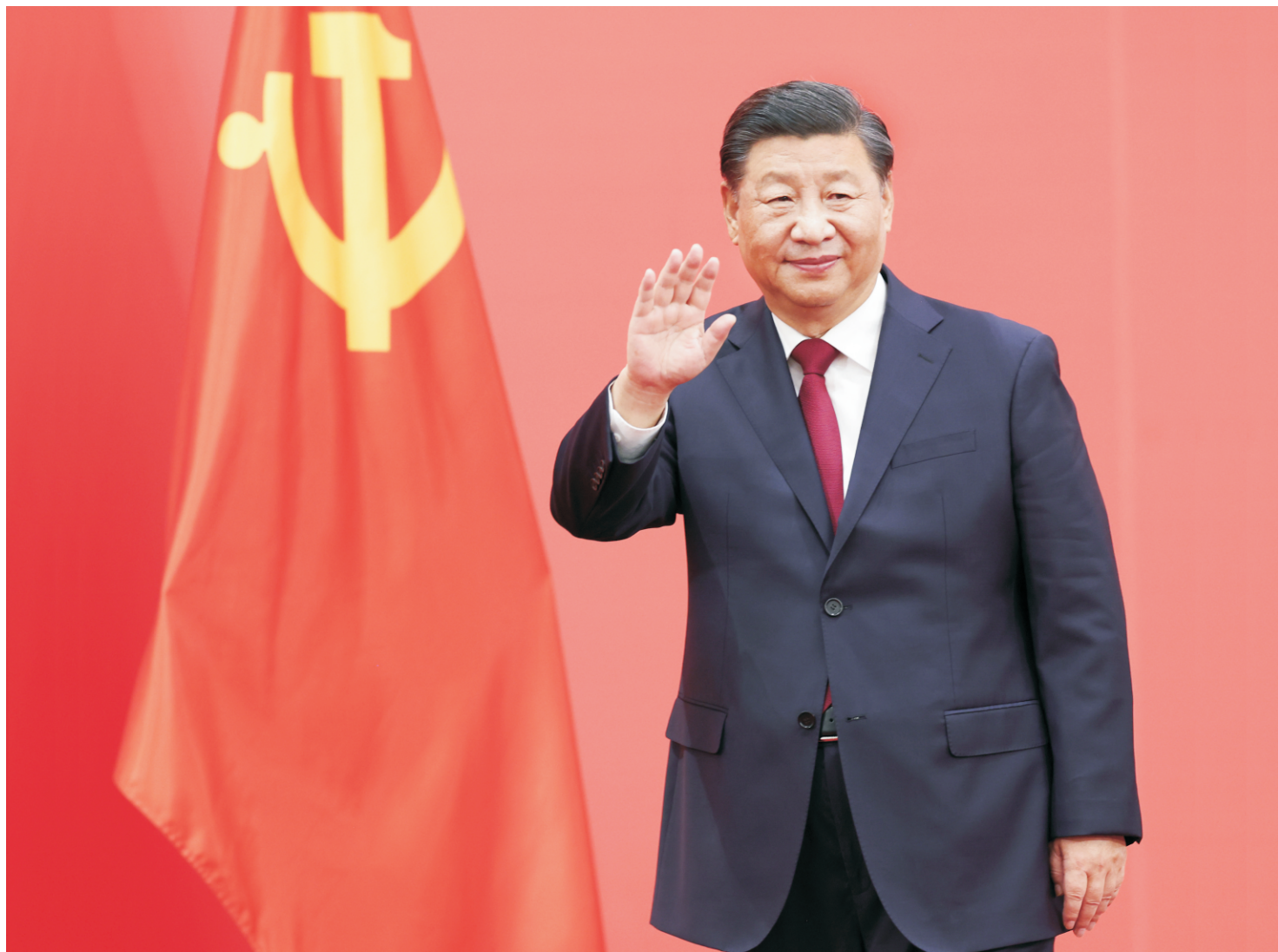


行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 优化编制资源配置 促进教育均衡发展

■ 事业单位改革的困境与思考

■ 嵌入式协同下的合供与县域治理

■ 俄罗斯医疗卫生体系建设论析

2022 **10** 总第94期

丹江口大坝

丹江口大坝，位于湖北省西北部丹江口市，在汉江与其支流——丹江汇合口下游800米处。工程水工建筑物由混凝土坝、电站厂房、升船机提升系统及上游30公里的两座引水渠道组成。周恩来总理称赞丹江口大坝为全国唯一“五利俱全”的水利工程。

1958年3月25日，中共中央政治局成都会议正式批准丹江口工程开工。它是新中国成立后我国自行设计、自行建造和自行管理的以防洪为主，兼有发电、灌溉、航运、养殖等综合利用的大型水利枢纽工程。它不仅是根治汉江、开发汉江的关键工程，而且也是南水北调中线工程强制性水源工程。丹江口大坝总长2.5公里，工程最大坝高97米，坝顶高程162米，内装6台发电机组，装机容量90万千瓦，多年平均发电量40亿度。

作为南水北调中线水源工程控制性工程——丹江口大坝加高完成后，丹江口水库成为中线工程的调水源头，丹江口大坝的坝顶高增加到176.6米，丹江口水库蓄水水位达到175米，库容增加到290.5亿立方米。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



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 10 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 10 期 / 总第 94 期 / 2022 年 10 月 25 日出版

◇ 专题策划

优化编制资源配置 促进教育均衡发展 / 杨振风 王振京 / 4

关于鹤壁市中小学校管理体制及机构编制使用情况的评估研究 / 崔 欣 / 8

事业单位改革的困境与思考

——以中部 S 市事业单位改革为例 / 刘国栋 / 11

优化机构编制资源配置保障教育发展的探索与思考

——以邓州市为例 / 辛 庚 / 15

◇ 危机治理

“风险链”意识:对新冠肺炎疫情衍生风险的审视与分析 / 宋沂霏 郝雅立 / 18

◇ 基层治理

嵌入式协同下的合供与县域治理

——基于尉氏县“一米团”的案例研究 / 李晗冰 程传兴 / 24

党建引领基层治理研究的现状、热点及前沿

——基于 CNKI 与 CiteSpace 的可视化分析 / 穆成成 张继军 / 30

◇ 理论视点

行业协会内部审计工作面临的现实困境与优化路径 / 陈 鹏 / 34

论我国民法中的赔礼道歉

——以电影《秋菊打官司》为例 / 杨云天 / 40

创新社团建设管理机制 培育综合型中职人才 / 王 津 / 46

◇ 行政文化

论毛泽东党内政治文化观及时代价值 / 蔺宏涛 刘 航 /50

◇ 域外行政

俄罗斯医疗卫生体系建设论析 / 李贤书 宁石磊 /56

◇ 史海探政

我国古代编制工作浅谈 / 李 航 /60

◇ 一线传真

新乡市委编办全方位做好监督检查工作 等五则 /62

封面图片 / 2022 年 10 月 23 日,刚刚在中国共产党第二十届中央委员会第一次全体会议上当选的中共中央总书记习近平和中共中央政治局常委李强、赵乐际、王沪宁、蔡奇、丁薛祥、李希在北京人民大会堂同采访中共二十大的中外记者亲切见面。这是习近平向在场的中外记者挥手致意。

新华社记者 庞兴雷 摄

封底 / 丹江口水库风光(之一) 摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 刘 钊

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 13 * 2022-10 * n

优化编制资源配置 促进教育均衡发展

杨振风 王振京

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平总书记关于教育发展的重要论述，洛阳市紧紧围绕人民群众关心的教育热点难点问题，着力破解阻碍教育事业发展的体制机制障碍，盘活用好编制资源，多措并举促进教育均衡发展。洛阳市委编办通过书面调查与实地考察相结合的方式，对全市中小学教职工编制进行了专题调研，基本摸清了中小学教育资源配置情况和存在的问题，为下一步推进教育改革发展打下了良好的基础。

一、基本情况

目前，洛阳市共有公办中小学1065所，其中小学709所、初中258所、普通高中55所、中等职业学校28所、特殊教育学校15所（含1所工读学校），全市中小学在校学生数为989458名。全市中小学教职工编制总量为60162名，实有61077人。

二、主要做法

近年来，洛阳市不断深化教育体制综合改革，创新编制管理方式，优化编制资源配置，构建更加优质均衡的教育公共服务体系，持续推进教育事业高质量发展。

一是在“优化布局”上下功夫。按照义务教育“以县为主”的原则制定市属学校属地化管理的实施意见，高标准推动市属学校下放，将市直27所初中和2所幼儿园移交城市区管理，按照等额划转的原则共划转2817名教职工编制，同时配合市教育部门对城市区高中布局进行了调

整优化，理顺了市、区两级的办学体制。指导县区加强公办幼儿园机构编制管理，全市共将85所公办园纳入机构编制管理，调剂补充556名事业编制。

二是在“动态调剂”上下功夫。完善“县域挖潜+市域调剂”管理方式，形成与生源增长相适应的教师用编保障机制。在落实城乡统一的中小学教职工编制标准的基础上，通过严格控制、深化改革、创新管理等举措，盘活用好沉淀的机构编制资源，综合考虑城市化发展进程产生的影响及生源数量增长等实际，在县域挖潜的基础上，加大市域统筹调剂力度，2017年、2019年、2021年在全市范围内分三次共调整教职工编制4325名，各县区及市直中小学教职工编制全部达到国家基本标准。截至2021年，洛阳市已建立全市教职工编制动态调整机制，原则上每两年调整一次，特殊情况随时进行调整。

三是在“补足配齐”上下功夫。按照“有编即补、应招尽招”的原则，在年度用编计划上对学校用编进行倾斜和优先保障，按次年8月底预计空编数进行审核，确保教职工编制资源得到充分利用。不断扩大教育直招比例，按当年招录教师总量70%的比例，确定直招教师使用编制数量。同时，支持各县区通过增加特岗教师、全科教师的方式补充小规模学校教师队伍。

四是在“服务保障”上下功夫。深化教师“县管校聘”改革，推进优秀教师资源配置更加均衡。在县级改革试点基础上，率先制定市直学校“县管校聘”管理改革实施方案，由教育部门在编制总量内因校制宜、合理调剂，统筹

分配各校教职工编制、自主用编用人；同时，将校级领导职数调整的权限一并下放教育部门，在编制备案时同步备案校级领导职数。深层次打破教师交流轮岗体制机制障碍，引导骨干教师向薄弱学校流动，让教师“出得来、留得住、教得好”。

五是在“严格管理”上下功夫。深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》，组织开展教育领域机构编制管理专项督查，从严查处公办中小学混编混岗、私自占用教职工编制以及有编不补、编外用人等违规违纪问题，确保教育领域专编专用、管理规范。2020年，联合市教育、人社、财政部门，共同开展了占用中小学教职工编制和抽调借用中小学教师专项治理。通过治理，党政机关、事业单位抽调借用的教师305人已全部返岗或办理调动手续，民办学校长期借用的教师利用2~3年的时间逐年返岗。今后还将定期开展专项清理，确保教师编制“专编专用”。

三、存在问题及原因分析

虽然洛阳市在促进教育均衡发展上进行了积极探索，取得了一定的成效，但这些成效与上级的要求、实际工作的需要和群众的期盼还存在着不小的差距。

（一）编制总量按标准“基本够用”与按需求“严重不足”并存

一是小规模学校编制需求大。按城乡一体化核编标准核算，洛阳市现有中小学教职工编制数量基本够用，但现行编制标准仅适用于平原地区和较大规模学校，而洛阳地处豫西山区，山地、丘陵占全市总面积的86%，小规模学校数量多、分布散、规模小，全市100人以下的小规模学校（含教学点）仍有851个，按生师比标准核定的编制数量远不能满足教学需要。二是教育改革对编制需求不断增加。为适应高考综合改革要求，需按照普通高中现有教师数的一定比例，增加满足走班教学要求的在编教师。同时，根据民办教育

分类管理改革相关要求，民办义务教育学校在校生占比不高于5%，未来几年将有大量的民办学校学生回流到公办学校，现有教职工编制数量将面临较大缺口。三是中职学校编制远不能满足需要。当前河南省关于职高和中职学校的划分，与推动职业教育高质量发展的要求不相适应。目前，全市7个县级教育部门举办的中职学校中，2个县为职业教育中心、2个县为职业高中、3个县为中等职业学校，除名称不一致外，在学校招生、专业设置、升学考试等方面均无不同，但在教育统计时仅2所学校按职高类别计入在校学生数，造成全市按中职与职高统计在校学生数时相差近2万名，仅教职工编制缺口就达1500余名。

（二）各县区教育发展和资源配置还不均衡

一是部分县区学校布局还不够合理。以同处伏牛山区的嵩县、栾川为例：嵩县全县共322个行政村，现有中小学校及教学点350所，其中小规模学校217所，学校总数及小规模学校均偏多；栾川县全县共213个行政村，由于撤点并校、寄宿制学校建设开展较好，全县中小学校仅71所，其中小规模学校17个。学校布局和编制调整紧密相关，不合理的学校布局会造成编制资源的极大浪费。二是各县区学生数变化情况不均衡。一方面，城市区内部存在着“西高东低、南快北慢”的现象，西部的涧西区优质学校多，南部的洛龙区、伊滨区作为城市重点发展方向，学生数增长较快，而其他几个城市区学生数增长较慢。另一方面，9个郊区县（含2个县改区）也呈现出分化现象，2个县学生数增长较快，2个县基本稳定，其余5个县区学生数不断减少。学生数是核定教职工编制总量和进行动态调整的基础，学生数变化情况必然会影响到教职工编制调整。三是各县区教职工编制配置还有待优化。经多次动态调整后，洛阳市教职工编制在均衡配置上有了较大改善，但由于缺口基数大、学生变化快等，各县区编制仍存在“多寡不均”的情况。以洛龙区为例，2017年洛龙区教职工编制比省定标准少535

名, 尽管近年来先后为洛龙区增加了497名编制, 但由于学生数量增长快, 增编数量基本被学生增长所抵消, 2021年其编制缺口仍达500名左右。

(三) 县域内城乡教育发展还不协调

一是普遍存在“城里挤、村里空”的两极化状况。随着城镇化进程的加快, 县城中小学校的学生不断增多, 造成大规模学校和大班额问题依然存在, “城里挤”现象十分突出; 与此同时, 农村学校标准化建设虽然普遍得到加强, 硬件设施不断完善, 但受限于师资力量等因素, 学生流失仍然较为突出, “村里空”的问题仍然存在。二是城镇“缺教师”与农村“缺年轻教师”并存。一方面, 随着县城学校学生数量不断增多, 现有教师数量难以满足教学需要, 只能通过加大班额的方式来解决。另一方面, 考虑到教育资源、交流平台、生活环境等因素, 优秀毕业生更愿意留在城里工作, 导致农村学校通过招聘来补充年轻教师的难度加大; 同时, 农村学校压力较小、工作相对轻松又有乡村补贴, 又导致部分年长教师不愿到城镇学校任教, 进一步加剧了城乡教师队伍的不均衡。三是部分农村学校“政策性超编”与“结构性缺编”并存。主要表现为: 学科结构不合理, 多数学校语文、数学等大学科教师富余, 而音乐、体育、美术等小学科及通用技术、心理等新增学科教师严重紧缺; 部分专任教师素质不适应岗位要求, 有些由于年龄大、学历低等不能满足教学岗位要求, 占着编制不能完成教学任务。

四、解决思路和对策建议

(一) 加大市域调剂, 科学核定县区编制总量

一是规范编制核定标准。在核定教职工编制时, 既要确保全市各县区教职工编制按同一个标准核定, 又要充分考虑各县区实际情况不搞“一刀切”。全市教职工编制总量核定标准统一为 $S=(1+n)B+G+X$, 其中 S 为省实际核定全市教职工中小学编制总量, B 为按城乡一体化标准应核编制数

量, G 为普通高中高考综合改革倾斜编制数量, X 为小规模学校倾斜编制数量, n 为考虑到女职工生育、课程改革等需求的倾斜系数。各县区均按照上述标准测算编制总量, 确保“一个标准”; 同时, 因各县区实际倾斜要素不同, 实际上分为市本级、主城区、郊区县三个档次。

二是科学确定调整原则。充分考虑县区承受能力, 考虑当前空编情况和学生数变化情况, 分期分批、积极稳妥推进教职工编制调整。按标准应核减编制但空编较少的县区, 参考空编数量进行核减, 确保总量不超。充分考虑近几年学生数变化趋势, 对学生数变化较快的县区在编制调整时适当倾斜。同时要确保增减平衡, 按照“以减定增、增减平衡”的原则, 确保全市各县区增、减编制数量保持一致。

三是强化机构编制导向性功能作用。积极发挥机构编制管全局、管长远的基础性作用, 强化机构编制资源保障机制及评价指引作用。针对部分县区“空编较少、一减就超”的情况, 可考虑在市域教职工编制调剂时“带人调整”, 编制增加的县区从核增编制中拿出一定比例面向编制核减县区在编教职工进行定向招聘。对小规模学校编制倾斜实行“以县为主”, 在全市编制调整时仅做少量倾斜, 以避免降低县区优化布局、整合学校的决心力度。

(二) 优化学校布局, 推动编制资源均衡配置

一是优化城市区学校布局。针对二胎时代的到来, 需要进一步调整优化城区学校布局, 科学布局、合理设置城区学校规模, 既要控制超大规模学校, 也要减少规模偏小学校。城市区要妥善处理“建新校”与“改旧校”的关系、高中学校“外迁”与“扩建”的关系, 在建设新学校的同时对一些薄弱学校要进行改造提升或重组合并, 防止一边新建学校无编可核, 另一边原有学校生源减少但编制不减。

二是优化小规模学校布局。农村地区要妥善处理好学生就近上学与接受良好义务教育的关

系，既要防止过急过快撤并学校导致学生过于集中，又要避免出现新的“空心校”。小规模学校不搞“小而全”，重点保障1~3年级教学；4~6年级集中设置在中心学校，加强寄宿制中心学校建设，满足本地学生寄宿学习需求。注意把办学规模急剧萎缩的学校和教学点，撤并到规范化办学的学校，提高教师编制使用效益，促进教育均衡发展。

三是推行集团化办学。在巩固校际联盟的基础上，逐步推进义务教育集团化办学，按照义务教育集团化办学改革的指导意见要求，改进管理模式，探索集团化办学，采取委托管理、强校带弱校、学校联盟、九年一贯制等灵活多样的办学形式，扩大优质教育资源供给，不断缩小县域、城乡和校际差距，实现城乡教育一体化发展。

（三）创新管理方式，提高编制资源使用效益

一是破解交流轮岗管理体制障碍。进一步深化“县管校聘”改革，打通编制、人事藩篱，促进教师合理流动，破除岗编分离现象。通过采取定期交流、跨校竞聘、学校联盟、对口支援等多种途径和方式，重点推动城镇学校优秀校长、小学科教师到乡村学校交流轮岗支教。支持教育部门集中向中小学校派驻音体美等公共科目教师，或通过“走教”满足辖区内各中小学教学需求，以缓解农村学校尤其是村小教学点音体美教师紧缺、学科结构不合理问题。

二是加快建立现代学校制度。积极推行校长职级制改革，按照“教育家治校”的要求，取消学校机构规格和学校管理人员行政级别，按照“谁举办谁管理”的原则归口教育行政部门管理。整合教研、科研、电教相关职能和资源，成立市县教师发展中心，以教师发展中心为平台，以加强教师队伍建设为抓手，努力构建新型现代教师培训机构，使之成为广大教师的“加油站”，解决能力素质不够的问题。

三是探索编制资源集约配置。探索编制管理

新机制，在一定范围内打破教师编制学校所有的束缚，探索建立“一校核编、多校使用”的联合办学模式，比如，以一所学校为龙头，其他学校均挂牌该校的分校，根据招生规模，按照省中小学教职工编制核定标准，为联校或教育集团核定总编制数量，由牵头学校负责对联校或教育集团所有的教职工实行人员的动态调整。针对新建公办幼儿园编制普遍较少的实际，支持县区成立幼教中心，将编制统一核定给幼教中心，由幼教中心向各公办园派驻在编教师，提高编制使用效益。

（四）增加编制总量，满足教育事业发展的需要

一是压减教育系统内非教学人员编制。加大教育系统内非教学单位编制盘活挖潜力度，将收回的编制用于充实教学一线。深化中小学后勤服务社会化改革，逐步压缩使用编制的非教学人员，把教职工编制用在“刀刃”上，优先保障义务教育所需中小学教师需求，对适合社会力量提供的工勤和教学辅助等岗位的需求问题，可考虑采取政府购买服务方式解决。

二是统筹其他事业编制及资源向教育倾斜。积极盘活编制存量，结合事业单位分类改革，将改革收回的事业编制向教育领域倾斜。同时，创新管理方式，增加服务供给，支持有条件的地方探索利用高校、培训机构等社会资源，补充中小学社会实践等课程和教学辅助力量等；鼓励体育社会组织和专业艺术人才为中小学提供体育、艺术教育服务，多方面满足中小学教育发展需要等。

三是补充部分中职学校教职工编制。建议省里结合当前实际，将市县教育部门举办的中职学校在校学生数量纳入统计并补充部分教职工编制。若不能计入，也应明确职高和中职学校的区别，并在事业单位重塑性改革时，允许市县从改革收回的事业编制中调剂一定数量为中职学校增加部分编制，以满足职业教育发展需要。

（作者单位：洛阳市委编办）

责任编辑 石艳艳

关于鹤壁市中小学校管理体制 及机构编制使用情况的评估研究

崔 欣

习近平总书记提出“要深化办学体制和教育管理改革，充分激发教育事业生机活力”。为抓好各项改革的贯彻落实，进一步理顺鹤壁市教育管理体制，提升机构编制资源使用效益，针对中小学教育资源存在的供需矛盾、结构矛盾，鹤壁市委编办通过探索完善“市域调剂、动态调整、周转使用”的工作机制，有效破解编制使用壁垒问题，及时高效配置编制资源，同时，充分发挥机构编制在管理全流程中的正向激励和反向约束作用，实现编制资源“靶向”供给，保障各项教育改革有序推进，推动教育优质均衡发展。

一、基本情况

（一）公办中小学概况

全市共有公办中小学校302所，其中小学238所、初中53所、普通高中9所、特殊教育学校2所。公办学校在校生215562人，其中普通小学131270人、初中60679人、高中23456人、特殊教育157人。

（二）民办中小学校概况

全市现有民办学校52所，其中小学33所、初中10所、高中9所。在校生数47126人，其中高中13322人、初中10573人、小学23231人。

（三）全市中小学教职工编制情况

2021年9月，根据中央和省要求，鹤壁市各级各地区中小学教职工编制总量均达到了国家统一编制标准。目前，鹤壁市中小学教职工编制共14514名，其中市直3981名、两县6926名、三个市辖区3607名。

（四）在校生变动情况

在校生数量是核定教职工编制、配备教师的

决定性因素，为更加全面掌握中小学在校生增减变化和流动趋势，依据教育统计提要，从时间和空间两个维度对全市在校生(含公办和民办)的变化趋势进行了分析。

根据统计数据（见图1），2013年至2021年，鹤壁市中小学在校生人数基本呈现增速逐步放缓的态势，9年间共增加了5553人，平均每年增加617人。

2013年—2021年鹤壁市在校生数量变化

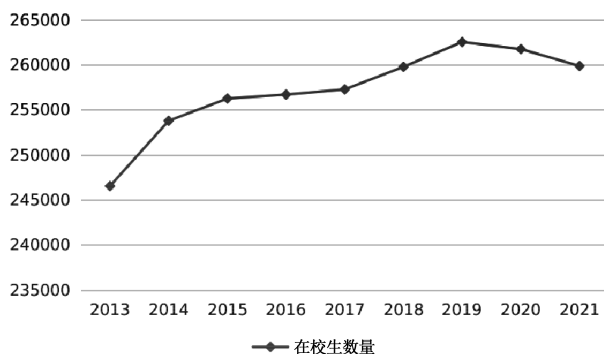


图1 2013年以来在校生数变动情况

随着城镇化步伐加快，在校生呈现出从县城向城区、从老城区向新城区流动的趋势(见图2)。2013至2021年9年期间，鹤壁市下辖两县共减少在校生18001人，减少比例为11.85%；老城区减少在校生10433，减少比例为26.46%；新城区增加在校生33987人，增加比例为54%。

2013年—2021年各辖区在校生数量变化情况

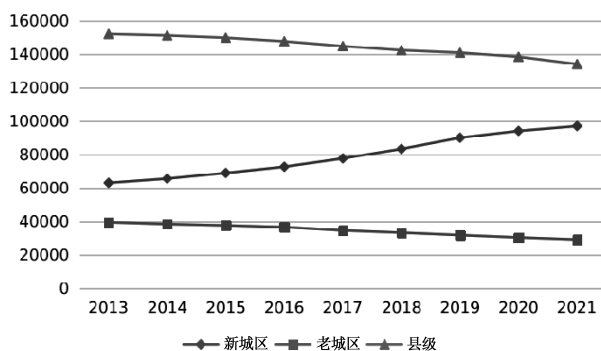


图2 区域间在校生流动情况

二、存在的主要问题

(一) 教育资源存在结构性矛盾

一是区域间不均衡。由于新城区居住环境和教育资源较好,近年来从老城区以及周边县区流入人口较多,新城区在校生增长较快,形成了新城区教职工紧张、老城区教职工富余的结构性矛盾。以公办小学的师生比为例,新城区师生比为1:24,老城区师生比为1:12,教师配比失衡问题较为突出。二是校际不均衡。市直学校与区直学校交叉分布,市直学校直属市教体局管理,整体办学质量优于县区,部分市直学校办学规模不断扩大,而老城区的区直学校,因生源向新城区和市直学校分流,办学规模不断缩小,形成校际不均衡。如山城区有市直小学2所,其师生比为1:26,而山城区的区直小学师生比为1:12,两者差距更为明显。

(二) 义务教育学校的管理体制有待理顺

目前,市直和各区均举办义务教育学校,其中市直承担义务教育的公办中小学16所,在校生33813人,占城区公办义务教育学生总数的34.58%,且市直学校与区直学校交叉分布,这种管理体制和布局存在以下弊端。一是与上级政策不符。2018年12月,新修订的《中华人民共和国义务教育法》第七条明确“义务教育实行国务院领导,省、自治区、直辖市人民政府统筹规划实施,县级人民政府管理为主的体制”。二是不利于教育资源统筹配置和均等化。近年来推行的“县管校聘”和“义务教育集团化办学”工作,其目的是将“学校的人”转为“系统的人”或“集团的人”,通过教育资源统筹使用和集约共享,达到提升效益、促进教育均等化的目标。但在现有体制下,在同一城区的各学校分属市、区两级教育管理部门,教育资源统筹存在较大阻力,教职工难以跨级流动。三是不利于市级教育主管部门更好地履行行业监督职责。2021年,中央推出了义务教育阶段“双减”政策,市级教育

部门的行业监管任务加大。市级教育主管部门既管理中小学校,又监督教育政策法规执行情况,“管理”与“监督”没有分离,不利于市级教育主管部门以更公允的身份来督办“大班额”“学生减负”等教育违规行为。

(三) 学校存在“行政化”倾向

今年通过实地走访部分学校,一一比对学校在编人员与任课教师名单,发现有的教师专职行政工作不在一线任课的情况比较普遍。这些教师,有些是校级领导和中层干部没有按要求在一线任课,有些是评上副高职称后转为行政岗位。另外,市直中小学虽不定行政级别,但存在自设岗位的问题。经调查发现,个别学校设置了校级领导、后勤主任和创建办主任等岗位,这些自设岗位增加了行政人员数量,削弱了一线教师队伍力量。

三、鹤壁市的主要做法

(一) 按需分配动态调整编制总量

近年来,鹤壁市根据在校生变动情况,及时跨地区跨层级调整市直和各县区教职工编制总量。其中,2019年调整878名,2021年调整1770名,两次共调整2648名,占教职工编制总量的18.24%,有力促进了教育资源的平衡和均等化。

(二) 管住用活编制提升使用效益

2021年编制重新核定后,针对人员编制冗缺不一的问题,鹤壁市积极发挥编制在人员管理中的正向促进和反向约束作用。一是将超编地区入编审核权限上划,明确超编地区教师招聘计划须报市委机构编制部门审批,杜绝县区人员盲目膨胀。缺编地区招聘教师要充分考虑财政承受能力和人员结构比例,严禁扎堆集中进人。同时,细化编制刚性约束标准,超编地区教师招聘实行“退三进一”原则;超编学校原则上不招录新教师,缺编学校师生比如超核编标准原则上也不招录。二是实行编制周转制度,实现精准用编。此次编制核定,预留了部分机动编制用于建立周转池,以解决因课程改革、女职工生育形成的临时

