

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



- 河南自贸试验区各片区管理体制问题研究
- 关于创新开发区管理体制机制的思考
- 养老服务领域PPP模式的政策偏差及其改进
- 倡议书在社会治理中的功能定位与实现条件

党 史 上 的 河 南 记 忆

HENAN MEMORY



吉鸿昌将军纪念馆



吉鸿昌将军纪念馆位于河南省扶沟县城，占地面积10万余平方米，建筑面积1.6万余平方米，基本陈列面积2600平方米。馆区由纪念馆主馆、吉鸿昌铜像广场、国防教育园、鸿昌广场和廉政文化园五部分组成，是全国规模最大的吉鸿昌个人纪念馆。纪念馆先后被有关部门命名为全国爱国主义教育示范基地、全国青少年教育基地和国家国防教育示范基地、河南省廉政教育基地和河南省红色教育基地等。

摄影/文明 史料提供/吉鸿昌将军纪念馆 文字整理/石羽



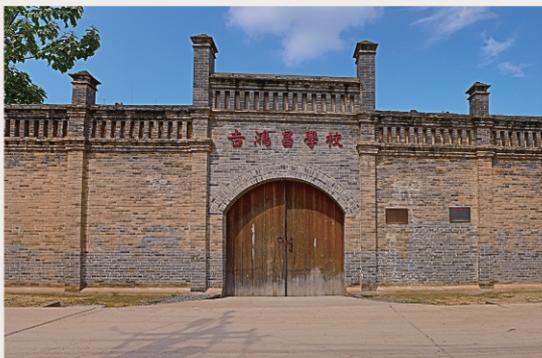
吉鸿昌将军纪念馆大门，由吉鸿昌三字汉语拼音首字母JHC形象化构成



吉鸿昌将军纪念馆广场雕像



吉鸿昌将军纪念馆大厅



吉鸿昌学校原址



现在的吉鸿昌小学



吉鸿昌著作

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 胡战坤

主任：王付林 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 王庆兵 王荣阁

叶春风 任丰金 刘春阳

刘俊生 苏 辉 杨士斌

杨光斌 张明军 陈振明

郁建兴 金太军 胡汉伟

胡彦宏 郭建州 董克用

黑云龙 程秀波

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：zskxlt2016@163.com

出版日期：2022年2月25日

中国标准连续出版物号：
ISSN 2095-7017
CN 41-1428/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

目录 Contents

2022年 / 第9卷 / 第2期 / 总第86期 / 2022年2月25日出版

◇ 专题策划

河南自贸试验区各片区管理体制问题研究 / 河南省委编办市县处课题组 / 4

以开发区管理体制创新持续优化营商环境的实践和探索

——以安阳市为例 / 张艳民 / 10

关于创新开发区管理体制机制的思考 / 白冰 潘效华 / 15

◇ 理论视点

养老服务领域 PPP 模式的政策偏差及其改进

——基于“十四五”规划的思考 / 秦长江 / 21

复杂适应系统理论视角下审管融合困境的生成机理

——基于 X 市行政审批改革的个案考察 / 蔡冀涛, 戴均 / 26

◇ 社会治理

倡议书在社会治理中的功能定位与实现条件 / 何永松 / 33

空间变革下“村改居”社区治理策略研究

——以 L 市 Y 区十号小区为例 / 李宁 / 39

乡村振兴背景下同盟古镇袁家村景区满意度提升策略研究 / 陈艳艳, 孙佳华, 张晓庆 / 44

◇ 行政文化

文化市场机制与红色文化社会化传播论析 / 徐功献,叶雯静 /50

亲与清:新型政商关系的困境与出路 / 段 涵 /56

◇ 一线传真

河南省机构编制系统扎实开展“能力作风建设年”活动 五则 /62

封面图片 / 2月4日晚,北京第二十四届冬季奥林匹克运动会开幕式在国家体育场隆重举行。国家主席习近平出席开幕式并宣布本届冬奥会开幕。

新华社记者 鞠鹏 摄

封底 / 小河弯弯 摄影 / 程乐意

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 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 10 * 2022-02 * n

河南自贸试验区各片区管理体制问题研究

河南省委编办市县处课题组

建好中国(河南)自贸试验区,是党中央、国务院赋予河南的一项重大使命和任务。2017年,河南自贸试验区3个片区管理机构挂牌成立以后,实际运行中各片区管委会的职能定位如何、享受哪些经济社会管理权限,与省、市相关职能部门如何对接、协调,特别是郑州片区又分经济技术开发区、郑东新区、金水区3个区块,3个区块与片区管委会以及与经开、郑东、金水行政区政府、管委会如何对接协调关系等管理体制机制运行情况,直接影响着我省自贸区的建设和发展。鉴于此,课题组对2017年以来各片区有关情况进行了认真梳理,并赴郑州、开封、洛阳片区进行了实地调研,查找管理体制和运行机制中存在的深层次问题及其原因,寻找破解的办法途径,希望对完善自贸区管理体制机制、促进我省自贸区高效发展提供参考。

一、基本情况

(一)河南自贸试验区基本情况。2016年8月31日,国务院决定设立中国(河南)自由贸易试验区。2017年3月31日,国务院发布《中国(河南)自由贸易试验区总体方案》。河南自贸试验区实施范围119.77平方公里,涵盖郑州、开封、洛阳3个片区。郑州片区73.17平方公里,占河南自贸

试验区总面积的61.1%,涵盖经开区块41.22平方公里、郑东区块31.67平方公里和金水区块0.28平方公里。其战略定位是:以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求,加快建设贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系,将自贸试验区建设成为服务于“一带一路”建设的现代综合交通枢纽,简称“两体系、一枢纽”。重点在促进交通物流融合发展和投资贸易便利化方面推进体制机制创新,打造多式联运国际性物流中心,发挥服务“一带一路”建设的现代综合交通枢纽作用。开封片区19.94平方公里,重点构建国际文化贸易和人文旅游合作平台,打造服务贸易创新发展区和文创产业对外开放先行区,促进国际文化旅游融合发展。洛阳片区26.66平方公里,重点提升装备制造业转型升级能力和国际产能合作能力,打造国际智能制造合作示范区,推进华夏历史文明传承创新区建设。

按照国务院印发的总体方案,河南自贸试验区涉及160项改革试点任务,主要集中在5个方面:一是加快政府职能转变,深化行政管理体制改革,简政放权、放管结合、优化服务,推动事前审批向事中事后监管转变,完善市场监管机制,提高行政服务效能,加快形成法治化国际化便利化营商环境。二是扩大投资领域开放,实施

本文系2021年度河南省机构编制系统优秀重点研究课题。

外商投资负面清单管理模式，构建对外投资合作平台，将自贸试验区建设为企业“走出去”的窗口和综合服务平台，提升双向投资水平。三是推动贸易转型升级，完善外贸发展载体，拓展新型贸易方式，创新通关监管机制，加快形成对外贸易竞争新优势。四是深化金融领域开放创新，扩大金融对内对外开放，拓展金融服务功能，推动跨境投融资创新，构建与国际规则接轨的金融服务体系。五是增强服务“一带一路”建设的交通物流枢纽功能，畅通国际交通物流通道，完善国内陆空集疏网络，开展多式联运先行示范，扩大航空服务对外开放，建立与“一带一路”沿线国家的全方位交流合作平台。

（二）管理体制和机构编制情况。2017年，为加强对自贸试验区建设工作的协调管理，保障自贸试验区建设工作的顺利推进，经省委常委会议研究同意，在省级层面，设立河南自贸试验区工作办公室，在省商务厅挂牌，承担河南自贸试验区建设领导小组日常工作。设主任1名(由省商务厅厅长兼任)、副主任1名(由省商务厅1名副厅长兼任)，核定行政编制10名、处级领导职数2正2副。各片区层面，统一设立了河南自贸试验区郑州、开封、洛阳3个片区管理委员会，机构规格均为正处级。各片区管委会作为省政府派出机构，统一接受河南自贸试验区建设领导小组和片区所在市政府领导，片区管委会主任均由分管副市长兼任。郑州片区因辖郑东新区、郑州经开区、金水区三个区块，管委会单独设置（2019年郑州市调整为与商务局合署办公）。开封片区与开封经开区、洛阳片区与洛阳高新区管辖区域高度重合，采取“一个机构，两块牌子”的设置形式；同时，为加强组织协调力量，均单独核定了领导职数。经过多年来的发展，各片区的管理体制和机构编制演变情况如下。

1.郑州片区。2017年，省编委明确设立河南自贸试验区郑州片区管理委员会，机构规格为正处级。片区管委会作为省政府派出机构，接受河

南自贸试验区建设领导小组和郑州市政府领导。核定自贸区郑州片区管委会主任1名，由分管副市长兼任，常务副主任（正处级）1名、副主任3名。2017年，根据省编委的批复，郑州市编委明确郑州片区管委会设5个内设机构，正科级规格，核定行政编制20名，中层领导职数10名。同时在郑东新区、郑州经开区和金水区设立3个办事处，作为郑州片区管委会在各属地的办事机构，为事业单位，实行属地管理，主要负责协调属地各单位、落实属地自贸区相关事务；机构规格相当于正科级，各核定领导职数1正2副，人员编制由上述3个区内部调剂解决。2019年，为规范和完善郑州片区管理体制，郑州市委编委对郑州片区管理机构进行了调整，明确郑州片区管委会与郑州市商务局合署办公，管委会领导职数保持不变。将管委会内设机构政策创新局、行政审批局、对外联络局分别更名为自贸区政策创新处、自贸区行政审批处、自贸区对外联络处，正科级规格，领导职数各1正1副。撤销内设机构综合协调处和综合监管局，将其职责分别划入郑州市商务局的相关处室。设立综合服务中心，为全供事业单位，隶属于郑州片区管委会管理，规格相当于正科级，核定事业编制20名。

目前，自贸区郑州片区管委会主任由分管副市长兼任，实配常务副主任1名(由市商务局局长兼任)，副主任2名。实有行政人员12名，事业人员16名。以政府购买服务形式招聘劳务派遣制工作人员144名，负责综合服务中心业务咨询、窗口受理以及管委会机关辅助性工作。3个区块的情况为：经开区管理机构实际与经开区商务局合署办公，设5个内设科室，商务局局长兼办事处主任，2名副局长兼副主任，目前实有10人专门负责自贸区相关工作。郑东新区区块管理机构独立设置，设4个内设科室，由郑东新区管委会分管经济工作的副主任统筹自贸区建设工作，目前实配主任1名，实有工作人员8名（派遣制6名）。金水区管理机构单独设置，设4个内设

科室，目前实配主任1名、副主任1名，实有工作人员10人。

2.开封片区。2017年，省编委明确河南自贸试验区开封片区管委会与开封经济技术开发区管委会“一个机构，两块牌子”，片区管委会作为省政府派出机构，接受河南自贸试验区建设领导小组和开封市政府领导。核定管委会主任1名，由分管副市长兼任，常务副主任（正处级）1名、副主任2名。所需人员编制由开封市调剂解决。2017年，根据省编委的批复，开封市编委明确开封片区管理委员会设置综合协调与政策研究局、行政审批局、投资与贸易服务局、产业发展与综合监管局4个科级内设机构和综合服务中心1个科级事业机构，共核定行政编制32名、事业编制10名。

目前，开封片区管委会主任由分管副市长兼任，常务副主任由城乡一体化示范区管委会主任兼任，另有副主任3名（其中1名为正处级）、正处级调研员1名、挂职副主任2名。开封片区管委会与开封经济技术开发区人员统筹使用，现有工作人员共92人，其中使用行政编制7人，挂职副主任2人，从城乡一体化示范区借调24人，城乡一体化示范区招录全供事业人员37人，自贸区开封片区管委会招录人事代理人员22人。

3.洛阳片区。2017年，省编委明确河南自贸试验区洛阳片区管委会与洛阳高新技术产业开发区管委会“一个机构，两块牌子”，片区管委会作为省政府派出机构，接受河南自贸试验区建设领导小组和洛阳市政府领导。核定管委会主任1名，由分管副市长兼任，常务副主任（正处级）1名、副主任2名。所需人员编制由洛阳市调剂解决。2017年，根据省编委的批复，洛阳市编委明确，自贸试验区洛阳片区管委会设4个内设机构，正科级规格。核定行政编制35名，正科级领导职数4名，副科级领导职数8名。设立综合服务中心，为全供事业单位，核定事业编制10名，科级领导职数1正1副。2020年，为进一步深化高新区体制机制改革，更好发挥高新区、自创区、

自贸区“三区融合”优势，促进高新区高质量发展，洛阳市委编委对洛阳高新区和自贸区洛阳片区的管理机构进行了调整：设立洛阳高新区党工委、管委会，加挂自贸区洛阳片区党工委、管委会牌子，机构规格维持正处级不变。高新区（自贸区洛阳片区）党工委、管委会机关不再区分行政机构和事业单位，统一设置党政办公室等18个工作机构，其中改革协调局主要负责自贸区改革创新相关工作。高新区（自贸区洛阳片区）党工委、管委会148名行政编制、57名事业编制维持不变，人员统筹使用。重新核定高新区（自贸区洛阳片区）党工委、管委会领导职数2正7副。

目前，洛阳高新区、自创区、自贸区“三区融合”已经全部到位，实配党工委书记（管委会主任）1名，党工委副书记1名、管委会副主任2名、纪工委书记（监察工委主任）1名，中层干部已经全部任命。

二、存在问题

从调研情况来看，郑州、开封、洛阳3个片区管委会自成立以来在推进自贸区建设发展方面发挥了重要作用，基本完成国务院赋予我省的160项试点任务。但在管理体制和机构编制方面还存在一些问题。有些是共性问题，如高层次专业人才缺乏；有些是个性问题，如郑州片区3个功能区块的管理体制问题。

（一）缺乏高层次专业人才。自贸试验区是新生事物，自贸试验区的工作人员面对的工作都是全新的课题，目前各片区工作人员中，熟悉国际贸易、金融、物流、法律等专业人才不多。初步统计，涉外专业的人员占在职人数的比例，郑州片区为3.75%、洛阳片区为20%、开封片区为0%。从在职人员的文化结构来看，3个片区没有一名博士学历的工作人员。作为中西部内陆地区的自贸试验区，存在区位优势，与沿海相比，在吸引贸易、物流尤其是金融人才方面，没有很强的竞争力。用人机制不够灵活，缺乏有效的引

人机制和人才激励机制，政府机构薪酬待遇对高端人才的吸引力非常有限，专业化人才引不来、留不住，专家型人才紧缺，专业技术人员数量与岗位不匹配，人才短板问题突出。如开封片区管委会各部门临时抽调大量工作人员，岗位不固定，借调人员岗位和隶属单位脱节，其工作考核及事业发展方向存在较大问题，队伍稳定性差。

（二）下放的省级权限落实不够。2017年，我省向自贸区下放455项省级经济社会管理权限，共涉及31个省政府部门。其中108项省级行政许可事项、204项省级行政处罚事项由自贸试验区各片区管委会集中实施，57项省级行政检查事项、行政确认事项和其他职权事项下放自贸试验区各片区管委会或有关部门实施，86项省级行政检查事项、行政确认事项和其他职权事项委托自贸试验区各片区管委会实施。第一批下放的权限赋予了自贸区更大的自主权，使自贸区内企业办事更加便利，切实享受到改革红利。但经过几年的运行，也有个别事项因存在业务系统不能及时有效对接、相关权限配套不足、实用性不强等问题，不能很好地发挥应有的作用。如，郑州和开封片区在机构设置上没有相应的执法机构，以致下放的200多项行政执法事项无法落实。另外，片区管委会为省政府派出机构，但在承接省级事权下放方面，与省直部门沟通难度大、协调任务重。为促进企业发展而推行的“放管服”改革，不需要企业和群众再“跑腿”，但却需要片区管委会在省直部门之间“反复跑腿”。

（三）各片区存在的个性问题。自贸试验区在运行过程中，存在的个性问题较为突出。

1. 郑州片区管委会。一是片区管委会与商务局合署办公的体制尚未落实到位，内部运行机制不够顺畅。在领导班子任命上，除管委会常务副主任由商务局局长兼任外，市商务局和片区管委会副职还存在“两张皮”，没有完全融合为一套班子。在中层干部任命上，管委会3个内设处室的相关同志一直以负责人身份主持工作，没有正

式任命，对外协调、沟通、统筹工作存在一定困难。在内部职能融合上，管委会综合协调局和综合监管局虽然撤销，但实际仍由管委会原有人员承担相应职责，相关职责并未融合到市商务局的相关处室。在人员融合上，片区管委会与市商务局人员待遇不统一，比如在精神文明奖和平安建设奖发放方面，片区管委会不享受一致的待遇，一定程度上影响了干部职工的积极性。二是片区管委会对3个区块的统筹协调不够。郑州片区管委会覆盖经开、郑东、金水3个区块，涉及1个主城区和2个开发区共9个街道办事处的行政管辖区域。在实际运行中，由于3个区块实行辖区属地管理，片区管委会与3个区块的关系仅限于业务指导和统筹协调，没有人、财、物、事的管理权限，入驻自贸区办事大厅的也是市级和属地有关行政部门的派出窗口，片区管委会对各个区块实施统一管理、统筹推进制度创新存在较大难度。三是3个区块专职工作人员力量不足。3个区块办事处除金水区块明确了领导班子和专职工作人员，其他两个区块虽然也配备了工作人员，但专职的领导和工作人员不多，经开区块尤为突出，办事处完全与区商务局融合，没有专职领导分管办事处工作，人员与商务局工作人员完全打乱使用，5个内设科室的负责人没有任命，专门从事自贸区工作的人员不固定。郑东新区区块办事处只明确了东区管委会1名副主任分管自贸工作，内设处室负责人也未任命，对外协调、沟通、统筹工作时存在一定困难，目前有8名人员负责自贸区工作，其中6人实行的是派遣制，人员流动快，一些高素质专业人才工作几年就跳槽到别的单位，给工作带来一定难度。

2. 开封片区管委会。开封自贸片区位于开封市城乡一体化示范区规划范围内，与开封经开区6.82平方公里的区域有交叉。开封市城乡一体化示范区原为开封新区(设有管理机构)，管辖区域含金明区(已撤销)、开封经开区。2012年2月，开封市委决定，不再独立运行开封新区、开封经

开区管理机构，以金明区党政机构为依托，以开封新区党工委、管委会名义运行。2014年，开封新区更名为城乡一体化示范区。目前，示范区内含有开封市经开区、开封汴西产业集聚区、开封高新区、自贸片区等多个开发区。2018年，开封市委决定，示范区党工委统一领导所属开发区。开封自贸片区管委会核定有单独的领导职数、人员编制和内设机构(机构编制由市里管理)，筹建初期单独运行，一般都是从市直部门抽调人员，运行几年以后，由于示范区机构编制和人员情况较为复杂，历史遗留问题多，加之片区面积小，有些工作要靠示范区推动，片区目前实有的92人中，存在多头管理的情况。如，有的是城乡一体化示范区招录的，有的是片区管委会招录的，使用的编制有的属于开封市直管理，有的属于城乡一体化示范区管理，以致片区管委会中层人员一直不明确，给工作带来一定影响。另外，受体制机制问题制约，开封片区管委会在职能设定和工作力量上更多的是履行综合协调职责，无法作为相对集中行政许可权和综合监管执法的主体。同时，管委会人员无行政执法等专业执业资格，不能行使相关权限，无法有效开展相关工作。

3. 洛阳片区管委会。目前，洛阳高新区、自创区、自贸区已经实现“三区融合”，党工委、管委会内设改革协调局负责自贸区相关工作，运行机制总体上较为顺畅。但从自贸区的定位来讲，自贸试验区是全国布局，服务国家战略，党中央、国务院对此寄予了厚望。自贸试验区是在限定的区域内进行制度创新的试验，要实现“为国家试制度，为地方谋发展”的总目标，除了承担转变政府职能、投资领域改革、贸易转型升级、金融开放创新等四方面的共性任务，还要承担本地发展所需要开展的个性试验任务。经济开发区、产业集聚区一般侧重于招商引资的功能，虽然洛阳集约了行政编制资源，实施了“大部制”、扁平化的改革，但在机构设计上，18个内设机构中，凸显自贸区特有职能的机构偏少，客

观上会影响自贸办职能的发挥。

三、有关建议

建设自贸试验区是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。为进一步贯彻落实好党中央、国务院和省委、省政府的部署要求，结合我省自贸区各片区管理体制机制现状，提出以下建议。

(一) 强化自贸区人才保障。建议建立健全各片区人才引进机制和激励机制，可把自贸区招才引智工作纳入全市招才引智工作的大盘子，引进高层次专业人才。支持自贸区创新选人用人机制，探索实行聘任制、绩效考核制等，允许实行兼职兼薪、年薪制、协议工资制等多种分配方式。进一步破解行政管理体制机制障碍，赋予自贸区更多的自主权和独立权，可借鉴上海、深圳、海南等地做法。条件成熟的片区，可探索设立法定机构，将专业性、技术性 or 社会参与性较强的公共管理和公共服务职能交由法定机构承担，赋予法定机构相对独立的事权、财权和人事权，实行企业化、市场化的用人制度，实行全员聘任，在薪酬总额范围内自主决定人员聘用、薪酬标准等。

(二) 创新自贸区编制管理方式方法。目前，中央对编制实行总量控制，党的十九大提出了统筹使用各类编制资源的改革举措，目的就是在编制总量不变的前提下，统筹使用部门间和部门内部以及各层级的各类编制资源，实现效用最大化。各片区管理机构实行属地管理，针对人员编制紧缺的问题，建议各片区所在地机构编制部门加大编制动态调剂和创新挖潜力度，优化编制资源配置，满足自贸区用编需求。同时可积极探索符合自贸区工作特点的编制管理方式，统筹使用各类编制资源，实行编制分类管理、人员统筹使用，实现编制集约化利用、科学化管理，促进人员能进能出、能上能下。

(三) 加强自贸区精准赋权工作。建立省级经济管理权限下放运行评估机制，加强对省级经

济管理权限下放承接效果的跟踪评估。按照“依法下放、按需下放、应放尽放”的原则，围绕国家赋予各自贸片区的战略定位，精准下放所需事权，支持自贸区加快差异化探索。在赋权的同时，及时联通各级、各部门审批、监管系统，确保“放得下、接得住”，进一步提高省级经济管理权限下放的系统性、实操性，以激发自贸区改革创新活力，促进高质量发展。在工作机制上，可参照郑州航空港经济综合实验区，探索建立管委会与省直部门的“直通车”制度，实现规划直报、项目直报、统计直报、财政补助直报、证照直接发放和直接报批、政策直接享有、信息直接获取等，切实为自贸区企业提供便利，提高办事服务效率。

（四）理顺各自贸片区管理体制机制。一是郑州自贸片区。建议郑州市尽快落实片区管委会和市商务局合署办公的管理体制，推动机构、职能和人员全面融合，实现由“物理变化”向“化学反应”转变，增强改革攻坚合力。在领导体制方面，推动片区管委会领导和市商务局领导全面融合，明确任务分工。为加强对自贸区工作的统筹协调，除片区管委会主任由分管副市长兼任、常务副主任由市商务局局长兼任外，可明确1名领导班子成员专门负责自贸区工作。在职能界定方面，要明确片区管委会职能，并适时调整市商务局权责清单，厘清片区管委会与省自贸办和市直部门的权责关系。在内部机构融合方面，整合市商务局和片区管委会内设机构，涉及自贸区审批、服务、执法、监管等方面的职能要有机构承担，确保职能履行不越位、不缺位。在人员融合方面，可统筹使用市商务局和片区管委会人员，实行统一的人事管理政策，享受一致的经济、政治待遇，打破“分灶吃饭”“貌合神离”的工作状态，实现资源整合、优势互补、相互促进，形成推动工作的强大合力。为加强片区管委会对各区块的统筹协调，建议各区块办事处及办事处领导的年度考核工作由属地人事部门和片区管委会

共同考核。各区块在郑州片区“四至”范围内的空间布局规划、产业发展规划方面和用地情况，要与郑州片区管委会建立定期会商机制，书面征求郑州片区管委会的意见。

加强各区块人员力量。郑州片区实施范围占整个自贸区总面积的61.1%，其中经开区41.22平方公里，相当于开封和洛阳片区实施范围的总和，改革创新的任务更重。但是目前郑州片区3个区块特别是经开区和郑东新区区块的人员力量明显不足，建议郑州市尽快理顺2个区块办事处的管理体制，配齐配强办事处领导班子，立足全局推进自贸试验区的建设工作。统筹区（管委会）人员编制，确保有人员专门从事自贸区工作。

二是开封自贸片区。建议进一步优化片区管理体制和运行机制，按照开封市委关于示范区、自贸区、经开区、产业集聚区融合发展的意见，结合工作实际，在“四区融合”的总体行政管理架构下，实行适当分开的“统一领导、各有侧重、优势互补、协调发展”的管理体制，增强改革攻坚能力，防止改革碎片化、分散化。合理设置片区管委会工作机构，对突显自贸区工作特色的，实行单独设置，与其他工作部门职能有交叉的，可实行“一个机构，两块牌子”。通过体制机制的改革，理顺自贸区审批、服务、执法和监管的关系。可探索建立与国际高标准投资贸易相衔接、与自贸区开封片区功能定位相匹配的综合执法体制，实行“一支队伍管执法”。

三是洛阳自贸片区。建议洛阳市加强对体现自贸区工作特色机构职能运行情况的跟踪指导，发挥“三区”融合的体制机制优势，突出自贸区的引领、示范和带动作用，真正把自贸区的制度创新成果复制到高新区、自创区，切实让企业感受到制度创新带来的改革红利，更好地完成党中央、国务院赋予自贸区的重大使命。

（课题组成员：王付林 叶春风 代新洋 李春秋）

责任编辑 罗文

以开发区管理体制创新 持续优化营商环境的实践和探索

——以安阳市为例

张艳民

开发区肩负着推动经济社会高质量发展的重要使命。近年来，安阳市各级各类开发区在改善营商环境、发挥经济增长极效能、促进产业集聚提质增效、加快产城融合统筹发展等方面发挥了不可替代的作用，已成为全市经济高质量发展的重要载体和地区经济的重要增长极。与此同时，开发区在管理体制方面也还存在一些问题。比如，开发区与属地行政区之间的关系不顺，行政化倾向严重，承担了大量的社会事务；部分开发区管理机构设置不规范，存在重复交叉设立现象等。这些问题的存在影响了开发区主责的承担和主业的发展，造成全市开发区经济总量不大、产业集聚功能不强、体制机制不活、发展后劲不足等突出问题。安阳市委编办按照中央和省委关于开发区改革创新有关要求，以开发区体制机制创新为核心，以开发运营去行政化、主责主业去社会化为切入点，以放权赋能优化营商环境为立足点，着力突破制约开发区发展的体制机制障碍，进一步激发全市开发区改革创新活力和内生动力，努力将开发区打造成为全市产业发展集聚区、改革开放试验区、科技创新引领区。

