

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 对深化街道综合行政执法改革的思考

■ 社区党建引领多元共治机制研究

■ 论家户制视域下新民主主义革命时期党的乡村治理措施与成效

■ 论法家的国家治理及其当代镜鉴



“人工天河”红旗渠



红旗渠，位于河南安阳林州市，是全国重点文物保护单位，被誉为“世界第八大奇迹”。20世纪60年代，林县（今林州市）人民在极其艰难的条件下，从太行山腰修建引漳入林工程——红旗渠，被称为“人工天河”。

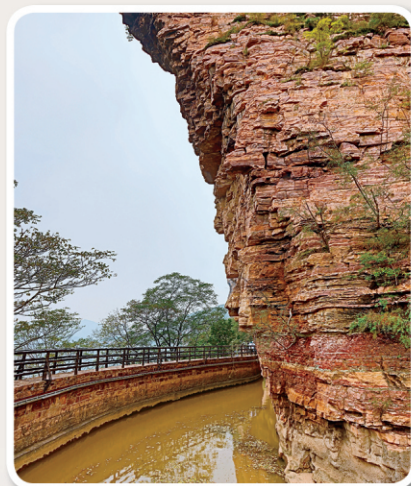
红旗渠工程于1960年2月动工，至1969年7月支渠配套工程全面完成，历时近十年。该工程共削平1250座山头，架设151座渡槽，开凿211个隧洞，修建各种建筑物12408座，挖砌土石达2225万立方米，总干渠全长70.6公里（山西石城镇—河南任村镇），干渠支渠分布林州全市乡镇。

2017年1月，红旗渠被列入《全国红色旅游经典景区名录》；2017年12月，红旗渠入选教育部第一批全国中小学研学实践教育基地、营地名单。

◎摄影/文明 史料提供/红旗渠纪念馆 文字整理/石羽



红旗渠青年洞



绕崖而流的红旗渠



红旗渠纪念馆全景

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 6 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 6 期 / 总第 90 期 / 2022 年 6 月 25 日出版

◇ 专题策划

坚持问题导向 注重“三个用力” 着力下好深化事业单位改革先手棋 / 鹤壁市委编办 / 4

围绕“四清”目录 用好三项举措 推动机构编制核查工作走深走实 / 驻马店市委编办 / 6

集聚发展动能 扎实推进放权赋能改革 / 濮阳市委编办 / 9

◇ 综合执法

对深化街道综合行政执法改革的思考 / 刘 敏 / 11

关于乡镇综合行政执法改革的实践与思考 / 裴娜娜 / 16

◇ 理论视点

贯彻落实《中国共产党统一战线工作条例》与统一战线工作的法治化研究 / 段中卫 王 琳 / 20

新时代美好生活需要内涵的框架建构 / 汤茂玥 刘 婷 / 25

从消除绝对贫困到解决相对贫困

——我国反贫困政策逻辑解析 / 郭 强 / 30

◇ 基层治理

社区党建引领多元共治机制研究

——以北京市 L 小区为例 / 杨晓锋 刘宏伟 / 36

论家户制视域下新民主主义革命时期党的乡村治理措施与成效 / 赵桂英 郑锦阳 / 41

新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式探析 / 常林亚 刘小闻 / 48

◇ 史海探政

论法家的国家治理及其当代镜鉴 / 侯军亮 / 53

元和十三年皇甫铸与程异同时拜相管理财政原因探析 / 刘子铭 / 57

◇ 一线传真

焦作市委编办落实落细监督职责切实提升监督检查质量 等五则 / 62

封面图片 / 2022 年 5 月 25 日,党和国家领导人习近平、李克强、王沪宁等在北京人民大会堂会见全国公安系统英雄模范立功集体表彰大会代表。

新华社记者 李学仁 摄

封底 / 草原晨韵 摄影 / 程乐意

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 13 * 2022-06 * n

坚持问题导向 注重“三个用力” 着力下好深化事业单位改革先手棋

鹤壁市委编办

去年以来，鹤壁市委编办强化党对机构编制工作的集中统一领导，坚持问题导向，树立系统思维，全面统筹管理事业单位机构设置、编制调整、人员使用，加大挖潜创新力度，激发全市高质量发展的活力，下好深化事业单位改革的先手棋。

一、紧盯关键环节，注重在机构编制源头把控上用力

深化事业单位改革的关键环节是机构编制资源配置，应从机构设置、编制配备之初加强把控。通过对市直事业单位机构编制事项分类调研、全面梳理，发现部分单位对加强现有在编人员的使用重视不够，存在“有人无事干、有事无人干”现象，习惯于通过设机构、要编制、增人员等思维方式来解决机构编制问题。针对这一现象，鹤壁市委编办以贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》为基本遵循，按照机构编制事项申请是否有利于坚持和加强党的全面领导等“五个是否”标准，经综合分析研判，先后对31个部门提出的58项申请事项不予受理，切实为市委编委当好参谋助手。

一是严把机构设置关。对申请增设机构的，首先考虑通过依托现有机构“赋职能”的办法解

决。如在未增加编制的情况下，结合开发区经济社会发展任务增加实际，通过优化配置开发区所属事业单位职能，满足其事业发展需要。能采取加挂牌子解决的不新设机构。如为加强水资源、水生态、水环境、水灾害统筹治理工作，在市河湖运行保障中心加挂市“四水共治”服务中心牌子。确需成立新机构的，按照“撤一建一”原则设立。如为适应应急管理体系和能力建设要求，在市安全生产救援中心基础上成立市应急救援保障中心，强化应急救援队伍专业化建设。

二是严把编制总量关。牢固树立编制总量红线意识，对确需增加编制的，能通过在部门内部调剂解决的，不新增编制。如为推进鹤壁市全域旅游发展设立了市文旅融合发展服务中心，所需的18名编制全部由市文广旅局在系统内调剂解决。下大力打破部门“编制固化”藩篱，加大跨部门调剂使用编制的力度。如为市应急救援保障中心新增加的31名编制，分别从市财政、民政、教体、自然资源、工会、科协等6个部门调剂解决。

三是严把人员用编关。确定了“满编单位不予进人、缺编单位严控进人、职能萎缩及自收自支单位不再进人”的用编审核原则，对部门提出的用编计划进行全面评估，严格事业单位人员招

聘、调入用编审核。去年共核减各单位用编申请182名，从源头上倒逼各单位主动解决人员优化效能提升问题。

二、突出工作重点，注重在整合“小弱散”事业单位上用力

深化事业单位改革的首要工作是优化事业单位职能配置。从市直事业单位职能体系运转情况看，部分事业单位职能弱化萎缩且规模较小、职能配置重复分散、职能配置与机构编制资源配备不相适应等是当前存在的主要问题。鹤壁市采取“三个一批”工作法，对“小弱散”事业单位进行整合，先后整合事业机构28个，核减编制353名，有效解决了事业单位机构编制资源低效配置问题。

一是将职能弱化萎缩的事业机构“撤销一批”。这部分单位一般规模较小、编制较少，其固有的职能已经弱化，人员长期闲置，如市文旅、交通等部门所属的会计工作站。有的设立时间超过两年，工作偏离主业，如市发改委信息中心。先后撤销市矿产资源补偿费征收办公室等12个职能弱化甚至消失的机构，核减编制56名。

二是将职能相近或设置分散的事业机构“整合一批”。对于将一类事业职能分开设置多个事业单位的，加大整合力度，如将市统计局两个副处级的农村经济调查队、城市经济调查队整合为1个副处级的社会经济调查队。对分布在同一或不同部门职能相近的事业单位，实行综合设置，先后对市场监管部门所属3个区消协、个协等16个机构进行整合，共核减编制141名。

三是将职能任务不饱和的事业机构编制“压缩一批”。这部分事业单位职能任务单一，但编制配备较多，如市图书馆、群艺馆、博物馆、科技馆等，通过适当压缩编制办法，先后核减市直15个部门所属部分事业单位编制81名。市民办公助职业教育管理中心帮扶的鹤壁汽车工程职业学院移交后主责消失，将其75名编制划转给鹤壁职

业技术学院。

三、着眼保障方向，注重在高效服务中心大局上用力

深化事业单位改革，不是简单的做“减法”，应是围绕中心、服务大局，盘活用好沉淀和低效配置的资源，把该减的坚决减下来，该加强的加强到位，切实把有限的机构编制资源用在刀刃上。为此，深入贯彻新发展理念，主动对接全市事业发展需要，着力加强涉及经济高质量发展、民生重点、安全稳定等重点领域的机构编制保障，编制资源使用效益进一步凸显。

一是在服务平安鹤壁建设上聚力。加强市域、县域社会治理现代化工作力量建设，设立了市、县(区)社会治理服务中心，健全综治服务体系，助推鹤壁获评平安中国建设示范市，成功蝉联“长安杯”。

二是在服务营商环境优化上助力。持续加强社会信用体系、知识产权保护、综合保税区等相关机构建设工作，助力营商环境成为鹤壁高质量发展的品牌。

三是在服务重点民生领域建设上给力。重新核定全市中小学教职工编制，促进基础教育事业均衡发展；着力保障省级儿童医学、肿瘤医学豫北分中心筹建工作，为两个中心建设提供人才支撑；关注一线调研疾控相关机构所急所需所盼，为市疾控中心增加10名编制等，为常态化疫情防控工作创造良好条件；综合设置市文明城市创建服务中心，服务全国文明城市创建工作。

市县事业单位重塑性改革即将开展，鹤壁市将按照省委编办的统一部署，进一步创新资源配置思路 and 方式，健全机构编制管理评估和动态调整机制，持续加大统筹调剂力度，重塑事业单位职能体系，实现事业单位功能再造，为鹤壁高质量发展提供好机构编制保障，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

责任编辑 华 夏

围绕“四清”目录 用好三项举措 推动机构编制核查工作走深走实

驻马店市委编办

为深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)、《机构编制监督检查工作办法》等机构编制法规制度,提升机构编制管理效能,驻马店市委编办紧紧围绕“四清”目标,用好三项举措,确保核查工作取得实效。

一、注重统筹谋划,下好“先手棋”

坚持把做好机构编制核查作为贯彻落实《条例》、推进机构编制法定化的重要抓手,按照省委编委和市委编委关于核查工作的相关要求,驻马店市委编办周密安排部署,扎实做好前期各项准备工作,打好机构编制核查“主动仗”。

一是方案制定到位。市委编委认真学习研究省委编委《河南省机构编制核查实施方案》,就方案起草的基本思路、总体框架、重点任务提出要求。市委编办结合市情实际及时起草了《驻马店市机构编制核查实施方案》(以下简称《方案》),经市委编委审定后印发。《方案》明确了核查范围和时间节点,规范了方法步骤和操作流程,同时绘制“三个阶段、五个环节”流程图,确保核查动作不走样、内容不漏项、范围无盲区,为开展核查提供了基本依据。二是力量聚合到位。成立了由市委常委、市委组织部部长任组长,组织、编制、人社、财政等部门负责同志为成员的

机构编制核查工作领导小组,各成员单位分别明确1名副职、1名业务科长具体负责核查工作。为更好发挥牵头作用,市委编办成立了主要领导任组长、分管副职任副组长、相关科室(中心)负责人为成员的机构编制核查工作专班,监督检查科负责核查工作的组织、协调、督导和日常联络,为工作开展提供了强有力的组织保障。三是业务培训到位。为实现全方位动员、全流程解读、全要素保障,在前期印发《方案》的基础上,根据省委编办印发的《机构编制核查工作手册》,结合工作实际,着重从细化工作流程、把握重点环节等方面完善了市本级核查操作细则,向各县区、市直各单位下发了《关于做好机构编制核查有关工作的通知》。及时召开了全市机构编制核查工作动员部署暨业务培训会,印制了《核查指标解释及填报说明》资料,相关负责同志详细解读和说明了核查范围、核查指标、核查步骤、关键环节等重点内容。同时,培训会现场就工作协调配合、工作流程和实际操作等问题进行了答疑,统一了数据采集口径、实名制系统指标标准,为顺利开展核查工作奠定了坚实基础。四是跟踪指导到位。实施过程中,注重站在单位的角度去操作,在导出单位信息和数据初审环节,为提高工作效率和质量,采取电话提醒和提前预约

服务，切实做到对核查事项理解不清的问题解释到位，对光盘操作程序和上报内容指导到位，对工作中发现的问题反馈到位，不让操作人员带着疑问去工作。

二、优化工作机制，打好“组合拳”

围绕组织实施加强综合调度，紧盯核心环节，严格程序要求，扎实有序推进。

一是完善机制，凝聚攻坚合力。坚持各方面力量同心同向、同行同力，做到责任共担、数据共享、疑难共解。落实专班推进机制。市委编办发挥牵头抓总作用，工作专班先后4次召开内部协调会，做好工作研判和力量布局。每一环节启动前，都对前期工作进行“回头看”，对下一环节需注意的重点事项提出要求，既通报核查工作整体进展，又分析解决工作中遇到的困难和问题，确保有序推进。健全部门协同机制。建立由编办、组织、人事、财政等部门组成的联席会议制度，定期沟通会商，听取部门意见建议，分析研判工作推进中遇到的问题，提出解决方案，联席会议无法决定的疑难问题提交领导小组研究解决。核查期间，先后召开3次部门联席会议，商讨推进工作。完善数据校核机制。将机构编制统计及实名制主要数据分别与干部配备情况、预算单位信息、参保信息等方面的数据逐条进行比对，既保证了核查工作精准、有效，又为今后管好用好机构编制资源打下基础。整个核查工作中，相关部门做到了提供数据到位、参与人员到位、配合工作到位，切实形成了工作合力。二是示范带动，市县协调推进。市本级始终坚持先行一步，示范引领，带动县区核查工作同步推进。一方面，建立核查工作报告制度，要求所属县区定期上报工作进展情况，及时了解核查工作进度；另一方面，对县区进行实地督导。2021年11月17日至25日，市委编办组成两个督导组，对县区核查工作进行了实地督导，了解核查工作进展情况，每个县区随机抽选1至2个县直单位和乡

镇围绕实地核实进行现场指导，结合问题给予相应的意见和建议。督导结束后，印发核查工作通报，发至县区委组织部长和编办。坚持每月督导研判，召集各县区党委编办主任及牵头股室负责人，围绕市县在核查推进中遇到的问题以及实地督导反馈的情况进行会商，边交流、边总结、边分析、边改进，做到节奏上促、难题上帮、方法上教，有效地推动市县核查工作同步深入展开。三是严把质量，抓好实地核实。严格抓好实地核实这一重点环节，把核实质量作为核查的生命线，力求核查的针对性、准确性和规范性。科学选定对象。首先，在量上落实要求。严格按照“实地核实的比例不低于本级核查单位总数的30%”的要求，确定实地核实的单位数量。其次，在面上不留死角。将机构类别和规格作为考量依据，确保实地核实的对象涵盖党政群机关及各类事业单位。最后，在点上突出问题导向。通过梳理分析市本级机构编制问题台账、巡视巡察、领导干部经济责任审计及选人用人专项检查反馈问题情况，将存在问题的单位列入实地核实名单。高效配置力量。充分发挥牵头作用，积极与相关部门沟通，及时通报核查工作进展和前期数据比对情况，并就有关问题召开协调会进行会商，完善工作机制。抽调相关部门人员组成4个实地核实督导组，每组由部门分管领导任组长，2名成员中有1名编办工作人员，以分组包干的形式，明确时间节点、任务和要求，各自到所分包的单位展开核实工作。把准核实重点。紧紧围绕“账实相符、账账相符”的要求，细化工作流程，制作了包括单位机构设置、领导职数核配、机构挂牌、在编人员与统发工资信息、人员基本信息、公示情况、编外用人情况等要素的实地核实记录表，发给各组成员，便于大家开展工作，确保核实全面，重点突出，情况真实准确。创新核实方式。首先，听与看相互印证，做到心中有数。在听的方面，既通过集体座谈会的形式听取单位核查工作进展、存在问题及意见建议的汇

报，又针对数据比对不一致和问题台账相关问题，随机对部分工作人员进行个别访谈，以便掌握真实情况。在看的方面，不仅看单位提供的核查相关文件材料，而且实地察看机构和人员信息公示、实际挂牌情况等。其次，点与面综合分析，把握核实质量。一方面，各个督导组根据分工，按照实地核实记录表列出的要点，逐项检查核实，既澄清单位的机构和人员底数，又具体掌握存在问题单位的整改现状。另一方面，综合研判各督导组反馈问题，重点发现个性问题，总结带有普遍性的共性问题，为深入发现问题促整改奠定坚实基础。最后，查与改贯穿全程，提高核查实效。通过实地督导，有针对地解决发现的问题：机构和人员信息有误的，提醒单位及时予以修改完善；对未进行公示的，要求进行不少于5个工作日的公示，并公布举报电话；对个别机构编制问题未整改到位的，帮助分析原因并找出可行性的解决办法。此举真正实现了机构编制核查与问题整改统筹推进，相得益彰。

三、坚持结果导向，用好“诊断书”

坚持把机构编制核查作为一次全面体检、自我提升的难得机遇，用好核查成果，提升机构编制管理科学化、规范化、法制化水平。

一是抓实问题整改。围绕数据比对、实地核实、督导反馈以及巡视巡察、审计等发现的问题，在认真梳理归纳的基础上，对核查发现的问题试行清单化管理，按照先易后难、分类施策的原则，压茬推进。建立问题督办机制，建立问题台账，逐单位下发整改通知单，明确整改的时间节点、整改方式、具体责任人，督促问题限期整改到位并提供相关佐证材料，逾期无正当理由整

改不到位的，对有关责任人进行约谈，责令说明情况，倒逼主管部门落实主体责任，确保问题清零。比如，针对群众通过“12310”举报的某县一事业单位15名工作人员机构改革后未按规定划转问题，我们及时调查核实，挂牌督办，当月即完成整改。二是抓严机制约束。严格贯彻落实机构编制法律法规和政策规定，强化机构编制“红线”意识，管住“源头”。围绕贯彻落实《条例》及配套法规制度，注重加强机构编制审批和监督检查的协作配合，将问题整改情况作为机构编制审批的要件，印发了《机构编制申请事项报送工作规范（试行）》，规范了机构编制事项申请受理审批流程，明确要求存在机构编制问题整改未落实或机构编制文件印发半年内仍未执行的，不予办理新的机构编制申请事项，有效地维护了机构编制管理的严肃性和权威性。三是抓好成果运用。把核查与机构编制管理相结合，聚焦即将开展的事业单位重塑性改革，坚持把核查结果作为评估机构编制执行情况与使用效益、深化党政机构改革“后半篇文章”和加强机构编制管理的重要依据。根据《机构编制监督检查工作办法》和《机构编制管理评估办法（试行）》等文件精神，市县同步选择三个单位和一个所属事业单位作为试点，围绕严格控制机构编制总量、挖掘部门机构编制使用潜能、提高机构编制使用效能，有针对性地制定细化评估指标，完善评估流程和方法步骤，对机构编制执行情况和效益进行全面评估，主动发现问题短板、找准改进路径，促进编制资源优化配置，提升机构编制管理科学化规范化精细化水平，为全市发展提供更加有力的编制资源保障。

责任编辑 华 夏

集聚发展动能 扎实推进放权赋能改革

濮阳市委编办

去年以来，濮阳市坚持以县域治理“三起来”为根本遵循，深入贯彻落实省委工作会议关于“推动县域经济‘成高原’”重要指示精神，按照省委省政府放权赋能改革工作部署，快速响应、狠抓落实，尽早实现了省赋予县（市）255项省辖市经济社会管理权限的有效承接和顺利运行，为县域经济高质量发展增添了动力活力。

一、“一盘棋”凝聚改革合力，确保“放得下”

一是高位推动。市委市政府高度重视县域放权赋能改革工作，市八次党代会报告明确提出要深化放权赋能改革，使县域发展要素配置更加高效、内生动力充分激发、质量效益全面提升。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》文件印发后，市委市政府主要领导均第一时间作出批示，要求加快抓好贯彻落实，成立了由市委副书记、组织部部长任组长，常务副市长任常务副组长的放权赋能改革领导小组，全面统筹改革工作。全省县域放权赋能改革推进会召开后，濮阳市三次召开专题推进会，要求坚持问题导向、结果导向，对标省委要求，以钉钉子精神推进改革。各县均成立由县委书记任组长、县长任副组长、各相关县直部门一把手为成员的工作领导小组，统筹协调、安排部署，确保此项工作开好局、起好步。

二是专班带动。市委编办牵头成立放权赋能改革工作专班，市直相关22个部门负责人同志为专班成员，对255项权限逐项认领并明确责任，负责对接省、县对口部门，做好承接工作具体落实。建立推进机制，实施台账管理，印发工作专

刊，定期召开联席会议，及时协调解决改革推进中的堵点、卡点、难点问题，形成改革合力。

三是市县联动。编制省、市、县三级放权赋能改革工作联络手册，建立联络员队伍，确保纵向沟通无障碍。实行工作通报，对工程进度每日汇总、每周调度，对存在的问题精准发力、狠抓落实。市委市政府督查局全程跟踪督办，将放权赋能改革列为年度重点考核内容，强力保障放权赋能改革高质高效推进。

二、“一张图”明确赋权路径，确保“接得稳”

一是坚持依法合规，科学赋权。组织市直部门加快梳理确认赋权事项信息，严格对照法律规定开展赋权。法律法规没有明确实施层级的权限，直接下放；个别法律法规明确由设区的市行使的权限，通过签订委托协议方式下放，就委托下放权限的内容、范围、期限及双方的权力、责任等逐项进行明确。

二是细化流程要素，精准指导。按照“依法行政、权责一致、高效便民、加快实施”原则，对255项经济社会管理权限承接工作作出全面安排。在省赋权清单基础上，增加市级业务部门及指导科室、建议工作流程、参考申报要件等内容，编印内容更加充实、流程更加详尽的厚达84页的《濮阳市推进省赋予县255项省辖市经济社会管理权限工作实施方案》和《实施清单》，使县级承接部门一目了然。各县同步制定承接工作方案，明确时间表、绘制流程图，实行挂图作战、对表推进。

三是开展赋权预演，优化路径。市直有关部

门制定赋权事项下放工作预案，对赋权内容、范围、程序、节点等进行明确，梳理总结权限下放后在手续办理、监管衔接、资源保障等方面可能出现的问题，编制重点事项提醒单，指导县级对口部门对赋权事项提前研究、提前部署。各县制定承接工作任务清单，积极制定参加市级业务培训计划，做好全面接收市有关部门交接档案资料准备，及时调整要素资源，梳理筹备进驻县行政服务大厅事宜等，

三、“一条链”强化放管衔接，确保“落得实”

一是强化业务指导。22个市直部门制定详细培训辅导计划，市级部门包教包会，县级部门应学尽学。通过线上视频会议、线下集中学习、驻点指导等方式，陆续组织2000余人次开展业务培训，事项培训率达100%。县级有关部门15天内全面熟悉掌握了255项事项业务办理流程，与省直相关部门实现了业务无障碍对接。市交通运输、发改、市场监管、卫生健康等部门针对梳理出的64项高频事项，优化办事流程，简化办理环节，逐项编制业务操作指南，开展模拟办理业务测试，确保县级对口部门工作人员实现“马上办、熟练办、便利办”。

二是加快赋权承接。制定《省赋予县（市）255项赋权事项交接协议书》模板，指导各部门牵头做好协议签订。印发《承接工作通知》，对市县交接步骤、关键环节、时间节点等进行统一明确。2021年11月18日，市直22个部门与各县对口部门全面签订交接协议，相关政策文件、档案资料、业务手册、服务指南、制式证明等资料同步交付各县，累计移交资料2100余件。

三是推进放管结合。按照“谁审批，谁监管；谁主管，谁监管”原则，濮阳市编制印发《省赋予县255项经济社会管理权限监管责任清单》，对权限下放后的监管责任进行逐项梳理和明确，厘清市、县职责边界。市级部门侧重建立

健全长效指导检查服务机制，县级部门做好事中事后监管，重点推进赋权事项办理流程、标准、时限、服务、承诺等标准化管理，提高审批效率和透明度。将赋权事项纳入市、县监管事项目录清单，运用“互联网+监管”方式，开展全程监管、跟踪问效，有效防止放管脱节、监管真空。

四、“一张网”持续提升效能，确保“用得好”

一是开展运行评估。印发《濮阳市放权赋能运行评估实施方案》，从事项运行、资料移交、人员培训、监管举措、办件情况、长效机制建立等方面，建立赋权运行情况考评指标体系，会同市委改革办、市委市政府督查局、市政务服务和大数据管理局等部门开展联合督导。实行月报工作制度，对255项权限运行情况逐项分析，及时会商解决存在的问题，对改革推进完成情况较好的县实行政策激励，考虑予以一定量的编制倾斜或机构保障。

二是调整权责清单。及时印发通知，对255项经济社会管理权限对应市、县部门权责清单动态调整工作进行安排；统一调整口径，就直接下放事项、与省赋权事项名称存在差异事项、权限下放后对区级权责意见的明确等拟定统一口径；统筹把握进度，市直17个部门共调整权责事项203项，5个县共调整权责事项1065项，市、县两级权责清单调整全面完成。

三是优化配套资源。优化调整机构编制资源，结合权限下放情况，医保、卫生健康等部门对内设机构设置和职能配置进行了优化调整。优化调整政务服务资源，以“能入尽入”为原则，将下放的255项权限与政务服务平台事项一一比对，梳理明确进驻县行政服务大厅事项，对应发布政务服务事项287项，以最快速度、最优服务开展线上赋权事项办理。

责任编辑 朱亚娟

对深化街道综合行政执法改革的思考

刘 敏

街道综合行政执法体制改革是解决多头执法、多层执法、执法扰民、基层执法力量不足等问题的有效手段，是提升执法效率和监管水平，加快推进政府治理体系和治理能力现代化的重要内容。郑州市金水区在推进街道综合行政执法方面进行了一些有益的探索，积累了部分经验，为全面开展街道综合行政执法改革奠定了基础。

一、街道综合行政执法改革的政策支持

(一) 上级对综合行政执法改革的要求。2019年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》指出：“推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，强化乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责。整合现有站所、分局执法力量和资源，组建统一的综合行政执法机构，按照有关法律规定相对集中行使行政处罚权，以乡镇和街道名义开展执法工作，并接受有关县级主管部门的业务指导和监督，逐步实现基层一支队伍管执法。建立健全乡镇和街道与县直部门行政执法案件移送及协调协作机制。除党中央明确要求实行派驻体制的机构外，县直部门设在乡镇和街道的机构原则上实行属地管理。继续实行派驻体制的，要建立健全纳入乡镇和街道统一指挥协调的工作机制，工作考核和主要负责同志任免要听取所在乡镇和街道党(工)委意见。”该《意见》对街