用编需求,通过“定编到人、动态销编、循环使用”,实现对新设立学校、办学规模扩大学校和满编学校急需用编的精准供给,确保周转池编制能放能收和使用效益最大化,并配套解决了满编学校在高层次人才引进中产生的岗位设置、社会保险缴纳等编制、组织、人社部门间工作衔接的问题。

(三) 整合资源优化管理效能

一是加大学校布局调整力度。2019年以来,鹤壁市山城区整合了11个农村教学点,淇滨区51所农村中小学撤并成22所,达到了学校布局相对集中,教育资源相对集聚的目的。二是推进学校管理方式创新。积极开展“义务教育集团化办学”改革,按照“一体化办学、协同式发展、捆绑式考核”的总体思路,采取“总校+分校”的管理模式,组织11所城区中小学与18所农村中小学组建城乡教育共同体,实现了集团内部优质师资流动、先进管理经验输出的良好效果,有力推进了教育均衡发展。

(四) 加强督查促进规范管理

鹤壁市委编办充分借助机构编制审计、巡察和各类专项核查工作,对挤占挪用教师编制和占编不在岗教师等问题开展监督检查、规范、清理。鹤壁市教育部门积极推动学校管理人员工作作风转变,印发《关于市直学校校级和中层干部任课的通知》,把校级和中层干部任课情况纳入学期开学检查、干部考核、绩效考核等,有力强化了教学工作在学校的中心地位。

四、对策建议

(一) 因势利导,积极稳妥推进义务教育管理体制调整工作

理顺义务教育管理体制,既符合法律规定,有利于落实县级人民政府的义务教育工作责任,也有利于城区学校在一个层级和系统的前提下,统筹推进各项教育改革、统筹分配教育资源,实现市、区教育部门分工负责,各司其职,更好地促进教育均衡发展,满足群众对优质教育、公平

教育的需求。

目前,郑州、洛阳、安阳等省辖市已将市属公办中小学校移交给属地区政府管理,完成了人员移交、经费划转和资产管理等工作,积累了许多成功经验和好的做法。建议在省级层面强化宣传引导,给予政策和资金支持,为理顺义务教育管理体制明确方向、营造氛围,以高位推动激发各省辖市推进义务教育管理体制调整工作的主动性。鉴于此项工作难度大、关注度高、涉及大局稳定,各省辖市应结合本地实际,按照“先易后难、试点先行、分区推进”的方式,对人口流出、办学规模萎缩地区的市直中小学先行先试,积累经验、获取理解。同时,逐步压缩市直学校规模,提升区直学校办学水平,为今后全面推进管理体制调整工作做好准备、打好基础。

(二) 完善激励机制,提高教师工作积极性

进一步改革和完善绩效考核和绩效工资总量核定办法,加大一线教学在考核评价和绩效工资分配中的权重,切实解决个别教师“职称未评上时要求上主课、多上课,评上后要求少上课、上副课,甚至不上课”的问题。同时,完善教师岗位竞聘和技术职称竞聘制度,实现“教师能进能出、职称能上能下”,增强教师队伍的竞争意识和进取心。根据中央关于逐步取消学校行政级别的要求,消除“行政化”倾向,探索构建现代学校制度,实现“教育家办学”。

(三) 利用大数据分析,科学配置教育资源

目前,机构编制部门有机构编制实名制数据库,教育部门有学籍信息管理系统,两者存在紧密联动关系。建议将两部门的相关信息归集分析,通过建立算法模型,及时掌握在校生变动趋势,实时监测,为各地区教职工编制总量调整提供数据支持,实现对学校编制供给的精准投放,有效预防因学生数量波动造成的教育资源闲置或低效率配置问题的发生。

(作者单位:鹤壁市委编办)

责任编辑 石艳艳

事业单位改革的困境与思考

——以中部S市事业单位改革为例

刘国栋

事业单位改革一直都是我国行政管理体制改革的重要组成部分，从建立事业单位制度以来，改革就一直在路上。尤其是中共中央、国务院印发《关于分类推进事业单位改革的指导意见》（中发〔2011〕5号）十年来，S市围绕事业单位功能定位，按照布局合理、职能清晰、协同高效的要求，先后开展了经营类事业单位改革、行政职能类事业单位改革、综合行政执法体制改革、事业单位重塑性改革等，通过控制总量、科学精简、动态调整、保障重点，不断调整事业单位布局，有效实现了事业单位机构编制资源的高效集约利用。但在改革过程中，仍发现一些体制机制问题需要理顺，一些困难和问题亟待解决。

一、事业单位改革困境介绍

（一）事业单位实际管理与法定概念存在不一致

关于事业单位的概念，不同历史时期有着不同的表述。“事业单位”一词，最早出现在1955年7月中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议通过的《关于1954年国家决算和1955年国家预算的报告》中。1963年7月22日《国务院关于编制管理的暂行办法（草案）》中定义了事业单位的概念：为国家创造或改善生产条件，促进社会福利，满足人民文化、教育、卫生等需要，

其经费由国家事业费开支的单位。1965年5月4日《国家编制委员会关于划分国家机关、事业、企业编制界限的意见（草稿）》中定义了事业编制的概念：凡是直接从事为工农业生产和人民生活等服务活动，产生的价值不能用货币表现，属于全民所有制单位的编制，列为国家事业编制。改革开放前后，事业单位得事业编制的概念被定义为：凡是为国家创造或改善生产条件，从事为国民经济、人民生活、增进社会福利等服务活动，不是以为国家积累资金为直接目的的单位，为事业单位，使用事业编制。

直到1998年，国务院颁发了《事业单位登记管理暂行条例》，明确了事业单位是国家为了社会公益目的，由国家机关举办或其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织；该条例对事业单位的设立、变更、注销登记都做了一系列的规定，第一次以法规性文件的形式明确了事业单位的概念。2014年，国务院对《事业单位登记管理暂行条例实施细则》进行了修订，进一步明确了事业单位的概念。

事业单位概念在不同的历史时期表述无论如何变化，总的来说，无非三个核心：一是其公益属性，公益性是事业单位的本质特点；二是举办单位，事业单位的举办单位是国家机关或者利用国有资产举办的其他组织；三是事业单

位的行业分布集中在科教文卫等领域。而在实际工作中,事业单位分布十分广泛,承担的职能也五花八门。就S市的事业单位分布来看,除正常的学校医院等事业单位外,还存在部分群团组织,如红十字会、残联、侨联、社科联、慈善总会办公室等,名义上作为群团机关,但使用事业编制,按照事业单位进行管理。还有部分执法机构,承担行政执法职能,使用事业编制。另外,如关心下一代工作委员会办公室等机构,作为党委政府议事协调机构的办事机构,使用事业编制,按照事业单位管理。在经营类和承担行政职能类事业单位改革之前,更有诸如疗养院、宾馆等作为事业单位存在。以上事业单位的存在,使人们混淆了事业单位的概念,无法把握事业单位的真正内涵。

(二) 政事不分、事企不分、管办一体依然存在不同程度存在

事业单位改革近30年,一直围绕一个主线——“政事分开、事企分开、管办分离”进行。从理论上说,行政机构与事业单位的内涵、职责各不相同,行政机构主要负责对国家各项行政事务进行组织、管理与指挥,通过行政许可、行政处罚等手段来实现,而事业单位则要求“公益性”。但事实上,虽然经历了承担行政职能事业单位改革,但改革并不能说完全彻底。部分事业单位作为行政机构职能的延伸和补充,或多或少扮演着行政机关的角色。事企不分,顾名思义,就是事业单位和企业混为一谈,用的是事业编制,做的却是企业的事情,甚至有些单位,连名字都叫“公司”(如建设投资公司等)。企业自然是逐利的,追求的是经济效益而非社会效益,这与事业单位概念的公益性,很明显是背道而驰的,所以从事业单位概念上来说,这类单位必然不属于事业单位的范畴。管办一体,就是政府既承担政策制定、监督等职能,同时又是公共事业的投资者和举办者,行政机构和事业单位之间是行政隶属关系,行政部门通过行政手段干预事业

单位的运作。优点是便于控制,体现政府的意图,但效率低下、难以监管、服务内容单一的缺点也显而易见,这种情况在现有的为行政机关运行提供技术支撑的事业单位中较为常见。

虽历经多次事业单位改革,S市事业单位依然存在以上问题,在改革过程中凸显了从“物理整合”向“化学转变”的迟滞,部分改革仅仅停留在“改头换面”层次,没有解决“脱胎换骨”的问题。

二、存在问题的原因剖析

(一) 事业单位概念和实际不符的原因分析

一是事业单位管理滞后,造成历史遗留问题较多。我国对地方事业机构编制的管理一直较为松散,直到1986年,劳动人事部印发《关于加强事业单位编制管理的几项规定》,其中明确不仅要管好中央各部门所属事业单位的编制,而且要对地方各级编制部门的事业编制管理进行指导,并于1988年成立地方事业编制司,地方事业编制管理才逐渐走上正轨。在此之前,地方事业机构编制管理较为混乱。以S市为例,一些事业单位上世纪80年代设立时,批复文件中甚至没有提到单位的主要职责,和现在所要求的“三定”规定相去甚远,这就导致事业单位运行无章可循,主管部门自行赋予了一些行政职能,工作开展时随意性较强。

二是计划经济下事业单位与国有企业紧密关联。通常来说,一个国家治理能力和治理水平取决于行政机构设置、行政职能配置,而一个国家公益事业发展程度与老百姓的生活质量密切相关。我国作为社会主义国家,其一项重要任务就是大力发展社会事业,不断增强人民群众的获得感、幸福感。在新中国建立初期,社会经济一穷二白,为实现社会的快速发展,实行了高度集中的计划经济。在此背景下,一些事业单位与国有企业高度捆绑,大批国有企业单位背后都有着事业单位在科学研究、先进技术、高科技人才以及

熟练工人等方面强有力的支持，如S市国有煤炭集团下属设置了煤炭技工学校，水电工程局下属设置了医院、学校、研究所等，这些单位在设置时依托所属的企业，运行中主要为企业以及企业职工提供社会服务，先天有着半事半企的特点。

三是群团组织管理衔接不到位。就概念的范围来说，群团组织包括群众团体和人民团体，都属于社会团体的范畴。按照《社会团体登记管理条例》对社会团体的定义，社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。在中央层面，中央编办管理机构编制的群众团体机关有22家，而S市作为行政机构管理的群团组织有工会、团市委、妇联等，作为事业单位管理的有侨联、残联、社科联等。这类群团组织，大都由法律法规就其组织形式进行了专门规定，如《中国残疾人联合会章程》《红十字会章程》等，但S市在实际运行中，因与现有政策不匹配，这类机构又按照事业单位来管理，未完全按照章程规定设置组织机构。

（二）政事不分、事企不分、管办一体存在的原因分析

导致事业单位政事不分的原因，以S市为例，大致分以下两种。第一种是事业单位职责表述不清晰不规范。如前文所言，事业单位规范管理实际上从1998年《事业单位登记管理暂行条例》颁布后才开始，部分事业单位设立初期并没有明确其承担的职能任务，只是将其作为行政编制不足的一个补充。机构设置大都是上行下效，在事业单位管理不够规范的历史阶段，或多或少存在这种情况（如扶贫办、地方海事局等）。第二种是由于绝大多数事业单位隶属于政府部门，工作中，因行政编制较少，事业单位工作人员往往作为行政编制人员不足的补充。这种情况在县、乡两级尤为常见，比如S市某县局只有4名行政编制，除了领导班子成员使用行政编制外，其余人员全是事业编制，而这些事业编制人员除承担事业单

位的本职工作外，不可避免地还要承担机关的行政管理工作，久而久之，就导致了政事不分。

导致事企不分的原因，主要是历史因素。正如前文所言，在计划经济体制下，大量国有企业举办事业单位，上世纪八九十年代，在大力发展市场经济的背景下，大量事业单位又开办企业，甚至直接参与到市场之中，还有一些事业单位被赋予了经济职能（如宾馆、招待所、后勤服务中心等）。在经济社会发展较为落后的时期，这类本应市场化的单位因为缺乏市场投资主体，由国家投资兴办，是导致事企不分的重要原因之一。

管办一体存在的原因：一是由于行政机关作为事业单位的主管部门，对所属事业单位的运行管理，有着很大的决策权和主导权，事业单位在运行过程中，必须遵循行政机关制定的各类规章制度，导致部分事业单位缺乏独立意识和创新意识，没有提升工作效率的内在动力。二是企业法人只需要对它的投资主体负责，出资人往往承担了企业决策者和监督者的角色，部分事业单位法人在运行过程中沿用了上述企业法人的管理思维，也只对它的主管部门负责，其实践后果就是，事业单位容易偏离公益目标，其主管部门容易形成既是裁判员又是教练员，甚至还是运动员的情况。三是受限于事业单位的各项管理制度，事业单位自身缺乏创新积极性，它们提供公共服务的内容大都围绕主管部门的行政职能展开，很难及时满足人们对于公共服务的多样化需求，这也是近年来一些私立学校、医院快速发展的原因之一。

三、关于事业单位改革的思考

事业单位改革先后已经进行了近30年，尤其是在近年来开展的生产经营类事业单位改革、承担行政职能事业单位改革和事业单位重塑性改革中，无论是机构编制部门，还是社会大众，对事业单位改革基本都有了比较清晰的认识。就政府如何支持社会公益事业问题，人们现在还在继续

探索。下一步事业单位怎么改，事业单位最终会是什么样的呈现，现在仍是一个仁者见仁、智者见智的问题。

对于事业单位改革的短期目标，《中共中央国务院〈关于分类推进事业单位改革的指导意见〉》（中发〔2011〕5号）中明确，到2020年，建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制，形成基本服务优先、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。从长期来看，笔者认为事业单位改革要达到两个目标：一是政府少花钱多办事，二是回归公益属性并尽可能调动社会参与积极性。为实现这两个目标，需要从以下几个方面考虑。

一是合理划分事业单位类别，使事业单位概念和内涵相一致。目前的事业单位主要分为几个类型：有为机关提供技术性、服务性、辅助性工作的事业单位，有改革未完全到位的经营类事业单位，有改革未完全到位的承担行政职能事业单位，有执法类事业单位，还有一些协会、学会、研究会等机构，剩下的才是公益类事业单位。公益类事业单位又细分为两类：承担义务教育、基础科研、公共文化卫生及基层基本医疗服务等公益服务的，划入公益一类；承担高等教育、非营利医疗等公益服务的，划入公益二类。不难发现，只有公益类事业单位无论从概念上还是实质上都更符合事业单位的定义，因此对于不符合这一属性仍使用事业编制的那些单位，不妨用一种新的名称来区别开来，比如机关辅助类机构、综合执法类机构、群团机构等，编制管理也按照各自不同类型进行区别管理，有的放矢制定政策，避免实际运行中出现因机构性质实质上的不同而导致的政策棚架现象。

二是探索建立事业单位多元化投资途径。政府的支持社会公益事业时大体有两种方式：一种是直接投资，另一种是间接支持。间接支持具体又可以分为民办公助、公办民助、政府购买服

务、设立政府基金、财政补贴、税收优惠等。目前我国事业单位的经费来源主要是单纯的财政拨款，以该市为例，财政补助类事业单位占总数的83%。以这种方式举办事业单位的优点是财政投入来源较为稳定，缺点是工资福利机制僵化，不利于提升科研院所等专业技术类事业单位人员工作积极性，同时加重了财政负担。所以，为保障事业单位的健康永续发展，应切实探索出一条由财政预算、事业经营、社会投资和政策引导等构成的多元化投资机制，充分调动全社会办事业的主动性、积极性和创造性。

三是优化事业单位法人治理结构。近年来，各地先后开展了多项事业单位法人治理结构改革，事业单位的治理体制得到了明显的优化。根据《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则有关规定，事业单位必须依照事业单位章程开展各项工作，事业单位章程是有关部门对事业单位进行监管的重要依据。只有通过事业单位章程中明确决策层、监督层和管理层的关系，以及理事会的职责、构成、会议制度，理事产生方式和任期，管理层的职责和产生方式等，健全事业单位的法人治理结构，才能转变政府职能，实现政事分开、管办分离，落实事业单位法人自主权，把政府对事业单位的具体管理职责交给理事会，激发事业单位活力。S市在前些年的法人治理结构试点中，在理事会中引入了律师、服务对象、社区工作者等外部理事，通过外部理事参与事业单位的决策与监督，在一定程度上规范了事业单位公益属性的发挥。可以预见，通过吸收服务对象等外部理事进入决策层，可以更好地发挥事业单位的自主权，激发事业单位活力，提升运行效率；通过落实监事会的监督职能，可以进一步强化责任追究，完善事业单位内部监督，从而促进公益事业健康发展。

（作者单位：三门峡市委编办）

责任编辑 朱亚娟

优化机构编制资源配置 保障教育发展的探索与思考

——以邓州市为例

辛 庚

近年来，邓州市委市政府高度重视教育事业，始终坚持教育优先发展战略，把其作为重要内容，纳入市委“一抓三突破”工作部署的重要议事日程，在政策上重点考虑，在工作上优先安排，不断加大教育投入，改善学校装备条件，着力突破教育短板。邓州市委编办高度重视教育事业工作，深入贯彻中央、省、市关于教育事业优先发展和深化教育改革的决策部署，认真落实邓州市委“一抓三突破”工作部署关于“突破教育短板”的要求，充分发挥职能作用，创新中小学教职工编制管理，不断优化编制资源配置，盘活用好编制资源，着力破解阻碍教育事业发展的体制机制障碍，积极支持保障教育事业优先发展，“十三五”教育发展规划目标基本完成，“十四五”教育实现良好开局，邓州市教育改革发展站在了一个新的历史起点上。

一、主要做法

一是加强调研和梳理分析，及时下达教职工用编计划。近年来，邓州市委编办班子成员每年组成专项调研组，深入教育一线，就全市教职工编制管理工作进行调研，明确了下步教职工编制管理工作重点。在全市教职工专项编制限额内，根据教育系统自然减员和编制余缺情况，综合考虑师生比和教职工退休人数、在校学生数、学科教师实际需求等，及时研究下达中小学教职工用编计划。“十三五”期间，该

市年均下达中小学教师用编计划（含特岗教师期满入编人数）近500名，累计下达用编计划（含特岗教师期满入编人数）2300余名。2022年下达中小学教职工编制使用计划1000名，通过高校招聘、社会招聘等途径补充中小学教师，在一定程度上解决市域城乡学校教师配备不足、师资失衡等问题，不断增强教师队伍的活力，促进教师队伍的健康可持续发展。

二是加强统筹调剂，盘活用好教职工编制资源。创新中小学教职工编制管理，完善修订中小学教职工编制管理办法，根据城乡学校生源变化情况，对全市中小学教职工编制进行动态管理，原则上每年对中小学教职工编制调整一次。同时，按照上级有关精神，着力探索优化编制结构，采取“调剂”“补充”“压减”“引进”等方式增加编制总量，优先保障教育事业需要。一是加强教职工编制统筹调剂。在深入调研、科学论证的基础上，加强编制统筹调剂，优化编制资源配置，着力化解中小学编制结构性矛盾，对乡镇中心校及市直高中空余编制进行调剂，配置到新建的北京路学校以及一高中、二高中和花洲实验高中、张楼乡中心校。高度重视新建高中编制调剂配置，在邓州市湍北高中和湍南高中成立伊始，即从全市教职工空余编制中，为两所高中调剂增加编制280名，有力保障了新建高中人员编制需要。二是做好中小学教职工招聘补充。每年根据中小

学教职工编制空余情况，结合全市各中小学教育教学的实际需求，会同教育、人社、财政等部门，按照中小学校布局结构调整、在校生规模实际变化等情况，根据市教体局提出的编制数量和招聘专业需求，主动作为，积极配合，认真审核并报编委领导同意后为各中小学校增加教职工编制，由人社和教育部门适时组织统一面向社会公开招聘，人员编制按照各学校实际需求统一调配，解决目前全市中小学部分专科教师短缺的实际问题，保障学校教育教学工作顺利开展。按照上级为我市核增的教职工编制，通盘考虑，根据师生比统计分析，印发《关于重新核定乡镇中心校中小学教职工编制的通知》，将核增的教职工编制全部补充到全市中小学校。核增后全市教职工编制占全市事业编制比例达到55.78%，有效保障了全市教育系统用编需求。三是压减其他事业单位编制。按照邓州市教育大会提出的“压减8%以上其他事业编制”的要求，对全市事业编制进行梳理分析，对全市其他事业单位〔不含参公事业编制、法检政法专项编制，以及乡镇事业单位中下沉乡镇（街、区）的285名事业编制〕按照8%的比例压减事业编制，调剂补充给教育系统，共为教育系统核增事业编制437名。四是引进高校毕业生和外县市优秀教师。近三年，为促进就业和教育事业发展，我市累计从高校引进高校毕业生479名，补充了师范类专业教师，进一步壮大了教师队伍。同时，为解决紧缺学科教师缺乏问题，拓宽教师补充渠道，聚力人才回归，更好地引进人才、留住人才、激励人才，帮助教师解决实际困难，使教师安心从教。2022年暑期以来，邓州市从外县市引进中小学骨干教师59名，秋季学期全部补进到我市城乡缺编中小学校。

三是提前介入、特事特办，全力服务保障新建高中建设发展。建设湍北、湍南、三贤高中，是邓州市委市政府确定的重大民生工程，是实施“一抓三突破”工作部署的重要抓手，市委编办

高度重视、提前介入、统筹考虑，坚持“特事特办、急事急办”的原则，将有限的事业编制分配至真正急需的新建学校，在前期为已经招生的湍北、湍南高中补充教职工编制的基础上，2022年又为湍北高中下达用编计划70名，为湍南、三贤2所高中下达用编计划180名，确保新建高中教师足额到位，全力支持保障教育事业优先发展。

四是严格编制管理，着力盘活用好编制资源。严肃机构编制纪律，严格执行上级关于编制总量管理的规定，下发《关于严格管理规范使用中小学教职工编制的通知》，在全市中小学校教职工编制总额内，对编制核定和调整涉及单位、进人入编程序和中小学教师借调及调动进行严格管理，进一步规范中小学教职工编制管理，严禁挤占、挪用和截留中小学教职工编制。同时，及时开展清理借调和“吃空饷”人员专项整治工作，对于教育系统内部借调的教师，根据借用学校编制空缺情况做出不同处理，学校有空编的，通过双向选择、竞争上岗方式，对符合条件的人员予以调动，其余人员一律退回原学校。对在编不在岗人员，限期返校工作或解除与学校的人事关系。此外，邓州市委编委会会议明确要求邓州市机关事业单位一律不得借调教师。通过严格规范教职工编制管理使用，邓州市有效遏制了教师在编不在岗、随意抽调借用以及“吃空饷”等现象的发生，切实保持中小学教师队伍稳定，防止和减少教师流失及无序流动。

二、存在问题

一是邓州市中小学教职工编制总量不足。邓州市是人口大市，近年来随着经济社会的快速发展、城市人口的增多、生育政策的调整和质量教育需求的旺盛，学生数量每年逐步增加，而教师编制在相当长的时间内相对保持固定，若不作大幅度调整，无法适应学生数量的变化。虽然近年来上级为邓州市核增了一些教职工编制，但仍不能有效满足我市教育事业发展需要。二是生源流动造成城乡学校教职工编制配备困难。随着城镇化的不断加快，

大量农村子女尤其是农民工子女涌入城市就学，给城市学校带来了师资短缺的现实难题。与此同时，乡村学校尤其是一些农村教学点学生人数大量减少。为推进教育公平，实现义务教育均衡发展，乡村学校、教学点还不能撤销，教职工编制不能减少，但城市学校尤其是新建学校需要大幅增加教职工编制，致使在编制配备方面陷入两难境地。三是教职工编制还存在盘活不足问题。近年来面对现行高考模式，教职工编制配备学科间呈现不均衡现象，部分学科教师紧缺，个别学科老师却已饱和并出现富余，形成结构性缺编。因工作强度大、职称瓶颈、学校管理参与度不高等因素的存在，教师职业倦怠现象已不容忽视。同时，教师激励、流动、结构优化等机制的缺失，造成了编制使用效益不高。

三、意见建议

(一) 继续加大中小学教师用编计划下达力度。每年根据编制限额和空编情况，及时下达中小学教职工用编计划，持续公开招聘引进中小学教师，继续实施“特岗教师”“全科教师”计划，推动服务期满考核合格的特岗教师入编，为全科教师提供编制保障。同时，深入挖潜、动态调剂，保障教师编制配备。挖潜低效沉淀事业编制，通过跨部门调剂，优先满足中小学校教育事业发展需要。建立健全教师编制统筹机制，以“总量控制、动态调整、周转使用”的管理方式，保障中小学校用编需求。

(二) 探索采用人事代理、聘用制、政府购买服务等方式招聘中小学教师。转变思想观念，创新方式方法，建议采用人事代理、聘用制、政府购买服务等多种途径办法公开招聘补进中小学教师，尤其是物理、化学、体育、艺术等紧缺学科教师。采用这种办法，这些教师的工龄计算、转正定级、工资福利、职称评定、养老保险都能予以保证，和在编教师享受同等待遇。近几年邓州市已探索采用公开招聘人事代理教师的方法，

在一定程度上缓解了邓州市师资力量不足、教职工编制紧缺的难题，有效推进了义务教育均衡发展。

(三) 着力规范管理，服务教育发展。邓州市中小学教师编制一方面存在结构性缺编问题，另一方面还存在挤占、空编、借用等情况，这些都加剧了教师使用紧张的状况。要解决这个问题，必须严肃机构编制纪律，严格编制管理。严禁挤占、挪用和截留中小学教职工编制，严禁在有合格教师来源的情况下“有编不补”、长期聘用代课教师，严禁以各种形式“吃空饷”，严禁非教学单位长期借用教师帮助工作。机构编制部门要会同教育、人社、财政等部门把底子澄清、把问题找准，妥善解决，同时，会同有关部门加强监督检查，定期开展教职工编制专项治理工作，对违反编制管理规定的单位和责任人，依法依规进行严肃处理。加强中小学教职工编制实名制管理，不断优化编制资源配置，切实提升机构编制科学化规范化制度化管理水平。

(四) 建立编制动态管理和统筹使用制度机制，盘活用好编制资源。在保持编制总量不变的前提下，会同教育部门在每年新学年开学之初对全市中小学教职工编制情况根据生源变化情况进行动态调整，盘活用好编制存量，提高编制使用效率，促进教育体制机制良性运转。加大交流、盘活资源的力度，提升编制使用绩效。持续推进“县管校聘”改革，县域范围一盘棋考虑，加大教师跨校、跨学段、跨学科交流力度，盘活教师资源；对新教师实行统一招聘、分配和管理，优先保证缺编学校和农村短缺学科师资需求，在一定程度上缓解编制不合理、城乡有差距等现象。建立健全编制使用绩效评估体系，构建多元化的教师激励机制，建立健全科学合理的教师发展性评价体系，激发教师工作内驱力，进一步提高编制使用质效。

(作者单位：邓州市委编办)

责任编辑 朱亚娟

“风险链”意识:对新冠肺炎疫情衍生风险的审视与分析

宋沂霏,郝雅立

(天津商业大学 公共管理学院,天津 300134)

摘要: 时下多领域风险叠加、复合性风险多发的形势判断要求我们对社会风险进行新的审视和分析,也启发我们,对风险的治理要具有“风险链”意识,关注风险衍生效应和不同风险之间的相互影响。通过对新冠肺炎疫情发生过程进行梳理,分析其相继衍生出的六类初级风险和五类二级风险,提出要以“风险链”思维树立前瞻式的风险治理理念,以扎实务实的作风开展系统全面的风险识别,统筹各方优势资源做好充足的风险应对准备,以科学素养和法制意识的培育提高风险应对能力的建议。

关键词: 新冠肺炎疫情;风险衍生效应;“风险链”意识;风险治理

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0018-06

一、引言

社会发展是与风险携手并进的过程,对风险进行全面、系统的认识、审视与分析是风险管理的基本内容。当前社会改革进入攻坚期,习近平总书记指出:“当前和今后一个时期,可能是我国发展面临的各方面风险不断积累,甚至集中显露的时期。”^[1]社会联系的复杂性、网格化、高密度特征将不同领域、不同层面、不同类型的风险交织叠加在一起,风险治理面临更为严峻复杂的新形势。风险治理问题时时强调、处处重视也不足为奇。但反观现实,“风险”似乎只有在需要面对时才会备受关注,就像新冠肺炎疫情在确定

