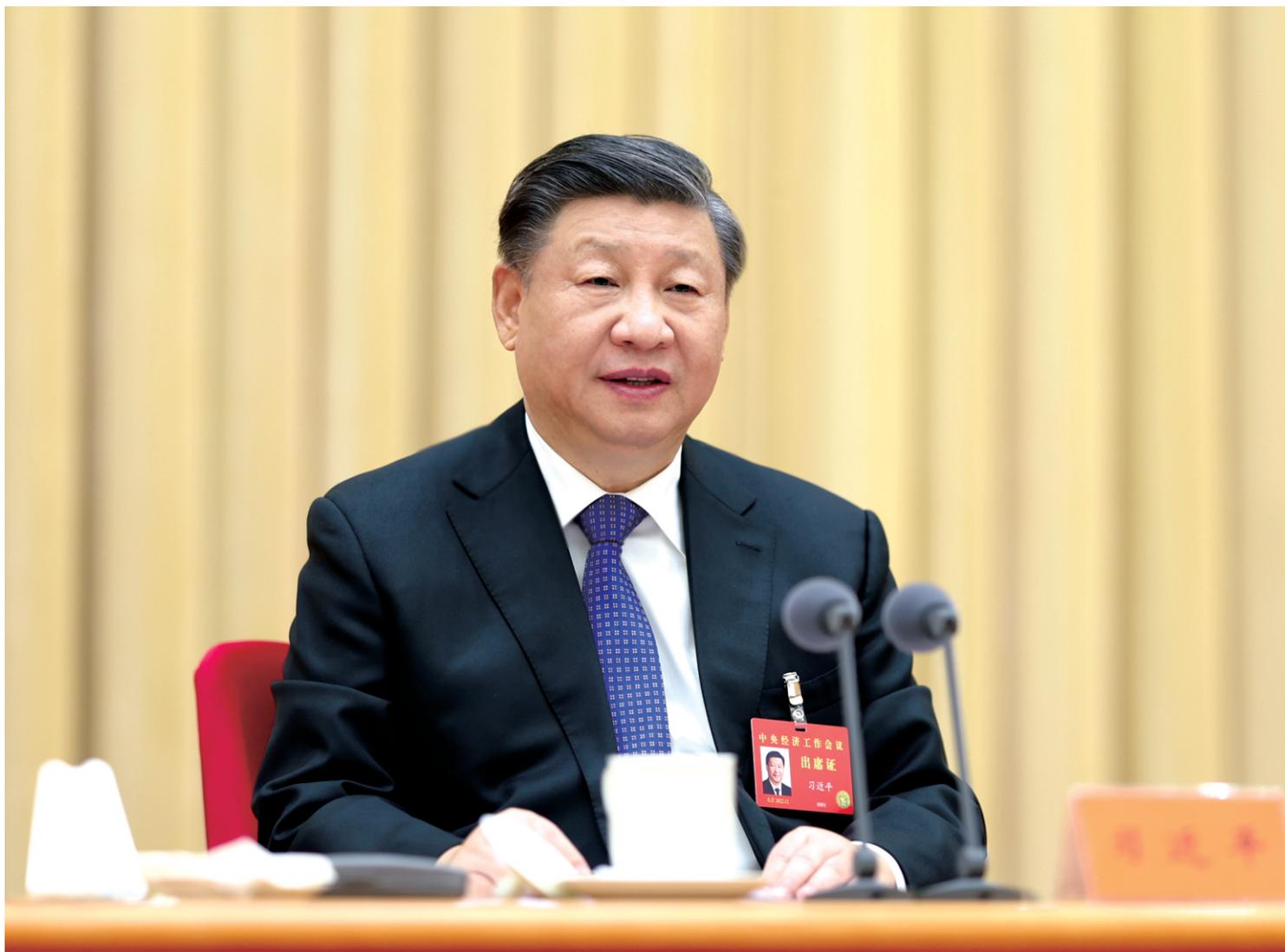


行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



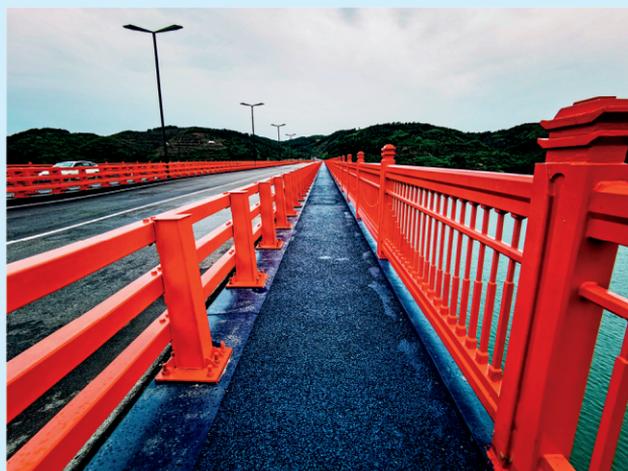
- 以文化自信引领新时代文化强国建设的三维论析
- 论生态资源共建共治共享与党的领导的辩证统一关系
- 持续深化乡镇机构改革 提升基层治理现代化水平
- 重大公共卫生突发事件中的政府预警机制研究



丹江口环库公路

丹江口环库公路被称作“中国最美山水公路”，沿线辐射62个行政村、4.2万库区移民，全长113公里，总投资26亿元。在临水岛屿间设计游步绿道200余公里、自行车道100公里。环库路上分布的50个观景台，全部为修路时的废弃土场，通过就地取材，变废为宝。2022年5月4日，投资5.44亿元、全长829米的丹江口龙山大桥通车，标志着环丹江口库区生态旅游公路全线通车贯通。（据《湖北日报》）

◎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：zxkxlt2016@163.com

出版日期：2022 年 12 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12期 / 总第96期 / 2022年12月25日出版

◇ 专题策划

优化体制 创新机制 深入推进乡镇(街道)综合行政执法改革 / 王怡 / 4

持续深化乡镇机构改革 提升基层治理现代化水平

——以新乡市为例 / 卜宪奎 / 6

持续开展“减县补乡” 加强基层工作力量

——以鹤壁市为例 / 王大葆 魏嵩琪 / 11

破局重塑 守正创新 高质量推动乡镇管理体制机制改革走深走实 / 裴秋云 / 15

勇于探索 先行先试 持续推动基层管理体制机制创新

——以兰考县为例 / 王海杰 / 17

◇ 党的建设

论生态资源共建共治共享与党的领导的辩证统一关系 / 罗顺元 宋珊珊 / 22

◇ 社会治理

基于层级差异与群体差异的城市治理满意度研究

——以厦门市为例 / 屈站 / 27

嵌入或内生:城市社区意愿共同体的构建及反思

——基于“三社联动”模式的比较分析 / 张继军 吕慧 / 32

◇ 危机治理

自媒体场域下意识形态领域风险及其治理研究 / 张奕婧 / 37

危机情境下技术治理创新扩散何以碎片化

——以城市采纳健康码为例 / 孙梹坤 王寅初 / 42

重大公共卫生突发事件中的政府预警机制研究 / 李键江 李蓓黎 / 48

◇ 人力资源管理

社会企业介入社区居家养老服务:困境与出路 / 严 菲 周卫平 / 53

◇ 行政文化

以文化自信引领新时代文化强国建设的三维论析 / 易华勇 / 58

◇ 一线传真

焦作市四项举措积极稳妥推进事业单位重塑性改革 等五则 / 62

封面图片 / 12月15日至16日,中央经济工作会议在北京举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。 / 新华社记者 鞠鹏 摄

封底 / 丹江口水库风光(之三) 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 夏继先

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 13 * 2022-12 * n

优化体制 创新机制

深入推进乡镇(街道)综合行政执法改革

王 怡

今年以来,许昌市委编办按照中央、省委、市委部署要求,在省委编办具体指导下,紧紧围绕基层治理所急所需,科学设计基层综合行政执法改革路径,着力打通基层治理“最后一公里”,实现“一支队伍管执法”,加快推进基层治理体系和治理能力现代化。

一、坚持系统思维,认真统筹谋划

(一) 加强组织领导,强化为民服务。市级层面组建了由市委常委、组织部长和分管副市长任专班的工作专班,协调解决重大问题,统筹推进改革工作。县(市、区)同步建立专班、健全机制,全面推动改革落细落地。按照“条块结合、以块为主、条为块服务”的原则,积极推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉,强化乡镇(街道)的统一指挥和统筹协调职责,以乡镇(街道)名义开展执法工作,相对集中行使基层治理所需的行政执法权,逐步实现基层“一支队伍管执法”,提升基层治理能力和社会管理水平。同时坚持执法为民理念,推广运用说服教育等非强制性手段,让人民群众在基层执法工作中感受到公平正义。

(二) 深入调查研究,科学制定方案。组织专门力量先后赴18个乡镇(街道)开展专题调研,全面摸清基层综合行政执法现状。坚持问题导向,科学绘制改革“路线图”。经过反复论证研究,印发《许昌市乡镇和街道综合行政执法改革工作指导方案》,明确按照“试点先行、总结评估、全面推开”的改革思路,将长葛市大周镇等16个乡镇(街道)作为第一批改革试点,用时1个月基本完成试点改革任务,经评估验收和总

结后,在全市全面推开。其他乡镇(街道)在充分借鉴试点经验做法的基础上,加大改革推进力度,用时2个月全面完成改革任务。

(三) 加强督促推动,狠抓工作落实。依据改革时间节点安排,改革专班通过组织召开动员会、推进会、汇报会、验收会等,对改革工作进行定期调度。建立“一天一通报、三天一督查、一周一总结”工作制度,切实压实各级各部门责任,确保改革工作扎实推进、取得实效。建立督促指导机制,及时编发改革简报,通报全市改革进展,表扬先进、鼓励后进;建立改革微信群,各县(市、区)、乡镇(街道)每天在群内分享场地建设、队伍培训等改革推进情况,形成“比学赶帮”的浓厚氛围。

二、突出目标导向,高效有序推进

(一) 重塑执法体系。从组织机构设置着手,在乡镇(街道)现有机构编制限额内,调整设置事业性质、规格相当于副科级(验收合格后赋予副科级规格)的综合执法大队,承担依法赋予或委托的综合行政执法权。除党中央明确要求实行派驻体制的机构外,将县(市、区)直部门派驻机构执法职能、人员、编制等力量和资源整合,接受执法大队领导,有效形成工作合力,统一以乡镇(街道)名义开展执法工作。继续实行派驻体制,通过建立完善工作机制,将其纳入乡镇(街道)统一指挥协调。通过重塑基层执法体系,明确以乡镇(街道)名义开展执法,实现基层“一支队伍管执法”,实行以“块”为主的管理体制,有效地破解基层多头执法、多层执法、执法空挡等长期存在的执法体制性问题。

(二) 厘清执法边界。按照“易发生、易发现、易判断、易处理”原则，由乡镇(街道)“点菜”、县(市、区)直部门“端菜”，梳理出基层管理迫切需要且能够有效承接的县级人民政府部门的行政处罚权，由市级相关职能部门审查并作必要精简和规范，提交市政府常务会议研究，并报送省人民政府审批的程序，分别向乡镇(街道)赋予行政处罚权限83项和72项，涵盖城市管理、文化广电旅游、自然资源、生态环境保护、农业农村、水利等6个领域。在依法赋予乡镇(街道)行政执法主体资格的同时，厘清县(市、区)直部门与乡镇(街道)执法边界，理顺“条”“块”关系，有效解决基层“有责无权”“看得见却管不着”的难题。建立“街乡吹哨、部门报到”制度，对不宜下放、需基层配合的行政执法事项，压实县(市、区)直部门服务基层的职责任务，推动上级围着下级转、条条围着块块转、部门围着乡镇(街道)转，加强县乡联动执法，由基层负责日常巡查，协助县(市、区)直部门开展执法，实现对基层违法行为执法全覆盖，进一步强化基层统筹协调能力。

(三) 强化党建引领。乡镇(街道)均成立了综合行政执法机构党组织，隶属乡镇党委(街道党工委)管理，由乡镇(街道)分管综合行政执法机构的党员科级干部担任党组织书记。乡镇(街道)将市场监管所、自然资源所等机构党员的党组织关系转入基层综合行政执法机构党组织，进行统一管理。严格落实赋予乡镇(街道)对县级职能部门派驻机构的指挥调度权、负责人任免前征求意见权和工作情况考核评价参与权，强化乡镇(街道)对执法队伍的组织领导。强化党组织规范化建设，充分发挥党员的先锋模范作用，把高质量开展党建工作和提升综合行政执法能力作为党员干部提升党性修养的重要载体，推动党建工作与执法业务深度融合，为打造基层综合行政执法“铁军”队伍提供坚强组织保障。

三、强化综合保障，稳妥有序实施

(一) 建强基层执法队伍。及时补充执法人员，在不增加财政负担的前提下，各执法大队执法人员从乡镇(街道)内部选拔调入，首批次平均为每个乡镇(街道)补充执法人员12名，均符合申领行政执法证件条件，着力打造一支相对稳定的基层执法队伍，为高效履职尽责夯实人力基础。扎实搞好教育培训，县(市、区)通过举办培训班，集中对新进执法人员开展业务培训，帮助其尽快熟悉政策法规、业务流程，提升业务水平、法律素养和履职能力。目前已有787名新进执法人员顺利通过司法部门审核，执法证件近期将发放到位。

(二) 完善改革配套制度。市级层面，及时转发省人民政府《关于许昌市乡镇(街道)开展相对集中行政处罚权工作批复的通知》，明确乡镇行政处罚权限，出台了《市乡镇(街道)综合行政执法改革验收标准》，统一明确建设目标；县级层面出台了《关于落实乡镇对县直职能部门派出机构统筹管理的通知》《关于将公安派出所纳入乡镇统一指挥协调的意见》等，对改革中派驻机构运行等问题进行规范；乡镇一级出台了执法人员行为规范、文明执法规范、教育培训制度、日常工作制度、执法办案工作制度等，严格管理综合行政执法队伍日常运转。

(三) 规范抓好硬件建设。将硬件建设作为改革的一项基础性工作抓实抓好，执法大队办公场所统一悬挂“综合行政执法”字样门头，可使用建筑面积均不低于200平方米；均规范设置案件询问室、行政调解室(案件听证室)、案件档案室、罚没物品管理库等“三室一库”业务用房，保障日常工作需要。各执法大队按要求配备了必要执法装备，全市涉改乡镇(街道)共统筹调配执法车辆197台、执法记录仪431台、对讲机435台、无人机176架，为执法工作提供了坚强硬件保障。

(作者系河南省许昌市委编办主任)

责任编辑 石艳艳

持续深化乡镇机构改革 提升基层治理现代化水平

——以新乡市为例

卜宪奎

乡镇政府是我国政府行政体制中最基层的行政机关，是国家政权的最末梢，是党和国家在农村工作的基础。党中央历来高度重视乡镇政权建设和乡镇机构改革，特别是党的十九大以来，党中央坚持以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点，以改革创新为抓手，建立健全基层治理体制机制，不断提高基层治理体系和治理能力现代化水平。近年来，河南省新乡市认真贯彻落实党中央和省级改革精神，围绕破解基层治理难题，构建简约高效的基层治理体系，进行了一些有益的探索和思考，取得明显成效。

一、新乡市乡镇机构改革历程

（一）2005年深化乡镇机构改革

1.改革背景。2005年中央决定全面取消农业税。伴随着这项重大变革，当时的乡镇政府职能定位已不能适应市场经济条件下农村经济社会发展的要求，迫切需要转变职能和管理方式，把工作重点从直接办企业、抓生产经营、催收催种等具体事务，转到示范引导、提供政策服务以及营造发展环境和促进社会进步上来。为巩固农村税费改革成果，进一步解放农村社会生产力，加快农村经济发展和社会全面进步，新乡市根据河南省委、省政府《关于深化和完善全省乡镇机构改革的意见》（豫发〔2005〕17号），结合新乡实际，制定了《中共新乡市委 新乡市人民政府关于全市深化乡镇机构改革的实

施意见》（新发〔2005〕16号），通过体制和机制创新，转变政府职能，理顺关系，减轻财政和农民负担，逐步建立结构合理、管理科学、运转协调、行为规范的乡镇行政管理和运行机制。

2.主要做法。一是转变职能，理顺关系。明确乡镇履行“促进经济发展、加强社会管理、搞好公共服务、维护农村稳定、加强基层政权建设”的基本职能，改进领导方法，创新管理方式，并依法界定县、乡两级政府的职权范围，使乡镇真正做到权责一致。二是规范设置乡镇机构。全市乡镇统一按“三办两中心”设置，党政机构设置为党政办、经济发展办、社会事务办三个办公室，事业机构组建了便民服务中心、保留了计划生育服务中心。通过改革，乡镇机构数共减少了440个，精简33%。三是推进事业单位改革。按照“行政职能收归政府，公益职能进一步强化，经营服务职能推向市场”的总体思路和构建服务型政府的要求，推进乡镇事业单位改革，除便民服务中心、计划生育服务中心和财政所外，其他事业单位整体转企改制，其所承担的公益事业和公共服务项目实行政府购买。四是稳妥推进撤乡并镇。严格按照省委、省政府确定的乡镇标准和省民政厅批复的方案，撤并29个乡镇（其中2个乡镇改为办事处），占原有乡镇的19%。五是严控领导职数。按照改革方案要求，改革后，新乡市乡镇领导班子均按7-9名配备，共精简了675名超配的乡镇领导干部，占原乡镇领导干部职数的37%。六

是做好人员定岗和分流。在重新核定机构编制和规范设置岗位的基础上，制定人员竞争上岗和分流办法，采取考试考核相结合的办法进行人员定岗和竞岗工作。通过改革，全市乡镇共分流人员8000余名，精简比例达到48%，其中行政分流2000余名，事业分流6000余名。另清退临时人员2000余名。在编人员参加竞争上岗，全市近7000名乡镇行政事业人员领取“编制证”，实行“一人一编一证一号”实名制管理。

3.亮点特色。在这次改革中，新乡市大胆探索转变乡镇政府职能、创新乡镇社会管理，从体制机制上探索便民利民为民的有效方法和路子，在乡镇统一设置便民服务中心，取代原来由乡镇政府和七站八所承担的民政、计生、环保、城建、房屋、劳动和社会保障等直接面向社会、企业、群众的办事项目和服务职责，实行集中办理和“一站式”服务。为确保各乡镇便民服务中心规范设置，新乡市印发了《关于组建乡镇便民服务中心的指导意见》，对其职能定位、服务内容、运作方式等提出了指导意见，同时明确将乡镇行政事业单位和县直派出部门的61项服务事项直接面向群众，着力将便民服务中心建成“密切联系群众的桥梁，政务创新的范例，便民利民的超市，展示政府形象的窗口”。2005年全市126个乡镇均设置了便民服务中心，每个乡镇拿出近30名事业编制和人员充实到便民服务中心，在中心设立10多个服务岗位，实行一个窗口受理、一条龙服务、一站式办结、一次性收费，彻底解决了乡镇长期以来存在的多口进人、财政供养人员过多等问题，形成了“张张笑脸迎进门，满腔热情把事办”的生动局面。