道的综合行政执法改革提出了明确思路，明确了街道综合行政执法改革的内容，为有效推进街道综合行政执法改革指明了方向。

(二) 法律政策的依据保障。以往法律规定对乡镇(街道)一级的执法权限界定是模糊的，仅规定了街道办事处为政府的派出机关，未明确规定街道办事处具体职权。《中华人民共和国行政处罚法》对县级行政处罚权的下放条件为国务院或者经国务院批准的省、自治区、直辖市有权决定下放行政处罚权。新修订的《中华人民共和国行政处罚法》规定：“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使。有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督，建立健全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度。”新法对于省级人民政府将行政处罚权赋权给街道在法律层面予以了明确和支持，提供了法律依据，破除了法律障碍，对深入推进街道综合行政执法改革意义重大。

二、金水区综合行政执法改革情况

街道综合行政执法改革是一个系统性工程，旨在解决基层“看得见的管不了”的问题，涉及紧贴基层实际的其他部门执法事项，因此改革时要统筹考虑，稳步推进。

(一) 街道综合行政执法现状。一是机构设置情况。金水区作为河南省会郑州市的中心城区,是河南省政治、经济、文化、金融、信息中心,辖区总面积136.66平方公里,辖17个街道,常住人口162万。按照郑州市委、市政府对金水区“中优”的功能布局,将辖区17个街道划分为城区和涉农两类,构建具有金水特色、符合金水实际的“8+2”基层组织架构,组建统一的综合行政执法机构——综合执法办公室,负责统筹协调、组织、指挥辖区内派驻和基层执法力量开展综合行政执法工作,牵头建立综合行政执法平台,履行明确赋予或授权的行政执法权等,配合有关部门开展生态环境治理、大气污染防治、环境攻坚等工作,为加快推进街道综合行政执法改革奠定了基础。二是执法权限下放情况。以提升基层治理水平,方便企业和群众办事创业为导向,按照“重心下移,权责一致,依法下放”的原则,参照《赋予经济发达镇185项县级经济社会管理权限指导目录》及《金水区政务服务办公室梳理出的街道“四级四同”权责事项目录》,以“能下放、能承接、急需用”的标准,完善“一门、一窗、一站、一网”审批服务模式,在街道原有60项政务服务事项的基础上,确定首批赋权事项9项。同时,研究制定《金水区区直职能部门职责下放街道准入制度(试行)》,对下放事权实施动态管理。第二批放权赋权实现37项医保社保事项街道“就近办”,有效缓解了社保网点业务办理压力。第三批放权赋权将车驾管、残联等3个职能部门的9项审批服务事项下放街道,使街道办理事项增加至115项,让党建引领下的惠民服务更贴近基层实际、满足群众需求。为解决职能部门部分高频事项无法下放的问题,给市场监管、警务、政务、社保配备了智能化设备,打造基层政务服务事项自助服务系统,无犯罪证明、临时身份证明、社保权益单、公积金、住房保障、青年人才补贴、税务等民生领域高频事项已实现自助办理。三是综合执法工作开展情况。17

个街道综合执法办公室成立以来,积极推进“街道吹哨,部门报到”的综合执法模式,统筹安排各部门执法,确保执法力量形成合力,切实发挥了综合协调辖区内的派驻和基层执法力量联合执法的作用。

(二) 其他领域综合执法现状。一是按照中央和省、市匡定的城市管理职责,结合金水区实际,2018年将相关的城市管理职责和综合执法范围内的行政处罚权及相应的行政强制权进行划转,并将原城市管理执法部门更名为郑州市金水区城市管理局,加挂郑州市金水区城市综合执法局牌子,列为区政府工作部门。成立郑州市金水区城市管理执法大队,分别向17个街道派驻执法中队,负责派驻地范围内的城市综合执法工作。城管执法大队执法人员300余人,涉及城市管理领域执法事项800余项。二是根据中央和省、市关于推行相对集中行使处罚权以及推进五大领域综合执法改革的整体要求,2020年金水区已将生态环境、农业、文化市场领域的执法人员及编制上划市里,区级层面保留了市场监管领域执法队伍,并完成区市场监管综合行政执法大队和18个市场监管所的组建,共有人员300余人,执法事项1000余项。

三、金水区街道综合行政执法面临的难点

部分市场监管、城市管理等领域的执法事项贴近民生、涉及公民及法人范围广,对违法事实清楚、高频多发的相关行为,由街道开展执法、实行属地管理,更易在前期发现问题,实现管理、执法、事后监督一体化,同时也可以让相关部门腾出更多精力开展专业性强、难度高的执法活动,从而更好地实现执法监管全覆盖。但在具体推进实施过程中还存在以下难点。

(一) 行政执法授权程序不明确。在授权具体环节存在操作困难。向街道放权赋权工作仅仅下放审批服务权无法解决街道面临的“九龙治

水”问题，部分街道迫切需要下放一定的行政处罚权，以解决多头执法、无序执法等问题。《行政处罚法》明确“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使”，但没有明确授权程序，而且市、区级无权赋权，若强制授权，将变成政府违法授权、街道违法执法，严重影响政府公信力和执行力。

（二）机构设置不能满足“综合”需求。深入推行综合行政执法还存在相关机构不健全的问题。《郑州市重大行政执法决定法制审核办法》规定：“行政执法机关无法制机构的，应当明确重大执法决定法制审核的工作机构。”“行政执法机关应当依法对适用一般程序作出的行政处罚决定进行法制审核。”但目前各街道并未设置法制审核机构，在由街道作为行政执法主体开展行政处罚等执法事项时，缺失法制审核环节，无法完成行政处罚。

（三）人员编制性质与执法要求不相符。城管执法和市场监管等执法领域人员存在不同性质编制问题，在深入推进街道综合行政执法改革的实际操作中存在困难。比如市场监管领域执法人员多为行政编制，城管执法领域多为事业编制，还有的执法单位是参公编制。长期来看，人员编制性质不同不仅带来管理上的不便，还易引起执法队伍的不稳定。此外，河南省行政执法证的办理数量是根据各单位的行政编制数量核定的，存在执法证件数额不足问题。

（四）跨部门执法职责整合衔接困难。街道综合行政执法需要按领域整合部分执法事项，往往涉及跨部门的执法职责整合，需要多个部门、多个领域之间的配合协作。在城市执法体制改革中，按照中央和省、市要求应将住房城乡建设领域的全部行政处罚权纳入城市综合执法。而在执法工作中，各行政处罚权的有效行使与相关的行政检查密切联系，若将住建局行政处罚权交由城

管局统一行使，而与之相关的专业性行政检查和监督等工作仍由住建局承担，极易造成部门间执法衔接不畅的问题。

（五）职权下放过程中的部门本位主义思想。在推进街道放权赋权改革中，大多数职能部门和街道都能从大局出发，严格落实改革精神，但部分单位仍然以部门利益为导向，存在本位主义思想。在事权下放过程中，街道与职能部门之间关于承接、下放哪些职权意见不一，有些审批服务执法事项职能部门不想放权，有的事项责任大、问题多职能部门不想管、急于下放，这些问题给深入推进向街道放权赋权工作带来不便。

（六）综合行政执法队伍能力素质与执法需要不匹配。随着执法范围的扩大，街道综合行政执法整体承接能力偏弱，执法人员法律素养、专业水平参差不齐，执法专业人员缺乏等短板问题逐渐暴露，综合行政执法改革面临着如何实现执法人员由“专”到“全”的转型的问题。同时，对执法人员的专业技能没有统一要求和考核，原有执法人员的专业知识有限，容易影响公正执法。此外，对执法人员的监督力度有限，综合行政执法还未形成内外部监督的有机整体，监督规范不明确等，容易出现监督机制流于形式、救济途径不顺畅的问题。

四、沿海地区街道综合行政执法的经验做法

（一）街道综合行政执法改革背景。杭州市下城区长庆街道于2019年5月开始，作为浙江省开展乡镇(街道)综合行政执法改革的试点，成为浙江省首批被赋予行政处罚权的街道之一。南京市秦淮区于2016年已开始探索街道综合行政执法改革，改革初期推动市场监管领域执法下沉，但当时的改革是将市场监管派驻机构与街道经济科室合署办公，并非真正下放，后期未见明显成效。在江苏省以及南京市的大力推动下，省政府

对秦淮区在相关街道和领域开展相对集中行使处罚权进行批复，2019年底秦淮区全面推进街道综

合执法改革。

(二) 两种改革模式对比

名称	牵头领导及部门	机构设置、人员配备	经费保障	下沉执法事项	改革运行情况
杭州市下城区	区城市综合执法局，长庆路街道试点	1.街道设内设科室“综合执法办公室(综合执法队)”，以街道名义执法 2.综合执法办公室人员由区城市综合执法局人员组成，共18人，受区城市综合执法局和街道双重领导 3.街道法制审核机构由街道副主任分管、街道综合信息指挥室负责人具体负责，并聘请法律顾问提供法律服务，出具法律意见	街道综合执法办公经费每年约200万元，其他执法经费100万元，办公经费由区城市综合执法局向街道拨付，其他执法经费街道协调解决	涉及城市管理、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、文化和广电旅游体育、卫生健康等5个部门16个领域共计288项，下放执法事项主要为小微事件、高效便民、专业性不强的职权	行政处罚案件全程网上办理，每年开展行政处罚约500项
南京市秦淮区	区委书记挂帅，组织部长、分管法制副区长全程统筹推进	1.设内设机构“街道综合执法局”，全权负责街道执法事项 2.综合执法局40人左右，由市场监管、城市管理、街道本级人员组成，公务员或参公编制 3.街道综合执法局领导干部人事任免权由街道决定。执法人员仍在原单位，日常管理考核晋升权限下放至街道 4.法制审核由司法所承担，司法所聘请法律顾问为街道综合执法提供法律服务	1.街道综合执法局每年工作经费100万元，其他途径解决300万元 2.设置九室一庭，建设综合执法指挥平台及指挥系统，指挥调度执法	涉及民宗、教育、市场监管、城市管理、应急管理、水务、人防、住房保障、建设8个领域共计283项处罚权，各街道承接事项一致，下放事项主要为简单、易行、多发以及没有执法队伍的职能部门和常年零执法且专业性不强的部门事项	行政处罚事项采取“集中+下沉”模式，专业性强的向职能部门集中，简单、易行、专业性不强的事项向街道下沉，设置案件移交过渡期

五、深入推进街道综合行政执法改革的思考与对策

结合上述存在的难点、先进地区改革经验做法和综合执法的多专业性、大综合性、大责任性特点，对深入推进街道综合行政执法提出以下几个方面的思考 and 对策。

(一) 建立协调机制，推进市级部门职能下沉。结合经济社会发展现状和特点，建立市、区、街道三级智慧统筹机制，协调市级部门基层审批服务执法事项的下沉接入，公安、税务等上级部门、垂直管理部门以及驻区机构的行政许可及公共服务类事项，按照“能进则进”的原则集

中进驻街道，实现“一口受理、一窗通办”。行政执法采取综合执法和专业执法的形式，常见、多发、简易事项由街道负责，专业性强、跨领域、跨区域、复杂事项由市级协调、区级负责、街道主战。全面梳理市级和区级共同承担且层级间职责不清事项，聚焦关注度高的城乡建设、生态环境、应急管理等领域，制定市级、区级、街道主体责任和配合责任清单。同时，由上级出台关于市级职能部门下沉审批服务执法事项相关规章制度，强化制度保障。

(二) 强化顶层设计，构建统一指挥体系。充分发挥统筹谋划、顶层设计作用，有针对性地建立制度、完善机制，为街道综合行政执法“立

柱架梁”。一是统一机构接权，确保运行顺畅。将“综合执法办公室”调整为街道所属事业单位“综合执法队”，统筹辖区内综合行政执法工作，牵头建立综合执法平台，负责具体执行工作，调整后的事业单位以街道名义开展执法。法制审核方面，在街道内设机构“党政办公室”增加法制审核职能，设置法制审核岗，负责法制案件的规范性、合法性审核，协助街道主任做好法制审核工作。二是因地制宜放权，确保权责一致。深入开展调研，综合考虑其他领域执法情况，在梳理河南省赋予经济发达镇185项县级经济社会管理权限和其他领域执法权的基础上，根据街道实际需要和承接能力，以“放得下、接得住、管得好”为原则，“分批次、有差别”推进权限下放，并将部门行政审批职权一并下放，设置案件移交过渡期，过渡期内仍以原单位为主，确保街道权责一致，促进街道属地管理优势充分发挥，提升基层治理能力。三是明确执法权责界限，加强执法规范建设。推动建立完善街道职责准入制度，制定区级职能部门、街道权责清单，街道职责准入清单，执法事项清单，定期更新和调整，明确执法范围和内容。制定相关原则，明确下沉人员范围、条件等事项，加大下沉人员执法培训力度，充分挖掘区直机关人力资源潜力，选派具有相关专业知识的优秀人员到街道工作，充实基层执法力量。

（三）建立运行机制，构建高效执法体系。

一是打造智能化全天候执法信息采集处置体系。

依托数智金水城市运营管理中心“城市大脑”平台在“采集信息、统筹处理、分发派遣”方面的智能化处置、快速反应优势，实现“发现问题—统筹汇总—智能分类—派遣处理—结案反馈”的全流程闭环式管理，通过信息化手段，实现全天候违法信息采集处置，将执法由“单打独斗”向“组合拳”转变，形成“统一指挥、快速反应、整体联动、运转高效”的具有金水特色的街道综合行政执法模式。二是创建全流程标准化制度管理体系。制定街道综合行政执法工作专业化、标准化、网格化、精细化制度，以及综合行政执法流程图、执法人员工作细则，明确执法人员岗位职责、行为规范、办理时限、监督检查、考评奖惩、责任追究、卷宗管理等内容，建立以制度管事、以制度管人、规范化操作、高效率执法的运转体系。三是建立信息化群众共治共享平台。统一整合执法信息，规范信息共享流程，建立执法部门之间、执法部门与民众之间的信息共享平台，消除执法部门间的信息沟通壁垒，及时发布执法动态，确保协作部门及时掌握执法现状。主动公开信息，让群众及时了解执法情况，同时开通群众线索举报通道，发挥群众治理的及时性、广泛性，更好地保证公平执法，提高执法效率。

（作者系郑州市金水区委编办主任）

责任编辑 石艳艳

关于乡镇综合行政执法改革的实践与思考

裴娜娜

乡镇为经济社会发展提供了大部分的人力和物力资源，是县域经济高质量发展的主要组成部分，是社会发展的基础。乡镇政府作为直面群众，直接提供服务、受理诉求的治理一线，治理能力强弱直接影响人民群众的幸福感、获得感。乡镇综合行政执法作为行政执法的“最后一公里”，是深化乡镇街道体制改革、完善基层治理体系的重要组成部分，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础性工作。

近段时间以来，洛阳市新安县委县政府坚持改革引领，全面实施乡村振兴战略，激发基层活力，推动县域经济社会管理权限向基层下放，以推进基层治理体系和治理能力现代化为抓手，以建立权责统一、权威高效的乡镇综合行政执法体制为目标，打通综合行政执法“最后一公里”，实现了“一支队伍管执法”。目前，全县共下放各类执法权限253项，385个基层执法网格高效运转，400余名网格员、1100余名持证执法人员活跃在基层一线，有力保障了乡镇综合行政执法工作开展。

一、关于乡镇综合行政执法的探索

（一）精准放权赋能，解决“权不够”的问题

新安县在放权赋能时以应放尽放为原则，对乡镇政府职能进行重新界定和明确，进一步理顺县、乡权责，较好解决了乡镇政府责任大、权力小、功能弱的难题。

一是加强组织保障，确保“放得下”。县委县政府高度重视，县委书记亲自挂帅，召开县委常委会议、县政府常务会议专题学习研究，明确了“应放尽放”的目标，确定了县级统筹、上下联动、乡镇落实的改革思路，召开专题会议进行动

员部署。县委编办主动对接、牵头抓总，召集各镇党委和县直10家赋权部门召开专题座谈会，充分研判讨论，确定下放乡镇权限清单，并对相关工作进行了详细安排，确保权限“放得下”。

二是强化保障支撑，确保“接得住”。县委编办会同司法局等部门对县直10个部门下放权限逐一梳理，形成了包含权限名称、职权类别、办理流程、主管部门、事中事后监管措施、经办联系人等要素的工作指南，帮助乡镇熟练掌握工作流程、办理要求、注意事项等。同时，县直各部门加强技术支持，强化人力、经费、装备保障，确保乡镇“接得住”。

三是细化权限事项，实现“用得好”。以执法事项清单为“总目录”，各镇结合本镇区位条件、产业结构等特点，将执法权限逐项细化分解，明确对象群体、区域分布和执法措施，同时，加强对辖区内住户、企业、商户、流动摊贩等执法对象全覆盖摸排统计，建立信息数据库，掌握活动规律，准确预判执法形势，提前介入，减少矛盾纠纷，降低行政成本，提高执法效率。

四是持续跟踪问效，做到“有监管”。严格贯彻《新安县乡镇综合行政执法联合执法制度》，县直赋权部门针对赋权事项逐项细化分解，制定事前指导计划和事中事后监管措施，定期抽查考评，做到“放权不放责”，各镇实行周总结、月汇报，定期向县直部门反馈执法情况，确保各项权限落实落地，形成县、乡两级协同配合、齐抓共管的工作局面。

（二）充实执法力量，解决“力不足”的问题

根据乡镇机构改革和事业单位改革工作要求，新安县积极优化乡镇执法机构设置和职能配

置,大力推进“减县补乡”政策,最大限度推进人员编制下沉,充实执法队伍力量,着力解决乡镇编制少、人员少、干劲不足的问题。

一是优化机构设置,实现职能清。以乡镇机构限额为红线,确立“一办一队”的执法机构新设置。“一办”即综合行政执法办公室,在党建工作办公室加挂牌子,全面承接上级赋权和委托下放的各类执法事项;“一队”即综合行政执法队,通过相对集中行使行政处罚权,以乡镇名义开展执法工作,解决了以往乡镇多头执法、交叉执法的问题,补齐了乡镇无专业执法机构、无稳定执法队伍,执法见效难、不持久的短板。

二是推行网格化管理,做到体制明。建立镇、村、组三级全覆盖的执法网格体系,乡镇长、乡镇主管副职、执法队长、片区负责人、村组干部、网格员各司其职,将各类执法事项和执法人员下沉到基层网格,依托网格建立日常巡查、线索上报、案件查处、结果反馈、考核评价的闭环工作流程,目前全县共建立乡镇网格11个、基层网格385个,实现了层层有人抓、事事有人管。依托综治部门“雪亮工程”视频监控系统,设立综合执法监控平台,实行违法行为线索收集与调查处理“双线并行”考评机制,完善配套奖惩措施,形成了权责明晰的综合行政执法运行体制。

三是加大“减县补乡”,保证力量强。用足“减县补乡”的政策红利,整合“小、弱、散”事业单位冗余编制,下沉乡镇一线,通过公开考试,优选县直自筹自支和差额补贴事业单位人员同步下沉乡镇。新安县共向各镇下沉事业编制250名,其中134名用于乡镇综合行政执法队伍,占下沉编制总量的54%。先后分2批次选招315人下沉乡镇,其中134人从事乡镇综合行政执法工作,充实乡镇执法工作力量,夯实基层执法基础。

四是完善激励保障,确保干劲足。针对县直单位人员对到乡镇工作存在的“不想下、不愿下、待遇没保障”等诸多顾虑,明确了下沉人员与乡镇事业财政全供人员同薪同酬,试用考核合

格后直接解决乡镇财政全供身份的政策,消除了其思想顾虑,提升了其工作的主动性和积极性。出台了《关于加强乡镇干部队伍建设的实施意见》,对乡镇工作人员的晋升渠道、交流调动、工资待遇、执法职能、工作环境等关键问题进行明确,注重激励措施、晋升渠道向乡镇执法一线倾斜,进一步激发了干事创业激情。

(三) 优化工作体系,解决“怎么干”的问题

以“严格、规范、公正、文明”为总要求,以解决实际执法问题为导向,新安县做优做实“统一规范+特色培训+协同配合”的工作体系,形成了“统一指挥、部门协同、整体联动”的乡镇综合行政执法新格局。

一是落实制度规范,标准更统一。在县、乡建立了涉及人员管理、协同配合、责任落实3类共13项制度规范,明确了基层执法人员岗位职责、行为规范、监督检查、考评奖惩、责任追究、培训指导、卷宗管理等基本制度,在各镇统一办公场所、统一标识装备、统一程序制度、统一制式服装,初步实现了以制度管权、用制度管人、规范化操作、高效率办事的运转机制。

二是强化特色培训,执法有重点。结合各镇治理现状和发展方向,有针对性地在城市管理、住房建设、耕地保护、矿产开发、环境治理等方面,组织县直赋权部门,通过“线上+线下”“理论+案例”“课堂+实践”等方式,对乡镇综合行政执法人员从执法依据、文书制作、调查笔录、文书送达等方面进行全方位、全流程培训,确保执法质量,打造执法亮点。同时加强对辖区内住户、企业、商户、流动摊贩等执法对象全覆盖摸排统计,有针对性地开展执法知识宣传培训,提升执法对象执法常识的知晓率和满意度。

三是统筹县乡关系,合力更强大。县直执法部门加强与各镇综合执法工作的业务衔接和业务指导,及时受理乡镇移交的案件线索,对执法过程中的热点难点问题及时会商研究,形成指导意见,达到“即受即办即通报”。司法、财政、人

社等部门,从行政执法事项、经费保障管理、人员岗位调配、执法考核评价等方面完善配套保障措施,确保综合执法效能更凸显。

(四) 提升治理能力,综合行政执法“显成效”

在做好权限下放、重心下移、“减县补乡”等基础工作的同时,新安县更加注重执法效能提升,打破了以往广大群众对基层执法工作生硬蛮横的印象,初步取得了基层治理共建共享的良好成效。

一是理顺职责权限,路径更清晰。通过放权赋能、机构设置、人员下沉,实现了乡镇政府权责一致,彻底解决了“看得见的管不了”的突出问题,有效打通了乡镇综合行政执法“最后一公里”,化解了“属地管理”的难题,强化了“属地管理”的效能,形成乡镇吹哨、部门报到、上下联动的综合行政执法工作新机制,建立起了“县乡一体、条抓块统”的协同治理格局。

二是提升执法水平,打造新动能。开展综合行政执法工作以来,通过理顺权责、充实力量、健全制度,执法工作和执法效能不断提升。截至目前,全县各镇共开展各类排查20000余次,处理占道经营、噪声扰民、私搭乱建、乱摆乱放等事项3000余起,拆除违章建筑30余处,制止违规建房80余座,处置违法占地60余起,调解宅基地纠纷50余件,督促整改环境整治问题300余件。避免直接、间接经济损失达6000余万元。

三是创新执法方式,营商环境强。各镇在开展执法活动中,积极压缩处罚手续,简化执法流程,助力推进放管服改革和优化营商环境,给经济社会发展营造出了宽松、有活力的发展空间。同时,以服务型行政执法建设为抓手,在全县推行了“第一次提醒,第二次警示,第三次警告,第四次严格依法处理”的柔性执法四步工作法,大大提高了群众满意度。

四是凸显执法成效,群众更满意。通过调整乡镇权责、补充力量,优化行政审批流程,高效开展执法工作,现已经基本形成了日常巡查、发现问题、督促整改的标准化流程,执法常识知晓

率大幅度提升,社会管理效能、群众满意度明显提高。今年以来,已有效预防、中止违法案件20余宗,清理占道经营流动摊位2000余次,纠正店外经营行为1800余起,深受沿街商户和人民群众好评,乡镇综合服务能力和社会管理水平逐渐提升。

二、存在问题

一是乡镇对部分权限的承接能力不够。在改革初期的向乡镇放权赋能研究讨论阶段,考虑到改革完成后,乡镇将以自己名义开展执法工作,承担几乎全部的法律后果,结合当前乡镇实际执法经验,技术水平、专业资质等不足的现状及乡镇反馈意见,为确保全县行政执法的持续性和稳定性,未将部分虽由乡镇政府承担、但专业性较强、装备水平要求较高、熟练人员培养难度大、周期长的行政执法事项,如县应急管理局关于危险品的管理等部分权限,直接赋权或委托下放至乡镇,影响了乡镇综合行政执法改革潜力和效能发挥。

二是执法人员综合素质仍需提升。目前各镇综合行政执法人员主要包含乡镇政府按“择优配强”原则统筹调配人员和“减县补乡”从县直人员补充两部分,虽已开展了系统性培训,但原有知识积累不足,接触法律专业知识少,全流程完成执法工作较少。乡镇工作尤其是综合行政执法工作具有综合性、复杂性等特点,涉及环境保护、自然资源、城市管理、市场监管、农林水利、文化旅游等众多专业较强的领域。除有针对性地引入的法律相关专业人员外,乡镇原有人员存在学历水平低、文字能力弱的短板,加之队伍磨合、观念转变不到位等原因,导致当前部分执法人员在办案技巧、法律法规运用与做好群众工作结合不够,缺乏跨镇区协同配合、妥善处理问题纠纷、应对突发状况等能力,从“弱”到“强”和从“专”到“全”的化学反应尚未完全显现,与高质量开展执法工作和群众的期望仍有一定差距。

三是舆论引导不足,法治氛围不够浓厚。改革以来虽多方式开展乡镇综合行政执法改革报

道、执法人员培训、执法事项宣传，但因开展时间尚短，群众对法律知识和执法常识的了解存在局限性，如部分商户仅知晓部分城市管理和市场监管领域执法内容，了解不深入，存在“知其然，不知其所以然”的情况，对应尽义务和应享权利不明晰，易造成误解纠纷，影响执法效果。

三、深化乡镇综合行政执法改革的建议

（一）提升乡镇承接能力

一是持续动态放权赋能。探索建立县、乡间动态阶梯式放权赋能模式，细化充实行政执法事项清单内容，各镇建立临时执法事项数据库，全程记录清单外配合县直部门执法的法律依据、执法文书、具体措施等信息数据。定期回顾总结，在全镇执法人员中推广学习，提升承接能力，待乡镇技术资质、人员水平等条件成熟后，县、乡协商共同依法持续推动赋权或委托下放。

