

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 促进机关党建和机构编制业务深度融合的实践与思考

■ 政治生态理论下腐败影响因素的动态趋势

■ 仲裁员独立性与公正性问题研究

■ 查短板、强弱项：社区疫情防控应急能力提升路径

2021 **12** 总第84期



庆祝中国共产党成立100周年
The 100th Anniversary of the Founding of
The Communist Party of China

建党百年 瞬间凝眸



刘邓大军渡淮纪念馆



1947年8月，刘伯承司令员、邓小平政委率领晋冀鲁豫野战军12万余人突破最后一道天险——淮河，胜利跃进大别山，由此揭开了解放战争战略进攻的序幕。为了纪念这一伟大的历史事件，2005年，息县在刘邓大军渡淮遗址将军试水地大埠口建立了刘邓大军渡淮纪念馆。

纪念馆占地面积49950平方米，建筑面积45500平方米，由烈士陵园、纪念广场、纪念馆和纪念碑等组成。纪念馆内部布展以“穿越时空的红色文化之旅”为主题，紧扣息县革命历史，再现刘邓大军千里跃进、抢渡淮河、挺进大别山的历史篇章。根据展示内容共分为4个展厅，分别是：千里跃进、伟大壮举；强渡淮河、跨越天险；立足大别山、实现伟大转折；刘邓大军与息县。纪念馆收集108位将军的书画作品共112幅，刘邓首长照片、“彭店会议”“小王湾会议”等各类图片数百张，珍贵的革命文物146件。

◎摄影/文明 史料提供/刘邓大军渡淮纪念馆 文字整理/石羽



刘邓大军渡淮纪念碑



淮岸边烈士墓

刘邓大军渡淮纪念馆和纪念广场

主管单位: 河南省教育厅
主办单位: 新乡学院
主编: 王选年
执行主编: 董颖
副主编: 罗文
出版发行: 《行政科学论坛》编辑部
出版地址: 新乡市金穗大道东段 191 号
印刷单位: 新乡市东昌印务有限公司
邮编: 453003
电话: 0373-3683192 0371-65566167
电子邮箱: xzkxlt2016@163.com
出版日期: 2021 年 12 月 25 日
中国标准连续出版物号: $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/\text{D}}$
发行范围: 国内外公开发行
国内总发行: 新乡报刊发行局
国内邮发代号: 36-137
户名: 《行政科学论坛》编辑部
开户行: 中国银行新乡国贸支行
账号: 259824996598
广告经营许可证号: 4107004000023
定价: 15.00 元

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾问: 夏书章 黄文平 王文超
马新华 杨宏志
主任: 胡战坤 尚宝平 刘兴友
副主任: 孔令晨 王选年
委员: (按姓氏笔画排序)
丁煌 于宁 马德普
王荣阁 王付林 王庆兵
包国宪 叶春风 任丰金
刘道兴 刘俊生 刘晔
朱光磊 朱正威 朱春奎
朱维究 李红霞 李俊清
肖滨 杨士斌 杨光斌
张新 张立荣 张康之
张明军 陈振明 郑志龙
郁建兴 金太军 周光辉
周志忍 胡汉伟 侯玉印
娄成武 胡伟 郭建州
高卫星 唐任伍 顾建光
徐晓林 崔运武 董克用
程秀波 黑云龙 楚明锬

目 录 Contents

2021 年 / 第 8 卷 / 第 12 期 / 总第 84 期 / 2021 年 12 月 25 日出版

◇ 专题策划

机构编制动态管理机制研究 / 李文斐 / 4

关于加强机构编制实名制管理的实践与思考 / 张景铭 / 8

公立医院编外人员管理问题及思考

——以郑州市为例 / 王永新 / 11

◇ 党的建设

促进机关党建和机构编制业务深度融合的实践与思考 / 白玉生 石胜鑫 / 14

关于国有企业党组织工作经费管理使用的现状及对策

——基于部分国有企业的调查 / 王 双, 曹林海, 向 敏 / 19

◇ 理论前沿

政治生态理论下腐败影响因素的动态趋势

——基于 1998—2018 年 215 个国家和地区的面板数据分析 / 邹昀瑾, 王丹彤 / 23

◇ 法治建设

仲裁员独立性与公正性问题研究

——以 ICSID 仲裁规则为切入 / 张 建, 丁忆柔 / 30

◇ 社会治理

查短板、强弱项:社区疫情防控应急能力提升路径

——基于东莞市D社区的考察 / 卢文刚,揭敏斐 /36

突发公共危机下城市社区治理的问题与路径探析 / 刘湘顺,孙静怡 /43

乡村振兴背景下农村基层数字治理方略研究

——以湖南省S市S乡为例 / 罗依平,付楠楠 /49

◇ 行政文化

南阳红色文化资源开发利用的对策思考 / 黄耀丽 /54

领导干部的形象危机与形象塑造路径 / 赵秀华 /58

◇ 一线传真

漯河市委编办“四强化四建设”全面提升机关党建工作 等五则 /62

封面图片 / 2021年12月10日习近平出席中央经济工作会议并发表重要讲话 12月8日至10日,中央经济工作会议在北京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正出席会议。 新华社记者 王晔 摄
封底国画 / 风雨不动 鄢秉豫 / 作

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 12 * 2021-12 * n

机构编制动态管理机制研究

李文斐

党的十九大报告提出，要“统筹使用各类编制资源，形成科学合理的管理体制”。十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出：“统筹使用各类编制资源，加大部门间、地区间编制统筹调配力度，满足党和国家事业发展需要。”在控制编制总量的前提下，如何加强编制资源的统筹调配，如何建立动态管理机制，这是解决严控与满足事业发展需要之间的矛盾应该考虑的问题。

机构编制动态管理，是机构编制管理方式方法的创新，即根据经济社会发展需要对机构及其职责进行调整，或在同一层级内、或在不同层级间调整。实行机构编制动态管理，有利于将有限的机构编制资源向关键环节、重点领域倾斜，满足教育、卫生、食品药品安全等民生领域需求，使机构编制资源效益最大化。

二、机构编制动态管理存在的问题

（一）从部门内部看，动态管理的动力不足

一方面，有些部门对新时期创新机构编制管理认识不足，始终存在就机构论机构、就编制论编制的惯性思维。在工作任务增加的情况下，要求增加编制的多，注重内部挖潜的少，既缺乏科学的工作机制，也不注重从运用信息技术等方面加强创新，特别是互联网思维带来的管理思路和方法的创新。因而要做到以科技创新减少机构编制需求、以管理创新增加机构编制效益有一定难

度。另一方面，有些部门主要领导对机构编制认识不到位，将机构编制资源当做部门所有的“私有财产”，只允许增不允许减，只能进不能出，当单位职能发生转变或者弱化，已经不能适应新时代社会发展要求的时候，仍不愿配合机构编制管理部门及时对机构编制进行调整。尤其在政府职能发生转变，简政放权的工作继续深入推进，行政审批事项、投资审批事项等大量下放，政府部门的审批、管理等职责相应减少的现实条件下，这种视机构编制为部门“私有财产”的认识，给改革带来了一定阻力，加大了机构编制动态调整的难度。

（二）从客观环境看，机构编制动态管理的配套措施不健全

2019年8月，中共中央印发了《中国共产党机构编制工作条例》（以下简称《条例》）明确：“建立编制统筹调配和动态调整机制。根据党和国家事业发展需要，统筹使用各类编制资源，按照机构编制管理权限，加强编制的统筹调配和动态调整，建立部门间、地区间编制动态调整机制。”《条例》的印发，进一步强化了机构编制管理的原则，使机构编制管理逐步走上法定化的进程，直接有效地提高了机构编制管理水平。但由于受部门业务性质、人员素质等影响，部门的工作难以量化，或难以用单纯的公式计算核定，在核定部门机构编制时具有一定的盲目性和随意性，机构编制管理部门在机构编制的管理及核定上，往往

是通过向上级查询向下级询问,或者为了部门之间的平衡,通过预计工作量的方法进行研究估算。由此可见,机构编制“有减有增”要做到有据可依、有章可循,仍需要相关配套制度的建立。

（三）从管理角度看，机构编制动态管理缺乏有效保障

机构编制工作的基础就是“控制总量”，在此前提下，编制数目显得尤为珍贵，编制资源的“稀缺性”更加突出，如何优化人员结构，使有限的编制资源发挥更大的效能显得尤其重要。现实管理中，一方面，对于机关事业单位的人员管理比较落后，“只调上不调下、只让进不让出”的现象难以杜绝，人员流动不通畅；另一方面，缺乏健全的人员绩效管理机制，存在“有编但不在岗、在岗并不在职”等现象。这样的机制和数据并不能成为机构编制管理的依据。

（四）评价体系不到位，缺乏有效的机构编制动态管理手段

对机构编制实行动态管理，需要建立高效的评价机制。当前，机构编制部门对于已经批复设立的机构和增加的编制缺乏合理的评价机制，各省(区、市)对建立部门整体职责履行评价机制虽然各有尝试，但尚未健全完善，有些地方还存在重审批设立、轻监督管理现象。对为应对某项阶段性工作、一定时期某项特定工作设立的机构，以及在社会发展中不符合社会发展需求的机构，或者由于政府职能转变需要进一步整合调整的、由于简政放权应当撤销的机构，因相应配套的动态调整机制没有建立，不能实时进行监管和评价，从而难以及时进行调整优化。

（五）体制机制不到位，机构编制动态管理缺乏有效合力

机构编制动态调整，是一种考虑多种因素的管理模式，它所涉及的因素不仅仅是机构编制数量的增加减少，还有机构设置与编制的配置是否协调、领导职数及实有人员的动态管理是否协调

等。如部分职能弱化的机构在撤销或者进行部分整合时，不但需要整合职能、调整相应领导职数，同时还需要对涉及人员、财政资金等做出调整。因此，不仅需要机构编制管理部门主动作为，大力推进，还需要组织部门、人社部门以及财政部门的大力配合、协调支持，这样才有利于机构编制的动态管理。2018年机构改革调整了机构编制部门的领导模式，明确机构编制部门归口党委组织部管理，将机构编制部门与组织部门有效衔接起来，同时也为与人社部门、财政部门建立动态管理调整机制打下了基础。

二、存在的问题成因分析

（一）体制机制因素

机构编制管理似乎形成了一个膨胀的怪圈：机构编制通过日常管理逐步膨胀，经过每五年一轮的机构改革再进行优化调整。如，1982年机构改革，河南省省、市、县三级政府机构一般精简25%左右；1993年机构改革，河南省省直党政机构减少23个，精简比例为29%；1998年机构改革，河南省党政同步改革，在转变政府职能的大背景下，省委内设机构精简15%左右，编制精简20%左右，省政府机构精简22%，内设机构精简20%左右，行政编制精简48%，厅级领导职数和处级领导职数精简15%和20%左右。随后河南省又经过2003年、2008年、2013年等多次机构改革的调整优化。机构编制“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的非良性循环使党政部门的领导干部对于机构编制管理工作的认识过于片面，对于机构编制有减有增动态管理模式认识不够全面。

（二）机构编制“政绩观”因素

机构编制问题与部门经费、干部晋升有直接的联系，时至今日，一些部门主要领导依然存在与上一任领导在位时相比，自己任期内“减少了多少编制，减少了多少机构”的攀比思想，还有一些领导存在任期内“守职有责”的片面思维。这些因素都直接影响了部门职责调整，影响了工

作部门和机构编制管理部门之间的沟通，严重阻碍了机构编制作作为执政资源的动态管理。2019年6月1日，新修订的《中华人民共和国公务员法》施行，行政编制成为职级并行后核定非领导职务的重要核定依据，某些部门把人员晋升作为激发内部人员工作动力的抓手，致使对于行政编制的需求更加旺盛，一些部门出现了对于机构编制的非理性需求，机构编制管理部门动态管理的矛盾更加突出。

（三）法制环境因素

《条例》是党和国家推动机构编制法定化的重要里程碑，也是深化党和国家机构改革、加强机构编制管理的重要依据，为今后机构编制管理工作提供了基本遵循。但是也应充分认识到机构编制法定化是一个进程，法定化工作中也将面临众多的问题和挑战。目前，国家部委和省、市、县三级仍存在以不同方式对下级部门机构设置和编制数量进行干预的情况，相应的法规也需要及时修订完善，机构编制法定化在宣传普及、制度完善以及严格执行等方面，应该创造一个更加有利的环境。

三、对策建议

加强机构编制动态管理，需要创新思路方法，应更加注重减少职能、减少程序、减少交叉，注重运用科技手段，加大部门间协调配合和编制调控力度。在认知层面，对机构编制管理实行集中统一管理应达成共识，剔除对编制管理的偏见。在运行机制上，实行定期调整编制和随机调整编制相结合，及时掌握事业单位职责变动的有效数据，依据实际情况做出相应的调整。在保证工作需要的基础上坚持减轻财政负担的原则，张弛有度地确定机构编制数量，及时实施编制数量数据更新。

（一）完善管理体系，提升现有资源使用效率

1. 建立机构编制动态调整体系。一是建立机构编制实名制台账。机构编制动态调整需要建

立在现有机构编制基础清晰的基础上，将过往对机构编制“数”的管理精细精确到“人”，准确摸清各层级各部门机构编制配置情况，为动态调整提供清晰准确的机构编制信息。二是量化机构编制核定标准。探索建立机构编制核定标准。根据所管辖具体事项、新增职能的具体工作量，结合权责清单等指标，制定不同部门的编制核定标准。三是加大机构编制跨部门跨层级调整力度。在中央核定的机构编制总量内统筹使用各类编制，是机构编制管理的新方向，由机构编制部门统筹调配各类编制资源可以保证现有机构编制的高效使用，避免地区及部门出现“贫富不均”现象。

2. 建立完善机构编制评估体系。机构编制动态调整，必须有完善的评估体系，为动态调整提供支撑。尤其是随着政府职能转变和简政放权的持续深入推进，取消下放职责较多的部门随着职责取消下放后会出现人浮于事的现象，而市、县承接后，承接部门又会出现人手不够的问题，即有的人没事干、有的事没人干。因此，机构编制管理部门需要加强常态化监管，对机构或者部门的职能变化、职责如何履行等具体情况进行定期评估，并根据评估结果进一步优化机构编制配备。

（二）创新管理模式，统筹机构编制资源管理

1. 实行“空编集中管理”和“编随事走，人随编走”模式。对于部门空编情况，应该加强管理，这是对编制动态管理、有效利用的前提和基础。机构编制管理部门可对各部门长期闲置空余的编制统一收回，实行集中管理。对集中管理的机构编制资源，根据党委、政府重点工作任务的需求，进行等级优化，优先解决重点行业和关键领域的机构编制需求，保障关系国计民生的重点领域和关键环节所需，发挥现有编制使用效益。同时，针对部门间优化职责而进行的职责调整和职责整合，也可实行“编随事走，人随编走”的调整模式，在保证工作

连续性的同时，对职责进行优化。

2.开展机构编制评估工作。一是确保机构编制与职权相匹配。为避免出现机构编制的膨胀，需定期开展机构编制评估工作，对部门职能弱化、不适应经济社会发展需要的机构予以合并、撤销，及时精简机构和收回编制。特别是要结合机构改革、行政审批制度改革及事业单位分类改革等，及时优化整合职责，对审批事项取消下放较多的部门的相应编制予以核销。二是探索建立机构编制调整论证制度。对机构编制申请事项进行评估，重点对是否符合国家政策、法律法规等进行评估，以此作为机构编制审批和管理的重要依据，提高机构编制管理的科学化和精准化水平。三是建立跟踪问效机制。加强对批复事项的跟踪，对一定时间内未组建到位或未正常履行职责的机构予以撤销或调整，对人员编制及领导职数长期不到位的予以收回，核减收回的编制用于编制管理体系中的动态调整，建立编制动态管理的良性机制，让编制动态管理真正动起来。

（三）健全体制机制，着眼动态管理的实效性

1.完善相关部门联动机制。充分发挥机构编制委员会的议事协调职责，同时加强机构编制工作与其他部门比如审计、纪检监察等部门的协调，在机构编制、组织人事、财政预算、审计、纪检等方面建立相互协调、相互制约的联动机制。根据机构设置分类、领导职数核定数目和实际配备情况，建立管理台账，尤其是对领导职数、实有人员情况等数据要实时跟进，并依托机构编制实名制管理平台进行动态管理、及时更新，实现领导职数、实有人员等管理从核定、配备到工资核发等无缝衔接、共享共用。

2.完善日常监督检查机制。一是加强政务公开。将不涉密的机构编制事项依托部门门户网站进行公开，同时，丰富机构编制部门监督方式，利用新媒体提高机构编制管理工作的公众参与度。二是完善机构编制日常督查方式，对用编大户以及增加机构编制的部门实行机构编制追踪问

效，主要是跟踪部门和单位执行机构编制管理工作的情况，以及机构编制数目动态调整的落实情况，并对主要领导实行离任机构编制审计，以增强领导干部执行机构编制纪律的责任意识。三是构建机构编制督查体系。将机构编制事项纳入巡视、巡察和审计工作中，将机构编制管理工作与干部离任、选任工作相结合，将机构编制管理工作置于干部考核体系中，强化机构编制的刚性约束。

3.加快推进政府职能转变和简政放权。一是持续深入推进政府职能转变，做好简政放权工作，把机构编制资源向重点领域、关键环节倾斜。对下放行政审批事项的部门将部门，机构编制一并下放，甚至可以在征求部门意见的基础上连同人员一同下放，在发挥人员编制效益最大化的前提下，落实保证有效的下放权限工作，从而进一步显现机构编制动态管理效果。二是优化组织管理模式。通过职责整合和明确主要责任部门等方式，将涉及多部门的审批职责通过创新管理方式，减少事项在部门之间的运转消耗，从而推动职能转变和简政放权的有效落实。三是推动实施“政府购买服务”，从而进一步缓解部门对机构编制的需求。凡是能够通过以委托第三方的方式交给市场和社会组织承担的，尽可能实行“购买服务”；凡是可通过优化管理模式实现协同高效的，不再采取新增机构、新增编制的方式进行保障，减少机构编制紧缺压力。四是引导部门使用科技创新手段。推动各机构特别是用编大户采用先进装备、先进科技或推广运用信息技术等，替代人力资源投入，提高效率，减少编制使用。同时加大对“大数据”“云计算”“互联网+”等新信息技术的运用力度，改革传统管理方式，利用数据平台推动各类资源优化整合，真正做到以技术换编制、靠技术增效益。

（作者单位：河南省委编办）

责任编辑 罗 文

关于加强机构编制实名制管理的 实践与思考

张景铭

机构编制实名制管理是机构编制管理的基础性工作，是推进机构编制科学化、规范化、法定化的一项有效措施，也是机构编制部门积极适应新形势下机构编制工作的必然要求。党的十九届三中全会提出，加快建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台，全面推行机构编制实名制管理，充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用。近年来，河南省新密市持续探索、不断创新机构编制实名制管理，健全完善了一系列行之有效的运行机制，取得了较好成效。

一、主要做法

新密市在机构编制实名制管理过程中，重点是加强编制审核通知单、进人用编审批表、编制卡、机构编制台账管理，同时健全完善机构编制、实有人数、财政预算相互配套约束机制，努力实现机构编制管理的科学化、规范化、法定化，使机构编制管理部门的工作更具权威性。

（一）严格编制审核，守好进人用编“第一关口”

遵循“无编不能进人、超编不能进人、空编才能进人”的原则，新密市对事业单位提出的进人用编申请，按照机构编制管理有关政策规定，对用人单位编制空缺和人员结构情况进行审核，按程序报批后，向申请单位出具“机构编制审核通知单”，核定用编数额等，在此基础上，人社部门对拟进人员资格再进行审核。

（二）运用进人用编审批表，完善编制使用审批流程

根据《郑州市机关事业单位进人履行编制审核程序的规定》，新密市委编办对经审核符合进人条件的用人单位，发放新密市机关事业单位进人用编审批表。表中包含拟进人员情况、拟进单位情况、使用编制理由、编办审核意见、单位意见等内容。审批表一式两份一份作为办理入编手续凭证，编办存档；另一份作为编制使用凭证，存入个人人事档案。

（三）推行“一卡通”，确保编制卡成为“通行证”

为加强机关事业单位人员实名制管理，新密市建立了编制卡使用制度。机关事业单位人员一人一卡，编制卡涵盖了个人的基本情况和个人使用编制的情况。编制卡的实行，在编制管理、人事调配、工资调整、职称评定、社会保障、退休退休等方面发挥了积极重要的作用，成为在职人员在编、凭卡办理相关手续的“身份证”。

（四）完善机构编制管理台账，加强机构编制人员内部管理

在建立编制卡制度的同时，新密市完善了机构编制人员管理台账，按系统、单位、经费形式进行人员统一登记。内容涵盖在编人员的姓名、性别、民族、籍贯、出生年月、政治面貌、职务（职称）、参加工作时间、调入单位时间、编制卡号等10项内容。目前，新密市机构编制管理台账编制、人事、用人单位各存一份，定期核对在编

人员情况，达到人员管理数据一致。

（五）建立机构编制信息库，推动机构编制信息化建设

按照上级要求，新密市建立完善了机构编制信息库，根据机构编制和人员变化情况，及时更新数据，提高了统计效率。在近期开展的机构编制核查工作中，对组织、编制、人社、财政、社保与用人单位人员信息全面“过筛子”，使经修正完善后的数据库信息更加翔实、精准。

（六）建立完善日常监管程序，切实发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用

一是建立完善机关事业单位进人用编审核制度。机关事业单位进人实行“三步走”：先是由主管部门以文件形式向市委编办提出进人用编申请；然后市委编办对用人单位人员编制空缺情况进行审核，按程序报批后，向申请单位出具机构编制审核通知单，发放进人用编审批表；最后用人单位持机构编制审核通知单和进人用编审批表办理编制、人事、财政手续。

二是建立完善人员核减制度。建立单位上报和主动核减两种核减制度。一方面，用人单位每月申报在编人员调离、退休、辞职、辞退、除名、开除、死亡和终止聘用合同的人员，及时到机构编制部门核减人员手续。另一方面，市委编办每季度抽查若干系统的机构编制管理台账，核实在编人员的动态情况，同时与纪检监察部门联合，不定期进行抽查。对查出不及时核减人员的情况的用人单位，以电话通知、下发督办函等形式予以告知；对拒不进行整改的，及时会同人社、财政、社保等部门冻结人事编制手续。

三是建立完善机构编制管理与财政预算管理约束机制。每年财政供给单位工作人员的工资预算，在机构编制部门审核后，由财政部门凭机构编制部门的审核名单列入财政预算。每月底机构编制部门按时通知财政部门及时停拨核减人员的工资。编制、人事与财政部门每半年对财政供养人员情况核对台账，实现编制和预算管

理一致，即纳入财政开支的单位经费形式与机构编制部门核定的经费形式相一致，纳入财政开支的单位人数与机构编制部门核定的人数相一致，便于对“吃空饷”现象进行有效治理。

四是严格数据库管理维护。制定数据库安全保密制度。要求全体编办人员集中学习，严格落实制度要求。涉密网使用人员必须签订保密承诺书，然后才能对涉密网等相关设备进行操作。同时，对负责人、操作员、保密员、审核员进行登记，并报送至上级部门备案。

五是畅通监督检查渠道。面向社会公开机构编制监督检查电话“12310”，制定了详细的受理办理流程，建立了“便利、安全、高效”的举报机制。对于受理的举报件，做到“举报一起，查处一起”；对于违反机构编制管理有关规定的，要求限期整改到位，并追究相关人员责任。

二、取得的成效

新密市机构编制实名制管理经过长期推行，各项管理措施贯穿于人员调配、工资审批、经费拨付、社会监督的各个环节，有效解决了人员超编和“吃空饷”等问题，控制了人员编制总量。同时，机构编制实名制信息公示，扩大了群众对机构编制管理工作的知情权、参与权和监督权，促进了机构编制管理的规范化、制度化和透明化，取得了明显成效。

一是提升了机构编制实名制管理水平。一系列管理措施和制度的实施，使机构编制管理基础工作更加完善，促进了机构编制政务公开，使各单位的机构编制和实有人数有了一本明白账。通过全面掌握机构、人员全部信息，机构编制管理达到了规范化、标准化、精细化的要求，增强了单位和个人的编制意识，维护了机构编制工作的严肃性。

二是完善了与财政预算配套约束机制。机构编制审核通知单和进人用编审批表制度的实施规范了机关事业单位进人程序，机构编制管理台

账制度的建立和完善解决了机构编制实名制管理问题，编制卡的使用解决了进入过程的规范运行问题，通过内外联合的动态管理，完善了机构编制管理与财政预算相互配套约束机制，杜绝了“吃空饷”现象。

三是使编制管理部门的运作更具权威性。使用编制卡，建立机构编制管理台账，形成了以机构编制为核心的机构编制管理工作流程和网络，机构编制部门在控制人员总量和人员结构中的牵头把关作用明显加强，从而实现了管编制和管人员的有机统一，从源头上控制了机构编制和人员的盲目增长，优化了财政支出结构，从根本上改变了过去机构编制与人员调配、核拨经费等工作相脱节的情况。

三、存在的问题

机构编制实名制管理在业务流程、内部管理、制度建设等方面经过多年有益探索和大力推行，取得了一定成效，但是还存在一些需要改进的方面。

一是信息数据共享存在难点。在实际工作中，组织、编制、人社、财政等部门有各自的业务信息客户端，各部门由于业务不同、管理方式不同、侧重点不同，在信息数据相互传递时会出现“真空区”。同时，由于各部门自有的信息客户端很早就已经建立，各部门对于本部门信息数据长期持有“自家信息自家用”的思维定式，对数据共享重视程度不够。

二是部门联动需要加强。组织、编制、人社、财政等部门经过长期的协作，业务流程上配合默契，但由于部门职能不同，日常忙于各自的中心工作，在一些共性任务或临时性任务中，缺少统筹协调、加强协作的联动机制，大家共同参与的积极性不够。比如，在近期开展机构编制核查工作方面，由于缺少联动机制，一些工作安排无法有效相互沟通和对接，无形中增加了一些不必要的工作环节和工作量。

三是实名制数据系统需要完善。现有的数据库功能主要是针对单位信息和人员信息的记录，其统计报表也只是对机构数、编制数、实有数分门别类进行统计。随着机构编制部门相关职能的不断加强，现有以记录为主导的数据库功能已经不能满足工作的需要。因此，数据库应从现有的以记录为主的统计，转变为以大数据分析为主导的智能化工具。如果能以大数据分析功能为主导，对数据库相关功能进行升级，从不同角度（性别、年龄、学历等方面）划定范围（市直、乡镇、政府、党委、政法等）对相关的人员信息进行结构层面的直接统计分析，能够极大地提升工作效率，为决策者提供实时的科学依据。同时，网络版数据库缺少操作日志。由于系统中没有日常操作记录，工作人员在录入信息后，无法核对自己本次操作是否存在问题，导致相关数据出现错误时，需要花费大量的时间精力排查。

四、思考及建议

（一）打破信息孤岛，让实名制管理从“单一”到“集成”