“人传人”^[2]之前,人们并不认为这是风险,即使认为是也没有对此高度警觉,甚至后期严防严控阶段还有人未给予应有的重视,导致在风险暴发转变为社会灾害、社会灾害引发直接伤害后,再采取的措施显得滞后且无力。

随着新冠肺炎疫情的发展和应对,从一线救治、物资调运、废物处理、医患关系到信息保护、信息传播、经济运行、文化教育等领域,各类风险相继出现,这启示我们思考,应该如何看待它们与新冠肺炎疫情的关系,在应对疫情的过程中应该如何防控和治理这些风险,风险治理到底应遵循一种什么样的思维和观念。新冠肺炎疫情

收稿日期: 2022-01-19

项目基金: 天津市哲学社会科学规划课题“天津市基层矛盾纠纷调处化解的机制创新与治理效能”(项目编号:TJGL21-029)

作者简介: 宋沂霏(1997—),女,甘肃酒泉人,天津商业大学公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共危机与应急管理;郝雅立(1988—),女,河北廊坊人,管理学博士,天津商业大学公共管理学院副教授,研究方向为公共安全与风险治理。

情的突袭将人们的风险意识推向前所未有的高度，如何变“危”为“机”，实现风险治理的最大化效益和提升国家治理效能。本文立足以上思考，从突发公共事件的风险衍生效应出发，审视分析新冠肺炎疫情的各类衍生风险，认为风险治理要树立“风险链”意识，建立前瞻式、体系化、综合式的风险治理体系。

二、突发公共事件的“风险衍生效应”

在灾害应对中应多关注灾害链的管理，“一个突发事件的爆发，将会产生衍生效应，引发一系列的次生灾害，形成漫长的灾害链，出现牵一发而动全身的情况”^[3]。习近平新时代中国特色社会主义思想中关于风险治理的重要论述指出，各种风险往往不是孤立出现的，很可能是相互交

织在一起，并形成一个风险综合体，各种矛盾风险挑战源、各类矛盾风险挑战点是相互交织、相互作用的^[4]。习近平总书记指出要坚持总体国家安全观，其风险治理观将各类风险作为相互联系、相互作用的有机整体看待，这就启发我们，治理风险要具有“风险链”意识，即关注风险衍生效应和不同风险之间的相互影响。在此要区分三个层次的风险：原始风险、初级衍生风险和二级衍生风险（如表1所示）。

（一）风险链意识下三个层次的风险

原始风险是风险的“源头”事件或现象。在现代社会背景下，人们的风险感知意识相对强烈，当某一社会事件出现，被推入公众视野，给人们一种不确定的认知时，该事件即可能成为原始风险而影响人们的社会感受。

表1 原始风险、初级衍生风险和二级衍生风险的比较

类型	事由	参与者	特征
原始风险	“源头”事件或现象	涉入者、当事方	区别而论
初级衍生风险	以原始风险为主	直接利益相关者、应对管理者	可控性强
二阶衍生风险	以非原始风险为主 多有两个及以上事由	多层次各类风险的直接利益相关者、应对管理者和间接利益相关者	事项交织 结构复杂 难以预测

初级衍生风险是伴随原始风险而来，或由原始风险及其内部因素诱发产生的一类风险。这类风险以原生风险为母体，跟随原始风险的出现自然出现，或由相关直接利益者、风险应对者组成的风险应对系统内部因素直接引发产生。如在面对某一社会风险的过程中，人们由于缺乏对原生风险信息了解，风险应对行为或不能有效排除风险、消解隐患，或不能稳妥处理风险、化解危机，继而在原有风险基础上演变产生不同类型的风险。

二级衍生风险是在既定的社会环境里，在管理者对原始风险及初级衍生风险实施一系列风险管控措施后，潜伏在社会环境中的其他风险被放大甚至反超其上，彼此叠加升级演变产生的一类风险。在采取风险管控措施的过程中，人们受经

济波动、信息误解、情绪感染等社会环境因素的影响，造成规避风险效果不及时，由此引发一系列社会问题，形成不同于原始风险和初级衍生风险，但由其顺次衍生出来的一类社会风险。这类风险的产生事由不限于原始风险和初级衍生风险，多有两个及以上，涉及多方主体，因此事项繁多，结构复杂，结果难以预测。

（二）突发公共事件的风险衍生

风险的发展是链条式的衍生过程，不同风险的交织和叠加是风险衍生过程的结果。突发公共事件具有暴露问题、冲击视野、集中关注、引爆舆论等特征，成为具有较强衍生能力的原始风险的集中领域。

公共卫生事件是一类特殊的突发公共事件。新冠肺炎疫情突发后，由于传染性强、波及范围

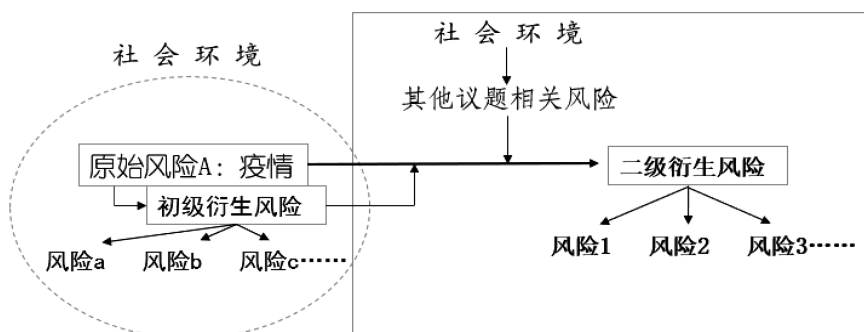


图1 原始风险、初级衍生风险和二级衍生风险的衍生示意图

广、具有高度的不可控性和不可预期性，呈现出利益关联度高、影响持久的特点，因而具有较强的风险衍生效应。以此为例，如图1，风险衍生效应主要体现为：(1) 新冠肺炎疫情这一新型原始风险突现，限于认知和应对经验的匮乏，人们对此风险的关注超越于其他，原始风险充满不确定性，具有较强的风险衍生能力。(2) 随着人们对新冠病毒的探索和应对措施的尝试，疫情风险衍生为以风险a、风险b、风险c为例的初级衍生风险，初级衍生风险直接关乎疫情应对的各个方面，呈现多类型、涉及宽领域的新特征。(3) 二级衍生风险是原始风险及其初级衍生风险、社会环境中的其他风险相互作用的结果，以风险1、风险2、风险3为例。一方面，在疫情应对和管控措施的全面推进中，不同区域、领域基于理解有误、经验缺乏、方法不当等可能引发“人为制造”的社会风险^[5]；另一方面，在疫情风险及其初级衍生风险得以控制之后，社会环境中的其他议题与之结合再次引起人们的高度关注。基于以上，二级衍生风险倍显复杂、难以预测。(4) 风险的链条式衍生造成三个层次、不同类型风险之间随机叠加、彼此交织、相互影响，若得不到有效治理，极易引发风险的

连锁联动，给社会带来不可控的影响。

三、新冠肺炎疫情应对过程中不同类型的衍生风险

《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书写道，2019年12月27日，湖北省中西医结合医院向武汉市江汉区疾控中心报告不明原因肺炎病例。2020年1月12日，武汉市卫生健康委在情况通报中首次将“不明原因的病毒性肺炎”更名为“新型冠状病毒感染的肺炎”。1月14日，国家卫健委召开的电视电话会议指出，新冠病毒导致的新发传染病存在很大不确定性。1月19日深夜，经高级别专家组研判，明确新冠病毒出现人传人现象，并在20日国家卫健委组织召开的记者会上正式宣布。^[6]

(一) 新冠肺炎疫情防范的初级衍生风险

在此阶段，面对武汉市新冠肺炎疫情，人们意识到疫情已由隐性风险转为社会灾害，直接相关者采取初步应对措施，医疗专业风险、基层执法风险、信息安全风险、物资配置风险、经济诈骗风险、网络舆情风险等初级衍生风险随处可见，并持续影响疫情应对的过程(见表2)。

表2 新冠肺炎疫情初级衍生风险的类型及特征

风险 abc...	表 现	影 响
医疗专业风险	废物处置,设备质疑,资源抢夺,医患对立	认知探索,持续存在,影响深刻
基层执法风险	过激执法,形式主义,非专业化,抵触反抗	提升法治启蒙,改善工作方式
信息安全风险	官方公开披露,个人信息曝光,信息生产传播	流言横行,侵犯隐私,表达权实现
物资配置风险	违法扣押,公益分配,抢购囤积物资	制度空缺,管理无方,应急脆弱
经济诈骗风险	虚假售卖,冒充官方或公益,学习费用骗取	增加不安全感,严格惩戒
网络舆情风险	此起彼伏,涉猎多领域,线上线下共振	强化网络内容治理效率

1. 医疗专业风险

疫情出现后,人们开展对原始风险的初步应对,医疗专业领域内的风险持续存在,主要表现在医护资源分配、医疗耗材处置、设备质疑、时有医患对立四个方面。新冠肺炎疫情扩散后,医疗资源调配倾斜至疫情前线,但依旧出现供给的严重不足和非均衡保障,新冠肺炎患者隔离治疗“一床难求”,肿瘤、尿毒症等非新冠肺炎的患者也无法得到及时救治。处理不当便导致在一些地区时而出现医患矛盾。医疗救治和实验过程产生大量医疗垃圾废物和实验样本,对其进行无害化处理的程度影响着已有的疫情防控成果。同理,佩戴口罩成为防控疫情的基本举措,大批口罩使用后若处理不当便成为新的危险源。疑似病例“假阴性”核酸检测结果,“从阳转阴”反复病例的出现,凸显了确诊判断中更多的不确定性问题。

2. 基层执法风险

2020年1月23日武汉关闭离汉通道后,全国上下从城市到农村纷纷采取措施布控基层一线,社区、村庄阻断出入,入户摸底排查,出现了不同样态“依法抗疫”的风险性行为。其一,过激执法引发社会不满。网曝某地农村“红袖章”砸桌、扇耳光,某地村民未戴口罩被捆绑在柱子上,对疑似病例家庭封门并过街带走,这类暴力执法乱象易引发人们对法治初衷的误解。其二,形式主义让人怨声载道。防疫环节繁琐,形式化测量体温、表格防疫、留痕作秀、纸上消毒等固有顽疾作为环境风险为科学防疫设置障碍。同时,基层执法也面临着公众言语抵触、行为反抗等情况,成为防疫应对的衍生风险。

3. 信息安全风险

及时的信息公开与披露是当今世界公认的一项应急法治基本原则。但疫情伊始,信息公布已然成为影响疫情风险发展的重要社会问题,在疫情防控过程中,若不进行规范化信息发布与传播或许会增加事件的持续性风险。在疫情应对中,官方信息不能及时公开披露,补充性信息不能有

效跟进,大量模糊信息广泛传播,引发伪科学谣言流传的社会风险。在病患流行病史追溯等过程中,一些部门和单位擅自披露被隔离人员姓名、身份证号、家庭住址、手机号码等个人信息,这种以满足知情权为由而侵犯个人隐私的行为给当事人带来信息安全风险,一些患者甚至因此受到歧视、骚扰和谩骂。

4. 物资配置风险

随着疫情大规模扩散,交通阻断和医疗、生活物资的紧张带来物资配置风险。某市违法征用防疫口罩,以红十字会为代表的公益单位物资管理混乱,调用分配过程不公开透明,有关部门“多吃多占”,降低了医疗救援物资调用效率,带来疫情应对风险。例如,某市大妈在微信群大骂社区奸商趁机搭配乱涨价,导致居民生活遇到困难。一些地方规定几处药店售卖口罩、集中超市营业时间引发居民聚集抢购、囤积物资行为,压缩营业时长导致相关人员群峰而上,扩大了疫情传播的风险。这类衍生风险警示我们,日常管理的制度空缺、无据可依和应急能力的脆弱会附属在已发风险之上,进一步扩大损失。

5. 经济诈骗风险

疫情当前,不法分子利用疫情物资短缺,需求激增、社会民众产生脆弱心理等机会开展不同形式的诈骗活动,如以囤积和售卖医用口罩为幌子诈骗钱财,冒充慈善或民政部门征募捐款,搭建虚假官方网站骗取钱财,以疫情为由冒充熟人进行线上诈骗。更有甚者盯上了学生群体,冒充老师以线上教学的名义骗取学费。据报道,截至2020年2月11日,全国公安机关共破获涉疫诈骗案件1116起,抓获犯罪嫌疑人294名,追缴赃款660余万元^[7]。如此猖狂的涉疫诈骗行为加剧了社会经济风险。

6. 网络舆情风险

疫情突袭将人们的活动场域几乎完全搬至网络空间,人们在此进行疫情信息的生产与获取,开展观点的表达与讨论。疫情走向、政府应对方

案、特殊行为和现象等引起了社会民众基于是非观、对错观的价值判断的广泛讨论，如李文亮事件、火神山工人的讨薪问题，成为引发舆情高潮的风险点。以网络谣言为代表的舆情风险引发居民恐慌，导致聚集抢购、暴力抗疫等非理性行为，冲击着疫情防控工作秩序，但因辟谣主体多元、证据有力、方式讲究情理结合，才不致引发大规模失序。

（二）新冠肺炎疫情应对的二级衍生风险

2020年1月23日武汉关闭离汉通道，以局部封锁防止疫情向全国蔓延。25日党中央成立应对疫情工作领导小组，在中央政治局常务委员会领导下开展工作。原始风险——新冠肺炎疫情应对已成为主导人们生活的第一话题，并深嵌风险犹存的社会环境中，新冠肺炎疫情应对与其他事项“相遇”时，安全需要与其他多重需要叠加在一起，衍生出多种事由、多方主体参与其中的二级衍生风险。

1. 劳动供需风险

为配合疫情应对，采取延长假期、交通管控、分批复工复产等举措会引发劳动供给和需求的对接性风险。迫于单位持续停工、企业破产等经济压力，用人单位复工复产愿望强烈，政府政策助力，但员工因交通阻断、态度谨慎等原因难以及时到岗，引发劳动关系紧张。停产单位劳动者的薪资问题若处理不当也会带来劳资争议或纠纷等社会冲突隐患。

2. 校生冲突风险

新冠肺炎疫情的突袭将网络课堂教学的方式推向首选，新的教学和互动模式给教育管理者、教育一线工作者和学生带来新鲜感和不适感。于是网络上出现线上教学压力大、学习效果差、伤身伤视力的牢骚情绪，也有家长向教育系统反映停止网络教学安排的意愿，建言重做学习规划。以教师为代表的教育从业者和以学生为代表的教育接收者可能会因观念不一、方式探讨、模式磨合等问题产生意见冲突和不满，毕业生群体因疫

情推延实验进度、调研安排等产生怨怒，若得不到及时解决会下沉到一线师生关系中，成为校生矛盾的伏笔。

3. 家庭关系紧张

疫情防控设定的居家生活让人们的生活状态回归到家庭模式中，不同成员之间，尤其是代际、夫妻之间，性格、价值观、生活方式有异，已经积累的不满情绪会在近距离、长期交往中放大，再叠加学习与工作压力等，成为引发家庭关系破裂、内部冲突的风险源头，甚至出现“相爱相杀”的情况。2020年2月14日“12355”上海青春在线青少年公共服务平台接到少年的妈妈的求助电话，谈起为阻止儿子出门双方暴怒，儿子险些跳楼的情况^[8]。这让我们反思，长期居家的代际人员应该如何处理彼此关系才能有效防范疫情应对中风险的出现和升级。

4. 教育资源竞争

长期以来，教育资源的均等化、公平化是社会民众关注的敏感问题，疫情的出现以新的规则创造或放大着不同地区之间的教育资源差距问题。面对网络教学，有的地区或家庭没有能力实现学生线上学习，致使人们的接受教育的机会受到“影响”后引起社会关注和争论，学生和家长对新学期招生如何进行、何时开学等问题保持深切关注。到底采取什么样的教育管理方案和资源配置措施、实施什么样的学业规划政策和教学活动方式才能够有效防范疫情衍生的教育领域风险，从而将这种可能的争议冲突点化解，是管理者需要深思的问题。

5. 文化侵权纠纷

疫情防控中依托网络平台开展学习、工作和生活的模式引发了文化领域的侵权官司和纠纷。如网络课程开设后，网络抄袭与剽窃小范围存在，知识产权保护成为一线教师 and 平台运营商担心的问题。办公软件对企业运营的深度植入，需要谨防黑客攻击。在“居家刷刷”的强烈需求下，机顶盒接入非所属资源，提供涉案影视剧的

在线点播服务，引发运营商之间法庭对峙^[9]。这些基于网络安全的文化侵权行为，是需要正视的风险点。

四、总结与启示

（一）以“风险链”思维树立前瞻式的风险治理观念

社会风险的链条式衍生特征要求我们坚持预防为主，建立前瞻性、综合性、体系性的风险治理观念，在社会治理领域内打造共建共治共享的风险治理体系。社会风险的出现和发展并非毫无规律，要持续探索风险的链式衍生关系和联结共振条件，充分利用先进技术增强科学预测、精准预测的能力。现代社会面临风险共振之势增强、复合性风险多发的趋势，要利用此次疫情将社会民众风险意识推至前所未有高度的契机，巩固和强化社会全员风险意识，建立人人有责、人人尽责的风险治理观念，充分动员社会各方力量共同治理社会风险，织密、织牢风险防控网格。

（二）以扎实务实的作风开展系统全面的风险识别

随着现代化进程的快速推进，风险诱发因素大量增加，当潜在风险初露端倪时，要做好扎实务实、系统全面的风险识别工作。现代化进程中已知风险和未知风险交汇出现，风险识别是第一步，倘若固有顽疾、体制缺陷、能力短板等因素“从中作梗”，必然会耽误对未知风险的发觉和对已知风险发展的监测，造成风险治理行为的迟滞。因此，要杜绝风险识别中的单向思维、形式主义、敷衍态度和粗放做法，以精准科学的作风保证风险识别工作扎实、务实、全面、系统。

（三）统筹各方优势资源做好充足的风险应对准备

风险具有不能完全消除的特征，聚集各方资源消除风险的做法是不理智且无效果的，“无急可应，有急能应”可能是应急管理的最高境界，要做好统筹各方优势和资源积极应对社会风险的

准备，以防社会风险转变为重大灾难。在物资储备方面，要发挥政府、市场和社会各方力量的作用，设立清单制度，在常态时期形成精细、成熟、稳定的物资供应链条，建立不同链条之间的搭接通道和调配机制，保证物资在非常态时期能高效调运、及时配置到位。在人力资源储备上，要借助应急管理机构改革的机会，配以管理制度和考核体系，强化从业人员的担当意识和专业能力，提高智库咨询人员的专业影响力，提升社会民众的法治意识和应急技能。在法制预案方面，要根据风险治理的现实需要，持续完善相关法律法规，保证风险治理过程有法可依，有规可循。

（四）以科学素养和法制意识的培育提高风险应对能力

在此次疫情应对中，习近平总书记反复强调“科学防治”，除了广大科技工作者积极参与疫情防控方面的科研攻关以外，提升社会民众的科学素养和安全文化素质是应有之义。通过对疫情过程的反思，人们认识到，日常工作忽视对社会民众科学素养、应急技能与安全文化的培育，是导致“帮倒忙”的情况频现的重要根源。主要表现是：社会民众在认知上“不知为何”的被动性顺从和行动上“不知如何”的敷衍式遵从。受疫情影响，部分民众在对风险来源的判断上存在误区，继而出现盲目担忧恐慌、负面情绪激增、过度应急行为。还有部分民众对日常体温监测与上报、进出公共场所信息记录、流行病学史回顾等事宜缺少严谨态度，甚至无视法律法规，衍生肢体抗争冲突。新冠肺炎疫情的突袭将社会民众匮乏的科学素养以及脆弱的应急能力、自我调节能力和适应能力展露无遗，甚至在疫情应对中加以强化。此次疫情以巨大代价让我们意识到，科学素养的缺失是社会民众对疫情灾害不能进行理性认知和判断的重要原因，也是社会治理的重要风险源，要通过体制的自我调整和社会能力的提升来积极应对社会风险。

（下转第45页）

嵌入式协同下的合供与县域治理

——基于尉氏县“一米团”的案例研究

李晗冰,程传兴

(河南开封科技传媒学院 乡村振兴大数据研究院,河南 开封 450000)

摘要: 基于合供的视角,通过选取县域治理成果较为突出的尉氏县作为案例,并着重研究“一米团”这一制度安排创新是如何在县域治理中发挥作用的,可以发现:县域治理中党政体制通过合供完成科层体制无法承担的治理事务,也为新制度安排的产生提供了可能。“一米团”在县域公共事务处理中体现出的嵌入性协同是双向的:一方面,“一米团”整合政府各部门职能嵌入公共服务末端,从而提高了县域治理的效能;另一方面,企业与公众个人(组织)嵌入公共政策从制定到执行的每个阶段,并从这种合供行为中受益。整体来看,“一米团”这一制度安排本质上将县域治理中的各参与个体通过嵌入性协同整合到一个合供框架下,并通过合供过程提升县域治理能力、保持县域经济高质量发展以及乡村振兴有序实施。

关键词: 合供; 县域治理; 制度安排

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0024-06

一、引言

县域的有效治理为脱贫攻坚的全面胜利奠定了坚实的基础。当前,我国县域治理的重心已经转移到“巩固脱贫攻坚成果”“有效衔接乡村振兴”上来,县级政府如何持续提高县域治理能力是能否平稳做好衔接的关键。更长远地看,县域治理能力的提升也关系到城乡融合发展与国家治理现代化。

县级政府基本以分工明确的科层制完成大部

分日常工作。虽然科层制的专业分工可以保持县域经济社会的正常运转,但由于一些职能部门并没有延伸到广大农村地区,科层制在处理农村相关治理问题时很难发挥作用^[1]。除此之外,县级政府部门在县域治理中占据太多主导权,从而削弱了企业、社会组织与民众参与县域治理的积极性,并导致部分政策在实施过程中出现偏差。所以,现阶段如何总结脱贫攻坚中县域治理的有益实践,积极践行习近平总书记提出的县域治理“三起来”,并进一步构建具有中国特色的县域

收稿日期: 2022-05-20

基金项目: 河南日报县域经济高质量发展调研活动

作者简介: 李晗冰(1991—),男,河南南阳人,河南开封科技传媒学院乡村振兴大数据研究院研究员,研究方向为公共管理和农村经济;程传兴(1956—),男,河南开封人,河南开封科技传媒学院乡村振兴大数据研究院教授,博士生导师,研究方向为公共管理和农村经济。

治理新理论至关重要。因此,本文从县域治理中的科层制困境和多治理主体缺乏有效合供为切入点,结合具体案例进行分析,以期为县域治理能力提升和乡村振兴战略顺利实施提供理论支持与实践指导。

二、文献综述与理论基础

(一) 县域治理中的科层体制与党政体制

县域治理主要具有规划性与集中性两大特征。县域治理的规划性对于政府完成自上而下任务,宏观把控县域发展至关重要^[2];此外,规划性还要求县域政府各部门间加强协同。集中性表现在重点项目和关键领域的发展上,事关县域治理的成效。两者的矛盾体现为:在提升治理能力与效率的前提下,县域各部门间的权力与专业性边界逐渐清晰;但县域治理的某些领域需要跨部门、跨领域进行综合协同治理,各部门间边界细化后要求处理事务的合法性又影响了跨部门协作的灵活性与适应性。

上述矛盾现象实际上就是县域治理中科层制缺点的主要表现,所以在面对县域治理中一些具有时效性、系统性的事务时,需要有更高权威性的党政体制来解决这一问题^[3]。党政体制虽然不具有治理的职权与资源,但在具体治理中,党政体制通过党的组织体系将政治任务分配给下级党组织,可以很好地完成不同治理主体和资源的有效动员,从而形成跨部门的协同治理。在解决县级职能部门不能全部延伸到农村地区的问题时,党政体制下县委向各职能部门和乡镇党委下达政治任务,要求在时限内完成。实际上,脱贫攻坚的全面胜利就体现了党政体制在协调各部门间、各部门与农村地区间关系的优越性。

如上所述,县域治理中的党政体制既是领导体制,又是治理体制^[3]。因此有效的县域治理应当是在党政体制与科层制共同作用下运行的。科层制主要来完成专业化的日常治理事务,党政体

制则承担短时间内多部门协同参与的整体性治理事务。不仅如此,我们也不能忽略了诸如公众、企业、社会组织等参与主体在县域治理中的作用。因此,从多主体参与合供的角度分析研究县域治理问题,对于创新县域治理具体制度、丰富县域治理实践有着积极影响。

(二) 合供:治理中的多元主张分析框架

合供的初期研究集中在公共安全、教育和医疗领域。实际上,从公共管理视角来看,合供强调的是公众参与,因此,Whitaker(1980)将合供分为公众要求政府公务员提供帮助、公众为政府公务员提供帮助和公众与政府公务员充分交流调整各自的行为与预期^[4]。这实际上表明优质的公共服务离不开公众的积极参与。Brudney and England(1983)进一步将合供定义为“常规生产者与消费生产者合在一起努力”,并将合供分为个人合供、组织合供与集体合供^[5]。Voorberg等(2005)虽根据公众在合供中的角色将合供的各个环节划分得更加清晰,但也割裂了它们间的联系^[6]。实际上合供者可以参与合供的多个环节,甚至非营利组织也可以作为集体合供者参与到从参与合供到合作治理的各个环节中(Cheng, 2019)^[7]。

基于以上综述,本文将合供的概念归纳为:公众个人(组织)与政府一起参与制定和执行政策、生产产品和提供服务,并最终使公众个人(组织)从中获益。通过对合供概念的归纳,本文根据相关文献综述构建了合供视角下县域治理的分析框架(见图1)。在治理中,政府积极吸纳公众、企业、社会组织等主体参与县域发展政策的制定与执行,多元主体一起参与到公共产品和服务的生产与提供之中,从而形成更具活力的治理实践。在合供下,县域治理中单一事务与整体事务都可以得到有效的解决,并形成具有自适应性、精准性的新制度安排,从而提升县域治理能力,并持续推进县域经济的发展与乡村振兴战略的实施。

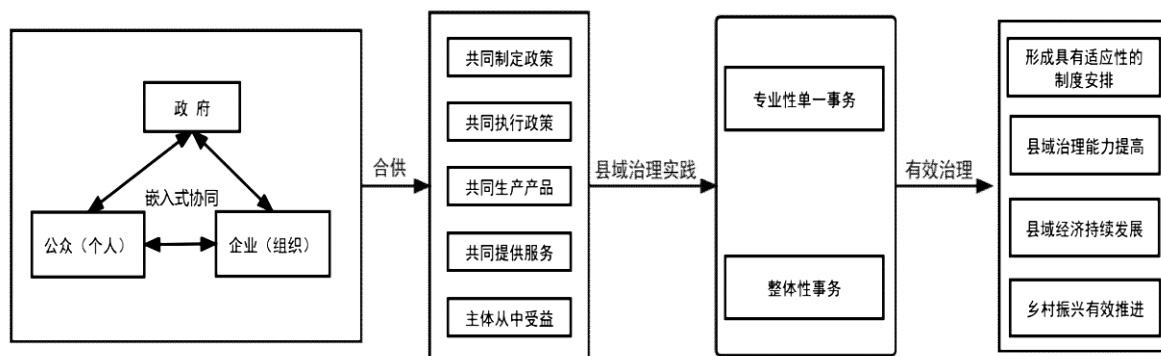


图1 分析框架：合供下的县域治理

三、案例选择与研究设计

（一）案例选择

本文基于案例的典型性和完整性原则，选择河南省开封市尉氏县“一米团”作为研究对象，具体缘由如下：首先，尉氏县经济发展稳健，在优势的情况下，尉氏县的GDP总量和增幅在2021年均居开封市第一；其次，尉氏县具有区位优势与良好的产业结构，尉氏县毗邻郑州航空港区、郑开经济带，形成了特色突出、竞争力较强的产业集群；最后，“一米团”在精准扶贫与县域治理中发挥优势，扎实推进治理方式和治理能力现代化，助力县域经济成高原。

