

# 行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 重温百年党史 淬炼政治“三力” 为新时代机构编制工作提供坚强组织保障

■ 协商民主提升农村基层治理效能的三维分析

■ “躺平”现象、规律及其治理

■ 巩固“一国两制”制度安排的现实内涵、内在逻辑和未来进路





## 桐柏革命纪念馆



桐柏革命纪念馆，位于河南省桐柏县城郊乡叶家大庄，是中共中央中原局、中原军区、中原行署旧址。1945年10月30日，新四军第五师、八路军三五九旅南下支队、河南军区部队以及冀鲁豫军区水东八团三支主力会师桐柏后，中共中央中原局、中原军区和中原行署在桐柏县城郊叶家大庄宣告成立。三军6万将士牵制国民党30万军队达10个月之久。郑位三、李先念、王首道、陈少敏、王震为中原局常委，郑位三任中原局代理书记兼中原军区政委，李先念任军区司令员兼中原局副书记，王树声任中原军区副司令员，王震任中原军区副司令员兼参谋长。是时，桐柏成为中原解放区党政军的指挥核心和首脑机关所在地。



三军会师纪念广场上的群雕

◎摄影/文明 史料提供/桐柏县委编办 文字整理/石羽



三军会师纪念广场前的巨石铭文



纪念馆内经常开展各种纪念活动



纪念馆展厅一角



桐柏革命纪念馆俯瞰



# 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：xzkxlt2016@163.com

出版日期：2022 年 4 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 4 期 / 总第 88 期 / 2022 年 4 月 25 日出版

## ◇ 本期特稿

重温百年党史 淬炼政治“三力” 为新时代机构编制工作提供坚强组织保障

/ 河南省委编办机关党委课题组 / 4

## ◇ 专题策划

深化综合行政执法改革的实践与思考

——以郑州市市场监管领域为例 / 李 刚 朱亮宇 / 8

深化 5 个领域综合行政执法改革的实践与思考

——以鹤壁市为例 / 李冠利 何晨明 / 12

## ◇ 法治建设

正当防卫的宪治价值及实现 / 杨合理 / 15

论商业秘密的可质押性 / 李林启 张慧丹 / 22

## ◇ 公共服务

多元化供给:国外城市社区养老服务的历程变迁、经验模式及实践启示 / 张京唐 陆 宇 / 27

## ◇ 社会治理

协商民主提升农村基层治理效能的三维分析 / 李 翔 毕兰雪 / 34

“躺平”现象、规律及其治理 / 曾豪杰 / 39



## ◇ 政府治理

巩固“一国两制”制度安排的现实内涵、内在逻辑和未来进路

/ 何江新 许志国 /44

## ◇ 危机治理

公益慈善组织有效参与应对突发事件的问题与对策 / 高梦迪 余承海 金艾裙 /49

## ◇ 行政文化

融媒体环境下高校开展爱国主义教育的路径探析 / 杜玉珍 董可怡 /54

包拯法治思想及其影响 / 王连旗 刘嘉诚 /58

## ◇ 一线传真

新乡市委编办抓住“三个契机”理清市县两级政府部门职责边界 等五则 /62

---

封面图片 / 4月8日,北京冬奥会、冬残奥会总结表彰大会在北京人民大会堂隆重举行。会前,习近平等会见北京冬奥会、冬残奥会突出贡献集体代表、突出贡献个人和中国体育代表团成员。

新华社记者 李学仁 摄

封底 / 飞向希望 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 刘 钊

期刊基本参数: CN 41-1428/D \* 2014 \* b \* A4 \* 61 \* zh \* P \* ¥15.00 \* 8 000 \* 12 \* 2022-04 \* n

# 重温百年党史 淬炼“政治三力” 为新时代机构编制工作提供坚强组织保障

河南省委编办机关党委课题组

近年来，习近平总书记在多次重要讲话中强调“提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力”。习近平总书记关于“政治三力”的重要论述，对于新时代加强党的政治建设、不断提升党员干部的政治能力和政治本领提出了新的更高要求。河南省委编办坚持深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，把提高“政治三力”作为机关党建的重要政治课题，努力以机关党的建设高质量推动机构编制工作高质量发展。

## 一、提高“政治三力”的重要内涵

提高“政治三力”，根本在“政治”。我们之所以能够带领人民不断从胜利走向胜利，一个重要原因就在于，无论干革命、搞建设，还是抓改革、谋复兴，都始终注重从政治上看问题，不断提高政治能力。

### （一）提高政治判断力是确保我们党始终把正确前进方向的重要前提

政治判断力，是党员干部在面对问题、开展工作时运用马克思主义立场、观点、方法科学把握形势变化、精准识别现象本质、清醒明辨行为是非、有效抵御风险挑战的能力。百年党史，就是一个不断提高政治判断力，把好前进方向的历史。大革命失败后，面对“红旗到底能打多久”

的质疑，毛泽东同志深入分析总结秋收起义、井冈山斗争的历史经验，作出了“星星之火，可以燎原”的自信回答。东欧剧变与苏联解体后，面对“姓资”“姓社”的纠结，邓小平同志以“南方谈话”冲破了思想的枷锁。这些老一辈革命家正是依靠出色的政治判断力，以卓越的战略眼光，观大势、谋全局、抓关键，在党生死存亡、命运攸关的关键时刻，对形势作出准确判断，引导党和人民军队一次次从逆境中转折，从困境中突围，从绝境中奋起。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央举旗定向，对国内外发展大势作出准确判断，使党和国家事业取得历史性成就，发生历史性变革。当今世界正面临百年未有之大变局，中华民族正处于伟大复兴的关键时期，意识形态领域的斗争尖锐凸显，党员干部在波谲云诡的形势中，一旦缺乏政治判断力，就可能在“涡流”中辨不明方向、分不清是非。只有不断提高政治判断力，善于从倾向性、苗头性问题中发现政治端倪，善于从错综复杂的矛盾关系中把握政治逻辑，才能坚持政治立场不移、政治方向不偏。

### （二）提高政治领悟力是确保全党步调一致向前进的关键保障

政治领悟力，是党员干部对党中央精神深入学

本文系 2021 年度河南省机构编制系统优秀重点研究课题。



习、融会贯通，坚持用党中央精神分析形势、推动工作，始终同党中央保持高度一致，对国之大者了然于胸的能力。在党领导人民进行革命建设、改革复兴的光辉历程中，从“枪杆子里面出政权”，到“发展才是硬道理”，再到“绿水青山就是金山银山”，一句句充满政治智慧的话语，闪耀着马克思主义真理光辉，折射着中国共产党人不凡的政治领悟力。新中国刚成立时，对于是否出兵朝鲜战争在党内引起激烈讨论，毛泽东同志反复思考，权衡利弊，终于作出“抗美援朝，保家卫国”的重大决策。事实证明，参与抗美援朝作战是必要的，遏制了美国侵略扩张的势头，为国内经济建设和社会改革赢得了相对稳定的和平环境。改革开放后，邓小平同志提出“一国两制”的重大战略决策和科学构想，成为中国特色社会主义一项伟大制度创举。为顺应我国经济社会新发展和广大人民群众的新期待，习近平总书记提出了“决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程”这一重大时代课题，体现了以习近平同志为核心的党中央在深刻认识和准确把握新时代社会主要矛盾变化的基础上，始终把为人民谋幸福、为民族谋复兴作为自己的使命。在改革正处于“船到中流浪更急，人到半山路更陡”的关键时期，只有不断提高政治领悟力，才能深刻领会什么是党和国家最重要的利益、什么是最需要坚定维护的立场，才能自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，确保全党上下拧成一股绳，心往一处想、劲往一处使。

### （三）提高政治执行力是确保党的路线方针政策和党中央决策部署落到实处的根本支撑

政治执行力，是党员干部同党中央精神对标，把党的路线方针政策坚决执行到位、把党中央决策部署不折不扣落实到底的能力。政治判断力、政治领悟力落脚在政治执行力上。中国共产党之所以能够战胜无数艰难险阻，一个重要原因就在于中国共产党具有强大的政治执行力，“三湾改编”提出把支部建在连上，加强党对军队的集中统一领导，确立了党指挥枪的原则，从

组织上保证了党的决议能够得到贯彻执行，开启了党对军队绝对领导的新航程。抗战时期和解放战争时期，党中央和毛主席通过电台指挥前线作战，正是靠无条件地执行“嘀嗒、嘀嗒”声中的指令，全党全军行动如一人，取得了战争的胜利。改革开放以来，中国之所以一跃而成为世界第二大经济体，打赢脱贫攻坚战，就在于党的各项方针政策能够得到全面贯彻。新冠肺炎疫情突发后，正是全党全国各族人民坚决贯彻执行党中央关于疫情防控的各项决策部署，才使得我们在全世界率先控制住疫情，率先复工复产，率先在世界主要经济体中实现正增长。实践证明，无论是战争年代还是和平建设时期，只要不断加强党的集中统一领导，党的各项方针政策就能够通过各级党组织和党员个人的作用而得到贯彻落实。只要我们党具有强大执行力，就没有战胜不了的困难。

## 二、提高“政治三力”的内在要求

从辩证法的角度来看，“政治三力”包含了三方面的辩证关系：政治判断力体现的是“现象与本质”的辩证关系，政治领悟力体现的是“学与思”的辩证关系，政治执行力体现的是“知与行”的辩证关系。同时，三者之间也构成了严密的逻辑关系。政治判断力是前提，政治领悟力是关键，政治执行力是结果，也是重要标志。外部环境越是日趋复杂，改革发展越是任务繁重，就越是需要提高政治能力、把握好三对关系、解决好三个问题。

### （一）提高政治判断力，必须把握好“现象与本质”的关系，解决好立场观点的问题

当前，各种思想交融交锋、价值观念多元多样，很多问题并非“泾水清渭水浑”一眼就能精准识别现象本质。党员干部要心存敬畏，筑牢思想防线，时刻自重自省自警自励，慎独慎微慎始慎终，做政治信念坚定、遵规守纪的明白人。小事以道德标准严以要求自己，大事以国家政治

安全为大、以人民为重、以坚持和发展中国特色社会主义为本，全方面、多方位增强科学把握形势变化、精准识别现象本质、清醒明辨行为是非、有效抵御风险挑战的能力，在波谲云诡的形势面前廓清迷雾、心明眼亮。

## （二）提高政治领悟力，必须把握好“学与思”的关系，解决好融会贯通的问题

党员干部的政治领悟力，主要表现在能够把党中央精神体现到谋划工作、制定政策、推进任务的具体实践中。因此，首先要学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想，准确领会党中央要求的决策部署和指示精神，坚持用党中央的有关精神分析形势、推动工作，始终同党中央保持高度一致。其次，在充分领会其精神实质和要点的基础上，融会贯通运用蕴含其中的马克思主义立场观点方法，结合本部门、本地方的实际出台相关的政策和要求，从而为实现经济社会高质量发展奠定基础。

## （三）提高政治执行力，必须把握好“知与行”的关系，解决好贯彻落实的问题

党员干部要在日常工作中经常与党中央精神对表对标，知责于心、担责于身、履责于行，切实践行“两个维护”，真正做到“党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做”。要在实践中提升运用党的创新理论指导实践的能力，切实以新理论引领新实践，让人民群众感受党的理论的先进性、实用性、可靠性。只有带着理论知识不断深入基层、深入实际、深入群众，俯下身、弯下腰、沉下心，在实践中发扬“三牛”精神，成为站得稳、靠得住的人民好公仆，最终才能真正做到“为官一任，造福一方百姓”。

## 三、省委编办提高“政治三力”的实践探索

机构编制工作是党的一项重要工作，机构编制资源是重要政治资源、执政资源。省委编办作

为党的机关、政治机关，始终认真贯彻落实习近平总书记关于政治建设和机构编制工作的重要论述、重要指示批示精神，把加强政治建设作为机关党建的首要任务，教育引导全办党员干部不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，坚决做到“两个维护”，把加强党的领导全方位贯彻到机构编制各项工作中。

## （一）站稳政治立场，对党绝对忠诚，在提高政治判断力上下功夫

一是旗帜鲜明讲政治。深刻认识机构编制工作政治性的本质特征，无论是思考问题、制定政策还是推进工作，首先都要用政治标尺量一量，从政治上看、从政治上办。善于从错综复杂的矛盾关系中把握政治逻辑，善于从履行政治责任、考量政治因素、注重政治效果、防范政治风险的角度去研判推动工作，确保政治立场不移、政治方向不偏。二是加强对党忠诚教育。邀请专家教授围绕“跟着总书记学党史”“真理的力量——中共党史概述”“百年党史百年辉煌——学党史、知党情、跟党走”、学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神等开展专题辅导，举办党史学习教育专题研讨班暨学习贯彻党的十九届五中全会精神专题培训班，组织党员干部走进省内红色教育基地、参观红色文化陈列展、观看红色电影，开展“青春心向党、建功新时代”党史线上诵读，举办“回望百年路 永远跟党走”庆祝建党100周年文艺展演，通过多种形式加强对党忠诚教育，坚定理想信念，感悟初心使命。三是严守政治规矩和政治纪律。严格落实意识形态工作责任制，按照职责管好网站、公众号、简报、微信群、杂志等意识形态领域阵地，及时掌握党员干部思想动态，旗帜鲜明开展意识形态领域斗争，自觉反对和抵制各种错误观点，教育引导党员干部切实增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，真正做到政治上的明白人，不当“两面人”，坚定不移跟党走。



## （二）提高政治素养，深化理论武装，在提高政治领悟力上下功夫

一是领导带头领学。把学习习近平总书记最新重要讲话精神、党史学习作为办公室会议“第一议题”和中心组学习重要内容，办领导今年以来开展“第一议题”学习29次，学习习近平总书记重要讲话、重要指示和重要文章180余篇，围绕“四个时期”党的历史、习近平总书记“七一”重要讲话、党的十九届六中全会精神等开展专题学习研讨11次，参加所在支部组织生活会交流学习体会，做到先学一步、深学一层，切实发挥示范引领作用。二是专题党课导学。办主要负责同志以“感悟百年党史 砥砺初心使命 为现代化河南建设提供坚实体制机制保障”为题，为全办党员干部讲专题党课，重温党的百年光辉历史和机构编制工作发展史。办领导班子成员分别围绕“学百年党史、深化体制机制改革”“弘扬井冈山精神 做新时代优秀党员干部”“力戒形式主义官僚主义 为机构编制工作高质量发展提供坚强保证”等为分管领域党员干部讲党课，各处（中心）党支部书记为支部党员讲党课，激励全办党员干部把学习教育成果转化为推动机构编制工作高质量发展的实际举措。三是支部引领深学。支部及时跟进学习习近平总书记最新重要讲话精神和关于机构编制工作的重要指示批示精神，运用“三会一课”和主题党日等载体深学细悟，开展集中学习、读书交流、党员轮讲、实地调研等活动，组织党员围绕学习贯彻“七一”重要讲话精神和省委工作会议精神开展专题研讨交流，提高支部学习的针对性和实效性。四是督导检查促学。制定每周政治理论学习日制度，确定每周二下午为理论学习日，通过与党员代表谈心谈话、查阅支部工作手册、组织支部观摩等方式，不定期抽查支部理论学习情况，抽查结果向办公室务会议专题汇报，确保学习效果。开展学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话、省委工作

会议精神等专题微信拉力赛，组织应知应会知识闭卷测试，组织评选“学习标兵”，及时检验学习效果。

## （三）强化政治担当，锻造过硬本领，在提高政治执行力上下功夫

一是建强支部战斗堡垒。持续推进支部标准化、规范化建设，持续深化模范机关和“四强”党支部创建活动，严格落实“三会一课”等组织生活制度，努力形成“一支部一品牌”。坚持一切工作到支部、一切工作靠支部，紧紧围绕党中央决策部署和省委工作要求早发力、快发力，发挥攻坚克难堡垒作用，把支部的组织优势转化为改革发展合力，确保党中央和省委决策部署有效落实。二是发挥党员先锋模范作用。积极响应号召，成立防汛抢险救灾志愿服务队，主动支援郑州市一马路办事处防汛救灾，全力支持南岭新村灾后重建，为防汛救灾和灾后重建贡献编办力量。发挥全国文明单位示范引领作用，扎实开展“四送一助力”专项行动，及时向郑州大学第五附属医院捐赠所需防护物资和生活物资。落实党员“双报到”制度，党员干部主动参与社区疫情防控卡点值守、测温扫码等志愿服务，为有效遏制疫情传播、确保居民健康安全发挥了积极作用。三是推进党建和业务深度融合。充分发挥党建引领和保障作用，立足机构编制部门职能作用，扎实推进机构改革和体制机制改革，持续深化机构编制资源优化配置，做好党政机构改革“后半篇文章”，加大重点领域体制机制研究和改革力度，加强民生领域事业机构编制保障，持续为基层发展放权赋能，积极保障全省黄河流域生态保护和高质量发展以及科技文化、教育医疗等领域机构编制需求，为推进河南省域治理体系和治理能力现代化、服务中原更加出彩大局提供更加坚实、更高质量的体制机制保障。

责任编辑 石艳艳

# 深化综合行政执法改革的实践与思考

——以郑州市市场监管领域为例

李 刚 朱亮宇

按照中央、省委关于深化市场监管等5个重点领域综合行政执法改革精神，郑州市于2020年开展五大领域综合行政执法改革。改革后，各领域执法队伍综合设置，市或市辖区一个执法层级，重心进一步下移，人员配置进一步优化。其中，在市场监管领域，根据其执法特点和工作实际，郑州市将执法层级设在市辖区一级，在乡镇（街道）一级整合原工商所和食药监所，设立市场监管所，作为各区市场监管局派出机构。在市级层面，将原有的8支市级执法队伍整合为1个执法稽查机构，主要负责跨区域大案要案和全市执法工作的监督指导和组织协调。综合行政执法改革一年多来，郑州市市场监管领域综合行政执法队伍基本实现从“物理整合”到“化学融合”的变化，但同时也面临不少亟待解决和完善的问题，需要我们进一步研究解决，巩固改革成果。

## 一、市场监管综合行政执法改革的做法和成效

（一）理顺关系，划定职责，形成执法新格局。根据《中共郑州市委机构编制委员会关于组建郑州市市场监督管理局执法稽查支队的通知》《中共郑州市委机构编制委员会关于印发郑州市市场监督管理局执法稽查支队职能配置、内设机构和人员编制规定的通知》，整合原郑州市工商行政管理局经济检查支队，原郑州市质量技术监督

局稽查支队，原郑州市食品药品稽查支队，原郑州市物价检查所，原郑州市盐业管理局和原郑州市食品稽查一、二、三大队的职责及人员编制，组建郑州市市场监督管理局执法稽查支队，为郑州市市场监督管理局直属机构，规格副处级，核定编制141名，其中行政编制66名、财政全额拨款事业编制75名。

2020年12月底，郑州市市场监督管理局执法稽查支队正式挂牌开展工作。支队的职责是：以市场监管局名义统一行使市本级的市场监督管理行政处罚权以及与之相关的行政检查、行政强制权等；负责市场监管领域执法稽查工作，统筹协调、监督指导全市市场监管综合执法工作；负责跨区域市场监管执法的组织协调，组织查处跨区域市场监管领域的案件；承担明确规定由市级执法的事项和有关部门委托需由市级查处的案件；负责产品的市级监督抽查；负责国家级、省级、市级监督抽检不合格产品的核查处置；负责重大活动食品安全和特种设备安全应急保障工作。对照职责，通过对国家法律法规的梳理，市市场监督管理局执法稽查支队具有的公共事务管理职能涉及公平竞争、商标、专利、广告、合同、质量、计量、标准、特种设备、市场价格、行政事业性收费、药品、医疗器械、化妆品、食品生产、餐饮、食品流通、食盐安全18项，涉及法律、法规等共计400余部。



## （二）优化执法资源，深化融合，发挥合力。

队伍融合彰显魄力，体现“快”。支队挂牌后，边组建边工作。支队原工商、质监、物价、食药、盐业5个单位4个院区，两天时间安全完成上百车办公设备、物资整体搬家，141名同志全部到位。组建完成1个月后全队出动，接受省局委托的重大专项执法行动——“高端白酒专项整治”，连续奋战三天，取得丰硕战果，工作实现无缝对接，组织实现无缝运转。

职能融合发挥合力，体现“综”。支队按照“突出专业化、体现综合性”原则，整合了原工商、质监、食药、物价、商标、专利、盐业、商务、知识产权等领域执法职责，从支队党委分工到个人人员分工，全部打破原有建制关系，按照综合标准，在6个大队架构下新组建24个办案中队，保证每个大队每个领域都有执法骨干，使每个大队单项成尖刀，综合能补位，打造一专多能、相互补位工作格局，实现事合、编合、心合、力合，具备全领域执法能力，确保优势兵力集中，大要案办理能力突出，成为执法稽查拳头。

组织融合激发活力，体现“强”。“强班子”：按照齐抓共管、人岗相适、交叉融合等原则，确定分工，加强学习，使领导班子成为团结协作、干事创业、风清气正的和谐“火车头”。“强堡垒”：成立8个党支部，配齐配强党务工作者，形成架构合理、活动经常的基础组织，支部战斗堡垒作用明显增强。“强制度”：以“两个维护”为出发点，修订完善党内政治生活、党委工作、支部工作、“三会一课”等制度，形成与上级规定贯通、务实管用的支队制度体系。

（三）狠抓大案要案，执法办案工作取得明显成效。郑州市市场监管局执法稽查支队组建以来，围绕市委中心工作，服务优化营商环境，坚守安全底线，努力克服改革磨合期的各种困难，借助市场监管体制改革后职能融合的优势，维护市场竞争秩序和消费者权益，查办了一批严重扰

乱市场竞争秩序、关系人民群众切身利益的案件，多次得到上级部门和人民群众的肯定，成为市级层面市场监管执法的拳头、全市大案要案办理的主力军。

1.查办大案要案力度大。先后办理各类案件500余件，涉案金额千万元以上特大案件3件，10万元以上千万元以下的22件；没收非法财务250余万元，预计罚没金额1000余万元；移交公安10件，刑拘27人，网上追逃10人，挽回人民群众经济损失5000余万元。快速查办“7·20”首例汛期郑州希岸酒店“天价住宿”案，被《环球时报》《今日头条》等主流媒体报道，社会反响良好，被省局通报表扬。

2.打击黑窝点战果丰。成功打掉了盘踞在郑州的制假售假窝点10余个。其中，“8·27”特大经营国家禁止从动物疫病流行国家/地区输入的动物产品窝点，涉案金额1亿元；“9·14”特大生产、销售伪劣牛肉干系列窝点，涉案金额达1.7亿元；某物流港违法冷冻猪副产品，计227吨；某工业碱(碳酸钠)倒装成食品添加剂食用碱(碳酸钠)黑窝点，非法生产原材料和成品38.7吨。

3.专项行动富有成效。开展各行业各领域专项整治12个，出动执法人员8000人次，抽检鉴定相关食品 and 食品原料近100吨。在高端白酒专项整治行动中，行政约谈白酒经销商，被新浪、腾讯、今日头条、河南日报等多家国内媒体关注，受到国家局和省局领导点赞表扬；“3·15”曝光问题羊肉查处行动，被郑州市电视台报道；“春雷护茶”专项行动被省局肯定；教育行业收费专项行动退充1800余万元到学生手中。在“打击市场销售长江流域非法捕捞渔获物专项行动”中，支队立案数量、罚没金额均位居全省第一。

4.案件办理更加规范。支队收到行政复议案件5件，行政诉讼案件8件，胜出率100%。召开支队大案案审会22期，个案案审会2期，提请并已通过市局机关负责人集体讨论案件35件。主办

的某公司使用不符合食品安全标准的食品原料案，荣获2020年度河南省市场监管行政执法优秀案件；某核查处置木薯淀粉菌落总数超标典型案例，被国家局点名表扬。

5.改革融合逐步深化。支队党委克难攻坚，半年完成从组织、队伍、职能、制度、业务、文化、思想等七大方面的全面融合。以高度的担当精神和责任感，依法依规依程序处理涉及近10年的罚没物遗留问题，上交销毁罚没物数万件。开展“双互双提升”系列培训，目前已成功举办25期，支队人员执法办案能力和综合素质得到大幅提升。制发各类相关工作制度38项，制定办案标兵、办案能手、服务之星三星评比方案和月赛季评综合考核方案，队伍风清气正，活力十足，多次受到省、市领导好评。

## 二、当前市场监管行政执法实践工作面临的问题

（一）市场监管执法队伍存在不同性质编制问题。中央、省委在综合执法改革意见中明确，“执法队伍整合中涉及的不同性质编制问题，目前保持现状，待中央统一明确政策后逐步规范”。郑州市市场监督管理局执法稽查支队现有127名行政执法人员，其中行政编制人员56名，市批参公财政全额拨款事业编制人员48名，统一考试招录财政全额拨款事业编制23名，事业编行政执法人员占支队执法总人数的50%以上。在支队综合行政执法改革以后，这些人员在职能上综合化，承担起了全市市场监管领域包含物价、知识产权、食品、药品、医疗器械、化妆品、盐业等专业性较强，需要专业知识和相关行业长期工作经验的执法稽查行政工作，成为全市市场监管领域执法稽查的主力。不同性质的人员编制，造成工资待遇、人事档案管理差异等矛盾问题。

（二）跨部门综合行政执法的体制机制还不够顺畅。在郑州市市场监管领域综合行政执法改革中，根据郑州市商务执法没有执法队伍等实际

情况，将商务行政执法的职能划入市场监管综合行政执法，由市场监管综合行政执法队伍统一行使。而在实际工作中，由谁去甄别投诉举报事项是涉及日常监管、行政管理事项还是行政执法事项，市级审批的事项县区执法队伍能不能进行处罚，如何处理日常监管和行政执法的关系，部门的权责清单如何相应调整等问题都需要进一步理顺。

（三）市场监管全领域执法的“复合型”执法人才相对缺乏。一是综合执法改革中将知识产权执法、商务执法职能划转市场监管，但未划转相关领域专业执法人员，造成相关领域执法缺乏专业人员力量。二是药品领域专业执法人员较少，特种设备领域执法人员年龄偏大，相关专业领域执法力量薄弱。三是现阶段市场监管行政执法跨度大、难度高、专业性强，原来5个部门条线之间在执法理念、侧重点、标准方面存在差异，行政执法和行政处罚的标准不同和风格冲突，对执法人员的执法能力和素质有了更高的要求，能适应跨领域执法的“复合型”执法人才相对缺乏，短时间内基层执法人员很难胜任专业执法领域的工作，制约了执法效能的提升。同时基层执法人员从事执法的领域太过宽泛，也不利于高精尖专业执法人才的培养，造成对某一类违法行为的精确打击能力明显不足。

（四）履职追责风险提高，相应激励机制缺乏。改革后，机构职能增多，但执法干部仅仅对机构整合前自身部门的业务相对熟悉，对原非本系统的业务知识和法律法规比较陌生。原工商执法人员对于食品药品安全、食品药品化妆品和医疗器械“三品一械”、特种设备这类专业性要求较高的案件无从下手；同样，原质监、食药监执法人员面对工商业务所涉及的法律、法规、规章和规范性文件太多而感觉无所适从。法治政府建设对依法行政的要求越来越严格，职业投诉举报人大量纠缠式的行政复议和行政诉讼愈演愈烈，一旦复议或诉讼败诉将直接面对纪委、监察



等部门的追责，行政执法类干部往往比同单位中其他岗位人员要承担更大的履职风险和追责风险。在执法干部履职风险、追责风险大幅提高的情况下，现行的工资奖金制度对行政执法人员的物质和精神激励机制严重缺乏，以致不少基层一线执法干部甚至产生得过且过、“多做多错、少做少错”的消极情绪，办案缺乏主动性，工作消极应付，案件数量、罚没金额呈下降趋势，一定程度上影响了社会经济的管理效果。