一、安阳市开发区基本情况

（一）各类开发区设立情况

全市共有开发区25个，其中：国家级开发

区2个，分别为安阳高新技术产业开发区，红旗渠经济技术开发区；省级开发区12个，分别为安阳中原高新技术产业开发区，汤阴高新技术产业开发区，安阳高新技术产业集聚区，安阳市纺织产业集聚区，安阳市产业集聚区，安阳县产业集聚区，林州市产业集聚区，滑县产业集聚区，内黄县产业集聚区，汤阴县产业集聚区，安阳市城乡一体化示范区，安西循环经济试验区；市级以下开发区11个，分别为安阳高新技术产业集聚区文峰分区，安阳市新东产业集聚区，安阳市柏庄纺织服装产业园区（安阳中原高新技术产业开发区柏庄分区、安阳市纺织产业集聚区柏庄分区），安阳新型化工产业园区铜冶片区，安阳新型化工产业园区彰武片区，滑县滑东新区（商务中心区），内黄县后河高新区，内黄县二安豆制品园区，安阳市新型制造业产业园区，汤阴县新材料产业园区，汤阴县特色商业区。

（二）开发区管理机构设置情况

以上25个开发区，以单独设置或者合并设置等形式，共设置18个管理机构，其中正处级规格的7个，副处级规格的1个，科级及以下的10个。行政编制112名，实有91人；事业编制417名，实有324人。

（三）一个县设多个管理机构情况

安阳市下辖的9个县（市、区）中，安阳县、

滑县、汤阴县、文峰区、北关区、殷都区6个县(区)存在设多个管理机构的情况。其中汤阴县设置了4个开发区管理机构,殷都区设置了3个开发区管理机构,其他4个县(区)均设置了2个开发区管理机构。

二、原有管理体制存在的问题

(一) 开发区设立交叉重复

从横向上看,各类开发区的审批职能分布在各个部门,如经开区由商务部门审核、国务院或省政府批准,高新区由科技部门审核、国务院或省政府批准,产业集聚区和商务中心区、特色商业区等由省发展改革委批准,城乡一体化示范区由省发展改革委审核、省政府批准。从纵向上看,除国家级、省级开发区外,各县(市、区)还普遍存在省辖市级和县(市、区)级的开发区,开发区的类型多、数量多。比如,林州市既有商务部门审批的国家级经开区,又有发展改革部门审批的省级产业集聚区。汤阴县既有发展改革部门审批的省级产业集聚区,又有科技部门审批的省级高新区,还有市县相关部门审批的特色商业区、制造业产业园区、新型材料产业园区等市级以下开发区。内黄县既有发展改革部门审批的省级产业集聚区,又有科技部门审批的市级高新区和市级产业园区。其他县(区)也都存在不同层级、不同部门审批的各类开发区。同一个行政区域内,多个开发区并存,以致形成多个管理主体,机构设置交叉重叠,机构编制资源分散。

(二) 管理机构不规范

开发区机构编制事项一直缺少相对明确的原则和标准。各地自行设置,随意性较大。比如,对于开发区内设机构和领导职数等问题,中央层面没有统一的标准,均是各地结合实际情况自行核定,由于把握的尺度不一,造成各地情况很不平衡:领导职数多的有十几名,少的有两三名;内设机构有的开发区设置十几个,

有的开发区只有一两个。特别是早期成立的一些开发区,地方党委、政府赋予其很大的机构编制自主权,造成开发区管理机构无序膨胀,规范起来有一定难度。

(三) 与行政区关系不顺,营商环境不佳

行政区与开发区交叉管辖、关系不顺,职责边界模糊,有些事没人管,有些事又抢着管,难以形成发展合力。一些开发区限于土地空间等因素制约,代管了周边的乡镇(街道)和部分村(社区),管委会承担了大量的社会事务职能,形成“小马拉大车”的现象,这也是造成开发区机构编制紧缺的一个重要因素。

以上问题的存在,很大程度上影响了开发区聚焦产业发展、促进经济高质量发展功能的发挥,迫切需要通过体制机制创新,加强开发区落实发展规划、推动政策落地、协调服务企业、优化营商环境、促进经济发展等职能,使开发区成为全市经济高质量发展的重要载体、招商引资的主平台、吸纳就业的主渠道和地区经济的重要增长级,破解制约瓶颈,推动开发区实现新一轮突破性进展。

三、安阳市开发区管理体制创新的实践探索

(一) 安阳市开发区管理体制创新探索的阶段划分

安阳市开发区管理体制创新的实践探索大致可分为“三步走”。

第一步,实施“三区一县”套合。2018年3月,为充分发挥开发区的经济政策优势和行政区的社会事务管理优势,安阳市委、市政府将安阳高新技术产业开发区、文峰区、安阳市城乡一体化示范区与安阳县进行了“三区一县”套合,对高新区与文峰区套合后的管理体制和运行模式进行了探索,对高新区9个内设机构进行了优化设置,将高新区33个直属机构调整为18个,核减15个。剥离开发建设及运营等适宜

企业化运作的职能，由建设投资公司负责；剥离社会事务管理方面的职能，交由文峰区相关职能部门负责。高新区落实发展规划、推动政策落地、协调服务企业、促进产业发展等经济管理职能得到加强，相关机构得到强化，人员编制得到倾斜，取得良好效果。

第二步，启动“管委会+公司”改革试点。根据省委、省政府《关于开发区体制机制改革创新的意见》（豫办〔2019〕21号）精神，2020年8月，安阳市委、市政府完成了安阳高新区和红旗渠经开区两个省定试点单位“管委会+公司”改革任务。2021年4月，安阳市启动了滑县、内黄县、汤阴县、北关区、殷都区、龙安区等6个产业集聚区的“管委会+公司”改革工作。2021年8月，改革方案获得批复并顺利推进。

第三步，全面规范开发区管理机构，促进开发区创新发展。根据党中央关于地方机构改革中清理规范开发区管理机构的要求和中央编委《关于规范开发区管理机构促进开发区创新发展的指导意见》、省委编委《关于规范开发区机构编制管理促进开发区高质量发展的实施方案》要求，着力落实建立完善开发区机构编制管理台账、整合规范开发区管理机构设置、建立开发区管理机构动态调整机制、科学确定开发区管理机构职能定位、精简优化内部管理架构、创新人员编制管理、理顺开发区管理机构与各方职责关系、持续完善开发区管理模式和运行机制等8项重点任务，对各类开发区管理机构进行全面清理规范，逐步完善开发区管理体制和运行机制。

（二）安阳市开发区管理体制创新探索的主要做法

1.理清发展思路，明确任务目标。安阳市各个开发区管理体制改革创新改革方案都坚持目标导向，明确了主导产业和2025年营业收入、税收收入、全省综合排序等任务目标。比如，安阳高新区明确了2025年营业收入突破1500亿元、

在全国排名进入前70名、在全省排名进入前3名的奋斗目标。依照2025年的全省产业集聚区高质量发展考核综合排序，内黄县目标前60名，汤阴县、北关区和龙安区目标前80名，滑县和殷都区目标前100名。

2.优化营商环境，深化“放管服”改革。明确开发区管理机构要把优化营商环境作为首要任务，着力强化经济管理和投资服务等职能。2021年8月，安阳市委、市政府确定安阳高新区、红旗渠经开区、城乡一体化示范区3个开发区作为放权赋能试点，分别由3名分管副市长负责牵头协调。3个开发区对迫切需要的经济管理权限进行“点菜式”梳理，涉及的职能部门无正当理由必须将权限下放，充分赋予开发区管理机构相应的科技创新、产业促进、人才引进、市场准入、行政审批、财政金融等省市级经济管理权限，赋予其更大的自主发展、自主改革和自主创新等方面的管理权限。2021年9月14日，经3个试点开发区梳理、相关职能部门沟通一致，第一批梳理放权事项151项，涉及发展改革、金融、统计、商务、市场监管、人力资源和社会保障、自然资源和规划、人防等8个部门。下一步，根据省委、省政府《关于推动河南省开发区高质量发展的指导意见》，结合省委、省政府赋予开发区的136项省辖市级经济管理权限清单，安阳市将适时推进开发区权责清单制度，推行“一枚印章管理审批”制度，将县级行政审批事项及对应的行政审批职权相对集中，统一划转至开发区集中审批部门，使用一枚行政审批专用印章开展行政审批活动，建立开发区与省级、市级有关部门直通车制度，持续优化全市营商环境。

3.剥离社会事务，聚焦主责主业。工作实践中，安阳市所辖各县（市、区）都积极为开发区瘦身强体，为18个开发区管理机构剥离社会事务管理职能，将教育、民政、信访等社会事务性职能，政法、统战、宣传等党务性职能，

工会、共青团、妇联等群团性职能移交至县(市、区)直相关职能部门或属地乡镇和街道办事处,原代管的乡镇街道交行政区管理,各类社会事务、创建工作由行政区统一调度。其中高新区交至文峰区相关部门,示范区交至安阳县相关部门,红旗渠经开区交至陵阳镇,滑县交至锦和街道办事处,内黄县交至张龙乡,汤阴县交至白营镇、伏道镇、韩庄镇和城关镇,北关区交至民航路街道办事处和柏庄镇,殷都区交至水冶镇,龙安区交至马投涧镇。18个开发区管理机构突出主责主业,轻装上阵,全力招商引资,发展经济。

4.剥离建设运营,实行市场运作。各个开发区剥离开发建设及运营等适宜由企业化运作的职能,按照现代企业制度相关要求,组建开发区发展公司,作为开发区建设主体和运营主体,具体负责开发区的招商引资、资金筹集、项目管理、政府公共基础设施建设、市场化服务等工作。其中,安阳高新区组建了经发集团、科创集团、建设集团三个公司。红旗渠经开区组建了汇通公司作为开发区运营主体,并根据专业园区发展所需,组建了园区开发运营、能源发展、宏达建筑、新能源运营管理、物联公司等子公司。内黄县组建豫达投资公司,滑县依托原有的新城投资公司和鑫田园开发公司,汤阴县依托弘达投资公司,北关区依托炬星投资公司,殷都区依托殷商公司和聚鑫公司,龙安区依托龙翔建设公司,作为辖区内开发区运营主体,实行市场化运作。

5.优化内设机构,提升行政效能。改革实践中,各个开发区按照简约高效的原则,综合设置开发区内部党政工作机构,实行“大部门、扁平化”管理,不要求与所在地党政机构一一对应。同时,按照放权赋能相关要求,市、县两级编办将相关机构编制管理权下放至开发区行使,开发区可根据工作实际和发展需要,在上级确定的机构限额内自主调整设立内部工作

机构,充发赋予开发区自主权。全市18个开发区管理机构精减9个,精减率50%,其中撤销4个,整合设置1个,调整为内设机构4个;3个处级规格开发区管理机构领导职数精减6名,8个科级规格开发区管理机构领导职数精减31名;8个开发区管理机构内设机构精减25个,其中安阳高新区内设机构由9个精减至7个,城乡一体化示范区内设机构由10个精减至6个。同时,为保证改革的平稳推进,精减的领导职数和内设机构给予3~5年的过渡期。

6.创新人事薪酬,激发人员活力。各个开发区都结合本地实际提出了人事薪酬制度改革的总体构想并分步稳妥推进,最终目标就是要打破身份限制,变身份管理为岗位管理,在开发区内部形成人员能进能出、岗位能上能下、薪酬能升能降的用人机制,最大限度地调动人的积极性、主动性和创造性。

(三)安阳市开发区管理体制创新探索的成效

1.职能优化带动环境优化,招商引资成效显著。安阳市高新区组织专业招商队伍积极开展招商引资活动,积极跟踪推进航天五院军民融合、航天技术推广中心等一批大项目,复星合力冷轧400万吨高延性冷轧带肋钢筋项目、雅本资源化处理设备、崇高纳米新材料等项目实现当年签约当年开工;新签约国际五金城、上海复星集团、康圣达医疗资源共享综合体等亿元以上项目53个,签约总金额296亿元,新开工项目38个,总投资79.88亿元。红旗渠经济技术开发区组建专业招商队伍,围绕重点区域和重点产业开展精准招商,光远5G五期、凤宝重科热扩车桥实现投产,2021年新引进2家商用车轮毂项目。

2.体制创新带动科技创新,发展效益明显增强。安阳高新区挂牌成立了海洋能安阳研究院和方快锅炉院士工作站,安阳锻压、利华制药等64家企业入选“国家科技型中小企业信息库”。高新技术企业达到45家,国家级科技型企

业孵化器1家，省级科技型企业孵化器、众创空间7家，市级众创空间2家。院士工作站2个，博士后科研工作站4个，省级创新团队5个。国家级重点实验室、企业技术中心3个，省级重点实验室、工程(技术)研究中心和企业技术中心等省级创新平台22个，市级重点实验室、工程技术研究中心42个，市级新型研发机构3家。省专利导航实验区建设取得阶段性成效，申请专利和发明专利数量有了双提升。红旗渠经济技术开发区将46家企业纳入智能制造动态项目库，13家企业纳入高新技术企业培育库，致远电子被认定为省级智能工厂，光远新材织布车间和河南凤宝特钢有限公司智能炼钢车间被认定为省级智能车间，致远电子和凤宝管业被评为省级企业技术中心，诚雨电子成功申报为高新技术企业，863科技产业园成功申报为国家级孵化器。

3. 机构整合带动资源整合，产业集群迅速壮大。以安阳市文峰区为例，文峰区原有2个开发区管理机构，此次改革将安阳高新技术产业集聚区文峰分区管委会撤销，职责整合到安阳

高新区管委会。整合规范后，安阳高新区快速高效将文峰、高新两个分区资源进行整合，将相关龙头企业编列为两大集群，突出龙头带动、延伸产业链条，壮大了产业规模。一是新能源产业快速崛起。依托中车永电、中科海能、艾尔旺等龙头企业，大力引进风能、海洋能、生物能“三能”项目。金风科技、中车永电与知名企业战略合作，产品覆盖晋冀鲁豫等省市。中联装备、天缘电热等配套企业效益提升，形成功能互补的全产业链条。集群亩均产值实现超亿元，成为河南省重要的风电装备生产基地。二是新材料产业快速集聚。安阳市依托安钢冷轧、立德硅钢、复星合力等龙头项目，带动传统钢铁企业转型升级。安钢冷轧1550#生产线投产达效，立德硅钢跻身国内同行业前三强；复星合力400万吨高延性冷轧带肋钢筋项目加速推进，雅本资源化处理设备、崇高纳米新材料等项目落地开工。

责任编辑 朱亚娟

机构编制小常识

内设机构

指一个部门内部设立的组织机构，是“三定”规定的主要内容之一。内设机构一般不能单独以自身的名义对外行使职权，只能通过所从属的机构并以该机构的名义来行使所承担的部分职权。内设机构的名称必须冠以所从属的机构的名称。也有一些内设机构具有半独立性，可依法律法规的相关规定在某些方面独立行使职权。

在我国政府系统的行政机构中，内设机构是指县级以上各级人民政府行政机构为履行职责的需要，在职能分解基础上设立的内部机构。内设机构的层次一般不超过两层，名称和规格应当规范、明确，并与该机构的类型和职责相称。内设机构的设立、撤销、合并或者变更规格、名称等，一般由该行政机构提出，报同级党委机构编制管理机关审批。党的十八届三中全会指出，要“规范各级党政主要领导干部职责权限，科学配置党政部门及内设机构权力和职能，明确职责定位和工作任务”。

关于创新开发区管理体制机制的思考

白 冰 潘效华

开发区主要是指由国务院和省、自治区、直辖市人民政府批准在城市规划区内设立的经济技术开发区、高新技术产业开发区、保税区、物流园区等实行国家特定优惠政策各类经济功能区，是我国改革开放的成功实践。开发区因其具有空间布局明确、主导产业明晰、基础设施完善、管理机构健全等特点，为地方“筑巢引凤”、引导产业集聚、改善投资环境、发展开放型经济发挥了不可替代的作用，逐步成为推动工业化、城镇化快速发展和对外开放的重要平台，对区域经济发展起到极为重要的推动作用。

近年来，随着经济社会飞速发展，开发区管理机构的管辖服务范围不断扩大，功能定位随之产生改变，开发区内部运行的体制机制也伴随着出现了矛盾和问题。为深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，各类开发区亟需契合时代发展需要，大刀阔斧地进行体制机制创新，真正建设成为新型工业化发展的引领区、高水平营商环境的示范区、大众创业万众创新的集聚区、开放型经济和体制机制创新的先行区，形成区域经济增长的“新型核动力航空母舰”。基于此，商丘市委编办准确把握中央、省、市最新文件精神，先后对市域内开发区进行了全覆盖式的“家访摸底”，在掌握实情基础上，学习借鉴外省市开发区改革的成功经验与做法，深入系统地研究与思考开发区体制机制改革在新形势下的发展方向。

一、商丘市开发区管理体制机制现状

近年来，商丘市坚持实施创新驱动战略，凭借市城乡一体化示范区地处“三重黄金交通米字架”的突出交通优势和完善的承载能力，带动引领全市开发区高质量发展，着力打造产业新区、生态新区、文化新区和智慧新区，助力商丘市加快建立自主创新体系，为建设“开放、先行、示范”的省级一流开发区作出了积极贡献。

（一）市级

为全面落实“五位一体”总体布局和“三化”协调、“四化”同步的发展道路，商丘市从城市转型发展、内涵提升和空间整合的角度，于2011年设立商丘市新区，2014年更名为商丘市城乡一体化示范区，力争为全市经济社会高质量发展发挥示范引领作用。商丘市城乡一体化示范区位于市区东部，总面积约328平方公里，空间范围包括经济开发区、综合物流产业集聚区、商务中心区3个经济功能区，辖5个街道办事处和3个乡镇（镇）及1个高铁东管委会，人口约37.5万，是全省示范区中起步较早、规模较大、发展成效较为显著的示范区之一。根据市委、市政府对市城乡一体化示范区的功能定位，商丘市委编办结合实际对开发区体制机制改革工作进行积极探索，分别于2014年和2015年提请市委编委印发了《关于商丘市城乡一体化示范区、经济开发区、综合物流产业集聚区管理机构职能整合、机构编制调整和市直部门派驻机构设置调整有关问题的批复》《关于进一步调整理顺市城乡一体化示范区管理体制和机构设置有关问题的通知》，明确市城乡一体化示范区党工委、管委会的工作职责由

综合协调扩展为具体管理辖区内的组织人事、社会事务、财政、建设、环保、城市管理、交通运输和行政执法等工作；经济开发区管委会、综合物流产业集聚区管委会、商务中心区管委会等3个功能区主要负责招商服务工作，归由市城乡一体化示范区统一领导和管理。这从领导关系和管理体制上解决了4个功能区体制不顺、职责不清、各自为政、效率低下等问题。从几年来的运行情况看，改革取得了良好效果。

2019年6月，商丘市批准市城乡一体化示范区成立审批服务局，将审批服务事项统一纳入管理，集中行使审批权力，实行“一枚印章管审批”，率先在全市探索推行相对集中行政许可权改革试点。2020年7月，按照“三集中、三到位”要求打造的示范区行政审批服务中心正式开放，赋予示范区的行政审批事项全部进驻，实现“简流程、设一窗、全网办”，为示范区快速发展提供了优越的政务服务环境。

（二）县级

目前，商丘市各县(市、区)经省级批准设立各类开发区共20余个。其中，经省机构编制部门批准成立的处级开发区管理机构共有9个，经省、市机构编制部门批准成立的科级开发区管理机构共有3个，其余为各县(市、区)自行设立。

近年来，商丘市各县(市、区)开发区本着统筹、精干、灵活、高效的原则，坚持因地制宜，整合资源，务求实效，从服务经济发展实际出发，不断改革创新管理体制机制，助推县域经济高质量发展。一是注重简约高效，合理确定地方党委、政府及其职能部门与开发区管理机构的职责边界，整合域内管理资源，创新管理体制机制，推行区镇套合，社会事务归套合的属地政府统一负责。其中，永城市根据产业集聚区空间分布情况，将产业集聚区分成东西两个片区，分别套合到侯岭乡、高庄镇进行管理；民权县撤销了城关镇，设立了绿洲街道办事处和南华街道办事处，将开发区与南华街道办事处套合设置，建立

“以区为主统筹管理、主要领导交叉任职”的领导体制。同时，建立健全协调推动等一系列工作机制，实现了“全方位套合、一体化办公”，确保了发展决策制定、实施和管理调控的权威性、统一性，降低了行政成本，提升了工作质量，促进了开发区快速发展。二是聚焦主责主业，强化开发区管理机构的经济管理和投资服务等职能，逐步剥离社会事务管理职能，建立服务企业发展的长效机制，简化行政审批手续，实行“一站式”办公、“一条龙”服务，简化办事程序，提高行政效率。如夏邑县着力简化优化产业集聚区项目投资审批程序，做到“条件具备马上办，资料不全变通办，事情紧急加班办，难度较大领导办”，大大提高了企业投资满意度。三是推进简政放权，深化“放管服”改革，赋予各类开发区相应的科技创新、产业促进、人才引进、市场准入、行政审批等管理权限，并按照“应放尽放”的原则，持续优化政务服务，编制权责清单，拓展“互联网+政务服务”，在开发区内摸索试行政务服务“一网能办、协同管理”，持续优化营商环境。

二、制约开发区发展因素浅析

开发区管理机构作为地方政府为保障促进开发区经济发展而设立的派出机构，全面负责开发区的基础设施、土地开发、招商引资和经济社会管理等开发区运作的一切活动。然而，随着开发区规模不断发展壮大，管理机制和运行体制愈来愈像一级政府，开发区目前的行政管理手段已经不能满足新时代市场经济的发展需求。

（一）法律主体缺失，管理体制不够规范

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定：“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府”，开发区并不属于行政机构设置序列，不自动具备法律主体地位，也无法作为乡镇（街道）

合法管理者。开发区管理机构行政化导向进一步凸显出开发区法律主体地位缺失的问题，极大地影响到开发区发展政策的规范性、稳定性，同时其公共服务职能发挥受限，严重损伤投资者对开发区长期投资发展的信心。另外，随着开发区的不断发展和人口集聚，社区管理与服务的需求不断增强，开发区管委会不仅要承担促进经济发展的职责，还要发挥社会管理职能。大量繁重的社会事务牵绊严重影响了开发区主要职能的发挥，开发区管理体制亟需理顺。

（二）体制机制行政化，攀比规格致使用人僵化

开发区管理机构在加强园区管理、组织协调发展等方面发挥着至关重要的作用，但却存在着以行政手段干预经济发展的体制机制弊端。开发区作为改革探索先行者，机构设置长期以来缺少统一的设置标准。即使在同一地区，各开发区管理机构因成立时间不一、规模范围不一、产业体系不一、发展阶段不一等因素，其管理机构的性质、级别、编制、职数等设置情况也并不均衡。但是，各类开发区经过长期发展却形成了一条相同的规律，即开发区管理机构虽然作为政府派出机构，却有着比一般党政机构级别高、职数多等“后天优势”，日趋成为干部调整和人事升迁的“任用平台”，因而导致部分开发区出现相互攀比规格、编制、职数等不良现象。随着经济发展需要，很多地方设置了多个开发区，日常管理、规划建设、招商引资、产业升级等工作大都依靠体制内人员开展，团队整体专业化水平不高。大部分开发区一般仍以行政、事业单位模式界定人员身份，内设机构臃肿人员冗余，激励机制的缺乏导致干劲不足。当下，亟需通过改革统筹规划、科学设置，防止开发区管理机构行政化倾向进一步加重和挤占有限的机构编制资源等问题继续出现。

（三）权限下放不到位，边界模糊权责不清

地方政府和有关部门向开发区赋权不充分、

授权不到位，开发区与属地政府职能边界不清晰，二者在规划发展、监管执法、产城融合、考核统计等方面存在配合不畅、互相推诿等现象，开发区管委会和属地政府人员工作的主动性、积极性均不同程度受到影响。同时，部分地方的项目立项、规划审批、批次申报等审批权限仍停留在政府相关部门，开发区无法及时提供高效便捷的行政审批服务，极大阻碍了优质资本参与开发区建设的积极性。此外，尽管相关部门赋予了开发区权限，但档案、证书、手册等资料却没有同步交接，造成出现工作断档甚至缺位等现象。当前，开发区管委会内设机构设置的决定权大多在上级部门，开发区不能够很好地根据自身发展需要及时设置机构、调整职能，导致开发区发展受到一定限制。

三、先进开发区改革经验

近年来，天津、大连、泰州等部分地区试点推行了开发区“去行政化”改革，取得了不少宝贵经验。“它山之石，可以攻玉”。先进开发区的改革经验为开发区体制机制改革创新提供了有益参考。

（一）天津滨海新区

2019年，天津滨海新区在完成党政机构改革的基础上，迅速启动了开发区法定机构改革。9月，天津市委、市人大常委会、市政府推出支持滨海新区高质量发展的一系列具有法律效力的文件；滨海新区区委三届九次全体(扩大)会议审议通过了《关于加快推进新时代滨海新区高质量发展的攻坚行动方案》。市、区两级一系列方案文件的推出，对从行政管理体制机制到各经济领域的全面深化改革都作了详尽的制度安排，为推进滨海新区全面改革的深入开展提供了坚实的政策依据和法制保障，形成了逻辑严密的政策体系。

全面推行法定机构改革，破除现有行政体制，打破人员身份限制，推动全员市场化公开聘任，可以说是革命性、突破性、颠覆式的改革。改革后，滨海新区各开发区行政事业单位退出机

构编制序列，处及以下公务员褪去行政身份，各新建机构对应处、科级职位和工作人员，全部以聘任形式竞争上岗。统计显示：滨海新区各开发区现有授薪人员1725人，较改革前减少132人；领导班子成员40人，平均年龄年轻近6岁；硕士研究生及以上学历占比达75%，其中副主任24人，10人来自外省市。改革后，干部年轻化、专业化特点凸显，人员队伍的精神面貌焕然一新。从开发区管委会到区属国有企业，面向全社会公开选聘已经成为滨海新区对外招引高素质人才的主要途径。

滨海新区通过先行先试，探索推进了树立市场化理念、实现企业化管理的开发区法定机构改革，推动国有企业集团化、市场化、规范化发展的国有企业改革，以及打造国际一流营商环境的行政审批改革，全面深化改革示范意义巨大。滨海新区以法定机构改革为突破口，精准抓住了“治理体系和治理能力现代化”的关键改革精神，以创新的体制机制吸引想干事、能干事的人才集聚，以实际行动践行了习近平总书记提出的“发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力”的发展思想。

（二）大连金普新区

2020年，金普新区按照大连市委、市政府统一部署，在大连自贸片区（保税区）、普湾经济区、金石滩国家旅游度假区开展改革试点，建立“新区统领、三区协同”治理新模式，推进综合性、整体性、系统性、重构性改革，使原有的21个园区脱胎换骨，成为新三大园区。一是组建法定机构，不再保留政府派出机关性质的管委会，明确新的管委会为具有机关法人资格的法定机构，取消行政事业编制，建立市场化机制，实行企业化管理，积极构建尊重价值、鼓励创新、优绩优酬的制度体系，实现干部能上能下、员工能进能出、工资能升能降的现代企业管理体制。二是聚焦主责主业，园区不再管理街道，园区内所有的社会管理、公共服务职能由金普新区和街道

负责承担。三是设立行政审批局，按照应放尽放原则，围绕开发区经济管理职能充分放权赋能，编制经济管理权责清单，彻底激发园区发展活力。

改革后，金普新区三大园区良好的营商环境对海内外资金形成了巨大吸引力，重大项目招商引资成效显著，特色产业集聚趋势逐步形成，人才队伍建设水平和服务效能大幅提升，开发区作为经济建设主战场的功能优势愈发突出。

（三）泰州市开发区

2020年，江苏省泰州市在全市范围内深入推进开发区体制机制改革，坚决走“运营公司化、管理企业化、运作市场化、服务专业化”道路，充分考虑各开发区历史沿革和现实需要，坚持分园施策，科学制定改革实施方案，实行“一园区一方案”。