（二）2019年深化乡镇和街道机构改革

1.改革背景。自2005年乡镇机构改革以来，随着经济社会的快速发展，乡镇(街道)社会管理和公共服务薄弱，机构设置不尽合理，政事不分、职责交叉、权责脱节等问题依然存在，已

影响到乡镇(街道)职能的全面履行，影响了经济社会发展的速度和质量，影响了服务群众的能力和水平。党的十九届三中全会以来，中央、省提出要进一步深化乡镇和街道机构改革，构建简约高效的基层管理体制，为乡镇和街道行政管理体制改革提供了基本遵循。新乡市深入研究《关于进一步深化乡镇和街道机构改革的意见》(豫办〔2019〕10号)文件精神，多形式多批次开展调研座谈活动，把准改革方向，以职能转变、机构优化、编制下沉、服务提升等为重点抓好改革落实，以推进基层治理体系和治理能力现代化为着力点加强改革创新，确保乡镇和街道机构改革取得扎实成效。

2.主要做法。一是大力推进职能转变。针对各乡镇街道发展不均衡现状，新乡市对乡镇和街道职能定位进行重新规划，梳理河南省赋予经济发达镇185项县级经济社会管理权限，按照“放得下、接得住、管得好”的原则，“分批次、有差别”推进权限下放，解决属地管理“责任无限大、权力无限小”和基层综合执法领域“看得见的管不了，管得了的看不见”的问题。二是统一做好机构优化。新乡市加强顶层设计，研究拟定《乡镇和街道党政机构和事业单位设置参考名称》，规范党政机构和事业单位名称、规格、挂牌等事项，并严格坚持四项原则：第一，不得突破10~12个机构限额及机构规格，确保限额之外无机构，严禁借改革之机提升机构规格；第二，省定机构必须设置到位，确保上下贯通；第三，同一个县(市、区)机构设置相对统一，但允许因地制宜设置特色机构；第四，挂牌机构数从严控制，坚决杜绝挂牌机构实体化设置。改革后，新乡市12个县(市、区)所辖154个乡镇和街道均在省市规定的限额内设置机构。三是突出抓好编制下沉。新乡市条化落实“减县补乡”政策，制定人员编制下沉实施方案，要求原则上连人带编进行调整。同时，对下沉人员范围、报名条件、报名程序、考试考察、试用考核等事项进行

明确,确保人员下沉工作有章可循、有规可依。截至目前,12个县(市、区)共下沉行政和事业编制3000余名,下沉工作人员2600余人,大大充实了乡镇和街道工作力量。四是切实提升便民服务。新乡市在所辖乡镇和街道均设置便民服务中心的基础上,积极推进便民服务在硬件和软件上的“升级换代”。一方面,统一各县(市、区)服务平台建设标准,打造“一站式”集中服务模式。另一方面,紧扣城乡基层治理工作中群众关心的各重点事项,建立完善办事指南和工作规程,真正提升群众办事方便度,打通便民服务“最后一公里”。

3.亮点特色。一是针对基层执法面临的执法权责不对等的问题,新乡市精准推进放权赋权,通过充分放权、规范用权、从严管权加以破解,有力保障了乡镇和街道权责的统一,真正实现了“以乡镇和街道名义开展执法工作”。二是针对基层执行过程中的多头执法、重复执法的现象,新乡市认真落实省委改革部署,在145个乡镇和街道组建统一的综合行政执法机构,并建立与派驻机构、县直部门协调机制,有效解决了乡镇和街道执法机构不健全的问题,进一步理顺了乡镇和街道综合行政执法体制。三是针对乡镇和街道执法力量不足、能力欠缺、保障不够等短板,新乡市用活用好“减县补乡”政策,通过把好入口、严格管理、强化培训、搞好保障,大力打造过硬综合行政执法队伍,使一大批下沉人员通过培训成长为“一专多能型”的执法骨干,较好地解决了执法力量薄弱问题。四是针对乡镇和街道综合行政执法效率不高、规范不够、群众不满意等问题,新乡市大力探索网格化执法、规范化执法、柔性化执法,营造了良好的执法环境,较好地改善了基层执法工作“生冷硬推、不近人情”的现状,确保了执法效益。

通过扎实推进乡镇和街道综合行政执法体制改革,新乡市构建了“政府主导、各方参与、上下联动、齐抓共管、全面覆盖”的执法工作新体

系,实现了“联系无缝隙、管理无盲点、服务无遗漏、安全无隐患、和谐有保障”的执法工作新机制,涌现出长垣市恼里镇、卫辉市城郊乡和获嘉县位庄乡等一批先进典型,其中“获嘉模式”被省委办公厅《工作交流》专期刊发,在《河南日报》2020年10月6日头版头条进行宣传,全省乡镇和街道机构改革豫北片区座谈会、全省乡镇和街道综合行政执法改革专题研讨会先后在新乡召开,有力推动了乡镇治理体系和治理能力现代化。

(三) 2022年深化乡镇管理体制机制改革

1.改革背景。为深入贯彻落实党中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的决策部署,扎实推进做好乡镇机构改革“后半篇文章”,2022年5月河南省委办公厅、省政府办公厅印发《关于深化乡镇管理体制机制改革的若干意见》,通过完善体制机制,科学配置资源,着力解决当前乡镇主责主业不清晰、机构设置不统一、编制资源配置不科学、县乡条块关系不顺畅等问题,进一步夯实基层基础,激发基层活力,提升基层治理现代化水平。

2.主要做法。一是凝聚改革共识。市委编办认真梳理改革精神,并及时呈报市委、市政府主要领导。成立由市委副书记任组长、市委组织部部长任副组长的工作专班,建立由组织、机构编制、财政、人社、司法、大数据等部门共同参与的联合推进机制。先后组织召开各县(市、区)委编办主任专题座谈会和深化乡镇管理体制机制改革推进会,交流经验做法,统一思想认识。二是细化改革措施。围绕重点改革任务,各县(市、区)认真梳理上报乡镇经济规模、常住人口、编制配备、领导职数核定、派驻机构设置等情况,市委编办及时汇总分析确认,确保改革各项底数准确无误。同时,市委编办统一研究制定县(市、区)上报方案等工作模板,以市委编委名义印发市深化乡镇管理体制机制改革工作方案,以市委、市政府两办名义印发县(市、区)深化乡镇管理体制机制改革工作方案。三是抓好

改革落实。各乡镇均在省定限额内按乡镇类别统一设置乡镇机构，按要求进一步理顺工作职责、清理规范挂牌机构，推动机构重新组建并及时挂牌。按照“严控总量、动态调整”的原则，县（市、区）采取所属乡镇之间调剂、从县（市、区）直单位向乡镇调剂等方式，实现乡镇编制配备达标，编制资源配置更加科学合理。市委编办积极指导各县（市、区）制定“三定”规定，研究制定乡镇职责、属地管理主体责任和配合责任清单目录，进一步明确乡镇主责主业，理清县乡关系；指导县（市、区）编制完成乡镇综合行政执法清单目录，配合市司法部门切实抓好乡镇综合行政执法清单编制制定和报批工作，依法依规明确执法权限，进一步规范综合行政执法行为。

3. 亮点特色。全市深化乡镇管理体制机制改革规定动作已如期完成，新乡市选取获嘉县为试点，以标准化建设为突破口，抢抓改革机遇，持续做好深化改革“后半篇文章”，高标准统筹推进“乡镇一办一队一中心”建设。2022年6月30日，获嘉县印发《获嘉县乡镇平安建设办公室标准化建设实施方案（试行）获嘉县乡镇综合行政执法大队标准化建设实施方案（试行）获嘉县乡镇行政审批服务中心标准化建设实施方案（试行）的通知》，对创建标准、建设标准、验收标准等进行细化规定和量化打分，成为乡镇“乡镇一办一队一中心”建设的基本遵循和乡镇开展相关工作的行为规范。通过县委统揽全局，强化顶层设计，获嘉县“乡镇一办一队一中心”标准化建设工作正在加快推进中。目前，获嘉县各乡镇共设置综合行政执法大队11个，配置办公用房60余间、各类执法装备1100余件、工作人员150余人；设置平安建设办公室11个，配置办公用房30余间，“党建+全科网格”基本建成、视频监控整体在线不低于95%、工作人员110余人；设置行政审批服务中心11个，办公面积1300余平方米，已进驻乡镇级业务办理项154项，村级业务办理项33项，全部录入河南省政务服务平台，全面推

行“一站式服务”“一门式受理”。

二、改革实践中的启示

（一）把加强顶层设计与坚持问计于民统一起来。基层治理是国家治理的基石，乡镇机构改革作为推进基层治理体系和治理能力现代化的重要载体，意义尤为重大。改革工作牵一发而动全身，必须加强顶层设计，做到高瞻远瞩、站位全局，既要着眼当前乡镇实际，也要放眼未来社会发展，科学性、前瞻性地设计制定政策方案。同时，要充分考虑到，乡镇工作同人民群众生产生活息息相关，乡镇机构改革工作的出发点和落脚点都是为了人民，坚持把加强顶层设计与坚持问计于民统一起来，开门问策、集思广益，充分了解群众所需所思所盼。只有这样，推行的改革政策才会更有生命力，基层群众的幸福感、满意度才会得到提高。

（二）把权力下放与为基层减负统一起来。长期以来，乡镇管理存在着职责不清、权责不对等、“小马拉大车”等问题。近年来，在深化乡镇机构改革中，通过持续向基层下放管理职权，有效破解了这些制约基层治理能力提升的问题。在按照“依法下放、宜放则放”的原则向基层赋权的同时，要充分考虑乡镇需要和实际承接能力，在科学精准放权上下功夫，厘清县、乡职责关系，保证“放得下、接得住、管得好”，防止下放基层没有承接能力的或者本应由县直部门行使的权限，变相造成下推责任，增加基层负担，影响基层治理效能提升。

（三）把编制资源沉到底与人员力量补到位统一起来。近年来，随着基层工作任务的不断增加，乡镇事多人少、工作力量不足的问题越来越凸显。自2019年以来，全省持续推进“减县补乡”工作，将大量编制资源向基层一线倾斜。编制下沉后，用好用活、用出效益是关键。要树立改革全周期理念，防止编制“一放了之”，建立下沉编制跟踪问效机制，重点检查评估编制是否

下沉到位、下沉编制是否用于招聘专业技术人才、招聘数量是否充足等，确保下沉编制用足用好，充分发挥使用效益，真正加强基层工作力量。

（四）把统筹推进与督查评估统一起来。乡镇机构改革是一项复杂的系统工程，改革的各项目标任务标准高、要求严、政治性强，要特别注重改革的落地落实，坚决摒弃“一布置简单了事”的做法，必须科学做好统筹谋划，把准改革方向，持续加大推进力度，以踏石留印、抓铁有痕的作风抓落实。同时，要充分发挥督查评估工作在改革全程中的重要监督作用，及时查漏补缺、纠偏正向，切实做好改革“后半篇文章”，加快推进乡镇机构改革由“物理变化”向“化学融合”转变。

三、关于深化乡镇管理体制改革的思考

着眼构建简约高效的乡镇管理体制，不断推进基层治理体系和治理能力现代化，结合深化乡镇管理体制机制改革工作实际，对深化乡镇管理体制改革的思考和建议。

（一）在深化清单管理上持续发力。要以深化乡镇职责、属地管理主体责任和配合责任清单以及乡镇综合行政执法清单管理应用为抓手，坚持动态梳理乡镇政务类、监管类等权力事项，作为乡镇行使权力、履行职责的重要依据，依托“属地管理”事项责任清单，逐项制定县级部门与乡镇联合协作机制，进一步明确乡镇主责主业，厘清县、乡职责边界，并强化准入机制，防止部门擅自将责任下推，充分保障乡镇按照清单规范履职。

（二）在“减县补乡”上持续发力。总结“减县补乡”经验做法，坚持县直“瘦身”、乡镇“强身”原则，指导县级结合事业单位重塑性改革，全力推动“重心下移、力量下沉、保障下倾”，及时为基层补充关键岗位急需的专业技术人才。特别是要积极推进下沉编制向执法力量倾斜，切实解决执法人员力量不足的问题。

（三）在“一办一队一中心”标准化建设上持续发力。要以标准化建设为突破口，抢抓改革机遇，持续做好深化机构改革“后半篇文章”，高标准统筹推进“乡镇一办一队一中心”建设。新乡市委编办将积极指导县(市、区)按照各自制定的标准化创建方案要求，加快软硬件建设配备，采取分期分批、择优审批的原则，对验收达标的乡镇平安建设办公室和综合行政执法大队，按机构编制管理规定权限和程序批复副科级机构规格。

（四）在“大数据+智慧化”治理上持续发力。要以数字化改革为牵引，以基层治理端为着力点，加快推进大数据技术与智慧化治理深度融合。目前，新乡市正围绕推动基层治理体系和治理能力现代化，加强基层党建和基层社会治理重塑性改革探索，健全完善“党建+大数据+全科网格”，整合全市指挥调度和辅助决策类系统相关数据资源，打造集综合指挥调度、数据汇聚应用、风险防范预警、事件应对处置、服务科学决策等功能于一体的综合指挥平台，做到纵向到底、横向到边、全覆盖模块化调度，积极打造具有新乡特色的“全科网格”平台。

（五）在健全完善配套制度上持续发力。如，此次深化乡镇管理体制机制改革明确派驻机构属地管理，除公安、司法行政部门外，将财政、自然资源、市场监管等部门设在乡镇的机构一律下放由乡镇管理，有效解决了长期困扰基层的条块分割问题。但如何理顺新的条块关系，促进乡镇更加协同高效运转，需要进一步研究探索。又如，如何实行编制分类管理、人员统筹使用，打破行政和事业一般岗位限制，进一步提升编制使用效益，需要研究制定具体的操作办法。再如，改革中提出的对乡镇支持保障的“十条措施”、为乡镇减负的“十个不得”等，都需要出台相关配套文件，把改革要求固化为政策规定，为改革的深入贯彻、有效落实提供强有力的制度支撑。

（作者单位：河南省新乡市委编办）

责任编辑 华 夏

持续开展“减县补乡” 加强基层工作力量

——以鹤壁市为例

王大葆 魏嵩琪

2019年以来，河南省鹤壁市委编办通过乡镇和街道机构改革、深化乡镇管理体制机制改革工作，大力推进“减县补乡”，优化机构编制资源配置，加强基层工作力量，取得了较好成效。为持续开展“减县补乡”，探索常态化加强基层工作力量，鹤壁市委编办组织开展“减县补乡”政策落实情况专题调研，全面总结工作成效，认真查找存在的不足，研究解决突出问题，为构建简约高效基层管理体制提供机构编制保障。

一、“减县补乡”主要做法及成效

开展“减县补乡”，是省委省政府立足县乡人员编制实际，站在深入贯彻中央关于构建简约高效基层管理体制部署的高度，着眼于破解乡镇（街道）“事多人少”和县（区）直事业单位“事少人多”的矛盾，从而实现人员编制资源的优化配置，提升基层服务保障群众的能力和水平。在“减县补乡”工作中，鹤壁市严格落实“减县补乡”政策要求，结合鹤壁实际，采取有效措施，抓好政策落地见效。

（一）把准实际需求，精准下沉编制。2019年省委省政府明确提出，县（市、区）要根据乡镇和街道地域面积、人口规模、管理任务、发展特点和实际需要，原则上向每个乡镇和街道调剂编制10~15名，鼓励多调剂。市委编办会同各县（区）委编办，深入乡镇（街道）进行实地调研、测算，经市委编委会议研究，在市委市政府印发的乡镇（街道）机构改革方案中明确了下沉

编制数量。所辖5个县（区）向乡镇（街道）共下沉事业编制521名，平均每个乡镇（街道）增加编制12名，增幅达26.51%，其中浚县下沉事业编制130名，淇县下沉事业编制130名，淇滨区下沉事业编制105名，山城区下沉事业编制86名，鹤山区下沉事业编制70名（见表1）。在编制下沉过程中不搞“一刀切”：对全国重点镇、省级经济发达镇、中心城区街道等规模大、管理任务较重且编制紧缺的乡镇（街道）重点倾斜，编制下放较多的达30多名；同时，对一些规模较小、编制相对充裕的乡镇（街道）下放得少一些。编制下沉后，乡镇（街道）事业编制最多的达83名，最少的补充到23名，有力充实了基层编制资源。

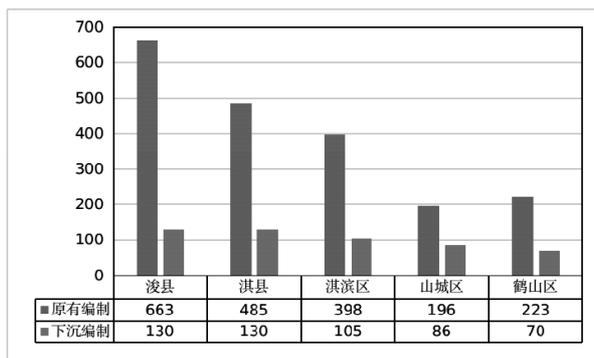


表1 2019年鹤壁市所属县（区）调剂下沉编制情况

2022年深化乡镇管理体制机制改革工作中，市委编办严格落实属地管理，分类明确派驻机构专项编制，积极与市直相关部门和各县（区）沟通对接，经过深入调研和多次测算，确定了乡镇派驻机构的各类专项编制数量，进一步增强了乡镇工作力量。

一方面，县级财政、自然资源、市场监管

等部门设在乡镇的机构一律下放，实行属地管理，下沉编制到乡镇，5个县(区)所辖19个乡镇共计下沉编制335名，其中行政编制32名、事业编制303名，平均每个乡镇下沉编制17名；其中各县(区)结合事业单位重塑性改革，从编制总量内调剂部分编制充实乡镇，如浚县从县级事业编制中调剂下放了73名事业编制到乡镇。

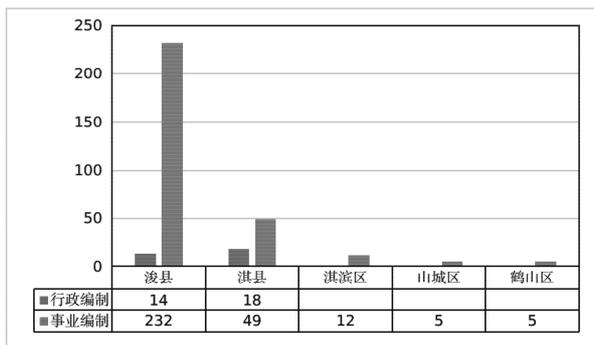


表2 2022年鹤壁市所属县(区)调剂下沉编制情况

另一方面，市委编办创新专项编制管理办法，县(区)公安、司法行政部门继续实行派驻体制，市场监管局、自然资源规划局继续实行市对区垂直管理，同时进一步明确了派驻乡镇的专项编制264名，其中公安156名、司法38名、市场监管51名、自然资源19名，平均每个乡镇明确专项编制14名(见表3)。

