

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 注入机构编制新活力 打造教育发展强引擎

■ 聚焦权限下放关键环节 构建简约高效便民的基层管理体制

■ 对撤销街道办事处改革的冷思考

■ 市域社会治理现代化的理论建构与推进路径

党史上的河南记忆

HENAN MEMORY



鄂豫皖革命根据地首府旧址纪念馆



鄂豫皖革命根据地首府旧址纪念馆，位于新县城关首府路，管辖旧址六处：中共中央鄂豫皖分局旧址、红四方面军总部旧址、鄂豫皖省工农民主政府旧址、鄂豫皖省政治保卫局旧址和鄂豫皖军委航空局旧址、鄂豫皖省苏维埃石印科旧址。该馆占地面积8000平方米，建筑面积5750平方米。目前，馆内收藏文物629件（套），其中二级文物1件（套），三级文物31件（套）。

◎摄影/文明 史料提供/鄂豫皖革命根据地首府旧址纪念馆 文字整理/石羽



中共中央鄂豫皖分局旧址



参谋部旧址



政治部旧址



红四方面军总部旧址

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 5 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 5 期 / 总第 89 期 / 2022 年 5 月 25 日出版

◇ 专题策划

注入机构编制新活力 打造教育发展强引擎 / 郑州市委编办 / 4

聚焦权限下放关键环节 构建简约高效便民的基层管理体制 / 安阳市委编办 / 6

注重融合创新 加快流程再造 完善权责清单规范管理制度机制 / 南阳市委编办 / 8

完善权责清单管理制度 保障机构职能作用发挥 / 驻马店市委编办 / 11

◇ 理论视点

正确理解智库影响力测量的难度 / 柏必成 / 16

对撤销街道办事处改革的冷思考

——基于政策扩散的视角 / 李媛媛 王天龙 / 20

智能合约应用于税收征管的矛盾与治理方式 / 樊书钰 张 馨 / 27

◇ 社会治理

市域社会治理现代化的理论建构与推进路径

——一个基本的分析框架 / 张玉磊 / 32

全面乡村振兴视域下河南省乡村治理体系转型研究 / 王士霞 王丹娜 / 39

培育社会资本:村庄撤并政策执行优化路径

——以浙江省 T 县为例 / 陈英英 操家齐 / 43

基层乡村文化振兴的现状与建议

——以新乡县七里营镇杨堤村为例 / 李晓红 王新利 焦 蕊 / 48

◇ 应急管理

县级政府应急管理能力及影响因素研究

——基于河南省乙县新冠肺炎疫情防控实践 / 郭春辉 霍 堃 /53

◇ 高校治理

从“人职匹配”谈高职院校学生职业兴趣和专业匹配关系 / 李 榛 /58

◇ 一线传真

开封市委编办出台评估审核办法 等五则 /62

封面图片 / 2022年5月10日,庆祝中国共产主义青年团成立100周年大会在北京人民大会堂隆重举行。习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正等出席大会。

新华社记者 李学仁 摄

封底 / 海天一色 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 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 13 * 2022-05 * n

注入机构编制新活力 打造教育发展强引擎

郑州市委编办

近年来，河南省郑州市委编办认真贯彻落实中央、省委和市委各项改革部署，全面贯彻教育优先发展战略，以完善机构职能体系为重点，以理顺教育管理体制为关键，以优化机构编制资源配置为抓手，全力构建统一高效的教育领导体制，着力破解教育领域突出矛盾和问题，为全市教育事业高质量发展提供坚强保障。

一、加强党对教育工作的全面领导，做好举旗定向“大文章”

以完善机构职能体系为重点，突出党的领导，强化党建引领，坚持社会主义办学方向，确保党的教育方针和党中央决策部署在学校全面贯彻落实。

（一）健全教育工作领导体制。组建由市委书记任组长，市委编办、市教育局、市财政局、市人社局等部门为成员的市委教育工作领导小组，作为市委决策议事协调机构，定期研究教育体制改革和中长期发展规划，协调解决教育工作重大问题，进一步加强党对教育工作的全面领导，构建了党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的教育领导体制，为郑州推进教育现代化、办好人民满意的教育提供了坚实保障。

（二）构建学校党建领导体制。为进一步加强对市属高校以及全市中小学校、民办学校党建工作的领导和指导，按程序设立了市委教育工作委员会，作为市委派出机构，负责指导全市教育系统党的建设和各类学校思想政治、道德教育、精神文明建设和党员教育管理等工作，切实将党的建设贯穿办学治校全过程、融入教育教学各环节，有力推动党建工作与教育教学同频共振、互

融共生。

（三）夯实教育系统管党治党工作基础。突出加强党的全面领导，持续优化市教育局内设机构设置，设立党组织建设办公室，加挂市委教育工作委员会办公室牌子，负责直属学校和单位党的建设、党员教育管理等工作，切实增强全市教育系统党的基层组织建设和党员队伍建设工作统筹；设立党风行风建设工作办公室，负责全市教育系统全面从严治党、纪检监察、行风建设等工作，有效推动全市教育系统全面从严治党主体责任落细落实。

二、理顺教育管理体制机制，培育平衡充分发展“新动能”

围绕办好人民满意的教育，以管理体制优促资源配置优，以运行机制实促办学质量实，为“推动教育公平发展和质量提升”提供了坚实的体制机制保障。

（一）依法规范义务教育阶段管理体制。紧紧围绕市委、市政府决策部署，聚焦群众关心的教育焦点问题，按照《义务教育法》关于“义务教育以县级人民政府为主管理”的规定，将市属35所初中下放移交至市内五区管理，相应划转事业编制3620名、移交人员3306人，强化市级政府宏观管理职能，压实区级政府教育管理责任，推动市、区两级政府进一步转变职能，更加合理有效地配置教育资源。

（二）优化调整教育部门管理职能。扎实开展党政机构改革评估，指导区县（市）围绕机构履职中存在的问题，将各区县（市）教育体育局承担的体育管理职责调整到文化旅游部门，教育体育

局更名为教育局，强化了教育部门的主责主业。积极响应“双减”政策，推动市、县两级教育部门全面完成校外教育培训监管机构设立，明确了市本级文化艺术类、科技类和体育类校外培训机构监管部门及职责，为推动“双减”政策实施提供了有力支撑。

（三）全面理顺市属高校管理体制。持续推动职业教育资源整合，着力改善职业学校办学条件，先后将郑州市商业贸易高级技工学校并入郑州市技师学院、在郑州市卫生学校基础上设置郑州卫生健康职业学院，积极推动了高等职业院校建设。按照市委主要领导批示精神，围绕市属高校高质量发展“谁来管、管什么、怎么管”，坚持“一类事项原则上由一个部门统筹，一件事情原则上由一个部门负责”，调整郑州财税金融职业学院和郑州卫生健康职业学院隶属关系，统一由市教育局管理，为教育部门统筹使用、妥善分配教育资源，深化全市高等教育体制改革奠定了基础。

三、优化机构编制资源配置，开拓美好教育建设“新局面”

坚持管住、盘活、用好，立足“美好生活从美好教育开始”理念，积极探索符合特大城市教育事业发展规律的机构编制工作新路径。

（一）保障基础教育机构编制需求。坚持总量控制、动态调整、科学增减，加大事业机构编制挖潜创新和跨层级、跨部门调整力度，将精简收回的事业机构编制优先用于保障基础教育事业，有效缓解了基础教育领域机构编制供需矛盾。先后将1800名中小学教职工编制和477个事业机构限额，统筹分配至各开发区、县（市、区）；将待分配的280名中小学教职工编制调剂分配至郑州市第十八中学等19所编制不足的学校使用；完成郑州市第十七高级中学等市属8所新建高中的组织机构批复，按照校均1500名在校生规模，共核定事业编制960名；将省级下沉的1618名事业编制妥善分配至有关开发区和县（市、

区），并规定下沉编制主要用于教育、卫生等领域，确保政策红利切实服务民生。

（二）推动中小学教职工编制全面达标。根据省委编委《关于重新核定全省中小学教职工编制的通知》有关要求，全面理清近年来新扩建中小学情况和全市教师缺口情况，准确掌握在校学生数量和梳理分析生源变化趋势，充分考虑小规模学校、寄宿制、课程改革、高考综合改革等因素，按照省委编委重新为我市核定中小学教职工编制总量，科学合理核定了市属39所学校中小学教职工编制，指导各区县（市）按照时限完成1451所学校中小学教职工编制重新核定工作，推动全市各级、各地区、各学段中小学教职工编制配备全面达到国家基本标准。

（三）严格机构编制监督管理。一方面，完善中小学外聘教师管理制度，会同市教育局印发《关于进一步规范郑州市教育局直属学校外聘教师管理有关事项的通知》，明确外聘教师的适用范围、聘用程序、管理规范 and 退出机制，确保中小学外聘教师补充管理规范、有序，保障了学校教学任务的顺利完成。另一方面，加大机构编制监督检查力度，认真开展占用中小学教职工编制和抽调借用中小学教师专项治理工作和专项治理“回头看”行动，推动349名被抽调借用教师迅速返岗工作，412名被借用教师在完成毕业班教学任务后有序返回原学校开展教学。同时，协同教育、财政、人社部门，围绕中小学教职工编制使用情况定期开展专项检查，严肃查处违规问题，持续优化教育教学环境。

郑州市委编办将坚持人民至上的价值理念，持续加大机构编制资源向民生等重点领域倾斜力度，探索创新教师编制管理方法，加强教育系统编制动态调整，充分保障教育教学需求，为建设教育强市、实现人民群众对美好教育的期盼贡献力量。

责任编辑 董颖

聚焦权限下放关键环节 构建简约高效便民的基层管理体制

安阳市委编办

在进一步深化乡镇和街道机构改革、构建简约高效的基层管理体制工作中，安阳市聚焦放权事项下放、承接、管理和落实等关键环节，坚持以基层实际需求为导向，在增强基层能力、创新管理体制、优化便民措施等方面下功夫，有效破解了长期困扰基层的一些体制机制障碍和治理难题。

一、坚持上下结合，确保放权事项“放得下”

一是部门应放尽放，为基层提供丰盛“菜单”。按照权责一致原则，各部门严格对照要求，制定下放权限目录，由编办、司法等部门依法审查后，形成下放权限“菜单”。同时，严肃改革纪律，由纪检监察和督查部门负责，对明放暗不放、责放权不放、放了之后再以各种方式收回的现象，发现一起，查处一起，保证了权限下放工作的质量。目前，安阳已先后印发了两批经济社会管理权限下放清单，城市管理、农业农村、文化体育、卫生健康、医疗保障、防灾减灾、生态环境等方面的管理权限实现了应放尽放，能放尽放，为乡镇（街道）提供了丰富的选项。二是正视基层需求，变“包桌”为“点菜”。下放权限过程中，变“自上而下”为“自下而上”，由乡镇（街道）结合自身承接能力和实际需求分批“点菜”，部门分批“上菜”，不搞一刀切，不搞数字攀比，既满足了基层的差异化需求，又实现了权限下放的精准化。三是建立准入制度，防止向基层乱“上菜”。各县（市、区）建立了由

编办、司法局、民政局、财政局、政务服务和大数据管理局参加的乡镇职责准入工作联席会议制度，规定各部门不得向基层摊派下放权限清单之外的工作职责，确需乡镇（街道）协助办理的临时性、阶段性任务，也必须经联席会议研究同意后，按照权随责走、费随事转的原则，给予乡镇（街道）相应的政策、技术、人员、经费等支持，有效防止了各部门向乡镇（街道）乱摊派、瞎指挥的现象，为基层治理的良性发展提供了制度保证。

二、增强基层能力，确保放权事项“接得住”

一是调整乡镇（街道）机构设置，保证下放权限有人接。为适应承接下放权限的需要，对乡镇（街道）行政、事业机构进行了优化整合，在保证乡镇（街道）必设机构相对统一设置的基础上，鼓励乡镇（街道）依据自身特点和承接权限情况，灵活设置1~2个机构。比如，林州市、龙安区等结合旅游业发达的特点，为乡镇（街道）设置了“宣传文化旅游服务中心”；殷都区结合区内殷墟保护任务重的特点，为保护区范围内的乡镇（街道）宣传文化办公室加挂了文物保护站牌子等。这样既有效承接了下放的权限，又体现了因地制宜的改革目标。二是下沉编制，充实人员，保证下放权限有人干。为有效推动人员编制下沉，指导各县（市、区）按照“编制先行到位，人员逐步补充”的原则，将编制最大限度地向乡镇（街道）倾斜；根据乡镇（街道）地域面积、人口规模、管理任务、发展特点和实际需要等条件，不搞一刀

切，分别核定下沉编制数量，保证编制下沉得科学合理；及时出台人员下沉的优惠政策，保证下沉人员愿意下、留得住、干得好。三是坚持动态调整，确保下放权限不“空转”。建立了乡镇（街道）放权事项动态调整机制，对于乡镇（街道）不需要或确实不具备承接能力的事项重新收回由县（市、区）直职能部门行使，待乡镇（街道）具备承接条件时再下放，保证了权限下放工作的有效性。

三、创新管理体制，确保放权事项“管得好”

一是清理规范乡镇（街道）派驻机构，解决“多头执法”难题。对党中央明确要求实行派驻体制的公安派出所、司法所、市场监管所，继续实行派驻体制；根据工作需要，财政所、人力资源和社会保障所、自然资源所暂维持现行派驻体制，纳入乡镇（街道）统一指挥协调。除此之外，各职能部门派驻乡镇（街道）的机构全部予以清理，由乡镇（街道）实行属地管理，有效解决了乡镇（街道）多头执法难题，实现了乡镇（街道）“一支队伍管执法”的改革目标。二是建立双向考核评议机制，解决“条块分割、乡镇指挥不灵”难题。赋予乡镇（街道）对职能部门派驻机构负责人任免前征求意见权、特定情况下的人事调整动议权和派驻机构的考核权；将派驻机构工作人员的考核纳入居地乡镇（街道）考核体系，由乡镇（街道）负责，考核结果与绩效工资、提拔任用挂钩；赋予乡镇（街道）主要负责人对派驻机构工作人员领取工作补贴、平时考核奖的审批权。强化乡镇（街道）对派驻机构的管理权限这一举措的实施，基本解决了乡镇（街道）对派驻机构指挥不灵的难题。三是加强工作人员业务培训，解决能力素质不高的难题。由司法部门牵头，组织城市管理、住房建设、生态环境等下放权限较多的部门，通过专家授课、集中培训、上挂下派锻炼等多种方式，对乡镇（街

道）主管领导、执法队长及执法人员等进行执法业务培训。2021年，全市组织集中培训2089人次，有1279人通过考试，取得了执法证，有效提升了乡镇（街道）执法人员的能力素质和执法工作的规范化水平。四是及时建章立制，解决基层执法行为规范难的问题。在全市推行乡镇（街道）综合行政执法信息公开、执法事项公示、执法全过程记录、执法决定法制审核、执法投诉举报5项制度，实现了执法内容公开透明、执法全过程留痕，强化了执法监督、举报受理和责任追究，有效规范了基层执法。

四、优化便民措施，确保放权事项“落地实”

一是建立便民服务体系，实现“就近办”。全力推进乡、村两级便民服务体系标准化建设，建立了覆盖全市所有乡镇（街道）和村（社区）的党政综合便民服务中心（站），明确了乡、村两级服务中心（站）信息咨询、公共服务、信访接待等职责任务，基本满足了人民群众生产生活中各类办事需求。二是推广网上政务服务，实现“掌上办”。会同政务服务与大数据管理局，积极推动高频民生事项在“豫事办”安阳分厅和“安馨办”APP部署。同时，在村（社区）便民服务站设立代办点，为不会使用移动端的村民提供代办服务。三是创新便民服务举措，实现“快速办”。采取分层分类、分级分批方式，对服务中心（站）进驻人员进行法规政策、业务办理、道德素养等方面的培训，确保进驻人员业务精、办事快、服务好。各服务窗口进一步压缩办理时限、优化办理流程，严格落实一次性告知、限时办结、延时服务、首问负责等工作要求，明确管理人员、窗口人员和审批人员的岗位职责和任务，同时建立完善监督评价机制，公开接受群众的监督和投诉。通过一系列便民措施的落地落实，人民群众的获得感、满意度明显提升。

责任编辑 朱亚娟

注重融合创新 加快流程再造 完善权责清单规范管理制度机制

南阳市委编办

推行政府权责清单制度，是贯彻落实党中央决策部署、推进政府治理体系和治理能力现代化、加强政府自身建设的一项基础性工作，是规范部门权力运行、巩固机构改革和“放管服”改革成果的重要抓手。河南省南阳市委编办扎实推进权责清单规范化工作，坚持把深化权责清单应用作为做好机构改革后半篇文章的突破口，注重融合创新，加快流程再造，围绕进一步完善权责清单规范管理制度机制，进行积极实践探索。

一、南阳市权责清单具体应用实践

（一）注重融合创新，突出权责清单基础性

2018年党政机构改革后，南阳市部分政府工作部门撤销、合并，部门主要职责进行了调整，履职依据的法律法规也发生变化，原有的权责清单在形式和内容上与新“三定”规定不适应，基于规范行政权力运行而衍生的具有权责清单属性的政务服务事项清单、行政执法清单、“互联网+监管”事项清单等在履行过程中暴露出不同程度的多头管理、清单要素不一致等问题，在一定程度上影响了权责清单的规范性、权威性。市委编办坚持问题导向，把准问题症结，突出对权责清单的融合创新，把权责清单的编制和动态调整工作与法律法规立改废释相结合，与“三定”规定更新相结合，与近年来上级政府取消、下放、调整行政职权事项相结合，与全省政务服务事项

清单变更相结合，对部门职责、实施权限、对应责任事项进行严格审核，统一权限名称、权限分类和相关依据等权责清单要素标准，推动条条标准与块块标准相统一，实现相关清单的有机衔接和有效融合。目前，南阳市已对基于行政权力运行规范履职而衍生的各种清单进行了归类梳理，促进政务服务事项清单、行政执法事项清单、“互联网+监管”事项清单等深度融合，探索构建了以市政府各工作部门权责清单为核心和基点的清单管理制度体系。

（二）细化权责事项，突出权责清单规范性

部门“三定”规定作为党内法规，是确定政府部门权力和责任的重要依据，内容大多简明扼要，表述相对宏观，在部门贯彻执行过程中容易存在弹性空间较大的问题。市委编办依据部门“三定”规定及相关法律法规，进一步细化部门及内设机构主要职责，将相关职责分解为若干具体工作任务，实现了行政职权事项与部门“三定”规定的一一对应，进一步明晰岗位设置，逐一厘清与行政职权相对应的责任事项，开展定岗定权定责，并将权责事项逐环节明确到责任科室，形成部门权责清单，实现了行政职权行使主体和责任承担主体的有机统一。编制相应工作流程图和工作规范等，清晰界定职责任务范围、程序、标准等，把权力运行流程固化成内部操作规范，打造部门履职清单，着力实现部门

“三定”规定科学化、职责边界化、职能运行规范化。2019年以来,南阳市先后在门户网站公布政府部门4606项行政权责事项的权力运行流程,持续推动行政权力阳光透明运行,给每一项权力戴上“金箍儿”,真正把权力关进制度的笼子里,推动各部门严格依法办事、按制度办事,履行好法定职责,为推进机构职能现代化由“物理反应”到进一步发生“化学反应”提供体制机制保障。

(三) 促进简政放权,突出权责清单便民性

市委编办在持续推进放权赋权改革的同时,坚持把推行权责清单制度作为深化巩固“放管服”改革工作成果的重要举措,坚持权责法定、清单之外无权力,把有利于服务人民作为推行权责清单制度的出发点和落脚点,聚焦与企业生产经营活动联系紧密、与群众生活关系密切的职权事项,着力解决行政许可、行政处罚、行政强制、行政检查等领域的突出问题,进一步提升服务效能,让群众切身感觉到改革带来的变化。截至2022年4月,南阳市共取消行政职权186项,已经赋予“三起来”示范县西峡县156项市级经济社会管理权限;在赋予县(市)255项市级经济社会管理权限基础上,第二批赋予县(市)62项市级经济社会管理权限;向宛城区、卧龙区下放68项市级经济社会管理权限,向南阳高新技术产业开发区下放2597项市级经济社会管理权限,向城乡一体化示范区、卧龙综保区、官庄工区、鸭河工区下放102项市级经济管理权限;将人民防空领域34项市级社会管理权限下放到宛城区红泥湾镇和卧龙区蒲山镇。通过最大限度的简政放权,南阳市激发了市场活力和内生动力,促进政府全面正确高效履职,使改革红利、市场活力得以真正释放。市、县两级机构编制部门同步跟进将下放权限纳入权责清单,完成权责清单动态调整工作。以权责清单为基础,完善“互联网+监管”事项清单,全市共编制实施清单7778个,监管事项主项7061项,

覆盖率84.02%。配合市“放管服”办开展政务服务标准化和流程再造,以权责清单为基础,对申请材料、办理结果、法定时限等32个政务服务要素进行标准化梳理。截至目前,市、县两级“一网通办”前提下“最多跑一次”办理率达99.4%,不见面审批率达96.4%。

二、权责清单在应用实践中存在的问题

(一) 各县(市、区)权责清单有差异

目前,各县(市、区)权责清单的梳理办法和流程基本相同,权责清单基本上是各县(市、区)自行梳理,在上级对应部门权责清单的基础上结合实际产生出本级部门的权责清单。由于各县(市、区)、各部门确认行政职权的依据和标准各不相同,工作人员对权力事项的理解、对法律法规的掌握度以及工作能力等因素都会对权责事项的梳理产生影响。由于缺乏统一的清单编制格式标准,各县(市、区)政府公布的权责清单存在不同程度的差异。

(二) 监督规范机制有待进一步完善

政府权责清单制度作为一项具有基础性、全局性和长期性的制度,其实施和动态调整等都需要建立相应的监督规范机制。但是从实际运行看,与权责清单制度相对应的监督规范机制仍不完善,例如在某些权责清单制度中作为监督对象的政府部门却主导着权责清单的制定和执行。同时,在执行政府权责清单过程中,为了确保政府权责清单体系发挥最大作用,有必要进一步加强对政府权责清单的内容调整和执行情况的核定、审查,以避免发生行政机关违反政府权责清单规则的情况,保障政府权责清单制度规范性作用的有效发挥。

(三) 权责清单公示宣传力度待提升

权责清单在编制和运行过程中需要专家、媒体、民众等社会力量的参与和支持。然而在政府权责清单的编制和运行的过程中,政府机关宣传力度不够,清单发布网站的点击率不高,

公众参与少。在这种情况下，实现公众对政府权责清单梳理和运行全过程的监督比较困难，影响了其规范性，导致政府权责清单在实施过程中执行力缺失、社会公信力降低，没有形成公众广泛参与的社会监督大环境。

三、对权责清单应用的思考和建议

（一）加强顶层设计，统一标准强化指导

建议从中央层面对推进政府权责清单进行顶层设计和前瞻性研究，根据现行法律法规、部门规章等，对政府机关的职权逐项进行规范，对全国各地的积极探索和成熟经验进行总结梳理，研究制定权责清单通用目录，并编制办事指南、业务手册等资料，在全国范围内形成内容相对统一的权责清单。然后各地根据本地实际、地方性法规及地方政府规章等，对权责清单通用目录进行补充、修改、完善。政府权责清单的内容，如权责事项名称、权限分类、办理流程等保持基本一致，确保行政职权的依据和标准基本相同，最大限度减少权责清单存在的差异，既能维护法律法规的严肃性，提高审核效率，又能在实际运行过程中避免因标准不一致而产生偏差。

（二）强化约束监督，完善配套长效机制

权责清单制度的建立，有助于督促政府机关和公职人员负起该负的责任、管好该管的事情，消除不作为、乱作为问题，为促进全面正确履行政府职能提供保障，为强化公众对政府行政职权的监督提供便利。要进一步细化部门权责清单，定岗定责定流程，将权责清单打造成部门的履职清单。要进一步强化权责清单运行监管，严格执行《机构编制报告制度实施办法（试行）》，建立权责清单执行情况报告制度。2020年12月21日，南阳市委编办会同南阳市纪委监委等10部门联合印发《关于建立部门协作配合机制进一步加强机构编制监督检查形成监督检查工作合力的意见》（宛编办〔2020〕216号），明确把权责清单执行情

况纳入机构编制监督检查范围，探索建立配套的监督、追究体系，完善由纪检监察和机构编制等相关部门对各部门权责清单执行情况开展全流程监管的长效机制，指导督促部门执行权责清单、优化工作流程、明晰职责边界，进一步提高履职水平和行政效能。同时，要加强事后监督，积极开展跟踪问效，对权责清单实施情况定期评估和长期监督，探索建立权责清单履职评价体系，把部门清单数量的多少、履职情况的好坏、清单平均使用率的高低作为设置机构、配备编制资源的重要依据。把权责清单履职和执行情况列入巡察和审计范围，纳入依法行政工作的考核范围，从而推动权责清单制度和法治政府建设工作的有效衔接，并严肃纪律、严格问责，确保权责清单得以有效履行。

（三）推进权力公开，实现公众广泛参与

权责清单的编制、动态调整、使用与监督完善，都离不开社会公众的广泛参与。除法律规定不予公开的事项以外，政府权责清单的制定必须坚持公开、透明的原则，政府所有行政职权要向社会全面、正确地公开。政府权责清单制定出来之后，要通过各种媒体进一步加大推广宣传力度，规范权责清单发布平台，保证权责清单发布主体的合法性。要建立统一的政府权责清单运行平台，提高权责清单运行平台的专业性和便利性，实现权责清单查询方便、内容清晰，网上事项办理方便快捷。探索将权责清单履职情况纳入全市绩效考评体系中去，进一步提升公众参与度，让公众参与评价，将评定结果作为部门排名、选拔任用干部的重要参考依据。同时，在政府权责清单使用的过程中，要随时关注公众对清单的反映，尤其是要通过“互联网+监督”的方式充分发挥网络平台作用，让公众能够对行政权力的运行情况进行实时监督跟踪。

责任编辑 石艳艳

完善权责清单管理制度 保障机构职能作用发挥

驻马店市委编办

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，对加快转变政府职能作出重要部署，并把深化“放管服”改革，全面实行政府权责清单制度摆在突出位置。全面实行权责清单制度是以习近平同志为核心的党中央提出的治国理政新理念新思想新战略的重要内容，为规范政府权力运行，促进政府机构履职尽责，推进政府治理体系和治理能力现代化提供了重要保障。本文聚焦政府治理体系建设，特别是机构职能作用发挥这一关键点，重点研究如何进一步完善权责清单管理制度，为加快转变政府职能，进而保障机构职能作用有效发挥提供参考。

一、权责清单对保障机构职能作用发挥的意义和效果

机构职能既是各级政府和部门进行社会管理的权力，也是为民服务的职责。机构职能作用能否有效发挥，关系着党和国家的方针政策能否落地生效，关系着经济社会能否健康、稳定、全面发展，关系着能否提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。要保障政府职能作用高效发挥，就必须满足法制化、规范化和精细化要求。