二是优化乡镇人才结构。明确用人导向，强化干部交流，鼓励县直赋权部门中层干部、业务骨干到乡镇挂职锻炼，从事执法工作，带动提升乡镇执法人员水平，并作为评优评先、提拔晋升重要参考依据。强化执法人才引进培养，通过公务员、选调生招考，事业单位招聘，高层次专业技术人才引进等途径积极补充人才，引导乡镇科学报送用编申报计划，注重向相关的法律及相关技术专业倾斜，切实优化人员结构。

三是强化信息数据共享。将乡镇综合行政执法与“乡村振兴”、“放管服”改革、优化营商环境、便民服务建设紧密结合，畅通部门间沟通交流，实现乡镇层面横向统筹，县、乡两级间信息资源“多对一”共享，县直部门加强对乡镇信息数据，尤其是后续拟向乡镇下放的行政权力事项相关信息数据运用的指导。

（二）加大培训力度，提升行政执法水平

一是扩大培训范围，建强后备队伍。将综合行政执法日常培训对象由单纯的执法队人员扩大至乡镇所有具备从事执法工作身体条件人员，鼓

励在职人员考取并持有行政执法证，便于乡镇按照“优中选优”的原则，动态调整充实执法队，切实提升执法人员整体素质水平。

二是强化实践交流，提升执法能力。注重在实践中强化提升，常态化开展镇区间执法交流，在全县范围内统筹开展“异地执法”考核，检验锤炼执法队人员执法能力。落实跟班学习制度，有计划安排各镇执法人员轮流到县直相关赋权部门跟班学习，学习结束后，给予科学考核评价。

三是搭载培训平台，激发学习兴趣。县司法局在全县范围内借助“云上新安”“融媒体中心”“新安掌上12348”等平台开展培训宣传。各赋权部门通过钉钉群、微信群和公众号等，建立线上培训平台，定期发布法律知识、典型案例和剖析解释，定期组织执法知识竞赛。

（三）强化宣传引导，营造法治氛围

一是明确执法事项，实现公开透明。以执法事项清单为目录，将执法事项逐项细化，补充完善执法事项对象群体、区域分布和执法措施等内容，明确群众享受权利、应尽义务和禁止行为。同时收集公布典型案例，细化分析，帮助群众更深入了解权利和义务，争取群众支持和认可，推动形成群众有困难有问题愿意主动到执法队反映解决的局面。

二是开展普法活动，提升法律素养。在全县范围内大面积持续开展普法活动，结合新安县当前法治政府创建，通过政府门户网、云上新安、广播电视台、融媒体中心等各类平台，报道、转发县乡镇综合行政执法动态，宣传相关法律知识。

三是树立榜样典型，激发队伍活力。依托乡镇综合行政执法考评，以执法绩效、社会影响为依据，深入发掘一线执法人员中的先进人物，总结典型案例。设立动态“十佳榜”，定期评选执法人员榜样，加大宣传，引导社会公众认同，提升执法人员荣誉感。

（作者系洛阳市新安县委编办主任）

责任编辑 朱亚娟

贯彻落实《中国共产党统一战线工作条例》 与统一战线工作的法治化研究

段中卫¹,王琳²

(1.大连理工大学 马克思主义学院,辽宁 大连 116038;2.中共大连旅顺口区区委党校,辽宁 大连 116041)

摘要:《中国共产党统一战线工作条例》是党中央在《中国共产党统一战线工作条例(试行)》基础上进行修改完善后所形成的,是党的历史上第一部关于统战工作的党内法规。习近平法治思想所倡导的“坚持建设中国特色社会主义法治体系”,明确提出要把完善的党内法规体系纳入其中,这为新时代继续加强统战工作法治化提供了理论依据。《中国共产党统一战线工作条例》深蕴法治理念,坚持法治导向,贯穿法治思维,极富法治内涵。精准把握“统战工作法治化”的科学内涵,必须明确“统一战线”与“统战工作”、“党内法治”与“国家法治”、“法治主体”与“法治客体”等相关概念的基本内涵。在上述论证基础上,可从构建完善大统战工作格局、构建完善统战工作法治体系、增强统战部门法治保障能力三个方面推进统战工作的法治化。

关键词:统一战线;统战工作;法治化

中图分类号: D613

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2022)06-0020-05

统一战线在巩固党的执政地位、实现中华民族伟大复兴等方面均发挥着重要法宝作用。正如习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上所强调指出的:“爱国统一战线是中国共产党团结海内外全体中华儿女实现中华民族伟大复兴的重要法宝。”为充分发挥统一战线法宝作用,并持续推进统一战线工作的法治化,党中央于2015年5月18日印发《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,着重解决了统一战线工作党内法

规建设严重滞后的问题,为统一战线工作有效开展提供了制度依据,在统一战线工作的法治化进程中具有重要的里程碑意义。其后为适应和解决新形势下统战工作所面临的一系列新情况新挑战,并深入贯彻落实习近平总书记关于加强和改进统一战线工作的重要论述精神,党中央又对《中国共产党统一战线工作条例(试行)》进行了重大修订,并于2020年12月21日正式印发《中国共产党统一战线工作条例》(以下简称《条

收稿日期: 2022-02-27

基金项目: 中央高校基本科研业务费资助项目(Supported by “the Fundamental Research Funds for the Central Universities”)(DUT21RW123);大连市2021年统战理论研究立项课题(2021DLTZSK03)

作者简介: 段中卫(1986—),男,安徽六安人,法学博士,大连理工大学马克思主义学院讲师,硕士生导师;王琳(1984—),女,吉林长春人,法学硕士,中共大连市旅顺口区区委党校教员,高级讲师。

例》),这是党的历史上第一部关于统战工作的党内正式法规,它为进一步推进统一战线工作法治化建设奠定了深厚的制度基础,提供了有力的法理依据。

一、加强统战工作法治化的理论依据

习近平总书记在中共十八届四中全会第二次全体会议上强调指出:“法治体系是国家治理体系的骨干工程。落实全会部署,必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。”在2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上,党中央首次明确提出习近平法治思想,并系统概述了习近平法治思想的核心要义。党内法规体系,是指中国共产党依据党章所赋予的组织权力,在不依赖国家强制力保证实施的前提下,以党纪为后盾保证推进施行的制度规范体系。习近平法治思想创造性地将党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系之中,为加强党内法规建设、推动统一战线工作的法治化提供了理论依据^[1]。《条例》作为重要的党内法规,是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,在党内具有强制适用的法律效力,且通过对统战工作的规范和约束,实现了统战工作法治化的目的。

二、《条例》深蕴统战工作法治化理念

《条例》是由党中央依照党内立法程序所制定,依据党纪的强制约束力保证实施的,它从“是什么”“做什么”“怎么做”三个不同维度深刻阐释了统战工作法治化的科学内涵、主要任务、基本原则、实践路径,对统战工作的开展主体、开展对象、具体流程、保障机制等均进行了明确规定,为实现统战工作的法治化提供了基本制度保障,是法治理念在统战工作中的具体实践。

作为统领统战工作的基础性党内法规,法治

思维贯穿在《条例》始终。一是明确了中央统一战线工作领导小组、地方党委、统战部等相关主体在统战工作中的主要职责和主要任务,既为相关主体履职尽责提供了规则依据,也有效避免了责权不清等问题。二是明确把“协调推进统一战线领域法治建设”“依法治理民族事务”“运用法治思维和法治方式妥善处理宗教领域的矛盾和问题”等写入《条例》之中,深刻体现了法治思维在推动统一战线工作法治化过程中的重要地位。三是在党外代表人士队伍建设等方面明确了党外代表人士的认定标准、在政府组成部门中应当配备的正职数以及在各级政协中所应占比例,在相关条款表述中大量使用了“应当”这一专业法律术语,强调了制度的刚性,极大压缩了人治空间,深刻体现了法治思维所独有的强制性、规范性。

三、统战工作法治化相关概念辨析

推进统战工作法治化涉及统一战线、统战工作以及法治的主客体等内容,必须对这几个概念之间的区别与联系进行深入探讨,以避免认识上的混乱和误区,这样才能凝聚共识,精准把握“统战工作法治化”的科学内涵。

首先,必须明确“统一战线”“统战工作”的基本内涵。根据《条例》第二条的规定,所谓统一战线,是指中国共产党领导的、以工农联盟为基础的,包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的联盟。统一战线本身是一种政治联盟^[2],具有组织领导明确、联盟基础牢固、结盟对象多元、联盟目标清晰等鲜明特征。所谓统战工作,则是指在大统战工作格局下,由中央和地方各级党委统一领导,各级统战部门牵头协调,各有关方面各负其责,为实现统一战线根本目标而开展的各项具体性工作,是对统一战线各项内容要求的贯彻和执行。因此,在研究“推进统战工作法治化”

时，其指向显然应当是统战工作，而不应是统一战线。

其次，必须明确“党内法治”“国家法治”的基本内涵。党内法治是指以党章党规为依据，以党的纪律为后盾，以法治方式为核心，通过严格的制度性规定约束党员行为的治理性活动。国家法治则是以宪法法律为依据，以国家强制力为后盾，以法治方式为核心，通过明确的法律规定约束全体公民行为的治理性活动。二者的共同点在于均统一于中国共产党的领导，均是以法治方式开展国家治理活动，均系中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，均体现人民根本利益、反映人民共同意志。区别在于党内法治是以党章党规为依据，国家法治则是以宪法法律为依据；党内法治是以党纪为后盾，国家法治则是以国家强制力为后盾；党内法治适用的对象是全体党员，国家法治适用的对象则是全体公民；党内法治效力范围更小，约束力和执行力更强。此外，党内法治与国家法治之间还存在相互衔接和转化的问题。因此，推进统战工作的法治化，必须从党内法治和国家法治两个层面进行论述，而不能不加区分地把这两个层面混淆起来。

最后，必须明确“法治主体”“法治客体”的基本内涵。统战工作是中国共产党夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，是由中国共产党首创并主导开展的，故统战工作的逻辑起点显然是在党内，必须首先明确统战工作法治化的主体是中国共产党，客体则是统战工作行为，即针对《条例》第十二条所明确适用的十二类党外人士所采取的各种统战工作行为。只有明确了统战工作法治化的主客体，才能避免法治主体责任泛化、法治客体认识混乱等不利后果。这也就意味着，统一战线工作法治化只能在党内法制层面全面推进，而不能将其直接扩展至国家法治层面，但在必要时可将部分统战工作所涉及的需要国家层面进行统筹的事务进行专门性立法。

四、关于推进统战工作法治化的宏观思考

（一）构建完善大统战工作格局

统战工作专业性强，所涉部门、领域、人员众多，涉及政党关系、党内与党外关系、民族关系、阶层关系、宗教关系、海内外同胞关系等。处理好方方面面的关系，解决好方方面面的问题，不仅需要统战、宣传、组织等部门精诚协作，也需要民族、宗教、公安、教育等部门通力协作。因此，团结、联合、联盟是统战工作永恒的主题，构建党委统一领导、统战部门牵头协调、有关方面各负其责的大统战工作格局是现实的必然选择^[3]。在大统战工作格局下，党委统一领导是根本核心和政治保证，统战部门牵头协调是关键环节，而有关部门各负其责则提供了有力支撑。

推进统战工作法治化，必须把党委统一领导放在首位。一是要健全党委统一领导的体制机制。各级党委应当建立定期讨论和不定期讨论相结合研究统战工作的制度，专题研究、讨论、决定统战工作中的重大问题。二是要善于运用法治思维和法治方式领导统战工作，对于《条例》施行过程中遇到的新问题，要通过及时修订、完善，或通过细化实施细则等方式及时回应现实关切，确保所有统战工作均有章可循、有规可依。三是应紧抓领导干部这一“关键少数”，不断加强对各级党的领导干部法治素养的培育和提升，增强其主动遵章守法的意识，推动其由传统的人治思维向现代的法治思维转变，从而凝聚全党共识，共同致力于推进统战工作法治化。

推进统战工作法治化，必须紧抓“统战部门牵头协调”这一关键环节，充分保障其“协调推进统一战线领域法治建设”这一重要职责作用的发挥。一是不断增强统战部门法治建设能力。统战部门是党委决策的主要执行部门，也是党委获取统战信息的主要来源渠道，同时也是其他相关

方面开展统战工作的主要支撑，起着上下贯通、左右联动、内外融通的关键枢纽作用，因此，必须不断提升统战部门法治建设能力。建议把具有法律职业资格、深厚法律功底以及丰富实务经验的法律专业人士引入统战部门，由其协助开展统一战线领域法治建设。同时在重大事项上注重听取、吸收知名法学专家的反馈意见，确保统战工作法治化建设的专业性、科学性。二是统战部门自身要率先垂范，以自身的法治化助推统战工作的法治化。统战部门必须注重自身法治建设，在工作流程、信息公开、经费使用、推荐干部等所有重要环节均做到有章可循、有规可依、有据可查，力求决策合规、流程合法、结果合理。

推进统战工作法治化，必须充分发挥有关部门的有力支撑作用。一是建立完善统战部门与其他有关部门之间有效沟通的联动机制。要明确统战工作所涉有关部门的具体范围、主要职责，并明确其与统战部门之间的权责边界，确保二者之间既无职责冲突，也无缺位地带。同时应为未来所可能遇见的新情况新问题预留制度空间，明确二者在党规无明文规定不可为的情况下，均应积极主动作为，主动相互补位，确保工作无死角。二是加强各有关部门自身法治建设。各有关部门必须加强对《条例》内容的学习，必须在《条例》规定基础上建立完善本单位开展统战工作的具体制度规则，同时应积极加强自身法治人才队伍建设，确保自身统战工作的合法、合规、合理。

（二）构建完善统战工作法治体系

在国家法治层面全面推进统战工作法治化的条件和时机尚不成熟的情况下，应以加强党内法治为核心，以党章党规为依据，以《条例》的施行为切入点，建立健全以“完备的党规体系、高效的实施体系、严密的监督体系、有力的保障体系”为核心内容的统战工作法治体系。

其一，建立完备的党规体系，就是要在《条例》规定基础上做好《条例》的解释、细化等工作，参照司法解释的具体运行模式，构建党内法

规解释机制。各级党委可根据《条例》规定制定具体的实施细则以细化流程、明确职责，并报上级地方党委备案，以便为统战工作的开展提供完善严密的制度规范依据。当然，因统战工作本身也是国家治理的重要范畴，其并不仅仅是中国共产党的党内事务，故随着《条例》运行机制的逐步完善，对于须全体公民共同参与完成的统战事务，可由国务院制定专门的行政法规，或者由全国人大常委会制定专门的法律进行调整。

其二，建立高效的实施体系，就是要在《条例》规定基础上做好《条例》的实施工作。党内法规的权威性与生命力在于其不折不扣的实施。高效的实施体系是推进统战工作法治化的关键。在大统战工作格局下，要建立高效的实施体系，必须严格对照《条例》规定，对中央统一战线工作领导小组、地方党委、各级统战部门、各有关方面等实施主体的职责分工、工作流程等进行明确，确保职责明晰、流程公开，确保《条例》所确定的统战工作要求能够依法依规、公开公正地高效开展。同时中央统战部门要建立定期巡视巡查制度，对《条例》实施的全过程各环节均进行严密监察，确保《条例》的实施不走形、不变样。

其三，建立严密的监督体系，就是要牢固树立“有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究”的法治监督理念，通过严明的纪律和坚决的追责对《条例》赋予各实施主体的权责进行严密的监督，尤其是要重点监督《条例》的实施情况。要把党内纪检的执纪监督、人大代表的人大监督、政协委员的民主监督、统战部门的内部监督、监察部门的监察监督、来自人民的群众监督和司法机关的司法监督有机结合起来，形成多级联动的监督格局，并从制度层面将该监督格局规范化、体系化、法治化，从而形成系统完备的法治监督体系。

其四，建立有力的保障体系，就是要为《条例》的法治化实践提供充足的人力物力财力保障，尤其是要注重统战工作法治人才的培养和统战工

作法治文化环境的培育。在统战工作法治化理论研究方面,应当设立专门的课题研究基金,鼓励高等院校、科研机构开展专题研究,通过一系列原创性理论成果助推统战工作法治化。同时应当推动统战队伍与司法队伍、律师队伍、科研队伍之间的岗位交流和理论研讨。可建立由律师、法官、检察官、法学专家等组成的法治建设顾问专家库,由入库的专家在涉及重大决策问题时提供专业法律意见,全方位增强统战工作法治化的专业支撑。

(三) 增强统战部门法治保障能力

统战工作对象涉及社会不同阶层,而各阶层间的利益诉求又有明显差异,各阶层存在各种类型的法律需求。推进统战工作法治化,必须在法治轨道上对这些法律诉求提供切实可行的法律解决建议。

一是设立专门的法治保障部门。法治化建设必须由专门的组织机构、专业的法治人才负责推进。建议统战部门设立专门的法治保障部门,在统筹规划统战部门自身法治建设的同时,主动与律协、公共法律服务中心等服务组织以及统战对象进行有效沟通、需求对接,搭建法治保障平台。通过专门的法治保障部门持续不断增强法治保障的能力,不仅有助于减少社会风险,助推法治建设,而且可以极大地增强各统战对象对统战

工作的满意度和黏合度,有助于推动统战工作自身的法治化建设。

二是主动开展法治教育宣传活动。推进统战工作法治化,必须把增强自身法治理念与增强统战对象的法治理念有机结合起来,这就需把主动开展法治教育宣传活动作为一个重要的突破口。建议统战部门建立法治宣传教育常态化机制,建立内部定期学习、外部定期宣传的体制机制。在教育宣传内容方面,要把与国家宏观治理相关、与统战部门建设相关、与统战对象利益攸关的法律法规、案例判例等作为学习重点。在教育宣传形式方面,要把线上线下有机结合起来,增强培训形式的灵活性。

五、结语

统战工作法治化是新时代统战工作创新发展的必然趋势,是大统战工作格局下的必然选择,是全面依法治国时代的必然产物,也是贯彻落实《条例》要求的必然路径。推进统战工作法治化,不仅可为健全党内法规制度体系积累丰富经验,也有助于进一步增强党依法执政的能力和本领,推动党内法规由纸面上的制度优势转换为实践中的治理优势,进而进一步发挥统一战线的法宝作用。

参考文献

- [1] 雷明贵.《中国共产党统一战线工作条例》修订的重大意义与价值[J].湖南省社会主义学院学报,2021,22(1):25-27.
- [2] 邓凯.统战工作法治化的科学内涵和恰切路径[J].天津市社会主义学院学报,2020(3):5-9.

- [3] 朱小宝.贯彻《中国共产党统一战线工作条例》的四个维度[J].湖南省社会主义学院学报,2021,22(1):28-30.

责任编辑 石艳艳

新时代美好生活需要内涵的框架建构

汤茂玥,刘 婷

(河南师范大学 科技与社会研究所,河南 新乡 453007)

摘要: 进入新时代,人民群众对美好生活的需要成为重点,如何理解新时代美好生活需要的内涵就变为重中之重。可以说,新时代的美好生活需要不再是单纯的日常用语,它已逐步发展成为包含着多方面内容的体系结构。因此,通过理论底基、一根红线、动力引擎、时代特征四个方面对其进行框架建构,可以更好地把握新时代人民的美好生活需要之内涵。

关键词: 美好生活需要; 马克思; 新时代

中图分类号: D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)06-0025-05

党的十九大报告指出:“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。”^[1]这是自党的十一届六中全会之后,我国社会矛盾的又一次重大转变。从“物质文化需要”到“美好生活需要”的转变预示着我国社会发展进入了新阶段、新时代。与此同时,习近平总书记在党的十九大报告中曾多达十四次地提到人民的美好生活需要。可见,人民的美好生活需要已经真正成为党和国家关切点,成为国家在新时代亟待解决的主要问题。“美好生活需要”并不是一个单一的概念,而是建立在马克思需要理论的基础上,将人民当作其核心、将奋斗作为其实现的助推器,并且具有鲜明时代特征的一个体系结构。

一、支撑美好生活需要的理论底基:马克思需要理论

马克思主义是中国发展的指路明灯,它为中

国前进道路提供了理论基础,我国现实社会中的许多问题都能在马克思恩格斯的著作中找到答案,关于“需要”的问题也不例外。马克思恩格斯在其著作中多次探究“需要”问题,最终形成了唯物史观视域下的马克思需要理论。马克思需要理论把人的需要按照由低到高的层级划分为生存性需要、享受性需要、发展性需要。生存性需要是人类最基础的需要,是保持人类生命活动所必需的,如吃、喝等。当最基本的生存性需要被满足之后,人们就会开始出现享受性需要,即当人民能够“吃饱饭”后,就开始渴望“吃好饭”。最后,马克思认为人类还有一个终极需要,即“自由而全面发展”的需要,简言之,即发展性需要。满足人民的生存性需要、享受性需要是人民产生发展性需要的前提和基础。另外,马克思还按照需要的对象将人的需要划分为物质需要与精神需要两类。物质需要是指人类对于物

收稿日期: 2021-12-10

基金项目: 河南省研究生教育项目(2019SJGLX085Y)

作者简介: 汤茂玥(1997—),男,河南孟州人,河南师范大学科技与社会研究所助理研究员,研究方向为马克思主义哲学;刘婷(1988—),江苏丹阳人,新乡学院马克思主义学院教师,研究方向为思想政治教育。

质的需求，如人对房屋的需要、对食物的需要。精神需要则是指人在精神上的追求，如尊重、爱情、友谊。应当注意的是，这些需要都不是独立存在、互相分隔的，而一直处于互相联系、融合之中。

进入新时代，人民的美好生活需要被频繁提及。它不仅是对马克思需要理论的继承，更是马克思需要理论在新时代的弘扬。其实人民对美好生活的向往一直存在，不同历史时期对美好生活的具体需要内容不同。在古代，人民的美好生活需要是渴望实现一种“大同社会”。到了近代，西方国家的侵略使得中国人民饱受战火纷扰，这一时期人民的美好生活需要是渴望能有一个和平统一的祖国。进入新时代，人民的美好生活需要更是发生了翻天覆地的变化。马克思并未在其著作中明确表达过美好生活需要，但是根据分析，新时代的美好生活需要其实就是马克思所说的生存性需要之外的更高层级的需要，如精神需要、享受性需要甚至发展性需要。但是，这也不代表新时代人民的生存性需要可以不被重视，新时代必须在更高质量地满足人民生存性需要的同时，满足人民对于享受的需要、对于精神的需要、对于良好生态环境的需要等一系列更高层级的需要。

二、贯穿美好生活需要的一根红线：人民

人民作为国家的主人，作为社会活动的主体，是贯穿于整个美好生活需要的一根红线。

首先，人民是美好生活需要所特有的主体。马克思承认动物具有需要，但认为它们的需要是粗糙的、被动的，仅仅是维持自身生命存在的需要，“只生产它自己或它的幼仔所直接需要的东西”^[2]。所以，动物不可能存在对美好生活的需要。人类则不同，美好生活需要就是马克思所认为的更高层级的需要，与动物那种被动的、简单的生存性需要截然不同。换言之，人类的存

在是美好生活需要存在的前提与基础，没有人类的存在就不会出现美好生活需要。因而，人民是美好生活需要特有的主体，美好生活需要是人所特有的需要。

其次，美好生活需要的产生与实现依靠人民。人们的美好生活需要不会凭空出现，也不会自动实现，它的出现与实现都离不开人民实践活动的作用。在人类诞生初期，人的需要与动物的需要几乎相同，都是为了维持生命存在的生存性需要。人们学会实践活动后，就能够通过劳动来满足自身的某些需要，马克思说过：“第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身。”^[3]生产就是进行实践活动，人类通过生产会从低到高逐级满足自身的需要，低层级需要得到满足之后就会促使出现更高层级的需要。因此，需要的出现和实现都离不开人类实践活动的作用。美好生活需要同样是如此。具言之，一方面，美好生活需要的出现依靠人民。在我国生产力还不够发达时，人民最渴望的是吃得饱、穿得暖，人民的生存性需要占据首位，这时美好生活需要并未出现或者说并不是人民最需要的。目前，我国人民经过多年的努力，经济水平、现代化水平等综合国力已位居世界前列，人民的物质文化需要已经基本得到满足，此时，人民开始有对美好生活的向往，即出现了更高级的美好生活需要。另一方面，美好生活需要的实现依靠人民。习近平总书记说过：“实现我们的奋斗目标，开创我们的美好未来，必须紧紧依靠人民。”^[4]人民群众是历史的推动者，社会要发展、梦想要实现都离不开社会中的每一个人。所有需要的满足都离不开人类自身，从最基础的生存性需要到马克思所说的人类最终的发展性需要，每一个需要的满足都要求人民脚踏实地的努力。

最后，实现美好生活需要的最终目的是人民。在资本主义社会，资本家所做的一切都是为了获得大量私人财富，其他人都只是资本家们

获得财富的工具、手段，资本家们“力图创造出一种支配他人的、异己的本质力量，以便从这里面获得他自己的利己需要的满足”^[5]。因此，资本主义社会中人民并不是最终目的，财富才是。而马克思主义不同，马克思恩格斯终其一生都在探索人类如何“自由而全面发展”，都在寻找实现人类解放的道路。作为以马克思主义为指导的无产阶级政党，始终为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，是中国共产党的初心与使命，中国共产党做的一切都是为了人民能过上幸福美好的生活，可以说人民是我党所做的一切的最终目的。正如习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话所说，“在更高水平上实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，让发展成果更多更公平惠及全体人民”^[6]，体现出中国共产党始终践行着为人民服务的宗旨。因此，实现美好生活需要的最终目的不是个别人、少数人的幸福，而是全体人民的幸福。

三、实现美好生活需要的动力引擎：奋斗

奋斗简单来说就是克服各种困难去达到某个目的。其中包括了三层含义：第一，必须努力去实践、去行动；第二，会经历许多困难；第三，最终会实现某个目标。这三层含义能够分别对应美好生活需要满足过程中的三个阶段：第一个阶段是我们为了实现美好生活要行动起来，第二个阶段是在行动的过程中会遇到许许多多的困难，第三个阶段是我们通过克服这些困难最终满足自身美好生活需要。习近平总书记曾多次提出，“幸福都是奋斗出来的”“要幸福就要奋斗”。可见，奋斗是美好生活需要得到满足的动力引擎。

