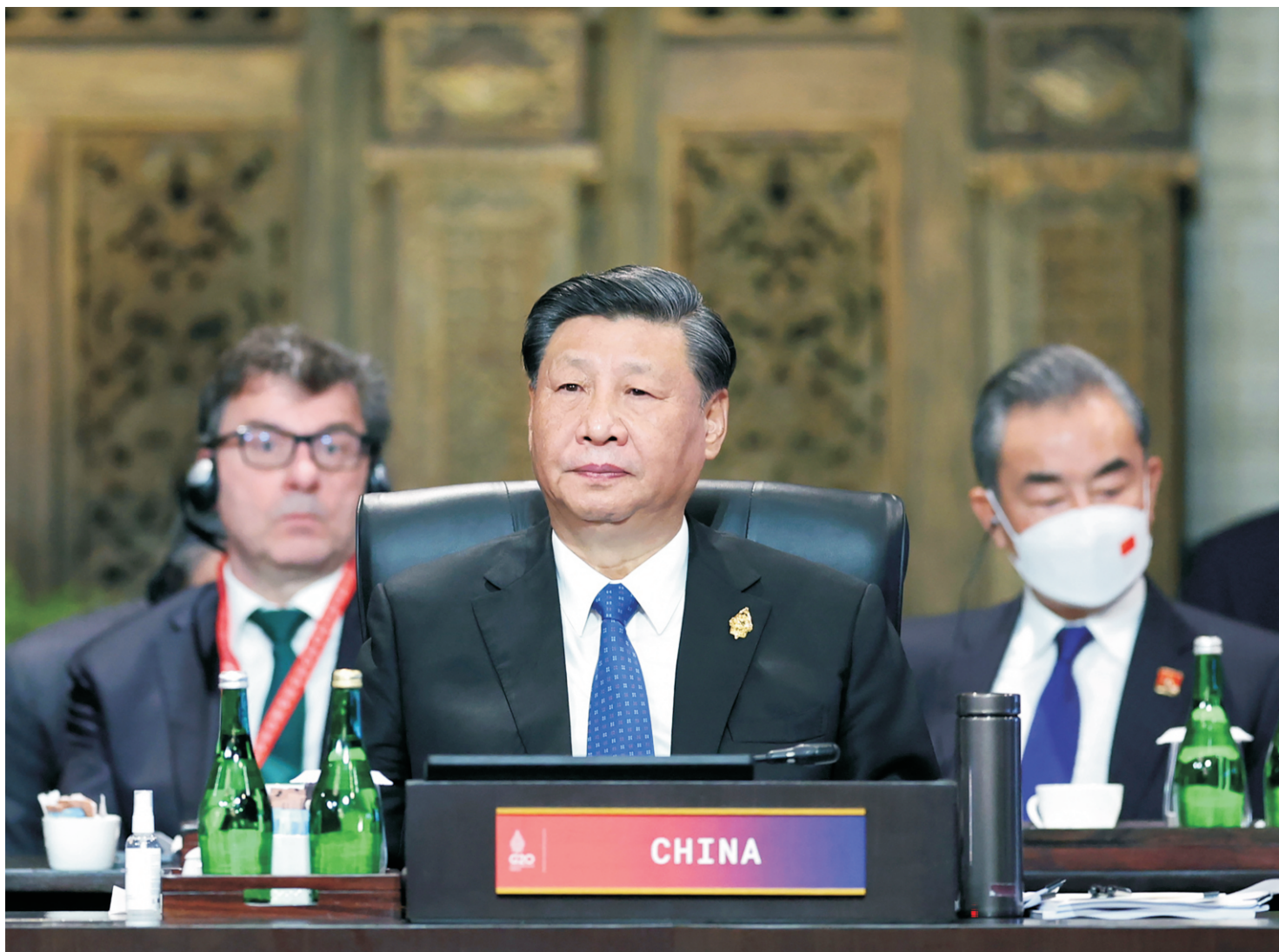


# 行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 深入学习贯彻党的二十大精神 奋力谱写新时代新征程机构编制工作新篇章

■ 构建机构编制监督检查协作配合机制

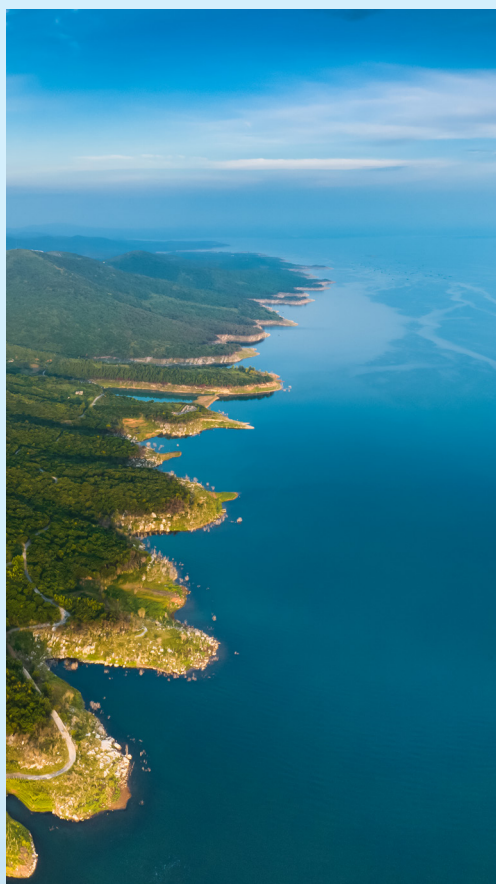
■ 中国共产党反贫困理论及政策演进的百年历程

■ 新媒体时代政府形象塑造研究

# 丹江口大坝坝区风光

依托丹江口大坝，这里建成了国家水利风景区。登上大坝坝顶，鸟瞰丹江口城区，楼房林立，鳞次栉比，青山碧水，粉墙黛瓦尽收眼底。抬头远眺，武当山隐隐再现；回首平视，巍巍大坝锁汉江，丹江口水库碧波万顷，构成了一幅绚丽多彩的画卷。丹江口水库库区生态环境的改善，不仅有利于这里的人们安享幸福生活，对于涵养水源，保证库区水质安全同样具有重大的意义。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



大坝之下两岸居民临江而居

# 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11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11期 / 总第95期 / 2022年11月25日出版

## ◇ 本刊特稿

深入学习贯彻党的二十大精神 奋力谱写新时代新征程机构编制工作新篇章 / 王付林 / 4

## ◇ 专题策划

承担行政职能事业单位改革评估问效的实践与思考

——以驻马店市为例 / 傅冰 李杰 胡军帅 / 8

探索构建协作联动长效机制 强化机构编制监督检查力量 / 河南省滑县县委编办课题组 / 13

构建机构编制监督检查协作配合机制 / 龚宇飞 张博文 / 18

关于推进机构编制法定化建设的实践与思考 / 裴秋云 / 21

## ◇ 党的建设

中国共产党反贫困理论及政策演进的百年历程 / 郭强 / 24

## ◇ 政府治理

新媒体时代政府形象塑造研究

——以2018年海南大雾事件为例 / 陈丹 杨守涛 / 30

公共服务中的公民参与:困境与路径选择 / 汪来杰 / 37

## ◇ 基层治理

一个苏南乡村的数字治理经验及其基础

——基于江苏省张家港市永联村的分析 / 张慧卿 / 43

## ◇ 高校治理

新时代高校学生管理与思想政治教育耦合机制研究 / 乔春梅 / 48

高职院校服务“数商兴农”工程的实践与思考 / 胡武生 胡未名 / 52

基于精准扶贫理念的高校贫困生精神脱贫问题探究 / 宁苑源 朱佳 / 56

## ◇ 一线传真

鹤壁市委编办深入推进放权赋能改革助推县域经济发展 等五则 / 62

---

封面图片 / 2022年11月15日,二十国集团领导人第十七次峰会在印度尼西亚巴厘岛举行。国家主席习近平出席并发表题为《共迎时代挑战 共建美好未来》的重要讲话。

新华社记者 鞠鹏 摄

封底 / 丹江口水库风光(之二) 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 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D \* 2014 \* b \* A4 \* 61 \* zh \* P \* ¥15.00 \* 8 000 \* 12 \* 2022-11 \* n

# 深入学习贯彻党的二十大精神 奋力谱写新时代新征程机构编制工作新篇章

王付林

党的二十大立足新时代新征程的历史方位，全面总结十八大以来党和国家事业取得的举世瞩目成就，科学谋划未来五年乃至更长时期党和国家事业发展的目标任务和大政方针，号召全党全军全国各族人民团结奋斗，向第二个百年奋斗目标进军，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。机构编制部门作为党的机关、政治机关，必须深入学习贯彻党的二十大精神，全面落实党中央决策部署和省委工作安排，凝心聚力、踔厉奋发，团结奋进、勇毅前行，不断推动机构编制工作高质量发展，为建设现代化河南提供坚强体制机制和机构编制保障。

## 一、充分认识党的二十大精神，深刻领悟核心要义

党的二十大，是在全党全国各族人民迈上全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻，是在我们党成功走过百年奋斗历程、又踏上新的赶考之路的关键时刻召开的一次十分重要的大会。习近平总书记代表十九届中央委员会所作的报告，高举中国特色社会主义伟大旗帜，提出一系列治国理政新理念、新思想、新战略、新举措，主题鲜明、思想深邃，高屋建瓴、气势磅礴，是党和人民智慧的

结晶，是党团结带领全国各族人民夺取中国特色社会主义新胜利的政治宣言和行动纲领，是马克思主义的纲领性文献。大会通过的《中国共产党章程（修正案）》，将近年来党的重大理论创新、实践创新和制度创新成果写入党章，充分体现了党的二十大报告确立的重大理论观点和重大战略思想。党的二十届一中全会选举产生了新一届中央领导机构，习近平同志再次当选中央委员会总书记，充分体现了全党意志、凝聚了全党共识、反映了人民期待，充分证明了习近平总书记是众望所归、当之无愧的党的核心、人民领袖、军队统帅。机构编制工作贯穿于党的奋斗历程中，深刻理解和认识党的二十大重大意义，对于我们扎实推动机构编制工作高质量发展有着重要指导作用和现实意义。

党的二十大精神系统全面、博大精深，思想深刻、内涵丰富。要按照习近平总书记“五个牢牢把握”重要要求，坚持深学细悟，深刻领悟过去五年工作和新时代十年伟大变革，牢记“三个务必”，坚定历史自信、增强历史主动，在新的赶考之路上交出优异答卷；深刻领悟“两个确立”的决定性意义，牢牢把握习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，更加坚定自觉地忠诚核心、拥护核心、跟随核心、

捍卫核心；深刻领悟习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法，着力提高运用党的创新理论分析和解决问题的能力，更好引领新时代机构编制工作高质量发展；深刻领悟以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的使命任务，牢记机构编制部门职责使命，勇担使命、主动作为，推动工作更好体现时代性、把握规律性、富于创造性，充分发挥体制机制和机构编制保障作用，在党和国家工作大局中更好体现担当作为；深刻领悟以伟大自我革命引领伟大社会革命的重要要求，认真贯彻新时代党的建设新的伟大工程战略部署，强化“组织口”意识，着力推进从严治党、从严治办，永葆机构编制队伍生机活力；深刻领悟团结奋斗的时代要求，在党的旗帜下团结成“一块坚硬的钢铁”，心往一处想、劲往一处使，确保党的二十大精神条条落实、件件落地、事事见效。

## 二、坚定历史自信，增强历史主动，从新时代机构编制工作高质量发展河南实践中汲取智慧力量

党的十八大以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，在省委和省委编委正确领导下，全省机构编制工作继往开来、开拓进取，深化改革、创新管理、法治建设一体谋划、协调推进，实现了全方位、系统性的整体提升，为河南现代化建设提供了有力的支持保障。党政机构改革任务顺利完成，加强党的全面领导得到有效落实，机构履职更加顺畅高效。事业单位重塑性改革成效明显，省直层面全面完成，市县层面稳步推进，运行顺畅、协同高效、充满活力的事业单位现代治理体系逐步形成。乡镇管理体制不断创新，运行机制更加顺畅，减负增能双向发力，治理效能进一步提升。放权赋能改革、开发区体制机制改革、综合行政执法改革、政法领域体制改革、科技

创新管理体制等一系列与党政机构改革有机衔接、与国计民生息息相关、与高质量发展大局紧密相连的重要领域改革取得积极成效。机构编制法治建设取得重大进展，认真贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)及其配套法规制度，统筹机构编制资源配置能力明显提升，事业单位登记管理、机构编制信息化建设等工作扎实推进，为全省各项事业蓬勃发展提供了有力的体制机制保障。

在工作实践中，我们也积累了许多宝贵的经验，为奋进机构编制事业新征程提供了有益借鉴。必须坚持党对机构编制工作的集中统一领导。牢牢把握机构编制部门党的机关、政治机关定位，牢记机构编制是重要政治资源、执政资源属性，坚持党管机构编制，自觉把讲政治的要求贯穿工作全过程各方面，自觉服务于党的政治路线和中心工作，自觉站位党管干部、党管组织的全流程统筹谋划机构编制工作，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。必须坚持以人民为中心的工作导向。自觉践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把保障和改善民生作为机构编制工作的出发点和落脚点，坚持“从群众中来，到群众中去”的工作方法，大兴调查研究之风，着力破解事关人民群众切身利益的体制性障碍、机制性梗阻，切实维护人民群众根本利益。必须坚持优化协同高效原则。认真贯彻“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展”总体思路，着力优化机构设置和职能配置，保障各层级各领域机构各尽其职、有序协同，保障各级政令统一、运行顺畅、执行高效。必须坚持改革创新看准就干。坚持前瞻眼光、系统观念和底线思维，深刻认识我国社会主要矛盾变化带来的新特征新要求，深刻认识“两个大局”下经济社会发展面临的新矛盾新挑战，深刻认识全面深化改革的阶段性新特点新任务，

更加注重改革的系统性、整体性、协同性，不失时机、蹄疾步稳深化重要领域和关键环节改革，坚决果断、盯紧盯牢推动既定任务落细落实，最大限度释放改革综合效能。必须坚持推进机构编制法治建设。深入学习领会习近平法治思想，将法治思维和法治方式贯穿机构编制工作始终，以贯彻《条例》及配套制度为牵引，加强法规制度体系建设，严格制度执行，强化刚性约束，不断提升机构编制工作制度化规范化水平。

### 三、守正创新勇毅前行，在新的赶考路上奋力谱写机构编制事业发展新篇章

全面建设社会主义现代化国家，是一项伟大而艰巨的事业，对机构编制工作的战略定位、历史使命和目标任务提出了新的更高要求。我们要牢牢把握新时代新征程党的使命任务，牢牢把握现代化河南建设战略部署，锚定“两个确保”、实施“十大战略”，进一步增强政治意识，强化使命担当，提升素质能力，恪尽职守、埋头苦干，以“咬定青山不放松”的韧劲和“不破楼兰终不还”的拼劲，书写新时代机构编制事业优异答卷。

一要提升政治站位，切实把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想引向深入。党的二十大指出，我们党勇于进行理论探索和创新，集中体现为习近平新时代中国特色社会主义思想，必须长期坚持并不断丰富发展。深入学习贯彻党的二十大精神，要在学深悟透做实习近平新时代中国特色社会主义思想上下功夫，做到知其言更知其义、知其然更知其所以然，切实用以武装头脑、指导实践、推动工作。要深刻把握习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质、丰富内涵和实践要求，忠诚拥护“两个确立”，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党对机构编制工作的集中统一领导，确保中央政令畅通、令行

禁止。要对标对表习近平总书记关于机构编制工作的一系列重要论述和指示批示精神，进一步明晰机构编制工作在党和国家事业全局中的战略定位和目标使命，坚持以人民为中心的发展思想，贯彻优化协同高效的基本原则，加快推进机构编制法治化建设，确保机构编制事业始终沿着正确的方向发展。要贯彻落实党的二十大作出的重大战略部署，以加强党的全面领导为统领，以国家治理体系和治理能力现代化为导向，以推进党和国家机构优化协同高效为着力点，深化行政体制机制改革，优化执政资源配置，提高行政效率效能，推动制度优势更好转化为治理效能，确保将党的二十大精神落细落实、见行见效。

二要深化改革创新，在服务全省中心大局中展现更大作为。学习贯彻党的二十大精神关键要落到实处、干出成效。二十大报告对加快构建新发展格局、实施科教兴国战略、发展全过程人民民主、坚持全面依法治国、推进文化自信自强、增进民生福祉、推动绿色发展等重大战略任务作出了具体安排，提出了更高要求，这些都与机构编制工作息息相关。要立足新发展阶段，结合现代化河南建设实际，结合机构编制工作重点任务，不断提升工作的主动性、前瞻性、实效性，使我们的工作更加有效对接国家战略、更加有力服务全省大局、更好满足群众期待。要牢固树立和自觉践行新发展理念，坚持全面深化改革永远在路上，围绕构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系目标任务，全面检验已有改革措施的落地情况，找准制约经济社会高质量发展的体制机制症结，深入推动政府职能转变，优化政府职责体系和组织结构，规范行政职权运行，持续推进“放管服”改革，促进有效市场和有为政府更好结合；稳步深化事业单位改革，促进公益事业更好更快发展；持续深化行政执法体制改革、基层管理体制、开发区管理体制



改革，立足职责深化金融、科技、文化、医药卫生、司法等重点领域关键环节体制改革，着力加强涉及经济高质量发展、重大民生、国家安全稳定等重点领域机构编制保障，服务好国家有关重大战略实施。要牢固树立和自觉践行以人民为中心的发展理念，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，紧紧围绕我国社会主要矛盾推进各项工作，抓住收入分配、就业、教育、医疗、托育、养老、住房、社会保障等人民群众最关心最直接最现实的急难愁盼问题，健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，扎实推进共同富裕。要牢固树立和自觉践行社会主义法治理念，将法治思维和法治方式贯穿机构编制工作始终，认真贯彻落实《条例》，充分发挥“三定”规定刚性约束作用，依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，全面提高机构编制管理的规范化、科学化、法治化水平，以机构编制工作新成效推动现代化河南建设取得新成就。

三要加强自身建设，打造高素质专业化的机构编制干部队伍。党的二十大强调，建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍。我们要弘扬伟大建党精神，始终保持昂扬奋进的精神状态，自觉秉持自我革命的警醒，锻造干事担当的“硬脊梁”“铁肩膀”。强化政治自觉。要坚

持把政治标准放在首位，坚定政治信仰，把准政治方向，牢记“国之大者”“省之要者”，自觉从讲政治的高度研究推动机构编制工作，在各项工作中鲜明体现党的意志、党的立场、党的原则和党的纪律。强化学习主动。要始终把学习作为一种政治责任、一种精神追求和立身之本。常态化长效化开展党史学习教育，传承红色基因，赓续红色血脉。组织实施党的创新理论学习教育，更好地领会其科学内涵、精神实质、实践要求并转化为政治修养、理论素养、道德修养和履职尽责本领。结合工作实际不断提高机构编制业务能力，不断提升发现问题、解决问题的能力水平。强化实践锻炼。要加强斗争精神和斗争本领养成，推动干部到矛盾集中、任务繁重、局面复杂的地方啃硬骨头、接烫手山芋、解群众所忧，增强其推动高质量发展本领、服务群众本领、防范化解风险本领。强化监督约束。坚持从严治党、从严治办，树牢规矩意识和法治意识，自觉遵守党规党纪和法律法规，严格按照制度规定履行职责、行使权力、开展工作，不越制度红线、不碰法规底线，积极营造健康清朗、干事创业良好政治生态，奋力谱写新时代新征程机构编制事业发展新篇章。

（作者系河南省委编办主任）

责任编辑 董颖

# 承担行政职能事业单位改革 评估问效的实践与思考

——以驻马店市为例

傅冰 李杰 胡军帅

按照中央和省“深化党和国家机构改革，统筹推进承担行政职能事业单位改革”的要求，驻马店市对全市承担行政职能事业单位进行了规范调整，推进行政职能全面回归行政机关，政事不分、机构重叠、职责交叉、效能不高等问题逐步得到了解决。同时为推动改革落地见效，驻马店市对改革落实情况进行了全面评估问效，推动事业单位聚焦发展社会事业，提高公共服务供给能力，不断满足人民群众日益增长的公共服务需求。

## 一、改革基本情况

根据《中共河南省委办公厅河南省人民政府办公厅关于开展承担行政职能事业单位改革试点的实施意见》(豫办发〔2016〕51号)和《中共驻马店市委驻马店市人民政府关于印发〈驻马店市机构改革方案〉的通知》(驻发〔2018〕23号)精神，驻马店市将承担行政职能事业单位改革纳入党政机构改革，按照能转职能不转机构、确需转机构的实行综合设置的原则，统筹推进、同步实施，对全市完全、主要和部分承担行政职能的事业单位进行了规范调整，进一步优化了职能配置，使全市879个事业单位原承担的行政职能回归机关，对保留的事业单位进行了名称规范及公益职能调整。其中832个单位只转职能不转机构，30个单位

转为机关内设机构，17个单位单设为行政机构。同时，从全局和战略的高度，加大事业单位优化调整力度，共撤销事业单位81个，收回事业编制297名，按照“撤一建一”或“撤多建一”原则，将改革中腾出的机构编制资源及时调整用于急需领域。驻马店市10个县区围绕纪检监察、公共资源交易、不动产登记、招商引资等重点领域，新整合组建了71个科级事业单位，进一步优化了组织结构；围绕9个重点民生经济领域，对市直原有机构进行优化整合，配足配齐人员编制，全力保障经济社会高质量发展。如为提高全市党员领导干部和公职人员廉政宣传教育水平，市直和4个县区新组建了纪委宣传教育机构；为进一步完善公共资源交易管理体制，提升公共资源交易中心整体运行效率和质量，整合组建了市公共资源交易中心。

## 二、改革评估问效的具体实践

### (一) 加强组织领导，完善工作机制

围绕做好承担行政职能事业单位改革“后半篇文章”，市、县分类推进事业单位改革领导小组靠前指挥，要求各涉改单位建立“一把手”总负责工作制度，克服畏难情绪，扎实处理好改革实施过程中的遗留问题。市、县党委编办作为改革牵头部门，进一步夯实主体责任，全

面开展行政职能回归机关“回头看”行动，深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》，形成文件及时呈编委会成员传阅，并下发各部门单位，认真组织学习，使评估问效工作有据可依。

## （二）创新问效方式，精心组织实施

一是科学设定指标。根据承担行政职能事业单位改革方案，将评估问效对象分为行政职能划入、名称规范及公益职能调整、整合组建等三大类，围绕机构编制事项落实、机构编制配置及运行、职责履行、机构编制管理规定执行等方面，对不同类别单位问效指标进行针对性设定和规范完善，确保问效内容科学有效，问效机制完备可操作。二是完善方式方法。在评估问效过程中，严格遵循方案制定、单位自查、实地核查、综合评定、反馈整改的程序进行，确保环节一个不漏、资料一样不缺。同时考虑各涉改单位在机构编制事项调整方面的差异性，根据实际情况，具体设计有针对性和可操作性的问效方式方法，避免千篇一律，防止问效工作流于形式。三是不定期监督检查。以落实《“三定”规定制定和实施办法》《机构编制监督检查办法》为契机，不定期深入各涉改单位，对事业单位原承担行政职能是否已落实到内设机构承接并正常工作、保留的公益类事业单位是否按照批复的职责任务开展工作、实际工作中是否存在行政职能变相交由事业单位承担或行政职能体外循环等问题进行监督检查，注重业务关联单位反馈，吃透原承担行政职能事业单位履职内情。对于需要联合纪检、组织、人社、财政等部门共同问效的事项，建立联动机制，形成监管合力。

## （三）聚焦精准发力，做好结合文章

在开展承担行政职能事业单位改革评估问效工作中，注重统筹性，将评估问效工作放在机构编制整体工作中通盘考虑，与相关机构编制业务结合，必要时联合开展，既不重复督查，又能提升行政效能。一是与权责清单调整相结合。涉及

行政职能划入行政部门的，重新梳理行政职权事项目录，调整更新权责清单（行政职权运行流程图），市、县党委编办在审核过程中重点把关责任事项与责任科室，确保行政职能回归与权责清单调整相一致。二是与深化事业单位改革准备工作相结合。在规范职能的事业单位中，选择编制在10名以下的单位作为深化事业单位改革摸底单位，以机构编制方案为法定依据，聚焦主要职责，全面掌握机构编制执行及工作运行情况，将摸底分析结果作为工作开展基础。三是与事业单位登记管理相结合。对于进行事业单位登记业务办理的原承担行政职能事业单位，通过资产损益、开办资金和经费来源考量事业单位法人履职能力和承担责任能力，重点关注单位围绕宗旨和业务范围开展业务活动情况，及时对单位情况及存在问题进行整理归纳，将其作为优化机构编制资源配置的参考依据。四是与机构编制报告相结合。在开展贯彻落实《机构编制报告制度实施办法（试行）》时，将承担行政职能事业单位阶段性效益纳入各主管部门年度报告，及时对机构编制报告中相关事项进行综合分析，并就有关问题跟进处理。

## 三、改革评估问效过程中发现的问题

### （一）行政职能事项划转落实不到位

一是部分划入行政职能的行政部门承接困难。受历史原因影响，驻马店市行政编制基数小，各部门行政编制比较紧张，特别是县区，10名行政编制以下的部门较多。通过改革将原事业单位承担的行政职能回归机关，行政机关职能任务不断增加，而行政编制无法相应增加，只能依托现有人员承接行政职权事项，具体业务承接运转困难。二是部分单位行政职能划转与具体业务划转不同步。按照党政机构改革职责划分和涉改单位承担行政职能所属类别，市委编委印发机构编制事项调整文件，明确将行政职能具体划转到行政机关内设科室承担，但由于承接科室业务不

熟练、工作人手不足等客观原因的存在，实际工作未同步移交，相关具体业务仍由原事业单位继续承担，或者抽调事业单位人员在行政机关继续从事相关业务工作。

### （二）单位职责任务与人员编制不匹配

行政职能划转后的事业单位，主要职责任务由行政审批转变为技术保障性、事务服务性工作，较多单位工作任务大幅度转变，在实际履职中逐渐出现职责任务与人员编制不匹配现象。一是行政职责划出的事业单位，职责任务弱化，工作任务量不足，而原单位人员未相应调整，人员编制核定较多。如市墙体材料技术中心原承担的“组织实施黏土实心砖准产证制度”职能调整至市住建局科技与标准科，主要职责调整为“新型墙材技术研究咨询、推介服务”，职责业务减少，实际工作任务量减少，人员编制一定程度上闲置。二是部分事业单位增加了新业务，对人员综合素质、专业知识水平提出更高要求，而原有人员数量少，专业技术人员少，事业单位服务能力不能适应新职责需要。如市政府股票发行与证券中心原承担的“全市企业股票上市和证券管理与服务工作”职能调整至市金融工作局资本市场科，主要职责调整为“开展金融信息化建设、金融培训服务、金融合作交流以及金融服务实体经济等工作”，工作任务量增加，对金融、计算机等专业技术人员的需求提高，现有人员履职能力无法满足实际需求。