### 三、新时期加强市场监管行政执法队伍建设的建议

**（一）尽快明确市场监管执法机构编制性质及人员管理方式。**鉴于各地综合行政执法改革已经到位或陆续到位，为更好地开展市场监管领域综合行政执法工作，优化营商环境，保障人民群众食品药品安全、食盐安全，为加快郑州国家中心城市做出更大的贡献，建议上级尽快明确执法队伍的机构编制性质及人员管理方式，实现同一执法队伍中的行政执法人员统一管理。

**（二）建立完善执法协调机制，实现高效综合行政执法。**在商务执法职能划转到市场监管部门实行综合行政执法后，市商务局作为职能部门应切实落实主体责任，加强源头监管，依法履行政策制定、审查审批、批后监管、指导监督等职责。市商务部门和市市场监管部门应建立健全信息互通、资源共享、协调联动机制，市商务局应将商务行政执法有关的行政许可和监督管理信息及时通报市场监管和综合执法部门，市场监管和综合执法部门应将实施行政处罚的情况和发现的问题通报市商务局并提出管理建议。

**（三）提升执法业务能力，推进行政执法人员激励机制。**1.加强业务培训，充实基层力量，优化人员结构，建设一支高素质、专业化的市场监管执法队伍。一是将有专业知识的年轻干部安排到基层一线，以老带新，以案代训，通过现场教学，全程指导，让干部参与到各个条线的办案

过程中，掌握办案技巧，积累办案经验，提升干部执法业务实际操作水平，促进青年干部快速成长。二是上级业务主管部门定期开展案件专题培训或者主持召开业务交流座谈，加强部门之间、条线之间、执法办案人员之间的联系，相互学习相互交流，提高监管执法层次和水平。

2.探索建立行政执法人员激励机制，加快推进行政执法类公务员的改革进程。加快实行综合管理类、行政执法类、专业技术类干部分类管理，完善市场监管人员激励机制。将食品、药品、化妆品、医疗器械、餐饮等技术性较强的岗位人员单列或归入专业技术类干部序列，将行政执法人员从繁忙的事务性工作中解脱出来，实行政执法类干部分类管理考核。对行政执法干部从办案数量和质量、工作业绩、工作态度、业务技能、知识水平等方面进行考核，并以此作为执法人员日常加班津补贴发放、干部选拔任用、年度考核评优的评价依据，充分激发执法干部工作热情，有效拓宽基层行政执法干部职业发展空间，打破干部职级晋升通道的“天花板”，突出对公务员特别是基层公务员的持续激励，更好调动行政执法类公务员的工作积极性。

**（四）加强技术后勤保障，提高行政执法人员履职效率。**适时引入第三方监管平台，如互联网大数据综合监测、检测检验机构、商业保证金、商业保险、专业行业协会等。行政部门应构建社会监督管理平台，在社会治理中运用好消费者权益保护触角、行政执法手段、信息公示平台“三驾马车”，充分利用现代互联网信息化管理的新技术、新手段，做到快速反应、依法处理行政执法案件信息，及时向社会公示。争取政府财政支持，合理保障市场监管执法装备投入。加快推动落实全市市场监管执法队伍统一换装，更新统一执法车辆等。

（作者单位：郑州市委编办）

责任编辑 罗 文

# 深化 5 个领域综合行政执法改革的 实践与思考

——以鹤壁市为例

李冠利 何晨明

深化市场监管、生态环境保护、农业、文化市场、交通运输等5个领域综合行政执法改革，是深化地方机构改革的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键环节，涉及面广、社会性强、关注度高。实践中，应秉持“实现规范公正文明执法、有效维护人民群众合法权益”的理念，始终围绕提高行政执法质量和效率这条主线，科学谋划改革实施路径，扎实推进各项改革措施落实，为5个领域的工作任务和战略目标实现提供有力的执法体制机制保障。

## 一、改革主要做法及成效

### （一）全面整合执法职责，确保优化协同高效

逐项厘清分散在5个领域的行政执法职责是改革的首要工作。从源头上改变多头执法等现状，应在精简优化执法内容相近、执法方式相同的执法机构上下功夫。按照一个领域设置一支执法队伍的原则，鹤壁市对分散在多部门或部门内设机构及其所属事业单位的执法职责进行了认真梳理，整合组建各领域综合行政执法队伍，以本领域主管部门名义统一行使行政处罚权以及与之相关的行政检查、行政强制权等执法职责。如在市场监管领域，将工商、质监、食品、药品、物价、商标、专利、反垄断、盐业等执法职责整合，组建市市场监管综合行政执法支队；在生态环境保护领域，将原环境保护、国土资源、农业、水利、林业等部门相关污染防治和生态保护执法职责整合，组建市生态环境综合行政执法支队；在农业领域，将兽医兽药、畜禽屠宰、种

子、化肥、农药、渔业、农机、农产品质量等执法职责整合，组建市农业综合行政执法支队；在文化市场领域，将旅游市场行政执法职责划入市文化市场综合执法支队，组建市文化市场综合行政执法支队；在交通运输领域，将交通运输系统内水路运政、地方海事行政、工程质量监督管理等执法职责整合，组建市交通运输综合行政执法支队。整合后，市、区两级5个领域49个行政执法机构承担的行政执法职责全部划归新组建的综合行政执法机构，主管部门的内设机构及其所属事业单位不再承担行政执法职责。

在整合执法职责的同时，优化整合执法机构。对原来完全或主要承担行政执法职责的机构，其机构和人员编制随职责整体并入新组建的综合行政执法机构；对部分承担行政执法职责的机构，其行政执法职责划入新组建的综合行政执法机构后，确需保留的，将其与其他职责相近的机构进行整合；对主要承担公益服务职责、承担少量行政执法职责的机构，剥离执法职责，整建制转为公益类事业单位。如先后整合撤并原工商、质监、食药监、价格监督、环境监察、畜牧兽医、旅游监察等行政执法机构，改革后，市、区两级共精简机构20个。

### （二）科学理顺执法体制，确保执法统一高效

建立健全运转高效的行政执法架构体系，是开展综合行政执法的基础。按照中央和省有关要求，结合鹤壁实际，适应5个领域执法各自的特点规律，探索实行不同的执法体制。

在市场监管领域，实行市对区垂直管理、市

与县分级管理体制。鉴于党政机构改革中市辖区原市场监管局改为市市场监管局所属分局，作为市局派出机构，由市市场监管局实行垂直管理的实际，市局所属各区分局加挂“鹤壁市市场监管综合行政执法支队××大队”牌子，实行“局队合一”体制。

在生态环保领域，市对县区均实行垂直管理体制。按照中央、省、市生态环境机构监测监察执法垂直管理体制改革和深化生态环境保护领域综合行政执法改革要求，整合上收县区环境执法职责、机构和人员编制，由市级负责统一管理、统一执法。市局所属各区分局加挂“鹤壁市生态环境局××综合行政执法大队”牌子，实行“局队合一”体制。

在交通运输领域，实行市对区垂直管理、市与县分级管理体制。市区交通运输领域综合行政执法工作由市交通运输综合行政执法支队统一承担，区级不再设置派出机构。

在文化市场、农业领域，实行市对区垂直管理、市与县分级管理体制。市文化市场、农业综合行政执法支队在市辖区设置派出机构，承担辖区内的综合行政执法工作。

鉴于县级5个领域的执法任务较重、队伍规模较大、人员较多，完全“局队合一”不易“化学融合”，不便专业化管理，因此，在实行“局队合一”体制方面，我们根据实际情况探索了具体落实的形式，既可实行完全的“局队合一”体制，也可相对独立设置执法大队，但队长必须由局长担任。

### （三）切实建强执法队伍，确保执法规范高效

行政执法人员队伍是实施综合行政执法的基本依托，其管理和建设质量事关依法行政大局，直接影响党和人民政府形象和广大人民群众切身利益。通过合理设置内设机构和一线执法机构、下沉人员编制等办法，切实加强一线执法队伍建设。

在内设机构设置上，突出执法协调和执法监督科室建设，在5个领域的综合行政执法支队均

设置了行使执法协调和执法监督职能的内设机构或督察大队。一是设置执法协调科。主要职责是负责综合行政执法工作的组织协调以及跨县区、跨部门执法案件的协调联动、组织所属执法大队开展集中执法和专项整治活动等。通过设置执法协调科，防止系统内部出现多头执法、重复执法的问题。二是设置执法监督科或督察大队。主要职责是负责综合行政执法工作的监督检查和考核评价工作，对案件查办工作进行督促督办，监督执行行政执法公示、执法全过程记录等行政执法制度及重大执法决定，提出对行政执法失职失责和违规违纪执法人员的追责建议，对公正执法、文明执法以及执法不公、执法失当、不作为、慢作为、乱作为等情况进行督察等。通过设置执法监督机构，加强内部监督，严格队伍管理，规范执法行为，树立执法队伍形象，提高执法公信力。

在市场监管领域，针对其执法门类多、专业性强、涉及面广等特点，按照食品安全、药品安全、特种设备安全、知识产权、广告、工业产品质量安全以及标准和计量、价格、食盐、反垄断等不同专业，市市场监管综合行政执法支队设置10个一线执法大队。

在交通运输领域，针对交通运输行业点多、面广、线长、流动、分散的特点，按照高速执法、货运执法、路政执法、驾驶员培训执法、车辆技术管理执法等不同执法专业，市交通运输综合行政执法支队设置7个一线执法大队。

在生态环保领域，按照县、区、经济功能区等不同区域，市生态环境综合行政执法支队设置8个一线执法大队。

在文化市场、农业领域，按照县、区、经济功能区等不同区域管辖范围及执法任务大小，市文化市场综合行政执法支队和市农业综合行政执法支队各综合设置5个一线执法大队。

在人员编制上，坚持向一线执法机构倾斜，确保人员编制重点用于执法一线。按照“内设机构一般配备2至3名编制、其余编制除支队领导

班子外全部下沉到一线执法机构”的原则，改革后，5个领域综合行政执法支队的一线执法大队编制占支队总编制的88%。

## 二、存在的问题

从改革的实践来看，5个领域综合行政执法改革仍然存在一些问题，主要表现在以下几个方面。

一是综合行政执法改革中涉及不同性质的机构和人员编制整合，整合后，如何统一规范管理缺乏相应的配套政策支持。改革前，执法机构性质不统一，有的是行政机构，有的是事业单位，还有的是参公事业单位；人员身份不统一，有的是行政编制公务员，有的是参公事业单位人员，有的是不参公事业单位人员。改革后，各种不同身份的人员整合在一起，人事政策不统一，工资待遇不平等，不便管理。如果这些问题长期得不到解决，可能会引发新的矛盾和问题。

二是部分整合组建的综合行政执法机构性质不明确导致编制资源闲置。由于对不同性质执法事业机构整合组建的支队既有参公身份人员，又有不参公身份人员，在人员招录（聘）工作中，组织、人社部门均不同意其招收参公、事业身份人员，导致单位缺编问题突出，人员补充不及时。比如鹤壁市文化市场综合行政执法支队，整合前，文化市场综合执法支队为参公事业单位，旅游监察支队为不参公事业单位，整合后，由于该机构性质不明确，无法正常开展人员招录（聘）工作，其执法人员力量不能补充，制约了机构的正常运转。

三是乡镇（街道）综合行政执法效能发挥不明显。乡镇（街道）综合行政执法机构执法力量薄弱、执法装备及经费保障不足，没有能力承接下放的行政执法事项，日常工作以现场劝告说服并视情向相关领域的县综合行政执法机构或市里派驻县区的执法大队报告违法线索为主，对违法行为人缺乏刚性约束。从目前的情况看，基层执法队伍对下放的权限“接不住、用不好”，基层行政执

法中“看得见、管不着”的问题仍然比较突出。

## 三、对策建议

一是建议出台规范执法队伍人员编制管理的相关配套政策。探索实行行政执法专项编制，并重新核定，从根源上破除执法队伍运转管理的障碍，着力调动执法人员的积极性，提升执法工作效能。

二是建议规范性质不明的执法事业机构人员招录（聘）政策规定。在坚持“执法队伍不同性质编制目前保持现状，待中央统一明确政策意见后，逐步加以规范”的前提下，应尽快明确目前此类机构的人员招录（聘）政策，确保编制资源及时发挥应有效益。

三是建议根据中央和省有关基层治理、法治政府建设要求，借力新修订的《中华人民共和国行政处罚法》，加强乡镇（街道）综合执法能力建设，实现“执法重心下移、力量下沉”，着力构建执法工作“属地管理、以块为主、条块互动”的格局。具体实施过程中，需针对不同执法体制，分类精准施策。在执法层级设在县（区）的领域，进一步深化推进行政执法事项下放工作。县（区）直属有关部门应按照“能放尽放、宜放则放、效益优先”的原则，将属于基层迫切需要且能有效承接的行政执法事项逐项论证，按程序抓好人、财、物下放，同步加强执法队伍以及经费装备保障能力建设。

在执法层级设在市级的领域，着力实现执法力量相对集中。应建立运行向乡镇（街道）派驻人员制度，加强派驻人员管理，对相关部门派驻县（区）的相关执法人员实行“市属人员、镇（街）使用”管理模式，其日常工作以在乡镇（街道）为主，党群关系迁到派驻的乡镇（街道），并由相关市级部门制定派驻人员管理办法，赋予乡镇（街道）人事建议权、考核奖惩权等，理顺派驻人员的指挥调度程序，建立完善顺畅的行政执法工作运行机制。

（作者单位：鹤壁市委编办）

责任编辑 朱亚娟



# 正当防卫的宪治价值及实现

杨合理

(河南财经政法大学 a.国家安全法研究所;b.纪检监察学院,河南 郑州 450016)

**摘要:** 宪法作为根本大法,对我国社会主义制度、公民基本权利、社会主义核心价值观等重大问题作出了规定。宪法所规定的内容需要在包括民法、行政法、刑法、诉讼法等部门法中加以具体化,其中,刑法是维护宪法的重要屏障。正当防卫是我国刑法赋予公民的一项自救权利,它是刑法设置的基于保护公民包括其人格尊严、财产等不受侵害而赋予公民的一个重要的法律武器,它的设置有利于鼓励见义勇为,维护社会主义核心价值观。但学界基于宪法学视角理解正当防卫的论述似属少见,不得不说这是一大遗憾,不利于人们对正当防卫价值的认识及这一权利的落实,正当防卫异化就是其重要表现。从宪法学视角对这一问题的研究思考无疑有助于正当防卫异化问题的解决。

**关键词:** 宪法; 正当防卫; 权力与权利

**中图分类号:** D924.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-7017(2022)04-0015-07

## 一、问题的提出

正当防卫是对正在进行的不法侵害行为人采取造成其一定的人身和财产的损害的方法,以防止国家利益,社会公益,自己本人或他人的人身权利、财产权利与其他合法权益受到侵害的行为。作为我国刑法规定的一项重要制度,它成为1997年刑法修订中的十大焦点问题之一。进入21世纪以来,继广为人知的邓玉娇案之后,于欢防卫过当案、赵宇见义勇为案、昆山砍人案、涞源反杀案等不断触动公众神经,随之公民正当防卫权利的法律完善问题在社会中引发了空前的讨论,众说纷纭,莫衷一是。令人欣慰的是,此问题不仅引起社会人士的广泛关注,而且引起了国家最高司法机关的高度重视。

包括最高人民检察院在内的各级人民检察院勇于行使宪法赋予的国家法律监督职权。最高人民检察院张军检察长于十三届全国人大二次会议在作最高人民检察院工作报告时强调指出:“媒体披露‘昆山反杀案’后,指导江苏检察机关提前介入,提出案件定性意见,支持公安机关撤案,并作为正当防卫典型案例发布;指导福州市检察机关认定赵宇见义勇为致不法侵害人重伤属于正当防卫,依法不负刑事责任,昭示法不能向不法让步。”张军检察长还强调指出:“针对校园暴力发布案例,明确成年人遇到未成年人欺凌弱小,劝阻无效,可以对正在施暴者进行正当防卫,不应该视而不见、路过不管。”“检察监督不是零和博弈,监督与被监督目标一致,都是践行以人民为中心,努力让人民群众在每一个司法案件中

**收稿日期:** 2022-02-18

**作者简介:** 杨合理 (1969—),男,河南平舆县人,河南财经政法大学国家安全法研究所执行所长,纪检监察学院教授,法学博士,研究方向为宪法行政法、宗教法治、党内法规。

感受到公平正义。”2020年5月25日，最高人民法院周强院长在十三届全国人大三次会议上强调坚决防止“谁会闹谁就有理”“谁会横谁就有理”“谁死伤谁就有理”等“和稀泥”之类的做法<sup>[1]</sup>。尤其需要指出的是，2020年9月，最高人民检察院、最高人民法院及公安部联合发布了《关于依法适用正当防卫制度的指导意见》（下面简称为《指导意见》），把“法不能向不法让步”确定为《指导意见》的核心理念。上述这些举措，无疑是向全社会释放出一个强烈信号，就是要运用法治手段，坚决贯彻罪刑法定的刑法基本原则，让正当防卫“挺直腰杆”，彰显“法不能向不法让步”。本文试图从宪法基本原理这一视角就正当防卫的宪制价值及其实现谈谈自己粗浅的认识与看法，以便有助于从宪法视角深化对正当防卫的认识，在更大程度上发挥正当防卫的价值。

## 二、正当防卫制度的宪治价值

关于正当防卫的意义，我国国家级规划教材《刑法学》是这样表述的：“（1）有利于及时有效地保护国家的、公共的、公民本人的或者他人的合法权益免受正在进行的不法侵害；（2）有利于有效威慑犯罪分子，从而遏制犯罪行为；（3）有利于建设社会主义精神文明。”<sup>[2]</sup>需要指出的是，这种关于正当防卫意义或者价值的表述是从刑法学学科的视角展开的。刑法学是法学的一个分支学科。鉴于法学的整体性、系统性，根据宪治基本原理，宪法是我国的根本大法，是中国特色社会主义法律体系的“根”和“源”。包括刑法在内的法学各分支是依据宪法制定，并落实宪法规定。在宪治视角下，正当防卫的价值与意义可从以下几个方面理解。

1.正当防卫制度有助于促进宪法的目的（即国家尊重并保障人权）的实现。众所周知，构建正当防卫制度有助于维护宪法所规定的保护国家、公共利益、公民个人或者他人的合法权益。同时，《中华人民共和国宪法》在序言中明确规定：“本

宪法以法律形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。”《宪法》总纲规定了国家根本制度及社会公共利益，《宪法》第二章规定了公民基本权利等宪法核心问题。关于正当防卫制度，《中华人民共和国刑法》第20条第1款规定：“为了使国家、公共利益、本人或他人的人身、财产和其他权利免受正在进行的不法侵害，而采取的制止不法侵害的行为，对不法侵害人造成损害的，属于正当防卫，不负刑事责任。”由上可见，二者在本质上是一致的，刑法及其关于正当防卫制度的规定就是维护实施宪治精神的坚强后盾与保障，换句话说就是，刑法所规定与保护的国家利益、公共利益、公民或他人的合法权益构成了正当防卫制度的内核。

2.正当防卫制度是妥善处理国家权力与公民权利之间关系的基本依据。宪制国家的根本问题是国家权力与公民权利之间的关系问题，本质上即通过规范国家权力来保障公民权利。这就需要构建包括民法、行政法、刑法等法律的相关具体制度加以落实。正当防卫制度就是刑法规定的一种国家赋予公民权利自救与他救的具体制度，这种权利虽然由公民个人行使，但离不开公安、检察及法院等机构的权威判断与正确实施。公安、检察及法院等机构运用国家赋予相关权力进行判断与正确实施，离不开《刑法》第20条及《刑事诉讼法》的相关规定，在这个意义上可以说，正当防卫制度是妥善处理国家权力与公民权利之间关系的基本依据之一。

3.正当防卫制度有助于落实社会主义核心价值观。2018年，第五次宪法修正案把社会主义核心价值观写进《宪法》之中，作为国家、社会及全体公民的精神追求与行为指南。正当防卫目的是为了维护国家、公共利益、本人或他人的人身、财产权利免遭正在进行的侵害，这符合社会主义核心价值观的要求。《指导意见》首先明确规定：“为依法正确适用正当防卫制度，维护公民的正

当防卫权利,鼓励见义勇为,弘扬社会正气,把社会主义核心价值观融入刑事司法工作,根据《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》的有关规定,结合工作实际,制定本意见。”<sup>[3]</sup>《指导意见》开篇就说明了正当防卫制度与社会主义核心价值观之间的密切关系。

4.正当防卫制度是宪法所确立的法治原则在我国刑事法治领域的重要表现之一。正当防卫制度是我国刑法规定的赋予公民个人在公权力无法及时救助时而自救的一种重要制度安排,而且刑法对一般的正当防卫规定了五个非常严格的条件,即使是特殊防卫,除受限度条件限制以外,也要同时具备其他四个条件,这既符合罪刑法定基本原则,也是法治原则在刑事法治领域中的具体表现。社会各方面严格遵守正当防卫制度的规定,有助于维护宪法确立的法治原则,实现法治秩序。

5.正确实施正当防卫制度有助于避免其实施中的异化。正当防卫制度是判断现实中的案件是否符合正当防卫规定的基本依据,正当防卫应当依照“以事实为根据,以法律为准绳”的法律适用基本原则。刑法关于正当防卫的具体规定是非常重要的法律依据。实践中,公安机关、人民检察院、人民法院等机关如果能够严格依据刑法关于正当防卫制度的具体规定,就会减少或者制止冤案、错案的发生,从而避免正当防卫实施中的异化,防止“法不敢向不法说不”现象的发生。

### 三、发挥正当防卫制度宪治价值的对策建议

#### (一) 正当防卫制度对落实“国家尊重和保障人权”的作用

1.国家尊重和保障人权的实现离不开对国家权力的规制。2004年,我国在宪法修正案中明确规定了“国家尊重和保障人权”。然而在现实生活中,人权原则的落实往往容易受到来自公权力的侵犯与干扰,因此,国家通过多种方式来保障

人权的实现。正当防卫是刑法赋予公民在公权力难以及时救助的情况之下的私人救济权利,是保护人权落实的诸多手段之一。无论是作为私人救济权利,还是作为保护权利落实的权利,它理所当然应当受到国家的尊重和保障。理由有二:(1)正当防卫权利是国家权力服务与保护的对象;(2)正当防卫权利是国家权力的边界,对国家权力有规范与制约的作用。

2.正当防卫是法律赋予公民的重要权利之一。正当防卫作为个人的一项权利古已有之。《唐律疏议》中有:“诸夜无故入人家者,笞四十。主人登时杀者,勿论。”在现代社会,正当防卫不仅是人权的重要组成部分,也是促进人权实现的重要保障手段之一。正当防卫是法律赋予公民在公权力难以及时救助的情况之下的私人救济权利。正当防卫的目的是为了保护国家、公共利益、本人或者他人的人身、财产和其他权利。

3.正当防卫制度是司法权行使的边界之一。规制国家权力,保障公民权利,是宪法的核心内容。在刑事法治领域,正当防卫制度是正确理解与妥善处理权力与权利关系的依据之一。司法权作为宪法赋予公检法的一项职权,表现在刑事案件查办过程中公安机关的刑事侦查权、人民检察院的公诉权与人民法院的审判权上,设置这些权力的目的在于落实刑法制度,落实国家尊重保障人权的宪法承诺。因此,无论是公安机关的刑事侦查权,还是人民检察院的公诉权与人民法院的审判权,在刑事诉讼过程中,不仅要严格遵守刑事诉讼法的程序性规定,也要严格遵守刑法关于正当防卫的制度规定,遵守并依照最高人民检察院、最高人民法院及公安部《指导意见》等的相关规定,目的在于真正落实正当防卫制度领域内“国家尊重和保障人权”的实现。

#### (二) 重视正当防卫制度在培育社会主义核心价值观中的积极作用

2018年3月,我国第五次宪法修正案明确把《宪法》第24条第2款中“国家提倡爱祖国、爱人

民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德”修改为“国家倡导社会主义核心价值观，提倡爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义的公德”。把倡导社会主义核心价值观写进宪法，彰显了我国社会主义基本精神，彰显了我国作为社会主义国家所倡导的正能量与主旋律。2018年12月，最高检副检察长孙谦在介绍《第十二批指导性案例(正当防卫)》时说：“近几年，正当防卫问题引发社会的广泛关注，起因虽是几起孤立个案，但却反映新时代人民群众对民主、法治、公平、正义、安全的普遍诉求。对此，明确正当防卫的界限标准，回应群众关切，是当前司法机关一项突出和紧迫的任务。最高人民检察院发布第十二批指导性案例，专门解释正当防卫的界限和把握标准，进一步明确对正当防卫权的保护，积极解决正当防卫适用中存在的突出问题，为检察机关提供司法办案参考。同时，这4个案例既是正当防卫的指导性案例，也是检察机关以法治手段维护社会主义核心价值观的指导性案例。我们专门发布这些指导性案例，目的就在于进一步惩恶扬善，弘扬正气，保护见义勇为，向全社会释放正能量。”<sup>[4]</sup>

1.正当防卫的制度的实施有助于推进国家层面“富强、民主、文明、和谐”的实现。就国家层面“富强、民主、文明、和谐”而言，这四者之间相辅相成，互相作用，其中富强是果，民主、文明与和谐是因。正当防卫本身可以不仅是民主的体现，也是文明的产物，更是和谐的重要原因。我国宪法规定我国是人民民主专政的社会主义国家。民主是社会主义社会的重要特征，民主需要诸多措施的配合方能实现，正当防卫就是其众多措施中的一点。离开民主，正当防卫是很难得以完全真正实施的。正当防卫本身就是国家文明与社会文明的产物，也是我国社会主义制度(法治)文明的组成部分。离开制度(法治)文明，正当防卫也很难得以完全真正实施的。同理，没有正当防卫，社会就会正不压邪，“法怕非

法”，和谐就会如梦幻泡影，无法实现。

2.正当防卫制度有助于推进社会层面的“自由、平等、公正、法治”的实现。正当防卫与社会层面的“自由、平等、公正、法治”关系密切，具体表现为：(1)正当防卫作为法律赋予公民个人的一种权利，其本身就是自由的具体体现。(2)正当防卫在本质上是通过打击违法、保护合法权益，这本身就为了维护平等、公正等价值。在这个意义上，没有正当防卫，平等、公正等价值就有可能由于受到侵犯而不能得以有效的保护。(3)正当防卫制度本身是刑法规定的一种重要措施，是贯彻落实罪刑法定基本原则、落实法治于刑事法律之中的一种重要制度安排。

3.正当防卫制度有助于推进个人行为层面的“爱国、敬业、诚信、友善”的实现。正当防卫与个人行为层面的“爱国、敬业、诚信、友善”关系密切，具体表现为：(1)正当防卫制度的目的之一就是维护国家与公共利益，这本身就是爱国的具体表现与生动实践。(2)正当防卫是法律赋予公民的一项权利，作为保护国家、公共利益及他人权利的措施，它本身也是一项道德义务。一个公民，只有在具备较高素质与道德情操的前提下，才能不惜牺牲自己来维护国家、公共利益及他人权利，敢于见义勇为。作为一种道德义务，这本身就是敬业的体现。(3)诚信不仅是我国社会主义核心价值观在个人层面的体现，还是民法、行政法等领域的重要原则。诚信要求“己所不欲，勿施于人”。正当防卫本身就意味着诚信。(4)正当防卫中的为保护国家、公共利益及他人权利而敢于与违法犯罪行为作斗争的行为本身就是人们之间友爱的具体体现。