一方面，奋斗能够使人民美好生活需要得到满足。人与动物最大的区别就是劳动，即“一当人开始生产自己的生活资料，即迈出由他们的肉

体组织所决定的这一步的时候，人本身就开始把自己和动物区别开来”^[7]。人类最初通过劳动来满足自身基础的生存性需要，当人类生存性需要得到满足后就会出现更高层级的需要。任何需要的满足与发展都离不开人类的劳动，美好生活需要同样如此。自新中国成立以来，中国人民通过不懈奋斗使一个久经磨难的国家实现了站起来、富起来、强起来，人民的基本生活得到改善、物质文化等基础需要得到满足，人们不再为了吃、穿、住发愁，即人们的生存性需要已经得到极大满足。在此基础上，人民产生了美好生活需要，并且美好生活的需要已经逐步成为新时代人们最渴望、最关注的需要。这种需要的满足同样要求人民继续奋斗。习近平总书记曾强调：“真抓才能攻坚克难，实干才能梦想成真。”^[8] 总而言之，无论是物质需要、精神需要、生存性需要、发展性需要，还是新时代的美好生活需要，这些需要都只有依靠人民的艰苦奋斗才能够获得满足。可以说，中华民族的奋斗史就是人民美好生活需要的满足史，奋斗是人民美好生活需要得到满足的助推器。

另一方面，奋斗本身就属于人民美好生活需要的一部分。马克思将劳动看作是共产主义社会中人类的第一需要，是人类必不可少的需要。在马克思那里，“劳动”与“奋斗”有着相似之处。马克思认为做任何事情都不是一帆风顺的，而是会经历多种挫折、磨难。尼采也曾说过一切事物都是曲折地接近自己的目标。可以看出，无论做任何事情都不会轻松取得成功，都需要人们克服多种挫折与困难，也就是需要人们努力奋斗。而在奋斗的过程中，人们不仅可以增加个人的自信心、自豪感、成就感、满足感，还能够锻炼自身本领，使自身得到成长。因此，奋斗不仅人民美好生活需要得到满足的助推器，更是新时代美好生活需要的内蕴，是人民美好生活需要的重要组成部分，只有努力奋斗，人民美好生活需要才会得到满足，人民向往的美好生

活才会到来。

四、新时代美好生活需要的表现特征

在马克思看来，人类要生存就必须进行实践活动。实践能够使人的需要得以满足，也能够催生出新的需要。换言之，人的需要与实践活动一直相互影响、相互作用。因此，实践性是人类需要最鲜明的特征。又因为不同历史时期人类的实践能力不同，这就造成了人在不同历史时期的需要不同、满足需要的方式不同，甚至在同一历史时期的不同阶段人的需要也不相同。所以，人的需要会随着社会发展而逐渐发生改变。因此，人的需要具有鲜明的历史性。当前进入新时代，我国人民的美好生活需要也同样表现出相对以往其他时代所不同的特征。

第一，人民性与世界性密切相连。我国社会发展依靠人民、为了人民，人民的美好生活需要是社会发展的动力和目的，人民性是美好生活需要的最关键的特征，它是贯穿于美好生活需要的一根红线。世界性则是人民美好生活在新时代所表现出的新特征，它指的是人民美好生活需要的满足离不开全世界人民的共同努力。工业革命将整个世界更加紧密地联系在一起，每个国家都意识到单打独斗越来越行不通。一方面，国家要想发展就必须融入世界。目前，我国人民美好生活的需要还面临着因发展不足而导致的片面性^[9]，因此国家仍然要加快发展，而国家的发展离不开与其他国家的交往。改革开放以来中国积极融入世界——加入世贸组织、举办奥运会、倡导“一带一路”等，这一系列措施对中国的经济实力、国际地位提升起到了不可忽视的作用，这就是顺应历史潮流融入世界所带来的。因此，中国发展离不开世界，只有在对外交流学习过程中取长补短，才能更好满足中国人民的美好生活需要。另一方面，当前地球面临的威胁必须由世界各国共同面对。工业革命虽然使世界各国的发展步入了快车道，但也给地球带来严重的威胁，如环境问

题、抢夺能源造成的战争等等，这些问题单靠某一国家或者某一组织解决不了，必须依靠世界各国共同的力量。因此，为了满足新时代人民美好生活需要内在包含着的如对优美环境的需要等，世界各国必须共同努力。

第二，“软需要”与“硬需要”齐头并进。党的十八大以前，我国社会主要矛盾的重点是人民的物质文化需要，这是人民最基础的“硬需要”。进入新时代后，人民的美好生活需要成为重点。习近平总书记指出：“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。”^[10]这表明既要更高标准满足人民的“硬需要”，也要开始关注人民的“软需要”，即习近平总书记所说的民主、法治、公平、正义等。可以说，这些需要虽然不会真正威胁到人类的生存，但时时刻刻影响着人民美好生活的实现，是人民幸福生活的“软标准”。以云南大象迁移的事件为例：2021年，生活在西双版纳自然保护区的十七头大象开始向北迁移，甚至一度进入了周边城市区域。这次事件就表现出人民对“软需要”的渴望以及国家对人民“软需要”的关注与满足。具体来说，网友们时刻关心着象群情况，体现出人民探求新奇事物这个“软需要”；给那些被象群破坏庄稼的村民进行合理补偿体现出了国家对人民获得公平、正义等“软需要”满足的回应。这些共同绘出了一幅人民美好生活的图景。总而言之，“软需要”是新时代人民美好生活需要的侧重点，只有“软硬结合”用“两条腿走路”，才能使人民在美好生活这条路上走得更稳、走得更快、走得更远，人民美好生活需要才会真正得到满足。

第三，“虚假需要”的形式更加错综复杂不易识别。马克思承认人的需要应当被满足，但不认为任何需要都该被满足，比如异化后的“虚假需要”。在马克思恩格斯看来，“虚假需要”是指资产阶级为了谋求高额的财富，通过各种形式

创造出的人们不需要的需要，这些“虚假需要”的满足不仅对人们自身的发展起不到帮助作用，而且还会对社会发展起到阻碍作用。站在新的历史方位上来看，我国社会中仍然存在着“虚假需要”，而且其中有些“虚假需要”变得更加复杂且不易识别。比如，从人与物的关系来看社会上就存在着两种极端的“虚假需要”：一种“虚假需要”体现为人对物的依赖性过重，即“人的需要、人的能力、人的关系、人的个性都被物化了，都要通过‘物’来证明、确证和体现”^[11]。通俗来说就是将经济水平作为衡量人的标准，把经济水平的提高这种使人类获得幸福生活的手段变成了人类生活的目的，金钱成为支配人类活动的首要因素，人的各种需要单一化为对经济的需要。而另一种“虚假需要”体现为对物质没有任何依赖性，比如当前社会中流行的“躺平论”“随缘论”，认为人不工作、不努力就是一种美

好生活。这本质上是将人的各种需要，如劳动需要、生存需要等异化为单一的享受性需要，这不仅不利于人自身发展，也不利于社会运行、国家进步。因此，目前不仅要关注人民真正的美好生活需要，更要注意“虚假需要”对人类、社会、国家的危害。

五、结语

站在新时代这个历史方位，美好生活需要已经从以往日常的口头词语逐渐上升为集政治性、学理性、系统性等诸多特性为一体的体系结构。因此，从多个角度研究新时代人民的美好生活需要，并对其内涵进行框架建构，不仅在学术中对于构建当代中国特色哲学社会科学话语体系发挥着关键作用，在实践中对于推动我国社会主要矛盾的解决也至关重要。

参考文献

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [2] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012:57.
- [3] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012:158.
- [4] 习近平.习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018:44.
- [5] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009:223.
- [6] 习近平.在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话[N].人民日报,2018-05-05(2).
- [7] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012:147.
- [8] 习近平.习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018:48.
- [9] 张保伟,樊琳琳.论生态文明建设与协商民主的协调发展[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2018,45(2):23-29.
- [10] 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[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [11] 韩庆祥.理解“美好生活”的六维视角[EB/OL].(2020-03-13)[2021-11-15].http://ex.cssn.cn/zx/bwyc/202003/t20200313_5100709.shtml.

责任编辑 董颖

从消除绝对贫困到解决相对贫困

——我国反贫困政策逻辑解析

郭 强

(新乡学院 管理学院,河南 新乡 453003)

摘要:中国的反贫困事业的成功是全球发展的重大成就。通过对贫困的概念、中国贫困标准的演变、新中国成立以来中国反贫困实践和经验等方面的分析,可以总结出诸多中国反贫困的理论和经验。

关键词:贫困概念;贫困标准;反贫困经验

中图分类号: D630; F323.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)06-0030-06

2021年2月25日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上庄严宣告,我国脱贫攻坚战取得了全面胜利,现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务。

这说明我国反贫困事业已取得巨大成功,我国反贫困事业从消除绝对贫困进入到了解决相对贫困的新阶段。在此时厘清我国反贫困理论的相关概念,总结新中国70年反贫困的历史经验,对于宣传脱贫攻坚成果,推动下一步工作具有重要意义。

一、贫困的概念

“贫困”这一现象既简单又复杂。所谓简

单,是指其曾作为一种“随处可见”的社会现象被人们所熟知或体验;所谓复杂,则是指当人们试图深入理解贫困,尤其是把贫困现象与产生贫困的原因联系起来时,人们会发现贫困的内涵其实非常复杂。不同学科,处于不同发展阶段国家的人们对贫困的定义多有不同。

(一) 强调消费不足的“收入贫困”

《1990年世界发展报告》将贫困界定为“缺少达到最低生活水准的能力”^[1]。这里的最低生活水准就是指贫困标准,也称贫困线。因为消费需要靠收入来支撑,所以这种贫困也被称为“收入贫困”。收入贫困还可以分为绝对贫困和相对贫困。两者内涵并无根本不同,只是度量标准不同。绝对贫困贫困线的制定以满足基本生活需要为准,发展中国家都是参照这个标准制定政策

收稿日期: 2022-01-20

基金项目: 河南省高等学校重点科研项目(21B790012);新乡市政府决策研究招标课题(B21171);河南省软科学研究计划项目“河南省实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接研究”(222400410512)

作者简介: 郭强(1975—),男,河南新乡人,上海交通大学安泰管理学院博士,新乡学院管理学院讲师,研究方向为发展经济学、农业经济学。

的。相对贫困贫困线考虑个体收入在整体社会中的排序，多以社会收入中位数的40%~60%为准，发达国家多采用这种标准^[2]。

（二）强调发展不足的“能力贫困”

和消费联系最为紧密的是收入，因此收入贫困通常被作为贫困的定义，即贫困通常被认为是个人或家庭的收入无法满足个人或家庭的生存需要。

但实际上影响个人生存状况的除了收入，还有其他外部因素，如安全稳定的社会环境、卫生环境、基础设施情况等。同样，身体状况不同的人（如正常人和残疾人）即使具有相同的收入，生存状况也不同。所以，印度经济学家阿玛蒂亚·森提出“能力贫困”的概念，他指出：“有很好的理由把贫困看作是对基本的可行能力的剥夺，而不仅仅是收入低下。对基本可行能力的剥夺可以表现为过早死亡、严重的营养不良，特别是儿童营养不足、长期流行疾病、大量的文盲以及其他一些失败。”^[3]能力贫困概念提出人生活的目的是为了改善生活质量，追求自由，收入仅仅是手段。例如，教育和健康水平的提高不仅增加人们的收入，还扩大了他们的选择范围，比如外出旅游、读书看报等。相比“收入贫困”，“能力贫困”强调的是个体的内在和外部环境发展的不足。

（三）强调被排斥的“权利贫困”

当对贫困的起因作更深入的探究时，会发现造成贫困的原因在于个人从起点上就处于劣势，他们的贫困在于社会没有给予他们足够的权利。联合国开发计划署认为：贫困是指无法获得包括物质福利在内的人类发展的机遇和选择的权利。贫困不仅仅是收入缺乏的问题，它是一种对人类发展的权利、知识、尊严和体面生活标准等多方面的剥夺^[4]。

从“收入贫困”“能力贫困”再到“权利贫困”，反映了学术界对贫困问题认识的深化，即贫困的表象是生存状况的恶化，最直接的原因是

收入不足以支撑其生存。造成这种情况的原因就是“可行能力不足”，而“可行能力不足”又与社会（或政府）“剥夺”（或没有保障）其权利有关。

个体能力不足属于内部因素。权利没有被保障是外部因素，原因在于国家或地区经济发展水平的低下。所以贫困问题的解决，需分为宏观上的“减贫”和微观上的“扶贫”两个层次。从政策层面来看，就应包括促进经济社会整体发展和针对特殊困难群体的帮扶救济。

二、贫困的标准

为了有效地界定贫困人口，就需要一定的标准。中国的贫困标准是随着国力的增加和人民生活水平的提高而不断调整的。新中国成立之初，全国人民普遍贫困，解决不了温饱问题，划定贫困线并无实际意义。国家的扶贫政策实施只能着眼于保证贫困人口的生存。因此，《1956年到1967年全国农业发展纲要（草案）》规定农业合作社要保证农村“三无”（无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人）人员的吃、穿、烧（燃料）以及年幼的教育和年老的死后安葬，简称“五保”。也就是说，当时对享受扶贫政策人员的界定（或者说标准）就是“三无”人员。

自1978年底实施改革开放以来，我国经济发展迅速，人民生活水平实现了从不足温饱到全面小康的跨越，贫困标准也不断进行调整，总共有“1978年标准”“2008年标准”和“2010年标准”三种。

“1978年标准”即1978年价格每人每年100元。其根据是保证每人每天2100大卡路里的食物支出，食物支出比重占收入的85%。这个标准仅能保证人们每天的所需，但不能保证蛋白质的摄取，从长期看，对人的健康不利。而食物支出占收入的85%，其余15%的收入要保证“穿暖”也是困难的。因此这是一条达不到“温饱”的贫困线。

“2008年标准”，实际上是从2000年开始使用的，由于在2008年正式作为扶贫标准使用，因而被称为“2008年标准”。即按2000年价格每人每年865元，在“1978年标准”基础上适当扩展非食物部分，将食物支出比重降低到60%，可基本保证实现“有吃、有穿”，基本满足温饱。

“2010年标准”，即“现行农村贫困标准”，按2010价格每人每年2300元。这一标准的制定首先是测定农村居民的食物支出，按农户农产品出售和购买综合平均价，每天消费1斤米（面）、1斤蔬菜和1两肉或1个鸡蛋，保证获得每天2100大卡热量和60克左右的蛋白质，以满足人体健康需要。食物支出占收入比重依然按60%测算。由于食物标准提高了，实际上非食物支出标准也提高了。

将这一标准和国际标准相比，有人认为中国贫困标准为4000元人民币（按2010年价格每年2300元），即每天11元人民币，只相当于1天1.68美元，尚低于世界银行每天1.9美元（2015年价格基期）的极端贫困标准。2021年3月4日，十三届全国人大四次会议新闻发布会上，就有记者提出类似问题。其实，绝对贫困的标准是基于消费，收入只是满足消费的手段，因此对比国内贫困标准和国际贫困标准，应采用购买力平价的方法而非汇率的方法。按照世界银行方法（购买力平价结合城乡消费差异），我国现行农村贫困标准相当于每天2.3美元，高于每天1.9美元（2015年价格基期）的极端贫困标准。

中国现行的贫困标准是基于“可行能力不足”的多维贫困指标体系，而非单一的收入贫困标准。因此，我国在“一收入，两不愁”（收入高于贫困线，吃不愁，穿不愁）之外，还提出了“三保障”，即义务教育、基本医疗、住房安全有保障。这些标准的满足，并不完全由贫困人口的收入决定，而与当地的社会事业发展息息相关。中央和地方在脱贫攻坚期内年投入1000亿元以上，年减少1000万贫困人口，人均年扶贫资金超过1万元。这些资金很大的一部分就是用来改

善贫困人口的外部环境的。综合收入和“三保障”方面的补助，我国的贫困线实际比每天2.3美元还要高，贫困人口生活质量得到了显著改善。

针对认为我国目前的贫困标准还比较低——高于每天1.9美元的极端贫困标准，但低于每天3.1美元的一般贫困标准而需要提高的看法，本文认为，提高贫困标准需要慎重。贫困标准的制定是为了精准确定贫困人口，采取专门措施。贫困标准的确定需要考虑人口的收入分布，即贫困线的确定有没有较好的区分性。如果贫困线没有很好的区分性，造成收入相差不大的两个群体分属于贫困人口和非贫困人口这种政策的“悬崖效应”^①，反而会产生不良效果，影响群众依靠自身发展的积极性。

三、中国70余年的反贫困经验

中国之所以取得举世瞩目的反贫困成就，在于针对贫困的内因和外因，中国共产党在不同的历史阶段作出了坚持不懈的努力和探索，并采取了相应的政策。

（一）新中国的建立为摆脱贫困创造了根本政治条件

近代以来，中国政局动荡、战乱不已，一个人即使拥有高超的专业技能，生命安全也得不到保障，更难有获得稳定工作的机会了。因此，一个独立的、统一的国家的建立是贫困问题解决的根本保证。当今世界上，叙利亚等国内乱不已，经济大幅度下滑，人民生活水平大幅度下降都是反面的例子，这里不一一赘述。

（二）土地制度改革为农民摆脱贫困创造了制度条件

土地改革前，我国农村土地制度是租佃制。其特点在于土地占有权与所有权分离，地主占有土地，但自己并不直接经营，而是把土地分割成若干块出租给无地或少地的农民耕种，租地农民按照事先订好的契约向地主缴纳一定数量的地租。由于当时二、三产业不发达，农民缺乏其他

工作机会，地主凭借垄断地位向农民索取高额地租，地租率一般达到50%^[5]。在当时的农业生产条件下，农民除了日常消费，基本没什么结余，遇到意外事件，还要进行借贷，而借贷利率多在月息10%以上^[6]。在地租和债务的双重压力下，农民勉强维持生存，根本谈不到增加农业生产投入和采用新的生产技术。这种情况在近代南亚国家同样存在，封建的租佃制度阻碍了农村生产力的发展^[7]。新中国建立后，通过土地改革、废除债务，减轻了农民的经济负担，生产有了结余而使其有可能加大农业生产投入，获得全部的土地产出也对农民提供了足够的激励。这使得中国的农业获得了巨大的发展。

（三）改革开放前社会事业的发展为农民摆脱贫困创造了基础条件

1958—1978年人民公社时期，为了支持工业的发展，农业剩余^②大量转移向工业，加之受高度集中计划经济体制所带来的激励不足和资源配置效率低下的问题的困扰，我国农民收入增加并不多。但在这一阶段，农村社会事业取得了长足的发展，为农村经济发展、农民增收奠定了基础。1979年中国中学入学率为58%，高于低收入国家的49%，也高于中等收入国家的39%；成人识字率高于低收入国家，接近中等收入国家^[8]。农田灌溉面积从1957年的2733.9万公顷增加到了1978年的4496.5万公顷；农业机械总动力从1957年的121.3万千瓦增加到了1978年的11795万千瓦，增长了96倍；化肥施用量从1957年的37.3万吨，增加到了1978年的884万吨，增加了23倍^[9]。

（四）计划生育的实施为生产率的提高创造了前提条件

新中国成立后，由于社会安定，生产发展和医疗卫生条件改善，人口死亡率大幅度下降，人口迅速增长。首先是人口的增长速度超出了经济发展的速度；其次是模仿苏联的模式，优先发展重工业的战略使得多数资本向资本密集型工业集中，缺少足够的劳动密集型轻工业和服务业来吸

收农业的剩余劳动力。这就形成了劳动力和生产资料的不匹配，其导致的结果就是农村劳动力大量滞留于农村和农业，隐形失业严重，农业劳动生产率长期低下，农民收入长期得不到提高。1958—1978年农村居民人均收入仅增加49元，年均增长率2.47%^[10]。

20世纪70年代末，基于我国人多地少的基本国情，中央政府把实行计划生育确定为一项基本国策。我国的生育水平不断下降，有效地抑制了人口过快增长的势头。1994年与1970年相比，人口出生率由33.43‰下降到17.70‰，人口自然增长率从25.83‰下降到11.21‰，妇女总和生育率从5.81下降到2左右^[11]。这一决策为中国经济的发展和人民生活水平的提高创造了有利条件。

（五）市场经济体制的建立是减少贫困的决定力量

1978年十一届三中全会后，我国进行了渐进式的经济体制改革，逐步建立了社会主义市场经济体制。资源配置方式由政府指令性计划改变为以市场为基础进行配置，农业、工业、服务业获得了快速发展，为农民提供了收入来源。家庭联产承包制的实施，激发了农民发展的活力，1978—1984年，中国农业年均增长7.5%，农民年均收入增长高达16.5%。工业和服务业的发展吸引了大量的农村劳动力进入城市和发达地区就业，同样提高了农民的就业水平和收入水平。总的来说，1978年后我国贫困发生率快速下降。按现行农村贫困标准测算，1978年农村贫困人口7.7亿，贫困发生率为97.5%，2012年农村贫困人口9899万，贫困发生率为10.2%，年均减少贫困人口近2000万^[12]。

同时，经济的高速发展，使得政府财政收入大幅度增加，这为政府实施具有针对性的扶贫政策奠定了坚实的基础。

（六）开发式扶贫是拓宽贫困人口上升通道的长效途径

贫困的直接原因是收入无法维持基本的消

费。我国的分配制度实行的是按劳分配为主体，多种分配方式并存的分配方式。鉴于我国还是发展中国家，贫困人口即使可以通过收入转移的方式提升生活水平，在一段时期内也无法提高到很高的水平。因此，贫困人口如要脱贫致富，必须提升自己在市场经济中的竞争优势。

开发式扶贫方针就是着眼于增强贫困地区自我积累、自我发展的能力而提出的，通过提升贫困地区基础设施、改善生产条件、提高教育文化卫生水平、提升农民素质，以及有效开发当地资源、协助贫困人口更有效地参与经济发展活动等方法，提高其生活水平。

（七）精准扶贫是消除绝对贫困根源的中国特色伟大创举

得益于改革开放以来中国持续的经济增长和专项扶贫政策的实施，中国的贫困发生率大幅度下降。但随着经济发展，一方面贫困人口减贫速度在放缓，一方面农村内部收入拉大，相对贫困问题更加突出^[13]。其原因在于贫困地区具有地域偏远、交通不便、自然条件恶劣，社会事业发展不足、群众普遍文化程度较低的特点，这些地区在区域竞争中，无法依靠自身吸引资金和人才流入，很难有快速的发展。经济的落后，限制了地方政府的财力，社会事业也相对落后。农村底层贫困人口由于自身条件限制，很难利用生产条件改善的机会。尤其是在非农收入开始逐渐提高在农民总收入中的比重的时候，无论是外出打工还是自主经营，身体强健、具有更高文化水平和专业技能的农民都会比健康水平和文化水平低的农民收入高。同时，由于精准扶贫政策实施前采取的是区域瞄准的扶贫方式，其结果是享受扶贫政策区域的农户比其他区域的农户受益更多，在享受扶贫政策区域内部则是非贫困人口比贫困人口受益更多^[14]。随着我国经济水平整体发展，地区差距、贫困人口和非贫困人口收入差距都在加大。最贫困地区和最贫困人口脱贫，很难通过常规方式实现。

为了实现党中央“决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众”的承诺，以习近平同志为核心的党中央采取了以“精准扶贫”为核心的开创性措施。

由于受数据收集的难度和其他各种因素的干扰，在贫困治理实践中准确地瞄准贫困群体，在操作上一直都非常困难。脱贫攻坚战以来，我国通过为贫困户建档立卡，首次建立了针对贫困家庭的贫困人口的瞄准机制。这是我国贫困发生率和贫困人口降低到一定程度后，区域性瞄准、村级瞄准的贫困瞄准机制的延续和升级。这一机制的顺利实施，得益于我国特有的政治优势：“五级书记抓扶贫”的工作机制保证了责任的层层分解和落实，加强基层党组织建设保证了贫困户识别退出的精准性具有坚实的基础，第一书记和驻村工作队对贫困户的识别退出精准性形成了外部监督。

精准脱贫战略将全方位的社会保障与收入增长相结合，拓展了长期以来单纯考虑收入和主要依赖经济发展减贫的路径，充分展示了中国共产党以人民为中心的发展思想的先进性，以及坚定不移走共同富裕道路的政治追求。

四、总结与展望

中国七十余年反贫困历史说明，消除贫困是一个历史过程，反贫困的成功需要一系列政治、经济、技术条件。中华人民共和国的建立为摆脱贫困创造了政治条件。土地制度改革为农民摆脱贫困创造了制度条件。中国改革开放之前三十年社会事业的发展为改革开放之后四十年的经济增长和大规模减贫创造了重要的基础条件。计划生育的实施缓解了人口与资源、资本的矛盾，为生产率的提高创造了前提条件。社会主义市场经济体制的建立造就了中国四十年的经济高速增长，是减少贫困的决定力量。坚持开发式扶贫方针，改善贫困地区发展条件，增强贫困人口发展能力，拓宽了贫困人口经济上的上升通道。精准扶

贫是消除绝对贫困根源的中国特色伟大创举。它立足于充实完善贫困人口的发展权利,提升其“可行能力”,把保障生存和促进发展结合了起来,既解决了民生问题,又为建设社会主义事业增添了有生力量。中国的“一收入两不愁三保障”是多维贫困标准,这一标准的达成,代表着中国的绝对贫困已被消除。

下一步缓解相对贫困的问题,其实就是解决发展不平衡不充分问题,缩小城乡区域发展差距、实现人的全面发展和全体人民共同富裕的问题。

本文认为,首先要确定相对贫困群体范围。由于区域差异的存在,各地可分别设定相对贫困线,以区域收入中位数的40%~50%为参考。相对贫困群体应包括建档立卡贫困户、边缘户、脱贫检测户。

扶贫政策可根据绝对贫困线与相对贫困线分别制定。加强返贫监测,对于收入低于绝对贫困线的人口继续延续原有的帮扶政策,对于收入高于绝对贫困线但低于相对贫困线的人口重点加强职业培训、金融帮扶,促进其就业和创业。

由于地区间差异存在,需要继续加大投入改善相对贫困地区的基础设施,继续东西部扶贫协作,促进人才、资金、技术向贫困地区流动。

加大政策扶持力度,以精准滴灌方式改善独居老人、残疾人、单亲妇女、留守儿童等特殊困难群体的生活状况。

注释:

- ①“悬崖效应”指建档立卡贫困户和收入略高于贫困线的非贫困户享受的待遇差距太大。
- ②“农业剩余”指农业产出在扣除了农业内部消费以后所剩余的部分。

参考文献

- [1] 世界银行.1990年世界发展报告[M].北京:中国财政经济出版社,1990.
- [2] 张琦,沈扬扬.不同相对贫困标准的国际比较及对中国的启示[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(7):91-99.
- [3] 阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [4] 联合国开发计划署.1997年人类发展报告[R].1997:83.
- [5] 何钧.旧中国农村中的几种经济关系:抗日战争前中国农村经济概述之一[J].近代史研究,1983(5):74-117.
- [6] 王天奖.近代河南农村的高利贷[J].近代史研究,1995(3):34-53.
- [7] 冈纳·缪尔达尔.亚洲的戏剧:南亚国家贫困问题研究[M].北京:首都经济贸易大学出版社,2001.
- [8] 世界银行.1982年世界发展报告[M].北京:中国财政经济出版社,1982.
- [9] 李小云,徐进,余乐荣.中国减贫四十年:基于历史与社会学的尝试性解释[J].社会学研究,2018(6):35-61.
- [10] 周彬彬.人民公社时期的贫困问题[J].经济开发论坛,1991(3):39-55.
- [11] 中华人民共和国国务院办公厅.中国的计划生育[EB/OL].(2000-09-08)[2021-11-20].<http://www.scio.gov.cn/zfbps/ndhf/1995/Document/307993/307993.htm>.
- [12] 国家统计局住户调查办公室.中国农村贫困监测报告 2017[M].北京:中国统计出版社,2017.
- [13] 陈宗胜,沈扬扬,周云波.中国农村贫困状况的绝对与相对变动:兼论相对贫困线的设定[J].管理世界,2013(1):67-77.
- [14] 李小云,等.中国财政扶贫资金的瞄准与偏离[M].北京:社会科学文献出版社,2006.

