

# 领导科学论坛

# 大讲堂

THE FORUM OF LEADERSHIP SCIENCE

2020年第11期 总第180期

P<sub>03</sub> 合宪性审查的中国实践

P<sub>22</sub> 文明转型与世界法律变革

P<sub>44</sub> 全面提高干部解决实际问题的能力

P<sub>57</sub> “双循环”新格局与经济高质量发展

P<sub>84</sub> 横渠四言与礼乐文明





# 新时代创造新模式 新模式学习新思想

## 学习中国智慧党建云平台

学习中国智慧党建云平台是运用大数据、云计算、新媒体、智能知识组织和新一代天地一体信息技术独家创新研发的多网跨终端共享的全场景智慧化党建多功能新型智能平台。平台为党建工作提供了全方位的综合解决方案，实现了党务和业务的智能化融合，为党的全面领导、党建的全面引领提供了信息化路径和智能化手段，让党务和业务实现无缝对接。

### 平台系统结构

1 党员干部学习全媒体资源库

2 智能化知识组织系统

3 多级党务业务一体化云平台

4 党员干部多级学习平台



5 智能移动终端融合应用系统

6 智能化党建运营管理中心

7 大数据分析、监控、演示系统

8 北斗双向卫星站

### 创建平台的目的

- 解决党务业务“两张皮”问题
- 解决个人学习与集体学习“两张皮”问题
- 解决内容和技术“两张皮”问题
- 解决线上线下“两张皮”问题
- 解决单位内部的多平台和信息孤岛问题
- 解决多级多层重复建设问题
- 解决资源分散缺少系统性和逻辑性问题
- 解决缺少规范性和标准化问题
- 解决平台的安全问题

出品单位：《中国企业报》集团智慧党建研究院

联系方式：010-62805956、68001238

联系人：薛红霞15010167295 王强18518039399 刘红13126508885

## ◆ 合宪性审查的中国实践

.....北京航空航天大学法学院教授 王 锴 (3)

## ◆ 文明转型与世界法律变革

.....中央党校政法部教授 张恒山 (22)

## ◆ 全面提高干部解决实际问题的能力

.....中央党校(国家行政学院)研究生院副院长 刘 春 (44)

## ◆ “双循环”新格局与经济高质量发展

.....北京大学经济学院教授 王跃生 (57)

## ◆ 横渠四言与礼乐文明

.....西北大学中国文化研究中心研究员 傅 光 (84)

## 编 委 会

顾 问 张全景 刘道玉 张国祚

杨叔子

主 任 陈建才

编 委 (以姓氏笔画为序)

王元璋 王泽龙 别少波

别业舫 何兴亮 何国治

吴开胜 吴华品 周大仁

周 勇 周祖元 赵耀宏

顾 杰 秦在东 梁前德

彭元杰 谢成宇 蔡尚华

熊泽金

董 事 长 肖昌斌

总 经 理 周发秋

社 长 谢成宇

主 编 陈建才

副 主 编 张永平

执 行 主 编 夏晓畅

外 联 部 主 任 薛红霞

发 行 部 主 任 董晓丹

读 者 服 务 部 周蓉国

责 任 编 辑 王 韬 赵春燕 钟 雪

马 程 侯 欣 周 凯

美 术 编 辑 田良娟





历史是人民书写的，一切成就归功于人民。只要我们深深扎根人民、紧紧依靠人民，就可以获得无穷的力量，风雨无阻，奋勇向前。

——习近平

主管单位 长江出版传媒股份有限公司

主办单位 湖北长江报刊传媒（集团）有限公司

出版单位 湖北长江报刊传媒（集团）有限公司

联办单位 国家与地方治理网

北京新时代中特教育科技有限公司

（原北京宣传教育服务中心）

编辑出版 领导科学论坛杂志社

发行广告部电话 010-68006063 68005003

编辑部电话 010-62807007转8148（北京）

国内统一连续出版物号 CN 42-1837/C

国际标准连续出版物号 ISSN 2095-5103

邮发代号 38-406

广告经营许可证 广登准字（2019）4200000016

编辑部地址 北京市西城区车公庄大街乙5号  
鸿儒大厦B座二层（西楼梯口）  
武汉市洪山区桂元路67号

编辑部邮箱 xxwdjt@163.com

ldkxlt@sina.com

出版时间 2020年11月15日

印刷 廊坊市凤海印务有限公司

定价 15.00元



# 合宪性审查的中国实践

北京航空航天大学法学院教授 王 锴

**摘 要：**党的十九大报告首次提出“合宪性审查”的概念。合宪性审查的主要作用是维护宪法的权威，加强宪法的实施与监督，即通过合宪性审查工作来落实宪法中的各种规定，将与宪法规定不一致的文件或行为予以消除。

**关键词：**合宪性审查；宪法；法制

党的十九大报告提出，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。其中，“合宪性审查”概念首次出现在党的正式文件中。在此，我们从三个方面来介绍“合宪性审查”：第一，为什么需要“合宪性审查”；第二，合宪性审查的制度现状与中国实践；第三，未来应该如何推进合宪性审查工作。

## 一、为什么需要“合宪性审查”

从党的十九大报告可以看出，合宪性审查的主要作用是维护宪法的权威，加强宪法的实施与监督，即通过合宪性审查工作来落实宪法中的各种规定，将与宪法规定不一致的文件或行为予以消除。

宪法是我国的根本大法，拥有最高的法律效力。从古到今，宪法的发展经过了三个阶段：**古代宪法、近代宪法、现代宪法**。有关宪法的作用可以从这三个阶段来分析：

### （一）古代宪法——构建国家（以亚里士多德的《雅典政制》为代表）

第一阶段是古代宪法，它发挥的主要功能是构建国家。

“宪法”这个词的英文是“constitution”，其最早的含义就是构建、组成，即构建国家。也就是说，通过宪法形成一种凝聚力，把人民组成一个国家，这就是宪法最原始的含义。因此，古代宪法的主要内容是国家组织法，规定国家的各个机关的功能、职权、人员，以及这些机关是怎么产生、如何运作的。这种意义上的宪法，其历史可以追溯到古希腊。亚里士多德曾写过《雅典政制》，重点讲述雅典城邦政治制度发展历程，介绍雅典城邦国家如何组成、各个机关如何运作。因此，当代有些学者也会把古代宪法称为宪制。

## （二）近代宪法——有限国家（以美国《1787宪法》为代表）

近代宪法是目前我们最熟悉的宪法，它发端于封建社会末、资产阶级革命兴起时期。近代宪法以反对封建专制，限制封建王权为特征，它反映了自由资本主义时期资产阶级的意志，维护生产资料的私人占有制，标榜“主权在民”。

近代宪法的历史可以追溯到1215年的英国《自由大宪章》，1791年法国宪法，美国的《1787宪法》。近代宪法起初是要限制君权，以英国宪法、法国宪法为代表，但美国宪法的功能跟英国、法国的宪法有区别。首先，美国没有封建时期，是直接从资本主义时期开始发展的，所以美国宪法的主要功能不是限制君权。美国的《1787宪法》是世界上第一部成文宪法，那么美国为什么要制定成文宪法呢？因为美国是从英国独立出来的，而英国在美洲殖民地横征暴敛，征收很高的税收，美国通过成文宪法反对英国。当时，英国和法国爆发战争，英国国家财政吃紧，军费亏空，希望利用收税来弥补财政的不足。当然，另一个重要原因是，当时的英国看到美洲殖民地的工商业发展非常迅速，担心美洲殖民地的经济会对英国本土的经济构成竞争与威胁，所以想通过征收高税收来压制当地的经济的发展。

英国是老牌的法治国家，1688年光荣革命之后确立了税收法定原则，即征税必须经过议会的同意，要以议会通过法律的形式进行颁布。当时，英国在美洲殖民地的税收制度都是通过英国议会制定税法予以推行的。这使美洲殖民地对英国非常愤怒，主要集中在英国议会。过去我们称英国议会为民主代议机关，为什么这样一个代表民意的机构会通过一些美洲殖民地看来非常邪恶、非常不合理的法律？主要是因为当时的美洲殖民地在英国议会里没有代表席位，没有



人替他们说话。议会立法的程序是少数服从多数，如果代表自己团体利益的代表在国会中占少数或者没有代表，就没有办法阻止对自己不利的立法。

美国革命成功以后，正是基于对英国议会这样一种制定恶法的惨痛教训和经历的反思，制定了一种跟英国截然不同的制度。英国是不成文宪法，本质是没有宪法典。英国一直主张议会主权，议会的法律效力是最高的，所以没有制定宪法典。但是美国恰恰是因为受到了英国议会的压迫，认识到议会权力或者说立法权也应该受到限制，否则立法机关就可能制定恶法。为了限制议会，只有在议会之上制定一部更高地位的法律——宪法。美国采取了成文宪法的制度，《1787宪法》的制定意味着近代宪法限制国家权力的目的，从原来的限制君权开始转向限制立法权，这就是近代宪法的功能。

### （三）现代宪法——有为国家（以德国1919年《魏玛宪法》为代表）

社会主义宪法属于现代宪法的组成部分，现代宪法的功能并不是限制国家权力，或者说去构建所谓的有限国家、有限政府，而是要构建有为国家。

有限国家的含义是国家权力是有限的，不能过度扩张，应当维护在适当的领域之内。当时的一个口号就是“最小的政府就是最好的政府”，也就是说国家不应干涉太多，只需维护社会秩序，类似于中国古代“无为而治”，但现代国家或者说有为国家，要求国家积极作为，介入社会的一些领域。当然这个介入是有前提的，如果社会资质无法发挥作用解决问题，就要通过国家来解决。比如国家要在市场失灵时干预经济，重新维护市场的正常运转；国家要积极进行一些文化设施的建设，积极推广主流文化。

现代宪法的产生是以德国1919年的《魏玛宪法》为标志的，《魏玛宪法》首次提出国家要保护公民的经济权利和文化权利。从我国宪法的规定来看，其既有古代宪法的成分，即构建国家使其更加完整。比如宪法里提到“完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责”，就是一个非常典型的构建国家的表现。当然，我国宪法里也有近代宪法限制国家权力，尤其是限制立法权的一些表述，比如宪法第五条规定，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予

以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。同时，我国宪法中也有具有现代宪法特征的确保国家有为的一些规定，比如宪法总纲规定了国家的经济制度、文化制度、社会制度、生态制度，这些都要求国家积极去作为，包括环境保护、建设文化设施、建设社会福利、经济宏观调控等。

从合宪性审查的内容来看，实际上也是对应宪法的这三种功能展开的。比如，古代宪法是要构建国家，维护国家的统一，进行国家整合的。从其他国家来看，在合宪性审查的内容里，首先，是维护国家统一。比如有些国家进行合宪性审查，要审查中央跟地方的权限争议，或是联邦和州的权限争议，实际上就是通过确保中央跟地方之间关系的和谐来维护国家的统一。其次，限制国家权力，尤其是立法权，通过合宪性审查来维护国家的法治统一。最后，通过审查国家是否积极履行义务来维护有为国家，确保现代宪法的功能得以发挥。比如说有些国家会审查立法不作为。作为立法机关，立法应该跟宪法一致，但也有不作为的立法机关，没有及时地制定立法，这时就要追究其责任。在一些国家，是通过审查立法不作为的合宪性来追究的，也就是说近代宪法主要的一个功能就是约束和限制立法权。因为立法机关有可能制定恶法或能滥用立法权。

2014年10月，党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。也就是说，过去强调依法治国，但是“法”本身是有要求的，即依法治国的“法”必须是良法，只有良法才能实现善治。如果不对法的内容进行审查，依法治国就有可能产生一些负面的后果。当然，从中国历史上也可以看到这样的例子。秦朝的法制是非常严密的，以法家为指导思想，在各个领域制定了很多法律条例，但秦朝并没有实现长治久安，只延续了15年。其实，如今我们反思原因，可能跟其法的内容是否良善有着密切的关系。秦朝灭亡的导火索是陈胜、吴广的起义，当时陈胜、吴广押送900名民夫到渔阳（今北京市密云西南）去防守，由于七月大雨连绵，道路不通，估计已经超过了预定到达的日期，按照秦朝的法律规定是要被杀头的。陈胜、吴广就商量说：“如今逃走也是死，起义干一番大事业也是死，同样都是死，为国事而死好不好？”最终，两人发动了起义。显然，秦朝的法律没有考虑一些不可抗力的因素，并不合理。所以，秦朝的灭



亡在某种程度上跟法律的不合理或者说恶法是有直接关系的。所谓“恶法”无外乎就是两种，一种是没有反映多数人的意志，另一种是即使反映了多数人的意志，但有的时候多数人也有可能利用人数上的优势去压制少数人，甚至侵犯少数人的权利，即“多数人的暴政”。

实际上，美国之前的革命恰恰就是遭受了第二种情况，因为美国在英国议会里没有代表，所以代表英国本土利益的议员，就会利用人数上的优势裁决，不会考虑殖民地的利益。当然，多数人的意见也不一定正确，所以立法机关制定的法律也不一定是良善的，需要我们约束立法权，防止立法权滥用。

当然，约束立法权不能靠议会的法律，否则就变成了自己当自己的法官。只有在议会的法律之外再制定一部地位更高的法律——宪法。因为宪法无论是从制定，还是修改过程来看，其民意基础都要比议会的法律要高。现实生活中，修改一般法律只需要过半数同意，但是修改宪法，要得到全国人大全体代表 2/3 以上都同意。只有约束了立法权，所有的国家权力才能都受到约束，才有可能实现真正的法治。

过去经常讲依法行政、依法审判，但这只是对行政权和司法权进行了约束，并没有约束立法权。如果不约束立法权，行政和审判依据的法律有可能是不合理的，结果自然也可能不合理。这样的例子有很多，例如 2005 年发生在重庆的一起案件，原告跟两个同学一起出去坐车，结果发生了车祸，三个人当场死亡，但是原告的两个同学因为是城镇户口最后获得了 20 多万元的赔偿。而原告因为是农村户口，只获得了 8 万余元的赔偿。原告的父母不服，认为不公平，提起了诉讼，但诉讼最终也没有成功。因为法院认为，之所以对原告以及原告的同学进行了不同数额的赔偿，是根据《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第二十九条：死亡赔偿金按照受诉法院所在地上一年度城镇居民人均可支配收入或者农村居民人均纯收入标准，按二十年计算。所以这是一个依法裁判的结果。通过这个例子可以看出，如果不去追问法本身的合理性，只是单纯地依法审判，有时候并不能实现实质的正义。

党的十八届四中全会提出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国。首先，依法治国要依的是良法，也就是符合宪法的法。第二，如果不去约束立法权，不

良立法对社会的危害性比不良行政、不良司法更大。因为审判权跟行政权都是针对特定的人的，即使结果有问题，损害的往往也只是特定人的利益，相对来说影响面比较小；而立法涉及面广，一旦出了问题，影响的可能是成千上万人的利益。2003年浙江发生了一起案件，浙江大学毕业生周一超家境贫寒，全家人都将赚钱养家的希望寄托在他身上。2003年1月23日，周一超报名参加嘉兴市秀洲区政府招收9名乡镇公务员的考试。笔试排名第三，面试后总成绩排名第五。4月3日下午3时许，未收到录取通知书的周一超到区人事局询问经办人后得知自己体检结果为“小三阳”（乙肝病毒携带者），不符合当年公务员体检标准，未被录用。周一超因此丧失了成为公务员的机会，一怒之下他用水果刀将经办人刺成重伤，并将同办公室的张某刺死。最终，周一超被判死刑。

这个案子里所反映出来的问题是公务员的体检标准中没有区分乙肝病毒携带者与乙肝病毒感染者。周一超的行为固然是错误的，但同时我们也要反思像公务员体检标准这样的立法规范性文件是否合理、公平。此案发生后，全国又爆发了多起歧视乙肝病毒携带者的案件。据统计，当年全国乙肝病毒携带者的数量多达1亿人。如果把乙肝病毒携带者排除在公务员的录用范围之外，那么最终将剥夺的是1亿多人报考公务员的权利。所以，2005年国务院将《公务员录用体检通用标准（试行）》第七条修改为“各种急慢性肝炎，不合格。乙肝病原携带者，经检查排除肝炎的，合格。”由此可以看出，如果立法本身不合理，影响面是非常广的。如今，合宪性审查发挥的一个主要作用，就是通过对立法包括一些类似于立法的规范性文件的审查来确保它们都是与宪法相符合的良法。这对我国这样一个立法主体众多，立法数量庞大的国家具有特殊的意义。

初步统计，截至2019年3月，我国共有法律272件、行政法规763件、地方性法规1.2万余件、司法解释736件、部门规章2705件、地方政府规章8650件。这些立法加起来将近3万余部，这个数量还会不断增长，尤其在2015年我国扩大了地方立法权的制定主体之后。也就是说，过去地方只有省一级和较大的市有立法权，现在所有的地级市都获得了地方立法权，地方立法权的主体扩容了6倍以上。那么，在如此庞大的立法群体里，如何保证立法的内容都是良善的，怎么来维护国家法制的统一呢？这就要通过合宪性审查来实现，宪法是



立法大家庭的核心，是一个“家长”，也被称为“母法”。也就是说，宪法要对其他类的法进行监管，其他立法要向宪法看齐。只有这样，才能构建一个和谐有序的法律秩序。党的十九大报告提出，“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”。这就是为什么要以宪法为核心，从根本上保证其他立法良善的原因。

## 二、合宪性审查的制度现状与中国实践

党的十九大报告提出推进合宪性审查工作，而不是建立合宪性审查制度。因为我国已经建立了合宪性审查制度，其规定了如何进行合宪性审查工作，包括审查的内容、方式以及程序的规定。

### （一）合宪性审查的制度现状

如果对我国目前的立法里有关合宪性审查的规定进行梳理，可以发现这一制度的三种制度形式：

**第一，事先批准制度。**《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第七十二条规定，设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。第七十五条规定，自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。这些设区的市的地方性法规、自治区的自治条例和单行条例、自治州、自治县的自治条例和单行条例，在生效之前都要经过上级人大常委会批准，包括是否与《宪法》相抵触，是否对《宪法》作出了变通规定等内容都要经过审批。如果发现跟《宪法》相抵触，或者对《宪法》做了变通规定，审批就不能通过，立法也就不能生效。

**第二，事后撤销制度。**根据《宪法》第六十七条、第八十九条和《立法法》第九十七条的规定，如果发现一些立法在生效之后违背了宪法或者跟宪法相抵触，有关机关是可以将其撤销的。例如，全国人民代表大会常务委员会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；有权撤销省、

自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。国务院有权改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；有权改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。省、自治区、直辖市的人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的和批准的不适当的地方性法规等。

**第三，备案审查制度。**备案审查制度是我们目前使用最多的一种制度形式。备案是我国的一种立法登记制度，也就是说我国一些法律制定出来以后，要报上位法的执行机关备案登记，作为档案留存。以前，登记备案只是一种程序性的登记，但是从1990年国务院出台了《法规规章备案条例》开始，备案机关在备案过程中不仅仅要登记，还要对报备的立法进行审查，这就是所谓的备案审查制度。

经过多年修改完善，如今备案审查制度已经成为我国最主要的或者说最有效的宪法监督和法律监督制度。备案审查制度具体有四种形式：

#### （1）依职权审查

依职权审查是指备案机关要主动对报备的立法进行审查。根据《宪法》第六十七条和《立法法》第九十七条的规定，全国人大常委会对报备的行政法规、地方性法规、自治条例以及单行条例进行审查时，如发现与宪法相抵触，可以对其进行撤销。（如表1）

表1：依职权审查备案制度相关内容

审查对象	审查内容	审查方式	审查主体	法律依据
自治州、自治县的自治条例和单行条例	违背 <b>宪法</b>	撤销	全国人大常委会	《立法法》第97条
行政法规	同 <b>宪法</b> 相抵触	撤销	全国人大常委会	《宪法》第67条、 《立法法》第97条
地方性法规	同 <b>宪法</b> 相抵触	撤销	全国人大常委会	《宪法》第67条、 《立法法》第97条
党内法规和规范性文件	同 <b>宪法</b> 不一致	纠正或撤销	中央办公厅	《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》第7条
村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表大会的决定	不得与 <b>宪法</b> 相抵触	责令改正	乡、民族乡、镇政府	《村委会组织法》第27条



## （2）依申请审查

依申请审查是2000年出台的《立法法》规定的一种审查方式。根据某些主体的申请，办案机关对报备的法律法规开展审查。申请的主体分成两类，一类被称作“一府两院两委”，“一府”指的是中央人民政府、国务院，“两院”指的是最高人民法院和最高人民检察院，“两委”指的是中央军委和省级人大常委会。他们提的审查要求，全国人大常委会必须进行审查。另一类是其他的国家机关、企事业单位、社会团体以及公民，他们提的审查建议，也要由人大常委会进行审查。（如表2）

表2：依申请审查备案制度相关内容

审查对象	申请主体	审查内容	审查机关	法源依据
行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例	国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会（审查要求）	同宪法相抵触的	全国人大常委会	《立法法》第99条
	其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民（审查建议）			

## （3）移送审查

在我国有一些备案机关，虽然可以登记立法，但实际上是没有审查权的。因为审查权主要是指必须有权改变或者撤销审查，但有些备案机关并没有改变或撤销的权力，这时就需要移到有改变或撤销权的机关去进行审查也就是所谓的移送审查。例如，按照我国的规定，地方性法规要同时报国务院和全国人大常委会备案。但国务院作为备案机关并没有权力改变、撤销地方性法规，只能移送给全国人大常委会来审查。

## （4）专项审查

2019年颁布的《法规、司法解释备案审查工作办法》第二十五条规定，法制工作委员会结合贯彻党中央决策部署和落实常委会工作重点，对事关重大改革和政策调整、涉及法律重要修改、关系公众切身利益、引发社会广泛关注等

方面的法规、司法解释进行专项审查。在开展依职权审查、依申请审查、移送审查过程中，发现可能存在共性问题的，可以一并对相关法规、司法解释进行专项审查。

2011年，开展对地方性法规关于行政处罚规定的专项审查，集中审查了近400件地方性法规；2013年至2014年，开展对地方性法规关于行政审批事项的专项审查，集中审查了107件地方性法规；2015年，开展对选举法相关的地方性法规的专项审查；2017年，开展对生态环保领域地方性法规的专项审查，集中审查了49件地方性法规。

专项审查有效保证了中央的政令统一以及政令畅通。目前，我国已经基本形成了“全国人大和全国人大常委会作为审查主体，全国人大宪法和法律委员会具体负责，全国人大常委会法制工作委员会协助落实”的合宪性审查体制。审查机制由三个部分构成：

第一，审查机关或审查主体，即全国人大和全国人大常委会。《宪法》第六十二条规定，全国人民代表大会行使下列职权：……（二）监督宪法的实施。《宪法》第六十七条规定，全国人民代表大会常务委员会行使下列职权：（一）解释宪法，监督宪法的实施……

第二，审查机构。2018年2月28日，党的十九届三中全会审议通过的《深化党和国家机构改革方案》提出，将“全国人大法律委员会”更名为“全国人大宪法和法律委员会”。2018年6月22日，全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于全国人民代表大会宪法和法律委员会职责问题的决定》，规定“宪法和法律委员会在继续承担统一审议法律草案等工作的基础上，增加推动宪法实施、开展宪法解释、推进合宪性审查、加强宪法监督、配合宪法宣传等工作职责”。全国人大宪法和法律委员会作为全国人大下属的专门委员会，具体负责合宪性审查工作，与全国人大包括全国人大常委会是领导与被领导的关系。

第三，研究机构。全国人大常委会法制工作委员会在合宪性审查工作中是核心审查研究机构。法制工作委员会是一个由公务员组成的人大内部的行政部门，相当于西方的议员助理，其主要职责是在全国人大常委会领导下开展有关

法律案的起草、修改、研究及审议服务工作，全面承担常委会立法工作的规划、组织、协调、指导和服务职能，对报送备案的行政法规、地方性法规和司法解释进行合法性审查，承办宪法实施监督具体工作，为全国人大及其常委会行使国家立法权提供服务保障、当好参谋助手。

2019年颁布的《法规、司法解释备案审查工作办法》第五条规定，常委会办公厅负责报送备案的法规、司法解释的接收、登记、分送、存档等工作，专门委员会、常委会法制工作委员会负责对报送备案的法规、司法解释的审查研究工作。其中，全国人大常委会法工委宪法室协助宪法和法律委员会负责事先的合宪性审查（即审查立法起草审议中的合宪性问题），备案审查室协助宪法和法律委员会负责事后的合宪性审查（即审查立法生效后的合宪性问题）。

目前，全国人大常委会法制工作委员会下设宪法室、立法规划室、法规备案审查室等机构。在立法的起草过程中，有关涉宪的问题，宪法室要协助宪法和法律委员会来落实事先的核心审查。备案审查室则要协助宪法和法律委员会来落实事后的核心审查，也就是在立法生效之后对其中的一些涉宪问题进行审查。

## （二）合宪性审查的中国实践

目前，合宪性审查可以分为事前审查和事后审查两种。

**第一，事前审查。**事前审查就是在立法起草过程中，对是否与宪法相符合所进行的一些审议工作。事前审查可以追溯到1954年宪法，比如1955年第一届全国人大法案委员会针对本届人大制定的《兵役法（草案）》，在审议报告中指出，《兵役法（草案）》符合宪法精神。这就是在立法起草过程中进行了合宪性审查。

1996年，原全国人大法律委员会针对当届人大常委会制定的《香港特别行政区驻军法（草案）》，在审议报告中指出，符合宪法。1999年，原全国人大法律委员会针对当届人大常委会制定的《澳门特别行政区驻军法（草案）》，在审议报告中也有“以宪法为依据”的表述。这些都可以视为进行事中合宪性审查的例子。

**第二，事后审查。**目前，事后合宪性审查也在有序地推进中。下面举几个

例子说明:

(1) 2017年武警领导体制改革——首次针对法律的合宪性备案审查

2017年12月,全国人大常委会法工委备案审查室收到公民对《人民武装警察法》第三条的合宪性审查建议。当时,审查建议里提出,2009年制定的《人民武装警察法》第三条规定,人民武装警察部队由国务院、中央军事委员会领导。但是,这与《宪法》第九十三条,中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量是不一致的。因此,后来进行了武警领导体制改革,使武警领导体制重新回归了《宪法》的规定。