首先，建立信息数据共享协调小组。该小组由组织、编制、人社、财政等4部门组成，并由分管领导任组长，4部门信息平台负责同志为小组成员，小组在编办下设办公室，负责协调小组日常工作。其次，研究信息数据共享目录。信息数据共享协调小组根据组织、编制、人社、财政等部门数据需求，研究制定信息数据共享目录，建立符合部门业务要求的信息台账，由小组成员定期对本部门数据维护更新。

（二）加强联合监督，让实名制管理从“单一”到“联动”

2020年12月23日，中共中央办公厅发布《机构编制监督检查工作办法》，其中第三章第十四条规定：“各级机构编制委员会办公室和组织、财政、人力资源社会保障部门应当通过机构编制

（下转第13页）

公立医院编外人员管理问题及思考

——以郑州市为例

王永新

随着城市人口的急剧膨胀，对医疗事业人员的需求量也大大增加，现有的编制资源无法保障医疗事业的发展需要。面对人力资源的旺盛需求和受编制总量限制之间的突出矛盾，多数医院采取大量招聘编外人员的办法作为补充。编外人员的增加缓解了医院人力资源不足的压力，确保了医院正常运行。但由于编外人员管理模式与在编人员管理存在较大差异，也给医院管理带来了诸多隐患和矛盾。本文通过调查郑州市卫健委所属公立医院的编外人员现状，对比公立医院编外人员与正式在编人员在管理方面的不同，分析目前人事代理制度的利弊，并提出一些管理办法和途径，为公立医院编外人员管理提供参考。

一、郑州市公立医院编外人员基本情况

（一）数量庞大。郑州市卫健委所属公立医院有17家，在职职工29223人，其中在编人员7779人，编外人员21444人，后者占总人数的73.3%。

（二）用工形式多样。郑州市公立医院编外人员用工形式主要有两种：一是劳务派遣，共计4645人，占总人数的16%；二是人事代理，共计16799人，占总人数的57%。人事代理人员由于人数众多，作用十分重要，问题和矛盾也较为突出。

（三）年轻人居多。编外人员年龄在30岁以下的占55%，30~40岁的占25%，40~60岁的占20%。

（四）学历层次高。编外人员专科学历以下仅占20%，本科学历占50%，硕士研究生以上学历达到30%。

二、医院编外人员与在编人员管理的不同

为促进医疗事业发展，2001年，原郑州市卫生局印发《关于局属单位新进人员的有关规定》，要求市属各医疗单位对急需但不符合入编条件的专业人员实行人事代理。在福利待遇方面，编外人员所享受的工资、住房公积金、医疗保险、失业保险、养老保险等与正式在编人员一样，但在养老、档案管理等方面又有不同。

（一）社保养老待遇不同

市养老保险中心于2006年将人事代理人员与正式在编人员分立账户（事业在编账户和事业人事代理账户）。2015年社保养老体制改革后，新进入人事代理人员不能再入事业账户，只能办理企业养老账户。按养老保险待遇分类，医院三类人员每年的社保养老缴费基数都不一样，个人养老金与缴纳养老费多少有关，退休后，社保审核退休工资与基本养老金单位账户、个人账户、职业年金都有关系。三类人员情况如下：

1.在编人员。按照事业户缴纳养老保险，有职业年金，缴费基数低一些，按照岗位、薪级、福利补贴、绩效工资1倍平均水平，单位承担16%，个人承担8%。

2.老人事代理人员（占人事代理数近三分之二）。之前参照事业户缴纳，现在养老保险改革政策尚未到位。依据老政策按照2014年10月前工资缴费标准，缴费基数含职业岗位津贴，无职业年金。单位承担35%，个人承担4%。退休也是按照老标准核定养老金，数额比较低。

3.新人事代理人员。2015年后进入的新人事代理

人员,按照企业户缴纳养老保险,缴费基数按上一年度月平均收入,含实发奖励性绩效工资,无职业年金,但缴费基数高。单位承担16%,个人承担8%。

（二）审批备案管理权限不同

人事代理人员的审批管理部门不明确,在岗位设置、工资审批、年度考核、职称晋升等日常性管理工作中造成诸多困难。在编人员和人事代理人员人事关系管理部门不同:在编人员由市编办、市人社局审批,人事代理人员由市卫健委审核备案。公立医院在人员岗位设置、工资审批等日常性管理工作中,人事管理、工资系统实行两套程序,造成人事重复管理。

三、人事代理制度的影响

（一）人事代理制度推动了医院的发展

1.有利于建立一支相对稳定的卫生人才队伍。近几年,市属医疗卫生单位通过招聘临时人员补充到临床一线,弥补了医疗力量不足的问题。这部分人经过几年的培养,有的已经成为科室技术骨干。但由于临聘人员工资待遇低,职业发展受限,许多优秀人才大都被省级医院挖走,造成大量人才流失,给医院正常业务开展和医院发展带来了很大影响。实行人事代理制度后,一部分政治思想素质强、专业技术过硬、综合表现优秀的临聘人员,经过考试、审核等选拔程序,转为人事代理人员,使临聘人员有了盼头和奔头,从而调动了临聘人员的工作积极性,稳定了卫生人才队伍。

2.有利于医院进一步提高医疗服务质量。在聘用人事代理人员过程中,各医疗单位严把入口关,在个人报名、资格审查、统一考试、健康体检、试工录用等环节严格把关,确保把那些政治思想好、学历层次高、专业技能精的专业人才选拔到卫生人才队伍中。人事代理人员在工资待遇、奖励绩效发放、职务变动、职称晋升等方面与同职级在职人员一样,使得这部分人刻苦钻研专业技术,提高服务质量,在专业领域做出了突

出贡献。总体来说,人事代理制度有效缓解了临床一线专业技术人员不足的问题,为公立医院补充了新鲜血液和新生力量,也为人民群众提供了更加优质的医疗卫生服务。

（二）人事代理制度的弊端

1.人事代理人员的管理涉及多个部门,造成医院日常管理工作繁琐不便。比如,在编人员的工资由主管局、人事局审定,政策连贯性比较强;而人事代理人员工资没有健全的审批程序,工资由人才交流中心审定,参加社保又必须由主管局审核,造成手续繁杂且不易管理。

2.人事代理人员归属感不强,缺乏凝聚力。一是身份不一致、管理部门不同,导致人事代理人员的归属感不强。人事代理人员档案管理、职称评审、工资晋升等一系列工作都归人才交流中心管理,程序繁琐、流程复杂,给人事代理人员带来了不便。实行人事代理制度使专业技术人员不受岗位限制,流动更便捷,致使医院不易留住人才,容易造成优质人才流失。二是养老保险待遇不同,造成医院职工相互之间有对比,养老保险双轨制管理给编外人员带来不安全感,不利于医院形成团结一致的氛围和凝聚力。

3.大量编外人员增加了医院的费用支出,一定程度上影响科研技术投入。大量编外人员和人事代理人员的工资社保等费用由用人单位自己担负,无财政补贴或支持。为了维持编外人员的稳定和医疗队伍的发展,医院在人员工资、社保福利等待遇上不得不投入大量资金,一定程度上挤占财力、物力、人力在提高科研医疗技术、医疗服务质量等方面的投入,长期来看,不利于医院的发展。

四、加强编外人员管理的建议

受目前编制政策的限制,公立医院编外人员仍将长期存在,如何进行合理有效管理,尽量减少编外人员流动,避免对医院和医疗事业发展带来负面影响,同时充分发挥好编外人员的积极

性，将是公立医院管理中面临的难题。

（一）加强顶层设计，推行员额制管理

员额制管理区别于以往的按照编制管理，其立足医院的工作需要，根据公立医院床位数等指标，科学核定员额总量，核定后的员额总量根据指标变化实施动态调整，并及时报上级机构编制部门备案。应坚持全员聘用、岗位管理原则，保持员额制管理人员在薪酬待遇、社养老待遇、职称评审、档案管理等方面与在编人员一致，实现同工同酬。

（二）科学统筹使用员额制

公立医院应统筹医疗事业发展需求、人才队伍建设需要及财政保障能力等因素，科学确定纳入员额管理的人员的条件，严把入口关，确保将有限的员额资源主要用于引进急需的专业技术人

才和高级管理人才。后勤保障等辅助性岗位应实行社会化服务，不再纳入员额管理。

（三）营造良好的文化氛围，建立和谐的员工关系

公立医院应主动加强学习和研究，建立健全聘用、培训、考核、激励等相关机制，给予编外人员和编内人员同等参加医院管理、培训、评优评先等活动的权利和保障，让他们感受到组织的关怀和关爱，主动投身到医院的发展中。同时，应加强医院文化建设，增强编外人员的归属感，采取有效措施，凝聚人心、鼓舞士气、激发热情。

（作者单位：郑州市委编办）

责任编辑 罗 文

（上接第10页）

实名制管理，加强对机关和事业单位编制使用情况的监督。”在实名制管理工作中，多元共治、协同作战是执行政策法规和贯彻上级决策部署的必然要求。信息数据共享协调小组职责应当涵盖实名制管理全流程，在机构编制核查、日常监督检查、专项治理、财政预算审核等工作中，充分发挥统筹协调、牵头抓总作用，定期召开联席会议，针对当前已有的共性工作，研究工作方案，明确小组成员单位职责分工，形成齐抓共管的工作观念，打破信息数据互通共享的“壁垒”。

（三）完善平台功能，让实名制管理从“单一”到“智慧”

一是完善数据库大数据分析功能。增加人员结构统计分析功能，支持从性别、年龄、学历等角度对全库人员结构进行统计分析，并对人员结构存在的问题进行智能化提示，为全市科学用编提供第一手参考资料。机构编制部门应当主动服

务，充分发挥大数据分析的积极作用，使用系统的统计、查询和分析等功能，加强对全市部门和单位人员结构的管理，每年对全市财政供养人员的年龄、性别、文化程度、专业类别进行结构分析，形成翔实的调研报告，为机构整合、人员调整提供第一手参考资料。同时，根据数据分析成果和人员结构需求，及时使用空余编制补充紧缺人才，最大化发挥机构编制效益，为全市各领域工作开展提供人才支撑。二是增加系统维护功能。增加系统操作日志，便于查找操作记录，核对录入情况；此外，应增加人员重复信息筛查功能，提高日常维护的工作效率。三是提升数据库稳定性。加大数据库更新维护力度，对系统错误日志形成的数据包进行反馈，并对收集到的问题及时处理，进行升级维护，确保系统操作流畅。

（作者单位：河南省新密市委编办）

责任编辑 罗 文

促进机关党建和机构编制业务 深度融合的实践与思考

白玉生 石胜鑫

机构编制资源是重要政治资源、执政资源，机构编制工作是党的重要工作。作为党的机关和政治机关，机构编制部门承担着深化体制机制改革、优化执政资源配置、规范机构编制管理的重要职责，如何落实党管机构编制原则，促进机关党建和机构编制业务深度融合，推动机构编制管理水平持续提升，是新时期机构编制部门亟待探索解答的崭新课程。

习近平总书记在中央和国家机关党的建设工作会议上深刻指出：“机关党的建设是机关建设的根本保证，只有围绕中心、建设队伍、服务群众，推动党建和业务深度融合，机关党建工作才能找准定位。”在实际工作中，经常存在着重业务轻党建、党建推动业务作用发挥不充分等问题。为了解决机关党建、机构编制业务“两张皮”问题，将党建优势转化为最大的发展优势，实现党建和业务工作同频共振、相互促进，近年来，濮阳市委编办以党的政治建设为统领，聚焦新时代机构编制工作职责使命，突出党的机关、政治机关鲜明本色，充分发挥机关党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范作用，探索推进党建与业务深度融合的有效途径，不断以党的建设高质量

推动机构编制管理高质量。

一、机关党建工作和机构编制业务“两张皮”的原因分析

机关党建工作和机构编制业务深度融合不够，存在“两张皮”问题，长期以来制约党的建设质量提升、影响机构编制业务水平提高。综合分析其成因，主要有以下几点。

（一）从思想认识上看，党建和业务工作受重视程度不同。一些干部职工存在“机构编制业务是主责主业，是硬指标，必须干好；机关党建是政治任务，是软指标，工作弹性大”的错误认知，认为党建工作务虚不务实、机构编制业务工作是中心，致使机关党建工作处于“说起来重要、做起来次要、忙起来忘掉”的尴尬地位。基层党支部书记“种好责任田”“第一责任人”意识不强，对“抓好党建是最大政绩”“不抓党建是失职、抓不好党建是不称职”缺乏深刻认识，统筹推进工作力度不大，导致业务工作与党建工作存在“一手硬、一手软”的问题。

（二）从客观实践看，党建和业务工作交流协作不畅。一方面，各单位均能严格落实基层党

组织工作条例等规定，按照机关工作人员总数的1%~2%比例配备专职党务干部，但是有的专职党务干部长期从事机关党建工作，缺少业务工作经历，不掌握、不熟悉机构编制业务知识。另一方面，不少单位首先把政治素质和综合素质高、业务能力强的干部向业务科室倾斜，这些干部开展业务工作得心应手、游刃有余，但是对机关党建工作知之不多、不深。同时，多数支部书记是科室负责人，具有双重身份，精力难以兼顾，自觉不自觉地将大多数时间和精力投入业务工作，或者以业务工作代替支部活动。个别单位干部交流机制不顺畅，党务干部不懂业务、业务干部不熟悉党建的现象较为突出，使本应“水乳交融”的党建、业务工作处于“两张皮”“不搭界”状态。

(三) 从工作推动看，党建和业务活动相互融入不深。机关事业单位在谋划年度或某一时期重点工作时，虽然把党建工作放在重要位置，但是没有细化、量化工作任务。机关党支部在谋划党建工作时，存在就党建讲党建、就党建抓党建情况，没有把党建工作放在全局高度或者部门角度去统筹考虑，没有深入研究党建工作与业务工作相融合的思路和措施，导致党建和业务工作融合思路不清、方向不明、办法不多，甚至出现党建与业务工作相脱节、相割裂的现象。在考核验收或者年度考核时，常常对业务和党建工作分别评比考核，党建促进业务的效果评价和结果运用不充分。就机构编制部门来讲，在党政机构改革、乡镇和街道机构改革、事业单位改革等应由全体党员干部冲锋在前的急难险重工作中，没有最大限度发挥党员的先锋模范作用。

二、濮阳市委编办推动机关党建和机构编制业务深度融合的探索和实践

习近平总书记指出，解决“两张皮”问题，关键是找准结合点，推动机关党建和业务工作

相互促进。近年来，濮阳市委编办坚持把机关党建工作渗透、贯穿、融入机构编制业务工作全过程、全方面，多渠道提高党建工作凝聚力、业务工作吸引力，有效破解党建工作与业务工作“两张皮”问题。

(一) 扎实开展主题教育，提高政治站位。一是以学深学透理论为切入点加强学习教育。濮阳市委编办贯彻落实中央统一部署，紧密结合机构编制工作特点，领导班子和县处级以上干部示范带动，全办党员干部踊跃参与，积极开展“不忘初心、牢记使命”主题教育和党史学习教育，力求学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想，为做好机构编制业务提供坚实的理论保障和强劲的精神动力。二是以转化学习教育成果为着力点深化学习教育。市委编办聚焦教育、医疗、就业等民生问题，围绕有效破解机构编制管理和体制机制改革难题，明确业务科室牵头，选准调研课题，开展专题调研，有效抓好学习成果转化。近年来，该办先后在《中国机构改革与管理》《行政科学论坛》等杂志刊发《县乡综合行政执法改革与实践》《优化市级党政机构设置的途径和对策》《机构编制管理评估的实践与探索》《关于部门行政编制核定要素的探索研究》等数十篇理论文章，为全省、全市机构编制管理工作提供有益借鉴。三是以切实为民办事为落脚点巩固学习教育成果。该办围绕做好机构改革“后半篇文章”、深化重要领域体制机制改革、优化机构编制资源配置等，扎实开展“我为群众办实事”“我为党旗添光彩”实践活动，切实从机构编制角度为群众办实事。先后调剂795名行政、事业编制，用于市直公开招聘（招聘）、公开遴选、引进人才；申报405名特岗教师需求计划，用于补充农村教学点年轻教师；跨层级调整2000余名教职工编制用于城区教育，缓解群众“上学难”问题；采取“减上补下”方式向乡镇和街道下沉1773名事业编制，为打通服务群众“最后一公里”提供编制保障。

(二) 领导班子率先垂范,履行党建责任。一是强化党员干部党建主业意识。濮阳市委编办领导班子认真落实党建与业务工作“一岗双责”,机关党总支书记与各党支部书记层层签订党建目标责任书,压实班子成员和中层干部直接责任,夯实支部书记抓党建工作主体责任。二是充分发挥领导班子示范带头作用。市委编办班子成员以党的建设和百年党史为主题,带动支部书记以党建为主题、科室(中心)负责人以业务为主题轮流登台授课。三是通过调研解决难点问题。针对机关党建工作存在的党员思想弱化、干部能力素质不高和党建活动形式单一、推动业务作用不显著等问题,市委编办多次深入到县(区)委编办、基层一线和市直单位调研,全面摸清实情,找准症结,对症下药,切实推动各项工作开展。

(三) 突出政治引领功能,打造政治机关。抓好理论学习,濮阳市委编办充分发挥理论中心组领学促学作用,以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记关于机构编制工作重要论述和调研考察河南时重要讲话精神为主要内容,带领全办干部职工深入开展理论学习活动。比如,充分利用编办网站和“编办一家人”“党建云平台”“学习强国”等平台开展网上学习,全天候开展学习教育;抓实“两学一做”,建立健全制度,制定学习计划,推进“两学一做”学习教育常态化、制度化,把“两学一做”学习教育融入日常、抓在经常。同时,该办积极开展“佩党徽、亮身份、树形象”活动,精心设计打造党员活动室,开辟优秀党员专栏,展示党员先进实绩,编印党员家属寄语,营造“学先进、比赶超”的浓厚党建氛围;抓深党性教育,开展纪念建党100周年、建国72周年系列活动,举办“传承红色基因、牢记初心使命”大讨论,赴冀鲁豫革命军区纪念馆、刘邓大军渡黄河纪念馆、红旗渠等红色教育基地开展专题党性教育活动,进一步加强党性教育,调动和激发党员干部

干事创业的热情;抓牢制度建设,贯彻落实《理论中心组学习实施细则》《党内谈心谈话制度实施细则》等党务制度,以制度保障提升党建水平。

(四) 持续推进意识形态建设,筑牢思想政治防线。首先,始终坚持正确政治方向。濮阳市委编办坚持第一时间传达学习党中央和省委、市委重大决策部署及指示精神,引领党员干部认真落实习近平总书记系列重要讲话精神,狠抓中国特色社会主义思想和“中国梦”宣传教育,严守政治纪律和政治规矩,坚决做到“两个维护”,在思想上、行动上始终同党中央保持高度一致。其次,扎实推进“阳光”党务政务。该办依托机构编制门户网站、工作简报、宣传栏等形式,及时公开市直部门权责清单、“行政许可、行政处罚”双公示、事业单位登记注销公告和单位重大决策、重要人事任免等相关信息。再次,全力筑牢意识形态“前沿阵地”。该办每月开展一次国际形势专题学习,室务会每季度召开一次分析研判会,深入分析研究意识形态领域新情况,对倾向性、苗头性问题有针对性地引导。积极主动有效地去建设、管理和使用宣传思想阵地,清理规范微信公众号和微博,不断巩固壮大主流思想舆论阵地。最后,积极应对网络舆情。落实网络意识形态工作责任制,出台网络舆情监控处置方案,细化责任分工,明确机关党总支书记全面负责,各科室(中心)负责人密切配合,网络信息宣传员具体负责,共同做好春节、中秋、国庆等重要节点和重大政治活动等敏感时期的舆论监管。

(五) 着力推动培基固本,强化组织建设。首先,选优配强领导班子。濮阳市委编办及时组织召开支部党员大会开展换届选举,按照高素质、专业化要求选优配强支部领导班子。一方面,配好专职党务干部,机关三个支部书记分别由业务科室负责人担任,实现党建、业务“一肩挑”;另一方面,激活兼职党务干部,支部委员分别由各科室既熟悉业务工作又热爱党建工作的优秀干部兼任,有力促进机关党建和业务融合。

其次，狠抓党员队伍建设。牢固树立以实绩用干部的正确导向，狠抓队伍建设，结合党政机构改革对中层干部进行调整，推动党务干部和业务干部交流任职，为党建融入业务工作提供人员保障。同时，积极创建模范支部。以营造学的氛围、严的氛围、干的氛围为主题，以“政治功能强、支部班子强、党员队伍强、作用发挥强”为目标，全面推进模范支部建设。该办党总支顺利创建“五星”党支部，连续三年荣获全市先进基层党组织荣誉称号。此外，该办按照“三会一课”“主题党日”要求定期开展机关党建活动，同步开展“机构编制业务大讲堂”、科室长业务培训等业务活动，做到党建和业务既有统一的安排，保持步调一致，又有各自的活动，各具特色。

（六）充分发挥党建引领作用，助推中心工作。在助推精神文明建设方面，濮阳市编办躬身入局，积极投身文明城市、卫生城市、法治政府创建，组织党员开展全民公益、文明交通、路巡督导等志愿服务，深入慰问分包社区、帮扶村困难党员群众，积极推荐、宣传“身边好人”等典型模范，充分发挥示范带动作用。在助推脱贫攻坚和乡村振兴方面，该办建立了以全体党员干部为主体、驻村第一书记为主导的工作机制，定期入村开展帮扶。比如，为贫困家庭办理小额贷款、危房改造、“雨露计划”、医疗保障救助业务，持续巩固脱贫攻坚成果，积极推进乡村振兴，真正做到“让党旗在一线高高飘扬”。在助推改革创新方面，该办注重鼓励党员充分发扬特别能吃苦、特别能忍耐、特别能战斗的精神，领导党员干部在市县党政机构改革、事业单位改革、综合执法体制改革、乡镇和街道机构改革等重点改革中攻坚克难，顺利完成各项工作任务。

近年来，在党建引领下，濮阳市编办坚持“争第一、零失误”工作标准，聚焦主责主业，服务中心大局，党建工作和业务工作相互促进、相得益彰，先后荣获全省机构编制管理一等奖、

全省机构编制工作先进集体、全省机构编制管理创新奖、全省行政审批标准化试点奖、全省机构编制总量控制动态管理试点奖、全市全面深化改革工作先进单位等荣誉称号，连续10年荣获全省机构编制系统实名制管理工作先进单位，蝉联多届省级文明单位、省级卫生单位。该市信息宣传工作多次排名全省第一，两次受到中央编办通报表彰；教职工编制动态调整做法得到国务院义务教育发展基本均衡评估验收组充分肯定；机构编制评估经验做法在中央编办《机构编制工作信息》刊发，省委领导同志专门批示要求在全省范围内学习推广。

三、推进机关党建与机构编制业务深度融合的思考和建议

习近平总书记强调，“要处理好党建和业务的关系，坚持党建工作和业务工作一起谋划、一起部署、一起落实、一起检查”。持续推动机关党建和业务工作相互促进、融合发展，机构编制部门要深入贯彻落实党的十九届六中全会和省第十一次党代会精神，坚持党管机构编制原则，增强政治意识，提高政治站位，站在党委工作机关和政治机关的角度履职尽责，不折不扣落实党委决策部署，真正为经济社会发展提供有力的体制机制和组织保障。

（一）深化思想认识，奠定坚实基础。做好机关党建与业务深度融合工作，要强化政治机关意识，引导干部职工充分认识到党建和业务工作是车之两轮、鸟之两翼，党建工作为业务工作提供有力保证，业务工作为党建工作提供有效平台，二者相互依靠，相互影响，共同推动支撑事业发展。要强化融合发展理念，教育干部职工破除和摒弃机关党建工作“无用论”“畏难论”“务虚论”“对立论”“束缚论”等错误思想，深刻领会上级关于党的建设有关部署要求，学习借鉴先进经验做法，找准党建工作与业务工作的结合点、切入点，深入扎实研究机构编制业务工

作重点、难点、痛点问题，推动解决干部职工关注的热点、焦点问题，用心用情用力解决人民群众“急难愁盼”问题背后的体制机制矛盾，真正做到围绕业务抓党建、抓好党建促业务。

(二) 坚持统筹协调，注重融合推进。做好机关党建与业务深度融合工作，要树立务实作风，加强机关党总支和业务科室协同配合，坚持机关党建工作与业务工作同谋划、同部署、同推进、同检查，形成党建、业务“一盘棋”。开展业务工作，要突出党建引领；部署党建工作，要结合业务工作实际。要围绕业务工作目标研究党建工作内容，根据业务工作任务确定党建工作措施，力求业务工作推进到哪里党建“触角”就延伸到哪里，哪里有业务工作哪里就有党组织的力量。工作实践中，要强化监督检查。在年度考核等相关考核中，对机关党建和业务工作同总结、同考核、同评价；在检查验收整体工作时，既看党建工作成效，又看业务工作成效，重点检查党建工作服务业务工作情况。

(三) 丰富活动载体，激发队伍活力。做好机关党建与业务深度融合工作，必须选准党建工作载体，把机关党建工作融入业务工作的目标、任务、内容、形式之中，党建工作虚功实做、业务工作实功真做，化无形为有形，变抽象为具体，以有形的载体推动机关党建工作与业务工作融合互动。要在“三会一课”“主题党日”、政治生日、组织生活会、民主评议党员活动中提升党员队伍凝聚力、向心力、战斗力，在学习教育、第一议题学习、理论中心组学习和机构编制业务讲堂中提升干部职工理论水平和业务能力。要充分发挥党支部在推动业务工作中的战斗堡垒作用，继续发挥党员先锋模范作用，把党员干部队伍素质能力的提升体现在高标准完成政治任务、高质量推进业务工作上，注重在机构改革和疫情防控、乡村振兴等急难险重工作中锻炼、识别、选拔干部，提升机关党员干部的服务能力水平，让党员干部和人民群众看得见、摸得着、感

受得到党建工作和业务工作深度融合的效果。

(四) 建好干部队伍，提升综合素质。按照习近平总书记提出的信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的新时期好干部标准，建设一支政治素质、业务能力“双过硬”的党员干部队伍，以优良的干部作风推动机关党建与业务工作相互促进。比如，加强干部队伍交流，一方面要把政治强、品行好、觉悟高、作风正，热爱党务工作、熟悉业务工作的优秀干部选拔到党务岗位上发挥积极作用；另一方面要本着优化结构、增强活力、合理流动的原则定期不定期安排机关党务干部与业务干部、行政干部之间的双向交流，实现党建干部懂业务、业务干部通党建，促使党务干部队伍不断优化、充满活力，业务干部队伍党性更强、素质更高，实现党员干部政治素质与业务素质“双提升”。

(五) 完善制度体系，健全长效机制。认真贯彻《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》，落实机关党建主体责任，健全完善“三级四岗”责任清单，树牢党员干部“围绕业务抓党建、抓好党建促业务”的理念，找准与业务工作同频共振、融合发展的切入点，班子成员履行好抓党建、抓业务两项职责。同时，健全评议考核机制，落实述职评议制度，听取党支部书记抓党建工作以及抓党建、促业务工作的情况，推动党建工作与业务工作由“物理整合”向“化学融合”转变。奖励和问责机制的落实，更利于长效机制的构建。可以利用民主评议党员等载体，开展优秀党员、优秀党务工作者和先进基层党支部等“两优一先”评选，奖励先进、鞭策后进。加强综合考评结果应用，把考评结果与党员干部绩效、奖惩、调整等结合起来，充分调动干部职工积极性，切实为推进机构编制工作提供强有力支撑。

