

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 持续推进放权赋能 激发县域发展活力

■ 以机构编制工作高质量助推县域经济发展高质量

■ 新时代突发事件后的风险治理思维转变：由涂层式治理转向结构式治理

■ 社会矛盾及社会稳定机制构建

党史上的河南记忆

HENAN MEMORY



彭雪枫纪念馆



豫皖苏时期的彭雪枫

彭雪枫纪念馆是为了纪念我党我军优秀军事家、革命家彭雪枫将军，在将军故乡镇平县城奠基兴建，1988年11月建成开馆。

彭雪枫，1907年9月9日出生在镇平县城南七里庄村，1925年投身革命。他二十年如一日，对党忠贞，为民赴汤蹈火，在中国的革命史上谱写了一曲可歌可泣的壮丽篇章。1944年9月11日，在指挥收复河南省夏邑县八里庄的战斗中，他不幸以身殉国，时年仅37岁。

◎摄影/文明 史料提供/镇平县彭雪枫纪念馆 文字整理/石羽



彭雪枫纪念馆



纪念馆前的彭雪枫雕像



彭雪枫曾经使用过的马灯



彭雪枫纪念馆全景

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 3 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 3 期 / 总第 87 期 / 2022 年 3 月 25 日出版

◇ 专题策划

持续推进放权赋能 激发县域发展活力 / 贺青春 姚磊 袁洋 / 4

开封市建立“编制周转池制度”提升编制资源使用效益的探索与实践 / 开封市委编办课题组 / 6

南阳市 A 区机构编制动态管理改革探索浅析 / 李猛 程万强 / 13

以机构编制工作高质量助推县域经济发展高质量 / 周东柯 / 17

◇ 应急管理

新时代突发事件后的风险治理思维转变:由涂层式治理转向结构式治理 / 张春颜 王思卿 / 20

风险感知与识别:儿童应对突发事件能力培养路径 / 孙端 / 27

◇ 理论视点

社会矛盾及社会稳定机制构建 / 张爱军 / 32

政治势能与执行资源:疫情防控政策的变通逻辑 / 张凯奇 / 39

城市社区居家养老服务供给研究

——基于扬州市 Y 社区的案例 / 邓志锋 袁棋 / 45

◇ 行政文化

红色文化网络传播的理论探索与实践创新 / 夏俊华 李晓静 刘 锐 /51

腐败的文化根源探析 / 张李斌 /57

◇ 一线传真

洛阳市“三个精准”全面推动县域放权赋能改革 等五则 /62

封面图片 / 2022 年 3 月 5 日,第十三届全国人民代表大会第五次会议在北京人民大会堂开幕。这是习近平步入会场。

新华社记者 王晔 摄

封底 / 朝霞满天 摄影 / 陈根增

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 11 * 2022-03 * n

持续推进放权赋能 激发县域发展活力

贺青春 姚磊 袁洋

2014年,习近平总书记在兰考视察时指出,县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环,并提出了把强县和富民统一起来、把改革和发展结合起来、把城镇和乡村贯通起来。我省县域面积约占全省的85%,县级常住人口约占全省的70%,生产总值约占全省的60%,县域经济在发展全局中始终是强力支撑、坚实底盘,县域活则全盘活,县域强则省域强,县域稳则大局稳。河南省委对此高度重视,去年9月7日召开的省委工作会议指出,必须在中心城市“起高峰”、创新开放“建高地”的同时,推动县域经济“成高原”。省委书记楼阳生在讲话时回顾了我省县域改革发展的历程,高度评价向县域下放省辖市级经济社会管理权限的做法。他指出,“全省经过近30年不断探索、接续奋斗,我省县域改革发展取得了重要成果,积累了重要经验,打下了重要基础,到了在系统总结试点成功经验的基础上全面推行的时候,这是省委的重要判断,也是省委的重要决策。”去年10月5日,省委、省政府出台《关于推进新发展格局下河南县域高质量发展的若干意见(试行)》(以下简称《若干意见》),吹响了实施放权赋能改革,推动我省县域经济高质量发展的号角。

一、积极发挥参谋助手作用

一是统一思想,明确任务。省委编办第一时间深入学习研讨省委工作会议精神,深刻认识放权赋能改革是贯彻落实习近平总书记视察河南重要讲话重要指示的实际行动,是统筹推进新发展

格局下县域经济和城市经济高质量发展的客观需要,是省委锚定“两个确保”、加快现代化河南建设的关键举措,要求全办围绕省委中心工作开展调查研究,提出符合实际、操作性强的政策建议。

二是深入调研,总结经验。省委编办精心组织谋划开展了我省近年来县域行政体制改革专题研究,采取书面调研、电话访谈、实地走访等形式,总结我省扩权强县改革、省直管县改革、向“三起来”示范县(市)放权赋能的经验做法,共收集整理书面材料50余份、电话访谈和实地走访20余人(次),掌握了大量第一手资料。

三是理清思路,提出建议。在起草政策文件时,省委编办对我省改革实践中形成的“赋予县(市)更多经济社会管理权限、厘清省市县三级政府职责边界、优化机构编制资源配置”等工作经验进行提炼总结,纳入《若干意见》。围绕县域经济发展实际需要,对照市县权责清单,按照能放尽放的原则梳理权限,在广泛征求意见基础上形成了赋予县(市)的255项经济社会管理权限清单。及时出台《关于加强放权赋能改革后续工作的通知》(豫政办〔2021〕70号),进一步明确了省、市、县各级工作责任。

二、全力以赴推动权限下放

《若干意见》印发后,省委编办迅速行动,建立工作台账推进落实。一是及时印发通知,细化目标任务。向各省辖市印发了《关于推进放权赋能改革做好权限下放承接落实工作的通知》,

本文系2021年度河南省机构编制系统优秀重点研究课题。

要求认真制定贯彻落实方案，主要包括放权内容、责任单位、实施步骤、时间节点、配套措施等内容。向省直有关部门印发了《关于推进放权赋能改革做好权限下放承接落实工作的函》，就工作方案制定、建立联络机制、加强指导衔接等提出工作建议。二是编印工作手册，方便上下联络。逐条收集255项权限涉及的省直有关业务处室负责同志和经办人员的联系方式，编印《县域经济高质量发展放权赋能改革工作手册》，明确省委编办，市、县(市)党委编办及省直有关单位联络员，以便于省、市、县(市)各级沟通衔接。三是持续跟踪问效，狠抓工作落实。明确专人分片负责跟踪方案制定、权限下放等情况，实行日碰头、周调度工作机制，及时掌握各地进展情况。建立信息月报告制度，要求各地、各部门每月填报承接落实情况，问题及建议等内容，对发现的问题及时研究、协调解决。编发《河南省机构编制工作信息——放权赋能改革工作专刊》，交流经验、示范引领。四是建立工作专班，加强统筹协调。会同省委改革办、省大数据局成立放权赋能改革工作专班，按照省委、省政府决策部署，统筹推进向县(市)放权赋能改革工作，重点督促做好权限下放、承接、后续监管等工作。

去年12月，省委编办和有关部门针对各地工作有快有慢进展不平衡等问题，对省直有关部门、各省辖市进行全面督查，对县(市)承接情况进行抽查。在25个省直有关部门，重点察看是否组织了对县(市)的业务培训，是否编发相关权限实操手册、服务指南，会议、文件、信息直达机制是否建立，对县(市)审批事项是否实现网上办理，网络端口是否开通至县(市)，是否逐项明确权限下放后的监管责任等，推动省直有关部门充分发挥服务、指导作用。对各省辖市，重点察看市直有关部门是否组织了对县(市)的培训，是否全部下放权限、不打折扣移交至县(市)，是否签订移交、授权、委托协议，是否协助做好省与县(市)沟通对接、开通端口，是否逐项制定权限下

放后的监管责任等，确保各省辖市支持、服务县(市)顺利承接权限。对抽查的县(市)，重点了解组建工作专班，对接省、市相关部门情况，是否与省直相关部门实现对接，相关政策文件、档案资料、业务手册、服务指南、制式证明等资料材料是否完整移交至县(市)，业务端口是否开通至县(市)；是否会使用承接权限软硬件及各项准备情况等；注重发现有关省辖市和省直有关部门的问题。这次督查有效推动了工作落实，省委、省政府明确赋予县(市)的255项经济社会管理权限于去年年底前全部提前完成市县交接，各类政策文件、业务手册、服务指南等资料全部移交到102个县(市)。

三、深入调研查找解决问题

通过深入调研和全面督查发现，全省各县(市)已将255项权限承接到位，开始正常行使，整体运行顺畅，成效初显，但也存在一定的问题。对存在的问题，做到及时发现并加以推动解决。

一是业务培训针对性有待加强。个别省直部门存在业务培训重视程度不够、针对性不强等问题，没有在第一时间组织开展专项业务培训，仅把此次县域放权赋能改革业务培训作为下一阶段或者全年年度培训计划的一部分。

二是个别权限县(市)承接有难度。一方面，部分县(市)在技术、装备、场地等方面还不具备条件，群众还需要到市里去办。另一方面，放权赋能增加了县(市)部门的工作量，新增业务量大的部门人员较为紧缺，特别是行使市场监管等权限的专业人才不足。

三是工作人员业务不够熟练。在权限运行、承接和行使过程中，基层工作人员对低频事项的政策法规和办理流程未能熟练掌握，办事效率不理想。

四是政务服务事项录入标准不统一。本次下放的255项权限涉及行政许可、行政确认、行政

(下转第12页)

开封市建立“编制周转池制度” 提升编制资源使用效益的探索与实践

开封市委编办课题组

机构编制资源是重要政治资源、执政资源。在中央编委第一次会议上，习近平总书记对机构编制使用提出了坚持瘦身与健身相结合的基本原则，要求“创新管理思路和方法，把规模控制在合理可持续的范围内，不断提升机构和编制资源使用效益”。实际工作中，编制资源固化、结构不优等问题以及“无编可用”与“有编不用”并存等矛盾不同程度制约着编制资源支撑保障作用的充分发挥。落实上级部署要求、解决现实问题都需要创新思路方法，提升编制资源使用效益。基于此，2021年3月起，开封市分重点、分行业领域对全市编制配备使用情况进行了深入摸底，针对部分领域编制管理使用中面临的实际矛盾，认真学习借鉴外地经验做法，探索建立了“编制周转池制度”，在严控总量的前提下，就编制周转池的来源、使用、管理等进行探索，走出了一条编制资源周转循环使用的新路子。

一、开封市机关事业单位人员编制基本情况

开封市对近三年来全市机关事业单位人员编制基本情况，特别是市直教育、医疗等重点领域行业人员编制配备使用情况进行了全面摸底调研，就人员编制管理中面临的实际问题进行了梳理分析。按行业性质区分，情况如下。

（一）行政机关

2018年—2020年，市直机关自然减员（含退休、死亡、调出、辞职、开除等）年均约180人，补充人员用编年均约150名；综合考虑自然减员和公务员招录、政策性人员安置、遴选选调等因素，2018年—2020年，年均可使用空编约100名，平均到市直党政群60多个单位，每单位平均空编不到2名。

至2021年3月，全市行政机关总体空编约800名，空编率7.0%。其中，乡镇空编约540名，空编率18.8%；市属区（含街道）空编约250名，空编率11.5%；县（含街道）超编约50名；市直党政群机关可使用空编约80名，空编率0.23%，平均每个单位空编不足2名。

（二）事业单位

2018年—2020年，市直事业单位自然减员（含退休、死亡、调出、辞职、开除等）年均约780人，补充人员用编年均1300名；综合考虑自然减员和事业人员招聘、政策性人员安置等因素，年均空编约3900名，平均到市直400多个事业单位，每个单位平均空编约9名。考虑到编外用人、政府购买服务等（约7000人）因素，市直事业单位同样存在编制总量不足的问题。

至2021年3月，全市各级各类事业单位总体空编约9000名，平均每个单位空编约3名。其中，市直空编约3000名，县区（含街道）空编约

4500名，乡镇空编约1400名。综合考虑编内编外用人情况及事业发展需要，编制资源稀缺性进一步凸显。

（三）重点行业

1.市属高校。开封市高校属事业单位2个，事业编制约1600名，实有在编人员约1300人，空编约300名。另有人事代理人员约270人。

2.市局中小学（含职高）。事业单位约40个，事业编制约4700名，实有人数约4600人，空编约50名。另有人事代理人员约700人。

3.县区中小学。共核定事业编制约36000名，实有人数约34500人，总体空编约1700名，近三年每年待入编约1000人、自然减员约700人，年均可使用空编约1400名。按照省编办、省教育厅、省财政厅、省人社厅联合印发的《关于统一城乡中小学教职工编制标准的意见》明确的高中、初中、小学、特殊教育学校的教职工与学生比分别为1:12.5、1:13.5、1:19、1:3的标准测算，县区中小学应核定编制约34000名，全市各县区实际核定的编制数与应核定基本持平，但实际核定编制总量与应核定编制总量在县区间分布不均衡。

4.市属公立医院。事业单位10个，事业编制约5300名，实有人数约3600人，空编约1700名。另有自主招聘的人事代理人员约5300人，2015年至2020年期间平均每年增加约320人。

5.乡镇卫生院。乡镇卫生院事业单位约90个，事业编制约4200名，实有人数约3100人，空编约1100名。

可以看出，开封市医疗行业存在空编较多与编外人员较多并存的现象，教育行业存在部分编外用人的现象。如，市直10所公立医院在空编约1700名的情况下，使用人事代理人员近5300人；市属高校和市直中小学分别使用人事代理人员约270人、700人。经深入了解发现，公立医院使用编外人事代理人员是全国共性问题，已被广泛接受，编外人员在养老保险、职业年金上与在

编人员虽有区别，在职称评定方面则同岗同筹，不受编制限制，并且根据开封市人才引进政策，具有副高职称以上或硕士研究生学历以上人员均可按人才引进渠道入编，此种做法已在医疗系统形成较为稳定的编制周转循环使用模式，大多数人事代理医护人员均有通过职称晋升入编的可能。另外，随着医疗体制改革的推进，上级还会对医疗系统的机构编制管理政策进一步明确，由此引发的编制供需矛盾并不突出，可暂维持现状。同时，近年来开封市直中小学通过年度招聘的办法解决了部分编外人员入编问题，学校也已停止招收编外人员，目前存在的人事代理人员可逐步消化。综上，以上矛盾并不突出。

但实际运行中，还存在几个方面的突出矛盾：一是市直行政机构总体满编运行，部门间编制供求存在局部失衡问题。从掌握的情况看，市人大、政协机关连年超编，有些安排到市人大、政协的领导干部提出了入编要求，编制需求问题较为突出。二是市直部分单位存在编制供求失衡，个别领域供需紧张。市委、市政府重点工作，急难险重任务等阶段性任务增加，事务性工作繁重，所需人员有时无法及时补充，无法满足工作需要。三是县区中小学教职工编制总体空编，但存在区域性供需不平衡问题。10个县区核定的中小学编制总量基本能够满足需求，但以各县区中小学在校生数为基准，按照上级文件明确的标准测算，部分县区中小学编制核定存在区域性失衡现象，如有的县区实核中小学编制数高于标准，有的县区核定的编制数低于标准，导致个别县区中小学用编紧张，需求强烈。按照《关于进一步挖潜创新加强教职工管理的意见》提出的“加强市域调剂”“通过周转使用、跨层级跨县（市、区）调剂等措施，妥善解决各地中小学教职工编制需求”的方法，此问题可通过县区间动态调整逐步加以解决，但解决需要一定的过渡缓冲，过渡期间个别县区的学校急需编制问题需要

统筹考虑。

二、外地实施“编制周转池制度”的启示

为学习外地经验，开封市成立专项调研组，由市委编办主任带队赴安徽实地考察，重点就安徽省“编制周转池制度”的建设背景、思路做法、主要成效等进行交流。同时，对山西，湖南省直、湘潭，浙江桐乡、舟山，山东淄博，辽宁鞍山等地的主要做法进行了汇总，并就其对开封的实际指导意义进行了分析。

（一）安徽省“事业编制周转池制度”有关情况

1.建设背景。中央以2012年底统计数为基数对地方事业编制总额实行省级总量控制后，随着经济社会发展，安徽省教育、卫生等民生领域的人员编制难以满足人民群众对公益服务的实际需求。整体上，安徽省各级事业单位零散闲置有几万名空编，但因其“碎片化”分布难以发挥实际作用。为此，安徽省先后进行了“整合编制资源”“编制备案管理”“规模总量管理”等探索尝试，均因难度大、效率低、推行难等因素而效果不彰。为充分盘活闲置的编制资源、保障公益事业发展急需，安徽省立足“严控总量、盘活存量和提高编制使用效益”的标准要求，于2016年8月在6所省级高校试点建立了“事业编制周转池制度”，此后根据实际需要拓展到公立医院、中小学等领域。

2.主要做法。安徽省“编制周转池制度”的核心是“两权分置、统筹管理、按需配置、定向投放、周转使用、制度保障”。两权分置，即借鉴银行业“金融存贷”原理，将编制“所有权”与“使用权”分离，在不改变各级、各行业、各单位编制总量数和“所有权”前提下，将全省事业编制按空编总量一定比例集中起来（40%，约6万名）建立“编制周转池”（相当于存款），省级统筹使用（“使用权”）。统筹管理，即由省编办会

同相关部门统筹建立“编制周转池”，统筹管理周转池编制的配置、使用、评估、存废等，各地市、县区和部门行业不能擅自建立使用周转编制。按需配置，即打破层级和地域限制，区分轻重缓急将周转池编制重点向近年来发展迅速、社会关注度高、编制资源缺口大等民生事业领域行业转移。定向投放，即结合实际情况和发展前景，将周转池编制重点向教育、卫生等急需刚需突出的行业单位定向定量投放（相当于贷款），用于保障其正常运转所需和高层次人才需求。周转使用，即周转编制重点发挥“循环周转”作用，各单位以自有编制建立“自建池”，“自建池”编制空缺后，周转池人员随即转入“自建池”，动态流转、循环使用。周转期三年，期满后，省委编办会同组织、人社、财政、医保等部门进行评估，根据评估结果确定是否重新核定或逐步收回。制度保障，即通过建立完善的制度体系，加强部门协同和规范管理，确保“编制周转池制度”落地见效、发挥作用。安徽省通过建立制度体系，明确编制周转池规模由省编办会同相关单位按需配编制数与实配编制数差额确定，不计入各级各单位编制总量基数，在人事管理和经费来源方面与现有编制同等待遇，人员参加机关事业单位养老保险。各地市行业使用周转池编制时，必须事先向省委编办申请，并严格按照要求控制适用范围和数量。

3.工作成效。安徽省通过建立“编制周转池制度”，在不突破总量的前提下盘活了存量闲置资源，有效缓解了编制只减不增与编制刚性急需之间的矛盾和“空编不用”与“无编可用”并存的结构矛盾，满足了社会公益事业重点领域行业发展急需。特别是在服务保障省直和合肥市属高校、公立医院和中小学等优质资源充足、生员病员集聚、财政保障无虞地区单位编制急需的同时，兼顾了财政承受能力相对不足、编制相对富足地区单位的基本利益，在推动编制供给侧改革、服务保障公益事业发展方面进行了大胆探

索，走在了前列。

（二）其它地方有关情况

1.湖南湘潭。着眼于保障全市人才行动计划顺利实施，2018年出台意见，从基本原则、专户设立和使用范围、条件、程序以及日常管理等方

2.辽宁鞍山。着眼于保障全市人才行动计划顺利实施，2018年出台意见，从周转编制的建立、管理、办理等方面，对建立事业编制周转池工作进行规范。明确周转编制主要用于高等院校、公办高中、公立医院和科研院所等单位引进急需紧缺人才。

3.浙江桐乡。着眼于有效盘活编制资源，提高事业编制使用绩效，破解编制总量控制和刚性需求矛盾，2019年制定管理办法，从编制来源、使用范围、日常管理和部门联动等方面，就建立实施“总量控制、动态调整、周转使用”的编制管理模式进行规范。明确周转编制从优化整合事业单位收回的空余编制中解决，用于招聘高层次人才和“双一流”高校毕业生。

（三）各地“编制周转池制度”的特点及启示

1.特点。一是背景目的基本一致。都是立足编制总量控制前提，缓解各地编制供需之间的实际矛盾，盘活现有编制资源，服务保障本地区高质量发展。二是性质用途基本一致。除湖南省直建立使用行政编制周转池外，其余绝大部分地区均建立实施事业编制周转池，主要用于引进高层次人才和党委、政府重点工作，重大任务人力资源急需。三是保障措施基本一致。使用周转编制人员为在编人员，纳入机构编制系统进行实名制管理，周转编制不纳入各单位编制基数，分别纳入事业单位岗位设置、职称评定、养老医保、财政保证基数，确保与其他事业人员同等待遇。四

是管理手段基本一致。通过完备的制度建设，对编制周转池建立、编制来源、使用范围和对象、使用条件和程序、使用期限和跟踪评估等进行了全链条规范。通过建立组织、编制、财政、人社、医保等部门间管理联动机制，确保周转编制管理使用保障各环节、各领域有序衔接，周转编制由编委统筹管理、单列统计，各单位依据工作需要申请使用，周转期满后进行评估并确定其“存废进退”。

2.不同之处。主要是使用的层级、领域和对象有所差异。安徽省事业周转编制覆盖省、市、县各级，主要保障因公共服务资源优质富集、公益事业发展快速导致的编制和人力资源不足的地区和行业，既用于引进高层次人才，也用于保证正常的医疗、教育所需，解决公立医院、中小学等单位因快速发展导致的人力资源不足问题。其他如山西等地的周转编制层级单一，主要任务是为引进高层次紧缺人才提供保障，部分地区（浙江舟山、山东淄博）周转编制适用范围拓展到为党委、政府重大工作提供支持。

3.可借鉴之处。一是用银行业“金融存贷”原理管理编制的理念可以借鉴。此种模式可以在不突破编制总量和不改变编制“所有权”的情况下，通过“使用权”重置盘活分散于各部门单位的存量编制资源，增加编制的流动性和使用率，提升整体效能。二是着眼缓解本地编制供需突出矛盾、服务保障工作急需的导向可以借鉴。编制资源作为重要的行政资源，必须服从于全面坚持和加强党的领导这个大局，必须为经济社会高质量发展提供保障。可借鉴各地“站位全局、服务大局、保障重点”的基本理念及探索编制资源服务保障“人才引进”“三大攻坚”“五个重大”“督查督导”和教育、卫生等领域工作的有效途径，因地制宜、对症下药、分类施策，以“盘活存量，统筹使用，靶向投放”等手段缓解市委、市政府重点工作人员急需，服务保障全市发展大局。三是系统化、制度化、全链条的管理方法可

以借鉴。建立实施编制周转池制度是统筹使用编制资源、服务发展大局的重大创新，只有在党委的正确领导下，通过组织、编制、财政、人社、医保等部门有效协同和各相关单位密切配合，才能有效发挥作用。可借鉴外地系统化设计、制度性规范、全流程管理、分领域推进的有效做法，将建立实施编制周转池制度纳入机构编制工作全局，通过制度设计和机制建设，将编制周转池制度建设与机构编制、组织人社、财政支持等工作融合谋划、协同推进，以满足经济社会发展重点领域行业急需。

三、开封市提高编制使用效益的实践探索

着眼于解决好周转编制资源从哪里来、往哪里投，效益怎么提，机制怎么建等实际问题，真正实现编制资源的持续周转、循环使用，开封市重点在以下几个方面展开了探索。

（一）运用大数据思维整合零散编制资源，聚合使用周转编制

开封市近三年的情况显示，虽然每年空编的单位不同、每个单位空编情况在持续动态变化、空编分布零散不均，但年均空编总数大体相当、较为稳定，如事业编年平均空编量持续保持在3000名左右。这些稳定的闲置空编就是可再利用的编制资源。在不突破编制总量的前提下，开封市依托机构编制实名制数据库，运用大数据手段将零散的空余编制“云整合”串联，然后以全市近三年年均空编量为基数，采取基数不变、存量统筹的方法，让“碎片化”空余闲置的编制聚合“活化”，从而形成了全市存量编制资源库，为各类编制周转池的建立蓄积起了“源头活水”。

（二）着眼解决突出的矛盾问题，分类建立“编制周转池”

运用金融存贷原理，开封市从存量编制资源库中拿出部分比例的编制作为“本金”，探索开设了“编制银行”，分重点打造编制周转池，把

空余编制资源“二次分配”，定向投放到供需矛盾集中领域，实现了空余闲置编制的“二次发力”。一是为解决安排到人大、政协任职的领导干部入编问题，探索为人大、政协设立了一定数量的过渡性周转编。在行政编制总量范围内，从市直单位尚未使用的空余行政编制总量中拿出一定比例的编制作为过渡性周转编制，用于转岗到市人大、政协各委员会任职的县级领导干部过渡性使用。明确周转编制和用编人员实行“专编管理、总量控制、周转使用”的原则，划定了部门分工，对人员使用编制和回收编制的条件、方法等做出了规定。二是为解决市委、市政府重点工作、急难险重工作及人才引进的用编需求问题，探索建立了市直事业编制周转池。首批从市直事业单位已分配尚未使用的空余编制中拿出一定的比例数，建立市直事业编制周转池，其中部分用于保障市委、市政府重点工作和急难险重等工作急需，部分用于保障人才引进急需。明确了用编单位申请经办程序，规定了周转编使用的数量、期限和各部门全流程协同管理的分工，重点对周转期满后回流的方法进行了强调，确保“建得起、管得住、用得好、收得回”。三是为解决地域供需失衡导致的部分县区中小学编制紧缺问题，探索建立了县区中小学过渡性编制周转池。明确在各县区创新挖潜基础上，在不突破省下达的县区中小学编制总额的前提下，从县区中小学已分配未使用的空余编制中拿出一定比例，建立“县区中小学过渡性编制周转池”，市级统筹，县区根据工作需要向市委编委申请额度。开封市规定了周转编使用期限和使用期间的管理方法，强调了使用期满后回收的方法步骤，提出了各层级部门间加强协同、全流程用好管好周转编的具体要求。

（三）发挥平衡资源配置作用，精准投放周转编制

开封市坚持集中优势资源办大事的原则，结合经济社会阶段性发展变化，从“供给侧”“需求侧”两个角度分析研判编制配置使用情况，在

周转编制的“二次分配”上，坚持围绕重点、精准投放。一是向因工作任务量激增出现的用编缺口进行投放。坚持党管编制原则，首先考虑就是将周转编“二次分配”到市委、市政府重点领域、急难险重部位，这些领域人力资源缺口较大，并且工作量随时间、阶段发展呈周期性变化，契合了周转编灵活机动的使用规律。二是向因城乡人口流动出现的行业性用编缺口进行投放。如对于建立的县区中小学过渡性编制周转池，规定要结合现行的市域内中小学教职工编制动态调整机制进行使用，过渡期间因区域人口流动、学生数量变化较大，确需大量补充教师的学校，可申请使用周转编，弥补部分县区中小学当前教师编制不足的问题。三是向急需引进人才出现的用编缺口进行投放。落实党的十九届四中全会关于“加快人才制度和政策创新”要求，畅通人才引进绿色通道，加大招才引智力度，在市直事业编制周转池中设立人才专项周转编，明确对于政策性安置人员用编、优化干部队伍结构用编等用编急需，可通过周转编加以补充和保障。

（四）畅通循环周转路径，让周转编制循环运转

开封市探索实行了“基础编+周转编”并济的管理模式，让周转编能放得出、收得回、转得动，主要探索了三种运行管理模式：一是阶段性周转管理模式，主要适用于阶段性重点工作。阶段性任务或重点项目建设工作完成后，对编制资源的需求减少，收回周转编，再次投放到新发展阶段产生的新的重点工作领域，确保周转编制临时用临时退，实现循环使用，顺畅周转。二是过渡性周转管理模式，主要适用于在过渡期间临时使用周转编的情形。如县区中小学过渡性周转编的使用，过渡期结束后，根据学校师生比，确需增加编制的，收回周转编，按需调剂基础编；对基础编核定过剩的，视情况收回一定数量的基础编。三是借贷型周转管理模式，主要适用于基本满编单位因工作急需“借”编运行的情况。一旦