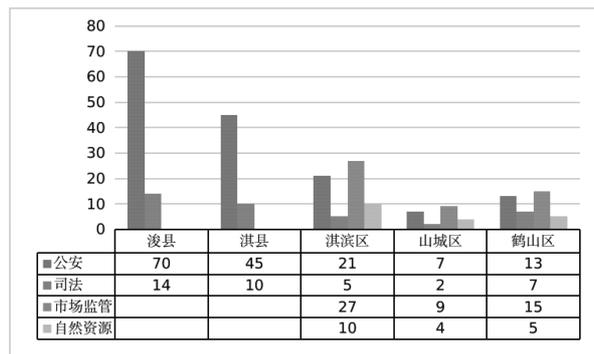


表3 2022年鹤壁市所属县(区)明确乡镇派驻机构编制情况

(二) 严格政策标准，推动人员下沉。编制下沉只是“减县补乡”的第一步，如何吸引县(区)直部门的人员下沉到基层是关键。推动县(区)直差供和自收自支事业单位人员下沉到基层，既不大幅增加财政负担，又能盘活人力资源，破解用人难题。为推动人员下沉工作顺利进

行，调动下沉人员积极性，鹤壁市严格执行省委省政府政策规定，对县(区)直差供和自收自支事业单位人员下沉到乡镇(街道)后，工作期满考核合格的，纳入乡镇(街道)全供事业编制管理，或享受全供事业编制人员相同的工资待遇、社会保险等，为人员下沉提供政策保障。

(三) 严把下沉标准，规范下沉程序。为抓好人员下沉工作，市委市政府印发的各县(区)乡镇(街道)机构改革方案明确下沉人员数量，全市共计划下沉人员215名。为顺利推进各县(区)实施人员下沉到位，市委编办采取有效措施，加大人员下沉力度，严格人员下沉标准和程序，严把人员下沉关。各县(区)严格落实主体责任，积极出台工作方案，按要求分批推进人员下沉。三年来，浚县分五批在县直单位自筹人员中公开选拔360名工作人员下沉到乡镇(街道)，淇县分三批面向县直机关事业单位差供和自筹正式在岗人员公开选拔108人下沉到乡镇(街道)，淇滨区从区直机关事业单位在岗人员中择优挑选24人下沉到乡镇(街道)，山城区分两批从区直事业单位在岗人员中公开选拔34人下沉到乡镇(街道)，鹤山区从区直机关事业单位在岗人员中择优挑选11人下沉到乡镇(街道)。截至2022年8月底，5个县(区)共下沉到位537人，超出原计划322人(见表4)。同时，各县(区)通过公开招聘、从村(社区)干部中选拔、退伍士兵安置等方式，为乡镇(街道)补充人员200人。通过这些措施，初步解决了乡镇和街道干部队伍结构不优、年龄老化、素质偏低等问题，为基层补充了有生力量，为巩固基层政权提供了坚强有力保障。

县区	计划下沉人员数	实际到位数
浚县	67	360
淇县	85	108
淇滨区	27	24
山城区	21	34
鹤山区	15	11
总计	215	537

表4 鹤壁市所属县(区)人员下沉计划和完成情况

（四）加强后续管理，完善考核激励。为保证下沉人员能够下得去、用得好，实现人力资源效益最大化，各县（区）采取设置一定的试用期、加强平时考核、完善考核激励机制等措施，充分激发下沉人员干劲活力。

浚县对公开选拔的下沉人员，设置一年试用期，由所在乡镇（街道）与其签订聘用合同，试用期间享受与乡镇（街道）全供人员同样的工资待遇，由所在乡镇（街道）严格考核管理。对不能胜任工作或试用期考核不合格的退回原单位，恢复原有的自筹或差供工资待遇。

淇县、山城区对下沉人员设置一年试用期，试用期满进行全面考核，考核合格的纳入乡镇（街道）全供事业编制管理。淇滨区将下沉人员全部纳入乡镇（街道）考核，采取“周记实、月考核、季审定”的方法每月考核一次，根据考核结果，按照“好”等次每人每月1800元、“良好”等次每人每月1600元发放平时考核奖，较区直机关每人每月多500元。

鹤山区考虑乡镇值班任务重等因素，经区委常委会、政府常务会研究决定，从2020年9月执行发放乡镇值班补助，人均工资增加1000元左右，保障下沉人员的福利待遇。

在2022年深化乡镇管理体制机制改革中，市委编办制定考核量化标准，推动乡镇平安建设办公室、综合行政执法大队提升为副科级规格事宜，有效打通乡镇事业人员晋升通道，提高工作人员积极性。

“减县补乡”开展以来，成效逐渐显现。一是充实了基层力量，夯实了基层基础。在编制总量不增、财政供养人员不增的前提下，通过盘活存量编制和人力资源，为乡镇（街道）平均增加19名编制，平均补充人员12名，在一定程度上缓解了乡镇（街道）人员力量不足的问题，大大增强了基层工作能力和工作底气。二是发掘了人力优势，释放了政策红利。下沉人员有经验、有技术，稳定性强，熟悉基层的工作方式方法，很快

融入基层工作，这些下沉人员分别充实到农业农村服务、村镇建设、便民服务、社会治安综合治理、综合行政执法等重点领域，乡镇（街道）的服务保障能力显著提升，释放了双倍的政策红利。三是树立了正确的用人导向，激励了担当作为。通过考核激励，增强了下沉人员干事创业的积极性、主动性和创造性，形成了考核出干劲、出实绩、出干部的良好导向，激励更多的基层干部甩开膀子、迈开步子加油干，为服务好“最后一公里”贡献力量。

二、存在的主要问题

市委编办通过推进“减县补乡”、人员编制下沉工作，加强了基层编制资源配置，为构建简约高效基层管理体制提供了保障，但在实际运行中还存在以下几个问题。

（一）人员编制下沉不平衡不充分。编制下沉方面，全市下沉编制783名，平均到每个乡镇（街道）18名，总量上有了一定数量的增加，两县增加较多，三个区相对较少，具体到每个乡镇（街道），冷热不均的现象也比较突出。如浚县、淇县的乡镇编制总数基本上在100名以上，街道普遍在50名以上；淇滨区、山城区、鹤山区的乡镇编制在70名左右，街道普遍在30名左右，最少的甚至只有20多名，编制数量与承担的工作量明显不匹配。为了工作能够正常开展，一些街道不得不聘用临时人员补充工作力量，增加了基层的财政负担。人员下沉方面，各县（区）的积极性不一致，有的县（区）在积极完成计划下沉任务之后，还能持续推动常态化下沉，有的县（区）则是强调客观原因和现实困难，人员下沉工作进展迟缓。

（二）下沉人员考核激励机制不健全。人员下沉到基层以后，需要及时制定完善的考核激励机制，才能保证下沉人员能够稳下心来扑到工作上。从目前的情况看，各县（区）虽然制定了一些考核激励办法，但还没有形成长效机制，不能充

分发挥“减县补乡”政策的激励引导作用；同时补充人员需要有强有力的财力支撑，各县(区)对基层投入不够，基层对充实人员财政保障渠道不多，造成乡镇(街道)对新招录人员的吸引力不高，一定程度上影响了“减县补乡”工作效果。

(三) 人员补充不及时，基层有编无人的现象比较突出。全市5个县(区)所属乡镇(街道)不同程度存在空编较多的情况，尤其是事业编制空额较大。截至2022年8月底，全市45个乡镇(街道)共有行政编制863名，实有759人，缺编104名；事业编制1973名，实有1490人，缺编483名。整体空编率20.70%，行政编空编率12%，事业空编率24.48%(见表5)。基层在补充人员时，对学历层次、专业类别要求过高过细，限制了人员的选择余地，在一定程度上限制了人员的及时补充。如2020年，淇县为乡镇(街道)计划公开招聘27名事业单位人员，由于学历和专业设置原因，最终只到位5人。这就造成基层工作力量紧张、广大基层干部职工高负荷工作与大量编制资源闲置、浪费的矛盾非常突出。

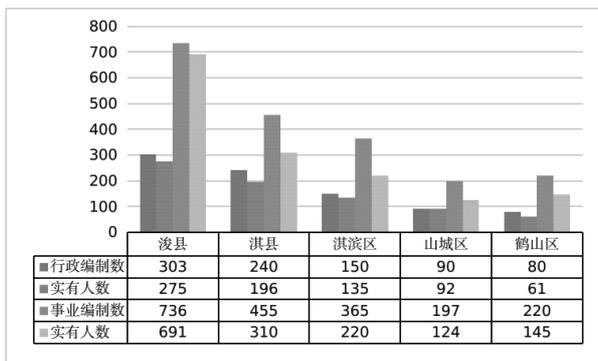


表5 鹤壁市所属县(区)乡镇(街道)空编情况

三、对策建议

2021年4月28日，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，对加强基层治理队伍建设做出重要部署，明确要求推进编制资源向乡镇(街道)倾斜，

鼓励从上往下跨层级调剂使用行政和事业编制。河南省第十一次党代会也明确提出，健全基层减负机制，推进编制资源向乡镇(街道)倾斜，强化激励保障措施。机构编制部门要认真贯彻落实中央和省委部署，探索推进“减县补乡”常态化工作，形成加强基层工作力量的长效机制，为基层治理体系和治理能力现代化建设提供坚实保障。

(一) 持续推进人员编制下沉。结合县(区)事业单位重塑性改革，加大对县(区)事业单位的撤并整合力度，尤其是三个区，收回空余编制优先用于基层，建立编制动态调整机制，持续把编制调剂到基层最需要的地方，提高编制使用效益。根据乡镇(街道)人力资源需求，持续开展县(区)直事业单位差额补助、经费自理编制人员和职能弱化事业单位人员下沉工作，盘活现有人力资源。

(二) 完善考核激励机制。研究完善下沉人员考核激励办法，建立健全评估反馈考核机制，严格执行各项考核制度，加强日常管理。加强对基层人才的培养使用，加大从基层选拔干部力度，完善乡镇事业编制人员岗位聘用、职级晋升和职称评定方面的政策倾斜措施。探索开展乡镇(街道)事业单位副科级规格试点工作，畅通基层事业单位优秀人才晋升渠道，吸引更多优秀人才到基层干事创业。

(三) 加大对基层投入力度。落实乡镇机关事业单位工作人员乡镇工作补贴政策，提高基层工资福利待遇标准，及时发放各项补贴和值班补助，为基层人员提供优厚经济待遇保障，切实调动基层干部工作积极性。在人员招录方面，适当降低学历和专业要求，提高从优秀村、社区干部中选拔到乡镇工作的人员比例。

(作者单位：河南省鹤壁市委编办)

责任编辑 石艳艳

破局重塑 守正创新

高质量推动乡镇管理体制机制改革走深走实

裴秋云

新密市结合河南省、郑州市乡镇改革政策，以“能力作风建设年”活动为契机，围绕抓基层强基础，突出问题导向，重塑管理体制，优化运行机制，创新乡镇综合行政执法、平安建设和行政审批服务体系，盘活机构编制资源，切实推动城市基层治理体系和治理能力现代化。

一、筑牢“本手”，科学制定改革政策

一是科学合理配置资源。立足构建“大党建、大民生、大执法、大经济”工作格局，综合各乡镇经济发展、乡村振兴、基层治理等重点任务工作量，参考常住人口和GDP数据，打破思维定式进行分类，将全市13个乡镇划分为6个规模较大乡镇、7个中等规模乡镇。构建“(11)+1”运行架构，统一为中等规模乡镇设置11个机构，为规模较大乡镇增设1个事业机构。同时，通过腾编、减编等方式，向13个乡镇下沉事业编制414名，为乡村振兴、文化旅游、工业发展、综合执法等领域补充新生力量。二是全面明晰事权清单。围绕经济总量、产业分布、执法服务对象体量、乡村治理等，选取部分不同类型的规模较大乡镇和中等规模乡镇，以及与民生密切相关的市直部门组成清单制定小组，突出乡镇重点性、常态化工作，制定“三定”规定，梳理职责清单163项、“属地管理”主体责任和配合责任清单96项。三是准确把握改革重点。聚焦“一队一办一中心”建设，切实打通服务群众“最后一公里”。强化建设综合行政执法大队，下放自然资源和规划、市场监管等站所机构编制归乡镇统一管理，将城管、

环保等机构与综合行政执法大队合署办公，统一指挥，提升基层治理能力，实现“一支队伍管执法”。规范化建设平安建设办公室，借鉴“枫桥经验”，建立平安建设平台，完善工作制度，健全矛盾纠纷一站式、多元化解机制和心理疏导服务机制，切实发挥其整合社会治理资源、创新社会治理方式的平台作用。标准化建设行政审批服务中心，聚焦群众和企业需求，补充完善审批服务项目，实现“一站式服务”“一门式办理”。四是有效激发基层活力。健全乡镇与市直部门交流机制，创新实施年轻干部“双百双促”工程，筛选121名年轻市直干部下派到乡镇、村(社区)，牵头破解45项重大项目建设和重点工作开展中的问题难题，选派17名乡镇干部到应急处突相关部门业务科室上挂，领办专项任务，提升应急处突能力。

二、强化“妙手”，高标准建设综合执法

新密市委将规范建设综合行政执法大队作为改革的重中之重，抓实“四个三”，精心立柱架梁，扫除壁垒屏障，全面提升综合执法水平。一是设立“三项标准”，规范场所建设。设立选址标准，坚持节省成本、就地取材原则，协调已搬离的派出所或计生服务中心办公室等闲置场所进行升级改造。设立场地标准，规定办公面积不小于200平方米，满足城市管理、自然资源和规划、市场监管、环保等站所集中办公和执勤休息需求。设立建设标准，严格对照验收标准建设“三室一库”，有条件的增设投诉举报接待室、执法装备室、联席会议室，配齐办公

设施，配备执法设备，有力保障执法工作开展。二是构建“3+N”模式，重塑执法架构。在2019年综合行政执法体制改革基础上，实行“综合执法+专业执法”的“3+N”执法模式，开辟乡镇综合执法新格局。将与群众日常生活密切相关、问题频发易发的城市管理、自然资源、市场监管3个领域和农业、交通、文化等N个领域的全部或部分行政执法权纳入综合执法范围，实行统一巡查、统一指挥、统一执法。保留市场监管、资源规划、环保等专业执法队伍，履行专业执法事项。三是制定“三个办法”，管住用活队伍。制定管理办法，统一制作乡镇综合执法工作手册，将派驻机构人员与乡镇人员一体化管理，除人事关系保留在原部门外，其他日常管理、监督考核、执法保障等由乡镇负责，切实增强乡镇的实际调控力和派驻机构人员的归属感。制定考核办法，对派驻机构人员单独下达评先评优名额，对不服从、不配合乡镇工作，群众满意度低的，由属地乡镇向市直部门（单位）提出调离建议。制定交流办法，参照新密市驻村干部制度，明确派驻机构人员服务年限，如需调整必须征求乡镇意见，如需抽调必须经所驻乡镇同意，保持队伍稳定性。四是健全“三项机制”，强化执法联动。健全责任落实机制，明确乡镇党委副书记或常务副镇长任综合行政执法大队主管领导，派驻机构负责人任副大队长，队员每人负责1~2个村（社区）的行业监管、执法等事项，层层压实责任。健全“互联网+”工作机制，参照110指挥中心模式，建立乡镇综合行政执法大厅，属地站所统一办公、统一管理、统一调度，轮班值守、专人负责接听记录举报电话、分派任务。同时，发挥群众监督作用，完善乡村（社区）监管网络，拓宽案件来源渠道。健全执法联动机制，印发《新密市综合执法联动机制》，制定日常执法巡查、执法联席会议制度，常态化开展巡查，坚持执法与教育并重，现场解决问题，对无法独立解决的事项通过执法平台上报市直职能部门，

联动解决。

三、杜绝“俗手”，稳妥有序推进改革

新密市委高度重视乡镇管理体制机制改革工作，坚持系统思维，“一盘棋”谋划。一是坚持高站位、精部署。强化组织领导，成立市委机构改革工作协调小组，市委书记任组长，市委副书记、组织部长牵头推进。先后召开2次市委常委会、1次专题会、3次推进会，研究部署任务，协调解决问题。创新调研破局，组建工作专班，开展“领题式”大调研和“下沉式”宣传，全面摸清乡镇运行现状和问题、部门机构下放难点和堵点，夯实工作基石。围绕吃透上情、借鉴外情、立足内情，研究制定我市改革方案，明确目标要求、细化重点任务、明晰工作步骤，框定时间表、画出路线图。二是坚持高质量、强推进。着力抓好顶层设计，市委编办发挥牵头作用，围绕落实下沉人员考核、乡镇人员待遇、公务保障等配套政策，分块明确责任，强化政策研究，实施全域一体推进。围绕乡镇机构场所设置、功能布局等，联合组织、宣传、政法、司法、大数据、退役军人等部门定细则、明标准，切实发挥“一个窗口对外、一体化办公、一站式服务”作用。打破行政与事业、属地机构与乡镇人员的身份标签、年龄限制、资历壁垒，突出以岗选人，636名乡镇人员“起立”重新找位，做到人员、职责转隶快捷、平稳，人岗相适。三是坚持高标准、严落实。坚持结果导向、底线思维，从严从实督导指导。市委编办联合督查局、政法委、司法局组成深化乡镇机构改革工作督导指导组，围绕职能转变、理顺关系、规范机构设置、调整人员编制等关键环节，对照验收标准，开展一线指导，及时收集问题、梳理归类，第一时间研究政策、统一答复，确保时间任务同步。

（作者系河南省新密市委编办主任）

责任编辑 石艳艳

勇于探索 先行先试

持续推动基层管理体制机制创新

——以兰考县为例

王海杰

习近平总书记指出：“基层工作很重要，基础不牢，地动山摇。”乡镇(街道)作为我国最基层的国家行政机构，直接面向基层群众，乡镇(街道)治理的好坏直接影响基层群众的生产生活。兰考县按照“严控总量、盘活存量、优化结构、有减有增”的总体要求，全面统筹与合理配置机构编制这一重要政治资源，积极探索基层管理体制机制改革，不断优化执政资源配置，推动社会管理创新，转变政府职能，提高行政效率，使基层的执行力和治理能力得到显著提升。

一、乡镇(街道)机构改革先行先试

兰考县委县政府积极谋划启动乡镇(街道)及村居工作模式改革，在开封市先行先试乡镇(街道)改革工作，对乡镇(街道)党政领导班子成员岗位职责分工、村居工作人员职责分工进行调整。2019年7月，兰考县制定并印发了16个乡镇(街道)“三定”规定，核定乡镇(街道)领导职数为11名，7个行政内设机构和5个事业单位，下放233名全供事业编制。

2022年，兰考县率先在全省深化新一轮乡镇管理体制机制改革。一是按照省定“乡镇常住人口”和“GDP”两项指标，确定较大规模乡镇4个，中等规模乡镇9个。按照省定机构限额和机构名称，较大规模乡镇统一设置12个机构，