因此，以“一米团”作为案例来研究具有很强的代表性，对于巩固脱贫攻坚成果并有效衔接乡村振兴，进一步构建具有中国特色的县域治理新理论也具有重要意义。

（二）研究设计与数据编码分析

本文的案例资料来源包括研究团队在田野调查中获取的一手资料，以及从相关企业、媒体等方面获取的二手资料。经过整理，项目组共筛选出有效一手资料20万字左右，二手资料16万字左右。

针对获得的数据，研究团队严格遵照扎根理论的研究方法，对数据资料进行归纳编码（因编码过程繁杂，本文限于篇幅不再展示），以充分确保编码的信度和效度。研究团队在对主范畴进行深入解读和逻辑梳理的基础上，结合案例进行

分析，并不断与现有理论进行比较，最终提炼出稳健的研究命题。

四、案例分析与发现

本文从县域治理中的科层制困境和多治理主体缺乏有效合供为切入点，从“一米团”的产生与发展进行论证分析，结合“一米团”在改善营商环境、促进县域经济发展以及有效巩固脱贫攻坚成果衔接乡村振兴的具体实践，归纳“一米团”是如何实现各部门间的嵌入式协同，如何与企业、社会组织、公众进行合供的，并在此基础上刻画出“一米团”在县域治理中的运行机制（见图2）。

（一）“一米团”的出现与发展：党政体制下的合供实践

“一米团”的产生实际上是政府针对精准扶贫实施过程中出现的“棚架问题”作出的制度安排。政府与公众个人（组织）缺乏合供和县域治理中的科层制缺乏时效性是产生“棚架问题”的主要原因。在以往的县域治理中，政府占据了更多的主导权，企业、社会组织以及民众更多扮演的是公共产品与服务的被动消费者角色，而很难参与到政策的制定、公共产品与服务的生产等环节，没有与政府形成合供，从而不能更好地从合供中受益；同时在科层制下，多数职能部门之间缺乏有效的联动且各部门没有延伸到农村地区的分支机构，政策在具体实施过程中很难具有精准性与时效性。除此之外，在乡村治理中扶贫干部和村干

部面对不同部门的诸多扶贫政策不能很好地理解消化。因此,扶贫干部、村干部以及村民之间没有形成合供机制,政策实施与项目落地更多的是“填鸭式”的,并没有真正嵌入到贫困村中。

针对上述问题,开封市祥符区政府突破科层制的限制,以县域治理中更具系统性与权威性的党政体制进行制度安排,成立了“一米团”。“一米团”通过从与扶贫密切相关的各职能部门中选调的党员业务骨干,在区扶贫办的组织协调下,定期下乡进行政策宣讲;同时,“一米团”将贫困户反映的困难和问题收集集中并分类整理,由扶贫办向相关单位下发问题清单,督促及时解决。“一米团”在推动扶贫政策的宣传和有效实施的同时通过融洽干群关系,进一步激发贫困群体自主脱贫内生动力、积极参与乡村治理,为合供有效阻断返贫奠定了基础。

随后,“一米团”在实践中进一步拓展了其内涵与外延,成为县域治理能力提升的关键环节。本质上讲,“一米团”是县域治理领域中的创新性制度安排,它体现了团队协同下的嵌入性治理实践。“一米团”的有效运行决定了它是一种长效的治理机制并具有广泛适应性,特别是它体现出的嵌入型改革在县域治理能力提升中发挥着关键作用。尉氏县正是通过“一米团”逐步推进县域治理方式与治理能力的现代化,为县域经济可持续发展提供了良好的制度环境。

根据以上论述,本文得出以下命题。

命题1:“一米团”在县域公共事务处理中体现出的嵌入性协同是双向的。一方面,“一米团”整合政府各部门职能嵌入公共服务末端,从而提高了县域治理的效能;另一方面,企业与公众个人(组织)嵌入公共政策从制定到执行的每个阶段,并从这种合供行为中受益。

(二) 嵌入式协同下的营商环境优化与县域经济发展

在经济发展新常态下,县域经济发展与区域整体发展的联系越来越紧密。县级政府在制定经

济发展规划时,将具体目标嵌入区域发展目标与国家发展目标中,以拓展县域经济发展的空间。

尉氏县充分发挥紧邻郑州航空港区的区位优势,围绕产业发展、乡村振兴、生态保护等方面与市、省、国家的具体政策相对接,以提高项目规划的预期性与精准性。尉氏县进行“目标嵌入”的具体做法主要体现在三个方面:第一,持续提升县域治理的效率与能力,坚持扎实推进“放管服”改革,将县域治理目标嵌入到国家治理之中;第二,坚持项目推进,以对接郑州航空港区服务为目标导向,发挥产业园区的产业集聚效应,延伸补全本地产业链,将县域产业发展目标嵌入到区域产业发展之中;第三,进一步提升乡村的公共设施,深化土地改革,推动农业产业园发展,将乡村可持续发展目标嵌入乡村振兴战略之中。

通过目标嵌入,尉氏县为产业发展和新制度安排的产生提供了相适应的制度环境。在目标嵌入下,尉氏县进一步通过产业嵌入吸引企业来此投资,从而通过产业链的升级与产业间互补达到了充分发挥产业集聚效应的目标。

基于以上分析,本文得出以下命题。

命题2:县级政府将提升治理能力、产业发展与乡村振兴的具体目标嵌入到区域乃至国家整体的发展目标中,为县级各职能部门相互协同形成新的制度安排提供了相适应的制度环境。

产业嵌入是提升县域整体产业竞争力的关键环节。尉氏县从整体出发,以产业链升级与提高产业间关联性为抓手调整产业结构,从而形成了有特色的现代化产业集群。在此基础上,尉氏县以对接郑州航空港区服务为导向,建设产业集聚园区,通过优化营商环境以进一步提高产业嵌入的质量。特别是经历了新冠肺炎疫情和自然灾害后,企业的生产经营面临困境,而“一米团”通过业务嵌入在企业复工复产中发挥了关键作用。除了为企业提供疫情防控指导和优惠政策落地服务外,“一米团”还直接对接企业,围绕目标、问题、结果三个导向开展工作、服务企业,使企

业在较短的时间内实现正常生产经营。

此外，“一米团”作为“万人助万企”活动的主要推手，按照行业设置工业、农业、商贸物流服务业三个服务企业的“专业一米团”，负责各自行业重点企业的政策落实、困难和问题解决等相关工作。各“专业一米团”针对企业提出的问题和实际困难，开展“百企调研”，实地了解企业的生产经营情况并现场办公，以确保问题及时办结。

通过上述案例分析可以发现，尉氏县政府在发展县域经济时通过目标嵌入形成良好的制度环境，在这一前提下产业嵌入对政府行政服务提出了更高要求，“一米团”作为新的制度安排，通过业务嵌入满足了企业在复工复产中的具体要求。同时，新的制度安排又通过目标嵌入进行再次创新，形成“专业一米团”对企业进行精准服务，从而为企业的转型升级与产业集聚提供良好的营商环境。企业在得到精准优质服务的同时，激发了内部的能动性，更愿意向政府提出自身诉求，以更加主动的姿态参与到政策的制定与服务的提供中，从而与政府形成合供。

基于上述分析，本文得出以下命题。

命题3：县级政府在县域治理实践中通过目标嵌入、产业嵌入和业务嵌入，优化营商环境，在为企业发展提供良好环境的同时激发企业参与

县域经济发展的内生动力，企业主动参与产业发展政策的制定，企业间也互补性提供具体的服务，从而形成了良好的合供。

（三）嵌入式协同下的乡村治理

在县域治理中，农村的可持续发展也不可忽视。2022年中央一号文件明确指出要坚决守住不发生规模性返贫底线，聚集产业促进乡村发展，扎实稳妥推进乡村建设，突出实效改进乡村治理。这无疑对县域治理提出了更高要求。本质上讲就是，在乡村建设中要发挥农民自己建设自己美好生活的能动性，进一步对农民进行赋能，提高其积极参与乡村振兴的愿望，即让广大农民积极参与合供，与村级组织一起制定村规民约，共同商议村庄发展规划，参与乡村治理，并从中享受发展带来的红利。

尉氏县通过“一米团”进行党建嵌入全面推进乡村振兴进程：在基层组织方面，县级政府通过整合相关行业部门资源来组建“一米团”，以政策宣传、技能培训和树立典型进行示范带动等方式，充分激发贫困群体的脱贫内生动力；在人才队伍建设方面，尉氏县在基层大量补充高学历人才以及村中“能人”，为农村发展提供活力；在特色产业发展上，尉氏县积极创建现代农业产业基地，并充分发挥“一米团”的服务作用，为

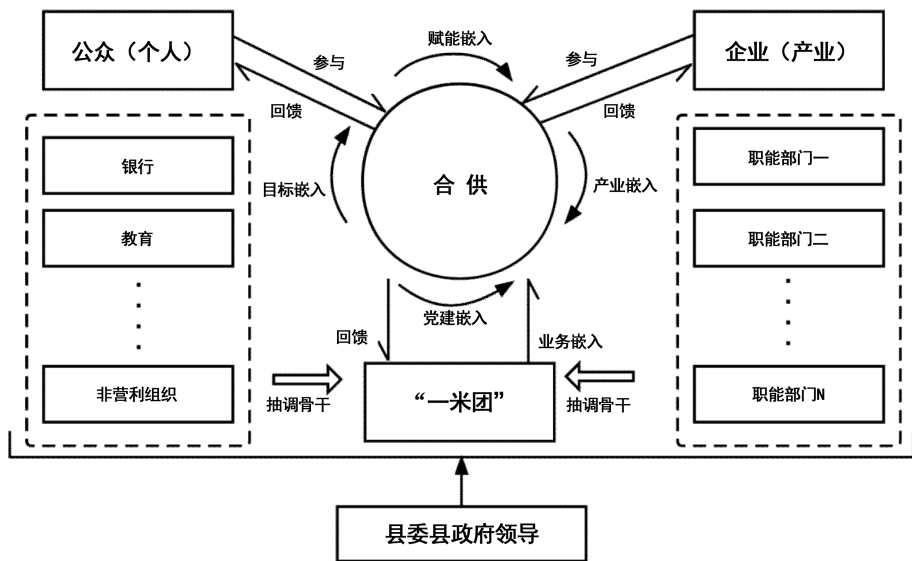


图2 合供下县域治理运行图

村民进行技术指导，积极构建现代农业的生产、经营及产业体系。

不难看出，“一米团”在确保脱贫稳定性与乡村振兴中依然发挥着重要作用。“一米团”通过赋能嵌入完成了农村发展所需的人力资本积累，并通过党建嵌入吸引农民积极参与乡村治理与乡村发展规划，保障了农村高质量发展的稳定性与可持续性。

基于上述分析论述，本文得出以下命题。

命题4：新的制度安排(即“一米团”)通过赋能帮助村级组织完成农村发展所需要的基础资源积累后，可以激发农民参与合供的内生动力，从而促进乡村发展向着良好的方向持续推进。

五、结论与政策建议

(一) 研究结论

基于合供的分析框架，本文以尉氏县的“一米团”为案例进行研究，并运用扎根理论提炼出县域治理、合供与嵌入性协同的关键要素和主要构念，然后在此基础上构建出嵌入性协同下的县域治理合供理论模型，最后得出以下结论：县域治理中党政体制通过合供完成科层体制无法承担的治理事务，为新制度安排的产生提供了可能。“一米团”在县域公共事务处理中体现出的嵌入性协同是双向的：一方面，“一米团”整合政府各部门职能嵌入公共服务末端，从而提高了县域治理的效能；另一方面，企业与公众个人（组

织）嵌入公共政策从制定到执行的每个阶段，并从这种合供行为中受益。整体来看，“一米团”这一制度安排，本质上将县域治理中的各个参与整体通过嵌入性协同整合到一个合供框架下，并通过合供过程提升了县域治理能力、保持了县域经济高质量发展以及乡村振兴有序实施。

(二) 政策建议

本文根据研究发现提出以下政策建议。

第一，县级政府在县域治理上要借鉴当前的有益经验，并结合自身实际情况进行创新。特别要充分发挥党建引领作用，持续推进“放管服”改革，促进政府职能转变，不断创新治理机制，逐步实现社会治理的科学化、精细化、信息化、普惠性和协同性。

第二，应建立联动机制，促进协同发展。要加速建立起县域治理与乡村振兴一体化发展机制、县域经济—生态—社会耦合发展机制和产业之间与区域之间的协同发展机制。积极开展省内或跨省的多层次、多形式、多领域的区域合作，积极创新区域合作的政策协调、组织保障、规划衔接、利益协调和信息共享。

第三，应发挥多元治理主体的治理优势，让更多主体参与到县域范围内的合供中去。政府、企业、社会组织等要有效协同，通过拓宽参与的路径和渠道来引导公民参与公共服务。同时应促进各主体协调发展，提高治理的韧性，进而提升县域治理体系和治理能力的现代化水平。

参考文献

- [1] 杨华.县域治理中的党政体制:结构与功能[J].政治学研究,2018(5):14-19.
- [2] 陈家建,甘瑞霖.县域治理中的协调型部门:对D县发改局的个案研究[J].社会科学研究,2021(2):39-48.
- [3] 陈柏峰.党政体制如何塑造基层执法[J].法学研究,2017(4):191-208.
- [4] Whitaker G. Coproduction;Citizenparticipation in Service Delivery[J]. Public Administration Review,1980(3):240-246.
- [5] Brudney J ,England R .Toward a Definition of the Coproduction Concept[J].Public Administration Review,1983(1):59-65.
- [6] Voorberg W, Bekkers V , Tummers L . Asystematic review of co-creation and co-production;Embaking on the Social Innovation Journey [J].Public Management Review,2015(9):1333-1357.
- [7] Cheng Y. Exploring the Role of Nonprofits in Public Service Provision Moving from Coproduction to Cogovernance[J]. Public Administration Review,2019(2):203-214.

责任编辑 董颖

党建引领基层治理研究的现状、热点及前沿

——基于 CNKI 与 CiteSpace 的可视化分析

穆成成,张继军

(延安大学 政法与公共管理学院,陕西 延安 716000)

摘要: 基层治理是国家治理的基石,基层社会是党执政的根基。党的十八大以来,随着国家治理方针与治理政策聚焦基层,学者开始对党建引领基层治理关注研究并有可喜的成果产出。通过CiteSpace5.6R5软件对该研究主题在中国知网(CNKI)收录的1216篇文献进行统计分析,绘制关键词、研究者、突现词等知识图谱,梳理党建引领基层治理相关研究的现状与热点,找出存在的问题与不足,总结展望更深层次的研究。

关键词: 党建引领;基层治理;CiteSpace;可视化分析

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0030-04

治国安邦,重在基层。基层兴则国家兴,基层稳则全局稳。一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。2021年中共中央国务院出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,明确“把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面”。党对基层治理的领导在实践中主要体现为党建引领^[1]。党的十八大以来,我国治理重心下移及一系列实践探索,为提升基层治理能力和治理水平现代化夯实了基础。党建引领基层治理引起研究热潮。本文通过对中国知网已收录的研究文献进行梳理,并使用CiteSpace5.6R5软件进行可视化分析,得出现阶

段研究整体概况,为健全和完善基层治理体系的理论研究和实践探索提供一定依据和参考。

一、数据来源与研究方法

(一) 数据来源

本文数据来源于中国知网(CNKI)公开发表的期刊文献,笔者利用中国知网对党建引领基层治理的相关研究进行检索(检索时间为2021年12月16日)。以“党建引领”和“基层治理”为关键词的主题检索,文件检索年份不限,检索期刊设定为全部类型期刊,通过主题词的限定检索,剔除新闻资料、会议报道、讲话稿等非学术文

收稿日期:2022-03-26

基金项目:2019年国家社科基金青年项目“延安时期中国共产党社会治理的体制机制研究”(19CZZ002)

作者简介:穆成成(1992—),男,陕西延安人,延安大学政法与公共管理学院硕士研究生,研究方向为基层治理;张继军(1989—),男,安徽濉溪人,延安大学政法与公共管理学院讲师,硕士生导师,博士,研究方向为基层治理与基层民主。

章，最终得到1216篇文献，囊括党建引领基层治理相关领域研究成果，构成本文的研究样本。

（二）研究方法

CiteSpace是以科学计量学发展为背景开发的一款引文可视化分析软件，它将科学知识的构造、法则、分布通过可视化手段呈现。以这种方法生成的可视化图形称为“科学知识图谱”^[2]。本文借助软件CiteSpace5.6R5版本对1216篇文献样本进行可视化分析，基于定量分析的研究方法，从年发文趋势、发文人员、发文数量、研究热点词、关键词、突现词等方面，以统计图表、共现视图和聚类视图等形式呈现，分析党建引领基层治理研究的现状，梳理党建引领基层治理的热点，展望党建引领基层治理研究的趋势。

二、研究现状分析

（一）年发文量的趋势分析

从总体上来看，国内关于党建引领基层治理的文献数量一直处于增长态势。在检索得到的1216篇文献中，张明超2014年发表的《构建大抓基层党建新格局》是最早关于党建引领基层治理这一主题的研究成果。如图1所示，样本的发文量大致可分为两个阶段：第一阶段，2014—2018年，该阶段学者逐步开始关注党建引领基层治理的逻辑与路径，相关研究发文数量呈逐年增长的趋势，但增速缓慢；第二阶段，2018—2021年，由于国家对基层治理的持续关注，颁布和实施了一系列有关基层治理的政策和国家战略，此阶段

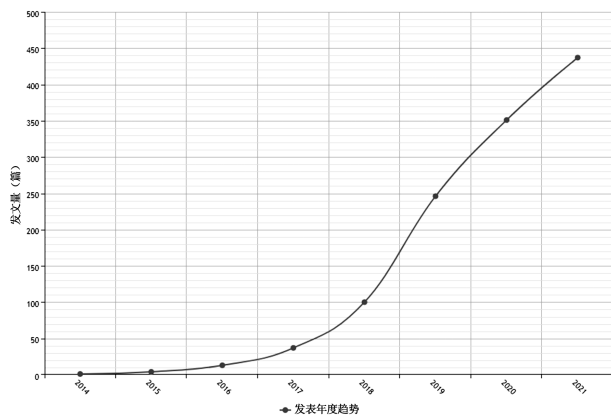


图1 党建引领基层治理研究年度发文量趋势图

该研究已成为学者关注的热点，发文量呈逐年快速增加趋势，在2021年达到467篇。

（二）研究者发文情况统计

利用CiteSpace5.6R5软件对党建引领基层治理的样本文献分析，得出相关学者研究成果的产出情况，如表1所示，可以直观发现发文量 ≥ 3 篇的学者有10人，但发文量 ≥ 4 篇的学者仅有4人，且所有学者的中心性均为0。说明关注该主题的学者基数较小且优秀学者较少，互相之间的合作较少，没有形成明显的合作类团及影响力。需要现有学者持续深入研究该领域，也需要有更多优秀的学者将研究方向聚焦该领域，加强学者之间的合作，为基层党组织建设、基层社会治理提供更多理论支持。

表1 发文量超过（含）3篇的作者统计

序号	作者	发文量	初始发文时间	中心性
1	徐选国	4	2017	0
2	黄晓春	4	2017	0
3	陈东冬	4	2021	0
4	王际娣	4	2020	0
5	鄯爱红	3	2018	0
6	陈东辉	3	2019	0
7	刘锋	3	2019	0
8	罗晓蓉	3	2019	0
9	李月亮	3	2019	0
10	王灏	3	2018	0

三、党建引领基层治理研究热点和前沿

（一）关键词研究的主题分析

笔者将CiteSpace5.6R5软件阈值设置为TopN=50, TopN%=10，对样本文献进行关键词共现分析，生成图2(党建引领基层治理研究关键词共现知识图谱)。

由图2可知，该图共有567条连线、409个网络节点。观察关键词共现知识图谱可知“党建引领”“基层治理”“基层党建”等词的出现频次高、中心性强。关键词的中心性可以直观地展现党建引领基层治理研究的热点。其中“基层党组织”的中心性最强，其次是“基层治理体系”。因此，加强基层党组织建设，创新基层社会治理

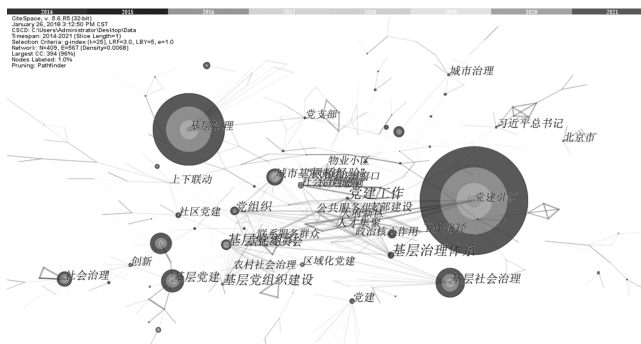


图2 党建引领基层治理研究关键词共现知识图谱

体系，确保基层党组织的核心领导，这是基层社会治理实践的基本前提。

(二) 关键词聚类分析的研究热点辨识

笔者利用CiteSpace5.6R5软件对样本文献关键词进行聚类分析，共得到33个聚类主题，通过CiteSpace5.6R对聚类主题进行优化设置，显示聚类明显的前15个聚类主题，生成如图3所示党建引领基层治理研究关键词聚类图谱。当 $Q>0.3$ 时，则划分出来的聚类结构是显著的；当 $S\geq 0.7$ 时，聚类效果是令人信服的；当 $S\geq 0.5$ 时，则认为聚类是合理的。该研究样本聚类图平均轮廓值 $S=0.6587>0.5$ 、聚类模块 $Q=0.8454>0.3$ ，说明该聚类结构既合理又显著。聚类标签分别为“习近平总书记”“基层党组织建设”“以人民为中心”“基层社会治理”等。

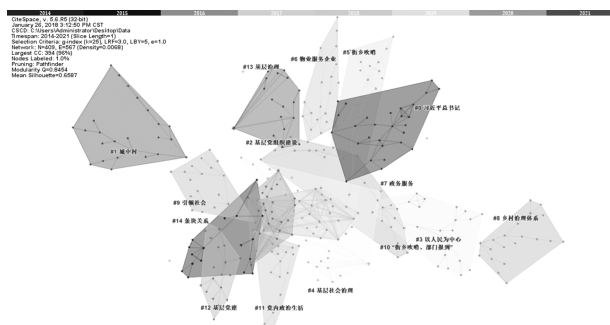


图3 党建引领基层治理研究文献关键词聚类图谱

关键词聚类网络知识图谱制作的目的是探索党建引领基层治理研究领域的研究主题，反映该领域研究的集中程度。在确认该领域研究聚类合理且显著后，笔者又结合研究样本的内容，二次归纳整理，判断得出党建引领基层治理的研究热点主要聚集在三个方面的结论。

1.聚焦国家顶层关于党建引领基层治理设计
现代化国家治理体系的建构，不是基层权力机构或底层社会可以完成的任务，只能是顶层设计得以实现的目标^[3]。由“习近平总书记(#0)”“以人民为中心(#3)”等聚类关键词可以直观地看出，相关学者围绕国家顶层设计和国家宏观战略，寻找理论与实践结合的切入点，对基层治理理论进行深入研究。

2.探究党的建设与基层治理体系创新

习近平总书记在2018年全国组织工作会议上指出：“要创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层，把基层治理同基层党建结合起来。要加强企业、农村、机关、事业单位、社区等各领域党建工作，推动基层党组织全面进步、全面过硬。”^[4]由“基层党组织建设(#2)”“基层社会治理(#4)”“乡村治理体系(#8)”“党内政治生活(#11)”等聚类模块总结可知，创新社会治理体制，必须加强基层党组织的自身建设，通过基层党组织引领基层治理，推进基层治理体系和治理能力现代化。

3.创新发展党建引领基层治理典型模式

从“街乡吹哨(#5)”“街乡吹哨、部门报到(#10)”等聚类关键词总结得出学者对党建引领基层治理的实践模式进行分析和总结的结论。由于我国区域发展不均衡，地区间经济基础、受教育程度、社会文化背景均有所不同。因此，在基层治理实践中涌现出一批典型模式，有共性的一面也有特性的另一面。通过不同视角研究，分析它们共性与个性、优势与劣势，为其他区域治理实践提供参考经验，使基层治理实践更科学、更有效。

四、党建引领基层治理研究前沿

突现词(Burst Term)是指变化率高、频次增长速度快的词汇。它是用词频的变动趋势，即突现度反映研究前沿的变动态势，而并不仅仅依据词频的高低来描述学科的发展趋势和研究热点^[5]。笔者借助CiteSpace5.6R5软件对本研究的样

本文献进行关键词的分析,生成如图4所示党建引领基层治理研究突现词图谱,通过突现词的突现时间和突现强度分析该研究领域的持久研究主题和最新研究前沿。

Top 13 Keywords with the Strongest Citation Bursts

Keywords	Year	Strength	Begin	End	2014 - 2021
社会治理创新	2014	8.8396	2014	2018	■■■■■■■■■■
基层党组织	2014	3.8779	2014	2019	■■■■■■■■■■
基层社会治理共同体	2014	2.4431	2014	2017	■■■■■■■■■■
创新	2014	2.9592	2015	2019	■■■■■■■■■■
区域化党建	2014	5.2124	2016	2019	■■■■■■■■■■
基层党建创新	2014	2.4226	2016	2019	■■■■■■■■■■
“两新”组织	2014	2.4215	2016	2019	■■■■■■■■■■
基层治理创新	2014	2.2032	2016	2018	■■■■■■■■■■
基层党组织建设	2014	4.4348	2017	2019	■■■■■■■■■■
基层党建工作	2014	3.6009	2017	2019	■■■■■■■■■■
北京市	2014	4.9098	2018	2019	■■■■■■■■■■
体制机制创新	2014	4.3263	2018	2019	■■■■■■■■■■
驻区单位	2014	2.3552	2018	2019	■■■■■■■■■■

图4 党建引领基层治理研究突现词图谱

(一) 持久型前沿分析

从图4可以看出:“基层党组织”突现时间为2014—2019年,突现率为3.8779,为突现时间跨度最长的突现词,“社会治理创新”“创新”突现时间跨度次之。从跨度时间长、突现率高的高突现词可以发现,2014年学者逐步关注基层社会治理体制创新,着眼于基层党组织在基层治理中的核心作用,研究热度逐年增加。随着经济社会发展,基层社会结构发生重要变化,传统治理方式和模式已经不能与新的基层社会发展相适应。因此,需要创新基层治理方式,充分发挥基层党组织的作用,通过党组织自身建设,提升基层社会治理能力和水平。

(二) 最新前沿分析

依据最新出现的突现词,来分析研究领域的

最新前沿。从图4党建引领基层治理研究突现词图谱中发现:“北京市”“体制机制创新”“驻区单位”为最新突现词,突现时间为2018—2019年。随着基层治理研究的深入和部分地区基层社会治理创新探索,如北京市“街乡吹哨、部门报到”、浙江省“枫桥经验”等典型基层治理模式引起学者关注,并对基层治理典型模式进行阐释及总结。理论与实践是有机的统一体,要探索理论和实践的协同关系,发挥理论指导实践、实践反作用于理论的作用,来发现基层治理问题,解决基层治理难题,总结基层治理经验,提升基层治理能力和水平。

五、结语

基层社会是党的执政根基,基层治理能力的高低,关乎广大人民群众切身利益。在推进国家治理体系和治理能力现代化的战略背景下,幸福和谐、治理有效的基层社会是不可或缺的。本文对2014年以来国内党建引领基层治理研究文献进行收集、整理及归纳,形成研究样本,借助CiteSpace5.6R5软件对研究文献进行可视化分析,总结得出:当前学者研究的内容不断多元、成果逐步丰富、方法更加多样,研究主要集中于社会治理创新、基层党组织等;但仍存在研究的学科比较单一,缺乏跨学科研究,对经济欠发达地区关注度较低等研究短板。学者应注重理论与实践的结合,着眼于我国基层社会特殊性和复杂性,立足于基层社会的文化多元和诉求多样,建立科学完整的基层治理理论体系,精准服务基层治理实践。

参考文献

- [1] 陈秀红.整体性治理:党建引领基层治理的一个解释框架[J].学习与实践,2021(12):93-102.
- [2] 李杰,陈超美.CiteSpace 科技文本挖掘及可视化[M].2版.北京:首都经济贸易大学出版社,2017:2.
- [3] 任剑涛.现代化国家治理体系的建构:基于近期顶层设计的评述[J].中国人民大学学报,2015(2):2-12.
- [4] 切实贯彻落实新时代党的组织路线 全党努力把党的建设得更加坚强有力[N].人民日报,2018-07-05(1).
- [5] 程明,吴波.十八大以来我国扶贫脱贫研究的轨迹、热点与趋势:基于 CSSCI 数据库的 Citespace 软件可视化分析[J].重庆交通大学学报(社会科学版),2019(5):35-44.