（一）权责清单是推进政府职能法制化的有效途径

习近平总书记强调“政府职能转变到哪一步，法治建设就要跟进到哪一步”，这就意味着政府的职能转变必须有法律的立改废释进行法制保障，法律的立改废释也必须通过政府的职能调整落地生效。在具体落地过程中，体现法律立改废释和政府职能调整最重要的载体就是权责清单。所以，通过对法律法规赋予各级政府和政府部门的职责进行全面梳理，权责清单的制作形成了统一格式的职权表单，确保了政府部门的所有职权都有法定来源和行使依据，权责清单也以规范职权的形式将政府工作全面纳入法治轨道，把权力关进了制度的笼子里，制约了行政权力，推进了法治政府建设。

（二）权责清单是推动政府职能规范化的必然要求

政府的权力源自人民，政府的行为必须对人民负责，这是我国政治制度的法理基础，是我国社会主义国家性质的根本体现。在机构职能作用发挥过程中，必须确保各级政府和政府部门用对权力、用好权力，这就需要对职权行使的各个环节进行规范约束。权责清单全覆盖、无死角地对政府所有职能进行了要素分解，严格规范了职能

行使的法律依据、行使机关、责任科室、办理环节、办理时限、收费依据等，从制度上满足了政府职能规范化行使的客观需要，也满足了相关部门和人民群众对政府职能行使各个环节的监督要求。

（三）权责清单是对政府职能精细化的重要补充

机构职能描述越清晰、越具体，就越有利于在工作开展过程中充分发挥作用。“三定”规定受限于内容较精炼，对机构职能的描述不够具体，且为了确保权威性和稳定性，不宜对“三定”规定的内容经常性调整，权责清单就成为基于“三定”规定对部门职能精细化的重要补充，形成了分类更加清晰、描述更加详细的权责依据。由于权责清单更加精细和清晰，政府行政在职责界定过程中就更加高效，在动态调整过程中也更加灵活，与机构职能作用发挥紧密契合、联动伴生。

二、权责清单管理在机构职能作用发挥方面存在的问题

自2014年全国人大常委会专题报告第一次提出“权力清单”概念以来，权责清单工作经过7年多的发展，已逐步走上正轨，中央、省、市各级党委政府印发了相应指导意见和管理办法，各地形成了区域内标准相对统一、要素相对齐全、格式相对规范的工作模式，“清单之外无权力”的概念深入人心。在优化营商环境、推动法治政府建设、深化“放管服”改革等方面，权责清单以推动机构职能作用为切入点，发挥了重要作用，但也仍然存在着不容忽视的问题。

（一）应用场景不明确，缺少促进机构职能作用发挥的着力点

一是重视不够，权责清单未成为职责界定的参考依据。权责清单在“三定”规定的基础上对各级政府部门业务工作进行了明确界定和清晰划分，为部门职能作用的发挥提供了基本遵循。但

在工作开展过程中，很多地方，特别是基层政府部门依旧会在起草分工方案、划定领导小组成员单位时，出现根据主观理解分任务、通过私下沟通定责任、在协调会上扯皮推诿等情况，导致职责分工不合理、不科学、不规范，甚至部分工作无人认领。通过调研发现，部分基层政府部门对权责清单不了解、不熟悉，部分领导干部在明知权责清单约束效力的情况下依旧不将其作为任务分工的客观标准，这归根结底是对权责清单重视程度不够，未有效发挥权责清单的指挥棒和边界线作用。

二是衔接不紧，权责清单与“三定”规定存在“两张皮”现象。党的十九届三中全会明确提出“全面推行政府部门权责清单制度，实现权责清单同‘三定’规定有机衔接，规范和约束履职行为，让权力在阳光下运行”。但在实际工作中，权责清单同“三定”规定的衔接依旧不够紧密：一方面在编制权责清单时，职权内容主要参考上级清单和法律法规授权，并未和“三定”规定内容进行严格比对，导致权责清单和“三定”规定的对应精准度不足，个别地区存在“三定”规定内容未在权责清单内全面体现的情况；另一方面没能充分挖掘权责清单落实情况的反向促进作用，推动“三定”规定进一步“改造升级”，如个别部门编制比例不科学、科室划分不合理、职能边界不清晰的问题得不到及时解决，影响了工作积极性和工作质量。

三是契合不严，权责清单与工作实际之间仍有距离。从客观方面来看，权责清单细化程度仍旧不足，在工作过程中需要对其进一步分解。例如市场监督管理部门的行政许可事项“食品经营、生产许可”，在具体工作中分为“食品（含保健食品）经营许可”和“食品生产许可”两个子项，每个子项又分为新办、补办、注销、变更、延续等若干更加具体的业务内容，每个业务办理的基础条件、申请材料、办理流程等都不尽相同。从主观方面来看，有些地区以个别职能长期未实际

履行或履行频率过低为由，未将机构职能完全列入权责清单；有些地区为完成精简任务，生硬合并机构职能，减少目录数量。这些因素导致同一层级不同地区梳理出来的职能数量差距较大，有些地区事项最多的县和最少的县之间差将近1000项。

（二）配套机制不完善，缺少促进机构职能作用发挥的动力源

一是公开发布成为工作终点，后续作用发挥不理想。权责清单工作自推行以来，经过几年的磨合，形成了梳理报送、审查校对、编制审核、公开发布的工作流程，行政职权的梳理、分类和流程图绘制有了较为统一的标准，各部门报送积极性较高，动态调整的主动性也正在逐步形成。以公开发布为界限，前半段工作相关机制已基本建立，权责清单管理部门也习惯于将清单的公开发布作为工作完成的标志。但事实上，权责清单从公开发布那一刻起，才真正进入促进机构职能作用发挥阶段：监督管理部门拥有了监管目录，业务部门拥有了职能发挥依据，企业和群众拥有了办事参考。也就是说，权责清单的制定发布是此项工作的起点，确保后续作用发挥才是关键所在。需要进一步完善清单公开之后的相关配套机制，明确应用方式、场景，促进机构职能作用有效发挥。

二是动态调整存在程序阻力，机构改革后流程未理顺。前文提到，目前权责清单梳理、编制、发布的机制已基本建立，此机制涉及部门较多、涉及环节复杂，需要政府常务会审定后发布，以确保权责清单的准确性和规范性。随着经济社会的发展以及阶段性机构改革、地方性政策的实施，特别是法律法规的立改废释和上级职权的下放承接，各级政府部门的职权事项在不断变化，这就需要对权责清单不断动态调整。而机构改革后，动态调整需横跨党政多个层级和部门，程序愈加繁琐，工作协调愈加不便，影响了权责清单的时效性，也影响了各部门配合的积极性。

动态调整配套工作机制亟待优化。

三是衍生清单出现泛滥趋势，权责清单主体地位弱化。随着权责清单工作的不断开展，各式各样的衍生清单层出不穷。据调研统计，目前与权责清单有关联的清单包括政务服务事项清单、“双随机、一公开”抽查事项清单、一证通办事项清单等等。各类清单由于缺少统一管理，各方面的问题逐步凸显：一方面是清单数量过多、内容交叉重复，大大增加了基层部门和工作人员工作压力，加重了基层负担；另一方面是各类衍生清单与权责清单联系不紧密，不但没有形成工作合力，反而削弱了权责清单的核心性和权威性，造成权责清单主体地位弱化。这就需要建立清单综合管理配套机制。

（三）刚性要求不到位，缺少促进机构职能作用发挥的约束力

一是缺少法定依据，权责清单适用的法律法规不健全。权责清单要坚持“权责法定”原则，内容来自法定授权，还要根据法律法规的立改废释进行动态调整，与法律法规联系极其紧密。在实际工作中，各地虽然制定了《权责清单管理办法》等规范性文件，但颁布机关层级较低，权威性不足，导致出现虽然权责清单内的行政职权来自法律，但清单自身却无法定依据的尴尬情形，难以形成自上而下的传导压力和外在驱动力，难以形成促进机构职能作用发挥的刚性约束力。

二是缺少考核模型，权责清单评价体系不完善。权责清单将各级政府部门的行政职权进行了全盘梳理，清单内职能作用发挥效果如何在很大程度上体现着部门的工作质量和水平，通过对权责清单的跟踪问效，能有效评价部门职能作用发挥情况，进而评价部门工作质量。但实际上，权责清单涉及机构职能数量多，各部门职能专业性较强，并且不同职能的工作难易程度不同，面对的办事对象不同，消耗的人力、物力和财力资源也都不同。基于以上原因，难以对照权责清单建立统一的考核模型，缺乏覆盖职能履行

全流程的权责清单评价体系，难以形成常态化、长期化的约束效力。

三是缺少奖惩机制，权责清单震慑效果不到位。作为机构职能的边界标准，权责清单的落实情况严重影响着机构职能作用发挥效果。在实际工作中，清单落实不到位往往意味着存在不作为、慢作为、乱作为的问题。机构职能的不正当行使往往又成为滋生腐败的温床，加强对权力的监督和制约是防控腐败的重点。但事实上，由于缺少相关奖惩机制，权责清单管理部门难以直接对落实不到位的单位进行惩罚约束，只能被动地借助巡察、审计、督查等机制，间接推动权责清单工作，难以体现权责清单对职能规定的强制性。

三、对策建议

针对调研发现的问题，立足权责清单促进机构职能作用发挥的核心环节和基础要素，结合工作实际，提出以下对策建议。

（一）强化思想认识，提升工作源头参与度

权责清单与各级政府部门具体业务工作息息相关，但在工作过程中出现对权责清单重视度低、传播范围窄的问题。为强化工作人员思想认识，可以将权责清单纳入新入职公务员培训范畴和党校学习课程，建立对权责清单的心理认同感，形成“法定权责”的基础认知；也可以在党建学习、主题教育、组织生活会等过程中，将对照权责清单查摆问题列为重要内容，持续性强化的、固化权责清单与机构职能作用发挥的紧密联系。在强化思想认识的基础上，要在涉及职责划分的工作中，让权责清单成为主要的参考依据，甚至可以在会议讨论时将对应的权责清单内容作为必要的附件内容，提升权责清单在机构职能履行中的参与程度。

（二）严控清单审批，确保权责清单主体地位

建议将涉及部门职能的清单纳入统一管理，各部门、议事协调机构制定的权责清单必须由指

定单位进行必要性、合规性审核，严把政治关、内容关、数量关，防止随意制定无谓清单、重复清单、低效清单，防止以清单形式装点政绩、摊派任务，摈除形式主义，减轻基层工作负担。对现有的各类清单，建议进行集中清理和规范。一方面通过清理凸显权责清单对部门职能作用发挥的主导地位，提高权责清单权威性；另一方面将基层工作人员从源源不断的清单梳理中解放出来，把精力投入到具体工作当中，让部门职能作用发挥的主战场从办公室桌面转变到为民服务的窗口。在清理规范的基础上，要以权责清单为核心，将各类清单关联起来，形成主干明确、脉络清晰的清单体系。

（三）扩展清单内容，将党委机构面向公众的职能纳入制定范围

2014年，习近平总书记在参加兰考县委常委班子专题民主生活会时指出：“执政党对资源的支配权力很大，应该有一个权力清单，什么权能用，什么权不能用，什么是公权，什么是私权，要分开，不能公权私用。”地方党委部门是依法执政的重要主体，构建地方党委部门职权清单制度是提高党依法执政能力的有效路径。深化党和国家机构改革以来，新闻出版和电影管理职责划入宣传部门，侨务职责划入统战部门，党委机构承担了越来越多的面向公众的职能，建议将此类职能纳入权责清单制定范围，为支撑地方党委执政行为提供制度保障和制度约束，进一步提升权责清单内容的完整性。

（四）理顺管理程序，适应机构改革新形势

根据机构改革后部门调整新形势，建立定期集中调整和实时调整相结合的权责清单动态管理机制，年度定期集中调整由政府常务会审批，实时调整由党委编委会审批，进一步理顺工作机制，优化运转程序，保障权责清单的时效性。同时，在确保权责清单和“三定”规定在内容紧密关联的基础上，确保调整程序也相对一致。在动态调整之前，特别是下放权责事项时，要深入做

好下放合理性和基层承接能力的评估，防止出现“放责不放权”和基层“接不住”的情况。与此同时，在编委会、室务会进行机构职能调整的同时，可同步比对权责变更情况，如有必要，同步调整权责清单内容，通过提高清单管理工作效率，联动提升部门职能作用的发挥效果。

（五）聚焦落实效果，建立职能发挥评价体系

督导考核是对部门职能履行效果检验的有效手段。对直接面向群众和企业服务的政府部门，必须聚焦权责清单落实效果严格考核，把权责事项分解为颗粒化的最小运行单元，将定期考核和实时监管有机结合起来，建立覆盖职能履行全流程的评价体系。在具体督导考核过程中，可以通过比对权责清单规定的事项目录判断部门是否越权办事，通过比对权责清单规定的办理环节判断部门是否依规流转，通过比对权责清单规定的承诺时限和责任科室判断部门是否存在拖延推诿，通过比对权责清单规定的收费标准判断部门是否存在乱收费现象，让权责清单和运行流程图成为衡量部门职能履行效果的考核标尺。由于权责清单内的机构职能数量繁多，涉及部门复杂，并且评判职能履行效果需要专业技能知识，可以探索培养第三方评价平台参与考核，这样既能提升评价结果的科学性和有效性，也能杜绝人为干扰因素，真正激活考核评价的风向标作用。

（六）紧盯关键环节，织密防腐拒变的制度笼子

权力的不正当行使是滋生腐败的温床，加强对权力的监督和制约是防控腐败的重点。通过对权责清单落实情况的考核，可以快速识别机构职

能履行过程中出现的腐败问题。在具体工作过程中，可以从各单位行政职权入手，紧盯关键岗位、关键人员、关键职权、关键环节，根据权力数量和权力大小进行精准定位，确定廉政风险点和风险等级，有针对性地制定防控措施，形成权责清晰、措施有力、风险明确、预警及时的风险防控体系；还可以将违反行政职权要求的具体表现、处罚依据、处罚标准、处罚机关等列入权责清单内容，强化震慑效果。同时，要根据权责清单的动态调整，不断识别新的廉政风险点，随之研究制定更加完善的风险防控措施，筑牢防腐拒变的边界线，真正织密防腐拒变的制度笼子。

权责清单在政府部门职权行使过程中发挥的作用越来越明显，明确阐释了“法定职责必须为、法无授权不可为”的意义。将权力责任置于阳光下，使隐性权力公开化、显性权力规范化，接受社会全方位全过程的监督，可有效助推法治政府建设，构建职责明确、依法行政的政府治理体系。同时也要认识到，权责清单管理是一项与时俱进的长期性工作，只有把政府职能转变与权责清单动态调整紧密结合在一起，强化统一管理，建设统一平台，推进统一监管，构建规范化、透明化、公开化的公共权力运行机制，才能真正约束政府权力行使，规范政府、市场、社会之间以及政府层级、部门之间的关系，营造良好的营商环境，将机构改革的红利释放出来，促进服务型政府建设，促进机构职能作用更好发挥，让企业和群众得到实惠。

责任编辑 石艳艳

正确理解智库影响力测量的难度

柏必成

(中共河南省委党校 决策咨询部,河南 郑州 450001)

摘要: 智库影响力测量的难度来自五个方面:一是智库对各类政策主体的影响是潜移默化的,二是有些政策决策过程具有长期性和参与者的多样性,三是智库的部分介入行为不具有公开性,四是政策运行过程存在一定的不透明性,五是智库的影响作用对象具有复杂性。对智库影响力测量的难度在一定意义上启示人们要走一条务实稳健的智库建设之路。

关键词: 智库;政策过程;影响力;测量

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)05-0016-04

国家兴,则智库兴;智库兴,助力国家兴。中国特色新型智库是党和政府科学民主依法决策的重要支撑,是国家治理体系和治理能力现代化的重要保障,是国家软实力的重要组成部分,在政策过程与公共事务治理中发挥着重要作用。智库追求的目标在于影响力,智库绩效一般也是由影响力来衡量的。从政策主体的角度来看,智库影响力包括对决策者的影响力(决策影响力)、对公众的影响力(公众影响力)、对媒体的影响力(媒体影响力)、对学术界的影响力(学术影响力)和对智库同行的影响力(同行影响力)等,其中决策影响力处于内核地位,是智库影响力最为重要的表现形式;从政策过程的角度来划分,智库影响力包括对议程设置的影响力、对政策形成的影响力、对政策执行的影响力、对政策

评估的影响力与对政策变迁的影响力。从不同角度划分的智库影响力具有内在一致性。然而,对智库影响力进行测量与评价客观上面临着种种困难,国内外均有学者指出,智库影响力难以证明和测量^[1],对智库影响力进行评价是一个全球性的难题^[2]。分析起来,其中的难度主要产生于以下方面。

一、智库对各类政策主体的影响是潜移默化的

智库是通过思想产品来影响包括决策者在内的其他各方政策主体的,其他政策主体受到的影响并不一定会直观地表现在行为的变化上,也不一定会直观地体现在某一项政策的制定中,这种影响往往体现在政策主体思想、观念和认识的无

收稿日期: 2021-12-25

基金项目: 国家社会科学基金青年项目(项目编号:15CZZ016);“中原千人计划”支持项目(项目编号:ZYQR201810182);全国党校(行政学院)系统重点调研课题(项目编号:2021DXXTZDDYKT055);河南省哲学社会科学规划年度项目(项目编号:2021BZZ015)

作者简介: 柏必成(1982—),男,河南漯河人,中共河南省委党校决策咨询部副教授、博士,研究方向为公共政策与智库建设。

形变化上,对于这样的影响,人们难以计量,甚至难以察觉。人们能够看到的是智库发布研究报告的数量、智库举办会议的数量和规模、智库研究人员在电视上露面的次数、智库成果被媒体引用的次数等,但这些并不意味着智库影响力层次的深浅,也不代表决策者的思想和观念是否受到了智库的影响。

不仅如此,各类政策主体受到智库影响的方式和途径也是不固定的:可能是在正式场合受到了影响,也可能是在非正式场合受到了影响;可能是有意识地受到了影响,也可能是在无意中受到了影响;可能是直接受到了影响,也可能是间接受到了影响;可能是在短时间内受到了影响,也可能是逐渐受到了影响。在很多情况下,决策者等受到的是一种潜移默化的影响,这种影响难以为外界所知,但不能说它就不存在。因此,智库有些时候并不完全依赖书面的证明或具体的数字来评估自身的影响力,它还会通过一种主观的感知来推测自身的影响力。对此,美国一家知名智库的领导者讲道:“智库对政策的影响很难用量化的方法测量,有时只能通过讲故事(描述事实)的方式来表明智库对政策产生了影响,例如,自己有一次与国防部部长一起吃饭,国防部部长讲到每期都阅读我们智库出版的季刊,这让自己感受到我们的智库产生了影响力。”^①

智库凭借主观的感知来推测自身的影响力有一定的合理性,这是与智库影响力的模糊性相关联的。知识在政策制定中的作用远非采用或不采用那样简单^[3]。很难确定知识和政策之间的因果联系,政策的改变极少遵循“从A到B”(从智库的思想到政府的政策)这样一个简单的逻辑关系^②。不过,主观的感知也可能导致智库对自身的影响力作过高估计,比如,有的智库领导者一再声称他们的智库发挥着重要的影响力,但对此却拿不出确切的凭据^[4]。

正是由于智库对决策者等政策主体的影响往

往是潜移默化的,因而有学者认为应当更加关注智库的贡献,而不是它们的影响力^[5]。

二、部分政策决策过程具有长期性和参与者的多样性

有的政策过程从议题的提出到政策的出台只用了很短的时间,其中有两个关键的原因:一是提出的议题容易得到决策者的认同,或者议题本身就是决策者提出的;二是议题处理起来并不复杂,存在着现成的解决方案或者能够迅速找到解决问题的办法。当然,还可能存在着其他的原因,比如政策议题具有高度的紧迫性,决策者必须制定出应急式的解决方案。

在上述情形中,智库在政策形成环节不可能发挥出明显的作用,因为这一环节较少依赖智库的智力支持;智库能够发挥作用的地方在于议程设置环节,具体表现在提出议题并向决策者进行议题倡导。然而智库的专业技术优势往往又不起主要作用,起主要作用的是智库的社会责任感,智库发挥的是一个公益表达和为民请命的作用^[6],智库所倡导的议题反映了公众强烈的利益诉求和舆论关注的焦点。对于智库的这种作用以及相应的智库影响力,人们较容易识别,因为在智库的提议和决策者对议题的关注之间并不存在很长的时间间隔,两者之间的逻辑关系相对直接和清晰。

还有些政策从议题的提出到政策的出台则需要经历一个漫长的过程:一是由于提出的议题很复杂,界定政策问题和明确政策方案都需要花费大量时间;二是由于政策制定中遇到的阻力比较大,提出的议题不容易进入政策议程,很多时间要用在说服、“软化”以及争取支持性力量上面。在漫长的政策过程中,大量的政策主体(包括利益相关方、媒体、智库等)都可能参与进来,形成一个较大的范围,并且政策过程持续的时间越长,这个范围就越可能得到扩展。在上述情况下,如果智库是议题的提出者,

那么智库的首要目标就是使自己提出的议题引起决策者的关注。引起决策者关注的难度越大,议程设置的时间拖得越长,人们就越难以对智库的影响力作出评估。不同的智库都争相在拥挤的政策舞台上发出声音,以致时间一长,人们根本弄不清楚思想的源头在哪里^[7],弄不清楚究竟是一个智库率先提出了议题,人们很难将智库产生的影响与其他政策主体所产生的影响清晰地区别开来。

在议题引起决策者关注之后,出于议题本身的复杂性,问题需要进一步界定,方案需要进一步明确。界定问题与明确方案花费的时间越长,参与到政策过程中的智库就可能越多,并且不同智库提出的建议可能是类似的,人们就更难辨别不同智库各自的影响力,不同的智库都可能把决策者所采纳的某项建议划归到自己名下。美国智库界有一句俗话:“任何一个智库建议,背后都有100位父母。”^[8]

由于政策决策过程的长期性和政策参与主体的多样性,智库的行为和决策者的行为之间的逻辑线索被明显模糊化了,这大大增加了人们评估智库影响力的难度。

美国的传统基金会(Heritage Foundation)在1980年推出了一部长达1093页的《领导人的职责》,这部书共提出了2000项建议。据传统基金会声称,该书提出的大部分建议都被里根政府所采用。但还有人讲,在传统基金会所声称的被里根政府采用的那些建议当中,有不少实际上在多年前已经被其他个人或者智库提出了。这个案例虽然讲的并不是某一项具体政策的制定过程,但同样表明了对智库思想和智库建议追本溯源的困难。

三、智库的部分介入行为不具有公开性

评估智库介入政策过程的效果,首先要能感知和了解智库的介入行为,不了解智库的介入行为,便无从评价该行为究竟对政策过程产生了怎样的影响。智库的一些介入行为是公开

的,有的智库为了彰显自身的活跃度与影响力,千方百计将介入行为予以公开。然而,智库还有一些介入行为是不公开的:一是由于议题的敏感性与保密性,智库的介入行为以及智库向决策者建言的内容不宜向外界透露;二是由于智库的介入行为利用的不是公开渠道,而是建立在私人交往和人脉关系基础上的非正式渠道(非制度化途径);三是由于智库对自身的介入行为刻意地保持低调。

如果说公开的介入行为是在台前发生的,那么不公开的介入行为则是在幕后发生的,比如召开有政府官员参加的闭门会议。不公开的介入行为难以为外界所知,无法通过显性的评价指标反映出来,容易被忽略,然而这种介入行为产生的影响力往往比被媒体曝光或有文字记载的介入行为产生的影响力更大^[9],因为这种介入行为常常意味着智库和决策者之间有着更为紧密的联系和深层的互动。中国金融四十人论坛的讨论会几乎都是闭门会议,由于不向外界公开,官员们不但乐意参加,而且能够坦诚发表观点^[10]。有的智库管理者明确讲到,尽管有时智库所做的事情对于政策制定产生了重要作用,但智库基于保密要求不能向外界宣传,那么这时智库以外的评价主体如何充分感知和准确估量智库的影响力?^[11]

另外,对于测量智库影响力所需要的有关数据和信息,智库往往不会主动向外界公开,比如,了解智库内参报告的报送与批示情况就不同于查询学术论文在中国知网的下载量与引用量。

因此,完全按照显性指标和显性特征,外界会低估有些智库的影响力,在这种情况下,智库的自我评估就显得很有必要。

四、政策运行过程存在一定的不透明性

随着决策科学化民主化进程的推进,我国政策运行过程的透明性得到明显改善,但客观上讲,现实中的政策运行过程仍是难以被研究者完全打开的“黑箱”(blackbox)。由于政策运行过程

存在一定的不透明性,人们难以清楚各政策主体的互动关系和博弈关系是怎样的,也难以清楚决策者在多大程度上受到了智库的启发、采纳了智库的建议,因而无法掌握政策过程的全部细节甚至是关键细节。这样,对于智库介入政策过程的效果,人们更多要依靠推测,得知的与其说是一种切实的智库影响力,不如说是智库产生影响力的一种可能性或概率。

另外,政策运行过程的不透明也为有关数据和信息的采集造成了困难,测量和评价智库影响力,不仅要从智库那里采集信息,也需要从政府那里采集信息。

五、智库的影响作用对象具有复杂性

前文已经提到:从政策主体的角度来看,智库的影响作用对象包括不同的政策主体;从政策过程的角度来看,智库的影响作用对象包括政策过程的各环节。影响作用对象的复杂性意味着智库影响力类型的多元性,而如何在不同的影响力之间进行区分,如何对不同类型的影响力赋予合理的权重,以及如何对不同类型的影响力进行加总以得出一个对智库影响力的整体认识,这些都

是人们在测量智库影响力当中面临的难题。

以上困难决定了对智库影响力进行测量与评价具有尝试性和探索性^[12],但并不意味着这样的评价就不必要。国内已有多家机构基于以评促建和以评助建的目的,在智库评价方面开展了积极和有益的探索,形成了若干被人们广泛关注的智库评价报告,为我们分析和认识我国智库的影响力提供了重要参考。同时,人们也不应因智库影响力测量与评价的困难而对智库的作用产生悲观情绪。智库是政策共同体的重要组成部分,其地位始终不可替代,况且智库的建议哪怕只有一条被采纳,对改进政策质量和促进公共利益发挥了作用,其付出的努力就是有成效、有意义的。对智库影响力测量与评价的困难也在一定意义上启示人们要走一条务实稳健的智库建设之路。

注释:

- ①来源于2017年10月17日对美国某知名智库领导者A先生的访谈记录,地点:费城(Philadelphia)。
- ②来源于2017年10月16日对美国外交政策研究院(Foreign Policy Research Institute, FPRI)研究人员N博士演讲的现场记录,地点:费城。

参考文献

- [1] Murray Weidenbaum. Measuring the Influence of Think Tanks [J]. Society, 2010(2): 134-137.
- [2] “中国智库研究”课题组. 建设中国特色新型智库[N]. 社会科学报, 2015-4-9(1).
- [3] 孙志茹. 基于知识运用理论的学术研究政策影响力评价框架研究[J]. 图书情报工作, 2013(8): 40-45.
- [4] Donald E Abelson. One World, New World: the Influence of Foreign Affairs Think-tanks[J]. International Affairs, 2014(1): 125-142.
- [5] Donald E Abelson. It Seemed Like a Good Idea at the Time: Reflections on the Evolution of American Think Tanks [J]. Canadian Review of American Studies, 2016(1): 139-157.
- [6] 朱旭峰. 中国社会政策变迁中的专家参与模式研究[J]. 社会学研究, 2011(2): 1-27.
- [7] Donald E Abelson. Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Institutes (2nd edition) [M]. Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009: 171.
- [8] 史晨. 从社会科学到社会工程: 高校智库的定位策略、问题意识和未来走向[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2017(5): 10-15.
- [9] Donald E Abelson. Do Think Tanks Matter? Opportunities, Constrains and Incentives for Think Tanks in Canada and the United States[J]. Global Society, 2000(2): 213-236.
- [10] 黄益平. 如何建设中国特色新型智库 [N]. 21世纪经济报道, 2015-3-25(16).
- [11] 李刚. 智库评价中的几个问题[N]. 学习时报, 2017-4-17(6).
- [12] 陈国营, 鲍建强, 钟伟军, 等. 中国大学智库评价研究: 维度与指标[J]. 高教发展与评估, 2016(5): 18-29.