海陵工业园区按照“管委会+集团公司”模式，由京泰路街道负责承担园区的行政事务工作，泰州东部新城发展集团有限公司负责招商引资、开发建设、资产运营以及投融资等经济管理工作。园区下属的新能源产业园区因发展面临空间资源制约，故采取了“联合党工委+集团公司”模式。“联合党工委”由九龙镇、泰州海能新能源集团有限公司和罡杨镇三方共同组成，主要为园区资源整合、融合发展提供服务，谋划拓展产业开发空间，园区的行政性事务、经济发展工作分别由九龙镇、泰州海能新能源集团有限公司负责。而城北物流园区，由于失去产业支撑，则成立了以现代物流为特色的江苏海创物流集团有限公司，除服务海陵、泰州外，将力争突破原地域范围，做全国乃至全球的物流大生意。

同时，泰州市还把推进选人用人机制改革作为打开开发区改革新局面的重要突破口来抓。姜堰经济开发区为江苏省级开发区，在此次改革中推行全员聘任制，除领导职数内的人员采取组织任命外，其他人员一律双向选择、竞聘上岗，改革后姜堰经济开发区非经济岗位人员仅占总人数

的15.6%。2020年，泰州全市13个园区改革工作已完成机构设置、职能划转、公司组建和人员调整工作，全市全年累计新签约项目同比增长58%，改革成效不断显现。

四、关于开发区管理体制机制改革方向的思考

（一）河南省对开发区体制机制改革提出总体要求

随着社会主义市场经济体制的建立和完善，我国经济发展迅速，充满活力，日益开放，进入了加快推进社会主义现代化建设的新发展阶段。在我国开启新发展阶段的同时，新冠肺炎疫情突如其来，地缘政治的不确定性也陡然上升，世界格局、国际秩序和经贸合作深受影响，全球经济和产业格局已经发生巨大变化。

河南省地处内陆，与沿海先进地区相比，省内开发区普遍存在经济总量不大、产业集群不强、体制机制不活、发展后劲不足等突出问题。河南省委、省政府高度重视开发区改革工作，一年内连续出台多项促进开发区高质量创新发展的工作方案，通过大刀阔斧的改革，切实把开发区作为经济建设的主阵地、主战场、主引擎，坚持“一盘棋”思想，全局性谋划，整体性推进，针对开发区存在的共性问题提出解决方案，努力破解制约瓶颈，加快转型升级，积极融入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。

一是强化顶层设计。河南省将全省开发区体系范围明确为“两个层级、五大类别”。两个层级即国家级开发区和省级开发区，五大类别即先进制造业开发区、现代服务业开发区、现代农业开发区、综合保税区和 other 功能开发区。原则上一个县(市)一个省级开发区，以国家级和发展基础好的省级开发区为主体，一区多园，整合扩区。同时，统筹加强对开发区的考核管理，完善发展规划和基础设施建设，强化项目支撑作用，

加快产业转型升级。

二是创新体制机制。推行开发区“管委会+公司”管理模式，精简剥离开发区管委会的社会管理职能，交由开发区属地政府负责，不断突出开发区管委会招商引资、项目建设、服务企业的主业主责。开展人事和薪酬制度改革，推行领导班子任期制、员工全员聘任制、工资绩效薪酬制，支持开发区管委会自主制定人才引进政策，打造专业化、市场化的人才队伍。

三是加速简政放权。依法赋予省级及以上开发区省辖市级经济管理权限，下放到县级的权限同步转移到开发区，坚持放权不放责，加强培训指导和事中事后监管。由县(市、区)管理的开发区原则上不设部门派驻机构，采取刻制“2号章”、开辟“绿色通道”等方式下放相应审批权限，实现“办事不出区”。同时推进相对集中行政许可权改革，依托属地行政审批服务机构，在开发区设置集中办理窗口，将县级行政审批事项及对应职权划转到开发区集中审批部门，逐步实现“一枚印章管审批”。下一步，河南省将启动立法工作，研究制定新的开发区条例，将开发区发展政策予以立法确认，依法保障开发区成为全省经济高质量发展高地。

（二）关于进一步创新开发区体制机制改革的思路

创新开发区体制机制改革要坚持“一盘棋”思路，强化统一管理，优化空间布局，创新体制机制，推进开发区整合扩区，推动产业链优化升级，构建形成产业布局合理、产业集群发展、资源集约利用、特色优势鲜明、发展动能强劲的开发区体系，为加快地方经济社会发展提供重要支撑。

一是站位全局谋划发展，协同实施调规改制。开发区要坚持高质量发展“一盘棋”，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，立足省情、市情进行开发区体制机制改革。同时，要摒弃“统一模具”，注重“一区多园”“一园一策”，契

合各开发区发展实际优化空间布局，协同推进整合、扩区、调规、改制等工作，可以设立、引进投资开发公司或创业投资基金，实行政府主导下的多元化运营模式，通过企业化管理、市场化运营、专业化服务降低行政运行成本，进一步提升开发区的创新能力，激活发展动力。要加快开发区的转型升级，推动产业链、创新链、供应链、要素链、制度链深度耦合，逐步形成产业集聚、资源集约、布局合理、特色鲜明、发展强劲的区域开发区系统体系。

二是科学布局创新规划，统筹推动整合扩区。商丘市拟按照“一县(市)一个省级开发区”原则，统筹规划开发区空间分布、数量规模、产业定位，着力在现有园区基础上进行整合扩区，推进建成区、发展区、控制区功能布局调整，形成功能匹配、紧凑集约、有序开发的空间格局。全市将重点打造13个开发区，分别为先进制造业开发区10个、现代农业开发区2个、现代服务业开发区1个，聚焦食品、装备制造、纺织服装制鞋等主导产业，培育发展新能源汽车、新材料、生命健康、智能零部件等四大新兴产业，大力实施制造业“发动机计划”、现代农业“金土地计划”、服务业“金钥匙计划”、科技创新“金火炬计划”、中心城区“崛起计划”。同时推进生态绿色集约发展，围绕打造现代农业强市目标，精准衔接市县国土空间和生态环保规划，在坚持落实最严格的耕地保护制度、扛稳扛牢粮食安全重任的基础上，确保把商丘建成高质量发展示范区。

三是探索法定机构改革，简政放权激发活力。法定机构是指依特定立法设立，依照国家有关法律法规履行监管职能，具有独立法人地位的公共管理机构。全市开发区改革必须坚持打破传统束缚，以刀刃向内的决心彻底去行政化，贴合开发区创新发展需求，积极探索开展法定机构改革新路径。法定机构按照现代公司法人治理模式运行，通过厘清政府、企业职能，形成协同管理和

服务开发区发展的新模式，此举在充分保障开发区公有属性的同时，其企业化运作的特点更贴近时代和市场经济发展需求。同时，要充分对开发区放权赋能，让社会事务管理职能彻底“回归”属地政府，开发区原则上不设有有关部门的派驻机构，由县级以上政府采取刻制“2号章”、开辟“绿色通道”等方式下放相应审批权限，实现“办事不出区”。原则上将行政审批事项及对应的行政审批职权相对集中，统一划转至开发区集中审批部门，实现“一枚印章管审批”，促进开发区聚焦主责主业，更好地发挥经济发展职能。政府部门要当好“服务员”，通过营造优良营商环境，不断提高地方投资吸引力，以开发区高质量发展助推地方经济社会发展高质量。

四是改革选人用人机制，激发人才管理效能。坚持用市场化手段探索创新开发区人事管理制度，除配备必要的党政领导外，全面推行聘任制，实行岗位绩效制。开发区原有在编工作人员实行“双向选择”，选择留下人员的原身份封档保留，工龄连续计算，根据绩效考核情况，按规定晋升职务职级或相应技术等级并存入档案，作为交流晋升、工资调整和办理退休手续等的主要依据。以企业管理模式制定考核办法，强化考核结果运用，落实责任追究制度，对工作进展缓慢、推进不力的，进行问责追责，发挥考核评价的“指挥棒”作用。实施“三化三制”改革，实现薪酬管理由“铁工资”向“活薪酬”转变，落实开发区用人自主权，建立能进能出的灵活用人机制。探索试行“离岸引才”政策，使用企业资源在异地设置“离岸”研发机构，打造人才“离岸”创新创业基地，充分利用交通区位和经济发达优势，多地域、多渠道引进高层次人才“离岸”工作，实现“离岸人才，本地使用”的新模式，构筑招才引智新平台，推动复合型人才培养与产业转型升级深度融合，为本地开发区持续健康发展提供源源不断的人才支撑和创新动力。

(作者单位：商丘市委编办)

责任编辑 朱亚娟

养老服务领域 PPP 模式的 政策偏差及其改进

——基于“十四五”规划的思考

秦长江

(中共河南省委党校 公共管理教研部, 河南 郑州 450052)

摘要: 政府与社会资本合作模式在养老服务领域虽然具有明确的政策目标和充足的政策基础,但是在实践中存在着明显的政策偏差现象。造成政策偏差的原因有认识误区和盲区、法规制度不完善、项目管理体制机制不健全、配套政策不完善、政策落实不到位等。“十四五”时期政府需要从转变思维定式正确认识PPP模式、完善相关法律法规体系、健全PPP项目管理体制机制、完善配套政策四个方面对养老服务领域的政府与社会资本合作模式加以改进。

关键词: 养老服务; 社会资本; 政府与社会资本合作 (PPP) 模式

中图分类号: D699.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)02-0021-05

“十四五”时期是养老服务发展的战略机遇期,积极应对人口老龄化国家战略将进一步提升制度优势和治理效能^[1]。党的十九届五中全会提出“实施应对人口老龄化国家战略”,要求着力推动养老事业和养老产业协同发展,健全基本养老服务体系,构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系^[2]。“十四五”规划纲要大力鼓励社会力量通过公建民营、政府购买服务、政府和社会资本合作等方式参与养老服务供给^[3]。然而在养老服务领域PPP模式实施过程中存在的问题、隐患和风险依然凸显,相关政策制定、执行和效果存在不同程度的偏差。因此,养

老服务领域PPP模式亟需加以研究和改进。

一、养老服务领域PPP模式的政策目标与基础

(一) 养老服务领域PPP模式的政策目标

PPP模式用于养老服务领域可以达成多重政策目标。一是弥补财政资金不足。PPP模式通过不同的资产配置方式,通过杠杆作用放大财政资金的效应,实现正外部效应和价值溢出。我国公共财政支出中除了用于就业、医疗、教育、环境保护、文化等支出外,养老基金缺口逐年增大,养老保险体系面临着劳动力逐渐减少和老龄人口

收稿日期: 2021-11-12

基金项目: 国家社科后期资助项目“协作性公共管理模式的理论与实践研究”(项目编号:19FGLB064);河南省哲学社会科学规划项目“河南养老服务领域政府与社会资本合作模式研究”(项目编号:2015BZZ011)

作者简介: 秦长江(1980—),男,河南尉氏人,中共河南省委党校公共管理教研部副教授,博士,研究方向为公共管理。

快速膨胀的双重挑战^[4]。到2025年,中国65岁及以上的老年人口将超过2亿人,2050年中国老年人口将接近4亿人^[5]。由于经济下行压力增加、财政资金吃紧,社会资本与政府合作(PPP)模式成为创新养老服务领域供给方式、提升养老服务效率和质量的重要途径。二是发挥多主体优势。构建由居家、社区和机构养老组成的养老服务体系以及由医养结合、“互联网+养老”、养老产业链、地产养老、健康养老等组成的“大养老”体系,是当前养老服务工作的重点发展方向。这种“大养老”思路本身就包含了养老服务市场化、社会化的意涵,意在整合政府、市场、社会组织的各自优势和职能。其中,政府发挥顶层设计、规则制定的职能,非政府组织发挥行业监督职能,社会资本发挥效率高、专业化优势。三是分散风险。健康养老服务项目初期投入大、回收期长、收益率低,再加上养老服务对象的特殊性,使得养老服务领域PPP模式随时面临着政策、经济、法律、运营等方面的风险。相对于政府提供养老服务,社会资本养老项目往往规模小,不容易形成规模效益,这从根本上阻碍了社会资本投资养老服务项目的发展。只有通过与政府合作,整合社会资本形成规模效应,达到风险最小化,才是提升社会资本投资动力的根本途径。

（二）养老服务领域应用PPP模式具有充足的政策基础

从2000年以来,国家出台了大量政策支持养老服务领域政府与社会资本合作。从国家层面看,从2013年出台《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》,提出将建立居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系以来,围绕该目标出台了医养结合、健康养老、民间资本参与养老、养老社区、金融支持养老、健康中国2030、放开养老服务市场、PPP模式养老、养老保险等一系列政策。国家养老大战略从床位数的提升,到完善综合养老服务体系目标,再到将机构养老定位为补充,并提出老龄用品行业、老龄

服务行业、老龄金融行业、老龄房地产四个方向作为养老产业的延伸,为养老市场化、社会化指明了方向。民政部发布的《“十四五”民政事业发展规划》对养老机构护理型床位占比提出明确要求。省级层面,各地相继出台了关于老龄事业发展、养老服务体系、民间资本参与养老服务业、政府购买养老服务工作的指导意见和实施标准。目前基本形成了相互衔接、互为支撑的养老服务政策体系,明确了以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系的构建方向。

二、养老服务领域PPP模式的政策偏差

（一）政策制定的偏差

一是存在认识误区和盲区。在政府方面,有的地方政府把PPP认定为融资模式,认为PPP模式就是为了减少财政负担,对其存在的融资风险认识不到位,导致风险评估、价值评估准备不足。在政策执行初期,大量的社会资本缺乏对养老市场的认真研判,一拥而入、一哄而上,有些地方为了引入社会资本而降低门槛,出现了大量问题。相反,有些地方过度放大PPP的风险,思想比较守旧,创新意识不强,采取消极等待、多一事不如少一事的态度,造成当地PPP项目进展缓慢。在社会资本方面,部分人认为这是空手套白狼、骗取国家补贴的大好机会,并不把养老作为事业来做;部分人认为养老服务项目投资周期长、见效慢、投资大,再加上社会资本对于政府的信任不够,害怕“新官不理旧账”,因而投资动力不足。二是养老服务领域的PPP项目依然偏少。与其他“赚钱效应”比较好的行业相比,PPP项目在养老服务领域的占比非常小。截至2021年10月,财政部公开的全国PPP综合信息平台项目管理库的数据显示,管理库纳入的项目共分为20个行业10050个项目,其中占比最高的市政工程项目4109个、交通运输项目1395个、生态建设和环境保护项目937个,排名倒数三位

的分别是社会保障、农业和养老，分别占33个、81个、100个。从投资额来看，项目库总投资额157440亿元，其中养老行业607亿元，而交通运输53832亿元、市政工程45107亿元^①。三是具体政策的导向与PPP项目初衷产生偏离。PPP项目的设立是为了吸引社会资本参与公共物品和服务供给，然而在实践中却存在投资的“隐形门槛”，存在或明或暗的条件限制或不正规操作，导致真正的社会资本很难进入项目中，而实际参与项目的公司大多属于央企、国企或者其控股公司，造成了事实上的“过滤效应”，与PPP项目的初衷大相径庭，在真正的社会资本作用发挥方面产生了负面效应，为后期更多社会资本的进入设置了“心理障碍”。养老服务自身的特点比较适合长期持续的投资，而当前政策表现出的短期性却恰恰与之相反，二者之间的矛盾很容易导致养老服务项目虎头蛇尾或者高调开场低调结束的问题^[6]。

（二）政策执行的偏差

一是相关法规制度体系不完善。相关政策法规存在着相对滞后、不健全、层次低、可操作性不强、执行不到位等问题。在国家层面，关于养老服务领域PPP项目的法规依据都属于国务院规范性文件或者国务院部门规章，应用范围窄、法律效力低，相互链接性不强，系统性、协调性、整体性不足，甚至有相互冲突矛盾的地方，不利于地方执行。在省级层面，存在着规定过于笼统、表述太过原则性问题，缺乏操作性的实施细则，没有可供参考的成熟案例作指导。随着养老服务领域PPP模式的发展，深层次的问题会逐步显露出来，如在项目融资，土地优惠，二次招标，社会资本提前退出、后期运营等环节中容易产生灰色操作的问题，面临着越来越大的合规性和合法性风险，如果没有完善的法规体系和管理机制，随着PPP项目的增多必然会带来负面性的“井喷”现象。二是项目管理体制机制尚待健全。从管理体制上看，国务院委托财政部PPP中

心具体负责统筹PPP项目管理，但PPP中心只是财政部下属的二级部门，协调能力和管理能力有限。另外，管理部门牵涉众多，目前相关主管部门包括民政、财政、发展改革、国土、住建、规划等部门，缺乏相应的协调机构和机制。从管理机制上看，前期的项目发起、项目筛选机制相对成熟，而后期的项目评估、采购、监管、绩效考评、风险管控、退出移交等环节标准和流程不明确。三是配套政策不完善、落实不到位。由于老人养老服务支付能力有限、养老服务领域利润低，要想鼓励社会资本进入养老服务领域，就必须发挥政府作用，完善配套政策。虽然各级政府出台了投融资、土地、税收、水电、补贴等政策，但是实际并没有落实到位。

（三）政策效果的偏差

一是实施效果不达预期。现有国家级和省级项目库中的PPP项目，在项目确立、项目筛选环节的伙伴选择、价值评估等方面，均不同程度地存在推进缓慢、变相实施、与设立初衷不相符等问题，包括民政、财政、发展改革等部门在内的政府官员对养老领域PPP项目实施效果的评价普遍不高。已经进入项目库的项目，一部分尚在识别阶段，已经开始运营的项目也面临着盈利效果不好的困难，社会资本参与的积极性呈现两极分化的状态。从理论上来说，PPP项目的本质是股权投资，但实际上却出现变相的“明股实债”现象；PPP本该作为长期投资的，但是部分地方却存在着短期融资和违规融资的行为，有些项目存在企业套取财政补助的情况，相关项目缺乏可持续性，造成政府补贴政策达不到预期效果。二是养老服务领域PPP项目发展存在着服务功能结构、区域、供需关系三个方面的发展不平衡。养老机构所提供的养老服务大多集中在基本养老和一般生活照顾方面，在配备医疗室和医疗服务人员，特别是对老人的精神需求和心理健康需求方面供给不足；农村和城市养老服务项目存在着明显的差别，进入项目库和筛选库的项目都是城市

或县城的项目；公办养老机构一床难求和民营机构床位空置率较高现象并存。

三、“十四五”时期养老服务领域PPP项目的政策改进

国家“十四五”规划纲要提出，鼓励社会力量扩大多元化多层次服务供给，鼓励社会力量参与“互联网+公共服务”，创新提供服务模式和产品^[2]。纲要还从完善政策体系、清理不合理限制条件、规范服务标准体系、构建高效协同监管体系等方面强化养老服务供给侧改革。结合养老服务领域PPP项目当前存在的问题，“十四五”时期需从以下几个方面规范养老服务领域中PPP项目的推进。

（一）正确认识PPP模式

我们可以从两个维度来认识PPP模式。从PPP的功能角度来看，PPP虽然具备融资功能，但不仅仅是融资工具，PPP运作过程体现的是产业创新机制和运营管理创新机制，是让市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的有效途径；从主体关系来看，PPP中的各方是平等关系，政府不能以管理者的身份高高在上，更不能滥用行政特权、信息优势，相反应该积极发挥政府的主导作用，加强对PPP模式的研究，通过培训、宣传使地方政府负责相关项目的政府工作人员有清晰的理论认识和运行管理技能。

（二）坚持体系性立法

PPP模式得以成功的前提和基础是契约精神，契约精神需要用法治来保障，完善PPP的相关法律法规，需要从国家和地方两个层面系统推进。一是在国家层面上注重加强立法，提升立法层次。出台PPP条例是当前破除制约PPP改革发展体制机制障碍的关键举措。要通过更高层面的立法，解决PPP项目发展中的协调难题，提高其可预见性和规范性。在借鉴联合国《PPP立法示范条文及立法指南》的基础上，结合我国近年来的实践，目前国务院已将制定出台PPP条例列上

日程。PPP条例出台是PPP行业重新调整再出发的重要保障，也是PPP更好发展的根本。未来PPP行业将在有序规范的基础上，迎来更高效更稳固的发展^[7]。当然，PPP条例出台只是开端，后续还要在政府采购、政府购买服务、加强监管等方面推出体系性立法。二是在地方层面上要突出问题导向完善立法和执法，在PPP条例的框架内结合实际出台地方的PPP条例及其实施细则。

（三）健全PPP项目管理体制机制

给予地方更多的自主权，发挥地方的积极性和创新性。在国家层面和省级层面成立PPP项目管理协调领导机构，负责解决相关的顶层设计、协调关系等问题，同时健全协调和联席会议机制。推进项目管理制度的全过程无缝衔接，健全符合养老服务的项目确立机制、价值评估机制、合作伙伴选择机制、项目合理回报机制、风险管控和分担机制，注重健全项目资金追踪机制、融资机制、项目资金管理机制、项目执行反馈机制，建立全国统筹的项目管理系统，实现信息共享。采取更加多元化的运作方式，加强养老行业的分类管理。建立行业管理制度，推动养老服务标准化建设，提升养老服务领域标准化、规范化水平，增加养老服务产业对社会资本的吸引力。创新监管方式方法，解决当前存在的重前期轻后期、部门分散职责不清、监管能力不足等问题，坚持不同阶段实施不同的监管重点，建立健全跨部门、跨区域监管机制，完善“双随机、一公开”监管机制，健全重点监管的适用范围、标准、程序等。

（四）完善配套政策

养老项目之所以缺乏可持续性，其根本症结是养老服务供需双方存在的“能力悖论”，即需求方支付能力不足与供给方无法盈利之间的矛盾。解决这个问题，需要从三个方向系统推进完善配套政策：通过完善政府财政扶持、融资信贷支持政策解决养老服务资金缺口问题；通过发展养老产业，形成规模效应和长期效应，降低运营

成本,进而降低养老服务价格;通过完善包含基础养老保险、商业保险及企业年金在内的养老保障体系,提高需求方的购买力。具体可以从以下几个方面着力:一是完善财政扶持政策,发挥财政资金“孵化器”作用。按“政府引导、社会协同、多元参与”原则,以政府购买服务为牵引、老年人需求为导向,适当降低准入门槛,放宽资金、住所、人员等条件,优化审批流程,清理不合理审批事项,扶持培养一批综合化、规模化、品牌化的专业社会组织或机构,探索多样化的经营模式,引导社会力量根据市场需要构建全方位、多层次、立体化的养老服务体系,满足社区老年人在健康、照料、文体服务方面的多元化、个性化服务需求^[8]。通过在中央和省级财政建立事业收费专项预算,增加福利彩票对养老服务的投入力度等方式,保证养老预算的稳定增加。对于市场能够提供的服务、有支付能力的民众的养老问题,可以通过PPP解决;对于“三无”老人、五保和低保老人、失能老人、高龄老人的养老服务需求必须发挥财政的兜底责任和保障性作用。对于现有的补贴政策要落实到位,同时对补贴的方式进行创新,可以通过养老服务券的方式,从补“供方”向补“需方”转变;对公共和私人机构补贴采用同样标准,不能“重公轻私”;补贴要依据服务质量,同时坚持补贴和奖励结合,坚持效果激励和结果激励原则。二是完善投融资和信贷扶持政策。制定政策引导银行拓

宽对养老服务项目的融资渠道,增加专项信贷担保项目,建立专项基金或者养老产业基金。三是完善建设用地供应和场所扶持政策。将养老服务用地规划落实情况纳入地方领导干部绩效考核指标体系中。正确处理城乡之间、公办与民办机构之间,机构、居家、社区养老之间对用地和场所的需求关系,保证民间公益性养老机构平等用地机会。四是加大养老服务专业人才的培养与开发。可以在高等学校和职业教育学校分类设立PPP管理专业和养老护理专业或方向,开发针对性强的老年人生活照料、康复护理、精神慰藉等课程,注重培养学生实操技能。对于养老机构的护理和服务人员,当地政府要给予一定的岗位补贴和培训补贴;对于社区居家养老机构服务的人员,可以考虑纳入公益性岗位,建立健全养老服务人员技能提升培训体系。政府购买服务可以预留一定比例给养老服务培训,推动从业员工资制度改革,提高服务人员工资待遇。完善服务领域人才职称评定制度,鼓励从业人员参加职业技能培训和鉴定。加强开展养老服务领域志愿者服务活动,培养壮大志愿者队伍,创新“时间银行”、互助服务、“12349”等服务方式。

注释:

①上述数据是根据财政部政府和社会资本合作中心的公开的全国PPP综合信息平台项目数据库的数据整理。

参考文献

- [1] 陈功,赵新阳,等.“十四五”时期养老服务高质量发展的机遇和挑战[J].行政管理改革,2021(3):27-35.
- [2] 本书编写组.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二零三五年远景目标的建议[M].北京:人民出版社,2020:52.
- [3] 李志宏.把握方向找准路径加快健全基本养老服务体系[N].中国社会报,2021-03-18(4).
- [4] 张勇强.我国老龄化背景下养老保险对城镇居民的消费影响研究[D].北京:对外经济贸易大学,2019.
- [5] 中国发展研究基金会.中国发展报告 2020:中国人口老龄化的发展趋势和政策[M].北京:中国发展出版社,2020:53.
- [6] 赵欣欣.PPP模式在我国养老机构建设中的应用研究[D].济南:山东财经大学,2018.
- [7] 梁倩,王文博.PPP条例将出,防止地方变相举债[N].经济参考报,2018-12-04(A01).
- [8] 韩焯,江泫静.“十四五”时期中国特色养老服务体系建设的具体思路[J].中国人力资源社会保障,2021(8):41-43.