中等规模乡镇统一设置11个机构。财政、市场监管、自然资源等3个部门派驻在乡镇的机构，在确保现有人员待遇保持不变前提下，一律下放交由乡镇管理。经过统一优化的机构设置，乡镇职责权限更清、职责关系更顺，人人有事做、事事有人办。二是改进机构场所布局。按照布局合理、功能完备、互联互通的要求，把乡镇行政审批服务中心、综合行政执法大队、乡村建设办公室、公共服务办公室等直接面向群众的机构设在乡镇办公院落的最前沿，设在办公楼的1楼。三是统一规范乡镇行政审批服务中心、综合行政执法大队等牌子和场所标识，在醒目位置悬挂，让群众好找路、少跑腿、快办事。

二、“减县补乡”经验在全省推广

作为习近平总书记第二批党的群众路线教育实践活动的联系点、全国省直管县体制改革试点县、河南省改革发展和加强党的建设综合试验示范县、全省县域治理“三起来”示范县，兰考县先行先试，大胆探索，以事业单位人事制度改革为抓手，解决乡镇(街道)“有事没人干”和部分县直事业单位“有人没事干”的难题，推行“减县补乡”工作，落实基层工作有人干，更好地服务群众，促进兰考县经济社会各项工作高质量发展。

一是人员下沉。针对存在的部分县直单位差

补和自收自支编制人员较多、乡镇一线岗位人员短缺问题，兰考县探索将县直单位差补和自收自支编制人员下沉到基层一线。2015年，为推进脱贫攻坚工作，在县直差补和自收自支编制人员中为每个乡镇公开遴选15名人员，全部转为全供事业编制，为兰考县在全国率先脱贫提供人才支撑；2016年，为了治理乡村“六乱”等问题，兰考县探索在乡镇实行“一支队伍管执法”，整合相关部门行政执法权，为每个乡镇遴选了15名差补和自收自支编制人员组建综合执法队，全部转为全供事业编制，帮助乡镇实现干净整洁有序的市容环境。从2017年开始，采取“考试+考核”的方式，陆续从县直差补和自收自支编制人员中选派722名事业编制人员到乡镇(街道)一线工作，极大加强了基层工作力量，有效解决了乡镇(街道)人力资源匮乏问题，为下一步实施乡村振兴战略提供人才保障。二是编制下沉。兰考县对县直单位差补和自收自支编制人员下沉到乡镇(街道)工作的成功探索，得到了省委编办的高度认可。在2019年的乡镇(街道)机构改革中，河南省委办公厅、省人民政府办公厅下发的《关于进一步深化乡镇和街道机构改革的意见》，充分采纳了兰考县“减县补乡”的成功经验并向全省推广，要求各地“要根据乡镇和街道地域面积、人口规模、管理任务、发展特点和实际需要，原则上向每个乡镇和街道调剂编制10—15名，鼓励多调剂”。改革后，兰考县16个乡镇(街道)共下沉编制233名，平均每个乡镇(街道)增加编制14名左右。2022年深化乡镇管理体制机制改革时，兰考县结合事业单位重塑性改革，再次给乡镇补充211名事业编制，基本满足了工作需要。三是政策保障。2015年以来，兰考县对推进人员下沉的方式进行多次探索，由一开始的考核合格一次性转为全供事业编制的“遴选”演变为分批次、按比例转为全供事业编制的“选派”。2017年，兰考县出台了《关于服务基层深化事业单位人事管理改革的实施意见(试行)的通知》(兰改发[2017]

11号)，决定自2017年开始，利用5年时间，参照事业单位公开招聘程序，严把公告、报名、审核、笔试、面试、选岗、公示、聘用等各个关口，将符合条件的县直差补和自收自支编制人员逐年选派到乡镇(街道)等一线岗位工作。每年对选派人员实施考核。年度考核优秀的，纳入乡镇(街道)全供事业编制，结束选派并办理调动手续；年度考核不合格的，退回选派前的原单位，恢复原待遇，一年内不得重新参加选派和事业单位特殊岗位招聘考试；年度考核合格的，编制性质保持不变。选派人员选派期间的工资、社保、职业年金、津补贴、住房公积金等纳入县财政预算，消除其后顾之忧。四是提高基层待遇保障。2022年，按照“乡镇机关工作人员收入高于县直同级别人员20%以上”的文件要求，对乡镇工作人员，落实每月交通补贴600元和工作补贴400元，收入每月比县直机关工作人员高1000元；对县直执法部门下沉人员，落实每月乡镇工作补贴400元和执法补贴400元，收入每月比县直高800元；对于基层教师，按照不低于或者高于国家公务员平均工资水平的要求，严格落实每月乡镇生活补贴420元、乡村生活补贴400元，教龄津贴每月10—350元。同时坚持乡镇行政、事业编制人员同工同酬，只做加法、不做减法，切实强化乡镇工作人员待遇保障，激发干事创业热情。五是实现人员有序交流。将财政所、自然资源所、市场监管所机构编制下放到乡镇，现有人员待遇保持不变，实行“双向选择”：自愿转隶到乡镇的，落实乡镇各项待遇政策；不愿意转隶到乡镇的，编制和工资关系仍保留在原单位。研究出台人员循环交流制度，进一步完善借调人员管理办法，实现待遇提升能上能下、人员能进能出。

三、乡镇(街道)主责主业率先明晰

(一) 稳步推进向基层放权赋能。在省市编办指导下，兰考县结合实际，编制乡镇(街道)权责清单，制定乡镇(街道)可以行使的117项行政

职权目录。印发《兰考县乡镇人民政府、街道办事处依法或受委托可行使的行政职权事项目录》(兰政办〔2019〕81号)、《兰考县人民政府关于印发兰考县乡镇街道权责清单的通知》(兰政〔2019〕13号)和《中共兰考县委办公室 兰考县人民政府办公室关于印发〈兰考县乡镇街道职责准入制度〉的通知》(兰文〔2019〕50号),并在县政府网站公布。为了充分发挥乡镇综合执法效能,更好服务人民群众,借鉴外地经验并多次征求乡镇(街道)和县直相关部门意见,兰考县提出125项可由乡镇(街道)人民政府实施的行政执法事项,按程序报省级审批。通过放权赋能改革,乡镇(街道)对辖区违法违规行为能够及时实施有效监管,做到早发现、早制止、早立案、早查处。

(二) 理顺县乡职责关系。一是确定乡镇(街道)职责权限。参照《河南省乡镇职责参考目录》,兰考县编制印发《乡镇职责清单》,明确乡镇(街道)承担的8类151项职责;编制印发《属地管理事项主体责任和配合责任清单》,明确7个方面84项“属地管理”事项的主体责任归属和配合责任归属。通过“3张清单”,让乡镇(街道)明确“该干什么事、能办什么事、应担什么责”,构建“照清单履职、按清单办事、依清单问责”的简约高效的基层管理体制。二是完善乡镇(街道)职责准入制度。完善公布《兰考县乡镇(街道)职责准入制度》,县级职能部门不得擅自将“3张清单”外的事项交由乡镇(街道)办理,确需办理的临时性、阶段性职责,应当制定包括主体责任、配合责任、办事流程、保障措施等内容的实施方案,并报请县委、县政府同意后方可实施。县级职能部门交由乡镇(街道)办理的事项应当给予经费、人才、技术保障,确保权责一致、运行高效。三是积极推进让基层扩权增能。从有利于基层经济社会发展和为民服务的角度出发,对财政、自然资源、市场监管部门派驻在乡镇(街道)的机构实行属地管理,对相关领域县、乡职责进行重新界定,实行“清单式”管理,确

保基层“兜得住、能落地”。

(三) 积极推进基层综合行政执法改革工作。兰考县围绕构建权责统一、监管到位、权威高效的乡镇(街道)综合行政执法体系目标,积极稳妥推进乡镇(街道)综合行政执法体制改革。

第一,把综合行政执法改革作为撬动基层治理体系和治理能力现代化建设的重要支点,系统研究、稳妥推进。一是强化组织领导。兰考县成立乡镇(街道)综合行政执法体制专项改革领导小组,加强重要事项分析研究和组织协调,印发《乡镇(街道)综合行政执法改革实施意见(试行)》,明确城市管理、市场监管、自然资源(含林业)等12个领域的执法任务和工作责任。二是统一标准规范。在各乡镇(街道)设置综合行政执法大队,明确基层综合行政执法的责任主体,对办公场所建设标准、执法程序、执法服装、执法装备、执法标识、执法证件等实现“六个统一”,为维护执法形象、提升执法权威创造了有利条件。三是完善政策制度。制定出台《乡镇(街道)综合行政执法管理办法(试行)》、人员管理办法、行政执法过错责任追究办法、投诉举报办法等相关配套制度,促进执法行为更加严格规范。

第二,聚焦行政执法“管得着的看不见,看得见的管不着”难题,推动执法重心下移和执法力量整合,实现“一支队伍管执法”。一是执法权限下放。深入总结下放经济发达镇185项行政职权运行经验,向其他乡镇(街道)放权152项,其中46项受委托执法事项,由部门与乡镇(街道)签订《行政执法委托协议书》。二是执法人员下沉。在12个涉改县直部门下沉人员504人的基础上,按照总人口5万人以下再配备10名、5万人以上再配备15名的标准进行补充,全县16个乡镇(街道)综合执法队伍达到719人,有效解决了一线执法力量分散、人员不足的问题。三是执法重心下移。综合行政执法大队在乡镇(街道)领导下实行集中办公、单独管理,执法人员

全部纳入乡镇(街道)综合执法大队,按行业定岗定责,根据“谁的领域谁主办”原则开展工作,确保行政执法的专业性和权威性。

第三,破解“监管缺位、权责交叉、多头执法”顽疾,加强综合行政执法平台建设,健全运行机制,厘清权责边界。一是实行权责清单管理。着力理顺“责与权”和“条与块”的关系,完善县直部门和乡镇(街道)权责清单,厘清执法权限,明晰管理界限,确保权力不越位、监管不缺位、运转不错位。二是促推力量融合。乡镇(街道)明确一名科级干部直接领导综合行政执法工作,严格落实乡镇(街道)关于县直派驻机构负责人员任免的征求意见权和考核评价权,县直部门下沉人员提拔使用重点征求所在乡镇(街道)的意见建议,以“管理到人”促“融合到位”。2022年,河南省在深化乡镇管理体制机制改革中明确提出,“县区提出设置标准,明确考核条件,经检查评估达标的乡镇平安建设办公室、综合行政执法大队,按机构编制管理权限和程序报批副科级机构规格”,进一步强化了乡镇(街道)综合执法队伍的力量和权威。三是考核机制完善。县直单位定期对乡镇(街道)执法业务落实情况、执法成效进行量化考核排名,同时乡镇(街道)向县综合行政执法体制专项改革领导小组提供基础数据对县直部门进行考核,通过双向约束,凝聚执法合力,确保改革效能充分释放,群众和市场主体普遍满意。今年以来,共处理执法案件3177起,综合执法群众满意度由77%提升到95%,极大促进了城乡一体化发展。

(四) 探索基层行政审批服务中心标准化建设。兰考县着眼于为群众办好事、让群众好办事,努力改进为民服务方式,提高便民服务水平,进一步转变政府职能,建立了以县行政服务中心为龙头、以乡镇(街道)行政审批服务中心为主体、以村级便民服务点为延伸的三级便民服务体系。一是规范机构设置。兰考县13个乡镇设立

行政审批服务中心,配备主任1名,副主任3名,工作人员8名。463个行政村(社区)设置村级代办点,配备专职代办员463名,实现全县463个行政村(社区)代办服务“全覆盖”,在周一至周五工作时间为群众服务,并且每天由村“两委”干部配合工作,确保群众办事有人管。二是加大事项下放力度。兰考县政府按照“强镇扩权”和“贴近基层、就近管理”要求,对与群众生产生活密切相关的审批服务事项,把能下放的县级行政审批和服务事项下放到乡镇服务大厅办理,目前已梳理乡级事项154项,村级事项33项。三是优化审批流程。兰考县进一步简化审批程序和环节,所有项目审批环节最多不超过4个;压缩承诺时限,提高即办件比率。2020年以来,县行政服务中心平均每月办件1.5万件,其中即办件占95%以上。四是推行企业注册“一证一码”。为方便市场准入,推行“多证合一”。过去一套企业注册手续下来需要五六天,现在推行“多证合一”让办理效率有了立竿见影的提高。目前,正常办理最多两天完成,特事特办1个小时内可以办结。五是推进事项进网办理。通过网上政务服务大厅、手机APP客户端、微信公众号等信息平台为群众提供一个互联互通、上下联动的全方位便民服务网络。根据网上政务服务大厅建设需求,进驻单位和各乡镇(办事处)的每个进厅事项编制了网上建设需求表,进厅办理的事项全部能够做到网上受理、网上运行、网上办结。开发了兰考政务APP客户端和政务服务中心微信公众号,办事群众可以通过APP和公众号随时随地实现网上申报和预约服务。开通微信公众号服务,群众进入兰考县行政服务中心的公众微信号,可以随时随地查阅各种事项办事指南,了解所办事项的法律依据、申报材料、承诺时限、收费标准、审批流程、咨询电话,还可以实时查询窗口排队情况,方便群众错峰办理,真正实现让群众办事少跑路甚至不跑腿的目标。

根据乡镇行政审批服务中心工作开展实际,

联合邮政公司，对乡镇中心办事出具老年证、身份证、证明材料等提供免费邮寄服务，打造“政府出资—中心出证—邮政出力”的服务模式，为全县87万群众提供上门送达服务。截至目前，乡镇大厅快递量达到6000多件，打通了群众办事“最后一公里”。

四、持续完善基层治理工作机制

（一）推进“一中心四平台”建设。兰考县大胆探索、主动作为，以系统革新为契机，以提质提升为导向，以双向交办为重点，深度融合线上线下多元渠道，着力推动基层干部下沉工作，在全县各地域、各领域纵深推进“一中心四平台”各项工作。一是推行网格化管理。兰考县网格化管理根据行政区域划分和人口分布，对16个乡镇(街道)网格进行了重新划分，将3个街道划分为32个社区，再按照1500至2000人口、片区等划分为125个基础网格，每个社区设网格服务站；其余13个乡镇以行政村为基本要素划分为432个基础网格，每个网格设网格服务站。全县共划分连片区域网格110个，一级网格557个，二级网格1542个，专属网格278个。二是统一选配网格队伍。兰考县优先从村“两委”成员选拔兼任网格员311名，今年又在全县统一公开招聘专职网格员187名。三是统一网格考核机制。县中心和乡镇(街道)指挥室共同对网格员进行月绩效考核，县中心负责网格员的综合监督评价机制，乡镇(街道)负责日常管理和工作实绩考核，考核内容包括日常考勤、平台积分、专项任务和不定期监督检查等方面，同时参考领导评议。考核成绩与绩效工资直接挂钩，按照考核等次发放工资，激发全县网格工作的活力。

兰考县充分利用“一中心四平台”架构体系，同时在微信公众号上增添网格动态、网格故事、留言建议和随手拍等模块，打造服务民生、互动沟通、宣讲故事的重要渠道。2021年，累计办理事件77.5万件，有效处置率达99%以上，网格员

每人每天平均上传各类事件约37件，网格事件实现收集、上报、流转、处置全程闭环管理。

（二）推动村级治理单元下沉。一是在村“两委”换届选举中坚持把党的领导贯穿始终，实现村党组织书记、主任一肩挑，进一步强化党在农村的领导地位，基层组织力明显提升。二是16个乡镇(街道)463个行政村(社区)，每个村(社区)配备一名协管员、一名网格员(辅警)，实现事有人管、事有人干，做到小事不出格、大事不出村、难事不出乡，矛盾不上交。

（三）提升乡村资源使用效益。一是探索“五位一体”运行模式。将乡镇综合执法、应急处置、消防救援、人民武装及“一中心四平台”等5个领域的人员、资源、平台深度整合，形成“五位一体”的“集中办公、集约管理、集成服务”运行模式，建立统一的信息系统和指挥平台，科学设置“四区一室”（指挥区、办公区、备勤区、物资储备区、研判室），统筹执法人员、应急救援员、消防员、民兵、网格员等工作力量，承担基层行政执法、综合治理、矛盾化解、重点人群管控、安全生产、消防救援等工作，实现从“指头”力量到“拳头”力量的转变。二是推动治理向村级延伸。完善基层治理网格化体系，在县级组建综合指挥中心，乡级建立综合指挥室，村级设立网格服务工作站，有效打通条块分割界限，凝聚形成基层治理工作合力。三是将村级辅警、民兵、人民调解员、食品监管员、环保生态员、宗教协理员、网信联络员、应急救援员、疫情防控员“九员合一”，9项补贴由1人领取，9项职责由1人承担，村级网格员补贴收入稳定，安心履行职责，“单能”转为“全能”，解决了“职责散乱、人员杂乱、工作混乱”问题，通过村级网格员有效发挥作用，把服务群众的“最后一米”变成“零距离”。

（作者系河南省兰考县委编办主任）

责任编辑 朱亚娟

论生态资源共建共治共享与党的领导的辩证统一关系

罗顺元, 宋珊珊

(广西师范大学 马克思主义学院, 广西 桂林 541001)

摘要: 生态资源保护不仅需要多元主体共同参与形成共建共治共享新格局, 也需要党的全面领导。生态资源共建共治共享与党的领导二者之间是辩证统一关系, 生态资源“三共”格局的形成需要坚持党的领导, 需要借助党的领导力量以确保生态资源共建共治共享的顺利实现。同时, 党的性质也决定了党必须对生态资源共建共治共享进行领导, 以破除生态资源约束困境, 为人民群众营造更加良好的生态环境。党是领导一切的, 它设定和决定生态资源共建共治共享的参数和方向, 生态资源共建共治共享是在党的领导下自主形成和发展的。同时, 生态资源共建共治共享对加强党的领导具有重要作用, 它不仅有利于巩固党的执政基础和领导地位, 而且有利于提升党的领导能力, 还有利于加强党的建设。

关键词: 生态资源; 共建共治共享; 党的领导; 辩证统一

中图分类号: D267.5 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0022-05

党的十九届四中全会提出坚持和完善“党的领导制度体系”和“共建共治共享制度体系”, 二者的提出有其必然性和重要意义。过去几十年的粗放式经济高速发展, 对生态资源进行了过度开发和利用, 使得有些地方生态资源匮乏其生态服务价值逐渐丧失。同时, 我国各区域发展的不平衡以及各领域发展的不充分, 也导致生态资源存在严重的两极分化。生态资源存在的问题和我国主要矛盾的转变迫切要求党加强和创新生态治理, 努力打造共建共治共享的生态治理格局。中国共产党是我国的执政党, 党政军民学, 东西南

北中, 党领导一切^[1], 这就必然包含着领导生态资源治理。共建共治共享理念产生和形成于新时代, 厘清生态资源共建共治共享与党的领导之间的辩证统一关系, 对于美丽中国建设和加强党的领导具有双重重要意义。

一、生态资源共建共治共享与党的领导互相需要

生态资源共建共治共享需要党的领导才能实现。习近平明确指出, “党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”^[2], “加强党对生态文明