就社会实践而言，陈月浮正当防卫案就是这方面的一个很好的例证。具体案情如下：2009年1月25日2时许，被害人陈某某酒后来到了被告人陈月浮家，用随身携带的一把菜刀敲击陈月浮家铁门，叫陈月浮出来打架。陈月浮的妻子下楼，佯称陈月浮不在家。陈某某继续敲击铁门，陈月



浮便下楼打开铁门，陈某某遂用菜刀砍中陈月浮脸部，致陈月浮轻伤。陈某某再次砍向陈月浮时，被陈月浮挡开，菜刀掉在地上，陈月浮上前拳击陈某某的胸部等部位，二人在地上扭打。后陈某某因钝性物体作用胸部致心包、心脏破裂失血性休克死亡。广东省普宁市人民法院一审判决、揭阳市中级人民法院二审裁定认为：陈某某无故持刀上门砍伤陈月浮，陈月浮为了使本人的人身免受正在进行的不法侵害，对正在进行的危害人身安全的暴力性犯罪采取防卫行为，导致不法侵害人陈某某死亡，不是防卫过当，不承担刑事责任<sup>[5]</sup>。在我国社会司法实践中，受“人死为大”观念的影响，对于因防卫致人死亡的案件，办案机关由于面临巨大的外部压力往往顾虑很多，以致有时将本属于正当防卫的行为认定为防卫过当，甚至否认其防卫性质。这不仅严重破坏了正当防卫的制度，严重损害正当防卫人的合法权益，同时，也违反刑事法治原则，造成严重失职。实践证明，只有坚决依法判决，才能赢得好的法律效果与社会效果。陈月浮案就是一个有说服力的证据。法院依法宣判陈月浮不负刑事责任，获得了社会公众的普遍肯定，既弘扬了社会主义核心价值观，又实现了法律效果与社会效果的有机统一。

### （三）正当防卫制度有助于促进法治原则在刑事领域的实现

我国《宪法》第5条明确规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家……任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权<sup>[6]</sup>。党的十八大以来，“全面依法治国”基本治国方略作为我国四大战略布局之一被规定下来，法治作为治国理政的基本方略越来越重要。作为法治建设的刑事领域也不能例外。

1.法治原则和法治秩序必然要求严格遵守正当防卫的法律规定。法治是与人治相对立的一种治国方略，实际上包含了多层含义，它不仅是一种治国的方略，更是一种社会调控方式。法治强

调依法治国、法律至上，法律具有最高的地位，强调依据法律的治理，法治的目的在于落实国家尊重和保障人权。法治原则在刑事领域的表现就是要严格贯彻罪刑法定这一刑法的基本原则。《刑法》第3条明确规定：“法律明文规定为犯罪行为的，依照法律定罪处刑；法律没有规定为犯罪行为的，不得定罪处刑。”简而言之，罪刑法定基本原则就是法无明文规定不为罪，法无明文规定不处罚。罪刑法定原则是捍卫刑事领域法治的重要武器，是刑事法治的核心精神。确立罪刑法定原则具有重大的意义，它不仅有利于维护社会秩序，也有利于保障人权<sup>[7]</sup>。此外，罪刑法定原则也是对个人自由的基本保证，这一原则是对公民的保护，它可以使公民免受法官的擅断，因而公民必须事先了解哪些行为是受到法律禁止的行为，同时也了解如果实行这些行为将受到何种惩处<sup>[8]</sup>。因此，严格遵守罪刑法定原则，捍卫法律赋予公民的正当防卫权利，不仅是法治的应有之义，而且是尊重保障人权、维护法治秩序的要求。

2.严格遵守正当防卫制度是法治的应有之义与基本要求。认真落实正当防卫制度就要做到“法要敢于向不法说不”。由于历史上“秩序优先的法制传统”及“维稳优先”的观念根深蒂固，加上国人生死观（“死者为大”）与实用理性思维，以及俗语所说“爱哭的孩子有奶吃”等消极传统因素的影响，在对待一些案件时人们往往内在要求以扼杀防卫人的自由为代价来换取稳定，使得维稳需求对个人权利保障构成强力挤压，这就极易上造成了“法不敢向不法说不”的不正常现象的发生。如此不仅导致司法实践中行使正当防卫权利敢于向不法行为说不的人的权利不能得到尊重与保障，同时，也违反了法治原则的实施，破坏了法治秩序，损害了司法的权威，进而损害了法治的权威，破坏了法治在人们心目中的光辉形象。为解决这一严重问题，就要坚持罪刑法定这一法治原则，坚决捍卫法律赋予

公民的正当防卫权利，理直气壮地坚持“法向不法说不”。

#### （四）正当防卫制度的正确实施有助于宪法关于司法权规定的落实

1. 公安机关、人民检察院与人民法院严格依法行使职权，切实保证正当防卫制度的实施。我国宪法明确规定了公安机关、检察院与法院三者在刑事案件侦查、公诉与审判过程中分工负责、相互配合、相互制约的规定，为正确实施正当防卫制度提供了宪法依据。《宪法》第140条明确规定：“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。”基于此，可以看出，关于正当防卫制度的司法判断及正确实施，离不开公安机关、检察院、法院正确适用法律。同时，《宪法》第131条规定了人民法院依照法律规定独立行使审判权，《宪法》第136条规定了人民检察院依照法律规定独立行使检察权，《刑事诉讼法》规定了公安机关在刑事案件中的侦查权。为了更好行使职权，最高人民检察院与最高人民法院分别发布正当防卫的典型指导案例，为正当防卫制度的正确实施提供了重要参考。2018年，最高人民检察院发布的四个案例均为正当防卫或者防卫过当案件，它们共同构成第十二批指导性案例。2020年9月，最高人民法院也发布了《指导意见》及七个典型案例。

2. 发挥人民检察院法律监督功能，保证正当防卫制度的正确实施。人民检察院不仅承担着我国刑事案件中的公诉职能，还承担着国家法律监督职责。《宪法》第134条明确规定，人民检察院是国家的法律监督机关。同时，《宪法》第136条明确规定，人民检察院依法独立行使检察权，不受行政机关、社会团体与个人的干涉。可见，人民检察院是通过行使检察权来开展法律监督工作的。同时，根据《刑事诉讼法》的规定，人民检察院可以对确有错误的案件行使抗诉权，这自然包括正当防卫方面的案件的监督与抗诉。

对此，2018年12月，最高检副检察长孙谦在介绍《第十二批指导性案例(正当防卫)》时说：2018年12月，最高检副检察长孙谦在介绍《第十二批指导性案例(正当防卫)》说：“正当防卫是法律赋予公民的基本权利，是与不法行为作斗争的重要手段。最高人民检察院发布第十二批指导性案例，专门阐释正当防卫的界限和把握标准，供司法办案参考。最高人民检察院围绕正当防卫主题发布第十二批指导性案例，意义主要有以下几个方面：第一，激活正当防卫制度，彰显依法防卫者优先保护理念；第二，提炼规则以案释法，明确正当防卫适用标准；第三，强化法律监督职能，推动实现双赢多赢共赢；第四，推进法治建设，培育良好社会风尚。”<sup>[9]</sup>

#### （五）发挥《指导意见》在司法实践中的作用，避免正当防卫异化

1. 正当防卫异化问题及消极影响。关于正当防卫的认定，我国司法实务存在着限制过严的倾向，要不认定为防卫过当，要不就完全否认行为的正当防卫性质。1997年刑法修订之前，一些人将其归结为法律(立法)问题所致，具体而言，是因为1979年《刑法》条文规定得过于笼统，与“宜粗不宜细”的立法思想影响有关。1997年刑法修订对此种现象进行纠偏，对正当防卫的条款进行了非常具体而重要的修改与完善。1997年修订的刑法规定，明显超过必要限度但没有造成重大损害，或者虽造成重大损害但没有明显超过必要限度，或者虽然既造成重大损害又超过必要限度，但超过的程度未达到“明显”的要求，均不构成防卫过当，而成立正当防卫。此外，还特别设立了特殊防卫制度，即当面对严重危及人身安全的暴力性犯罪，法律允许采取极端的手段防卫，即使致人死亡，仍然成立正当防卫。然而由于司法实务倾向于将“不法侵害”限定为纯粹无辜的一方受到严重暴力攻击的情形，或者在界定防卫意识要件时，不仅要求同时具备防卫认识与防卫意志，而且要求防卫意识的纯正性，不允许掺杂任

何其他的因素,法律规定的正当防卫条款在某种意义上就沦为僵尸条款,这就导致正当防卫的异化<sup>[10]</sup>。正当防卫的异化不仅使正当防卫制度处于虚置状态,而且违反了罪刑法定原则,破坏了法治及司法权威,也在某种意义上压制了合法,迎合了不法,影响极为恶劣。

2.《指导意见》对于保障正当防卫制度的实施具有重要意义,必须认真落实《指导意见》,保证正当防卫制度的实施。《指导意见》倡导与“坏”作斗争,防止谁闹谁有理、谁伤谁有理,目的在于“防止纵容逞凶斗狠,甚至滥用防卫权”。正如黄京平先生所说:“《指导意见》将法律基本原则、法律的抽象规定,细化为具体能用、切实可行的司法规则,填补了裁判正当防卫案件缺少规则的缺陷与漏洞。《指导意见》的重要功能之一,是妥当的刑法理论、细密的裁判规则与百姓的生活常识共同的载体。一方面,在正当防卫领域,深奥的刑法理论,严格的裁判规则,都可以用普通社会成员的常识解读。另一方面,正当防卫司法认定规则,回归常识,回归百姓日常生活应遵守的规则,标志着我国正当防卫的司法判断规则,进入了真正符合立法精神的全新阶段。”

《指导意见》除开篇与工作要求以外,分为

总体要求、正当防卫的具体适用、防卫过当的具体适用、特殊防卫的具体适用四个部分。首先它在开篇就明确指出,为依法正确适用正当防卫规定,维护广大公民的正当防卫权利,鼓励广大公民见义勇为,弘扬社会正能量与善良社会风气,将社会主义核心价值观落实到刑事司法工作中,根据刑法和刑事诉讼法的规定精神,结合实际情况,特制定《指导意见》。接下来它在具体内容中对正当防卫在司法实践中的争议焦点作出了明确且具可操作性的规定,比如,《指导意见》对“行凶”的认定作出明确的规定。此外,在最后的工作要求中,《指导意见》明确规定了做好侦查取证工作、依法公正处理案件、强化释法析理工作以及做好法治宣传工作等具体举措。

综上所述,从宪制视角可以看出正当防卫制度对于妥善处理权力与权利之间的关系,维护广大公民的正当防卫权利,鼓励广大公民见义勇为,弘扬社会正能量和社会善良风气,落实社会主义核心价值观具有重要的理论和实践意义。这些功能与价值的实现不仅是刑事法治的基本要求,而且也有助于宪制目标尤其是国家尊重并保障人权精神的落地与实现。

## 参考文献

- [1] 周强.最高人民法院工作报告(摘要)[N].人民法院报[J].2020-05-26(1).
- [2] 高铭喧,马克昌主编.刑法学[M].北京:北京大学出版社、高等教育出版社,2017.
- [3] 依法适用正当防卫制度指导意见[EB/OL].(2020-09-03)(2021-01-12).[https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202009/t20200903\\_478782.shtml#2](https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202009/t20200903_478782.shtml#2).
- [4] 什么叫正当防卫?最高检刚刚发布了这些案例.《环球时报》(2018-12-20)(2021-01-12)[EB/OL].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1620351568480730680&wfr=spider&for=pc>.
- [5] 最高人民法院召开新闻发布会,发布 最高人民法院、最高人民检察院、公安部关于依法适用正当防卫制度的指导意见及七个典型案例[EB/OL].(2020-09-03)(2021-01-12).<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1676792669419139980&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 周光权,江溯,黄京平,等.多名法学家点评指导意见[EB/OL].(2020-09-04)(2021-01-12).<https://new.qq.com/rain/a/20200904a0j15q00>.

责任编辑 朱亚娟

# 论商业秘密的可质押性

李林启,张慧丹

(河南师范大学法学院,河南 新乡 453007)

**摘要:** 随着知识产权质押融资的不断发展,商业秘密作为权利质权的客体所具有的经济价值逐渐被发掘,但我国相关法律未对商业秘密质押作出明确的规定,学界亦存在诸多争议,这使得商业秘密等非传统知识产权的质押融资存在诸多障碍。在商业秘密质押融资中,客体问题是基础。商业秘密作为知识产权质权客体符合合法性、财产性及可转让性等要件,商业秘密的特殊性不影响其成为知识产权质权客体,商业秘密具有可质押性。

**关键词:** 质押融资; 商业秘密; 质权客体

**中图分类号:** D913

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-7017(2022)04-0022-05

## 一、前言

维护市场主体合法权益,充分发挥各商主体的优势资源使其在市场中能够得到稳固发展,是我国各地区制定《优化营商环境条例》所要达成的重要目标。其中,对于知识产权的保护是塑造良好营商环境的重要方面。知识产权作为一项无形性的智力成果,是各商主体自身所具有的独特竞争优势,且这种优势又具有巨大的经济价值,因此,探索知识产权各项权利的可质押性以充分发挥其经济价值的作用是知识产权利用与保护的重要课题之一。其中,在众多的权利类型中,极具有争议的一个焦点便是商业秘密是否具有可质押性。其由这个问题所引发的探索,需要在理论和实践中对商业秘密所具有的特性予以较为系统的梳理。

我国商业秘密的范围经历了由专有技术、技术秘密到商业秘密的发展过程,现阶段竞争法中

规定的商业秘密包括技术信息和经营信息。商业秘密是一项知识产权,但其又有别于专利权、商标权等其他权利,具有自身的特殊性。关于这种特殊性是否影响商业秘密的质押,《民法典》等相关法律并没有做出明确的规定。有学者认为不能在商业秘密上设立权利质权,其主要理由有:商业秘密保护属于商业竞争伦理的范畴,其不一定具有创新性,不属于一种知识产权<sup>[1]</sup>;商业秘密内涵复杂、边界模糊,难以准确登记<sup>[2]</sup>;商业秘密必须保持相对秘密性,其权利质权因无法公示而不能被设立<sup>[3]</sup>。也有学者认为商业秘密是一种无形财产,并且满足财产性、适质性和可让与性三大要件,故而具有可质押性<sup>[4]</sup>。还有学者从商业秘密质押的价值角度出发,认为商业秘密质押符合质押和权利质押的实质价值,它既可以有效地担保质权人债权的实现,也可以被充分利用来实现其交换价值<sup>[5]</sup>。通过分析以上相关理论分

收稿日期: 2021-11-10

基金项目: 2021 年河南师范大学研究生科研创新重点应用项目“知识产权质押融资中质权客体研究”(项目编号: YW202103)

作者简介: 李林启(1970—),男,河南原阳人,河南师范大学法学院教授,博士,研究方向为民商法学;张慧丹(1996—),女,河南清丰人,河南师范大学法学院学生,研究方向为民商法学。



歧,不难发现,其争议的焦点主要集中于商业秘密由于自身的特殊性能否进行质押,商业秘密是否是一项具有财产价值的知识产权,商业秘密是否具有可让与性。对上述问题的解答是研究商业秘密的可质押性所不能回避的问题,也是本篇进行研究的重点。本文以我国相关法律为依据,通过分析法律条文总结知识产权质押的条件,并在此基础上,论述商业秘密的可质押性,以期使商业秘密发挥担保的作用。

## 二、商业秘密符合知识产权质权客体的合法性要件

从我国关于知识产权质押的法律规定来看,具备合法性是商业秘密能够作为知识产权质权客体的首要要件,这意味着商业秘密能否作为质押的权利首先要看它是不是被我国法律所承认和保护的一类知识产权。根据我国《民法典》第123条第五款的规定,商业秘密是一项合法的知识产权。

### (一) 商业秘密从法益到权利的域外发展

权利与法益相对应,所谓权利是被法律确认为类型化了的利益,而法益是应受法律保护但无法类型化并无法形成共同规则加以调整的利益<sup>[6]</sup>。两者的主要区别在于权利可以被主体积极行使,而法益只能用以消极禁止<sup>[7]</sup>。不论是在域外还是国内,商业秘密都经历了一个从法益向权利的转变过程。

在商业秘密未被法律明确规定为一项权利时,大部分学者认为其是一种法益,此种观点在国外具有很深厚的实践基础。在当时,无论是以德、法为代表的大陆法系国家的立法规定,还是以英、美为代表的英美法系国家的判例规则,均未将商业秘密界定为一种财产权利,它们认为其属于财产权利之外的法律上的利益<sup>[8]</sup>。这种理论基于对商业秘密自身权利特殊性的理解不同。他们认为,商业秘密只是一种有价值的信息,这种有价值信息种类繁多,不能被法律规定而实现特定化,另外其秘密性不能像专利一样进行公开,

实现对抗他人使用相同商业秘密的专有权。

但是随着商业秘密使用价值的提高以及相关立法的改进,美国等判例法国家逐渐认识到商业秘密的财产价值,其在立法上倾向于确认商业秘密是一种特殊的知识产权的本质,但在保护上拟采用独立于知识产权的方式而进行特别保护<sup>[9]</sup>。这种法益到权利立法上的变化,是判例法国家逐步确定商业秘密是一项权利的重要体现。

### (二) 我国对商业秘密作为一种知识产权的确认

“商业秘密”的概念起源于英国,TRIPS协定中也称其为未披露的信息或未公开的信息。在我国,商业秘密逐步被确认为知识产权,同样也经历了一个不断发展的立法过程。1991年《民事诉讼法》第66条及第120条首次出现了商业秘密在诉讼程序中作为证据使用以及商业秘密侵权案件审理是否需要公开的判定规则。1992年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》虽对上述规定进行了调整,但该调整还仅存在于程序法上。直到1993年,《反不正当竞争法》才对商业秘密在实体法上进行了规定,成为商业秘密侵权案件审理的主要法律依据。2007年《民法总则》的最大亮点之一在于其将商业秘密明确规定为一项知识产权,结束了相关学者长期以来关于商业秘密权利属性的争议。2020年颁布的《民法典》沿用了《民法总则》第123条的规定,同样认定商业秘密是知识产权的一种权利类型。至此,我国在立法上充分确认了商业秘密是知识产权,这也为商业秘密可质押性的研究提供了理论基础。

## 三、商业秘密符合知识产权质权客体的财产性要件

具有财产性是商业秘密能够作为知识产权质权客体的另一个重要要件。随着财产权理论不断发展,商业秘密的财产性逐渐得到社会的关注和认可。

### （一）不同法系国家对商业秘密财产性的认识

对于财产性权利的理解需要了解财产权学说理论，把握其核心内容，这是研究商业秘密的可质押性的必要条件。在学界理论研究中，不同法系的国家对于财产权学说的理解不尽相同。

对于英美法系国家来说，美国在19世纪便明确了商业秘密作为财产应予保护的原则，早期的英国判例将财产权说细分为财产说与准财产说。财产说认为，商业秘密是人类智力活动的成果，跟商标权、专利权等权利一样，可以进行转让、继承。准财产说认为，商业秘密保护的相关规定来源于竞争法，而不是财产法，因而商业秘密只具有类似于财产的特性。对于大陆法系国家日本来说，其将财产权学说划分为财产价值说、财产权说和相对财产说。财产价值说认为，商业秘密基于秘密性能使持有人独占而获得竞争上的优势，这种竞争优势因可以转化为财产价值而具有财产性。财产权说认为，商业秘密权是一种无形财产权。而相对财产权说认为，商业秘密不属于物权或准物权，但商业秘密的保护多基于契约，故应为相对的债权<sup>[10]</sup>。

通过对上述不同法系关于商业秘密符合财产权学说的论述，笔者发现商业秘密具有财产性的条件，其一是其本身具有财产价值与使用价值，其二在于其能够被占有、使用、收益和处分。

### （二）商业秘密是知识产权质权客体所要求的一项财产权

在目前实践中，一些学者认为，商业秘密是一种具有财产价值的特殊类型信息，但该种信息具有秘密性，在实际使用中往往无需经过任何登记或授权程序，因而，使用权人很难做到对商业秘密的实际占有和控制。而全面了解有关商业秘密保护的相关理论，笔者发现商业秘密是权利质权客体所要求的一项财产权。究其原因，除了伴随着我国知识产权立法的演进即明确规定商业秘密属于知识产权，商业秘密具有财产性被广泛接受并逐渐成为共识之外，还在于以下几个方面。

首先，从保护商业秘密的理论出发，商业秘密保护经历了从准合同理论到保密关系理论再到新财产权论的变化，这本质上也是不断承认商业秘密是一项财产权的过程。新财产理论赋予商业秘密以财产权性质，使得秘密持有人成为商业秘密的权利人。其理论背后的原因在于：一方面，商业秘密本身就是一种具有价值的智力成果，并且基于秘密性而享有的垄断地位使其更具有竞争优势，这种竞争优势是可以转化为财产的。另一方面，商业秘密的开发与保护需要投入大量的成本，这些成本需要通过对商业秘密的使用来达到收支的相对平衡。因此，新财产理论赋予了秘密持有人财产权，这使得权利人能行使占有、使用、收益等诸项权能，基于此，法律才能有效保护商业秘密及其权利人的相关利益。也就是说，我国商业秘密具有财产性是基于它是一种无形财产，能够占有、使用、收益和处分<sup>[11]</sup>。

其次，商业秘密与专利、著作权、商标等其他种类的知识产权在法律性质上具有同源性。之所以这样论述，其一是因为无论是专利、商标、著作权还是商业秘密，本质上都属于一种智力成果信息。而商业秘密相比于专利、商标、著作权较为显著的区别仅在于保护方式上的些许差异，即商业秘密不能以公开商业秘密信息为对价，来换取国家强制力对排他使用权的保护。但这种差异只是基于商业秘密特殊性的考虑而选取的保护和使用商业秘密的一条路径，其本质上并不影响商业秘密像其他知识产权一样行使权能。其二，在商业秘密明确被规定为一项知识产权的背景下，除去商业秘密自身的特殊性之外，其必然也具有一般知识产权都具有的特性，如专有性、时间性等，因此，对商业秘密与其他知识产权在法律性质上具有同源性的思考，也能为商业秘密属于财产性权利提供制度依据。

## 四、商业秘密符合知识产权质权客体的可让与性要件

所谓商业秘密的让与是指将商业秘密转让、

出让或移转，系指有意地使商业秘密权利质权发生变动的行为，其于特性或性质上乃属于基于民事法律行为而发生的动产权利变动<sup>[12]</sup>。对于商业秘密的可质押性研究，最终要归结到用于质押的权利可以通过转让、使用等方式来获得第三人支付的价款，以担保债权人债权的实现或促使商业秘密权人实现融资的目的<sup>[13]</sup>。可见，可让与性中的转让是至关重要的一个要素。

### （一）商业秘密不具有法律规定的不可让与权利的特征

可让与性，就是指一项权利具有能够让渡给他人的属性，我国法律规定有不可让与的三种财产权利<sup>[14]</sup>。笔者通过对不可让与权利的分析来论证商业秘密作为一项财产权利的可让与性。依权利性质不能让与的权利是基于特殊信任关系、特定身份所生的权利，因具有一定的人身属性而不能转让。商业秘密不具有人身属性，因而可以被转让；知识产权是一项私权，私权最重要的一种表现就是尊重当事人的意思自治，商业秘密作为知识产权的一种权利类型当然可以基于双方真实的意思表示被转让。同时，我国反不正当竞争法也明确规定了商业秘密权利人可以授权他人使用商业秘密，并且清晰界定了让与人与受让人的权利与义务。这就更加确定了商业秘密具有可让与性，具有交换与使用的价值。

### （二）通过保密措施能够使商业秘密转让具有现实可能性

《民法典》物权编中第443条至第445条关于质押权利转让规则的修改和完善，如删除了明确的登记机构、将转让主体由质权双方明确为出质人等，并未触及质押权利转让的制度核心<sup>[15]</sup>。其实，本篇在前面论述商业秘密具有财产性时，基于财产性权利可以让与的特性就能够说明商业秘密具有可让与性。商业秘密的价值正是通过在当事人之间的转让来实现的。虽然商业秘密的转让具有一定的风险，在流转的过程中难以保证商业秘密的秘密性，但技术上的难以操作性并不意味着商

业秘密不能转让，在满足交易条件的前提下，只要采取严格的保密措施维护商业秘密转让的安全性，便能够使商业秘密转让具有现实可能性。

## 五、商业秘密的特殊性不影响其成为知识产权质权客体

商业秘密质押的可行性研究存在很大争议的原因之一还在于商业秘密本身作为质权标的与其他知识产权类型存在很大区别。那么商业秘密的这些特殊性到底对其可质押性有无影响？笔者从法律规定的质押程序中的各个环节出发，结合其特殊性一一探析。

### （一）商业秘密的不稳定性不能成为否认其成为知识产权质权客体的理由

商业秘密质押是权利质押的一种类型，权利质押的客体只能是除不动产用益物权和准物权以外的财产权利。也就是说可用于设质的“权利”应当具有动产属性。无疑，商业秘密具有此属性<sup>[16]</sup>。有学者以商业秘密表现形式多样，内容不具体、不确定因而不具有稳定性来否认商业秘密的质押可行性。笔者认为构成商业秘密的技术信息或经营信息的表现形式多样，内容不具体、不确定不等于在进行商业秘密质押时其质押内容的不具体、不确定。在订立质押合同时法律虽规定了质押合同包括的一般条款，但并非强制性的，合同的内容由当事人自己确定。对于质权人来说其为规避风险，可以以商业秘密中的一项有价值信息比如仅就关于某方面的技术信息提供担保，此时就不会出现上述因商业秘密表现形式多样，内容不具体、不确定而不可质押的情况。

### （二）质权人不能实际占有和控制商业秘密不能成为否认其成为知识产权质权客体的理由

质押以占有为前提，商业秘密质押的实现要求质权人占有其商业秘密。有关学者以质权人不能实际占有和控制商业秘密为由而否认其质押可行性。诚然，商业秘密的无形性以及保护措施的特殊性使得质押合同成立时，对质权人来说其无

法真正转移占有其商业秘密,不能像专利权、商标权一样在出质时质权人最少可占有其权利凭证。也正因为此,学界有关于权利质押实为权利抵押的说法。但是从法律规定权利质押开始就决定了占有的另一特殊性存在方式,质权人对于商业秘密的占有,可通过质押合同约定在质押期间排除原商业秘密权人对其使用,来达到独占的目的。

### (三) 质权实现困难不能成为否定商业秘密成为知识产权质权客体的理由

法律规定,在质权实现时,通过合法的途径,质权人享有优先受偿权。有一些学者以商业秘密作为无形财产其价值不稳定,质权实现较为困难为由来否定商业秘密质押。确实,在商业秘密质权实现时,质权人如何把商业秘密通过拍卖等形式实现其债权的清偿,这里面存在很多实践中的困难,这些对于质权人来说要承担较大风险。但是这也并非不能解决的问题,商业秘密的质押,从贯彻平等原则考虑,在尊重商业秘密作为质权客体具有特殊性的前提下,应赋予相同法律地位的主体相同的法律处遇,尽可能消除各种担保物权在设立、效力、实行等方面的差异<sup>[17]</sup>。

基于此原则,有两条途径可加以选择。首先,在签订商业秘密质押合同时,要预先防范其风险,在质押合同中明确质权实现时其债务清偿的方法,对于此,作为质权人要特别注意与警惕。其次,要注重事后补救方法。对于质权人来说,可依托专业的价值评估机构、依托权利质权的风险补偿机制实现质权。

## 六、结语

总之,回答商业秘密的可质押性归根结底是要解决商业秘密是否属于权利质权的范畴,上述分析从不同角度论证了商业秘密作为权利质权的适格性,这不仅回应了知识产权质押融资需求的现实需要,更肯定了商业秘密本身的经济价值。商业秘密能质押在于秘密本身的经济价值,关于如何确保商业秘密的保密性,我国已经形成了较全面的商业秘密保护措施,即通过不正当竞争法、合同法、刑法等法律手段的互补性来实现对侵犯商业秘密行为的管控。由此,商业秘密质押可行性最重要的是继续进行制度建设与创新,配套登记、公示制度的建立能避免实践操作中的困难,能加快商业秘密质押融资的发展。

### 参考文献

- [1] 尚清锋,鲁宽.从价值到规范:商业秘密质押法律问题研究[J].知识产权,2013(12):40-45.
- [2] 王进,王坤.论商业秘密的不可质押性[J].中国发明与专利,2012(5):29-32.
- [3] 陈本寒.再论权利质权客体范围的确定[J].法学,2016(7):82-92.
- [4] 史尚宽.物权法论[M].北京:中国政法大学出版社,2000:390-392.
- [5] 薄亮.论我国商业秘密质押制度的构建[J].才智,2013(36):175.
- [6] 马桦.我国民事法律关系理论的不足与完善[J].国家检察官学院学报,2006(5):129-131.
- [7] 胡滨斌.质疑“商业秘密法益论”:兼论商业秘密权的具体内容[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2010(5):23-30.
- [8] 孙山.无根的“商业秘密权”[J].河北法学,2011(3):85-92.
- [9] 李薇薇,郑友德.欧美商业秘密保护立法新进展及对我国的启示[J].法学,2017(7):137-152.
- [10] 孔祥俊.商业秘密保护法原理[M].北京:中国法制出版社,1999:155.
- [11] 周作斌.商业秘密保护理论的价值审视[J].理论导刊,2009(12):107-109,116.
- [12] 郑冠宇.物权法之理论与变革[M].北京:科学出版社,2009:86.
- [13] 陈义生.依法可以质押的权利范围不能扩大[J].贵州农村金融,2002(4):23-26.
- [14] 李双元,杨德群.权利质权标的探究[J].深圳大学学报,2013(2):83-88.
- [15] 付晓雅.民法典中质押权利不得转让的目的性限缩[J].法学杂志,2021(3):119-130.
- [16] 陈本寒.新类型担保的法律定位[J].清华法学,2014(2):87-100.
- [17] 谢鸿飞.民法典担保规则的再体系化:以《民法典各分编(草案)》二审稿为分析对象[J].社会科学研究,2019(6):48-59.