责任编辑 董颖

对撤销街道办事处改革的冷思考

——基于政策扩散的视角

李媛媛¹, 王天龙²

(1. 山东农业大学 马克思主义学院, 山东 泰安 271018; 2. 山东农业大学 公共管理学院, 山东 泰安 271018)

摘要: 撤销街道办事处是21世纪初一度引发热议的一项政策创新, 在改革热潮褪去之后, 需要对其进行冷思考。从政策扩散的视角进行分析可以发现: 撤街改革的时间扩散曲线近似S型, 扩散进程缓慢, 最后出现停滞; 空间上呈现以中小城市为主的特点, 且存在“邻近效应”; 基于上级推动形成的“吸纳—辐射”型扩散和基于学习竞争形成的横向扩散构成扩散的主要机制和路径; 撤街政策自身的属性、撤街试点的实效和外部激励的弱化等因素制约了改革的继续扩散。未来的街道体制改革可遵循以下思路: 撤不撤街应考虑人口因素; 强化街道等基层组织的居民需求导向和服务供给能力; 确保街道等基层组织责权利的统一与明晰; 为社区助力, 推动社会组织 and 社区自治的发展。

关键词: 撤销街道办事处; 政策扩散; 街道体制改革

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)05-0020-07

一、问题提出与文献回顾

街道办事处作为区政府的派出机构, 上接政府、下连社区, 在城市基层治理中发挥着枢纽作用。但是, 由于街道办事处在运行中出现了缺少法律依据、责大权小、使居委会法律地位悬空等深层矛盾^[1], 撤销街道办事处(以下简称“撤街”)一度成为21世纪初部分城市的改革方向, 并引发热议。然而随后, 撤街改革又陷于沉寂。在撤街改革的热潮褪去之后, 有必要对撤街改革进行审视和冷思考。为此, 本文引

入政策扩散的视角, 以回应扩散如何进行、何以发生、何以受阻等问题, 力图勾勒出撤街改革的整体进程, 并进一步探讨街道体制改革的前景和出路。

政策扩散理论是本文用以分析撤街改革的理论工具。20世纪60年代以来, 西方学术界对该理论进行了大量研究, 并得出一些重要结论。政策扩散被定义为公共政策创新活动通过一定渠道在一定社会系统成员中进行交流和传播的过程^[2]。政策扩散机制被认为至少包括学习、竞争、模仿和强制四类^[3]。同时, 有学者提炼出了

收稿日期: 2022-02-15

基金项目: 国家社科基金项目“基于行政扁平化的街道办事处改革研究”(项目编号: 13CZZ039)

作者简介: 李媛媛(1981—), 女, 山东莱芜人, 山东农业大学马克思主义学院教授, 研究方向为城乡基层治理; 王天龙(1994—), 男, 山东淄博人, 山东农业大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向为城乡基层治理。

政策扩散过程的经验性规律：在时间维度上呈现S形曲线，在空间维度上表现为“邻近效应”和“领导者—追随者”的“层级效应”^[4]。

由于政策创新活动的频繁多发，政策扩散也逐渐成为我国政策研究的重要议题。既有研究一方面致力于对西方政策扩散理论的引入与检验，另一方面也试图发掘中国政策扩散的独特性。例如，王浦劬等提炼了中国政策扩散的四种模式：自上而下的层级扩散模式，自下而上的吸纳辐射扩散模式，同一层级的区域或部门间扩散模式，不同发展水平区域间跟进扩散模式^[5]。周望认为中国的政策扩散会受到政府层级结构的垂直性影响，因此本土化的理论建构中需要引入政府间纵向关系这一新的变量^[6]。上述研究成果为本文的

分析提供了理论依据。

二、撤街改革的时空扩散过程

对政策创新的时空扩散进程进行描述，有助于从整体上把握一项创新的推广和传播过程。

（一）撤街改革扩散的时间维度

随着时间累积，新政策可能被更多主体采纳，这就是政策扩散的时间维度，它体现了政策扩散的速度与规模。本文绘制了撤街改革扩散的曲线图（见图1）。以实施撤街改革的政策文件发布年为横轴，以某年发布撤街改革政策的城市数量及累计数量为纵轴。相关数据来自地方政府门户网站及新闻报道。

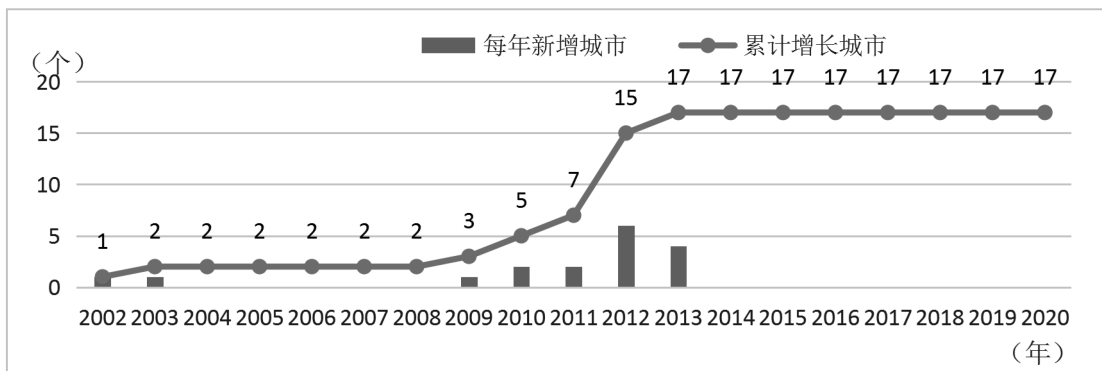


图1 实施撤街改革的城市的年度数量和累计数量变化图

从图1可以看出，撤街改革的时间扩散曲线近似S型，起初扩散缓慢，随后扩散频率逐渐加速，在一定的时间节点，扩散频率又降了下来，最终出现停滞。具体可分为三个阶段：

第一阶段是从2002年到2008年的撤街试点零星出现时期。2002年南京市白下区撤销了近50年历史的淮海路街道办事处，成立淮海路社区行政事务受理中心，拉开了撤街改革的大幕。2003年北京市石景山区成立了北京首家街道级别的鲁谷社区，实现了从街居制向社区制的转型。南京和北京的撤街改革引起了学界关注，但很长时间内并无其他地方跟进。

第二阶段是从2009年到2013年的相对快速扩

散时期，有15个城市采纳了撤街的政策创新。2009年湖北省黄石市的铁山区撤销了铁山和鹿璋山两个街道办，形成了“区直管社区”的扁平化模式。2010年贵阳市在小河区和金阳新区围绕社区重划、职能转变和机制再造展开了撤街试点工作。同年，安徽省铜陵市撤销铜官山区下辖的6个街道办事处，将原49个社区合并为19个社区。2011年，内蒙古二连浩特市和吉林省辽源市也分别在全市或某区尝试撤街。2012年是迄今为止撤街改革最为密集的一年，先后有安徽省蚌埠市、芜湖市、合肥市，黑龙江省佳木斯市、大庆市，以及甘肃省嘉峪关市6个地市进行改革。2013年全国又新增了安徽省滁州市琅琊区、黄山市徽州

区，青海省西宁市城东区 and 山西省阳泉市矿区4个试点。

第三阶段是从2014年至今的停滞期。2014年以来，关于撤街改革试点的信息已经付诸阙如，由此可以判断撤街改革的扩散已进入停滞期。

（二）撤街改革扩散的空间维度

撤街改革的空间扩散呈现以下特征。

1. 撤街改革主要分布于相对落后地区

目前统计到的撤街改革试点共有17个。这些试点多分布于经济相对落后地区。为确保结论更科学，笔者查看了撤街改革所涉省份（含省、自治区、直辖市，下同）在国家统计局年鉴数据中的生产总值排名情况。其中，只有江苏始终位列前茅，湖北、安徽、内蒙古、黑龙江都长期处于中游，山西、吉林、贵州、甘肃、青海这五个省份则长期属于经济落后省份。生产总值的排名情况可以证实本文最初的判断，即绝大多数撤街试点分布在经济相对落后地区。

2. 中小城市成为撤街改革主力军

17个撤街试点城市大多属于中小城市。其中，市辖区人口数超过1000万的只有北京，100万~1000万之间的有南京、贵阳、合肥、芜湖、大庆5个城市，50万~100万之间的有黄石、佳木斯、蚌埠、滁州、西宁、阳泉6个城市，50万以下的有铜陵、二连浩特、辽源、嘉峪关、黄山5个城市。根据2014年国务院印发的《关于调整城市规模划分标准的通知》，这些试点城市当中，除了北京、南京、贵阳、合肥、芜湖、大庆6个城市人口超过100万，属于大城市及以上，其他11个城市都属于中等城市或是小城市。撤街改革在中小城市具有更多可能性。

3. 撤街试点扩散存在一定的“邻近效应”

撤街试点虽然整体分布较为分散，但仍存在一定的集中连片现象。统计结果显示，华东地区是撤街改革较为密集的区域，江苏南京和安徽省内的6个地级市都进行了撤街改革。南京虽然隶属江苏省，但是与安徽芜湖、滁州等多个地市接

壤，交往频繁。起步于南京的撤街改革对邻近城市具有一定的示范效应。安徽省内出现多个撤街试点也是“邻近效应”的体现。不过，这种邻近效应影响范围有限，仅限于周边区域环境接近的省市，并未形成由近及远的波浪式扩散。

三、撤街改革扩散的机制与路径

仅从时空维度来描述撤街改革的扩散过程，不足以解释扩散“何以发生”“如何进行”等问题。为此，需要深入探讨扩散机制与路径。撤街改革的扩散并非单纯的“水平扩散”抑或“垂直扩散”，而是呈现纵向上的“吸纳—辐射”与横向上的学习竞争双向并行、交互作用的立体化模式。其中，政府纵向间的垂直效应影响突出。

（一）基于中央和上级推动而形成的“吸纳—辐射”型扩散

在我国单一制下，下级政府接受中央和上级政府领导，这就决定了中央和上级政府能够通过行政权力介入并控制政策扩散的进程。一般来说，中央或上级政府介入政策扩散的方式有两种：一是中央或上级政府直接制定全国性或区域性政策，要求下级政府予以执行，从而实现自上而下的政策扩散；二是中央或上级政府在认可和吸收地方政策创新的经验后，再通过强制、引导鼓励等方式对下级施加影响，致使后者迎合上级偏好，从而促进政策扩散，这被称为“吸纳—辐射”型扩散。

基于中央和上级政府推动形成的“吸纳—辐射”型扩散在撤街改革扩散中发挥了举足轻重的作用，主要体现在民政部对安徽铜陵撤街改革的肯定评价以及在接收到上级释放的信号后安徽省政府对撤街试点的推广中。

2010年，安徽省铜陵市铜官山区进行“撤街并社”改革，在全国引起广泛关注并得到民政部的积极评价。这里不得不提及的背景是，2011年前后，随着“社会管理创新”主题的提出，中国

社会管理的思路经历了新的发展与定型,原有的行政主导体制与“大维稳体制”面临困境,而强调社会力量、社会组织和公众参与的导向逐步占据突出地位^[7]。在这种背景下,旨在精简管理层级、下沉资源和抚育基层发展的铜陵撤街改革引起民政部的极大关注。2011年4月,民政部邀请中组部、全国人大相关负责人以及部分专家学者齐聚铜陵调研论证,并给予了肯定评价,认为“这是城市管理中革命性的一种变革”^[8]。7月,铜官山区被民政部评为第一个“全国社区管理和服务创新试验区”,这一殊荣增加了铜陵经验被其他地方政府采纳和效法的可能性。9月,民政部基层政权司副司长王金华在接受采访时也表示,如果最终评估效果好的话将会在全国推广^[9]。民政部对铜陵撤街改革的积极评价有力推动了撤街改革的扩散。2011—2013年间全国新增10个撤街改革试点,使撤街改革的时间扩散曲线达到峰值。

省级政府的政策引导对撤街改革的扩散也起到重要的助推作用。目前统计的17个实施撤街改革的地级市中,有7个属于安徽省,占比为41%。安徽省试点几乎占据了撤街改革的“半壁江山”,成为我国撤街改革的重镇。民政部释放的信号使得铜陵撤街改革进一步得到了安徽省政府的重视和认可,开始向省内更多地级市进行推广。2011年7月底,安徽省召开社区综合管理体制改革现场会,向全省宣传推广“铜陵模式”。2012年3月,安徽省发布《关于扩大社区管理体制改革试点的指导意见》,提出“从2012年起,各市可选择1~2个区进行社区管理体制改革试点”。在省政府的引导下,黄山、蚌埠、合肥、马鞍山和滁州纷纷进行了撤街改革的尝试,从而促成了撤街改革在省内的加速扩散。截至目前,安徽省的撤街改革地级市中,除少数是自发式改革外,多数都是在上级政府的号召和引导下实施了改革,呈现出“吸纳—辐射”的扩散轨迹。

(二) 基于府际学习竞争而形成的横向扩散

虽然中央和省级政府介入后加快了撤街政策的扩散,将扩散曲线推向峰值,但是其采取的是柔性的激励机制而非强制性手段,各撤街试点的改革因此也体现着一定的主动性和自发性。此外,撤街改革始于2002年左右,在2011年中央和省级政府表态之前,撤街改革已经在少数地市间实现了自发式的零星扩散。综上,地方政府间的横向扩散也是撤街改革扩散的模式之一,两种模式相互交织成为撤街改革扩散的鲜明特点。

学习与竞争是撤街改革横向扩散的主要驱动机制。学习机制是指为应对经济社会发展过程中的公共问题,政策制定者向政策领先地区学习政策经验。许多地市选择撤街是基于问题导向,试图解决城市管理层次过多、人财物被街道截留、社区资源和手段有限以致于无法有效开展工作的治理难题。为此,许多地市的政策制定者纷纷向撤街改革的领先地区“取经”,开展了主动的政策学习活动,围绕撤街改革展开的学习考察活动也因此屡屡见诸报端。例如,铜陵撤街的消息被媒体报道后,曾引发广泛关注,相继有黑龙江、辽宁、内蒙古、湖北等地到铜官山区考察学习。贵阳的撤街改革一问世也成为诸多地市考察学习的对象,如黑龙江大庆市委书记曾于2012年率团赴贵阳考察撤街改革。撤街改革通过政府间的交流学习在邻近区域乃至跨区域间实现了横向扩散。

竞争也是撤街政策在同级城市之间扩散的重要机制。在我国现行体制下,地方政府间存在激烈的绩效竞争,周黎安将其界定为“晋升锦标赛”模式^[10]。这种晋升锦标赛在相当长的一段时间内,主要表现为GDP的一元竞争。有研究者发现,从1999年中央开始重视社会公平之后,地方政府的晋升锦标赛也相应地由GDP一元竞争转向经济发展和社会公平双重目标的二元竞争模式^[11]。在二元竞争模式下,公共政策创新成为地

方政府间相互竞争的重要指标，许多地方政府通过采纳新政策来获取优势或是规避劣势。尤其是在2011年中央作出“社会治理创新”部署后，各地展开了新一轮的治理创新竞争。省内的兄弟城市之间由于共同面对省级政府的考核，竞争关系更为明显。省内城市实施一项新政策的比例越高，其他城市出于竞争的压力采纳该政策的可能性就越大。在安徽铜陵撤街后，黄山、蚌埠、合肥、马鞍山等省内其他地市也相继跟进，其中就不乏这一因素的影响。

四、撤街改革扩散迟滞的影响因素

并非所有的政策创新都能得到普遍的推广和扩散，“昙花一现”“偃旗息鼓”的政策创新不在少数。纵观撤街改革近20年的扩散，扩散速度较为缓慢，仅有少数地方采纳了这项政策，甚至在2013年之后出现了停滞。造成撤街改革徘徊不前，未能从局域性扩散走向全国性扩散的因素主要有三点。

一是撤街改革创新自身的属性。政策创新的自身属性，如相对优势、兼容性、可观察性、可试用性、复杂性等特征是影响创新扩散的重要内部因素。通常而言，相对优势、兼容性、可观察性和可试用性与政策创新的采纳是正相关的，而复杂性则与政策创新的采纳呈负相关^[12]。撤街改革的主要内容是减少行政层级，实现资源下沉，强化社区自治。这种改革思路虽然与近年来强调“社会协同、公众参与”的社会治理理念相吻合，但是由于涉及行政区划的变动、政府职能的调整以及人员的分流，复杂性较高、兼容性较低，易遭到既得利益者的反对和阻挠。换言之，撤街改革所进行的是一种存量改革，而非投放新的资源、促进新的福利增长的增量创新，改革成本较高，风险较大，从而使得大多数地方政府在高成本和高风险面前望而却步。

二是既有撤街试点的政策实施效果。政策创新的实效是影响创新扩散的重要因素。新的政策

只有更加符合现实需要，能够有效解决政府管理中的难题，比旧政策更具灵活性和效力，让扩散主体看到了新政策的“红利”，扩散主体才会主动进行政策扩散。如果一项政策创新未能达到预期效果，未能有效解决改革前存在的问题，那么这项创新的吸引力必然大打折扣。

撤街改革目前就处于这样的尴尬境地。除了改革先行者南京和北京的撤街改革遭遇困境以外，那些后续跟进的中小城市的改革效果也喜忧参半。在调研中了解到：湖北黄石的一些区已经在酝酿恢复街道办，原因是撤街后区政府认为很多事情无法理顺，不能及时上传下达，而社区也深感工作任务过于繁重，疲于应付；芜湖市镜湖区新成立的公共服务中心以及贵州贵阳新成立的社区服务中心虽然凸显了服务功能，但在运行一段时间后，又承担起街道办的原有职能，并且习惯性将行政事务下解给辖区内的居委会；作为典型的安徽铜陵“撤街并社”改革，成功精简了管理层级，实现了资源下沉，但是未能有效解决社区职能转型和居委会行政化问题。撤街改革的实施效果在一定程度上影响了后来者对该政策前景的判断和效仿。

三是外部激励的因素。在我国政策创新的扩散中，中央政府的态度往往发挥至关重要的作用。撤街改革的扩散，也得益于中央和上级政府的支持与引导。然而近年来，来自中央和上级政府的激励明显减弱。在2013年十二届全国人大一次会议召开时举行的记者会上，民政部部长李立国一方面表示，“有些中小城市从减少行政层级、提高公共服务效能考虑，进行撤销街道办事处，做实社区公共服务机构和自治职能的试验，这种探索和试验是有意义的”，另一方面也明确表示，“中国地域辽阔，城市类型复杂，是否撤销办事处各地应从实际出发，目前没有进行新一轮行政区划调整的考虑或总体安排”^[13]。这番表态说明经过若干年的试验和摸索，民政部对城市基层治理改革有了新的认识，现阶段不会强制或是刻

意引导撤街改革的推广。在接收到民政部释放的信号之后，各级地方政府在撤街改革的问题上也愈发谨慎，撤街改革的扩散最终停滞下来。

五、结论及建议

撤销街道办事处是21世纪以来部分城市所推行的旨在缩短城市治理链条、降低城市治理成本、提升城市治理效能的政策创新，也是一种备受争议、由热而冷的改革模式。本文从政策扩散的视角审视撤街改革的整体进程，得出若干结论，并就街道体制改革提出建议如下。

（一）结论

在时空演进方面，撤街改革扩散迟滞，且主要集中于中小城市。自2002年撤街改革揭幕以来，仅有少数地方政府采纳这项政策，扩散进程较为缓慢，近几年陷入停滞；空间方面存在一定的“邻近效应”，同时呈现从大城市向中小城市扩散的趋势，中小城市成为主力军，且试点多分布于经济相对落后地区。人口规模小、管理事务比较简单，是撤街试点城市的重要特征。

在扩散机制和路径方面，整体上呈现纵向上的“吸纳—辐射”与横向上的学习竞争双向并行、交互作用的特点。其中，政府纵向间的垂直效应最为突出。行政指令、学习和竞争构成了扩散的主要驱动机制。

撤街改革扩散迟滞是多重因素作用的结果。首先，撤街改革复杂性高、兼容性低，这一属性制约着创新的快速扩散。其次，撤街试点效果有限，未能充分释放“政策红利”，影响了其他地市对该政策的预期和效仿。最后，来自中央和上级政府的激励明显减弱，消解了撤街改革扩散的重要驱动力。

（二）建议

撤街改革作为一次行政扁平化改革的尝试，有其积极意义。但撤街改革的扩散困境意味着在现阶段撤街改革并不具备推广的可行性。就现阶段而言，在我国大多数城市人口密集、管理任务

繁重，以及压力型体制层层加码的客观情境下，贸然撤街会给现行体制带来较大的冲击和不适。同时，即便取消街道，基层组织悬浮化、服务功能有限以及社会力量参与缺失等问题依然存在。换言之，单纯的撤街改革并不能从根本上消除城市基层治理中的痼疾，难以带动城市基层治理的彻底转型，街道办事处不能简单地一“撤”了之。

基于上述分析，未来的街道体制改革可遵循以下思路。

第一，撤不撤街要考虑人口因素，同时必须完善配套，不可单兵突进。人口稠密、管理任务复杂繁重的城市目前不宜撤销街道。小城市可酌情撤街，尤其是收缩型城市，可以考虑在人口收缩、财政紧缺的情况下精简管理层级，以收到“瘦体强身”之效。但在撤街的同时，必须通过调整市辖区的管理幅度，妥善分流、安置相关人员，提高改革的制度化水平等配套措施确保改革顺利推进并具有可持续性。

第二，切实践行“以人民为中心”的发展理念，强化街道等基层组织的居民需求导向和服务供给能力。党的十九大报告明确提出了“以人民为中心”的理念，转换为实际行动，就是要以居民需求为导向，以服务居民为重心。不管是撤是留，街道及其替代组织作为嵌入于公众之中的治理组织都迫切需要改变功能定位，从以管理为主变为以服务为重心，关注、尊重居民的服务需求，积极履行为民服务的职责。可通过恳谈会、开放空间会议、公益创投等形式，让居民充分表达服务诉求，对居民需求进行精准识别，进而提供精准服务。同时，改变以往服务监督中居民参与不足的局面，让居民参与服务绩效评价，防止其工作偏离居民的实际需求。

第三，确保街道等基层组织责权利的统一与明晰。街道等基层组织责权利的不匹配和模糊化是城市基层治理中的突出难题。撤街改革所遭遇的困境与回潮在一定程度上也归因于此。因此，

确保基层组织责权利的统一与明晰是破解城市基层治理困境的对策之一。北京市正在开展的“街乡吹哨、部门报到”改革就体现了这种改革思路：一方面为街道制定了职能清单，划定了街道的“吹哨”范围，防止区政府随意向街道转嫁责任；另一方面为街道赋权，并加强人才、资金等方面的保障，增强其对辖区的统筹协调和整合治理能力。这些做法为解决特大城市的顽症痼疾提供了药方。

第四，为社区助力，推动社会组织 and 社区自治的发展。党的十九大报告提出要“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。向社会授权、分权，培育和支持社会力量参与基层管理和服 务，是城市治

理转型的一个不可逾越的阶段。在缺乏成熟的社会力量和社区共同体意识的情境下，街道作为政府与社会的连接点，更要发挥规划、辅导和培育作用，“以官促民”，通过对社会分权、对社区培力，提升社区居民和社会组织参与治理的意识和能力，推动基层治理从单边主义向合作治理转型。

综上，未来的街道体制改革不管撤街与否，都应通过政府职能重心的转移、职权配置的法定化以及社会力量的成长和深度参与，形成简约高效又具有回应性的城市基层管理体制，与居民日益增长的服务需求相匹配，与开放、流动、多样化的社会环境相适应，最终实现城市基层治理的现代化。

参考文献

- [1] 杨宏山.街道办事处改革:问题、路向及制度条件[J].南京社会科学,2014(4):59-63.
- [2] Everett M Rogers.Diffusion of Innovation[M].New York:The Free Press,2003:5.
- [3] Charles R Shipan,Craig Volden.The Mechanism of Policy Diffusion[J].American Journal of Political Science,2008(4):840-857.
- [4] Lawrence A Brown,Kevin R Cox.Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation[J].Annals of the Association of American Geographers,1971(3):551-559.
- [5] 王浦劬,赖先进.中国公共政策扩散的模式与机制分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2013(6):14-23.
- [6] 周望.政策扩散理论与中国“政策试验”研究:启示与调适[J].四川行政学院学报,2012(4):43-46.
- [7] 张小劲,于晓虹.中国基层治理创新:宏观框架的考察与比较[J].江苏行政学院学报,2012(5):72-79.
- [8][9] 陈养.民政部官员称撤销街道办是趋势[J].共产党员,2011(19):49.
- [10] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [11] 唐睿,刘红芹.从 GDP 锦标赛到二元竞争:中国地方政府行为变迁的逻辑[J].公共管理学报,2012(1):9-16.
- [12] 朱旭峰,张友浪.地方政府创新经验推广的难点何在:公共政策创新扩散理论的研究评述[J].人民论坛·学术前沿,2014(17):63-77.
- [13] 傅阳.民政部:撤销街道办探索和试验有意义部分效果良好[DB/OL].(2013-03-13)[2022-02-21].http://www.china.com.cn/news/2013lianghui/2013-03/13/content_28225445.htm.

