济领域热点难点问题，深入开展调查研究。近年来，全省工商联系统共向各级党委、政府报送调研报告2600多份。《广东关键领域民营企业核心技术创新调研情况的报告》《我省民营企业运行状况调研报告》等多篇调研成果获省委、省政府主要领导批示肯定。

积极建言献策。积极推动调研成果转化，先后推动出台“实体经济十条”“民营经济十条”等系列政策文件。《坚持制造业立省不动摇 推动以制造业为重点的实体经济发展的建议》被列入省委主要领导重点督办提案，《关于解决民营企业融资难融资贵问题的提案》被省政府办确定为2019年重点督办提案，多份提案被省政协评为优秀提案。

（五）切实维护民企合法权益，推动优化营商环境

建立非公企业维权工作机制。深化与省公安厅、检察院、法院、司法厅、华南国仲、省律协等单位的协作，积极构建大维权工作格局。大力推进全省统一的民营企业维权平台建设。

主动参与立法协商。与省人大常委会办公厅合作建立立法社会参与和评估工作机制，先后受委托开展《广东省环境保护条例》等地方性法规立法后评估，开展《广东省企业和企业经营者权益保护条例》实施情况调研；参与《广东省促进中小企业发展条例》等法律法规立法征求意见300多项。

加强法治宣传。打造“法律三进”、法律宣传月和“以法兴企”文化沙龙等普法宣传品牌。省民营企业投诉中心先后获得“全国法治宣传教育先进单位”“广东省依法治省工作先进单位”等荣誉称号。

积极构建新型政商关系。推动广东在全国率先出台《省纪委省监察厅关于推动构建新型政商关系的若干意见（试行）》。制定了《广东省工商联践行亲清新型政商关系的实施意见（试行）》，进一步规范省工商联干部与非公有制经济人士交往行为。

（六）引导企业家勇担使命，积极履行社会责任

深入开展“万企帮万村”精准扶贫行动。与省农业农村厅搭建广东省“万企帮万村”对接信息平台。截至2019年8月，全省已有3536家民营企业结对帮扶2331个贫困村，投入资金31.19亿元，帮扶12万多农村人口。

积极参与“6·30”广东扶贫济困日活动。近年来，全省非公企业和非公经济人士投入光彩事业资金超200亿元，其中“6·30”捐赠款物超100亿元，仅2019年广东扶贫济困日活动中，省一级民营企业捐款就达25.86亿元。

引导民营企业积极参与防范化解重大风险、精准脱贫和污染防治三大攻坚战，发动民营企业积极参与区域协调发展，珠三角与粤东、粤西、粤北地区产业共建，“一核一带一区”区域发展，援藏援疆，东西部扶贫协作，乡村振兴等，在履行社会责任的具体实践中增强荣誉感和使命感。

（七）加强自身建设，持续提升履职能力

深入推进工商联所属商会改革。推动省委办公厅、省政府办公厅出台《关于我省促进工商联所属商会改革和发展实施方案》，修订《广东省工商业联合会省级商会管理指导办法》，深入推进“四好商会”建设。截至2019年8月全省工商联共有会员38.28万个、商会组织2857个，会员总数全国第一。

加强县级工商联建设。开展组织建设专题调研，全面普查县级工商联的发展状况，巩固“一个设立五个有”工作成果，积极推进“五好”县级工商联建设。

全面提升机关工作效能。按照全面从严治党的要求，把政治建设放在首位，扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。出台《省工商联在模范机关创建活动中进一步落实“六个三”要求的实施意见》，推进模范机关创建。



统一战线服务民营企业创新创业的必要性及难题

（一）民营企业创新创业人员特点

民营企业创新创业人员呈现“两多一高”的特点，一是党外知识分子多。在目前创新创业人员中党外知识分子所占比重较高，思维活跃，热情高涨。二是年轻人创业者居多。目前在创新创业中心驻扎的团队多是近年来毕业的学生，其中“80后”“90后”占到绝大多数，迫切需要创新创业知识积淀以及经验总结提炼。统一战线汇聚了众多成功的非公有制经济企业家，可以为年轻的创业者们提供各种交流与合作的机会。三是创新创业人才学历普遍较高。创业者们大多接受过高等教育，许多还有海外留学或工作经历，专业知识广博，科研能力较强，大都处于创业初期，需要得到党和政府的关注和政策支持。统一战线及早参与、及早介入，有助于更好地推动大众创业、万众创新，有利于更好地培养党外代表人士，有利于统一战线事业的长远发展。

（二）统一战线服务民营企业创新创业的必要性

统一战线服务创新创业是深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的必然要求。统一战线服务创新创业关系到国民经济健康发展，关系到阶层关系和谐与社会稳定，关系到全面建成小康社会宏伟目标的实现。按照中共中央统战部关于统一战线服务创新创业的部署，加强统一战线服务创新创业必须搭建工作平台，提供服务载体，完善工作机制，加强教育引导，增进政治共识，加大创新创业人才队伍建设。

统一战线服务创新创业是巩固发展新时代爱国统一战线的重要任务。统一战线服务创新创业着力点在于创新创业人才培养。大中城市创新创业群体发展迅猛，基层农村创新创业人才也成为不可忽视的力量，逐渐在经济上彰显实力，在社会上影响力扩大，在政治上也有诉求。引导创新创业人才转变发展理念、提高政治素质、破解工作难题是当前统战工作面临的重要任务。做好统一战线服务创新创业，关系到新形势下统一战线的巩固和发展，关系到巩固党的社会基础和扩大党的群众基础。这就要求充分发挥统战工作作为党的特殊政治工作和群众工作的优势，把统一战线服务创新创业作为统战工

作的重要内容，通过思想政治引导，提供相关支持，帮助解决问题，维护合法权益，增进广泛共识，使广大创新创业人才坚定走中国特色社会主义发展道路。

统一战线服务创新创业是引导创新创业人才健康成长的客观需要。随着我国经济结构、社会组织形式、利益格局的深刻变化，人们的思想观念、价值取向和行为方式日趋多样，对创新创业人才的思想也有着不同程度的冲击影响。广大创新创业人才热爱祖国，拥护党的领导，拥护社会主义制度，拥护改革开放政策，响应国家号召积极投身创新创业，这是他们社会责任感日益增强的具体表现。但是，由于他们自身构成多元，人员素质参差不齐，少数人疏于自律、诚信缺失、道德失范，甚至有出现骗贷、逃债、欠薪等违法现象。这就要求相关部门加强政治引导和法治宣传工作，引领创新创业人才勇于担当，承担起应负的社会责任，树立良好社会形象。

（三）统一战线服务民营企业创新创业发展中存在的问题

在服务民营企业创新发展方面存在制约因素。一是民营企业创新意识和投入不足，对传统经济增长模式和企业原有发展模式的依赖性较强；二是产业链（群）发展缺乏平台支撑，民营企业龙头少，面向民营企业的信息、技术、人才、资金、维权等服务渠道狭窄、质量欠佳；三是政府政策落实与创新激励不够，政府采购方面对民营企业的资质要求和门槛过高，未建立完善产业统计分析体系；四是多层次创新融资体系尚未建立健全，民营企业尤其是小微企业难以从正规金融机构获得融资，民间融资不规范；五是产业创新研发队伍偏弱，民营企业专业技术人才总量少、比重低、增长慢，缺乏挖掘和激发本地人才创新举措。

在服务年轻一代民营企业家人思想引导方面存在短板现象。年轻一代民营企业家主要由包括创业大学生在内的自主创业人才和企业家二代两大群体组成，年龄普遍较轻，学历层次较高，综合素质更为突出。随着民营经济的不断发展，年轻一代民营企业家人追求的目标也不断提高，既渴望企业实现又好又快发展，也希望个人得到社会认可和尊重。各级党委统战部在对他们的思想引导方面还存在短板现象：一是对统一战线的优良传统理解得还不够深、不够透，容易受到各种错误观点和思潮的影响，产生认识上的偏差；二是个人政治素质和组织协调能力有待提高，开展思想政治教育工作不够有

力；三是参政议政和社会活动能力稍显不足，对所承担的传达社情民意的责任不够尽职；四是业务上有所成就、政治上日趋成熟的“旗帜性”人物相对缺乏，青黄不接的情况更加突出，甚至有出现断层的危机。

在服务民营企业回归投资方面存在力不从心现象。存在相关项目信息传递不够通畅、不够及时的情形，以致在外粤商无法详细了解家乡有哪些适合自己投资的项目；有部分粤商反映回归创业项目审批手续繁杂，按常规办理耗时耗力、影响项目投资进度等。

在服务民营企业“走出去”方面缺乏有力支撑，广东民营企业积极响应国家实施“走出去”战略的号召，但在具体实施过程中还缺乏各方面的有力支撑。一是服务体系弱。民营企业普遍缺少拥有国际化运营经验的复合型高素质人才，且为境外投资企业服务的中介组织少，政府部门对企业境外投资项目、人员出入境、国家有关扶持资金以及境外经营用汇的审批手续较为繁复，驻外使领馆和商务部门对民营企业海外投资的指导以及帮助不足，导致多数民营企业未到商务部门备案，民营企业在资金支持、外汇管理、质检通关等方面常遭遇“玻璃门”“弹簧门”等障碍。二是境外融资难。民营企业在境外银行中缺乏信用基础，难以从投资所在地获得贷款支持，加大了企业“走出去”的资金瓶颈。三是风险系数高。民营企业常常面临东道国的政策法规改变风险、企业母国的外交关系经贸关系变化风险、国际市场的行情变动风险及汇率和融资风险等，海外合法权益难以维护。

发挥统一战线优势作用，优化民营企业创新创业环境

党的十九大报告指出：“清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，支持民营企业发展，激发各类市场主体活力。”统一战线助推民营企业创新建设体现了统战担当和作为，贡献了智慧和力量。

（一）共识导向，为民营企业创新创业建设团结更多的社会力量

争取人心，凝聚力量是统一战线最大的政治优势，充分发挥统一战线凝心聚力优势，能够为民营企业创新创业建设团结更多的社会力量、形成更广的思想共识。一要创新引领。紧紧扭住创新创业这个“纲”，组织统一战线成员深刻领会精神实质，准确把握核心要义，主动服务创新创业，切实把

思想和行动统一到中央的决策部署上来。二要注重引导。引导广大成员积极投身民营企业创新创业建设,主动宣传创新创业发展战略,推荐发展环境,广泛开展寻根之举,广泛传播创新创业故事,助力于增强创新创业意识,为民营企业创新创业融合发展注入强大的内生动力,奠定人心基础。三要提升服务。建立联席会议协调联动机制,启动统一战线服务创新创业工作联席会议制度。由统战部牵头,相关统战成员单位参加研究和推进创新创业工作,各成员单位明确分工,责任到人,各司其职,协同配合,形成合力。定期召开会议,听取意见建议,协调工作进度,共同分析具有共性的问题,帮助解决创新创业中遇到的困难,加强督查落实。

(二) 创新融合,激发民营企业创新创造再创业的改革动力

一要引导民营企业家树立创新意识,推动企业注重创新发展。结合全面深化改革的具体实践,大力培育企业家创新精神,引导民营企业家转变发展理念,以技术创新驱动转型升级;积极推动龙头骨干企业在成本管理、技术管理等方面进行创新,强化企业基础管理;引导企业学习借鉴卓越绩效模式等国内外先进管理理念和方法,建立健全有利于科技人才创业创新的评价、使用和激励机制。二要加强民营龙头企业与产业集群带动科技创新,推进企业技术平台建设。鼓励产业龙头创建国家级、省级研发机构或到海外建立研发中心;由政府牵头,围绕产业链部署创新链,加快组建行业商会和产业技术联盟;支持由各类商会(协会)、中介机构、产业联盟或龙头企业自发组建,完善技术创新服务、人才服务、信息服务平台建设。三要推动政府加大对民营企业技术创新的支持力度,健全民营经济数据统计制度。着力改善政策环境,推动出台更多“一业一策”“一企一策”等精准扶持政策,充分发挥民营经济工作联席会议、民营企业诉求沟通机制、项目对接机制及技术创新机制的作用,逐步建立起广东省第三方评估政策落实情况的长效机制;通过对企业生产经营、人才及技术等“软信息”进行分析的大数据信用评价模式,对具有发展前景、符合广东产业发展方向的高、精、尖企业在融资政策方面给予大力支持,实现资源的科学配置、目标的最优协调。四要构建服务民营企业创新的多层次金融服务体系。创新科技金融模式,推动省内商业银行建立科技支行,鼓励金融机构探索科技型企业的贷款模式、产品风险保障和服务创新;支持科技型企业多层次资本市场融资,加快建设省创新创业

企业股权融资与交易市场，推动更多股份制非上市公司进入全国中小企业股份转让系统。五要发挥广东的特色优势推动民营企业创新创造再创业。充分发挥广东商会组织众多的优势，针对省重点行业、支柱行业和潜力行业，培育和扶持一批有资质、有能力承接政府职能转移的行业协会商会。

（三）密切联系，为民营企业创新创业整合资源

统一战线成员朋友众多，联系广泛，具有丰富的政治资源、经济资源和人才资源。一要发挥民主党派作用。鼓励民主党派成员发挥党派情结深厚优势，积极为创新创业发展争取更多的智力支持、政策引导和项目对接。立足各民主党派界别特点，在制度融合、医疗卫生、企业对接、创新创业、国际化教育、侨务资源、媒体融合等方面开展专题突破调研，体现创新创业的担当和责任。二要发挥非公经济作用。要发挥粤港澳大湾区的开放平台与示范作用，引导非公经济加快建立与国际高标准投资和贸易规则相适应的制度规则，与法律服务、金融、医疗、建筑等领域的规则对接，推动与人流、物流、资金流、信息流、标准对接、资格互认等方面的沟通合作，营造畅通的粤港澳非公经济融合机制，引导民营企业深度参与国际合作与竞争，推进“一带一路”建设，为企业的发展打造稳定、公平、透明、可预期的一流营商环境。三要凝聚专业知识人士力量。专业人士在法律、会计、评估、专利代理等专业服务方面有着很多相同或相似的需求。汇集多个专业团体，各展所长、优势互补，如香港专业服务实力雄厚、具有世界一流水平的特点，澳门国际化语言、国际化平台的特长，专业服务业市场广阔、创新资源丰富，发挥统战优势，凝聚粤港澳三地专业知识人士的力量，发挥新的社会阶层人士力量，打造“专业人士大联盟”服务创新创业。四要构建统一战线智库助力机制。由统战部组织集中一批学术造诣深、创新能力强、经验丰富的优秀专家，针对相关领域组织开展课题研究，定期召开研讨会，为推动创新创业提供智力支持。组织专家学者开展调查研究，深入经济发展第一线，帮助企业解决具体问题。定期召开创新创业情况通报会，让党外人士了解工作推进状况。组织党外人大代表、政协委员考察创新创业重大项目。

（四）桥梁纽带，为民营企业创新创业建设搭建平台

一是牵线搭桥。创新创业的前期，各项工作存在较大困难，统战部门应起到铺桥引路、牵线搭桥的作用服务对接工作，把统一战线打造成为“合作

联络人”，如借助统一战线资源广泛的前期优势，细致地收集当地需求，制定符合企业发展对接目录。二是筑牢平台建设。平台是凝聚创新创业人心的基础性工作，抓好统战工作重点难点，搭好民营经济发展的合作平台、擦亮活动品牌，着力“专业人士大联盟”“欧美同学会民营企业创新创业论坛”等工作平台，支持工商企业界、劳工界、专业服务界、青年学生界、学术界等交流与合作，开展“文化之旅”“寻根之旅”“红色之旅”“大创新创业之旅”等多种形式活动。三是打造创新创业示范点。建设党外人才创新创业园区和基地，为党外人才创新创业提供众创空间。组建高校创新创业联盟，聘请企业家和专家进行创新创业培训路演，强化大众创业、万众创新的主体意识，培养大众创业精神，提高社会创新能力。积极争取政策支持，协调投融资扶持，加强产业与资本对接合作，为引进高端科技项目搭建服务平台。制定新的社会阶层人士、留学人员、非公有制经济人士创新创业激励措施，凝聚海内外高层次人才，参与全省重大创新工程和战略性新兴产业。

（五）青年引领，为民营企业创新创业建设搭建平台

推动民营企业创新创业科技合作交流，扎实做好科技界统战工作，关键要发挥青年在民营企业创新创业建设中的作用。一是搭建年轻一代企业家理想信念教育的实践平台。结合中央统战部和全国工商联提出以“守法诚信、坚定信心”为重点深入开展理想信念教育实践活动的要求，引导年轻一代企业家树立“守法是最好的保护、诚信是最大的品牌和形象”的理念。注重引导年轻一代企业家坚守法律底线，共同构建健康政商关系。注重帮助企业建立完善法律风险防范机制，为困难企业尤其是成长期小微企业提供法律援助，依法保护企业家财产权和创新收益。注重参与信用体系建设，支持商会建立健全行业规范和行业自律制度，引导年轻一代企业家把守法诚信作为企业文化建设的重要内容。二是优化年轻一代企业家创新创业的环境平台。开展优秀企业家评比活动，综合考虑人才引进、科技进步、项目投资、速度效益等方面因素，组织开展优秀年轻企业家评选活动，在年轻一代企业家队伍中营造竞争提升、勇攀新高、争创伟业的发展氛围。加大企业家创新奖励力度，通过设立创新项目奖、优秀创新团队、创新先进个人等荣誉，对年轻一代企业家予以政策及资金优惠，鼓励其加快技术革新，提高自主创新能力，增强企业核心竞争力。注重维护年轻一代企业家的合法权益，依法维护年轻

一代企业家的政治地位、经济利益和民主权利。三是推动企业与高校结对共建平台。由高校学科带头人牵头，共建工程技术研发中心，帮助企业提档升级、做优做强。强化高校教育培养与企业人才需求对接，加强校企人才互动培训，选派企业科研技术人员到高校进修，安排高校优秀青年教师和研究生到企业实习实训。定期开展“大学生创业就业面对面”活动，定期开展“优秀企业家进高校讲学”活动。由企业 with 高校联合举办短期公益创新创业培训，举办创新创业路演活动、创业论坛、创业沙龙和创业展览，支持大学生创新创业大赛活动，为大学生、研究生参加社会实践活动提供交流合作和资源对接平台。

（六）实践引导，为民营企业创新创业搭建活动载体

一是开展理论培训和实践教育活动。培训要切实做到“缺什么补什么、需要什么培训什么”，结合创新创业人才的生活和工作实际，塑造创新创业人才爱国、敬业、诚信、友善的心态，不断提高创新创业人才的政治觉悟、精神境界、经营水平和社会责任感。通过调研考察、访贫问苦体验式教育、实践基地现场教学活动，寓教育培养于现场活动之中，不断增强创新创业人才的制度认同、道路认同和价值认同。二是开展建言献策活动。统战部门定期组织创新创业人才进行座谈，听取意见建议，积极建言献策，形成高质量调研成果供相关部门采用。整合侨联、欧美同学会、中华职教社、知联会、海联会、新的社会阶层人士联谊会的资源，依托民主党派、党外知识分子和非公有制经济人士，集中一批专精人才为创新创业活动提供人才、智力支持。建立统战部门领导创新创业工作联系点，开展政、企、社对话，加强信息交流与合作。三是参与公益慈善活动。组织创新创业人才参加捐资助学、扶贫帮困等社会公益事业。结合脱贫攻坚头等大事，引导创新创业人才参与扶贫攻坚工程，通过技能培训、提供就业、捐建助农、帮贫济困、阳光助学、关爱孤寡，使创新创业人才主动把自身发展与国家发展结合起来，把个人富裕与全民共同富裕结合起来，共同推动社会文明进步。四是改进信息宣传报道机制。在统战部门门户网站开设专栏，在相关报纸期刊刊发专题文章和报道，大力宣传党外创新创业人才典型，提炼民营企业融入“双创”大业的实践案例，总结推广统一战线服务创新创业的工作经验举措，并把它们运用到统战系统教育培养工作中。评选表彰一批创新创业优秀人才并给予奖

励,鼓励广大党外人士积极参与创新创业,让社会对创新创业典型自主创业、科技创新、回报社会有更多的了解和尊重。通过举办先进事迹报告会、巡回报告会等形式,选典型、树典型、学典型、颂典型,发挥创新创业榜样的示范带动作用,引领社会各界自觉学典型、争先进、做榜样,形成勇于创新、乐于创业的良好社会氛围。

(七) 主动服务,为提升民营企业回归经济的动力营造更优环境

一要完善省市县党委统战部、工商联共同助推民企项目对接的三级联动机制。本着“立足新常态、把握新机遇、打造新平台、发挥新优势、创造新业绩”的原则,以智能制造、“数控一代”和“互联网+”为主要方向,以完善产业链招商为切入点,引导中小微企业围绕龙头企业协作配套。二要完善领导与异地广东商会的挂钩联系机制。领导每年要到各商会调研指导一两次,主动跟踪服务民资回归的重大项目,在北京、上海等异地广东商会试点设立“项目对接直通车”,给予项目协调工作支持,使商会真正成为推动民资回归的重要平台。三要完善有关产业项目信息的网络对接机制。在各地商会设信息专员,充分挖掘出各地粤商的投资需求,快速传达家乡项目信息,及时跟踪合作项目动态,促进项目的顺利实施,鼓励支持社会化公共服务平台更多地参与产业项目对接的组织实施,提升项目对接活动的针对性,进一步拓宽在外粤商回归创业的服务渠道。四要完善环境优化机制。推动政府部门给予民营企业政策优惠、重点保护,对民营企业回归投资的项目在税收等方面给予足够的优惠,在硬件设施上保证对接项目的进度要求,加大对已经回归广东投资发展的粤商的关爱与支持,营造让在外粤商“安心经营、放心发展、用心创新、热心回报”的投资环境。

(八) 开放融合,为民营企业创新创业走出去提供保障

“一带一路”建设和粤港澳大湾区建设是广东的新机遇,也是广东在更高水平、在更广阔领域扩大对外开放的全新语境,为民营企业“走出去”创造了新的契机、新的优势。一要加快体制机制创新。为民企“走出去”创造更加便利的发展环境。要加强统筹规划,建立健全部门联席机制,成立民营企业境外投资促进中心,建立民企“走出去”过程中诉求反映的“绿色通道”。二要发挥产业优势。引导市场转移型产业、劳动密集型产业、资源进口替代型产业、民族传统特色产业融入“一带一路”建设。三要加大资金扶

持。提高对实施“走出去”战略财政支持力度，采取项目贷款贴息、资源回运运费补助、保险费用补助等方式鼓励民企“走出去”。四要强化配套服务。争取国家层面出台海外投资促进法，反倾销、反补贴与保障海外投资措施及相关法律法规，完善和优化民营企业境外投资法律环境和政策保障。

粤港澳大湾区建设背景下新型政商关系的构建

■ 东莞市社会主义学院课题组^①

粤港澳大湾区建设是党的十九大的战略部署，目标是打造世界级的湾区，规格之高、力度之大都是前所未有。中央的战略规划给该地区带来历史机遇，但也有不少的挑战，如，湾区所涉及的广东地区9个城市，各自的定位、发展程度都不一样，但粤港澳大湾区战略部署是要整体推进，不可能各自为政。再加上大湾区还肩负着提升国家参与全球合作、全球治理能力的使命。改革开放以来，特别近些年来珠三角地区政商关系“不清”“不亲”的现象凸显，“政”与“商”关系并没有理清，且这些地区在社会演变中出现的“政商新矛盾”，已经成为当地经济又好又快、健康有序发展的绊脚石，让政商关系在“清”的前提下，以“亲”为驱动力来构建好政商关系，制定符合大湾区发展实际的政策措施。在这样的背景下良好的政治生态、健康的政商关系显得尤为重要。因此，本课题研究将以参与粤港澳大湾区建设为视角，以解决该地区新型政商关系构建的难点、痛点为突破口，探究进一步优化提升营商环境，打造高效政商关系的政策思路，为粤港澳大湾区构建优良的新型政商关系提供理论支撑。

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组成员：王鹏，东莞市社会主义学院副教授；执笔人：王鹏。



问题的提出：研究的本体论及可行性

（一）研究述评

目前，对于政商关系的研究多是从总体和全局的角度，侧重于政策的解读、理论论证、历史梳理、国外经验、对策研究等方面。如从理论分析的角度，对“政商关系”进行概念界定研究，如孙跃农认为对政商关系的研究应从广义、中观和狭义三个层面，分别对应“政治与经济”“政府与企业”“官员与商人”；一些学者侧重于对政商关系发展历程的梳理与总结，如顾春梅认为从新中国成立到改革开放前，“商”由“政”所控制和主导，改革开放后走向复杂，邱实、赵晖将改革开放前的政商关系描绘为“空白的僵局”；还有一些学者对当下政商关系的问题、困境及对策进行研究，如“政企合谋”致使政商关系“高度人格化”等观点。近几年随着习近平总书记打造“亲”与“清”新型政商关系的提出，国内学者更多围绕打造新型政商关系展开进行理论解读及实操分析。此外，也有一些学者从方法论的视角探讨构建新型政商关系的具体路径，如：万健民等学者从法治思维角度提出“唯有法治方能理清政商关系”；赵晔等人从统战思维出发强调，在新型政商关系的构建中“统一战线”发挥特殊重要作用；杨卫敏从习近平总书记提出的“五种思维”出发，提出重构新型政商关系的方法论，进而建构新路径。

综上所述，对于“政商关系”的研究由来已久，特别是在市场经济模式下，“政”与“商”，“政府”与“市场”，“官员”与“商人”之间的关系处理的好坏直接影响着经济基础，同时冲击上层建筑。对这些问题的研究热度一方面反映出政商关系的重要性，另一方面也反映出问题突出，政商关系并没有达到真正的融洽。这方面的学术研究，不管是从理论分析，还是从方法论的路径探寻都为新型政商关系的构建提供了思路，但大多学术论文具有同质性和重复性，真正系统性研究的书籍很少，缺乏较为细致的研究，也没有形成一个系统而全面的研究体系。这些为本文研究区域性新型政商关系的模式构建留下了一些空间。

（二）研究的由头

目前，专门针对大湾区新型合作模式下的政商关系的研究著作及论文很少，在知网里输入“粤港澳大湾区”与“政商关系”关键词，或者“珠三角”与“政商关系”，得到的相关论文寥寥无几，个别学者从微观视角以广东为界探讨政商关系，如唐昊从协商民主视角写的《广东经验：以协商民主助力构建新型政商关系》等，缺乏从大湾区视角的系统研究，因此研究和探讨极具特殊性的大湾区政商关系显得尤为必要和迫切。2016年4月22日，广东省正式印发《省纪委省监察厅关于推动构建新型政商关系的若干意见（试行）》，大湾区所涉及的广东9个城市也大都推出各地的实施意见，如惠州、佛山等地，这阶段对大湾区政商关系的探讨多停留在政策的解读、问题分析及对策研究等，这方面的文章多发表在报纸、网络上，形成学术论文的较少。

当然，学者在宏观层面关于新型政商关系的研究以及各地区区域性实践研究，对粤港澳大湾区这个特殊区域研究提供理论支撑与范式参考。鉴于这一区域的高定位，对其研究也不能站在大众的层面泛泛探讨，在找出共性的问题的基础上突出地方特色，不能墨守成规，要有创新性、引领性和示范性。最后，在上述分析研究的基础上，对大湾区亲清新型政商关系的构建思路，分别从“政”与“商”两个视角来建构各自的“亲”与“清”范畴与界限，构建适合粤港澳大湾区高层次、高水平、高质量的政商关系模式与途径。



目标追寻与价值意蕴：理论逻辑及研究边界

（一）理论内涵及框架

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中提到第三次重要社会大分工产生了不再从事生产而只从事产品交换的阶级——商人。在社会分工中，阶级产生，在调和阶级对立时，氏族制度被国家替代了。从理论上讲，“政”“商”都是阶级社会的产物，“政”的目的是阶级统治，保证统治阶级对国家的统治；而“商”也是阶级统治下进行活动的，也会促进国家发展和经济繁荣。从这个意义上讲，二者并不存在内在的冲突，只是为阶级统治

发挥着各自不同的作用，也不存在“主次”之分。

但在现实社会中，政商关系又是一个多层次的复杂结构，受到多种因素的制约，处在不断的博弈当中，这种关系很难达到和谐，甚至很难调和。如中国传统的政商关系，从古代的重农轻商到晚清的官办、官督商办、官商合办，从国民党主政下的官僚资本到共产党执政初期的公私合营，“政”一直是主体、主导，起决定作用，而“商”一直处在从属、被动，被决定的地位，二者的关系是不对等的，很少有平等对话协商的机会。相对于中国传统政商关系，西方国家又是另一种模式，西方资本主义国家基于“私”之上的“院外集团”、“游说活动”、“政治献金”、利益代言多是政商勾结，阶级剥削的结果。“政”是“商”的代言，反映“商”的诉求，受“商”摆布，但在“商”的内部也是有分层的，笼统地可分为“大商”与“小商”，“小商”往往被“代言”、被“排挤”、被“异化”。政商关系在本质上是一种政治经济关系，作为代表私人利益和公共权力的两类机构，调和“政”与“商”、“商”与“商”之间的矛盾，以及各自在资源配置的分量影响着财富的最大产出、财富与权力的分配以及国家的长期发展和社会的进步。

（二）理论脉络

就构建健康政商关系而言，问题不在于政府是否应该干预经济，而在于“政”应该为“商”提供什么样的服务和支持。仅从政府为企业提供服务和支持而言，西方发达资本主义国家的一些做法值得我们去借鉴，这些国家政府充当着企业代言人角色，但为了资本最大化，更好发挥市场作用，有浓厚的重视商业意识。这些国家的“政”“商”在长期的博弈中形成的“政商关系”往往边界比较清晰，“政”与“商”是互补、动态的，基本能够发挥各自作用，呈现出联系紧密、职责分明和合作谋求国际竞争力的主要特点。

中国推行的社会主义市场经济模式和西方国家相比，就其性质上讲有着本质的不同，但也应该看到处于社会主义初级阶段的中国需要经历一个从传统到现代全面转型过程，这种转型是现代化发展的必然要求，也会带来政商关系的变化，在形态上与西方国家现代化过程具有相似性，因此，在新型政商关系的构建中可以借鉴西方政商关系的演变的利弊，通过分析利弊，可以看到我国市场经济运用所带来的整个政治逻辑的变化，在资源配置中，让市场发挥决定性作用。这种合法性基础，不是“政”的退出，而是让其回

归本职，发挥更大的作用。“政”必须有效服务、支持、引导“商”，同时“商”也要尊崇社会主义市场经济的规则，不能突破边界。可见，“政”与“商”在社会主义市场经济模式下既相互独立，又相互统一，而这种统一关键在于构建一种良性健康的互动关系，并在这个框架内把二者整合为一个有机的共同体。然而整合不是抑制，不是使所有的“商”政治化、政党化，而是要促进“商”的发展繁荣，显然这种整合不是简单靠“政”的单方面能达到的，要从“政商”二元主体建构，平等协商，多层次多维度地聚合与吸纳，从政治与经济、政府与企业、官员与企业家不同层次政商关系之间的逻辑，遵循着从宏观到微观、从内在到表象的关系进行双向建构，形成健康的政商关系，进而不断为经济社会发展贡献合力。

表1 城市政商关系排行榜（前20名）

排名	城市	政商关系指数
1	东莞	100.00
2	深圳	98.48
3	上海	96.27
4	北京	88.50
5	广州	88.37
6	金华	86.08
7	苏州	84.23
8	温州	83.69
9	邢台	82.23
10	长沙	82.21
11	福州	81.52
12	成都	81.07
13	合肥	80.65
14	沧州	79.15
15	杭州	79.14

(续上表)

排名	城市	政商关系指数
16	珠海	75.28
17	郑州	72.17
18	嘉兴	71.88
19	台州	70.01
20	西安	69.13

来源于人大国发院发布《中国城市政商关系排行榜（2017）》

政商关系反映了国家在特定时期的政治、经济状况。习近平总书记结合中国政治经济发展现状，科学提出构建亲清新型政商关系，就是对中国特色社会主义进入新时代的深刻回应，既有对中国传统政商关系的扬弃，又有对西方发达国家政商关系的借鉴与提升。一方面，亲清新型政商关系的主导既不是“政”，也不是“商”，而是二者“合谋”，“政”与“商”没有主客之分，从“政”或“商”单一主体到“政”“商”交互主体。另一方面，“亲”与“清”是双向的复合结构体系，对二者具有同等效力，既是对“政”的要求，同样也是对“商”的要求，“政与商”“商与政”之间衡量指标都是“亲”与“清”，这是需要二者一起努力完成的重要任务。另外“亲”与“清”是互为因果的，不能分割，也不能偏废其一，“亲而不清”“清而不亲”都会使政商关系走向反面。可见，习近平总书记关于亲清新型政商关系的论述是对当今中国实际的高度契合，深刻精准、内涵丰富，为当今世界政商关系提供了一种范式。

亲清新型政商关系是对政商关系基本内涵的延展深化，其本身也是目标追寻、价值意蕴与实现路径的有机耦合。整体把握亲清新型政商关系基本内涵是践行亲清新型政商关系的认知前提，深刻揭示亲清新型政商关系价值意蕴是践行亲清新型政商关系的内生动力，系统构建亲清新型政商关系的创新路径是践行亲清新型政商关系的实践保障。现实中如何把握“亲”与“清”之间的度也是考验“政”与“商”的一个难题，既需要顶层把控形成良好政治生态，也同样需要各地结合实际出台实施具有地方特色高效操作指标。只

有站在目标追寻、价值意蕴与实现路径贯通融合的高度，才能深度透视亲清新型政商关系之“是”和“如何是”，从而将亲清新型政商关系复合效能彰显的逻辑应然性转化为现实必然性。

地方特色及特殊性：粤港澳大湾区构建新型政商关系的优势

（一）政策机遇

从国家战略的重大机遇看，粤港澳大湾区承载着多项国家战略，既是对外开放的门户，也是“一带一路”的重要节点，更是我国自贸区战略先行先试区。^①国家层面高规格的规划和部署，这对该区域来说是千载难逢的独特机遇，也为该区域摆脱束缚打造新型政商关系提供了前所未有的机遇。这将有力推动资源集聚。粤港澳大湾区将建设富有活力和国际竞争力的一流湾区和世界级城市群，区域城市的“化学作用”使得聚集合力大于其所有部分的总和。大湾区将迈向经济一体化，有助于高效利用大湾区各个城市的资源，充分发挥它们的潜力和经济互补性，实现规模报酬，构造正和与多赢局面，非公有制企业集聚和配置高端资源有更大的优势。这将有助于推进营商环境的改善。大湾区建设目标是打造世界一流湾区，这就要求各方面对标先进，以世界标准为起点进行体制机制设置，站位更高，不断进行创新，突破体制机制壁垒，需要“引进来”，也要“走出去”，向世界提供新的模式。这些都要一个世界一流的营商环境，才能增加其吸引力，这些高要求会不断促使政府转变思维方式、做事惯性，以新理念新标准审视自己的角色定位，不断做好对企业的引导与服务，进而达到和谐高效的政商双赢模式。

（二）制度优势

粤港澳大湾区是中国最特殊的地区之一，“一国两制”“经济特区”等在该区域体现得最淋漓尽致，这是其他经济体所不具备的独特优势。港澳两地实行的是资本主义制度，它们的政治体制、经济模式受西方发达国家影响，但在政商关系、营商环境等方面甚至超过了大多西方发达资本主义国家。大湾区建设深化粤港澳三地的深度融合和整合，两种制度模式的直接对话、密切交往，有助于发挥两种制度优势，推动三地资源要素的自由流动，

^① 国世平. 粤港澳大湾区规划和全球定位[M]. 广州：广东人民出版社，2018：97.

使得三地可以取长补短，相互交融互鉴，形成新型一体化模式，并从一体化视角制定市场规则和相应制度。在政商关系的打造上，大湾区为广东对接西方先进管理模式，政商清廉交往提供了便捷条件。再加上深圳、珠海两个经济特区，作为中国改革的前沿阵地，具有先行先试的权限，这些会带动整个大湾区对外开放的力度，形成一个大的对外开放的门户。另外，中国（广东）自由贸易试验区的建设，进一步探索对外开放新模式，不断进行制度创新，消除阻碍要素自由流动的障碍，不断打通对外开放新通道。

（三）港澳带动

《粤港澳大湾区发展规划纲要》清晰确立了各地区城市定位，部署了粤港澳之间的分工合作和功能互补，推动三地发挥各自优势。特别对湾区所涉及的9个城市学习港澳先进经验提供了更便捷的渠道，有助于形成中国特色又与世界接轨的政商交往模式。香港拥有开放的投资制度，不存在任何贸易限制，对向外及外来投资并无限制，不设外汇管制等。在税收优惠方面，香港税制单一，没有增值税、营业税等其他税种，税制税种少，税率低，税制简单而稳定，征收管理严格。香港特区政府拥有高效的办事效率，对企业实行积极的不干预政策，但又提供周到高效的全方面服务。另外香港特区政府的清廉指数非常高，有良好的“不想腐”“不能腐”“不敢腐”的机制氛围。同时，拥有完善的法治环境，法律制度健全，在香港所有版权和商标侵权不分情节轻重，都属于刑事犯罪。澳门拥有世界公认的开放型贸易和投资体系，商业运作准则与国际惯例接轨，奉行自由港政策及利伯维尔场经济制度，投资营商手续相当简便，并可通过“一站式”服务协助处理各项行政手续，为来自世界各地的投资者发展业务提供理想的环境。澳门在知识产权保护领域与国际接轨，拥有更有效便捷的保护机制。

（四）国际交流便捷

一是区位优势明显。粤港澳大湾区背靠内陆，连接港澳，面向东盟，交通位置极为便利，是“一带一路”的重要枢纽，有着雄厚的经济基础和对外交往的经验。二是国际化水平高。其中香港作为世界最开放的城市之一，具有较高的世界影响力，且有众多的外籍常住人口，具有多元的文化氛围。深圳作为中国改革的前沿阵地，开放程度也越来越高，且进一步对标世界标准，形成了独特的对外开放模式，特别是2019年8月《中共中央国务院关于

支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》发布，深圳正式成为中国特色社会主义先行示范区，从经济特区到先行示范区，深圳在新时期被赋予了新的使命，这对粤港澳大湾区其他地区来说也是一个大机遇，提供了范例和标准。在港澳、深圳、广州中心城市的带动下，该区域的国际化水平越来越高，对外交流越来越便捷，政商关系也随之趋于合理、科学、健康。三是华人华侨的带动。广东省不少地区都是著名的侨乡，大湾区的各个地区也都有大量祖籍在当地的华人华侨，特别是在东南亚国家，这些华人华侨成了湾区与海外沟通交流的重要纽带，这就为大湾区“走出去”做了铺垫。另一方面，近些年大量的华侨回来创业定居，又带来了东南亚国家一些好的做法，有利于经济、文化交流交融。

四 否定的辩证法：粤港澳大湾区新型政商关系构建存在的问题及分析

（一）存在的问题

1. “清”而不“亲”：政府主动服务意识仍有所欠缺

要营造一个健康的政商关系，“政”要为“商”提供好服务，让“商”愿意来安居乐业。作为政府部门，做好服务应一马当先，从领导到基层员工都应提高主动服务意识，不躲不靠，让企业感到方便，有家的感觉。近年来，广东，特别是珠三角地区在改善政商关系、优化营商环境方面做了不少努力，出台了一系列政策，粤港澳大湾区所涉及广东9个城市都出台了改善政务服务相关制度，也在尝试为企业提供“一站式”“一门受理”“一窗受理”“一网通办”服务，创设常态化企业联系服务机制等，但对标世界一流标准还有不小的差距，新型良性互动的政商关系还没有完全建立，“商”对“政”的满意度还没有达到预期，“政”对“商”的“亲”还不够。一些职能部门主动服务意识仍有所欠缺，具体表现在：没有真正进入服务角色，“官本位”意识浓重，缺乏沟通协作意识；基层干部和执法人员在行政和执法上存在惰性、选择性，将“最多跑一次”束之高阁，给企业办事人员带来极大不便；政府或部门网站公开相应优惠政策扶持，但有关部门主动宣传培训不够，且相关政策必须由企业自行申请，让一些好政策“看得见、够不

着”，落不了地。在主动服务企业中尚有三块短板需要补齐：一是政商间的沟通互动渠道不畅通，二是对企业的困难了解不足解决不到位，三是政策制定的针对性不足和执行落实不到位所造成的效果不佳等，因此，要想建立亲清政商关系，打造有投资吸引力的营商环境，必须进一步铲除沉疴顽疾，在向服务型政府转变过程中提升主动服务意识。

2. “全”而“不高”：政府主体的政务水平存在短板，需全面提升

近年来，深圳、广州、东莞等地都在不同程度地以简政放权转变政府职能，不断推进简政放权、审批流程优化再造、“一门式一网式”政府服务模式改革等工作，政务服务门类日趋齐全。但总体上看，这些地区仍存在行政审批复杂、智慧化程度不高等问题，并且各地区间的政务服务水平不平衡现象突出，一体化推进难度大，一些城市政务水平和企业期盼与湾区内先进城市的水平相比尚有差距。一是顶层统筹不够，难以形成合力。多数地区政务服务体系无论在管理机构方面，还是在部署规划方面，均缺乏整体性和系统性，没有统一政务服务管理机构的统筹协调，各项工作出现了重叠交叉、分散推进等问题，“拼盘”现象较为严重。二是简政放权不够，行政办事效率不高。基层承接上级部门委托管理的事项中权限下放有限，有相当一部分事权只下放了初审权或某些环节。且事权下放存在未能充分考虑基层实际情况的问题，比如部分已下放事项镇级政府多年没有实施或者基本没有实施，部分事项镇级政府有能力有需要承接却没有下放或下放权限太小。三是政策宣传不到位，政策落实力不够。尽管政府推出了许多服务企业的创新模式，但在实践中并没有达到预期的效果，一些企业表示对地方政府推进的政务服务创新模式并不太了解，这种不确定性大大增加了政策执行效果不及预期的风险，只能被动享受所执行的政策。

表2 “9+2”城市群开办企业情况

城市	所需程序 (个)	所需环节 (个)	所需时间 (天)	跑动次数 (次)
广州	4	6	12.7	8.0
深圳	3	4	16.3	7.3
珠海	5	7	12.6	9.0

(续上表)

城市	所需程序 (个)	所需环节 (个)	所需时间 (天)	跑动次数 (次)
东莞	5	7	15.1	8.3
香港	2	3	1.5	-
佛山	5	7	19.8	9.5
惠州	5	7	17.2	8.6
肇庆	4	5	7.8	4.7
中山	5	7	20.7	10.0
江门	5	7	13.9	9.5
澳门	-	-	-	-

资料来源：《粤港澳大湾区建设报告2018》。

3. “统”而“不齐”：区域协调推进难度高，与港澳互联互通力度不大

粤港澳大湾区作为国家战略，是要作为一个整体推进的，粤港澳大湾区要营造国际一流水平的良性政商关系，对外开放至关重要，因为经贸活动是跨区域、跨国界的。然而，粤港澳大湾区的社会制度、关税体制、货币状况差异很大，并且湾区内的11个城市发展很不平衡，营商环境也是差异很大，很难要求“整齐划一”，但港澳在良性的政商关系营造上有很多值得其他9个城市学习。与港澳相比，除深圳外的8个城市对外开放度较低，受制于三地制度、关税、货币方面的差异，与港澳地区人力、资金、科技、信息要素自由流动受阻，与高标准国际投资贸易规则相衔接的营商环境建设相对滞后，开放型经济整体水平有待提升。三地这种跨社会制度的一体化合作、政府公共管理模式的差异、地方主义和同质竞争等，制约了湾区经济协同发展。虽然港深、澳珠之间已建立起多个口岸，但随着经济交流迅猛增加，经济与人员来往呈现爆炸式增长，现有口岸已不能满足需求，而其他地区往来港澳的限制更多。此外，广东与港澳缺少法定性联盟机制，难以进行一体化的顶层设计，这为三地企业之间的经贸往来与合作造成了障碍，极大限制了粤港澳大湾区在商贸、投资、金融等方面的发展和深化合作。

4. “监”而“不严”：企业自律意识不强，市场监管机制有待规范化

大湾区城市对于市场主体多实行“宽进严管”，但相对于“宽进”方面取得突出成果，“严管”方面由于立法支撑、体制机制、资源配置等问题还存在有待完善之处，虽然事中事后监管机制在逐步完善，但监管力度与实际需要仍有差距，“严管”机制仍存在一些短板和不足，亟须理顺和解决。一是部门协同不够，监管手段不力。一些单位虽然名义上建立了“双随机、一公开”监管制度，但没有实质性运用，重拳整治之后多出现反复。在应对一些市场失序问题上也暴露出个别监管职能部门协同能力弱、监管不同步、全流程企业监管缺失的问题。例如，在大力推广“放管服”背景下，企业注册落户相对容易，但对低端产业缺乏有效识别，中期污染排放指标监管力度不够，造成落户企业环保不达标情况屡屡出现，从而与淘汰“三高”企业、加快“腾笼换鸟”的理念背道而驰。因此，在强化事中事后监管的同时，也要加强事前审核辅导。二是权责不一造成缺乏有效监管的难题。部分行业的监管职责由地方履行，但审批、执法权限均在省级部门，如成品油零售行业。部分行业的审批、监管、执法权限属省级部门，地方无监管事权，如证券、保险行业，该行业主管部门在省级单位，但在地市一级并未设立相应的监管机构。在监管缺位的情况下，部分企业以从事“证券”和“保险”为名，行非法集资之实，严重扰乱社会环境。三是企业自律欠缺，信用约束不够。对部门监管强调得多，对企业自律、社会监督考虑不足，信用监管的核心作用未充分彰显。部门涉企信息归集缺乏统一标准，特别是行政处罚信息不够完整，对失信经营者和黑名单的公布曝光力度不足。部门间缺乏失信企业信息的统一推送共享平台，往往通过公函等形式征询和批量移送名单，相关信息难以实时共享，实施联合惩戒存在瓶颈，对失信企业没有形成联动约束效应。

5. “法”而“不治”：法治意识不强，法治支撑作用力度需提升

法治建设是营造健康政商关系的核心因素，政商交往中的各个方面都与有效的法治息息相关。健康良性的政商关系需要一个健康的法治环境保障，当前，粤港澳是“一国两制三法域”，存在很多法律适用上的不同，很难以统一的法制标准来推进政商关系的改善。就行政权限方面，港澳的行政自决权更大，享有高度的立法和司法权，而湾区的其他地区立法权有限并且集中

于城市治理领域，其法治环境建设更多体现在严格执法和切实维护企业合法经营权益上，体现在营造公平竞争的市场环境上，如广东省在十八大后出台了《省纪委省监察厅关于推动构建新型政商关系的若干意见（试行）》，但其只是地方性规范性文件，实际操作中很难强制化推进，且“人治”因素难以把控。广东法治化营商环境建设与香港、澳门还有明显差距，符合国际惯例的地方性法规建设还有所欠缺，诚信至上的社会氛围和法治文化氛围仍需加强。此外，相比港澳较完善的知识产权保护体系，广东在知识产权保护方面仍有许多不足，主要体现在立法层面的不足，也有政府职能缺位、产权保护意识不强等问题。知识产权得不到有效保护，会降低企业创新积极性和经济效益。应吸收港澳地区丰富经验，为营造新型政商关系建立长效的政策环境和法治环境。

（二）政商关系构建中的不良因素分析

1. “官”的层面：权力的“异化”

绝对的权力导致绝对的腐败。权力过于集中一方面会极大磨损中下层官员的主动性和创造性，影响职能部门工作人员的激情与热情。领导命令的必须办，领导没签字的坚决不能办。权力高度集中的环境下，言听计从，循规蹈矩，按部就班极易成为中下层官员的选择，这就使得主要领导的个人意志凌驾于集体决策之上，在政商交往中，往往变为“政”中的领导与“商”的关系，这就增加了政商关系畸形发展的风险。另一方面，权力过于集中使得权力寻租成为可能。政府，特别是官员手握权力，占有大量资源，而企业为了便捷地获得这些资源，就会想方设法“讨好”官员，“金钱奴仆”“权力囚徒”“勾肩搭背”等政商关系由此产生。无论历史还是现实地看，政商都要打交道。行政权力影响社会资源的分配，官职越大意味着占据的社会资源越多，社会资源的稀缺性招致大部分企业和商家“傍官”，在政界人脉广、关系亲意味着其获得的社会资源多。

2. “政”的层面：“官本位”思想浓厚

企业与政府职能部门审批业务时经常遇到工作人员互相推诿扯皮，表面上看是与职能部门工作人员素质和作风有关，其实跟政府职能部门管理机制有内在的联系。一是政府部门职权设置模糊、交叉等情况导致办事人员不清楚自己的职能边界，对政策理解不到位。二是职能部门权责冲突成为企业顺

利完成行政审批难以逾越的鸿沟。例如，有企业家投资房地产时，由于相关职能部门对于容积率、绿化率等技术标准不一致导致其难以完成行政审批。职权设置不规范、不清晰给行政自由裁量权执行带来两个极端。一是“清”而“不亲”。在容错机制不健全和高压问责的环境下，“不作为”“当太平官”成为不少官员的选择，对企业避而远之，政策实施也是“严而又严”，能不办就尽量不办，造成企业发展的梗塞，以“不亲”制造“清”的假象。二是“亲”而“不清”，即官商“互傍”。一部分官员凭借手中握着行政自由裁量权，投机取巧，对商人利益输出、权钱交易，成为政商关系中难以剔除的“毒瘤”。

3. 体制机制层面：存在监管的“盲区”

政商关系中，从体制机制来说，主要就是监管和服务。首先，就内部监督而言，重纪律监督轻决策监督，例如招投标，虽然规定超过一定数额的项目要公开招投标信息，但对受众群体来说，项目内容如何确定，由谁承接这个选择过程缺乏监督渠道，大家只知结果，而极少参与这个过程。其次，就外部监管而言，部分企业没有底线，行为超出了社会容忍度，资质不符，不良竞争的现象体现了政府对于企业监管的缺失。一是招商引资时未进行过多的考核和比较，导致进入投资的门槛过低，投资的外商企业良莠不齐难以监管。二是由于技术评估指标的差异，对不同行业的信用评估尚未建立统一的评估体系，政府无法对企业信用进行全面评估。部门涉企信息归集缺乏统一标准，特别是行政处罚信息不够完整，对失信经营者和黑名单的公布曝光力度不足。

4. “商”的层面：“自利”本性驱动

商人是以一定的自身或社会有形资源或无形资源为工具获取利润并负有一定社会责任的人，但由于经营理念的“缺陷”，让一些企业家忘记商人根本。企业主体责任意识还不强，行业协会、商会等社会组织推动行业自律作用尚未得到充分发挥，社会监督渠道仍需拓宽。在遵纪守法理念上，商人以获取利润为目的，这无可厚非，但投机、打擦边球、违法、乱纪经营现象依旧占据部分市场，政商博弈严重造成社会资源浪费。在企业家参政议政理念上，绝大多数企业家参政议政目的很明确，就是代表非公人士为国家和社会治理出谋划策，但是在市场优胜劣汰、竞争激烈的环境下，少数商人将

政治身份作为企业长久发展的“护身符”，一方面，政治身份可以象征一定的诚信度，提高品牌广告效应，促进企业经营利益最大化，另一方面，政治身份也成为拓展政治、经济、社会各界人脉资源的渠道。在承担社会责任理念上，大部分企业将目光集中在企业的经营利润，而忽视自己承担的社会责任，企业的运营能为社会解决多少就业问题，如何减少排污，如何带动当地经济发展，这些问题往往被放置在追求利润增长之后。

五 探索之路径：立体化、协作化、一体化推进

习近平总书记提出的政商交往“亲”与“清”为健康良性的新型政商关系构建提供了一个大框架、大原则。在“政”与“商”、“亲”与“清”的辩证关系中，如何有机地整合起来，达到理论与实践路径的契合还需要进行全方位的实践探索和机制保障。粤港澳大湾区建设的国家战略机遇有利于该区域新型政商关系的构建，但旧的政商关系模式惯性短期内难以停止，新的政商交往氛围还不够浓厚，营商环境存在不少的短板和弱项，这就需要对接港澳，对标世界一流，高标准、全方位打造最健康高效的政商关系，引领时代潮流，促进区域经济高速发展。

（一）提高认识，营造健康良好的政治生态

1. 重构新型政商关系的价值共识

在中国传统文化价值中，“商”是依附于“政”的，“政”是统治和决定“商”的，二者关系是不对等的，“官本位”是价值共识。这种“官本位”的价值认知在今天依然很有市场，在政商交往中，不少“政”还保有“管理者”的姿态，难以树立对等的交往关系。这些与现代市场经济规则下的政商交往要求是不相符、不适应的。因此构造政商平等、交互主体的营商环境很有必要，都应该树立平等协商的观念，以“亲”与“清”为原则构筑交往原则，亲密而不失分寸，清廉而不疏远，把握好彼此间的“度”很关键。对“政”来说，“亲”与“清”该如何把控？对“商”来说，“亲”与“清”该如何拿捏？这些对各地新型政商关系构建都是一个考验，以“清”为前提，继续发扬粤港澳大湾区城市的重商爱商传统，粤港澳大湾区重构亲清新型政商关系要不断提高社会认知，不断达成价值共识。

2. 厘清职责，建立便捷、高效的权力运行机制

消除“官商合谋”的一个有效手段就是建立起权责清晰的公共权利保障服务体系，通过顶层设计，完善政府各部门权责清单，统一标准和规范，并完善权责清单的实施、动态调整与监管机制；通过下放和精简事权等，厘清职责，推动政府不断转变职能，不断消除资源配置中行政化干扰。一是要厘清部门权力清单。在建立和完善政府部门权力清单、责任清单、投资项目负面清单和财政专项资金管理清单的基础上，按照“谁主管、谁负责”的原则，形成“诚信典型范围清单”和“严重失信行为及主体范围清单”，实行奖惩分明制度。依法采集和记录政务主体信用信息，建立信用档案，将政务主体履行职责情况和重大决策工作情况纳入政务主体信用记录。二是打通上下权力流动。“政商勾结”“政商合谋”的一个重要原因是权力资源的独占性，通过权力的下放，分散权力并形成有效的监督制衡，防止滥用权力。通过委托、交办等多种形式下放基层的管理事项及审批权限，做到能够下放基层审批和监管的事项合理、分批下放给基层，不能下放的以委托、授权的方式支持基层部门开展后续监管，化解基层审批执法权限不足等问题。

3. 营造清正廉洁的政商关系“新生态”

一方面，抓好廉政文化建设，建立公正廉洁的公职人员队伍。通过警示教育敲响警钟、日常宣传营造清廉的“官风”氛围，并营造良好的自上而下的政治生态，通过强化纪律法规教育拓宽廉政宣传途径，扩大警示教育覆盖面，教育党员干部懂法纪、知敬畏、存戒惧，引导党员干部提高风险防范意识，提高廉洁从政自觉性，营造“不敢腐”“不想腐”的良好氛围。党员特别是领导干部，要严格按照“八项规定”“六项禁令”等党纪国法要求，在政商交往中做到有交集不搞交换，有交往不搞交易。另一方面，在反腐新常态、高压态势不会减弱的背景下，企业通过“政商合谋”“官商勾结”获取特殊资源的渠道日益被挤压，人情因素日趋淡化，“政”在经济活动中的权力被限制在很小的范围内，市场真正成为资源配置、交换的决定性因素。这些为企业家在法律制度下，按照市场规则进行公平、公正的生产经营活动提供了有效的外部保障，并且随着健康良性的政商关系的形成，政府和企业都将在一个更文明的轨道上前行，这个过程中新的商业文明也将形成。

（二）健全与落实外部保障机制，扎实推进健康政商关系

1. 建立健全容错纠错机制

在政商交往中，特别是“政”服务引导“商”的路径探索过程中，大力整治“庸政”“懒政”“为官不为”的现象，对于“政”在改革创新中出现的一些问题、失误应建立健全容错机制，倡导“政”根据地方实际创新支持、帮扶“商”的发展新路径、新模式。建立履职容错纠错清单制度，准确标识好为公与为私的界限，首先明确哪些情况可以“容错”，以及对“容错”的限度进行限定，对干部在服务企业、改革创新中列出“免责清单”。当然，还要看“出错”的前提是否做到了“尽职尽责”，如当前大力推进的“放管服”改革中，对于发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，探索新的政府主动服务企业模式方面可以进行先行先试，宽容改革探索中的失误，消除干部思想顾虑。大力构建亲清新型政商关系，保护公职人员主动服务企业积极性，为企业提供靶向服务和精准服务，制订公职人员政企服务指引，明确“必须做”和“禁止做”行为，划出界线和红线，使政商交往有章可循。

2. 定期开展政商关系综合考评机制

严格落实亲清政商关系的考评机制，创设“亲”“清”指数评价指标，对照“亲”“清”清单进行考评，整理出“正面清单”和“负面清单”注重把握科学评价、以企业和服务对象为本、第三方独立评价、可量化可比较的原则，对于地方政商关系的“亲”“清”指数进行打分评定，把考评发现的问题反馈给有关部门逐项研究问题产生的根源，并拿出整改方案。探索将评价成绩纳入年度考核评价体系中，对业绩突出者进行奖励，并作为干部提拔任用的重要依据；对考核等次为“较差”者，予以通报批评，并建立“干部召回制度”，让“为官不为”者“让贤”、换岗，甚至降职，形成让“为官不为”者“出局”的新常态。此外，逐步转变目前仅对部门办事效率、审批效率、流程优化等质量指标进行模糊定性考核的做法，探索开展定量考核，根据不同部门业务要求，分类设定量化指标。

3. 建立公共权力运行的公开透明机制

一是建立公众参与监督机制，建立健全政务服务信息公开机制、投诉举报机制，拓宽公众参与监督的途径和渠道，将权力关在制度的笼子里，

及时发现和查处推诿扯皮、违规办理等问题，让权力在阳光下运行。二是不断完善权力运行中的公开透明机制，建立听证、质询、决策责任制，推进政务公开制度，不断提升决策民主化、科学化水平，降低公共决策的风险性，加快建立新型监管机制，既提高监管效能，又切实减少对企业的干扰。三是要大力打击违法经营的市场主体和行为，加大处罚和“市场退出”的力度，清除市场上的“害群之马”，通过严惩加大“政”与“商”、“权”与“利”“合谋”的风险成本，并构建粤港澳大湾区通行的信用约束机制，在区域内签订联合信用惩戒备忘录，依托协同监管信息化系统，使得失信企业上黑名单，提高违法成本。

（三）强化政务服务水平，提高政商亲和度

1. 强化服务意识，不断增强“政”的亲和力

在“政”与“商”的交往中，“政”要积极主动为企业服务，政府和官员要不断转变角色定位，从“管理者”向“服务者”转变，做到真“亲”。以解决企业最为关注和反映最强烈的问题为导向，深入开展企业调研，梳理出企业共性需求、普遍性问题，建立企业问题台账，在此基础上评估调整现行政策，分类或“一企一策”地进行有针对性的帮扶。紧紧围绕企业办事需求，针对性地实施企业帮扶方案和提高支持力度，解决企业困难，打通企业发展的瓶颈。当然服务企业不能“头痛医头，脚痛医脚”，要向专业化、高效化发展。及时组织专业力量进行研究，以政策的形式给予系统解决。对“商”的“亲”要把握好“度”，不能不清不白，要接受企业和社会的监督，继续落实好外商投资联络小组联席会议等制度，支持商协会发展和发挥作用，继续扶持建立一批新型产业组织，进一步畅通企业反映情况的渠道，不断提升公众和企业办理便利度、满意率和获得感。

2. 强化执行力，进一步提升政务环境

“深化简政放权放管结合优化服务改革，是推动经济社会持续健康发展的战略举措。”^①以推进广东省营商环境综合改革试点为牵引，加大“放管服”改革力度，把粤港澳大湾区打造成为中国乃至世界政务环境最优的地区

^① 李克强：《深化简政放权放管结合优化服务 推进行政体制改革转职能提效能》[N]．人民日报，2016-05-23．

之一。一是进一步加快转变政府职能。进一步削减审批事项，以商事登记制度、项目直接落地、“一门式”“一网式”改革等为突破口，进一步精简和优化项目投资审批流程，提供更方便、优质的行政服务，努力降低企业因政府效率带来的交易成本和时间成本。并推进政务诚信建设，提高政府诚信意识，转变“官本位”的政府形象，不断提升政府的公信力。二是进一步简政放权。各级各部门要加强执行力建设，对于市一级能解决的问题要尽可能在市一级解决，镇一级能解决的问题要尽可能在镇一级解决，不能解决的，要积极创造条件，争取上级支持予以解决。落实好中央、地方扶持企业发展的好政策，各地加快出台配套细则，形成政策组合拳，打通政策落实中的“梗阻”，让每一家企业享受到政策红利，感受到关心支持。

3. 加快完善地区部门联动协同机制

充分统筹发挥地方政府在政策规划、标准规范、监督指导等方面的作用，建立粤港澳大湾区“大政府”治理服务平台，创新协同合作机制，打造公平开放营商环境，构建“联通”的新型政商关系。实行多部门联动信息共享机制，制定并落实信息月报制、专人负责制，推进服务联动，确保直接为企业解决问题。发挥服务企业联络人作用，通过快速反应机制，使企业反映的大部分问题得到快速有效的反馈与解决。整合政务服务平台，加快完善“大数据服务企业平台”建设，推动地区间、层级间、部门间、行业间立体式交换共享体系建设，打通地区、行业壁垒，促进以实现对企业精准服务、精准帮扶为目标的沟通联络。要突破常规的国家级新区规划的通常做法，借鉴香港的自由港政策、自由贸易制度等，把粤港澳大湾区建成全国最大的自由港贸易区。另外，进一步强化商协会服务功能，建立地方领导与商协会负责人双向交流沟通机制，定期听取商协会对当前企业发展面临的问题、诉求以及意见建议，发挥商协会在改善政商关系中的桥梁作用。

五 结语

当前，中国政商关系正发生着新的变化，公开透明的政商关系成为一种趋势，更是一种导向。高压反腐成为新常态，靠“官”保护，以贿赂换取资源的旧有的政商关系模式日趋被压缩，且风险巨大，行贿与受贿都面临着

更加严厉的惩罚。粤港澳大湾区新型政商关系的构建关乎全局，是各方面向前发展的基石，围绕习近平总书记提出的亲清新型政商关系的构建思路，从“政”“商”两个视角构建“亲”与“清”的范畴与界限，构建适合粤港澳大湾区高层次、高水平、高质量的政商关系模式和途径。当然粤港澳大湾区新型政商关系的构建要“一体化”推进，推进资源要素的自由化流动，进而发挥“1+1大于2”的合力效应。

对于政府而言，要进一步完善政策落实兑现制度，保持涉企政策的稳定性和连续性，让企业投资有信心、发展有预期。大力构建亲清新型政商关系，保护公职人员主动服务企业的积极性，积极回应企业合理诉求，帮助解决实际困难，为企业提供靶向服务和精准服务。制订公职人员政企服务指引，明确“必须做”和“禁止做”行为，划出界线和红线，使政商交往有章可循。将政商交往规则用法规制度固定、规范下来，为政商关系划清界限，划出底线与红线，保护好“商”的合法权益，以对标国际法治环境的优化提升。粤港澳大湾区目标是世界级湾区，它要面对的是世界各地的“商”，营造国际性、规范化的良好法治环境很有必要。针对存在的短板，一方面，需要对标世界标准切实加大产权保护力度，在珠三角9市全面推行专利、商标、版权综合管理改革，建立粤港澳大湾区知识产权保护体系。另一方面要切实保护企业家合法权益。

对于“商”而言，要注重以弘扬企业家精神为着力点的自我提升，做到有情怀、有担当、有敬畏、有知止。一方面，专注于自身的核心竞争力，努力把企业做强做优，为社会提供高质量的产品与服务，争当新时代推动高质量发展的生力军，不断练好自身内功。既要意识到政商交往方式新变化而做出改变，又要规避可能出现不正当政商关系的陷阱风险。另一方面，“商”要有“底线意识”，守住法律和道德底线，不仅不触犯，而且要定一个远高于底线的标准，提高社会责任意识，配合政府完成经济考量指标。尽量做到跟政府而不是官员打交道，淡化人情因素，注重商会、行会等作用发挥，借助于组织的作用与政府对话协商，这样利于在与“政”的交往中能够进退自如，减少风险，便于找到“清”和“亲”的平衡点。

参考文献:

[1] 习近平. 在民建、工商联界委员联组会讲话(全文)[EB/OL]. 2016-03-09.

[2] 李永胜. 构建新时代政商关系的路径选择[J]. 国家治理, 2018(4).

[3] 褚红丽. 新型政商关系的构建: “亲”上加“清”[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2018(5).

[4] 聂辉华, 韩冬临, 马亮, 等. 中国城市政商关系排行榜(2017)[R]. 北京: 中国人民大学国家发展与战略研究院, 2018.

[5] 邱实, 赵晖. 国家治理现代化进程中政商关系的演变和发展[J]. 人民论坛, 2015(5).

[6] 韩影, 丁春福. 建立新型政商关系亟需治理“权”“利”合谋行为[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2016(4).

[7] 杨卫敏. 简析新型政商关系的层次构建及保障——以浙江省的实践探索为例[J]. 广西社会主义学院学报, 2018(8).

改革开放40年广东省非公有制经济发展 历程、经验启示及其展望

■ 清远市社会主义学院课题组^①

“非公有制经济”是相对“公有制经济”而言的，一般是指除了公有制经济形式以外的所有制经济结构形式，主要包括个体经济、私营经济、外资经济等等。改革开放40年来，我国逐步形成了以公有制为主体、多种所有制共同发展的基本经济制度。随着改革开放进程的推进，非公有制经济逐渐成为中国特色社会主义市场经济的重要组成部分和促进中国经济增长的重要力量。作为改革开放先行地的广东，其非公有制经济历经40年的发展，从“资本主义尾巴”到社会主义市场经济的重要组成部分，从拾遗补阙的“补充”到接近全省生产总值的半边天，逐渐成为广东经济社会发展的重要生力军。

改革开放以来广东非公有制经济的发展历程

改革开放40年来，广东非公有制经济逐渐从小到大，从弱到强，数量不断扩大，质量持续提高，在稳定增长、促进创新、增加就业和改善民生等方面发挥了越来越重要的作用。本文根据国际背景、国内环境以及党和国家承担的历史任务的不同，拟将改革开放40年来广东省非公有制经济的发展历程

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组成员：组长：江小娟，清远市社会主义学院教师（助讲）；成员：陈震，清远市社会主义学院党建与统战理论教研部副主任、副教授；执笔人：江小娟。

分为5个阶段：

（一）恢复发展阶段（1978—1983年）

改革开放前夕，由于“左”倾思维的影响，党和国家抑制非公有制经济的发展，个体工商户所剩无几。据相关数据统计，1977—1978年城镇个体工业劳动者下降到了3万人。^①1979年广东省个体工商户仅有1.5万户，从业人员仅3.2万人。^②至于农村个体工业在“大跃进”和“文化大革命”期间受到的影响比城市个体工业还要严重。1978年，党的十一届三中全会拉开了中国改革开放的序幕，党中央通过系列会议提出了以经济建设为中心，加快推进经济体制改革的要求。1980年8月，中央宣布：“鼓励和扶持个体经济适当发展，一切守法的个体劳动者应当受到社会的尊重。”1981年6月，中共中央《关于建国以来党的若干历史问题的决议》第一次提出：“一定范围的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充。”1982年，党的十二大进一步指出：“在农村和城市，都要鼓励劳动者个体经济在国家规定的范围内和工商行政管理下适当发展，作为公有制经济必要的、有益的补充。”这些政策一定程度上为非公有制经济解开了束缚。

中央的理解和支持极大地调动了人民群众的积极性，激发了各生产要素的活力，我国的个体经济如雨后春笋般出现。作为改革开放前沿阵地的广东，个体经济逐步恢复，私营企业陆续出现。据统计，广东省个体工商户由1979年底的1.56万户发展到1982年底的25.16万户。^③这一阶段，广东的外资经济也呈现出良好的发展态势，据《广东统计年鉴》，1979—1984年6年间共签订利用外资项目50434宗，协议金额为70.22亿美元，实际利用外资金额为19.17亿美元，实际利用外资占全国的比重为11.2%。

（二）巩固发展阶段（1984—1991年）

1984年，中共十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》，并提出“坚持多种经济形式和经营方式的共同发展，是我们长期的方

① 国家统计局社会统计司. 中国劳动工资统计资料1949—1985 [G]. 北京：中国统计出版社，1987：78.

② 黄少雄. 我们的三十年：改革开放中成长的广东非公有制经济代表人士 [M]. 广州：广东人民出版社，2008：7.

③ 改革开放30年广东民营经济取得迅猛发展 [EB/OL]. (2008-12-23). http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztfx/dfxx/200812/t20081222_34560.html.

针”^①。20世纪80年代初发展起来的个体经济，有了一定积累，开始少量雇工。但“七上八下”^②的阴影仍然挥之不去，私营企业还没有纳入工商登记范围，不受法律保护。1987年8月国务院发布了《城乡个体工商户管理暂行条例》，明确规定个体工商户的合法权益受国家法律保护，个体工商户可以根据经营情况请一两个帮手；有技术的个体工商户可以带三五个学徒。1987年，党的十三大报告提出“私营经济一定程度的发展，是公有制经济必要的和有益的补充”^③。第七届人大一次会议通过的宪法修正案规定“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理”。这些利好的政策及精神为我国私营企业的发展提供了较好的政策空间。

在这些会议精神的指导下，广东对个体私营经济实施分类指导，引导其向生产型、外向型发展，在沿海地区推广发展“三来一补”^④企业的经验，在山区推广利用山区资源发展农副产品加工业的经验，广东个体私营经济集群化发展趋势日益明显。到1986年已达78.3万户，从业人员114.7万人，注册资本11亿元，商品零售额77.42亿元。到1988年底，全省个体工商户达到99.27万多户。1989—1991年广东省注册登记的私营企业分别达到16226户、21736户和25763户。^⑤这一时期，广东外商投资规模稳步扩大，据《广东统计年鉴》，1985—1991年7年间签订利用外资项目60038宗，协议金额达228.38亿美元，实际利用外资金额达130.19亿美元，实际利用外资占全国的比重为20.8%。

（三）快速发展阶段（1992—2000年）

1992年，邓小平发表南方谈话和党的十四大召开，确立了非公有制经济

① 中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编[G]. 北京：人民出版社，1987：32.

② 从《资本论》里的一个算例和一段注释出发“七上八下”标准应运而生——雇佣“8个人以下就叫做请帮手，8个人以上就叫雇工，8人以下不算剥削”。

③ 中华人民共和国第七届全国人民代表大会第一次会议文件汇编[G]. 北京：人民出版社，1988：119.

④ “三来一补”指来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易，是中国大陆在改革开放初期尝试性地创立的一种企业贸易形式，它最早出现于1978年的东莞。

⑤ 改革开放30年广东民营经济取得迅猛发展[EB/OL]. (2008-12-23). http://www.stats.gov.cn/tjtc/ztfx/dfxx/200812/t20081222_34560.html.

的重要地位。1997年,党的十五大报告指出“公有制为主体、多种所有制共同发展,是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度”,“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”。从此,发展的禁区被打破,非公有制经济获得了合法的政治地位,由此更加坚定了广东非公有制经济发展的信心,广东非公有制经济的发展进入了活跃期并实现了腾飞,主要表现在以下几个方面。

第一,个体私营企业数量大幅增长。1992—1997年,广东私营企业发展进一步加快,户数由1992年的3.28万户增长到1997年的12.03万户,年平均增长接近25%,居全国之首。^①这一阶段广东个体私营企业规模数量和整体实力稳居全国前列。到1997年底,全省个体工商户已达141.5万户,从业人员269.9万人,注册资金186.8亿元。个体工业、建筑业、交通运输业总产值188.8亿元。个体服务业、饮食业、商业、修理业的营业额达778亿元,其中商业零售额为509.7亿元,占社会商品零售额的17.5%。^②数字虽然枯燥,但准确、客观地反映了党的十四大后,广东非公有制经济的快速发展以及其在广东经济建设和社会发展中的重要地位和作用。

第二,民营企业规模呈现出集团化发展态势。20世纪90年代,广东省非公有制经济迅速进入国民经济的各个领域,如金融、信息、酒店管理、高科技产品开发及研制、家政服务、清洁公司等行业,民营企业积极参与国有、集体企业改造重组,专业市场、集中规模化经营成为趋势。1997年,全省成立民营企业集团有限公司159户,个体、民营企业通过集中经营,提高规模与档次,如广州市的科技街、珠海市的怡华电脑城等。广东的有限责任公司从1992年的5630户增加到1997年的7.86万户。1997年初,广州市出现首宗民营企业购买国有企业的个案。到1997年底,全省民营企业共租赁、承包、参股、收购国有企业和集体企业281家,注入资金6.81亿元。^③广东民营经济的

① 改革开放30年广东民营经济取得迅猛发展[EB/OL].(2008-12-22). http://www.stats.gov.cn/ztc/ztfx/dfxx/200812/t20081222_34560.html.

② 黄少雄. 我们的三十年: 改革开放中成长的广东非公有制经济代表人士[M]. 广州: 广东人民出版社, 2008: 13-14.

③ 黄少雄. 我们的三十年: 改革开放中成长的广东非公有制经济代表人士[M]. 广州: 广东人民出版社, 2008: 10-11.

集团化发展，成为经济社会建设的一支重要力量，奠定了广东经济规模数量和整体实力一直稳居全国前列的地位。

第三，利用外资的规模逐渐扩大。据《广东统计年鉴》，1992—1997年6年间签订利用外资项目76921宗，协议金额达1343.48亿美元，实际利用外资661.64亿美元，实际利用外资占全国的比重升为24.6%。与巩固发展阶段相比，这一时期广东的外资经济保持了良好的发展态势，实际利用外资的规模有了较大幅度的提升。

1999年8月，广东省委、省政府颁布了《关于大力发展个体私营经济的决定》，提出促进个体私营经济加快发展，提高个体私营经济在全省国民经济总量中的比重，使其在现代化建设中做出更大的贡献。省人大也通过了《广东省个体工商户和私营企业权益保护条例》，制度环境继续得到改善，1999年广东全省私营企业达25.01万户，注册资本3060万元。但由于亚洲金融危机的影响，民营经济所面临的市场环境恶化，广东省私营企业户数增速由1998年的17.5%滑落为1999年的14.0%，广东省民营经济发展进入短暂的调整阶段。

（四）迅猛发展阶段（2001—2011年）

2001年，省委、省政府提出实行民营经济上水平战略。2003年，广东省民营经济工作会议通过《中共广东省委广东省人民政府关于加快民营经济发展的决定》，成为全面推动广东民营经济大发展的纲领性文件，与之配套出台了12个办法，涉及经营领域、市场准入、土地使用、人才吸纳、资金扶持、税收优惠、对外交流、做强做大等方面，为民营经济发展提供了有力的政策支持，由此掀起了广东民营经济发展的新高潮。2005年2月出台《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》，这是一部关于非公有制经济发展的全面、系统的政策性文件，提出的7个方面、36条政策措施，原则明确、内容充实、符合实际，为给非公有制经济创造平等竞争、一视同仁的法治环境、政策环境和市场环境提供了极为重要的政策保障。在这一系列政策的支持下，广东非公有制经济实现了迅猛发展，表现在以下几个方面。

第一，个体私营企业经营质量逐渐提高。2007年，全省民营经济单位个数达347.49万，其中民营企业62.27万户，新增民营企业占各类企业新登记

总户数的比重超过80%，个体工商户280.72万户。到了2011年，民营经济规模不断扩大，经营质量逐渐提高。据统计，2011年，广东民营经济单位个数有468.4万，其中民营企业突破百万户，达110.83万户，个体工商户348.48万户。民营经济单位户均创造增加值为49.8万元，户均上缴税收为7.94万元。^①

第二，非公有制经济成为广东经济增长的重要动力。自2006年广东成为全国首个民营经济总量超万亿元的省之后，2007年非公有制经济占广东省经济总量的比重继续提高，拉动广东省社会投资和经济增长的作用更加明显，全年民营经济实现增加值达13216.18亿元，占全省GDP比重43.1%，总量继续保持全国领先地位。^②2007年，民营经济完成固定资产投资3545.5亿元，占全社会投资总额的36.9%，比全社会投资增速高7.1个百分点。2007年民营企业出口比全省外贸出口增速高13.9%，约占全国民营企业出口的1/3。可见，广东的个体私营经济占广东以及全国的分量之大，是推动广东经济增长的重要动力。

第三，利用外资总量不断增加。2001年，中国加入世界贸易组织，积极融入经济全球化的浪潮中。作为中国的岭南门户，广东的外资经济在“引进来”“走出去”的战略中积极充当着排头兵的重要作用。2000年，外商投资企业出口贸易额达到495.09亿美元，进口贸易额达到425.27亿美元。2007年1月1日，香港在内地的个体工商户达到2200户，其中80%在广东地区；销售额超过1亿港元，其中9000万港元在广东地区。截至2007年底，广东全省港资企业投资总额1968.98亿美元、注册资本1172.28亿美元。香港居民在广东省申办个体工商户共2279户，资金数额1.3亿元。而到了2011年，外商投资企业出口贸易额达到3247.63亿美元，进口贸易额达到2250.96亿美元，外商及港澳台商投资工业增加值累计相比2010年分别增长了12.2%、9.9%、9.1%和8.4%。^③2001—2010年这十年间，广东的外商投资企业的出口额、进口额增加了四五倍，数量增加较快。

① 2011年广东民营经济平稳发展总量突破两万亿元 [EB/OL]. (2012-03-22). <http://www.chinanews.com/df/2012/03-22/3765808.shtml>.

② 黄少雄. 我们的三十年：改革开放中成长的广东非公有制经济代表人士 [M]. 广州：广东人民出版社，2008：13-14.

③ 广东省统计局. 广东统计年鉴（2012年）[M]. 北京：中国统计出版社，2012.

（五）蓬勃发展阶段（2012—2018年）

2012年，党的十八大进一步提出：“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素，公平参与市场竞争、同等受到法律保护。”^①在这种政策精神指导下，中国的商事制度改革得以推进。2014年对《个人独资企业登记管理办法》《个体工商户登记管理办法》两部规章进行了修改，将年检验照制度改为年度报告公示制度。2015年完成了“三证合一、一照一码”，加快推进了“先照后证”的改革。2016—2017年，中国进一步推进商事制度改革，实行多证合一，扩大“证照分离”试点。为响应中央号召，2012年以来，广东省在全国率先推行商事制度改革。2015年9月1日起，广东全面实施“三证合一、一照一码”登记制度改革；2016年10月起，“五证合一、一照一码”在广东全面落地；2016年11月1日起，广东实施个体工商户营业执照和税务登记证“两证整合”改革；2017年9月1日起，广东在“五证合一”的改革基础上全面实施“多证合一”登记模式。这些举措紧紧围绕着“信息共享互通、方便企业办事”这一原则，尽量让信息多跑路，尽力让企业办事更加便利化，由此激发了市场活力，推动大众创业、万众创新，促进全省创业热情持续高涨、营商环境明显改善、产业结构得到优化，有力推动了广东省非公有制经济的蓬勃发展。

第一，民营经济规模持续扩大，产业结构不断优化。党的十八大以来，广东经济增长的内生动力不断增强，民营经济总体规模进一步扩大，对全省经济增长的贡献进一步提升。2016年，全省民营经济增加值突破4万亿元，达42689.14亿元，比2012年增长38.0%，年均增长8.4%，高于同期GDP增速0.5个百分点；民营经济占GDP的比重达53.7%，比2012年提高1.3个百分点；对GDP增长的贡献率达到56.4%。民营经济三次产业结构持续优化。2016年，广东民营经济增加值三次产业结构为8.5：40.1：51.4，民营经济在农林牧渔业、住宿餐饮业、批发零售业、房地产业等行业内部占据主要地位，2016年增加值占比分别达到98.2%、85.3%、73.2%和67.8%。民营工业空前飞速发展，成为广东工业发展的主动力。2017年，全省民营工业完成工业总产值70866.11亿元，比1980年的其他经济类型工业（视为民营工

① 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[G]. 北京：人民出版社，2012：19.

业)增长15747.0倍;实现工业增加值15677.97亿元,占全省工业增加值的50.0%。^①

第二,民间投资保持活力,新兴产业投资亮点纷呈。党的十八大以来,广东创新重点领域投融资机制,进一步放宽民营资本市场准入限制,降低准入门槛,多渠道促进民营经济投资,民间投资保持较快增长势头。2016年,全省民间投资突破2万亿元大关,达20504.39亿元,比2012年翻一番,年均增长19.1%;民间投资占全省固定资产投资的比重超过60%,达62.1%,比重比2012年提高9.4个百分点。新兴产业民间投资亮点纷呈。2013—2016年,全省民间高技术制造业投资和民间先进制造业投资,年均分别增长32.8%和26.3%。民间投资在金融业、航空运输业等领域也有了长足发展。2016年,全省金融业民间投资比2015年增长3.2倍,航空运输业民间投资比2015年增长1.1倍。

第三,民营进出口领先增长,海外市场开拓成效显著。党的十八大以来,面对全球经济复苏缓慢、外部市场需求不足的大环境,广东民营经济主体积极开拓新兴市场,特别注重加强与“一带一路”沿线国家和地区的经贸合作,外贸进出口快速增长,占全省进出口总额的比重大幅提高。2013—2016年,广东民营出口总额年均增长9.9%,增速比全省出口整体高8.9个百分点,占全省出口总额的比重比2012年提高12.6个百分点;民营进口总额年均增长9.2%,增速比全省进口总体高12.6个百分点,占全省进口总额的比重比2012年提高16.3个百分点。民营进出口持续较快增长,对全省外贸稳增长发挥了重要作用。

第四,外资企业发展迅速,规模不断增大。外资企业已成为广东工业的重要组成部分,与国有工业、民营工业形成“三足鼎立”局面,有力地推动广东工业发展。2017年,全省规模以上工业企业中共有外商及港澳台商投资工业企业12674家,比2000年增加4261家;实现工业总产值51665.09亿元、增加值11673.04亿元,分别是2000年的7.1倍及6.3倍,占全省工业比重的38.1%及37.2%。2000—2017年,全省工业经济增长中,外商及港澳台商投资工业

^① 党的十八大以来广东民营经济蓬勃发展[EB/OL].(2017-09-29). http://www.gdstats.gov.cn/tjzl/tjcx/201709/t20170929_374130.html.

企业对全省工业增长贡献率达35.1%。^①



改革开放40年广东省非公有制经济发展的经验启示

跌宕起伏、振奋人心的40年，承载着中国非公有制经济人士奋力拼搏的艰辛创业史，见证了一个新社会阶层的诞生和崛起；从鼓励扶持、适当发展到必要、有益补充，再到国民经济的重要组成部分、“两个毫不动摇”、“平等市场主体”，非公有制经济率先试水商品经济浪潮，探索市场经济规律，在建立社会主义市场经济体制的伟大实践中快速发展。广东非公有制经济同中国非公有制经济发展有着相近的轨迹，在人们的思想认识上，经历了由社会主义的“异己力量”到“有益补充”，再由“基本方针”到“基本经济制度”的深刻转变。综观改革开放以来广东非公有制经济的发展历程，可以分析总结出40年来广东非公有制经济发展的主要经验以及相关启示。

（一）解放思想，敢于开拓创新

实践证明，不断突破思想桎梏，提高对非公有制经济的全面科学认识，是推动我国非公有制经济实现跨越式发展的先决条件。改革开放40年来，广东在经济体制、所有制结构、分配方式等方面积极响应中央号召，不只是适应生产力发展要求的被动改革，还是积极主动调整生产关系，促进生产关系适应生产力的发展状况，由此为广东非公有制经济的长足发展注入了强大的动力源泉。1978年，全省仅有个体户1.9万户，产值占全省工农业总产值不到1%。而到了2018年，全省民营单位1120.12万个，在民营单位（含个体）就业的从业人员达到3542.52万人，民营经济实现增加值5.26万亿元，与1978年比增长7.3%，占地区生产总值的比重为54.1%。对外开放水平不断提升，对外吸引外资势头良好，2018年广东实际利用外商直接投资1450.90亿元，与1978年比增长4.9%，特别是制造业利用外商直接投资增长57.9%。进出口总额超过7万亿元，创历史新高，达7.16万亿元，占全国的23.5%。^②40年来，

^① 工业大跨越发展新动能——改革开放40年广东经济社会发展成就系列报[EB/OL]. (2019-01-15). http://www.gdstats.gov.cn/tjzl/tjfx/201901/t20190115_421155.html.

^② 2018年全年广东经济运行情况新闻稿[EB/OL]. (2019-01-28). http://www.gdstats.gov.cn/jjxxwfbh/content/post_2203269.html.

广东非公有制经济腾飞式的发展无疑与体制机制、制度、政策的创新密切相关。

（二）抓住机遇，建立健全服务机制

改革开放40年来，广东非公有制经济在自筹资金、自主经营、自负盈亏、自我发展的过程中，形成了一套与之相适应的运行机制，包括独立自主的决策机制、面向市场的经营机制、与个人收入挂钩的激励机制、能者上庸者下的用人机制、科学求实的管理机制、稳中求变的发展机制，市场经济的特征在这里得到充分体现。21世纪初，广东出台了涉及经营领域、市场准入、土地使用、人才吸纳、资金扶持、税收优惠、对外交流、做强做大等方面的政策措施，健全了一系列服务机制，为广东民营经济发展提供了有力的政策支持。十八大以来，广东走在全国前列率先推进商事制度改革，提高了办事效率，极大地便利了广东非公有制经济的发展。改革开放以来，广东非公有制经济的腾飞离不开一系列服务机制的与时俱进。

（三）扩大对外开放，主动融入全球经济

改革开放以来，广东非公有制经济之所以能取得巨大的发展成就，不只是对内经济体制改革的结果，很大程度上也得益于对外开放战略的形成和实行。资金、技术、经验、人才等非公有制经济发展必备要素的缺乏，使非公有制经济在改革开放初期长期以低端、粗放、无序、低效的个体企业的形式存在。深圳、珠海、汕头经济特区，广州、湛江、惠州、东莞等沿海开放城市，珠三角沿海经济开放区等的设立，使广东沿海地区非公有制企业率先通过吸引外资、技术、管理经验实现了非公有制经济的转型与升级。在我国加入世界贸易组织后，广东非公有制企业“走出去”的步伐不断加快，外商和港澳台商投资企业数量不断增加，所创造的销售额也极大地增强了广东的整体经济实力，进一步提升了广东非公有制企业的竞争力。



当前阶段广东非公有制经济发展面临的挑战

2018年11月1日，习近平总书记主持召开了民营企业座谈会并发表重要讲话，再次重申了“三个没有变”，即非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变；我们毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的

方针政策没有变；我们致力于为非公有制发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变。表明了党中央毫不动摇支持、引导非公有制经济发展的坚定决心和鲜明态度，为民营经济的健康发展注入强大信心和动力。当下中国特色社会主义进入了新时代，中国经济由高速增长阶段转向高质量发展的新阶段。在改革开放前沿阵地的广东，其非公有制经济的发展拥有着诸多机遇，也面临一些问题和挑战，主要有以下几个方面。

（一）用工难、融资难问题

面对复杂多变的市场环境，用工难、融资难问题仍是制约非公有制中小企业发展的瓶颈。当前，对于资金密集型、劳动力密集型企业，特别是中小企业来讲，用工难且成本高、融资难且融资贵已成为发展面临的一大难题，致使企业生产经营的压力加大，利润空间受到挤压。尤其是在经济新常态下，用工难、融资难问题已是大部分广东非公有制经济发展面临的重要难题之一。东莞市人大代表潘结俭曾多次走访企业调研发现，企业面临的主要困难还是融资难、技术人员短缺造成用工难以及越来越高的经营成本。他指出，虽然政府部门出台了很多帮助企业融资、降低企业成本的政策，但仍存在着贷款抵押资产评估成本高、手续烦、有效期短等问题。对于非公有制企业来说，很多政策门槛应更低些，使好政策真正发挥效力。^①

（二）非公有制经济管理服务体系不完善

近年来，我国初步形成了一个包容开放、门类齐全、行业协调、布局合理、充满活力的新型经济体系，但远不能满足日益发展的非公有制企业的要求。改革开放前沿阵地的广东，其非公有制经济管理服务体系也存在诸多不完善的地方：一是一些部门对非公有制经济服务意识不强，主动上门服务不够，一些文件出台后成为摆设，企业知晓率低，实际落实少，服务机构的能力有待提升，个性化、特色化、专业化服务不足，服务质量有待提高；二是服务体系建设滞后，面向非公有制经济企业的培训、信息、咨询、技术服务、融资服务、税务代理、记账代理等社会化服务体系尚未形成；三是现行的行政管理仍存在职能交叉、主体责任不明的现象，从而形成部分政府职能

^① 市人大代表潘结俭：呼吁解决非公有制经济融资难的问题 [EB/OL]. (2019-01-05). <http://news.timedg.com/2019-01/15/20808142.shtml>.

部门难以各司其职，遇事推诿扯皮，导致协调机构乏力，政府服务功能发挥不充分，行政审批事项仍较多，没有形成一个全方位、多层次的针对非公有制经济的科学、全面、系统的服务体系。

（三）现代企业管理人才不足

面对当前国际经济环境的深刻变化，尤其是面对世界经济进入知识经济时代、国际经济增长总体放缓、我国经济进入结构调整攻坚期的新的历史时期，先天弱质、实力相对较弱的非公有制企业在外需求不足、企业产能过剩、生产成本高昂的严峻形势下，不少企业由于缺乏有效的品牌战略、经营决策失误等，出现了严重困难，有的甚至破产倒闭。究其根本，是企业管理人才的能力和素质不适应发展需要，企业的产品和服务创新不够，科技含量较低，升级转型较慢，市场竞争力不强。广东非公有制企业在招人、用人方面仍存在一定困难，本科以上学历工作人员比例较少，一些既懂经营，又懂管理的复合型人才“招不来、留不住”。再加之大多家族式的管理模式，简单粗暴的管理方式时有发生，升职提薪受到不公平挤压，严重挫伤了外来人才积极性，影响了非公有制企业的人力资源及产品的开发创新能力，制约了广东非公有制经济产业结构调整和快速转型。

四 进一步促进广东非公有制经济发展的建议

改革开放40年来，广东非公有制经济的快速发展极大地推动了广东经济、社会、文化等领域的发展，广东的非公有制经济已成为广东经济增长的重要动力。在新时代下，面对日益复杂的国内、国际经济形势，为非公有制企业加油，给非公有制经济助力，已是广东省到2020年全面建成小康社会的必然要求。

第一，创新金融服务模式，完善非公有制经济融资环境。创新金融服务模式，围绕支持实体经济发展建立企业主体、银行贷款、信用保险和贷款保证保险、政府奖补等多方参与、风险共担的融资机制。推动各银行业金融机构加快建设中小微企业专营机构和下沉经营重心。尽快建立完善县（市、区）级中小企业信用担保体系。鼓励社会各界参与组建担保机构，为非公有制企业发展壮大提供信用担保、招商引资、资产变现等服务。推动金融机构

依据有关法律法规，制定扶持非公有制经济发展的具体措施，完善中小企业授信业务制度，制定不同于大型企业的信用评级标准，合理制定中小企业不良贷款控制指标，使非公有制企业融资难的问题得以缓解。鼓励兴办服务于非公有制经济的投融资服务中介机构，向民间投资者发布投融资信息，提供政策咨询和技术服务。同时，积极扶持省内的城市银行、村镇银行、社区银行的建设，拓宽中小企业的融资渠道。

第二，优化用人机制，鼓励人才引进。继续加大对非公有制企业招人、用人的扶持力度，各地市在政策落实上要拿出可行方案，制定实施细则，明确目标任务，把国家、省、市的人才规划与政策用足、用好，严格执行非公有制经济发展政策，积极实施非公有制企业人员社会保险、职称评聘、职业培训等优惠措施，鼓励非公有制企业“招才引智”，解决好老人就医、夫妻分居、子女就学等问题，切实让优秀人才尽其所能，发挥才智，增强非公有制企业市场竞争力，为广东省经济社会发展、社会稳定和长治久安发挥自身优势与重要作用。另外，需要政府着眼创业能力，分层次搞好各类企业人才培养，充分运用高校、社会等继续教育资源举办系统的管理学培训班，培训一批优秀后备人才，充实职业经理人队伍。

第三，加快完善非公有制经济公共服务体系建设，优化服务环境。加快构建省、市、县（市、区）三级互联互通的中小微企业公共服务平台网络。按照非公有制经济发展特点和需要，设立非公有制企业新产品研发中心、中小企业投融资服务中心、人才培训基地等，逐步建立和完善服务体系，在创业辅导、技术创新、信息服务、对外贸易、市场拓展、人才培养等多方面为非公有制经济提供良好的服务。减轻企业负担，彻底清理涉企行政事业性收费、政府性基金、具有强制垄断性的经营服务性收费、行业协会涉企收费等。不断改善非公有制经济发展的政治环境，在非公有制经济企业内部建立、健全党组织和工青妇组织，积极吸收优秀分子入党，提高他们的政治地位。把党组织开展的活动与企业组织开展的活动有机地结合起来，通过党组织企业文化建设，增强企业内部的凝聚力和外部的竞争力。

构建新时代新型政商关系研究

■ 汕头市社会主义学院课题组^①

党的十八大的召开，标志着我国进入了中国特色社会主义新时代，同时我国正处于，而且今后相当一段时间内仍处于市场经济转型期。在成熟完善的市场经济中，企业找市场不找市长；在计划经济体制下，企业找市长不找市场；而在计划经济向市场经济转型的过程中，企业既要找市场，也要找市长。如何处理经济转型期背景下的政商关系，这是当前我国经济社会发展中所遇到的现实难题，也是政府与市场关系中绕不开的一个重要话题，同时也是治国理政实践必须处理好的政治问题。以习近平同志为核心的党中央提出了构建亲清新型政商关系的重要论述，为新时代处理政商关系开出了一剂苦口良药，为解决政商关系提出了独具特色的中国方案，为新时代构建亲清新型政商关系提供了指南针和方向盘。本研究围绕着新时代亲清新型政商关系的构建与践行，从亲清新型政商关系构建的前提、方向、重点、方法和路径五个方面提出亲清新型政商关系构建的基本思路。



概念界定与研究范围

（一）政商关系

政商关系，自古以来都是一个敏感、微妙而又隐晦、复杂的问题，同

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：梁胜初，汕头市社会主义学院法学教研室副主任、副教授；成员：曹婕，汕头市社会主义学院综合教研室讲师；执笔人：梁胜初。

时也是历朝历代，国家和社会绕不过去的历史难题，只能直面而无法迂回，古今中外，概莫能外。“政”和“商”是一个社会中最活跃的两股力量，在社会生活中扮演着非常重要的角色，这两者之间的互动和力量的此消彼长，对经济发展、社会进步产生深远而又重要的影响。“一个国家的政商关系如何，不仅极大地影响着一个国家的社会经济生活，而且也极大地影响着一个国家的政治生活和日常生活，更在相当程度上决定着一个国家的社会政治生态与经济生态。”^①政商关系，作为政治经济关系的重要内容之一，其中的“政”，指的是政府，政府作为国家统治和社会管理的机关，是国家代理组织，代表国家行使社会公共权力，而其公共权力的行使，必须由具体的人来进行，这类人群组成了官员群体，因此，政商关系中的“政”，包含政府、权力和官员群体这三个要素。其中的“商”，指的是企业，企业作为社会经济组织，其经济行为也必须由具体的人来操作，这类人就是企业主或者企业家。所以，政商关系中的“商”，包含企业和企业主或企业家这两大要素。政商关系，就其本质来说，就是政府和企业的关系，是政府和企业围绕着公共权力所涉及的资源而展开的互动和博弈，这种互动和博弈外在表现为政府官员和企业主或企业家的关系。

（二）民营企业政商关系

改革开放40多年来，在中国市场上存在着三大经济力量，即国有企业、民营企业 and 外资企业。这三大经济力量支撑着中国经济连续40多年的高速增长，创造了世界经济发展的奇迹。可以说，一部中国企业史，基本上是这三种力量此消彼长、相互博弈的历史，它们的利益切割以及所形成的产业、资本格局，最终构成了中国经济成长的所有表象。^②在政商互动领域，这三股力量围绕着市场及政府资源，相互角逐、各领风骚，共同构成了当代中国政商关系的全景图像。政商关系就其内容来说，主要包括国有企业与政府的关系、民营企业与政府的关系和外资企业与政府的关系，其外在表现为政商、民商、外商与政府官员的关系。改革开放以来，随着民营企业的不断发展壮大，民营企业在体制内的分量越来越重，从限制消灭、不允许存在到社

① 俞可平. 中国政商关系的特殊景象 [N]. 北京日报, 2015-11-30 (20).