责任编辑 刘 钊

复杂适应系统理论视角下审管融合 困境的生成机理

——基于X市行政审批改革的个案考察

蔡龚涛,戴均

(陕西师范大学哲学与政府管理学院,陕西西安710119)

摘要:在行政审批制度改革模式下,审批与监管的关系遵循“审管一体—审管分离—审管融合”的发展轨迹及规律。通过对X市行政审批制度改革实践案例的考察发现,审管融合的过程存在责任归属模糊、参与动力不足、信息共享壁垒、监管反馈缺失、纠偏能力弱化等困境。以复杂适应系统理论为视角,按照“基础前提—运行条件—主体适应—外部环境”的逻辑,构建审管融合困境的生成机理的分析框架:审管两主体受由条块分割改革路径所形成的职能嵌构的影响,在面对横向与纵向信息流存在阻滞和权力流异化为资源流的情况时,具有差异化自适应能力,在不同层次的行政外部环境刺激下,二者分别做出依附型与抵触型的行为反馈,最终导致融合失效。

关键词:复杂适应系统理论;行政审批制度;融合困境;生成机理

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2022)02-0026-07

一、研究缘起

为了适应市场经济体制和破解政府机构改革的瓶颈,中央人民政府于2001年开始推动行政审批制度改革。改革历程可划分为四个阶段:第一阶段(2001—2007年),以取消和调整行政审批事项为主;第二阶段(2008—2013年),以建立行政审批局并逐步划转权力为主;第三阶段(2014—2020年),以探索相对集中行政许可权改革为主,

并将其纳入“放管服”视域下系统推进;第四阶段(2021年至今),2021年国务院《政府工作报告》首次提出了“要把有效监管作为简政放权的必要保障,全面落实监管责任,加强对取消或下放审批事项的事中事后监管”,此阶段的工作重心是推动审管有机衔接,并向制度化、精细化、一体化发展。

当前行政审批局改革模式下审管融合主要面临着原有审管共同体格局被打破而产生的利益冲

收稿日期:2021-08-22

基金项目:陕西师范大学研究生创新团队项目课题“复杂适应系统理论视角下审管链条融合机制的研究——基于X市域行政审批改革的考察”(项目编号:TD2020003Y);西安市行政审批服务局委托课题“一件事一次办”集成创新研究(项目编号:S202106)

作者简介:蔡龚涛(1997—),男,安徽亳州人,陕西师范大学哲学与政府管理学院硕士研究生,研究方向为地方治理与行政体制改革;戴均(1973—),男,四川安岳人,博士,陕西师范大学哲学与政府管理学院副教授、硕士生导师,研究方向为城市管理与公务员管理。

突问题^[1-2]、审管职能边界不清与信息衔接不畅而形成的责任模糊化问题^[3-4]和“条条”钳制“块块”造成的体制机制问题^[5-6]。学者针对这一系列审管融合困境提出了相应解决措施,包括要依托互联网和大数据打通审管部门间的数据共享通道^[7],合理配置审批权和处罚权^[8],制定完善的衔接运行制度等^[9]。

学界虽然对行政审批局改革模式下审管融合困境做了整体镜像性描述,但缺乏从具体案例中考察审管融合的运行流程,以及对困境的内在成因进行系统性分析。基于上述讨论,对“行政审批局改革模式下审管融合困境的生成机理”的问题进行深入思考,不仅有助于理解审管两部门间的责任划分依据、具体互动过程及行为选择的逻辑,也能丰富和完善审管融合改革的理论基础。为解决上述问题,本文以X市行政审批制度改革为考察对象,通过深度访谈和实地参与获得第一手的资料,描绘审管融合的运行机制,并构建审管融合困境的生成机理模型,从而尝试打开审管融合过程中的“黑箱”。

二、理论基础及契合性分析

(一) 复杂适应系统理论

复杂适应系统理论(Complex Adaptive Systems,简称CAS)在20世纪末被约翰·霍兰教授正式提出后,虽然在工程、经济及生物领域被广泛应用,但在社会系统领域的研究还处于起步阶段^[10]。复杂适应系统指在系统内部,结构、形式和功能各异的主体基于自身的学习和经验积累改变行为方式,从而适应其他主体的发展要求和整体环境的要求,并且在改变自身的同时会改变整体环境,从而形成一个动态变化着的系统^[11]。复杂适应系统具有四个显著特征,依次是聚集性(Aggregation)、非线性(Non-linearity)、流(Flow)和多样性(Diversity)^[12]。具体来说就是:聚集性即低层次功能个体的结合可以形成某种高层次的功能,进而影响整个系统功能的变迁;非线性指系统内部

一个小的变动都足以影响整个系统的发展方向,输入资源与输出结果之间具有乘数效应等非线性关系;流指系统内部各个适应性主体之间或主体与外部环境之间进行信息与资源的交换;多样性指系统内的各自适应性主体彼此各异。

此外,标识、内部模型和积木是支撑复杂适应系统内部演化的三个重要交流机制^[12]。标识是引导主体进行相互识别、筛选并实现聚集,从而形成系统边界的机制;内部模型具有特定的功能结构,主要源于主体与其他主体或环境交互作用过程中获得的历史经验,是主体适应新环境的预知机制和决策机制;积木是复杂适应系统的基本构件,也是构建内部模型和行为模式的基本元素,通过调整积木组合方式可以使系统具有新功能和结构。

复杂适应系统理论有三个经典模型。首先,“刺激—反应”模型指主体与环境的交互方式,具体表现为“接收刺激信息—处理外部信息—行为效果反馈”这一基本过程^[11]。其次,回声模型可以被理解为在复杂适应系统中具有多个位置,每个主体都有进攻标识、防御标识和资源库,当两个主体在同一位置相遇且一个主体进攻标识与另一主体防御标识相匹配时,它们则进行资源交流^[12]。最后,涌现模型强调主体间发生非线性交互作用,从而使得系统具备更高层次结构与功能。

(二) 契合性分析

近些年,公共管理学者逐渐以CAS理论视野重新审视政府自我治理行为,如政府探索的审管分离后再融合的改革。实际上,审管融合中的每个主体及其所处的外部环境和具体运行过程共同构成了一个庞大的复杂适应系统。

首先,审管融合所处的运行环境是复杂的、开放的。行政审批制度对社会运行发展有着巨大影响,其改革过程需要考量各类社会要素。社会、经济、技术等外部环境始终处在高度不确定性和频繁变化发展的态势中,这对审管融合的建设提出诸多新要求和新挑战。

其次,复杂适应系统中主体具备学习能力,彼此相对独立又相互联系^[13]。审管融合过程包括多个核心主体,每个主体在自己所处的小环境中具有极大的自主性活动空间,形成独有的目的观念、组织结构以及行为策略。而主体在彼此互动的过程中,会主动学习和创新,通过重塑由自身的价值观念、认知结构和行为模式所构成的内部模型,进而回应多样化的诉求。

最后,审管融合的运行过程是一个具有多元主体交织、动态流频繁交换与改变、产出结果不可预测等特征的复杂适应系统。审批部门和监管部门等主体在面临不同的条块结构环境、考核问责压力时,会基于自己的功能定位,通过构建的责任分配机制、信息共享机制、联动保障机制等,频繁与其他主体进行互动,以满足各种目标要求,但执行的结果并非遵循线性逻辑。

三、资料收集与案例简介

(一) 资料收集

本研究的信息数据和各项材料均由笔者于2020年6月至12月间在X市市级和区县两个层面进行收集和整理,获取方式主要有三种:一是分别与X市及其下辖区县行政审批局相关工作人员、部分区县市场监督管理局工作人员等共计66人开展非结构化个别或集体访谈(如表1所示),并形成访谈记录3万余字;二是采取非参与式观察法,多次参加审批流程、联席会议、现场勘验等审管融合环节;三是系统收集省、市及其各区县发布的涉及审管融合的各类政策文本、

表1 访谈对象基本资料统计表(节选)

访谈对象身份	访谈形式	访谈编码
市行政审批局宣教处处长	个别访谈	01
市行政审批局政策法规处处长	个别访谈	02
市行政审批局工作人员	集体访谈	03-10
Y区行政审批局局长	个别访谈	11
Y区市场监督管理局局长	个别访谈	12
L区行政审批局局长	个别访谈	13
G区行政审批局局长	个别访谈	14
Q区行政审批局局长	个别访谈	15

新闻报道、统计数据等。通过三种途径获取的研究资料符合三角论证的原则,能够在较大程度上保证资料全面、准确地反映X市行政审批改革过程中推行审管融合的现状及其困境。

(二) 案例简介

本文以X市推进行政审批制度改革的典型案例为主要资料来源和分析对象,深入描绘审管融合的具体运作流程及方式,进而剖析审管融合的实施困境及其成因。

1.X市实施行政审批制度改革的历程

X市拥有较大的市场主体存量,辖区内传统商贸业发达、新兴产业蓬勃发展、重点建设项目众多。X市为优化营商环境,以深化相对集中行政许可权改革为抓手,于2017年7月成立首个区级行政审批局。在陕西省政府于2018年12月出台“三级四同”服务事项清单和相对集中行政许可权改革工作方案后,X市在辖区范围内开启了大规模成立行政审批局的进程。其中,市行政审批局没有划转审批权力,主要负责指导各区县行政审批局推进“一枚印章管审批”的改革。

2.X市推进审管融合的实践图景

X市下辖各区县行政审批局于2019年出台《行政审批与监管协调联动工作制度(试行)》,按照“谁审批谁负责”和“谁主管谁监管”的原则,建立审批信息通报制度、监管结果抄告制度、部门联席会议制度、特派联络员制度、对上协调联动制度,初步形成了审管融合的框架。为进一步确保行政审批与事中事后监管无缝衔接,各区县行政审批局于2020年再次修订协调联动文件,增建联合勘验制度、评估考核制度、责任追究制度,从而形成了审管融合新框架。

3.X市推进审管融合的现实困境

虽然X市各区县行政审批局按照链条思维推动审批与监管协调联动,一定程度上也实现了二者间的融合,但在现实中审管融合不畅的情况多有发生。

首先,审批标准制定环节,责任主体缺失。

监管部门在转移审批权力的同时，需要明确相应的审批标准，但当出现新型审批事项时，监管部门往往推诿制定审批标准的责任，出现制定主体缺失的局面。

其次，审批办理勘验环节，参与动力不足。在联合勘验过程中，行政审批局需要主导这一过程，并协调多个监管部门，而监管部门常以人力、物力等资源不足为由，推迟或缺席联合勘验，导致审批效率降低。

再次，审管信息共享环节，数据内容繁杂。审管两主体一般通过专用邮箱传输信息，但在实际运作中两主体均表示信息传输内容过于庞杂且内容推送不够精准化，需要耗费大量精力整理材料。同时，行政审批局认为监管部门在转发上级职能部门的文件时，没能实时和准确地告知“条条”间的专业信息。

又次，监管执行反馈环节，责任闭环失效。随着审批权力的划转，监管部门获得了较为充实

的监管力量，但其监管理念仍停留在“以审代管”层面，监管后的结果没有及时地反馈给行政审批局，不想管、不善管的问题凸显。

最后，评估考核监督环节，制度约束性弱。虽然各区县制定了监管责任追究制度和评估考核制度，但是考核问责的标准、对象以及触发机制模糊化，使得制度缺乏解决审管衔接不畅的纠偏能力。

四、审管融合困境的生成机理阐释

X市各区县在推动行政审批改革过程中，虽然期许通过构建多项协调联动机制，实现审管分离后的再融合，但是在现实场域中仍存在诸多审管联动不畅的情形，这无疑加剧了审管融合系统的复杂性。本文基于X市实践，从复杂适应系统理论视角出发，按照“基础前提—运行条件—主体适应—外部环境”的逻辑，构建审管融合困境的生成机理的分析框架（如图1所示）。

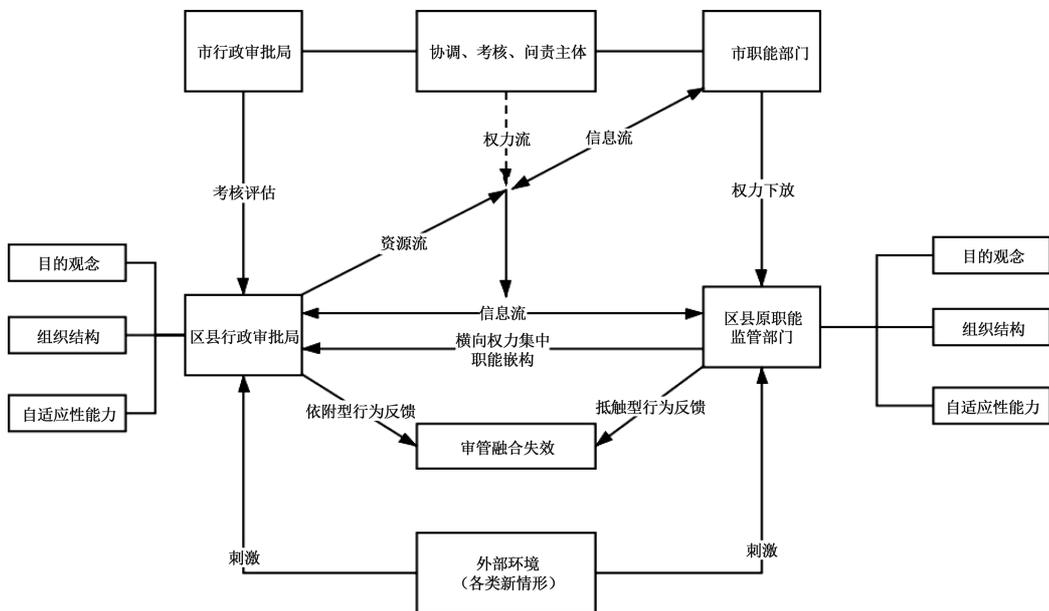


图1 “行政审批局改革模式下”审管融合困境的生成机理模型

（一）条块分割的改革路径：职能嵌构

地方政府在探索行政审批局改革模式的过程中，难以突破条块分割的体制框架，行政审批局和监管部门作为审管融合中的基本构件，其功能的发挥会受到这一基础条件的约束和限制。X市

的改革采取了自下而上和差异化执行路径，即市级和区县都成立行政审批局，但这两者在功能、内部结构和组织目标方面均有较大差异。区县扮演着试点改革的角色，在属地管理的权限范围内，依照“三级四同”清单将原职能部门的审批

权力横向集中划转到行政审批局。而市行政审批局并未进行实质性权力的划转和调整,且市级各职能部门仍对口管理区级各职能部门。在这一改革模式下,地方政府难以有效地理顺区县行政审批局和监管部门的事权,易发生“职能嵌构”的情形。简言之,行政审批局与监管部门不仅存在职能交叉的情形,而且行政审批局履行审批职责需要以监管部门嵌入其内部运作为前提。

具体来说,各区县为了适应“条条”管理现状,得到上级职能部门对行政审批局审批效力的认可,规定监管部门在划转审批权力的同时,需要制定好各类审批标准。就提升行政效率而言,新设、增减、取消审批标准的权力都应由行政审批局独立行使。实际上,受条块结构关系制约,监管部门需要参与审批标准的制定,但其基于部门利益、目标导向和责任归属的考量,往往推诿责任。职能嵌构带来的影响也在与Y区行政审批局N局长访谈中得到证实。他指出:“行政审批局只是负责做菜,而菜标准成色都是原部门设定,如果政策法规调整了或出现新审批事项,原部门不重新设定标准,我们制定也不合规。最后,只能采取折中办法,由我们先制定,再交给他们审校,这样也会出现审批时效滞后的问题。”(访谈记录:20200807—N局长)

(二) 动力流:阻滞与异化

推动审管融合的本质就是要实现跨部门间的协调与合作,即多个部门间需要连接或共享信息、资源和能力,从而完成单一部门难以达成的目标,并且当存在强大的召集者和关系网络等连接机制时,合作才更有可能成功^[14]。换言之,信息流、资源流、权力流等构成的动力流是实现审管融合的核心要素。

从图1可以清晰看到,参与审管融合的主体包括区县行政审批局、区县原职能监管部门、市行政审批局、市职能部门四大类主体。不同主体之间的信息流通会因部门本位主义思想^[15]、信息共享泄露风险、组织结构藩篱以及不畅通的协调

网络等而出现阻滞。特别是由于不同主体间尚未建立统一的信息传输系统与平台,区县行政审批局作为信息接收的终端,无论是与横向部门沟通,还是获取纵向部门信息,都面临着“一对多”的局面,且其与市职能部门的交流需要以区监管部门作为信息传播中介站点,这将影响信息传递的完整性、有序性和时效性。

审管融合是一个多方共同协作的过程,应当由强大的召集者即权威部门负责组织协调、考核评估与监督问责,从而来保证协调的顺畅性和提高合作效率。在实际运作中,区县政府没有单独成立负责协调、考核和监督审管融合工作的权威主体,依托于正式组织结构而形成的权力流并不存在。处于同一科层地位的区县行政审批局只能通过熟人关系资源与其他主体就审批标准、事项、过程等内容进行频繁协商,用资源流代替权力流即通过非正式关系代替正式的权力约束机制。而异化结果往往导致联动的不稳定性和效力不足等问题,表现为资源流的脆弱性将会增加后续协调成本。正如X市行政审批局宣教处S处长所说:“权威协调主体没有设置在行政审批局,这使得区行政审批局在开展工作时会面临诸多麻烦。比如,区自规局局长受市自规局任命,而市上只认条条部门的人签字,审批局局长签字都不行。就算相应的审批权力划归到审批局,也需要审批局相关领导通过个人关系协调区自规局。”(访谈记录:20201208—S处长)

(三) 自适应主体:能力差异化

行政审批局改革模式是以行政体制改革为撬杆,促使政府在优化事前审批服务、加强事中事后监管、重视社会信用建设中创建良好营商环境,进而走向现代化治理^[16]。因此,从改革的逻辑起点而言,审批与监管是政府职能的一体两面。在行政体制改革过程中,政府需要通过重设组织机构、重配部门职权,以及调整权责关系等方式实现两主体在功能上的有机融合。但行政审批局和监管部门作为独立的主体,分别具有迥然

不同的结构功能、运行机制和阶段性目标导向。两主体也会基于各自的角色定位，通过克服组织记忆、调适认知观念、改变内部架构和方式以不同的改革变化。

行政审批局作为此次改革的核心责任主体，直接决定着改革的成效，承担着巨大的考核评估压力，需要具有较强的创新意识。作为新设立的组织机构，行政审批局也可以较为灵活地调整内设结构，以满足变革要求。监管部门则从原职能部门直接转设而来，以事中事后监管为主要职能，虽然并不直接承担改革压力，但是其内部结构调整和人事变动都会面临较大利益阻隔，会导致监管部门职能转变较慢。这突出表现为监管部门的监管思维理念仍停留在“以审代管”层面，没有认识到“审批是责任，监管是权力”。同时，两主体的差异化调适能力会使其分别做出不同的行为策略，最终产生较大目标偏差，不利于构建审管融合共同体。正如Y区市场监督管理局W科长所说：“我们这些职能部门尚未真正形成匹配性的监管意识，监管方式在2到3年内才能渐进改变以适应新模式。这样的状态下，监管部门也就不会主动或缺乏相应能力配合行政审批局一起完成改革要求。”（访谈记录：20200916—W科长）

（四）外部环境：刺激与反馈

行政环境虽为改革提供必要的资源支持，但同时也约束着改革的方向和进程。行政环境可以分为由经济、法律、政治、技术等要素所构成的外部一般环境和由部门关系所构成的外部具体环境^[17]，两个不同层次的环境共同影响着组织机构的行为逻辑。

在X市改革过程中，市行政审批局虽不履行审批职能，却具有对区行政审批局在政务服务办事效率、审批权力划转进度等多方面的考核权力。区县行政审批局在绩效激励和考核压力的刺激下，一般会积极作为，采取一系列举措，如容错纠错机制、并联审批机制等。各区县行

政审批局没有可借鉴的成熟经验，只能依靠自我摸索进行谨慎改革，致使一些做法会因“不能突破现行法律”而搁置，最终表现出对法律的依附。在访谈过程中，诸多工作人员均表达了对审批创新面临担责风险的担忧：“我们行政审批人员其实也挺无奈，既要面临市局对营商环境的考核，又要考虑到审计的问责。为了能尽快提升审批速度，我们采取了容错制度，但审计又不管我们到底是为了实现何种目的而创新，只是看容错行为违规不违规。”（访谈记录：20200807—21.28—工作人员）

当前改革的重心仍聚焦于政府如何优化审批职能，以回应社会民众和市场主体要求提高办事效率的诉求。行政审批局改革模式虽旨在破解审批职能与监管职能杂糅的局面，致力于助推审批的集成化与简约化，却没能为监管改革提供配套资源。现阶段，各级政府并没把理顺监管部门上下级关系、优化监管方式、扩充监管力量、盘活监管载体、构建大监管格局等作为改革重点，忽视监管部门面临的履职难题和寻求其对行政审批制度改革的支持，甚至使监管部门做出抵触行为。再加之，条条部门收紧审批职责权限，如工商总局于2018年出台的文件要求被授权局不得再委托其他行政机关行使外商投资登记权，这在一定程度上进一步强化了监管部门的本位主义。

五、研究结论及整合路径

基于复杂适应系统理论视角和案例分析，本研究构建了一个行政审批局改革模式中审管融合困境致因的系统分析框架：首先，既定条块体制框架下的权力调整和划转易产生“职能嵌构”，职能嵌构进一步放大大部门利益壁垒、模糊责任归属、加剧目标导向偏差，从而降低审管联动效率和消解融合效能。其次，横向实体部门之间以及纵向部门之间因缺乏统一的信息传输平台等而易出现联动不畅的局面。此外，负责协调、监督和考核

审管融合工作的权威主体的缺失,使得权力流异化为资源流,导致融合的成本增高。再次,审批与监管部门作为自适应主体,两者多方的差异性会使其分别采取不同的行为策略,不利于构建审管融合共同体。最后,审批部门在面临考核问责和不能随意突破法律法规双重压力下做出的依附型行为,监管部门在缺乏改革资源支持和条条部门本位主义思想的影响下做出的抵触型行为,不利于行政审批局改革模式的纵深发展。

上述生成机理分析框架对促进审管融合具有一定的实践意义,明确了后续改革的着力点和关键要素。首先,推进市级审批权力划转,理顺审管职责。在权力位阶体系当中,区县始终处于弱势位,为了能够充分释放区县行政审批制度改革的红利,应推进市级层面相对集中行政许可权改革,由市级政府承担行政体制改革的主要压力。其次,引入区块链信息技术,建设平台政府。借助区块链技术赋予各方同等的信息获取权,能够消除治理主体间的沟通障碍,也可以建设政府部

门工作支持子平台,极大地便于行政审批局与多方机构的合作与协调。再次,培育主体适应性能力,推动内部变革。最后,优化行政外部环境,重塑行为逻辑。地方政府需给予行政审批局以更大的容错空间,采取“自主性赋权”办法^[18],激活行政审批局的创新思维,向监管部门倾斜更多的资源,以系统性推进“放管服”改革。

本研究构建了行政审批局改革模式下审管融合困境生成机理的分析框架及其系统化整合路径,丰富了行政审批制度改革的研究。同时,本研究也存在一定的研究局限和可进一步讨论的空间。一是本文的资料来源于非结构化访谈和案例素描,具有适用情形的特殊性。因此,无论是融合困境的生成机理还是整合路径都应当再充分结合各地实践情况加以分析。二是本研究虽然以复杂适应系统理论作为切入视角并构建了审管融合困境生成机理模型,但没有将各类具体机制进行细致翔实的说明。此外,也可以从跨部门协同治理、整体性治理等视角开展理论分析。

参考文献

- [1] 马长俊,胡仙芝.从审管分离到审管协同的逻辑与优化路径:对审管互动关系的分析[J].上海行政学院学报,2020(3):35-45.
- [2] 孙彩红.地方行政审批制度改革的困境与推进路径[J].政治学研究,2017(6):81-90,127-128.
- [3] 潘墨涛.中国地方行政审批改革模式选择:基于地区差异的公共服务均等化与同质化[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021(3):119-132.
- [4] 王太高.相对集中许可权实践中的误区及出路[J].江苏行政学院学报,2016(1):121-127.
- [5] 刘祺,马长俊.自贸区“放管服”改革的成效、困境及对策:以上海、广东、福建、天津自贸区为分析蓝本[J].新视野,2020(1):37-42.
- [6] 彭云,王佃利.机制改革视角下我国“放管服”改革进展及梗阻分析:基于七省市“放管服”改革的调查[J].东岳论丛,2020(1):125-133.
- [7] 倪楠.“互联网+”背景下行政审批制度改革的优化路径[J].探索,2019(5):175-183.
- [8] 何阳,孙萍,孙大雄.“行政审批局”模式存在的问题与破解之道[J].北京理工大学学报(社会科学版),2017(5):144-149.
- [9] 蓝志勇,张腾,李廷.从“不破不立”到“以立促破”:行政审批制度改革创新思考[J].理论与改革,2017(1):104-112.
- [10] 张永安,李晨光.复杂适应系统应用领域研究展望[J].管理评论,2010(5):121-128.
- [11] HOLLAND J H.Complex Adaptive Systems [J].Daedalus,1992(1):17-30.
- [12] H 霍兰.隐秩序:适应性造就复杂性[M].上海:上海科技教育出版社,2019:83-124.
- [13] 米勒.复杂适应系统:社会生活计算模型导论[M].上海:上海人民出版社,2020:91-103.
- [14] John M Bryson,Barbara C Crosby,Melissa Middleton Stone. The Design and Implementation of Cross Sector Collaborations: Propositions from the Literature [J]. Public Administration Review,2006(66):44-45.
- [15] 陈朋.行政审批制度改革亟待突破的重点问题[J].行政管理改革,2018(7):46-50.
- [16] 宋雄伟.地方政府行政审批制度改革执行困境与推进策略:基于2012—2015年A省的调查研究[J].理论探讨,2017(1):33-37.
- [17] 宋林霖.“行政审批局”模式:基于行政组织与环境互动的理论分析框架[J].中国行政管理,2016(6):22-28.
- [18] 王妍.“自主性赋权”:地方政府何以应对改革创新的法治困境:以银川行政审批制度改革创新为例 [J]. 宁夏社会科学,2020(4):32-40.