所在单位出现空编，编制部门及时收回周转编，从而实现周转编能放能收，循环周转。

（五）建立完善制度体系，确保周转编制闭环稳定运行

开封市及时建立健全配套制度，同时探索建立了编制周转池制度与编制评估制度的有机衔接机制，实现了周转编闭环周转、循环使用模式的稳定运行。一是严格落实总量控制的制度安排。把严控总量作为统筹使用编制资源的首要前提和实行编制周转使用的底线、红线，确保全市编制总量始终不超限额、实有在编人员始终不超编制的“双不超”。二是完善周转编正常运转的配套制度。对周转编制实行全链条管理，明确周转编与核定基础编同等待遇，统筹建立使用周转编制人员在人事管理、岗位设置、财政供给、社会保障、医疗保险等方面的制度保障体系。三是探索编制周转制度与评估制度的有机衔接。将科学配置编制资源的事前评估与执行情况的事后评估合二为一，通过2~3年周转期的实实在在运转，更加科学准确地评估和测算所在单位对编制的需求量，根据实际需求增加或者核减基础编，收回周转编，形成了周转编与基础编双向转化的闭环运转体系，既解决了机构编制管理评估难的问题，又解决了编制资源使用效益提升问题。

四、结语

开封市建立实施编制周转池制度是提升编制资源使用效益的一次深入尝试，但编制资源使用效益的提升是一项长期系统的复合工程，单一的编制周转池制度虽然能够取得一定成效，却很难取得整体效果。只有着眼当地经济社会政治发展所需，综合采取深化改革、优化管理、完善制度建设、加强工作协同等多种手段，从供给侧、需求侧双向发力，才可能在提升编制资源使用效益方面取得明显进展。一是围绕建立系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，持续深化党政机构改革和事业单位改革，有效廓清

行政机构、事业单位职责任务边界，全面理清各类编制资源的使用范围、领域和重点部门单位，各部门单位行政事业单位一体考量，协同配置其机构编制事项，既真正实现政事分开、事企分开、管办分离，切实做到政归政、事归事、企归企，又在确保单位部门工作整体高效运行的基础上，做好改革后半篇文章，确保改革真正发生“化学反应”，推动有限的编制资源用得其所、“好钢用在刀刃上”。二是围绕促进新时代公益事业平衡充分高质量发展，持续创新机构编制日常管理，在有效发挥机构编制资源保整体、保基本、保重点的同时，综合运用统筹使用、内部挖潜、精细化管理、加强“事前事中事后”跟踪评估和动态优化调整、以技换编、购买服务等手段，多措并举缓解编制不足带来的压力，有效破解以往

一有工作就要编制的“靠编吃饭、靠编办事”工作局面，切实把有限的编制资源向经济社会政治基础领域、重点领域、关键部位倾斜，实现编制资源使用得当，真正发挥作用。三是围绕机构编制法治化加强制度机制建设和工作协同，把实名制管理、动态调剂、统筹使用、增减平衡、内部挖潜、以技换编、购买服务等行之有效的经验做法上升为政策制度，为提升编制资源使用效益保驾护航。要在理清压实机构编制、组织、财政、人社和各编制使用部门单位职责任务分工的基础上，建立健全部门单位机构编制工作协同机制，切实推动把提升编制资源使用效益的政策手段落实落细，实现编制资源用得其所，发挥最大效用。

(课题组成员：苏惠娟 孙文学 刘荣虎)

责任编辑 罗 文

(上接第5页)

奖励等不同类型的，各地对办理流程、申请材料、法定办结时限等要素把握不准，导致各县(市)录入政务服务平台标准不统一。

四、锲而不舍巩固改革成果

今年以来，省委编办持续跟踪放权赋能改革推进情况，在确保下放权限基层接得住、用得好的同时，提出做到“三个结合起来”，将改革向纵深推进，以钉钉子精神巩固改革成果。

一是把狠抓落实和提升质量结合起来。以省辖市为单位，定期收集各县(市)包括参加培训、纳入平台、受理办结、办理方式(线上、线下)等承接权限运行情况，及时发现问题，采取针对性措施，推动下放的权限真正落到实处。采取“自下而上”的形式适时开展调查研究，掌握下放权限运行情况，听取基层的意见建议和对权限的具体需求，提高放权赋能精准度、含金量。

二是把下放权限和压实责任结合起来。明确提出权限下放后，监管责任不放松。省、省辖市

有关部门继续履行监管、指导、服务责任，推动省市有关部门按照权责一致的原则，逐条明确权限下放后续监管责任，压实县(市)主体责任。厘清不同层级、部门、岗位之间的职责边界，建立健全责任清单，让不同层级把该管的管得住、管得好，该放的放到位、放彻底，该担的担起来、担好责，做到上下贯通、管理高效。

三是把推动资源下沉与为基层减负结合起来。启动调整权责清单工作，推动省辖市转变职能，减少对县(市)的微观管理，充分保障县(市)发展自主权。科学规范“属地管理”，防止层层向基层转嫁责任。指导省辖市在行政职权下放的同时，相应压减有关部门内设机构和人员编制，把更多机构编制资源补充到县(市)，确保县(市)切实担负起加快经济社会发展的主体责任，全面承接用活、用好下放的权限，走出一条具有县域特色的发展路子。

(作者单位：河南省委编办)

责任编辑 罗 文

南阳市 A 区机构编制动态管理 改革探索浅析

李 猛 程万强

进入新时代以来，随着社会环境的深刻变化，各级机构编制部门纷纷迈出机构编制动态管理改革的探索步伐，着力破解政府职能转变带来的机构编制需求问题。2011年11月，中央编办在重庆市、江苏省南通市、山东省青岛市和烟台市等地启动了全国机构编制管理评估试点工作；2012年，濮阳市在河南省委编办的支持下，借鉴全国改革试点经验，开展了以机构编制评估体制为基础的“总量控制、动态调整”改革试点工作；2017年，安徽省在医疗卫生系统推行“编制周转池”制度。上述改革探索，都是在上级机构编制部门支持下启动的，探索了一些成功经验。南阳市A区的机构编制动态管理改革是一场自发性、实践性、持续性的探索，希望能给各级机构编制部门提供些许借鉴。

一、改革探索动因

（一）辖区管理任务繁重，行政编制存量不足。A区位于南阳市中心城区，1994年撤地设市时由原县级南阳市演变而来，是一个“城乡接合、以乡为主”的农业大区。A区辖区总人口86.67万，常住人口规模相当于一个大县，但行政编制存在先天不足。如，A区现有行政编制1000余名，行政编制万人比为11.7，低于南阳市其他县（市、区）行政编制万人比20.5的平均值，仅为全市平均值的67%；A区共有42个行政机构（含党委工作机关9个、政府工作部门27个，人大、政协、群团机关6个），共有行政编制500余名，平均每个区直机关行政编制13.4名、群团组织行政编制5.25名。行政编制存量严重不足，使得区直机

关行政编制极为紧缺，个别政府工作部门仅设置1~3个内设机构，勉强满足基本工作运转需要。

（二）县乡编制流动困难，结构性问题较为突出。A区编制存在乡镇行政编制富裕、事业编制紧张，区直行政编制紧缺、事业编制富裕的结构性问题。以行政编制为例，11个乡镇和8个街道办共有行政编制400余名，占全区行政编制总数的45%，平均每个乡镇行政编制33.2名、街道办行政编制11.75名。乡镇行政编制平均值是街道办的2.82倍，是区直机关的2.53倍；而乡镇与区直不是一个管理层级，编制跨层级流动十分困难，使得A区无法通过“腾笼换鸟”的方式来解决编制结构性紧缺问题。

（三）市区职责分工调整，加重编制紧缺状况。A区属于“半是城区、半是乡村”的市辖区，辖区内工矿企业、个体和私营企业多，履行经济社会发展职能的任务十分繁重；而市区职责分工又分流了A区的编制资源，加重了编制紧缺状况。如，2014年机构改革中，工商行政管理局、质量技术监督局、食品药品监督管理局由省里下放属地管理，市级实行市区统管体制，三个部门的人员编制全部由市级管理，使得A区错过了补充编制资源的机遇。2015年，为配合做好市辖区食品药品监管工作，A区又为15个乡镇（街道）食品药品监管所配备30多名事业编制及人员，而这些人员编制又在后续改革中上收至市级管理。

（四）政策性用编需求增加，加重了编制管理压力。近年来，上级部门通过行政审批制度改革、“放管服效”改革向县、乡两级下放管理权

限，或重点向医疗、教育等民生领域倾斜编制资源，或通过“减县补乡”为基层补充工作力量，这类政策性用编需求，加重了编制管理的压力。如，A区现有事业编制19000余名，教育系统和医疗卫生系统事业编制12000余名，占区直事业编制总数的66.1%，其他事业编制6000余名；仅2019—2020年为解决乡镇（街道）机构改革和5所新建完全学校用编需求，从非教育卫生系统调剂事业编制567名，占调剂编制总数的8.8%，难度可想而知。

（五）编制资源补充困难，致使“源头活水”严重不足。2012年以来，机构编制部门严格遵守“两个不突破”原则，从严从紧控制财政供养人员数量；受此影响，A区编制资源补充十分困难，基本没有增加。以行政编制为例，2013—2020年底，因物价检查和统调队改革、接收军队转业干部增加行政编制6名，2020年市县生态环境垂管改革时又上收行政编制7名，净减少1名。长期以来，编制资源“源头活水”不足，工作任务持续增加，“巧妇难为无米之炊”，使得机构编制动态管理改革探索成为A区的必然选择。

二、改革探索历程

（一）前期探索阶段。2006年，A区进行公务员初次登记时，出现行政编制人员结构性超编问题，即行政编制人员总体上不超编，且部分行政机构编制有富裕有空缺，但还有部分行政机构编制紧缺、人员超编，使得部分行政在编人员无法进行公务员登记。为此，区委、区政府经过慎重研究论证，决定将部分区直行政机构的空余编制临时调剂给编制紧缺单位使用，调剂的行政编制通过人员动态调整或收回退休人员空编等方式，逐步还原单位。2006年启动的机构编制动态调整探索，主要集中在部分区直行政机构，数量、规模和范围都比较小。也正是这次探索，使A区尝到了机构编制动态调整的甜头，找到了破解人员编制结构性矛盾的可行性路径。

（二）持续完善阶段。2007年至2014年，A区

持续优化行政编制动态调整的工作机制，主要集中在三个方面：一是变部分调整为区直单位全覆盖。A区牢固树立编制“一盘棋”思想，根据区委、区政府实际工作需要，统筹调配区直行政机构空余编制，该增编的增编、该调剂的调剂，待相关人员调整或退休后再收回编制，保证区直行政机构人员总体不超编。二是变临时调整为规范统一调整。A区每年定期汇总区直行政机构人员超缺编情况，结合区委、区政府重点领域工作，拟定编制调剂的意见建议，经编委领导同意后统一调整；或根据部门实际工作需要，“一事一议”研究调整。三是变随机调整为全方位管理。A区在核定的部门行政编制基础上，综合考虑人员超编情况、年龄结构及干部调整需要，为满编或超编单位解决用编难题，待该单位人员减少时，即时收回，确保工作的连续性。这一阶段的机构编制动态管理改革探索，重点集中在解决编制动态管理的制度化、规范化和管理全覆盖上，但改革探索仍着眼于行政机构的编制调剂余缺、动态流动，没有形成科学有效的管理体系。

（三）规范深化阶段。2014年至2020年，A区机构编制动态管理改革探索工作从行政机关向事业单位延伸，调整的范围进一步拓展和深化。一是建立“编制周转”制度。A区借鉴安徽省做法，结合教育领域编制管理的特殊需要，探索建立起“编制周转”制度。即从区直事业单位和部分学校统筹空余编制作为“周转编制”，采取“人编对号、人留编留、人去编销”的方式，用于满足教育系统教师招聘的动态需求。目前，为急需编制的中小学校调剂解决事业编制1500余名。二是加强机构编制资源整合。A区按照政府职能转变和机构改革相关要求，通过撤并、整合职责弱化、职责相近、重复分散及规模过小的事业单位，收回部分编制，或收回部分事业单位闲置时间较长的空余编制，引导编制资源向重点民生领域倾斜。2019年以来，累计为教育、卫生、退役军人服务、城管执法、应急管理等部门调剂

解决事业编制320名，确保各项重点工作顺利推进。三是强化特殊领域编制动态管理。A区每两年根据教育系统中小学校在校生数量和教学任务变动情况，定期对城区和乡镇中小学校编制进行优化调整，任务增加的学校调剂增加编制，任务削减的学校核减编制，确保“好钢用在刀刃上”。这一阶段的机构编制动态管理改革探索，重点集中在统筹全区行政事业编制资源、建立“编制动态调整”管理机制两个方面。特别是“编制周转”制度、中小学校编制定期调整机制的建立，标志着A区机构编制动态管理制度日趋成熟。

三、改革探索经验

（一）始终坚持机构编制管理的基本原则。A区机构编制动态管理改革探索工作，在区委、区政府的正确领导下，始终坚持优化协同高效、机构编制瘦身与健身相结合的原则，通过编制动态调整和机构撤并整合，腾出机构编制资源破解发展难题，保证改革的连续性、稳定性和规范性。特别是在统筹调剂行政事业编制时，始终坚持机构编制管理的刚性原则，方案一经区委编委研究审定后，集中统一调整，区直各部门(单位)无条件服从，真正做到了“机构编制一盘棋”。

（二）建立了“空编统管+动态调编”的工作机制。在行政编制管理上，实行调控编制模式，动态调整空余编制满足区直行政机构编制需求；在事业编制管理上，实行“编制周转”制度，将区直事业单位1~2年内未使用的空编集中周转，周转编制实行“定编定人、人走编销”，统一收回。A区每年根据机构编制台账、机构编制实名制系统，随时掌握和核算区直行政事业单位空余编制情况，结合区委、区政府重点工作和部门工作需要，报经编委领导同意后实施，优先向重点领域和关键部门岗位倾斜，确保编制资源按需分配，让编制资源“活”起来。

（三）实行“基础编制+动态编制”的统管模式。“三定”规定明确的区直行政事业单位编制

是基础编制，保持相对稳定，原则上不作调整；根据单位承担的阶段性任务情况，调剂补充的编制是动态编制，从编制富裕单位周转调剂解决。A区对编制资源实行动态统筹管理，明确了动态编制的使用条件：一是根据区委、区政府和上级安排部署的重点工作，结合部门每年上报的年度任务核查报告，判断其承担的阶段性任务变化情况，进行调剂编制。二是凡是上级安排部署任务较重的，适当调剂补充编制；原增加的工作任务减轻或取消的单位，适时收回核销编制。三是补充编制单位因干部调整、人员退休、人员调出等出现空编，达到收回编制的条件时，按规定及时收回。动态调剂编制，既满足了用编单位补充人员、优化结构的需求，也避免了编制沉淀、编制部门化等问题，确保“人编相适、职责相当”，有效增强了编制管理弹性，让编制资源“动”起来。

（四）持续推进机构编制优化精简工作。A区除了定期对教育系统核编外，每年根据实际工作需要，或整合职能重合、职能严重弱化、编制5名及以下的事业单位，核销收回部分事业编制，或压缩职能弱化、有职能但工作量减少的事业单位，收回部分事业编制，或直接收回部分事业单位2~3年长期闲置、不招录人员的空编，优化编制资源管理。通过核减编制，倒逼相关部门优化队伍结构、加强人员管理，确保将有限的编制资源用于保障民生等关键领域，把编制资源“用”起来。

四、改革探索障碍

（一）机构编制评估机制缺失阻碍了改革探索的深入。A区改革的视野，始终紧盯在编制动态调整上，忽略了构建“机构编制评估+动态编制管理”联动机制的重要性。特别是没有构建起以工作量、岗位需求、财政供养能力为基础的基础编制评估体系，使得区直行政事业单位的基础编制该如何核定、核定多少，缺乏科学的标准和依据，阻碍了改革的进一步深化。

(二) 机构编制数据库政策收紧限制了改革探索的步伐。A区的改革源于行政编制紧缺,也受困于行政编制资源不足。特别是2019年党政机构改革后,区直行政编制资源潜力基本挖掘殆尽,随着全省机构编制实名制管理系统并入中央统一管理,涉及编制调整的,必须相应核减内设机构,或出具新的部门“三定”规定,致使A区“拆东墙补西墙”的行政编制动态调控、事业编制周转模式走进了死胡同。

(三) 编制资源向基层倾斜政策绊住了改革探索的步伐。目前,大部分县区与乡镇之间存在着行政事业编制的结构性问题。统筹整合县、乡两级行政事业编制资源,无疑是破解A区编制资源困局的良策;但跨层级调整编制的权限在中央,不仅调整难度大,而且时效性较为滞后。特别是在鼓励编制资源向基层、向一线下沉的当下,统筹调整县、乡两级行政事业编制资源,很难得到上级的政策支持。

(四) 履职考核评价制度不健全影响了改革的持续性。当前,机构编制部门牢牢把住了行政事业单位机构、职责、人员编制等优化调整的前端审核环节,但缺乏健全的事中、事后全流程监管机制。特别是对相关部门因法律法规立改废释带来的职责变化,或部门阶段性任务落实情况的工作量变化,缺乏实时有效的监管和考核评价,不能及时调整、撤销相应机构或收回编制,使得编制资源周转效率偏低,影响了改革的持续性。

五、改革探索建议

(一) 机构编制部门要鼓励支持扩大改革试点范围,加大机构编制动态管理改革配套机制探索力度。中央编办在推进全国机构编制管理评估试点的同时,也要支持省级机构编制部门,每年选定2~3个市县作为机构编制动态管理改革试点单位,在机构编制管理政策上给予支持,鼓励市县先试先行。通过加大在县、乡两级编制统筹管理、市区编制统筹管理、建立健全部门履职综合考核

评价机制、规范行政事业单位编制核定标准等小微环节的探索力度,进一步深化改革,积累经验。

(二) 出台以人口比例为基准的行政编制分配标准,在全国或全省范围内统筹调剂行政事业编制资源。参照南阳各县(市、区)每万人行政编制配备比,可按每万人核定21~25名行政编制的标准,在全省范围内统筹调剂行政编制,或者从中央、省直部门向县级下沉行政编制,以缓解基层行政编制紧缺的难题。同时,可综合考虑常住人口、辖区面积、区域国民生产总值、一般性税收收入等数据,综合核算市、县两级行政事业编制总量,在全省范围内形成“基础编制+动态编制”的编制资源管理新模式。

(三) 机构编制部门要立足机构编制动态管理改革,鼓励支持地方统筹调整县、乡两级行政事业编制资源。根据A区探索经验,在保证正常运转、留有余力的情况下,乡镇行政编制可按30名核定,街道办可按20~25名核定,区直党政机构行政编制可按18~20名核定。中央、省直相关部门可出台政策,支持县级党委政府按照1:2或1:3的比例,向乡镇基层下沉事业编制。通过编制置换的方式,既减少了乡镇(街道)行政编制资源沉淀的问题,也保障和加强了乡镇工作力量,同时破解了县、乡行政事业编制结构性紧缺难题,避免编制资源的“囚徒困境”。

(四) 机构编制部门要建立健全部门履职考评体系,构建起党政部门机构编制日常监督考核评估体制。中央编办要及时总结全国机构编制管理评估试点经验,以“三定”规定和权责清单为依据,按照“人岗相适、人事相宜”原则,建立健全机构编制事前论证、事中监管、事后跟进的履职综合考评体系,跟进评估党政部门职责变动情况,对职责持续弱化或基本消失的,该核减人员编制的,核减人员编制,优化党政部门编制资源,打破编制资源“肥瘦不均”的现状。

(作者单位:南阳市委编办、南阳市卧龙区委编办)

责任编辑 朱亚娟

以机构编制工作高质量 助推县域经济发展高质量

周东柯

近年来，河南省濮阳县深入贯彻落实党的十九届历次全会精神和省第十一次党代会精神，坚持新发展理念，以更好发挥县域治理“三起来”示范县作用为着力点，不断创新管理体制，挖潜机构编制资源，以机构编制工作高质量助推县域经济发展高质量。

一、立足大局，全面深化改革，开创 县域经济发展新格局

党的十八大以来，习近平总书记围绕深化党政机构改革、新时代机构编制工作发展发表了一系列重要论述，为做好新时代机构编制工作提供了根本遵循。在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，各级党委推动进行了多次改革。濮阳县按照上级改革精神，立足“一地两区一名城”的战略定位，深度谋划布局，高效有序地完成了各项改革。一是扎实完成党政群机构改革。党的十九届三中全会的召开，拉开了2018年党和国家机构改革的序幕，按照改革要求，濮阳县迅速成立专项改革小组，由15名县级干部分口负责推动改革工作。此轮改革，共调整和制定了37个部门“三定”规定，综合设置议事协调机构9个。通过改革，对机构职能体系进行了系统性整体性重构，为县域经济社会发展提供了体制机制保障。二是圆满完成乡镇机构改革。乡镇机构改革是加快推进乡村振兴、实现县域经济高质量跨越式发展的重要举措。濮阳县因地制宜，突出乡镇发展实际，根据资源和区域特点，将20个乡镇分为农业、工业和城镇化、常住人口多经济规模大三

类。农业类乡镇设置农业产业化办公室，挂农业结构调整办公室牌子，立足农产品规模做大做优做精，做好“农头工尾”的文章；工业和城镇化类乡镇设置产业发展办公室，立足产业基础，做好产业转型升级文章；常住人口多、经济规模大类乡镇紧邻中心城区，设置经济发展办公室，找准发展定位，做好融合发展文章。三是稳步推进事业单位分类改革。将承担行政职能类事业单位行政职能剥离后划归机关，实现政事分开；对经营性事业单位进行分类施策，采取转企改制、撤销等路径，实现事企分开。截至目前，全县共核减事业单位147家，动态调整编制2000余名，解决了事业单位“多而散、小而弱”的问题，为事业单位重塑性改革打下了坚实根基。四是深入推进综合行政执法改革。将市场监管、交通、农业、文化、生态环境等领域综合执法队伍进行整合，在乡镇设立综合执法大队，实现县级专业执法+指导、乡镇综合检查+服务的执法模式，破解了多头执法、重复执法的问题。

二、优化服务，提高政府效能，激发 县域经济发展新活力

提升政府服务效能是优化县域发展环境的基础性工程，濮阳县作为县域治理“三起来”示范县，持续推进简政放权、优化服务，激发市场活力和社会创造力，推动县域经济“成高原”。一是深化放权赋能改革工作。根据省委省政府《关于推进新发展格局下河南县域经济高质量发展的若干意见（试行）》文件精神，濮阳县积极站位、

主动作为，采取抓人、抓事、抓制度等工作措施，三管齐下，聚力打造“三张清单”(集中进驻便民中心清单、委托下放清单、待放事项清单)。制定省、市、县三级业务科(处)室联络体系，建立县与省直部门直通车制度，将上级下放权限承接好，达到“接得住、管得好、有监督、落实效”的效果。同时，濮阳县紧密结合乡镇工作实际，赋予乡镇更多的自由裁量权和执法权。印发《濮阳县人民政府关于向乡镇下放行政权力事项的通知》，下放至乡镇104项县级经济社会管理权限，乡镇管理权限由原来的36项增加到140项，破解乡镇有责无权怪圈。二是编制权责清单促进部门依法履职，规范权力运行。为全面实现党委、政府部门权力与责任的清单化管理，濮阳县以部门“三定”规定为纲领，细化部门职责“颗粒度”。在2019年权责清单的基础上，对27个党政部门权责清单进行重新细化梳理，明确权责清单调整程序。通过系统筛选，对各部门未认领事项进行区分甄别，对本级权责清单要素发生变化的，要求各部门在进行职责审查和合法性审查后，在规定时间内向社会公布。对梳理出的2962项行政职权，做到一张表全覆盖全明了，实现“三定”规定在宏观层面配置部门职能与权责清单在微观层面管理部门权责事项有机衔接，由上及下保持权责清单系统性。清单规范后，为进一步强化权责清单对权力运行的制约作用，重点将政府部门的责任事项具体细化为直接实施的责任事项和监督指导下级履职的责任事项，突出上级对下级，群众对服务主体的监督作用。争取实现与上级权责事项的名称、类型、依据基本相同，做到县内同层级部门间横向可对比、本部门系统内纵向可衔接，明确层级权限，促使在权责清单上标准不统一、事项不规范、事权划分不清楚等问题得到有效解决。三是深化行政审批制度改革。近年来，濮阳县深入推动政府职能转变，深化行政审批制度改革，瞄准“放管服”

改革的堵点、痛点和盲点，打出简政放权的“组合拳”，极大激发市场新活力和发展新动力，行政审批服务效能不断提升，营商环境持续优化。县直投资2000余万元高标准建设服务面积达6000余平方米的行政服务大厅，按照“应进必进全入驻、审批流程最简化、办结时限最短、服务质量最优”的工作要求，设计132个综合受理窗口，为全县群众和企业提供“一站式”服务。将庆祖、柳屯等5个乡镇作为省级便民服务试点乡(镇)，进一步梳理涉民涉企服务事项37大项，逐项编制办事指南，多途径向社会公开，让数据多跑路，让群众少跑腿。开展“减证便民”行动，清理民生领域的各类“重复证明”“循环证明”，减少盖章、审核、备案、确认等各种繁琐环节和手续；压缩办理时限，对每项办理事项进行科学评估论证，对公开服务事项明确办理时间，在规定时间内及时办理，办事效率整体提高70%。

三、协同高效，统筹资源配置，增强县域经济发展新动能

立足新发展阶段，濮阳县进一步开阔思路，创新方法，统筹优化机构编制资源配置，服务县域经济高质量发展。一是盘活编制资源，做到“瘦身”与“健身”相结合。坚持精准施策，对职能弱化或列入“僵尸”单位的机构及时压缩或撤销，对职能强化，特别是党委中心工作需要机构及时予以补充调剂，将有限的编制资源用在刀刃上。在“控、减、调”上下功夫。在机构编制总量严控的情况下，坚持“撤一建一”“撤多建一”的原则，实现限额管理从严审批；在控编减编的基础上，将核定总量后结余的70%编制予以核减收回；采取跨部门、跨系统统筹调剂编制，破除编制“一核定终身”“核定之后部门所有”的观念，打破编制使用壁垒。通过实施“减县补乡”政策，将编制资源向基层一线倾斜，乡镇事业编制由684名增加至

1250名。二是严把用编关口，规范用编程序。一方面，出台《濮阳县机关和事业单位进入管理办法》，坚持编内进入、年度控制、论证评估、优化结构、顺向流动、公开选招原则，规范进入秩序，真正做到人员为岗位(专业)需求，人才为发展服务。另一方面，加强内部挖潜，对于人员结构老化、领导岗位空缺而影响工作开展的单位，通过选聘或选调职能弱化单位的人员填补人手不足空缺。三是着力优化民生领域机构职责，在民生福祉上释放更多红利。濮阳县作为国家医疗改革试点县，肩负着推进医共体试点建设的重任。设立医疗改革服务中心，协调服务医疗改革具体事务，通过成立县域两大医共体，辐射周边乡镇卫生院，实现医疗资源共享，形成县级医院诊疗标准、乡镇卫生院收费价格的诊疗模式，破解了群众“看病难、看病贵”的难题。在教育资源保障方面，新建县直学校10所，从乡镇中小学校调剂教职工编制750余名用于新建、改扩建学校教师编制需求，有力地破解了城镇化进程过快带来的“大班额”难题。四是强化机构编制刚性约束，加快推进机构编制法定化。2019年《中国共产党机构编制工作条例》(以下称《条例》)出台后，濮阳县以党史学习教育为契机，多次召开专题会议研讨学习《条例》精神，将《条例》纳入党校教学内容，多方式、多渠道做好《条例》的宣传解读和培训学习工作。制定《中共濮阳县委机构编制委员会工作规则》《中共濮阳县委机构编制委员会办公室工作细则》等规章制度，并将机构编制制度执行情况纳入巡视巡察、党委督促检查、选人用人专项检查、经济责任审计等监督范围，形成制度执行合力，维护制度权威，不断提高做好机构编制工作的能力和水平。