(作者单位：河南省濮阳市委编办)

责任编辑 朱亚娟

关于国有企业党组织工作经费管理使用的现状及对策

——基于部分国有企业的调查

王 双,曹林海,向 敏
(武汉卷烟厂,湖北 武汉 430051)

摘要: 2017年组织部、财政部、国资委、税务总局联合出台了《关于国有企业党组织工作经费问题的通知》(组通字[2017]38号),明确党组织工作经费通过纳入管理费用、党费留存等渠道予以解决,为基层党组织党的建设提供了有力保障。国有企业党组织工作经费在管理与使用中存在制度宣贯不到位、经费使用不充分不均衡、规范管理与监督体系不完备等问题,可从完善制度标准、健全责任体系、提升监督效力、拓展使用途径、推进数字化管理等方面进行改进。

关键词: 党组织工作经费; 国有企业; 党的建设; 管理; 数字化

中图分类号: D26 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)12-0019-04

2016年,全国国有企业党的建设工作会议明确提出,落实国有企业党组织工作经费,按照上年度职工工资总额的一定比例安排,纳入企业管理费用税前列支。2017年组织部、财政部、国资委、税务总局联合出台了《关于国有企业党组织工作经费问题的通知》(组通字[2017]38号)(以下简称“四部委文件”),对国有企业(包括国有独资及国有资本参股、控股单位)党组织工作经费的来源、使用范围、管理监督要求等进行了明确,为国有企业加强党的建设和合理规范使用经费提供了保障和遵循。

一、加强国有企业党组织工作经费管理的重要意义

(一) 提高国有企业党的建设质量是必然的政治要求

习近平总书记在主持起草《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》(以下简称《建议》)过程中反复强调,新时代要不断提高党的建设质量,要以更高的标准、更实的举措全面提高党建工作质量和科学化水平,使党建工作的每个环节都把握本质、符合规律、务求实效,从而助推高质量发展。

收稿日期: 2021-09-10

作者简介: 王双(1982—),女,湖北宜昌人,研究方向为国企基层党组织建设,现供职于武汉卷烟厂;曹林海(1986—),男,湖北荆州人,硕士研究生,研究方向为国企思想政治工作,现供职于武汉卷烟厂;向敏(1979—),男,湖北十堰人,社会心理学硕士,研究方向为国企党建,现供职于武汉卷烟厂。

（二）规范党组织工作经费管理使用工作是提高党的建设质量的现实要求

《中国共产党支部工作条例(试行)》第三十三条规定：各级党组织必须为党支部开展工作提供必要条件，并给予一定经费保障。“四部委文件”明确了党组织工作经费的使用范围，对基层党组织开展学习教育和主题实践活动、表彰激励先进、关心关爱困难党员、完善活动阵地及信息化平台等工作提供了支撑，能有效满足党支部活动需要，利于党支部在教育管理监督党员、组织宣传凝聚服务职工群众，以及促进生产经营中充分发挥战斗堡垒作用。这种专门经费对于国有企业坚持和加强党的全面领导，推动全面从严治党向纵深发展、向基层延伸，推动基层党组织全面进步、全面过硬意义重大，能有效提升党的建设质量，能为企业高质量发展提供坚强政治和组织保证。

二、国有企业党组织工作经费管理使用存在的问题及原因分析

为更好地掌握国有企业党组织工作经费管理使用的真实现状及存在问题，调研小组开展了“党组织工作经费管理使用相关情况”问卷调查，召开了“党组织工作经费怎么花”座谈会，并对中石化、中国电建、中交二航局、航天三江等企业相关人员进行了访谈。调查对象和访谈人员涵盖党的工作部门工作人员、基层党务工作者、普通党员及职工群众。据统计，在某卷烟厂发放调查问卷302份，收回有效问卷291份。调研小组对有效问卷进行了详细分析。

（一）党组织工作经费相关制度宣贯落实不全面

通过访谈发现，每家国有企业均对“四部委文件”进行了转化，制定了本企业的党组织工作经费管理办法或细则，并确定了定额标准。部分单位党费管理办法与党组织工作经费管理办法并行，所列举的可开支项目中有90%保持一致，党组织工作经费管理办法中增加了“党建活动费”

“电教片制作费”等项目。但是基层党支部对于党组织工作经费的使用仍然存在困惑。通过座谈会和调查问卷分析也发现，党的工作部门工作人员对“四部委文件”和本单位相关管理办法有一定了解，但是有40%左右的人对党组织工作经费的来源和使用范围等内容仍不是很清楚，而基层党务工作者的知晓率不到50%。普通党员和职工群众对党组织工作经费的来源，以及纳入管理费用与党费留存的区别还不清楚。结果表明，从党的工作部门工作人员、基层党务工作者到普通党员、职工群众对党组织工作经费使用管理相关制度的了解程度依次递减，相关制度的宣贯学习不到位。

造成该问题的原因主要有两个方面：一是制度宣贯形式较为单一，宣贯力度不够，绝大部分企业仅在内网进行了公示、通过工作群进行了传阅，但是阅读人群有限、阅读量有限。二是基层党务工作者队伍人员变动较为频繁，对新党务工作者的跟进培训、考核上岗等要求执行不严。

（二）党组织工作经费的使用不充分

在所调查的企业中，党组织工作经费结余普遍较高，“不敢用、不会用”的问题仍然比较突出。如某企业近三年党组织工作经费支出比例有所提高，但总体支出情况持续偏低，结余逐年增多。从查阅党组织工作经费使用台账中获悉，仅有60%的党支部不同程度使用过经费，有个别党支部甚至从未使用过。通过座谈和问卷分析发现，有70%的人存在担心不合规被追责的顾虑，从而选择不使用或尽量少使用党组织工作经费来降低风险。如一些党支部开展党史学习教育等党建活动尽量选择在单位集中学习或参观免费展览，导致党组织工作经费使用不充分。

当前的经费使用并没有充分发挥其应有的价值。究其原因，一方面是由于企业对基层党支部创新开展党建工作、合理合规使用党组织工作经费的指导还不够全面深入；一方面也反映出随着全面从严治党不断压紧压实和规范管理要求的持续强化，党员干部的纪律规矩意识得到了加强，

在涉及发生费用的项目时更显慎重。

（三）党组织工作经费的使用不均衡

在对所调查的一家企业近两年党组织工作经费使用情况深入分析后发现，党组织工作经费在使用主体、范围和频次上均存在明显不均衡现象。在使用主体上，企业党委层面使用比例占了80%以上，基层党支部使用比例不到20%。在使用范围上，无论是企业党委还是基层党支部的使用均以党建宣传费（含文化建设和阵地建设）为主，达60%以上。开展集中轮训和培训、购买学习资料和党建物品、关怀慰问老党员和困难党员、党建带团建等项目所使用经费占比均在10%以内，信息化建设方面的使用比例低于5%。在基层党支部，使用频次最高的为前往红色革命教育基地开展党性锻炼，而开展创先争优、党员先锋岗、党员责任区、党员突击队、党员志愿服务等主题实践活动使用经费较少。

企业党委为加强顶层设计、统筹协调，一体推进企业党的建设，策划实施全局性的党建活动，尤其是在企业文化建设、党建阵地建设、文化书籍编印、宣教视频拍摄等方面投入较大。因此以企业党委为主体的经费使用和以党建宣传为主要内容的经费使用占据较大部分。这与“四部委文件”关于党组织工作经费要向企业生产经营一线倾斜，重视关心关爱基层的要求有较大差距。这也反映了基层党支部在自主创新开展党建工作上还存在思路不开阔、形式不丰富的情况。

（四）党组织工作经费使用过程中的规范管理和监督还有差距

在对使用环节的调查中了解到，有近80%的党员认为党组织工作经费的使用经过了授权审批，但是只有不到60%的党员认为企业党组织对经费使用进行了预算管理，只有20%的党员认为企业党组织对经费管理工作进行了监督考核。在党组织工作经费管理的过程中，大部分基层党支部能够做到层层审批，但是部分基层党组织还未意识到预算、考核的重要性，尚未建立完善的预

算制度和经费管理考核制度，经费管理工作的质量不高。部分基层党支部风险管理意识相对薄弱，对党组织工作经费使用环节未进行一定的风险评估。遇到数量多、金额大的采购项目时，存在不通过集体讨论决策、不走规范采购流程、不签订合同等现象。就党组织工作经费管理的监督问题进行的调查显示，有30%左右的党员不了解党组织工作经费的使用情况，部分党员认为监督工作是领导的事，自己不需要监督，监督意识较为薄弱。

三、解决问题的对策措施及建议

（一）完善党组织工作经费管理的制度标准

全面建立筹措有章、管理有序、支出有法、运行有效的党组织工作经费管理制度。从使用范围、定额标准、计划编制、申请审批、报销结算、监督管理等六个方面，细化操作步骤和标准要求。明确纳入管理费用与党费留存在使用范围、审批报销流程等方面的区别，确保管理到“细枝末节”。纳入管理费用作为党费的补充，凡属党费使用范围的，先从留存党费中开支，党费不足或超出党费使用范围的部分从纳入管理费用中支出。同时，加强制度的宣贯学习。针对党组织工作经费专门管理人员、党务工作者、党员和群众，分层分类开展培训，加强指导。尤其是当党务工作者人员变动时，要及时跟进开展岗前培训。可以通过制作海报、思维导图、宣讲视频等形式，创新宣传方式，丰富宣传载体，扩大宣传范围。要通过以上措施，着力破解“不敢花”“不会花”等问题，确保基层党组织用活用好政策。

（二）健全党组织工作经费管理的责任体系

企业需根据实际情况，在完善制度、优化流程的基础上，落实好管理责任，规范管理环节，包括对授权审批、经费预算、考核监督等过程进行有效控制。党建工作部门作为企业党组织工作经费的归口管理部门，要做好本单位党组织工作

经费的预算编制、费用核销,以及对基层党支部使用情况的监督、核查工作。安排专兼职人员专门负责管理,明确岗位职责,加强业务指导,在岗前开展专项培训,提高其政治素质和业务水平,提升规范化管理水平。财务部门要负责党组织工作经费的计提和报销等具体会计核算工作。基层党组织作为使用主体,在使用党组织工作经费前必须经集体讨论决定,制定详细的活动方案和预算,并定期开展自查。企业党委要组织党建工作部门和财务部门每年开展一次专项检查、内部审计,总结经验,发现问题,及时纠正。

(三) 提升党组织工作经费管理的监督效力

党组织工作经费管理工作应当建立健全“事前审批制度”“公开制度”“检查制度”等长效机制,对“四部委文件”未明确的财务、税收、监督等问题予以补充,完善党组织工作经费管理办法。把党组织工作经费作为党务公开的一项重要内容,定期向党员大会或党员代表大会报告收支情况,接受党员或党代表审议和监督。通过企业内网、工作群、“三会一课”等各类平台,做好党组织工作经费划拨、使用和管理情况的公示。自觉接受纪检、审计和法律规范部门的监督,广泛接受党员群众的监督。保证使用程序符合规范要求,账目完整真实准确,杜绝违规开支等情况,使党组织工作经费运行在阳光下。筑牢基层党建工作基础,进一步激发党员干部的积极性,不断增强党组织的创造力、凝聚力和战斗力,推动党建工作的创新发展。

(四) 拓展党组织工作经费的使用途径

党建活动的丰富多彩与党组织工作经费的有效使用是相辅相成的,经费充足能为党建工作的

开展提供有力保障,丰富的党建活动能促进经费的充分使用和作用的有效发挥。一方面党组织工作经费要进一步向基层一线倾斜,重点向工作成效突出、有困难的基层党组织倾斜,为基层党支部创新和丰富党建特色活动提供支持。另一方面要引导基层党支部不断拓展党建活动形式、丰富党建活动内容。在集中学习培训、前往红色革命教育基地开展党性锻炼、观看红色电影等活动之外,紧紧围绕生产经营中心工作,广泛实施岗位改善和攻坚克难计划、推进“两融两促”、开展联学联建、建设“一支部一品牌”,以及创先争优、党员先锋岗、党员责任区、党员突击队、党员志愿服务等主题实践活动,着力解决“不充分”“不均衡”问题,确保党组织工作经费在基层党建工作的刀刃上,促进“两个作用”的充分发挥,从而为企业高质量发展提供基层支撑。

(五) 推进党组织工作经费管理的数字化

“十四五”规划明确提出要加快数字化发展,建设数字中国。迎接数字时代,党建工作也需要全面推进运行方式、业务流程和服务模式的数字化、智能化,深化“互联网+党务服务”,提升全流程一体化在线服务平台功能。比如湖北中烟推行党建管理系统平台,设置了党费管理模块,提升了党费的收缴、使用情况等管理工作的效率和准确性。企业可以在在线工作平台中设置党组织工作经费管理模块,将计划编制、申报审批、报销结算等流程纳入数字化管理。依托数字化平台,建立党组织工作经费线上运行通道,不仅可以提高工作效率,还能提升过程管控的规范性、数据分析的科学性,并能为党组织工作经费的统筹协调提供科学依据。

参考文献

- [1] 李明强. 党建活动有关费用开支问题解析[J]. 预算管理与会计, 2021(7):62-64.
- [2] 叶茂盛. 基层党组织党费管理工作探析[J]. 品牌研究, 2021(13): 107-109.

- [3] 张兆海. 如何利用信息技术加强党组织工作经费使用与管理[J]. 企业党建, 2020(5):65.

责任编辑 董 颖

政治生态理论下腐败影响因素的动态趋势

——基于 1998—2018 年 215 个国家和地区的面板数据分析

邹昀瑾,王丹彤

(北京大学政府管理学院,北京 100871)

摘要: 腐败既是各国政府普遍面临和亟待解决的治理难题,又是政治学和管理学关注的核心议题。现有文献从“腐败机会”和“腐败动机”两方面研究腐败成因,已经形成完善的理论体系,但是较少考虑在不同发展阶段中腐败影响因素的差异和动态趋势。在政治生态理论视域下,城市化、公民参与、法治程度是经济系统、社会系统和政治系统的代表要素,它们在互动中会影响腐败成因的变化。1998—2018年215个国家和地区的跨国面板数据显示:法治程度、城市化和公民参与对腐败控制的影响,会随着时间的推移出现持续显著、影响减弱、影响增强的情况,腐败影响因素呈现出动态变化的特征。

关键词: 政治生态理论;城市化;公民参与;法治程度;腐败治理

中图分类号: D691 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)12-0023-07

一、引言

“腐败”既是一个从古至今尚未解决的历史难题,古有捐官制扰乱官场,今有俘获型国家大行其道;又是一个各国亟待解决的现实治理难题,不仅影响本国政治经济发展,还阻碍经济全球化进程^[1]。党的十八大以来,党中央和国务院提出一系列指导方针和治理方略,推动腐败治理体系现代化进程。与此同时,政治学和管理学界进行理论创新,系统地探讨了腐败成因与治理等问题。但是,现有研究较少将时间维度纳入分析范畴,即使运用长时间段面板数据进行验证,也主要是为了证明某因素长期有效。那么,

在不同时期,导致腐败产生、影响腐败强弱的主导因素是否一致?影响程度是否会随着时间流逝而变化?

针对上述问题,本文在政治生态理论视域下,构建“腐败成因的政治生态模型”,选取城市化、公民参与、法治程度分别代表经济系统、社会系统、政治系统内部要素,分析其对腐败影响程度的动态变化。从“全球治理指标”和“世界发展指标”中选取1998—2018年215个国家和地区的面板数据构建回归模型。研究发现,上述三因素均对腐败控制有影响,城市化的影响随时间推移出现减弱趋势,公民参与的影响则逐年增

收稿日期: 2020-06-10

基金项目: 北京大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院青年项目(项目编号:XYYZS2020008)

作者简介: 邹昀瑾(1992—),女,云南红河人,北京大学政府管理学院博士研究生,研究方向为公共管理与政策分析、当代中国治理研究;王丹彤(1994—),女,吉林白城人,北京大学政府管理学院博士研究生,研究方向为比较政治制度、国家安全。

强，而法治程度的影响则持续显著。综上，本文结论不仅在学理上验证了将时间维度纳入腐败成因分析范畴的有效性，还为腐败治理提供了新方向，即通过控制本阶段影响腐败的主导因素来抑制腐败程度。

二、理论分析与研究假设

（一）腐败成因：机会与动机

腐败议题是政研两界长期关注的焦点，关于“腐败成因”与“腐败治理”等问题的讨论经久不衰。现有研究对腐败成因的回答大体可以分为“腐败机会”和“腐败动机”两方面，前者强调宏观因素的作用从而将腐败视为“政治、经济、文化、法治、历史的综合反映”，后者则将个体视为研究对象。

“腐败机会”可以根据影响因素差异分为以下几类。第一，制度因素说，重点关注法治化程度和腐败治理机制的影响，将腐败看作制度真空条件下的权力异化现象。托马斯(Thomas)等发现完善的司法制度不仅有助于削弱腐败发生率，还会提升其他抑制腐败措施的有效性^[2]。第二，社会转型说，认为转型社会存在的众多不稳定因素容易让受贿者(政府官员)滋生侥幸心理^[3]。斯蒂芬(Stephen)认为政府在转型期采取和执行的改革政策容易引发腐败问题，研究中用“管理间隙”(manage gap)指代此问题，即“以经济发展为中心”的政策重“经济需求”轻“行政改革”，为官员参与经济活动并从中获利提供机会^[4]。第三，经济因素说，认为经济发展水平的提升会在一定程度上降低腐败发生率，但仍会有一些官员为获取经济利益选择铤而走险。弗里德曼(Friedman)等人分析了69个国家的腐败情况后发现税率越高的国家，企业家与官员间非正式交易活动就越少，政府廉洁程度也越高^[5]。第四，文化因素说，即一国腐败程度高低与该国有文化传统与价值观、腐败容忍度、媒体公开度密不可分。例如，已有研究证实了新闻自由

可抑制腐败程度这一命题^[6]。

“腐败动机”则更加关注官员个体情况，包括个体特征、薪酬水平、晋升空间三方面。首先，个体特征中的性别因素和风险偏好对贪腐行为发生概率影响较大。女性行贿更易成功，而男性行贿成本更高^[7]。无论是行贿还是受贿，表现激进的个体有较高风险偏好^[8]。其次，瑞克海姆(Rijkeghem)等证实了官员薪酬与腐败程度的负相关关系，“高薪养廉”在抑制腐败发生时可以发挥一定作用^[9]。再次，晋升无望是官员贪腐的主要动机之一，晋升空间不仅受制度规则、任期的影响，还与官员自身的级别、晋升预期息息相关。例如，官员任期与腐败发生率呈U型关系，官员级别与腐败发生率显著相关等等。

综上所述，现有文献对腐败成因的研究已较为全面。值得注意的是，现有研究虽然已经将空间差异纳入分析范畴，但是较少考虑时间因素。尽管一些文献使用长时段的数据，但那也只是为了证明某一影响因素的长期有效性，并未考虑不同时期的腐败成因的差异。那么，在国家发展的不同阶段，影响腐败程度的因素是否相同？某因素对腐败的影响程度是否会随着时间流逝而变化？如果答案分别是“不同”和“会”的话，便能为腐败治理提供新方向，即在不同时期、有针对性地控制不同影响因素，就可能有效抑制腐败程度。基于此，本文借鉴政治生态理论，探讨腐败成因的动态趋势。

（二）政治生态理论视域下的腐败成因

20世纪60年代，社会科学领域引入生态学的基本理论和研究方法，作为交叉学科的政治生态学由此诞生。伊斯顿和阿尔蒙德等学者将其与政治系统理论相结合，指代“政治系统各要素在互动和行动中呈现出的整体状态”，并据此搭建了基本分析框架^[10]。现有文献在运用政治生态理论分析国内腐败成因时，也大多将此种界定方式与中国语境相结合，认为“政治生态”涵盖“政治系统内外部生存和发展环境”“政治生命体客观

状态”等特征。

由于本文考察的是全球215个国家腐败影响因素的动态变化,故选择更一般化的界定方式,认为政治生态是“政治系统与外部环境、系统内部各要素之间的互动关系”,它既能反映系统外部环境的优劣,又能在互动中转换要素属性(积极或消极),推动政治系统朝着动态平衡状态发展^[10]。同时,参照魏继昆等的分类方法^[11],本文用“政治生态客体”指代外部环境,包括经济、社会等系统,这是政治系统赖以生存与发展的环境;用“政治生态主体”指代政治系统及其内部要素,这是政治行为发生的前提。在实证分析中,我们选择城市化作为经济系统的代表,选择公民参与作为社会系统的代表,选择法治程度作为政治系统内部要素的代表,构建了腐败成因的政治生态模型(如图1所示)。

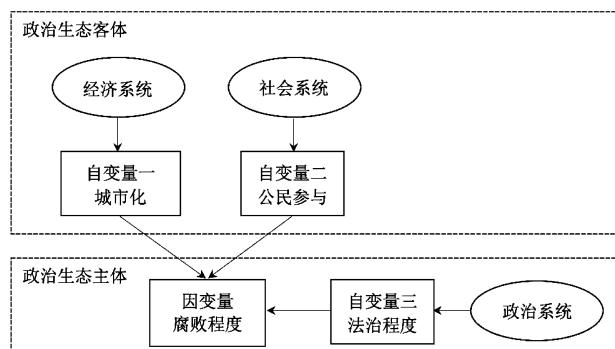


图1 政治生态理论视域下的腐败成因

（三）腐败成因的动态趋势

在已有研究中,学者们认为城市化程度不仅是衡量国家或地区经济发展水平的重要指标,亦是解释腐败的关键变量。例如,贝卢索娃(Belousova)等的实证调研发现城市化对腐败产生了抑制作用,且对腐败的感知和实际腐败的影响程度有所差异^[12]。迈尔(Meier)等认为腐败与历史文化力量、政治力量、官僚力量息息相关,城市化程度是重要的历史文化变量,随着时间的推移,国家的城市化水平和教育水平逐渐提升,腐败程度也会随之降低^[13]。

在探讨公民参与因素对腐败的影响时,学者

们侧重分析话语权、言论自由、结社自由和媒体自由程度等因素的作用。例如,斯塔彭赫斯特(Stapenhurst)认为媒体是控制腐败和推动善治的重要手段^[14],阿伦德(Ahrend)的研究发现缺乏新闻自由的国家腐败程度更高^[15],林德斯特(Lindstedt)等认为提升机构的透明度能够有效控制腐败^[16]。

法治程度反映了民众对社会规则的信任和遵守程度。已有研究认为,法律制度不健全、权力运行的监督机制不完善等问题会为腐败的滋生提供养分。例如,法赞尼根(Farzanegan)的研究表明,在认知能力较高的国家也并不意味着腐败会减少,法治仍然发挥着重要作用。^[17]胡瑟(Huther)等基于国家间腐败程度差异构建分析框架,提出腐败严重国家的治理重点是建立法律体系,限制政府干预的范围。建立和完善法律体系、提高法治程度是抑制腐败的有效、权威、持久的方法^[18]。结合以上分析,本文提出如下假设:

H1: 城市化水平对腐败控制有显著影响,显著相关持续增强;

H2: 公民参与对腐败控制有显著影响,显著相关持续增强;

H3: 法治程度对腐败控制有显著影响,显著相关持续增强。

三、数据与方法

（一）数据来源

研究选取世界银行“全球治理指标WGI”和“世界发展指标WDI”数据。WGI涵盖了政府效力、政治稳定、法治、腐败控制等维度的国家及地区治理数据,其目的是对治理质量进行衡量^[19]。WGI数据集使用了UCM统计方法对数据源进行重新排序和组合以创建聚合指标^[20],这有助于围绕治理开展更多的实证研究,从而为实践者和学者们提供倡导政策改革和监测的工具^[21]。WDI数据的时间序列可追溯到50年前,涵盖公共部门、健康和环境、社会发展、科技、经济增

长、贫困等指标^[22]。

(二) 变量测量

1. 因变量、自变量与控制变量

因变量选取腐败控制 (Control of corruption, CC), 反映的是主体为寻求私利而行使公共权力的程度。该项值越大, 说明人们倾向认为该国腐败控制得越好, 该国家的腐败程度越低。

自变量: 城市化程度 (Urbanization, Urban), 表示城镇人口占总人口比重。该项值越大, 说明该国家的城市化程度越高。法治程度 (Rule of Laws, RL), 表示公民对社会规则的信任和遵守程度。某国法治程度指标值越大, 说明该国的法治水平越高。公民参与的话语权和问责制 (Voice and Accountability, VA), 表示公民参与选举、言论自由、结社自由和媒体自由程度。公民参与指标值越大, 说明该国的公民政治参与和舆论政治监督程度越高。同时, 选取政府效能、政治稳定、监管质量与GDP四项设定为控制变量, 依次表示公共服务和政策质量、政治不稳定和暴力发生的可能性、政府促进私营部门发展的能力、国家经济发展水平。需要说明的是, 以上变量的释义由WGI和WDI给出, 其估算值均以标准正态分布为单位给出该国家在总体指标上的得分, 介于-2.5到2.5之间。

2. Pearson相关系数

Pearson Correlation 衡量了变量两两之间的线性相关性。变量X和Y之间的Pearson Correlation Coefficient定义为:

$$r_{XY} = \frac{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X})^2} \sqrt{\sum_{i=1}^n (Y_i - \bar{Y})^2}}$$

其中 $\bar{X}$ 和 $\bar{Y}$ 分别表示变量X和Y的均值, 所得相关系数介于-1和1之间。对于每一年的数据, 分别计算问题之间两两的相关性系数, 形成了相关系数矩阵, 由此可观察变量间相关性随时间的动态变化。

3. 逐年最小二乘(OLS)回归模型

以腐败控制为因变量, 对于各个年份的数据

构造最小二乘(OLS)回归模型:

$$CC_{ij} = \beta_{i0} + \beta_{i1}GE_{ij} + \beta_{i2}PV_{ij} + \beta_{i3}RL_{ij} + \beta_{i4}RQ_{ij} + \beta_{i5}VA_{ij} + \beta_{i6}GDP + \beta_{i7}Urban_{ij} + \varepsilon_{ij}$$

其中, 下标ij表示第i年第j个国家的数据。固定第i年的数据, 对于这一年所有的国家j, 通过最小二乘模型(OLS)估计变量的回归系数 β_{ik} 和系数的显著性t检验p值 p_{ik} 。因此, 本文通过构造最小二乘回归模型, 观测各个变量对于腐败控制回归显著性的逐年变化情况。

四、实证结果分析

本文绘制了变量间的Pearson相关系数随年份变化的情况。从相关性矩阵的块状结构 (图2) 可以看出, 变量之间整体的相关性基本保持稳定。不过, 观察更精细的相关性数值 (图3), 可以发现相关性数值呈现了逐年变化的动态性趋势。因此, 我们有必要通过更进一步的回归模型来探索变量之间特别是各变量对腐败控制影响的动态变化。