责任编辑 董颖

社区党建引领多元共治机制研究

——以北京市L小区为例

杨晓锋¹, 刘宏伟²

(1. 中国石油大学 马克思主义学院, 北京 102249; 2. 北京超星尔雅教育科技有限公司, 北京 100086)

摘要: 社会治理是国家治理的落脚点, 基层社会治理是新时代社会治理的根本。社区治理是基层社会治理的基石, 它在治理过程中取得了一些新成就和创新, 也面临各种困境。如何发挥社区党建在社区治理中的引领作用, 怎样处理好社区治理中存在的问题, 是现阶段社区治理过程中亟待解决的。通过总结北京市基层社会治理的现状和困境, 并以实地调研为据, 提出以市域社会治理为主要抓手, 将党的领导与社区的自治、法治和德治结合起来, 积极运用数字技术, 协调社区治理改革创新与法治的关系, 助力提升基层社会治理的水平和精准度。

关键词: 基层治理; 党建引领; 多元共治

中图分类号: D267 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)06-0036-05

一、研究背景

基层治理是国家治理的基石, 坚持党建引领是我国在基层治理方面的独特优势。2015年3月, 习近平指出: “城乡社区处于党同群众连接的‘最后一公里’, 要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线, 深入拓展区域化党建。”^[1]2017年他在全国城市基层党建工作经验交流座谈会上强调要积极探索“党建引领基层社会治理”的有效路径。于是, 各地纷纷推出了各具特色的治理经验和模式, 如北京市的“街乡吹哨、部门报到”, 天津市的“战区制、主官上、权下放”, 浙江省的“枫桥经验”, 等等。《党的十九大报告学习辅导百

问》将“党领导基层社会治理”明确为“就是要坚持政治领导、组织引领、能力引领、机制引领, 把党的领导落实到基层治理中, 使基层党组织建设与基层治理有机衔接, 良性互动, 以党的建设贯穿基层治理、保障基层治理、引领基层治理”^[2]。党的十九届五中全会提出“完善共建共治共享的社会治理制度, 加强和创新社会治理”。

二、现有研究综述

截至2022年1月26日, 笔者在中国知网搜索框输入“基层党建”, 共搜集到33370篇文章; 输入“基层治理”, 共搜集到14979篇文章。上述篇章可以大致分为两类。

一类是宣传介绍各地成功经验和实践做法。

收稿日期: 2021-11-08

基金项目: 北方工业大学北京城市治理研究基地一般项目“社区党建引领多元共治机制研究”

作者简介: 杨晓锋(1973—), 男, 中国石油大学(北京)马克思主义学院副教授, 研究方向为能源政策法规、国家安全和当代中国治理; 刘宏伟(1977—), 女, 北京超星尔雅教育科技有限公司销售部产品支持专家、讲师, 研究方向为高教管理、教育技术、传统文化。

如有的文章强调党的领导要通过基层组织来实现，以此发挥基层党组织的政治核心作用，同时解决综合改革难题和民生问题^[3]。有的文章侧重谈城乡基层治理的可类比性，互鉴的必要性^[4]。也有学者以实地为例，研究如何通过强化核心引领、健全区域化的组织体系、推进互联互通、完善多元化的治理体系、整合资源，构建社会化的平台载体等探索“融合党建”新路径，推进基层党建引领社会治理创新^[5]。还有学者通过总结“战疫”实践指出，提高基层社会治理能力要在构建基层社会治理新格局、网格化管理、数据化服务等面发力^[6]。

另一类则是研究分析当前基层党建引领的基层治理尚需关注的问题以及对策建议。张洁云指出，目前基层党建引领社会治理创新的制约因素既有思想观念上的认识问题，也有体制机制上的联动协作问题，还有权责分配上的划分问题。相应的建议：一是担好引领职责，既不包办，也不放任。二是以理顺治理体系为前提，打造社会治理新格局。三是以健全引领机制为关键，重塑社会治理权威。四是以强化队伍建设为抓手，提高社会治理能力。五是以满足群众需求为指向，提升社会治理效能。邵阳认为，党领统合需要注意的问题是，既要警惕将“党建引领”扩大为“全面替代”，又要防范“吹哨机制”的滥用，此外还要重视基层治理机制的构建和加强协管员队伍的规范化建设^[7]。有文章指出，基层治理已出现了“碎片化”“原子化”“内卷化”等突出问题，强调以职责梳理为抓手、以“智治”为路径，运用市域社会治理来加强和创新基层社会治理^[8]。也有学者指出，当前基层社会治理存在不协调、不衔接、无序化、供需“剪刀差”问题，对此应以“全周期管理”思维推进基层治理^[9]。有文章从国家行政管理制度的刚性约束、参与动机被短期利益冲动扭曲、治理创新引发合法性困境、多方因素致使参与平台缺失、公民文化素养长期缺位、忽视基层治理氛围营造等方面对基层

社会治理中公众参与的现状和问题进行分析并提出相应的对策和建议^[10]。

三、研究意义

将党的领导嵌入到国家治理和社会治理当中来，这是被理论、实践和历史证明的实现中国式现代化事业的伟大创举。把基层党建与基层治理相融合，既可发扬基层党组织的战斗堡垒和党员的先锋模范作用，也可助推基层社会治理水准的提高，更好地服务于人民群众，意义深远而又非凡。

（一）党的信仰、初心和宗旨的必然要求。“为绝大多数人奋斗”是我党的信仰，“为人民谋幸福，为民族谋复兴”是我党矢志不渝的初心和使命。“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。无论是在任何历史时期，无论处在任何情境之下，我党决策的出发点都是立足于人民，把人民群众的利益贯彻于党的路线、方针、政策和具体事务中来。

（二）践行党的群众路线的具体体现和实践形式。密切联系群众是我党的三大优良作风之一，群众路线是我党在新民主主义革命时期形成的，是我党长期革命和建设经验的总结，是毛泽东思想活的灵魂的基本方面之一，是党的科学的领导方法，也是党的根本路线。群众路线是我们的事业不断取得胜利的重要法宝，也是我党永葆生机与活力的重要源泉。社区党建引领多元共治机制不仅立足于基层人民群众的利益，也依靠人民群众，发挥他们在基层治理当中的积极性、能动性，从而更好地打造社会治理新格局，服务于人民，让人民群众共享社会治理的成果。

（三）防范各种风险挑战，破解基层治理困境，维护和谐稳定社会，进而推进经济社会更好发展的前提。城镇化和全球化、互联网、人工智能等深度融合，使得我国进入到了“个体化社会”的时代。社区居民规模的不断扩大和社会“原子化”的不断加深，使得基层治理困难重重。对此，习总书记指出：“推进改革发展稳定

的大量任务在基层，推动党和国家各项政策落地的责任主体在基层，推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工作也在基层。”作为执政党，我党必须顺应社会发展新趋势，用组织的力量再次“嵌入社会”，从而构建和谐稳定善治的格局。

（四）社区治理范式创新的不断探索。当今，我国的社会治理已由传统向现代转型，其间先后经历了传统社会的宗族模式、新中国计划经济时代的“四柱”（单位、公社、户籍、档案）模式、20世纪90年代的国家与社会模式和当今新时代中国特色基层治理模式——党建引领多元共治共享模式的转变。在民主与法治的时代，党不断加强和完善基层党建，并以党建引领，将治理重心下放至基层，把资源和服务下沉于基层，由管理向治理转型，突出基层自治，强调自我管理、自我服务功能。

四、社区治理的困境、深层原因及新问题

本文通过对北京市昌平区包含了“两限房”、商品房在内的常住人口和流动人口均过半的L社区进行问卷调查、走访和座谈，发现社区治理存在以下几个方面的问题。

（一）社区治理的困境

1.社区党建不仅自身能力有限，孤掌难鸣，而且也没有与各单位、各部门、各行业的党建形成一定辖区内的统一领导、多方联动的高效工作机制。目前各地区的社区党建工作还存在不少问题，很难形成社区党组织“总揽全局，协调各方”的作用。调研中，对于社区党组织在社会治理中是否发挥引领作用的问题，大多数受访者表示，社区党组织在社区治理中发挥了核心作用，但社区党建也面临一些亟待解决的问题，这些问题主要有：党建工作的覆盖面还不够广，对“两新”组织和部分社区党员缺乏吸力；党组织工作方式比较陈旧，活动载体老化；党建活动场所狭

小，活动经费不足。

2.社区治理主体单一，多元共治受限。尽管北京市加大力度推广党建引领、政府负责、社会协同、公众参与的治理模式，但基层治理主体仍以行政为主，社会组织和公众尚未融入到治理格局中来，未能形成多元共治共享局面。究其原因，也许与参与的动力不足有关。以此次调研的小区为例，能够经常参与社区治理的居民绝大多数是退休人员，有相当一部分是碍于情面被迫参与的。

3.基层治理主体能力不足、本领不强问题比较突出。基层党政干部因其所学专业限制，以及在社会治理、风险防控、社会动员、应急管理、舆情引导等方面缺乏经验和能力，在基层治理中表现出了本领恐慌现象。基层党组织也不同程度存在服务意识欠缺、政治功能弱化、组织工作不到位问题，无法充分发挥战斗堡垒作用。

4.基层自治组织的行政化趋势与自治性质的异化现象严重。社区居委会是基层群众性自治组织，协助街道基层政府及其派出机构开展工作。但在现实生活中，居委会承担了大量的行政性工作，形成对政府的过度依赖，极大削弱了参与自治的积极性。

5.基层治理创新与合法的矛盾。当前，伴随着基层工作的改革创新而出现的一个新问题就是基层治理的合法性。户籍制度、委托代理投票选举和社区网格治理的合法性是目前基层治理中遇到的三大法律问题。三者凸显了自治创新与既定法律规定之间的矛盾。化解这类矛盾的比较适宜的方法就是通过法律的机制的修订来赋予自治创新合法性，而不是运用不合时宜的陈规来扼杀适应时代发展需求的创新。

6.社区居民多样化、多层次、非标准化甚至个性化诉求和需要与基层社会服务供给的单一化、有限性之间存在矛盾。调查中有44.14%的人认为对于居民要求处理的事情，居委会和物业相互推诿，结果不了了之；有42.34%的人认为物业、业委会决策内部化，缺少评估和监督；有

36.94%的人诉说物业收费以后，服务跟不上；有33.33%的人强调小区监控有盲区，存在安全隐患；有23.87%的人认为小区停车位紧张，乱停车现象严重，停车位与绿化带有冲突；等等。

7.社区治理尚需更加贴近居民生活，更接地气，应做到“民有所呼，我有所应”。社区居民希望社区“两委”今后应重点改善和强化的服务职能有：帮助居民提高卫生意识，组织文体活动（占比53.15%）；调解居民与物业以及邻里之间的纠纷（占比51.35%）；提供医疗健康咨询、安全巡逻服务（占比48.2%）；等等。

创新社会管理工作的着力点应放在民生和服务方面。有74.77%的人认为应提高党委、政府对民生的关注度，积极回应群众诉求；有64.86%的人选择应提高党政部门的工作效率，增强服务意识；有53.15%的人认为应提高基层组织建设的科学水平，强化党的领导。

（二）深层原因剖析

1.条块分割的政府管理体制限制了基层治理主体的行动能力，基层治理呈现“碎片化”。现代社会的基层治理基本上是按照科层制来划分和运行的，其职能被分散在不同层级和管理部门，形成了以“块”为单元的属地管理和以“条”为线的部门管理的模式。这样一来，极易形成横向上各部门各自为政和纵向上“千线一针”“千锤一钉”局面。

2.个体化社会时代的“原子化”状态增加了基层治理客体的复杂性。基层组织解体或无效往往导致基层治理对象的离散、无序和低组织化状态。

3.“内卷化”使基层治理的有效性边际递减。近年来，国家通过资源投入、制度创新、引进新技术等方式来提升基层治理的有效性，但实际效果非但没有显著提升，反而出现了“内卷化”现象。具体表现为：一方面引入新技术来提升治理的有效性，使管理方式日益精细化，但由于不切合实际，其效果与预期相去甚远；另一方面，多次推动基层自治组织的“去行政化”改革，以此

希望来增强其自治的内动力，但实际情况是，基层自治组织的行政化倾向不断强化，其参与社会治理空间依然有限^[8]。

（三）基层治理创新带来的新问题

针对上述基层治理过程中出现的“碎片化”“原子化”“内卷化”问题，北京市首创了“街乡吹哨、部门报到”的创新和改革，并通过《北京市乡镇职责规定》来为这一创举提供法治保障，从而形成了“党建引领、政府赋权、社会参与、公众满意”的治理框架与治理思路，为破解超大城市基层治理的“最后一公里”难题提供了首都智慧。但就现有进展来看，仍需关注以下问题。

一是要防范将“党建引领”扩大为“全面替代”。党建引领，强调的是发挥党在城市基层社区治理中的领导作用，但在实际实施过程中，极易出现扩大化的趋势。虽然这种扩大化一时解决了社区居民的现实诉求，但这不仅不是长久之计，而且忽略了原有的社区治理体系，最终将弱化党建引领的功能，不利于社区治理水平的提升。譬如，北京市为加强党建引领，创建了在职党员和驻区党组织的双报到机制。党员在向社区报到之后，为了完成上级规定的考核任务，承担了社区周末打扫卫生、执勤、做志愿者等本应当由各方力量共同参与的社区建设职责，形成了“党员在做、群众在看”的局面。该机制初衷是好的，但缺乏持久性，难以长期有效。

二是要防止“吹哨机制”的滥用。北京市基层治理改革的核心——“吹哨机制”通过“以条补块”的方式推动了上级执法力量下沉，从而增强了区域统筹和协调能力。但是即便在市域范围内，各地区或部门的行政力量也是不尽一样的，有些地区会出现“无部门报到”的困境^[7]。在诸如疫情防控等应急情形下，出现了志愿者执勤后续乏力、难以为继的局面。

五、结论与建议

（一）以市域社会治理为主要抓手来加强和

创新基层社会治理。市域社会治理是国家治理在城市管辖范围内的具体实施，它以设区的市为基本治理单元，涵盖市管辖的，包括城市和乡村在内的全部地域范围。党的十九届四中全会提出“推进市域社会治理现代化”，突出强调了市域社会治理的重要地位，事关市域社会安全稳定和国家长治久安。其意义在于：一是可以充分发挥市级层面的统筹协调作用，调动更多的资源、服务、管理下沉到基层，使力量在基层聚集，问题在基层解决。二是可以充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过厘清纵向政府权责，改变治理任务层层下压的状况，建立横向部门协调联动机制，克服部门本位主义和“联而不动”，积极探索网格化治理模式，化解条块分割、部门分立以及“内卷化”和“碎片化”问题。三是可以通过落实基层自治制度、完善政府购买服务机制、改革社会组织管理体制、培育社会工作队伍等，发挥市场主体和社会组织各自作用，加强公众参与的制度构建，从而形成基层社会治理共同体。

（二）基层治理改革创新不易，需要鼓励和支持，同时，也要处理好创新与法治的关系。对此，要深刻领会习总书记所阐发的改革与法治的论断：“凡属重大改革要于法有据，需要修改法律的可以先修改法律，先立后破、有序进行。有的重要改革举措需要得到法律授权的，要按法律程序进行。”通过地方立法可以很好地处理基层

治理中改革创新与法治的关系，为改革创新提供法治保障。2022年2月1日起施行的《北京市乡镇职责规定》第八条从改革与法治的角度为北京市首创的治理模式提供了法治保障，也树立了一个典范。

（三）完整准确地解读“党的领导”的含义与定位。在实施社区党建引领、多元共治共享机制的过程中，要准确理解“坚持和完善党的领导”：一是“领导”而不是具体操办或代办；二是领导什么，即党要在把方向、管大局、做决策、抓班子、带队伍、保落实方面发挥领导职责。将党的领导与自治、法治、德治统一起来。坚持党的全面领导与乡镇（街道）基层组织的赋权赋能和自治组织的合法权利的有机统一协调，构建起“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”。

（四）要善于运用数字技术等最新的科技手段来完善基层网格化、多元化治理制度。用大数据为社会治理服务，利用部门数据共享平台和地理信息系统，连接卫生、公安、教育、民政、社保等部门的数据信息，聚焦基层社区群众关心的问题，分别建立居民健康、养老、教育、社保平台等服务基层，既要使有关治理高效便捷，也要充分尊重公民个人隐私，与此同时还要保障公众的参与权、知情权、表达权和监督权。

参考文献

- [1] 习近平.习近平关于社会主义社会建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:129.
- [2] 本书编写组.党的十九大报告学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,2017:209.
- [3] 齐绍平.基层党组织的战斗堡垒作用[N].湖南日报,2020-06-30(1).
- [4] 张文显.从自治法治德治到共建共治共享[N].北京日报,2020-07-13(10).
- [5] 张洁云.基层党建引领社会治理创新研究[J].上海农村经济,2020(8):45-48.
- [6] 贾楠.坚持以人民为中心 提高基层社会治理能力[J].中国政协,2020(14):42.
- [7] 邵阳.党领统合:城市基层社会治理的新转向[J].中共乐山市委党校学报,2020(7):50-56.
- [8] 许晓东.当前基层治理存在的突出问题与治理路径[J].国家治理,2020(7):9-12.
- [9] 刘锋.以“全周期管理”思维破解基层治理困局[J].领导科学,2020(16):31-33.
- [10] 张乐.治理能力现代化下基层社会治理中的公众参与[J].延边党校学报,2020(8):60-62.

责任编辑 刘 钊

论家户制视域下新民主主义革命时期 党的乡村治理措施与成效

赵桂英^{1,2}, 郑锦阳³

(1.西华师范大学 马克思主义学院, 四川 南充 637000; 2.西南交通大学 马克思主义学院, 四川 成都 611756; 3.川北医学院 马克思主义学院, 四川 南充 637000)

摘要: 新民主主义革命时期, 党在革命根据地开始探索以家户制为基本单位的乡村治理, 主要是通过解决生产过程劳动力、生产要素、公共服务等问题, 完善基层党、政、群团组织, 加强宣传和教育等。它对于促进革命根据地的经济健康发展, 摧毁宗族制的经济根基, 改变乡村家户制下分散无序状态, 提高农民科学文化水平, 克服小农意识, 净化乡风等具有重要的意义。

关键词: 家户制; 新民主主义革命; 党; 乡村治理; 成效

中图分类号: F592.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)06-0041-07

1919年五四运动之后, 中国无产阶级肩负两大使命登上历史舞台, 领导人民群众探索中国的新出路。由于中国国情的特殊性, 中国共产党成立后, 大部分时间都在乡村地区开展工作。为了巩固革命根据地, 赢得武装斗争胜利, 党基于我国乡村家户制传统开始探索乡村的全新治理方式, 并取得重大的治理成效。

一、新民主主义革命以前, 中国乡村家户制度的产生、状况

(一) 家户制度的诞生

春秋战国时期, 家户制度逐渐从宗族制度

中独立出来, 成为中国乡村最小的政治和社会单位。这是因为: 第一, 铁器逐渐代替青铜器作为生产工具, 推动了生产力的发展, 使小家庭脱离以血缘为根基的宗族成为独立的生产单位成为可能; 第二, 中国大部分处于中纬度亚热带和温带地区, 阳光和水分充足, 土地肥沃, 特别适合发展农业, 使得家庭从宗族中脱离出来仍然能够正常生产; 第三, 该时期各诸侯国割据, 为了争夺新土地和势力范围, 频繁发动战争, 大量宗族逐渐被消灭或者消弱, 日益成熟的官僚机构通过税收、征兵、户口登记等政策鼓励小家庭从宗族中独立出来, 特别是郡县

收稿日期: 2021-12-15

基金项目: 国家社科基金“精准扶贫视域下的农村治理体制机制创新研究”一般项目(编号:16BSH023); 南充市社科联“十三五规划”一般课题“新时代高校校园文化育人”(编号:NC2020B012)

作者简介: 赵桂英(1983—), 女, 汉族, 湖南邵阳人, 西华师范大学马克思主义学院讲师, 西南交通大学马克思主义学院博士研究生, 研究方向为乡村治理与振兴; 郑锦阳(1984—), 男, 汉族, 福建泉州人, 川北医学院马克思主义学院博士, 副教授, 研究方向为乡村治理与振兴。

制的广泛推行，加速了宗族制度瓦解；第四，各诸侯国之间连年征战，出现大量的荒地，个体离开宗族可以靠开荒种地来维持生存。家户制度逐渐成为乡村地区生产、生活、消费等的主要单位，开启了我国农业精耕细作为主，手工业、商业为补充的新经济形态。家户制度下个体家庭力量薄弱，无法对抗统治集团，有利于维护统治者的集权统治，受到统治者大力推崇，从此家户制度蓬勃发展并成为我国乡村地区的基本单位。

（二）形成家户制度为主，宗族制度长期残存的状态

“从社会角度来看，村子里的中国人直到最近，主要还是按家族组织起来的”^[1]。家户制存在凝聚力较差、抵抗风险能力弱等不足，乡村地区的小家庭只能融入宗族组织之中，聚族而居，守望相助，寻求庇护。宗族组织拥有一定的土地和财产，具有一定的经济基础，依靠在长期实践中形成的具有道义合法性的特定村规民约、风俗习惯、个人威望等开展乡村治理。族长拥有裁决族内外矛盾纠纷、经营公共财产、救济族内人员、主持祭祀等巨大权力，是家族对外的代表和象征。他们经常与当地的地主、乡绅、恶霸勾结在一起，剥削压迫农民，长期以来受到上面统治者的默许，成为维护乡村秩序的重要领导者。以父权为核心的小家庭治理和以族长为核心的大家族治理，都主要依靠道德手段，二者共同构建起一道乡村治理的铁网，一起维护乡村社会的稳定。宗族内部通过祭祀、庆生、婚庆等公共礼仪活动，增加家庭与家庭交流，丰富集体文化活动，尽力改变松散结构，促进集体意识，增强凝聚力。南京国民政府的统治和管理止步于县，乡村宗族之间缺乏有效的协调机制和机构，它们既斗争又合作，往往是大的宗族势力欺负小的宗族势力。

二、新民主主义革命时期，党在革命根据地颁布的措施

（一）经济上：扬长避短，解决生产过程中劳动力、生产要素、公共服务等问题

1.继续实行家户制，家庭收入与生产劳动效益挂钩，提高劳动生产率

新民主主义革命时期，革命根据地的农民生产与消费继续沿用家户制度。农民拥有自主性和灵活性，只要交足租金，剩下的食物就归自己占有和支配。农民收益的高低与自己种植收获的多少挂钩，他们有足够的动力去创造条件提高总产量，改善家庭生活。同时，实行家户制，农民有人身自由，可以通过多种途径获得别的收入。种植农作物有繁忙的时间段，在农闲的时候，农民可以做一些手工产品拿去市场换钱，还可以经营一些商业来赚取差价，通过多种方式增加家庭收入。这种制度调动了农民参与生产劳动的积极性，提高了劳动效率，鼓励农民勤劳致富，激发了乡村社会生产的活力。

2.采用土地改革，解决家户制公平问题

从效率角度看，家户制度确实能够增强农民参与劳动的积极性，提高农业生产总产量。但是传统的家户制度存在一定的弊端：第一，每个小家庭存在着劳动人口数量、个体劳动能力、拥有生产工具数量等差异，家庭总收入的差距会越来越大，社会公平性受到挑战，积累到一定程度时，便会引起低收入者心理不平衡，打击其劳动积极性；第二，家户制度催生出越来越多小家庭，但是耕地的总面积上升很有限而且是缓慢的，在当时社会科技水平相对落后的情况下，要在短时间内扩大土地面积或者提高单位面积总产量困难重重，人地矛盾越来越突出，制约了社会的进一步发展；第三，与农民相比，地主的生活更加安逸，人口增长速度更快，地主家庭经过几代的发展，土地不断分配给各个小家庭，分裂出来的地主小家庭占有土地面积更小，只能通过增

加租金,加大对农民的剥削,地主与农民的矛盾越来越尖锐。新民主主义革命时期,中国共产党先后颁布了一系列土地革命法律法规,将土地分给农民,明确规定“倘有自由抛荒,查觉重责难免”^[2],解决了家户制土地政策长期不公平的弊端,农民生产劳动的积极性得到前所未有的提高。

3.鼓励妇女参加生产劳动,搭建公共基础工程,弥补劳动力和公共服务缺失

中国传统社会以家户制为基本单位,家庭劳动分工是男耕女织,如果一个家庭丧失青壮年男性劳动力,那么土地就难以耕种,家庭生活也处于贫困之中。在战争时期,身强体壮的男人参加革命,乡村地区劳动力极其缺乏。红军中女战士和女家属率先参加生产劳动,鼓励其他妇女参加一些力所能及的劳动。这种以身示范的榜样力量,感染、激励、调动了农民参与劳动的热情,成为农民参与生产劳动源源不断的精神动力。此外,中国的乡村地区以家户制度为主,参与兴建公共基础工程的积极性不高。长期以来,中国的农业严重依赖自然条件,急需兴建公共基础工程,提高应对自然灾害的能力。而兴建公共基础工程的努力往往在需要宗族内外协调中因为受到个人或宗族的利益冲突而搁置。例如,兴建公共基础工程需要占用一定的土地,而土地属于私人所有,这自然会涉及利益纠纷而耽误修建进度。中国共产党带领农民没收了地主的土地,农民拥有土地更多,即使扣除修建马路和水利设施所占用的土地也比以前拥有土地多。同时兴建这些公共基础工程既便民又提高农业生产效率,因此农民比较容易接受。在党统一领导下,农民广泛积极参加修建公共基础工程,农业生产稳定增加,生活有所改善。