(2) 全国人大常委会废止收容教育——首次针对全国人大常委会决定的合宪性备案审查

2019年12月28日,第十三届全国人大常委会第十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于废止有关收容教育法律规定和制度的决定》,该决定废止了1991年第七届全国人大常委会第二十一次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于严禁卖淫嫖娼的决定》第四条第二款、第四款,以及据此实行的收容教育制度。该案之所以属于合宪性审查,原因有二:一是该案因为全国政协委员针对收容教育制度提出合宪性审查提案而引发,参见《全国人大常委会法工委关于2018年备案审查工作情况的报告》;二是全国人大常委会法工委也将该案列为“备案审查工作中认真处理合宪性、涉宪性问题”的典型。

(3) 国务院废止《城市房屋拆迁管理条例》——首次针对行政法规的合宪性备案审查

2009年12月,全国人大常委会法工委法规备案审查室收到公民对国务院《城市房屋拆迁管理条例》提出的审查建议。经审查认为,《城市房屋拆迁管理条例》将“拆迁法律关系定位为取得房屋拆迁许可证的单位与被拆迁房屋所有人之间的关系,这与《宪法》《城市房地产管理法》等法律规定的征收作为国家与被征收人之间的行政关系不一致”。2001年《城市房屋拆迁管理条例》第四条指出:拆迁人应当依照本条例的规定,对被拆迁人给予补偿、安置;被拆迁人应当在搬迁期限内完成搬迁。本条例所称拆迁人,是指取得房屋拆迁许可证的单位。本条例所称被拆迁人,是指被拆迁房屋的所有人。显然,《城市



《房屋拆迁管理条例》把拆迁的法律关系定位为一种民事关系，但是宪法第十三条第三款规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿。实际上，房屋所有权在拆迁之前是房主本人的，但在拆迁之后是一种房屋所有权的转移，法律上称之为征收，征收以及补偿主体是国家，所以按照宪法的规定，城市房屋拆迁是一种公法关系，而非民事关系。因此，《城市房屋拆迁管理条例》对拆迁法律关系的定位跟宪法不一致。后来，国务院废止了《城市房屋拆迁管理条例》，制定了《国有土地上房屋征收与补偿条例》，定位重新回归了宪法的规定。

(4) 全国人大常委会审查甘肃省、内蒙古自治区的地方性法规——首次针对地方性法规的合宪性备案审查

2011年11月24日甘肃省人大常委会通过的《甘肃省道路交通安全条例》（自2012年1月1日起施行）第七十六条规定，因调查交通事故案件需要，公安机关交通管理部门可以查阅或者复制有关单位记载过往车辆信息的资料，以及车辆维修单位维修记录和交通事故当事人的通讯记录，必要时可以依法提取和封存相关信息、资料，有关单位应当及时、如实、无偿提供，不得伪造、隐匿、转移、销毁。

2013年11月29日内蒙古自治区人大常委会通过的《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》（2014年5月1日施行）第五十条规定，公安机关交通管理部门因调查交通事故的需要，可以查阅、复制有关单位电子监控记录的车辆信息、车辆维修单位维修记录、交通事故当事人的通讯记录等信息，必要时可以依法提取和封存相关信息、资料。有关单位应当及时、无偿提供，不得伪造、隐匿、转移、销毁。

而宪法第四十条规定：中华人民共和国公民的通信自由和通信秘密受法律的保护。除因国家安全或者追查刑事犯罪的需要，由公安机关或者检察机关依照法律规定的程序对通信进行检查外，任何组织或者个人不得以任何理由侵犯公民的通信自由和通信秘密。

《全国人大常委会法工委关于2019年备案审查工作情况的报告》明确指出，“有的地方性法规规定，公安机关交通管理部门调查交通事故时可以查阅、复

制当事人通讯记录。经审查认为，该规定不符合保护公民通信自由和通信秘密的原则和精神；对公民通信自由和通信秘密保护的例外只能是在特定情形下由法律作出规定，有关地方性法规所作的规定已超越立法权限。经向制定机关指出后，有关规定已经修改。”

上述两个立法都只是地方性法规，全国人大常委会法工委认为，地方性法规对公民通信自由和通信秘密进行限制已经超越了立法权限。因此，甘肃省和内蒙古自治区修改了地方性法规，废止了有关查阅、复制当事人通讯记录的规定。

### 三、如何推进合宪性审查工作

我国的合宪性审查制度是人民代表大会制度的重要组成部分。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能。因此，联系党的十九届四中全会的要求，我们应该从五个方面推进合宪性审查工作，使其能够更好地服务于国家的治理：

#### （一）系统治理

从系统治理的角度，合宪性审查需要与合法性审查进行协调。需要明确合宪性审查、合法性审查各自的审查标准，不能用合法性审查来代替合宪性审查，同时也要在合宪性审查与合法性审查之间建立一个合理的审查顺序。

我国的立法存在着上下位阶关系，而且属于多层次位阶关系，这种多层次位阶关系导致的一个结果就是，宪法虽然是最高法，但并不是很多下位法的直接上位法。换言之，很多下位法跟宪法之间还隔着一些层级，没有办法直接跟宪法挂钩。例如国务院制定的行政法规，它的直接上位法是全国人大常委会制定的法律，全国人大常委会制定的法律的直接上位法才是宪法。那么，行政法规首先要符合法律，这就是所谓的合法性审查。也就是说，因为很多下位法的直接上位法并不是宪法，因此它首先要符合它的直接上位法，然后通过其直接

上位法再去跟宪法发生关系，这就产生了合法性审查与合宪性审查的关系问题。对于这种关系有两种认识：

1. 第一种错误认识：有了合法性审查，就不需要合宪性审查

(1) 法律合宪，行政法规符合法律，则行政法规合法且合宪；

(2) 法律合宪，行政法规违反法律，则行政法规违法且违宪

(3) 法律违宪，行政法规符合法律，则行政法规合法但违宪；

(4) 法律违宪，行政法规违反法律，则行政法规违法但可能合宪。

前面提到的行政法规、法律和宪法的例子。首先，行政法规要符合它的直接上位法，但这并不意味着就符合宪法，只有当前期的法律符合宪法时，行政法规才能符合宪法。但如果法律是违宪的，行政法规虽然符合法律，但它并不符合宪法，所以说合法性审查不能取代合宪性审查的最根本的原因就在于，合法性审查中的“法”不一定符合宪法。

2. 第二种错误认识：有了合宪性审查，就不需要合法性审查

如果采用这样的观点的话，一个国家就只需要宪法，其他法律就没有存在的意义了。宪法虽然是最高法，但宪法要保持一定的牵引性，我们不能用宪法取代其他的下位法。在这里举一个例子，美国在制宪的过程中，政治家本杰明·富兰克林是当时年龄最大、资历最老的代表，但据后来的史料记载，他在执行过程中从头到尾没有说一句话。后来有人问他为什么你不说话，富兰克林说，如果他说话的话，那么其他人就不敢再说话了，因为他资历最老，其他人都不好意思反对他，就没有办法表达自由他们的观点。这个例子形象地说明了宪法跟其他法之间的关系。宪法虽然是最高法，但宪法不能首先“说话”，因为宪法一旦“说话”，其他的下位法就不敢去“说”，或者说其他下位法的规定就没有意义了。

在合法性审查与合宪性审查之间，应当按照“穷尽法律救济”和“回避宪法判断”的原理，优先进行合法性审查。也就是说，能在合法性审查层面解决的就在合法性审查中解决，只有合法性审查解决不了，才有必要进行合宪性审查。所谓“合法性审查解决不了”是指对于合法性审查的结果，受害人或者制定机关不服，那么此时通过合宪性审查来救济。

## （二）依法治理

从依法治理的角度，合宪性审查本身也要依法进行，因此亟须出台有关合宪性审查程序的立法。目前政府系统的备案审查有《法规规章备案条例》，党内法规的备案审查有《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》，军队系统的备案审查也有《军事立法工作条例》，人大系统的备案审查除了《立法法》和《监督法》等法律外，还有《法规、司法解释备案审查工作办法》。

## （三）综合治理

从综合治理的角度，合宪性审查需要公众的参与。据统计，2008年到2018年，全国人大常委会共收到各类审查建议中以公民个人名义提出的占92.8%，没有收到过国家机关提起的审查要求，公民正在成为启动合宪性审查的主要力量。

2019年12月4日，全国人大下属的“中国人大网”启动了公民提起审查建议的网上受理平台，公民只要填写姓名、身份证号码、手机号进行注册，并且填写建议审查的理由，就可以在线提交审查建议，实现了备案审查的一键启动。这对于充分发挥我国合宪性审查制度的民主优势是非常有利的。

## （四）源头治理

从源头治理的角度，合宪性审查中的事前审查和事后审查需要相互配合。可以说，事前审查是我国合宪性审查制度的特色，将违宪的苗头扼杀在立法生效之前，体现了源头治理的要求。但是也要注意，事前审查能否取代事后审查？因为目前的事前审查，即立法起草审议过程中的合宪性审查的结论主要以合宪性确认为主，那么这是否意味着，该立法生效之后就不存在合宪性问题？事前审查的合宪性确认是否具有最终性？事后能不能推翻事前审查的结论？这些问题需要好好研究。

## （五）提高制度执行力

从提高制度执行力的角度，我认为还要从以下几个方面进一步来加强合宪性审查的制度效果：

### 1. 宪法解释程序的问题

合宪性审查离不开宪法解释，要判断下位法是否违反宪法，就需宪法要去解释，所以宪法解释对合宪性审查的推进是一个重要的、不可或缺的制度机制。



党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，要落实宪法解释程序机制。宪法解释程序机制的落实，将进一步推动合宪性审查工作的开展。

## 2. 审查范围的全覆盖问题

按照备案审查有件必备、有备必审、有错必纠的精神，合宪性审查也应该实现所有立法全覆盖。目前，对于部分立法还没有规定其备案制度，如何对这些立法进行合宪性审查需要我们下一步去研究。

### (1) 对于全国人大及其常委会制定的法律、决议、决定

对于往届人大及其常委会制定的法律、决议、决定，可以由现届人大及其常委会审查；对于现届人大及其常委会制定的法律、决议、决定，由现届人大及其常委会进行事前审查。

比如2013年12月28日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议决定：

一、废止1957年8月1日第一届全国人民代表大会常务委员会第七十八次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会批准国务院关于劳动教养问题的决定的决议》及《国务院关于劳动教养问题的决定》。

二、废止1979年11月29日第五届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会批准国务院关于劳动教养的补充规定的决议》及《国务院关于劳动教养的补充规定》。

(2) 对于国务院的决定、命令和省、自治区、直辖市人大及其常委会的决议、决定以及最高人民法院、最高人民检察院的司法解释以外的其他规范性文件

2019年《法规、司法解释备案审查工作办法》第五十四条规定：对国务院的决定、命令和省、自治区、直辖市人大及其常委会的决议、决定以及最高人民法院、最高人民检察院的司法解释以外的其他规范性文件进行的审查，参照适用本办法有关规定。

### (3) 对于国务院各部门的命令、指示

2002年1月1日起施行的《法规规章备案条例》第九条规定：国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为地方性法规同行政法规相抵触的，或者认为规章以及国务院各部门、省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府发布的其他具有普遍约束力的行政决定、命令同法律、行政法规相抵触的，可以向国务院书面提出审查建议，由国务院法制机构研究并提出处理意见，按照规定程序处理。

#### （4）对于军事法规

2017年5月8日起施行的《军事立法工作条例》第七条规定：中央军委根据宪法和法律，制定军事法规。

### 3.合宪性审查的衔接联动机制

#### （1）备案机关没有撤销权

之所以存在衔接联动机制，除了我国的备案审查分为政府系统、人大系统、党内法规系统、军队系统四大系统，各个系统之间涉及衔接联动的问题外，更主要的是因为我们很多的备案机关没有改变撤销权，也就是说备案机关没有审查权，为了实现备案审查的职责，必须向其他有审查权的机关进行移送，这时也涉及衔接联动的问题。比如全国人大常委会对自治区的自治条例和单行条例虽然可以依申请审查，但撤销权在全国人大；国务院虽然是地方性法规的备案机关，但撤销权在全国人大常委会。

#### （2）审查机关没有宪法解释权

《宪法》第六十七条第一项明确规定全国人民代表大会常务委员会行使“解释宪法，监督宪法的实施”的职权。全国人民代表大会常委会的“解释宪法”的权力具有专属性和排他性。除此之外，其他审查机关均没有宪法解释权。

### 4.合宪性审查的标准问题

合宪性审查之所以不能首先进行，除了宪法的牵引性之外，还因为宪法的规定比很多法律规定更加抽象，更具有原则性，所以要判断一个下位法是否符合法律要比判断一个下位法是否符合宪法容易。因此，合宪性审查工作的开展离不开审查标准的确定。比如前面讲到全国人大常委会2019年在对甘肃省、内蒙古自治区的地方性法规的合宪性审查中认为，其地方性法规中有关交警查阅、

复制当事人通讯记录不符合保护公民通信自由、通信秘密的原则和精神。然而，有学者认为，手机通话记录不属于宪法上通信自由和通信秘密的保护范围，理由是：通话记录类似于传统书信上的信封，信件必须通过邮局的投递，而通话必须经由电信局接转。那么，既然信封上的信息对邮政工作人员不具有秘密性（因为《刑法》只是制裁邮政工作人员私自开拆邮件的行为），则通话记录对电信工作人员同样不具有秘密性。也有学者指出，是否密封并非受通信秘密保护的必要条件，比如明信片、贺卡仍然受保护。因为在上述情况下，投递人只是放弃了寄送过程中对必要的参与者，比如邮递员、分拣员的保密，但并不意味着他希望与其他人交流思想，而且他也相信邮递员、分拣员等基于他们的职业素养不会将内容泄露出去，因此没有密封的通信并不会妨碍特定人之间的交流。对此，《中华人民共和国邮政法》第三十五条规定：除法律另有规定外，邮政企业及其从业人员不得向任何单位或者个人泄露用户使用邮政服务的信息。通过上述的例子，说明合宪性审查标准的构建对未来我国推进合宪性审查工作来说是一个亟需解决的问题。

以上就是我国合宪性审查制度的现状，目前已经开展的一些实践，以及未来需要完善的一些方面。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出，推进合宪性审查工作，加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。这也是未来合宪性审查工作的一个方向和要追求的目标。

根据“学习中国”报告录音整理

责任编辑：文韬 肖丽芬 钟雪

# 文明转型与世界法律变革

中央党校政法部教授 张恒山

**摘要：**法律变革最主要的内容，是有关保护劳工、保护工人阶级福利的法律变革，它带有社会平等、民主的色彩。随着人类文明的发展，旧的矛盾解决，新的矛盾产生，随即带来新的问题，则需要加以新的应对。

**关键词：**文明；法律；变革；转型

党的十九大提出了“在本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”的战略目标。为了实现这一战略目标，中国共产党统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局。党的十九届四中全会又着重研究了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题，这是一个宏伟的战略目标。战略目标和战略规划的实现，将把我们中华民族引入一个全新的文明状态，从世界范围来看，中华民族正在经历文明提升和文明转型，实际上这也是世界性的农耕文明向商工文明转型的组成部分。

当今世界各民族的发展既有各自的特点，又有人们的共同需要所决定的共同性。其中文明转型伴随着法律变革，法律变革又引导着文明转型，这是经历过和正在经历着文明转型的各民族所呈现的共性之一，总结文明转型中法律变革的共性，检视各国法律变革的特点，对我国实现文明转型和实现中华民族伟大复兴的中国梦具有特别重要的启迪意义。

## 一、文明转型的历史观

文明是同野蛮相对的概念，现代史学一般认为文明开始于新石器晚期结束

之后，即公元前4000年左右。考古学上一般认为文明产生有三条标准：一是城市；二是文字；三是复杂仪式性的建筑。根据这个标准，如果一个考古队在某个地方发掘，发现这三条标准同时满足，就证明这个地方在古代已经进入文明时代。

从不同的角度可以对文明做不同类别的划分。从纵向的角度来看，即从人类文明发展史的角度来看，文明可以进行阶段性的划分，目前普遍认为从公元前4000年左右，人类进入文明时代。因此，以公元1500年为界，可以划分为两大段：从公元前4000年左右到公元1500年，人类处于农耕文明阶段；从公元1500年之后，在我们的地球上出现一个新的文明形态——商工文明。这两种文明具有不同的特点。

农耕文明具有以下的特点：第一，它是以农业生产为物质财富生产的主要方式，而商业、手工业是社会财富生产的辅助形式。第二，农业生产中的农民以家庭为单位进行自给自足的小生产，以血缘为联系纽带进行村落聚居，形成农村的村舍自治性管理体系。第三，与此相应的，占据较大地域的农耕文明国家，一般都采取君主政体。

从16世纪起，西欧最先开始发展商工文明，这是完全不同于农耕文明的一种社会生产生活方式、一种社会组织方式、一种新的文明形态。商工文明经过四五百年的发展，才进入相对成熟阶段，成熟阶段体现的特征有十个方面：一是思维方式的理性化；二是价值观念的人本化；三是交换方式的市场化；四是生产方式的工业化；五是分配方式的普惠化；六是生活方式的城市化；七是组织形式的民主化；八是管理方式法治化；九是活动范围的全球化；十是国际关系的半丛林化。商工文明的十大特征，每一个都很重要，但它最重要的特征是以商业交换、商业牟利为主导，进行工业化生产、农业生产、科技发展。

商工文明代表着一种新兴文明、一种发展中和扩张中的文明，而农耕文明是处于衰减中的文明。人类文明由农耕文明向商工文明转型的过程中伴随着法律变革，而法律变革也引导着人类的文明转型。



## 二、文明转型前的西欧社会状况与法律变革

由于文明转型首先启动于西方，所以本文以西方国家为原型讲述文明转型的背景及法律变革。

### （一）西欧封建时代的社会管理状态——三大管理系统

文明转型之前，西欧社会处于什么状态？简单地说，在文明转型之前，西欧社会处于农耕文明时代，但是这一时代比较特殊，它处于三大管理系统并存的状态中。

#### 1. 世俗社会管理系统

西欧社会是在西罗马帝国崩溃的废墟上建立起来的。从公元前 7 世纪到公元 5 世纪，罗马帝国发展成庞大的横跨欧亚非三大洲的帝国。西罗马帝国由于腐败、蛮族入侵，逐渐处于崩溃状态，公元 475 年，西罗马帝国灭亡。入侵西罗马帝国的有大批文明远远落后于罗马人的蛮族部落，如匈奴人、西哥特人、东哥特人、法兰克人、日耳曼人等，这些人在罗马帝国的废墟上建立了许多国家，但这些人建立的国家都是短命的，后来由于法兰克王国势力强大，这些部落逐渐被消灭或者被驱逐了。

西欧在公元 5 世纪到公元 9 世纪，主要是法兰克王国统一管理的。但是法兰克王国也属于蛮族部落建立的国家，并没有罗马人管理国家的经验技术和制度体系。所以他们用原始方式来管理国家，即按照血缘亲疏远近、感情的亲密程度对土地加以分割。国王在保有一块领地的同时，把土地分封给自己的亲属、亲信、忠臣等。获得封赐的领主又把封赐的土地再次分割，由此形成层层的分封制度，形成以个人对个人效忠为连接纽带的封建贵族等级体系，欧洲封建制在公元 9 世纪初步形成。与此同时，社会底层的农民也由自由生产转向依附于土地的长期雇佣，这种政治组织方式和生产关系方式，不是社会生产力发展的结果，而是在国家能力丧失、国家权力严重弱化、社会生产力倒退的情况下，人们为获取人身安全保护、共同防御外来入侵、延续社会生产发展而不得不采取的方式。

## 2.教会管理系统

与世俗管理系统并存的是教会管理系统。基督教产生于小亚细亚地区，最初基督教的产生，是由于受到犹太教长老们的迫害。犹太教的长老们借助于罗马总督的力量，把基督教的传播人耶稣抓住钉死在十字架上，之后，耶稣的12个门徒更加坚定地传播他的教义。经过他们的努力，到罗马帝国后期，基督教已成为罗马帝国的国教。

到公元4世纪，蛮族部落由于匈奴人的追赶，逃奔至罗马帝国东部边境，向罗马人求救，罗马人提出的条件就是要求蛮族人也信奉基督教，蛮族人接受了这一条件并被罗马人收留。但是后来罗马人用各种方式欺负蛮族人，激起了蛮族人的造反起义。蛮族人在一次又一次造反的过程中，最终把罗马的城市毁灭了，使罗马文明倒退，但是保留了基督教，对基督教的房屋、宗教设施以及教会人员都给予保护和尊重。这就使得罗马的基督教作为一种文化传承下来。

公元11世纪，基督教发生分裂，形成以罗马为主的罗马天主教和以君士坦丁堡为主的希腊正教两大派。罗马天主教后来发展成以罗马教廷、罗马教皇为中心，教堂遍布于乡村、城市的庞大的教会体系。教会最初以掌管人们的信仰、处理人和上帝的交流等精神性事务为主要任务，但从公元11世纪起，在圣格列高利七世和乌尔班二世任教皇时期，教会展开了与世俗国王的斗争，即教皇为首的教会势力与国王争夺对人间事务的统治权，这就形成西欧封建社会的一个重要的政治特征，教会权力和世俗王权同时并存，而且相互争斗。

## 3.城市管理系统

罗马帝国灭亡之后，整个西欧文明处于倒退状态，城市被毁灭了，整个社会恢复到乡村状态。公元10世纪，由于社会生产力得到发展，商品经济开始活跃起来，手工业者也随之活跃起来。为了方便交换，商人和手工业者在交通要道、码头、城堡附近形成聚居，后来逐渐形成城市。

最初，这些城市很小，到公元12世纪左右，欧洲处于相对和平的局面，这就为商业的大发展提供了条件。一些人口规模在10万左右的城市就出现了，像意大利的佛罗伦萨、米兰、威尼斯、法国的巴黎等城市，都有了相当的规模。这个城市中的市民构成主要是商人和手工业者，而他们的管理方式和封建乡村

是不一样的。由于城市众多，这些市民聚居并没有专人对其进行管理，而是市民以联合的方式形成共同体，并且自己选举市政议会来处理公共性事务。随着城市的发展，即使贵族要干预他们的事务，这些城市通过战争武力抗拒或者收买的方式，取得了自治或半自治的权利。因此欧洲的城市是在这种独立的自治或半自治的状态下，发展自己的生产生活方式，发展自己的文化，形成了和封建制度明显不同的独立的文化样式。

中世纪的欧洲是在上述三大管理系统并存的历史背景下，产生了多种并行的法律，包括王室法、封建法、庄园法、教会法、城市法、商法等。西欧在这种多元的法律状态下，展开了促成文明转型的法律变革。

## （二）由农耕文明向商工文明转型的孕育阶段（公元12—15世纪）的法律变革：商业的兴起与罗马法复兴

在文明转型之前，罗马法开始复兴。直到公元10世纪，西欧各地适用的法律都各不相同。有体现国王权威的王室法、有体现教会权威的教会法、有体现城市自我管理的城市法，还有各地的庄园法等，法制较为混乱。这一情况对农民没有大的影响，但是对商人的影响很大，商人要在全欧洲寻找廉价的原料、廉价的商品，再把它们运到另外一个地方去谋取地区间的差价。各个地区的法律不一样，就给商人带来了巨大的不便，而且交换规则的不同也带来交换上的困难，这就形成了制度成本，增加了商业成本。商人迫切希望有一套能适用全欧洲的统一法律，当然必须体现公平正义，当商人阶层的这种需求被教会和学校系统意识到的时候，就有人想要尝试满足这种需求。

公元12世纪，意大利的波伦纳大学就开始教授罗马法，他们把罗马帝国时代形成的完备的司法法典、法律制度汇编以及一些著名法学家编写的法学著作作为教材，传授给学生。他们从欧洲各地招募学生，学生毕业以后又回到各地，或者给国王当法律顾问、或者给贵族当法官、或者在城市或者教会当法官等，遇到商品交换方面的矛盾冲突时，他们基本上都使用统一的罗马法，这就使罗马法在公元12世纪到14世纪的两三百年时间里得到复兴。罗马法的复兴不仅促进了商业的发展，同时还促进了法学的发展。罗马法所体现的自然法思想、财产保护思想、自然人权利平等思想等，也被这个时期的法学家们所接受和发

挥，为后来的自然法理论发展奠定了基础，而商工文明的法律变革的指导性理论就是自然法理论。

### 三、商工文明初始阶段（1500—1850年）的法律变革

法律变革时代的划分，同一般教科书以工业技术为本所做的时代划分是大不相同的，本文的阶段划分主要是围绕着法律变革的内容而进行的。文明的转型，首先体现为人们以商业为主的活动方式、交往方式的变化，并出现适应这种活动交往方式变化的法律变革。

1500年是一个标志性的年份，因为在1500年前后，伴随着新航路的开辟、新大陆的发现、海上贸易的普遍展开，西欧各国经济迅速发展，世界财富迅速向西欧集中，商人成为这个时代拥有财富最多的阶层。随着商人阶层财富的增加，他们对自己的生命、财产、精神信仰的保护越来越重视，他们期望国家权力能提供这些方面的保护。

当时的国家政权处于什么状态？西欧各国的世俗政权从14世纪以后，逐渐通过强化王权确立了专制君主政权。专制君主政权对于削弱封建诸侯势力、建立国内统一的经济秩序和社会秩序，具有进步作用，客观上起到了保护国内统一市场、保护商人免受大小封建主侵害的作用，因此，专制君主政权是受到商人阶层、市民阶层的欢迎的。

然而，专制君主自身拥有不受约束的权力，这种权力的滥用，也会侵犯普通市民的人身财产安全，所以市民阶层与王权之间也有非常尖锐的矛盾。这个矛盾发展到17世纪已非常突出，这一时期，商人阶层主导的市民阶层已经形成了自己相对独立的政治要求，即要求体现封建主阶级总体利益的君主专制制度转变为能够履行保护四大基本利益的新的国家政权体系。四大基本利益包括生命安全、人身自由、财产安全和精神信仰自由。

西欧文明转型的第一步表现为限制专制王权，进而保护臣民的生命安全、人身自由、财产安全、精神信仰自由，而保护这四大基本利益，主要通过制定宪法、改革刑法、改革民法、改革诉讼法来实现。

### （一）制定宪法，规范约束国家权力

农耕文明时代已有法律，但没有宪法，人类在农耕文明时代从来没有解决对国家权力的限制约束问题，所以也没有体现限制约束的宪法。在国家统治者的权力不受限制约束的情况下，统治者的一些任性随意、非理性的执政行为，要以大量牺牲臣民的生命、耗费臣民的财富、抑制臣民的智力发展为代价。这阻碍了人类文明的进一步发展。