责任编辑 刘 钊

倡议书在社会治理中的功能定位 与实现条件

何永松

(贵州财经大学 公共管理学院, 贵州 贵阳 550025)

摘要: 社会治理离不开多元群体的参与。积极拓展和丰富参与途径, 直接关乎社会治理水平的提升。倡议书作为社会治理的常见途径, 在不同行业、不同层级都得到了不同程度的应用, 尤其在应对大家比较关心的问题时, 行动倡议更能顺应社会治理的共同诉求。倡议书具有清晰的意图与导向, 能够屏蔽社会治理杂音、促成社会治理效用、整合社会治理资源、提升社会治理动能。倡议书强调不同群体的自觉自愿参与意识, 要确保倡议书的社会治理功用得以实现, 当立足现实社会需求、凸显多元共治理念、准确把握行动边界、借助宣传动员发力等做法, 推动社会治理渠道更加顺畅有效。

关键词: 倡议书; 社会治理; 功能定位; 实现条件

中图分类号: D669 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)02-0033-06

一、引言

社会治理强调多元主体作用的发挥及参与机制的优化, 党的十九大报告指出“打造共建共治共享的社会治理格局”^[1], 共同参与便是社会治理的力量源泉。《国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”, “发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用, 畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径, 全面激发基层社会治理活力”^[2]。可见, 激发不同群体的参与活力, 便是社会治理的基本诉求。不仅如此, 还需拓展社会治理渠道, 促进社会治理方

法的创新。如何实现这一转变, 或通过什么方式发力, 正是需要思考的议题。

畅通和规范社会治理的途径, 包括行动倡议议题同样值得关注。在社会治理进程中, 各行各业、各级各地各种形式的倡议书从未间断, 尤其在家风建设、环境保护、精准扶贫、抵制浪费、疫情防控等行动中, 倡议书成了常见的号召方式, 在社会上产生了极大的反响, 促进了社会新风尚的构建, 即便如此, 关于倡议书的定位依然缺乏相应的论证。目前, 倡议作为一种选择性策略, 在不少研究中仅被简单提及, 单独以倡议(或倡议书)为议题的分析尤为欠缺。行动倡议最直接的表现便是倡议书, 那么, 倡议书究竟有何功能, 如何才能确保其价值得以实现, 都需要得到进一

收稿日期: 2021-09-10

作者简介: 何永松(1984—), 男, 土家族, 贵州思南人, 贵州财经大学公共管理学院副教授、博士, 硕士生导师, 研究方向为公共服务与政策选择。

步解答，在此将带着这些问题试着展开分析。

二、倡议书的界定与特点

倡议书是一种常见的应用文体，通常情况下，“倡议书是由某一组织或社团为倡议、发起某项活动而写的号召性的公开提议性书面文章”^[3]，其目的是吸引更多的群体参与到倡议行动中来。倡议书的发起方既可能是正式组织也可能是非正式组织，且倡议做什么、朝什么方向做，都会做出清晰说明。比如，“2019年，人力资源和社会保障部、财政部对财政系统75个先进集体和65名先进工作者进行表彰”，这些受表彰的群体倡议“始终加强政治修养，努力提升业务能力”“强化大局观念和责任担当，充分发挥财政职能作用”“不断改进工作作风，树立财政干部良好形象”^[4]，引领大家同向发力。组织中的个体偶尔也会发出倡议书，比如，某个出租车司机倡议大家文明出行，但个体影响力相对有限，这并不是此处讨论的重点。

倡议书的主题比较广泛，包括政治、经济、文化、社会、卫生、生态等行业领域的行为引导，都可以倡议书的形式引发社会的共同参与或支持。然而，不是所有问题、所有情形都必须发出倡议书，也不是某地某个组织发出倡议书就都一哄而上。让社会需求引发关注才是倡议书的出发点。倡议书通常以《倡议书》《关于XX的倡议(书)》《致XX的一封信》进行命名，且都选择公开发布，有的倡议书在开篇可能没有称谓，开门见山说“正事”，而且，倡议书的内容未必多，即便如此这些都不足以影响倡议书的发布及其价值传递。倡议书主要通过提议、动员方式让大家参与某种行动，部分欠妥的做法将因此而得以纠正。倡议书通过理性的呼唤以引发共鸣，字字句句都是认真打磨的结果，为的是确保社会动能的最大化发挥。归结起来看，倡议书主要有以下特点。

(一) 主题选取的必要性

倡议书能够验证主题选取的必要性。倡议书

以超越现实为想象，但其选材一定源自现实。倡议书不是凭空喊话，它是对现实问题或理念选择的回应。正如文明养犬的倡议书所指，“犬是人类的朋友，养犬给人们带来了欢乐和慰藉，但一些养犬不文明行为也带来了噪声、伤人、环境污染、疫病传播，甚至干扰他人正常生活。随着人们生活质量的提高，养犬人数越来越多，家犬和流浪犬的自养和管理逐步成为亟须解决的一项社会问题”^[5]。倡议书要立足选题缘由，如果缺乏相应的交代，大家对倡议书的认同度就未必高。交代了倡议的缘由与背景，就透露了倡议书的要义，很容易让大家对此做出跟进与选择。

(二) 受众群体的广泛性

倡议书是面向某一群体、某一区域乃至整个社会发出的倡议文章或书信。要充分激发不同群体的活力，在倡议发起之前就应尽可能考虑清楚，需要向哪一群体发起倡议。比如市妇联《致全市妇女的倡议书》，向妇女姐妹发起文明家风巾帼先行倡议^[6]，就具有受众群体数目较大的特点。有的倡议则直接面向所有群众，《致全市人民群众的一封信》便是典型的例子，类似倡议并不针对某一行业或某一职业群体，所涉群体中的任何人都不例外。可以说，倡议书的受众群体明显具有广泛性。

(三) 参与手段的动员性

为了能让每一项行动有好的开始也有好的结尾，倡议书会围绕共同的期待来做出动员，并发出诸如此类的呼吁：作为社会进步的推动者，在共同的期待中，每个人的参与都将带来华丽的篇章，也只有共同参与，生活才会更加出彩。倡议书的发动之词并不限于此。不管怎样，倡议书是要动员大家坚持一致行动的理念，积极争当时代的模范先锋，并相信在大家的努力下，定会创造一个美好的未来。倡议书能够鼓舞人心，激发大家自觉参与到行动中来，进一步提升集体行动能力。如果倡议书释放了积极的信号，受众群体就很容易响应号召，并在行动中凝聚共识。

（四）行动结果的导向性

倡议书是要把大家引向共同的方向，引导受众群体做好人做好事，或者向好人好事看齐靠近。“这种目标不一定为自己所觉察到，但社会的一切成员能在这里找到他们个人成就所需要的帮助”^[7]与下一步行动去向。倡议书一旦发出，就表明一切行动都将朝着共同的、期待的方向行进，产生同频共振的效应，营造一种良好的社会风气。倡议书既为大家鼓足了信心，也为大家带来了决心，以便让大家敢于参与并做好自己。同时，倡议大家不畏困难，敢于担当，多为社会做贡献，真正成为有责任心的人。如果缺乏相应的导向，就会让人觉得盲目，类似的倡议就显得多此一举。

三、倡议书在社会治理中的功能定位

与强制性规定不同，倡议书给出了行动的提议，促使受众群体同向而行。在社会治理进程中，经常有各种各样的倡议书，呼吁大家一致行动起来，意在使善举为社会进步增添动力。在格里·斯托克看来，“治理所求的终归是创造条件以保证社会秩序和集体行动”^[8]，倡议书作为社会治理的途径之一，为集体行动指明了方向，并通过号召来达成共同的选择。既然如此，倡议书在社会治理中的功能定位何以体现呢？

（一）倡议书是屏蔽社会治理杂音的“过滤器”

社会治理离不开大家共同参与，这并不代表大家一开始就持有一致意见。在实践层面，不同群体对待社会治理的态度未必相同，有人支持有人反对、有人说是有人说非，社会治理动力明显不足。持消极态度的人认为社会治理与己无关，自己没有多大的能耐，“各人自扫门前雪”即可。极不正常的是，部分人做了好事仍会被吐槽，不管怎么做总会被指指点点……各种声音充斥其中，甚至有些负面言行还会引来附和之声。尤其在解决关键问题时，不支持、不配合、不看

好的想法说法，加重了社会治理的难度，为此，急需传递好声音以消除杂音，倡议书正好具备了劝善戒恶的功能优势。

倡议书的发出，为大家提供了一面“镜子”，能让大家对镜自照。倡议书通过引导大家一致发力而发声，为大家传递了听得见、听得清的纯音，澄清了含糊性观点，能够有效地阻止各种谣传、谬论和误判。倡议书顺应了规范社会秩序的要求，是屏蔽和净化杂音的“过滤器”，能让人改变自己，也能让人参与社会治理，促进彼此在社会治理中形成一条心、一股劲。不论何时何地，倡议书都是清除噪音怪音异音的强音，能有效地激发大家的共情共识。

（二）倡议书是实现社会治理有效的“附加指南”

当前，自治、法治、德治“三治融合”的社会治理模式深入推进，在积累宝贵经验的同时，仍需继续深化制度学习，强化社会治理方式，提升社会治理效用。虽然社会治理制度化和规范化程度大大提升，但推动制度落实、增强群众参与感，还要想办法找到突破口。倡议书作为可取可为的途径，可以号召大家遵守制度，能把制度落实不到位、规定不到位的地方一并说出来。包括自治、德治的纵深推进依然需要借助倡议书发力。不管是何种主题的倡议书，都传递了善的价值导向，通过塑造“最美行动者”的形象以引发群体行动。社会治理需要不断拓展方法与路径，对于包括前期考虑不充分的因素，倡议书都会做出有效的补充。

倡议书为大家提供了行动的“信号塔”“风向标”，每一个有益于社会之人，必将能够从中找到进步的“钥匙”。倡议书动员大家积德行善，在实践中从身边做起、从小事做起、从自身做起，不断激发你我参与的活力，促使旁观者向主人翁角色转变。倡议书提供了纠偏纠错的方法，能让大家明辨是非善恶，统一到实际行动中来。不仅如此，倡议书作为温馨、善意的提示，

向受众群体做出了明确说明，有效诠释了社会治理的理念，相关内容更不是多余的，而是必不可少的附加说明。

（三）倡议书是整合社会治理资源的“悦耳和弦曲”

倡议书直面现实问题，这是必要的“开场白”，说出了大家的心声。社会治理与众人之利益有关，而众人之利益当需众人办。个体的力量是有限的，但将众多的个体力量整合在一起则力大无穷。强化社会治理既要整合社会资源，也要激发不同群体活力，更要加大倡议力度，让大家明白参与的价值，“光凭人们自身的意愿来决定是否参与共同体服务或其他形式的弘扬公共精神的活动……愿意这样做的人会少而又少”^[9]。这就需要不断强化动员力，发起倡议，以便推动社会治理更加有力。社会治理中的倡议书发出了“人人有责、人人尽责、人人享有”的信号，激发大家共同绘就社会治理同心圆，凝聚了社会治理合力。

每一个体在社会治理中只有“发起定位”，才能弄清自己该做什么、能做什么及如何做的问题。倡议书的显著优势，就是能调动一切可用的资源，促进大家放弃齐备的想法，转而“将大爱洒向人间”。倡议书引导大家一心一致做出行动。当其他群体采取行动时，倡议“我们”也要行动起来，很容易得到大家的支持；即便其他群体尚未行动，“我们”仍然要行动。这是动员的常见做法，而非事事顺其自然。发布倡议书能够整合各种资源和力量，带领大家“识谱”“用谱”，弹好社会治理“和弦曲”。倡议书一定是对现实问题的回应，一定值得你我他同参与，“一路上有你”永远是倡议的和弦曲调。

（四）倡议书是提升社会治理动能的“群体总动员令”

倡议书作为一种非强制手段，主要通过号召、呼吁、动员方式来推进。倡议书都有明确的主题、目的与意义，把大家期待的结果或想做的

事情都说了出来，在实践中很容易引发共鸣。任何组织发出的倡议书，都将一定程度地引发大家直面问题。为了动员不同个体或群体的参与，倡议书会肯定不同群体的作用，认为大家都是时代的同路人，有责任、有义务、有信心、有能力做好某事。倡议书引导大家多学多做、向善行善，并结合现实情况呼吁大家行动起来，只有我为人人，才会人人为我。

倡议书能够鼓舞人心，并在动员过程中让大家产生“爱的情怀”，从而在实际行动做出“爱的奉献”。倡议书不是为了博取大众眼球，而是要引导大家既对自己也对社会负责，把自觉行动转化为社会义务，真正把责任扛到肩上。不管是面向某一群体还是面向整个社会，倡议书都将产生较强的号召力，实现总动员的愿望。积极行动起来，并非个别人的事，就算是针对某一行业发起的倡议，也希望得到广泛的参与，而不是让人袖手旁观。倡议书能让人改变主意、转换角色，引发越来越多的人能为有为，从而在社会治理中发挥“群体总动员令”的功用。

四、倡议书社会治理功能的实现条件

倡议书有其社会治理功能，更是社会治理的有效选择。即便倡议书在社会治理中能够发挥积极的功能，且可以根据需要在适当的场合发出倡议，也并不代表倡议书可以随意而为，否则，倡议本身就难以成立。倡议书能够规范社会秩序，引导更多的群体改变自己、提升自己。但是，在肯定其作用的同时，还应看到倡议书社会治理功能的实现存在一定的条件。

（一）立足现实社会需求

让更多的人明白行动的价值，摒弃袖手旁观的想法，共同推动社会善治，便是倡议书的所要面对的现实。如果倡议书不能紧跟现实问题，再好听的倡议之声都可能引发“不好听”的舆论，成为一种笑柄或将是预料中的事。尤其是当可能或已经出现风险性问题时，除了官方要做好应急

工作以外，倡议书则是实现有效治理的又一途径，也只有及时发起倡议，才能得到广泛的支持和参与。倡议书通常立足于社会风气的改善，不是为了防止势态的恶化，就是为了应对一些老生常谈的问题。即是说，只要贴近现实、与群众生活相关的议题，都可以成为倡议的主题。

如果脱离了实际需求，再好的倡议都是一种摆设，不会产生实际价值。而且，如果群众期待的做法、期待的结果，得不到有效的响应，社会治理将失去动力。作为一种可取的方式，倡议当需围绕大家的想法做出跟进，用最真诚的声音来应对现实问题。集体行动的偏好表明，如果期待的结果与现实状况没有差别，或者不值得大家付诸实践，“由此也不能推出他们会采取行动以实现那一目标，即使他们都是有理性的和寻求自我利益的”^[10]。因此，倡议也必须考虑行动的需求性、必要性、有效性。

（二）凸显多元共治理念

利用倡议书可以向不同的群体发起倡议，或者只向某一群体发起倡议，不管是哪一个群体，只要成了倡议的参与群体，无疑都是多元共治的组成力量。通常情况下，倡议书的目标群体或作用对象在开篇称呼中就会明确提及，有的还会在倡议内容中重复出现，只有对参与或受众主体做出明确说明，才能获得社会治理的支点，进而引发群体的关注。要实现社会治理的效果，当然离不开大家的共同参与，而且，还要设法激活个体的活力，正因为如此，倡议书常常会突出多元主体共治的理念。

推动工作重心下沉，将矛盾化解在基层，是社会治理的基本任务。社会治理需要发挥多种方法的效用，甚至要做到多管齐下，因而面向群众发起倡议是值得重视的方法。为了获得大家的支持与认可，倡议书当需强调共同参与是实现共同善的途径，并肯定共同创造价值的必要性。如此一来，就能让大家做到“有钱出钱、有力出力”，并为其他行动者、其他群体树立起标杆。

（三）准确把握行动边界

倡议书不得超出制度要求，必须在制度允许的范围内行动。倡议书的出发点是提议大家怎么干，如何向更好的方向干，是为了防止走偏、走错、绕道而发出的倡议，如果采取强制方式，既与倡议的理念相悖，也超越了法治的底线。倡议鼓励大家参与行动，发起方或行动者都可以检视相对方的一举一动，有违规之处还可向有关部门举报，但倡议书的发起方和行动者本身不得越法行事，越界必将与制度相抵触。

即便有的倡议书没有明确给出时间节点，在其淡出之前则是重要的时间段，错过时机将出现效用发挥不足的情况。倡议书未必在第一时间出现，但会很快留下其“身影”，否则，将会在行动中错过最佳时间而影响治理效果。虽然不同行业、不同地区在应对某种现象时都可以发出倡议，但这并不代表随时发起倡议都可行。换句话说，传递正能量的倡议不应迟到。

倡议书通常是某个组织或机构的作为，主要面向本地群众或某一行业群体进行发动。没有明确的倡议或行动主体，就很难找到受力点，相互观望的想法或将继续存在。如果是向全县人民发起的倡议，那就值得全县人民从整体利益的角度去看问题，并做出相应的改进。比如，“致全县志愿者的一封信”，这就直截了当地指明了受众群体或作用对象是全县志愿者。为了突出行动价值不能盲目地向其他群体发起倡议，因为越界发动的意义并不大。

（四）借助宣传动员发力

在强调必要性的同时，还应强化发动方式，做到让语言表达得当、让呼声能被听见。为此，应借助电台、报纸、官网等媒体凸显价值引领，必要时还需要借助标语、张贴宣传单来发挥作用。只有加大宣传力度，倡议书的内容才会深入人心，获得广泛的认可。倡议书只是笼统地强调要点，一般不会在细节上做出说明，这就需要通过会议学习、观摩学习、在线学习等形式，强化

受众群体的认同度，不断提升受众群体的警惕意识、责任意识、防护意识。强调以动员为导向的学习方式，并不等同于以政策为导向的学习方式，是因为后者“是一个在实现核心理念的愿望驱动下，不断探索和调适的过程”^[11]，前者则是在坚持共同的善这一行动理念下，不断呼吁受众群体参与学习和改进的过程，并强调潜移默化与自我改善的做法，这正是倡议书的价值体现。

此外，应加大倡议主体的介入力度。不管是机关还是行业，都既要用好倡议的宣传载体，更要重视倡议主体的作用，做到有序介入与引导，必要时还应培育精英，让其带头参与社会治理，动员更多的群体加入队列，以实际行动共同推动社会善治。

五、结语

倡议书不是硬性要求，而是借助动员手段让

大家参与社会治理。倡议书紧紧围绕现实情况，呼吁大家共同行动起来，勇于承担个人、组织的社会责任。倡议书发出了响亮的呼声，这也是大家共同的心愿，包括支持愿望不强的群体，也将在动员过程中重新认识自己，并随之参与到社会治理行动中来。尽管倡议书具有社会治理的效用，但必须看到，倡议书不是万能的、不是高能的。一方面，它社会治理中的效用依然有限，甚至还可能需要配合其他方法，才能巩固社会治理的有效性。另一方面，倡议书更多地依赖于大家的自觉性、自愿性及自组织力，要强化倡议书的社会治理功能，当需深入开展宣传教育活动，引导大家多学多做、向善行善，以便养成一种好的习惯。

参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M].北京:人民出版社,2017:49.
- [2] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要 [EB/OL].(2021-03-13)[2021-08-13], http://www.xinhuanet.com/2021-03/13/c_1127205564_15.htm.
- [3] 江财茂.如何写好倡议书[J].语文教学与研究,2016(24):36.
- [4] 全国财政系统先进集体、先进工作者.倡议书[J].中国财政,2020(4):10.
- [5] 呼伦贝尔市创建国家卫生城市工作领导小组办公室.关于城市文明养犬倡议书[N].呼伦贝尔日报,2019-09-06(5).
- [6] 张家口市妇联.致全市妇女的倡议书[N].张家口日报,2018-04-23(A2).
- [7] 罗素.社会改造原理[M].张师竹,译.上海:上海人民出版社,1986:154.
- [8] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:32.
- [9] 萨巴蒂尔,詹金斯-史密斯.政策变迁与学习:一种倡议联盟途径[M].邓征,译.北京:北京大学出版社,2011:43.
- [10] 奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭玉峰,李崇新,译.上海:上海人民出版社,1995:2.
- [11] 霍普.个人主义时代之共同体重建[M].沈毅,译.杭州:浙江大学出版社,2009:157.

责任编辑 董颖

空间变革下“村改居”社区治理策略研究

——以L市Y区十号小区为例

李 宁

(洛阳师范学院 马克思主义学院,河南 洛阳 471934)

摘要: “村改居”社区是介于城市社区与农村社区之间的一种过渡性社区,从乡村社会到“村改居”,“居住空间”与“交往空间”的急剧变化给社区公共秩序和基层治理带来挑战。运用空间社会学对L市新城开发中的安置小区案例进行分析,发现空间变革下的村改居社区存在地域公共空间变化、老年人逐渐边缘化、社区基层组织“碎片化”等问题。为此,提出完善地域公共空间与构建网络公共空间、多举措关注老年人生活状态与消除其心理高压线、整合社区资源与完善基层治理组织夯实社区治理等举措,以重塑村改居社区公共秩序和治理格局。

关键词: 空间变革;“村改居”;社区治理

中图分类号: D669 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)02-0039-05

一、研究背景

2020年4月国家发改委在其印发的《2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务》中提到“坚持新发展理念,加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略,提高农业转移人口市民化质量”。2021年4月国家发改委在其印发的《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》中再次提出“深入实施以人为本的新型城镇化战略,促进农业转移人口有序有效融入城市”。“村改居”社区即为城市化的过程中自上而下对大量村庄实行撤村并居、还迁安置后形成的一类社区。该类型社区村民居住空间由分散式变为垂直式,随之而来的关系空间、

物质空间等都发生了变化。

传统乡土性的公共空间承载着村民共同的记忆和情感,对推动社区整合具有不可替代的作用,而拆“村”建“居”以后,扁平化的生活空间转向垂直化的封闭空间,村落传统公共空间发生了变化甚至消失,村民自治逐渐向居民自治转变,新社区整合面临前所未有的挑战。因此,如何完善“村改居”社区治理,调整村庄原有的治理架构,有效适应新的社区空间结构,进而实现农村与城市两套基层组织体系的衔接与并轨,成为本研究探究的主要问题。

二、“村改居”社区研究的脉络

中国城乡发展差异具有特定的政策背景及时空

收稿日期: 2021-09-26

基金项目: 洛阳市社会科学规划一般项目“空间变革下村改居社区治理策略研究”(项目编号:2021B144)

作者简介: 李宁(1991—),女,河南驻马店人,洛阳师范学院马克思主义学院助教,研究方向为地方政府与基层治理。

背景,近年来,学者把空间这一视角从关注社会不平等转向了关注城乡不平衡发展的问题,比如运用空间社会学研究城市农民工的嵌入与融合问题^[1]、拆迁安置社区问题^[2]、开放性街区与空间开放问题^[3]等。本研究则从空间角度关注城镇化过程中的“村改居”社区治理问题。

“村改居”是传统村落向城市居民社区过渡过程中的一种新型社区。从传统村落到现代都市,空间发生急剧的变化,给社区治理带来挑战。有学者关注“村改居”中的社区体育供给^[4]、老年人生存状态^[5]、社区公共空间重塑^[6]等问题。部分学者从社区整体治理角度展开研究,例如提出“村改居”社区应采用网格化治理、引入物业、搭建社区服务中心等手段^[7],完善基层治理,或提出“强化社区治理主体能力、借助市场力量辅助推动、凝练共享型社区‘新传统’等成为再造‘村改居’社区共同体”^[8]等。

新时期,在坚持中国特色新型城镇化道路,加快城乡融合,深入推进以人为核心的新型城镇化战略性背景下,需要重点探讨在市民化过程中怎样使人民群众享受更高品质的城市生活。基于以上背景,本文借助于在河南省L市Y区李村镇十号小区的调研材料,在借鉴学界已有的研究基础上,重点探讨新时期城镇化过程中社区空间变化表现及其影响,并在此基础上探讨“村改居”社区治理问题。

三、“村改居”中的空间转换及治理困境

L市Y区李村镇地处该市开发建设的核心区,其中北部20个社区(村)属于城市规划区(产业集聚区),2015年以来,先后实施了多个社区整村搬迁。其中十号安置小区居民主要来自原来的Y村,截至目前共安置农业户口3000多户,约1.1万人口,另外该小区预计建成28栋高层住宅,目前已经投入使用10栋。

(一) 地域公共空间变化

随着新城开发,村庄逐渐向社区转变。村庄公共生活也由原来田间地头、集市、水井等逐渐向小区门口、楼栋门口、绿化带转化。然而安置小区新生公共空间狭小、“外塑性”公共空间缺乏,村民活动受限,他们对新的生活方式不适应。调研中发现小区内生性公共空间主要集中在狭窄的楼栋口、健身器材园、中心广场等处,而这些公共空间设施不健全。另外,由于该小区处于开发状态,地下停车场未建成,车辆乱停乱放,挤占原本狭小的公共活动空间,村民对“上楼”后的“城市”生活满意度下降。

“小区每天只允许150辆轿车停在小区内部,其余都停在外部。但是对于小三轮、电动车没作限制,都是乱停乱放。整个小区乱糟糟,没有下脚地,更别说有其他活动的场地了”(原Y村村民W先生语)。

“小区正在建设中,原本规划的地下车库还没建成,所以车辆停在小区各个地方。村民素质不一,有的村民就把车放在草坪上,甚至有的直接放路中间,说了也没用”(小区物业管理Z女士语)。

“外塑性”公共空间是相对内生式公共空间而言的,指依靠外力形塑下的公共空间,比如在物业、居委会、政府等外力推动下为满足社区居民公共需求而建成的社区新活动空间。调研中发现该社区外塑性公共空间较少,且未能发挥出应有的功能。比如新社区配建的活动室等部分公共设施设置在楼上,对于喜欢“接地气”的农民来说,该部分空间并不能短时间获得他们的认同,因此也未能发挥链接关系和承载情感的意义。

“村民活动室设置楼上,有乒乓球、羽毛球等活动室,但是我们从来不去,看不见就想不起来去锻炼,而且上班一天都在室内,晚上回来以后还是习惯出去溜溜,呼吸呼吸新鲜空气”(原Y村村民Y女士语)。

(二) 空间变革中的老年人逐渐边缘化

边缘化是变化过程中的一种状态、现象,也

是一种表称，反映了整体的变化，往往是不均衡发展（Un-even Development）的产物^[9]。作为村庄守望者，老年人与土地的联系更为紧密。他们依靠土地获得生活来源，也通过土地链接情感，土地既是物质也是交情。“村改居”之后，没有了农业作为保障的社会资本，养老成本提高，老年人“家庭地位”发生了微妙的变化，这种“脚不着地”的日常给他们带来巨大的心理压力。

“我身体不好，以前就在家种地、种菜，赚点钱补贴家用，现在也没有地了，又不能去工厂，成为家里负担，吃饭还得看儿媳妇脸色，日子不好过”（原Y村村民S大爷语）。

与此同时，“居住空间的集聚拉近了人与人之间的物理距离，但却没有拉近人与人的社会距离”^[10]。标准化的城市公寓取代半私密化的农村庭院，生活更加隐私化，村民之间的“串门”也少了，邻里交往逐渐减少，老年人逐渐丧失了原有村庄社会中微观的邻里互助机制，心理逐渐边缘化。

“现在家家都关着门，不咋串门，就在楼下偶尔碰见打个招呼，以前的老邻居也有的搬到其他小区，没咋见过面，现在都是马路，车也多，老胳膊老腿行动不便”（原Y村村民Y婆婆语）。

（三）“碎片化”的社区基层组织力不从心

新城扩建背景下的村改居社区具有“非城非乡”特点。一方面居民仍为农业户口，“社区”并没有得到官方批复，村级事务仍由原村庄的村“两委”协调和处理，从这个角度看，安置小区暂时还是村民自治范围。另一方面，安置小区中居民构成比较复杂，除原村落村民以外，还有其他村村民、租客等等，较之前治理更为复杂，小区呈现出一种“无序”和“失序”的状态。

“我们小区几乎是原Y村整体搬迁，也留有我们村委会办公场所的。当前防疫压力大，小区很多外来人，最近一个村拆迁，我们小区基本都租满了，人口流动性比较大，管理难度大”（原Y村委会成员T大爷语）。

“搬进新小区以后没有怎么开过村民大会，

谁有事直接找村干部，不过不好找”（原Y村村民T先生语）。

传统空间的变革也冲击了原村落中依靠人情、面子、关系等来维系的非正式治理，村民对村集体的权威认同逐渐下降，村委会这一乡村治理组织在村庄公共事务处理过程中的运行更加艰难。

“现在跟以前不一样啦，村民分散居住，也就是涉及他们利益他们才理你，比如领取失地补贴，那天天催你，说话还可难听，更不用说举行一些公益性活动啦，根本没人理你”（原Y村委会成员T大爷语）。

另外，小区矛盾化解机制不健全，新矛盾逐渐凸显，影响小区和谐。

“投诉较多就是房屋隔音问题，比如孩子在家弹钢琴、吹笛子啊，还有早上剁饺子馅、装修问题，以前在村里习惯了，说话声音都很大，现在楼上楼下说个啥都听一清二楚，像这种情况都得靠自觉，物业说了也没有用”（小区电工T大爷语）。

四、“村改居”社区治理策略

（一）完善地域公共空间与构建网络公共空间

1.完善地域公共空间

特定地域空间凝聚着村民的共同情感和群体记忆，成为“乡愁”的重要载体，对社区认同及地域公共性意义重大。“村改居”社区公共空间变小甚至缺失现象，应从改造原有公共空间和拓展“外塑性”公共空间两方面着手加以改善。

一是改造原有公共空间。一方面开发村民自发形成的公共场所。对该区域开展公共服务设施调研与评估，尊重村民原有生活习惯，选择合适的地址，拓展村民公共活动空间。另一方面，加强小区空间管理，对进入小区的各种类型车辆分类管理，集中停放，保障居民公共活动空间不被侵犯。

二是拓展“外塑性”公共空间。对“村改居”社区生活圈中的公共服务设施的缺失情况进行评估。完善社区文化空间，延续村庄传统文

化。例如该社区原有特色戏剧班、姓氏文化活动等，由于空间的限制，并未在新社区得到很好的延续。因此，开发社区特色活动空间，有助于帮助失地村民找回村庄的共同记忆与情感，增强对新社区的认同。