责任编辑 董颖



# 多元化供给:国外城市社区养老服务的历程变迁、经验模式及实践启示

张京唐<sup>1</sup>, 陆宇<sup>2</sup>

(1.苏州大学政治与公共管理学院,江苏 苏州 215000;2.南通市第六人民医院办公室,江苏 南通 226000)

**摘要:**我国自21世纪伊始就已迈入老龄化国家的行列,社会和人口年龄结构的流变使得社会面临着显性和隐性的双重压力。一些发达国家面对传统家庭养老功能弱化以及“福利国家主义”失败带来的挑战,通过不断探索养老服务的新模式,基本形成了以城市社区为依托、以家庭为本位,同时兼有政府兜底、市场准入、社会补充的多元化养老服务供给模式,促动了养老服务资源的上下流通。从福利多元主义理论的视角出发,国外城市社区养老服务供给实践对我国的启示主要有:以政府主导为基本原则立足家庭照料,同时兼顾市场资源和社会组织的重要作用。

**关键词:**老龄化; 城市社区; 养老服务; 国外经验

**中图分类号:** D669.6      **文献标志码:** A      **文章编号:** 2095-7017(2022)04-0027-07

## 一、引言

随着我国老龄化程度的不断加深,涉老问题逐渐成为社会关注的热点。根据联合国的定义,当一个国家60岁及以上人口占总人口的比重达到10%或65岁及以上人口占总人口的比重达到7%时,这个国家所在的社会就可以定义为老龄化社会。我国从2000年开始,65岁及以上老人的占比突破7%的关口,且人数在逐年上升。而依据最新的第七次全国人口普查结果,2020年我国65岁及以上人口约为1.91亿,约占总人口的比重为

13.50%,与第6次人口普查相比,上升了4.63个百分点。经预测,从2013年到2053年的40年间,我国的老龄人口数量将超过10亿<sup>[1]</sup>。我国正处在社会转型的关键时期,二十世纪末的“人口红利”不断消减,“银发浪潮”带来的社会负担正逐渐显现。一些发达国家经历了长时间的养老服务模式探索历程,总结出了人口老龄化及其应对的一些共性和规律,这为我国养老服务事业的发展起到了借鉴作用。因此,在立足本国国情的基础之上吸取发达国家的经验和教训,对于健全和完善我国的养老事业、构建和谐社会有重大的现

**收稿日期:** 2021-08-22

**基金项目:** 上海市哲学社会科学一般项目“党建引领基层社会治理的实践模式、运行逻辑与优化路径:基于上海大都市的实证研究”(项目编号:2020BDS002)

**作者简介:** 张京唐(1995—),男,安徽马鞍山人,苏州大学政治与公共管理学院博士研究生,研究方向为社区治理、公共服务;陆宇(1996—),男,江苏南通人,南通市第六人民医院党政办公室科员,研究方向为公共卫生、公共服务。

实意义。

## 二、国外城市社区养老服务供给体系的变迁历程

有学者在分析典型的福利国家养老服务供给模式变迁时发现，各国养老服务模式大体上都遵循着“家庭—机构化—去机构化—社会化”的变迁路径发展，养老服务体系的变迁也呈现着阶段性的特征<sup>[2]</sup>。总体上，可以将主要发达国家的养老服务体系变迁历程划分为基本保障阶段、发展探索阶段以及多元整合阶段。

### （一）基本保障阶段

在基本保障阶段，家庭的养老功能是各国构建养老服务供给体系的基础。家庭作为内嵌于城市社区的基本单元，供养老人是其固有功能。作为中国的近邻，日本等亚洲国家深受“亚文化”的影响，以“孝文化”为基础的伦理观使得家庭成为养老服务的重要场所。家庭所承担的养老功能不仅仅是提供老人日常生活的照顾服务，更是一种精神慰藉以及情感宣泄的重要途径，甚至被称为是社会保障中的“潜藏福利”。

与亚洲国家的“反哺模式”不同，西方国家普遍实行“接力模式”。虽然西方国家没有家庭养老的传统，但已有研究表明，家庭的亲属网络并未被工业化所侵蚀，反而呈现出一种不断加强的状态。傅新球在梳理英国家庭的转型时发现，工业化虽然导致了家庭角色在一定程度上的重新界定，但并没有打破传统的家庭模式。家庭成员之间的纽带关系促使老人与已婚子女同住，这不但可以节约租金，同时还可以通过参与一定的经济活动来减轻家庭负担<sup>[3]</sup>。

### （二）发展探索阶段

西方现代化和老龄化理论支持这样一种观点：随着工业化和城市化的不断发展，传统家庭对老年人的赡养功能下降<sup>[4]</sup>。养老功能逐渐从家庭转向社会，各国对此采取了不同的做法。以瑞典、英国为代表的西欧国家构建了一套从“摇

篮”到“坟墓”的福利国家模式。然而，随着20世纪70年代各国经济的滞胀与社会福利需求的不断增长，财政的不敷出、官僚主义的盛行使福利国家模式面临许多批评。在后工业时期，一些发达国家开始重新审视老年人的照料需求，开展了一系列富有特色的市场化改革。钟慧澜等人通过对比瑞典、英国、澳大利亚养老服务的市场化改革发现，在新型的养老服务供给体系中，三国的养老服务逐渐从“权威型资源依赖”向“市场型资源调配”转变，服务外包、养老券等政府工具得到有效使用<sup>[5]</sup>。而日本、新加坡等亚洲国家虽依然受传统观念的影响，但也开始建立规范的养老保障制度，机构养老成为缓解养老压力的主要探索方向。

从体系建构来看，各国逐渐摆脱传统家庭养老模式，养老服务供给的资金来源与服务供给主体日益分离，制度化与规范化成为各国构建养老服务体系的落脚点。然而从结果来看，单纯的机构养老并不能完全解决养老问题，非人格化的照顾模式引发了西方世界对机构养老的反思，非专业化的服务、高昂的服务费用以及缺乏代际感情的环境成为机构养老模式受到攻讦的主要原因。

### （三）多元整合阶段

随着传统家庭养老功能的弱化、“福利国家主义”的失败以及机构化模式弊端的逐渐显现，养老服务问题陷入发展困境。从各国养老服务体系变迁的趋势来看，单一养老服务供给主体无法构建起长期的照护模式，福利多元主义理论正是在此基础之上发展起来的。罗斯提议由国家、市场和家庭三个部门进行划分，构建社会整体性福利供给的分析范式。伊瓦斯在罗斯的基础之上开拓了福利多元主义的经验领域，从组织、价值和关系三个维度解构了西方国家福利制度的供给框架。约翰逊在罗斯的理论基础上关注志愿组织在养老服务供给过程中的重要性，补充了福利供给的社会组织视角<sup>[6]</sup>。福利多元主义理论的发

展，指出了养老服务新的发展方向，同时为发展多元化养老服务体系提供了理论支持<sup>[15]</sup>。

### 三、国外城市社区养老服务供给的经验模式

在实际生活中，以养老资金的来源为标准，现代社会只存在家庭养老、社会化养老以及自我养老。然而仅仅从养老资金来源的角度来进行划分虽具有现实意义但并不全面，养老问题的复杂性与强资源依赖性决定了资金来源与服务供给相分离，所以需要结合养老服务供给主体进行进一步划分。养老资金来源可以分为个人化来源与社会化来源，养老服务的主体可以分为家庭化服务主体与社会化服务主体，根据两两组合，可以将养老服务供给模式划分为图1所示的四种类型。

	个人化资金	社会化资金
家庭化服务主体	家庭养老模式 (新加坡)	政府购买养老服务模式 (英国)
社会化服务主体	市场化发展模式 (美国)	多元网络服务模式 (日本)

图1 养老服务供给模式（作者自制）

#### （一）日本——多元网络服务模式

日本是亚洲第一个进入老龄化社会的国家，同时也是全世界老龄化最严重的国家之一。根据日本统计局公布的数据，截止到2018年，日本65岁及以上老年人口总计约为3550万，占总人口的比重已超过28%，属于超老龄化社会<sup>[8]</sup>。作为较早关注养老问题的国家之一，日本一直在进行养老模式的探索，经历了从传统的“家庭养老”到“机构养老”再到“居家—社会型养老”的模式转型<sup>[9]</sup>。

日本政府于1941年通过第一部养老法规《劳动者年金保险法》，并于1961年在全国范围内建立起了国民养老金制度，历经20多年的修改最终形成了全覆盖式的基本养老金体系。其养老服务的资金来源主要有三大支柱：一是共济年金，主要覆盖公共部门和国企雇员；二是厚生年金，主

要针对非国企雇员；三是国民年金，主要面向城市自由职业者、农民和无业人员等。随着老龄化程度不断加深，日本政府在1986年颁布了《国民年金法》，继续加大政府财政的投入力度，并在此基础上建立了以企业雇员为对象的厚生年金和以公务员为对象的共济养老金。日本养老服务的供给受益于国内养老事业和养老产业并行发展，除了日本本就承担了重要赡养功能的家庭之外，政府、市场力量以及社会组织都积极参与到养老服务的供给环节之中。

日本通过不断的探索与改革，逐渐构建起以公共养老金为主体、商业养老金为补充的国民养老金体系以及多元化的养老服务供给体系，为养老服务供给提供了有力的体系支持。

#### （二）英国——转变中的政府购买养老服务模式

在以英国为代表的欧洲福利国家中，国家的基本职能是满足社会需要以及保护国民免于社会风险。然而随着时间的推移，公共财政压力不断提高、市场效率持续走低，使得这种“普惠性”的国家福利难以为继，造成经济社会发展的停滞。自此，传统的福利国家开始走向“效率主义”和“结果导向”的市场化改革道路。

英国的养老金体系也主要包括三个方面：一是国家养老金。国家养老金是最基本的养老保险，只有缴纳超过10年的公民才有资格领取养老金，缴纳超过30年将获得全额养老金，供给标准为每周125.95英镑。其中基本的国家养老金每年都会增加，一般选择工资增长的平均百分比、居民消费者指数(CPI)以及2.5%工资增长中的最高项进行给付。二是职业养老金。职业养老金作为退休储蓄的一种方式，由雇主安排在每个发薪日自动将一定比例的工资纳入其中。在大多数情况下，雇主会为雇员养老金计划增加资金，雇员也可以从政府那里获得税收减免。三是个人养老金。个人养老金是自己安排的养老金，通常是商业类型的，有时被称为定额供款或“购买货币”

养老金。按照英国政府设定的市场化改革目标，预计到2050年，私人部门将承担养老金支付的主要责任，提供雇员退休后全部养老金收入的60%，而国家只承担40%。随着撒切尔政府市场化改革的推行，1990年英国政府颁布《社区照料法》，开始通过购买服务的方式，将原本属于政府的职能转让给具有更高效率的市场，同时通过竞争性招标的方式提供更加优质的服务。

### （三）新加坡——家庭养老模式

新加坡自2000年正式进入老龄化阶段以来，人口老龄化的进程十分迅速。据统计，到2030年新加坡的老龄人口将占到总人口的20%<sup>[10]</sup>，这给新加坡的社会保障体系以及经济社会发展带来了潜在挑战。

新加坡老人的养老金来源于CPF（中央公积金）计划，这项终身年金计划是一种通过强制性储蓄手段为退休老年人提供较为稳定的养老保障的系统，旨在为新加坡公民和永久居民提供按月支付的生活费。中央公积金完全与个人积累挂钩，本质上还是一种个人化的养老金来源，为老年人的生活提供养老、医疗、住房、教育等较为全面的经济保障。新加坡注重发挥家庭的养老功能，政府在养老环节中通过提供福利补贴和营造制度环境，支持家庭养老模式，尤其是维护家庭对老年人代际供养和精神慰藉功能。一方面，新加坡政府于1994年通过了《赡养父母法》，成为世界上第一个为“赡养父母”立法的国家，如子女未能遵守该法令将被罚款一万新元或判处一年有期徒刑。另一方面，政府会对愿意和父母共同居住的年轻人提供一定金额的住房补贴，以鼓励年轻人对父母的赡养。

随着老龄化程度的加剧、家庭规模的缩小，新加坡政府推出了社区养老和机构养老模式以应对日益突出的养老资源不足等问题。新加坡政府在倡导个人和家庭对福利保障主体责任的同时，也积极发挥社区养老和机构养老的作用，为家庭养老功能弱化的部分提供了重要的补充，有效缓

解了家庭养老资源的不足。

### （四）美国——市场化发展模式

美国于上世纪40年代步入了老龄化社会，虽然二战后出现的“婴儿潮”致使人口老龄化速度有所放缓，但青壮年人口短缺、老龄人口总量不断增加以及高龄化等问题依然不断地加重着美国社会的养老负担。

美国是第一个建立私人养老金制度的国家，制度的建立甚至早于政府的公共养老金制度，为美国雇员的老年生活起到了极大程度的保障作用，尤其是随着工业化的发展，私人养老金计划呈现日益增长趋势。20世纪30年代的经济大危机直接导致了1935年《社会保障法》的签署，该法旨在通过公共养老金制度的建立解决社会中的养老问题。虽然美国社区在养老中发挥了重要的作用，政府也在不断地进行宽范围、一体化的公共养老金制度建设，但养老保险市场化仍然是美国养老保障的发展趋势。在美国，老年人可以根据自身的养老服务需求和可支付能力寻求具体的服务机构，从营利性机构、非营利性机构以及政府公立机构中进行选择。但据调查，营利性机构与非营利性机构的服务占比远远高于政府公立机构<sup>[11]</sup>。养老金市场化来源的弊端也逐渐显现，尤其是对市场地位低下的人群缺乏有效覆盖，养老金正失去保障的意义<sup>[12]</sup>。

## 四、国外城市社区养老服务供给的实践经验

养老服务供给体系的构建不仅仅在于资金和服务的简单累加，更包括供给主体、供给内容、专业队伍以及法律制度等要素的有机融合。

### （一）供给主体多元化

一些发达国家城市社区养老服务供给模式的成功不仅在于发挥了政府的主导作用，也在于企业、社会组织、家庭等相关主体的积极性得到了充分调动。在英国，政府开始减少直接提供养老服务，逐渐向市场组织和社会组织转移服务供给

的功能。2010年,在英国居家养老服务的提供比例中,地方政府仅占1%,由政府主办的护理院仅占16%,其他份额全部由民营组织和非营利组织提供,其中民营组织所占的份额比重最大<sup>[13]</sup>。在日本,除了充分注重家庭的养老功能,社会化服务的传递主要通过社会组织和市场的途径来实现。据统计,约80%的老年福利设施由社会和市场组织提供<sup>[14]</sup>。美国政府除了保证低收入者住房以及基本医疗保障以外,并不直接参与养老服务的供给,大多是由非营利性机构或志愿者队伍提供直接的养老服务。

### (二) 供给内容扩展化

养老服务的重点在于服务内容,这也与老人的生活品质最为相关,许多国家结合实际情况灵活开展全方位多层次的老人照护工作。美国在这一方面做得较细,城市社区中的养老服务内容较为全面,老年人可以在家通过全国老龄问题区域代理协会获得各种类型的帮助,包括个人护理、家务杂事、日常饮食、金钱管理、卫生保健等日常最基本的生活介护。老年人的住房、社会交往、临终护理、养老费用以及与养老有关的备注信息都可以在政府网站上获得便捷的查询<sup>[15]</sup>。与此同时,美国基于医疗保险的“PACE计划”又从医疗护理角度为老年人的健康生活提供了保障,包括急性照顾服务、看护服务、初级医疗照顾、住院治疗、护理院照顾等,以及预防性的、恢复性的和护理性的服务。

### (三) 服务人才专业化

一些发达国家普遍将养老服务专业人才的培养作为养老事业发展的重要抓手,通过学校教育与社会培训相结合的培养制度,不断提高养老服务的质量。日本养老服务行业已经形成了一套较为完善的人才培养体系和官方认证机制,培养社会福祉士与介护福祉士等养老服务行业的专业人才。日本养老服务专门人才教育体系具有明确的培养目标、多层次的教育体系以及多样化的课程设置,为日本社会培养了理论与实践、护理与管

理相结合的养老服务专业人才<sup>[16]</sup>。美国也十分重视养老服务专业人才的培养,相关的养老护理员需经过正规的职业培训以及职业资格认定。英国的养老服务人才被称为社区照顾员,主要依靠志愿者组成,专业的管理和工作人员同样需要参加相关的职业资格认证考试。

### (四) 法律制度完善化

国外普遍重视养老方面的法制建设,积极构建全方位的法律体系,为城市社区养老服务的供给提供了强有力的制度支持。日本自上世纪50年代以来相继出台了《老人福祉法》《国民年金法》《福祉设施紧急完善五年计划》《老人保健法》《介护保险法》等法律规范,明确规定了养老的责任主体、资金来源、设施建设、护理服务等诸多问题,逐渐完善了养老服务供给的整体架构。英国在推行养老服务市场化的改革实践中制定了《社区照料法》,以法律的形式确定向市场组织购买服务的合法地位,主动构建积极的制度环境。另外,英国还颁布了《照料者法》,为养老照料者提供照料津贴,从侧面激发了养老服务者的工作积极性。美国政府十分关注老人住房的可支付性和舒适性,给予了相当大的政策支持。

## 五、国外城市社区养老服务供给实践对我国的启示

城市社区拥有“小社会”的功能,扮演着养老服务供给场域的角色,为实现多元主体之间养老供给的功能耦合提供了运作空间。我国在构建多元化养老服务供给模式的过程中,应当理顺政府、市场、社会、家庭在养老服务供给过程中的职责边界。

### (一) 政府主导原则——重塑政府的本位职责

从国外经验不难看出,政府在养老服务体系构建中发挥着独特作用,但绝不是大包大揽。本位角度的制度设计以及养老服务参与过程中的“兜底”和“补短”措施应作为政府职责重塑的路径选择。

一方面,养老法律制度建设是养老服务完善的着力点。养老法律制度是一个系统工程,政府在养老服务体系构建过程中,应当主动承担制度建构的职责。目前我国养老法律制度主要有《中华人民共和国老年人权益保障法》和《关于加强和改进社区服务工作的意见》等为数不多的法律和政策。李涛在总结我国现有的养老法律法规时发现我国的相关法律法规较为零散,缺乏统筹规划,高度政策化带来的弹性责任亦使得养老法律法规缺乏权威<sup>[17]</sup>。因此,应当加强全方面、多层次、整体性的养老法律体系构建,以应对法律制度滞后于经济社会变迁的窘境。

另一方面,充足的公共养老金是中国顺利度过“银发浪潮”的基石。公共养老金的保稳增量是政府需要着重关注的问题。随着老龄化程度的不断提升,政府面临的公共养老金压力也将不断凸显。对此,政府可以尝试灵活运用缓步推迟养老金领取年限的方式,同时强化对养老金的保值增值管理来逐渐强化国家公共养老金的支柱功能。

## （二）开发市场资源——培养养老服务的持续动力

由于受到观念等因素的影响,市场化的养老服务模式所发挥的作用相对于家庭和政府还较为有限,但市场组织承担的多样化服务的供给角色是无法替代的。第一,明确市场配置养老服务资源的功能定位。尤其是我国经济处在“新常态”发展阶段,养老产业作为新兴产业,未来将迎来较大的发展机遇。养老服务产业化意味着服务供给需要充分发挥市场机制的作用,为此,养老产业的发展必须立足于老人的实际需求,进而提供全方位、多层次的养老相关产品和服务。第二,发挥企业年金作为养老金的支柱功能。中国与国外发达国家不同,老龄化先于工业化的进程,“未富先老”状态下养老服务的供给问题更多地体现在养老资金方面,尤其是企业年金的发展与西方发达国家相比严重滞后<sup>[18]</sup>。一方面,政府需

要加大企业年金优惠政策的力度,促进雇主与雇员之间构建企业年金制度的积极性。另一方面,政府也需要加强对企业年金的监督管理,避免企业雇员利益受侵害。

## （三）重视社会组织——提供养老服务的补缺视角

从国际的视角来看,向非营利组织购买养老服务是通行做法且符合养老服务发展的趋势<sup>[19]</sup>,其目的在于通过商业委托形式,改变政府垄断公共服务的局面,提高养老服务资源流通的效率。一方面,通过立法赋予非营利组织明确的法人地位,使其获得法律的支持与认可。虽然有学者指出非营利组织的“法人性”与“合法性”并不是同一个概念,但非营利组织的“法人化”管理一直是国家政策和立法的目标,“非法人型”NPO(非营利组织)与“法人型”NPO都应依法受到政府的同等对待。在理性心理的作用下,具有无限法律责任、超高预期风险的非法人型非营利组织会逐渐转型<sup>[20]</sup>。另一方面,鉴于我国的具体养老形势,政府应在保证质量的基础之上,逐步放宽非营利组织的准入门槛,加大税收支持力度。政府应注重分级分类管理,逐渐弱化对非营利组织的活动干预,简化不必要的注册登记程序。政府除了通过直接的财政拨款实现对非营利组织的支持之外,还可以推行间接的税收优惠措施,如非营利组织进行市场行为的税收减免等。

## （四）立足家庭照料——逐步推进代际养老向多元化发展

虽然随着社会的变迁,传统家庭养老功能的弱化已成为现实趋势,但我国在历史发展中形成的以血缘和地缘关系为纽带的“孝文化”所支撑的家庭养老的功能仍然不可忽视。一方面,可以借鉴新加坡、日本的立法经验,政府通过制定家庭成员照料者的支持政策,明确家庭养老的主体地位。另一方面,政府制定针对市场、社会组织的政策优惠,逐步将养老压力从家庭中分散出去,此举既能为老人提供多元化的服务,也能够



促进养老事业与养老产业相结合,促进养老服务的持续供给。

## 六、结语

通过对国外养老实践的对比分析发现,传统单一的家庭养老或由政府直接供给养老服务都存在不足,在城市社区这一重要的养老资源流通场

域中,由政府、市场组织、社会非营利组织以及家庭等多方合作,提供多元化的社区居家养老服务无疑是今后的发展方向。在服务供给多元化的发展趋势之下,需要充分发挥政府、市场、社会、家庭在养老问题上的功能互补作用,增强养老服务的协同绩效。

## 参考文献

- [1] 党俊武.《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》专家解读之一:鸟瞰《规划》十大看点[J].中国社会工作,2017(11):10-13.
- [2] 谷甜甜,张建坤,李灵芝,等.典型福利国家养老服务体系发展历程对比及启示[J].经济体制改革,2017(3):158-163.
- [3] 傅新球.英国社会转型时期的家庭研究[M].合肥:安徽人民出版社,2008:72-73,76.
- [4] Isabella Aboderin.Modernisation and Ageing Theory Revisited: Current Explanations of Recent Developing World and Historical Western Shifts in Material Family Support for Older People[J].Cambridge University Press,2004(1):29-36.
- [5] 钟慧澜,章晓懿.从国家福利到混合福利:瑞典、英国、澳大利亚养老服务市场化改革道路选择及启示[J].经济体制改革,2016(5):160-165.
- [6] 彭华民,黄叶青.福利多元主义:福利提供从国家到多元部门的转型[J].南开学报,2006(6):40-48.
- [7] 史薇,谢宇.城市老年人对居家养老服务提供主体的选择及影响因素:基于福利多元主义视角的研究[J].西北人口,2015(1):48-54.
- [8] 日本总务省统计局.人口推计(平成31年3月确定值)[EB/OL].(2019-08-20)[2021-08-25].<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>.
- [9] 尹文清,罗润东.老龄化背景下日本养老模式创新与借鉴[J].浙江学刊,2016(1):174-179.
- [10] 赵永生,郝玉玲.人口老龄化挑战下的新加坡医改新政[J].中国医疗保险,2012(12):68-70.
- [11] 侯立平.美国“自然形成退休社区”养老模式探析[J].人口学刊,2011(2):58-63.
- [12] 邓大松,杨东.影响公共养老金改革方向的三种福利因素:市场、职业和民权:基于美国、日本和瑞典公共养老金改革的分析[J].学习与实践,2013(8):82-90.
- [13] 王莉莉,吴子攀.英国社会养老服务建设与管理经验与借鉴[J].老龄科学研究,2014(7):61-70.
- [14] 陈静.城市老年社会服务供给模式研究[D].南京:南京大学,2015.
- [15] National Institute on Aging.Aging in Place: Growing Old at Home[EB/OL].(2017-05-01)[2021-08-14].<https://www.nia.nih.gov/health/aging-place-growing-older-home>.
- [16] 林杰,陈星玲.日本养老服务专门人才教育体系探析[J].比较教育研究,2018,40(6):90-98.
- [17] 李涛.论人口老龄化背景下的养老法律制度完善[J].江汉论坛,2015(12):131-135.
- [18] 郑秉文.欧债危机下的养老金制度改革:从福利国家到高债国家的教训[J].中国人口科学,2011(5):2-15,111.
- [19] 陈静.福利多元主义视域下的城市养老服务供给模式研究[M].济南:山东人民出版社,2016:208.
- [20] 肖海军,傅利.非营利组织法人化管制的检讨与厘正:基于公法强制转型私法自治的进路[J].社会科学战线,2017(9):226-235.