收稿日期: 2022-03-22

基金项目: 国家社科基金项目“珠江—西江经济带绿色走廊建设现状及对策研究”(项目编号:16BZX033)

作者简介: 罗顺元(1982—), 男, 湖南永州人, 广西师范大学马克思主义学院副教授, 哲学博士, 研究方向为生态文明建设理论、马克思主义理论和科学哲学; 宋珊珊(1997—), 女, 广西宜州人, 广西师范大学马克思主义学院研究生, 研究方向为马克思主义基本原理。

建设的领导”^[3]。这为生态资源共建共治共享需要党的领导做出了直接的说明。

生态资源共建共治共享是由新发展理念衍生出的保护和治理生态资源的新观念和模式，其理论和实践还处于发展阶段，推进理论创新和实践发展需要坚持党对一切工作的领导。坚持党对一切工作的领导，发挥党总管全局、协调各方的独特优势，才能将生态资源共建共治共享与社会主义建设各个领域和各个环节相融合，进而确保生态文明建设与其他领域建设协同耦合、共同发展^[4]。只有在党的集中统一领导下，才能更好地调动各主体的积极性、主动性，促使各个主体之间相互配合，实现良性互动。只有坚持党的全面领导才能确保多元主体在“以人民为中心”的价值引领下推进生态资源的共建共治共享，才能真正做到生态惠民、生态利民、生态为民，才能确保多元主体在法治化、规范化、制度化轨道上推进生态资源共建共治共享，并通过不断完善政策体制协调各方利益，以法治理性化解利益矛盾，为生态资源共建共治共享提供稳定的制度环境。可见，生态资源共建共治共享局面的形成需要党的领导，只有党的领导能为生态资源共建共治共享提供理论价值引领和法制保障。

党对一切工作的领导内在包含对生态资源共建共治共享的领导。新中国成立以来中国共产党领导人民积极探索建设具有中国特色的生态文明建设道路，逐渐形成了共建共治共享的生态文明建设道路。党的第一代领导人毛泽东在《论十大关系》中指出了生态资源对我国社会主义建设的重要性，提出要综合利用资源、节约资源的重要战略方针^[5]。改革开放后，针对生态资源问题，邓小平提出：坚持统筹兼顾原则，协调生态资源利用的利益相关者之间的相互关系；坚持政府主导，积极调动全民参与；综合利用节约资源，开发新能源减少污染；建立健全环境保护法制、体制和机制^[6]。1996年江泽民在《保护环境，实施可持续发展战略》中也强调了生态资源与经济发

展两者变动方向相同，严重资源浪费相对应的是经济发展的可持续能力下降严重^[7]。只有使经济建设与生态资源建设协同发展，实现两者效益双赢才是明智方案。因而，走可持续发展道路是解决环境问题的重要抉择。环境保护工作既需要各级党委和政府发挥“带头引领”作用，也需要企业和广大干部群众的共同努力，因为企业和广大干部群众是环境保护的中坚力量。2004年胡锦涛就资源和环境问题指出，新形势下我们仍然需要坚持资源节约这一破解资源约束趋紧的重要途径^[8]，加强生态建设，治理好生态环境，协调好经济发展和生态资源的保护与利用才是真正的科学发展。新时代，党带领人民群众共同建设生态文明，共同享有生态文明成果。推进生态资源共建共治共享就是为了满足人民日益增长的美好生活需要，为了让全体人民共享发展的成果，为了让人民有更多的获得感和幸福感。我们党历任领导集体领导人民群众对生态文明建设的探索实质是对社会主义建设探索的重要组成部分，每一项理论创新及实践成果都为迈向中华民族伟大复兴前进了一步。

二、党设定和决定生态资源共建共治共享的参数和方向

习近平强调保护和治理现有生态资源具有战略意义，因为好生态能够带来丰富的资源、带来源源不断的生产力。生态资源共建共治共享是破解资源约束趋紧的新举措，它不是政府主导管理的旧方式，而是通过多元主体良性互动来治理的新方式。

党设定和决定生态资源共建共治共享的参数。生态资源共建共治共享的主体包括党委、政府、企业、社会组织、个人等，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”^[9]清晰阐明了各主体在共建共治共享中地位、角色和作用。共建共治共享下多元主体共同参与生态资源建设，如何缓解各主体的利益冲突以及个体与集体的利益

冲突，最后实现良性互动？无疑，党的领导在其中发挥着决定性作用。党通过领导多元主体“界定生态资源的使用边界、明确使用者的权利和义务、有针对性制定占用和供应规则、民主与集中相结合建立有效监督反馈机制、制定分级制裁以及冲突解决机制”^[10]等有关生态资源共建共治共享的参数，以此为生态资源共建共治共享创造良好的社会条件和不断健全与完善相应的制度。

党的领导决定生态资源共建共治共享的方向。党在生态资源共建共治共享的进程中，始终扮演着“引路人”的重要角色，党对生态文明建设的领导决定着生态资源共建共治共享前进的方向和追求的目标。新时代以习近平同志为核心的党中央先后提出了“生态兴则文明兴”“绿水青山就是金山银山”“保护生态环境就是保护生产力”等生态文明建设新理念^[11]，这一系列新理念为生态资源保护指明了方向。理论是行动的先导，包含以上理念的习近平生态文明思想既是生态资源共建共治共享的指导思想也是行动指南。党领导下的生态资源共建共治共享以满足人民对美好生态环境的需要为目的，让人民拥有更良好的生态环境、享有更多的生态福祉，朝着人与自然和谐共生方向发展。生态资源共建共治共享重在一个“共”字，强调全体人民共同参与建设、共同参与治理、共同享用成果。这既体现了我国“以人民为中心”的发展思想，又体现了我党最大程度调动一切积极因素投入到生态资源共建共治共享中的发展观念。

三、生态资源共建共治共享在党的领导下自主形成和发展

共建共治共享区别于以往层级治理和“政府+市场”治理的模式，它是更加突出强调的是多元主体共同参与的最新治理模式。生态资源共建共治共享是实现生态治理现代化的重要举措，它产生和形成于建设中国特色社会主义的新时代。

生态资源共建共治共享是在以自组织演化为

主导、他组织为引导的过程中形成的。多元主体参与生态资源治理使得生态资源治理处于一个完全外放状态，这种状态使得物资、技术、能量、知识和信息不断输入和输出刺激生态资源治理系统内部。由于内部各个子系统自身特点对外部的输入和输出必然存在差异，这种差异必定引起和形成竞争，而激烈竞争的后果是该系统内部差异越来越大、越来越不平衡。这种非平衡状态使得生态资源治理系统内部开始自觉梳理关系，一些子系统间出现相互合作的集体活动。治理过程中一些主体开始协同制定规则、保持方向一致，以减少和避免矛盾和冲突的发生。生态资源治理自组织自发通过合作形成的一系列规定就是役使治理子系统的治理序参量，多元主体在竞争中合作及合作中竞争成为新的趋势，协同效应逐渐形成。这便是多元主体治理生态资源的自组织演化过程，它也为构建生态资源共建共治共享创造了基础条件。自组织演化的实现不仅在于内部力量的推动，更有外部力量的引导。党的领导作为外部控制参数的那个力，能够在生态资源共建共治共享自组织发展过程中的渐变和轻涨落到达突变和巨涨落的那一临界点引导事物产生突变和发生涨落，完成自组织演化，实现生态资源共建共治共享。

如何避免“公地悲剧”的发生，以及如何实现生态资源共建共治共享的持久性和有效性是我们一直存在的思虑。党中央作为我国最高政治领导力的他组织，是保证生态资源治理实现共建共治共享的关键所在，必须充分发挥好他组织在生态资源治理中的核心领导作用，统筹其有效治理，保证其正确方向，促进其系统平衡和良性循环。为了实现共同的治理目标，多元主体在党的领导下形成治理生态资源的“统一战线”，共同建设、治理生态资源，最终共同享有生态建设的丰硕成果。埃莉诺·奥斯特罗姆在《公共事物的治理之道》中指出，公共池塘资源是否得到合理利用在一定程度上取决于规则的一致性^[10]。党中央

为多元主体搭建沟通平台，以人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度为生态资源共建共治共享格局的形成提供坚实的制度保障。在党的领导下多元主体共同制定规则，既有利于充分调动生态资源治理各个主体主动参与的积极性，又有助于各主体理解和认同规则，增强规则的执行力和实效性。党中央推进全面依法治国、依法执政为生态资源共建共治共享提供了坚强的法治保障，多元主体在党的领导下依法参与监督的管理过程中形成生态资源共建共治共享。多元主体加入监督行列有利于监督主体增多、监督范围扩大、监督力度增强、监督效力提高，有利于各主体相互监督和协调利益关系，更有利于生态资源长久的可持续发展。因此，生态资源共建共治共享是在党的领导下自主形成和发展的。

四、生态资源共建共治共享对加强党的领导具有重要作用

生态资源共建共治共享离开党的领导就会偏离正确的方向，共建共治共享局面也无法实现。坚持党的领导就必须提升党的领导能力和水平，生态资源共建共治共享的特征决定了其对加强党的领导具有重要作用。

首先有利于巩固党的执政基础和领导地位。生态资源共建共治共享涉及多元主体协调治理，中国共产党始终处于领导地位，它是统领全局、协调多元主体的主心骨。党的领导是顺利实现生态资源共建共治共享格局的根本政治保证，党的领导确保了生态资源共建共治共享朝着人与自然和谐共存、和谐发展的正确方向前进，始终坚持以人民为中心，坚决捍卫中国最广大人民的根本利益。由此可见，在多元主体协同治理中党的领导不会被削弱，而是不断加强，这就更加巩固了党的执政地位。党推动生态资源共建共治共享进一步发展，能够创造经济增长新动能，能够更好地推动经济发展，更重要的是能够进一步巩固党

的执政地位。我国正处于向第二个百年奋斗目标进军的关键时刻，无论是建设美丽中国，还是建设中国特色社会主义生态文明，都需要构建共建共治共享的生态治理格局。构建生态资源共建共治共享格局鼓励全社会共同参与到生态资源治理中，发挥党的全面领导作用，凝聚好、组织好各领域广大群众，使得人民群众紧紧团结在党的周围。生态资源共建共治共享是党领导人民进行生态文明现代化建设的生动实践，它提高了党的组织凝聚力，进一步巩固了党的执政基础和执政地位。

其次有利于提高党的领导能力和执政水平。党的二十大报告指出，全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴，关键在党^[12]。中国共产党作为生态资源多元主体协商治理的领导核心，其方针政策、目标策略和方法手段都会影响生态资源共建共治共享能否实现及其实现程度。在领导生态资源共建共治共享过程中，要始终坚持以群众路线、统一战线、民主协商等理论为实践灵魂，用它来实现多元主体协商治理下的良性互动的作用和功能的正常发挥，用它来解决党政不分、政社不分的问题，用它来解决多元主体能力发展不平衡、不协调等问题。在生态资源共建共治共享过程中遇到的难题越复杂，越是考验党的领导能力和执政水平。构建生态资源共建共治共享格局和加强党的领导能力二者是相辅相成的辩证统一关系。增强党的领导能力是构建生态资源共建共治共享格局的重要依托，而在这一过程中提升的能力、凝结的智慧又反过来促进党的其他各方面的能力建设，从而有利于提高党的整体执政能力和巩固党的领导地位。

最后有利于加强党的建设。生态资源共建共治共享是“共建共治共享的社会治理格局”的重要组成部分，推进生态资源共建共治共享有益于适应我国社会主要矛盾的转变，有助于破解资源约束趋紧的困境，有利于生态文明现代化建设进程的推进。只有不断加强党的建设将党锻炼为优

秀的最高政治领导力量，党才有实力引领人民去建设伟大的事业。因而，推进生态资源共建共治共享，必然要求加强党的自身建设。只有坚定不移地推进和加强党的建设，不断增强党的先进的领导能力和组织能力才能解决生态资源共建共治共享过程中碰到的新问题。要按照生态资源共建共享的要求，加强党员自身的政治建设，提高党员联系群众的能力，引领实现多元主体的良性互动，让党的建设和党领导的事业二者有机结合起来。党的建设贯穿于生态资源共建共治共享的全过程，生态资源共建共治共享呼吁加强党的自身建设，以此为生态资源共建共治共享提供政治保障。

五、结语

现代化社会必将是一个多元主体协同治理的社会。多元主体协同治理是提升国家治理能力和

推进国家治理现代化的有效途径，党要推进生态文明建设现代化、实现建成美丽中国目标，就必然要领导好生态资源共建共治共享。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义事业建设的领导核心。因此，生态资源共建共治共享必须坚持党的领导，改善党的领导，使党成为生态资源共建共治共享最强大的“领军人”。事实终将证明，党的领导和生态资源共建共治共享的关系是相互联系、相互促进的辩证统一关系。因此，我们应该在生态文明建设中正确看待和运用党的领导和生态资源共建共治共享的辩证统一关系，在生态资源共建共治共享过程中提高和巩固党的领导能力和执政地位，同时在党的全面领导下构成生态资源共建共治共享的治理格局，在相互作用过程中构建中国特色社会主义的生态文明治理体系。

参考文献

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [2] 习近平.中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征[J].求是,2020(14):4-17.
- [3] 习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是,2019(3):4-19.
- [4] 李永胜,朱健源.党的领导:中国特色社会主义生态文明建设的根本保障[J].延安大学学报(社会科学版),2020(5):5-10.
- [5] 黄承梁.中国共产党领导新中国70年生态文明建设历程[J].党的文献,2019(5):49-56.
- [6] 李学林,胡广宇.改革开放初期邓小平绿化祖国思想探析[J].党的文献,2016(3):63-68.
- [7] 江泽民.江泽民文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006:532-534.
- [8] 胡锦涛.胡锦涛论人口资源环境工作[J].当代贵州,2005(15):13.
- [9] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [10] 埃莉诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联出版社,2000:144-146.
- [11] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:360-364.
- [12] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(1).

责任编辑 刘 钊

基于层级差异与群体差异的城市治理 满意度研究

——以厦门市为例

屈 站

(河南大学 a.哲学与公共管理学院;b.地方治理研究中心,河南 开封 475004)

摘要: 公众满意是衡量城市治理有效性和治理现代化的重要标准。基于厦门市实证研究发现:当前公众对城市治理整体上基本满意,但满意度随城市政府层级降低而降低,呈现显著的层级差异性;不同公众群体满意度也不尽相同,呈现显著的群体差异性。城市治理应有效推动治理重心和资源向街道、社区下沉,提升基层治理水平,有效回应不同公众群体尤其是城市弱势群体的利益诉求,增强城市治理的公平性和包容性,进而凝聚最广大市民支持和认同。

关键词: 城市治理; 治理满意度; 层级差异; 群体差异

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0027-05

一、问题提出与文献综述

城市治理满意度是公众基于城市政府治理状况做出的一种支持性、认同性态度评价。新时代,我国城市治理进入高质量发展阶段,公众对城市治理水平的期待和要求也更高。2021年7月,习近平总书记在西藏考察时强调:城市的核心是人,城市工作做得好不好,老百姓满意不满意、生活方便不方便,是重要评判标准。那么,当前公众对城市治理的满意度如何?进而言之,公众对城市治理中不同层级政府的满意度又是如何,是否存在显著差异?同一城市中不同公众群体的满意度如何,是否存在显著差异?其内在机理或

原因是什么?本研究将以厦门市为例,从实证和理论层面对上述问题进行探讨。

“公共行政的根本目的是让公众满意”^[1]。近年来学界对政府治理满意度的研究方兴未艾,主要研究视角有两种:一是政府治理某一具体领域满意度视角,如对城市公共服务满意度的研究^[2];二是政府治理整体满意度视角,研究发现,新时代政府满意度总体呈上升趋势^[3],中国民众的政府满意度普遍较高^[4],公众对中央政府的满意度高于地方政府,政府满意度基本上存在随政府层级降低而递减的现象^[5]。

本文着重研究公众对城市治理的整体满意度。这一视角的文献侧重探讨公众对整个国家纵

收稿日期: 2022-07-20

基金项目: 国家社会科学基金项目“合作治理的交往行动网络研究”(19BZZ060)

作者简介: 屈站(1985—),男,河南驻马店人,河南大学哲学与公共管理学院、地方治理研究中心讲师,博士,MPA 硕士研究生导师,研究方向为政府绩效评估。

向层级序列中的中央—省—市(县)—乡镇政府的满意度。但是, 公众对城市治理中不同层级政府, 如市级政府层面—区级政府层面—街道层面的满意度如何, 是否存在层级差异现象, 现有研究尚缺乏相关的深入探讨。

此外, 现有文献研究政府满意度时往往将公众作为同质群体, 事实上, 由于市场经济的深入发展, 新时代不同公众群体往往在经济收入、社会地位和利益构成方面存在巨大差异, 不同公众群体的社会认知和态度评价也往往具有较强的异质性。一些研究对城市和乡村居民^[6]、经济发达和欠发达地区居民^[7]的政府满意度进行了比较研究, 但却未能有效剖析同一地域同一城市中不同群体的满意度。因此, 有必要深入探讨城市治理满意度的群体差异性。

二、数据来源

本研究使用厦门大学公共事务学院2015年6月至9月实施的“城市政府治理满意度调查项目”中的相关数据, 这是因为笔者曾是该项目的主要设计者和参与者, 而且该项目调查内容主要涉及厦门市公民的幸福感、公众对厦门市各级政府治理的满意度, 及城市治理质量的评价等重要问题。

关于城市治理满意度的测量, 该项目使用的是“单指标综合题项”测量方法, 如“总的来说, 您对整个厦门市政府治理的满意度如何”; 对区政府及街道层面治理满意度测量题项的设

计方法同上, 不再赘述。选项设置采用李克特五级评价法, 共五个选项, 即“不满意”“不太满意”“一般”“基本满意”“满意”, 从不满意到满意依次赋值1、2、3、4、5分。

该调查项目采用分层多段随机抽样方法, 从厦门市6个辖区中随机选择3个区(思明区、集美区和翔安区), 每一辖区随机选择3个街道(思明区人口较多, 选择4个街道), 每一街道随机选择2个社区, 每个社区随机选择50名成年公民。以入户调查的方式发放调查问卷1000份, 回收有效问卷845份。

三、城市治理满意度的实证分析与理论阐释

(一) 厦门市治理满意度总体状况分析

由表1可知, 所有样本公众对厦门市治理满意度评价得分的均值为3.64, 处于3分(一般)和4分(基本满意)之间, 但显然更接近基本满意。从不同评价类型所占比例角度看, 为了便于分析和解释, 参考现有相关研究的做法, 将不满意和不太满意两项合并视为“不满意类”, 将基本满意和满意两项合并视为“满意类”(下同), 合并后发现: 约63%的公众评价为“满意类”, 表明大多数厦门市居民对当前城市治理状况感到满意, 仅有极少数公众(约8.2%)感到不满意。由上述分析可知, 当前公众对整个厦门市治理满意度大致处于基本满意水平, 或者说大部分居民感到满意。