### （三）部分涉改单位超编问题突出

一是部分划入人员的行政部门存在超编现象。事业单位承担的行政职能划转至行政部门，按照“编随事走、人随编走”的原则同时划转符合公务员身份在编人员，但受行政编制调剂困难影响，无法及时为相应党政部门增加行政编制，出现了实有人员超编问题，其中市直5个党政部门因改革造成人员超编。如市水利局所属的市政府移民安置办公室、市防汛抗旱指挥部办公室等两个完全承担行政职能的事业单位，符合公务员

身份人员全部划转机关，造成市水利局机关31名编制，实有40人，超编比例达29%。二是部分接收改革分流人员事业单位存在超编现象。对于行政职能划归行政机关后，职责任务不饱满或不适应经济社会发展需要的事业单位予以撤销，人员在系统内相同或相近性质的事业单位分流安置，而接收单位只是单向人员流入，职责任务不变，编制数量未调整，出现实有人员超编现象。如市减轻农民负担监督管理办公室行政职能调整至市农业农村局政策与改革科和农村社会事业促进科后，事业机构撤销，实有人员划入市农业经营指导站，造成市农业经营指导站人员超编。三是部分整合组建事业单位存在超编现象。为破除政务壁垒、提升行政效能，在多个领域将多个事业单位进行整合组建，职责任务和 workflows 不断优化，实际业务开展需要人员减少，原从事综合保障类工作人员合并后也是供大于求，编制数按照“控编减编”原则相应调整，出现实有人员超编现象。如为实现让群众“只进一扇门”“最多跑一次”的承诺，在不动产登记领域整合4个事业单位职能任务，重新组建了市不动产登记服务中心，根据职责任务重新核定人员编制后，实有人员超编69人。

### （四）人员安置融合不到位

一是多部门合并单位人员融合不到位。在改革中，对部分重点领域事业单位进行了优化组合，原有人员划入了新组建单位，新单位行政管理职务、专业技术职称等涉及人员实际利益的事项需要重新调整，而且原单位在社会保险缴纳、绩效奖金发放等方面存在差异，受这些实际问题影响，部分重新组建单位人员融合不到位，进而影响实际工作开展效率与质量。如为有效整合市公路机构职能，增强公路行业发展优势，促进公路事业高质量发展，将市公路局、市农村公路管理处、市路政管理支队、市超限超载检测站管理中心等4个事业单位整合组建为市公路事业发展中心，4个单位在机构规格、领导职数配备、职

称级别、人员待遇、社会保险缴纳等方面均存在差异，实际人员融合过程比较复杂。二是部分参照公务员法管理事业单位人员规范不到位。全市原承担行政职能事业单位中属于参照公务员法管理单位138个，在编人员1657人，市、县党委编办充分考虑人员特殊性，采用多种改革方式，稳妥推进相关单位改革。但受涉改参照公务员法管理单位人员是否符合公务员身份、主管部门有无相近所属单位、重大领域体制机制创新等客观影响，有部分参照公务员法管理人员分流安置到一般事业单位，部分参照公务员法管理事业单位与一般事业单位优化组合，进而演变成一个事业单位同时有参照公务员法管理人员和一般事业人员现象不利于日常管理。如参照公务员法管理的市保密技术检测中心与一般事业单位性质的市密钥管理中心整合组建市机要保密技术服务保障中心；市不动产登记服务中心实有219人，其中原住房管理中心20名人员参照公务员法管理。

#### 四、解决措施与取得成效

##### （一）立行立改，督促做好行政职能承接落实

一是市、县党委编办将行政职能划转后落实方面存在的问题及时反馈给涉改单位，限期整改，跟踪督查，确保行政职能回归机关不缺位。二是进一步向各涉改部门明确“行政职能回归行政机关”基本原则不能突破，坚决防止实际工作中出现行政职能变相交由事业单位承担或行政职能体外循环的问题。三是对部分承接困难的行政机关给予适当过渡期限，积极协助部门多途径补充人员力量，确保行政职能落实到行政机关内设机构承接并正常工作。

##### （二）把握原则，盘活事业机构编制资源

按照中央深化事业单位改革的要求，市、县党委编办坚持在机构编制限额内，不断进行挖潜创新，努力做到控制总量、盘活存量、优化结构、有减有增。一是在事业机构限额内，按照“撤一建一”或“撤多建一”原则在存量

内调剂，充分论证机构设置的合理性，严格把握机构编制审议“五个方面”，促进各系统事业单位优化设置，主动适应经济社会发展需要。二是进一步加大事业单位改革力度，对规模较小、职能弱化的事业单位进行整合，优化配置编制资源。同时重点摸清摸透职能弱化、工作任务不饱和事业单位的人员结构、资产负债等方面情况，对这些单位在深化事业单位改革中进行统筹优化。三是根据调研评估掌握的实际情况统筹做好事业编制动态管理，对于改革后职能弱化但仍具备独立存在条件的事业单位，确定事业编制控制数，编制空一减一，对于新增职能任务、工作任务量增多事业单位，及时核增事业编制、招录人员，鼓励主管部门从相近单位调剂有经验人员，推动单位职责任务与人员编制配备相适应。如市练江河水务中心行政职责划转后，工作任务量减少，及时核减空余编制7名；市政府股票发行与证券中心工作任务量增加，及时核增了6名事业编制。

##### （三）找准症结，合理消化超编人员

围绕“如何积极稳慎消化超编人员”，市、县党委编办认真分析超编原因，研判人员年龄结构，多措并举消化超编人员。针对人员超编的党政部门，主要依靠严控新增、只出不进、自然减员等措施消化超编；对于工作任务重而且急需人员补充的部门，通过从其他系统调剂编制予以保障。截至2021年6月，市直5个超编党政机关有7名行政人员办理了退休手续，空出行政编制用于消化超编人员；及时为工信部门调剂编制，合理解决行政部门超编问题。针对人员超编的事业单位，主要采取以下措施：一是自然减员，空出的事业编制全部用于消化超编，而且超编单位未消化完超编人员的不得办理进人手续。二是鼓励同系统内空编单位进人从超编单位调剂解决，通过人员合理流动，促进超编单位消化人员。如交通运输系统内，市道路运输服务中心通过公开选拔方式从公路事业发展中心超编人员中选聘6名专

业技术人员。三是结合市委市政府中心工作，在控制编制总量原则下，实行编制动态调整，适当通过调剂编制的方法解决超编问题。四是市、县党委编办创新人才编制管理机制，将腾挪出来的编制资源用于保障事业单位引进高层次人才，为公益服务能力急需提升的事业单位开辟绿色通道，鼓励单位在满编、超编的情况下动态使用人才编制引进高层次人才和急需紧缺型人才，不断优化干部队伍年龄和知识结构，推动提升履职服务能力。

#### （四）凝聚合力，推动改革见实效

针对人员安置融合过程中思想不稳定问题，市、县党委编办会同主管部门及时深入涉改单位，通过召开涉改单位职工代表座谈会，对机构编制改革文件及有关改革政策进行详细解读，帮助涉改职工消除疑虑；针对事业单位履职能力不强、人员结构不匹配、职务职称待遇等深层次问题，利用分类推进事业单位改革领导小组会商机制，及时将人员融合问题通报组织、人社、财政等部门，在招才引智、干部消化、参照公务员法管理规范等方面予以支持，持续助力化解重难点，推动提升事业单位履职服务能力。

## 五、对改革评估问效工作的思考

### （一）转变评估问效思维观念

在承担行政职能事业单位改革评估问效工作中，单位态度是积极的，取得成效是实在的，这也使我们对改革评估问效工作有了更深刻的认识。一是在思想观念上有新的认识。评估问效是将各项改革工作扎实落地的必要手段，推动提升各单位履职能力，也是机构编制部门为人民服务的生动体现。二是评估问效不是简单的汇报、总结，它需要机构编制部门有足够的责任心和耐心，对每一项机构编制事项调整都要一追到底、一问到底，直至工作落到实处。三是要强化责任担当，把工作实效纳入机构编制工作目标考核，扎实推进机构编制评估问效工作。

### （二）增强机构编制工作的权威性

市、县党委编办在改革中反复征求主管部门及涉改单位意见，并尽力协调促使划出部门与划入部门意见一致。但在评估问效过程中仍发现部分部门存在行政职权事项划转落实不到位、实际业务开展与职能划转不同步等落实不力问题，违反了机构编制工作纪律。在改革中，机构编制部门要采用多种方式加大对机构编制事项评估问效工作的宣传力度，提高单位对机构编制评估问效工作重要性的认识，提高机构编制评估问效的影响力和执行力。同时，也要进一步加大评估问效力度，完善事后监管路径，将评估问效结果运用于单位“三定”规定修订完善、机构编制日常管理和动态调整中，适当加大惩戒力度，进一步强化“编制就是法制”的意识，维护机构编制工作的严肃性和权威性。

### （三）加强与改革各方沟通协作

承担行政职能事业单位的改革从深层次上看就是职能体系与事业单位布局的调整，涉及机构撤并、人员划转、编制配备、领导干部配备、职称待遇调整等多方面问题，部分事项超出了机构编制部门职责范围。机构编制部门作为改革牵头部门，在改革落实过程中积极发挥牵头作用。一是充分发挥分类推进事业单位改革领导小组的作用，及时将各类复杂问题通报到相关部门，协调各成员单位配套相关政策措施，有效推进改革实施及问题化解。二是做好与主管部门沟通工作，制定好改革最优路线；做好与涉改事业单位沟通，对于干部职工重点关注的改革政策、人员安置等事项要进行专题讲解，引导化解改革中不稳定因素；注重理顺行政部门与所属事业单位关系，推动涉改事业单位运行顺畅。在以后的改革中，机构编制部门应加强与改革各方的沟通协调，凝聚改革合力，不断推动各项改革措施落地见效。

### （四）提升机构编制管理的科学化水平

一是施策要精准，实施方案要科学有效。

（下转第36页）

# 探索构建协作联动长效机制 强化机构编制监督检查力量

河南省滑县县委编办课题组

**摘要：**党的十九大以来，习近平总书记对机构编制工作多次作出重要指示，要求完善党和国家机构职能体系，推进机构编制法定化。监督检查是机构编制工作的重要内容，更是机构编制法定化的重要体现。以党和国家机构改革后河南省滑县机构编制监督检查工作为例，探讨县级机构编制监督检查工作的重要性，新形势下面临的问题、挑战以及对策和建议，旨在探索创新机构编制监督检查方法，构建部门间协作联动长效工作机制，强化机构编制监督检查力量，做好机构编制监督检查工作的“后半篇文章”

**关键词：**机构编制监督检查；法定化；协作联动

## 一、新形势下加强机构编制监督检查的重要性

机构编制资源是重要的政治资源、执政资源，机构编制工作是合理配置党的执政资源、加强党的执政能力和国家政权建设的一项基础性工作，不仅关系到上层建筑，还与经济基础密不可分。机构编制管理工作包含决策、执行、反馈评估、再决策、再执行，在这整个过程中监督检查都发挥着重要作用。因此，加强机构编制监督检查既能有力推进机构编制管理法定化建设，又能促进机构编制管理提高多样化层次和成效落地。

监督检查工作是机构编制系统监督体系的重要体现，也是党内监督体系的重要组成部分。党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出，要加强党对机构编制的统一领导，推进机构编制法定化。因此，适应机构编制工作体制新职责新定位，规范和完善机构编制工作，机构编制监督检查显得尤

为重要。

2019年8月，中共中央印发《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)，这是第一部全方位系统化规范党领导机构编制工作的专门法规，是机构编制工作遵循的“基本法”。《条例》规定：“各级机构编制委员会及其办公室应当按照相应权限，对机构编制工作规定贯彻落实情况进行监督检查，纠正违纪违法行为，并按照规定向本级党委提出问责建议。”这充分体现了习近平总书记关于深化党和国家机构改革、机构编制工作的重要论述，明确了机构编制工作的运行机制，切实加强了机构编制监督检查顶层设计，也为机构编制监督检查工作提供了制度遵循。

2020年11月《机构编制监督检查工作办法》(以下简称《办法》)正式发布，进一步规范了监督检查工作，同时《机构编制报告制度实施办法(试行)》(以下简称《报告制度》)等法规制度的相继颁布，加强了监督检查制度建设，是机构编制

管理法制化进程的重要突破，更加明确了“编制就是法制”，对机构编制监督检查工作提出了新的、更高的要求。在新形势下，如何履行好机构编制监督职责，落实好机构编制法定化要求，巩固机构改革成果，建立长效机制，是摆在机构编制部门面前的新挑战。

## 二、新形势下机构编制监督检查工作的基本内涵

监督检查，从字面看包含两层意思，监督和检查。机构编制监督检查，就是机构编制部门对机构编制管理对象进行监督检查的过程，具体包括检查机构编制方针政策、法律法规、规章制度、重大决策的执行情况，督促落实机构编制管理政策规定、纠正违纪违法行为、严肃机构编制纪律、维护机构编制权威。

机构编制监督检查的主体是各级机构编制委员会及其办公室，对象是各级党委机关、政府机关，人大、政协、检察、审判、监察机关，各民主党派机关、群团机关和事业单位，机构编制管理机关。重点内容涉及五个方面：一是坚持党管机构编制情况。主要是党委（党组）是否坚持党的领导、严格贯彻落实党中央关于机构编制工作的方针政策和决策部署，是否按照规定要求请示报告机构编制事项，在落实机构编制事项时是否坚持民主集中制、参与决策讨论，是否有“条条干预”情况。二是落实机构改革情况。机构改革方案是否存在未严格按照要求开展工作、讨价还价、变相搞变通等情况。三是规范机构编制管理的情况。机构编制工作对相关党内法规、法律法规、政策规定的贯彻执行情况，机构限额和编制总量控制情况，以及机构编制管理权限和审核监督问责等情况。四是严格执行“三定”规定情况。机关、事业单位职能配置、机构设置、人员编制、领导职数配备等是否严格按照“三定”规定。五是严肃机构编制纪律情况。主要是机构编制举报受

理和查处违反机构编制规定行为等的情况。

新形势下的机构编制监督检查工作要求我们大胆创新，以理论创新指导监督检查工作实践，不断优化完善工作机制、流程，不断提高工作水平，加强机构编制各工作机构之间，以及与外部和其他有关部门的协调配合，创新工作方法，探索机构编制执行情况评估的多样化，增强督查工作效果。

## 三、研究的主要内容和方式

### （一）研究的主要内容

机构编制部门负责推进党和国家行政管理体制改革工作。近年来，党和政府机构改革及其他重点难点改革任务圆满完成，机构编制监督检查工作也面临着更加严峻的挑战和要求，各部门“三定”规定落实情况，机构编制法律法规执行情况，是否存在“两面”现象，是否有违规设置部门、挂牌、增加领导职数，是否有“条条干预”情况等，这些都是我们需要研究的内容。

### （二）研究方法

资料分析法：研读机构编制管理、监督检查方面的法规制度文件，收集整理上级部门下发的有关业务指导材料，查阅近年来的党政机构改革方案，37个限额部门、23个乡镇和街道“三定”规定，以及近两年来机构编制审计方面的资料，通过编办内部股室之间业务交流，与职能部门开展座谈等等，掌握第一手的资料。深入分析滑县机构编制监督检查遇到的问题和主要的原因，探索合理有效的解决方法。

文献研究法：收集研读国内有关机构编制监督检查方面的文献资料，整理分析机构编制监督检查方面的最新理论、创新做法和先进经验，为县级机构编制监督检查工作提供理论指导和方法借鉴。

实地调查法：选取了滑县新设或重新组建的6个政府组成部门以及6个重点乡镇和街道办，



通过查阅资料、实地走访、调查访问、座谈交流等方式，调研机构编制法规制度、“三定”规定执行情况，机构设置、人员编制、部门挂牌运行等情况，全面深入了解县级机构编制监督检查的现状，剖析遇到的困难和问题，从而寻求破解之道，规范机构编制监督检查工作。

#### 四、机构编制监督检查工作的现状

党和国家机构改革后，按照上级精神，滑县县委编办归口县委组织部管理。设五个内设机构：综合股、政策法规股(行政体制改革股)、机构编制管理股、监督检查股、事业单位登记股。监督检查股主要承担机构编制监督检查工作，负责监督检查机构编制法律法规和政治执行情况，各部门“三定”规定的落实情况，跟踪督查机构改革方案的落实情况，开展机构编制违规违纪的预防教育、检举投诉、处理处罚等工作，组织实施机构编制审计工作，与组织、财政、人社、审计等多部门间的联动协作，建立健全机构编制监督检查工作制度等工作。

经过几年的探索和实践，滑县机构编制监督检查工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，突出教育预防与监督检查相结合、督促整改与完善制度相结合，走出了一条特色创新之路。一是协同相关部门建立联动审查机制，完善人员流动管理台账，健全人员一对一、部门多对一工作制度。严格管理人员编制办事流程，深入剖析机构编制管理工作中存在的问题，严格履行机构编制审核程序，明确规范人员进、出流动管理和具体操作程序，建立健全管好、管住人员流动的长效机制。二是持续开展机构编制审计工作。与组织、审计等部门联合开展审计工作，对机构编制管理执行情况进行审计，注重加强对机构编制执行情况审计结果的规范运用，切实推动全县领导干部自觉执行机构编制规定，不断提高机构编制管理水平，提高领导干部机构编制法律法规知识水平，进一步强化机构编制管理刚性

约束。三是加强机构编制法律法规宣传工作。严格落实《条例》《报告制度》《办法》等规定要求，通过发放机构编制监督检查宣传手册和典型案例展示等方式，广泛普及机构编制知识，加强预防教育。四是严厉查处机构编制违规违纪行为。落实中央巡视整改要求，治理“三超两乱”，贯彻习近平总书记关于严禁“条条干预”重要指示精神，对超审批权限设置机构、“条条干预”等问题开展自查自纠，建立工作台账，健全工作机制，加大监督检查力度，进一步筑牢不可触碰的机构编制纪律底线。

#### 五、监督检查工作存在的问题及原因

##### (一) 机构编制法制化意识缺乏

党和国家机构改革后，虽然各单位领导班子学习了部门“三定”规定、《条例》《报告制度》、机构编制监督检查宣传手册等法规制度文件，但仍有个别部门或单位，对机构编制制度一知半解，对本部门或单位“三定”规定学习不够深入透彻，对新时期加强机构编制管理的重要意义认识不到位，对机构编制纪律规定理解存在偏差，导致片面强调本部门、本单位面临的困难，单位内部人员混编混岗、违规增设机构、人员管理不规范等现象。从机构编制监督检查工作角度来说，实践工作与法规制度中关于监督检查工作的要求还有差距。

##### (二) 监督检查力量薄弱，方式方法单一

机构编制监督检查主要依靠单位定期自查、多单位联合开展的经济责任审计、“12310”举报电话等等提供的线索进行大都是被动式或者参与配合式，方法略显单一。虽然多部门联合审计时会结合实地调查，但往往机构一看、问卷一填、访谈一问就走了，对被审计单位的机构设置、人员配备使用以及机构相关人员对机构编制法律知晓情况的了解不够全面。主动牵头开展机构编制监督检查缺乏，没有根据单位的不同科学地制定监督检查方案、安排工作。在具体工作开

展中，主要运用传统的方法，创新性不足。如在审计工作中，主要采用比对机构编制管理台账、签到册和工资花名册，查阅纸质资料等的方法，工作效率不高。访问座谈时，主要访谈对象为分管领导或者熟悉业务的工作人员，未涉及其他人员，对被审计单位的了解不全面。

### （三）部门之间未建立良好的协调机制

在机构编制管理链条上，编制、人社、财政、组织、审计、纪检监察等部门都发挥着重要作用，尤其是在机构编制监督检查工作方面，必须依靠相关部门的协作配合。光靠机构编制部门自身的监督检查手段，不仅耗费人力，难以长期坚持，而且由于缺少处罚措施，很难对管理对象形成有效制约。虽然在机构编制核查与审计工作中，会与有关部门相互配合共同完成阶段性重点工作任务，但日常工作的联系并不紧密，有时处于各管各的事，互不了解、互不通气的状态。如在对超审批权限设置机构等问题进核查时，配备干部的权限在组织部门，造成编制部门对单位是否存在超职数配备领导干部问题不能很好地了解。

### （四）监督检查“后半篇文章”受到阻碍

虽然在监督检查过程中发现了一些问题，但在实际工作中，如何行之有效地处理机构编制违规违纪问题却遇到了考验。比如通过自查、审计等发现的机构编制问题，单位也给出了解决办法、打了报告，但后期追踪很少，未深入有关单位开展“回头看”，后续整改的怎么样，是否存在“纸上”整改，没有很好地形成监督检查工作闭环，造成个别单位对机构编制问题整改工作不够重视，甚至存在走过场现象。此外，受到编制部门职责权限限制，对发现的问题不敢较真碰硬，对于违反机构编制纪律的单位和个人主要处理手段是约谈教育、限期整改等，和组织部门、纪检监察等部门的配合之又少，造成处理措施不强硬，有时候很难起到监督的作用，机构编制监督检查工作高压线的

震慑效力十分有限。

### （五）监督检查队伍建设不足

编制部门肩负着行政管理体制改革、党政群机构改革、事业单位分类改革以及机构编制日常管理和监督检查等工作，责任重大任务繁重。县级编办编制配备少，人员有限力量偏弱，监督检查人员仅有1~2人，而且还身兼数职，导致工作力不从心，只能将有限的精力投入到监督检查上。同时，由于各单位尤其是乡镇人员少人事变动频繁，负责机构编制的专职人员少之又少，而且存在这个人刚熟悉了机构编制工作业务，很快又换人了，一切又要从头再来，从而增加了监督检查工作的压力，无法深入开展工作，难以保证常态化。

## 六、加强机构编制监督检查工作的对策和建议

### （一）要不断增强机构编制法制化意识

目前机构编制法规制度日趋完善，相继出台了《条例》《报告制度》《办法》等，习近平总书记也多次在不同场合对机构编制工作作出了重要指示，这就要求广大党员干部带头学习，不仅要动口动手，更要入脑入心。各单位领导班子，尤其是“一把手”，要学深学透，掌握好“大盘子”。此外各单位人事专干、具体负责人员也要对业务内的机构编制知识进行详细的学习，从而更好地指导工作。将机构编制法规知识的学习宣传教育纳入党校教育，作为必修课程，教育各级党员干部和学员不触纪律高压线，时刻践行党中央关于机构编制工作的方针政策和决策部署。此外，印发《机构编制监督检查典型案例选编》和《机构编制监督检查宣传手册》等，广泛宣传普及机构编制知识，加强机构编制法制化意识。

### （二）要主动创新监督检查方式

除了机构编制常规检查、联合检查之外，还要加强专项检查，特别是党和国家机构改革、事业单位改革完成之后，对单位挂牌、内设机构设

置、领导职数配备、人员转隶等情况开展专项检查，突出主动性和真实性。增加对机关事业单位的随机抽查次数，不定时暗访，全面掌握被督查单位的真实情况。各单位各部门也要增强自身建设，提高认识，对本单位机构和人员编制情况进行自查，并形成阶段性的自查报告，这样有利于编制部门更好地了解相关政策和法律法规执行情况，从而提供指导意见。此外，发挥群众监督的作用，对于适宜公开的机构编制政策法规制度及其有关内容、办理程序等，及时向社会公开，接受群众监督。

### （三）要探索强化监督检查协作联动机制

一是形成督查合力。监督检查工作涉及多方面力量的配合，仅依靠编制部门难以取得好的成效。在编制部门内部，要加强业务科室之间的沟通交流、协作配合，完善各科室相互间沟通配合的业务流程和工作程序。同时要加强与组织、人社、财政、纪检监察、巡察和审计等部门的协作，各部门根据职能各司其职、分工负责，相互约束，形成监督检查联合。二是加强结果运用。对机构编制监督检查中发现的问题，要加强与纪检监察、组织部门的配合协作解决，对违反《条例》等法律法规的行为严肃查处。对重要或典型的案件，要及时组织各部门力量联合调查，严厉惩处，确保监督检查取得成效，维护其权威性。同时要加强与组织部门配合，将监督检查结果运用到干部调配与考核、评比表彰、干部监督等中去。三是探索新闻舆论监督，形成与媒体的监督合力。通过加强与新闻媒体协作配合，宣传机构编制法律法规和相关政策、目前工作的进展情况，正确引导社会舆论，把握舆论导向。

### （四）要建立健全监督检查工作机制

充分发挥“党建+机构编制”的引领作用，做好新时代机构编制监督检查工作，必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，促进党建与监督检查业务工作相融合。在查处有关机构编制违规违纪行为时，坚持党建引领，充分发挥党员领导干部的模范带头作用，下沉基层一线，扎实开展调研，对单位和个人出现的违规违纪行为，要追究党组织负责人的有关责任。充分利用“互联网+机构编制”，促进业务工作不断提升，积极推进机关事业单位机构编制管理与人员管理、工资待遇核定、工资待遇发放、财政预决算管理、养老工伤保险等信息系统之间的对接联网和有效整合。依托实名制数据库，加强与政务数据平台的融合，实现数据共享，增强督查检查工作的科学性、针对性和实效性。

### （五）要切实加强监督检查队伍建设

一是探索建立自上而下的监督检查人才库，由机构编制部门为主力，吸纳组织、人社、财政、审计、巡察、纪检监察等部门的业务专干，同时涵盖乡镇纪委部门、人事专员，共同形成监督检查的“大督查网”。二是加强业务培训，对近年来印发的《条例》《办法》等法规制度文件和机构编制相关政策等，由专家向各单位人事专员进行统一讲解和解答疑惑，扩大培训覆盖面，强化业务指导和培训。三是不断提高监督检查工作人员的业务水平和工作素质，坚持以人民为中心的发展理念，实事求是走群众路线，积极进取、担当作为、敢于创新，以昂扬的斗志和不断创新的精神投入到机构编制监督检查工作中来，切实做好新形势下机构编制工作。

责任编辑 华 夏

# 构建机构编制监督检查协作配合机制

龚宇飞 张博文

机构编制部门作为党的重要工作部门，肩负着深化体制改革、推进治理能力与治理体系现代化、优化配置各部门执政资源的重担。建立健全机构编制监督检查协作配合机制，对于规范组织行为，发挥职能作用，完善权责一致、分工合理、执行顺畅、监督有力的机构编制协调配合工作体系发挥着“压舱石”作用。

## 一、概述

### （一）机构编制监督检查“是什么”

机构编制监督检查是指按照统一的规范对管理范围内的机构编制资源的实际配置情况进行定期核实、检查、分析和规范的活动。机构编制监督检查主要由决策、执行、反馈、评估组成，相互之间环环相扣。决策主要是指通过党委、政府和机构编制部门沟通协调后进行有关编制职能配给的审批过程；执行主要由组织、人社、财政等多部门共同实施；反馈和评估是对执行后结果的总结和评价，对好的做法和经验进行总结提炼，对不妥之处加以分析反馈。无论是党委等部门的决策，还是后续相关单位的执行，以及最后的反馈评估，都不能离开监督检查。做好监督检查工作可逐步理顺机构编制管理的运行轨道，从而避免陷入机构臃肿不堪、人员无序增长的恶性循环。

### （二）机构编制监督检查“凭什么”

党的十九届三中全会出台的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（以下简称《决定》），提出加强党内法规制度建设，制定《中国共产党机构编制工作条例》（以下简称《条例》）；2020年11月23日，中共中央发布了《机构编制监督检查工作办法》。相关法规制度的出台，明确了机构编制的法定地位和行为规范，补齐了机构编制管理的“法治”短板，标志着机构编制法治制度体系的不断健全，“编制就是法制”，从而也使机构编制监督检查工作真正实现了“有法可依”。