(二)政治上:加强基层党、政、群团组织建设,协同治理

1.加强基层党组织建设,解决乡村治理缺乏强有力的领导问题

(1)乡村成立党组织,明确职责

“据中共江西省委统计,1932年3月全省14

个县(石城县未统计)共1089个乡,建立了998个党支部”^{[3]661}。在乡和村分别成立党支部、党小组,发挥基层支部或小组的引领作用,以考核促完善,以竞争激发活力。但是基层党员数量有限,而且大多没有治理经验,在工作过程中经常捉襟见肘。陕甘宁边区进一步完善和发展基层党组织,精选优秀党员到基层党组织,强化乡村治理工作。首先,党员骨干深入基层能够完整准确地宣传贯彻党的方针政策,确保党全心全意为人民服务的宗旨在执行过程中不走样。其次,党员骨干走群众路线,典型示范,身先士卒,维护党的形象,感化人民群众,获得了人民群众的信任,增强了党组织的凝聚力。

(2)吸收、鉴定、教育党员,壮大基层党组织力量

“据统计,中华苏维埃共和国在红五月征收党员运动中,一共发展了一万四千九百四十九名党员,……”^{[4]676}中华苏维埃共和国成立,革命根据地的面积越来越大,需要的党员数量越来越多。党根据新形势要求,制定了入党标准,人民群众严格依据入党标准和程序加入党组织之中,壮大了党组织力量。1938年,党中央对入党的成分来源向知识分子、青年学生、工人等开放,大量的新成员入党,迅速壮大了基层党组织力量。但是投机分子、敌对势力、奸细等趁机混进党组织,影响了党的战斗力。为了解决这个问题,党开展整风运动,制定审查党员的标准,进行党员登记,审查党员成分。针对不同成分类别采用不同的处理方式,对于投机分子、敌对势力、敌探奸细等及时坚决淘汰,对于思想和能力尚未达到入党水平,但是没有什么不良嗜好和不纯动机,真心希望为人民服务的新党员,主要通过整风和加强教育来提高其思想水平和工作能力。整风运动的对象分为高级干部和普通党员,对象不同,教育内容也有差异,目的在于提高其马克思主义理论素养和解决中国现实问题的能力。高级干部以探讨党的政治路线为主,普通党员以整顿思想

和工作作风为主。限于当时条件,党员干部不可能腾出专门的学习时间,只能边劳动边学习,学习方式既有课堂传授,也包括在自学、交流探讨中学习等。

2. 完善基层政权建设,解决乡村治理缺乏专门行政机构问题

(1) 1927年至中华苏维埃共和国时期,成立并完善基层政权机构

1927年,首次依法成立基层政权机构。“最高政权机关为区乡工农兵代表大会,其次是执行委员会,再次是常务委员会,最后是设立主席”^[5]。乡政权机构依法成立,有利于开展基层治理工作。但是由于乡村治理经验不足,此时仍处于起步阶段。

1931年11月中华苏维埃共和国临时中央政府成立,进一步完善了基层政权,依据机构职责开展治理活动。第一,《中华苏维埃共和国划分行政区域暂行条例》明确规定了合理的乡村管辖范围。该条例规定苏维埃地方政权机关划分为省、县、区、乡四级,“对于山地地区,每乡管辖纵横不得超过十五里,人口不得超过三千;对于平地,每乡管辖纵横以五里为主,最多不得超过十里,人口不得超过五千”^[6]¹⁹²。第二,设置两级层级结构和民主管理方式,合理界定权力机关职能范畴。“乡村基层政权组织机构由乡苏维埃全体代表会议和临时委员会组成……”^[7]¹⁴⁶⁻¹⁴⁷“乡苏维埃……代收国家税收,审查预、决算并领导、监督其实行,解决本乡内未涉及犯法行为的各种争执事件”^[8]。第三,初次创建代表联系制度和委员会制度。代表联系制度设置在乡苏维埃,在了解与收集民情,密切联系群众方面发挥了重要作用。设立各种委员会制度有利于调动农民参政的积极性,便于各种政策顺利执行。

(2) 陕甘宁边区时期,系统完善乡级政权组织,增设村级治理机构

首先,依据地理范围和人数来划分管辖区域。“乡政府区域规定如下。(一)甲等乡纵横不

逾十里,人口至多不得逾一千五百人。(二)乙等乡纵横不逾二十里,人口至多不得逾一千人。(三)丙等乡纵横不逾三十里,人口不得逾一千人”^[9]。每个乡大小相差不大,便于统一设置组织机构、调配人员、制定政策,更有效开展乡村治理。其次,制定选举制度。乡级政权组织主要由乡长和政府委员会组成,都是由参议会选举产生,任期一年,没有任职次数限制,选举出来的乡长必须由县政府委任才生效。参议会是按照一定比例直接选出代表,每年定期改选,可以连任,有明确的职责。1945年乡参议会取消,开始实行人民代表大会制度,随后县、市也逐渐实行人民代表大会制度。最后,正式成立村级治理机构。将村划分为自然村和行政村,分别设村长、村主任,由参议员兼任,村长或村主任接受党组织和乡行政机构的领导。他们在深入了解民情,引导农民理解党的性质、宗旨、方针政策,帮助人民公平客观地化解矛盾纠纷,团结和组织人民同乡村恶霸、流氓、奸细作斗争等方面发挥着重要作用。

3. 整合基层群众团体组织,提供公共服务,协调化解矛盾纠纷

(1) 1921年至中华苏维埃共和国时期,农民协会蓬勃发展

1921年党成立后,就建立农民协会。在新三民主义思想指导下,农会蓬勃发展。1926年专门成立中央农民运动委员会,有计划、有目的、有组织地开展乡村各种工作。国共合作,发动北伐战争,农会发挥了巨大的作用。随着北伐斗争的顺利推进,“到1927年6月,全国农会会员达900多万人,农协会会员从40万人猛增至200万人”^[10]¹⁰²。后来国共合作失败,农民运动也走向低潮。在这期间,中国共产党没有革命根据地,也没有建立独立自主的政权机构。建立各种农会就是为了宣传党的思想,团结农民,发动农民参加革命斗争。中华苏维埃共和国时期,有独立的革命根据地,而且面积不断增大,为了满足现实的需要,

群众团体组织已经由农会扩展到更多种类的政治组织、经济组织和文化组织等，数量众多，但是其分布范围广，职能叠加，遇到复杂的现实问题就无力解决。为了充分发挥各基层群众团体组织的作用，党根据群众团体组织的性质进行分类整合，优化机构，每一种性质的群众团体组织规模更大，职责更清晰，组织目标更明确，依据相应的规章制度运行更有序，协同治理的效果更显著。

(2) 陕甘宁边区时期，基层群众团体组织种类齐全，设立联合机构

陕甘宁边区时期，在中国共产党的领导下，成立了农救会、妇救会、青救会等政治组织，互助组、合作社、变工队等经济组织，读报组、识字组、表演戏剧组等文化组织，抗日先锋队、民兵、基干自卫队等军事组织。国共合作后，根据国共《抗敌后援会工作纲要》的要求，陕甘宁边区的各群众团体组织联合起来，成立了抗敌后援会。抗敌后援会按照行政层级设立，乡级的抗敌后援会是最基层的组织单位，其主要任务是负责协调各个群众团体组织的联系，监督它们各自进行民主改选、保持和促进它们独立发展，督促它们做好抗战动员工作、推动战时经济建设、进行战时教育及宣传等。1939年规定乡抗敌后援会是乡级统一的民运组织，设主任1人，委员4人到6人，各自分管组织、宣传、武装、锄奸等工作。各级抗敌后援会主任需由信仰坚定、经验丰富的人员担任，同时是各级党委委员，确保乡村抗敌后援会在基层党组织和政府的领导下，在团结广大乡村民众和民众组织、协助政府工作等方面发挥重要作用。

(三) 文化上：加强宣传和教育，克服农户制小农意识，摧毁宗族制文化根基

1. 必要性：农户制教育机会稀缺，陋习较多

(1) 农民文化水平低下

在中国传统社会农户制度下，农民文化水平低下有社会和个人原因。从个人的角度看，乡村

实行农户制度，家庭成员较少，大部分都要参加劳动，每家每户最多抽出一个人参与学习，希望其考取功名，改变家庭的命运。从社会的角度看，国家的管理仅仅到县级，乡村地区带有自治性质，教育公共服务基本为零。小孩要读书就得到城市的学校或者个人聘请教师教学，读书成本比较高，普通农民家庭负担不起。在乡村尽管有个别乡绅开设学校，但是费用较高，大部分农民家的孩子因交不起学费而失去受教育机会。因此，在广大乡村地区农民整体文化水平比较低，思想比较愚昧保守，不能满足革命根据地斗争发展需要。

(2) 乡村存在的主要陋习

由于农民的文化水平低下，视野有限，思想封闭，乡村各种陋习仍大量存在。第一，赌博。赌博作为一种传统的顽疾，一直得不到根治，男女老少都有参与赌博的现象，助长了懒散的作风和不劳而获思想的滋生，加剧了乡村劳动力紧缺，严重阻碍了农业的生产发展。第二，吸食鸦片。吸食鸦片不仅会导致劳动能力丧失，还会因贫穷做出偷、盗、抢等违法行为，给社会带来不稳定因素。第三，买卖婚姻。在中国传统社会里，妇女的地位低下，婚姻完全由父母包办，由于婚姻、男女地位不平等等问题的造成家庭矛盾，社会问题丛生。第四，封建迷信。由于生产力水平低下，许多问题无法合理解释和处理，统治者根据统治的需要，借助封建迷信愚化群众，致使封建迷信盛行几千年。农民将自身命运看成天生注定，充满消极的价值导向。乡村存在这些落后的风俗习惯和生活方式，严重危害个人、家庭、社会的健康发展，亟待彻底改变。

2. 措施：开展各种各样的教育活动

中国共产党建立革命根据地后，党员干部就地开展各种灵活多样的教育活动，进行思想宣传，传授理论知识，并将理论与乡村实际相结合，利用各种场合谈论交流，巩固学习成果。第一，党员干部将枯燥的理论知识编撰成活生生的

民歌、民谣、民曲等，誊抄在便携式手抄本上，便于农民学习、记忆、理解，同时运用学校教学讨论、家庭成员互教、邻里交流学习等方式，使得农民愿学、乐学、会学。第二，党员干部将科学的学习方法与农民个体的实际文化水平相结合，帮助农民找到适合自己的有效学习方法，能够利用最短的时间学习到大量的知识，提高其思想文化素质。第三，党员干部引导农民做到知行合一，用理论来解释日常生活和社会问题，让农民在学以致用中有收获感、成就感，获得源源不断的学习动力。

三、新民主主义革命时期，党在革命根据地基层治理的成效

（一）巩固革命根据地经济基础，摧毁宗族制的经济根基

传统社会里，虽然实行家户制度，但是土地集中在地主手中，农民仅有少量土地或者没有土地，农民只能向地主租借土地，忍受地主各种各样的盘剥，过着“禾镰挂上壁，家里没米吃”的生活。新民主主义革命时期，中国共产党继续实行家户制度，发挥其生产劳动效率高的优点，率领人民群众一起打土豪、分田地，解决乡村最根本的土地问题。乡村族长之所以拥有很大的权力，主要是拥有一定的土地及公共财产，享有对财产的分配和处置权，农民对其有一定的经济依赖。党领导农民进行土地革命，将土地分配给农民，摧毁宗族制的经济基础，使农民摆脱了对宗族的经济依赖，加速了残余宗族势力的瓦解。农民参与生产劳动的积极性空前高涨，粮食获得大丰收，他们更加积极地参加革命斗争。“宁冈县……土地革命后，分到了10多亩土地，秋收获得谷子3500多斤，他完上土地税后，又多交了1000斤，超过规定的42%”^[1]。通过农村劳动力、劳动工具、劳动资料等不断整合，粮食的产量大幅度提高，农民积极缴纳公粮，还主动指出剩较多的粮食支援革命斗争，为巩固革命根据地奠定了经济

基础。

（二）党、政、群众团体组织扎根基层，改变乡村家户制下涣散无序状态

1. 加强基层党组织建设，乡村治理有可靠掌舵者

中国传统的乡村家户制度，以家庭为中心，村民集体意识较弱，乡村呈现出分散状态。加强党组织建设，乡村地区有了坚强的领导核心，农民有了统一且强有力的组织可以依靠，彻底改变了过去只能依靠宗族势力，忍受各种压迫的局面。党的利益和农民根本利益高度一致，党从思想上、组织上、政治上去领导农民，能从根本上将各地农民紧密地团结在一起，这是在平等基础上大范围的团结。党是革命根据地治理的掌舵者，加强乡村基层党组织建设有利于推动基层治理的顺利进行，有助于为武装斗争创造良好的环境。

2. 完善基层政权建设，乡村治理专业化、规范化

在党的领导下，基层不断完善政权组织机构，乡村治理专业化、规范化。在乡村地区设立基层政权机构，有利于各种规章制度顺利推行，乡村各种纠纷事件的处理有了统一客观的评判标准和专门管理机构，民间纠纷可以公平公正公开地得到解决。这既可以引导农民积极向上，也可以制止各种不法言行。乡村社会有秩序，人与人之间、家庭与家庭之间矛盾减少，社会关系更和谐，从制度上扭转了以家户制度为基础单位的传统乡村的分散状态。

3. 整合基层群众团体组织，提供公共服务，协调矛盾纠纷

群众团体组织成立并快速发展，既能在乡村宣传党的先进思想，又能帮助群众解决一些思想上的困惑和生活上的困难，强有力地应对各种自然灾害和社会风险。首先，在农业生产劳动中，农忙时劳动力互换、劳动工具轮流使用、生产资料互借等，群众团体组织都发挥着巨大的协调作

用。以家户制为单元，在生产上大规模互助合作，解决劳动力、生产工具、生产资料不足等问题，贫苦农民受到救济，老弱病残受到照顾，人际关系更和谐，乡村经济有较大发展，乡村地区充满活力。其次，群众团体组织在督促农民改掉赌博、吸毒、买卖婚姻等陋习，鼓励农民积极健康向上等方面起着至关重要的作用。群众团体组织的成员来自各家各户，他们通过自身的形象影响身边的人，同时他们与农民有共同话语，有特殊的情感，便于督促其进步，改变农民的精神面貌。最后，在缴纳公粮、应对自然灾害、抵御敌人入侵等公共服务中，群众团体组织也发挥着巨大作用。群众团体组织中的成员基本上是本村人，对本村农民个人及家庭情况、乡村风俗习惯等村情十分熟悉，能够及时发现问题，借助群众团体组织力量动员人民一起快速解决问题，提高公共服务的能力。各种群众团体组织快速发展，有利于每家每户摆脱对宗族的依赖。群众团体组织提供各种各样的公共服务，协调好各种关系，满足生产和生活的需要，取代了原宗族制的功能，使宗族制失去存在的现实意义。

（三）提高农民思想文化水平，净化乡风

通过教育学习，解放思想，提高自身文化水平和思想政治素养，各家各户的民主意识和平等观念有所提高。科学理论被群众所掌握，在革命斗争中必将迸发出强大的力量。第一，在党员干部的帮助下，农民掌握了一些基本知识，具备

了自我教育、自我督促、自我反思、自我学习等能力，能够主动查缺补漏，积极汲取外界的先进思想文化，有效改变了传统家户制度相对封闭而造成的思想保守状态。第二，学习可以启蒙思想，开发民智，增强辨别能力，提高社会洞察力。通过学习，农民能够立足现实国情，对比各种主义思想，理解、认同党的各项政策，督促自我和他人戒赌戒烟，破除旧陋习，形成新风气。第三，经过有效的学习，思维能力、规划能力、参政议政能力等得到训练，农民接受新事物能力增强，可塑性变强。农民逐渐改变了家户制形成的小农意识，铸造出大公无私、舍己为人的优秀品质，懂得在信念的支撑下为理想而奋斗。经过教育和学习，农民的科学文化水平得到了提高，净化了民风、村风、家风，摧毁了宗族制度的文化基础，为党在革命根据地进行乡村治理提供了良好的社会文化环境。

中国共产党在新民主主义革命时期批判性地继承了以家户制为单元的乡村治理模式，推进土地革命，鼓励妇女参加劳动，搭建公共基础工程，同时党、政、群团组织下基层，宣传科学思想，经济上生产逐渐恢复与发展，政治上民主平等观念逐步深入人心，文化上科学思想广泛传播。这既有利于巩固革命根据地，又有利于为新中国成立后全国范围内推广家户制乡村治理单元提供大量的有益借鉴。

参考文献

- [1] 费正清.美国与中国[M].北京:世界知识出版社,1999:15.
- [2] [11]余伯流,陈刚.井冈山革命根据地全史[M].南昌:江西人民出版社,2007:320,308.
- [3] [4][6][7]中共江西省委党校党史研究室.中央革命根据地史料选编:上册[M].南昌:江西人民出版社,1982.
- [5] 中共江西省委党校党史研究室.中央革命根据地史料选编:下册[M].南昌:江西人民出版社,1982:21.

- [8] 蒋伯英,郑若平.中央苏区政权建设史[M].厦门:厦门大学出版社,1999:200.
- [9] 陕西省档案馆,陕西省社会科学院.陕甘宁边区政府文件选编:第5辑[M].西安:档案出版社,1988:14.
- [10] 王亚玲.大革命时期共产国际与中国农民运动的起落[J].大庆师范学院学报,2008(1):102-104.

责任编辑 夏继先

新冠肺炎疫情防控期乡村社会 “控制—协同”治理模式探析

常林亚,刘小闻

(苏州大学 政治与公共管理学院,江苏 苏州 215123)

摘要:疫情防控期乡村社会治理主要体现为“控制”和“协同”双重逻辑的交互与耦合,可以概括为“控制—协同”治理模式。通过对这一治理模式作结构、机制与过程分析,发现这一治理模式具有结构复杂性、机制综合性以及过程波动性等特点。这一治理模式在疫情防控过程中虽然彰显出强大优势与治理成效,却也存在结构与机制上的漏洞与不足,需要继续完善“有力控制与高效协同”的治理格局,以增强乡村社会韧性与助推乡村社会治理现代化。

关键词:新冠肺炎疫情防控;乡村社会治理;控制—协同治理模式

中图分类号: D262.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)06-0048-05

新冠疫情发生以来,我国基层治理尤其是乡村社会治理经受了巨大考验并发挥了重要作用,作为公共危机状态下的非常态化治理,笔者将其概括为“控制—协同”治理模式,并从逻辑、结构、机制与过程等方面作一剖析。

一、新冠肺炎疫情防控期乡村社会 “控制—协同”治理模式的提出

(一) “控制”逻辑

新冠肺炎疫情防控期乡村社会治理体现了一切以疫情防控为首要工作的“控制”逻辑。“控制”是党和政府以国家权力为后盾应对公共危机的主要表现方式。其主要体现在以下方面:政府

是疫情防控的第一责任主体,其内部的科层权威关系被高度整合,纵向的组织控制会达到前所未有的程度;病毒的高传染性以及社会的高流动性极易引致社会恐慌和社会失序,因此需要控制人员流动并掌握活动轨迹;疫情之下基层政府加强市场管控,严厉打击投机行为,以保障生活、医疗及防控物资的正常供给;各级政府通过宣传引导,并及时惩处散播谣言者,促进人们对疫情防控的理解和配合。

(二) “协同”逻辑

乡村疫情防控有效的关键还在于治理的“协同”逻辑。“协同”的嵌入是走出危机管理中“国家或政府中心论”^[1]困境的有效途径。其主要

收稿日期:2021-10-22

基金项目:江苏省研究生科研与实践创新计划项目“疫情防控期乡村社会治理研究——基于冀中南G乡的调研”(项目编号:KYCX20_2696)

作者简介:常林亚(1996—),男,河北邢台人,苏州大学政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向为政治学理论与乡村社会治理;刘小闻(1998—),女,山东枣庄人,苏州大学政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向为政治学理论。

体现在以下方面：各地乡镇政府将疫情防控作为攻坚战，通过整合和协调条块部门、村“两委”、社会组织、企业、党员乃至普通村民等主体，形成各主体协同作战之势，尽可能凝聚一切政治、行政和社会的力量；同时，一切社会治理工作均需与疫情防控相协同，以避免防控疏漏，故多元的治理机制皆以疫情防控为中心，织就各治理机制协同作用之网，使疫情防控系统化；控制疫情的关键在于信息互通，故在通信、大数据等技术支持下，各乡镇得以在各主体之间及时传达疫情防控信息；另外，疫情暴发具有牵一发而动全身的特性，这就需要打破府际壁垒，实现跨区域协同治理。

（三）“控制—协同”治理模式

“控制”与“协同”是新冠疫情防控期乡村社会治理中最为关键的两个方面。其中“控制”需要在“协同”机制的协调下破除组织壁垒和政社不信任等困境，以解决单靠政府或某一部门难以解决的公共难题^[2]，而“协同”则需要在“控制”机制的把控下确定方向和规格，恰当发挥其高效作用。具体而言，“控制—协同”治理模式是在非常态背景下，以“有力控制—高效协同”为治理目标，党和政府与社会组织、企业及公民等主体通过共同发挥党和政府的纵向控制作用与各治理主体之间的多向协同作用，构建非常态下全面系统的治理结构和机制，激发各治理主体的治理能力，并基于治理环境变化，实时调整“控制”和“协同”的强弱程度，实现“控制—协同”的动态平衡，从而有效应对非常态公共危机，提升治理韧性。

二、新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式的结构、机制与过程分析

本文基于“结构—机制—过程”方法与维度，对新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式进行剖析。

（一）“控制—协同”治理模式的结构分析

新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式的总体架构由纵向控制结构和多向协同结构组成。

1. 纵向控制结构

纵向控制结构主要涉及“权力—权利”逻辑与“权威—服从”逻辑，如图1所示。

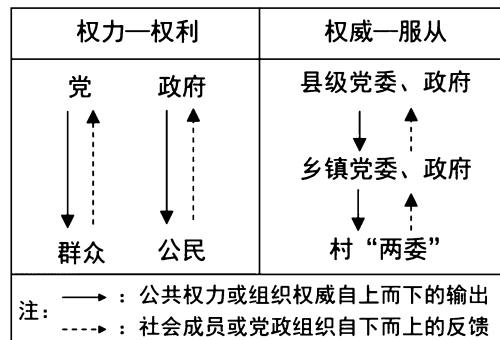


图1 新冠疫情防控期乡村社会治理纵向控制结构

“权力—权利”逻辑主要表现为党群与府民关系。在党群关系中，中国共产党领导人民群众组织抗疫行为，实际上是通过公共权力的运用，来回应人民群众对生命健康安全基本权利的诉求；在府民关系中，作为公共权力的执行者和公共事务的管理者，政府在疫情防控中对公共权力的运用，往往表现为对社会进行管制。“权威—服从”逻辑则主要表现在党政系统内部结构上。对于政治与行政融合的“党政科层制”^[3]而言，这种逻辑依旧以等级科层制为特征。在乡村疫情防控中，党政一体的组织权威在党政科层系统内部的权威链中进行有效传达，并通过实时反馈、监督、巡查及问责等方式以保持这一链条的高度紧张。

2. 多向协同结构

乡村多向协同主要有乡镇条块之间、村庄之间的横向协同，乡与村之间的纵向协同，乡镇政府与社会组织、企业及村民的内外协同以及村庄内部协同等实现形式。由此形成的多向协同结构，如图2所示。

由图2可以看出，新冠肺炎疫情防控期乡村社会治理是一幅乡村社会各主体之间多向协同的

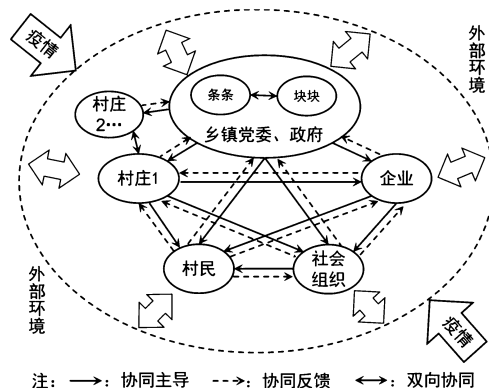


图2 新冠肺炎疫情防控期乡村社会治理多向协同结构网络化图景：各主体共同面临着疫情风险，危机共识是促使各主体协同防控的初始动因；其中的纵向协同与横向协同主要基于权威引导，村庄内部协同主要基于利益共荣，内外协同则基于责任共担^[4]；不同的治理主体根据自身优势扮演着特定角色，并共享权力与分担责任；其突破层级限制，以更加扁平化和弹性化的灵活方式提高组织的反应力与执行力；在决策上，突破时序性和阶段性，以决策的共时性传导方式提升协同应对能力；通信和大数据等技术平台为各主体之间高效协同提供了技术支撑。

由上可知，各主体的关系交错繁杂，且“控制”与“协同”之间又交互耦合，因而“控制—协同”治理结构具有复杂性特征。

（二）“控制—协同”治理模式的机制分析

治理机制是维持宏观治理结构、规约微观治理行为的具体制度规范，它反映结构运行过程的内在逻辑。其主要包含以下方面。

1.领导指挥与定责追责机制

疫情暴发之后，各地乡镇快速组建了应急指挥部和领导小组，对防控工作统一领导指挥，并根据属地管理原则，进行层级明责、网格定责、巡查督责、督查问责及溯源追责。

2.摸排管控与资源调配机制

村庄分类建立人员台账，及时向乡镇反馈摸排信息，通过分片包干和责任网格以实时管控辖区内人员。另外，村庄还对生活物资及防控物资进行集中调度、协调和配置，对特殊人群进行个

性化资源配置，以保障村民正常生活。

3.联防联控与群防群控机制

领导小组通过条块联动以及乡、村与网格的三级联动，实现联防联控。乡、村两级还通过线上线下多种宣传方式引导群众自觉防控，并通过基层党建引领村民自治，以党员先锋模范作用激励群众自发防控。