四、项目为王，聚焦产业发展，打造县域经济发展新高地

中心工作推进到哪里，机构编制就保障到哪里。2021年以来，濮阳县坚持“项目为王”，紧

紧围绕“产业强县、生态优先”的发展战略，积极谋划推进机构编制工作。一是聚焦特色产业发展。濮阳因油而建、因油而兴，经过多年的发展和积累，形成了体系完备、门类齐全的化工产业体系。为加强化工产业优势，濮阳县调剂行政、事业编制及人员近30名，为集聚区的高速发展提供人才和编制保障。组建化工产业集聚区综合服务中心，负责收集国内外化工行业市场信息，为化工企业提供信息、科技咨询等“保姆式”全方位服务，解决了化工企业急需了解市场信息之忧，为化工工业快速发展提供坚强的机构编制保障。设立食品专业园区，汇集县内半成品、成品特色食品产业，形成食品业批发地，并依托互联网进行直播带货，进一步推介濮阳县农副产品，拉动县域经济发展。二是聚焦产业集聚区体制改革。产业集聚区是改革的示范区，在推动县域经济高质量发展中发挥着重要作用。濮阳县围绕开发运营去行政化、主责主业去社会化改革方向，明确八项重点改革任务，深入推进集聚区体制机制改革创新。全面实行“管委会+公司”管理模式，党工委、管委会作为所在地党委、政府派出机构，依法依规行使经济管理权限。推进管委会瘦身强体，整合归并集聚区管委会内设机构，实行“大部门、扁平化”管理。将园区内环境保护、安全生产、市场监管、综治维稳、道路管网、绿化保洁等公共事务交由所在地乡镇(办)承担，进一步理顺了园区管委会与属地政府职责关系，凸显园区管委会的经济管理和投资服务职责。三是聚焦黄河流域生态环境高质量发展。设立滩区迁建服务中心，负责沿黄乡镇村庄的搬迁以及辖域内黄河流域的环境绿化、筑坝修堤等工作。如今，在滩区迁建服务中心的综合协调下，沿黄乡镇滩区群众成功搬进了楼房，滩区迁建也成为濮阳市乃至全省打赢脱贫攻坚战的一个重要举措。

(作者系中共濮阳县委书记、县委编委主任)

责任编辑 朱亚娟

新时代突发事件后的风险治理思维转变： 由涂层式治理转向结构式治理

张春颜,王思卿

(天津工业大学 经济与管理学院,天津 300387)

摘要: 新时代各类风险的防范和化解已经成为治理者工作的重中之重。在结合已有研究的基础上,发现风险治理需求呈现出了区域单一风险向时空多元涌现风险转变、事件原风险与衍生社会风险并存、风险与“风险再造”出现等新特点,使得原有风险应对方式的成效弱化,表现为涂层式治理的主体行为固化、目标异化、边际效应降低以及负外部性增强,这就使传统风险治理思维向结构式治理转变成为必要。结构式治理的思维特点在于:一是将风险和风险治理视为常态,二是将风险治理的思维极限化。为了更好地应对多重风险情境,其可供参考的策略包括风险对冲策略、风险自留策略、风险分散策略和风险转移策略。

关键词: 突发事件; 涂层式治理; 结构式治理; 风险治理

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)03-0020-07

一、研究背景

中国特色社会主义新时代背景下,我国“发展面临的各方面风险不断积累甚至集中显露”^[1],如何防范化解风险已成为我们党高度重视和亟待解决的时代课题。“风险”这一概念是随着人们意识到未能预期的后果可能恰恰是我们自己的行动和决定造成的而诞生的^[2],它并不是事物的真实状态,而是思考事物和处理事务的一种价值判断^[3]。面对突发事件频发的大背景,治理者所需应对的风险较之以往而言更加复杂,呈现出时间、空间

多层次叠加交叉的特征^[4]。以传染病类卫生事件为例。从空间的维度分析,治理者面临外部的输入风险和内部的偶发反弹风险这种双重风险挑战;从时间维度分析,现阶段既有事件风险,伴随事件发展而带来的各种衍生风险,也有伴随治理过程深入所带来的“风险治理的风险”;等等。

为了更好地应对风险及其所可能带来的连锁反应,我们有必要对原有的风险治理思维进行反思,思考继续因循以往涂层式治理的思维是否还适用。在突发事件暴发之后,如何定准风险治理的逻辑思维导向,识别各种可能性风险,防范风

收稿日期: 2021-12-01

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“大规模突发公共卫生事件情境下衍生社会风险的预警与防控研究”(项目编号:20BGL250)

作者简介: 张春颜(1986—),女,汉,河北唐山人,天津工业大学经济与管理学院,博士,教授,硕士生导师,研究方向为公共冲突管理、公共危机的预警与应急管理、社会风险;王思卿(通信作者)(1998—),女,汉,河南南阳人,天津工业大学经济与管理学院硕士生,研究方向为公共危机管理。

险的升级和危害扩散,是各级治理者和相关研究领域的学者特别关注和迫切需要探知的问题。

二、已有研究现状

(一) 关于风险及风险治理思维方面的研究

国内外不同领域的学者对风险及风险治理思维进行了纷繁多样的研究。

国外学者贝克最早提出了“风险社会”概念^[5];安东尼·吉登斯认为社会风险是人为和人们制造出来,包括外在的风险和人为的风险^[6];威廉姆等从预期结果和未来结果的角度理解风险,认为风险是在特定条件下所可能产生的结果变动,变动越大,风险就越大^[7];玛丽·道格拉斯将文化与风险联系起来,认为在社会上实际的风险并没有增多或是减少,只是因为文化的差异造成导致人们对风险感知出现偏差^[8],就像艾瓦尔德所说:“任何事情本身都不是风险,世界上也本无风险。但是在另一方面,任何事情都能成为风险,这有赖于人们如何分析危险,考虑事件。”^[9]

国内学者陈振明强调全球已进入高风险社会以及“后疫情时代”,在国家治理的过程中尤其应该增强公共治理的风险观念^[10];李冰认为从实践不确定性维度理解风险是新时代风险治理的逻辑起点^[11];张乐认为在面对像新兴技术风险这类具备高度不确定性和价值争议的未知风险时,思维方式上需要彻底做出改变,否则再熟悉的线性思维也无法应对新兴技术带来的非线性风险挑战^[12];孙粤文把握社会发展潮流,以大数据思维开启了公共安全风险治理的新视角^[13]。

(二) 关于风险治理策略方面的研究

国外学者认为风险治理合并了风险分析和管理的各个方面,是一个极其复杂的过程,它包括如何收集、分析和传达相关风险信息以及做出管理决策相关的所有行为者、规则、惯例、流程和机制^[14],因此在选择治理策略的过程中只有具体分析风险类别,才能做出最佳的选择。例如有学者根据风险特点,基于管理策略、工具选择、利

益相关者是否参与等方面提出了四项风险管理战略,专门制定了风险问题分类与风险管理策略扶梯^[15];丹尼尔主张在应对灾害风险过程中注重社会团体、市场和政府的合作^[16];雷恩等基于城市复杂的风险情况,开发了风险治理的自适应和集成模型,并将该模型应用于城市环境的风险治理过程中^[17]。

新时代背景下,风险的复杂性使得原有单一的风险评估方法效果弱化,有必要将原有依靠客观工具进行风险治理的策略转变为主客观相结合。如张海柱认为传统的风险管理或治理的线性模式要向更具包容性和弹性思维的包容性治理转型^[18]。还有学者依据风险类型提出不同风险治理策略。如赵吉将城市社区风险划分为常规、复杂、不确定、模糊这四类风险问题^[19];王刚提出了风险化解的方式和类型,即风险的规避、转嫁与控制^[20]。

三、新时代突发事件后的风险类型与风险治理需求现状

习近平总书记提出,新时代我们面临的重大风险,既包括国内的经济、政治、意识形态、社会风险以及来自自然界的风险,也包括国际经济、政治、军事风险等^[21]。在此背景下,突发事件一旦暴发,除了自身带来的破坏之外,还极有可能导致或触发另一个或多个不同风险事件的发生。

(一) 风险类型

已有风险类型的分类,要么从宏观的经济、政治、社会、文化的角度笼统分析,要么从微观的逐个罗列的角度进行汇总,本文则从中观视角切入,依据领域、时间和状态三个维度将其划分为不同的类型(如图1所示)。

一是从领域维度来看,根据风险所可能存在的领域,将其划分为:(1)市场领域类风险,如企业破产风险、劳资问题风险、非法集资诈骗风险、经济危机风险等等;(2)社区领域类风险,如

基层管理冲突风险、物业冲突风险、社区冲突风险等等;(3)医疗领域类风险,如医疗资源分配的风险、医患冲突风险、医院管理问题风险等等;(4)校园领域类风险,如校生风险、校园公共关系风险、教育资源分配风险等等;(5)网络领域类风险,如网络舆情风险、网络谣言扩散风险等等;(6)政府领域类风险,如政府信任风险、公共关系风险、物资调配风险、信息公开风险、基层执法冲突风险等等。以上主要是社会领域中的风险,对于自然领域中的风险暂未列入考量。

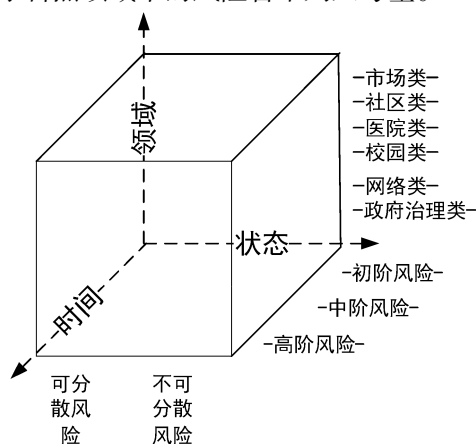


图1 风险类型划分图

二是从时间维度来看,根据风险发生发展的时间阶段,将其划分为:(1)初阶风险。在这一阶段,风险尚处于滋生阶段,难以被发觉,但是容易消解掉。(2)中阶风险。这一阶段,风险处于积聚与扩散阶段,风险逐渐变大,并且向外扩散,容易被发觉,但是急需迅速反应,有效应对。(3)高阶风险。这一阶段,风险主要处于风险向危机转化的临界点上,如果应对不当,则可能直接导致危机的暴发。

三是从状态维度来看,根据风险是否能够通过分散予以消解,将其划分为:(1)可分散风险。从主体层面来看,可分散风险一般可以通过增加承受风险的主体数量将风险压力降低,如为了更好地分散风险,从中央到地方各级相关治理主体都应该纳入风险承担的主体之中,中央政府部门,省、市、基层地方政府部门,均需要依据各方能力大小来分摊责任风险。具体分散方式在下

文会详细谈及。(2)不可分散风险。从主体层面来看,责任主体明确,风险相对单一,难以增加更多的风险分散的主体。从成本层面来看,由于主体单一,也难以将成本分摊下去,由单一主体承担相应的成本。由于目前的单一风险逐渐减少,复合性风险增加,涉及的可能性主体也越来越多,这就使得可分散风险逐渐增多,不可分散风险逐渐减少。

(二) 风险治理需求

突发事件暴发之后,除却其自身的破坏力之外,其所可能诱发的风险事件也会在时间和空间上进行传播和扩散,从而扩大或加深原始事件的影响范围或破坏程度,大大增加结果的不确定性,加剧治理的难度,其治理需求也逐渐呈现出一些新特点。

1. 区域单一风险向时空多元涌现风险转变

全球化孕生了多元化的社会风险,“这些风险不再局限于特定的地域或团体,而是呈现出一种全球化的趋势,在这种意义上,危险成为超国家的存在”^[22]。风险已经不再局限于某个区域、国家,而是很容易向多个区域、国家扩散。例如公共卫生事件一旦暴发,特别是传染类公共卫生事件往往容易波及多个国家和地区,世界人民的生命安全、经济政治交往、国家社会治理等均可能会遭受严重挑战,这些风险相互叠加、交织,犹如不同的积木块不断相互拼接,相互作用,最终涌现出新的系统状态^[23]。

2. 事件原风险与衍生社会风险并存

突发事件的暴发、演化会造成直接的破坏性影响,同时,伴随而来的还有各种衍生社会风险问题。各种风险往往不是孤立出现的,很可能会相互交织并形成一个风险综合体^[24]。突发事件可能会引发其他风险扩散,犹如投入平静湖面的石子,激起圈圈涟漪,衍生出国内经济、政治、意识形态风险,国际政治、军事关系风险等诸多风险。如洪水灾害可能导致房屋被淹—经济损失—工厂停业—人员停工—失业率上升—犯罪率上升

等等，这只是其中一种可能的线条，诸如此类的还有很多。

3. 风险与“风险再造”的出现

风险不仅来源于事件本身，更多地也可能由人们缺乏远见的或具有偏差的决策或行为所导致^[25]，可以说，风险治理本身也成为风险之一。由于治理理念不同所采取的不同应急措施，由于对民众生命价值和权利利益的态度不同而作出不同的政策选择^[26]，都有可能再造新的风险。如有些国家在公共卫生事件防控过程中，根据民众占有财产情况的不同施行不同的政策，导致不同民众享受到的救治服务有所差异，有些能够及时通过昂贵药物的摄入减缓病情，有些则无力承担，这就有可能成为衍生风险的导火索。

四、转变的必要性：涂层式治理成效的式微

涂层的原意是指用一些光鲜的涂料、材料装点、涂抹建筑、对象，以达到某种特定的效果、实现某种特定的目的^[27]。而涂层式治理，是指通过掩盖、遮蔽的手段暂时淡化风险及其可能造成的损失。它在一定意义上，确实“有其效用与价值，会遮掩问题，提升形象，满足人的某种实用和心理需要，甚至在某种程度上为人们制造了一种完善的、仿真的幻象，但是涂层的效用与价值终归有限，往往不长久”^[28]。而且涂层式治理在治理的过程中会留下粉饰风险的痕迹，营造治理的假象，却并未产生实际的治理效果。涂层式治理方式在实践中作用和效果逐渐式微，具体表现在四个方面。

一是涂层式治理的主体行为固化。它是指治理主体面对不同风险情境都倾向于采取同样的策略，而不是因事变通。而风险具有不确定性，不同的风险类型造成损失和影响范围都不一样，如果治理者私心过重，既想快速规避风险，又想做出漂亮的政绩，那么他们在进行风险治理时，往往社会对风险类型不加以识别，用一服药治百

病，采取一样的涂层方法来试图掩盖风险，营造出一种风平浪静的幻象，久而久之，会使得人们反而对风险越来越不重视，一些潜在的风险便会慢慢发酵。

二是涂层式治理的目标异化。从应然的角度来看，风险治理的目标本应该是更好地化解风险，而涂层式治理思维关注的焦点却变成了如何更好地粉饰、掩盖风险。这种关注焦点的转变代表着部分治理者目标的异化，一旦这种思维方式被学习，将会导致组织内部其他人员的工作也出现类似行为偏差，工作的重点逐渐围绕掩盖风险来展开。长此以往，不仅组织内部会出现工作麻木倦怠的情况，还会导致公众在风平浪静的假象下，出现“温水煮青蛙”的状态，丧失在风险治理中参与的积极性。

三是涂层式治理的边际效应降低。涂层式治理的边际效应，是指在其他治理方式的投入固定不变的情况下，连续增加该方式的使用成本所新增的产出或效益反而会逐渐减少。这就意味着，当成本的增加超过某一水平之后，新增的每一个单位投入换来的效益量反而会下降。在风险治理过程中，持续采用涂层式治理方式，刚开始成本的上升可以带来较好的治理效益，但随着成本的增加，反而会出现延误时机或导致风险升级的负面结果，以致出现边际效应降低的情况^[29]。

四是涂层式治理的负外部性增强。涂层式治理的负外部性，是指该方式的使用对他人和社会所产生的消极影响。一方面，涂层式治理方式的采用从表面来看似乎是“无风险”，但是看不见不代表不存在，潜在风险积聚，从长期来看是极为不利的，为社会稳定埋下了不安的隐患；另一方面，信息化时代大大增强了信息传播的横向性和即时性，面对多种诱因的风险源，遮盖的方式已经难以应对多元化的信息传播现状，反而会给公众造成“不作为”之感，如果官方渠道传播迟滞的话，将会带来“小道消息”横行，谣言继起，进而加重事件过后的社会恐慌。

综合分析,面对当下大规模突发公共卫生事件情境,涂层式治理思维及其手段的成效表现为要么“无功”,要么“有过”,风险思维亟需转变。

五、结构式治理:风险治理思维的新转向与相关策略

(一) 结构式治理的界定与特点

结构式治理是“结构主义”与“治理”结合的产物。所谓“结构”就是模式,这个模式是用从其本身过于复杂的一个现实里所取来的要素制成的^[30]。而“结构主义”是一种意识形态,是一种逻辑,它涉及各个领域。因此在结构式治理的过程中,既要从整体出发,又要兼顾到系统内的要素。由此我们界定结构式治理,是指治理者着眼于整个系统,通过内部结构的转化、管理策略的选择与转换,实现对风险的识别、测量,在降低风险的成本与提高收益之间进行权衡与博弈的治理过程。其特点在于:一是将风险和风险治理视为常态。谈风险只是为了揭示问题,作为危机的前一阶段,它只是未来的一种可能性,不一定会成为危机,明确风险概念的提出更多地是为了反思现状。除了突发的异常风险之外,治理者对于日常风险也应该有所警惕,将风险治理制度常态化,这样才有利于降低潜在风险转化为现实风险的可能性。二是将风险治理的思维极限化。极限思维的培养有利于治理者统筹考虑多重风险情境,着眼于整个社会系统,以便做出最坏的打算,并给出相应的应急预案。如传染病事件发生、发展的进程中叠加了自然灾害如何处理,叠加了经济危机怎么办,叠加了动物疫情又如何,等等。三是将风险治理的思维框架化。首先治理主体必须树立风险意识,其次要设立一个目标,然后在对风险识别的基础上,确定如何在风险博弈的过程中对风险成本与收益进行精确测量,以确保采取恰当的治理策略。

(二) 结构式治理的相关策略

习总书记强调:“既要有防范风险的先手,

也要有应对和化解风险挑战的高招。”^[31]风险治理策略选择的准确与否直接影响着治理效果的好坏。依据治理者在进行策略选择时思考的风险博弈过程,以及成本—收益的二维逻辑思考框架,风险治理策略可划分为以下四种(如图2所示)。

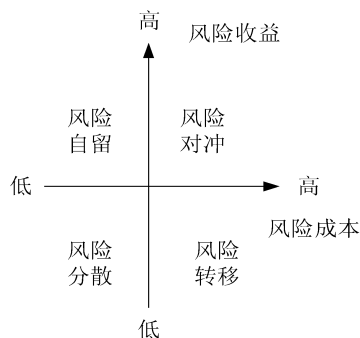


图2 风险治理策略划分图

一是风险对冲策略。所谓风险对冲,是指通过设计风险治理策略组合,冲销某项治理策略所带来的潜在风险,从而增加其正效果的确定性,弱化其不确定性。当风险应对成本高,所获得收益也高时,治理者可以倾向于采用风险对冲策略。面对高风险高收益,即使应对风险所承担的成本高、代价大,治理者也是有必要去做的,但是可以选择组合型的风险治理策略来减少潜在风险带来的负面影响,对冲风险和避免衍生风险。需要注意的是,其对冲的不再是单一风险,而是风险集合。例如,在传染类公共卫生事件防控过程中,为了更好地阻断病毒传播,往往采取封闭式治理,不同程度地停工、停业,暂停线下办公、接触式实体销售等,这样做虽然降低了人群之间传染的概率,但也掐断了很多实体经营组织的盈利源。为了降低经济风险叠加的可能性,我们鼓励多元化的线上经济模式,如各种电商平台非接触式配送,各企业线上办公、共享员工,等等,都在一定程度上缓解了经济下行的问题。

二是风险自留策略。所谓风险自留,是指治理者根据对风险实际情况的评估,主动或者被动地自行承担风险造成的损失,同时也享受所得收益。当风险成本低至治理者所能够承受和承担的范围时,加上高的风险收益,治理者可以倾向

于选择风险自留。具体来看,风险自留又可分为有计划的和无计划的。有计划的风险自留是指治理者能意识到风险的存在,通过评估自身的能力,在确认可以处理风险的情况下进行的风险自留。这时风险治理的成本是小于收益的,是一种积极主动的风险治理策略。相反,无计划的风险自留,具有偶然性,当风险猝不及防出现时,治理者认为某些潜在风险造成损失或是转化为危机的概率极低,自留风险后又无法及时有效地应对,这时就可采取无计划的风险自留策略。这属于相对消极的风险治理策略。^[32]例如,传染类公共卫生事件过后,对于各地区风险等级划分做法,就很好地解释了风险自留策略。当某一地区出现病例时,我们不再采取全省(市)域的风险等级上升、全盘封闭式管理的措施,而是利用风险自留策略,通过对实际风险的研判,针对有病例的社区和相关区域采取更高级别的防控措施,将风险尽可能地封锁在固定区域,然后该区域的各级部门通过科学有效的方法进行风险治理,缩减风险的影响范围,以保证其他区域的人们正常生活,从而减少因停工、封闭等措施带来的各种损失。这对于整体区域而言,收益是较高的。与此同时,封闭社区内部形成的应急状态“生活圈”,也推动了“社区团购”的发展,较低的成本可能会换来较高的收益。

三是风险分散策略。所谓风险分散策略,是指通过多元化的主体结构来分散责任和成本。在风险收益低和应对成本低的情况下,治理者可以倾向于选择风险分散策略。一方面,从主体责任层面来看,以结构化视角切入,将不同层级的主体看作一个整体,通过增加承受风险的主体以减轻总体风险的压力,可以使相关治理者减少风险损失。突发事件暴发后,区域内部的同一等级部门之间由于权力级别一致,一方难以有效命令另一方,使得防控协同治理工作难以有效推进,这时往往有赖于上级政府的统一指挥和协调沟通。依靠上级政府权威确实可在短时间内集聚大量人

力、物力、财力参与应急救援工作,但是权力高度集中于上级政府的同时,责任和风险亦相应被集中,一旦出现防控不力,民众不满的矛头也容易指向承担责任的单一主体。为了更好地分散风险,从中央到地方各级相关治理主体都应该纳入风险承担的主体之中,中央政府部门和省、市、基层地方政府部门,均需要依据各方能力大小来分摊责任风险,能力强、实力强、经济基础好的多承担化解社会风险的责任,反之则少承担化解社会风险的责任。另一方面,从成本层面来看,社会风险的防控成本也应该依据责任主体的不同进行分摊。对应主体层面的划分,成本可分为全国性成本、地区成本和部门成本。(1)对于全国性、大范围社会风险的预警、应急、善后所需成本由中央政府承担,列入国家预算,一般通过国家财政开支和行政经费支出,而对于那些突发性社会风险,在计划和预算当中尚无该项预算准备的,则应该单设突发性社会风险的费用计划,以便及时应对风险。(2)对于某一个或几个区域的社会风险成本,则应该由当地政府、相应责任主体或通过社会组织筹集所得来承担;风险蔓延严重的,也可以单独向中央政府或是其他区域请求支援。(3)对于发生在一个或几个部门的社会风险则由特定的部门、组织或群体来承担,一部分可来自主管地方政府的财政预算,一部分则由风险所在地的机构、企业单位承担^[33]。

四是风险转移策略。所谓风险转移策略是指将风险可能带来的部分或者全部的损失,通过保险或者其他方式转移出去。当风险治理成本高而收益低的时候,从理性角度来看,治理者应倾向于将风险转移出去。但是如果是面对大规模的突发事件,以传染类公共卫生事件为例,政府作为最直接的治理者,很容易扮演双面角色,既想把风险转移出去,同时又不得不承担转移出来的风险。如在突发传染类公共卫生事件防控过程中,除了事件本身,还会产生许多“风险链”,这种情况下风险的损失已经不再是某个企业或者个人所

能够承担的。因此,面对社会性的、公共性的事件,国家层面便承担起了风险转移的重任。与欧美资本主义国家在风险转移过程中国家与商业保险各有参与不同,我国为了减少风险对全社会的影响,保障人们正常生活和经济持续运转,国家出台政策代替保险发挥作用,比如出台政策减免企业税费、扩大就业岗位、承担医疗费用等等,

这些政策尽可能地把对各行各业的风险影响转移,由国家来承担大部分风险。

综上所述,突发事件后的多重风险情境及其治理需求现状要求治理者跳脱以往涂层导向的治理思维和方式,向结构式治理导向的思维和方式转变,将风险防控意识和治理常态化,从而更好地应对新时期的各种突发性风险挑战。

参考文献

- [1] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:81.
- [2] 安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].田禾,译.南京:译林出版社,2011:27.
- [3] 帕特·奥马利.风险治理[M]//吕亚萍,译.奥斯汀·萨拉特.布莱克维尔法律与社会指南.北京:北京大学出版社,2011:319.
- [4] 葛天任,裴琳娜.高风险社会的智慧社区建设与敏捷治理变革[J].理论与改革,2020(5):85.
- [5] [22] 乌尔里希·贝克.风险社会[M].何博闻,译.南京:译林出版社,2004:序言7,22.
- [6] 尹建军.社会风险及其治理研究[D].北京:中共中央党校,2008:3.
- [7] 郭晓亭,蒲勇健,林略.风险概念及其数量刻画[J].数量经济技术经济研究,2004(2):111-115.
- [8] 黄剑波,熊畅,玛丽·道格拉斯的风险研究及其理论脉络[J].思想战线,2019,45(4):13-21.
- [9] 杨雪冬.全球化、风险社会与复合治理[J].马克思主义与现实,2004(4):61-77.
- [10] 陈振明.关注高风险社会下的公共治理研究[J].中国社会科学评价,2021(2):153-156.
- [11] 李冰,刘卓红.新时代风险治理探析[J].理论视野,2021(6):55-61.
- [12] 张乐.新兴技术风险的挑战及其适应性治理[J].上海行政学院学报,2021,22(1):13-27.
- [13] 孙粤文.大数据:风险社会公共安全治理的新思维与新技术[J].求实,2016(12):69-77.
- [14] O Renn & K Walker.Global Risk Governance: Concept and Practice Using the IRGC Framework[M].Netherlands:Springer,2008:9.
- [15] 张大维.国际风险治理:分析范式、框架模型与方法策略——基于公共卫生风险治理的视角[J].国外社会科学,2020(5):99-111.
- [16] Daniel P Aldrich, Sothea Oum & Yasuyuki Sawada. Resilience and Recovery in Asian Disasters: Community Ties, Market Mechanisms, and Governance [M].Tokyo: Springer,2015:343-351.
- [17] Renn Ortwin, Klink Andreas, Schweizer Pia-Johanna. Risk Governance: Application to Urban Challenges[J]. International Journal of Disaster Risk Science, 2018:68-72.
- [28] 张海柱.系统风险、包容性治理与弹性:西方风险治理研究的新议题[J].国外理论动态,2020(4):137-146.
- [19] 赵吉.复杂性视域下城市社区风险识别及其应急治理策略[J].天津行政学院学报,2021,23(3):59-66.
- [20] 王刚.风险的规避、转嫁与控制策略:基于中央与地方政府的对比分析[J].中国行政管理,2020(10):121-128.
- [21] 习近平在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话[EB/OL]. (2017-01-01) [2021-10-28].http://www.xinhuanet.com/politics/2017-01/01/c_1120228200.htm.
- [23] 罗批.从综合到涌现:战争复杂系统综合建模仿真方法、实践与思考[M].北京:国防大学出版社,2011:前言2.
- [24] 李季.健全国家应急管理体系防范化解重大风险[J].行政管理改革,2020(3):4-9.
- [25] 陈宇琳,李强,张辉,等.基于风险社会视角的城市安全规划思考[J].城市发展研究,2013(12):99-104.
- [26] 肖祥.风险社会治理责任范式:全球战“疫”与中国行动[J].学术界,2020(9):23-26.
- [27] 陈忠.涂层式城市化:问题与应对:形式主义空间生产的行为哲学反思[J].天津社会科学,2019(3):37-42,49.
- [28] 陈忠.涂层正义论:关于正义真实性的行为哲学研究[J].探索与争鸣,2019(2):36-46,141-142.
- [29] 张春颜,李婷婷.我国冲突管理方式转变的趋势分析:由控制主导向化解主导[J].领导科学,2016(6):58-59.
- [30] 亨利·列斐伏尔,戴修人.关于结构主义和历史的几点思考[J].现代外国哲学社会科学文摘,1964(9):14-20.
- [31] 闻言.坚持底线思维、增强忧患意识,有效防范和化解前进道路上各种风险挑战[N].人民日报,2020-10-01(5).
- [32] 周智海.风险管理的新趋势:风险自留[J].北京工商大学学报(社会科学版),2002(1):40-43.