商工文明时代的宪法法律，通过限制国家权力，保护社会成员的生命、人身、财产和精神自由，为人类文明发展打开了一个无比广阔的天地。

以宪法的方式限制、约束以王权为代表的国家权力，这种做法的创新者是英国人，英国人事实上是在人类文明的发展中摸着石头过河，首先趟出了一条限制王权为代表的国家权力之路，这表现为1688年英国“光荣革命”之后的一系列做法中。

从1640年到1688年，英国历经了长达半个世纪的革命战争的动荡。1688年，英国本是处于相对妥协的状态，议会里面的新老贵族妥协，议会和国王也处于妥协状态，但是此时的国王詹姆斯二世又要实行斯图亚特王朝时期一些传统的统治政策，包括迫害清教徒、大举征税、建设军队等，这就激起了代表清教徒利益的一批议会议员们的警觉。但这些议员们并不掌握军队，无法和国王对抗，结果他们想出一个办法，即与在荷兰执政的奥兰治亲王威廉联手，发起一场政变，威廉从荷兰组织一支军队渡过海峡到英格兰登陆，驱赶了詹姆斯二世。威廉是詹姆斯二世的女婿，他娶了詹姆斯二世的女儿玛丽，从法律上说他是有继承王位的资格的，但是通常情况下很渺茫，这次在英国议会议员们的支持下，他顺利登上了王座。威廉登上王座需要议会的支持，但议会也担心新国王今后又要恢复传统的专制君主的统治政策，于是议会给新国王制定了两个法律文件，一个是1689年的《权利法案》，一个是1701年的《王位继承法》。

1689年颁布的《权利法案》开篇宣布，国王未经议会同意，不得停止法律或者停止法律的实施，否则国王实施的就是非法权力。所谓非法权力就意味着议会可以领导人民推翻国王的统治。从第三条开始，《权利法案》给国王设立一系列具体的禁令，包括禁止国王设立宗教法庭、禁止国王随便征税、禁止



国王随意将臣民判决为有罪、禁止国王干涉议会的选举自由、辩论自由等。这一系列的禁令构成了对市民的生命安全、人身自由、财产安全、精神信仰自由的保护，而给国王的权力打造了一个笼子，使王权在法律的条文下受到限制。

《权利法案》和《王位继承法》共同组成英国特色的宪法。英国1688年“光荣革命”之后的宪法，是以普通法的名义表现出来的，但实际上它保护着公民的四大基本利益，起着宪法的作用。英国人实际上开创了一个通过立宪规范约束国家权力、保护公民的人身财产、精神信仰之安全和自由的政治文明的通道。

1775年，美国独立战争爆发，1787年，北美大陆13个殖民地联合成一个统一的国家，其联合方式是通过一个协议、一个契约，即《美利坚合众国宪法》，也称为美国《1787年宪法》。这一宪法是在吸收英国政治的经验，以及吸收英国革命之后长达近100年的政治学理论发展成果的基础上制定的。它以分权制衡为基本原则，通过联邦政府和各州政府具体权限的划分，对联邦政府机构作出立法、行政、司法三种基本职能的划分，保证三者各自独立又相互制衡，来防止联邦政府权力走向专制专断。

美国宪法最初没有关于公民权利的规定，人们后来发现了这个失误，以宪法修正案的方式，进一步明确对联邦国家权力加以限制，明确保护公民的一系列基本权利，最基本的就是生命安全、财产安全、人身自由、精神信仰自由等。

1789年，法国大革命爆发，这是一个鲜明的以暴力方式摆脱农耕文明的国家政体制度，是向商工文明的政治文明状态转型的革命范例。法国革命者首先以人权宣言的方式向全世界、向法国人宣布，一个国家公民的基本权利主要就是个人的生命安全、人身自由、财产安全和精神信仰的自由。基本权利的确定，划定了公民和国家机构之间的基本关系状态，也意味着国家机构的建立。国家组织存在的目的是保护公民四大基本利益，也叫四大基本人权。之后法国进一步制定宪法，把《人权宣言》以宪法宣言的方式保留下来。后来随着形势的变化，法国宪法反复变动，政体也从君主立宪到共和，又从帝制回到君主立宪，再从共和到帝制，但是无论怎样变动，宪法的基本任务和目标都是明确的，即约束国家权力、保护公民的基本权利。

自从英国立宪、美国立宪、法国立宪之后，世界各国把这三个国家的立宪

政治视为政治楷模，并逐渐形成共识，即把通过立宪限制国家权力，保护公民的生命、人身、财产、精神自由，通过选举产生国家执政者，并将其视为一个国家政治文明的标志。

这个共识体现在1848年欧洲革命的爆发，1848年是欧洲非常重要的政治革命的年份。1848年从1月开始，首先意大利西西里的巴勒莫爆发起义，进而影响到法国巴黎的里昂爆发起义，逐步波及奥地利的维也纳、普鲁士的柏林，之后影响到南斯拉夫、罗马尼亚等国家。这一年从头到尾，整个欧洲此起彼伏地爆发革命起义，以期推翻专制君主制度，通过立宪建立君主立宪制或者共和政体。按照恩格斯的描述，旧的国家及其世代相因的治国才略一齐崩溃，以致王冠成打地滚在街上而无人拾取。这一年以后，整个欧洲几乎找不到专制君主政体了。

通过这场革命，欧洲社会普遍承认公民的生命安全、人身自由、财产安全和精神信仰自由，这也是现代的商工文明的政治样态，并在一个相当广阔的地区呈现出来。它不只是一个、两个国家的偶然现象，而是一个广阔的区域，一个普遍的文明样式，这就使它有更强大的生命力。这是商工文明法律变革的第一个方面，通过制定宪法，保护公民的四大基本利益或权利。

## （二）改革刑法、刑事诉讼法，保护公民的生命安全和人身自由

要使公民的生命安全、人身自由免受国家权力的随意侵犯，仅仅靠宪法宣布保护公民人身安全、自由，是远远不够的，还需要更为具体、更为详尽的刑法来加以保护。从人类进入农耕文明时代以来，刑法就存在，但是农耕文明的刑法主要被用于国家统治者惩罚杀人、抢劫、盗窃、强奸等犯罪行为，被认为是维护社会秩序、打击犯罪、惩治犯罪者的工具。当时的国家统治者以严惩犯罪为名，滥用刑法手段，利用各种重刑、肉刑给犯罪人造成痛苦，同时威吓社会其他成员，这一时期各国刑事立法和刑法使用的几乎是统一的指导思想。在这个思想指导下，各农耕文明国家的刑法都显得极为凶残，带有非常严重的肉刑、酷刑的特征。这种刑法在农耕文明时代，大部分被用于底层普通民众。在欧洲，市民阶层和普通农民是这种残酷刑法的主要承受者。

随着城市的发展，市民阶层人数扩大，市民阶层自己特有的文化也逐步形

成，一批代表了市民阶层的思想家把改革的目光、批判的目光投向刑法制度：如此残酷、严酷的刑法应当如何加以变革？思考这个问题的有英国的霍布斯、法国的孟德斯鸠、意大利的贝卡利亚、德国的费尔巴哈等人，他们用自然法理论批判当时的旧刑法，对刑法改革进行理论思考，并为刑法改革提供了一套指导性的理论，其中最为杰出的代表是18世纪意大利的贝卡利亚。1764年，25岁的贝卡利亚参加了一个学术团体，并且做了一个阐述刑法改革问题的学术报告，受到热烈欢迎。之后报告以一本书的形式出版，定名为《论犯罪与刑法》。此书字数不多，中国在20世纪90年代把它翻译过来，汉字仅有6万多字，但被公认为是一部带有永恒生命力的学术名著。

在这部著作中，贝卡利亚提出，国家的惩罚权来自于人民组建国家时的权利转让，人民允许国家使用刑法对个人加以惩罚，是为了使社会安全有序，同时保证社会安全有序也要对使用刑法的国家权力有所限制。这就意味着国家使用刑法手段惩治犯罪，保证社会安全有序，这已足够；而超越限度，就是暴政，就是滥用刑法。贝卡利亚在自己著作中，根据人民权利转让理论，提出刑法的三大原则，即著名的罪刑法定原则、刑罪相适应原则和刑法必需性原则。

这三大原则构成新时代刑法的基本原则，也体现了我们现在所说的刑事古典学派的基本原则。根据这三大原则，一些向往文明、倡导变革的国家发起了刑事法律的变革。其中最突出的代表是1810年《法国刑法典》，后来欧洲的国家从19世纪中期到19世纪后期，都是在《法国刑法典》所代表的法律变革的引导下，重新制定本国的刑法。19世纪末期，欧洲范围内完成了刑法变革，这也影响了世界性的刑法变革。

商工文明时代的刑法变革，使得刑法由传统农耕文明的单一价值指向，即仅用来惩治刑事犯罪，转向双重价值指向，即既要惩治刑事犯罪，也要防范国家对刑事惩罚权的滥用，要保证权力使用具有合理性、适当性，以保障公民人身这一至关重要的基本利益。

在约束国家权力的过程中，为了防止国家刑事惩罚权的滥用，这个时期的刑事诉讼法也发生了重要的变革。

中世纪传统的刑事诉讼充满了君主干预、秘密审判、有罪推定、刑讯逼供

等恶劣和野蛮的做法。通过许多先进思想家的呼吁，加上人本主义价值观的普及，各国刑事诉讼法和刑法逐渐发生变革，逐步确立了司法独立、无罪推定、审判公开、被告辩护、公民陪审、禁止刑讯逼供、证据锁链等原则，这给公民的人身安全提供了更加充分、切实和具体的保障。

### （三）制定民法、商法，限制征税，保证公民的财产权利

马克思认为：“财产是人类有机体的自然延伸部分。”在马克思看来，人类是有机体，需要不断地补充能量物质，而这个能量物质的来源就是财产，由此可见财产对人的重要性。

从公元1500年到公元1850年，市民阶层为了争取对自身财产的保护，提出了一系列的要求。这些要求体现于英国的《权利法案》，比如禁止国王随便征税，因为霸王征税就是对公民财产的掠夺；也体现在法国大革命之后分配贵重的地产，给获得土地的农民提供法律保护这一系列的立法中。这些保护公民财产权利的思想，最集中体现于1804年的《法国民法典》。

法国大革命之后，法国一度处于秩序混乱中，虽然许多平民分得了土地，也拥有了自己的财产，但是社会秩序的混乱使得这种财产安全保障非常不可靠。后来拿破仑执政，他为了恢复社会秩序，首先以制定法典的方式为全社会提供行为准则。他主持制定了5大法典，民法典是其中重要的法典之一。《法国民法典》主要贯穿了四大原则：第一，民事主体地位平等原则；第二，私有财产的无限制原则；第三，契约自由原则；第四，过失责任原则。《法国民法典》的颁布使人们在社会经济的交往中涉及个人利益问题时有章可循、有据可查，这给社会经济交往提供了一个基本秩序规则。

19世纪初期，几乎所有西欧国家都处于拿破仑称帝的法兰西帝国统治之下，所以《法国民法典》也在全帝国境内加以实行，一度是整个西欧都在使用《法国民法典》。

拿破仑帝国崩溃之后，比利时、卢森堡还在继续沿用该法典，其他各国则试图制定本国自己的民法典，但是由于不能超越《法国民法典》，所以都是不同程度上照抄《法国民法典》的大部分规定，以至《法国民法典》的四大原则，在西欧各国的民法典中都能得到体现。后来法国的殖民扩张又把《法国民

法典》带到美洲、非洲和亚洲许多地区，使它产生世界性的影响，通过民法典对个人权利加以保护，这是非常重要的。

保护个人财产还有一个重要方面，就是如何限制国家权力不去掠夺个人财产。英国1689年的《权利法案》给全世界提供了典范。《权利法案》明确规定，国王未经议会同意，不能随便征税。国家要征税，必须要由议会同意，而议会是由人民选举的代表组成的，只有人民代表的同意，才能决定征税的问题。

英国由于君主立宪制的实行，捆住了国王向民众拿钱的手，以致大量的资金保留在普通民众的手中。拥有这些财富的主要是清教徒，清教徒的教义要求教民们要努力发财，但又要求教徒保持非常廉洁的生活，不准奢侈浪费。因此，这些财富国王不能拿，自己不能用，他们逐渐积累了大量的资金，这为18世纪70年代的工业革命提供了资金准备。工业革命之所以在英国爆发，而不是在法国、西班牙、意大利等地爆发，不是因为科学技术的差别，而是因为科技水平相近的情况下，资金积累程度不一样。

当时，法国正处于专制君主统治时代，国王可以随意向民间征税，征税后在王宫里大肆消费，所以法国巴黎的王宫经常有数千人的宴会，通宵达旦。而英国由于资金积累在民间，所以瓦特在发明蒸汽机的时候能找到支持者，民间有人愿意为他提供资金赞助。瓦特在雄厚的资金财力资助下，才完成了由蒸汽机原理到实物的发明创新。

1848年欧洲普遍革命之后，各国立宪几乎都设立了禁止政府随便征税，只能由代表民意的机关立法来实行征税的制度。这是这个时期法律变革的第三个方面，通过民事、商事立法，限制国家的征税权，来保护公民的财产权利。

#### （四）保护公民的精神信仰自由

西欧长期受到宗教信仰不同的困扰。16世纪初期，德国爆发宗教改革运动，由此产生了众多的新教教派，新教教派的教义和传统的罗马天主教的教义有许多不同，由此导致各国信奉罗马天主教的君主、贵族以及天主教徒们的不满，甚至对新教徒加以迫害。

罗马天主教徒对新教徒们的迫害，导致一系列的战争，给社会造成巨大的破坏。1562年至1598年，法国胡格诺战争就是法国的天主教势力同新教的胡格

诺派、加尔文派的战争。1618年至1648年，德国爆发三十年战争，三十年战争以德国为主，但欧洲各国全部卷入，相当于欧洲的“世界大战”。1640年至1688年，著名的英国资产阶级革命爆发，当时叫作清教徒革命，即清教徒反抗代表天主教势力的国王对他们的迫害。

这一系列战争造成的破坏使人们发现仅仅因宗教信仰、头脑中信仰的神与别人不同，而作为迫害杀死对方的理由，这个想法过于可笑和野蛮。17世纪至18世纪，各国逐渐转向对宗教的宽容，各国先后制定法律，保护公民的信仰自由、精神自由、言论自由。法律上的变革把人们从传统的天主教教义的束缚中解放出来，使人获得信仰的自由，同时也解放人们的精神，为人们的智力发展开拓了广阔的空间。

商工文明之所以充满了创新能力，是同解除精神上的束缚、打开人们智力发展的空间有密切关系的。这个时期通过立宪、刑法、民法、诉讼法等基本法律的改革，为社会生产力的基本要素提供保护，为社会生产力的发展开辟了广阔的道路，为工业化大生产时代的到来准备了法律条件、社会条件。英国率先完成政治革命，接着发起工业革命，当普遍的商业活动和大工业生产相结合，这就是一个全新的文明形式，商工文明的雏形展现在人们面前。就是这个时期法律变革的表现以及带来的经济成果。

#### 四、商工文明雏形阶段（1850—1970年）的法律变革

##### （一）商工文明雏形期的社会不公与社会失稳

由于商工文明初期的一系列法律变革引起了社会经济的变化，大工业生产形成。随着商工文明的政治组织构架和大工业生产出现，它进入一个全新的时期，这个时期的特点简要地概括为：商业动机促进了大工业生产；商业和大工业生产、科学技术相结合成为这一时期占主导地位的生产方式；大批的农民被迫或主动地离开乡村移居城市成为工人；城市成为国家政治、生产、生活中心；国家具备初步的民主政治制度但还存在大量的不民主因素；社会分配制度的不合理导致严重的贫富差距和对市场经济再循环的阻碍；社会主要矛盾是工人和



雇主之间的矛盾以及工人和实际上站在雇主一边的国家政权的矛盾。

这个时期的社会矛盾反映了工人阶级生活的贫困和社会地位的低下，工人阶级在追随资产阶级完成了反对封建制度的民主革命、推翻封建政治法律制度之后，发现自己面对的是与革命时代的美好憧憬完全不同的现实社会。他们追随资产阶级建立起来的法律制度体系，虽然有着保障自由、财产这些重要的原则，但是对工人而言，由于没有财产，这种权利保障几乎都成为空话。

伴随着工业革命和工业化进程，这个时期各国出现社会贫富差距急剧拉大和工人阶级劳动条件极为恶劣、工时超长、工资低廉、住房困难、健康恶化等现象。各国工人阶级几乎都处于没有财产、没有住所、没有工作保障、没有文化、没有健康保障等境遇之中，所以被称为无产阶级。由于这种生活状况，占社会大多数的工人阶级对这种新文明状态的正义性、合理性产生质疑，那么这个社会不公正的真正奥秘在什么地方？为什么法律上写得那么诱人的口号，到现实社会变成严重的贫富差距？这个奥妙就潜藏在资产阶级革命之后所制定的法律之中。

以《法国民法典》为代表，资产阶级法律的所有权制度隐藏着利益分配的不公正。资产阶级在反对封建等级制度与这种等级制度伴随的财产制度的同时，通过民法典宣布私有财产无限制、契约自由，这的确是进步的。但随着工业化的全面展开，资本家提供生产资料并大规模的雇佣工人进行劳动的生产方式的普及，这种法律制度背后体现的不公正才真正的表现出来。

按照《法国民法典》的财产所有权观念，一个物体，可以通过自由签约买卖转让给另外一个人，新主人可以随意支配买来的物体，可以通过使用、处置该物获得利益，包括获得孳息，使用该物得到的孳息也归物的新主人所有。这对一般的物来说没有问题。但在大工业生产时代，资本家在一个特定的时间段购买工人劳动力这种商品，根据财产所有权原则，在这个时间段里任意支配、使用工人劳动力，并把使用这种劳动力所产生的利益、孳息、利润归于自己之后，就会产生严重的不公正的后果。

这种不公正表现为两个方面，一方面，资本家像利用自己购买的其他有形物一样任意地使用工人劳动力，这对工人身体造成的损害、伤害是由工人来承

担的，对资本家来说是合法的牟利行为，但对工人来说是不合理地承担了作为损害后果的生产成本；另一方面，资本家将利用工人的劳动力和其生产资料结合所产生的产品出售获得的利润完全归于自己，而付给工人的报酬只是工人劳动力再生产的成本费用，工人并没有获得其劳动力参与生产、参与商品价值创造所应当分享的利润。在产品利润这个问题上，工人的劳动力没有参与分配，这是分配上的严重不合理。

商工文明时代的工业化大生产带来的这种极端不公正，形成了社会的严重冲突。这种不公正工人可以感觉到，但是无法从理论上加以说明，代表工人阶级进行思考的马克思发现了这个问题，他通过剩余价值学说指出了这种不公正的奥秘。

马克思指出财产所有权这种“权利”在一种圣洁、公正、正当的表象下，实际上包含着严重的实质上的不公正。马克思认为，资本家表面上使用工人劳动力，尽量延长工作日，这种加强劳动强度的做法从法律上来说合法的，但是资本家付给工人的报酬却是不公正的。工人阶级从理论上来说应当有自己的权利，付出的劳动多，付出的劳动成本代价高，就应当得到更多的工资报酬，应当参与产品利润的分配。但在资本主义的生产过程和实际分配过程中，这些都没有得到实现，这就造成了资本家和工人阶级之间的矛盾和冲突。直到19世纪《共产党宣言》和马克思的《资本论》出世后，才把复杂的社会矛盾的内核解释出来。

工人阶级为了维护自己的利益和争取自己的权利展开了一系列的斗争。19世纪，工人阶级通过游行、示威、罢工、组织工会、组织工人阶级政党等方式，为自己争取利益和权利。从1850年到1970年，如何解决社会矛盾冲突是全社会面临的挑战。

想要解决这种社会冲突就需要商工文明的法律进一步变革。为了解决商工文明初始阶段的所有权无限制原则、契约自由原则所带来的不公正，需要关于限制工人工时的立法、改善劳动条件立法、最低工资立法、赔偿工伤损害的立法、疾病保险立法、失业救济立法、养老保险立法、工人教育立法、工会组织立法、集体劳动合同谈判立法、住房保障立法等。为了保障这些立法付诸实践

所需要的资金，又需要相应的税收立法。这些法律在实际中被认识、被制订是通过剧烈的社会冲突和长时间的理性认知、妥协而实现的。

因此，商工文明法律体系的形成过程是国家和社会在新的交换生产方式中，以绝对的自由价值转向以平等价值为引领，兼顾自由价值，寻求新的公平正义方案的过程，而新的公平正义的方案则需要一系列新的法律变革。

## （二）英美法德对商工文明雏形期的社会不公、社会失稳问题的应对所引发的法律变革

### 1. 英国：展开选举权、劳工权等一系列法律变革，赋予工人更多的权利和福利

英国走的路是政治民主改革带动立法变革之路。由于英国率先发起工业革命，所以工人和资本家之间的矛盾冲突，首先在英国得到充分的展示。19世纪初，英国工人阶级发起著名的宪章运动，要求改革政治制度，赋予工人选举权。英国工人阶级之所以从争取政治选举权开始争取自己的经济利益，是因为他们认为工人阶级在经济上处于一系列的不利地位，是因为缺少完善的法律保护。而法律保护缺损的原因就是在议会中没有工人阶级的代表，一直不能提出相关的立法议案，这根源于英国的选举法中给工人阶级参与选举设置了过高的财产门槛。英国的选举法规定要有很高的财产资格才能取得选举权，而英国工人普遍不可能具备那么多财产，因此英国工人要求降低选举资格限制。

英国政府最初对英国工人的这种要求不予理睬，甚至以武力的方式加以镇压，突出表现为1819年在英国曼彻斯特圣彼得广场发生的一次屠杀事件，当时英国8万工人举行集会，要求改革选举法，曼彻斯特市长调集军队对英国工人进行血腥的屠杀，结果造成11人被杀、400多人受伤的惨案，但这种武力镇压不能解决问题。

英国工人在长达半个世纪的时间里一次又一次掀起宪章运动，举行大规模的游行示威，人数常常达到30万、50万，规模巨大、声势浩大，英国政府和英国议会都感受到来自工人阶级的压力。此外，1867年，马克思的《资本论》第一卷出版，分析了资本主义社会不公正的根本原因，指出“资本主义的丧钟已经敲响，剥夺者将被剥夺”，这使得英国的统治者感觉到了危险和恐惧。

1867年，英国保守党首相本杰明·迪斯瑞利发表演讲，说服议会议员们通过法案降低选民的财产资格限制。这个法案后来得到通过，英国工人第一次获得了选举权。1884年，英国自由党执政时，首相威廉·格兰斯顿进一步推进改革，赋予英国农业工人选举权，这使得英国工人中的男性几乎全都获得了选举权。选举权的改革制度也伴随着一系列有利于工人阶级利益的立法出现。

1872年，英国议会制定法规，禁止让妇女、12岁以下的少女和儿童到井下工作，要求矿山主为工人的安全采取合理的防护措施。

1874年，英国颁布法律，禁止10岁以下的儿童在纺织厂工作。

1878年，英国颁布整顿法案，建立工厂卫生检查制度。

1897年，英国出台新法律规定，少数工种可以实行工伤赔偿。在1897年之前，工人在工厂中由于工作事故造成的残废伤害是得不到赔偿的。1900年，工伤赔偿原则又扩大到农业工人，1906年，自由党议会把工伤赔偿原则扩大到所有的企业。

而后又有一系列的法律为工人阶级的儿童提供帮助，为工人阶级家庭的教育提供帮助。1908年，英国制定养老金法；1909年，制定工人最低工资标准法和劳工介绍法；1911年，制定国民保险法；1918年，制定教育法；1922年，制定住房法；1924年，制定社会保障法；等等。这一系列的法律从不同的领域、不同的角度给工人提供帮助，使工人分享了部分经济发展的成果，缓和了社会矛盾和冲突，使社会保持了相对的稳定，也使得大英帝国能够延续下来，但这一矛盾在该制度体系下不可能从根本上解决。

## **2.德国：国家主导型的文明转型，非民主条件下，国家主动立法，保护工人利益**

德国所走的路和英国有所不同，德国是走国家主导的文明转型之路，是在民主发展不充分的条件下，由国家主动立法来保护工人阶级利益，使工人分享部分经济成果。1870年之前，德国几乎一直处于分裂格局状态，严重阻碍了德意志的发展，使德意志在第一次工业革命中落后。后来由于1871年普法战争，普鲁士打败了法国，使得邦国在普鲁士的大旗下聚集起来，成立了德意志帝国。德国实现了统一，这为工业化发展提供了最基本的保障。

德意志帝国在俾斯麦宰相的主导下，选择了一条完全不同于英美法等国所走的文明转型之路，德国依靠集权的政府，全方位推进以工业化为口号的文明转型运动，这使德国经济得到快速发展，但与此同时，德国社会矛盾、社会冲突也迅速激化。以俾斯麦为首的政府，最初也对工人采取高压政策。

1878年10月，在俾斯麦的要求下，德国议会通过了《反对社会民主党危险活动法》，对争取工人阶级利益的社会民主党活动加以限制，采取严厉镇压措施。该法律规定，取缔德国社会民主党和一切进步的工人组织；对社会民主党的领袖人物、骨干力量逮捕或驱逐出境；对工人自己办的刊物，宣传社会主义思想和理念的书报一律加以没收，停止出版。

这些高压政策并没有从根本上解决社会矛盾，反而激起了德国工人更剧烈的反抗，进而甚至影响德意志帝国的统治。德意志帝国皇帝威廉一世意识到了这一问题，1881年11月17日，威廉一世亲自出面发表《黄金诏书》，明确提出，“社会弊病的医治一定不能仅仅依靠对社会民主党过火行为的镇压，同时要积极促进工人阶级的福利”。这意味着执政理念的重大变革。

在威廉一世的理念主导下，1883年5月31日，德国国会通过了《疾病保险法》，法律规定：对全体从事工业性经济活动的工人，一律实行强制性的疾病保险，农业工人不包括在内。保险费的2/3由工人缴纳，1/3由企业主缴纳。这是世界上最早的《疾病保险法》。1884年6月27日，国会又通过了《工人灾害赔偿保险法》，依照法案，工人因工业伤害而负伤、致残、死亡，不论过失出自何方，雇主均有义务赔偿工人的损失。从此确立了工伤保险中的“无责任补偿”原则。这体现了法律观念上的进步，在此之前，工人遇到工伤，想要证明雇主的过错非常困难，难以得到赔偿，而法律的规定改变了这种理念和做法，体现了德国立法由国家主导的进步性。这一切解决了工人的一部分问题和困难，但仍没有彻底解决问题，此后，德国工人又为自己的经济利益展开进一步斗争。