进一步来看, 图4中不同曲线分别代表了回归模型中的三个解释变量 (城市化程度、法治程度、公民参与) 和四个控制变量 (政府效能、政治稳定、监管质量和GDP) 对因变量腐败控制的回归系数显著性检验p值随时间的变化情况。按照图4中右上标示的顺序, 线条GE表示“政府效能”、线条PV表示“政治稳定”、线条RL表示“法治程度”、线条RQ表示“监管质量”、线条VA表示“公民参与”、线条GDP表示“国内生产总值”、线条URBAN表示“城市化程度”。本文发现解释变量和控制变量对因变量的回归系数显著性检验p值越小, 越接近于0, 则表示两个变量之间的显著性越强, 相关关系越显著, 反之则显著性削弱。

可以发现, 在控制变量的四条线条中, 线条GE“政府效能”线条“GDP”和线条RQ“监管质量”三线随着时间的变化一直接近于0, P值一直较为显著; 另外一个控制变量“政治稳定”, 则

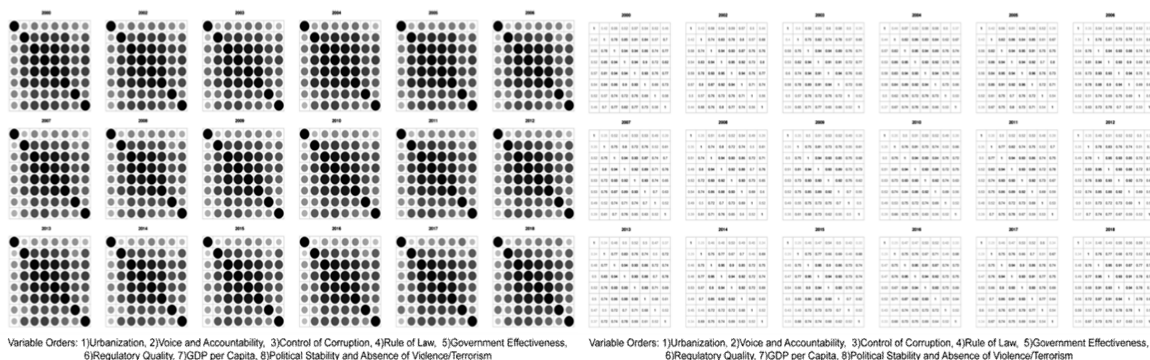


图2 变量之间的相关系数矩阵随时间的动态变化

图3 变量间的相关系数矩阵(数值) 随时间的动态变化

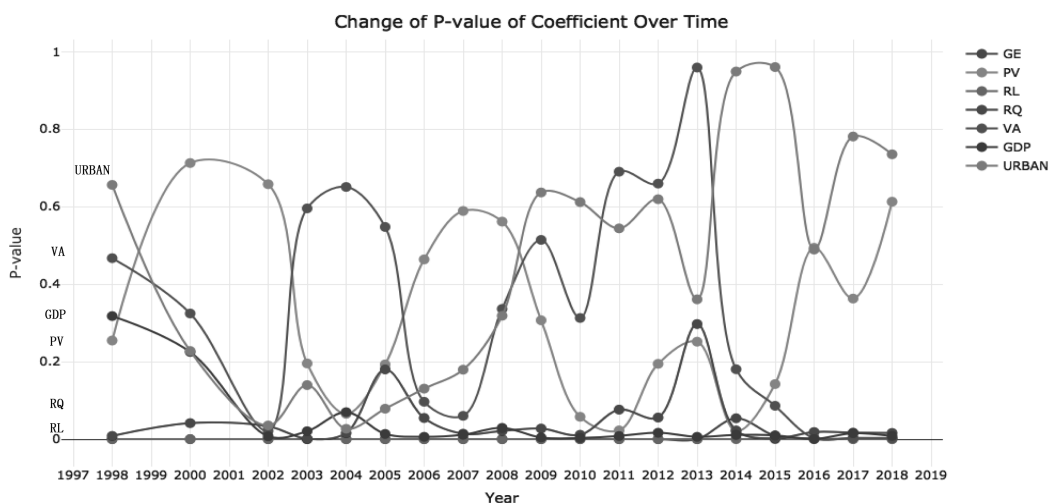


图4 解释变量和控制变量对因变量回归系数显著性检验p值随时间的变化情况

出现了大规模的波动且P值较大.而三个解释变量中的线条RL“法治程度”也一直较为显著,线条URBAN“城市化程度”和线条VA“公民参与”则呈现出动态的特征.这也是本文重点探讨的内容,图5中具体剖析城市化程度、法治程度、公民参与三个解释变量对因变量腐败控制的影响。

为了更加清晰明了地探讨本研究的三个解释变量城市化程度、法治程度、公民参与和腐败控制之间的相关关系,本文将图4中控制变量(政府效能、政治稳定、监管质量和GDP)的变化忽略后,分别探讨三个解释变量的动态变化情况,发现了非常有趣的现象(图5):法治化程度这一解释变量的回归系数显著性检验p值从1998年至2018年一直非常接近于0,近乎是一条p值为0的水平直线,这说明该解释变量的回归系数水平随着时间的变化没有波动,一直都“非常显著”。也就是说,法治程度对腐败控制的影响一直“非常

显著”,这种显著的影响是持续存在的。

而相比法治化程度,解释变量城市化程度的回归系数显著性检验p值出现了明显的波动:从1998年开始至2002年,p值出现了明显的下降,从1998年的 $p=0.7$ 逐渐减小为2002年的 $p=0.05$ 左右。尤其是2002—2008年,p值更是一直处于非常小的阈值区域 $p<0.2$,这一阶段的p值是“较为显著”的;但是,这之后p值逐渐增大,尤其是2014—2015年达到顶峰,p值接近于1,这一阶段p值是“不显著”的,p值变化呈现出从“较为显著”到“不再显著”的变化。也就是说,城市化程度的影响显著,这一定程度上证实了前述文献中多数学者认为“城市化程度是腐败控制的重要影响因素”的观点。但是本文在此基础之上有了更进一步的发现:城市化程度对腐败控制有影响,但是影响的显著程度随着时间的推移也出现了动态变化:2008年之前城市化程度对腐败控制

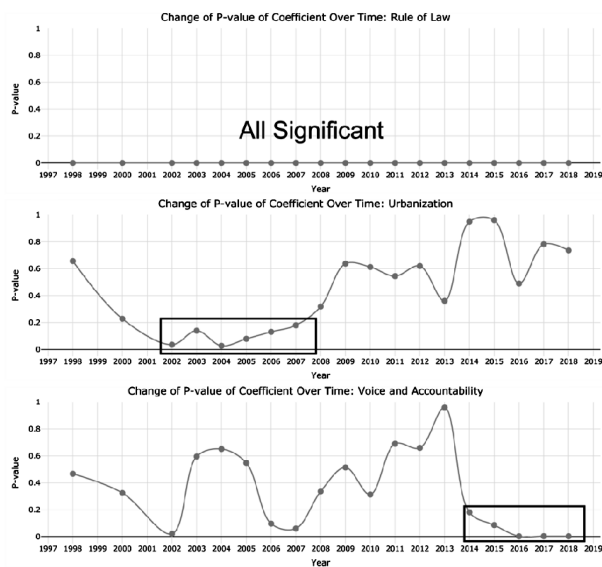


图5 解释变量的回归系数显著水平随时间的动态变化情况

的影响非常显著，但是2008—2018年这种影响逐渐变小。当一个国家处于城市化高速发展的时期，那么这一解释变量将会产生显著影响腐败控制程度的后果。反之，当城市化发展水平的高峰过后，这一解释变量对腐败控制影响的水平也会逐渐地减弱。

公民参与这一解释变量的回归系数显著性检验p值出现了与城市化程度相反的变化：2014年以前，公民参与的回归系数显著性检验p值出现了上下起伏波动，但大多数情况下表现为“不显著”，例如2003—2005年P值在0.6~0.7之间徘徊，2013年更是达到了最高顶峰，出现了 $p=1$ 的“不显著”状况。但是，从2014—2018年p值曲线出现了非常明显的下降趋势，最近的五年时间p值一直处于非常小的阈值区域 $p<0.2$ ，尤其是2016年、2017年、2018年三年的p值几乎接近于0，这一阶段的p值“非常显著”。公民参与反映了言论自由、结社自由、媒体自由等，而这些因素随着时代的发展（web3.0、5G时代）越来越受到重视，国家话语体系的建立、互联网时代的国家治理等成为备受关注的议题。

五、结论与启示

现有文献对腐败成因与治理的研究已经非常

系统和全面。与之不同的是，本文将时间维度纳入分析范畴，立足于政治生态模型中的经济、社会与政治系统，探讨腐败成因的动态变化趋势。在控制了政府效能、政治稳定、监管质量和GDP四个变量之后，发现城市化程度、公民参与和法治程度对腐败控制确实有影响。更有趣的是，借助215个国家和地区1998—2018年的跨国面板数据，本文发现上述三因素对腐败控制的影响不是一成不变的，而是会随着时间的推移出现影响减弱、影响增强、持续显著的情况。

具体而言，法治程度一直“非常显著”地影响腐败控制，城镇化水平对腐败控制的影响从“较为显著”转变为“不再显著”，而公民参与对腐败控制的影响则是在近年来逐渐变得显著。因此，可以将时间维度和影响因素的动态趋势纳入政策与治理方略的制定中，从三个方面综合考虑：

第一，国家治理现代化以“规范和提高国家能力”为核心，它本身就肩负着廉政治国的使命^[23]。从这个意义上看，腐败治理体制的完善，一方面需要建立全局观念，遵循不同影响因素的动态变化趋势，以全局性思维落实治理理念，加强体制机制创新和制度保障，发挥制度优势，整体布局统筹推进；另一方面需要对症下药，有针对性地聚焦当前阶段薄弱领域以解决问题，整合资源化解突出矛盾，应对腐败治理的长期性和复杂性。

第二，在推动国家腐败治理体系现代化、保持高压反腐力度的背景下，剖析影响当下腐败状况的主要因素，是精准反腐的关键。这样做既可以明确反腐败阶段性目标、细化治理策略、提升腐败治理绩效，又有利于节约治理资源。首先，法治程度对腐败控制的影响持续显著，因此应在法治化背景下建设腐败治理体系，且立法体系的完善工作需贯穿全程。其次，公民参与对腐败控制的影响力持续增加，这意味着调动公众参与反腐行动的积极性是现阶段腐败治理的关键。对

此,政府既需加大反腐政策的宣传力度,让公众意识到腐败的严重危害,提高他们参与腐败治理的主动性,又应为他们提供更多的参与途径,引导他们有序合法地参与治理^[24]。最后,虽然城市化程度对腐败控制的影响逐渐减弱,但政府也不能放松对城市化进程中产生的诸多腐败问题的关注。

第三,融会贯通与时俱进,利用新技术搭建腐败监管平台,引领“智能反腐”和“大数据反腐”进程。随着民众网络政治参与诉求的提升,以及数字治理技术带来的新机遇,腐败治理朝着信息化和透明化的方向转变。例如,在政府治理和反腐败中运用大数据、云平台、人工智能等技术以发掘腐败线索^[25]。以海量数据整合、多维度信息追踪、多层次数据共享与合作为特征的大数

据时代的到来,有助于推进国家治理体系和治理能力现代化,凸显数据和技术赋能的优势^[26]。

总之,本文认为考虑腐败影响因素的动态趋势尤为重要,将时间维度纳入研究范畴,既可以更好地把握腐败的阶段性成因,提高精准治理的效度,又可以推陈出新,不断完善腐败治理体系。当然,本文仍有需进一步扩展之处:其一,整体性评估指标很难均衡各国在发展路径上的差异,部分指标的解释力和有效性有待考量。如何寻求统一尺度进行评价,以保证其有效性和适用性,是值得探讨的问题。其二,虽然腐败治理背后运行的逻辑具有相似性,但各国实施的治理模式却有其独特性,后续研究可以通过分析成功典型案例,提炼出适用于不同国情和政体类型的典型范式。

参考文献

- [1] 谢孟军.腐败、腐败距离与外资流入:基于中国 OFDI 的经验数据[J].国际经贸探索,2016,32(5):87-98.
- [2] Thomas Herzfeld, Christoph Weiss. Corruption and Legal (in) Effectiveness: an Empirical Investigation[J]. European Journal of Political Economy,2003,19(3): 621-632.
- [3] 兰斯多夫.腐败与改?的制度经济学:理论、证据 与政策[M].北京:中国方正出版社,2007:7-15.
- [4] Stephen K Ma. Reform Corruption: A Discussion on China's Current Development[J]. Pacific Affairs, 1989, 62(1):40-52.
- [5] Friedman E, Johnson S, Kaufmann D, et al. Dodging the Grabbing hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 countries [J]. Journal of Public Economics, 2000, 76(3): 459-493.
- [6] Brunetti A, Weder B. A free press is bad news for corruption[J]. Journal of Public economics, 2003, 87(7-8): 1801-1824.
- [7] Dollar D, Fisman R, Gatti R. Are Women Really the "Fairer" Sex? Corruption and Women in Government [J]. Journal of Economic Behavior & Organization, 2001, 46(4): 423-429.
- [8] Ashforth B E, Gioia D A, Robinson S L, et al. Re-viewing Organizational Corruption [J]. Academy of Management Review,2008, 33(3): 670-684.
- [9] Van Rijckeghem C, Weder B. Bureaucratic Corruption and the rate of Temptation: do Wages in the Civil Service Affect Corruption, and by how much? [J]. Journal of Development Economics, 2001, 65(2): 307-331.
- [10] 夏美武.当代中国政治生态建设研究[M].北京:中国社会科学出版社,2014:5.
- [11] 魏继昆,朱艳艳.关于近年来党内政治生态理论研究之述评[EB/OL]. (2020-02-25) [2021-03-16].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/22.1062.C.20200225.1734.002.html>.
- [12] Belousova V, Goel R K, Korhonen I. Corruption Perceptions Versus Corruption Incidence: Competition for Rents across Russian Regions[J]. Journal of Economics and Finance, 2016, 40(1): 172-187.
- [13] Meier K J, Holbrook T M. "I Seen My Opportunities and I Took'Em;" Political Corruption in the American States [J]. The Journal of Politics, 1992, 54(1): 135-155.
- [14] Stapenhurst R. The Media's Role in Curbing Corruption[M]. Washington, DC:World Bank Institute, 2000:2-8.
- [15] Ahrend R. Press Freedom, Human Capital and Corruption [J]. SSRN Electronic Journal, 2002:19-20.

(下转第 61 页)

仲裁员独立性与公正性问题的研究

——以 ICSID 仲裁规则为切入

张 建,丁忆柔

(首都经济贸易大学 法学院,北京 100070)

摘要: 针对仲裁规则中最重要的规定之一的仲裁员的独立性与公正性问题的研究具有重要价值。随着国际投资仲裁制度的全球化推广,作为仲裁程序核心的仲裁员受到越来越多的关注。从国际投资仲裁中发布的关于仲裁员独立性与公正性的实践来看,这些关注既包括当事人对于仲裁员回避的质疑,也包括对仲裁员披露义务的审查认定。关于仲裁员独立性与公正性的界定与认定标准,学者们有不同的见解。我国仲裁法对仲裁员的资格条件作了相当具体明确的限定,除国家法律规定的仲裁员资格条件外,仲裁机构通常对本机构的仲裁员资格条件作了进一步规定。但在具体实践中依然存在着对仲裁员独立性与公正性认定界限模糊、当事人主观判断不一的情形。在明确仲裁员独立性与公正性的基础上,立法应当对标准的审查条件以及实践中的具体审查程序作出明确规范,从而为中国仲裁提供坚实的司法保障。

关键词: ICSID; 仲裁员; 独立性; 公正性

中图分类号: D997.4

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2021)12-0030-06

一、引言:研究ICSID仲裁员独立性与公正性的必要性

自国际投资争端解决中心(以下简称“ICSID”)设立后,ICSID国际投资仲裁取代了“炮舰外交”,成为用于解决国际投资争端的主要方法。在运用国际投资仲裁解决争端的过程中,需要仲裁员秉持独立和中立的角色、适用准据法或公允善良原则评估各方当事人不同的法律主张,

从而使这些争议解决去政治化,推进国际投资在法治的轨道上行稳致远。特别值得一提的是,国际投资仲裁制度的公正性本质上取决于其决策者即仲裁员的公正性。仲裁员的独立性体现表现在两方面:一是独立于当事人,二是独立于仲裁庭的其他成员。而对于仲裁员的公正性却难以把握。我们可以根据常识举出成百上千种仲裁员“不公正”的情形,但很难概括什么是公正性。因此,有大量的学者针对仲裁员的独立性和公正

收稿日期: 2021-08-10

基金项目: 国家社科基金重大项目“我国法域外适用法治体系构建研究”(20ZDA031);首都经济贸易大学北京市属高校基本科研业务费专项资金资助项目

作者简介: 张建(1991—),男,内蒙古赤峰人,首都经济贸易大学国际商事争议解决研究中心主任、法学博士、硕士生导师,研究方向为国际商事仲裁法;丁忆柔(1996—),女,浙江杭州人,首都经济贸易大学法学院2019级硕士研究生,研究方向为国际私法。

性问题提出自己的观点与看法。可见该问题在学术和实践中都有研究的必要。通过各类途径保障仲裁员的独立性与公正性也是势在必行。

二、规范视角下的仲裁员独立性与公正性

(一) 国际仲裁组织或机构的相关规定

对比《联合国国际贸易法委员会国际商事仲裁示范法》第12条^①、2017年的《斯德哥尔摩商会仲裁院仲裁规则》第18条^②以及2002年《世界知识产权组织仲裁规则》第22条^③的规定,我们可以发现仲裁组织和机构并没有将仲裁员的公正性与独立性加以区分规范,而是采用“公正性或(及)独立性”“独立公正”“公正而独立”这样的语句。但是结合公正性与独立性的内涵可知,两者之间存在区别。公正性和独立性不仅内容上有所不同,而且立法上也存在差异。有立法例是将独立性涵盖公正性。例如《国际商会仲裁规则》第11(1)条规定,因缺乏独立性或其他理由时,可申请仲裁员回避。该规则只使用独立性避谈公正性。

《国际律师协会关于国际仲裁中利益冲突的指南》(以下简称《指南》),则针对此问题为世界各国仲裁机构的仲裁活动提供了较为详细的指引。该《指南》主要分为两部分:第一部分是关于公正性、独立性和披露的统一标准,第二部分是统一标准的实际适用。《指南》第一部分的“统一标准”主要包括7条内容,分别为:(1)一般原则;(2)利益冲突;(3)仲裁员披露;(4)当事人弃权;(5)范围;(6)关系;(7)当事人与仲裁员的责任。可见,《指南》侧重于仲裁员的道德义务。第一部分的标准规定了一项基本规则,即“每名仲裁员在接受任命时应保持公正和独立于当事各方,并应在整个仲裁程序中保持公正和独立,直至作出裁决或以其他方式最终终止仲裁程序”。作为确保遵守这些独立性和公正性原则的关键手段,《指南》要求潜在的和实际的仲裁员披

露“在双方看来,可能会对仲裁员的公正性或独立性产生怀疑”的任何事项。第二部分的标准进一步指出,某些情况必然会引起对仲裁员独立性和公正性的正当的怀疑,并提供了这些情况的例子:如果当事一方与仲裁员之间存在同一性,如果仲裁员是作为仲裁当事一方的法律实体的法律代表,或者如果仲裁员在所涉问题上有重大的财务或个人利益,那么对仲裁员的公正性或独立性必然存在正当的怀疑。

另外,有机构发现了国际投资仲裁与国际商事仲裁的共通之处,并且进行了类比。由于投资仲裁比商事仲裁更倾向于向公众开放,并且由于此类程序对被告可能具有深远的政治和经济影响,仲裁员的独立性和公正性问题也受到了广泛关注。例如,国际律师协会国际仲裁利益冲突问题工作组于2004年出版了《国际仲裁利益冲突准则》^[1]。其植根于国际商事仲裁的惯例,出版者声称其同样适用于其他类型的仲裁,如“投资仲裁(只要这些仲裁可能不被视为商业仲裁)”。

(二) 《ICSID公约》对独立性与公正性的规定

1. 对仲裁员独立性与公正性的一般规定

ICSID的仲裁员必须是独立和公正的,独立性的要求在《ICSID公约》(以下简称《公约》)第14条第1款中予以规定,担任仲裁员需要具备的三要件分别是高尚的道德操守、足够的争端解决能力和独立性。公正通常与独立的义务同时出现,但在《公约》的英文本或法文本中都没有明确要求。第14条第1款的西班牙文本规定仲裁员必须公正^[2]。由于所有语言版本的《ICSID公约》具有同等效力,学者和ICSID仲裁使用者普遍认为这两种要求都是强制性的。同样的独立标准适用于所有仲裁员,不论其是当事人指定的还是主席。同时,根据《ICSID公约》第57条,一方当事人可以因“任何事实表明明显缺乏第14条第(1)款所要求的素质”向法庭提出取消其任何成员资格的建议。《ICSID公约》第58条规定,如果当事人

的建议有充分理由,则必须取消仲裁员的仲裁资格。另据2006年的《ICSID仲裁规则》第6(2)条的规定,每位仲裁员在组成仲裁庭之前,必须出具声明,旨在表明在此之前不存在与当事人职业以及其可能影响被信赖作出独立裁决而影响独立性的关系。

在《ICSID公约》和《ICSID仲裁规则》这两个文件中,关于仲裁员资格和质疑的用语与其他规则中的用语有两个显著不同之处。首先,《ICSID公约》第14条和第40条具体要求依赖仲裁员“行使独立判断”,第31条和第57条允许仲裁员因缺乏这种素质而受到质疑。然而,《ICSID公约》或《ICSID仲裁规则》都没有具体授权仲裁员因缺乏公正性而受到质疑。尽管如此,《ICSID公约》关于仲裁员质疑的裁决认为,独立性和公正性是仲裁员的两个关键资格,明显缺乏任何条件都将成为根据第57条提出质疑的理由。其次,《ICSID公约》第57条允许根据“任何表明明显缺乏”仲裁员资格的事实提出取消仲裁员资格的建议,而包括《ICSID仲裁规则》在内的其他规则允许对仲裁员的公正性和独立性提出“正当怀疑”。《ICSID公约》的“明显缺乏”检验标准,如同《ICSID仲裁规则》“正当怀疑”检验标准一样,据说是基于客观标准,而不是从质疑方的角度来看的“主观、自我判断标准”。然而,学者也认为《ICSID公约》标准比《ICSID仲裁规则》的“合理怀疑”标准更难达到。事实上,尽管《ICSID公约》第57条的措词规定,可以根据“任何表明明显缺乏”独立性和公正性的事实来提议取消资格,但在质疑决定中适用该标准时往往侧重于会提高成功质疑门槛的词语,即“明显缺乏”,而很少注意可能降低其门槛的词语,即“任何表明事实的”。因此,在《ICSID公约》的情况下,仲裁员质疑的标准似乎是实践中需要满足的一个高门槛。

2. 仲裁员回避与披露义务的规定

回避机制的建立在仲裁制度中可以说是一座里程碑,它不仅完善了仲裁进行的程序,而且提

高了仲裁员的独立地位。首先,对于仲裁员的资格要求,《华盛顿公约》(以下简称《华盛顿》)第14条第1款规定:①具有高度的道德品质;②在法律、商务、工业或金融方面有公认的资格;③可以被信赖作出独立的判断。《华盛顿》第57条进一步规定,“明显缺乏第14条第1款规定的品质”是请求仲裁员回避的依据。在出现类似情况的案例中,论证表明该条中“明显”意味着举证一方所需要达到的证明标准,而不是单纯字面理解为缺乏独立性要达到何种严重程度。也就是说,请求回避的一方要想获得支持,需要证明的不是仲裁员严重地偏私,而是他存在偏私这一点是显而易见的。其次,关于仲裁员回避的原因,列明了对合格仲裁员的三点要求:一是高尚的道德品质,二是在法律、商务、工业和金融方面有公认的能力,三是被信赖作出独立的判断。可见,《华盛顿》要求仲裁员“明显缺乏”才能要求回避。另根据《华盛顿》第14条第1款规定,指派在小组服务的人员应具有高尚的道德品质,并且在法律、商务、工业和金融方面有公认的能力,他们可以被信赖作出独立的判断。对仲裁员小组的成员而言,在法律方面的能力尤其重要。可见,《华盛顿》要求仲裁员“明显缺乏”才能要求回避。

与仲裁员的独立性和公正性紧密相连的另一部分就是仲裁员的披露义务。在投资仲裁案件中,不论依据何种仲裁规则,仲裁员均应当披露可能对其公正性或独立性产生有正当理由怀疑的任何情况。2006年修订后的《ICSID仲裁规则》第6条第2款对披露范围作出了更细致和具体的要求,即在2003年版要求披露的内容之外,2006年版规定仲裁员还应披露“任何其他可能导致其独立判断的可靠性被一方质疑的情况”,即加入了对仲裁员公正性产生合理怀疑的情形。2016年,ICSID正式启动了第四次规则修订计划。继2018年8月和2019年1月分别发布第一轮和第二轮工作文件之后,ICSID于2019年8月16日公布了第

三份工作文件,其中包含对仲裁员披露范围的进一步细化建议:仲裁员被要求披露(a)“过去五年内与(i)争议当事方;(ii)争议当事方代理人;(iii)(目前已知的)仲裁庭其他成员;以及(iv)根据《ICSID 仲裁规则》第14条、附加便利规则第23条已披露的任何第三方资助者的专业、商业和其他重大关系;(b)作为律师、ICSID 调解员、仲裁员、专设委员会成员、事实调查委员会成员;以及(c)其他可能合理导致其独立性或公正性受质疑的情况”。仲裁员同时应确认其在案件进行中有持续的披露义务,且保证不与任何一方当事人或代理人就该仲裁进行单方联系。

三、ICSID仲裁实践中对仲裁员独立性与公正性的阐释

(一) Eiser Infrastructure Limited and Energia Solar Luxembourg v. Spain案

本案的两个申请人为Eiser Infrastructure Limited(根据英国法律注册成立的公司)和Solar Energy Luxembourg(根据卢森堡法律注册成立的公司),被申请人西班牙政府。2001年,西班牙制定了促进可再生能源的监管体系,其中包括为可再生能源提供合理回报率的溢价和上网电价补贴制度,其中的回报是根据发电量计算的。此外,该制度还规定可再生能源发电机的调度优先于常规发电机。然而,该计划最终导致其投入超出了西班牙政府的预期,由于监管成本(包括可再生能源方面的支持成本)的增加而导致赤字。但是,在这期间,申请人从2007年起购买了聚光太阳能发电站的股份。之后,西班牙政府为了使电力部门的成本和收入稳定下来,于2013年进行了全面的电力市场改革。之后由于历史资本成本和运营成本的原因,本案中申请人持股的聚光太阳能发电站不符合假定的高效设施标准,导致申请人依照2013新制度的实际收入低于1997原制度的预期收入,申请人表示不满,向ICSID提起仲裁,主张西班牙政府的

2013年电力部门改革措施违反了有关义务。仲裁庭于2017年5月4日作出裁决,被申请人西班牙政府对裁决表示不服,依照《ICSID公约》第52条申请撤裁,主张仲裁庭组庭不当、仲裁庭明显超出其职权范围、仲裁庭严重偏离基本程序规则、裁决没有说明其依据。西班牙政府主张,确定仲裁员缺乏公正性和独立性的适当标准是“明显的表面偏见”,而在本案中该等“明显的表面偏见”表现为在本案仲裁时,Brattle Group为申请人的专家证人,而仲裁员Alexandrov并未披露其与Brattle Group之间的长期关系,而且在其他之前的案件中Alexandrov还在其担任代理律师的案件中与Brattle Group共事过。