责任编辑 刘 钊

风险感知与识别:儿童应对突发事件能力培养路径

孙 端^{1,2}

(1.湘潭大学 公共管理学院,湖南 湘潭 411105;2.长沙师范学院 经济管理学院,湖南 长沙 410100)

摘要: 儿童校园突发事件不仅给儿童带来了身心伤害,而且给儿童理解和认知社会带来了巨大困境。从风险治理的视角来看,感知与识别突发事件对提升儿童应对突发事件能力具有重要的现实意义。儿童应对突发事件能力是儿童在应对突发事件整个过程中所具备的各种能力的总称。风险感知能力和风险识别能力是儿童应对突发事件能力的重要组成部分。教师和家长是儿童教育的主体。以儿童认知为基础,以儿童教育素材为对象,通过塑造突发事件情境,培养儿童感知与识别突发事件能力,有利于儿童的全面健康成长。

关键词: 突发事件;应急管理;风险感知;风险识别;儿童教育

中图分类号: D630.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)03-0027-05

突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件^[1]。突发事件是人类生存和发展必须面对的挑战。但是,作为未成年人,儿童应对突发事件是应对这个挑战的一个薄弱环节。情境教育理论认为,教育主体以塑造情境为逻辑起点,通过情感驱动、暗示诱导、角色转化、心理场整合等手段,可以使受教育者在身临其境之中主动感受和思考,从而达到教育之目的^[2]。情境教育理论与实践为儿童应对突发事件提供了良好的教育路径支撑。着力提升儿童的风险感知能力和风险识别能力是提升儿童应对突发事件能力的重要环

节,而培养儿童应对突发事件能力就成为教师和家长实施儿童安全教育的重要工作和任务。

一、相关概念界定

能力是指能胜任某项任务的主观条件^[3]。人的能力总是在实践中表现出来。能否成功地完成某项实践任务依赖于人的主观条件。人具有主观能动性,人的主观条件主要体现为人的心理条件,包括人的智力和知识结构等内容。所以,人的能力还可以被界定为人类成功地完成某项活动所必需的个性心理特征^[4]。应对突发事件能力是人类在应对突发事件整个过程中所具备的各种能力的总称。不同的应对主体受其主观条件的限

收稿日期: 2021-10-16

基金项目: 国家社科基金重大项目“完善诚信建设长效机制的立法研究”(项目编号:20ZDA056);长沙师范学院工商管理重点建设学科资助

作者简介: 孙端(1982—),男,河南周口人,湘潭大学公共管理学院博士研究生,长沙师范学院讲师,研究方向为公共管理。

制,应对突发事件能力有强弱、高低之分。依据主体个性特征,提炼不同主体所应具备的应对突发事件能力,进而加强其能力培养和训练,对于人类整体应对突发事件具有重要的现实意义。

儿童应对突发事件能力是儿童在应对突发事件整个过程中所具备的各种能力的总称。儿童应对突发事件能力需要依据儿童群体的心理特征加以提炼,并在实践基础上进行总结。感知是人类认识世界的开端,也是个人自我建构的重要途径^[5]。风险感知是人脑针对某种特定风险的特征和属性所做出的直接反应,是人类认知风险的开端。风险识别是人类在风险感知的基础上,依据各种知识、经验和技术等手段,依据风险因素识别出风险的性质、大小、危害程度及其演变规律的过程。儿童心理学认为,随着儿童年龄的增长,在成人的关爱和培养下,通过儿童亲自参加实践活动,儿童的感知和识别能力会得到持续提升和发展。从实践来看,儿童安全教育是儿童校园教育的重要内容,是教育职能部门的重要工作,也是儿童家长关注的焦点。作为儿童安全教育的重要内容,我国儿童应对突发事件教育的质量普遍不高,儿童应对突发事件能力普遍较低,具体表现在儿童缺乏应急知识、应急体验和应急技能,儿童对突发事件缺乏正确认知,学校和家长对儿童应对突发事件教育重视不够、应急课程开发不足、应急训练匮乏等等方面。基于情境教育理论,加强儿童风险感知能力和风险识别能力的培养是着力提升儿童应对突发事件能力的重要手段和方法。

二、儿童应对突发事件风险感知能力培养路径

儿童心理学认为感知,包括感觉和知觉是儿童认知发展的基础。感觉是客观事物的个别特性在人脑中引起的直接反应,而知觉是反映客观事物整体形象和表面联系的心理过程,知觉比感觉复杂、完整^[6]。风险感知是儿童应对突发事件的

开始。作为风险事件,突发事件具有不确定性、复杂性和破坏性等特点,这给儿童认知突发事件带来了巨大困难,因而儿童一旦遇到现实突发事件就会束手无策,极易产生恐惧心理。儿童心理学建构主义者认为,在特定的时间内,观察一个物体所获得的感觉,是通过其空间和时间的邻近和相似性来发生联系的,而知觉是由具有空间排列的物体、物体之间的关系,以及空间中的运动和变化所刻画的事件共同组成的^[7]。为教育儿童应对突发事件,教师和家长应以儿童认知发展为基础,通过采取塑造突发事件场景、实施儿童角色转换、加强儿童心理引导、强化儿童风险意识等措施来培养儿童应对突发事件风险感知能力。

(一) 突发事件的场景塑造

场景最初是指戏剧、电影等艺术作品中的各种道具所呈现的场面,现在在教育学、社会学、经济学、心理学等多种学科中呈现出不同的意蕴。在教育心理学中,场景是指在教育教学过程中,应用各种教学素材所呈现的教学场面。情境认知理论强调教育场景与个体的交互作用,真实情境是学习的重要并极有意义的组成部分^[8]。借助教育场景,教师和家长将儿童置于真实或逼真的场景活动之中,通过儿童感觉器官获得真实体验,并依靠儿童与场景的交互作用来增强儿童的感知能力。我国《突发事件应对法》将突发事件划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件,这为教师和家长开展突发场景教育提供了分类标准。教师和家长可以依据各种突发事件的构成要素、表现形态、危险程度等不同表征,塑造不同的突发事件场景,以刺激和触发儿童的感受器,激活儿童的感知系统,让儿童感受和体验突发事件场景下的物体和空间布局,最终形成儿童个性化感知判断。在此场景教育过程中,教师和家长应依据风险感知理论,把儿童感知突发事件过程与风险感知过程融合起来,形成同频共振的格局,让儿童在这个特定的时空场景中观察和体验突发事件风险的不同表征,以强化

儿童对突发事件风险的感知能力。

（二）突发事件中的儿童角色转换

角色转换是指基于各种需要,个体从一个角色转换成另外一个角色的过程。角色转换理论认为,儿童通过扮演角色、担当角色,产生进入角色的知觉,凭借这种如临其境的知觉,会很快理解角色在情境中的地位、与其他角色的关系,设身处地体验角色的情感^[9]。依靠教育场景,教师和家长将儿童扮演成不同的场景角色,使其担当角色的责任和义务,通过场景角色互动和联结来加强儿童对场景事物和空间结构关系的感知能力。在塑造特定的突发事件场景过程中,教师和家长依据突发事件的构成要素、影响要素、风险要素以及风险后果等内容,让儿童扮演不同突发事件发生过程中的人物角色,实现儿童从“被动者”到“主动者”的角色转换,能够增强儿童应对突发事件的感知能力,这是因为在教师和家长的情感驱动和暗示诱导下,儿童会依据自身大脑发育状况对所扮演角色进行感知和体验,形成担当突发事件中人物角色的获得感,并在与其他儿童的角色互动中,感知自身的责任和义务,进而推进自身感知向深度发展。

（三）突发事件中的儿童心理引导

心理引导是指借助心理学知识和理论,采用一定的技术手段和方法对引导对象进行心理疏通和指引的过程。结合不同的学科应用背景,心理引导呈现出多种含义。教育心理学认为心理引导是教育主体借助教育技术和情境,让受教育者感知教育场景下的时空联结要素,使之获得期待之感,并依据这种期待之感进入教育主体设定的情境氛围,从而达到心理感化和教育之目的整个过程。情境教育之“境”,既包含符号与物体,又穿越景象与意蕴,能够唤起儿童生机勃勃的审美感受,引导儿童走向审美的创造^[10]。在塑造突发事件场景过程中,教师和家长可以借助突发事件中的景物、符号、人物角色等构成要素,使儿童直观地感受和体验突发事件的现场冲击,暗示

诱导儿童主动采取应对措施,并在儿童相互协作中引导儿童感知突发事件暴发给人类社会、生命财产以及心理带来的风险。加强儿童突发事件过程中的心理引导,重点是把握突发事件中的景物、符号和人物角色等构成要素与儿童的认知水平相融合,充分调动儿童的积极性、主动性和创造性,让儿童在勇于担当中不断提升自己的感知能力。

（四）突发事件中的儿童风险意识强化

风险意识是指人类对社会风险事件的一种思想准备、思想意识以及与之相应的应对态度和知识储备^[11]。风险事件的发生具有不确定性,风险事件何时暴发、在什么条件下暴发以及风险事件暴发可能带来多大的危害都是不确定的,这就要求人类对风险事件提前做出各种应对准备,而风险意识是人类应对风险事件的主观心理准备。作为一种意识形态,风险意识具有能动作用,能够加强人类对风险事件的感知,推动人的风险感知能力发展。在开展儿童突发事件场景教育过程中,在儿童对突发事件获得体验和感受的基础上,教师和家长积极开展儿童风险意识教育是增强儿童风险意识的重要方法,因为在获得了突发事件体验之后,儿童对教师和家长所讲解的风险知识极易产生心理认同感,促成儿童储备更多的风险知识,树立更加积极的风险应对思想和态度,从而增强儿童的突发事件风险意识。一旦具备了突发事件风险意识,儿童就会对突发事件产生较高的敏感度,依据自己的所储备的知识和经验,对突发事件做出自己的感知反应。儿童因受自身发育限制,其突发事件风险意识需要反复训练才能建立起来,因而需要教师和家长更多的耐心以及反复讲授和操练。

三、儿童应对突发事件风险识别能力培养路径

风险识别是应对风险事件的关键要素,它包括对潜在风险和客观存在的各种风险进行全面辨

识和系统归类^[12]。提升风险识别能力作为识别突发事件风险的重要保障,意在通过加强人类的风险识别能力,确保突发事件风险能被准确地辨认、定性和归类,继而为突发事件风险评估提供条件。在任何特定的教育场景中,每个儿童的行为都是表现性的,都蕴含着独特的意图,都反映出个体与环境之间的某种不平衡关系,都是儿童自我的体现^[13]。借助突发事件教育场景,教师和家长应把握儿童应对突发事件的行为表现,分别从儿童观察能力、想象能力、记忆能力和思维能力四个方面来培养儿童应对突发事件的风险识别能力。

(一) 突发事件中儿童风险观察能力

观察能力是人类通过感知仔细分辨事物的能力,它是一种“情境性能力”,观察应基于特定的情境而设计^[14]。风险观察能力是以风险情境为对象的观察能力,是人类利用自身主观意识进行准确、全面、深入地感知风险性质特征的能力,是风险感知能力的演进和深化。受个人主客观条件限制,每个人对风险情境存在着不同的感知,对风险事件的观察层次和观测视角存在着主观偏差,因而也显现出人类风险观察能力的差别。加强风险观察能力需要借助风险情境,在现有客观条件基础上充分调动人类的主观能动性,通过知觉类别和概念类别系统对风险进行归类定性。儿童应对突发事件风险观察能力的培养,需要教师和家长借助突发事件风险情境,结合儿童年龄、心智发育、个体差异等客观条件,调动儿童参与突发事件情境角色扮演的积极性,通过风险防控演练、目标任务暗示、有序观察引导以及多感官启发等手段,激发儿童感知突发事件风险的多元性,使儿童建立更加全面而准确的突发事件风险认知,从而增强儿童对突发事件风险的观察能力,为儿童识别突发事件风险奠定前提和基础。

(二) 突发事件中儿童风险想象能力

研究表明,想象能力与人脑的成熟度,已有的表象、记忆以及思维等因素高度相关,因此个体的想象能力差别较大。然而,想象能力不是固

定不变的,可以通过培养和训练而得到提升和加强。风险想象能力是以风险情境为对象的想象能力,是人类在对已经感知的风险情境表象进行加工改造过程中所产生的。风险想象能力不仅受主体人脑成熟度,已有表象、记忆等主观因素的影响,而且受到风险因素、风险性质特征、风险危害大小、风险环境等客观因素的影响,因此风险想象能力的影响因素是复杂多变的,提升风险想象能力会变得更加困难。大量研究证实,儿童的想象能力易受情绪的影响,正向的情绪激发儿童的想象能力,负向的情绪反而抑制儿童的想象能力。儿童获得表象越丰富、越准确,儿童的想象能力就越强大。当突发事件发生时,儿童往往因突发事件情境的刺激而产生恐惧心理,正向的情绪反而受到压制。因此,培养儿童的风险想象能力,教师和家长可以采用风险情境教育模式,把儿童置于突发事件风险情境之中,让儿童逐渐适应突发事件风险情境,通过角色扮演和转换,将儿童情绪由负向抑制型转为正向刺激型,从而使儿童储存更多突发事件风险的表象信息和材料,由此儿童的风险想象能力就会得到增强。

(三) 突发事件中儿童风险记忆能力

记忆能力是人类对过去经验的识记、保持和再现能力。识记是鉴别和记住事物及其信息的运动过程,保持是持续储备已有知识经验的运动过程,而再现是回忆和再认过往事物及其信息的运动过程。人类经验的识记、保持和再现过程分别对应着信息的编码、储存和提取过程,因此记忆能力也可以理解为人类对输入信息的编码、储存和提取能力。风险记忆能力是以风险情境为对象的记忆能力,是人类对应对风险事件经验的编码、储存和提取能力。儿童记忆能力发展有着自身的规律,感知记忆只保留一瞬间的记忆,短时记忆一般也不会超过1分钟,而长时记忆是一个很好的信息库,但是需要反复训练才能习得。培养儿童风险记忆能力需要从感知记忆、短时记忆到长时记忆的强化过程。首先,教师和家长应以

突发事件风险情境为刺激物,激发儿童的感知记忆,并不断重复强化以加深儿童记忆。感知记忆固然短暂,但是它已经促成了风险情境被以原有的物理特性进行编码,为突发事件风险情境信息存储提供了准备条件。其次,教师和家长将儿童置于突发事件风险情境中,通过角色扮演和转换,启发儿童对风险情境信息进行有意识的加工,并经过反复复述进行信息储存,因为复述是短时记忆的重要保持机制。最后,教师和家长让儿童在突发事件风险情境中反复操练和复述,以便使之形成长时记忆,随时能调取信息库中的风险情境经验信息。

(四) 突发事件中儿童风险思维能力

思维能力是人脑对客观事物做出的间接性反应能力,是人类运用分析、综合、比较、抽象、概括等思维方法,形成概念、进行判断和推理的能力。思维是在感知、想象、记忆基础上形成的更高级层次的认知,因此思维能力获得更加不易,它一方面依赖个体客观的身心成长,另一方面也依赖个体主观的学习和训练。风险思维能力是以风险情境为对象的思维能力,提升风险思维

能力需要在个体身心成长的基础上,更加依赖个体主观的学习和训练。儿童心理学家皮亚杰认为儿童思维发展是一个由感知运动、前运算、具体运算到形式运算的心理演进过程,这为认识儿童思维发展开启了一扇大门。基于儿童思维发展阶段理论,在儿童思维发展过程中,教师和家长结合儿童自身客观条件,开展有针对性的教育活动是儿童思维能力培养的重要路径。在突发事件风险情境教育过程中,教师和家长依据儿童身心所处的发展阶段,在儿童观察能力、想象能力和记忆能力训练的基础上,通过儿童所扮演的风险因素角色,引导和启发儿童运用分析、综合、比较、归纳、演绎等思维方法,形成突发事件风险因素概念,并在此基础上进行推理和判断,找出突发事件发生的因果关系,从而加深突发事件风险过程印象。儿童风险思维能力培养不是一蹴而就的,它需要教师和家长坚持不懈和耐心教导以及反复训练,需要在突发事件风险情境中充分结合儿童自身发育特点,充分调动儿童参与角色扮演的积极性、主动性和创造性。

参考文献

- [1] 中华人民共和国突发事件应对法[M].北京:中国法制出版社,2007:3.
- [2] 王灿明.情境教育四十年的回顾与前瞻[J].南通大学学报(社会科学版),2020(2):132-140.
- [3] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典[Z].7版.上海:商务印书馆,2005:947.
- [4] 夏征农,陈志立.辞海[Z].6版.上海:上海辞书出版社,2009:1652.
- [5] 于隼.微媒介环境中的感知转向及对个人自我建构的影响[J].现代传播(中国传媒大学学报),2018(7):29-32.
- [6] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室.现代汉语词典[Z].6版.上海:商务印书馆,2016:424.
- [7] William Damon, Richard M Lerner.儿童心理学手册:第2卷[M].林崇德,等译.6版.上海:华东师范大学出版社,2015:122.
- [8] 姚争,冯建超.教育场景重构与传媒卓越人才培养[J].现代传播(中国传媒大学学报),2020(2):155-160.
- [9] 李吉林.中国式儿童情境学习范式的建构[J].教育研究,2017,38(3):91-102.
- [10] 叶水涛.教育实践的“中国智慧”:李吉林情境教育理论的创建[J].中国教育学刊,2018(8):67-71.
- [11] 李鲁.风险话语与行政管理[J].中国行政管理,2006(8):55-56.
- [12] 钟开斌.重大风险防范化解能力:一个过程性框架[J].中国行政管理,2019(12):127-132.
- [13] 周兴国.意义世界中的儿童行为表现概念及其意涵[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2019(3):135-141.
- [14] 高宏钰,霍力岩.幼儿园教师观察能力的理论意蕴与提升路径:基于“观察渗透理论”的思考[J].学前教育研究,2021(5):75-84.

责任编辑 夏继先

社会矛盾及社会稳定机制构建

张爱军

(西北政法大学 新闻传播学院, 陕西 西安 710199)

摘要: 实现社会稳定与发展是任何一个国家和政府都极力追求并为之奋斗的一种社会状态和社会理想。随着中国经济的发展, 中国的社会矛盾和社会问题也逐渐显现出来。中国的矛盾与冲突主要表现在利益矛盾、权利与权力的矛盾、价值之间的矛盾方面。伴随着当今中国社会主要矛盾的转化, 更要处理好改革发展同社会稳定的关系。良性的社会稳定的意义是决定性的, 是改革发展的前提。社会稳定只有在健全的机制中才能实现, 社会稳定机制的构建主要包括巩固与完善政治运行机制、“三民”机制、利益矛盾协调机制、社会治理机制、道德机制和价值共识机制。只有全面构建化解矛盾冲突的机制, 才能推动政治稳定、经济发展和社会进步。

关键词: 社会稳定; 矛盾冲突; 社会主要矛盾; 保障机制

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)03-0032-07

随着中国经济的发展与经济质量的提升, 中国各种社会矛盾和社会问题也逐渐显现出来。这些矛盾与问题如不及时加以解决, 将会威胁改革的成果, 引发社会波动, 破坏社会稳定。深入研究这些矛盾和问题, 构建稳定机制, 具有十分重要的理论意义和现实意义。

一、中国社会矛盾冲突的三个阶段性特征

中国的三大矛盾包括利益矛盾、权利与权力的矛盾、价值之间的矛盾。这些矛盾既有历时性的阶段性特征, 也有共时性的一体性特征。这些矛盾错综复杂交织在一起, 使得原本复杂的中国

社会更加复杂。

第一, 利益矛盾。毛泽东认为社会主义社会存在着敌我矛盾和人民内部矛盾, 对于这两类性质完全不同又交织在一起的矛盾, 必须严格区别和正确处理。毛泽东指出, 工农之间、工农与知识分子之间、工农同民族资产阶级之间的矛盾属于不同利益群体之间的矛盾, 工人阶级内部、农民阶级内部、知识分子内部、民族资产阶级内部的矛盾属于同一利益群体内部的矛盾, 这两种类型的矛盾都属于人民内部矛盾。国家利益、集体利益同个人利益之间, 民主同集中之间, 领导同被领导之间, 国家机关某些工作人员的官僚作风同群众之间的矛盾, 属于不同利益群体与人民政

收稿日期: 2021-12-20

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“网络政治意识形态传播规律研究”(项目编号: 18BZZ017)

作者简介: 张爱军(1962—), 男, 辽宁建平人, 西北政法大学新闻传播学院教授, 博士生导师, 研究方向为网络政治传播。

府之间的矛盾，这种类型的矛盾同样也属于人民内部矛盾范畴。一般来说，人民内部的矛盾，是在人民根本利益一致基础上的矛盾。在一般情况下，人民内部矛盾是非对抗性的，但是如果处理不当，也有向对抗性矛盾转化的可能。毛泽东特别指出正确处理人民内部矛盾已经成为中国社会政治生活的主题。《关于正确处理人民内部矛盾的问题》开宗明义第一句话就是：“关于正确处理人民内部矛盾的问题，这是一个总题目……重点是讨论人民内部的矛盾问题。”^[1]对于如何正确处理人民内部矛盾，他主张不同性质的矛盾要用不同的办法去解决。敌我矛盾用专政的手段解决，但是专政的手段不能适用于人民内部矛盾，解决人民内部矛盾只能采取和平的方式，要使用民主的方法、讨论的方法、说服教育的方法，统筹兼顾人民内部各方面的利益，充分发挥思想政治工作的作用，充分调动各个阶层的积极性，防止用强迫命令等不正确的办法来处理人民内部矛盾，防止侵犯广大群众的合法权益。

第二，权利与权力的矛盾。从法治的意义上说，法治的核心包括两部分，一部分是公民权利，一部分是公共权力。公共权力保障公民权利，如果公共权力滥用侵犯公民权利，就会产生公共权力与公民权利的矛盾。由于公共权力与国家密不可分，公共权力也可以称之为国家权力。国家权力一般由政府代为行使。权利和权力的目的是一致的，即促使和保证利益的实现。改革开放的时代是一个权利觉醒和复苏的时代。市场经济的发展改变了人们原有的社会认知，人们的竞争意识、权利意识、利益意识、公民意识不断觉醒。政府在公共权力运行中的“越位”“缺位”“错位”，也在一定程度上削弱了政府处理社会矛盾的权威，权利与权力的冲突逐渐成为中国社会主要冲突。

经济发展并没有带来相应的公平正义，共同富裕的实现还有一个长期的过程，社会因为两极分化、圈层化、阶层固化而造成的深层矛盾不断

显现，从多个层级影响着社会稳定，在一定程度上消解着改革发展的成果。一些社会性矛盾事件是由权利与权力之间的矛盾引起的，是权力者滥用权力的结果。孟德斯鸠强调：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”^[2]绝对权力绝对滥用，绝对权力绝对腐败，这是政治学的基本常识，也是几千年来人类政治智慧、政治经验的总结。这种权力的滥用与腐败破坏了法治，突破了道德底线，导致社会不公、机会不均等。绝对权力绝对不稳定，这已经从历史与现实中得到充分的证明。从历史上说，当黄炎培与毛泽东问答如何避免中国历史的“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期率时，黄炎培可能没有预料到毛泽东提出的走向民主新路，让人民监督政府的路径最终历经曲折。因此，新时代习近平重提跳出历史周期率问题，并创造性地提出完善全过程人民民主制度是实现党的事业风华永茂的必由之路：“人民代表大会制度，坚持国家一切权力属于人民，最大限度保障人民当家作主，把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，有效保证国家治理跳出治乱兴衰的历史周期率。”^[3]权力只有在阳光下运行，才能受到有效的制约。只有通过全过程人民民主，才能解决公共权力与公民权利的矛盾。

第三，价值之间的矛盾。随着全球化进程的加快，价值领域的冲突异常激烈，表现形式也异彩纷呈。政治、经济、文化的冲突，其核心是价值观冲突。价值观的冲突实质上表现了不同文明之间的冲突，或者说是不同文明在价值观方面的集中对抗和整体意义上的冲突，而不仅仅是单纯的物质利益、意识形态或者文化观念方面的冲突。不同价值观具有冲突的可能性与现实性。萨缪尔·亨廷顿认为：“在正在显现的世界中，属于不同文明的国家和集团之间的关系不仅不会是紧密的，反而常常是對抗性的。但是，某些文明之间的关系比其他文明更具有产生冲突的倾

向。”^[4]美国著名学者约翰·罗尔斯在《政治自由主义》一书中也指出：“民主社会的政治文化总是具有诸宗教学说、哲学学说和道德学说相互对峙而又无法调和的多样性特征。这些学说中，一些是完全合乎理性的，而政治自由主义把这些合乎理性的学说之多样性，看作是人类理性力量在持久的自由制度背景内发挥作用所不可避免地产生的长期性结果。”^[5]新时代不仅在全球范围内存在着价值观冲突，在同一个文明圈的国家或者民族内部，也存在着价值观矛盾与冲突问题。社会生活多样化、多元化、多变性的特征日趋明显。社会成员价值取向的多样化是与现代化、工业化、城镇化、市场化、国际化同步进行的，是在社会转型过程中产生和演变的。人们在改革过程中形成不同的利益群体，产生不尽相同的甚至相矛盾的利益诉求，形成多样化乃至多元的价值观。不同群体之间或不同个体之间的价值观矛盾和冲突面临着经济、文化、信息等发展的巨大差异和利益差异，这削弱了国家和民族的凝聚力和向心力，对经济社会进一步发展产生消极影响。

价值取向的多元化彻底改变了以往我国社会总体上同质性的利益状态，在唤起人们追求利益的热情、给社会注入生机和活力的同时，不可避免地引发社会成员之间的利益矛盾与利益冲突，并给社会安定团结带来前所未有的冲击。亨廷顿认为，现代性孕育稳定，而现代化则引发不稳定，这在一定程度上反映了现代化进程中稳定的目标和不稳定因素之间的矛盾。这个矛盾可以转变为推动现代化发展的动因，也可能成为导致社会不稳定的根源。进行现代化建设的国家产生政治不稳定是十分常见的现象，而且不稳定的程度也同现代化的速度相关。“无论从静态或动态标准来衡量，向现代化变化的速度越快，政治上的不稳定性就越大”^[6]。价值观矛盾和冲突主要表现在社会主义核心价值体系与非社会主义价值体系的矛盾，主流价值观与非主流矛盾观的矛盾。非社会主义核心价值体系、非主流价值观又有去