责任编辑 刘 钊

# 协商民主提升农村基层治理效能的 三维分析

李翔, 毕兰雪

(河南师范大学 马克思主义学院, 河南 新乡 453007)

**摘要:** 提升农村基层治理效能是推进国家治理现代化, 实现乡村振兴的应有之义, 它是效率、成效和制度的有机统一, 指向的是解决问题的及时性、目标的达成度和应用的系统化。健全完善的协商民主机制, 有助于农村基层治理中公共利益的实现, 有利于农村基层治理决策质量的提高, 也是群众路线与人民民主的生动体现。要进一步发挥协商民主的作用, 就需要倾听民意、体察民情、汲取民智, 做到问政于民、问需于民、问计于民, 通过多方参与寻求共建价值, 借助协商讨论汇集共治建议, 在共识基础上彰显共享理念, 提升农村基层治理效能, 推动“三农”工作稳健发展。

**关键词:** 农村基层; 治理效能; 协商民主; 机理

**中图分类号:** D422.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)04-0034-05

## 一、引言

我国的社会主义协商民主是在马克思民主思想指导下, 在批判借鉴西方协商民主理论中, 历经中国共产党与中国人民长期实践探索而逐渐形成和发展来的。作为具有创造性的民主制度与治理形式, 社会主义协商民主以人民民主为本质核心, 致力于推进国家治理现代化。它有着广泛的应用领域, 而提升基层治理效能就是其中之一。习近平总书记曾明确指出: “人民群众是社会主义协商民主的重点。涉及人民群众利益的大量决策和工作, 主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求大力发展基层协商民主, 重点在

基层群众中开展协商。”<sup>[1]</sup>作为多元化主体共同参与的共治行为, 要推进基层治理的发展, 就需要协调各方, 达成共识, 协同行动, 这与协商民主的内在逻辑高度契合。因此, 加快协商民主在农村基层治理中的应用, 促进农村基层协商民主组织架构与各方主体责任有效衔接, 加快农村基层治理效能各种因素的有效融合, 对于农村基层治理效能提升具有十分重要的作用。

## 二、农村基层治理效能的现实维度

农村基层治理效能建立在对其有效性指标具体现实维度的表达与阐述之上, 这种现实维度, 既包括问题解决效率与改善成效的短期结果, 又

收稿日期: 2021-11-05

基金项目: 河南省科技厅软科学项目“河南省脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接研究”(项目编号: 222400410084)

作者简介: 李翔(1979—), 男, 河南襄城人, 河南师范大学马克思主义学院副教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向为农村问题; 毕兰雪(1997—), 女, 河南鹤壁人, 硕士生, 研究方向为马克思主义理论与当代社会发展。

映衬出农村基层协商民主制度构建的长期效应。

### （一）效率维度：农村基层问题产生与协商解决的及时性

治理效能的效率维度主要体现在通过协商民主解决问题的及时性，这是衡量治理效能最为直观和具体的尺度。具体来说，它体现在农村基层各主体通过协商提出解决方案，并使之在较短时间内达成最大程度的统一，高效解决问题上。随着我国改革的不断深入，社会成员群体分化、利益关系渐趋复杂是我们必须直面的现实课题。当前，农村中的广大农民逐渐摆脱了单一的物质依赖，需求更加多样化、个性化，与之相伴而生的是许多社会矛盾也渐次显现，成为影响农村基层发展的瓶颈和桎梏，对农村基层治理提出了新的挑战。及时化解农村矛盾、解决基层问题成为当务之急，而协商民主为此提供了一个很好的平台。农村基层问题往往呈现出突发性和紧急性，如不及时解决，小隐患就会变成大风险，小矛盾就会酿成大问题。因此，基层协商民主机制必须在较短的时间内做出快速反应。这就要求基层党组织与基层政府具有洞察问题的敏锐性，其他参与主体要具有协同解决的敏捷性，通过多主体的参与，增强农村基层共同体的自我调节能力。概言之，在农村基层应对问题时，协商机制的回应与反馈速度、协商结果的实施速度和协商主体的自觉参与程度，是提升农村基层协商民主效率的关键所在<sup>[2]</sup>。

### （二）成效维度：农村基层协商结果与目标的达成度

农村基层协商成效是治理效能的显性指标，它考量的是农村基层发展的目标达成度，是对协商结果一致的接受，具有较强的目标倾向性和结果导向性。在农村基层的多主体互动下，运用协商民主提升问题解决成效，并最大程度地满足各主体的需求，是较高的治理效能的最直接体现。较好的协商民主主要体现在通过各主体的商讨能够达成基本共识，促进理解，推动问

题的解决，从而提升农村居民的满意度，这也是在农村基层展开协商民主的初衷。农村基层的问题与村民正常生活息息相关，这对基层协商民主提出了非常规化的高要求。作为一种治理手段，协商民主能否更好地推动农村基层发展，是评价其治理效能的客观性标准。同时把基层协商民主作为一种治理手段，并不仅仅是为了解决眼前问题而采取的权宜之计，它还是推动农村治理现代化，改变乡村经济结构分化、阶级结构分层的滞后状态，进而推动乡村振兴的根本路径。因此，在推行协商民主时，我们不能够单纯地仅考虑短期利益，更要放眼于农村基层长远发展，从大社会观、大治理观的高度对基层协商民主进行理性的审视。把能否激发农村基层活力、有效满足农村主体需求以及达成农村基层发展规划作为价值导向，在基层协商民主对于农村发展有效推动的基础上，实现提升基层治理效能的最终目标。

### （三）制度维度：协商民主应用于农村基层治理的系统性

协商民主应用于农村基层治理的系统性是指协商民主成为农村基层常态化的治理方式，协商的形式、程序、机制成为系统性的制度约束，以保证协商民主在农村基层运用的可持续性。它是衡量农村基层协商民主成熟与否的重要维度，主要体现在两个方面。一方面，在农村基层是否有完善的系统性协商民主制度和程序是制度维度的重要标准。农村基层协商民主既不可能凭空想象，也没有既定的模式可以参考，因此，需要在尊重社区差异的基础上，将协商议题的设定、协商代表的选取、协商主体的权利和义务、协商程序的运行以及协商结果的实施和监督等，全部纳入制度规范，使协商过程按系统化的制度严格进行。通过特定的标准化、规范化手段，在技术层面合理性的基础上，追求治理效能最大化。另一方面，农村基层能否自觉地、常态地、系统地使用协商民主解决现实问题亦是制度维度的重要体现。现实之中，

仅有健全和完善的制度，治理效能并不一定就自动达至，换言之，提升治理效能不能仅仅看农村基层协商民主制度是否建构起来了，还要看协商民主能否系统地运作于农村基层治理并产生良好的实践效果。浙江温岭民主恳谈会、晋江市新塘街道议事会都属于较为成功的制度创新实践案例，这涉及治理手段的选择、治理主体的认同、协商结果的实施，具有更广泛的影响力与社会价值，是农村基层治理效能提升的深层次体现。

如是观之，提升农村基层治理效能是实现社会治理现代化的必然要求，而效率、成效与制度的系统性关联，则决定了在以协商民主提升农村基层治理效能的过程中，不能单兵突进，而要整体改革。不谋全局者，不足以谋一域。这就要求我们要优化农村基层协商民主结构，提升各主体协商合作解决问题的及时性，在不断平衡治理工具与治理理性、治理制度与治理行动的过程中实现农村基层治理效能的提升。

### 三、协商民主提升农村基层治理效能的内在机理

推动我国基层协商民主的发展，有着深刻的内在机理，是人民主体观自我完善的过程，是我国公共利益逐渐实现的手段，亦是基层治理水平不断提高的途径。其有效运用，是确保农村基层治理中公共利益实现的关键所在。

#### （一）协商主体广泛性有益群众路线与人民主体观的落实

农村基层群众是一个庞大的群体，协商民主为我们提供了一种新的有效方式，给予了广大人民群众参政议政、参与治理的权利和机会，同时赋予了农村基层治理民主的实质，是人民主体观的有效彰显。协商民主的议题都较为微观，包括村规村章制定、村民承包土地制度安排、乡村基础设施建设、乡村教育医疗均衡、化解村民纠纷等，这些都关乎广大农民的切身利益。借助基层协商民主，倾听多方声音，可以了解群众真实的

期许与诉求，最大限度地发挥人民群众的主体作用，汇民意、聚民智，在群策群力的基础上，形成最佳决策；可以发挥协商监督的作用，有效缓解不同主体间相互“踢皮球”的现象，提升农村基层问题解决的效率；通过吸引最广泛的主体参与决策过程之中，使协商民主产生的方案具有更广泛的群众基础，更易被理解、认同和支持，执行阻力小，效率更佳。概言之，协商民主对于农村基层治理效能的提高很大程度取决于协商民主本身能为治理主体提供的实际空间和成效，通过协商民主展开的社会治理，使更广泛的主体参与其中，激发基层群众的主体意识和主人翁责任感，指引他们积极参与农村基层治理。同时，在基层协商民主中各主体的有效协商、基层乡政府与社会力量的高效互动、农村基层群众的自觉参与，促使各方对治理结果产生价值认同，这不仅有助于决策的高效实施，也是将多元主体共同参与效率转化为农村基层治理效能的必要途径。

#### （二）协商机制包容性有助农村基层治理中公共利益的实现

当前，随着我国农民素质的不断提高和各项惠农政策的有效实施，农村的矛盾呈现出递减的趋势，但矛盾复杂程度却有所增加，由过去传统的农民之间的矛盾逐步演化为农民与农民、农民与自治组织、自治组织与基层政府之间的矛盾。面对这一困境，协商民主无疑为调解利益纠纷、化解矛盾提供了良好的平台。在农村基层治理的实践中，朴素的传统伦理和集体主义价值观仍然对道德准则与价值选择具有导向性。通过协商民主机制各主体间理性的沟通、自由的表达、充分的讨论，让广大群众深刻认识到“公共利益之上”的目标取向与农村基层发展目标的耦合是提升农村基层治理效能的关键，在这种价值共识之上，引导各主体以公共利益为重，而不是固于一己之私，在广泛辩论的基础上，促进各主体之间的相互理解，在和而不同、相互包容之中寻求公共利益最大化。在协商民主机制中，各利益主体

会弱化“小我”的利益诉求，积极参与到“大同”的农村发展进程中，从而最终达成自身目标与公共利益的相对协调，而这也提升各主体对于治理结果的认同与满意度。因此，通过协商民主机制实现公共利益与促成农村发展的目标共识成为农村基层治理效能提升的关键条件。

### （三）协商内容公共性有利农村基层治理决策质量的提高

“作为一种民主，公民协商得以成立的根本前提就是公共性”<sup>[3]</sup>。在农村基层，协商的内容基本都是围绕农村发展的公共性事务所展开的，其根本目的也是为了寻求农村基层更好的发展路径。协商民主通过多元主体自由平等的公开讨论和理性对话形成决策，在公开的交流、辩论与协商中，各主体表达自己的立场与思想，有利于更好地倾听民情、体察民意、汲取民智，助推农村基层协商民主系统化发展，从而克服个人知识与思维方式的局限性，促进决策高效率、高质量的产生。推进农村基层协商民主，可以打破传统治理中固有的神秘面纱，真正赋予决策过程透明性，这将推动传统农村重大事务由村“两委”干部决定向村民与村干部共同协商决定转化。问政于民，问需于民，问计于民，使基层群众真正感受到当家作主的权利，更加认同协商民主对于农村基层治理提升的作用，引导他们通过这种有效的治理手段参与到基层治理之中，自觉维护基层协商民主制度的刚性约束，促使协商民主制度更加规范化，并通过亲身参与、实地调查等多途径对决策的制定与落实情况监督，能够有效减少农村基层协商决策的失误，确保决策的科学性，在提升决策质量的基础上，推动农村基层治理效能的有效提升。

## 四、农村基层协商民主效能提升的行动路向

农村基层治理的目标就是要实现行政权与农村自治权的良性互动、合作共治。因此，要加快推进农村基层协商民主多方参与、协商讨论、达

成共识的运行模式，并将“共建共治共享”的价值取向根植于农村基层协商民主之中，使农村基层协商民主体制更加完善、农村基层治理效能显著提升，推进我国农村基层各项工作稳步发展。

### （一）多方参与寻求共建价值

协商民主作为有效的治理手段，在其治理的过程中寻求的是强调基层主体“共建”的社会治理价值。从具体内涵来看，“共建”是指科学合理的社会治理格局由全体社会成员集思共创、社会治理体制由社会成员群策构建<sup>[4]</sup>。“共建”的核心是参与，因此，以协商民主提升农村基层治理效能的首要任务就是要发挥多元主体共建、多元主体参与的优势。而就参与来说，其本质是基层治理的相关主体能够积极主动地融入农村基层治理之中，并在协商中发挥应有的作用，从而与协商民主提升基层治理效能的价值目标相一致。在协商层面，这种参与集中体现为各相关主体利益对协商的认同和热情以及在协商中的努力和作为<sup>[5]</sup>。换言之，参与主体只有积极地、主动地、充分地参与，协商才是有价值有意义的。从实践来看，农村基层工作的复杂性、艰巨性决定了农村基层治理效能提升必须依靠农村全民的积极建设与共同参与，这是协商民主得以运行的前提和基础。要善于寻找农村自治中所蕴涵的协商民主理念，不断进行改进与调整，使农村基层协商民主制度在农村自发性制度中衍生而来。具体而言，一方面，协商民主体系要为农村基层党组织、基层政府、村民自治组织、广大农民进行农村基层事务的商议和决策提供机制保障；另一方面，协商民主体系要为广大群众提供一个切实有效的平台，建立顺畅的利益表达机制，容纳基层群众的利益诉求，并鼓励不同的群体将个体利益与公共利益进行有效结合，促进农村基层的多元主体共同参政议政，推动农村基层事务高效解决。

### （二）协商讨论汇集共治建议

共同协商是协商民主的核心特征。“实行人

民民主，保证人民当家作主，要求我们在治国理政时在人民内部各方面进行广泛商量。在中国特色社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛”<sup>[6]</sup>。长期以来，广大群众在基层政治生活中往往呈现出消极依附和被动式参与。相较于单向度的传统治理，协商民主更注重各主体相互协作，在群策群力的基础上，打造“共治”的基层社会治理格局。农村基层治理各主体之间的本质就是一个互动关系。想要形成稳定的治理格局，在各方之间寻找平衡点，最好的方法就是协商。在我国农村基层的实践中，民主恳谈会、民主议事会、听证会等协商民主形式不断被探索出来，这些形式保证了各方平等参与，使他们在面对矛盾和问题时可以充分表达自己的意见，允许各方就协商议题进行公开对话，认同农民有能力提出建议并采取具有影响力的措施，以弥补行政人员与农民之间的沟通不足。这就要求我们以一种制度化的方式鼓励各方参与到农村基层治理中，激发广大农民的自治热情，促进各方共同参与农村基层公共事务管理，吸纳各方面的利益诉求，汇集民智，使各主体协同推进农村基层治理，在联动融通的基础上，提出更加有效的共治建议和科学决策，推动农村基层治理效能的不断提升。

### （三）达成共识彰显共享理念

协商民主强调“公民在平等、自由的前提下，通过公共协商，提出相关理由，说服他人或

者转换自身的偏好，在广泛考虑公共利益的基础上理性指导协商，从而赋予立法和决策以政治合法性”<sup>[7]</sup>。因此，只有通过协商民主达成共识，将个体利益转换为集体共识、集体利益，才可以被基层每个主体所接受。它克服了个体利益优先引致的农村基层治理的失序和混乱，在个体利益和集体利益的有效张力之内，使二者相向而行而不是相互抵牾，从而摆脱了过去单一的政府主导的治理模式，在强调各个治理主体责任共担、成果共享的基础上，实现公共利益最大化。这也是共享理念的价值所在。由此可见，协商民主与共享的社会治理格局在价值目标和追求上是十分契合的。农村基层协商民主强调求同存异，使政治合作出发点和农村发展目标达成共识，降低基层治理的社会成本，以实现个体偏好向集体共识转换为目的。但个体的有限理性，以及相互之间隔阂状态造成的个体之间缺乏信息沟通与交流，无疑会造成公共空间内人的沟通与交往障碍，使人與人之间的信任和合作产生困难。因此，协商民主要赋予农村不同个体充分的信息交换权利，促进基层主体克服有限理性，加深主体之间的相互理解和认同，将个体利益转换为集体共识，在使个体利益的追求不断趋向合理化的同时，将农村基层的治理资源、治理利益和治理秩序“红利”，由农村基层全体成员共同享有，以“公共利益最大化”来平衡各主体个体利益，促进公共利益的达成，在共享理念和共享实践基础上，彰显农村基层协商的价值，推动农村治理现代化。

### 参考文献

- [1] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2014:20.
- [2] 徐硕强.基层应急治理效能优化:赋权模式、内在机理与实现逻辑[J].求索,2021(1):130-140.
- [3] 陈家刚.基层治理[M].北京:中央编译出版社,2015:50.
- [4] 江必新,王红霞.论现代社会治理格局:共建共治共享的意蕴、基

础与关键[J].法学杂志,2019(2):52-60,140.

- [5] 林尚立,赵宇峰.中国协商民主的逻辑[M].上海:上海人民出版社,2015:75.
- [6] 刘俊杰.社会主义国家治理[M].北京:人民出版社,2018:63.
- [7] 陈家刚.协商民主引论[J].马克思主义与现实,2004(3):26-34.

责任编辑 刘 钊



# “躺平”现象、规律及其治理

曾豪杰

(嘉兴大学人力资源管理研究所,浙江 嘉兴 314001;四川大学公共管理学院,四川 成都 610065)

**摘要:** 工业化社会竞争激烈,都市化社会生活压力增多,社会阶层固化,人性弱点流露等,都容易导致“躺平”现象的出现。“躺平”问题具有客观性、复杂性和长期性等特点,会影响经济持续发展、社会持续进步、民族文化复兴。“躺平”现象需要政府和社会通过加强心理疏导、缓解社会压力、优化公共服务等来加以预防或治理。

**关键词:** “躺平”; “躺平”现象; “躺平”思潮; 内卷化

**中图分类号:** D669

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-7017(2022)04-0039-05

## 一、对“躺平”现象的认知

### (一) “躺平”含义解读

“躺平”,是一个网络流行词语。从网上查询来看,有这么几种理解:第一种是引申解读,指无论对方做出什么反应,内心都毫无波澜,对此也不会有任何反应,更不用说反抗,一概表示顺从的心理状态。第二种是简化解读,指用自己的方式消解外在环境对个体的规训。第三种是特定解读,指在部分语境中还表示一个人生活与工作累忙得瘫倒在地,从此不再鸡血沸腾,也不再渴求什么成功。

### (二) 对“躺平”现象的认知

“躺平”现象并非中国社会特有的社会现象。自古以来,人类一直憧憬着“乌托邦”,然而,迄今为止,世界从来就不曾存在过“乌托邦”式的国家和社会,哪个国家和社会都会存在这样或者那样的社会问题。

世界上,甚至在欧美发达国家年轻人当中,也曾出现过各种各样的啃老、佛系等社会现象和问题。例如,美国曾出现过年轻人回到父母身边啃老的“归巢族”(Boomerang Kids)及曾经的嬉皮士和“垮掉的一代”。又如,英国曾出现过受过高等教育,但不就业也不升学,天天无所事事的“尼特族”(NEET)。还如,日本有“昭和养鬼,平成养豚”的说法,也有颓废堕落而混吃等死的“平成废宅”的形容,还有用“食草男”“食草女”“食草族”和“蛰居族”等来称呼一些年轻人。学者亚历山大·克里格研究发现,“家里蹲”的韩国年轻人已占其总人口的2%<sup>[1]</sup>。

“躺平”问题并非所有年轻人都会存在的问题。其实,无论国内还是国外,各行各业并非所有年轻人都放弃了奋斗,选择了“躺平”。例如,全国各地参加抗疫防疫的人中,就有很多年轻人。这些中国青年并没有因为疫情而退缩,也没有因为生活与工作而“躺平”。

**收稿日期:** 2021-11-20

**作者简介:** 曾豪杰(1980—),男,湖南衡阳人,浙江嘉兴大学人力资源管理研究所研究员,四川大学公共管理学院博士生,研究方向为公共治理。

“躺平”并非年轻人独有的现象和问题。从社会观察来看,一些过了不惑之年或者知天命年龄的中老年人,因年龄、健康、家庭、晋升等多种因素的影响,工作上“做一天和尚撞一天钟”,得过且过,放弃了职场梦想追求。他们当中,有的埋怨命运不公,有的抱怨领导偏心,有的指责制度有毛病,有的觉得管理不合理,感觉再多努力和奋斗也足够养家糊口,改变命运希望渺茫,对于上级安排的任务能推就推,能拖就拖,动力和干劲都不足,久而久之,“躺平风”自然而然地蔓延开来。

## 二、“躺平”现象特点分析

### (一) 客观性

从中国知网查询来看,篇名含有“躺平”的媒体报道及评论文章已达20篇,《经济日报》《环球时报》等15家报纸都曾报道或者评论。全国究竟有多少人选择了“躺平”,目前没有精确的统计数据,估计也无法精确统计。但是,我们不管从感触与观察来看,还是从官方媒体报道来看,社会上的确存在一些年轻人逃避竞争而放弃奋斗,不思进取而过着低欲望生活,不想工作而宅家啃老的现象。可见,“躺平”现象还是客观存在的,并非炒作,也并非臆造出来的。

### (二) 复杂性

“躺平”现象是一种社会现象,也是一个社会问题。“躺平”现象的表现形式也是多种多样的,有的不喊已躺,有的既喊又躺,有的喊而不躺,有的想躺但又不敢躺,有的想躺但又不能躺,有的确实是真想真喊也真躺。人们对于“躺平”现象的心态也是复杂的,有的嚷嚷着“躺平”即正义”,有的说“我累了,坚决‘躺平’”,有的斗志昂然地选择了“冲!绝不能躺”。可见,对待“躺平”现象,心理状态是多样的,表现形式也是复杂的。

“躺平”是一种社会思潮,也是一种非主流思潮。这种思潮,不仅其产生的时代与社会背景

复杂,而且其个体形成的影响因素也复杂。有个人因素也有家庭原因,有单位因素也有社会原因,有心理因素也有经济原因,不管是外在影响还是个体原因,没一个简简单单,它们综合起来发生作用之后,问题会变得复杂化。

“躺平”行为是一种个体行为,也是一种非积极行为。选择“躺平”的人,有的是因家境优越,有的是因为压力过大,有的因为人性弱点所致,等等。有的是认为“躺平”是一种与世无争的人生观,一种无欲无求的处世哲学,一种因就业、职场考核与晋升、住房与医疗、生育与教育等系列压力而产生的无奈选择,一种典型的精致的利己主义。于社会而言,“躺平”的人数一旦多了之后,不仅对个人有影响,对家庭也有影响,对社会也会产生一定的影响,不仅影响个人消费内容和方式,也会影响社会生产与发展,还会影响民族复兴和文化繁荣,这些影响看似简单,其实很复杂。

### (三) 长期性

“躺平”现象,是一种时代问题的折射,也是一种社会矛盾的反映,其背后有复杂的必然性影响因素。从世界范围来看,“躺平”现象与工业化背景有关系,跟内卷化影响有关联,和社会阶层固化副作用也有联系。从人类社会工业化发展历程来看,竞争越来越激烈,对人的要求愈来愈高,对人的心理和行为的影响也是愈来愈大,一些行业和领域的竞争让人备感压力,一些工作岗位和任务加剧了人的机器化及异化问题。如果将“躺平”现象与问题认定为现代社会竞争的产物、现代工业化的副作用以及社会阶层固化过程中的问题,那么要想杜绝和消除“躺平”现象,就得去工业化,就得消除阶层固化。然而,工业化是现代化的必经之路,也是现代化的基础,并且当今工业化呈现加速发展的趋势;一个社会的阶层固化想短期内消除比较困难。因而,“躺平”现象将是工业化进程中长期面临的挑战和问题,也将是与现代社会竞争及阶层固化过程

长期伴随的一种现象与问题。

### 三、“躺平”现象危害分析

#### (一) 影响经济持续发展

我国人口众多,消费市场潜力巨大。各大电商数据显示,年轻人是消费主力军。如果出现一个较大数量群体的“躺平族”,长期低消费,那么由于社会消费后劲不足,社会生产也自然将会受到影响。

从历史和现实来看,社会生产也好,经济发展也罢,都需要年轻人积极参与,都需要年轻人贡献力量。如果整个社会的年轻人都弥散在一种消极状态之中,“躺平”不作为,那么经济的可持续发展将受到较大影响。

#### (二) 影响社会持续进步

学界认为,我国社会早已进入“未富先老”的状态,面临着老龄化所带来的诸多问题。例如,截至2018年底,“中国老年人整体健康状况不容乐观,超过1.8亿老年人患有慢性病,患有一种及以上慢性病的比例高达75%,失能、部分失能老年人约4000万”<sup>[2]</sup>。又如,根据2019年国务院发布的《平等、参与、共享:新中国残疾人权益保障70年》白皮书及其他研究数据来看,我国残疾人已多达8500万。“据估计,到2030年,我国每年将新增残疾人200万~250万,平均每15~20秒钟就将新产生一名残疾人。”<sup>[3]</sup>

其实,我国人口问题,除了老龄化严重和残疾人多之外,其他还有各种各样的人口与社会问题,比如单身人数不断增多、离异率居高不下等。

可见,如果年纪轻轻的健康青年人,形成一个数量较多、规模庞大的“啃老族”“佛系族”“躺平族”,那么我们社会如何进步,如何良性发展,都将成为难题。

#### (三) 影响民族文化复兴

青少年从来就是国家的未来,也是一个民族的希望。民族文化复兴毫无疑问在于青少年认可

什么样的世界观、人生观和价值观,在于青少年信奉什么样的文化。在全球化的时代,数字化将世界各民族和群体联结变成地球村,其中,作为文化的四要素,也即精神文化、制度文化、行为文化和物质文化,都将会相互影响。“啃老”“躺平”等风气一旦形成,就会成为一种亚文化,容易长期存在,甚至会融合其他各种丧文化及不良亚文化,对社会的影响将更加广泛和深远,毫无疑义对中华民族文化的伟大复兴不大有利,甚至成为物理学中所讲的“熵”,成为中华民族文化系统中的一种“熵”。

总之,高质量经济发展和社会持续进步,中华民族的伟大复兴和社会主义现代化国家建设,都离不开数以亿计的青年的创造性劳动和贡献。“未富先老”就已麻烦多多,倘若再来一大群人“未富先躺”,那么国家经济发展和民族的伟大复兴都将受到重大影响。

### 四、“躺平”现象成因探讨

“躺平”现象和“躺平”问题的产生,有复杂的社会背景,也有深层次的经济原因,有环境的因素,也有个体的原因。总体上看,影响因素复杂,我们可以从以下几方面理解。

#### (一) 工业化社会竞争激烈

工业化社会不比农耕社会,资本的趋利性让市场经济竞争变得更加激烈。当前,我国社会处于经济转型发展的重要时期,经济低速增长呈新常态,产业结构不断深度调整,人工智能影响越来越广泛而深刻,加之全球疫情的全面影响,许多行业发展空间相对受限,社会竞争也自然而然随之加剧。长期的激烈社会竞争,容易让人感到能力欠缺,再多努力也无济于事,从而备感无奈。

随着工业化的不断纵深发展,企业、学校、政府等各种组织之内,过去简简单单的人事考核早已被精细化的指标量化管理所取代。过度的考核,过分的绩效管理,加上官僚主义的强迫及形