1889年5月，鲁尔地区发生15万煤矿工人大罢工事件，此时，俾斯麦又要派军队去镇压，但是新任德皇威廉二世，即老德皇的孙辈，虽然年轻，但在对待工人的问题上，头脑很清楚，他认为不能对工人阶级镇压。而俾斯麦坚持要镇压工人，因此，威廉二世不惜把俾斯麦驱逐出宰相的位置，亲自主导解决问

题，他以国王身份出席普鲁士内阁会议，指示大臣迫使矿主去满足工人的要求，从而平息罢工。

在德皇威廉二世的主导下，1889年5月，德国国会又通过了《老年、残障、死亡保险法》，该保险法与前面两个保险法一起构成了德国原创的三部社会保险立法。这个保险制度在整个人类文明史上具有划时代的意义。它的本质可以用一句话来概括，一个人从生到死，不再是一个单独的个人，而是整个社会集体中的成员之一。因此整个社会集体要为这个人的福利承担义务，为他从生到死提供保障。这体现了个人属于集体的社会性的认识。

此后，德皇威廉二世又提出一个社会改革计划，包括禁止周日开工、限制童工女工的劳动强度、加强劳动保护等，把德国的社会立法由社会保险推进到劳动保护立法领域。德国一系列的改革和立法使德国社会大体上稳定下来，德国工人阶级分享了社会经济发展的成果，为德国经济的快速发展提供了基本条件。直到一战前，德国成为欧洲的头号工业强国。

### 3.美国：南北战争后立法改革——反垄断、反腐败、民权平等、社会保障

面对这个时期的社会不公和社会失稳现象，美国所体现的是全方位改革制度，美国在南北战争之后形成统一市场，工业化得到迅速发展，由此社会矛盾冲突也迅速激化起来。

在这一背景下，美国发起了持续数十年的改革运动。改革运动的推动者有广大工人阶级，也有进步的政治家，还有一些进步力量，比如自由媒体等。这些力量的综合推动使得美国逐渐摆脱了由农耕文明带来的一系列严重悖论，走上了商工文明领头人的道路。美国的改革综合起来主要包括4个方面。

第一，建立反垄断法体系，维护市场公平自由竞争秩序，防止财富过分集中于少数寡头家族手中。1890年，美国颁布了《谢尔曼法》，后来又颁布了一系列反垄断法。在推进这些反垄断法付诸实施中，美国著名总统西奥多·罗斯福在执政时，发动“进步主义”运动，主张用联邦政府的权力对现行秩序加以改革，把反垄断作为改革的主要内容，推进反垄断法的完善和监督执行，使美国社会重新走向和谐。

第二，规范政府公务人员的选任制度，改革政府机构，防止政治腐败。19

世纪90年代之前，美国政治是非常腐败的。任人唯亲是美国政坛公开的普遍现象，以至当时有人认为世界范围内也没有比美国更腐败的政治了。这种现象引起了一些进步政治家的关注，促使了美国国会的立法变革。1883年，美国国会通过了著名的《彭德尔顿法》，法律确立了以考试的方式录用官员，凭能力与功绩作为升降官员级别的依据，同时还明令禁止文官与执政党相交，禁止官员进行金钱交易，设立总统之下的3人文官委员会，负责文官的考试等。这是美国由政治腐败走向政治相对清廉的第一步。后来美国进步媒体对政治腐败进行了报道，激发了全国人民的关注，由此推动了美国在市政和反腐败立法方面的改革。1907年，美国国会通过了《提尔曼法案》，禁止任何企业和银行为了利益向政府官员捐赠金钱。1910年，《联邦反腐败法》出台，规定众议院候选人必须披露其财务状况，由此开启了美国官员财产申报制度的先声。1925年，《联邦贪污对策法》设立，规定总统和国会议员得到100美元以上的捐款必须登记，参议员竞选费用的最高限额为25万美元。1925年，《联邦腐化改革法》颁布，规定竞选人必须报告竞选财务状况和限制竞选基金筹集等，1940年的《哈奇法修正案》、1943年的《史密斯-康奈利法》、1947年的《劳工管理关系法》均对此进行了严格的规范。此后还有一系列有关防止政府腐败的立法，其中包括从1972年到1974年制定的《政府道德准则》、1978年制定的《监察长法》等，都是为反腐败而进行的立法。

第三，展开民权立法，推进社会平等。美国立法保护劳工相对于英国、德国滞后很多。19世纪，美国社会贫富分化剧烈，血汗工厂现象十分普遍，工人每天工作12小时以上，工资却非常低廉，食品安全、饮水安全、卫生条件都得不到保障，工人阶级家庭子女教育存在严重的问题等，引发了美国工人阶级的反抗。美国工人多次举行大规模的示威游行，迫使美国的资本家有所退让。1906年，美国国会通过了《雇主责任法》。1911年，美国发生了一次著名的火灾事件，纽约三角内衣厂发生火灾，导致146名女工死亡，引发了美国工人阶级的严重不满。为了平息工人阶级的怒气，事后美国纽约州议会率先启动一系列关于改善工人劳动条件，责令雇主确保工人劳动安全措施立法。这些立法也带动了其他各州，使美国出现了一个保护工人阶级立法的高潮。1914年，美国联



邦国会通过《克莱顿法》，宣布工会不是垄断组织，禁止使用司法禁令压制罢工。在此之前，美国联邦最高法院经常使用司法禁令，认为工会组织是垄断组织，禁止工会组织工人罢工游行活动，这非常不利于工会组织的活动和发展。而随着《克莱顿法》的宣布，美国工人能够通过组织的力量、合法的渠道、强有力地表达自己的政治经济要求，争取自己的利益。除此之外，在进步主义推动下，美国女性主义运动推动国会在1920年将第十九条修正案写入联邦宪法，广大妇女获得了投票权，由此也带来一系列社会变化。

20世纪中叶以后，在民权运动的压力下，美国国会在1957年通过了《民权法案》，禁止阻碍或者剥夺黑人的投票权。1964年，《民权法案》宣布在公共设施如餐馆、车站、旅馆等地，实行种族隔离是违法行为，禁止雇主在雇佣工人时，以种族、肤色、宗教、性别、国籍等为由，对受雇者给予歧视。这对于保护公民的平等权利是有促进意义的。

第四，构建社会保障体系，为社会弱势群体提供安全保障。美国政府长期奉行自由市场经济政策，拒绝像英、德、法一样为社会弱势群体提供保障。这种情况一直延续到1929年，美国纽约股票市场的崩盘引起世界性的经济危机，导致美国长达数年时间经济下滑。这期间工人阶级没有工作、没有积蓄，等待社会救济，大批人在街头排队等待施舍。而当时的执政者胡佛总统仍然采取不管政策，引发了美国工人阶级的强烈不满。在1932年的选举中，美国的工人阶级就做出了自己的选择——宣布要实行社会保障、对社会进行重大变革的富兰克林·罗斯福被选为总统。罗斯福在竞选之中以及就任之后，反复宣传一个理念，他认为，一个政府“如果对老者和病人不能给予照顾，不能为壮者提供工作，不能把年轻人注入工业体系之中，听任无保障的阴影笼罩每个家庭，那就不是一个能够存在下去，或是应该存在下去的政府”，社会保险应该负责一个人“从摇篮到坟墓”的完整一生。这个理念带有相当的社会平等色彩，以至有人攻击富兰克林·罗斯福实行社会主义，但是罗斯福不为所动，坚持推进自己的改革。1935年8月，在罗斯福的推动下，美国国会通过了《社会保障法》，这部法律从时间上来说远远落后于德国、英国、法国的社会保障立法，但是《社会保障法》是一个比较全面的一揽子的立法，它包括失业保险、老年帮助、儿

童援助、医疗照料等多方面的社会福利和保障制度，为工人提供了基本的保障。20世纪60年代，约翰逊任总统期间，提出“伟大社会”计划和“向贫困宣战”的口号，掀起了第二波社会福利保障立法。这一时期立法主要着重于解决医疗保健、教育补贴、住房补贴和食品补贴等问题，把美国的社会福利保障推向一个高峰，使美国的下层贫困民众能得到相对完善的安全保障。

美国社会也是在长时间地回应社会矛盾冲突的改革中逐步恢复稳定的，英国、法国同样是走了这样一条进行立法改革维护社会稳定之路。这些国家的改革运动表明，商工文明在市场自发作用下，一定会发生贫富的剧烈分化，而这种分化带来的社会矛盾冲突有可能给文明造成毁灭性影响。因此，需要国家政权组织对这种社会矛盾加以回应，要对这种社会不公进行法律上的调整。从英国到德国再到美国，这一系列改革表明商工文明的国家政权参与社会分配的改革是必要的，这种改革是通过立法来表现的。

从19世纪到20世纪，人类的法律出现很多变化，比如说保护环境立法、知识产权立法、世界贸易合作立法等，但是其中最重要的法律变革还是有关保护劳工、保护工人阶级利益的社会保险、社会福利等方面，这些法律使社会矛盾得到缓和，在这个基础上，商工文明才能够得到延续。

法律变革最主要的内容，是有关保护劳工、保护工人阶级福利的法律变革，它带有社会平等、民主的色彩。随着人类文明的发展，旧的矛盾解决，新的矛盾产生，本文上述文明转型与世界法律变革的内容到20世纪的70年代为止，从20世纪70年代之后出现了新的社会矛盾，带来新的问题，则需要加以新的应对。

根据“学习中国”报告录音整理  
责任编辑：兰若 文韬 庞子玥 钟雪

# 全面提高干部解决实际问题的能力

## ——认真学习贯彻习近平总书记在2020年中青班开班式上的重要讲话精神

中央党校（国家行政学院）研究生院副院长 刘 春

**摘 要：**习近平总书记在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上指出，我们正处在大有可为的新时代。年轻干部要起而行之、勇挑重担，积极投身新时代中国特色社会主义伟大实践，经风雨、见世面，真刀真枪锤炼能力，以过硬本领展现作为、不辱使命。各级党组织要有针对性地加强对年轻干部的思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，明确培养年轻干部的正确途径，坚决克服干部培养中的形式主义，帮助他们提高实际问题能力，让他们更好肩负起新时代的职责和使命。

**关键词：**习近平；干部培养；能力提升

### 一、新时代提高解决实际问题的能力的重要性和紧迫性

2020年秋季学期中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班10月10日上午在中央党校开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表了重要讲话，围绕全面提高新时代广大干部解决问题能力的主题，对新时代干部应具备的能力提出了七点具体要求。

习近平总书记特别强调，面对复杂形势和艰巨任务，我们要在危机中育先机、于变局中开新局，干部特别是年轻干部要提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力，勇于直面问题，想干事、能干事、干成事，不断解决问题、破解难题。

习近平总书记在讲话中强调，历史总是在不断解决问题中前进的。党的十

八大以来，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，其中一条很重要的经验就是坚持问题导向，把解决实际问题作为打开工作局面的突破口。我们党领导人民干革命、搞建设、抓改革，都是为了解决我国的实际问题。当今世界正经历百年未有之大变局，外部环境出现更多不稳定性不确定性。2021年我们将进入“十四五”时期，开启全面建设社会主义现代化国家新征程。在这样的背景下，提高解决实际问题能力是应对当前复杂形势、完成艰巨任务的迫切需要，也是年轻干部成长的必然要求。年轻干部的成长是有客观规律的。只有经历风雨，千锤百炼，不断摔打，年轻干部才能锻造出钢筋铁骨，成长为足以担负重任的骨干力量。任何拔苗助长、温室养育的方式都是有悖于年轻干部成长规律，不利于干部长远发展，最终有害于党和国家事业的。要靠组织培养。因此，不断增强自身解决问题的能力就构成干部成长过程中的重要阶梯。

习近平总书记在讲话中提到，根据国内国际环境的发展变化，从而提出广大干部解决实际问题，尤其是年轻干部应对复杂局面，妥善处置各种复杂环境，有效克服前进道路上的隐患和障碍，这是新时代提出的必要要求。因此，习近平总书记在讲话中实际是揭示了干部成长，尤其是年轻干部成长的客观规律和必然要求。要在实践中经风雨、见世面，在纷繁复杂的环境中解决复杂问题，在不断变化的实践形势下有效妥善地处理各种各样的挑战和难题。这是每一个干部，尤其是年轻干部必须锻炼的重要本领。

那么，广大干部尤其是年轻干部提高解决实际问题的能力的重要动因是什么呢？主要有以下三个方面：

**第一方面，进入新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，需要解决的问题越来越多样，越来越复杂。**

在这个背景下，必然要求干部在新的发展阶段与发展理念的指导下，有能力解决问题，构建新的发展格局。党的十九届五中全会提出了“十四五”规划和二〇三五年远景目标的建议。我们进入“十四五”时期，向着二〇三五年远景目标迈进，这是一个新的发展阶段，“新”主要体现在社会发展的环境特点发生新变化，发展任务有新内容，国家和社会发展的方向有新定位。因此，在新的阶段必须有解决新问题的能力，才能跟得上社会发展的步伐。

广大干部尤其是年轻干部应对新时代新环境的各种各样的挑战，要贯彻新发展理念。历史发展每一个阶段的任务都会有区别，但全心全意为人民服务的宗旨是一以贯之的。那么，不同阶段如何贯彻落实新的发展理念，也就是全心全意为人民服务的具体体现，成为解决具体阶段问题、任务的重要手段，需要不断进步。例如，2020年是全面建成小康社会的收官之年，更是决战脱贫攻坚的决胜之年。全心全意为人民服务的宗旨在这个阶段体现出来的新发展理念，就是取得全面建成小康社会的全面胜利，最终到2020年年底实现决胜脱贫攻坚。

进入新时代，以扶贫为例，我们不仅要根据扶贫工作的要求解决温饱问题，更要建立在可持续发展的基础之上。可持续就是一种新发展，即决战脱贫攻坚绝不仅仅是解决眼前的问题，还要为防止今后出现类似的事情（如返贫）做准备。因此，如何把握在可持续发展的理念指导下，既能够解决当前的问题，又兼顾长远，这就是新阶段的新理念。

把新的理念通过奋斗和努力贯彻到实践中，需要具体单位、部门、岗位的同志一一加以贯彻落实，把蓝图变成现实。在新阶段贯彻新的发展理念，还要构建新的发展格局。党的十九届五中全会提出的“十四五”规划中所讲的新发展格局，实际上就是经济发展、社会发展的模式要创新。如果我们所有的实践都照抄照搬过去的方式，发展模式、发展格局不能有改革与创新，新的发展理念也会在实践中备受局限，最终难以落实。

**第二方面，我国继续发展具备多方面优势和条件，但发展不平衡不充分问题仍然突出。**

为了解决这些不平衡不充分的问题，实践在很大程度上也提出了要提高干部能力的要求。也就是说，这些不平衡不充分的问题解决得如何，一个重要的制约因素是广大干部的能力。在党的十九大上，习近平总书记提出，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位，对我们的工作也提出了高标准、严要求。过去几十年，为了解决温饱问题，我们的方向和任务是全面建成小康社会。现在，我们迈向新征程，有了新任务——建设社会主义现代化强国。但是新征程上面临的问题，是我国发展在更高起点上的新问题。也就是说，在全面建成小康社会之后，整个国家发展、人民生活生活前进的起点更高，

在新起点上产生的很多问题是过去没有碰到过，或者说过去不充分、不凸显，这就需要我们提高能力解决新的问题。

习近平总书记在讲话中突出强调了发展不平衡不充分问题，实际上讲的就是我国当前的社会主要矛盾。在党的十九大上，习近平总书记明确讲到，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。事实上，党和政府的工作重心就是由社会主要矛盾决定的。

在我们发展的进程中，尤其是在已经全面建成小康社会之后，面临着许多新问题，例如经济体制改革。经济体制改革就是要满足人民对美好生活的向往，提供更好的产品、服务，最终提高人民的生活水平。

在深化经济体制改革中，要将满足人民对美好生活的向往作为奋斗目标。人民有各种各样的美好生活的需要，我们就得有供给，因此提出了供给侧结构性改革。经济结构、产业结构、投资结构、资源部署结构如果不进行结构性改革，将无法满足人民美好生活的需要。故此，处在经济体制改革具体部门、具体岗位的同志，要不断提高自身能力，适应这种结构性调整，满足人民美好生活的需要。

2020年年初，一场新冠肺炎疫情突如其来，人们对日常生活的客观需要助推了线上互联网的发展。过去也有人预测，将来人和人无需见面，大量的社会交往需求可以通过线上来满足。面对疫情，部分行业做得很不错，但大部分的行业跟不上大量线上生活需求的步伐，这说明各行业的供给能力有差距，如果找不到切入口，就会出现不平衡、不充分的现象。

**第三方面，抗击新冠肺炎疫情斗争取得重大战略成果，但决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚，扎实做好“六稳”工作、全面落实“六保”任务，夺取全面胜利，还需要付出持续努力。**

目前，我国抗击新冠肺炎疫情已经取得了重大战略成果，但疫情发展的不确定性仍然存在，这就需要我们扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务。在这样的形势下，如何做好“六稳”，落实“六保”是对我们干部的能力的现实考验，这就好比试卷已出好，考生要考虑如何作答。习近平总书记强调，

广大干部特别是年轻干部要经受严格的思想淬炼、政治历练、实践锻炼，发扬斗争精神，增强斗争本领，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顽强奋斗。

## 二、新时代年轻干部必须提高的工作能力

在讲话中，习近平总书记明确提出，面对复杂形势和艰巨任务，我们要在危机中育先机、于变局中开新局，干部特别是年轻干部要提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力，勇于直面问题，想干事、能干事、干成事，不断解决问题、破解难题。习近平总书记一共提到了7种能力，这些能力是有结构的，由重要内容组合而成的。这7个方面的能力将共同构成新时代干部解决实际问题的能力系统。换言之，只有当广大干部尤其是年轻具备了这7个方面的能力，能力系统就全面、完备了，才能想干事、能干事、干成事，最终解决问题，破解发展过程中的难题。在这里，调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急冲突能力，群众工作能力，都跟做事紧密相连。解决实际问题，就要善于锁定问题，善于创造解决问题的条件。

### （一）提高政治能力

在干部干好工作所需的各种能力中，政治能力是第一位的。政治能力解决的是干部的政治立场、政治方向、责任定位、工作热情的问题。如果立场、方向不明，没有责任心，不担当、不作为，一点工作的干劲、热情都没有，是做不成事情的。有了过硬的政治能力，才能做到自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，在任何时候任何情况下都能“不畏浮云遮望眼”“乱云飞渡仍从容”，才能有干事热情。所以，首先要提高的就是政治能力。政治能力的具体内容体现在以下几个方面：

#### 1. 要把握正确政治方向，坚持中国共产党领导和我国社会主义制度

习近平总书记强调，在这个问题上决不能有任何迷糊和动摇！工作的热情首先来自方向，方向不明，立场就不会稳定。方向明确、立场坚定、工作热情



积极，才能保证做好事情。正确的政治方向就是要坚持中国共产党领导和我国的社会主义制度。这次抗击新冠肺炎疫情的实践再次证明，中国共产党是风雨来袭时中国人民最可靠的主心骨，我国社会主义制度是抵御风险挑战的最有力制度保证。年轻干部必须坚守一条，凡是有利于坚持党的领导和我国社会主义制度的事就坚定不移做，凡是不利于坚持党的领导和我国社会主义制度的事就坚决不做！

## **2.要不断提高政治敏锐性和政治鉴别力，观察分析形势首先要把握政治因素，特别是要能够透过现象看本质，做到眼睛亮、见事早、行动快**

眼睛亮、见事早、行动快，说的是政治敏锐性和政治鉴别力，这是非常重要的政治能力。一个党员干部如果在这两个方面含糊，相当于其毫无政治能力可言。只有提高了政治敏锐性和政治鉴别力，尤其是在大是大非面前能够有清醒的判断、正确的认识，才能按照习近平总书记的要求，透过现象看本质。“见事早”指通过各种各样的社会迹象做出准确判断。“行动快”很大程度上说的是效率，是指做事情雷厉风行。所以提高能力需先于问题，抓住迹象，找到苗头，雷厉风行，而这些都来自干部的政治敏锐性和鉴别力。

## **3.要提高政治能力必须对党的政治纪律和政治规矩怀有敬畏之心**

“敬畏之心”就是遵章守纪的心理状态，把严守党纪作为纪律、原则、信念。

## **4.要自觉加强政治历练，增强政治自制力，始终做政治上的“明白人”“老实人”**

政治历练是指经历和锻炼，人不经受历练无法得到成长，也就是说经风雨、见世面，这叫历练。“自制力”就是自我约束、自我规范、自我控制的能力。一个理性的人，最大的特点就是具有自制力。习近平总书记提出要自觉加强政治历练，其中政治自制力指的是能够自觉按照党的政治要求、政治纪律约束自己、规范自己、控制自己的行为。反而言之，假如一个党员、一个干部不能用党规、党纪自觉地约束自己、控制自己，那么起码能力水平达不到不合格。作为一个干部，倘若无法控制自己，又怎么去领导、要求别人呢？所以政治自制力就是一种政治自律，考验、检验一个人的政治能力、政治素质。

## **5.要注重提高马克思主义理论水平，学深悟透，融会贯通，掌握辩证唯物主**

义和历史唯物主义，掌握贯穿其中的马克思主义立场观点方法，掌握中国化的马克思主义，做马克思主义的坚定信仰者、忠实实践者

政治上方向明、立场稳，很大程度上来自于对以习近平同志为核心的党中央的战略部署的理解。理论与信念在很大程度上决定着一个人行为的选择和取向。

## （二）提高调查研究能力

调查研究是做好工作的基本功。调查研究是做到实事求是的基本方法。坚持实事求是，最基础的工作在于搞清楚“实事”，就是了解实际、掌握实情。

实践中存在的有待解决的问题，也叫实际问题。要解决这些问题，首先要弄清楚各方面的情况，做到心中有数，这就需要开展调查研究，搞清楚问题的症结以及来龙去脉，提出正确的对策。历史上有很多反反复复没有解决的问题，人们对此反应很大，各部门的认识也不统一，最终成为疑难问题。对于这些问题更需要调查研究，认认真真找出问题的症结所在。

习近平总书记在2020年秋季学期中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上的重要讲话中强调，年轻干部要提高调查研究能力，调查研究是做好工作的基本功，一定要学会调查研究，在调查研究中提高工作本领。

调查研究本身也是一种能力，解决问题必须以了解真实情况为前提，但真实信息的获得是有规律可循的，其十分考验个人能力。所以在这方面习近平总书记强调了两点：

1.调查研究要经常化。也就是说，在实践中要扑下身子深入基层。坚持到群众中去、到实践中去，倾听基层干部群众所想所急所盼，了解和掌握真实情况，不能走马观花、蜻蜓点水，一得自矜、以偏概全。

2.对调研得来的大量材料和情况，要认真研究分析，由此及彼、由表及里。对经过充分研究、比较成熟的调研成果，要及时上升为决策部署，转化为具体措施；对尚未研究透彻的调研成果，要更深入地听取意见，完善后再付诸实施；对已经形成举措、落实落地的，要及时跟踪评估，视情况调整优化。

调查研究绝不是一蹴而就的，其本身就是一个反反复复的过程。对于尚未研究透彻的调研成果，要更深入地听取与调研，获得更全面的材料。最终完善后上升为决策方案，并付诸实施解决实际问题。此外，对已经形成的举措，其

落实落地要及时跟踪评估，视情况调整优化。所以，决策方案的做出绝不是终点，而只是整个过程的节点。最后问题解决的结果如何，还要以实践成果为依据。

### （三）提高科学决策能力

科学决策，是指没有解决的实际问题，都要形成解决问题的方案。而且，方案不止一个，会有几个备选方案，需要进行选择、决定、决策。选择哪个决定怎么做叫决策，所谓科学的决策，也就是做的选择、决定必须符合客观规律，不能想当然，不能主观主义，更不能片面化，否则在实践中都不利于解决实际问题，无法取得好的结果。科学的核心要义是符合客观规律，因此我们在做决策解决实际问题时，应在科学的决策理论指导下，以科学的思维方式，应用各种科学的分析手段与方法，按照科学的决策程序进行符合客观实际的决策活动。

习近平总书记在讲话中特别提醒广大干部，要做到科学决策，关键要把握好两个要点。遵循这两个要点提示的规律，就能够保证我们的选择、决定是正确的。

首先，要有战略眼光，看得远、想得深，从长期、全局的方向考虑问题。领导干部想问题、作决策，一定要对国之大者心中有数，多打大算盘、算大账，少打小算盘、算小账，善于把地区和工作融入党和国家事业大棋局，做到既为一域争光、更为全局添彩。

我们在做选择时，如果眼光视野狭窄，只局限于眼前，大背景大是非没搞清楚，或者并没有充分考虑的话，很可能使我们的选择和决定出现偏差。如果不能从全局整体的角度来定位局部，不能以局部为出发点为全局的发展考虑问题和谋划工作的话，那么在解决局部问题时，很大程度上就会发生偏差。要提高科学决策能力，富有战略眼光，对国之大者心中有数，国之大者就是党和国家工作全局。多打大算盘算大账，少打小算盘算小账。要多从党和国家的工作全局思考问题。善于把地区和工作融入党和国家事业大棋局，做到既为一域争光、更为全局添彩。

其次，要深入研究、综合分析，看事情是否值得做、是否符合实际等，全面权衡，科学决断。作决策一定要开展可行性研究，多方听取意见，综合评判，科学取舍，使决策符合实际情况。

只有全面权衡、科学判断、多方权衡、多方听取意见、综合评判，最后才能实事求是地取舍，才能保证我们的决策、选择符合实际情况。假如没有深入的调查研究，决定必然脱离实际，甚至脱离国情。所以在科学决策上，一定要深入研究、综合分析，多方征求意见，做好可行性分析，把有利的、不利的情况全列出来，做出综合评判，最后形成一个完整的方案。

#### （四）提高改革攻坚能力

改革攻坚的能力是在中国的改革已经处在一个新的历史起点上的背景下提出的，新的历史起点是指中国的发展进入了新的阶段，要贯彻新的发展理念，构建新的发展格局。在这个新的历史起点上，我们所面临的问题和过去多有不同，要完成的任务比过去更加艰巨，也更加伟大，所以在这个关键时刻，提升干部改革攻坚的能力成为重要任务。

习近平总书记在讲话中强调，面向未来，我们要全面推进党和国家各项工作，尤其是贯彻新发展理念、推动高质量发展、构建新发展格局，继续走在时代前列，仍然要以全面深化改革添动力、求突破。如何在改革的新起点上添动力、求突破，这是对每个干部的一个考验。具体有以下几点：