该申请由ICSID的临时委员会审理,该委员会认为裁决应被撤销,理由有二:一是仲裁庭组庭不当,二是仲裁庭严重违背程序规则。首先,《ICSID公约》第54条要求《ICSID公约》成员国将ICSID裁决视为其自身的最终裁决,成员国作出这种承诺的基础是该裁决作出的方式需符合最基本的公正要求,而仲裁员的独立性和公正性是其中的主要要求之一。在本案中案件已经审结,委员会并无法使得Alexandrov回避,因此委员会的救济只能是撤裁。其次,委员会认为,仲裁员不仅有义务自身独立公正,而且也应让客观的第三方观察后认为其如此,而其义务包括披露任何可能导致当事人可对其独立判断产生合理质疑的情形^[3]。在本案中第三方在合理评估案件事实后会认定仲裁员明显缺乏公正性或独立性。因而委员会认为,Alexandrov对此并未进行披露,这就剥夺了西班牙在仲裁程序中申请其回避的权利,而且还剥夺了西班牙从独立仲裁庭处获得利益和保护的权利,从而影响了西班牙的正当程序权利和获得公正审理的权利,因而该未披露属于严重的错误^[4]。由此,仲裁庭得出结论,Alexandrov未披露其情形会对裁决产生“实质性影响”,从而严重背离了基本程序规则。最后,在2020年6月11日,在Eiser Infrastruc-

ture Limited and Energia Solar Luxembourg v. Spain案中, ICSID 临时委员会一致裁定撤销本案三人仲裁庭的裁决。

(二) Blue Bank International Trust (Barbados) Ltd. v. Bolivarian Republic of Venezuela案

在这起案件中, 仲裁的申请人是一家巴巴多斯的投资者, 被申请人是委内瑞拉政府。2012年6月25日, 申请人向ICSID提出仲裁请求, 称委内瑞拉政府对其在旅游业和酒店服务业的投资实施了征收, 违反了1994年巴巴多斯与委内瑞拉BIT的征收补偿条款, 应依据BIT第8条通过国际投资仲裁方式解决争端, 并指定Alonso为仲裁员。随后, 委内瑞拉对其提出回避申请。由于Blue Bank也针对委内瑞拉所选定的仲裁员提出回避申请, 所以本案回避申请由行政理事会主席负责处理。

在审理时, 行政委员会主席认为: 第一, Alonso是贝克麦坚时的国际仲裁指导委员会的成员, 在实际中, 该集团设置了国际指导委员会这一机构, 以指导集团旗下全球范围内的律师事务的业务, 揭示了其旗下不同事务所之间存在衔接关系或整体协调关系; 第二, 鉴于Longreef与委内瑞拉的纠纷在本案中可能被讨论的相似问题, 以及案件主体方面的混淆情况会对仲裁员判断造成偏差, Alonso如果继续作为本案的仲裁员, 很有可能在与前案相关的立场上考虑问题。主席认为, 一个具有主观判断能力的合理客观第三方基于常识性认知对此案的评价, 都可以得出该仲裁员明显缺乏合格性的结论。因此, 在这一特定案件中, Alonso显然缺乏《ICSID公约》第14(1)条所要求的素质之一。所以, 被申请人根据《ICSID公约》第57条取消Alonso仲裁员资格的提议得到了主席的支持。

四、中国对仲裁员独立性与公正性的有关规定

我国《仲裁法》及国内仲裁机构规定的仲裁规

则由“列举+兜底”条款构成, 列举条款的内容无法避免列举法的弊端, 未能涵盖所有会影响仲裁公正性、独立性的因素, 而且列举的三项回避内容已经不是大多数当事人申请回避的事项或者说已经不是大多数仲裁员会违反的事项, 而兜底条款指向的“其他关系”过于粗略、模糊, 无法为仲裁庭或者法院适用仲裁回避制度提供有效清晰的标准。同时, 我国仲裁机构在处理个案的过程中也形成了一些对于仲裁员独立性与公正性的规定^[5]。如中国国际经济贸易仲裁委员会在其仲裁规则中规定“仲裁员不代表任何一方当事人, 应独立于各方当事人, 平等地对待各方当事人”“在任何情形下, 仲裁庭均应公平和公正地行事”“仲裁庭应当……公平合理、独立公正地作出裁决”, 湛江仲裁委员会规定“仲裁员任职后, 原则上要签署保证独立、公正仲裁的声明书”^[6]。

此外, 信息披露义务的标准各仲裁机构也规定不一。如北京仲裁委员会和广州仲裁委员会均规定“仲裁员知悉与案件当事人或者代理人存在可能导致当事人对其公正性和独立性产生合理怀疑情形的, 应当向当事人书面披露或者当庭披露”, 即仲裁员的信息披露义务要求是从当事人眼中进行判断, 采用的为主观标准; 而中国国际经济贸易仲裁委员会规定“被选定或被指定的仲裁员应签署声明书, 披露可能引起对其公正性和独立性产生合理怀疑的任何事实或情况”, 没有明晰是从当事人角度还是第三人角度或是其他角度进行判断。

基于此, 为了保障仲裁裁决的有效执行, 应在仲裁法体系中纳入对仲裁员独立性与公正性的规定, 同时应借鉴国外仲裁中的一些经验与做法, 结合我国的制度特点, 从理论方面分析其可行性, 并在个案处理中逐步运用。对于仲裁员的回避与披露制度, 我国目前虽有规定, 但是并不细致, 应在立法上填补其规范空白。另外, 对仲裁员也应做到权力与责任相持, 在违反回避制度

时有相应的惩罚措施,规范其权力的行使,从而保护当事人的最大利益,提高仲裁的公信力与权威。

四、结语

“Arbitration is only as good as its arbitrators (仲裁的好坏取决于仲裁员的好坏)”,正如瑞士知名学者 Jean Flavien Lalive 的经典名言所述,仲裁员在仲裁案件中有决定性的地位和作用。仲裁制度所特有的高效和公正的特点,使当事人愿意选择仲裁解决纠纷,这也正是出于对仲裁员的信任和认可,由此可见,仲裁员具有独立性和公正性是最重要的前提条件,是仲裁的灵魂所在。近年来,我国对外投资事业发展迅猛,相关的投资纠纷也随之增多,对于投资者的保护就格外重要,这就对我国仲裁制度提出了更高的要求。对于实践中出现的因仲裁员违反回避制度被要求撤销仲裁裁决、当事人申请回避理由错综复杂等问题,有待进一步深入研究。本研究参考国际上一些成功案例和做法,希望为我国仲裁事业的发展尽一些绵薄之力。

注释:

①《联合国国际贸易法委员会国际商事仲裁示范法》第12条规定:“第1条,在被询及有关可能被指定为仲裁员之事时,被询问人应该披露可能引起对其公正性或独立性产生正当怀疑的任何情况。仲裁员自被指定之时起并在整个仲裁程

序进行期间,应毫不迟延地向各方当事人披露任何此类情况,除非其已将此情况告知各方当事人。第2条,存在引起对仲裁员的公正性或独立性产生正当怀疑的情况或仲裁员不具备当事人约定的资格时,才可以申请仲裁员回避。当事人只有根据其作出指定之后知悉的理由,才可以对其所指定的或其所参与指定的仲裁员提出回避。”

②《斯德哥尔摩商会仲裁院仲裁规则》第18条规定:“第1条,仲裁员必须独立公正。第2条,在被指定前,潜在仲裁员应当披露可能对其独立公正性产生合理怀疑的任何情形。第3条,如果被指定,仲裁员应当向秘书处提交业经签署的“独立公正以及时间保证和接受指定的声明书”,披露可能对其独立公正性产生合理怀疑的任何情形。秘书处应将该声明书副本发送当事人及其他仲裁员。第4条,如果在仲裁程序中出现可能对其独立公正性产生合理怀疑的任何情形,仲裁员应当立即书面通知当事人和其他仲裁员。”

③《世界知识产权组织仲裁规则》第22条规定:“第1条,仲裁员应当公正与独立。第2条,可能出任的仲裁员应当在接受指定前,向当事人、中心和其他已指定的仲裁员披露可能引起对其公正性或独立性产生合理怀疑的任何情况,或者书面确认不存在此种情况。第3条,如果在仲裁的任何阶段出现可能引起对仲裁员的公正性或独立性产生合理怀疑的新情况,仲裁员应当立即向当事人、中心和其他仲裁员披露。”

参考文献

- [1] 王衡,惠坤.国际投资法之公平公正待遇[J].法学,2013(6):15-17.
- [2] See Peter W.Egger. Independence Impartiality and Disclosure in International Arbitration: Recent Developments[R]. Yearbook on International Arbitration, 2010:108.
- [3] 韩波.论回避制度的根基:信息披露[J].法律科学,2011(1):141-142.
- [4] 韩萨茹.美国法下对仲裁员公正性判断标准的新发展[J].产业与

科技论坛,2006(11):30-32.

- [5] 张圣翠,张心泉.我国仲裁员独立性和公正性及其保障制度的完善[J].法学,2009(2):90-91
- [6] 胡琼.国际商事仲裁仲裁员披露义务研究[M].长沙:湖南师范大学出版社,2012:85.

责任编辑 董颖

查短板、强弱项:社区疫情防控 应急能力提升路径

——基于东莞市D社区的考察

卢文刚^{a,b},揭敏斐^a

(暨南大学 a.应急管理学院;b.粤港澳大湾区应急管理教育促进会,广东 广州 510632)

摘要: 自2020年初以来,在新冠肺炎疫情防控过程中,社区发挥了不可替代的重要作用。但社区疫情防控工作应急预案操作性不强、应急资源准备不足,社区在应急体系机制等方面存在短板、弱项。针对反映出的问题,必须完善疫情防控组织体系,树立社区应急管理先进理念,加强社区疫情防控应急预案,建立健全社区疫情防控机制,加大疫情防控资源投入,完善社区应急管理保障措施等,切实推进社区突发公共卫生事件应急体系建设和提升应对处置能力。

关键词: 基层社区;应急管理;新冠肺炎疫情防控;短板弱项

中图分类号: D631 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)012-0036-07

一、研究缘起

社区是构成社会的基层单元,是社区民众生活、休息、娱乐乃至工作的主要场所之一,也是突发公共事件常常暴发之地。自改革开放以来,我国城市化进程不断深入,已进入社会转型的深水区。自党的十八大以来,我国从“传统社会管理”向“现代社会治理”转变。在此过程中,社区治理作为社会治理的基层和基础,对

于社会治理成效的实现具有重要的作用。

2020年初,新冠肺炎疫情在武汉暴发,全国各地先后发布了封路、封村封社区的措施,以阻断人员跨地区流动。习近平总书记强调,抗击新冠肺炎疫情是对国家治理体系和治理能力的一次大考,同时,也是对中国社会服务体系和危机干预机制的一次大考。城乡社区是社会的基本单元,也是疫情防控的第一道防线,做好社区防控是有效防止疫情蔓延和扩散的基

收稿日期: 2021-05-27

基金项目: 2020年国家社科基金重大招标课题(20&ZD0151);2021年度广东省教育科学规划课题(高等教育专项)(2021GXJK196)

作者简介: 卢文刚(1981—),男,山东菏泽人,暨南大学副教授、研究员、研究生导师,暨南大学粤港澳大湾区应急管理教育促进会会长、暨南大学公共安全与风险评估研究中心主任,研究方向为城市安全发展与社会治理;揭敏斐(1985—),女,广东东莞人,暨南大学公共管理硕士研究生,研究方向为基层社会治理。

基础性、关键性环节^[1]。

本文选取东莞市D社区为考察调研样本，结合2020年初社区新冠疫情防控工作，对社区在应对疫情方面出现的短板、弱项进行调查研究，针对如何促进社区治理升级、保障城市社区公共卫生安全健康提出建议，以切实推进D社区突发公共卫生事件应急体系的建设和应急能力的提升。

二、东莞市D社区新冠疫情防控开展的主要工作

（一）东莞市D社区简况

东莞市D社区位于东莞市的东南，是该市镇最西端的一个社区，南面与深圳市接壤，总面积有9.9平方公里。社区户籍人口1411人，有6个居民小组，522户，外来人口约10400人。全社区共有88家企业，其中民营80家企业，外资企业8家。社区、组两级集体经济2019年总收入为3074万元。社区设有公共服务中心，内设一站式服务大厅，配备社会事务、人口计生、劳动保障等服务窗口，配置约10名社区工作人员为群众提供行政办事服务。

（二）D社区疫情防控开展的主要工作

在新冠肺炎疫情暴发后，为有效指导社区科学有序地开展疫情防控工作，遏制疫情扩散和蔓延，减少疫情对公众健康造成的危害，国家卫健委、广东省先后印发了《广东省应对新型冠状病毒肺炎疫情分区分级防控工作指引》等相关文件。笔者调研显示，D社区在此基础上结合自身社区实际，制定了相关预案和采取了一系列防控措施：成立疫情应急领导小组及建立保障机制、划分散发病例与聚集性病例并制定病例应急处理预案、实施疫点封锁及人群管理、开展健康监测与健康宣传、努力保障居民日常生活、做好疫点消毒及保洁等。在疫情肆虐期间，城市社区制定并实施疫情防控措施，是社区自我治理的体现，也表现了社区居民参与社区公共事务的主动性，反映了社区居民共同应对灾难的凝聚力。

三、东莞市D社区新冠疫情防控短板、弱项分析

此次新冠肺炎疫情防控，D社区虽然开展了大量工作，加强了社区的基层应急管理，但是也暴露出了疫情防控应急管理的一些短板和弱项。

（一）疫情防控应急预案可操作性不强

1. 干部应急消极被动

应急理念并未深入D社区，D社区居委会成员普遍将其看作一项不得不完成的行政任务，是基层社区管理的负担。制定应急预案、进行应急宣传、举行应急演练是社区应急工作的重点。D社区受这种被动的应急观念的影响，应急管理多注重表面工作，脱离了社区日常行政工作，也对基层社区形成行之有效的应急管理模式不利，既浪费了行政资源，也加重了社区负担。此外，D社区在此次疫情应急预案编制过程中，只偏重对突发事件处理方案的设计，缺乏对自身实际风险状况的分析，也没有形成行之有效的隐患排查通报制度。因而社区对于此次突发的新冠肺炎疫情危机处理显得力不从心，多流于形式，缺乏应有实际效果。

2. 应急预案实施困难

在新冠肺炎疫情暴发初期，由于D社区所在区域普遍对武汉所发生的疫情不够敏感，平时也没有进行应急处置演练，当上级部门发出疫情警示时，D社区居委会面对疫情防控一度显得手足无措。尤其当时正值春节，D社区一度涌入大量武汉返乡人员。由于D社区缺乏应急经验，编制的应急预案不具体，根本不能高效地落地实施，社区工作忙成一团，未能对这些武汉返乡人员及时采取登记措施，以至于险些错失最佳疫情防控时机。

（二）社区应急资源不足

1. 应急经费不足

东莞各街镇、社区的应急管理经费来源主要是“三防”预算，即防台风、防暴雨以及防地震

的支出,应急管理重点在于自然灾害和生产事故的防治,并非公共卫生事件防治。D社区的应急物资储备室主要有压缩食品、水、炊具、手套、面具、消防靴、雨伞、手电筒等,几乎都是针对“三防”工作的,且数量较少,未曾存储公共卫生事件应急管理相关物资。D社区工作人员表示,应急经费有限,应急物资储备室中的救援物资无法及时购置和更换。因此,物资大多都是做陈列展示用的。此外,由于社区自身应急经费不足,相关应急物资的采购依赖于政府补贴,政府没有专门的应急管理经费补助支付,补贴的力度有限,而社会组织的力量也很少参与到社区应急管理中。因此,D社区在疫情防控初期物资与经费都捉襟见肘。

2. 应急管理人员有限

在此次新冠疫情防控初期,D社区的应急管理人员严重不足,面临人手紧张、无人管理、无人参与的困境。D社区居委会工作人员全体出动,采取了各种手段加强对疫情的防控工作,但由于人员有限,无法在短时间内对全体社区成员进行疫情相关知识的挨家挨户宣传,使得疫情防控存在一定漏洞。根据D社区居委会成员透露,在各单位党员干部还未下沉基层时,D社区只有15名工作人员,对D社区展开全面防控几乎是不可能完成的任务,这严重制约了疫情防控在D社区的深入开展。应急工作人手不足的现象在应急宣传、应急处置与救援过程中频繁出现。

3. 应急人员素质待提高

在疫情防控过程中,D社区逐步形成了由“网格员”“‘两委’成员”“社区卫生室医生”和社区志愿者组成的疫情防控工作专项小组。但由于D社区的疫情防控工作专项小组是临时成立的,人员在成立之初只接受过一两次相关培训,疫情防控流程、疫情防控专项技能并未完全掌握。此外,虽然D社区在早期建立了多个应急救援服务站,并且配备相应的救援器材,但是通过走访发现,一些服务站无人值班,形

同虚设,临时搭建的疫情防控小组工作不到位。按照新冠肺炎疫情防控流程图标示,D社区成立了医疗保障小组、安全后勤保障小组,由社区工作人员、民警、党团员、退休人员、志愿者等组成,但是调查发现,这两组应急队伍多是形式上的,实际上由于缺乏专业训练,其医疗保障能力与安全后勤保障能力并不强。当社区出现疑似患者时,这两支队伍无法满足应急处置救援的需求。

4. 社区应急物资储备不足

在疫情防控初期,全国各地的社区普遍遇到了防疫物质匮乏、防疫手段缺乏的问题,D社区也不例外。D社区应急工作人员由于缺乏相应防疫装备,出现了披雨衣、套塑料垃圾袋、戴不符合防疫规定的口罩执行任务的现象。主要原因有三点:一是春节期间防疫物资生产企业大多数停产停工。二是武汉市属于疫情防控中心,其防控物资都处于紧缺状态,D社区的防疫物资就更难得到保障^[2]。三是基层社区治理体系属于基层自治组织,没有集体经济收入,政府关于应急管理的预算又很少。因此,D社区在疫情初期,人力财力物力的准备处于低水平状态,以至于在广东省决定启动重大突发公共卫生事件一级响应时,D社区既无防疫物资储备的准备,也无防疫物资储备的能力。

(三) 社区应急措施待完善

1. 社区居民风险意识不强

根据此次疫情防控过程中出现的社区群众不配合等现象可知,最初一些社区居民并未认识到新冠肺炎疫情的严重性,总体风险意识不强。根据笔者对群众态度的调查,此次疫情进展情况,有30%的人是非常关注的,经常在网上查看全国疫情防控情况;有45%的人较为关注,除了网上关注疫情信息,日常也会留意所在城市及社区的防控宣传信息;有15%的人为一般关注,9%的人不关注,1%的人很不关注。

走访发现,D社区居民家庭普遍缺乏应急药

物与应急食品等家庭应急物资，家庭应急准备普遍不足。这主要是由于群众存在对于突发事件的侥幸心理。虽然D社区举办过一些应急宣传活动，社区居民也了解到了一些关于公共卫生防护、紧急避险等知识技能，但是大多数居民只有一个大概的认知。例如，在走访中发现，一些家庭采用酒精作为家庭消杀用品，将酒精喷洒在家庭的各个角落，但是直接喷洒酒精存在着较大的安全隐患。酒精燃点较低，如果遇到衣物静电，或者遇到明火都会燃烧，稍有不慎就有可能引发火灾。

2. 缺乏专业社区工作方法介入

社区工作指以社区为对象的社会工作。社区工作方法就是运用地区发展模式、社会策划模式、社会行动模式等，获取来自居民、政府、社会组织三方的支持，合理配置社区内外资源来对社区问题进行合理有效解决的手段。D社区在进行封闭式管理时，不少社区群众、普通病人、确诊患者和疑似患者由于不了解封闭管理的初衷，因而产生过激反应，出现了不配合的现象。超负荷的工作使处于医疗前线的医疗保障小组成员和一线的基层组织干部的身心承受了巨大压力。然而，D社区所在的区域没有任何心理医生提供帮助，专业心理医生缺乏。此外，D社区也缺乏帮扶社工的介入，社工服务严重不足。

3. 社区介入心理治疗不够重视

在处理突发事件过程中，社区要对突发疫情对于受害者生理心理影响、社会关系影响特别加以关注，也即应为受害者提供适度的人文关怀。就东莞市D社区而言，面对疫情肆虐，社区小组的总体目标是控制病毒传染范围，排查出感染或疑似感染病毒的人并把他们送至医院检查和隔离治疗，让未感染的人们自行在家隔离不乱跑，以防感染。在此过程中社区并没有设立相应心理咨询点，没有配备相应的心理医师进行心理疏导和治疗，尽力缓解人们的烦躁恐

慌情绪。这种只重视对社区群众的身体疾病预防，忽视对他们进行心理调适和治疗的防控模式，容易引起民众的烦躁不安情绪，进而导致其对于社区防控工作不配合，也会导致其身心受到影响，可能引发家庭矛盾，甚至做出危害社会的事情。

4. 缺乏疫情防控补漏措施

在此次疫情防控过程中，D社区出现了居民信息漏登、武汉返回人员隔离期间违规出行等问题。这反映了管理的漏洞和风险。如D社区第一次登记居民为11822人，其中武汉返回人员为640人；第二次登记时，D社区的下沉干部通过逐户上门，一遍遍摸排访查，最后核算人数有12933人，武汉返回人员有751人。社区内还出现了居民违规上街、聚集等现象。这些现象出现的原因主要有三点。一是D社区的人口管理还未实现信息化。在D社区推行网格化的管理过程中，受人口流动以及户籍改革的影响，D社区既无居民异动信息申报措施，也无主动跟踪居民信息变动的措施，因此，疫情期间出现居民信息漏登、跨社区自行流动也就不意外了。二是D社区物业管理缺失，导致D社区未能及时进行封闭管理。三是D社区防控措施执行力度不够，对居民缺乏一定的约束力，防控措施的落实不到位，只能依靠社区群众的自觉性。

5. 媒体报道引导不足

媒体是传播信息的媒介，是社会公众进行信息交流重要的渠道，肩负着信息传播的重要责任。当新冠肺炎疫情发生后，群众对于新冠肺炎疫情的发展动态的了解有着迫切的需求。同时，医疗卫生机构也需要媒体将准确的信息及时传递给公众。因此，客观、及时、准确的媒体报道非常重要^[3]。但是在新冠肺炎疫情发生期间，不良信息与流言肆意传播，严重影响了社区居民的情绪，干扰了D社区医疗卫生机构应急工作的顺利开展。

四、导致D社区疫情防控短板、弱项原因分析

综合来看，D社区疫情防控存在短板和弱项问题的背后既有客观原因，也有应急能力不强和应急体系不完善的主观原因。

（一）新冠肺炎疫情本身具有复杂性

首先，新冠肺炎病毒是首次发现的新病毒，具有极强的传染性，其传播方式主要有飞沫传播、接触传播、气溶胶传播等，世界各国感染人数、每日增长数据也直接证实了新冠肺炎病毒传染性极强这一特性。其次，新冠肺炎隐蔽性强、潜伏周期长，病毒的平均潜伏期通常在7天到10天不等，最长的可以长达两周以上。在潜伏期内，感染者并没有较为明显的临床表现。感染者如果身体素质较高，抵抗力较强，那么在感染病毒后并不会立即出现症状，在一段时间后才会出现症状或者轻微症状。新冠肺炎疫情的复杂性、隐蔽性以及潜伏周期的不确定性，在一定程度上决定了D社区组建的党工委应急管理领导小组需要具有极强的应变能力，领导小组需要根据疫情的实际情况运用不同的策略和应急方案，利用积累的经验充分调动应急资源，加强疫情预防工作、疫情处理工作、疫情善后工作。

（二）应急管理保障资源投入不足

D社区应急处置执行能力不强的一个主要原因是物资和人力资源储备不足，这就导致在新冠肺炎疫情发生后，D社区相关的配套资源和人力资源储备远远不足以满足社区需求。因此，D社区出现居民信息漏登、检测不到位、医疗人员和志愿者防疫物资不充足等情况，给D社区防范重大公共卫生事件带来较大的难题。对于突发重大公共卫生事件应急管理，不仅仅需要政府部门加大财政投入力度，而且需要政府加强对相关部门人员的素质培训。从此次疫情中暴露的问题来看，D社区明显人力资源严重不足，既包括专业人才的匮乏，也包括管理人才的匮乏。另外，D

社区平时对于应对突发公共卫生事件以及重大传染病事件的教育宣传工作投入也存在不足，正是由于平时的宣传教育工作没有落实到位，新冠肺炎疫情发生后，社区居民并不知道采取何种措施来正确防疫。

（三）防控监测预警机制不完善

自2003年的“非典”疫情之后，我国加强了对各类突发公共卫生事件的监测、预警和控制。但是根据D社区新冠肺炎疫情防控 and 应急处置存在的问题来看，其依然缺乏整体的对于各类重大传染病事件的监测预警机制。此外，东莞市虽然制定了突发公共卫生事件的处理方案，但是基本上执行的机构仅限于本市疾控中心部门，缺少与镇区以及社区医疗服务机构的应有联系和互动，各相关机构在突发公共卫生事件发生以后只会对其进行简单的通报。因此，东莞市D社区在最初的疫情防控和应急处理上存在的问题颇多。

（四）防控协调处置机制不健全

不同的突发公共卫生事件有不同的应对措施，所涉及部门也有所差异，而每次事件发生的实际情况也有所不同。这就非常考验不同部门之间的相互协调统筹能力以及互相配合的默契度。但是从D社区新冠肺炎疫情防控 and 应急处置存在的问题来看，虽然D社区组建的党工委应急管理领导小组在疫情防控上积极统筹，希望能够在短时间内加强不同部门之间的协调，但是由于D社区在突发公共事件方面缺乏演练，各部门之间缺乏沟通，相互之间的权力责任划分不清晰，不同部门对彼此的工作流程和制度都不熟悉，协调处置机制也不健全，因此，不能在最短时间使得不同部门之间尽快熟悉协同起来。这就导致新冠肺炎疫情发生后党工委应急领导小组成员沟通效率低下，难以有效开展疫情处置工作。

（五）未有效建立并维护信息传播平台

D社区没有利用信息化手段建立起一个真实可靠的官方信息发布平台，只是建立了各种交流群但没有进行很好的维护。社区主要通过业主群

和社区大门口的小宣传板来向居民公布社区日常防控的具体措施和日常事务性信息，工作效率低。业主群因为加入人数众多，每个人都可以畅所欲言，群里的消息每天都是源源不断，常常是刚发布了一条信息，就有很多人进行回应，这样就往往把重要消息淹没了，导致后来打开群的人根本看不到重要消息或者是要上翻很久才能查看；一些居民在群里发布不实言论、假消息，社区管理者也没有及时进行澄清，导致一些居民被误导，深受其害，给疫情防控制造了不必要的麻烦。

五、D社区补短板、强弱项提升应急能力策略路径

作为新冠肺炎疫情防控“最后一百米”的社区一线，社区必须高度重视此次疫情防控所暴露出的各种短板与弱项，针对突出问题，创新社区应急管理理念与措施，提升应急管理水平，保障人民群众生命安全，维护基层社会和谐稳定。