社会主义核心价值体系、主流价值中心化的趋势，从而带来了价值之间的矛盾与冲突。这在网络上表现得更为突出和明显，网络非社会主义核心价值体系、非主流价值观具有极化的倾向，严重影响了社会主义核心价值体系和主流价值观的安全。

二、社会主要矛盾转化与社会稳定

利益矛盾、权力与权利矛盾、价值之间的矛盾聚焦于社会主义主要矛盾及其转化上，迫切需要解决主要矛盾的转化问题。只有完成社会主义主要矛盾的转化目标，才能从根本上纾解或解决上述三者之间的矛盾，如果只是聚焦于社会主要矛盾的转化过程，就会影响和破坏社会稳定。稳定是指社会系统运行的有序性和连续性，是社会和政治关系的和谐状态，是人们对社会秩序的自觉服从和认可，它与社会动荡相冲突。稳定是动态的平衡的稳定，它并不排除和掩盖社会冲突和社会矛盾。社会稳定是各种社会关系的协调，是社会的政治秩序、经济秩序、社会心态等方面的整体上的平衡。实现社会稳定与发展是任何一个国家和政府都极力追求并为之奋斗的一种社会状态和社会理想。社会稳定是人民安居乐业的必要条件，也是一个社会进步和发展的基础，同样还是一个国家走向兴盛的基本前提。良性的社会稳定的意义是决定性的，是改革发展稳步进入深水区的重要前提，没有良性的社会稳定，什么事都做不成。良性平衡的社会稳定是解决主要矛盾的前提。

第一，社会稳定是政治稳定的前提。解决社会的各种矛盾，需要社会稳定和政治稳定。改革开放四十年，是社会稳定与政治稳定的四十年，正是因为有了社会稳定和政治稳定，我国的经济才取得了巨大的成就，使中国成为世界第二大经济体。政治稳定是古往今来世界各国统治阶级治国安邦的理想追求，也是当前世界各国完成现代化历史任务的必要条件，更是各国政治发展的基本条件和重要目标。邓小平指出：“中国的

问题,压倒一切的是需要稳定。”“中国一定要坚持改革开放,这是解决中国问题的希望。但是要改革,就一定要有稳定的政治环境。”^[7]改革开放四十年来,我国社会主要矛盾在社会需求和社会生产这两个方面都发生了深刻变化。“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题,总体上实现小康,不久将全面建成小康社会,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”^[8]解决主要矛盾,使人民不但要过上美好的经济生活、社会生活、文化生活,还要过上美好的政治生活。美好的政治生活是其他美好生活的前提和基础,也是其他美好生活的保障。美好的政治生活是人人都具有平等政治尊严的生活。稳定从范围上划分有两种,一种是政治稳定,一种是社会稳定,二者相互作用。政治稳定是社会稳定的重要保障。政治不稳定,政治成果就会得而复失,经济发展也会遭到破坏,社会也不会安定。社会稳定是政治稳定的前提基础。一个国家,社会失稳必然导致政治动荡。没有社会稳定,就没有政治稳定。社会不稳定,政治稳定就会受到严重的影响,制度与法律会受到冲击,导致政局动荡,政策左右摇摆,政治公信力降低,执政合法性受损。政治稳定的核心是政权的稳定,政权稳定的核心是执政的稳定,执政稳定的核心是坚持人民至上、以人民为中心、以人民为本、执政为民。只有人民具有稳定的社会心态,政治才会稳定。

第二,稳定是共同富裕的前提。“只有社会稳定,改革发展才能不断推进”^[9]。保持社会稳定是我们一切事业发展的前提和基础,是我国改革和发展进程得以顺利推进的根本保证。“改革开放以来,我们党始终高度重视正确处理改革发展稳定关系,始终把维护国家和社会安定作

为党和国家的一项基础性工作。我们保持了我国社会大局稳定,为改革开放和社会主义现代化建设营造了良好环境”^[9]。伴随着社会主要矛盾的转化,“新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,必须坚持以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主,推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”^[10]。中国进入一个新的全面发展时期,一方面必须处理好改革发展同社会稳定的关系,另一方面必须处理好共同富裕的关系。处理好共同富裕的关系的实质就是处理好公平与效率的关系。要在稳定中处理共同富裕,要在发展中实现共同富裕,要在“蛋糕”不断做大的过程中实现共同富裕,惟其如此,才能实现主要矛盾的转化。没有社会的稳定,那就意味着改革和发展进程的中断,共同富裕就具有变质的可能性与现实性,社会也具有回归共同贫穷的潜在风险。深化改革、自我革命是动力。没有深化改革,不解决改革中出现的深层次问题,不解决共同富裕问题,稳定就会变成固步自封、停滞、僵化的稳定,这种性质的稳定会带来更大的风险和更大的不稳定。当然,也应该看到,改革不可避免地需要进行利益调整,这会在短时期内造成社会不公,从而带来不稳定。在社会由贫穷走向共同富裕发展的过程中,社会不公的可能性更大,发生的概率更大。所以在改革战略、策略、步骤的谋划上,要兼顾人民群众的长远利益、中期利益和近期利益,在公平与效率等关系上考虑社会发展能够承受的程度,防止因程度失衡而造成的社会不稳定。

第三,稳定是决胜全面建成小康社会的前提。只有社会稳定才能顺应社会主要矛盾的转化,才能统筹推进新时代“五位一体”总体布局,才能贯彻新发展理念,才能实现人民群众对美好的生活的追求。GDP不是最终目的,改革的成果由所有人共享才是目的,以人为本的发展才是目的,要让所有人都在改革开放中拥有获得

感、尊严感和幸福感。人民追求的所有美好生活都与社会稳定密切相关，只有以人为本才能调动人民群众的主动性、积极性、创造性，为社会主义市场经济发展提供动力和活力，才会有社会和谐与稳定。党的十九大提出：“从十九大到二十大，是‘两个一百年’奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。”^[8]中国特色社会主义进入新时代，推进改革的复杂程度、敏感程度、艰巨程度，丝毫不亚于四十年前的改革初创期。在社会转型不断加快，社会环境发生深刻变化的时代背景下，一系列的社会问题、社会矛盾和社会冲突，使社会稳定和安定团结的大局遇到了严峻挑战，致使当前我国社会治理的任务加重，社会治理的难度加大。贯彻党的十九大报告决胜全面建成小康社会的新建设、新战略、新理念，如果没有稳定做支撑，就难以实现。

三、构建解决社会矛盾的稳定机制

只有建立全面的稳定机制，才能实现稳定。稳定与保障机制密不可分，稳定需要有各种机制的综合保障才能落到实处，没有机制的社会稳定只是概念上的稳定、口号式的稳定。稳定的性质和内容决定机制的选择，良好的机制会使稳定处于动态的平衡之中。社会稳定机制包括政治、经济、文化、社会等各个方面。

第一，巩固与完善政治运行机制。习近平总书记指出：“中国特色社会主义民主是个新事物，也是个好事物。当然，这并不是说，中国政治制度就完美无缺了，就不需要完善和发展了。制度自信不是自视清高、自我满足，更不是裹足不前、故步自封，而是要把坚定制度自信和不断改革创新统一起来，在坚持根本政治制度、基本政治制度的基础上，不断推进制度体系完善和发展。”^[11] 政治稳定与发展是社会稳定的内在要求，

也是社会稳定的保障和重要推动力，要不断完善社会主义政治制度，走中国特色社会主义发展道路。政治稳定首先就是指政治制度的稳定性、长远性、根本性，只有依法治国、尊重宪法的权威才能保证制度的法治化，进而保持政治稳定。政治潜规则取代明规则、以权谋私、腐败等权力违制乱用、违法乱用会造成政局不稳、政策不稳，不但会危及政党和国家的安全，而且会带来社会的混乱或社会秩序的紊乱。要不断加强和完善人民代表大会制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度和群众自治制度，使中国的根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度体现民意、汇聚民意，根据民意立法、决策、监督、审议，实现管理国家事务、经济事务、社会事务、文化事务。在具体实现形式上要更加丰富多样，比如推行领导干部接待群众制度、完善党政领导干部和党代表、人大代表、政协委员联系群众制度，把群众利益诉求纳入制度化和法制化的轨道。要加强全过程人民民主建设，让人民群众合法有序地参与政治生活，使人民群众的知情权、选举权、监督权、罢免权等基本权利落到实处。要坚定不移地推进依法治国的进程，推动依法治国理念深入人心，使民意在法治化、制度化轨道上有效表达，使民众的不满情绪得到制度性的化解，进而保证国家的长治久安。要尊重群众意愿，办事坚持公开、公正、公平原则。拓宽民众的政治参与渠道，把权力关进“笼子”，不断强化对公共权力的约束与监督，以管党治党为核心不断增强党和政府的权威。

第二，巩固与完善“三民”机制。民心、民生、民力是社会稳定的合法性的基本组成部分，在社会稳定中占有重要的地位。民心稳定是社会稳定的心理基础，民生稳定是社会稳定的基本内容，民力稳定是社会稳定的基本标志。民心不稳，社会失根；民生不稳，社会失范；民力不稳，社会失当。民生连着民心，民心凝聚民力。巩固和完善“三民”机制的核心是提高保障和改善民生

水平,让所有人都分享到富有尊严的改革红利。

一要稳民心。改革开放四十年,经济格局、利益格局、分配格局的多样化,使社会心态既具有普遍性又具有特殊性,既具有单一性又具有多样性,社会心态形成了纵横交错的复杂的心理网络结构。不同的社会心态相互交织、相互冲突、相互矛盾,部分社会民众心理压力感增大,产生不良心态。在当代中国的社会利益关系中,真正处于零和博弈状态的情况并不多,而更多的情况则是属于心理上的对立。由这种心态所产生的利益对立,主要不是表现在富人与穷人之间的利益对立上,而是表现在具有利益丧失感的民众与政府和社会之间的对立上,这是当前中国社会利益对立的典型表现,也是社会不稳定的心理基础。所有在改革过程中利益受损或产生利益丧失感的民众如果把对立转向政府和社会,形成社会“仇官”“仇富”“厌世”“恨世”心理,就会对社会稳定产生重大威胁。因此,稳民心是稳定的基础,要正确处理社会心态问题。

二要稳民生。发展是硬道理,发展是执政兴国的第一要务,关键是要把以人为本贯彻落实到发展上。发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,让人民共享改革红利,加快推进以改善民生为重点的社会建设,民生话题贯穿始终。不可否认,发展“以物为本”是改革开放的必经阶段,“以物为本”的发展是以人为本发展的经济基础,但“以物为本”的发展是手段,以人为本的发展才是目的。否则,单纯地“以物为本”会使人为物所役,成为赚钱的工具,会造成民族之间的矛盾、区域之间的矛盾,会导致社会的两极分化、分配不公,造成穷人与富人的对立,并成为各种类型群体性事件的导火索之一。要加快解决突出的矛盾和问题,比如做好就业、收入分配、社会保障、物价稳定、房价调控、医疗卫生体制改革、重大工程建设等涉及群众利益的事项。这就需要扩大内需,提高人民的购买

力、消费力和选择力。

三要稳民力。民力是指社会共同体及其成员在观念、行动方面显示出来的一致性和协同性。稳民力既是社会公众趋同的精神心理过程又是进行社会动员与社会整合的一项基本功能。目前社会各种机制的不完善、不健全而导致社会凝聚力减弱已经是一个不争的事实,通过改善民生提升民力、凝聚社会改革共识就成为一个迫切的任务。

第三,巩固和完善利益矛盾协调机制。稳定的社会是公正的社会、和谐的社会。和谐社会不是“把矛盾化解在萌芽状态”的社会,而是存在着矛盾和冲突但又能正视并妥善化解矛盾和冲突的社会。也只有公正的社会才会是稳定的社会、美好的社会。利益问题是产生矛盾的根本动因。马克思指出:“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关。”^[12]恩格斯在讲到历史发展动力和历史发展规律时指出,利益问题“是使广大群众、使整个的民族,并且在每一民族中间又是使整个阶级行动起来”^[13]。在市场经济条件下,对于每一个社会成员来说,利益尤其是切身的物质利益是至关重要的,它直接影响着每个人的基本的生活状态和未来的发展状态。只有建立起公正、科学、有效的利益协调机制,协调和理顺社会利益关系,才能从制度的层面确保民众的基本权益,才能消除和缓解矛盾冲突,从而实现社会稳定。社会利益矛盾协调机制具体可分为信息获取机制、利益凝聚机制、诉求表达机制、利益协商机制、利益保障机制、调解与仲裁机制等,这些机制的建立,将为化解社会矛盾与冲突提供制度化、法治化通道,为民意的社会性宣泄找到正确出口。比如政府应当主动及时地为社会成员提供必要的信息,避免信息的缺乏和不准确所带来的“信息不对称”现象,避免社会成员基于“错误判断”而形成种种“错误行为”;在制定法律和重要的公共政策时,应当也必须让多方人员参加,尤其是要允许相关社会群体有充分的参与和表达的机会,使之能够充分地表达自己的意见,

维护自己的利益；实施公平合理的利益补偿，要加大对弱势人群、弱势行业和弱势地区的财政支持力度，确保利益补偿公平公正；要营造维护社会稳定的舆论环境，尊重和维护群众合理的利益诉求，完善社会的利益表达渠道，统筹兼顾各方利益，建立健全利益约束的法律规范，以维护人民群众的根本利益为制定公共政策和开展工作的出发点和落脚点。科学的利益协调机制可以让不同利益群体平等地进行利益博弈，为社会稳定提供活力源头，使社会价值、社会利益、多元文化理性沟通、和谐共处、共存共荣，从而有效及时地化解社会冲突和矛盾，避免社会偏离正常的轨道。

第四，巩固和完善社会治理机制。不断提升我国社会治理现代化水平，是实现社会稳定、实现人民群众对美好生活向往的客观需要。解决新时代主要矛盾的关键在于不断发展生产力，不断优化社会治理机制，否则只会带来僵化停滞的矛盾，进而破坏人民群众对美好生活的追求。满足人民群众对美好生活的需要，只有通过打造共建共治共享的社会治理格局才能实现。要使社会稳定有规则运行，就必须有效及时地化解社会冲突和矛盾。稳定的社会必须是公平正义的社会，是符合社会主义核心价值观体系的社会，是顺应社会

主要矛盾转化的社会。

第五，巩固和完善道德机制和价值共识机制。道德机制是指保证道德准则正常发挥作用的有机系统。它主要由人的良心信念、道德传统习俗、道德舆论机制、道德建设管理机构、道德典型、道德典章、道德仪式等组成。其中人的良心信念、道德舆论机制对于社会稳定具有重要的意义。人的良心信念是对人的内在约束，对个人行为起着内控作用，道德舆论机制是对人的外在约束，一个受到内外约束而实现道德的自律与他律统一的人就会自觉地认同社会的基本规则与规范，成为社会稳定的主动参与者。要以道德来激发个体的内在约束力量，引导个体合理确定利益需求和行为。

稳定及其意义只有在健全的机制中才能实现，健全的机制只有受到稳定的制约才不会扭曲变形或流于形式。二者相互作用、相互制约、相互影响，推动着富强、民主、文明、和谐、美丽的社会发展进程。改革开放四十年之后，更需要稳定，稳定仍然是经济、政治、社会发展的前提。没有稳定，经济发展就会受到严重损害，政治发展就会受到制约，社会就有可能失序。只有在稳定的前提下全过程人民民主才能实现广泛参与，否则也会带来不稳定。

参考文献

- [1] 毛泽东.毛泽东著作选读:下[M].北京:人民出版社,1986:756.
- [2] 孟德斯鸠.论法的精神:上册[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1961:154.
- [3] 习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话[DB/OL].(2021-10-14)[2021-12-01].<http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202110/4edb8e9ea1f240b9bfaf26f97bcb2c27.shtml>.
- [4] 萨缪尔·亨廷顿.文明的冲突与世界秩序的重建[M].周琪,译.北京:新华出版社,2010:199.
- [5] 约翰·罗尔斯.政治自由主义[M].万俊人,译.南京:译林出版社,2002:3.
- [6] 萨缪尔·亨廷顿.变动社会的政治秩序[M].张岱云,译.上海:上海译文出版社,1989:50.
- [7] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:284.
- [8] 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:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:11.
- [9] 习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2014:68.
- [10] 中共中央关于中国共产党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[DB/OL].(2021-11-16)[2021-12-01].http://www.xinhuanet.com/politics/2021-11/16/c_1128069706.htm?comments=1.
- [11] 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N].人民日报,2014-09-06(2).
- [12] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:187.
- [13] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:249.

责任编辑 石艳艳

政治势能与执行资源:疫情防控政策的 变现逻辑

张凯奇

(西北政法大学 管理学院,陕西 西安 710063)

摘要: 近年蔓延全球的新冠肺炎疫情给国家和社会治理带来严峻挑战。疫情防控的中国方案举世瞩目并为世界提供了蓝本。疫情防控政策的变现高度依赖政治势能和政策执行资源。疫情治理的不同阶段,政治势能与政策执行资源二者耦合方式的不同,塑造了不同的政策变现类型。利用政治势能和完备的政策执行资源,有助于将制度优势转化为治理效能,服务于国家治理体系和治理能力现代化建设。

关键词: 政治势能;政策执行资源;政策变现逻辑

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)03-0039-06

自新冠肺炎疫情在全球各地暴发并蔓延,各国的治理体系和治理能力面临严峻挑战。面对疫情威胁,我国始终坚守“人民至上”的使命担当,不断完善疫情防控政策,危机应急体系逐渐健全,应急管理能力逐步增强,有力印证了中国的制度优势与治理效能。疫情发展不同阶段的防控政策的变现逻辑,暗含着政策特定的政治势能与政策执行资源的耦合机制。研究二者的耦合方式及由之构成的不同政策变现类型,对提高政策执行力,促进治理效能提升,具有重要的借鉴意义。

一、文献回顾与研究视角

随着新冠肺炎疫情暴发和全国上下疫情治理体系的完善,以及我国疫情治理效能的逐步提升,学界对疫情治理的研究热度渐升。其中,疫

情防控政策的研究尤为明显。大体而言,研究多从政策制定和政策实施的规范性出发,相对零散和碎片化,本文尝试从政策本身的政治势能与政策执行资源的关联性解释政策变现的内在逻辑,以期对疫情防控政策及其实施的中国方案给出理论性阐释。

政治势能作为一种新的政策分析框架进入研究视野中,是由贺东航、孔繁斌首次提出的,是在整合“理性行动理论”“情势理论”“政治—行政互嵌”三种重要的理论基础之上,所提出的具有中国本土化特色的一个政治学概念,它来源于中国官场术语“高位推动”,揭示了政策过程中所蕴含的政治逻辑。

(一) 有关政治势能的概念及其作用的研究

该研究主要从以下两方面进行:一是将政治

收稿日期: 2021-10-22

作者简介: 张凯奇(1996—),女,河南洛阳人,西北政法大学管理学院行政管理硕士研究生,研究方向为公共政策评估。

势能作为专题研究形成的研究成果。贺东航^[1]着重研究了中国共产党治国理政过程中蕴含的四种不同类型的政治势能,认为增强党的政治势能,是推进国家治理体系和治理能力现代化的迫切需要。钟时^[2]认为依附政策中的政治势能来实现公民对社会的成功问责,体现了政治势能作为一种潜在资源在公民参与中的价值性。贾秀飞^[3]认为正是因为政治势能的作用媒介才促成了环境治理的运动化。二是以政治势能为分析框架形成的研究成果。林兆龙^[4]提出,政治势能同样也存在于党对公共舆情的治理之中,并利用四种类型的政治势能,实现公共舆情中国化治理。郇昌店^[5]创新性地探究了在单一型政策和复合型政策与高政治势能和低政治势能的交叉约束下,青少年体质健康政策的扩散模式及扩散效果。贺东航^[6]通过展现在政治势能和激励机制的不同配比组合之下农村林改政策的变通及变化演进过程,指出政策执行中高位推动的一般性。

(二) 有关政策执行资源的研究

从政府和社会二分的角度看,朱荟^[7]将公共危机中的政策执行资源分为有形资源 and 无形资源。胡春燕^[8]将制度推行可以用的资源分为体制内资源和体制外资源,政府政策实施主要依赖高位政治势能整合的体制内资源。政策执行资源主要有行政资源和社会资源。从行政资源角度,吕建华^[9]提出“中央政府通过科层制的运动式治理方式进行组织的自我调适”,为资源匮乏的城市和地区输送了医疗物资、设备和人员,缓解了资源短缺的局面,也打破了地区资源流动壁垒。宁骚^[10]认为,政治权威作为公共政策执行中的重要资源,以政治权力为后盾,通过赋予执行者一定的权威,使得政策执行活动顺利进行。从社会资源角度,刘思宇^[11]认为科学群体在疫情的时间和成本压力下,可以搜寻能够解决问题的知识和资源,向政府提出备选方案与政策建议,最终形成某种共识和政策选择。刘乃梁^[12]认为“互联网成为公共危机治理中值得关

注的信息交互通道”,借助有效的信息公开机制与平台,将焦点事件纳入政府治理议程。

二、案例选择

2019年底,一场突如其来的新冠疫情首先席卷武汉,然后迅速蔓延全国。12月30日,武汉市卫健委率先发布通知;次日,国家卫健委作出安排部署,相关负责人赴武汉督促指导当地疫情防控工作,并同湖北省卫健委制定《不明原因的病毒性肺炎诊疗方案(试行)》等9个文件。随着疫情事态逐步严峻,2020年1月20日,习近平总书记对新冠疫情作重要指示,强调要将人民群众的生命和健康放在第一位,坚决遏制疫情蔓延。1月25日,党中央迅速召开中共中央政治局常务委员会会议,成立应对疫情工作领导小组,就治愈率、感染死亡率、资源调配、药物研发等相关情况作出多次会议部署。2月23日,习近平总书记作出统筹疫情防控、有序复工复产的重大决策。3月4日,中央应对新冠肺炎疫情工作领导小组印发《关于全面落实疫情防控一线城乡社区工作者关心关爱措施的通知》。从诊疗方案的发布,到推进复工复产,再到以“落实疫情防控一线城乡社区工作者关爱”为主要内容的会议及文件,内容逐步细化,措施逐步具体,政治势能呈现动态变化的特征。

在新冠肺炎存在人传人的情况时,口罩、消毒液、双黄连等防疫物品被一抢而空,物资供不应求或被恶意哄抬物价,地方政府各自为政,出现重庆抗疫物资被大理拦截征用等问题,一度引起全社会的关注。2020年1月23日,全国41支医疗队伍驰援武汉,缓解医护人员、医疗物资紧缺的状况。在武汉新冠疫情暴发半个月后,湖北春节团拜会不曾叫停、成立疫情防控指挥部不及时、红十字会在防疫物资调控过程中的失职等问题不断暴露,湖北一日罢免两高官,党中央及时调整地方领导人员,着实给中国地方党政领导班子上了严肃的一课。居民居家隔离期间,可以通过央视官方平台、抖音、快手等APP,来获取最

新疫情资讯，调适情绪。国家运用积极的财政手段，做好物资的征集与投放，通过发放消费券和补贴等帮助启动居民消费，同时，也为企业复工复产、恢复产能发挥了巨大作用。疫情常态化阶段，党员志愿者助力医护人员，帮助市民有序接种疫苗，筑牢疫苗接种防线，党员干部下沉社区与公众“互助、感恩”的文化基因相结合，成为防控疫情常态化阶段的中坚力量与决定性因素。资源配置的规模之大、速度之快、结构之合理，体现了资源的集聚效应，很大程度提升了中央与地方的公共服务能力^[13]。

三、政策执行的类型比较

在贺东航定义政治势能的基础上，本文将政治势能定义为：在科层组织中，不同位阶的发文蕴含不同强弱的政治信号，一旦遇到具有强烈明显的政治信号的公共政策，各政策执行主体会打破部门边界，进行有效资源整合与交换，从而具有高度的影响力与行动力这种政治信号蕴含的力量就称为“政治势能”。

本文中的政策执行资源是指，在危机治理过程中，政策制定者和执行者为了应对共同危机，实现区域与整体的公共利益与政策目标所调动的用于解决问题的力量、手段或方法。政策执行资源可分行政资源和社会资源。行政资源包括权力、权威、制度，具有政治性、稀缺性、强制性。社会资源又分为有形资源 and 无形资源，有形资源包括人力(专家、医护人员等)、物力(医疗设备、防疫物资等)、财力(财政资金、政府补助等)等，无形资源包括知识、传媒、观念等，具有社会性、继承性。政策执行资源的强弱主要指在特定时间段内，可获得并加以利用的资源数量及质量，它具有变化性和复杂性的特点，在一定程度上会影响政策变现的效果与逻辑。

“政策变现”是与“政治势能”相关的另一个学理性表达的概念，指的是在执行公共政策过程中对于政策目标贯彻落实的实现能力。它体现

了在执行过程中，政策目标是否实现以及多大程度上得以实现。这种实现过程具有一定的历时性。它能帮助我们揭示某个时段公共政策执行力忽然增强的原因及机制。

政治势能和政策执行资源这两个变量的不同组合，决定了政策执行的不同类型、政策变现的不同品质，其理想划分类型如图1所示。

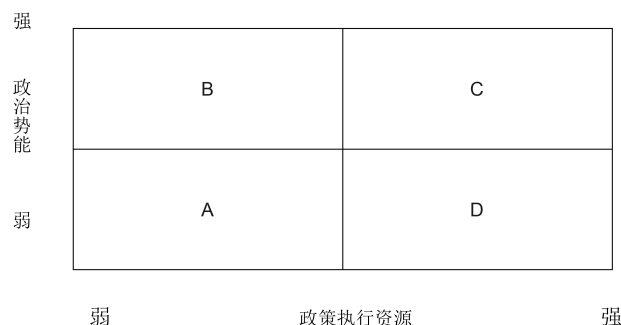


图1 政治势能与政策执行资源组合图

图1可以用来说明，由于政治势能和政策执行资源不断发生变化，在时间压力及相关行动者的互动与博弈下，公共政策的执行具有历时性及权变的特征，具体的政策执行策略如下。

A：政策变现程度低

在该阶段，政治势能弱，政策执行资源弱，政策变现力低，对应的是迅速应对疫情阶段(2019年12月8日—2020年1月19日)。

在政治势能层面，湖北省政府对于疫情态势研判失误、思维僵化，致使疫情严重程度超出属地政府管控范围。同时，地方政府对基层上报的信息不重视，也未能及时向上汇报情况，导致既没有“高位推动”的中央文件，也没能引起中央和地方政府足够的重视与配合，使得此时的政策执行力度不够。

在政策执行资源方面，由于地方政府权力资源的碎片化，地方难以在短时间内整合权力资源应对危机^[14]。由于地方政府对这一新型病毒判断失误，且信息公开不及时，导致错失防控疫情的最佳时机，同时焦点事件强化了对预先存在问题的知觉，充当了预警作用^[15]。李文亮被训诫、早期媒体关注焦点的偏差、激励与问责协同机制