2. 构建网络公共空间

网络社会的发展，模糊了社区的地理边界。现实中，尽管高耸的楼层阻隔了原村民之间面对面的交往，但是“微治理”却给失地村民带来新的公共网络空间。新的公共空间变化并没有立即造成原村民社会资本的流失，社区依然具有传统的熟人社会的特征。

“我们W村分别安置在八号、九号等小区，每个村都有微信群，比如今天群里都在问失地补贴的事情，村干部会通过微信群通知我们，我们原来的邻居也会通过村里微信群联系，只是见面的机会少了”（九号小区村民语）。

因此，一方面，应构建不同群体需求的微信互助群（比如兴趣爱好群、行政事务处理群、矛盾纠纷处理群等），以“虚拟在场”增强原村民之间联系，加强交流与互动，找回失地村民流失的“乡愁”，缓解失地村民城市生活的不适感。另一方面，应关注外来人口服务，打造多元的网络空间形态，培育广泛的社会力量参与社区治理，增强社区治理凝聚力。

（二）关注老年人生活，消除心理高压线

国家卫健委发布的《2020年度国家老龄事业发展公报》指出，截止到2020年11月1日全国60周岁及以上人口占总人口的18.7%，65岁以上人口占总人口的13.5%。我国已经进入老龄化社会，快节奏的城镇化，急速转变的生活空间变革，往往使得老年人成为被忽视的利益群体，因此应从多角度关注“村改居”空间变革下的老年人生活。

1. 弘扬家庭孝道文化，完善社区养老设施

市场逻辑冲击下，“村改居”居民生活成本提升，高昂的生活成本与微薄的收入形成巨大的反差，部分子女甚至为降低生活成本不履行对老

年人的赡养义务。再加上“上楼”以后传统村落社会网络的断裂，公共舆论也很难对子女产生影响，久而久之，老年人养老问题逐渐严重。改善“村改居”老年人养老困境是当前社区治理中的重要一环。首先，引领社区公共舆论，弘扬正能量，通过表彰社区模范家庭、养老榜样、助老先进事迹等，传播孝道精神，发挥公共舆论作用，营造良好的社会环境；其次，充分利用空间完善社区养老设施，在新型社区中建设老年人心理咨询室、托老所等；最后，探索社区养老模式，调动社会各方面资源，为老年人生活提供支持和帮助，提升老年人幸福感和获得感。

2. 保护传统村落关系网，支持重构新型社会网络

“村改居”生活空间的变化，其本身为社会网络的“脱嵌”到“再嵌入”的过程，但由于进入老年期后，随着年龄增加，个体逐渐与其所嵌入社会网络发生“脱嵌”^[1]，社会交往的频率降低，社会关系网络逐渐变窄，这就易导致老年人产生群体性孤独感。为此，在新型城镇化推进过程中，一方面要尽可能整村搬迁，注意保护传统村落的社会关系网，缓解老年人生活方式变迁带来的心理压力；另一方面要助力老年人发展社区新的关系网络，通过吸纳老年人参与公益事业（比如小区治安、小区民事调解、小区安全等），帮助其重构社会关系网，缓解失落感。

（三）完善基层治理组织，夯实社区治理

1. 加强制度引导，整合社区力量

衔接性的制度设计的缺乏造成了回迁村“村自治”困境。一方面，应做好顶层制度设计，保障安置小区人、财、物合理配置。按照社区的建设对社区“两委”办公用房、公共文化活动、便民服务项目等给予资金保障和政策支持，加快推进回迁村转“社区”，确保“村改居”社区享受与其他城市社区同等的福利待遇。另一方面，针对居民逐渐异质化给回迁村治理带来挑战这种变化，应采取分类管理的思路，吸纳外来人口参与

社区共治。例如吸纳社区租客精英（因小区临近学校，很大部分租客为各级各类学校教师群体），壮大社区服务队伍，推动和谐社会和平安社区建设。

2. 网格化治理，化解社区矛盾

社区矛盾的有效处理，对构建和谐社区具有重要意义。空间变革背景下，对于新社区中出现的新矛盾的化解必须有新的思路。一是发挥熟人社会的柔性化治理模式，发动原村庄党员、有威望的老人、知识分子参与社区矛盾纠纷调解；成立村调解小组，采用拉家常、谈心等群众易于接受的方式调解矛盾，化解村民之间的不愉快；适度补贴或颁发荣誉，激励参与社区调解的村民，以便吸纳更多居民参与公共事务。二是借鉴城市社区管理经验，将社区划分为若干子社区，招募小区网格员，定期排查网格区域安全及纠纷；设置楼栋长，自愿服务村民，协助进行信息统计、活动通知、安全教育等。三是推动智慧社区建设，运用大数据、云计算等，搭建社区问题投诉平台，为社区建设插上“智慧的翅膀”。

五、总结

“村改居”社区是传统迈向现代化的过渡式社区。急剧变化的空间状态，造成原村落中自发

形成的公共空间的消失、新生公共空间功能弱化；适应能力较低的老年人随着经济地位的下降，生活方式的不适，逐渐心理边缘化；在上楼以后“村民自治”转“居民自治”的过程中，由于衔接性制度设计的缺失，安置小区表现出“亦城亦乡”的特征，小区公共事务处于“无序”甚至“失序”状态。

新时期加快城镇化由量的变化转向质的变化，需要关注“村改居”居民的空间变化的“适应度”。因此，“村改居”社区应从空间再造入手，发展地域公共空间，开发网络公共空间；弘扬传统孝道文化，关注居家养老，保护原有社会网络，缓解老年人心理压力；加强制度引导，整合社区力量，借鉴城市社区网格化治理经验，多元共治化解社区矛盾，重塑村改居社区公共秩序和治理格局。

究其根本，“村改居”的过渡过程中应注重保护村庄原有的社会资本、习俗以及地方特色文化，形成留得住“乡愁”的新型社区；不单纯追求城镇化的速度，注重居民生活品质与社会权利，坚持“安置”与“发展”齐步，“生存”与“共享”一致，培育“发展型”社区；抓住网络空间发展机遇，动员各方资源，营造“智慧型”社区，进而促进城乡空间的融合发展，增进人民福祉。

参考文献

- [1] 郭岷,曹莹.空间社会学视角下农民工“嵌入—融入”度多元回归分析:以武汉市为例[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2017(2):150-157.
- [2] 孙其昂,杜培培.城市空间社会学视域下拆迁安置社区的实地研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2017(2):67-71,91-92.
- [3] 文军.空间正义:城市空间分配与再生产的要义:“小区拆墙政策”的空间社会学[J].武汉大学学报(人文科学版),2016(3):16-18.
- [4] 赵述强,刘年伟.城镇化背景下村改居社区体育的发展:基于山东省村改居地区的调查与分析[J].体育学刊,2020(4):78-83.
- [5] 刘超.城镇化中的空间排斥与老年人地位的边缘化:基于山东省M镇“村改居”社会学考察[J].学习与实践,2017(3):99-107.
- [6] 杨荣,吴玲.村改居社区的空间重构与整合:以三里社区为研究个案[J].社会建设,2020(3):49-56,96.
- [7] 吴莹.空间变革下的治理策略:“村改居”社区基层治理转型研究[J].社会学研究,2017(6):94-116,244.
- [8] 郭明.空间变革中“村改居”社区共同体的式微及再造[J].科学社会主义,2020(3):131-136.
- [9] 卢义桦,陈绍军.新型城镇化进程中农村老年人养老的变迁、困境与对策[J].湖北社会科学,2018(8):37-46.
- [10] 田鹏,陈绍军.从村落到社区:新型城镇化进程中老年人社会隔离研究:以河南省新乡市Y社区为例[J].西北人口,2016(4):75-81.

责任编辑 董颖

乡村振兴背景下同盟古镇袁家村景区 满意度提升策略研究

陈艳艳,孙佳华,张晓庆

(洛阳师范学院 国土与旅游学院,河南 洛阳 471934)

摘要: 在乡村振兴政策的引导下,乡村旅游的发展渐渐步入快车道。以同盟古镇袁家村景区为研究对象,采用国内知名社交网站的用户评论文本作为数据源,通过运用内容分析法中的高频词分析、词云图分析、社会语义网络分析和情感分析方法对游客满意度评价进行分析研究。研究发现影响游客满意度的因素主要集中在文化特色、基础设施、人流量控制、休闲娱乐、宣传渠道五个方面。最后,针对研究发现提出了提升同盟古镇袁家村景区游客满意度的措施建议,希望对乡村旅游发展具有一定的借鉴意义。

关键词: 内容分析法; 游客满意度; 同盟古镇袁家村景区

中图分类号: F592.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)02-0044-06

引言

2018年,国务院印发《乡村振兴战略规划(2018—2022)》指出,合理利用村庄特色资源,发展乡村旅游和特色产业,分类推进乡村振兴^[1]。2021年4月29日,全国人大常委会表决通过了《乡村振兴促进法》,支持红色旅游、乡村旅游等乡村产业的发展。乡村旅游业在乡村振兴政策的推动下,迎来了前所未有的发展机遇。乡村旅游的不断发展,激发了游客对乡村旅游的个性化和定制化需求,游客满意度也成为衡量乡村旅游发展水平的重要标准之一。

同时,随着乡村旅游发展进入快车道,“古镇”逐渐成为学者们的研究热点。古镇一般是指

介于“古城”和“古村落”之间的一种传统聚居形态,其拥有较大规模保存完好的民居建筑,具有一定商业功能的集镇^[2]。学者们对古镇的研究聚焦在古镇的保护、旅游存在的问题及对策、开发模式等方面,对古镇游客满意度方面的研究成果较少。因此,文章通过研究游客对古镇旅游活动的感知,了解游客满意度情况,有助于推动乡村旅游的发展。

一、文献综述

游客满意度是指依托于知识累积与个人阅历,旅游地产品与服务给予游客的实际感受与游客本身期望值比较的实际程度,是了解景区宣

收稿日期: 2021-12-01

基金项目: 中国博士后科学基金第67批面上资助项目(项目编号:2020M672216);河南省教育科学“十三五”规划一般课题(项目编号:2020YB0182)

作者简介: 陈艳艳(1987—),女,河南洛阳人,博士,洛阳师范学院讲师,研究方向为文化旅游、旅游行为;孙佳华(1999—),女,河南新乡人,学士,研究方向为旅游管理;张晓庆(2000—),男,河南林州人,研究方向为旅游酒店管理。

传、吸引游客和维系旅游消费程度的重要测量工具^[3]。游客满意度的提升对旅游地良好形象的树立、影响力的拓展、游客重游率的提高等方面起着至关重要的作用^[4]。

目前关于游客满意度的研究主要集中在以下两个方面。一是关于游客满意度的内涵。Pizam等学者在20世纪70年代将满意度这一理论运用到旅游业的研究中，于1978年提出游客满意度是游客出游前期望与游后实际感受相比较形成的一种心理状态^[5]。李智虎于2003年提出游客满意度是一种心理活动，是游客需要获得满足后的一种愉悦感^[6]。目前，国内外学者通常将游客满意度定义为旅游者对目的地的期望与其游览、体验后的结果进行评价的心理过程^[7]，强调的是旅游者的评价过程及评价结果。二是关于游客满意度测量方面。测量的核心是旅游目的地所提供的旅游资源和服务是否满足游客的期望。满意度测量的方法多样。如，廉同辉等学者构建了包含景区服务、旅游资源、旅游体验、旅游设施、旅游消费等五个指标的主题公园满意度评价体系，分析了各指标的满意度和重要性^[8]；又如，杨微微等学者选取生态环境、服务态度、消费水平、旅游安全等因子，对西双版纳野象谷景区进行了游客满意度调查^[9]。同时随着网络的不断发展与普及，旅游者在网络上发表对于旅游地的感知和满意程度的相关评价，具有一定客观性。故而，运用网络评论数据研究游客满意度也成为一种主要研究方法。

因此，本研究运用网络文本方法对同盟古镇袁家村游客的点评数据进行情感认知分析，测评游客旅游体验及满意度情况，分析古镇满意度影响因素及提升路径，这对古镇类景区吸引力和竞争力的提升具有一定的参考价值。

二、研究设计

（一）案例地概况

同盟古镇袁家村景区地处新乡市获嘉县府庄

村，是以中原文化为依托，在原汁原味乡村的基础上打造的集民俗非遗、特色美食、休闲娱乐、文化创意、民宿客栈为一体的中原休闲度假体验地，系河南省A类重点建设项目。选定同盟古镇袁家村景区作为研究区域，主要有以下原因：首先，该景区是河南省以旅游促乡村发展、实现乡村振兴策略的一个典范；其次，该景区以同盟文化为基础，以乡村民俗文化为主力，具有文化历史研究价值；最后，该景区立足于郑州大都市圈，又紧邻焦作、新乡等城市，客源充足，网络评价文本编撰群体类型丰富。通过对该景区游客进行满意度采集和分析，探寻游客的旅游体验感受和真实需求，为景区的进一步发展提出建议，是本研究的落脚点。

（二）研究方法

采用文献综述法和内容分析法收集分析原始数据资料。采用文献综述法，搜集大量与游客满意度相关的资料，进行阅读、分析、提炼和整理，总结出游客满意度的主要概念和研究现状，可以为后续分析提供可靠理论支持。内容分析法是对相关文本进行客观、系统和量化描述的一种研究方法，本研究采用ROST CM6软件对网络评价文本进行收集、分析和信息提取，以获取游客对景区的态度和认知情况等信息。

（三）样本选取和处理

选取携程、去哪儿、抖音、微博上游客发布的线上评论作为数据来源，样本筛选时间为2020年8月至2021年2月。过滤掉明显带有官方宣传性质、内容重复、与该景区旅游主题无关的无效点评，并对评论文本内容进行错误纠正和同类语义字段合并，获总样本数1032条，最终整理为有效样本数1022条，共计27127字。

三、研究结果和分析

（一）词频统计和分析

首先对样本数据进行预处理，再将处理过后的样本数据输入ROST Content Mining，经过分析

得出文本中的高频词。本文截取排名前60的高频词进行分析，其中名词40个，形容词10个，动词10个。为了直观清晰地表现景区内部资源、基础设施、区域位置的状况以及展现游客主体身份、游览时间、感知行为的信息，将排名前60的高频词分为景区、游客2个主类，6个类目。

1. 景区类高频词分析

景区类高频词包括旅游资源、区域位置、基础设施3个类目，见表1。旅游资源类高频词主要反映游客对景区旅游资源的关注点，包括“同盟”“小吃”“古镇”“文化”等，相关评论包括“古色古香的古镇里面的古建筑大约有近百年的历史”“为了体现中原古镇的原汁原味”“休闲娱乐项目少”“规模小”“特色商品少”“多发展自身特色文化和项目”等，表示游客对景区特色景观、文化、环境、餐饮和纪念品类商品关注度较高。通过分析得出结论：首先，游客在对景观和文化元素产生认可的同时，并没有对它们产生更高层次的情感反应；其次，游客对餐饮和

纪念品认可度很高，同时也表达了他们对购物所得的商品有着更高层次的文化需求和独特性需求；最后，景区的规模、娱乐项目数量并不能满足游客的需求。区域位置类高频词主要反映了游客对景区区域位置的感知情况，主要有“陕西”“河南”“距离”“周边”等，相关评论有“从景区出发到郑州的中州大道黄河路仅用时半小时”“今天开车出发黄河北岸的同盟”等，表明景区区位因素和陕西袁家村的名声因素对游客选择该景区起到了很大的推动作用。但这两个因素对景区未来的客源范围拓展和自身特色发展具有一定的阻力，景区应当妥善规划这两个因素的使用时间和方法。基础设施类高频词主要反映了游客对景区基础设施的重视，主要包括“设施”“停车场”等，相关评价有“不要门票”“街道不宽”“基础设施少”等，说明门票免费是游客选择同盟古镇袁家村景区的一个重要原因，同时对基础设施的数量满意程度不高。

表1 景区类高频词

主类	类目	词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频
景区	旅游资源	同盟	236	袁家村	46	经营	22
		小吃	101	店铺	37	乡村	21
		古镇	66	风景	35	建筑	21
		小镇	51	休闲	31	作坊	20
		景区	47	规模	27	房子	19
		文化	47	中原	26	民俗	19
	区域位置	古建筑	44	环境	24		
		新乡	73	地方	40	位置	28
		郑州	69	陕西	39	黄河	20
		河南	49	距离	34	周边	18
	基础设施	门票	55	街道	30	设施	22
		停车场	18				

2. 游客类高频词分析

游客类高频词包括感知行为、花费时间、主体身份3个类目（见表2）。感知行为类高频词主要反映了游客在景区开展活动的行为状况，以及游玩之后对游览环境产生的感知情况，包括“特

色”“休闲”“惬意”等，相关评价包括“同盟是一个很适合家人来游玩休闲的地方”“除了人多没缺点”等，表明游客对该景区游览环境感受呈正向态度，同时，从游客开车行为和对停车的关注，可以得出大多数游客是自驾游，交通方式

词，“休闲”“小时”“古镇”等词关联“同盟”，“免费”关联同层次核心词“门票”“停车”。核心词的关联关系表明游客对景区资源好感度较高，距离近、门票停车免费都是游客选择同盟古镇袁家村景区的主要原因。第三层为外围层，该层词汇分为两类：一类是对景区旅游资源细节的描述，如“设施”“建筑”“风格”等；另一类是游客感知行为的具体表现，如“好吃”“休闲”“堵塞”等，“民俗”“中原”等词既关联核心层的“文化”，又直接关联核心词“同盟”，表明游客对景区文化、旅游资源、餐饮具有一定认可度。除此之外，核心词之

间的关联关系也反映出游客对景区内外交通的不满意。

（三）游客情感分析

游客情感分析就是对评价内容所表达出来的情绪进行分析。从表3可看出表达积极性情绪的文本居多，占56.65%，说明游客对景区的满意度较高。消极情绪占18.89%，主要表现在景区游客人数过多方面，游客数量过多会影响到游客对景区的满意度，景区应当采取有针对性的措施，让游客人数处于一个平衡的状态，以期减少游客对景区的消极情绪。

表3 情感分析表

情绪类型	占比	分段类型	占比
积极情绪	56.65%	一般(0—10)	34.25%
		中度(10—20)	16.48%
		高度(20以上)	7.73%
中性情绪	24.46%	一般(-10—0)	13.11%
		中度(-20—-10)	4.89%
消极情绪	18.89%	高度(-20以下)	0.88%

四、对策建议

（一）完善景区基础设施，突出景区文化特色

一方面，针对景区基础设施数量少、设施不完备，未充分考虑到儿童与老年人群体的特殊需求等问题，建议加强基础服务建设，提升休闲服务能力。如适当增加公共厕所、设置第三类卫生间、增设母婴室、设置指示牌等基础设施，提供轮椅和儿童推车租借等个性化服务。另一方面，针对文化氛围缺乏、游客体验感不强等问题，建议将商周同盟文化、乡村民俗文化、中原文化等加以融合转化，为旅游项目、商品、餐饮赋予“有趣灵魂”。如可将典故或名人精神以河南豫剧的方式展现出来，彰显文化魅力。除此之外，可将食物的文化和特色编成顺口溜，或将食物的起源、故事、文化以简

短、清晰的语言刻在筷子或石碗内，利用外在的文化展示方式来提高景区对游客的吸引力。

（二）丰富休闲娱乐元素，满足游客多样化需求

休闲娱乐、缓解压力是游客外出旅游的根本目的，景区应当以自身资源属性为基础增加景区休闲娱乐项目，满足游客的精神需求。以乡村文化为元素，以休闲娱乐为目标，建设乡村民俗“游乐场”，娱乐项目具体呈现为搬粮食、运南瓜、推独轮车、推石碾、扎稻草、泥巴王国、抓鸡等。还可依托已有的果蔬基地和手工作坊，开办果蔬采摘体验项目和手工作坊体验项目，使游客在休闲娱乐、放松身心的同时，还能通过游戏间的合作增进彼此间的感情。景区也可设置露天电影场、桌球室、户外烧烤吧等具有现代气息的休闲娱乐项目，满足与朋友结伴而来的游客的需求，提高景区的娱乐性和

游客的体验感。

(三) 拓展景区宣传渠道，打造清晰品牌形象

“酒香也怕巷子深”。没有合适得当、具有吸引力的宣传渠道和宣传方式，景区便无法走进大众的视野，展现自己的独特魅力。景区可在公交、地铁、广播电台等投放广告，扩大知名度；以景区为中心，以文化为要素，以策划为支撑，开展如乡村民俗采摘节、中原小吃美食节、同盟文化野外音乐节等活动，形成以活动促宣传、以宣传引游客、以游客促发展的景区引流循环圈。除此之外，景区也应当注重媒体传播，通过微信、微博等网络平台进行宣传。要注意宣传内容的质感和美感，着力从内容入手吸引住游客的眼球，打造景区品牌形象，增强游客的向往感。

(四) 强化技术服务支撑，推进智慧景区建设

景区人流量和游客满意度不呈正比状态，景区可以借助线上智慧管理系统和线下人工运作服务，将景区内的游客数量控制在合理的区间。线上，景区建立智慧景区管理系统，设置入园码，根据入园码的领取数量统计出游客数量。将景区最大的游客接待量、最佳的游客接待量和已接待的游客量发布在官网网站、官方微博和景区公众号上，方便游客游览之前进行查询，节约游客的时间和精力。线下，在景区入口处通过户外电子屏和公共系统广播，播放接待量相关数据，并且每十分钟公布一次最新数据，提醒游客分时段入园。在特殊时期，安排安全专员做好交通疏导，及时处理应急突发事件，同时在停车场电子屏上公示车位总数及余车位数。

参考文献

- [1] 中共中央国务院. 乡村振兴战略规划(2018—2022年)[N]. 人民日报, 2018-09-27(1).
- [2] 张熹. 乡村振兴视野下国内“新古镇”营造研究: 以云南楚雄彝人古镇为例[J]. 贵州民族研究, 2021(3): 116-123.
- [3] 刘佳林, 方世巧. 基于网络文本分析的水利风景区游客满意度研究: 以桂林兴安灵渠景区为例[J]. 广西职业技术学院学报, 2020(2): 73-79.
- [4] 陈西蕊. 基于改进熵权法的游客满意度评价方法及其应用[J]. 西安文理学院学报(社会科学版), 2013(6): 74-78.
- [5] Pizam A. Tourism's Impacts: the Social Costs to the Destination Community as Perceived by Its Residents[J]. Journal of Travel Research, 1978(4): 8-12.
- [6] 李智虎. 谈旅游景区游客服务满意度的提升[J]. 企业活力, 2003(4): 39-41.
- [7] 董楠, 张春晖. 全域旅游背景下免费型森林公园游客满意度研究: 以陕西王顺山国家森林公园为例[J]. 旅游学刊, 2019(6): 109-123.
- [8] 马天, 李想, 谢彦君. 换汤不换药? 游客满意度测量的迷思[J]. 旅游学刊, 2017(6): 53-63.
- [9] 廉同辉, 余菜花, 包先建, 等. 基于模糊综合评价的主题公园游客满意度研究: 以芜湖方特欢乐世界为例[J]. 资源科学, 2012(5): 973-986.
- [10] 杨微微, 胡晓. 基于IPA分析法的西双版纳野象谷景区游客满意度研究[J]. 西南林业大学学报, 2015(3): 73-77.