② 吴晓波. 激荡三十年：上 [M]. 北京：中信出版集团，2017：6.

社会主义市场经济必要的补充，再到社会主义市场经济的重要组成部分。相应的，民营企业家从“剥削者”到被政治吸纳，再到社会主义事业的建设者，其政治身份的转变历程，可以充分地说明这个问题。鉴于我国坚持以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度的特殊性，我国的政商关系表现出与西方发达国家迥异的中国特色。首先，国有企业作为公有制为主体的典型代表，是国民经济的主体，掌握着国家的经济命脉，控制着国家最主要的经济、社会资源，同时背后还有政府的强大支撑。虽说，随着社会主义市场经济体制的不断推行、完善，很多领域也开始向民营企业 and 外资企业开放，国有企业、民营企业、外资企业同享国民待遇，平等竞争已经是发展趋势，国有企业的这种优势正在逐渐削弱。但是直到今天，国有企业所拥有的资源优势还是外资企业，特别是民营企业所无法比拟的。而代表国家管理经营国有企业的国有企业家，也就是所谓的“政商”，也许这样的称谓并不十分贴切，但是谁也不能否认他们亦官亦商的身份。其次，外资企业也曾一度在国内享有额外优惠和“超国民待遇”。在我国改革开放后一段时间，为了吸引外国投资、促进国内就业，引进先进技术与管理经验，国家对外资企业在税收优惠、土地供应、资源供给等多个方面给予政策偏爱，外国资本家曾经一度成为我国各级政府的“座上宾”，备受重视。因此，无论是国有企业，还是外资企业，都享有一定的体制内资源优势。而民营企业则来自民间，出身草莽，既不像国有企业，拥有强大的政治和经济资源优势，也不像外资企业，享有“超国民待遇”，无论人身、财富、文化等，都根植于国内。作为我国改革开放过程中孕育的一个奇迹，民营企业的产生、发展、壮大，是我国计划经济体制向市场经济体制转轨过程中产生的一个意外，“在一个拥有近13亿人口的大国里，僵化的计划经济体制日渐瓦解，一群小人物把中国变成了一个巨大的试验场，它在众目睽睽之下，以不可逆转的姿态向商业社会转轨”^①。民营企业是在中国的市场环境中自然生长的，虽然其过程有些野蛮，历经了市场的大浪淘沙，优胜劣汰。在民营企业的成长经历中，始终市场机制在发挥着主导作用。从这个意义上说，民营企业家才是市场意义上的真正商人；在中国，民营企业和政府的关系，才典型地体现着

^① 吴晓波. 激荡三十年：上[M]. 北京：中信出版集团，2017：3.

中国特色的政商关系。有鉴于此，本研究把研究的对象界定为民营企业 and 政府的政商关系。

民营企业一词，是在我国经济体制改革过程中产生的一个经济学概念，并不是一个法律概念，法律上只明确界定了私营企业。现今我国的民营企业绝大多数为私营企业，“私营企业”这个概念由于历史原因往往被蒙上歧视色彩，无论是私营企业的投资者、经营者、雇员或者有意推动私营企业发展的工作者，都倾向于使用中性的“民营企业”这个名称，这就使“民营企业”在许多情况下成为私营企业的别称。我国的个体工商户在法律上和私营企业没有本质的区别，都是企业资产属于私人所有的营利性经济组织。因此，本文所研究的民营企业包括个体工商户、私营企业、自然人和私营企业控股或由其运营的各种组织形式的企业。

（三）中国历史中的传统政商关系

纵观我国的企业发展史，如果从王亥开创华夏商业贸易的先河算起，我国的工商企业发展迄今已经走过了接近4000年的历程，其间的过程可以说波澜壮阔、跌宕起伏、丰富多彩。仔细探究中国工商文明发展的历史，在那精彩纷呈的历史表象背后，可以抽象出一些规律性的东西。

首先，中国历史上始终未能发展出一种良性的政商关系。在中央集权和压商抑商、官强商弱的大背景之下，商人要想图生存、谋发展，就必须依附于官府，整个中国古代的政商关系都是以官商勾结，商依附于官为主要模式。正如历史学者王亚南所述，“秦汉以后的历代中国商人都把钻营附庸政治权力作为自己存身和发财的门径”^①。

其次，政商依附模式下的商人命运总是以悲情的结局而告终。以政商依附为特征的中国式传统政商关系，如同一个神奇的魔咒，让一个个枭雄级的企业家纷纷成功又纷纷落马。它就像深不可测的海水，让你风平浪静地航行，领略天地间的美景，但瞬间却又可能毫不留情地将你打翻。从千年前吕不韦的悲惨结局，到晚清“红顶商人”胡雪岩落寞死去，概莫能外。从这个角度上说，中国企业史就是一部政商零和博弈史，在财富积累—财富剥夺—

^① 吴晓波. 浩荡两千年：中国企业公元前7世纪—1869年[M]. 北京：中信出版集团，2017.

财富毁灭一再积累一再剥夺一再毁灭的暴力轮回游戏中，无数的英雄豪杰虎口夺食，功成名就，万千市井繁荣，在这个历史搅拌机里被碾压得粉碎。中国历史上的商人们，行走在政商之间，无论多么长袖善舞、纵横阖闾，无论多么小心翼翼、如履薄冰，最终不能把握自己的命运，即使达到过权力的巅峰，得到过名利双收的盛景，也总是逃脱不了悲情的宿命。

最后，政商依附模式下，国家的工商经济发展总是周期性地被割裂，在历史的怪圈中循环往复，难以获得突破性的发展。令人感到十分遗憾的是，为解决此历史难题，党和国家在40多年的改革开放进程中进行了不懈的努力和探索，但是一些官员和商人仍然没有跳出这个历史的魔咒。部分官员依靠利用商人，商人结识权力、依附权力的习惯性思维仍然根深蒂固，严重阻碍政商关系的良性发展。随着十八大以来党中央一波一波铁腕治腐行动的深入开展，一张张黑色的政商关系网络暴露于阳光之下，“拔出萝卜带出泥”，大量的贪官背后都牵出了一个、几个甚至一群商人。一旦有不法商人被查处，便会暴露出官员的违规操作，官商之间大搞权钱交易、官商勾结，使企业随着官员的升迁而迅速崛起，创造“商界传奇”，但也随着官员的下台而分崩离析，导致破产，大量的明星商人因此而受到法律制裁。

（四）亲清新型政商关系

历史和实践都已经证明，以政商依附为特征的传统政商关系，解决不了当今中国的政商问题，而西方以赤裸裸的政治献金为特征的政商关系所暴露出来的严重社会问题也已经证明并不适合中国的土壤，中国政商关系处理也绝不可能照搬西方的模式。中国的政商关系将往何处去？中国政经互动的模式将驶向何方？中国政商关系如何跳出历史的怪圈，从而创造璀璨辉煌的工商文明？对这些问题的回答昭示中国的政商关系面临着一个破旧立新，重新构建的大问题。这是我国改革进入深水区所遇到的一个难啃的硬骨头，也是我国经济社会发展实践面临的现实难题。对这个问题作出科学、系统的回答，关系到我国改革伟业能否顺利向纵深推进，关系到我们党治国理政和国家国计民生的根本大计。正是在这样的时代大背景下，以习近平同志为核心的党中央提出了构建亲清新型政商关系的重要论述，为新时代处理政商关系开出了一剂苦口良药，为构建新型政商关系提出了独具特色的中国方案。

早在2013年全国两会期间，习近平总书记就告诫各级领导干部：

“‘官’、‘商’交往要有道，相敬如宾，而不要勾肩搭背，不分彼此，要划出公私分明的界限。”2016年3月4日，在参加全国政协十二届四次会议民建工商联联组会议时，习近平总书记第一次提出了新型政商关系的理论，指出新型政商关系的核心要义就是“亲”“清”两字。对领导干部而言，所谓“亲”，就是要坦荡真诚同民营企业接触交往，特别是在民营企业遇到困难和问题情况下更要积极作为、靠前服务，帮助解决实际困难。所谓“清”，就是同民营企业家的关系要清白、纯洁，不能有贪心私心，不能以权谋私，不能搞权钱交易。对民营企业家而言，所谓“亲”，就是积极主动同各级党委和政府及部门多沟通多交流。所谓“清”，就是要洁身自好、走正道，做到遵纪守法办企业、光明正大搞经营。2017年，“构建亲清新型政商关系，促进非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长”被写入了党的十九大报告。习近平总书记关于构建亲清新型政商关系的重要论述，是对新时代政商关系的准确厘清和定位，为科学认识和处理政商关系指明了方向，提供了行动指南，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容。



理论价值与现实意义

改革开放40多年来，我国民营企业从无到有，从小到大，从弱到强，从国内到国际，实现了快速发展，经济实力大大提升，竞争地位不断提高，在国民经济中的作用显著增强，已经成为社会经济发展的重要支撑力量。“我国经济发展能够创造中国奇迹，民营经济功不可没！”^①就全国情况而言，整个经济体系中，我国民营经济贡献了50%以上的税收、60%以上的国内生产总值、70%以上的技术创新成果、80%以上的城镇劳动就业、90%以上的企业数量。在世界500强企业中，我国民营企业由2010年的1家增加到2018年的28家。就各地具体情况而言，在江苏、浙江、福建、广东等民营企业比较发达的地区，民营经济对地方经济社会贡献更大，已经成为经济社会发展的主力军。

当代社会，随着政治和经济联系日趋紧密，政商关系在国家经济发展和

^① “民营企业和民营企业家是我们自己人”——习近平总书记主持召开民营企业座谈会侧记[N]. 南方日报, 2018-11-02(03).

政治生态中的作用越来越凸显，政商关系成为世界各国始终绕不开的重要议题。民营企业在其生存、发展的过程中避免不了和政府打交道。现实中的政商关系既可表现为政商合作，抑或表现为政商勾结，其间的原则和底线颇难把握。政府与市场或企业、权力与资本、官员与商人等多方关系，都是政商关系的涉及范围，是中国政治、经济发展不可回避的问题。可以说，民营企业政商关系，事关民营企业能否健康成长，做大做强；事关国家和地区经济社会发展质量；事关国家和地区营商环境和政务环境；事关国家和地区清风气正的政治生态；事关国家治理体系和治理能力现代化能否最终实现。



构建新时代新型政商关系的思路分析

（一）前提：正确界定民营企业和民营企业家的根本属性

政商关系本质上是一种经济与政治的互动，是经济基础与政治上层建筑关系的一个重要组成部分。如何看待民营企业和民营企业家在政治上、经济上和社会上的根本属性，决定了他们这个阶层或群体的政治、经济和社会地位，这是正确处理政商关系的一个基本前提。纵观古今中外政商关系的历史嬗变，政商结盟、政商勾结、政商依附等政商异化、畸变现象，其症结皆根源于对私人资本和民商的界定有误。中国古代历经了近4000年的政商关系史，历朝历代的统治者在这个问题上始终坚持的铁律就是“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”和“士农工商”，私人资本从根本上来说是属于帝王之家，随时都有被合法伤害和肆意掠夺的风险，商人的地位处于社会的最底层。依附权贵、官商勾结、亦官亦商是商人保护资本、图谋发展和提高地位的不二法门。这是中国古代历经几千年的工商文明，政商关系却一直以官商依附为主线，孕育不出健康正常政商关系的根本原因。

新中国成立以后，在如何界定民营企业和民营企业家的政治、经济和社会地位的问题上经历了从模糊到逐渐明晰的过程。新中国成立以后到改革开放以前，整整30年，在姓“资”姓“社”的意识形态凸显的历史大背景下，政治上坚持无产阶级专政，经济上坚持“一大二公三纯”的社会主义公有制，执行完全的命令式计划经济模式。私人资本、民间工商业者被视作资本主义、专政的对象。改革开放以后，民营企业和民营企业家的根本属性问

题逐渐明晰，1981年，国家正式承认个体经济的合法存在，1987年党的十三大提出“私营经济是公有制经济必要和有益的补充”，1997年党的十五大明确提出“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”，2002年党的十六大明确提出“私营企业主等新的社会阶层是‘中国特色社会主义事业建设者’”的科学论断，明确私营企业主也可以加入中国共产党。2012年党的十八大进一步提出了“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”。2017年党的十九大把“非公有制经济”统称“民营经济”并写进党的政治报告。2018年11月1日在民营企业座谈会上，习近平总书记明确提出“民营经济是我国经济制度的内在要素，民营企业和民营企业企业家都是我们自己人”，即既不再把这种经济成分和这个阶层视为“补充”，也不再把“公与私”视为不可调和的两种对立关系，更不再把它作为外在的、异己的力量，从根本上纠正了人们长期在思想上始终难以跨越的认识和理论误区：民与国、公与私之间的分割与对立，标志着我们党在对待民营企业和民营企业家的政治、经济、社会属性方面的认识趋于成熟和科学，从而为各地在实践中正确对待民营企业和民营企业企业家提供了理论和实践指南。

回顾我国政商关系的发展嬗变，在政商关系领域出现的问题、困难、波折与对待民营企业和民营企业家的问题上认识不清有着密切关系，党的十八大以后亲清新型政商关系逐渐成为常态，君子之交、相敬如宾成为主流，这与我们党对这个问题的不断厘清，认识不断深化、科学息息相关。在如何看待民营企业和民营企业家的问题上，首先，在理论认识上必须坚持他们是“广大人民群众”中的一员，在政治地位上是“人民”的一部分，他们应该享有平等的政治、经济、社会地位，享受平等的政治、经济、社会权利。在经济地位上坚持民营经济是“社会主义市场经济的重要组成部分，是我国经济制度的内在要素”。民营经济是社会主义市场经济发展的重要成果，是推动社会主义市场经济发展的重要力量，是我国经济社会发展的重要基础，也是我们党长期执政、团结带领全国人民实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的重要力量，从而为各地重视和关心民营企业发展，鼓励、支持民营企业做大做强提供坚实理论依据和支撑。在社会领域，必须努力营造尊商、敬商、重商、爱商的社会氛围，增强广大民营企业家的获得

感、幸福感和社会地位提升感。其次,在实践领域中,一方面要大胆突破传统意识形态束缚,努力革除法律、体制、政策上对民营企业的歧视性做法,进一步解放思想,深化改革,赋予民营企业体制性平等地位。另一方面,也不能把民营企业视为神明,为了一时的发展,牺牲公共利益和长远利益,刻意赋予民营企业和民营企业家“超国民待遇”,防止引发新的不平等、不公正。

(二) 方向:民营企业非制度化生存向制度化生存的转变

非制度化生存是人类社会的常见现象。伴随着改革开放而产生的民营企业,从发轫就游离于制度之外,“很多时候,改革是从违规开始的”^①。这就决定了民营企业从一开始就打上了非制度化生存的烙印,在改革开放初期,也正是民营企业通过制度外的方式和手段,“才使中国在计划经济的铜墙铁壁上硬开凿出市场运作的空间”^②,然后才有国家和地方针对性的立法和政策文件推动逐步构建民营企业发展的制度和政策空间。^③40多年来,数以百万计的民营企业在非规范化的市场中成长,在体制外发展壮大。当然,大浪淘沙,还有更多的民营企业在这个过程中破产、消亡,化为了历史的灰烬。在民营企业的生命周期中,非制度化生存一直是其最基本的生存策略,这种状况直到今天也没有从根本上得以扭转。只要民营企业的诉求,通过制度化的途径无法顺畅表达,其利益通过制度化的途径无法得到有效保护,或者说非制度化途径相对制度化途径具有成本、效益优势,他们就必然会寻求关系网络、人情资源、利益输送等制度外路径力求实现目标,从而为权力寻租、政商勾结打开了空间。只要民营企业的非制度化生存状态存在,则政商勾结、政商依附、权钱交易等政商异化、畸变现象就不可能完全消失。从这个视角来看,民营企业的非制度化生存是政商关系恶化的制度性根源。由此可以得出结论:构建亲清新型政商关系必须实现民营企业从非制度化生存向制度化生存的成功转变,这是政商关系发展的努力方向。

① 吴晓波. 激荡三十年:上[M]. 北京:中信出版集团,2017:4.

② 耿曙. 改革开放四十年来的政商关系:从冲撞到磨合再走向飞跃[J]. 统一战线学研究,2018(4):101.

③ 陈光金. 中国私营企业主的形成机制、地位认同和政治参与[J]. 黑龙江社会科学,2011(1):67.

实现民营企业的制度化生存，首先，要着力增加民营企业生存的优质制度供给。包括服务于企业发展的经济制度、社会文化制度、市场交易制度以及具有制度延伸性质且具有长期约束和激励功能的各类政策的供给。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进资本和劳动自由流动，宏观调控与管理科学有效，市场进出和交易公平；推动法治健全，强化法治实施，使法治成为公平、有效保护公民和市场法人的人身及其财产权益的有力方式；以制度厘清政府与市场边界并保障政府运转良好，以制度保证政府对全体市场主体正确赋权并有效保障和正确约束其得到的权力，及时有效补充和纠正市场失灵。^①

其次，着力加强规范民营企业和民营企业行为的制度建设。建立民营企业和民营企业家的“正面清单”和“负面清单”制度，让民营企业和民营企业家明白可以做什么、应该做什么、不能做什么。通过制度建设引导民营企业和民营企业家扎扎实实、努力把企业做强做优，爱国敬业、守法经营、创业创新；做讲正气、走正道的企业家；做聚精会神办企业、遵纪守法搞经营，在合法合规中不断提升企业竞争力并能够积极回报社会的企业领路人。

最后，强化对民营企业制度的有效实施。制度的生命力在于执行。制度的效果如何，归根结底要靠敬畏制度的人去自觉地遵守、执行，否则，设计得再严格、再完美的制度也只能是纸老虎和稻草人。要加大制度、法律实施监督检查力度，创新监督检查形式，畅通制度实施情况意见的反馈渠道，探索建立制度实施情况的第三方评价制度，确保相关制度能够实施到位，产生实效。通过优质制度供给和有效实施，着力打造公平竞争的市场环境、廉洁高效的政务环境、公正透明的法律政策环境，减少民营企业的交易成本和制度成本，建立起民营企业制度化生存相较于非制度化生存的比较优势。

（三）重点：规范和约束公共权力

在政商这对矛盾体中，企业掌握着经济资源，政府掌握着权力资源，由于资本逐利的本性，资本必然会寻求与权力发生密切联系，这已经是政商关系历史证明了的规律，“市场化改革带来经济增长，而经济增长给政治精英带来合法性，给经济精英带来财富，因此中国改革的性质决定了政治精英

① 刘迎秋. 用优质制度供给推动民营企业发展[J]. 前线, 2019(4): 45-46.

与经济精英之间存在天然的亲和性”^①。这种政商之间天然的亲和性表现为政商合作与政商勾结，但无论是政商合作，还是政商勾结，在其中发挥主导作用的是权力，或者说是政府和官员。在这对矛盾体中，政府和官员处于主导地位，政府是矛盾的主要方面，政府和市场的关系决定着企业在市场中的地位和命运。尽管“商”会主动寻求权力的庇护，但“是否愿意进行权钱交易，权力更容易占主动”。^②构建亲清新型政商关系并不是要求政商疏离，官商之间“老死不相往来”，而是要实现政府、企业在平等的基础上交往、在法治规范下互动，为了实现共同的治理目标，加强官商之间的密切合作。

不合理的政商关系容易滋生官商勾结、权钱交易等腐败现象，关键在于政府与企业的关系不合理，政府的权力边界不明晰，政府权力配置结构不合理，权力运行不透明、不规范，缺乏对权力运用的有效监督机制。只有正确处理政府与市场的关系，恰当界定政府的权力边界，规范公共权力的合理行使，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，才能为建设亲清政商关系提供良好体制基础，才能更好地发挥政府作用，从源头上预防官商勾结和权钱交易。

首先，推进政府职能转型，明晰权力边界。“当代的政府不仅是宏观经济的调控者，而且是公共产品和公共服务的提供者、国家竞争力的培育者、市场秩序的维护者和社会保障体系的建设者。”^③这是就中央层面而言。省、市、县、乡镇各级政府的职能范围，因政府层级的不同，其具体内容、侧重点也会不一样。各地政府应结合具体实际，科学界定自身的职能定位，通过具体化、细化“权力清单”“责任清单”“负面清单”三张清单的内容，提高清单的可操作性，明晰政府和官员可以做什么、应该做什么、不能做什么，明确权力边界，根治地方政府普遍存在的政府越位、缺位、错位的问题。地方政府要以刀刃向内的决心和勇气，推进简政放权、放管结合、优化服务的改革持续深入，集中解决简政放权和转变职能过程中存在的减而不

① 康晓光. 再论“行政吸纳政治”[EB/OL]. (2006-08-09). http://www.scuphilosophy.org/research_display.asp?cat_id=95&art_id=421.

② 张伟. 市场与政治：中国民商阶层脸谱[M]. 北京：中央编译出版社，2015：175.

③ 曾康霖. 政府干预经济及其在市场经济中角色的确立[J]. 经济学家，2007（1）：67.

放、放而不减、放权不对位、放权有水分和放权不彻底等“肠梗阻”现象。强化地方政府的公共服务职能，推进管制型政府向服务型政府的转变，明确服务企业、服务民众，不仅是政府的权力，更是政府的责任，是地方政府最主要的工作，政府和官员坦荡真诚、积极作为、靠前服务，在热心帮助企业解决实际困难中，达到政商亲密合作、共谋发展的目标，解决政商关系中“亲”的问题。

其次，规范权力行使。习近平总书记在《之江新语》之《要“干事”更要“干净”》中，强调：“领导干部手中握着权力，权力用得好可以用来干大事，为人民谋利；用得不好就会被污水沾染，有时不知不觉之中就会陷入了‘温水效应’之中。”^①就政商关系领域而言，政府和官员规范用权、依法用权，做到有权也不任性，企业才能在政商交往中提高其行为的可预测性，避免因权力的不规范行使带来的不确定风险。政务公开，阳光、透明是保证权力规范行使的有力武器。地方政府必须全面推进决策、执行、管理、服务、结果全过程公开，保障公众知情权、参与权、表达权和监督权，铲除权力暗箱操作、地下交易的土壤。针对地方政府大量的工作是行政执法的现实，积极探索行政执法全过程公开的新办法、新举措，包括执法全过程录音录像、即时网上公开等；细化“自由裁量权”行使的范围、幅度，防止其被滥用。

最后，加强权力监督。政商交往中会滋生政商腐败现象，与公共权力缺乏有效监督息息相关。处理好政商关系中“清”的问题，加强对公共权力的监督，保证公职人员廉洁用权、公正清白是关键一招。在监督方式上，既要强化行政监督、党的监督、人大监督、政协民主监督等传统监督方式的作用，更要坚持监督方式创新，扩大监督覆盖面，探索民营企业和民营企业监督政府和官员的新模式，充分发挥民营企业和民营企业家的监督主体作用。通过服务对象对政府和官员依法行政、清廉公正等方面的定期测评，搭建举报投诉平台等途径，切实提高监督实效。在监督对象上，坚持全面性与重点性相结合。既要对所有公职人员实施全面的监督，不留监督死角、盲点，又要针对位高权重的主要领导和关键部门实施重点监督。我国历史上出

① 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 229.

现的党政主要领导，特别是“一把手”腐败的问题不是个案。因此，加强对党政“一把手”的权力监督是国家治理体系和治理能力现代化的一篇大文章。

（四）方法：德法共治

道德与法律是人类社会两大基本的行为规范，两者如车之两轮、鸟之两翼，共同维护着社会秩序，保持社会肌体的健康。新型政商关系的构建同样离不开法律和道德的规范，需要充分发挥两者的社会规范作用，去除“没有原则的政治”和“没有道德的商业”。

“法治国家是公民之间、国家与公民之间以及国家内部领域的关系均受法律调整的国家，其标志就是所有国家权力及其行使均受法律的约束。”^①健康政商关系的构建必须要有“法”的约束，要使“政”和“商”之间的所有活动在法治框架下形成一种平等、互惠、健康、合作的融洽关系，让法治思维、法治精神、法律规范成为“政”和“商”合作、交流与互动的准绳。^②在新型政商关系构建中充分发挥法治的规范作用，运用法治手段厘清政府横向与纵向之间、政府与市场之间、政府与社会之间的权力边界，明确各自权责范围，在法治的基础上实现各司其职、各尽其责，相互间分工合作，又互不干扰。充分发挥法律的行为指引作用，运用法律制度给政商定规矩、立底线、树红线，使政商交往有法可依、有章可循。充分发挥法律的威慑功能，强化法律实施，严格执法、公正司法，对政商腐败行为高悬法律利剑。

法律只能规范人们的外在行为，道德却既能规范人们的外在行为，还能引领人们的内心思想。新型政商关系的构建，离不开法律的外在规范，也离不开社会主义思想道德的内心引领。以社会主义核心价值观为主要内容的社会主义思想道德为引领政商关系理念向亲清转型提供强大的精神动力，能够推动政商形成正确的价值观，从而自觉规范自身的行为。为此，要加强广大党员干部的思想道德教育和养成，培养政府公职人员立党为公、为人民服务

^① 哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2002: 105.

^② 陈连艳. 政商关系: 基本内涵、畸变形式与重构路径[J]. 中州大学学报, 2017(4): 44.

的身份意识和自觉精神；加强廉洁文化建设，通过教育引导，让领导干部筑牢道德底线，提升他们反腐倡廉的积极性、自觉性，营造一种“不敢腐、不能腐、不想腐”的廉政之风。加强企业家的道德和价值引领，培育企业家精神，让民营企业家筑牢诚信道德与商业道德，坚守道德底线与做人底线，自尊自爱谋事业。

在新型政商关系的构建过程中，道德与法律两者相辅相成、互为补充，德法并举、法德共治，同向发力，共同保证领导干部和民营企业家知敬畏、存戒惧、守底线，共同遵守规矩，真正做到各安其道，又并行不悖，有交集而不交换，有交往而不交易，彼此真诚亲近而又泾渭分明。

（五）路径：政商制度化互联互通

在现代市场经济中，政府与市场的关系并非彼此对立冲突，绝非有你无我，也不是简单的孰强孰弱、孰大孰小，而是一种在平等基础上、法治框架下的“互补共生”关系。构建新型政商关系，不仅要厘清公共权力和市场的边界，更要在平等基础上开展两者的良性互动、理性合作、协同发展，实现社会公共利益和商界局部利益的均衡与双赢。在我国，由于指令性计划经济模式的制度惯性影响，政府惯常通过制定政策、规则对社会事务进行单一向度的管理，忽视与企业的互动和对话，在政商之间形成了管理主体和管理对象的二元对立，互相把对方当作控制、获取政治经济优势的手段和象征。推进政商之间制度化的互联、互通、互动、互助，实现政商之间由桌面下私下交易到桌面上坦诚交流的成功转变，是构建新型政商关系的必由之路。

建立政府联系企业常态化机制。建立党政领导干部定期到企业调研指导常态化机制，健全领导干部联系服务企业制度、企业问题收集处理制度，建立市政府领导走访企业机制，建立党政领导与企业结对子，一对一、一对多的定点联系制度，健全党政领导与企业代表人士座谈会、协商会、面对面恳谈会机制，把正当的政商交往转化为组织行为，既让领导干部及时了解企业所需，提供及时有效而廉洁的服务，又能避免企业千方百计抱“大腿”，让企业安心做事业、办实体。

拓宽企业与政府沟通渠道。充分利用现代互联网信息技术，搭建“互联网+政务服务”平台，建立健全“一门式一网式”政府服务信息公开机制、企业问题反应机制和投诉举报机制，做到上情下达、下情上达顺利畅通，快

速及时。加大民营企业组织吸纳、政治安排工作力度,通过吸收民营企业入党和加入人大、政协、工商联,聘请其担任政府决策顾问团成员等形式,拓宽民营企业政治参与、政府决策咨询的渠道。

充分发挥工商联、商会、行业协会在政商之间的桥梁纽带作用,畅通政企沟通渠道和企业利益诉求表达通道。工商联组织、商会、行业协会,必须主动而有序地开展政企沟通对接和牵线搭桥,更好地促进政企双方的公开坦诚和相互理解,实现更有效的政企沟通协商;推动商会、行业协会的独立化进程,真正实现去行政化、民间化,充分发挥其在政商之间的利益整合、服务沟通、关系协调、行业监督的作用。

参考文献:

- [1] 孟宪平,姚润田.国家治理语境中的非制度化生存研究[M].北京:人民出版社,2016.
- [2] 费正清.中国与美国:费正清文集[M].张理京,译.北京:世界知识出版社,1999.
- [3] 张伟.市场与政治:中国民商阶层脸谱[M].北京:中央编译出版社,2015.
- [4] 庄聪生,王忠明.政商关系纵横谈[M].北京:中华工商联合出版社,2015.
- [5] 俞可平.中国政商关系的特殊景象[N].北京日报,2015-11-30(20).
- [6] 杨睿.法治视域下政商关系新生态的重塑路径[J].商洛学院学报,2018(5).
- [7] 李岚.“亲”“清”新型政商关系的民营企业政治参与研究——以河南省的民营企业为例[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018(6).
- [8] 李永胜.“亲”“清”政商关系开拓了治国理政新境界[J].北京工业大学学报(社会科学版),2018(1).
- [9] 侯恩宾.当前我国新型政商关系研究现状与问题——兼议大统战的深刻含义[J].上海市社会主义学院学报,2018(3).
- [10] 常玉洁.治理理论对构建新型政商关系难题的破解[J].中央社会主义学院学报,2017(1).
- [11] 邓凌.构建“亲”“清”新型政商关系:症结与出路[J].中央社会主义学院学报,2016(4).
- [12] 邓凌,刘陶林,张志辽.构建“亲”“清”新型政商关系的法治化路径研究[J].理论导刊,2018(6).

- [13] 郑善文. 构建亲清新型政商关系若干问题研究 [J]. 理论研究, 2018 (5).
- [14] 李永胜. 构建新时代政商关系的路径选择 [J]. 国家治理, 2018 (4).
- [15] 蔺丰奇, 马俊红, 辛颖. 构建新型政商关系: 背景逻辑结构与实现路径 [J]. 河北省社会主义学院学报, 2017 (3).
- [16] 任建明. 构建新型政商关系: 历史考察及理论分析 [J]. 广州大学学报 (社会科学版), 2018 (17).
- [17] 沈启旺. 构建新型政商关系存在的问题及对策探讨 [J]. 内蒙古农业大学学报 (社会科学版), 2017 (5).
- [18] 储建国. 构建新型政商关系先要清晰界定政商关系 [J]. 党政视野, 2016 (7).
- [19] 郎晓军. 关于构建新型政商关系的思考——“亲清关系”中的权力与资本逻辑 [J]. 贵阳市委党校学报, 2017 (5).
- [20] 孙伟泽, 童文君. 关于中国企业发展过程中政商关系的研究 [J]. 农村经济与科技, 2018 (6).
- [21] 丁少英, 颜世磊, 刘朱红, 等. 广州市越秀区构建亲清新型政商关系的实践研究 [J]. 探求, 2018 (6).
- [22] 张建明. 规范政商关系重在约束行政权力 [J]. 探求, 2016 (5).
- [23] 王雯. 弘扬企业家精神构建“亲”“清”政商关系 [J]. 人民论坛, 2018 (5).
- [24] 杨卫敏. 论新时代政商关系中的若干领域和关系 [J]. 江苏省社会主义学院学报, 2018 (5).
- [25] 江苏省民营经济研究会课题组. 略论改革开放以来中国政商关系及发展趋势 [J]. 江苏省社会主义学院学报, 2015 (5).
- [26] 张学娟, 郝宇青. 现代治理体系下的新型政商关系构建 [J]. 理论探索, 2017 (1).
- [27] 习蓉晖. 新时代中国构建亲清政商关系中“亲”的困境及构建政商联系沟通服务机制研究 [J]. 改革开放, 2019 (2).
- [28] 韩阳. 新时代中国特色社会主义新型政商关系的探讨与建构 [J]. 江苏省社会主义学院学报, 2018 (1).
- [29] 徐邦友. 新型政商关系的重构——基于政商关系的历史分析 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2017 (5).

新的社会阶层人士 统一战线工作研究

一切非公有制经济人士和其他新的社会阶层人士，要发扬劳动创造精神和创业精神，回馈社会，造福人民，做合格的中国特色社会主义事业的建设者。

——习近平2013年3月17日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话

新的社会阶层人士主要包括：民营企业 and 外商投资企业管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员等。

坚持信任尊重、团结引导、组织起来、发挥作用的思路，运用社会化、网络化的方法，通过实践创新基地、联谊组织等形式，分类分众施策，强化思想引领，凝聚政治共识，发挥新的社会阶层人士在建设中国特色社会主义事业中的重要作用。

——《中国共产党统一战线工作条例》



新的社会阶层人士有序政治参与研究

■ 广州市社会主义学院课题组^①

公民政治参与是现代民主政治最主要的特征之一，是衡量政治民主化和现代化的一个重要标准和尺度。改革开放以来，我国社会阶层结构发生了新的巨大变化，新的社会阶层应运而生，他们通过诚实劳动和合法经营对国家和社会做出了巨大贡献，成为建设中国特色社会主义事业的重要力量。据统计，截至2017年1月我国新的社会阶层人士总体规模约为7200万人，全国二分之一左右的技术专利都在他们手中，掌管着国家10万亿元左右的资本，国家税收总额三分之一的功劳归于他们，其中党外人士占比为95.5%。^②

随着经济力量的提升，新的社会阶层人士政治参与意识日益突出，新的社会阶层人士政治参与作为公民政治参与的一部分，对政府决策产生了一定程度的影响，成为现实政治生活中不可忽视的政治力量，正受到全社会空前的关注。2015年颁布的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》首次把非公有制经济人士与新的社会阶层人士并列为统战工作对象。2017年2月，全国新的社会阶层人士统战工作会议召开，这是历史上第一次以“新的社会阶层人士”为唯一主题的高层次全国性会议，同年10月，习近平总书记在党的十九大报告中指出，要做好新的社会阶层人士工作，发挥他们在中国特色社会主义事业中的重要作用。党和国家领导人对新的社会阶层人士统战工作高

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组成员：张海霞，广州市社会主义学院讲师；执笔人：张海霞。

^② 中共中央统战部：中国新的社会阶层人士约7200万人[EB/OL].（2017-01-04）.
<http://www.chinanews.com.cn/gn/2017/01-04/8113847.shtml>.

度重视，为新的社会阶层人士统战工作提供了政治保障和政策支持，如何使新的社会阶层人士进行有序的政治参与，是新形势下中国共产党治国理政所必须面对的现实课题。

为了解新的社会阶层人士政治参与路径及其现状，更好地提出对策和思考，本课题立足于广州开展广泛调研，了解市、区新的社会阶层人士联谊会工作的开展情况，并重点走访天河、花都、白云、海珠等地，调研了羊城e家、自雇自足、创投小镇、同声共振联盟、同心圆工作室等，与新的社会阶层人士开展座谈研讨，同时调研了深圳、珠海新的社会阶层人士联谊会，深圳南山区新的社会阶层人士联谊会，深圳美年广场文化产业园，珠海乐土文化区等重点创新实践基地，与新的社会阶层人士开展深度访谈。

新的社会阶层相关概念

（一）新的社会阶层

所谓新的社会阶层，是指改革开放以来，随着经济社会的全面变革，我国的社会阶层构成发生了巨大的变化，传统的工人阶级、农民阶级和知识分子阶层即“两阶级一阶层”社会结构逐渐被打破，出现了新兴的社会阶层，他们集中分布在新经济组织、新社会组织中。根据中共中央统战部表述，“新的社会阶层”是对改革开放以来出现的社会阶层的概括和统称，相对于原有的社会阶层而将其称为新的社会阶层。“新的社会阶层”提法，是我们党对改革开放以来社会阶层结构新变化作出的科学论断。

2001年7月1日，江泽民在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话中正式提出了“新的社会阶层”概念，同时对新的社会阶层的政治属性进行了阐述。他说：“改革开放以来，我国的社会阶层构成发生了新的变化，出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层。……这些新的社会阶层中的广大人员，通过诚实劳动和工作，通过合法经营，为发展社会主义社会的生产力和其他事业作出了贡献。”这里新的社会阶层主要包括六类人。

2015年5月，中共中央颁布的《中国共产党统一战线工作条例（试

行)》中,将新的社会阶层人士、非公有制经济人士并列作为十二类统一战线工作范围和对象之一,并对新的社会阶层作出了新的权威界定。新的社会阶层人士的范围发生了新变化,主要包括以下四类群体:民营企业和外商投资企业的管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员及新媒体从业人员。

纵观20年来党和政府界定的新的社会阶层的概念和内涵,其涵盖的范围是有所不同的,由于群体构成、职业特征、作用发挥等方面的差异性,新的社会阶层由六类人变成了四大群体,以党外知识分子为主,原先所讲的“私营企业主和个体工商户”已不再称为“新的社会阶层人士”,而是纳入“非公有制经济人士”的范畴。

(二) 新的社会阶层人士有序政治参与

“政治参与是普通公民通过各种方式参加政治生活,并直接或间接地影响政治体系的构成、运行方式和规则以及公共政策的政治行为。”^①政治参与包括有序政治参与和无序政治参与,“有序政治参与是指公民或公民团体在遵循宪法和法律所规定的公民民主权利的前提下,通过自主、理性的方式并按照一定的程序或秩序去直接或间接地影响政府决策和政治生活的政治行为”^②。新的社会阶层有序政治参与,是指通过新的社会阶层代表人士在现有政治制度和法律框架提供的政治舞台上发表意见、建议,参加国家事务、社会事务以及经济文化事业管理的政治行为。^③也就是说,有序政治参与是在既定的法律框架下参政,是合法的,也是理性化的。



我国新的社会阶层人士政治参与历程

自改革开放以来,随着所有制结构的调整 and 社会主义市场经济体制的建立和逐步完善以及新的社会阶层的自身发展,新的社会阶层人士政治参与意识不断提高,经历了四个阶段。

① 李良栋. 新编政治学原理[M]. 北京:中共中央党校出版社, 2001: 249.

② 张健. 论扩大公民有序政治参与对构建社会主义和谐社会的意义[J]. 马克思主义与现实, 2006(6): 117.

③ 山西社会主义学院课题组. 关于新社会阶层人士有序政治参与的几点思考[J]. 山西社会主义学院学报, 2017(3): 22.

（一）阶段一：沉默期

1979年至1988年，可以说是我国新的社会阶层人士政治参与的沉默期。以党的十一届三中全会为标志，新的社会阶层开始出现。1981年党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》（以下简称《决议》）中得到了明确的肯定，《决议》指出，“一定范围的劳动者个体经济是公有制经济的必要补充”，“必要补充”的表述，肯定了个体经济的社会政治经济地位；1987年10月，党的十三大报告第一次比较系统地对社会主义初级阶段进行了理论概括，特别是正式使用了“私营经济”的概念，报告中指出，“社会主义初级阶段的所有制结构应以公有制为主体。目前全民所有制以外的其他经济成分，不是发展得太多了，而是还很不够。对于城乡合作经济、个体经济和私营经济，都要继续鼓励它们发展”。个体经济、私营经济迅速得到发展，相应地个体户、私营企业主也应运而生。但由于改革开放的序幕刚刚拉开，面对新的市场竞争，生存和发展是他们急需解决的两大问题，新的社会阶层人士大部分处于养家糊口阶段，精力都放在经济活动中，整体素质不高，再加上当时党和政府的有关政策尚未明确，新的社会阶层人士没有政治参与意识，也没有政治参与的能力和条件，在政治参与方面显得沉默。

（二）阶段二：萌芽期

1988年至1991年，可以说是新的社会阶层人士政治参与的萌芽期。1988年4月12日，第七届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》对宪法第十一条增加规定“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展。私营经济是社会主义公有制经济的补充，国家保护私营经济的合法的权利和利益，对私营经济实行引导、监督和管理”。至此，私营企业合法地位被确立，开始走上规范化的发展轨道，迎来了黄金之年。随着私营经济实力的增强和私营企业主群体的扩大，他们开始寻求保护其经济和社会权益的政治后盾，但从1989年下半年开始，党和国家对私营经济的政策发生了较为微妙的变化。1989年8月发布的中共中央9号文件提出，私营企业主同工人之间实际上存在着剥削与被剥削的关系，不能吸收私营企业主入党。私营经济发展进入寒冬，新的社会阶层人士对前途一片茫然，甚至担心政府是否允许其持续经营下去，再加上这个阶段的体制机制的滞后，尚

无特定的政治渠道加以容纳和疏导,新的社会阶层人士表现出政治上的不稳定和不成熟,处于萌芽状态。

(三) 阶段三: 发展期

1991年至2001年,可以说是新的社会阶层人士政治参与步入发展期。1991年中央15号文件《中共中央批转中央统战部〈关于工商联若干问题的请示〉的通知》补充阐述了非公有制经济的地位,并指明了团结、帮助、引导、教育新的社会阶层人士为现代化建设服务的对策。1992年邓小平发表南方谈话,“姓‘资’姓‘社’”的争论画上了句号,人们的顾虑开始逐渐消除。1997年党的十五大明确了非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分和确立了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,这一时期,非公有制经济迅猛发展。2001年,江泽民在庆祝中国共产党成立八十周年讲话中肯定了新的社会阶层是中国特色社会主义事业的建设者,并且允许他们当中的优秀分子入党。这一时期,随着党和政府对新的社会阶层人士政治参与政策范围逐步放开,统战部门和工商联按照中央15号文件的精神,把非公有制经济人士纳入统一战线工作范畴,建立起一支新的社会阶层代表人士队伍,加强对新的社会阶层代表人士的思想政治工作,提升其自身素质,新的社会阶层人士政治参与开始发展。

(四) 阶段四: 活跃期

2002年至今,可以说是新的社会阶层政治人士参与的活跃期。2002年党的十六大确定了新的社会阶层是中国特色社会主义事业的建设者。2006年7月,中共中央统战部发布了《关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》,强调要把新的社会阶层代表人士的培养选拔纳入党外代表人士队伍建设的总体规划。2007年党的十七大鼓励新的社会阶层人士积极投身中国特色社会主义建设,并明确指出,要从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与。胡锦涛在第20次全国统战工作会议上指出,“对新的社会阶层人士要加强同他们的联系,关注他们的利益诉求,凝聚他们的聪明才智,扩大他们有序的政治参与”。2003年初浙江省第十届人大代表中,董事长、总经理头衔的为96人,占代表的15%,其中多数是私营企业主。无锡远东集团董事长蒋锡培是十六大上唯一真正以“私营企业主”身份填表登记的党代表,他担任公司所在县的人大常委会副主任。2008年,新的社会阶层人士登上了两会的

舞台。^①2012年,27位新的社会阶层人士成为中共十八大代表,从2002年至今,一系列重要会议报告不仅从性质和作用上肯定了新的社会阶层,并且对其改革开放以来取得的成绩加以肯定和褒奖,使得新的社会阶层人士政治参与意识不断增强,热情日益高涨。

我国新的社会阶层人士有序政治参与的路径

新的社会阶层人士政治参与的基本途径有两种:制度性参与和非制度性参与。所谓制度性参与是指在现有政治系统的框架内规范运作,新的社会阶层人士政治参与的原则、取向、程序和行为等已经取得政治系统的认可。非制度性参与,是指游离于政治框架之外,通过非正常手段,谋取政治利益。通过调研,从目前来看,新的社会阶层人士政治参与路径主要是制度性政治参与,有五大路径。

一是加入中国共产党或各民主党派。“任何人只要是某一政党的成员,不管其是否参与了影响政府的活动,参加政党这一事实本身即是一种政治参与行为。”^②目前,参加政党是新的社会阶层人士政治参与的重要途径,新的社会阶层在政治性组织中加入最多的是中国共产党企业党组织,截至2018年12月31日,158.5万个非公有制企业已建立党组织,全国26.5万个社会组织法人单位已建立党组织。^③另外,也有不少优秀的新的社会阶层人士加入各民主党派来参政议政实现自己的政治参与。

二是通过担任人大代表或政协委员。通过担任人大代表和政协委员来实现政治参与,是目前新的社会阶层人士最主要、最规范的一种政治参与方式,其通过向大会提交议案、提案和书面意见表达利益诉求和政治愿望。当前,党和国家正在不断增加新的社会阶层人士在各级人大代表、政协委员中的安排比例,加大在政府参事、特约人员中的安排力度,并且通过制定和完善具体政策畅通体制内外的流动渠道,充分发挥新的社会阶层代表人士的

① 《南风窗》杂志社. 老板从政[J]. 南风窗(上), 2003(3).

② 李爱华. 现代政治学[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2001: 313.

③ 2018年中国共产党党内统计公报[EB/OL]. (2019-06-30). <http://www.12371.cn/2019/06/30/ARTI1561860413392572.shtml>.

正向影响力，以带动一批人，影响一个行业。以广州市为例，截至2018年12月，全市新的社会阶层人士已有各级人大代表、政协委员426名，其中全国政协委员1名，省人大代表、政协委员7名。天河区重视发挥新的社会阶层人士中党员和代表人士的先锋模范作用，近年推选产生区人大代表、政协委员20多名。

三是通过社会团体实现政治参与。目前全国各地都有行业协会、商会和其他公益性的社会团体，如律师、会计师可以通过中华全国律师协会、中国注册会计师协会等行业协会实现政治参与。随着具有统战性、民间性、专业性的新的社会阶层人士联谊组织的遍地开花，新的社会阶层人士政治参与更加活跃。以广州为例，中共广州市统战部依托统战工作联席会议制度指导推进本市新的社会阶层人士统战工作，积极搭建“1+4+11+N”的工作架构，2016年9月广州市新的社会阶层人士联谊会（以下简称“市新联会”）在全省率先成立，市新联会下设民营企业和外商投资企业管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员四个专门委员会。广州全市11个区均成立了新联会，针对不同专业种类人群，成立律师行业分会、注册会计师行业分会、网络直播行业分会等N个分会。2017年8月率先实现4类群体和11个区新的社会阶层人士统战工作全覆盖，广州市新的社会阶层人士都有了自己的“家”，这个“家”不仅是联谊和活动的地方，更是代表这一群体发声的地方。通过社会组织，更加畅通信息渠道，议政建言，为党和政府科学决策、有效施策服务。珠海市大胆创新，为培养新的社会阶层人士社群，成立了珠海市香洲区新士界社会服务中心，这是全省首个专做新的社会阶层人士工作的民办非企业，为珠海市香洲区的新的社会阶层人士提供了组织依靠，畅通了其政治参与渠道。

四是通过挂职锻炼实现政治参与。天河区积极探索开展新的社会阶层代表人士到群团组织挂职锻炼，为他们提供工作历练的平台，增进其对政府工作的了解和理解，帮助他们在实践中不断提高政治把握能力、参政议政能力，近几年将政治素质好的新的社会阶层代表人士安排到区党外知识分子联谊会、天河海外联谊会、欧美同学会天河分会等统战组织中任职，邀请新的社会阶层代表人士列席民主协商会。

五是通过新媒体平台实现政治参与。通过网络新媒体实现政治参与是

新的社会阶层人士重要的政治参与手段，新的社会阶层人士与网络的接触普遍较多，对网络、微博、微信等新媒体的依赖性也较强。他们通过网络了解党和政府决策、社会事务，也通过网络表达自身的政治立场，凝聚网络正能量。如花都区的新媒体从业人员，就通过“同声共振联盟”新的社会阶层人士传媒互动基地实现他们的政治参与，“同声共振联盟”由32家从事网络文化信息服务的企业单位和个人组成，在区委统战部支持和指导下，组织开展新媒体交流联谊活动，联合开设针对企业、创业、就业的线上课程，推动新媒体人士和企业从“无序生长”到“有序生长”。“同声共振联盟”的龙头企业包括花都早晨文化传媒公司、花都创客加文化传播有限公司等，为花都10多家政府部门提供微信公众号平台的搭建及运营服务。联盟的企业和新媒体人士针对网络舆情，及时发声，纠正网上不实信息，表达自己的意见，发挥了维护网络安全的积极正向作用。

四 当前新的社会阶层人士有序政治参与面临的问题

从调研情况看，新的社会阶层人士政治参与总体是在现有政治框架内进行的，呈有序性发展趋势，但受自身政治素质和缺乏相应的制度规范因素的影响，在实际的政治参与过程中，面临一些亟待解决的问题。

（一）政治参与机制：新的社会阶层人士政治参与机制不够完善

民主政治要求政治体制不断改革和完善，以适应经济发展和政治参与规模扩大的需要。面对新的社会阶层人士不断增强的政治诉求，党和政府采取了一系列政策和措施，不断完善政治诉求的表达机制。从宏观层面上，新的社会阶层人士可以通过我国已有的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众（居民村民）自治制度、信访制度等政治参与的制度化渠道实现政治参与。但是，“体制内”政治参与渠道尚未规范化、法治化和制度化，宏观制度发挥功效离不开中观微观制度的细化配套，比如新的社会阶层人士如何通过具体机制进入制度化渠道进而开展政治参与。

（二）政治参与动机：新的社会阶层人士政治参与动机呈现一定的功利性

马克思主义利益观认为：“追求利益是人类社会一切活动的动因，政治

活动首先是为了经济利益而进行的,政治权力不过是用来实现经济利益的手段。”^①新的社会阶层人士政治参与意识萌发及动机形成最原始的动力就是对经济利益的考虑,当他们从原有的社会角色转变为新的社会角色后,希望快速得到社会的重新承认。一方面,他们希望通过政治参与获取政治资源,能使政府注意到他们的利益和要求,保护经济利益为企业发展营造良好的政治环境。另一方面,新的社会阶层希望通过政治参与提高社会地位,体现自身价值,所以,新的社会阶层人士政治参与目前处在“发展经济、壮大实力、保障权利、维护安全”低层次徘徊,阶层意识较弱,出现了权利与责任不对等的状况。

(三) 政治参与渠道:新的社会阶层人士政治参与渠道不够畅通

“精英政治”是中国自古以来的传统,在新的社会阶层人士政治参与方面,执政党也是实行“精英吸纳”战略,也就是尽可能把新的社会阶层人士中的精英群体、代表性人士,通过各种政治和社会安排吸纳到我国的政治体制内。现阶段,新的社会阶层人士的政治参与渠道主要是通过人大、政协、民主党派以及行业协会等途径实现的,但通过这些渠道进行政治参与的新的社会阶层人士毕竟是少数人,他们中的人大代表、政协委员、民主党派成员等的比例还很低,难为新的社会阶层人士的利益诉求有效发声、代言,有些人士即使参加政协、人大,也是个性的参与,代表个人的名望和社会影响力或代表某个企业或某个行业居多,以代表新的社会阶层名义参政议政的相对较少,大多数新的社会阶层人士则缺少有效途径来反映他们的呼声,政治参与渠道狭窄,政治参与强度不高。

(四) 政治参与水平:新的社会阶层人士政治参与水平参差不齐

新的社会阶层由于其内部原有职业、文化程度、政治面貌、价值观念等方面存在较大差异,他们的政治参与差异较大,参差不齐。中介行业作为政府与市场、社会之间的桥梁,中介组织中的律师群体最为积极,他们对国家大政方针政策研究透彻,参政意识高,参政能力强;其他新的社会阶层人士在这方面相对较弱,如自由职业人员,他们更多关注自己的专业技术,对国

^① 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第四卷[M].北京:人民出版社,1995:250.

家大政方针不关心、不了解，或者虽然关注但无法透彻地理解很多政治理念和政策过程，因此即使他们获得了参与座谈会等参政活动的机会，也谈不到点子上，更多关注琐碎的细节问题而缺乏整体思路；也有不少新的社会阶层人士虽有一定的经济基础，但尚不稳定，客观上不得不首先专心于自己本身的发展，没有太多的精力投入政治领域，对政治参与出现力不从心的状况；还有一些新的社会阶层人士平时想法多，但由于写作技巧欠缺及写作意识不足，很难将想法落实为社情民意信息、调研报告等文字形式。由此就出现了参差不齐的状况，以广州市为例，在最能体现各个群体政治参与状况的人大代表、政协委员及有关人民团体任职方面，中介行业明显高于其他群体，律师担任各级人大代表、政协委员的人数又高于中介行业其他参政人数，呈现出不均衡状态。

五 推进新的社会阶层人士有序政治参与的对策思考

新的社会阶层人士分布广泛，岗位流动更加频繁，人员构成复杂，缺少相对固定的联系，从他们自身来说，没有形成统一的、完整的阶层意识，需要社会各方关注、诸多措施并举，推进新的社会阶层人士有序政治参与。

（一）完善相关制度，畅通参与渠道

不同阶层的利益诉求应当通过一定的制度性的渠道表达出来，完善的制度安排是实现政治参与有序化的保证。

第一，开发现有的政治资源，拓宽政治参与渠道。要进一步完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等有中国特色的基本政治制度，充分挖掘制度优势，不断拓宽新的社会阶层人士参政议政的主渠道。依法按章适当增加各级人大代表、政协委员及各专门委员会中新的社会阶层代表人士的数量和比例，在各级政协内专门增设新的社会阶层界别并保证一定的人数比例，以议案、提案等方式开展建言献策，为其政治参与提供更宽广的渠道和舞台。第二，探索建立执政党与新的社会阶层人士之间的沟通交流机制。目前，大部分省市都已经建立了与新的社会阶层代表人士的座谈交流机制，不定期向其征求意见建议，可以在此基础上，进一步完善这一交流机制，使其制度化、规范化、程序化，同时要健全诉求回应机制，

一方面各级党委和政府要通过完善意见征询制度,为新的社会阶层人士参政议政提供制度性保障,并根据实际情况,定期组织新经济组织和社会团体代表人士参加座谈会、民主恳谈会、听证会、咨询会,提高他们政治参与的积极性,另一方面,要规范设置新的社会阶层人士参政议政的工作流程,依照定时征集、分类交办、限期办理、及时反馈、跟踪督查五大环节,建立建言献策“闭合式”流程。第三,搭建公共治理平台。积极推荐新的社会阶层人士作为行业监督员、特约人员,推进政务公开,揭露社会弊端,参与社会管理,协助政府和民众解决问题,如尝试聘任新的社会阶层人士担任政府顾问,邀请其列席党委和政府重要会议,安排新的社会阶层中的新媒体代表人士列席两会等。第四,在新的社会阶层中建立行业智库,集合本单位、本行业的精品成果,通过委托、招标等形式,对各级党委和政府提出咨询意见与解决方案,实现其政治参与。

(二) 加强教育引导,规范参与行为

阶层有序政治参与标志着阶层意识的觉醒和成熟,新的社会阶层人士进行政治参与,要有正确的政治参与意识。

第一,要加大培训力度,通过各级社会主义学院或干部培训学校,定期对新的社会阶层人士开展政治培训,保障培训的常态化和稳定化,引导他们加深对国情的了解和认识,理性、务实、客观地看待中国社会发展中存在的问题,让他们了解到国家法律规定或政治系统认可的政治参与的渠道及其程序,引导他们树立正确的政治方向和明确的阶层意识。目前各大省市都纷纷开始设置新的社会阶层人士三年培训计划,但从目前的实践情况看,课程设置缺乏有效的针对性。第二,要量体裁衣,定做培训方案。新的社会阶层人士包含四大群体,各大群体在价值取向、思维方式、行事风格以及政治意识方面各有不同,要使培训工作卓有成效,就应该通过发放问卷、个人访谈、召开座谈会的形式,对新的社会阶层人士培训需求进行调研,量体裁衣,分类施策,在此基础上形成培训方案。第三,要重点培育,树立标杆。从全国新的社会阶层人士统战工作实际看,新的社会阶层人士统战工作还存在底数不清、情况不明、管理不精的状况,应运用现代科技建立新的社会阶层人士管理服务大数据平台,在新的社会阶层中物色一批有代表性的人物,建立档案,动态管理,着重把握重点对象,培育中坚力量,以骨干型代表人物的

示范效应带动新的社会阶层人士健康成长。第四，要开拓创新，创新培训方式。从专业提升、政治参与能力建设入手，通过开展学术沙龙、座谈会和社会考察的方式，举办各种学习班、研讨班、实践班，创新培训模式，增强他们的大局意识、责任意识和理性参与政治意识，让他们了解到国家法律规定或政治系统认可的政治参与的渠道及其程序，引导他们超越个人狭隘利益，从国家经济社会发展大局来思考问题，提高政治参与水平。

（三）细化组织管理，提供组织依靠

第一，发挥新的社会阶层人士工作处功能。目前，各大省市的统战部纷纷成立新的社会阶层人士工作处，但有相当一部分处室的设立，流于形式，出现了几个处室一套人马的模式，为了完善组织管理，应选好配齐专人负责，为新的社会阶层人士反映意见建议提供可靠的组织保障。第二，充分发挥联席会议的桥梁和纽带作用，将其建设成为新的社会阶层的重要组织支撑。由于新的社会阶层人士数量众多，分布广泛，职业多样，联系和归属的部门、单位、组织多头，并且大都与政府部门及其相关单位没有隶属关系而游离于政府体制之外，着力构建“党委统一领导，统战部门牵头协调，有关部门团体积极参加，新的社会阶层人士参与”的社会化大统战工作格局尤为重要，目前，新的社会阶层人士统战工作联席会议制度纷纷建立，但各级党委、各级政府、各部门相互协调，积极配合统战部完成对新的社会阶层的调查摸底工作并不理想，新的社会阶层仍处于底数不清的状态，联席会议制度作为人才培养基地、选拔考核平台、参政议政阵地以及群体活动载体的功能并没有充分发挥。第三，做实新的社会阶层人士联谊会工作，充分发挥其统战功能，在新的社会阶层人士资源丰富的地方，集利益表达、资源整合、诉求实现于一体的新的社会阶层人士联谊会的创建，其主要职责一是发挥政治引领作用，培养、推选更多优秀的新的社会阶层人士参政议政；二是发挥桥梁纽带作用；三是发挥新的社会阶层人士在经济社会发展中的作用；四是搭建交流联谊的平台，为会员的事业发展、个人幸福生活创造更好的条件。可以尝试构建“叶脉式”工作网络，成立新的社会阶层人士联谊组织架设“主干”的同时，创建行业分会建立“支脉”，并通过创建新的社会阶层人士沙龙和新媒体平台打通“末梢”，从“主干”到“末梢”将新的社会阶层人士组织起来，开展线上线下的互动交流，形成稳定的长效机制。第四，支持社

会化的社团组织发展。目前，我国各类新的社会组织数量和种类快速增长，具有为社会各相关利益群体表达意愿诉求、维护合法权益、协调相互关系、参与公共事务、规范各自行为等功能。新的社会阶层人士在特定的环境下，能够快速形成某些组织方式，外在“他组织”的“强力”进入往往效果不佳，所以要帮助这些社团组织快速发展。

新的社会阶层人士统战工作研究 ——基于大数据视角

■ 汕尾市社会主义学院课题组^①

新的社会阶层人士（以下简称“新阶层”）是改革开放以来，伴随国家所有制形式、社会治理方式、社会分工和产业结构深刻变化而逐步成长起来的一些新的社会群体的统称。按照《中国共产党统一战线工作条例》规定，主要包括民营企业和外商投资企业的管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员和新媒体从业人员，他们流动性大、分散性强、思想活跃、利益诉求各异，给统战工作摸清情况、有的放矢带来一定难度。习近平总书记在中央统战工作会议重要讲话中指出：“当前我国发展的内外环境发生了深刻的变化，所有制形式更加多样，社会阶层更加多样，社会思想观念更加多样，统战工作面临许多新情况新问题。”在这种背景下，统战工作需要结合新阶层的特征，创新统战理念、载体和方式方法。大数据时代以数据为特征的方式改变着人们的生活以及社会环境，如何顺应发展潮流，探索和应用大数据，不断吸收时代发展的成果，以现代化的手段与方式推进新的社会阶层人士统战工作，这是事关执政基础巩固和经济社会改革的重大前沿性课题。

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2016—2017年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组成员：林延斌，汕尾市社会主义学院讲师；执笔人：林延斌。



做好新阶层统战工作的时代意义

我们调查工作的主要方法是解剖各种社会阶级，我们的终极目的是要明了各种阶级的相互关系，得到正确的阶级估量，然后定出我们正确的斗争策略。^①

近几年来，新阶层的规模和经济实力不断壮大，成为推动国家经济发展和社会进步不可忽视的强劲力量，引起中央高度重视。2016年7月4日，中央统战部为加强新阶层统战工作，专门成立了全名为“新的社会阶层人士工作局”的八局，这是统战部时隔11年后再次设立新的正局级部门，被称为“载入中央统战部史册的大事”。2017年2月24日，全国新的社会阶层人士统战工作会议把做好新阶层统战工作提升到“全党的工作”的高度，这在统战史上是绝无仅有的，其时代意义和价值主要有三方面。

（一）有利于扩大和巩固执政基础

改革开放以来，随着市场经济深化改革，原有“两阶级（工人阶级、农民阶级）一阶层（知识分子）”的社会结构逐渐分解，以职业为基础的阶层分化机制进而取代以政治身份、户口身份和行政身份为依据的阶级机制，出现了开篇所说的新的社会阶层。尽管这些阶层已然不像阶级那样强调剥削（一个集团能够占有另一个集团的劳动^②）和对立（谁是我们的敌人，谁是我们的朋友^③），但人们应该知道，阶级斗争在阶级社会里作为一种客观存在，不因人的意志而转移，“阶级斗争的幽灵”仍客观存在于阶层矛盾中。

如课题组就“新的社会阶层人士意识形态变化”在“调查派”网站发放问卷，填写190份，回收有效问卷172份。通过这些问卷统计发现，在“中国梦”理解和认同方面，约92.65%的受访者表示“非常认同”和“基本认同”，约4.21%的人认为“不太认同，与自己的理想关联不大”，剩下的人则“完全不认同，与自己无关”，后两项情况在外资企业的管理技术人员当中尤为集中；在“传统价值和西方价值你更倾向于认同哪个”问题中，

① 毛泽东. 毛泽东选集：第1卷[M]. 北京：人民出版社，2008：113.

② 列宁. 列宁选集：第4卷[M]. 北京：人民出版社，1995：11.

③ 毛泽东. 毛泽东选集：第1卷[M]. 北京：人民出版社，2008：113.

约63.63%的人选择前者，约21.16%认同后者，其中高校教师、新媒体成员在认同后者上较为集中；此外，在“你是否认同‘我国人民代表大会制度优于西方三权分立’”等问题上也存在着“不太认同”和“十分不认同”的声音（如下表1）。

表1 新的社会阶层人士对基本政治制度和理论的认同情况

基本政治制度和理论	非常认同	比较认同	一般	不太认同	十分不认同
我国人民代表大会制度优于西方三权分立	39.2%	30.53%	22.86%	5.37%	2.04%
多党合作和政治协商制度优于西方多党制	31.34%	25.66%	28.44%	6.65%	7.91%
没有共产党就没有新中国	55.17%	32.74%	8.85%	2.73%	0.51%
只有坚定不移地走中国特色社会主义道路才能使中国繁荣富强	35.80%	37.57%	18.33%	5.76%	2.54%
集体利益高于个人利益	25.63%	24.77%	19.13%	22.60%	7.87%

综合上述数据，新阶层总体上拥护党的领导，响应“中华民族伟大复兴的中国梦”，但个别新的社会阶层人士就“四个自信”方面尚信心不足，对西方国家的政治制度过分推崇。所以，当下我们虽然不再“以阶级斗争为纲”，但对“阶层”概念下所涌动的多元化思潮、异己力量、境外势力渗透仍需时刻保持警惕。

（二）有利于推动经济社会稳定发展

新阶层是随着市场经济和社会结构不断发展完善而出现的，反过来也必然对经济社会的发展起到巨大的推动作用。根据中央统战部宣传办调研统计测算，截至2017年1月新的社会阶层人士总体规模约为7200万人，其中：民营企业和外商投资企业管理技术人员约4800万人；中介组织和社会组织从业人员约1400万人；自由职业人员约1100万人；新媒体从业人员约1000万人。由于各类群体间存在人员交叉现象，因而，上述数据直接加的总人数多于

7200万人。^①这些庞大群体在党的路线方针政策指引下，为发展社会主义社会的生产力和其他事业做出了重要贡献。

1. 推动创新发展，增加国家财富

新阶层是一个充满活力的市场主体和创新主体，他们“见缝插针”地活跃在社会主义市场经济的各领域，在使自己逐步富起来的同时，也推进了国家的改革开放、科技创新、管理创新和体制创新。他们运用自己所拥有的知识、信息、技术、管理、资本等生产要素，直接参与或服务于生产过程，成为建设社会主义经济事业的重要力量，同时也为国家增加了税收财富。

2. 拓宽就业渠道，缓解就业压力

新阶层市场观察力敏锐，不仅敢想敢干，拓展新的就业渠道，而且还通过自办企业、创立行业吸纳社会闲散劳力，以及国有企业改革、事业单位改制和其他经济体不景气所带来的富余人员，缓解了当前经济转型升级所带来的巨大的就业压力。

3. 加快上通下达，促进社会和谐

新阶层来自人民群众，由于具有较高的知识水平和认知水平，在人民群众中具有较高的威信和号召力。如律师、会计师等，他们可以解决与群众利益密切相关的问题，同时也可以将一些难以解决的问题通过一定的渠道反映给相关政府部门，成为反映社情民意的新桥梁。

（三）有利于引导新阶层自身健康发展

新的社会阶层人士主要是“体制外”的“新生代”群体，2017年《社会蓝皮书》直接称其为“体制外的中产阶级”。他们具有一定的矛盾特质，这种矛盾特质需要统战干部积极引导，才能促其健康发展。

1. 获益与抱怨

据2017年《社会蓝皮书》，一方面，70%左右人出生于20世纪80年代并受益于改革开放时代，年均收入166403元，是社会平均收入的2.19倍，自有住房比例为60.8%，高于社会的平均水平的57.2%，追求旅游、阅读、欣赏音乐、社交和健身的“小资”生活等等，对深入改革充满信心与期许；另一方

^① 中共中央统战部：中国新的社会阶层人士约7200万人[EB/OL].（2017-01-04）.
<http://www.chinanews.com.cn/gn/2017/01-04/8113847.shtml>.

面，新阶层就业稳定性差，工作压力大，满意度低（见图1），变动频繁，他们收入高，但仅30%左右的人认为自己够得上“中产阶级”称谓，他们是社会改革的主要受益群体，却对社会公平看法较为消极，如超过30%的人认为社会“完全不公平”或“比较不公平”。（见图2）

图1 新阶层工作满意度（满分5分）

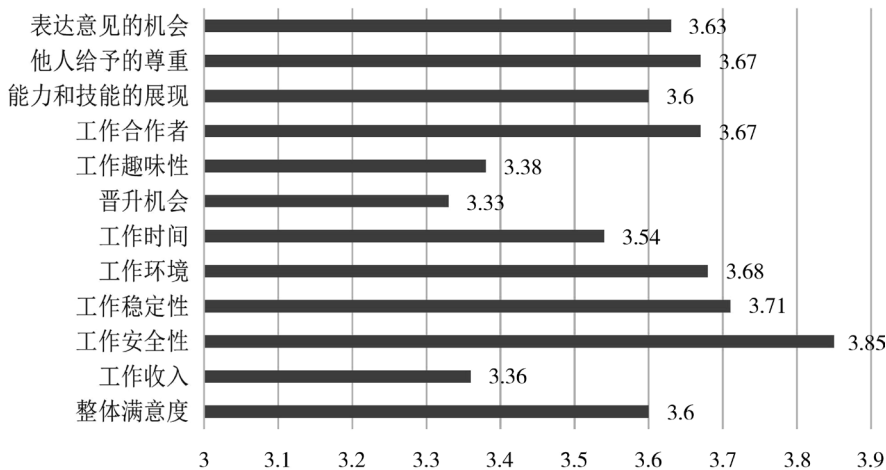
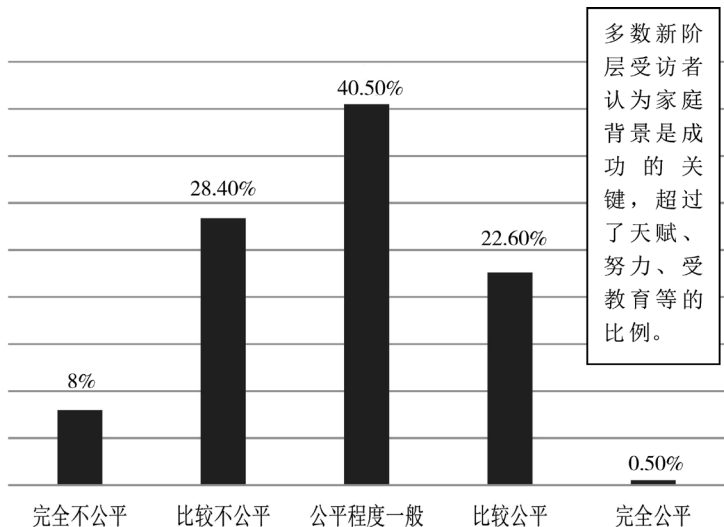


图2 新阶层对社会公平的看法



数据来源：李培林，陈光金，张翼．2017年中国社会形势分析与预测 [M]．北京：社会科学文献出版社，2016．

2. “体制内”与“体制外”困惑

有些新的社会阶层人士以前是党政机关、国有企事业单位等人员，因为对“体制内”待遇、“潜规则”现象等不满，毅然选择“下海”进入自主择业领域；有些则恰好相反，或有“学而优则仕”“达则兼济天下”的抱负，或厌倦“体制外”的不稳定，一心想进“体制内”“铁饭碗”的队伍，却因各种原因未能如愿以偿；还有一些人士，受西方政治文化思潮影响明显，对“体制内”的人员抱有一定的偏见，对党和政府的一些方针、政策进行抨击，对社会现状看法也带有一定批判性和煽动性。

3. “线下”与“线上”交错

新阶层在经济收入和事业发展达到一定阶段后，有着较强的社会参与和政治参与愿望，如成为党派人员，成为人大代表、政协委员，或加入工商联、青联、侨联或其他与党政部门扯上关系的协会，以此获得事业持续发展的动力以及实现回报社会的愿景。然而较强的参与愿望与当前政治参与路径不足的矛盾，成为扩大新阶层有序政治参与的制约因素，他们部分人只好通过网络和其他非正式渠道来表达诉求。这些做法，既可能以较为专业和权威的第三方身份替政府排忧解难，也可能成为“网络暴民”和“舆论极端者”，陷政府于被动。需要积极引导，促其健康成长。



大数据与新阶层的内在关联

如果说IBM的主机拉开了信息化革命的大幕，那么“大数据”才是第三次浪潮的华彩乐章。^①

大数据简而言之是指对信息爆炸时代所产生的海量数据进行全面分析，并由此引发的一系列技术以及认知观念的变革。随着科技的进步，互联网、物联网、云计算等热点技术层出不穷，人们逐渐生活在一个长满各种“眼睛”、遍布各种传感器和微处理器的环境中，不同的器械或者电子设备记录着人们的各种“数据足迹”。对这些数量巨大、来源分散、格式多样的数据进行采集、存储和关联分析，从中发现新知识、创造新价值、提升新能力，正是时下大数据技术和思维的核心业态，其应用已覆盖政府治理、经济增

① 鲍宗豪，宋贵伦. 重视大数据时代的社会治理创新[J]. 红旗文稿，2014（11）.

长、社会转型、医疗卫生、金融、军事等领域，并最终将“颠覆性地改变全球战略格局、国际安全态势、国家治理架构和资源配置模式，引发巨大的经济社会变革”^①。大数据应用于新阶层统战工作，这里有着非常紧密的内在关联性。

（一）大数据的“大”与统战范围扩大化

毕达哥拉斯学派认为“万物皆数”，我国《孙子兵法》也强调“多算则胜，少算则败”，表明数据的价值在小数据时代已经呈现，但由于历史局限以及技术落后，人们掌握和分析数据的能力有限，数据的价值未能进一步彰显。近年来，随着信息化技术的高速发展，人们存储、管理、分析数据的能力大大提升，将全部数据纳入工作视野从技术层面上已经不再是难题，传统“随机采样以见微知著”的小数据模式已经进化到“样本等于总体”的大数据模式。大数据的“大”思维给新阶层统战工作带来了认知上的革命，新的社会阶层人士共约7200万，他们流动频繁，其统战工作不应仅仅局限于传统的座谈、联谊、新闻报道和调查报告等，而应从多角度、多层面深入挖掘新的社会阶层人士个体差异、思想动向、兴趣爱好、利益诉求等信息资源，通过各种各样的数据以及数据处理技术宏观上把握，个性化引导，这样才能真正把工作做到统战对象心坎上。

（二）大数据的“热”与统战对象数据化

当今世界，科技进步日新月异，互联网、云计算、大数据等现代信息技术深刻改变着人类的思维、生产、生活、学习方式，深刻展示了世界发展的前景。在这股浪潮中，新阶层所扮演的角色应当引起统战部门注意：一是大数据信息的制造者、使用者。新阶层以“80后”人士为主，他们绝大多数是在互联网环境下成长起来的群体，是大数据时代的最先接受者乃至弄潮儿。他们的学习、工作和生活离不开网络，并且在日常浏览网页、社交、网购、使用移动工具等活动中产生各式各样的数据，不知不觉畅游在数据海洋中，也成为整个数据海洋的一部分。二是大数据信息的发布者、处理者。新阶层尤其是新媒体从业人员，其从事的职业以网络信息科技为基础，专门收集整

^① 伊恩·艾瑞斯. 大数据思维与决策[M]. 宫相真, 译. 北京: 人民邮电出版社, 2014.

理社会各种前沿信息，发布信息速度快、受众面广、影响力大，对社会主流价值形成与传播有着重要导向作用，直接关系到国家意识形态安全和社会和谐稳定，正如习近平总书记在“8·19”重要讲话中指出：“如果我们党过不了互联网和新兴媒体这一关，可能就过不了长期执政这一关。”^①

（三）大数据的“新”与统战方式网格化

大数据显示的是事件正在发生或将要发生，如沃尔玛通过大量的顾客消费数据发明“啤酒+尿布”捆绑销售模式，再如对“咳嗽”“发烧”频繁搜索可能预示着该地区将暴发流感等。这些事例和现象为什么是这样而不是那样，大数据时代的新情况新现象新问题，我们一时半刻未必都能弄懂，甚至可能以后也无法弄懂。因为在一个信息大爆炸的时代，现有的数据运算与验证能力已然难以跟上数据的增长与更新，传统的因果思维指导模式面临失灵困境。在大数据时代，“是什么”比“为什么”重要，与其“刨根问底”不如“因数利导”，通过对数据间的关系进行分析，发现事物间潜藏的联系并加以应用，这是大数据带给我们的根本性的思维方式转变。对于新的社会阶层人士，他们的许多思想与行为有时可能会太过个性化和超前化，令人捉摸不透，“对症下药”更是无从谈起。我们需要做的是通过大数据技术进一步提升统战工作的广度和深度，倒逼传统的统战方式向网格化、扁平化转变，以此更好研究和发现数据与数据背后的联系，预判和把控新阶层发展态势。

三 大数据时代下新阶层统战工作的SWOT分析

应用得当，大数据会是我们合理决策过程中的有力武器；倘若运用不当，它就可能会变成权贵用来镇压民众的工具，轻则伤害顾客和员工的利益，重则损害公民的人身安全。我们所冒的风险比想象中还要大。^②

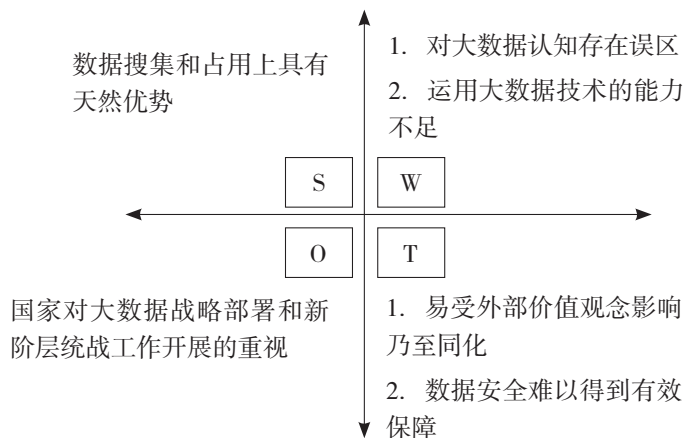
大数据时代是一个生活、工作与思维大变革的时代，身处大数据潮流的

^① 秋平. 新闻舆论工作要过好互联网这一关[EB/OL]. (2017-02-18). http://www.qstheory.cn/wp/2017-02/18/c_1120489647.htm.

^② 维克托·迈尔-舍恩伯格, 肯尼思·库克耶. 大数据时代[M], 盛杨燕, 周涛, 译. 杭州: 浙江人民出版社, 2013: 195.

新阶层统一战线也必然会受此深刻影响。然而，大数据毕竟是一个新事物，对其应用于统战工作的利弊关系尚需全面分析，“大数据对社会的好处将是无穷无尽的……然而世界上并不存在一个全知全能的办法，任何事物尤其是新兴事物都存在一定的局限性。大数据在带来大知识、大发展、大价值的同时，也潜藏着巨大的社会风险”。^①因此，课题组拟从SWOT理论（即优势Strength、劣势Weakness、机会Opportunity和威胁Threats的简称，此理论由美国旧金山大学的管理学教授韦克利在20世纪80年代初提出，并在战略与规划领域广泛应用）分析和探究大数据应用于新阶层统战工作过程中的相关问题，在此基础上进一步突出优势、转化劣势、抓住机遇、化解威胁。

图3 大数据与SWOT理论



（一）优势（S）分析

数据搜集和占用上具有天然优势。大数据的核心是数据，再是数据技术和思维，只有先占有巨量的数据，才能从中挖掘出巨大的价值。新的社会阶层人士的摸底工作紧紧依托党委和政府相关部门、新的社会阶层人士比较集中的行业协会等进行，这种隶属关系或指导关系大大降低了统战工作在数据搜集和占有方面的成本，并且提升了数据整合的能力和效率。如通过律师协会、注册会计师协会、注册税务师协会、资产评估协会、专利代理人协会等掌握中介组织从业人员情况；通过民政部门掌握社会组织从业人员情况；

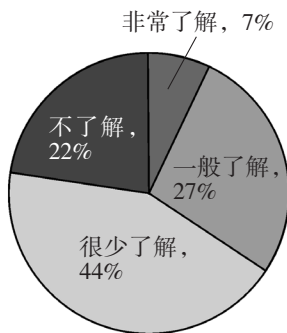
^① 徐继华，冯启娜，等. 智慧政府：大数据治理时代的来临 [M]. 北京：中信出版社，2014：242.

通过信息产业、宣传、网信、公安、互联网协会、人民网网络舆情监测室等部门和组织掌握互联网及新媒体从业人员情况；通过工商联、外商投资企业协会及其他相关行业协会掌握民营企业和外资企业管理技术人员情况；通过作协、美协、艺协等专业性社会组织掌握自由职业人员情况；等等。一个典型的案例譬如“海燕博客”，2006年通过建立MSN空间群，致力于商务楼宇里的白领们交朋友。10年间互联网产品生生死死，MSN早已淘汰，但在党政领导、职能部门负责人以及各社团组织的大力支持下，该平台得以获取大量白领的信息资料，由零散单一的白领公益群发展壮大为共有2万余名新的社会阶层人士的17家子社团，成为上海新的社会阶层人士统战工作的重要载体和品牌。

（二）劣势（W）分析

1. 对大数据认知存在误区

图4 广东省S市部分统战干部对大数据的了解情况



我们就“你了解大数据吗”随机采访了广东省S市85名统战干部，其中仅6人表示“非常了解”，23人“一般了解”，37人“很少了解”，其余为“不了解”。有的干部认为大数据是万能的，即使把统战对象杂乱无章的数据经过超级计算机的快速运算，也会显露出不易察觉的规律，可以随心所欲地使用；有的则觉得大数据名不副实，因为现实生活中还存在数据造假、数据缺陷、数据垄断、数据安全等因素影响数据质量，从而导致数据规模再大也无法提供关于某个现象的可靠结论；有的干部缺乏“用数据来说话”的素养，对大数据新事物本能地排斥和歧视，用老办法应对新阶层新变化，结果事倍功半，难以达到入心入脑的统战效果；等等。这些过高或过低看待大数

据的态度，都不利于新阶层统战工作的推进。因为统一战线说到底是做人心的工作，而新的社会阶层人士的人心、情感、品性等一些内容数据未必能显现出来，所以要理性对待大数据的分析结果，把它作为决策的辅助工具，而不是巫师手上预测未来、无所不能的“水晶球”。

2. 运用大数据技术的能力不足

大数据是随着信息技术的快速发展而产生的一场新的技术变革，以研究相关性和复杂网络为主，融合了信息科学领域如计算机科学、系统科学内容，也包含了政治经济学领域知识，对统战干部知识储备提出了复合性要求。当前广大统战干部队伍中熟悉大数据知识、熟练运用网络技术的人可谓凤毛麟角，统战网络干部队伍建设相对滞后，如何获取新的社会阶层人士的浩瀚数据，如何管理价值数据，如何从中挖掘和使用有效数据，这些技术难题都考验着各级领导干部。调研中，不少干部纷纷感慨，“我们固然知道大数据的巨大用处，然而以我们当前的专业技术、工作方式以及解决大数据问题的能力而言，想要在数据海洋中找到一根有意义的‘针’，这是非常困难的事”。

（三）机会（O）分析

国家对大数据战略部署和新阶层统战工作开展的重视。2015年十八届五中全会中提出“实施国家大数据战略”，并随即印发《促进大数据发展行动纲要》，为建设数据强国作了全面规划与部署；对新阶层统战工作，2017年新中国历史上首次召开关于新的社会阶层人士统战工作会议，并成立新的社会阶层人士统战局，重要性可见一斑。如何将两者有效融合，相互促进，这是一个全新的课题。在大数据条件下，数据驱动的“精准治理体系”“智慧决策体系”“阳光权力平台”将逐渐成为现实，成为促进国家治理现代化的新途径。所以，统战部门应利用国家大力推进大数据战略的契机，发挥统战成员类别多、界别多、人数多优势，创建更多诸如“海燕博客”“统战新语”等有影响力的网络品牌，不断丰富内容，创新形式，使新的社会阶层人士统战工作更活跃、更接地气。

（四）威胁（T）分析

1. 易受外部价值观念影响乃至同化

大数据时代强调数据开放、资源共享，某种程度上已经成为国内外各

种政治力量的“香饽饽”。他们借社交媒体等现代网络技术分析其所要影响和同化的对象，有针对性、超地域性地推销自身文化与价值理念，挤占官方网络话语空间，制造社会思想大混乱。新阶层作为数量庞大、内部个体价值观念差异明显而易受各种网络信息影响的社会群体，是各种政治力量角逐话语权的新战场，乃至成为西方国家发动“颜色革命”的主要发展对象。“当前少数西方国家利用互联网及其代理人对我国进行意识形态渗透的步伐明显提速。美国情报机构每年拨出数亿美元资助大批写手在网上散布政治谣言、历史虚无主义、新自由主义等负面思潮，恶意攻击我国各个领域，同时为一些传播西方思潮的学者、记者和律师提供资金支援，或通过授予荣誉、高规格接见等方式提高他们的知名度和影响力，使他们充当反共‘异见人士’、网络‘大V’，经常就时政、经济话题和热点问题在网上发表言论，质疑共产主义与社会主义制度，煽动社会负面情绪，向政府决策和公共事务施加压力。”^①新的统战对象，新的斗争阵地，各种势力在此反复较量，给新阶层统战工作带来了“我们不去占领，人家就会去占领”的巨大压力与威胁。

2. 数据安全难以得到有效保障

在大数据时代，无论个人还是群体乃至一个国家，都时刻暴露在“第三只眼”之下，面临着前所未有的威胁，美国“棱镜门”事件就是典型的例子。据“棱镜门”的揭露者爱德华·斯诺登披露，美国国家安全局和联邦调查局通过进入微软、谷歌、苹果、雅虎等网络巨头的服务器，监控美国公民和他国领导人的电子邮件、聊天记录、视频及照片等秘密资料。他在《卫报》采访时说：“你什么错都没犯，但你却可能成为被怀疑的对象，也许只是因为一次拨错了的电话。他们就可以用这个项目仔细调查你过去的所有决定。一旦你连上网络，就能验证你的机器。无论采用什么样的措施，你都不可能安全。”如此看来，统战工作在大数据时代至少面临着两大问题：一是阶层信任。出于对个人隐私的本能保护，新的社会阶层人士未必会在统战部门搜集数据过程中积极配合，能够知无不言、言无不尽。二是网络攻击。数据信息在传输、存储和使用过程中容易遭受外界的攻击，造成新的社会阶层人士数据被非法分子窃听、篡改甚至买卖，危害人身安全和个人财产。

^① 周兵. 警惕敌对势力对我国“颜色革命”的互联网布局[J]. 中华魂, 2016(3): 25.

四 大数据时代下新阶层统战工作的战略举措

大数据是工业社会的“自由”资源，谁掌握了数据，谁就掌握了主动权。^①

“不管你是否认同，大数据时代已经来临，并将深刻地改变着我们的工作和生活”，中国工程院高文院士在第五届中国云计算大会上如是说。新的社会阶层人士知识层次高、思想活跃、影响面广，极具现代意识，同时亦具有流动性、隐蔽性、复杂性和不稳定性等特征，这些因素决定了新阶层统战工作只有应用大数据技术与思维，才能最为广泛地拓展和覆盖统战工作范围，才能以新阶层喜闻乐见、方便快捷的方式进行沟通联系，引发共鸣。

表2 大数据时代下新的社会阶层人士统战工作策略与SWOT理论结合

策略组合	优势（S） 数据搜集和占用上具有天然优势	劣势（W） 1. 对大数据认知存在误区 2. 运用大数据技术的能力不足
机会（O） 国家对大数据战略部署和新阶层统战工作开展的重视	SO战略：树立“大数据，大统战”理念	WO战略：构建新阶层统战工作新模式 1. 建立大数据平台，升级新阶层统战工作模式 2. 加强学习培训，提高统战干部运用大数据技术的能力
威胁（T） 1. 易受外部价值观念影响乃至同化 2. 数据安全难以得到有效保障	ST战略：加强多元价值整合 1. 增强主流意识形态的包容性，弘扬社会主义核心价值观 2. 坚持信任尊重团结引导，积极了解和把握新阶层的思想观念 3. 保护新阶层的数据安全，赢取其信任与支持	WT战略：构建新阶层大数据统战的有效管理机制 1. 健全新阶层统战工作的领导机制 2. 健全新阶层统战工作的纽带机制 3. 健全新阶层统战工作的诉求机制

① 于志强：领导干部要心中有“数”[J]．新长征，2016（4）．

（一）SO战略：树立“大数据，大统战”理念

数据决胜未来，谁掌握的数据越全面精细，谁就越能凝聚人心和力量。树立“大数据，大统战”理念，就是以事实为基础，以数据为核心，增强数据化统战思维，对新阶层的四类群体进行精确摸底和服务管理。具体来说，一是统战部门是“主角”，而作为“配角”的各职能部门也要积极行动起来，在工作目标、渠道载体、人物信息等各方面进行统筹共享，打破“数据孤岛”现象，避免统战主体零散化；二是及时全面收集掌握四类群体各类新信息，深入分析数据间的关系，发现事物间潜藏的内在规律，未雨绸缪做好相关管理服务，避免统战内容表象化；三是建立新的社会阶层人士数据库，把各种人才资源统筹协调起来，把他们的能量“汇聚”和“引渡”到经济社会文化等领域，形成相互配合、相互协作的局面，避免统战对象碎片化；四是对照新阶层四类群体各自的特征，采用差异化、人性化引导关怀，做到“用数据说话”“靠数据决策”，避免统战方法同质化。

（二）WO战略：构建新阶层统战工作新模式

1. 建立大数据平台，升级新阶层统战工作模式

建立大数据平台，宏观上要以2007年以来所推动的统战系统信息化建设为基础，以“十三五”规划所提出的全面实施促进大数据发展行动为指导，明确建设的目标、内容、步骤、标准等，积极采用海量数据采集、存储、清洗、分析发掘、可视化、安全与隐私保护等技术，夯实科学发展基础；中观上发挥统战部门搜集和占有资源的优势，深入新阶层日常工作生活中调研，获取新阶层统战成员基本信息以及参与社团、时政观点、生活习惯、人际交往等信息并形成模块，各模块之间相互关联、实时更新，这样便于数据共享以及发现数据间的内在联系；微观上加强线上互动，如建立或加入新阶层群体中的各种门户网站、QQ、微信、微博、博客和各种APP客户端，对其言论、转帖或发帖、诉求、意见和建议数据及时关注、梳理，动态掌握情况。

2. 加强学习培训，提高统战干部运用大数据技术的能力

将大数据植入新阶层统战工作不但需要懂得统战知识，还要善于培育和应用现代技术的人才，尤其是了解和掌握一定的大数据技术，熟练使用大数据软件或者网络平台，做好统战大数据有关工作的复合型人才队伍。统战部门要认清形势、认真调研，积极做好大数据人才的培养、储备和挖掘使用工

作。一是要引导广大统战干部跳出传统工作方式的“桎梏”，通过向大数据专业人士谈心交友，学习大数据相关知识，丰富自身知识结构；二是要加大对大数据统战教育培养体系的建设力度，将常规性培训和专业性培训，内部培训与互联网企业合作培训相结合，提高大数据理论与实践相结合的能力。

（三）ST战略：加强多元价值整合

1. 增强主流意识形态的包容性，弘扬社会主义核心价值观

新形势下的多元思潮、价值观念冲突，虽没从根本上撼动马克思主义在我国意识形态领域的主导地位，却也在某种程度上导致了一定信仰危机，导致部分新的社会阶层人士思想上理论上的混乱。增强主流意识形态的包容性，就是在马克思主义一元主导的前提下，集成创新各种非主流意识形态中的优秀成分和资源，兼收并蓄各种非主流意识的传播途径和影响方式，丰富主流意识，增强其在新阶层群体内的吸引力和号召力。马克思主义的内在精神与社会主义核心价值观在本质上是一致的，社会主义核心价值观是马克思主义核心价值在当代中国的具体展现，也是构成当前社会主义意识形态的重要内容。弘扬社会主义核心价值观就是用社会主义核心价值观引领新阶层的健康成长，就是要把“爱国、敬业、诚信、友善”的要求渗透到新的社会阶层人士学习、工作、生活、娱乐的各个环节、各个方面，使他们自觉拥护社会主义核心价值观、抵制错误思想价值观。

2. 坚持信任尊重团结引导，积极了解和把握新阶层的思想观念

每种社会思潮都反映着一定时代一定阶层的利益，代表着一定社会成员的价值观念选择，在价值观和信仰多样化的现代社会，统战部门对此应给予更多的尊重和引导。“时代的发展向政党政治本身提出新的要求，一个走在时代前列的党，必须是能够对这种时代的要求作出积极回应的党。”^①因此，统战部门应坚持把马克思主义基本原理同当代中国实际和时代特点紧密结合起来，在多元与一元、创新与保守、现代与传统的冲突中，通过大数据的应用立体化了解和把握新社会阶层的思想特点，把握其产生及变化的基础，用新阶层的语言、网络的语言、时代的语言开展对话交流，于潜移默化中推送正确的价值观和道德规范。

^① 卢福先，王长江. 党的建设十五讲[M]. 北京：中共中央党校出版社，2005：19.