的匮乏、极少数民众出现发热情况后瞒报等^[16]，都加大了防疫的难度。

总的来说，该阶段政策执行不力的原因主要是政治势能不足，政府、媒体、公众等供给资源薄弱，这加速了疫情在全国范围内的蔓延。

B：政策变现逐渐增强

在该阶段，政治势能开始趋强，但政策执行资源仍较弱，政策变现趋强。对应的是初步遏制疫情蔓延阶段（2020年1月20日—2020年2月20日）。

从政治势能层面看，习近平总书记作出“切实保障人民群众生命健康与安全”重要指示，随后，党中央向湖北等疫情严重地区派出指导组，推动有关地方全面加强防控一线工作^[17]。在这一背景下，全力遏制疫情蔓延进入党中央的视野。2月3日，习近平总书记在中央政治局常务委员会会议上提出“疫情防控要坚持全国一盘棋”^[18]，这使得疫情政策的政治势能陡然增强。在党中央和各级党委统揽全局、统一部署下，各地均成立了应对疫情工作领导小组，以协调一定的行政权力、防疫物资、人力资源来推动政策执行，释放出了巨大的政治号召力和组织动员力。

在政策执行资源方面，虽然政策执行资源较第一阶段有所增加，但资源富集程度不足。由于武汉地方资源有限，块块竞争与资源分散造成跨区域治理资源碎片化，风险治理难度增大^[19]。同时世界范围内的确诊病例与日俱增，也增加了中国的抗疫压力。国家卫健委和中国疾控中心专家的自相矛盾以及对疫情的误判是导致预警决策失误的原因，这导致了错失疫情防控窗口期^[16]。湖北省政府启动I级应急响应的时间晚于其他省份，导致疫情大规模扩散。同时，重点卫生防疫物资短缺、种类不完善，个别企业见利忘义、发疫情财等，都使防疫难度加大。另外，对基层工作人员的监督与协调的缺失，使得社区工作中互相推诿扯皮现象频发。

总的来说，在该阶段，政治势能不断增强，但是政策执行资源富集性没有显现，政策变现在

一定程度上打了折扣。

C：政策变现达峰值

在该阶段，政策变现中不仅具有较强的政治势能，还有较强的政策执行资源，推动政策执行高效运转，政策结果良性落地。对应的是新增病例下降阶段（2020年2月21日—2020年4月28日）。

从政治势能层面看，2月23日，习近平总书记在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上作出统筹疫情防控、有序复工复产的重大决策^[19]。在党中央的部署下，全国多数省份下调疫情防控应急响应级别，分区分级实施复工复产，并按照党中央、国务院决策部署，切实保护关心爱护医务人员。在“势之使然”下，各地各部门相继出台有关政策，快速形成了政策群。4月8日，经中央批准，武汉市解除离汉离鄂通道管控，武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性成果。

从政策执行资源层面看，第一，2020年，中央政府发布实施了28项减税降费政策，涉及支持防护救治、支持物资供应、鼓励公益捐款、支持复工复产、稳外贸扩内需五大领域^[20]，在中央财政支持下，地方财政才能在第一时间发挥针对医疗救治的兜底作用。第二，为保障企业顺利复工复产、学校顺利复课，核酸检测的定点医院不断增多，一线党员医生投身到医院、社区核酸检测各项工作中，切实构筑起抗击疫情的坚实防线。第三，社会心理是重要的社会治理资源^[21]。主流媒体（人民日报、新华社、中央广播电视总台）持续播发官方政策，使公众在清晰了解政府防控措施的同时，增强内心安全感^[22]。

总的来说，在该阶段，政策变现模式表现为强政治势能与强政策执行资源的完美结合，借党中央的“趋势”与“权势”，地方政府将治理积极性和资源调配到疫情防控上，借势做事，使政策执行过程迅速而有效。

D：政策变现常态化

在该阶段，一般由国务院办公厅出台政策，较少与党中央联合发文，政策所依附的政治势能

一般,但该类政策会给予地方政府一定的资源与支持。对应的是疫情防控常态化阶段(2020年4月29日至今)。

从政治势能层面看,党中央不需要再统一指导疫情防控,只由国务院或者地方政府下发指导意见。5月8日,国务院印发《关于做好新冠肺炎疫情常态化防控工作的指导意见》^[23],5月11日,湖北省武汉市新冠肺炎疫情防控指挥部下发《关于开展全市新冠病毒核酸筛查的紧急通知》,在武汉市内开展全员新冠病毒核酸筛查“十天大会战”^[24]。5月10日,山东省结合省情防控实际进行公众科学佩戴口罩指引^[25]。

从政策执行资源层面看,随着疫情防控进入常态化,无论是核酸检测还是接种疫苗,推进党建引领社区治理工作、先锋党员的积极参与配合,成为新时期疫情防控的重要力量。全国各地、各基层志愿服务组织强化宣传教育、助力复工复产、监督恢复重建^[26],营造出良好的舆论氛围。公立、私立医院对财务应急管理、就诊模式等事项不断调整,以应对常态化疫情防控下的挑战与保障医院工作的可持续发展^[27]。文化基因的存在,是各主体参与救助的内生动力,并将强制的政治任务转化为积极主动的道德义务^[28]。

总的来说,该阶段的政策变现过程,政治势能虽然不会有第三阶段那么强,但已形成了制度化与常态化,可以继续高位盘旋。

四、讨论与结论

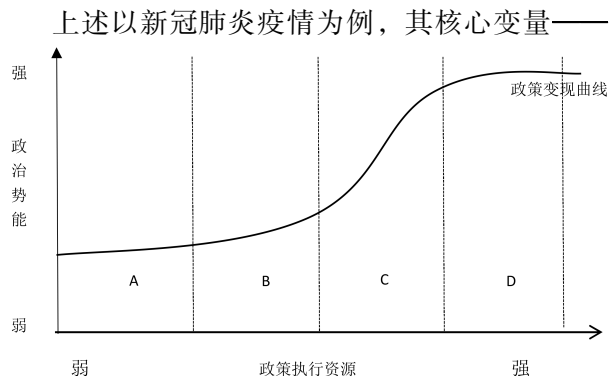


图2 新冠疫情防控政策变现曲线

政治势能、政策执行资源的组合变化,塑造了某个时间段内的政策变现类型,表达了不同程度的政策变现逻辑。

通过图2展现的政策变现逻辑的变化,本文针对四种阶段类型进行总结与讨论。

(一) 当以“弱政治势能—弱执行资源”模式为主导时,政策变现力低

科层制下的地方政府对于突发事件的应急处置权归于上级政府,在上级政府决策延迟的情况下,地方政府的角色被边缘化,很难发挥积极主动性^[29]。焦点事件蕴含的强烈外部压力约束,使得时间成为公共决策的稀缺资源,决策过程删减,执行过程协商,资源调配困难。对于中国来说,一是需要运用高政治势能营造“趋势”,来解决条条块块之间的合作困境,达到政策执行主体之间的整合与协调^[1]。二是要建立起区域间利益补偿与利益分享机制,克服“经济人”带来的障碍和限制,达成有效的府际间联动^[13]。

(二) 当以“强政治势能—弱执行资源”模式为主导时,政策变现力趋高

从党中央到地方政府的发文,政治势能不断积聚并释放,具有强大的政策执行推动力。但是危机事件尤其是突发事件,抑制了地方政府灵活执行上级政策的意愿,上级的政治势能便成为体制内压力传输的展现,同时也是治理资源不足情形下的应时之策^[3]。从央地关系看,单一集权制国家下的中央具有对地方绝对领导权以及在短时间内调配各方资源的能力,而治理实践也证明了其优越性,地方政府需要在中央“权势”的压力之下,建立起资源共享、任务协同的应急联动机制,将危机事件治理的重心下移,调动公众抗疫的积极性,夯实抗疫群众基础。

(三) 当以“强政治势能—强执行资源”模式为主导时,呈现出中央高度重视、地方积极执行的局面,政策变现力高涨至顶峰

政治势能不是一蹴而就的,其聚集与释放具有时间性,党的最高领导人讲话、中共中央发文

等都使得政治势能再次聚集并释放,辅之融媒体平台的造势、党建工作推动下的基层治理,政治势能转化为政策执行动能,制度优势转化为治理效能,政策变现力高涨达到顶峰。

(四) 当以“弱政治势能—强执行资源”模式为主导时,政治势能随着疫情的稳定而降级,非常规治理转为常规治理,政策变现回归常态并维持在高位

举国抗疫数月,全国上下已经形成了积极而又强大的氛围,这种氛围对逆势者起着阻遏的作用,对顺势者则起着加速的作用。在高度的政治共识、充分的科学证据、广泛的媒体传播与民族

忧患意识的共同推动下,中国实现了此次人类抗击疫情的巨大胜利。

总之,不同阶段的疫情治理依托于不同的政治势能和逐渐完备的政策执行资源,塑造出四种政策变现类型。总结经验、面向未来,巩固已有治理成果、提升治理效能,并形成疫情防控治理的常态高效化,充分发挥中国特色社会主义的制度优势,推动国家的治理体系和治理能力的现代化,需要强化政策的政治势能,并合理、有效配置政策执行所依赖的行政资源和社会资源,形成政治势能高位推动、执行资源多元协同的格局。

参考文献

- [1] 贺东航,吕鸿强.新时代中国共产党治国理政的政治势能[J].东南学术,2019(6):6-16,251.
- [2] 钟时.政治势能依附与中国社会问责:一个公民行动策略的分析[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4):24-33.
- [3] 贾秀飞,贺东航.融通、同构与转型:运动式环境治理与政治势能的联动逻辑[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2021(3):1-7.
- [4] 林兆龙.公共舆情中的政治势能研究[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2020(3):31-39.
- [5] 郇昌店.我国青少年体质健康政策扩散:模式、效应与改进策略:基于政策类型与政治势能的交叉框架[J].山东体育学院学报,2020(6):6-12.
- [6] 贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能:基于近20年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019(4):5-26,205.
- [7] 朱荟,陆杰华.中国特色公共卫生应急联动体系的支撑条件与实践路径[J].上海行政学院学报,2021,22(2):5-15.
- [8] 胡春艳,周付军,周新章.河长制何以成功:基于C县的个案观察[J].甘肃行政学院学报,2020(3):20-29,125-126.
- [9] 吕建华,王凝.公共危机视角下科层制运动式治理逻辑:以我国新冠肺炎疫情防控为例[J].青岛行政学院学报,2020(6):37-43.
- [10] 宁骚.公共政策[M].北京:高等教育出版社,2000:297-305.
- [11] 刘思宇.政策论证与共识建构的多源流嵌套:以“PM2.5事件”和空气治理为例[J].甘肃行政学院学报,2018(2):27-41,127.
- [12] 刘乃梁.公共危机的社会共治:制度逻辑与法治进路[J].江西财经大学学报,2020(6):116-126.
- [13] 史晓琴,樊丽明,石绍宾.中国抗击新冠肺炎疫情中对口支援何以发生:公共经济学视角的分析[J].财政研究,2020(8):14-24.
- [14] 王薇.跨区域突发事件府际合作应急联动机制研究[J].中国行政管理,2016(12):115-119.
- [15] 约翰·金登.议程、备选方案与公共政策[M].北京:中国人民大学出版社,2017:152-154.
- [16] 徐明.公共安全治理中地方政府行为失范及其治理策略:以新冠肺炎疫情为例[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021(1):44-68.
- [17] 习近平主持中央政治局常委会会议.研究疫情防控工作党中央成立应对疫情工作领导小组[N].人民日报,2020-01-25(04).
- [18] 习近平.疫情防控要坚持全国一盘棋[N].人民日报,2020-02-04(1).
- [19] 工业和信息化部.建立机制保障统筹推进疫情防控和复工复产工作[EB/OL].(2020-03-04)[2021-08-16].http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/04/content_5486762.htm.
- [20] 贾康,苏京春,郭金.新冠疫情以来财政政策落实“六稳”评价[J].上海商学院学报,2021(3):28-45.
- [21] 霍军亮,王永杰.基层党组织在重大突发事件中的角色定位与能力建设研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(4):1-9.
- [22] 赵淑萍,李超鹏.突发公共卫生事件报道中主流媒体情感传播策略研究:以三大央媒新冠肺炎疫情报道短视频产品为例[J].智媒时代,2021(4):47-52.
- [23] 关于做好新冠肺炎疫情常态化防控工作的指导意见[EB/OL].(2020-05-09)[2021-09-12].<http://health.people.com.cn/n1/2020/0509/c14739-31702136.html>.
- [24] 关于开展全市新冠病毒核酸筛查的紧急通知[N].人民日报,2020-05-13(2).
- [25] 山东发布常态化疫情防控公众科学佩戴口罩指引[EB/OL].(2020-05-10)[2021-09-12].http://www.cnr.cn/sd/yw/20200510/t20200510_525084160.shtml2020.5.10.
- [26] 唐玲,朱莹,刘梦,等.对社会组织参与新冠肺炎疫情常态化防控工作的思考[J].中国农村卫生事业管理,2021(3):22-25.
- [27] 陈怡帆.常态化疫情防控下公立医院财务管理工作的新思考[J].卫生经济研究,2021(7):1-3.
- [28] 史晓琴,樊丽明,石绍宾.中国抗击新冠肺炎疫情中对口支援何分析[J].财政研究,2020(8):14-24.
- [29] 陶鹏.中国应急管理纵向府际关系:转型、挑战及因应[J].南京社会科学,2015(9):90-95.

责任编辑 董颖

城市社区居家养老服务供给研究

——基于扬州市Y社区的案例

邓志锋,袁 棋

(东华大学人文学院,上海 200050)

摘要: 人口结构的变革、经济高速发展对养老服务提出更高的要求,城市社区居家养老服务模式亟需创新。以扬州市Y社区为例,重点探究该社区“政府主导、企业参与、市场化运营、三方合作”居家养老服务供给模式当前在供给主体、供给内容和供给保障方面存在的问题,并提出强化政府引导职能、搭建养老服务平台、建立规范化评价机制等针对性建议,以小见大,旨在促进社区居家养老服务再提升。

关键词: 居家养老; 服务供给; 城市社区

中图分类号: D669 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)03-0045-06

一、绪论

(一) 研究背景与意义

1. 研究背景

2020年5月22日,李克强总理在政府新一年度工作报告中就养老服务、养老金、保障老人合法权益等民众广泛关注的养老问题作出重要指示,将发展养老服务纳入扩大内需战略,加强和创新社会治理,完善社区服务功能^[1]。从本质上而言,养老服务是纯公共服务、准公共服务与私人服务三者的结合。当下,我国各城市对养老服务的供给具有较大的差异性,但其中也存在一些普遍性的问题,对于这些共性问题进行分析研究并及时完善居家养老服务供给是发展我国养老服务

的重要举措之一。

2. 研究意义

一方面,缓解严重的人口老龄化问题。我国是老龄化程度相对较高的国家之一,且总体呈现老龄化速度快、人口基数大、地区间发展不平衡等特征。全国老龄办常务副主任王建军曾预计,到2050年前后,我国老年人口数将达到峰值4.87亿,占总人口的34.9%^[2]。这将加剧“四二一”、“四二二”家庭结构的养老负担,养老难逐渐成为社会性问题。而社区居家养老作为符合我国国情、符合“未富先老”社会特点的养老模式,凭借其成本低、覆盖面广、服务内容灵活多样等特点更易获取老年人的青睐。发展社区居家养老既有利于提高养老服务质量,也有利于增强老年人

收稿日期: 2021-10-15

基金项目: 东华大学 2019 年度人文社科繁荣计划预研究项目“购买公共服务中政府与社会组织的关系优化研究”(项目编号:20190104)

作者简介: 邓志锋(1977—),男,江西乐安人,东华大学人文学院副教授,博士,研究方向为公共政策分析与绩效评估;袁棋(1997—),女,江苏南通人,东华大学人文学院硕士,研究方向为行政管理。

归属感与幸福感。另一方面,完善养老服务供给体系。老年人是我国重要的人口组成部分,处理好老年人的养老问题能够促进我国经济的平稳快速发展。随着近年来社区养老观念的普及,社区居家养老服务中心基本建成,社会力量和企业逐渐开始参与到社区居家养老的供给中,供给主体日益多元化,供给内容趋向多样化,服务效率得到极大提高。

(二) 文献综述

1. 国内文献研究

我国的学者重点围绕城市社区居家养老服务的内容、资金来源、提供主体、存在问题等方面进行探讨。陈玉光(2013)指出,我国社区养老模式专业人才设备缺失、相关法律体系不健全^[3]。杨继瑞、薛晓(2015)加以补充,他们认为社会交往渠道缺失是老年人精神慰藉无法满足的主要原因^[4]。王震(2018)指明要从根本上解决这一系列问题需要重构居家社区养老服务的底层治理结构,重视构建社会化的治理模式^[5]。安适(2021)利用Cite Space对社区养老研究主题进行关键词突现分析发现,“互联网+”与社区养老密不可分^[6]。

2. 国外文献研究

国外社区照顾模式起步较早。瑞典在1982年出台社会服务法,重视居家照护;英国在1991到1993年颁布社区护理政策,提供居家照护以减轻财政负担。Vestjens Y(2016)通过创造“体弱者的发现和后续行动(FFF)”来提高体弱的社区生活老年人的初级保健和幸福感。Nurjono MiYawaty(2020)发现社区、供应商、组织和患者之间共同的努力会促使需专科护理的患者向社区适当过渡^[7]。Aronoff-Spencer EYiah(2020)得出了社区间专业护理在包括医疗、牙科等方面是可行的结论。此外,美国、韩国等探索发现以高校为依托的社区养老UBRC模式,既有助于老年人充分借助高校资源,也有助于专业养老人才的培养,实现高校与社区的双赢^[8]。

二、概念界定

(一) 社区与城市社区

“社区”一词最早是由社会学家滕尼斯在其著作*Community and Society*中提出的。我国民政部将其界定为:“居住在一定地理区域的人组成,通过划分地域,促进社区资源开发,促进服务管理,促进居民自治的原则,并考虑身份等要素。”“城市社区”则是包括在“社区”这个概念之内的,侧重于以非农业或第二、三产业为基础的,规模较大、结构复杂的社区。

(二) 社区居家养老

史柏年指出,社区照顾是介于家庭照顾及机构照顾之间的一种方式,服务提供者是多元的,提供的服务内容也是多样的^[9]。吴玉霞认为城市社区居家养老是以家庭为核心,以城市社区为依托的一种养老模式^[10]。在我国,鉴于机构养老费用的提高以及家庭养老功能的减弱,城市社区居家养老有了快速发展的契机,它凭借其强烈的安全感与归属感,极大程度满足老年人逐步增长的物质需求和精神的慰藉。概括而言,城市社区居家养老可以理解为老年人居住在自己的家庭或社区中,享受社区提供的生活照顾、人文关怀、文娱活动等一系列服务的养老模式。

(三) 公共服务供给机制

1. 行政供给机制

行政供给机制是由我国政府主导的供给机制,主要特点是政府主管、政府承办、行政推动、行政运作。政府的强制推动力使得政府的命令得到高效的执行,但政府的全程包揽,会导致效率的降低和政府部门的压力加大。在其提供的养老服务内容中,项目较为单调,专业化程度低,无法满足老年人的需求。

2. 准市场机制

准市场机制的供给主体是政府和企业,政府通过购买企业服务的方式,主导着社区居家养老服务的发展方向 and 进程,对于民间非营利

组织的发展也起着重要促进作用，它解决了政企不分、资源浪费等问题。在准市场机制中，政府通过购买服务的方式，由民营组织向社区提供养老服务，主要包括医疗救助、日间照料等服务内容，民营组织可以根据所在社区提供不同的服务。

3. PPP模式

PPP模式是近年来新采用的投资运营管理模式，其主要核心是“利益共享、风险共担、长期合作”，是政府与企业之间的合作共赢模式。在养老服务方面，主要采用的是外包类的合作模式。在该模式中，政府主要负责基础设施和公共服务价格和质量监督，保证公共利益最大化，而社会资本则负责运营、维护基础设施的大部分工作，通过“使用者付费”和“政府付费”来获取回报。在政府与企业合作的过程中，两者相互监督，提升养老服务的质量。在PPP模式中，企业为社区老年人提供医疗照顾、日间照料、心理慰藉等服务，也会根据不同老年人的不同需求，提供个性化的服务。PPP模式的推广使用，促进了企业的发展，减轻了政府的负担，也能最大化地满足老年人的需求。

三、城市社区居家养老服务供给现状剖析

选择Y社区作为主要研究对象，主要是基于以下三点考虑。第一，典型性。Y社区是由扬州市的多个居住区共同构成，社区总人口为8944人，共有3330户居民，而60岁以上的老年人为2014人，占总人口的22.5%，与扬州市整体老年人口比重相近，具有代表性。第二，优越性。Y社区的地理位置较好，靠近学校与医院，具有良好的人文气息和便捷的医疗条件。在社区内部，建设有健身设施、日间照料中心、家庭医生工作站等配套设施，为老年人养老提供相应设施。第三，创新性。就社区本身而言，Y社区创新了“离家不离院，微偿兼奉献”的新型养老模式，

采用了“政府主导、企业参与、市场化运营、三方合作”的供给方式，通过利用政府的支持资金、企业的赞助以及社会个人的捐助等渠道，对申请社区居家养老的老年人进行服务。

（一）五类基本服务

落叶归根的传统思想令老人更青睐于在家中养老，而这就为社区居家养老服务提供了便利。政府响应民意，出台相关社区居家养老的法律法规，提供法律保障。Y社区在原有基础上尝试应用高科技产品，拓展服务形式。当前，该社区居家养老的供给服务主要包括以下五种类别：生活照料、医疗护理、日间照料、精神慰藉和家政服务。提供送饭上门、陪同吃饭、帮忙洗澡和家电维修等服务能更好地保障老年人的基本生活，提供陪同就医、上门医疗、知识讲座等服务能更好地保障老年人的身体健康，提供热线电话、心理健康咨询和文艺表演能给老人提供精神慰藉。此外该社区在日常工作中也会对空巢老人等有特殊情况的老人重点关注，不定期对老人进行走访，给予一定的人文关怀。

（二）三大供给主体

在Y社区采用的“政府主导、企业参与、市场化运营、三方合作”的供给中，三大主体发挥着各自不可替代的作用。首先，政府发挥主导作用，主要负责居家养老服务工作的统筹协调。主要体现为三点：第一，制定相关政策，如国家发改委在2019年提出的《城企联动普惠养老专项行动实施方案(试行)》、民政部提出的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》等政策，引导社区公共服务供给不断进步和发展；第二，提供经济支持，给予社区基础资金，便于社区开展一系列活动和购进设备，便于养老工作的持续运行；第三，开展监督，对社区、企业的行为进行约束。其次，社会志愿者和基层组织公益性参与。青年志愿者协会、红十字会等被动员起来为老年人提供健康医疗和宣传活动。最后，企业提供科技支撑。企业

利用资金和数据资源,对老人进行个性化、高科技的服务提供,提高养老服务个性化、现代化与人性化。

(三) 三方彼此协调、相互监督

随着社区居家养老服务供给的不断完善,各供给主体间的关系也越来越紧密。政府在供给中起着主导作用,引领企业和社会加快居家养老供给的发展,促进社区居家养老供给逐步完善。社区作为一个基础组织,在养老工作中,起着对接协调的作用,负责将相关政策落到实处。企业则是资金的重要来源,资金充裕是社区居家养老服务的基础。三个供给主体间相互合作能够更好地利用好资源,做到资源的合理配置,同时也能够利用其不同的职能进行相互补充和完善,提高养老服务的质量(见图1)。

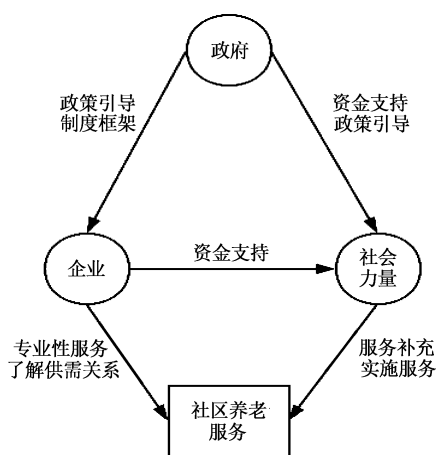


图1 供给主体间关系示意图

四、城市社区居家养老服务供给现存问题

(一) 服务供给主体

1. 行政主导性强

随着养老事业的发展,社会力量也在承担着社会公共服务供给的功能,有效地分担政府在服务供给中的负担。在Y社区的服务供给中,政府作为主导者,出现了管的范围过大、对权力边界界定模糊的现象。政府成为社区居家养老服务的生产者、提供者、监督者,严重影响社区养老的

自主性,社会养老专业机构难以持续发展或发展过慢。政府的全程参与,使得企业和社会力量在社区养老中的作用大大降低,企业和社会力量能够参与的空间有限,并且在参与的过程中,其自主性也受到了政府的制约,这种现象导致了企业居家养老供给发展较慢,企业也失去了参与的积极性。

2. 协作关系建构不足

良好的协作关系能够增强三大供给主体间的合作,提高养老服务供给的效率,对于调动多元主体的积极性有着重要的作用。在Y社区的供给中,三种供给主体发挥着各自的作用,但由于各主体的地位不同,所产生的效果也不同。在三者的合作中,政府不仅起着政策引导和资金支持的作用,也起着监督的作用。由于养老企业多是依据政府的政策生存的,行政机构就会对这些企业产生制约,无法将合作放在公正的平台上。同样,企业与社会也缺乏对政府的监督,不能够保证政府主导的正确性,也无法对政府的权力产生制约。三者的协作关系还未健全,需要时间的积累才能有完善的合作关系。

(二) 服务供给内容

1. 供需关系不匹配

在调查中发现,Y社区负责居家养老的工作人员有限,不能满足针对每家每户进行调查的需求,因此在提供相应的服务之前,社区只能等待老年人自己提出需求,寻求帮助,对于未去社区服务中心寻求帮助的老年人的需求是无法掌握的,这会导致出现资源闲置或浪费的情况,而且部分老年人的需求也得不到满足,降低了资源利用率和服务效率。

2. 提供的养老服务层次低

提高服务层次既能够提高老年人的养老质量,也能够促进企业和社会力量的发展,能够更好地为完善养老服务供给体系做准备。随着时代的不断进步,老年人的需求不断地更新,他们所需要的服务的要求也越来越高。目前社区养老服

务尚未实现数据开放共享,导致社区工作人员无法提供高质量的服务,服务观念、服务方式老旧,未能做到与时俱进。

(三) 服务供给保障

1. 缺乏专业设施与专业人才

专业的设施是提供高质量服务的基础,专业人才的投入是提供专业服务的保障。在Y社区中,现在还在运用的多是比较陈旧的设备设施,无法满足现在老年人的多样化的需求,限制了为老人提供服务的专业化与多样化,也无法有针对性地为老年人提供服务。此外,服务人员多为缺乏专业知识的社会工作者,他们很难为老年人,尤其是卧病在床的残疾老人,提供具体高效的专业服务,而服务人员也会因为较低的社会地位和待遇产生顾虑,从而导致专业人才的流失。参与养老服务的服务人员的专业素质普遍不高,没有专业知识做基础难保证工作的顺利进行。此外,缺乏专业培训机构,培训机制与奖励机制的不健全也增加社区居家养老服务的工作难度。

2. 缺乏监督评价机制和网络服务提供平台

健全的监督评价机制是保证养老服务质量的重要前提。政府制定一系列的法律法规来不断完善养老服务方面的制度建设,确保了养老服务的高质量发展。建立专业的网络服务提供平台能够及时获取老年人的需求,对于掌握供需关系,提供服务有着重要作用。在目前的社区居家养老服务当中,规范化的服务体系尚不完善,缺乏评价机制,评价的渠道较少。

五、促进城市社区居家养老服务供给再提升

(一) 强化政府的引导职能

1. 完善相应法律法规,为协同供给提供制度框架

政府作为供给主体之一,在养老服务供给中起着主导作用。政府应完善顶层设计,完善与居

家养老政策有关的养老优惠政策、税收贷款优惠政策等,为界定社区居家养老服务的底线、保障老年人的基本权益,指明居家养老服务发展方向。同时,政府也要从自身的问题出发,建立内部监督体系,与财政、民政、卫生等多个部门协同常态化监管,明确在社区居家养老供给中的责任,避免出现政府缺位、不作为的现象的发生。