4.共识生产与情绪引导机制

凝聚共识是危机动员的前提，否则会导致社会冲突。乡、村主要通过宣传引导、心理疏导及妥善安抚等方式，凝聚社会共识，营造团结抗疫氛围。

总之，根据实际情况，需要制定不同的治理机制，并相互协调，以形成综合性治理机制体系，这表明疫情防控期乡村社会治理机制具有多元性和综合性特征。

（三）“控制—协同”治理模式的过程分析

根据国内疫情及防控态势变化，“控制—协同”治理过程主要分为以下三个阶段，如图3所示。

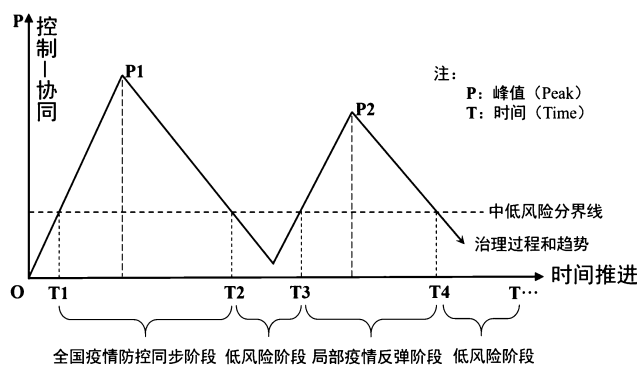


图3 新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理阶段划分

1.全国疫情防控同步阶段

2020年初新冠肺炎疫情突然暴发并扩展至全国，乡村社会治理重心由此转移到疫情防控上，治理逻辑也从常态治理转换为非常态治理。乡村地区实施了封闭式应急管理措施，采取了如阻断公路及硬核执法等硬核防控方式。县、乡党委政府通过将疫情防控作为一次大考以压实层级责任，其他主体如企业、社会组织及志愿者等也逐渐参与到防控中。因疫情防控的配套技术较为滞后，

各地区主要依靠通信技术来管控。这一阶段的乡村疫情防控有效阻止了疫情向乡村地区蔓延。

2. 局部疫情反弹阶段

此阶段由于疫情集中暴发于局部乡村地区，并且还要应对习俗活动、返乡需求及核酸检测等任务，乡村治理压力剧增。乡、村两级在压实责任的同时，积极动员企业、社会组织及志愿者，快速形成了多元主体协同抗疫格局。在以核酸检测、行程码及健康码为标识的智能分类识别系统的支持下，乡村疫情防控更加精准化。除硬核防控外，乡村更加注重柔性治理，来疏导负面社会情绪。此阶段乡村治理表现为全程紧张的态势。

3. 低风险阶段

此阶段防控主要在于外防输入和内防反弹，且以常规的科层治理机制便足以应对。治理重点便是排查往返疫区的重点人员以及组织疫苗接种。本着应接尽接和自愿接种相结合的原则，通过晓之以理、动之以情的柔性治理方式组织村民接种疫苗。依托智能防控系统，乡村得以进行开放式的流动性治理。但外部疫情风险依旧存在，未来将会呈现出阶段性和波动性特征。

三、新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式运行中的困境及成因

总体来看，在“控制—协同”治理模式驱动下的乡村防控体系有效阻击了新冠肺炎疫情在乡村地区的蔓延，但也要看到这一治理模式在运行中存在诸多困境，需要及时总结与反思。

（一）“控制—协同”治理模式运行困境

首先，“控制—协同”治理结构略显失衡，如乡、村两级组织的权责利不匹配，非国家机构体系的社会主体的权责模糊且难以界定，科层下沉易消解村庄的自主性以及乡村社会的关联结构日益松散化等问题凸显。其次，“控制—协同”治理机制系统性也稍显不足，如暴露出了多元主体协同参与机制单一、治理机制之间缺乏有效协同、疫情防控柔性治理机制不健全、动员机制缺

乏法律规范的规约以及精准化、个性化资源配置机制不完善等问题。最后，在“控制—协同”治理过程中也展露了诸多问题，如有些乡村的治理主体单一化、偏重管控而轻治理、形式治理问题以及防控措施衔接不到位等问题，甚至一些治理主体因自利行动和观念，造成了乡村社会各主体之间利益关系失调，阻碍了多元主体之间的协同。

（二）“控制—协同”治理模式运行困境的成因分析

首先，属地管理与压力型体制型塑“控制—协同”治理结构困境。属地管理体制内在的权责平衡机制失效加剧了乡村“权责利”失衡，而压力型体制通过“政治化机制”^[5]，将疫情防控作为重大政治任务，进一步塑造了乡镇政府“权轻责重”的基层管理体制。同时，压实层级责任不仅难以界定其他治理主体的权责关系，还强化了对村庄的单向度控制，消解了村庄自主性，在一定程度上给形式治理提供了制度性空间。

其次，乡村社会特质影响治理效能。在返乡背景下，疫情使得原本分居乡村和城市的诸多治理问题合流至乡村，增大了乡村社会治理的难度和压力。村庄内生性资源发展不足以及松散的利益关联度，难以有效支持乡村疫情防控。另外，乡村熟人社会的人情特性也影响防控效果。

再次，乡村社会治理机制体系不够完善。乡、村两级缺乏有效的协同治理制度，导致协同应急机制因不成熟而低效运转。乡镇应急预案大多照搬县级预案，并未依据属地特性使之精细化，从而不能实时调整防控策略，难免出现防控措施衔接不到位问题。而资源调配机制又未能很好地关联防控体系，导致资源调配较为滞后，更难以精细化。另外，乡村缺乏行而有效的制度化动员机制，为动员机制的非规范化运作提供了空间。

最后，“控制—协同”治理能力存在不足，直接影响乡村社会治理效能。如村庄党员干部普遍老龄化并缺乏应急专业素养，缺乏防控主动性。很多乡村干部经常以行政命令促使村民服

从,协同治理理念缺位。另外,一些社会组织与企业政策敏感度不高,协同参与能力尚有欠缺,部分村民权利观念薄弱,危机意识不强,存在侥幸心理,给疫情防控带来诸多问题。

四、新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式的优化路径

新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式应当以“有力控制—高效协同”为优化目标。有力控制体现为国家意志能够顺利实现,高效协同体现为多元主体能够互通有无、协同共进。只有两者并举,才能以最低消耗成本在最短时间内控制疫情,尽早回归常态。

(一) 构建并完善乡村社会“有力控制—高效协同”治理结构

基于《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》^[6],应完善县、乡、村三级权力主体的纵向权责配置,合理扩展乡、村两级自主空间,明确横向权利主体的权责关系,完善党群、府民之间的权责关系,提升政社互信水平,促进高效协同。应健全非常态下乡村社会基层党组织的领导制度,构建简约高效的乡镇管理体制,并完善党建引领下的社会参与制度。应持续推进乡村振兴战略、乡村民主法治进程以及村庄公共性建设,从而凝聚乡村社会关联结构。

(二) 构建并完善乡村社会“有力控制—高效协同”治理机制体系

为使“有力控制—高效协同”治理机制更加系统化,应优化并完善乡村社会治理的“控制”

机制,即应进一步完善县、乡、村之间的权责平衡机制,优化并完善非常态下乡村社会人员管控机制以及应急资源保障机制,并注重舆论引导和心理疏导等柔性治理机制的建设,以实时引导社会舆论。应优化并完善乡村社会治理的“协同”机制,即要优化和完善基层各党组织的协同引领机制、乡镇政府的协同主导机制以及多元主体协同参与机制,优化不同治理机制之间的协同机制,完善多维信息共享机制以避免出现“信息孤岛”问题,完善同级地域之间的协同防控机制。最后,还要健全韧性治理机制,以实现常态和非常态平稳转换。

(三) 巩固并提升乡村社会“有力控制—高效协同”治理能力

危机之下,人人自危,公共危机终究需要人们协同应对,而协同应对的关键在于提升各治理主体的治理能力。为此,应巩固和提升乡村基层党组织的领导能力与整合能力,锻炼并提升乡、村两级组织的非常态治理能力,激发并提升乡村社会组织与市场主体的协同参与能力,激活并提升村民的自治能力。唯有如此,才能不断趋近乃至实现“有力控制—高效协同”的治理目标。

总之,在持续面临疫情风险的情况下,乡村社会非常态治理效能的提升需要“控制—协同”治理结构、治理机制和治理能力在治理过程中不断优化、完善和提升,需要实时调整“控制”与“协同”的强弱程度,需要不断完善“有力控制—高效协同”治理格局,以提升乡村社会的韧性,进一步促进乡村社会治理现代化。

参考文献

- [1] 何水.从政府危机管理走向危机协同治理:兼论中国危机治理范式革新[J].江南社会学院学报,2008(2):23-26.
- [2] 蔡岚.协同治理:复杂公共问题的解决之道[J].暨南学报(哲学社会科学版),2015(2):110-118.
- [3] 刘炳辉.党政科层制:当代中国治体的核心结构[J].文化纵横,2019(2):32-43.
- [4] 田玉麒,张贤明.突发公共卫生事件协同治理的生成逻辑与实践

- 机理[J].福建师范大学学报(哲学社会科学版),2020(4):50-55.
- [5] 杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012(11):4-12.
- [6] 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[N].人民日报,2021-07-12(1).

责任编辑 刘 钊

论法家的国家治理及其当代镜鉴

侯军亮

(广东理工学院 马克思主义学院, 广东 肇庆 526100)

摘要: 法家思想的产生与实践, 目的致力于秦国的富国强兵。而今, 迈入新时代, 重法主义传统得以复兴, 法治文化出现勃勃生机, 有必要再“回头”研究法家: 审视秦法家思想的形成与展开, 梳理秦法家的国家治理之道。知往鉴今, 合理扬弃, 资于治道, 从而能够启迪当代。在面临“百年未有之大变局”的今天, 深入挖掘法家思想内核, 对法治国家建设必定有所裨益。

关键词: 法家; 治理; 依法治国; 以法治国

中图分类号: D909.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)06-0053-04

法家是古代中国一个非常重要的学术流派, 但由于其尚刑偏私, 刻薄寡恩, 学界对其褒贬不一。撇开个别法家人物的重刑主义倾向, 当中的某些有益元素还是值得借鉴的。“法家的法学传统在当代中国虽已碎裂, 然其余绪并未中绝, 思想的碎片散落在中国人的法律意识和行为之中。它的‘尚法’‘尊法’精神暗合了在当代中国推行法治的潮流, ‘依法治国’在当代中国的官方文本和法科大学的教科书中随处可见便是一例。无论我们的学者怎样煞费苦心地辨析‘依法治国’与法家主张的‘以法治国’有何不同, 凸显法(律)在国家治理中的重要性绝对是法家的理念”^[1]。当前, 全面依法治国作为治国方略, 正全面深化改革深入推进, 但要注意的是, 法家所主张的“法治”是君主制下的法治, 属于“人治”, 荀子提出“夫生法者, 君也”, “法政独制于主, 而不从臣出”, 与当代社会所提倡的“法治”释义是不同的, 但是我们不能就此否定以商

鞅为代表的法家思想, 法家当中的众多思想与今天依法治国在理念和方法上具有高度相似性。

一、中国古代法家思想的形成与展开

任何有生命的理论, 都会有其现实形态, 任何一种系统化的思想理论都有其自身的生长点和立足点, 有其论证说理的根本目的和特定的服务对象。法家思想产生于君主专制政体和封建宗法家族掌权的时代背景下, “民众而货财寡, 事力劳而供养薄”, 如何保土安民、治理社会、富国强兵、服务王权和称霸诸侯, 从而立足于天下, 构筑起以君主为本位的“家”天下是其主要目的, 于是, 变法改革以期图强的社会治理变革运动就轰轰烈烈地展开了, 这是大争之世求得生存从而更好发展的必然逻辑与结果。

法家登上政治舞台中央, 是在其被执政者所采纳之时的战国时期。春秋战国时代是中国古代最长的动乱时期。礼崩乐坏, 诸侯国之间相互征

收稿日期: 2022-03-09

作者简介: 侯军亮(1987—), 男, 河南安阳人, 广东理工学院马克思主义学院讲师, 博士研究生, 研究方向为法学理论、法律史学。

伐，天下大乱，“春秋之中，弑君三十六，亡国五十二，诸侯奔走，不得保齐社稷者，不可胜数”。发展至战国时代，史书称“七雄并立”，虽然是称“七国并立”，但是各国发展还是差异较大，有实力强劲者，也有国力羸弱者，此时生存为第一要务，弱肉强食，优胜劣汰。在乱世之中能自保、求称霸是各个诸侯国的目标。无论是帝道、王道或是霸道，法家恰逢其时，有其合理因素。汉初奉行黄老学说，采取与民休养政策，不与民争利，直至汉武帝“罢黜百家，独尊儒术”，儒家思想成为正统法律思想，法家思想旁落，儒吏们借用所学的儒家义理来实现自己的政治抱负，具体体现为用儒道润饰“改制”，特别是“春秋决狱”“引经入律”。汉武帝独尊儒术也是建立在汉承秦制基础上的，此后的儒家德治思想已是经过改造后的儒法合流产物^[2]。此后2000余年，儒家思想成为官方的主流思想，但在历代的治国理政实践中，贯彻的仍旧是法家之主张，史称“外儒内法”。

法家思想的形成，发端于春秋末期，吸收了儒家、道家和墨家三家思想之长，集优点于一身，追求富国强兵，缘法而治。法家之发展，可以分为萌芽期、确立期、发展期和成熟期这四个时期。萌芽期的代表人物是管仲、子产，管仲作为法家的先驱人物，首倡以“缘法而治”的治国方略，取代“治人之道，莫急于礼”和“为国以礼”，提出了法家对于“法”的概念：“尺寸也，绳墨也，规矩也，衡石也，斗斛也，角量也，谓之法。”确立期的代表人物是魏国人李悝，作为“著述定律”的第一人，其在魏国两次变法成功。李悝为了总结其变法思想，凝练变法依据，巩固变法成果，编著了法家的首部成文法典《法经》，《法经》开篇就是“王者执政，莫急于盗贼”。发展期的代表人物是鼎鼎大名的商鞅，商鞅的秦国变法，丰富了法家思想，确立的许多原则和精神至今也熠熠生辉。成熟期的代表人物是韩非，主张“法、势和术”相结合，提出

了“以法为本”“治民无常，唯治为法”等思想。作为法家思想之集大成者，韩非的思想丰富了法家的法治思想体系。

二、法家的国家治理理论

春秋战国时的政治家与思想家不仅为即将诞生的统一大帝国提供了充分的理论准备，而且准确地推测出来未来社会的模式^[3]。研究法家思想与政治实践，杰出的法家代表商鞅是无法绕开的人物。正如杨鹤皋指出的：“商鞅是一位杰出的法学家，在中国历史上他第一次多方面地阐述了法的基本理论，形成了系统的法治学说，而成为先秦法家理论的重要奠基者。”作为孝公重臣，商鞅成功地实现秦国的富国强兵，这得力于其治理方式或治理体系。

什么是最好的国家的治理方式和治理体系呢？早在2000年前的孔子就给出了答案，《论语·颜渊》篇中记载子贡问政，孔子对曰：“足食、足兵、民信之矣。”国家物阜民丰、兵旅强盛、人民信赖，这就是国家治理的最好效果。在战国这样的时代背景下，儒法两家争相上下，儒家无法完成这样的目标，法家在秦孝公的支持下，实现了这样的政治目标，将儒家所言及的政治理想变成了现实。“足食”：法家围绕生产力的发展对生产关系进行了积极的调整。“足兵”：商鞅主张“兵出而无敌，令行而天下服”。在社会要造成一种热衷于参战立功的风气，“民闻战而相贺也，起居饮食所歌谣者，战也”，父亲勉励儿子，兄长勉励弟弟，妻子勉励丈夫，务必努力作战立功，使“民之见战也，如恶狼之见肉”，如果使人民乐于作战，那他就可以做帝王了。“民信”：缘法而治重塑了国家公信力。变法是在打破固化的利益藩篱，对原有的利益格局进行重新洗牌，通过深层次变法，触及生产力这个根本，进而影响至生产关系，这在一定程度上能够缓和阶级矛盾，提升统治者的公信力。商鞅在变法之初，为提升公信力，以“徙木立信”的做法，直

接消除了百姓的“变法”疑虑。执法严苛，不避亲贵，对传统“刑不上大夫”的挑战，维护了法制统一，使民众信服。重农抑商，鼓励农战和垦荒，促进了小农经济的发展，有利于保障和改善民生。推行县制和二十级军爵制度，统一度量衡，加强中央集权，巩固中央权威，使秦国安定有序。

三、当代镜鉴

（一）治国执要重在党的领导

秦国奉行的是韩非的“事在四方，要在中央，圣人执要，四方来效”。一切权力集于中央，发源于中央，“权制断于君”。在商鞅看来，人君的威势和至尊的地位是推行法治不可少的国家强制力量，同理，要使国君的法令能顺利推行，就必须尊君，就必须“民从令”。“明君置法以自治”“圣王者不贵义而贵法，法必明，令必行”，这样才能使治理收到“君臣贵贱上下皆从法”之效。在封建社会，也只有君王有这个力量，够资格做这个“要”。周朝之所以灭亡就是因为它失去了宗法贵族政体下各级贵族对周王朝膺服及附益。法家深明此理，抓住治国理政的关键点，提纲挈领，深深地影响到了我国历代统治者和政治改革家。没有“核心”的军队，打仗只能溃不成军；没有“核心”的国家或民族，是很难长久的。只有有了中央，继而“执要”，才能将国家治国理政的方针政策贯彻好执行好。当代的中国，中国共产党作为执政党，中央就是中国共产党，“要”就是中国共产党的领导，就是宪法和法律的权威。这是我们干大事、创大业的根本保障。也只有坚持党的领导，我们才能无往而不利。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。2018年修宪时，14亿人民的代表已经把党的领导写进我们的宪法，正式将党的意志上升为国家意志。坚持中国共产党的领导这个“要”，事关人民的幸福安康，为人民利益所系，古人讲

“六合同风，九州共贯”，在当代中国，没有党的领导，这个是做不到的。只有在党的领导下，坚持依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，贯彻执行好宪法和法律，实现法治国家，打造平安中国，才能最终实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正和生态良好的美丽中国。

（二）奉法为治国之本重在法尚公平与普及

法家历来强调“立公去私”“令尊于君”的法治观，强调赏善罚恶，用法来惩奸除恶，引导社会良好的风尚，正如韩非所言，“必明于公私之分，明法制，去私恩”“守法守职之吏有不行王法者，罪死不赦”。人们都有“好利恶害”的“自为心”，利用人性论进行有效的社会控制，是一种国家主义价值观。“重典治吏”，是因为法治国家的实现需要每个人都“不逾矩”，如果官员都奉公守法，率先垂范，则民众亦会守法。“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”，中国古代由于重法制而恐法治，执法一向是社会的薄弱环节。“有法可依”可以说是中国古代的优良传统，而执法不严则是中国古代社会的弊政所在，“治不听君，民不从官”现象常常出现。在现实法律建设中，立法与执法应同步进行，即立法时不能只考虑填补空白，而应考虑到执法能力。立法而不执行或无力执行，其害甚于无法，因为其容易使人们对法律失去信心，将法视为具文。只有厉行法治，践行法治，吏民上下皆从法，执法者不避亲疏，“王子犯法与庶民同罪”，才有望实现“政通人和”。中国特色社会主义法律体系已经形成，当前，目标是建设中国特色社会主义法治体系，《民法典》也已经生效，我国立法可以说是汗牛充栋，关键在于执法，执法的一个重要前提就是普法。秦朝为了法令执行，商鞅明确要求“圣人为法，必使之明白易知”，然后广为宣传，力求做到家喻户晓，使得“妇人婴儿皆言商君之法”，商鞅认为这样可以使“万民皆知所避就”，“吏不敢以非法遇民，民不敢犯法以干法官”，避免“教而不诛”。

为此，商鞅主张设置法官、法吏，为人民解答法令上的疑问——“为法令置官吏，朴足以知法令之谓者，以为天下正，则奏天子。天子则各主法令之，皆降受命，发官。各主法令之民，敢忘行主法令之所谓之名，各以其所忘之法令名罪之……有敢剽定法令、损益一字以上，罪死不赦。诸官吏及民有问法令之所谓也于主法令之吏，皆各以其故所欲问之法令明告之”。

“故圣人为法必使之明白易知，名正，愚知遍能知之。为置法官，置主法之吏，以为天下师，令万民无陷于危矣。故圣人立，天下而无刑死者，非不刑杀也，行法令明白易知，为置法官吏为之师，以道之知。万民皆知所避就，避祸就福，而皆以自治也。故民主因治而终治之，故天下大治也”。法只有广布百姓，才能发挥法的作用，法律宣传就是一例，“法律宣传不仅是‘送法下乡’的一环，而且是‘移风易俗’的一环，唯有民风醇厚，百姓才能迁善远罪”^[4]。“是以民主言法，则境内卑贱莫不闻知也，不独满于堂”。商鞅、韩非等皆倡言一刑、一教，商鞅变法时，“教孝公……燔《诗》《书》而明法令”，若欲有学法令，以吏为师。通过广为宣传法令，普及教化，百姓人人知法，利于社会的和谐和君王的统治，最终达到法治的目标。同时，在司法实践中，法家贯彻“寓教化于听讼”的技艺，以使两造口服心服，这也是一种普法的宣传。当前，“谁执法，谁普法”的普法责任制已成为各级行政机关特别是基层行政机关的普法任务，这也是依法治国当中的重要一环，唯有如此，才能使民尽知法而无犯。

（三）改革的精神在于不断深化

法家精神强调“不法古，不修今”。法随事

变、因势而化、因事而新是法家精神的变革内涵。商鞅强调“法古则后于时，修今则塞于势。周不法商，夏不法虞。三代异势，而皆可以王。故兴王有道，而持之异理”。国家治理能力的核心主题就是改革与法治的关系问题。习近平总书记一直强调“改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现两个一百年的奋斗目标，实现中华民族伟大复兴的关键一招”“改革只有进行时，没有完成时”“要持续不断地推进改革”。我们党全面深化改革，改革纵深推进，从党的十八届三中全会，到党的十九届五中全会，改革全面发力，党、政、军、群全领域深化改革，触及固化利益的藩篱，触动某些群体的“奶酪”，越是难啃的“硬骨头”越要啃。党中央拍板决策定目标，习近平总书记指出，只要对全局改革有利、对党和国家事业发展有利、对本系统本领域形成完善的体制机制有利，都要自觉服从改革大局、服务改革大局，勇于自我革命，敢于直面问题，共同把全面深化改革这篇文章做好。

（四）法治建设重在诚实守信

法家重视诚信建设上文已有论及。法家的集大成者韩非继承了前期法家的成果，提出“法不信，则君行危矣；刑不断，则邪不能胜矣”“小信成则大信力，故明主积于信”“设法度以齐民，信赏罚以尽民能……故大臣有行则尊君，百姓有功则利上，此之谓有道之国也”。法家以此来建构诚信之国，从而调动百姓为君服务。当前，我国正在建设法治政府，法治政府的一个重要方面就是诚信政府。要以政务诚信为表率，完善社会信用系统，加强诚信文化建设，开展重点领域的诚信治理，营造人人讲诚信的氛围，“让守法诚信者路路畅通，让违法失信者寸步难行”。

参考文献

- [1] 王人博.法的中国性[M].桂林:广西师范大学出版社,2014:94.
- [2] 张晓峰.国家治理现代化视域下法家法治思想的价值审视[J].中共杭州市委党校学报,2021(1):30-39.
- [3] 马小红.中国古代社会的法律观[M].郑州:大象出版社,2009:9.

- [4] 本书编委会.中国司法文明的历史演进[M].北京:法律出版社,2017:351.