3. 保护新阶层的数据安全，赢取其信任与支持

保护新阶层的隐私数据，是大数据时代顺利开展统战工作的前提和基础。在大数据时代之前，民众或许能以“守口如瓶”的方式保护隐私，但今天，整个社会关系的网络化链接无处不在，采集个人数据的工具就隐藏在我们日常生活所必备的工具当中，这些未加工的数据看似杂碎无用，但通过不同方式的加工后将“转废为宝”，甚至直接锁定特定个体，对个人信息数据安全和人身财产安全造成强烈威胁。这也是学习、工作、生活时刻离不开网络的新的社会阶层人士最担心最难解的问题，尽管各网络组织都会有一定的防护技术，但他们也深知，信息安全防护是非常艰难的，“几乎所有的防护技术在保障数据安全方面存在一定的缺陷”^①。因此，统战部门要做好数据安全保密工作：一是加强数据安全。建立对数据安全管理的组织与监督评估机制，对涉及新阶层敏感内容的数据存储、传输、使用过程进行全方位监控、审计、实时防护，通过建立“黑名单”数据库，有效遴选和识别恶意来电、垃圾信息数据偷窥并进行拦截，防止敏感数据泄露、丢失，确保数据的价值实现、运营合规和风险可控。二是制定和完善个人信息保护制度。确立网络组织在信息数据泄露时的及时告知和信息披露的义务，增加信息侵权的预防和救济措施，一旦发现数据泄露危及新阶层的违法犯罪行为，就要立即联合相关部门加以打击和处罚，让违法犯罪分子付出应有的法律代价。

（四）WT战略：构建新阶层大数据统战的有效管理机制

机制是推动工作可持续发展的内在动力和保障。我国统一战线发展的历史经验表明，只有不断加强统一战线机制与制度建设，才能摆脱随意性、表面性和不稳定性，才能使统一战线工作规范、科学并取得实效。课题组对大数据时期新阶层的统战工作机制建设归结为以下几点。

1. 健全新阶层统战工作的领导机制

大数据本质上是一种提倡技术理性的思路，把一切社会对象和现象都归为一串串数字，这种对技术理性过度推崇的行为，早在韦伯和海德格尔时代就遭到众多批判。况且统战强调的是“人心”和感性，因而需要在思想上和组织上加强领导给予均衡。一是加强对新阶层的思想领导。毛泽东早在

^① 张茂月. 大数据时代个人信息数据安全的新威胁及其保护[J]. 中国科技论坛, 2015(7): 118.

井冈山革命时期就指出,“无产阶级思想领导的问题,是一个非常重要的问题”,^①统战干部要在大数据时代坚定思想力和政治力,不应受到错误价值观影响而迷失方向,也不应过度解读新阶层里的一些新信息、新趋势而惶惶不可终日。二是加强对新阶层的组织领导。建立健全党委统一领导、由统战部门牵头、党政有关部门参加、社会有关团体参与的组织结构,制定新的社会阶层代表人士统战工作目标责任管理机制、分工协调机制、信息交流机制等常设的沟通联络制度,形成多部门联动协作的网格化管理格局。

2. 健全新阶层统战工作的纽带机制

在大数据时代,以中青年为主体的新的社会阶层人士越来越青睐通过网络平台并根据业缘、趣缘、地缘自发形成虚拟化社会组织,它们是党联系新的社会阶层人士的重要纽带和桥梁,是党与敌对势力和异己力量争夺领导权的重要阵地。“这块中间地带,我们不去占领,与我们敌对的势力就会去占领。”^②所以,不仅要回应新的社会阶层人士关于“结社”的强烈意愿,积极培育和引导一批以新阶层为主体的社团、协会、行业组织,更要在这些社团组织中建立党建引领机制和联系沟通机制,开发社团组织统一战线功能,使其成为同心同德的新载体。

3. 健全新阶层统战工作的诉求机制

马克思说过:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^③大数据时代下新阶层统战工作千头万绪,但核心无非是“利益”二字,只有照顾各阶层各种利益诉求,统战工作才能获得源源不断的动力支撑。新阶层的利益诉求尤为复杂,并且通过网络表达诉求的规模大幅增长,统战部门需要利用大数据技术研究当中的热点问题,关注民生,分析民意,获取民意大数据及其所代表的民意变迁,在充分尊重阶层意愿、强化参与、进一步畅通利益表达诉求渠道的基础上建立预测预警模型,精准覆盖,强化统战工作回应性建设。这样既缓解了因为参与渠道阻塞所引发的社会张力,又为党根系民生、厚植民意提供了大量数据支撑。

① 毛泽东. 毛泽东选集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1991:77.

② 宋华忠. 新社会阶层的兴起与中国共产党领导权实现路径[M]. 上海:上海人民出版社,2014:205.

③ 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1956:82.

新的社会阶层人士统战工作研究

■ 中山市社会主义学院课题组^①

统一战线是中国共产党凝聚人心、汇聚力量的政治优势和战略方针，是夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，是增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、巩固党的执政地位的重要法宝，是全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要法宝。

党的十八大以来，统一战线高举爱国主义、社会主义旗帜，牢牢把握大团结大联合的主题，增进对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，巩固和发展团结、奋进、开拓、活跃的局面，为推动经济社会发展、维护社会和谐稳定、促进祖国统一作出了重要贡献。改革开放以来，伴随着社会主义市场经济体制改革进程，我国社会出现各种不同的经济成分、组织形式和利益群体，社会阶层构成发生了新的变化，出现了新的社会阶层，统一战线对象、内容和形式不断发生新的变化。2015年颁发的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，首次将“新的社会阶层人士”列为统战工作12个方面的对象之一。新的社会阶层人士作为中国特色社会主义事业建设者和统战工作对象，主要包括民营企业和外商投资企业的管理人员和技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员等四大群体，中山市如何结合自身特点，团结

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2016—2017年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组成员：刘忠友，中山市社会主义学院党建教研部主任、副教授；执笔人：刘忠友。

引导新的社会阶层人士服务“四个全面”战略布局，成为新时期开展统一战线工作新的着力点。

加强新的社会阶层人士统战工作的极端重要性和紧迫性

（一）“新的社会阶层人士”概念解析

1. “新的社会阶层人士”概念的由来及其包含群体的演变

在我们党的文献中，首次明确提出“新的社会阶层”概念是在2001年，时任中共中央总书记江泽民在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话中指出：“改革开放以来，我国的社会阶层构成发生了新的变化，出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等社会阶层。而且，许多人在不同所有制、不同行业、不同地域之间流动频繁，人们的职业、身份经常变动。这种变化还会继续下去。在党的路线方针政策指引下，这些新的社会阶层中的广大人员，通过诚实劳动和工作，通过合法经营，为发展社会主义社会的生产力和其他事业作出了贡献。他们与工人、农民、知识分子、干部和解放军指战员团结在一起，他们也是有中国特色社会主义事业的建设者。”2006年，胡锦涛在第20次全国统战工作会议上强调，“新的社会阶层人士是新世纪新阶段统一战线工作新的着力点”，并指出新的社会阶层主要由非公有制经济人士和自由择业知识分子组成，主要包括六种人，“即私营企业主、个体工商户、私营企业和外资企业的管理技术人员、中介组织从业人员、自由职业人员等”。中国共产党对新的社会阶层人士的认识进一步加深。

2013年初，习近平总书记在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话中，首次将“非公有制经济人士”和其他“新的社会阶层人士”并列提出。2015年公布的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》中，进一步明确将“新的社会阶层人士”与“非公有制经济人士”并列作为统战工作对象。2021年修订后的《中国共产党统一战线工作条例》中明确新的社会阶层人士具体包括以下四个群体。

一是民营企业和外商投资企业的管理技术人员，是指受聘于民营企业和

外商投资企业,掌握企业核心技术和经营管理专门知识的人员。

二是中介组织和社会组织从业人员,包括律师、会计师、评估师、税务师、专利代理人等提供知识性产品服务的专业机构从业人员,以及社会团体、基金会、民办非企业单位从业人员。

三是自由职业人员,是指不供职于任何经济组织、事业单位或政府部门,在国家法律、法规、政策允许的范围内,凭借自己的知识、技能与专长,为社会提供某种服务并获取报酬的人员。

四是新媒体从业人员,是指以新媒体为平台或对象,从事或代表特定机构从事投融资、技术研发、内容生产发布以及经营管理活动的人员,包括新媒体企业出资人、经营管理人员、采编人员和技术人员等。

显然,统战工作对象中新的社会阶层人士的指向已经发生明显变化,原来所讲的新的社会阶层人士的六种人中的“私营企业主和个体工商户”,一般不再称为新的社会阶层人士,而应归入非公有制经济人士,这种认识上的变化,是基于二者在群体构成、职业特征、知识结构、作用发挥等客观方面存在较大差别,这是我党关于新的社会阶层人士统战工作认识的深化,有利于在实践中针对不同对象有效开展统战工作。

2. 新的社会阶层人士是在改革开放和发展社会主义市场经济过程中产生的

新的社会阶层人士是伴随社会主义市场经济发展而逐步成长起来的一些新的社会群体的统称。改革开放以来,我国新的社会阶层人士从无到有、从少到多,呈现出快速发展的趋势。第一,社会主义市场经济体制的建立为新的社会阶层的产生提供了制度基础。我国从过去单一的公有制经济转变为以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,使广大市场主体的组织形式、就业方式呈现多元化,新的社会阶层呈现快速发展和日趋活跃的态势,或自主创业创新,或进入私企、外企就业,或成为自由职业人员,这些变迁重构的市场主体成为新的社会阶层的重要成员。第二,生产力的发展和经济结构的变化,使社会劳动分工日趋精细化,为新的社会阶层的出现提供了从业条件和经济土壤。第三,产业结构的变化,促成了就业结构、阶层结构的重塑,第一产业在国民经济总产值中的比重下降,第二、三产业的比重上升。由于市场配置资源的决定性作用进一步发挥,统一市场不断形

成，生产要素进一步自由流动，大批从第一产业被分流出来的职工和农民纷纷转移到第二、三产业，成为新兴业态的新群体。

可以肯定的是，随着社会主义初级阶段生产力的不断发展和社会主义市场经济体制的进一步完善，新经济组织和新社会组织将不断涌现，新的社会阶层人士队伍必将进一步扩大。

（二）加强新的社会阶层人士统战工作是中国社会现实的迫切需要

1. 从“社会阶层更加多样、社会思想观念更加多样”来理解新形势下一战线的地位作用

从社会阶层更加多样看。伴随市场经济的发展，我国原有“两个阶级、一个阶层”的社会阶级阶层结构深刻变动，新的社会阶层和群体不断产生。马克思指出，一切社会关系中，最为根本的关系就是人们在社会活动中所结成的各种利益关系。阶层不断分化、利益格局深刻调整的背景下，迫切需要充分发挥统一战线的作用，做好不同群体的团结引导工作，更好地回应诉求、协调关系、化解矛盾。当前我们对新的社会阶层整体关注较多，对加强某些具体群体的教育引导考虑较少，特别是对新情况新问题尚未全面深入把握。律师、会计师、评估师等数量增长很快，社会影响不断扩大。截至2016年底全国已有执业律师32.8万人，他们接触社会问题多，政治参与愿望强，在社会主义民主政治建设中的作用不容忽视。包括新媒体从业人员和网络意见领袖在内的网络人士大量涌现，他们知识层次高、流动性强、思维活跃，在意识形态领域的影响越来越大。深入开展这些新的社会阶层人士的统战工作，是一项紧迫任务。

从社会思想观念更加多样看。习近平总书记强调，党的群众基础和执政基础包括物质和精神两方面。思想防线攻破了，其他防线就很难守住。历史地看，一个国家、一个政权的瓦解往往是从思想领域开始的。当前，我国社会思想观念的独立性、选择性、差异性、多变性明显增强，巩固共同思想政治基础的任务十分繁重。统一战线领域大家多、专家多、名家多，在做好意识形态工作方面肩负重要责任。统一战线成员与社会各方面成员的思想是相互影响的，如果统一战线成员的思想出了问题，不仅会动摇统一战线的共同思想政治基础，而且会对整个社会产生一定的负面影响。

2. 加强中山新的社会阶层人士统战工作是推动中山经济社会发展的现实需要

2015年12月9日,中共中山市委十三届九次全会召开,全会提出了中山“十三五”期间经济社会发展的主要任务,确立2017年为中山市全面建成小康社会的目标年,全面小康综合指数达97%以上;经济保持中高速增长,产业迈向中高端水平,力争比全省提前一年实现生产总值、城乡居民人均收入比2010年翻一番;在此基础上,力争2020年跨入珠三角经济发展第二梯队,迈上率先基本实现现代化新征程。

2016年1月19日,中山市召开市委十三届十次全体会议,总结2015年工作,部署2016年任务,会议认为,2016年是“十三五”规划实施的开局之年,全会提出要坚持稳中求进的工作总基调,以供给侧结构性改革为主攻方向,以创新驱动提升实体经济发展质量和效益,以优存量拓增量助推产业结构升级,走出一条质量更高、效益更好、结构更优、核心竞争力更强的创新发展、优化发展新路。

2016年2月24日,中山召开全市统战工作会议,时任中山市委书记薛晓峰指出:落实“十三五”规划,率先全面建成小康社会,是中山市工作的大局,也是统战工作的大局。各级各部门特别是统战部门和统战干部要进一步认清当前统战工作面临的重大机遇、重大使命和重点任务,牢固树立五大发展理念并以此为引领,进一步增强紧迫感和责任感,明确统战工作的着力点,找准统战工作的切入点,全力服务好“十三五”规划实施和推动中山市率先全面建成小康社会。要突出重点,狠抓落实,奋力推动中山市统战工作实现新发展、再上新台阶。要加强思想引领,凝心聚力推动中山“十三五”开好局、起好步;要努力拓展和加强新的社会阶层人士统战工作。

广东省“十三五”规划赋予中山“四个定位”,即把中山建成“世界级现代装备制造业基地”“珠江西岸区域性综合交通枢纽”“区域科技创新研发中心”和“珠三角宜居精品城市”,在新时期发展背景下,新的角色定位不仅事关中山的发展路径调整,更关系到这座珠江西岸城市的整体转型。对中山的“四个定位”是一种相互关联、相互影响的内生发展力量,从产业、交通、创新、宜居等几个维度,回答了新时期中山发展的动力源问题。如果

说，在过去几十年时间内，中山以专业镇经济为全省乃至全国的产业集群模式提供了样本，那么在新的背景下，如何站在高起点为珠三角经济圈营造更多的增量价值，为中山人民的幸福和美好生活创造更好的条件，确实是一个核心而迫切的命题。

面对新形势、新任务和新定位，为更好落实“十三五”规划实施和推动中山市率先全面建成小康社会，补足短板，必须团结和凝聚包括新的社会阶层人士在内的各方面人士，共同推动上述目标的如期实现。因此，加强中山新的社会阶层人士统战工作是推动中山经济社会发展的现实需要。

开展新的社会阶层人士统战工作面临的挑战

做好新的社会阶层人士统战工作，必须坚持统一战线“大团结、大联合”的永恒主题。然而，由于当前中国社会转型期出现的新情况新问题，做好新的社会阶层人士统战工作在主客观方面面临着许多困难和挑战。为了客观评估开展新的社会阶层人士统战工作的诸多困难和挑战，中山市委统战部课题组通过发放《“新的社会阶层人士”统战工作研究》调查问卷，召开中山新的社会阶层人士代表人士座谈会，总结形成以下认识。

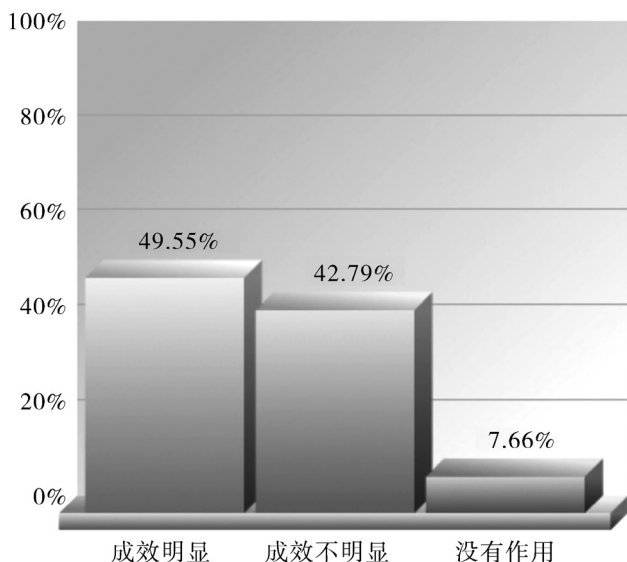
（一）从统战工作主体看：对新的社会阶层人士在统筹力度、观念认识、统战方式和相关惠民政策等方面需要进一步加强

1. 统筹力度有待加强

由于新的社会阶层人士广泛分布在社会各行各业，从属于不同社会团体、行业协会、商会、基金会。在实际统战工作中，各级统战部门主要依靠与这些相关部门协调沟通组织开展新的社会阶层人士工作，统战工作通过“借力”发挥，由于新的社会阶层人士与这些载体不存在必然经济联系，它们往往只能起到一定的沟通联络作用，对一些成员关心的深层次利益问题无法解决，如经济红利政策、政治地位提升、法律纠纷调解等都有赖于体制内职能部门解决，使得这些组织主体在新的社会阶层人士心中的地位关联性不强、依赖性不高，组织载体的统战作用职能未能发挥。调查问卷中，回答“您认为行业协会、商会等社会组织的作用发挥如何”时，虽然有49.55%的人选择成效明显，但是，仍然有高达42.79%的人选择成效不明显，7.66%的

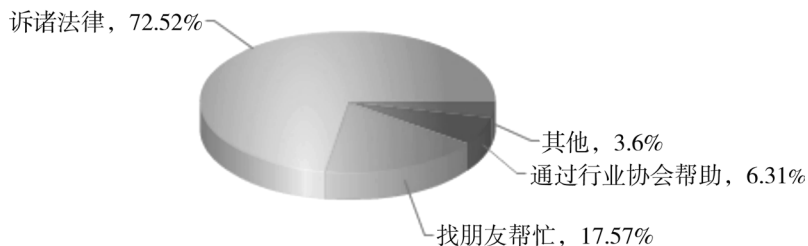
人认为没有作用。如下图：

图1 关于行业协会、商会等社会组织作用发挥情况的调查



相应地，当涉及新的社会阶层人士的合法权益受到侵害时，72.52%的人选择“诉诸法律”，17.57%的人选择“找朋友帮忙”，6.31%的人选择“通过行业协会帮助”，3.6%的人选择“其他”。如下图：

图2 关于新的社会阶层人士的合法权益受到侵害时，选择什么方式解决的调查



显然，各级统战部门如何充分统筹发挥好党政机关、社会团体、行业协会比较优势，形成合力，极其重要而紧迫。

2. 观念认识有待深化

一是概念范畴需要明晰。新的社会阶层人士作为新时期统一战线新的着力点，因人施策开展统战工作，需要对不同新的社会阶层人士认识有准确界定。从目前的认知层面上看，在中央、国家领导人重要讲话以及2015年颁发

的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》中，虽然明确了新的社会阶层人士笼统提法，但是具体到新的社会阶层人士四个群体中，各类别中的具体对象有待进一步明晰界定。比如自由职业人员，按照权威解读，是“指不供职于任何经济组织、事业单位或政府部门，在国家法律、法规、政策允许的范围内，凭借自己的知识、技能与专长，为社会提供某种服务并获取报酬的人员”，而在现实中的统战统筹上，却缺乏一个对“自由职业人员”的统筹、登记、认定主体。二是对部分新的社会阶层人士统战工作重要性认识不够。与新的社会阶层人士群体结构演变相适应，统战部门对个体工商户、私营企业主等工作做得比较多，但对民营科技企业的创业人员和技术人员、对外资企业管理技术人员、中介组织从业人员和自由职业人员、新媒体从业人员等类别人士的统战工作做得还很不够，尤其是后两者。调研发现，由于自由职业人员和新媒体从业人员处在比较松散的状态，掌握这类群体的基本情况和思想状况工作难度较大，存在一定畏难情绪。调查佐证也是如此，在回答“您是否有加入社会团体或社会组织”问题时，有59.91%的对象选择“没有加入社会团体和社会组织中”，中山市新媒体从业人员代表人士在座谈中明确提出他们找不到任何明确的组织归属。如下表：

表1 对自由职业人员和新媒体从业人员是否加入社会团体和社会组织的调查

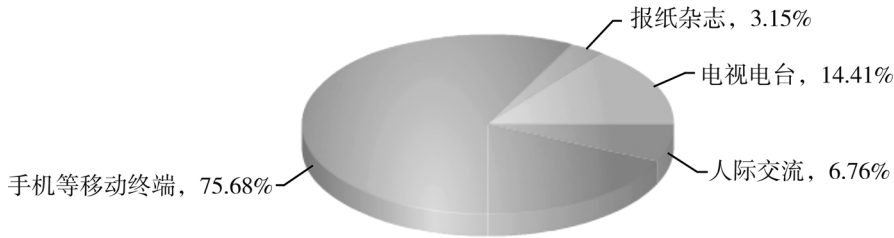
选项	小计	比例
有	89	40.09%
没有	133	59.91%
本题有效填写人次	222	

3. 统战方式需要创新

统战工作是做人的工作，传统的统战对象是线下的“单向度的人”，但是互联网时代统战工作所面对的人是双向度的具有线上线下双重身份的人，这就要求互联网时代的统战工作要突破传统统战工作的工作方式，既要注重线下的人，又注重线上的人。习近平总书记在中央统战工作会议上指出，“要加强和改善对新媒体中的代表性人士的工作，建立经常性联系渠道，加强线上互动、线下沟通，让他们在净化网络空间、弘扬主旋律等方面展现正

能量”。这就标志着中国共产党把党的统战工作作为党的互联网工作的一个重要组成部分，也正式指出党要开展互联网领域的统战工作，标志互联网统一战线时代的来临。这次调查问卷中，在涉及新的社会阶层人士“主要通过什么途径关注时事”的回答时，75.68%的人通过手机等移动终端，14.41%的人通过电视台，6.76%的人通过人际交流，3.15%的人通过报纸杂志。如下图：

图3 对新的社会阶层人士主要通过什么途径关注时事的调查



事实上，统战工作与互联网有着天然的共性，具有互联、互通、互融等时代标签，如何在“互联网+统一战线”时代为新时期统一战线的发展注入新的活力，明确新的发展方向，创新统战工作模式，是做好新的社会阶层人士统战工作面临的新课题。

4. 相关惠民政策需要完善

当前，我国进入全面深化改革深水区，利益结构发生新变化，新的社会阶层人士在事业发展过程中，在享受市场主体国民待遇方面具有排斥性和滞后性，甚至面临一些不公正的待遇，如市场准入、信息公开、融资、赋税等方面显失公平，个人职称评定、获取奖励等方面通常也遭遇信息不透明、环节过多、渠道不畅等困难。在问卷中，关于“您认为社会尊重知识、尊重人才应该体现在哪些方面”的回答中，工资水平、税负状况、学习机会、社会地位、工作环境、亲属安置等民生问题都成为这一群体关注的焦点。如下表：

表2 对新的社会阶层人士认为社会尊重知识、尊重人才应该体现在哪些方面的调查

选项	小计	比例
较高的个人薪金水平	141	63.51%

(续上表)

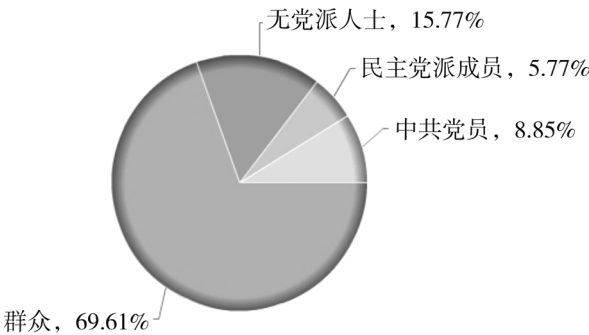
选项	小计	比例
较高的社会地位	84	37.84%
子女入学政策的倾斜	57	25.68%
更多的深造机会	91	40.99%
更宽松和谐的工作氛围	65	29.28%
企业雇主礼贤下士的意识	33	14.86%
较完善的创新激励机制	98	44.14%
本题有效填写人次	222	

(二) 从统战工作的客体看：新的社会阶层人士思想的复杂性、行为的趋利性、结构的不稳定性以及群体的差异性为统战工作带来一定挑战

1. 思想的复杂性加大统战工作政治引导的难度

改革开放以来，随着就业方式和利益分配的日益多元化，部分社会成员心理压力感增大，产生了许多不良思想。我国进入改革攻坚期，涉及民生等问题的社会矛盾凸显并时有爆发，社会群体普遍出现焦灼、浮躁等心理状态，仇官、仇富等不良思想蔓延。新的社会阶层人士作为一个社会群体也难免会受到影响，加上新的社会阶层人士文化层次的多样性，行业分布的广泛性，因而，思想上呈现出复杂性和多样性。从新的社会阶层人士的政治面貌中调查发现，69.61%是群众，中共党员占8.85%，民主党派成员和无党派人士占21.54%。如下图：

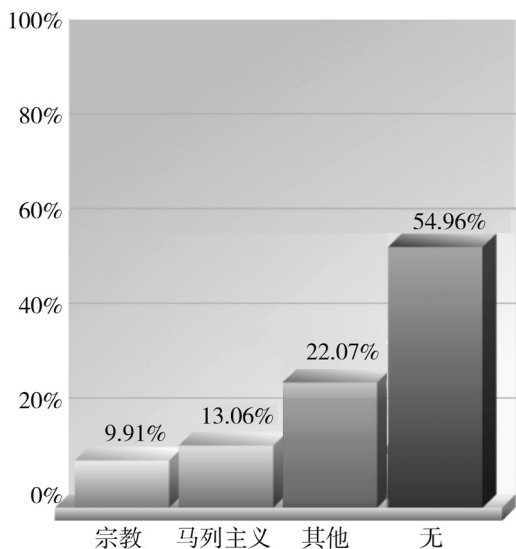
图4 对新的社会阶层人士政治面貌的调查



相应地，在回答“请问您的信仰是什么”时，有54.96%的人无信仰，只

有13.06%的人信仰马列主义，22.07%的人选择其他，9.91%的人信仰宗教。如下图：

图5 对新的社会阶层人士信仰的调查



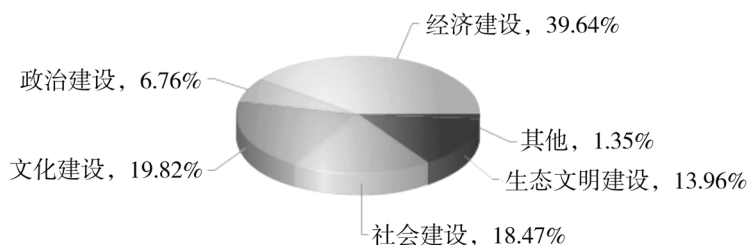
统战工作在价值取向上是寻求价值领域的“最大公约数”，寻求在多元社会思潮中形成重叠共识，把它们凝聚在共产主义、社会主义和爱国主义周围。然而，现实中这一群体的思想观念和价值取向的多元化特征为统战工作的政治引导带来许多困难。

2. 行为的趋利性为落实统战政策带来挑战

马克思主义认为，在一切社会关系中，最为根本的关系就是人们在社会活动中所结成的各种物质利益关系。全面深化改革的推进过程体现为利益格局调整的过程。社会阶层结构的变化一方面促使人们形成新的思想观念和行为习惯，培育出符合现代社会需要的素质和品格，有力地推动了社会主义民主和法制的建设；另一方面也使群体成员的社会背景发生着深刻的变化，新的社会阶层人士中许多人成为深刻调整中的利益得失相关者，建立在共同利益基础上的政治共同体的统一战线内部的利益诉求更加多元而复杂化，市场经济主体的角色使得功利性与实用性成为部分人衡量价值的重要尺度。调查问卷中，在回答“您最希望党委、政府的工作从哪一方面进行加强和改进”时，39.64%的人选择经济建设，19.82%的人选择文化建设，18.47%的人选择

社会建设, 13.96%的人选择生态文明建设, 6.76%的人选择政治建设, 1.35%的人选择其他。如下图:

图6 对新的社会阶层人士希望党委、政府从哪一方面加强和改进工作的调查



由此看出, 新的社会阶层人士把事业成功作为最重要的利益诉求, 希望党和政府能够营造更好地助推其发展的政策环境、市场环境、社会环境。随着经济地位的提高, 新的社会阶层人士政治诉求不断增强, 希望拥有更多政治参与的渠道, 进一步获得自我价值的实现。

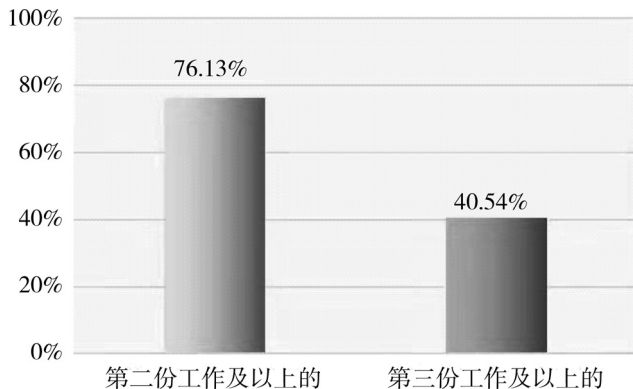
新的社会阶层人士行为具有趋利性本身无可厚非, 这是由于其社会成员角色和市场主体的双重属性决定的, 但是, 这种逐利性如果不加以正确引导, 就有可能导致部分人在生产经营过程中难免会出现非法经营、不正当竞争, 甚至违背社会道德规范的行为。当前, 许多社会组织中介机构不注重职业道德和行业规范, 已发生多起社会中介机构违规行为, 做假账、假验资、非法集资、偷逃漏税等的事时有发生, 扰乱了社会经济秩序, 损害了社会中介机构和这些择业者的声誉, 不利于社会主义市场经济的发展和完善。数据显示, 截至2015年11月30日, 3464家被监测的P2P借贷平台, 正常运营的仅有1876家, 问题平台约占46%, 创近半年来新高。而截至11月底, 2015年问题平台涉及的投资人数约为15.7万人, 涉及贷款余额为82.7亿元。这些唯利是图、趋利避害的冲动给落实统战政策带来许多挑战。

3. 结构的不稳定性为组织宣传、理顺关系带来不便

在社会主义市场经济体制条件下, 新的社会阶层人士自主性和竞争性以及自身素质决定了他们较强的流动性, 为了追逐自身价值实现的最优化, 他们总是趋向于能更好发挥自己价值, 创业环境好、经济收入高, 经济发达的地区和人际关系融洽宽松的地方。这种群体的广泛性、分散性以及岗位的流动性, 给以固定单位为基础开展统战工作带来不便。而且, 随着市场经济的

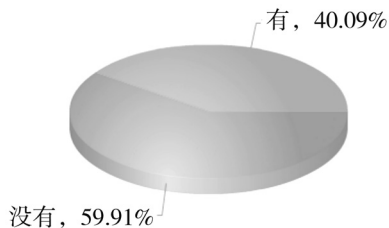
深入发展，新的社会阶层外延不断拓展、内涵不断丰富，从最初的经济领域拓展到社会领域和网络空间，从传统行业延伸到新业态和新兴产业。对统战部门来说，与各个群体联络和开展工作的难度不一。例如，从隶属关系上看，律师、会计师、评估师等人仍部分属于“单位人”，但自由撰稿人、经纪人、独立演员等类别则更加远离“单位”，与这些人的联络难度较大，开展工作相对困难。调研发现，在受访的对象中，现在的工作是从事的第二份工作及以上的占76.13%，而现在的工作是第三份及以上的占40.54%。如下图：

图7 对受访对象现在的工作是第几份工作的调查



出现上述情况，一方面主要是受市场导向作用影响，新的社会阶层人士流动频繁，缺少相对固定的联系，导致以固定单位或组织为依托开展新的社会阶层人士统战工作越来越困难。另一方面，当前有关新的社会阶层人士的社团组织还比较薄弱，有的地方没有成立任何相关社团组织；有的地方即使成立了与新的社会阶层人士相关的组织，但是缺乏完善的运行机制，不能很好地代表新的社会阶层人士的利益诉求。调查问卷显示，当问及新的社会阶层人士是否加入社会团体或社会组织时，59.91%的人回答没有，40.09%的人选择有。如下图：

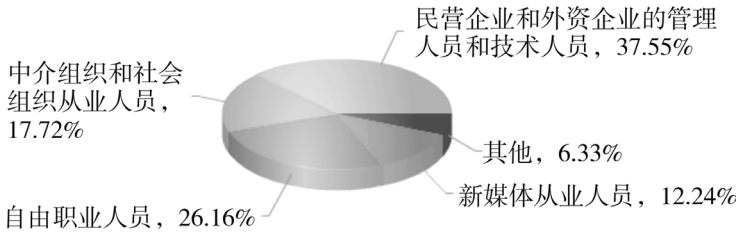
图8 对新的社会阶层人士是否加入社会团体或社会组织的调查



4. 群体的差异性为开展统战针对性带来挑战

当前，新的社会阶层人士队伍不断发展壮大，社会影响、政治诉求、独立意识不断增强；与此同时，新的社会阶层人士群体不断分化，阶层内部各成员之间的差异越来越大。调查显示：在新的社会阶层人士四个群体（民营企业 and 外资企业的管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员和新媒体从业人员）中，以民营企业 and 外资企业的管理技术人员、自由职业人员以及中介组织和社会组织从业人员为主，占80%以上，其中又以民营企业 and 外资企业的管理人员和技术人员的占比最高，为37.55%，而新媒体从业人员较少，仅占12.24%。如下图：

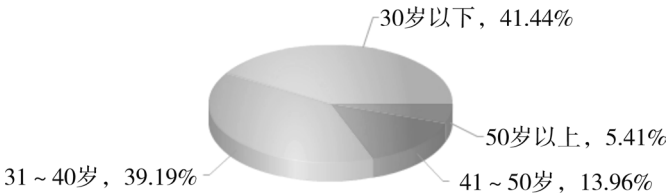
图9 对新的社会阶层人士中四个群体分布占比的调查



显然，多元化、分众化、差异化是新的社会阶层人士的基本特点，各群体之间的差异主要有以下几个方面：

一是社会层次差异。整体判断，不同新的社会阶层群体在年龄、教育、职业与收入等方面差异巨大。从年龄结构看：80.63%的新的社会阶层人士在40岁以下，其中30岁以下的占41.44%。如下图：

图10 对新的社会阶层人士年龄结构的调查



不同群体受教育情况差别明显，82.43%的新的社会阶层人士拥有大专及以上学历，硕士研究生及以上学历仅占4.05%，只有9.01%的新的社会阶层人士拥有高级职称。如下图：

图11 对新的社会阶层人士受教育情况的调查

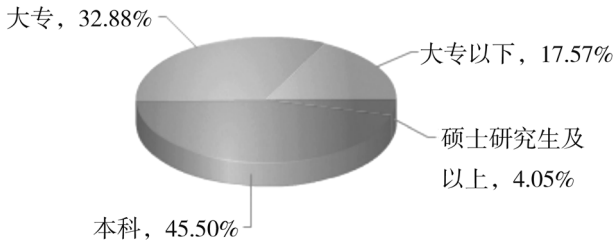
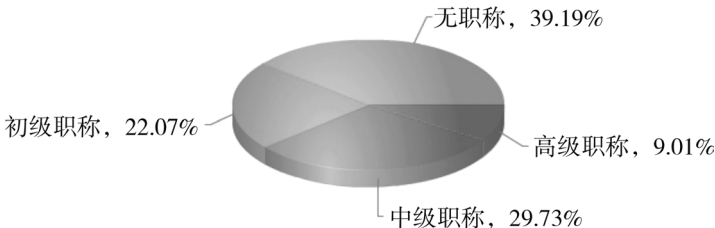
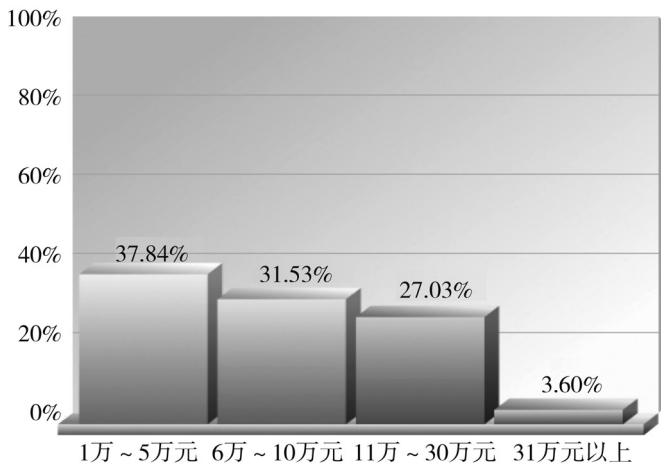


图12 对新的社会阶层人士职称情况的调查



从收入差距比较：年收入为1万~5万元的占37.84%，年收入为6万~10万元的占31.53%，年收入为11万~30万元的占27.03%，年收入为31万元以上的占3.60%。如下图：

图13 对新的社会阶层人士年收入情况的调查

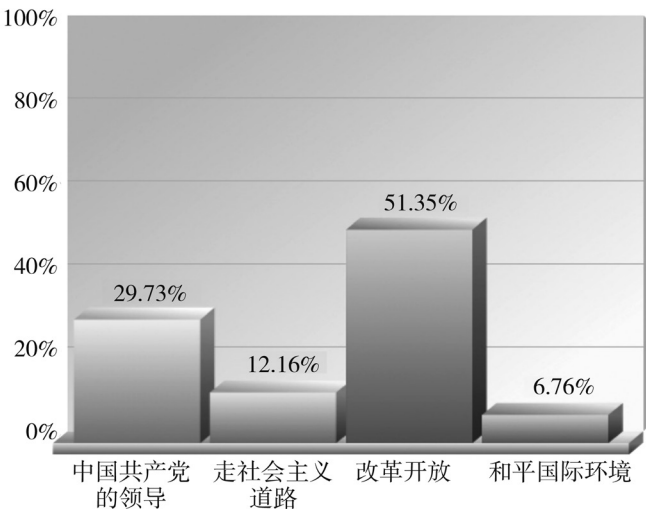


这些差别造就了各个群体不同的社会地位，进而影响了他们的价值观和参政议政倾向。以民营企业管理技术人员为例，民营企业管理技术人员相对

于其他阶层具有一定的弱势，他们就职于民营企业，吃人俸禄、替人干活，听从企业主的安排指使，有序政治参与程度较大程度取决于企业主的支持程度。自身社会地位认知不准确，普遍认为自己是属于体制外的个体，属于“社会人”“边缘人”。

二是政治思想倾向差异。新的社会阶层涵盖面广，不同群体之间思想倾向一般有所差别。在回答“我国改革开放之所以能够取得巨大成就的最主要原因在于什么”时，有29.73%的人认为在于中国共产党的领导，有51.35%的人认为在于改革开放，有12.16%的人认为在于走社会主义道路，有6.76%的人认为在于和平国际环境。如下图：

图14 对新的社会阶层人士关于我国改革开放能够取得巨大成就的最主要原因的调查



三是参政议政意向差异。由于各方面原因，新的社会阶层人士在政治诉求和参政议政意向方面普遍偏低。在对“影响您参与或关心政治生活的主要因素”的回答中，36.49%的人认为为生活奔波，没有精力，31.08%的人认为没有平台和渠道，27.48%的人认为自身没有这个需求。如下表：

表3 对影响新的社会阶层人士参与或关心政治生活的主要因素的调查

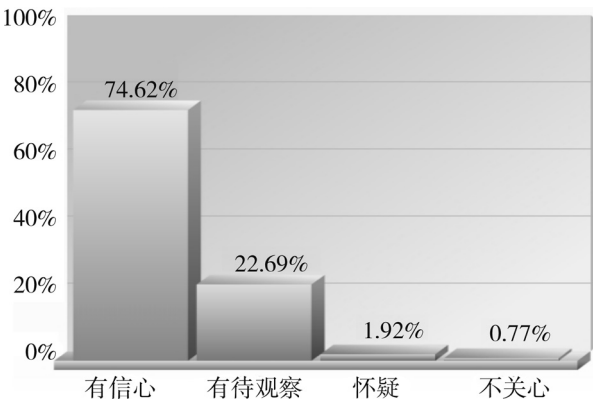
选项	小计	比例
自身没有这个需求	61	27.48%

(续上表)

选项	小计	比例
为生活奔波，没有精力	81	36.49%
单位（公司）领导不支持	11	4.95%
没有平台和渠道	69	31.08%
本题有效填写人次	222	

令人欣喜的是，回答“十八大以来，您对中国现代化建设和发展有信心吗”问题时，74.62%的人认为有信心，持有待观察看法的占22.69%，持怀疑态度的占1.92%，不关心的占0.77%。这一调查表明，虽然开展新的社会阶层人士统战工作面临诸多主客观困难和挑战，但是，因为中国共产党正确领导和综合国力的巨大提升，我们具备团结凝聚广大新的社会阶层人士的良好政治基础。如下图：

图15 对十八大以来，新的社会阶层人士关于中国现代化建设和发展信心的调查



马克思主义认为，社会存在与社会意识是辩证统一的关系，社会存在决定社会意识，社会意识是社会存在的反映，并反作用于社会存在。这是我们深入分析、理解和把握新的社会阶层人士思想状况的基本理论支撑和科学思想方法。因为统一战线的本质是大团结大联合，解决的是人心和力量问题，从根本上讲，统一战线是做人的工作，而要很好完成这一任务，必须深入了解新的社会阶层人士的生活状况、收入状况和工作状况，了解他们的衣、食、住、行等基本物质生活条件，同时站在他们的立场上想问题，办事情，

进而才能深入他们的内心世界，了解他们的所思、所想，即思想状况，在此基础上，进一步了解他们的政治倾向、价值观取向以及参政议政诉求，实事求是，因人施策，这样才能完成凝心聚力的艰巨任务。

做好新的社会阶层人士统战工作的对策建议

统战工作是党执政兴国的重要法宝，做好新的社会阶层人士统战工作，我们必须注重厘清概念和范畴，强化系统性、整体性、动态性、连续性。加强党的领导，强化统战工作统筹，构建立体化、社会化大统战格局；丰富载体，构建多元化、精细化工作平台；突出重点，彰显统战职能发挥和目标导向；把握特点，探索分门别类、分众化精准统战模式。

（一）强化统筹，构建立体化、社会化大统战格局

历史和事实证明，任何时期只有坚持党的领导，各项工作才会有头有序、协调一致。统战工作是党的建设的重要内容之一，开展新的社会阶层人士统战工作必须始终坚持党的领导，健全领导机制，明确具体分工，制订统战计划，实现新的社会阶层人士统战工作常态化管理，最终形成党委统一领导，党政齐抓共管，部门各负其责，群众积极参与的社会化立体化工作格局。

1. 发挥统战部门统揽全局作用

统战部要履行好主体责任，研究制定《新的社会阶层人士统战工作五年规划》，建立健全工作例会、请示报告、情况通报、督促检查等制度，完善涉及统一战线各领域工作的联席会议制度，形成由统战部牵头，组织、人事、宣传、民政、工商、科技、劳动、工商联、工会、共青团、妇联等部门和团体共同参与的大统战工作格局，形成新的社会阶层人士统战工作合力，加强对新的社会阶层人士统战工作的指导协调，形成条块结合、多方联动、运行高效、齐抓共管的大统战格局。

2. 激发社会群团组织统战活力

社会团体建立在自愿参与和相互信任的基础上，具有广泛性和包容性。团体的组织规程类似于“乡规民约”，需要成员自觉遵守，一旦有成员违反规程，就会受到其他成员的道德谴责。团体成员往往会迫于这种道德层面的内在压力，严格遵守组织规程，这种民间约束力比行政干预更有效果。因

此,鼓励新的社会阶层人士在允许范围内参与各种社团组织,有利于加强与新的社会阶层人士的联系,畅通新的社会阶层人士利益诉求渠道,增强统战工作实效性。

3. 积极探索和开展社区统战工作

调研发现,社区内的居民区、园区、商务楼宇等方面的新的社会阶层人士统战资源非常丰富,建议出台《中山市社区统战工作实施办法》,增强社区统战工作意识,把社区组织纳入开展新的社会阶层人士统战工作的重要载体,着手建立社区统战网格化、社会化工作网络,并组织 and 安排基层统战力量探索和研究社区统战工作新模式。通过社区对新的社会阶层人士统战成员进行慰问、走访,举行茶话会、联欢会等形式,把统战工作与招商引资、社会文化建设有机结合起来。

4. 营造良好的统战工作氛围

运用各种宣传方式和手段,在地方主流媒体《中山日报》、市委统战部和工商联网站、多媒体阅报屏、微博、微信、手机报上开辟专栏,即时性宣传反映中央统战工作会议精神的最新动态;通过组织讲座、学习培训、举办论坛、出版刊物等大力宣传中央、省市对新的社会阶层人士统战工作的大力支持,宣传展示中山市新的社会阶层部分代表人士服务大局、为经济社会发展无私贡献的良好风貌;等等。营造出人人了解新的社会阶层人士统战,人人关心新的社会阶层人士统战,各级党委、政府支持新的社会阶层人士统战的良好氛围。

(二) 丰富载体,构建多元化、精细化工作平台

新的社会阶层人士是庞大而复杂的群体,是统战工作最具创新性、最具活力的新领域,推进新的社会阶层人士统战工作,必须以各类平台载体为阵地组织展开。为此,要从以下方面加强新的社会阶层人士的平台建设。

1. 延伸新的社会阶层人士统战工作组织触角

进一步加强工商联和基层商会、党外知识分子联谊会、留学归国人员联谊会等各类社会组织建设,促进这类组织进一步制度化、规范化、程序化,提高其活力和凝聚力。与既有的市律师协会、市注册会计师协会等行业协会建立常态化的沟通联系,依托该类行业自治组织掌握情况、了解动向、宣传政策、建立对话,充分发挥其对成员的沟通、联系、引领、发动和整合

作用，使之成为统战工作的好帮手。

在此基础上，根据新形势的需要，适时组建面向新涌现的社会阶层人士的统战性组织。由于新的社会阶层人士类别广、人数多，由于行业性质不同，从业人员之间往来不多，要做好这部分人士的统战工作，应根据行业类别进行细分来建立组织，有针对性地吸引不同类别的新的社会阶层精英人士加入当中来。比如，根据新媒体从业人员开始在中山出现并崭露头角，行业合力正在形成，可考虑成立新媒体从业人员联谊会（调研显示，中山市尚未建立覆盖新媒体从业人员的任何社会组织）。

2. 搭建多样化广泛参与的统战平台

一是搭建建言献策平台，夯实协商沟通基础。依托中山市统战服务平台建立起联络机制，通过调查走访、情况通报、各界人士座谈等形式征求意见建议，为新的社会阶层人士参政议政、建言献策广开言路。二是搭建锻炼成长平台，夯实队伍建设基础。把新的社会阶层代表人士的培养纳入培养规划，为各类别新的社会阶层代表人士建立基本信息数据库。三是搭建联动服务平台，夯实统战工作基础。努力构建党组织、居委会与统战工作站“三位一体”的联动工作模式，搭建联动服务平台，实现统战工作规范化、多元化、品牌化、常态化的新局面。

3. 创新“互联网+统战”工作平台

在网络时代的社会背景下，新媒体相对于传统媒体而言，因其交互性与即时性、海量性与共享性、多媒体与超文本、个性化与社群化的特性，逐渐成为公众接收信息的重要的媒体传播形态，日益成为意见表达的“舆论场”。随着新媒体的普及和飞速发展，出现了大量新媒体从业人员和网络意见人士，他们思想活跃、价值多元、动员力强，受公众关注度高，在网络虚拟社会乃至现实生活中的影响越来越大。

党的十八届五中全会提出创新发展理念，统战部门要积极融入新媒体、善用新媒体，把新媒体作为表达意见诉求的重要平台。充分利用电子网络的便捷性，打造“互联网+统战”工作平台，建立市、镇（街道）两级统战干部、知联会、基层商会等新的社会阶层人士统战工作QQ群、微信群，通过公众号、博客群、微博和论坛等形式，鼓励新的社会阶层人士通过网络畅谈对统一战线的理解、感受和期望，引导他们发布有利经济发展、促进社会

和谐的讨论和帖子，积极营造广泛参与、求同存异、团结和谐的网络统战文化氛围，加强同统战人士的线上线下沟通交流，增进感情，促进工作，鼓励他们在网上积极发声，引导他们自觉承担社会责任，成为党的方针政策和社会主义核心价值观的主动传播者、积极实践者。特别要充分借助“网络精英”“意见领袖”“微博达人”等新媒体从业人员代表人士作用，征集广大网络人士的意见与建议，通过他们协助党委、政府做好争取网络人心、凝聚网络力量的话语权工作。

（三）突出重点，彰显统战职能发挥和目标导向

做好新的社会阶层人士统战工作，必须在新形势下以问题和目标为导向，突出统战工作重点，即突出参政议政，引导合法有序政治参与；突出鼓励支持、强化思想引导；突出凝聚人心维护合法权益；突出关键少数，做好代表人士培养工作。

1. 突出参政议政，引导合法有序政治参与

统一战线是我们党的三大法宝之一，习近平总书记在中央统战工作会议上，重申了统一战线的法宝地位，指出人心向背、力量对比是决定党和人民事业成败的关键，是最大的政治。开展新的社会阶层人士统战工作，目的在于牢牢把握大团结大联合的主题，充分发挥新的社会阶层人士联系广泛、人才荟萃、智力密集的优势，在凝聚人心、汇聚力量、协调关系、促进和谐等方面发挥作用。有效开展新的社会阶层人士统战工作，既要根据新的社会阶层人士的思想、工作、生活等方面的需求，审时度势，构建扩大各个层次的新的社会阶层人士有序政治参与的载体和平台，加强对他们的履职培训，提高其参政议政的能力和水平。又要有针对性地加强教育引导，增强他们的大局意识、责任意识和理性政治参与意识，引导他们按照国家法律规定或政治系统认可的政治参与的渠道及其程序参政议政，引导他们加深对国情、省情和市情的了解和认识，理性、务实、客观地看待社会转型和体制转轨时期存在的问题，着眼于从国家经济社会发展大局来思考，为国家经济社会发展和社会主义政治文明建设作出贡献。

2. 突出鼓励支持、强化思想引导

思想是行动的先导。思想政治引导具有导向、凝聚、激励、纠偏等功能。《中共中央关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》明确新的社

会阶层人士统战工作“要坚持充分尊重、广泛联系、加强团结、热情帮助、积极引导的方针”。开展新的社会阶层人士统战工作必须坚持鼓励支持和思想引导相结合原则。如注重加大宣传，树立代表人士典型，调动他们的积极性。同时，要注重引导他们树立社会主义核心价值观，遵纪守法，爱岗敬业，发扬团结互助、扶贫济困的精神，积极参加社会公益活动；引导他们了解当前国内外形势，自觉抵御西方敌对势力的西化和渗透，加深对统战工作的认识和了解，促使他们在思想上同心同德，不断凝聚社会正能量。

3. 突出凝聚人心，维护合法权益

马克思曾精辟指出：人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。开展新的社会阶层人士统战工作，必须体现出政治和经济利益导向，包括改善工作条件、优化工作环境、保障工作经费，解决新的社会阶层人士生活中的矛盾和困难。课题组调研显示：市政公共设施、个人所得税调整、教育医疗服务水平、高品质的城市文化生活、个人专业技术和文化水平再提高等等，是新的社会阶层人士希望党委、政府突出解决的利益诉求。

为此，一方面，要健全完善相关法律法规，为新的社会阶层人士干事创业营造公平公正的硬环境；另一方面，要致力于包括行政环境、人文环境和生态环境在内的城市软环境建设，增加中山对新的社会阶层人士的吸引力、亲和力。尤其要重视他们在教育、医疗、自我提升等方面的需求，积极协调和帮助他们解决困难，消除他们的后顾之忧，减少存在于他们中的不和谐、不安定因素，最大限度凝聚共识，维护和谐。

调研发现，中山市已建立了与非公有制经济代表人士的座谈交流机制，不定期就有关民营经济的健康发展、国家和地区经济社会发展的重要问题征求意见建议。在此基础上，建议对这一沟通交流机制作进一步的完善，把对象扩大到各类别的新的社会阶层人士，在条件成熟时，可以推出有关党政部门领导与各类新的社会阶层代表人士的定期对话交流机制，使其制度化、规范化、程序化。通过定期的交流沟通，使党委和政府的有关重大决策体现新的社会阶层人士的愿望和要求，也让党委和政府更好了解新的社会阶层人士的利益诉求，帮助他们解决存在的困难和问题，维护其合法权益。

4. 突出关键少数，做好代表人士培养工作

各阶层代表人士历来是统一战线工作的重要着力点和突破口，中国共

产党历来高度重视党外代表人士队伍建设,是有效开展统一战线的重要经验。做好新的社会阶层人士统战工作,统战部门应该将那些政治素质好、在行业内有较大影响力和有发展潜力的新的社会阶层代表人士作为重点联系对象,引导他们参与经济和社会事务的管理,组织他们参加各种社会活动,为他们提供社会活动平台,满足其合理的政治诉求和愿望,提高并发挥其在社会政治生活和专门行业领域中参政议政的能力;有意识地培养新的社会阶层人士的领军人物,推荐他们担任特约人员、行风评议员,参加各种通报会,参与行业内部的关系协调、矛盾化解;对政治素质好、经济实力强、专业造诣深、社会影响大的代表人士在人大、政协以及工商联等给予必要的政治安排,通过他们更好地影响和带动所在的群体。

为此,建议市委统战部门制定《中山市加强新的社会阶层代表人士队伍建设实施意见》,对新的社会阶层代表人士的发现、培养、使用、管理提出明确的规范和要求,形成良好的工作机制,将新的社会阶层代表人士队伍建设纳入党委的重要议事日程、将新的社会阶层代表人士教育培养纳入统战干部培训的统一计划、将新的社会阶层代表人士的推荐使用纳入选拔任用的总体规划。

(四) 把握特点,探索分门别类、分众化精准统战模式

党的十八大把对统一战线正确处理一致性和多样性关系的要求写进了大会报告,中央统战工作会议又把正确处理一致性和多样性关系确定为今后统一战线的工作方针。有鉴于新的社会阶层代表人士类别的多样性和差异性,我国党外知识分子已经达到8900万,占知识分子总数的75%。现在,党外知识分子队伍构成更加多样,党外知识分子中的很大一部分人是新的社会阶层人士,做好新时期新的社会阶层代表人士统战工作,需要针对不同群体、不同特点分类施策。

1. 建立分类联系和发现报告机制

在大统战格局下,根据统战对象的多样性和差异性特点,由相应部门做好一般成员的日常联系工作,统战部门重点统筹好各类代表人士的工作,同时引导各统战性质的社会团体的作用发挥;各级工商联和商会组织,重点做好非公经济人士的联络联谊工作;各级侨联和留联会重点做好海外归国留学人员的联系工作;新的社会阶层人士联谊会,要以小组为单位,分别加强与

中介组织从业人员、外企管理技术人员、科技企业技术人员等的联系工作。

在此基础上，统战部门要探索并构建新的社会阶层代表人士发现、推荐、选拔、综合评价、培养使用一体化的工作机制，在建立健全新的社会阶层代表人士人才库基础上，及时跟踪掌握重点人物的动态和去向，使他们始终处于统战工作视野之内，通过他们将所联系和代表的那部分新的社会阶层人士团结在党的周围；完善自由择业人员、新媒体从业人员等新的社会阶层人士基本信息资源综合采集机制和个人信息管理制度。与此同时，各相关部门、各有关团体在日常联系交流、团体活动中，应发现优秀成员并及时向统战部门报告。

2. 建立分类评价机制

改革开放以来，中国共产党对非公有制经济人士的统战工作实践和理论研究都比较深入。2005年中央统战部下发了《关于加强和改进非公有制经济代表人士综合评价工作的意见》，并分别从思想政治表现、企业经营状况、企业守法诚信和个人守法等四个方面对非公有制经济代表人士进行综合评价。显然，如何针对新的社会阶层人士不同群体的特性，设计评价不同的评价指标，从个人素质、政治素质、能力素质、企业经营和履行社会责任等方面构建起一个合理、全面、细化、可操作的综合评价体系，是新形势下加强新的社会阶层人士统战工作需要正视的课题。

3. 建立分类培养培训机制

加强对新的社会阶层人士培养培训工作是促进新的社会阶层人士健康成长的重要举措。市委统战部门要将新的社会阶层代表人士的培养培训工作纳入统一战线建设的总体规划，明确培养标准，从政治素质、道德水准、群众基础、人品作风以及组织领导能力上进行全面培养。要根据新的社会阶层不同群体的特点，依托市社会主义学院阵地，有意识地对不同类别新的社会阶层人士开展分类培养培训工作。如对民营企业 and 外资企业的管理技术人员这类新的社会阶层人士，继续坚持以理想信念教育实践活动为抓手，引导他们热爱国家、拥护党的领导、拥护社会主义制度、拥护改革开放政策、积极承担社会责任，创新发展思路，转变发展方式，加快转型升级，促进非公有制经济创新发展。而对新媒体从业人员、自由从业人员等新的社会阶层人士，则积极组织他们参加坚持和发展中国特色社会主义的学习实践活动，增强他

们对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，树立实现国家富强、民族振兴、人民幸福的中国梦的坚定信心。

总之，开展好新的社会阶层人士统战工作是当前一项重要任务，需要我们始终坚持统一战线大团结大联合的永恒主题，准确把握新的社会阶层人士的特征，正确认识新的社会阶层人士统战工作中的挑战，加强党的领导，完善工作机制，提供条件保障，更广泛地团结和引导广大新的社会阶层人士，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦而凝心聚力。

参考文献:

- [1] 江泽民. 在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话 [EB/OL]. https://www.cctv.com/special/733/_1/47001.html.
- [2] 江泽民. 江泽民文选: 第3卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [3] 中国统一战线理论研究会. 新社会阶层的政治参与 [M]. 北京: 华文出版社, 2007.
- [4] 李小宁. 关于“新的社会阶层”概念的思考 [J]. 广东省社会主义学院学报, 2012 (4).
- [5] 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编 [G]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [6] 公安部大规模查处违规P2P [N]. 中国金融报, 2015-12-21.
- [7] 关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见 [EB/OL]. <https://news.12371.cn/2015/03/12/ARTI1426133444380553.shtml>.
- [8] 中国共产党统一战线工作条例 (试行) [N]. 人民日报, 2015-09-23.
- [9] 杨卫敏, 许军. 新的社会阶层人士分众统战研究 [J]. 江苏省社会主义学院学报, 2015 (3).
- [10] 李长明. 新的社会阶层人士的主要特点 [N]. 学习时报, 2016-03-03.
- [11] 栾莹, 王继岷. 关于做好新媒体代表人士统战工作的思考 [J]. 中央社会主义学院学报, 2016 (1).

港澳台、海外统一战线工作和侨务工作研究

我们要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，落实中央对香港、澳门特别行政区全面管治权，落实特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，维护国家主权、安全、发展利益，维护特别行政区社会大局稳定，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

解决台湾问题、实现祖国完全统一，是中国共产党矢志不渝的历史任务，是全体中华儿女的共同愿望。要坚持一个中国原则和“九二共识”，推进祖国和平统一进程。包括两岸同胞在内的所有中华儿女，要和衷共济、团结向前，坚决粉碎任何“台独”图谋，共创民族复兴美好未来。任何人都不要低估中国人民捍卫国家主权和领土完整的坚强决心、坚定意志、强大能力！

新的征程上，我们必须坚持大团结大联合，坚持一致性和多样性统一，加强思想政治引领，广泛凝聚共识，广聚天下英才，努力寻求最大公约数、画出最大同心圆，形成海内外全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的生动局面，汇聚起实现民族复兴的磅礴力量！

——习近平2021年7月1日在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话

华侨一个最重要的特点就是爱国、爱乡、爱自己的家人。这就是中国人、中国文化、中国人的精神、中国心。中国的改革开放，中国的发展建设跟我们有这么一大批心系桑梓、心系祖国的华侨是分不开的。

——习近平2020年10月13日下午在广东省汕头市考察时讲话

统战部门助推香港青年融入国家发展大局 ——以粤港澳大湾区为例

■ 中共广东省委统战部，广东省社会主义学院，东莞市委统战部联合课题组^①

党的十九大报告提出，要支持香港融入国家发展大局。在此大背景下，粤港澳大湾区（以下简称“大湾区”）内地城市的统战部门在地方党委常委、统战部部长的领导下，一方面通过自身的平台牵线搭桥、联谊交流、构建典型，加强与香港各类政团和社团的交流，推动内地出台更多惠及来粤港人的政策措施，助力港人（尤其是香港青年）在大湾区内地城市实现人生价值；另一方面，在积极推进便利港人在大湾区内地城市发展的基础上继续开展争取人心的工作，试图发展和增进港人在经济认同、社会认同的基础上的国家认同，从而扩大爱国爱港阵营的民意基础、维护香港的长治久安。从目前的情况来看，统战工作在助推香港青年融入粤港澳大湾区发展方面取得了一定成效，不仅在较大程度上拓宽了香港各界人士回大湾区内地城市进行交流的渠道，而且在一定程度上解决了有意来内地求学和发展的香港青年所遇到的实际困难和问题、创造了有利于香港青年融入内地生活的社会环境；与此同时，在用心与香港青年联谊交友、为其排忧解难的过程中消除了他们的一些误解和偏见，不断扩大了自身的联系面。

然而，随着大湾区工作的持续推进以及香港政治生态和新冠肺炎疫情的

^① 课题成果获奖：中央统战部2020年全国统战理论政策研究创新成果一等奖；中共广东省委统战部2020年度全省统战理论政策研究创新成果特等奖。

执笔人：林伟，广东省社会主义学院教学部教授。

跌宕起伏，统战工作助推香港青年融入大湾区工作的挑战也日益增显。一方面，凭借固有的联系平台和传统的工作手段，统战工作难以在现有的基础上持续有效地吸引香港青年来大湾区内地城市进行交流和发展。另一方面，如何对居内地香港青年开展人心回归工作并通过他们影响更多的香港市民，始终是涉港统战工作助推香港融入大湾区最为重要的职责。尽管统战部的领导干部协同其他党政部门制定了便利香港居民在内地发展和生活的政策措施，不少基层统战干部也身体力行地为内地港人搭台搭梯，但这一工作的开展仍然充满着荆棘并将随着工作的持续面临着更为严峻的挑战。

有鉴于此，本研究对当前涉港统战工作助推香港青年融入大湾区内地城市所面临的问题以及推动这项工作的重点和难点作全面探讨，并在此基础上提出涉港统战工作未来的工作方向和具体举措，以试图为内地统战部门开展大湾区工作提供可资借鉴的理论依据。为此，本研究试作如下探讨。

当前统战工作助推香港青年融入大湾区内地城市的重要意义

（一）统战工作是引导香港青年融入大湾区内地城市的先遣力量

大湾区建设是实现香港融入国家发展大局的最重要的载体。由于香港产业结构的缺陷限制了香港青年创新创业的发展空间、让很多具有技术创新能力和创业动机的青年失去向上流动的机会，而青年创业一直是珠三角城市发展的重要推动力，因此，推动香港青年一代回内地创业成为香港青年融入大湾区内地城市的先行环节。然而，有分析认为，香港青年一直以来是香港国民身份认同最低也是最反对中央政府和特区政府的群体，^①吸引他们回内地创业绝非易事。在此背景下，长期通过同乡社团和海外联谊会与香港青年打交道的涉港部门就必须担当起先头部队的责任，让社团的青年领袖带领一些爱国爱港青年回内地联谊交流、参观考察，在时机成熟的时候通过落户奖励、租金补贴和公益创投等方式激励他们当中有创新能力的个体回内地投资创业。事实上，大湾区内地城市最开始从香港引进的青年创业项目和团队大多数是由统战部门牵头的活动或组建的团队吸引而来的。一旦这些青年在内地创业获得成功，我们就能够依靠榜样效应和同辈效应通过网络和专业的香

^① 黄海. 香港社会阶层分析 [M]. 香港: 商务印书馆(香港)有限公司, 2018: 133.

港创业顾问来引进更多的项目。可以说,没有统战工作队伍这支排头兵,吸引香港青年回内地创业将会举步维艰。

(二) 统战工作是两地制度对接、为香港青年打造在内地发展的精准服务体系的最重要支撑力量

从理论上讲,内地的涉港统战部门的主要职责是联谊交友、为香港各界人士回内地搭桥搭梯,它以香港社团或特区政府在内地设立的联系机构为渠道建立稳定的交流机制、搜集以香港青年为主的香港各界人士的意见建议,从而为内地政府部门制定相关政策提供言之有理的现实依据;但难以为香港居民在大湾区内地城市工作和生活提供精准而专业的政策和服务体系。而且,由于粤港澳大湾区是“一国两制”架构下的湾区,不同于世界上其他地区的湾区和区域经济合作,也不同于一般的内地省区市之间的合作,没有先例可循、没有模式可套;其制度对接是极其复杂的事情,涉及方方面面的各个细分领域,统战部门是无法承担协调政府多个相关部门的责任。但随着广东省各地级市和基层政府的大统战格局最终形成,作为统战部部长的常委能够通过组织统战、发改、科技、人社、商务、市场监管、团委、外事、教育、税务、住建等一系列相关部门开展深入调研,消除本地影响香港居民在内地发展的公共服务障碍,并在自己事权的范围内为香港居民融入大湾区发展提供有效的配套政策以及构建精准的服务体系,深圳的统战工作部门甚至能够通过市委就涉及中央事权的事项积极向国家有关部门争取授权或政策支持。可以说,在大统战格局之下,统战工作是推动香港融入大湾区发展的最为重要的支撑力量。

(三) 统战工作是做好大湾区内地城市香港青年人心工作的主导力量

大政治的背后是人心,建设大湾区的最终落脚点是湾区内的人心相通。而人心工作不仅需要平台、人脉,还需要工作方法和讲究原则,同时需要给予引领者和被引领者长时间的磨合以至于彼此能够相互理解和包容。一方面,涉港统战部门长期汇集了一群经济上有实力或有着长期群众工作经验的爱国爱港人士,通过他们能够在大湾区战略问题上为香港各界人士释疑解惑,凝聚共识;另一方面,作为引导香港各界人士融入大湾区的先遣队伍,也是为其在内地工作生活解忧疏困的政策体系和服务体系的参与制定者,涉港统战部门比其他部门更容易接近在内地发展的香港同胞、将他们凝聚成推

动湾区建设的香港力量。事实上，从现有的经验来看，统战部门通过扶持促进香港青年在湾区创新创业、实现自我发展，尤其是让这些青年在大湾区的建设中有获得感和成就感，再通过耐心细致的交心工作，求同存异、聚同化异，能够增强他们对大湾区内地城市的认同并最终使他们自然而然地产生对国家的认同。



当前统战工作助推香港青年融入大湾区内地城市的工作模式及其有益经验

目前，大湾区内地各个城市统战工作根据自身特点，通过强化政策扶持、打造服务平台、推动创业基地建设，主要通过支持香港青年回内地创业来推动香港融入大湾区的政治生态体系，并通过开展有针对性的青年活动积累了开展人心工作的一些有益经验。

（一）当前内地统战部门通过支持香港青年创业、开展人心工作助推香港青年融入大湾区内地城市的三种不同位阶工作模式

依据本地的经济发展程度、乡亲社团的参与程度以及香港特区政府联系程度，统战部门助推香港融入大湾区的工作正呈现出三个不同位阶的工作模式，即政府主导全方位多领域推动的广深模式、政府主导乡亲社团助力的莞珠佛模式、乡亲社团引领并寻求香港各界合作的江中惠肇模式。在每一种模式之下，统战工作的着力点和香港青年融入内地的程度都不尽相同。

1. 以广深为代表的统战部部长主导的全方位多领域推动的模式

这种模式主要特点是，由地方常委、统战部部长为召集人组织本地区所有相关部门打造支持香港青年创业的先行先试配套政策、搭建以“港人服务港人”的精准扶持体系、构建多层面的粤港青年交流机制。其运作需要满足三个条件：一是经济发达，科创产业基础较好，市场化运作机制及营商环境与香港接近，在吸引香港青年创业方面具有原生动力。二是政府的支持力度大，不仅为香港青年在本地发展投入足够的专项资金，而且分管这项工作的常委、统战部部长能够整合各相关部门的力量为香港青年创业开辟快速通道，并能够为香港各界人士在本市学习、就业、生活提供与本地居民同等的待遇。三是组建以香港人为主体的服务和宣传团队来吸引香港青年，并为团

队专业的常态化服务提供资金和政策支持。

在此模式之下，分管工作的常委、统战部部长更注重两地制度的对接。例如，广州市天河区构建了以区委常委、统战部部长为召集人的联系工作会议制度，定期组织区统战、发改、科技、人社、商务、市场监管、团委等部门开展调研、了解香港青年在创新创业过程中的不同时期所面临的各种问题，从而在事权的范围内创设先行先试配套政策，包括：针对初来乍到的香港青年不知如何创立公司的问题，要求统战部指导成立的天河区“港澳青年之家”为他们提供企业注册、项目申报、个税优惠、就业登记、社保补贴办理等“一条龙”服务；针对刚刚创业在香港青年没有能力在广州购房安居的问题，天河区加大了对香港青年的人才公寓配套倾斜力度；针对香港青年缺乏深入接触内地社会的机会和渠道，天河区“港澳青年之家”定期举办有内地青年参与的文化和娱乐和体育活动，增加两地青年的相识和“抱团”的机会；等等。而深圳市委及其统战部不仅在自己的事权范围内强化便利政策的供给，而且敢于积极向中央有关部门争取授权或政策支持。例如，他们早在2019年初就向中央提议率先试点对港澳青年专业资格进行单边认可、率先探索便利香港高端人才出入境政策、率先建立香港青年在深发展的资金入境快速通道、率先推动中央有关部门研究港澳居民在深实行港澳税制纳税的可行性。2020年8月全国人大常委会已经针对其中的一点建议授权国务院在大湾区九个内地城市开展香港法律执业者和澳门执业律师取得内地执业资质和从事律师职业试点工作。

另一方面，尽管统战部门也会在与香港特区政府有关部门（如香港贸易发展局、香港民政事务局）和香港各爱国社团合作基础上提升本地对香港青年的知名度，但对香港青年群体的宣传工作主要依靠其设立的以香港人为主体的服务团队通过市场化运作来实现。例如，深圳前海的“梦工场”主要依靠香港的“猎头顾问”和在香港的网络宣传引进项目；而广州天河区“港澳青年之家”也主要通过主流媒体的宣传和实体广告吸引在内地的香港学生以及其他在广州有过一段生活或工作经历的香港籍人士。因此，广深两地针对内地港人开展的人心工作由于缺乏同乡社团“熟人社会”的网络而更具挑战性。

从目前的情况来看，广深两地统战部门对本地香港人士开展人心工作主

要体现为两方面：一是建立本地与香港青年之间的定期联系和交往机制，通过开展各种主题的社会考察、节前联欢、慈善义工活动等，让香港青年提升对内地人文环境、社会环境认知的同时扩大朋友圈、找到志同道合的内地创业合伙人或知心朋友，再通过内地青年对其逐步进行引导；二是让已经在内地有一定经济基础的香港爱国青年成为内地香港青年组织的领袖，通过这位领袖的身体力行来拉近内地香港青年的心理距离。总的来说，以上两种统战工作方法均要耗费大量的时间和组织者的精力，但是一旦成功，统战部门的联系面将得到有效的拓展。

2. 以莞珠佛为代表的政府主导市级大型青创平台基地建设、乡亲社团助力基层青创企业的模式

处于这种模式下的大湾区城市，包括东莞、珠海和佛山，一方面，其经济较为发达、产业配套完善、某些领域的制造业相对发达，相对于广州、深圳，其科研成果转化为产品的综合成本较为低廉，因此在一定程度上能够吸引拥有高新科技专利、寻求产业化的香港籍人士（包括在港读书并获得香港居民身份的内地学生）。另一方面，由于这几个地方不是香港创新人才的首选之地、人才聚集效应远不如广深，其政府往往需要充分整合香港高等院校创新科研能力及其科研人才、周边的创投资本以及本地雄厚的制造业基础，在市级层面积极打造既能快速迭代又具备成本优势的以创新技术产业化或应用转化为主的创业基地，才能吸引来自香港的科创团队。例如，东莞凭借其雄厚的制造业基础和完善的产业链优势，吸引了香港科技大学李泽湘教授及其学生构建了“学院派创业公司群体”到松山湖开设国际机器人产业基地，并在此基础上于2018年打造了松山湖港澳青年创业基地。该基地现已签约6个项目进驻基地，涉及AR技术、飞行模拟器、生物科技等多个高新科技领域。佛山则利用其多年产学研合作的优势，以“政府推动、高校主导、企业支撑、市场化运作”为理念打造了粤港澳大湾区青年创新中心、佛山全球创新技术应用转化中心香港分中心、粤港澳大湾区创新科技应用转化中心等平台，以应用研究和科技创新为目标，为香港科研机构的青年学者所研发的科技项目对接佛山产业提供服务。而珠海则以横琴自贸区平台为基础，通过珠海市大湾区办建立粤港青年创业就业（横琴）基地以及其他市级以上创业孵化基地20家，吸引香港各界人士来珠海投资创业，现累计孵化香港创业项目

近百个，主要涉及电子信息、文化创意等行业。

总的来说，这些城市主要由政府的涉港部门主导香港青年融入大湾区内地城市的工作，统战部门的参与度较低，至多扮演了牵线搭桥的角色。因此，对于在市政府搭建的创业基地中的香港青年群体，统战部门因早期缺乏参与度而较难介入开展人心工作。为此，当前这些地方统战部门通用的改善做法是：当青创基地的香港居民人数达到一定规模时，统战部门便会介入其中物色合适人选作为召集人，让其组建和发展青年社团组织，同时组织年龄相仿、行业相似的党派成员、新阶层专业人士与其对接开展工作，以引导青创基地的香港居民理解中央的政策、改变他们对内地的负面认识。

此外，由于这些城市的政策力度、科创产业基础、市场化运作机制以及便利香港居民在内地生活的措施尚未有效下沉至区县或镇街一级，这些城市的区县或镇街一级的青创基地难以有效吸引香港青年创业。但是在市级领导的统一部署下，基层统战部领导也需要通过基地数量和入驻企业的数量来体现政绩，因此统战部门不得不通过乡亲社团的“熟人文化”以及香港代表人士的引领作用来推动青创工作的实施。一方面，通过乡亲社团与香港其他社团组织、各类企业和商业协会联系，基层政府积极引入香港高新技术、教育医疗、商务服务等优势产业回本地落户；另一方面，统战部门也会让一些港籍代表人士在区县或镇街创建具有行业化前景的高新科技公司，带动同乡社团的香港青年在国际市场上寻求与该行业相关的高新技术专利并回乡创业。^①对于这类青创企业，统战部门的支持显得尤为重要。这是因为：这类青创企业可能因挑战传统企业的产品优势，在技术推广和市场应用方面容易遭到某些同行的挑衅甚至抹黑。对此，统战部门的领导常常需要深入基层为这些青创企业站台、撑腰，以确保一些具有创新创业性质的港资企业能够在基层成为标杆企业，为香港青年回内地创业起到引领示范作用。然而，随着这类企业的增加，依赖统战部领导来维护香港的青创企业在公平公正的市场环境下发展是难以持续的。对此，有基层统战部发挥统战成员的优势，通过

^① 例如，东莞市有政协委员为了推动青年科创企业的发展，在镇一级创办了生物净水公司。由于该公司的运作需要一些诸如净水设备、过滤膜等配套产品的支撑，因此在他的推动下，石龙镇同乡社团的几位香港青年到国外购买相关配套产品的专利并回乡投资，从而在石龙镇形成了具有一定产业链特色的青创企业群。

组织有鉴定能力的党外专家，为这些企业的信用和产品提供资质认证，以防止同行的某些企业对香港青创企业不公正的指责。在人心工作方面，由于创办具有标杆性的科创企业的港籍代表人士本身就是社团的骨干或领袖，他们往往采取社团的传统做法，通过社团青年组织的朋辈效应，让更多的青年回内地城市实地调研、参加政府举办的创业推广活动，逐步打开联系面。根据不少社团骨干反映，回乡考察的经历多少都能帮助香港青年从感性层面认识内地，是解开当前香港青年工作困境的一把关键钥匙。

3. 以江中惠肇为代表的乡亲社团引领并寻求与香港各界合作的模式

由于江门、中山、惠州和肇庆的政府财政收入有限，这几个城市在推动香港青年融入大湾区内地城市的过程中难以提供足够的资金扶持、缺乏社会资本的支撑，只能依靠自身的地理优势、国家和省给予的优惠政策甚至是香港青年对家乡的情怀来寻求与香港各界开展合作。

作为众多香港同胞的故里，江门主要依靠海外侨胞的支持打造青创基地，同时充分利用香港同胞众多的优势，通过港籍代表人士的引领以及乡亲社团的宣传，仍然能够吸引一批祖籍江门的香港青年（约有3000多人次）回老家创业。此外，尽管没有为初创企业的资金保障提供有力支持，江门市政府注重根据江门籍香港青年的特点来构建适合他们回乡创业的制度，包括成为粤港澳银政直通车服务试点城市^①、降低就业创业门槛、简化创业融资手续、提供比珠三角其他地区更为廉价的厂房等政策。此外，由于江门自身的定位更符合香港特区政府参与大湾区的“以改善土地资源和人力匮乏、拓展发展空间”的理念设想，比起其他大湾区内地城市，江港两地的合作更为密切。随着江门市与香港贸易发展局正式签署《加强全面战略合作备忘录》，江门将承接香港一些非高端的产业转移，江港合作的广度和深度将逐步扩展。

而惠州和肇庆由于地处珠三角一隅且经济发展水平处于珠三角之末，其在开展青创方面相对处于弱势，惠州仲恺港澳青年创业基地和肇庆新区港澳青年创新创业基地的建设也主要凭借本地港资企业和乡亲社团的骨干来推

^① 这意味着在江门的投资者只需要在香港商会及指定银行提交申请材料即可完成商事登记注册手续。

动。因此,通过乡亲社团举办系列参观考察、投资洽谈、联谊交流等活动,并通过发挥大统战格局作用推动各部门结合自身职能加强与香港有关政府部门、行业协会、社会团体的合作交流,依然是这两个城市统战工作助推香港青年融入内地的主要着力点。

由于这几个城市的香港青年创业基地尚未吸引足够的青年群体,在推动香港青年回乡创业的过程中,我们仍然能够看到一些尚未踏足内地的香港青年加入回乡考察的队伍。根据这几个城市的同乡社团领袖反映,每次带队回乡考察创业基地的同时,也会安排香港青年参加当地的志愿者服务或扶贫工作,即使他们最终没意愿回内地创业,也能引导他们正确认识内地政府。有初次回乡考察后就参观了扶贫驻村工作的香港青年就表示,内地政府现在扶贫的帮扶对象包括了没有劳动能力的全体基层群众,这让他感到震撼,促使他真正感受到内地政府是全心全意带动全体人民脱贫的政府。

(二) 当前统战工作助推香港青年融入大湾区内地城市的有益经验总结

1. 在统战工作助力之下,大湾区确实能够吸引一批统战工作尚未接触过的香港青年人才回内地发展

近年来涉港统战工作一大瓶颈问题就是对香港青年的联系面没办法得到有效扩展。通过助力香港青年在大湾区内地城市创业,内地涉港统战部门逐渐能够接触到在建制派阵营之外的回内地创业的青年。这些青年可分为四类:第一类是在内地出生长大并于十岁以后移民香港的青年,他们当中有绝大部分在内地完成大学学业,不容易回香港就业,主要从事跨境电商、餐饮、自媒体的创业工作,或凭借自身在内地获得的专业资格而从事专业服务的创业活动;第二类是在香港接受了高等教育并取得香港居民身份的内地学生,他们由于香港产业结构的缺陷而在香港缺乏创新创业的空间,需要回内地开拓业务,主要从事软件开发、专利产品产业化、人工智能产品的制造等具有科创性质的创业活动;第三类是父辈已经在内地工作或创业、需要在发展家族生意的同时拓展新行业的香港青年,他们是最能够在内地成功创业并安居的创业群体;第四类是年龄在35岁至45岁、在香港积累了一定工作经验且其专业在内地有较大发展空间的香港本土人士,他们以艺术设计(包括文创设计、建筑与环境艺术设计、金属加工设计等)、心理咨询、含有西方元素的教育(如幼儿双语教育、儿童戏剧教育、英式足球等)、新媒体和电子

商务等为主要创业领域，人数相对较少且主要集中在广深两地。这为我们下一步助推香港融入大湾区提供了精确的着力点。

2. 在市场机制运作顺畅且统战部部长高度重视的地方，处于初创阶段的港青企业能够运作良好并开始步入正轨

过去很多研究表明，香港青年在内地创业成功个案少、落地难。^①然而，从近两年的情况来看，在一个市场运作顺畅的地方，在统战部部长高度重视的情况下，绝大多数处于初创阶段的港青企业都能够呈现良好的发展态势。一个初创企业最需要解决的是廉租场地、风险投资和专业服务。绝大多数青创基地都能提供前者，后两者则需要分管领导的统筹协调和及时落实，否则香港青年在创业的过程中往往因为对内地市场运作不熟悉、人脉资源不足等问题而无法与本地青创企业相竞争。因此，分管领导是否重视在很大程度上是决定这个地区的香港青创企业能否持续运作的关键因素之一。

例如，在广州天河区，针对香港青年提出的风险投资名目繁多且申请条件的隐形限制过多的问题，区委常委、统战部部长组织区内相关部门迅速调整政策，在该区开办的“天英汇”国际创新创业大赛中专门开辟港澳赛区，并在此基础上对在天河落地注册的获奖项目给予最高20万元的落户奖励和租金补贴。与此同时，针对香港青年提出的无法在创业中获得专业服务的问题，区委统战部部长也当机立断，要求广州天河港澳青年之家组建发展咨询委员会，聘请专家学者和企业高管作为委员，为香港青年提供创业培训、企业孵化、路演策划等服务，大力助推香港青年项目落地。相比广州其他区，天河区的香港青年创业企业落地率非常高：在2018—2020年，共有160多家港澳企业（绝大多数为香港企业）落户天河区，除了5家企业停止运作外，其余150多家企业发展平稳。

3. 在对香港青年创业不具备吸引力的大湾区内地城市，统战工作敢于也善于发现新的工作领域以推动香港人心工作的有效拓展

大湾区发展目标之一是支持香港融入国家发展大局，由于青年是国家发展的未来，且创业是地方发展的推动力，因此，如前所述，从国家到省和地

^① 卢雯雯，邹学萍. 香港青年在粤港澳大湾区内地城市创业现状、困境与趋势分析[J]. 青年发展论坛，2019（1）.