责任编辑 夏继先

行业协会内部审计工作面临的现实困境与优化路径

陈 鹏

(安徽师范大学 法学院,安徽 芜湖 241003)

摘要: 当前我国行业协会内部审计工作依然面临内部审计制度不太完备、内部审计机构建设较为滞后、内部审计工作开展的主动性不足以及内部审计专业化和规范化水平较低等困境。要从建立和健全内部审计制度、明确内部审计具体范围、建立和完善较为独立的行业协会内部审计机构等方面来不断提升我国行业协会内部审计工作的水平 and 质量。

关键词: 行业协会; 内部审计; 困境; 优化

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0034-06

社会组织是国家治理体系中的重要治理主体,行业协会是社会组织的重要组成部分。伴随近年来中央政府推动的简政放权改革力度的不断加大和政府向社会组织购买服务规模的迅速扩大,行业协会在国家治理中的重要性日渐凸显,加强行业协会的组织建设并不断提升行业协会运行的规范化和科学化水平已经成为提升国家治理体系和治理能力现代化水平的内在要求和重要保障。作为由组织自行开展的对其自身的经营活动以及内部控制行为的合法性、合理性和有效性进行审查和评价的审计行为,内部审计是推动组织运行的规范化和科学化水平不断提升的重要制度设计。

我国的内部审计制度虽然起步较晚,但自

1983年建立以来得到了较快的发展,政府、市场主体和社会组织等主体的内部审计工作也逐渐成为学界关注的热点。目前,学界关于内部审计和行业协会内部审计工作方面的研究主要集中在以下三个方面:一是对改革开放以来我国内部审计制度建设和内部审计工作发展历程的回顾。例如,王兵等对自1983年我国内部审计制度建立以来内部审计制度的沿革历程进行了论述^[1],张心蕾和冯均科对国家审计与内部审计的协同问题进行了探究^[2]。二是对组织开展内部审计工作的动机和审计机制选择等问题的研究。例如,耿建新等对公司内部审计部门设立的动机及其效果进行了研究^[3],叶陈刚等基于公司治理视角对公司内部审计机制的比较与选择等问题进行了论述^[4],

收稿日期: 2021-08-19

基金项目: 安徽省哲学社会科学规划青年项目“人工智能时代国家治理面临的机遇与风险研究”(项目编号: AHSKQ2019D126)

作者简介: 陈鹏(1982—),男,安徽宣城人,管理学博士,安徽师范大学法学院公共管理系副教授,硕士生导师,研究方向为政府治理、审计监督。

刘力云对如何发展和完善我国政府部门内部审计工作进行了研究^[5]，刘国常和郭慧基于中国中小企业板块的数据对内部审计特征的影响因素及其效果进行了研究^[6]。三是对行业协会内部审计工作方面的研究。易宇等对我国行业协会开展内部审计工作的现状进行了研究，并提出了相应的改进建议^[7]。从上述研究成果来看，学界对于我国内部审计制度的历史沿革、发展完善以及组织开展内部审计的动机和审计机制的选择等问题进行了较为深入的分析和研究，为有关内部审计问题研究的进一步深入奠定了较为坚实的理论基础。但是，学界现有关于内部审计问题的研究主要着眼于政府机关和以上市公司为主的市场主体，而对于行业协会等社会组织的内部审计工作所面临的困境以及化解路径等方面的问题尚缺乏较为深入的研究。分析我国行业协会内部审计工作面临的现实困境及其生成逻辑，采取相应的对策来加以有效的化解，对于不断提升我国行业协会内部审计工作的水平和质量具有很强的现实意义。

一、改革开放以来我国行业协会发展的基本历程

行业协会是国家治理体系中的重要治理主体，我国的行业协会在改革开放以来得到了较快的发展，行业协会的数量不断增加，行业协会的管理水平也稳步提升。回顾改革开放以来我国行业协会的发展历程，我们可以将我国行业协会的发展大体分成以下三个阶段，即改革开放初期行业协会的建立阶段、1998年国务院机构改革之后行业协会的快速发展阶段和党的十八大以来我国行业协会建设规范化水平不断提升阶段。

1978年改革开放的启动，使得经济建设重新回到党和国家各项工作的中心位置。但是，改革开放初期我国实行的党政不分、政企不分、政事不分、政社不分的高度集中的计划经济管理体制对经济建设的进程形成很大的制约，企业缺乏相应的自主管理权限。为了解决政府行业主管部门

对企业的日常管理过多干预的问题，国家开始有计划地推动政企分开，在国家层面先后成立了十几家全国性的行业协会。1979年3月，中国企业管理协会正式成立，这是新中国成立以来我国组建的第一家全国性行业协会。在1993年国务院进行机构改革时，部分行业主管部门被改制成为全国性的行业协会。此后，伴随国务院机构改革的重心由简单的机构合并和人员编制缩减开始向变革政府职能转变，如何处理好政府与社会之间的关系逐渐成为行政体制改革的重点之一，政府与社会之间的关系日渐规范，行业协会也由此迎来了快速发展的机遇，全国性和地方性的行业协会日渐增多。例如，在1998年的国务院机构改革中，社会事务和政务管理部门成为改革的重点之一，国家将社会可以自我调节与管理的事务逐步交给事业单位或社会中介组织，行业协会商会等社会组织开始较快发展，地区性的行业协会数量增加较快。

在中央政府的大力推动和行业协会自身的不断努力之下，改革开放以来我国的行业协会数量不断增加，行业协会的建设水平也随之不断提升，但总体来说行业协会的行政化色彩仍旧较为浓厚，行业协会与行政机关之间的关系尚未完全理顺，这就在很大程度上制约了行业协会的发展。党的十八大以后，国家在如何处理好政府与社会之间的关系等方面的改革力度不断加大，行业协会的规范化水平开始得到较为明显的提升。为了确保行业协会规范有序地发展，国家开始加大行业协会与行政机关脱钩改革的力度，行业协会的去行政化改革开始提速。按照《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》部署，全国性行业协会商会先后于2015年11月、2016年6月、2017年1月开展了三批脱钩试点，试点取得了积极成效^[8]。其中，第一批试点期间完成脱钩138家，第二批试点期间完成脱钩136家，第三批试点期间完成脱钩114家。2019年6月，国家发展改革委等十部委联合发布的《关于全面推开行业协会商会

与行政机关脱钩改革的实施意见》强调，要按照去行政化的原则，落实“五分离、五规范”的改革要求，坚持“应脱尽脱”的改革原则，全面实现行业协会商会与行政机关脱钩。伴随行业协会与行政机关脱钩改革的不断深入，我国行业协会建设的规范化水平不断提升，行业协会在国家治理中发挥的作用也日渐凸显。

二、我国行业协会内部审计工作面临的主要困境

行业协会作为国家治理体系中的重要主体之一，在提供专业的服务、反映行业成员的合理诉求和规范行业成员的行为等方面起着重要的作用。《国务院办公厅关于加快推进行业协会商会改革和发展的意见》指出，由于相关法律法规不健全，政策措施不配套，管理体制不完善，行业协会还存在着结构不合理、作用不突出、行为不规范等问题。为此，需要充分发挥审计监督的重要作用，依托审计监督来推动行业协会的管理和运行向更好的方向发展。改革开放以来，我国行业协会内部审计工作从无到有，行业协会内部审计工作的规范化水平不断提升，为行业协会规范有序的运行奠定了较为坚实的基础，进而为国家治理体系和治理能力现代化水平的不断提升提供了有效的保障。但同时，我们也要注意我国行业协会内部审计工作也存在很多的问题，行业协会内部审计工作面临内部审计制度不太健全、内部审计机构建设较为滞后、行业协会自我开展内部审计工作的主动性和积极性不足以及内部审计的专业化和规范化水平较低等诸多困境。

1. 行业协会内部审计制度不太健全。内部审计是审计工作的重要组成部分，它与国家审计、社会审计(审计师事务所审计)并列为三大审计类型。内部审计是强化组织内部监督和提升组织管理水平的重要手段，特别是在外部审计缺位的情况下，组织内部的审计工作就显得愈发重要。国家审计署在2003年发布的《关于内部审计工作的

规定》中明确指出，国家机关、金融机构、企业事业组织、社会团体以及其他单位，应当按照国家有关规定建立健全内部审计制度。行业协会作为由行业内部主要成员构成的行业自律性组织，建立和健全行业协会内部审计制度尤为重要。但是，从我国行业协会现有的内部审计监督制度建设情况来看，主动建立行业协会内部审计制度的行业协会数量较少，绝大多数行业协会的内部审计制度尚处于空白状态，少数建立内部审计制度的行业协会的内部审计运行的规范性也有待提升，行业协会内部审计制度建设的不健全严重制约了行业协会内部审计工作的推进。

2. 行业协会内部审计机构建设滞后。内部审计属于组织内部的审计监督类型，内部审计工作的启动和深入推进需要由组织内部具体负责内部审计的机构或部门来推动。如果在一个组织内部缺乏相应的机构来具体负责实施内部审计工作，该组织的内部审计工作将难以有效地推进，内部审计监督在规范组织内部运行秩序和提升组织管理水平等方面的作用也将难以得到有效的彰显。当前我国行业协会内部审计工作除了面临行业协会内部审计制度建设不健全的困境外，也面临行业协会内部负责内部审计的机构较为缺乏的难题，绝大部分地方性行业协会基本都没有成立专门负责内部审计的机构，全国性行业协会也不同程度地存在着专司内部审计工作的机构缺乏的问题。以2015年民政部评选的9家5A级全国性行业协会为例，这9家全国性行业协会中除了中国银行间市场交易商协会设立了独立的负责内部审计工作的部门外，其余8家全国性行业协会均未成立独立的负责内部审计工作的部门，部分行业协会的内部审计工作通常交由综合管理部、综合与会员管理部、财务管理部等部门来负责。以中国质量协会为例，中国质量协会并未成立专门的负责内部审计的部门，该协会内部设立了秘书处，秘书处下设的管理本部中设有财务管理部，中国质量协会的内部审计工作主要由财务管理部来负

责。由于很多行业协会没有成立专门负责内部审计工作的部门,给行业协会内部审计工作规范有序地开展带来诸多不利的影响。

3.行业协会自我开展内部审计工作的主动性和积极性不足。行业协会内部审计属于组织内部自我监督的重要类型。在行业协会运行的实践中,虽然行业协会属于由行业主要成员单位构成的行业自律性组织,但是各级民政部门 and 行业协会主管部门对于各级各类行业协会的日常管理和运行状态拥有一定的监管和评价权限,各级各类行业协会决策和行为的动机与价值导向通常会受到各级民政部门 and 行业协会主管部门对行业协会所采用的监督方式和所选取的评价指标、评价标准的影响。因此,要想确保各级各类行业协会的内部审计工作能够运行得规范有效,各级民政部门 and 行业协会主管部门需要将行业协会内部审计工作纳入考核范围并逐步加大相关指标的考核力度。不过,在现有的民政部门 and 行业协会主管部门对于行业协会工作成效的考核和评价指标中,行业协会内部审计工作基本不属于考核和评价的范畴,这就在很大程度上影响了行业协会自我开展内部审计工作的主动性和积极性。从当前我国行业协会内部审计工作开展的实际情况来看,行业协会自我开展内部审计的主动性和积极性不足的问题一直不同程度地存在着。

4.行业协会内部审计工作的专业性和规范化水平较低。审计监督是国家监督体系和社会监督体系的重要组成部分,审计监督的专业性和规范化相较于政党监督、法律监督等监督类型而言要求更高。在审计监督的实践中,外部审计监督通常由各级国家审计机关或者委托专业的审计师事务所等审计机构来进行,负责外部审计工作的机构和人员的专业性使得外部审计工作的专业化和规范化通常能够得到较为充分的保障。但是,与外部审计工作相比,由于组织缺乏较为专业的审计工作人员,组织内部审计工作的专业化水平较低,规范化程度也相对不高,这在很大程度上影

响到了内部审计工作的水平 and 质量。在当前我国行业协会的内部审计工作中,由于各级各类行业协会普遍缺乏相应的掌握审计专业知识和技能的工作人员,绝大多数行业协会不同程度地存在着内部审计工作的专业性和规范化水平较低的问题。破解行业协会内部审计工作专业人员缺乏的难题,已经成为提升我国行业协会内部审计工作专业性和规范化水平的重要一环。

三、提升行业协会内部审计工作水平的有效路径

行业协会内部审计是提升行业协会财务管理透明度和行业协会管理水平的重要抓手,稳步提升行业协会内部审计的专业化、规范化和科学化水平是推动我国社会治理体系和社会治理能力现代化的内在要求和重要保障。面对当前我国行业协会内部审计工作中存在的内部审计制度建设不健全、专司内部审计工作的机构缺乏、行业协会自我开展内部审计工作的主动性和积极性不足以及行业协会内部审计工作的专业性和规范化水平较低等困境,我们需要从建立和健全较为完备的行业协会内部审计和外部审计相结合的审计制度、明确行业协会内部审计的具体范围、建立和完善较为独立的行业协会内部审计机构、提升和增强行业协会内部审计工作人员的专业化水平等方面,不断提升我国行业协会内部审计工作的水平 and 质量,以此来为国家治理体系和治理能力现代化水平的提升奠定坚实的基础。

1.加强制度建设,建立和健全由行业协会内部审计和外部审计组成的审计制度。回顾我国行业协会的发展历程可以看出,我国行业协会的起步虽相对较晚,但发展速度非常快,特别是经过改革开放以来40多年的快速发展,我国行业协会的建设从数量上来看已经呈现出较为繁荣的态势。但与此同时,我们也要深刻地认识到我国的行业协会在制度建设方面尚存在诸多的不足,行业协会发展所需要构建的很多制度尚处于空白状

态,其中就包含行业协会的审计制度。行业协会审计制度的不足与行业协会的管理部门缺乏相应的考核指标密切相关,审计工作方面考核指标的缺失致使很多行业协会对于包括内部审计在内的审计工作的重视程度不够。例如,在我国各级民政部门对行业协会的工作进行监督和考核时,行业协会内部审计工作方面的情况通常不在考核之列,这就使得行业协会对于内部审计工作的重视程度大打折扣。为此,我们需要建立和健全由行业协会内部审计和外部审计组成的审计制度。首先,民政部门作为行业协会的登记和管理部门,需要将行业协会内部审计工作的开展情况作为对行业协会工作进行考核的主要指标之一,以此来充分激发和调动行业协会开展内部审计工作的主动性、积极性和创造性,进而为行业协会内部审计工作的扎实推进提供坚实的保障。其次,要建立和健全由行业协会内部审计和外部审计组成的审计制度。内部审计属于组织内部的审计监督类型,一个组织内部审计工作水平和质量的高低与该组织对内部审计工作的重视程度以及该组织负责内部审计工作人员的专业化水平的高低密切相关。要想做好行业协会的审计监督工作,单纯地依赖行业协会内部审计肯定是不够的,我们在提升行业协会内部审计工作水平的同时,还需要建立和健全由行业协会内部审计和行业协会外部审计密切结合的行业协会审计制度,通过行业协会内部审计和行业协会外部审计的相互推动和有机结合,来确保行业协会审计监督的水平和质量能够得到不断的提升。

2.明确行业协会内部审计的具体范围。行业协会内部审计属于行业协会自我推动的工作,各级各类行业协会是本协会内部审计工作开展的主体,各级各类行业协会在行业协会内部审计工作中拥有决定权。但是,这并不代表外部的治理主体在行业协会内部审计工作中就不能拥有一定的话语权。作为主管各级各类行业协会登记工作的民政部门和在业务上对行业协会工作进行指导的

各级政府的行业主管部门,在行业协会内部审计工作的开展上拥有一定的话语权,应该充分发挥民政部门和政府行业主管部门的重要作用。在当前我国行业协会内部审计的实践中,行业协会内部审计工作不仅面临内部审计方面的制度不足等难题,也存在行业协会内部审计工作的具体范围不清等困境。为此,中央和省级政府的民政部门以及相关的行业协会主管部门可以对行业协会内部审计的具体范围进行明确:一是对行业协会负责人的独立审计,二是对行业协会的资金运行情况的专项审计。

3.建立和完善较为独立的行业协会内部审计机构。当前我国行业协会内部审计不仅不同程度地存在行业协会内部审计制度不太完备和内部审计范围不太明确等困境,而且也存在大多数行业协会内部缺乏相对独立的专门负责内部审计工作的机构这样的难题。内部审计是一项业务性和技术性很强的工作,应该由相对较为独立的部门来具体负责实施。而由于现有的行业协会内部审计工作主要由行业协会内部的综合办事机构或者财务管理部门来负责,很难保证各级各类行业协会的内部审计工作能够规范有序地开展。为此,中央政府和省级政府的民政部门和各级各类行业协会的业务主管部门需要推动行业协会设立专门的负责内部审计的机构,将现有的由行业协会综合管理部门或财务管理部门代管的行业协会内部审计工作交由新设立的独立的部门来管理,切实提升行业协会内部审计工作的规范化水平,以机构的独立来保障行业协会内部审计监督的独立性。具体来说,各级各类行业协会可以考虑设立审计部或者审计办公室来负责本行业协会的内部审计工作,“保证内部审计机构的独立性和权威性”^[9],以此来提升行业协会内部审计工作的水平和质量。

4.提升行业协会内部审计工作人员的专业化水平。行业协会内部审计工作是一项专业性和技术性较强的活动,行业协会负责内部审计工作的

人员一般需要具备审计、财务、管理等方面的专业知识和业务技能。但是,在当前我国行业协会内部审计监督的实践中,许多行业协会内部只有很少甚至是没有专业的审计人才,尤其是地区性的行业协会在内部审计专业人才缺乏方面的问题尤为突出,提升和增强行业协会内部审计工作人员的专业化水平显得尤为迫切。为此,一方面,行业协会可以在设立独立的负责内部审计工作的相应机构时,加大审计人才的招聘力度,以此来缓解行业协会内部审计工作人员不足的困境;另一方面,各级各类行业协会要加大对具体负责本行业协会内部审计工作人员相关业务知识和技能培训的力度,有效提升他们的工作能力和业务水平,以此来不断提升行业协会内部审计监督工作的水平和质量。

四、结语

行业协会等社会组织是社会治理体系中的核心治理主体,行业协会建设和运行的规范化水平

直接关系社会治理体系和社会治理能力的现代化水平。“内部审计是组织机构自我规范的重要手段”^[10]。做好行业协会内部审计工作,是提升行业协会建设和运行规范化水平的重要手段。改革开放以来,伴随行业协会的快速发展和国家有关内部审计制度建设的不断进步,行业协会内部审计工作也取得了较大的进展。但同时,我们也要注意我国行业协会内部审计工作也存在很多的问题,行业协会内部审计工作面临内部审计制度不健全、内部审计机构建设滞后、内部审计工作开展的主动性和积极性不足以及内部审计的专业化和规范化水平较低等诸多困境。对此,我们需要从建立和健全行业协会内部审计和外部审计相结合的审计制度、明确行业协会内部审计的具体范围、建立和完善较为独立的行业协会内部审计机构、提升行业协会内部审计工作人员的专业化水平等方面来不断提升我国行业协会内部审计工作的水平和质量,以此来为国家治理体系和治理能力现代化水平的提升奠定坚实的基础。

参考文献

- [1] 王兵,刘力云,张立民.中国内部审计近30年发展:历程回顾与启示[J].会计研究,2013(10):83-88.
- [2] 张心蕾,冯均科.国家审计与内部审计协同研究[J].中国内部审计,2022(2):86-91.
- [3] 耿建,新续芹,李跃然.内审部门设立的动机及其效果研究:来自中国沪市的研究证据[J].审计研究,2006(1):53-60.
- [4] 叶陈刚,程新生.公司内部审计机制的比较与选择:基于公司治理视角的分析[J].审计研究,2006(6):79-85.
- [5] 刘力云.论发展和完善我国政府部门内部审计[J].审计研究,2007(3):30-35.
- [6] 刘国常,郭慧.内部审计特征的影响因素及其效果研究:来自中国中小企业板块的证据[J].审计研究,2008(2):86-91.
- [7] 易宇,武小莉,丁艺.我国行业协会开展内部审计的现状与改进[J].中国内部审计,2016(10):28-32.
- [8] 全国性行业协会商会脱钩试点基本完成[EB/OL].(2018-04-13)[2021-08-19].http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/13/cn/xinwen/2018-04/13/content_5282190.htm.
- [9] 刘昶,李治堂.内部审计质量评价体系构建研究[J].商业会计,2018(7):98-100.
- [10] 易宇,徐聪君.行业协会商会开展内部审计工作的现状与改进[J].中国社会组织,2016(18):39-40.

责任编辑 刘 晔

论我国民法中的赔礼道歉

——以电影《秋菊打官司》为例

杨云天

(华东政法大学 刑事法学院,上海 200042)

摘要:我国民法中的赔礼道歉是极富中国传统色彩的法律责任承担方式,是中国古代“出法入礼”制度的具体表现,其在当今中国刑法、行政法中亦有体现,并被境外众多国家、地区纳入立法与司法实践。但是,其在学理上却具有诸多争议,司法实践也面临困境,电影《秋菊打官司》即鲜明表现了此问题,其作为道德入法的正当性、合宪性正遭受学术界、实务界质疑。因此,赔礼道歉制度建构具有弥补财产性利益损害赔偿难以对精神性损害进行抚平与救济之缺陷的必要性,具有抚慰被侵权者精神性创伤、教化侵权者、表达人类天性的正当性,具有发挥法律扬善本质的应然性,具有破解“侵权法死亡”“民法去道德化”危机的被迫性,具有调解制度掩盖下的赔礼道歉制度未能显示其闪耀一面的隐蔽性。

关键词:困境;赔礼道歉;实践履行;责任方式

中图分类号: D913 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0040-06

科学、有效的法律责任承担方式能助力法律实现社会功能,而我国现行《民法典》将赔礼道歉作为法律责任承担方式,是对以财产性利益损害赔偿作为唯一法律责任承担方式的多元化改进,即“赔礼道歉责任作为一项与现代精神损害制度不同的、真正的非财产之责任方式,对于科学健全且逻辑自洽的民事责任体系而言具有不可或缺性”^[1]。此做法契合中华民族传统价值观对道德品质之要求,也回应了民众对于道德向往的朴素情感。但是,赔礼道歉在学理上却具有诸多争议,司法实践也面临困境,其作为道德入法的正当性、合宪性正遭受学术界、实务界质疑。因

此,剖析我国民法中赔礼道歉制度的法理基础,将有利于民法通过赔礼道歉制度来实现其人性司法、智慧司法之追求,回应赔礼道歉条款违宪之诘问,破解“侵权法死亡”危机,教化民众“知耻服礼”,最终全面发挥司法实效。

一、赔礼道歉历史沿革及适用现状

赔礼道歉是极富中国传统色彩的法律责任承担方式,是中国古代“出法入礼”制度中对于“失礼”行为的“服礼”途径,即所谓“服礼道歉”。《大清民律草案》亦规定有“审判衙门因名誉被害人起诉,得命加害人为回复名誉之适当处

收稿日期:2021-12-14

基金项目:华东政法大学2022年校级研究生创新项目(项目编号:2022-3-029)

作者简介:杨云天(1998—),男,贵州都匀人,华东政法大学刑事法学院硕士研究生,研究方向为刑法原理。

分，以代损害赔偿或于回复名誉外更命其为损害赔偿”。甚至有学者认为新中国成立后颁布的《民法通则》中赔礼道歉之规定与清代习惯法相通^[2]。所以，赔礼道歉制度是中国优秀传统文化的因袭结晶，是宝贵的法治本土资源。

新中国成立后，1980年公布的《民法草案(征求意见稿)》第68条与1981年公布的《民法草案(征求意见稿二稿)》第62条都将赔礼道歉作为民事制裁方法之一，1981年公布的《民法草案(第三稿)》第486条、1982年公布的《民法草案(第四稿)》第442条与1986年颁布的《民法通则》第134条都将赔礼道歉作为民事责任承担方式。现行《民法典》第179条更是将赔礼道歉明确为民事责任承担方式，并在第995条、第1000条等人格权相关条款中对赔礼道歉的使用进行了规定。此外，中国台湾地区《民法》第195条规定有“回复名誉之适当处分”，而“赔礼道歉”被学界视作其方式之一，司法实践中也广泛采用“登报道歉”等形式来承担此法律责任。

同时，境外众多国家、地区都将赔礼道歉纳入立法、司法实践，例如英国《赔偿法》(UK *Compensation Act* 2006, s2)、澳大利亚《民事任法》[*Civil liability Act* 2002 (NSW), ss 67-69]、加拿大萨斯喀彻温省《证据法》(*Saskatchewan The Evidence Act* 2006, 3d Sess)。此外，普通法系还为赔礼道歉建构了“安全港 (Safe Harbor)”原则，即赔礼道歉并不当然构成自认；德国民法典虽未有赔礼道歉之规定，但在名誉侵害案件中亦可要求侵害者撤回其虚假陈述，学界认为此即为程度轻微的赔礼道歉^[3]；中国香港地区律政司在其《调解工作小组报告》中也表明要探讨“制定道歉条例或法例条文去处理为增加和解机会而作出道歉的问题”^[4]。对此，境外学界亦有极多关注，普通法领域学者“注意到道歉对于当事人自行解决纠纷的积极意义，因此学者长期以来均高度评价道歉在调解等替代性纠纷解决机制中的积极作用”^[5]，大陆法领域学者认为赔礼道歉具有填补

法律责任承担方式单一之窠臼的作用。

二、赔礼道歉的法理探析：以电影《秋菊打官司》为例

电影《秋菊打官司》主要讲述秋菊作为村妇，其丈夫被村长踢伤下体，基层司法人员仅要求村长赔偿两百元，村长进行赔偿时直接将钱扔在地上，秋菊要求村长道歉未果，为“讨个说法”而不断上访。随后，秋菊难产时，村长施以援手，秋菊全家尤为感谢村长的帮助，两家恩仇即消散。之后，法院判决行政拘留村长十五天，并派遣法警抓捕村长。最终，秋菊只得在雪夜里追赶远去的警车。该电影为法理学研究提供了丰厚素材，故事背后却潜藏我国民法中“赔礼道歉”之规定的法理缘由、履行困境。

(一) 秋菊想要什么？兼论受强制的赔礼道歉之争议

当前，学界关于《民法典》设置“赔礼道歉”之合理性的争议颇多，具体表现为对“赔礼道歉”具有司法实践价值之怀疑，对更深层次法理角度的“一种无力强制执行的责任形式是否还能称之为责任^[6]”之质问，以及对受强制的赔礼道歉“是对人的尊严实施报复的一种形式，不应是现代文明社会的必要选择”之认识，并给出了赔礼道歉的诉请支持率极低之调研结果^[7]。其中，由于《民法典》承继了《民法通则》《侵权责任法》等曾经的民事法规关于赔礼道歉之规定，因之对于“赔礼道歉”合理性的争议渐息，转为对受强制的赔礼道歉是否妥当、是否合宪之探讨。

具体到《秋菊打官司》，即表现为村长宁愿赔钱，也不愿赔礼道歉，即其认为自己是“有理”的，秋菊却不认同村长的“理”，也不愿拿村长的赔款，仅要求村长道歉。受强制的赔礼道歉亦同理。然而援引所谓合宪性的“良心自由”来阻却受强制的赔礼道歉并非当然合理，因为受强制的服兵役、受强制的履行判决也违背了行为人的“良心自由”。对此，需认识到受强制的赔礼道歉

是由于侵权人事先之行为而引起，其在本质上对于受强制的赔礼道歉具有选择权，此即契合“良心自由”之要求。因此，倘若取消受强制的赔礼道歉，即强迫被侵权人选择财产性利益的损害赔偿，那么对于不愿获得赔款只愿要声道歉“秋菊”们来说势必是不公平的，因为侵权人的“良心自由”与被侵权人的“良心自由”需要同等保护。