### （三）建立机构编制监督检查协调配合机制“为什么”

监督检查是行政机关日常行政管理体系中的重要一环，监督检查工作能否积极推进，与各部门之间的协调配合密切相关，也直接影响整个政府体系的廉洁、务实和透明。随着社会的不断发展，各种新知识、新技术、新理念层出不穷，社会需求和人文需求也越来越多样化，单凭某一单位已经越来越无法应对监督检查中产生的错综复杂的问题。因此，只有建立健全机构编制监督检查协作配合体系，科学地制定方法方案，多部门之间协调配合、明确职责，大力推进机构编制违规违纪行为惩处条例的落

实，才能实现机构透明化、程序规则化、责任法定化。

## 二、探索机构编制监督检查协调配合的方式方法

### (一) 双管齐下，内外结合

一是内部协作。作为机构编制监督检查的中坚力量，机构编制部门结合各内设机构的职责，协调开展机构编制监督检查工作。以新蔡县委编办为例，目前共设置了4个股室，分别是综合股（机构编制监督检查股）、行政机构编制管理股、事业机构编制管理股、事业单位登记管理股。在明确监督检查主体责任股室的基础上，新蔡县委编办还结合各业务股室工作职责，建立内部配合机制，加强工作统筹，确保完成监督检查目标任务。

二是外部联动。机构编制监督检查是一项复杂工作，牵扯到各个机关单位。因此，建立机构编制监督检查协作配合机制，既要落实内部协作配合机制，也要启动外部联动机制，发挥相关部门优势，形成工作合力。如在开展机构编制核查中，新蔡县委编办与县委组织部、县财政局、县人力资源和社会保障等部门联合组建核查工作小组，围绕核查重点，结合部门特点，抽调相关人员，协同开展机构编制核查工作，取得很好实效。

### (二) 多措并举，层层推进

以新蔡县委编办开展机构编制核查为例，该县主要通过五种方式完成核查目标任务。

一是自查自纠。要求各乡镇(街道)、县直各单位根据“三定”规定有关要求，自行组织本单位相关人员对有关机构编制的审批文件、领导班子的任职文件、行政事业人员的人事档案、工资发放名册、参保人员名册等资料进行核查，主要核实名制信息是否准确、完整、规范，做到“人编一致”。如果存在机构、编制、领导职数、实有人员信息异常等情况，需做出说明。

二是数据库比对。将机构编制实名制数据库的相关信息分别与组织、财政、人社部门的数据进行比对，并将对比结果反馈至各个单位，接受查验和监督。其中，机构编制数据和有关干部的配备情况由编办和组织部进行信息比对，编制内人员的参保信息由编办和人社局进行信息比对，机关单位的有关预算信息由编办和财政部进行信息比对。

三是群众监督。各乡镇(街道)、县直各单位在机构编制核查期间，根据涉密人员管理条例，以适当方式公示不包含涉密信息的人员编制情况。公示的时间不少于五个工作日。公示的内容不通过互联网渠道（包括但不限于微博、微信等公众平台）进行传输。在公示期满后，及时撤除相关信息。

四是信息核实。将各单位所报送的人员编制信息情况与机构编制数据库进行比对之后，通过实地考察、走访询问、集中对账等方式进行信息核实。其中，集中对账主要包括检查人员编制信息、行政事业人员的人事档案、工资发放情况、参保人员情况的相关资料，对信息审核不一致的做好记录并通知相关负责人说明情况。

五是信息纠正。监督检查工作完成之后，根据实际情况对统计反映不准确、不完整、不规范的相关问题进行统一整理，与各个部门进行沟通协调，要求及时纠正信息、规范信息、补全信息，并在规定时间内将纠正后的信息统一汇总和上报。

## 三、机构编制监督检查存在的问题

### (一) 部门之间沟通协调不及时

机构编制工作涉及组织、人社、财政等多个部门，涉及的具体职能包括人员编制、公务经费、人员管理等，如果沟通稍不及时就可能会造成工作脱节。比如个别部门在配备干部的时候，未事先与机构编制部门进行沟通，存在超职数配备等违规现象；个别单位调整人员时未能和机构

编制部门及时核对人员编制的使用情况，随意办理调配手续；还有一些人员由于退休、死亡、开除等情况不在编时，单位未能及时报备编制机构部门，从而导致机构编制部门不能及时掌握人员编制状况。

#### （二）机构编制部门自身建设有待提高

近年来，中央对机构编制工作的要求有了更高的标准，机构编制工作范围逐渐扩大，但由于诸多原因，社会对于机构编制工作认知度较低，机构编制管理也存在力量薄弱等诸多不足。监督管理长效机制尚未深入人心，与新形势下机构编制工作的诸多要求难以契合和适应。

#### （三）监督检查协作配合的标准尚未出台

目前，各地的机构编制监督检查协调配合机制均为自行制定，主要是参考国家和各地行政主管部门制定的巡察、审计等标准进行设计，尚未建立机构编制监督检查专属的统一协作配合机制标准，影响监督检查作用发挥。

#### （四）复合型人才欠缺

机构编制工作人员的专业素质决定着机构编制的工作效率和质量。当前从事机构编制管理工作的相关人才普遍缺乏，许多从事此项工作的人员在入岗之前从未接触过机构编制管理的相关知识。机构编制管理需要的计算机信息工程、行政管理、法律等多方面的复合型人才欠缺是亟待解决的问题。

### 四、对策和设想

机构编制监督检查工作是一项非常敏感的工作。编办需要发挥好计划、组织、领导、控制、沟通、协调的作用，从而对机关和事业单位的工作职能、机构编制人员结构等的合规合法性进行全程监督和跟踪服务。

#### （一）提高对机构编制工作的认可度

机构编制工作的规范化建设，很大程度上取决于部门的重视、认可和支持程度。由于机构编制工作不单是管控人员，还需要和部门进行沟通协调，因此加大对机构编制工作的宣传，提高外界对机构编制工作的认可度，为开展机构编制监督检查工作营造良好社会氛围。

#### （二）提高机构编制监督管理的严肃性

在编在岗是机构编制管理规范的核心和关键，机构编制部门要用制度管权、管事、管人，严格履行工作监督程序。关键有两点：一要严格执行相关程序，坚决杜绝多头决策的现象，进一步完善人员入编制度，严格把好人员入编、出编关口。二要根据实际情况按照“三定”规定厘清单位所承担的职能，杜绝职能不清、相互扯皮问题的产生，明确各单位的行政事业性质和供给形式，确定人员编制和领导职数等。

#### （三）提高部门之间的配合程度

机构编制管理工作是一项复杂的综合性工作，不仅涉及组织、人社、财政等相关部门，而且还要面对所有行政和事业单位。财政部门拟订财政预算的时候，需要以机构编制数据作为主要依据。要通过进一步完善机构编制和人员财政预算之间的相互制约机制，对人员的工资经费、办公调配、录用社保等一系列手续进行完善，实现人员编制、工资以及经费预算等信息的互通，实行人员编制和财政预算的同步动态管理，建立相关数据库。同理，机构编制监督检查工作也可与纪检监察等部门的监督同步进行，以确保在实施过程中及时迅速地介入调查，及时了解情况。

（作者单位：河南省新蔡县委编办）

责任编辑 朱亚娟

# 关于推进机构编制法定化建设的 实践与思考

裴秋云

机构编制资源是重要的政治资源、执政资源，机构编制工作在加强党和国家机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置方面发挥着至关重要的作用。《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)的出台，对机构编制工作具有里程碑意义。新密市委编办以贯彻落实《条例》为抓手，提升理论素养，健全工作制度，全力推进机构编制法定化建设，全面提升机构编制服务保障能力。

## 一、学思践悟、筑牢基石，把《条例》作为指南针、定盘星

(一) 学研结合，打好理论基础。一是领导带头学。将《条例》作为“第一议题”、中心组学习必学内容等，编委会成员轮流领学，切实增强“编制就是法制”意识。二是多种方式学。以《条例》为主要学习内容，会议集中学、会后自己学，开展“我为大家讲党课”活动，轮流上台谈学习《条例》的感悟体会，以“《条例》释义”为主题讲党课，开展“学业务、强本领”学习活动，业务骨干讲学、科室之间传学、知识测试促学，使人人熟悉机构编制政策法规，做到“问不住”“一口清”。

(二) 宣教结合，提升法治观念。一方面，将《条例》作为“新密市万名党员进党校”固定培训内容，先后邀请省委编办、市委编办专家及高校学者到党校为全市党员专题辅导、解读《条例》及其释义，解析《条例》精神内涵。另一方

面，创新宣传方式，采取送《条例》上门的方式，以《条例》为专题打造“宣传长廊”，设计制作提纲挈领、内容丰富的宣传版面，开展《条例》宣传主题党日活动等，强化“党管机构编制”“编制就是法制”意识，全面提升基层党员机构编制法制化观念。

(三) 健全制度，建立长效机制。一是规范制度。依照《条例》，全面梳理、修订完善现有制度和规范性文件，细化具体的措施和办法。二是制定规则。以《条例》为依据，制定《新密市市委编委会工作规则》《新密市市委编办工作细则》，对行政、事业、审核、督查、登记、调研、评估等业务流程完善升级，进一步明确审批权限，推动联动协作，促进形成业务闭环。完善请示汇报制度，对归口组织部管理工作中程序进一步细化明确，确定报告方式和程序。三是强化落实。严格执行审批权限及办事程序，按照政策法规审批机构，调整机构编制事项。严把进人用编审核关口，按照“超编不得进人、空编按需进人”的原则，依托实名制数据库，构建“一台账、两系统、三对照”的动态管理机制，把好“进口”和“出口”。

## 二、坚持原则、树牢理念，运用《条例》把方向、谋大局

《条例》规定的机构编制工作必须遵循的四项原则，是做好新时代机构编制工作的总思路、总要求、总指引，必须落实落细。

(一) 坚持党管机构编制。机构编制工作始终坚持党的领导下是最根本的政治原则，机构编制工作始终将服从党的政治路线作为生命线，为加强党的执政能力建设、加强党的全面领导提供体制机制保障。在设置机构、配置职能、使用编制中，要始终围绕坚持和完善党的领导、提高党的执政能力、巩固党的执政基础来进行。机构编制领导体制调整后，新密市委编办积极配合市委组织部对工作衔接程序和机制进行完善，做到运行顺畅、业务协同，把党管机构编制的政治优势、归口管理的体制优势转化为工作优势，使机构编制工作更好地服务保障党的中心工作。

(二) 坚持优化协同高效。适应新时代新形势新要求，统筹谋划党政职能体系建设，着力构建运行顺畅、充满活力、令行禁止的工作体系。近年来，新密市始终把机构编制工作放在市委市政府作出的重大决策、重要部署中去落实，提升站位，放宽眼界，优化机构设置，明确功能定位，理顺管理体制和运行机制，通过厘清部门职责、调整优化职能，不断提高各单位的工作效率。2021年，新密市对全市各部门内设机构进行了梳理调整，逐个单位实地走访调研、征求意见建议，依据《条例》和部门实际情况，规范调整内设机构80个，撤销内设机构31个，理顺职责41项，有力保障了部门精简高效、运行顺畅。

(三) 坚持机构编制刚性约束。编制就是法制，用法治思维和法治方式维护机构编制的严肃性、权威性。《条例》的出台，标志着机构编制工作纳入法治轨道，机构编制工作的权威性得到全面增强。按照《条例》规定，所有机构编制事项均按照“动议、论证、审议决定、组织实施、监督问责”等规定流程进行，对照该规定，对先前工作流程进行完善。同时，按照省、市要求，开展抽调借用中小学教职工和占用中小学教职工编制专项整治行动，常态化开展“吃空饷”督查，持续开展机构编制核查审计，有力杜绝违法违规现象发生，各部门机构编制法治观念全面增强。

(四) 坚持机构编制瘦身与健身相结合。严格遵照机构编制总量控制原则，要求增设机构的需在系统内“撤一建一”或“撤多建一”，除中心工作外，要求增加编制的大多在系统内调剂。随着经济社会快速发展，机构编制总量与经济社会发展需求的矛盾日益凸显，应当充分挖潜机构编制资源效益，把好钢用在刀刃上。把握好“健身”与“瘦身”的关系，通过“盘活”“用活”来解决供需矛盾。

### 三、深化改革、狠抓落实，全力推进机构编制管理科学化、规范化、法定化

(一) 扎实推进各项改革。机构改革是硬件的重组，各项配套改革是软件的升级，只有双管齐下、同步推进，改革才能真正走深走实。一是深化乡镇管理体制机制改革。全省深化乡镇管理体制机制改革启动以来，新密市委高度重视，专题研究，拟定方案，高位推进，改革工作取得阶段性成果。对机构限额实行分类管理，根据乡镇常住人口、经济规模等主要指标，确定全市13个乡镇为中等以上规模，其中较大规模6个。改革明确了乡镇主责主业，优化了机构设置和编制配备，强化了乡镇支持保障措施，规范建设综合行政执法机构、标准化建设行政审批服务中心，对乡镇放权赋能，将财政、资源规划、市场监管等站所一律下放，由乡镇统一管理，聚焦“一办一队一中心”建设，推进“一站式服务”“一门式办理”，切实打通服务群众“最后一公里”。改革成效得到了上级部门和周边县市机构编制部门的充分肯定，形成了新密经验。郑州市委编办在新密市大隗镇召开郑州市乡镇(街道)综合行政执法改革工作现场会，各区县(市)委编办观摩平陌镇和大隗镇综合行政执法大队、行政审批服务中心、平安建设办公室等改革运行情况。二是深化放权赋能改革。把放权赋能改革工作作为推进县域经济高质量发展的重要举措，市委编办牵头成立工作专班，科学制定承接方案，精准推进实



施。对承接事项实行标准化管理，进行流程再造，确保各部门承接不漏项、不空档。全市22个政府工作部门对郑州市下放的255项经济社会管理权限已经承接到位。其中，纳入政务服务平台事项180项，接受培训224人次，调整权责清单221项，累计办理业务1316件。三是稳妥有序推进事业单位重塑性改革。成立新密市深化事业单位改革领导小组，抽调业务骨干成立改革工作专班，建立周例会制度、保密制度、学习制度、宣传制度、保障制度、纪律制度等，制定调研方案和时间安排表，地毯式开展实地调研，做好上级部门、市委领导、涉改部门三方沟通，确保改革方案既符合政策要求，又切合新密实际。

**（二）狠抓改革政策落实。**为推动机构职能人员真正“化学融合”，组建督导评估组，开展“专班问诊、精准问效”调研评估，通过“四点联动”，狠抓改革政策落地生根。一是抓住“关键点”，对标“三定”查落实。严格对照改革后各部门“三定”规定，查看机构挂牌、职责履行情况，了解承担行政职能事业单位改革落实情况，以及行政职能是否已经真正划归机关。二是抓住“加力点”，查看履职问成效。采取座谈形式与各部门领导班子及中层干部进行交流，重点掌握各部门新接收职能履行情况。在深化乡镇管理体制机制改革督导中，将13个乡镇分为5个片区，围绕职能转变、理顺关系、规范机构设置、场所规范化建设等关键环节，开展一线指导，收集汇总问题，集中归类梳理，研究政策标准，统一答复口径。建立日报制度，每天汇总乡镇进度，召开分析研判会，确保时间任务同步；对工作推进不力的，进行全市通报。三是抓住“落脚点”，强化措施抓整改。实地督导后，梳理机构改革、深化乡镇管理体制机制改革落实情况，对各部门存在的问题召开办公会进行研究，分析共性和个性问题，制定解决措施，责令限期整改到位，逾期未整改完成的，由市纪委监委追究

问责。四是抓住“结合点”，跟进评估建机制。在督导的同时宣传评估重要意义，提高部门思想认识和配合意识，全面掌握新设立部门职能履行、机构设置、人员编制和工作饱和度等情况，进行深入研判，形成评估报告，并依据报告对其机构编制事项进行动态调整。

**（三）严格执行政策规定。**2020年12月23日，中共中央办公厅印发《“三定”规定制定和实施办法》《机构编制监督检查工作办法》（以下简称两个《办法》）后，新密市委编办主动作为、完善制度、强化约束，确保贯彻两个《办法》取得实效。一是强化学习培训。两个《办法》出台后，及时制定传达提纲，主动向市委编委有关领导汇报，第一时间列入会议学习第一议题，原原本本学习，并研究贯彻落实意见。申请列入党校主体班教学内容，帮助广大党员领导干部准确掌握两个《办法》核心要义、提高运用能力。编印《制度白皮书》，督促各业务科室利用集中研讨、个人自学等方式，持续在学通弄懂做实上下功夫，确保两个《办法》落地生根。二是坚持学以致用。立足自身职责，对市直各单位提出的机构编制申请事项，依据两个《办法》，管住用好机构编制资源，提升机构编制资源使用效益。突出问题导向，制定“听、问、看、查、验、跟”等评估查验机制，听取部门负责人对机构运行的情况汇报、询问科室运行中存在的堵点难点、实地查看改革落地情况、查找机构运行不畅的原因、检验评估改革成效、跟踪督导问题整改。三是完善制度机制。对照两个《办法》，组织各业务科室，对现有的机构编制业务日常办理制度进行全面清理规范，进一步健全相关配套制度和修订完善日常管理制度。依据两个《办法》，进一步细化工作措施，推动纪检、组织、编办、人社、财政、审计等单位齐抓共管、增强合力。

（作者系河南省新密市委编办主任）

责任编辑 石艳艳

# 中国共产党反贫困理论及政策演进的百年历程

郭强

(新乡学院 管理学院,河南 新乡 453003)

**摘要:** 从1921到2020年,中国共产党反贫困理论及政策的演进经历了新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代这四个阶段;而且,中国共产党根据不同的国内外形势和人民贫困的宏观与微观原因,形成了不同的反贫困理论和策略。深入地看,百年来反贫困的胜利与中国共产党具有的以人民为中心的发展思想、以马克思主义为引领的科学理论、以实事求是为指导的思想路线、以自我革命为内在动力的精神等四个特质密不可分。因此,中国共产党百年来的反贫困的实践形成了中国特色的反贫困理论及政策,为世界贫困治理提供了中国方案、贡献了中国智慧。

**关键词:** 反贫困理论;反贫困政策;中国共产党特质

**中图分类号:** F061.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)11-0024-06

随着2020年脱贫攻坚战取得全面胜利,千百年来我国第一次消除了绝对贫困。贫困作为一种复杂的社会现象,有其复杂的历史、社会、自然、经济等成因,是困扰世界各国的社会难题,而中国作为一个人口众多、资源相对匮乏、起点较低且起步较晚的发展中国家,解决贫困问题尤其困难。因此,中国共产党解决中国贫困问题的过程也是一个漫长而艰辛的探索过程。回顾中国共产党百年来的反贫困之实践历程,深入研究其反贫困理论、政策的演进历程,对于不断发展有中国特色反贫困理论,以及巩固拓展脱贫攻坚成

果具有重要意义。

## 一、中国共产党百年反贫困实践及理论、政策的演进历程

### (一) 新民主主义革命时期

#### 1. 该时期的贫困问题

近代以来的中国不但政局动荡、战乱不已,而且饱受帝国主义列强的剥削和压迫。因此,中国共产党自1921年成立之日起,就把“为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴”<sup>[1]</sup>作为自己的初心和使命,并开始思考和解决以农民为主体的中

收稿日期: 2022-04-23

基金项目: 河南省高校庆祝建党100周年专项课题“中国共产党的百年反贫困理论及政策形成研究”(2021-ZXJH-010);2023年度河南省高校人文社会科学研究一般项目“中国共产党百年反贫困理论及政策演进机制研究”(2023-ZZJH-234)

作者简介: 郭强(1975—),男,山东单县人,新乡学院科研处副处长,管理学院讲师,上海交通大学博士,主要研究方向为发展经济学。

国人民的贫困问题。

贫困通常可分为宏观贫困和微观贫困，但无论是从宏观贫困的角度还是从微观贫困的角度看，旧中国都处于严重的贫困之中。宏观上，旧中国经济状况最好年份(1936年)的GNP为75.8亿美元，人均不足20美元，不及美国人均GNP的1/30<sup>[2]</sup>。微观上，中国农民处于严重的收入贫困和可行能力贫困之中：一是在高地租和高债率的双重负担下，广大农民经济上处于严重贫困状态；二是由于国外日寇入侵，国内军阀混战、盗贼四起，承受人身安全威胁的广大农民处于严重可行能力贫困之中。

### 2.该时期的反贫困理论

中国共产党的反贫困理论是马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的产物。马克思主义认为，生产资料的私人所有制及由此造成的劳动与生产资料的分离，是一切贫困问题的根源，因此“工人阶级处境悲惨的原因不应当到这些小的弊病中去寻找，而应当到资本主义制度本身中去寻找”<sup>[3]</sup><sup>368</sup>。

经过艰辛的探索，中国共产党人对中国贫困问题有了自己深刻的认识。毛泽东指出，“由于帝国主义和封建主义的双重压迫，特别是由于日本帝国主义的大举进攻，中国的广大人民，尤其是农民，日益贫困化以致大批地破产，他们过着饥寒交迫的和毫无政治权利的生活。中国人民的贫困和不自由的程度，是世界所少见的”<sup>[4]</sup>。要从根本上解决中国的贫困问题，关键是解决宏观贫困问题，故中国共产党的主要任务是“反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义，争取民族独立、人民解放，为实现中华民族伟大复兴创造根本社会条件”<sup>[5]</sup>。这是新民主主义革命时期中国共产党总的反贫困理论。

### 3.该时期的反贫困政策

在此理论指导下的反贫困政策，包括如何夺取政权、进行土地改革、建立新中国的宏观反贫困政策，以及帮助群众发展生产的微观反贫困政

策。这些政策的实施取得了较好的效果，一方面为中国革命的胜利奠定了物质基础，另一方面为中华人民共和国成立后的反贫困实践提供了经验。尤其是土地改革政策的实施效果更为明显，1952年底全国土地改革基本完成后，广大农民获得了土地等生产资料，农村生产力因此获得了极大解放，而至1953年时，农民的净货币收入比1949年增长123.6%，人均净货币收入比1949年增长111.4%<sup>[6]</sup>。

## (二) 社会主义革命和建设时期

### 1.该时期的贫困问题

中华人民共和国的成立，扫除了发展生产力、摆脱贫困的政治障碍。不过，整个国家经济发展水平仍然非常低，当时的人均国民收入仅27美元<sup>[7]</sup>。因此，中国共产党当时面临着如何尽快发展生产力而使中国摆脱贫穷落后面貌的问题，正如毛泽东在中华人民共和国成立前就曾考虑的，“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小，归根到底，看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小，看它是束缚生产力的，还是解放生产力的”，“没有工业，便没有巩固的国防，便没有人民的福利，便没有国家的富强”<sup>[8]</sup>。

因此，中国共产党当时的反贫困任务，就是促进中国由落后的农业国向现代化的工业国转变，以及由新民主主义社会向社会主义社会转变。前者从生活资料生产入手解决贫困问题，后者从生活资料分配入手解决贫困问题。

### 2.该时期的反贫困理论

如何把一个落后的以农业经济为主的国家，建设成为先进的社会主义工业国，当时的中国共产党并没有经验，故该时期的反贫困理论大量借鉴了苏联的经验，即通过计划经济手段，集中资源实现社会主义工业化，以工业化实现农业机械化、化学化，进而促进整个经济的快速发展<sup>[9]</sup>。

### 3.该时期的反贫困政策

这一时期的宏观反贫困政策是重工业化优先

发展战略，具体表现为建立在工业国有化所有制和农业集体化所有制基础之上的、集中统一的计划经济体制。微观反贫困政策主要表现为农村的建立农业合作化基础上的集体公共福利制度、城市的救济制度和发展社会事业的方针。

从反贫困政策效果来看，中国通过重工业优先政策而建立起独立的比较完整的工业体系，既为巩固国防、确保政治安全提供了保障，也大大提高了农业的现代化水平，并为接下来的国民经济发展奠定了基础；通过组织农业合作社，得以集中人力修建大批水利设施；得益于农村卫生和教育事业的发展，农村的人力资本数量和质量也大幅度提升。所有这些，都为下一步的农村经济发展和农民增收创造了必要条件。

但是，执行“重工业优先”的经济政策也产生了一些不良现象，在某些时期（“大跃进”、继续“大跃进”）过于突出工业在国民经济中的比重，导致农业剩余大量转移向工业，结果造成了经济的失衡，贫困问题的解决也因此受到抑制。1958到1978年，中国农村居民人均收入仅增加49元，年均增长率仅2.47%<sup>[10]</sup>。

### （三）改革开放和社会主义现代化建设新时期

#### 1. 该时期的贫困问题

依照现行收入贫困标准（2010年不变价2300元），1978年时中国农村贫困人口多达7.7亿，贫困发生率高达97.5%。面对这种情况，中国共产党的一个紧要任务就是“解放和发展社会生产力，使人民摆脱贫困、尽快富裕起来”<sup>[5]</sup>。

#### 2. 该时期的反贫困理论

这一时期的反贫困理论，主要蕴含在邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观之中，即一方面坚持完善市场经济体制以发展生产力，另一方面坚持社会主义共同富裕的目标，统筹财政资金改善相对贫困地区的生产生活条件。

#### 3. 该时期的反贫困政策

宏观反贫困政策主要是实行改革开放，建立

和完善社会主义市场经济体制；微观反贫困政策主要是着眼于“开发式扶贫”的区域扶贫开发。

这一时期的宏观反贫困政策实施效果突出，中国的宏观贫困问题得以解决。同时，经济的高速发展也使得政府财政收入大幅度增加，为政府实施普惠性的社会福利政策奠定了坚实的基础。此外，最低生活保障制度、新型合作医疗制度、义务教育制度的实施，一方面直接降低了贫困发生水平，另一方面有利于农村人力资源的保持和增加，从而为贫困人口摆脱贫困创造了内部条件。在此基础上，再配合针对贫困区域的具体反贫困政策，中国大多数农民的微观贫困问题基本得以解决。

随着反贫困实践的持续推进，中国共产党反贫困的理论更加完善，反贫困政策不断得以扩展和深入。具体来说，该时期取得的反贫困经验可归纳如下。

（1）社会主义市场经济体制功不可没。相比计划经济体制，市场经济体制对市场信号反应更灵敏，更利于资源有效配置，也更利于发挥生产者的主动性。

（2）政府主导的反贫困机制必不可少。微观贫困的直接原因是个人或家庭的收入无法维持个人或家庭基本的消费，我国的分配制度又是以按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配方式，因此，贫困人口摆脱贫困的重点在于提高劳动收入。因为决定个人劳动收入的因素包括劳动机会、劳动能力和劳动意愿，而决定劳动机会的因素除经济制度外，还包括自然条件、基础设施、市场环境等，所以，要想给农民提供足够的劳动机会、提升个人劳动收入，就需要政府投资改善这些地区的生产条件。

（3）提升人力资本是长久之策。即使外部有了劳动机会，如果劳动者缺乏劳动能力和意愿，这种劳动机会也无法被利用，而如果劳动者缺乏文化知识和专业技能，他们也只能从事简单劳动，收入当然也难以提高。更严重的是，因疾

病、伤残失去劳动能力的个人，不仅自己无法获得收入，还会减少家庭收入、增加家庭支出，进而影响子女的健康和教育，造成贫困的代际传递。反之，提升人力资本后，个人具有较高的文化知识和专业技能，不但可以本区域就业，还可以跨区域就业。