级市都相继出台了政策文件扶持大湾区的香港青创。然而，一个地方是否适合香港青年创业，除了政策引导之外，还与这个地方的市场规模、相关产业基础、营商环境、创业氛围等因素息息相关。由于粤港澳大湾区9个城市的经济发展程度并不均衡，甚至呈现垂直分布的状态，而有技术创新能力和创业动机的香港创业青年数量始终有限^①，一旦所有的城市将扶持香港青创作为政治任务，创业基础相对薄弱的城市势必出现创新基地供给过剩、孵化出没有产出能力和竞争能力的企业的情况。在这种情况下，统战工作的开展不仅无助于推动香港融入大湾区，而且还可能会让内地创业青年感到反感。

事实上，推动香港青年融入大湾区内地城市不仅仅只有吸引香港青年回内地创业一个选项，涉港统战工作的最终落脚点仍然是通过耐心细致的交心工作增强包括香港青年在内的香港各界人士对国家的认同。因此，在助推香港青年融入大湾区内地城市的过程中，内地涉港统战部门还擅于发现新的工作领域并及时拓展自身的联系面。例如，在中山，虽然青创基地对香港青年的吸引力不大，但是在大湾区的建设中，香港居民在中山落户定居的人数在两方面有所增长：一是在中山长大的内地青年在取得香港居民身份证后回中山工作，有不少人从事特色餐饮等技术含量不高的工作，还有人在香港攻读了一类艺术类和市场营销类专业的学位后受聘于中山的文创企业和灯饰企业；二是过去20年在中山买了房的香港人，他们其中一部分已经退休并打算定居中山养老。这两者人数之和是创业的青年人数的数十倍。因此，中山的统战工作已经着眼于这两方面的人群的平台搭建并推进相关的工作。

4. 对于已有一定规模的香港青年创业群体，统战工作须及时分批、分层介入

不少香港青年回大湾区内地城市创业看重的是政策红利以及市场前景，对于国家的认同若隐若无或毫无概念。当这些青年聚集在一起且不被必要的思想引导，他们就容易抱团而相互影响。在广州和深圳，有基层青创组织的

^① 造成这一情况的原因，一方面，由于香港经济结构固化，过于倚重专业服务业、进出口贸易和房地产相关行业，科技创新行业资金有限，加之受制于租金、人工成本高昂和生活消费持续增长等因素，难以培育有创业意识的青年；另一方面，即便香港青年有明显的创业意向，但大都认为内地是人情社会，担心“人脉”资源会影响创业企业的运营和发展，而到其他地区或国家（如中国台湾和泰国、马来西亚等）创业。

秘书谈及，由于创业基地一开始的工作只专注于吸引更多的青年回乡创业，因此没有顾及思想工作的开展，现在再举办有关政治方面的讲座（如解读香港国安法），组织起来相对困难。

从当前有限的、能够开展人心工作的创业基地的经验来看，及早分批、分层地组织香港创业青年参加体验式的爱国主义教育能够迅速团结在内地创业的香港青年。例如，在大型传统节日（如中秋节、端午节、春节）组织他们联欢，拉近与他们之间的距离；组织他们参与志愿者活动、扶贫工作，让他们感受内地政府及其干部的实干精神；以“周末出游”为名组织他们在市内参观爱国主义基地；在国庆节前后组织他们和家人朋友免费观看具有爱国主义情怀的电影；等等。当一个基地香港居民人数达一定规模时，基地内部的青年就会因为创业时间的长短、从事行业的关联度、性格爱好的相近程度而出现分群，这个时候我们就需要考虑如何分批、分层地开展工作。对于刚刚进入内地创业的香港青年，我们需要为其提供畅通的交流机制、及时解决问题的途径，使他们在内地创业有依靠、不会产生背井离乡的哀愁，从而使他们能够信赖我们的组织。对于已经信赖我们组织的香港青年而言，统战部门则可利用自身联系面广的优势，让行业相同、有影响力和说服力的新阶层人士与其展开主题交流活动，通过内地优秀创业青年来影响香港青年。广东有地方在这方面做了有益的尝试：首先，打造由内地和香港专业人士共同参与的专业人士同盟，让内地专业人士在业务交流中逐步影响香港同行；其次，一旦有若干名香港青年能够接受我们，我们再以他们为核心搭建有其他新人参与的香港青年创业联盟、在内地香港专业人士同盟；最后，在这些内地香港青年搭建的团体中，再细化出更多的专业小组来吸纳来自香港的新创业成员，从而将我们的联系面逐步铺开。

当前统战工作在助推香港青年融入大湾区内地城市的困境及未来发力点分析

统战工作助推香港青年通过创业融入大湾区内地城市的工作已展开三年有余。从目前的情况看，除了深圳前海的创新创业基地凭借其极佳的地缘优势和与香港无缝对接的运营管理机制依然能够得到香港创业青年青睐外，在

内地的各个创新创业基地的香港企业的增量开始减少，而在防疫常态化的情况下，这种情况将更加严重。由此可推断，通过构建创业基地来推动香港青年融入大湾区内地城市的工作不具有持久性。对此，我们有必要理清当前统战工作在助推香港青年融入大湾区内地城市的现实困境及未来发力点，从而明确统战工作助推香港青年融入大湾区内地城市未来的努力方向。

（一）当前统战工作在推进香港青年融入大湾区内地城市遇到的困境分析

香港青年融入粤港澳大湾区内地城市的初衷是使香港的大多数人尤其是青年受惠，助力其解决向上流动空间不足的问题，从而实现人生价值，同时为大湾区建设发展夯实民意基础。然而，在这项战略施行过程中，大湾区内地城市对这项政策的落地出现了偏差，以致有关工作在一定程度上与香港青年群体或大湾区发展愿景脱节。

1. 大湾区内地城市为香港青年提供创业机会不具普惠性，导致引导工作的积极介入反而在一定程度上有碍于香港青年对大湾区的认可和融入

在创业作为深入推进粤港协同创新发展的重要载体的背景下，大湾区内地的各级地方政府不可避免地竞相建设香港青年创业基地并尽快吸纳尽量多的香港青年回内地创业。然而，搭建创业平台让香港青年回内地创业的政策并没能给绝大多数香港青年带来利益和实惠。

第一，香港青年回内地创业的意愿有限。一方面，香港优秀人才很难放弃香港高薪稳定的工作回内地投身前景未明的创业活动。另一方面，除非在内地有工作、学习和生活经验或者自己家族在内地有一定的经济基础和可资利用的人脉，不具创新能力的香港青年即使在香港完全没有发展机会，也不可能跟随乡亲社团回乡考察之后就轻易来到人情世故并不熟悉且无任何资源可利用的内地白手起家。此外，在香港“黄媒”的影响下，众多香港青年往往基于朴素的正义感而被误导走向建制的反面，以致宁可走上街头表达对政府的不满也拒绝与内地发生联系。尤其在“修例风波”发生后，香港青年群体回内地创业的意愿更加受到抑制。

第二，在香港经济结构和教育体制下成长的青年人才客观上难以适应内地创业的需求和环境。创业人才的培养，需要较长周期的教育、政策引导和创业氛围的培养。香港经济结构过于倚重专业服务业、进出口贸易和房地

产相关行业，创新科技产业一直未能得到发展，加之受制于租金、人工成本高昂和生活消费持续增长的因素，资本市场愿意投入科技创新行业的资金非常有限，以致基本上扼杀了培养科创人才的空间。在过去十年，整个香港教育体系基本上都没有开发过有关创业的课程，更毋论培养具有科创能力的青年群体。而且，由于香港的教育制度具有西方后工业社会的特点，偏重艺术修养、口头表达、同理心和团队合作精神的培育，所教育出来的青年并不能完全满足内地这一工业社会所需要的具有扎实学科基础、敏锐的市场分析能力以及较强领导力的科创人才条件。因此，当具有创新能力的香港青年遇到“上流”的瓶颈并于外地寻求发展新机遇时，他们的首选通常是中国台湾、东南亚乃至欧美等与中国香港文化教育背景和社会环境相近的地方，而非营商环境、社会需求与中国香港迥异的中国内地城市。

第三，目前大湾区内地城市尚未完善的创业环境也暂时不利于香港青年的成功创业。当前，大湾区绝大多数创业基地的孵化功能尚未完善、与创业相匹配的个性化增值服务有待加强，以及系统、科学的运营管理机制仍然不到位。具有创新能力却在内地没有任何基础的香港青年，要靠自身的能力来克服香港与内地各项制度和政策间的差异性存在极大的难度，即使愿意回内地创业也特别容易以失败告终。不少二线城市的干部坦言，在推动香港青年回内地创业的过程中，需要特别考察他们是否有一定经济基础、是否在内地有家族成员支持或者是否在家人的支持下创业，否则他们一旦创业失败，负面情绪容易影响他们周边的香港青年朋友乃至其下一代对内地发展的看法。

因此，从目前来看，搭建更多创新创业平台吸引香港青年回内地创业的政策并不能让广大香港青年受惠，更谈不上解决他们在社会“上流”空间不足乃至实现其人生价值的问题。各地统战部门首先能够推动回内地创业的青年大多是当年从香港到内地投资并获得成功的港商后代或者为了承担政治任务而投资的港籍青年政协委员或港籍政协委员的子女。事实上，当他们都回大湾区内地城市创业后，二三线城市的港籍青年的创业人数就会基本上维持在一定的数量而不会有太大的变化。基于回内地城市创业对香港青年不具普惠性这一客观事实，通过他们回内地创业并树立“标杆企业”是难以带动更多香港青年回大湾区创业的；而在青年群体中宣传他们回内地创业的事迹则可能引发香港青年群体对他们的反感。

与此同时,凭借文化融入和地缘优势以及统战部门的努力,广州和深圳一些创新创业基地获得了较好的成效,不仅吸引了“商二代”、有一定经济基础的香港青年回内地创业,也为具有创新能力的青年提供了在香港无法获得的创业环境和机遇,因而成为统战部门推广经验、吸引香港各界人士前来考察、调研和交流的热门之地。然而,我们的频繁推广,容易致使为数不多的具有创新能力的香港青年感到困惑和有压力。例如,有基地在成立一年之后,开始接待各级各地党政部门及其安排的接待或协办的党政部门举办的活动近60场,其中只有21场属于创新创业范畴的活动。据有关基地运营团队负责人反映,几乎所有到基地考察的团队都希望和香港创业青年面对面交流,且问及的几乎都是同样的问题,这让香港创业青年疲于应付。这些在大城市创业而没有显赫经济背景的香港青年的生存压力特别大,在进驻基地创业后,他们要搞技术攻关、跑市场,参加政策宣讲、项目对接和路演等活动,他们当中不少人为了防止因创业失败而一无所有,还会在内地创业的同时维持在香港的工作。在这种情况下,我们的工作如果适当地对他们进行推广和宣传,客观上是有利于他们得到政府的“背书”,以更好地推广创业项目,但是一旦过于频繁,反而给他们造成压力和负担。事实上,这些创业青年是我们统战工作助推香港融入大湾区最应该惠及的群体,需要我们切实帮助他们解决现实困难,让他们在感受内地党组织和政府关怀的同时有获得感,否则不利于日后我们对他们以及更多同样的香港青年群体开展人心工作。

2. 大湾区内地城市为香港青年搭建的创新创业基地未能匹配本地产业结构需求,导致统战工作的过早介入反而在很大程度上减弱了大湾区内地城市因自身的错位优势而产生的对不同香港青年创业群体的吸引力

大湾区各内地城市之间发展不平衡是不争的事实,但这一不平衡反而能够对不同群体、不同层次的香港青年产生不同的吸引力。但是在当前倡导通过创业推进粤港协同发展且大湾区建设仍处于初始阶段的情况下,珠三角9个内地城市容易首先偏好积极布局高新技术产业、力争新兴产业领域取得重大突破,而不考虑这一偏好是否匹配本地产业结构的需求。因而,每个城市必然要经历创新创业基地粗放式增长的时期,即每个城市都会建立大量同质的、没有层级和专业细分的创新创业基地,以吸引香港青年创业团队的大量入驻。然而,一个地方适不适合初创企业的成长、能不能够扶持技术成果

转化为项目，还需要风险投资和技术转化服务。这两个外部资源在珠三角地区的分布是不均衡的。在广深两地，由于一流高校资源和先进科研机构的聚集以及风投基金运作相对完善，香港青年设立的初创企业在政府提供的精准创业服务体系中容易得到发展壮大；在科技成果产业化阶段，广州、深圳、东莞、佛山、珠海则可凭借自身的优势产业资源与专业的技术转化服务助推科技初创企业的加速发展；而其他城市就只能根据地方自身优势产业或主导产业承接中心城市外溢或转移的创新产业资源。因此，在粗放式增长阶段过后，9个珠三角城市在市场的引导下将逐步形成匹配本地产业结构需求且相互有所差异的香港青年创新基地。

然而，在当前每个城市的创新创业基地同质化严重、彼此之间未能形成有序竞争的梯度格局的情况下，积极助推自己所在城市的香港青年创业工作，会导致创新创业空间无法按市场规律成长并引发相互“挖墙脚”的现象。一方面，广深两地的统战干部开始感受到在争取香港青年人才，尤其是科创型人才方面正面临着与其他珠三角城市日益激烈的竞争；另一方面，广深莞佛以外的珠三角城市则凭借租金低廉的优势积极通过青年乡亲从广深两地的初创企业中引入香港青年成立的科创型企业。由于倚赖熟人关系，数量有限而无法甄选，在广深莞佛以外的珠三角城市中以这种方式引入的初创企业常常缺乏精准扶持创业服务和与本地优势产业资源的有效衔接、良性互动，有相当一部分的发展前景不容乐观，其发展状况远不如在大湾区主轴线城市的同类企业发展得好。

由此可见，当各地政府仍处在忽视本地产业结构需求的背景下，统战工作积极介入为各自政府引进跟本地产业不匹配的香港青年科创项目容易加剧大湾区各个内地城市的创新创业基地的不合理布局 and 同质化趋向；尤其是当某一地方以更优惠的政策从另一地方的创新创业基地引入不适合在本地成长的青年创业团队时，就会引发各个内地城市间在创新创业基地建设中的恶性竞争并产生内耗危机，从而拖延了大湾区城市间错位协调发展的形成速度。

实际上，珠三角不同城市的错位发展以及长期积累形成的产业优势对不同的香港青年群体有着不同的吸引力。根据对不同创业基地的香港青年进行的访谈，我们发现，具有创新能力但缺乏市场和启动资金的香港青年喜欢到广深创业，具有科研专利而需要产业化的香港青年（通常是到香港获得博士

学位并拿到香港居民身份的内地人)倾向于到莞佛创业,需要将国外环保专利技术推广到内地以改造和提升传统产业的香港青年(通常是在国外有家族生意的青年)则喜欢到珠海创业,希望以较低成本在电子设备和灯饰研发方面进行创业的香港青年则希望到江门和中山创业,有个别社团骨干希望将内地家族生意推向西部地区的则提出会考虑到肇庆创业,等等。而大湾区内地各个城市的统战部门往往未能抓住本地的产业特征和营销环境有针对性地对香港青年进行宣传和引导。

3. 大湾区内地城市内香港居民的国民待遇和扶持政策未能得到市委的统筹落实,以致涉港统战部门过多地将精力置于相关政策的具体实施而无暇于人心工作的有效开展

要让香港青年真正融入内地的发展,始终需要国家在政策上对进入内地的香港居民实行全面的国民待遇。目前从国家到省、市层面,以港澳青年为主要受益者的专门性政策已经囊括了力求能够实现香港居民与内地居民同等待遇的规定。尤其是2018年国务院办公厅印发的《港澳台居民居住证申领发放办法》(以下简称《办法》),就旨在为内地的香港居民提供身份证明的基础上,确保其享有与内地居民同等的三项基本权利、六项公共服务和九大便利。对此,国家和省级层面能够解决的国民待遇已经落实。^①而对于《办法》规定的由县级以上人民政府及其有关部门应当为港澳台居民居住证持有人提供的诸如医疗、子女的义务教育、法律援助等基本公共服务,大湾区各个内地城市都已出台了相关的实施方案以及青年创业基地扶持措施并规定了具体的落实单位。

然而,由于方案的落实缺乏市委、市政府的具体统筹和具体的时间表,当中的很多事项仍无法按照《办法》的要求实施。一方面,有些事项的落实需要不同常委分管的若干部门共同合作办理,而实施方案没有规定具体由哪位领导或哪个部门牵头办理,这直接导致虽有规范性文件但没人抓落实的现

① 《办法》中赋予香港居民在内地享受的国民待遇,包括乘坐交通工具、办理银行等金融业务、购物和文体消费、在居住地办理机动车登记和申领驾驶证等都因为居住证的发放而得到了妥善落实。香港创业者曾经时常遇到的因复杂繁琐的就业许可证申请及续签而影响招募港籍员工的问题也得到了解决。同时,在广东省港澳办的推动下,作为非内地户籍人士的香港居民,现在也能够申领过去无法享受的广东给予创业者的一系列住房和房租补贴。

象。另一方面，有些事项因所在地的资源有限（如因教育资源紧张而无法解决所有香港籍创业者子女的本地义务教育问题）或事权不足（如推进更多香港专业人士资格在内地的单边认可、建立港人港税制度等）而无法完全落地实施。

由于这些问题在很大程度上制约了香港青年回内地创业、就业和生活，影响统战工作助推香港融入大湾区的成效，因此，对于在争取香港青年人才方面将面临激烈竞争的广州、深圳、佛山等市委和区委的统战部部长就会主动牵头，整合各职能部门的力量，对国民待遇实施方案的落地予以统筹、协调乃至监督落实，并加大力度构建本地对香港青年创业者的扶持服务体系。

由此，统战部不得不成为牵头单位，投入大量时间和精力：一方面，在自己事权范围内让统战部各职能部门及其在香港的同乡社团对香港有关政府部门、行业协会和社会团体展开调研，广泛征求香港青年的意见和建议；另一方面，作为牵头单位组织有多部门召开的联席会议，尽快让各部门在自己的事权范围内落实实施方案的具体事项。由于统战部在牵头协调政府相关职能部门方面不具备优势，不少统战部部长每两个星期就要开一次联席会议，定期摸清相关政策的具体实施情况、为尚未实施的政策提供解决的方向。鉴于有些工作的落实超出了常委的事权（如落实港人在内地的医保制度），统战部还需要积极向本级及以上政府争取授权，乃至要求省委统一部署、加快相关政策的落地。与此同时，为了弥补本地区港人某些国民待遇落实暂时无法到位的缺憾，争取更多香港青年在本地创业，不少统战部部长还要求各职能部门暂时为香港青年创业所需的必要程序（如公司注册、个税申报、项目申报等）开辟绿色通道、提供更多的专业服务，将政策规定之下的国民待遇提升为超国民待遇。这些工作无疑加重了所在地统战部门的负担。事实上，统战部在牵头整合各部门职能方面不具备优势，也不是港人在内地享受便利措施政策的直接落实单位。通过它来牵头落实港人的国民待遇，不仅令落实的程序颇费周章，而且也耽搁了统战部擅长的联谊交友、团结联系和思想引导工作。

不可否认，为了推动香港青年融入大湾区内地城市，对港人实施全面国民待遇固然重要，但这项工作应该由党委、政府牵头，由人社部门具体落实。统战部门更应该根据自身的特点，集中力量放在前期的引导（包括构建

有效的交流机制、吸引更多的包括建制阵营以外的香港青年回内地)以及香港青年创业后对内地生活环境的融入(包括根据不同香港青年群体所思所想开展持续性的活动,把服务香港青年的工作做细、做踏实)。

4. “修例风波”和新冠肺炎疫情的发生,致使涉港统战助推香港融入大湾区的工作遇到前所未有的阻碍

根据香港中文大学亚太研究中心2019年8月下旬至10月初,亦即“修例风波”高峰时期所进行的电话调查,在18岁至34岁的人群中只有13.6%表示有兴趣到大湾区内地城市就业,比2015年香港智经研究中心的调查结果(33.2%)低了几近20%。而在2019年7月至2020年3月间,香港青贤智汇智库从不同途径投放4100份问卷所作的调查发现,经历了“修例风波”及黑色暴力冲击事件之后,有58%的香港青年反对香港参与大湾区发展并对大湾区的前景表示怀疑,只有25%的香港青年表示继续支持大湾区发展。这两份调查都表明了“修例风波”过后香港青年群体对到大湾区内地城市发展的兴趣正在不断减弱。

与此同时,2020年初内地新冠肺炎疫情的传播对香港青少年到大湾区发展的意愿也产生了重大的影响。由于香港媒体对内地政府抗疫工作的报道以负面新闻为主,除了建制派阵营内部的青年能够通过微信等平台得知内地有效控制了新冠肺炎疫情外,绝大多数香港青年迄今仍然以为内地还不时处于疫情的暴发期或者不相信内地已经取得抗击新冠肺炎疫情斗争重大战略成果。根据香港青贤智汇智库上述同一份调查,有52%的香港青年认为这次疫情对内地的影响面太大、造成损失不小,也担心以后还会有类似的严重公共危机发生,因此对大湾区内地城市的发展前景不看好。事实上,在疫情刚刚暴发之际,除了在内地安了家的,绝大多数在内地创业的青年都回到了香港,他们当中的一部分再也没有回内地继续创业。这些不再回内地创业的青年,一方面是对内地政府的信息公开制度开始感到质疑,担心如果再发生类似公共卫生事件时自己的知情权无法受到保障;另一方面是他们意识到粤港两地事实上并未真正融合,通关口岸只要有疫情或政治事件就可能随时关闭,这与他们打算的“香港安家、内地挣钱”的预期不符。

而自2020年7月开始,在内地创业的香港青年才开始陆陆续续回到内地继续创业。但是由于两地的关口仍未正常开通,回来的创业青年人数并不

多，总体上没有超过所有回内地创业的总人数的1/3。他们回内地主要是因为内地的业务确实需要发展，而香港的收入已无法维持生活所需。另外，香港疫情的两度暴发以及内地政府对疫情的有效控制让他们对大湾区内地城市的发展恢复了信心。尽管如此，目前助推香港青年回大湾区内地城市创业的工作在珠三角地区基本处于半停滞状态。广州和深圳两地的统战部门开始通过室外实体广告的方式吸引隐藏在城市中的香港青年加入创业的队伍、到高校即将毕业的港籍学生群体中发掘有意向创业的青年或者通过同乡社团或海联会等组织在香港寻找因为疫情而长期无法就业的群体（如厨师、导游等）回内地创业。但总的来说，自疫情暴发以来，助推香港青年回大湾区内地城市创业的工作依然收效甚微，各个基地大多只能通过线上咨询和讲座维系身处粤港两地青年。在广州某创业基地举办的中秋节联欢活动中，我们看到参与人数比以往少了五成，且参与者大多都是即将毕业的在内地就读的港籍大学生。由此可见，在防疫常态化的情况下，助推香港融入大湾区的工作将面临前所未有的挑战。如何通过在线化的活动推动人心工作也是统战工作目前必须考量的方向。

（二）当前统战工作在助推香港青年融入大湾区内地城市的突破口

从以上分析不难看出，当前统战工作通过引导香港青年回内地创业来助推香港青年融入大湾区内地城市的做法正在遭遇各种瓶颈、面临各种挑战。对此，我们需要跳出当前工作思维和方法的掣肘，寻求新的突破口进一步推进香港青年融入大湾区内地城市。

1. 突破现有政策侧重为香港青年创业的非普惠性工作导向，吸引更多香港青年回内地学习、就业以切实解决他们在香港“上流”空间不足的问题

如前所述，经过过去三年的推进，回内地创业的香港青年人数已经基本达到峰值，而且伴随着创业失败不可避免地出现，毕竟能够在内地创业成功的青年只是少数精英。因此，在内地创业的香港青年数量将会在未来的某个时间点出现下滑，我们对此需要及时改变工作方式，为香港青年融入大湾区内地城市寻求一条更为普惠的路径。

事实上，与创业相比，读书、就业吸引香港青年融入大湾区的比较优势更为明显。推动香港青年向上流动，加强教育（尤其是高等教育）以及推动产业结构调整是两个重要路径。然而，香港高等院校的政府资助学位严重不

足。从文凭考试的成绩来看,香港近年来的应届高中毕业生有39% (1.9万人至2.5万人) 达到了教育局所规定的入读大学的门槛,但是政府提供的学士学位却常年维持在1.5万人的水平。易言之,每年有将近4000名应届毕业生需要通过缴纳高额学费的方式入读大学,以致不少基层学生出现因贷款读书而负债重的问题。与此同时,产业结构过于单一、工作人口主要集中于中低端服务业的就业结构问题也一直妨碍着香港青年向上流动。历经几届特区政府,这一就业结构始终积重难返。

在此背景下,引导香港青年来内地攻读学费相对便宜、教学质量优异的大学并留在大湾区内地城市从事与其专业相匹配的工作,不失为解决香港青年上流空间不足的有效途径之一。根据香港青贤智汇智库的调查,每年有1/6的香港高中应届生会选择到内地升学。这反映了香港青年学生回内地升学的意愿已经达到一定水平。同时,由于在内地就读的香港青年学生已经逐渐熟悉内地的社会环境、获得了一定的人脉并通过在内地企业实习的机会了解就业的情况,因此他们对内地的发展有信心,也倾向于在内地寻求工作。

根据香港教育局的统计,目前在内地就读大学的香港青年约1.6万人;我们初步估算,是在内地创业的香港青年人数的4至5倍。如果我们统战工作能够引导好这些在内地就读大学的香港青年在大湾区内地城市就业,让这一部分有志青年先发展起来,包括任职著名公司的高层或积累了实务经验后再成功创业,从而再带动更多香港青年一起到大湾区内地城市成长,不失为统战工作助推香港融入大湾区的更有效的路径。

2. 突破现有政策只重视青年精英群体的工作导向,吸引更多群体回内地生活、工作以切实推动香港整体社会融入大湾区

当前大湾区内地各个城市总是希冀吸引青年创新人才,而不重视对青年以外群体的吸纳。然而,根据香港统计处2020年6月发表的《主题性住户统计调查第71号报告书》,香港15岁以上的人士约26.6万人有兴趣来到大湾区内地城市生活(包括居住或退休、工作或做生意、读书或进修);其中,最有兴趣到大湾区内地城市生活的群体为65岁以上的人群。而对于有兴趣到大湾区内地城市生活的15岁以上人士中,受教育程度达专上水平的只有19.9%,中学程度的为47.8%,小学或以下程度的高达66.8%。而这些人之所以愿意到大湾区内地城市,并不是因为发展会有多大,而是因为家居、住

宅面积较宽敞以及消费水平较低。由此可见，在绝大多数香港人心目中，大湾区的内地城市仍然是改革开放初期适合低消费生活、退休安养以及做点小生意就能够维系生计的地方。

对此，统战工作应该先从香港人的需求出发，可以根据所处城市的特点、在所处城市能够承担的范围为这些愿意回内地生活的各类群体搭建平台、提供服务；然后再根据具体情况将香港人的需求转化为我们工作的需要。例如，对于在20年前已经在中山买了房子准备回乡安老的群体，我们可以积极提供帮助、让这些老人家能够在中山安享晚年；与此同时，我们可以协助构建服务体系，包括让在香港有安老经验的青年到中山创业和就业（如担任高级别的管理工作）、让香港医生在中山开设诊所、组织这些老年人的亲属开展义工活动等；在此基础上，以老人群体为核心和平台，对回来就业创业的青年和老人群体的青年家属开展人心工作，从而将香港人的需求转化为我们工作的需要。

3. 突破当前主要以涉港统战部门助推香港青年融入大湾区内地城市的工作方式，充分利用统一战线内部各种资源共同做好人心工作

从目前情况看，妨碍香港青年融入大湾区内地城市有两大因素：一是制度壁垒；二是香港人对内地的偏见。从统战部的工作任务和自身优势来看，对于前者，我们需要配合相关部门推动内地与香港进行制度对接，按照清单逐条落实香港居民的国民待遇；对于后者，我们则需要肩负起与香港各界人士进行交流和联系的重任，积极引导他们回内地多走走、消除因香港反对派对内地“妖魔化”的攻击而引发的误解和成见。

然而，对于人心工作，随着我们工作面的铺开、回内地生活的港人逐渐增多，仅仅依靠涉港统战部门为数不多的干部队伍来展开显然并不足够。在此情况下，我们必须突破统战部内部各个职能部门因工作对象的不同而在一定程度上导致的相互隔离的状态，把各领域工作积极融入香港因素，为香港青年融入大湾区建设提供服务。一方面，我们要推动各民主党派成员扩大与香港各界人士的沟通联系，鼓励民主党派成员在自己的工作领域内与粤港两地的香港人士进行交流合作，让内地政治上有担当、经济上有实力、业务上有专长的企业家和专家学者积极引导香港同行正确认识内地。另一方面，我们也要将政治过硬的新阶层专业人士组织起来，根据香港人回内地就业和创

业比较集中的领域成立新媒体、设计师、心理咨询、餐饮、法律咨询、跨境电商等专业团体，让他们与在内地的香港人在业务交流、人才培养、就业创业等方面开展务实交流合作。

4. 突破当前统战工作以线下搭建平台为主的传统工作模式，根据内地不同香港青年群体的所思所想积极探索线上线下、以交互和体验为主的交流机制

由于新冠肺炎疫情的影响，广州、深圳不少基层统战部都纷纷通过抖音、微信、腾讯会议、Zoom等线上交流工具维系香港青年创业组织活动的在线化，而且收到了良好的效果。可以预测，随着防疫工作的持续，这种线上交流模式将会成为在内地创业的香港青年相互联系的主要模式；而且即使在疫情过后，这种交流模式也会凭借其便捷、灵活的优势而持续成为在内地创业香港青年交流的首选。对此，我们统战工作要积极做好信息化工具对社团组织形态不可逆的深刻影响，改变片面追求统战平台人数增长、规模扩大的旧观念，从组织效能、组织形态等方面探索线上搭建平台的新思路和新路径。

与此同时，为了吸引更多香港青年回内地就业创业或参与其他方面的活动，我们必须清醒地认识到他们当中的绝大多数即使对内地不排斥也并非建制阵营的成员。他们之前从未接触过体制内的思维方式、办事方式和行事规则，也并不一定认为内地比香港更发达、更有发展前景。因此，我们需要从他们的所思所想入手，根据不同年龄段、不同职业的角度创新以交互和体验为主的交流机制，以彼此尊重、求同存异、互相借鉴为原则来增进情感融合和价值共识。

四 新时代构建统战工作助力香港青年融入大湾区内地城市工作机制的对策建议

粤港澳大湾区建设是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家战略，是新时代推动形成全面开放新格局的新举措，也是“一国两制”事业丰富发展的新实践。随着美国加速调整其全球战略部署、中国香港政治经济社会发生的重大变化以及新冠肺炎疫情暴发对全人类造成的严重威胁等

问题的叠加,迫使我们必须坚定加快推进大湾区建设的决心和信心。对此,中央希冀香港各界能够更加积极主动助力国家全面改革开放、更加积极主动融入国家发展大局、更加积极主动参与国家治理实践。这为涉港统战工作助力香港融入大湾区提供了广阔的空间。然而,这项工作并非一帆风顺,当前也陷入了一些困境、正经历着不少挑战。为此,针对统战工作助推香港融入大湾区发展瓶颈问题及其工作的突破点,我们需要从高处谋划,及时更新工作思路,创新工作方式,将助力香港融入大湾区发展的工作真正落到实处。

(一) 深刻理解当前大湾区建设对国家新发展格局及其对香港“一国两制”行稳致远的重要意义,从“香港所需、大湾区所向、统战工作所能”的高度统一思想,确立助推香港青年融入大湾区内地城市的涉港统战工作新导向

1. 在助推香港融入大湾区发展的统战工作指导思想上,要进一步深刻认识当前大湾区建设对“一国两制”的发展的重要性和迫切性

习近平总书记反复强调要“推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,同时也指出,要把构建新发展格局同实施国家区域协调发展战略等衔接起来,在有条件的区域率先探索形成新发展格局,打造改革开放新高地。这是中央着眼国际国内形势发展的重大变化而作出新的重大战略部署。而大湾区作为我国最具经济活力的地区之一,它具备打造“双循环”新发展格局重点区域的良好条件和制度优势,可为加快形成“双循环”新发展格局提供有力支撑。一方面,它的企业活力足、市场规模大、产业链和供应链相对完备,在打通生产、分配、流通、消费各个环节上有着良好基础。另一方面,大湾区是我国唯一具有“一国两制”制度优势的地区,可以依托港澳在国际化、市场化、专业化等方面的特长,更好联通国内、国际两个市场。大湾区建设能够为也必须为新发展格局发挥特殊作用。

2. 在增强统战干部使命感的工作上,要进一步明确统战工作在助推香港青年融入大湾区内地城市的过程中有着不可替代的作用

建设大湾区归根结底是为包括香港同胞在内的大湾区人民谋幸福。只有始终坚持以人民为中心,大湾区建设才不会走偏,也才能取得成功。有基于此,统战部在推进香港融入大湾区发展的工作中有着不可推卸的责任。一方

面,相对于内地其他政府部门,统战部涉港工作与香港基层社会更为接近、更为熟悉。通过同乡社团中绝大多数来自基层的成员,统战干部能够了解香港基层社会的主要需求,尤其是劳工政策、社会保障和社会福利政策以及房屋政策方面的诉求,从而在大湾区建设的决策中、在助推香港融入大湾区发展的过程中为他们寻求排忧解难的方案。另一方面,凭借他们对香港基层社会以及对内地政治经济制度和不同城市间的错位优势的了解,统战干部在助推香港融入大湾区发展的过程中,比其他部门更懂得如何引导香港基层青年回大湾区内地城市发展、如何发展以及在什么地方发展更具优势,因而比其他部门的干部更有能力协助香港融入大湾区发展。

3. 在确立助推香港青年融入大湾区内地城市的工作导向上,要以“香港所需、大湾区所向、统战工作所能”为指引,积极探索新形势下统战工作的新对象、新方式

面对当前香港的政治形势,统战干部对助推香港融入大湾区发展的工作产生了各种分歧。不少基层统战干部认为,大湾区是我们内地进一步改革的发展方向,在香港缺乏群众基础,在香港社会的民意尚未扭转的前提下,通过统战工作助推香港融入大湾区发展只能带来反效果。也有基层统战干部表示,担心自己在助推香港青年回内地创业时所摸索到的创新工作方式容易越界。还有基层统战干部将引导香港青年回内地创业直接当作为本地政府招商引资。因此,目前绝大多数基层统战干部在助推香港融入大湾区的工作只能是按部就班地完成地方党委和政府的指示开展一般性的交流工作或者搜集信息为政府的制度对接提供决策依据,对于如何从有利于大局发展的角度开展创新性工作的思考力度不够,更不敢大胆尝试,以致难以发挥自身的主观能动性及时创新工作方法,同时在开展活动时也容易出现形式主义和缺乏实效的问题。

这一问题的产生,主要是因为我们并没有明确助推香港融入大湾区发展的具体要求。我们助推香港融入大湾区发展,既不是为了满足香港社会部分低收入和年老群体的需求,使大湾区内地城市成为香港人廉价消费、休闲安养的地方;也不是为了将内地所有城市打造成高不可攀的科技创新城市;而是在大湾区要实现的“双循环”新发展格局重点区域的基础上为香港社会无法“上流”的青年提供新的空间、为香港自我研发或从国外引进的创新技

术提供加速产业化的路径，同时也在9个城市得到错位有序发展的基础上，为香港居民提供宜居宜业宜游的生活地；从而让香港民众特别是普通的香港青年有获得感、对中央和特区政府有信心。为此，统战干部应尽统战工作所能，引导适合回内地发展的香港青年到内地读书、就业、创业，让留在内地发展的香港居民得到实惠、实现人生价值，让来内地居住的香港居民感到幸福。只有以“香港所需、大湾区所向、统战工作所能”为指引，统战工作在助推香港融入大湾区发展时才不至于失去方向，统战干部才懂得如何开展工作、如何创新工作方式并将工作落入实效。

（二）构建和完善对内对外两套助推香港青年融入大湾区内地城市的统战工作机制，以“香港所需、湾区所向”为导向，助力香港青年回大湾区内地城市入学、就业和创业

如前所述，香港青年回内地发展的意愿不强，但是在内地有过某种工作经验或在内地生活过一段时间的人，往往有比较大的机会到大湾区内地城市工作，因此，我们统战部门要利用自身的资源提供更多创业、全职工作、读书和实习的机会，增加他们回内地的诱因。

1. 在香港，以乡亲社团为依托，鼓励香港基层学生回内地升学、就业、实习

第一，对于中学生，鼓励同乡社团的代表人士在内地的公司资助香港中学学生回内地短期交流计划，倡导设立中学的同乡社团积极引导学校学生参加内地有关部门组织的游学、交流、志愿服务，对参与活动的学生学习、家庭经济条件作评估，积极说服家庭经济条件一般、自己估计成绩没办法达到特区政府资助学额的学生回内地就学。

第二，对于香港在读大学生，鼓励同乡社团代表人士对香港各大高校中在香港就业前景不明朗但在内地就业较为紧俏的专业（如设计类、心理咨询类、计算机类、机械工程类）的学生有条件（如愿意参与政府组织的回内地实习计划、参加内地公司组织的招聘会、愿意回内地创业基地参观等）地提供奖学金、赞助学生会就职仪式、开设助学基金，积极争取这些在香港毕业的大学生回内地就业、创业。

第三，对于需要找工作的青年群体，让大湾区内地城市统战部所构建的地级市同乡社团负责建立一站式网上资讯平台，营造一个能够让香港青年坚

持自己的兴趣、找到适合自己的市场、用好内地的政策的网上信息集散地，系统地公开本市的创业和就业的实用资讯。这一平台的功能包括：搜集整合祖籍地城市针对香港青年实习和创业计划，以及报名资格和渠道等信息；专门开设青年就业网页，为香港青年提供就业和生活资讯。需要注意的是，网页设计应从青年角度出发，以扼要和生动的方式展示，最好邀请在内地发展并获得一定成就的基层青年分享经历和心得。同时经常更新和宣传网站内容，并运用社交媒体推广。此外，主动向浏览网站的人士咨询，是否愿意通过电子邮件、WhatsApp等社交媒体随时接收新的资讯。

第四，引导在内地开设公司的代表人士尽可能利用大湾区的优惠政策招聘愿意回内地就业的香港青年。例如，积极鼓励在中山和江门的港资灯饰生产厂家招聘香港家居饰品设计类青年人才，逐渐引导代表人士从推动香港青年回内地就业的角度来推动香港融入大湾区发展。

2. 在内地，以高校为依托，整合民主党派成员及新阶层人士中的资源优势，打造内地香港学生“学习—就业—创业”的发展链条

第一，发挥珠三角地区高校的香港学生人数众多的优势，与属地高校深度合作，利用民主党派和新阶层人士中的专家学者或企业家的资源，为本地就读的香港大学生提供职业训练，量身定制融合课堂教学、求职辅导、岗位培训、职场体验和专业就业服务等各类功能为一体的综合性就业服务，提升珠三角地区香港学生求职能力和职业竞争力。

第二，支持有统战部参与建设的各类创业基地和平台与本地或香港高校共建香港大学生实习基地，同时鼓励港资企业、新阶层人士开办的公司参与实习基地的合作项目，并为这些公司主动吸纳内地港籍生提供各种政策咨询类的支援，在适当的时候给予这些公司的创办人政治荣誉，以鼓励更多香港代表人士和新阶层人士为推动香港青年融入大湾区内地城市作出自己应有的贡献。

第三，对于在内地攻读需要具有专业人士资格才能在本领域就业的专业（如法学、医学、心理学、会计学、税务学等）的大学生，统战部要积极介入引导，让他们在内地考取专业资格证，并引导新阶层人士开办的律师事务所、私人诊所、心理诊所、会计师事务所、税务师事务所等提供一定比例的实习岗位，让这些港籍学生能够最终获得内地专业资格并在内地

就业。

第四，与高校合作在网上打造专门面向港籍大学生就业和创业的一站式网上资讯平台，向他们及时传播大湾区最新的就业创业资讯、推广就业创业经验。

（三）从三个方面助力打造香港青年融入内地的政策体系和平台载体，以“湾区所向、统战工作所能”为指引，助力港人在大湾区内地城市留得下、融得入、有获得感

第一，针对刚刚毕业留在内地就业和从香港刚刚来到内地创业在香港青年，统战部要以完善现行社会管理政策为中心，积极配合人社等部门做好完善以港澳台居民居住证为核心的制度创新，将香港青年对于加大税收优惠、降低隐形成本、增加在内地生活便利措施等需求反映至有关部门，同时在自己事权范围内积极为其解决创业、就业和生活上遇到的问题；同时有步骤地构建在内地香港青年群体与内地青年之间的联系和交往机制，让香港青年在内地生活有归属感，即使创业失败也愿意通过就业、通过香港公司公派等途径留在内地城市。

第二，针对高端专业人士，省级统战部门要积极发挥自身的优势作用打造两地专业人士能够合作交流的平台载体，在新的社会阶层人士、港澳和海外等统战联谊交流中探索有效措施，努力打造国家级统战工作实践创新平台，如，通过打造港澳和海外人才集聚区、新阶层人士实践创新基地等平台载体，引进港澳和海外的科创型、专才型人才，为地方高质量发展提供人才保障；同时开展较为高端的美食、传统技艺等文化交流活动，增进彼此情感融合和达成价值共识等。

第三，与其他部门一起积极为内地港人创造良好的社会兼容氛围。一方面，统战部门的领导干部首先要怀着彼此尊重、相互借鉴的态度而非援助和帮扶的心态与在内地的香港居民进行交往，要理解香港地区所接收的内地信息并不全面的事实，坚持以经常接触、及时化解误会、耐心等待其思想扭转的方式和态度面对香港青年。同时也要相信，香港青年通过在内地的工作和生活，亲身观察体验内地的经济社会发展，能够更好地融入内地社会之中并最终正确认识中央政府对香港的态度。另一方面，统战部也要联同有关部门和香港青年居住地的社区街道办对他们的生活予以关心，积极为他们提供中

医资讯、业余学习传统文化的途径以及解决父母在内地养老、孩子在内地入学等他们较为关心的生活问题。

（四）从三个方面创新大湾区涉港统战工作机制，进一步夯实大湾区内地港人的人心工作

自2018年以来着手推动香港融入大湾区发展的工作来看，无论我们怎么宣传、推出利好政策、加强引导，还有不少香港人对大湾区不闻不问。这是因为，在爱国主义缺失、被对内地负面报道的新闻资讯误导以及对内地现实完全不了解的情况下，扭转这些香港人对内地政府的偏见才是统战工作助推香港融入大湾区发展最重要的工作。因此，我们只有创造条件让更多的香港人能够得到正确思想引导以及回内地亲身体会，才能让他们通过反思和比较来正确认识国家和内地的发展、才会动念头到大湾区内地城市发展。为此，我们要以大湾区为切入点，从三个方面创新大湾区涉港统战工作机制。

一是对接香港青年的诉求以促进更多香港青年走进和喜欢大湾区内地城市。目前内地和香港社会各界以及政府的论述，都是从较宏观的角度去分析大湾区对香港的机遇，很少从青年的角度及青年切身的需要出发，向青年说清楚参与大湾区对自身发展的重要性以及如何融入大湾区。这说明了大家对香港青年的诉求并不了解，不知道如何用大湾区的发展对接他们的诉求。事实上，我们通过对各级同乡社团青年委员会的访谈得知香港青年的诉求是多方面的，但对绝大多数青年来说，对到内地吃喝玩乐游乃至文创等非政治性话题都不抗拒。因此，首先我们可以考虑在深圳、珠海、中山、江门等陆路和水路相邻的城市打造统战性质的香港青年文化娱乐聚集地，针对他们喜欢的话题定期开展活动。其次，我们可以与来内地之后有思想转变的青年进行积极接触，了解他们的想法、引导他们到内地参加更深入的生活体验，如志愿者活动、文创和高科技展览、电子竞技大赛、服装走秀发布会等，让他们懂得到内地“打卡”并逐渐进入不同的青年圈子。这些工作需要持续开展若干年，并在一定规模上再考虑用传统的统战工作方式，如搭建平台、挑选有代表性的人物树立典型、参加体制内的培训等。

二是要对内地各个部门吸纳的统战对象进行重新整合。目前，内地各个部门只从自身的角度去考虑问题，彼此之间没有联动机制，这些平台所吸纳的对象相互重复的问题已经较为严重，并导致统战对象出现利益圈子化和同

质化的问题。这需要花大力气进行调整，确保每位统战对象尽可能只加入两到三个工作平台，让更多的香港青年朋友能够加入我们的圈子、拓展我们的联系范围，尤其要把有能力在内地创新创业的在香港出生长大的基层青年纳入我们的工作对象范围。此外，我们要对担任政协委员的香港建制派人士设定更高的政治要求，不仅要求他们对香港前途命运提出有建设性、有益的建言，还必须要求他们在香港的言行与中央的要求保持一致，而且在内地不能行个人私利、接受公众的监督，从而能够在香港引领和影响更多的人。

三是要做好网上工作平台的开发工作、逐步推动活动在线化，为防疫常态化以及疫后统战工作由线下转为线上或线上线下并行做好前瞻性的准备工作。首先，面对香港与内地之间仍处于闭关的状态，要适时总结各地方统战部门已经采纳的线上工作方法，拟定线上统战工作的指引，为珠三角地区统战部门在防疫期间继续开展与香港的联络工作提供范例。其次，继续积极摸索网上宣传方式，放弃使用说教性或长篇大论的研究型文字，要采用年轻人喜闻乐见、一目了然、感同身受的图画、视频等形式宣传到内地就读、就业、创业乃至防疫情况；同时鼓励各个同乡社团总会各自开发面向青年乡亲的手机程式，用香港青年熟悉的语言来宣传祖居地的政策、时事、风土人情、吃喝玩乐等生活指引，吸引他们回故乡走走看看。最后，在宣传队伍构建上，鼓励同乡社团要发掘和培养一批专职的、擅于掌控社会热点和敏感问题及化解网络舆论危机的本土精英写手，通过他们的创意和文笔发出的理性务实的声音来掩盖反大湾区建设政治主张，使社会舆论制高点向有利于大湾区建设的方向回归。

现代国家治理体系与“一国两制”

■ 珠海市社会主义学院课题组^①

国家治理现代化中的“一国两制”：研究背景与意义

改革开放以来，中国的国家治理问题基本上伴随经济体制改革而产生，治理问题与经济发展密不可分。从最初的经济体制调整、产业结构升级改造，发展到社会形态与治理体系转型，都需要改变有关政府治理体制才能予以配合实施。国家治理体系的完整科学、合理有效是首先需要解决的任务。由于政府管理体制不完善、社会政策调整不到位等原因造成的城乡失衡、地区失衡和贫富失衡，已经成为中国发展过程中的重大社会问题和矛盾。^②从世界银行提供的数据可以看出，我国的GDP总量虽然已达到全球第二的规模，但是增长质量不高。从政府效能（GE）、监管质量（RQ）和腐败控制（CC）等全球治理指标（WGI）的得分来看，我国的治理水平提升缓慢。^③随着中国经济进入“增长速度换挡期、结构调整阵痛期和前期刺激政策消化期”同时并存阶段，复杂的发展局面要求中国必须推动系统性、整体性、协同性、前瞻性的治理改革，从更加宏观的国家治理层面思考政府、市场与社

① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2016—2017年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组长：殷旭东，珠海市社会主义学院副教授；执笔人：殷旭东。

② 史本林. 社会管理创新研究 [M]. 哈尔滨：黑龙江人民出版社，2011.

③ 世界银行数据库. 世界WGI数据 [EB/OL] <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>, 2016.

会的关系。由此，党的十八届三中全会提出完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，并将其视为全面深化改革的总目标。这一总目标由“国家治理体系”和“治理能力现代化”两部分组成，治理体系是前提和基础，治理能力现代化是目标和结果，要想实现真正的治理能力现代化，首要任务是建立一套完整、合法、有效的国家治理体系。^①

另一方面，随着香港、澳门回归祖国，港澳特别行政区的治理问题也成为国家治理的重要内容。在经历了最初的“井水不犯河水”的治理思路和政策之后，以2004年9月党的十六届四中全会召开为标志，中央认为“保持香港、澳门长期繁荣稳定是党在新形势下治国理政面临的崭新课题”，能否保证两地的长期繁荣稳定成为衡量党的执政能力和治国理政水平的一项重要指标。2014年6月中央通过白皮书的形式首次发表《“一国两制”在香港特别行政区的实践》，提出中央对香港拥有全面管治权，习近平总书记对“一国两制”和港澳工作做出了系列重要讲话和指示。2014年11月9日，习近平总书记在会见香港特区行政长官梁振英时指出，依法保障“一国两制”实践，保持香港、澳门长期繁荣稳定，依法保护港澳同胞利益，是我国推进国家治理体系和治理能力现代化迈出的重要一步，对全面准确贯彻“一国两制”方针和基本法、促进香港长治久安具有重要意义。

在这个背景下，国家治理体系的研究成果有必要成为“一国两制”实践的理论指引，“一国两制”实践也应当成为国家治理体系的研究对象。基于此，本研究聚焦于“一国两制”与国家治理体系现代化的关系，选题意义在于两点：

第一，理论意义。本研究在既有的国家治理体系理论与“一国两制”理论基础上，将“一国两制”基本国策纳入国家治理体系视野观察，既增加了国家治理体系理论思考的对象与内容，又丰富了“一国两制”理论，为常态化思考“一国两制”问题提供理论依据。

第二，实践意义。港澳回归以来，“一国两制”为港澳地区的持续繁荣发展提供了强有力的保障，极大增强了港澳地区民众对国家的认同感和对港澳未来的信心。根据澳门理工学院“一国两制”研究中心的调研数据，

^① 陶希东：《国家治理体系应包括五大基本内容》[N]．学习时报，2013-12-30。

70%以上的澳门居民对“一国两制”表示支持，并认为在澳门的繁荣发展过程中，“一国两制”起到了至关重要的决定性作用。本项研究致力于“一国两制”与国家治理体系之间的融入性构建，面对未来，“一国两制”实践只有纳入国家整体建设进程中才可能获得长足的发展空间。而对于国家层面来说，只有实现了包含“一国两制”的国家治理体系建设，才可能从制度上保障港澳以及将来的台湾地区持续平稳和繁荣。从理论上梳理国家治理体系与“一国两制”关系具有深刻的实践意义，有助于保障与推进“一国两制”事业的健康发展，同时也有助于国家治理体系现代化的成功建设。



体系化的整合与构建：“一国两制”纳入国家治理体系的重要性与必要性

党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化视为全面深化改革的总目标，国家治理也成为学界关注的课题。这一总目标中“国家治理体系”和“治理能力现代化”两部分的关系，治理体系是前提和基础，治理能力是目标和结果。要实现真正的治理能力现代化，建立一套完整、合法、有效的国家治理体系是先决条件。^①因此，国家治理体系的完整科学、合理有效是首先需要解决的任务。对此，学者们从各个视角对国家治理体系进行了探讨，并形成了丰硕的研究成果。一般认为，国家治理体系是党领导人民管理国家的一整套制度体系，包括了经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设等各领域体制机制、法律法规的安排。^②从内容上看，国家治理体系的基本结构可以采取横向的划分方法，即分为经济治理、政治治理、文化治理、社会治理和生态治理并表征为这五个方面治理在体制机制方面的综合。学术界对国家治理体系的基本共识是制度是国家治理体系的一个带有根本性与不可或缺性的内容。许耀桐等人认为，国家治理体系是由政治权力系统、社会组织系统、市场经济系统、宪法法律系统、思想文化系统等构成的一个有机整体，这一有机整体由治理理念、治理制度、治理组织和治

① 陶希东. 国家治理体系应包括五大基本内容 [N]. 学习时报, 2013-12-30.

② 韩振峰. 怎样理解国家治理体系和治理能力现代化 [N]. 人民日报, 2013-12-16; 江必新. 推进国家治理体系和治理能力现代化 [N]. 光明日报, 2013-11-15.

理方式四个层次构成。^①俞可平认为,国家治理体系是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。^②他认为,国家治理体系是一个制度体系,分别包括国家的行政体制、经济体制和社会体制;现代的国家治理体系是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统。^③可以看出,对国家治理体系的认识可以是多层次、全方位、多视角的。现代国家治理体系是一个系统,是一个有机整体,具备系统性、整体性、协同性,应该也可以囊括不同的构成要件。从发散的思维与宏观的角度来看,国家治理体系是一个以制度为中心的宏大系统,这个系统既包括作为制度指导的价值,也包括贯彻制度的基本行动。^④在国家治理体系和治理能力现代化的建设过程中,应当看到港澳特别行政区正在践行的“一国两制”是其中富有生命力的实践元素。“一国两制”是一项开创性事业,按照“一国两制”方针将香港、澳门两个特别行政区管理好、建设好、发展好,保持港澳长期繁荣稳定,是中央政府治国理政的崭新课题,^⑤也应当是国家治理体系理论研究的重要内容。由此,有必要认真研究“一国两制”在国家治理体系理论中的重要意义,将“一国两制”纳入国家治理体系研究有助于推进“一国两制”的深入发展,也是完善国家治理体系理论视野的重要内容。

(一) “一国两制”是丰富国家治理体系理论的重要实践元素

“一国两制”从构思到现实,从理论到实践,在港澳两个特别行政区已经实行了20年,理论的科学性、制度的生命力受到特区现实考验,得到国际社会的充分肯定。坚定不移地将这场实践进行下去并不断提升实践水平,是全国人民的历史使命和社会责任。将业已规范化、成熟化的运行规律加以总结、提升,以求特区未来的长治久安和更高水平的“一国两制”实践,是新时代、新形势的要求和期许。因而,“一国两制”应当成为丰富国家治理体系理论的重要实践元素,具体包括以下几个方面。

① 许耀桐,刘祺.当代中国国家治理体系分析[J].理论探索,2014(1).

② 俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线,2014(1).

③ 俞可平.衡量国家治理体系现代化的基本标准[N].南京日报,2013-12-10.

④ 郑吉峰.国家治理体系的基本结构和层次[J].重庆社会科学,2014(4).

⑤ 杨允中.“一国两制”实践论[M].澳门理工学院“一国两制”研究中心,2016:

第一,“一国两制”有利于更新国家治理的基本理念。20世纪90年代以来,国家治理就成为政治学领域一个特别热门的话题。“治理”进入中国政治学界时,对“治理”的英文“governance”如何翻译有不少争论。早在1997年,徐勇教授在《政治学研究》发表了《Governance:治理的阐释》一文,认为将“governance”译为“治道”不合适,而译为“治理”较好,治理是通过对公共事务的处理,以支配、影响和调控社会。中央编译局俞可平教授率领的团队在治理理论方面作了大量研究,翻译出版了大量的外国文献,同时也对中国的治理问题进行了较多研究,并于2012年主编出版了中国第一部以“治理”为主题的《中国治理评论》。北京大学的徐湘林教授多年强调“治理话语”,主张用“治理”替代“民主”作为政治学的主导话语。无论从西方国家还是中国来看,都应该将治理放在国家、国家与社会关系的角度来分析。“治理”作为一个政治术语,非常强调政治过程和政治绩效。世界银行首次使用“治理危机”就是指一些国家尽管也有政权,也有引进外国政治制度,但不能对国家进行行之有效的治理,甚至出现治理危机,导致治理失败。中国历史上经常说到的“天下大乱,达到天下大治”也是从治理过程和治理绩效来讲的。所以,如果要给“治理”下一个定义,可以认为治理是政治主体运用公共权力及相应方式对国家和社会的有效管控和推进过程。概括起来就是:谁治理,如何治理,治理成效如何。^①由此,国家治理体系是一场国家、社会、公民从着眼于对立对抗到侧重于交互联动再到致力于合作共赢善治的思想革命;是一次政府、市场、社会从配置的结构性的变化引发现实的功能性变化再到最终的主体性变化的国家实验;是一个改革、发展、稳定从避免两败俱伤的负和博弈、严格限缩此消彼长的零和博弈再到追求和谐互惠的正和博弈的伟大尝试。^②“一国两制”恰恰在实践层面较好地体现了国家治理理念从管理转变为治理情形。首先,治理主体多元化。中央政府、特区政府和港澳社会形成了多元交互共治的结构性治理主体。中央政府对特区实行的各项方针政策,根本宗旨是维护国家主权、安全、发展利益,保持港澳长期繁荣稳定。全国人民代表大会授权特别行政区依照基本法

① 徐勇. 关于国家治理体系和治理能力现代化的对话[J]. 当代世界与社会主义, 2014(1).

② 江必新. 推进国家治理体系和治理能力现代化[N]. 光明日报, 2013-11-15.

的规定实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。除直接体现国家主权的外交、国防外,特区公权力几乎在所有领域都可有效行使管辖权,在司法领域更可行使终审权。这极大地提升了港澳地区民众自我管理的广度与深度,是对地方自治实践的重要突破,是一项前所未有的尊重本地人首创精神和人格尊严的创新制度安排。^①其次,“一国两制”下治理的运作模式是复合的、合作的、包容的,治理行为的合理性受到尊重,增加了治理效能。现代国家治理的各个方面和各个层次成为一个有机整体,相互协调,互动共进。现代国家和现代社会处于高度分工和分化状态,各个主体有自己的利益和价值,在这一背景下,国家治理很容易出现“碎片化治理”,每个主体都在使劲用力,但发生的作用力和着力点不一致,还会是相反状态,不仅力量相互抵消,还会相互对抗。因此,现代国家治理特别强调系统治理,在多元社会中寻求最大社会公约数,在多元共治中强化核心治理力,以推进治理的协调化。“一国两制”条件下,通过正式规则和各种非正式的制度安排,相互冲突或不同的利益得以调和并采取联合行动,以实现对公共事务的合作管理,已经成为特别行政区治理的重要手段,提升了治理效果。

第二,“一国两制”丰富与发展了国家治理的价值目标。国家治理体系是由价值、制度与行动构成的一种橄榄形结构,其基本的层次表现为制度居于两者中间的核心位置,价值居于顶端,行动则位于底端。其中,价值包括民主、法治、科学三大基本价值理念。^②“一国两制”治理形态在一定程度上丰富与发展了国家治理的价值目标,至少包括以下几个方面:首先,治理的秩序价值。为了避免由于根本宪制规范转移可能产生的社会震荡,保证特别行政区有序发展成为“一国两制”实践的重要内容。澳门基本法规定澳门特别行政区根据本地整体利益自行制定旅游娱乐业的政策,就是将博彩业在基本法中规定下来,这是从澳门的实际出发,维护澳门的经济发展,事实证明这一规定是必要的。此外,基本法中规定的在澳门的葡萄牙后裔居民的利益依法受特区保护,他们的习俗和传统文化传统应受到尊重。原刑事起诉法庭制

① 杨允中. “一国两制”实践论[M]. 澳门理工学院“一国两制”研究中心, 2016: 363.

② 郑吉峰. 国家治理体系的基本结构和层次[J]. 重庆社会科学, 2014(4).

度继续保留,澳门特别行政区设立由政府、雇主团体和雇员团体的代表组成的咨询性的协调组织,这些规定都是根据澳门的实际情况做出的,最大程度地保障了澳门的社会稳定和经济发展。其次,治理的民主价值。治理应有利于激发社会活力,实现人的自由而全面的发展。在利益多元化、文化多样化的条件下,治理既要确保公共利益和主流道德价值不受侵害,也要根据实际情况尊重差异、包容多样、考虑个别,承认合法合理的个性化追求,让公民和社会组织充满生机活力,使社会保持动态平衡稳定状态。依照《中葡联合声明》的规定,“立法机关由当地人组成,多数成员通过选举产生”。基本法规定“立法会多数议员由选举产生”,体现了“一国两制”下的澳门民主形态。在特别行政区,对民主、民主化的追求是必要的,但不宜脱离特区现实机械地照搬西方民主。最后,治理的公平正义价值。就特别行政区而言,治理的公平正义价值有比较特殊的内容。由于历史的原因,港澳地区长期受到异族统治,社会治理中的特权现象与特殊身份群体比较普遍。民众的一般社会心理中,对于公平正义的认知较为狭窄,一定程度上放任了社会贪腐与不公平正义社会现象的存在。“一国两制”条件下特区政府治理的重要任务之一就是努力营造公平的社会环境,促进形成正义的社会制度。

第三,“一国两制”是国家治理方式方法的创新与发展。国家治理体系现代化意味着国家治理基本方式必然是法治,有赖于各个领域的法治化。要以法治的可预期性、可操作性、可救济性等优势来凝聚转型时期的社会共识,使不同利益主体求同存异,依法追求和实现自身利益最大化。法治的关键是确立宪法和法律在国家治理中的地位,明确和贯彻落实在法律面前人人平等,做到有法必依、执法必严、违法必究。现代国家治理体系本质上是一个法治体系。有效治理包含着“公民安全得到保障,法律得到尊重,特别是这一切都须通过司法独立,亦即法治来实现”^①。法治是提高治理水平,加快形成科学有效的社会治理体制,推动建立现代国家治理体系和实现有效的国家治理的途径和方法。良好的国家治理关键是要逐步形成一套符合规律、有效管用的法律体系,并保证其在制度层面能够得到执行。体现了“一国两制”方针的澳门基本法在法律理论上有许多突破和创新。法学上一般认为联

^① 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 26.

邦制国家的成员国或州的权力要大于单一制国家的省市权力，但是澳门特别行政区享有高度自治权，在某些方面比联邦制国家的成员国或州的权力还要大，这在法理上是一种突破。^①“一国两制”完善了中国宪制，第一次在保障意义上构建中央地方关系，作为地方政府的特别行政区政府，与中央政府的关系通过《宪法》和《基本法》加以确定，这在中国的宪制史上是一个极其重要的发展。尽管中央与地方关系是典型的宪法问题，但是在中国内地，很少被当作宪法问题来处理，更多通过政治方式解决。港澳基本法的中央与地方关系设置给传统处理方式注入法治元素，有利于促进中国政治发展进一步宪法化。更重要的是，港澳回归以来的实践证明，有限的中央权力并没有削弱国家权威，在法治状态下运行的中央政府反而获得了更强大的国家能力，港澳居民的国家认同感不断增强。与此同时，港澳特区政府也严格依循法律与中央政府进行沟通，促进两级政府互信互助。港澳地区原有的司法独立传统得到了较为充分的维护。两部基本法都规定，特别行政区享有独立的司法权和终审权。值得探究的是特别行政区法院的“基本法审查权”。^②因为某种形式的司法审查是宪制的重要标志。如同民法、刑法需要通过法院审理民事、刑事案件得以实施一样，宪法也只能通过独立且中立的司法机构在处理案件过程中得到落实。没有理由指望宪法可以在没有司法机构的情况下能够自动实施。

（二）国家治理体系理论对“一国两制”发展的意义与价值

从理论上说，治理的概念不同于统治的概念，从统治走向治理，是人类政治发展的普遍趋势。“多一些治理，少一些统治”是21世纪世界主要国家政治变革的重要特征。在社会政治生活中，治理是一种偏重工具性的政治行为。无论在哪一种社会政治体制下，无论哪个阶级行使统治权，无论谁上台执政，都希望有更高的行政效率、更低的行政成本、更好的公共服务、更多的公民支持。换言之，都希望自己执政的国家有良好的治理。治理改革是政治改革的重要内容，治理体制也是政治体制的重要内容。但是，归根到底，治理是实现一定社会政治目标的手段，相对于国家的统治体制而言，治理体

^① 肖蔚云. 论澳门基本法 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2000: 173.

^② 由于港澳地区并没有宪法，回归后建立了以基本法为根本法律规范的法律体系，这里的基本法审查权并非指对宪法的审查，而是指对基本法的审查。

制更多体现工具理性。^①从治理角度观察,“一国两制”属于国家治理的内容,因而,国家治理体系理论对于“一国两制”的理性发展也具有实践指导功能。主要包括:

第一,运用国家治理体系理论缓解资社之争,实现“一国两制”的创新发展。随着中央政府对香港、澳门恢复行使主权并相继建立香港、澳门特别行政区,正确推进“一国两制”事业,确保两地长期繁荣稳定成为国家领导人的重要议事日程,也是特区居民本身的历史使命。“一国两制”事业是香港特别行政区、澳门特别行政区和祖国内地共同发展繁荣的事业,也是中华民族伟大复兴事业的重要组成部分。^②“一国两制”发展过程中,最首要的理论误区恐怕还是集中在对社会主义本质和资本主义本质的认知上。应当肯定的是,现代资本主义尚未全面腐朽,更未全面没落。对资本主义长期积累的资金、技术、管理、法制、信息等优势继续加以适度开发利用依然必要。建立实行“一国两制”的特别行政区绝不是美化、讨好资本主义,而是要让资本主义为社会主义服务,在实行单一制的社会主义国家中对一两个具特殊性的局部地区在恢复行使主权后允许保留其原有资本主义,这本身就是前所未有的理念与制度创新。^③按照国家治理体系理论,无论哪种社会体制下,无论哪个阶级行使统治权,都希望通过较低的治理成本,达到较好的治理效果。因此,从治理的视域来看,资社之争并非问题的关键,如何实现一个国家内部的资源整合与互利共赢,应当是“一国两制”制度创新发展的基础与出发点。准确把握“一国两制”条件下特别行政区的治理要点,实现有效治理的路径可以从以下几个方面进行:首先,引导正确的思想观念,构建先进文化。社会治理作用于人的行为,但行为是受思想牵引的,因此,清晰的社会价值观是“一国两制”事业的前提条件。在这个过程中,必须认识到以富强民主文明和谐、自由平等公正法治、爱国敬业诚信友善为基本内容的核心价值观,并非社会主义区域的独享,经过适当改造后的相关内容,同样可以

① 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1).

② 胡锦涛. 在庆祝澳门回归祖国十周年大会暨澳门特别行政区第三届政府就职典礼上的讲话[EB/OL]. <http://www.gov.cn>.

③ 杨允中. “一国两制”实践论[M]. 澳门理工学院“一国两制”研究中心, 2016: 375.

成为引导“一国两制”下的港澳特别行政区的社会核心价值观。其次，“一国两制”区域的社会治理要从根本矛盾入手，寻求妥切的解决方案。以澳门为例，由于地少人多，土地利用问题极易引发社会矛盾，必须从解决好民众最直接最现实的利益问题，推动权利公平、机会公平、规则公平的实现。对于特别困难群体则应通过有效的社会保障手段维持该群体的基本稳定与实惠。最后，“一国两制”下澳门社会治理的重点应当下移，要以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，努力让民众更好地行使民主权利，提高自我管理、自我服务水平。充分发挥社团优势，吸引凝聚各种力量，化解矛盾纠纷。

第二，国家治理体系理论有利于认识“一国两制”下中央治理权能问题。“一国两制”条件下，特别行政区与中央之间的关系，同全国其他各地有同有异，既同又异。同的是同属中央政府管辖，同中央构成领导与被领导、上级与下级的关系，异的是特区是在维护国家主权、维护中央管治权威、维护国家核心利益前提下享有高度自治权。^①目前，特别行政区的治理主体多元化已经有了共识，但是如何认识“一国两制”下中央政府的治理权能是个重要的理论与实践问题，尤其是中央政府的权力是在特别行政区政府治理不能或无效时才跟进，还是居于主导地位的问题，仍然需要进一步厘清。此外，特别行政区多元主体治理如何实现适宜的、富有成效的合作治理呢？根据国家治理体系理论，国家治理体系现代化体现为“多元共治”。

“共治”（co-governance）一词的基本含义是共同治理。现代意义上的治理本身就具有共治的含义。因此共治可以当作一个与治理对等的概念。“这里之所以取共治这一概念，就是为了强调治理主体的多元性、治理机制的非对抗性以及利益取向的可调和性。”^②“社会共治”就是指政府、社区组织、其他非营利组织、社区单位、公民，合作供给社会公共产品和服务，优化社

^① 杨允中. “一国两制”实践论[M]. 澳门理工学院“一国两制”研究中心, 2016: 418.

^② 唐亚林, 郭林. 从阶级统治到阶层共治——新中国国家治理模式的历史考察[J]. 学术界, 2006(4).

会秩序,推进社会持续发展的过程。^①共治,并不是群治,而是在一个中心主体协调下形成的多元治理主体体系。英国著名政治理论家杰索普提出的“元治理”理论可以借鉴。所谓“元治理”,就是作为“治理的治理”。“元治理”旨在对市场、国家、社会等治理形式、力量或机制进行一种宏观安排,重新组合治理机制。^②“元治理”理论认为,与市场失灵和政府失灵一样,治理也同样会失败。失败源于治理各方在谈判和协作过程中,各自不同的地位和立场以及各自不同的利益考虑,使他们无法达成共同的治理目标。要在多元的治理体系中协调不同力量和组织的立场,使他们达成共同的目标,国家(政府)要承担起“元治理”的角色,因为它是保证社会机制完整的责任承担者,但这种责任并不是要构建一个至高无上、控制一切的政府,而是政府要担负制度设计、提出远景的任务,使整个社会体系在良好的制度安排中促进不同领域的自组织,从而达到治理的目标。^③“元治理”的本质是在“元治理”者的组织安排和指导下,形成良好的治理机制。据此,特别行政区多元治理主体体系中,中央政府理应扮演中心主体角色,承担起保障特别行政区社会机制完整性的责任,主要是通过良好的制度安排,促进不同领域的自我管理,达到善治目标。此外,特别行政区多元主体合作治理过程中需要考虑治理成本,合理的成本分摊机制和财务监督机制需要进一步完善。尤其是提升社会组织(社团)的治理水平,监督社团的治理行为,应当成为特区政府的重要工作内容。

第三,国家治理体系理论有助于提升“一国两制”成效,完善“一国两制”评价体系。治理是一种政治管理过程,只是这一过程不是强制的而是自主的,不是强加的而是内生的,是通过各类相互影响的行为者之间的良性互动实现的。国家治理本身就是一个动态的表述、一个动态的过程、一种行动的表达。合法性与有效性是现代国家治理体系的本质属性,开放性、包容

① 张小劲,于晓虹.推进国家治理体系和治理能力现代化六讲[M].北京:人民出版社,2014:111.

② 丁冬汉.从“元治理”理论视角构建服务型政府[J].海南大学学报(人文社会科学版),2010(5).

③ 鲍勃·杰索普.治理的兴起及其失败的风险——以经济发展为例的论述[J].漆芜,译.国际社会科学杂志(中文版),1999(1).

性与可问责性是现代国家治理体系的外在表征。^①现代国家一般都非常注重国家治理评估体系的建设和完善,并且通过社会调查统计、信息收集分析、情报综合提炼等途径获取评估的基本素材,并且进行抽象加工,从而获得国家治理状况的总体认知。这是国家主动通过各种途径,实现对国家治理状况的考察评价。对于特区政府而言,也应当积极主动地了解“一国两制”的治理成效,通过各种途径建设“一国两制”治理评估体系,形成科学合理的社会认知与预期,其中社会对治理的评判应当被纳入“一国两制”治理评估体系予以重视。要实现社会对特区政府治理的有效监督,必须保障民众的知情权、表达权、批评权、评判权和建议权,通过制度化、法制化和规范化的方式实现这些权利的有效行使。只有在中央政府与特区政府之间、特区政府内部各部门之间、各层级之间、社会团体内部、社团之间形成健康互动形式,才可能激发社会整体的改革和进步动力。

十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”设定为全面深化改革的总目标,同时也就确定了中国现代化新的更宏伟的愿景目标。建构中国现代国家治理体系,推进国家治理现代化,不是一个空洞的政治口号,而是一个具有丰富而深刻的思想内涵并要求全体民众在中国共产党领导下付诸实施的行动纲领。推进国家治理体系和治理能力现代化的现实路径只能诉诸多元主体共治,“一国两制”作为多元主体共治的实践场域对于国家治理体系理论的完善具有丰富的实践价值,值得认真对待。中央政府、特区政府与特区居民之间形成科学分工又密切协作的良好关系,建设理想的国家治理图景。

异质区域的“善治”一体化：港澳特别行政区治理中的国家治理体系理论

实现“善治”不仅是内地政府面临的课题,同样是港澳特区政府关注的领域,运用已有的国家治理体系理论成果,对于特区政府思考善治问题不无裨益。社会治理的理想状态,就是善治。善治不同于传统的政治理想“善政”或“仁政”,善政是对政府治理的要求,即要求一个好的政府。善治则

^① 唐皇凤. 中国特色现代国家治理体系的建构[J]. 中国社会科学报, 2013-12-6.

是对整个社会的要求，不仅要有好的政府治理，还要有好的社会治理。简单地说，善治就是公共利益最大化的治理过程，其本质特征就是国家与社会处于最佳状态，是政府与公民对社会公共事务的协同治理。作为政府与公民对社会公共事务的合作管理，善治需要政府与公民的共同努力，而且随着社会的发展和政治的进步，公民在公共事务管理中的作用将变得日益重要。然而，在所有权力主体中，任何其他权力主体均不足以与政府相提并论。政府对人类实现善治仍然有着决定性的作用。善政是通向善治的关键；欲达到善治，首先必须实现善政。要实现善治的理想目标，就必须建立与社会经济发展、政治发展和文化发展要求相适应的现代治理体制，实现国家治理体系的现代化。国家治理体系的现代化是社会政治经济现代化的必然要求，它本身也是政治经济现代化的重要表征。在这个意义上，无论是内地政府还是港澳特区政府面临的挑战是类似的，都需要不断探索政府、市场与社会之间关系，把握三者之间的和谐互动规律，施政为民，实现真正意义上的善治社会。“一国两制”条件下，国家允许港澳作为统一国家内的政治异质地区而存在，与主流政治制度、文化环境和生活方式存在较大差异，中央政府对其实行特殊的管治方式。所谓异质性是指种类之间的不均匀性和不可通约性，尤其指个体不同种类之间的不可通约性。异质性特点意味着对治理结构和方法的单一维度追求是不可取的，国家治理必然是多元契合的过程。然而异质性容易导致削弱国家认同感，滋生分离主义倾向。^①因此，国家治理体系理论必须将港澳区域治理思考在内，尤其是在香港特别行政区需要重视国家意识与国家认同等价值理念的培育工作，破解“一国两制”、高度自治可能带来的治理困局。

作为统一国家内部的异质地区，香港在政治制度、经济基础、法律体系等方面呈现出与内地强烈的异质性，基于此，中央政府对香港采取了相对宽松的治理形式，在传统意义上的单一制国家形式基础上，对由于历史和现实原因形成的香港地区赋予了优厚的自治权。从表面上看，赋予异质地区自治权会导致其不断索取更大的自治空间，甚至提出独立的诉求，这也是对香

^① Emily Etzel, The Current Quebec Separatist Debate and Its Influence on the First Nations of Quebec, Carnegie Mellon University Dietrich College Honors Theses, Spring 2015.

港目前出现的“港独”倾向的一种解释。但是，权力下放和自治制度并不是分离主义兴起的主要原因，真正的原因是历史和现实导致的国家认同流失。事实上，即使在权力下放的语境下，中央政府对异质地区仍然可以保持相当的政治控制力，关键在于中央政府需要保留关键性权力，如国防、外交、司法审查、统一的法律适用等。^①当今时代，无论是单一制国家，还是联邦制国家，权力下放都是现代国家的发展趋势，特别是异质地区应有广泛的自治权。关键是如何在权力下放的同时，保持中央政府的影响力和支配力。如果在权力下放的同时未能保持中央政府的支配能力，就容易使得分离主义占据上风，中央政府处于被动状态，因此，香港民主化过程中的政治乱象，并不是“一国两制”下的高度自治导致的，而是由于中央权力未能在香港充分实现。由于统一国家中的政治异质地区通常会出现分离主义倾向，香港特别行政区应当在推行普选的同时，不断强化国家认同，消除国家分裂的危险，利用宪制安排巩固国家统一，妥善处理国内族群矛盾。通过适用宪法可以有效强化国家认同，鼓励民众建立对宪法的尊崇，可以在宪法预设的轨道内解决国内政治问题。^②在香港出现的本土主义和分离主义思潮中，正是由于部分香港居民不具备基本的国家认同，特别是在国民教育受挫的情况下，通过宪法在特别行政区的实施可以强化国家认同，促进人心回归。对于香港而言，支持高度自治与落实中央权力并不矛盾，只有中央权力在特区顺利实现，才能保证香港的高度自治。应当通过全国人大的违宪审查权，建立对于相关立法和政治问题的审查机制，使中央权力在香港充分落实。在实现普选的过程中，最为关键的是不断强化香港居民的国家认同，促使国家认同和民主化同步发展，才能避免分离主义和极端势力，为实现和完善“一国两制”的宪制架构开辟政治空间。

国家治理体系理论研究表明，国家的治理体系是一个制度系统，包括政治、经济、社会、文化、生态文明等各个领域，必须从总体上考虑和规划各个领域的改革方案，从中央宏观层面加强对治理体制改革的领导和指导。

① Elizabeth Linda Yuliani. Decentralization, Deconcentration and Devolution: What Do They Mean?. Interlaken Workshop on Decentralization, 27-30 April 2004.

② Cristina M. Rodriguez. Noncitizen Voting and the Extraconstitutional Construction of the Policy [J]. International Journal of Constitutional Law, Vol8, No.1 (2010), pp30-49.

碎片化、短期行为、政出多门以及部门主义和地方主义，是现行治理体制和公共政策的致命弱点，严重削弱了治理能力。鉴于这样一种现实情况，俞可平教授指出，顶层的制度设计和宏观指导，对国家治理体系现代化建设尤其重要。应当加强对国家治理体系现代化的战略研究，分阶段制定国家治理体制改革的路线图和任务表。具体举措是，一方面要站在国家和民族根本利益的高度，超越部门和地区利益，进行全局性的统筹规划，挣脱既得利益的束缚；另一方面不能草率行事，应当广泛讨论，从长计议，避免短期行为。^①林坚认为，推进国家治理体系现代化需要进行总体设计，总体设计的工作方法就是系统方法，根据总体设计的战略部署，在国家治理过程中，系统谋划，整体推进，综合施策。^②构建国家治理的体制机制，立足国家—社会—市场的三分结构，形成公共权力为核心的多元治理格局，使各种治理权威既有合理分工，又能形成统一合力，确定国家治理的政治、法律与管理方略。理顺政府不同部门之间的权责关系，建立分工合理、权责匹配的行政架构。发挥市场在资源分配中的决定性作用，不断完善市场体制，发展社会组织，塑造公民参与治理的模式。完善协作机制，加强治理主体的沟通、参与、合作、协同和整合。建立信任机制，形成网络运转的互惠规范。健全责任机制，形成科学有效的权力制约机制，规范治理主体的行为。完善信息交流机制，建设透明运作的国家治理模式。

如果说努力培育国家认同与国家意识是香港特区治理的当务之急，那么，澳门特别行政区的主要问题是如何通过有效的制度安排加强政府的治理能力，扭转澳葡政府时期遗留下来的“无为”政府形象，充分发挥法团主义治理传统和资源的优势，强化顶层设计，从战略上谋划澳门社会治理结构的现代化。对于澳门社会而言，长期以来习惯了澳葡政府零打碎敲式的管治行为，对于政府治理没有太多的期待。为了转变这种认识，澳门特区政府在2016年发布了五年发展规划，这是澳门回归以来首次编制中长期发展规划，并主动与国家“十三五”规划接轨。规划明确了澳门未来发展定位是建设世界旅游休闲中心。该规划由战略篇、民生篇、发展篇、善治篇组成，描绘了

① 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化 [J]. 前线, 2014 (1).

② 林坚. 总体设计推进国家治理体系现代化 [N]. 学习时报, 2014-4-21.

今后五年澳门经济社会发展的愿景，提出了具体目标、评价标准和相关保障政策。规划所选择的发展战略与部署，融合了四大发展观念：创新发展、均衡发展、对接发展、共享发展。其核心是提高城市竞争力，与国家发展规划对接，与国际先进水平接轨，促进居民生活素质持续提升。同时，规划把落实与国家“十三五”规划对接、参与国家“一带一路”倡议、打造“中国与葡语国家商贸合作服务平台”、融入区域合作等内容单列成章。这体现了澳门在建设宜居城市、智慧城市、健康城市、安全城市、文化城市、善治城市的过程中离不开祖国的全力支持。澳门在优势互补、互利互惠的基础上，与国家同发展、共繁荣。为了完成规划设计的各项任务，澳门特区政府需要不断提升施政能力，完善政府架构，整合各种社会力量，形成有效的社会治理模式。

四 价值导向与逻辑归纳：“一国两制”视野下的国家治理体系理论谱系

由前述可知，在思考国家治理体系理论时有理由也有必要将“一国两制”下的港澳特别行政区治理纳入思考对象。因此，从“一国两制”视野高度观察国家治理体系，就可以摆脱政治体制与政治生态思维的局限，理清国家治理体系的内涵与属性，进而探寻国家治理与发展之道路。中国的国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规的安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度，其中必然包括邓小平等老一辈领导人构想与设计的“一国两制”的制度安排。因此，站在“一国两制”高度下的国家治理体系理论可以包含以下内容。

第一，国家治理体系中的价值导向问题。中国特色的国家治理体系的价值导向是创新国家治理理念，塑造价值共识。托克维尔指出“政治社会的建立并非基于法律，而是基于情感、信念、思想以及组成社会的那些人的心灵和思想的习性。”^①在任何一个社会，价值和文化的力量对国家发展具有难以替代的深刻影响。要在充分认识国家自身积累的文化品性和文化资本的

^① 托克维尔. 旧制度与大革命[M]. 冯棠, 译. 北京: 商务印书馆, 2012: 45.

基础上,寻求现代价值体系、中国传统价值体系、社会主义价值体系三者之间的契合点,将公平正义、公共利益、秩序与稳定作为国家治理体系的重要组成部分,构建符合中国现代化要求的核心价值体系。“一国两制”的提出本身就是一个求同存异的过程,正如邓小平所言:“如果用社会主义来统一,就做不到三方面都接受。勉强接受了,也会造成混乱局面。”“‘一国两制’也要讲两个方面。一方面,社会主义国家里允许一些特殊地区搞资本主义,不是搞一段时间,而是搞几十年、成百年。另一方面,也要确定整个国家的主体是社会主义。”^①也就是说,将“一国两制”纳入国家治理体系视野,有助于在更广泛意义上理解与认识公平、正义、秩序与稳定等社会价值,引导全体国民建设符合时代要求的社会价值观念。

第二,国家治理体系中的民主问题。在国家治理的分析框架下,民主化与国家治理能力并不存在必然的对立或分离。如果国家缺乏监督决策以及确保政策有效执行的能力,那么任何民主都不能运作。国家治理能力是实现民主参与的重要保障。国家治理是开放的政府管理和广泛的公民参与相结合的公共事务管理模式,推动民主参与是提高国家治理能力的应有之义。国家治理体系中的民主问题可以表现为纵向民主与横向民主两种类型。^②英美法等国的国家治理体系是一种根植于基层治理领域的横向民主治理结构,具体表现为以公民参与为核心的社会关系重组及治理网络的建构。借助于灵巧的制度安排、充分的协商对话,展现卓越的国家治理能力。中国的国家治理体系则是纵向民主治理结构,各层治理主体通过倾听自上而下的声音保持顶层的治理权威与行动的一致性,通过自下而上的协商民主架起社会组织与公共权力之间的桥梁,彰显合作、和谐的民主治理文化气质。“一国两制”条件下,中国的民主发展出现了新的形式,根据宪法而制定的港澳特别行政区的两部基本法规定了特别行政区的民主路径,不但有传统资本主义社会中的横向民主治理结构,更有以中央地方关系法治化为特征的纵向民主治理结构,这种结构的合理互动是当代中国国家治理体系现代化发展的重要内容之一。

第三,国家治理体系中的法治逻辑。法治是善治的依托与归宿。法治通

^① 邓小平. 邓小平文选:第三卷[M]. 北京:人民出版社,1993:101,219.

^② 奈斯比特. 中国大趋势(新社会的八大支柱)[M]. 魏平,译. 北京:中华工商联合出版社,2009.

过限制专断的权力，使之服从法律统制，将确定性、可预测性等引入社会生活，有利于社会的正常运转。法治让每一个公民成为能为自己行为负责的、拥有自主和尊严的个人。法治通过对公共权力施加必要的限制，保障公民权利，维护民主秩序。

2014年1月习近平总书记在中央政法工作会议上的讲话为理解国家治理体系和治理能力现代化的核心内涵指明了法理上的认识方向，就是要强调国家治理体系的法治化。与传统的国家统治和国家管理等治理手段不同，具有现代化特征的国家治理体系是按照法治原则在管理者和被管理者之间建立起来的具有权利义务关系内涵的互动体系。在人民代表大会制度作为根本政治制度的现行政治体制下，国家治理体系法治化要求各个领域有法可依，规范国家管理活动的各种行为规范具有高度的内在统一性，宪法作为国家的根本法是国家治理体系法治化的最基本法律依据，是一切国家管理活动的合法性前提。宪法是国家治理体系法治化顶层设计的理论、制度和思想源头。“一国两制”，从世界范围来看是中华民族对世界法治文明的重大贡献，从法律角度讲是一个创造，是一个很成功的实践。有学者观察认为“香港特别行政区在‘一国两制’的框架下和《基本法》基础上的自治、法治、人权和自由都得到相当成功的实现。不单是港人本身，即使是国际上也普遍承认，中央政府十分尊重香港特别行政区的高度自治权，没有干预特区政府的决策或施政。香港的行政执法、独立司法和廉政制度健全，回归前原有的法治传统继续发挥其活力。正如中英《联合声明》所承诺，回归后港人的生活方式不变，香港的人权和自由继续受到法律和法院的保障。”^①

第四，国家治理体系中的政府角色问题。人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是他们注定要永远靠机遇和强力来决定他们的政治组织。^②政府角色及其管理方式是现代国家治理体系建构的核心问题。政府在整个国家治理体系中扮演着决定性角色，无论是市场体系的成熟，社会组织的成长，还是政府治理结构的完善，最终都取决于政府角色的现代转型。现代民族国家的产生，其目标是要造就一个有明确边

① 陈弘毅。“一国两制”的法治实践[N]。http://www.npc.gov.cn.

② 汉密尔顿，杰伊，麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 程逢如，在汉，舒逊，译. 北京：商务印书馆，2004：3.

界、社会控制严格、国家行政力量对社会全面渗透的社会，它的形成基础是国家对小区的全面监控。^①对于一个大国来说，如何在政府之间特别是中央政府与地方政府之间形成一种合理的职责、权限分工体系，以及协同治理机制，是充分发挥政府在国家治理中的作用的的前提条件。国家需要在缩小权力范围的同时有效地增强公共服务的供给能力，需要在扶持社会成长的过程中学会以协商、妥协、合作的方式来维系公共秩序。在等级制的行政体制下，各级地方政府都是中央政府的执行机构，中央政府并没有执行中央政策的独立系统。面对地方政府作为地方利益代言人的情况，中央政府只能借助强化人事和财政控制，以及一票否决的行政承包责任制来控制地方政府的行为。尽管理论上中央政府的权力几乎是无限制的，但是中央政府实现自己行政意志的能力因为各种行政博弈而被极大削弱了。建设法治国家，建构宪法得以实施的体制框架，健全权力运行制约和监督体系，是现代国家治理体系的现实突破口。回归后，港澳特区政府至少面临着两个层面的政府角色问题。其一，如何适应变化了的社会状态，满足港澳居民日益增长的政府服务需求；其二，如何在基本法的框架下协调与中央政府的关系。无论哪个层面的课题，特区政府都可以从国家治理体系理论中汲取营养，获得相应的理论支持，并在保持港澳特区自身特点的基础上逐渐融入国家整体建设中。

五 结语

衡量一个国家的治理体系是否现代化，至少有以下五个标准。其一是公共权力运行的制度化和规范化，它要求政府治理、企业治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序；其二是民主化，即公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主，所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位；其三是法治，即宪法和法律成为公共治理的最高权威，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权力；其四是效率，即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序，有利于提高行政效率和经济效益；其五是协调，现代国家治理体系是一个有机的制度系

^① 吉登斯. 民族——国家与暴力 [M]. 胡宗泽, 译. 上海: 三联书店, 1998: 146-147.

统，从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调，密不可分。^①以此为标准，“一国两制”下的港澳特别行政区治理也应当纳入国家治理体系，无论是民主化，还是公共权力运行的制度化和规范化，港澳特别行政区与内地都需要根据自身实际情况不断加强与完善。法治与效率则是全体中国人民共同的期盼，港澳特区与内地可以在互相学习中达到“至善”的愿望。

① 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014(1).

侨团与港澳社团向专业性社团转型分析

■ 江门市社会主义学院课题组^①

侨团与港澳社团有100多年的历史了，时至今日，已经发生了很大的变化，相当一部分社团向专业社团转型。专业社团有着新的专业性特征，但又不是行业协会与产业联盟。其不仅是中国与海外、内地与港澳社会之间的联系纽带，充当交流、沟通、合作的桥梁，还能成为中国引进外资外商的平台，成为吸引海外人才的“资源库”与“联络站”，进而为中国经济的高质量发展、形成全面开放新格局发挥积极作用。



华侨社团的创建

早年华侨到海外谋生，不通当地语言，生活习惯殊异，面对恶劣的自然环境和残酷的剥削及不公平的待遇，人身与财产的安全几无保障。华侨每感寂寞孤苦，势单力薄，自然渴望相互扶持，患难与共，侨团也就应运而生。

中国人有句老话：打虎不离亲兄弟，上阵不离父子兵。反映一种公认的习惯意识，在面临紧急的危难时，血缘越亲越是可靠的伙伴。早年华侨出国，多是苦力劳工，孤身在外漂泊，伙伴中父子、兄弟关系的不多。退而求其次，找血缘稍疏的同宗、同姓伙伴，但同宗、同姓毕竟人数有限。为扩大

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：刘庄，江门市社会主义学院党建教研室原主任、党建专业副教授；成员：刘丝丝，江门市紫沙小学教师；杨清华，中共江门市党史研究室征集编研科四级主任科员；执笔人：刘庄。

力量，凝聚更多的人，便扩展到以地缘为纽带，团结同乡，组成侨团。

五邑华侨组建侨团也大体遵循“同家族一同宗族一同乡”这样的发展规律，以地缘（同乡会馆）、血缘（宗亲会）、会党团体（三点门、洪门、义兴会、缅甸洪顺总坛）居多，渐次发展业缘（商会、同业公会）、文缘（慈善、文体、学术、宗教、校友会等）团体。五邑新会籍侨团地缘性组织最多，占总数的85.3%，血缘性组织占总数的8.8%，而以业缘组成的团体有4个，只占总数的5.9%。虽然血缘性组织在绝对数量上只有地缘性组织的10.3%，但很多地缘性组织深受血缘的影响。

此外，五邑华侨还参与一些“秘密会社”及“堂”。“秘密会社”是由中国的反清人士逃亡在外结成的，如在中国南部的反清秘密会社“洪门”，很多人因政府通缉而逃到海外，在南洋组成很多“洪门社”，虽然以政治目的来标榜，但很多都从事赌博、烟馆、妓院。

旅外乡亲组织的社团，大多以“会馆”为名，加入会员是要交纳会费（底银）的。会员与会馆都要履行各自的权利与义务。兹摘录美国台山宁阳总会馆章程，以管中窥豹，可见一斑：

第一条：邑侨，散居各埠，均次第设立会馆，不可无统属，今特组织总会馆以统筹全局，以收臂指之功。

第六条：本邑原名新宁，民国三年经政府改名台山，今由首届恳亲大会代表，决议本会馆应冠以“台山”二字，改为“台山宁阳总会馆”。

第九条：本总会馆以切实图谋宁阳邑侨全体福利及本邑公益事业为宗旨。

第十条：（丙）凡向本会馆注册之商店或个人，横被非法苛虐或意外奇冤，由本总会馆查明属实，据理代为申雪。（丁）凡邑侨男女出入美境，原无违法，而横被留难者，由本总会馆查据约章，代为抗争。（戊）凡邑人与别邑人，因事起争端，或款项纠葛，本会馆尽力为之排难解纷。

1900年农历十月，梁启超到访墨尔本，手书一联，至今仍悬挂在冈州会馆，它道出了旅澳邑亲的手足情谊。联云：此地为合群修睦之区维桑与梓必恭敬止；今日乃一发千钧之会爱国如家其庶几乎。

1907年，伍廷芳在驻美公使任内，为旧金山重建的冈州会馆题写对联：三百余年，白沙教泽，远被鲸洋，我公使节东来，如历劫以还，犹是海滨邹鲁；二十世纪，黄帝子孙，同作燕厦，此际列强环伺，舍合群而外，诤争种族文明。

两位五邑籍名人，都不约而同，从时代角度、国际环境揭示了侨团产生的必要性。

总的来说，华侨各社团成立后，较好地发挥了各自的功能，在“团结乡亲，拱护邑侨，抵御外侮；怀以慈善，增进公益，联络感情；排忧解难，协调关系，互相扶持”等方面，做了不少工作，起了积极的作用。

毋庸讳言，各社团因受地域特别是宗族关系的影响很大，内部派系林立，利益矛盾甚多。在早期，常因争夺金矿、赌场、烟馆、妓院、商业街区的经营权而发生激烈的冲突，甚至群殴、械斗。1890年，在三邑（南海、番禺、顺德）人头领骆东、冯正初挑动下，三邑华侨与四邑华侨之间发生暗杀、械斗、抵制对方经商活动等，在旧金山唐人街闹得人心惶惶。1897年，台山华侨用重金雇来枪手杀死冯正初后，冲突终于在1900年基本平息。

台山宁阳总会馆主席一职的竞争又是一个事实证明。宁阳总会馆主席一职按惯例由各姓轮派，而各姓内部又根据房系的多寡轮充，但每当轮值时总有争执。当然，这些现象绝不是华侨社团的主流。侨团所起的积极作用是不容抹杀的。



华侨社团的主要工作

侨团产生的缘由决定其作用，各个侨团的章程中都有体现。如美国冈州总会馆的宗旨是：“团结乡亲，拱护侨邑，怀以慈善，增进公益。……设立坟场，照料身亲后事。”新加坡冈州会馆的宗旨是：“团结互助，敦睦乡谊，忠难相顾。”其他的侨团的宗旨也大同小异，他们都是社会公益性的非政府组织，是沟通联系华侨与所在地政府的桥梁。维护和争取华侨权益是侨团的工作之一，为此，他们与所在地政府进行了不少有效的抗争，在所在地排华时期，鉴于整个华侨群体的总体经济实力不高的情况，以及国际形势对中国的不利，侨团并不能扭转华侨被排挤被打击的厄运。这一时期，侨团的

首要工作是满足每个侨团成员的最基本的生存与发展的需要，而发展福利和公益事业则是侨团工作的重点，因为这很大程度上影响侨团凝聚力的强弱。新会籍侨团也不例外，当时新会籍侨团的工作主要是为新到来的同乡提供食宿，安排、介绍工作，照顾华侨回乡，兴建公坟及为客死异乡的华侨保存尸骨运回故土安葬等，并为此投入大量的人力财力。

（一）提供立脚之所

早年华人出国去到完全陌生的地方，语言不通，举目无亲，侨团派人在码头相接，协助办理入境手续，安顿临时食宿。1909年农历四月，广州发行量最大的一份报纸，《羊城日报》刊登越南侨团“西贡堤岸七府公所”的启示：

去越南者请看，公启者：法国属安南所拟税则，凡旧客回唐，无论日久与近，返埠之后，即纳入口税银一十元零八毫，不分季数。即如西十二月三十号登岸，亦照一年规矩抽收。若旧客报新客，定然查出，其罚款甚重，切而慎之，勿因小而失大为要。新客到埠，则按四季抽收入口身税，第一季纳入口税银一十元零八毫；第二季纳银八元三毫；第三季纳银五元八毫；第四季纳入银三元三毫。不用别国银元与龙毫，俱用法银。登岸即纳，不能延缓。来南者祈预备银纳税方可。如不纳税，即困新客亭，待有亲朋携银到纳，乃能登岸，否则监禁一二日礼拜，发回原籍，绝不姑宽。至于各客所带衣箱行李，登岸之时，本公所已预备咕哩搬运，不须各人自携，该咕哩自然快捷搬至衣箱亭存储妥当，容后取妥入口纸，前往认回原物。此乃本公所承判人责任，断无失弊之漏。如咕哩少及有迟滞遗失等弊，祈即到公所报明，自然将承判人重罚。诚恐到埠新客未孰规矩，是以特此布闻。

可见，侨团向新来的华侨提供周到的服务，同时也要求他们履行一定的义务，否则受到相应的惩治与制裁。几乎在100年前，侨团的这项运作相当成熟。新会籍华侨社团在早期也肩负着这种职责，是新来的同乡的遮阴大树。

（二）“回乡补贴”服务

至1853年起，美国的华侨社团实行了近100年的“回乡补贴”福利服务，使得在美居留的所属会员重返家园。所属会员在离开美国前，一定要到

会馆去领一个证件——“出港票”才能走，如不还清债务及不交会费就不能领到此证，每个要回国的华侨需向所属会馆交纳一定的回乡费，这些费用除了作为其本人的回乡旅费外，还用于雇请律师对付反华挑战，为老弱病残等无能力回乡的人作船费，以及用作捡拾先侨遗骨的丧葬费。初时每个要回国的华侨须向会馆交3到6美元，1894年须交9美元，1949年须交12美元。新会籍侨团也向所属会员提供这项服务，一张现成的“冈州总会馆出港票”的影印件（发票日期是1949年11月21日，编号为363号，持票人为新会县天湖乡人陈典恺），证实了早年新会籍侨团“回乡补贴”服务的重要功能。

（三）捡运先侨骸骨

捡运先侨骸骨，公认可使死者魂归故里，而不致成为异国的游魂。生前不能，死后也要落叶归根，是中国人牢固的传统观念，实现华侨落叶归根是每个侨团的重要工作。

华侨社团遵循广东人的丧葬习惯，在落葬几年后开墓“捡金”，将骨头收集、清洁、整理好后装进一个里外都注明死者身份的箱子里，以便运回家乡安葬，像这样的丧葬花费已经不少。19世纪70年代前，华侨参与修筑横贯美国大陆的铁路，成千上万人死去，就在工地附近埋葬，会馆在若干年后，都要组织一支专门队伍，到各地收集乡亲的骨殖，运回他们的家乡，这个花费就更大了。

由于要捡运先侨骸骨，各侨团会馆都斥资兴建公墓。在美国，宁阳会馆的余庆堂建有余庆坟场，其他六个会馆（含冈州会馆）在加利福尼亚洲西部城市圣马特奥建了六山坟场，新加坡建有广惠肇碧山亭坟场，泰国建有角赞广肇坟场和广肇灵山山庄，澳大利亚墨尔本建有中国公墓等。华侨死后先葬在公墓里，待到“捡金”运回故乡后，空出的墓穴又作为后死者安葬之用，这样的运作持续了近100年。

（四）协调乡亲关系

五邑籍侨团很早就通过各种庆祝、悬亲活动和聚会，使会员加强交流，联络感情，他们还借着祭祖、节庆等民族传统活动的开展弘扬中华文化，规范会员的道德行为。如，新加坡冈州会馆设有宗祠和总坟，每年举行春秋二祭；还保留“回国程仪”“结婚贺仪”“添丁袍金”等风俗，为会员开展各种有益的活动。

早期的华侨大都是农民，眼光狭隘，意识保守，常为了争夺金矿、赌场、鸦片、妓院的经营权而大打出手，甚至呼朋唤党发生群殴。侨团内部的派系林立，相互之间矛盾冲突激烈，每次会馆首领的轮派都迎来诸多争执，往往由此带来暴力冲突，其实质是对利益的争夺和实力的较量。侨团与侨团之间也围绕地域和经济权利问题展开长期激烈的争斗。

面对华侨社会的四分五裂、帮派林立，一些有远见、胸襟宽广的侨领逐渐认识到，只有团结起来，消弭纷争，才能共图发展，尤其是1911年辛亥革命的胜利，华侨的民族觉悟有了提高，他们开始突破狭隘的地域、宗族观念，共同利益的认同逐渐增多。侨团裁决纠纷、协调矛盾的功能增进了更多正面的理性的成分。1913年5月15日，旧金山成立“美洲华侨和平总会”是这一转变的重要标志。和平总会的出现，新会籍华侨和侨团功不可没。出自冈州会馆的首任和平总会主席李宝湛为该会成立所写的序中有这样的表述：

“我华侨旅居美国，堂斗之事，日有所闻……不独贻讥外国，亦且自害同群。本同人等久思设法维持治安，徒以时机未熟，蹉跎至今。方今民国成立，国会已开，五族一家，国民平等，祖国既群趋于共和，我辈岂宜复狃于陋习？是以联合各界，组设一和平会，以为和平之进行，保公安而联亲谊，无事则互相亲爱，有事则合力排解，务使恶感全消，亲情益洽。”该会宗旨“专为调和堂界，排难解纷，保持和平”。此后，侨团参与的斗争并未完全消除，但和平谈判成为化解矛盾的主要手段，这一大趋势不可逆转，新会籍侨团在维护会员利益和侨界共同利益方面发挥的积极作用也越来越大。

传统华侨社团的嬗变

历史上，在海外所建立的，“首先是以缘文化为纽带的地缘和亲缘社团”，其次才是“业缘性团体”。侨团之前的主要职能是联谊互助、协调华侨华人族群内外部关系。而现在，随着时代发展需要，其特点发生新变化，导致侨团的主要职能也逐渐转型。当前专业性社团大量涌现，业缘性社团渐成主流，可以说是近些年来侨团的最大变化。

（一）专业社团的渐进性

华侨漂洋过海、走南闯北，经过几代人的打拼，由华侨演变成成为华人。

侨团开始广泛关注政治活动，积极争取自己的权利，一改之前华侨重商轻政的形象。他们很早就走在社团转型的道路上“摸着石头过河”。2018年9月，美国历史上首名华裔州长、第十任美国驻中华人民共和国大使、五邑乡亲骆家辉借第二届美国华人大会再次描述了这个渐进过程：

1997年1月我宣誓成为华盛顿州州长，在州长就职典礼上我说过这样一段话：“现在，在我面前的是华美壮观的庄园，是我即将入住的州长庄园。离我祖父做佣人工作过的房子仅有一英里，这样说来，我的家族花了一百年的时间才将我们的家搬出一英里。这一英里的距离是我们家族的奋斗历程，一段关于用勤奋和信念坚守‘美国梦’的奋斗历程。”如果华裔及亚裔想捍卫我们在美国取得的成就和宪法赋予的公民权，我们就需要选举出更多华裔及亚裔参政担任公职。我非常自豪杨安（Andrew Yang）有这样的勇气和胆略，站出来宣布他竞选总统的计划。我们有足够多优秀的商界精英、学者和艺术家，但是这不足以影响美国的政治和政府。