2. 运用政策工具,鼓励非政府力量参与

迈上新征程之后,非政府力量在养老服务供给中起到愈发重要的作用,政府部门应当建立健全激励机制,鼓励社会力量的加入。一方面,完善减税降费政策。制定减税,免征企业所得税、增值税等优惠政策,对企业提供优先供给的机会,促进企业自身的发展,对有突出作为的企业,可以提供部分资金支持。另一方面,完善激励机制,通过减除个人所得税、资金补贴以及惠及子女政策等呼吁社会力量贡献力量。

(二) 以社区为依托,搭建养老服务供给平台

1. 建立社区养老服务协调中心

社区作为供给的提供者,能够最先获取老年人的切实需求,对于资源的配置和服务的提供起着重要的作用。社区在提供养老服务的供给中,应当发挥其统筹协调作用,建立相应的资源供需网络,整合资金和设施,将所得资源统筹协调,充分利用其与居民面对面沟通的优势,做好整理汇总,为老年人提供个性化服务,合理分配资源,切实解决老年人急难愁盼的问题。

2. 建立信息档案,开发信息管理平台

做好调研工作,建立网上信息管理平台^[1],整合资源,为社区老人建立个性化、电子化健康档案,对有特殊需求的老年人进行标注,对于长期卧床的老年人提供上门医疗与照料服务,采取上门、电话拜访等形式,做好后续跟踪反馈,进一步完善社区居家养老服务(见图2)。

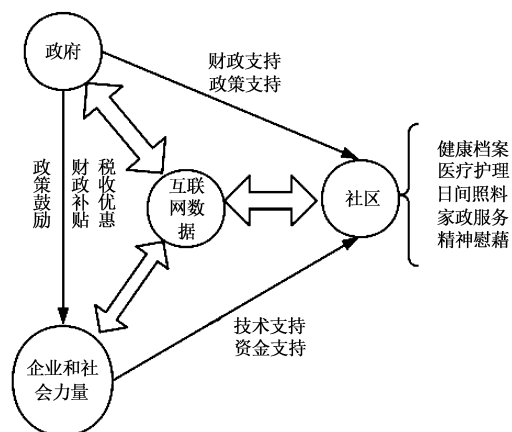


图2 社区居家养老供给机制模式图

(三) 建立规范化的评价机制

1. 完善居家养老服务评价标准

首先，保证客观性与有效性并存。标准的制定应该符合客观规律，避免主观臆断，要与老年人的需求相匹配，还要注意标准的制定要有效反映养老服务的供给能力。其次，保证科学性与代表性并存。标准的制定要有科学性，保证评价结果的准确性和说服力，并且要制定对养老服务供给有代表性的指标。最后，保证系统性与可操作性并存。养老服务供给机制是一个有系统的过程，因此在标准的制定中，要从整体出发，全面进行分析，并且，标准的制定要有实际操作性^[12]。

2. 引入多元评价主体，健全评价机制

我国目前对于养老服务机构的评价只是一种行政监管，政府是唯一对养老机构评价的主体。政府可以引进第三方评价机构实施评估工作，对养老服务进行客观、公正的检验与评测，根据已经制定的好评价标准对评价对象的服务进行评估。重视老年人真实感受，加大老年人自身的评价占比，促使评价结果参考性更强，问题解决更有针对性。

六、总结

全文通过对社区居家养老服务中供给主体、供给内容和供给保障中现存的社会力量参与不足、提供服务缺乏个性与专业性、评价机制不健全等问题提出针对性建议。迈入新时代，互联网凭借自身优势能在供给主体、方式和内容上实现社区居家养老服务新的跨越，推动其向个性化、专业化、便民化方向转变，满足多层次公众的多样化需求。未来，社区居家养老服务的供给还需借力网络平台搭建居家养老服务与老年人之间的桥梁，集中处理老年人的需求，及时获取反馈，掌握供需关系，以保证养老服务供给的效率，在更大程度上推动我国城市社区居家养老服务更好地发展。

参考文献

- [1] 2020 年政府工作报告[EB/OL]. (2020-05-22)[2021-10-10]. http://www.gov.cn/zhuanti/2020qqlh/2020zfg_zbgdgs/2020zfgzbgdgs.html.
- [2] 到 2050 年老年人将占我国总人口约三分之一[EB/OL]. (2018-07-19)[2021-10-10] <https://baijiahao.baidu.com/sid=1606511989488665367&wfr=spider&for=pc>.
- [3] 陈玉光. 社区养老服务体系构建：国际经验与基本路径[J]. 新视野, 2013(2): 76-78.
- [4] 杨继瑞, 薛晓. 社区居家养老的社会协同机制探讨[J]. 经济理论与经济管理, 2015(6): 106-112.
- [5] 王震. 居家社区养老服务供给的政策分析及治理模式重构[J]. 探索, 2018(6): 116-126.
- [6] 安适, 高倩倩, 井洪, 等. 我国社区养老的研究现状与趋势：基于 CiteSpace 可视化知识图谱分析[J]. 中国农村卫生事业管理, 2021(2): 133-137.
- [7] Nurjono MiYawaty, Shrestha Pami, Ang Ian Yi Han, et al. Shifting Care From Hospital to Community, A Strategy to Integrate Care in Singapore: Process Evaluation of Implementation Fidelity [J]. BMC Health Services Research, 2020(1): 72-80.
- [8] Aronoff-Spencer EY, Asgari Padideh, FinYayson Tracy Y, et al. A Comprehensive Assessment for Community-based, Person-centered Care for Older Adults [J]. BMC geriatrics, 2020(1): 38-51.
- [9] 史柏年. 老人社区照顾的发展与策略[J]. 中国青年政治学院学报, 1997(01): 101-104.
- [10] 吴玉霞. 政府购买居家养老服务的政策研究：以宁波市海曙区为例[J]. 中共浙江省委党校学报, 2007(2): 51-57.
- [11] 同春芬, 汪连杰. “互联网+”时代居家养老服务的转型难点及优化路径[J]. 广西社会科学, 2016(2): 160-166.
- [12] 胡春艳, 李蕙娟. 政府购买居家养老服务的问责关系分析及建构：以湖南省为例[J]. 中国行政管理, 2015(11): 110-115.

责任编辑 董颖

红色文化网络传播的理论探索与实践创新

夏俊华, 李晓静, 刘 锐

(河南工业大学 漯河工学院, 河南 漯河 462000)

摘要: 红色文化是产生于中国新民主主义革命时期的一种革命文化, 也是新时代大力弘扬的一种主流文化。在互联网日益发达的今天, 网络媒体的广泛应用为红色文化传播提供了便捷的手段。通过对红色文化的概念、性质和内涵等理论问题进行深入研究, 对当下网络传播红色文化存在的问题进行深度透视, 对未来网络媒体如何传播红色文化提出新的路径和科学的方法。

关键词: 红色文化; 网络传播; 理论探索; 实践创新

中图分类号: D261.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)03-0051-06

进入本世纪后, 尤其是在迎接建党100周年的到来期间, 红色文化的学习、宣传和研究持续升温, 神州大地刮起了一股声势浩大的红色文化风暴。作为一种先进文化形态, 红色文化对构建社会主义核心价值体系、巩固党的执政地位、加强公民思想道德建设具有其他文化无法比拟的优势。红色文化诞生后的一百年来, 中国革命蓬勃发展并最终完成新民主主义革命的伟大使命, 建立起了崭新的社会主义新中国。毫无疑问, 红色文化是中华文化宝库中的一种先进文化, 它在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放时期都发挥了它特有的文化价值。在推

进新时代中国特色社会主义建设的伟大进程中, 红色文化必将继续发挥它巨大的精神力量, 为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供文化支撑。习近平总书记指出:“要讲好党的故事、革命的故事、根据地的故事、英雄和烈士的故事, 加强革命传统教育、爱国主义教育、青少年思想道德教育, 把红色基因传承好, 确保红色江山永不变色。”^[1]我们应牢记总书记指示, 运用各种手段, 尤其是网络载体, 努力把红色文化传播好, 弘扬好。

一、红色文化概念界定

作为一种新型文化形态, 红色文化在上世纪

收稿日期: 2021-12-07

基金项目: 河南省高校人文社会科学研究项目 (项目编号:2022-ZZJH-167);2021 年度河南省哲学社会科学规划项目 (项目编号:2021BKS030)

作者简介: 夏俊华(1967—), 女, 河南漯河人, 河南工业大学漯河工学院副教授, 文学硕士, 研究方向为中国现当代文学、中原传统文化;李晓静(1983—), 女, 河南周口人, 河南工业大学漯河工学院讲师, 研究方向为跨文化交际;刘锐(1986—), 女, 河南襄城人, 河南工业大学漯河工学院讲师, 研究方向为思想文化。

50年代提出后，在80年代再度进入人们视野。到本世纪初，伴随红色影视剧的热播和红歌传唱，红色文化引起社会大众和学界的广泛关注，并成为一种主流文化，更成为教育青少年和公民的重要德育资源。但何谓红色文化，红色文化的内涵、性质及特质是什么，这些问题学界至今还没有形成共识，官方对红色文化的概念也没有给出确切的定义，如此之多的问题无疑将影响红色文化的传承与传播。在红色文化诞生一个世纪后，我们必须对什么是红色文化，红色文化的精神内涵、性质及特征等核心问题进行科学界定。

关于什么是红色文化这一概念问题，从事红色文化研究的学者大都进行了积极探索，提出了自己的观点，总括起来看，大致有两种观点。一种观点认为红色文化主要是指在中国新民主主义革命时期形成的一种政治文化，比如付小清等认为：“红色文化是中国共产党在新民主主义革命时期，以马克思主义的新文化及科学的宇宙观和社会革命论为基础，根据中国革命的实际情况，领导中国红军和中国人民创建的反帝、反封建的先进的无产阶级政治文化。”^[2]另一种观点认为红色文化既包括新民主主义革命时期，也包括社会主义革命和建设时期的革命文化。如渠长根就认为：“红色文化有广义和狭义之分，广义的红色文化是指世界社会主义和共产主义运动整个历史过程中形成的人类进步文化编者的总和，包括物质、精神和制度三方面；狭义的红色文化是指在马克思主义的指导下，中国共产党领导人民在新民主主义革命、社会主义革命及建设、改革的实践中共同创造出来的各种物质和精神财富的总和。”^[3]何克祥认为：“从广义上讲，新民主主义文化和社会主义文化都是红色文化，是红色文化在建国后新民主主义时期和社会主义建设时期的发展；狭义上讲红色文化主要指大革命失败后中国共产党独立领导中国革命创建革命根据地（红色根据地）时期的革命文化。”^[4]与渠长根和何克

祥类似，关于对红色文化概念的阐释，有不少学者从广义和狭义两方面作出解释。赖宏认为：“红色文化，广义的理解我们可以把它归结为世界社会主义运动历史进程中人们的物质和精神力量所达到的程度、方式和成果。狭义理解我们可以把它归结为中国共产党在领导中国人民实现民族的解放与自由，以及在建设社会主义现代中国的历史过程中凝结而成的观念意识形态。”^[5]从上面所引学者的观点可以看出，红色文化有广义和狭义之分，但它们内涵所指不同。尽管这些概念的界定都有一定的合理成分，但也存在明显的不足。

我们认为，红色文化是新民主主义革命时期，中国共产党领导全国人民进行反帝反封建斗争中形成的一种革命文化，它是以马克思主义科学理论为指导，以中国优秀传统文化为历史资源，以推翻三座大山、建设新中国为目标，在数十年艰苦斗争中孕育而成的一种革命文化。我们这样把它定性为一种革命文化，比定性为政治文化更科学合理，这是因为革命文化的内涵较之政治文化更具体。这一概念基本厘清了红色文化的性质、理论来源和历史资源、建设目标和时间进程等核心问题。

二、红色文化内涵、性质、特征及价值意义

我们认为红色文化的精神内涵主要包括坚定的革命理想、顽强的斗争意志、奋不顾身的牺牲精神等。就其性质而言，红色文化是以推翻旧制度、建设新社会为奋斗目标的革命文化。就其特征而言，红色文化具有革命性、先进性和科学性的文化特征。红色文化的这些性质和特征既有别于古代帝王时代的以落后、腐朽、反动为特征的封建文化，又有别于新中国成立后的以建设、变革和发展为主要特征的社会主义文化。

作为一种先进的革命文化，红色文化凝聚着中国共产党人的理想追求，体现着全国人民的愿

望，闪烁着马克思主义思想理论的光辉，浸透着中国传统文化的优秀基因，它是先进的革命文化，具有丰富的文化内涵和精神特质，在当今和以后必将产生强大的精神动力，为实现中华民族伟大复兴梦想发挥特有的文化功能。

作为新时代中国特色社会主义时期大力弘扬的主流文化，红色文化的精神价值是多样和丰富的。其一，它对当下构建社会主义核心价值体系具有重要作用。红色文化中坚定的革命理想，强烈的爱国主义情怀，追求自由公正的美好愿望，与当下倡导的社会主义核心价值观一脉相承。把红色文化的精神内涵发挥好，定能为社会主义核心价值观的培育提供文化支撑。其二，红色文化具有强大的精神感召力、号召力，具有强大的凝聚力和向心力，红色文化里有无比丰富的精神元素，有共产党人公而忘私的高尚境界，红色文化发展史也是一部中国共产党人不懈奋斗的精神史，它对于教育公民树立远大理想、坚定社会主义信念、坚持共产党领导是有力的精神工具，传承好红色文化有助于巩固共产党执政地位。其三，红色文化中的集体意识、大局观念和公而忘私的精神境界等先进元素对培育公民的思想道德素质，坚定广大青年的理想信念，塑造社会主义建设者，都具有铸魂育人的精神价值。其四，红色文化是一种革命的、先进的文化，它不仅具有先进的精神元素，也拥有中华民族的传统美德和科学的文化因子，它对弘扬社会正气，抵御不良思想侵袭，都有着无比强大的精神力量。

三、网络传播红色文化的优势

网络媒体是依靠计算机网络技术形成的一种新兴媒体，作为一种“宏媒体”，它较之传统媒体具有诸多优势，能为红色文化广泛传播提供诸多便利和可能。

其一，网络的广泛性和全球性为红色文化传播拓展了广阔空间。网络媒体打破了传统媒体受

时空制约的限制，它的传播能力强大，只要有一个IP网址，地球上任何一个地方网络都可以覆盖，世界上每一个区域的网络都可以接收到它的信息。也就是说网络媒体的传播面极为广泛，覆盖面极为广大，网络媒体的这种广泛性和全球性为红色文化传播提升影响力、扩大覆盖面提供了可能。其二，网络媒体的传播主体多元化为红色文化传播开拓了更多的渠道。传统媒体在红色文化传播上以官方和社会组织机构作为传播主体，而网络媒体传播者更为多元，既有官方、企业和社会组织，更有社会大众这些普通群体。传播主体的多元化为红色文化传播拓展了更广阔的空间、释放了更大传播能量、开拓了更多渠道。其三，网络媒体的交互性为红色文化传播提供了新颖的传播形式。传统媒体传播形式基本上是单向的，在传播过程中，受众只能是被动的接收者，传播者和受众之间基本上没有即时交流的可能。而网络媒体消解了传播者和受众的身份界限，传播者也可以是受众，受众也可以是传播者，传播者和受众能够进行即时交流互动。这种交互性对红色文化传播是十分有利的。其四，网络内容的丰富性和无限性为红色文化传播海量内容提供了条件。网络巨大的存贮功能为红色文化传播海量内容提供了条件。“网络环境下，基本上是‘全员皆兵’的传播者，这使得网络媒体在信息的传输量上具有无限的丰富性，在信息形态上具有纷繁的多样性”^[6]。由于网络存储空间巨大，具有无限的扩展性，它较之传统媒体的有限存储方式更为宏大和丰富，因此，红色文化的丰富内容可以利用网络这一优势媒体得到无限制的传播。此外，网络的时效性和个性化的特点也为红色文化传播创造了传统媒体无法比拟的优势和条件。

总之，新兴网络媒体是当下传播红色文化的最为发达的媒体，它为红色文化传播提供了便捷的手段，为红色文化走进大众视野提供了最优的载体。

四、网络传播红色文化存在的问题与不足

当下，网络传播红色文化取得了积极成效，红色文化影响力之强、受众面之广、传播效果之好都是前所未有的。尽管网络传播红色文化取得了可喜成绩，但网络媒体在传播红色文化过程中也存在不少问题，主要表现如下。

其一是网络在传播红色文化过程中存在“重教轻文”现象。所谓“重教轻文”就是指网络媒体在传播红色文化过程中过分强调其教育价值，而忽视了文化价值，这一传播弊端尤为显著。红色文化的教育价值固然重要，但红色文化还有其他价值，诸如认知价值、情感价值和美感价值等。目前我们的传播主体只注重其教育价值、只突出其德育功能、只强调其思想意义的偏颇做法，将会导致红色文化的精神意义被窄化和弱化，红色文化的丰富意蕴、强大精神内核在传播中将会遭到扭曲和抽象，红色文化的感召力和凝聚力也将难以有效发挥。

其二是网络在传播红色文化过程中存在“重大轻小”现象。所谓“重大轻小”就是在网络传播红色文化过程中，存在着重视重大红色事件而轻视小红色事件现象，传播者对那些重要的革命圣地、红色场域，重要红色人物，重大红色事件，重要红色实物极为热衷，这些红色文化在大大小小红色网站都可以见到，而那些知名度相对较低、区域性的红色文化故事、人物、场景或是实物却遭遇冷落。造成这种现象的原因是一些传播者认为这些红色文化事件影响较小、知名度不高，传播出去不会有太多人关注。其实不然。“微小”的红色事件自有它独特的魅力，自有它吸引受众的地方。对此我们应加强研究，把那些所谓的“小红色文化事件”重视起来，进行积极传播。就发展红色文化而言，这种传播更具现实意义，因为它能起到挖掘、保护和丰富红色文化的作用。

其三是网络在传播红色文化过程中存在“泛化”现象，缺乏“精准性”。所谓“泛化”就是传播者对红色文化内容没有根据时事进行筛选，只注重量的丰富性，不注重传播的“精准性”。比如，当社会政治强调“斗争”这一主题时，传播者就要根据现实社会的需要，在红色文化的传播中突出这一思想内容；当某一时期强调“团结”这一时代主题时，传播者就要寻找红色文化里的团结元素进行传播。这才是我们传播者应具备的政治意识和时代意识。优秀的传播者应根据党的需要、现实的需要，做到有的放矢地“精准”传播。然而现实传播状况则是传播者不分时事地泛泛传播。

其四是对受众接受心理研究不够。为什么我们的红色网站和红色频道关注度不高？为什么我们的红色文化遭到一些受众的漠视？其中一个原因就是传播者没有好好研究受众的接受心理，他们只是把自己设定的内容一味向受众进行“硬传播”，这种传播方法无疑将影响红色文化的传播效果。我们知道受众群体存在着年龄、阅历、知识、修养、爱好等个体差异，传播者不应只是根据自己的喜好和所掌握的材料进行传播，而不深入研究受众的接受心理，难免使传播存在盲目性和无效性。从传播心理学看，受众既是传播的起点也是传播的归宿，传播是为了让受众接受红色文化，如果不深入研究受众的爱好、需求和兴趣盲目传播，就达不到传播的效果。

其五是“实”多“虚”少。所谓“实”多“虚”少就是在一些红色网站里，表达红色文化的图片、视频、影像等“实”的红色“物质文化”占据了网页的大部，满眼是红红的图片、生动的影像和动听的音频，而有关红色文化的有深度的解读、有见解的评论和精彩的分析则较少。这种重“实”轻“虚”、重形象轻思想的传播只能是一种“连环画式”的低水平传播。当下，我们一些红色文化喜爱者大多沉浸于对红色故事的表层认知上，对红色文化里的深刻思想还缺乏一

定的理解,这就需要传播者进行深入“导读”,让受众领悟红色文化的真谛和内涵,把握红色文化的精神要义。因此,传播者要从有形(实)热传播转向无形(虚)的传播,使红色文化的传播更具深度和力度。

其六是内容更新缓慢。在一些红色网站里,“老面孔”和“老声腔”长时期占据着网页,红色文化内容缺乏适时更新,更没有与社会需求相契合的内容出现。我们期望传播者根据社会的需要和受众的愿望不断把新的红色文化推向网络,使红色文化“活”起来,“长”起来,“新”起来。每一幅新的图片、一个新的事件或一位新的人物,都可能引起受众的兴趣和关注。这就需要传播者不仅要不断搜集和挖掘红色文化资料,而且也要对已掌握的红色文化进行有创意的设计和制作,这样才会使红色文化的“新容颜”不断出现在网络媒体里。

五、网络传播红色文化的实践创新

网络媒体的广泛应用为红色文化传播提供了新的载体与平台,它大大拓展了红色文化的传播空间,也大大提升了红色文化的传播效果,扩大了红色文化的影响力。20多年的传播实践表明,红色文化网络传播要取得良好的效果,就要不断探索新的传播路径与方法。前文已论及,当下红色文化网络传播存在不少问题,本部分就是在这个基础上,有针对性地提出新的传播策略,即“四个并重”的传播方法。

(一) “宏大”与“微小”并重

通观网络媒体红色文化传播现状,红色网站里的内容大多是著名红色历史场景、遗址、事件和典型人物等,比如井冈山、延安、西柏坡等革命根据地,长征、强渡大渡河、平型关大捷等重要历史事件和遗址,杨靖宇、彭雪枫、赵一曼、狼牙山五壮士等典型人物。这些重大红色文化的人、事、景当然应该传播、宣传和歌颂,但那些散布在全国各地的、相对知名度不高的区域性红

色文化大多没有进入红色网站,当然也就不可能进入受众视野。这一现象长期下去将会导致受众对这部分红色文化的无知,甚或使这部分红色文化在历史长河里消失漫灭。这不仅是热爱红色文化的受众的一大损失,更是宝贵红色文化的一种灾难。因此,传播红色文化主体在传播“宏大”红色文化的同时要自觉地关注那些“微小”的红色文化事件,让那些知名度相对不高的“微红色文化”事件进入网络媒体,形成“微小”与“宏大”并重的传播格局。可以说,那些较小的、较生疏的红色事件往往能给人一种新奇感和陌生感,往往更能引起受众的兴趣和关注,我们传播者决不可对这部分红色文化的传播熟视无睹。

(二) “思想教育型”与“文化浸润型”并重

在网络媒体传播红色文化过程中,传播者往往更关注红色文化教育性内容的传播,过分讲求其教育价值,有意无意间把红色文化当成思想政治的教科书。文化固然有其教育价值,而且是重要价值,红色文化更是如此,但文化不仅仅只有教育价值,它还有其丰富多样的功能和价值。如果传播者只把关注点和传播点聚焦于教育层面,那么红色文化的文化价值和意蕴将被削弱,文化的众多功能则被忽略,这将大大减损红色文化的魅力,使红色文化无形中变成了德育教材和政治宣传品。因此,今后在网络传播过程中必须切实纠偏,由单一的“思想教育型”转向“思想教育型”与“文化浸润型”并重的传播模式。

(三) “社会需求”与“个体需求”并重

所谓“社会需求”与“个体需求”并重,就是要求传播者既要考虑到现实社会对红色文化的需求,也要关注受众个体对红色文化的需求。现实社会和受众个体对红色文化都有需求,但“大我”和“小我”的需求点不大一样。

社会需求往往是现实社会政治的需求,比如在建党100周年华诞、长征胜利纪念日、淮海战役胜利纪念日等重大历史时刻,传播者应根据现实需要,找准现实契合点,有针对性地推出相关

的红色文化传播内容。这样可使红色文化的传播更具目的性,更有社会效果。每一社会阶段都有其历史任务,都有其社会工作的重点和焦点,传播者要把准社会脉搏的律动,了解党的工作重心,让红色文化更好地为现实社会服务。基于这一理念,传播者就要根据现实需要,选择好传播内容,使红色文化与现实社会做到精准对接,发挥好红色文化的时代价值,让红色文化成为现实社会的精神之钙。

在关注好社会需求的同时,网络传播者还要关注受众个体对红色文化的需求,传播好社会个体喜爱的红色文化。这就是上文我们所说的要研究受众心理,了解大众的心理需求。社会成员由于年龄职业、兴趣爱好的不同,都有自己喜欢的那部分红色文化,有的喜欢惊心动魄的战争故事,有的喜欢革命家的成长故事,有的喜欢革命烈士赴汤蹈火的悲壮精神,有的喜欢隐秘战线革命者大智大勇的睿智品格,如此等等。传播者应根据受众的需求,提供他们感兴趣的、需要的那部分进行传播,这样自然会取得良好的传播效果。

(四) “实在”之态与“虚在”之态并重

所谓“实在”之态与“虚在”之态并重,就是网络媒体在传播红色文化时应由过去重传播现实世界的实景、轻传播思想观念的“虚境”转向具体的“实在”之物与思想、精神等“虚在”之物并重的传播模式。如今的网络媒体和红色网站上多是革命战争年代的战场遗址、会议遗址、革

命家的遗物和手稿、图片以及故居、纪念馆、烈士陵园等“实在”之物的介绍和展示,它们通过多媒体制作,以音频、视频等影音像形式呈现在网络平台上,让受众目睹红色文化的实在之物和实在之景。这种实景和实物传播的确能把受众带到具体的历史场景中去,让他们体验到视觉和听觉的快感。但是,这种传播理念有很大不足,传播内容过于表象化、简单化。现在,传播者要从“实在”的单一传播中跳脱出来,在重“实在”之物传播的同时,还应加强“虚在”精神层面的传播,比如对红色场景、事件、人物等的思想意义、精神内涵、时代价值进行解读、分析和评论,给出理论精神之物。这些观念性、思想性和精神性的内容应在网络媒体中加大传播量,使红色文化不仅有“形”更有“神”。

“虚”的精神层面的传播较之“实”的具体之物传播更具难度,因它多是文字符号,缺乏具体实在之物的形象性,因而传播方法更需创意和设计。这就要运用现代新媒体制作技术,考虑如何把抽象变为形象,把无形变为有形,把枯燥变为有趣,让受众乐于了解和接受。

网络已深度介入普通民众的日常生活,给我们工作和学习带来了极大便利,它更为红色文化传播提供了便捷的手段。我们红色文化传播者要利用好这一载体,不断创新红色文化传播的内容和方法,把红色文化传播得更好、更有效,使红色文化真正成为新时代社会主义的主流文化。

参考文献

- [1] 习近平. 用好红色资源,传承好红色基因,把红色江山世代传下去[J].求是,2021(10):4-18.
- [2] 渠长根.红色文化概论[M].北京:红旗出版社,2017:1.
- [3] 傅小青,龚玉秀,张国芳.试论红色文化的生成机制[J].井冈山大学学报(社会科学版),2010(7):28-32.
- [4] 何克祥.红色文化与马克思主义中国化要论[J].中共南昌市委党校学报,2007(2):10-12.
- [5] 赖宏,刘浩林.论红色文化建设[J].南昌航空工业学院学报(社会科学版),2006(10):66-69.
- [6] 谢新洲,周锡生.网络传播理论与实践[M].北京:北京大学出版社,2004:19.