#### （四）中国特色社会主义新时代

##### 1. 该时期的贫困问题

得益于改革开放以后中国持续的经济增长和专项的扶贫政策，中国的贫困发生率大幅度下降。但随着经济发展，贫困人口减贫速度也在放缓，而且农村内部收入差距出现拉大的情形，相对贫困问题也更加突出<sup>[11]</sup>。由于这种情况与共同富裕的社会主义价值追求不相符合，中国共产党这一时期要解决的主要问题，是“决不能落下一个贫困地区、一个贫困群众”<sup>[12]</sup>，必须彻底解决中国的绝对贫困问题。

##### 2. 该时期的反贫困理论

该时期的反贫困理论，主要蕴含在习近平新时代中国特色社会主义思想之中，“新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，新时代中国全体人民共同富裕要取得更为明显的实质性进展”<sup>[15]</sup>。

##### 3. 该时期的反贫困政策

宏观反贫困政策是贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念的一系列政策，以便将有效市场和有为政府有机结合，构建高水平社会主义市场经济体制，进而解决经济发展区域间的不平衡、经济社会发展的不协调、粗放式经济的不可持续等问题。微观反贫困政策主要是“精确到户的贫困瞄准机制”“前所未有的投入力度”“全面完善的组织体系、动员体系、评估、考核督查体系”，等等。

宏观反贫困政策的实施，使得国民收入大幅提升，我国2019年的人均国民总收入(GNI)首次突破1万美元大关，高于中等偏上收入国家9074美元的平均水平。这不但使中国经济实力、综合

国力明显提升，而且为彻底解决我国的绝对贫困问题奠定了坚实的基础。同时，微观反贫困政策的实施，使得全国832个贫困县、128000个贫困村全部摆脱区域性贫困，近1亿农村贫困人口实现了不愁吃、不愁穿和义务教育、基本医疗、住房安全保障，国民收入也超过了1.9美元/天这一国际贫困标准。

需要特别强调的是，精准脱贫方略的实施也是消除绝对贫困的一项重要举措。20世纪80年代中期开始实施的扶贫开发政策强调发扬自力更生精神，但受当时国家财政状况的制约政府的投入相对不足，同时，由于贫困地区经济相对落后，自身造血能力弱，基础设施落后的情况长期得不到改善。2013年，党中央推出精准扶贫政策后，我国通过为贫困户建档立卡而首次建立了针对贫困家庭的贫困人口瞄准机制，可以说这是我国贫困发生率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。与此同时，我国各级政府也发挥了物质投入的主体和主导作用，优先保障脱贫攻坚资金投入。因此，大量资金的投入，不但让贫困地区的基础设施建设大大加快，发展经济的硬件障碍被一一破除，而且使社会事业长足进步，贫困人口的人力资本积累有了切实的保障。这些都为区域经济发展、贫困人口增收提供了重要的外部条件。

由于中国贫困区域面积广阔、贫困人口众多，实现反贫困的战略目标也需要高度的组织性。与之前的反贫困政策不同，这一时期围绕精准扶贫方略，中国建立了一整套全面完善的组织体系、动员体系、评估体系、考核督查体系。其中，“省市县乡村五级书记抓扶贫”的组织体系，区别于以往各级扶贫办单打独斗抓扶贫的扶贫办领导方式；专项扶贫、行业扶贫、社会扶贫互为补充的“大扶贫”格局，也区别于过去专项扶贫为主、行业扶贫和社会捐助为辅的“插花式”扶贫格局。此外，对贫困户建档立卡、对扶贫政策落实情况和扶贫成效的第三方评估机制的

建立，也确保了扶贫政策的实施效果，最大程度发挥了扶贫资金的社会效益。

## 二、中国共产党反贫困理论、政策不断完善发展的原因

中国共产党之所以能够取得消除绝对贫困的伟大成就，是因为中国共产党具有区别于其他政党的四个特质。

### （一）以人民为中心的发展思想

《中国共产党章程》明确规定，“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益”。可以说，中国共产党一切工作的出发点都是为了人民。一百年来，中国共产党无论力量是弱是强、经验是丰富还是匮乏，为人民谋幸福的初心始终没有改变。从建立新中国到实现“四个现代化”，从“三步走”发展战略到“两步走”战略安排，尽管各个历史阶段提出的目标不同，但中国共产党为了人民的根本利益之宗旨始终不变。

### （二）以马克思主义为引领的科学理论

马克思主义是追求全人类解放的学说。“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”<sup>[13]</sup>。因此，消除贫困也是这个奋斗目标的应有之义。马克思和恩格斯曾指出，消除贫困必须大力发展生产力，“生产力的这种发展之所以是绝对必需的实际前提，还因为如果没有这种发展，那就只有有贫穷、极端贫困的普遍化；而在极端贫困的情况下，必须重新开始争取必需品的斗争，全部陈腐污浊的东西又要死灰复燃”<sup>[3]538</sup>。所以说，马克思主义反贫困理论为中国共产党的反贫困理论和政策的完善发展指明了正确的方向。

### （三）以实事求是为指导的思想路线

“实事求是，是马克思主义的根本观点，是中国共产党人认识世界、改造世界的根本要求，是我们党的基本思想方法、工作方法、领导方

法”<sup>[14]</sup>。长期以来，中国共产党之所以能够取得一个接一个的伟大成就，就是因为坚持了以实事求是为指导的思想路线。

新中国成立初期，中国共产党对工业化没有经验，学习了苏联“重工业化优先”的做法。但在发现照抄苏联模式不符合中国国情后，毛泽东在《论十大关系》中提出了重工业和轻工业、农业要协调，沿海工业和内地工业要协调，经济建设和国防建设要协调的观点<sup>[15]</sup>。党的十一届三中全会后，中国共产党开创性地提出了社会主义市场经济的理念，也是坚持“解放思想，实事求是”思想路线的表现。同样是坚持“实事求是”，党中央在布署打赢脱贫攻坚时提出，“评价精准扶贫成效，既要看到减贫数量，更要看到脱贫质量，不提不切实际的指标，对弄虚作假搞‘数字脱贫’的，要严肃追究责任”<sup>[16]</sup>。

### （四）以自我革命为内在动力的精神

中国共产党十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》指出，“勇于自我革命是中国共产党区别于其他政党的显著标志。自我革命精神是党永葆青春活力的强大支撑”<sup>[15]</sup>。

对真理的认识是没有尽头的，探索真理的道路是曲折的。中国共产党之所以能解决贫困这个困扰人类千百年的难题，既不是因为生而知之，也不是因为有现成的经验理论可以照搬，而是因为中国共产党能不断地从反贫困实践中总结现有反贫困理论和政策的疏漏，勇于自我革新，不断对现有理论和政策加以改进，最终探索出适合中国国情的反贫困道路。

以人民为中心的发展思想、以马克思主义为引领的科学理论、以实事求是为指导的思想路线、以自我革命为内在动力的精神，这四者是紧密联系，结为一体的。以人民为中心的发展思想是建构反贫困理论、制定反贫困政策的推动力，以马克思主义为引领的科学理论是建构反贫困理论、制订反贫困政策的技术指南，以实事求是为

指导的思想路线是判断理论政策正确与否的标尺，以自我革命为内在动力的精神是反贫困理论、政策得以演进的保障。

### 三、小结

百年的反贫困实践证明，唯有中国共产党能在中国这样一个人口众多、地域广阔、起点较低的发展中国家消除绝对贫困。中国共产党之所以能完成这样举世瞩目的壮举，在于中国共产党具有区别于其他政党的特质：以人民为中心的发展思想，以马克思主义为引领的科学理论，以实事

求是为指导的思想路线，以自我革命为内在动力的精神。这些特质保证了中国共产党能对反贫困理论和政策不断发展完善。

贫困的概念具有时代性和相对性，消除绝对贫困并不意味着中国不再存在贫困现象。在城乡区域发展差距还比较大的背景下，相对贫困还将持续一定时间。因此，巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的任务还比较重。但是，凭借区别于其他政党的四项优秀特质，中国共产党终将团结带领全国人民实现共同富裕的伟大目标。

#### 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;在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[EB/OL].(2017-10-28)[2021-12-20]http://politics.people.com.cn/n1/2017/1028/c1001-29613514.html.
- [2] 孙学文.新中国54年的辉煌成就[N].中国社会科学院院报,2003-10-09(04).
- [3] 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.
- [4] 毛泽东.毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:631.
- [5] 新浪网.中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[EB/OL].(2021-11-16)[2021-12-20].https://finance.sina.com.cn/wm/2021-11-16/doc-iktzqttyu7671763.shtml.
- [6] 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第2卷(上册)[M].北京:中共党史出版社,2011:101.
- [7] 范小建.60年:扶贫开发的攻坚战[J].求是,2009(20):35-37.
- [8] 毛泽东.毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:1079-1080.
- [9] 张占斌.中国优先发展重工业战略的政治经济学解析[J].中共党史研究,2007(4):13-24.
- [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] 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.
- [12] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:84.
- [13] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:第2卷[M].北京:人民出版社,2009:53.
- [14] 习近平.在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话[EB/OL].(2013-12-27)[2021-12-01].http://theory.people.com.cn/n/2013/1227/c40531-23954508.html.
- [15] 毛泽东.毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:23-42.
- [16] 中华人民共和国中央政府.中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定[EB/OL].(2015-12-07)[2021-10-09].http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/07/content\_5020963.htm.

责任编辑 董颖

# 新媒体时代政府形象塑造研究

——以2018年海南大雾事件为例

陈丹,杨守涛

(中共北京市委党校 领导科学教研部,北京 100044)

**摘要:** 微信、微博以及客户端等新媒体平台的迅速发展极大地促进了政府的形象塑造,畅通了政府与公众的沟通,推动了公民的网络参与和话语权的生长。但同时,信息发布渠道的多样化容易引发舆论危机,舆论的多元和尖锐化也加剧政治信任流失,为政府形象塑造带来了一些负面影响。顺应新媒体发展大潮,积极发挥新媒体作用并努力转化新媒体对政府形象塑造的负面影响,显得尤为重要。为此,要切实转变思想观念、完善新媒体平台管理、健全监督机制、实现多主体协同参与网络治理,扬长避短,科学合理运用新媒体平台提升政府公信力。

**关键词:** 新媒体平台; 政府形象; 形象修复策略

**中图分类号:** C931.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)11-0030-07

互联网应用渗透到了公众日常生活的方方面面,关注着政治社会生活的点点滴滴,每一个人都可以使用微信、微博等应用来接收信息并且发表自己的观点;在线政务应用坚持为人民服务的宗旨,致力于解决公众办事的难点。在新媒体时代,政府与公众之间的双向传播渠道便捷了政府与公众的交流,为政府形象塑造带来了机遇,尤其是在处理突发性事件时,新媒体平台可以被用于有效及时地回应危机情况、引导舆论向积极的方向发展,避免社会混乱,有利于政府形象的提升。新媒体的及时性、多样性和互动性等特征使得政府的施政行为和施政结果以更快的速度传播到更广的范围,为更多的公众所知晓,这给政府

形象的塑造提出了巨大的挑战。当前,学界聚焦政府形象塑造的热点问题进行探讨并取得了丰富的研究成果,内容主要集中在三个领域,即领导人特质领域、政府传播学领域和政府公共关系领域,关注政府形象的内涵、特征、构成、传播和塑造等问题。如今,越来越多的公民利用新媒体技术参与到政治社会生活中,使政府形象塑造面临更严峻的考验,关于如何应对新媒体带来的负面影响的问题还有待研究。

## 一、问题提出

政府形象是政府的整体素质、综合能力和施政业绩在国内外公众中获得的认知与评价,它

**收稿日期:** 2022-02-10

**基金项目:** 国家社会科学基金一般项目“社会主义协商民主的理论与实践研究”(项目编号:21BKS040)

**作者简介:** 陈丹(1998—),女,四川遂宁人,中共北京市委党校公共管理教研部硕士研究生,研究方向为政府治理创新、基层治理;杨守涛(1985—),男,贵州毕节人,中共北京市委党校领导科学教研部副主任、副教授、硕士生导师,研究方向为协商民主、党的领导建设。



具体表现为政府在国内外国公众中的知晓度和美誉度<sup>[1]</sup>。政府形象的内涵包括内外两方面：首先是政府形象的本原和实在，这是指客观存在的政府工作能力；其次是公众的认知和评价，这是由政府与公众的沟通过程中形成的。政府形象具有整体性、多面性、相对稳定性等特征，但这些特征也不是一成不变的，视具体的行政行为而定。政府形象塑造体现在三方面：一是政府施政履职的行为和态度，二是公众对政府行政的印象、态度和舆论发声，三是实现政府与公众双向沟通的传播平台和媒介。良好的政府形象是重要的政治资源，它不仅能凝聚社会力量，提升公众对政府的信任度和认同感，而且也能有力地推进经济持续发展和社会和谐稳定<sup>[2]</sup>。随着数字和网络技术的发展，新媒体平台以电视、电脑和手机等为输出终端，通过互联网等渠道广泛地向用户提供多元化、多样化信息，具体表现为微信、微博等新型传播方式。新媒体突出的个性化、受众主导性、表现形式多样化、及时性等特征打破了媒介之间的壁垒，拓宽了政府与公众的互动渠道，政府和公众都可以充当信息的发布者和接收者。

政府运用微信、微博、客户端等新媒体平台发布政务信息，倾听公众心声，这个沟通过程影响着公众的政府形象认知。通过对国内外相关文献的分析，可以看出新媒体对政府形象塑造存在以下正面作用。一方面，新媒体提升了信息交互的广度和深度，畅通了政府与公众的沟通<sup>[3]</sup>。传统媒体时期，受限于通信技术和时空差异，政府形象的传播范围十分狭窄，传播方式也比较单一。新媒体时代的到来很好实现了政府与公众的双向互动<sup>[4]</sup>，政府的单一威信格局被打破。另一方面，新媒体促进了公民的网络参与和话语权增长，促进了破解问责机制逆向选择，从而推进了科学决策<sup>[5]</sup>。随着公民权利意识、参与意识的增强，政府想要封锁消息或者用拖延的办法来应对公共危机就变得不可取，甚至可能会激化矛盾引发次生舆情危机。相反，政府及时通过有影响

力的新媒体平台进行信息公开，倾听并回应公众的合理诉求，有助于实现双方的和谐对话从而增进彼此的理解，推进科学决策和决策执行。

事物都是辩证统一的，新媒体的推广也为政府形象带来了一些负面影响。一方面，信息发布渠道的多样化容易引发舆论危机，使政府公信力受到质疑<sup>[6]</sup>。新媒体的匿名性和虚拟性加大了法律追责的难度，降低了对网民传播信息的行政和道德约束。在实现言论自由的同时，信息的真实性却难以保证。而大部分网民的受教育水平并不高，难以辨别信息真假，极容易人云亦云引发社会混乱。另一方面，舆论的多元和尖锐化加剧政治信任流失，难以消解对政府形象的负面认知<sup>[7]</sup>。新媒体极强的时效性也给了公众较高的期望，希望能在事发后立刻获取政府的官方公告和态度。而由于公共危机事件具有突发性和复杂性，现实往往事与愿违。同时，网络公众参与行为的增加会在一定程度上降低政府的网络话语权，在这个多元的舆论场中，政府形象的负面认知变得更难消解。

随着我国互联网的蓬勃发展、网民规模的不断扩大，新媒体的发展势头已经不可抵挡。微信、微博以及新闻客户端等新媒体平台为政府和公众的互动提供了沟通渠道，推进了公众对政府的理解和信任，但同时新媒体的匿名性、时效性等特征也为政府的常态化管理和应急管理工作带来了负面影响甚至严峻挑战。因此本文试图寻找优化路径将新媒体对政府形象的负面影响转化为正面效用，充分发挥新媒体的多元主体、广泛公平参与等特点的优势，促进政府与公众的沟通与合作，提升政府公信力进而完善政府形象。

## 二、对2018年海南大雾事件的分析

随着新媒体在社会生活中推广，政府形象塑造遭遇了更严峻的挑战，通过对2018年海南大雾事件这个具体案例进行分析，从实践层面进一步探究新媒体对政府形象塑造的影响以及形象修复策略的应用。

### （一）事件回顾

2018年2月18日，也就是农历大年初三，一场67年不遇的大雾席卷海南省，极端天气导致海口秀英港、南港、新海港三大港口数次停航，港口出现极其严重的滞留。

至2月19日，也就是到农历大年初四，港口滞留情况非但没有缓解，反而更加严重，上万辆车每天在港口排队。港口严重滞留事件被迅速传播到网络上，顿时成为全国关注的焦点和热点，一些偏激言论也在网络上传播，例如政府不积极采取措施疏散滞留车辆导致港口拥堵不堪、公众集体鸣笛表达对政府懒政的责备等。除了较少主流媒体发布的滞留情况客观报道外，部分网友为博关注，凭借着自己的微博、微信账号影响力较大，在未得知事件真相的情况下在网络上发布了虚假言论。

2月20日上午，海南省政府作出明确批示：集各部门之力疏散滞留车辆，缓解拥堵情况，尽快恢复公众的正常出行，并联合省内各大媒体实时地发布现场的最新情况，作出公正的报道，让公众得知客观事实，避免社会恐慌。当地政府还积极发挥官方微信、微博平台的作用，及时发布滞留现场的最新消息；工信部门也通过手机短信，向旅客发布最新交通信息。

2月28日，海口市政府采纳网民们的建议，通过媒体平台“火速上线”了秀英港预约排队服务功能。

### （二）新媒体对政府舆情回应的影响

以当地政府对网络舆情的回应情况为背景，将2018年海南大雾事件分为三个阶段进行分析。在这三个阶段，政府对新媒体的应用情况不同，新媒体也为政府形象带来不同的影响。

1.第一个阶段：缺乏媒介意识导致政府回应滞后

2018年2月18、19日，事件发生的初期，当地政府没有及时在官方微信、微博等平台发布事件的危机程度和相关真实信息，忽视了正确地引

导舆论走向，导致网络上出现了虚假、偏激言论。很多不方便观看电视或收听广播的公众不能及时了解到事件的真实情况，被滞留的车主以及乘客的现实问题也没有合理的途径来提出，导致政府部门与事件现场的真实情况之间出现了断层。这就是新媒体对政府形象塑造的消极影响，即由于忽视新媒体的作用，政府传播方式单一，不能及时发布信息回应公众诉求。只有有效利用新旧媒体融合这种多元化的传播方式，才能更好促进政府与公众的交流，使政府的最新政策消息及时传达给公众，公众将反映意见及时回馈给政府，以完善政府政策，促进社会发展。

2.第二个阶段：新旧媒体合力拓宽政府信息发布渠道

2018年2月20日上午，海南省政府发布了一系列指示，通过省内各大媒体对事件情况作出报道，各种形式的媒体通力合作，充分发挥了新旧媒体的作用，最大程度向公众传播最客观的信息。政府还充分发挥了政务微信和微博、手机短信以及其他新媒体平台的作用，保证各种用户都能及时接收到政府的官方消息。充分发挥新旧媒体各自的优势，政府既可以通过报纸等传统媒体发布政务信息，也可以通过新媒体平台更及时快捷地传递信息。充分利用信息传播渠道，最大程度地向公众传播尽可能多的信息，既有助于修复因突发性事件损害的政府形象，还在无形中进一步提升和完善了政府的公众形象。

3.第三个阶段：网络参与为政府建言献策

2018年2月28日，海口市政府采纳网民的建议，实行网络排队预约，缓解车辆的拥堵情况，加快车辆通行。事件发生初期，政府与公众之间缺乏有效的沟通渠道，事件久久不能解决；而在第三个阶段，海口市政府充分发挥新媒体平台的作用，回应诉求、采纳意见，既促进了问题的高效解决，还无形中提升了政府形象。两者对比更能凸显初期政府忽视新媒体这个双向沟通平台带来的巨大损失。新媒体平台为政府与公众提供了

沟通交流的平台，当地政府利用这个平台，不仅及时向公众传播了滞留事件的发展情况，而且通过浏览网民的留言，充分吸取民智，借鉴有益做法，无形中拉近了政府与公众间的距离，提升了政府的美誉度和公信力，进而有助于恢复并完善政府在此次大雾事件中受损的形象。

### （三）形象修复策略应用

形象修复理论是突发性事件发生后，个人或组织，例如政府，采取一系列措施来应对危机、修复受损形象的理论。其代表人物班尼特假设声誉是个人或组织最重要的资产，因此个人或组织工作的重中之重是在最大程度上提升其声誉。按照形象修复理论，应对危机主要有五大战略方法，即否认、逃避责任、减少敌意、矫正行为以及自责，它们被进一步细分为14种应对方法<sup>[8]</sup>。海南省地方政府在此次突发性危机事件的公关过程中多次用到了班尼特的形象修复策略，通过改进自身行为来扭转公众认知，成功地将事件初为政府形象带来的负面影响的新媒体转变为修复政府形象的工具，提升了政府形象。

首先，在此次大雾事件处理过程中，地方政府采用了否认策略中的转移视线方法。在解决港口滞留问题的同时，政府及时追踪网络谣言，公布虚假言论传播者并进行追责，将事态加重归结于网络不实言论，为公众找到了一个应该攻击的目标。其次，在回应危机事件时，地方政府运用了规避责任策略中强调意外的办法。地方政府多次在回应中提到此次大雾事件67年难遇，强调自然灾害的不可控和突发性是拥堵事件的主要原因，争取公众的宽容和理解。再次，政府也从减少敌意策略中选取强化支持办法来修复形象。危机事件一发生，海南省委书记、省长就作出批示要求尽快疏导滞留车辆。地方政府各部门如交通、民政、卫计委等也都用实际行动做出回应。政府在处理突发性危机事件中的紧急行动和人文关怀增强了公众对政府尽快疏通港口、畅通出行的信心，减少了公众对政府的敌意。此外，纠正

策略也是被着重使用的。海口市政府在事后反思了此次危机事件的原因和影响，然后通过新媒体平台上线了排队功能，以避免此类情况再次发生。最后，最根本的是向公众表达歉意。在此次突发性危机事件中，地方政府没有进行直接的口头道歉，而是通过实际行动来表达歉意，如对旅客的爱心救助，送饭送水、让路让行、开辟医疗绿色通道，还利用新媒体及时回应网民和滞留群众的诉求、采纳网民的意见，既促进了问题的高效解决，还无形中向公众表达了歉意，达到了修复政府受损形象的目的。

## 三、新媒体时代政府形象塑造的路径

在政府形象塑造方面，新媒体是一把双刃剑。一方面它提供了沟通平台推进政府与民众的双向互动，另一方面对新媒体技术应用不当也将影响政府形象。因此，怎样合理利用新媒体来塑造政府形象就显得至关重要。本文根据对文献的总结以及对现实案例的分析，提出以下塑造路径，以扬长避短，充分利用新媒体对政府形象的正面影响，避免或转化其负面影响。

### （一）切实转变思想观念

塑造良好的政府媒体形象，首要的是转变执政理念，其次是树立正确的媒体意识、培养媒介素养。

#### 1. 切实转变执政理念

在政府的常态化管理和日常行政行为中，政府的真诚、尊重与责任会受到更多关注。首先，各级政府和工作人员应切实树立以人为本的服务理念，在政策全过程都要切实关注民生，真正为民谋福祉。近些年来，地方政府积极推动的“只跑一次”“一网通办”“接诉即办”等基层实践改革简化了公众的办事程序，大大提高了办事效率，公众的诉求有渠道反映并能够及时妥善地得到解决，真正做到了以人为本，让公众感受到了政府的真诚与尊重。其次，政府要明确自己的职能定位，不越位也不缺位。尤其在这个危机事件

常态化的时代，政府的危机管理能力直接影响着公众对政府的形象打分。危机事件一旦爆发，政府应该立即启动危机预案，主动承担责任，通过新媒体平台向社会大众发布信息，在保证社会稳定的同时及时查明危机原因、推进危机解决，切实做到为人民服务。

## 2. 树立与时俱进的新媒体意识

新媒体技术发展迅速，各种媒体平台、媒体形式随处可见。政府要想塑造良好的媒体形象，需要主动积极了解当前新媒体发展状况以及前端媒体技术的方向，并及时了解和应用公众更关注和使用的新媒体平台。2018年12月，国务院办公厅发布了《关于推进政务新媒体健康有序发展的意见》，对政府行政提出了新要求，即要认真践行网上群众路线，在积极运用政务新媒体的基础上推进政务公开、提升政务服务，从而凝聚社会共识并进一步创新社会治理方式。

## (二) 完善新媒体平台管理

政府面临的公共危机事件越来越多，甚至出现危机事件常态化，政府的常态服务和危机管理手段都影响着公众对政府的看法<sup>[9]</sup>。因此政府不断完善新媒体平台管理，运用新媒体做好常态化下的政务公开和应对危机的及时互动显得尤为重要。新媒体平台管理工作要从新媒体平台的建设、运营和维护各方面入手。

### 1. 加强新媒体平台的建设

建设新媒体平台首先要搭建具有权威性的新媒体平台，打造一批精品账号，增加平台影响力。海南大雾事件发生后，公众都期望从当地政府的政务新媒体平台获取即时信息以采取行动，可海南省和海口市的各类政务平台表现不尽如人意。关注量相对较高的“海口发布”政务微信，因为受众基础薄弱，所以尽管身处灾难事发地，阅读量最高的一篇《@司机旅客，目前港口排队车辆滞留较多，建议21日12:00前暂勿前往》也仅有2万多次点击量，而作为利益相关方的广东省，其政务微信“广东共青团”发布的报道海南

大雾事件的新闻却有10万+的阅读量。所以政府部门加大力度打造权威平台显得迫在眉睫。

### 2. 做好新媒体平台的运营和维护

常态化管理和危机管理都要求做好信息的发布、传播、互动和引导的各个环节，总的来说就是要完善信息发布机制和信息接收平台。一方面要做好信息的收集工作，政府分门别类将各种信息收集整理入库，并发布到官方平台；另一方面要设立信息反馈机制，政府通过微信、微博等平台的评论、直播等功能，及时了解公众对最新政策信息的反应，并反馈到政策文件的修改工作中，形成政府与公众的和谐互动。尤其是在发生突发性事件时，政府收集信息并反馈显得尤为重要，做好这些工作既有助于政府对事发现场的了解，也有助于政府及时知晓公众的诉求。通过畅通的双向互动，各种网络谣言不击而破，极大地有利于安抚公众情绪、引导舆论走向、维持社会稳定。

相应地，完善信息回收平台也必不可少。为了更全面地汇集群众智慧，政府需要做到：首先，加强对工作人员的培训使其更熟练地应用政府官方微信、微博等新媒体平台，从而更高效、有秩序地进行信息的回收，扩大信息回收量和回收范围。其次，对政府官方微信、微博等平台进行专门监管，以便在发生突发性事件后能够第一时间在官方平台向公众发布信息，并通过“微博大V”等及时转发信息，将事件的最新进展、危机等级等真实情况传播到更广的范围。同时通过评论里的互动，收集公众正面临的难题，并请专业人员予以解答，做好信息回收管理。最后，实现公众参与常态化，通过微信、微博等平台与政府互动，做到信息的互通，促使公众与政府及时对涉及公众切身利益的民生问题进行友好协商，让微信、微博成为公众参与政治社会生活的有效渠道。