此外，我们还需认识到人类认知的迥异性，即村长们的“理”往往不是秋菊们的“理”，村长们与秋菊们之间往往没有戏剧化的突生情谊来化解矛盾。赔礼道歉作为“软法”，是单一的财产性利益法律责任承担方式之进步，即使得法律责任承担方式更加多元化，此有利于社会的更深层次治理，但也面临诸多更艰巨的挑战。因为赔礼道歉是公开行为，损害赔偿则只限于侵权人与被侵权人之间，所以“熟人社会”中的社会评价、公众观念会对侵权人的赔礼道歉施以额外影响，使其产生“羞辱感”，此有违比例原则之嫌。因此，或许可从更切实而非过于理想化的角度来认识赔礼道歉，即法律领域中的赔礼道歉并不需要尽量趋同于社会领域中赔礼道歉，况且必定受一定程度上强迫的法律领域中的赔礼道歉之悔恨感、负罪感势必有所“折扣”，即将“真诚”排除出赔礼道歉的有效要件之外，进而强调赔礼道歉的规范效果而非所谓的教化效果。同时，在法律构造上也要考虑到认知的迥异性，认识到赔礼道歉中还具有妥协、被迫等元素，不得将赔礼道歉作为法律事实的自认，更不能将赔礼道歉作为法律证据，否则侵权人也会丧失真诚道歉之勇气。

（二）如何给出秋菊想要的？兼论赔礼道歉的实践完善

宽恕与道歉相辅相成，都是难能可贵的美德，是人类从原始复仇到互相救赎、互相解脱的进步。所以，赔礼道歉规定在法律中既符合现代法治要求，也契合中国传统文化观念。但是，在中国传统观念中，做事不仅要强调事情的本质，还要注重事情的形式，即寻求合适的做法以让事

情的效果得以最大化。对于赔礼道歉制度，即是赔礼道歉的何种实践方式才能使双方满意并实现道歉之目的，否则赔礼道歉的滥用、误用会导致更为严重的人格后果。

具体到《秋菊打官司》中，即表现为村长如何进行赔礼道歉，才能既不损伤其“面子”，又能给秋菊“面子”。对此，可对赔礼道歉制度进行完善，即以较具体的条款来引导法官考量作出赔礼道歉之判决的合理性、必要性，同时，也赋予法官审查道歉内容、形式之义务，并由法官主持赔礼道歉活动，防止被侵权人强迫侵权人作出程度过重或者不合乎礼仪的道歉。此外，为弘扬社会正气，从根本上化解矛盾，还可对主动赔礼道歉、被侵权人接受赔礼道歉的侵权人之法律责任进行适当从轻、减轻处罚的裁决。即将赔礼道歉作为一种具有道德色彩的惩罚艺术，能够发挥法律惩罚的更深层次之教化、矫正功用，如法国哲学家福柯（Foucault，1926—1984）所追求的“惩罚应该是一种制造效果的艺术”^[8]。

三、赔礼道歉制度建构之意义

（一）赔礼道歉制度建构的必要性

美国著名法律哲学家贝勒斯（Bayles）曾抛出疑问：“被告遭受惩罚但原告并未获得任何赔偿金，那原告的报复目的是否能够满足？”^[9]中国民法学者也曾对此反问“对于原告的损害，被告仅是支付了赔偿金，那原告的报复目的是否就能满足？”^[10]由此可见，无论是精神性损害还是物质性损害，对于损害之报复目的的实现，在现代社会中都需要以损害赔偿之形式来完成。但是，作为民事责任的损害赔偿，无论在法律构造还是在日常习俗中，都并非仅以财产性利益为限，法律构造中表现为包括赔礼道歉在内的非财产责任亦拥有给付之属性，都应归属于债的形态之一，都应是侵权之债的内容。而损害赔偿作为债权，只以给付作为要件，不对给付内容进行特别限制，即不强制要求给付财产性利益。日常习俗中表现为

“不蒸馒头争口气”，即不要求甚至不希望损害赔偿的财产性利益，就为和秋菊一般“讨个说法”，期待赔礼道歉等精神性赔偿。

同时，对于包括赔礼道歉在内的非财产责任，也难以通过数理方法来计算数额，正如美国著名法理学家罗斯科·庞德（Roscoe Pound，1870—1964）所言：“要对一个受害人的情绪、荣誉和尊严进行估价，就简直是不可能的了。”^[11]因此，损害赔偿是司法实践中被迫采用的法律责任承担方式，因此侵权之债在法理与实际上并不等同于损害赔偿之债。因之，既然侵权行为导致的精神性或物质性损害之法律责任承担方式过于单一、低效甚至无效，那么就需要赔礼道歉等有效方式来与之应对。同时，赔礼道歉作为中国法制的本土资源，不单可以在侵权责任法中有所独特贡献，相对于社会效果单调的损害赔偿，其丰厚的中华优秀传统文化道德内涵还能在法律报应目的之外，发挥感化违法犯罪分子、化解基层社会矛盾、恢复社会公平正义等多重效果。

此外，各国立法者及法学家早已意识到财产性利益的损害赔偿难以对精神性损害进行抚平与救济。如《德国民法典》仅有限制地承认以金钱赔偿精神性损害，且萨维尼（Savigny）等德国法学家认为此种金钱交易之做法悖离道德，无法体现对无价之人格利益的保护^[12]。中国清代末期制定的《大清民律草案》也早已规定“审判衙门因名誉被害人起诉，得命加害人为回复名誉之适当处分，以代损害赔偿或于回复名誉外更命其为损害赔偿”。如英国著名法理学家哈特（Hart，1907—1992）的告诫，“罚金可能因通货贬值而变得微不足道，以致它们是欣然交纳的，因而犯罪猖獗。”^[13]

（二）赔礼道歉制度建构的正当性

损害赔偿、赔礼道歉皆为法律责任承担方式，其作用意图皆为救济、抚慰被侵权者，并满足被侵权者合理的复仇欲望。此种法理构造，应建立于人类本性之上，如亚当·斯密（Adam Smith）所认为的怨恨、复仇之情感是人类的自

然天性^[14]，既是被侵权者所要求的，同时，更是法律制度所要求、人类社会所需要的，是国家对惩罚权进行垄断、对私力救济进行禁止后，不得不赋予民众的救济方式，此是人类社会进步必须经历的过程，以超越原始、血腥的复仇式公正。但是，被侵权者被动地将惩罚权转移至国家后，无法亲自进行复仇，这使法律给予的抚慰往往不及于私力复仇，仍然会使被侵权者抱有极大愤恨。此种天性是无可避免、不可压制的，法律即是国家为之而提供的人类天性之表达途径。

而赔礼道歉相较于损害赔偿，还具有抚慰、弥补被侵权者精神性创伤之作用，即为被侵权者发泄复仇情感提供了损害赔偿制度之外的途径。并且，该途径迥异于原始的暴力形态之私力救济，是侵权者向被侵权者表示的最具体之歉意、尊敬，它不仅能使被侵权者发泄复仇情感，还能抚慰被侵权者精神性创伤，弥补其人格权之损伤，恢复被侵权者的自我价值之认同。因此，赔礼道歉更深入地契合法律作为报应途径的终极目的，即德国著名法哲学家耶林（Jhering，1818—1892）所认为的“被害人为提起诉讼而奔走呼号，不是为金钱利益，而是为蒙受不法侵害而产生的伦理痛苦”^[15]。

此外，赔礼道歉对于侵权人亦有独特作用。赔礼道歉要求侵权者当面向被侵权者表示歉意、尊敬，即可将赔礼道歉的动因分为被迫与主动，前者是由于法律判决而不得不作虚伪表示，后者却是在法律判决的督促之基础上，以善良为本质的内疚心理来推动、鼓励侵权者所进行的行为，否则悖逆内心道德原则的侵权行为会致使心理产生羞耻感、负罪感。但侵权人的损害赔偿之给付一般不直接与被侵权人接触，在这种状态下，侵权人无法得知自己赔偿损害的弥补行为是否已被谅解，往往会导致部分善良的侵权人无法有效平息内心的羞耻感、负罪感，甚至会对心灵造成长期的、难以磨灭的道德折磨。而赔礼道歉，尤其是主动的赔礼道歉，则可为侵权人提供忏悔途

径。同时，赔礼道歉无论动因是主动或被动，其作为一种具体化的实质行为，外表上都会呈现侵权人的良善，此种良善所引起的被侵权人的宽恕、谅解、帮助等认知经验上的冲击甚至可能使动因被动的侵权人醒悟，从而修改其动机并真正接受法律与道德的双重教化，此亦有助于侵权人重新修复个人道德、树立社会形象、再次融入社会。

综上所述，无论是从对被侵权人的救济与抚慰，还是从对侵权人的忏悔与教化，在民事法律中设立赔礼道歉条款都有正当性基础，法律都应开辟或维持此以道德作为理念内涵的法律承担责任方式。

（三）赔礼道歉制度建构的应然性

从法律本质目的上看，法律不仅应惩恶，亦应扬善。因之，道德性是民法的应然性质。而惩罚、威慑只是民法的浅层社会效果，民法真正需要完成的是民众矛盾的彻底消解，此往往需要经道德途径来予以解决。否则，“赔钱了事”不能满足被侵权人的心理需求，也不符合社会对公平正义的价值追求，更不契合法律的惩恶扬善之根本目的。

对此，民事诉讼法中有“强制执行与说服教育相结合”之原则，亦体现了在惩罚、威慑之外，民法还需完成其教化、矫正之目的，以真正、彻底地消解纠纷。刑事诉讼法中，有所谓“修复性司法”之理念，即主张借助赔礼道歉等非刑罚方式来处罚违法犯罪分子，从而更好地抚慰被害人、矫正违法犯罪分子。上述原则、理念皆是法律现代性的具象体现，是在法律本质目的之指引下践行“以法为教”，是对恶法的摒弃、对良法善治的追求。

从民法的立法背景上看，我国《民法典》选择采用的恢复原状主义，来源于中华民族长期以来的法律习惯与生活习俗，来源于从古至今的中国民众对以道德品行为核心内涵的社会评价之重视。将赔礼道歉作为非财产性利益的法律承担责任方式，可破除传统私法的法律责任承担方式过于单

调、效率不高、效果不良之窘境，使法律责任承担方式、受害者救济方式呈现多元化、高效化。

而对于在《民法典》中设立或维持赔礼道歉规定条款的异议，主要源于在以市场为导向、以经济繁荣为追求的社会剧烈变革中，对经济市场的过度依赖乃至盲目崇拜，以及经济市场的理念、规则对中国传统道德、习俗的不良侵蚀，即将经济市场的资本交换理念、规则盲目套用至社会生活诸方面，也源于对西方民法没有进行扬弃的学习借鉴，而近代的西方市民法往往仅以财产性利益损害赔偿作为法律责任承担方式，即“不仅物质性的损害需以损害赔偿的形式予以救济，甚至连精神性损害亦要求经由损害赔偿的方式加以解决”^[16]。此种民法制度的价值观是庸俗、片面的，没有建立在中国社会的普遍观念、习俗之基础上。单向度的经济利益并非社会生活的全部，社会生活的正常运转仍需要道德的最基本之支撑，且资本交换的理念、规则既无法也不能适用至道德领域，“尤其是在侵害人身权的补救方式上应该充分考虑人身权自身的特性，不能完全照搬侵害财产权的补救方式”。所以，“民法针对侵犯人的基本生存和人格利益的行为是不能完全采取市场化的原则进行处理的”。否则，赔礼道歉规定条款的消解将会成为“民法去道德化”之肇始，成为使民法沦陷为“市场法”之滥觞，而缺乏道德内涵、道德追求的法律并非法秩序建立之目的，此类法律不能成为国家正常运转的制度保障，甚至还会引起民众对于恶法及国家的不屑甚至敌视。

（四）赔礼道歉制度建构的被迫性

如今，作为一种启示甚至预言的“侵权法死亡”已颇有市场，即由于保险制度、社会保障制度的诞生，社会化责任分担机制出现，进而怀疑以财产性利益损害赔偿为唯一救济手段的传统侵权行为法的存在价值。但是，社会化责任分担机制的出现，“所威胁到的只是损害赔偿制度，如果我们能在责任承担方式上超越单纯的损害赔偿

制度,那侵权法自有其存在的必要”。而赔礼道歉作为非财产性的法律责任承担方式,由于包括保险制度、社会保障制度在内的社会化责任分担机制无法对其责任进行转移,则为破解“侵权法死亡”的危机提供了可能之途径。

(五) 赔礼道歉制度建构的隐蔽性

赔礼道歉制度并非独立存在,其表现形式也并不是具体的。当前,以新时代“枫桥经验”为主的调解制度在各级政府的推动下,正大张旗鼓地成为基层社会治理的重要工具。因此,声势浩

大的调解制度对法律审判的影响、渗透也愈加剧烈,即越来越多的法律审判以民事调解、刑事和解结案,而民事调解、刑事和解的顺利达成,又往往需要以赔礼道歉为基础。因此,调解制度掩盖下的“赔礼道歉”制度就未能得以全面展示其闪耀一面,我们一直引以为骄傲的调解制度也堆积了道歉的有效成绩。道歉的积极价值往往在法院司法过程或调解过程中得以体现,在有些情况下,恰恰是我国行之有效的调解制度掩盖了道歉这一社会文化现象的光芒。

参考文献

- [1] 张红.不表意自由与人格权保护:以赔礼道歉民事责任为中心[J].中国社会科学,2013(7):109-127,206-207.
- [2] 高见泽磨.现代中国的纠纷与法[M].何勤华,等译.北京:法律出版社,2003:167.
- [3] 张红.不表意自由与人格权保护:以赔礼道歉民事责任为中心[J].中国社会科学,2013(7):109-127,206-207.
- [4] The Government of the Hong Kong Special Administrative Region, Department of Justice[R].Report of the Working Group on Mediation,February 2010.
- [5] 黄忠.一个被遗忘的“东方经验”:再论赔礼道歉的法律化[J].政法论坛,2015(4):115-128.
- [6] 王涌.私权的分析与建构[D].北京:中国政法大学,1996:161-162.
- [7] 姚辉,段睿.“赔礼道歉”的异化与回归[J].中国人民大学学报,2012(2):104-112.
- [8] 迈克尔·福柯.规训与惩罚[M].刘北成,杨远婴,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1999:102.
- [9] 迈克尔·D·贝勒斯.法律的原则[M].张文显,等译.北京:中国大百科全书出版社,1996:256.
- [10] 黄忠.认真对待“赔礼道歉”[J].法律科学(西北政法学报),2008(5):73-80.
- [11] 罗斯科·庞德.通过法律的社会控制[M].沈宗灵,董世忠,译.北京:商务印书馆,1984:32.
- [12] 王利明.侵权行为法研究:上[M].北京:中国人民大学出版社,2004:165.
- [13] 哈特.惩罚与责任[M].王勇,等译.北京:华夏出版社,1989:6.
- [14] 亚当·斯密.道德情操论[M].余涌,译.北京:中国社会科学出版社,2003:40-73.
- [15] 耶林.为权利而斗争[M].胡海宝,译.北京:中国法制出版社,2002:11.
- [16] 曾世雄.非财产上之损害赔偿[M].台北:元照出版社,2005:117.

责任编辑 刘 钊

(上接第23页)

参考文献

- [1] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M].北京:学习出版社,2018.
- [2] Li Q, Guan X, Wu P, et al. Early Transmission Dynamics in Wuhan, China, of Novel Coronavirus Infected Pneumonia[J]. New England Journal of Medicine, 2020(13):1199-1207.
- [3] 戚建刚.法治国家架构下的行政紧急权力[M].北京:北京大学出版社,2008:104.
- [4] 孔祥涛,胡志高.习近平总书记关于风险治理的重要论述及其重要意义[J/OL].理论中国.(2019-10-29)[2022-01-07].http://www.china.com.cn/opinion/theory/2019-10/29/html.
- [5] 郝雅立,温志强.社会转型期的危机管理:风险制造与规避[J].领导科学,2019(24):4-7.
- [6] 中华人民共和国国务院新闻办公室.抗击新冠肺炎疫情的中国行动[M].北京:人民出版社,2020.
- [7] 吴安学.利用疫情诈骗应依法从重处罚[N].经济参考报,2020-02-11(3).
- [8] 长时间宅家引冲突?12355 上海青春在线青少年公共服务平台提供心理疏导“别怕,你的这些情绪很多人都会有”[N].解放日报,2020-02-14(5).
- [9] 王婵.抗“疫”刷刷需求大“机顶盒”运营商慎接资源[J/OL].(2020-02-26)[2022-01-08].http://www.rmfb.org.cn/contents/15/272979.html.

责任编辑 刘 钊

创新社团建设管理机制 培育综合型中职人才

王 津

(浙江省湖州艺术与设计学校,浙江 湖州 313000)

摘要: 中共中央、国务院《关于加强和改进新形势下高校思想政治工作的意见》提出坚持全员、全过程、全方位“三全育人”的要求。中职学校积极响应号召,面向学生拓宽育人模式、改进活动方式、推进管理体制变革,以“五育并举,立德树人”为育人宗旨,以导师引领、思政育人、学社互通等多重渠道提高学生的“三自”能力、凝聚“三生”智慧、培养“三创”品质,以适应为党和国家培育建设社会主义高素质技能人才的工作要务。

关键词: 社团建设; 管理机制; 培育综合人才

中图分类号: G642.45 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0046-004

一、特色社团建设背景

中等职业教育是国民教育体系和人力资源开发系统的重要组成部分,肩负着培养多样化人才、传承技术技能的重要职责^[1]。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第六章指出:“要大力发展职业教育,到2020年,形成适应经济发展方式转变和产业结构调整要求的中等和高等职业教育协调发展的现代职业教育体系,满足经济社会对高素质劳动者和技能型人才的需要。”^[2]党的十九大提出“重视职业教育发展,力求建设一支知识型、技能型、创新型的劳动者大军”^[3]。2019年11月20日,教育部在《关于加强和改进新时代中等职业学校德育工作的意见》中提出:“中职学校要开展丰富多彩的主题

活动,广泛举办校园技能文化节、劳动文化节、社团文化节等,深入推进活动育人,打造具有职业教育特色的学校文化系统。”^[4]社团是学校开展德育、美育工作,促进学生全面发展、培养学生综合能力的重要载体。自2018年以来,浙江省湖州艺术与设计学校以学生发展理论、马斯洛需求层次理论为依据,积极更新育人理念,有计划地发展社团导师队伍,拓宽学生展示平台,培养学生的科学人文素养、工匠精神、职业道德、职业技能和就业创业能力,提高学生综合素质。

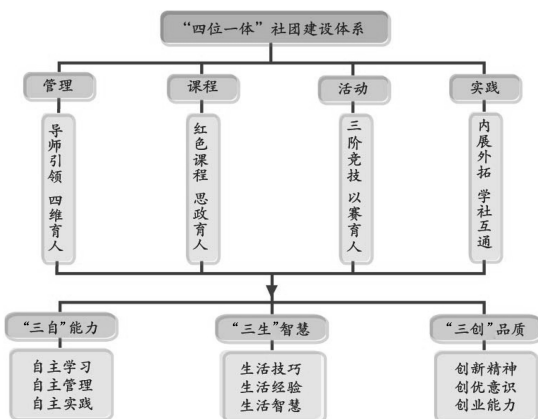
二、“四位一体”社团建设目标

社团活动是落实立德树人根本任务的重要载体,是培育具备自主创新能力复合型人才的重要

收稿日期: 2021-12-23

作者简介: 王津(1990—),女,河南安阳人,浙江省湖州艺术与设计学校团委副书记、中专讲师,中华经典诵写讲大赛“诵读中国”经典诵读大赛“优秀指导教师”、浙江省优秀导读员、湖州市优秀团干、湖州市大中学生暑期社会实践先进个人。

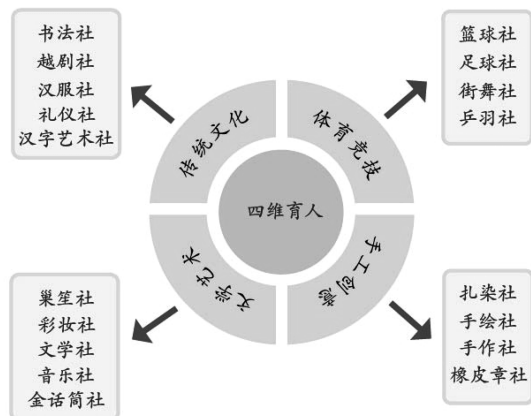
途径,也是锻炼学生化理为实的必经之路。学生社团建设是学校建设发展的重要部分,是课堂教学工作的延伸和深化。学生社团建设的内容一般包括社团制度建设、组织建设以及社团活动开展(注重社团品牌建设、校企合作)等方面^[5]。为打造丰富多彩的校园文化,校团委以“五育并举,立德树人”为育人宗旨,通过“管理、课程、活动、实践”四位一体社团建设体系充分发挥社团育人功能,培养“三自三生三创”综合型人才,从而适应学校高水平建设发展和高素质人才培养需求(图1)。



三、社团建设与管理机制创新的主要做法

(一) 导师引领，四维育人

导师引领促发展，四维育人促成才(图2)。按照社团特色分为传统文化、文学艺术、体育竞技、手工创意”四类社团群体，坚持五育并举，落实立德树人根本任务，培育自主学习精神，提



升自主管理水平,加强自主实践能力,培养和造就一批具有“三生”智慧、“三创”品质的高素质技能型人才,从而实现学生可持续发展。

学校团委面向学校教师遴选专业水平高、文化功底实、综合素质好的教师指导社团。邀请浙江省特级教师顾连梅,浙江省书法家协会会员、浙江省文艺评论家协会会员、浙江省民间文艺家协会会员郭敏,中华诵写讲“诵读中国”经典诵读大赛优秀指导教师王津等13名教师担任社团导师。根据专业特色对学生开展个性化培育,激发学生兴趣,传授知识技能,提升实践能力,助力学生全面健康成长。

(二) 红色课程，思政育人

职业教育担负培育技术型人才和服务型人才的艰巨任务,始终坚持“为党育人,为国育才”的初心使命,秉持“德技并修、以技养德”育人理念,探索厚植工匠精神的课程思政建设,赓续红色基因,拓宽育人途径。结合教育教学实际和专业特色,开发革命文学作品赏析、人文湖州美术作品赏析、经典咏流传、职业生涯规划、百年党史、越剧赏析等课程,融入思政元素,落实立德树人根本任务。通过开展中华诵写讲“诵读中国”经典诵读、书法大赛等活动为同学们提供展示平台,使其绽放青春风采。遴选优秀社团节目参加成人礼、毕业季、微党课、青年说等思政活动,通过“党团共建”,打造“学生榜样队伍”,将思政引领和劳动教育同社团活动有机结合(图3),增强学生的责任意识和青年担当。



(三) 三级竞技，以赛促训

依托导师队伍,培养专业基础实、技术水平高、综合能力强的学生,积极参加市级、省级、

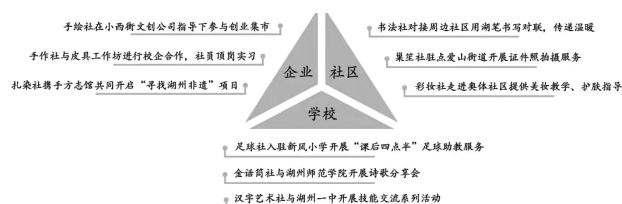
国家级三级竞技赛事(图4),拓宽学生视野,提高自主实践能力、创新能力。第一级(国家级):提质培优,打造精品社团,参加国家级赛事。第二级(省级):突破专业局限,拓宽活动渠道,助力更多社团走出湖州稳站浙江。第三级(市级):以赛育人,积累竞赛经验,锤炼学生综合素质,达成育人目标。举办社团文化节,选拔优秀节目参加各类赛事,层层突破、以赛促训,营造良好社团活动氛围、打造优质学生队伍、树立社团阳光形象。



学校成立26个社团,着重展示学校的艺术特色,特别是音乐、舞蹈、设计方面的特色。依托导师队伍打造“一社一导师”品牌,近年来各社团硕果累累,社团成员在各导师的带领下在省市技能节中屡屡获奖,精品社团在导师的带领下发表作品和获奖国家级4项、省级30项、市级39项。青春礼仪社的7名同学以全市最年轻的礼仪志愿者身份圆满完成2020年度长三角地区主要领导座谈会的志愿服务工作。疫情期间,金话筒社成员通过线上排练、视频录制等形式为爱发声、为祖国加油,视频作品《决战江城》参加全国中职学校“文明风采”大赛荣获全市一等奖,被评为省级展演类优秀作品并选送国赛。

(四) 内展外拓,学社互通

社团校内活动以实训基地、户外场地、演出厅等场所为主,通过互动式的实践活动,寓教于乐,进行节目展示、活动表演,让学生在不同的学习环境中体验社团活动的意义。依托专业特色



及时整合有效社会资源,主动联系社区和企业建立长期合作关系,与兄弟学校开展校际社团交流,探索学社互通实践渠道(图5),广泛开展社会实践活动,共享资源、优势互补。

为提高学生的创新创业积极性,学校社团导师带领8名学生来到湖州小西街参加“裙摆春天致敬女性”创意集市活动。“小陈列师”将胸针、发簪、钥匙扣、扇子等商品精心摆放,“小销售”拿着赠品在小西街上为线上店铺吸粉引流,“小导购”根据消费者的年龄特征和喜好介绍产品。通过实践学生们感受到了创业的艰辛,同时也收获到了成功的喜悦。

四、社团建设的实践创新与工作成效

(一) 导师领航育“三自”能力

社团活动以学生为主体、导师为主导,培养学生的自主学习能力、自主管理能力、自主实践能力。文学社和书法社通过研读文学作品和研究书法技巧锻炼学生的自主学习能力,通过巩固练习、反复推敲进行自主实践,积累生活经验、启发创新意识。自2015年起,我校学生连续五届获省“阳光中职生”称号。2020年,金话筒社钦林娜、潘肖峰、费昊天、邵卢奕同学通过市赛、省赛到国赛,荣获教育部、国家语委组织的第二届中华经典诵写讲大赛“诵读中国”比赛中学生组一等奖。2021年,金话筒社邵卢奕、潘肖峰、应凯迪、程赵玮同学在第三届中华经典诵写讲大赛“诵读中国”经典诵读大赛中获中学生组一等奖。音乐社在浙江省中小学生艺术节合唱比赛中荣获一等奖。各社团负责人通过组织策划社团活动提升社团自主管理水平,依托活动平台积累人生经验,积攒生活智慧。

(二) 学以致用攒“三生”智慧

学校职业教育大有可为,也应大有作为。校团委坚定“为党育人,为国育才”教育初心,通过技能育人、文化育人、劳动育人等形式培养学生“积攒生活技巧、积累生活经验、积淀生活智

慧”。手工创意类社团近三年完成手工制品7563件,参与全国“文明风采”大赛,获奖成果实现连年递增,市级获奖率为100%,12件作品获评省级优秀作品。书法社带领同学们传播中华文化,在周边社区用湖笔书写对联,用技能劳动育人,攒技巧、累经验、攒智慧。手作社和扎染社用巧手改造旧物、用工艺成就梦想,积攒生活技巧、积累生活经验。越剧社将传统戏剧艺术送入百姓家,传承文化,作品《朝奉吃菜》荣获浙江省中小学生艺术节一等奖。心理社护航青春期身心健康,帮助学生增强自我调节能力,提高问题解决能力。清明节前,为缅怀革命先烈传承优秀传统美德,对学生进行生动的爱国主义教育,组织社团学生在湖州市烈士陵园举办清明祭英烈主题实践教育活动。

社团以五育并举为根本宗旨,鼓励学生个性化发展,培养学生具有“三创”(创新精神、创优意识、创业能力)品质,在“三创”活动的探索与思考中,积极为中职生搭建“三创”平台。手作社依托我校姚律名师工作室,用情怀书写摆摊美学,将传统文化与现代工艺相结合,坚持创新工艺、创优品质、创造业绩,在疫情后复工复产的国家战略阶段,带上同学们亲手缝制的手工作品赴南太湖市集进行社会实践,手工作品荣获全国容易杯布包设计比赛优秀奖。扎染社创新形式,把染制而成的连衣裙、帆布包送给市民宣传“低碳环保”理念,《朴染studio创业计划书》荣获湖州市一等奖。汉字艺术社在“湖创商城”网购平台上架“木棉文创”,出售工艺礼品(羊毛毡装饰画、钥匙扣摆件、工笔扇面装饰),为在校师生提供版画、篆刻、手作等体验服务。

表1 社团成果

社团成果 类型	近三年		
	2019	2020	2021
国家级奖项	0	2	3
省级奖项	2	18	19
市级奖项	9	12	13

五、体会与思考

(一) 创新举措,与时俱进

为落实立德树人根本任务,坚持全员、全过程、全方位育人理念,在课堂教学之余,充分发挥社团组织的积极性、创造性,将校园文化建设与学生个性发展相结合、将学校育人目标同社会需求相结合、将社团活动内容与地方特色相结合;通过全方位、多角度推进社团管理机制改革,切实加强社团师资投入、拓宽社团活动平台、丰富活动形式,以保障学生在课余生活中拓宽知识层面、提高技能水平、促进全面发展,进而形成了有计划、有目标、有措施、有落实的长效社团活动机制。

(二) 育人为本,增值赋能

社团依托青少年心理发展理论、马斯洛需求层次理论,通过策划各类活动进行文化育人、劳动育人、技能育人,组织学生积极参与各类赛事开阔视野,在实践中增值赋能,提高学生自主学习能力、自主管理能力和自主实践能力;通过多层次社团课程、活动、实践安排,培养学生掌握多种生活技巧,积累生活经验,沉淀生活智慧。在提高社团学生综合能力的同时,激发学生的创新精神、培养创优意识、提高创业能力,适应党和国家对综合素质较硬、专业能力较强的社会主义高素质技能人才的需求。

参考文献

- [1] 习近平在职业教育工作会议上的讲话[N].人民日报,2014(1).
- [2] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)[EB/OL]. (2010-07-29)[2021-12-20].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [3] 中国共产党第十九次全国代表大会精神[N].人民日报,2017(5).