表1 厦门市治理满意度的均值及各评价类型所占比例

变量名称	样本量	均值	具体评价类型所占比例		
			不满意类	一般	满意类
厦门市政府治理满意度	845	3.64	8.2%	29.2%	62.6%

(二) 厦门市治理满意度层级差异分析

由表2可知, 样本公众满意度均值与满意类评价所占比例均表明, 公众对厦门市层面的满意度高于区政府层面, 而区政府层面的满意度又

高于街道(乡镇)层面。使用SPSS方差分析实证检验表明: 上述三组不同层级政府治理满意度存在显著差异性 $[F(2, 1688) = 82.425, p = 0.000 < 0.05]$, 进一步使用方差分析的事后比较方法表明: 公众

对厦门市政府治理满意度显著高于区级政府 ($p=0.000<0.05$), 而区级政府治理满意度又显著高于街道(乡镇)($p=0.000<0.05$)。可以从宏观和微观两个层面解释上述现象:

1.从宏观的政府治理体制层面看,在我国中央集权式的单一制治理体制模式下,上级政府主要负责政策制定和统筹规划,下级政府则负责执行和落实。下级政府尤其是基层政府治理中主要涉及同群众切身利益密切相关的大量而广泛的执

行性事务,使得其更容易直接触犯公民权益,从而极易“得罪”民众,引发群众不满,难以取悦于民^[8]。高层级政府则因为距离公众较远,在公众心中的印象较为抽象,很少直接接触公众,从而有利于避免上述容易导致公众不满的因素的产生。同时,上级政府往往还可以通过监督和惩戒下级政府治理过程中的不当行为,从而展现出亲民形象,这也更容易使上级政府获得公众的认同和满意。

表2 不同层级城市治理满意度的均值及各评价类型所占比例

不同层级政府治理满意度	样本量	均值	具体评价类型所占比例		
			不满意类	一般	满意类
厦门市政府	845	3.64	8.2%	29.2%	62.6%
市辖区政府	845	3.47	12.6%	36.4%	51.0%
街道(乡镇)	845	3.34	17.4%	35.1%	47.4%

另外,在这种以高度集权和职责同构为特点的压力型治理体制下,上级政府将各种治理任务下放到下层各级政府,但在经费拨款方面却往往层层截留。迫于完成上级政府绩效考核的巨大压力,下级政府尤其是基层政府往往向社会伸手,与民争利,容易引发官民冲突^[9],导致公众对基层政府不满,而高层级政府由于掌握更多资源和优势,可以大力开展民生建设,为公众提供更多更好的公共服务,从而营造爱民形象,这也使得公众更倾向于对高层级政府感到满意。

2.从微观的公民个体政治社会化层面看,首先与传统政治文化因素的影响作用有关,中国传统政治文化的典型特征是凸显天子圣明、臣子尽忠的主仆观念,所谓“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,当国家治理中出现问题时,天子总是被尊为高高在上、圣贤有德、仁政爱民,而罪责往往被归结为臣子无能和贪腐。这种政治文化传统经过儒家思想千百年的包装和教化,最终转化为国民的内在意识观念。由于政治文化传统具有很强的路径依赖性,这种特征通过在当代公民政治社会化过程中发挥作用,使公民

在成长过程中容易形成一种倾向对高层政府较为认同和信任,而对层级较低政府尤其是基层政府相对不信任和不满意的社会心理。

其次与当前政府和社会媒体的引导作用有关。一方面,当前的政治生活总是试图引导公众向高层尤其是中央看齐和凝聚,强调上级和中央权威,在政府工作总结时也总是喜欢强调“上级政策方针、指导原则是对的”而不足则“更多的是执行中的问题”等,无形中将城市治理中的问题归结为下级政府尤其是基层政府的责任,这都在一定程度上渲染了公众对基层政府治理的不满情绪。另一方面,媒体曝光或报道基本上以层级较低政府的负面新闻为主,对报道高层政府相关负面新闻的管控依然很严格、很谨慎,导致公众关注和了解到的往往是低层级政府的负面信息,使得公众更倾向于对低层级政府治理不满。

(三) 厦门市治理满意度群体差异分析

现代社会认知理论认为个体社会认知不仅取决于认知对象,也深受认知主体自身因素影响。可见,城市治理满意度不仅与城市政府治理状况有关,也受公民自身因素影响。下文对不同公众

群体的满意度进行分析。

1.关于不同性别群体的满意度。从表3可知：样本公民满意度的均值与满意类评价比例均表明，女性的满意度高于男性。进一步使用SPSS的*t*检验表明：女性的满意度均值显著高于男性($t=-2.810, p=0.005<0.05$)。导致这一现象的原因可能是由于男性在整体上对政府治理关注和接触较多，对政府治理的认识也较为现实和理性，其评价也更严格和更有批判精神，而女性同男性相比则更为感性和具有仁爱情绪，其评价较为宽松，因此总体上女性的满意度高于男性。

2.关于不同年龄群体的满意度。由表3可知：样本公众的满意度均值和满意类评价比例均表明，老年组（51岁以上）满意度最高，青年组（18~30岁）次之，中年组（31~50岁）最低。使用SPSS方差分析表明：老年组的满意度显著高于中年组（ $p=0.000<0.05$ ），同时也高于青年组（ $p=0.011<0.05$ ）。这种现象可从以下两方面解释：一方面，老年组公民特殊的成长时代环境塑造了其政府对评价较为谨慎和保守，而中、青年公民大多生于改革开放后，随着市场经济深入发展、公民权利意识提高及言论自由氛围改善，其评价更具开放态度和批判精神，甚至会携带一些不满情绪。另一方面，老年人一般处于退休后安享晚年状态，其对城市治理往往不会提出更高的期望和要求，满意度较高；中、青年人往往因就

业、收入、住房等诸多生活压力而对城市治理怀有更高期望，而当前城市治理现实难以有效满足其需求，使得中、青年组满意度较低。

3.关于不同职业群体的满意度。由表3可知：样本公众满意度均值及满意类评价比例表明，公共部门人员的满意度最高，其次是其他类，私营部门最低。使用SPSS方差分析表明，公共部门人员满意度显著高于私营部门（ $p=0.011<0.05$ ）。导致上述现象的一个重要原因可能是在当前城市治理中，公共部门人员作为体制内成员，往往在工作待遇、职业成就感甚至社会地位方面更具优越感，作为现行城市治理中的受益者，其满意度整体高于私营部门从业者可以理解。

4.关于不同政治面貌公众群体的满意度。由表3可知：样本公众满意度均值及满意类评价比例均表明，中共党员的满意度高于普通群众。进一步使用SPSS的*t*检验表明，中共党员的满意度显著高于普通群众($t=2.551, p=0.011<0.05$)。出现此现象的原因有二：一方面，对党和政府高度认同与支持是中共党员的基本政治素养和义务，党员通过长期深入学习和自觉响应党的执政理念、政策路线等，更倾向于认同当前城市治理状况，表现出更高的满意度。另一方面，中共党员不仅是政治精英，也往往是社会精英，相对普通群众其无论在政治领域还是在社会经济领域都具有一定的优越性，其满意度高于普通公众是可以理解的。

表3 不同公民群体城市治理满意度的均值及各评价类型所占比例

特征变量	样本量	均值	具体评价类型所占比例		
			不满意类	一般	满意类
性别 男	430	3.55	12.6%	26.7%	60.7%
女	415	3.72	3.7%	31.8%	64.6%
年龄 青年组	265	3.64	8.7%	27.9%	63.4%
中年组	478	3.58	8.8%	32.2%	59.0%
老年组	102	3.91	3.9%	18.6%	77.1%
职业 公共部门	257	3.74	8.1%	22.6%	69.3%
性质 私营部门	423	3.57	8.3%	33.6%	58.2%
其他	165	3.67	7.8%	28.5%	63.6%
政治 中共党员	161	3.80	8.1%	19.9%	72.0%
面貌 群众	684	3.60	8.2%	31.4%	60.4%

四、研究结论与讨论

(一) 当前公众对城市治理总体上基本满意

但值得注意的是，有近四成的公民选择了“不满意类”和“一般”评价，这表明当前城市治理水平尚有较大的提升空间。作为经济特区，城市治理综合水平较高的厦门市的公众满意度评价尚且如此，值得深思。上述研究结论表明新时代公众对城市治理的期待和诉求也更高、更多，当前城市治理水平同公众心中期待还有一定落差，未来的城市治理需要“百尺竿头更进一步”。

(二) 城市治理满意度具有显著的层级差异性

公众对城市治理的满意度从市级、区级再到街道层面逐级降低，存在显著的“差序满意”格局。上述结论丰富和契合了学界关于公众满意度在整个国家纵向治理结构中，从中央到省、市（县）、乡镇层面大致依次递减的观点。事实上，中国民众对政府许多方面的态度评价往往都具有上述特征，如在政治信任领域同样发现中国民众的满意度存在“央强地弱”的“差序信任”

格局^[10]。“差序满意”现象的存在，呼吁新时代的城市治理要以国家治理重心下沉为契机，推动城市治理重心和资源向街道、社区下沉，强化基层治理，有效提升公众满意度。

(三) 城市治理满意度具有显著的群体差异性

个体属性（如性别、年龄）方面的满意度差异更多地具有先天获得性，而在社会属性方面的差异则主要是由后天社会生活造成。新时代的城市治理要增强公平性和包容性，及时回应不同群体尤其是社会弱势群体的利益诉求。当前我国贫富差距和社会阶层分化日益严重，国人向来存在“不患寡而患不均”的社会心理，城市治理要切实树立共治共享的新发展理念，不断推进新时代共同富裕深入发展，从而有效凝聚社会最广大人民群众的支持和认同。

本文主要是基于厦门市的探索性个案研究，研究结论更多反映了经济、社会较为发达类型城市治理满意度的某些共性规律。后续研究可以扩展到更多类型层次城市，从而增强研究结论的普适性。

参考文献

- [1] 胡建淼,戴建华.人民满意的政府才是好政府[J].求是,2014(3):36-38.
- [2] 孙宗锋.城市公共服务满意度影响因素再探究:锚定场景法的应用[J].公共行政评论,2018(5):3-27.
- [3] 李路路,王鹏.转型中国的社会态度变迁(2005—2015)[J].中国社会科学,2018(3):83-101.
- [4] 爱德华·康宁安,等.中国民众对政府绩效的满意度:基于2003—2016年调查数据的观测[J].王艳,译.国外理论动态,2021(3):105-111.
- [5] [6] 托尼·塞奇.公民对治理的认知:中国城乡居民满意度调查[J].李明,译.经济社会体制比较,2011(4):92-101.
- [7] 杰西·特里尔,等.为人民服务:收入、地区和公民对政府治理的满意度[J].赵小景,译.国外社会科学,2019(4):154-155.
- [8] 叶敏,彭妍.央强地弱政治信任结构解析:关于央地关系一个新的阐释框架[J].甘肃行政学院学报,2010(3):49-57.
- [9] 管珺.政治信任的层级差异及其解释:一项基于大学生群体的研究[J].公共行政评论,2012(2):67-99.
- [10] Li,Lianjiang.Political Trust in Rural China [J].Modern China,2004(2):228-258.

责任编辑 董颖

嵌入或内生:城市社区意愿共同体的构建及反思

——基于“三社联动”模式的比较分析

张继军,吕 慧

(延安大学政法与公共管理学院,陕西 延安 716000)

摘要: 如何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,成为学界和政界关注的热点。文章以构建社区意愿共同体为主题,比较分析“三社联动”的嵌入模式与内生模式。社区意愿共同体构建应坚持内生模式与嵌入模式有机结合,以内生模式为主、嵌入模式为辅,实现两种模式的优势互补,走向多赢。通过内生社工、内生社团,实现社区内涵式发展,激发社区参与热情,激活社会行动能力。

关键词: 共同体;社区意愿共同体;社区治理;三社联动

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0032-05

一、社区意愿共同体的内涵阐释

北野在《文明学概论》中指出:“把人类3000年来社会一体化的结果,也就是各种区域文明作为不同的共同体看待。人类共同体基本有两种类型:一种是服从的共同体,最初来源于一夫多妻制;一种是意愿的共同体,最初来源于一夫一妻制。”^[1]服从共同体核心理念和价值观是自私和服从,也就是说,一旦没有权威和强制性,服从共同体就会出现灾难、伤害,甚至毁灭。《世界史纲》也曾描述,相比服从、权威而言,希腊人更注重自我力量、自我荣誉与自我尊严,这是

一种意愿的共同体。而关于共同体的内涵,学界已达成共识,共同目标、身份认同和归属感是共同体的基本特征,也是共同体赖以生成的基本要素^[2]。综合研究,所谓意愿共同体是指以人们意愿、同意为基础,人们自由表达意愿,彼此尊重意愿,将个体利益与整体利益有机结合,在共同目标下开展共同意愿行动的过程,它能达成共同理解,最终产生出人们的身份认同和归属感。

社区建设的本质在于居民互动,在于培育社区公民和公共精神。社区本身就是共同体,是一种基于社区共同利益、共同情感为纽带,人与

收稿日期:2022-04-16

基金项目:陕西省教育厅科学研究计划项目资助“党建引领基层治理的功能优化及实现机制研究”(项目编号:22JY068)

作者简介:张继军(1989—),男,安徽濉溪人,博士,延安大学政法与公共管理学院讲师、硕士生导师,研究方向为基层治理;吕慧(1995—),女,陕西西安人,延安大学政法与公共管理学院在读硕士研究生,研究方向为社区治理。

人、人与社区之间拥有认同感、归属感的社会生活共同体。也就是说，社区意愿共同体是指从居民需求和利益出发，个体自由表达意愿，从个人需求中找到意愿社群，以共同意愿为基础，社区成员参与社区事务与服务的意愿行动过程，他们在这一过程中彼此相互理解，最终生成社区居民的身份认同、文化认同和社区归属感。

二、历史困境与现实基础

从社会发展历史来看，自古以来我国社会就是“国家强、社会弱”的格局。两千多年来，中国一直是封建帝制，政府管理社会，而不是服务社会。“意愿共同体，明确区分财产归属；服从共同体、臣民社会存在的前提是土地无所有制，不明确区分财产归属，只笼统说‘普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣’，所有财产和人都属于皇帝”^[3]。长时间的帝制传统未能生长出公民传统和公民意识，官本位、臣民思想比较深厚，这对于当下公民社会建设和公民意识发展不利。在单位制时期，单位与成员之间是“依赖—附庸”关系，社会成员被捆绑在一个个具体单位之上，在家庭生活、职业选择和福利选择等方面缺乏流动性、自由性，成员离开了单位也就意味着丧失一切。单位制解体后，社会分工不断细化，利益格局和社会结构不断调整。从现实来看，社区硬件、场地和服务产品有很大改观。然而，化物先化人，对于管理者来说，培育居民主体性比服务居民更为紧迫。从宏观视野看，公民精神缺失和公民意识不足，亟需发育社会主体，实现社会建设与政治建设、经济建设、文化建设和生态文明建设协同发展。从微观视野看，社会正处在转型期，各类利益矛盾凸起，社会道德失范。

自1998年住房体制改革后，中国城市绝大多数人都住在私有化的单位住房或者住在新兴商品房小区里。随着市场经济迅速发展，政治体制改革不断深入，社会成员需求呈现个性化、

多样化特征，单靠政府已经无法有效满足社会成员诉求，探索多元化的公共服务供给方式迫在眉睫。进入21世纪后，政府自我革命，实现由全能政府、管理政府、官僚政府向有限政府、服务政府、透明政府转型，致力于创建“小政府大社会”。社区功能由拾遗补缺转向为社会成员提供生活、休闲场所，大量公共服务、公共资源下沉到社区，社会成员私人财产和私人空间呈现在社区空间。社区获得政府赋权，成为社区居民和社区组织的利益共同体。社区居民通过行使权利，制定社区公约，维护共同体利益。构建社区意愿共同体，就是引导有意愿的人组织起来，以个体需求和利益为导向，谈论社区公共事务，实现社区公共利益与个人利益有效结合，促成社区多元共治局面。

三、嵌入模式与内生模式的比较分析

“三社联动”是近年来我国地方社区工作者从具体实践中总结出来的一种社区治理创新模式。其发端于上海市，最早称为“三社互动”。“三社联动”强调培育多元参与主体。政府和市场都不是万能的，只有不断培育社会参与主体，才能实现社会高效运转和稳定发展。由于划分标准有别，“三社联动”有不同的模式。本文将“三社联动”分为内生式和嵌入式两种模式，分析内生模式与嵌入模式的内涵及运行原理，并对这两种模式进行比较分析。

（一）嵌入式“三社联动”

嵌入式“三社联动”，即公益创投牵引的社区+机构社工+专业社会组织的互动过程，也就是政府向社区外的社会组织购买服务，由专业社会组织向社区居民提供专业化、个性化服务的过程。嵌入式“三社联动”需要一定条件：一是地域现存大量专业社会组织，即社会组织主体；二是政府财政资金雄厚，运用财政资金支持社会组织竞购服务项目或服务岗位；三是地域社会资本是支持社会组织可持续发展的内源动力。

这里的社区是指“聚居在一地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”，实际上也是行政区划意义上的社区。社工是具有一定社会工作专业知识或专门技能，在社会服务领域进行创造性工作的群体。根据社工来源不同，社工可分为机构社工和社区社工。嵌入模式中的社工指机构社工，也就是以市场为径进入社区提供服务的专业社工。社会组织是指“自改革开放以来，由我国各个社会阶层的公民自发成立的，既非政府，也非企业，同时还具有一定公益性或互益行动多种组织形式及其网络形态的总和”^[4]。按照活动地域范围划分，社会组织分为域内社会组织和域外社会组织。嵌入模式中的社会组织，主要指向社区提供政府购买服务的社区外部的社工机构或专业社会组织，是具有独立法人并注册登记的合法性社团。下面将对嵌入式“三社联动”模式及其运作原理进行详尽描述。

项目策划。依据政府部门确定的公益项目范围，机构社工进入社区，以需要为导向，策划满足居民需求的社区公益项目。参与竞购的公益项目获得规定网络票数的进行社区路演。实际上，公益服务的到位未必能自然产生公民精神、公共意识和社会的责任感，相反，可能会促使个人“私利”观念膨胀，甚至促使个人把自己应该承担的责任转嫁给社区组织或地方政府。

项目参赛。项目总分包括网络投票分、大赛专家评审分、第三方评估分和社区行分四项内容，所占分值比例各有不同。评分内容重在活动策划、服务人群和社会效益，也就是注重服务人的过程。而单一强调服务人，往往忽视培育居民主体性及公共精神。

项目运作。公益项目在大赛中胜出者，即获得政府购买服务资格，资助资金一般源于地方公益福彩基金或政府专项财政资金。社会组织或社工机构依据合同履行内容，为目标群体提供个性化、专业化服务，开展公益项目活动。在这个过程中，居民是缺乏主体性的，没有居民意愿表达，也没有居民

意愿行动，居民不是公益服务的行动者。

项目评估。在项目实施中期和终期，政府聘请第三方对社工机构服务进行项目评估。评估内容侧重服务次数、开展活动次数以及服务对象满意度，也就是说，评估内容侧重项目结果和项目收益。项目评估缺乏考察居民主体性的培育。