责任编辑 朱亚娟

元和十三年皇甫镈与程异 同时拜相管理财政原因探析

刘子铭

(河南师范大学历史文化学院,河南 新乡 453000)

摘要: 唐宪宗加封皇甫镈与程异为宰相的原因较为复杂,但主要原因是这两人能够满足中央政府的经济需求。在财政收入方面,中央政府存在对地方政府的掌控能力有限、对人口户籍的掌控能力有限以及财政人才难得的问题。在财政支出方面,宪宗面临自然灾害频发、削藩战争不断的问题。皇甫镈与程异均有丰富的财政工作经验、出色的财政工作成绩,能够满足宪宗的财政需求,维持中央政府的财政运转,因此两人同时被授予同中书门下平章事衔。

关键词: 元和中兴; 唐代财政; 削藩战争; 皇甫镈; 程异

中图分类号: B244 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)06-0057-005

元和十三年(818年),度支使皇甫镈与盐铁转运使程异同日加同中书门下平章事衔^[1]。这两位财政官员同时拜相,引起朝野不满:皇甫镈以敛财得宠于宪宗,不能服众;程异出身低微,同样不能服众^[2]。但宪宗坚持将二人封相。目前学界对程异的研究较少,对皇甫镈的研究集中于其本人,具体情况参见黄图川《唐代的特殊财臣——皇甫镈研究》^[3]。《聚敛的迷思——唐代财经技术官僚雏形的出现与文化政治》虽将二人在同一章节下讨论,但也并未深入考察二人同时拜相的深层原因^[4]。将皇甫镈与程异联系起来进行考察,有利于加深对宪宗后期财政状况的理解,并对当今财政工作起到一定借鉴作用,本文拟对此进行探析。

一、宪宗时期税赋征收中的问题

宪宗时税赋征收的原则是“以支定收”,“肃代之际,以支定收已成为中央与地方实际的

制税原则”^[5]。但这种征收原则在落实中受到多方面阻碍:一则宪宗对地方政府的掌控能力有限,尤其是财政方面,仅局限于部分地区;二则宪宗对人口的掌控能力有限,逃户问题仍旧难以解决;三则财臣是否得力对朝廷实际收入多少的影响巨大,而得力财臣并不多见。

(一) 对地方政府的掌控能力有限

宪宗继位之初,大量藩镇割据,朝廷正赋主要来自京畿部分地区及南方地区。《旧唐书·宪宗纪》载元和二年事:

史官李吉甫撰元和国计簿,总计天下方镇凡四十八,管州府二百九十五,县一千四百五十三,户二百四十四万二百五十四,其凤翔、鄜坊、邠宁、振武、泾原、银夏、灵盐、河东、易定、魏博、镇冀、范阳、沧景、淮西、淄青十五道,凡七十一州,不申户口。每岁赋入倚办,止于浙江东西、宣

收稿日期: 2021-11-20

作者简介: 刘子铭(2001—),男,汉族,河南新乡人,河南师范大学历史文化学院学生。

歙、淮南、江西、鄂岳、福建、湖南等八道，合四十九州，一百四十四万户。比量天宝供税之户，则四分有一。天下兵戎养给县官者八十三万余人，比量天宝士马，则三分加一，率以两户资一兵。其他水旱所损，征科发敛，又在常役之外。^{[2]424}

南方八道是朝廷的主要财赋来源，分布于北方、边境的十五道军镇不向朝廷纳税。

（二）对人口户籍的掌控能力有限

宪宗在位时多次发动削藩战争，至元和末期，逃户泛滥。《旧唐书·李渤传》载李渤奏疏：

臣出使经行，历求利病。窃知渭南县长源乡本有四百户，今才一百余户，阌乡县本有三千户，今才有一千户，其他州县大约相似。访寻积弊，始自均摊逃户。凡十家之内，大半逃亡，亦须五家摊税。似投石井中，非到底不止。摊逃之弊，苛虐如斯，此皆聚敛之臣剥下媚上，唯思竭泽，不虑无鱼。^{[2]4438}

此疏约上于元和十四年末，即宪宗在位的最后时期^{[2]4147}。渭南位于京兆，阌乡位于虢州，一处京畿，一近东都，朝廷对其户口的掌控能力尚且如此，其他地区的逃户问题可想而知。严耕望指出：“元和时代地方政府向中央申报之户数仅为当地实际户数若干分之一。……但若据本文搜列之史例言之，全国实际户数可能达一千万之谱，未必少于开元天宝之户籍。而依法不在户籍簿者，如商贾、僧道、奴婢及其他浮寄人口，以及少数民族之大部分（汉唐少数民族人口极多）尚不在其数。”^[6]

（三）财政人才难得

财臣个人才干对国家财政实际收入的影响很大。《旧唐书·食货志》载：

自榷筦之兴，惟刘晏得其术，而巽次之。然初年之利，类晏之季年，季年之利，则三倍于晏矣。旧制，每岁运江淮米五十万斛，至河阴留十万，四十万送渭仓。晏没，

久不登其数，惟巽秉使三载，无升斗之阙焉。^{[2]2120}

自刘晏至李巽，相隔四十余年。财政人才难得，财臣选任常常“不能得其人”。在宪宗一朝的十一任度支使与七任盐铁转运使中，真正留下“财名”的仅李巽、皇甫镈、王播、程异等几人而已^[7]。在转运使并不擅长其事时，这一运米任务往往难以完成，且欠缺较多。元和六年转运使卢坦即奏：

每年江淮运米四十万石到渭桥，近日欠缺太半，请旋收余，递年贮备。^{[2]2120}

卢坦曾言：

凡居官廉，虽大臣无厚蓄，其能积财者必剥下以致之。^[8]

这虽然是就大臣们的家庭收入而言，但充分代表了士大夫们的理财观念——财富的增加必然是苛剥所致。正如卢建荣所言：“宪宗朝正是唐廷大力推行‘两税法’新税制的奠基期。‘两税’指的是人民缴纳给政府的年度法定税款，‘横赋’指的是苛捐杂税，不是法定的税目。韦贯之坚持低税理想，不想对人民加税，只好牺牲所属六州的公部门用度。程异在理财上不受低税理想所羁勒，他要想方设法给变出财源。从这件事，就可知低税理想的文化价值，一方面照顾到人民不至缴纳超乎其能力所及的税款，另一方面也组织了官员开拓财源，又不至伤害民命的可能理财手段的发达。”^{[4]196}

二、宪宗时期财政支出中的问题

宪宗朝在财政支出上的主要问题是频发的自然灾害与长期的削藩战争。自然灾害不仅有损税赋收入，还需要朝廷拨付大量资金粮食赈灾恤民。削藩战争的开销又远高于赈灾：一则战争直接产生大量的各项军事开支；二则为保持军事优势，唐廷需维持一支规模庞大的常备军队。自然灾害与削藩战争的共同作用使这一时期中央财政支出大大提高。

宪宗在位的十五年间，有记载的灾害有六十次，在总次数上仅低于高宗、玄宗、德宗和文宗，平均每年四次的频率则仅低于中宗和文宗^[9]。仅《旧唐书·宪宗纪》中记载的赈恤免税财物至少有米二十七万石、粟一百零五万石、钱五万贯、绫绢万匹^{[2]412-466}。

同时，宪宗长期对藩镇用兵，为征讨刘辟、王承宗、吴元济、李师道等人即发兵不下五次，除去重叠时期外共持续约六十三个月^{[3]144-145}。这造成了高额的军费开支。《资治通鉴》载元和七年李绛所言：

兵不可轻动。前年讨恒州，四面发兵二十万，又发两神策兵自京师赴之，天下骚动，所费七百余万缗。^[10]

而仅对军队的赏赐一项，即有赐物三十四万四百三十端匹、赏钱一百九十万贯^{[2]431-455}。为维持战争开支，国库中的正额收入已不足用，宪宗即从内库拨出缗帛绢布一百七十三万段匹、银五千两、钱三十万贯，元和十二年九月甚至“出内库罗绮、犀玉、金带之具，送度支估计供军”，将内库所藏罗绮、犀玉、金带等器具付度支供军；此外河阴转运院还曾于元和十年被破坏，烧毁钱帛二十万贯匹、米二万四千八百石、仓室五十五间^{[2]452-464}。

养兵同样消耗巨大。边军虚报兵员、倒卖军械问题严重，《资治通鉴》载：

李绛言于上曰：“边军徒有其数而无其实，虚费衣粮，将帅但缘私役使，聚货财以结权幸而已，未尝训练以备不虞，此不可不于无事之时豫留圣意也。”时受降城兵籍旧四百人，及天德军交兵，止有五十人，器械止有一弓，自余称是故。故绛言及之。上惊曰：“边兵乃如是其虚邪？卿曹当加按阅。”会绛罢相而止。^{[10]7701}

又如前文引李吉甫所言：“天下兵戎养给县官者八十三万余人，比量天宝士马，则三分加一，率以两户资一兵。其他水旱所损，征科发

敛，又在常役之外。”户兵比例高达二比一，军队的维持费用成为财政系统的沉重负担。这种负担又转嫁于百姓身上，朝廷上下皆苦于军费。《旧唐书·宪宗纪》即载：

时东畿民户供军尤苦，车数千乘相错于路，牛皆犍军，民户多以驴耕。^{[2]459}

三、皇甫铸与程异的理财能力

皇甫铸与程异都是擅长理财之士。其中异任财臣较早，时间也较长，是在财臣系统中逐渐迁升盐铁使的；铸则在判度支前断续有过一些治财经历，并非一直在财臣系统中工作^{[7]771-772,801}。

程异曾在李巽、王播为盐铁使时担任扬子留后、两税使、盐铁副使等职，《旧唐书·程异传》载：

元和初，盐铁使李巽荐异晓达钱谷，请弃瑕录用，擢为侍御史，复为扬子留后，累检校兵部郎中、淮南等五道两税使。^{[2]3738}

《旧唐书·王播传》载：

先是，李巽以程异为江淮院官，异又通泉货，及播领使，奏之为副。^{[2]4276}

在这期间异即有擅于治财之名。其早先为王叔文拔擢，在王叔文下台后与柳宗元、刘禹锡等人一同被贬，即所谓“二王八司马”中的司马之一。《旧唐书·宪宗纪》载：

再贬抚州刺史韩泰为虔州司马，河中少尹陈谏台州司马，……岳州刺史程异郴州司马，皆坐交王叔文。初贬刺史，物议罪之，故再加贬窜。^{[2]413}

除程异外，另外七人终宪宗一朝未得重用。元和十年虽将其中五人自司马升为刺史，但所在州县更为僻远^{[2]452}。可见宪宗及当时朝堂大臣对王叔文集团的排斥之深。程异是唯一例外，其虽为王叔文集团一员，但在元和二年初即因李巽推荐而自郴州司马调任扬子留后，重新回到财臣任上^{[2]2120}。可见程异在王叔文主政的短短数月时间里，即以卓绝的治财能力给人留下深刻印象，以至李

巽刚刚上任盐铁使，就迫不及待地向宪宗举荐。

李巽死后，盐铁使一职先后由李鄘、卢坦短暂充任，很快即改为王播。王播任使后，亦引程异为助。

程异在宪宗朝先后为以擅于治财闻名的两位盐铁使重用，于出任盐铁使前积累了丰富的工作经验，并在财政方面有一定声望。

皇甫铸的情况略有不同。据黄图川研究，铸早年曾任监察御史、詹事府司直、仓部员外郎、吏部员外郎、吏部郎中、司农卿等职，其还认为“皇甫铸重回清官(仓部员外郎)以及被韦夏卿延揽都可证明其能力、名声不居下流”，且“可能担任过司农少卿”^{[3]142-143}。在皇甫铸曾任官职中，和财政有关的为仓部员外郎、司农卿及可能担任过的司农少卿。在这三次任职中，仓部员外郎最先。这一职位为韦夏卿于贞元十九年任东都留守时授予^{[3]142-143}。因皇甫铸在两《唐书》中的仕任记载仅于任詹事府司直后有空白，其前及任吏部员外郎后皆有连贯履历，故其任仓部员外郎当在任詹事府司直后。这说明此时韦夏卿已经对皇甫铸的治财能力高度认可，以至于愿在铸被贬后仍加聘用。

仓部员外郎的工作与司农寺关联紧密，“实际上唐代谷物储藏出纳在司农寺，仓部司不过总其政令而已”^[11]。之后皇甫铸即回京任吏部员外郎，加之其后来升任司农卿，可见在东都仓部任职期间，其工作成绩是令人满意的。经过一段时间的迁转，皇甫铸调入司农寺任职，即所谓“三迁司农卿”。

张国刚认为：“唐代司农寺是一个下设机构比较多的部门，除了领上林、太仓、钩盾、导官四署外，各地凡属中央的粮仓(诸仓)、司竹、诸汤(温泉)、宫苑、盐池、诸屯(国家屯田)等，亦受管理。中心任务则是仓储及农林园苑管理。……司农寺的上述职司说明它是一个很重要的机构。”^{[11]100-101}皇甫铸在这样一个重要的财政机构中，能够“三迁”司农卿，可见其理财能力受到了充分肯定。皇甫铸也正是在司农卿任上，于宪

宗讨淮西、成德时接任度支使一职的^{[8]1359}。

四、皇甫铸与程异同任财臣后的成绩

皇甫铸自元和十一年四月十六起判度支，程异自元和十二年六月一日充盐铁转运使^{[7]771,801}。程异自任盐铁使至元和十四年四月死于任上前，与皇甫铸共同负责中央政府的财政运转。元和十三年九月二十三日，宪宗同日加封两人为相^[12-13]。

元和十二年六月一日，宪宗刚刚因财用不济暂罢讨成德兵马，集中力量与淮西作战。此时朝廷正赋已经不能满足需要，宪宗频频以内库资金补助国用，仅《旧唐书·宪宗本纪》所载即有元和十年“出内库缗绢五十五万匹供军”，元和十一年“以内库绢四万匹赏幽、魏将士”，同年“出内库钱五十万贯供军”，元和十二年二月“出内库绢布六十九万段匹、银五千两，付度支供军”四次，共出绢布一百二十八万段匹、钱五十万贯、银五千两^{[2]454-459}。虽说内库资金对宪宗削藩提供了很大帮助，但内库深受宦官体系影响，并不完全掌握在宪宗手中^{[5]364-365}。且相较于讨淮西时月均五十五万贯的支出来说，这些资金能够填补的部分有限^{[3]147}。因此提高收入、压缩支出成为宪宗的主要诉求。皇甫铸与程异满足了这一需求。与此前内库大量出资形成鲜明对比的是，元和十二年六月以后，仅有元和十二年九月“出内库罗绮、犀玉、金带之具，送度支估计供军”、元和十三年“出内库绢三十万匹、钱三十万贯，付度支供军”、同年“出内库绢十万匹给东军”三次，共绢四十万匹、钱三十万贯及一批内库绮段器玩^{[2]460-464}。值得注意的是，以内库绮段器玩供军事争议较大。《旧唐书·皇甫铸传》载：

时内出积年库物付度支估价，例皆陈朽，铸尽以善价买之，以给边军。罗縠缯彩，触风断裂，随手散坏，军士怨怒，皆聚而焚之。裴度奏事，因言边军焚赐之意，铸因引其奏曰：“此靴乃内库出者，臣以俸钱二千买之，坚韧可以久服，所言不可用，皆

诈也。”帝以为然，由是铸益无忌惮。^{[2]3741}

皇甫铸的反驳是站不住脚的，他作为度支使，在收购内库藏物时理应起表率作用，以高价购靴。且其可亲自挑选库物中品相上佳、尚可使用之物，边军将士则不能如此。因此皇甫铸以自己所购的一双内库靴子来代表所有边军将士收到的内库积物，其观点不能成立。而裴度则亲在前线，熟悉军队动态，且将士聚焚赐物举动较大，当为前线将领臣使有目共睹之事，不应为虚构。宪宗之所以听信皇甫铸的言论可作如下解释：一则铸以正赋高价购买内库积物，为宪宗增加了个人财用；二则军费开支庞大，铸此举的确暂时减少了财政需求，如果将此次赐军作废，重新派发赏给，会给财政造成很大负担；三则宪宗的确需要铸继续主持财政工作。

宪宗加封两人为相是在发兵讨伐平卢两月后，其加封皇甫铸诏书称：

自惣邦计，貳领地官，属以征戎车，讨平淮寇，发輶调食，制外自中，法无过差，动有成绩。……是用命尔，俾升台司，望以沃心，劳乎注意。尚兴师旅，方殄妖氛，翼亮是参，经费仍属。尔其悉乃心力，副予简求。^{[1]235}

加封程异诏书亦称：

顷以淮夷未殄，师旅在郊，有漕挽之劳，兼供亿之费。言念多事，恐伤吾人。而

异法能变通，道益明著，言无伐善，动必由衷。蕴夷难致君之心，见怀道佐时之略。况属馈军之事，尚倚良能。载阅前功，宜当大用。^{[1]235}

宪宗对两人前期在财政工作上的成绩均较为满意，也明确指出希望二人在接下来的调配军费、度支工作及征集税赋等盐铁转运工作中继续努力，做好当下讨伐平卢的后勤保障工作。

五、结语

唐宪宗在元和十三年坚持任命皇甫铸、程异二人为相，并非完全出于《唐书》《资治通鉴》等所记载“专剥下以为财”的传统观点，而是在唐帝国对地方财政、人口簿籍掌握不力，天灾频发、战事连绵，加之财政人才珍稀难求的情况下，宪宗为维持对藩镇作战乃至整个帝国的正常运转而做出的“识人”之举。尽管士大夫集团对此反应激烈，称“铸虽有吏才，素无公望，特以聚敛媚上，刻削希恩。诏书既下，物情骇异，至于贾贩无识，亦相嗤诮”，“议者以异起钱谷吏，一旦位冠百僚，人情大为不可”，同时不能否认皇甫铸在后来有取正赋为进献、迎合宪宗私欲等行为，但至少元和十三年时，宪宗将皇甫铸与程异一同加封宰相的主要目的是保障中央经济能够支持对藩镇战争，满足帝国的现实财政需要^{[2]3738-3739}。

参考文献

- [1] 宋敏求.唐大诏令集[M].北京:中华书局,2008:235.
- [2] 刘昫,等.旧唐书[M].北京:中华书局,1975:3738-3739.
- [3] 黄图川.唐代的特殊财臣:皇甫铸研究[J].《唐史论丛》,2020(1):141-156.
- [4] 卢建荣.聚敛的迷思:唐代财经技术官僚雏形的出现与文化政治[M].台北:五南图书出版股份有限公司,2009:183-198.
- [5] 李锦绣.唐代财政史稿:第5册[M].北京:社会科学文献出版社,2007:15.
- [6] 严耕望.严耕望史学论文集:卷下[M].上海:上海古籍出版社,2009:1100-1146.

- [7] 严耕望.唐仆尚丞郎表[M].北京:中华书局,1986:769-772,799-801.
- [8] 欧阳修,宋祁,等.新唐书[M].北京:中华书局,1975:4958.
- [9] 靳强.唐代的自然灾害若干问题研究[D].武汉:武汉大学,2013:21.
- [10] 司马光.资治通鉴[M].北京:中华书局,1956:7693.
- [11] 张国刚.唐代官制[M].西安:三秦出版社,1987:67.
- [12] 司马光.资治通鉴[M].北京:中华书局,1956:7752.
- [13] 陈垣.二十史劄记[M].北京:古籍出版社,1956:103.

责任编辑 夏继先



焦作市委编办 落实落细监督职责 切实提升监督检查质量

近年来，焦作市委编办以高政治站位、高质量要求，探索创新监督工作方法，以强化政治监督为统领，不断提升监督质量，提高机构编制管理法治化水平。

一、聚焦“两个维护”，坚决做好政治监督。牢牢把握机构编制部门是党的机关、政治机关的定位，对11个县（市、区）和16个市直部门的党政机构改革落实情况进行调研评估，坚决纠正机构“明合暗分”、擅自挂牌等改革落实不到位问题20项，巩固改革成果，推动政治监督具体化、规范化、常态化，坚决践行“两个维护”的政治使命。

二、针对突出问题，扎实开展专项监督。把专项监督作为重要抓手，针对机构编制政策法规意识淡薄的问题，先后印发《机构编制政策法规学习资料》1万余册、《机构编制监督检查常用知识手册》3000册，组织市直单位人事科长、全市机构编制系统人员参加政策法规学习培训，全面开展学习贯彻《中国共产党机构编制工作条例》等法规制度专项检查，切实增强县（市、区）、市直各部门党管机构编制、依法管理的法治理念、法治精神。

三、坚持监督常在，做实做细日常监督。坚持把监督贯彻到机构编制工作的每个环节，拓展监督深度，在源头治理、强基固本上见实效、求长效。建立市直机关事业单位机构编制报告工作档案76份、核查工作档案76份，强化机构编制年度重要事项报告、核查结果的运用；对工作中发现的苗头性、倾向性问题及时约谈提醒、责令整改，切实做到监督常在、形成常态。

鹤壁市委编办加强机关党建 打造“书香编办”品牌

近年来，鹤壁市委编办全面落实新时代党的建设总要求，深入推进政治建办、能力立办、作风强办、从严治办，持续加强机关党建，着力打造“书香编办”品牌，被评为2021年度鹤壁市高质量发展综合先进单位，机关党组织被评为先进基层党组织。

一、开展“书香编办”党建品牌系列活动。开展“书香编办·晒晒我的读书单”活动。按照“每月一本书、每季度一心得、每年一汇编”要求在全办干部职工中开展晒书单、读好书活动，今年以来共购置各类图书1000余本。常态化开展“机构编制大讲堂”活动，与深化党史学习教育专题交流研讨会、“能力作风建设年”活动专题研讨相结合，着力提升全办党员干部学习能力，切实增强了针对性、实效性和感染力。以“活力机关、活力党建”为主题，谋划一批强健体魄、滋养精神的文体活动，打造机关文化品牌。

二、开展能力素质提升行动。牢固树立各类编制“一盘棋”意识，推进编制资源挖潜增效，积极为市委和市委编委提供有价值的意见建议，特别是事业机构编制资源配置、放权赋能改革等创新做法，被省委编办工作信息专期刊发，受到市委书记批示肯定。结合党史学习教育常态化长效化和“能力作风建设年”活动，每月选择1个主题深入市直单位、县区、乡镇、学校开展大调研，所撰写的《关于市直中小学校管理体制及机构编制使用情况的调研报告》得到市委书记、市长批示肯定。

三、推进机关党建与业务工作深度融合。提升党建工作水平，持续开展“守初心、担使命·情暖百姓”专项行动，由党员领导干部带队，开

展大走访大调研大帮扶行动，推动解决问题、改进工作。认真学习、大力弘扬伟大建党精神，组织全办党员到鹤壁市委、市政府旧址，“石林”会议旧址等地开展主题党日活动，通过实地学习感悟，激发了党员干部改革创新、干事创业的激情和拼劲，为谱写高质量富美鹤城更加出彩绚丽篇章提供了强有力的机构编制服务保障。

濮阳市委编办“三部曲” 奏出人才用编管理新乐章

按照人才强市战略工作要求，濮阳市委编办采取精细人才信息管理、摸清人才用编现状、修订人才编制办法等方法，进一步加强人才编制管理，为濮阳市吸引高层次人才提供了坚实的编制保障。

一、织细织牢人才信息网。依托机构编制实名制信息系统，动态完善高层次人才的各项实名制信息，如姓名、性别、毕业院校、毕业时间、所学专业、学历学位、政治面貌、职务职称、岗位类别，以及人才编制（专项周转人才编制）使用情况等，实时更新完善濮阳市使用专项周转人才编制的专项台账，织牢人才信息网络，打好人才信息基础。

二、系统摸清人才用编现状。采取实地到单位走访座谈、纵向数据对比等方法，全面摸清了空编单位使用人才编制情况、满编超编单位使用专项周转人才编制情况，并对成因进行了分析、研讨。经调研，发现多数单位人才用编需求比例小，每年下达的200名专项周转人才编制实际使用不足等问题。探究出编制管理方面的原因是，设置专项周转人才编制条件过高，部分单位难以在3至5年内用空编置换，造成专项周转人才编制使用不足。

三、全面修订人才编制办法。结合引才、留

才实际，进一步加大编制服务保障力度，为满编超编单位调整增加了人才编制数量，凡是引进到位的高层次人才，该市随即提供人才编制，确保高层次人才编制“应用尽用”；开辟了高层次人才编制“绿色通道”，简化用编审核流程，凡是引进到位的高层次人才，不再进行用编审核，直接办理入编手续，确保高层次人才用编“即来即办”，高效办结人才引进手续。

信阳市委编办统筹机构编制资源高效 保障豫东南高新技术产业开发区建设

今年以来，信阳市委编办深入贯彻落实省委书记楼阳生在信阳调研时的讲话指示精神，主动作为、积极探索，加大机构编制资源统筹调配力度，高效服务保障豫东南高新技术产业开发区建设。

一、立高标准标尺，突出前瞻性。以“前瞻三十年”的战略眼光，对标国内先进思路，组织相关人员学习了解中关村国家自主创新示范区、苏州工业园区等开发区（管理区）的开发建设与运营模式；实地“取经”找路径，市委编办主任林长带队到郑州航空港实验区进行专题考察，并围绕机构设置及运行、省市对实验区放权赋权、政务服务清单等情况作了交流探讨，共享改革创新做法，为高标准谋划建设豫东南高新技术产业开发区奠定基础。

二、制定“三定”规定，突出精准性。推动开发区成经济发展的主阵地、主战场、主引擎，严格按照省委要求，拟定印发豫东南高新技术产业开发区“三定”规定，理顺开发区与属地职责关系，强化开发区党工委、管委会组织领导、企业服务、招商引资、项目建设、基础设施建设等职能，优化内设机构设置、人员配置等，着力建立精简高效的管理体制，进一步释放开发区体制

机制改革活力。

三、配备工作人员，突出择优性。将机构编制工作与人才工作有机贯通融合，统筹调剂市直单位行政编制和事业编制，优先满足豫东南高新技术产业开发区用编需求，主动做好机构编制服务工作。坚持好中选优，配合市委组织部、市人社局等部门制定选调方案，面向全市选调工作人员34名，推动人才大汇聚，全力搭建人才投身开发区建设的大舞台。

四、市县放权赋权，突出自主性。着力打造审批最少、体制最顺、机制最活、效率最高、服务最好的营商环境，按照“有需求、接得住、用得好”的原则“点菜”，积极与市政府有关部门、潢川县、光山县、新县对接，信阳市政府常务会议确定赋予豫东南高新技术产业开发区239项市县经济管理权限，明晰要赋予的事项、类别、方式等，进一步扩大开发区经济发展自主权，有效推动政策红利转化为发展红利。

郑州市中原区委编办“三举措”加强 事业单位登记管理

今年以来，郑州市中原区委编办着力规范管理、提高监督水平，不断优化全区事业单位登记服务，于3月底圆满完成2021年事业单位法人年度报告公示工作。

一、与机构编制事项有机融合，以知促行，筑牢“基础工作”之“魂”。一是“前置”梳理需要提交年度报告的单位，建立工作清单，对报

告内容、所需材料、时限节点、公示流程等进行全面详尽的说明。二是“提早”明确各事业单位需先办理法人证书的变更登记、中文域名注册等手续，再报送年度报告书。三是“预先”整理不需要提交年度报告的单位并进行分类管理，对一些前期撤销、整合的事业单位，督促办理注销登记。

二、与事业单位重塑性改革有机结合，以行求知，稳担“改革工作”之“责”，一是在提交上一年度报告期间，严格审核所有事业单位近年来的业务开展活动情况、开办资金变更情况等。二是依据业务活动开展情况，分析该事业单位保留或整合的必要性；依据开办资金情况，明确对财务不独立的单位必须由其举办单位出具非独立核算证明。三是对年报中需提交的资产负债表首次实行“双审制”，既要求本单位初审确认后盖财务章，又要求其举办单位审核后盖财务章，为事业单位重塑性改革提供强有力的数据支撑。

三、与《中国共产党机构编制工作条例》有机契合，知行合一，淬炼“能力作风”之“品”，一是对于该区新设立的学校幼儿园，科学界定办学类别，依据“动议、论证、审议决定、组织实施”四个步骤，严格设立登记流程。二是联合区教育局、区财政局等部门，制定一套适合该区情况的精简登记流程，并对受理、审查、核准环节适度整合，尽最大限度压缩办理时限。三是创新登记管理方法，加大“双随机、一公开”实地核查力度，适当增加事业单位专项抽查的范围和内容，巩固提升事中事后监管效能。

责任编辑 华 夏



“人工天河” 红旗渠



林县人民为改变历史上长期缺水状况，自1957年起，先后建成英雄渠、淇河渠和南谷洞水库、弓上水库等水利工程。但由于水源有限，仍不能解决大面积灌溉问题。

1959年，林县遇到了前所未有的干旱，必须寻找新的可靠的水源，修渠引水入林县。10月10日，林县县委召开会议，决定把漳河的水引到林县来。时任中共林县县委书记杨贵发出了“重新安排林县河山”的号召，专门研究引漳入林工程。

1960年3月6日到7日，林县引漳入林委员会在盘阳村召开全体会议，会上把引漳入林工程正式命名为“红旗渠”，意思就是高举红旗前进。经过近十年奋战，1965年4月5日总干渠通水，1966年4月三条干渠同时竣工。1969年干、支、斗渠配套建设完成，7月工程全面竣工。至此，以红旗渠为主体的灌溉体系基本形成，灌区有效灌溉面积达到54万亩。

在红旗渠修建过程中孕育形成的“自力更生、艰苦创业、团结协作、无私奉献”的红旗渠精神，成为一笔宝贵的精神财富。



凌空除险



红旗渠开工



红旗渠通水：盛大的节日



草原晨韵 摄影/程乐意

ISSN 2095-7017



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