## (三) 健全监督机制

### 1. 完善法律法规建设

政务新媒体要实现健康有序发展的重要前

提和关键保障就是要完善相关法律法规。目前为止,我国还没有一个全国统一的政府新媒体平台运营管理办法,政府在日常运行自己的新媒体平台时也没有参考标准,信息的收集、整理、发布和监督都缺乏管理规范。另外,新媒体法律法规的建设需要全方位、多层次地进行,如应涉及信息保密、数据保护、信息公开、不当言论追责、电子版权保护等多领域,使法律法规完整化、体系化。2017年《中华人民共和国网络安全法》正式颁布实施,该法在网络、运行安全和应急等方面都做了明确规定。要通过法律法规的完善来促进互联网内容建设,弘扬正气,深化网络生态治理,进而加强网络文明建设。

#### 2.加强考核评价

目前,部分政务新媒体存在不少问题。有的地方政府设立了官方新媒体平台却不运营不监管,有的发布未经审核的信息,因此建立全国统一的监督管理机制显得非常必要。机制应涉及内容监管审核、考核评价、奖惩和追责各方面,使政府的网络行为有标准可依、有规则可管。具体来看,地方政府可以将其官方媒体平台运营情况纳入年度绩效考核,评价标准应坚持实干和实绩,对取得良好成绩的单位和个人按照有关规定予以鼓励和表扬,对违反规定和标准发布转载不良有害信息、破坏网络传播秩序、损害社会公众权益等突出问题要认真追究责任。专门机构要进行在线监测和抽查,对政务新媒体相关运营情况进行监管和评价。

#### 3.发挥社会力量的作用

借助广播、电视、网络等媒体,充分动员社会力量来监督政府。社会力量的参与作用重大,一方面可以满足民众不断增长的政治文化需求,另一方面还能补足政府和市场失灵的短板。因此,政府适度放权给社会显得很重要,让社会力量充分发挥其监督政府行政行为的作用,借助第三部门改善政府和企业、公众的关系。

### (四)多主体协同参与网络治理

#### 1.加强公众参与

发挥公众的作用,既要鼓励其直接参与网络治理又要规范其行为。公众的广泛网络参与为政府提供了一手信息来快速科学决策,使危机得以更快解决。海南大雾事件体现了公众参与网络治理的优势,既有人实时报告拥堵情况、需要物资清单,更有热心网友建言献策。2021年河南省暴雨期间,通信交通严重受阻,热心公众自发整理受灾信息并传递给各个分散的救援队伍,大大提高了救援的效率。政府在日常工作中要注意加强与公众的沟通,增强公众对政府的信任,进而促进公众主动参与政治社会生活的积极性。

同时,也要防止部分不法分子为谋取利益,利用新媒体平台恶意传播不实信息来获取流量。2021年10月23日,一个网络博主在互联网上传一个小男孩悲惨生活的视频,为博流量搞出“卖惨”闹剧,引发了网友高度关注。网络的迅猛发展使流量成为一种价值尺度,“有心之人”将其转换为粉丝量、注意力甚至金钱。相关部门在保障公众网络言论自由的同时,也要规范公众的不良行为,营造清朗的网络环境。

#### 2.发挥可信中介的作用

要发挥可信中介的作用,通过可信的中介增加政府言论的可信度<sup>[10]</sup>,使公众更加清楚并理解政府的行为。可信的中介包括但不限于当地社区领袖、专家、非营利组织和志愿团体。新冠肺炎疫情期间,中国政府充分地发挥专家和志愿者这些可信中介的作用来增加信息的可信度。例如通过让钟南山作为与公众沟通的代言人,发布关于新冠肺炎的危害和相关政策措施,提高了公众的政策遵从度。中国政府还利用张文宏的公信力,以其通俗的语言来传达复杂的疾病信息,提高了公众的隔离遵从度。此外,志愿团体也为提升中国政府抗击疫情政策的可信度做出了贡献。例如,志愿者于2020年1月底建立了Anti-2019-nCoV(A2N)来遏制虚假信息 and 谣言传

播。通过这些可信的中介，政府与公众之间的距离被拉得更近，公众主人翁意识得到显著提高，主动配合政府活动并对相关政策问题积极地建言献策，改善了政府的形象。

## 结语

完善政府形象，是政府形象发展的理论呼吁，也是拓宽公民参与政治、社会生活渠道的实践要求。进入新媒体时代后，微信、微博等新媒体平台作为政府与公众的双向沟通平台，极大地拓宽了政府与公众的沟通渠道，促进了彼此间的交流，使政府形象更加具体与明朗。政府一旦发布信息不及时、不准确、不全面，信息的快速传播和发布渠道多样化就会给政府的形象和社会的

稳定造成严重影响。可谓机遇与挑战并存。对于对机遇的充分运用、对挑战的尽量规避与转化来说，借助形象修复理论，切实转变思想观念、完善新媒体平台管理体制、健全监督机制、实现多主体协同参与网络治理等是必要的。然而，当今的政府形象塑造涉及多样化的新媒体平台、形象传播过程、公众合供参与政治生活的意愿等诸多因素，是一项较为复杂的系统工程。为实现新媒体技术对政府形象塑造积极效用的最大化，既需要未来深入的理论探讨，也期待进一步的实践探索和应用。只有这样，面对纷繁复杂的网络信息和社会问题，才有可能充分利用新平台的优越性，实现政府与社会公众的良性互动，提高政府在公众心中的公信力，提升政府形象。

## 参考文献

- [1] 廖为建.论政府形象的构成与传播[J].中国行政管理,2001(3):35-36.
- [2] 屈群苹.新媒体时代政府形象塑造:价值与路径[J].前沿,2014(24):14-15.
- [3] 高慧军,黄华津.新时代我国政府公共关系优化研究[J].中国行政管理,2019(6):16-21.
- [4] 欧阳帆.政府形象系统塑造与政务新媒体标准化[J].人民论坛,2020(4):46-47.
- [5] 刘红波,高新珉.负面舆情、政府回应与话语权重构:基于1711个社交媒体案例的分析[J].中国行政管理,2021(5):130-137.
- [6] 赖胜强,唐雪梅,张旭辉.政府部门网络舆情回应能力的构建[J].电子政务,2017(7):2-9.
- [7] 贾瑞雪,李卫东.基于社交网络演化的政府形象认知传播机制:以上海“12·31”外滩拥挤踩踏事件为个案[J].公共管理学报,2018(2):28-42,154-155.
- [8] BENOIT WL,Brinson S L.&T:Apologies are not enough[J].Communication quarterly,1994,42(1):75-88.
- [9] 王佳炜.新媒体时代社会常态下我国政府形象的塑造路径:从被动式危机公关转向在社会常态中主动塑造[J].新闻知识,2013(2):35-37.
- [10] HUA FANG LI. Communication for coproduction: increasing information credibility to fight the coronavirus[J]. The american review of public administration,2020(50):6-7.

责任编辑 刘 晔

(上接第12页)

着眼各涉改事业单位具体情况，从机构现状、历史沿革、政策依据、效果预测等方面分析研判，严格按照改革政策要求，牢牢把握关键环节和政策重点，与主管部门反复沟通，以实际效果为导向，科学周密制定改革方案，并做好方案评估论证，确保各涉改单位采用相适应的改革方式推进改革，最大限度减少改革落实阻力。二是拓展前瞻性思维，推动改革落地见效。依托机构编制实名制管理系统，加强对改革相关单位数据的分析

研判，对改革实施方案可能带来的超缺编、人员融合，以及分流人员性别、年龄、学历等情况进行分析研判，及时做好应对预案；同时以机构编制年报数据为基础，结合政府职能转变要求和趋势，测算涉改单位可用编制控制数，有序推进人员招录和调整，推动涉改事业单位提高公共服务供给能力，提升机构编制资源使用效益。

(作者单位：河南省驻马店市委编办)

责任编辑 石艳艳

# 公共服务中的公民参与：困境与路径选择

汪来杰

(河南大学哲学与公共管理学院,河南 开封 475000)

**摘要：**公共服务中的公民参与是民主政治发展的必然选择。政府治理的内在需求、公民权利意识的觉醒以及社会结构的分化发展为其提供了现实基础。但在公民参与的过程中，也存在公民参与的认知偏差、公民参与的能力不足和公民参与的条件受限等现实困境，需要进一步完善公共服务中公民参与的制度、强化公民参与的意识教育、构建公民参与的民意表达机制、拓展公民参与的选择渠道、建立公共服务中公民参与的评价体系。

**关键词：**公共服务；公民参与；参与路径

**中图分类号：**D621.5 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2022)11-0037-06

在西方，从古希腊雅典时期的直接民主模式开始，历经洛克、密尔、黑格尔、哈贝马斯等人的学理性研究，已经形成了较为完善的公民参与理论，此理论已被运用于政治参与和行政参与的过程之中。现代公民意识的觉醒及新技术手段的运用，进一步丰富并发展了公民参与理论。协商民主理论、新公共服务理论、服务型政府理论等就是这种理论发展的成果体现。在我国，伴随着政治领域的民主化扩展、社会治理工具的多样化，以及相关的政策性推进，对公共服务中公民参与问题的研究也逐渐趋向科学化和系统化。从内涵到外延、从现实困境到实现机制、从本土化选择到制度设计等方面所进行的不同程度和不同侧面的实践总结与理论深挖，对构建我国公民与政府之间的新型合作治理模式都具有一定的现实意义。

## 一、公共服务中公民参与的现实基础

### (一) 政府治理的内在需求

政府作为权威性公共机构承载着两种基本的治理功能，即政治性功能与社会性功能。政治性功能实现的目的在于维护政治统治，社会性功能则更多表现在公共事务的管理与公共服务的提供上。现代政府政治性功能的实现不再是强权的结果，而是取决于合法性的认同，因此“统治的过程被视为力图使公众同意(或至少是知晓)为公众(一般的、全国的)利益设计的措施”<sup>[1]</sup>。现代民主政治的发展是公民参与的政治基础，政治合法性的内在性需求推动了公民参与的迅速发展，政治体系的代表性与回应性在很大程度上取决于政府对公民参与的吸纳与消化。从社会性功能的实

**收稿日期：**2021-12-16

**基金项目：**河南省高等教育教学改革研究与实践项目(项目编号:2021SJGLX075);河南大学高等教育教学改革研究与实践项目“公共行政学课程思政教育模式研究”(项目编号:HDXJJG2021-029);河南大学研究生教学改革研究与实践项目“研究生对思政课融入党史教育接受度研究”(项目编号:YJSJG2022XJ001)

**作者简介：**汪来杰(1965—),男,河南杞县人,河南大学地方治理研究中心主任、哲学与公共管理学院教授,研究方向为地方政府管理。

现角度看，追求公共利益的实现已经成为现代政府存在的根本价值，并得到全球范围的高度认同。政府社会性功能的实现即公共利益的实现程度，取决于公民的参与、配合与满足程度。公民参与是一种社会资源重新配置与创造的有效方式，通过积极的公民参与能够为政府公共服务政策的制定、执行，吸纳并建构深厚的社会基础，这无疑会进一步提升政府公共服务政策执行的有效性。因此，公民参与增加了政府公共服务政策的民主内涵，也促进了政府公共服务政策执行的高效性，公民参与公共服务正在成为全球化行政改革的方向与趋势。

### （二）公民权利意识的觉醒

传统公共行政模式中，公民的权利被“矮化”，公民的身份意识、权利意识淡薄。现代教育的普及与发展，极大地促进了公民文化知识水平与教育素养的提升，民主、平等、公平等权利思想开始被广泛接受，并成为普适性认知，公民参与公共服务则是这些理性认知的行动表达。交流与沟通技术的迅速发展，又极大地推动了参与理念、参与方式及参与途径在更广范围内的传播与学习，开放社会中受到公共政策与民主政治影响的人们自然意识到只有积极参与各项公共服务活动，才能更好地表达与实现自身的权利与权益。全球性的“结社运动”则为权利意识觉醒的公民参与提供了组织化渠道，公民只有以这种组织优势整合数量形成力量凝聚，才能取得与公共权力机构平等对话与协商的机会，并促进公民自身权利的被尊重与实现。

### （三）社会利益结构的分化

社会主义市场经济体制的建立与发展，催生了社会系统的结构化发展，以前高度同质化的公民利益需求越来越出现分化。利益分化下的不同公民群体开始自觉地实现社会结构化重组，由此产生了许多新的利益团体和利益阶层。新的利益团体和利益阶层为公民参与提供了组织化基础，也在不断创新公民参与政府公共服务的方式。此

时的公民开始以消费者、利益相关者、顾客等多重角色或称谓来表示，公民参与政府公共服务成为一种必然，政府与公民之间的新型结构关系逐渐形成。

## 二、公共服务中公民参与的困境

### （一）公民参与的认知偏差

公民参与的认知是指政府及公民主体对公共服务中公民参与的观念。观念是行动的先导，如果政府及公民主体认识到公共服务中公民参与的重要性，则必然能够有效地促进公民参与的发展，而如果对公共服务中公民参与存在认知偏见，相应地其行动也会弱化，甚至成为公民参与的阻碍。目前这种公民参与认知偏差主要体现在两方面：一是政府层面。在传统的公共行政观念中，政府本位思想根深蒂固，政府是公共服务供给的唯一主体已经成为一种定式思维，以至于长期以来，政府主观上忽视公共服务中的公民参与，将公民参与公共服务视为对政府公共权威的削弱，甚至认为民主参与会造成公共服务供给的高成本，影响公共服务的供给效率，对公民参与公共服务的效果存有疑虑。政府不重视，导致现行公共服务中的公民参与流于形式，最终使得公共服务中公民参与的冷漠，公民参与公共服务的自觉性和主动性不高，公民缺乏参与的愿望和要求。二是公民层面。传统的公民依附心理的影响，直接削弱了公民对参与及其与公民权利关系重要程度的认识，造成公民在心理上的被动和附庸意识，主动参与的意识 and 公民的权利意识缺失，因而公众对公共服务过程中的参与不感兴趣，也不愿意主动表达自己的态度及意愿；也有一些公民认为自己是弱势群体，在公共服务供给及公共服务决策过程中可有可无、无足轻重，也会失去参与的兴趣，最终导致公民失去参与的信心和决心。

### （二）公民参与的能力不足

公共服务中公民参与的程度及效果的实现，



受到公民参与能力的直接影响。当前我国社会的现实状态是公民参与公共服务的能力不足。体现为：一是公民文化素养不高。由于我国文化教育水平相对落后，公民的整体文化素养还不高，使得公民参与的能力不能适应现代政府公共服务的要求。公民文化素养高低直接决定其参与能力的大小。二是公民参与的主体偏差。公民接受教育程度的多样性，以及公民主体参与经验的差异性，使得公民参与的主体层次呈现出能力上的不平衡性。三是公民参与的技能缺乏。当前我国的公民参与仍处于初级阶段，公民对公共服务参与的基本规范缺乏认知，不具有参与公共服务的相关专业知识和技能。与政府的公务员相比，公民参与公共服务的能力有限，制约了公民参与的程度和效果。

### （三）公民参与的条件受限

一是政府信息不公开。尽管《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》)已经颁布实施，但是政府信息仍然处于非透明状态，公民很难直接获取参与公共服务所需要的全面的信息资源，包括公共服务的主体、范围、程序、方式等相关信息基本上都被政府职能部门所掌控。《条例》赋予政府职能部门的主动公开的义务没有落实到位，所谓的接受查询也只是提供有选择性的信息资源。正所谓“政府公开的信息公民不关注、公民关注的信息政府不公开”。这样的信息封锁，必然造成政府和公民间的信息不对称。二是法律制度不健全。公共服务中公民参与的实践发展，使得公民的角色和责任发生了变化，公民由原来的公共服务的客体变成了参与公共服务供给的主体。而对于参与主体的公民来说，健全的法律制度是保障其履行参与责任的基本依据。目前我国政府信息公开制度还处于初级阶段，有关政府信息公开的制度规范只有一部行政法规，立法层级低，且缺乏与其相配套的法律法规，公民知情权、信息公开范围等规定不明确。法律制度的不健全，使得公共服务中公民参与的行为受限

制，公民无法知晓参与的行为边界与程序。三是社会组织载体缺失。社会组织是公民参与政府公共服务的组织形式和有效载体，组织化的公民参与是影响政府公共服务决策的重要力量。社会组织贴近公民，更加了解不同群体中公民的多样性的需求，可以解决政府公共服务供给的普遍性与公民需求多样性的矛盾。但是，在我国，社会组织发育不够健全，发展不够充分，使得在公民与政府间缺少必要的社会组织的介入，大大降低了公民参与公共服务的能力和有效性，公民参与不能以组织化的形式展开，仅靠公民个体的参与力量是有限的或是弱势的，无法形成公民参与的组织化力量进而与政府进行有效的利益协调，无法实现公民对政府公共服务个性化需求的有效表达。

## 三、公共服务中公民参与的路径选择

### （一）完善公共服务中公民参与的制度

政府公共服务的环节与过程，型塑了供给者与受益者之间的服务关系，因此公民参与公共服务是一种特殊的政治参与。完善的公民参与公共服务的制度是一种必要的公民参与的保障。如果没有完善的制度规范与界定，公民参与就会出现随意性、无序化或不负责任，进而导致公共服务供给秩序的混乱。

首先，完善政府信息公开制度。提高立法层级，制定全国统一的《政府信息公开法》。明确赋予公民知情权，保障公民的知情权，这是公民参与公共服务的制度基础。明确界定公民参与的边界与程序，对公民参与的技术工具进行规范设计，明确公民参与的资格、参与范围、程序和方式等，规范公民参与行为，使之处于有序参与的规范化状态，促进公共服务政策的合法性和政策执行的有效性。

其次，完善信访制度。依法信访是党和国家联系公民的重要渠道，是政府获取公民真实信息的窗口，是公民直接表达自身利益诉求的有效渠道与方式，完善的信访制度有利于促进公民参与

公共服务的广度与深度。要实行信访部门机构的专门化和专职化，专门机构负责接待专项问题；改革地方政府与信访部门之间的隶属关系，阻隔地方政府对其信访部门的管控；建立健全“谁主管谁负责”的信访责任制，实施“首次信访事件要一次解决”的机制；建立完善为信访公民实施法律援助及其他社会救济的机制，保障信访公民的人身安全及信访渠道的畅通。

最后，完善听证制度。听证制度是现代社会普遍推行的一种制度安排，这种制度安排的主要目的在于保证利益相关者的平等权利，同时，也有利于公共服务决策获得更为广泛的认同基础，有利于决策信息的多元化和丰富性，实现公共服务决策的民主化和科学化。目前我国的听证制度有行政处罚听证、价格听证、立法听证、国土资源听证等。作为一种新的民主参与方式，听证制度仍然需要进一步的规范和健全。要进一步完善和强化听证的程序和规则，确保听证前、听证中、听证后等整个公共服务决策过程信息都公开透明；合理确定参加听证的群体的公民代表比例及代表来源，保证参与听证代表的广泛性和有效性；不断扩大听证制度的施行范围。

### （二）加强公共服务中公民参与的教育

推进与完善公民参与公共服务必须塑造全新的政治文化环境。要不断加强对公民的权利意识教育，努力增强公民的主体意识，激励公民关心公共服务并参与到公共服务过程中来。

首先，加强公民参与意识的教育。一方面，加强公民参与的社会教育。加强新闻舆论的引导，在社会范围内形成公民积极参与公共服务的社会文化，塑造独立的公民人格和正确的权利意识。另一方面，加强公民参与的实践教育。以基层群众自治和社区建设为重点，积极推进公民意识教育和培养的实践活动。基层和社区是人民群众的主要活动场所。要把公民参与意识教育纳入社区发展规划，充分发挥社区的集聚功能、自治功能、服务功能，使之成为公民参与意识教育和

培养的重要载体。要在建立基层群众自治机制、扩大基层群众自治范围、完善民主管理制度的过程中，在把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体的过程中，融入公民参与意识的教育内容，培育公民的自主自律意识、民主参与意识、权益保护意识、社会公益意识等，促使公民参与能力不断提升、公民参与意识不断增强。

其次，加强公民参与能力的培养。一方面，通过网络、公益讲座、论坛交流等形式传授公民参与的相关法律制度，提高公民的制度理解和分析能力，促使其自觉参与公共服务政策制定的过程。另一方面，从技术层面，加强培养和训练公民参与的实际操作能力，尤其是加强对公民的网络参与能力、信息获取与分析能力、组织与协调能力、沟通与合作能力、参与经验推广能力等的培养和训练，切实提升公共服务中公民参与的能力，促进公民参与的实效性。

### （三）构建公共服务中公民参与的民意表达机制

公共服务中公民参与的民意表达机制体现于两个层面：一是政务信息公开层面，二是社会组织发展层面。前者保证公民参与有足够的公共服务信息并能够依此做出相应的判断，指导参与行动的指向与路线；后者提供公民参与的组织保证与参与策略。只有两者的有机结合，才能实现公民参与公共服务行动的目的性指引与事实性展开。

第一，构建政务信息公开机制。基于公民参与的民意表达需要，政务信息公开机制包括四个方面，即政务信息公示机制、政务信息查询机制、政务信息更新机制和政务信息监督机制。构建政务信息公示机制旨在对公共服务的全部内容进行阶段性与过程性展示与公开，它有利于公民及时跟进公共服务的发展过程；构建政务信息查询机制旨在及时满足公民对公共服务供给过程中的内容、程序、标准、方式等的全方位知情，以

便使公民能够有效地把握自身服务需求与服务供给之间的差距，并有目的地积极参与到诉求表达行动中；构建政务信息更新机制旨在使政府职能部门能够对公共服务的最新变化、需求、要求等进行及时更替，以增强对公民需求的回应性；构建政务信息监督机制旨在赋予社会组织和公民个体直接监督政府权力的权利，从结果和需求方面直接监督政府在公共服务的提供、变化、持续性等方面的偏差或缺失，促使政府及时有效地调整公共服务的供给策略、内容或方式。这四个方面共同构成了完整的政府公共服务信息公开机制，它既有利于所谓“透明文化”的建设，实现“公民至上”等现代民主行政的主流价值观念，又有利于实现政府与公民之间的信息对称，为公民参与的持续性行动提供最直接的信息支持。

第二，构建社会组织发展机制。在公共治理视野下，社会组织被认为是政府失灵和市场失灵的替代机制，这种替代机制表现为公民的组织化参与。组织化参与能够克服公民个体参与的局限性，形成更为理性化的行动表达和利益显示。不过当下对社会组织依然存在比较严重的认识偏见，有些人认为社会组织就是政府的天然对手，是来自社会的对政府管理的严重威胁。事实上，社会组织是公民与政府进行有效沟通的媒介，能够极大地减少政府与单个公民交流的“交易成本”。当然，基于这种现实的存在，社会组织的发展需要政府扮演更为重要的引导者角色，发挥更为重要的规范功能。

构建社会组织发展机制需要把握好两个方面：一是加强基层社会组织尤其社区自治组织的建设。社区自治组织如村委会、社区居委会、业主委员会等的建设目的在于引导公民从参与社区微观公共事务和公共服务开始，积累参与经验，增进行动能力。二是加强社会组织的横向联盟建设。注重各种类型的社会组织基于利益相关性的网络关系建立，进而能够更为有效地凝聚力量和利益诉求，增加与政府讨价还价的能力和协商交

流的功能。此外，政府还应在制度层面设立相应的鼓励社会组织发展的激励机制，如采用政府购买、委托、协商等多种方式，将公共服务合同直接交给相应的社会组织，引导公民和社会组织直接参与公共服务和公共产品的生产，这既增加了公共服务的可接受性，又增加了政府公共服务供给的有效性和回应性。

#### （四）拓展公共服务中公民参与的选择渠道

目前我国公民参与公共服务的机制还不健全不完善，参与渠道不畅通，因此要在加强引导公民参与公共服务的实践中，不断拓展新的公民参与方式、参与渠道。

首先，民意调查机构。目前我国社会性的民意调查机构已广泛存在，并发挥着集中表达民意的社会功能。引导和支持这些民意调查机构的发展，是弥补目前我国公共服务中公民参与水平低的一条有效途径，有利于促进我国民意调查水平的提升。尤其是通过扶持建设各类民间民意调查机构，使其成为政府与公民之间沟通联系的桥梁，成为公民表达民意的新的通道，也成为政府公共服务的决策咨询机构。为此，必须进一步强化政府同这些民间民意调查机构的联系与合作，并建立和完善相关的约束机制。

其次，社会大讨论。社会大讨论是在尽可能广泛的范围内，动员和鼓励公民就政府公共服务或公共决策进行组织化、网络化等各种形式的讨论、辩论，形成哈贝马斯所指的交流沟通的公共空间。具体可采用座谈会、辩论会、对话会、网络评议会、听证会、专家评议会等方式。这种社会大讨论的机制作为公民献计献策的平台，使公众能够针对政府公共服务问题展开讨论，商讨和研究解决方案，为政府公共服务决策提供咨询，提高政府公共服务决策的科学性<sup>[2]</sup>。

再次，志愿行动。志愿行动正在成为公民参与的一个重要途径。志愿行动已经凝聚了庞大的服务者群体，发挥了重要的服务功能，在很多领域已经成为政府公共服务供给的替代机制。我国

的志愿者群体如以大学生为主体的青年志愿者队伍和以普通民众为主体的社区志愿者队伍，正在以各种方式参与到环境保护、社会救助、公共卫生、社会教育等各项公共服务中，并取得明显的成效<sup>[3]</sup>。

又次，网络沟通。网络沟通是“互联网+公民参与”的典型表现。作为新的参与选择方式，网络沟通成为表达社会观点、个体思想、群体利益的最受欢迎的渠道。微博、论坛、微信等网络媒体正在改变和重塑公民意见的表达方式与沟通方式，尤其是近年来，许多公共服务需求、公共问题的形成通过网络交流的形式显露出来，迅速进入政府决策议程，并得到了政府的快速回应。

最后，社会辩论。这里的社会辩论并非之前的“大鸣大放”，而是指在制度规范下的公共空间内各主体的自由交流、发言、辩论、交换意见等，它能构成公民之间的意见博弈，形成群体性共识。社会辩论本身既是一种积极的公民参与，也是政府公共服务决策议程设置中的前置信息系统<sup>[4]</sup>。

#### （五）建立公共服务中公民参与的评价体系

我国公民参与公共服务的评价体系主要体现在两个层面，即公民主体的评价层面和社会组织的评价层面。公民个人评价主要是公民基于其自身对公共服务的体验而形成的心理感知和意识判断，这种评价尽管因其主观性而可能存在偏颇，但是也正是因其主观性而更加直接、具体和生动。社会组织评价是一种外部评价方式，它可以避免

政府评价的自我偏向，保证公共服务评价的客观性。这种客观性为公共服务的丰富和改进提供了更为丰富的衡量数据、绩效结果和发展取向。两者的有机结合能够同时为公共服务提供主客观的全面评估，有利于提升公民参与的广度、深度和效度，自然也有利于促进公共服务水平的提升。

首先，公民主体评价。公民是政府公共服务的直接享用者，以公民的满意度作为对政府公共服务的评价标准是一种必然要求。政府的本质就是为公民提供有效的公共服务，一定程度上，政府与公民就是生产者与顾客的关系，政府公共服务必然要紧紧围绕公民的现实需求来进行，只有当政府所供给的公共服务有效满足了作为顾客的公民的现实需要，公民对政府公共服务的供给感到满意时，公共服务才是有效的<sup>[5]</sup>。英国的公民宪章运动、美国的绩效委员会都将公民主体评价作为对公共服务效果衡量的重要指标，这表明，公民主体评价在国际范围内得到广泛认同并发挥着重要作用。

其次，社会组织评价。即建立专门的社会评价组织进行评价。公共服务具有较强的专业性和技术性，程序化和规范化程度较高，由专家学者组成的专门的社会评价组织，以其自身的专业性、技术性和社会性对公共服务进行评价，其结果更加客观公正，更加真实可信，这有利于获得更高层次的公民的合理性认同。目前，专门的社会组织评价——“第三方评估”被用于对公共服务进行诊断与评价，已经成为一种国际化趋势<sup>[6]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 克里斯托弗·波利特,等.公共管理改革:比较分析[M].夏镇平,译.上海:上海译文出版社,2003:46-47.
- [2] 李宗迎,闰石.民主化进程中公民参与的制度建设[EB/OL].(2014-04-19) [2021-11-19]http://theory.gmw.cn/2014-04/19/content\_11079932\_2.html.
- [3] 王国维.公民有序政治参与的途径[M].北京:人民出版社,2007:104-105.