**1.改革必须有勇气和决心，保持越是艰险越向前的刚健勇毅。要把干事热情和科学精神结合起来，使出台的各项改革举措符合客观规律、符合工作需要、符合群众利益。**

在新阶段，改革的任务更加艰巨，面临的问题更加错综复杂，需要付出的努力更加繁重。由此，我们必须“有勇气和决心，保持越是艰险越向前的刚健勇毅”，切实担当起改革强军、转型发展的时代重任。习近平总书记强调，要把干事热情和科学精神结合起来，使出台的各项改革举措符合客观规律、符合工作需要、符合群众利益。改革攻坚要有正确方法，坚持创新思维，跟着问题走、奔着问题去，准确识变、科学应变、主动求变，在把握规律的基础上实现变革创新。这也就是要把我们的决心、勇气和现实的客观条件结合在一起。

**2.改革攻坚要有正确方法，坚持创新思维，跟着问题走、奔着问题去，准确识变、科学应变、主动求变，在把握规律的基础上实现变革创新。**

如今，改革处在新的历史起点上，面临的任务和难题与过去差异很大，所

以不能照抄照搬过去的老办法，也不能简单复制过去的思维，而是需要有正确的方法和创新的思维，要跟着问题走，奔着问题去准确识别、科学应变、主动求变，在把握规律的基础上实现变革创新。科学应变是指面对变化，要进行符合客观规律的应对。主动求变的能力要求当任务环境发生了变化，不能固守过去的老旧模式，要相应地做出调整，解决新的问题。

### **3.要尊重群众首创精神，把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，从生动鲜活的基层实践中汲取智慧。**

习近平总书记强调尊重群众首创精神，实际上就是告诉我们改革不是个别干部在改，而是领导干部带领着广大人民群众共同推进改革。改革作为一个宏大的工程，也是全世界参与人数最多的一项工程，中华民族的所有人民群众都参与其中，改革想要取得成功，必须尊重和发挥人民群众的首创精神。习近平总书记强调，要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来。任何社会前进道路上的难题解决都是群策群力、集思广益的结果，假如我们在顶层设计上和人民群众的群策群力脱节，那巨大坚固的堡垒、拦路虎、大障碍、绊脚石就无法攻克。所以，改革必须从生动鲜活的基层实践中吸取智慧，从群众中来到群众中去。

### **4.要注重增强系统性、整体性、协同性，使各项改革举措相互配合、相互促进、相得益彰。**

改革进入到最后的大会战阶段，各单位各部门明确分工，协同系统整体形成统一的行动，才能把最大的绊脚石攻下来。攻坚战思维跟外围战准备阶段的思维是不一样的，攻坚战阶段特别强调各单位、各部门、各项改革举措相互之间的协同合作，相互促进，相得益彰，相辅相成，这考验着具体负责相应工作的干部的能力。

#### **（五）提高应急处突能力**

应急处突能力指的就是在紧急情况下处理突发事件的能力。习近平总书记强调，年轻干部要提高应急处突能力。预判风险是防范风险的前提，把握风险走向是谋求战略主动的关键。

目前整个国际形势错综复杂，国内外的情况总体上是好的，但也面临各种各样的不确定性。例如2020年年初新冠肺炎疫情的发生，各个国家都遭受

严峻考验，这就是风险发生的不确定性。所以说，有效应对风险的关键是要预判风险。不管发生的是“黑天鹅”事件还是“灰犀牛”事件，都要有预判，只有这样才能在风险发生之后，对风险的走向有所把握，才能有战略主动，否则就会难以抉择。在提高应急处置能力上，习近平总书记的讲话主要强调了三个要素，即我们要处理好这三个方面的工作。

### **1.要增强风险意识，下好先手棋、打好主动仗，做好随时应对各种风险挑战的准备**

作为领导干部不能没有风险意识，在风险和突发情况没有发生时需采取各种措施减小风险事件发生的可能性，时刻警惕风险的发生，随时应对各种各样的突发事件。假如没有风险意识，也没有丝毫警惕，突发事件一旦爆发，我们就会惊慌失措。

### **2.要努力成为所在工作领域的行家里手，不断提高应急处突的见识和胆识，对可能发生的各种风险挑战，要做到心中有数、分类施策、精准拆弹，有效掌控局势、化解危机**

我们要提高应急处突能力，努力成为特定领域的行家里手。由于干部在特定领域里业务不同，如果对基本的工作常识一无所知，出现紧急状况时就会无从应对，从而必须成为各自所在工作领域的行家里手。

### **3.要紧密切合应对风险实践，查找工作和体制机制上的漏洞，及时予以完善工作和体制机制上存在的不足与漏洞，需要在日常工作中不断地去寻找、解决，发现后要及时堵漏，不能在突发状况出现之后再去弥补。**

## **（六）提高群众工作能力**

不论是改革，还是建设，都是党在领导人民群众，依靠人民群众的力量来建设，实现中华民族的伟大复兴。那么，既然要依靠人民群众，党中央以及各级党委的指示决策将如何变为人民群众的行动呢？这就涉及群众工作能力的问题。干部群众工作能力强，能够发动、组织、动员群众，党中央和党委的决策就能够转化为人民群众的自觉行动。反之，假如干部群众工作的能力差，对工作无从下手，党中央和上级党委的决策就会悬在半空，无法顺利转化为人民群众的自觉行动，决策也难以变成现实。故此，群众工作能力是会干事能干事的

重要内容和保障。

1.要坚持从群众中来、到群众中去，真正成为群众的贴心人。要心中有群众，时刻把群众安危冷暖放在心上，认真落实党中央各项惠民政策，把小事当作大事来办，切实解决群众“急难愁盼”的问题。

2.要落实党中央关于逐步实现全体人民共同富裕的要求，带领群众艰苦奋斗、勤劳致富，在收入、就业、教育、社保、医保、医药卫生、住房等方面不断取得实实在在的成果。

习近平总书记特别指出收入、就业、教育、社保、医保、医药卫生、住房，这些都是和人民群众的民生息息相关的重要事项，涉及这些事项的每一件小事，党政部门的领导干部也必须当作大事来办。

3.要注意宣传群众、教育群众，用群众喜闻乐见、易于接受的方法开展工作，提高群众思想觉悟，让他们心热起来、行动起来。

要促进群众工作开展，必然要宣传群众教育群众，但如果采用的方法不对，就达不到宣传和教育群众的目的。所以习近平总书记在这里就特别强调，用群众喜闻乐见，易于接受的方法开展工作，让群众和干部之间形成良性互动和沟通。

4.要自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾，维护社会公平正义。

做群众工作还要自觉用法治思维、法治方法依法办事。比如一些地方存在很多人民群众有争议的历史遗留问题，要解决这些问题，必须要依法办事，千万不能长官意志，更不能主观臆断。

### （七）提高抓落实的能力

抓落实解决的就是干成事。干部想要干成事，就需要把党中央和各级党委的蓝图，通过努力实践和群众的志愿行动变成现实。如果抓落实能力不强的话，最后就难以实现“干成事”。干成事就是把党的十九大确定的蓝图和党中央一系列重大决策部署变成现实。习近平总书记在讲话中强调了两个方面的要素：

1.干事业不能做样子，必须脚踏实地，抓工作落实要以上率下、真抓实干。特别是主要领导干部，既要带领大家一起定好盘子、理清路子、开对方子，又要做到重要任务亲自部署、关键环节亲自把关、落实情况亲自督查，不能高高



在上、凌空蹈虚，不能只挂帅不出征。

所有的抓落实都是为了把蓝图、决策变为现实，假如不能埋头苦干，总是务虚，甚至不担当、不作为，最后就接不了地气，无法在实践中发挥作用。主要领导干部必须脚踏实地、纠正务实、真抓实干，既要带领大家一起定好盘子、理清路子、开对方子，又要做到重要任务亲自部署，关键环节亲自把关，落实情况亲自督查，不能高高在上、凌空蹈虚。

**2.干事业就要有钉钉子精神，抓铁有痕、踏石留印，稳扎稳打向前走，过了一山再登一峰，跨过一沟再越一壑，不断通过化解难题开创工作新局面。**

习近平总书记为什么要强调钉钉子精神？实际上总书记揭示了我们党和国家事业推进的一个规律，也就是我们党和国家工作各个方面的事业是一个长期的过程，必须坚持不懈，一以贯之，一张蓝图绘到底。假如三天打鱼两天晒网，最终将一事无成。我们要过了一山再登一峰，跨过一沟再跃一河，不断通过化解难题来开创工作新局面。

习近平总书记多次向广大干部强调“功成不必在我”，也就是说很多工作都是一个长期的过程，都要一届一届接着干，甚至一代人一代人接着干。最后，我们要追求的是功成。

古今中外，凡是能干成事的，都要有钉钉子精神，抓铁有痕、踏石留印，稳扎稳打向前走，过了一山再登一峰，跨过一沟再越一壑，不断通过化解难题开创工作新局面。所以习近平总书记强调这两个要素，是最典型的抓落实能力的核心要素。

习近平总书记指出，我们正处在大有可为的新时代。年轻干部要起而行之、勇挑重担，积极投身新时代中国特色社会主义伟大实践，持之以恒加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，明确培养年轻干部的正确途径，坚决克服干部培养中的形式主义，帮助他们提高解决实际问题能力，让他们更好肩负起新时代的职责和使命。

根据“学习中国”报告录音整理  
责任编辑：文韬 肖丽芬 马程

# “双循环”新格局与经济高质量发展

北京大学经济学院教授 王跃生

**摘要：**中国经济走向以国内大循环为主的“双循环”新发展格局是党中央确定的重大战略方针，这引起了国内外学术界、政界、企业界等社会各界人士的广泛关注和热烈讨论。但是内循环一定不能成为低水平的重复，不能搞成各种大而全、小而全，不能走到封闭的老路上去。这就是“双循环”格局下所遇到的机遇和挑战。

**关键词：**中国；经济；双循环；战略；质量；发展

中国经济走向以国内大循环为主的“双循环”新发展格局是党中央确定的重大战略方针，这引起了国内外学术界、政界、企业界等社会各界人士的广泛关注和热烈讨论。为什么中国现在提出要建立以国内大循环为主体，国内国外“双循环”相互促进的新发展格局呢？这个战略是在什么样的背景下提出来的？此外“双循环”格局下，中国经济高质量发展会呈现出什么状态？又会遇到怎么样的机遇和挑战呢？这是本文讨论两个主要内容。

第一个内容是当前国内外经济形势和“双循环”战略。从国内外经济形势角度来分析，中国为什么要提出“双循环”的经济发展战略？是在什么样的背景下提出的“双循环”战略？“双循环”的战略究竟意味着什么？

第二个内容是“双循环”格局下中国经济高质量发展面临的机遇和挑战。“双循环”战略对于中国经济，包括“十四五”期间的未来高质量发展究竟有什么意义？它会带来哪些机遇和挑战？我们应当怎样抓住机遇、应对挑战？

## 一、当前国内外的经济形势和“双循环”发展战略

### （一）“双循环”战略的提出与意义

2020年5月14日，中共中央政治局常委会会议首次提出“构建国内国际双

循环相互促进的新发展格局”。此时仍处在疫情防控严峻的时期，这个战略的提出具有特别的政治和经济、国内和国际背景。

今年两会期间，习近平总书记强调要“逐步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”。这个提法引起了各界的广泛关注。

党中央对非常重视这一战略，7月21日，在企业家座谈会上，习近平总书记进一步阐释了提出构建这一新发展格局的主要考虑，并强调了“大循环”与“双循环”的内在逻辑关系。7月30日，习近平主持中共中央政治局会议，会议强调要“加快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”。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》再次强调：“要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。”可见，党中央十分重视“双循环”战略，未来整个“十四五”时期将是“双循环”格局初步建立的时期。

那么，双循环战略究竟意味着什么？它的意义如何？

过去中国经济是附着于全球经济循环的，是全球经济大循环的一个关键环节，但中国经济不是独立的循环，在核心技术、关键零部件、最终产品市场等方面严重依赖外国，尤其是发达国家。中国经济的发展和循环是附着在全球经济循环上的，这是我们对于过去全球经济循环和中国经济循环的认识。

通俗地说，中国主要参与加工制造的环节，部分原材料、能源、核心零部件、技术等是依靠外部的，很多制成品的市场也是依靠出口外部，中国更多的是承担加工制造的角色，这是过去的循环。现在中国要建立以国内大循环为主的双循环，就是要逐步减少乃至摆脱对外部的依赖，让中国经济独立完成从研发、设计到生产、销售的全过程。这是中国经济过去附着于全球大循环和当前要建立双循环的区别所在。

但是，未来以国内大循环为主体的双循环的格局建成后，中国也不会排斥引进国外的资源、技术，必定要与其他国家发生交往与合作，不排斥各种双边、多边、区域性的全球合作，而且这种合作一定是主动、平等、对等的，不能像过去一样，是被动、从属、不对等的。这就是本文对于“双循环”究竟是什么

的认识。

## （二）全球经济循环的基本的样式以及中国在其中的地位

第一，中国经济是全球化结构（中心-外围结构）的一个环节，是依附在整个世界经济结构上的。

过去中国经济和全球经济是如何循环的？过去中国是附着于全球经济大循环的，中国是其中的一个关键环节，但不是独立循环，是附着在整个世界经济结构上的，要弄清双循环新格局，首先要了解过去中国经济是怎么循环的、全球经济是怎么循环的以及中国经济在全球经济当中处在什么样的地位。

二战以后，形成了以美国为核心、以发达国家为主体的世界经济结构，这个结构通常被叫作“中心-外围结构”，中国是这一结构的一个环节，是附着在整个世界经济结构上的。

中心-外围结构、全球化结构或称为世界经济的基本结构如图1所示，图1就是整个中心-外围结构或者说是过去全球一体化结构的基本样式。

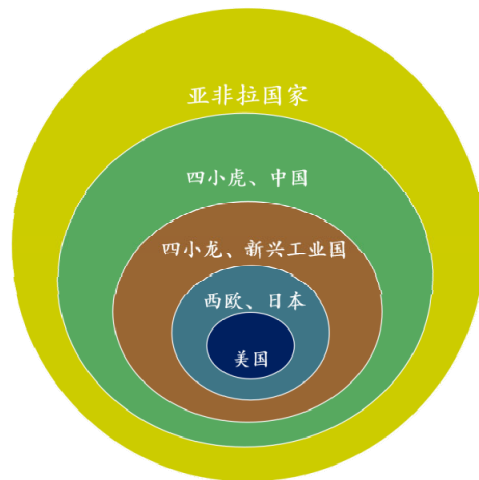


图1：中心-外围结构示意图

美国在资金、技术、产业、研发、金融、制度、规则等各个方面都处于领导地位，是整个全球经济循环的中心；紧挨着美国的是西欧、日本、加拿大等一些发达国家，它们构成第二圈；第三圈是亚洲四小龙，即韩国、新加坡、中国香港、中国台湾，还有拉美的一些新型工业化国家，共同构成了世界经济循环的第三圈；第四圈包括过去所谓的亚洲四小虎，中国大概是处在这个比较外围的位置上；最后一圈是广大的亚非拉国家，这些国家基本没有进入全球经济

循环，是一种殖民地经济。这些殖民地是主要的原料、资源供应地和制成品的倾销地，主要出口原料资源、能源资源，进口制成品，自己没有工业和产业，这就是殖民地经济的基本态势，这些亚非拉国家基本就处于这样的状态。

这样的结构圈层结构就是世界经济中心-外围循环的基本样式。可以看到过去中国处在世界经济比较边缘的位置，通过利用廉价的劳动力和自然资源，以及进口一部分资源，进行加工、制造、生产，所需要的资金和技术主要还是来自发达国家，加工制造完成以后，再把产品卖到主要的国际市场，特别是发达国家市场，这就是中国的角色。

而美国的角色是什么？美国主要进行科技创新研发、创造新兴产业、提供金融服务。西欧、日本、四小龙等，由此一圈圈的连续性展开。这就是中心-外围结构或者说世界经济的全球化结构。

传统全球化结构的基本框架和支柱，包括布雷顿森林体系，即所谓的美元体系，这是战后建立的国际货币金融体系，还有 IMF（国际货币基金组织）、世界银行、GATT（关税及贸易总协定）、WTO（世界贸易组织）、G7（西方七国首脑会议）等这些维持全球化结构运转的基本制度安排，这就是过去的经济全球化结构的基本态势。

第二，双循环结构下的梯次产业转移与经济运行机制。

在这种中心-外围结构和实体经济全球化结构之下，世界经济的发展和运行主要依靠梯次产业转移。从二战结束一直到 21 世纪初，全球一共发生过五次产业大转移，这五次产业大转移就是中心-外围结构下全球经济发展和经济运行的主要机制。

第一次产业转移是在 20 世纪 50 年代，美国把钢铁、纺织等传统产业转移到日本、德国和加拿大。因为战后初期德、日这些国家都受到了战争的破坏，产业凋敝，而美国在战争中获利不少，所以美国一家独大。美国在“马歇尔”计划下，逐渐把钢铁、纺织等传统产业转移到日本、德国、加拿大这些发达国家，这就构成了战后的第一次全球产业转移。

第二次产业转移是在 20 世纪六七十年代，美国、日本和德国把传统产业转移到新兴工业化的国家和地区，主要指的是当时拉美的新型工业化国家，还有

亚洲四小龙。

第三次和第四次产业转移几乎是同时发生的。第三次产业转移是20世纪七八十年代，美日欧这些发达国家将重化工业和一部分的资本密集型产业转移到亚洲四小龙等新兴工业化国家和地区。第四次产业转移是亚洲四小龙承接发达国家转移的重化工业的同时，把劳动密集型产业逐渐转移到东南亚和中国，这构成第四次产业转移。所以第三和第四次产业转移基本上是同步的。

第五次也是最后一次全球产业转移，是从20世纪90年代一直到21世纪初，全球产业向中国转移，中国逐渐成为世界工厂。

战后一共发生这五次产业转移，实际上战后很多国家的经济发展都是依赖于产业转移的，比如日本的复兴、亚洲四小龙的兴起、拉美新兴工业化国家和地区的发展，还有巴西奇迹等，都是在全球产业大转移的过程中实现的，中国也是如此。20世纪70年代末，中国开始改革开放，20世纪90年代，开始建立社会主义市场经济体制，21世纪初，中国加入WTO。这几个重大事件都促进了中国的对外开放，促进了外资向中国流入，这是中国逐渐实现工业化的过程，是中国不断深入融入世界经济体系之中的过程，也是中国不断在世界经济体系中扮演某个特定角色的过程。

整个战后世界经济的发展就是在全世界产业大转移的过程中实现的。

第三，中心-外围结构下的世界经济增长机制。

伴随着全球产业大转移，全球的经济是怎么样发展和增长的？

首先，中心-外围结构保障了世界经济秩序的稳定和经济增长。布雷顿森林体系以及IMF、世界银行、GATT、WTO、G7等国际经济秩序的建立，为全球经济的发展构建了相对稳定的环境，对战后世界经济发展起到了非常重要的积极作用，这是前提。各个国家在其中承担什么样的角色呢？

美国作为全球最主要的科技创新者、新产业的引领者、产业转移的发动者和全球最大的市场，是全球经济增长的主要引擎，也是全球经济循环的核心。必须充分认识到，美国是主要的科技创新者，因为战后的主要科技创新几乎都是由美国来完成的；美国是新产业的引领者，因为战后的所谓新兴产业的出现都是由美国引入率先发展起来的；美国是产业转移的发动者，因为产业转移首

先从美国转移到西欧、日本，再转移到四小龙，最后转移到中国等，梯次转移下去；美国是全球最大的市场，因为很多国家特别是一些新兴工业化国家的生产供给量都超过本国的内部需求，此时他们都把美国作为最主要的市场，对美国市场的依赖是他们经济增长的主要保障。这就是为什么说美国是全球经济增长的主要引领者。

从国际产业技术的梯次转移的角度来看，五次产业转移使各国的比较优势得以发挥，实现了全球资源配置优化和效率提升。外围国家的优势是低成本、廉价劳动力、丰富的自然资源，但是按照生产三要素的理论，其缺乏技术和资金，这种全球产业梯次转移，通过国外资本的进入和技术的移入，使发展中国家的潜在优势，包括劳动力和资源的优势得以发挥，使得资源得到优化配置。

由于这些国家低成本的生产，一些产品又使生产效率得到提升，由此带动了这些国家的经济发展和工业化。反过来为美国腾出资源实现创新，创造了条件。即通过国际产业的转移，美国不再需要生产如冰箱、电视、家具、服装、玩具等中低端的产品，而将其资源侧重发展高新技术产业，一些传统的中低端产品由外围国家来生产，再返销到美国，这也带动了国际贸易的发展。

以美国为代表的中心国家对外直接投资，带来国际产业转移和技术扩散，从而进一步使外围国家实现了工业化、制造业的发展。这些国家生产出来的产品又返销美国市场，使全球贸易实现迅速增长，有些外围国家通过对美国出口，赚取大量外汇，这些外汇没有用来进口，也没有消费，而是以外汇储汇盈余间接投资的形式回流美国市场，从而保证了美国资金的充裕和低成本，使得以美国为代表的中心国家有能力继续对外投资。

从对外直接投资开始到对外直接投资结束，再开始新一轮的对外投资、产业转移，这就是战后全球经济循环和经济发展的基本样式。

第四，中国是中心-外围结构和产业转移的受益者。

中国经济的发展过程，是改革开放以后，特别是加入 WTO 以来，同国际经济循环密切相连，逐步融入世界经济循环的过程。改革开放后，中国开始加入世界经济体系，通过引进外资和加工出口贸易，大大改善了中国的外汇短缺和国际收支状况。20世纪90年代后的第五次全球产业转移，加速了中国的工业

化进程。2001年，中国加入WTO以后，全面融入全球经济循环，逐渐发展成为世界工厂。随着经济和产业的不断进步，中国在全球分工和产业链中的地位不断上升，逐渐从最低端的产品生产制造走向中高端发展。所以，中国经济发展过程就是逐步融入大循环的过程，中国是全球经济循环和产业转移的受益者，中国改革开放以来持续多年的经济高速增长，与加入全球经济循环和全球经济结构变动密切相关。

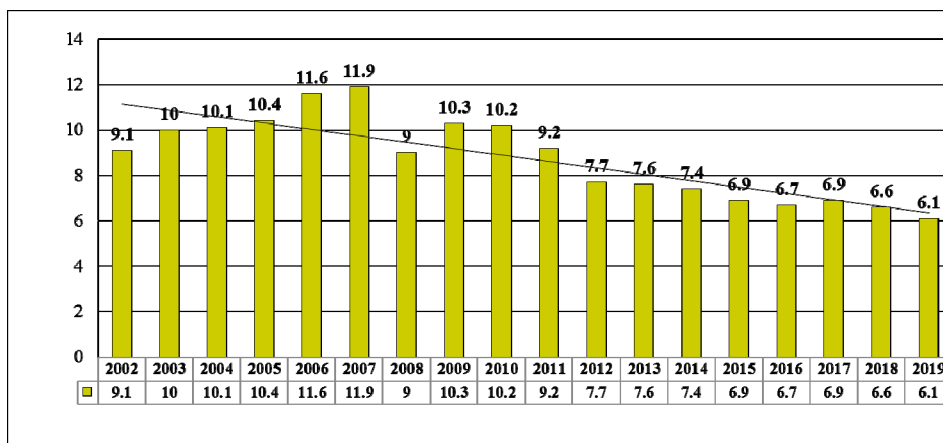


图 2：2002 年-2019 年中国经济增长走势

图 2 显示了从 2002 年一直到 2019 年中国经济增长走势。改革开放以来，中国的平均年经济增长速度在 9.5% 左右，在全球范围内位居前列。中国经济多年的持续高速增长，实际上得益于全球经济结构。

2008 年以后，中国经济发展不可避免的降速，甚至直线下滑，这也与全球经济结构变动密切相关，特别是 2008 年的全球金融危机，改变了中国所处的国际经济环境，使中国的经济发展与增长受到了较大的冲击，这是至关重要的因素之一。这是全球经济循环的基本样式以及中国在其中的地位。

### （三）全球经济循环的矛盾与中美经济结构性冲突

战后世界经济的发展，包括中国经济的起飞和发展，都得益于全球经济结构即中心-外围结构的有效运转。另一方面，全球经济循环虽然保障了全球经济长期增长，但也积累了矛盾，而且这个矛盾仍在不断地加深。

有两个矛盾在全球化结构下是不可克服的，矛盾之一，来自发达国家，矛盾之二，来自发展中国家、外围国家的矛盾。本文分别以美国和中国为例来讨



论这两个矛盾。

第一个矛盾，中心国家，如美国持续产业外流。通过梯次的产业转移，美国不断把各种产业转移出去，如纺织、服装、鞋帽、家具、玩具、化工、钢铁、电子、汽车、家电等。由于产业转移持续外流，美国如果要维持既有的经济循环，必须不断创新，发展新兴产业。

美国拥有3亿多人口，是全球最大的经济体，金融业、高科技、服务业、教育等这些都是美国的强势产业，但是美国光靠这些产业是不够的，不足以支撑就业和经济发展，除非美国处在科技创新的高潮，新产业不断发展、涌现，而一旦创新不足，进入低潮，新产业支撑不足，就会形成产业空心化，随之而来的就会产生贸易逆差、国际收支逆差和财政赤字。因为科技创新有很大的偶然性，是存在高潮期与低潮期的，过去这些年美国不断经历这样的变化，比如美国五大湖附近的铁锈地带、以底特律为代表的汽车城等，这些地区原来是美国制造业的中心，随着美国产业转移，不断衰落，表现为大量人口失业、经济凋敝、城市破败。

美国总统特朗普的主要支持者，很大一部分就来自这些地区，所以美国在经济发展中确实承受了产业空心化的威胁。一旦创新不足，新产业支撑不足，传统产业都转移出去了，剩下的优势产业不足以支撑美国整体经济运行，就会形成产业空心化，进口远远大于出口。美国有服务业出口，但毕竟规模有限，所以就会形成贸易逆差、国际收支的逆差和财政赤字。美国过去不断地经历这方面的打击，却难以解决，这就是第一个矛盾，像美国一样的中心国家实体产业外流。

第二个矛盾，来源于外围国家，比如中国。外围国家必须维持低成本生产比较优势，并且随着成本上升而实现产业升级，否则就会导致低成本依赖和比较优势锁定，陷入“中等收入陷阱”。

发展中国家、新兴国家、外围国家，比如中国的优势是什么？其优势是劳动力丰富且廉价、资源丰富、环境成本低，所以中国适合发展劳动密集型的中低端产业，这是中国有很强竞争力的产业，中国经济也是由此发展起来的。