亚裔人口数量与选举出公职人员的数量不成比例，整体呈现低代表性的问题。亚裔在全美的人口占比为5%，只有3%的亚裔议员。同样在华裔密集的加州，亚裔占人口比率是16%，而仅有10%的亚裔议员；在纽约，亚裔占人口比率是12%，也只有4%的亚裔议员。只有在旧金山达到适当比例：亚裔人口占比是34%，亚裔议员占比为36%，其中多数是华裔。

在五六十多年前，我们可以说亚裔的低代表性是偏见和歧视的缘故。人们也倾向于认为读常青藤大学，毕业当医生、律师、工程师和企业家更荣耀。事实上是，如果我们想要采取行动解决当前困境，我们必须坐到决策者的圆桌旁，用血泪和汗水为我们的权利战斗。

今天我们汇聚一堂，就是要传播这样一个信息：

——我们需要更多才智卓越的华裔或亚裔政治家，参与到美国公共决策中；

——我们需要让新一代确定我们的意志和利益能被代表，能让决策权力层面倾听和尊重我们的声音，影响美国的政策和法令；

——我们需要提醒每个人，美国是由移民创建的乐土，它强大的国

力来自多元化。在座的每个人，都有责任和义务去激励我们下一代去参政，争取政府公职。

（二）专业社团的圈层性

圈层的力量，圈层的广度，决定着生活的高度。五邑乡亲李孟贤就是一个典型的例子。2011年11月9日，五邑乡亲李孟贤成功当选美国旧金山历史上首位华裔民选市长，5年后又连任该市市长，2017年12月12日早上，在市长任上去世，享年65岁。1972年是美国大选之年，那年李孟贤还在鲍登学院读大学二年级，因为会说粤语，民主党的总统竞选团队就邀请他协助开展竞选工作，把他送到西海岸的旧金山中国城，这是李孟贤第一次来到这个地方，工作包括管理竞选办公室的日常事务，鼓励人们去投票等。旧金山中国城的工作收入很低，但是他心甘情愿，充分利用法律，通过自己的辛勤工作，使民众的利益得到保护，给民众留下了深刻的印象。

2011年就职旧金山代理市长之后，要管理许多公共建设方面的事务，都是非常有挑战性的工作。过去，少数族裔要在政府里获得升迁是非常困难的，但是现在如果一个人，有多种民族背景，能说多种语言，可能更适合在政府工作，因为可以更轻松地与各个族裔交流。

2011年6月，李孟贤参加竞选旧金山市市长，当时一些评论人士指出，华裔占旧金山市人口的25%，占选民总数的16%，这已经形成了不可小觑的政治力量，同时，他们认为，李孟贤除了在华人社区拥有很高的支持度，在其他少数族裔社区也有较高的支持率。著名侨领白兰女士对媒体说：“如果不是李孟贤，我们这里选不出华裔市长，可能要再等50年。”

李孟贤在任期内积极推动旧金山与中国的官方往来，促成两地多家企业落户，多条旧金山直达中国内地城市、香港航线开通。以优惠税收政策，吸引高科技企业进驻旧金山，从而以科技业带动旧金山经济高速发展，把Titter、Yelp等高科技公司从硅谷搬来了旧金山，之前几乎沦为“鬼城”的Mid-marketstreet奇迹般地恢复了生机，旧金山的失业率从2011年的8.9%下降至2015年的3.2%，成为全美失业率最低的城市之一。李孟贤曾三次回家乡台山寻根问祖。2013年4月6日，他偕夫人第三次返回台山，同行的还有一个11人的访问团，通过寻根问祖，知道了很多关于家族的历史材料，清楚了自己的根在茶基村，希望江门和旧金山有越来越多的交流，还与江门市相关领导

探讨了江门华侨华人对美国发展的历史和现实贡献，交换了关于密切江门和旧金山两座城市关系的相关意见。

（三）专业社团的协同性

随着创新进程加速发展，“全球协同的集群式创新”正在形成发展，区域性的独行侠式创新，即在有限的区域内，通过单打独拼做出创新成果的范式已经不合潮流了。通过在全球范围内合理配置创新资源，实现跨区域、跨领域的空前大协作，形成创新成果已成趋势。目前有两个因素加速推动侨团向专业性社团转型：一是中国的应用场景优势和研发规模优势日益显现。创新成果只有应用于实践并从中不断获得反馈，才能实现技术持续演进。中国的应用场景非常丰富，技术一旦在中国落地，就可获得快速进步的动力。中国培养了规模宏大的工程师队伍，他们是国际创新机构高度依赖的宝贵资源。二是“一带一路”倡议的东风带来重大机遇。

据不完全统计，截至2020年底，江门市侨资企业实有4316家，投资总额489.29亿美元，涉及30多个国家和地区。其中江门“侨梦苑”重点侨资企业2522家，规模以上侨资企业630家，涌现出李锦记、嘉士利食品、维达纸业、雅图仕印刷、金桥铝业等一大批优秀侨资企业。这些侨资企业为江门地方经济建设、科技进步和社会发展作出了突出的贡献。同时，这些侨资企业还热心慈善公益事业，繁荣了江门各项社会事业发展，捐资建设了五邑大学以及遍布江门的数十家华侨中学、医院、图书馆等。据不完全统计，改革开放以来江门市侨资企业、华侨华人个人及基金捐款项目多达48255个，金额超过79.75亿元。通过专业社团的活动，为世界各地的五邑籍乡亲们提供了一个重温并强化群体意识的机会，也使世界华人圈联系更为紧密，使其成为海内外资源高效对接的通道。

四 广建全球朋友圈，不做闭门独行侠

海外华侨及五邑港澳社团，其生活圈、朋友圈、事业圈不断递延，圈层一波一波地变，而广建全球朋友圈，不做闭门独行侠的社团特质一直没有变。早年海外华人回国修铁路，开矿，发展农副产品、土特产的深加工与市场营销，做慈善公益等，都是社团专业性转型的先例。

（一）宁阳铁路伟人开先河

自鸦片战争后，铁路成为帝国主义列强掠夺中国权益的主要对象。而清政府却不断借洋债、用洋人修路，致使许多爱国主义者愤然提出“铁路修自洋人，不如修自中国”的主张，清政府乃于1903年颁发《铁路简明章程》，允许商民集资筑路，并设立商部负责。当时身在海外的五邑乡亲陈宜禧感到报效祖国的时机已到，便激昂地表示：“洋人说我们笨，不懂筑铁路，我就是不服气。美国西部的铁路，哪一条不是华工筑的！待我回国筑条铁路给他们看看。”当时，华人只能靠厨刀、剪刀、裁刀谋生，修铁路不啻是异想天开之举。

1904年9月，陈宜禧从美国返回家乡，6月，他邀集乡绅成立了修筑新宁铁路筹备处，被公推为总办，起草《倡建宁城、新昌、冲葵、斗山、三夹铁路小引》《修筑新宁铁路估工清单》和《筹办新宁铁路有限公司草订章程》，提出了组织新宁铁路公司的办法和筑路费用预算。

1904年9月，陈宜禧带着上述文件到香港，在华安会所召开了3次会议，提出新宁铁路“不招洋股，不借洋债，工程由本县人自办”的主张，号召大家：“以中国人之资本，筑中国人之铁路；以中国人之学历，建中国人之工程；以中国人之力量，创中国铁路史之奇迹。”众人听后，当场就有50多家商号认股，1905年2月，陈宜禧又远赴美洲开展集股活动，到1905年底，共筹集股银276万元，超出原计划的4倍多。

新宁铁路建成通车后，产生了良好的社会效益和经济效益：一是使原来新会县一个镇的江门变成市。二是30年的运营带动了台山和新会交通、经济、文化和市政建设的发展。当时，干支线通过的白沙、水步、大江、四九、三合、冲葵、沙坦等圩，店铺林立，并出现了公益、斗山两大新兴圩镇。三是带动公路、航运及建筑业的兴旺，使台山形成新的产业队伍。正如《新宁乡土地理》一书中记载：“此路既成，六都之人，交通便利。陈君此举，为吾邑增一光荣，美丽之历史矣。”

陈宜禧力排万难筑成的铁路，得到了海内外的广泛赞誉。加拿大华侨特制刻有“宁阳铁路伟人”字样的金牌赠给陈宜禧，以表彰其功。五邑人将其事迹编入小学教科书。1984年9月26日，台山县人民政府在台城台西路口花坛中央的纪念亭中，重立高1.8米、总重量500公斤，身穿长袍马褂的陈宜禧

铜像。2007年11月，台山隆重举行“百年陈宜禧、世纪新台山”庆典活动，缅怀陈宜禧的丰功伟绩。

（二）朱紫绶实业救国扛大旗

实业救国是19世纪末20世纪初兴起的思想浪潮，随着民族危机的逐渐加深，很多国人加入实业救国的浪潮中，五邑乡亲朱紫绶，就是其中极具代表性的一位。

由于受到孙中山《建国方略》和实业救国思想的影响，特别是其中《实业计划》，是孙中山在比对国内外现状，对国内情况进行实地调研的基础上，对中国实业发展形成的全面规划。1920年朱紫绶回国后，受孙中山邀请，先后担任大元帅府顾问、国营实业委员会委员、两广盐运使等职务，他任职期限很短，想的还是干实业。当时朱紫绶因橡胶种植、采矿经验以及为革命奔走的行迹，在两广一带小有名气。1932年，应时任国民党西南执行部和国民政府西南政务委员会常委陈济棠邀请，朱紫绶被聘请担任琼崖（海南）实业局局长、省糖业部第七仓主任。

在琼崖（海南）任职实业局局长期间，秉承孙中山《实业计划》中提倡的务实作风，注重调查研究，探访了海南岛各处，最后决定推行两路并进措施：东路（文昌、嘉积、澄迈）一带，根据气候环境因素，因地制宜发展垦殖，引种香茅、胡椒、橡胶等；西路（儋县那大以远）根据勘探结果，进行锡矿、铁矿开采。委派专业技术人员组成团队，对上述各地的原始林区、荒野进行艰苦的考察，掌握了珍贵的第一手资料。

据参加当年勘测琼崖资源的原广州市第三轧钢厂工程师冼麟生回忆，当时的勘测是没有路的，勘测队的工作大部分在原始森林进行，条件非常艰苦，一边工作一边与长虫、禽兽、蚂蟥和疟疾做斗争，有些人甚至付出生命的代价。朱紫绶经过调查研究后，撰写了《琼崖锡矿事业之展望》，论述了琼崖锡矿以东西向横列，东由琼山、安定、西驰至临高、澄迈、儋县、感城、乐东等县，西部矿产尤盛，并附21处锡矿分布概略表，记述锡矿开采始于1909年，至1933年琼崖（海南）实业局成立，有万发等15家公司，请领矿区31处，矿场总人数1429人，所冶锡锭由海口运往香港。

20世纪30年代初，朱紫绶已近杖乡之年，到广西勘探资源，开放当地矿业，同时接办贺县水岩坝的锡矿场。于是成立由华侨集资合营性质的“贺成

锡矿有限公司”，在国内首次引进先进机械开采锡矿，获利10多万元，名噪一时。

中华民国时期，广西省政府十年建设编撰委员会编写的《桂政纪实》（1946）中记录，当时省政府与贺成公司签约，将省营水岩坝模范锡矿场交由该公司经营。贺成公司接办后，购买了新的大马力采矿机器，并参照马来西亚采锡业的工作作息，分班日夜开采，获利甚丰。矿区其他矿商见机采工作效率高，纷纷效法，一时机采公司达33家之多。

1935年在朱紫绶的支持倡导下，广西方面再次在华侨中筹集款项19万元，成立了“广西钟山锡矿有限公司”，由于经营有方，公司迅速发展，广西数年间，富川、贺县、钟山地区掀起一股采矿高潮，机械采矿公司纷纷成立，有力促进了广西矿业工业发展。根据《广西年鉴》第3回统计，1932年至1944年，向广西省政府登记并经省政府核准发给经营执照的大矿业公司（煤矿225亩以上，其他各矿45亩以上者）共916家，矿区983个，面积达690多万亩，资金总额为2600多万元，各类小矿更不计其数。到20世纪40年代，矿业在广西已经成为覆盖面最大的行业之一，除农业和商业之外，再没有一个行业，能与之相比。朱紫绶一生的实业救国努力，为广西乃至全国带来了积极的效应，在近代华侨界留下了浓墨重彩的一笔。

（三）香港台山商会做表率

目前，专业社团不仅仅是海外文化的一部分，也是香港、澳门社会的一大特色。香港台山商会，它的前身是成立于1876年的香港宁阳会馆，1909年改称为香港宁阳商务公所，1914年又改称为香港台山商会。此前皆为一般社团组织。1941年12月，由于日本占领香港，会务被迫中断。抗战胜利后，1946年会务重新恢复。1974年8月，香港台山商会向港英政府注册成为商业机构，改称为香港台山商会有限公司，具备法人资格，组织更为完善。

商会捐资支持公益慈善活动的地方包括香港地区、台山地区和其他地区。在香港地区兴办的公益慈善项目，主要有兴学、办医、安老济贫及其他。1977年以前，商会在台山所办理的公益事业，主要是办义庄（当时用来存放从国外运回的死难华侨骸骨的地方）、赈灾和兴学等方面。1978年以后，则重点在兴学、办医、交通、科研和文化宣传等方面。

商会单为台山的慈善公益事业，就捐资共达3亿元人民币，涉及项目200

多个，遍布台山每一个角落。其他地区包括捐资支持兴建江门五邑大学办公楼、学生宿舍、图书馆和陈白沙纪念馆，支持扶贫基金、捐赠学校教材，以及捐款支持外省开展抗灾复产行动。商会支持以上地区开展慈善公益活动，合共捐助资金3.68亿元人民币。

抗日战争胜利前，商会的经费来源大部分靠在港台山人及其他国家和地区的台山籍华侨捐赠，靠经营会产收入者占少数，战后恢复活动以来，经营会产收入的比例逐渐增大，1974年成立香港台山商会有限公司以来，经营会产收入已占绝大多数，靠各界捐赠所占的比例，已微乎其微了。经过140年的奋斗，商会业绩斐然，资产雄厚。在所有资产中，以楼业为主，计有楼宇共9幢，139个单位，每月收入资金最高峰达2000多万港元。楼宇物业的得来，是商会历届会长会员携手并肩、艰苦创业，社团专业化运作的结果。

商会创建初期，旅港乡亲和海外侨胞热心捐资支持家乡赈灾、防贼剿匪和新办公益事业的同时，也支持了商会的发展。商会多方筹措资金购置产业，滚动发展，早在1891年购下的永乐街50号楼1幢以后，随着银行升息而楼价下跌，以及楼租收入的积累，看准时机陆续购置楼业，其间有的楼宇有拆建、改建、重建或比邻业主联合扩建以及收购的过程，使商会楼宇不断增加。抗战时期，商会有有的楼宇如庄士敦道124—128号楼被日机炸毁，减少了楼租收入，造成战后商会经济困难，想重建资金不足，当届一些常务理事为促进商会的发展，主动借出钱来将这两个铺位进行重建，从而增加了商会收入，这也体现出前辈目光超前、敢于进取的精神境界。

商会的前期，由于只是社团性质，不是经济实体，无法人资格，所以早期商会楼业的契据，均由商会理事会推举三人签署，这样对楼业的变卖、改建或个人合作重建等处理带来不便，不利于商会经济的发展壮大。自1974年8月商会改为香港台山商会有限公司，成为商业机构取得法人资格，才由“托事”（几个人联名）签署的楼契逐步转回商会公司名下。此后，凡商会置业的契约，都由商会法人代表签署。这一改变，对物业的扩充起到了很大的促进作用，就这样，商会的物业不断滚动发展壮大起来。因此，商会受惠于香港地产市场畅旺，物业出租率较高，租金升幅平稳，生意蒸蒸日上，为商会拓展会务、开展慈善公益事业提供了强大的资金支持。

（四）澳门江门同乡会谱新篇

五邑乡亲以所在地居民的身份参加社团组织，这不仅有利于提高五邑侨团的声望，也对居住地的经济发展和社会稳定作出了重要贡献。

澳门江门同乡会是非营利组织，成立至今未曾向会员收取过一分钱费用，也从未向政府要过一分钱，经费全靠会长、副会长缴纳的会费和创会会长萧德雄的赞助，坚持只付出不索取，力求为广大会员提供方便、谋求福利，最大限度地团结江门五邑乡亲。

澳门善丰花园有近三成是江门旅澳住户，位于澳门沙梨头海边大马路的一幢30层高的厦，建成于1994年，自2012年10月传出结构安全问题后，重建争议就未曾停息。政府其实一直都希望能解决好这件事情，但由于一些立法渠道方面的问题，迟迟未能想出好的解决办法，未给业主一个交代。据介绍，善丰花园共有148户，其中，住在里面的江门华侨有38户左右，为了解决这个问题，澳门江门同乡会在与创会会长萧德雄商量过后，决定捐出1.2亿人民币，包下善丰花园六成的重建费用，余下四成由业主分摊，希望尽快解决问题，这次捐款，不仅出于对善丰花园业主的同情，更是希望能够为政府分忧，为江门与澳门的和谐做出贡献。

2014年9月1日，澳门江门同乡会投资40余亿元的广东银葵医院，在江门市正式奠基动工。医院首期可提供500个床位，随后，6年内增加1000个床位，10年内总共提供1500个床位。作为一家大型综合性国际化医疗机构，广东银葵医院在硬件设备和医疗理念上都独具特色，体现在五个领先上：一是以国际化医疗视野和现代化服务为标准建造，集品质医疗、健康管理、康复护理、养老养生为一体的大型综合性国际化医疗机构。二是以江门为核心，立足五邑、服务广东、辐射港澳、面向海外侨胞的综合医疗、健康、养老服务体系。三是由单纯的看病转型为临床医疗为主体，与先进预防医学、特效的传统医学相结合，实现防病、治病、管病兼备的“强专科、大综合”医院。四是将高尔夫运动引入养老社区，打造以“阳光养老”为主题的宜老生活俱乐部。五是以《黄帝内经》并结合西方生态科学的设计标准，充分体现出以人为本，天人合一，和谐调养的中西方健康智慧的国际医养社区。因为是私立医院，又是社团专业化运作，它的经营、管理和运作模式与公立医疗机构完全不同，通过公平服务与公平竞争，将对五邑地区医疗卫生事业发展

有很大的促进和推动作用。

综上所述，海外侨团、五邑港澳社团在专业性转型过程中，一部分人在行业内建朋友圈、职业圈、资源池，分享各自在配合专业化社团国际化战略、布局全球创新源头方面所做的努力与探索。同时，联络海外侨胞、港澳同胞感情，增进团结互助精神，共谋事业发展及社会福利，安置并及时照顾老弱，维护会员正当权益，发扬中国固有文化道德及优良传统。这些始终没有改变。

“一带一路”：新时代侨务工作重要平台

——基于广东的个案研究

■ 广东省社会主义学院课题组^①

中国是侨务资源大国，长期以来，华侨华人秉承中华民族勤劳、智慧、坚韧、包容的优秀品质，自强不息、艰苦创业，赢得住在国人民对中国人和中华文明的尊重，播下了友好的种子。广东是中国改革开放和创新的前沿，是中国的侨务资源大省，有3000多万名海外侨胞，占全国海外侨胞人数一半以上，分布在世界160多个国家和地区，他们素有念祖爱乡的光荣传统，长期关注支持家乡的经济文化建设和社会发展。改革开放40年来，他们为广东社会经济的发展作出了重要贡献。在他们当中蕴藏着雄厚的经济实力、对跨国营商环境的熟稔、广博的人脉关系和丰富的智力资源，是连接中国与“一带一路”沿线国家和地区的天然桥梁和纽带，是“一带一路”建设的重要资源与力量。目前，“一带一路”沿线国家和地区有4000多万海外侨胞，他们在“一带一路”建设中可以发挥不可替代的重要作用。

作为“一带一路”建设的重要节点和粤港澳大湾区的核心区域，广东侨务工作在新时代如何发挥自身独特优势，涵养资源、服务大局，服务“一带一路”建设和粤港澳大湾区建设，事关广东以新的更大作为开创改革开放新

^① 课题成果获奖：中共广东省委统战部2018年度全省统战理论政策研究创新成果三等奖。

课题组组成。组长：林少红，广东省社会主义学院教学部主任、教授；成员：肖承罡，广东省社会主义学院统一战线理论研究部原主任、教授；陈宣中，广东省华侨博物馆副馆长；执笔人：林少红，肖承罡，陈宣中。

局面，事关广东推进“四个走在全国前列”要求落地见成效，事关推动广东与世界各地加强在投资贸易、人文交流等领域的务实合作和互学互鉴，实现共赢发展，而这正是本课题研究的目的与意义所在。



近年来广东侨务工作与“一带一路”建设的互动

十八大以来，在广东省委、省政府和国务院侨办的指导下，广东省侨办及涉侨部门（机构）紧紧围绕省委、省政府中心工作，认真贯彻落实国家及我省的侨务工作部署，坚持为大局服务与为侨服务有机结合，深入凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力，主动作为，找准切入点、结合点和发力点，积极助推广东“一带一路”建设取得新成效，为实现中华民族伟大复兴作出新贡献。其举措主要有以下几方面：

第一，发挥侨力服务“一带一路”建设。

为深化与“一带一路”沿线国家和地区侨胞的联谊交流，组织举办海外华商与“一带一路”建设座谈会、省海交会海外理事服务“一带一路”建设、粤籍华裔政要“寻根”广东等活动，大力宣传“一带一路”倡议及我省实施方案，推动海外侨胞当好“一带一路”的积极参与者和建设者。会同有关部门和地方政府加大对沿线国家和地区侨商的招商引资力度，举办世界华商500强广东（广州）圆桌会、粤东侨博会，协办世界客商大会、中国（深圳）华人华侨产业交易会（简称“侨交会”）等活动，促成一大批投资规模大的侨商合作项目在广东落地。同时，以“侨梦苑”为依托，吸引包括“一带一路”沿线国家和地区在内的海外华商和华侨华人专业人士来广东投资创业。2017年10月11日至12日，由省侨办主办的海外华商与“一带一路”建设座谈会吸引了25个“一带一路”沿线国家和地区近百名重点侨商、华媒和华教机构高层参加。该活动是近年首个由省侨办牵头、多部门联办的大型侨务活动，加深了侨胞对广东“一带一路”建设工作的全面了解，凝聚了海外侨胞支持参与“一带一路”建设的共识和力量，汇集了推动广东“一带一路”建设的侨智侨策，促进了海外侨胞与我省的合作交流。

第二，招才引智，凝聚侨心侨力。

2017年5月，习近平总书记在“一带一路”国际合作高峰论坛上发表了

主旨演讲，特别强调要将“一带一路”建成创新之路，愿同各国加强创新合作，启动“一带一路”科技创新行动计划。创新，最需要的就是人才。在引智、引技服务“一带一路”建设，服务广东创新驱动发展中，“侨”真正成了一座“桥”，吸引带动了一大批科技创新型人才的回流。

数据显示，广东在2012年以来评出的四批“珠江人才计划”131个创新创业团队中，85个团队的主要带头人是海外侨胞和港澳同胞；90位领军人才中，63位为海外侨胞和港澳同胞。2016年以来，广东共审定并资助60位海外专家来粤短期工作项目，其中35位是海外侨胞和港澳同胞。为吸引海外高科技人才回得来、留得下，省侨办支持推动汕头华侨经济文化合作试验区和广州增城、江门、汕头“侨梦苑”的建设，将这些项目打造成为侨商高端产业和海外华人华侨高层次人才聚集区，并组织举办海外华人华侨高层次人才“智汇广东”、第六届海外华人华侨专业协会会长联席会等高端人才交流活动，推动人才和科技项目对接落地。据不完全统计，5年来全省侨办系统组织邀请近2000人（次）高层次人才来访交流，推动500多个科技和人才项目对接，促成50多个高科技项目合作。^①

第三，拓展海外联谊，服务对外开放大局。

近年来，省侨办以“一带一路”沿线国家和地区以及欧美发达国家为重点，加大“请进来”和“走出去”力度，办好世界广东同乡联谊大会等活动，邀请粤籍华裔政要回乡寻根访问，聘请97个国家和地区552名侨胞代表担任省海外交流协会理事，配合省人大连续4年邀请了60位（次）华侨代表列席省人大会议、配合省政协连续10年邀请了210位侨胞列席省政协全会，凝聚了一批经济上有实力、社会上有地位、政治上有影响、专业上有造诣的重点人士。拓展了华裔新生代、高校海外校友会等群体工作，举办世界广东华人华侨青年大会等活动。支持推动海外和谐侨社建设和侨团发展，举办侨团中青年负责人研习班等活动20多期，培训侨团骨干逾千人。^②积极发挥亲情乡谊优势，认真做好涉港澳台和海外侨务工作。

^① 乔莹. 广东侨务助推“一带一路”建设显成效 [EB/OL]. (2017-11-06). http://www.qb.gd.gov.cn/news2010/201711/t20171106_899472.htm.

^② 乔莹, 陈雄, 陈骥旻. 以侨为桥 凝聚侨心侨力 助推“一带一路”建设 [EB/OL]. (2017-11-11). http://www.qb.gd.gov.cn/news2010/201711/t20171111_900854.htm.

第四,围绕“五通”,主动融入,彰显侨胞的力量。

从“一带一路”倡议提出后,近5年来,广东聚焦“五通”建设,有力有序推进与沿线国家和地区的务实合作,其中,海外华人华侨发挥的作用巨大。数据显示,广东已分别与新加坡、泰国、越南、韩国等国家的政府机构建立了对话协调机制,与187个地区缔结了友好关系,在境外设立了23个驻外经贸代表处和17个广东商会。在加快设施联通上,广东开通了国际集装箱班轮航线291条,缔结国际友好港口64对,南方航空航线覆盖沿线41个国家和地区的74个城市,开通国际航线184条;广东是全国的经济大省,也是外向型经济大省,在推进与“一带一路”沿线国家和地区的贸易畅通中,广东强化产能合作与境外园区建设,全面提升与沿线国家和地区的贸易往来和双向投资水平。2018年1到6月对东盟、欧盟、美国以及新兴市场的贸易增长强劲,全省与沿线国家和地区进出口贸易额增长25%。^①“五通”发展,成果丰硕。这些与沿线国家和地区的投资合作尤其是在东南亚国家的投资,很大程度上依赖于当地华人华侨牵线搭桥,他们在沿线国家和地区的经济政治影响力为广东拓展市场、对外交流合作作出了积极贡献。在促进对外合作交流互访中,海外侨胞也都积极参与其中,当地华人商会、联谊会配合驻外使领馆,分享了所在国风土人情和经济发展情况,为各项对外交流合作发挥了不可或缺的重要作用。^②

第五,聚焦“民心相通”,讲好“中国故事”“广东故事”。

近年来广东侨务部门(机构)每年都举办“海外华媒看广东”活动,邀请海外华媒高层到广东采访报道,活动至今已连续举办了10多年,围绕“一带一路”建设每年安排不同的主题,而“海外华媒看广东”成为广东省侨务外宣工作品牌,对增进海外华侨华人和国际友人对广东乃至中国认识和了解,对提升广东乃至中国的国际影响力和传播力起到很好的推进作用;与海内外媒体合作,组织开展“南粤文化海外行”“南粤文化行”涉侨文化活动;充分发挥全省80个中华文化遗产基地作用,“请进来”和“走出去”相

^① 乔莹,陈雄,陈骥旻.以侨为桥 凝聚侨心侨力 助推“一带一路”建设[EB/OL].(2017-11-11).http://www.qb.gd.gov.cn/news2010/201711/t20171111_900854.htm.

^② 乔莹,陈雄,陈骥旻.以侨为桥 凝聚侨心侨力 助推“一带一路”建设[EB/OL].(2017-11-11).http://www.qb.gd.gov.cn/news2010/201711/t20171111_900854.htm.

结合,加强文化为侨服务和对外文化交流,着力促进海外中华文化活动的开展,推动中华文化、广东文化走进侨社、走向世界。

制定实施《广东省海外华文教育发展五年规划》,统筹整合侨务、教育等资源。与省教育厅一起制定华文教育规划,合力推进海外的华文教育工作。坚持办好“中国寻根之旅”海外华裔青少年夏(冬)令营,促使华裔新生代杰出青年了解中国,情系中华,传承中华文化,逐步提升中国文化和岭南文化在国际社会的影响力。为促进广东与“一带一路”沿线国家和地区民心相通作出贡献,促进侨务工作可持续发展。^①

第六,发起“粤侨精神全球大讨论”,提炼弘扬“粤侨精神”。

经省政府同意,省侨办、南方日报社于2012年6月20日启动了“粤侨精神全球大讨论”活动,广邀海内外各界一起讨论、提炼和弘扬了“念祖爱乡、重信明义、敢为人先、团结包容”的“粤侨精神”,构筑海内外粤籍同胞共同的精神家园,在海内外产生广泛共鸣和反响。同时,大力弘扬华侨慈善精神;加强华侨历史文化的研究、保护和开发利用,扎实推进《广东华侨史》编修工程,支持以广东侨批为主构成的“侨批档案”成功申报世界记忆遗产;华侨文博事业有较大发展,广东华侨博物馆的展示宣传功能不断完善,社会影响力不断提高。

第七,大力推动侨务法治建设,切实办好侨界民生实事。

立足新形势新侨情,不断健全完善涉侨法规政策体系,推动在2015年出台全国首部保护华侨权益的省级综合性地方性法规《广东省华侨权益保护条例》,为广东依法保护华侨权益提供了有力的法律保障,也为国家华侨权益保护立法作了有益探索;大力宣传落实涉侨法规政策,配合有关部门开展侨法执法检查,认真做好华侨回国定居办理、“三侨生”证明办理等工作,推动解决华侨子女在国内接受义务教育和高中阶段教育等问题,维护了侨界合法权益。管好用好省财政困难归侨救助资金,推动符合条件的特困归侨侨眷纳入当地精准扶贫精准脱贫攻坚规划,组织开展“侨爱工程——送温暖医疗队”等活动,加强了对侨界群众的扶贫救助;大力推动广东全

^① 乔莹,陈雄,陈骥旻.以侨为桥 凝聚侨心侨力 助推“一带一路”建设[EB/OL].(2017-11-11).http://www.qb.gd.gov.cn/news2010/201711/t20171111_900854.htm.

省23个华侨农场改革解困发展,基本实现“三融入”目标,全面完成新一轮35889户危房改造任务,华侨农场归难侨及职工群众生产生活水平显著提高。国内为侨公共服务体系建设取得积极成效,全省建立为侨法律服务工作站23家和“侨之家”活动平台23个。^①

综观近5年来广东侨务系统助推“一带一路”建设的探索与实践,呈现如下几个显著特点:一是围绕中心,精准发力。二是协同并进,形成合力。三是有序推进,求真务实。四是重特色、扬优势,品牌溢出效应已凸显。

总之,特色优势是侨务工作得以不断发展的强大动力。几年来,广东各地级以上市侨务系统集中力量打响品牌,吸引广大海内外侨胞积极参与,品牌效应彰显,极大地提升了侨务工作的影响力,成为聚侨心侨智、汇侨资侨力的“强力磁石”和重要平台,搭建起了广东与“一带一路”沿线相关国家和地区全方位合作的新平台,有力地推动了广东贯彻国家“一带一路”建设落到实处。而广东参与“一带一路”建设的发展和影响力的提升反过来又为侨务工作品牌的塑造和提升提供了支撑和资源保障,进而实现相互间的良性互动。



新时代侨务工作面临的新要求、新机遇与新挑战

“一带一路”建设5年来,我省侨务工作在探索服务“一带一路”建设取得了实质性进展并取得显著成效,但与党中央对新时代侨务工作的新要求还有一定差距,新时代广东侨务工作实现新作为面临了前所未有的机遇与挑战。

(一) 习近平新时代中国特色社会主义思想对侨务工作提出了新要求

党的十八大以来,习近平总书记从实现中华民族伟大复兴中国梦的高度出发,对华侨华人在搭建中国人民与世界各国人民友好交往的桥梁,开展民间外交,参与中外文化交流,推动构建人类命运共同体,发挥资金、智力优势等方面的独特作用,对侨务、侨联工作等都做了大量重要而深刻的论述与指示。这些重要观点、重要论述和指示构成了习近平新时代侨务思想的基本

^① 乔莹. 广东侨务助推“一带一路”建设显成效[EB/OL]. (2017-11-06). http://www.qb.gd.gov.cn/news2010/201711/t20171106_899472.htm.

内容，尤其是他提出的“根、魂、梦”侨务论述是在新的历史时期做好侨务工作的重要指导性思想，特点鲜明，内涵深刻。习近平新时代侨务思想既是中国特色侨务理论的最新发展，更是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平新时代侨务思想开辟了侨务工作新的境界，引领侨务工作进入新时代，为进一步做好海外侨胞工作指明了方向，是我们开展侨务工作、联系广大海外侨胞和归侨侨眷为实现中华民族伟大复兴中国梦共同奋斗的理论基础和行动指南。

（二）党和国家机构改革及“一带一路”建设的深入推进，为侨务工作带来了新机遇

1. 党和国家机构改革为侨务工作带来新机遇

第一，领导体制上，党统筹统战工作，构建大统战大侨务的格局。十九大报告明确指出，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。这次机构改革，把侨办并入统战部，推进职责相近的合署办公，优化部门职责，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党的领导全覆盖，确保党的领导更加坚强有力。对于新时代构建大统战大侨务的格局带来了新的机遇。第二，力量整合上，各领域的优势鲜明，又各有所长，实现优势互补。整合之后，侨联、侨办、海联会相关职能合署在一起，力量进一步壮大。机构更加协同高效，有利于搭建侨务工作参与“一带一路”建设的工作平台、加大统筹领导力度。第三，职能配置上，构建系统完备、科学规范、运行高效的统一战线机构职能体系。侨务工作成为统战工作的有机组成部分，有利于引入大统战工作格局内部的优势资源和支持力量，配合侨务工作参与“一带一路”建设，实现内外联动、多方共赢以及推动大统战工作格局的提升。第四，工作方法上，侨务工作的手段更丰富。党领导的统一战线工作是做群众的工作，做凝聚人心、汇聚力量的工作。把改革开放40年来的创新经验和创新做法，运用到侨务工作上，共通工作经验，进一步提高侨务工作效能。

2. “一带一路”建设取得的新成效为侨务工作带来新机遇

第一，“一带一路”建设进入了顶层设计新阶段，2015年3月，国家发改委、外交部、商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，全面阐述“一带一路”建设的时代背景、共建原

则、框架思路、合作重点、合作机制、中国各地方开放态势、中国积极行动等。第二，高层互动成果多。作为倡议的发起国和主要推动者，中国于2017年5月成功举办第一届“一带一路”国际合作高峰论坛，是当年中国重要的主场外交活动，对推动“一带一路”建设具有重要意义。第三，多边拓展新空间，与相关国家和地区经济合作提速。“一带一路”进入“全面实施的新阶段”。

（三）国际形势深刻复杂演变与侨务工作面临的新挑战

1. “一带一路”沿线国家与地区形势对侨务工作提出新挑战

一是“一带一路”沿线国家与地区地缘政治复杂敏感。地缘政治复杂变化，传统和非传统安全威胁相互交织，局部动荡、热点问题此起彼伏。全球恐怖活动频度和烈度上升，一些国家民粹主义和极端化倾向上升，“逆全球化”和保护主义抬头。二是警惕“一带一路”沿线国家与地区意识形态及文化差异带来的不利影响。“一带一路”沿线国家与地区间的利益诉求存在较大差异，沿线国家的政治体制、社会制度和意识形态、宗教信仰、风土人情存在差异，文化差异巨大而复杂，较为深入的共识不易达成。三是沿线各国法律体系存在较大差异、地区风险大。四是境外排华情绪也在一定范围内存在。群体性反华事件发生的频率逐渐增大，对于自身的发展与对外交往的深化无疑都具有消极影响。

2. 国内侨务工作面临新问题

第一，大侨务工作有待建立与完善。一方面资源、力量整合不够。一直以来，侨务工作在推动改革开放、国家统一、和平崛起方面的成就突出，贡献巨大。但统战部、外侨办、侨联、台办等相关部门工作未能深度融合凝成有效合力，侨务资源得不到有效利用及充分共享。各相关部门在管理体制机制、工作规划上又不太一样，没有集中统一领导，对侨务工作统筹协调的水平不高、不充分、力量整合不够，难以形成合力适应新时代大侨务工作的需要；运行机制方面，“一带一路”建设作为一项宏大的系统性工程，涉及各个领域，牵涉多个部门，需要参与各方之间通力合作。当下缺少必要的联席会议对工作统一指导，有些地方建立了联席会议，会议也只存在沟通信息，缺少对整体工作的规划。

第二，海外侨务力度有待加强。侨务工作是一项具群众性、特殊性的

工作。目前一是仍然停留在以传统侨社、老一代侨胞为主，对普通海外侨胞的工作，面对面的接触少，这方面工作比较薄弱；二是每年出访的机会少，给调研带来一定的难度，导致不能全面、深入地了解他们在旅居国的发展状况，不能更好地拓展统战工作面；三是调研手段方法方式比较陈旧，有待改善和创新。

第三，社会力量参与有待增强。目前的侨务工作主要是国内政府侨务部门在开展相关工作。随着华人华侨侨眷对美好生活向往需求越来越高，越需要的不仅是沟通联系工作的开展，专业化工作的开展也是不可或缺的，越来越需要专业人士为海内外侨胞服务，切实解决他们权益方面的需求。

第四，服务引导和国家政策信息指引不够。一是对相关国家政策指引不够，导致海内外侨胞没能准确了解祖国发布的最新动态和信息，推介宣传中国故事、广东故事方面力度不够，沟通联系缺乏统筹协调和具体措施，在凝聚侨心、发挥侨智方面出现短板；二是侨务部门在发挥侨务工作优势服务企业“走出去”过程中，缺乏前瞻性和开拓性，有时还存在被动应对的情况。这些问题都使得侨资、侨智、侨力的作用难以恰当和充分地发挥出来。

第五，把握侨情善用侨务资源优势还不够。“一带一路”建设的持续推进，让越来越多的中国公民和企业走向海外发展，也让更多的海外华侨华人回到祖（籍）国定居兴业，使得侨务工作的重要性更加凸显。海外华侨华人数量的增加、结构的变化、经济科技实力和政治社会地位的整体提升、利益诉求的日趋多样化，使得侨务工作面临更大挑战。

第六，侨务干部队伍自身建设有待增强。侨务干部队伍是有责任担当的，积极、开拓性地开展工作的，但力量和素质仍可进一步提高。一是政治理论学习有待提高。要用习近平新时代侨务思想指导新的侨务工作，侨务干部在政治理论水平、熟悉大政方针上要加强学习的空间还有待加强。二是侨务工作的氛围还不够浓厚。部分基层干部对侨务工作缺乏足够的重视，对开展侨情调查，涉侨联谊活动，保障华侨、侨眷合法权益重要性的认识尚显不足。三是对开展侨务活动业务素质和工作实战能力有待提升。侨务工作是一项特殊的群团工作，是做人的特殊工作，要密切联系人民群众，统筹协调群团组织，整合资源，加强宣传工作。此外，与人打交道的工作开展形式比较单一，内容创新性还有改进的空间。



侨务工作服务“一带一路”建设的主要建议

“明者因时而变，知者随事而制。”面对世界百年未有之大变局，如何利用广东侨务资源大省优势、发挥“一带一路”沿线国家和地区华侨华人众多的桥梁纽带作用，大力配合和积极服务习近平总书记首倡的“一带一路”建设，为侨务工作助推“一带一路”建设提供广东方案、作出广东贡献，是新时代广东侨务工作的重要课题和难得机遇。

（一）构建大侨务工作格局

1. 建立健全大统战工作格局对侨务工作统筹协调的领导体制，做好顶层设计和工作规划

结合《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》《广东省参与建设“一带一路”的实施方案》以及《国家侨务工作发展纲要（2016—2020年）》等，广东侨务部门应制订广东侨务参与“一带一路”建设的目标定位、规划部署及年度分工安排。

2. 加强与相关部门政策、实务的协同，健全协调机制

“一带一路”建设涉及经济、文化、教育、外事、科技等多个相关领域和相关部门，侨务工作部门要密切与商务、财政、教育、宣传、文化、国资、科技等部门的协调、配合。除了日常工作接洽之外，还应适当建立工作会商机制、联系合作例会机制等，增强协调效能。

3. 加强统战系统内部国内统战与海外统战、其他工作与侨务工作的统筹协调、互补配合

侨务工作成为统战工作的有机组成部分，有利于引入大统战工作格局内部的优势资源和支持力量，配合侨务工作参与“一带一路”建设，实现内外联动、多方共赢以及调动联系各界的凝聚机制、推动大统战工作格局的提升。

4. 健全“五侨”联动机制和上下合作机制，加强分工协作，强化侨务系统上下联动、协调配合、资源共享，形成工作合力

第一，统战部（侨办）作为党和政府侨务工作的统筹协调单位，在负责日常联谊工作的同时，将重点放在政策研究、工作规划、侨务实务协调、

“五侨”协同、上下协调等方面。建立国家、省、市及县（区）侨务部门的工作协同机制，推动实现国家、省、市及县（区）四级侨务资源的无缝对接和共享。第二，华侨民族宗教委员会等人大系统应在推动侨务法规建设、加强执法监督工作的同时，继续以深化与“一带一路”沿线重点区域如拉美（葡语、西语系）国家的合作为工作重点，争取港澳台、外事等工作的支持、参与。第三，政协系统应充分发挥政协独特优势，在拓展外事侨务、公共外交工作，开展海外联谊工作以及深化与港澳台交流合作等方面凝心聚力。第四，省侨联系统应将重点放在海外联谊工作，坚持国内、海外工作并重，老侨、新侨工作并重，深化拓展海外工作和新侨工作。第五，致公党应凸显“侨”“海”特色和优势，在积极参政议政的同时，发挥外联优势服务公共外交。

（二）加大国外侨务工作力度

1. 建立广东侨务派驻“一带一路”沿线国家和地区的海外工作站、联络站以及其他常设机构

派出单位包括侨务部门、涉侨社会组织等。鼓励涉侨社会组织的外派，强化民间色彩和公益属性。常设机构包括经贸类、文化类、旅游综合类等。常驻人员可以从国内外派专职，也可以由华侨华人兼职。要加强统筹规划安排，确保省、市、县（区）地域平衡与门类协调。

2. 要加强与沿线国家和地区侨胞联系往来，加大对文化传承、侨团发展、和谐侨社建设等方面的支持，引导侨胞成为广东乃至中国与“一带一路”沿线国家和地区友好合作的“金丝带”

第一，夯实资源基础。发挥各级海交会等平台作用和亲情乡谊优势，努力把海外侨胞资源变成我们抓得住、用得上的资源，增强侨务工作内生动力。第二，积极稳妥开展“四有”人士工作，组织邀请粤籍华裔政要等回乡访问寻根，配合做好推荐侨胞列席省人大和政协会议等工作，以侨为桥开展公共外交，扩大广东在沿线国家和地区的影响，促进政策沟通和民心相通。第三，深入拓展华裔新生代工作，加强新生代工作调研，召开全省涵养侨务资源暨华裔新生代工作经验交流会，积极探索新生代工作的新思路新举措。第四，以侨为桥，通过华侨华人将沿线国家和地区的政府以及各界外籍人士“请进来”，培育亲华友华力量。第五，发挥亲情乡谊优势，继续做好港澳

地区侨务工作和侨务对台工作。

3. 以海外主流媒体和华文媒体为依托,重点宣传“一带一路”建设相关政策,聚焦全省和地方发展大局,不断扩大侨务外宣在“一带一路”沿线国家和地区的覆盖面、影响力和实效性

(三) 支持引导社会力量参与

鼓励设立涉侨社会组织。在加强对社会组织指导、培训和服务的基础上促进涉侨社会组织到沿线国家从事公益服务,使之成为侨务工作新的增长点,实现侨务工作格局的突破、创新。社会组织包括基金会、志愿者组织等。通过若干人员到沿线国家,加强与当地华侨华人的对接、合作,稳步实施大量公益服务项目,积极促进华侨华人融入当地以及不断推动当地的经济社会发展,积极树立中国友好、和平、文明的良好形象,持续提升中国的存在感、影响力和美誉度,夯实“一带一路”建设的海外民意基础。

(四) 抓紧研究制定相关配套政策法规,力争先行先试、逐步完善

1. 制定政策法规,推动建立自由贸易体系,促进华侨华人在中国出入境便利和外派人员到海外的便利

第一,制定相关政策,推动对外投资在渠道、品牌和创新能力等方面的提升。第二,华侨华人出入境方面,争取省内更多区域纳入公安部针对外籍华人、外籍高层次人才、外籍留学生等群体实行优化部分出入境政策措施的范围。同时,就华侨回国面临的户籍办理、子女入学、养老送终、财产继承等方面,积极简化手续。第三,完善相关内控措施,在出境时限等方面为涉侨外派公职人员从事海外侨务工作提供必要的便利。

2. 推动外籍华人在部分地区就学实行国民待遇并逐步向就业、经商等方面推广以及在全省推开

当前,在国内高校就学仅限华侨享有国民待遇,占华侨华人总数90%的外籍华人并不享有此项优惠政策。广东可利用汕头华侨经济文化合作试验区先行先试的机会,制定覆盖到汕头外籍华人的特殊政策,并向就业、经商等方面扩展。

3. 加强省内法律界与沿线国家华人法律界的联系、对接与合作

邀请对沿线国家有关法律和政策比较熟悉的华侨华人专家,为广东企业“走出去”提供咨询服务。可按国别设立海外华人律师服务团,建立华人律

师协会等组织。促进我国企业在沿线国家熟悉政策环境、规避法律障碍，可以更好吸收华侨华人意见、建议，促进我省在华侨权益保护立法等方面适应世情侨情变化，通过交流互鉴更加完善、规范。

（五）对接国家战略，立足实体平台，务求实效，积极推动经贸科技交流

1. 对接融汇粤港澳大湾区建设

根据国家发展和改革委员会、广东省人民政府、香港特别行政区政府、澳门特别行政区政府制定的《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》《广东省人民政府关于印发实施粤港澳合作框架协议2018年重点工作的通知》等文件精神，结合即将出台的粤港澳大湾区建设规划，粤港澳大湾区作为“一带一路”建设支撑区，侨务应在政策、实务方面予以支持、配合。第一，在建立粤港澳三地协同创新发展和政策协调机制方面，将推动“一带一路”建设、运用侨务资源纳入决策和协调机制中。第二，在推进广深港澳科技创新走廊建设方面，促进侨资侨商和留学生参与、融合重大技术研究、创新平台共建、科技成果转化等产学研领域。第三，在加快推进产业转型升级方面，推动侨资侨商参与IAB（新一代信息技术、人工智能、生物医药）、NEM（新能源、新材料）等新一代新兴产业发展。第四，在建设国际金融中心枢纽方面，引导侨资侨商参与保险、证券、风投基金等要素在粤港澳大湾区的集聚，承接优质金融服务。

2. 通过在“一带一路”沿线国家和地区设立的侨务常设联络机构更好起到联通中外的作用

第一，促进沿线国家及相关地区的发展规划对接“一带一路”建设的国家规划及各地发展规划。第二，加强海外华商商会与国内国资管理部门、商会的对接与交流，发挥侨商优势促进广东与沿线国家经贸合作，支持国内企业走向海外。第三，支持华侨华人在沿线国家设立中介机构推动广东以至中国与沿线国家的经贸交流。

3. 充分发挥广东非公有制经济发达、粤港澳联系密切等优势以及商会、协会的招商主渠道作用，重视支持侨务“三引”工作

要在宏观上吸引全国侨力资源聚集广东；中观上围绕人才工作重点，瞄准“高精尖缺特”人才精准发力；微观上积极跟进、服务、协调人才落户

及技术转化,推动侨力资源服务经济社会发展大局。针对重点项目和重点人才,专门成立项目跟进协调小组和人才服务小组,全程跟踪服务协调,力求搭建落地“直通车”、发展“加速器”、成果“宣传队”。适时举办专题座谈会和政策咨询会、大力支持华侨试验区打造华侨企业投融资服务中心“华侨板”的建设运营,推动金融创新,着力打造面向海外侨胞投资创业融资平台。

4. 继续做大做强中国(深圳)华人华侨产业交易会、“留交会”、广东侨博会、广东21世纪海上丝绸之路国际博览会、世界客商大会、“智汇广东”、华侨华人聚焦广州系列圆桌会等平台,并联合海外华商打造赴沿线国家和地区的博览会,为广货走向沿线国家和地区谋篇布局

5. 加大引智工作力度,将服务对象由华侨华人扩充为留学生,建立健全留学人员联谊会体系,建立华侨华人及留学生人才数据库并定期更新,供人才工作等有关部门共享使用

支持国内专业猎头公司到海外拓展人才储备。

6. 加强省内中餐、中医等行业与沿线国家和地区华人相关产业的指导、培训,支持相关培训机构在海外设立分支机构、提供服务

对接国侨办“中餐繁荣”计划,在人才培养环节、产业振兴环节加强国内龙头企业对海外华人零散小企业的帮扶。

7. 推动国内旅游企业与沿线国家和地区华侨华人旅游企业深度合作,宣传沿线国家和地区旅游风光,促进国内游客到华人人口较多的国家旅游观光

(六)着眼民心相通,着力以侨为桥,大力推动广东与沿线国家和地区的文化交流

1. 树立战略思维,以建设我国华文教育基地为目标,以华文教育作为广东侨务的工作重点和重要抓手,全力加强广东华文教育工作

第一,加强与中央统战部(国侨办)、国家汉办的对接,与省内教育部门协作,在华文教育项目规划、经费、人才等方面争取支持。第二,通过机制性的安排,加强省内统战侨务部门与教育部门的统筹协调,调动教育主管部门和社会资源共同参与,保证海外华文教育工作的规范有序、可持续发展。第三,制定在省内高校就读的海外华侨华人学生享受国内学生同等待遇

等政策吸引海外学生就读，并逐步推广到外籍人士，促进侨乡华文教育规模化、优质化发展。第四，引入社会支持、探索设立广东华文教育基金会等公益机构，大力拓展“南粤华教情”系列工作，选派更多教师赴“一带一路”沿线国家和地区更多华校任教，组织名校的教师赴海外举办中华文化夏令营，为华裔青少年传授民乐、书法、武术、民族舞蹈、毽球等中华文化课程。第五，按照华文教育产业化的方向，鼓励、支持省内民办教育参与华文教育，包括到沿线国家和地区兴办华文教育项目。

2. 加强中华文化在“一带一路”沿线国家和地区的传播工作

第一，争取社会支持，设立专职对外文化交流的基金会、联谊会，通过购买服务等方式鼓励赴“一带一路”沿线国家和地区的对外文化交流。第二，加强省内实力媒体与“一带一路”沿线国家和地区华文媒体的友好合作。通过扩大外宣推介、支持载体平台来利用华文媒体平台载体讲好中国故事、传播广东声音。第三，依托中华文化遗产基地举办传统中华传统文化（太极、禅武、国学）、中华才艺（狮艺）等培训班，设立省内反映中华优秀传统文化、地方特色浓郁的对外文化交流项目，积蓄、培养一批中华优秀传统文化基地，推动地方优秀文化更多更好“走出去”。第四，依托海外中华文化中心、文博机构、重点侨团、中文学校等，增设文化展示中心等，举办广东图片展、名师巡讲、中华文化大乐园等活动，让海外侨胞和外国友人近距离了解感受广东以至中国发展成就和文化魅力，打造侨务对外文化交流传播阵地。

3. 大力引进“一带一路”沿线国家和地区文化活动到省内交流

第一，通过华侨华人大力引进“一带一路”沿线国家和地区的文化交流活动，包括非遗展演、文物展览、文艺汇演等，增加国人对“一带一路”沿线国家和地区文化、国情的了解；第二，通过华侨华人的联络，在省内举办针对“一带一路”沿线国家和地区商界、教育界等人才培养计划，厚植知华、友华群体。

（七）加强调查研究，做好侨务基础性工作

1. 加强“一带一路”相关智库建设

结合致公党等民主党派的政协提案、党外知识分子等工作，加强相关参政议政工作；加强与省内高校、科研院所的联系、合作，支持其与“一带一

路”沿线国家和地区及港澳相关机构开展侨务理论研究工作，加大海内外侨情调研和侨务工作研究力度。可成立广东侨务发展咨询委员会等类似机构，并发挥好暨大国际关系学院/华侨华人研究院和21世纪丝绸之路研究院以及深圳侨商智库、五邑侨智库等侨务智库和研究机构作用，为侨务创新提供智力支撑。

2. 加强华侨历史文化遗产的保护、利用

第一，加强华侨专题博物馆建设。发挥展示华侨历史、宣传华侨文化、传承中华优秀传统文化以及开展对外人文文化交流等方面的独特作用，突出侨务特色，强化在本馆、域内、海外等几个维度的辐射作用。第二，与文化管理部门配合，促进华侨历史文化遗产保护工作的专业化、规范化，并适当扩充省内华侨历史文化遗产的范围、数量。针对华侨历史文化遗产研究、制订专门的适用标准，加大华侨历史文化遗产保护力度。第三，加强华侨历史文化遗产的利用、宣传，以社会效益为主，兼顾经济效益。可以尝试将部分华侨历史文化遗产在充分保护的基础上进行活化。第四，适度给予资金、人才、业务等支持，与海外侨团等合作开展“一带一路”沿线国家和地区华侨历史文化遗产的保护工作。

3. 积极适时实施侨情调查

第一，着力夯实侨情基础平台，实施侨情调查。调查内容包括归侨侨眷、华侨华人、留学生、侨资企业、侨捐项目等，建立海外重点人士库、科技人才库、新华侨华人库、华侨华人社团库和广东侨网等“四库一网”，收录海外人才、侨领、科技人士等侨情信息。第二，实施侨务大数据库建设。加强宏观管理，注重信息管理队伍建设和制度建设，落实信息标准化、规范化要求，并构建统一的公共检索平台，实现省市联网、互动共享，为侨务工作的开展和交流提供技术支持。第三，2020年我国将进行第七次人口普查，侨乡应借此机会扩充机构、调动人员实施侨情普查。

4. 组织《广东华侨史》编修工作

第一，通过编修《广东华侨史》，系统总结华侨华人在海外生存发展的规律以及对住在国和祖籍国的贡献，为发挥广东侨务优势、推动“一带一路”建设提供经验借鉴；第二，结合编修《广东华侨史》，适度开展海外侨情调研，推动华侨文博、人文交流等工作。

（八）加强侨务干部队伍建设

1. 加强党对侨务工作的领导

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平侨务工作的论述指导工作。紧密结合学习习近平新时代中国特色社会主义思想，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局思考和谋划侨务工作，努力建设一支政治素质过硬的侨务工作队伍。

2. 加强业务学习

逐步提高侨务干部队伍为大局服务、为侨服务的能力和素养，增强经济意识、法律意识、创新意识、责任意识，确保侨务工作有序、创新、协调、务实发展。

3. 加强实践历练

要营造对侨务工作的研究、探索和交流的浓厚氛围，切实增强做好侨务工作、实现创新突破的真本领。加大侨务干部交流轮岗力度，推动多岗位历练。

综上所述，“一带一路”建设事关改革发展和对外开放大局，侨务工作作为一项联通中外的长期性战略性工作，应主动策应、积极参与“一带一路”建设，并通过参与“一带一路”建设，不断改进、提升侨务管理体制、服务模式和工作机制。通过对广东各地侨务部门参与“一带一路”建设的梳理、分析，依托大统战工作格局和国家战略提出具体工作建议。总之，广东侨务要借“一带一路”建设的历史机遇，依托大统战工作格局，谋篇布局，开拓创新，为助推“一带一路”建设和侨务工作继续走在全国前列提供广东方案。

党外代表人士队伍 建设和社会主义学 院建设研究

党外代表人士是指与中国共产党团结合作、作出较大贡献、有一定社会影响的人士，其标准是政治坚定、业绩突出、群众认同。

——《中国共产党统一战线工作条例》

地方党委应当加强对社会主义学院的领导，制定党外代表人士参加社会主义学院教育培养政策，把教育培养和安排使用结合起来；地方党委统战部门应当加强对社会主义学院的指导和管理，制定和落实党外代表人士及统战干部参加社会主义学院培训的规划和计划。

——节选自《社会主义学院工作条例》

坚持政治培训为主，开展对党外代表人士的理论培训。发挥社会主义学院作为统一战线人才教育培养主阵地作用，重视发挥党校（行政学院）、干部学院的作用，合理利用高等学校等培训资源。

——《中国共产党统一战线工作条例》

社会主义学院是中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是统一战线人才教育培养的主阵地，是开展党的统一战线工作的重要部门，是党和国家干部教育培养体系的重要组成部分。

社会主义学院工作必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持社会主义办学方向，充分发挥统一战线人才培养基地、理论研究基地、方针政策宣传基地作用，为巩固和发展新时代爱国统一战线作出贡献。

——《社会主义学院工作条例》

党外代表人士教育培训工作问题研究

■ 广东省社会主义学院课题组^①

习近平总书记在中央统战工作会议上的重要讲话中强调,“党外代表人士工作的重点是科学使用、发挥作用,关键是加强培养、提高素质”,“要加大党外代表人士培养、选拔、使用工作力度,努力培养造就一支自觉接受中国共产党领导、坚定不移地走中国特色社会主义道路、具有较强代表性和参政议政能力的党外代表人士队伍”。明确了新形势下党外代表人士教育培训的新理念、新要求,为推进党外代表人士教育培训工作提供了根本遵循,指明了前进方向。当前,随着统一战线和多党合作制度的进一步完善,对党外代表人士的教育培养工作提出了新使命和新任务,迫切要坚持问题导向,研究当前党外代表人士的教育培养工作存在的不足,探讨切实加强和改进党外代表人士教育培训工作的途径,努力开创党外代表人士教育培训工作新局面。

^① 课题成果获奖:中共广东省委统战部2017年度全省统战理论政策研究创新成果一等奖。

课题组组成。组长:吴显标,广东省社会主义学院党组书记、常务副院长;成员:鲁开垠,广东省社会主义学院副院长(正厅级)、教授;肖莉,广东省社会主义学院原党组成员、副院长;冯颖红,广东省社会主义学院学术委员会副主任、教授;刘伟炬,广东省社会主义学院教务处一级调研员;肖承罡,广东省社会主义学院统一战线理论研究部原主任、教授;张山,广东省社会主义学院统一战线理论研究部主任、副研究馆员;余伟,广东省社会主义学院统一战线理论研究部讲师;谢伟杰,广东省社会主义学院科研处一级主任科员;执笔人:冯颖红,刘伟炬,肖承罡,张山。



充分认识党外代表人士教育培养工作的重要性

党外代表人士是党和国家人才队伍的重要组成部分，是统一战线中推动中国特色社会主义事业的重要力量。2012年中共中央颁发的《关于加强新形势下党外代表人士队伍建设的意见》认为：“党外代表人士是与中国共产党团结合作、作出较大贡献、有一定社会影响的非中共人士，包括民主党派代表人士、无党派代表人士、少数民族代表人士、宗教界代表人士、非公有制经济代表人士、港澳台海外代表人士。”加强和改进党外代表人士教育培养工作，具有十分重大的意义。

（一）加强和改进党外代表人士教育培养工作，是适应国内外新形势、新变化的必然要求

党的十九大报告指出，“当前，国内外形势正在发生深刻复杂变化，我国发展仍处于重要战略机遇期，前景十分光明，挑战也十分严峻”。一方面，国际敌对势力始终没有放弃对我国进行西化、分化的战略图谋，在政党、民族、宗教、文化、思想意识形态等多个领域对我国进行渗透破坏。另一方面，未来五年，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。改革进入深水区、攻坚期，所有制形式更加多样，社会阶层更加多样，社会思想观念更加多样，一些社会深层次矛盾和问题日益突出。统一战线处于我国改革发展的第一线 and 反分裂反渗透的前沿，国内外形势的深刻变化，使统一战线工作面临许多新情况、新问题，对统一战线自身建设提出了更高要求。统一战线的巩固壮大既取决于党的领导，同时也取决于党外代表人士的整体素质。实践证明，经过系统教育培养的党外代表人士在风浪考验的关键时刻，往往能够起到十分重要的作用，他们能自觉坚持中国共产党的领导、坚定社会主义信念，明辨是非曲直，自觉抵御国际敌对势力西化、分化的图谋。

（二）加强和改进党外代表人士教育培养工作，是坚持我国多党合作制度的重要保障

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。其重要特点就是党与党外人士长期合作，各界代表人士共同参与国家政治、经济和社会事务管理。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治

协商制度，必须大力提高民主党派成员和无党派人士的政治素质。随着国际国内形势的深刻变化，统一战线工作面临着前所未有的挑战，同时对党外干部教育培训工作提出了更高的要求。通过教育培训，能保证党外干部队伍不断地发展壮大，能适应形势的变化，增强优势，为多党合作事业储备后备力量，保持多党合作事业的生命力。人才是事业的第一资源。党外干部是人才，但一般人才要培养成优秀人才，必须不断培训和学习、锻炼。通过培养，能促使党外干部不断学习和创新，强化引导，提升素质，适应变化，促进党外干部人才的成长，增强竞争力，增强党外干部队伍的整体活力，保障多党合作事业的可持续发展。

（三）加强和改进党外代表人士教育培训工作，是加强党外代表人士队伍建设的关键所在

近年来，党外代表人士队伍建设取得很大进步，总体规模和整体素质都有很大提升。但也存在一些问题，主要是数量总体不足，有影响的党外代表人士还不多，旗帜性人物更是少；有的领域后备队伍不能满足可持续发展需要，有的领域特别是宗教界甚至青黄不接、后继乏人；党外代表人士总体素质还有待进一步提高，亟待培养大批有威信和影响，在关键时刻站得出来、说得上话、压得住阵的代表性人士。这些问题的存在要求必须重视党外代表人士教育培训工作，努力发挥教育培训作为加强党外代表人士队伍建设的关键一环的作用，全面加强党外代表人士教育培训，努力提高党外代表人士的政治素质和履职能力，培养造就一支政治坚定、素质优良、结构合理、数量充足的党外代表人士队伍。实践证明，优秀的党外代表人士不会自然而然地产生，必须经过有计划、有目标的教育培养。通过社会主义学院等方面的培训，能增强党外干部对执政党的归属感，增强作为统一战线成员的责任感；能培育共同的价值观，增加对中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的了解和掌握，提高党外干部对自身价值的认识，对从事参政议政工作和统一战线工作的目标能有更深的理解。

（四）加强和改进党外代表人士教育培训工作，是新时代实现“两个一百年”奋斗目标的迫切需要

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统揽全局、运筹帷幄，励精图治、奋发有为，在改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等方

面提出了一系列新思想、新论断、新举措。党的十八大后进入新时代，党中央规划了全面建成小康社会和社会主义现代化强国的宏伟蓝图，这既是一个振奋人心、催人奋进的宏伟目标，也是一个需要广泛汇聚各方力量、齐心协力共同奋斗的重大任务。统一战线汇聚了各领域大量优秀党外人才，特别是大批学有专长的党外代表人士，这是推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的重要力量。如何充分发挥党外代表人士的专业特长和智力优势，把他们团结凝聚在党的周围，使他们能够全心全意致力于党和国家的伟大事业，这就需要对他们进行广泛的思想政治教育和价值观培养。“用才之基在于储才，储才之要在于育才。”实践证明，优秀的党外代表人士不会自然而然地产生，必须经过有计划、有目标的教育培养。因此，必须加强和改进党外代表人士教育培养工作，促进党外代表人士以及各方面党外人才健康成长，为协调推进“四个全面”战略布局、实现“两个一百年”奋斗目标提供广泛的人才支持。

广东党外干部教育培养工作的主要做法

近年来，根据中央、省委关于干部教育培养工作的部署和要求，广东党外干部教育培养工作以改革创新为动力，坚持正确的政治方向，坚持理论联系实际，不断调整教育培养工作思路，完善教育培养工作机制，扎实推进统一战线教育培养工作，体现了广东特色。

（一）教育培养工作大格局逐步形成

在广东省委统一战线工作领导小组成立之前，广东省就已经成立全省统一战线教育培养工作领导小组，由省委统战部主要领导任组长，统战部分管领导及省直有关部门分管领导任副组长或成员，统战部干部处为具体工作责任部门，负责教育培养工作的方案草拟、综合协调、业务指导、后勤保障和跟班管理。2016年6月，撤销全省统一战线教育培养工作领导小组后，成立了广东省委统一战线工作领导小组，对全省统一战线“三支队伍”教育培养工作进一步加强了指导和统筹。在培训计划的制订上，从面临的形势和任务出发，坚持党委对统一战线的领导，定期开展针对全省统一战线“三支队伍”培养情况的专题调研活动，摸清干部能力素质现状，了解新形势对培养

对象的要求,以及干部本身对新形势的适应程度,确定教育培养的目标,制定教育培养的整体规划和年度培养计划,有效增强了培养的针对性和有效性,形成了全省统一战线教育培养工作的大格局。以2016年市县换届为契机,省委统战部2017年对全省副处级以上党外干部进行了摸底调研,并建立人才库,进行动态管理。近几年,省委统战部不断加大培养经费保障力度,同时为回应省委统战部开展党的群众路线教育实践活动期间各民主党派提出的意见建议,扩大了党外干部培养规模,延长了培养时间,从2015年开始,每年的党外中青班、县处班从原来的40人扩大到50人,培养时间分别从45天延长至60天、20天延长至30天。

（二）教育培养工作激励机制有成效

习近平总书记在中央统战工作会议上强调,加强党外干部队伍,关键是加强培养、提高素质;重点是科学使用、发挥作用。形成有效的推荐使用机制,也是党外干部教育培养工作的重点。调查显示,90%的被调查者认为,教育培养可以提高能力和素质,很愿意参加。在“您认为目前培养党外干部工作当中存在的主要问题”选项中,53%的人认为所在单位党委(党组织)不重视,28%的人认为有关部门选人视野狭窄,45%的人认为有关部门缺乏长远的培训规划,44%的人认为各种政治安排、实职安排力度不够,26%的人认为实践锻炼机会较少,28%的人认为培养与使用相脱节。从这些调查结果可以看出。建立教育培养工作激励机制,特别是教育培养选拔作用机制,是促进党外干部教育培养工作发展的有力举措。

有鉴于此,广东党外干部教育培养工作针对以往一些单位和部门对培训不太重视,学员入学率不高等问题,建立完善相关激励机制,助推广东党外干部教育培养工作健康发展,教育培养工作的激励机制有一定成效。一是建立部门协作联动机制,省委组织部、省委统战部、省社会主义学院等部门共同商定培养计划、下发调训通知,不断增大培养的约束性和权威性。二是结合干部参训的不同形式、不同类别的实际,建立学员自评、考试测评和组织综评相结合的考试考核制度,制定《学员综合评定实施细则》,将学员培养期间的出勤情况、考试情况、考察报告完成情况、参加实践锻炼情况等实行量化评分,避免培养考核流于形式,做到有章可循,公平公正。三是进一步完善奖惩激励制度,将培养考核成绩计入个人档案,建立起以培养与使用相

结合的择优机制,把培养情况与个人晋升、任职、考评等结合起来,对学习培训期间表现优秀、能力突出的,统战部门积极向各级党委部门推荐使用。

(三) 教育培训工作内容有重点

教育培训工作的重点是有针对性地安排教育培训内容。为此,课题组专题给学员作了一个调研,在我们设计的问题“您参加社会主义学院的培训,最希望接受哪一方面内容的培训”选项中,有46%的人选择了时政类,26%的人选择了统战理论与政策类,47%的人选择了参政议政相关知识,37%的人选择了社会经济发展类,22%的人选择了文化类,15%的人选择了法律类。这也充分表明了学员的教育培养需要是多样的。据此,广东党外干部教育培训工作根据党外干部成长规律和学员的自身要求有重点地安排教育培训内容。一是深入研究党外干部的学习培训要求,编制适合党外干部教育培训的教学大纲。采取电话征询、座谈讨论、问卷调查等形式,了解学员工作中急需的知识和技能,结合学员的实际需求,确定培训内容,明确学习重点,做到“缺什么补什么”,避免“一锅粥”。二是以共识教育为主要内容,优选教育培训教材。教材内容突出坚持中国特色社会主义理论体系、社会主义核心价值观体系和多党合作优良传统的学习领会,不断增强走中国特色社会主义道路的政治认同和思想认识。并根据不同层次、不同类别的培养对象,提供不同的个性教材,按需施教,做到既有理论阐述,又有实践总结,既有历史知识,又有现实思考,涵盖“世情”“国情”“省情”“党情”“统情”和“史情”,形成抓好理论武装、坚持协商合作和加强自身建设与提高政治素质的有机结合。三是立足提高干部的综合素质和能力,设置专题课程。比如加强对法律法规、经济政策、时事热点、领导艺术等知识培训,注重心理素质和开拓创新意识的培养,做到“学以致用、用以促学、学用相长”。

(四) 教育培训形式有创新

教育培训形式直接关系到学习效果的好坏。广东党外干部教育培训工作注重教育培训形式,形成具有广东特色的教育培训形式。一是通过采取案例式、研讨式、情景式、答疑式等教学形式,运用多媒体教学、远程教学等现代化手段,学员的学习参与意识得到空前的增强。二是采取轮流辅导,人人是老师、人人是学生的培训方法,将学习计划分解落实到每一位学员身上,轮流授课,培养学员的组织能力、学习能力,最大限度地激发大家的学习积

极性、主动性。三是采取灵活多样、不拘一格的教育培养形式,实行长班与短班相结合、授课与自学相结合、培训与调研相结合、教师讲课与电化教学相结合的形式,既有党政领导、专家教授进行专题辅导,又有课后规定必须完成的作业及自学文章篇目,以及根据培训内容布置研讨课题,组织学员结合工作实际撰写研讨论文,在培训班上集中研讨交流等多种教学模式,通过这些教学手段,学员运用所学理论解决实际问题的能力得到了有效提高。四是创新使用“好书共读”“个案调研分析法教学”“现场体验式教学”和“形象推介会”等教学活动,调动了学习“学”“用”结合的兴趣,收到了很好的学习效果,受到了广大学员的一致好评。以上四种教育培养形式,契合了课题组调研的结果:82%的被调查对象认为教育培养形式应该课堂教学、研讨交流、考察调研、网上教育等多种形式并重。

(五) 发挥了社会主义学院教育培养主渠道功能

广东省社会主义学院坚持“高层次、有特色、正规化”的办学方针,充分发挥其教学科研优势,在大规模培养统一战线干部工作方面形成了新特色。一是创新教育培养渠道,把培养干部与支持西部人才建设和广东省扶贫开发援助新疆工作结合起来。从2012年起每年举办一期约30人的“西部和民族地区挂职干部培训班”;2000年至2010年,为新疆哈密地区先后举办了11期培训班,培训学员304人次;2012年至2016年,举办新疆喀什地区培训班14期,培训学员851人次。二是延伸了培训范围,在承担省内统一战线“三支队伍”培训工作外,采取联合办学形式,承接了多期中央统战部、外省统战系统的培训工作,在全国统一战线干部培训中发挥了积极作用。三是开拓了新的教学基地,积极探索与地方高校联合办学之路,优势互补、资源共享,建立了广东中医药博物馆、广东樵山书院等教学基地,为开拓学员视野,普及科技知识,领悟中华文化,接受传统文化熏陶提供了良好平台。四是建立教师准入和退出机制,积极引进优秀人才,大力培养学科带头人,选聘兼职教师和客座教授,努力建设一支政治坚定、师德高尚、业务精湛、专兼结合的师资队伍。

根据《中国共产党统一战线工作条例(试行)》精神,经与省委组织部、省委党校、省社会主义学院等部门沟通协调,把统一战线理论政策纳入我省各级党校、行政学院、干部学院、社会主义学院教学内容。省委党校将

统一战线理论政策纳入教学计划，开展专题培训，举办专题讲座。邀请省委分管领导、统战系统领导及相关专家学者为省委党校省管干部任职培训班及相关主体班次的学员作报告、讲授专题课，进一步增强了领导干部对统战工作的认识，取得良好的成效。



当前党外代表人士教育培训工作存在的主要问题

近年来，在中共中央和广东省委、省政府的高度重视、大力支持下，经过省委统战部和省社会主义学院的共同努力与积极探索，我省党外代表人士教育培训工作成效显著。但是，从社会政治发展对党外干部的需求与社会的期盼看，我省党外代表人士教育培训工作仍然存在着一些与加强党外代表人士队伍建设的迫切要求不相适应的地方。这主要表现在：

（一）党外代表人士教育培训工作并未受到社会普遍的重视，导致调训工作缺乏应有的严肃性与权威性

早在2010年中央办公厅就印发了《2010—2020年党外代表人士教育培训改革和发展纲要》（以下简称《纲要》），明确了未来十年党外代表人士教育培训改革和发展的指导思想、基本原则、目标任务及具体要求，科学回答了推进党外代表人士教育培训改革和发展的理论与实践问题。2012年2月，中共中央又下发了《关于加强新形势下党外代表人士队伍建设的意见》，明确提出要“全面加强党外代表人士的教育培养，强化理论培训，加大实践锻炼力度，注重思想政治教育，充分发挥社会主义学院主阵地作用”。在2015年5月召开的中央统战工作会议上，习近平总书记发表重要讲话，进一步强调：“培养使用党外代表人士，是我们党的一贯政策。要加大党外代表人士培养、选拔、使用工作力度。”他指出：“党外代表人士工作的重点是科学使用、发挥作用，关键是加强培养、提高素质。”按理说，中央三令五申，党外代表人士教育培训工作本应引起全党、全社会的高度重视。但是，实际情形并不乐观。在调研中，我们发现不少单位（部门）的领导并不明确做好党外代表人士教育培训工作重要性，缺乏理论自觉和历史自觉，没有真正把做好党外代表人士教育培训工作提升到推动党和国家事业，保证党兴旺发达、国家长治久安的高度来认识，作为统一战线工作的一项基础性、战略性

工程来推动,作为开发人才资源的重要举措来落实。在对“您认为目前培养党外干部工作当中存在的主要问题”的调查中,53%的人认为所在单位党委(党组织)不重视。事实上也是如此,不少单位(部门)领导对于抽调党外代表人士到社会主义学院学习或以单位(部门)工作任务重为由进行搪塞,或以单位(部门)经费困难而予以拒绝。为此,统战部门有时不得不花费大量精力人力去做协调工作。一些单位(部门)即使是同意抽调,也让党外代表人士产生这是单位(部门)领导对自己的恩赐的错觉,感觉自己外出学习,对不起单位,增加了同事的工作量,使其承受着不必要的心理负担。这就导致党外代表人士调训工作缺乏应有的严肃性与权威性。

(二)党外代表人士教育培养的体制机制尚不健全、完善,导致培训工作难以达到应有的目标要求

2010年的《纲要》提出,要“培养造就一支政治坚定、专业突出、群众认同的党外代表人士队伍”,第一次明确了政治坚定、专业突出、群众认同,是党外代表人士代表性的基本内涵和队伍建设的总体目标。因此,党外代表人士教育培养改革和发展必须围绕这一目标来进行,教育培养内容必须围绕这一目标来设计。但是,在实际运作中,一是党外代表人士教育培养规划尚未完全纳入干部教育培养规划,导致在教育培养规划制定和落实中规范性不够,培训对象组织管理中没有形成责权明确、分工协作、和谐互动的工作机制。问卷调查数据同样反映了这一点。在对“您认为目前的党外代表人士教育培养机制‘很科学’‘一般’‘有待改进’3个选项”的调查中,21%的人选择了“一般”,15%的人选择了“有待改进”,只有13%的人选择了“很科学”。二是对培训需求情况缺乏全面而准确的把握,使得教育培养规划和计划缺乏应有的科学性和前瞻性。三是在制定培养规划过程中,组织部、统战部、各民主党派、工商联、有关人民团体和社会主义学院等之间,缺乏应有的协商与沟通,各方面的积极性、优势没有得到充分发挥,致使培训规模、对象、时间安排和教学内容等重点不够突出,层次不够分明,定位不够准确,科学性、规范性、严肃性不强,致使重复调训和多头调训现象时有发生。这一切不仅使得教育培养资源没有得到很好的整合与利用,而且也难以处理好普遍培养与重点培养之间的关系,从而影响教育培养目标的达成。

（三）对新时期党外代表人士成长规律研究、把握不够，导致教育培养工作的针对性、实效性不强

作为改革开放以后成长起来的政治群体，新一代党外代表人士日渐成为党外代表人士队伍的主体，他们具有鲜明的时代特征，具有老一代党外代表人士不具备的许多优势，如思想敏锐、勇于直言，学历高，且大多数为不同行业或领域的专家和学者，代表性更为广泛，政治诉求更加强烈等，但同时他们也有着政治经验相对缺乏、留学经历使其受西方思想影响较深、过分注重个人价值的实现、本职工作十分繁忙等结构性问题。他们能脱颖而出，成为代表人士的路径大体相同。个人努力、组织培养、社会支持等内外条件综合作用，是党外干部成长的基本规律。^①但这并不排除他们中既有起步晚、起点高、进步快的现象，也存在先使用后培养的情况。党外代表人士的教育培养工作需要兼顾组织需求、岗位需求和个人需求，要把组织需求和岗位需求摆在更加重要的位置。政治共识的形成、统战能力的提升都是组织需求。^②党外干部的成长规律决定了培养需求的多样性，但是在实际工作中由于对于新形势下党外代表人士的特点、思想状况和成长规律缺乏深入的调查、研究和分析，对于选拔培养对象的总体评价和特点分析不足，缺少科学的评价方法和体系，因而也就难以有针对性地提出新形势下培养和造就党外代表人士的教育培养思路与规划，也就难以根据他们成长规律和履职需要，注重个性化培养，强化实践锻炼，真正构建起“缺什么补什么，干什么学什么”^③的教育培养格局，从而影响教育培养的实效性。在对“您认为目前培养党外干部工作当中存在的主要问题”的调查中，45%的人选择“有关部门缺乏长远的培训规划”。现有的“中青班”“县处班”等主体班次由于没有对培养对象的年龄层次、文化水平、职业特点、履职经历、能力差异进行科学、精准的分类与把握，对不同班次与对象的实际需求和多样性特点把握不

① 中央社会主义学院课题组. 党外干部教育培养规律和培训需求的调研报告[J]. 福建省社会主义学院学报, 2011(1).

② 李宗文. 明确重要性 把握针对性 增强统筹性 努力做好全省党外代表人士教育培养工作[J]. 湖南社院学报, 2011(3).

③ 人民日报评论员. 加大党外代表人士培养使用力度[EB/OL]. [2017-10-12]. <http://cpc.people.com.cn/pinglun/n/2015/0524/c78779-27046722.html>.

准,要做到有针对性、实效性的个性化培养困难重重。党外代表人士教育培养工作既要遵循一般人才成长的规律,同时也要体现他们自身成长规律的要求,如何提高针对性还需要在实践中进一步探索。

(四) 培养与使用相脱节,“两张皮”现象依旧存在

培养使用党外代表人士,是我们党的一贯政策。党外代表人士工作的重点是科学使用、发挥作用,关键是加强培养、提高素质。习近平总书记的这些重要论断充分体现新形势下我们党坚持同党外人士合作共事的鲜明态度,进一步彰显了我国社会主义政治制度和政党制度的优势作用。“培养是使用的前提和基础,没有培养,使用就成了无源之水;使用是培养的过程和目的,不重使用,培养也就劳而无功。”^①但在实际工作中,受制于选拔人才的长效机制不完善、教育培养体制机制不健全等因素,选拔、培养、使用、管理四者之间缺乏高度的逻辑关联,相互间衔接不紧甚至脱节的情况仍然存在。事实上,不少辛辛苦苦培养的党外代表人士,到最后或由于年龄限制,或由于缺少必要的阶梯、任职经历,还没有来得及发挥作用就退了下来,造成很大的教育资源与人才的浪费。在调研座谈与问卷调查中,对此问题的反映是高度的集中与一致。在对“您认为党外代表人士队伍建设最重要的环节”的调查中,7%的人选择“发现”,23%的人选择“培养”,27%的人选择“使用”,11%的人选择“管理”。在对“影响您参加培训的主要原因”的调查中,36%的人选择“培训与使用脱节”。在对“您认为目前培养党外干部工作当中存在的主要问题”的调查中,44%的人选择“各种政治安排、实职安排力度不够”,26%的人选择“实践锻炼机会较少”,28%的人选择“培养与使用相脱节”。这表明党外代表人士对使用这一环节的期望很高。对于问卷中“在您看来,党外干部教育培养中存在的主要问题(或瓶颈)是什么?”有的提出“培训与使用未能达到预期效果”,有的提出“加大教育培养,特别是使用,安排实职、正职”,有的提出“在培训党外干部时除了加强理论学习,还要注重实践,为他们提供更多的实践锻炼机会,敢于让他们来挑重担,使其在实践中锻炼成长”,有的认为“培养和使用脱节,安排

^① 孙春兰. 新形势下统一战线事业的科学指导和行动指南[EB/OL]. [2017-10-12]. <http://theory.people.com.cn/n/2015/0604/c40531-27101762.html>.