责任编辑 石艳艳

文化市场机制 与红色文化社会化传播论析

徐功献,叶雯静

(赣南师范大学 中国共产党革命精神与文化资源研究中心,江西 赣州 341000)

摘要: 文化市场机制的特点决定了其在红色文化社会化传播中具有重要的作用。文化市场不仅是红色文化社会化传播的重要载体,也是创新红色文化社会化传播方式的有效手段。但文化市场机制的自发性与红色文化社会化传播的自觉性、红色文化政治功能与文化市场机制的经济利益优先原则、人民大众的精神文化需求与文化市场有效供给存在着不同程度的矛盾。因此,应坚持文化市场的正确方向以保证红色文化社会化传播的环境,拓展文化市场的文化资源以扩大红色文化社会化传播的范围,健全文化市场的机制体制以提供红色文化社会化传播的保障。

关键词: 文化市场机制; 红色文化; 社会化; 传播

中图分类号: D616 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)02-0050-06

红色文化社会化是一个过程,是全体社会成员通过学习、熟悉、掌握红色文化的理论内涵、价值观念和特征规范等,把红色文化内化为个人的精神和行为,在社会生活中加以践行和再创造的过程,即红色文化社会化是一个学习红色文化、内化价值标准、运用于社会生活的过程。新世纪特别是党的十八大以来,红色文化的研究、宣传取得了很大的成就,但同时也存在着如何使红色文化真正成为人民大众内化于心、外化于行的精神文化信仰的问题。在社会主义市场经济体

制取得巨大成就并不断加快完善的今天,现代文化市场机制在推进红色文化社会化传播的过程中发挥了不可替代的优势作用。某种程度上讲,红色文化在文化领域中阵地的巩固离不开对文化市场的占领,红色文化社会化传播的功效离不开对文化市场机制的充分利用。因此,为“用好红色资源、赓续红色血脉”^[1],在推进红色文化社会化传播的过程中,应最大限度地发挥文化市场机制的作用。

收稿日期: 2021-11-13

基金项目: 国家社科基金重大项目“中国红色文化百年发展史研究”(项目编号:17ZDA007)

作者简介: 徐功献(1986—),男,安徽阜阳人,法学博士,赣南师范大学中国共产党革命精神与文化资源研究中心副教授,硕士生导师,《红色文化学刊》编辑,研究方向为红色文化与中国共产党革命精神;叶雯静(1998—),女,江西宜春人,赣南师范大学中国共产党革命精神与文化资源研究中心硕士研究生,研究方向为马克思主义中国化。

一、前提：通过文化市场机制实现红色文化社会化传播的基础

“市场化环境构成文化发展的外部条件”^[2]。将红色文化的生产和传播融入到现代市场机制中来，不仅可以有效发挥文化市场作为传播红色文化重要载体的功能，而且可以在市场经济中创新红色文化传播的方式，也能最大限度地实现红色文化社会效益与经济效益的有机统一。

首先，文化市场是红色文化社会化传播的重要载体。“文化市场是文化与经济相结合的产物，它是以‘文化产品’为核心的市场经济的延伸”^[3]。与一般的商品市场不同，文化市场经营的产品大多是为了满足消费者的精神文化需求，是马斯洛需求层次理论的中高层次需要。经济的快速发展使得人们对精神文化的需求越来越多、越来越高，对文化产品的消费也越来越多、越来越精。红色文化作为一种特殊的政治文化意识形态，其反映的中国共产党和中国人民坚定的思想信仰、高尚的精神风貌和优良的心理品质等，成为人民大众精神生活领域不可或缺的组成部分。只有实现红色文化的社会化传播，让人民大众提升对红色文化的认知，才能构建起对红色文化的认同。

我国市场经济尤其是文化市场的不断发展，为红色文化的社会化传播提供了重要的载体。“文化市场在知识经济时代的重要作用”，表现为“依靠科技进步和知识传播，促进社会主义物质文明和精神文明建设，维护社会稳定”^[4]。较之一般商品市场，文化市场可以从有形文化产品和无形文化产品两个方面推进红色文化的社会化传播，满足消费者的精神文化需求。其中，有形的红色文化产品主要指红色图书、红色报刊、红色影像带、红色艺术品等实物型的产品，无形的红色文化产品包括红色演出、红色旅游、红色比赛、红色参观及红色电影等非实物型产品。因此，文化市场的红色文化传播

载体作用发挥的程度，直接影响甚至决定了红色文化被大众接受和使用的程度，建立健全并有效运行规范化的文化市场机制，能够提升红色文化社会化传播的层次与范围，促进红色文化产品价值的提升。

其次，文化市场是创新红色文化社会化传播方式的现实支撑。“文化自信，归根结底是对红色文化的自信，或者说红色文化是文化自信的根本支撑”^[5]。因此，要积极探索并不断创新红色文化传播的方式，有效推进红色文化的社会化传播，充分发挥红色文化在建立民族文化自信、建设文化强国中的根本支撑作用。社会主义市场经济的快速发展，使得红色文化产品不管是在配置和流动方面，还是在生产与传播方面，都无法脱离文化市场而单独进行。文化市场不仅具有一般市场所具有的功能，又具有其特殊的功能，它能够从不同层面创新红色文化传播的方式。

一方面，文化市场可以通过其调节红色文化资源配置的功能，优化红色文化产品的供给与需求关系，为红色文化产品的生产与经营者提供市场需求信息，为红色文化产品的消费者提供市场经营信息，通过市场机制来主导配置红色文化、传播红色文化。另一方面，在文化市场内，红色文化的生产与经营者并非完全是为了经济利润，他们为了提高消费者的文化品位，通常以低费用乃至免费的销售方式进行红色文化产品的交换，这就在一定程度上拓展了红色文化传播的范围与方式。同时，文化市场不仅拥有红色文化产品的生产与经营机构，还有为实现红色文化产品生产和交易提供资金等保障的金融及中介机构等，它们能够有效建立文化企业与消费群体、文化企业与传播媒介等之间的联系，创新红色文化的交换及传播方式。此外，文化市场具有一定的政治功能，可以有效利用政府促进政治发展、提高人民综合素质的政策，将红色文化产品的传播方式纳入到公益

性宣传上,营造良好的红色文化传播氛围,更好实现红色文化的社会化传播。

最后,文化市场是实现红色文化社会效益与经济效益有机统一的重要媒介。文化产品具有社会效益和经济效益两个层面。“要把注重发挥文化的社会效益置于文化建设的首要位置,并在此基础上统筹协调文化的社会效益与经济效益,最大限度地发挥文化的经济效益”^[6]。然而,文化的社会效益与经济效益具有不同的衡量标准和实现形式,存在着矛盾的一面,如何实现文化社会效益与经济效益的有机统一,显得十分重要。

红色文化作为“中国共产党领导全国人民在革命、建设和改革开放时期实现民族独立和国家富强过程中凝聚的、以中国化马克思主义为核心的红色遗存和红色精神”^[7],是社会效益和经济效益的统一体。社会主义市场经济条件下,文化市场是实现红色文化的社会效益和经济效益相统一的重要媒介。其一,文化市场强大的流通传播力量,极大地促进了红色文化产品及服务快速渗透到社会生活的方方面面,使红色文化鼓舞和激励人民、提升人民理想信念与思想道德、培育人民政治认同感及引领社会意识形态等社会价值得到有效发挥。其二,文化市场将红色文化产品的生产、分配、交换、消费及投资等纳入到社会主义市场经济的良性运转之中,文化企业通过组织生产、销售红色文化产品和提供红色文化服务等,获得了一定的利润回报,红色文化的经济价值由此得以实现。故而,在红色文化社会传播的过程中,必须充分借助文化市场的媒介作用,始终把红色文化的社会效益放在首位,在此前提下尽可能地追求红色文化经济利益的最大化,实现红色文化社会效益与经济效益的有机统一和良性互动。

二、问题:红色文化社会化传播与文化市场机制融合的困境

当前,利用文化市场机制推进红色文化的社

会化传播已经取得了明显的成效。但文化市场具有市场经济的自发性、盲目性、局限性等缺点,使得在红色文化的社会化传播过程中文化市场机制的运作成了一把双刃剑:既活跃和拓展了红色文化社会化传播的渠道,也存在着红色文化社会化传播与文化市场机制高效融合的各种困境与矛盾。

其一,文化市场机制的自发性与红色文化社会化传播的自觉性存在矛盾。当今社会,文化产品大多需要经过文化市场这一中介才能最终到达消费者手中。由于存在的自发性等弱点,文化市场本身对文化产品的来源、去处及质量等缺少必要的了解及鉴别,有时为了追逐经济利益的最大化而刻意迎合市场对低俗、媚俗文化产品的需求,这就难免导致利用文化产品满足部分人的拜金主义、享乐主义及极端个人主义等有悖于社会主义思想道德现象的出现,对文化的健康发展造成不良影响。红色文化集中反映了中国共产党的执政理念和价值取向,是一种以马克思主义为根本立场的先进的意识形态,实现红色文化的传播从自发到自觉的转化,从部分到整体的提升,从理论到实践的飞跃,是文化市场机制推进红色文化社会化传播所要达到的一个重要目标和过程。

当前文化市场上存在的红色文化作品或“调侃崇高、扭曲经典、颠覆历史,丑化人民群众和英雄人物”,或“是非不分、善恶不辨、以丑为美,过度渲染社会阴暗面”,或“搜奇猎艳、一味媚俗、低级趣味,把作品当作追逐利益的‘摇钱树’,当作感官刺激的‘摇头丸’”,或“胡编乱写、粗制滥造、牵强附会,制造了一些文化‘垃圾’”,或“追求奢华、过度包装、炫富摆阔,形式大于内容”及“只写一己悲欢、杯水风波,脱离大众、脱离现实”^[8]¹⁰等现象,没有把弘扬主旋律、传播正能量作为自己的责任和担当。这些致使红色文化不同程度上庸俗化,使人们对红色文化在思想上产生质疑乃至否定,严重不利于红色文化的社会化传播。同时,在经济全球化深入发展的过程中,大量西方文化产品、文化观

念传入中国，有些在文化市场上极具影响力，给部分群体尤其是青年群体造成思想和价值观念上的负面影响。文化市场机制自发性与红色文化社会化传播自觉性存在的这些矛盾，给我国的红色文化产品的社会化传播带来巨大的挑战，阻碍了红色文化在社会主义市场经济体制条件下社会化传播的深度、广度和功效。

其二，红色文化政治功能与文化市场机制的经济利益优先存在矛盾。红色文化及其催生出的红色文化产品既有教育人民、引领意识形态的政治属性，也有获取经济利润、实现经济回报的经济属性。“坚持把社会效益放在首位、将社会效益和经济效益相统一，是社会主义市场经济条件下文化产品意识形态属性和产业属性所决定的，也是党和政府的价值导向”^[2]。遗憾的是，由于市场经济体制下经济关系市场化、企业行为自主化、宏观调控间接化及经营管理功利化等特点的存在，红色文化产品的经济功能得到充分彰显，经济利益优先的原则一度成为红色文化产品社会化传播的重要属性。文化企业在市场竞争中为了追求经济利益的最大化，其价值取向由过去的集体利益、整体利益变成个体利益、局部利益，文化产品在传播的过程中更多地注重经济利益而忽视了社会效益，文化的政治功能、道德教化功能受到严重冲击，不利于红色文化的社会化传播。

一方面，竞争原则，即优胜劣汰原则，是市场经济的重要原则，而优劣的标准则是经济利益。这种以经济利益优先为目的的竞争，造成红色文化政治与道德教化功能等社会效益的淡化。一些文化企业为了达到吸引消费者、在市场竞争中取胜的目的，不惜采取降低红色文化品位等一切可能的手段追逐文化产品的经济效益，使红色文化从引导人民大众转向迎合人民大众。结果导致错误价值观念的群体性传播，严重削弱和分化了红色文化政治与道德教化功能的属性。另一方面，党的十八届三中全会提出“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革”^[9]

后，政府在市场经济中的职能进一步转变。部分文化企业以此曲解政府在市场经济中优化公共服务、加强市场监管、维护市场秩序及弥补市场失灵等方面的职责和作用，将党和政府倡导的有力发挥文化的政治与道德教化功能，把文化的社会效益放在首位的价值取向抛之脑后，而以经济利益优先取代。此种现象，也在一定程度上阻碍了红色文化社会化传播与文化市场机制的有机融合。

其三，人民大众的精神文化需求与文化市场有效供给存在着矛盾。随着我国改革开放和社会主义现代化建设取得历史性成就，人们消费的热点已由物质产品转化为精神文化产品。作为一种特殊的文化形态，红色文化真正能够影响、引导人们思想价值取向的，是蕴含在红色文化产品中的革命精神、思想品质及优良作风等，而非红色文化产品的经济效益。只有增加文化市场的有效供给，才能促进文化市场的发展繁荣，更好满足人民大众对红色文化产品的需求，实现红色文化的社会化传播。某种程度上讲，向人民大众提供优质的红色文化产品，解决人们的“红色文化饥渴”，是红色文化社会化传播的关键。但相对于西方发达国家，我国文化市场对文化产品的有效供给能力不足，难以满足不同地区、不同社会群体对多层次、多样化、个性化的文化产品的需求，文化产品有效供给不足与人民大众的精神文化需求之间的“供需错位”矛盾日益突出，给红色文化社会化传播与文化市场机制的融合带来挑战。概括来讲，这种矛盾突出表现为两个方面：

一是红色文化产品的市场的供给结构与红色文化的消费需求不匹配。在人们红色文化消费需求由数量转向追求质量，由品种转向追求品牌，由单一化转向追求多样化的过程中，红色文化产品的市场供给结构稍显呆滞，老面孔多、新产品少，质量与价格差距大、质量与需求不匹配以及种类与消费需求脱节的现象直接制约了人们对红色文化消费需求的满足，人们的红色文化消费意

愿未能得到最大程度的激发，红色文化的社会化传播也未能得到最大程度的实现。二是红色文化产品的市场无效供给限制了人们对质优价廉的红色文化产品的需要。文化市场上还存在着红色文化产品品种单调、档次低下、价格过高，红色文化服务质量差及红色文化产品的重复生产，有些红色文化产品因超出消费者的购买力而导致产品过剩供给等各种无效供给现象，一定程度上限制了红色文化消费总量的增长和红色文化社会化传播的效用。

三、融合：红色文化社会化传播与文化市场机制的互动路径

“实现红色文化社会化，是更好地利用红色资源、发扬红色传统、传承红色基因的百年大计”^[10]。社会主义市场经济体制下，实现红色文化社会化传播与文化市场机制的互动融合，是优化文化市场结构，使红色文化产品及服务全面、高效走进人民大众的重要途径。为此，必须在理论和实践上努力探寻红色文化社会化传播与文化市场机制的良性互动路径。

第一，坚持文化市场的正确方向，保证红色文化社会化传播的环境。文化市场是“在文化商品、文化服务以及文化资源交换过程中所反映的文化生产者、文化经营者和文化消费者之间各种经济关系的总和”^[11]，具有鲜明的政治和制度属性。文化市场生产、销售的红色文化产品及红色文化服务主要是为了满足人们的精神文化生活的需要，具有不能脱离政治的特性，即意识形态特殊属性，不能完全使其市场化、商品化。因而，红色文化产品及服务的内容、形式等不能简单地完全交给市场来决定，在坚持市场在资源配置中起决定性作用的同时，还需更好发挥政府在维持市场秩序、引领市场正确方向上的作用，以切实保证红色文化社会化传播的环境。

坚持文化市场的正确方向，就要从政治高度充分认识搞好文化市场管理的重要性和紧迫性，

繁荣与整顿两手抓，大力发展先进健康文化，抵制落后腐朽文化。与文艺一样，红色文化也“不能在市场经济大潮中迷失方向，不能在为什么人的问题上发生偏差”^[8]¹⁰。既要在市场经济体制范围内，正确处理红色文化产品意识形态属性和商品属性的关系，任何时候都要把社会效益放在首位，在实现红色文化产品社会效益、社会价值的前提下最大限度地追求其经济效益、市场价值，努力实现社会效益和经济效益的统一，又要充分发挥市场经济体制的本身优势，生产、销售更多、更佳的红色文化产品，使红色文化产品在满足各阶层、各群体需求的过程中占领文化市场，进入寻常百姓家，活跃与繁荣文化市场，为红色文化的社会化传播提供良好的市场环境。

第二，拓展文化市场的文化资源，扩大红色文化社会化传播的范围。市场经济体制下，任何一个产业的兴起和发展都与资源的开发与配置密不可分，文化产业也不例外。近年来，随着我国文化市场的快速发展，文化市场的红色文化资源开发也取得了积极的成效，但较之人们精神文化需求的增长，红色文化资源开发的深度还有待于进一步加深。同时，在红色文化资源开发的过程中，还存在着方式简单粗放、追求急功近利、集约化规模弱小、资源闲置浪费较多及重形式轻内容等一系列的问题，与我国红色文化资源丰富、红色文化内涵独特的优势相脱节，直接制约了红色文化社会化传播的范围。因此，“对文化产业资源的利用、开发与创新是我们在思想认识和实践上必须解决的重大问题”^[12]。

拓展文化市场的红色文化资源，首先要建立健全与社会主义市场经济体制相适应的国家宏观调控下市场对红色文化资源的配置机制和市场运行机制。要在科学保护红色文化资源的前提下，打破部门、行业及地区等界限，整合开发红色文化资源，提高红色文化资源的集约化规模；将以往单纯靠政府投资开发红色文化资源的单一渠道拓展为多种所有制形式参与红色文化资源开发的

多元化方式,扩大红色文化资源开发、整合的范围,减少红色文化资源的闲置和浪费,避免重复开发;加强红色文化资源开发中的基础设施建设,制定红色文化资源开发和利用的政策原则,避免急功近利型的简单粗放式开发;加强红色文化资源开发利用的人才队伍培养,积极打造红色文化创意,扩大红色影视、红色旅游、红色动漫、红色传媒等红色文化产业项目,提升红色文化资源的科技含量和市场吸引力。红色电影《长津湖》一经上映可谓是万人空巷,在32天的上映时间内实时总票房就达到了54.67亿元,取得了社会效益与经济效益的双丰收,就是文化市场经济拓展红色文化资源、扩大红色文化社会化传播范围的最佳例证。

第三,健全文化市场的机制体制,提供红色文化社会化传播的保障。虽然市场在文化资源的配置中起决定性作用,但红色文化特有的政治属性和意识形态属性决定了其不能完全由市场自发自由调配,需要受到文化市场机制体制的激励和保障。

一要建立健全文化市场的环境机制。良好的人文环境对统一红色文化社会化传播重要性认识、提升红色文化社会化传播的效果等具有很好的促进作用。规范的市场环境、严格的法治环境能够规范文化市场的秩序,约束文化市场主体的

行为,打击违反市场规则及国家法规的现象,保护红色文化产品生产者、经营者、消费者的合法权益。二要建立健全文化市场的政策扶持机制。文化市场主体应遵守党和政府支持红色文化产业发展的各项政策,“在加快政策扶持、政府引导的基础上,加快建立多元化的文化产业投融资机制”^[13],为红色文化的社会化传播提供强有力的政策保障。三要建立健全文化市场的监督管理机制。当前文化市场上存在调侃崇高、扭曲经典、丑化英雄、低级趣味、粗制滥造及监管力度小、监管难度大、产品出版不规范等一系列问题,需要在党和政府的领导下依法进行严格的监督管理,在实现“监管无死角”的同时牢牢构筑意识形态的“防火线”,为红色文化的社会化传播保驾护航。四要建立健全文化市场的反馈机制。通过消费者对文化市场推售的文化产品的价值观倾向、艺术水准、原创能力及风格流派等的反馈,分析研判红色文化产品的传播功效和缺陷,以此作为提升红色文化产品质量、创新红色文化产品传播方式,更好实现红色文化社会化传播与文化市场机制的互动融合。同时,还应根据反馈结果,对那些侵权、盗版、制造文化垃圾等违反知识产权及文化市场秩序的行为进行问责处理,增强红色文化社会化传播的有效性。

参考文献

- [1] 习近平在中共中央政治局第三十一次集体学习时强调 用好红色资源赓续红色血脉 努力创造无愧于历史和人民的新业绩[N]. 人民日报,2021-06-27(1).
- [2] 韩华.主流价值观传播中的文化市场机制论析[J].思想教育研究,2017(11):58-62.
- [3] 李怀亮,金雪涛.文化市场学[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2010:22.
- [4] 王仲尧.文化市场与管理[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2002:21.
- [5] 刘润为.红色文化与文化自信[J].红旗文稿,2017(12):4-7.
- [6] 陈辉吾.中国特色社会主义文化发展道路研究[M].武汉:武汉大学出版社,2017:115.
- [7] 沈成飞,连文妹.论红色文化的内涵、特征及其当代价值[J].教学与研究,2018(1):97-104.
- [8] 中共中央宣传部.习近平总书记文艺工作座谈会上的重要讲话学习读本[M].北京:学习出版社,2015:10.
- [9] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:512.
- [10] 徐功献,张泽云.红色文化社会化新论[J].浙江理工大学学报(社会科学版),2021(3):305-310.
- [11] 赵玉忠.文化市场概论[M].北京:中国时代经济出版社,2004:33.
- [12] 孙安民.文化产业理论与实践[M].北京:北京出版社,2005:138.
- [13] 闫国祥,王彦武.河南全面建设小康社会研究[M].郑州:河南人民出版社,2004:358.

责任编辑 夏继先

亲与清:新型政商关系的困境与出路

段 涵

(中南大学法学院,湖南长沙 410083)

摘要: 时代的发展对政商关系提出了新的要求。面对新形势、新挑战,习近平总书记提出要构建以“亲”“清”为核心的新型政商关系。此后包括党的十九大、十九届四中全会等重大会议或文件更是多次谈及“完善构建亲清政商关系的政策体系”等内容。古谚云,民无商不活,国无商不兴。在坚持走中国特色社会主义道路以及坚持改革开放的大背景下,认识新型政商关系的本质、破解政商关系现今面临的困局并找准正确处理政商关系的出路对于经济持续发展和社会和谐稳定尤为重要。

关键词: 新型政商关系; 法治; 权力与资本

中图分类号: D616 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)02-0056-06

2016年3月4日,习近平总书记首次提出,当前中国的新型政商关系概括起来就是“亲”“清”二字。从文义的角度来理解政商关系,可以将其理解为政府机关与企业等商事主体的关系以及政府官员与企业家的联系;在宏观上理解,政商关系还代表着计划与市场、宏观调控和市场决定的关系。据此,有学者指出,政商关系的本质在于权力与资本的关系。在社会的演变进程中,权力与资本是不可或缺的动力。二者相互联系,密不可分,在缺乏监管和抑制的情形下,越界、腐败等失范行为不可避免。因此,面对如何协调权力与资本的关系,习近平总书记提出的有中国特色的“亲清论”令人耳目一新^[1]。

一、历史沿革:对政商关系的再认识

“政”与“商”分别作为官僚和商人而成为特定的社会阶层古已有之。在中国封建历史上,

经过汉武帝“罢黜百家,独尊儒术”,士农工商的社会等级排序成为共识,商人阶层或团体的社会地位走向衰落。在儒学或儒教成为统治思想后,抑商愈加严重。随着古代史的发展,“政商分离”的态势逐渐奠定,官员和商人从属不同的社会团体,所认同的社会文化存在根本差异,政商边界泾渭分明。在我国长期专制集权的政治环境与相应文化氛围的影响下,商人及商人团体在经济上取得成功之后,往往渴求社会地位及身份认同。受迫于此,商人不得不依附于当权者,与官员相勾结,通过献出经济利益以交换社会地位或显赫身份。自吕不韦至胡雪岩,或买官鬻爵或红顶商人,莫不如此;及至近代中国,“资本家”作为商人新的称谓,其社会地位也没有显著提高,突出体现就是资产阶级从未成为中国各社会阶级中的绝对主导力量。与此相反,西方商业发展史与中国形成鲜明对比:经历16世纪的大航

收稿日期: 2021-05-26

作者简介: 段涵(1998—),男,湖南长沙人,中南大学法学院硕士研究生,研究方向为行政法学、卫生法学。

海时代后，重商主义逐渐兴起，财富多寡被视为个人、家族乃至国家是否成功、强大的象征；商人的社会地位上升到很高的高度，甚至能决定政治权力的走向，与中世纪时期不可同日而语。得益于商人阶层的形成与西欧社会转型，自由城市以及商人共和国开始出现，欧洲走向强盛。

新中国的建立开创了中华民族历史的新纪元，以三大改造运动的完成作为标志的从新民主主义向社会主义的转向重塑了我国的社会阶级与阶级关系。在计划经济时代，由于国家生产力低下、国内尚不安定以及国际生存环境恶劣、共产主义思想的引导和政治斗争的需要等等原因，党和国家决定集中有限的力量进行工业化和国防建设，在全国范围内以公有制取代私有制。商业部门则以统购统销为指导，西方经济学意义上的市场生存空间极为狭小。在计划经济体制下，中国基本不存在当代意义上的政商关系，或者说政商关系表现为统一领导下的联合、同盟关系，双方同质化倾向十分明显。在新中国初期的特定历史背景下，采取计划经济体制的“苏联模式”一方面保证了生产生活秩序的恢复，另一方面巩固了国家对经济命脉的控制和刚刚确立的政治体制。但是随着国内外环境逐渐变化，和平与发展取代了冷战以及意识形态的对抗，计划经济体制由于忽视了市场的作用而削弱了企业的自主性、能动性，造成了企业缺乏积极性，对于我国经济和社会的影响渐渐滑向负面。

及至上世纪70年代，经济的长期不充分发展使得党和国家不得不考虑改变经济体制以解放生产力。以党的十一届三中全会的成功召开为起点，改革开放拉开了序幕。得益于对计划经济体制的突破以及与世界上其他国家贸易往来的开放，我国经济迅速发展，社会生产力大幅提高。伴随着对外开放进一步扩大，“下海”成为热潮，商人、企业家的社会地位上升，身份认同增强，商业协会等商业性组织不断建立，所有权制度和产权制度得到基本确立和保障。民营经济作

为多种所有制经济的重要组成部分，其贡献和地位也得到肯定。改革开放的历史作用和意义，自然不必在此赘述，需要重视的是，作出改革开放的历史抉择是党和国家重新考虑和修正市场与政府的关系的结果。有论者归纳指出，在逐步建立中国特色社会主义市场经济的过程中，政商关系是不能回避的重要内容。同时，对市场地位的认知也不断演变，从市场发挥基础性作用到起决定性作用，表述的革新反映的是宏观调控逐渐让位。然而在数十年来的改革开放历程中，受外部环境、政府政策等多方面因素影响，政商关系出现了异化。究其原因，主要是因为人们对政府与市场作用的认识不够深入，对政府的权力和边界界定不清，相应的法律法规不够健全，权力制约监督体系未完善^[2]。除开政策、政治原因，文化原因或者说行为的惯性影响亦是深远的。受长期以来专制集权和社会等级文化影响，官商勾结的文化情结仍然坚韧，加之现实中政商基于权力利益而合流的现实土壤依然存在，进一步推动了部分官员与商人间形成不正当关系。

二、当前经济形势与政商关系异化

站在“两个一百年”的历史关口，党和国家领导人多次指出我国正面临着“百年未有之大变局”。就经济形势、经济状况而言，我国经济仍处于重要战略机遇期，挑战和机遇同在，形势复杂多变。具体来说，在国内，我国经济发展环境复杂多变，新冠肺炎疫情的冲击影响还没有完全消除；在国外，贸易保护主义、孤立主义倾向仍未终止，世界经济处于下行阶段。但是，得益于我国优越的社会主义制度、齐备的工业体系和扎实的技术基础、持续释放的改革开放红利、丰富的宏观调控经验和工具等优势，经济稳中向好、长期向好的发展趋势没有也不会改变^[3]。

把握当前宏观经济形势，特别需要我们平衡处理好国内与国外的风险和阻碍。一方面，在国内，得益于万众一心的坚定信念与行之有效的防

控措施，新冠肺炎疫情很早就被控制，复工复产的准备和相关工作也较早开展。但是我国经济在转入新常态运行的同时，内需不足导致供需不平衡的状况没有根本改善；受疫情影响，地方政府财政收入普遍减少，解决政府债务成为难题。症结在于，突如其来的疫情打乱了正常的经济生活秩序，削减了企业等商业主体及部门的效益以及大部分公民的可支配收入，间接导致了内需的萎缩。内需萎缩的结果是税收减少、经济活力下降，又进一步加重了政府债务和财政压力。另一方面，国际风险更加严峻。其一，新冠肺炎疫情因为各国防控政策或者民众意识观念的失当已渐渐失控，各国不得不再次对出行以及各类经济贸易活动进行限制，经济复苏遥遥无期。其二，国际关系仍趋于紧张，矛盾对立加剧。以中美关系为例，拜登总统上台后并没有释放所谓的积极信号，中美双方在南海以及安克雷奇的“斗法”仍在继续，有学者指出，中美关系已经从战略合作伙伴关系转向战略竞争对手关系。以此观之，国家间的贸易交往减少甚至出现经济制裁，也是有较大的概率发生的。综合以上因素，我们应该审慎考虑当前经济发展面临的困难与挑战，保障经济平稳运行。

如果说“亲”与“清”代表了新型政商关系的基本内涵，那么在实际的政商交往行为中做不到其中任意一者，就是背离了新型政商关系的要求，政商关系就不免发生异化。从我国的经济建设发展历史和当前现实来看，政商关系异化的特征主要是“亲而不清”和“清而不亲”，在权力与资本的角度，它们又与市场失灵和政府失败相联系。总的来说，在新中国成立后开始的政商关系发展历程中，政商关系总体上是合法正当的、有利于经济发展的。在改革开放的历史转折之后，政商关系的内容获得了极大的丰富。在计划经济时代，政商关系单一地体现为政府与国有企业的关系，及至市场重新开放后，相配套的《公司法》《合伙企业法》等法律规范纷纷出台，

政商关系多元化地表现为政府部门与个体工商户、私有企业、国有企业、外资企业等多种所有制主体的关系。

马克思曾经用一句话形容资本的逐利性和资本家的剥削本性：“资本来到世间，从头到尾，每个毛孔都滴着血和肮脏的东西。”因此，在坚持以马列主义为指导而开展的革命与建设进程中，领导人集体对于资本的逐利性和不受控保持了高度警惕，坚定以国家权力为主导，对剥削制度、资本主义生产方式和资产阶级进行了社会主义改造。新中国成立后的很长一段时间，权力和资本的界线非常清晰，两者的关系是一种“清而不亲”的关系。为了“多快好省”地建设共产主义，我国采取的计划经济体制排斥市场作用，突出强调政府权力能够完成对社会资源的计划分配。作为旧社会与旧制度残留的民间商业活动和个体商业组织遭到取缔，资本也失去了生存空间，直至改革开放，才逐渐引进外来资本，恢复市场的正常运转。然而，由于权力寻租没有得到有效控制、配套法律规制体系没有及时建立等等原因，权力和资本的关系从计划经济时代的“清而不亲”转向市场经济时代的“亲而不清”。