责任编辑 朱亚娟

智能合约应用于税收征管的矛盾与治理方式

樊书钰,张馨

(新疆财经大学法学院,新疆乌鲁木齐830012)

摘要:我国率先开辟出“区块链+税务”的道路,将现时代区块链技术核心的智能合约应用于税收征管。虽智能合约适用于税收征管,但如何保护涉税数据及信息安全、智能合约是否与传统合约拥有同等合同性质、合同法的适用问题都影响着智能合约与税收征管的相配性。通过构建数据匿名性判断模型,明确合约的合同法适用、违约责任及救济方式,进行相关经济法规的跟进与更新,实施内外部并行、软硬法兼施的多元监管,以技术与法律并行的手段保障税收征管是可行之道。

关键词:智能合约;税收征管;信息保护;合同性质

中图分类号:D630;F812.42 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2022)05-0027-05

一、问题的提出

我国《关于加快推动区块链技术应用和产业发展的指导意见》于2021年5月27日发布,该意见明确了到2030年区块链产业规模进一步壮大的发展目标。集共识机制、加密算法、智能合约等技术于一身的区块链^[1],以去中心化、加密、公开透明等优势,成为新一代信息技术的重要组成部分。区块链应用技术的发展从比特币为代表的1.0时代过渡至现今以智能合约为代表的2.0时代。尼克·萨博提出的智能合约理论在区块链支撑下真正得以实现^[2]。现时代概念下的智能合约是摆脱了传统纸质化合约束缚,借助计算机协议实现相应事务自动执行的存在^[3],其在链上的部署使区块链应用从单个领域拓展至整个社会成为可能,我国在“区块链+税务”领域的先行实践便是切实印证。

2018年深圳市税务局开出了全国第一张“区

块链电子发票”,作为链上特权节点的税务机关通过交易记录获取涉税信息,发票所有者与关联方的交易信息记录完全表现为智能合约履行情况记录。2021年4月,深圳市税务局联合腾讯发布了全球首个区块链电子发票应用的国际标准^①,进一步凸显了智能合约应用于税收业务流程中的根本趋势。税收征管由“管理、征收、检查”三个基本环节构成,智能合约优势发挥于多环节中。智能合约将纳税主体身份及交易信息、不同主体所适用的税款缴纳规则、税收减免政策等税收征收管理办法及实施细则以代码形式编入预设条件,当涉税交易满足相应的税款缴纳规则时自动执行扣缴。在此过程中,做到了对税务登记、纳税申报、减免退税的有效管理,对应税收入、税费抵扣、应缴税额的精准计算与征收,对税收是否足额入库、是否存有偷税漏税违法行为的税务检查。

收稿日期:2021-10-18

作者简介:樊书钰(1999—),女,山东菏泽人,新疆财经大学法学院硕士研究生,研究方向为经济法学;张馨(1996—),女,贵州遵义人,新疆财经大学法学院硕士研究生,研究方向为经济法学。

现今学界对“智能合约+税收征管”的关注主要集中于区块链技术与税收征管结合的相关研究，并将智能合约作为重要契合点提及。杨雷鸣、朱波等(2019)在区块链助力税收风险管理的路径研究中提及利用智能合约可实现纳税人风险等级判定的自动化，于事前进行税收风险防控^[4]；程平、王文怡(2020)在构建区块链助力电子发票防伪追溯的模型中，认为智能合约可实现及时开具涉税业务票据并进行追溯^[5]；蔡昌、赵艳艳等(2021)在探索区块链作用于数据资产税收治理方式时提到智能合约作为技术条件可遏制重复缴税等问题、提高征税效率^[6]。不可否认，区块链特征加持下的智能合约与税收征管具有天然匹配性，可两者在高度兼容中亦不可避免地伴生着现实层面的冲突，目前学界对两者矛盾与解决路径的深入讨论并未多见。在国家以高新技术推进社会治理水平逐步提高的政策理念下，如何解决智能合约应用于税收征管可能导致的矛盾或成为以新技术助力税收征管水平稳步提高的关键。基于此，对智能合约与税收征管的矛盾与治理路径进行深入研究，对提高我国的税收征管水平具有重要价值。

二、矛盾：信息保护风险及合同性质争论

(一) 难以判定匿名化下信息是否具有可识别的性质

智能合约作为区块链进行业务场景运转的组织架构之一，其可信性基础的加强离不开区块链中密码学方案的隐私保护机制设计加持^[7]。而2021年11月1日《中华人民共和国个人信息保护法》(下称《个人信息保护法》)正式施行，以加密算法作为技术信任来源之一的区块链体系在个人信息保护立法过程中备受冲击，清晰的法律条文使法律与技术的冲突引发关注。《个人信息保护法》第四条明确将“匿名化处理后的信息”排除在个人信息之外，即隐私增强下数据无法定位到

个人的匿名化信息不受该法的规制。结合置于区块链体系中的个人信息之所以拥有较高信任度的内在运行规律，第四条似乎已经从形式上将区块链中的信息与法律所保护的个人信息作出了区分。但《个人信息保护法》在将“经匿名处理”的信息剥离法律保护的同时，肯定了与自然人有关的各种信息中“可识别的间接个人信息”应被囊括在法律保护的范式之内。

区块链技术以加密算法赋予信息匿名化特征以保护个人信息安全，但在现阶段被视为非个人可识别的信息在某种情形下仍存在被关联到个人的可能。区块链技术在运用过程中并不能完全摒除信息“可识别”，实现信息绝对匿名。譬如，黑客在知晓哈希化的个人信息所对应标题栏的情况下，通过暴力攻击能够较为容易地判定出标题栏下的真实信息。区块链中经过加密处理的信息可通过某种形式反推出其所表征的信息，因此链上信息在特定情形下还具有“可识别”特点^[8]。

可识别说作为个人信息概念定义的通说观点，我国个人信息保护法亦遵循此逻辑。智能合约有一系列可供信任的优势特征，但其自身依旧是由自然人所设计并进行编码的程序，因此难免会出现价值判断的逻辑错误或技术层面的编码错误，可智能合约中却未对法律介入规则进行留白^[9]。涉税数据作为税收征管过程中的基础要素，其安全影响着税收征管活动的良性进行，由于智能合约自身错误不可避免，将其应用到税收征管中，必然要在对其可能存在的风险进行预判后采取预防措施。《个人信息保护法》是保护个人信息数据的有力工具，判断嵌入智能合约中的个人信息在何种条件下“可识别”后予以保护成为《个人信息保护法》的司法实践中掣肘技术与法律深度结合的重点。

(二) 难以判定智能合约是否具有合同性质

目前学界在关于智能合约法律性质的争论中分为两派。一派认为智能合约拥有生效合同要件，可纳入传统合同范畴，受现行法律规制。其

一，法律合同的构成必须基于双方合意，我国《民法典》规定，生效合同需为当事人真实意思表示，智能合约可视为基于各用户共同商定、以数字形式为表现的承诺，涵盖着当事人对合约内容的共同同意。其二，智能合约可视为升级版的电子合同，采取代码作为表达形式的合约内容可视为合同编写中规定的属于书面形式意思表示的数据电文^②。其三，智能合约拥有法律合同“要约承诺”的架构。于要约言，合约自执行表明其内容明确具体以使代码正常履行，且开始运行便无法停止的特点显示出要约人受其内容约束；于承诺言，合约的承诺可认定为指代行为人纯粹实施行为而非表示行为的意思实现，当承诺人执行代码符合预设条件时，承诺行为便以通过实现相应意思活动的方式做出^[10]。反对者则以法律无法对智能合约进行执行为由，认为智能合约并非完全受法律规制的合同。由于合约的自执行性质，一旦预先内置的规则需要改变就必须重新部署，直接导致传统法律程序无法强制中止规则的执行，此状态下传统合同救济无法发挥作用。2018年发布的区块链白皮书中也明确了智能合约并非合同本身^③，其概念更倾向于从未打算诉诸法律的“君子协定”。总体而言，智能合约与现行法律间确存在交叉部分，但也不可忽视其存有现行法律无法规制的特性，而只有国家法律条文明文出台才能为智能合约合同性质之争画上句号。

2016年，旨在通过智能合约实现资金募集的分布式众筹系统“The DAO”一经启动，短短数周便有超过1.5亿美元的以太币认捐，然而由于合约代码中存有的漏洞被黑客发现并发起攻击，价值超过6000万美元的以太币在几小时内被窃取。智能合约特性致使其既无法律也无技术方法能够在维持整个系统完整的情况下追回被盗资金，即使法院有权下令归还资金也无人执行该命令，最终追回资金的方法只能是采取“硬分叉”（Hard Fork）的步骤，将整个区块链系统分割成两条不兼容的路径^[11]。该事件掀起了关于智能合约

是否需要法律规制的又一轮争论热潮。

智能合约是继续走未将法律效力纳入考虑范围的“链上代码”路线，还是走确定合同性质并受法律规制的法律路线，很大程度上取决于其应用场景。在税收场景下，我国区块链电子发票应用的全面展开仍在推进，对智能合约应用于申报、征缴相关税收的探索也仍处于理想化阶段，但由于对智能合约本身特质含有的代码漏洞风险的防控仅从技术方面入手难以取得突破，一旦作为前置条件的纳税凭证与依据错误并触发执行或其他未知风险发生，相关争议就会随之产生，且迅速产生的不利后果必然直接影响国家利益。因此，“The DAO”事件的警示加之对合约应用于税收场景的考量，在我国《税收征收管理法》《民法典》等法律中明确智能合约的合同性质、赋予执行机构权力以处理合约自执行中的纠纷许是可取之策。

三、治理路径：技术与法律并行保障税收征管

（一）数据匿名性判断模型的构建

智能合约中加密信息的定义是《个人信息保护法》是否适用的前提，匿名化信息的可识别认定是解决技术与法律矛盾的重要任务。在税收征管的各个环节中，因需要的数据数量以及数据重要性并非完全相同，加之个人信息的分布在税收征管各环节中并非均等，故可从信息性质、信息应用目的等角度判断信息的“可识别与否”^[12]。

具体而言，在对智能合约进行高级编码后，可通过判断匿名信息的数量及所处环节、A信息与B信息的相关度等要素，定义“加密信息”是否具有重新识别的可能，并采取相应措施对数据进行保护。以完善合约本身的方式对匿名化的判断条件予以设置，亦可提供《个人信息保护法》介入干预个人信息处理的基点。如图1所示，可将《个人信息保护法》的法律规范在智能合约中优先编码，让法律精神内嵌于合约，当纳税人申报

的信息数据进入税收征管系统后,合约可先基于信息重要性、信息和其他信息的关联性等要素对信息进行分析,以一星至五星作为匿名化程度评定标准进行星级标定。五星的数据信息说明匿名化程度较高,而一星的数据信息则表明,此类信息按照内嵌的《个人信息保护法》的法律规范进行信息处理时会触发附加的数据处理条件,借智能合约的自动判断与执行优势对数据信息进行甄别并作出相应的预防和处理对策。

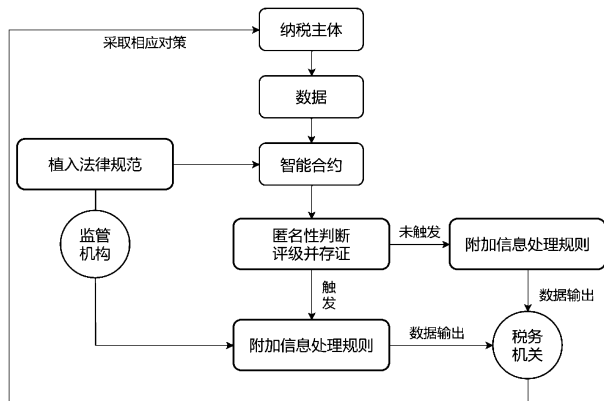


图1 基于智能合约的税收征管数据匿名性判断模型

(二) 智能合约的合同法适用与经济法跟进

从全局视角出发,智能合约不应存在于法律真空之中。只有在智能合约起步时期将其纳入法律框架才可保证一旦出现风险问题,即可及时并有效地通过采用非技术手段的外部力量进行干预。

1. 明确违约责任及救济方式

基于智能合约假设违约不存在这一设计前提无法百分百实现的本相,将其纳入法律规制范畴使违约责任的承担变得明晰。尽管理论上法院中止合约运行的强制执行权力缺失,但由此产生的关于合约有效性以及是否应被撤销的纠纷并不能交由合约自身解答甚至放任不解决。由编程人员失误、内嵌代码问题等非当事人直接原因所致的不良后果是否足以构成合约自始无效或可撤销应交由第三方人民法院独立裁决进行公力救济,法院按照当事人的主张与举证,组织内行专家聚焦合约代码解读并出具鉴定书,最终结合合约运行过程与结果等其他关联因素进行法律关系的厘清^[13]。

无论是由第三方所致还是合约本身无法中止

所致的违约情形都反映出对合约履行后的事后救济需求。首先,违约行为不适用免责条款。《民法典》第五百九十三条规定:“当事人一方因第三人的原因造成违约的,应当依法向对方承担违约责任。”因此第三方所致代码漏洞或利用漏洞发起的攻击不应归为当事人免责事由。其次,智能合约自执行已然将一方当事人因另一方不履行合同导致违约而要求继续履行的情形排除,事后救济应以补救和赔偿为主。具体到税收征管层面,在补救措施上,如因合约内嵌代码错误导致的纳税人少缴或多缴相应税款,前项情形纳税人自身应及时补缴,后项情形则应要求税务机关或银行等及时返还超额税款。损失赔偿主要适用因商户或企业交易信息录入错误等所致消费者多缴税款的情形,为保护消费者利益可规定在合约制定伊始,作为当事人一方的商主体应准备好赔偿预备金,若因技术原因合约无法及时终止时,在税务机关退还多缴税额后,商主体还应给予消费者一定数额的损失赔偿。另外,利用技术漏洞致使税款流失的人员应承担相应的刑事责任,在税款追缴入库的前提下,按照合适比例处以罚金上缴国库以维护税收秩序、加强税收安全。

2. 经济法规制的跟进与更新

智能合约愈发广泛的应用必然涉及多方主体的经济法责任,因此参与主体还需遵守税收征管法、会计法等特定行为规范。由于B2C交易中消费者有权选择第三方移动支付、银行卡、现金等不同的支付方式,资金流动涉及商业银行、不同支付服务商、商户与企业等多个主体,如若错误交易信息记录上链需明确技术提供方、开票商家、入账企业的责任划分。现行税收征管法在法律责任划分中,将责任的承担按照不同情形分别归责于纳税人、扣缴义务人和税务机关人员,违法情形主要为纳税人伪造、变造账簿与凭证,在其中多列、少列或不列相关项。非法印制发票等^④,上述情形在智能合约下不再完全适用。涉税资料出现的风险问题可能由外部设计者、攻击者或系统

自运行错误等导致,而非交易参与主体人为故意的结果。因此对于不同情形,在税收征管法中的法律责任划分中应予以明确。若因外部设计者、攻击者导致涉税资料出现瑕疵,自然应由外部相关人员承担相应责任;若因系统自身运行风险导致的后果,则可列为免责事由并通过事后救济方式加以纠正和弥补,例如发票错开的情形可采取传统救济方式进行事后“冲红”。此外,针对商户与企业言,智能合约的应用可能会引起其会计管理方法的厘革,进而使得会计法与相关制度的修订成为亟需^[14]。例如,现行会计法中对财报真实完整性负责的责任人应是“单位负责人”,但合约场景下企业财报、报销数额、纳税额错误可能并非其内部人责任。

智能合约应用于税收征管,内外部相结合的监管手段尤为必要。内部之于合约本身,可以在税收征管链条各节点明确其监管职能,一旦出现错误直接对标该节点涉及的主体,并按相关法律追究其责任。外部之于政府监管,基于共享共治的经济法新理念,政府“唯一权威治理主体”的角色发生转变,多元主体合作治理、软硬法兼施的监管模式成为大势所趋^[15]。在税收征管中,应鼓励商户、企业等涉税主体制定以行业规范为主的软法。由纳税主体协商制定的软法可以更准确

地发掘出智能合约应用于税收征管中的问题,以其阶段性、时效性优势填补由国家硬法滞后性导致的对新技术规制的真空地带。

四、结语

税收征管作为国家宏观调控的重要内容,需与经济发展同频共振以回应现实需要。在国家大力促进区块链多场景应用的背景之下,智能合约作为区块链2.0时代的典型,虽其内在特征有助于税收征管各环节的良性运行,但其技术局限性及法律性质判定的难题却致税收征管与智能合约结合运用的矛盾初现端倪。通过构建匿名性判断模型、更新完善相关法律法规,有利于促进税收征管与新技术的适配融合,助力深化税收征管体系改革。

注释:

- ① 参见国家税务总局深圳市税务局, <https://shenzhen.chinatax.gov.cn/sztax/xwtd/mtsd/202104/52dfcd9c70404275a63f370d2b7d2a37.shtml>。最后访问日期:2021年11月25日。
- ② 参见《中华人民共和国民法典》第四百六十九条。
- ③ 参见中国工信部:《2018中国区块链产业白皮书》,第101页。
- ④ 参见《中华人民共和国税收征收管理法》第五章“法律责任”的规定。

参考文献

- [1] 赵公民,万强强,武勇杰,等.基于区块链的供应链信任管理机制研究[J].征信,2019(11):25-31.
- [2] 夏庆锋.区块链智能合约的适用主张[J].东方法学,2019(3):30-43.
- [3] 姜楠,王玮琦,王健.基于智能合约的个人隐私数据保护方法研究[J].信息网络安全,2020(11):22-31.
- [4] 杨雷鸣,朱波,苏宇.关于应用区块链技术提升税收风险管理的思考[J].税务研究,2019(4):77-80.
- [5] 程平,王文怡.基于区块链技术的税收征管电子发票防伪追溯研究[J].会计之友,2020(4):154-160.
- [6] 蔡昌,赵艳艳,李梦娟.区块链赋能数据资产确权与税收治理[J].税务研究,2021(7):90-97.
- [7] 郑志明,邱望洁.我国区块链发展趋势与思考[J].中国科学基金,2020(1):2-6.
- [8] 罗勇.特定识别与容易比照:区块链背景下的个人信息法律界定[J].学习与探索,2020(3):59-65.
- [9] 汪青松.区块链系统内部关系的性质界定与归责路径[J].法学,2019(5):130-142.
- [10] 陈吉栋.智能合约的法律构造[J].东方法学,2019(3):18-29.
- [11] Werbach K, Cornell N. Contracts ex machina [J]. Duke Law Journal, 2017(67):313-382.
- [12] 王立梅.大数据视角下的个人信息匿名化规则构建[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(5):142-150.
- [13] 郭少飞.区块链智能合约的合同法分析[J].东方法学,2019(3):4-17.
- [14] 王娟.区块链技术驱动税收征管创新的路径与对策[J].税务与经济,2020(6):99-104.
- [15] 马平川.大数据时代的经济法理念变革与规制创新[J].法学杂志,2018(7):92-98.

责任编辑 刘 钊

市域社会治理现代化的理论建构与推进路径

——一个基本的分析框架

张玉磊

(淮阴师范学院 法律政治与公共管理学院,江苏 淮安 223001)

摘要: 市域社会治理现代化作为新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的重要切入点,已成为开启全面建设社会主义现代化国家新征程中的一个重大理论和实践命题。从县域社会治理到市域社会治理,是对社会环境深刻变革条件下基层社会治理“郡县治,天下安”传统命题挑战的有效回应。市域社会治理因在国家治理体系中具有空间性、创制性、耦合性、源头性等治理优势,成为一种更高层级的基层社会治理形式。市域社会治理现代化具有独特的内涵,其构成要素涉及治理范围、治理主体、治理内容、治理手段、治理目标等,具有枢纽性、整体性、智慧化等特征。借鉴国内外其他城市的成功经验,应通过理念、体制、机制、能力“四位一体”的现代化来推进市域社会治理现代化。

关键词: 市域; 市域社会治理; 市域社会治理现代化

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)05-0032-07

一、引言:市域社会治理现代化的问题提出

党的十八大以来,在国家治理体系和治理能力现代化一系列创新思想指导下,理论界和实务界掀起了社会治理的理论研究和实践探索热潮。其中,全国各地重点以县(县级市、区,下同)域为主要空间单元,不断推进基层社会治理创新。2021年4月28日,中共中央国务院专门印发《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现

代化建设的意见》,进一步彰显了基层社会治理在国家治理体系中的重要性以及党和政府对它的重视程度。然而,尽管当前基层社会治理创新开展得如火如荼,在现有的制度框架内,以县域为主的基层社会治理仍然面临着诸多现实问题,具体表现为治理主体“碎片化”、治理对象“低组织化”、治理过程“悬浮化”、治理效果“内卷化”等^[1]。

为破解基层社会治理困境,国家和地方一直在为社会治理创新与能力提升寻找新动能,“市域社会治理现代化”命题应运而生。市域既是人

收稿日期: 2021-08-24

基金项目: 江苏高校哲学社会科学研究重大项目“长三角一体化发展战略背景下跨域公共危机应急联动体系研究”(项目编号:2022SJZD026);淮安市法学会法学研究重点课题“淮安防范化解社会矛盾风险的制度机制建设研究”(项目编号:HFH2022A05);江苏高校“青蓝工程”资助项目

作者简介: 张玉磊(1982—),男,河南延津人,管理学博士,淮阴师范学院法律政治与公共管理学院副院长、副教授,硕士生导师(兼),江苏社科优青,江苏高校人文社会科学校外研究基地培育点“社会风险评估与治理法治化”研究员,研究方向为风险评估与危机治理。

才、资金、信息、技术等资源的集聚地，也是社会风险矛盾的集聚地，在国家行政体系中处于关键层级。作为国家治理在市域范围的自然延伸和具体实施，市域社会治理是国家治理的重要基石，并具有代替县域社会治理成为基层社会治理重心的发展趋势。中国新冠肺炎疫情防控取得成功的重要原因，就是党和政府以市域作为战

“疫”单位，抓住市域社会治理这个“牛鼻子”，统筹全国大规模城乡人口流动和疫情防控，有效地整合和调动了各种社会力量与资源。因此，推进市域社会治理现代化，是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的重要切入点，已成为开启全面建设社会主义现代化国家新征程中的一个重大理论和实践命题（见表1）。

表1 中央层面关于“市域社会治理现代化”的相关会议与内容

会议名称	相关内容
2018年6月4日，延安干部学院“新任地市级党委政法委书记培训示范班”开班式	中央政法委秘书长陈一新首次正式提出“市域社会治理现代化”概念，系统阐述了以“五个导向”、四大体系、七大能力为核心内容的推进市域社会治理现代化的总体框架和方法路径
2018年7月18日，中央政法委员会下半年工作推进会	会议强调要以市域社会治理现代化试点为抓手，确立抓省带市的工作新机制，积极探索具有中国特色、时代特征、市域特点的社会治理新模式
2018年11月12日，纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”55周年暨习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”15周年大会	中央政法委书记郭声琨指出“要推进市域治理创新，在全国东、中、西部选择一批城市，开展市域社会治理现代化试点，创造可复制、可推广的经验”，提出了在全国进行市域社会治理现代化试点的政策倡导
2019年1月15日至16日，中央政法工作会议	习近平总书记强调：“要把市域社会治理现代化作为社会治理现代化的切入点和突破口，深入推进社会治理创新，构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系。”
2019年10月28日至31日，党的十九届四中全会	《决定》中明确提出“加快推进市域社会治理现代化”的战略目标。“市域社会治理现代化”概念首次出现在中央全会和党的规范性文件中，标志着其被正式纳入构建和完善国家治理体系的重要议程之中，地位提升到了前所未有的高度
2019年12月3日，全国市域社会治理现代化工作会议	会议全面部署启动市域社会治理现代化试点工作，制定了《全国市域社会治理现代化试点工作实施方案》和《全国市域社会治理现代化试点工作指引》，既为开展试点工作提供了基本遵循，又为试点成效评估提供了衡量标准
2020年10月26日至29日，党的十九届五中全会	“十四五”规划内容中强调“加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化”，进一步凸显市域社会治理现代化的重要功能与特殊地位
2022年3月30日，第六次市域社会治理现代化试点工作交流会	会议强调要按照市域社会治理现代化试点分类指导工作要求，进一步防范化解市域政治安全、社会治安、社会矛盾、公共安全、网络安全“五类风险”，以实际行动迎接党的二十大胜利召开

二、从县域社会治理到市域社会治理：新时代社会治理重心的空间升级

习近平总书记指出：“我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”^[2]因此，要深刻理解“市域社会治理现代化”的理论蕴含，必须从历史源流和现实动因中进行探究。从此视角出发，市域社会治理逐渐成为基层社会治理的统领，是当前社会环境的深刻变革对基层社会治理提出的新要求，契合了中

国现实国情、政策意旨和治理实践的需要。

（一）“郡县治，天下安”：基层社会治理传统命题在新时代的新挑战

“县集而郡，郡集而天下，郡县治，天下无不治”，这句治理领域的经典命题揭示了自秦朝建立郡县制以来县域治理在国家治理中的重要性。县域一直都是中国地方行政体系中最稳定的治理层级，从秦汉到明清时期，县作为国家“末梢”行政单位始终没有改变^[3]。作为基层社会治理实践的基本单元，县域具备国家治理的全部

对象和内容,承担着“执行上级政策、统筹地区规划、维护社会稳定、发展区域经济、管理社会事务、保障社会福利”等诸多职能,并与镇域、村域形成了有效的持续互动关系。中国长期推行农村支援城市的发展模式,即通过各类生产要素汇聚城市的方式推动城镇化发展,使得县域在国家治理体系中的重要性更加彰显。与此同时,国家通过“扩权强县”“省直管县”等方式,在纵向权力配置上不断强化县级政府的资源配置和解决问题能力,县级政府不仅拥有地方信息和行政执行方面的天然优势,还被赋予大量的经济社会管理权限。可以说,县域是推动城乡融合发展和新型城镇化的实践场域,是防范和化解重大风险的主战场,是基层政权建设和社会稳定发展的基础^[4]。

然而,当前中国的城镇化进程急剧改变了社会结构,这成为理解中国基层社会治理变革最重要的现实情景。县域社会治理以农业经济和乡村社会为基础,其基本形态以乡村型社会为主导,而随着城镇化进程的推进,人口、资本、技术等资源要素在城乡间频繁流动,城乡二元社会结构被打破,社会形态由乡村型转变为城市型主导。原有社会结构和社会形态的变化导致社会矛盾频发,并呈现系统性、跨界性、传导性等特点,超越了县域层级而主要产生、集聚、爆发于市域层面。同时,市域人口与资源集中、要素流动性强、城乡社区异质性高等固有特征产生的风险放大效应,给基层社会治理提出了巨大挑战。由此可见,城镇化在为经济社会发展提供强大动力的同时,其产生的大量治理问题超越了以县域为治理单元的边界,要求在继续加强县域社会治理基础上,将基层社会治理的空间范围扩大到市域层面。