- [4] 徐家良.政府评价论[M].北京:中国社会科学出版社,2006:25-26.
- [5] 陈芳.公共服务中的公民参与:基于多层次制度分析框架的检视[M].北京:中国社会科学出版社,2011:277-278.
- [6] 汪来杰.公共服务中的公民参与问题分析[J].河南师范大学学报,2008(5):69-70.

责任编辑 刘 钊

# 一个苏南乡村的数字治理经验及其基础

——基于江苏省张家港市永联村的分析

张慧卿

(江苏大学 马克思主义学院, 江苏 镇江 212013)

**摘要:** 乡村数字治理有其必然性, 它是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求, 是解决新时代社会主要矛盾的必然要求, 是实现乡村振兴战略的必然要求, 是实现共同富裕的必然要求。张家港市永联村在党建和村务管理智慧化建设、提升乡村社会治理数字化水平、信息技术助力应急管理疫情防控等方面成效显著, 主要归结于其数字治理的坚实基础和保障: 充分发挥党建引领作用, 村级集体经济充分发展, “五位一体, 共融共治”的乡村治理格局, 普通村民的积极参与。永联经验可以借鉴, 但乡村数字治理切忌“一刀切”, 要因地制宜。

**关键词:** 乡村数字治理; 乡村振兴; 党建引领; 因地制宜

**中图分类号:** D422.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)11-0043-05

数字乡村建设是数字中国建设的基石, 乡村数字治理是数字乡村建设的关键环节。2022年1月, 中央网信办、农业农村部、国家发展改革委、工业和信息化部、科技部、住房和城乡建设部、商务部、市场监管总局、广电总局、国家乡村振兴局印发《数字乡村发展行动计划(2022—2025年)》, 在“数字治理能力提升行动”部分指出: “完善农村智慧党建体系、推动‘互联网+政务服务’向乡村延伸、提升村级事务管理智慧化水平、推动社会综合治理精细化、加强农村智慧应急管理体系建设。”<sup>[1]</sup>2022年4月, 中央网信办、农业农村部、国家发展改革委、工业和信息

化部、国家乡村振兴局联合印发《2022年数字乡村发展工作要点》, 在“提升乡村数字化治理效能”部分指出: “推进农村党建和村务管理智慧化、提升乡村社会治理数字化水平、推进乡村应急管理智慧化、运用数字技术助力农村疫情防控。”<sup>[2]</sup>

## 一、乡村数字治理的必要性

乡村社区治理是指乡村社区多元主体在党的领导下, 共同参与公共事务和集体活动的过程。其目的是创建共建共治共享的现代治理体系。乡村数字治理是通过运用数字信息技术实现多元主

**收稿日期:** 2022-09-08

**基金项目:** 国家社科基金“乡村治理体系现代化的影响因素与保障机制研究”(项目编号:20BJL079);江苏省高校哲学社会科学重点研究基地“新时代三农问题研究中心(2018ZDJD-A018)”;中国教育国际交流协会“知行中国—全球青年领袖培养计划”项目

**作者简介:** 张慧卿(1977—), 女, 山西繁峙人, 政治学博士, 江苏大学马克思主义学院教授, 伯明翰大学访问学者, 硕士生导师, 研究方向为民族政治学、基层治理。

体参与乡村公共事务和集体活动的治理行为。数字治理是当下乡村的必然选择。

### （一）乡村数字治理是推进国家治理体系与治理能力现代化的必然要求

党的十九届四中全会作出了《坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，推进国家治理体系和治理能力现代化成为政治生活的主题。《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》指出：“基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。”<sup>[3]</sup>而在信息化时代，乡村数字治理是基层治理现代化的应有之义。这在《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》中也有体现：“要做好规划建设、整合数据资源、拓展应用场景。”“村（社区）纳入信息化建设规划。”“推进村（社区）数据资源建设，实行村（社区）数据综合采集，实现一次采集、多方利用。”“提高基层治理数字化智能化水平，提升政策宣传、民情沟通、便民服务效能，让数据多跑路、群众少跑腿。”<sup>[4]</sup>

### （二）乡村数字治理是解决新时代社会主要矛盾的必然要求

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。”<sup>[5]</sup>城乡发展的不平衡、农村发展的不充分，是当前我国发展不平衡、不充分的重要体现。乡村数字治理通过把“互联网+政务服务”向乡村地区延伸，可以促进城乡公共服务的均等化，进而促进城乡的平衡发展。例如，以前在外地打工的人，一旦离乡，就很少有所在乡村的消息，通过进行乡村数字治理，可以建立在外打工者微信群，使其及时获取村庄发展的消息，及时参与到所在乡村的公共事务和集体行动中，推动乡村的充分发展，进而促进新时代社会主要矛盾的解决。

### （三）乡村数字治理是实现乡村振兴战略的必然要求

乡村振兴战略提出了“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”<sup>[6]</sup>的“五位一体”的总要求，五者之间相辅相成，缺一不可。“社区”是政府、党服务群众的“最后一公里”，社区治理是否有效，关系到能否走好这“最后一公里”，关系到乡村能否实现全面振兴。有效的农村社区治理对于促进农村一、二、三产业融合发展，进而实现“产业兴旺”，对于改善“脏乱差”现象，形成村容整洁的生态宜居环境，对于“尊老爱幼、诚信友善、敬业守法”等良好的乡村风气的重塑，对于在此基础上实现“宜居、宜业、宜游”的生活富裕的目标等等都起着重要的作用。在信息化时代，数字治理是有效的治理手段。

## 二、乡村数字治理的永联经验

永联村位于江苏省张家港市，上世纪70年代，是当地最小、最穷、最乱的村庄。发展到今天，在全国60多万个行政村中，永联村已名列前茅。永联村在乡村振兴的方方面面，都起到了示范引领的作用，在乡村数字治理方面，同样如此。

### （一）党建和村务管理智慧化建设

2014年初，永联村就基本完成了“数字永联”建设，在永联村门户网站上，有“永联概况”“永联动态”“永联社务”“永联文娱”“永联民生”“社员专区”版块。在访谈中，永联合作社副社长翟晓鹏提到：“永联村网站还在进一步完善过程中，公众号信息有些碎片化，网站提供完整的服务，目前正在和供应商商谈细节，定制个性化服务。”当下，永联村门户网站办理的事情，在“永联一点通”APP上都可以办理，村民办事更加方便、快捷。

永联频道，是基于移动互联网电视打造的全国首个乡村5G频道。目前永联频道里面有永联播报、永联课堂、5G时光、4K影视这四个模块。

“魅力永联”公众号也会及时更新“永联播报”内容，通过“永联播报”村民们可以随时随地了解村里发生的大事小情。2019年1月，张家港市首个5G基站在永联小镇开通。2021年6月底，永联成为苏州市率先实现双千兆+5G专网全覆盖的乡村。为了更好地服务和管理，永联村建立了网格化的联动工作站，通过3D人口系统，可以察看社员、户籍人员的信息。以党员为例，该村党员总计469人。红色按钮就是党员中心户居住的位置。使用者除了找党员中心户，还可以找永联好的小吃、商铺，找便利的场所，比如干洗店、银行、物业公司等。联动工作站采取“一格五元，协同共治”的治理模式，将村内区域划分成五个大网格，每个网格下沉五类人员：党员、网格员、志愿者、物业人员和业主代表。针对每类人员制定有相应的服务流程和服务制度。以志愿者为例，打开其服务流程，志愿者能够收集居民需求，上报到联动工作站，然后分类转派到新时代文明实践站，对需求满足情况能够进行跟踪回访，为协同共治打造了受理、处理的联动机制。通过网格走访、“永联一点通”APP、400热线等收集居民诉求，若发现有不文明行为，将相关照片上传到联动工作站，再由联动工作站将任务分配到相关治理主体。如果有突发事件，可以指派离事发地点最近的网格员前往快速处理，以减少处置时间。每个网格员没有固定的办公地点，他们的主要任务是调解矛盾，传达上级信息，为永联平台提供第一手资源。“永联一点通”APP就像朋友圈、微信一样，使用者可将自己的诉求以及发现的不文明行为拍照后，随手上传。通过400988110服务电话，可以了解到衣食住行的所有信息。防疫、积分办理，也可以打热线电话。这样就避免了居民多次跑到办事大厅，提高了办事效率。

## （二）提升乡村社会治理数字化水平

目前，永联村已开发应用了“永联一点通”APP、健身管理系统、垃圾智能分类系统以及

“海豚急救”自助系统。通过“永联一点通”APP，村民可以获取各类信息，实现区域导航、求助呼叫、咨询投诉、缴纳费用等各种功能。通过健身管理系统，村民可以进行游泳、打球等各种健身活动的预约。如果有村民遇到危险，可以通过“海豚急救”自助系统的“一键呼救”功能，向紧急联系人、社区工作者、120发送适时位置，及时得到救援。在老年公寓安装具有报警、咨询等功能的“一键通”系统，为老年人、残障人士等弱势群体提供服务。永联垃圾分类的智慧监管平台，包括垃圾箱分布情况、垃圾中转站情况、综合考核排名、每家每户积分情况等内容。每家每户都发送绿色垃圾卡和两卷溯源的二维码垃圾袋，一卷是其他垃圾，一卷是厨余垃圾。垃圾以刷卡形式投放，每个垃圾箱上都有摄像头，如果被拍到乱投放，工作人员在后台可以及时发现。分拣中心的工作人员后期可以通过扫描二维码，看一下哪家哪户没有分类投放，以便对其采取停卡或者减分等方式进行惩罚。村子里普通垃圾箱都升级成了智能垃圾箱，大部分人家每天投放一次。如果出现有个别人家五六天都没有投放这种情况，意味着这些人家要么出门了，要么投放到别的地方去了，于是就会有志愿者电话咨询垃圾投放的具体情况。每天早上10点和晚上8点左右是投放高峰期，垃圾箱快满的时候，会有报警提醒，分拣中心的工作人员得到信息会即刻处理。

## （三）信息技术助力应急管理和疫情防控

永联村具有完备的应急管理数字系统。突发事件的应急处置，以消防自动警示系统为例，有1台消防总机，46个子机，5000多个报警器，一旦发生火情，消防系统将第一时间收到报警，并通知消防物业采取紧急措施。综合安防共接入231路安防设备，12个人居安全监测设备，197个车闸安全设备。永联村进行环境监测管理，设置有1个空气质量监测站、3个空气微站。根据国家标准，每隔1小时报告1次监测到的空气质量状况及超标污染物数值，对空气质量进行实时呈

现。此外，每天的空气质量数据可供随时查看。永联村有3条市级河道，1条镇级河道，52条村级河道。通过环境监测系统可以清楚了解河道分布情况和水体水质情况，一旦发生险情，会自动报警提醒及时处理。在永联现代粮食基地控制中心，可以采集到气象、土壤、肥力和水位等信息。有一些农灾问题自己不能解决的话，可以通过平台和农业专家取得联系。

在疫情防控方面，进入社区，通过扫描“苏周到”二维码进入“永联小镇度假酒店”，扫描二维码进入微信群，上传健康码、行程卡到社区报备。在“魅力永联”公众号上，有关于区域核酸检测的公告，包括检测对象、检测安排、注意事项、温馨提示。据工作人员介绍，通过预约，核酸检测在10分钟左右基本都能完成。公众号会发布“疫情防控重要提醒”，对旅居人员、高风险地区人员以及各区镇、街道、企事业单位、建筑工地、酒店宾馆等落实责任，要求村民自动履行防疫责任。疫情防控的数字化，对永联村平衡疫情防控与经济的关系起到了积极作用。

### 三、永联数字治理的基础

永联村的数字治理建设走在全国乡村数字治理的前列，在某些领域甚至很多城市都达不到永联数字治理的水平，比如智能垃圾分类等，这些显著成效主要归结于永联数字治理有其坚实的基础和保障。

#### （一）充分发挥党建引领作用

永联村在40多年发展的过程中，始终重视基层党建的作用。永联村高度重视发挥优秀党员的先锋模范作用，在他们的带动下，永联村涌现出一批优秀共产党员、优秀党务工作者、先进党支部。通过永联村网站和“魅力永联”公众号的视频和帖子，两位书记和许多“两优一先”榜样的先进事迹对全村起到了示范作用。

党组织重视理论和政策的学习。基层党组织认真学习党代会、人大、政协以及省级会议精神，

认真组织学习习近平新时代中国特色社会主义思想，认真学习“中央一号文件”和乡村振兴、乡村数字行动计划等文件，为其行动提供了指南。

注重党建创新。为进一步发挥好基层党组织“领头雁”作用，提升党建引领下的社区治理能力和治理水平。永合社区以党建联盟的方式，实施了“红色合伙人”党建项目。近年来，永合社区打破传统垂直管理、自我循环的党建工作模式，先后邀请镇综合行政执法局、派出所、物业、银行等7家单位加入“红色合伙人”项目队伍，明确职能分工，加强协调配合，形成“全联动、全链条、全覆盖”的共建、共治、共享模式。

#### （二）村级集体经济的充分发展

近年来，江苏省探索出了“1+4+1”治理路径。“‘1+4+1’，概括地说，就是党建引领、自治法治德治智治融合、村级集体经济充分发展的乡村治理模式，即党组织在乡村治理中居于领导地位，注重智能化手段与自治、法治、德治融合互促，注重发展村级集体经济，为治理实践提供必要的经济支撑”<sup>[7]</sup>。“2010年，由苏州江南农耕文化园、永联现代粮食基地有限公司、江苏现代农业发展有限公司、江苏永联园林工程有限公司4个单位出资，永联村民以土地入股的形式，组建永联土地专业合作社，注册资金9435万元，入社农户2427户，入股土地面积5870亩”<sup>[8]</sup>，组建永联土地专业合作社的目的就是发展集体经济，维护社员经济利益，使社员共享集体经济的发展成果。十多年来，永联村集体经济得到了充分发展，为数字治理提供了经济支撑。

#### （三）“五位一体，共融分治”的乡村治理格局

在城镇化不断推进的过程中，永联村形成了南丰镇社会管理服务中心永联分中心、永合社区、永联村经济合作社、永钢集团、社会组织“五位一体，共融分治”的乡村治理格局<sup>[9]</sup>。

南丰镇社会管理服务中心永联分中心作为乡村治理的主体之一，可使政府的公共管理和公共服务职能延伸到乡村，进而实现公共管理和公共



服务的均等化。永合社区通过有效的社区治理，既解决了外来人口带来的种种挑战，也充分满足了永联村民的利益诉求。2013年永联村委会退出历史舞台，其原本承担的职能由永合社区和永联村经济合作社分别承担。永钢集团和永联村由原来的村企合一，转变为村企合作，永钢集团的25%股份为永联村的集体资产，75%归永钢集团所有。社会组织是乡村治理的有益补充。永联村以“为民基金会”为代表的社会组织在乡村治理的过程中发挥了非常重要的作用。五个主体在治理过程中，分工明确，同时积极沟通、协作，提高了治理效率。

“五位一体，共融分治”的乡村治理格局，成为当前永联数字治理的基础，是永联数字治理顺利展开的重要保障。

#### （四）普通村民的积极参与

数字技术最终是为人民服务的，只有让老百姓真正能参与到数字治理中来，才能提升其获得感、幸福感、安全感。永联村在2012年就开始对村民进行电脑知识和网络知识的普及教育，许多年轻人因掌握电脑操作技能而获得了去永钢集团上班的机会，许多老年人则学会了基本的上网操作技能，为数字治理奠定了基础。在永联村，推进数字治理并没有造成更大的数字鸿沟，而是让更多的普通村民获益。

永联村村民一贯有着参政议政的热情，虚拟村民议事厅的参与率很高。永联村在2004年就尝试制定了“家庭文明奖”的实施办法，并在实践中不断完善。“家庭文明奖”分别从遵纪守法类、环境卫生类、计划生育类、家庭生活类、综合治理类、农副业生产类、公共事务类等方面对村民日常行为进行考核与评估<sup>[10]</sup>。这一措施的实施使村民养成了自觉遵守规则的习惯，进而使其自觉自愿地参与到乡村数字治理过程中来。比如，在垃圾分类投放过程中，志愿者多次到各家各户进行宣讲，让村民了解垃圾分类知识，以及如何使用智能垃圾箱和相应的奖惩规则，告知其兑换的积分可以到爱心超市进行消费。

### 结语

张家港市永联村在党建和村务管理智慧化建设、提升乡村社会治理数字化水平、信息技术助力乡村应急管理和疫情防控等方面进行了许多尝试，并取得了良好的效果，提高了办事效率，维护了村民的权利，保障了村民的利益，使得永联村更加宜居宜业宜游。永联村的经验值得借鉴，但不可复制。我国地域辽阔，各地乡村自然地理条件、产业结构、基础设施、文化传统、民风民情以及村民受教育水平差异性较大，不可“一刀切”，数字治理应当因地制宜，切忌数字治理成为“炫技”治理。

#### 参考文献

- [1] 中华人民共和国国家互联网信息办公室. 数字乡村发展行动计划(2022-2025) [EB/OL]. (2022-01-26) [2022-08-06]. [http://www.cac.gov.cn/2022-01/25/c\\_1644713315749608.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-01/25/c_1644713315749608.htm).
- [2] 中华人民共和国国家互联网信息办公室. 2022年数字乡村发展工作要点[EB/OL]. (2022-04-20). [2022-08-06] [http://www.cac.gov.cn/2022-04/20/c\\_1652064650228287.htm](http://www.cac.gov.cn/2022-04/20/c_1652064650228287.htm).
- [3] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 1.
- [4] 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[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 11.
- [5] 习近平. 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利: 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 11.
- [6] 习近平. 决胜全面建成小康社会, 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利: 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 32.
- [7] 吴琼. 江苏“1+4+1”模式推动有效治理 实现乡村善治[EB/OL]. (2020-10-30) [2022-08-09]. <https://m.gmw.cn/baijia/2020-10/30/1301739652.html>.
- [8] 编委会. 永联村志[M]. 南京: 江苏凤凰出版社, 2015: 107.
- [9] 高峰, 马德峰, 王俊敏. 一个苏南乡村的治理之道: 张家港永联村调查[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2018: 39.
- [10] 高峰, 马德峰, 王俊敏. 一个苏南乡村的治理之道: 张家港永联村调查[M]. 苏州: 苏州大学出版社, 2018: 139.

责任编辑 朱亚娟

# 新时代高校学生管理与思想政治教育 耦合机制研究

乔春梅

(延安大学 西安创新学院, 陕西 西安 710100)

**摘要:** 在新媒体时代背景下, 当代大学生们获取信息的来源非常广泛, 但很多大学生对信息的甄别能力有限, 从而造成不良信息对学生的价值观和学业都产生了极大的负面影响。因此, 对高校学生的素质教育不仅仅是传授学生专业知识, 更要注意培育学生的良好道德修养。思想政治教学并不是单纯地通过课堂上老师的思想教育就能够做好的, 更需要通过在学生的日常中加以思想渗透来进行教育, 使思政教育和学生管理工作紧密地结合在一起。为高校学生管理和思想政治教育的耦合发展提供相应的对策意见, 以期能够更好地完善在高校管理中渗透思想教育工作, 帮助高校学子更好地成长, 使得学生的全面素质有所提升。

**关键词:** 学生管理; 思想政治; 高校; 新时代

**中图分类号:** G641 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)11-0048-04

## 引言

当前形势下, 很多学生对于思想政治教育的认知还存在很多问题。很多大学生很容易受到不良信息对其价值观产生的负面影响, 这就要求高校教师要注重对学生的思想政治教育, 培养学生良好的价值观。高校教师一定要打破传统的思政教学方式和高校管理模式, 将学生管理与思政教育结合起来, 从而更好地促进学生的全面发展。

### 一、高校学生管理与思想政治教育耦合的必要性

对于高校学生管理与思想政治教育的相关概念, 很多管理者和教师都认为这是两项没有融合的工作,

教育和管理存在严重脱节; 很多教师将思想政治教育仅仅作为一门课程去教, 而高校学生管理的工作则是由专门的管理者去做。高校是培养高素质人才的基地, 不仅仅要对学生进行专业技能和专业知识的教育, 更要对学生进行思政教育, 同时还要做好学生在高校学习阶段的管理工作, 只有将学生管理与思想政治教育有机结合起来, 才能够为社会、为国家培养出德、智、体、美、劳全面发展的综合性人才。

### 二、高校学生管理和思想政治教育中存在的问题

#### (一) 大学生思政学习意识不强

思想政治教育对于高校教育来说是最为基

收稿日期: 2021-12-26

基金项目: 延安大学西安创新学院 2021 年科研项目“新时代大学生红色文化自信培育研究”(项目编号: 2021XJKY-8)

作者简介: 乔春梅(1975—), 女, 陕西铜川人, 延安大学西安创新学院思想政治理论课教学部教师, 副教授, 研究方向为思想政治教育。

基础、最为重要的教学任务之一，是每名大学生都需要接受的教育，这一点不会因为专业不同而有所差异。但是对于思想政治教育的看法，很多学生只将其当成一门普通的必修课，对于思政学习的主观能动性不强，甚至因为将思政教育当作“必修课”，很多学生对于老师在课堂上教学的内容抱有不重视的态度。因此，在高校思政课教学中，不能够只向学生传达马克思主义理论知识，要将理论知识与生活实践结合起来，能够让学生在课堂上所学到的理论应用到生活中，通过自身的行动来消化所学到的理论，在无形中逐渐培养良好的学习和生活习惯，只有这样，高校的思政教育才算达到了目的。当下的高校学子有着很强的自我主观意识，每个学生成长环境不同、接受到的信息参差不齐，导致学生很容易受到社会上不良价值观的影响，增加了高校学生管理的工作难度。除此之外，高校教师对于思政教育的认知还停留在传统的教学观念中，导致很多学生对于思政教育的学习是被动接受的，学习热情不高，因此使得高校的思政教育和学生管理情况都不尽如人意。

## （二）高校学生的思想政治教育课程的针对性较为薄弱

从目前的大学生思想政治教育工作状况来看，很多高校都更加重视理论知识的讲解，甚至对于思政教育也采取让学生“死记硬背”的方式去面对考试，很多内容与学生的实际生活联系不紧密，学生对于思政教育的接受程度仅达到知道的程度。在思政课教学课堂中，教学方式陈旧，老师只负责输出理论知识，学生听课的热情不高，甚至可能相关的课程内容根本没有引发学生的思考。当代大学生人人都有手机，接收信息的渠道更加广泛，很多学生在课堂上始终做一名“低头族”，沉浸在自己的世界中，对于老师所讲的内容根本没有吸收，这就导致思政课成为学生们认为的“划水课”。学生们对于理论内容的学习不到位，进而使得高校的学生管理工作

难度加大。

## （三）管理人员专业性不够

学生管理工作的开展是维护高校秩序的重要手段，通常在学生管理工作中需要高素质的人才才能够适应当下的学生管理工作。目前在高校的学生管理中，管理队伍素质参差不齐，很多管理人员对于思政理论知识一知半解，不能够在学生管理中很好地发挥出思政教育的作用。在高校中，辅导员是学生的“班主任”，学生的很多事情都需要辅导员处理，但目前很多高校存在一个辅导员带五六个班的情况，这就导致在进行高校学生管理时，辅导员对于学生的情况了解不多，辅导员过于忙碌，在日常的生活中很难对学生做好思政教育的引导。在高校学生管理中，很多管理者是从学校的老师升职到管理者的，没有经过专业的管理者培训，这就导致其工作效率较低，专业度不高，使得高校学生管理和思政教育都达不到良好的效果。

## （四）学生管理思路和管理办法单一、陈旧

目前的大学生基本都是“00后”，受成长环境的影响，他们的思维更加活跃，有着很强的风格性和特色，要想做好对当代大学生的思政教育，提升他们对思政教育的认可度，就需要教师团队改变陈旧的学生管理思路和模式，探究更适合当下大学生的管理方法。

思想政治教育是学生从小学到大学都在学习的一门课程，是一门帮助学生们不断完善自我、不断认识世界、不断认识社会、不断认识历史的过程，只有通过思想政治教育的学习，学生们才能够建立自我道德体系，提升自我素养。思政政治教育是培养高素质人才的重要手段，大学生作为即将成为新时代建设者的群体，接受思政教育是必需的。从目前的学生管理来看，由于网络信息时代的不断发展，学生获得信息的渠道增加，但高校对于思政教学仍然采用传统方式。学生的管理模式较为单一，已经不适用于当代大学生的管理。

### 三、高校思想政治教育与学生管理耦合的有效途径

#### (一) 规划引导，提升学生素质

不论是学生管理工作，还是思想政治教育工作，其目的都是为了帮助学生更好地成长，提升学生的素质。采用思想政治教育与学生管理耦合的方式，就是将两者结合起来，在学生管理中渗透思政教育<sup>[3]</sup>，促进学生全面发展。在进行学生管理的过程中，教师要积极组织相关的活动，例如素质讲座、公益活动等。通过一些与学生实际相关联的思政活动，让学生在实践中体验，逐渐增加学生对于思政教育的认知，提升学生的素质。比如学校可以组织开展志愿者服务活动，让学生去体验帮助别人带给自己的快乐和满足感，养成乐于奉献的良好品格；组织学生观看关于当代青年无私奉献、助人为乐的电影，让学生以同龄人为楷模，促进学生的道德品质提升。

#### (二) 创新思政课教学办法

传统的思政教学方式已经不能够满足学生的学习需求了，思想政治课教师在教学的过程中要探寻更多的教学模式，创新教学方式。在教学过程中要善于利用生活中出现的实际案例，通过学生们都能够获取到的案例信息，在学生了解事件的基础上进行思想政治教育，将案例与教学相结合，让学生学会从思想政治教育的角度看案例，让学生逐渐认识到生活和思政的紧密联系性，从而带动学生的情感表达，让学生能够对思想政治理论知识进行消理解。通过这种教学模式，学生能够建立正确的思想政治意识，通过思政理论知识的学习解决问题，真正做到学与用的有效结合。

例如，在学习中国近代史这门课程时，学生对于历史在此前的学习阶段已经有过初步的了解。那么在大学学习的时候，教师可以通过利用一些科学技术来向学生展现更为直观的历史事件。比如关于长征的话题，教师可以采用VR技术和自媒体的形式让学生体验长征过程中发生的