但是随着中国经济的不断发展进步，人民收入水平的不断上升，低成本比

较优势逐渐消失。当一个地区，比如长三角、珠三角，工人平均工资为两千元，其成本很低，竞争力很强，即使发展到四五千元的时候也依然具有优势，但是如今长三角、珠三角等地区，工人工资已经上涨到了七八千元，这样的工资水平是不适合低端产业的，因为成本太高。

与此同时，原材料成本以及各种资源的价格也在大幅度上涨，比如土地、电力、水等，同时环境成本也在上涨。随着成本上升，中国的比较优势就消失了。这就要求我们要实现产业升级。

高科技产业的附加值高、盈利能力强，能够承受相对比较高的工资和成本压力。外围国家必须维持低成本生产的比较优势，一旦成本上升，就要实现产业升级，如果不能随着成本上升而实现产业升级，就会导致低成本依赖和比较优势锁定，即优势就锁定在低成本上面，除了低成本没有别的比较优势。如果形成低成本依赖和比较优势锁定，就有可能陷入“中等收入陷阱”。当一个国家的收入水平达到中等、中上等的收入水平后，就很难再进步，很难从中等收入进入到高收入国家的行列，这就是“中等收入陷阱”。

二战后，全球四五十个国家都经历了工业化过程，进入中等收入国家的行列，但是真正能够跨越中等收入进入高收入国家行列的国家非常有限，不超过5个，大多数国家都陷入了“中等收入陷阱”，所有的外围国家都面临着这样的威胁，中国也面临着这样的问题。

这就是全球经济循环的矛盾，中心国家有矛盾，外围国家也有矛盾。

中国很早就意识到了这个问题，由于发展起步比较晚，中国有很多前车之鉴，可以吸取拉美国家、东南亚国家的经验教训，所以为了避免重蹈覆辙落入“中等收入陷阱”，中国从2006年以后就开始强调经济转型和产业升级。

2007年，汪洋同志时任广东省委书记，他曾明确提出广东经济和产业发展的“腾笼换鸟”政策。所谓“腾笼换鸟”就是把传统的、低附加值的、落后的、高消耗的产业转移出去，腾出“笼子”，引入更高级的产业，换来更高级的“鸟”，比如高科技、IT产业、软件产业、医药、生物等一些附加值高的战略新兴产业。

当时这个政策在广东率先实施，随后全国也开始经历经济转型升级的过程，但是这个过程被2008年的全球金融危机打断。全球金融危机以后，中国经济受

到了很大的冲击，一是外资流入的迅速停止，产业转移几乎停滞；二是国外市场的大幅度萎缩。因为金融危机以后，美国、欧洲的经济受到很大冲击，导致其从中国的进口大幅度下降，这对中国的外向型经济，特别是东南沿海的经济，产生了巨大的冲击，中国经济也因此大幅下滑，从11.9%下降到9%，几乎降了3个百分点。

在这种背景下，中国提出了全面的经济刺激计划，开始大量上新项目，比如通过传统产业的钢铁、汽车、房地产等来刺激经济，这是为了避免经济过度下滑，使经济能够维持在一个比较高的增长水平。

因此，2007年开始的转型升级被2008年全球金融危机以后中国的全面刺激政策所打断和延误，但是中国始终没有放弃转型升级战略，并且取得了显著成绩，特别是在战略新兴产业领域，比如IT产业、软件、人工智能、医药、生物等。在这些新兴的领域，中国处在全球前列，这与中国过去十几年一直努力发展战略新兴产业密切相关。

党的十八大以后提出了一系列新政策促进经济转型升级。李克强刚刚出任总理主持经济工作时，提出一些政策，这些政策被西方媒体称作“李克强经济学”，后来习近平总书记又提出了“经济新常态”的概念，“供给侧结构性改革”的战略，李克强总理提出“双创”等，所有这些都是为了使中国经济能够实现从中低端向中高端的转型升级。

随着中国经济和产业不断进步，加上中国提出了“一带一路”等国际战略，中国的经济战略实际上是动了美国的“奶酪”，从而使美国与中国的矛盾日益加深。一方面中国为了避免“中等收入陷阱”不断地促进经济的转型升级，发展战略新兴产业，使经济从中低端向中高端迈进，从世界经济的边缘逐渐走向世界经济的中心，在某些产业上形成了与美国直接对冲的局面。按照美国的思路，美国侧重于高端产业，中国侧重于低端产业，这样的国际分工很合适。实际上美国不断地收割中国的“韭菜”、不断从中国赚钱，就是希望维持这样的局面，但是中国不会满足于这样的局面，中国要不断地从低端向中高端迈进。美国的优势在于高新技术、金融、服务业，当中国在这些产业与美国分庭抗礼时，中国与美国之间就产生了矛盾。另一方面是“一带一路”战略。整个战后

的中心-外围结构和全球经贸规则都是美国主导建立的，但是自从中国经济发展起来并加入 WTO，特别是金融危机以来，中国经济不断强盛，还提出了“一带一路”战略，联合世界几十个国家共同发展，这一战略又动了美国的“奶酪”，打破了美国所主导的全球经贸格局和全球经贸秩序。因为在“一带一路”建设中，会实施中国所理解的国际经贸规则和国际经贸秩序，而这种规则和秩序与美国所理解和主张的规则和秩序不完全一样，在美国看来，中国要抢班夺权，要与美国争全球经济领导者的地位。从国内和国外两个方面看，一方面是产业方面，与美国抢高新技术等产业，另一方面是国际秩序方面，与美国抢领导者地位，所以中美矛盾不断加深，美国对中国经济的打压也不断加强。

这种打压实际上从奥巴马时代就已开始，美国通过各种手段对中国进行打压，特别是奥巴马后期，但奥巴马时代对中国的打压是讲规则的、理性的。在战略上，奥巴马时代提出了“亚太再平衡”战略，他认为由于中国的强势崛起，亚太的力量对比已经失衡，所以美国要强势介入亚太，通过构建亚太联盟，抑制中国的崛起，实现亚太秩序的再平衡。在经济上，美国提出了 TPP（跨太平洋伙伴关系协议）、TTIP（跨大西洋贸易与投资伙伴协定）、TISA（国际服务贸易协定）等国际经济合作组织与机制，这些组织和机制都是排斥中国的。其规则都与中国所主张的规则不同，甚至完全不一致。总之在战略和经济上，奥巴马时代就已开始对中国进行打压，这种打压对中国的冲击实际上更大更深。

如今，拜登即将接任总统，其政策必定与特朗普不同，拜登作为奥巴马时期的副总统，参与了奥巴马政策的制定和实施，所以未来拜登的政策很有可能又回到奥巴马时代，通过制度性、机制化的方法来打压中国，对中国的冲击可能是更大的。因此，中国要有所警惕、有所留意、有所认知。

自特朗普执政以后，对中国的打压变本加厉，而且采用了一些非理性的、不讲规则的、背信弃义的手段。特朗普从积极建立新的全球化规则抑制中国，转而走向孤立主义，比如其上台后不久就宣布美国退出 TPP、退出巴黎气候协定、终止 TTIP、重签 NAFTA、边缘化 WTO，使得 WTO 基本失去功能，处于半瘫痪状态；从自由贸易转向保护主义，即美国优先；从区域化、集团化的国际贸易投资规则走向一对一谈判，各个击破，之后对世界各国以加关税相威胁，

对中国发动一轮又一轮贸易战等。

2020年1月，中美之间签订了第一阶段的贸易协定，本以为经济形势会相对稳定下来，这对中国经济的发展是有益的，但是今年爆发了新冠肺炎疫情，疫情大流行以来，中美矛盾进一步升级，全球的政治经济格局发生了根本改变。一些世界范围内的重量级人物，重要的思想家、战略家、经济学家等都有新的看法，基辛格在疫情开始不久后提出，新冠肺炎大流行将永远改变世界秩序。美国桥水基金创始人达利欧说：“世界秩序正在重新洗牌，冲突升级令人担忧。”英国老牌经济学杂志《经济学人》2020年3月有一期文章的封面标题为“我们所知道的全球化正在走向终结”。所有这些都表明2020年疫情大流行以来，中美矛盾进一步升级，全球政治经济格局发生根本改变，它不仅仅是经济上的矛盾和冲突，中美有可能陷入新冷战，甚至局部热战。

疫情以后，美国在贸易、投资、金融、科技、教育、文化、政治、外交、意识形态、军事战略各方面全面和中国对抗，挑起摩擦和冲突。美国对华为、中兴等高科技企业，以及腾讯、阿里、TikTok、中芯国际等新兴企业进行打压，目的是打压中国科技产业，与中国脱钩断链。这就是中国所面对的形势。

欧、日、澳等发达国家在国际上基本上是跟随美国遏制中国，同时，特别重要的一点是由于在体制、制度、意识形态、发展道路上，这些国家跟中国存在差异就使得其对于中国的抑制和抵触并不都是源自美国的压力，而是他们的自觉行动。比如，澳大利亚最近与中国关系紧张，这其中有美国的压力因素，但也有其自觉行为的因素，其不认同中国的道路、体制和意识形态等。而这些国家与美国之间差异很小，都是基督教国家，都是自由资本主义，都是英语国家等，他们之间很容易沟通，所以欧美这些发达国家对于中国的打压和遏制也是其自觉行动，这一点需要充分认识。

在可以预见的将来，无论从政治外交、国际战略，还是从经济、金融、科技各方面来看，中国都不可能再与西方国家保持密切的交流合作关系，不可能指望从发达国家获得经济转型升级的动能，不可能依靠与发达国家的经济循环推动经济发展。

这个结论意味着什么？这可以看作是双循环战略提出的国际经济背景，中

国不得不转向内循环为主体。中国当然希望与发达国家保持大循环，通过不断升级、友好合作、平等竞争，从西方获得发展的动能和技术，但在当前的背景下是没有希望的，中国不得不转向内循环，这就是双循环战略提出的国际背景。

#### （四）“双循环”战略的国内背景

“双循环”战略的提出具有深刻的国际政治经济背景，同时也具有深刻的国内经济基础和背景。国内经济基础和背景是什么？是中国经济发展已经走到一个重大的转折关头，传统发展模式不可持续。

中国经济高速增长几十年，已把传统发展道路的潜力耗尽，容易获取的利益都已经获取，剩下的都是难啃的骨头。就像改革一样，改革过程中容易改的、能改的都改了，剩下的都是难啃的骨头，经济发展道路也是如此。

中国走到了当年很多发展中国家和新兴经济体落入的“中等收入陷阱”、陷入停滞的关头。现在是中国能否实现经济转型升级，跨越“中等收入陷阱”，顺利进入高收入国家行列的重要关头，而经济转型升级恰恰是最难的。

从中国过去几十年的经济发展经验和道路来看，中国的发展依靠的都是后发优势、跟随战略，而自主发展能力严重不足。后发优势是指作为后来者、跟随者，可以模仿、学习、“山寨”，而一旦走到了经济发展的前列，没有了后发优势，未来就需要自主创新。

后发优势的体现可以通过举例说明，比如过去把手机作为通讯工具，像摩托罗拉、诺基亚等这样的公司已经做得很好了，但未来应朝哪个方向发展？苹果公司做出了创新，给出了答案，发明了智能手机，智能手机的发展带来了一系列的经济社会产业的变革。但如果苹果公司没有发明出智能手机，在其发明智能手机之前，如何知道未来的手机将变成智能手机呢？这就是创新的难度。一旦苹果发明了智能手机，后面其他公司都可以跟着学习。三星，甚至包括华为、小米、vivo等一些品牌都是这样，跟着学习容易得多，最难的是走出的第一步，第一步就是创新。

以前中国不需要走第一步，美国做了什么跟着学习即可，这就是后发优势。随着中美经济逐渐脱钩，中国的经济和技术发展走到了第一排，未来的发展需要靠自主创新，未来哪些产业和技术是有希望的，我们不知道，以前是跟跑，

现在是领跑。

中国过去几十年依靠的是后发优势、跟随战略，这个过程中中国占了便宜、搭了便车，但是也使中国自主创新发展能力严重不足，科技、教育、创新能力成为短板。为什么中国现在对华为这么重视，是因为华为有技术、自主创新能力和自主创新成果。

中国在体制、机制、市场化方面，在社会经济体系当中的垄断和歧视等阻碍创新的因素还广泛存在，这使得中国的自主创新和经济转型升级难上加难。

同时中国的经济政策空间日益狭窄和逼仄。中国确定了转型升级的方向，但是转型升级要淘汰过去做得驾轻就熟的产业，如服装、玩具、钢铁、家用电器、箱包等，过去中国依靠这些产业来发展和实现经济增长，但现在转型升级恰恰是要淘汰这些产业、压缩这些产业，这就必然影响到经济增长速度。

所以转型升级必定影响经济增长速度，但中国的经济发展阶段又需要一定的经济增速，两者抵触使政策制定陷入两难。这其中包括房地产，房地产是经济增长的有效手段，但是房地产的发展异军突起，或者说是单兵独进、饮鸩止渴。

此外，还有宽松政策的难题。宽松政策是应对经济衰退的常备武器，但过度宽松又是金融风险的助推器，所以在是否实行宽松政策上也有很多的两难和需要权衡之处。如果想要经济增速，就需要适度的宽松，但一旦宽松就会带来很多问题，如虚拟经济的发展、房地产的宽松等。

中国当前的政治经济环境还有一些妨碍经济转型升级的因素，这使得民营企业信心缺失，如前几年很多企业家的资本都外流了，这种资本、人才的外流，对于中国经济转型升级是十分不利的。

在这种情况下，中国未来的发展不能再靠凯恩斯主义的放水扩张，不能靠大规模的出口带动，也不能靠从外部世界获得转型升级的动能。当前制约中国经济发展的三个问题就是：新的从哪来？旧的往哪去？产品卖给谁？解决了这些问题，中国经济才可以实现高质量发展，而这些恰恰就是“双循环”战略的目标。

这是从国内外经济发展的情况、特点、环境来理解党中央所提出的经济“双循环”战略，是本文讨论的第一个大问题。

## 二、双循环格局下中国经济高质量发展的机遇和挑战

### （一）今年以来的经济形势

2020年本来是中国经济发展至关重要的一年，为什么说至关重要？第一，2020年是“十三五”计划收官之年，明年是“十四五”开局之年，我们国家格外重视收官之年和开局之年，这两年对中国来讲非常重要；第二，今年是全面建成小康社会目标实现之年，是全面打赢脱贫攻坚战收官之年；第三，十三五规划中还提出2020年GDP和人均收入翻一番。

2020年1月15日，中美达成了第一阶段贸易协议，本应该在此之后进入相对平稳的发展时期，但是新冠疫情突发，完全打乱了一切事前的规划，疫情使中国和全球经济受到了巨大冲击，但中国对疫情控制较好，经济恢复较快。虽然中国经济增长速度比往年有巨大的下降，但即使如此，中国仍然是全球唯一一个能够实现经济正增长的主要经济体。

2020年第一季度，中国受疫情冲击，经济增长率为-6.6%，第二季度随着对疫情的有效控制，经济逐渐恢复，增长率达到3.2%，第三季度达到4.9%，前三季度合计经济增长率是0.7%，第四季度应会更高，一般认为是6%及以上，总体而言，中国2020年全年经济增速应该会达到2%左右。2%虽然并不是很高，但已非常难能可贵。

图3是工业生产情况，2020年2月有一个巨大的下滑，第二季度以后就开始恢复，现在维持在5%左右的水平。

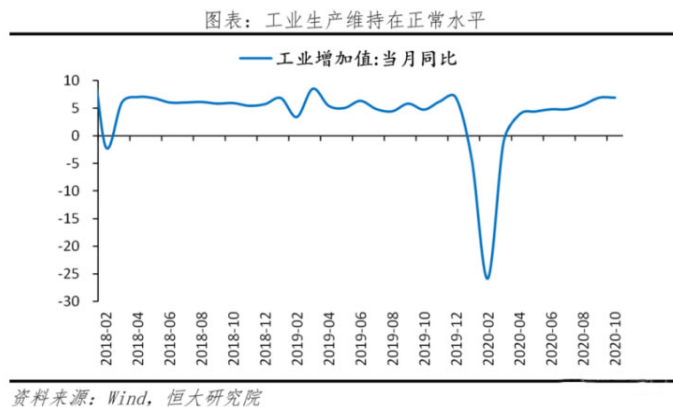
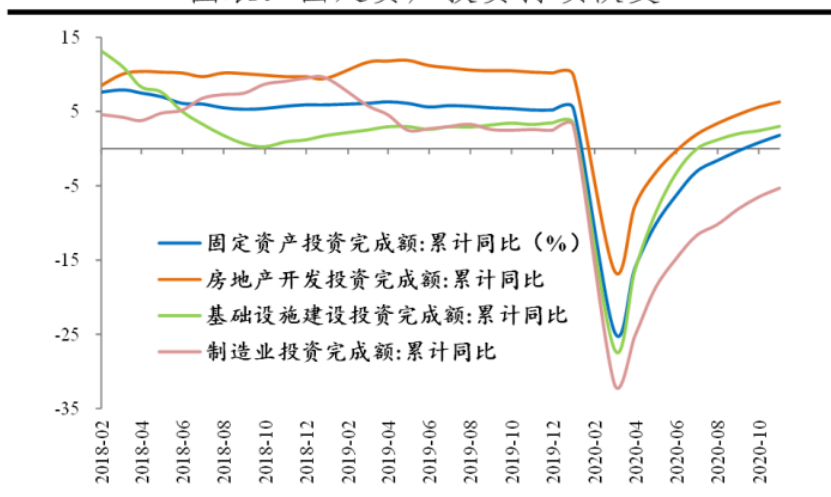