（二）内生式“三社联动”

内生式“三社联动”，即公益创投牵引的社区+内生社工+内生社团互动过程。政府向社区居民委员会赋权，对“两委”成员进行专业社会工作技术与方法训练，内生社区社工。社区社工以社区居民需求为导向，运用社会工作技术，引导居民自由表达意愿，生成共同意愿，达成意愿共识，进行意愿行动。内生式“三社联动”服务居民同时组织居民，生成多种类、多类型、多层次的社区社会组织，构建城市社区意愿共同体。

由此可见，内生模式的“三社”不同于嵌入模式的“三社”。内生模式的社区社工，即本土化社区社工，源于社区“两委”成员，他们对社区了解深刻，并获得专业社会工作者证，在社区治理和服务中得心应手。内生模式的内生社团，指社区依托自身优势，运用社会工作技术与方法，尊重居民意愿，赋予居民决策权和行动权，为实现居民意愿行动而产生的内生社区社团。下面将对内生式“三社联动”模式及运作原理进行详尽描述。

能力训练。中国社区正逐步走向专业化道路。加强社区社工能力建设，从职业化走向专业化，使社区工作者树立社区工作的新理念、丰富社区工作的新知识、掌握社区工作的新方法，有利于社区工作者走出“有想法、无办法”的困境。社区社工掌握专业技术，如开放参与式需求调查技术、公益项目策划与管理技术等，从替民做主到让民做主，从包办者到增能者，使引导居民自由表达意愿、进行意愿行动成为可能。

项目设计。社区社工依据社区事实和具体情况，遵循可行性、有效性和创新性原则，设计和

创意公益项目，即项目创意阶段。社区社工以居民需求为导向，在需求中锁定有意愿的人，发现意愿社群。同时，社区社工赋予意愿群体表达权、参与权、策划权、行动权和自治权，引导意愿群体开展意愿行动，并在行动中发现、培育和确立社团领袖。这是项目落地阶段，是社区公益项目参赛的关键内容。

项目评审。项目评审团由专家教授组成，评审内容主要考察公益项目流程实施情况。前期步骤必须落地：一是目标群体入场，或按照人的生命周期或按照性别年龄将目标群体带入场；二是对目标群体二次筛选，锁定意愿群体，先让有意愿的人组织起来，再带动其他没有意愿的人；三是意愿行动的开展，这是服务人的过程，也是培育居民主体性的过程，在过程中培养公共意识和居民认同感。

项目参赛。社区公益项目评分标准有两部分：一是汇报人整体形象分，包括语言表达、个人形象和情感表达等。二是社区公益项目质量分，包括：项目落地，也是意愿行动开展的情况；角色转化，是成员身份认同、社团认同和成员归属感产生的过程，也是培养社团领袖的过程；激励机制和可持续性，即建构意愿行动可持续性机制。项目评审团依据评分标准进行打分，并现场公布个人分数和项目平均分数。

项目实施。社区公益项目实施的过程，也是社区社工介入—半介入—退出的过程，更是领袖发现—领袖培育—领袖确定的过程。社区社工是引导者、增能者，在平等、自由、开放的公共空间，引导人们遵循规则和流程，形成团队，共同参与公共事务协商并采取集体行动，引导议事与行动的统一而不是议事与行动的分离。在共同意愿的基础上，社区居民不仅是公益服务的享受者，更是公益服务的参与主体和行动主体，他们由原子化向组织化转变，由个体理性融合为集体理性，生产大量社会资本，凝聚群体共识，增进成员认同感。

项目评估。区别于传统评估只注重项目服务

人数、活动次数和满意度，即注重“服务人”的效果，内生模式项目评估内容更注重居民意愿行动产生的居民的变化、社团成员的变化、社区居委会的变化和政府的变化，以及成员之间的认同感、信任感，也就是更注重“培育居民主体性人”，重视公益项目“质”的发展。最终，综合社区公益项目服务人数、活动次数等，生成公益项目评估报告，并公布于社会。

（三）“三社联动”模式比较分析

从项目设计主体看，社区社工是内生式“三社联动”策划项目主体，他们具有精确把握居民需求、能有效融合居民意愿、拥有大量社会资本等优势，内生社区社会组织，服务和培育居民主体性，培养公共精神和公共意识。在嵌入式“三社联动”模式下，机构社工不具备社区社工的独特优势。但是机构社工在专业化服务、个性化服务等方面具有优势，如自闭症患者治疗便要求极高的专业水平和专业素养。

从项目实施过程看，在内生式“三社联动”模式下，社区社工在服务居民的同时组织居民，生长出多种类型草根组织，项目目标侧重于培育社会参与主体，注重社会组织“质”的发展，居民不仅是公益服务的消费者，也是公益服务的行动者，居民主体性得以充分展现。在嵌入式“三社联动”模式下，社会组织根据政府协议内容履行职责，侧重服务人数、活动次数，看重社会组织“量”的发展，居民只是公益服务的消费者和享受者，而不是公益服务的行动者，居民主体性是缺失的。

从项目评估方式看，在嵌入式“三社联动”模式下，邀请第三方评估，居民主体性评估欠缺，属于他评。在内生式“三社联动”模式下，赋予多元主体评估权，表达群体意愿，既包括社团成员、服务对象，也包括项目执行团队，属于参与式评估。从自治的角度看，他评属于他治模式，参与式评估属于自治模式。

从可持续发展看，由于地方政府政策环境、购

买制度变动，嵌入模式的社会组织具有服务周期性、购买非常态性、组织流动性等特点，不利于社区意愿共同体构建的可持续性。同时，一味地服务而不培育居民主体性，可能走向反面，会出现“政府买单，居民不买账”的情况。与之相反，内生模式培育的草根社团内生于社区，社团成员既是社区居民，又自愿参与社区服务和社区治理，社区组织生于斯长于斯，发展具有较强的可持续性。

从适用环境看，嵌入式“三社联动”模式需要地域存有大量成熟的社会服务机构，需要政府拥有大量的财政资金支持，以满足社会成员和社会组织需要，更体现一种专业属性，但成本较高。内生式“三社联动”模式有助于为本地孵化出更多草根组织，培育发展出本土社会组织和专业社工机构，是发育公民社区和发展公民社会的有效路径，更体现一种社会发展属性，成本极低，推广性、复制性更强。

四、结论与思考

社区作为缓和社会矛盾和构建和谐社会的有效场域，不管是国家在行动，还是社会在行动，关键在于培育居民主体性，培育社区公民，增进人们的认同感和归属感。构建社区意愿共同体应坚持内生模式与嵌入模式有机结合，发挥两种模式优势，以内生模式为主，嵌入模式为辅，积极培育居民主体性，实现中国城市社区内涵式发展。

（一）把属于社会的还给社会

中国改革的过程，实际上是一个不断调整政府、市场、社会关系的过程。在传统社会体制下，政府承担了组织社会生产、管理社会生活的功能。社区意愿共同体建构的过程，也是赋权增能的过程。

程。“三社联动”前提是政社分开，明确政府、社会的界限和功能，政府、市场和社会分工合作，各司其职。通过社会政策工具，诸如项目制、购买服务制度、政府与社会资本合作等，社会的事情社会做，实现政府治理与社会自治协同发展。

（二）把更多的主体培育出来

“三社”是平等自治主体，没有谁大谁小、谁先谁后之分，但扮演角色是不同的。公共治理理论认为，在政府管理和公共部门中引入市场和社会力量，能够弥补政府管理成本高、效率低的不足，实现政府服务以社会民众为导向，增强对社会民众需要的响应能力^[5]。城市社区意愿共同体构建的过程，也是社区参与主体培育的过程，生长出大量草根组织，不仅服务人，也培育了居民主体性。“三社”中的主体不是一成不变的，可以得到培育和拓展。拓宽社区参与主体的广度，有助于促进社区多元共治局面。

（三）把“联”“动”真正落到实处

从“三社联动”运行看，机制是“三社联动”落到实处的关键，正所谓“人叫人干人不干，机制催人人不闲”。首先，要更新观念。“三社”主体不是政府的下级，也不是其附庸，各主体处于平等地位，否则联动机制将形同虚设，收效甚微。其次，政府作为社区建设的第一推动者，既要引导创新三社联动机制，也要依托财政资金撬动社会资本，实现社会发展可持续性。最后，无论制度还是机制，人最为关键。人民群众是历史的创造者，要充分发挥人民群众历史创造者的功能，充分尊重人民群众的意愿，按照人民群众的共同意愿行动，集中群众的智慧和力量，把“三社联动”真正落到实处。

参考文献

[1] 北野.文明学概论[M].北京:燕山出版社,2011:53.
 [2] 张志旻,赵世奎,任之光,等.共同体的界定、内涵及其生成:共同体研究综述[J].科学学与科学技术管理,2010(10):14-20.
 [3] 北野.文明学概论[M].北京:燕山出版社,2011:63.

[4] 徐富海.“三社联动”如何“联”如何“动”?[J].中国民政,2015(12):16-28.
 [5] 叶南客,陈金城.我国“三社联动”的模式选择与策略研究[J].南京社会科学,2010(12):75-80.

责任编辑 夏继先

自媒体场域下意识形态领域风险 及其治理研究

张奕婧

(北京邮电大学 马克思主义学院, 北京 100876)

摘要:“人人皆媒”的时代,具有进入门槛低、交互性强特点的自媒体对网络意识形态安全的冲击主要表现在三个方面:自媒体社交圈层化冲击主流意识形态的引领力,网络谣言破坏主流意识形态的凝聚力,“注意力经济”下主流意识形态的呈现力不足。究其原因,主要在于主流意识形态传播力亟需提升,以及对自媒体传播的约束力有待加强。要规避和遏制自媒体场域下潜在的意识形态风险,一方面要创新传播方式以提高主流意识形态的传播力,牢牢掌握网络意识形态工作的主动权,另一方面要加大自媒体监管力度,通过多方主体协同联动的方式切实维护网络意识形态安全。

关键词: 自媒体; 主流意识形态; 网络意识形态风险治理

中图分类号: D64 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0037-05

随着移动信息技术对日常生活嵌入程度的不断加深,网络空间与现实生活的关系越来越密不可分,网络空间成为各种思想观念的汇聚地和舆论斗争的主战场。习近平总书记强调,“意识形态工作是党的一项极端重要的工作”^[1],“要将互联网这个最大变量变成事业发展的最大增量”^[2]。自媒体场域下,信息传播权下移到普通大众手中,作为传播各种价值观念之载体的自媒体便成为影响网络意识形态安全的重要因素。深入认识自媒体场域下潜在的意识形态风险,以及准确把握其成因,对做好网络意识形态工作具有重要意义。

一、自媒体场域下意识形态领域面临的风险

(一) 社交圈层化冲击主流意识形态的引领力

自媒体社交能够冲破现实社会阶层、时空等条件的桎梏,并依据个人的兴趣爱好、情感诉求、价值取向等因素架构起全新的网络社交格局。具体而言,自媒体能够通过各平台的搜索引擎,编辑和选择要浏览的关键词,以此实现在不同网络圈层中活动,并通过持续关注和互动行为而成为“圈中人”,这极大满足了自媒体个性化的社交需求。当前,圈层化成为自媒体社交的显著趋势,信息圈层化传播也如影随形,对整个网

收稿日期: 2022-08-20

作者简介: 张奕婧(1998—),女,河南浚县人,北京邮电大学硕士研究生,研究方向为马克思主义基本原理。

络信息传播系统的运行产生着重要影响，主流意识形态传播因而面临着引领力不足的风险。

首先，自媒体社交圈层化易造成信息茧房，钳制受众视野。自媒体根据自身的兴趣爱好融入不同的网络社群，在各类圈层中活动的同时，接受着来自各类圈层的信息。由于个人兴趣特性具有相对稳定性，自媒体往往将大部分网络社交时间分配给一定时期内的强兴趣圈子，高频率关注核心活动圈层中的信息，但因为圈层内部的信息往往具有高度同质性，长时间、高频率接触单一化信息会不可避免地导致信息茧房的存在。信息茧房“实质上来源于人们的选择性心理，导致我们只听我们选择和愉悦我们的东西”^[3]；换言之，信息茧房就是自媒体个人信息窄化的结果。由于传播力是主流价值引领力作用发挥的前提和基础，若自媒体沉溺于圈层，主流意识形态就可能长期处于其视野之外，导致其引领作用无法充分发挥。

其次，自媒体社交圈层化容易形成圈层壁垒，可能会导致主流意识形态“失声”。圈层壁垒将自媒体社交明确为圈内和圈外两个世界，这阻碍了信息的跨圈传播；而且，当前圈层群体行为呈现出明显的组织化倾向，进一步加固了网络圈层壁垒。也就是说，圈层内部出现的自发管理趋势，形成的逐步完善的圈内准则，将会阻碍信息的输入与跨圈传递。微博中的“粉丝超话区域”就是一个很明显的例子。所谓超话，就是拥有共同兴趣的自媒体进行网络社交的场地，它具有大众传播下的小众化、圈层化窄播的特点；所谓粉丝超话，就是自媒体以某偶像为中心话题而进行多向互动的“根据地”。目前，粉丝体量庞大的超话几乎都自发形成了组织化的管理模式，超话内部拥有包含管理组、反黑组在内的管理团队，它们共同修订“超话园规”和新人指南，这些规则具有排他性，如要求成员专注“蒸煮”、禁止提及他人，避免与其他群体互动、“圈地自萌”等。这些圈内规则会加剧圈层信息窄化，伴随着信息复盘的不断上演，大量同质化信息在圈

层中强势流通，从而导致主流意识形态传播破壁难，以及投射力被削弱等风险。

最后，自媒体社交圈层化易形成信息监控盲点，若错误价值弥散，则易导致群体价值迷失。圈层为自媒体提供了相对隐秘的社交空间，错误言论难以被及时发现与纠正，并且圈层中的成员情感具有群体感染性，被反复强调的一种声音、一种价值会被迅速放大和扩散。网络社交冲破了现实生活中的条条框框的限制，隐匿在人海中的侥幸心理会诱导个人情绪无底线地输出，一旦刺激性因素出现，群体的冲动、急躁、偏执等特性就会暴露无遗，甚至衍生出网络群体性事件。由于当前国际局势复杂，意识形态的斗争正以更加隐蔽的方式进行着。西方意识形态常披着普世价值和西式民主的虚伪外衣，通过培植自媒体发言人而在网络圈层中隐蔽地传播各种错误思想，妄图上演颜色革命网络化的把戏。与此同时，青少年作为网络圈层社交的主力军，正处于价值观形成的重要阶段，情绪波动幅度较大，更容易受到不良价值观的误导。

（二）谣言传播破坏主流意识形态的凝聚力

主流意识形态的权威性离不开意识形态主体对话语渠道的控制，而自媒体的出现使得媒介资源泛社会化，加之现阶段自媒体网络活动的匿名性，更容易让谣言获得滋生和扩散的机会。自媒体谣言往往以极具煽动性的语言来激化社会负面情绪，进而破坏主流意识形态的凝聚力。

首先，自媒体谣言通过抹黑政府公职人员的形象，降低群众对政府的信任度，破坏主流意识形态凝聚力。例如2022年1月19日13时35分，自媒体账号“致我那即将逝去的青春”发布视频文字消息，称“某市政府某部门公职人员对其妻子实施家暴，消息源自娃娃姨同事朋友圈”，视频中女子无力的反抗和孩子撕心裂肺的啼哭令人揪心，引发广大网友关注和评论站队。截至2022年1月20日12时，仅原博转发量就高达28.6万，评论量高达10.6万，点赞数多达146万。虽然某市

网络举报中心及时查证并出面澄清该博所诉男子的政府人员身份不实，并且有多方官博给予转发，但仍造成不良社会影响。因为赢得民心是社会主义意识形态凝聚力发挥的题中之义，而作为主流意识形态传播主体的政府公职人员的良好形象的树立更是赢得民心的重要因素，所以此类自媒体谣言，正是以反其道而行之作为“推手”来削弱主流意识形态的凝聚力的。

其次，自媒体谣言通过杜撰和恶意解读党史、国史，误导群众的历史认知、破坏主流意识形态的凝聚力。“社会主义意识形态具有价值引领作用，体现的是无产阶级的立场，符合人类社会发展的历史规律和社会生产力发展水平”^[4]，其正当性已由历史检验，其价值性也在凝聚人民力量中彰显。然而，历史虚无主义等社会思潮正在成为自媒体政治谣言的精神内核，腐蚀着我国网络政治参与秩序和我国意识形态的历史根基。如电影《长津湖》上映后，有着微博200万粉丝的大V罗某，转评长津湖战役有关言论，公然质疑抗美援朝战争的正义性，侮辱英雄连“冰雕连”。此类谣言意图掩盖历史真相，消解我国主流意识形态的正当性。

最后，自媒体谣言通过质疑政治政策，企图消解群众的制度自信，破坏主流意识形态的凝聚力。“加强社会主义意识形态凝聚力和引领力，其实质是要强化意识形态的实然位置，只有保持应然和实然位置的有机统一，才能实现社会的稳定与协调发展”^[4]。马克思主义的科学性和人民性在中国共产党领导中国人民进行的伟大革命和改革中已经彰显，其在我国意识形态中的主导地位也是由我国社会主义经济制度和中国共产党的政治领导地位所决定的，因此，马克思主义在我国意识形态中处于“应然”的领导地位。政治政策的有效实施和成果普惠能够增强社会成员对社会制度的信任，强化意识形态的“实然”地位。但质疑政治政策的谣言却会造成相反的影响。因而必须警惕这种自媒体造谣类型。

（三）“注意力经济”下主流意识形态呈现力不足

自媒体场域下的信息呈现爆炸式增长，“注意力经济”模式应运而生，此模式下的主流意识形态也面临着呈现力不足的风险。

一是职业自媒体引流，稀释了主流媒体的被关注度。“越来越多的创业者在互联网上建立了‘全球性的家庭工业’”^[5]。巨大数字红利的诱惑、低进入门槛的限制都让自媒体人跃跃欲试，以图分一杯羹，职业自媒体群体也因而日益发展壮大。职业自媒体依托各种类型的商业自媒体平台，通过直播带货、直播打赏、接广推广、知识付费等方式而实现了流量变现。低俗标题、软色情封面、搞笑段子、鬼畜视频等，都成为吸引眼球和获取流量屡试不爽的手段。“药水哥”“郭老师”“人类高质量男性徐勤根”等无数草根，摇身一变而成为网络红人，其迷惑行为也引发网友竞相模仿。“公众话语的严肃性、明确性和价值都出现了危险的让步”^[6]，人们沉湎于资本编织的“娱乐之城”，排斥严肃、宏大叙事的现象不断发生，甚至很多人愿意听“业内”自媒体人、“宝藏博主”的“独到”见解，不愿意对主流媒体的新闻及评论加以关注。