受制于基层社会治理的复杂性以及体制机制等因素,当前县域社会治理因其较小的治理空间、较低层次的治理层级、较单一的治理元素和较有限的治理资源,尚不具备治理重大社会

风险矛盾的资源能力,难以适应新的治理场景需要。特别是在网络社会背景下大量治理问题越来越具有跨域特征,影响范围超出县域治理范围,县域层级各类资源缺乏、统筹协调能力不足的问题凸显,基层社会治理面临多重内生困境。由此可见,基层社会治理的低效与城镇化快速发展带来的挑战之间的矛盾,导致“郡县治,天下安”的传统命题面临巨大挑战。因此,当前基层社会治理不仅需要从工具创新层面来提升有效性,还需要在更大的治理单元和空间范围内重构治理体系,而其有效路径就是突破以县域为基本单元的基层社会治理体系,以市域为载体推动基层社会治理创新,突出市域在基层社会治理中的地位,将治理空间范围从县一级提升为市一级,实现基层社会治理场域由县域向市域的转换。

(二) 更高层级的基层社会治理:市域社会治理的独特优势

在我国纵向的权力层级体系中,市域作为比县域更高一级的行政层级,拥有比较完备的立法、行政、司法权限以及强大的资源统筹能力,并具有主导发展规划、灵活选择治理模式的政策空间,在规划方案制定、政策贯彻执行、资源要素整合、数据平台搭建、信息技术共享、社会公众动员、风险矛盾化解等方面都具备较大优势。由于具备以上优势,市域社会治理能够超脱城市中心主义或乡村中心主义的藩篱,以整体性视野自主地应对市域内出现的各类治理问题,并具备了解决重大问题的物质基础、资源能力、技术手段和法治保障,减少因治理层级权威性不足、治理空间封闭性等产生的执行、协调、监督等成本,解决基层社会治理的“边际收益递减”难题,提高基层社会治理效能。因此,市域社会治理能够有效化解传统县域社会治理的困境,是一种更高层级的基层社会治理。

具体来讲,市域社会治理在国家治理体系中

具有以下优势：一是空间性治理优势。以城市为依托、覆盖城乡的市域社会治理具有空间拓展性和弥合性特征，有利于充分发挥城市的辐射作用，促进资源要素在城乡间合理流动，推动城乡融合发展，这是对以行政区划为边界的属地管理模式的功能性弥补。二是创制性治理优势。在中国行政层级体系中，市级政府凭借其拥有的地方立法权和资源调动权而具备了较强的制度供给与创新能力，能够针对治理领域出现的新情况新形势，不断丰富市域社会治理制度体系。三是耦合性治理优势。县域社会治理偏重于直接性和微观性，很难统筹资源在“条块”关系中的分配，而市域治理具有重要的耦合功能，直接与间接、宏观与微观兼顾，具有更强的资源协调能力进行统筹^[5]。四是源头性治理优势。市域直面治理领域内的各类现实问题，有利于从源头上构建立体化的风险防范机制，是化解社会风险矛盾最直接、最有效的治理层级。

三、市域社会治理现代化的理论建构：概念界定与要素特征

（一）市域社会治理现代化的概念界定

市域社会治理现代化是基层社会治理体系中新近出现的一个概念，要准确把握其内涵和外延需要首先界定市域社会治理。作为社会治理在市域范围内的具体实施，市域社会治理在理念、制度、内容、工具等方面，与国家社会治理、省域社会治理一脉相承，是新时代治理层级提升和治理重心下移的结果。因此，市域社会治理是以设区的市为基本治理单位，覆盖城乡社区，充分发挥市级党委政府的主导作用，整合市域内多元治理主体，搭建权责明晰、上下联动、全域协同、设施连通、数据融通的纵横向治理架构，运用多种治理手段，实现人民美好生活需要的过程。

作为市域社会治理的动态演化和创新实践过程，市域社会治理现代化与市域社会治理在空间范围、行动主体、治理手段等方面具有一致性，

集中表现为市域社会治理的思想观念、目标定位、制度安排、运行机制、执行能力、治理绩效等的现代性调适。具体来讲，市域社会治理现代化就是在市域范围内，通过重塑基层社会治理的基本单元和主体，以理念、体系、能力现代化为重点内容，综合运用自治、德治、法治等多种治理方式，高质量实现市域社会治理目标的过程。

（二）市域社会治理现代化的构成要素

深刻理解市域社会治理现代化的内涵需要从其构成要素入手，主要涉及治理范围、治理主体、治理内容、治理手段、治理目标等，相比其他形式的社会治理的构成要素具有特殊性。

1. 治理范围

作为一个集合概念，市域是为一定数量居民组成的群体提供的物理和生活空间^[6]。从行政层级来看，市域介于省域与县域之间，既要承接中央和省级决策部署的贯彻落实，又要谋划辖区内治理的制度设计和政策规划^[7]；从行政区域来看，市域既包括设区的城市区域，又包括城市所辖的城镇和农村地区，是城乡两种社会形态的复合体和统筹城乡发展的重要载体；从政区类型来看，“市域社会治理现代化”中的“市”主要是指“设区的市”即地级市。因此，市域不能简单的理解为特定的行政层级或行政区域，它是包含城乡社区在内的自成一体的空间体系。

2. 治理主体

市域社会治理现代化是一项复杂的系统工程，依靠包括政府在内的任何单一治理主体的资源和能力都无法实现其目标。市域社会治理的每个主体都掌握着一定的资源，具有自己独特的优势，因而市域社会治理现代化需要多元主体共享和调配各类资源，这就产生了多元主体之间资源与能力的整合问题，以及由此产生的不同主体间多向度、交织性的复杂网络关系。因此，市域社会治理现代化必须建立在合作网络的基础上，在市域范围内充分发挥党委政府的主导作用，有效整合多元主体力量。在市域社会治理的合作网络

中，不同的网络成员即政府、市场、社会多元主体处于不同的节点，具有不同的角色定位，承担不同的职责，特别是既要强调市一级党委政府“政策制定者、统筹协调者、治理主导者”的作用，又要充分发挥其他主体的重要作用。

3.治理内容

市域社会治理现代化的内容主要包含市域范围内的关系协调、行为规范、矛盾化解、风险防控、平安建设、公共安全保障等，重点领域涉及由党委组织部门牵头的党建与社会治理行动，由政法委牵头的平安城市建设，由党委宣传部门牵头的文明城市创建，由卫健委牵头的卫生城市建设，由民政部门牵头的城乡社区治理，由住建部门牵头的智慧城市、园林城市建设，由城市管理综合执法部门牵头的城市综合管理，由食品安全部门牵头的食品安全示范城市建设等。

4.治理手段

治理手段包括自治、法治、德治、心治、智治等多种类型，因此，市域社会治理现代化要求采取刚柔并济、传统与现代相融合的复合型治理手段。既要注重运用行政、法律等刚性手段，又要善于使用道德规范、乡规民约等柔性手段；既要运用德治教化、自治协建等传统的治理手段，又要充分吸收现代科技，引入大数据、区块链、人工智能等新的治理技术。

5.治理目标

市域社会治理现代化的治理目标一般可以分为直接目标与最终目标。其中，直接目标就是在城乡社会转型和社会结构变迁的现实背景下，针对市域社会治理领域出现的各类社会问题尤其是棘手难题，化解风险矛盾，完善公共服务，促进社会和谐；最终目标是通过治理理念、体系、机制、能力的现代化，构建共建共治共享的社会治理格局。

（三）市域社会治理现代化的基本特征

1.枢纽性特征

市域社会治理是国家治理在市域这一特定层

级的具体表达，其最大特点就是处在各层级社会治理的中枢承接地位：既要向上对接国家和省域的治理目标和思路，又要对下辖县域进行宏观管理和微观指导；既是中央顶层设计的执行者和落实者，又是辖区范围内实际的政策制定者和推动者。因此，市域社会治理属于中观层级治理，承上启下的枢纽属性是其核心属性，其对上关乎国家治理、省域治理，对下关乎县域治理、乡村治理，是一种可以弥合宏观国家治理结构与微观基层治理行为的联结式枢纽，能够构筑起国家和基层之间的治理连续谱^[5]。

2.整体性特征

作为一种更高层级的基层社会治理形式，市域社会治理要求重塑市、县政府职能体系，促进社会治理制度系统集成，具有较强的整体性特征。首先，不同于传统基层社会治理的碎片化体制，市域社会治理强调市级党委政府在市域治理中的主导性，并将地级市作为一个新的统筹协调平台，围绕不同性质和类型的社会治理难题，明确市域内各级党政部门的职能体系和权责边界，构筑与全地域、全要素、全链条、全周期治理要求相适应的新型市、县政府职能体系。其次，相比于县域社会治理，市域社会治理因具有自主的地方立法权和较大的统筹协调权，在治理过程中注重改革举措、制度政策的统筹协调与系统集成，强调统筹各种资源力量，在市域内形成上下联动、横向互动、共治共享的整体性社会治理体系，构建跨城乡、跨区县、跨层级、跨部门的基层社会治理共同体。

3.智慧化特征

随着现代数字技术在社会治理中的运用，一个数据化、网络化的新型治理生态体系正在形成，社会治理手段也正在从传统的经验治理转向依靠现代科技和数据资源的智慧化治理，以提高社会治理效果。然而，智慧化治理需要不同层级政府、不同部门之间系统对接、数据共享、平台共建等数据一体化管理体制相适应。县域层级对

数字技术嵌入社会治理力有不逮,很难实质性地推进,而市域是现代数字技术赋能社会治理、实现智慧化治理最适宜的层级,其原因在于与现代数字技术相关的硬件、人才、资本等资源集中在城市,城市政府具有较强的数据整合和应用能力,同时市域具有智慧化治理需要的治理规模。从某种程度上来说,市域社会治理现代化就是信息化时代的产物,是对智能化社会的回应,其实质就是克服传统基层社会治理中普遍存在的政府信息系统不对接、数据开放共享难、治理平台丛生等问题,促进市域信息基础设施连通、数据融通、平台贯通^[8]。

四、市域社会治理现代化的推进路径：“四位一体”

市域社会治理现代化是一项复杂的社会系统工程,各地在推进过程中还存在治理理念不够开放、多元参与体制不够健全、治理主体能力不够过硬、治理体系不够完善、治理方式智能化程度不足等诸多问题。因此,借鉴国内外其他城市的成功经验,市域社会治理现代化应通过理念、体制、机制、能力“四位一体”的现代化来推进。当然,不同市域面临的治理难题不尽相同,各地的实践过程、体制机制创新以及治理工具选择应具有多样性。

(一) 树立以人民为中心的发展思想,推进市域社会治理理念现代化

市域社会治理现代化首先是治理理念的现代化,必须坚持以实现人的现代化为着眼点和落脚点。因此,要在市域社会治理中树立以人民为中心的发展思想,以市域内不同群体的公共需求为导向,以民生为重点对市域社会治理进行总体布局,着力解决市域范围内人民群众最直接最现实最迫切的民生问题,通过加强基础设施建设、优先保护生态环境、精准提供公共服务、有效保障公共安全等,不断保障和改善民生,实现人民群众对高品质美好生活的向往。

(二) 构建多元主体参与格局,推进市域社会治理体制现代化

要采取有效的激励措施,充分发挥多元主体在市域社会治理中的作用,不断提高市域社会治理的社会化水平。首先,发挥党建引领作用。要以提升党的政治领导力和组织力为重点,健全在市域社会治理中坚持和加强党的领导有关制度,推动基层党建与社会治理深度融合,不断提高党领导市域社会治理的水平。其次,理顺府际关系。对政府来说,要在横向间完善业务架构,建立跨部门协同的合作体系;在纵向间按照市、县、乡镇(街道)、村(社区)的垂直化治理体系,建立起高效联动、上下贯通的指挥体系和逐级应对一反馈的执行体系,从而形成“块块合作”“条条协同”“条块衔接”的府际合作机制^[9]。最后,加强社会主体的作用。通过政府购买服务、合同外包等方式,促进社会组织健康有序发展;发挥村(社区)依托作用,规范市场主体行为,培育和壮大市民社会,夯实市域社会治理现代化的社会基础。

(三) 促进“五治”融合,推进市域社会治理机制的现代化

推进市域社会治理现代化要以治理方式的现代化为有效手段,为此要进一步促进“五治”融合。一是坚持政治的引领作用。要把政治引领作为贯穿市域社会治理现代化的主线,进一步树立正确的政治导向,充分发挥基层党组织在市域社会治理中的领导核心作用。二是发挥法治的保障作用。要发挥市域拥有的立法权优势,围绕城市管理、社会民生、生态环境等重点领域,因地制宜地完善市域社会治理的地方法规,并不断健全市域社会治理法治实施体系,完善基层公共法律服务体系。三是强化德治的教化作用。德治在社会治理中具有引领、预防和调节作用,要结合地方特色,用社会主义核心价值观引领市域社会治理现代化,以深化文明城市和文明乡村建设为契机,充分依托社会舆论、价值导向、乡规民约、

家训家风等手段,不断提升城乡居民的思想道德水平和自身素养,用德治教化涵养共同价值、塑造公共精神、增强社会认同。四是夯实自治的基础作用。自治是市域社会治理运行的基本方式,要积极探索基层群众自治的途径,健全以群众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型社区治理体系,充分发挥自治章程、村规民约、居民公约等在自治中的积极作用。同时,完善社会组织自治机制,有效发挥行业协会、商会等社会组织的自律功能。五是提高智治的支撑作用。紧密围绕“智慧城市”建设,借助市级层面完备的人、组织、物和网等基本要素,将智治融入市域社会治理的流程、业务和机制中,特别是整合数据资源,建设大数据信息平台,拓展信息技术的应用场景,对市域社会治理信息系统和行政服务中心进行智能化改造并实现互联互通,加强其在交通管理、应急救援、平安建设、环境保护等领域的使用。

(四) 加强领导干部培训教育,推进市域社会治理能力的现代化

市域社会治理现代化目标实现的基础是治理

主体能力的现代化,尤其是领导干部的治理能力现代化。为此,应重点加强领导干部的风险防控能力、群众工作能力、破解难题能力、资源整合能力、信息处理能力、舆论导控能力等六种能力建设,以治理能力的全面提升推动市域社会治理现代化^[10]。提升风险防控能力要求转变风险治理理念,注重“事前预防”而不是“事后处置”,并完善事后补救机制,落实风险问责机制;提升群众工作能力要求市域社会治理必须贯彻群众路线,充分发挥人民群众的自主性、积极性和创造性,使群众成为市域社会治理的“主角”;提升破解难题能力要求领导干部具备解决人民群众最恨、最急、最怨、最烦、最盼的“五最”难题的能力;提升资源整合能力要求通过机构整合、功能整合、制度整合和政社整合,能够优化配置政治、行政、市场、社会等资源;提升信息处理能力要求领导干部增强社会治理信息分类处置、研判分析和决策利用能力,提高数字化应用能力;提升舆论导控能力要求领导干部严格把控公共舆论的主阵地和话语权,尤其要把握新媒体的特点和规律,有效化解重大舆情风险^[11]。

参考文献

- [1] 杨磊,许晓东.市域社会治理的问题导向、结构功能与路径选择[J].改革,2020(6):19-29.
- [2] 习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话[N].人民日报,2014-02-18(1).
- [3] 王敬尧,郑鹏.基层政府非正式治理技术的类型学分析[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2021(1):89-101.
- [4] 唐惠敏,范和生.县域社会治理:问题指向、核心目标与路径实践[J].宁夏社会科学,2021(3):145-153.
- [5] 谢小芹.市域社会治理现代化:理论视角与实践路径[J].理论学刊,2020(6):86-94.
- [6] 杨安,刘逸帆.市域社会治理现代化研究:意义、原则、逻辑、框架和路径[J].社会治理,2020(5):13-25.
- [7] 刘开君.以市域治理现代化助推省域治理现代化[J].浙江经济,2020(3):36-39.
- [8] 陶希东.市域社会治理:特征、内涵及体制创新路径[J].理论与现代化,2021(2):109-116.
- [9] 孙柏瑛,张继颖.解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑[J].中国行政管理,2019(4):74-80.
- [10] 陈一新.推进新时代市域社会治理现代化[N].人民日报,2018-07-17(7).
- [11] 陈成文,陈静,陈建平.市域社会治理现代化:理论建构与实践路径[J].江苏社会科学,2020(1):41-50.

责任编辑 刘 钊

全面乡村振兴视域下河南省乡村治理体系转型研究

王士霞,王丹娜

(新乡医学院 马克思主义学院,河南 新乡 453000)

摘要: 全面实施乡村振兴战略为河南乡村治理体系转型提供了时代条件。河南乡村治理面临的主要问题表现为基础条件不硬,发展的外部动力不足、内生动力不强,基层治理能力不高。顺应经济社会发展的要求、推动乡村全面振兴实践、补齐治理短板都对乡村治理转型提出了新要求。乡村振兴战略背景下,应从打造共建共治共享的乡村治理格局、建构多元治理和全面参与的乡村治理体系、夯实乡村治理的组织基础、强化乡村治理制度和治理能力建设、健全“三治”(自治、法治、德治)相结合的机制等方面,探寻实现乡村治理转型的路径。

关键词: 乡村振兴; 河南省; 乡村治理

中图分类号: D422.6

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2022)05-0039-04

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央把解决好“三农”问题作为全党工作的中心,脱贫攻坚战取得全面胜利,中国消除了绝对贫困并进入了后扶贫时代,广大乡村迎来了从脱贫走向全面振兴的历史性转折。党的十九届五中全会明确指出要把“优先发展农业农村,全面推进乡村振兴”^[1]作为“十四五”规划的奋斗目标,全国的“三农”工作重点由此从脱贫攻坚向全面实施乡村振兴战略转移。河南作为一个拥有4000多万农村人口、3000多万外出务工人员的大省,随着53个贫困县的摘帽和9536个贫困村的出列,脱贫攻坚战同样取得了丰硕成绩。河南是一个农

业大省,县及乡村占全省国土面积较多,人口数量庞大,经济加速发展,农产品加工能力以及综合生产力显著提升,但是城乡差距大、乡村空心化、公共服务落后、发展动力不足等问题尚未得到有效解决,传统的基层治理方式面临着严峻的挑战,亟需建立与全面推进乡村振兴战略相适应的现代化基层治理体系。

一、河南省乡村治理的现状分析

经过多年的新型城镇化建设,河南省城镇化率有了很大提高,但农业人口和农业及相关产业占比仍相对较大。可以说,农业不仅直接关系农

收稿日期: 2021-12-22

基金项目: 河南省教育厅人文社会科学研究项目“乡村振兴战略背景下河南乡村治理体系转型研究”(项目编号:2020-ZZJH-381)

作者简介: 王士霞(1977—),女,河南新乡人,新乡医学院马克思主义学院讲师、学士,研究方向为社会治理;王丹娜(1998—),女,河南濮阳人,新乡医学院马克思主义学院研究生、硕士,研究方向为马克思主义理论与思想政治教育。

村小康目标的实现，也关系到河南省整个经济的发展。近年来，河南省的“三农”状况虽有了较大改善，但仍有很大的发展空间。从根本上来看，“三农”问题是乡村治理的重中之重，因此构建完善的乡村治理体系，提高治理能力，是解决河南乃至全国“三农”问题的关键。

（一）基础条件方面

从基础条件来看，河南省广大乡村的优势非常突出，但短板也较为明显，呈现出典型的“双头”现象。

首先从农产品生产来看，综合生产能力优势突出与农业经营方式落后的矛盾依然突出。就生产能力而言，河南省农作物产量在国内名列前茅，为保障国家粮食安全作出了巨大贡献。但同时，农业经营体系建设相对落后，新型经营主体以及土地流转等问题尚未得到有效解决。从农产品加工方面来看，粮食及肉类加工能力突出，但是产业链条短、精深加工不足、新产业活力不足等问题也比较明显。从生态农业方面来看，化肥农药利用、畜禽粪污处理、作物秸秆综合利用以及病虫害绿色防控等方面均有明显改善，但是仍处于依赖资源要素投入来实现增产的模式。

（二）发展动力方面

乡村振兴的动力不仅要重视外部动力，内生动力也不可忽视。

一是外部发展的动力不强。乡村振兴最重要的外部动力是城镇化和工业化。从农业发展的方面来看，人口大多由农村转移到城市以及第二、三产业发展不充分，河南人口结构未能得到明显改善，新型经营主体的培育空间受限，推行现代农业步履维艰，城镇化、工业化仍处于较低的发展层次。

二是内生发展的能力不足。耕地的集中极大地制约了农业的区域化以及专业化发展。村庄空间聚集程度低制约了农业农村基础设施的改善。产业聚集程度低制约了第一、二、三产业融合发展。调查研究表明，河南虽然已有较多地方努力

适应新业态新产业新模式，并抓住了发展乡村产业的机会，但总体上仍是“零零散散”状，且缺少整体性规划和布局。产业的分散又进一步阻碍了农业现代化的发展。

（三）基层组织建设方面

近几年来，河南省在整顿软弱涣散村、坚持选任优秀干部、选派驻村第一书记、构建完善三级便民服务网络以及对建档立卡贫困村全覆盖等方面都取得长足的进步。不过，从整体来看，河南省农村基层治理的水平仍然较低。人力资源的短缺是制约农业农村发展的关键因素。农村青年劳动力外流，老龄化问题显著，农村人力资源现状与乡村振兴的要求相差甚远。一是缺乏新型职业农民。新产业新模式新业态层出不穷，对农业生产经营的主体提出了新的要求，不仅要有基本的技术，还要懂得经营和管理，熟练掌握市场的相关信息。二是缺少能人、带头人。乡村有才能的人不仅可以带动百姓，搞活经济，还能在乡风文明建设和乡村治理等方面发挥重要、积极的作用。

二、乡村治理体系转型的时代机遇

20世纪70年代末，农村家庭联产承包责任制的实施拉开了农村改革的大幕。习近平总书记在党的十九大报告中提出“乡村振兴战略”，并且提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”^[2]的总要求。乡村振兴的关键在乡村治理，可从以下三方面进行分析。

（一）适应经济社会发展的时代要求

改革开放以来，我国经济保持长期高速增长，取得了世界瞩目的发展成就。“中国模式”由此应运而生。但是，在获得世界认可的“中国模式”中乡村的身影暗淡。

从考察西方近代化之路可以发现，乡村衰落是早期城市化进程和工业化发展的必然结果。以英国为例。近代英国率先完成工业革命，一跃成为世界头号经济强国。但是，英国取得巨大政

治、经济和社会发展成就的代价是农民大量破产、乡村普遍衰落。从经济社会发展规律看,所谓的“乡村衰落”实质上是资源配置倾向工业和城市的结果,是发展中的问题,也必将在发展中得到解决。

从我国改革发展历程看,我国经济社会的发展重心倾向于城市和工业经济,农业农村发展滞后不前,农村劳动力大量流向城市,使得乡村衰落愈加触目惊心。可以说,改革开放让我们在物质上取得巨大进步的同时,也极大地改变了我国的经济社会结构。目前,我国所处的历史方位发生了重要变化,正如党的十九大报告所言:“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。”^[3]衰落已久的乡村在新时代已经到了再次振兴的时刻,再次振兴的乡村也必将成为推动新时代中国特色社会主义事业发展的重要动力源泉。

（二）推动乡村全面振兴的实践需求

中国强起来离不开乡村振兴。乡村振兴的重中之重是解决“三农”问题。党的十八大以来,党中央对“三农”问题更加重视,在政策倾斜和扶植力度上体现得更加充分。

河南农业人口比例大,农业在全省经济发展中位置举足轻重。全省2018年人口总数10906万,其中农业人口达到5171万,是全国唯一的一个农村人口突破5000万的省份。近年来,河南省“三农”问题的解决在省委、省政府的重视和推动下,已经取得了巨大成绩,但仍存在较大的发展障碍。因此,继续致力于完善现有的制度设计,发挥政府主导作用,构建完善的乡村治理体系,提高治理能力,是解决“三农”问题的关键。

（三）补齐治理短板的现实诉求

国家治理体系和治理能力现代化的重要内容是乡村治理现代化,是新时代乡村真正走向振兴的主要路径。乡村治理面临错综复杂的乡村发展形势,需要明确治理定位、治理目标,探索治理

路径、丰富治理方式,进而形成系统的乡村治理理论。

科学合理的政策和治理制度是农村稳定发展的保障。党的十九大报告提出保持农村土地承包关系稳定并长久不变。这项政策赋予了农民长久稳定地权,维护了农民的切身利益。健全乡村治理体系是乡村振兴战略的基础与核心,是全面建成小康社会、推进国家治理能力现代化的重要内容。

三、构建现代乡村治理体系的基本路径

在乡村振兴的战略背景下,践行好中央提出的具体要求并最终实现乡村振兴的目标,首要就是构建适应时代发展的乡村治理新体系。“必须把夯实基层基础作为固本之策,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的现代乡村社会治理体制,坚持自治、法治、德治相结合,确保乡村社会充满活力、和谐有序”^[4]。

（一）推动乡村治理体系和治理能力现代化改革进程,打造共建共治共享的乡村治理格局

在乡村治理的改革进程中,要打破“条块分割”的治理藩篱,完善人事结构以及村“两委”组织,鼓励村民自治的横向扩展和纵向下移,加大服务型政府的改革力度,推进“放管服”改革进程。戮力打破区域之间、城乡之间的公共服务不均衡困境,促进形成以县域为中心,辐射周边乡村的农村公共服务体系。

乡村振兴的基础是有效治理,推进乡村治理体系和治理能力现代化的建设,促进创新发展和多元协调。共建共治共享乡村治理格局是有效治理乡村过程中必不可少的一步,是将经济领域、政治领域、文化领域、社会领域、生态领域等统一纳入治理体系中的必然要求。

（二）整合多元社会资源,实现多元治理和全面参与的乡村治理体系

首先,要让农民成为乡村治理的参与者。不

仅要使农民成为乡村振兴的建设者，还要让农民成为受益者，这样治理现代化才能长久稳定地运行。其次，要坚持党和政府在乡村治理现代化中的引导作用。正确处理市场和政府之间的关系，促进政府在政策支持、规划引导、法治保障、市场监管等方面发挥积极有效的作用。最后，要充分激发现代信息技术的积极作用。现今，网络愈发成为广大农民工作和生活中必不可少的一部分。要通过建设诸如村级事务“阳光公开”的网络监督平台，有效地使广大农民对村级权力行使监督权。

（三）重视人力资源要素建设，从组织和执行上筑牢乡村治理的坚实基础

第一，以基层党组织带头人队伍建设为重点，从广大人民群众中选拔出具有能力、忠于职守、脚踏实地、作风优良的人担任基层党组织书记，带领广大农民脱贫致富。第二，培养多元化的新型农业经营主体。建设一支热爱农村、心系农民、熟知农业的“三农”工作队伍，严格遵循产、村、人融合的要求，促进资金、土地、人才、产业汇聚实现良性循环。第三，充分发挥“三乡”人员在乡村治理中的重要作用。要为回乡、返乡、下乡的“三乡”人员提供施展才能的平台和机制，使“三乡”人员真正发挥出在乡村振兴、乡村治理现代化过程中的重要作用。

（四）以法治建设为抓手，推进乡村治理制度和治理能力建设

第一，注重以村规民约、家规家训、文明公约等形式实现乡村各种正式制度和非正式制度的有机结合。第二，注重对涉农制度和政策进行有机整合，防止各行其是，有效解决涉农制度碎片化的难题。第三，加快推进城乡制度融合的速度，解决城乡二元结构难题，进而为实现乡村治理现代化创造良好的制度环境。第四，以法治思维培养为依托，提升乡村治理能力水平。将依法办事的思想通过多种途径渗透到乡村治理的具体运行中，贯彻法治思想和法治思维，从源头上构建和谐的乡村秩序。

（五）以德治为内容，建立健全乡村治理“三治”体系，即自治、法治、德治相结合

我国乡村治理现代化，不仅需要对正式制度和正式组织进行进一步的完善，还需要最大限度发挥非正式组织和乡村多样的优秀传统文化资源的作用。要抓住乡风文明建设的机会，对优秀传统文化进行继承和传播，进一步挖掘中国乡村优秀传统文化的价值。不断推动建设党领导下的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，进一步实现乡村治理的现代化。比如，通过发挥百姓议事平台、乡贤协调机制的功能作用，促进协调乡村矛盾、推进乡村民主建设进程，在建设文明乡风中不断发挥忠孝廉洁、尊老爱幼、艰苦朴素、家和万事兴等优秀传统文化春风化雨的效能。

参考文献

- [1] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报[M].北京:人民出版社,2020:14.
[2] 党的十九大文件汇编[M].北京:党建读物出版社,2017:22.
[3] 党的十九大文件汇编[M].北京:党建读物出版社,2017:7.