- [4] 教育部.关于加强和改进新时代中等职业学校德育工作的意见[S].2020.
- [5] 吕忠冉.社团建设小组工作在中职学校社团建设中的应用研究:以深圳市DY职业高中为例[D].郑州:郑州大学,2018.

责任编辑 华夏

论毛泽东党内政治文化观及时代价值

蔺宏涛¹, 刘航²

(1.湖南科技大学 马克思主义学院,湖南 湘潭 411201;2.郑州大学 马克思主义学院,河南 郑州 450001)

摘要: 毛泽东党内政治文化观是党的先进文化的集中体现,研究和总结蕴含其中的中国共产党人精神内核,挖掘和阐发其中鲜明的时代价值,对于新时代党内政治文化建设具有重要的借鉴意义。

关键词: 毛泽东; 党内政治文化观; 内涵; 时代价值

中图分类号: D231 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0050-06

由先进文化孕育且始终代表先进文化前进方向的中国共产党,具有重视党内政治文化建设的优良传统和政治优势。新民主主义革命时期,以毛泽东为核心的中央领导集体以马克思列宁主义为指导并结合中国革命和党的实际,实施了党的建设伟大工程,同时推动了毛泽东党内政治文化观的形成。新中国成立后,我们党传承党内政治文化的优秀基因,加强思想建设、组织建设和作风建设,大力发扬党的实事求是、群众路线等优良传统,进一步丰富了毛泽东党内政治文化观的内涵。深入学习党的建设史可知,毛泽东党内政治文化观是党的先进文化的集中体现,研究和总结蕴含其中的中国共产党人精神内核,挖掘和阐发其中鲜明的时代价值,对于新时代党内政治文化建设具有重要的借鉴意义。

一、毛泽东党内政治文化观的丰富内涵

党内政治文化尤其是作为其内核的政治价值

和政治伦理,对人产生的是内在约束力,形成的是强大的内生效应。毛泽东在领导中国革命和建设的实践中,高度重视并加强党的自身建设,从而形成了内涵丰富的党内政治文化观。

(一) 牢固树立共产主义理想

共产主义理想是建立在科学基础上的社会理想,是人类最伟大的社会理想。树立共产主义远大理想,是每个革命者和社会主义劳动者高度思想觉悟和高尚品德的集中表现,也是中国共产党对全体党员的基本要求。

立志带领人民将中国推进到共产主义社会。党自成立起,就把追求中华民族和全人类的解放、实现共产主义作为自己的远大理想和奋斗目标,并为之奋斗不息。毛泽东在中共七大报告中郑重宣告:“我们的将来纲领或最高纲领,是要将中国推进到社会主义社会和共产主义社会去的。”^[1]实现共产主义不是空想,是中国共产党人的远大理想。毛泽东坚定地指出,共产主义是不

收稿日期: 2022-08-20

基金项目: 教育部高校思想政治理论课教师研究专项一般项目(项目编号:22JDSZK068);湖南省社会科学基金一般项目(项目编号:17YBA154)

作者简介: 1.蔺宏涛(1979—),女,陕西洛川人,湖南科技大学马克思主义学院讲师,博士,研究方向为马克思主义中国化;2.刘航(1996—),男,河南周口人,郑州大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为社会主义思想史。

可抗御的，中国“将经过资产阶级民主革命阶段达到社会主义与共产主义的阶段”^[2]。

坚信共产主义是最科学的思想体系和社会制度。抗日战争进入相持阶段不到一年，第二次世界大战爆发，英、美、法等国企图牺牲中国求得与日妥协，极力劝说国民党对日媾和。日本也因战线太长而改变了对华政策，对国民党采取了政治诱降为主、军事打击为辅的方针。国民党五届五中全会则确立了“防共、限共、溶共、反共”的方针，并不断掀起反共高潮，同时在思想文化战线上排斥共产党，大肆宣扬“一个主义、一个政党、一个领袖”的观点，散布政治、文化专制的言论。为驳斥资产阶级顽固派的谬论，毛泽东在《新民主主义论》中对共产主义与其他思想体系和社会制度进行对比，然后阐明了共产主义是最科学的思想体系和社会制度。他指出：封建主义和一部分资本主义的思想体系、社会制度已被历史淘汰，成了历史博物馆的东西，其余部分也日薄西山快进博物馆了；但共产主义的思想体系和社会制度已不同以往，它“是自有人类历史以来，最完全最进步最革命最合理的……正以排山倒海之势，雷霆万钧之力，磅礴于全世界，而葆其美妙之青春”^[3]。他还指出了共产主义所显现的强大改造功能，即“中国自有科学的共产主义以来，人们的眼界是提高了，中国革命也改变了面目。中国的民主革命，没有共产主义去指导是决不能成功的，更不必说革命的后一阶段了”^[3]。社会主义改造的基本完成使社会主义制度在我国确立，对马克思主义中国化问题的准确认知和把握，使共产主义踏上了中国新道路，但他清醒地预判到这条道路的曲折性和复杂性，指出“理想境界的实现还要靠我们的辛勤劳动”^[4]。

（二）坚定植根人民的政治立场

何谓人民立场？毛泽东直言：“从四万万五千万人民的利益出发……讨论其他任何别的问题，就是这个出发点，或者叫做立场。”^[5]这一耳熟能详的概括是我们党关于人民立场的精辟论

证，说明谋取全党和全国人民的利益，就是共产党人全部工作的出发点和归宿，也是共产党人永不动摇的“核心立场”。

站在无产阶级的和人民大众的立场。中国共产党是领导劳苦大众进行革命斗争的领导者，也是保护人民群众的革命队伍。在井冈山革命时期，毛泽东就强调：“我们任何时候首先要想到人民，我们宁可自己吃苦菜，也要把粮食分给群众，宁可自己盖稻草，也要把衣被分给人民。”^[6]在抗日战争中，他强调共产党员应该坚持自己的立场，始终不变地向着战胜日寇建立新中国的方向走去，“谁要违背了这种立场、这个方向，谁就丧失了共产党员的资格”^[2]。在社会主义建设中，共产党员仍然要保持与人民同呼吸共命运的立场，必须“站在人民群众这一边，绝不能站到人民敌人那一边去”^[7]。在具体工作上，他特别强调不要用对待敌人的态度来对待同志、对待人民，如“对政府与人民中的缺点，即使怎样的严重，亦应该善意的提议，而不能恶意的报复与攻击”^[10]。

领导干部要打掉官风。社会主义制度确立后，党内有些干部以革命功臣自居，在工作岗位上逐渐脱离群众，渐生官僚之气。官气对于中国共产党而言，是对人民群众摆架子、摆资格，不能平等待人，是一种低级趣味，不是高尚的共产主义精神。毛泽东认为，这是一种很恶劣的现象，靠做大官、靠资格吃饭，妨碍了创造性的发挥。因此，尽管人们的工作、职务有所差别，但是任何人在人民中间都要以普通劳动者的姿态出现，“一定要打掉官风”^[4]，不许摆架子。与官僚身份这种低级趣味截然相反，以普通劳动者的姿态出现，建立社会主义新型领导与被领导的关系，则是一种高级趣味和对高尚的共产主义精神的诠释。其一，党员干部要靠解决问题正确吃饭。其二，党的干部特别是领导干部要以普通劳动者的姿态出现，“必须使人感到人们互相间的关系确实是平等的，使人感到你的心是

交给他的”^[4]。

（三）强调遵守纪律的政治意识

纪律问题是党的基本实践问题，是党组织发挥职能所不可或缺的前提条件。靠铁的纪律组织起来的党必须坚持用党的纪律统一全党意志，统一全党行动。各级党组织和全体党员必须遵守党的纪律，绝不容忍违反、破坏纪律的行为。

党的纪律是执行党的路线、增强党的战斗力的重要保证。1938年10月，在抗日战争即将由战略防御转入战略相持阶段的重要时刻，党在延安举行了扩大的六届六中全会。毛泽东在《论新阶段》的政治报告中，从党的斗争历史的角度总结了党内纪律的重要性，他指出：“十七年来，尤其是五中全会以来的党的斗争经验，证明了有在党内、八路军与新四军内继续坚持铁的纪律的必要。纪律是执行路线的保证，没有纪律，党就无法率领群众与军队进行胜利的斗争。”^[2]

党内最重要的纪律是“四个服从”。鉴于张国焘严重破坏纪律的行为，毛泽东在六届六中全会上提出了党的纪律要求：个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央。“四个服从”与党的团结统一紧密相关，“谁破坏了这些纪律，谁就破坏了党的统一”^[3]。之后，党的七大把这一纪律作为民主集中制的基本要求写入党章。1953年8月12日，在全国财经工作会议上的讲话中，他继续强调贯彻这一纪律，且指明，“全党服从中央”，这虽然是多数服从少数但这个少数代表多数。

健全请示报告制度，加强党的集中统一领导。党的七大以后，鉴于一些中央局和分局的领导同志不懂得请示报告的重要性，而1948年解放战争形势的极大发展又要求迅速克服党内军内的无纪律无政府状态，缩小各地领导机关的自治权对于夺取全国胜利显得十分必要。建立严格的请示报告制度，就是中共中央有目的地采取的重要步骤。1月7日，毛泽东为中共中央起草了《关于建立报告制度》的指示，即著名的“子虞

电”，论述了建立这项制度的重要性和执行制度的具体要求。指示指出，“一些（不是一切）中央局和分局的同志，不认识事先或事后向中央作报告并请求指示的必要和重要性，或仅仅作了一些技术性的报告和请示，以致中央不明瞭或者不充分明了他们重要的（不是次要的或技术性的）活动和政策的内容，因而发生了某些不可挽救的或难以挽救的、或能够挽救但已受了损失的事情”^[9]，而做到事前请示、事后报告的中央局或分局则使这样的损失得以避免或减少。指示要求，各地党政军一把手每两个月向中央和中央主席作一次综合报告，内容侧重于政策性，主要汇报该地各项活动动态、各类问题、倾向及解决办法。之后中央在下发的通知、电报中又多次抓报告制度的落实，促使请示报告制度在各项工作中真正发挥作用并更加健全和巩固。

（四）积极培育毫不利己、专门利人的政治情操

毫不利己、专门利人是共产主义道德原则的集中体现，是党全心全意为人民服务的精神升华和共产党人所应坚守的政治情操。它表明党员在处理与周围群众关系时，应切实贯彻集体主义原则，不计较个人利益，不考虑个人得失，为集体和人民利益贡献一切。

以革命、工作和他人为第一需要。无论是党的事业，还是人民的事业，都不是某个人或少数人所能实现的，要靠千百万的党员忠诚奉献不断铸就。徐特立是无产阶级革命家、教育家，是毛泽东和田汉等著名人士的老师。1937年在延安，当徐特立60岁生日时，毛泽东写了一封热情洋溢的祝贺信，高度赞扬他以革命、工作和他人为第一需要的政治情操，而且“总是拣难事做，从来也不躲避责任”^[10]。毛泽东表示所有这些方面他都是佩服的，不仅自己愿意继续地学习，也愿意全党同志向他学习。他对老师徐特立品行的肯定和赞扬，感情真挚朴素，言浅而意深，以榜样人物为楷模表征了党培育和教育党员的政治导向和

文化风尚。

对工作极端的负责任，对同志、对人民极端的热忱。国际共产主义战士白求恩，不远万里来到中国，为了中国人民的解放事业献出了自己的生命。1939年12月，毛泽东在《纪念白求恩》一文中，高度评价了白求恩毫不利己、专门利人的共产主义精神，并指出了达到这一境界的实践要求是有极端的负责任的工作态度、有极端热忱的对待同志与人民的态度。社会主义和共产主义事业并非坦途，需要共产党员以高度的责任感和热情，披荆斩棘，扫除障碍。作为党的革命领袖，在文章中他向全党发出学习白求恩的号召：“我们大家要学习他毫无自私自利之心的精神。”^[3]

热爱本职工作，对技术精益求精。在社会主义建设中，要迎接各种挑战，渡过重重难关，更需要党员干部以主人翁的态度专事本职工作，以精湛高超的技术为人民服务。毛泽东认为，白求恩以医生为职业，对技术精益求精，是整个八路军医务系统中高水平医术的代表。白求恩精深的技术造诣，“对于一班见异思迁的人，对于一班鄙薄技术工作以为不足道、以为无出路的人，也是一个极好的教训”^[3]。在文艺创作中，他重视艺术创作的质量问题，希望党的文艺工作者树立精品意识，在《在延安文艺座谈会上的讲话》中提出了“政治和艺术”“内容和形式”“革命的政治内容和尽可能完美的艺术形式”统一的要求，反对没有艺术力量的所谓“标语口号”式的倾向。

二、毛泽东党内政治文化观的时代价值

毛泽东党内政治文化观是在中国革命和社会主义建设中形成的重要思想，它反映了党的政治文化，弘扬了共产党人价值观，规范了党内政治生活，加强了党的建设。从时间维度看，这一重要思想虽然是上世纪党的建设的产物，但揭示了共产党人所应坚守的精神内核，彰显了共产党人积淀的独有政治文化，体现了共产党人对自身政

治实践的文化思考与价值导向，在新时代仍具有重要的时代价值。

（一）坚定理想信念，走中国特色社会主义道路

共产主义理想，就是无产阶级及其政党实现共产主义奋斗目标的强大精神武器。共产主义理想不是从主观愿望或从抽象人性出发提出的空想，而是建立在马克思主义唯物史观和剩余价值学说基础之上，遵循人类社会发展客观规律而提出的科学预见。历史和实践证明，实现这一理想，不仅具有历史的、客观的必然性，而且也具有发展的阶段性，需要共产党人接力奋斗。

实现共产主义远大理想是历史赋予的任务。在我国，李大钊等共产主义先驱们，自成立“共产主义小组”起，就矢志不渝地为实现共产主义而斗争；历次党代表大会制定的党章，都把实现共产主义的最终目的写进“党纲”中；每一个先进分子入党时，无不宣誓为实现共产主义奋斗终生。革命前辈以坚定信念和伟大的自我牺牲精神，推翻了压在中国人民头上的“三座大山”，取得了新民主主义革命的胜利，完成了消灭剥削制度和剥削阶级的社会主义改造，组织了大规模的社会主义建设，开启了崭新的改革开放时代。质言之，中国革命和建设的每一步胜利，都是党和一切先进分子在共产主义崇高理想的指引下取得的。当前，我国已进入了全面建设社会主义现代化国家的新征程，这也是特定历史条件下的共产主义运动。在新时代要建成社会主义现代化强国，同样必须在共产主义理想的光辉照耀下进行，始终用共产主义理想指导党的行动并激发党员干部的热情。

为了坚持马克思主义信仰、坚守共产主义理想，革命先辈们前仆后继、英勇斗争，谱写了一曲曲感人至深的英雄赞歌。而先辈们为了实现共产主义不懈奋斗的精神，也成为激励后来的中国共产党人创造伟大成就的重要精神动力。从历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑看，我国走中国特色

社会主义道路，推进中国特色社会主义伟大事业，已然是我们党对共产主义崇高追求的必然要求。因此，“牢固树立共产主义理想”的党内政治文化观指明了我们要“举什么旗、走什么路”，昭示了我们党高举马克思主义旗帜、坚定不移推进中国特色社会主义伟大事业的信心和决心。

（二）站稳人民立场，推进中华民族伟大复兴

植根人民的政治立场，就是要把人民群众定位于社会发展的价值主体，坚持心系大众、情牵百姓，始终为群众谋幸福、添福祉。植根人民的政治立场，就是要创造性地运用“人民是历史的创造者”“实践是人能动地改造物质世界的对象性活动”的历史唯物主义观点，深刻回答社会主义国家如何发展的问题，体现群众史观的基本要求。

充分相信人民、紧紧依靠人民，是我们党开拓和推进党和国家事业的重要历史经验和政治优势。毛泽东教育全党要理解人民是历史推动者的道理，“只要我们依靠人民，坚决地相信人民群众的创造力是无穷无尽的，因而信任人民，和人民打成一片，那就任何困难也能克服，任何敌人也不能压倒我们，而只会被我们所压倒”^[11]。回顾党的百年奋斗史和新中国发展史可知，压迫剥削中国人民的“三座大山”是靠人民推翻的，战争废墟基础上的国民经济是依靠人民恢复的，社会主义工业化以及农业、手工业和资本主义工商业的“三大改造”是靠人民完成的，社会主义工业体系是靠人民建立的，中国特色社会主义道路是靠人民开辟的。概言之，紧紧依靠人民，是我们党能够走到现在、创造稳定和发展奇迹的制胜法宝。

实现中华民族伟大复兴，是一项长期而艰巨的历史任务，需要一代又一代中国人共同为之努力。习近平总书记指出：“我们这一代共产党人一定要承前启后、继往开来，把我们的党建设好，团结全体中华儿女把我们国家建设好，把我

们民族发展好，继续朝着中华民族伟大复兴的目标奋勇前进。”^[12]因此，“植根人民的政治立场”实质明确了我们党“为谁发展，靠谁发展”，表明了党把人民视为执政兴国的最大底气，坚持走群众路线，把党的正确主张变为群众的自觉行动，让14亿人民成为中华民族伟大复兴中国梦的筑梦者和追梦人。

（三）增强纪律意识，筑牢为民执政的纪律堤坝

遵守纪律的政治意识，指的是党的下级组织严格执行中央或上级党委的政策和策略的自觉性。通过纪律教育，党要让党员干部强化“法律面前人人平等、制度面前没有特权、制度约束没有例外”的意识，化外在压力为内在动力，自觉遵守、执行党的规矩和制度。

严明的纪律，是马克思主义政党的本质特征。1859年，马克思曾严肃指出：“必须绝对保持党的纪律，否则将一事无成。”^[13]我们党是靠革命理想和铁的纪律组织起来的马克思主义政党。毛泽东在革命战争时期就强调：“加强纪律性，革命无不胜。”^[14]这一认识揭示了我们党之所以能够不断发展壮大，并且能领导中国革命、建设和改革事业不断取得胜利的重要因素。换言之，我们党之所以能够实现自己的政治纲领、政治路线和政治目标，其根本保证就是我们党在为实现共产主义的奋斗中把自己打造成了由铁的纪律组织起来的政党。在社会主义革命和建设时期，以毛泽东为代表的党的中央领导集体把党的纪律建设摆在了极为重要的位置，为防止和清除贪污腐化现象，注重和强调思想道德、典型示范、反面案例等对领导干部潜移默化的影响作用，从而使党迅速扫除旧社会痼疾，在保持党和国家机关清正廉洁方面取得了显著成就。

今天，我们党已发展成为9670多万党员组成的大党，大党在大国执政，若铁的纪律缺失，必将破坏党的团结统一，弱化党的凝聚力和战斗力，进而削弱党的领导能力和执政能力。我党作

为执政党，必须牢记打铁必须自身硬的道理，不断从加强纪律建设的历史中汲取经验，以严明的纪律管党治党，筑牢为民执政的纪律堤坝。因此，“遵守纪律的政治意识”说明了我们党“为何守则，如何守则”，宣示了我们党始终重视、维护和巩固党内团结统一，确保党始终是中国特色社会主义事业的坚强领导核心的坚定信念。

（四）陶冶政治情操，保持纯洁无我的奋斗姿态

培育毫不利己、专门利人的政治情操，指的是党的先驱们在追求理想信念、践行初心使命过程中呈现出来的纯粹精神状态。无产阶级政党作为最先进的政党组织，坚持人民至上，始终与人民在一起。毫不利己、专门利人的政治情操是共产党人的基本精神底色，是共产主义事业的价值取向所在。

一切从人民的利益出发、全心全意为人民服务，是中国革命传统道德的价值指向。党从诞生之日起，就把为人民服务作为根本宗旨，表明除

了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己的特殊利益。毫不利己、专门利人的政治情操是党的根本宗旨的反映，它体现了党的性质和前进方向，是共产党人在艰难困苦的条件下英勇奋斗、敢于胜利的精神支柱，是共产党人坚定的价值取向。革命先烈为追求真理而宁死不屈、视死如归的大无畏精神，一心想着人民、造福大众的毫不利己、专门利人的精神，动员了千百万革命者不惧险阻投身于革命事业，筑起保护人民群众的铜墙铁壁。

在社会主义建设时期，一批批党员干部在各自的工作岗位上大公无私、默默奉献，在面临危险的情况下他们挺身而出、逆行出征，全力投入斗争第一线。因此，“毫不利己、专门利人的政治情操”明确了我们党“为何自我净化，如何自我净化”，表明了我们党要始终严格要求自己，不断改造主观世界，加强党性修养、加强品格陶冶，始终保持纯洁无我的奋斗姿态。

参考文献

- [1] 毛泽东选集：第3卷[M].北京：人民出版社，1991：1059.
- [2] 中共中央文献研究室，中央档案馆. 建党以来重要文献选编：第15册[M].北京：中央文献出版社，2011：626,631,645.
- [3] 毛泽东选集：第2卷[M].北京：人民出版社，1991：686,686,528,660,660.
- [4] 毛泽东文集：第7卷[M].北京：人民出版社，1999：226,355,354-355.
- [5] 毛泽东文集：第3卷[M].北京：人民出版社，1996：253.
- [6] 中共鄱县县委纪念井冈山革命根据地创建六十周年筹备领导小组办公室. 湘山风云 1927-1987 纪念专辑[M].1987：188.
- [7] 本书编委会. 中华人民共和国国史全鉴：第3卷[M].北京：团结出版社，1996：2936.
- [8] 毛泽东军事文集：第2卷[M].北京：军事科学出版社，1993：686.
- [9] 毛泽东选集：第4卷[M].北京：人民出版社，1991：1265.
- [10] 毛泽东文集：第1卷[M].北京：人民出版社，1993：477-478.
- [11] 毛泽东著作选读：下[M].北京：人民出版社，1986：592.
- [12] 习近平. 论中国共产党历史[M].北京：中央文献出版社，2021：2.
- [13] 马克思恩格斯全集：第29卷[M].北京：人民出版社，1974：413.
- [14] 毛泽东文集：第5卷[M].北京：人民出版社，1996：194.

责任编辑 夏继先

俄罗斯医疗卫生体系建设论析

李贤书¹, 宁石磊^{2,3}

(1.清华大学 医院管理研究院, 广东 深圳 518055; 2.莫斯科国立大学, 莫斯科 列宁山 119991;
3.深圳北理莫斯科大学, 广东 深圳 518172)

摘要: 俄罗斯的医疗卫生体系通过不断改革, 现已实行全民医疗保险的筹资方式, 其有限免费医疗、强制转诊和医药分开等制度设计方面在世界范围内具有显著特色。通过基于可及、安全、可支付的铁三角原则对俄罗斯医疗卫生体系的分析, 可以看到其医疗体系在控制过度医疗与基层机构充分赋能方面的成功之处, 以及在缺乏内部激励等方面的失效之处。

关键词: 卫生体系; 强制性医疗保险; 俄罗斯社会

中图分类号: F13/17 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)10-0056-04

俄罗斯的全民免费医疗制度来自苏联时期, 苏联解体后作为其体现民众福祉的优秀制度文化遗产被保留下来。由于维持免费医疗的财政不堪重负, 俄罗斯政府在叶利钦时代开始改革, 于普京时代重塑, 形成目前实质为“由全民强制性医疗保险为主要筹资方式、补充国家财政税收支持”的有限医疗服务保障体系。与我国社会医疗保险设置起付线和报销比例不同的是, 俄罗斯强制性医疗保险在最高标准目录范围内民众无需支付费用。医疗体制优劣的评价聚焦在医疗领域有限的成本和投入下能否获取最大程度的社会效益, 由于医疗存在的经济外部性, 完全依靠医疗市场的竞争无法实现民众幸福感的整体提升和最优配置, 市场失灵状态无法实现公共管理领域的帕累托最优。据有关学者研究, 医疗保险制度对

于患者医疗需求量的增长影响无足轻重, 只有强制所有人参保的全民医疗保险制度才具备实现效率的能力^{[1][8]}。俄罗斯的医疗体系符合这样的制度描述。

一、医疗卫生体系的“铁三角”论析

考察成本与效率的指标并非全看量化的数字, 还要看如何定义医疗改革的目标和方向以及要实现的价值。1978年, 世界卫生组织在阿拉木图会议上提出了“人人享有合理的基本医疗服务”主张, 确立了“可及、安全、可支付”的医疗卫生体制评价原则, 也被称为“铁三角原则”, 并成为国家医疗卫生体系思考框架的基本方法论^[2]。

(一) 体系: 可及性与就医条件。俄罗斯实

收稿日期: 2022-04-25

作者简介: 1.李贤书(1995—), 男, 黑龙江延寿人, 清华大学医院管理研究院硕士研究生, 研究方向为医院管理; 2、3.宁石磊(1991—), 男, 黑龙江虎林人, 莫斯科国立大学语文学博士研究生, 研究方向为俄罗斯学。

行分级诊疗,强制转诊,基层预约诊疗。全民强制性医疗保险理论上能使人民病有所医,并通过强制转诊以强化医疗秩序,避免全民免费医疗过程中的无序就医和集中到大医院看病的挤兑现象。在公立医疗机构,医疗首诊必须通过社区全科门诊预约,若遇重大疾病,再由基层转至专科医院。由表1的俄罗斯2016年—2020年医疗卫生服务情况表可以看到,大医院数量为5000多家,而社区门诊数量达到2万多家,由此可见,俄罗斯基层医疗实现了“全专融合”,分级诊疗

也得以落实。近五年来,普京的医疗改革注重减少大型综合医院,而加大基层社区医院数量和医生数量,因此医疗基础指标比较优越。基于横向的国家间比较来看:俄罗斯的每万人医院和门诊数量、病床数、医生数量等衡量可及性的关键指标,相对优于美国、英国、日本等国家^[3];俄罗斯的医生数量/每万人逐年上涨,2020年达50.4,是同年中国的近2倍;俄罗斯的医护比也达到了1:1.7。可见,俄罗斯的卫生体系建设要素配置和结构优化,均处于较高水平。

表1 俄罗斯2016年—2020年医疗卫生服务情况表

年份	医院数 (千)	门诊诊所 数量(千)	医院病床数量		医生数量		辅助医务人员(护士及 检验检查等)数量	
			总数量 (万)	病床数 /每万人	总人数 (万)	医生数量 /每万人	总人数 (万)	医务数量 /每万人
2016	5.4	19.1	119.7	81.6	68.1	46.4	153.8	104.8
2017	5.3	20.2	118.3	80.5	69.7	47.5	152.5	103.8
2018	5.3	20.2	117.3	79.9	70.4	47.9	149.1	101.6
2019	5.1	21.2	117.4	80.0	71.5	48.7	149.1	101.6
2020	5.1	22.9	118.9	81.3	73.7	50.4	149.1	102.0

资料来源:俄罗斯联邦统计局<https://rosstat.gov.ru/folder/13721>

(二)投入:可支付性与医疗成本。取代统一社会税、较低卫生投入,是俄罗斯目前医疗卫生体系的另一特点。在2010年普京医疗改革以前,俄罗斯全民免费医疗的强制性医疗保险基金的资金,主要出自联邦预算,由统一社会税收取,联邦税务局统一分配征缴;2010年后,统一社会税被取消,医保脱离国家预算,而且,2010年11月29日第N326-Φ 3号联邦法律的颁布,也使得俄罗斯的全民免费医疗的筹资方式由国家财政税收支持转变为全民医疗保险。在资金费率方面,统一社会税时期的预算为3.1%;而2010年以后,企业为员工上缴5.1%^[3]。在支付方面,强制性医疗保险以医疗机构为参保人提供的人均筹资率为基础,按单位医疗服务量等成本要素计算医疗费用,同时合并其他活动的医疗资金需求标准,来对医疗机构的运营资金进行划拨^[4]。经济