党和国家认识到官商一体、官商勾结的极大危害和负面影响，以党的十八大的召开为起点，开始了新一轮反腐倡廉运动，重新保持对腐败零容忍的高压态势。伴随反腐败与深化改革的推进，不良的政商关系、权力与资本关系得到很大程度上的厘清，官商勾结的乱象被有效遏制。但是，高压反腐工作的开展在部分地区和部分行业矫枉过正，走到了另一个极端，背离了出发点。有评论生动地指出，从前和政府部门打交道是“门难进、脸难看、话难听、事难办”，现在是“门好进、脸好看、话好听、事不办”，颇有浪漫主义幽默色彩，令人哭笑不得。此类为官不作为的现象，反映出部分国家机关工作人员缺乏担当和干事精神，视企业及企业家如洪水猛兽，生怕与之交往会殃及自身。由此造成的不良后果

是，企业及其他商业组织的合法诉求得不到回应、正当要求得不到落实，中央关于民营经济的推动政策得不到贯彻。政商关系又转向了“清而不亲”。

显而易见，“亲而不清”与“清而不亲”都不是新型政商关系的恰当表现形式。对领导干部而言，与企业家的关系应做到既亲且清。用通俗的话语表达就是：“亲”就是亲密、亲和、亲近、亲情，真诚坦荡地与企业家打交道，与他们肝胆相照地交朋友。而“清”就是清楚、清醒、清明、清白，同企业家建立清楚明白的关系。对企业家而言，“亲”就是积极主动地同各级党政部门沟通情况、交流看法，取得党和政府的理解和支持。而“清”就是洁身自好，清醒清楚地走正道，依法依规做贡献。归纳起来，“亲”“清”二字，使领导干部与企业家双方有规可依、有度可量、定位分明、界限清楚，把政商关系提高到一个新境界^[4]。

三、孰之过：政商关系异化的原因

妥善处理政商关系，预防和遏制不良政商关系以及因此引发的行贿、腐化等政治、社会问题，早已成为世界性的难题。正如前文所述，在宏观层面，政商关系反映出权力与资本的互动，而权力和资本的操控者又往往是政府与市场。以1929年与2008年为代表的经济大萧条反映的周期性经济危机，似乎印证出资本主义的固有缺陷就在于资本，只要资本存在，危机就永远不会消除；以此视之，腐败也自然是放开资本管制、开放市场的必然结果。这一观点只看到了表象，并不全面。20世纪中叶，部分学者简单地认为这反映的是资本主义制度要归于灭亡的表现，然而时至今日社会主义制度也仍然没有最终取代资本主义制度，相反，资本主义通过“人民资本主义”等修正手段完成了自我革新。由此看来，处理好政商关系乃至政府与市场、权力与资本的关系，不论在何种社会制度下，不同社会制度的国家相

互借鉴都很有必要。从现实经验来看，政府权力对于经济与市场的干预如果能做到平衡、适度，政商关系一般处于良性状态；如果不能做到，则政商关系难以避免地会走向异化。

政府权力对经济和市场干预过度是政商关系异化的一大病症。纵观我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制过渡的历史，可以明显发现这一过程并非自发形成，而是由政府主动让权和放松管控所推动的。简政放权、将权力移交给市场必定是一个长期过程，非一朝一夕之事。在今天，经改革开放而建立的社会主义市场经济体制日趋完善。众所周知，公有制经济为主体，多种所有制共同发展是我国经济体制长期坚持的原则；国营经济发挥主导、领导作用也早已是社会共识。当然，社会主义市场经济体制在保障国计民生、实现共同富裕等方面发挥着无可替代的作用，这是我们必须肯定的。但是也不能排除在个别部门，少数国有企业利用其优势地位，从事不法活动、获取非法利益的行为。如我国银行业长期凭借行政垄断，不仅获取极高的利润，而且未能在给中小企业提供贷款以及保障储户合法权益等方面发挥积极作用，自身也成为系统性腐败、塌方式腐败的重灾区，没有履行为人民服务的宗旨与义务，多次被党和各级行政部门点名批评，人民群众怨声不断。这反映的是政府权力过大的弊病。政府权力对经济的不当干预又反过来提升了权力的话语权，滋生权力崇拜，为权力寻租和官商勾结提供了可乘之机，交易型政商关系由此产生。在该种不良政商关系中，行政人员掌握发布信息、分配资源的垄断权力，商人出于获利需要而具有很强行贿动机。利益的引诱促使一些官员和行政部门不断扩大对市场的干预以获得更多、更持久的利益，即所谓“权力寻租”——把更多权钱交易的可能性制造出来，从公权力中谋取私利。于是，各种额外的证照、收费、配额、优惠、补贴、减免税、政策性贷款等纷纷介入市场^[5]，行政许可和企业的相关申请、审

批、评定、检查等等环节成为“权力寻租”的重灾区。

缺乏权力监督、制衡机制是政商关系异化的第二大病症。权力的行使、监督和问责应该构成一个完整的整体，否则权力就容易被滥用，即“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”。首先是政府权力相应制约和监督机制不健全不完善。究其原因，一是在于法律法规尚不健全，如我国还未制定统一的行政程序法，现行的听证公开等公民和社会监督政府作为的规定和制度流于形式。二是行政体制和架构存在缺陷。例如检察机关本应对政府执法行为进行监督审查，但在现实中检察机关往往出于种种顾虑，怠于行使监督权力，也间接导致了政府威信下降。其次是政府官员和国家工作人员本身存在认识不到位、素质不够格的问题，主要表现为两种情形。其一，部分领导干部、“一把手”吃拿卡要，寻求不正当利益。党和国家多次指出，领导干部是“关键少数”，应当严于律己，勤于事业，但在现实中，仍有部分党政“一把手”、负责人凭借自身不受监管的权力胡作非为，以人治取代法治。其恶劣影响在于，企业和企业家的正常诉求不能得到回应，只能被迫采取行贿等违法犯罪的手段以争取自身权益，严重削弱了企业的经济效益和政府威信。其二，经历一段时间的高压反腐之后，部分官员如惊弓之鸟，干脆懒政怠政，不敢为、不愿为、不作为。以前的“办事难、办事慢”变成了“饭不吃、礼不收、事不办”。上述“三个不为”已成了构建新型政商关系面临的突出问题^[6]。

四、破局：如何建设好新型政商关系

习近平主席用“亲”“清”二字概括了新型政商关系的核心内涵，那么要构建新型政商关系、消除不良政商关系的关键也在“亲”与“清”之中，即政与商的交往既要亲密也要清白。所谓交有法，亲有度，亲与清必须相辅相成。亲，意味着有作为，领导干部坦荡真诚同企

业家接触，积极作为、靠前服务。清，意味着守规矩，清清白白、干干净净、老老实实，不能有贪心私心，更不能搞权钱交易。具体而言，要做到以下几点要求。

首先，政商要知法守法，在法律所允许的范围内交往和处理关系。公平与正义是法律的核心价值，为法律所最优先保护。不法、不正当的政商关系侵害了社会公平与正义，自然也与法律条文和法律原则相违背，除却实体法的规范可能被打破，必要和正当的程序也可能遭到无视。实体与程序互为表里，不可或缺；不论是对程序规范还是实体规范的违反和践踏，都是对公平正义的侵害。法的运行，包含立法、执法和司法三个维度。为了构建“亲”“清”的政商关系，在立法层面，应当着手完善现行《公司法》等商事法律，巩固私营企业、合资企业等非公有制经济主体法律地位；同时加强行政法规立法和补充，约束公权主体履职行为，对失职、越权行为严格划定责任和追究责任。市场经济的内核是法治经济，其要求是：一方面对于市场主体宜采用负面清单规制，法无禁止即可为；另一方面行政主体应该严守底线，法无授权不可为。经济、市场管理相关法律的立法工作要向服务化转变，以服务广大企业、促进社会主义经济建设为宗旨。在执法层面，执法部门应做到行使职权与履行职责相统一，既要严格执法，打击商业贿赂、不正常政商交往等违法违纪行为，又要提升服务水平、端正服务态度。对于执法者的监督，要重点关注监督办法和实施细则能否落在实处，这关系到监督机制能否切实发挥作用。除此之外，还应推动民营企业 and 政府部门交流平台的建设，如在广东等地试点的“早餐会”形式。总之，要让权力在阳光下运行，建立政商之间公开、规范、透明的交流平台，形成协同联动、多管齐下、社会推动、企业自律相结合的民营企业监督体系。在司法层面，检察和法院系统应严格依法、公平公正办案，不应因为民营企业和公有制企业所有制的不同

同而区别对待，如此有利于形成多种所有制企业公平竞争的市场环境。

其次，就企业而言，应加强学习、诚信守法，增强责任意识、恪守契约精神，公平参与竞争、坚守原则底线。时代已发生变化，“红顶商人”的模式已经作古，但部分企业家非但不引以为戒，反而热衷于“走捷径”，和政府官员建立不正常、非理性的私人关系，其目的在于分享体制内的部分政治权力资源，企图“办事”顺畅、预知各种经济及政策信息、获得特殊的政策优惠等，达到降低企业经营成本和风险，从中不当得利的目的，进而取得不正当的优势竞争地位^[7]。更有甚者，个别企业家超越了单个企业与单一政府官员的点对点联系，在一定领域或地域范围内建立起政商联盟，企业通过聘用兼职、隐秘参股以及退休后期权等等方式让一些领导干部为其站台，结成稳固的既得利益群体，从事非法利益输送。这样的行为不仅涉嫌违法犯罪，更破坏了正常的经济秩序，阻碍经济良性发展。企业家更应该将提高企业核心竞争力、通过科技管理创新提高利润作为优先事项加以考虑，而非“走捷径”甚至走邪路。

最后，就政府部门及其工作人员而言，应该在用好权力的同时履行好义务，是谓“有所为而有所不为”。这包含以下几点要求：第一，推动服务型政府的建设。为人民服务是我国政府的宗

旨，在新时代下更应重新确立政府的服务者角色和政府工作人员的人民公仆定位。保障经济平稳运行是政府工作的重点，而企业代表了经济的活力。各级政府和工作人员应该将自己定位为服务者的角色，减少公权力对企业经营活动的直接干预。第二，推动政府行政权力限权制度的完善。当前我国政府仍然是“大政府”，政府权力巨大，在政商关系、权力与资本的关系上表现为政府对市场的干预过多，权力寻租空间大。只有合理妥善地规制政府权力，限定行政权的作用范围，才能有效保证市场主体的活力，提高政府在公益事业、基础建设方面的行政效率。而限制政府权力，一是要科学立法、民主立法，保证“权自法出”，尽快制定和完善相关行政法律法规立法和修法工作。二是要保障政府决策的科学民主、合理合法，坚持民主集中制和责任人负责制的原则。三是要抓住领导干部这一“关键少数”，纠正其错误观念，提高其法治素养。在领导干部与企业家的关系中，因为政府往往控制相应的资源和政策，领导干部一般掌握主动权，其决策或意愿直接影响政商关系的走向。因此，领导干部要发挥良性主导作用，遵守党纪国法，坚守底线，决不能随意发号施令。在此之上，坚持为人民服务的理想信念、杜绝乱作为与不作为，应作为领导干部的基本操守。

参考文献

- [1] 张国清,马丽,黄芳.习近平“亲清论”与建构新型政商关系[J].中共中央党校学报,2017(5):50-51.
- [2] 祝远娟.习近平总书记关于新型健康政商关系重要论述的逻辑探析[J].领导科学,2020(16):110-115.
- [3] 宏观经济形势分析报告课题组,刘尚希,石英华,等.经济复苏势头延续,后续政策需长短期兼顾:2020年三季度宏观经济形势分析[J].财政科学,2020(11):112-136,156.
- [4] 侯远长.构建新型政商关系若干问题研究[J].学习论坛,2017,33(2):11-14.
- [5] 邓凌.构建“亲”“清”新型政商关系:症结与出路[J].中央社会主义学院学报,2016(4):67-70.
- [6] 同前注[1].
- [7] 韩影,丁春福.建立新型政商关系亟需治理“权”“利”合谋行为[J].毛泽东邓小平理论研究,2016(4):48-52,93.

责任编辑 夏继先



一线传真

河南省机构编制系统 扎实开展“能力作风 建设年”活动

2021年12月20日，河南省开展“能力作风建设年”活动动员部署会议召开。省委书记楼阳生强调，广大党员干部要紧扣时代要求，全面提升政治能力、专业能力、改革创新能力、统筹发展和安全能力、群众工作能力（以下简称五项能力），自觉躬身入局、主动担当作为，营造积极向上、干事创业的良好政治生态，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。全省机构编制系统认真贯彻落实省委部署要求，掀起了能力作风大提升热潮。

省委编办：为持续深入推进“能力作风建设年”活动，2月28日下午，省委编办召开会议，对全办“能力作风建设年”活动进行再动员再部署。省委编办主任王付林主持会议，办领导及各处（中心）负责同志参加会议。

会议指出，开展“能力作风建设年”活动，是省委立足于践行习近平总书记寄予河南“奋勇争先、更加出彩”的殷殷嘱托，着眼打造适应现代化河南建设需要的党员干部队伍，作出的一项重要决策，全办党员干部要增强政治自觉，按照省委关于扎实开展“能力作风建设年”活动的要求，持续加压用力，推动活动开展不断走深走实。

会议强调，要深入学习领会楼阳生书记在全省“能力作风建设年”活动推进会议上的讲话精神，进一步强化使命担当，以“能力作风建设年”活动为契机，紧扣机构编制事业发展和岗位需要，学干结合、以学促干，强化思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，提振干事创业的精气神，锻造履职尽责的硬本领。一要强化理论武装。始终把学懂弄通做实习近平新时代中国特

色社会主义思想作为重中之重，通过专题辅导、研讨交流等多种途径，引导党员干部深刻领会蕴涵其中的马克思主义立场、观点和方法，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，切实把讲政治的要求贯彻到机构编制工作全过程各方面。二要锻造能力本领。着眼解决“知识恐慌”“本领恐慌”，一方面，聚焦“强基提能”，坚持“干什么、学什么”“缺什么、补什么”，抓实政策培训、业务培训以及大比武大练兵活动，不断巩固提升做好机构编制工作的专业能力。另一方面，把本职岗位、正在做的事情作为“练兵场”，围绕机构改革“后半篇文章”、事业单位重塑性改革、基层管理体制机制改革、放权赋能改革、开发区管理体制机制改革等重点任务，深入开展调研、分析存在问题、提出对策建议，以创新促发展、以改革谋突破，推动机构编制工作更好服务中心大局。三要狠抓工作落实。强化“答卷”意识，树牢“100-1=0”的工作标准，严格落实省委“13710”工作制度，雷厉风行、紧抓快干，对省第十一次党代会和省委十一届二次全体（扩大）会议暨省委经济工作会议的决策部署，特别是“牵一发而动全身”的重点工作、重大事项、重要问题，做到不拖不靠、迅速行动、精准发力，一个环节接着一个环节地抓，一件事情接着一件事情地办，不抓出成效不罢手，有了成效不放松，不见效果不收兵，切实以机构编制工作实效体现能力作风建设成效。

郑州市：2022年新年伊始，郑州市委编办召开“能力作风建设年”活动动员部署会，传达学习省委、市委动员部署会议精神，对全办开展“能力作风建设年”活动进行安排部署。

会议要求，全办上下要提高认识，切实把思想和行动统一到省委、市委决策部署上来，立足工作任务和干部作风现状，对标郑州国家中心城市现代

化建设的现实需要，扎实开展“能力作风建设年”活动，以“时不我待，只争朝夕”的紧迫感，把活动抓得水平更高、层次更深、效果更好。

会议强调，全办党员干部要坚持“学与干”并重、“查与改”贯通、“建与治”结合，重点开展对标找差大讨论、能力素质大练兵、作风问题大整治、队伍士气大提振、争先进位创一流活动，实现“五个明显增强”，提高省会意识、首位意识，按照市委要求把工作标杆树立起来、干事创业活力激发出来、干部队伍作风显现出来，推动机构编制工作迈上新台阶。

会议强调，要加强组织领导，成立专门领导小组、制定专项方案，领导干部积极发挥表率作用，形成以上率下、以身作则的良好工作氛围；要加大督查力度，班子成员和副县级领导要明确细化分工，深入分管协管处室，帮助查找问题，研究整改措施，促进整改提升，适时对整改效果进行评估检查，确保工作取得实效；要推动工作落实，把能力作风提升与机构编制管理工作相结合、与深化改革相结合、与党风廉政建设相结合，助推目标任务顺利完成；要加大宣传力度，开展特色鲜明、形式多样的宣传活动，为开展好“能力作风建设年”活动营造良好舆论氛围。

会议指出，开展“能力作风建设年”活动，是贯穿全办2022年的一件大事，要共同参与，共同努力，突出实干，注重实效，真正把活动成果转化为做好各项工作的实效，推动机构编制事业高质量发展，为加快国家中心城市现代化建设提供好的体制机制保障，以优异的成绩迎接党的二十大胜利召开。

鹤壁市：2021年12月28日，鹤壁市委编办部署开展“能力作风建设年”活动，要求坚持“五个结合”，锻造过硬本领，传承优良作风，从

严从实开展好“能力作风建设年”活动。

一、与不断提高“七种能力”相结合。深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，着力提升政治站位、调查研究、科学决策、改革攻坚，做好应急处突和群众工作，落实“七种能力”，以过硬能力素质，勇担时代重任。

二、与深化拓展党史学习教育成果相结合。激励党员干部把党史学习教育成效转化为办实事、开新局的实际行动，书写机构编制工作高质量发展新篇章。

三、与科学谋划2022年机构编制重点工作相结合。以前瞻30年的眼光谋工作、理思路，按照政事分开、事企分开、管办分离原则，推进重塑性改革、结构性优化、功能性再造，激发事业单位活力，为高质量“富美鹤城”建设增添新动能。

四、与深入推进放权赋能改革相结合。聚焦市级经济社会管理权限“放得下、接得住、用得好、见实效”，高标准深入推进放权赋能改革，助推县域经济和开发区高质量发展。

五、与常态化举办“机构编制大讲堂”相结合。党员干部围绕机构编制业务工作，互促互学共进，使“大讲堂”成为“学政策、练本领、强作风”的平台，不断提升服务中心、服务大局的能力水平。

许昌市：2021年12月30日，许昌市委编办召开“能力作风建设年”活动动员部署会议，传达学习省市动员部署会议精神，安排部署开展“能力作风建设年”活动有关事项。

一、讲学习提素质。要在学习党的路线方针政策基础上，不断提高知识化、专业化水平。要坚持干什么学什么、缺什么补什么，有针对性地学习掌握做好日常工作、履行岗位职责所必备的各种知识，努力成为行家里手、内行领导。要勤

于思考，结合机构编制工作实际，脑子里经常装几个问题，反复思考，切实实现学以养德、学以增智、学以致用。

二、讲政治顾大局。要善于从政治角度看问题、分析问题、判断问题、解决问题，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，任何时候都要保持清醒头脑，在大是大非面前决不能含糊。要服从组织安排，强化组织观念，牢记职责使命，任何时候、任何情况下都不违背组织决定，不搞非组织活动，不说违背党的原则的话，不干违背党的纪律的事，不做破坏党的规矩的人。

三、讲规矩守纪律。要持续做好《中国共产党机构编制工作条例》《“三定”规定制定和实施办法》《机构编制监督检查工作办法》等相关配套法规的贯彻落实工作。严格按照市委编委工作规则和市委编办工作细则等明确的职能职责、运转程序、审批权限开展机构编制工作，对各部门提出的机构编制工作动议要进行深入调查研究和合法合规性审查，在充分论证的基础上提出科学的审核意见。认真开展《中国共产党机构编制工作条例》及配套法规、机构改革及“三定”规定、机构编制管理情况和纪律要求等执行落实情况的检查督查，对发现的问题建立问题整改台账，实行限期整改、限时销号，构筑机构编制法治红线。

四、讲作风提效益。要弘扬“马上就办、真抓实干”的工作作风，特别是对市委和市委编委领导交办的事项、室务会明确的部署要求，要做到件件有落实、事事有回音。要以高度负责的态度，迎难而上、知难而进，做好机构编制摸底调查、开发区体制改革、消化超编人员、事业单位重塑性改革等工作，持续推动机构编制工作高质量发展。

五、讲团结聚合力。要牢固树立“全办一盘棋”的思想，大事讲原则、小事讲风格，画好同心圆、不搞小圈子，多用宽厚包容之心对待同事，多用换位思考之法对待分歧，共同把机构编

制工作这盘棋下好。全体党员干部要以更大的力度解放思想、以更高的标准锻造能力、以更严的要求锤炼作风，着力建设高素质专业化干部队伍，以优异的成绩迎接党的二十大胜利召开。

温县：2022年1月9日，焦作市温县县委编办召开“能力作风建设年”动员部署会，传达学习全县“能力作风建设年”活动暨城乡基层治理“六大行动”动员部署大会精神，动员全体党员干部进一步统一思想、凝聚共识，踔厉奋发、笃行不怠，以更加过硬的履职本领和扎实的工作作风，不断推动机构编制各项工作高质量开展，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开。

会议指出，要充分认识开展“能力作风建设年”的重要意义，切实把思想和行动统一到中央、省委、市委和县委决策部署上来，以强烈历史使命感和政治责任感，忠实传承党的光荣传统和优良作风，切实提升能力、锻造作风。

会议要求，要认真落实活动实施方案，紧紧围绕活动主题，以上率下，坚持“学与干”并重、“查与改”贯通、“建与治”结合，持续巩固深化党史学习教育和“守规矩、懂业务、真落实”活动成效，注重从思想深处提高政治素养、以具体行动改进工作作风，敢于担苦担难担重担险，不断提升干部队伍素质。

会议强调，要大力践行“五个带头”，坚持带头讲政治、带头讲学习、带头讲效率、带头讲担当、带头讲廉洁，深入落实“13710”工作制度，充分发挥机构编制工作在加强党和国家机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置方面的重要作用，准确把握新时代机构编制工作新定位新任务新要求，围绕重点领域和关键环节，管住管好用活机构编制资源，持续推动管理体制机制创新。

责任编辑 华夏

党 史 上 的 河 南 记 忆

HENAN MEMORY



民族英雄吉鸿昌



抗日民族英雄吉鸿昌将军



吉鸿昌在中共地下党员帮助下，学习革命理论。左上图为在吉鸿昌部秘密工作的共产党员李子纯



根据中共北方局关于在华北发动武装斗争的指示，1933年3月，吉鸿昌毁家纾难，在张家口与冯玉祥共组察哈尔民众抗日同盟军。图为1933年春，吉鸿昌在张家口



1933年7月，吉鸿昌率领同盟军进攻日伪军盘踞的察北重镇多伦。图为吉鸿昌率部进军多伦

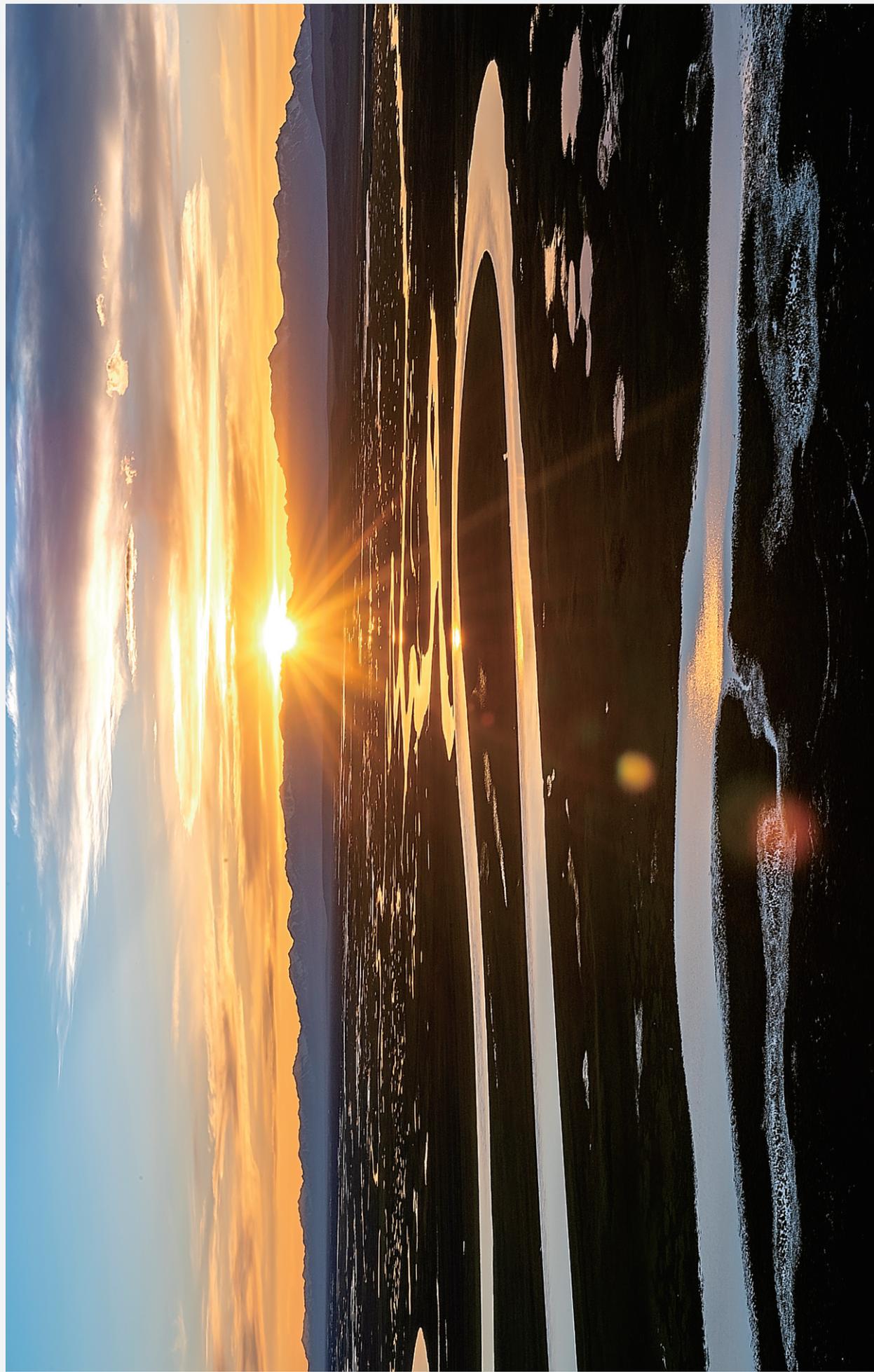


1934年11月24日，吉鸿昌在北平坐在椅子上英勇就义。他说，为抗日而死，光明正大，不能倒在地上。

是共产党员。能够为我们党的主义、为人类的解放而奋斗，这正是我毕生的最大光荣。”24日，经蒋介石下令，被杀害于北平陆军监狱，时年39岁。临刑前，吉鸿昌将军以树枝作笔，大地为纸，写下了一首气壮山河的就义诗：“恨不抗日死，留作今日羞。国破尚如此，我何惜此头！”

吉鸿昌，河南省扶沟县吕潭镇人，1895年10月18日生。1913年，入冯玉祥部当兵，因英勇善战，屡立战功，从士兵递升至军长。他为人正直，不畏权势，人称“吉大胆”。1931年8月被蒋介石解除兵权，强令出国“考察”。遂环游欧美，发表抗日演说，寻求国际声援。

1932年4月，吉鸿昌在北平加入中国共产党。1934年参与组织中国人民反法西斯大同盟，被推为主任委员。当年11月9日，在天津法租界被军统特务暗杀受伤，遭工部局逮捕，引渡到北平军分会。敌人使出种种手段，让他招供。吉鸿昌大义凛然地说：“我



小河弯弯 摄影/程乐意

ISSN 2095-7017



CN 41-1428/D ISSN 2095-7017 定价: 15.00元