图3：工业生产情况



固定资产投资也经历了巨幅的下跌，然后逐渐恢复，但主要的问题在于制造业恢复较慢（见图4）。

图表：固定资产投资持续恢复

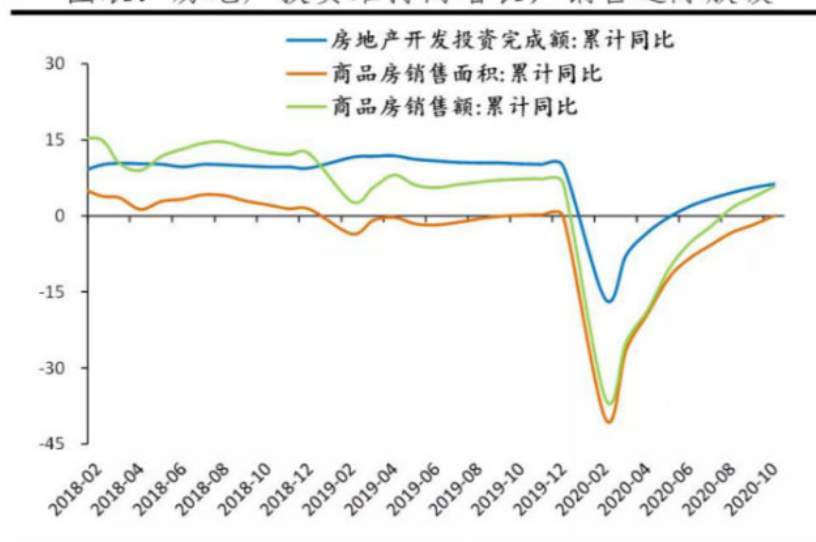


资料来源：Wind，恒大研究院

图4：固定资产投资情况

房地产投资恢复得比较快，但是销售边际的收入相对放缓（见图5）。

图表：房地产投资维持高增长，销售边际放缓

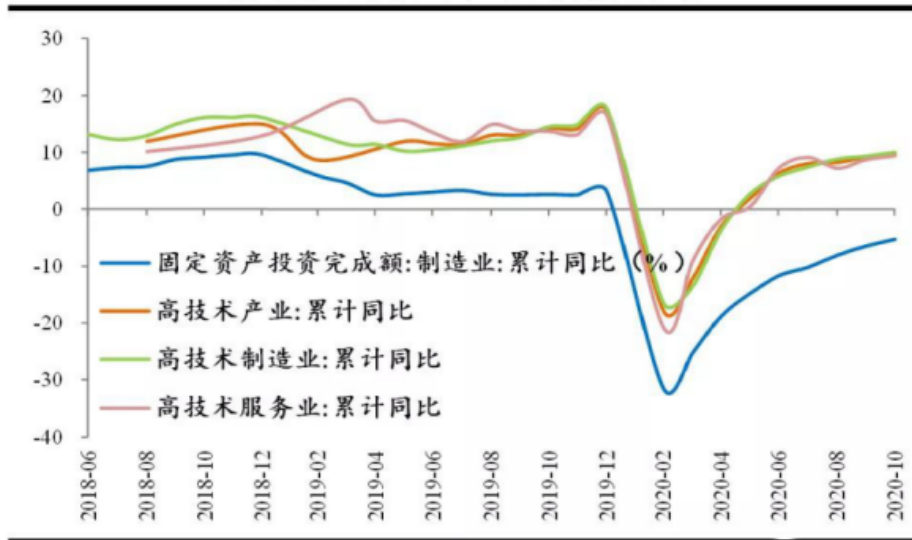


资料来源：Wind，恒大研究院

图5：房地产投资情况

高技术产业投资增速比较高，图6中蓝线是固定资产投资增速，到2020年10月底仍是负数，而高技术产业的其它几个指标都是正增长。

图表：高技术产业投资高增

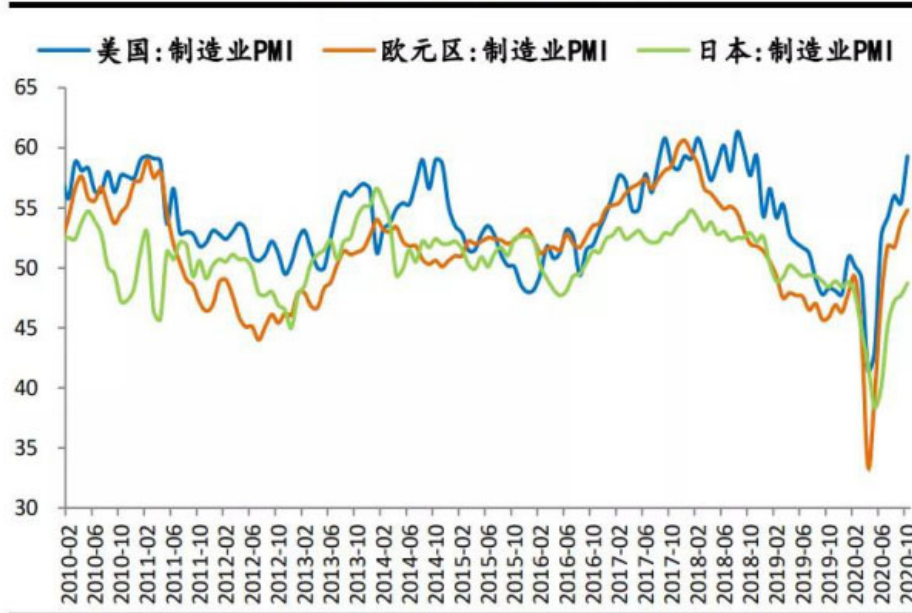


资料来源：Wind，恒大研究院

图 6：高技术产业投资情况

在外需方面，得到较大的恢复（见图 7）。

图表：外需持续恢复



资料来源：Wind，恒大研究院

图 7：外需恢复情况

进出口出现较大下降，但到六七月份后开始迅速恢复，且增速非常快，出口维持高增长（见图 8）。

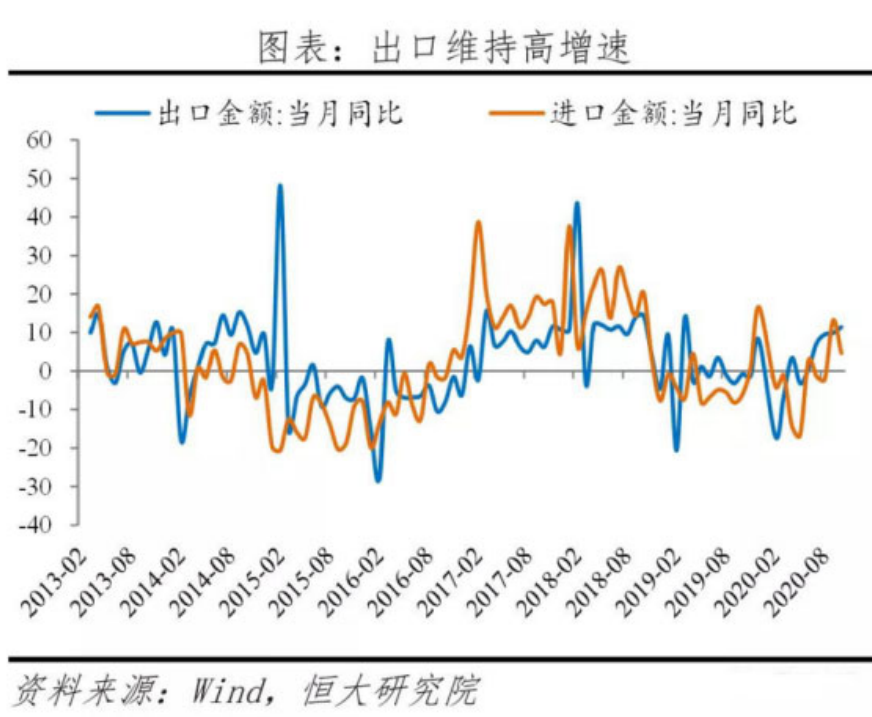


图 8：进出口情况

在制造业方面，投资仍然低迷，是目前存在的一个问题。（见图 9）。

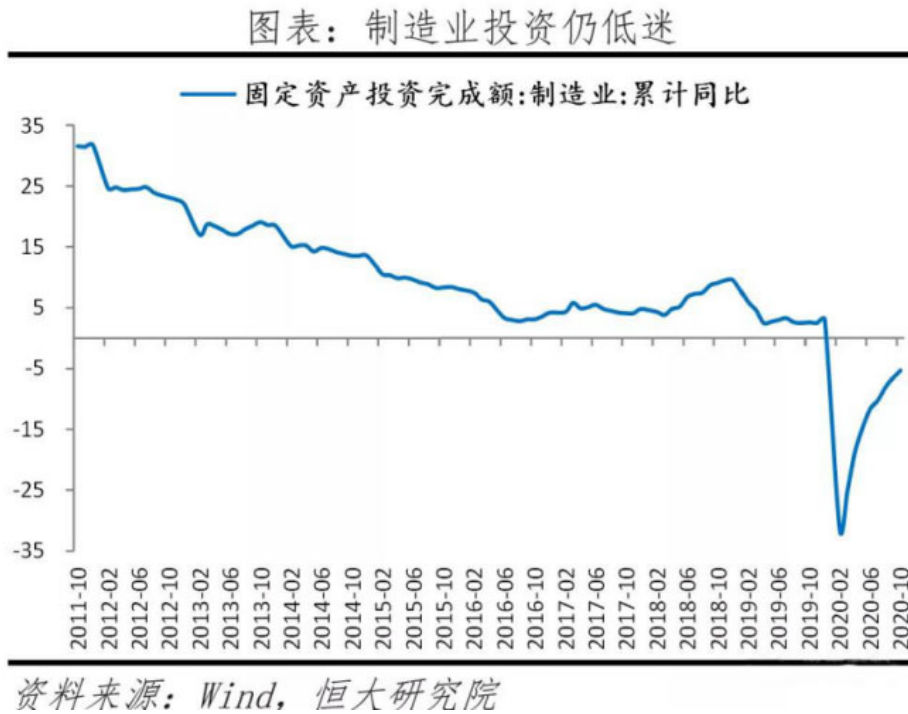


图 9：制造业投资情况

消费恢复相对迟缓。第一季度疫情爆发后消费大幅度下滑，虽然之后有所恢复，到10月份已经恢复到4%左右，但是仍然处在比较低的水平（见图10）。

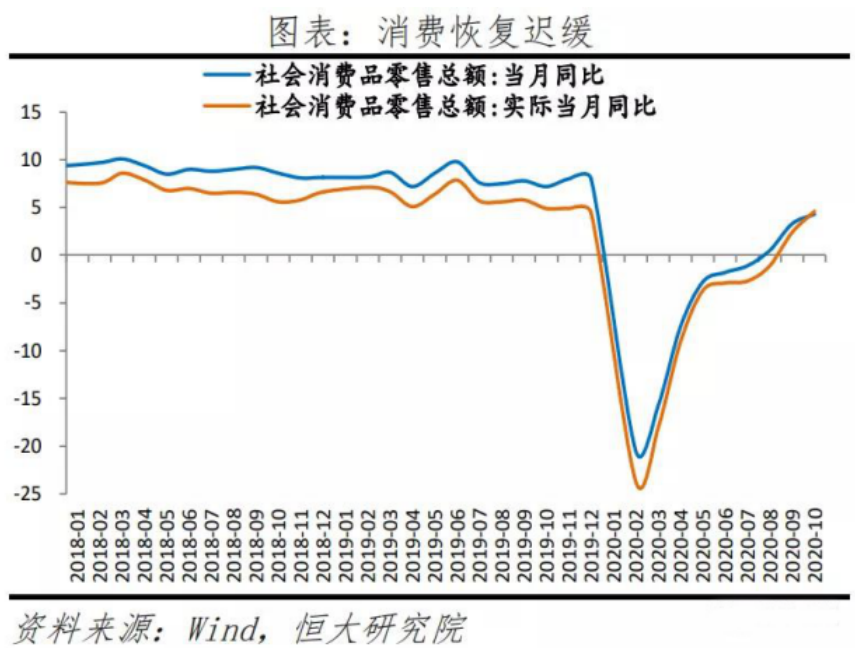


图 10：消费恢复情况

由于疫情影响下的经济陷入低迷状态，导致就业形势比较严峻（见图11）。

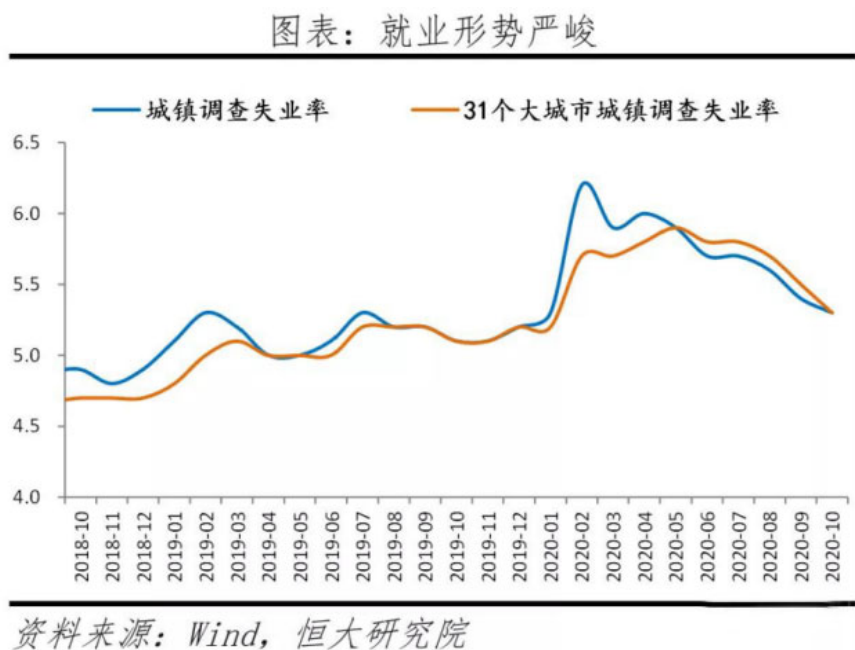
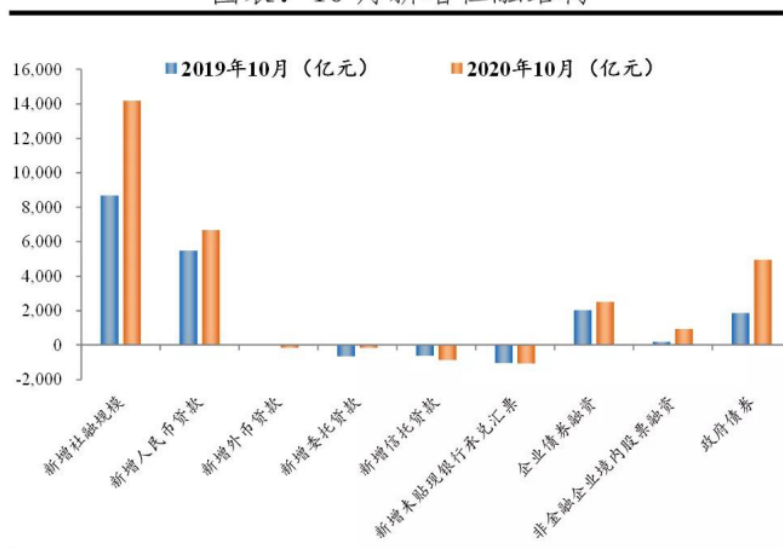


图 11：就业形势

图 12 是 2020 年 10 月的新增社会融资产情况，可以看到投资与融资均恢复

较快，新增人民币贷款、新增社会融资总规模都比去年有比较大的增长。

图表：10月新增社融结构

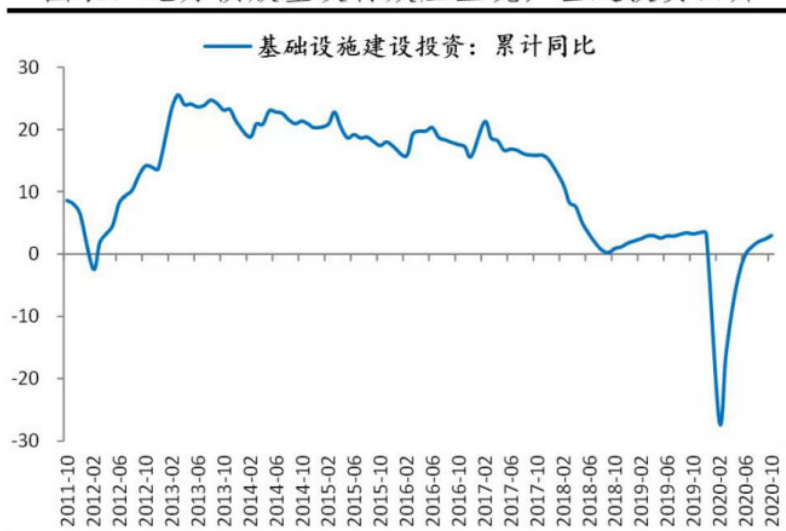


资料来源：Wind，恒大研究院

图 12：10月新增社融结构

由图 13 可见，地方债的发行效应显现，基建投资开始回升。

图表：地方债放量发行效应显现，基建投资回升



资料来源：Wind，恒大研究院

图 13：基础设施建设投资情况

## (二) 当前的经济增长质量

未来“十四五”期间，中国经济的特征就是要实现高质量的发展，以高质



量替代过去的高速度。那么当前中国的经济增长究竟质量如何呢？第一，中国是2020年主要经济体中唯一保持正增长的国家；第二，中国过去几年经济增长率在主要经济体中一直保持领先；第三，中国经济结构和增长质量处于不断改善的过程中。这三个方面表明当前中国经济发展总体较好。

图14展示了全球主要经济体的经济增速情况。其中，发达国家包括美国、欧元区、日本和英国，新兴经济体包括中国、俄罗斯、印度、巴西和南非，即金砖五国，这是全球最大的几个发达经济体和主要的新经济体。

	中国	美国	欧元区	日本	英国	俄罗斯	印度	巴西	南非
2007	11.9	1.8	3.0	2.2	2.5	8.5	9.8	6.0	5.4
2008	9.0	-0.3	0.5	-1.0	-0.3	5.2	3.9	5.0	3.2
2009	10.3	-2.8	-4.5	-5.5	-4.3	-7.8	8.5	-0.2	-1.5
2010	10.2	2.5	2.0	4.7	1.9	4.5	10.3	7.6	3.0
2011	9.2	1.6	1.6	-0.5	1.6	4.3	6.6	3.9	3.2
2012	7.7	2.3	-0.8	1.8	0.6	3.4	5.1	1.8	2.2
2013	7.6	2.2	-0.5	1.6	1.9	1.3	6.9	2.7	2.2
2014	7.4	2.4	0.9	-0.1	2.8	0.6	7.2	0.1	1.5
2015	6.9	2.0	1.8	0.8	2.2	-3.7	7.5	-3.8	1.3
2016	6.7	1.9	1.6	0.5	1.7	-1.2	6.6	-4.0	1.4
2017	6.9	2.3	2.3	1.6	1.8	1.4	6.6	1.0	0.7
2018	6.6	2.9	1.8	0.7	1.4	2.3	7.2	1.1	0.8
2019	6.1	2.3	1.2	-0.1	1.4	1.3	4.7	1.1	0.2

图14：金融危机以来，主要经济体增长情况

从图14中可以看出中国经济增速是不断下降的，从2007年的11.9%降到了2019年的6.1%。但是其他国家也都在降，而且降的速度比中国更快。所以在全球主要经济体当中，虽然中国经济增速在下滑，但是还是相对较好。

同时有几个指标表明中国经济增长质量在提升。第一，在2016年以前，中国经济的增长主要是靠货币刺激，2017年出现了在货币紧缩情况下的经济增长格局，即M2紧缩情况下的新资产格局。从图15可以看出，虽然M2在下降，但是经济增速在回升，这是一个积极的信号。



图 15：2006–2018 年经济增长情况

2017 年后，中国在货币总量得到控制的情况下实现了经济增长。图 16 中前两个分别是社会融资总规模和新增人民币贷款，可以看到融资乱象得到了纠正，表外融资开始回归表内，金融风险得到化解，经济市场规模得到控制，同时还保持了经济比较好的增长，投资结构得到改善。

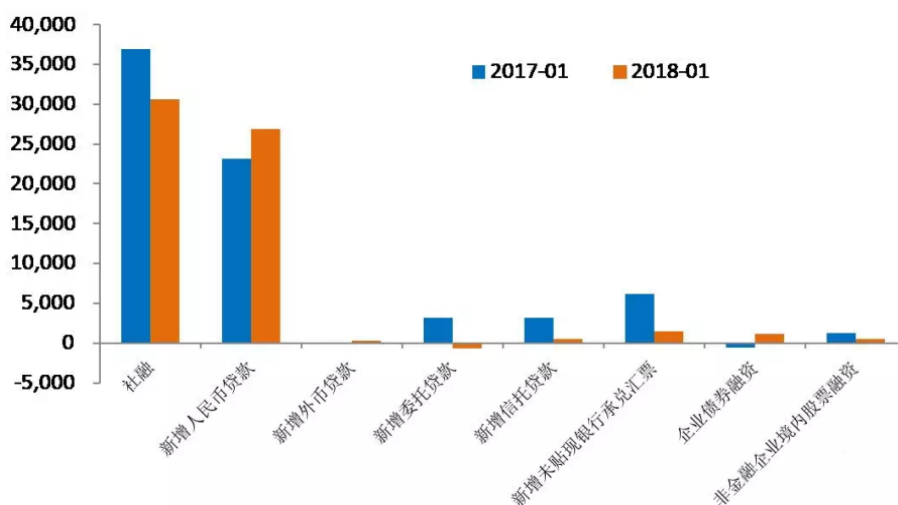


图 16：2017、2018 年经济增长情况

图 17 表明投资结构得到逐渐改善。2017 年，全年固定资产投资增长 7.2%，其中基础设施的投资增长 14.9%，房地产增长 7.0%，制造业增长 4.8%。2017 年 12 月，制造业投资增速达到了 12.5%，已经超过了房地产和基础设施投资的增速，这是投资结构改善的迹象。

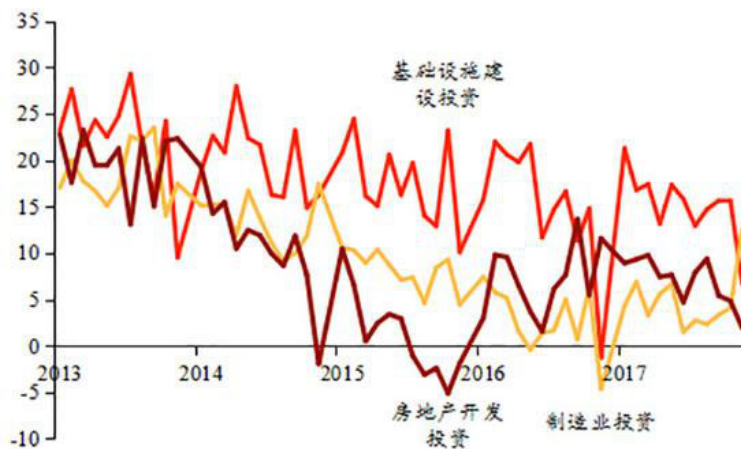


图 17：固定资产投资增长情况

“两高一剩”产业投资受到抑制，“两高”就是高污染、高消耗的产业，“一剩”就是产能过剩的产业，这些产业投资受到抑制（见图 18）。图 19 表明信息、通讯、电子、软件、文化体育等行业的投资增速领先。



图 18：“两高一剩”产业投资情况



图 19：信息、通讯、电子、软件、文化体育投资情况



固定资产投资中，国有企业投资仍唱主角，但是民间投资显著回暖（见图20）。这也是一个积极的信号。

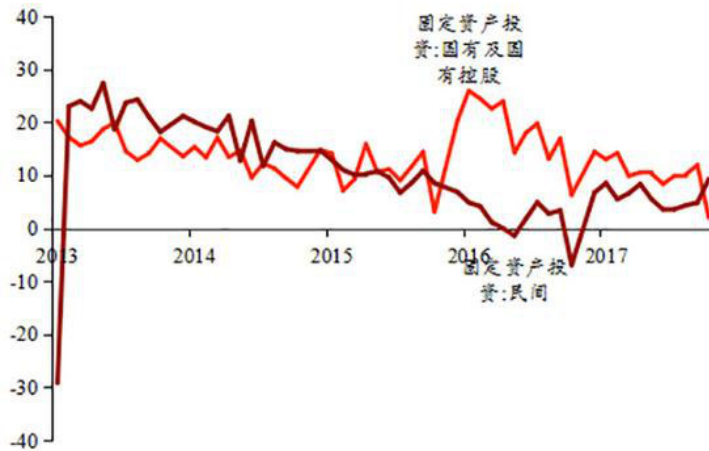


图 20: 固定资产投资中，国有企业与民间资本投资情况

总体而言，随着党中央的供给侧结构性改革，经济新常态等重大战略部署的推出，经过近年来的发展，中国经济进入了一个相对比较良性的发展时期，质量在不断地提升和改善。

2020年，总体上经济增长质量不高，因为这是个特殊的年份，受到了疫情严重冲击，中国为保增长较大幅度地实施了宽松政策。但中国的货币政策仍然保持了清醒的认识，没有像欧美日这些国家大规模地宽松和放水，中国既维持了经济的基本稳定和均衡，又保留了货币政策的空间。

### （三）未来中国经济的高质量发展

执行“双循环”战略，以内循环为主，国内国际“双循环”的格局，是为了实现中国经济的高质量发展，那么怎样才是实现了中国经济高质量发展，是否有明确标准？

笔者理解的中国经济未来高质量发展，有以下几个指标：

第一，“稳增长”。经济增长速度维持稳定，随收入增长缓慢下降，但是避免大起大落。

第二，“内循环”。经济总需求的三驾马车是消费、投资和出口。在三驾马车需求拉动中，从依靠投资和出口向依靠内需消费转变。

第三，“优结构”。在经济结构方面，从依靠房地产和基础设施向依靠制

造业转变；从依靠中低端的加工制造向依靠产业链中高端转变；从过度依靠制造业向制造业与服务业均衡发展转变。

第四，“强创新”。在核心技术上获得突破性的发展，自主创新在经济发展中起到主导作用。

第五，“惠民生”。在分配方面，从劳动与资本收入分配失衡向更加惠及劳动者的均衡分配转变，让人民共享经济发展的成果。

第六，“友环境”。向绿色发展转变，经济发展应当做到环境友好和生态可持续。

#### （四）未来的历史机遇与现实挑战

国内国际的大环境促使中国实施以内循环为主的“双循环”战略，具体的目标是实现中国经济高质量的发展。“双循环”战略为中国经济高质量发展提供了一个历史机遇，同时也充满挑战。

##### 1. 机遇

第一，从经济角度来看，以内循环为主的“双循环”将是未来相当长一段时期内中国经济发展的战略性方针。在未来的“十四五”时期，从2021年到2025年，甚至可能不止这五年，中国都会实施这一战略——以内循环为主体的“双循环”战略。

第二，“双循环”战略为中国经济长期发展奠定了基础。“双循环”战略的推进，特别是以内循环为主的战略推进，为中国的自主技术、自主研发、自主产业链和内部市场的发展创造了条件。自主技术、自主研发、自主产业链和扩大内部市场，这是久已有之的战略，但一直推进不快。这是因为创新很难，对任何企业和个人都一样。如果企业沿用原来的方法，通过模仿、学习、甚至“山寨”，就可以获得可观的收益，没有压力就产生不了动力，那么企业就会丧失创新动力。但是现在由于国际和国内环境的变化，企业不得不走自主创新之路，如果自己研发不出芯片，很多相关产业就要停滞、停产，甚至倒闭，所以环境逼迫中国的企业、相关领域的从业人员不得不潜心在自主技术、自主研发和自主产业链上取得突破性的进展。“双循环”战略，恰恰为中国的自主技术、自主研发提供了压力，也提供了动力，因此这是一个好的机遇。

第三，“双循环”战略的提出，为国民经济“锻长板”“补短板”创造了良好的条件。中国的经济发展有自己的长板，也有自己的短板，长板是加工制造能力强、产业齐全。中国是全世界唯一一个几乎拥有国民经济产业发展目录上的所有产业的国家，这是长板，可以实现自我循环。但是中国也有明确的短板，即自主创新能力不足，在关键零部件的生产上能力不足。

第四，“双循环”为中国经济更均衡地发展、为消费振兴和大众消费能力与福利的提高创造了条件。“双循环”战略的实施和顺利推进，关键在于两点：一个是自主创新能力，主要是关键核心技术、关键零部件，两者实际上可以结合到一起，有了核心技术自然就有了关键零部件；另一个是内需市场或者叫内部市场，有了技术，我们自己能生产出来，但生产出来的产品应销往何处？企业只有把产品卖出去，才能收回资金开展下一轮的生产活动，经济才能循环起来。从这个意义上来说，扩大内需市场也是“双循环”战略的应有之义。这是当前一个很重要的问题。过去中国一直内需不足，人民收入增长比经济增长慢，收入分配不均衡，经济活动创造的财富更多的被资本一方获得，普通劳动者拿到的财富相对不足，而普通劳动者是我们大众消费的主体，只有他们的收入提升，才会更多地进行消费，满足生活需要，提高生活水平，这样才能带动国家的消费增长和市场扩大。这就为经济更均衡发展、收入分配更加均衡、消费的振兴和大众消费能力的提升以及福利的改善都创造了机遇。

第五，“双循环”战略为特定产业和特定地区的发展提供了机遇。特定产业指的是一些高端制造业、核心技术产业等。

## 2.挑战

同时，中国要顺利推进“双循环”战略，还有很多挑战。

第一，必须正确理解内循环和外循环的辩证关系，内循环和外循环相辅相成、缺一不可。有人说既然要国内大循环，就不需要国际循环，这个想法大错特错，实际上国内大循环也为国际经济循环作出了贡献，中国固然有对国际市场的需求，同时中国也为国际市场创造了很多机遇。中国促进内需市场的发展为国外产品进入中国市场创造了好的条件，这也是全球循环。此外，随着自主研发能力的提升，只要掌握了一些核心技术和核心关键零部件，中国就可以与

发达国家进行互利的、对等的、平等的交易，进而建立互惠互利、平等互利的关系，这也是全球大循环的应有之义。所以以内循环为主体的“双循环”战略，绝不是排斥外循环。

第二，当代世界经济的理想状态应该是全球大循环，全球大循环是最有利于全球资源配置效率提升、增加世界人民福利的理想状态，人为地撕裂不是明智的选择。由于国际政治、国际战略、地缘因素等因素，现在未必能够短时间内建立起全球一体化的经济大循环，但是难点和障碍不在于经济，而在于政治内循环。一些国家选择形成自己的内循环，或者形成小区域的循环，这不是一个最优状态，以内循环为主是一种不得已的被迫选择。未来随着全球格局的改善，笔者认为仍然可以走到全球一体化的大方向上。

第三，内循环的实现并不容易，存在很多障碍。要实现国内循环，就要解决产业链的断点、堵点，要解决原创技术的问题，要发展科技和教育，这些领域里可能还有很多其他问题。要建立国内大循环就要扩大内需，但是扩大内需就要改善人民生活水平、扩大消费，这个机遇想要变成现实还需要很多努力。

第四，要避免内循环成为低水平循环，谨防内循环走到封闭的老路上去。在深圳经济特区设立40周年和上海浦东开发30周年的大会上，习近平总书记亲自出席并且发表了重要讲话，强调了中国改革开放的决心，中国要进一步开放，要有更高水平的开放，要增加制度性的开放等。这些表态让我们对中国继续开放充满信心。

内循环一定不能成为低水平的重复，不能搞成各种大而全、小而全，不能走到封闭的老路上去，对此我们充满信心，这就是“双循环”格局下所遇到的机遇和挑战。

根据“学习中国”报告录音整理  
责任编辑：兰若 文韬 庞丽娟 肖丽芬

# 横渠四言与礼乐文明

西北大学中国文化研究中心研究员 傅光

**摘要：**中国是历史悠久的君子之国、礼仪之邦，礼乐文化是灿烂中华文明的核心要素。中华文明是不朽的文明。古中华文化，是世界文明的一大支脉，是传承五千年悠久历史的文明根基所在。习近平总书记曾在讲话中提到“礼乐交融”，弘扬礼乐文化，对于继承和发扬我们祖国灿烂的古代文明，挖掘我国丰富的文化遗产，确立中华文化的高度自信，实现中华民族伟大复兴的中国梦，有着非常重要的意义。

**关键词：**文化；张载；横渠四言；礼乐

党的十九届四中全会指出，中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系。其中，首次提出中华文化是中国特色社会主义制度和国家治理体系的“深厚根基”这一非常深刻的认识。中国文化遗产的博大精深，为举世所公认，但我们不能仅仅以停留在这样的赞美声与自我沉醉中为既足，对待优秀文化遗产的态度，一定是继承传统，立足当下，面向未来。如不能将其继承和发展，古为今用，文化遗产的价值将会被淹没从而消失于历史的洪流中。例如，孔子被推为中国古代思想集大成者，对于其思想的理论架构，不仅要有科学的分析，更迫切的是要有总览全局式的理论总括和认知。同样的，张载的“横渠四言”为世人所熟知，但对这四言所表达的文化究极理想含义的阐释，也需要有对中华文化进行统摄性的观照，才能解释清楚。

2014年2月，习近平总书记在中共中央政治局第十三次集体学习时就提出：要讲清楚中华优秀传统文化的历史渊源、发展脉络、基本走向，讲清楚中华文

化的独特创造、价值理念、鲜明特色，增强文化自信和价值观自信。“要讲清楚”说明这是一个不可忽视、必须明晰的重要命题。学术研究必须适应历史的发展和时代的要求。文章以“横渠四言”和礼乐文明对举，试图将中国文化中的最高理想与最高成就相提并论，并加以论述。

周公制礼作乐，开创中华礼乐文明，是革命性的伟大创举。礼乐是中华优秀传统文化的最高精神标识，也是具有当代价值、世界意义的文化精髓之所在。礼乐文明与张载的学术，都不是这篇文章所足以论列的，这里只能简要地提出一个思路和线索，供读者参考。

韩愈讲做文章，要“唯陈言之务去”，笔者以为，学术研究更应做到这一点，而我国学术研究陈陈相因、叠床架屋，是其一大弊病。更不用说那些匍匐在古人脚下亦步亦趋者，导致学术发展得极度缓慢甚至倒退。这些风气，亟待改变。

学术研究趋同而存异，即使是个人的一偏之见，只要是言之成理，能够自圆其说，就胜过人云亦云、道听途说。

## 一、周公、孔子与董仲舒

《尚书大传》概括了公元前十一世纪末叶周公摄政七年间的伟大成就：“一年救乱，二年克殷，三年践奄，四年建侯卫，五年营成周，六年制礼乐，七年致政成王。”除却制礼作乐，周公其他的伟大作为，早已随着历史的流转烟消云散了。但是其“制礼作乐”，却是中国文化史上“开天辟地”的一件大事。

推行社会政治的秩序与德政，推进人民道德的教化与培育，是古代中国从蒙昧进入文明转折的一大关捩。周公制礼作乐是中华文明的发轫，礼乐制度是引导中华文明步入康庄的伟大创始。“礼”达成“政通”，“乐”达成“人和”，由“政通人和”达到“太平盛世”；由“礼乐之制”到“礼乐之治”，古代的先民们，造就了中华民族一次又一次伟大复兴的理想之路。