（一）进一步完善新冠肺炎疫情防控组织体系

加强领导小组管理建设。首先要规范疫情处置，严防疫情扩散。当突发公共卫生事件时，社区基层自治组织要迅速设立疫情防控小组，及早采取与防控相对应的部署措施，统筹分配人力和物力资源，明确划分责任范围和完成时限。其次要进一步规范疫情预防部门的疫情处置流程，及时、严密地处置疫情。为防止疫情扩大化，要迅速落实流行病学调查、病例搜索等工作，实施病例处理和感染源管理工作，对二级以上综合性医院的病例，加强治疗管理，防止医院成为疫情的扩散地，并完善重症病例转诊制度。

（二）树立专业岗位权力大于行政级别权理念

欧美主要国家制定了应急指挥标准，实现应急指挥决策自动化、标准化运行。结合我国基层社区实际情况，社区“两委”班子应注重应急专职干部的培养，加强与上级应急、疾控部门的沟通联系，在疫情防控及相关的应急处置中，以专

业岗位负责人为指挥长。作为疫情防控前线与主战场，社区常常面临繁重的任务以及资源紧缺的问题，因而社区在防控过程中必须有所侧重。社区疫情防控的重点应该放在外来人口排查与登记、物资资源的保障以及信息沟通报告渠道的建立上，充分运用有限的资源，制定完善的疫情防控预案，形成灵活的疫情预警机制，建设通畅的信息沟通渠道，建设高效的应急处置机制与完善的疫情防控组织体系。

（三）完善社区疫情防控应急预案

社区疫情防控应急预案应根据新情况及时动态优化更新，加强应急预案演练，通过演练和处置评估不断修订应急预案。社区应根据实际情况制定年度以及中长期应急演练计划，不断地在演练中发现问题并及时修订预案。通过实战演习、思维导图等方法演习预案、检验预案，重在发现协同与配合中存在的纰漏，将预案中原则性比较强的行动框架变成具有现实可操作性的行动方案。实践是检验应急预案是否有用、实用的最好标准^[4]。在疫情应对工作阶段性结束后，应及时对应急预案进行评估，针对评估发现的问题进一步完善预案。

（四）切实保障社区疫情防控基本储备

以此次D社区防控新冠肺炎疫情为例，在突发公共卫生事件防控中，充分的物质保障是社区疫情防控的基础。因此，各级政府应加大对社区公共卫生事件防控建设的投入。应重视大规模疫情防控的公共卫生设施规划与建设，建强社区卫生中心。隔离所或者隔离点的部署，如果地方资源有限，应充分利用社区现有资源，例如，体育馆、球场、学校等。其次，要重视对防控资源的储备，对社区内现有的物资资源进行清点与整合，统一采购常用防疫物资，如口罩、消毒液、防护服、酒精、防护服等，以备不时之需^[5]。要探索信息技术防控，建立社区居民信息库。

（五）加强高素质社区应急人才队伍建设

社区应急队伍是突发公共卫生事件应急管理

的重要人才保障。以美国社区应急响应小组为例,它由一批社区志愿者组成,能在突发公共卫生事件发生后迅速组织志愿者,并向社区居民提供强有力的支持。相比较而言,东莞的社区应急队伍建设参差不齐,能力堪忧,此次新冠肺炎疫情的防控部分印证了这一点。原有的社区志愿者组织主要从事于慈善福利事业,很少参与专门的应急事务。因此,各级政府应大力支持和引导社区加强应急队伍的建设,充分挖掘社区志愿者组织的优势,动员具有公共卫生知识和技能的人才加入社区应急队伍,为其提供必要的经费、设备并进行日常培训。此外,还可引进一批理论知识扎实,实践经验丰富的专业人才,为提升社区卫生应急队伍能力打下基础。

(六) 整合促成信息发布共享机制

当地政府部门应支持基层社区运用数字技术,搭建社区数字化防控与智慧管理服务平台。积极运用现代信息技术,构建集各种数据信息于一体、开放共享、安全可靠的数字化疫情防控平台。社区通过网格化大数据,及时准确全面系统地了解和分析疫情,作出科学的防控决策。建立社区智慧管理服务平台,利用信息技术及时掌握

辖区居民生活需要,为居民提供更加精准的服务,实现信息、资源共享。同时,社区积极进行信息平台的维护与处理,安排专业舆情人员进行管理维护,解答社区群众的困惑,及时清除谣言,避免误导大众。也可以发布一些运动锻炼的视频,让民众在家进行日常小型的运动,以此舒缓心情,缓解沉闷无趣的隔离状态。

六、总结

基层社区新冠肺炎疫情防控工作,对于保障人民生命安全,提升各级政府应对能力,实现经济又好又快发展具有重要意义。本文以治理理论、危机管理理论为理论基础,通过对东莞市D社区新冠肺炎疫情防控 and 应急处置现状调研分析,发现存在的短板,从而提出相应的改善策略,如完善新冠肺炎疫情防控组织体系,树立社区应急管理先进理念,完善社区疫情防控应急预案,建立健全社区疫情防控机制,加大疫情防控资源投入,完善社区应急管理保障措施等,切实推进社区突发公共卫生事件应急体系建设和提高社区突发公共卫生事件应对处置能力。

参考文献

- [1] 唐燕.新冠肺炎疫情防控中的社区治理挑战应对:基于城乡规划与公共卫生视角[J].南京社会科学,2020(3):8-27
- [2] 卢文刚,区慧翹.突发事件背景下应急物资“抢购”协同治理研究:以新冠肺炎疫情疫情防控为例[J].行政科学论坛,2020(3):3-10.
- [3] 卢文刚,孔雅雯,郭思雨.基于谣言生成条件的重大突发事件网络谣言治理研究:以新冠肺炎疫情为例[J].中国应急救援,2020(4):4-11.
- [4] 胡琳琳,赵琪.如何完善公共卫生应急预案管理[N].学习时报.2020-05-19(2).
- [5] 冯显威.促进基本公共卫生服务逐步均等化政策分析[J].医学与社会,2009(22):9-11,17.

责任编辑 刘 钊

突发公共危机下城市社区治理的问题与路径探析

刘湘顺,孙静怡

(武汉理工大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430070)

摘要:社区是人们健康生活的基本空间,社区治理是国家治理的基础环节。复盘新冠肺炎疫情这一突发性公共危机事件,城市社区存在着治理效能较低、服务理念淡薄、预防意识不高、人员建设不足和治理手段落后这些问题,由此反映出我国在基层社会治理建设上还有着明显短板和不足。为此,未来城市社区的改革和完善要着力在组织建设、体系建设、机制建设等方面进行优化和提升,使社区治理在国家治理环节中充分彰显出其重要价值。

关键词:社区治理;公共危机;问题;路径

中图分类号: D669.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)12-0043-06

近年来,伴随着城镇化的发展,我国城市人口规模逐渐增大,城市的社区结构和功能日益凸显,并与人们的生活联系更加紧密。社区如同一个小型的社会一般,不只是社会群体的聚居点,也充斥着利益与矛盾,滋生着未知的风险。特别是2020年初暴发的新冠肺炎疫情,从其突发性、复杂性、危害性以及深远性上评估,都远超2003年的“非典”危机。作为城市行政管理的神经末梢,社区是最早、最快的应急响应者,在此次疫情防控阻击战中凸显出其特殊价值与关键作用。就整体而言,社区在抗疫中充分发挥了最后一道防护网的保障作用,但也暴露出许多不足之处。现阶段,疫情防控进入常态化,我们既要在常态化防控上推动经济社会各项工作向前发展,也要不断回顾问题不足,总结经验教训。未来如

何达到社区治理的精细化、精准化目标,如何全方位构建应急治理体系,如何实现重大公共危机情形下的有效治理,是对我国社会治理体系和治理能力深刻而长久的考验,所以这一问题在理论研究和实践探索上都有着长远意义。

一、社区在应对危机上发挥的重要作用

习近平总书记于2020年2月10日深入北京社区指导疫情防控工作时,明确指出了社区疫情防控的重要性,强调“社区是疫情联防联控的第一线,也是外防输入、内防扩散最有效的防线”^[1]。

(一) 社区是联防联控的第一道防线

自新冠肺炎疫情发生以来,我国从中央到地方建立起了综合协调的联防联控工作应对机制,由各级政府牵头领导,多部门协调统一,承担起

收稿日期: 2021-06-26

作者简介: 刘湘顺(1963—),女,湖北武汉人,武汉理工大学马克思主义学院教授、法学博士,研究方向为马克思主义理论;孙静怡(1998—),女,湖北襄阳人,武汉理工大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为马克思主义理论。

疫情防控下的各类应急管理职能。作为城市的基本单元，社区是各类突发风险的承受主体与“第一现场”，因而也是此次疫情联防联控的具体实践场域与根本落脚点。特别是在疫情暴发初期，对疑似乃至确诊患者进行精准识别、隔离与治疗，可以在很大程度上遏制事态的升级。而从源头上精准识别这类人群，不仅依靠国家各部门的动员摸排，更依赖社区对辖区内居民的细致排查，最直接地面对群众开展防控部署工作。

（二）社区防控构筑起群防群治的严密防线

社区防控的关键在于迅速调动各类资源，实施更接地气的对策落实上级决策。抗疫中各地以社区为基本战斗单元，组织并引导党员、志愿者、企事业单位、社会组织等多方力量下沉到基层社区，极大充实了社区防控工作力量。在此期间，扎根基层的社区工作者使用通俗易懂的家常话将防疫政策宣传进入千家万户，让“居家隔离、战胜病毒”“勤洗手、戴口罩”等宣传口号妇孺皆知，动员社区居民积极响应号召，为政府部门防疫部署的落实奠定了坚实的群众基础。

（三）社区卫生服务中心发挥了基层细胞的服务功能

社区卫生服务中心是政府履行基本卫生服务职能的平台，也是公共卫生应急管理体系的“网底”。疫情期间，社区卫生服务中心重点对接当地卫生健康委与疾控中心，对重点地区人群、密切接触人群、一般接触人群进行应急筛查，对发热病例开展初步诊断，将符合送诊条件的移送至定点医院，其他则采取居家封闭式隔离，最大限度地降低居民前往医院就诊的压力；对出院的患者进行集中隔离观察和后续的跟踪记录，从而有效缓解了定点医院床位紧张的局面，减轻了前线医院的诊疗与救治压力。

（四）社区是联系、服务群众的“最后一公里”

作为国家与社会、政府与群众的交汇点，社

区是党和政府联系、服务广大民众的“最后一公里”。在疫情发生的不确定性逐渐增大的整体环境下，基层社区除了参与公共卫生治理，切实保护社区居民的健康安全，还通过开通线上团购渠道，为隔离在家的居民上门送餐，配送医药，有效保障了社区居民的生活需求。同时，考虑到民众对疫情的焦虑与恐慌情绪，一些社区组织专职工作人员开展信息咨询、防疫宣传、情绪疏导和心理辅导等服务活动，为居民提供有针对性的心理支持与辅导，为疫情防控工作营造了有利的环境与氛围。

二、我国城市社区治理在疫情防控上存在的问题

迄今为止，我国疫情防控已取得重大战略成果，其中基层社区发挥了举足轻重的作用。但需要注意的是，城市社区治理还存在着如下亟待解决的现实问题。

（一）权责边界模糊不清，治理效能较低

长期以来，我国城市基层管理部门或多或少地存在着权力管理分散、职责划分不清等问题，社区工作者更多的时候是围绕填表格、整材料、开例会等事务忙前忙后，存在坐等指令、消极应对、相互推诿、不担责任等现象，这在此次突如其来的危机事件应对过程中尤为明显。在疫情初期，相当多的社区由于缺乏应急管理的基本知识，不了解应急管理的实施程序，在疫情防控实践做法上表现出较为形式化的倾向，如“纸上防疫”“开会防疫”“讲话防疫”等等，缺乏实际效用，难以发挥社区疫情防控的组织和领导功能，导致与上级政府部门之间应急协调不畅，延误了突发事件处理的最佳时机。

（二）公共服务理念较为欠缺，防控管理方式粗暴

面对突发情况，不少社区采取简单粗暴、层层加码的防疫手段，尤其是一些无风险或低风险社区也盲目实施“一封了之”“一拒了之”

“一禁了之”等管控措施，罔顾居民的日常生活需求，忽视居家老人、留守儿童、慢性病患者、残障人士、贫困家庭等困难群体的特殊需要。此外，在对一些不遵守规定、不配合工作的居民的处理上，部分社区也缺乏人性化的管理理念。这归因于中国社区治理的基本特征为行政性而非自治性，以上级主导为主，居民自治为辅，一旦遇到突发风险事件，就把社区治理与人员控制相等同，习惯性地采取捂、瞒、压等手段，管理措施简单化、一刀切，因而出现一些前期避实就虚、后期补偏救弊的情形。

（三）风险预防意识淡薄，应急预警机制尚未健全

疫情暴发初期，大部分社区对于医疗防护用品既缺少供应渠道，也缺乏购买财力，工作人员几乎赤膊上阵扛起防疫重担，严重阻碍了社区应急防控工作的进行。这个问题在平时很容易被忽视，但在疫情袭来的特殊时期，这一漏洞就明显暴露出来了。社区面对突发情形的准备不足，很大程度上体现出社区缺乏预防性、系统性的治理思维，客观上也说明我国基层社区治理还缺乏有针对性的风险储备机制和具可操作性的应急预警机制。因此未来社区治理还需不断吸取经验，注重相关的风险应急机制的建设与完善。

（四）人员队伍建设不足，协同参与机制有待完善

因为社区治理难题牵扯到多个部门、涉及不同领域，所以需要动员多元主体力量协同解决。从城市社区疫情防控实情来看，社区居委会依旧是主要参与者，对社区物业部门、业主委员会、社工协会和志愿者等的引导、动员力度还明显不够，以至于社区疫情防控工作主要依赖于基层管理单位，工作负担明显过重。特别是在疫情严重时期，社区工作人员一般需要日夜值班站岗，平均一名社区工作者每天要完成辖区巡查、检测体温、登记上报等20余项任务。另外，还有一些社区居民本想为社区抗疫助力奉献，但由于参

与机制不健全，他们的志愿服务热情未能有效发挥作用。

（五）信息交互传递平台欠缺，治理手段较为落后

在武汉及湖北其他各市宣布“封城”初期，基层社区先期排查的信息不够准确、数据收集效率低下，导致之后又多次组织力量进行地毯式大排查，这说明基层信息采集及上传下达的渠道还不够通畅。重大疫情防控涉及信息的搜集、直报、预测和落实等多项精细化任务，要求社区具备一套清晰有效的数据处理系统，实现更高水平的信息处置和应用。然而，目前我国城市社区的信息系统大多依赖于当地公安数据平台，在实际工作中为社区提供的帮助甚少。在处理纷繁复杂的信息数据时，大部分社区还处于沿用一贯的手工填写记录、纸质文件储存等低效阶段，这样就容易造成信息延误，影响办事效率。

三、适应疫情防控常态化的城市社区治理路径

基于此次新冠疫情防控中城市社区治理存在的问题，需要不断探索城市社区未来适应疫情防控常态化的治理路径。本文为国家基层社会治理能力的提升提供一些理论建议和政策借鉴。

（一）突出党建引领，加强基层党组织建设

习近平总书记在多次讲话中指出“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”^[2]。党对基层社会治理的领导，体现为基层党组织在其中起到的核心引领作用。因此，要大力加强党的基层组织建设，使社区在领导组织方面有坚不可摧的方向保证。

第一，夯实基层党组织“战斗堡垒”作用。诸多事实表明，在应对突发危机挑战中，充分依托强有力的组织体系，是我们党战胜艰难险阻的重要法宝之一。鉴于此，未来在常态化疫情防控中，要更坚定党的领导，不断加强基层党组织建设，为社区治理保驾护航。一方面，通过思想淬

炼、政治训练、实践历练等，保证基层党组织在常态化疫情防控中的组织和领导作用得以高效发挥。另一方面，着力健全基层党组织应急管理作用发挥机制，通过优化组织联建、监督考评、资源共享等运作机制，使人、财、物与责、权、利保持动态对等。当突发事件来临时，要以整体协同为目标，迅速成立应急小组，以街道办事处主任作为指挥组长，居委会主任为执行组长，明确各主体在应急状态下的责任归属，同时成立街区守卫队与医疗救援队，全面负责社区突发事件的应对。

第二，发挥党员干部为民服务的“头雁效应”。在疫情发生的初始阶段，湖南省耒阳市蔡子池街道党工委书记张海清身先士卒，第一时间率领583名党员干部，组成了13个先锋突击队，深入社区进行宣传、走访，并对小区进出口设岗、封锁以减少人员流动，将共产党员的办事宗旨、理想信念深深传入人们心中。这一经验做法启示我们，要加强党员干部队伍建设，依托社区党群服务活动中心，建立党员志愿服务工作站，通过组织运作模式的创新将党员统领起来，落实辖区内工作队伍统一名称、统一标识、统一制度，最大发挥党员干部的模范表率作用。此外，还要通过定期组织党员干部队伍进行实战演练，提高队伍防范应对重大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发性风险挑战的能力。

（二）创新治理格局，健全“自治、法治、德治”治理体系

党的十九届四中全会通过的《决定》指出：“要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”^[3]。这是创新基层社会治理格局的内在要求，在未来城市社区治理中必须予以贯彻落实。

从自治层面来讲，自治是基层社会治理的基本目标。加强和创新基层社会治理，必须充分发挥群众主体作用，真正实现居民自治。一方面，在精神建设上，要着力培养居民自觉的社区精

神，这是社区治理的关键要素。可以通过广泛联系服务、组织凝聚群众，拓宽居民参与社区治理的渠道，让其在自我管理、自我服务、自我教育、自我监督中养成浓厚的社区精神。另一方面，在制度建设上，要加快社区管理体制变革，释放社区自治属性。尽可能赋予社区更大的自主权，给予居民更多的自治权，合理搭配使用社区各种力量和资源，助推社区治理的高效化。

从法治层面来讲，法治是社区治理制度化、规范化的科学理念指引和具体实践要求。党的十九大报告提出将“良法善治”作为国家治理的目标，具体到疫情防控，就是应始终坚持依法防控，把公众的生命安全和身体健康放在首位。为此，要建立科学高效、系统完备的公共危机处置准则与程序，社区干部要带头遵守各类规章制度，以法治方式保障社区安全、化解社区矛盾、维系社区稳定。另外，还要加强社区法治精神宣传，通过普法教育活动增强社区居民的法治意识与观念，为社区应急治理提供有力的法治保障。

从德治层面来讲，德治是源远流长的中华文化优良传统和智慧结晶。“邻里守望，互帮互助”是中华传统美德，是社区应急治理的最大的“本土资源”。面对危机事件的到来，社区要尤其注重正确的舆论引导，为社区营造良好的舆情氛围，筑牢社区治理内力。在日常治理中，各地基层组织可以根据各地的风俗习惯，大力组织开展价值引领、道德建设公益服务活动，引导人们遵守家庭美德、职业道德、社会公德等新时代道德准则。此外，还要深挖社区治理骨干，发挥优秀榜样教化示范作用，去改造群众的落后思维，注重德行实践，全面实施公民道德工程。

（三）统筹平战结合，提升社区应急防控水平

2020年3月10日，习近平总书记在湖北考察新冠肺炎疫情防控工作时指出：“要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立‘全周期管理’意识”^[4]。“全周期管理”理念是今后社区应急治理研究值得关注的重要实践路径。

一方面,在常态治理上,要加大基层财政投入,健全社区公共服务设施建设,提高社区抗御灾害的能力。首先,要及时配备社区的日常生活设施,包括电力燃气、给水排水、污水治理、环境卫生、公共厕所等基础设施,精心打造社区生活服务圈。其次,要将社区卫生服务中心、卫生院或医务所等基层“细胞”充分激活,进一步发挥基层医疗机构的保健、医治和分诊作用,助力应对突发事件中医疗前线的不时之需^[5]。此外,针对社区防控物资准备不足的问题,还要健全社区应急物资配置机制,提高社区服务供给的能力。可以制定规范性社区应急用品清单与设立储备库,使社区具备维持居民基本生活运转的能力,利用人工智能技术对资源存量及其捐赠、使用的信息实时公开,保证应急状态下能有效调配物资,防止危机事件来临时出现手忙脚乱的情形。

另一方面,在应急状态下,需要及时整合各类应急资源,将防控力量迅速下沉。当疫情发生后,要根据先期排查的相关信息汇总,精确标注出社区的风险点和风险源,对社区出入口、居民楼等风险点,以及有重点人员接触史、疫区旅居史的居民等做到清楚识别,并对重点楼栋和重点人群加强监控隔离,对诸如孤寡老人、慢性病患者、残障人士、孕期妇女、低龄儿童等特殊人群加强走访探视,及时做好防疫指导、民生服务、心理疏导等工作,尤其是要加强对感染患者及其家属、病亡者家属等的情绪安抚,做到既注重硬化防控也注重人性化需求,既全力保卫健康也全力关爱居民,努力打造和谐安定的社区氛围^[6]。

(四) 聚焦多方力量,健全多元主体协商参与机制

在这场无硝烟的“战疫”中,作为城市社区治理的一个重要维度,公众参与的特殊重要性不言而喻。鉴于此,要以引导多方力量参与社区治理为工作的逻辑起点,健全多元主体协商参与机

制,尤其要重视调动以下几方力量。

一是基层社区工作队伍。疫情防控常态化下,为促进社区工作者更加适应社区治理的各项工作要求,亟需创建一支结构合理、高效专业、尽心尽责的社区工作者队伍,作为基层治理主力。为此,应以相关政策的完善推动基层社区人才队伍建设,通过吸引高校社会工作及相关专业的人才壮大基层社区队伍,着力解决当前社区人手紧缺的问题。此外,还要构建一套行之有效的社区工作者培训体系,提升社区工作者的业务能力和水平素养,使其更好地承担社区的事务性工作和精细化服务,促进社区治理专业化发展。

二是社区志愿服务队伍。在疫情防控阻击战中,年轻的社区成员开展了诸如爱心献餐、志愿接送、劝阻外出、记录上报等服务性、告知性、合作性的志愿活动,极大地扩充了风险治理力量,并有效弥补了社区治理的保障短板。鉴于此,社区要善于挖掘并引导教师、律师、记者、心理咨询师等有专业背景和服务意愿的公众参与其中,打造一支常态化的社区风险志愿服务队伍,通过微信群、社区论坛、抖音等平台,为居民提供教育培训、法律咨询、宣传指导、心理辅导等专业知识和贴心服务。

三是社会组织等各类民间团体。基层社会中的社区基金会、社团协会等机构是社区治理的重要力量,具有提供特定服务、反映群众诉求的重要作用。例如,广东省广州市社工协会在疫情期间利用社工服务站等平台,建立和开通各个社区的“广州社工红棉守护热线”,积极为居民提供线上防疫知识宣讲和心理减压等服务,赢得了公众信任和社会认可。因此,引导社会团体参与必要的社区事务管理和服务,是未来加强城市社区治理的重要途径。当前,要以社区居民需求为出发点,大力培育引导各领域社会组织,向其开放更广阔的公共资源与空间,推进社会资源和社区服务对接,激发社会组织在承担社会服务方面的灵活性与高效性。

（五）依托科技支撑，打造智慧化社区空间

随着信息技术的发展与变革，数字治理已然成为现代社区治理的主流，为此，党的十九届四中全会指出要“重视运用人工智能、互联网、大数据等现代信息技术手段提升治理能力和治理现代化水平”^[7]。为实现信息技术与社区治理的对接融合，可以从以下三个方面考虑。

首先，着力构建全市统一的信息交流平台。疫情管控期间的社区封闭化管理暴露的问题证明，基层数据如何准确形成并及时上传，仍是亟待解决的难题。针对这一难题，应推进城市内已有专业部门（公安、工商、民政、人社、城管、教育、卫生等）的基础信息与社区层级进行对接融合，实现上下互联互通，最大限度地将治理的触角延伸到各小区、各单元，覆盖到每一户、每个人，从而实现信息数据实时共享、快速上传与协调联动，进一步提高防控的科学性和精准度。

其次，不断完善高效运转的办事服务系统。上海市宝山区以群众需求为工作起点，依托“社区通”建立起问题分层分类处理的高效闭环，实现了群众问题快速解决，这一做法形成了可复制可推广的基层社区服务型治理实践模式。有鉴于此，为提升社区办事服务的便利性

和精细化程度，应以互联网平台为依托，加强信息化服务建设，建立“自动收集、分层处置、全程跟踪、结果反馈”的办事服务系统，通过在线收集群众的日常诉求和问题反映，进入所属单元系统进行受理，并及时做出答复。

最后，开展嵌入日常社区治理的智能技术工具。在此次疫情防控实践中，以互联网为代表的智能技术得到了广泛应用，发挥了独特而重要的作用。红外线智能感应测体温、人脸识别进出社区、高清摄像头监测社区动态、手机空间轨迹识别、无人机动态巡视等大显身手助力疫情防控，小喇叭、微信群、“健康码”等被频频推广助推复工复产，因而未来可以主动借鉴并应用这些技术工具，使社区科技治理能力得到更大程度的提升。

四、结语

总之，现阶段要统筹推进疫情防控和社会经济发展工作，就要在做好常态化防控基础上，继续依托社区力量，通过不断总结精准施策、科学防控的有效经验，找准社区治理的着力点，及时调整社区工作重心，筑牢突发公共危机防控的最后一道防线。

参考文献

- [1] 本报记者.坚决打赢疫情防控的人民战争总体战阻击战[N].人民日报,2020-02-12(1).
- [2] 习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].北京:中央文献出版社,2019:5.
- [3] 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[N].人民日报,2019-11-06(1).
- [4] 习近平.在湖北省考察新冠肺炎疫情防控工作时的讲话[J].求知,2020,(4):4-7.
- [5] 范如国.复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J].中国社会科学,2014,(4):98-120,206.
- [6] 武汉大学国家发展战略研究院新冠病毒疫情防控研究课题组.抗击新冠病毒疫情的中国经验[J].学习与实践,2020,(4):22-34.
- [7] 王露,孟庆国,黄璜,等.叩问“数字治理”的时代功用[N].光明日报,2019-12-25(7).