式主义的凡事留痕，真让人有时喘不过气来，很多员工都深感工作压力大。例如，快递员的辛苦，外卖哥的横冲直撞，都与绩效量化考核有关系。又如，高校年轻教师们在“非升即走”政策下的焦虑，基层公务员在“5+2”“白+黑”模式下的工作压力，一些互联网企业“996”加班工作制，这些对人的生理和精神都有较大伤害。长期处于高标准的量化考核及过度竞争中，一部分员工因压力过大而主动放弃奋斗也自然难免。

## （二）都市化社会生活压力增多

现代城市，人口众多而密集，上下班交通拥挤，堵车是常事，来回路上花费少则半个小时，多则数个小时，担心堵车，害怕迟到，无形中会产生紧张和焦虑。

这些年，城市房价不仅较高，而且很多还一直逐年上涨。像北京、上海、深圳、广州等大城市的地价更是寸土寸金，房价一直居高不下。据2021年6月份网络媒体报道：“百城新建住宅均价为每平方米16063元人民币，环比上涨0.36%，涨幅较上月扩大0.02个百分点；同比上涨3.89%。”<sup>[4]</sup>进城谋发展的人都需房住宿，年轻的还需要房子结婚，然而很多地方的房价少则几万元一平方米，高则天价，靠微薄的工资买房自然是困难重重，压力超大。

现代都市，孩子教育成本高，而且还呈现不断增加的趋势。据报道，近几年来我国生育率逐渐下降，越是大城市人们的生育愿望就越低，其中最主要的原因是城市养娃成本过高。据网友根据部分参考指标测算，北京、上海、深圳、广州等一线城市育儿成本明显高于其他城市，杭州、南京、武汉、青岛、西安、长春等排名进入前10名，育儿成本都高达100万元之上，北京高达276万，居榜首<sup>[5]</sup>。

城市房价居高不下，育儿成本不断攀升，然而，居民收入水平上升缓慢，社会生活压力自然较大，一些人质疑自己奉献出的时间、健

康和精力是否值得，怀疑自己努力工作价值与生活意义在哪里，有人选择放弃奋斗也就变得顺理成章。

## （三）社会阶层固化负面影响

在我国，学界早有人研究指出并警示，社会阶层流动，因受经济、政治、社会、教育和文化、地域和户籍、语言与信仰等各种因素影响，已经出现同代交流性不断减弱的状态，也呈现出代际遗传性不断加强的趋势，社会不同层次性结构间的流动难度加大，尤其是晋升晋级通道受阻情况比较突出，诸如此类对社会发展都十分不利，容易产生各种负面影响。“官二代”“农二代”“富二代”“贫二代”“蚁族”等，都可以说是阶层固化的一种折射。利益固化，社会阶层固化，都容易让“农二代”“贫二代”“蚁族”群体备感怎么努力都是白费力气，与其努力还不如“躺平”。

## （四）人性弱点驱动

众所周知，趋利避害是人的本性，好逸恶劳是人性的弱点。加班、晋升、挣钱、买房、养儿育女等，如果压力过大，就容易让人感到努力无望和竞争无奈，人性弱点容易被激发出来。一些人因感到无法改变环境就选择改变自己的心态和行为，主动走向边缘化，甚至用消极的方式来消解外在环境对自身的压力。如此一来，不用别人教，他们就有可能产生依赖思想，出现“躺平”心理。

总之，经济形势发展不好，机器替代人工的趋势加快，社会财富分配不均，阶层固化严重，住房价格居高不下，孩子教育开支日益增加，老龄化社会养老与医疗费用增大，城市生活成本增多，工作绩效考核压力大，职场勾心斗角，晋升竞争激烈，等等，都很容易让一部分人备感身心疲惫，对职业产生审美疲劳，对工作产生倦怠，感到人生充满无价值感，对前途产生迷茫感，对社会产生困惑感，从而选择妥协和放弃，随之自然“躺平”。

## 五、“躺平”问题治理建议

对待“躺平”问题，我们需要多管齐下，比如加强心理疏导、缓解社会压力、优化公共服务等。

### （一）加强心理疏导

“躺平”作为一种消极思潮，同前几年媒体所提及的佛系、丧文化、低欲望等大同小异。个别人出现消极思想和行为不足为奇。企业可以通过人力资源管理，学校可以通过思想政治教育工作，政府部门可以通过社会与社区管理、开展婚姻与家庭辅导心理健教育等多种路径，借助宣泄释放法、倾诉法、旅游法、运动法，以及开展音乐、绘画、文学活动等多种方式与技巧来梳理、泄压和引导，从而改变个体的自我认知，提升自我管理水平，增强自我行为能力，从而改善自我发展。

### （二）缓解社会压力

工业化社会竞争激烈，都市化社会生活压力大，有必要缓解年轻人的工作与生活压力。政府需想方设法改善社会环境，防范生活成本增长过

快，扩展成长与成才的路径，依法监督一些行业过分的加班要求，依法监管一些单位极端的考核标准，促进社会与市场的合理竞争，预防社会无序内卷，持续促进城乡居民收入不断稳定增长，让人民群众安全感、获得感和幸福感不断地得到提升。

### （三）优化公共服务

要促进服务型政府建设与发展，让创业者能享有更加舒适的公共政策与公共管理环境。不断改善公共交通设施，畅通公共交通出行，缓解人们上班出行焦虑与压力。适当增加公共教育资源，促进区域教育公平，缓解老百姓因子女教育和课外培训而带来的焦虑。发展高质量公共医疗卫生服务，减轻人们因医疗和养老带来的压力。提高食品药品等领域的安全整体水平，提升人民群众生命财产安全感。

总之，促进城乡区域平衡发展，推进公共服务均等化全覆盖，不断改善民生和增进民生福祉，让人民群众共享改革发展的成果，都十分有利于“躺平”问题的治理。

## 参考文献

- [1] 清华教授怒斥躺平，而中国旁边几千万年轻人已经躺平 20 年 [EB/OL]. (2021-05-29) [2021-07-07]. <https://news.ifeng.com/c/86dEcvza7ZG>.
- [2] 张尼. 中国超 4000 万失能老人如何照料? [EB/OL]. (2019-08-28) [2021-06-15]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2019-08/28/c\\_1124929335.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2019-08/28/c_1124929335.htm).
- [3] 刘永生, 王嘉译. 中国残联: 我国残疾人总数超过 8500 万, 预防残疾, 人人有责 [EB/OL]. (2018-08-25) [2021-06-15]. [https://www.sohu.com/a/249980847\\_351287](https://www.sohu.com/a/249980847_351287).
- [4] 上半年中国百城新房价格累计涨 1.7% 珠三角四城房价涨幅超 4% [EB/OL]. (2021-07-01) [2021-07-08]. <https://baijiahao.baidu.com/sid=1704076744189852547&wfr=spi-der&for=pc>.
- [5] 十大城市育儿成本排名! 北京 276 万高居榜首! 教育是无底洞! [EB/OL]. (2021-07-01) [2021-07-08]. [http://k.sina.com.cn/article\\_6427564769\\_17f1cdae100100pgh6.html](http://k.sina.com.cn/article_6427564769_17f1cdae100100pgh6.html).

责任编辑 夏继先

# 巩固“一国两制”制度安排的现实内涵、内在逻辑和未来进路

何江新,许志国

(西安科技大学 马克思主义学院,陕西 西安 710054)

**摘要:** 坚持“一国两制”,推进祖国统一,是我们毫不动摇必须坚持的方针政策。新时代要继续巩固“一国两制”的制度安排和彰显“一国两制”的制度优势,并将这种制度优势在国家统一、民族团结、社会和谐的现实实践中转化为国家治理效能。习近平关于爱国主义的重要论述是巩固“一国两制”制度安排的精神架构和内在源泉,要将新时代爱国主义思想贯彻到制度建设中去,使得“一国两制”制度更加鲜活生动,更具有长效生命力和现实阐释力。用习近平关于爱国主义的重要论述巩固“一国两制”的制度安排,对于港澳的繁荣稳健和祖国的团结统一有着重大理论意义和现实意义。

**关键词:** 新时代爱国主义;一国两制;制度安排;团结统一

**中图分类号:** D62 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)04-0044-05

中国特色社会主义的一个伟大创举和中国特色社会主义制度的显著特征之一的便是“一国两制”。“一国两制”是中国共产党领导中国人民实现祖国和平统一的一项重要制度。百年筚路蓝缕的艰辛历程使得中国社会主义发展在世界上熠熠生辉,港澳回归持续繁荣的生动实践使中国特色社会主义的优越性结出累累硕果。“一国两制”构想的根本目的在于推进祖国统一,其内在核心是爱国主义,是国家利益高于一切。所谓“一国两制”就是以爱国主义为最大的政治分野,扩大统一战线范围,把社会各阶级和各集团之间的联盟发展为两种社会制度之间的所有爱国者的联盟<sup>[1]</sup>。以习近平关于爱国

主义的重要论述为指引,继续巩固现行制度优势的成果,持续稳定推进中国特色社会主义各项制度更加完善,巩固“一国两制”制度和完善配套制度体系,是全党和全国人民必须考量的重大问题。

## 一、现实内涵:何为巩固“一国两制”制度安排

巩固“一国两制”制度安排,是指在维护和保证这个制度的基础上,完善相应配套制度,以适应时代发展和形势变化,长期保证制度正常运行并发挥预期功能。它包括物质层面规范稳定的制度体系和精神层面积极强劲的动力源泉。

收稿日期:2021-12-11

作者简介:何江新(1973—),男,安徽安庆人,西安科技大学马克思主义学院教授,硕士生导师,研究方向为国家治理;许志国(1995—),男,陕西安康人,西安科技大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为政党政治。



### （一）坚持“一国两制”是巩固制度安排的根本

“一国两制”既是港澳台同大陆交流互鉴的桥梁，也是维系中华儿女家国情怀的纽带。中国自古以来就是统一的多民族国家，香港、澳门、台湾自始至终是中国不可分割的一部分。“一国两制”的科学构想具有十分丰富的内涵，是对近代中国历史遭遇所造成的现实困境的破解，其根本宗旨是以和平的方式实现祖国统一。“一国两制”即“一个国家，两种制度”，最早是用来解决台湾问题而构想的，后来首先成功运用在了香港和澳门<sup>[2]</sup>。“一国两制”的伟大构想既以和平的方式实现了国家统一，又保障了港澳的稳定繁荣，还为和平解决地区之间、民族之间、国家之间的争端与冲突提供了典范。无论是理论还是实践都证实了“一国两制”的创造性、科学性和合理性。然而当前西方国家的意识形态渗透、反华势力的蠢蠢欲动以及别有用心国家和组织的错误舆论导向，都不同程度地伤害了中国人民的民族感情，冲击了“一国两制”。巩固“一国两制”的根本前提就是要坚持“一国两制”这一基本方针和国策基石，使维护“一国两制”的决心比以往任何时候都来得更强烈一些。

### （二）坚持爱国主义是巩固制度安排的核心

爱国主义是维系中华民族团结奋进的特殊情感元素，是一种高度的大局观和社会责任感。爱国，是人世间最深层、最持久的感情<sup>[3]</sup>。中国特有的“家国一体”的文化格局和“修齐治平”的政治理想使得爱国主义深深镌刻进中华民族的基因和血脉里。爱国主义情感是对国家和民族认同感、归属感、责任感和使命感的集中体现，是中华民族最宝贵的精神道统，是中华儿女最纯粹的精神家园。“一国两制”具有广泛性、制度性和长期性，爱国主义具有民族性、超越性和同化性，因此在新形势下和新时代坚持和完善“一国两制”的制度体系，就必须坚持爱国主义，以爱国主义为核心。“一国两制”是在港澳台同胞的

共同心声和中华民族共同利益基础上寻找到的一个最大“公约数”，这个“最大公约数”的内在核心便是爱国主义情感。只有坚持爱国主义这个中华民族共同共通的核心，才能巩固“一国两制”的制度安排，使“一国两制”释放出更多的红利和能量。

## 二、内在逻辑：为何巩固“一国两制”制度安排

“一国两制”取得的成效举世瞩目，其内在旺盛的生命力源源不断。巩固“一国两制”制度安排，既是为了巩固其现实成果，也是为了彰显社会主义制度的优越性，由此还可以挖掘其制度优势中喷薄欲出的巨大社会效能。

### （一）巩固“一国两制”制度安排，是彰显社会主义制度优势的重要举措

社会主义制度本身所固有的优越性一旦和本民族具体实际相结合，便能释放出巨大能量。将马克思主义中国化、民族化和时代化以及立足国情建设中国特色社会主义使得这种制度焕发出强大生命力。正是这种社会主义制度的优越性使得中国用短短几十年就走完了发达资本主义国家几百年的发展历程，社会主义制度的优越性所带给我们强大的制度自信和民族自信是无与伦比的。“一国两制”是中国特色社会主义制度的重要组成部分，在新时代继续巩固“一国两制”制度安排是充分彰显社会主义制度优越性的重要举措。

“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内。“一国两制”突破了人们在面对人类社会发展中同时共存的不同社会制度时重谈对立、轻言统一的认识误区，从而使马克思主义的对立统一这一普遍原理更具有说服力<sup>[4]</sup>。“一国两制”是中国共产党人为彻底实现国家统一、民族团结所作出的最终路径选择，巩固“一国两制”制度安排能够升温民族感情，加快海峡两岸和平统一进程。“一国两制”是中国共产党人不

断推进马克思主义中国化的重大理论创新和实践创新,巩固“一国两制”这个制度安排能够丰富和发展马克思主义学说,巩固和增强社会主义力量。“一国两制”是中国在全球化时代开创的实现国家统一的新创举、新模式和新路径,巩固“一国两制”制度安排能够将自身利益与世界各国利益相结合,谋求互利共赢,彰显中国致力于推动建设普惠安全、和平繁荣的和谐世界之诚意。

## （二）巩固“一国两制”制度安排，是将制度优势更好转化为治理效能的有益探索

人们对一种制度的评价往往是基于这样两个方面：一是该制度是否符合人民对更加美好生活的向往，二是该制度是否有利于创造良好的政治生态。中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障，是具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度<sup>[5]</sup>。巩固“一国两制”制度安排，旨在促使“一国两制”在新时代更能回应和满足大陆和港澳台同胞对美好生活的共同向往。巩固“一国两制”制度安排能够因时制宜、因地制宜地扫除当前奴化思想的歪风邪气，洗涤当下反华势力的污浊尘垢，有利于实现自我革新、自我净化，从而构建良好的政治生态环境，实现高效社会运转效能。巩固“一国两制”制度安排就是在“一国两制”已经取得压倒性胜利的基础上将中国特色社会主义制度优势更好地转化为治理效能的有益探索。

巩固“一国两制”制度安排，关键在于固根基、强弱项、扬优势、补短板，进而构建系统完备、科学规范、运行有效的配套制度体系。治理效能提升的关键在于制度体系完备，制度运行高效<sup>[6]</sup>。以习近平关于爱国主义的重要论述指导“一国两制”制度的完善和巩固是将制度优势转化为治理效能的核心所在，通过爱国主义教育和巩固“一国两制”制度安排可以使两岸同胞形成遵循这种制度规则的自觉自律，并成为这种长效机制的自觉遵循者和坚决维护者。巩固“一国两

制”制度安排更能彰显中国共产党和中国人民立历史唯物主义、破历史虚无主义，立中国国家形象、破西方舆论诋毁，立深厚爱国情怀、破崇洋媚外现象，立使命担当精神、破精致利己主义的坚定决心，是对国际社会流言蜚语和别有用心势力歪曲黑化的强有力回击。巩固“一国两制”制度安排，是探索将制度优势更好地转化为治理效能的有效途径，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，是为人类社会特别是发展中国家和其他社会主义国家推进国家治理和提高治理效能贡献的中国智慧和提供的中国方案。

## 三、未来进路：如何巩固“一国两制”制度安排

巩固“一国两制”制度安排是一项系统性、长期性、复杂性的工程，坚决以习近平关于爱国主义的重要论述为根本遵循，用爱国主义的生动实践为时代航向把舵，虽千难万阻也必将破浪而行。

### （一）习近平关于爱国主义的重要论述是巩固“一国两制”制度安排的源头活水

习近平关于爱国主义的重要论述的精神核心是维护祖国统一和民族团结。反对民族分裂，维护祖国统一，是国家最高利益<sup>[7]</sup>。港澳台同胞和中华民族儿女彼此同根同源、血脉与共，巩固“一国两制”制度安排是大势所趋、民心所向。要牢牢把握习近平关于爱国主义的重要论述的精神核心，坚持一个中国原则，高举爱国主义大旗，抵御错误思潮，对抗思想纠纷，廓清各种虚无主义的奇谈怪论，筑牢中华儿女共同维护民族团结、国家统一的钢铁城墙。

习近平关于爱国主义的重要论述的鲜明主题是实现中华民族的伟大复兴。全面决胜建成小康社会，建设社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴的中国梦，是当代中国爱国主义的鲜明主题<sup>[8]</sup>。在保障小康路上一个都不能掉队，要建设惠及港澳台同胞在内的全民共商、共享、共建

的机制体系，使国家、民族、人民三者和谐的关系成为爱国主义的核心议题和基本要求，最终实现国家富强、民族振兴、人民幸福。

习近平关于爱国主义的重要论述的本质体现是爱国、爱党和爱社会主义相统一。国家的制度选择和道路的抉择方向与这个国家历史实践息息相关，马克思主义理论为中国注入了崭新动力和思想活力，中国特色社会主义的开创便是马克思主义指导下爱国主义汇流的结果。习近平关于爱国主义的重要论述以民族复兴为目标指向，以人民为实践主体，以中国共产党为根本领导力量，坚持爱党、爱国和爱社会主义统一是其显著标志和真正生命<sup>[9]</sup>。

习近平关于爱国主义的重要论述的突出特征是根植民族与着眼世界相结合。巩固“一国两制”制度安排，弘扬爱国主义精神，必须坚持立足民族面向世界<sup>[8]</sup>。一方面要立足于中华优秀传统文化，寻找共同的深厚的文化基因和民族认同，充分发挥“一国两制”的制度优势，实现国家统一和民族团结。另一方面要积极推进改革开放，批判吸收世界各国优秀文明成果，在坚持平等互惠的前提下倡导建立国际新秩序和人类命运共同体，推动人类文明繁荣发展。

## （二）爱国主义的生动实践是巩固“一国两制”制度安排的内在支撑

首先是维护和推进祖国统一。港澳的繁荣安定和稳健发展是“一国两制”制度下爱国主义的生动实践的成果。有爱国之因，才有繁荣之果。爱国主义为港澳贯彻落实“一国两制”打下了坚实的社会政治基础，为解决台湾问题，推进祖国和平统一进程，最终实现两岸完全统一开创了良好局面和奠定了坚实基础<sup>[10]</sup>。新时代要一以贯之地坚持“一国两制”基本国策，坚持“一国”原则和尊重“两制”差异，尤其是要坚持以爱国者为主体的“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，求同存异、增进互信，树立正确的历史观、民族观、国家观和文化观，共同应对经济

全球化的各种挑战，扩宽共同发展道路，增进命运共同认知。积极推进两岸交流与合作，提供政策支持，创造便利条件，提高合作水平，扩宽合作领域，开创合作共赢、互惠共享的新前景。促进两岸同胞团结奋斗，携手同心、守望相助，充分保障港澳台同胞的合法权益，切实维护两岸友好关系的发展成果，积极建设中华民族共同的美好家园。坚决反对“台独”“乱港”“裂疆”等图谋，旗帜鲜明地反对一切损害港澳台人民利益的言论，身体力行地打击一切破坏港澳台团结的行为。

其次是增强和促进民族团结。坚持党的领导、坚持一个中国原则基础上架构长效机制，构筑增进港澳台同胞共同福祉的政策措施，推动祖国和平发展和各民族和谐团结的制度安排。积极促使港澳台和各少数民族把握粤港澳大湾区建设和“一带一路”建设等重大机遇，更加积极主动地融入国家发展大局，实现“港澳台和各民族所需、中国特色社会主义所长”和“中国特色社会主义所需、港澳台和各民族所长”的有机结合。深入学习了解民族理论、民族政策、民族法律法规，坚定港澳台同胞和各民族息息相关、休戚与共的思想观念，筑牢民族共同体意识。要贯彻《反分裂国家法》，旗帜鲜明地反对一切损害两岸关系的言行<sup>[11]</sup>。坚持以宪法和特别基本法为蓝本，制定和完善维护民族团结的规章条例，打击和防范破坏民族团结的行为活动，不断加强港澳台同胞和各民族交流、交往、交融。坚持主流意识形态教育，践行社会主义核心价值观，加强整体社会舆论引导，坚持原则，明辨是非，不畏强暴，挺身而出，敢于同破坏港澳台和各民族团结的行为及活动作斗争。

再次是树立和提高国家安全意识。确立总体国家安全观，高度警惕敌对势力“和平演变”和意识形态渗透，确保国家不受内部和外部的威胁破坏。要加强对包括港澳在内的社会公职人员和青少年的宪法和特别基本法教育、国情教育、中

国历史和中华文化教育,增强各民族和港澳同胞国家意识和爱国精神。增强国防意识和国防观念,居安思危,时刻保持忧患意识,培养国防建设的后备人才,加强宣传和积极鼓励青少年投身国防建设,推进国防现代化。履行维护国家安全的义务和责任,家国一体,有国才有家,树立一荣俱荣、一损俱损的责任意识,自觉将个人的命运前途和国家民族的命运前途结合起来。自觉关注、主动探索、积极思考国家安全问题,低碳环保、节水节电等细微举动都是为维护国家安全做出的努力<sup>[12]</sup>。树立主人翁意识,在国家繁荣稳定中感知安全感、获得感、成就感,激发全社会维护国家安全的积极性和主动性。

## 结语

“一国两制”制度是搭建起的同港澳台同胞交流互鉴的桥梁,是中华儿女团结协作的最大同心圆,新时代要继续坚持和发挥这个制度优势不动摇。通过对“一国两制”制度安排的时代内涵、内在逻辑和未来进路的阐释,能够帮助我们破开历史迷雾、厘清思潮纠纷、抵御意识形态冲击,从而坚定祖国和平统一的信心。通过对“一国两制”制度安排是什么、为什么、怎么做的回答,能够潜移默化地增强当代港澳台同胞的爱国主义情怀,使他们自知自觉地维护这个制度,身体力行地同一切分裂行为作斗争,从而促进中华民族走向未来、走向统一、走向复兴。

## 参考文献

- [1] 万琦.爱国主义是“一国两制”的前提和基础[J].理论导刊,1997(7):25-28.
- [2] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1994:244.
- [3] 习近平.在北京大学师生座谈会上的讲话[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [4] 黎军,赵建岭.抓住香港回归契机 搞好爱国主义教育[J].兰州大学学报,1997(3):82-87.
- [5] 蔡志强.纪检监察制度优势转化为治理效能的实践路径[J].中国党政干部论坛,2019(3):57-61.
- [6] 《学术前沿》编者.制度优势与治理效能[J].人民论坛·学术前沿,2018(6):4-5.
- [7] 习近平.紧紧依靠各族干部群众共同团结奋斗 建设团结和谐繁荣富裕文明进步安居乐业的社会主义新疆[N].人民日报,2014-05-01(2).
- [8] 习近平在中共中央政治局第二十九次集体学习时强调 大力弘扬爱国主义精神 为实现中国梦提供精神支柱[N].人民日报,2015-12-31(1).
- [9] 习近平.在纪念五四运动100周年大会上的讲话[N].人民日报,2019-05-01(2).
- [10] 赵开开,聂家华.习近平新时代爱国主义思想研究[J].华侨大学学报(哲学社会科学版),2018(6):5-14.
- [11] 本书编写组.思想道德修养与法律基础[M].北京:高等教育出版社,2021:81.
- [12] 马乔恩,吴玉军.总体国家安全观视域下的青少年国家安全教育[J].思想政治课教学,2019(11):4-8.