- [4] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[M].北京:人民出版社,2018:19.

责任编辑 石艳艳

培育社会资本:村庄撤并政策执行优化路径

——以浙江省T县为例

陈英英,操家齐

(宁波大学法学院,浙江 宁波 315211)

摘要: 村庄撤并是乡村振兴的重要手段。基于社会资本理论对浙江省T县的村庄撤并政策执行研究发现,特殊的社会信任、硬性的正式制度要求与科层制的政治动员有益于村庄撤并的开展,而具有局限性的普遍社会信任、尚不完善的非正式制度以及较为薄弱的公民参与网络则对村庄撤并的政策执行形成阻碍。基于此,政府需要培育和重建社会资本、强化服务意识、培育普遍社会信任、完善正式制度保障、重塑非正式制度、培育公民参与意识和搭建合作共治平台以优化村庄撤并政策执行路径,破解执行难题。

关键词: 村庄撤并; 社会资本; 政策执行

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)05-0043-05

一、问题的提出

村庄撤并是一种将多个毗邻村庄整合在一起,重建村委会或居委会、整合集体经济与土地,建立新型社区的探索,旨在改善百姓生产生活环境、提高服务质量、合理规划村庄。其政策的出发点是为百姓着想,执行过程中却出现了“一刀切”“强迫农民上楼”等不当现象。全国人大常委会于2021年通过的《乡村振兴促进法》,以及第七次人口普查中4.9亿的人户分离数据^[1],都表明村庄撤并在乡村振兴中依旧有存在的必要性,是实施新型城镇化战略、助力乡村振兴的重要政策工具。因此,如何优化村庄撤并政策执行、确保政策有效落地至关重要。

二、文献回顾与理论基础

(一) 文献回顾

近年来,学者们对于村庄撤并的研究主要围绕“为什么撤并”“如何撤并”“撤并效果”三个问题开展。“为什么撤并”即村庄撤并的驱动因素,主要包括城乡融合的时代与现实发展需要,土地“增减挂钩”政策的支持,利益主体的差异化需求^[2]。“如何撤并”即村庄撤并的模式选择,既有联合式兼并、扩张式兼并、扶贫式兼并的操作模式^[3],又有自拆自建式、商业开发式、社企共建式的运行模式^[4],其中市场与行政是推动村庄撤并的基本力量^[5]。“撤并效果”分为正反两面。村庄撤并有益于优化资源配置、完善基础设施建设、改善农村居住环境^[6];但在实

收稿日期: 2021-11-12

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“政府作为与农民工创业集群发展实证研究”(项目编号:21BSH030)

作者简介: 陈英英(1996—),女,山东威海人,宁波大学法学院硕士研究生,研究方向为基层治理;操家齐(1971—),男,湖北黄冈人,宁波大学法学院副教授、硕士生导师,研究方向为基层治理。

践过程中对农民的既得利益产生消极影响^[7],容易造成农民身份认同感与心理归属感的缺失^[8]。学者们由此形成赞成、反对抑或中立的态度。对此,笔者持赞成态度。村庄撤并不能“一刀切”,要因地制宜,循序渐进。当前的焦点应该是“如何撤并”,要优化村庄撤并的政策执行路径,选择合适的撤并模式。已有学者从政府、农民等多元主体的视角对村庄撤并模式进行了剖析,本研究则从社会资本的角度对村庄撤并政策执行的优化路径进行探讨。

(二) 理论基础

20世纪80年代,社会资本理论兴起,帕特南从组织角度出发构建了社会资本的三个特征——信任、规范以及网络,并提出社会资本是影响经济发展与政府绩效的关键因素^[9]。社会资本的善用可以激励村干部认真履职、强化政策执行力^[10],通过平衡法律制度与村规民约重建乡村秩序^[11];社会资本存量不足或者滥用则会导致乡村治理结构的失衡^[12]。

信任分为以血缘、地缘为基础的特殊信任和以共同信仰为基础的普遍信任,它是社会资本的核心,也是搭建政府与公民在政策执行中建立互动合作关系的桥梁。高的信任度有利于培育村民对村庄撤并政策的认同感。规范包括含法律合同等成文形式的正式制度和涵盖互惠规范、村规民约、道德伦理等形式的非正式制度,它为村庄撤并政策执行提供了制度保障与监督约束。网络包括横向的公民参与网络和纵向的科层制网络,它是村庄撤并政策执行中信息互动的渠道与民主参与的平台。

本文在已有研究的基础上,基于浙江省T县的调研资料,分别从信任、规范、网络三个层面出发构建村庄撤并政策执行的分析框架,总结成功经验,探讨不足之处,进而提出村庄撤并政策执行的优化路径。

三、社会资本视角中村庄撤并的政策执行:以T县为例

浙江省T县位于东南沿海地区,早在2004年

初,T县就已实施过村庄撤并项目,将713个村并为490个村。但是当时只是在行政区划上实现了村庄合并,村集体资产并未发生转移调整。2020年,T县依据上级要求推进村庄撤并,将行政村数量由490个调整为358个,组建1个新社区,于2020年9月有序完成村庄撤并工作。其成功的经验值得借鉴,其中的不足之处也需要正视。

(一) T县村庄撤并政策执行的成功之处

浙江省T县在村庄撤并过程中坚持政府主导,挖掘现有的社会资本,利用村域内的特殊信任进行村民说服工作,利用互惠规范设置硬性的制度要求与优渥的激励政策,利用科层体制动员参与,多项因素共同推动村庄撤并有效执行。

1.特殊的社会信任构建情感认同

村庄撤并主体间的社会信任可以增强村民对政策的认同感,走出集体行动的困境。T县特殊的社会信任主要指村民对具有较高威望的村庄能人、精英们的信任,后二者将村民与工作小组紧密相连。“乡贤治村”是T县基层治理的一大特色,返乡在乡的乡贤精英将他们的个人魅力以及自身资源转化为集体社会资本,积极响应并村号召,以身作则,以家人亲戚为中心开始沟通与说服工作,逐步延伸到普通村民,助力村庄撤并的政策宣传与解读。

2.正式的制度要求提供规范保障

硬性的正式制度要求能够对村庄撤并政策的利益相关者进行制约,为其提供制度保障,以达到顺利并村、并账的目标。如表1所示,近几年各级政府颁布多项政策文件,用以指导村庄撤并政策的执行,在此基础上,T县因地制宜制定详细的政策意见与实施方案等村庄撤并的正式制度,在金钱、人力、技术等方面提供帮助。通过“并村奖励40万”“并账奖励30万”等各种激励机制,鼓励村民和村组织积极参与,进而保障村庄撤并工作的持续开展。在政策的硬性规定下,村庄撤并严格按照制度和程序进行,做到98.27%的平均表决同意率^[13]。

表1 村庄撤并相关政策（节选）

发文级别	发文机关	发布日期	政策名称
国家级	国务院	2011	国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知
省级	省政府办公厅	2009	浙江省人民政府办公厅关于切实做好城乡建设用地增减挂钩工作的通知
省级	省政府办公厅	2011	浙江省土地利用总体规划条例
省级	省政府办公厅	2019	中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于认真抓好行政村规模优化调整工作加快新村融合发展的指导意见
市级	市政府办公厅	2020	中共宁波市委办公厅、宁波市人民政府办公厅关于开展行政村规模优化调整工作的指导意见
县级	县政府办公室	2020	中共T县委办公室、T县人民政府办公室关于开展行政村(社区)规模优化调整工作的指导意见
乡镇级	镇人民政府	2020	关于开展行政村规模优化调整工作的实施方案 关于做好行政村规模优化调整中村级集体资产管理工作的指导意见
村	村委会	2020	行政村规模优化调整方案(草案) 行政村规模优化调整方案表决办法(草案) 村(股份)经济合作社调整(方案) 村(股份)经济合作社调整方案表决办法(草案) 村(股份)经济合作社资产处置和管理方案(草案)

3.科层制网络进行政治动员

村庄撤并中的社会网络包含了纵向的科层制动员网络和横向的公民参与网络。T县组织党委负责人及乡镇基层工作人员等成立以县委书记为负责人的领导小组，坚持党建引领，发挥联村干部的协调作用，构建“3+1+X”的工作网络体系，将村庄撤并的总目标逐层分解细化，落实工作责任制。通过科层制网络进行政治动员，将村庄撤并纳入基层干部与村“两委”的绩效考核中，明确村庄撤并的政治地位，将其放在当前工作的首要任务的位置，驱动各部门及相关人员为完成任务而形成较大的工作合力，并调动政府资源为村庄撤并提供基础支撑。在此背景下，村“两委”干部与联村干部采取广播通知、横幅标语宣传、上门讲解、经济激励等多种措施动员村民参与村庄撤并。

（三）村庄撤并政策执行存在的不足之处

虽然T县村庄撤并已顺利完成，但是某些社会资本存量的不足也对政策的有效执行产生了阻碍作用，例如，具有局限性的普遍社会信任、不完善的非正式制度、较为薄弱的公民参与网络。

1.普遍社会信任具有局限性

农村社会“差序格局”的存在，导致社会信任的范围局限于村庄群体内部，而且表现为以特殊的信任为主，而缺乏对群体外人员的普遍信任，这无疑给村庄撤并工作的开展带来难度。村庄撤的后果并不仅包括居住地的改变，也包括村委班子与村集体经济的合并。T县的村庄撤的形式并不仅有强强联合、弱弱相助，也有以强扶弱，其中以强扶弱形式的村庄撤并工作矛盾最多。经济实力雄厚的村庄村民担心自己的股份分红会被稀释或者承担本不该承担的债务，经济实力较弱的村庄村民则既想提高当前的生活质量又担心会受到强村的歧视；原村委成员能否在新村村委班子中占有一席之地，关系到自己在新村的未来发展。在缺乏长期接触的背景下，村民只信任本村的干部与乡贤精英，对外村的人员依旧心怀忌惮，由此导致新村干部选举面临困难。同时，由于2004年的村庄撤并效果不佳，村民对此次村庄撤并期望与积极性不高，对并村带来的好处产生怀疑；部分村干部也由于并村后将面临职位和薪资变动,以及基于和村民形成“统一战线”

的角度而对村庄撤并产生质疑。

2. 非正式制度尚未完善

完善健全的非正式制度可以对人们的行为起到隐形的约束作用，比如完善的村规民约、族规等有利于村庄撤并政策法规的实施，减少村庄撤并的执行成本，提高并村效率。当非正式制度处于不完善的状态时，机会主义与潜规则盛行，宗族势力借机抬头，就会导致村庄撤并政策执行出现偏差，影响干群合作。随着考核时间的临近与压力的增大，基层干部会在上级政府默许的范围内，采取某些机会主义策略，软硬兼施，不断上门“磨”，游说村民同意并村，或者采取行政强制措施，例如“经济上断奶”等来推进政策执行。其后果是，虽然完成了考核任务，却损害了政府形象，造成干群关系紧张的局面。

同时，历史遗留问题的存在给了不同宗族拒绝合并的借口。村庄撤并意向征集过程中摩擦频发，T县政府在派出驻村小组协调无果后，根据实际情况放弃调整方案，将精力与资金投入其他村庄。在新村干部选举过程中，也存在宗族势力抬头、拉帮结派的现象，一些参选者通过给予互惠互利的前景承诺或者道德约束获得选票，影响了选举的公平与效率。能否妥善解决历史上的积怨和村派系间矛盾的问题，在很大程度上也制约着村庄撤并是否能够有序推进。

3. 公民参与网络较为薄弱

公民参与网络是公民参与民主政治与基层治理，实现政府与村民的信息沟通与反馈的主要手段。虽然浙江省依靠“最多跑一次”“村民说事”等制度改革走在民主的前列，但是有的地区的公民参与网络仍旧不完善，存在薄弱的地方。首先，部分村民参与意识薄弱，参与动力不足。加之村庄撤并的时间过短，过程较急，只有3个月的期限，导致部分村民尚未完全了解村庄撤并的利弊，就出于对乡贤精英的特殊信任而赞成并村。还有部分村民认为与己无关，态度冷淡，不关心合并的时间、形式、程序，甚至许多村民不

知道村庄即将被合并，这无疑给要求完成100%政策知晓率的工作目标增加了难度。其次，部分村民意愿无法得到真正表达与尊重。虽然政府通过横幅宣传、上门讲解、网络微信、动员大会等多种形式宣传讲解村庄撤并政策的必要性与可行性，动员村民参与其中，但是这种政府主导的动员，极易导致村民被动同意，无法实现村民真正的民主参与权利。最后，社会力量参与不足。T县此次村庄撤并由政府主导，缺乏市场力量与第三部门等社会组织的参与，村庄撤并的成本皆由地方政府负担，县域内的社会资源无法得到充分利用，极易为并村的后续发展埋下隐患。

四、村庄撤并政策执行的优化路径

根据上述分析可知，村庄撤并政策的有效执行，需要政府在现有社会资本的基础上重建和培育新的社会资本。加强政府管理、扩大信任半径、增强政策认同度，加强制度设计、合理引导互惠规范，培育和支持社会组织，激励村民参与村庄撤并。

（一）强化政府服务意识，培育普遍社会信任

社会信任是村庄撤并有序开展的基础，村民对政府的信任程度决定其对村庄撤并政策的认同度，进而影响政策实施效果。村庄撤并既包括自上而下的推进，也包括自下而上的反馈，是政府与村民双向互动的过程，需要双方群体的信任。政府在推进村庄撤并时，需要加强干部培训，强化政府服务意识，深入了解并村政策。在宣传时为村民答疑解惑，增强沟通交流。实现村庄撤并相关政策信息公开公示，鼓励村民监督举报，杜绝投票选举时的暗箱操作。树立政府公信力，培育普遍的社会信任。

村庄撤并并不是一种运动式治理，而是一项关乎乡村振兴的战略安排。为增强村民的政策认同和新村的归属感，提升官民信任度，政府必须保证新村公共服务供给、基础设施建设满足村民生产生活的需要，村委干部人员配备科学化、民主化，在物质上和精神上给予保障与尊重，确保

并村后经济更发达、治理更有效、决策更民主，让百姓享受到村庄撤并后的政策优惠，看到居住环境的改善，体验办事效率的提升。

（二）完善正式制度保障，重塑非正式制度

具有权威性与合法性的正式制度是推动村庄撤并政策执行的保障。当前我国必须在坚持农民主体性、维护农民利益的基础上，制定相关法律法规，明确村民参与村庄撤并的规则、程序。确保村民参与投票的权利，强化村庄撤并的立法保障；完善村庄撤并的监督与责任追究制度以及村“两委”、集体资产的调整细则，为后续新村的发展提供健全的法律保障。具有隐形约束作用的非正式制度需要重塑完善，取其精华去其糟粕。既要重塑非正式制度，合理利用互惠规范，让宗族中有威严、有公信力的长老、族长在村庄撤并中发挥说服沟通的作用，同时也要防止宗族势力抬头，杜绝新村选举中出现拉帮结派的现象。

（三）培育公民参与意识，搭建合作共治平台

利用社会文化培育公民文化，消除“官本位”思想的影响。强化公民主体意识与参与意识，明确公民权利，引导公民自发参与村庄撤并。合理利用社会资源，鼓励精英返乡治村，加强第三部门等社会组织的培育，引导民间组织和社会力量助力村庄撤并。拓宽村庄撤并参与渠道，以村民委员会为核心，搭建政府支持、村民

参与、社会协同的合作共治的平台。扩大村民的参与权，整合人力资源与物资资源，为村庄撤并提供人力支持与物质保证。号召在外工作或经商的中青年精英群体回乡参与村庄建设，和已有的乡贤、党员一起组织动员村民，为村庄撤并工作的开展以及后续新村发展输入新鲜血液。

五、结语与讨论

村庄撤并政策是乡村振兴的重要抓手，需要严格规范程序，绝对不能“一刀切”“强迫农民上楼”。本研究从社会资本的视角出发，对浙江省T县村庄撤并的政策执行过程进行分析。归纳其成功的原因：特殊的社会信任、硬性的正式制度要求和科层网络的政治动员。发现存在的不足：具有局限性的普通信任、不完善的非正式制度和较为薄弱的公民参与网络。本研究提出了从培育和重构社会资本出发优化村庄撤并政策执行的路径，例如，在尊重百姓意愿的前提下，因地制宜，利用特殊信任、培育普通信任、扩大信任半径，加强立法保障、完善正式制度保障、重塑非正式制度，拓宽参与渠道、培育公民参与意识和搭建合作共治平台，破解执行难题。当然，社会资本并非影响村庄撤并政策执行的唯一因素，各参与主体的利益需求、当地的基础设施现状、财政情况、文化风俗等都会对其产生影响，需要进行补充研究。

参考文献

- [1] 第七次全国人口普查公报 [EB/OL]. (2021-05-13) [2021-07-20]. http://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm.
- [2] 元剑. 城乡中国视角下的“撤村并居”研究述评[J]. 社会科学论坛, 2020(1): 79-95.
- [3] 秦庆武. 村庄兼并: 现代化中的农村社会变迁: 山东村庄兼并现象考察[J]. 战略与管理, 1996(5): 23-30.
- [4] 高灵芝, 杨洪斌, 王亚南. 山东两县合村并居及农村社区建设情况调查[J]. 中国发展, 2011(3): 53-60.
- [5] 武中哲. 市场与行政: 合村并居重构乡村秩序的两种形式: 基于山东省诸城市的调查[J]. 理论学刊, 2020(2): 135-143.
- [6] 唐皇凤, 冷笑非. 村庄合并的政治、社会后果分析: 以湖南省AH县为研究个案[J]. 社会主义研究, 2010(6): 91-96.
- [7] 张颖举. 农民集中居住的利益冲突与协调机制构建[J]. 理论导刊, 2011(1): 65-68.
- [8] 叶继红. 农民集中居住、身份认同及其影响因素[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2011(4): 128-133.
- [9] 帕特南. 使民主运转起来: 现代意大利的公民传统[M]. 王列, 赖海榕, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 197.
- [10] 元红帅, 王尧, 王征兵. 村域社会资本对村干部的激励效应: 兼论不同激励方式相对重要性[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(1): 123-132.
- [11] 沈费伟. 乡村秩序重构: 实现乡村振兴的策略选择[J]. 学术交流, 2020(7): 146-156.
- [12] 卢维良. 整合农村社会资本的内在张力, 促进农村社区治理[J]. 理论与改革, 2012(2): 100-103.
- [13] T县平稳有序高质高效完成行政村规模优化调整[EB/OL]. (2020-12-10) [2021-03-05]. <https://mp.weixin.qq.com/s/LUzO2MziruFKeexg7Rlc6w>.

责任编辑 夏继先

基层乡村文化振兴的现状与建议

——以新乡县七里营镇杨堤村为例

李晓红¹, 王新利¹, 焦蕊²

(1.新乡学院 商学院,河南 新乡 453003;2.河南中启信息科技股份有限公司,河南 郑州 450000)

摘要: 乡村振兴是新时代背景下提出的一项重大战略部署,事关乡村居民的生态福祉。河南新乡县杨堤村立足资源优势,以乡村振兴试点为契机,通过多方力量参与,积极推进生态宜居乡村发展。文章以实地考察为出发点,研究总结河南新乡县杨堤村乡村振兴发展的经验与不足,并在此基础上提出了诸多乡村文化振兴的设想、启示与建议。这对相关地区农村基层组织开展乡村文化振兴的具体工作具有一定的借鉴意义。

关键词: 乡村振兴;文化;基层治理

中图分类号: G249.2

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2022)05-0048-05

一、引言

党的十九大明确提出了实施乡村振兴战略和推进美丽乡村建设的总体战略部署。2021年中央一号文件提出了“民族要振兴,乡村必振兴”的口号。习近平总书记强调:“建设好生态宜居的美丽乡村,让广大农民在乡村振兴中有更多获得感、幸福感。”从民族复兴角度来看,在实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴总任务中,短板在乡村,而乡村的短板在文化。^[1]对乡村文化振兴进行整体性研究,特别是对新时代乡村文化振兴的研究,对于构建美好文化生活,满足人民群众的精神文明需求,具有重大意义。进入新时

代,随着创新性美丽乡村建设的持续推进与脱贫攻坚任务的完成,乡村文化振兴成为乡村振兴的“根”和“魂”,具有纲举目张的功能性作用,乡村文化振兴战略已成为当前社会与学界普遍关注的热点。^[2]

2021年7月14日,新乡学院商学院乡村振兴调研组在七里营镇杨堤村开展“积极实施乡村振兴战略”调研活动,实地查看杨堤村乡村振兴示范点情况,听取当地领导干部详细介绍了杨堤村乡村治理体系、乡村风貌改造、特色产业发展等乡村振兴战略的总体规划。此次调研旨在学习总结七里营镇实施乡村振兴战略的经验,为课题研究搜集了大量一手资料。

收稿日期: 2021-11-20

基金项目: 河南省重点研发与推广专项(软科学)课题“河南省绿色金融助推低碳环保产业发展路径研究”(项目编号:202400410082)

作者简介: 李晓红(1977—),女,河南孟州人,西安交通大学博士生,新乡学院商学院教授,研究方向为产业经济学;王新利(1972—),男,河南开封人,历史学博士,新乡学院商学院副教授,研究方向为中国古代政治史、文化史及文化产业;焦蕊(1978—),女,河南郑州人,工商管理专业学士,河南中启信息科技股份有限公司董事、副总经理。

在当下乡村振兴的时代背景下，本文从新乡县七里营镇杨堤村在乡村振兴战略的主要做法出发，立足基层治理，提出了新乡市乡村振兴的设想、启示与建议，以期为相关地区基层组织开展乡村振兴的具体工作提供参考。

二、文献综述

从现有研究成果来看，国内外学者多聚焦于乡村振兴理论和基层治理理论的研究，这对各地乡村振兴的实践具有重要的参考价值。部分学者对乡村振兴对于农村基层治理结构转型升级的影响做了不少研究，但关于农村基层治理和乡村振兴之间的实证关系研究较少。宋小霞、王婷婷(2019)及严火其(2019)等学者普遍采用线性回归的方式去研究乡村振兴与其他因素相互影响的关系，忽略了变量间可能存在的内生性问题。孙喜红等学者(2019)使用格兰杰因果检验对乡村振兴与农村基层治理结构升级的因果关系进行的检验并不严谨。范建华、秦会朵(2019)等学者在研究乡村振兴影响特定区域基层治理结构优化时，虽然对选取模型进行了合理的改进，但是在选取表征区域农村基层治理结构水平的指标时，忽略了绿色生态对基层治理结构水平的作用效应。

本文在研究过程中将定性分析与田野调查结合，在研究中使用的数据既有国家、省市层面的宏观数据，也有基层乡村层面的微观数据，力图使规范分析更加深刻，定性分析更加可靠，更加具有理论和实践价值。

三、杨堤村在乡村振兴战略中的主要做法和问题

(一) 杨堤村在乡村振兴战略中的主要做法

七里营镇杨堤村是平原乡村的缩影，属于特色保护类村庄。该村历史悠久，民风淳朴，保留着20世纪以来不同时期的豫北特色民居，是一座

豫北民居博物馆。现有275户1083人，村“两委”干部5人，村民代表12人，是全县36个乡村振兴示范引领村之一。在乡村建设过程中，坚持规划引领，充分调动群众的积极性，掀起“三清二拆”（清理村庄巷道、清理房前屋后、清理沟渠池塘，拆除乱搭乱建、拆除非广告招牌）的工作热潮，短期内取得明显成效。2021年5月5日，杨堤村成立了新乡县首家村级乡村理事会，由乡贤担任理事长，设立了首家乡村振兴基金。村庄开展此项建设以来，镇村干部、村内乡贤和群众踊跃捐资捐物、投工投劳，目前共筹集款物合50余万元用于乡村振兴。

一是注重保留乡村风貌，大力发展特色产业。杨堤村结合农户自身喜好，打造“一户一品”的精品庭院，利用旧砖旧瓦、老坛老罐打造土色土香的“微田园”景观，农户庭院各有特色。有的宅院实现了“一宅变四园”，宅院被打造成菜园、果园、花园、游园的绿色生态基地。杨堤村根据“一村一品”的要求，流转土地110亩，大力发展特色产业，积极承接郑州果树研究所成果转化，种植优质品种桃树如中蟠10号、11号等，实现了亩均效益8000元的可观收入。

二是坚持“一修复三实现”。邀请全国知名乡村建设专家鲍国志老师担任乡村建设规划顾问，坚持“一修复三实现”，即“修复乡村生态，实现公共服务向农村延伸，实现共同富裕，实现优秀传统文化回归”的设计理念，激活村庄活力，扮靓乡村，留住乡愁。

三是有效盘活利用闲置宅基地。杨堤村共有宅基地343宗，一户一宅275宗，腾退了一户多宅11宗，空闲及废弃宅基地57宗，共计68宗由村集体统一盘活利用。其中，外租30宗建设民宿，目前已有1宗建成，5宗正在建设中；已经复耕的宅基地19宗，面积为23.75亩，用于“花园、果园、菜园、游园”建设，美化了环境，增加了村集体收入。同时，在环保理念的指导下，将节约与艺术巧妙结合，把部分闲置宅基地改造成为手

工坊、小广场等，将废旧材料充分利用在村庄改造当中，留住了古朴村庄原有的味道。

四是因地制宜有效处理污水。污水分为白水（雨水、地表水）、灰水（洗衣水、洗锅水、洗菜水、冲凉水）、黑水（三格化粪池水、动物粪便水）等三种。^[3]白水通过明渠排水沟进入池塘田地；灰水通过排水管道进入人工湿地净化后进排水沟、池塘；黑水通过排水管道进入粪水收集池，浇菜、浇果树，做有机肥。