力度不够，学习过程中激发的热情和想法慢慢的磨灭”，还有的提出“缺乏挂职锻炼内容的安排，建议安排来自基层的党外干部到省直部门挂职，安排来自省直部门的党外干部到基层单位挂职，并要求在挂职期间安排一个专题开展调研，形成高质量的调研报告”。这充分反映出党外代表人士对培养与使用高度关联有着特殊的期待和诉求。如何严格落实关于党外干部安排使用的政策规定，如何建立健全科学高效的挂职等实践锻炼的工作机制是今后工作中必须解决的问题。

（五）能力培养相对不足

由于培养理念、方式方法、体制机制等创新不足，导致教育培养中在满足党外干部的共识培训需求的同时，相对地忽略了其能力培养的需求，难以兼顾其适应履职的需要。党外干部的能力包括政治把握能力、参政议政能力、组织领导能力、合作共事能力、解决自身问题能力等。按照《纲要》规定，社会主义学院在进行党外代表人士教育培养时要“把需求调研作为制定培训计划的必经环节。建立健全与各民主党派、工商联等有关方面的协商机制，共同研究确定培训计划、重点班次等事项。培训机构要结合各领域党外代表人士特点和培训需求，合理设计培训项目，提出教学计划”。但是在实际工作中，由于长期以来对培养需求缺乏深入的调研，分析研究不够，把握不准，加之教育培养体制机制不健全，导致培训内容的科学性、针对性、实践性不强。与党校、行政学院相比，党外代表人士教育培养工作起步较晚、基础弱、规模小、正规化程度低，与新形势的要求不成正比。目前，没有全国统一的教育培养大纲，也没有形成统一的教材体系。教育培养工作实际上处于自我摸索、各自为战状态。在对“您认为过去的培训存在的不足（可多选）”调查中，26%的人认为“课程设置不合理”，46%的人认为“教学手段不丰富”，21%的人认为“师资力量不足”，还有19%的人认为以上问题都存在。在对“影响您参加培训的主要原因”的调查中，5%的选择“培训的意义不大”，16%的人选择“培训内容不合理”，18%的人选择“培训形式枯燥”。在对“在您看来，党外干部教育培养中存在的主要问题（或瓶颈）是什么”的调查中，有的认为“内容和形式还有待改进完善，提高针对性、实效性”，有的认为“缺乏明确目标任务，主题及课程设置偏离实际，培训内外没有共鸣感”，有的认为“教学内容还比较枯燥，理论偏重”，有

的认为“培训的内容与实际工作结合不够，特别是与工作能力培养相关内容占比不大”，有的建议“培训的安排、课程设置更换要贴近时代要求，更加实用，应在学习后可操作性更强方面下功夫”。这一切表明培训教学质量不高、实践性不强，学用脱节、培训内容针对性不强等问题依然存在。这也表明为什么培训、培训什么、怎么培训等深层次问题在实际中并没有得到很好的解答，教育工作远没有达到“缺什么补什么，干什么学什么”的境界。

（六）学习培训考评激励机制不健全，制约了教育工作整体效能的发挥

早在2010年《纲要》就明确提出要健全党外代表人士教育的体制机制，建立健全学习培训考评激励机制。但是在实际工作中，到目前为止，对培训对象仍缺乏明确的目标考核要求，考评往往流于形式或走过场，随意性较强。究其原因，主要是由于没有真正把教育与选拔任用挂起钩来，纳入党外干部综合评价体系，作为组织部门和统战部门发现、培养、使用、管理党外代表人士的重要依据。因而，科学客观、可操作、易考量的评价标准和操作规范也就没有可能真正建立健全起来。培训不分对象，学习不分类别，教育不分层次，奖惩措施落实不到位，对参训人员的约束激励不足，致使培养对象学习动力不足，这种状况严重地制约了教育培养效能的提高。如何建立教育培养使用相结合的长效机制值得我们认真思考。

（七）社会主义学院正规化建设缓慢，极大地制约了其充分发挥统一战线人才教育培养主阵地作用

自从2010年的《纲要》第一次强调要“充分发挥社会主义学院主阵地作用”以后，2012年的《关于加强新形势下党外代表人士队伍建设的意见》，2015年的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》也再三强调社会主义学院统一战线人才教育培养主阵地作用，这充分凸显了党中央对社会主义学院工作的高度重视。但是，到2016年止，全省社会主义学院系统的正规化建设依然步履维艰。全省21个地级以上市尽管都相继成立了社会主义学院，但是除了广州市社会主义学院是单独建院外，其他的全部是“三校合一”体制，师资紧缺，基础弱、规模小、正规化程度低。导致这种状况虽有主观方面的因素，但是更主要的是体制机制不健全所致。以省社会主义学院为例，尽

管近年来坚持走“高层次、有特色、正规化”的办学道路，坚持弘扬创新精神，不断探索办学规律，不断提高教学和科研水平，不断创新培训内容、改进培训方式，不断提高培训质量，成绩显著。但是受制于编制少、人员不足、经费不足等客观因素，与新时期的目标任务要求相比，仍然存在着诸多不相适应的地方。联系实际创新思路，科学统筹全省社会主义学院系统培训资源，既体现特色，又共生共荣，带领全省社会主义学院系统坚持走正规化办学道路，从体制、制度上确保社会主义学院真正发挥主渠道、主阵地及主导性作用仍然有很长的路要走。

四 加强党外代表人士教育培养工作的对策建议

针对上述党外代表人士教育培养工作中存在的问题，提出如下几方面的对策建议。

（一）各级党委要高度重视党外代表人士的教育培养工作

首先，加强对地方党委统战部门领导和工作人员的教育培养，按照中央统战部的要求，做好相关工作，切实培养一支具有统战观念、真懂统战政策、会做统战工作的党政领导干部队伍。其次，扩大新闻舆论宣传力度，切实使各级党政领导和全社会关注党外代表人士教育培养工作，深刻认识党外代表人士教育培养工作在党和国家事业全局中的基础性、战略性地位，对巩固和发展新世纪新阶段爱国统一战线的重要意义。再次，提高地方党委、政府领导班子对党外代表人士教育培养工作的关注度，使其重视和积极支持党外代表人士教育培养工作，做到在重视中共党校建设的同时同样重视社会主义学院建设，在关心中共干部培训的同时同样关心党外代表人士培训。最后，加强各级党委特别是用人单位党委（党组）关于统一战线理论方针政策的学习，树立党外人士参加社会主义学院的学习培训也是工作需要的正确理念，解决用人单位把党外人士参加相关学习培训看作是不务正业的思想问题。

（二）加强调查研究，把握好两大规律

针对当前党外代表人士教育培养工作创新性不够、成效不够大的情况，要加强调查研究，把握好两大规律：一是党外代表人士的成长规律，二是党

外代表人士教育培训工作规律。只有把握好这两方面的内在规律，才能真正做到与时俱进，实现教育培训工作的正规化、科学化的目的。

（三）做好党外代表人士教育培训的整体规划和目标考核

要将党外代表人士教育培训纳入干部培训和人才培养总规划中，加强顶层设计，做好整体规划。建议统战部牵头，由统战部、组织部、社会主义学院联合成立党外代表人士教育培训工作领导小组，由其统筹协调党外代表人士教育培训相关工作，发文下达党外代表人士教育培训任务，加大党外代表人士调训的力度和权威性，以解决目前由统战部门下达党外代表人士教育培训计划在执行中难以落实的问题；建议成立组织部门、统战部门、社会主义学院“两部一院”联合调训机制，统筹规划、合理安排、分工合作，“两部一院”联合下发调训通知，增强调训党外代表人士的权威性，提高学员入学率，增强党外代表人士教育培训工作的科学性和针对性；切实将党外代表人士教育培训列入各单位的工作目标，建立目标责任考核机制，从制度上保证党外代表人士教育培训工作的落实。每年年中对党外代表人士参加社会主义学院培训的情况进行抽查，年底进行全面检查评比，表彰奖励党外代表人士教育培训工作先进单位，对没有完成培训任务的单位进行通报批评。

（四）处理好“培养”与“使用”的关系

党外代表人士工作的重点是科学使用、发挥作用，关键是加强培养、提高素质。培养是使用的手段，使用是培养的目的。因此，组织部门和统战部门要制定健全的教育培养规划，根据本地区的党外干部使用的需要，制定培养与使用的一定的比例，有目的地对党外代表人士进行培养。

（五）教育培训实现“党内”“党外”同等待遇

首先，建议制定相关文件，对党外代表人士参加培训的时间及待遇问题作出明确规定，支持党外代表人士参加培训，给予时间保障，享受相应待遇。

其次，统战部门要会同财政部门广泛开展调查，在全面掌握各个方面党外代表人士包括科教文卫系统、人民团体、国有企业的党外代表人士和民主党派成员、无党派人士、宗教界人士、新社会阶层人士、新媒体代表人士、留学回国人员的实际情况的基础上，研究制定专门文件，对党外代表人士参加培训的经费问题作出明确规定；财政部门要根据党外代表人士教育培训计划，列出专门经费预算，既要保障统一战线干部培训的主体班次培训费用，

又要安排一定培训专项经费用于组织学员外出考察；统战部门、社会主义学院也要采取相关措施，对党外代表人士的培训费、考察费及往返交通费、食宿安排等给予适当照顾，帮助解决具体困难，促进党外代表人士教育培养工作的落实。

最后，针对党外代表人士的职业特点和工作实际，探索建立“网上社院”等多种培训形式，使其能够集中精力、专心致志地参加学习培训，较好地解决工学矛盾，切实保证培训效果。

（六）切实加强社会主义学院正规化建设，充分发挥其主阵地作用

要高度重视社会主义学院的正规化建设，积极推动社会主义学院建设纳入地方经济社会发展总盘子、社会主义学院教育培养纳入党委干部教育培养大规划、社会主义学院科研纳入国家哲学社会科学研究的“正规军”行列，不断推进社会主义学院正规化建设；要建立健全有效的党外代表人士联合培训机制和计划协商机制，使党外代表人士教育培养工作朝着规范化、制度化、科学化的路子迈进；要不断改善社会主义学院基础设施和办学条件，为学员和教职工创造清静、优雅、适宜的学习工作环境；要坚持走“高层次、有特色、正规化”的办学道路，积极探索办学规律，广泛开展需求调研，建立健全并不断完善适合党外代表人士的培训体制和工作机制，着力打造品牌教师、品牌课程、品牌班次；要不断深化教学改革，丰富和完善以坚定走中国特色社会主义道路为主题，以基础理论、政治素养、统战政策、法律知识、能力培养为内容的“一个主题、五个方面”教学格局，使教学改革取得新成绩；要不断创新培训理念，树立需求培训、分类培训、能力培训意识，努力提高培训质量，使培训规模跃上新台阶、培训范围拓展新领域。

总之，党外代表人士教育培养工作是党的统一战线工作的重要组成部分，是党和国家干部教育培养工作的重要方面，事关党和国家干部培养和人才发展战略全局。各级党政部门一定要高度重视党外代表人士教育培养工作，尤其是统战部门一定要发挥好牵头协调作用，做好统筹协调工作；社会主义学院一定要加强正规化建设，充分发挥统一战线人才培养基地、理论研究基地、方针政策宣传基地的作用，推动统一战线教育培养工作迈上新台阶。

关于发挥社院在党外代表人士教育培养主阵地作用研究

■ 广东省社会主义学院课题组^①

党外代表人士教育培养是党和国家干部教育培养体系中重要的组成部分，加强党外代表人士教育培养是新形势下巩固发展爱国统一战线、坚持完善我国新型政党制度的内在必然要求。本课题以贯彻落实《社会主义学院工作条例》（以下简称《条例》）为契机，围绕当前全省社院主阵地抓住契机、依托优势、整合资源和创新发展的建设情况，进行深入调研和分析研究，深入思考新形势下党外代表人士教育培养工作，更好发挥我省社院在党外代表人士教育培养中的主阵地作用。

《条例》颁布解决了社院发展重大问题，为社院新一轮发展带来了机遇

《条例》是中国共产党历史上第一部关于社会主义学院工作的党内法规。《条例》上升到党内法规，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对

^① 课题成果获奖：中共广东省委统战部2019年度全省统战理论政策研究创新成果二等奖。

课题组组成。组长：吴显标，广东省社会主义学院党组书记、常务副院长；成员：林少红，广东省社会主义学院教学部主任、教授；温开照，广东省社会主义学院统一战线理论部讲师；李科，广东省社会主义学院人事处、机关党委四级调研员；谢伟杰，广东省社会主义学院科研处一级主任科员；执笔人：林少红、温开照、李科、谢伟杰。

社会主义学院工作的高度重视和亲切关怀，是党的十八大以来党中央加强和改进统一战线工作的又一重大举措，是社会主义学院事业发展的里程碑，为做好新时代社会主义学院工作提供了方向引领。

（一）《条例》对社院工作做出了系统规定，对于推动社院科学化规范化具有重要作用

1. 坚持党对社会主义学院的全面领导，牢牢把握办学方向

《条例》明确“中央社会主义学院是中央统战部管理的党中央直属事业单位。中央统战部领导中央社会主义学院党组，指导中央社会主义学院工作”，“地方社会主义学院是本级党委直属事业单位，由本级党委统战部门指导和管理”。在此基础上，对地方党委的领导责任和党委统战部门的指导管理责任明确了具体内容。《条例》提出“社会主义学院经批准可设立党组，在本单位发挥领导作用”，强调了党组的领导作用，并要求地方社会主义学院“党组书记由本级党委统战部门负责人担任”，加强统战部门对社会主义学院工作的指导和管理。这些关于中央社会主义学院和地方社会主义学院的领导体制、地方党委和党委统战部的职责、成立中共党组及确定党组书记人选方面均体现了“加强党的领导”和加强领导班子建设。

《条例》强调，社会主义学院“是中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是统一战线人才教育培养的主阵地，是开展党的统一战线工作的重要部门，是党和国家干部教育培养体系的重要组成部分”，这“五个是”明确了社会主义学院新时代的性质定位。《条例》将“习近平新时代中国特色社会主义思想”作为社会主义学院工作的指导思想，强调“坚持社会主义办学方向”，体现了指导思想的与时俱进和政治学院的根本要求。《条例》第四条规定：“坚持围绕中心、服务大局，突出政治培训，强化政治共识，巩固团结奋斗的共同思想政治基础。”这一规定进一步突显了社会主义学院的性质和办学特征，一方面属政治性培训，主要是服从、服务于党和国家工作大局，提高政治理论素质和分析研究问题的能力，为建设中国特色社会主义事业服务。另一方面属统战性培训，培训对象主要以民主党派和无党派人士、统一战线其他领域代表人士以及统战干部为主，统一战线工作的本质要求是大团结大联合，坚持一致性和多样性统一，找到最大公约数，画出最大同心圆，只有这样才能夯实统一

战线团结奋斗的政治基础。因此,我们必须增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,牢牢把握“社院姓社”的办学方向,树立起联合党校、政治学院的统战特色旗帜。

2. 《条例》明确了新时代社会主义学院的基本职能和任务及统一战线教育培养工作的努力方向

《条例》要求社会主义学院“充分发挥统一战线人才培养基地、理论研究基地、方针政策宣传基地作用”,明确了社会主义学院在统一战线教育、研究、宣传方面的三大基本职能。《条例》根据新形势新任务,明确了社会主义学院“教育培养”“理论研究和宣传”“决策咨询”“开展中华文化教育、研究和对外交流”“联谊交友”五项基本任务,延伸拓展了社会主义学院的政治功能。同时,《条例》遵循统一战线人才成长规律和教育培养规律,针对不同的培训对象分类提出培训目标,突出教育培养的针对性和有效性。

《条例》进一步明确了统一战线教育培养工作的努力方向。《条例》提出“以政治共识教育为核心、以文化认同教育为基础、以能力素质培养为重点”的新时代教学布局;以“进修班、培训班、专题研讨班和国情研修班”等班次类型实现统一战线领域教育培养全覆盖;同时,明确社会主义学院班次分为主体班次和委托班次,并规定社会主义学院可以根据形势任务发展需要“开设新的班次”,拓宽了班次类型和培训范围。在学制方面,提出“社会主义学院可以根据实际需要,确定各类班次的学制”,为学院灵活办学提供了政策空间。《条例》要求社会主义学院要“积极开展实践教学和网络培训”,“应当充分利用党委统战部门、统一战线各领域以及社会资源开展教学”,有利于推动解决社会主义学院办学资源紧张与培训需求旺盛之间的矛盾。因此,我们要强化对统战教培工作的规律性认识,强化对统战对象发展的趋势化把握,针对不同界别、不同领域的党外代表人士,因材施教,分类施策,增强教培工作的针对性有效性,抓住历史机遇,紧扣职能定位,以新气象、新作为、新担当和新业绩为社会主义学院未来发展奠定基础。

3. 《条例》拓展了社会主义学院开展中华文化教育等功能作用

《条例》着眼于社会主义学院新时代新使命,提出建设统一战线智库,

明确中华文化学院的设立以及开展中华文化教育、研究、对外交流三项职能，是对原有政治功能的延伸和拓展。

《条例》提出“中央社会主义学院和具备条件的地方社会主义学院可以建立统一战线智库，开展统一战线重大理论和实践问题研究”，为社会主义学院建立统一战线智库、更好地推动中国特色社会主义理论体系研究特别是统一战线理论政策研究，提供了政策依据。

《条例》将“中华文化教育、研究和对外交流工作”单列一章，明确了中华文化学院和地方中华文化学院的设立，赋予中华文化教育、研究和对外交流职能，并分条列项提出具体要求，有利于以中华文化学院名义探索开展海外文化统战工作，讲好“中国故事”、传播好“中国声音”。

社会主义学院工作涉及统战、群团、文化、宣传、干部教育等多个领域，是意识形态工作的重要阵地和传播中华文明的重要渠道。《条例》在理论研究和政策咨询，中华文化教育、研究和对外交流，以及统战理论人才培养等方面对社会主义学院功能进一步拓展，为社会主义学院更好发挥作用提供了广阔舞台。

4. 《条例》加强了党的领导，强化了社会主义学院领导班子建设和办学保障

《条例》对各级党委、政府支持统一战线人才教育培养和社会主义学院工作作出了规定，要求保障机构、人员编制、办学经费，特别是对与其他干部教育培养机构合办的社会主义学院，要确保其有效发挥职能。

中央统战工作会议强调，“统战工作是全党的工作”，统一战线人才教育培养工作也需要得到各级党委、政府的重视支持。《条例》规定“各级党委和政府应当重视本地区社会主义学院建设，保证必要的机构和人员编制，将学院所需经费列入年度财政预算”，明确了各级党委和政府对于社会主义学院办学的必要支持。《条例》要求“与其他干部教育培养机构合办的社会主义学院，应当设立专门机构，保证人员和经费，确保社会主义学院职能发挥”，避免合办的社会主义学院作用发挥不充分，职能弱化。《条例》规定“各级党委及其有关部门应当依据职责对本条例的执行情况进行监督检查”，明确对违反条例的人员要视情节轻重予以相应处理，确保《条例》得到贯彻执行。

（二）我省开展党外代表人士教育培训的有利条件

1. 区位优势

我省坐拥粤港澳大湾区和深圳建设中国特色社会主义先行示范区两大国家战略区域，有很好的区位优势，湾区内统战资源丰富，有利于利用统一战线各领域以及社会资源开展教学；有利于把我省各个领域的党外代表人士纳入教育培训范围，进一步加强与港澳各方面人士密切的关系；有利于开拓港澳各阶层人士纳入国情研修班，为港澳人心回归作出贡献。

2. 统战资源丰富

我省非公经济发展迅速、新的社会阶层蓬勃发展，各领域代表人士齐全，党外代表人士包括民主党派代表人士、无党派代表人士、少数民族代表人士、宗教界代表人士、非公有制经济领域代表人士、新的社会阶层代表人士、港澳台海外代表人士，涵盖了人大代表、政协委员中的党外人士，人大、政府、政协、司法机关、国有企事业单位担任县处级（或相当于）以上的党外干部，民主党派各级组织领导班子成员，工商联各级组织领导班子成员中的党外人士，在有关社会团体担任一定职务并发生较大作用的党外人士。

3. 党外代表人士整体素质较高

我省党外知识分子人数多，专家多，是统一战线人才的源头和蓄水池。把这些党外代表人士纳入新时代社会主义学院教育培训工作的大局中来，是新时代统战工作的重要内容。这有利于我省利用统一战线各领域以及社会资源开展教学。



我省社院在党外代表人士教育培训中取得的经验成就

在省委的坚强领导下，全省统战部门、各地市级社院坚持正确的政治方向，立足现有条件积极探索完善教育培训的新机制、新举措和新渠道，有效开展工作，为开展党外代表人士教育培训积累了成功经验，取得了一定的成绩。

（一）坚持正确的政治方向，推进社院意识形态工作高地建设

全省社院系统能够坚持正确的政治方向，始终秉持“主业”意识，把意识形态工作作为社院一项极端重要的工作，旗帜鲜明抓好意识形态工作，推

进社院意识形态工作高地建设。

《条例》的颁布，体现了以习近平同志为核心的党中央对统一战线人才教育培养 and 社会主义学院工作的高度重视，为新时代社会主义学院的改革发展指明了方向，为推进社会主义学院工作科学化制度化规范化提供了遵循。社院作为统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是党和国家干部教育培养体系的重要组成部分，是开展党的统一战线工作的重要部门。作为我省干部教育培养体系的重要组成部分，全省社院系统能够牢牢把握好意识形态教育培养与理论宣传的高地，始终把握意识形态工作的领导权、主动权和话语权，坚持“社院姓社”，坚持政治培训为主线、政治共识教育为主题，继承和发扬优良传统，培养了一批又一批同中国共产党亲密合作、坚定走中国特色社会主义发展道路的党外代表人士和掌握党的统战理论方针政策、善于开展统战工作的统战干部，充分发挥了统一战线的人才培养基地的作用。全省社院始终坚持党管意识形态原则，把意识形态工作作为学院的中心工作之一，强化意识形态工作组织领导，认真落实意识形态工作责任制，明确落实工作职责，加强意识形态阵地管理，把意识形态工作摆上重要议事日程，定期听取涉及教学培训、文化科研和后勤服务中意识形态领域工作情况汇报，切实解决意识形态工作中存在的实际问题。推动业务工作与意识形态工作同频共振，切实加强对全省社院意识形态工作的统筹协调。

（二）坚持理论武装头脑，推进习近平新时代中国特色社会主义思想“三进”工作

《条例》中把“确保统一战线各领域代表人士深刻理解习近平新时代中国特色社会主义思想，自觉接受中国共产党的领导”等作为首要培训目标，全省社院坚持理论武装头脑，以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神、习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神为教育培养主线，持续推进新思想系统权威进教材、生动有效进课堂、刻骨铭心进头脑，社院系统教师基本能够用学术框架分析阐释，着重把统战领域的理论和现实问题讲深讲透。各地社院结合实际开发有关课程及举办有关培训班，梅州市社院开设了《深入学习习近平总书记关于宗教工作的重要论述——努力提高处理宗教问题的能力》，东莞市社院开设了《习近平论新时代统一战线》，云浮市社院开设了《新嘱托 新使命 新作为——深入学习贯彻习近平

平总书记参加广东代表团审议时的重要讲话精神》，广州市社院举办民营企业“学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神 创新转型发展”研修班等。省社院在主体班课程更新率保持35%以上，开设了《习近平新时代中国特色社会主义思想》《以更大作为推动改革开放再出发——学习习近平总书记视察广东重要讲话精神》《新时代党的意识形态工作的新使命新要求》《“一带一路”建设与粤港澳大湾区》《新媒体时代的新闻发言与舆情研判》《网络强国与网络安全》等课程。通过抓好理论武装，让参训学员筑牢思想防线，坚定理想信念，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”。

（三）坚持拓宽培训渠道，推进党外代表人士队伍教育培训全覆盖

全省社会主义学院系统的办学规模不断扩大，培养渠道与培养领域不断拓宽。从培训对象上看，实现了党外代表人士“六支队伍”培训的全覆盖，着重加强了骨干队伍和领导干部队伍的培训，并提高了办学的层次。广州市社院举办全市新的社会阶层人士培训班和广州市党外中青年骨干培训班等；深圳市社院举办全市民族宗教界代表人士培训班；珠海举办全市无党派代表人士培训班；中山市社院举办全市党外知识分子培训班。同时，各地社院还积极拓宽培训渠道，通过“引进来”与“走出去”相结合等教学方式，不断适应党外人士教育培训工作个性化、差异化的需求，不断提高培训工作的时效性。如佛山市社院分别在清华大学和复旦大学举办企业家高级研修班和台资企业高级人才培训班。近年来，省社院培训班次及培训规模逐年上升，主要举办了全省党外县处级干部培训班、党外中青年干部培训班、新疆喀什地区首期爱国宗教人士赴粤培训班、中央统战部党外领导干部赴香港研讨班在粤预培训班、全省新的社会阶层代表人士培训班、全省地级以上市委统战部专题业务培训班等；特别是针对全省社院系统不同类型工作人员，分别举办了全省社院师资骨干暨教务管理培训班、全省社院科研暨文化统战培训班及全省社院行政后勤管理培训班，成果明显，反响较好，大大提高了全省社院教学培训能力和水平。

（四）坚持创新教学方式，推进党外代表人士教育培训质量上水平

全省社院系统以改革创新精神推动教育培训工作，提高培养质量。从培养内容上看，强化了政治引导为主，注重理论教学与实践锻炼相结合的综合

培训,重在共识教育。各地社院结合不同主体班次实践教学需求,积极建立统一战线实践教学基地。如云浮市社院把邓发故居及梁桂华故居作为实践教学基地;揭阳市社院把揭阳汾水战役烈士陵园及汾水战役纪念馆作为实践教学基地;省社院根据实践教学需要,在省外与河北省社院、湖北省社院、四川省社院、浙江省社院等互建实践教学基地,在省内广东华侨博物馆、广东中医药博物馆、佛山市岭南美术实验中学等地挂牌建立实践教学基地,以利于组织民主党派、无党派、民族、宗教、港澳台、海外等培训班、研讨班、学习班的学员以及干部教职工到对方所在地开展教学实践活动。从培训方式上看,各地社院也积极创新形式,提高办学质量。广州市社院通过举办“羊城同心大讲坛”加强共识教育;深圳市社院大力推进开放办学,在与美国南加州大学合作办学的基础上,又合作举办了“国际化城市论坛”;茂名市社院设立了“领导干部讲坛”;汕头市社院设立了“专家领导讲坛”,邀请领导干部为学员作专题辅导报告;梅州市社院积极承办“客家讲坛”,也办得有声有色。省社院坚持“教育培养思路要突出重点、教育培养规划要体现时代要求、教育培养效果要注重实效、教育培养体系要科学完整”的原则,认真总结社会主义学院教育培养的特点和规律,不断完善具有广东特色和社院特色的教育培养布局,探索党外代表人士教育培养工作的新途径、新机制。通过改革教学手段,丰富课程设置以及创新教学方法等途径,不断满足不同班次学员的学习要求,更好地调动学员学习热情,提高教育培养质量。

(五) 坚持教学科研并重,推进统战教学科研一体化建设

各地社院也结合自身优势,整合资源,积极探索,坚持教学科研并重,推进统战教学科研一体化建设。潮州市社院积极实施教学科研“三个一百”工程;广州市社院和市各民主党派市委合作,出版统战理论方法论系列丛书,和市海外联谊会等单位合作,积极筹建港澳台民情研究中心;深圳市社院以“深圳创新思想库”为载体,大幅度提高科研和决策咨询质量,取得了一批具有较高学术质量和参考价值的研究成果,如今,思想库已经成为市委、市政府决策咨询的重要支撑力量。省社院坚持“品牌强院”的原则,依托“广东省政协理论研究会广东省社会主义学院工作站”,建成了包括“港澳台与海外统战工作研究中心”“非公有制经济代表人士研究中心”“中华民族凝聚力研究中心”“省政协提案工作研究会社院研究中心”的“一站四

中心”科研平台，通过实施“精品工作”，开展全省社院系统课题招标，整合有效资源，强化理论研究，形成了一批高质量的研究成果，为推进教学工作提供理论支撑。在2018年中央统战部组织的全国统战理论创新成果评奖中，省社院再次获一等奖（排序第一）1项；在全省统战理论政策研究创新成果评比中，获得特等奖2项，一、二等奖各1项，三等奖2项。

（六）坚持巩固保障体系，推进教育培养软硬件建设升水平

面对培训需求持续增长和资源约束不断加剧的矛盾，全省社院坚持巩固保障体系，推进教育培养软硬件建设升水平，为教学培养提供保障。在硬件建设方面，广州市社院、汕头市社院、湛江市社院等对校舍面积进一步扩大改造，办学设施和条件进一步改善。茂名市社院、揭阳市社院、云浮市社院等社院也在不同程度上加强和改善了办学条件。省社院也在新教学综合大楼基础上，对校园环境、教室设施、学员宿舍等进行升级改造，致力于为学员提供良好舒适的学习生活环境。在软件建设方面，省社院以转变工作作风为工作切入点，加强组织领导，着力营造一种风清气正的干事创业氛围，通过建立健全相关规章制度，规范行政管理，提高工作效能。同时，通过在职培养、跟班学习、攻读高层次学位以及人才引进等措施，不断提升师资队伍整体素质，着力构建一支专兼结合、结构合理的高素质师资队伍，培养一批统战理论政策研究的学科带头人。各地社院也积极加强统战理论教学队伍建设，如深圳市社院、广州市社院通过开展学术爬坡和集体攻关，引进了多名博士充实到各学科中，配齐配强教师队伍，整合科研力量。特别是深圳市社院通过建立学科带头人—学科骨干—青年教师的学术梯度，不断提供师资队伍建设水平，该院还成为深圳市“博士后创新实践基地”。

我省社院在党外代表人士教育培养中存在的问题与不足

我省社院的党外代表人士教育培养为我省开展新时代统战工作大局提供了有力的政治保障和智力支持。在取得以上经验成效的同时，与新形势的新要求还有较大的差距，在教育培养的制度化、规范化和系统化建设上还需持续用力。

（一）体制机制还需进一步完善

全省21个地级以上市都建立了社会主义学院，但培训领导体制各不相同。地市级社院除广州市外，其他20个社院均与市党校、行政学院合署办学。社院领导机制不够健全，部分地市级社院有分管社院工作的领导，有的没有明确专人负责或是由当地市委统战部领导兼任社院院长、副院长，其工作重心难以全力集中在社院教育培训工作上，造成了在统战教育培训工作中，存在主动性欠缺、队伍缺乏建设、培训规范性不足等问题，与贯彻落实中央、省委关于统一战线队伍人才培养的政策要求还有较大差距。统一战线的教育培训基本上是各地市委统战部调训，一是各地市委统战部对统一战线教育培训的重视程度不一，党外代表人士教育培训工作与统战工作大局同谋划、同部署不够，欠缺长期规划，导致培训存在随意性和两极分化问题，即一些党外人士反映接受教育和培训的机会过少，而另一些党外人士则提出培训存在着重复性问题；二是培训与选拔任用脱节，党外人士特别是党外干部的培训主要是由统战部协调、管理和组织，有的地市尚未列入各级地方党委和政府的干部教育培训体系中，造成了党外代表人士培训与使用的脱节，教育培训无法成为党外代表人士选拔任用的硬杠杆，受训的党外人士积极性不高，影响了教育培训的成效。

（二）联手互动、资源整合共享的平台有待进一步打造

新时代党外代表人士培养工作必须按照大统战的思路来开展，在更广泛的范围内进行合作，实现资源共享和整合，以更高的平台、更多的资源来对接和实现新时代的统战工作，而目前我省地市社院之间还相对独立，资源缺少流动和共享。还没有充分发挥“三校合一”的“教学基地”优势，整合培训资源方面还不够充分，没有实现党内党外教育优势互补；全省还没有建立统一战线智库，最大化地发挥理论研究咨政作用；省、地市社院之间缺乏交流、研讨、共享的载体，还没有最大限度地发挥出各自的教学优势和独特的地理优势，实现资源共建共享。

（三）教育培训内容和形式还需进一步丰富

全省社院在党的路线方针政策宣传工作上旗帜鲜明，突出政治培训，全面推进习近平新时代中国特色社会主义思想融入专题设计和教学模块布局，全面推进习近平新时代中国特色社会主义思想进教材、进课堂、进头脑，

取得了较好的效果。但在培训内容和培训形式上还需进一步丰富与完善，一是深度广度不够，在内容上，注重政治理论培训，适应党外人士岗位需要和能力锻炼的比重还不够大，部分学员希望增强社会经济发展、应急处理、信访、社会治理等方面的课程；二是新鲜度不够，学员关注的时事热点问题解答不够及时，重视课堂教育、忽视线上宣传，大部分社院网站没有线上教育资源，没有线上音频专题课程，无法满足在训学员24小时学习和已训学员继续教育学习需要；三是培训形式单一，多数以专题讨论形式的课堂教学为主。如何创新教育培养的模式与方法，如何提高党外代表人士教育培养主体班的质量与实效，如何使理论培训与实践锻炼相结合，政治教育与能力提升相统一，这是亟待研究解决的问题。

（四）教育培养工作品牌和影响力有待进一步提升

中国特色社会主义建设已经进入新时代，而我省地处改革开放前沿，粤港澳大湾区、深圳建设中国特色社会主义先行示范区的国家重大战略在此叠加，有着天时、地利的巨大优势。当前，全省品牌培训均衡性不一，对打造教育培养品牌工作的重视程度还不够，缺乏统战培训品牌顶层设计。有的地市社院与地方特色和统战对象资源结合得比较紧密，突出了统一战线教育培养的地方特色和特点，如深圳、韶关、惠州等，而一些地市在教学、科研、软硬件方面都比较薄弱，更谈不上教育培养工作品牌和影响力。

（五）全省社院整体办学水平有待进一步提高

据调研情况看，全省社院系统是依托党校办学，除个别的地市外，其他的社院办学实力、软硬件都需进一步提升建设。目前，全省的统一战线教育培养规模不一，有的地市培训规模大，如深圳，每年的培训规模大，都在四千人以上，而有的地市规模比较小，一年只有一两个培训班。从全省师资看，除广州、深圳、韶关、河源、东莞、中山、湛江、茂名、肇庆、清远外，其他社院均无专职教师从事统战理论教学科研，基本上以外聘老师为主；部分参照公务员法管理的社院没有教师编制，职称、教学科研成果无法与奖惩挂钩，导致行政身份的教师开展统战教学工作的积极性不够高、能力不强；个别有教师编制的社院，教师缺乏系统的培训，承担党校系统的教学任务较多，在统战教学上投入的精力较少，总体科研成果不多，质量还有待提高。

四 进一步发挥社院在党外代表人士教育培训主阵地建设中的对策建设作用

对标《条例》对党外代表人士教育培训提出的新要求，抓住社院在党外代表人士教育培训主阵地建设中带来的新机遇，针对当前我省党外代表人士教育培训现状，需要进一步转变观念、完善机制、创新方法，努力打造适应形势要求、体现区域特色、符合对象需求、更能体现实效的党外代表人士教育培训主阵地，不断提高教育培训工作科学化水平。

（一）正确把握社院定位，进一步完善体制机制

《条例》明确了社会主义学院的定位，即社会主义学院是中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是统一战线人才教育培训的主阵地，是开展党的统一战线工作的重要部门，是党和国家干部教育培训体系的重要组成部分。这一定位明确了社会主义学院办学的基本遵循。社院“政治学院”和“联合党校”的特性，过去、现在都承担着党外代表人士教育培训的重任，并将向正规化方向发展。《条例》对社会主义学院的设置和领导体制作了明确规定，为加强新时代党外代表人士教育培训提供了体制保障。从纵向上看，《条例》规定了上级社会主义学院对下级社会主义学院进行业务指导；从横向上看，《条例》明确规定了地方社会主义学院是本级党委直属事业单位，由本级党委统战部门指导和管理，明晰了管理地方社院的责任主体。

党外代表人士教育培训是一项全局性、系统性工作，要着眼于长远发展的需要，从制度化、规范化层面着手，不断建立健全与教育培训工作相适应的领导体制和统筹协调长效机制。一是各级党委加强对社院工作的领导。党委统战部应当加强对社会主义学院的指导和管理。本级党委统战部领导社会主义学院党组，指导社会主义学院工作，主要包括：指导检查社会主义学院学习和贯彻执行党的理论和路线方针政策情况，坚持正确的办学方向和教育方针；协助党委做好社会主义学院领导班子建设工作，按照干部管理权限任免社会主义学院干部；制定和落实统一战线各领域代表人士和统战干部参加社会主义学院培训的规划和计划；协调有关部门支持社会主义学院工作，

帮助改善办学条件；研究解决社会主义学院工作中有关困难和问题。合办的社会主义学院，领导班子中应当配备专门负责社会主义学院工作的成员，负责统一战线人才教育培训工作。二是联合调训机制。探索建立由组织部、统战部和社会主义学院参与建立的联合调训机制，由统战部与社院研究制定年度调训计划和名额分配方案，组织各系统党委、党派、团体推荐安排对象，重点范围和拟推荐使用的党外代表人士须参加调训，将党外代表人士的教育培养纳入党委干部教育培养的总体规划，统一安排，确保落实。三是省社会主义学院根据实际需要，成立由省委统战部、各民主党派省委会、省工商联及有关部门负责人和无党派代表人士组成的院务咨询委员会，对办学中的重大问题进行咨询和协商。地级以上市社会主义学院可根据实际情况成立院务咨询委员会。四是计划协商机制。在统战部规划党外代表人士教育培训工作的基础上，社院要主动靠前，协助统战部建立年度教育培训工作联席会议制度，加强与各部门、党派、团体的联系，就年度教育培训工作进行协商研究，认真听取吸收院务咨询委员会成员对培训工作的意见建议，将培训要求与各方需求相结合，安排落实年度教育培训计划。社院可根据需要就党外代表人士教育培训开展调研，及时了解需求情况、研讨存在问题，不断增强教育培训的针对性和实效性。

（二）优化整合各类资源，进一步打造共享平台

资源是开展教育培训工作不可或缺的载体和依托，优化整合利用培训资源是做好党外代表人士教育培训工作的重要保障。一是进一步发挥省级社院的资源。《条例》明确规定，加强省级社院对下级社会主义学院的业务指导。省社院是独立设置的学院，主业就是党外代表人士的教育培养，在课程设置和开发、培训模式、方式方法、师资队伍、科研能力等方面整体水平可以为下级社会主义学院提供帮助与指导。如举办全省社院系统教务教师、科研文化、行政后勤骨干培训班。二是建立全省社院系统师资库和课程库，实现资源共享和业务工作深度融合的长效机制。随着教育培训任务越来越重，根据各社院师资优势和特色课程，尽快推出广东省社会主义学院系统教育培训师资库和课程库，为广东省各地市和高校党委统战部、区委统战部等各级各单位在统战教育培训中优化课程设置提供参考借鉴，在全省上下共同推动统战理论政策进课堂。这既实现了办学方向上的引领，坚持服务大统战工

作格局,又推动资源共享与业务工作相结合,建立业务工作深度融合的长效机制。三是建立统一战线智库。充分发挥省社院“一站四中心”对地方社院的指导和辐射作用,具备条件的地方社会主义学院可以建立统一战线智库,开展统一战线重大理论和实践问题研究,最大化地发挥理论研究资政作用。四是共享共建实践教学基地。以省委、市委统战部牵头,各社院配合,挖掘、开发、整合全省丰富的实践教学资源,分类开发,同类整合,打造串起改革开放特色、红色革命史、名人与文化等实践教学基地,延伸课堂教学。同时加强与中共党校、行政学院之间的联系互动,借助对方师资力量做好党外代表人士教育培训工作,进一步提高社院的整体办学和教学培训水平。

(三)着力做好三突出三结合,进一步增强教育培训质量

《条例》明确指出,社会主义学院教学的主要内容是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想,党的路线方针政策,统一战线理论与实践等。同时,《条例》还明确规定:社会主义学院应当根据形势和任务发展要求,不断充实和更新教学内容,优化以政治共识教育为核心、以文化认同教育为基础、以能力素质培养为重点的教学布局。社会主义学院要紧密结合统一战线特点,强化教学培训的三突出:政治共识教育突出中国特色社会主义理论体系特别是习近平新时代中国特色社会主义思想教育,突出坚持中国共产党领导,走中国特色社会主义政治发展道路教育;文化认同教育突出社会主义核心价值观教育,突出中华文化核心要义教育,突出中华民族共同体意识、人类命运共同体理念教育,以文化认同促进政治认同;能力素质培养突出政治把握能力、参政议政能力、组织领导能力、合作共事能力、解决自身问题能力的培养。针对统一战线教育培训形式越来越多样化的时代特征,社会主义学院要适应不同对象的培训特点和需求,积极探索教学方式多样化,增强对党和国家路线方针政策的政治认同、理论认同、情感认同,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”。着力做好三结合:一是着力做好专题讲座与现场教学相结合,探索理论培训与实践锻炼相结合的基本途径,深入探索与党外代表人士能力培养相适应的学习参观、考察调研、现场教学等实践锻炼方式,将实践锻炼列为党外代表人士教育培训的重要内容,进一步开拓培训渠道,主动与有关方面加强协作、争取支持、促进联

动,逐步开发各类培训实践锻炼基地,为党外人士提升自身综合素质提供良好条件。二是着力做好课堂学习与实践模拟演练相结合。积极运用体验式教学、论坛、座谈会、省内外调研等教学形式,将教学与党外代表人士工作中遇到的项目组合起来,以提高共识教育的感染力,提高学员的履责能力,如在培训中设置好书悦读、辩论赛、提案调研、新闻发布会、个案调研、结构化研讨等课程。三是着力做好院内与院外培训相结合,省社院与全国兄弟社院、省社院与各地市社院、各地市社院间开展教学、科研活动,加强相互间学习,取长补短,共同提高教育培养质量,进一步促进社会主义学院正规化建设。

(四) 挖掘资源创新品牌,进一步提升培养影响力

改革创新、与时俱进,是社院的办学追求,不断创新是社院实现又好又快发展的灵魂。对标《条例》的部署要求,重点围绕师资、课程、学报三个要素,着力打造广东省党外代表人士教育培养新基地,在全省形成党外代表人士教育培养的品牌。一是把品牌师资作为打造培训品牌的基础。加强社院师资队伍建设,练好内功,提高教学科研人员比例,配强教学一线师资队伍。精心选聘更多的政治素质好、理论水平高、实践经验丰富的名师专家加入兼职教师队伍,优化党外代表人士培训师资力量,提升师资队伍品牌效应。持续推进学院正规化建设。二是把品牌课程作为打造培训品牌的核心。以县处班、中青班等主体班次为依托,不断改进,打造培训品牌,充分利用现有的师资力量做好课程开发工作,通过核心课程建设打造社院教育培养特色品牌。三是精心做好《广东省社会主义学院学报》的编辑出版工作,办好用好刊物,广泛宣传介绍党外代表人士及广东省统战工作新经验新做法,扩大影响力,成为我们宣传展示广东统战工作经验成果的阵地。

(五) 加强社院办学建设,进一步提高整体实力

社会主义学院要把学习贯彻《条例》精神与做好当前工作结合起来,要深刻领会《条例》精神对社会主义学院各项工作特别是教育培养的重要指导性意义和规范化作用,把对党外代表人士教育培养工作的新要求转化为社院深化改革的新动力,发挥社会主义学院作为统一战线人才教育培养主阵地作用。一是切实改善社会主义学院办学条件。各级党委和政府要重视社会主义学院建设,强化办学保障,条件好的地市支持和鼓励单独设置办院办学,如

深圳和珠海。合理设置社会主义学院机构和人员编制，落实经费保障，将社会主义学院所需要经费列入年度财政预算。研究解决社会主义学院发展中的重大问题，协调有关部门支持社会主义学院工作，帮助改善办学条件。二是不断提升全省社会主义学院整体办学能力和实力。办好社会主义学院是一项系统工程，需要党委、政府共同努力，这也是大统战工作格局的体现。要注重发挥各职能部门在社会主义学院事业发展中的合力作用，统筹协调好社会主义学院与各部门的关系，充分调动各部门的工作积极性，形成齐抓共管的良好局面，实现省、市社会主义学院整体推进，共同发展。三是加强社会主义学院教职工队伍建设。习近平总书记在中央统战工作会议上对统战干部提出“政治坚定、业务精通、作风过硬”的明确要求。我们要认真践行这一要求，推行学习型社会主义学院建设，不断优化教职工队伍结构，为把社会主义学院建成“党外人士之家”，不断推进社会主义学院正规化建设提供队伍保障。

统一战线服务乡村振兴战略研究

乡村振兴是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。要围绕立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局带来的新形势、提出的新要求，坚持把解决好“三农”问题作为全党工作重中之重，坚持农业农村优先发展，走中国特色社会主义乡村振兴道路，持续缩小城乡区域发展差距，让低收入人口和欠发达地区共享发展成果，在现代化进程中不掉队、赶上来。全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚，要完善政策体系、工作体系、制度体系，以更有力的举措、汇聚更强大的力量，加快农业农村现代化步伐，促进农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足。

——习近平2021年2月25日在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代做好“三农”工作的总抓手。农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。要深刻认识实施乡村振兴战略的重要性和必要性，扎扎实实把乡村振兴战略实施好。

——习近平2018年3月8日在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时的讲话

要坚持乡村全面振兴，抓重点、补短板、强弱项，实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。要尊重广大农民意愿，激发广大农民积极性、主动性、创造性，激活乡村振兴内生动力，让广大农民在乡村振兴中有更多获得感、幸福感、安全感。要坚持以实干促振兴，遵循乡村发展规律，规划先行，分类推进，加大投入，扎实苦干，推动乡村振兴不断取得新成效。

——习近平2018年7月5日对实施乡村振兴战略作出重要指示

乡村振兴战略视域下新乡贤的回归与价值开发 ——以粤西湛江为例

湛江市社会主义学院课题组^①

我国是一个有着悠久历史的农业大国，“三农”问题一直是关系国计民生的根本性问题。新中国成立70年来，农业农村发展取得了历史性成就，但也还存在一些问题。因此，党的十九大把实施乡村振兴战略作为一项重大的国家战略提上日程，并把实现“农业农村现代化”作为总目标，推动农村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”作为总要求。须知，所有战略的实施最终都是要靠人，因此，整合社会各方力量，建立统一战线，尤其要突出人才在整个乡村振兴战略中的引领作用，才能朝着农业农村现代化的目标前进。回顾历史，不难发现：乡贤在我国历史上无论对于促进乡村治理、维护基层秩序，还是在实现地方经济发展上，都曾发挥重要作用。



历史回顾：传统乡贤的演进脉络与功能作用

在中国古代，有着“皇权不下县”的特点，因此，县可以说是皇权管辖

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：王守智，湛江市社会主义学院经济教研室副主任、副教授；成员：肖任，湛江市社会主义学院党建教研室主任、副教授；王均宁，湛江市社会主义学院党建教研室副主任、副教授；执笔人：王守智。

的最低一级政府，县以下，包括乡村，基本靠的是自治，而自治的主力军一般是地方士绅，正所谓“绅为一邑之望，士为四民之首”^①，其主要职责是协助地方官府行使治理公权，实际上就是地方的管理者，又称“乡绅”，也就是现在俗称的“乡贤”。因此，著名历史学家秦晖总结指出，“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”^②。

传统乡贤一般是作为古代统治者对基层社会中有品行、有作为的官员，或者是对地方上有崇高威望、为老百姓做出重大贡献的社会贤达之士，在他们去世后予以表彰而冠之的荣誉称号。

我国的乡贤文化最早可以追溯到虞舜时期。到春秋战国时期，地方就开始设乡里制度，因此，那时乡贤多被称为“父老”，以救贫扶弱、化解乡里矛盾作为主要职责。到了西汉时期，开始设立“三老制”，县、乡都有三老，以教化乡民，维持地方社会秩序。自隋唐时期以后，科举制逐步推行，以血缘关系为主导的世族对权力垄断的政治架构被打破，造就了一批基层社会精英进入国家权力中心，等他们退休以后，往往会选择回到原籍乡里，这时他们就会借助自身的品德与才学、社会地位和个人财产，成为乡村社会的道德教化、文化发展、资助公益事业的重要推动力量。^③所以有学者指出，当时“具有功名身份、有学衔学品和官职而最后退居乡里者，是乡贤阶层的基本构成”^④。可见，过去乡贤身份的获得并非来自官方任命，而是一种源自乡村内部的“魅力型权威”^⑤。

鸦片战争之后，乡贤群体开始由盛转衰。1905年袁世凯、张之洞联名奏请清廷停止科举考试，推广学堂，获诏准。所以从1906年开始，所有乡试、会试一律停考，在中国历史上延续了1300多年的科举制自此被正式废除，同时，也切断了乡贤产生的一条重要路径。到新中国成立之前，“三座大山”

① 徐世昌. 将吏法言(卷5) [M]. 台北: 台湾文海出版社, 1975: 8.

② 秦晖. 传统中华帝国的乡村基层控制: 汉唐间的乡村组织 [C]. 黄宗智. 中国乡村研究(第一辑), 北京: 商务印书馆, 2003: 3.

③ 阳信生. 现代“新乡绅”研究三题 [J]. 文史博览(理论), 2013(10): 27.

④ 王先明. 乡贤: 维系古代基层社会运转的主导力量 [N]. 北京日报, 2014-11-24(19).

⑤ 白现军, 张长立. 乡贤群体参与现代乡村治理的政治逻辑与机制构建 [J]. 南京社会科学, 2016(11): 82.

一直压在农民头顶，且由于国际国内复杂形势，战争不断，乡村凋敝，农民生活困难，“劣绅”代替了“乡贤”，成为政府的代理人，管制着乡村社会，但是他们的权力是政府赋予的，并非源自乡民的认同和支持，由此，也造成了其代表的利益与地方利益的分离，从原来的“保护型经纪”变成了“营利型经纪”^①。

新中国成立后，为了消灭资产阶级和封建地主阶级，进而巩固新生的政权，经过一系列的政治文化运动的打压，带有封建性质的士绅阶层彻底消失，传统乡贤也就此退出了历史舞台，曾经被看作是“边缘人”的贫下中农等新型政治精英走上了中国社会的大舞台。^②

可见，在过去，传统乡贤是连接国家权力与乡村社会的重要中介，既有上传下达政府法令的作用，又有组织、发展农业生产，传承、弘扬优秀传统文化以及调解矛盾纠纷、教化乡里等功能。王文峰认为，以农耕为主的传统中国社会，农业发展、农村稳定对整个国家的安定和政权的稳固具有非常重要的作用，乡贤在其中起着“上传”和“下达”的作用。^③王先明认为，乡贤在中国数千年农耕时代，扮演着延续和发展中华优秀传统文化、维系社会秩序、维护政治稳定的重要角色。^④



现实诉求：乡村振兴战略呼唤新乡贤“返场”

（一）新时代呼唤新乡贤回归

新中国成立70年来，尤其是改革开放的40年，我国农业农村发展取得了举世瞩目的历史性成就。据统计，2017年我国粮食总产量达12358亿斤，是1978年的1.17倍，是1949年的近5倍。农村居民人均可支配收入更呈现跨越式发展，从1949年的44元一跃升至2017年的13432元，增长了约304倍。但在

① 杜赞奇. 文化、权力与国家：1900—1942年的华北农村[M]. 王福明，译. 南京：江苏人民出版社，2010：33.

② 李宁. 乡贤文化和精英治理在现代乡村社会权威和秩序重构中的作用[J]. 学术界，2017（11）：81.

③ 王文峰. “新乡贤”在乡村治理中的作用、困境及对策研究[J]. 未来与发展，2016（8）：91.

④ 王先明. “新乡贤”的历史传承与当代建构[N]. 光明日报，2014-8-20（1）.

取得这些成就的同时,乡村发展也遭遇不少新挑战,诸如在工业化、城镇化浪潮的强势冲击之下,原本相对封闭和独立的农村,开始走向开放、包容,农耕文明与工业文明呈现交融的状态,^①农民“日出而作,日落而息”的农耕为主的谋生方式正在被改变,静谧安宁宜居的农村生活空间也逐步被打破。^②尤其是大量乡村精英在城镇化背后利益的驱使下不断外流,导致部分乡村出现农民老龄化、农村空心化、农业被边缘化等现象。

1. 农村空心化

改革开放40年来,我国城镇化发展速度惊人。据统计,1978年我国城镇化率只有17.9%,而2018年我国城镇化水平已跃升至59.58%,年均增速高达1个百分点以上。^③世界银行曾称道,21世纪影响世界发展趋势的两大重要事件之一就是中国的城镇化。在过去40年里,我们成功将数亿农业人口从农村转移到各大中小城市,而转移的大部分人是青壮年,可以说是乡村的“精英”。据农民工监测调查报告显示,2017年我国农民工规模达到28652万人,从年龄结构来看,以40岁及以下农民工为主,比重约为52.4%。^④在中西部地区一些村庄留守人口只剩下老人和孩子。据民政部2016年的一项摸底调查显示,全国农村留守老人规模约为1600万人。因此,当前我国实施乡村振兴战略的首要任务,是要防止农村人口过度流失,让农村更有人气。习近平总书记也指出,要“强化乡村振兴人才支撑……让愿意留在乡村、建设家乡的人留得安心,让愿意上山下乡、回报乡村的人更有信心”。^⑤

2. 农业被边缘化

大量青壮年劳动力流出致使农业生产面临人力资源匮乏的困境。首先,老一代的农民正在老去,虽然他们有着深厚的“恋土”情结,但他们的体能、劳动能力已经难以从事高强度的农业生产。其次,“80后”“90后”的

① 黄宗智,彭玉生. 三大历史性变迁的交汇与中国小规模农业的前景 [J]. 中国社会科学, 2007 (4): 74.

② 李建兴. 乡村变革与乡贤治理的回归 [J]. 浙江社会科学, 2015 (7): 82.

③ 2018年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html.

④ 2017年农民工监测调查报告 [EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html.

⑤ 习近平. 以“五个振兴”扎实推进乡村振兴战略 [N]. 中山日报, 2018-3-9 (1).

“农二代”，他们与农业、土地、农村的关系是疏远的，也缺乏从事农业生产的意愿。再加之粮食价格长时间没有提升，而其他物价在快速上升；农业经济作物价格又受市场波动影响较大，农民经常是丰产不丰收。由此导致部分农村出现大面积抛荒、撂荒等情形。农业被边缘化，“老人农业”难以肩负起现代农业、乡村振兴的这支大旗，必须要依托乡贤回归，才能打破城乡二元格局，进而整合乡村内外各种资源，增强农业农村发展的内生动力。

3. 农村人居环境有恶化的趋势

改革开放40年来，我国工业化、城镇化取得了突出的成效，但也付出了不小的代价，消耗了太多能源与资源，包括生态环境遭到不同程度的破坏，生态资源日益成为稀缺资源。诸如在农业生产中，为了增加农产品产量，大量开垦荒地，破坏了植被，导致土地荒漠化、沙化，再加上无限度使用农药、化肥，致使土壤结构变差、地力下降，生产出的农产品，或重金属含量超标，或硝酸盐含量过高，最终威胁到人的身心健康。还有城郊一些农村引入加工企业、工业项目，乱排污、乱排放，对农村生态环境造成了破坏。农民的生活习惯，各种生活垃圾、污水还有畜养殖的废弃物不规范处理，也导致土壤、空气、水源的污染严重。须知生态是乡村最宝贵的资本，也是乡村最大的发展优势。因此，乡村振兴一定要规避过去粗放的发展模式，切忌为一时的发展，而毁损了乡村传统自然风貌，甚至牺牲其独特、不可再生的乡村价值。^①习近平总书记也多次强调道，“保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力”，“绿水青山就是金山银山”。可见，未来乡村振兴之路，必须要以新发展理念为指引，尤其是要以习近平生态文明思想为指导，朝着“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”乡村全面振兴的方向前进。而这也需要由深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的优秀人才带领广大农民实现。

（二）乡村人才振兴需要整合新乡贤力量

2017年10月，党的十九大报告作出了“实施乡村振兴战略”的部署。紧接着中央经济工作会议、中央农村工作会议都围绕“乡村振兴”作规划部署、绘制路线图。可以说，这为新时期“三农”工作指明了方向，也吹响了

^① 蒲实. 实施乡村振兴战略必须处理好四个关系 [N]. 学习时报, 2018-10-9 (1).

农业农村现代化“集结”奋进的号角。

乡村振兴是包括产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴，是一项系统工程，最终还是要靠人来实施。因此，乡村要振兴，根本在人，关键也在人。党的十九大报告指出，实施乡村振兴战略，关键要培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。

然而长期以来，我国基本遵循的是一种“身份型、等级型、户籍型、单位型”^①的人力资源管理制度，导致人力资源在一定区域内、城乡之间的供求不平衡，尤其表现在现在的农村。现在留守在农村的以老人、小孩居多，且大部分都是小学及以下文化程度。因此，当前我国实施乡村振兴战略的首要任务，是要处理好乡村人才“走出去”“留下来”和“引回来”的关系，让人才振兴成为乡村振兴的重要支撑。

乡贤无疑是乡村人才振兴的重要一环，也是推动乡村振兴的重要主体。当然，新时代呼唤的是新乡贤，与古代背景下生成的乡贤、乡绅是不同的。可以说新乡贤是对传统乡贤的批判性继承、创造性转化与创新性发展，^②不仅延续了传统乡贤的地域性、知名度、道德观等特征，还涵养着新时代的社会主义核心价值观。

近些年，“新乡贤”越来越成为学者、媒体和政府部门关注的话题。2008年《绍兴晚报》就发表了一篇题为《新乡贤倾情弘扬乡贤文化，青少年“知、颂、学”乡贤精神》的文章。《光明日报》在2013年还陆续推出“新乡贤·新农村”的系列专题报道。^③此后，党和国家的决议都开始关注这一重要议题。2016年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》强调要“培育文明乡风、优良家风、新乡贤文化”。2018年中央一号文件更明确提出要“积极引导发挥新乡贤在乡村振兴，特别是在乡村治理中的积极作用”^④。

① 谢茂拾. 我国宏观人力资源管理制度剖析与改革路径选择 [J]. 内蒙古社会科学 (汉文版), 2006 (6): 2.

② 黄海. 用新乡贤文化推动乡村治理现代化 [N]. 人民日报, 2015-9-30 (7).

③ 萧子扬, 黄超. 新乡贤: 后乡土中国农村脱贫与乡村振兴的社会知觉表征 [J]. 农业经济, 2018 (1): 74.

④ 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm.

（三）新乡贤对于乡村振兴战略的当代价值

新乡贤作为现代化语境下的一个概念，同时也是工业化、城镇化、市场化的亲历者，在实施乡村振兴战略的背景下，其产生有一定的合理性与必然性。^①

1. 新乡贤是助推“产业兴旺”的重要引路人

实施乡村振兴战略，首先要激活的就是乡村的经济价值，^②要实现产业兴旺，这是增强广大农民幸福感、安全感、获得感的重要支撑，可以说，产业兴旺是乡村振兴战略的重中之重。新乡贤资源的核心要素之一，即“智”资源，包括他们开阔的视野、渊博的知识、熟练的技能、高尚的品德等，^③使得他们对乡村未来的建设和发展更有想法和思路。^④新乡贤中大部分人是在改革开放之后在市场经济大潮中逐渐成长起来的精英，有经商头脑、经营渠道，也有一定经济实力，最重要的是有一种反哺桑梓的情怀。因此，新乡贤“返场”，可以借助自身的技术、资本、信息、市场和人脉等资源，结合当地乡村的实际，挖掘特色资源，发展特色产业，深化农村第一、第二、第三产业的融合发展，既实现农业“兴”，又实现第二、第三产业“旺”，形成乡村经济多元化发展的局面。

2. 新乡贤是保障“生态宜居”的重要守护者

党的十九大报告指出，实施乡村振兴战略，要坚决做到农业农村优先发展，努力实现“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”。要谨防个别地方为了“产业兴旺”，而牺牲“生态宜居”。既要看到农业的经济效益，也要认识到其生态效益和社会效益。新乡贤区别于传统乡贤的一个重要特征，即他们被赋予新的时代内涵，也掌握先进的思维理念，更是社

① 崔佳慧，王生章. 困境与出路：乡村振兴视阈下乡村治理模式新探索——基于地方新乡贤治理经验[J]. 厦门特区党校学报，2018（4）：75.

② 姜长云. 推进产业兴旺是实施乡村振兴战略的首要任务[J]. 学术界，2018（7）：5.

③ 吴莉娅. 新乡贤在乡村振兴中的作用机制研究[J]. 中国特色社会主义研究，2018（6）：86.

④ 王国灿，金洁霞. 乡贤文化是乡村振兴的重要软实力[J]. 统计科学与实践，2018（6）：62.

社会主义核心价值观的积极实践者和宣传者。^①因此,新乡贤参与乡村振兴,也会积极践行习近平生态文明思想,做好乡村统筹、谋划,既要实现“产业兴旺”,也要做到“生态宜居”,实现“生产、生态、生活”的“三生”一体。

3. 新乡贤是推动“乡风文明”的重要倡导者

文明乡风是乡村振兴的重要内容、灵魂所在和有力保障。^②但推动“乡风文明”建设是一项复杂而艰巨的系统工程,不仅要发挥党政组织的主导和推动作用,更要集聚社会各方的合力,其中一个很重要的主体即新乡贤。新乡贤资源的另一个核心要素是“贤”资源,即他们具备让人崇敬的品质、道德高尚,是乡民心中的楷模。他们参与到乡村建设和发展中,不仅有利于中华优秀传统文化、传统美德的传承,更有利于把现代社会价值观和道德要求传递给村民,消除那些天价彩礼、封建迷信、铺张浪费等扭曲的价值观,对于改善乡风民俗,淳化道德风尚,在广大村民中塑造风清气正的文明乡风,促进乡村精神文明建设有十分积极的作用。^③

4. 新乡贤是促进“治理有效”的重要参与者

乡村治理是基层治理现代化的关键部分,直接关系到国家治理体系与治理能力现代化的推进程度。党的十九大报告也明确指出,要健全和完善自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。新乡贤作为乡村治理的非制度性主体,是乡村治理中的重要力量之一,^④是嵌入乡村治理结构中的新变量,^⑤是村民自治制度的有益补充。^⑥目前,中国乡村基层治理的村支委和村民委

① 钱静,马俊哲.国内新乡贤文化研究综述[J].北京农业职业学院学报,2016(4):53.

② 孙迪亮,宋晓蓓.乡村振兴视野下新乡贤助力乡风文明建设的机理分析[J].广西师范学院学报(哲学社会科学版),2019(1):4.

③ 钱扬明.发挥新乡贤作用助力乡村振兴发展探析[J].农村经济与科技,2018(21):243.

④ 刘志秀,李增元.现代乡贤在当代乡村治理中的功能及参与路径[J].四川行政学院学报,2017(5):103.

⑤ 李传喜.政府动员、乡贤返场与嵌入性治理:乡贤回归的行动逻辑——以L市Y镇乡贤会为例[J].党政研究,2018(1):107.

⑥ 刘玉堂,李少多.论新乡贤在农村公共文化服务体系建设中的功能——基于农村公共文化服务供需现状[J].理论月刊,2019(4):128.

的有效供给不足是新乡贤群体产生的直接因素。王文峰也认为新乡贤在乡村治理过程中扮演着监督者角色，对乡村发展、社会治理起着监督作用。^①同时，新乡贤属于乡村中的内生性权威，对当地文化习俗和乡土民情较为了解，^②很多时候通过“晓之以理，动之以情”的道德为先、国法为据的准则来处理矛盾，^③会起到事半功倍的效果，有利于乡村有效治理，保障基层和谐稳定。

5. 新乡贤是实现生活富裕的重要带头人

乡村振兴的最终使命就是要增强广大农民的幸福感、安全感、获得感。新乡贤“返场”，可以凭借其开阔的眼界、开放的思维和优越的经济资源，以及政治和社会资源，在乡村振兴事业中起到连接城市与乡村的桥梁和纽带作用，^④也有利于推动城乡要素的相互流动，最终实现协同发展的目的。^⑤所以有学者指出，新乡贤的“新”主要表现在坚持党的领导、坚持人民立场，同时，还要具备现代知识、具有法治思维，致力于服务城乡融合。而“贤”则表现为怀揣感恩家乡之情，努力投身家乡建设，在助力发展、引领风气、化解矛盾方面发挥重要作用。^⑥

可见，新乡贤“返场”，既顺应了乡村发展的需要，同时也是新时代发展的必然要求，必须大力推进新乡贤回归工程，为乡村全面振兴注入新的驱动力。

三 个案观察：湛江推动新乡贤回归与价值开发的情况

湛江市地处中国大陆最南端，下辖遂溪、徐闻2个县，廉江、吴川、雷

① 王文峰. “新乡贤”在乡村治理中的作用、困境及对策研究[J]. 未来与发展, 2016(8): 88.

② 彭瑞康, 周婉婉, 吴雪玲. 乡村振兴战略下新乡贤参与乡村治理的思考[J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2019(1): 5.

③ 刘俊巧. 新乡贤治村中的问题及对策研究[J]. 学理论, 2017(2): 22.

④ 彭瑞康, 周婉婉, 吴雪玲. 乡村振兴战略下新乡贤参与乡村治理的思考[J]. 云南农业大学学报(社会科学), 2019(1): 5.

⑤ 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 28.

⑥ 胡鑫, 马俊哲, 鄢毅平. 北京郊区新乡贤文化建设调查问卷分析[J]. 北京农业职业学院学报, 2016(6): 55.

州3个县级市和赤坎、霞山、麻章、坡头4个区。年平均气温在23℃左右，冬无严寒，夏无酷暑。且陆地大部分以平原为主，约占总面积的66%，丘陵约占30.6%，其他为山区。境内土地以红壤居多，非常肥沃，水分也相对充足，年平均雨量都在1395~1723毫米。这都为农作物生长、农业发展提供了良好的条件。

湛江市农用地面积约占土地总面积的77%，乡村人口占总户籍人口的63%，可以说，是一个名副其实的农业大市。然而，截至2018年底，全市地区生产总值为3008亿元，其中第一产业增加值534亿元，对总量的贡献率约为12.6%。湛江市三次产业的结构比例为17.7:36.1:46.1，由此不难发现：湛江市还有待从农业大市向农业强市转变。

湛江市精准扶贫的任务也很艰巨。截至2017年底，湛江全市认定的贫困户有85935户，贫困人口有238376人，贫困人口占广东省的近1/7，全市贫困发生率为4.77%，超过全省的平均水平，可以说是广东省扶贫任务最艰巨、最繁重的地级市之一。因此，实施乡村振兴战略，对于湛江从农业大市向农业强市转变，对于脱贫攻坚任务的完成，不仅具有重大的现实意义，也是一个重要的发展契机。

近年来，湛江市在实施乡村振兴战略过程中，逐渐认识到新乡贤资源对乡村振兴事业的价值和作用，也涌现出不少新乡贤的典型，为感恩家乡、回馈社会，有的投资兴办实业，有的慷慨解囊支持公益事业等，充分发挥了“归雁经济”的效应，为改变乡村落后面貌起到了重要作用。据不完全统计，2008—2015年，湛江籍的乡贤返乡后投资的项目多达400个，投资总额超过800亿元。近年来，这一趋势更加明显，投资数额也更加庞大。

（一）湛江市在新乡贤回归工程上的做法

1. 出台优惠政策，激发乡贤回乡投资创业、共建家园

以湛江市坡头区为例，近些年积极出台支持新农村建设的各项优惠政策，提供贴心的保姆式服务，吸引了大批坡头籍乡贤回乡助力乡村振兴。据统计，坡头区自2018年实施乡村振兴战略以来，已有近60位乡贤返乡投资创业、支援家乡建设。

2. 搭建平台，推动新乡贤回归，助力乡村振兴

以湛江市遂溪县为例，2018年8月，遂溪县四套班子领导、乡镇领导等

在广州市举行了遂溪乡贤助力乡村振兴大会，与来自广州、深圳等城市的200多位遂溪乡贤齐聚一堂，共叙故乡情谊、共商乡村振兴大计，并且现场签订十大项目的合作意向书，项目涵盖了新农村建设、花卉苗木基地、沙虫加工、竹制加工、珍稀水果种植加工等，投资总额达5.7亿元。

3. 强化与乡贤的沟通、交流，大打“感情牌”

以遂溪县为例，县委、县政府专门建立了乡贤名录数据库，组建“乡贤工作室”，利用双休日、节假日时间，带着产业规划、城乡规划，组团逐城走出去，与在外乡贤沟通、联系，努力把乡贤的反哺项目引回来，带动家乡建设和发展，实现乡村的全面振兴。

4. 弘扬乡贤文化，形成引贤回归的良好氛围

2018年9月至12月，湛江市委宣传部联合市文明办、市委农办专门在全市范围内开展了一次“湛江新乡贤”宣传推广活动，希望借此活动，深入挖掘和选树一批新乡贤作为典型，培育、弘扬湛江的新乡贤文化，汇聚全社会的智慧和力量，奋力谱写新时代湛江乡村振兴新篇章。

（二）湛江市在新乡贤资源价值开发上的做法

1. 新乡贤支持家乡基础设施的建设

王晓春是遂溪县黄略镇竹松梅村人，现任广州遂溪商会会长，他不仅带头出钱出力支持家乡建设，还积极发动广大会员。据统计，在他的带动下，商会会员筹集的用于家乡发展的资金超过2亿元。徐闻县新寮镇有一个革命老区村叫烟楼村，这里曾涌现出一批外出创业经商的成功企业家。从2006年至2018年，外出乡贤们纷纷捐款投入烟楼村的基础设施建设。据统计，捐款数额约有856.3万元。还有吴艳英、谢国梅两位女乡贤，是吴川市黄坡镇三柏村人，她们回乡之后带头捐资100多万元建设村办公大楼。

2. 新乡贤热心帮助解决乡亲就业

湛江吴川市乡贤庞建文，在外成功创办企业后，为帮助乡亲一同致富，就把家乡和邻村的富余劳动力带到城市打工。这种“传帮带”的模式，使得很多乡亲摆脱了贫困，走上了致富之路，有的甚至成了千万富翁、亿万富贾。还有湛江市著名乡贤陈生，曾经是北京大学的高才生，有着一份比较稳定的公务员工作，但他毅然选择了下海经商。成功创业之后，一直关心支持家乡建设，为带动乡亲共同致富，他在遂溪老家建立了生态养猪场，不但解

决了当地经济来源问题，更解决了村民的就业问题。

3. 新乡贤积极踊跃捐资助学

近年来，湛江各县市区乡贤捐资助学蔚然成风，其中叶氏家族就是代表。自2015年以来，每年高考结束后，叶氏乡贤都会捐资对被二本以上高校录取的优秀学子给予奖励。2016年捐资助学金额达50多万元，2017年超过70万元。正是这些激励措施，使得叶氏学子们的高考成绩一年胜过一年。湛江廉江市乡贤林星润，大学毕业后一直在深圳打拼，后来他回到家乡创办了公司。但他深知要改变家乡落后的面貌，教育是根本出路。于是他捐资200万元成立了廉江市教育扶持基金，又捐款100余万元扶持乡村小学的建设，还捐款100万元成立了助学基金，资助困难学生和奖励优秀学子。

4. 新乡贤在家乡兴办实业，带领乡民发家致富

湛江市坡头区乡贤李业祥，为帮扶当地村民脱贫，与人合资成立了乾塘莲藕专业合作社，吸纳南寨村224名贫困户进合作社，每年拿出8万元收益来分红。同时，还招收贫困户来合作社务工，每月给2000元的收入，大大提高了脱贫率。还有遂溪县，自2018年以来，迎来了大批乡贤返乡，呈现“万名乡贤扶万户、千家企业帮千村”的景象。其中有17个项目投资额超过了1000万元，涵盖了农业产业发展、农村基础设施建设等各个领域，为遂溪乡村振兴发展不断注入新的动力。湛江雷州市著名乡贤陈宇，是广东茂德公集团董事长，响应政府号召，回乡之后投资38亿多元建成了茂德公农副产品深加工基地和茂德公古城，不仅解决了当地群众的就业问题，更带动了乡民致富奔小康。

5. 新乡贤捐资建别墅，回馈乡亲

从湛江吴川市塘缀镇杨赤里村走出来的乡贤杨松，在1995年建立了深圳市广胜达建设有限公司，后发展成为业内著名的绿色建筑产业化集团。然而在他事业非常成功的时候，他的家乡还很贫瘠，乡民生活十分困难。为响应党和国家提出的新农村建设和乡村振兴战略，他捐出8000多万元，在家乡建造了30多栋别墅，赠给贫困乡民居住。还有湛江乡贤陈生，天地壹号的创始人，创业成功后，决心要改变家乡落后的面貌。于是，从2012年开始，在湛江市遂溪县官湖村开始建别墅群，无偿送给乡民居住，据统计投资总额高达2亿元。

（三）湛江市在引贤回归和价值开发中遭遇的问题

1. 对新乡贤的认知和界定不清

目前一些地方政府，尤其是基层政府对于如何界定新乡贤，还模糊不清。有人认为只有生长在本地，且关心和致力于本地发展的人，才能被称为新乡贤。但也有人认为不是本地的，外来的人才，只要致力于该地区乡村建设和发展的，都应当属于新乡贤的范畴，譬如大学生村官、农村社会工作者等。^①不仅如此，一些基层领导干部和群众对新乡贤群体的认知也存在偏差。譬如一些基层干部，官本位意识较浓，认为新乡贤有才华、有资源、有能力，一旦发挥作用，可能会削弱自己的地位和话语决定权，因此，并不是很欢迎新乡贤返乡，在引贤回归工作中不积极、不主动、不配合，更谈不上与新乡贤加强沟通和联系。新乡贤回归后，也很少与新乡贤协商，向其请教和寻求支持帮助，使得新乡贤在工作中无所适从、心灰意冷。还有一些村民对新乡贤的认知也不到位，大多很现实，一切向钱看，对乡贤人员期望值很高，希望乡贤来了，自己马上就能获得直接的看得见的利益。正是由于存在这种思想，导致一些乡贤返乡之后，压力很大，一旦做不好，或者短期内没有给村民带来直接利益，就会遭到各种冷嘲热讽，极大程度地打击着乡贤的积极性和主动性。

2. 新乡贤回归动力不足

新乡贤对于其生长的土地和家乡，从情感上是有“依恋”情结的、有乡愁的，所以，主观上是有意愿回乡、返乡的，但由于城乡的二元格局，现实条件的束缚，导致新乡贤最终返乡的动力不足。一是住所问题。本地乡贤，户口还没有迁移的，可能在家乡还有宅基地，也建有房子，回乡之后，支援家乡建设、参与乡村治理，居住不成问题。但是，一些外来乡贤，如大学生村官、大学教授等，他们来到农村，没有宅基地，没有房子，短时间在村委会办公场所可以将就，但长时间肯定会带来很多不便。而且一般乡村的生活条件都比较艰苦，对于适应了城市生活的新乡贤而言，无论是居住，还是饮食，包括洗浴等都不适应，也可能会禁锢其返乡发展的念头。还有农村的医

^① 孙迪亮，宋晓蓓. 乡村振兴视野下新乡贤助力乡风文明建设的机理分析[J]. 广西师范学院学报（哲学社会科学版），2019（1）：5.

疗卫生条件,也很难达到城市的水平。当新乡贤回到农村生活,出现身体不适应,就医看病也较困难。且大部分新乡贤医疗保险不在农村,异地、城乡衔接还存在诸多阻隔,加上子女不在身边,生活上照应起来很不方便,也给很多新乡贤,造成思想上的顾虑。

3. 新乡贤价值开发形式较单一

以目前湛江乡村振兴和扶贫攻坚的形势来看,一些县市区推动新乡贤回归的成效是较明显的。但是乡贤回归只是第一步,更重要的是如何深度挖掘与开发其资源价值,譬如新乡贤的“智”资源和“贤”资源。湛江市各县市区对乡贤价值的开发,以为家乡搞基础设施建设、捐资助学、公益事业等形式较多,真正从增强乡村内生动力、强化其造血功能等方面思考出路的较少,即立足产业振兴的还不多。正所谓“授之以鱼不如授之以渔”。乡村振兴,产业振兴是根本,产业兴旺是重点。只有真正增强乡村的内生动力,才能从根本上改变乡村的面貌,让广大农民走上脱贫致富之路。因此,湛江未来在新乡贤价值开发上要更多从产业发展层面思考出路才是破题之道。

4. 新乡贤开发带动效应不明显

新乡贤返乡,除了有一份回馈故土的情怀以外,当然也希望借助投资带来收益和回报,这也是资本最大的本质属性。所以有学者指出,资本作为一种外来的、具有逐利性的要素进入乡村,可能会在利益格局上排斥结构松散的农民。^①并不是所有的乡贤和乡村精英都是好的,乡贤中也有一些土豪劣绅类的豪强恶霸,^②会借乡村振兴、资本下乡之机,行与“民”争利之便,防止他们成为自身利益的攫取者。^③特别是当前的项目承包、农村基建方面仍有较大的操作空间,很容易成为他们返乡谋利的机会。^④遍地生花的“旅游村”,已经成为不少富商群体谋取自身利益的契机。^⑤因此,在引贤回归

① 柯凤华,杨强.产业兴旺推进乡村振兴战略实现的路径研究——以鲁家村为例[J].农村金融研究,2019(1):37.

② 李思琪.新乡贤:价值、祛弊与发展路径[J].国家治理,2018(3):31.

③ 任九光.“乡贤”的历史发展与近代突变——兼论新乡贤建设应汲取的历史经验教训[J].教育文化论坛,2016(3):125.

④ 李祖佩.项目进村与乡村治理重构——一项基于村庄本位的考察[J].中国农村观察,2013(4):37.

⑤ 王海娟,贺雪峰.资源下乡与分利秩序的形成[J].学习与探索,2015(2):78.

中,包括在新乡贤价值开发中,必须建立监督约束机制,避免一些不法之徒从中谋利。要建立和完善利益联动机制,让农民能够分享到产业链延伸、价值链升级带来的利益,既让“老板”投资有收益,也让当地“百姓”从中受益,实现多方共赢。

四 路径依赖:推动新乡贤回归与价值开发的策略思考

有学者曾总结道,“乡村振兴战略的实践布局是综合农村、农民、农业、农地和人员培养的系统工程,也是乡村振兴内源动力和外源动力的双重结合”^①。而无论是内源动力,还是外源动力,都离不开人才资源和人力资本。新时代乡村振兴战略目标的实现,同样也需要挖掘人力资本的价值,尤其是新乡贤资源价值,更要深度挖掘与开发,才能系统性地发展中国乡村社会。

(一) 推动新乡贤回归与价值开发的总原则

1. 引贤回归中要避免经济资源主导

对于大部分村庄而言,当前和今后一段时期基层工作的主攻方向可能会把脱贫攻坚、产业振兴放在首位,因此,难免有一些地方政府会将注意力集中在壮大乡村集体经济和开发利用新乡贤经济资源上。因为新乡贤经济资源正好可以弥补乡村建设中资金投入不足的问题,也能够较快带来政绩效应,由此受到较多政府的青睐。甚至一些地方直接用“富人”替代“新乡贤”。^②有学者指出,当今社会约束新乡贤角色作用的“权力文化网络”已被破坏,激励新乡贤发挥保护性作用的机制也已经消失殆尽了,在这种形势之下,精英型的新乡贤很容易演变为“赢利型的经纪人”。^③因此,在引贤回归中要注意避免以经济资源为主导,当然也不能矫枉过正。要做到的是:地方政府要厘清新乡贤经济资源开发利用的重要性与非唯一性的关系,结合地方实际、村庄实际,将新乡贤经济资源开发利用与知识文化、道德意志等

① 叶敬忠. 乡村振兴战略:历史沿循、总体布局与路径省思[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2018(2): 68.

② 袁松. 富人治村——浙中吴镇的权力实践(1996—2011)[D]. 华中科技大学, 2012: 39.

③ 吕德文. 基层权力失控的逻辑[J]. 南风窗, 2012(14): 42.

资源开发利用结合起来,努力实现乡村生产、生活、生态“三生”一体。

2. 新乡贤要依法依规参与乡村振兴事业

目前我国行政管理体系中,乡镇是“最基层的行政机构”,党委和政府对于乡村治理都很重视,通过设立“两委”(党支部委员会、村民委员会)、选派大学生村官等举措,健全乡村治理体系,改进乡村治理方式。新乡贤返乡,也要在党委和政府制定的基本方针基础上,探索和完善自治、法治、德治“三治合一”的乡村治理体系,既要做到坚持党的领导,又要彰显法治精神,还要体现村民意志。尤其要厘清“贤人治理”与“法治”的关系问题。须知,新时代、新机遇、新挑战下的乡村治理,法治是根本。而目前依然有一些地方存在新乡贤“以经验治村”的思维惯性,带有“人治”色彩。因此,要进一步加强和引导基层社会的法治建设,确保新乡贤在助力乡村振兴战略的道路上沿着法治的轨道前进。^①

3. 处理好新乡贤与村“两委”的关系

《中国共产党农村基层组织工作条例》与《中华人民共和国村民委员会组织法》中明确规定,村“两委”是乡村治理的主体,而乡贤只是乡村中有声望、有威信、有资源、有能力的群体,是一种类似于协会、商会等自发的、合法的群众社团、民间组织。因此,新乡贤在乡村治理和建设中的作用和过去的“大家长”的传统乡贤是不同的,^②村“两委”与新乡贤关系处理得好与坏,将直接关系到乡村振兴战略实施的效果。笔者认为,这二者的关系处理有以下两种模式:一是主辅关系,关于重大问题的决定权还是要坚持以村“两委”的意见为主,但可以把新乡贤的意见建议作为一种重要的有益补充,他们可以献计献策,同时,也要带头执行村“两委”的决策;二是融合关系,即考虑依据一定的标准,让新乡贤或进入村党支部,或进入村民自治委员会,尤其是后者。这样就可以让新乡贤处于乡村振兴工作的凸显位置,而不是游离在乡村振兴战略的边沿,而且也能使新乡贤的行为与党和国家的方针政策更好地保持一致性,从而产生合力效应。总而言之,新乡贤在整个乡村的治理和发展中,更多肩负的是参与者、建议者、监督者、协调者

① 李思琪. 新乡贤:价值、祛弊与发展路径[J]. 国家治理,2018(3):32.

② 彭瑞康,周婉婉,吴雪玲. 乡村振兴战略下新乡贤参与乡村治理的思考[J]. 云南农业大学学报(社会科学),2019(1):4.

的角色。

（二）路径探索：推动新乡贤回归与挖掘新乡贤价值

1. 推动新乡贤回归的对策思考

（1）明确界定新乡贤的范畴。所谓新乡贤，要区别于传统乡贤。如传统乡贤主要是来自门阀制、贵族制、科举制等制度背景下，所产生的一些离退的返乡官员、乡绅，包括由此衍生的封建士大夫阶层（诸如秀才、举人等）组成的等级比较森严的特定社会阶层。但是新乡贤更趋于平民化，像一些老党员、党外人士、退休教师，以及一切热心乡村事务、致力于家乡发展的普通农民群众都可以纳入新乡贤的范畴。而且新乡贤对家乡的作用和服务方式也不同，一种是“在场”乡贤，另一种是“不在场”乡贤。所谓“在场”乡贤，即扎根本土，把现代价值观源源不断传递给乡民，服务支持本地发展的人。而“不在场”乡贤，是离开本土，外出去打拼，取得回报和成就后，再衣锦还乡，回馈乡里的人，当然，他们服务支持家乡发展的方式，不一定是扎根当地，可能人在外地，但由于现代交通通信比较便利，可以通过出谋划策、贡献财力等方式支援家乡建设，他们的思维理念、知识和财富都能深深影响家乡。当然，新乡贤也有本地乡贤和外来乡贤之分，我们既希望发掘本地乡贤，也希望引入更多外来乡贤，因为他们经过多年在外地创业、经营，逐渐成长为致富带头人、知名专家学者，他们的思想观念、学识都会潜移默化地影响到当地的群众。所以笔者认为新乡贤最重要的一点是突出一个“贤”字，即无论你的身份、地位、财富是怎样的，只要你“贤”，愿意服务乡里，愿意支援家乡建设，愿意投身乡村振兴事业，就是新乡贤。

（2）弘扬新乡贤的文化氛围。首先，要推动县市区、乡镇、村三级开展乡贤资料收集和整理工作，从乡村挖掘新乡贤的感人事迹，整理一批传统乡贤和新乡贤的宣传资料，出版一批介绍乡贤的书籍，再结合乡贤诞辰或纪念日，开展宣传推广活动，包括学术研讨活动，或者展示乡贤文化的活动^①等等，使全体公民都认识到乡贤的价值和作用。其次，在充分挖掘乡贤文化资源的基础上，要加强舆论宣传。通过网络、电视、报纸等各种媒体弘扬乡贤精神，增强作为乡贤群体的社会荣誉感、社会认同感，在全市上下形成尊重新乡贤、培育新乡贤、支持新乡贤的良好舆论氛围。同时，可以在各县

^① 宋西雷，“新乡贤”治村的实践路径研究[J]. 领导科学，2019（1）：10.

市区、乡镇、村实施乡贤文化进学校、进社区、进企业、进村庄、进家庭的“五进”工程，讲好乡贤故事，发扬乡贤的忠、孝、仁、义、德等可贵精神。也可以利用乡村文化讲堂、乡村道德讲堂、农家书屋等载体，通过墙报、宣讲、宣传片等多种方式进行宣传，激励村民努力奋斗、创新创业、回报家乡。最后，地方政府有必要修复或者新建一批“乡贤堂”，在堂内建立乡贤族表系统，宣传其中的优秀家训和家风。总之，要努力营造人人敬乡贤、人人学乡贤、人人争当乡贤的氛围和环境，才能把引贤回归工程做得更实更好。

（3）加强与新乡贤的沟通联络。要组织建立市、县市区、乡镇、村四级新乡贤信息库，全面开展新乡贤普查，收集和掌握本地和外出乡贤的名单、工作地址、联系电话、邮箱等信息资料，并根据原户籍所在地、现在行业属性、所处区域等对新乡贤进行分类跟踪管理。要以乡情、乡愁为纽带，发挥“同乡会”“团拜会”和各种仪式性活动的作用，搭建沟通联络平台，积极拜访、慰问本地和在外乡贤，加强感情联络，说服其返乡，支持家乡发展。或者可以借助“互联网+”的方式，发挥传统媒体、新媒体的优势和力量，大力宣传思乡文化和“福泽乡梓”的义利文化。又或者可以利用春节、清明节、中秋节等传统节日乡贤返乡过节的机会，登门拜访，或组织乡贤召开座谈会，加强联系和沟通，希望他们能够支持家乡发展。再者，可以定期或者不定期举办与新乡贤的联谊活动，宣传家乡发展情况，鼓励在外乡贤为家乡事业发展出谋划策、投资兴业。因此，作为地方政府和基层领导有必要建立常态化的乡贤走访联络制度，在市、县市区、乡镇、村四级主动开展乡贤大走访活动，上门联络感情，以乡情、乡愁为媒，推动新乡贤回归。

（4）完善新乡贤回归的激励保障机制。推动新乡贤回归一方面要靠乡情、乡愁作为纽带，同时也要健全和完善激励保障机制。如需要出台优惠政策，在物质层面起到一定激励作用。以住房保障为例，基层政府可以在不违反国家现行农村土地管理法律法规的前提下，创新农村土地使用政策，为新乡贤，尤其是外来乡贤人才下乡提供有保障的居所。譬如针对新乡贤在当地有宅基地或者房屋的，地方政府拿出一部分专用资金，帮助新乡贤建造新房或修缮改造旧有房屋，从而为其提供住房保障。对于新乡贤在当地没有宅基地和房屋的，可以结合当前农村宅基地所有权、资格权、使用权“三权分

置”的制度设计,进一步完善农民闲置宅基地的退出机制,在保障农民合法权益的基础上,由地方政府对农民退出的闲置宅基地进行统一规划、利用,为全身返乡服务农村的新乡贤提供住房保障。也可以由地方政府及相关部门作为协调者的身份,牵线搭桥,在新乡贤与农户之间建立一个“友好家庭”,政府提供部分财政资金支持,鼓励当地农民将闲置住房腾出来,以友好价格租赁给新乡贤居住等。

针对外来新乡贤一切福利保障均在城市的这种情况,为消除顾虑,激发其返乡服务乡村振兴大计的决心,可以思考出台一些政策:一是可以协同当地财政、医疗卫生等部门,制定出台优待新乡贤的相关政策,为返乡推动家乡建设的新乡贤提供健康体检、医疗等方面的便利和优惠;二是针对有福利保障的退休回乡服务乡村振兴战略的新乡贤,地方政府可以出面与新乡贤原单位进行协商,制定专门的服务政策,对新乡贤的养老、医疗、住房等福利保障工作进行服务对接,为新乡贤提供享受福利待遇方面的便利。^①

最后在政治层面,也应出台相应政策,促进新乡贤参与乡镇组织选举或事务决策,甚至可以吸纳新乡贤加入党的基层组织,这样就使得新乡贤在政治地位上也有上升空间,从而不想走、不愿走,也会全身心地投入到乡村振兴的事业发展之中。^②

2. 深度挖掘新乡贤资源价值的对策思考

(1) 建立健全新乡贤组织机构。各地要以党委和政府的名义出台有关文件,鼓励和支持各县市区、乡镇(街道)、行政村积极行动起来,培育和构建新乡贤组织,比如“新乡贤理事会”“新乡贤参事会”“新乡贤联谊会”^③“新乡贤工作室”等,构建党委和政府领导下、村“两委”主导下的新乡贤组织。要按照“成熟一个、发展一个、规范一个”的原则,推动条件成熟的行政村构建制度化、规范化的乡贤组织。譬如建立“一村一会”的模式,即有条件的行政村可以以村为单位成立乡贤参事会。也可以建立“乡贤参事会+分会”的模式,即以乡镇为单位成立乡镇乡贤参事会,下辖行政村

① 钱再见,汪家焰.“人才下乡”:新乡贤助力乡村振兴的人才流入机制研究——基于江苏省L市G区的调研分析[J].中国行政管理,2019(2):94.

② 马瑞.乡村振兴战略中的新乡贤参与路径研究[J].改革与开放,2018(21):122.

③ 宋西雷,“新乡贤”治村的实践路径研究[J].领导科学,2019(1):9.

再设立分会。当然，需要明确的一点是：无论是新乡贤参事会，还是新乡贤联谊会等此类乡贤组织都必须要在乡镇党委、村级党组织的指导下开展工作，包括发挥其参政、议政实现乡村有效治理，以及服务地方经济、引领文明乡风等作用。

新乡贤组织和机构成立以后，首先，要明确职责。新乡贤组织具有地域性、服务性、公益性、非营利性等特点，其职责以推动乡村产业振兴、化解矛盾纠纷、引领文明乡风、促进村民自治、资助公益事业为主。其次，要完善新乡贤组织的成员构成。必须强调成员质量，坚持以德为先，在此基础上逐步发展壮大新乡贤组织。一方面要注重吸收富乡贤、官乡贤进入组织，另一方面也要把其他各行各业的社会精英都吸纳进来，比如文乡贤和德乡贤，特别是要把农村中一些品行好、威望高、热心社会工作的退休老干部、老教师、老专家充实到新乡贤组织中来。最后，也是最重要的就是要完善新乡贤机构的工作机制。要做好相关制度章程的设计，建立和健全运行的规则，明确成员入组织机构的条件和相关的审核机制，制订每年的年度工作计划，还有建立工作例会制度，以及规范资金运用、管理程序，包括实施会务财务公开制度等等。唯有如此，才能确保新乡贤组织机构有章可循，有制可依，执行必严，违章必究，才能真正意义上发掘新乡贤的价值，发挥其作用。

（2）强化对新乡贤的培训。当前中国特色社会主义已迈入了新时代，也赋予了乡贤及其组织新的时代内涵。为使新乡贤适应新时代的要求，为新农村建设和乡村振兴战略做出更大贡献，对其进行培训，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，显得尤为必要。一要增强新乡贤对党的理论方针路线的学习。当前，尤其要把学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要任务，牢固树立社会主义核心价值观，内化于心，外化于行，率先垂范，体现在实践和行动中。二要强化以人民为中心的服务意识的学习。要让新乡贤领会习近平总书记“我将无我，不负人民”的精神，在返乡服务乡村振兴大业中，时刻保持为民无私奉献的本心。三要强化新乡贤的法治意识培养。要让新乡贤加强法律法规的学习，尤其是与农民利益密切相关的法律条文，如劳动合同法、土地管理法等，培养他们的法治观念与法治意识。四要加强对党和国家政策变化的学习。尤其是党的十九大以来，确立了实施乡村振兴战略的背景下，一系列关于乡村发展的新政策不

断出台与实施,因此,必须要组织新乡贤学习、理解中央及地方政府政策,提升乡贤参与村级事务治理的能力,提升服务乡村振兴事业的水平,从而更好地带动家乡建设和发展。^①当然,在培训的形式上也要区别于一般的理论学习,要将课堂教学与田野调查相结合,集中学习与个人学习相结合,唯有如此,才能提升新乡贤的综合素质和能力,进而为乡村振兴和新农村建设做出应有的贡献。^②

(3) 加强新乡贤作用平台的建设。引贤回归不是目的,最关键的是开发新乡贤的资源价值,彰显其对于乡村振兴战略的重要意义。因此,搭建新乡贤参与乡村治理、服务乡村振兴的活动作用平台,就显得尤为重要。可以说,新时代新乡贤在化解乡村社会矛盾、调解纠纷,在农村精准扶贫、产业振兴,在弘扬优秀传统文化、实现文明乡风等方面具有自己独特的优势。首先,为吸纳新乡贤参与乡村治理,地方政府要引导和动员新乡贤到村挂职,任村主任助理、村支书助理、乡镇长助理等职务,^③或者直接进入村“两委”管理结构,从而推动乡村治理能力的现代化。其次,为改变乡村目前的贫穷落后现状,结合新乡贤的资源优势,可以成立诸如“产业推进指导委员会”“精准脱贫指导委员会”等机构,吸纳新乡贤作为会员,利用他们手中的资金优势,加大对当地的投入,投资兴业,增强乡村内生动力,实现产业振兴,带动乡村整体发展。还可以筹建新乡贤基金会,资金主要的来源可以是企业的捐款,或是乡贤的资助,也可以是大学生创业项目的收益回馈等。而资金主要用于乡村公益事业,如修路搭桥、助学养老、修祠建馆等。还可以借助新乡贤作为“体制外人士”的身份,吸纳其进入村务财务监督委员会,让其肩负起新时代乡村治理和乡村振兴发展的“监督员”的角色。还要让新乡贤深入基层进行调查研究,发现问题,寻求对策,包括进行“八项规定”的专项检查等,切实维护村集体和广大村民的利益,促进乡村治理能力和乡村振兴实施效果的提升。当然,也可以在村级党组织领导下,由新乡贤参事会、理事会牵头,根据新乡贤的专长及其彰显价值的方向,成立“生态

① 马瑞. 乡村振兴战略中的新乡贤参与路径研究[J]. 改革与开放, 2018(21): 120.

② 谢开勇, 谢寒, 张建. 新农村建设推进中的乡贤群体建设——基于调研的实证分析[J]. 农村经济, 2016(8): 104.

③ 宋西雷, “新乡贤”治村的实践路径研究[J]. 领导科学, 2019(1): 9.

环境保护委员会”“乡风民俗理事会”“矛盾纠纷调解工作室”“法律事务咨询委员会”等之类的组织，从而为新乡贤服务乡村振兴事业提供有效的施展平台。

（4）健全新乡贤价值开发的激励约束机制。为更好开发新乡贤的资源价值，还要从体制机制上思考对策，从而破除新乡贤群体的顾虑和担忧，激发新乡贤回馈家乡故土的实际行动。一方面，当地党委、政府要专门制定政策，出台相关的实施意见，对新乡贤及其组织参与乡村治理、服务乡村振兴的活动和行为给予激励，要给荣誉，甚至是给职位。譬如要建立新乡贤荣誉表彰激励机制，大力开展“湛江市十大优秀杰出新乡贤”“湛江市模范新乡贤”等评选评比活动，对做出杰出贡献的新乡贤要广泛宣传，甚至记入村史、公德榜、乡贤祠及县志等，从精神上给新乡贤以最大激励。为进一步提高新乡贤参与乡村建设和发展的积极性，还有必要建立新乡贤岗位晋升机制，对一些有从政意识，且对家乡事业发展做出突出贡献的新乡贤，可以吸纳进基层党组织，或者参选村干部，从而最大限度地提高其积极性和主动性。可以考虑选拔一批思想政治素质好、致富带动能力强、综合协调水平高的新乡贤来担任村党支部书记或者村委会主任，必将对乡村振兴事业起到积极的推动作用。另一方面，也需要建立相应的约束机制，保障新乡贤及其组织的活动沿着党委、政府要求的方向前进。如要建立针对新乡贤的评价体制、监督机制和追责机制。充分发挥村支委、基层政府和人民群众的监督作用，对新乡贤“返场”后的作用发挥进行监督和评议，对于新乡贤切实起到助农惠农富农强农成效的行为，给予其一定应当获取的正当利益，包括经济利益、政治权利、社会声誉等。当然，对于个人、企业或组织假借新乡贤之名，行营销或敛财之实的行为要严厉打击，违法者要依法追究其法律责任。^①

^① 吴莉娅. 新乡贤在乡村振兴中的作用机制研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2018(6): 87.

统战视角下新时代乡贤与农村发展研究

■ 惠州市社会主义学院课题组^①



新乡贤统战的背景与依据

（一）新乡贤的时代背景及定义

从历史演进来看，中国乡村社会具有所谓“天高皇帝远”的自在性特征，中国历史上的治理具有“皇权不下县”的特点，即“由于小农经济剩余太少，自秦置郡县以来，历史上从来是‘皇权不下县’。解放前县以下虽然设有派驻性质的区、乡公所，但并不设财政，不是一级完全政府。农村仍然维持乡村自治，地主与自耕农纳税，贫雇农则只交租。这种政治制度得以延续几千年的原因在于统治层次简单、冗员少，运行成本低”^②。在这种背景下，就衍生出了“国权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理造乡绅”的古代乡村自治模式。^③所谓的乡绅，或是德高望重、深谙乡村世事的家族长老，或是受过教育、利用自身文化优势开办私塾的“先生”，

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：阮雪梅，惠州市社会主义学院政治建设教研部、法学副教授；成员：周翠俭，惠州市社会主义学院公共管理教研部副主任、副教授；夏艺芸，惠州市社会主义学院教务部教师；张睿，惠州市社会主义学院学员培训部副主任；执笔人：阮雪梅，周翠俭，夏艺芸，张睿。

^② 温铁军. 半个世纪的农村制度变迁[J]. 战略与管理, 1999(06): 81.

^③ 秦晖. 传统中华帝国的乡村基层控制：汉唐间的乡村组织[M]. 中国乡村研究（第一辑）. 北京：商务印书馆，2003：77.

或是通过科举考试但没有实际官职的进士、举人和秀才，或是年老辞官回乡的官员。在乡村中，他们扮演着“精神领袖”的角色。可以说，乡贤文化是酝酿于乡绅文化中的。但是乡绅并不等于乡贤。传统乡绅意味着具有一定的社会地位，一定的经济实力。而乡贤则更侧重于“贤”字，意味着有更高的道德要求。他们凝聚地方共识，代表自身和乡民利益，甚至动用自身曾积累的同年、同乡、同门的官员资源“为民请命”。中国古代乡村依靠自治，而引领者就是乡贤群体。他们在古代的乡村治理中就发挥了巨大作用。

新乡贤文化是对传统乡贤文化的批判性继承和创新性发展。1978年中国改革开放后，市场经济逐渐繁荣，农村社会结构发生变化，国家允许城乡流动后，不少农民纷纷转移到城镇。农民进城是促成新乡贤产生的契机之一。农民通过在城市中长期工作和生活，开阔了自身的视野，习得技能，并积累了关于城市文明和现代化的经验。这个群体成为乡村中最有见识的人。称之为“贤”，是对其道德的肯定。同时他们热心于乡村事务，对家乡具有归属感和认同感，身体力行参与改造乡村面貌，是“乡村精英”“乡村能人”。故而有学者将新乡贤界定为：“在新的时代背景下，户籍、原籍、祖籍、姻亲关系或工作关系在当地，有资财、有知识、有道德、有情怀，能影响农村政治经济社会生态并愿意为之做出贡献的贤能人士。”^①

学者对新乡贤进行分类：有的按照长期的生活场所、生产方式不同，将新乡贤进行了“在土新乡贤”与“离土新乡贤”的划分。即“在土新乡贤”强调生活半径以家（户）所在地为中心、县域为边界的务工者、创业者，以及在职、退休返乡干部、教师、工人等。“离土新乡贤”指常年外出务工、创业、拥有体制内身份，情感与身份认同属“离土不离乡”的乡村原居民。^②有的按照参与乡村治理方式的不同，将新乡贤治村分为七种类型，分别是通过下派、引进等方式成为村支部书记这样的乡村治理领导核心的“领头羊”型，回村后进入村支部委员会的“领导层”型，进入村委会成为村主任的“主治体”型，在村妇联等农村群众性自治组织中参与乡村治理的“参

① 胡鹏辉，高继波. 新乡贤：内涵、作用与偏误规避[J]. 南京农业大学学报（社会科学版），2017（1）：23.

② 方旭东. “事件团结”：新媒体与新乡贤共同体——基于三起乡村事件的实证分析[J]. 学术界，2017（11）：94.

治”型，进入农村社会组织中参与治理的“生力军”型，作为志愿者的“服务队”型和通过加入乡情恳谈会、做荣誉村民积极推动乡村善治的“施加影响”型。^①

（二）新乡贤统战的理论依据

“新乡贤”与统战有其耦合的必然性。新乡贤统战的理论依据可从以下三方面理解。

一是乡村社会的权力结构与政治理论。权力是政治现象的核心因素，权力“是指个人、群体和组织通过各种手段以获取他人服从的能力，这些手段包括暴力、强制、说服以及继承原有的权威和法统”^②。费孝通提出“乡土中国既非由‘横暴权力’又非由‘同意权力’统治的社会，而是由教化权力或‘长老统治’的‘无为政治’的社会”^③。杜赞奇提出了“权力的文化网络”^④解释框架，把“乡村社会中多种组织体系以及塑造权力运作的各种规范构成”的文化网络视为国家政权在乡村获取权威和利益的源泉。《后乡土中国》的作者陆益龙认为“对传统乡村社会，国家统治权力并非直接控制，而是通过多种组织和规范形成的文化网络间接地统治着乡村并维持着乡村秩序”。在现代化国家建设过程中，政府管理乡村事务的行为具体且占主导，基层政权直接参与基层治理，但乡村聚落的血缘和地缘的相承性决定了村干部在乡村政治中处于关键性地位的同时仍须导入糅合了国家治理与村民自治这一相对有效、较为切合乡村发展现状的乡村治理体系。

二是乡村社会法礼融合秩序理论。在社会理论中有共识理论范式和个体利益论（或工具论）范式两个经典范式，从乡村治理现代化视角看，有效治理乡村更需要乡村共同体成员共识原则。乡村社会具有天然的自在性、主体性和天然性，需要有必要的协商、协调机制，有法理规范和力量与乡村礼俗规范和力量的互动，法规在构建秩序中发挥效能还需文化建设的配合，政令得以通行，民意得以沟通，这就需要新乡贤作为乡村治理的重要主体之一，

① 宋西雷. “新乡贤”治村的实践路径研究[J]. 领导科学, 2019(2): 8.

② 陆益龙. 后乡土中国[M]. 北京: 商务印书馆, 2011: 106.

③ 费孝通. 乡土中国生育制度[M]. 北京: 北京大学出版社, 1998: 59.

④ 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900—1942年的华北农村[M]. 王福明, 译. 江苏: 江苏人民出版社, 1996: 114.

在思想教化、基层协商民主、矛盾调解、振兴乡村经济等方方面面发挥新乡贤统战的政治、经济、文化功能。

三是新乡贤统战工作的政治基础。统一战线对做好农村工作发挥重要作用，做好农村工作又对党的事业起到了至关重要的作用。从1927年八七会议到1949年召开的七届二中全会，党的工作重心长期在农村，这一时期党领导建立的工农民主统一战线、抗日民族统一战线都和农村工作有密切关系。^①新乡贤统战的概念是作为国家顶层设计提出并不断强化的：2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》中提出：“创新乡贤文化，弘扬善行义举，以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持家乡建设，传承乡村文明。”2016年《〈中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要〉解释材料》指出：“借助传统的‘乡贤文化’形式，赋予新的时代内涵，以乡情为纽带，以优秀基层干部、道德模范、身边好人的嘉言懿行为示范引领，推进新乡贤文化建设。”^②2017年党的十九大报告指出实施乡村振兴战略。2018年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出：“要培育富有地方特色和时代精神的新乡贤文化，积极引导发挥新乡贤在乡村振兴，特别是在乡村治理中的积极作用。”乡村振兴的关键在人。而新时代统一战线主要做代表人士的工作，目的就是实现人的大团结、大联合。在这一方面，新乡贤与统战达到了高度契合。新乡贤统战，是在新时代背景下，把新乡贤作为统战工作的对象，主要探索如何培养好、引导好、利用好新乡贤这一社会力量，把他们团结起来、组织起来共同参与到实现乡村振兴和国家治理现代化中来。新乡贤统战工作得到了全国各级党委的高度重视，已成为统战工作的重要主题和主要工作场域。



新乡贤统战的价值与功能

新乡贤的“新”，是在国家治理体系和国家治理能力现代化背景下，

^① 范景鹏. 乡村振兴战略中的新乡贤统战工作[J]. 统一战线学研究, 2018(04): 87.

^② 李金芳. “新乡贤”未来大有可为[N]. 光明日报, 2016-3-13.