动人故事，身临其境地感受红军精神。除此之外，教师还可以将长征精神和新时代背景相结合，让学生们思考在当下的社会环境中，建立社会主义现代化强国需要遵循怎样的长征精神。教师在进行思想政治教育的过程中要借助学生管理办法，了解当下大学生的现状，在教学过程中开展一些学生感兴趣的、与章节内容有联系的活动，让学生在活动中不知不觉地掌握课程内容，提升自身品质。教师还可以给学生布置一些探究性的作业，让学生在一定范围内依据自己的兴趣来开展探索。通过创新教学方式，让学生们对思想政治教育有新的认识，从而产生学习兴趣，在学习的过程中收获知识，提升自我素养。

#### (三) 加强校园文化的建设

对于大学生而言，学校是学习、生活的地方，良好的校园文化氛围能够帮助学生更好地成长。应加强校园文化建设，让学生除了在课堂学习之外，在生活中也能够学习。从管理方面来说，学校可以从制度、学生守则、学生行为规范等方面来渗透德育教育。在进行校园文化建设时，还可以在学校的学生活动中心设置德育墙，在学校的道路旁拉横幅，举办有特色的校园文化活动等，通过校园文化的熏陶，促进学生的德育水平提升。

#### (四) 加强网络在高校思想政治教育管理中的应用

信息时代的发展，为高校的思想政治教育工作提供了现代化的技术支持，高校在进行思政教育中有了更广泛的空间和渠道，但同时也面临着新的挑战。网络是为全民服务的，当然也包括大学生，信息的发达与传播速度之快，让学生们接触信息更多并且更杂乱。因此，高校需要加强校园网的建设，避免部分学生在校园网中传播虚假信息。校园网是为了帮助学生学习和生活所提供的高校服务，要通过校园网引导学生形成正确的网络思想政治意识。比如，当下高校都有相应的广场群、贴吧等，通过校园网络群了解学生的思

想状况，可以及时发现学生的思想问题，为学生进行问题解答和引导。

### （五）管理工作与思想工作的有限融合

随着时代的发展，对于高校学生的要求也在变化中，现在整个社会对学生的综合素质的重视程度都有所增加。对于高校教育来说，建立高素质的教师队伍是必然的，教师只有自身具备高素质，才能够在教学过程中言传身教，做好学生的思想政治工作。教师在进行思想政治教育工作时，要引导学生树立正确的“三观”<sup>[4]</sup>，通过理论教学和实践管理提升学生的调解能力和自制力等，使学生在后续的学习和生活中建立良好的心态，促进身心健康发展。

#### 1. 教育为先，管理为辅

在进行大学生思想政治教育工作时，要严格管理。将思想政治教育与管理结合起来，让学生在管理中接受思想政治教育，做好管教统一<sup>[5]</sup>。在学校的管理工作中，要以思想政治教育为前提，做好学生的思政教育有利于做好学生管理工作。遵循以教育为先、管理为辅的原则为学生营造一个美好、积极向上的学习、生活环境。

#### 2. 以人为本，坚持思想政治教育与管理相结合

一方面要保证学生在高校教育中的主体地位，尊重学生的需求；另一方面，要充分尊重学生，将每一位学生都当作人才来看。在以人为本的前提下，做好学生的思想政治教育工作，以德服人、以理服人<sup>[6]</sup>。要将思想政治教育与管理相结合，通过教师的跟踪管理，对学生存在的思想

和行为偏颇进行引导；通过学生的自我管理，让学生在生活和学习中用正确的行为规范约束自己，实现正确思想的自我构建。将思想政治教育与管理耦合，形成教书育人、管理育人的高校氛围，培养综合素质较高的新时代社会主义人才。

在上文中提到了关于学校管理人员队伍的专业能力方面的问题，建设高素质的专业性管理队伍是高校进行思政教育的必要条件。学生的思想引导需要辅导员的谆谆教诲，辅导员只有对班级内的每名学生情况都能了解，才能够及时帮助学生成长。做好思政教育与辅导员管理相结合的工作，对于提升高校思政教育有着很大的提升作用。在高校建设中，应积极探寻管理与思政融合的方法。让更多的思政教师参与到学生管理的工作中，不仅能使得学生的思想政治理论知识得到巩固，还能够促进学生的思想政治素质的提升。

## 结语

在高校教育中，将学生管理与思想政治教育工作进行耦合，能够很好地解决当下学生管理和思想政治教育工作存在的问题，改变思政教育与学生管理脱节的现象。将两者进行结合，打破了传统思想政治教育模式，能够让学生在多样的学习环境中自主学习思政内容，提升学生学习的主动性，促使学生将所学习到的思政知识运用到实际学习、工作和生活中，解决实际问题，从而培养学生良好的思维习惯，促进学生素质的全面提升。

### 参考文献

- [1] 陈静静. 试论高职思想政治教育与职业素养教育的融合[J]. 现代职业教育, 2021(41): 110-111.
- [2] 郑洁. 职业院校学生管理与思政教育工作的融合发展思考[J]. 鄂州大学学报, 2021(28): 33-35.
- [3] 马明达. 高校学生教育管理 with 思想政治教育的融合路径分析[J]. 湖北开放职业学院学报, 2021(12): 79-80.
- [4] 李颖慧. 90后辅导员的工作现状与工作路径探析: 基于95后大学生特征的分析视角[J]. 当代教育实践与教学研究, 2019(3): 114-115.
- [5] 李莹, 徐焕文. “双一流”背景下“立德树人”在大学生管理事务中的铸建路径探究[J]. 辽宁农业职业技术学院学报, 2020(5): 54-56.
- [6] 桂伟珍, 徐月雯, 杨帆. 改进思想政治教育方式优化高校辅导员职业能力构建[J]. 教师, 2017(29): 55-56.

责任编辑 刘 钊

# 高职院校服务“数商兴农”工程的 实践与思考

胡武生, 胡未名

(苏州市职业大学 教育与人文学院, 江苏 苏州 215104; 西交利物浦大学 智能工程学院,  
江苏 苏州 215123)

**摘要:** 2022年“中央一号文件”提出“数商兴农”工程,但农村懂网络营销、会短视频制作、能直播带货的新型农民极为匮乏。广大高职院校应该抓住这一重要发展机遇,发挥灵活机动、专业性强和紧密联系生产生活实际的优势,参与“数商兴农”工程,助力国家乡村振兴战略。具体而言就是:成立乡村振兴学院,聚力“数商兴农”;修订人才培养方案,增加农村电商课程;建立广泛社会联系,大力开展农村电商社会培训;组织发动学生积极参与农村社会实践。

**关键词:** 数商兴农; 农村电商; 乡村振兴; 高职院校

**中图分类号:** G209    **文献标志码:** A    **文章编号:** 2095-7017(2022)11-0052-04

作为数字经济的重要组成部分,农村电商为乡村振兴提供了新载体、新动能。2022年1月4日,《中共中央国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的意见》对农村电商领域提出新要求,也就是实施“数商兴农”工程:“实施‘数商兴农’工程,推进电子商务进乡村。促进农副产品直播带货规范健康发展。”<sup>[1]</sup>直播带货也首次被写入了“中央一号文件”。电商在推动农产品上行、拉动内需、提振经济增长中扮演着不可或缺的角色。当前,手机已成为“新农具”,直播已成为“新农活”,一根网线,一台电脑,互联网经济普遍影响着广大乡村。

实施“数商兴农”工程,人才是关键,但当

前懂网络营销、会短视频制作、能直播带货的新型农民极为匮乏。一方面,农村电商人才培养量不足,远远不能满足新媒体迅速发展背景下网络营销人才的需求;另一方面,农村电商人才难引、难留,优秀电商人才更愿意留在城市发展,不愿意留在农村。正如全国人大代表李洪亮所指出的:“农产品品牌依然面临影响力较弱的问题。农业特色产业品牌效益不强,农民不懂营销,也缺少对接市场的高效通路。”<sup>[2]</sup>这种现象在全国农村是一个普遍现象。因此,中央财经大学中国互联网经济研究院副院长欧阳日辉提出,要“积极开展服务农民的电商人才培育,培养创新创业人才。培养培训人才既可以为平台生态优化

**收稿日期:** 2022-06-25

**基金项目:** 江苏省社科应用研究精品工程课题“江苏职业教育服务‘数商兴农’工程研究”(22SYB-080);苏州市职业大学教学改革建设项目“网络新闻与传播专业课程思政体系建设研究”(SZDJG-22015)

**作者简介:** 胡武生(1974—),男,江苏苏州人,博士,苏州市职业大学副教授,研究方向为乡村振兴;胡未名(2003—),男,湖北咸宁人,西交利物浦大学本科生,研究方向为信息与计算科学。

奠定基础，也为业务下沉建立了通道”<sup>[3]</sup>。农村电商人才的培养、农村电商专业技术培训成为“数商兴农”工程顺利实施的关键环节。

职业院校在乡村振兴战略下的使命，就是培养一大批“爱农村、懂农业、会管理、善营销”的复合型技术技能人才，服务地方经济。广大高职院校应该充分发挥灵活机动、专业性强和紧密联系生产生活实际的优势，通过成立乡村振兴学院、培养农村电商毕业生、培训懂电商业务的新型农民、组织学生开展农村社会实践等多种途径，积极参与“数商兴农”工程，助力国家乡村振兴战略。

## 一、成立乡村振兴学院，聚力“数商兴农”

当前，在国家乡村振兴战略的推动下，各级地方政府对乡村振兴极为重视，与高校联合成立乡村振兴学院的意愿强烈。因此，符合条件的高职院校应该抓住这一机遇，主动与地方政府或乡村产业振兴电商联盟对接，共同成立乡村振兴学院，搭建政、产、学、研服务平台，助力乡村振兴。

2018年底，教育部印发出台《高等学校乡村振兴科技创新行动计划（2018—2022年）》，得到各地高校的积极响应，多所高校制定了服务乡村振兴工作方案。高职院校如江苏农林职业技术学院、广东农工商职业技术学院、杭州科技职业技术学院等，结合学校学科专业、科研教育和产教融合发展，成立了乡村振兴学院，把课堂开在田间，把学院建在农村。江苏农林职业技术学院乡村振兴学院成立不到一年，即入选江苏省首批乡村振兴培训基地，成为5家省级乡村振兴培训基地之一。广东农工商职业技术学院乡村振兴学院创新培训方式，探索出了一条“农业生产技术知识+田间地头实践操作+农村电商营销一体化”全产业链培训模式。杭州科技职业技术学院乡村振兴学院由学校和富阳区、杭州市决咨委办公室共建，充分发挥高校、属地、决咨委各自优势，

共聚资源力量，共解实践难题，共享合作成果。

乡村振兴学院集产、学、研、技、育于一体，在“数商兴农”助力乡村振兴方面有着较大优势。在网络新媒体快速发展，市场营销模式发生革命性变化的新阶段，乡村振兴学院宜将“数商兴农”列入专项活动予以实施，包括成立“数商兴农”工作领导小组，制定“数商兴农”服务乡村振兴实施方案，整合相关院、系、学科、专业的教学、科研资源，从学科建设、专业发展、人才培养方案修订、课程设置、社会服务、学生社会实践等方面作系列调整，同时，向外对接地方政府、职能部门、基层组织、电商企业等，全方位、高效率服务“数商兴农”，助力乡村振兴。

## 二、修订人才培养方案，增加农村电商课程

针对农村电商人才大量而迫切的需求，培养相关专业人才是一项最基础的工作。当前，高职院校服务“数商兴农”，应将农村电商人才的培养纳入相关专业设置、人才培养方案和教学计划中。农村电商是农业与电子商务的交叉专业，根据2021年教育部公布的最新版高职专科专业目录，与农村电商最为吻合的专业是电子商务大类下的农村电子商务专业，其次为电子商务、网络营销与直播电商、网络直播与运营，再次为传播与策划、全媒体广告策划与营销、市场营销，而物联网应用技术、林业信息技术应用、数字媒体技术、数字媒体艺术设计、摄影与摄像艺术、网络新闻与传播、摄影摄像技术等专业则会涉及一些基础或关键课程。

农村电子商务专业面向农村电子商务行业，主要培养能够从事农产品电商运营、电商美工、电商客服等岗位工作的复合型高素质技术技能人才，涉及的农产品电商运营课程主要有“农产品营销策划”“农产品电商运营”“农产品社群营销”“电商直播实训”“农村电商创业”等。据统计，目前全国开设农村电子商务专业的高职院校仅35

家，远远不能满足农村电商人才的需求。所以，一方面要鼓励高职院校在条件成熟的基础上创办农村电子商务专业，一方面要在相关专业中增加农产品电商运营课程，或者在电商运营课程中增加涉农内容，培养能满足农村电子商务各种技能需求的毕业生。一般来说，前者涉及前期基础、师资力量、专业认证等程序，操作周期长且难度较大。而后者在现有专业不变的基础上，只需修订专业人才培养方案即可，更加灵活机动，操作性也更强。

农村电商人才的培养还需创新机制，采取更加灵活机动的形式。如贵州电子商务职业技术学院以“黔货出山”人才需要为导向，结合农村籍学生返乡创业就业具有天然优势、高职层次学生就业竞争力弱等因素，将人才培养目标定位于具备创新创业职业能力、满足农村电商工作一身兼任多岗的复合型技能要求，以此为出发点构建人才培养体系。而江苏农林职业技术学院具体负责实施的江苏省委党建创新重点项目——“定制村干”工程，则采取提前招生、委托培养、定向分配的形式，培养一批能扎根农村的村后备干部和合作农场负责人。2021年，“定制村干”培育工程被写入“江苏省委一号文件”。“定制村干”工程也适合农村电商专业人才的培养，可以根据需要，量身定制培养“电商村干”。

值得一提的是，高职院校在培养农村电商人才时，尤其要坚持“立德树人”，将职业道德教育融入课程思政，培养懂农业、爱农村、爱农民的优秀毕业生。另外，针对当前网络直播人员言行失范、虚假宣传和数据造假、假冒伪劣商品频现等现象，要特别完善“德技并修、育训结合”的人才培养体系。

### 三、建立广泛社会联系，大力开展农村电商社会培训

国务院《国家职业教育改革实施方案》(国发〔2019〕4号)提出“实施学历教育与培训并举是职

业院校的法定职责”，要求职业院校“开展高质量职业培训”<sup>[4]</sup>。高职院校应积极适应这一新要求，履行建设“技能社会”的责任，抓住国家实施“数商兴农”工程的机遇，将农村电商人才的培养纳入学校社会培训计划，为新时代经济和社会发展提质培优，增值赋能。

高职院校开展农村电商社会培训，必须主动作为，坚持走出去，建立广泛的社会联系，牵系各方构建“政府部门+电商企业+职业院校+基层农村”的人才培训主体合作机制。首先要与农业农村部门建立联系，了解农村电商人才培养政策、计划安排，有乡村振兴学院的高职院校尤其要利用以前建立的合作关系，争取政策支持和专项培训项目。要与乡镇、村组、社区、乡村产业振兴电商联盟等建立直接的联系，实施点对点的对接，这样才能真正了解农村的人才需求和新型农民的培训需求，将农村电商人才培养落得更实、更细。社会企业、电商平台、社交媒体等具有实战优势和与广大农村联系密切的优势，高职院校应在实习实训基地、专业课程开发等方面与之建立合作关系。

农村电商人才的社会培训，不同于全日制学生培养。在乡村振兴战略背景下，新型职业农民的培训教学要结合本地区的优势资源，建立起具有地方特色的互联网营销人才培养模式，采取分层次、分批次、校内校外结合、长短期结合、线上线下结合等灵活多样的形式。培训内容以专题、专项为主，如短视频培训、农产品电商培训、乡村好主播技能培训等。从培训对象来看，主要针对县、乡、村党员干部，家庭农场、农村专业合作社带头人，乡村手工业者，传统艺人，高校毕业生，退役军人，返乡创业人员，种养大户等，培养造就一批引领一方、带动一片的农村实用人才，为农业农村发展储备丰富稳定的人才资源。教学要采取“课堂+现场”“理论+实践”“案例+推广”等灵活多样的模式，通过课堂讲学、现场教学和外出研学相结合的方式，培养



一批掌握网络店铺申请、产品销售、订单处理、售后服务及直播带货等技能的新型农民。

#### 四、组织发动学生积极参与农村社会实践

社会实践不仅是学生检验书本知识的重要手段，也是学生走进社会、了解社会的一条重要途径，具体到农村电商的学生，也是他们了解农村、认识农村，具体感受农村电商工作的重要方式，这对他们未来就业、最终选择农村可谓关键一步。所以，做好农村电商学生的社会实践，既有提升学生实践技能的作用，也能实现学生认识了解农村的目的。

在整个学习过程中，可以让相关专业学生开展多种形式的农村社会实践。包括与电商企业开展校企合作，在农村数字文化众创基地、电商人才培养基地、电商助农综合平台、跨境电商孵化园等进行课程实践、顶岗实习、毕业实习等。积极推行“订单班”培养模式，将一些实践课程开在一线、开在农村。鼓励学生走入乡村，植根乡土，在广袤的田野上成长成才，助力乡村振兴。如贵州电子商务职业技术学院以项目合作的形式与企业进行校企合作，将网店运营、客服、直播、短视频制作等项目引入实训平台，学生团队在专业指导教师的带领下，通过平台承接工单。广西经贸职业技术学院利用职业教育活动周组织直播带货实战竞赛，通过抖音直播平台，助力北海鱿鱼丝、柳州螺蛳粉等农产品销售实践活动，锻炼技能，展现电商学生的风采。

大学生暑期“三下乡”社会实践活动是学生增长知识、了解社会的一个重要平台，是对第一

课堂的重要补充。要鼓励相关专业学生开展乡村振兴调研，利用暑期“三下乡”实践活动的机会从事农村电商方面的实践。如2022年暑期“三下乡”社会实践活动中，江苏农林职业技术学院乡里巴人电商兴农社师生走进句容市丁庄的农户家，通过“直播”和短视频拍摄的形式展现宣传丁庄葡萄，帮助农户打开销售渠道；而贵州电子商务职业技术学院短视频创推与直播电商专业社团则参加贵州“山货节”，为南方乳业、百姓友等企业进行品牌推广和直播带货，品牌运营与社群营销团队为当地农民专业合作社桑葚、李子、蓝莓等产品进行市场推广和团购销货，不仅学生实践技能得到了锻炼与提升，也受到了农民的欢迎。

高职院校服务“数商兴农”工程培训，还包括其他一些措施，如把专业实践类课程开在实训基地、田间地头，授课老师现场讲授；开展“1+X”证书短期培训，让学生通过“农产品网络直播师证书”的考试增长技能；通过与政府部门联合举办农村电商职业技能大赛等，扩大“数商兴农”影响，提升农村电商人才吸引力；鼓励专业课老师利用自己的专业技能走进农村，服务农村电商，把科研论文写在广阔的农村大地上。

2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》指出：“支持举办面向农村的职业教育，组织开展农业技能培训、返乡创业就业培训和职业技能培训，培养高素质乡村振兴人才。”<sup>[5]</sup>高职院校以培养实践技能型人才为主，理应抓住国家实施“数商兴农”工程的机遇，推动自身建设、数字化改造与提档升级，在农村电商专业人才的培养方面发挥自身优势，为全国乡村振兴战略实施作出应有的贡献。

#### 参考文献

- [1] 中共中央国务院关于做好二〇二二年全面推进乡村振兴重点工作的意见[N].人民日报,2022-02-23(6).
- [2] “新农人”“新农活”开辟乡村振兴新天地[N].中国食品安全报,2022-03-08(A3).
- [3] 欧阳日辉.2022年中央一号文件解读:“数商兴农”是农村电子商务发展的新方向[J].科技与金融,2022(4):49-53.

- [4] 国务院.关于印发《国家职业教育改革实施方案》的通知[EB/OL].(2019-02-13)[2022-06-25].[http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content\\_5365341.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm).

- [5] 中华人民共和国职业教育法[N].人民日报,2022-04-21(13).

责任编辑 夏继先

# 基于精准扶贫理念的 高校贫困生精神脱贫问题探究

宁苑源<sup>1</sup>,朱佳<sup>2</sup>

(1.华东师范大学马克思主义学院,上海 201100;2.运城学院 思政部,山西 运城 044000)

**摘要:**党的十八大以来,习近平精准扶贫思想指导我国打赢脱贫攻坚战,如期全面建成小康社会。“六个精准”的扶贫理念、“提升内生力”的战略安排和“持久性脱贫”的发展目标,对于新时代高校的贫困资助育人工作具有重要指导意义。相比经济贫困,高校学生精神贫困问题更加突出,严重阻碍大学生的健康发展。对此,高校要秉承“精准扶贫”理念,在精准识别、帮扶、动态管理和大扶贫格局上下功夫,帮助贫困生实现精神脱贫,使他们真正成为担负民族复兴大业的时代新人。

**关键词:**精准扶贫;高校;贫困生;精神脱贫

**中图分类号:** G206 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)11-0056-06

精准扶贫是以习近平同志为核心的党中央根据实际国情作出的重大战略决策,符合人民的脱贫愿望和时代发展的需要。习近平多次强调,教育扶贫是脱贫攻坚的重点任务,更是中国特色扶贫开发事业的必要组成部分。接受高等教育是经济困难学生迈入社会,更好地承担家庭和社会责任的重要一步。因此,高校资助工作要始终贯彻精准扶贫的宗旨,用科学的方法精准识别资助对象,开展针对性帮扶和动态管理,促进每个学生全面发展和成长成才,真正实现高校“资助育人”的使命担当。数据显示,“2021年,政府、高校及社会设立的各项普通高等教育学生资助政策共资助

全国普通高等教育学生3925.77万人次,资助金额1450.40亿元”<sup>[1]</sup>,高校资助工作取得重大进展。但部分高校在落实精神脱贫中存在贫困对象识别不准确、帮扶不精准和退出不及时等情况。这就导致高校家庭经济困难学生心理健康水平偏低,容易产生理想信念淡薄、道德品质下滑和其他不良心态,这些问题影响了他们健康发展。因此,高校要坚持“以人为本”的原则和“精准到人”的理念,在经济资助的同时做实贫困生精神脱贫工作。

## 一、习近平关于精准扶贫的主要论述

从2013年习近平在湖南湘西首倡“实事求是

**收稿日期:** 2022-03-26

**基金项目:** 山西省高校哲学社会科学项目 2019W169;运城学院思政专项科研项目“基于精准扶贫理念探究高校贫困生精神脱贫问题”(SZ-2019002)

**作者简介:** 宁苑源(1992—),女,山西运城人,华东师范大学马克思主义学院在读博士研究生,研究方向为马克思主义共同富裕理论;朱佳(1992—),女,山西运城人,运城学院马克思主义学院助教,研究方向为中国近现代史。

是、因地制宜、分类施策、精准扶贫”以来，中共中央、国务院出台一系列精准扶贫工作政策，并发布扶贫开发工作指导意见，指导各地因地制宜开展脱贫攻坚工作。习近平提出的“六个精准”的扶贫理念、“提升内生力”的战略安排和“持久性脱贫”的发展目标，扶贫思想系统深刻，意蕴丰富，为绝对贫困治理提供了科学指南。

### （一）确立“六个精准”的扶贫理念

作为一种意识形态，正确扶贫理念指导着扶贫工作的有效推进。2015年，习近平提出“六个精准”，即“扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准”<sup>[2]</sup>。习近平科学分析我国扶贫工作新情况、新问题，其“精准扶贫”理念的要义在于“精准”二字。

要实现精准脱贫目标，就要做到精准识贫、精准帮扶、动态管理、创新机制、因村派人。精准识贫指对贫困村户、贫困程度及致贫原因等信息准确识别、建档立卡，这是精准扶贫第一步。只有挨家挨户摸清贫困底数，充分掌握农村贫困人口数量及其分布地区、收入来源、居住条件等信息，才能开展精准帮扶、动态管理，实现精准退出。精准帮扶重点解决“谁来扶”“如何扶”等问题，针对贫困对象具体情况制定帮扶措施、选派干部、拨付扶贫资金，以实现扶贫资源供给同贫困人口需求的精准匹配，这是实现精准扶贫的关键。面对不断变化的贫困因素，需要对脱贫进展、帮扶措施、责任落实和扶贫成效实行信息化、动态化、系统化监管，确保扶贫措施持续发力。因此，不断完善的监管体系是精准扶贫的重要保障。创新机制为精准扶贫提供强劲动力，即通过改进贫困县的各项工作机制，激励党员干部对工作的重视，务实肯干，戒骄戒躁，切实推进精准扶贫工作。因村派人是精准扶贫工作开展的重点，即结合不同贫困村的地理位置、致贫原因、干部结构等，划分不同等级，在充分考虑驻

村干部的个人能力基础上，选好配强基层扶贫领导班子，加强精准扶贫队伍建设。

### （二）抓住“提升内生力”的战略安排

贫穷并不可怕，安于现状、不谋发展的“精神贫困”才更可怕。居住在边远山区、常年与世隔绝的贫困群众，容易“安贫乐道”甚至以穷为荣。扶贫干部一味送钱送物的“输血”式扶贫，更助长了这种自上而下的懒惰之风，造成“边扶边穷”“越帮越懒”的严重后果，不仅浪费扶贫资源，而且从思想上禁锢了脱贫致富的思路。因此，精准扶贫的实质和重点在于“精神脱贫”，充分调动贫困地区干部群众的积极性、创造性，激发他们脱贫的内生动力。“扶贫先要扶志，要从思想上淡化贫困意识”<sup>[3]</sup>。从头脑深处摆脱认输怕贫、畏惧软弱，只有这样才能做到务实肯干，最终使自己富起来，带动地方富起来，实现国家强起来。

2015年，习近平在中央扶贫开发会议上指出，“教育是阻断贫困代际传递的治本之策”<sup>[4]</sup>，要求大力发展乡村教育。以习近平同志为核心的党中央就如何打赢脱贫攻坚战提出的“五个一批”工程也包括“发展教育脱贫一批”，强调发挥好教育的智力支撑和对贫困代际传递的阻断作用。此外，国家在贫困地区实施了“雨露计划”，鼓励适龄孩子接受中高等职业教育和一年以上技能培训，提升家庭劳动力的素质，助力稳定就业和脱贫致富。教育可以帮助贫困地区群众克服“精神贫困”，树立起“我扶我”的信心，立足本地资源，扬长避短，实现脱贫致富。

### （三）坚定“持久性脱贫”的发展目标

打赢脱贫攻坚战，要着眼长远，因地制宜选择产业项目，发展特色产业，确保持久性脱贫，促进贫困地区协调、绿色可持续发展。习近平高度重视贫困地区经济和社会建设，倡导绿色协调发展理念，巩固脱贫成果，提出“加快建立防止返贫监测和帮扶机制，对脱贫不稳定户、边缘易致贫户及因疫情或其他原因收入骤减或开支骤增