责任编辑 夏继先

腐败的文化根源探析

张李斌

(中国人民公安大学 治安学院,北京 100038;中国法学会 法治研究所,北京 100081;
中国社会科学院 法学研究所,北京 100009)

摘要: 关于我国腐败问题的探讨,大多沿用西方研究范式和制度经济分析视角,从文化因素分析往往陷入文化差异的适用性困境,需要从中国本土文化特质入手,去思考腐败问题的形成逻辑。腐败问题是一种独特的文化现象,这种现象的产生根源为:根深蒂固的专制集权的文化传统,表现为缺乏权利、民主、自由、平等的意识,导致人们产生既憎恶腐败而又羡慕腐败的矛盾心理,容易形成个体性腐败;良知系统和伦理本位影响下的差序格局人际模式,表现为亲缘、血缘、学缘和业缘交织成的“熟人圈子”,导致人们对“公”“私”的价值判断存在差别,可能形成团体性腐败;主文化与大众文化间的动态博弈,表现为官方意识形态和民众清廉感知存在差异,导致普遍标准和特殊主义的摩擦冲突,能够形成社会性腐败。

关键词: 腐败;文化分析;专制集权;差序格局;文化博弈

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)03-0057-05

“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”^[1]。从人类社会的发展来看,权力经常被用来甚至滥用于强化和固化一些不合理的财富分配,而研究者较少关注这一过程对相关人员的负面影响甚至是痛苦遭遇。“受权力欲驱使的人就更倾向于对人施加痛苦,而不是使人快乐”^[2]。腐败是一种社会历史现象和“社会事实”,也是一个世界性痼疾。透明国际(Transparency International)发布的《全球腐败报告》(2013)显示,95

个国家和地区27%的居民反映,在过去十二个月里,他们享受的八项服务里就有一项“被索贿”。也就是说,过去一年内,全球95个国家和地区有超过1/4的人直接受到腐败的影响。党的十九大以来,我国查处形式主义、官僚主义问题4.56万起,处理党员干部6.94万人;查处扶贫领域腐败和作风问题13.31万个,处理18.01万人。“腐败是政府最大的痼疾,其危害仅次于暴政”^[3]。腐败给世界各国的政治、经济、社会带来极大影

收稿日期: 2021-06-08

基金项目: 2020年度中央高校基本科研业务费项目“‘放管服’改革背景下农村社会治理制度创新实证研究”(项目编号:2020JKF511)

作者简介: 张李斌(1985—),男,河南新蔡人,公共管理学博士,中国人民公安大学治安学院讲师,硕士生导师,首都社会安全研究基地研究员,中国法学会与中国社会科学院联合培养法学博士后研究人员,研究方向为社会治安治理与政策、法治社会建设。

响：破坏政府权威，损害公平正义，扭曲道德观念，浪费社会资源，阻碍民生改善，影响社会和谐发展。腐败在发达国家和发展中国家的表现和产生的影响也不尽相同，对发展中国家的影响表现出一定的特殊性。腐败问题的成因是复杂的，各国既有共性的一面，也有因国情不同呈现出的个性。深入分析具体国别腐败问题的成因，有利于把握腐败现象发生的内在机理，为腐败的有效治理提供参考。

一、作为文化现象的腐败问题

腐败曾在不同时代的所有文化环境中盛行过，然而腐败在不同的社会形态中却被赋予不同含义。

比如行贿的物品可以被当作礼物，徇私帮助亲友可以受到表扬，甚至还会得到同辈、亲朋的支持和嘉奖，这些都是激励腐败产生的条件。有学者通过研究亚洲国家的贫困问题发现，腐败在亚洲的现状可以用较多事实进行说明，甚至形成了“腐败的民俗学”——“它容易使人们认为，掌握权力的每一个人都可以为了他自己的利益、他家庭的利益或他觉得应当忠于的其他社会集团的利益来利用权力”^[4]。这说明不同国家和地区的人们对腐败的认知存在差异，而这与特定的社会文化有千丝万缕的联系。诚然，文化和历史能够解释腐败现象的存在，但是文化和历史却不能成为腐败存在的一种借口。

世界银行在《腐败推动因素》报告中提出，发展中国家受腐败影响的程度一般要高于发达国家，究其原因是一些国家民众对腐败的看法呈现出模糊性，“在发展中国家，如果我们能够计算出‘问题的重要性’与一系列政策问题的‘实用价值的研究数量’之比的话，我们将会发现，腐败问题的比率是名列前茅的”^[5]。当然，这并不意味着发达国家就不存在腐败现象或腐败对经济社会产生的影响微弱，有研究者指出：“我想把贪污受贿作为发展中国家的典型问题来研究，但

这并不意味着我认为在发达国家里就没有贪污受贿了。但我的论点还是在当代发展中国家里面的贪污受贿在宽度广度上要大得多，造成的经济生活的混乱程度要大得多。”^[6]发达国家的腐败同样根植于该国的政治经济土壤中，并且这种腐败问题扩散输出到其他国家。发达国家的腐败文化渗透也是不可忽视的因素，发展中国家的腐败问题并不完全是自身造成的。

文化处于不断变化之中，在现代化进程中尤为显著。现代化进程涉及面广、影响范围大，文化可以随人们思想转变、行为转换或价值观转移而不断变化，“在绝大多数文化中，腐化现象在现代化进程的最激烈阶段，就会最广泛地蔓延于整个官场”^[7]。文化性质不同，对腐败产生影响也不相同。同质文化社会中的腐化行为比异质文化社会中的腐化行为产生的影响要小的多，因为如果价值体系和文化共存于传统社会之中并且形成相互竞争关系，可能在无形中助长腐败行为。腐败的发生有着一定的规则和特征，或是政治经济的，或是文化社会的，这种规则和特征为我们认识腐败的运转提供了知识综合方式，“腐败的发生方式有自己的规则(即使是非正式且务实的)与文化准则。研究腐败及其文化表现也为研究包括公民观念、执政风格与将政府建设成为一个假想实体的过程在内的，更大、更复杂的社会及政治问题提供了一面透视镜”^[8]。

二、根深蒂固的专制主义文化传统容易诱发个体性腐败

专制集权对社会及人们思想行为影响深远。学者们对古代中国专制集权有深入阐释。“专制主义是一种为不公正、不人道以及不平等、不自由辩护的社会治理道德原则理论，然而，儒家、墨家、法家、道家和阴阳家竟然无不是专制主义论者”^[9]。专制主义与民主政体是对立的，典型表现是独裁政权组织，权力高度集中在君主或皇帝身上且权力的使用带有随意性。“君君臣臣、

父父子子”“君为臣纲、父为子纲、夫为妻纲”是这种专制主义的表现。为维护封建经济基础和全国统一，专制主义在古代社会一直延续并不断被强化。这种文化传统中缺乏权利、平等、民主和自由意识，也缺乏监督监察等有效工具，皇帝、君主以至王公、大臣易出现腐败行为。

在这种文化传统中，社会与文化之间是排斥的，社会中的人们获得权利和机会是非均衡的。这种非均衡性导致民众憎恶腐败，但同时又羡慕权力、渴望获得权力，以维护或增进自身利益。“不管哪个时代，人们如何划分职业，结果有何不同，但有一点同所有划分不谋而合，那就是无一例外地把‘官’放在第一位”^[10]。这种“官本位”实质上是官职膜拜，以官为本、以权为纲，以官职大小、级别高低去衡量人们的社会地位和价值。“官”在政治系统中处于核心地位，将“官”置于政治系统中“本”的位置上是中国传统政治的一种特质，这种特质的产生和延续与科举取仕制度有密切关联。

中国古代知识分子素有“修齐治平”的理想抱负和“天下兴亡，匹夫有责”的责任意识，而入仕成为实现这一理想的关键之路。“士之仕也，犹农夫之耕地”。入仕者期望不断升官，因为在古代权是利的源泉。政治地位越高，拥有权力越大，获得的利益就越多，而政治地位高低取决于王权的支配和控制。“科举选人制度的普及，以及借此途径入仕官员的特权及其荣耀，致使中国的官本位意识达到了极盛”^[11]。在专制体制下“国”是帝王的家产，各级官吏是其奴仆，帝王决定着大臣的官位和级别，上级官员决定着下级官员的官位和级别。而大臣和各级官吏所拥有的政治权力随时可能消失，一旦入仕为官，他们就会利用各种机会谋取利益财富，正所谓“有权不用，过期作废”。下级官员要想保住官位和利益财富，就要行贿于上级官员和京官，而上级官员和京官要想维护利益财富，又不得不去敷衍下级官员。在官本位支配下，政治权力和经济利

益的盘根错节为腐败提供了载体，“他们无论是‘达则兼济天下’地把持朝政，抑或是‘穷则独善其身’地武断乡曲，始终把政治作为达成经济目的的手段。而这种倾向，就是直通‘贪污之路’的便桥”^[12]。

三、良知系统和伦理本位下的差序格局可能引发团体性腐败

相对于“遗传系统”而言，“良知系统”是一种文化最基础的结构，也是一个文化的“深层结构”，是文化对个体的加工抑或文化对人的设计。不同的文化内核表现出不同的良知系统，对个体的加工或设计会有不同的表现，比如生活意向的差异。“西方文化是强调个性的……至于中国人，则欣赏一个人能否处处以对方为重地‘做好人’，以及是否‘老实’或‘听话’”^[13]。文化总是产生于特定的环境和各种形式的活动之中，通过价值观念、风俗习惯和知识素养影响人的认识活动和思维方式，进而表现在人的交往行为和交往方式之中。比如倾向于分清“生”与“熟”、“内”和“外”。生熟不同、内外有别，这是良知系统的人情结构，就像西方人的道德强调个体的“完整性”，而中国人的道德注重“社会性”。人情社会中，(家庭)是区分生熟和内外的节点，但又区别于“家族本位”社会。从生物人到社会人，是与他人建立关系的社会化过程，家庭则是这种关系的最先发生地。“是关系，皆是伦理；伦理始于家庭，而不止于家庭……伦理关系，即是情谊关系，亦即是其相互间的一种义务关系。伦理之‘理’，盖即于此情与义上见之”^[14]。

儒家文化讲究人伦，所谓伦，就是基于自己向外推出去波纹的次第。波纹一圈圈推出去，愈推愈远，愈推愈薄，每个人在不同的时间和地点上所运用的圈子也存在很大差异。在差序格局中，不同的关系，因波纹大小和远近织成了错综复杂的网络。人与人之间的关系按照“伦”来确定，血缘、亲缘、业缘和乡缘组成了“熟人圈

子”，人们之间往来办事，也首先考虑“自己人”。如果没有这种关系，就想办法去“拉关系”。“关系作为人与人、人与事之间的某种性质的联系，在一定意义上可以视为一种权力，是一种因为某种特殊关系而获得的影响力和支配力”^[15]。正是在这个过程中人与人变得熟悉，成为熟人后，才比较容易开口办事，遵照“将心比心”“以心换心”的逻辑，便会演化出“你对我好，我对你好”“一荣俱荣，一损俱损”的逻辑，可能出现“家族式腐败”“集体腐败”“塌方式腐败”。

在这种特殊的关系网络里，那些平时信任的“自己人”如果有脱离常规行为，就会被认为是“不够意思”。在掌管的权力范围内，为自己人互开便利之门，“走后门”就成了常态。一些不符合规则程序和原则的事项因为“自己人”而被变通执行，所谓“公事公办”成了“外人”办事的原则，“每个人都以为自己是合算的，通过特殊主义的面对面的‘交易’得到了便利和好处。而这种个体的‘理性’加在一起，却构成了团体行为的‘非理性’”^[16]。中国与西方国家的公私观念有着鲜明的区别，这种区别直接表现在人们的日常交往中，比如很多私事向内看都是公事。“中国传统社会里一个人为了自己可以牺牲家，为了家可以牺牲党，为了党可以牺牲国，为了国可以牺牲天下”^[17]。站在不同立场，扮演的角色和承担的责任不尽相同。当一个人的其他角色比如父亲角色、丈夫角色对权力角色形成压倒性优势时，权力角色容易被其他角色利用或驱使，可能引发腐败，如公款旅游和报销、公车私用、公产私占。

四、主文化与大众文化间的动态博弈能够导致社会性腐败

文化连接着社会生活的方方面面，并随着环境变化而变迁。有些文化在社会中占主导地位，被社会大多数人所接受，以主文化或意识形态的

形式呈现出来。也有一些文化在一个国家或地区中被大众所信奉和接受，以大众文化的形式表现出来。“大众文化是从内部和底层创造出来的，而不是像大众文化理论家所认为的从外部和上层强加”^[18]。两种文化类型对人们的思想观念、价值方式和行为模式产生不同甚至完全相反的影响。“一种文化几乎不承认金钱的价值，而另一种文化则在每一个行为领域中都把这种价值当作最基本的东西”^[19]。社会主义核心价值观作为意识形态的集中体现，在社会层面追求“自由、平等、公正、法治”，为人们描绘了风清气正的美好社会图景。如果这种红色意识出现知识内涵与公民文化意识不契合、话语体系与民众心态不一致的问题，其威严性和引导作用就会减弱。

对腐败的界定有着明确标准，这些标准虽然具有普遍意义，但在不同个体身上，因处境不同，人们的感知会存在差别。政府基于对腐败的认知采取相应行动，并不断加大反腐败力度，而这些行动和后果与民众的清廉认知还有不一致的地方。“政府反腐败力度的加大很难直接提升公众的清廉感知水平”^[20]。如当前“老虎苍蝇一起打”的策略对治理腐败有巨大作用，但对于普通民众而言，“拍苍蝇”这样的对“微腐败”的治理甚至比“打老虎”这样的对“大腐败”的治理更能影响清廉感知。日常生活中有些现象没有被认定为腐败，原因在于缺乏对腐败认定的“普遍化标准”，个体尤其是基层群众对腐败的认定往往基于“我认为是”。当“我认为是”的思想和行动影响社会生活的方方面面时，反腐败难度也会增大。“如果腐败成为人们生活的一部分甚至是成为生存的手段的话，那么，腐败经历只会使得腐败更加‘合理化’，而人们也只能自觉或不自觉地接受腐败”^[21]。

文化交流扩散中会遇到一些困难，当两类文化在内涵、形式、外延、话语表达等方面存在较大差异时，不同群体对该文化的理解和运用就会存在偏差。同一文化的内部由于要素和成分不

同,在发生变迁之时也会出现不同步、不平衡以致错位和冲突,表现出“文化停滞”状态。甚至在文化传播中,一种类型的文化初次接触另外一种类型的文化也可能会由于使人们产生思想上的混乱和心理上的压力而表现出“文化震惊”。“当两种类型文化相差非常悬殊,一个比另一个技术发达时,它们之间的传播就非常困难”^[22]。主文化与大众文化在交融中不断碰撞,首先是制

度发生变迁,其次是风俗和民德变化,最后是价值观念变化。变化顺序不同,不同类型文化内部要素的变化也不相同。在这个过程中两类文化运行轨迹表现出不对称、不协调,而主文化没有绝对影响大众文化的走向,受到具有“文化手段迫力”的风俗即依传统力量而使社区分子遵守的标准化的行为方式^[23]的影响能够出现领域、行业、部门的社会性腐败。

参考文献

- [1] 阿克顿.自由与权力[M].侯健,等译.南京:凤凰出版传媒集团译林出版社,2011:294.
- [2] 罗素.伦理学和政治学中的人类社会[M].肖巍,译.石家庄:河北教育出版社,2003:120-121.
- [3] 劳努.贿赂[M].纽约:麦克米兰出版社公司,1984:700.
- [4] 缪尔达尔.亚洲的戏剧:对一些国家贫困问题的研究[M].谭力文,张卫东,译.北京:北京经济学院出版社,1992:144.
- [5] 克利特加德.控制腐败[M].杨光斌,等译.北京:中央编译出版社,1998:217.
- [6] 胡格韦尔特.发展社会学[M].白桦等编译.成都:四川人民出版社,1987:162-163.
- [7] 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华等译.北京:生活·读书·新知三联书店出版社,1989:54-55.
- [8] 哈勒.肖尔.腐败:人性与文化[M].诸葛雯,译.南昌:江西人民出版社,2015:20-21.
- [9] 王海明.专制主义概念辨难[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2007(2):126-132.
- [10] 张平治,杨景龙.中国人的毛病[M].北京:中国社会出版社,1998:88.
- [11] 陈宝良.中国官本位意识的历史成因[J].中州学刊,2014(2):5-9.
- [12] 王亚南.中国官僚政治研究[M].北京:中国社会科学出版社,1981:116.
- [13] 孙隆基.中国文化的深层结构[M].桂林:广西师范大学出版社,2004:38.
- [14] 梁漱溟.中国文化要义[M].上海:上海人民出版社,2005:28,72.
- [15] 徐勇.“关系权”:关系与权力的双重视角:源于实证调查的政治社会学分析[J].探索与争鸣,2017(7):30-35.
- [16] 郑也夫.特殊主义与普遍主义[J].社会学研究,1993(4):110-116.
- [17] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京出版社,2004:38-39.
- [18] 菲斯克.解读大众文化[M].杨全强,译.南京:南京大学出版社,2001:2.
- [19] 本尼迪克特.文化模式[M].王炜等译.北京:生活·读书·新知三联书店出版社,1988:26.
- [20] 倪星,孙宗锋.政府反腐败力度与公众清廉感知:差异及解释:基于G省的实证分析[J].政治学研究,2015(1):71-85.
- [21] 肖汉宇,公婷.腐败研究的若干理论问题:基于2009—2013年526篇SSCI文献的综述[J].经济社会体制比较,2016(2):48-60.
- [22] 奥格本.社会变迁:关于文化和先天的本质[M].王晓毅等译.杭州:浙江人民出版社,1989:90.
- [23] 马林诺夫斯基.文化论[M].费孝通,译.北京:中国民间文艺出版社,1987:30.

责任编辑 刘 钊



深化放权赋能改革，是推进基层治理体系和治理能力现代化的必然要求，是推动经济社会高质量发展、锚定“两个确保”、加快现代化河南建设的重要举措。河南各地市统筹谋划，扎实推进，确保放权赋能改革任务圆满完成。

洛阳市“三个精准” 全面推动县域放权赋能改革

按照省委、省政府关于县域放权赋能改革的决策部署，洛阳市坚持“应放尽放、放管结合”的原则，统筹推进权限的下放、承接、监管，厘清市、县事权，赋予县（区）更多经济社会管理权限。

一、吃透精神，精准发力。市委、市政府认真学习领会省委、省政府关于放权赋能改革的各项决策部署以及楼阳生同志有关指示要求，明确提出在确保省赋予各县（区）255项市级经济社会管理权限全部下放的基础上，从发展需要和群众需求出发，又梳理出79项权限，让县（区）在拥有更大自主权中加快发展步伐。

二、聚焦需求、精准放权。采取基层点单、部门审核的方式，多次组织县（区）和市直部门研究讨论，对县（区）提出的权限需求清单逐一评估、科学论证。对涉及多个部门、多个环节的事项，配套下放相关权限，减少事权衔接的盲区，实现“一事通办”。有放权任务的25个市直部门按照“谁下放、谁培训”“先培训、后移交”原则，通过线上线下会议、上门辅导、跟班见学等形式，分口组织开展业务培训，帮助县（区）尽快掌握相关政策法规、业务流程和操作方法，确保权限顺利承接。

三、完善机制，精准问效。坚持放管结合，压实市直部门和县（区）责任，确保权限下放真正落地见效。成立市放权赋能改革工作专班，建立权限下放工作台账和权限运行工作月报告制度，每月汇总部门和县（区）工作进展情况，并组成联合督导组多次开展实地督导，及时协调解决权限下放过程中存在的问题，确保各项权限“放得下、接得稳、用得好”，极大地方便了企业群众办事创业。

漯河市委编办突出“三个度” 绘好深化放权赋能改革图

为深入学习贯彻省委书记楼阳生莅漯调研讲话指示精神，落实省委省政府关于放权赋能改革要求部署，漯河市委编办不断强化答卷意识，突出“三个度”，绘好深化放权赋能改革图。

一、突出“速度”，绘好“承接放权图”。一是迅速安排部署。对下放的经济社会管理权限认真研究，吃透精神、科学谋划，把握改革核心，制订工作台账和具体措施，并与市、县两级涉及部门进行沟通，确保改革各项任务有序有力推进。二是高效贯彻落实。要求涉及权限下放的22个市直部门快速响应，及时印发本系统放权工作方案、赋权文件，召开权限下放交接会议，明确下放权限、行使方式、监管责任等内容，签订赋权文书，移交政策文件、档案资料、业务手册等相关资料。

二、突出“力度”，绘好“自主放权图”。一是需放尽放、能放尽放。聚焦开发区主责主业，将更多的涉及规划、土地等方面的市级经济管理权限下放到开发区，进一步扩大开发区经济发展自主权。二是精准赋权、因地制宜。创新使用“瞄准需求、尊重差异、清单管理”的赋权办法，分两批次指导县区将325项由基层实施效率更高、

老百姓办事更为便捷高效的县级经济社会管理权限下放给乡镇（街道）行使，进一步扩大基层的服务管理权限和范围，提升基层治理体系和治理能力现代化水平。

三、突出“温度”，绘好“赋权监管图”。一是列入清单管理。要求县（区）、开发区、乡镇（街道）及时将下放的经济社会管理权限列入权责清单规范管理，进一步构建权责对等的工作机制，真正实现“事事有人管，项项有着落”。二是跟踪权限运行。对于基层承接有困难、暂时不具备承接条件的权限实行暂缓下放，对于下放后基层执行效果不佳、运行机制不畅的事项按程序上报后及时予以收回，确保赋权事项是基层管理迫切需要且有能力承接的。三是协同监管问效。整合监管资源，会同优化营商环境工作领导小组办公室、司法、督查以及政务服务等部门，强化监管协同联动，对下放后权力的运行情况进行效能监察、综合评估，确保下放权限落地生根、发挥实效、取得成果。

鹤壁市持续有效推进放权赋能改革工作

根据省委、省政府放权赋能改革工作部署，鹤壁市委编办迅速行动，统筹谋划，上下联动，聚焦市级经济社会管理权限放得下、接得住、管得好，高标准高质量推进放权赋能改革工作。

一、强化组织领导。市委书记马富国多次作出批示，要求切实抓好放权赋能工作落实，要“持续用力，打造品牌”。市委常委、组织部部长田开胜深入调研放权赋能工作推进情况，要求认真总结前期淇县践行县域治理“三起来”示范县工作的成功经验做法，积极稳妥推进放权赋能改革工作。为确保工作落实，成立放权赋能工作专班，加强工作统筹调度和督导落实。

二、加强服务保障。建立工作联络机制，利

用微信工作群，汇总市直各部门、两县和三个开发区各部门的科室负责人、事权经办人，保证承接工作起步顺畅。印发了《关于开展县域放权赋能改革工作跟班学习的通知》，要求浚县、淇县县直涉及承接事项的部门选派人员到省直或市直对口部门进行跟班学习，全面掌握相关政策和操作流程。

三、深入督导指导。指导淇县在承接156项市级经济权限基础上，对新增事权进行对接推进，发挥淇县示范县的“传帮带”作用。市委编办会同市委市政府督查局，将放权赋能改革工作纳入市委市政府重点督查事项，加强对放权赋能工作的指导和督促检查，对发生放权不主动、不积极，明放暗不放，随意设置附加条件，擅自收回或变相收回相关权限等问题的，相应核减其副科级领导职数。

四、全面协调配合。建立月度工作通报制度，及时汇总市直相关部门、两县和三个开发区放权赋能改革工作进展，及时协调解决权限承接和运行中存在的问题，总结推广放权赋能工作中的亮点。结合市政务服务和大数据管理局强化平台建设，支持两县和三个开发区政务服务平台建设，将承接的事项同步纳入政务服务平台网上办理系统。目前浚县已录入政务服务网176项事项，淇县已录入政务服务网129项事项。浚县、淇县还开展了权责清单同步调整工作，依法向社会公布。

郑县县委编办“三到位” 推进放权赋能改革工作

平顶山市郑县县委编办以“能力作风建设年”活动要求为引领，围绕重点任务分工，高标准落实省、市赋予县级的255项经济社会管理权限承接工作，真抓实干推进放权赋能改革“三到

位”，以机构编制力量助力谱写郏县高质量发展跨越赶超新篇章。

一、权限承接到位。制定权限下放承接落实工作方案，成立放权赋能改革承接落实工作领导小组和工作专班，建立清单化任务台账和“周调度、月通报”工作机制，明确承接管理权限的职能部门责任股室和负责人。严格按照时间节点，督促20个权限承接部门签订权限移交下放协议书，将赋予各县（市）的255项省辖市经济社会管理权限顺利下放，全部纳入政务服务平台。

二、督导整改到位。联合县委县政府督查局、县委改革办、县政务服务和大数据服务中心组建3个专项督查组，对督查过程中发现的政务服务平台业务端口操作权限未开通和业务办理流程熟练度不高等问题，进行了督促整改，并对存在的共性问题向上级进行了反馈。

三、信息公开到位。严格按照《郏县政府权力清单和责任清单运行与监督管理暂行办法》，经司法部门对法律依据进行把关审核，对权责清单进行动态调整，保留的3715项行政职权已在郏县人民政府网公示，接受企业群众的监督。

濮阳县放权赋能 激活县域经济一池春水

濮阳县围绕“接得稳、落得实、用得好”工作思路，主动作为，超前谋划，采取“菜单式”放权方式，高质量推进放权赋能改革工作，激活县域经济一池春水。

一、铺好精密细致“一张网”，确保接得稳。一是提前介入，超前谋划。2021年10月底，将255项承接事项细化分解，安排各承接部门对赋权事项提前研究、提前部署。二是高度重视，压

实责任。成立由县委书记任组长的工作领导小组，统筹协调、安排部署，确保此项工作开好局、起好步。三是列好清单，健全机制。建立“三单、三责、三联”制度，聚力打造“三张清单”。建立省、市、县三级工作联络机制，及时对接省市要求，确保工作衔接顺畅，不断档、不缺失。

二、下好齐抓共管“一盘棋”，确保落得实。一是做细方案。科学制定《濮阳县承接省赋予县（市）255项省辖市经济社会管理权限工作承接方案》，为放权赋能改革工作推进落实提供操作依据。二是提升效能。一方面针对进驻县行政服务大厅的事项进行集中业务培训，其他部门结合实际开展以会代训、业务测试；另一方面及时调整要素资源，全面接收市有关部门交接档案资料、制式证明、业务手册等，实现业务水平和承接能力双提升。三是完善配套。结合赋权事项，对相关部门职能配置、内设机构和人员编制进行优化，调整完善权责清单，防止权限悬空、工作“棚架”，推动下放事项实质化高效能运作。

三、绘好改革发展“一张图”，确保用得好。一是使用“菜单式”放权。探索“255+”模式，需承接权限的单位在承接好下放权限的基础上，立足本单位职能，对255项之外涉及规划、审批等急需事项进行梳理，共梳理出7项更需建立省县直通车制度的经济社会管理权限。二是优化权限运行。将对权限运行流程、办理标准、办结时限、服务承诺、办理结果等进行标准化管理，推进“一窗办理”和网上办理，完善审批流程，提高审批效率和透明度。三是创新监管方式。建立事前事中事后监管机制，运用“互联网+监管”方式，全程监管、跟踪问效，有效防止放管脱节、监管真空。

责任编辑 华 夏



彭雪枫从故乡走向革命道路



镇平县城南七里庄村，是彭雪枫的出生地。在这里，彭雪枫读书识字，骑马耍枪，以图长大后报效祖国，保卫家园。也是从这里，他独身一人投奔在天津震中中学教书的伯父彭延庆处继续求学，不久就考入南开中学。1922年，他又辗转到北京，进入冯玉祥创办的西北军官佐子弟学校就读。他在这里开始接触马列主义，阅读了大量的进步书刊，在学习中追求真理，探索革命道路。1926年，他光荣地加入中国共产党，不久转入北京汇文中学，并成为该校第一任党支部书记。从此，他走上革命道路。



在太原时的彭雪枫



彭雪枫故居内的院落



彭雪枫故居



以彭雪枫名字命名的小学



彭雪枫故居后面的竹林



朝霞满天 摄影/陈根增

ISSN 2095-7017



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