周公制礼作乐改变了我国奴隶制时代只采用刑治而不推行德治的政治生态，使礼、乐、刑、政同为治理天下的轨范。出于推行礼乐的需要，周王朝大

兴分封，使社会生产关系进一步稳定，推动了社会的进步。随着奴隶制社会发展到后期，物质丰富、生产过剩，贵族集团在各方面的排场、用度存在着极大的奢侈和浪费，肆意妄为，权势滔天，礼乐制度针对这一情况，严格地规定了不同等级的用度规模，不得僭越，严禁淆乱，极大地节约了社会财富，进一步地促进了社会的繁荣和发展。礼乐制度的推行，既维护了社会各利益阶层的权利，又弥合其间的矛盾，使国家安定富强，社会繁荣昌盛，人民愉悦合和，保障了社会的稳定，缓和了社会各阶层的矛盾，促使西周王朝达到太平盛世的目标。司马迁将周公推为“立功、立德、立言”三不朽的典范。周公的伟大建树，为他赢得了永久的历史声名；礼乐之治的巨大成功，为后世留下了空前的治国垂范。

大约一百年前，中国近代著名史学家夏曾佑先生曾下过这样的判断：有周一代之事，其关系于中国者至深，中国若无周人，恐今日尚居草昧。盖中国一切宗教、典礼、政治、文艺，皆周人所创也。中国之有周人，犹泰西之有希腊。夏先生的论断是认真明确的，也言之有理。要讲清楚中华文化的历史渊源、发展脉络、基本走向，不能不以西周的礼乐文明为中心来阐述。中国自古号称礼仪之邦，自周公制礼作乐以来，以礼乐治天下就成为儒家的最高理想，《乐记》云：“礼节民心，乐和民声，政以行之，刑以防之，礼乐刑政，四达而不悖，则王道备矣。”

礼、乐、刑、政构成了古代中国社会政治形态的基本内容。中国长期的封建社会，凡是政治清明、国泰民安的盛世，都是礼乐合和的时代；而政治没落、社会动荡的时期，则国危民困、礼崩乐坏。礼乐刑政是中国古代社会最重要的治国方略。

周公制礼作乐之后，时光荏苒五百年，又一位中国伟大的圣人——孔子诞生在春秋动乱中的鲁国。在孔子看来，周公的礼乐之制，是体大思精、至尊至崇、美轮美奂、威仪万方的政教体系。孔子学说的中心思想是仁，“仁者爱人”，就是试图建立消弭仇恨、摒除怨怼、人人和睦、充满仁爱的社会，但是仁的基础是礼，因此孔子强调“克己复礼为仁。一日克己复礼，天下归仁焉。”孔子学说是建立在礼乐基础之上的。

如今，孔子在世界范围内无人不知，无人不晓，几乎成为世界对中华文化的认知符号。但是，孔子是“述而不作”“克己复礼”的。孔子所“述”的学说是周公之道，所要恢复的“礼”是周公之礼。

孔子的学术思想是丰富的，后世对孔子的论述是众说纷纭的。但不可否认的是，孔子的终极理想，一言以蔽之，是实现礼乐治天下。世人常以孔子思想的核心为“仁”，当然没错，但是，从孔子一生的职志说，“仁”只是一种手段，具体而言，是达成礼乐的手段。《论语·季氏》云：陈亢问于伯鱼曰：“子亦有异闻乎？”对曰：“未也。尝独立，鲤趋而过庭。曰：‘学诗乎？’对曰：‘未也。’‘不学诗，无以言。’鲤退而学诗。他日，又独立，鲤趋而过庭。曰：‘学礼乎？’对曰：‘未也。’‘不学礼，无以立。’鲤退而学礼，闻斯二者。”陈亢退而喜曰：“问一得三。闻诗，闻礼，又闻君子之远其子也。”

诗、礼，就是礼乐，可见孔子是以礼乐教子弟的。子曰：“兴于诗，立于礼，成于乐。”（《论语·泰伯》）“兴”“立”“成”不仅是个人修养的门径，更是孔学思想成立的基本范式，这一切是非常明确地围绕着礼乐而成就的。

除了夫子自道，再看孔子对于周文化的总结与阐释。他选择前代文献，并加以删定，成《易》《书》《诗》《礼》《乐》五经，五经可以划分为两部分，《易》《书》《诗》为一组，是为道：《易》为天道，《书》为地道，《诗》为人道，而《礼》《乐》才是重点，就是合道之“德”。五经的根本就是道与德，这是孔子以礼乐垂范后世的最高样板。在中国文化史上，与其说是儒家思想牢笼百代，不如说是五经牢笼百代。

司马迁曾论孔子所作说：古者诗三千余篇，及至孔子，去其重，取其可施于礼仪……三百五篇，孔子皆弦歌之，以求合《韶》《武》《雅》《颂》之音。礼乐自此可得而述，以备王道，成六艺。史迁是真知孔子者。“礼乐自此可得而述”，是孔子一生最伟大的成就，其目的，万变不离其宗，就是“备王道”，为礼乐治天下奠定理论基础。

子曰：“甚矣吾衰也！久矣吾不复梦见周公。”（《论语·述而》）孔子感叹自己的衰老，对周公的景慕，无以复加。孔子之所以崇拜周公，是因为周公首创的礼乐制度的文明和完美，他说：“周监于二代，郁郁乎文哉！吾从周。”



（《八佾》）指出周礼是在借鉴了夏、殷二代为政得失的基础上制定的，典制粲然大备，足以为万世龟鉴，所以他表示了“从周”的立场。

周公制礼作乐，标定了中国传统文化的基调，确立了道德在治国理念中的主导地位，这一制度对后世产生了极为深远的影响，奠定了中国历史未来的走向。

董仲舒在儒学史上的地位，当然不足以和周公、孔子相提并论，但是影响中国历史走向，却是事实。董仲舒于元光元年（公元前134年）提出“推明孔氏，抑黜百家”，并建议“诸不在六艺之科孔子之术者，皆绝其道，勿使并进。”汉武帝开始推行“罢黜百家，表章六经”，由此，儒术成为封建王朝的统治思想，而道家等诸子学说则在政治上遭到贬黜。“罢黜百家，独尊儒术”是汉武帝实行的封建思想统治政策，也是儒学在中国文化中居于统治地位的标志。

简言之，周公奠定了中华文化的“历史渊源”，孔子延续了中华文化的“发展脉络”，董仲舒影响了中华文化的“基本走向”。因此，周公、孔子、董仲舒是三位在中国文化史上起过重大历史作用的人物。

## 二、礼乐的文化内涵

中国文化的主体是汉文化，汉文化的重心是儒家文化，儒家文化的核心是礼乐文化。长期以来，我们对礼乐文化的认识是不足的，研究是不够的，这是一个非常大的缺憾。礼乐是应用之学，涵盖社会的方方面面，根据其应用的范围，可以分为四个层次：

最初层级的，是社会生活中的礼仪与音乐。《礼记》所谓“经礼三百，曲礼三千。”曲礼基本上都属于这一范畴。高一层级的，是士子修身的礼乐，如六艺“礼乐射御书数”中的礼乐。再高一层级的，是国家大典、对内对外具体施用的礼乐。《礼记》中的经礼基本属于这一层级。最高层级的，是治国理政的礼乐，是礼乐的总称，包括从最初层级直至最高层级的所有的礼乐，即礼乐刑政的礼乐。周公制礼作乐主要的着力点即在此。本文探讨的主要是最高层级的礼乐，即作为治国方略的礼乐。

《庄子·天运篇》：“孔子谓老聃曰：丘治《诗》《书》《礼》《乐》《易》《春秋》六经。”据《史记》，六经与孔子的关系：《书》为孔子所编次；《礼》与《乐》为孔子所修定；《易》之《彖传》《象传》《系辞传》《说卦》《文言》等为孔子所作；《春秋》为孔子因鲁史而作；《诗》三百篇，孔子皆弦歌之。（《孔子世家》）

《史记》又说《礼》以节人，《乐》以发和，《书》以道事，《诗》以达意，《易》以道化，《春秋》以道义。《礼记》则说：温柔敦厚，《诗》教也；疏通知远，《书》教也；广博易良，《乐》教也；絜静精微，《易》教也；恭俭庄敬，《礼》教也；属辞比事，《春秋》教也。古人为论虽多，大体不出这一范围。

《周易》为大道之源，是天道；《尚书》述古先王之圣言，属地道。孔颖达云：“圣贤阐教，事显于言，言愜群心，书而示法，既书有法，因号曰‘书’”；《诗经》旨在兴观群怨，为人道。三经合为一“道”字，而《礼》《乐》就是合道之“德”。遵循自然规律（天道），恪守社会法则（地道），符合人之常情（人道），就叫有德，其具体的施行，则由礼乐而达成。“五经”构成先秦的基本道德伦理体系，也就是礼乐体系，成为中华文化赖以植根的基石。

孔子为儒学开派，其思想宏大，凡宇宙人生的见解，靡不具论。因此昔人有“天不生仲尼，万古如长夜”的感喟，可以概见孔子于我国历史文化的影 响，既深且巨。孔子自谓“述而不作”，其于三代文献，删存“五经”，去芜存菁，建立中华文化体系的总格局。孔子的“述”，就在恢复王道，也就是恢复西周的礼乐之治，因此五经全为此设，这是五经核心思想的大凡，必须阐明。

礼乐文明是中国古代具有广泛代表性的文明特征，通过制礼作乐，利用“礼”教与“乐”教，形成一套完善的礼乐制度，维护国家与社会的基本秩序。对后世历代都产生重大而深远的影响。这种礼乐文明是指“周公之典”。

礼和乐相辅相成，不可偏废，“乐至则无怨，礼至则不争”，礼乐文明是国家和谐的基础。礼乐所构成的道德规范即是儒行，春秋时代孔子发扬了儒行。孔子意识到，治理国家只靠刑罚和政令是不够的，“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”由此可以看出道德的力量，必

使人民知礼而有耻，才能最终达成政通人和。孔子一生所致力追求的治世理想就是恢复礼乐制度，以此达到他心目中理想的治世目标。

只讲差异，不求大同，社会就不会和谐。因而周公“制礼”的同时又“作乐”。“乐”追求和同，以激起人们共鸣的喜怒哀乐的情绪。《古今图书集成·乐律典》载：“帝舜命夔作‘韶乐’，以教胄子，和神人，作五弦之琴，歌南风之诗。”“韶乐”传到了东周列国，孔子在齐国闻“韶乐”，居然三月不知肉味，还说：“不图为乐之至于斯也”“尽美矣，又尽善也”。可知“韶乐”感人至深！《毛诗序》云：诗者，志之所之也。在心为志，发言为诗。情动于中而形于言，言之不足，故嗟叹之；嗟叹之不足，故永歌之，永歌之不足，不知手之舞之，足之蹈之也。

在心为志，发言为诗，是诗的创作；言之不足，故嗟叹之，是诗的诵读；嗟叹之不足，故永歌之，由诗到歌；永歌之不足，舞之蹈之者，由歌到舞。“乐”指诗、歌、乐、舞，在礼乐制度下，“乐”已超越了诗歌乐舞的文化层面，上升至更高的国家治理层面。

按儒家说，礼、乐，刑、政，宗旨是治国平天下；这四件都顺理成章了，便是王道，也就是礼乐之治。

### 三、张载的思想体系

通过以上对礼乐之制的了解，进而我们可以讨论张载的思想。

张载，字子厚，陕西长安人。生于宋真宗天禧四年（公元1020年），卒于宋神宗熙宁十年（公元1077年）。张载祖籍原属大梁（河南开封），祖父张复曾于真宗朝任集贤院学士，赠司空；父张迪于仁宗朝任殿中丞。张父以知涪州而卒于任，家遂侨寓于凤翔县横渠镇（陕西眉县）之南大振谷口。其后更因张载讲学于此，世人以横渠先生称之。

张载少好武事，常与同好谈兵。仁宗康定年间，西夏入寇，张载慨然以功名自许，上书往谒范仲淹。范仲淹见知其远器，欲成就之，乃责之曰：“儒者自有名教可乐，何事于兵！”因此劝他读《中庸》。张载读《中庸》，并不以为

满足，吕大临《横渠先生行状》又载：又访诸释老之书，累年尽究其说，知无所得，反而求之六经。张载沉潜于儒家典籍中，到了嘉祐元年（公元1056年），便在京师坐虎皮说《周易》。神宗朝，值王安石变法，张载在政治立场上反对王安石的变法。据《宋元学案》载：熙宁初，召为御史里行。神宗将大有为，先生每进对，以尧舜三代之事进，大要谓反经正本，当自朝廷始。已而累章论王安石乱法，乞罢条例司及追还常平使者……章数十上，又诣中书争之，安石举扇掩面而笑，先生曰：“戡之狂直，宜为公笑，然天下之笑公者不少！”陈升之解之曰：“察院不须如此！”先生顾曰：“相公得为无过邪？”退而谢病，不朝待罪。于是谒告西归，返回横渠故里。

此后数年，“先生慨然有意三代之治，望道而欲见。”（《行状》）他一方面推行古礼以移风易俗，一方面则苦心极力于学问之事。到了熙宁九年（公元1076年），集成《正蒙》一书，出示门人曰：“此书予历年致思之所得，其言殆于前圣合与！大要发端示人而已，其触类广之，则吾将有待于学者。正如老木之株，枝别固多，所少者润泽华叶尔。”翌年，张载辞世，享年五十八岁。

张载的著述，据宋人（朱熹《近思录》、晁公武《郡斋读书志》、赵希弁《郡斋读书志附志》及《后志》、陈振孙《直斋书录解题》等）的多方记录，综合起来如下：《易说》《祭礼》《礼乐说》《横渠春秋说》《论语说》《孟子说》《文集》《语录》《经学理窟》《正蒙》等。从这里可以大致得见张氏学术的范围。返诸六经是毫无疑问的，因此他学问的核心，仍然不出礼乐之学。

《经学理窟》是张载一部重要的著作，其分论为：周礼、诗书、宗法、礼乐、气质、义理、学大原、自道、祭祀、月令统、丧纪。而最能代表张载思想全貌的，是其所著《正蒙》，范育《正蒙序》云：子张子校书崇文，未伸其志，退而寓于太白之阴，横渠之阳，潜心天地，参圣学之源，七年而道益明，德益尊，著《正蒙书》数万言而未出也，间因问答之言，或窥其三。熙宁丁巳岁，天子召以为礼官，至京师，予始受其书而质问焉。其年秋，夫子复西归，歿于骊山之下，门人遂出其书，传者浸广，至其疑义独无从取正，十有三年于兹矣。痛乎微言之将绝也！友人苏子季明离其书为十七篇以示予。昔者夫子之书盖未尝离也，故有“枯株啐盘”之说，然斯言也，岂待好之者充且择欤？特夫子之

所居也。今也离而为书，以推明夫子之道，质万世之传，予无加损焉尔。

《正蒙》，分为十七篇：太和、参两、天道、神化、动物、诚明、大心、中正、至当、作者、三十、有德、有司、大易、乐器、王禘、乾称。《正蒙》是张氏一生学问之综萃，是研究张氏思想最重要的文献。从张载著作，可以清楚地窥知他思想的来源和学术的范围，以六经为本是非常明确的。张载所处的时代，就其文化环境而言，佛道二家的势力可谓超越儒家。因此，张载求道，先从佛老入手，是当时颇为自然的趋势。求诸佛老而不得，而反诸六经。另一位理学大家程颢也有类似的经历，依程颢所撰《明道先生行状》，程颢自述“十五六时，闻汝南周茂叔论道，遂厌科举之业，慨然有求道之志。未知其要，泛滥于诸家，出入于老释者几十年，返求诸六经，而后得之。”

要了解张载的学思用心，还应从其思想体系入手。张载思想总括起来，就是天道论和心性论。天道是囊括地道与人道的，主旨还是求得宇宙的本然，也就是规律。心性，张载直言：“天性在人”，就是指合道之德。外在的道与内心的性相合，即为德，相背则是“学绝道丧”。因此，张载思想仍然是在道与德的格局下的探求与思辨。从儒学体系看，当然是不脱礼乐的范畴的。

#### 四、横渠四言的阐释

笼统地说，张载一生学思的用心即在于“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。”俗称“横渠四言”。四言不仅是张载学思用心的最高目标，还是他对于整个儒学思想在历史进程中的位置的概括和总结。因此，正确理解四言，对于研究张载思想具有特别重要的意义，也是可以得事半功倍之效的。

张载所处的时代，是一个“学绝道丧”的时代。范育作《正蒙序》云：自孔孟没，学绝道丧千有余年，处士横议，异端间作，若浮屠老子之书，天下共传，与六经并行。而其徒侈其说，以为大道精微之理，儒家之所不能谈，必取吾书为正。世之儒者亦自许曰：“吾之六经未尝语也，孔孟未尝及也”，从而信其书，宗其道，天下靡然同风，无敢置疑于其间，况能奋一朝之辩，而与之

较是非曲直乎哉！张子独以命世之宏才，旷古之绝识，参之以博闻强记之学，质之以稽天穷地之思，与尧、舜、孔、孟合德乎数千载之间。闵乎道之不明，斯人之迷且病，天下之理泯然其将灭也，故为此言与浮屠老子辩，夫岂好异乎哉？盖不得已也。

唐末五代以来，社会风气及士人的道德极尽败坏，章太炎先生有断语曰：“自中唐以来，礼崩乐坏。”可谓卓识。宋代统一后，为了改变颓败之风，君主大力提倡重视名节，理学乘于时势，顺时而起。

由张载生平可知，他本人的学思历程经过一番大转折。他最初的学思兴趣与时人大致相同，乃以佛老为依归，后来才转回到儒家的典籍。经历了这一番转折，他由依归佛老，转而为批判佛老。他对佛家的批评更甚于道家。

张载《正蒙·乾称篇》云：今浮屠极论要归，必谓死生转流，非得道不免，谓之悟道可乎？自其说炽传中国，儒者未容窥圣学门墙，已为引取，沦胥其间，指为大道。乃其俗达之天下，致善恶、知愚，男女、臧获，人人著信。“儒者未容窥圣学门墙，已为引取，沦胥其间，指为大道”云云，足见其时儒学沦丧已极。

为了拯救时弊，张载经历了艰苦的创作。吕大临《横渠先生行状》云：终日危坐一室，左右简编，俯而读，仰而思，有得则识之，或中夜起坐，取烛以书，其志道精思，未始须臾息，亦未尝须臾忘也。如此兀兀穷年，劳筋苦骨，不遗余力，令人动容。

横渠四言，代表了张载依傍儒家传统的究极思想。儒家的这种表达究极思想的，是有其历史上的渊源的。在孔子就是：“朝闻道，夕死可矣。”在董仲舒就是要求得“天地之常经，古今之通谊”（《汉书·董仲舒传》）的彻底解决方案。司马迁更说：“究天人之际，通古今之变，成一家之言。”（《报任安书》）张载“横渠四言”和这些是一以贯之、一脉相承的。

张载“横渠四言”，有不同的文本。“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平。”见于《张子全书朱轼序》。此外，《张子语录》中的文句是：为天地立志，为生民立道，为去圣继绝学，为万世开太平。《近思录拾遗》则是：为天地立心，为生民立道，为去圣继绝学，为万世开太平。从

这里可以看出，“为天地立心”的“心”和“志”是相通的，“为生民立命”的“命”和“道”是相通的。

张载的“横渠四言”，不应只是认作他个人的学术理想，更不是并列的四件事。张载志存高远，当然毋庸置疑，但这四言无疑是儒学的最高理想，理解成张氏一人的自我诉求，就未免所见者小了。四言之间的逻辑关系和相互关联，我们也应该注意。如果不能对“横渠四言”作内涵上的比较，则这四言就不免是空洞的口号，是不着边际的大言欺人，没有实际的意义。

那么，要搞清楚“横渠四言”的内涵，就要对四言进行基本的分析与阐释。何谓天地？天地之心何指？何谓生民之命？

从前述孔子《五经》体系来看，我们知道天地人（民），是指三道，即天道、地道与人道，具体地说，就是自然规律（天道）、社会法则（地道）和人之常情（人道）。所以四言中，“天地”“生民”比较容易落到实处。

“心”与“命”，天地之“心”与生民之“命”，就是合道之德，从张载学术思想的体系中，不难寻绎得出。而达成这个“心”与“命”的具体方法，就在于礼乐。“往圣”不用细说，当然是指儒家道统所系。值得注意的是“绝学”一词，一般认为是指儒学。笔者以为这个说法大体不错，但是还值得深究。

“为往圣继绝学”是张载的根本用心，在此用心之下，他一面“排邪说”，继而又“归至理”。张载“为往圣继绝学”的志业中，除了建立儒家的义理系统，另外就是恢复古礼。他的《始定时荐告庙文》破篇就说：自周衰礼坏，秦暴学灭，天下不知鬼神之神，继孝之厚，致丧祭失节，报享失虔，扭尚浮屠可耻之为，杂信流俗无稽之论。载私淑祖考遗训，圣贤简书，岁耻月惭，朝僭夕惕，比用瞻拜，愧汗不容自安。

在张载思想中，礼乐仍是儒学的根本。他以恢复古礼为职志，时人已有公论。司马光《论谥书》云：“窃惟子厚平生用心，欲率今世之人，复三代之礼者也，汉魏以下，盖不足法。”（《张载集附录》）效法孔学的旨趣显而易见。

张载口中的“绝学”，要和四言的下一句联系去理解。所谓“绝学”就是能“为万世开太平”的学问。那么，什么学问能够“为万世开太平”？四言的头两句就是其答案，即能“为天地立心，为生民立命”的学问，才是张载提出

要为“往圣”所“继”的“绝学”。此一“绝学”，不能笼统地说是儒学，因为儒学并未完全没落。张载是讲实学致用的，据《行状》载：上嗣位之二年，登用大臣，思有变更，御史中丞吕晦叔荐先生于朝曰：“张载学有本原，四方之学者皆宗之，可以召对访问。”上即命召。既入见，上问治道，皆以渐复三代为对。上悦之。

治道以渐复三代为对，因此四言所说的“绝学”，应该主要指的是“治道”的“礼乐”之学。司马迁曾说孔子“继”礼乐之“绝学”（礼乐自此可得而述），张载是要效法孔子，再一次继此绝学。司马光在《又哀横渠诗》中亦云：“师道久废阙，模范几无传；先生力振起，不绝尚聊绵。教人学虽博，要以礼为先；庶几百世后，复睹三王前。释老比尤炽，群伦将荡然；先生论性命，指示令知天。”都可以看出张载思想的大宗，当然是指向礼乐治天下的大学问。

四言应从两个层面理解，一是学术层面的理解，即重构儒学的义理系统。

“绝学”就是“为万世开太平”之学，也就是“为天地立心，为生民立命”之学，而这个学问，在张载看来，已然成为“绝学”，亟待存亡继绝。二是从治道层面来理解，即推行儒家的典章制度，“为万世开太平”是此一“绝学”的功用，此一“绝学”如果能够显用于世，是可以“为万世开太平”的，而要“为万世开太平”，首先要“为天地立心，为生民立命”。从这两层含义可以看出四言是共容并包的。从周公制礼作乐，到孔子的存亡续绝，张载是以继圣自任的，这也是他的四言所承载的历史宏旨。因此，我们可以说，这才是张载思想的根本，也是周孔之道的大本大源。

## 五、结论

刘勰在《文心雕龙·知音篇》云：“知音其难哉！音实难知，知实难逢；逢其知音，千载其一乎！”今年恰逢张载诞辰一千年，我们理应成为他的知音，至少应该对他的横渠四言有一个比较周详和深刻的理解，知人论世，尚友古人，是我们后来者应尽的本分。从历史上看，“横渠四言”代表着中国学术界的最高努力，而礼乐文明就是中国文化贡献于世界的最高成就。



2019年10月16日,中华人民共和国成立70周年庆祝活动总结会议在京举行。习近平总书记曾用20个字来总结这次庆祝活动:国之大典,气势恢弘、大度雍容,纲维有序、礼乐交融。

特别值得注意的是,习近平总书记提到了“礼乐交融”,中国是历史悠久的君子之国、礼仪之邦,礼乐文化是灿烂的中华文明的核心要素。中华文明是不朽的文明。古中华文化,是世界文明的一大支脉,是传承五千年悠久历史的文明根基所在。弘扬礼乐文化,对于继承和发扬我们祖国灿烂的古代文明,挖掘我国丰富的文化遗产,确立中华文化的高度自信,实现中华民族伟大复兴的中国梦,都有非常重要的意义。

根据“学习中国”报告录音整理

责任编辑:文韬 肖丽芬

# 新时代创造新模式 新模式学习新思想

## 学习中国智慧党建运管中心

智慧党建运中心（智慧党员活动室）是在大数据、云计算、区块链、知识组织、智能云平台基础上，再运用AI、VR和多媒体技术打造的多网跨终端共享的全场景智慧化党建多功能中心，是党员个人活动和组织活动的智慧空间。它把一个传统的物理空间变成一个大的智能终端，为新时代的党建工作插上信息化和智能化的翅膀，开启智慧党建新模式，开创全场景智慧党建新时代。

### 创建中心的目的

- 为智慧党建引领示范
- 构建全场景智慧化党建新模式
- 解决个人学习与集体学习“两张皮”问题
- 解决内容和技术“两张皮”问题
- 解决线上线下“两张皮”问题
- 解决单位内部的多平台和信息孤岛问题
- 解决多网融合问题
- 解决多终端融合共享问题

### 建设中心的重要意义

- ◆ 中心是党建智慧化重要标志
- ◆ 中心是提升基层组织执政能力的智能空间
- ◆ 解决个人学习与集体学习“两张皮”问题
- ◆ 中心是提升党员综合素质的智能教室
- ◆ 解决线上线下“两张皮”问题
- ◆ 解决单位内部的多平台和信息孤岛问题
- ◆ 解决多网融合问题
- ◆ 解决多终端融合共享问题



出品单位：《中国企业报》集团智慧党建研究院  
联系方式：010-62805956、68001238

联系人：薛红霞15010167295 王强18518039399 刘红13126508885





# 文明十二家

# 盛开幸福花

WENMINGSHIERJIA SHENGLIKAI XINGFUHUA

文明十二家是家风建设的好形式  
文明十二家是和睦家庭的芬芳园  
文明十二家是幸福家庭的欢乐谷  
文明十二家是文明家庭的小舞台  
文明十二家是文明乡风建设的专业户  
文明十二家是良好家风传承的推进器  
文明十二家是淳朴民风形成的加油站



学习中国微信公号 “学习中国”APP 世界家风微信公号

刊号 | CN 42-1837/C  
ISSN 2095-5103

邮发代号 38-406

国内定价15.00元