以人民为中心,致力于新时代中国特色社会主义事业发展。^①对一直相对薄弱的基层统战工作来说,新乡贤群体的特点有利于构建基层的大统战工作格局,拓展统战范围,集中统战对象,建立新的统战组织。

(一) 新乡贤群体的特点

1. 构成新

不同于传统乡贤背后有一整套封建政治、社会、文化的支撑系统,以及在此基础上呈现出家族化、等级化、个别化的特点。新乡贤呈现出平民化、大众化、民主化、群体性的特征。他们中有的外出进城打工创业取得一些成就的乡民,有的是通过升学最后留在城市工作的国企、事业单位职工,有的是退休干部。从身份形成到行为活动,都高度依赖自身主观意志,或者说源于乡民的普遍认可。而乡民的认可也多是一种主观感受。正是这样身份与来源的非标准化和制度化,形成了新乡贤群体来源综合、人才聚集、资源丰富、联系广泛的特点。

2. 观念新

与传统乡贤相同的是,新乡贤也具有同乡宗亲、叶落归根、回报乡梓的观念。这种观念,是新乡贤心系家乡的情感根源。不同的是,传统乡贤具有根深蒂固的封建等级、尊卑有序的保守观念,而大多数新乡贤有在城市工作和生活的经历且大多受过良好的现代教育,具备现代科学文化知识和素养,接受了城市中的科技、先进和现代观念。大多数的新乡贤头脑灵活、人生阅历丰富、乐于接受新鲜事物,尊崇平等和民主,主张开放和共享,倡导现代社会中的法治理念、竞争意识、包容创新的氛围。区别于“涸泽而渔”“焚林而猎”等目光狭隘的观念,他们更懂得良好生态环境的可贵,更加倡导绿色发展理念,倡导保护家乡的绿水青山,促进建设宜居的美丽乡村。他们也是乡村依法治理的模范遵守者和践行者,习惯于用法治思维和方式调解社会矛盾,规范社会秩序。

3. 立场新

不同于旧时乡绅有着狭隘和排外的宗族立场,新乡贤了解群众疾苦,自觉坚持人民群众立场,代表并维护人民群众利益。历史经验表明,只有真正

^① 杨海波. 五类人士可以成为新乡贤 [EB/OL]. <http://mgmt.cssn.cn/glx/>.

自觉坚持人民群众立场，维护人民群众利益，才能得到人民群众的认可。新乡贤生于乡村，长于乡村，懂农业、爱农村、爱农民。他们为群众做事，自然就能得到乡民的认可、信服和尊敬，他们从人民中来，同时也回到了人民中去。他们拥护党的领导，积极支持党的路线、方针、政策，并结合自身的知识优势、社会阅历优势、思想见地优势对党的创新理论和具体政策进行宣传解释，增强村民的认同感，做党的领导和社会主义核心价值观的坚定拥护者，始终致力于乡村的稳定和繁荣，服务于城乡融合。

4. 交流方式新

科技的发展让人与人之间的交流前所未有的畅通。不同于旧时多通过面对面交流或者书信往来，地域分隔的现代人选择用互联网交流。现今无论城市还是农村，普遍进入互联网时代，人们习惯于使用手机，利用“QQ”“微信”等新媒体进行交流。虽然人可能不在乡土，但通过一部手机就能与同乡交流，及时了解村里的情况。对公共活动的动员和商议也多通过网络社交平台进行。与旧时的交流方式相比，不仅效率高成本低，也在一定程度上解决了外出乡民长期在外或经常外出难以面对面沟通交流的沟通难题，打破时空的界限，指尖上的互动，让“天涯若比邻”成为现实。

新乡贤群体的这四个特点使其在新时代背景下迅速在农村发展中发挥基层统战中坚作用。

（二）新乡贤统战的功能

1. 聚合功能：作为乡村带头人，重新凝聚乡村社会

从20世纪20、30年代起，在学术界“乡村衰败”的论调逐渐出现。一些学者认为，当今农村普遍遭遇“空心化”危机。中国乡村由费孝通所说的“熟人社会”变成了“半熟人社会”^①，尤其是人民公社解体后，乡村失去政治权威，乡村“能人”纷纷转移到城镇，农民对乡村的认同感也大大降低。走访广东省惠州市的一些乡村就能发现：很多村是“空心村”，大部分年轻人常年外出打工，留守的多是老人和儿童，村里的土地也大多落荒或出租，“老年农业”成为困扰农村发展的现实难题。这也就意味着乡村作为一

^① 贺雪峰. 论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究. 2000(3): 64.

个曾经的“共同体”几近解体。而新乡贤回归的意义在于重新凝聚起了乡村“共同体”。让曾经流失的乡村人才重新回归，让“失血”的乡村重新注入鲜活血液，让垂老的乡村重新找回活力，让冷清的乡村重新热闹起来。乡村振兴离不开人的振兴。新乡贤带领下的村民广泛参与，也是乡村主体自觉的体现，是乡村建设之本。^①

2. 政治功能：作为乡村杰出人物，完善乡村治理结构

作为从乡村中生长出的杰出人物，新乡贤热心参与乡村治理事务，帮助收集村情、民意，调解乡村纠纷，组织开展乡村文化活动。他们得到乡民们的信服与尊敬，在村庄中具有一定的影响力。可以说，在处理公共事务中，他们扮演着“领导”的角色。在乡民们没有意见时，他们客观、公正地提出自身的观点，乡民认为有道理便会响应。在乡民意见出现分歧时，由他们扮演裁判的角色，提出有威望的观点，促使乡民达成共识。有学者也认为，“乡贤可以利用其非正式权威的影响力，在乡村治理中发挥辅助‘村两委’的作用，具有非官方特质、能够解决后农业税时代政府治理能力不足的作用”^②。正如党的十九大报告指出：“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”而新乡贤参与社会治理，具有协商民主的功能，丰富了民主形式、拓宽了民主渠道，有利于推进政府决策的科学化、民主化进程，更有利于加强协商民主制度建设。

3. 经济功能：调动资源反哺家乡，促进乡村发展

党的十九大报告指出：“实施乡村振兴战略。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重。要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”而目前，乡村振兴的形势依然严

^① 方旭东. “事件团结”：新媒体与新乡贤共同体——基于三起乡村事件的实证分析[J]. 学术界, 2011(11): 82.

^② 付翠莲. 我国乡村治理模式的变迁、困境与内生权威嵌入的新乡贤治理[J]. 地方治理研究, 2016(1): 73.

峻，乡村经济需调整结构，需要转型升级，这些都要依靠人，尤其是有眼界、有办法、有路子、有创新能力的能人。新乡贤正扮演了“带头能人”的角色。就像有的学者所说：“新乡贤连接着城市与农村，相较于普通村民有着更加开阔的视野，对现代知识技能和经营方式有着更好把握，能够更加准确地抓住农村经济的增长点。新乡贤可以利用先进的科学技术手段和经营管理手段，或推广传播当地的特色产品，或引导发展农村绿色经济和第三产业。”^①他们利用自身积累的资金、信息、技术、人脉等优势，积极引入外部资源来促进招商引资、区域间合作、乡民创业和乡村公益事业，有的捐献资金为家乡修路、修桥，有的带动乡亲一起创业致富，有的组织资助贫困学子，他们不仅是“出点子”的人，也是身体力行去推动乡村建设的人。

4. 文化功能：将新观念引入乡村，进行乡风引导

新乡贤在城市的生活体验，让他们回到乡村之后，开始以“他者”的眼光，重新看待自己生长的家乡。在城市与乡村的对比思考后，他们有意识地将城市文明中一些积极、现代化的成分，借鉴到乡村文明的改造和建设中。比如，他们反对村庄中的封建迷信，将科学观念引入村庄。他们为村民普及法律知识，提高村民的法治意识。在一些地方，新乡贤倡导婚丧嫁娶新风尚，引导乡民理性看待结婚彩礼。他们提倡节约资源、保护环境，为乡民传递“绿水青山就是金山银山”的理念，共同保护家乡良好的生态环境。他们弘扬善举，教化乡民，激励乡民向上向善，提升了本地区文化自信和文化软实力。^②而且乡贤本身就是乡民的榜样和引领者。一些地方，通过对新乡贤的正面宣传与舆论引导，比如为新乡贤颁发荣誉证书、贴墙公示，利用电视、报纸等传统媒体和新媒体宣传新乡贤的事迹，大力弘扬新乡贤精神，对引领社会风气起到了非常好的作用。

^① 彭瑞康，周婉婉，吴雪玲. 乡村振兴战略下新乡贤参与乡村治理的思考[J]. 云南农业大学学报(社会科学)，2019(3): 30.

^② 刘淑兰. 乡村治理中乡贤文化的时代价值及其实现路径[J]. 理论月刊，2016(2): 81.



新乡贤统战的发展与困境

广东是全国统战工作大省，统战工作任务繁重，2018—2023年，是广东把握我国社会主要矛盾变化、推动统战工作创新发展的攻坚阶段，而新乡贤统战是基层统战工作的重要创新之一。习近平总书记和党中央对新乡贤文化的重视与部署，使得各地在十八大以来对新乡贤统战广泛开展实践。新乡贤统战作为新生事物，广东省与全国许多省份一样，还处于探索的初级起步阶段。

（一）广东新乡贤统战的发展现状

1. 以乡村振兴为抓手发挥聚合功能

2019年广东全省统战部部长会议强调，努力开创广东统战工作新局面，其中提出做好服务粤港澳大湾区建设，助力粤东、粤西、粤北地区乡村振兴，推动非公有制经济高质量发展等文章。一段时期内，基层统战工作基础薄弱，点多面广、冷弱散现象、边缘化空心化等问题突出，出现“无事可干、无人干事、无人可统”的窘境。乡村振兴战略为加强和改善基层统战提供了工作主题。全省各地市县制定乡村振兴战略实施方案时均将新乡贤文化建设工作一并纳入。新乡贤政策，使各种分散的、零碎的统战力量得以集中整合起来，广东新乡贤队伍中既有党外人士也有中共党员；既有本地的也有外地的非公有制经济人士；既有民主党派也有无党派人士；既有港澳台海外同胞也有海归精英；可能是社会贤达也可能是政府官员。实践中，新乡贤群体大致由五类人士构成：一是退休返乡的体制内工作者；二是德高望重的基层干部；三是可耕可读的贤人志士；四是反哺桑梓的各界精英；五是有意愿为乡村振兴出钱出力与建言献策的优秀典范。统战部门积极引导新乡贤学习了解乡村振兴战略的重大意义、思想精髓和根本要求，切实把思想和行动统一到乡村振兴战略上来。

2. 构建机制发挥新乡贤组织的协商民主功能

《中共中央 国务院印发〈乡村振兴战略规划（2018—2022年）〉》强调“以农村基层党组织建设为主线，突出政治功能，提升组织能力”，“完善农村民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督制度”，“积

极发挥新乡贤作用”。广东省各级党委均对新乡贤统战给予重视和支持，为进一步凝聚乡贤力量，发挥新乡贤对家乡、对广东发展的促进作用，也出台一些相关的文件，比如《广东省人民政府办公厅关于促进乡贤反哺工作的意见》（粤府办〔2012〕125号）。惠州的新乡贤统战工作是广东省新乡贤统战工作的缩影，惠州也制定了《惠州市人民政府办公室关于推动乡贤反哺工作鼓励和引导乡贤回归创业的实施意见》（惠府办〔2013〕37号）。近年来，惠州市立足大统战思维，深入挖掘乡贤资源，大力弘扬乡贤文化，充分发挥乡贤的优势，在乡村治理上做了积极探索。对外，惠州市政府和统战部门充分利用惠州毗邻港澳、海外关系众多、信息资源丰富的独特优势，加强与世界上多个国家和地区的100多个华侨华人社团组织的沟通联系，通过“走出去，请进来”和其他有效形式，积极宣传推介惠州经济社会发展、乡村治理的情况，开展“乡贤反哺”主题招商推介活动，为乡贤企业家回乡搭建创业桥梁。同时还通过联谊交流等方式将乡贤和乡村治理工作紧密结合，向他们推介乡村振兴战略，让新乡贤明白其是乡村振兴中一支不可或缺的生力军，从而激活乡村发展的外生动力。对内，惠州市政府和统战部门制定激励政策，引导乡贤有序参与乡村治理，让更多乡贤融入乡村建设，营造乡村共建共治共享的治理格局，激活乡村发展的内生动力。比如博罗县以文明村镇创建活动为抓手，以美丽乡村建设为载体，以环境整治和道德建设为重点，大力引导外出乡贤、文化人士、德高望重的老者，积极参与到乡村美丽心灵、生态文明、文化惠民、关爱留守儿童等“十大创建行动”中，打造出一批具有地域特色、岭南乡韵风情的新农村。龙门县以乡情、亲情、友情为纽带，凝聚助力龙门发展的各界人士力量，激励广大乡贤反哺桑梓、泽被故里，增强乡贤对家乡的归属感和自豪感。惠东、惠阳、龙门等县建立“乡贤服务项目库”，配对扶持本土创业户，建立乡贤理事会、乡贤调解团、乡贤协会、乡贤帮忙团等组织，整理提炼乡贤家风家训家规、故事、事迹，组织开展乡贤谈家风、乡贤传家风、诵读家风家训、讲述家族故事等活动，发挥新乡贤在乡村治理、矛盾化解、道德引领、文化传承等方面的作用，提升乡贤文化的价值取向。新乡贤当好邻里纠纷的化解人，当好公益事业的热心人，做好文明乡风的引导者，做好良好风尚的传播者，可以助力乡村发展

振兴。^①

（二）广东新乡贤统战的创新

以广东省地级市惠州为例，在实践中，广东新乡贤统战做了许多有益的探索。

1. 发挥资金优势，积极参与乡村建设

新时代乡贤一般具有一定的经济实力，积极开展统战工作，积极引导他们在捐资助学、翻盖祠堂、修筑公路等方面为乡村建设项目提供直接的资金支持。惠东县稔山镇近两年来，新乡贤合计捐资194万元用于建设社会主义新农村。2009年成立的惠州市西枝江文化促进会稔山分会，合计捐资600多万元用于改善稔山镇学校办学条件和奖教奖学，累积向全镇260位考上国家重点大学的学生和106位特困家庭的大学生发放奖助学金333.9万元。此外，他们在家乡开办工厂，不仅为当地财政带来税收，而且提供多元的就业岗位，多渠道促农民增收。

2. 发挥资源优势，带动乡亲创业

新时代乡贤的资源优势包括掌握的信息、人脉及对市场的敏锐度等。惠州积极开展这部分人的统战工作，引导发挥他们的资源优势，弥补了村民创业过程中缺少渠道、信息不对称等劣势。惠州市龙门县创新乡村治理模式：一是建立“乡贤服务项目库”。以同宗同族、同姓血亲为纽带，村党组织积极与外出乡贤取得联系，全面了解外出乡贤所从事的行业及相关产业链、资金技术人才等资讯。二是建立“乡村创业需求信息库”。基层党组织对辖区内的创业户进行摸底调查，及时收集创业户的创业需求、技术瓶颈、人才缺口等扶持需求，形成乡村创业需求信息库。三是搭建互动创业平台。村党组织根据外出乡贤专业特长与行业优势，帮助村中创业户与外出乡贤建立“结对帮扶”关系，有效促进资源共享、政策共享和创业互帮。同时，通过开展“荣誉村民”的评选活动，进一步激发外出乡贤参加村中事务的积极性和主动性。比如甘坑村有一位乡贤，是惠州养殖“巴马香猪”第一人，在村党支部的引荐下，他“结亲”一户创业户，利用龙眼林立体空间，分四层发展原

^① 练伟雄. 培育和弘扬乡贤文化助力乡村振兴 [EB/OL]. http://hz.wenming.cn/ycpl/20180927_5464090.htm.

生态养殖，创业户无须投入资金，无须承担风险，只需按要求管理，年底可拿到纯收入2.2万元，该项目获广东省青年创业赛冠军，是惠州市脱贫攻坚战重点项目。

3. 发挥资历优势，维护乡村和谐

新时代乡贤既有能力，也有魅力。因为外出打拼，事业有成的同时，视野也较开阔，帮助村民创业，善于沟通协调，在村民中有一定的威望，容易受到村民的信赖，是优质的统战对象。积极开展这方面的工作，引导他们发挥资历优势，维护乡村的和谐。比如龙门县在“三清三拆三整治”行动中，因部分群众不支持，工作一度停顿，6名新乡贤听闻后，专程从外地赶回，每天入户做村民思想工作，在新乡贤的威望影响和说教感染下，最终30户村民都同意拆除1200平方米残破建筑。推动新乡贤走上乡村治理的“主舞台”。龙门县山下村党总支书记刘海友说：“过去乡贤主要以客居的身份引导乡村事务，现在不一样了，乡贤真正回归家乡，不仅出钱，还出力，这使得村里大事、小事都顺畅多了。”新乡贤帮助调解矛盾，维护乡村和谐治理，内生村庄秩序，消除内部矛盾，推动村风民风明显转变。

4. 确认资格优势，制定新乡贤的评选标准

惠州自古人文荟萃，乡贤行为和品格深刻地影响着当代惠州人的精神风貌，为此，一是挖掘整理乡贤历史事迹。梳理乡贤造福家乡的嘉言懿行，宣传传统优秀的乡贤文化。二是制定评选新乡贤的相关规则。各县区根据乡村发展的实际情况、风土人情，以“群众认可、觉悟较高、口碑较好、影响较大、热心正派、为人正直”等为标准，制定新乡贤选拔的相关规则，把那些自身拥有良好的家风家训，为人正直真诚，有奉献精神，热衷于为老百姓办实事、解难题，优秀的外出能人等新乡贤人物推荐评选出来。三是积极完善乡贤理事会参与乡村治理机制，并将其纳入建设美丽乡村的重要考核指标。在博罗、龙门、惠东、惠阳等地成立乡贤理事会，建立准入制度，设定准入门槛，对乡贤理事会的乡贤管理人的品行作出严格要求，尤其是那些涉嫌犯罪或口碑不佳的人员不得入选。并明确村级重大事务决策的权责划分，做

到参事不主事、到位不越位、补台不拆台。^①在完善监管评议机制方面，由镇或乡牵头，设立年度履职评议制度，对村民认可、满意度高的给予适当奖励，比如把乡贤捐资捐建的建筑以乡贤本人命名、在祠堂等地设光荣榜，积极宣传他们的热心事迹。在村里的宣传长廊，展示“善行义举榜”“崇德尚贤栏”“能人榜”等，营造一份浓厚的尚贤气氛。2018年广东省也开展了首批10位“南粤新乡贤”评选、宣传活动。

（三）统战视角下新乡贤参与乡村治理的困境

1. 基层统战队伍基础薄弱，人才流失严重

改革开放以来，城市化进程加快的同时导致传统村落的衰败，大量的乡村精英进城则进一步加剧乡村的空心化、荒芜化。国家统计局发布的《2018年国民经济和社会发展统计公报》显示，2018年全国农民工总量28836万人，比上年增长0.6%。其中，外出农民工17266万人，增长0.5%；本地农民工11570万人，增长0.9%。1980年后出生的新生代农民工逐渐成为农民工主体。惠州的情况和全国大同小异，而且惠州紧邻广州、深圳一线城市，虹吸效应尤为明显，而进城务工的农民基本上都是青壮年特别是农村社会的精英分子，留在乡村的基本上是“386199部队”。乡村精英是乡村治理的主要力量，对振兴乡村起着至关重要的作用。如何做好这部分人的工作，让他们服务乡村振兴，对于统战部门而言尤为重要，然而惠州基层统战队伍同样面临着人才流失严重的问题。在多数的基层，没有专职统战委员、干事，即使有，也多为年轻人，工作经验较为缺乏，与职位需求难以匹配，这就导致做好乡贤服务乡村振兴工作较难开展。

2. 激励新乡贤发挥作用的机制尚不完善

虽然惠州早就出台了关于推动乡贤反哺工作鼓励和引导乡贤回归创业的实施意见，但在新乡贤的认定和选拔上各县区缺乏统一标准。统战部门发动组织实施范围较小，工作进程较为缓慢。发动新乡贤助推乡村经济的平台载体较少、较为单一。新乡贤参事议事机制也需进一步完善，如何将新乡贤作为自治力量发挥其在乡村振兴中的作用还有很大的提升空间。新乡贤大

^① 罗新阳. 新时代乡贤统战工作的地方实践与经验研究[J]. 中共珠海市委党校珠海市行政学院学报, 2018(6): 41.

都有所成就，有主动服务乡村发展的良好愿望，然而在实践中，这种良好愿望可能被误解，个别情况下甚至被歪曲，从而使新乡贤产生消极情绪，甚至出现“多一事不如少一事”的想法，极大地影响了新乡贤参与乡村治理的积极性。

四 新乡贤统战工作思路

（一）坚持新乡贤统战姓“党”，建构工作体系

习近平总书记指出：“做好新形势下统战工作，必须掌握规律、坚持原则、讲究方法，最根本的是要坚持党的领导。”以强化党组织的领导核心作用为根本，广泛建立开展新乡贤统战工作的工作载体。一是建立“新乡贤联谊会”组织，向乡镇村基层延伸，由统战部门牵头，农业农村管理部门、外事侨务部门、政协等联动参与，形成“市—县—镇—村”新乡贤统战工作网络，搭建起基层党委、政府与群众联系沟通的桥梁，将目前一大批处于传统统战工作视野外的乡贤队伍有效掌握，提升党委、政府及统战部门工作主动性，有效集聚统战力量，增强基层统一战线的凝聚力和向心力，扩大基层统战的工作范围，同时也壮大基层统战工作队伍。二是健全乡镇基层统战工作机制，增强基层党委领导大统战格局意识，县级政协和县委统战部要统筹安排新乡贤统战工作，由乡镇具体落实、村社日常联系联络；完善建立乡镇统战工作领导小组、建设统战工作室等机制，乡镇党委领导任领导小组组长。三是要出台文件，建立工作领导小组、明确各单位职责，形成权责明晰、运转有序的新乡贤统战工作体系。结合国家的“五级书记抓乡村振兴”工作，由乡镇党委书记或副书记带头抓新乡贤统战工作，将新乡贤工作、乡村振兴工作与统一战线工作有机紧密结合，给统战工作和农村发展工作带来放大效应。

（二）坚持有效激励新乡贤，搭建“发光发热”平台

一是成立乡贤参事会、乡贤理事会等新型农村社会组织。乡贤参事会，由浙江省德清县首创，会员30名以上的，成立理事会。形成了以村党组织为核心、村民自治组织为基础、村级社会组织为补充、村民广泛参与的现代农村治理新局面。要有效发挥乡贤参事会和乡贤理事会的作用，充分做到“引

才一用才一留才”三部曲，对有志于为农业农村发展出钱出力的新乡贤主动引才，破解“新乡贤从哪里来”这一人才流入难题。广东省佛山市禅城区南庄镇紫南村党委书记、村委会主任潘柱升放弃自己在贵州多年打拼的事业，从此做一名不拿一分钱工资的“义工”村干部，带领家乡走向新生，潘柱升就是当地党委、政府“三顾茅庐”以情打动回乡的。好的激励方式有情感留人、事业留人，让新乡贤在农村有为有位、成就事业，找到参与乡村振兴的渠道和平台。二是将新乡贤纳入“智囊团”，引才引资还重引智，解决过去“重经济、轻政治”的问题，发挥党的领导的政治优势，为新乡贤在乡村振兴中决策参谋、调停调解、政策指导、推动落实等方面建立机制，鼓励新乡贤参与公共事务管理，做到问政于新乡贤、问计于新乡贤、问民生于新乡贤。三是建设乡贤研究会、乡贤工作室、乡贤之家、乡贤馆等机构、场所，主要在情感交流、凝心聚力方面有载体。

（三）坚持增强情感维系，主动联谊厚植乡情

联谊交友是统战工作的重要内容和方式，基层领导要从政治高度来看待联谊交友工作，提高基层统战工作艺术。针对过去存在的“重索取、轻付出”问题，新乡贤统战工作应以更大的真诚、真心、真意，形成主动、常态、长期、平等、亲和的情感维系氛围。一是“走出去”联谊交友。以乡情、乡愁为纽带，通过同乡会、团拜会、恳亲大会等社团组织的各种仪式性活动等，搭建沟通平台，积极主动拜访新老朋友，积极拜访慰问在外乡贤。惠州市惠东县仅在2018年就每月均有派员参加香港惠东同乡会在香港、澳门、惠东等地举行的团拜会、联欢晚会、民俗巡游活动、就职典礼活动、居港乡亲共聚乡情友谊等活动。二是“请进来”增进情谊。不局限于海内外侨胞，扩展乡贤资源，党委、政府和统战部门进一步摸清底数，建立新乡贤资源库，广交深交朋友。三是提升新乡贤的荣誉感。除了大力推行给予新乡贤政治荣誉，还加大宣传。通过传统媒体、新媒体、乡贤馆、乡贤墙等宣传平台，大力弘扬乡贤精神、义利文化，讲好身边的新乡贤故事；也通过加强舆论宣传，增加新乡贤的社会认同，形成尊重新乡贤、培育新乡贤、支持新乡贤的良好舆论氛围。

（四）坚持新乡贤政治引导，增进其政治认同

对新乡贤群体进行思想政治引导的前提是能将这个群体通过情感集聚的

方式组织起来，完善定期与新乡贤举行座谈会议制度、联系走访制度、培训制度、形势报告会制度等。浙江省一些地方的做法是根据新乡贤的职能设立产业发展理事会、乡风民俗理事会、矛盾调解理事会等，通过有组织的培训和轮训，对新乡贤进行思想政治引导，不断增进其政治认同，增强其对党的理论路线方针政策的学习和把握能力，提升其运用现代科技手段和文化平台参与乡村文化治理的水平。当然，虽然统战工作的政治性非常强，但在对新乡贤加强政治引导的工作上，要讲究工作艺术，不能过于生硬、僵化，讲求以情聚人、以心留人、以文化人。

新时代统战思维下乡贤与农村发展研究 ——以揭阳为例

■ 揭阳市社会主义学院课题组^①

纵观七十年改革开放，源远流长的潮汕乡贤文化在社会发展转型中与新兴法律文化不断进行着交流、碰撞、冲突和融合，作为改革开放以来的中国社会发展转型的缩影的揭阳，其乡贤在社会治理格局变迁中的作用和发展历程是独具特色的。

特别是十九大报告提出“打造共建共治共享的社会治理格局”的思路，要求提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。在这样一个多元主体共治的大环境下，乡贤参与基层治理、乡贤促进基层治理格局的变迁等，这些急需解决的课题的研究视野，既把握住了我们当今国家政策、历史规律、社会生活和学术研究中的前沿热点问题，又从法理的视角研究以揭阳乡贤为代表的基层治理中的法律现象和问题；从系统分析纵向历史规律和横向政治辐射的基础上看，潮汕乡贤文化是一种有法律缺失又包含法治元素的矛盾体，那么如何传承与扬弃，是当前揭阳乡村治理急需解决的问题，以便

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：王紫零，揭阳市社会主义学院法学教研室主任、副教授；成员：谢镇锋，揭阳市社会主义学院副院长；魏仕列，揭阳市社会主义学院办公室主任、记者；林天保，揭阳市社会主义学院办公室四级主任科员、讲师；王漫，揭阳市社会主义学院干部教育科四级主任科员；陆斯贤，揭阳市社会主义学院教务科一级科员；刘文蕙，揭阳市社会主义学院对外培训科一级科员；执笔人：王紫零。

为揭阳在新的历史条件下加强和创新社会治理提供理论指导和建设性意见。

一 中华人民共和国成立之初的乡贤文化：“宗法族规”的威权式自治

“自古皇权不下县”，中国古代的国家权力只延伸到县一级，县以下的乡村社会是自治的。改革开放以前，偏安一隅、省尾国角的揭阳，尤其如此，主要的治理资源是宗族、伦理和乡贤。

揭阳文化作为潮汕文化的一支，保留了很多久远的潮汕宗族生活，这些宗法伦理长期运行于民间，对本地群众的思想观念和行为准则有深刻影响。如强调族权、父权、家法等，体现了家族本位、尊卑有别。宗法意识担负的是秩序建构职能，是当时社会一种重要的行为规范，是世俗社会行事的基本准则，它对民间百姓的慑服作用在许多时空层面上要超过国家法。国家法，尤其是建构性的国家法未必能够深入当地民心，成为百姓的普遍信仰。但宗法意识几千年前已融入民间百姓的行为举止之中，其民间影响力远非国家法可比。

然而，宗法治理在实现社会秩序建构的同时，又牢牢抑制法治的生长，可以说宗法意识是儒家伦理化和消解法治精神的最主要因素。宗法意识对法治建设的阻碍作用甚至要远远超过等级观念。宗法伦理观念环境下难以自然生成公平、正义之法治精神，在当今社会还会抑制国家法对社会秩序的规范作用，阻滞法治观念在社会生活中展开。例如，宗法礼教意识忽视了个人的主体性和人与人的平等性以及法治意识，消解规范理性。

宗法伦理以血缘和地缘为基础渐次向外扩展，并由此形成了一个相对封闭的“圈子”，这些“圈子”成为一个个利益共同体，以自然经济为基础生成的熟人社会规则在当时社会就表现为各种各样的“关系”。这些由宗法伦理衍生出来的“关系”“圈子”将人们固化于特定的身份之中，以身份而非以契约作为社会交往的纽带。契约精神和规则意识逐渐被宗法伦理化约于无形，可以说，根源于宗法意识的“关系”严重冲击了规范理性。国家法所蕴含的规范理性难以经由法律的实施融入个体行为决策之中，以法治为核心的制度文明建设也就难以取得突破。

而且，宗法观念带有一定的狭隘性和排他性。出现纠纷时，解决问题的主体往往不是理性有序找政府解决，不是法律和情理的力量，而是纠纷双方所在宗族的领袖，纠纷的解决是宗族力量的制衡和妥协的结果。甚至是找房头老大协商，甚至铜锣一敲就召集房亲到祠堂集合开会，很容易引发群体械斗，甚至动员组织大规模集体上访，甚至发展成宗族冲突乃至酿成血案，在解决社会矛盾时总是运用一些非理性因素，而不是寻求法律途径，破坏国家民主法治建设。

宗族观念直到现在还影响着本地村民的思想。对民众而言，尤其在农村、山区等贫穷、封闭地区，宗法伦理根深蒂固，法律倒像是个外来客，在渗透性和认同度上远不及前者，因此宗法伦理有着比法律更直接的约束力和影响力。

因此，有社会学者认为，血缘（亲缘）关系和人身依附关系对法律和规则形成了天然的对抗和规避，是法治社会的巨大威胁。



改革开放至建市前的乡贤文化：“礼法并治”的二元结构

1978年12月召开的党的十一届三中全会，是中华人民共和国成立以来党和国家历史上的一次伟大转折。党的十一届三中全会提出了加强社会主义民主法制建设的要求。全会强调：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。”全会又提出十六字法制建设方针“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。党的十一届三中全会关于民主法制的理念，是中国特色社会主义理论体系中依法治国、建设法治政府部分的思想来源。与之相随的是家庭联产承包责任制的渐进兴起和“政社不分”的人民公社体制逐渐解体，以法制为主要内容的治理体系在广大乡村地区显现，为中国基层治理结构和体系的完善奠定了基础。

但是，当时，国家法制力量还没能够渗透社会全部领域，同样也没能渗透到全部地域。在揭阳，还没能完全靠法律来解决全部社会问题。国法与宗法的双重变奏，仍是当时潮汕地区的主旋律。在这一时期，宗法、习惯法和乡规民约对国家法起补充和协助作用，还体现出一种助力基层政府统治的

“准法律”作用。这种“准法律”对基层群众的思想观念和行为准则有深刻影响。可以说，这些宗法族约是潮汕区域文化所保存的法治因素。族规虽不具有国法般的强制力，但同样有其在族众间赖以推行的震慑力，有力地支持了国法的推行。

建市后至获得立法权以前乡贤文化的冲击：市场经济催生“法治新元素”

1991年12月7日，国务院批准揭阳撤县建市（地级）。1992年，邓小平视察了武昌、深圳、珠海、上海等地并发表重要谈话，提出要发展有中国特色的社会主义市场经济，掀起了新一轮改革开放的热潮。1992年中共十四大提出建立社会主义市场经济体制，此后，开始实行市场经济。社会主义市场经济本质上是法治经济。这一时期，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。

（一）市场催生法治

潮汕人善经营，做生意闻名海内外，被誉为“东方犹太人”，紧紧抓住市场经济和改革开放的重大商机。但是由于法治经济还未形成，信用制度还未形成，这一时期，不只汕头的潮阳，还有揭阳的普宁、潮州的饶平、汕尾的陆丰，以及潮汕地区的其他一些知名不知名的地方，也疯狂地生长出一种“灰色经济”，导致走私猖獗、骗税疯狂、造假难禁……潮汕地区接连不断的经济犯罪活动，使这一地区的社会经济秩序处于混乱之中，其直接后果是信用丧失、形象受损、经济遭创、百姓受苦。

从本质上来讲，我国法制不健全而导致的不法分子违法犯罪成本太低，是“灰色经济”畸形疯长的内在原因。痛定思痛，潮汕人终于认识到，市场经济既是法治经济，更是信用经济。“知耻者勇”，揭阳开始“重建信用、重塑形象”，坚持信用立市、品牌兴市、实业强市，加强法治建设。

（二）“陌生入式”城市文化替代“熟人式”宗族文化

1991年揭阳撤县建市，开启了揭阳城市化的进程，同时也冲击了成熟的宗族礼法格局，传统的乡土社会开始瓦解，发生了乡村的“数千年从未有过

的大变局”。“陌生人式”的城市文化模式开始替代“熟人式”的宗族文化模式，城市化改造过程中的整村拆迁，让宗族所依托的农村消失，宗族所依托的地缘维系纽带断裂，宗族的封闭性被打破，“胶己人”开始遭遇“外省仔”，宗族族规在陌生人身上起不了作用了。“陌生人社会”形成的直接后果是道德与权威的碎片化，道德控制社会的能力直线下滑。随着传统权威的衰落，法律就成为大家共同的信仰，“依法治国”“依法治市”“依法治×”的口号充斥报纸杂志。从此，“契约”代替了“关系”，法律的威严代替了“熟人”的“情感”，“竞争”代替“人情”，在“陌生人社会”，一种新型的人际关系打破了人们对“人情”和“关系”的心理依赖。在这种人际关系中，人们在明确的游戏规则下合作互利，交往的范围更广泛普遍，权责明确，交往的成本降低，效率更高。

四 获得立法权以后新乡贤氛围：全面依法治国促“基层治理法治化”

2014年党的十八届四中全会首次以“依法治国”为主题，全会公报指出，要“推进基层治理法治化”。紧接着，2015年9月25日，揭阳依法获得地方立法权。揭阳迎来重大发展机遇期，要利用拥有立法权这个契机，发挥立法的引领和推动作用，使揭阳近年来一些行之有效的经验作法上升为法律，快速形成一批推动揭阳振兴发展的地方法律体系。发挥立法在改革发展中的引领作用，切实提高运用法治思维和法治方式推进改革的能力水平，要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据。

2017年5月，揭阳首部地方性法规聚焦“除尘”。随着揭阳城乡建设步伐加快，在大力推进中心市区扩容提质的过程中，建设单位不规范施工、物料运输车辆随处遗撒等，成为扬尘污染的重要来源。这些问题迫切需要采取有效措施予以整治。揭阳就此出台《揭阳市区泥头车运输管理办法》和《关于整治PM2.5污染的通告》等规范性文件，并积极采取相应措施加强扬尘污染防治。

但是，由于这些办法、通告等缺乏刚性约束，实际执行效果不佳，使得揭阳可吸入颗粒物在环境空气质量综合指数占比中仍然居高不下。

在这样的背景下,《揭阳市扬尘污染防治条例》应运而生,成为加强管控与治理可吸入颗粒物污染、改善环境空气质量的主攻方向和重要突破口。《揭阳市扬尘污染防治条例》的施行标志着揭阳市在获得地方立法权后,首部地方性实体法规正式出台,成为保障扬尘污染防治的重要依据,也标志着揭阳正式进入“法治治理”时代。

五 新时代新作为的乡贤文化:凝聚乡贤力量,画好最大同心圆

2017年党的十九大报告从社会治理发展方面强调:“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”这也是揭阳在改革中推进社会治理的亮点。揭阳以推动社会治理重心向基层下移为抓手,坚持多元协商共治,全面提升基层治理法治化、科学化、精细化水平和组织化力度,加快构建共建共治共享的社会治理新格局。

(一) 从单一治理到多元治理

早在几百年前,英国著名法律史学家梅因留下了一句至今脍炙人口的名言:所有进步社会的运动,到此处为止,都是一个“从身份到契约”的运动。其实,对于揭阳来说,也是一个从“宗族身份”“种群身份”到“公民身份”的变化,更是一个从“被管理者”到“管理参与者”身份的转化,这也就是“社会管理”到“社会治理”,治理主体除了政府之外,还可以是非政府组织、公司、企业,甚至个人。

(二) 从管控型政府到服务型政府

从改革开放的既定目标来看,构建服务型政府既是现代民主政治发展的必然趋势,又是政府实现“善治”的基本诉求。在揭阳基层治理格局变迁的过程中,保障民众权益,推动基层朝着良好方向发展是基层治理中构建服务型政府的必然要求。

为此,揭阳打造了独特的法律服务品牌“六建一编”,织就一张全方位、零距离、高质量的法律服务网,为建设“法治揭阳”提供了强有力的法治保障。

“六建一编”服务模式，已经成为揭阳普法工作的品牌和名片，它的内涵是：在每个村（社区）建立一个法治班子、一个法律讲堂、一套民主法治规章制度、一个法律文化基地、一个法律顾问团以及在全市建设一个“揭阳一村一法律顾问”网络平台，编一本《揭阳律师以案释法村居行》读本。^①

尤其值得推广学习的是一个法治班子，就是在村（社区）里成立“村（社区）法治领导小组”，10个小组成员多数是村（社区）法律顾问，均是该村党支部与村委会的主要成员。村（社区）展示有法律顾问个人信息、法律顾问联络人及监督员信息、法律顾问职责等。由法律顾问组成的法治班子是揭阳司法局的首创。一个法律讲堂，是在每个村（社区）开辟一个教室，由村（社区）法律顾问、律师以及相关法律界人士定期为村（社区）干部群众上法制课，增强广大干部群众依法办事和依法维权的观念。一个法律顾问团即由法律顾问为村（社区）提供专业法律服务。一个法律文化基地就是在村（社区）广场或中小学校建立法治宣传栏或法律文化广场。

“六建一编”，大大提升了基层干部群众法律意识、提高了基层干部依法办事能力、提升了基层干部在法治的框架下化解基层矛盾的能力，积极引导群众依法表达利益诉求、依法维护合法权益。

（三）从宗族老人会到“老官警务室”

随着市场取向的改革深入推进，乡村社会利益和思想多元化的趋势日益明显。在这种情况下，在乡村社会治理过程中重新发掘协商调解的价值，激活乡村民主，显得非常紧迫和必要。

在“全国民主法治示范村”普宁新坛村，创建了基层社会治理新样本。新坛村建立了揭阳首个以个人命名的新型人民调解组织，原来的新坛警务室更名为以“全国优秀人民警察”官汉荣名字命名的“老官警务室”，这是集“人民调解、行政调解、司法调解”三位一体于一身。现“老官警务室”除了老官和三名专职工作人员外，还从新坛村党员代表、村民代表、企业家中聘用特邀调解员，为群众提供“点菜式”调解服务，矛盾双方当事人可根据各自意愿，选择适当的人主持或参与调解，有效地防止邻里纠纷导致社会矛

^① 莫亚奇. 揭阳开展“一村（社区）一法律顾问”工作纪实[N]. 法制日报, 2015-09-17.

盾激化，甚至引起群体性事件，维护了辖区社会稳定。这种以协商调解程序为基础的民主不但有利于培养人们对公共问题的关注，有效化解社会治理中的利益冲突，而且有利于达成一种相对均衡和稳定的合作秩序。这种合作秩序本质上是一种心灵归属和情感慰藉的共同体，在这种共同体里，人们之间的信任度高，认同感和归属感强。

（四）从房亲宗族到乡贤咨询委员会

新时期的基层治理，要回过头来借鉴传统文化中的基层治理智慧，注重继承传统乡村自治中的精华部分，将德治与法治结合起来，共同塑造乡村基层自治，实现硬约束与软约束并举。在新的历史条件下，发掘更多的新乡贤，让他们积极参与到基层社会治理中，对于多元治理主体的构建以及实现乡村的善治意义重大。

宗族并不全然是负面，在新时期，将法治元素注入传统宗族文化形成新的乡贤资源。

设立“村（社区）乡贤咨询委员会”，是揭阳市加强村级组织建设、推进基层治理的一项重要举措。乡贤咨询委员会是延续传统乡贤文化的新载体，是村（居）民自治的有益补充，通过凝聚乡贤力量，充分发挥乡贤的亲缘、人缘、地缘优势，弘扬优秀文化，充分发挥乡贤在村民自治和基层治理中的咨询建议、桥梁纽带等作用，激发群众自治活力，增进乡贤参与感，形成凝聚乡贤智慧，推进乡村民主发展的浓厚氛围。2018年，全市1627个村（社区）中已有815个建立了乡贤咨询委员会。

揭阳乡贤文化的建设，把“明礼知耻·崇德向善”潮汕文化精华，“依法治理、依规管理”目标要求，“共商共建、共创共享”群众意愿有机结合起来，创新探索“村支两委+乡贤会”乡村治理模式，着力构建支部引领、村民自治、乡贤参与的社会治理共同体，初步形成了法治、德治、自治“三治一体”新型乡村治理体系，有力推动了基层民主建设和治理能力现代化。

（五）从单打独斗到“众剑行动”

从2017年11月开始至今，揭阳在全市部署开展社会治安综合治理“众剑行动”，依法查处了一批横行乡里的“村霸”和宗族恶势力，清除了影响农村平安和谐稳定的“毒瘤”。

“众剑行动”是揭阳最接地气的创新之举，是逐步形成共建共治共享新

格局的动力源泉。“众剑行动”突出基层治理和源头治理相结合，群防群治和共建共治共享相结合，充分发挥各职能部门的作用，形成了“党委主导、综治主抓、部门主体、基层主力、社会参与、全民共建”的社会治安综合治理共建共治共享新局面。

“众剑行动”横向推动全市47个综治成员单位齐抓共管，纵向调动市县镇村四级联动，依托群众力量壮大群防群治队伍，整合治安联防队、治保会、青年志愿者、公益组织及其他各类基层社会组织等力量，组建了一支3.8万人的“众剑行动”红袖章队伍，让广大干部群众参与到社会治安综合治理中来，把各类矛盾纠纷化解在基层，把问题解决在萌芽状态，把管理落实在千家万户，形成社会治安综合治理共建共治共享的新格局。

（六）从潮汕文化到善治文化

统一战线具有凝聚人心、汇聚力量的根本职能。这与乡贤的精英、贤达、反哺家乡、社会治理等内涵具有天然的相似性。一直以来，乡情、乡缘是联结朋友、获取力量的重要途径。因此，基于地域情结构建、组织、扩展统战对象，理应成为统战工作创新的重要方式。

揭阳市以打造“三个一百”作为法治创建工作重要抓手，将法治教育、法治宣传、法治文化与传统文化、行业文化、社区文化等进行高度整合，多管齐下、多措并举，在全市范围内打造“一百个法治文化主题公园”“一百所法治校园”“一百个法治宣传示范点”，促进法治建设有效服务人民群众。同样，法治文化主题公园的创建工作也在揭阳市紧锣密鼓进行。2017年9月下旬，惠来县法治文化主题公园示范点——葵阳文化广场，是惠来县家喻户晓的普法阵地，让各项法治建设成果惠及千家万户。

六 未来发展走向：推进乡贤在基层治理中的作用

2018年中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》提出，要引导发挥新乡贤在乡村振兴特别是在乡村治理中的积极作用。做好乡贤统战工作，对乡村振兴战略有重要意义。

（一）加强领导，建好组织，促进力量凝聚

把乡贤统战工作纳入市委总体工作部署，融入党建工作、社会治理工

作和群众工作之中，切实加强党委对乡贤统战工作的领导。通过建立乡贤组织，构建“市—县—乡—镇”四级乡贤统战工作网络，使乡贤组织成为整合基层所有统战对象的平台载体。

（二）加强联络联谊，促进乡贤回归

建立乡贤联系走访制度，积极开展乡贤恳谈会，增进感情维系。建立激励机制，加强对乡贤的关心关怀，拓宽回归乡贤政治参与渠道，让他们在政治上有地位、生活上有保障。

全面开展乡贤调查工作，先后摸排各领域乡贤人数，建立起了乡贤数据库。开设了各个层面的“网上乡贤会”和乡贤微信群，形成“线上无缝对接”的乡贤联系模式。积极开展外出“走亲”活动，看望慰问在外乡贤，宣介揭阳的政策和环境，吸引乡贤投身家乡建设。^①

（三）成立乡贤组织，传播乡贤文化

把组织建设作为前提条件，在试点镇开展镇村两级乡贤组织建设工作，并逐步向其他镇街、村（社区）推广，引导乡贤组织参与产业振兴、公益事业、化解纠纷、乡村自治等工作。把乡贤文化建设作为系统工程来抓，收集先进事迹，开展人物征文活动，引导有条件的镇村建立乡贤馆，集中展示乡贤风采，传播乡贤精神。

重视对传统乡贤文化的保护与弘扬，增强群众对乡贤文化的认同。加强正面宣传和舆论引导，鼓励建设乡贤馆、乡贤长廊等，营造崇德尚贤的文化氛围。引导乡贤及乡贤组织牵头制定村民道德规范，形成积极向上的文明新风。

（四）搭建参与平台，推动乡村治理

搭建助推参与平台，加快异地商会建设，利用在外乡贤资源开展招商引资工作；出台相关优惠政策，优化政务服务，吸引乡贤回归发展。搭建社会治理参与平台，探索建立“村两委+乡贤会”治理模式，发挥乡贤在乡村治理中作用。搭建公益事业参与平台，引导乡贤开展公共事业建设及敬老孝亲、扶贫助困等公益活动。

在全面依法治国大环境下，在大潮汕文化的裹挟下，乡贤文化与法治

^① 来陈华. 乡村振兴战略中的乡贤统战工作研究[N]. 萧山日报, 2018-12-28.

该做出怎样的共通与融合，其中要吸取什么、提倡什么、弘扬什么、发展什么？揭阳如何冲破传统糟粕文化的束缚，结合本地实践，找到新的发展坐标，发掘新的发展动能，创建新的乡村治理模式？如何在乡贤文化中融入法治内涵，如何在法治的环境下进行改革？这一系列的问题正是揭阳乡村振兴和乡贤文化研究所要解决的课题。

新乡贤在乡村振兴中的角色及参与路径研究

■ 佛山市社会主义学院课题组^①

华夏文明发源并依赖于农耕，农业、农村和农民在社会的整体结构中占据了重要的地位。这一点无论是从中国帝制时代士农工商的阶层划分、重农抑商的政策导向，还是从中国共产党实行“农村包围城市”的革命策略、改革开放以农村生产责任制改造为切入点，又或从“三农”问题被日渐重视、乡村振兴作为国家战略被提出，都可以得到印证。当然，“三农”地位的重要，并不等同于“三农”得到实际有效的安顿。恰恰相反，“三农”的弱势才是始终与之相伴的符号：传统农业“靠天吃饭”的特质，使它始终处于某种不安定状态，现代农业虽然一定程度上增强了生产的稳定性，却终因商业化、工业化的发展大势而趋向没落；农村在与城镇的对比中，每每是资源输出、人员供给的被动一方；在生活方式、思维观念等方面，农村和农民也可能被形容成“土里土气”“知识不及人”，甚至“难登大雅之堂”等。

如果说帝制时代的中国，因为统治结构及各类技术的限制，“三农”问题在被高度重视的同时，又不可能得到真正的解决。那么，随着社会主义制度的确立，共同富裕目标则拥有了制度和法律的保障，“三农”问题的有效解决，本该为时不远。然而，新中国伊始，受制于国际竞争大环境，不得已需要优先发展工业。改革开放初期，又因为资源的相对有限，必须采取“先

^① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：粟霞，佛山市社会主义学院哲学教研部讲师；成员：朱亚坤，中山大学马克思主义学院副教授；执笔人：粟霞。

富带后富，最终实现共同富裕”的发展策略。此般种种，导致了农业和农村在相当长一段时期内，依旧只能居于对外输出的被动局面。直至经过了40年左右的改革开放，中国社会整体发展实现了质的飞跃，作为社会主义本质要求的共同富裕才有了真正落地的机遇。

随着决胜全面建成小康社会目标的日益迫近（2020年已全面建成），乡村及其振兴愈发受重视。要改变传统农业受制于天或处于生产链底端的弱势地位，改善村容、村貌和村风的相对落后，提升广大农民的智识获取度和幸福获得感，除了需要国家政策红利、政府高效行政、官员体察民情等支持，也离不开社会力量，尤其是对乡村内在革新与生长力量的挖掘。新乡贤要么来自乡村，要么正处于乡村，对他们的培育和挖掘，正可作为社会资源助推乡村振兴的重要环节。若是能为新乡贤提供整合资源和发挥能力的有效平台，无疑有利于高效且长久地推进乡村振兴战略的实现。



传统乡贤的定位与特质

无论农业、农村和农民，还是乡贤，在中国的历史文化共同体中都由来已久。因此，想要更充分地诠释新乡贤、推进乡村建设，首先就不得不诉诸传统。这种追溯，不仅要概念考据，更应该做有效的身份与功能界定，以期探究乡贤的根本所在、目标所指。为此，下文将通过对乡绅、乡贤等身份的由来与功能进行辨析，进而厘定乡贤在传统社会的定位与特性，为诠释新时代的新乡贤提供历史维度的参照。

部分学者对乡贤的界定，往往将之与乡绅混合在一起，并默认其与官僚之间的密切关系。然而，这种大而化之的解读，却不一定符合事实。概括来讲，帝制时代的乡贤只是乡绅的正面代表，乡绅则是与城镇等地的绅士共同构成一般化的绅士集团。因此，厘清乡贤之定位与特性，必然需要经由从绅士到乡绅再到乡贤的诠释路径。其中绅士集团无疑与官僚集团密切相关，而乡绅集团则更多代表地方利益，以致可能与官僚统治产生对立。乡贤之存在和作用，则更多需要从德行高洁与官方认可的层面加以判定。

首先，就绅士的身份与特征来看。中国帝制时代，虽然奉行“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的统治理念，但因为幅员辽阔，帝

王又分身乏术，使之在不愿分享政权的同时，也不得不从社会上寻觅助手，即通过官僚集团的构建，尽可能推行自身意志。与此同时，民间社会的家族为了维护或扩大自身的既得利益，一方面，不得不去接近皇权，成为体制内的官僚；另一方面，又因为担忧皇权的过度集中，而不能不想办法对之进行软禁，并期待着能够早日衣锦还乡。正是由此，帝制时代的官僚与绅士往往是作为同一个硬币的两面而存在。对此，费孝通先生在《论绅士》一文曾描述如下：

传统社会里的大家族就是这种团体。全族人合力供给一个人去上学，考上了功名，得了一官半职，一族人都靠福了。在朝廷里没有人，在乡间想保持财产是困难的。……

中国传统的官吏并不认真做官，更不想终身做官；打防疫针的人决不以打针为乐，目的在免疫，和免了疫的康健。中国的官吏在做官时掩护他亲亲戚戚，做了一阵，他任务完成，就要告老还乡了，所谓“归去来兮”那一套。归隐山林是中国人的理想。这时，上边没有了随时可以杀他的主子，周围满是感激他的亲戚街坊，他的财产有了安全，面团团，不事耕种而享受着农业的收益。这是“衣锦还乡”的景况，是中国专制政治之下的特权人物的享有。他们决不冒险去觊觎政权，他们的孩子都不准玩着“做皇帝”的游戏。他们更不想改革社会制度，因为他们一旦把皇权的威胁消除了，或推远了，他们就不能靠这制度得到经济的特权。他们在农业经济中是不必体力劳动的既得利益者，他们可说是不劳而获的人——这种人就是绅士。绅士是退任的官僚或是官僚的亲亲戚戚。^①

其次，就乡绅的身份与特质来讲。在帝制时代的中国，“三农”一方面关涉社稷之本，另一方面也可能是动乱之源。因此国家在面对和解决“三农”问题时，往往表现出矛盾的一面：既需要在劳动力和物质层面上尽力维系广大农村持续而稳定的输出，又需要在智识和思想层面上努力调控广大农民安贫且守礼的取向。然而，因为幅员辽阔、交通与信息传递的相对落后、政府行政效率的相对低下等原因，导致乡村的有效输出与管控，难免存在一

^① 费孝通. 乡土中国（经典珍藏版）[M]. 上海：上海人民出版社，2013：97.

定的真空地带。在某种程度上甚至可以说，帝制统治和乡村秩序被迫分成两节。如何使这二者之间能够有效地沟通与连接，自然也就成为整个中国帝制时期的核心议题。乡绅的存在与作用，正是在此背景下被凸显出来的：既成为官方政治统治、意识形态在地方社会的有效延伸，也作为民间利益共同体的代表，对抗着帝制触角的长驱直入与过度盘剥，并最终在此维系中央与地方、官府与民间之间的微妙平衡。正是由此，乡绅作为绅士的一种，在绝大多数状况下符合费氏所述之绅士特征——既需要借助官僚途径来亲近皇权，以维系自身的利益，又必须钳制和逃避皇权，以保障自身的安全——因此，往往自身兼具官僚的身份，或者至少拥有官僚的庇护。但是在少数情况下，乡绅也可能成为官僚体系的对立面，即为了维护自身或家族在地方的利益，而与代表皇权意志的官僚进行博弈。兼具官僚身份的绅士，往往因为任官回避制度，不得在原籍任职，以致官僚的身份与职责显得更为突出。与之相对，乡绅之所以成为乡绅，则主要是指居住于本地的权势控制者，又或者“衣锦还乡”的官僚，以致绅士的诉求，而非官僚身份成为首要特征。

最后，就乡贤的定位与特性来看。如果说帝制之下的乡绅更多代表的是民间实际的利益统治集团，那么乡贤则只是其中一小部分正面形象，即不仅需要实际掌控着乡村的权力网络、教化资格或经济资源等，更重要的特质还在于“一定是乡里德行高尚，且于乡里公共事务有所贡献的人”^①。对此，可以从传统文化对于“贤人”的诠释中看出。

孟子认为，殷商在纣王之时没有迅速瓦解的原因之一，是有微子、比干等一众贤人的辅佐：“武丁朝诸侯有天下，犹运之掌也。纣之去武丁未久也，其故家遗俗，流风善政，犹有存者；又有微子、微仲、王子比干、箕子、胶鬲皆贤人也，相与辅相之，故久而后失之也。”^②在历史记载中，这些贤人的特质则又集中体现在德性纯美、天下为公两大维度。

荀子则在《哀公篇》中记录了孔子对于社会人的五重划分——庸人、士、君子、贤人和大圣。其中，“所谓贤人者，行中规绳而不伤于本，言足法于天下而不伤于身，富有天下而无怨财，布施天下而不病贫，如此，则可

① 王先明. “新乡贤”的历史传承与当代建构 [N]. 光明日报, 2014-08-20 (001).

② 朱熹. 四书章句集注 [M]. 北京: 中华书局, 2010: 228.

谓贤人矣”^①。可见，在荀子眼中的贤人，需要具备三大具体要素：一者，行为符合规范；二者，言论能令百姓听从和效法；三者，不聚不义之财，且能主动布施百姓。

将儒家的贤人标准放置到乡贤身上，后者在能力和影响力上可能不及前者，但其精神特质却是相近的，即实现“好恶与民同情，取舍与民同统”：不仅需要洁身自好、品行高洁，做乡邻的道德标杆，而且必须造福一方、惠及民众，主动分享自我财富提供公共物品，获得乡邻的认可。如果借用孟子的话来讲，乡贤便是乡党中的“达者”，应以“兼济乡党”为志。反之，若是实际控制地方资源，但却只将权势用于谋私，而罔顾公共利益和百姓安宁，则只能成为乡党之中的“劣绅”，而不可能被定义为“乡贤”。

除了德性纯美与天下为公的特性，乡贤之所以成为乡贤，往往还有符合官方意识形态，或者被官方予以确认的要求。一方面，无论是德性还是行为的规范，都不可能是一家之言，虽具有地方特色，但终究不免受到官方意识形态的左右。另一方面，乡贤作为乡绅的一员，虽然主要代表地方，却也必须实现与官府的协调，否则必然被当作反对力量遭到压制。汉高祖刘邦最初在设置“乡三老”（即“乡贤”称呼的前身）时，便已然提出能“帅众为善”，并“与县令丞尉以事相教”的要求，同时也明确赋予相应的取消兵役、赏赐酒肉等优惠待遇：“举民年五十以上，有修行，能帅众为善，置以为三老，乡一人。择乡三老一人为县三老，与县令丞尉以事相教，复勿繇戍。以十月赐酒肉。”^②这无疑揭示了乡贤身份与官方教化之间的微妙关系。

在汉高祖对于乡贤的选拔标准中，还有一点值得注意，也即其年龄必在“五十以上”。要知道在孔子的自我陈述中，三十岁便达成“而立”，五十岁则实现了“知天命”；在孟子的仁政理想中，五十岁则是应该开始受到别样的待遇——“五十者可以衣帛矣”^③，也即可以穿上丝绵袄了。换句话说，在传统社会，五十岁相当于是暮年之际，何以反倒可以被高祖视作能引导一方的贤人呢？对这一问题的解答，也就涉及传统对于“齿”的尊奉及其

① 王先谦. 荀子集解 [M]. 北京：中华书局，2010：540-541.

② 王先谦. 汉书补注 [M]. 上海：上海古籍出版社，2018：56.

③ 杨伯峻. 孟子译注 [M]. 北京：中华书局，2010：5.

背后生存模式的话题。

《礼记·祭义》曾分析过上古之世对于年齿的尊重，并将之与孝悌联系在一起，认为尊老的规范，若是能推行到社会的各大领域，便能有助于社会风尚及道义的塑造：

昔者有虞氏贵德而尚齿，夏后氏贵爵而尚齿，殷人贵富而尚齿，周人贵亲而尚齿。虞、夏、殷、周，天下之盛王也，未有遗年者。年之贵乎天下，久矣；次乎事亲也。是故朝廷同爵则尚齿。七十杖于朝，君问则席。八十不俟朝，君问则就之，而弟达乎朝廷矣。行，肩而不并，不错则随。见老者则车、徒辟，斑白者不以其任行乎道路，而弟达乎道路矣。居乡以齿，而老穷不遗，强不犯弱，众不暴寡，而弟达乎州巷矣。古之道，五十不为甸徒，颁禽隆诸长者，而弟达乎蒐狩矣。军旅什伍，同爵则尚齿，而弟达乎军旅矣。孝弟发诸朝廷，行乎道路，至乎州巷，放乎蒐狩，修乎军旅，众以义死之而弗敢犯也。^①

孟子也认为年龄可与德性、爵位相匹配，共同作为天下三大需要尊重和遵循的对象。不同的是，孟子将对年龄的尊重主要放置在乡党范围来对待：“天下有达尊三：爵一，齿一，德一。朝廷莫如爵，乡党莫如齿，辅世长民莫如德。”^②

毫无疑问，“尚齿”是传统社会极为重要的规范。然而，只是简单从孝悌、敬爱等层面来对其原因进行分析，似乎不具备足够的说服力。毕竟，从今日之社会来看，尊老爱幼作为社会规范，虽然可以扩大生命的同情心与同理心，但终究也只是与其他一系列的道德规范相并列的道德条目，而不足以将之提升成超越其他条目的最高准则。更何况，在儒家爱有差等、亲属有别的大原则下，对陌生人的友善本来就遭到一定程度的遮蔽。对此，费孝通先生对于乡土中国的“礼制秩序”及“长老统治”的相关解说，无疑给我们提供了一个有益的解读视角。

乡土社会是安土重迁的，生于斯、长于斯、死于斯的社会。不但是人口流动很小，而且人们所取给资源的土地也很少变动。在这种不分秦

① 王文锦. 礼记译解[M]. 北京：中华书局，2018：625.

② 朱熹. 四书章句集注[M]. 北京：中华书局，2010：242.

汉，代代如是的环境里，个人不但可以信任自己的经验，而且同样可以信任若祖若父的经验。一个在乡土社会里种田的老农所遇着的只是四季的转换，而不是时代变更。一年一度，周而复始。前人所用来解决生活问题的方案，尽可抄袭来作自己生活的指南。愈是经过前代生活中证明有效的，也愈值得保守。于是“言必尧舜”，好古是生活的保障了。^①

又，

在变化很少的社会里，文化是稳定的，很少新的问题，生活是一套传统的办法。如果我们能想象一个完全由传统所规定下的社会生活，这社会可以说是没有政治的，有的只是教化。事实上固然并没有这种社会，但是乡土社会却是靠近这种标准的社会。……在这种社会里没有我们现在所谓成年的界限。凡是比自己年长的，他必定先发生过我现在才发生的问题，他也就可以是我的“师”了。三人行，必有可以教给我怎样去应付问题的人。而每一个年长的人都握有强制年幼的人的教化权力：“出则悌”，逢着年长的人都得恭敬、顺服于这种权力。^②

从费先生的解读中，我们可以看到，传统中国尤其是乡土中国，因为农耕文明的限制，人们必须依赖于固着于特定地域的土地，同时也面对相近的生产与生活经历。由此，年龄在很大程度上就代表着阅历、知识和地位，“好古”和“尊老”自然也就不只是单纯的道德规范，而是能够产生实际好处的经验。俗语所言“不听老人言，吃亏在眼前”，正可作为“尚齿”之实际需要的最佳注脚来审视。有鉴于此，刘邦要求“乡三老”之人选，必须满足五十岁的年龄标准，也就变得易于理解了。这本身也预示着，乡贤身份的又一种特质——经验。

综上，传统社会的乡贤作为乡绅之中的正面形象，一方面，是根源于中央与地方、皇权与绅权之间的博弈，以致呈现亦官亦绅的双重身份，但归根结底，乡贤也好、乡绅也罢，首先是作为乡村社会及其资源的代表而出现，并在此基础上与官方发生着各种关联或平衡；另一方面，乡贤核心的道德品质在于不仅能“独善其身”，即贯彻儒家的修身养性功夫，更需要“兼济乡

① 费孝通. 乡土中国（经典珍藏版）[M]. 上海：上海人民出版社，2013：48-49.

② 费孝通. 乡土中国（经典珍藏版）[M]. 上海：上海人民出版社，2013：62-63.

党”，即能持守公心、主持公道、服务乡邻，尤其体现于对公共物品的供给上；再一方面，鉴于乡土社会生于斯、长于斯、死于斯的特点，乡间民众安土重迁的取向，成为乡贤往往还需要满足一定的年龄和阅历，这不仅是出于道德上“尊老爱幼”的需要，更反映出乡间民众的知识和能力，主要是经验的，而非创新的。



乡村振兴战略中新乡贤的角色与任务

随着中国在近代被迫打开国门，传统乡村也开启了自身漫长的变革与振兴之路。一方面，国外商品的大量涌入，国内贸易在不平等条约限制下的种种壁垒，使得农村原有用以补贴家用的手工业，遭到巨大冲击，家庭收支日渐无法平衡。另一方面，持续不断的战争及巨额赔款，不仅导致赋税与日俱增，也让农村强壮劳动力不断流失。农村经济的凋敝及农民生活的艰难，又反过来加剧了国家的动荡。

待到中华人民共和国成立，近百年的农村动荡局面才得以告一段落。乡村在历经土地改革及建立合作社、供销社等一系列改造之后，日渐恢复了往日的安定与生机。然而，中华人民共和国成立初期，社会主义政权想要在激烈的国际竞争格局中实现自保和独立，只能优先发展重工业，既往农业、农村资源向工业、城镇的被动输出局面，依旧无法得到扭转。

改革开放之初，受制于国内外形势，不得已推行“先富带后富”的发展路线，国家的有限资源只能先投入于重点城镇的发展。与此同时，市场化的不断深入，则使资本、资源不断向城市集聚。政治与市场的合力，使得乡村不仅服务而且附属于城市。此外，尽管随着家庭联产承包制的推广，以及化肥、农药等技术的提高，农业产量得以在短期内实现大幅度提升。但因小农生产的局限，农业的增产与增收又很快再次遇到了瓶颈。而人员流动和户籍管控的日渐开放，城市工业的大发展，则使得农民为了获取更多机会、更高收入，纷纷涌入城市，成为第一批次的农民工（不只是单纯的外出打工，也包括外出经营等活动）。

农民工大量投奔城市谋生活，不仅在很长一段时期内为国家的经济发展带来巨大的人口红利，而且也让农民有了更多职业选择、更高收入。然而，

城镇与农村的资源、收益差距日渐扩大，赚取了第一桶金的农民工，往往会就此选择在城市定居，日渐疏远原有的农村环境、农民身份。没有在城镇扎根的农民工，则只能继续在城市与农村、工人与农民身份之间不断切换。在此过程中，越来越多农民工从兼职转变为专职，即从开始时，在农忙阶段回家帮工，到后来，一年的绝大多数时间都孤身在城市谋生活。如此一来，农业生产难免被耽误，甚至健全的家庭生活也无法维系。21世纪以来，农田撂荒现象不断增加，留守儿童、空巢老人长期成为热点话题，正是农村空心化必然导致的后果。

农村空心化的出现，本是缘于广大农民为了谋求更大发展空间、更好生存境遇，其结果最终却可能事与愿违。随着城市发展的突飞猛进，它所要求的劳动力素质、所需要的生活成本也随之提升，这不仅意味着广大农民工原有的工作机会被不断压缩，而且代表着他们在城市扎根的希望愈发渺茫。进一步来看，城市生存的经历，加上原有农田的闲置，又预示着他们也不太可能再如从前那般，能回归宁静的田园生活。如此一来，外出务工的农民，不免要陷入“独在异乡为异客”与“身在故乡也为异客”的两难境地之中。

如果说农民工困境只是市场化进程中出现的短期现象，其后果终将随着时间慢慢消弭。那么，乡村教育的凋敝和农民思想的波动，则无疑可能对乡村生活造成永久性伤害。就乡村教育而言：起初，农村适龄儿童的学校教育主要是因为贫穷而难以为继；随后，农民工浪潮的出现，则让孩子们过早陷入“外出挣钱”的困局；最后，即便家庭富裕了、教育受重视了，却会因为教育资源的过度倾斜而逃离农村。试想一个过早离家，甚至未在家乡长成的人，又如何孕育“乡愁”，以及在成人成才后主动回报乡村呢？就农民思想而言：面朝黄土背朝天的农耕生活，抬头不见低头见的交往模式，虽然不见得能让全体村民都纯真、善良，但亲情、乡情和人情的牵绊，却也不至于让他们彼此之间太过冷漠。但是，随着乡村人口的流动日益频繁，市场和资本逻辑不断打破着既往的温情与人情，各种畸形的世界观、人生观，也随之渗透和重塑着乡村的价值体系。正如有学者指出的，“乡村社会道德退化严重，低俗文化和愚昧风俗等各种不文明现象时有发生，罔顾道德底线和法律底线的也不乏少见，如乡村高利贷纷争、黑恶势力的出现等。最近几年攀比、豪赌、失序、人情，拜金主义和利己主义似乎成为乡村社会的标

签”^①。

在帝制时代，乡村是整个国家的根基所在。对此，梁漱溟先生曾有言：“原来中国社会是以乡村为基础，并以乡村为主体的；所有文化，多半是从乡村而来，又为乡村而设，法制、礼俗、工商业等莫不如是。”^②随着工业时代的降临，乡村的影响力无疑遭到一定削弱。但同样不可否认的事实是，“三农”的基础性地位依旧没有动摇。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出，“农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重”。为此，以习近平同志为核心的党中央提出了乡村振兴战略：“坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。……加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍。”

乡村振兴战略的提出，不仅是针对困扰中国数千年的“三农”问题而发，更是针对当前我国乡村出现的前述问题而作。至于乡村振兴战略的具体实施，则决不能只依靠中央和政府的单向推动。唯有中央与地方、政府与社会、城市与乡村等多元力量充分协作，才能最为高效且合宜地满足乡村振兴所需的多重资源，也才能真正贯彻十九大报告中提出的“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍”。新乡贤的出现与挖掘，不仅契合乡村振兴对多元主体和多种资源的需要，能够有效减轻行政负担，而且有助于培育乡村发展的自治性、内生性力量，尽力避免乡村建设过程中的断层现象。那么，新乡贤在新时代乡村建设中，究竟应当扮演何种角色、起怎样的作用，才能最终助力乡村振兴的实现？

首先，结合乡贤的历史与乡村振兴战略的总要求、总规划来看，新乡贤应当具备的新时代特质，至少应当包括以下三个部分。第一，既称之为“乡贤”，则必然需要具备传统乡贤的核心素质，即前文所述修身层面的洁身自

① 吕霞，冀满红. 中国乡村治理中的乡贤文化作用分析：历史与现状[J]. 中国行政管理，2019（06）：65.

② 梁漱溟. 梁漱溟全集（第2卷）[M]. 济南：山东人民出版社，1991：150.

好、品行高洁，行动上的造福一方、惠及乡邻。唯有品德高尚，挺立自身的道德人格，才有可能被村民所认可，并有机会借助“上行下效”，改变既有乡风中不合宜的内容；唯有立志于服务乡邻，有以一己之能去改善村容、村貌的胆气与责任感，才能在困难中坚韧不拔，才会真正去懂农业、爱农村、爱农民。

第二，既称之为“新”，则意味着新乡贤又必然要超出传统的限定框架来定位自身，而非对传统乡贤的简单复制：新乡贤不是中央与地方、政府与社会二元对立语境下的结果，而应该作为乡村民主、自治与强化基层政权建设的黏合剂；新乡贤的任务不只是保证乡村的既有秩序与基本温饱，也不是简单地推动乡村经济发展，而应该助力“五位一体”总体布局在乡村的落实；新乡贤既不是单纯的乡土代言人，也不是城市化的宣传者，而是要在保存乡村既有特色的前提下，有效吸纳现代的生产技术、生活方式及思维理念，实现乡村的“乡土气”与“现代化”的完美对接。

第三，新乡贤之所以“新”，还预示着要正确应对代际关系和信息转化，处理好德治、礼治与法治之间的关系。传统乡贤的确立往往需要考虑年龄，是因为农业生产的固定规律及农村生活的相对封闭，使得长者或老者本身不仅能代表生产和生活的各类经验，而且也能成为家族内、乡党间的规则制定者和判定者。相较之下，新时代的农村，在生产上需要加强科技化，在生活上则趋于开放化，在思维上也日渐偏向创新和多元，在行为上则必须以国家法律为基础。因此，如果仅仅凭年龄、靠经验、用礼制和德性来治理乡村，无疑已经具有较大的局限性。有鉴于此，新乡贤不仅需要协调好乡村新老两代人之间的沟通工作，也需要尽力适应新旧思维之间的转化；不仅要践行以德服人、以礼治村的态度，更应该秉持依法治村、依法办事的原则。如果借用《大学》所言“苟日新，日日新，又日新”^①，并将其范围扩充至道德修身之外的一众观念与技术的革新，进而以之来审定新乡贤在处理代际关系和礼法关系的标准，或许再适合不过了。

其次，结合前述乡村当前面临的问题与乡村振兴战略的总要求、总规划来看，新乡贤需要承担的时代任务，则至少应当包括以下四方面：一是

^① 朱熹：《四书章句集注》[M]。北京：中华书局，2010：5。

必须坚持以建设经济、发展生产为乡村振兴的第一要务。孟子言：“无恒产而有恒心者，惟士为能。若民，则无恒产，因无恒心。苟无恒心，放辟，邪侈，无不为已。及陷于罪，然后从而刑之，是罔民也。”^①其实，不只普通民众，哪怕是官员、学人，都离不开对一定物质生活水准的追求。若是无视这一人之常情，不对之加以满足和提升，而一味以高尚品德、公共利益来予以引导，无疑等同于“罔民”。二是必须重塑乡村历史文化共同体，强化村民对乡村，以及村民彼此之间的认同感。传统村落的凝聚力很大一部分是源于村民共享着同一个家族谱系和血缘网络，但随着核心家庭成为时代主流，加上乡村人员流动频繁、市场逻辑浸入等原因，家族式村落和亲情联结在大部分地域已经变得稀薄。在此背景下，重构村民共享的历史图景、公认的秩序规范，无疑应该成为新乡贤的内在责任。三是必须对村民智识和技能进行新一轮的启蒙。这首先体现在，对乡村适龄儿童教育问题的充分重视和有效解决。唯有将眼光放长远，看到后辈人才培养的重要性与可能性，才能最终让乡村的振兴成为现实，让振兴的乡村延续下去。此外，对于成年村民，不仅需要思想和价值的再启蒙，以使其逐步学会市场思维与乡土温情之间的兼容、乡村规则与现代法治之间的平衡，而且需要技能和思维的再培育，以使其能更高效地获取生活资源、更自如地应对现代化乡村的建设任务。四是完善乡村组织结构、强化乡村组织能力。新时代的行政下乡，已然被明确纳入国家政权建设的规划中，新乡贤的工作，也必然需要在此背景下来开展。因此，如何在完善基层政权结构、提升乡村组织能力的基础上，尊重地方性、民族性的差异，实现行政动员与自治效能的齐头并进，自然也就成为新乡贤工作的题中之义。

需要说明的是，新乡贤在乡村振兴中所应扮演的角色，以及所该承担的任务，并不是说他们需要或者能够凭一己之力去实现。诚如前文所言，乡村振兴战略的实现需要中央与地方、政府与市场、集体与个人等多元力量的共同协作。这意味着，新乡贤的角色扮演、责任承担，自然也应该且需要其他力量的协助，或者反过来说，新乡贤需要协助其他力量，一起达成乡村振兴战略的总要求。

^① 朱熹：《四书章句集注》[M]，北京：中华书局，2010：211。

乡村振兴战略中新乡贤的培育与参与

新乡贤作为当下民间权威之一，其身份获取并非天然继承，而是需要一系列制度、权威资源、文化传统和社会生态的支持，其作用发挥与价值彰显，同样也是如此。换句话说，能够满足新乡贤特质的人，在各个乡村总能找出那么几位，但想要将这些人的积极性调动起来，投身于乡村振兴战略的实施工作，则需要一个挖掘和培育的过程。如果乡村本身已然日新月异、逐步向荣，新乡贤的挖掘工作则可以锦上添花，使乡村建设更上一层楼。反之，如果乡村本身尚处于建设开启阶段，新乡贤的有效培育则能够雪中送炭，让乡村建设扬帆起航。

如何做好新乡贤的挖掘与培育工作，笔者以为至少需要处理好以下两端的工作。一端在于吸引新乡贤的“归来”。所谓“归来”，不是指流失在外的乡间人才能够“常回家看看”，或者让依旧居于乡间的能人“偶尔做做慈善”，而是能促使他们自愿地荣归故里、挺身而出，为乡村的公共事业、乡邻的美好生活奋斗不已。唯有如此，新乡贤之于乡村振兴的推进，才能够提供持久动力。另一端则在于引导新乡贤的“自觉”。所谓“自觉”，即新乡贤虽是民间权威之一，却也必须被纳入公共认可的价值体系，以及国家统一的法治规则中来规范自身。不仅要遵循必要的程序正义和结果正义，更应避免“立山头”“做霸王”等潜在风险。

展开来讲，要促成新乡贤的“归来”，就必须针对不同群体设立差异化的对待模式，或以乡愁的呼唤为主，或以情怀的提倡为重，又或是直接予以一定的名利激励。一方面，就当前而言，潜在的新乡贤培育对象，大多是在50岁左右，他们主要出生并成长于乡村，其后才逐步借由商途或政道而迁移至城镇生活，并取得一定的成功。对于这批人来说，市场化固然让他们获益良多，但乡土和人情的记忆、荣归故里和叶落归根的情结，往往也深植在他们的观念之中。换句话说，如何有效唤醒其心中的乡音、乡情与乡愁，便成为让他们发展成新乡贤的关键所在。

另一方面，过往城乡在一定程度上的对立局面，以及市场化、民工潮对乡村既有结构的蚕食，让多数乡村出现了“空心化”“空巢化”的现象，

也导致乡村历史文化共同体遭受一定的消解。在此背景下,单纯以乡愁、乡情等情感因素来呼唤新乡贤的出场,在效能上难免有所不足。对于那些生在乡村,却又学在城镇、长在城镇,现今已然走在市场或科技前端的30岁左右的年轻一代,乡愁、乡情的相对单薄,尤为明显。但他们所拥有的视野和技术,往往又是解决传统农业生产和农产品销售等困境的关键。因此,在乡愁之外,寻觅更具实效性的激励手段,便成为将之培育成新乡贤的重点所在。

再一方面,无论是乡愁的呼唤,还是实效性的激励,其实都可能无法保证新乡贤长久且健康地输出:乡愁可能被乡村生态的沧海桑田、乡民逻辑的“不讲理”而逐渐冲淡;实效性利益则可能因为乡村的贫乏,最终无法兑现。^①在此情况下,就有必要诉诸传统文化关于立德、立功、立言的生命价值。对此,或许有人觉得太过空洞,乃至于完全不现实。实际上,却不尽如此。依照马斯洛需求层次理论,人的生命需求可细分为生理、安全、情感、尊重、自我五个层次,将之进一步归纳,则可以呈现如下:人最基本也最低层次的需求,即对物质和安全等满足自我保存的生理需要;其次则到达中层次的需求,即与人社交、被人认同等满足社会自我的情感诉求;最终则是高层次的自我实现需求,甚至于超自我实现的“心流”体验,即主体行为动力纯然来自自身,而不依赖任何外在的奖励。对于新乡贤而言,个体性的物质及安全需求,往往已经达到相对饱和的状态,社会人的荣誉及自我生命的超越,才是他们最需要和渴望的。社会人价值和自我生命超越的达成,其实也就是传统所说的立德、立功和立言,即让行为的价值超出自身而泽被后世,最终让个体不仅在此世受到认可,而且超越时间限制,被后人所铭记和颂扬。为此,就有必要借助各类宣传或纪念路径,让新乡贤的事迹得到切实的记载和传播,进而让他们切实感觉到社会认同的提升、自我生命的扩充。

新乡贤的“回归”,旨在让有能且有志者,为乡村振兴贡献力量。然而,任何力量的使用及其结果,都需要受到相应的监督,以保证实现动机与结果的双重正义。与之对应,新乡贤助力乡村振兴,要预防滥用权势和地位等问题,实现正义的一以贯之,也就必须在养成内在监督之“自觉”的同

^① 吴晓燕,赵普兵. 回归与重塑:乡村振兴中的乡贤参与[J]. 理论探讨,2019(04):162-163.

时，强化外在监督之“自觉”。

其一，培养新乡贤内在监督之“自觉”，即自主强化相应的德性与法律修养，将一己之行为与结果纳入相应的检验体系中去淬炼，以求通过持续不断的“反求诸己”，做到始终如一的“心安理得”。新乡贤作为能力上的“强势者”，无疑更适宜于“兼济天下”。但也正因如此，才更需要其在权势使用过程中和结果上养成“独善其身”的警醒意识。更重要的是，无论是道德条目还是法律规定，唯有主体建立内在的反省与认同机制，才能“心悦诚服”地加以遵循和执行。反之，若是欠缺了主体的自觉与认同，条目和规则也就容易成为摆设，又或者是人前与人后、台上与台下，同一主体呈现两种截然相反的面貌。对于我国目前的乡村社会而言，无论是乡民整体的监督意识，还是乡间整体的制约机制，无疑都还处于欠发达的状态。由此，新乡贤这一民间权威，在资源利用和权势发挥过程中的自我规限，就变得更加重要了。

其二，强化新乡贤外在监督之“自觉”，即要求基层行政体系确立乡贤权力和资源运作的规范流程，激活广大村民对于新乡贤的监督意识。就短期来看，乡村振兴无疑是需要能人和贤者的参与，才能最为高效地带动乡村的产业升级、公益完善等。同时，因为民众智识及行政机制的局限，新乡贤的行为规范，也更多依赖于他们的自觉与自省。然而，就长远而言，将行为和结果的监督诉诸行动者自身的德性挺立，很可能会出现自我掩饰、自说自话等现象。因此，激活乡间民众的监督力量，借助行政下乡来建立完善的权责对应机制，才是保障新乡贤的行为既合情理也合法规的长久之计。或许会有人质疑，强化外在监督是否会造成“又要马儿跑，又要马儿不吃草”的两难。其实不然，完善的外在监督环境与机制，看似会对新乡贤形成一定的制约，但从根本上来讲，这才是对其真正的保护，使之不仅能持续助力乡村振兴，更能长久维护自我尊严。

培育新乡贤，最终目的是让他们更好地参与到乡村振兴战略中来。反过来看，保障新乡贤的合理参与，则是对培育结果的必要检验和强化。换句话说，乡村振兴战略中新乡贤的培育与参与，其实是一而二、二而一的。上文对新乡贤之培育的论述，主要是采用“总而论之”的方式，即无论是对于“回归”还是“自觉”的相关论述，其实都适应于全体乡贤。与之相对，下

文对新乡贤之参与的诠释,则偏向采用“分而论之”的办法,即从新乡贤功能的不同来裁量参与的领域和路径,以期通过专业的人做专业的事,最终把乡村振兴的蛋糕做大做实。

乡村振兴战略的总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕,五者之间虽彼此关联,却也是可以分别与经济、生态、文化、政治和社会五大领域大致对应。从最终效果来看,是“五位”却“一体”;但从推进过程来讲,则应是“一体”而“五位”。将此辩证关系投射到新乡贤的参与机制上,一方面要求找准不同领域的人才,并以其之长补乡村之短;另一方面又要强化不同功能的新乡贤之间的彼此互补,最终形成“1+1>2”的整合效应。

首先,应该塑造多样化的新乡贤参与模式:既鼓励物质等实用资源的直接投入,也注重乡村精神的长远塑造;既鼓励“在场”的管理,也吸收“不在场”的建议;既推进离地精英的“回归”,也动员在地乡民的“升级”;既维系乡村特色的延续,也支持外来技术的引入。唯有让参与的模式不仅多样,而且努力促成彼此之间的兼容,才能真正为新乡贤发挥自身特长提供合适的平台,而不同小平台之间的协同与并进,才能最终为乡村振兴提供全方位的支撑,实现物质与精神、传承与革新、民主与集中、引进与自主的相辅相成。

其次,应该开放多元的新乡贤参与路径:一是政治型参与,即以管理和组织型乡贤人才来参与基层组织建设,构建治理有效的乡村政权;二是经济型参与,即以生产和创造型乡贤人才来主导乡村经济的开发,通过投资、捐赠或创业,为产业兴旺贡献力量;三是社会型参与,即借助宗族等民间正当势力,对乡村共同体的塑造和动员提供必要的支持;四是文化型参与,即借助自身的经历和经验,传承乡村故事、塑造乡村文化,又或者通过对乡村教育的资助,为乡村文化的长久延续奠定根基。

新乡贤参与模式和路径的多元与开放,已然可以从实际案例中找到印证。2019年初,佛山市三水区白坭镇举办了首届白坭乡贤文化节,并以贤、能、德、善、文来概述新时代新乡贤的标准:“(1)以贤引领:德高望重,引领乡村振兴,社会发展,一呼百应;(2)以能带动:本领高强,带动产业振兴,村民致富,基层善治;(3)以德润泽:嘉言懿行,润泽一方

土地，一方百姓，千万心田；（4）以善益世：热心公益，积极捐资兴学，扶贫助困，泽被乡里；（5）以文尊崇：崇文务实，尊崇道德文章，知行合一，百花齐放。”^①根据这五个标准，通过媒体寻找、村（居）委会、村组及其他组织推荐、市民自荐等形式，推选出红色、慈善、产业和文化四类新乡贤。

然而，从白坭镇首届“十大新乡贤”和“十大新乡贤贡献人物”的最终评选结果来看，主要是以成功企业家、村党支部书记为主，其他类型则不多见。这与其评选之初的五大标准、四大类型，也即参与模式和途径的多元化，多少有所冲突。之所以如此，一方面，是因为贤者多能，即企业家、村支书等往往也能在文、德等层面，起到带头或模范作用；另一方面，也由于本地乡贤资源的限制，使之无法找到在文教、德性等领域的典型代表。

概而言之，新乡贤多元参与模式和路径的并存，意在最大化实现乡村振兴的资源累积与利用。但是，具体到不同村落，参与模式之间的轻重关系则应顺势而动，不可千篇一律。而且，受制于新乡贤潜在资源及培育成果的差异，更是需要不同乡村做到因地制宜、因病施药，不可强求统一化的操作流程或模式。

^① 群贤毕至、欢聚一堂！三水白坭打造古镇新贤文化IP [EB/OL]. [2019-02-20]. http://www.foshannews.net/sanshuilvyou/pwss/rwms/201902/t20190220_6296508.html.

新时代乡贤与农村发展研究 ——以河源为例

■ 河源市社会主义学院课题组^①

国家现代化的实现离不开农村、农业现代化。农村发展，关系到民族兴旺、国家强盛。我国一直高度重视“三农”问题，党的十九大提出了乡村振兴战略，这是新时代解决“三农”问题的重要战略。乡村振兴是政治、经济、文化、生活等方面的全方位振兴，既需要政策和资金的支持，又需要大量具备各方面知识和能力的人才。然而，综观当前农村发展人才现状，存在着许多的问题与制约因素，迫切需要拓展思维、创新思路，实现多措并举、多管齐下，“造就更多乡土人才，聚天下人才而用之”^②，寻找合适、有效的振兴人才，就成为当下推动乡村振兴战略、着力解决农村发展问题需要考虑的重大问题。在这一背景下，乡贤资源作为一种历史传统和当代的新型精英重新进入了人们的视野。^③

2015年至2018年的中央一号文件都对培育新乡贤文化、提升新乡贤作用

① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题并发表在《北京农业职业学院学报》2021年1期。

课题组组成。组长：张小苑，河源市社会主义学院副院长；成员：肖小爱，河源市社会主义学院科研管理科科长；丘伟生，河源市社会主义学院党建教研室主任；林桂英，河源市社会主义学院公务员培训科副科长；执笔人：肖小爱。

② 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm.

③ 高万芹. 新乡贤在乡村振兴中的角色和参与路径研究[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2018(3).

提出了明确要求。深入推进“三农”的发展，离不开加强农村思想道德建设，这就需要“创新乡贤文化，弘扬善行义举，以乡情乡愁为纽带吸引和凝聚各方人士支持家乡建设，传承乡村文明”^①；离不开加强和改善党对“三农”工作领导，要“培育与社会主义核心价值观相契合、与社会主义新农村建设相适应的优良家风、文明乡风和新乡贤文化”^②；实施乡村振兴战略，需要深化村民自治实践，“积极发挥新乡贤作用”^③。这些论述既强调了“三农”发展的重大意义，同时也指明了乡贤文化对推动农村发展的独特作用。

当前，乡贤文化在理论研究和实践探索上都取得了一定的成效。学者们分别从不同视角对新乡贤文化进行了研究。部分学者对新乡贤的定义、内涵进行了探讨，也有一些学者对已经进行的新乡贤实践活动进行了经验总结。虽然学者们对新乡贤文化在多个层面作了一些探索，但囿于传统认识等方面的原因，其发展也面临着一些困境和问题。为进一步探讨新乡贤与当前乡村振兴和农村发展有效结合的可行路径，本文以河源依托新乡贤促进农村发展的实践探索为例，探讨进一步提升新时代乡贤促进农村发展作用的思路。

一 何谓“新时代乡贤”

乡贤。顾名思义，乡贤即乡间贤能之人。^④有关乡贤的记载最早出自唐朝刘知几：“郡书赤矜其乡贤，美其邦族。”此后，乡贤一般是指那些在一定区域范围内具有高尚德行、能力出众并献身于当地的政治、经济和社会等事业的贤达之士，如德高望重的耆老、耕读故土的读书人等。^⑤在我国古代，乡贤通过取得学品、官职或者功名而获得其地位，其独特的地位是在当时中国传统的等级制度基础上获得的。在“皇权不下县”的时代，乡贤对

① 中共中央 国务院关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见〔EB/OL〕. http://www.gov.cn/zhengce/2015-02/01/content_2813034.htm.

② 中共中央 国务院关于深入推进农业供给侧结构性改革加快培育农业农村发展新动能的若干意见〔EB/OL〕. http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/05/content_5165626.htm.

③ 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见〔EB/OL〕. http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm

④ 刘梦微. 新乡贤文化对乡村振兴的作用及实现路径〔J〕. 管理观察, 2019(20).

⑤ 王文峰. 新乡贤在乡村治理中的作用、困境及对策研究〔J〕. 未来与发展, 2016(8).

于维系乡村社会秩序、调节邻里矛盾纠纷、延续农耕文明等起到了重要的作用。^①

新时代乡贤。随着时代的发展和历史的演进，乡贤的构成在不同时代呈现出不同的特征，其内涵具有鲜明的时代烙印。随着我国经济社会的快速发展，为适应中国特色社会主义新时代，“乡贤”也具有了比过去更为丰富的内涵，这种新时代背景之下的乡贤被称为“新时代乡贤”。新时代乡贤是在对乡贤的继承和发展中产生的，是指当今社会中拥有一定的社会地位，并且具有丰富的学识和优良的品德，受到人们的推崇和尊重的优秀人士。

明显的地域性、较高的社会声望、在乡村发展中积极发挥作用是新时代乡贤与传统乡贤共同的基本特征。与此同时，新时代乡贤也有着区别于传统乡贤的时代特征，主要有三点：一是与传统乡贤局限于乡村不同的是，新时代乡贤的实践主体范围更加广泛。既是指在乡村成长居住的优秀人士，也包括了远离故土在外打拼的优秀人士；既可以是生于乡里、长于乡里的本土人士，也可以是年少离家又荣归故里的思乡人士。二是与传统乡贤一般是具有较大权势、较高地位的名门望族、乡绅阶层、官商群体不同，新时代乡贤更具有了平民化的特质。新时代乡贤一方面包括了经济社会地位较高的文人学者、退休官员、企业家、科技工作者、华人华侨等群体，他们视野开阔，拥有各类的资源与平台，对反哺自己的家乡有强烈的主观意愿；另一方面也囊括了有才能、有德行、有意愿为农村发展出力的普通群众，如农村优秀基层干部、乡村教师、小家庭农场主、道德模范、身边好人等先进典型，他们成长于乡土，真正地热爱农村，关心农村发展，依赖自身的知识、能力、道德、声望和公心，切身地参与到农村发展中来。三是与传统乡贤受封建制度统治、参与乡村发展的方式手段比较传统不同，新时代乡贤生活在政治高度自由民主、经济科技水平高速运转的当今社会，参与农村发展方式手段多样化、现代化，涉及领域更广、发挥作用更大。

综上，本文中的新乡贤是指在新时代所有愿意为家乡发展建言献策、出钱出力的先进人物。他们既是区域经济发展的有力推动者，也是加快农村发

^① 王先明. 乡贤：维系古代基层社会运转的主导力量[N]. 北京日报，2014-11-24（019）.

展、服务乡村振兴战略不可或缺的重要力量。



当前河源农村人才发展存在的困境

实现乡村振兴的目标关键在于人才。但随着我国城镇化进程的不断加快,在乡村社会衰落和人才大量流失的背景下,能够有效引领乡村振兴的精英严重缺乏。如何寻找合适、有效的振兴人才,成为当下农村发展需要考虑的重大问题。

建市30多年来,河源的经济社会取得较快发展,GDP从1988年16.7亿元增长到了2018年1006.00亿元,增长了59.24倍。但农村发展滞后仍然是河源发展的一块“短板”。河源全市户籍总人口372.95万人,总面积1.57万平方公里,其中耕地总面积216.23万亩,人均占有耕地约0.58亩,是典型的山区农业地区。近年来,河源大力实施乡村振兴战略,不断提升农业农村发展水平,农村经济有了较快发展,农村居民收入也得到了一定的提高。但在推动农村发展的过程中仍然存在很多突出的矛盾和问题,尤其是农村主体缺失、农村人口老龄化、农村人才队伍层次低等人才问题日益严峻,农村发展面临“后继无人”的局面。

(一) 农村人才流失,人口“空心化”问题日益严重

改革开放40年来,随着我国工业化、城镇化快速发展,逐渐打破城乡二元结构的原平衡结构,在人口的“虹吸效应”下,农村人口大规模地流向城市,农村人口非农化加快,农村常住人口持续减少。尽管近年来中央到省市县都在大力推进城乡发展一体化,但由于尚在推进过程中,城乡间的发展差距仍然存在,城市凭借对农村的相对优势依然吸引着农村青壮年劳动力单向流出,使得农村普遍存在主体缺失、人口“空心化”等问题。河源户籍人口372.95万人,而常住人口只有309.11万人,人口净流出63.84万人,自1988年建市以来就是人口净流出地区。据统计,河源全市乡村户数747868户,乡村人口319.9万人,但真正在农村常住的人口很少。据不完全统计,全市除源城区外,东源、和平、龙川、紫金、连平等5个县存在农村“空心化”现象

的村有351个，占全市村总数的28%。^①

（二）农村人才年龄结构失衡，农民老龄化问题日益凸显

当前我国正面临着人口老龄化的问题，而这一问题在农村更加严重。由于大量的农村人口流入城市，农村现在剩下的多是老弱妇孺，这就使得在农村老年人口比例更大，导致我国农村人口老龄化进程快于城市人口老龄化。而另一方面，“老年农业”问题也成为未来我国农业和农村发展中的一大隐忧。目前，留守老人成为从事农业生产的主要力量，现在已经进入城市的年轻人和小孩大部分不愿意再回到农村。统计显示，在河源市农村60至64岁的老人中，有61.2%的人仍在从事农业生产，在65至69岁的老人中，有43.6%的人依然从事农业生产。^②农村劳动力的老龄化，也进一步影响了劳动效益和收入的提高。目前，无论是农业总产值还是农民人均可支配收入，河源都远低于省农业发达市。2017年河源农林牧渔业总产值168.64亿元，对比全省农林牧渔业总产值5969.87亿元^③，仅占全省的2.8%；全市农村居民人均可支配收入14620元，对比全省农村常住居民人均可支配收入17167.7元，也有不小的差距。

（三）农村人才队伍整体素质偏低，人才层次低问题明显

要实现农业现代化，有大量拥有现代化素质的农村人才是关键。只有从事农业生产经营的主体具有较高素质，才能充分发挥其自主能动作用，才能加快农业现代化的实现。但当前河源农业农村人才的总量和结构与乡村振兴战略的内在要求还存在较大的差距。一方面，农村人才整体学历结构偏低，接受教育年限较短。河源农村人才中初中学历人才较多，甚至有小部分人才只上过小学或没接受过教育；中专（包括高中）及以上学历人才较少。如在连平县农村实用人才中，大多数都是经过自身探索和积累经验，自然成长起来的“土专家”，没有受过正规的专业技能培训，具有高中、中专以上文

① 苏全贵. 保证“空心村”的民主与清廉——广东省河源市关于农村“空心化”问题的调查与思考[J]. 中国监察, 2013(9).