责任编辑 石艳艳

乡村振兴背景下农村基层数字治理方略研究

——以湖南省S市S乡为例

罗依平,付楠楠

(湘潭大学公共管理学院,湖南湘潭411105)

摘要:“乡村兴则国家兴”。党的十九大提出了实施乡村振兴战略,要求不断促进农村治理的转型和完善,建设“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的社会主义新农村。随着信息技术在各行各业的广泛应用,数字信息技术正在转变为新的生产要素和治理工具,为农村基层地区的数字治理提供条件。本文分析了农村基层数字治理中存在的问题,并提出针对性的优化治理方略,以推动农村基层数字治理更好实施。

关键词:乡村振兴;农村基层;数字治理

中图分类号:D422 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2021)12-0049-05

在中国特色社会主义进入新时代的今天,“小农户经营仍然是我国农业经营的主要方式”,这是基于我国国情和农村基层发展实际得出的结论。为了促进农村经济的转型升级,加快农村地区的发展,党的十九大报告提出“实施乡村振兴战略”。乡村振兴战略是农村数字化发展的催化剂,同时,在这种背景下,基层数字化治理也逐渐引起人们的关注。财政支持不足、专业管理人才缺乏、治理能力欠缺、治理方式不适应新时代要求等问题给农村基层数字治理带来了困难。农村基层治理是国家社会治理的基础和重要组成部分,在“十四五”规划实施开局之年,农业农村农民问题依然是最受关注、最急需解决的问题之一。为发展农村基层经济,推动乡村振兴战略的实施,应进一步转变传统基层治理方式,大力推行农村基层数字治理模式。

一、乡村振兴战略背景下农村基层数字治理的意义

(一) 基层数字治理可加快农村传统产业的转型升级

乡村振兴战略的推进和实施,为传统农业的转型升级提供了技术和人才条件。近年来,河南省S市S乡牢牢抓住推动产业繁荣的发展机遇,转变传统产业发展模式,因地制宜地发展休闲农业及乡村旅游业,根据本地特色合理布局,调整产业结构,引进一批龙头企业,为本地发展注入新鲜活力,提高了村集体和村民的经济收入,稳步推动乡村振兴战略的实施。

为加快传统产业优化升级,S市S乡以数字治理为基础,以现代农业为依托,认真贯彻强农惠农政策,在发展优势特色农业和培育新型农业学科方面取得显著成效。双石村是S乡最偏远的村

收稿日期:2021-08-05

作者简介:罗依平(1964—),男,汉族,湖南双峰人,博士,教授,研究方向为政府治理;付楠楠(1995—),女,汉族,河南周口人,硕士,研究方向为行政管理。

庄,因地理位置偏僻,村里基础设施不健全,村内经济收入主要依托于传统的农产品,经济来源渠道少,经济发展落后。在乡村振兴战略背景下,该村改变传统的农业发展模式,提出了“发展一社、轮种二熟、规划三个主导产业”的思路,优化产业结构,调整农业种植结构,引进数字化治理方式,不断强化数字治理成果。在发展现代农业的同时,S乡借助数字信息技术发展乡村旅游经济,建立了具有地方特色产品、具有生态休闲功能和具有田园风光环境的特色乡村发展模式。

农村基层数字治理在农村产业转型中的作用体现在农村发展的多个方面,乡村振兴必须借助于农业数字化、智能化的发展模式。S乡利用数字信息技术推动智慧农业模式形成,数字技术在农业生产、加工、销售中的应用逐渐成熟,农产品质量得到极大改善。科技创新在农业农村中的应用更加广泛,数字技术与农业设备、农机制造服务、农机管理等领域深度结合。电子商务正在成为我国农村数字经济发展的一股新动力。“互联网+农产品”的成果正式进入我国各大城市,农产品产、销一体化模式逐渐形成。

(二) 基层数字治理有利于促进农村数字经济的发展

数字基础设施建设的完善关系到农村数字经济的发展。2019年底,S市被确定为全国农村治理体系建设试点示范县(市)。近年来,S市加强农村光纤宽带、移动网络和数字电视基础设施建设,打造安全、适用、集约、高效的农村数字基础设施,加快智慧物流、智慧水利等设施建设,全面缩小城乡基础设施差距,为农村数字经济发展提供综合支撑。此外,S市还运用大数据、物联网、人工智能等现代科技手段,以“精准、精确、细腻”为导向,充分释放信息化红利,不断提高智能化治理水平,以数字治理、数字服务、数字商务三大板块,打造乡村治理的“数字战略”。

2020年,S市拥有20多个省级孵化器、技术中心、中创空间、星创天地和产学研基地。万全

裕湘不饱和脂肪酸、鼎熠新材碳化硅防弹片等九大创新成果将成功转化,四力数控、江冶机电等高新技术产品被评为“两型”产品。2021年初,S市迎来良好开局,三一工业园项目在S宾馆签约,工业园项目规划用地500亩,投资10亿元建设数字化叶片生产厂(灯塔厂)及相关配套设施。S市的数字化建设带来了巨大的经济效益和发展空间。

(三) 基层数字治理有助于提高农村基层治理能力

随着数字信息技术的不断发展,数字化逐步应用于农村基层治理,很多企业建立了数字乡村治理职能联动管理平台,致力于数字乡村建设,为农村基层地区的数字化治理提供了技术支撑和信息平台。数字技术的应用改变了传统的治理模式,推动农村基层治理模式的创新,有助于提高基层党组织的工作效率。联机与离线的结合,可以进一步保障村民民主决策和民主监督权。“互联网+政务”将继续延伸到农村基层地区,有助于推动社会治理和服务重点向农村基层发展,实现县乡联动,给农村基层地区提供更多的公共资源^[1]。

在传统农村社会结构中,村民参与基层治理的意识薄弱,基层政府、村委会等基层公共组织是基层社会治理中的重要主体。数字治理有助于村民参与基层公共事务的权利实现,促进基层公共事务的公开,加强群众对基层公共事务的了解,提高村民对公权力的信任,使基层治理能够集思广益,进一步促进基层社会的变革。近年来,乡村数字治理平台在农村基层治理中发挥大数据分析功能,有效提高了治理能力和村民办事效率。构建农村基层数字治理模式可以助推政府管理平台,实现养老、生态、经济、扶贫等方面的数字化,在运用数字信息技术提高基层政府办公效率的同时,还可对农村个人和组织的思想、心理、行为进行科学分析和预测,解决农村基层社会的矛盾冲突。

此外，政府利用数字化治理方式还可提升政府工作人员办公的灵活性和工作的便利性。经济发展落后的农村地区，借助数字化办公平台和便民服务小程序办理业务，可以真正实现“让数据多跑路，让人少跑路或不跑路”。基层政府在数字治理中可利用信息技术建设“智慧党建”“村务云”等信息云平台，提高治理效率，大幅提升网上政务服务能力，促进高质量发展。

二、农村基层数字治理中面临的主要困境

（一）农村基层数字治理缺乏资金支持

数字化基础设施建设是农村数字治理的基础条件，资金支持是影响农村基层治理的重要因素之一。然而，当前情况下，很多乡村在基层数字治理中普遍存在资金短缺问题，这一因素制约了农村基层数字化治理发展进程。资金短缺主要表现在以下两个方面。

一方面，资金来源单一，制约了基层社会的整体发展。目前，农村基层治理资金主要来自以下几个方面：地方政府和村集体资金投入、村民资金筹集和社会资本引进。从资金来源上看，基层资金大多依靠地方政府的财政补贴，由于基层财政补贴有限，不能满足农村基层数字化基础设施建设和基层数字治理专业人才培养的需要。村民筹集资金方面，由于农村地区村民经济来源不稳定，收入水平整体偏低，村民资金筹集存在较大困难。在社会资本的引入方面，虽然农业农村部办公厅于2020年4月发布了《社会资本投资农业农村指引》，一些地区还制定了相关规定，鼓励社会资本投资农村基层治理，但由于各种因素的影响，社会资本向基层的注入相对有限，难以在短时间内缓解农村基层治理财力不足的问题。

另一方面，在乡村振兴背景下，农村基层数字化治理的发展需求与政府有限的资金投入存在一定差距。近年来受地方政府财政收入的影响，财政对农村基层数字化治理的投入资金有限。基

层数字治理工作和数字基础设施建设涉及面广、类型复杂，有限的资金不足以支撑日常治理资金需求，难以保障基层数字治理工作的深入推进和水平发展^[2]。

（二）农村基层地区缺乏专业化数字治理人才

受地理位置和经济因素影响，农村基层缺乏专业数字治理人才。主要原因有以下几方面：一是无法留住专业人才。与大城市相比，农村经济相对落后，数字政府建设起步晚，数字化发展水平低。基层工作任务复杂，一个基层工作者往往要承担几个人的工作量，工资低，工作任务繁琐，环境复杂。巨大的工作压力和恶劣的工作环境使他们选择了“逃离基层”。为加快农村治理模式的转型升级，提高农村基层数字化治理能力，各地相继出台引进高素质人才的政策措施，为吸引基层数字治理人才创造发展机遇。此外，基层数字治理人才引进机制不科学、流动机制不灵活、激励机制不完善，这些成为农村基层数字治理人才流失的重要原因。二是管理人才缺乏。在基层工作的人员缺乏专业培训，进修学习的机会较少，发展空间小，晋升渠道不够畅通，难以满足农村外向型经济发展和乡村振兴的实际需要。多数基层人才难以进入地方部门的视野，缺乏相应的激励机制。

（三）农村基层干部数字治理能力欠缺

基层干部是国家权力在基层的代言人，是联系党和群众的重要纽带。一般来说，基层干部中很少有外来引进的高素质人才^[3]，多数成员是村民，欠缺高素质教育，知识水平和思想观念不能适应现代化快速发展的需要。他们往往采用固化的基层治理思维和方法，导致容易错失发展机遇，整体农村基层社会治理发展缓慢。

农村基层治理主体的素质是数字治理关键的要素。如果治理主体素质或能力不足，治理就达不到预期效果。农村数字治理涉及村民切身利益，治理难度较大，其治理主体因利益关系的多重性而呈现多元化。解决这些问题，必

须要坚持党的领导，深化和完善村民自治制度，培育和发展各种社会组织和其他社会力量，推动形成正式力量和非正式力量相结合的农村基层数字治理共同体，构建多主体共同参与的治理模式。

（四）农村基层数字治理方式不适应新时代要求

“数字治理”被认为是一种新的治理范式和治理理念。在目前农村基层治理中，经验主义仍然盛行，数字技术还没有得到充分应用。新时期，基层社会矛盾更加尖锐，农村基层治理问题更加复杂。“单一”利益主体成为“多元”利益主体，“单位人”成为“社会人”，再加上农村社会人口流动性大，原有的治理模式和治理体制已不适应新时代的发展要求。因此，必须改变传统的治理方式，打造现代的数字治理体系。我国传统的基层治理模式的实质是正式村民自治与非正式农村道德治理相结合的产物。在信息时代，这种模式日益凸显其局限性。在农村基层治理中村民往往忽视了自治权，出现基层治理的“行政化”现象，大多数村民头脑中“官本位”观念较浓，即使知道是村民自治制度，但他们仍然认为村主任是“官”。在日常工作中，他们会无视自己的权利，服从“领导”的安排。基层的行政化思维扭曲了村民自治的性质，加大了农村基层治理的难度。在政府治理过程中，随着数字政府在基层地区的发展应用，涉及群众利益的事务等问题，必须实行公开公示制度，使村民知情，并能够参与基层社会治理。

三、提高农村基层数字治理水平的实施方略

（一）加大资金投入，强化农村基层数字化基础设施建设

农村基层数字治理需要使用光纤宽带、移动网络、数字电视等基础设施^[4]，基础设施的完善需要资金支持。为加强农村基层数字化基础设施

建设，缓解资金短缺压力，需要采取以下措施：一是要合理有效利用财政补贴进行基层治理。政府要多渠道提供资金支持，对数字基础设施建设的专项资金进行有效整合和划分，提高资金的使用效率。此外，上级政府要根据当地农村基层的发展情况和治理需求，对其治理工作进行适当补助，加大对农村基层数字化基础设施建设、教育、科技等方面的投入，为农村基层数字治理提供资金和培养专业化治理人才，满足其治理需要。二是要多渠道引进资金。引进资金，既要依靠财政供给，又要依靠村民等社会力量的支持。可以通过以下渠道进行：增强村民参与基层数字治理的意识，鼓励有经济实力的村民投资地方数字基础设施建设；对银行等金融机构用于基础设施建设的资金贷款给予适当政策支持，通过增加相应的金融产品和降低利率来满足农村基层数字治理的资金需求；鼓励实体企业为农村基层数字化建设提供资金支持，并给予一定的激励政策，如减税、加大宣传激励力度、提高企业知名度等。

（二）积极引进数字化治理人才，提高农村基层数字治理水平

根据乡村振兴发展需要，治理主体必须明确人才引进的方向，采取多种措施吸引知识型、技术型人才，重点引进数字治理人才。比如，可以鼓励涉农企业申请各类人才项目，对涉农企业吸纳就业和按规定组织职工培训给予补助；完善高等教育人才培养体系，涉农高校全面加强有关农村、农业发展方面的知识教育，尤其是治理人才的培养，深入实施数字治理人才教育培养计划。可采取以下具体措施：一是创新激励机制，对致力于乡村振兴战略的高新技术人才在住房、税收、金融服务等方面给予优惠，制定合理的收入分配政策，将知识等要素纳入乡村人才评价体系，不断完善激励模式，提高人才收入水平。二是畅通人才流动机制，坚持“不求所有，但求所用”的灵活引进原则，积极

吸纳各类基层治理性人才。对于引进的专业人才,要完善晋升渠道,重用或提拔为乡村振兴事业做出突出贡献的基层员工,为他们提供足够的发展空间。

(三) 加强农村基层干部培训,提高其数字治理能力

在农村基层数字治理中,基层干部的文化素质和技术素质高低是影响基层治理效果的重要因素。在信息时代,随着公民素养和信息技术水平的提高,农村基层干部的工作模式也应发生变化——具有更加民主的治理方式及数字信息技术应用能力。因此,为了提高农村数字治理效率,需要对基层干部进行有计划的专业数字知识培训,特别是信息技术的理论知识和应用技能培训,从而推动其能力的不断增强。

随着社会转型,基层政府不再是大权独揽的唯一治理主体,很多基层地区的社会组织逐渐发展,在治理中发挥着越来越大的作用。要加强农村基层干部培训,充分发挥党校、干部学院的主渠道和主阵地作用,分类分级开展“三农”干部培训,把教育资源延伸到乡村。可以通过农村基层组织落实乡镇党委、政府的政策任务,加强服务型、公益型、互助型社会组织的培育,积极开展基层社会工作和志愿服务,激发社会组织在化解矛盾纠纷、公共服务、应急处置等方面的活力,形成自我管理的治理模式。同时,加强农村政治文化建设,加强文化广场等农村娱乐基础设施建设,深入挖掘文化资源,推动社会主义核心价值观与村规民约、群众文化活动相结合。

(四) 构建农村基层数字治理的现代化理念,提升数字化治理水平

乡村振兴战略的根本目标是实现农村经济的全面发展。农村基层治理作为推进乡村振兴战略实施的重要途径,是一个需要多方面共同推进的复杂系统。在农村基层治理中,要遵循乡村振兴的目标和理念。一是加强数据共享。针对农村基层数字治理中存在的“防护栏”等问题,治理主体要优化数据采集、规范数据标准、构建统一平台^[5]。推进基层政府改革服务方式,需要建立政府信息资源负面清单制度,以农村基层公共信息共享为宗旨,按照统一的技术标准和规范,将现有的基层应用整合到统一的平台上,并明确信息报送的特殊渠道。二是构建数字化平台。互联网信息技术的发展为农村基层数字治理创新创造了难得的机遇,同时也带来了挑战。网络信息技术是一个三维的协同治理方式,在基层治理中要利用数字信息技术,充分发挥农村优势,通过普查和网格信息调查,建立农村基层治理基础数据库。同时,在基层治理中要协调多领域、多层次的治理主体,实现线上线下一体化,提高各要素的综合治理能力。三是推进精细化管理。数字治理以数字信息技术为基础,基层治理主体在数字政府治理中可借助信息平台加强与村民的互动交流,深入了解村民对数字治理的意见和建议,利用大数据分析公众多维度、多层次的需求,为基层数字治理提供指导;基层治理主体要充分利用大数据系统对收集到的数据进行分析、汇总和预测,解决公众的现实需求,为公众提供高效、准确的个性化在线服务。

参考文献

- [1] 陈红.乡村振兴背景下数字乡村建设探析[J].农村经济与科技,2021,32(2):250-251.
- [2] 李敏,曹晓慧.农村基层治理:成效、问题及对策[J].三晋基层治理,2021(1):28-31.
- [3] 蒋红丹.乡村振兴背景下完善农村治理体系问题研究[J].现代交际,2019(16):248-249.
- [4] 孙玉滨.乡村振兴背景下农村治理困境与解决机制探究[J].中共乐山市委党校学报(新论),2019,21(6):30-34.
- [5] 莫日根.乡村振兴背景下法治乡村建设的有效对策[J].法制与社会,2021(2):138-139.

责任编辑 朱亚娟

南阳红色文化资源开发利用的对策思考

黄耀丽

(中共南阳市委党校,河南 南阳 473000)

摘要: 南阳红色文化资源丰富,具有品位高、分布广、类别全的特点。党史学习教育深入开展,充分挖掘这座精神富矿并加以开发利用,不仅可以增强教育宣传的穿透力和感染力,而且能够提升红色文化资源开发的整体效益。在对南阳红色文化资源的价值、特点进行梳理基础上,针对存在的四个方面的问题,从九个方面提出具体对策建议,争取实现南阳由红色资源大市向红色旅游资源大市的跨越,以习近平总书记考察南阳为契机,把南阳红色旅游做大做强,使南阳红色文资源“红”遍中原大地。

关键词: 南阳红色资源;开发利用;对策建议

中图分类号: D261.5

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2021)12-0054-04

南阳是红色资源大市,深入挖掘南阳丰富的红色文化资源,使之活化为可看、可听、可读、可学的文化产品,具有重要的现实意义和深远的历史意义。

一、南阳红色文化资源的特点

南阳大地不仅是一块优秀传统文化底蕴丰厚的沃土,更是一块红色的热土,红色文化资源十分丰富。将这些红色文化资源充分加以开发利用,融入党史教育和党性修养教育,对于党员干部“不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致”^[1],具有很强的教育感染作用。同时,其对于开发红色旅游产品、助力乡村振兴也具有重要意义。

(一) 南阳红色文化资源品位高

南阳地区革命历程曲折、党史大事卓著。

“1930年南阳大地就诞生了第一支红军队伍”^[2],此后共有9支红军队伍诞生或转战途经南阳。著名的红25军以少胜多的“鏖战独树镇”的战斗发生在南阳方城。在遭遇数万敌军围追堵截的危急时刻,政委吴焕先手持大刀振臂高呼“共产党员跟我来!”^[3],鼓舞了红军士气,扭转了战局。习近平总书记将之列为红军长征中八大著名战例之一^[4]。抗日战争胜利后,桐柏是三大主力会师中原时的中共中央中原局、中原军区、中原行署机关所在地,是发起桐柏战役的策源地,桐柏一度成为我党指挥中原地区保卫抗战胜利成果,反对蒋介石发动内战的中心^[5]。在全国解放战争中,南阳为中原解放战争的主战场,先后有多次战役在南阳进行,计有桐柏战役、中原突围战役、伏牛山东麓战役、豫西“牵牛”战役、邓县战役、宛西战役和宛东战役等;豫陕鄂解放区、桐柏解放区相

收稿日期: 2021-06-21

基金项目: 2021年河南全省党校(行政学院)系统和“三学院三基地”决策咨询课题(2021DFDXJCZX062)

作者简介: 黄耀丽(1969—),女,安徽宿州人,中共南阳市委党校副教授,研究方向为党史党建。

继开辟于南阳境内；刘伯承、邓小平、贺龙、王震、陈赓率部队征战南阳；毛泽东为指挥南阳战事所发的电文多达69篇，其中《中原我军占领南阳》被胡乔木誉为新闻珍品中的“罕见杰作”。

（二）南阳红色文化资源分布广

南阳红色历史时段长、精神形态完备。南阳人民在南水北调中线工程建设的伟大实践中赓续红色基因，上世纪邓州、淅川等地人民为引丹会战、修建渠首付出巨大代价；半个世纪以来，几代淅川人为丹水北上而移民，作出了巨大牺牲，总书记赞誉南阳移民“舍小家、为大家”的奉献精神后，移民奉献精神更成为南阳红色文化的一大亮点。引丹会战博物馆、南水北调中线工程渠首博物馆相继在邓州、南阳市区兴建，移民丰碑、移民民俗博物馆、南水北调精神展览馆等正在淅川县兴建。此外，为弘扬邓州560名雷锋的战友退伍返乡践行的雷锋精神，邓州市兴建有省级编外雷锋团展览馆。这些社会主义建设时期的红色文化资源与展现革命年代精神的红色文化资源一起形成了鲜活生动的历史链条，串联起了中国共产党人的精神谱系。

（三）南阳红色文化资源品类全

南阳英模人物辈出、红色故事众多。民间流传着大量如《红军就像一把伞》的红色歌谣^[6]和催人泪下、感人肺腑的革命英雄事迹。张星江、金孚光等2万余名英烈牺牲并长眠于南阳，徐海东、程子华、刘华清等革命志士在南阳留下了光辉的战斗足迹，杜凤瑞为保卫祖国蓝天而血洒长空，彭雪枫将军“功垂祖国，泽被长淮”。社会主义建设和改革开放新时期也涌现出众多英模人物、时代先锋。

二、南阳红色文化资源保护利用中存在的问题

与省内外其他城市相比，南阳在红色文化资源保护利用方面依然处于后进状态，具体表现如下。

其一，重视程度不够。南阳市委党史研究室的一位同志曾经感叹：“遗憾的是，对解放南阳的历史一无所知的人不是少数，不能不令人深思和担心。”^[7]这反映出地方政府对红色文化资源的保护利用重视程度不够：一方面缺乏对红色文化资源保护的使命感、责任感，另一方面没有充分认识到红色文化资源的经济价值、教育价值、精神价值。

其二，资金投入不充足。很多遗址存在时间长、损毁大、维护成本高、资金需求量大等问题，加之地方政府财政困难，拿不出大额专项维护经费，保护工作举步维艰。

其三，宣传力度不强劲。由于宣传力度不够，群众的保护意识淡薄，有些红色文化遗址处于无场馆、无人员、无展陈内容的“三无”状态。

其四，综合开发能力不强。南阳红色文化产业规模较小，各县区缺少龙头品牌，整体实力和市场竞争力不够强。第一，南阳红色文化资源虽分布比较广，但缺乏立足于全市的规划和统筹，在红色文化产品开发、组合、宣传等方面不能统筹规划，红色文化资源的整合薄弱，缺乏旅游市场竞争力，红色旅游在全市经济总量中的比重偏低。第二，缺少龙头品牌带动，红色旅游景点分散且不成规模，吃、住、行、游、购、娱等综合配套服务设施不完善，难以留住客人，造成游客在游览区停留时间不长。第三，南阳红色文化产业规模小、档次低、品牌少，同其他红色文化研究和开发比较成熟的地市相比，缺乏对红色精神的发掘、红色文化史料的整理、红色题材作品的编创和品牌打造。

正是由于在保护利用中存在前述问题，才使南阳的红色革命遗址、遗迹不仅失于保护，而且受到不同程度的损毁，特别是红色小微遗址、遗迹损毁严重。全市红色小微遗址现有93处。其中保护较好的红色小微遗址有8个，占总数的比例为8.6%；完全损毁的有20个，占总数的比例为69.8%。从统计数据看出，全市红色小微遗址存

在着严重的保护不善甚至有消失的危险^[8]。

三、大力开发利用南阳红色文化资源的对策建议

(一) 提高重视程度

建议加强对党员干部的南阳地方党史教育，使党员干部充分认识到革命遗址保护的重要意义。

首先，组织地方党委、政府签订红色遗址保护“责任状”，将红色遗址保护工作纳入各地年度目标考核机制，以硬指标的方式促进遗址保护工作落到实处。

其次，借鉴国内其他省市的成功经验，制定出台南阳红色文化资源保护利用法规或规范性文件，提供制度保障；建立一支富有创意又贴近市场的研发团队，将南阳党史研究和文化旅游研发结合起来，形成博物馆、纪念馆、档案馆、党史研究室、文化和宣传部门、党校以及社会各界人士共同参与的党史、党建综合性开发与研究的新模式，形成有影响有突破有创见的科研成果，加快科研成果转化，并产生经济效益和社会效益，形成良性循环。

(二) 提供保护利用经费保障

建议以庆祝建党百年为契机，多方筹措保护经费。

首先，发布关于南阳红色文化和南阳党史研究方面的重大课题，并以申报国家级、省部级课题的方式，获得更多研发资金。

其次，利用地方的保护开发项目向上级部门争取财政资金支持，并落实党史工作经费，列入同级政府财政预算制度，加大对红色遗址的保护力度。

最后，创新融资模式，开辟政府和社会资本合作融资渠道，引导社会名流、乡贤、企业家、慈善组织、红十字会等个人和单位捐赠一部分资金，加大红色遗址的修缮和保护力度。

(三) 加大保护利用宣传力度

利用各种形式，加强对红色文化资源保护利

用的宣传。

首先，可充分利用河南干部网络学院、“学习强国”河南学习平台等网络学习传播平台，展示南阳党史小课堂、微视频；宣传部门可通过注册官方“抖音”账号，展示南阳红色文化魅力。

其次，要抢占已经渗入青年一代日常学习生活的新媒体阵地，增强红色教育的生动性和趣味性，通过VR视频、微视频、线上互动等多样灵活的形式讲好南阳党史大事、南阳红色故事，展示南阳乡村红色旅游资源。

再次，要全面扩充党史、党建理论研究队伍，完善党史研究专业人才输入机制。

最后，要抓紧对讲解员的选拔、录用、培养和使用工作。

(四) 发展红色旅游

激活南阳红色文化资源，大力发展红色旅游，使红色文化资源成为党史学习教育和乡村振兴的着力点及地方经济新的增长点。各县区在普查认定红色文化资源的基础上打造各自的红色龙头品牌。地方政府要与相关建筑设计、布展单位合作，科学设计、精心布局，建设好红色纪念场馆。

(五) 关注受众中的新生力量

有关旅游平台报告显示，年龄在20岁至39岁的游客，在红色旅游游客中的比重已经超过55%，青少年和青年人群体已经成为红色旅游的主力军。红色体验式旅游因注重个性化、强调参与性，注重现场真实性和亲身感受，寓教于乐，受到越来越多年轻人的喜爱。开发红色旅游产品，应注意增加对游客有吸引力的、参与性强的项目，由静态开发转变为动态开发。一方面，在党史部门严把政治关、史实关的基础上，恰当利用多媒体、声光电结合的半景化甚至全景化等现代技术，制造融画面、灯光、音响于一体的虚拟实境，增强红色展馆资源的感染力和吸引力。另一方面，创新红色遗址展览方式，充分运用多媒体手段、互联网手段，开发好“云参展”“云

场馆”，利用各种渠道全方位宣传南阳红色文化品牌。

（六）创建红色研学基地

随着党史学习教育的深入开展，红色文化资源在党员干部教育培训中的重要性日益凸显。要鼓励各级党校、干部学院和研学机构积极利用地方红色文化资源增加红色教育课时比例，以研学带动旅游产业发展。

首先，整合红色文化资源要素，精心选择红色文化资源集中的区域，集中打造红色文化教育资源群落；开发形成契合时代要求和实践需要的教育资源，通过整合过去知名红色文艺题材作品小说《桐柏英雄》和电影《小花》，或重磅打造新的影视作品，为党史学习和研学培训提供课程素材；在创新教育培训形式、打造红色精品课程建设上多做储备，县级党校、干部学院可依托各县区红色文化资源，进行精品课程的改革和设计。

其次，设计红色研学线路，进一步丰富红色旅游产品。高规格建设“鏖战独树镇”纪念馆，修复刘少奇南阳驻足地，整合唐河县红25军长征重要纪念地等系列红色遗址，分别规划设计“研学学习体验”活动，增强红色教育的实效性，充

分提高大型红色场馆和小微教育基地的利用率。

（七）健全融合发展机制

健全红色文化资源多方融合发展机制，努力实现由过去单一的政府主导下的开发模式向多样化开发模式的转变，创新“红色旅游+”产业融合发展机制，使全社会都能够积极参与，充分享受红色文化资源开发的整体效益。

首先，引导各县区及乡镇形成联合展示体系，走“红绿”融合的乡村振兴之路。整合绿色产业、自然风光资源，把红色游、生态游、田园游和民俗游等进行有机融合。

其次，将红色文化资源与官德文化、廉政文化、中医药文化、水文化等相结合，以高质量党建推动高水平红色旅游服务，助力乡村振兴。

最后，积极发展红色演艺。借鉴井冈山、红旗渠等红色文化资源开发的成熟经验，推出诸如弘扬长征精神的大型实景演出，将红25军鏖战独树镇、奔袭荆紫关、鄂豫边红军游击队开创根据地及大量流传于南阳的红色歌曲歌谣等宝贵素材巧妙运用，把红色文化资源转化为既叫好又叫座的文化产品，引导群众的文化消费，实现经济效益和社会效益双丰收。

参考文献

- [1] 习近平.党史学习教育动员大会在京召开,习近平发表重要讲话[EB/OL].(2021-02-20)[2021-09-17].<http://politics.people.com.cn/n1/2021/0220/c1024-32032907.html>.
- [2] 中共南阳市委党史研究室.红军征战南阳[M].北京:中共党史出版社,2016:61.
- [3] 中共信阳市委组织部.大别山革命风范[M].北京:中共党史出版社,2015:17.
- [4] 习近平.论中国共产党历史[M].北京:中央文献出版社,2021:141.
- [5] 中共桐柏县委党史工作委员会.中共桐柏县历史[M].北京:中共党史出版社,1997:2.
- [6] 中共南阳市委党史研究室.“不忘初心、牢记使命”南阳党史学习资料选编[Z].南阳:中共南阳市委党史研究室编,2019:232-245.
- [7] 中共南阳市委办公室,中共南阳市委党史研究室.回眸南阳天地新[M].北京:中共党史出版社,1998:688.
- [8] 中共南阳市委党史研究室.南阳:中共南阳市委党史研究室关于打造群众身边的“小微教育基地”的调研报告[R].宛党史(2021)19号.