（二）杨堤村乡村振兴中存在的问题

在建设美丽乡村的道路上，杨堤村迈出了可喜的一步，成效显著，但在乡村发展过程中也存在一些共性的问题与不足。

一是乡村农耕文化渐行渐远。现代科技的迅猛发展，新工具的普遍应用，使得传统的农耕活动遭受破坏。农耕文化发展过程中的重要物质遗产在逐渐消失，传统的农业技术也渐渐淡出乡村农作领域。更重要的是农耕文化中的重要元素，如合作精神、集体主义思想等理念，正随着现代农业科技的不断推进日益弱化。

二是乡村传统手艺残缺失传。传统手工艺失去了赖以生存的土壤与环境。乡村传统手艺人业务少、收入低，农耕文明时期的木艺、竹艺、藤艺等乡村传统手艺功能逐步由实用向观赏、收藏等转变，虽然经济价值有所提升，但实用性大大降低，与生产生活的需求脱节，乡村手工艺品的消费市场进一步萎缩，其发展前景堪忧。

三是乡村文化建设的主体力量缺失。随着市场经济利益的驱动与城乡一体化进程的不断加快，为谋求更好的发展，乡村的青壮年群体涌入城市，不少乡村成为“空心村”。乡村社会的各种资源也随着人口的不断流动进入城市，传统的朴素生活观念逐渐被边缘化，一些传统的民间文化和民间技艺得不到后人的继承，乡村文化越发凋敝。^[4]而受过高等教育的优秀人才多留在城市发展，加剧了这一社会空心化的趋势。留守乡村的妇幼老弱群体囿于能力、年龄、受教育程度等

因素，难以承担乡村文化振兴的大任。人口外流直接导致的乡村文化建设人才短缺局面不但使乡村文化传承面临阻断的困境，而且使乡村精神文化的空心化加剧。

四是乡村文化主流价值观念趋向弱化。首先，乡村建设中只重视经济建设的价值取向是导致村民忽略文化建设的重要因素。乡村文化价值观念的弱化使村民对文物古迹保护意识淡薄，对民间技艺的传承重视程度不够。乡村文化基础公共设施陈旧，利用率低，管理缺失，不少文化设施成为摆设。其次，受大众媒体的普及，市场经济趋利导向的影响，外来文化一定程度上对乡村传统价值观念形成冲击，使传统优秀美德受到个人主义、享乐主义的侵蚀，村民价值观念倾向功利化，理想信念模糊，普遍缺乏文化自觉和文化自信。农民工缺少劳动技能培训，主要依靠传统的生产方式从事农业生产，外出务工半数以上以干体力活儿为主。^[5]

四、新时代新乡市乡村振兴的启示与建议

（一）两点启示

一是一个国家的发展，不但要发展城市，更要发展乡村。乡村的建设，不但要推动乡村经济的振兴，更要推动乡村文化的振兴。乡村振兴不仅要塑其形，还要筑其魂。我们必须坚持实事求是的原则，以政府为主导，引导各级部门加强乡村文化宣传教育，不断增强人们的乡村文化自信。^[6]

二是乡村文化振兴贯穿于乡村振兴过程中的各个方面。乡村文化振兴在社会文明程度提高过程中发挥着极其重要的作用。首先，要重新激活乡村活力，在现代文明体系中让乡村文化找到自己合适的位置；其次，要调动社会各界的积极性共同参与，推动乡村文化的兴盛与繁荣，又好又快地全面振兴乡村。

（二）九点建议

总结经验教训是为了更好地探寻乡村文化振

兴的策略方法，以便在新时期新形势下助力推进“建设美丽乡村”战略的高质量落实。根据全面分析与总结，提出如下九点建议。

一是加强乡村文化建设的多元主体参与。乡村文化振兴的关键是人。农民、乡贤与其他社会力量是乡村文化振兴的主体，形成乡村文化建设的强大合力必须搭建多元主体共同参与的文化建设格局。首先，基层政府组织要努力完善相关政策，通过大力发展农村文化产业，为农民提供更多的就业机会，吸引农民返乡就业。要完善用人机制，吸引人才回流，补充乡村文化建设的人才缺口。其次，发挥乡贤应有的强大号召力和凝聚力。要使乡村文化振兴全面注入新动力，离不开乡贤这股精英力量在乡村文化建设中的积极作用。最后，要鼓励其他社会力量积极参与乡村文化建设。如鼓励企业、高校等社会力量参与到乡村文化建设之中，充分利用高校的教育文化资源，通过学生的课外社会实践活动，将先进教育理念与文化观念引入乡村之中，这将有助于提升乡村文化建设人才队伍的整体水平。

二是坚持乡村文化资源的保护与开发并举。我国长期以农业立国，乡村社会历经时间长，农耕文明相当发达，乡村文化资源十分丰富。首先，要加强对乡村文化资源的保护，基层政府和相关部门应该对承载传统文化的农业遗迹和文物古迹进行摸底和普查，在全面梳理基础上建立保护名单，制定科学化的保护措施。其次，要加大对农村文化建设的投入力度。要以政府投入为主，在现有基础上进一步改善农村文化站、文化室的设施条件，为广大村民提供一个功能设施较为齐全完备的文化活动场所。最后，对群众性的业余文艺团体要积极给予鼓励与扶持。要从经费、专业指导、艺术培训等方面给予大力支持，组织专业人员整理发掘群众喜闻乐见的民间艺术形式，以更好地丰富群众的文化生活。

三是以社会主义核心价值观涵养文明乡风。作为当代中国的主流价值观念，社会主义核心价

值观对培育文明乡风、加强农村精神文明建设作用巨大。通过各种形式创新宣传社会主义核心价值观内容，对广大农民群众加以引导，吸引他们广泛参与。如以公共交通站点或村镇文化宣传栏等作为常规宣传的阵地，采用群众喜闻乐见的方式展现社会主义核心价值观的内容。充分发挥榜样示范感召作用，比如评选身边的孝老敬老典型、道德模范标兵等，以使农民更好地理解和认知社会主义核心价值观。

四是加强农村文化人才队伍建设。要积极鼓励高校毕业生中有才华、有抱负的文化专业人才下基层、下农村。城市的文艺队伍或专业文化工作者应积极开展送文化下乡或结对帮扶等活动。要重视民间文化传承人的作用，采用多种形式帮助他们提高工作能力与业务水平，并给他们创造展示才艺和技艺交流的机会。

五是大力发展文化产业。乡村的转型发展是促进乡村发展、改变乡村发展滞后面貌的必由之路。实现乡村文化振兴的最佳途径是优化乡村产业结构，促进乡村文化与现代农业、现代旅游业等产业的高度融合发展，乡村文化产业是一种联结传统文化的农村产业，主要以非遗文化的形式得到体现。这些宝贵的非物质文化遗产是乡村产业发展动力的重要来源。要通过发展乡村特色的文化产业项目，比如开发非物质文化遗产为主的特色文化产品，带动乡村文化创意等相关产业的发展。

要大力发展乡村旅游产业。办法是通过策划推出类型丰富的乡村旅游产品，进一步推进乡村文化遗产的充分利用。近年来，乡村旅游产业成为乡村经济振兴的重要支点，“民俗村”“生态风情村”等特色旅游景点遍地开花。发展乡村旅游产业是乡村农耕经济转型，盘活农村文化资源与巩固脱贫攻坚成果的重要手段和有效方式。文化创意是使传统文化优势转化为特色旅游产业优势的重要动能。要打造乡村旅游文化创意链条，不断延伸乡村旅游文化产业的内涵。要加大资金

的投入,将技术或艺术设计融入发展乡村旅游产业的过程中,改变乡村传统以养殖、种植经济为支柱产业的发展模式,将广大乡村地区的文化资源优势转化为经济效益,以达到经济效益和文化效益双赢的目的^[7]。

六是积极开展文化惠民活动。大力提高文化服务供给,不断丰富活跃乡村文化生活。要持续开展特色鲜明的文化惠民项目,如戏曲进乡村、新时代乡村阅读等活动,对乡村艺术团体要给予着力扶持,鼓励它们创作出受农民群众欢迎且富有地域特色的各种文艺作品。鼓励乡村广泛举办诗歌故事会、书画摄影创作展等活动,积极为他们搭建展赛平台,可以通过区域性汇演、比赛活动,全方位多层面展示农村现实题材的文艺创作成果,让群众参与其中,乐在其中、积极主动地展现自我、教育自我。

七是加强对乡村基础设施和产业项目的支持。建议加强省级扶持,争取县级支持,加大对乡村基础设施建设和产业项目的支持力度。确保村里有篮球场、图书室及娱乐场地,村民在农闲时能进行娱乐活动,享受学习带来的快感,为农村科技文化事业发展打好基础。

八是保护与传承文化遗产。文化遗产保护是乡村文化振兴中的重要工作。文化遗产具有构筑民族精神高地、筑牢家国情怀,推动乡风文明建设、提高农民思想道德水平等作用,是新时代践

行社会主义核心价值观的源头活水^[8]。文化遗产是展现乡村文明发展历程的窗口。文化遗产主要包括历史建筑、名镇名村、文物古迹、历史文化街区等。要将文物保护工作纳入乡镇整体规划中,加大文物保护开发利用的力度,支持农耕文化村史馆、博物馆、博览园与民俗体验园等设施建设。要加强非物质文化遗产传承利用,通过挖掘具有乡村特色的文化遗产,实现见人见物见生活,凸显当地文化特色。新时期更要注重充分挖掘、提炼非物质文化遗产的功能内涵,在实现其传承保护和活化利用的同时,通过深度融入乡村建设,有效提升农民的精神境界与文化素养,培育淳朴民风、文明乡风、良好家风,形成良好的社会道德风尚,成为乡村全面振兴的导航灯和助推剂,为乡风文明建设提供持续不断的文化动能与源源不竭的精神动力。

九是树立乡村文明新风。一要积极普及科学知识,通过提高村民的科学素养,破除封建迷信与消除愚昧落后。二要大力弘扬中国文化中的优良传统,鼓励和倡导邻里和睦、尊老爱幼、诚实守信等良好风尚。同时发扬人心向善、乡风淳朴的优良风气。三要持续开展破旧俗、树新风的活

参考文献

- [1] 严火其,刘畅.乡村振兴:基层软治理与公共性建构的契合逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2019(2):46-51.
- [2] 宋小霞,王婷婷.文化振兴是乡村振兴的“根”与“魂”:乡村文化振兴的重要性分析及现状和对策研究[J].山东社会科学,2019(4):176-181.
- [3] 范建华,秦会朵.关于乡村文化振兴的若干思考[J].思想战线,2019(4):86-96.
- [4] 高端琴,朱启臻.何以为根:乡村文化的价值意蕴与振兴路径[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(3):103-110.
- [5] 陈文胜.城镇化进程中乡村文化观念的变迁[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2019(4):109-113.
- [6] 耿达.乡村公共文化空间的生成机制与发展路径:基于扎根理论的云南和顺图书馆的案例研究[J].中国农村观察,2019(5):53-70.
- [7] 龙文军,张莹,王佳星.乡村文化振兴的现实解释与路径选择[J].农业经济问题,2019(12):15-20.
- [8] 刘志刚,陈安国.乡村振兴视域下城乡文化的冲突、融合与互哺[J].行政管理改革,2019(12):60-65.

责任编辑 华 夏

县级政府应急管理能力及影响因素研究

——基于河南省Z县新冠肺炎疫情防控实践

郭春辉, 霍堃

(安徽建筑大学公共管理学院, 安徽 合肥 230601)

摘要: 应急管理是政府管理的重要内容, 应急管理成效是评判政府治理能力高低的重要标准。通过对Z县应对新冠肺炎疫情防控实践进行调查, 并以有序多分类logistic回归模型为分析方法进行分析研究, 发现Z县疫情事前预警能力、事中处置能力以及事后补救能力有待进一步提升。因此, Z县政府应加强应急知识的宣传、加快应急人才队伍建设、建设应急管理信息平台以及构建科学的应急管理评估机制, 从而进一步提升应急管理能力。

关键词: 应急管理能力; 县级政府; Logistic回归

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)05-0053-05

一、引言

人类实践活动是复杂多样的, 自然界本身也存在着风险, 双重因素的交叉影响为社会的发展增添许多不确定性, 从而导致公共危机事件频发。公共危机事件的复杂性、不确定性和突发性对常规化运行的行政体制产生了巨大的挑战。2003年“非典”之后, 我国政府应急管理建设取得了跨越式的发展, 制定了以“一案三制”(应急预案、应急管理体制、应急管理运行机制、应急管理法制)为核心的应急管理体系^[1]。2019年底, 新冠肺炎疫情蔓延全国。我国各级政府迅速成立了应对疫情工作领导小组, 从中央到地方构建了严密高效的疫情防控体系。县级政府处于整个疫情防控组织体系中基础地

位, 其疫情防控能力直接影响国家总体疫情防控工作。

二、文献回顾

近年来, 政府应急管理能力问题引起了学者的高度关注。从横向上看, 县级政府应急管理对象涉及生态、社会、卫生、经济等领域, 环境领域的突发事件对生态环境的破坏力极强, 但县级政府在环境应急管理预案的编制方面仍存在不足^[2], 对于群体性突发事件, 县级政府要通过掌握预警、现场控制、舆论导向以及善后四种能力, 及时化解社会矛盾^[3], 同时, 我国自然灾害频发, 县级政府的治理能力在应对自然灾害中将面临最直接的考验^[4]。

应急管理是风险管理、应对处理和善后处

收稿日期: 2021-12-26

基金项目: 国家社科基金项目“中部地区承接产业转移的经济风险研究”(项目编号: 13BJY079)

作者简介: 郭春辉(1997—), 女, 河南南阳人, 硕士生, 研究方向为行政管理; 霍堃(1994—), 男, 天津人, 硕士生, 研究方向为土地资源管理。

理三个阶段相互衔接、协同推进的过程。风险管理主要包括事前预防和预警管理两部分内容，事前预防旨在防止和减少危机事件的发生^[5]，外部环境的不断变化对预警管理体制的建设提出了更高的要求，因而预警管理体制应不断改革与创新^[6]。在应对处理阶段，政府要敢采取灵活机动的方式应对各种突发事件^[7]。同时，随着学习型政府的建设与发展，善后处理与学习也被视为政府应急管理的重要内容^[8]。

但从总体上看，国内学者研究还存在以下不足：一是就研究视角而言，大部分研究都是基于宏观视角，以县域政府为研究对象的文献相对较少；二是就研究方法而言，实证研究相对较少。因此，本文对新冠肺炎疫情集中爆发期间居住在Z县居民进行实地调查，基于风险管理、应对处理和善后处理三个阶段来选取变量，对Z县政府的应急管理能力进行评价。

三、数据来源与样本特征

（一）数据来源

Z县共有3个街道、19个乡镇和407个自然村，疫情首次在全国范围扩散以来，Z县政府第一时间成立应急防控指挥部。此次调研所选取的样本涵盖了Z县的3个街道和16个乡镇，共发放296份调查问卷，回收288份，回收率为97.2%，剔除6份无效问卷，有效问卷最终为282份。县级政府的应急管理能力属于隐性变量，其具体结果难以量化，而政府疫情防控效果是Z县政府应急能力的直接体现，因此本文选择Z县居民对于疫情防控效果的总体评价作为政府应急能力的观测值。

（二）样本特征

1. 调查对象的基本特征

为了使样本更具有代表性，本次调查所选取的调查对象较为广泛，调查对象的基本特征如表1所示。

表1 调查对象基本特征

	分类标准	频数(人)	比例(%)
年龄	18~34岁	179	63.5
	35~49岁	57	20.2
	50~65岁	41	14.5
	65岁以上	5	1.8
性别	男	116	40.9
	女	166	59.1
疫情期间	城镇	173	61.3
居住地	农村	109	38.7

2. 居民对Z县政府疫情防控效果评价情况

如图1所示，有40.43%的居民认为疫情防控效果非常好，38.65%的居民认为疫情防控效果比较好，17.38%的居民认为疫情防控效果一般，2.12%的居民认为疫情防控效果比较差，1.42%的居民认为疫情防控效果非常差。

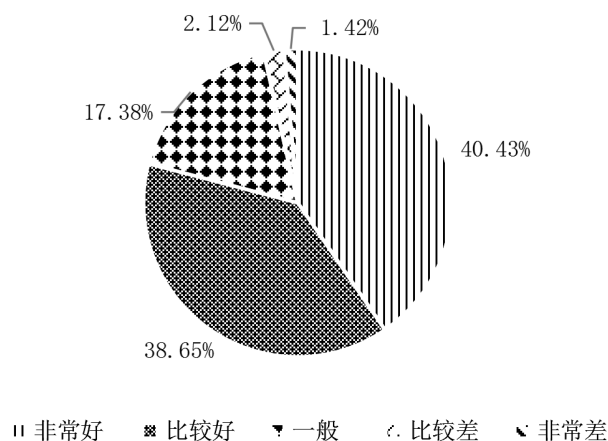


图1 居民对疫情防控效果的总体评价

（三）变量设置与模型选择

1. 变量设置

立足于Z县政府应急管理的实际水平，以公共危机事件的阶段性和周期性为依据，选定14个影响Z县政府疫情防控效果的因素，Z县政府疫情防控效果作为被解释变量，各个变量的具体赋值情况以及描述性统计分析如表2所示。

2. 模型选择

本文选择多项有序Logistic回归模型。该模型的具体表达式如下：

$$\ln(-\ln(1-\pi_i)) = \beta_0^i + \sum_{i=1}^p \beta_i x_i$$

表2 模型变量设置及描述性统计

变量	名称	变量定义	均值	标准差
Y	政府疫情防控效果	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	3.69	1.707
	风险管理阶段			
X ₁	是否参与应急演练	否 =0,是 =1	0.16	0.367
X ₂	应急知识宣传是否到位	否 =0,是 =1	0.58	0.494
X ₃	疫情预警能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	3.16	0.979
	应对处理阶段			
X ₄	应急反应能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	4.25	0.784
X ₅	防控政策落实情况	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	4.09	0.939
X ₆	应急工作中是否有形式主义	否 =0 是 =1	0.329	0.468
X ₇	应急人员是否紧缺	否 =0 是 =1	0.385	1.167
X ₈	应急物资的供应及保障能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	3.59	1.044
X ₉	社会心理疏导能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	3.51	1.071
X ₁₀	应急信息管理能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	4.05	0.873
X ₁₁	应急救助能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	3.80	0.877
X ₁₂	社会维稳能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	3.74	0.916
	善后处理阶段			
X ₁₃	次生事件的防范能力	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	3.85	0.933
X ₁₄	复工、复产推进情况	非常好 =5,比较好 =4,一般 =3,比较差 =2,非常差 =1	4.05	0.787

$$\ln(-\ln(1-\pi_1-\pi_2))=\beta_0^2+\sum_{i=1}^p\beta_ix_i,$$

$$\dots$$

$$\ln(-\ln(1-\pi_1-\pi_2-\dots-\pi-1))=\beta_0^{k-1}+\sum_{i=1}^p\beta_ix_i。$$

假设。该模型的-2倍对数似然值为302.957，P值为0.143>0.05，通过了平行性检验。McFaddeII R²值为0.154,表明该模型整体拟合精度较好。

四、县级政府应急能力及其影响要素分析

(一) 模型检验

平行性检验是检验多项有序回归模型的基本

(二) 模型回归结果分析

利用Spss23.0软件，以Z县疫情防控效果为被解释变量，以选定的14个影响因素为解释变量，引入多项有序回归模型，模型回归结果如表3所示。

表3 Z县政府疫情防控效果影响因素有序多分类 Logistic 回归模型估计结果

变量	参数估计	标准误差	瓦尔德	显著性	机会比率
风险管理阶段					
是否参与应急演练	0.434	0.190	0.86	0.074*	1.543
应急知识宣传是否到位	0.321	0.126	0.108	0.293	1.378
疫情预警能力	-0.408	0.135	0.090	0.010***	0.665
应对处理阶段					
应急反应能力	0.482	0.164	8.663	0.003***	1.619
防控政策落实情况	-0.252	0.155	2.632	0.105	0.777
应急工作中是否有形式主义	-0.772	0.232	11.091	0.001***	0.462
应急人员是否紧缺	-0.450	0.239	3.539	0.060*	0.638
应急物资的供应及保障能力	0.228	0.129	3.144	0.076*	1.256
社会心理疏导能力	0.407	0.159	6.590	0.530	1.502
应急信息管理能力	0.328	0.148	4.922	0.027**	1.388
应急救助能力	0.214	0.168	1.622	0.104	1.238

(续表3)

变量	参数估计	标准误差	瓦尔德	显著性	机会比率
社会维稳能力	0.258	0.114	5.095	0.135	1.294
善后处理阶段					
次生事件的防范能力	0.205	0.147	1.952	0.203	1.228
复工、复产推进情况	0.295	0.156	3.591	0.011**	1.343

注:*、**、*** 分别代表在 10%、5%、1%统计水平上显著

1.风险管理阶段

由表3可知，是否参与应急演练变量回归系数为 0.434，在10%的统计水平上对防控效果呈显著的正向影响。政府定期组织居民参与应急演练是风险管理的重要内容，是居民提升应急能力的必要途径。

疫情预警能力变量回归系数为-0.408，该变量的回归系数为负，在1%的水平上对疫情防控效果呈负向影响。这是由于预警管理一直是我国政府应急管理过程中的短板，县级政府的预警管理能力更为薄弱。

2.应对处理阶段

应急反应能力变量的回归系数为0.482，在1%的统计水平上对疫情防控效果呈显著的正向影响。政府快速的反应能力对于有效控制疫情、维护社会稳定以及缓解居民的恐慌具有重要的作用。

应急工作中是否出现形式主义变量的回归系数为-0.772，在1%的统计水平上对疫情防控效果呈显著的负向影响。即出现防疫形式主义区域的居民对疫情防控效果的评价更低。

应急人员是否紧缺变量的回归系数为-0.450，在10%的统计水平上对疫情防控效果呈显著的负向影响。在实际调查中发现，38.5%的居民认为应急人员紧缺，尤其是社区网格员和村庄卡点值班人员存在缺口。

应急物资的供应与保障能力变量的回归系数为0.228，在10%的统计水平上对疫情防控效果呈显著的正向影响。应急物资是应对新冠肺炎疫情的重要的武器，是打赢疫情防控狙击战的基本物质保障。

疫情信息管理能力变量的回归系数为0.328，在5%的统计水平上对疫情防控效果呈正向影响。政府发布的疫情信息既要公开透明，也要做到及时准确。

3.善后处理阶段

复工、复产推进情况变量的回归系数为0.295，在5%的统计水平上对疫情防控效果呈正向影响。由于新冠肺炎疫情对社会经济生活带来了一定的冲击，居民的就业受到一定的影响，急需恢复社会生产、生活秩序。

五、结论与对策

(一) 研究结论

1.事前预警能力有待进一步提升

在外部环境风险与内部治理风险相互交加的背景下，政府进行风险管理显得尤为重要。Z县的整体预警能力，尤其是组织居民参与应急演练能力相对薄弱，根据调查结果可知，仅16%的居民参与过应急演练。

2.事中处置能力有待进一步加强

Z县在短期内充分调动了各方的积极性，有效遏制了新冠肺炎疫情在县域内的传播速度，但不可忽视的是，形式主义仍然存在，主要表现为文牍作风，违背了疫情防控的初衷。

3.事后补救能力有待进一步提高

事后补救是收尾环节。Z县政府在防止疫情反弹的基础上，出台了各项政策平稳有序的恢复社会生产、生活秩序，但Z县政府事后补救措施有待进一步完善，如对重点人群缺乏必要的心理疏导。

（二）政策建议

1.加强应急知识的宣传，推进应急演练常态化和制度化

我国《突发事件应对法》规定，县乡级政府、街道办事处应当定期开展应急知识的宣传活动和应急演练。Z县政府及相关部门要积极动员社会组织、企事业单位，提升居民的参与应急演练的意愿；应对应急演练进行事后回顾、学习和评估，不断提升应急演练的实用性和针对性，避免应急演练的形式主义倾向。

2.加快应急人才队伍建设，提高应急队伍的专业性

立足于Z县应急队伍的发展现状，政府亟待建设一支科学化、专业化和现代化的应急队伍，从根本上提升应急管理能力。一方面要以培养应急人才为根本抓手，综合使用多种培训方式，推动应急管理培训常态化，从而提高培训的效果；另一方面要将专业应急队伍和社会队伍有机结合，使政府的专业应急队伍和社会应急队伍形成强大的合力。

3.建设应急管理信息平台，提升应急管理信息化水平

应急管理信息平台作为应急管理部的沟通

枢纽和联络助手，是实现县级政府应急管理能力现代化的重要依托。具体来看，一是要加快县域范围通信基础设施的建设。加快实现县域范围内卫星、无线网络的全覆盖，使政府部门、企事业单位、以及社会组织之间实现互联互通。二是坚持统一指挥。应急管理局要充分发挥好“信息库”的辅助决策作用，通过统一调度、指挥和协调，力求实现应急信息以及资源的共享，以应急管理信息化引领应急管理的现代化。

4.构建科学的应急管理能力评估机制，提升善后学习的能力

应急管理绩效评估是政府绩效管理的重要分支，是政府总结经验、吸取教训、补齐短板的重要途径。一方面要构建科学、合理且可行的应急管理评估体系，从风险管理、应对处理以及善后处理三个维度构建应急管理绩效评价指标体系；另一方面要加快制定应急管理案例信息库，从思想上认识到应急管理案例信息库的重要性，深入调研，全面、真实地还原公共危机事件，并将其应用到应急管理的全过程，提高应急管理案例库的利用效率。

参考文献

- [1] 方铭勇.县级政府应急管理体系建设的困惑及思考:基于安徽省的调查[J].安徽行政学院学报,2016(1):38-41.
- [2] 毛风疆.区县级人民政府环境应急管理工作现状分析与优化措施研究[J].资源节约与环保,2017(9):96-97.
- [3] 王晖,何振.转型期群体性突发事件与县级政府应急能力研究[J].求索,2011(1):60-62.
- [4] 俞青,牛春华.县级政府在特大自然灾害应对中的“短板”研究:以舟曲特大山洪泥石流灾害应急处置为例[J].开发研究,2012(2):62-65.
- [5] 诸大建,赵亮.建立基于系统控制的城市应急管理模式[J].同济大学学报(社会科学版),2008(6):19-22.
- [6] 张维平.政府应急管理预警机制建设创新研究[J].中国行政管理,2009(8):34-38.
- [7] 刘涛.风险社会下农村重大疫情防控策略及其治理逻辑:基于河南省H村新冠肺炎疫情的防控分析[J].天津行政学院学报,2020(3):87-95.
- [8] 姜长云,姜惠宸.新冠肺炎疫情防控对国家应急管理体系和能力的检视[J].管理世界,2020(8):8-18,31.