② 苏全贵. 保证“空心村”的民主与清廉——广东省河源市关于农村“空心化”问题的调查与思考[J]. 中国监察, 2013(9).

③ 广东省统计局, 国家统计局广东调查总队. 广东统计年鉴2018[EB/OL]. <http://www.gdstats.gov.cn/tjsj/gdtjnj/>.

化程度的896人仅占17.3%，大专以上文化程度的仅0.25%，文化层次和整体素质较低，对新理念、新技能的接受能力相对较弱。另一方面，新型职业农民总量不足，各级农村管理人才、科技人才稀缺。当前的农村人才主要集中在传统的种植养殖、农产品基础加工等方面，并且以初级、中级技术人员为主，乡村振兴所需要的研发、经营、管理等方面人才极其短缺。如在拥有人口54万人的和平县，目前全县现有农业技术人员不到百人；龙川县每万名农业人口中仅有3名农业一线科技人员。

河源依托新乡贤促进农村发展的做法与成效

农村人才精英的流失需要新乡贤力量的补充。近年来，河源积极行动、多措并举，鼓励、引导新乡贤积极投身于乡村振兴，新时代乡贤在大力推动乡村振兴战略、着力解决农村发展问题上正发挥着越来越重要的作用。

（一）繁荣地方经济，带动乡村产业兴旺

农村要获得可持续的发展、农民要实现脱贫增收，产业的支撑是关键所在。而产业的发展，一方面离不开资源的投入，另一方面也离不开要素的聚集。要打破城乡二元结构、发展乡村产业，就要打破乡村要素单向流入城市的局面，引导、吸引更多的城市要素包括资金、管理、人才向乡村流动。新乡贤在此之中就起到了连接城市与农村的重要媒介作用。

在河源的新乡贤群体中，不乏成功的民营企业家，他们拥有普通农民所缺乏的经济实力、经营经验、娴熟技能和开阔视野，在事业成功的同时，还有着厚重的乡土情结，为乡村产业的发展提供新思路和新渠道，注入了内生驱动力。他们以资源返乡、影响力返乡、技术返乡、资金返乡等方式助推乡村各项事业发展。有的利用当地资源直接开办企业改造当地农村产业结构。如原本在山东做陶瓷生意的新乡贤骆东梅，2015年回到家乡赤光开办龙川绿油农业发展有限公司，充分利用当地生产优质山茶油的优势，建成年产1000吨的压榨茶油生产线，助力农村经济发展。有的利用“互联网+”、电子商务等技术手段，更多输出本地特色产品，提升本地农产品品牌价值。如新乡贤刘伟雄，2017年带领源城区铺前镇双头村村委积极发展农村电商，通过与河源广工大协同创新研究院联合共建电子商务创业园，以签订收购协议的方

式来保障农户手中农特产品的销路,促进本地农特产品“走出去”,1年多的时间就吸引了17名村民从事电商创业,园区产值超过500万元,成为农村电商发展带头人。近年来,河源各级政府部门也通过优化发展环境,积极搭建服务平台,大力推进“乡贤反哺工程”“乡贤回归工程”等,积极引进乡贤投资项目。据统计,近年来河源共引进乡贤投资项目155个,合同投资总额449.51亿元,其中已投产项目70个,带动就业2.43万人。其中,乡村产业项目表现突出。^①

(二) 遵循绿色发展,促进乡村生态宜居

中国要美,农村必须美。长期以来,农业农村生态环境问题是乡村发展的“短板”,“垃圾靠风刮,污水靠蒸发”,与农民群众对美好生活的向往不相适应。近年来,国家通过美丽乡村建设改善乡村生态环境,取得了很大的成效。但由于农村环境基础设施建设长期滞后,农村生活污水、生活垃圾、厕所卫生等问题依然存在,再加上农业工业化的快速发展造成农业污染、自然资源开发利用过程带来的生态环境破坏日益严峻,美丽乡村建设仍然面临着许多突出问题。

河源新乡贤为建设生态宜居乡村发挥了积极作用。新乡贤受城市文化的熏陶,有较高的文明意识、较强的绿色发展理念,一方面通过参与建设生态文明、推动绿色产业发展,减少自然资源的过度开发,不断优化形成绿色可持续发展的乡村产业结构。如在新乡贤的积极投资下,当前各县区茶产业、现代农业等不断壮大发展。另一方面通过自身力量和资源,不断完善村容村貌,同时带动群众提高环保意识,形成热爱乡土的氛围。如在黄布镇宦境村,广大外出乡贤踊跃捐款,募集资金800多万元用于修建村内道路、桥梁、小公园等,积极打造美丽乡村和国家AAA级旅游景区,使村庄呈现出小桥流水、青山绿水的美丽景象。

(三) 宣传先进文化,倡导乡村乡风文明

在工业化和城镇化快速发展的背景下,多元文化交织、外部社会环境复杂,农村社会原有的传统优秀乡土文化正逐渐地受到不良风气的影响和

^① 念念不忘,乡贤定有回响[EB/OL]. http://www.heyuan.cn/xinwen/pinglun/content/2013-01/15/content_74961.html#.

侵蚀。在河源的农村，封建迷信、赌博及陈规陋习等与现代文明不相适应的现象依然存在。一些人拜金主义、功利主义思想严重，一部分农民道德意识滑坡、精神生活空虚，影响了社会的和谐稳定。新乡贤具有较高的道德文化素养和科学文化素养，作为有道德、有威望的精英，他们引领向善、树立榜样，直接或间接地影响乡民，促进乡风文明的改善。如2017年度“河源市道德模范”江运连，从事教育近30年，一直扎根农村教育，坚守在教育教学第一线，立德树人，用自身的高品德影响着学生和村民。作为有知识、有才干的能人，他们开拓创新、勇立潮头的进取精神激励群众勤劳致富，增强乡民的进取心。如前文所述的骆东梅、刘伟雄等人。新乡贤熟悉农村社会人文底蕴，又具有现代的文明理念，在推动农村发展的过程中，他们既注重保留乡村风貌，又能把现代文明新风气融入农村发展建设中。新乡贤罗元，主动担任家乡梅径新农村建设的总设计师，筹集资金120多万元重建梅径村径背围龙屋，在恢复舞龙、舞狮、拳术演练等民间传统习俗的同时，也给村庄带来了土法制茶文化展示、榨油工艺展示、土陶工艺制作展示、客家酿酒展示等地方美食文化宣传，体现了新乡贤为传承乡土文化的担当精神。

（四）维护社会稳定，协同乡村治理有效

“乡村振兴，治理有效是基础。”党的十九大报告指出，要“加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”。河源新乡贤作为参与乡村治理的嵌入力量，除了在促进乡风文明、促进德治方面发挥作用外，在促进乡村自治、法治的实现方面同样具有重要的推动作用。一方面，新乡贤通过加入村民委员会、协商议事会等机构，直接参与乡村治理，提高村民自治管理机构的自治能力和水平。如曾在外创业的新乡贤吴林新，回到忠信镇司前村担任村主任后，带领村委大力培育“家训”文化，通过开展道德模范评选表彰等活动，建立内容广泛的“村规民约”、成立村民自治组织等举措，积极营造传承家训文化、崇尚道德模范的氛围，并通过大力践行家训化解乡里矛盾，成为把家训文化融入乡村治理的积极践行者。另一方面，新乡贤通过积极参与乡村公共建设、支持乡村公益活动等，协助基层政府改善乡村基础设施。如新乡贤罗佑文，热心家乡公益事业，捐资1亿元用于紫金县人民医院新院建设，并经常捐资助学、扶贫济困。据统计，目前紫金县89万人口中有23万人在珠三角等地工作和生活，这些紫金乡贤积极参

与紫金扶贫济困、奖学助学、募捐赈灾等公益慈善事业，为家乡的发展贡献力量。

（五）拓宽增收渠道，引领乡村生活富裕

乡村生活富裕是乡村振兴的根本，也是乡村振兴的最终目标。实现生活富裕，关键是要解决农民的就业和收入问题，要拓宽农民增收渠道，让农民有持续稳定的收入来源。

河源新乡贤来源于乡村、根植于乡村，他们对本乡本土的情况较为熟悉，了解当地的发展优势，能够利用自身所具有的资源、技术、人脉，通过创办绿色企业、发展特色农业和农副产品加工业、提供公共服务等方式，在带动乡村经济发展的同时，就地吸纳农民就业、帮助农民提升劳动技能和劳动收入，带领农民走上生活富裕的道路。如回乡创业的“80后”大学生陈凤，积极发展壮大茶叶种植专业合作社，村民和集体可采取入股的方式参与，由合作社统一经营和分红。合作社每年为村集体带来13万元的集体收入，为50户贫困户108万元资金获得本金1%的分红，积极带领农民生活致富。

四 进一步提升新乡贤促进农村发展作用的对策建议

十九大报告指出，实施乡村振兴战略，要“培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的‘三农’工作队伍”。新时代乡贤正是这支“三农”工作队伍的重要组成部分，他们积极参与乡村振兴战略，为当代乡村振兴注入了强大的正能量。由上文所述，我们也可以看到，河源已积极行动起来，多措并举，鼓励、引导新乡贤投入乡村振兴中，并取得了较大的成效。但从总体看，由于受各种主客观条件的制约，新乡贤在推动乡村振兴过程中面临着一些困境，既有缺乏体制、基础设施等硬软件的外部困境，也面临着缺乏文化认可、乡贤参与不够积极等内部困境，导致了新乡贤群体在乡村振兴中应有的作用尚未充分发挥出来。如何推动新乡贤充分发挥其应有的作用，笔者认为，可以从以下几个方面着手。

（一）完善制度体制，着力培育新时代乡贤文化，为新乡贤参与农村发展提供精神动力

从2014年以来就有政协委员提交关于推广新乡贤文化研究的提案，2015

年至2018年颁布的中央一号文件，都明确提出要培育新乡贤文化、发挥新乡贤作用。但是大多数政府部门并没有出台具体落实的制度和流程，这使得新乡贤文化建设还只停留在口头阶段、模糊状态。因此，完善相关的制度体制是首要的任务。

1. 要赋予新时代乡贤新的内涵，明确新乡贤的定义和范围

作为一个道德层面的荣誉称号，传统的乡贤主要指本土本乡有德行、才能与声望，又深得本地百姓所尊重的人物。但随着中国特色社会主义进入新时代，也要结合新时代对“自治、德治、法治”相结合的乡村治理体系、新时代社会主义核心价值观的要求，赋予新时代乡贤以新的内涵。什么样的人才可以成为新乡贤？从当前看，并没有一个统一的定义和范围。近年来各地都有举办新乡贤评选活动。从评选标准看，主要有良好家风家训、有道德威望和文化修养、为本土本乡做贡献等方面，一般都包含了爱国爱党爱家乡，有德行、有能力、有正能量几大要素。从中也可以看出，相比以成就为主的传统乡贤，德行和品行成为衡量新乡贤的最重要的标尺。因此，为适应新时代发展、进一步发挥新乡贤助推农村发展作用，有必要在省级层面上制定新乡贤文化建设的实施办法，明确新时代乡贤的定义和范围。

2. 营造崇德尚贤的文化氛围，使新乡贤文化深入人心

无论是马斯洛的“尊重的需要”还是“自我实现的需要”的实现，都与社会的认可密切相关。要鼓励越来越多的新乡贤关注乡村发展、参与乡村建设，各地可参考省级层面制定优秀乡贤的评选标准，在县域范围内，每年以乡镇为单位，开展先进乡贤评选活动和优秀乡贤表彰工作会等，对于为乡村发展做出突出贡献的乡贤，给予奖励与表彰，同时通过网络、电视等媒体宣传他们的先进事迹，增强新乡贤的价值感、获得感和归属感，营造“学习新乡贤、崇尚新乡贤”的良好氛围。

3. 完善对新乡贤的监督体制

大部分新乡贤能够为自己的家乡发展贡献自己的力量，但是仍然存在小部分新乡贤用自己被赋予的某些权利以权谋私，或者为了追求自己的利益，应付了事。因此应加强对新乡贤的监督，建立起内有乡村基层干部和村民的监督、外有政府和媒体监督的内外监督体系。

（二）壮大新乡贤队伍，着力激发新乡贤工作激情，为新乡贤参与农村发展创造宽松环境

乡村振兴的关键在人，培育新乡贤文化的关键也在人。因此要形成新乡贤集聚效应，激发他们的工作热情，才能形成强大的推动力。但是，大部分新乡贤长期远离故土，与故乡的很多关系如土地关系、户籍关系早已断裂，对于乡村中的事务多抱以“旁观”态度，另一方面由于乡贤激励机制的缺失，也导致新乡贤主动参与乡村建设的积极性不足。因此，要着力营造能吸引新乡贤的软硬件环境，不断扩大新乡贤队伍，让新乡贤愿意服务于农村发展、安心服务于农村发展。

1. 建立新乡贤资源网络体系

一方面，从思想上要扩大对新时代乡贤资源的认知，只要是对推动农村发展有利的人才，都应当将其纳入新乡贤的认定范围。另一方面，成立专门的新乡贤引进机构，建立起完善的新乡贤资源网络体系。通过收集新乡贤的信息，建立畅通的沟通渠道，利用微信公众号等网络平台发布乡贤文化信息，定期举办交流活动，积极创造良好条件，为新乡贤以各种方式支持家乡建设搭桥铺路。

2. 完善基础设施建设

吸引新乡贤投身家乡建设，除了以思乡爱乡的情怀来吸引乡贤外，更要通过不断完善基础设施来留住乡贤。乡村的医疗卫生水平较低，偏远地区交通仍然不便，使得年纪较大的新乡贤人士的生活、健康方面得不到保障，这也是制约新乡贤积极投身乡村振兴的一个不可忽视的原因。因此要为新乡贤创造必要的生活、工作环境，以留住乡贤。如可借助城乡一体化的发展机遇，努力完善乡村医疗卫生保障制度。同时有关部门也可以探索有偿征收乡村空闲房屋，解决新乡贤的住房问题。

3. 加大培育内在乡贤的队伍

除了要着力吸引新乡贤的回归外，也要注重培育内在乡贤的队伍。当前大多数大学生毕业之后不愿意回乡的主要原因是乡村缺乏工作机会，福利待遇不高，就业环境差。因此，政府对考上大学的学生及其家庭要给予生活上的关心和帮助，在毕业季对本地区的毕业生开出优厚的福利待遇，吸引他们加入新乡贤的队伍，为家乡的振兴做出自己的贡献。

（三）健全工作机制，不断创新服务方式，为新乡贤参与农村发展提供有效的工作平台

长期以来，乡贤作为回归乡村的特别群体，通常以客居的身份参与乡村事务，更多的是以自身成就和道德风貌起精神引导的作用。造成这种现象的重要原因之一是缺乏适当的服务方式。因此，要探索新乡贤服务乡村的新方式，搭建新乡贤服务的新平台。

1. 打造新乡贤成长的平台

各地可以通过大力发展特色产业，吸引新乡贤回乡建设，为其提供良好的平台，提高其回报故乡的积极性，从而实现人才、资金、技术的回归。除了带动乡村经济发展，还应注重发挥新乡贤在社会和文化建设上的作用。可以借鉴一些地方发展乡贤组织的经验，将乡贤个体通过一个纽带组织起来，如江苏丰县成立“乡贤工作室”，云浮发展“乡贤理事会”，还有的地区成立“乡贤委员会”等，这样的组织能将乡贤更好地集中起来，为新乡贤投身农村发展事业提供广阔的平台。^①各地也应当将有能力、有见识的新乡贤纳入村民议事会、乡风评议会等组织，帮助村“两委”共同管理村务，使其参与、融入基层管理中，提升农村的基层治理水平。

2. 积极探索“不在场”的新乡贤服务方式

新乡贤可分为“在场”新乡贤和“不在场”新乡贤两种。“在场”新乡贤立足于本土，直接参与乡村建设；“不在场”新乡贤往往在外打拼，奋斗成功之后再归乡发展，回馈故乡。由于便利的交通工具和现代化的通信技术，这些在外奋斗的新乡贤也能够随时随地了解家乡的发展情况。对于许多仍然在城市各行各业工作的新乡贤，可通过各种渠道让他们为乡村振兴提供智力、信息、物质、资金、宣传等方面的支持。只要沟通渠道畅通，“不在场”新乡贤即使没有回到农村、没有退休，也能为故乡提供各种帮助。

3. 创新服务活动形式与载体

目前各地以政府为主导开展的新乡贤服务活动，大都是以节日慰问、拜访联谊等传统形式进行，总体参与度较低。近年来河源各地举办的如外嫁女

^① 赵仕欣. 农村新乡贤文化建设现状与对策分析——以湖北省钟祥市为例[J]. 管理观察, 2019(20).

集体返乡活动、大型徒步活动，因其大众化、平民化、参与度高等特点，在自媒体的宣传下，社会反响很大。因此，在服务新乡贤过程中，也要注重创新活动形式和载体，更多地采用人民群众喜闻乐见的形式。如各地可以根据自身实际，举办新乡贤创业大赛，既为新乡贤进一步了解家乡提供新渠道，也激活乡村的公益和产业发展。也可以建立乡贤文化馆等载体，进一步弘扬新乡贤精神。

实施乡村振兴战略，推动农村繁荣发展，需要凝聚社会各界力量，需要统筹协调各类资源，实现人力、物力、财力等要素的集中发力。在决胜全面建成小康社会的伟大征程中，新乡贤的巨大潜力与积极作用值得不断挖掘和发挥。在中国特色社会主义进入新时代的今天，我们应该善于挖掘新乡贤、培育新乡贤，积极发挥新乡贤作用，从而为乡村振兴提供更坚实的人才支撑、凝聚起更强大的力量。

新时代乡贤与乡村振兴研究

■ 茂名市社会主义学院课题组^①

实施乡村振兴战略是党的十九大报告提出的重大战略之一，体现了党中央对乡村建设的重视。随后，2018年颁发中央一号文件《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》。乡村振兴是一项伟大的事业，是当前和今后一个时期我党推动“农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展”的最重要工作。^②其中，文件中还特别谈到乡村的振兴需要汇聚全社会的力量，强化乡村振兴人才支撑的问题。^③在新时代实施乡村振兴的过程中，乡贤作为一股特殊人才力量可以成为乡村振兴的润滑剂、减震器、连心桥，新时代乡贤可以用其学识专长以及创业经验为乡村振兴“强筋骨”，反哺父老乡亲。自2015年以来，中央一号文件、国家“十三五”规划和中办、国办出台的意见也大力提倡新乡贤，给新时代乡村振兴和新时代乡贤文化指明了方向。

① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组成员：张蓝青，茂名市社会主义学院教育长、讲师；肖琦，茂名市社会主义学院行政学教研室副主任；执笔人：肖琦。

② 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [N]. 人民日报, 2018-02-05 (2).

③ 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [N]. 人民日报, 2018-02-05 (2).



研究背景及相关概念

（一）研究背景

1. 理论基础

“乡贤”一词很早就出现在中国的社会历史上，因为，在中国的传统社会历史中，乡村治理的方式就是以乡贤为主力军的一种乡村自治。因此，国内学术界对乡贤、乡村治理的研究比对乡村振兴的研究开始得要早，成果也比较多。国内学者对“乡村治理”的研究，可以追溯到20世纪30年代，比较有代表性的有费孝通的《乡土中国》《皇权与绅权》和梁漱溟的《乡村建设理论》。对乡贤的研究主要是运用社会学和文化学相结合的方法对乡贤文化以及乡村治理问题开展广泛研究。其中，对学术界影响较大的有王先明的《“新乡贤”的历史传承与当代建构》、黄海的《用新乡贤文化推动乡村治理现代化》、颜德如的《以新乡贤推进当代中国乡村治理》等。随着乡贤文化的兴起以及十九大报告对乡村振兴战略的提出，国内许多学者逐渐开始关注新时代乡贤这个群体，并强调新时代乡贤是乡村振兴的重要力量，但目前成果相对较少。主要探索新乡贤文化及其在乡村治理中的作用，突出研究新乡贤的特征及作用。夏红莉的《新乡贤与新时代乡村振兴》就是其中一篇把“新时代乡贤”与“乡村振兴”问题一起研究的代表作。本文的研究也是基于这些前辈的研究成果，他们的成果是本文学习参考的理论之一。另外，这些年党中央和国务院为了进一步解决“三农”问题而出台了不少相关的方针政策，以及习近平总书记关于这方面的系列讲话精神都给本文提供了重要的理论参考价值。

2. 时代背景

中国特色社会主义进入新时代，在新时代的背景下如何进一步解放和发展生产力，如何解决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，如何让党和国家的改革开放的成果惠及人民，这些都是我们在新时代背景下要探索的问题。乡村振兴战略的提出与实施就是为了更好地解决这些问题。现在我们提“不忘初心、牢记使命”，就是要时刻不忘在历史的任何一个时期，农村和农民都给了我们党发展壮大很大的支持，尤其是

在革命战争年代，我们党走的是农村包围城市的路线，广大农民甚至是不惜牺牲了自家人的生命支持我们党的革命事业，坚信的就是中国共产党可以带领他们以及他们的子孙后代走上一条幸福富裕的康庄大道。2019年是新中国成立70周年，也是我们党执政的第70个年头，中国的面貌发生了翻天覆地的变化，我们站起来了、富起来了。但同时也还面临着很多难题没有解决好，比如农村发展问题是一个大问题。如何激活农村的发展活力，让广大农民朋友能够在自家门前发展经济提高收入，能够过上阖家团圆的幸福生活，是亟待解决的问题。实施乡村振兴战略无疑正当其时，在我国“三农”发展进程中也具有划时代的里程碑意义。自20世纪90年代开始，中国的农村经历了一场激烈的变化，在市场经济的冲击下，很多农民为了谋生存远离家乡进城务工，变成了农民工，城市拥堵了，乡村却荒凉了。这种情况在中国的西部地区更为凸显。总之，乡村的衰落已成为一个不争的客观事实，“空心村”问题日益凸显。据统计，2011年至2018年我国的农村人口呈现出不断减少的趋势（如图1）^①。空巢村、老人村、留守儿童村和贫困村伴随着改革开放出现在农村，尤其是偏远的山村中。乡村的人文和自然环境都发生了巨变，村中人越来越少了，耕地荒废了，农业生产衰退了，农村经济停滞不前。要全面建成小康社会，实现第一个百年目标，改变中国乡村衰落的客观事实显得刻不容缓。而乡村的振兴，首先需要人丁兴旺，也即是需要人的回归，只有人多起来，乡村才有活力，才是真正意义上的振兴。同时，乡村振兴对乡村治理提出了更高要求，不能缺少能人贤达投身其中，而新时代乡贤致力于德治、法治、自治“三治合一”，他们在治理中相当于“智库”角色，他们不仅是政府顾问，而且对思想的传播以及舆论的引导也有着重要的作用。因此，新时代乡贤回归乡村，助力乡村振兴发展是一种趋势。正如习近平总书记所说的，乡村振兴要发挥好本土人才的作用，新时代背景下的乡村振兴正是需要培育和利用新时代乡贤这股既有实力又对乡村发展充满感情的力量。

^① 2018年中国农村发展情况分析 & 2019年农村规划前景 [DB/OL]. http://www.sohu.com/a/303679578_120113054.

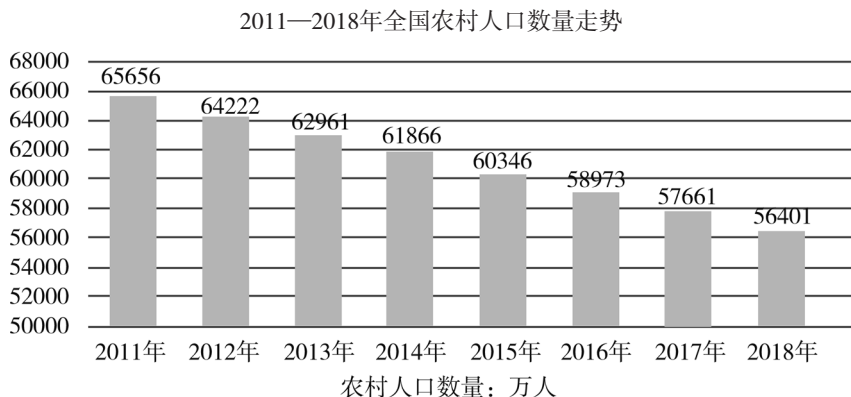


图1

（二）相关概念

1. 乡村振兴战略的目标要求

农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，为了进一步解决好“三农”问题，党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大决策部署，并把它列为决胜全面建成小康社会需要坚定实施的七大战略之一。也就是在当前和今后很长的一段时间，如何调动一切积极因素去关注和发展乡村，激活乡村发展各种要素，让改革发展的红利实实在在惠及农村和村民，是我们的一项重要工作。乡村振兴战略，是新时代“三农”工作的总抓手。实施乡村振兴战略的总目标是农业农村现代化，总方针是坚持农业农村优先发展，总要求是产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。^①习近平对实施乡村振兴战略作出重要指示：“要坚持乡村全面振兴，抓重点、补短板、强弱项，实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。”^②乡村振兴要求努力培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍。^③这就是说明了目前乡村振兴中，适合

① 习近平李克强王沪宁韩正分别参加全国人大会议一些代表团审议 [N]. 人民日报, 2019-03-09 (2).

② 习近平要求乡村实现“五个振兴” [DB/OL]. http://news.youth.cn/sz/201807/t20180716_11670367.htm.

③ 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [N]. 人民日报, 2018-02-05 (2).

支持乡村发展的人才很重要。

2. 新时代乡贤的内涵

笔者认为，新时代乡贤也即新乡贤。目前学术界对新时代乡贤的定义还没有统一的界定，对新时代乡贤的理解都是结合时代的要求从传统乡贤的理解延伸而来。“乡贤”一词始于东汉，是国家对有作为的官员，或有崇高威望、为社会做出重大贡献的社会贤达，去世后予以表彰的荣誉称号。^①乡贤、乡绅，都是指乡村当地比较有地位有威望的人。区别在于：贤，有贤明之意；绅，有富绅之意，也就是相对于乡绅而言，乡贤在传统社会中通常是指书读得更多一些、道理懂得更多一些的在村中较有说服力的能人。也即在普通村民的眼里，“乡贤”都是品行端正、素有威望的“头面人物”，他们干事兴村，德化育人，引领风尚，用自己的善行义举为乡民树立了榜样，他们是道德教化的楷模、农村经济发展的砥柱、社会稳定的主要力量。新时代背景下，乡贤正被赋予新的内涵。笔者发现，新乡贤作为一个新提法最早出现在2016年的全国两会上，在一次关于“十三五”规划纲要（草案）的讨论会上，全国人大代表、安徽省社会科学院研究员钱念孙在发言中提到，“一般而言，有德行、有才华，成长于乡土，奉献于乡里，在乡民邻里间威望高、口碑好的人，可谓之新乡贤；再宽泛一点说，只要有才能、有善念、有行动，愿意为农村建设出力的人，都可以称作新乡贤”^②。因此，笔者认为，新时代乡贤应该包括所有愿意为家乡发展建设建言献策、出钱出力的先进人物，包括在外经商的业界人士、退居二线的政府官员、德高望重的基层干部、有心回报故土的贤才志士等先进人物。目前活跃在农村的新时代乡贤主要由几类人群构成：有名气的专家学者、有威望的退休公职人员、有实力的成功经商人士以及积累了丰富经验的返乡务工人员等。

3. 新时代乡贤与乡村振兴的内在联系

从乡村大地走出去的儿女们，带着家乡的嘱托和道德坚守，在城里闯出了一片天地。但是，乡村不仅是他们童年的记忆，也是他们一直魂牵梦萦的家，能够再回故乡，回报乡亲与故土，是他们对自己的认可，也是最大的

① 乡贤 [DB/OL]. <https://baike.so.com/doc/4858276-5075712.html>.

② 吴小杰. 新农村呼唤新乡贤——代表委员畅谈新乡贤文化 [N]. 光明日报, 2016-03-13 (1).

心理安慰。一直以来，乡贤以其道德权威来影响和教化民众，是对基层治理的一种有益补充。而这几年，在乡贤的引领带动下，又催生了一大批优秀道德模范、身边好人，日益成为新时代乡贤的主体，他们弘扬正确的价值观，引领社会新风尚。也就是说新时代乡贤是有心和有能力致力于乡村振兴的。党的十九大报告中提出实施乡村振兴战略时也强调需要着力培养造就一支特殊的“三农”工作队伍，他们必须是懂农业、爱农村、爱农民的。其实，这就是时代给新时代乡贤为乡村振兴发展创造了机会，即乡村振兴呼唤更多的新时代乡贤。因此，笔者认为，新时代乡贤与乡村振兴之间存在内在必然联系，乡村振兴呼唤更多新乡贤，在新时代下新乡贤也有担当起乡村振兴发展的使命，他们也必将为乡村振兴战略注入了一股强大正能量。



新时代乡贤在乡村振兴中的作用及优势

在当前的背景下，新时代乡贤对全面振兴乡村有其特殊的优势和作用，笔者主要从以下几个方面去分析。

（一）乡村产业振兴方面

共同富裕是社会主义的本质要求，现在乡村发展遇到的很多问题，比如留不住人才、乡村文明发展得不够好都与乡村还不够富裕有关。乡村振兴的一个重要衡量标准就是乡村兴旺富裕起来。因为只有乡村富裕起来才能留得住乡村人，才能全面重建乡村文明社会。那如何才能让乡村更快地富裕起来？“乡村振兴，产业兴旺是重点。”^①乡村要富起来，关键在于乡村生产力的发展，在于乡村产业发展。因此，必须依靠乡村的资源优势，大力发展乡村特色产业，实现乡村产业振兴。新时代乡贤对本土情况了解，对本土的民风民俗认识充分，同时不少新时代乡贤长期在外经商就业，具备一定的经济实力，也具有很好的经济头脑和经济思维，市场意识强，视野开阔。由他们来带领乡亲共同发展乡村产业极其适合。在国家现有的乡村发展的优惠政策上，由新时代乡贤带头、村民合股、共同收益的方式来开发利用乡村产业，促进乡村振兴，是一种非常理想的发展方式。另外，新时代乡贤回乡很多还

^① 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [N]. 人民日报, 2018-02-05 (2).

有落叶归根的养老想法，这种念头也有利于一产、二产、三产深度融合的宜居、宜业、宜游的乡村旅居养老产业发展。笔者对某地的乡贤的采访调查的结果显示，绝大部分新时代乡贤在支持家乡产业发展中首选旅游业，这就表明了“新乡贤+乡村旅游”的产业发展思路是有开发前景的。总之，据笔者了解，多地利用“新乡贤+产业”的方式来振兴乡村，并取得了良好的效果。

（二）乡村人才振兴方面

功以才成，业由才广。人才振兴是乡村振兴的核心部分。乡村振兴尤其是乡村治理需要大量懂农村发展规律的人才，没有核心人才的融入，乡村振兴无从谈起。从目前的情况来看，乡村振兴中面临的突出问题就是乡村精英的缺乏和流失。现在，乡村振兴的“冲锋号”已经吹响，我们只有想方设法改善乡村软硬环境将人才引进来、留下来、育出来，才能实现乡村的产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕这些目标从而实现全面振兴。能把社会上各类有心致力于乡村振兴发展的精英吸引进来当然是好事，但是相对而言，吸引、发展和培育从本地走出去的乡贤精英成本更低，也更现实。因为，对于闯有所成的乡贤而言能回乡投资兴学、从事慈善公益是他们的心愿，这是中国人宗族观念的传承，哪儿也不如家乡好，游子在外总会每逢佳节倍思亲。因此只要家乡有需求，新时代乡贤都会积极响应党和国家的号召，抱着满腔热忱回乡贡献自己的所学所长。这会形成良性循环，已回乡参与乡村振兴的乡贤人才的善举又会进一步激发其他在外未归的乡贤和青年才俊等以各种形式投身于乡村建设，支持乡村人才振兴以及全面振兴。因此，笔者认为，在乡村振兴的人才振兴方面，新时代乡贤群体有着很大的潜力和优势。

（三）乡村文化振兴方面

乡村的振兴需要极丰富的物质，更需要有高层次的精神追求。乡村的振兴就是物质文明和精神文明的全面发展。从新时代乡贤的内涵上看，新时代乡贤身上都有着一种传统、传承的气息，他们是传统文化传承和弘扬的枢纽，是文化自信的典型代表，是中华文化复兴的使命者和担当者，他们所默默担当的，正是我们乡村生活中鲜活地保存着的对中国多元文化的历史传承。新时代乡贤群体也是新时代中国特色社会主义文化的传播者和实践者，他们身上集中体现出“友善”“真诚”“敬业”“爱国”等传统美德，他们

是培育和践行社会主义核心价值观的主力军。因为他们是乡村中走出的杰出代表,在外成长的奋斗经历使他们更加懂得文化和精神对一个人、一个集体以及一个国家的重要性,他们更懂得文化自信和文化建设的重要性。他们成功后回乡,必将更注重乡村中的精神文化层面的建设。有他们参与的乡村振兴必将更有人文气息和情怀。

(四) 乡村生态振兴方面

“乡村振兴,生态宜居是关键。”^①习近平总书记是非常重视用生态文明的理念振兴乡村发展的,他一直强调乡村发展要注重保护生态和保留乡土田园风光。2016年习近平总书记在安徽省凤阳县小岗村农村改革座谈会上强调,要注意乡土味道,保留乡村风貌,留住田园乡愁,不要把乡村美景都弄没了,不要把乡村传统文化都搞丢了。^②但近年来,随着农村工业化加快以及工业园区的建设,加之村民环保意识不够强,还是带来了一定程度的农村生态环境污染。如何让乡村在可持续发展中变得更美丽?新时代乡贤可以给乡村带来一些帮助。一方面他们热爱乡土,另一方面他们受城市文化的熏陶以及受教育程度比较高,生态文明意识比较强,由他们参与乡村振兴,能更好带动乡民们用生态文明理念实现乡村自我发展。所以从这个角度讲,新时代乡贤是乡村宜居生态的维护者和实践者。

(五) 乡村组织振兴方面

十九大报告指出,要“加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^③。现在乡村的基层组织力亟待提高。历史唯物主义指出人民才是历史的创作者。乡村组织力的提升应该充分利用当地村民,尤其是成长于乡土、奉献于乡里的新时代乡贤。因为他们自身就来自农村,跟群众具有天然的联系。他们最熟悉农村社会及村民的基本情况,有着很强的组织能力,能把新的基层自治方式与现代新风气融入农村生活,在润物无

① 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见[N]. 人民日报,2018-02-05(2).

② 习近平在安徽凤阳小岗村农村改革座谈会发表重要讲话[DB/OL]. http://china.cnr.cn/news/20160429/t20160429_522017410.shtml.

③ 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报,2017-10-28(3).

声中影响群众的观念和看法。新时代乡贤往往是一些德高望重，具有较高威信又有道德内涵和文化修养的人。一些退休的政府官员或是企业高级管理人员，可以在乡村治理中发挥自身领导才能和管理专长，通过各种形式、各种手段参与基层党建工作，帮助基层乡村组织建立和完善各类规章制度，利用乡规民约和个人威望有效改善乡村治理，调节和化解各类社会矛盾，树立文明乡风，促进社会主义精神文明建设。

新时代乡贤参与乡村振兴的现状

（一）主要做法

乡贤文化是中国特色文化，历史悠久、底蕴深厚。近些年，由于新农村建设的兴起、乡村振兴战略的提出以及乡贤文化被重视，全国很多地方都重视鼓励新时代乡贤回归，并参与乡村振兴发展。进入中国特色社会主义新时代以来，新时代乡贤人才辈出、氛围浓郁，他们在文教、公益事业、经济发展以及乡村治理等方面奉献乡里、积极投身家乡建设蔚然成风，对乡村社会基层治理产生了积极的影响。为使新时代乡贤参与到乡村振兴中来，目前地方政府一般的做法是通过引导和提升乡贤文化的凝聚力，挖掘本土优秀传统文化，把乡贤文化作为培育和践行社会主义核心价值观的重要途径，大力宣传推广，大力弘扬，构建“好人社会”“贤人社会”。以乡贤们的言传身教垂范乡里、涵育乡风文明，引领社会崇德向善。在经济上，地方政府积极引导新乡贤参与乡村事务治理，将新时代乡贤培育成为乡村全面振兴的生力军，以乡贤为榜样来带动当地群众脱贫致富。譬如，在广西北流市有一些乡贤带动当地农民群众种植百香果，使百香果产业成为北流农村经济的新兴产业、支柱产业、精准扶贫的优势产业，为振兴当地乡村经济作出了贡献。在教育上，地方政府牵头，引导乡贤们积极参与助学助教等活动，为农村学校建设添砖加瓦，增加更好的基础设施和软件环境，对家庭贫困的中小學生给予一定的资助，对一些考上大学的贫困学生给予扶助，让其顺利毕业。在公益上，地方政府树立致富不忘家乡的乡贤榜样，让先富起来的乡贤们不忘初心，热心公益、回馈家乡，积极捐资修路、修桥、修建文化活动中心，为村民购买新农合医疗保险，资助贫困村安装路灯、修建球场、改善乡村学校教

学基础设施等。实践证明,新时代乡贤可以在经济、教育、公益等方面通过投入资金、加强组织,深入管理,带动和振兴当地乡村发展。

(二) 存在问题

1. 对新时代乡贤群体的全面了解有待深入

随着习近平总书记对中华优秀传统文化的重视,以及乡贤文化在乡村振兴中发挥的作用,全国各地越来越意识到新时代乡贤在乡村振兴中有着积极重要的作用。但由于地方政府对新时代乡贤群体的认识还不够,不清楚哪些群体应该以新时代乡贤的角色积极纳入乡村振兴发展的人才力量,又应该如何更好地发挥新时代乡贤一心为家乡谋振兴的积极作用。实践需要认识来指导,不够全面和深入地了解新时代乡贤这个群体,导致很多地方政府未能激活这股乡村振兴的有效力量。另外,新时代乡贤群体的身份定位在社会上也还没有明确的界定,这对新时代乡贤群体提升自我认识也不利。

2. 吸引新时代乡贤回归的软硬环境有待提高

振兴乡村,需要人力物力财力。没有足够的资源投资,就无法激活乡村的活力。新时代乡贤在各个领域都有着独特的优势,对于乡村振兴无疑是最直接有效的一股力量。如何才能把他们引回来、留下来值得我们研究。笔者认为,目前不利于新时代乡贤积极回乡参与家乡创业的因素主要就是地方的软硬环境还不够完善。乡贤的回归,可以是人也可以是资金、项目或者精神支持。没有更好的乡村环境、没有更好的支持鼓励政策、没有更好的地方政府组织力,都抑制了这股力量的发挥。据笔者调查了解,很多乡贤回乡支持乡村振兴主要还是靠自发,地方政府给予配合;而在有些地方,为了推行新农村建设,村干部在落实政策时还存在落后的思想、方法简单并缺乏人性化,比如有些地方出现村干部把农村长期无人居住的旧房子统一推倒清除,而这些房子是连接乡村与村中乡贤的感情寄托,这种简单僵硬地落实政策的做法很容易伤害村中乡贤的情感,不利于新时代政府一切以人民为中心的执政理念,这也是与习近平总书记爱民为民的情怀相违背的。

3. 对新时代乡贤的管理引导还未能形成体系

新时代乡贤可以并且应该参与乡村振兴对于很多地方而言更多的只是意识到了,谁来引导新时代乡贤参与乡村振兴,或者说应该由哪个机构哪个部门来负责牵头,这个分工也还不够明确。而对于一些在发挥新时代乡贤参与

乡村振兴中做得比较好的地方，也存在着这样的一种情况：做得好是因为当地基层政府领导班子比较重视，换届后可能就会出现淡化或者弱化。究其原因，主要是对新时代乡贤的规范引导管理还未能形成体系，没有形成长效机制。另外，目前乡村事务中虽随处可见乡贤的身影，但乡贤仅仅是作为被治理者来配合基层工作，没有配套的规范来引导其如何参与治理工作。新时代乡贤参与乡村振兴的体系不明确极大程度上影响着他们参与乡村具体工作的开展。

四 促进新时代乡贤助力乡村振兴的思路

新时代乡贤是乡村振兴中的一支新晋的重要力量，能助推乡村振兴走上快车道，促进乡村振兴战略的全面实施。因此，我们应该想方设法全方位激活新时代乡贤在乡村振兴中的作用，凝聚发展合力，共同传承乡村文明，推动乡村振兴。乡村振兴之路任重道远，其中最稀缺的就是各类优秀人才。因此，乡村振兴呼唤更多新乡贤，解决乡村治理和发展难题，呼唤培育发展新乡贤队伍，让乡村变得富裕美丽宜居。

（一）发展和培育新时代乡贤，呼吁新时代乡贤回归

一是要明确新时代乡贤身份定位，呼吁乡贤回归。身份定位不明确就会影响新时代乡贤在参与乡村事务中角色认同不够，不利于其作用的发挥。常言道，“名不正而言不顺”，在生活中，也会出现即使群众认可乡贤的调解说理，但由于乡贤参与解决村中群众矛盾纠纷时并非法定的角色或机构，也常常被群众拒之门外。因此，明确新时代乡贤的身份定位，能提升新时代乡贤身份认同感，吸引他们回乡积极参与乡村建设；同时，也便于基层政府对新时代乡贤的发展与培育。

二是加大对新时代乡贤文化宣传力度，营造敬贤爱贤人文氛围。比如通过电视、电台等在乡村覆盖面较广的传统媒体多播放与新时代乡贤相关的栏目；借助“互联网+”的方式利用微博、微信，尤其是微信公众号推送一些宣传新时代乡贤参与乡村振兴的做法和成效；又比如利用乡村文化礼堂等阵地多举办乡贤文化节以及举办团拜会等多种仪式性活动，提高村民对乡贤文化的认知度；甚至还可以创作相关题材的文学作品和影视作品，在全社会形

成尊重新乡贤、培育新乡贤、支持新乡贤的良好舆论氛围。

三是注重对新时代乡贤开展定期培训，提升新乡贤群体参与乡村振兴的意识与素质。在培训课程中可设置习近平新时代中国特色社会主义思想的系列讲座，多开设爱国主义相关的现场教学，增设“乡贤文化”课程。总之，要通过多种培训方式挖掘培养有见识、有担当、有威望又自愿扎根乡土的新时代乡贤。

（二）完善地方软硬环境，支持和留住新时代乡贤

一是加大投入，通过优化各方面条件激发新时代乡贤支持乡村振兴的积极性。比如要进一步改善乡村环境、交通、通信等基础设施，增强人才流动的便捷性，缩短城乡生活、消费、学习、娱乐等方面的差距。通过打造环境优美、生态宜居的美丽乡村来增强新时代乡贤对美丽乡村的认同度。完善乡村娱乐休闲环境建设，缩小城乡生活条件差距，增强新时代乡贤回乡居住的意愿。

二是依靠优惠的政策支持留住新时代乡贤。优惠政策应该体现尊重和包容性，对新时代乡贤提出的关于振兴乡村的观点和建议应该重视，在政策层面激发新时代乡贤参与乡村建设的热情。同时要积极改进和优化农村人才引进的配套措施，在创业扶持、特殊补贴、子女教育及住房医疗等方面加大政策倾斜的力度，扎实做好乡村人才引进的相关工作。让新时代乡贤在推进乡村振兴的伟大事业中享有荣誉感和价值感进而持续关注乡村振兴，保持持续参与乡村发展进程中的各个环节。另外，对于回乡的新时代乡贤的住房、医疗、养老等公共服务问题也需要在政策方面有进一步的完善，解决其后顾之忧。

（三）提升基层政府组织力，引导新时代乡贤参与乡村全面振兴

新时代乡贤是来自各个领域的能人，要充分激发他们在乡村振兴中充分发挥作用，需要有关政府部门勇担当敢作为，努力提升自身的组织能力，为新时代乡贤参与乡村全面振兴创造平台。

一是要做好平台建设，为新时代乡贤搭建回乡施展才华的平台。这是充分发挥政府组织力的基础性工作，没有平台和载体就难以管理和组织有不同特长的新时代乡贤。平台的建设体现了政府对新时代乡贤参与乡村振兴工作的重视。政府在平台建设前应该开展广泛的调查研究工作，落实好建

设好一个真正能为新时代乡贤服务的平台，便于新时代乡贤的回归和管理。同时还要建立动态更新的新时代乡贤人才信息数据库，通过开展“干部访乡贤”“新乡贤评选”等活动，定期通报本地发展情况，加强交流沟通，并根据乡村全面振兴的几大不同功能板块对他们进行分类归档，方便定期及时联络。

二是要创新理念，积极组织引导新时代乡贤共同探索乡村治理新模式，推进农村基层治理现代化。乡村的振兴离不开有效治理，乡村治理不能光靠政府一方力量，更多的还需要依靠广大的村民，尤其是有治理能力的村中精英群体。所以为了调动新时代乡贤积极参与乡村治理，需要各方共同努力、大胆实践，各地还要保持交流，互相吸收成功经验和成熟做法。比如基层政府可以以村为单位，组建乡贤理事会、乡贤参事会、乡贤工作室等组织，对乡贤组织的基本原则及乡贤标准、推选程序、职责任务、主要活动方式等作出具体规定，为乡贤组织的良好运行提供保障。还可以组织引导新时代乡贤以“党员+新乡贤”双重角色参与乡村事务管理。新时代乡贤作为乡村治理的新动能，可以有效地发挥乡村治理的最大合力。据笔者了解，截至2018年11月浙江省丽水市松阳县19个乡镇（街道）均成立了乡贤联谊会，集聚乡贤2855名，其中1324名为党员。^①该县坚持党建引领、乡贤助力、内外联动，有效激发乡贤整体活力，尤其是“党代表+乡贤”“党员+乡贤”双重角色代表更是充分发挥了示范引领作用，带动了更多的社会资源参与乡村振兴。

三是创设条件，引导新时代乡贤因地制宜激活乡村产业发展要素。乡村振兴的关键首要是产业兴旺，这也是巩固脱贫攻坚成果最有效、最长久、最可靠的抓手。新时代乡贤回乡发展产业除了带着他们的智慧、胆识和对未来的希望，还夹着对故土的情感，所以他们不会搞昙花一现的表面文章来赚取眼球，也不会弄不切实际的过眼云烟制造噱头，而是会立足实际，从实际出发根据本地资源特色发展产业。这就需要地方做好服务和引导工作，创设条件把资源挖掘出来，组织和带动新时代乡贤做好乡村产业发展规划，使产业的兴旺发展与乡村精准扶贫对接起来，鼓励村民与投资者融入产业发展工

^① “党员+乡贤”双重角色充分发挥示范作用助推乡村振兴[DB/OL]. <https://zj.zjol.com.cn/news.html?id=1075545>.

作，共享产业发展的成果。让村民在新时代乡贤的带领下更有归属感和获得感。

总之，要大力鼓励新乡贤根据自身的资源、兴趣、特长等，在引领百姓致富、村容村貌提升、风俗习惯改进、弘扬优秀文化等方面发挥示范带头作用。

（四）建立健全相关机制，形成新时代乡贤参与乡村振兴常态化

目前，虽然很多地方政府也有意识对新时代乡贤参与乡村振兴进行组织管理，但更多的还是处于自发状态。笔者发现，基本上还没有相关政府正式出台专门权威文件对新时代乡贤如何参与乡村振兴做出规定和说明，比如新时代乡贤回归将会得到哪些政策支持和福利保障、新时代乡贤参与乡村振兴有哪些具体要求和注意事项，尤其未能对新时代乡贤参与乡村治理作制度化的说明。因此，笔者认为，从长远的发展趋势和目标来看，要激活新时代乡贤参与乡村振兴，使农民享受发展带来的更多红利，应当逐步建立健全相关机制，使新时代乡贤参与乡村振兴形成常态化制度化机制，避免出现三分钟热度的工作氛围，这样既伤了乡贤们的心也损害了乡村发展的长远利益。要达成这一目标，笔者认为基层政府应做好以下三个方面的内容。

一是要建立完善新乡贤吸纳机制。要让新乡贤愿意回到农村发挥作用、施展才能，就得先在引入机制上下功夫。因此，笔者认为，除了各级党委、政府关注和重视有奉献精神的人士、树立标杆典型、大力进行宣传外，国家应出台相应的政策措施，鼓励退休官员、知识分子和工商界人士还乡，形成制度与宣传的良性互动。

二是要建立完善的激励和约束制度。奖励方式制度化让流程更规范，让初心更温暖。这对鼓励新时代乡贤积极返乡做贡献有良好的促进作用，这也是体现了政府和乡村社会对他们工作的认可，可以激发他们的荣誉感和成就感，激活其扎根乡村社会的内生动力。而约束制度可以明确新时代乡贤在参与乡村振兴中的权责地位，这也是对新时代乡贤的一种保护。因为乡贤也是社会人，其亲缘、人缘等资源既可转为助益又能变成阻碍，如无相关约束制度，新时代乡贤在参与各项治理事务的公正性将难以完全保证。

三是要将引导新时代乡贤参与乡村振兴工作列入地方政府考核制度中，并将责任落实到具体部门和领导人，使这项工作更常态化。考核就是指挥

棒，可以指明工作方向也可以催生工作激情。新时代乡贤在参与乡村振兴发展中能发挥多大的效能，这其实与基层政府的重视度以及领导力有密切的关系。基层工作千头万绪，在处理事务时，一般都是先把考核项目的工作放在前头，不是考核范围的很多时候可能会流于形式化。因此，笔者认为，把鼓励和引导新时代乡贤参与乡村振兴工作列入考核范围非常有必要和有意义。因为新时代乡贤本身的经济条件好，受教育程度高，对乡村建设有独到的看法和见解，可以作为乡村振兴以及地方发展的参谋人和出资人，减轻地方政府对乡村发展投资的压力。有关政府为了把这项工作落实到位，也可以将此项工作纳入统战工作考核子项目里，促使有关部门结合统战工作性质利用统战工作的方式方法，去组织和协调各部门各环节，把具体工作落实到位。

五 结语

乡村振兴是实现农民对美好生活追求的必要措施。过去，我们党是“从农村包围城市”，现在，我们党要实现城市反哺农村。而农村的发展光靠党委和政府是远远不够的。从历史的经验上看，中国农村的发展与治理，发动乡贤的力量是较快捷、较高效的方式。而新时代的乡贤不仅有财富、有魄力、有眼光，他们还拥有一颗回去支持家乡建设的热心。对这块哺育他们成长，培养他们成才的乡土，没有谁比他们了解得更清楚，也没有谁比他们更有热诚和感情。这股新时代乡贤力量是新时代乡村振兴迫切所需的力量。只要政府在制度、政策、人力、财力上加大投资力度，鼓励和带领新时代乡贤一起撸起袖子加油干，新时代乡贤就一定会发挥出非常积极正面的作用，可以让我们的乡村振兴走上快车道，让我们快速地驶向全面建成小康社会、实现共同富裕的目标。值得注意的是，地方政府在实践中应保持清醒的意识，警惕地方村霸打着“新时代乡贤”的名号，在村中作威作福，无视政府组织纪律、损害政府在群众中的为民形象，伤害政府和群众之间的感情。当前，全国各地正在开展扫黑除恶专项斗争，为的就是还社会安宁，为正道撑起一片天。地方政府应该敢担当、勇作为，在乡村振兴战略的大背景下，为乡村中好人、贤人撑腰，鼓励和发展培育更多的新时代乡贤，手拉手心连心，共同致力于乡村振兴发展，为实现中华民族的伟大复兴一起努力奋斗。

新乡贤参与乡村治理的探索研究

——基于韶关农村的研究

■ 韶关市社会主义学院课题组^①

党的十九大报告首次提出“实施乡村振兴战略”^②，“治理有效”是乡村振兴战略的总要求之一，在乡村治理中，要综合发挥政府、社会组织、公众等多元主体的作用。新乡贤是参与乡村治理的一支重要力量，近年来在东部地区特别是经济条件较好的乡村作用突显。新乡贤作为一股扎根基层、情系村民、服务农村的新生力量，是一种非正式权威，是联结国家权力与乡村社会的中介。新乡贤参与乡村治理无疑为破解乡村治理的困境提供了新思路，为推动乡村经济社会发展注入了新动能，是促进城乡融合发展的有益探索。正因如此，积极引导新乡贤参与乡村治理，成为社会各界广泛关注的热点话题。

“乡贤”一词由来已久，最早见于东汉，又谓之“乡绅”“士绅”，^③专指封建王朝品德高尚、有所作为的朝廷官吏，或对社会有较大贡献的贤达

① 课题成果获奖：广东省社会主义学院2018—2019年度全省社会主义学院系统招标课题优秀课题。

课题组组成。组长：田千山，韶关市社会主义学院党建教研室主任、政治学副教授；成员：曹姣星，韶关市社会主义学院统战理论教研室政治学副教授；执笔人：田千山。

② 权威发布：十九大报告全文〔EB/OL〕. <http://sh.people.com.cn/n2/2018/0313/c134768-31338145.html>.

③ 秦晖. 传统十论：本土社会的制度文化与其变革〔M〕. 上海：复旦大学出版社，2003：3.

人士。相对于传统意义上的乡贤，新乡贤则为新时代的产物。当前，关于新乡贤概念的阐释众说纷纭，学术界尚未达成共识。文中所称新乡贤，基于“观念更新、范畴更广、标准更高、贡献更大”多维度考虑，泛指在实施乡村振兴战略中，具有一定影响力和感召力，为乡村经济社会发展做出积极贡献的贤能人士，包括村居优秀基层干部、经济文化能人、退休干部职工、道德模范和身边好人等。

目前，学界关于新乡贤的研究成果不断涌现，但现有的理论成果大多集中于对新乡贤的内涵诠释、在乡村治理中的作用探析等方面，而对于新乡贤参与乡村治理的诱因和困境却较少触及。基于上述考虑，有必要将新乡贤参与乡村治理的理论研究与实践探索紧密结合，究其因，析其困，探其解。

何乐而为——新乡贤参与乡村治理的动力之源

社会学家费孝通先生曾经说过：“在我们社会的急速变迁中，从乡土社会进入现代社会的过程中，我们在乡土社会中所养成的生活方式处处产生了流弊。”^①改革开放40多年来，我国乡村发展取得了举世瞩目的成就，但存在的问题也不容小视。这些“流弊”的根治，离不开新乡贤作为村庄内生性价值的积极参与，因为这个群体具有不同于普通村民的丰富资源和开阔视野，诸如经济实力、人脉、知识结构。可以说，新乡贤的自身优势，加之与乡村的天然独特联系，为其施展“拳脚”提供了舞台，参与当前乡村治理也逐步从“应然”走向了“必然”。

（一）宏观层面：时代的呼唤

随着经济社会的飞速发展，国家为了破除城乡二元结构的弊端，出台了许多致力于推动农村经济社会发展的政策方针，如2004年以来，已经持续15年发布以“三农”为主题的中央一号文件，从免征延续了2000多年的“皇粮国税”到“统筹城乡经济发展战略”的实施，从“坚持党政主导，农民主体，社会协同，围绕提高农村基层治理水平”到积极发挥新乡贤作用^②的

^① 费孝通. 乡土中国 [M]. 北京:人民出版社, 2008: 8.

^② 中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/04/c_1122366449.htm.

明确要求，这些政策措施的出台，为新乡贤畅通了回乡渠道，搭建了创业平台，特别是对推动乡村振兴，引导新乡贤参与乡村治理，实现乡村治理多元化提供了有力的政策支持，营造了良好的舆论氛围。目前，各级政府大力倡导新乡贤返乡参与乡村建设，并出台了鼓励乡贤返乡的“招贤”“用贤”“惠贤”的系列政策。可以说，国家层面对农村问题的空前重视和大力支持，有效地改善了农村“穷、偏、脏、乱”等“旧容颜”，乡村振兴发展的前景在很大程度上能吸引新乡贤们返乡“大展拳脚”，为乡村振兴增添更多的人才优势和资源优势。

（二）中观层面：现实的需要

乡村经济社会伴随着改革开放的“春风”取得了显著成效，但与此同时，存在的问题也不少，“短板”较为明显。一是乡村发展缺人。乡村发展，“人口红利”是关键，但大量的人口外流，对中国原有的农村社会结构形成强烈冲击，造成了许多“空心村”的存在，缺人的乡村谈何治理，更妄论发展。而新乡贤的回归，则弥补了发展要素的短缺，将助力乡村发展。二是乡村治理缺能人。乡村经济发展的自我“造血”功能较弱，需要借助大量“外力”的注入和引领，然而，近年来城市发展的“虹吸效应”，让乡村有知识的读书人、有资源的能人纷纷向城市聚集，剩下大量的留守老人、小孩和妇女，这在一定程度上为地方上的“豪强派”人物长期把持乡村治理权提供了机会，导致治理的“自利性”“无效化”屡见不鲜，新乡贤的回归则能有效地解决这一难题。三是乡村治理缺文化。长期以来，儒家传统文化的精髓“仁”“义”“礼”等在传统乡村治理中发挥着重要作用，但随着城市化进程的加速，农民的传统世界观与价值观被迅速打破，而适应新时代的世界观和价值观却没能及时“补位”。见过世面、具有规则意识的新乡贤回归，对于村民树立与践行社会主义核心价值观有一定引领作用。四是乡村秩序缺规范。不可否认，在特定的历史时期，传统的乡村秩序发挥了相应的作用，确保了农村生产生活的有序。但当下，却面临着“双重困境”——旧秩序日渐式微，而新秩序却有待时日。村民利益得不到有效保护，亟须既有话语权，村民又认可的人正确引导。目前，新乡贤返乡的现象，为家乡重新焕发青春与活力带来了希望。可以说，乡村的现实状况需要新乡贤，新乡贤是乡村治理的可靠力量。

（三）微观层面：价值的追求

作为乡村精英阶层的新乡贤，因种种原因步入城市，在思维方式和生活习性等方面不断向城市靠拢，但潜意识中的家乡情结难以割舍，也促使其有为家乡发展服务的原生动力。同时，正如马斯洛的需求层次理论所指出的：人类依次存在生理、安全、社会、尊重和自我实现等五个层面的需要，当低级别的需要得到最低限度的满足后，会往高级别去追求。新乡贤在外衣食无忧，甚至功成名就；回乡服务正是落叶归根、光宗耀祖、施展“拳脚”、报效桑梓的大好时机。作为能人的新乡贤主动回乡或被家乡请回，均对加快家乡经济社会发展具有强烈的使命感和高度的责任感，这恰恰是在满足了基本的物质需要后对精神需要的追求。此外，他们是土生土长的本土精英，其人格魅力和话语权在村民中有极强的认可度和支持力，能最大限度地激发村民共同参与乡村治理、服务乡村发展的积极性。

有所作为——新乡贤参与乡村治理的经验之谈

现有的实践表明，最早进行新乡贤参与乡村治理尝试的，是广东云浮与浙江上虞两地。学者们对这两地总结的经验是，“新乡贤是现代乡村治理中可利用的重要资源”^①。可以说，新乡贤既因“生于斯、长于斯”对乡村治理有着天然的情怀，又因自身的成就彰显了个人的魅力。

（一）倡导农村乡风文明的“践行者”

建设美丽中国，农村是关键。然而，因为粗放无序的发展，使得农村的自然生态环境受到破坏，又因社会主义核心价值观深入人心缓慢，使得人文社会环境也备受质疑。曾有学者说：“农村环境一旦破坏，再恢复会很难；农村的美一旦消逝，人们的乡愁也将无处寄托。”^②“望得见青山、看得见绿水、记得住乡愁”，是美丽乡村的建设方向，是当地民众的热切期盼。作为乡风文明“践行者”的新乡贤，必须担起历史责任，积极投向乡村治理中，发挥应有的作用。如翁源县官渡镇利龙村榕树下村小组由本村外出乡贤

^① 王会光，蒋占峰. 新乡贤参与现代乡村治理的逻辑论析[J]. 中共郑州市委党校学报，2017（6）：81.

^② 冯华，朱隽. 中国要美，农村必须美[N]. 人民日报，2014-01-02（02）.

任会长,以较为热心、有威望的人作为成员组建村民理事会,在该村“三清三拆”、拆后宅基地安置、规划建设、设施管护等具体工作中,明确在基层党组织领导下,先由理事会商议,然后召开村民会议通过实施方案,理事会再分工合作具体落实。全村所有破旧泥砖房逐家逐间丈量登记确认并建档立卡,拆除后宅基地统一归公,预留新农村建设用地如道路、公园、广场等土地后,统一规划和处置剩余宅基地,较好地解决了村民纠纷和建设用地问题。再如曲江区白土镇新乡贤通过捐赠瓷板画、建设文化墙、开展公益课等形式,在农村地区宣传中国传统文化和加速社会主义核心价值观深入人心,推动乡村文化振兴。类似的例子,不胜枚举,由此看来,新乡贤完全有能力、有实力、有信心,以自身的行动促进村民们开展相应农村人居环境综合整治工作,提升村民的法治意识和加速社会主义核心价值观深入人心,摒弃传统文化的糟粕,净化乡村人文社会风气,助力美丽乡村、价值乡村和道德乡村的建设步伐。

(二)化解社会矛盾纠纷的“调和剂”

“新乡贤虽不是官员,手中没有被明确赋予的权力,但是,民意推崇让他们拥有基层社会认同的‘天然’权威”^①。新乡贤在协调处理基层干群关系,破解彼此信任危机,特别是预防群体性事件和极端性事件等方面发挥着重要作用。如仁化县长江镇里周村新乡贤,在2018年新屋组建设文化广场、粮仓、文化室时,因涉及村民使用土地,他们积极发挥示范带动作用,并充分利用新乡贤在亲缘、人缘、地缘等方面的优势作用,多次参与协调。不仅对有疑问、意见的村民积极协调、村民出现矛盾纠纷时参与调解,还积极协助村委会做好寨脚下的新农村建设、新屋组河堤建设等工作,在里周村新农村建设中及时化解矛盾纠纷,为乡风文明、乡村振兴作出了贡献。实践表明,现代乡村治理中,新乡贤理应成为乡里和谐的“调和剂”。因为他们常年身在乡村中,可以及时地了解掌握村民的所思所想,以便将准确的民情民意反馈给基层政府,为更好地科学决策、服务民众奠定基础。同时,新乡贤也能以现身说法的方式,将自身对国家大政方针的理解和运用,特别是将惠民政策准确无误地传达给村民,从而提高村民对政府征拆、生态保护、

^① 单士兵. 期待“新乡贤”归来[N]. 重庆日报, 2015-02-05(11).

扶贫开发、社会保障等政策的理解和支持。

（三）乡村公共事务管理的“代言人”

从总体上来看，被称为新乡贤的人，一般都是政治素养好、文化水平高、致富能力强，其道德品质、才能学识普遍得到村民的认可和推崇，参与乡村治理更多是奉献与情怀的体现。因此，在面对乡村公共事务的处理上大多能以公平公正公开的形象展示，甚至为乡村公益事业慷慨解囊。如乐昌市九峰镇建立乡贤微信群，加强与外出乡贤的沟通联系，第一时间向外出乡贤传递家乡发展资讯，帮助外出乡贤了解家乡的发展、变化以及家乡发展中遇到的一些问题、困难，邀请他们共商家乡发展之策、共兴乡村振兴之举，增强乡贤对乡村振兴的归属感、责任感和参与感，建立起乡贤之间交流和联系家乡的平台。在重新修缮九峰敬老院的建设中，新乡贤了解到资金缺口大，立即捐资100万元慈善资金，用于家乡建设，为群众办好实事。同时，为解决环镇旅游公路建设资金缺口大的难题，九峰镇发挥新乡贤资源和独特优势，动员新乡贤捐资支持环镇旅游公路建设，多方筹措道路建设资金20余万元助力新农村建设。新乡贤的良好品行和自我约束精神，也在很大程度上对利用权力“寻租”等方面起到了遏制作用。此外，长期在城市生产生活，也使得新乡贤树立了较为先进的社会主义民主法治意识，对村民的利益诉求和民主权利也较为重视，在部分基层政府因利益纠纷或历史原因出现权威失效和失语的情况下，新乡贤也能承担起政府与农村间的桥梁作用，及时补缺补位，有效地降低了公共事务管理工作中的阻力。例如在推进修路架桥、农田水利建设、植树造林等公共基础设施建设的事务中，因涉及村民个体的利益需要协调，容易受到不同程度的阻挠，新乡贤则可有效利用其特有的人情味、亲和力、血缘关系等先天优势，助力利益协调和矛盾调处，并调动村民参与乡村公共事务管理的积极性。

（四）促进乡村经济发展的“助推器”

乡村振兴，首先是人才的振兴，然而，由于城市的“虹吸效应”，使得大量农村的剩余劳动力转移到城市，导致乡村发展的后劲乏力，治理主体缺失。随着国家对农村工作的重视，惠农政策的大力实施，使得农村经济又焕发生机与活力，大量的新乡贤回归农村。这些重回农村的新乡贤，既有见识，也有经验，更有资源。而村民对于这些新乡贤，有着先天的认可意识，

非常乐意接纳其治理之道，听取其致富之经。如，乐昌市三溪镇的外出乡贤利用外出创业时掌握的资金优势和市场优势投资320万元组建千江月家庭农场，带头种植柑橘、沙田柚等特色水果，2018年农场收益达21.85万元，起到很好的示范带动效应；该市九峰镇横坑村乡贤结合当地客家文化，投资220万元将闲置的客家排楼住宅打造为精致庭院，开发特色旅游民宿，每年接待游客量逾5000人。再如，乳源瑶族自治县大桥镇中冲村的新乡贤，以“公司+合作社+农户”的模式，着力引导村民发展蔬菜种植、稻田生态综合养鱼等项目，通过几年的带动，农民经济收入翻了一番，取得良好的经济效益，2018年中冲富民国家级稻渔综合种养示范区正式挂牌，成为当时广东省唯一的国家级稻渔综合种养示范区。中冲村多元增收渠道不断拓宽，初步形成禾花鱼养殖、优质稻、高山蔬菜和农村土鸡四个基地，这四个基地也成为中冲村经济发展的四大支点。不言而喻，新乡贤的回归，既有力支撑了乡村振兴战略的实施，也为乡村发展提供了内生动力和激发了活力。

为何难为——新乡贤参与乡村治理的现实之困

新乡贤参与乡村治理，“不是形式化的制度安排，而是合乎改善乡村治理的现实需要，在乡村社会发展中发挥着有益补充的作用”。毫无疑问，新乡贤参与乡村治理，在一定程度上改善了乡村治理的生态，弥补了乡村治理的短板，但也存在一些困境，影响了新乡贤参与乡村治理有效性的发挥和乡村治理现代化进程的深入推进。

（一）思想观念的桎梏

时代的发展和现代化的气息，使传统乡土社会的一些特征在不断淡化、消逝，但在相对偏远落后的地区，家族式、长老式的统治仍屡见不鲜。新乡贤普遍漂泊在外，与家乡联系较少，突然回乡并参与乡村各项事务管理，单纯以抹不掉的血缘关系来论，与土生土长、长年在乡的人相比，短时间内想要取得家乡人们的心理认同并支持绝非易事。与此同时，近年来，农村人口以“家庭化”“迁移化”的特征呈规模化向城镇和非农产业转移，还有大量的农村剩余劳动力也因务工或谋生需要转向城市，这样就造成了农村现有留守人员以“386199部队”占据相当大的比例，直接导致人口结构比例严重

失调。而且这些留守的人中，部分又以思想相对保守、学习能力相对较弱、接受新事务时间较慢为特性，具有天然的、长期的、固化的自我封闭心理结构。如果新乡贤在短时间内无法为其带来可见的现实得益，则很难在乡村立足。不仅如此，乡村权力结构的封闭性也使得新乡贤参与乡村治理后，一些村干部担心自身的影响力和权威性会受到挑战，往往会在心理上排斥新乡贤，给其参与治理工作带来一定的阻碍。

（二）政策措施的滞后

近年来，虽然中央多次强调，在乡村振兴中要发挥新乡贤的积极作用，各地各级政府也先后出台了一些吸引新乡贤回乡的激励政策。然而，相关的配套措施出台不及时，后续推动力不足，导致新乡贤回乡的激励政策往往成为“一纸空文”，未能达到理想效果。加之对新乡贤的发展缺乏系统性、整体性的规划，对于新乡贤如何引导、如何培养、如何利用等问题，各地政府普遍缺乏具体的制度和流程，甚至有的地方还停留在口头承诺阶段。正是因为缺乏相应的制度和规章，对哪些人是新乡贤，如何吸引新乡贤，回乡后干什么、怎么干等问题一直处于模糊的状态，这势必造成部门间推诿扯皮，工作落实难，新乡贤参与乡村治理美好愿景成为“水中月”“镜中花”。此外，由于长期缺乏政府的关怀和支持，新乡贤开展活动的频率非常低，效果也非常差，更别提资金的保障和相关培训活动的正常化开展。平台的缺乏和政策的滞后，制约了新乡贤参与乡村治理作用的发挥。

（三）自身能力的限制

新乡贤参与乡村治理的一个重要表现，就是化解基层矛盾，在维护社会稳定中发挥积极作用。现实中，往往阅历丰富、经验老练、办事公道的新乡贤，通过动之以情、晓之以理的说教，可以有效化解非利益性的矛盾纠纷。但随着经济社会的发展，农村的矛盾不再是简单的非利益性的，而是越来越多呈现出利益性、复杂性的特征，特别是面对农村宅基地归属、家庭遗产继承、农村土地流转利益分配、征地拆迁补偿款等因素造成的利益冲突时，单纯依靠传统道德教化、新乡贤的个人威望等是很难平息并有效化解利益分配问题的。这就需要借助于法律的力量，但新乡贤普遍缺乏专业的法律知识，在调解涉及利益性的矛盾纠纷方面难以从容应对，进而没能有效引导民众利用法律“武器”维护自身合法权益。此外，新乡贤本身也是乡村公共事务治

理或乡村经济社会建设的利益相关人员，其立足点、出发点也不可避免地受到民众质疑和担忧，在法理与人情相冲突时容易陷入两难境地。

（四）法律法规的缺失

由于新乡贤的人员结构各有不同，呈现多样化的特点，因此需要将其力量聚集化，成立专业组织，规范化发展，才能更好地发挥作用。然而，从现有的国内法律法规看，缺乏明确的条文对新乡贤的发展作出规范，使之在法律层面得不到有效保障。同时，一些地方虽成立了新乡贤组织，但内部管理制度不完善，缺乏合理有效的分工，对其作用的发挥也缺乏量化考核评估办法，加之新乡贤大多分散在各地，也较难集中统一发挥作用。此外，正因法律法规建设的滞后，一旦新乡贤利用参与乡村治理的机会谋取不当利益，就会侵犯村民的合法权益，特别是在公利与私欲面前，新乡贤可能很难抵御金钱或其他物质的诱惑，变得重视个人利益而轻视甚至枉顾集体利益，依据现有的法律法规无法对其进行约束和惩治。如此，新乡贤不仅对乡村治理无益，而且还将构成严重危害，影响乡村振兴发展。

四 何以可为——新乡贤参与乡村治理的破解之道

新乡贤在调动乡村社会治理资源中有相当的便利性，对强化乡村社会的内生性基础和优化乡村治理体系结构有积极作用，所以实现乡村治理现代化的重要途径之一就是积极引导新乡贤参与乡村治理，使之以沟通者、协调者的角色，成为连接基层政府与农村、村“两委”与村民、村民与村民的桥梁，成为化解矛盾冲突的“减压阀”，进而弥合社会分歧并整合乡村功能。因此，面对上述新乡贤参与乡村治理中所遇到的困境，必须出台针对性和实效性的策略，进一步优化新乡贤参与乡村治理的内外部环境，推动乡村治理现代化和乡村振兴发展。

（一）培育见“贤”思齐的文化基因

新乡贤文化“作为一种‘软约束’、‘软治理’，有利于健全乡村居民利益表达机制，营造新乡贤参与家乡建设的氛围”^①。长期以来，乡贤文

^① 王丹霞. 乡村治理中新乡贤文化的时代价值与实现路径[J]. 文教资料, 2017(30): 50.

化在中华优秀传统文化宝库中占据重要的地位。要培育见“贤”思齐的新乡贤文化，就必须对传统的乡贤文化进行批判性继承。既要传统“家长式”“宗族式”作风、专制集权等与当代社会不相适应的糟粕进行大胆摒弃；也要不断地传承发扬传统乡贤文化中的精华，并结合社会主义核心价值观宣传教育，大力培育和弘扬新乡贤文化，大幅提升新乡贤文化的知晓度和认同度。推动乡贤文化进厅堂、涵育重德家风，以家风家训、村规民约为载体，让乡贤文化在传承创新中焕发新的生机。推动乡贤文化进课堂、培育崇德学风，以乡土教育为载体，把“乡贤文化”引进学校，编写通俗易懂的乡贤读本用于社区教育、农村教育，引导青少年见“贤”思齐、励志成才。推动乡贤文化进讲堂，引导清明政风，以道德讲堂为载体，让新乡贤现身说法，让村民、村干部、农村党员学乡贤、讲乡贤。与此同时，要注重运用乡村地方性的道德知识，将新乡贤的儿时记忆、乡情乡味乡愁等带有乡村情怀的内容纳入新乡贤文化中，从而用情感认同激发新乡贤扎根乡村、奉献乡里、服务乡民的积极性。

（二）营造求“贤”若渴的舆论氛围

积极开展新乡贤选树活动，发动群众广泛参与，以评促学，让广大群众在参与活动中看到差异、受到教育、转变观念，自觉向新乡贤典范看齐。同时，充分发挥新媒体的宣传教育作用，通过在政府网站开辟新乡贤专栏，设置新乡贤长廊、新乡贤榜，开设新乡贤微信公众号等途径，多层次、多角度广泛宣传新乡贤根植乡土、反哺家乡的先进事迹、突出贡献等，提高村民对身边新乡贤的认可度、信任度，为新乡贤参与乡村治理打牢民意基础，营造尊重、支持新乡贤的良好社会氛围。另外，在新乡贤文化的表达方式和方法上，还要注意村民的接受能力和认可程度，以熟练掌握村民现有生产生活的特征为基础，有针对性地对村民进行新乡贤文化的宣传教育，并通过村民喜闻乐见的形式，将传统乡贤文化中的经典故事、先贤人物等进行编排整理，并广泛宣传新乡贤参与乡村治理的善举、义举，扩大舆论导向，使村民强化对新乡贤的情感认同，从而提升新乡贤在乡村治理中的凝聚力、号召力、感染力，进一步推动其伦理价值的实现。

（三）完善野无遗“贤”的制度体系

各地应结合实际情况，加快出台相关配套制度，确保新乡贤有效参与

乡村治理。一是明确新乡贤的工作指引。新乡贤群体来源多元,所以各具特色、各有优势,应本着用其所长、避之所短的原则,对其各自的工作作出相应指引。例如,退休教师学识渊博,建议其引领乡风文明;经商人士富有经济思维,建议其促进产业兴旺;离退休干部见多识广,建议其力推美丽乡村;等等。通过工作指引,使新乡贤各司其职,各尽其责。二是出台新乡贤返乡创业优惠政策。制定鼓励新乡贤返乡创业的减税降费等优惠政策,支持其利用家乡独特的资源优势,打造特色产业,提供更多就业机会留住外出的村民,带动家乡经济发展。三是建立乡贤交流座谈制度。积极搭建和完善以新乡贤为骨干的志愿团、智囊团、调解团等工作平台机制,便于新乡贤参与乡村治理。充分利用春节、清明、中秋、国庆及旅游节庆活动等时间节点,通过政府主导,组织回乡乡贤座谈交流,由政府通报当地经济社会发展情况、推介项目、宣传政策等,听取乡贤意见建议,动员新乡贤为家乡建设建言献策、出资出力。四是借助现代化网络信息技术,打破时间、空间限制,畅通新乡贤参与乡村治理的网络渠道,争取外出新乡贤为家乡建设提供智力、信息、资金、技术、宣传等方面的支持。

(四)健全选“贤”任能的运行机制

一是健全乡贤组织的准入机制和退出机制,促进规范化发展。规范新乡贤治理行为,加强乡贤理事会等新乡贤组织的规范化建设,规范工作章程,明确新乡贤在乡村治理中的角色定位、权利义务和工作职责,确保新乡贤组织依法依规运行。通过制度的约束性和规则的导向性,使新乡贤参与乡村治理的行为得以规范,时效得以保障,进一步增强乡村自我发展的能力。二是建立健全激励机制,增强新乡贤荣誉感和自豪感。通过开展新乡贤的评选活动,对在参与乡村治理中贡献突出、德才兼备的优秀新乡贤,以政府名义颁发荣誉证书,同时,优先推荐为基层人大代表、政协委员候选人,提高新乡贤社会地位。对新乡贤捐建的道路、桥梁、广场等,以乡贤名字命名,并将新乡贤参与乡村治理的典型事迹体现在地方志中,编撰成故事典籍,供后世传承,以增强新乡贤的荣誉感、自豪感和归属感。并通过建立新乡贤微信交流群、组织新乡贤回乡探望活动、举办新乡贤交流茶话会等方式,加强对新乡贤的人文关怀,增强新乡贤与家乡的情感联系,激发乡贤回归、反哺家乡的热情。三是建立健全监督约束机制。一方面,将新乡贤参与乡村治理的行

为规范、行为准则列入村规民约，使村民群众的监督有理有据。另一方面，进一步完善村级民主监督机制，将新乡贤纳入村级民主监督范畴，明确村务监督委员会职责，拓宽村民监督渠道，加强对新乡贤行为的约束和监督。

附录



广东省社会主义学院统一战线理论研究成果 参加中央统战部全国统战理论政策研究创新 成果评奖获奖目录（2015—2020）

序号	课题名称	立项单位	负责人	成员	年度	获奖等次
1	当前香港青年社会运动的变化及对策研究	广东省委统战部、广东省社会主义学院	肖 莉	林伟、冯颖红、杜联藩、刘伟棠 执笔人： 林 伟	2015年度	一等奖第一名
2	香港激进力量社会基础研究	广东省社会主义学院	林 伟		2015年度	三等奖
3	回归以来澳门青年社会运动的发展及对策研究	广东省委统战部、珠海市委统战部	林 伟	执笔人： 林 伟	2016年度	一等奖
4	香港建制派青年政治人才培养的问题与对策研究	广东省社会主义学院	林 伟		2017年度	二等奖
5	香港统战工作特点与规律研究	广东省委统战部、广东省社会主义学院	冯颖红		2017年度	二等奖

(续上表)

序号	课题名称	立项单位	负责人	成员	年度	获奖等次
6	转型升级之下的香港爱国同乡社团可持续发展研究——以香港广东爱国同乡社团为例	广东省社会主义学院、广东省委统战部、中山市委统战部	林伟		2018年度	一等奖第一名
7	统战部门助推香港青年融入国家发展大局研究——以粤港澳大湾区为例	广东省委统战部、广东省社会主义学院、东莞市委统战部	林伟		2020年度	特等奖

广东省社会主义学院统一战线理论研究成果 参加广东省统战理论政策研究创新成果评奖 获奖目录（2015—2020）

序号	课题名称	立项单位	负责人	成员	年度	获奖等次
1	当前香港青年社会运动的变化及对策研究	广东省委统战部、广东省社会主义学院	肖莉	林伟、冯颖红、杜联藩、刘伟棠 执笔人：林伟	2015年度	特等奖
2	香港激进力量社会基础研究	广东省社会主义学院	林伟		2015年度	特等奖
3	广东非公经济人士的思想动态及其引导研究——基于问卷调查的实证分析与政策建议	广东省社会主义学院	鲁开垠	肖承罡、余伟、王咏红	2015年度	一等奖
4	发挥广东统一战线优势，助推粤世居少数民族地区实现科学发展：以清远世居少数民族地区为例	广东省社会主义学院	吴显标	冯颖红、温开照、谢伟杰	2015年度	二等奖
5	政党协商机制建设的探索	广东省社会主义学院	冯颖红	肖莉、林少红	2015年度	三等奖

(续上表)

序号	课题名称	立项单位	负责人	成员	年度	获奖等次
6	青年本土势力进入立法会对香港政治生态的影响及对策研究	广东省社会主义学院	吴显标	冯颖红、温开照、谢伟杰	2016年度	一等奖
7	回归以来澳门青年社会运动的发展及对策研究	广东省社会主义学院、珠海市委统战部	林伟		2016年度	三等奖
8	新常态下我省新社会组织统战工作实证研究：兼论新社会组织统战工作的边界与融合	广东省社会主义学院			2016年度	二等奖
9	新常态下华人华侨统一战线工作的思路初探	广东省社会主义学院			2016年度	优秀奖
10	党外代表人士教育培养工作问题研究	广东省社会主义学院	吴显标	鲁开垠、肖莉、冯颖红、刘伟炬、肖承罡、张山、余伟、谢伟杰	2017年度	一等奖
11	香港建制派青年政治人才培养的问题与对策研究	广东省社会主义学院	林伟		2017年度	特等奖

(续上表)

序号	课题名称	立项单位	负责人	成员	年度	获奖等次
12	十八大以来协商民主的理论发展与创新研究	广东省社会主义学院	鲁开垠	林少红、张山、谢伟杰、王咏红	2017年度	二等奖
13	十八大以来统一战线理论创新与发展研究	广东省社会主义学院	肖承罡	谭建军、温开照、余伟、廖昕	2017年度	二等奖
14	转型升级之下的香港爱国同乡社团可持续发展研究——以香港广东爱国同乡社团为例	广东省社会主义学院、广东省委统战部、中山市委统战部	林伟		2018年度	特等奖
15	改革开放之初广东统一战线的地位与作用研究	广东省委统战部、广东省社会主义学院	肖莉	冯颖红、林卓才、杜联藩、温开照、张山、林伟、余伟、何智慧	2018年度	特等奖
16	广东县(市、区)统战部部长教育培养问题研究	广东省社会主义学院	吴显标	鲁开垠、肖莉、冯颖红、林少红、 <u>肖承罡</u>	2018年度	一等奖
17	从“五一口号”到协商建国看建国前夕多党合作的效能——基于协商主体能动作用的协商效能研究	广东省社会主义学院	鲁开垠	<u>肖承罡</u>	2018年度	二等奖

(续上表)

序号	课题名称	立项单位	负责人	成员	年度	获奖等次
18	关于台湾青年在大陆学习、生活、工作的调研报告——基于广东省调研的分析	广东省社会主义学院、台盟广东省委	肖莉	张山、谭建军	2018年度	三等奖
19	“一带一路”：新时代侨务工作重要平台——基于广东的个案研究	广东省社会主义学院	林少红	肖承罡、陈中宣	2018年度	三等奖
20	全面深入探索新时代涉港统战工作新方略	广东省委统战部、深圳市委统战部、广东省社会主义学院	林伟		2019年度	一等奖
21	关于发挥社院在党外代表人士教育培训主阵地作用研究	广东省社会主义学院	吴显标	林少红、张山、温开照、谢伟杰、李科	2019年度	二等奖
22	发挥统一战线优势，优化民营企业创新创业环境研究	广东省社会主义学院	潘清	肖承罡、谭建军、廖昕、陈莲	2019年度	优秀奖
23	新时代社区网络意见人士统战工作研究	广东省社会主义学院	余伟		2019年度	三等奖
24	粤港澳大湾区建设与民营企业发展机遇研究	广东省社会主义学院	鲁开垠	杨竞业、张山、余伟、王咏红	2019年度	三等奖

(续上表)

序号	课题名称	立项单位	负责人	成员	年度	获奖等次
25	统战部门助推香港青年融入国家发展大局研究——以粤港澳大湾区为例	广东省委统战部、广东省社会主义学院、东莞市委统战部	林伟		2020年度	特等奖
26	习近平总书记关于加强和改进统一战线工作重要思想在广东的实践	广东省社会主义学院	冯颖红	杨竞业、杜联藩、刘伟棠	2020年度	一等奖
27	习近平总书记关于新的社会阶层人士统战工作的相关论述	广东省社会主义学院	谭建军		2020年度	二等奖
28	广东统一战线与特区建设研究	广东省社会主义学院	杨竞业	肖莉、冯颖红、陈东梅	2020年度	三等奖
29	粤港澳大湾区与广东统一战线——以涉港澳统战工作为视角	广东省社会主义学院	林伟		2020年度	优秀奖
30	疫情下民营企业健康发展的影响及对策	广东省社会主义学院	谭建军	余伟	2020年度	优秀奖

广东省社会主义学院统一战线理论研究成果 参加第二届中央社会主义学院系统科研评奖 获奖目录（2015—2020）

序号	课题名称	立项单位	负责人	年度	获奖等次
1	地方民主党派代表性问题研究	广东省社会主义学院	林伟 鲁开垠	2015年度	一等奖
2	网络民主对我国政党制度的影响和对策	广东省社会主义学院	张山	2015年度	二等奖
3	完善基层协商民主制度，探索化解农村利益矛盾新路	广东省社会主义学院	耿世栋	2015年度	三等奖
4	统一战线学科建设的探讨	广东省社会主义学院	林少红	2015年度	三等奖
5	港区政协委员发挥“双重作用”研究	广东省社会主义学院	冯颖红	2015年度	三等奖

广东省社会主义学院2016—2017年度 全省社会主义学院系统招标课题优秀成果目录

序号	立项编号	题目	负责人	负责人 单位	课题类型	评审 结果
1	GDSYKT [2016— 2017] 01	关于发挥社会主义学院在党外代表人士教育培养中主阵地作用的研究	李佩施	佛山市 社院	重点委托	优秀
2	GDSYKT [2016— 2017] 02	关于发挥社会主义学院在党外代表人士教育培养中主阵地作用的研究	张海燕	惠州市 社院	重点委托	优秀
3	GDSYKT [2016— 2017] 04	城市少数民族人口服务与管理调查研究	曾葆	深圳市 社院	重点	优秀
4	GDSYKT [2016— 2017] 08	当前农村宗教信仰问题研究——以广东省韶关市为例	田千山	韶关市 社院	重点	优秀
5	GDSYKT [2016— 2017] 10	新的社会阶层人士统战工作研究	匡永琼	惠州市 社院	重点	优秀
6	GDSYKT [2016— 2017] 11	新的社会阶层人士统战工作研究——基于大数据视角	林延斌	汕尾市 社院	重点	优秀

(续上表)

序号	立项编号	题目	负责人	负责人 单位	课题类型	评审 结果
7	GDSYKT [2016— 2017] 14	以十三五规划提 升统一战线教育 培养研究	党西民	中山市 社院	重点	优秀
8	GDSYKT [2016— 2017] 21	新媒体人士统战 工作研究	余伟	省社院	重点	优秀
9	GDSYKT [2016— 2017] 22	统一战 线 服 务 “精准扶贫、精 准脱贫”的优势 与路径研究	林少红	省社院	重点	优秀
10	GDSYKT [2016— 2017] 23	澳门青年政治参 与问题研究	林伟	省社院	重点	优秀
11	GDSYKT [2016— 2017] 24	外来宗教中国化 问题研究	温开照	省社院	重点	优秀
12	GDSYKT [2016— 2017] 25	习近平总书记关 于统一战线重要 论述研究	张山	省社院	重点	优秀
13	GDSYKT [2016— 2017] 26	香港青年文化认 同	杜联藩	省社院	重点	优秀
14	GDSYKT [2016— 2017] 27	非公有制经济发 展面临的瓶颈与 对策研究	高山	深圳市 社院	一般	优秀
15	GDSYKT [2016— 2017] 30	创新交流模式增 强港青国家认同	徐晓迪	深圳市 社院	一般	优秀

(续上表)

序号	立项编号	题目	负责人	负责人 单位	课题类型	评审 结果
16	GDSYKT [2016— 2017] 32	现代国家治理体系与“一国两制”	殷旭东	珠海市社院	一般	优秀
17	GDSYKT [2016— 2017] 35	新媒体时代基层统战工作新的着力点研究	李祎妮	佛山市社院	一般	优秀
18	GDSYKT [2016— 2017] 44	新的社会阶层人士统战工作研究	刘忠友	中山市社院	一般	优秀
19	GDSYKT [2016— 2017] 49	港澳青年统战工作研究	刘艳	茂名市社院	一般	优秀
20	GDSYKT [2016— 2017] 53	港澳台侨青年政治认同研究	张春照	肇庆市社院	一般	优秀

广东省社会主义学院2018—2019年度 全省社会主义学院系统招标课题优秀成果目录

序号	立项编号	题目	负责人	负责人 单位	课题立 项类型	评审 结果
1	2018-gdsykt-012	习近平新时代统一战线思想研究	罗忠胜	佛山市社院	立项非资助	优秀
2	2018-gdsykt-003	海外华侨华人高层次人才回流趋势研究——以广州为例	陈瑞娟	广州市社院	重点课题	优秀
3	2018-gdsykt-018	新时代新型政商关系的探讨与建构	朱斯娜	汕头市社院	一般课题	优秀
4	2018-gdsykt-045	乡村振兴战略视域下新乡贤的回归与价值开发——以粤西湛江为例	王守智	湛江市社院	一般课题	优秀
5	2018-gdsykt-034	协同治理视域下新时代乡贤与农村发展研究——以广东S市的经验为启示	何飞翔	汕尾市社院	立项非资助	优秀
6	2018-gdsykt-031	习近平新时代统一战线思想研究	布晓青	汕尾市社院	一般课题	优秀
7	2018-gdsykt-004	新的社会阶层代表人士政治参与研究	曾葆	深圳市社院	一般课题	优秀
8	2018-gdsykt-037	粤港澳大湾区建设背景下新型政商关系的构建	王鹏	东莞市社院	一般课题	优秀

(续上表)

序号	立项编号	题目	负责人	负责人 单位	课题立 项类型	评审 结果
9	2018-gdsykt-001	新的社会阶层人士有序政治参与研究	张海霞	广州市社院	一般课题	优秀
10	2018-gdsykt-005	非公经济年轻一代统战工作研究：以深圳为例	周会祥 黄伊梅	深圳市社院	重点课题	优秀
11	2018-gdsykt-052	改革开放 40 年广东省非公有制经济发展历程研究	江小娟	清远市社院	一般课题	优秀
12	2018-gdsykt-055	广东民营经济自主创新影响力因素研究	王晓蓓	清远市社院	一般课题	优秀
13	2018-gdsykt-008	社会治理视野下的基层协商民主发展路径探析	孙莹	珠海市社院	一般课题	优秀
14	2018-gdsykt-015	构建新时代新型政商关系研究	梁胜初	汕头市社院	一般课题	优秀
15	2018-gdsykt-027	统战视角下新时代乡贤与农村发展研究	阮雪梅	惠州市社院	一般课题	优秀
16	2018-gdsykt-035	广东省非户籍委员政治参与问题研究	黄琦	东莞市社院	重点课题	优秀
17	2018-gdsykt-062	新时代统战思维下乡贤与农村发展研究——以揭阳市为例	王紫零	揭阳市社院	重点课题	优秀
18	2018-gdsykt-014	新乡贤在乡村振兴中的角色及参与路径研究	栗霞	佛山市社院	立项非资助	优秀

(续上表)

序号	立项编号	题目	负责人	负责人 单位	课题立 项类型	评审 结果
19	2018-gdsykt-019	非公企业社会责任评价研究——基于广东省上市非公企业社会责任报告	姜建	韶关市社院	重点课题	优秀
20	2018-gdsykt-020	新乡贤参与乡村治理的探索研究——基于韶关农村的研究	田千山	韶关市社院	重点课题	优秀
21	2018-gdsykt-023	新时代乡贤与农村发展研究——以河源为例	张小苑	河源市社院	一般课题	优秀
22	2018-gdsykt-041	侨团与港澳社团向专业性社团转型分析	刘庄	江门市社院	重点课题	优秀
23	2018-gdsykt-050	试论新时代中国特色社会主义协商民主的重要作用	王民祥	肇庆市社院	立项非资助	优秀
24	2018-gdsykt-047	新时代乡贤与乡村振兴研究	肖琦	茂名市社院	一般课题	优秀
25	2018-gdsykt-025	改革开放 40 年多党合作事业创新发展	邱立志	梅州市社院	重点课题	优秀