责任编辑 董颖

# 公益慈善组织有效参与应对突发事件的问题与对策

高梦迪,余承海,金艾裙

(安徽工程大学 人文学院,安徽 芜湖 241000)

**摘要:** 公益慈善组织参与应对突发事件具有必要性和可行性,可以弥补政府和市场的失灵,发挥自身独特优势。公益慈善组织参与应对突发事件存在的问题主要是:公益慈善组织自身能力有限,公益慈善组织沟通能力缺乏,相关部门、组织工作不到位。公益慈善组织有效参与应对突发事件,需要具备如下条件:建立新型的筹资模式,拓宽资源渠道;提升公益慈善信任度,改变公众认知;完善公益慈善组织的治理体系,提高应急能力;培养胜任的工作人员,提高工作人员的水平;有效联合知名人士,扩大公益慈善组织的影响范围;促进枢纽型平台建设,构建联动机制。

**关键词:** 公益慈善组织;有效参与;突发事件

**中图分类号:** D632.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)04-0049-05

当代社会,慈善事业成为社会发展的一个重要组成部分,为维护经济稳定、促进社会平等、弥补市场机制缺陷作出了很大贡献。然而随着突发事件频率的增加,经济社会遭遇的冲击愈加猛烈。2020年初,突然暴发的新冠肺炎疫情对我国突发事件应急体系的建设成果进行了考验。2020年10月份政府公布的《慈善法执法检查报告》显示,应对新冠肺炎疫情期间暴露出公益慈善组织缺乏应急协调机制等问题。面对这样的问题,公益慈善组织积极改善自己尤为重要。

## 一、公益慈善组织有效参与应对突发事件的必要性和可行性

### (一) 市场和政府工作存在失灵现象

#### 1. 公益慈善组织可以弥补市场失灵

突发事件的暴发一般会造成严重的社会危害,带来不小的经济损失。营利组织和企业因为是以经济收益为目的的,处置突发事件的风险较大,回报太低,所以在参与处置突发事件时积极性不高,同时很多企业在应对突发事件带来的经济冲击时并没有过多的能力向社会提供公共服

**收稿日期:** 2021-12-15

**基金项目:** 2016年安徽省教育厅人文社科重大项目“心理契约视域下医患冲突的预防与调适研究”(项目编号:SK2016SD09)

**作者简介:** 高梦迪(1997—),女,河南周口人,硕士研究生,研究方向为社会治理与社区发展;余承海(1972—),男,安徽寿县人,教授,博士,硕士生导师,研究方向为社会治理;金艾裙(1970—),女,安徽含山人,教授,硕士生导师,研究方向为社会工作,应用心理学。

务,无法在利益最大化的前提下进行有效的资源配置,这就导致了市场失灵。“市场失灵论”由美国经济学家伯顿·韦斯布罗德最早提出,是指市场未能使社会资源分配达到最有效的状态。而公益慈善组织不同,它是为弥补市场机制缺陷而产生的一种非营利性组织。面对突发事件,公益慈善组织可以利用自身相对较高的信任度汇聚更多的社会力量,筹得更多的资金和服务,并且最大程度地将资源运用到突发事件处置中。

## 2.公益慈善组织可以弥补政府失灵

突发事件具有事发突然、情况复杂、影响范围广、危害比较严重等特点,因此突发事件的处置是一件繁琐的工作,在这个过程中政府起着重要作用,承担很多责任。但政府在应对突发事件时总是站在宏观角度,看到的是一些群众共性问题,导致在制定相关措施时难免具有片面性。这种措施与部分实际情况的不契合性,导致政府不能彻底解决突发事件带来的社会问题,从而形成政府失灵的现象。治理理论认为政府权力在社会治理中是有限的,在应对突发事件时提倡参与合作,满足群众复杂性的需求,政府不是唯一的主体,需要NGO(非政府组织)、个人等共同参与,形成参与主体的多元化。因此在治理理论的视角下,在应对突发事件时,政府和公益慈善组织应各自发挥自己的优势,使突发事件的处置效率达到最高<sup>[1]</sup>。

## (二) 公益慈善组织的职能优势

公益慈善组织具有非营利性、非竞争性、公益性和志愿性的特点,这一特点也是公益慈善组织在参与应对突发事件中的优势,它使公益慈善组织有能力帮助政府提供公共服务。

### 1.公益慈善组织可以调动群众的积极性

突发事件暴发后,群众往往面对无从下手的情况,短时间内找不到合适的参与方式。2016年,我国颁布实施《慈善法》后,城镇社区的小型慈善组织和志愿服务协会的数量不断增加,它们开展的各类活动也吸引了人们参与。2019年上

半年,民政部指定的20家互联网公开募捐信息平台为全国1400多家公益慈善组织发布募捐信息1.7万余条,累计获得52.6亿人次的点击、关注和参与,募集善款总额超过18亿元<sup>[2]</sup>。这表明公益慈善组织的动员能力较强,调动了群众参与应对突发事件的积极性,我国公众参与慈善的意识大幅提升,同时公益慈善组织为群众参与应对突发事件和社会治理提供了平台。

## 2.公益慈善组织可以有效提供多样化服务

突发事件暴发后,各地的实际需求存在差异。政府站在宏观角度制定政策,无法全面顾及这种特殊性,用共性政策解决个性问题往往会顾此失彼。公益慈善组织数量较多,彼此之间侧重点不同,涉及的工作领域比较宽泛,因此不同地区的公益慈善组织可以根据当地的实际情况,及时地弥补政府政策的不足,用更加灵活的方式为困境中的群众提供多样化的精细服务,以彻底地解决当地问题。

## 二、公益慈善组织有效参与应对突发事件存在的问题

《慈善法》规定,公益慈善组织是指依法成立、符合本法规定,以面向社会开展慈善活动为宗旨的非营利性组织<sup>[3]</sup>。改革开放以来,我国的公益慈善组织呈现出喷井式的发展,公益慈善组织数量、规模不断发展,接收慈善捐款、捐物数量呈指数级增长,总体上发展迅猛,势头良好。然而我国的公益慈善组织划分标准不够清晰。很多公益慈善组织都是依附民政单位建立,其运作模式主要以行政式运作为主,监督管理也依靠行政管理。时代的进步与发展要求公益慈善组织的公益活动必须不断创新形式,这样才能充满新的活力和生命力<sup>[4]</sup>。

### (一) 公益慈善组织自身能力有限

一是公益慈善组织管理水平不高。随着近年来公益慈善组织数量的增加,我国慈善组织的管理体制发生了变化,这导致慈善组织的管理出现



参差不齐的局面。许多公益慈善组织管理水平整体不高,管理模式过于僵硬。有些公益慈善组织发展时间较短,专业化程度不够,在应对突发事件时力不从心。比如,这两年暴发的新冠肺炎疫情规模巨大,影响范围非常广,很多刚刚成立的小型公益慈善组织没有经历过这样规模的突发事件,参与防控疫情时,人员的调配、信息的公开等方面都存在短板,管理水平有待提高。

二是公益慈善组织应急能力有限。《中华人民共和国突发事件应对法》把突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。面对不同类型的突发事件,公益慈善组织要用不同的方式应对。近年来,我国公益慈善组织数量大幅提升,其中很多组织还处在不断摸索和完善自身建设的进程中,没有形成规范性的应急机制,缺乏风险评估机制和解读能力,在突发事件暴发后反应迟钝,自身能力有限,失误频出<sup>[5]</sup>。比如河北某基金会的负责人提到,疫情初期群众捐款捐物的数量非常大,工作人员连续工作忙于应对,以致出现了对及时公开信息之类工作的疏忽。

## (二) 公益慈善组织沟通能力缺乏

随着综合国力的提升与相关政策的颁布,我国公益慈善组织数量大幅上升,发展速度较快,然而其与政府、其他非政府组织之间的沟通有待加强。

从纵向看,公益慈善组织缺乏与政府的沟通能力。近年来,政府对公益慈善组织的发展起到了积极的推动作用,因此公益慈善组织对政府的依赖性较强。随着社会的进步,政府和公益慈善组织的关系也在发生转变。党的十八届三中全会提出由社会管理向社会治理转变,政府对公益慈善组织也由控制转向引导,减少政府干预,避免多重管理,给了公益慈善组织更多的活动自主权。然而目前很多公益慈善组织没有意识到与政府的关系是双向的,面对突发事件,依然是被动接受政府管理,听从政府调控,没有与政府建立

双向的合作关系。

从横向看,公益慈善组织与其他非政府组织的沟通能力有限。一方面,各个公益慈善组织成立时间和发展历程不同,各自的实力相差比较大,在参与应对突发事件过程中所能调动的资源存在差异。这些组织之间没有形成组织联盟,也缺乏枢纽型的平台,导致沟通效率低,对彼此信息不清晰,无法合理提供公共服务,在公共参与中常常出现资源分配不均的情况<sup>[6]</sup>。另一方面,公益慈善组织与其他非政府组织之间缺乏联动机制,彼此间的资源对接或信息交流仍然依靠人际传递,模式不够规范,影响沟通效能。

## (三) 相关组织、部门工作不到位

一是公益慈善组织失范行为频发。目前我国的慈善立法越来越完善,但实践中发现我国的公益慈善组织仍存在公信力不高、信息透明度较低和欺诈募捐等问题。慈善本就是汇聚爱心、帮助他人的行为,在这个过程中,信任是公益慈善组织的生存之基。然而在现在社会中,信任是很脆弱的。很多公益慈善组织围绕提高公信力作出了不少改变,但仍然存在一些失范行为<sup>[7]</sup>。例如,2019年底,其基金会专门资助女童的“××计划”资助款被发现有利于资助男生的不规范现象,引起人们广泛议论。这种失范行为的发生,降低了公众的信任度。

二是监督机制存在薄弱环节。面对数量井喷式增长的公益慈善组织,国家目前的法律体系来监督约束,还没有形成自律、互律与他律相结合的监督机制,部分监督部门的工作还需要改进,新闻媒体也没有充分发挥作用,这就导致公益慈善组织在参与应对突发事件时效率低下<sup>[8]</sup>。比如,在新冠肺炎疫情防控关键期,湖北、武汉两级红十字会就出现了防疫物资积压、调拨不及时、分配不精准、账目不明等情况,一时间引起了社会公众的普遍质疑。这种情况的发生,表明部分地区的监管部门没有充分履行自己的职责,监督机制还存在薄弱环节。

### 三、公益慈善组织有效参与应对突发事件的对策

#### (一) 建立新型的筹资模式，拓宽资源渠道

公益慈善组织成立初期，筹资模式比较单一。近年来为了拓宽筹资渠道，一些公益慈善组织积极创新，开启新型筹资模式的探索。例如，“互联网+公益”的筹资模式，这种模式与传统的慈善捐赠模式不同，其参与主体比较多样。在平台方、筹资方和出资方中，平台方以互联网巨头为主要力量，筹资方则是利用网络的优势延伸向个体，出资方是捐赠过程中比较重要的部分，它聚集了庞大的网民力量，主要表现为个体的广泛参与。由此开启了传播即公益、参与即公益的“全民公益”时代<sup>[9]</sup>。这种模式的筹款项目是以资金筹集为主。而以物资筹集为内容的捐赠尚处于探索阶段，公益慈善组织应不断创新筹资模式，使自身能够有效参与到应对突发事件中。

#### (二) 提升公益慈善的信任度，改变公众认知

信任是交易的基础，西方学者认为公益慈善组织具有天然的信任优势<sup>[10]</sup>。当面对信任度不高的问题时，公益慈善组织应采取有效措施重建或提升公信力。舒维泽(Maurice E.Schweitzer)等人认为承认和道歉会对信任的重建产生不同的效果。在信任开始被破坏时，公益慈善组织应承诺改变自己行为以恢复信任。如果处理不及时，信任崩塌，公益慈善组织应对以后的行为做出承诺，然后采用道歉的方式以取得群众的原谅，重建群众对公益慈善组织的信任<sup>[11]</sup>。公益慈善组织应及时公开接收捐赠物资的相关信息，主动接受社会公众和新闻媒体的监督，从而获得公众和捐赠人的信赖<sup>[12]</sup>。国家和政府也应当出台相关法律法规，构建公益慈善组织和群众间的信任机制。

#### (三) 完善公益慈善组织的治理体系，提高应急能力

我国公益慈善事业发展的时间较短，公益慈善组织的治理体系还处在摸索发展的过程中，因

此公益慈善组织整体治理水平不高，普遍存在内部治理结构畸形、自治机制不健全的问题，甚至被一些人异化为一种工具，从中获取利益。这些问题的存在阻碍了处理突发事件的进程。针对这些问题，国家应该完善相关立法，促进我国公益慈善组织自我革新、创新管理模式，提高公益慈善组织的能力。同时公益慈善组织自身也应该不断摸索，吸取经验，提高组织的专业化程度和管理水平。只有不盲目跟从，依靠自身不断创新、不断摸索，建立具有中国特色的公益慈善组织的治理体系，才能提高公益慈善组织的应急能力<sup>[13]</sup>。

#### (四) 培养胜任的工作人员，提高工作人员的水平

目前我国的公益慈善事业处于传统公益慈善向现代公益慈善的过渡期。公益慈善事业的规范化、职业化和专业化水平与公益慈善从业者的职业素养和专业能力紧密相关，公益慈善组织和公益慈善事业的持续发展需要培养专业人才，也要完善专业人才的使用机制，加强内部治理。同时，要重视志愿者能力的提升，积极组织培训，并推出新的志愿者工作模式。如民政部门推广的“菜单式”志愿服务工作模式，就有效地促进了志愿者服务效能的提升，使越来越多的人加入到志愿者行列中。公益慈善组织应该完善志愿者管理系统，形成完整的管理体系，有效培训，提高参与应对突发事件的有效性。

#### (五) 联合知名人士，扩大公益慈善组织的影响力

面对突发事件，公益慈善组织要整合各方面的力量，知名人士就是社会力量的组成部分。随着公众生活的变化，偶像的影响力和号召力越来越大。近几年不同形式的选秀、各类自媒体的迅速发展，使各类明星、偶像和意见领袖在不同领域产生不小的影响力。公益慈善组织应该和这些有号召力的人合作，当突发事件来临时，利用他们的影响力去传播慈善理念，提高群众参与意

愿,拓宽慈善渠道,创新慈善形式,从而提高公益慈善组织在参与应对突发事件中的有效性。比如,中国儿童少年基金会、中国青少年发展基金会等不少组织都曾与知名人士进行合作,也因此提高了知名度,扩大了影响范围。

#### (六) 促进枢纽型平台建设,构建联动机制

应对突发事件,各个公益慈善组织积极出力,表现出强烈的责任感,但在团结协作方面有所欠缺。政府、公益慈善组织之间应构建联动机制,提高应对突发事件的效率。公益慈善组织与政府部门应建立沟通平台,加强双向交流。各个公益慈善组织应建紧密联系,形成救灾联盟,以便在应对突发事件时,快速分析、评估实际需求,协调各方资源,提高公益慈善组织在应对突发事件中的工作效率<sup>[14]</sup>。当社会处于常态化时,救灾联盟可以组织旗下的公益慈善组织共同举行演练,以提高应对突发事件的能力。同时公益慈

善组织要构建与其他社会组织的联动机制,积极助力灾后复工复产,维护社会稳定。比如,可以和一些社会工作者协会或社会服务中心合作,解决群众因突发事件造成的心理问题等<sup>[15]</sup>。

随着综合国力不断提升,我国公益慈善事业发展迅速,社会捐赠金额稳步增长,公益慈善组织数量持续增加,行业布局初步形成,在解决社会问题、创新社会治理等方面做出了一定贡献,已成为我国现代化建设的重要力量。2020年9月,全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会对公益慈善组织在防疫工作中的作用作出了肯定。公益慈善组织应通过建立新型的筹资模式,提升公益慈善的信任度,完善公益慈善组织的治理体系,培养胜任的工作人员,有效联合知名人士,建设枢纽型平台等方式,提高自身参与应对突发事件的有效性。

#### 参考文献

- [1] 郑晓齐,宋忠伟.我国慈善组织参与社会救助论析[J].吉林大学社会科学学报,2019(4):104-111,221.
- [2] 郑功成.中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(6):52-61.
- [3] 中华人民共和国慈善法[J].中国民政,2016(13):61-63.
- [4] 丁岩.中国公益慈善组织发展现状及对策研究[J].法制博览,2016(16):317.
- [5] 徐家良.疫情防控中社会组织优势与作用:以北京市社会组织为例[J].人民论坛,2020(23):28-31.
- [6] 程书波,刘亚妮.中国慈善组织参与应急管理的问题与对策[J].河南理工大学学报(社会科学版),2015(4):425-428.
- [7] 郑善文,高祖林.我国慈善组织内部治理能力建设研究[J].学海,2020(6):131-134.
- [8] 廖建军.我国慈善基金会的现状与发展研究:以慈善基金会参与新冠肺炎疫情救助为视角[J].新经济,2020(8):8-16.
- [9] 冯叶露.“互联网+公益”的筹资模式探索:以13家慈善组织互联网公开募捐信息平台为例[J].西部学刊,2018(12):20-24.
- [10] 赵文聘,徐家良.制度性组织、新纽带与再嵌入:网络公益慈善信任形成机制创新[J].社会科学,2019(6):87-97.
- [11] 张祖平.慈善组织公信力的生成、受损和重建机制研究[J].上海财经大学学报,2015(4):21-29.
- [12] 王海静.提高公益慈善组织应对处置突发事件能力[J].中国党政干部论坛,2020(11):86-87.
- [13] 高志宏.再论我国慈善组织公信力的法律重塑[J].政法论丛,2020(2):59-68.
- [14] 金锦萍.疫情应对中慈善组织的特殊规范和行动特点[J].学海,2020(2):26-31.
- [15] 卢磊.我国公益慈善事业发展的基本现状与趋势研判[J].中国社会组织,2017(15):57-59.

责任编辑 石艳艳

# 融媒体环境下 高校开展爱国主义教育的路径探析

杜玉珍,董可怡

(西安科技大学临潼校区,陕西 西安 710600)

**摘要:** 高校开展爱国主义教育是我国思想政治教育的重要内容。融媒体环境给我们带来许多便利的同时也伴随着新的挑战,教育环境的复杂化、监管机制的不完善、西方意识形态的渗透都对高校开展爱国主义教育提出了新的要求。面对挑战,我们应该创新教育理念,丰富教育内容,创新教育载体,拓宽教育渠道,加强网络的监管工作。

**关键词:** 融媒体; 高校; 爱国主义教育; 路径研究

**中图分类号:** G641 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)04-0054-04

爱国主义是中华民族精神的核心。爱国主义精神,对于调节个人和民族之间的政治道德规范有一定的规范性,是实现中国梦的精神力量支持。大学生是国家发展的生力军,为了维护国家的团结与稳定,加深领会爱国主义的内涵、促进自身发展十分重要。开展爱国主义教育要结合我国各地具体的情况,挖掘当地爱国主义教育资源,丰富形式载体,不断强化大学生的爱国主义精神。

## 一、对融媒体以及爱国主义教育的定义

### (一) 融媒体定义以及特点

融媒体是自身具有广播、电视、报纸等特点的新型媒体,在人力、内容等方面进行全面整合,是实现资源通融、宣传互融、利益共融的新

型媒体宣传理念。

融媒体充分利用新老媒体的人力物力资源,变各自服务为共同服务,将广播电视和网络进行融合,同时将原采编人员进行重组,组建成立“融媒体采编中心”,利用录音和数码两种采访设备,保证新闻稿源,降低人力成本,对提升网站新闻权威和原创能力有着积极作用和意义。

### (二) 对爱国主义精神的理解

爱国主义从浅层逻辑的角度来理解,可以看作是精神世界的正能量情感,从深层次角度来看则涉及领土及思想政治。爱国主义是一种精神和情感力量的凝结,它可以起到凝聚人心的作用,也是一种可以支配行为的积极向上的精神力量。在近几年的不断发展中,我国之所以能够在经济、政治、文化等各方面取得优异的成绩,与我们的祖祖辈辈一脉传承的爱国主义精神有着重要

收稿日期: 2021-12-20

作者简介: 杜玉珍(1965—),女,陕西西安人,西安科技大学,副教授,研究方向为马克思主义中国化;董可怡(1997—),女,河南郑州人,硕士研究生,研究方向为马克思主义中国化。

的关系。爱国主义精神不仅具有历史性,也有时代性。爱国主义精神在全新的历史阶段表现出了新的内涵、新的特点,在发展的道路上不断与中国特色社会主义相结合,筑成了中华民族日益强大的文化和精神力量。

### (三) 对爱国主义教育的定义

爱国主义教育是指培养热爱祖国并为之献身精神的思想教育,是由情感、认知向信仰的过渡。爱国主义教育思想政治教育的重要内容,爱国主义教育既包括主体客体化,也包括对象主体化。其中主体客体化是指主体通过一些具体的方式被不断唤起爱国情感,从而自觉地产生爱国行为;对象主体化是指将爱国情感和爱国意识完全视为其本质力量和主体的一部分,是内化于心的具体体现。因此,爱国主义教育是知、情、意、行的统一体。

爱国主义是中华民族的民族心、民族魂,是中华民族最重要的精神财富,青少年作为民族的未来和希望,是新时代爱国主义教育的聚焦点<sup>[1]</sup>。无论在新冠肺炎疫情最严重的时候,还是在抗险救灾的危机中,始终都能看到青年大学生的身影,他们迸发出的爱国热情使人们深刻地感受到他们对民族和国家的真情。加强爱国主义教育可以增加爱国主义的号召力、影响力和凝聚力。大学生具有浓烈的爱国热情,但大学生思想活跃、价值观不成熟,容易受到多元化思潮的影响,他们的爱国热情需要得到及时的引导,因此高校开展爱国主义教育就显得尤为重要,尤其要引导大学生继续发扬革命精神,增强民族自豪感,不断激发大学生奋斗动力,筑牢实现伟大梦想的责任感和使命感。爱国主义教育使大学生对国家、社会有更深入的认识,帮助其树立远大目标,培育革命奋斗精神,使之成为可以为中国特色社会主义建设添砖加瓦的现代化人才。开展爱国主义教育促进大学生全面发展的需要,也有助于大学生理性爱国,从而有助于激发大学生传承中华文明历史文化的巨大潜能<sup>[2]</sup>。

## 二、融媒体环境下高校开展爱国主义教育存在的问题

### (一) 信息无障碍传播给爱国主义教育带来了冲击

伴随着一些西方的负面信息进入中国,当代年轻人在意识形态领域受到负面影响。许多西方发达国家凭借经济方面的优势,对中国输出了许多不良价值观。西方不良价值观的输入不仅没有起到积极的正向作用,反而片面地批判社会主义制度,不仅缺乏科学性而且有失一国风范。一些不良国外媒体故意歪曲事实、捏造负面新闻,一味抨击中国解决国内国际问题的政策措施,绝口不提中国在消除贫困、解决国际争端、防控疫情方面所做的努力,这些西方国家不良文化的渗透蒙蔽了个别懵懂无知、无法明辨是非的大学生的双眼,使他们丧失了正确的价值观。

### (二) 传统爱国主义教育模式受到了挑战

随着科技的进步,越来越多的新兴技术以及媒体工具、媒体平台进入大众视野,当代融媒体也具有了传播迅速、形式多样、渗透力更强的特点,这无疑给大学生的生活观念、认知方式带来了许多变化。同时,新媒体的虚拟、开放、不易掌控的特点也对大学生的世界观、人生观、价值观产生了影响。传统的教育模式难以适应当前形势,这使高校开展爱国主义教育也面临新的挑战。

传统的爱国主义教育模式在新兴融媒体技术面前也稍有逊色。面对多种多样的新兴融媒体技术,传统教育模式显得单一、乏味、陈旧,大学生对于传统爱国主义教育模式产生了审美疲劳。传统的思政课教育大多以授课、讲读为主,传播载体为黑板、粉笔、讲台,但对于热爱新鲜事物的青年一代而言,他们更渴望通过融媒体带来的新鲜体验感来认识世界。这就需要我们不断创新教育模式,顺应时代发展。作为爱国主义教育的主导者,高校必须改变传统教育模式,思想政治

教育工作者也被赋予了更高的要求。然而许多高校思想政治教育者在实际的教育工作中缺乏主动性创造性,一味依赖于陈旧的教学模式,对新媒体的应用能力不强,对第二课堂等新兴融媒体技术的认识不全面,不能灵活使用融媒体技术,这些因素在一定程度上影响了高校爱国主义教育的实效。

面对新兴融媒体的冲击,大学生开始更多地展现他们的主体性,传统的教育模式很难对大学生的爱国主义教育进行把控。大学生在新兴融媒体的环境下,可以自发主动的获取信息,不再处于信息获取的劣势地位。他们不仅可以借助社交网络、app等媒体平台进行信息获取、交换,也更乐意通过新鲜有趣的融媒体自由发表他们的思想观点。融媒体技术介入教育领域显著提高了大学生接受教育的积极性和主动性,这是传统教育模式很难做到的,因而成为目前教育模式改革的重要方向之一。新媒体的出现和发展给大学生爱国主义教育带来挑战的同时,也带来诸多机遇。将融媒体技术和传统教育模式结合,完全可以产生一加一大于二的效果。比如利用新媒体的海量资源为高校爱国主义教育课堂提供丰富的教育内容和全新的教育途径,使新时代大学生爱国主义教育在教育模式、内容、形式上呈现新的特点,规避传统教育模式弊端,使爱国主义教育走进大学生、深入大学生群体,与大学生同频共振,从而培育和涵养大学生的爱国主义情怀。

### 三、融媒体环境下高校开展爱国主义教育的路径

#### (一) 融合线上线下的教育模式

科技的发展、技术的进步为高校开展爱国主义教育开辟了新路径,也对高校开展爱国主义教育提出了新要求。因此高校需要创新教育方式,结合融媒体技术,借助融媒体的力量开展线上线下爱国主义教育。

融合线上线下教育模式,使爱国主义教育具有科学性、多样性。通过传统课堂授课方式引导学生缅怀先辈,追溯爱国往事,实现学生与课堂的互动,调动学生积极性。中宣部在《关于在重大活动中进一步发挥全国爱国主义教育示范基地作用的通知》中强调,“全国爱国主义教育示范基地是激发爱国热情、凝聚人民力量、培育民族精神的重要场所”。<sup>[3]</sup>我国有数百个爱国主义教育基地,并且分布广泛,这也为我国各地的大学生组织爱国主义教育活动提供了场所。各高校可通过校园社团等组织筹办纪念日活动,尤其是重要人物的纪念活动。通过向学生宣讲先烈事迹,发挥英雄先烈的榜样作用,让大学生在参与活动过程中感受爱国主义精神的熏陶,培养爱国情怀,进而坚定爱国主义信念。同时为了确保正向价值观的引领,可以在纪念活动中培养学生科学理性评估历史,以辩证的思维看待问题。在宣传的过程中,线上的方式不仅要新颖还要生动,不仅仅拘泥于PPT、视频等方式向受众群体开展爱国主义教育,更要结合5G互联网优势使传播载体更加吸引人。VR技术逐渐进入人们视野,在实践运用过程中能够使更多人“亲临其境”,从色彩、声音到动画全部实现情景再现,在视觉、听觉上调动学生情绪,更能提高学生参与感,这也无疑能够成为更加贴近大学生、更加生动、更具韵味的爱国主义教育方式。线下组织开展红色电影观看活动,用学生们熟悉的影视明星来演绎历史剧情,在某种意义上也是一种吸引大学生主动接受爱国主义教育的实践路径。例如,《战狼2》和《红海行动》凭借熟悉的演员阵容、悲壮的历史故事,受到了青年群体的广泛热议和关注,电影所宣扬的爱国主义精神和民族情感也引起了观众的情感共鸣和价值认同。

线下运用新媒体传播平台拓展高校爱国主义教育,加强高校新媒体宣传平台建设,拓宽爱国主义教育渠道。高校可以利用组织便利的优

势,建设“微党课”“微团课”等宣传教育平台,宣传国家政策,播放时事新闻,紧跟时代步伐。鼓励相关专业学生组织运营微信公众号,在线下成立运营小组,定时定期撰写微博、微信文章,线上线下融合运用,能够切实达到更好的传播教育效果。高校还可以与地方广播电视台合作打造专项理论节目,例如,中共湖南省委宣传部、人民网等联手推出的《社会主义“有点潮”》节目,无论在节目名称还是节目内容上都深深地吸引了一大批学生。制作系列特色节目,线下参与活动,进行情感交流、观点交换,线上观看直播,学习历史,树立正确人生观、世界观、价值观,充分融合线上线下教育模式,创新与丰富教育内容,鼓励大学生进行感想交流、观点碰撞,并对其加以正确引导,抓住有利契机开展爱国主义教育,提升融媒体在爱国主义教育中的参与度。

## (二) 用融媒体素养提升高校爱国主义教育的实际效果

高校里的所有教职人员,如思政课教师、各年级辅导员、党团学生干部、行政领导,都是高校进行爱国主义教育的核心团体成员,高校爱国主义教育的成效与这些核心团体成员有着密切关系,因此高校要注重提升高校教育工作者的融媒体素养。

高校教育工作者自身要提高政治觉悟,明白

自身职责与使命。高校除了对学生开展爱国主义教育以外,对教育工作者也要定期开展理论学习培训,只有提高高校教育工作者的政治敏锐性和信息鉴别能力,才能够使教育传播更具有科学性。教育者只有不断完善自身的爱国主义知、情、意、行,才能以身作则,帮助大学生形成对爱国主义的深切认同以及在实践中采取正确的爱国行动<sup>[4]</sup>。此外还要培养教育工作者运用新兴融媒体技术的能力与水平,使其更加熟练地掌握运用新技术、新平台。

高校工作者对于融媒体的网络监管能力也直接影响了爱国主义教育的实际效果。融媒体的大发展在一定程度上也意味着为负面信息提供了屏障和传播途径,部分谣言甚至是错误的言论在一定程度上也会影响青年群体对国家的认知<sup>[5]</sup>。在互联网快速发展的时代,网络监管难度也在逐渐加大,这就要求高校网络运营部门加大监管力度,进行把关和逐级审核,增加有效供给,为爱国主义教育营造良好环境,使学生更加安全、绿色地使用校园网,这样才能保障大学生接受正确的网络信息引导,也能保障教育工作者的教育工作顺利进行。高校要组建常态化的技术团队,落实网络监管,切实明白高校作为“话事人”“风向标”“领航者”的重要性,把舆论主导权牢牢抓在手中,增强爱国主义教育的实际效果。

## 参考文献

- [1] 梁超锋.新时代青少年爱国主义教育“四位一体”协同机制研究[J].学校党建与思想教育,2020(5):37-41.
- [2] 旷媛园.新媒体视阈下大学生爱国主义教育路径探究[D].重庆:重大交通大学,2019.
- [3] 中宣部部署在重大活动中进一步发挥全国爱国主义教育示范基地作用[J].党史文汇,2019(9):1.
- [4] 邓娟.融媒体视域下提升高校爱国主义教育实效性路径研究[J].黑龙江生态工程职业学院学报,2020(6):1112-1115.
- [5] 肖万宁.融媒体视角下青年爱国主义教育的实践路径研究[J].大学,2021(36):82-84.