合作与发展组织(OECD)数据显示,2014年以来,俄罗斯卫生费用支出占GDP的比重,始终保持在5.3%至5.4%之间,与中国相当但低于除土耳其以外的36个OECD成员国,由此可见俄罗斯的卫生投入在世界范围内都处于较低水平。

(三)产出:预期寿命与患者满意度。俄罗斯的预期寿命相对较低,但增长较快。新冠肺炎疫情发生前的2019年,俄罗斯的平均预期寿命超过73岁,比OECD所有国家都低,但是纵向比较,近20年俄罗斯的预期寿命增长了8岁,显著高于同期其他国家,由此也可以看到普京医疗改革政策取得了一定效果。

俄罗斯患者对医疗机构的满意度不高。俄罗斯的医院实行强制转诊,民众须到社区全科医院就诊,不能自由选择医疗机构,否则便需进行自费治疗或到私立医院治疗。新冠肺炎疫情发生以

前,联邦统计局2019年“患者对医疗机构的满意度”的全国调查显示:患者对公立医疗机构满意的比例为72.2%,对私立医疗机构的满意度则达到90.0%,甚至对公立医疗机构明确不满意的比重达到了24.4%^[5]。此外,俄罗斯的社区医院需要预约,患者就医需要较长的等待时间。从医院数量和医护人数看医疗资源并不短缺,但是等待时长却让患者十分不满。较长的等待时间延误了病情,影响了医疗质量,民众对等待时间和等待前置条件的不满意程度较高。越是临近病情的晚期治疗,医疗费用越是高昂,医疗效率越是低下^{[1]94},较长的等待时间让免费医疗导致的就医需求上升,而且免费医疗带来的医疗人员行政化管理模式也对就医需求上升存在影响。

俄罗斯实行医药分开制度,门诊患者需要到药店购药,缓解了以药养医现象,但增加了民众自付比例。由于医保有限目录以及较低的运营效率,俄罗斯民众对公立医院水平不甚满意,2019年全国性的“患者对医疗机构具体项目的明确不满意”调查显示,专科医生和药品设备两个方面均居前列,分别是59.5%和48.5%^[5]。此外,俄罗斯也放开了民营医院执业限制。民营医院吸收高水平医师,加强装修与服务,提高治疗水平。民营医院的费用也较高。对于成本效用来讲,公私并行两条线且逐渐势均力敌的过程将促进劣势的一方提升自身能力建设,但也拉大了患者对它的不满意程度。

二、从效用损失的视角看应吸取的教训和启示

(一) 医院体系内部缺乏激励性所导致的效用损失。俄罗斯的医院数量和结构体系符合分级诊疗的布局需要,民众拥有的医生和辅助医务人员数量也体现了俄罗斯联邦宪法第41条规定的“确保公民获得免费医疗的宪法权利”,但是,俄罗斯的就医排队等待时间及就诊率等指标的不佳,也反映出其管理和服务水平较低、

卫生效率产出不高。除了由免费医疗所导致的就诊量提高的原因外,医院管理内部缺乏物质激励性和医生的公共角色,也是效率较低的重要因素。患者在医院寻求医疗服务不需要付费,医生成了行政管理框架下的工具人;医保资金拨付给医院的资金运营费用,在医生薪资考核方面的激励性也较低;行政性质的医疗机构配合疾病诊断分组(KCT)的支付方式,使得价格要素在医保资金拨付的逻辑体系下的推动作用也十分有限。而且,当医生工作变成公共行为时,其必然导致服务意识的降低,影响医院的微观经营效率,进而导致社会整体的宏观效用丢失。此外,医生在看诊量方面得到的物质补偿性不足,这也容易导致医疗行为在公益体系框架外滋生腐败,进而导致双重效用损失。

(二) 药品市场游离在医院体系之外而缺乏联系与控制,患者自付比例上升带来效用损失。俄罗斯的药品市场与医院分离,患者根据医生所开处方到药店购买药物,这缓解了以药养医现象。俄罗斯人均GDP在2008年超过1万美元,人均可支配收入富余,在收入水平相当的情况下,门诊用药是小数目,医保把花费在这部分的资源分配给医疗费用更昂贵的项目和群体,对于医疗整体效用的提升是有积极作用的。但俄罗斯国内药厂少,其药品多来自进口,名目繁多、价格昂贵,因此药品支付费用并不低^[6]。同时,国内药品市场合理有效竞争的局面尚未形成,药品价格利润空间提高了能够承受价格的收入群体的界线,因此,收入较低的患者将可能会选择不买药或在疾病晚期才买药,这将导致他们加重病情、降低治疗的有效性,也成为俄罗斯当前医疗效用的另一个损失点。

(三) 医疗机构民营化造成的效用损失。俄罗斯在施行全民免费医疗制度的同时,也开放了民营医疗机构的执业许可和商业医疗保险的经营。因此,无法等待过长时间或者直接选择民营医院的患者,就付出了另一份诊疗费却没

有享受医疗保险的风险分担,这份诊疗费包含了原本企业缴纳的5.1%的强制性医疗保险,那么这5.1%就成了效用损失之一。此外,民营医院的诊疗费用包含了民营医院的宣传费、装修费等经营成本,这些超过必要医疗费用的部分也会转化为就医的效用损失之一。普京曾承诺2018年前提高俄罗斯医务人员的薪酬待遇,其所作的2018年国情咨文表示,未来的卫生投入将提高一倍,同时向世界标准比肩,向民众提供高质量的医疗服务。但是,公立医院的医护薪酬仍然有很大的提高空间,而民营医院工资却具有可观的竞争力,民营医院“虹吸”公立医院的专家医生和护士,肯定影响到公立医院的医师团队水平,原本应享受公立医疗治疗效果的患者却没有接受到高水平的治疗,这是另一部分的效用损失。

三、从控制医疗费和基层赋能的视角得到的经验和启示

(一) 强制转诊配套全民免费医疗实现分级诊疗。全民免费医疗制度理论上会导致以下情形:原本可不必到医院诊疗的病人,现在由于风险共担费用降低而选择就诊;参保人集体到拥有更为优质医疗资源的机构接受诊疗,因此造成医疗挤兑。不过,俄罗斯的强制转诊制度避免了这种现象出现的可能,提供了具有一定借鉴意义的制度举措,为我国解决过度医疗和分级诊疗难题提供可资借鉴的示范,即实施先由全科社区诊所诊疗再转诊至大医院治疗的模式,能够缓解医疗资源过度集中的问题,以及使“小病到社区,大病到

专科”的路径得以实现。即是如此,仍然不可忽视对基层医疗机构的管理模式的创新与激励,合理设计社区门诊的布局 and 分布、优化转诊机制,因为只有在底层设施配套后,才能避免医疗资源拥挤现象的发生,从而提升卫生服务的运行效率,增大整体医疗效用的产出,实现资源的合理配置。

(二) 医药分开避免以药养医。俄罗斯将药品市场与医疗行业分开,避免了以药养医现象的出现,隔绝了医药厂商同医生不正当合作的空间,避免了医药代表的产业化现象。这一环节的营销费用无需考虑计入医药成本和价格,可以有效减少就医者在医疗行业的无效损失。对于全民免费医疗而言,在医疗机构内部的薪酬结构没有得到合理有效激励的情况下,如果放开医院药品经营的许可,诱导需求将导致过度用药,容易对患者安全与财产造成不良后果。

(三) 基层医疗机构充分赋能。2019年俄罗斯的社区医院达到2.12万家,基层医疗机构的功能得以充分调动,预防和治疗基础疾病的作用也能够充分发挥,患者就医阵地的前移也让社区医院在卫生体系内的哨所作用充分显现。此外,在国外新冠肺炎疫情常态化的阶段,控制传播源的策略已然失效,控制新冠肺炎患者死亡率变成首要目标,因此,俄罗斯基层医疗机构功能的充分发挥有助于新冠肺炎轻症患者的诊断和治疗。总之,只有构建起以基层医疗机构为重点、以工作分工为优势、以机构诊疗整合为效率、以科学规划与执行为体系的优质高效的公共卫生体系,才能实现现代医疗卫生体系的建设愿景^[7]。

参考文献

- [1] 俞炳匡.医疗改革的经济学[M].北京:中信出版社,2008.
- [2] 杨燕绥.深化医改三大问[N].第一财经日报,2017-03-22(A11).
- [3] 童伟,宁小花.俄罗斯免费医疗:发展历程、效果分析、困境及未来发展方向[J].俄罗斯东欧中亚研究,2020(1):65-92,156-157.
- [4] Приказ Минздрава России. от 28.02.2019 N 108н "Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования"[EB/OL].(2021-03-26)[2022-01-04]. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_324740.

- [5] Федеральные статистические наблюдения по социально - демографическим проблемам[DB/OL].(2021-04-29)[2022-01-04].https://rosstat.gov.ru/itog_inspect.
- [6] Joshua Slatko,姚立新.俄罗斯七八成药品需进口[N].医药经济报,2010-02-10(9).
- [7] 杨燕绥,妥宏武.疫情防控重在基层[EB/OL].(2020-02-04)[2022-01-04][http://www.wihmtsinghuaeducn/viewphp?id=450\[1](http://www.wihmtsinghuaeducn/viewphp?id=450[1)

责任编辑 董颖

我国古代编制工作浅谈

李 航

编制最早用于指代政府人员的定员出现在清末。更远的古代虽然并没有明确机构编制工作的概念，但却有相应的官制来对应现代意义上的编制工作。有学者将“官制”定义为“关于国家机关的建制、执掌，官吏的设置及其考选、管理的制度”。官制是否健全，能否及时变动以顺应时代发展潮流，直接影响着国家政权是否稳定以及行政效率的高低，因而从古至今，备受关注。

据《左传·昭公十七年》记载，早在三皇五帝时期就已开始设官分职，出现了司徒、司马、司空、司寇等官职。虽然此类记载多不具有可靠性，但是随着国家的逐渐形成，必然会出现相应的机构和人员来掌握这项公权力，这应该是无异议的。其后，国家职能不断健全，官职的种类、官员数量都不断增加，记载研究官制的演变成为一门重要的学问。正史中的《职官志》《百官志》，以及专门政书类的《会要》《会典》等书籍的出现和不断续编，证明了这一点。从中我们可以一窥古代机构编制工作的主要特点。

一、实行定额管理

秦汉开创的大一统局面，对古代的政治、文化产生了深刻影响，推动了政治制度的不断发展和政治学说的日益成熟。在人员编制方面，为加强中央集权，强化对地方的管理，控制政府的财政支出，按照职责重要性、级别等要素核定职位的员额成为历史必然。《史记·汲郑列传》集解如淳曰：“律，太守、都尉、诸侯内史、史各一人，卒史、书佐各十人。”这是较早对人员数额做出的明确规定。及至唐代，唐太宗曾

要求做到“量定庶官员位”（《贞观政要》）。官方政书《唐六典》记载“凡天下官吏各有常员”，重申了定额管理这一原则，此种情况一直延续到明清，成为历代的不变准则。

在定额管理的原则下，又根据地方不同情况，特别是人口情况，灵活确定地方的官员职数、级别。《唐六典》中以四万户、两万户为标准，将州分为上、中、下三等；在官员设置上，三种等级的州主官均为刺史，但是级别不一致，同一职务的官员数量也不一致。上州“刺史一人、从三品，录事二人、从九品上”，中州“刺史一人、正四品上，录事一人、从九品下”，下州“刺史一人、正四品下，录事一人、从九品下”。

对于违反规定、超职数设置官员，历代都有较为严格的处罚规定。《唐律疏议·职制》明确规定：“诸官有员数，而署置过限及不应置而置（谓非奏授者），一人杖一百，三人加一等，十人徙二年。”且另外规定，“后人知而听者，减前人署置一等；规求者，为从坐”。意思是后任官员如果听之任之，也要被追究责任，到了清朝，《大清律例》明确规定“凡内外各衙门官有额定员数，而多添设者当该官吏（指典选者）一人杖一百，每三人加一等，罪止杖一百徙三年”。

定额管理既防止了设置官员的随意性，减少了冗官冗员，又最大限度地控制了财政支出，加强了中央集权。

二、编制资源向管理经济的部门倾斜

经济是维系统治的重要基础，备受历代统治者重视，反映在承担管理经济职能的部门和人员上，一是经济类部门在部门总数中比例高。

隋唐时期，吏、户、礼、兵、刑、工六部中户部、礼部、工部具有掌管租赋仓廩、平准物价、山泽场冶、漕运等与经济管理有关的职能，九寺五监中光禄寺、太仆寺、司农寺、太府寺、少府监、都水监等四寺二监亦有相关职能。明朝以后，户部的内设司由之前的4个增加至13个，加上工部的4个司，经济类部门在国家行政机构中的比重越来越大。二是经济类部门人员数额比例高。据学者考证，清代六部编制总数1121名，其中户部、工部为501名，占比为44%（引用自张晋藩《论中国古代的职官编制法》）。

三、职能不断变化

职责或者职能是官员所掌握的公共权力的具体体现，是从事政务活动的依据。部门职责和官员职责不断增加、细化且根据不同时代发生变化。

首先，部门间的职能日益明确，业务分工日益明细。商代的中央官员根据不同职能划分为国家政务官、宗教事物官、王家服务官。秦汉时期中央政务管理体制确立三公九卿。三公指丞相、太尉、御史大夫，分别负责协助皇帝处理全国政务、总领全国军事、监察并帮助丞相处理政务；九卿泛指政府各部门的主要官员。三公九卿制的建立将政府在军政、民政、财政和社会治安等方面的权限划分得更加明确，行政体系内部的权责更加清晰。

其次，同一职位在不同时期的职权也在不断变化。以御史和枢密使为例，据《通典·职官》记载“战国时亦有御史，秦赵渑池之会，各命书其事，又淳于髡谓齐王曰‘御史在后’，则皆记事之职也。至秦汉，为纠察之任”，从中我们可以看出御史的主要职责经历了由记录重要活动到监察的转变；唐代宗永泰元年，置枢密使，“其职掌惟承受表奏于内中进呈”（《文献通考·职官考》），类似于皇室秘书，后枢密使逐渐参与军事管理，到了宋代，枢密使“佐天子执兵政”

（《宋史·职官志二》）。

职能的不断变化是统治阶级总结前代经验，适应统治面积的扩大、人口数量的增加、社会经济的发展等新情况主动或被动的应变之策，其实际作用必须放在当时历史条件下进行评价，不能脱离时代评价。以宋代为例，设参知政事、枢密使、三司使，分割宰相的行政权、军权、财权，在地方，派文臣担任知州，并设通判与之相互牵制。这样起到了防止专权的效果，但同时也是冗官冗兵冗费的重要原因之一。

四、考核较为严格

对官员进行考核是检验官员是否履职尽责的重要举措，考核结果则是赏罚升迁的重要依据。汉代对地方官员主要通过上计进行考核，《上计律》规定年终由郡国上计吏携带上计簿到都城上计。考核范围包括户口、赋税、农桑等主要政务。

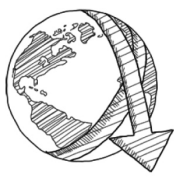
魏晋时期，确定三年进行考核的制度，同时要求对官员的平时表现记录在册，作为考核决定赏罚的依据。唐代在吸取前代考核经验的基础上，不断完善考核制度。在吏部设立考功司、考功郎作为负责考核的机构和官员，明确将四种品德为代表的“四善”、二十七种能力为代表的“二十七最”作为考核标准，先经各部门主管长官进行考核，评定出上、中、下三等九级，并公开宣布成绩，该过程称为司考或初考，然后将考核结果报送吏部进行总考，并按照成绩给予赏罚。

明清时期，对官员的考核按照京官与外官，采取不同方式进行，方法标准日益细化。除定期考核外，另有临时考核，作为考核制度的补充。

需要指出的是，必须认识到以上几点在执行过程中受主客观因素影响，实际效果有所不同。一般而言，在政治清明时代，各项制度能够得到较为有力的执行，其对社会发展起到正向推动作用，反之，则为社会矛盾激化起到推波助澜的作用。

（作者单位：温县县委编办）

责任编辑 华夏



一线传真

新乡市委编办 全方位做好监督检查工作

2022年事业单位重塑性改革、乡镇管理体制机制改革、开发区体制机制改革等启动以来，新乡市委编办充分发挥机构编制监督检查作用，扎实做好事前评估、事中监管、事后问效，为各项改革任务平稳有序见行见效保驾护航。

一、做好事前评估，确保改革推进平稳可控。

一是提前做好改革评估，提前调查分析涉改单位现行管理模式和运行状况，与改革要求对照评估，全面筛查可能出现的改革难题和痛点，为业务科室做好预警提醒。二是提前谋划风险防控，对重点涉改单位可能出现的倾向性、苗头性问题进行预演，提前做好应急预案，确保第一时间采取有效措施消除隐患。

二、做好事中监管，确保方案制定科学规范。

一是做好方案预审，从机构编制法律法规层面针对改革方案、部门“三定”规定内容进行初审，严把部门职责关。二是做好问题提醒，重点对机构整合撤并、领导职数核定、人员划转分流等敏感性问题做好提醒，避免出现落实过程中的推诿扯皮问题。三是做好复审复查，严格按照中央、省明确的机构限额、编制总量、领导职数等要求，对方案内容进行复审复查，确保部门职责划分清晰准确，领导职数和人员编制科学规范。

三、做好事后问效，确保改革决策落地生效。

一是采取实地走访调研，检查政策落实情况。通过实地查看机构挂牌情况，了解涉改人员分流及后续政策落实情况，对发现的各种问题线索进行汇总分析，查缺补漏，及时整改。二是运用各类督查措施，检查机构运行情况。落实机构编制重要事项报告和机构编制审计等工作机制，对改革落实不到位、职责运行“中梗阻”问题及时介入

及时解决。三是进行即时数据分析，检查“三定”执行情况。结合机构编制实名制数据库月度分析报告和即时数据信息变化情况，对部门执行“三定”规定情况进行检查，审核内设机构设置、领导职数配备、人员划转入编等一系列事项，对于超编制、超职数风险进行标记提醒，确保“三定”规定严格执行到位。

三门峡市持续推进“减县补乡” 助力乡村振兴

近年来，三门峡市委编办以持续推进“减县补乡”为抓手，坚持“编制向一线倾斜、政策向一线倾斜、人才向一线倾斜”，着力充实乡镇（街道）基层工作力量，激发乡镇（街道）工作活力，为提升基层治理体系和治理能力现代化，助力乡村振兴战略实施提供了坚实的体制机制保障。

一、统筹调剂，编制向一线倾斜。市委编办要求各县（市、区）综合考虑所辖乡镇（街道）地域面积、工作难度、实际需求等因素，合理确定下沉编制数量。在持续推进乡镇和街道机构改革进程中，全市共为76个乡镇（街道）调剂下沉编制876名，其中行政编制17名，全供事业编制859名。在正在推进的深化乡镇管理体制机制改革中，将财政、自然资源、市场监管等部门设在乡镇的派驻机构一律下放实行属地管理，共计为全市62个乡镇下沉编制1010余名，下沉工作人员860余人。

二、因地制宜，政策向一线倾斜。市委编办指导各县（市、区）制定人员下沉工作实施方案，确保从县（市、区）直事业单位的差补和自收自支编制人员中，选派具备一定工作能力的到乡镇（街道）工作。

三、正向激励，人才向一线倾斜。考虑到下沉人员考核入编周期较长，市、县两级党委编办周密

安排，如期为考核合格、符合条件的下沉人员办理入编手续或解决相关待遇。截至2022年6月，全市共为考核合格的558名下沉人员办理了入编手续，有效解决了乡镇（街道）发展人才短缺的问题，为乡村振兴战略的实施提供坚强的人才保障。

驻马店市委编办 四举措扎实推进放权赋能改革

为深入贯彻落实习近平总书记关于县域治理“三起来”重大战略要求，驻马店市委编办以放权赋能改革为抓手，助力新发展格局下县域经济高质量发展。

一、加强统筹协调，严密组织放权赋能改革推进

一是组建工作专班。对照省255项经济社会管理权限清单，逐项明确市直和县（区）承办部门责任科（股）室负责人、业务经办人，组成放权赋能改革工作专班，全面负责放权赋能改革推进工作。二是加强沟通协作。驻马店市委编办多次与市委办、市政府办、市发改委沟通商洽，推敲工作推进举措；组织专班人员走出去学习借鉴，多方面吸取好的经验做法。三是建立统筹机制。工作专班定期调度梳理市直单位放权事项和县级承接事项，及时更新放权清单，适时动态调整，真正激发县域经济发展活力。

二、广泛征求意见，梳理放权赋能改革事项清单

一是征求市直部门的意见。组成调研小组到市直各部门针对放权事项进行调研，征求各部门的意见，为实施放权事项承接做好各项准备工作。二是采纳县级部门的建议。针对市级下放权限事项及如何承接与县级层面进行沟通并征求意见建议，采纳县级部门合理的建议，有效地避免放权承接过程中出现断档现象。

三、扎实组织交接，做好放权赋能事项承接工作

一是制定交接方案。按照交接方案，市、县两级政务服务部门将下放的政务服务事项纳入一体化政务服务平台，规范编制、公布办事指南，明确受理条件、办事材料、办理流程等，确保服务衔接到位。二是明确时间节点。紧盯时间节点，突出问题导向、目标导向、结果导向，组织得力人手，配强高效班子，确保按时完成任务。三是组织业务培训。通过举办培训班、驻点指导等方式，强化对相关工作人员业务培训，帮助其尽快熟悉相关政策法规、业务流程、操作方法，提升履职能力和工作水平，使放权赋能工作实现顺畅衔接。

四、完善评估监管，确保放权赋能改革落地见效

一是规范政务服务。加强政务服务标准化建设，推行“一窗受理、集成服务”和网上办理，完善申报审批流程，提高办理效率。二是开展效果评估。加强对放权赋能工作的督促指导，对权限下放后的承接情况、运行情况、机构职能作用发挥情况、社会反映情况等进行跟踪评估，有效防范下放权限运行中的风险。三是完善监管措施。加强对审批事项的事中事后监管，对委托下放的行政审批事项，厘清监管职责边界，完善监管措施，有效防止推诿扯皮。

修武县委编办及时维护实名制系统 为改革保驾护航

2022年乡镇机构改革和事业单位重塑性改革工作涉及面广，任务重，修武县委编办认真谋划，切实推进实名制系统信息维护工作，确保机构编制实名制数据库的科学性、真实性和可靠性，为各项改革做好铺垫。

一、增强联动，提前研判。机构改革工作涉及机构重组、编制配置、人员转隶等工作，人员信息调整较大，修武县委编办以涉改部门机构编制人员信息为切入点，对数据采集、审核、录入等环节加强审核，实现每个环节、每步操作都有据可查、有人负责。及时对系统内各单位机构名称、编制、领导职数等信息进行核定，提前研判实名制系统中需要更新调整的信息。

二、精准统计，稳中求进。按照“客观及时，全面准确”的数据维护原则，有序推进维护工作。着力强化机构编制管理数据支撑，多措并举提升数据质量，推动各类数据指标实时同步更新，实现更新及时、真实准确、覆盖全面的系统建设要求。同时，督促相关单位，特别是涉改部门对本单位的机构编制人员相关信息进行再校对，对存在的问题或疑问及时进行沟通解决，在新建台账准确无误的基础之上，确保数据真实准确全面。

三、优化台账，盘活数据。更新、优化实名制管理平台纸质报表，将历史月报、年报及各类纸质台账重新梳理，建立实名制纸质台账合集，便于核对、分析历年数据。利用台账盘活机构编制数据，充分发挥机构编制数据效能，为核定用编计划、干部调整等决策事项提供精准科学的数据支撑，切实提升机构编制资源的使用效益，保障机构编制资源向重点领域、重点环节倾斜，为2022年度各项改革工作保驾护航，为服务修武“生态立县、工业强县、文旅兴县”发展增添新动能。

濮阳县编办三举措带领青年干部 练就“出圈”本领

濮阳县编办针对单位青年干部数量多、经

验少的现状和问题，以培养青年干部成才成长为目标，采取三项举措建设高素质专业化的新时代机构编制青年干部队伍。

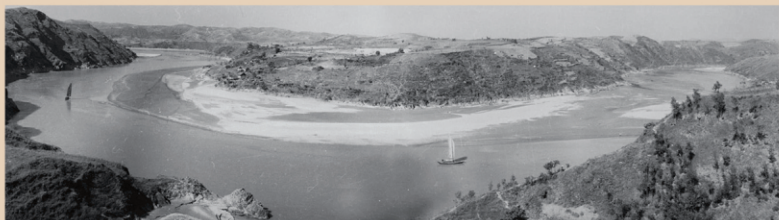
一、充电蓄能，思想破冰。一是学理论，补足精神之钙。深入学习习近平总书记关于机构编制工作的重要论述和重要指示批示精神，全面准确把握新时代机构编制工作的战略定位和目标任务，筑牢理想信念。二是学业务，补足技能短板。对年轻干部采取“老带新，一对一”模式，让其尽快熟悉业务流程，用“新鲜血液”激活单位发展因子。发挥好“传帮带”作用，激励青年干部在“讲中学、学中讲”，练就编办干部“张口能讲”基本功。

二、实践锻炼，提升能力。一是信息练兵促提升。在工作中，及时总结提炼重点工作经验做法、特点亮点和取得的成效，形成高站位、高层次、高质量的宣传信息和理论文章，练就编办干部“提笔会写”基本功。二是躬身入局显担当。抽调青年干部成立改革工作专班，参与到全县事业单位重塑性改革、机构编制执行情况和使用效益评估试点、乡镇管理体制机制改革等重点改革任务中，引导青年干部在工作中攻坚克难，在一线历练，不断地锤炼青年干部的实干与担当本领。

三、廉洁自律，筑牢防线。一是打好廉洁“预防针”。组织青年干部通过线上“濮阳县党纪法规学习测试系统”小程序答题、线下自学等方式学习党纪法规，积极参加全县组织的党纪法规知识测试，引导青年干部主动学习党纪法规，自觉遵守党纪法规，促使青年干部在岗位上坚定理想信念，坚守廉洁底线。二是抓实廉政教育。带领干部职工到廉政教育基地参观学习，接受廉政教育，并撰写心得体会，筑牢青年干部拒腐防变的思想防线。紧盯节假日关键点不放松，开展节假日廉政提醒谈话，全面加强机构编制干部队伍作风建设。

责任编辑 华 夏

丹江口水利枢纽建设历程



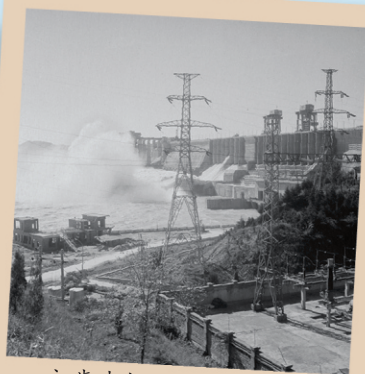
截流前的丹江口平静安详



1958年开工典礼



丹江口水利枢纽截流现场



初步建成后的丹江口大坝



1974年4月，陶岔渠首建成，标志着丹江口水利枢纽初期工程全面竣工

1958年9月1日，丹江口水利枢纽工程举行开工仪式。由于缺乏建设大型水利工程的经验，同时，受到“大跃进”影响，为了保障大坝安全，1962年3月，党中央决定主体工程停工。1964年12月，丹江口大坝主体工程恢复施工。1967年11月18日，经国务院、中央军委批准，丹江口大坝下闸蓄水。1974年，丹江口水利枢纽初期工程全部完成。此时的丹江口大坝总长2.5公里，最大坝高97米，坝顶高程162米，装机容量90万千瓦。大坝的建成，形成了汉江177公里长的汉江水库和丹江80公里长的丹江水库。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



2005年11月25日，丹江口大坝加高第一仓混凝土开盘浇筑



2009年4月20日，闸墩加高到顶



中线水源工程主体工程，经过6年多的加高培厚，大坝已由原来162米加高到176.6米，全线达到坝顶高程





丹江口水库风光（之一） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



CN 41-1428/D ISSN 2095-7017 定价：15.00元