户加强监测，提前采取针对性的帮扶措施”<sup>[5]</sup>。

国家扶贫开发工作不能局限于发展地方经济，还要着力解决贫困人口义务教育、住房安全和基本医疗等重要民生问题。习近平总书记提出从产业、教育、安置、生态和保障着手脱贫，实施“五个一批”工程。在产业脱贫的同时，健全农村医疗保障体系，保障基本医疗卫生服务，降低因病返贫的风险；健全农村最低生活保障制度，为缺乏稳定收入来源的贫困户提供兜底保障；发展贫困地区基础和高职高专教育，提高贫困群众整体素质和就业能力；在“一方水土难养一方人”的地区，做好异地扶贫搬迁及后续扶持；健全对留守儿童、老人、妇女和残疾人士的关爱和服务体系。同样，生态文明建设是贫困地区持续发展的基础，是关系贫困群众福祉和贫困地区长远发展的大计。“绿水青山就是金山银山”<sup>[6]</sup>，脱贫攻坚要树立整体观、长远观，牢固树立绿色发展的导向，以生态产业化为发展方向，在改善生态环境中发展生产力，在产业开发中守护蓝天碧水净土。

在习近平精准扶贫理念的科学指导下，我国脱贫攻坚战取得全面胜利，完成了消除绝对贫困的艰巨任务，实现了全面建成小康社会的奋斗目标。“六个精准”的扶贫理念、“提升内生力”的战略安排和“持久性脱贫”的发展目标，对于新时代高校的贫困资助育人工作具有重要指导意义。我们要深刻把握“精准”的思想内核，坚持精准扶贫的科学方法和工作要求，推动高校资助工作精准化，将物质资助和思想政治教育充分结合起来，实现经济困难大学生身心全面发展。

## 二、高校贫困生精神贫困的主要特征

精神贫困是指大学生由于经济上的问题或受西方价值观的影响而产生的自身认知缺陷和心理问题，表现为理想信念淡薄、道德品质下滑、不良心态滋生等，这种认知缺陷和心理问题会进一步影响贫困生的学习、社交、生活，使之发展成

为经济和精神“双困生”。大学生精神贫困问题是高校资助育人的“拦路虎”，如果得不到很好解决，会使国家和高校的帮扶效果大打折扣，也会影响他们成长发展，导致更多的家庭和社会问题。

### （一）理想信念淡薄

理想信念作为人精神世界的核心，是人精神上不可缺少的“钙”。没有理想信念或者理想信念不坚定，人们就会在激流和迷雾中丧失方向，注定不能顺利抵达理想的彼岸。广大青年大学生是党和国家未来的建设者和接班人，如果精神上得“软骨病”，不仅会影响他们自身的成长成才，也会使他们难以担负时代所赋予的历史重任。

当前高校贫困生精神贫困表现为理想信念淡薄。理想信念淡薄表现为缺乏奋斗目标，功利化倾向严重，学习态度不端正等。如部分学生没有树立个人理想，缺乏学习动力，贪图享乐，得过且过，只求不挂科混文凭；部分学生不能确立与国家社会人民需要相结合的奋斗目标，缺乏奉献精神 and 时代责任感；部分学生甚至表现出对中国特色社会主义道路的质疑和否定，无视党和国家取得的历史性成就，片面夸大国家改革发展道路中的困难，盲目迷信国外的发展模式等。

### （二）道德品质下滑

无论是祖国繁荣昌盛、社会稳定有序、家庭和谐温馨，还是个人全面发展，都有赖于道德品质的不断提升。贫困生在一些错误价值取向的引导下，容易出现道德失范现象。部分贫困生缺乏诚信，旷课、考试作弊、编造理由请假逃课、贫困贷款申请材料造假、学费贷款不还、就业简历造假等现象时有发生。部分贫困生形成畸形的消费观，追求享乐，不懂感恩，拿着父母血汗钱和助学金盲目攀比，奢侈浪费，给家庭带来沉重的负担。还有些贫困生集体观念不强，利己主义和功利主义严重，不讲奉献，认为集体应该为个人利益服务。部分贫困生缺乏社会公德心，不尊重

师长，不宽容关爱同学，随地乱扔垃圾，甚至在网上传布低俗、虚假甚至淫秽、暴力等信息。这些不道德的行为不仅不利于自身健康发展，也会影响良好校园文化和社会风气的形成。

### （三）不良心态滋生

不良心态的滋生也是高校贫困生精神贫困的问题之一。新媒体时代，多元文化使得一些不良心态在高校不断滋生和蔓延。相比较经济状况好的同学，这种不良心态在贫困生群体中更为凸显。不良心态主要表现在以下三方面：一是浮躁不安心态。近年来，大学生学业、情感、就业等压力不断加大，部分学生容易出现焦虑浮躁不安情绪。例如部分学生学业上投机取巧，生活上贪图享乐，幻想通过网络直播等平台一夜暴富。二是自卑仇视心态。贫困学生受困于家庭经济条件差、房价高、就业难、看病贵等现实压力，产生自卑颓废心理这是正常的。三是冷漠与敏感心态。受不良社会风气的影响，部分学生逐渐产生“事不关己，高高挂起”的心理，在与人交往过程中难以付出真诚、友善，平添功利、无情和冷漠色彩，产生信任危机。

此外，高校贫困生精神贫困还表现在部分学生人格不健全、奋斗精神丢失、执行力不足等方面。这些都严重阻碍贫困生群体的身心发展，影响和谐校园的构建，对高校资助工作带来挑战，是高校思想政治教育工作亟需解决的重大问题。

## 三、“精准扶贫”助推高校贫困生精神脱贫

应对贫困生精神贫困出现的新情况、新问题，高校要创新扶贫理念，寻找新的突破口。习近平精准扶贫理念，对于解决高校贫困生精神贫困有重要启示。高校要遵循因势而新的原则，按照精准扶贫理念，在精准识别、精准帮扶、动态管理、四位一体扶贫格局等方面下大力气，助力高校贫困生实现持久性精神脱贫。

### （一）精准识贫奠定帮扶基础

精准识别高校“双困生”，摸清精神贫困程度、致贫原因及贫困种类，为每个贫困生建立档案，是精准脱贫的关键第一步。相对于经济贫困，精神世界的贫困更多地蕴藏在人们的思想和头脑中，难以确定固定的贫困标准，较难用定量方法来识别，只能通过日常交流、行为表现等进行识别、归类。因此，高校贫困生精神贫困的识别工作需要付出更多的时间和精力。高校党委要把帮扶贫困生精神脱贫工作摆在突出的位置，明确思想政治教育工作者的首要职责和使命担当是帮扶贫困生化解精神危机。思想政治教育工作人员要坚持“精、准、细”的识别方法，通过自我观察、师生评价等方式，充分掌握班级每个贫困生的家庭背景、求学经历、思想倾向、心理状况和日常习惯等个人情况，真正做到深入学生“看真贫”。此外，高校要建立一体化的学生事务管理平台，借助大数据对学生消费、学习等各方面情况进行分析研判，归纳分类贫困生精神贫困程度及原因，建立对应的精神贫困档案库。档案库要充分考虑学生的自尊心，做好必要的保密工作。

### （二）精准帮扶完善扶贫体系

#### 1. 健全贫困资助体系，强化高校资金支持

经济贫困是导致大学生精神贫困的根本原因之一。高校要广泛征求贫困生的意见，健全和完善资助体系，在确保资助公平公正的基础上保证资金产生最好的效果。与此同时，高校可以根据校园优势和贫困大学生家庭实际，协助贫困生所在地的驻村扶贫干部有针对性地开展经济帮扶，促使贫困生家庭脱贫致富。当然，在物质资助的同时，要注重帮扶艺术，将物质帮扶和精神脱贫统一起来。例如，2019年，西安电子科技大学等高校依托一卡通大数据，对消费远低于全校平均水平的经济困难学生进行隐形资助。这样既能从实质上缓解贫困大学生的经济困难，又能温暖人心，帮助学生以饱满的热情和感恩之心投入大学

生活，获得学生纷纷点赞。高校要改进“奖、助、贷、勤、减、免、补”的资助体系，统筹资助款项，建立健全回报机制，避免给予无条件的资助，使贫困学生产生“不要白不要”的错觉。例如，部分高校将更多资助用于勤工俭学岗位，鼓励贫困大学生通过自身劳动获得报酬，在人际互动中提升自身社交能力。高校与中学、企业合作，在中学和企业为学生提供实习岗位，不仅可以使贫困大学生赚取生活费，也可帮助他们提前适应社会，激发吃苦耐劳自强不息的精神，在服务社会中提高自己的认识。

### 2. 创新思想政治教育工作，服务学生健康成长

面对部分贫困生精神贫困问题，高校思政课教师和辅导员应积极开展科学有效的思想政治教育。传统灌输式教育方式，不仅使学生对思政课敬而远之，也使教育效果不尽如人意。创新思想政治教育方法变得越来越重要。通过趣味性与学理性相结合的教学、课后的交流谈心，有助于引导贫困生树立正确的理想信念和价值取向，帮助他们坚定通过自身努力改变现状的决心和信心。例如，高校思政课教师可通过“思想道德修养与法律基础”等课程和“心灵交流”贴吧平台，加强与贫困大学生的沟通交流，及时发现他们思想观念的偏差，开展针对性教育。部分从小生活在农村的贫困大学生，容易受村民“等、靠、要”消极思想的影响，不能系统全面理解国家扶贫政策和学校资助措施，思想政治教育课教师可以帮助他们从思想上消除误解，增强理解政策的能力。

### 3. 加强心理健康教育，激发主体内生动力

大学生刚步入成年人阶段，人生阅历不足，抗压抗挫能力比较欠缺，进入新环境，往往会出现身体不适和心理焦虑。学校应成立大学生心理健康教育中心，邀请专业的心理咨询专家，根据贫困生群体的具体心理问题，建立心理素质档案，分类施策，化解贫困生的心理障碍，减少因心理健康问题引发的矛盾，营造和谐的学习环

境。同时，学校可邀请校内外心理辅导员，定期举办高水平心理健康讲座，开设心理健康相关通识教育课程，利用校报、广播站、公众号等媒体平台，宣传心理健康相关知识。考虑部分贫困生因各种原因无法参加心理健康中心组织的线下心理咨询，中心可通过在线网络咨询平台如QQ、微信、钉钉、校园公众号等，为大家提供线上服务。针对容易因各种主客观因素而返贫的学生，必须建立动态跟踪反馈机制，确保一系列心理教育举措精准高效。

### 4. 丰富校园主体活动，构建和谐文化氛围

在帮扶贫困生精神脱贫的伟大实践中，和谐、友善的校园文化环境必不可少。首先，高校可借助当地文化资源优势，加强校园文化建设，利用“5·25”等特殊节日开展丰富多彩的课外活动，鼓励贫困生积极参与，塑造他们积极乐观的性格和诚信友善的品格。例如，山西高校可挖掘关公忠义、晋商诚信等文化资源，在校园内宣传爱国仁义、诚信宽厚、艰苦奋斗等优秀传统文化，引导学生坚定文化自信。其次，学校要加强院系、班级、宿舍的整体建设，充分发挥组织、学生会、社团组织的功能，在和谐融洽的校园环境中，提高贫困生的综合素质。再次，学校要积极开展互帮互助活动，秉承“精准”理念，采用师生、生生一对一的帮扶模式，开展有针对性的帮扶，助力贫困生尽快实现精神脱贫。最后，学校要加强网络育人功能的建设，利用校园网络平台打造团结向上、积极上进的文化体系，让贫困生良好的网络环境中感受善意和温暖，以积极的心态面对校园生活。

### （三）动态管理保障脱贫实效

高校贫困生精神脱贫离不开精准化动态管理，这是高校扶贫措施能够持续惠及精神贫困生的重要保障。其一，动态管理学生信息。鉴于高校贫困生精神贫困的表现多样且不断变化，作为扶贫者的一线思想政治教育工作者和辅导员要在逐班逐生精准识别分类建档的基础上，持续跟

踪举措进展成效、学生变化等，及时更新档案数据和识别方法，做到进出有序、动态监管。其二，持续管理帮扶举措。作为解决贫困大学生精神贫困问题的主阵地和关键突破口，思想政治教育课堂和心理咨询室要建立健全对课堂全过程和心理咨询活动各环节的监测评估体系，发挥主阵地大规模减贫作用。其三，精准考核帮扶成效。学校可设置短中长期的考核期限，出台定量和定性相结合的考核指标，对贫困学生的阶段性心理和具体行为，尤其是人生态度、精神状态、奋斗目标、生活细节等方面的表现进行精准考核。此外，学校要坚持校长党委统筹工作，院系主任党总支负总责，思政教师、班主任和辅导员推进工作的机制，层层落实贫困生精神扶贫的责任。对扶贫成效进行阳光考评，把严格要求和务实作风贯穿精神扶贫全过程，确保贫困学生实现脱贫。

#### （四）“四位一体”凝聚扶贫合力

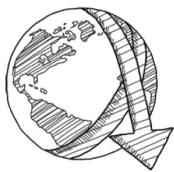
扶贫攻坚的完成不仅取决于贫困对象，也离不开外部力量的支持配合。习近平重视社会合力的作用，强调构建“三位一体”大扶贫格局。高校贫困生精神脱贫不仅是贫困生自身发展的事，

更是关乎家庭幸福、社会和谐和民族复兴伟业的大事。因此，对贫困大学生精神扶贫必须坚持国家扶贫、高校扶贫、社会扶贫、家庭扶贫互为支撑的大扶贫格局，凝聚强大的扶贫合力，共同助力贫困大学生健康成长。四大扶贫主体要形成高效的协同机制，关键是以国家扶贫为主导，高校、家庭扶贫为主力，营造全社会关怀高校贫困生的良好氛围，培育解决精神贫困问题的社会专业组织机构。国家要重视主流意识形态的确立、科学理论及文化的传播和民族精神的传承，引导全社会形成正确的价值取向。要建立社会扶贫的信息平台，鼓励社会企业、组织和个人积极参与扶贫，健全协作和监管机制。高校在贫困生精神脱贫工作中要发挥主力作用，要坚持思政课教师、辅导员和心理咨询师扶贫的有机配合，在评奖评优等方面给成效显著的工作者一定倾斜。家庭要注重传承和培育勤俭为本、德孝为先、家国情深的优良家风，帮助大学生从自身做起，自觉践行社会主义核心价值观，承担起为家庭谋幸福、为社会送温暖、为国家做贡献的重要使命。

#### 参考文献

- [1] 中华人民共和国教育部全国学生资助管理中心. 中国学生资助发展报告(2021)[EB/OL].(2022-09-05)[2022-10-08].<http://www.xszz.edu.cn/n85/n168/c11046/content.html>.
- [2] 中共中央组织部干部教育局. 精准扶贫 精准脱贫:打赢脱贫攻坚战辅导读本[M].北京:党建读物出版社,2016:57.
- [3] 习近平. 摆脱贫困[M].福州:海峡出版集团福建人民出版社,1992:6.
- [4] 习近平在中央扶贫开发工作会议上发表重要讲话[EB/OL].(2015-11-28)[2022-10-8].<http://pic.people.com.cn/n/2015/1128/c1016-27867309.html>.
- [5] 习近平.在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话[EB/OL].(2020-03-06)[2022-10-08].[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c\\_1125674682.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/06/c_1125674682.htm).
- [6] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:544.

责任编辑 夏继先



一线传真

## 鹤壁市委编办 深入推进放权赋能改革 助推县域经济发展

近年来，鹤壁市委编办围绕“扩权强县、提升效能、便民利民”的改革目标，聚焦市级经济社会管理权限放得下、接得住、用得好、有监督，高标准推进放权赋能改革，激发县域经济高质量发展和社会治理创新活力。在今年上半年全省102个县（市）营商环境考核中，淇县取得综合排名第一、浚县取得综合排名第九的成绩。

一、健全机制，强化培训，确保“接得稳”。一是编制工作指南。市直22个部门对下放权限逐一梳理，形成了包含权限名称、职权类别、办理流程等12个要素的下放权限清单和工作指南，及时下发两县，为下放权限的承接办理提供规范参考。二是及时组织培训。市委编办坚持把业务培训作为放权赋能的前提和保证，按照“谁下放谁培训”的原则，线上线下相结合，组织开展政策法规、业务流程等各类培训62次，培训300多人次，移交各类政策文件、业务手册等资料共700多份。对于专业性强、操作流程复杂的事项，采取驻点指导、视频培训、跟班学习、模拟演练等方式提升培训效果。

二、严格标准，强化监管，确保“管得好”。一是纳入权责清单。将承接的255项市级经济社会管理权限纳入承接单位权责清单，及时在政府门户网站公布，明确受理条件、办事材料、办理流程等内容，推动了下放权限办理制度化、常态化。二是完善监管制度。坚持放管结合，市、县相关部门健全监管机制，将事前事中事后监管内容纳入全要素统计范围，明确监管部门、实施层级、监管方式和具体举措，采取“双随机一公开”模式，做到放权不放责、监管不缺位。

三、创新机制，优化服务，确保“用得活”。一是创新工作机制。淇县在不动产登记方面，通过

简化业务流程，实现“交房即发证”，在全市率先实现“不动产登记零费用”。二是优化政务服务。及时推进事项入驻政务服务大厅，推行智约、智询、智办、智管，提升窗口办事的便捷化、高效化、信息化。省政务服务中心在淇县召开全省政务服务大厅智慧化建设示范县命名暨豫北地区政务服务工作观摩会，在全省打响了淇县政务服务品牌。

## 郑州市中原区委编办 淬炼能力作风勇破改革难题

今年以来，郑州市中原区委编办以开展能力作风建设年活动为契机，坚持问题导向、结果导向，推进行编统筹使用制度改革、开发区管理体制改革、事业单位重塑性改革，促进干部队伍能力作风大提升、大转变。

一、以政治能力为先导，深学细悟新思想。强化理论武装。班子成员身体力行、率先垂范，将习近平总书记关于能力作风建设的重要论述作为主任办公会和理论学习中心组“第一课”“必修课”，认真学习领会省、市、区关于能力作风建设年活动要求，把讲政治落实到深化改革全过程、工作全链条中。

二、以作风转变为途径，服务保障水平大提升。将党史学习教育与能力作风建设年相结合，持续深入开展“我为群众办实事”，推进优良作风进机关、进学校、进社区。针对郑州“7·20”特大暴雨灾害事件暴露的应急管理存在的漏洞和制度性缺陷，深入应急、农委、城管、自然资源、城建、人防、房管等相关部门，虚心听取意见建议，厘清应急管理部门和其他相关部门的职责边界，找准“病因”、开出“药方”，并向区防汛指挥部提出可行性建议。

三、以三项重要改革为平台，改革创新能力再提高。一是首创行政编制“蓄水池”制度。针对各



部门行政编制“一编定终身”、数量配备“早涝不均”等“死结”问题，通过调研座谈、梳理排查、剖析研判等方式，制定新的行政编制使用原则，切实筑牢行政编制使用“口袋”。目前共解决了128名干部未列编制问题，切实解决了基层干部的后顾之忧。二是开发区管理体制改革取得新突破。将开发区管理体制改革作为“一把手”工程，先后组织召开涉改部门座谈会6次、剥离社会职能会议3次、实地调研15次，并多次与省、市机构编制部门沟通汇报方案，明确开发区规格，推进开发区快速发展。三是稳妥推进事业单位重塑性改革。一方面认真学习领会中央和省、市事业单位改革政策规定，加以梳理归纳形成“中原特色”的工作方法；另一方面按照“撤并转设”要求，着力“重构重塑”，进行多轮次推演测算，提前制定对应措施，科学制定改革方案，确保改革蹄疾步稳。

## 禹州市委编办 四项举措促改革提效能

禹州市委编办围绕省委确定的全面深化改革战略，充分发挥改革服务构建新发展格局的关键作用，在全面上做文章、在深化上下功夫，高质高效推进改革，为经济社会发展提供体制机制保障。目前已完成开发区体制机制改革、乡镇（街道）综合行政执法改革、乡镇（街道）管理体制机制改革、医共体改革，成效显著。

一、成立专班，引领改革。成立以组织部长、分管副市长、公安局长为专班长的乡镇（街道）综合行政执法改革工作专班和深化乡镇管理体制机制改革专责小组，统筹解决改革工作中的重大问题，研究制定和贯彻落实有关政策措施。专班（专责小组）下设办公室，办公室设在市委编办，具体负责深化改革的协调推进工作。

二、加强调研，精细谋划。在改革实施前，市

委编办分成两个调研组，深入乡镇（街道）、市直有关部门进行调研，充分听取意见、摸清底数，召开座谈会，面对面进行沟通。在改革实施过程中，市委编办边推进边调研，对出现的问题及时进行处置。在调研的基础上制定符合实际的实施方案，细化工作台账，明确责任单位，确保改革稳步推动。同时，通过召开推进会、业务培训会等，印发涉及机构编制的配套文件和“三定”规定模板，确保改革规范化。

三、健全机制，凝聚合力。工作专班（专责小组）实行周例会，确保改革稳妥有序；坚持“日报告日通报”制度，各责任单位每天报告当天的工作情况，工作专班办公室每天对推进情况进行通报。目前，已发出通报50份，有力地推动了改革。在乡镇（街道）综合行政执法改革工作中，指导乡镇和街道建立指挥调度、执法协作、“乡街吹哨、部门报到”、双向交流、执法案件协调会商、职责分工争议协调等6项机制，提高执法效能。

四、强化督查，整改提效。成立了3个督察检查组，发挥机构编制监督检查职能，深入乡镇（街道）进行督察，对乡镇（街道）管理体制机制中机构挂牌、中层干部配备、职能融合等进行检查，对发现的问题建立工作台账，限期整改，防止部门简单以“属地管理”名义把责任层层下移，理清了乡镇（街道）职责边界，提升了工作效率。

## 温县“三举措”扎实开展事业单位 重塑性改革

今年以来，温县着眼于现代化河南建设对事业单位“事”和“业”赋予的新使命新任务新要求，按照省、市统一安排部署，聚焦调整优化布局结构、重构重塑职能体系、控制机构编制规模、统筹使用编制资源等重点任务，扎实开展事业单位重塑性改革。

一、讲政治。将事业单位重塑性改革纳入能力作风建设年活动重点工作任务清单、全面深化改革战略重点任务清单，成立深化事业单位改革工作领导小组，明确各成员单位的职责任务，形成改革合力。

二、讲学习。温县县委编办第一时间召开会议集中学习研讨省委关于事业单位重塑性改革的有关精神和要求，深入学习领会省委书记楼阳生同志在省直事业单位重塑性改革暨市县事业单位重塑性改革推进会议上的讲话精神，精准把握改革的目标要求和主要任务，进一步统一思想、凝聚改革共识。

三、讲担当。紧盯改革时间节点，坚持“任务项目化、项目清单化、清单具体化”，制定“时间表”，倒排“工期”，不等不靠，超前谋划。依托机构编制实名制管理系统，针对重点行业领域开展集中调研，详细了解各单位职能履行情况、存在的困难和问题，听取机构调整、职能优化、人员安置等方面的意见建议，理清改革的重点难点和亟待解决的痛点。组织财政、人社、医保等单位，集中研判可能出现的矛盾困难，并做好风险化解预案。聚焦部门主责主业，认真开展模拟测算，积极谋划事业单位重塑性改革的“温县方案”。

范。二是细权责。编制印发《濮阳县乡镇权责清单事项目录》，明确行政许可、行政处罚等6大事项类型的138项权责事项，并建立权责清单动态调整机制，实行动态管理。三是厘边界。印发《濮阳县县乡“属地管理”主体责任与配合责任清单》，对6个县直部门、5项重点工作，共计51项事项进行责任划分，明确主体责任与配合责任，进一步规范属地管理。

二、聚焦乡镇职能配置，“优”机构编制。一是明确机构数量。根据省对机构限额分类管理政策规定，结合各乡镇常住人口、经济规模等主要指标，明确1个大乡镇、19个中等规模乡镇机构限额和领导职数。二是统一机构设置。按照协同高效的原则，中等规模乡镇统一设置党政办、党建办等11个内设机构，规模较大乡镇增设招商促进服务中心，实现乡镇机构的统一规范设置。

三、聚焦乡镇重点任务，“强”重点领域。一是规范化建设综合行政执法机构。按照乡镇综合行政执法规范化建设标准，对乡镇综合行政执法队伍优化改造，促使乡镇综合执法效能大幅提升。二是系统化打造平安建设队伍平台。联合县委政法委编制《乡镇平安建设使用手册》，建立综合协调、矛盾纠纷协调等五大机制，确保机构科学运行，辖区内平安和谐。三是标准化建设行政审批服务中心。一方面，统一审批服务信息系统和服务场所，县、乡分别设行政服务大厅和行政审批服务中心，将就业和社会保障、医疗保障等154项涉民涉企审批服务事项进驻行政审批服务中心，实现“一站式服务”。

四、聚焦乡镇难点痛点，“增”支持保障。持续推进“减县补乡”。2019年向乡镇下沉编制566名，重点将县自然资源局、县城市综合执法大队等310名人员下沉至20个乡镇，增强（乡镇）综合执法专业人员力量。2022年继续乡镇下沉编制300名，切实增强乡镇人员队伍、夯实基层力量。

责任编辑 华夏

## 濮阳县委编办念好“四字诀”

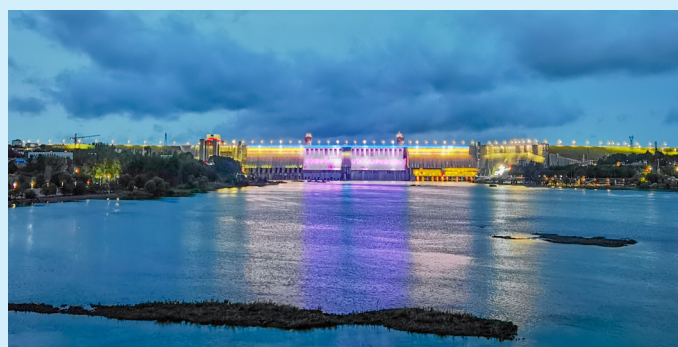
### 确保乡镇管理体制机制改革落实走深

为贯彻落实省、市关于深化乡镇管理体制机制改革的决策部署，扎实做好乡镇改革“后半篇文章”，濮阳县委编办坚持“四聚焦”，念好“四字诀”，确保乡镇管理体制机制改革落实走深。

一、聚焦乡镇性质定位，“明”主责主业。一是定职责。以编委文件印发《濮阳县乡镇职责目录》，明确乡镇党的建设、经济发展、乡村建设等八大主责主业，并以此为基础细分108条具体职责，以清单形式对乡镇职责系统罗列、全面规



大坝库区天光水色交融



夜色中的大坝

---

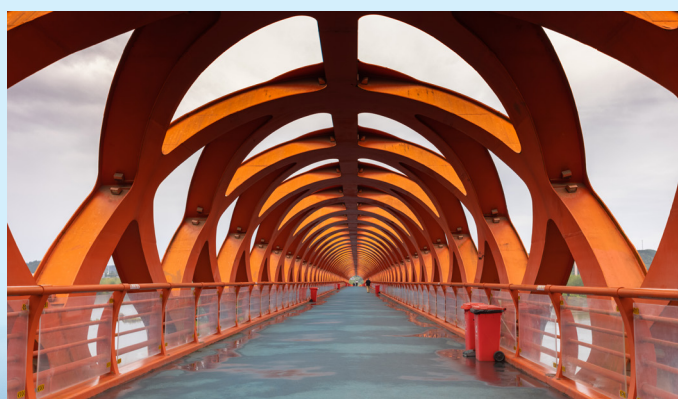
丹江口 DANJIANGKOU DABA  
DAQU FENGGUANG

# 大坝坝区风光

---



坝区下游汉江彩虹桥



彩虹桥入口





丹江口水库风光（之二） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



CN 41-1428/D ISSN 2095-7017 定价：15.00元