责任编辑 石艳艳



# 包拯法治思想及其影响

王连旗<sup>1,2</sup>, 刘嘉诚<sup>1</sup>

(1.河南师范大学历史文化学院,河南 新乡 453007;2.新乡学院 人文学院,河南 新乡 453003)

**摘要:** 包拯是北宋时期著名的政治家,中国历史上的名臣,杰出的清官代表。包拯素以执法严明、铁面无私、清正廉洁、刚正不阿而著称,包拯在治国理政的社会实践中创造了独具特色、兼有集时代性与实用性为一体的法治思想。包拯的法治思想具有稳定性、断案独立性、执法公正性和反腐严厉性等特点。包拯法治思想融合儒家和法家思想,将法治思想应用于其从政实践中。包拯法治思想对于推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,推进新时代法治建设,具有重要的借鉴和启示作用。

**关键词:** 包拯;法治;思想;影响

**中图分类号:** B244

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-7017(2022)04-0058-04

包拯是我国历史上著名的清官,他一生为民、伸张正义、廉洁公正、立朝刚毅、除恶扬善,成为普通民众崇敬的清官偶像,用自己的智慧和巧辨彰显了宋朝名臣的气度。在长期的从政过程中,恪尽职守,注意维护法律的尊严,形成了独具特色的法治思想。对包拯法治思想进行研究,探究包拯法治思想的内涵及其对多元一体的中华文化的形成和发展做出的历史贡献,能够为新时代全面依法治国、弘扬法治精神、建设法治社会,提供重要的历史借鉴。

## 一、包拯简介

包拯,字希仁,宋真宗咸平二年(999年)生于庐州合肥。包拯天资聪颖,自幼读书勤奋。天圣五年(1027年),包拯登进士第,授职为大理评

事。但他考虑到父母年迈,于是奏请皇帝在合肥附近给以差遣,皇帝改授他为和州(现安徽和县)监税。后他又辞官服侍双亲。双亲去世后,包拯为父母守丧,后升端州知府等职,再后又改知谏院。包拯多次弹劾违法官员,因其廉洁奉公、刚直不阿,后被授龙图阁直学士,历权知开封府、三司使、权御史中丞等职。嘉祐六年(1061年),包拯被任命为枢密副使,成为朝廷重臣。嘉祐七年(1062年)五月,包拯因病去世,终年六十四岁。仁宗亲临吊唁,封赠包拯为礼部尚书,谥号“孝肃”,授包拯幼子包绶为将仕郎、太常寺太祝。《宋史》记载:“拯立朝刚毅,贵戚宦官为之敛手,闻者皆惮之。人以包拯笑比黄河清,童稚妇女,亦知其名,呼曰‘包待制’。”<sup>[1]</sup>包拯显示出智者之明、廉者之威、大忠之勇、仁者大爱的

**收稿日期:** 2021-11-26

**基金项目:** 2020 年度教育部高校思想政治理论课教师研究专项项目“中华民族认同融入‘中国近现代史纲要’课程研究”(项目编号:20JDSZK034)

**作者简介:** 王连旗(1971—),男,河南民权人,河南师范大学硕士生导师,新乡学院教授,博士,研究方向为中国政治制度史和中国传统文化;刘嘉诚(1997—),男,河南新乡人,硕士研究生,研究方向为史学理论与史学史。

优秀品质。包拯的法治思想具有智者之明、廉者之威、大忠之勇、以德振纲的文化内涵。包拯法治思想作为一种文化软实力，对于推进我国新时代法治体系和文化强国战略的构建与完善，具有重要的历史借鉴意义。

## 二、包拯法治思想

北宋时期的社会环境使得北宋的士大夫有着深沉的忧患意识和强烈的参政意识。包拯为官期间素以执法严明、铁面无私、刚正不阿、忠君爱民而著称，形成了具有时代特色的法治思想。

包拯铁面无私、秉公执法，在历史上也是很突出的。据相关资料记载：“（包拯）闻廉者，民之表也；贪者，民之贼也。今天下郡县至广，官吏至众，而赃污挺发，无日无之。……贪猥之徒，殊无畏惮。”<sup>[2]</sup>

包拯勇于兴利除弊、敢于主持正义的品质，在庐州任职时得到充分体现。《涑水记闻》记载：“包希仁知庐州，庐州即乡里也，亲旧多乘势扰官府。有从舅犯法，希仁挞之，自是亲旧皆屏息。”<sup>[3]</sup>因此，包拯被人称为“庐阳正气”。包拯平生非常痛恨官吏的贪污行为，他曾刻石立家训曰：“后世子孙仕宦，有犯赃者，不得放归本家，死不得葬大茔中。不从吾志，非吾子若孙也。”<sup>[4]</sup>令子孙世代遵行。

包拯于景祐四年（1037年）被任命为天长（今安徽天长）知县时，遇到一件棘手的案子。《宋史》载：“有盗割人牛舌者，主来诉。拯曰：第归，杀而鬻之。寻复有来告私杀牛者，拯曰：何为割牛舌而又告之？盗惊服。”<sup>[5]</sup>包拯想出个“金钩钓鱼计”来，于是命告状的农夫杀牛卖肉来引诱割牛舌者告状，由于宋代宰杀耕牛是违法的，牛舌虽伤，牛还没死，岂敢以身试法？果然罪犯见牛主人杀牛卖肉，以为有机可乘，立即到县衙告状，包拯认真审理此案，惩罚了割牛舌者。这反映了包拯执法思维缜密，办案果断，且公正严明。

宋仁宗康定元年（1040年），包拯因在天长县政绩卓著，被调任端州（今广东肇庆）知府。端州位于广东西江中游，是一座风景优美的古城，自唐代以来，端州就是文人士大夫游览观光的胜地。端州以产砚著名，砚台与笔、墨、纸并称为文房四宝，端砚石质坚实温润，纹理细密，发墨快而不涸，书写流利，成为文人士大夫、达官贵人渴求的珍品。但是包拯没有以权谋私，反而革除了前任在“贡砚”数额之外加征数十倍以贿赂权贵的弊端。他从端州离任时，只身而行，百姓过意不去，暗地里送他一块当地特产“端砚”，包拯发现后投入湖中。据资料记载，包拯“徙知端州，迁殿中丞。端土产砚，前守缘贡，率取数十倍以遗权贵。拯命制者才足贡，数岁满，不持一砚归”<sup>[6]</sup>。后来，人们在包拯掷砚处修建了一座“掷砚亭”，来纪念他的功德。

庆历三年（1043年），包拯被召入朝，先后任殿中丞、监察御史、京东路转运使、工部员外郎、天章阁待制、龙图阁直学士、知谏院谏官。“数论斥权幸大臣，请罢一切内除曲恩。又列上唐魏郑公三疏，愿置之坐右，以为龟鉴”<sup>[7]</sup>。包拯在任职期间，向宋仁宗上奏《七事》，提出改革法治的建议，劝谏宋仁宗应当善于纳谏，爱惜人才，调整州县官吏，摒弃奸言，信用贤能。他还主张选练精兵强将，训练义勇，来抵御契丹的侵扰。

包拯执法严峻，不畏权贵。“拯性峭直，恶吏苛刻，务敦厚，虽甚嫉恶”<sup>[8]</sup>。包拯与谏官陈旭、吴奎等一起弹劾张尧佐。包拯认为张尧佐庸碌无能，不堪大任，他向皇帝上疏《请选内外计臣》，据理与仁宗争辩，最终使张尧佐辞去宣徽南院使、景灵宫使两项要职。包拯身居谏官御史之位，多次弹劾高官的不法行为，“这些举动和行为反映了包拯的铁面无私、刚正不阿、嫉恶如仇的秉性。对百姓，他又做到了与民平等、爱民护民”<sup>[9]</sup>。

包拯认为，治理国家重要的是要选贤任能。

他认为选官用人要“各得其人，协心以济，则陛下垂拱仰成，无为无事矣”<sup>[10]</sup>。对于贤者，包拯依照法律力荐，如范仲淹提拔的杨紘、王綽等人，因任内严惩不法之官，受守旧权臣作梗，被降职，后被包拯推荐受到重用。包拯指出：“近闻有臣僚上言，欲议罢去，是未之熟思尔。且国家推典之典，其弊尤甚，因循日久……一旦稗临民政懵然于其间，不知治道之所出。”<sup>[11]</sup>

包拯作为地方官，能够兴利除弊，造福一方。包拯多次调查，着力解决民生问题，请求免除额外赋税。包拯提出：“臣勘会凤翔府造船厂，每年额船六百只，其方木料，并是本府并陇州量支官钱收买，及于秦州探析，所差衙前例各赔钱一二千贯，前后人户破荡家产不少，每户铜身者不下三两人，经年未得了当。”<sup>[12]</sup>经过多次和相关官员协商，最终解决了这一问题。

嘉祐二年（1057年），包拯接到权知开封府的诏书，开始在权知开封府任职上推行他的“以法律提衡天下”的法治主张。北宋开封府坐落于京城，其位置在皇宫和中央机构的南面，所以又称“南衙”。开封府是主管国都的衙署，朝廷任命开封府长官特别慎重，大多由亲王或有威望的重臣来担任，由于包拯铁面无私、秉公执法，朝廷授命包拯为权知开封府。据资料记载：包拯“刚毅不阿，贵戚宦臣，笃之敛手，犹若居御史谏议之论，而且开门听讼，吏不敢欺”<sup>[13]</sup>。开封府旧制，打官司的人投递状纸，不得进入公堂，要交“牌司”收转。“牌司”便从中刁难勒索。包拯上任后，撤掉“牌司”，敞开大门，告状人可以直入府衙大门，然后向他面陈冤屈，使得官吏不敢上下欺骗。民众称赞道：“关节不到，有阎罗老包。”

包拯强调法令的颁布要严格谨慎，不能一言立法，一言废法：“乞今后朝廷凡处置事宜，申明制度，不可不慎重，或臣僚上言利害，并请先下两制集议。如可为经久之制，方许颁行，……如此，则法存画一，国有常格。”<sup>[14]</sup>包拯认为，要秉公执法，不能徇私枉法，惩罚的目的是为了让

人们改正错误，为社会的安全稳定和良性发展做出贡献。正如学者徐莹所述：“在预防和制止官员贪污腐化的过程中，无论是具体政策还是方式方法，都不能无限制地以恶止恶，而是应以止恶扬善为目的，激励和引导人们去恶向善。”<sup>[15]</sup>

嘉祐三年（1058年）六月，包拯迁官为右谏议大夫，权任御史中丞兼理检使。嘉祐三年（1058年）七月，包拯为御史中丞兼领京畿转运使、提点刑狱、考课院。嘉祐六年（1061年）四月，包拯升任给事中、三司使、枢密副使。嘉祐七年（1062年），包拯在枢密院视事，突然得疾，五月二十五日病逝于开封邸舍，享年六十四岁。包拯去世的消息传出时，“京师吏民，莫不伤感，叹息之声，闻于衢路”。

### 三、包拯法治思想的影响

包拯作为我国历史上一名作风正派、不畏权贵的清官，其居官清正、铁面无私的精神，至今依然值得我们推崇和借鉴。

包拯的美名在宋代就已深入人心，在宋神宗统治时期，西羌（属西夏）将领俞龙珂归顺了北宋王朝。“蕃部俞龙珂在青唐最大，渭源羌与夏人皆欲羁属之，诸将议先致讨。韶因按边，引数骑直抵其帐，……龙珂率属十二万口内附，所谓包顺者也”<sup>[16]</sup>。俞龙珂恳请皇帝赐他改姓为“包”，神宗应允，“朝廷特为这位豪爽的酋长赐名‘包顺’（据说是因为他仰慕包拯为人而提出要求姓包，朝廷特意予以满足），并封赏官爵与财物，使这支势力成为天子的臣民和武装，日后发挥了重要的作用”<sup>[17]</sup>。

欧阳修赞誉包拯：“清节美行，著自贫贱，谗言正论，闻于朝廷。”<sup>[18]</sup>包拯曾在肇庆任地方官，从宋代开始当地民众就修建祠庙来纪念包拯，“旧在府治西仪门左。宋熙宁中郡守蒋续建，元延祐中知事朱深道重建”<sup>[19]</sup>，体现出民众对包拯的崇拜和怀念。

开封包公祠内现存的《开封府题名记碑》上刻

有从北宋建隆元年(960年)到崇宁四年(1105年)的历任开封府尹名录,共计183人次。包拯从嘉祐二年(1057年)三月任开封府尹,到嘉祐三年(1058年)六月离任,仅一年零三个月的时间,任期虽短,却是他一生中最负盛名的时期之一,深受民众崇拜。在刻有包拯名字的石碑上有一个一指宽的凹陷,而包拯的名字几乎被抹去,这是民众感念包拯的清廉行为。“包青天”“包龙图”“包待制”的美称,一直传颂到今天。正是因为包拯一生为官清廉,执法思维缜密,且公正严明,不拘小节,得到民众的高度赞誉。他身上体现的是“淡泊利禄、清心明志”<sup>[20]</sup>的精神。现在河南开封清明上河园景区举办的包公迎宾、包公巡案、包公巡视汴河漕运等情景演出,正是广大民众对包拯法治思想认同的体现。

包拯法治思想是在定国安邦的社会实践中产生的,其“执法严明、铁面无私,清正廉洁、刚正不阿,关心民苦、为民请命,孝老爱亲、忠于

国家”的思想也影响到了当代中国共产党人提出的“立党为公”“执政为民”的治国理念。有学者指出:“用包公文化来激励人们不贪污,不腐败,用包公文化约束人们秉公执法、遵守法纪,……使包公文化成为反腐倡廉的重要推手。”<sup>[21]</sup>

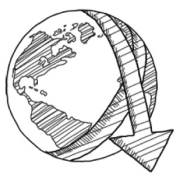
包拯法治思想为新时代国家法治体系的构建和完善提供了有益的现代启示,我们要建立更为科学、完善的法治体系,创设良好的社会环境,把人民对美好生活的向往作为我们追求的目标。而“包青天”精神也深刻反映了法治的内涵和精神,是社会公众对法治普遍的、共同的认知。从本质上看,对包公的崇拜,是对廉洁奉公的崇拜,是对政治清明的崇拜,是对社会公正的崇拜,是对不畏权贵、不通关节、执法如山的崇拜。

当今时代,我们更应该以史为鉴、大力弘扬包公文化,传承其德法结合、崇尚法治、秉公执法的法治思想,全面推进法治建设,为进一步丰富和完善中国特色社会主义法治体系而不懈努力。

## 参考文献

- [1] 脱脱,等.宋史·包拯传:卷316[M].北京:中华书局,1977:10317.
- [2] 包拯.乞不用脏吏[M]//张田,包拯集:卷3.北京:中华书局,1963:40.
- [3] 司马光.涑水记闻[M].北京:中华书局,1989:190.
- [4] 脱脱,等.宋史·包拯传:卷316[M].北京:中华书局,1977:10318.
- [5] 脱脱,等.宋史·包拯传:卷316[M].北京:中华书局,1977:10315.
- [6] 脱脱,等.宋史·包拯传:卷316[M].北京:中华书局,1977:10315.
- [7] 脱脱,等.宋史·包拯传:卷316[M].北京:中华书局,1977:10316.
- [8] 脱脱,等.宋史·包拯传:卷316[M].北京:中华书局,1977:10318.
- [9] 张黎思.传承与创新:包拯形象演变及设计研究[D].西安:陕西师范大学,2017.
- [10] 杨国宜.包拯集编年校补[M].合肥:黄山书社,1989:204.
- [11] 包拯.请依旧考试奏荫子弟[M]//张田,包拯集:卷2.北京:中华书局,1963:28.
- [12] 包拯.请权罢陝西州军科率[M]//张田,包拯集:卷7.北京:中华书局,1963:93.
- [13] 曹金.开封府志:祠庙·卷15[M].明万历十三年刻本.
- [14] 杨国宜.包拯集编年校补[M].合肥:黄山书社,1989:204.
- [15] 徐莹.《商君书》中的官民监督思想[J].史学月刊,2019(11):130-132.
- [16] 脱脱,等.宋史·王韶传:卷328[M].北京:中华书局,1977:10579.
- [17] 陈峰.将军归佩印累累:记北宋名臣王韶[J].美文,2011(9):12-13.
- [18] 冯梦龙.警世通言[M].天津:天津古籍出版社,2004:125.
- [19] 屠英,等.道光肇庆府志:卷7[M].清道光十三年刊本.
- [20] 田久川.包公的千古魅力[J].东北之窗,2006(10):56-57.
- [21] 许辉.在反腐倡廉新常态下传承包公文化路径研究[J].文物鉴定与鉴赏,2017(4):106-109.

责任编辑 夏继先



一线传真

## 新乡市委编办抓住“三个契机”理清市县两级政府部门职责边界

2021年,新乡市委编办以权责清单试点、机构编制报告调研、放权赋能改革“三个契机”,立足工作实际、主动创新,打造市、县两级权责清单,推进放权赋能改革工作向前“迈大步”。

一、抓住权责清单通用目录编制契机“摸底数”。2020年,新乡市作为全省研究编制权责清单通用目录试点,印发《关于公布新乡市市县两级权责清单通用目录的通知》(新编〔2020〕16号),公布市、县两级权责清单通用目录5882项,筛选出5379项市、县均可实施的职权。在市、县、乡三级权责清单通用目录基础上探索编制市、县两级权限清单,进一步明晰市、县两级职责划分,明确各级部门责任。

二、抓住机构编制报告制度调研契机“明思路”。为深入了解市、县两级权责划分问题,新乡市委编办将“权责清单执行情况”纳入机构编制报告内容,赴全市89家市直单位和12个县(市)、区开展调研,通过座谈交流、实地走访等方式,进一步明晰工作思路。一方面,明确职责划分标准。如按属地划分,民政领域“擅自对地名进行命名、更名与销名,公开使用未经批准的地名的处罚”,市级负责市区内地名的处罚事项,县级负责本县域。另一方面,加强指导监督责任。除了市、县共有的且具体的“直接实施责任”之外,市直部门增加了“指导监督责任”,在规范程序、制定标准、适用裁量等方面加强对县级部门的指导和监督,进一步巩固了事中事后的全方位监管。

三、抓住县域经济社会管理权限下放契机“迈大步”。新乡市委编办将放权赋能改革、县域治理“三起来”示范县(市)赋权、开发区赋权、权责清单动态调整四项工作统筹谋划、联合部署,融成工作合力。赋予所辖县(市)255项

经济社会管理权限,同时赋予卫辉市县域治理“三起来”示范市271项经济社会管理权限;在对各县(市)赋权的同时,将赋予县域的经济管理权限同步转移开发区;将下放权限与权责清单进行比对,筛选出119项权责清单遗漏项,新增入新乡市权责清单通用目录管理平台,并纳入市、县两级权限清单编制。

## 焦作市委编办“四个注重”扎实推进放权赋能改革工作

为进一步深化县域放权赋能改革,持续扩大县(市、区)经济社会发展自主权,激发县域经济动力活力,推动县域经济“成高原”,近期,焦作市委编办结合工作实际,注重把握四个环节,扎实推进自主放权赋能改革工作。

一、注重赋权精准性。除涉及国家安全、公共安全、生态安全和意识形态安全等重大敏感事项外,坚持“依法依规、能放尽放、差异下放、应接必放”的原则,采取“县(市、区)点菜、市直端菜”的“菜单式”赋权模式,精准赋予县(市、区)更多想要、有用、好用的市级经济社会管理权限,不搞“一刀切”。

二、注重赋权实效性。分两轮逐县(市、区)调研摸底,多次与市直相关部门座谈交流,摸清县(市、区)实际需求,了解掌握市直部门赋权意愿,精准发力,确保下放权限既贴合基层实际需求,又合法、合理、有可操作性,杜绝玩数字游戏或造形象工程。

三、注重赋权含金量。聚焦县域经济高质量发展密切相关的重点领域,组织市、县相关部门沟通对接,研究赋予县(市、区)的可行性路径,进行重点领域强制性、差异性赋权;针对部分下放权限有法律法规障碍的,提出“片段化”赋权模式,将实质性审核权赋予县(市、区),市直部门只进行程序性审批并盖章,切实提升赋

权工作的实效性。

四、注重严把审核关口。采用“三上三下”审核模式，全方位对赋权事项进行审核论证。“一上一下”：市、县两级分别提出赋权清单、需求清单，经焦作市委编办交叉对比分析后，分别征求市、县有关部门意见。“二上二下”：梳理汇总市、县意见，对比权责清单、政务服务平台事项，并逐项查阅法律法规，形成赋权清单，再次征求市、县意见。“三上三下”：将修改完善的赋权清单第三次征求市县意见，经市、县部门业务科室审核，单位研究签字盖章确认，县（市、区）主要领导审签，再次修改完善后，最终形成《焦作市自主赋权事项清单》。

## 三门峡市委编办以登记工作“基、本、纲、要”助推机构编制事业高质量发展

近年来，三门峡市委编办以创新优化事业单位登记管理工作为抓手，以自身建设为基、创新服务为本、规范管理为纲、强化监督为要，内强素质，外树形象，不断推动全市机构编制事业高质量发展。

一、自身建设为“基”，不断提升履职能力。以“能力作风建设年”活动为契机，打造“政治过硬、组织过硬、作风过硬、能力过硬、纪律过硬”机关，不断提升全体工作人员履职能力和水平。强化机构编制部门党的机关、政治机关定位，通过“党建+业务”深度融合、互促共进，把机关党组织建设成为坚强战斗堡垒。强化服务意识，转变工作作风，在政策宣传、解决难题中走进群众、服务群众。通过开展“机构编制大讲堂”“机构编制研讨会”，打造想干事、能干事、会干事、干成事的机构编制干部队伍，全面提升业务水平和履职能力。

二、创新服务为“本”，不断优化工作方式。以事业单位法定代表人培训等为抓手，不断创新

服务方式，通过“三个结合”实现“三个优化”，全面提升机构编制政策关注度、机构编制工作满意度、机构编制部门美誉度。一是结合事业单位法定代表人培训，不断拓展机构编制政策宣传广度和深度，提升机构编制政策关注度。二是结合登记日常工作，优化办事流程，全力打通登记管理“高速路”，提升机构编制工作满意度。三是结合法人年度报告公示，优化资源配置，提升机构编制部门美誉度。

三、规范管理为“纲”，不断完善制度建设。以《事业单位登记管理服务标准化规范（试行）》为纲领，以“互联网+政务服务”为依托，进一步完善登记管理各项制度，扎实推进登记管理服务标准化建设，推动登记管理服务升级。一是不断完善登记档案管理制度，通过一件一档应归尽归，三大数据库实时更新，一户一册方便查阅的登记档案管理模式，实现档案管理标准化。二是完善印章管理制度，通过摸清事业单位印章底数，管好印章刻制的前置条件和印章日常备案管理情况，“普查”所有事业单位印章印迹、“双随机”核查、事业单位机构编制事项评估，促进事业单位印章管理规范化管理。

四、强化监督为“要”，不断提升管理水平。以事业单位法人年度报告公示、“双随机、一公开”抽查、事业单位评估等为突破口，着力转变监管方式，提升机构编制管理水平。一是严格事业单位法人年度报告公示，强化源头监督。二是严格事业单位法人公示信息“双随机一公开”抽查，强化日常监管。三是建立事业单位评估与监管联动机制，强化结果运用。

## 驻马店市委编办围绕“服务民生” 扎实做好机构改革“后半篇文章”

近年来，驻马店市委编办围绕基础性、普惠性民生保障建设，充分发挥主观能动性，持续完

善机构职能体系，优化编制资源配置，扎实做好机构改革“后半篇文章”，提升人民群众的幸福感和满意度。

一、挖潜编制资源，全力保障“教育优先”。一是将深化事业单位改革收回的事业编制补充中小学教职工编制缺口。2019年以来，先后共调剂900名事业编制用于补充教师编制。二是坚持每3年动态调整中小学教职工编制，根据城乡区域人口流动、各学段学生规模变化等情况，优化调整中小学教职工编制结构比例，持续提高教职工编制效能。三是及时核定人才编制用于重点学校急需引进的高层次人才，保障教师招聘引进工作。近年来，共为全市学校动态核定300名人才编制。

二、优化职能配置，服务建设“健康河南”。一是在现有医疗体系的基础上，新成立市妇女儿童医院，筹建市公共卫生临床中心，不断强化医疗机构队伍建设。二是推进紧密型县域医共体建设，创新适应医共体改革的编制管理政策，探索编制由医共体统筹使用，让群众看病多便利、少负担。三是在新成立的医院试行员额制，按照床位数科学核定员额数。进一步创新人才保障机制，允许公立医院在编制限额内自主使用空编引进人才，推动公立医院人才队伍建设。

三、完善便民服务体系，打通惠民“最后一公里”。一是充实和加强便民服务工作力量，各级明确1名领导负责便民服务中心和村（社区）服务站点的建设和管理。二是按照“应进必进”的原则，将户籍管理、人口计生服务等事项集中纳入便民服务中心办理，实现“一站式”集成服务。在村或社区设立便民服务点或代办点，积极开展代缴代办代理，为群众提供“一站式”就近办理服务。三是积极构建“一门集中、一口受理、一网通办、一窗发证、一链监管、最多跑一次”的服务机制。依托一体化政务服务平台，加大线上线下融合力度，让数据多跑路，让群众少

跑腿，切实打通服务群众“最后一公里”。

## 开封市祥符区坚持“三个统筹” 提升机构编制服务保障能力

开封市祥符区委编办以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持“三个统筹”，有力提升机构编制服务社会经济健康持续发展的保障能力水平。

一、坚持统筹城乡，夯实基层发展基础。牢固树立机构编制全区“一盘棋”管理理念，落实“减县补乡”政策，推动编制资源向乡镇（街道）倾斜。统筹区直单位事业编制225名，向每个乡镇（街道）调剂编制12—22名。选派442名区直自收自支编制人员到乡镇（街道）工作，根据考核情况，将313名选派人员纳入乡镇（街道）全供事业编制管理，为加快推进乡村振兴战略夯实坚实基础。

二、坚持统筹行业部门，满足重点领域用编需求。聚焦群众关注的幼儿教育、脱贫攻坚、环境治理等领域，加大机构编制资源统筹调整力度。近年来，共统筹调剂编制312名，用于解决新成立中小学、幼儿园的编制紧缺问题，有效缓解上学难问题，将有限的编制资源用在服务经济发展的“刀刃”上。

三、坚持统筹编制资源，提升编制使用效率。利用编制周转池制度，唤醒沉积编制资源，激发机构编制资源活力。为市场监督管理所增加单列人才专项编制23个，为基层社会治理服务保障中心增加事业编制35名，为经济社会发展提供机构编制保障。

责任编辑 华 夏

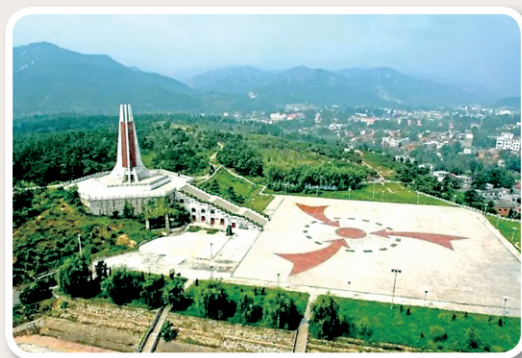




## 桐柏山地区的革命斗争



桐柏山地区是全国著名的革命老区之一。1926年，这里建立了南阳地区第一个中共党组织——月河党小组，随后，又建立红9军第25师第1大队、鄂豫边红军游击队，开辟桐柏山革命根据地、抗日根据地；三军会师、刘邓大军开辟桐柏解放区，成功实现中原突围；1.2万多名桐柏儿女把热血洒在了他们挚爱的这片土地上，为中国革命的胜利和新中国的诞生作出了重要贡献。



桐柏英雄纪念碑广场



三军会师前后，中原军区部队发起了桐柏战役。图为参加进攻桐柏县城的五师指战员



中原军区部队突围形势要图



桐柏革命纪念馆内的建筑群



桐柏革命纪念馆内的一处院落





飞向希望 摄影/程乐意

ISSN 2095-7017



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