责任编辑 刘 钊

领导干部的形象危机与形象塑造路径

赵秀华

(中共河南省委党校 党建教研部,河南 郑州 451000)

摘要:领导干部在实际工作中的具体表现一旦同人民群众的形象期待有所偏差,就会出现形象危机。人民群众一般都期待领导干部是包青天、人民公仆,既期待领导干部公正廉洁、为民务实,同时又希望领导干部是勤政的能吏,能够惠民利民。但个别领导干部享受保姆式服务,热衷于演式工作,喜欢土豪式穿戴,难戒家长式作风,这些行为虽是少数,却给党的领导干部整体形象抹了黑。因而,领导干部要通过管理着装、注重礼仪、端正行为、提升能力等形象管理重塑正面积健康的社会形象。

关键词:领导干部;社会形象;形象期待;危机管理;形象塑造

中图分类号: D691 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)12-0058-04

领导干部的社会形象不是个人私事,具有很强的政治性。宏观层面,领导干部代表着党和国家在人民群众中的形象,群众会通过干部形象来评价党和政府,所以《中华人民共和国公务员法》对公务员的基本要求就是“内强素质,外塑形象”。微观层面,领导干部的社会形象是其本人整体素质的外在表现。良好的社会形象是一种非权力影响力,关系着领导干部个人的群众基础和影响力、号召力,它能够增加群众对领导干部的信赖、拥护、爱戴和敬佩。

群众会对作为公权力使用者的领导干部的能力、品格、表现有所期待,并借此在心里为领导干部画像。而群众的期待同领导干部的真实表现之间时常会出现落差,如果真实表现超出预期,

群众就会对领导干部崇拜敬仰;相反,领导干部则会丢威失信于民,甚至招致谩骂和丑化,也因而导致领导干部形象危机的出现。

一、群众对领导干部的形象期待

群众对领导干部的形象期待包括以下几方面。

1. 包青天

一身正气是领导干部最基本的角色属性。清人张聪贤有言:“吏不畏吾严而畏吾廉,民不服吾能而服吾公,公则民不敢慢,廉则吏不能欺,公生明,廉生威。”民众对官员的首要期待就是“公”。习近平总书记强调,正义、正气、公平,是党和国家的灵魂和生命,正气是领导干部的立身之本。作为党员领导干部,立党为公、执政为

收稿日期: 2020-08-15

基金项目: 2020年度河南省委党校(河南行政学院)重点课题“建立不忘初心、牢记使命的长效机制研究”(ZD2020004);2021年度全国党校重点调研课题“新时代中国共产党的形象提升研究”(2021DXXTZDDYKT056)

作者简介: 赵秀华,(1985—),女,河南项城人,中共河南省委党校党的建设教研部副教授,中国人民大学博士,中国社会科学院博士后,研究方向为中共党史、执政党建设。

民，全心全意为人民服务，这就是最基本的正气。在群众眼中，领导干部是主持公道、不畏权势、秉公执法、伸张正义的“包青天”，匡扶正义、刚直不阿、廉洁奉公等是群众对领导干部的基本期待，群众希望领导干部都是正义的化身，是值得尊重和敬佩的人。

2. 人民公仆

被习近平总书记多次提到的党的好干部焦裕禄、谷文昌等，这些被历史铭记的官员都有一些共同的特点，那就是亲民爱民、无私奉献、鞠躬尽瘁，俯首甘为孺子牛。对于党的好干部代表焦裕禄，习近平总书记说：“焦裕禄同志是县委书记的榜样，也是全党的榜样。”^[1]福建省东山县原县委书记谷文昌被老百姓尊为“谷公”，当地百姓逢年过节“先祭谷公，后祭祖宗”已经成为当地多年的习俗。习近平总书记撰文称赞他“在老百姓心中树起了一座不朽的丰碑”。这些人民公仆用实际行动体现了党员干部的本质，展示了党员干部的光辉形象。

二、群众眼中领导干部的形象危机

现实社会生活中，个别官员由于种种原因不会、不愿按照群众的期待展现自己的公众形象，结果造成了领导干部的形象危机。群众意见大、反映强烈的官员形象大致有以下几种。

1. 保姆式服务

官员本来是人民的勤务员，但是，个别官员往往让下级提供保姆式服务。诸如官媒曾怒批个别领导干部不会自己打伞、不会自己拎包、不会自己走路，“上车有人请，下车有人扶”，习惯被人伺候、享受前呼后拥等。这些都严重损害领导干部在群众心目中的良好形象。习近平总书记以自己打伞的行为受到举国人民的深情拥护和爱戴，也为领导干部树起了标杆。

2. 演员式工作

官员“秀”本身是中性的，是领导干部展示形象的需要，也是同社会、同人民群众进行互

动的一种方式，但“秀”到何种程度则需要慎重。现实工作中，一些官员为了讨上级欢心，千方百计造假，搞出一些华而不实、专供上级“走马观花”的“官赏工程”，这种表演劳民伤财，发挥不了实际作用，百害而无一益。还有一些领导干部认为作秀可以让群众开心，下去视察调研随时摆拍，用镜头作秀，跟着下去的记者比领导还忙，这种表演作秀事实上是自我贴金、自我美化，用“虚假繁忙”来掩盖实际工作的成效匮乏，是对工作业绩的拉长、吹大和垫高，只会销蚀官员的信誉和威信。

3. 土豪式穿戴

网友对官员穿戴奢侈品越来越敏感，但诸如《人民的名义》中贪官丁义珍高调系LV标志的皮带的现象依然时有可见，如戴价值十多万“江诗丹顿”手表、被网友扒出抽昂贵香烟照片的周久耕，哈尔滨火灾现场穿万元国际品牌羽绒服的官员，一身全是宝的“表哥”杨达才等等。这些奢华穿戴都在不停地刺激着人民群众的感官和神经。党的十八大之后，中央强力号召改进工作作风，官员们开始低调朴素，但曾有媒体报道，在这之前，貂皮大衣、名牌包包、爱马仕皮带、迪奥眼镜这些大牌奢侈品在政协委员、人大代表们身上轻易可见。这些土豪式穿戴，疏远的是干群关系，游离的党群感情。

4. 家长式作风

家长式作风，顾名思义就是独断专行、高高在上的作风。习近平总书记曾突出强调过这个问题，他说，有的领导干部喜欢当家长式的人物，希望别人都唯命是从，大会小会都搞“一言堂”、大情小事“一霸手”，喜欢“我是‘老大’我说了算”的感觉，无视民主集中制，动不动发飙骂人，弄得党内政治生活很不正常。领导干部一旦让群众感觉你是高高在上的“大老爷”，任何意见建议都听不进，也就开启了群众厌恶的潘多拉魔盒，后果不堪设想。

三、领导干部形象塑造的科学路径

领导干部要强化形象管理意识、加强自身形象建设，由表及里、由外而内系统全面地塑造好自己的良好社会形象。

1. 管理着装，穿出正面形象

领导干部着装的宏观要求是，规范、大方、得体，注重仪容仪表。领导干部要通过以德聚人、以才服人、以情感人等树立正面形象^[2]，首先要有一个正面的外在形象。良好的公众形象不仅会给人以庄重威严、朴实靠谱、赏心悦目的直观印象，也势必会提升党员干部的岗位自豪感、心理归属感和履职使命感。事实上，除了公、检、法、银行等统一配备服装的部门，其他机构的领导干部着装也是有基本要求的。比如，出席正式公务场合，官员们要着正装，男士着西服正装七件套，女士也要在西服套裙四件套的基础上进行适当添加。即使在休闲场合，领导干部的着装依然不能随心所欲，要少一些“官气儿”，多一些“亲民风”。比如，习近平总书记下基层调研和慰问群众，都会着正装皮鞋、正装西裤和正装白衬衫，天冷了加一件黑色或藏青色夹克外套，这让人民群众觉得很亲切、很随和，拉近了同群众之间的心理距离。广大党员干部要向习近平总书记看齐，穿出正气、正义和威严。

2. 注重礼仪，彰显领导威严

党员领导干部不仅要注重内在的修为，还要重视内在修为的外在表现形式——行政礼仪修养。中华被誉为礼仪之邦，而领导干部更被看作注重礼仪的代表和典范，其一举一动、一言一行都可能对群众产生教化作用，影响不可小觑。有涵养的领导干部，待人接物彬彬有礼、温和有加、不怒自威。习近平总书记任福建省宁德地委书记时，当时宁德地区比较穷，老百姓称盖房、修坟、娶媳妇为人生三件大事，干部私自建房成风。习近平总书记1988年6月到任宁德后开始整顿干部作风，当时有同志提醒他说，刚上任最好

不要得罪那么多人，习近平总书记也不生气，而是认真仔细地讲道理。他说：“这里有一个谁得罪谁的问题，你违纪违法占地盖房，为一己之私破坏了党的权威和形象，是你得罪了党，得罪了人民，得罪了党纪国法，而不是代表了党和人民利益查处你的干部得罪了你！”领导的威严是在刚正不阿地坚持原则中得到了彰显，而不是靠拍桌子骂娘、吹胡子瞪眼睛来实现的，这事实上是党员干部的领导智慧、政治智慧和软实力的集中体现。

3. 端正行为，秀出党性修养

无论形象还是礼仪，都是领导干部整体修养的外在呈现，是德能勤绩廉的整体彰显。对此，习近平总书记曾明确指出：“要珍惜自己的社会形象，在市场经济大潮面前耐得住寂寞、稳得住心神，不为一时之利而动摇、不为一时之誉而急躁，不当市场的奴隶，敢于向炫富竞奢的浮夸说‘不’，向低俗媚俗的炒作说‘不’，向见利忘义的陋行说‘不’。”^[3]要做到这些，必须加强党性锻炼、提高党性修养，因为“作风反映的是形象和素质，体现的是党性，起决定作用的也是党性”。要用党性修养立身、立德、立言、立行，时常照照镜子、正正衣冠。既要坚持政治性和原则性，又要保持时代性和战斗性，自觉抵制商品交换原则的侵蚀腐蚀，努力保持共产党员的先锋模范形象。要通过坚定理想信念、树立共产党人政治品格、培育高尚精神境界等提高政德^[4]。

4. 提升能力，干出群众口碑

领导干部要想赢得人民群众的口碑，靠作秀和哗众取宠是没用的，必须要有“为官一任，造福一方”的决心，必须靠脚踏实地工作的点滴积累。因而，领导干部最终还是要干在实处，提升服务群众、为群众办实事解难题的能力，提高运用党的创新理论推动工作的能力。当然，做能更是要下苦功夫的，在这些苦功夫中，一项基本功就是调查研究。习近平总书记说：“当县委书记一定要跑遍所有的村，当(市)委书记一定要跑遍

所有的乡镇，当省委书记一定要跑遍所有的县市区。”他本人是这样说的，更是这样做的。“在正定，他跑遍了所有村；在宁德，他到任3个月就走遍了9个县，后来又跑遍了绝大部分乡镇；到任浙江后，用一年多时间跑遍了全省90个县市区；在上海仅7个月，他就跑遍了全市19个区县；到中央工作后，他的足迹已遍及31个省区市”^[5]。这项基本功是领导干部的必修课，不能

把必修当选修，更不能偷工减料玩花样，隔着玻璃窗的调研、走马观花的调研都不能真正实现知民情，对正确决策也会有所影响。党的十八大以来，中央着力整顿为官乱为取得了明显成效，但为官不为问题有所抬头，党员领导干部要干出让人民满意的政绩，就必须做勇于担当、冲锋在前的能吏。

参考文献

- [1] 习近平.弘扬焦裕禄精神 继续推动教育实践活动取得实效[N].人民日报,2014-03-19.
- [2] 王艳.领导干部正面形象的认知偏差与塑造路径[J].领导科学,2019(23):36-38.
- [3] 习近平.在中国文联十大、中国作协九大开幕式上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:19.
- [4] 孙红.新时代领导干部政德之要[J].党政论坛,2021(5):61-64.
- [5] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:440.

责任编辑 夏继先

(上接第29页)

- [16] Lindstedt C, Naurin D. Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption[J]. International political science review, 2010, 31(3): 301-322.
- [17] Farzanegan M R. Cognitive ability and corruption: rule of law (still) matters[J]. Empirical Economics, 2018, 59(4): 1-21.
- [18] Huther J, Shah A. Anti-corruption policies and programs: a framework for evaluation[M]. World Bank Publications, 2000: 12-13.
- [19] Wikipedia. Worldwide Governance Indicators [EB/OL]. [2020-12-10].https://en.wikipedia.org/wiki/Worldwide_Governance_Indicators.
- [20] STATA.Unobserved Components Model[EB/OL].2020-12-10. [2020-12-10]. <https://www.stata.com/features/overview/unobserved-com/features/overview/unobserved-com-components-model/>
- [21] Kaufmann D, Kraay A, Lora E, et al. Growth without governance [J]. Economia, 2002, 3(1): 169-229.
- [22] Wikipedia. World Development Indicators[EB/OL].[2020-12-10]. https://en.wikipedia.org/wiki/World_Development_indicators.
- [23] 魏昌东.腐败治理体系法治化发展的一般原理[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2020,57(03):92-104,158-159.
- [24] 倪星,马珍妙.地区腐败容忍度的影响因素与有效治理:基于全国314个地级行政区的实证研究[J].华南师范大学学报(社会科学版),2021(01):100-116,207.
- [25] 李莉.2020 全球反腐给我们哪些启示?[J].廉政瞭望,2020(24): 28-29.
- [26] 杨一,邹昀瑾.以机器学习应对信息“爆炸”时代:公共管理研究的降维可视化探析[J].中国行政管理,2021(1):105-113.

责任编辑 夏继先



漯河市委编办 “四强化四建设”全面 提升机关党建工作

漯河市委编办紧紧围绕新时代党的组织工作路线总要求，牢牢把握新时代机构编制工作定位，以强化理论武装、组织建设、日常管理为重点，在突出政治标准、增强责任使命、把握工作重点上下足功夫，全面提升机关党风廉政建设水平。

一、强化理论武装，建设活力编办。坚持把理论武装摆在突出位置，围绕“深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大暨十九届历次全会精神”这一主线，抓实“党史学习教育”，通过集中学习、主题党课等形式，引导党员干部认真读原著、学原文、悟原理，深入领会习近平新时代中国特色社会主义思想丰富内涵，引导党员干部用党章党规规范日常行为。

二、强化组织建设，建设责任编办。坚持党建引领的发展理念，细化完善支部工作台账，夯实支部工作基础，提升支部建设规范化、标准化、先进化水平，破解党建工作虚功难以实做、学风不浓、基础工作不实等问题，提升党员、干部工作能力素养，形成了主要领导亲自抓、分管领导具体抓、各科室密切配合、齐抓共管的工作格局，将党风廉政教育与机构编制工作相结合，确保编办建设与深化改革、规范机构编制管理等业务工作相结合，统筹推进，互融互促。

三、强化日常管理，建设效率编办。秉持“严谨细实优”工作标准，推行规范化、精细化、日常化管理，实时监督指导和跟踪问效，认真执行党的各项工作纪律和保密纪律；严肃机构编制纪律，规范机构编制管理；认真贯彻落实《中国

共产党机构编制工作条例》等机构编制规章制度，强化党管机构编制原则，推进机构编制法定化，提升机构编制工作水平。

四、强化纪律建设，建设廉政编办。持续抓好作风建设，紧盯形式主义、官僚主义问题，深入开展党性、党风、党纪教育，增强党员、干部思想自觉、行动自觉，逢节假日，提前预警，提醒党员干部要严格落实中央八项规定精神。严格干部考勤制度，及时了解党员干部思想动态，定期对履行“一岗双责”情况、工作纪律、日常工作制度执行情况进行检查，全面提升党风廉政建设工作精细化水平。

三门峡市委编办多措并举 稳步推进机构编制核查工作

机构编制核查工作开展以来，三门峡市委编办严格按照省委编办要求，积极稳妥推进单位自查、数据比对等核查程序，为进一步盘活机构编制资源，强化综合约束和监督检查打下坚实基础。

一、高度重视，周密部署。接到省委编委印发的《河南省机构编制核查实施方案》后，三门峡市委编办迅速行动，第一时间向市编委领导作了专题汇报，编委主要领导高度重视，要求按照省委编委文件精神尽快开展此项工作。结合上级文件精神 and 自身实际，起草《三门峡市机构编制核查实施方案》，对机构编制核查的总体要求、范围、内容、步骤和有关要求进行明确，并提请市委编委领导审定后印发，为核查工作有序推进打下了坚实基础。

二、精心组织，稳步推进。建立机构编制核查工作群，各单位上报核查工作联系人及分管领

导，三门峡市委编办以机构编制统实名制数据库为基础，对机构指标项17个、人员指标项30个进行了重新核对，各单位将数据信息与本单位机构编制审批文件、干部人事档案等进行比对，对发现的不一致信息进行修正，经主要负责人签字确认后上报。目前，市直各单位的自查、数据录入已全部完成。

三、部门联动，密切配合。加强与市委组织部、市财政局、市人社局的协作配合，市委组织部提供市直单位科级以上干部职务职级信息、市财政局提供市直预算单位信息，市人社局提供市直单位人员参保信息，目前三家单位数据已经汇总到编办进行比对，确保各类信息、基础数据真实、准确。

郑州市中原区委编办 “四到位”助推教育事业再出发

为深入贯彻党中央关于“双减”工作的重要指示精神，中原区委编办提高政治站位，主动担当作为，立足主责主业，全面开展调查研究，理清相关部门职责权限，确保高质量如期完成“双减”任务，助力中原区美好教育发展。

一、组织领导到位。区委区政府成立“双减”工作领导小组，由区委区政府主要领导担任组长，相关部门一把手为成员，办公室设在区教育局，负责统筹协调相关部门、建立工作机制等工作。各相关部门按照职责分工，制定“路线图”“施工图”，加强密切配合，形成合力，确保圆满完成任务。

二、专题学习到位。中原区委编办组织专题研讨，围绕中央深改委第十九次会议精神和《关于进一步减轻义务教育阶段学生作业负担和校外

培训负担的意见》文件精神进行深入学习，深刻理解“双减”政策出台的重大意义、核心要义。业务学习组还重点学习教育、民政、科技等有关部门“三定”规定，分析问题成因，探索解决路径，为理清部门职责边界把准政策依据。

三、全面调研到位。中原区委编办邀请区教育局、市场监管局以及民政局进行座谈，凝聚各方共识，搭建信息共享平台，建立交流反馈机制，探讨综合治理校外教育培训的机制方法，推动相关部门耦合联动、同向发力，为规范校外培训机构贡献智慧和力量。

四、职责梳理到位。中原区委编办多次专题研究《关于成立校外教育培训监管科的请示》机构编制申请事项，并进行审查论证，修改完善，初步拟定了新成立的校外教育培训监管科的主要职责，明晰了其与相关机构的职责界限；同时，还调整完善、充实明确了工信、市场监管、民政、发改等部门在线上线下培训、学科类与非学科类、价格收费等方面的职责，引导校外培训机构健康发展，向新时代中原区美好教育再出发。

洛阳市洛龙区委编办多措并举 助力打造教育高地

为全面贯彻党的教育方针，深化教育改革，洛阳市洛龙区委编办率先开展教育体制机制改革，多措并举打破教育体制机制瓶颈，努力打造洛龙教育高地。

一、优化资源配置，调整教育机构布局。优化中小学布局，根据城乡区域人口流动、各学段学生规模变化等情况，调整学校布局结构，将教育职能弱化、任务不饱和、规模较小的学校整合

为学生规模较大学校的分校，从而优化各级各类中小学校教学点的设置。加强学前教育工作力量，设立幼儿教育指导机构，统一规范指导全区学前教育相关工作。同时，调配事业编制用于充实学前教育队伍；设立洛龙区第一实验幼儿园等多所公立幼儿园机构，扩大优质普惠性学前教育资源供给，为洛龙区的学前教育工作提供坚实的保障。

二、调整教师结构，盘活编制资源。一是扩充资源，在增加基数上想办法。积极向上级部门争取更多的教师编制资源；采用面向研究生或重点师范院校毕业生直接招聘等方式选拔优秀教师，加快教师队伍力量补充。二是盘活存量，确保现有编制资源高效利用。根据各所学校学生增减情况，结合城镇化进程，按照优质教育资源均等化要求统筹调剂，将整合的教育编制资源统筹用于中心学校统一分配，平衡全区中小学教师编制。

三、创新管理方式，探索建立“教师周转库”。洛龙区作为城市新区，新增人口多、生源增长较快，在编教师的招聘因程序较多等原因，与生源增长相比有一定滞后性。为解决这一问题，洛龙区委编办探索建立“教师周转库”制度，采用政府购买的形式招聘教师，作为正式在编教师的预备队。并根据学生增长情况及在编教师退休或离职情况预估数据，建立在编教师的“预备队”。通过建立“教师周转库”，使教师队伍形成编内编外相结合、中坚力量与新生力量有传承的梯次配置，有助于打造全市教育高地。

的重要内容，是建立新型医疗卫生服务体系的关键举措。自汤阴县启动医共体建设以来，县委编办坚持“三个强化”，积极探索编制管理方式，为县域医共体建设全力提供体制机制保障和支撑。

一、强化学习调研。按照省委、市委、县委全面深化改革工作部署，汤阴县委编办组织人员认真学习《汤阴县县域医疗服务共同体工作实施方案》等系列文件资料，把政策、强理论、明职责，为全面推进医共体建设夯实理论基础。同时，会同县卫健委等部门深入河南郸城县、山西高平市进行实地调研，学习先进经验，增强改革的针对性和实效性。

二、强化编制统筹。为统筹县、乡两级医疗机构，结合汤阴实际，因地制宜组建县人民医院和县中西医结合医院2家医疗服务集团。县委编办大胆创新，放宽用编权限，扩大医院用人自主权，印发了《汤阴县紧密型县域医疗卫生共同体机构编制备案制管理办法》，实现医疗共同体县级医疗卫生机构和基层医疗卫生机构的编制统筹使用，激发医疗机构内在活力。

三、强化监督管理。建立监督长效机制，县委编办负责公立医院备案制管理工作，加强对公立医院备案事项的事中事后监管，定期会同卫健、人社等部门对备案制管理情况进行监督检查，确保医疗共同体机构编制发挥最大效益。

责任编辑 华 夏

汤阴县委编办“三个强化” 助力紧密型县域医共体建设

紧密型县域医共体建设是医药卫生体制改革



河南省市县党委编办 2021年优秀重点研究课题

《关于开展市县党委编办2021年重点课题研究活动的通知》（豫编办〔2021〕39号）印发后，各级机构编制部门高度重视，围绕行政管理体制改革与机构编制管理重大理论和实践问题深入开展调查研究，形成78项高质量研究成果。省机构编制研究中心按照“公开、公平、公正”原则，组建专家评审委员会，采取结构化评分与课题负责人答辩、专家提问点评相结合的方式进行了严肃认真评审，评选出优秀重点课题10项：一等奖2名、二等奖3名、三等奖5名。获奖名单如下：

一等奖（2名）

- 1.《开封市建立“编制周转池制度”提升编制资源使用效益的探索与实践》
（开封市委编办课题组）
- 2.《市属高校、公立医院员额制试点工作研究》
（商丘市委编办，课题组成员：孙维 李长春 张保健 赵宁 陈春雅）

二等奖（3名）

- 1.《统筹使用各类编制资源研究——利益分析的视角》
（信阳市委编办，课题组成员：林长 刘志勇 雷丰源 周显宝）
- 2.《整顿混编混岗及编外用人需要解决的问题研究——基于安阳市的探索研究》
（安阳市委编办，课题组成员：李满朝 孙红栋 田甜 秦娇 杜宁玉）
- 3.《关于乡镇（街道）放权赋权工作的实践与思考——以河南省漯河市为例》
（漯河市委编办，课题组成员：胡新保 宋涛 徐聪 范璐麒）

三等奖（5名）

- 1.《焦作市推进开发区机构编制管理工作实践研究》
（焦作市委编办，课题组成员：张红涛 狄丽珠 许晓鹏 杨晓亮 李志峰）
- 2.《大数据与机构编制创新管理研究——以巩义市为例》
（巩义市委编办，课题组成员：焦雪尽 郑志辉 董红杰 马伯标 白静）
- 3.《完善权责清单管理制度对保障机构职能作用发挥的研究》
（驻马店市委编办，课题组成员：任新华 邱冠林 朱梦珂）
- 4.《机构编制动态调整和管理评估机制研究》
（濮阳市委编办，课题组成员：黄俊荣 李银苹 靳晓敏）
- 5.《论开发区体制机制改革和规范开发区管理机构的有机统一——以河南省开发区发展情况为例》
（许昌市委编办，课题组成员：周汉涛 李飞 黄卫民 王彦浩）



风雨不动 郇秉豫 作

郇秉豫，2013年06月获中国人民大学艺术学院中国书画专业学士学位，2015年10月获伦敦艺术大学切尔西学院纯艺术专业获硕士学位，2016年8月至今，任教于郑州大学美术学院。

ISSN 2095-7017



CN 41-1428/D ISSN 2095-7017 定价：15.00元

9 772095 701216