责任编辑 夏继先

从“人职匹配”谈高职院校学生 职业兴趣和专业匹配关系

李 槟

(河南省职业技术教育教学研究室,河南 郑州 450003)

摘要:“人职匹配”理论可以用来研究高职院校学生的职业兴趣和专业匹配问题。具体来说,要实现“人职匹配”,高职院校既可以通过开放动态的专业设置让专业设置匹配学生的职业兴趣,也可以通过发挥学校的教育功能、培养学生的职业兴趣让职业兴趣匹配学生所学专业,两者结合起来则效果更佳。

关键词:人职匹配;高职院校;职业兴趣;专业

中图分类号:G647 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2022)05-0058-04

最早由波士顿大学帕森斯教授提出的“人职匹配”理论,经由职业咨询家威廉逊等发展后应用于指导求职者就业,并在西方逐渐成熟。“人职匹配”理论进入我国后在就业市场研究方面引起了较大反响,当前的很多研究皆致力于从指导就业者获取理想职业的角度出发并产生了丰厚的成果。然而,从“人职匹配”理论来探讨职业兴趣和专业匹配关系的研究,尚不多见,故本文从此处切入,用“人职匹配”的理论和观念来剖析高职院校学生的职业兴趣与专业的匹配关系,以图丰富当前的相关研究,并提出一些协调职业兴趣与专业设置矛盾的对策。

一、从“人职匹配”到职业兴趣和专业匹配

影响较大的“人职匹配”理论主要包括帕森

斯的特质因素论、霍兰德的人格类型论、罗伊的亲职影响论、鲍丁等人的心理动力论等。

在马斯洛的需求层次理论基础上,罗伊提出了亲职影响理论。该理论认为,孩童早期的生活经验,尤其是他们从父母处获得的生活经验会极大地影响其人格的形成,进而影响其成年后的职业选择和职业行为。因此,主要由依赖型(过度保护与过度要求)、回避型(忽视和拒绝孩童要求)、接纳型构成的亲子关系类型,会对个体的职业选择产生不同的影响。比如回避型的亲子互动模式常易导致孩童将来选择与人打交道较少的技术、户外、科学、动植物饲养等职业,而接纳型或依赖型的亲子互动模式则容易导致孩童将来选择乐于与人打交道的服务、商业、组织、文艺娱乐等职业。虽然说罗伊的这个理论在后来的测试和研究中被证明缺陷很大,因为其没有充分考

收稿日期:2021-12-20

基金项目:河南省教育科学“十四五”规划2021年度课题“高职院校学生职业兴趣与专业匹配度调查研究”(项目编号:2021YB0819)

作者简介:李槟(1982—),女,硕士,河南省职业技术教育教学研究室高级讲师,研究方向为职业教育教学、职业教育信息化。

虑孩童成长过程中会经历很多可能重塑其人格的事件,但该理论认识到教育理念影响个体心理需求并进而影响个体人际关系、职业取向的看法,是很有价值的。

与罗伊过分强调孩童时期的经验有所不同,帕森斯的特质因素论强调个体是否适合某项职业需要从三方面综合考量。第一是考量先天遗传和成长环境对个体的生理、心理影响,第二是考量个体的职业兴趣、职业能力和职业价值观,第三是考量职业的收入和工作环境。然后,通过测量个体的心理特质来分析其职业兴趣、职业能力和职业价值观,结合个体的职业要求——薪水、晋升空间、工作环境等因素来确定其适合的职业。总体上看帕森斯的特质因素论具有很强的可操作性和很高的实践价值。

相较之下,霍兰德的人格类型论的着眼点更为集中,即着重探讨个体的职业兴趣和职业环境的匹配度,以此来考量人与职业的匹配度。霍兰德将个体的职业兴趣和职业环境分为现实型、研究型、艺术型、社会型、企业型和常规型,并且认为个体都是尽量寻找那些符合自己职业兴趣、使自己能力得以比较充分发挥、让自己心情愉快的职业去从事,个体如果能比较清楚地界定职业兴趣的类型并能清楚地辨别职业环境类型,就可以比较正确地选择职业并实现“人职匹配”。霍兰德人格类型论考量的对象比较集中,而考量对象的分类却非常详细,因此成为求职时常用的一种测量方法,也成为利用“人职匹配”理论研究就业问题的主要理论来源。

尽管罗伊的亲职影响理论、帕森斯的特质因素论和霍兰德的人格类型论各自的着力点不同,但它们都有一个共同的目的,即强调人要匹配职业,更详细地说就是人的心理、性格、职业兴趣等特性要与职业环境、职业要求相匹配。

可以说,强调人的心理、性格、职业兴趣等特性要与职业环境、职业要求相匹配的“人职匹配”理论,运用到当下我国高职院校实践中则可

以衍生出一个比较具体化的研究命题,即职业兴趣和专业匹配,也就是说“人一职”匹配可以具体化为“职业兴趣—专业”匹配。其因有二。首先,在帕森斯的特质因素论和霍兰德的人格类型论中,职业兴趣都是影响人职匹配的一个重要因素,因此考察职业兴趣对包括高职院校学生在内的个体的职业选择,以及“人一职”匹配度便非常重要。而且,我国高职院校确实存在着学生职业兴趣不高的现状。早有研究发现,由于片面理解和追求“以就业为导向、以服务为宗旨”的高职学生培养理念,人才培养重视技能训练而轻视职业素养的情况比较突出,具体表现就是学生职业兴趣不高、主动融入就业环境的意识不强、缺乏主动追求职业提升和技术进步的精神^[1]。因此,从职业兴趣角度观照高职院校学生的培养是非常有必要的。其次,中等职业院校、高等职业院校、普通高等院校对劳动者进行“专业培养”,将其塑造为符合职业市场需求的“半成品”甚至“成品”,已经成为现代社会的基本趋势。也就是说,劳动个体要走向职业市场一般要经历学校“专业培养”的淬炼,“专业培养”成为“人一职”匹配的不可缺失的桥梁。

由此可见,“人一职”匹配有必要具体化为“人—职业兴趣—专业—职业”匹配。探讨职业兴趣和专业匹配问题并因而实现“人职匹配”,对于探讨高职院校学生培养问题显得非常有必要和有意义。

二、开放动态的专业设置:“专业”匹配“职业兴趣”

当下,高职院校学生的职业兴趣未必和专业正好相互匹配,那么要实现两者匹配,路径之一便是了解学生的职业兴趣并因此设置对应专业。

根据目前的很多研究可以发现,当代大学生对现实型和管理型职业更感兴趣,而对社会型、艺术型职业不是很感兴趣。比如童腮军和章小兰根据霍兰德职业兴趣量表,选取上饶师范学院的

19个专业的507名学生为调查对象,通过问卷的方式力图发现当代大学生职业兴趣和专业的关系。该调查根据霍兰德理论,将专业划分为管理类专业、现实类专业、社会类专业、常规类专业、研究类专业和艺术类专业,同时将职业兴趣也对应划分为管理型、现实型、社会型、常规型、研究型和艺术性。调查显示的学生所学专业与其理想的职业兴趣之间的匹配度如下表所示^[2]:

学生的专业与理想职业兴趣吻合度表

学生专业	学生的职业兴趣排序						匹配度
	1	2	3	4	5	6	
管理类	现实型	管理型	常规型	研究型	艺术型	社会型	较高
现实类	管理型	现实型	常规型	艺术型	研究型	社会型	较高
社会类	现实型	常规型	社会型	管理型	研究型	艺术型	一般
常规类	现实型	管理型	社会型	艺术型	常规型	研究型	较低
研究类	现实型	管理型	艺术型	常规型	研究型	社会型	较低
艺术类	现实型	管理型	常规型	研究型	社会型	艺术型	极低

根据这个调查表可以发现两个现象:一是学生们所在的专业同他们的职业兴趣、想要从事的职业整体匹配度不高,这说明学生对所学专业不满意;二是学生们对现实型和管理型职业更感兴趣,这说明他们对现实类和管理类的专业更感兴趣,这些专业主要有公共事业管理、市场营销、经济管理、电子、计算机和生物技术等;三是学生们对社会型和艺术型职业不感兴趣,说明他们对社会类、艺术类专业不感兴趣,这些专业主要有社会工作、教育、心理学、音乐、舞蹈、美术和播音主持等。

根据以上结论,高职院校学生的培养也应该做出两个对应的举措,以便实现职业兴趣和专业的匹配以及“人职匹配”。首先,为改变专业和职业兴趣匹配度低的现状,高职院校应该持开放的理念,既不适合一入校就将学生的专业划分过细,更不适合将学生的专业完全定型化,以此避免学生根据职业兴趣选择专业的余地太窄。其次,针对现实型和管理型职业更受欢迎的现状,高职院校应坚持专业动态调整,适当提高现实类和管理类专业开设数量,或扩大现实类和管理类专业学生招收量;针对社会型和艺术型职业不太受欢迎的现状,高职院校也应该坚持专业的动态调整,大胆减少社会类和艺术类专业开设数量,

同时对这两类专业的开设申报予以收紧。

总之,高职院校的学生培养应该持开放、动态的专业设置理念,以便让专业匹配学生的职业兴趣,从而提升“人职匹配”度。

三、培养学生专业兴趣:“职业兴趣”匹配“专业”

目前,一种现实情况是,高职院校不可能总是频繁地调整专业来匹配学生的职业兴趣,其现实原因有二。首先,高职院校专业的设置是从国家和社会需求的高度出发的,有很多专业确实不被学生喜爱,但又是必不可少的。其次,高职院校的专业动态调整虽然是必要的,但也是一个周期较长的过程,因为专业调整既涉及新师资的培养和旧师资的调整、安置和重新上岗等问题,还涉及设备的更换等因素。因此,除了考虑专业匹配职业兴趣之外,也有必要考虑让职业兴趣匹配专业,即通过高职院校的教育来培养学生的专业兴趣,进而培养其职业兴趣。

实际上,学生的职业兴趣及专业兴趣是可变的,是可以通过教育重塑的,至少金斯伯格和舒伯的职业发展理论就持类似看法。金斯伯格认为,职业选择是一个发展性历程而不是一成不变的固定化决策,一个人从出生到十一岁是职业选

择的“幻想期”，从十二岁到十七岁是职业选择的“尝试期”，十七岁以后是职业选择的“现实期”。发展了金斯伯格理论的舒伯也认为，个体的能力、兴趣和人格特征与每种职业要求的能力、兴趣与人格特征之间，绝非单一的、固定不变的关系，是具有一定的弹性的，即每个人适合从事多种职业，而同一种职业也可以由很多不同的人从事。舒伯将个体的职业发展划分为三个阶段——成长阶段、确立阶段、维持与衰退阶段，并认为每个发展阶段都是个人与社会环境之间、自我概念与现实之间不断调适的动态过程^[3]。虽然金斯伯格和舒伯的职业发展阶段划分未必符合每个个体，但他们都共同地用“发展变化”的观念来看待人与职业的关系，这对丰富“人职匹配”理论具有重要意义。

由此来看，高职院校通过培养学生的“职业兴趣”来实现“职业兴趣”匹配“专业”，也是一条可行的且短时间内即可见效的“人职匹配”路径。

职业兴趣，就是个体对某种职业或者从事某种职业活动所表现出来的特殊倾向。职业兴趣与一般兴趣不同，它不仅仅包括兴趣本身，还包括职业能力和职业责任，即职业兴趣=兴趣+能力+责任^[4]。因此，高职院校可以通过培养兴趣、能力和责任来完成学生职业兴趣的培养。具体来说，高职院校对学生职业兴趣的培养可以通过以下方式进行：扩大感兴趣的职业选择范围；培养

与职业有关的间接兴趣；培养对该职业的情感，保持稳定而持久的对职业的兴趣以提升自己钻研该职业的热情和精力^[5]。至于职业能力的培养，除了让学生积极获得跟本职业有关的专业基本技能之外，还要尽可能多地让学生了解所从事职业的现状、发展动向等，另外还需要积极培养学生的语言表达能力和人格魅力^[6]。高职院校对学生职业责任的培养，主要是让他们了解从事职业后所要履行的义务、所要遵守的规范准则和所要恪守的基本纪律。当然，高职院校也有必要培养学生的职业荣誉感，让他们充分认识到将要从事职业的存在价值与意义，从而提升其对该职业的兴趣。

总之，高职院校应该充分发挥教育功能的作用，积极培养学生的职业兴趣，让职业兴趣匹配所学专业，从而提升“人职匹配”度。

四、结语

综合来看，“人职匹配”的理论和观念不仅在个体就业活动中具有重要的理论指导功能，而且可以用来研究高职院校学生的职业兴趣和专业匹配问题。具体而言，要实现“人职匹配”，高职院校既可以通过开放动态的专业设置让专业匹配学生的职业兴趣，也可以通过培养学生的职业兴趣实现职业兴趣匹配学生所学专业。事实上，根据实际情况将两者结合起来，效果会更好。

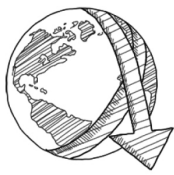
参考文献

- [1] 许燕.嵌入式行动:新时代党建引领基层治理逻辑:以苏州市 14 个经济发达镇改革为例[J].领导科学,2020(5下):7-11.
- [2] 罗文,樊祥胜.洛阳市经济发达镇行政管理体制改革试点初探[J].行政科学论坛,2017(2):26-30,42.
- [3] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社,2019:165.
- [4] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,

2020:85.

- [5] 王康艳.规范乡镇行政管理体制 提升基层社会治理效能[J].机构与行政,2020(2):38-40.
- [6] 习近平.中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(1).

责任编辑 董颖



一线传真

开封市委编办出台评估 审核办法

为加强对机构编制资源的有效管理，开封市委编办在全面分析机构编制供需态势下，日前研究出台《开封市新设机构、新增编制评估审核办法（试行）》（以下简称《办法》）。《办法》的出台对丰富全市机构编制管理制度体系，进一步提升机构编制管理的科学化、法治化水平，将产生积极影响。

一、强化刚性约束，注重制度建设。《办法》以《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制管理评估办法（试行）》等法规制度为依据，坚决贯彻上级对机构总量、编制总量实施限额管理的规定要求，通过全面梳理全市机构编制资源使用情况，深入调研一段时期内各重点行业领域对机构编制资源的需求态势，充分参考数据测算、分类比对、定性分析的结果后形成，实现了制度与工作的有机融合。

二、明确评审条件，注重标准细化。《办法》坚持将新设机构、新增编制的评审内容要素化、指标化、明细化，分解构建“三看四不”的评审指标体系，即：看是否符合法律法规、机构编制管理政策、党和国家机构改革要求，看与现实任务需要、经济社会发展需求、同层级同类机构设置相比是否确有必要，看现有手段是否无法替代、本系统内是否无法调剂等；对空编较多的单位、经费自理的事业单位、发现存在问题且未整改到位的单位、列入事业单位登记管理系统失信名单的单位不增加编制；多家机构整合的原则上编制只减不增。

三、规范评审程序，注重部门协同。为确保相关工作的有序开展和高效运行，《办法》对评估审核新设机构、新增编制申请事项做出明确分工。一是部门动议，主管单位对申请事项的合法

性、必要性、可行性进行充分论证评估，经研究决定后报市委编办。二是论证评估，市委编办协调相关职能部门初步审核论证申请条件，重大问题组织专家论证和风险评估，涉及经费问题征求财政部门意见。三是审核审批，市委编办研究制订调整意见，按管理权限提请市级相关会议研究决定后办理。

四、引入激励机制，注重正向引导。《办法》将激励保障机制引入机构编制工作，提出对部门提请的机构编制使用事项，除审核论证其必要性、合理性、可行性外，还将申请部门的工作实绩作为重要要素，用正向激励机制引导各部门将重心向服务保障全市重点工作任务转移，不断提高机构编制的内部挖潜力度。

新乡市持续深化城管体制改革 全面提升城市治理水平

新乡市坚持问题导向，持续深化城市管理体制改革，着力破除制约城市管理工作高质量发展的体制机制障碍，积极推进城市治理体系和治理能力现代化，努力提升人民群众的获得感和幸福感，改革取得明显成效。

一、高精度准备。一是深入学习调研。市委编办深入市城管局、市住建局等涉改部门开展调研，加强对洛阳、三门峡等地市改革经验的学习研究，并赴安阳、漯河等地进行实地考察，为科学制定改革方案奠定坚实基础。二是精心拟定方案。研究起草《新乡市城市管理体制改革实施方案》，将城市管理职能进一步梳理划转，进一步理顺和完善城市管理体制。三是细化责任分工。市主要领导亲自组织召开市城管体制改革推进会，进一步统一思想认识，压实改革责任，强力推进改革。

二、高协同推进。一是强化督促推进。及时

跟踪督促涉改部门推进改革任务落实，了解改革进度，并定期向市领导报告改革推进情况。二是密切协作配合。各涉改部门严格按照时间节点完成相关职能及人财物移交，组织、财政、人社等成员单位，配合做好人员转隶、经费保障等相关工作，确保改革工作扎实平稳推进。

三、高标准落实。一是及时修订“三定”规定。按照改革要求，市委编办认真研究起草“三定”规定，在征求相关部门意见后以市委办、市政府办名义正式印发市城管局和市住建局“三定”规定。二是积极理顺工作机制。职能移交、单位划转后，由市城管局牵头，会同市住建局等部门围绕理顺城市建设与管理工作机制，加强沟通协调，研究出台城市建设与管理运行衔接的办法和措施。

鹤壁市发挥机构编制基础性保障作用 助力人才工作高质量发展

鹤壁市深入贯彻落实人才强市战略，将机构编制工作与人才工作有机贯通融合，通过完善体制机制、构建发展平台、强化编制保障，密织引才留才育才的工作体系，为全市人才事业高质量发展提供强有力的机构编制保障。

一、创新制度机制引好“针”。在人才服务机制上下功夫，确保人才“引得进”。成立副处级的市高层次人才服务中心，为各类高层次人才引进、培养、使用服务，切实提供组织保障。建立健全“人才编制”制度，出台《人才编制使用管理办法》，通过“人编对号、人留编留、人走编销、建立人才编制调整台账”等方式，提高编制使用的质量效益，畅通人才引进渠道。开辟人才引进“绿色通道”，出台《事业单位自主公开招聘后置备案办法》，下放医院、高校等事业单位用人自主权，压实各单位党管人才的政

治责任和引才育才动力，确保紧缺人才及时精准引进。

二、搭建发展平台穿好“线”。拓宽人才施展的空间和渠道，确保人才“留得住”。创新人才培养模式，依托高职高专院校成立人才驿站，将招聘的人才选派到重点企业服务，由派驻企业承担人才的考核、培养和工资福利。5年服务期满后，根据个人意愿留任企业或安置到相关事业单位。此举打消了高层次人才到企业创新创业的后顾之忧，打破了企事业单位间人才流动藩篱，形成了人才引进的双赢局面。借势聚力省实验室创建工作，拿出20名事业编制成立淇河集成光电子实验室，着力将其打造成为基础科学研究和技术创新的中心、服务科技成果转化和科技企业孵化的基地、高端人才集聚和高水平创新人才培养的“蓄水池”。

三、强化编制保障织好“网”。积极保障省级儿童医学、肿瘤医学中心豫北分中心筹建工作，核定人才编制100名，用于招聘高层次医疗卫生专业人才，为建设辐射豫北的区域性医联体提供有力的人才支撑。积极支持市人才驿站建设，核定人才编制50名，首次招聘的10名高层次人才已对口安置到市重点科技企业，有效解决了企业人才瓶颈问题，丰富了事业单位人才储备。全力服务人才强市战略，支持鹤壁市本科院校申建工作，将挖潜创新收回的201名事业编制划转到鹤壁工程技术学院筹建处，为加强高等院校教职工队伍建设提供编制保障。

郑州市中原区委编办 推进开发区管理机构重塑性改革

为落实落细开发区管理机构改革的新政策新要求，打造经济发展的“新高地”，郑州市中原区

委编办以时不我待、只争朝夕的精神，抢抓机遇，克难攻坚，明确重难点、紧盯关键点、把握时间点，奋力抒写开发区管理机构改革“新篇章”。

一、明确一个重难点，重塑管委会管理机构。把组建一个与省级开发区相匹配的管委会作为突破点，拟将郑州中原特色商业区管委会、郑州公共文化区管委会整合，组建郑州中原区现代服务业开发区管委会，撤销设置不规范的开发区管委会，只保留一个开发区管委会。构建高规格的管理机构平台有助于在更高层次、更高水平上对接国内、国际知名企业，为打造新兴产业全产业链提供成长空间，夯实开发区高质量发展的“压舱石”。

二、紧盯一个关键点，实行“管委会+公司”模式。把开发区管委会职能去社会化、去行政化，加强经济管理和投资服务。组织相关街道办事处座谈调研，摸清社会管理职能范围，将教育、文化、体育、民政等社会管理职能，移交开发区所在地林山寨街道、绿东村街道等6个街道和区直职能部门负责。起草开发区管委会“三定”规定草案，将原开发区内设机构命名的“局”调整为“部”，与行政部门的“局、委”相区分。目前，已初步制定市场化转型方案，组建产投公司，采取市场化模式招聘1名副总经理，让专业人干专业事，加快推进“三化三制”改革步伐。

三、把好一个时间点，确保高标完成任务。区委区政府高度重视对开发区体制机制改革的领导，将其纳入区级重要改革事项，迅速成立由主要领导任组长、区委常委任副组长，组织、深改、编制、发改、统计等部门负责同志为成员的郑州中原区现代服务业开发区管委会（筹备组），统筹指导组织落实，压茬推进各项改革任务。筹备组建立工作任务细分台账，实行挂图作战、倒排工期、限期完成。相关局委指定联络人，建立信息共享机制，每日沟通进展情况、分析问题，对标对表省市要求，统筹、高效推进，确保按时

高质完成任务。

嵩县积极推进县域经济社会管理放权 赋能改革

为切实提升基层政府治理能力和社会管理水平，自2016年以来，嵩县积极推进县域经济社会管理权限放权赋能改革，持续分批分乡镇向基层下放县级经济社会管理权限187项，进一步强化了基层政府的公共管理和公共服务职能。

一、建立部门联动机制，增强统筹协调。放权赋能改革工作由县委深改委统一领导，县委编办、县司法局、乡镇政府等部门定期向深改委报告工作进展，总结工作开展情况，并及时报告存在问题及建议，不断完善工作措施。

二、聚焦基层管理职责，做到能放尽放。结合乡镇实际情况，采取乡镇“点菜”和县直部门“端菜”的方式，梳理下放县级经济社会管理权限事项，制定下放事项清单，切实做到能放尽放。同时，按照“成熟一批，下放一批”的原则，细化工作举措，明确责任分工，分批分乡镇下放，逐步推进，确保下放权限顺利进行。

三、明确管理权限，理清职责边界。结合下放县级经济社会管理权限，编制乡镇权责清单，并及时向社会公开公布，方便基层群众办事，提高审批效率和透明度。建立乡镇职责准入制度，依法依规按程序下放权限。推行乡镇权责清单制度，有效防止部门转嫁责任。

四、提升治理能力，方便群众办事。随着放权赋能改革的推进，部分县级经济社会管理权限顺利下放，乡镇的经济社会管理权限进一步扩大，群众办事效率得到显著提升，乡镇经济发展走向了快车道。

责任编辑 华 夏

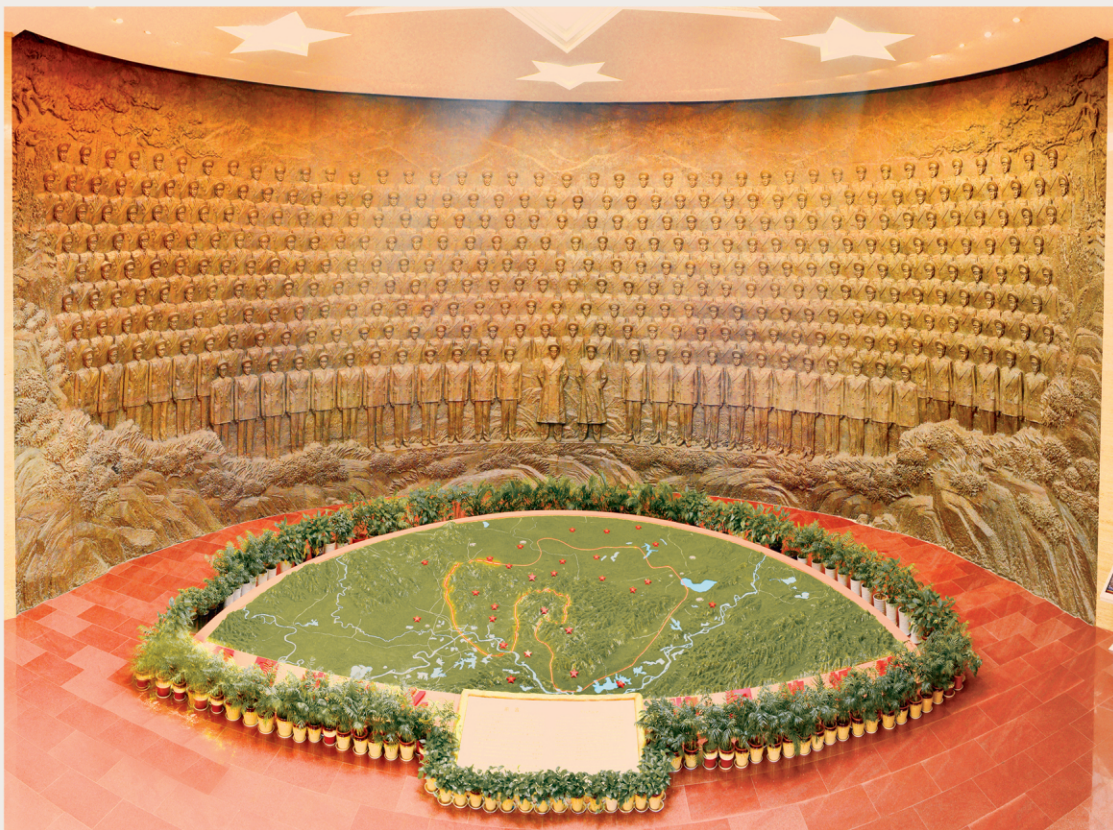


鄂豫皖苏区首府革命博物馆



鄂豫皖苏区首府革命博物馆于1985年由河南省委、省政府投资兴建，1990年开馆，时任国家主席李先念题写馆名。全馆规划面积230亩，占地面积175亩，建筑面积9589平方米。博物馆包括主展馆、鄂豫皖苏区将帅馆、英雄山和大别山国防教育园4部分。主展馆为仿古建筑，古朴庄严，气势恢宏，基本陈列《红色大别山》全面系统地介绍了鄂豫皖革命根据地的斗争历史。鄂豫皖苏区将帅馆是全国唯一一座集中反映曾在鄂豫皖苏区战斗过的349位开国将帅事迹展馆。

博物馆现有馆藏文物共计4147件，其中一级文物21件，二级文物110件，三级文物1096件，一般文物873件，未定级文物2047件。壁书《中国苏维埃第一次全国代表大会土地法令（草案）》，是迄今为止全国唯一保存完好、书写在青砖墙上的国家一级文物，被称为镇馆之宝。



鄂豫皖苏区将帅馆序厅内的将帅群雕



海天一色 摄影/陈根增

ISSN 2095-7017



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