二是碎片化语境影响主流意识形态叙事的完整性。在“注意力经济”下，资本成为自媒体碎片化叙事的推手，加速着传播信息的碎片化趋势。正如尼尔·波兹曼所说：“媒介的表现形式无法和媒介本身的倾向相对抗。”^[6]马克思主义理论体系为了进入人们的视野，大部分情况下只能采用碎片化表述形式以刻意适应自媒体场域，主要表现为内容的片段化和调动情绪式短视频的频繁使用。然而，寥寥百字难以承载意识形态叙事的完整性，因为这种感性化传播机制只能引起受众短时间内浅层的情感共鸣。马克思主义严密的逻辑论述过程、完整宏大的意义表达，都被碎片化的传播肢解；同时，碎片化传播使得一手阅读被二手阅读替代，加重了读者的误解，导致马克思主义理论跳出特定的条件和范围而失去科学

性、解释力，这也会进一步削弱主流意识形态在自媒体场域下的呈现力。

二、自媒体场域下意识形态领域风险的成因

（一）自媒体场域下主流意识形态传播力有待提升

当前自媒体场域下意识形态领域存在着风险，主流意识形态的传播力亟需提升。究其原因，一是相较于自媒体，主流意识形态传播的主流意见领袖队伍建设不足，对自媒体话语表达的理解和运用不足，不能很好适应网络分众化传播趋势，自身优势没有充分发挥；二是主流意识形态传播理念亟需转换，主流意识形态传播内容需要与自媒体传播内容交融相生，因为自媒体传播有正能量的一面，引导其主动向符合主流价值的创作方向发展，不仅能促进亚文化破圈、跨圈发展，生产出优质内容，也能给主流意识形态注入新鲜血液。因此，在自媒体群体话语动态被时刻关注的同时，对于网络亚文化也应该给予更多包容，使其获得一定的话语空间。

（二）对自媒体传播的约束力有待提升

自媒体的话语空间不是“真空地带”，不能离开主流意识形态话语对其持续的规范与纠偏。由于自媒体素质良莠不齐，做好网络舆论把关需要建立健全对自媒体传播的多方长效监管机制。首先，自媒体平台为网络信息传播提供技术支撑，对主流意识形态传播的重要性不言而喻。但是，当前的部分平台存在投机观念，忽视自身传播机制的缺陷，给自媒体传播低俗、庸俗的内容提供了生存空间，对主流意识形态内容的流量分配却吝啬。其次，由于自媒体的媒介素质教育缺失，自媒体普遍自律意识不足。尤其是在舆论场中，自媒体群体很可能陷入“集体无意识”状态，无法辨识信息真伪而展露出群体破坏性的一面。最后，部分基层干部的网络素养有待提升，网络舆论管理和舆情应对能力不足。因此，为了

实现基层治理“最后一公里”的安全，有关部门要洞察自媒体信息传播规律，做好群众工作，增强群众有序参与网络传播的意识。

三、自媒体场域下意识形态领域的治理路径探讨

（一）创新传播方式以提高主流意识形态的传播力

首先，要充分发挥意见领袖的中介作用。“意见领袖是拉扎斯菲尔德等最早在《人民的选择》中提出的概念，传播学中认为，意见领袖作为媒介信息和影响的中继和过滤环节，对大众传播效果产生着重要的影响”^[7]。自媒体场域呈现感性信息堆叠的现象已成为常态，而意见领袖不仅拥有“接地气”的表达方式和善于判断话题热度的能力，而且通过设置议题能将信息传递给广大自媒体，引起情感共振。因此，掌握网络意识形态工作领导权就要充分了解和利用意见领袖作用规律，引导圈层文化健康发展。具体做法有三。第一，要壮大主流意见领袖队伍，在热点问题上做到不失声。“批判的武器当然不能代替武器的批判，物质力量只能用物质力量来摧毁，但是理论一经群众掌握，也会变成物质力量”^[8]。先进的理论要想被群众掌握也需要适应新的媒介环境特点，因此要细化主流意见领袖涉及的领域，从情感分享、教育职场、影视综艺、竞技体育等多个方面入手，在提供日常服务中潜移默化地引导自媒体。而且，主流意见领袖要及时了解和掌握自媒体话语，驾驭自媒体话语表达，培养一批实战的网络意识形态工作人员队伍，做好舆论引导工作。第二，规范自媒体意见领袖的言论，引导其形成正确的传播立场，正确履行传播的权利和义务，对自己的行为负责。第三，警惕反主流意见领袖的错误言论混淆视听。“打擦边球”是反主流意见领袖的惯用伎俩，他们常用改写敏感词的方式发表不良言论，并逃避追责。因此，要完善言论发布审核机制，优化内容识别技

术,落实监管责任主体分工;要增加违规成本,对引起不良影响的账号及时进行线下追责、线上删号批评,并及时公开处理流程,妥善处理舆情后续的不良影响。

其次,要顺应自媒体场域中的分众化传播趋势,推动主流价值内容生产跨圈合作。如B站共青团中央、河南卫视等官方账号,通过积极开展与自媒体人的合作而碰撞出了许多优秀的视频作品,收获了良好的反馈。不同圈层联动促进主亚文化交融,既能为主流文化注入新鲜血液,使主流意识形态话语表达更加时代化、生活化、大众化,扩大自身的受众面,又能推动小众文化出圈,使其更符合中国特色社会主义文化的发展方向。因此,要积极开拓便捷的合作渠道,吸引更多自媒体的加入,形成相互尊重的合作气氛。

(二) 加大自媒体监管力度

首先,要夯实自媒体平台责任。自媒体平台要兼顾经济效益与社会效益,增强行业自律意识,主动承担社会责任。一是要加强对自媒体信息发布和传播的把关,推进智能内容审核系统迭代升级,完善替换关键词识别技术,屏蔽恶劣、庸俗内容,洞察非公开性、私密性较强的信息传播渠道;二是优化推荐算法设计,将人文价值理念融入技术研发,优质内容应分配更多的流量;三是要积极扩大党的宣传教育工作的影响力,为主流价值内容设置显眼的栏目专区;四是要优化网络管理措施,探索合理的网络实名制方案,对自媒体乱象形成威慑。

其次,要加强自媒体的媒介素质教育,推动

构建全民媒介素养教育体系。自媒体的媒介素质教育是网络建设的基础性、长期性工作,在影音恶意剪辑能够以假乱真、网络信息真假难辨的情况下,要培养自媒体的信息辨别能力。比如,在自媒体平台开通权威辟谣专号,普及造谣、传谣应负的法律常识。又如,在各大平台提供媒介素养教育相关的公共课程,开展全民专项教育活动,普及信息碎片化、信息茧房、回音壁等基础性传播学知识,使自媒体意识到当前数字化生存的现状。同时,牢牢把握住学生群体思想动向,将思政教育嵌入学校教育中。

最后,要提高基层政府网络治理能力,关注瞬息万变的网络舆情发展,强化网络舆情管控。一是基层领导干部要自觉提升网络素养,学习网络知识技能,转变网络舆情治理理念,落实当地政府的分管责任;二是主管部门要自觉接受网络监督,拓宽民主参与渠道,教育、引导自媒体进行有序的言论表达;三是政府要提高网络突发舆情应急处理能力,加强舆情研判能力,完善突发舆情应急处置预案,及时化解舆情风险。

四、结语

网络意识形态工作事关国家安全、社会稳定、民族团结。自媒体作为新的媒介形式,形塑了全新的网络舆论生态,是影响网络意识形态安全的重要因素。因此,要时刻关注自媒体场域下潜在的意识形态风险,找准风险化解之路,确保网络意识形态安全,从而使网络主流意识形态更好地服务和引领伟大时代的发展。

参考文献

- [1] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2018:153.
- [2] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:311.
- [3] 彭兰.导致信息茧房的多重因素及“破茧”路径[J].新闻界,2020(1):30-38,73.
- [4] 郭明飞,孔云飞.创新推进社会主义意识形态凝聚力和引领力建设[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2021(3):1-6.
- [5] 尼古拉·尼葛洛庞帝.数字化生存[M].胡泳,范海燕,译.北京:电子工业出版社,2017:239.
- [6] 尼尔·波兹曼.娱乐至死[M].章艳,译.北京:中信出版社,2015:33,111.
- [7] 郭庆光.传播学教程[M].北京:中国人民大学出版社,2011:189.
- [8] 马克思恩格斯选集[M].中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,译.北京:人民出版社,2012:9.

责任编辑 董颖

危机情境下技术治理创新扩散何以碎片化

——以城市采纳健康码为例

孙梟坤¹,王寅初²

(1.北京师范大学政府管理学院,北京 100875;2.北京经济技术开发区管理委员会,北京 100176)

摘要: 健康码作为数字化疫情防控工具短时间内在全国范围爆发式扩散,却产生了各地难以互认互通的现象。从政策扩散背景、政策源创新、政策扩散网络和潜在采纳政府四个维度,构建适用于解释危机情境下技术治理创新扩散的研究框架,通过事件史分析实证发现,省内府际竞争是地市级城市健康码扩散碎片化的关键。

关键词: 技术治理创新;政策扩散;健康码;事件史分析

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0042-06

一、引言

自2020年2月7日杭州市余杭区诞生首个健康码后,健康码在全国迅速扩散,但同时产生了各地健康码难以互认互通的“一城一码”现象。直至2021年3月23日,健康码全国互认才基本实现。健康码作为政府以数字治理技术应对突发重大公共卫生事件的创新举措,引起了学界广泛关注。从技术治理视角来看,学者们着重研究健康码的运行原理^[1]及“从零到一”的过程^[2],关于健康码“从一到多”的研究相对较少,研究对象多局限于省级政府^[3],并且针对健康码这类危机情境下带有技术特点的工具应用的爆发式扩散,相关分析框架系统性不足。基于此,本研究聚焦健康码在地市级政府的扩散,探索健康码“遍地开花”后“一城一码”困境的形成机理,有助于深

化对技术治理创新扩散规律的认识。

二、分析框架

健康码的创新具有技术性,其扩散情境具备危机性,因而分析框架的构建不能忽略上述特征。在借鉴已有研究基础上,以“政策扩散流行病学分析框架”^[4]为基础,嵌入“州政府创新扩散的总模型”^[5]和“TOE框架”^[6]的分析逻辑,构建针对危机情境下技术治理创新扩散的分析框架。类比流行病学,该框架包括政策扩散背景(环境)、政策源创新(传染源)、政策扩散网络(传播途径)和潜在采纳政府(易感人群)四个维度。

政策扩散背景。政府组织之外的背景因素,与TOE框架中的“Environment”对应,与潜在采纳政府维度的政府能力因素相比,政策扩散背景维度因素更加客观^[7]。在健康码扩散过程中,

收稿日期:2022-03-16

作者简介:孙梟坤(1992—),女,河北任丘人,北京师范大学政府管理学院博士后,研究方向为公共服务与数字治理;王寅初(1996—),男,河北邢台人,硕士,北京经济技术开发区管理委员会,研究方向为数字治理。

社会关注、省内府际竞争、本地疫情与复工复产压力等因素变化，会产生要求地方政府采纳新政策的压力。

政策源创新。政策创新具有技术复杂性^[8]、议程显著性^[9]等性质。这些性质在单一政策扩散中基本不会改变，但在健康码扩散过程中，市级健康码与省级健康码的并行拓展了兼容性。市级政府采纳健康码有两个创新源：杭州和上级政府。前者更强调创新属性，体现政策学习或模仿的横向扩散机制；后者更强调政策属性，体现自上而下的纵向执行机制。

政策扩散网络。在不改变原框架界定利益集团和专业化组织的基础上，吸收杨志等^[10]对这一维度的拓展，将垂直和横向的政策扩散机制及干部空间流动加入其中，以对应“州政府创新扩散的总模型”中的“传播模型”。

潜在采纳政府。借鉴TOE框架中“Technology”“Organization”两个角度，用以增强对健康码这一具有鲜明技术特点的政策扩散现象进行研究的针对性，与背景维度构成了TOE框架的闭环逻辑。在“州政府创新扩散的总模型”的分析逻辑中，该维度与“内部创新决定模型”相对应。

综上，修正后的分析框架相对完整地实现了三种政策扩散理论的逻辑闭环，能够适应各变量的动态发展，同时具备技术性政策创新扩散的针对性，因而它是本研究后续分析的基础。

三、研究假设

（一）政策扩散背景

在疫情防控和复工复产的双重压力下，健康码议题显著程度的明显提升，吸引了各地政府决策者的注意力。提出假设：

H1：关于健康码的议题显著程度越高，地方政府采纳健康码创新可能性就越大。

当地的人口密集程度、人口流动性，特别是外来人员迁入的流动强度的提升会大幅提升本地政府疫情防控的难度。地方政府辖区的累计

确诊人数也表明了当地疫情的严峻程度及疫情防控的压力。提出假设：

H2：该市辖区人口数量越多，其政府采纳健康码创新可能性就越大。

H3：该市人口流动性越强，其政府采纳健康码创新可能性就越大。

H4：该市新冠肺炎确诊病例越多，其政府采纳健康码创新可能性就越大。

政府决定采纳健康码的动机很大程度来源于恢复生产生活秩序，城市原本的经济活力和疫情下的经济下行压力都是决策者推动复工复产的压力来源。提出假设：

H5：该市疫情发生前经济活力越高，其政府采纳健康码创新可能性就越大。

H6：该市疫情发生期间经济下行压力越大，其政府采纳健康码创新可能性就越大。

在晋升锦标赛下，健康码作为疫情防控、经济建设、政策创新三个重要竞争因素的综合体，当被省（包括省、自治区、直辖市，下同）内地方政府首次采纳后，其他潜在采纳政府会在竞争压力下更倾向于采纳。提出假设：

H7：所在省份采纳健康码政策创新的市上数量越多，该市采纳健康码创新可能性就越大。

（二）政策源创新

假定市级政府选择自建健康码系统与省级健康码系统是互斥的，对于前者，若省级健康码长期缺位，市级政府则应会有较大可能选择自行建立本辖区内的健康码系统；对于后者，省级健康码的出台是市级政府进行政策创新采纳的必要前提。提出假设^①：

H8.1：省级健康码系统的上线会降低市级政府选择自行建立健康码系统的可能性。

H8.2：省级健康码系统的上线会增加市级政府选择采用省级健康码系统的可能性。

（三）政策扩散网络

2020年2月6日，中央要求有序做好恢复生产保障供应工作。可见，中央对健康码所解决痛

点问题的压力很早就产生了。当健康码诞生后，中央对地方政府关于兼顾疫情防控和复工复产的面状压力在健康码这一点上集中喷发，进而形成健康码诞生初期的爆发扩散。提出假设：

H9：中央政府要求统筹兼顾疫情防控和复工复产的行政命令的出台会增加地方政府采纳健康码创新的可能性。

研究表明，在年龄、学历等因素影响并不显著的情况下^[11]，领导者的履职经历更可能让其在政策扩散中扮演“传播者”角色，如领导干部的空间流动有助于其将施政经验带到新任辖区^[12]。提出假设：

H10：市级政府主要领导者在数字治理水平较高地区的履职经历会增加地方政府采纳健康码创新的可能性。

结合实践经验，在健康码的诞生中，技术能力相对弱势的地方政府均主动寻求与当地互联网巨头合作；在健康码的扩散中，微信和支付宝平台基本上垄断了健康码市场。提出假设：

H11：互联网巨头的参与会增加市级地方政府采纳健康码政策创新的可能性。

当媒体对健康码有较高关注时，地方政府通常会在舆论影响下将其纳入政策议程。提出假设：

H12：某城市内有影响力的媒体有关健康码的报道数量越多，该市政府就越可能采纳健康码政策创新。

（四）潜在采纳政府

杭州等地在阿里等互联网企业的技术支撑下，率先实现健康码上线，这与当地政府长期推动“最多跑一次”改革等实践积累的经验密不可分。提出假设：

H13：互联网服务能力越强的城市，其政府采纳健康码政策创新的可能性就越高。

支付宝平台的杭州健康码上线首日访问量就突破千万，面对暴增的访问量，技术团队只能不停加服务器“死扛”^[13]。因此，地方政府采用健康码离不开数字治理基础设施的建设。提出假设：

H14：数字治理基础设施建设越完善的城市，其政府采纳健康码政策创新的可能性越高。

地方政府是否组建专门的数字治理机构及配套方式会影响其辖区内多种数据的对接，进而影响对健康码的采纳。提出假设：

H15.1：设大数据管理局等数据治理机构的城市，其政府采纳健康码政策创新可能性就更高。

H15.2：大数据管理局等数据治理机构组建形式越规范严格，其政府采纳健康码政策创新可能性就越高。

四、研究设计

（一）研究方法

事件史分析是由Berry夫妇首次引入到政策创新扩散研究领域的，目前已成为社会科学研究的重要分析工具之一。除常见的离散时间方法Logit模型外，使用连续时间方法的Cox模型、将时间轴分段以观察变量阶段特征的分段常数指数模型(PCE模型)、处理多种类事件的竞争风险模型也已得到应用。本研究采用连续时间事件史分析及上述衍生模型对研究假设进行实证检验。

（二）研究样本

借鉴清华大学数据治理研究中心发布的《2020数字政府发展指数报告》选取的城市样本，共101个。通过检索全国地级市健康码信息，将其他明确可检索到自建健康码系统的城市加入样本集，共计139个城市，而铜川等10个城市因数据不完整被剔除，眉山作为异常值移出样本。最终有效样本数为128个，时间跨度为2020年2月1日至3月31日，以天为单位观察时间的生存数据集，共3626个“市一天”观测点纳入模型。

（三）变量测量

按照模型要求，将基础因变量转化为“未采纳政策持续时长”和“采纳方式”两个实际观测因变量。鉴于健康码从当地政府决定采纳到产品上线应有几天时间间隔，对时变变量进行 $t-3$ 的滞后后期处理。变量及测量方法详见表1。

表1 变量及测量方法

变量	指标及含义	测量方法	数据来源
政策采纳	该市当日是否采纳健康码	未采纳 =0, 采纳 =1	笔者整理
未采纳政策持续时长	该市未采纳健康码的持续时间	采纳日期 - 初始观察日期 +1	笔者整理
采纳方式	该市以何种方式采纳健康码	未采纳 =0, 自建 =1, 省级 =2	笔者整理
议题显著程度	当日民众对健康码话题的关注度	搜狗搜索海量网民行为数据和微信公众平台数据形成的舆情指数, 取其自然对数	搜狗指数
人口数量	2019 年末该市常住人口数量	直接获得	各市《2019 年国民经济和社会发展统计公报》
人口流动强度	市内出行强度	当天市内出行的人数与该市内居住的人口比值指数化结果	百度迁徙指数
	外来人口出行强度	当天迁入人口规模的折算结果	百度迁徙指数
感染累计人数	该市当天累计感染人数	直接获得	CSMAR 新冠疫情与经济研究数据
城市经济活力	该市 2019 年末人均 GDP	直接获得	各市《2019 年国民经济和社会发展统计公报》
经济下行压力	该市 2020 年第一季度经济增长速度	直接获得	各市统计局经济情况第一季度公报
府际竞争压力	该市所在省辖区内采纳健康码的市级政府数量	直接获得	笔者整理
互联网服务能力	该市互联网服务能力评价指数		《政府互联网服务能力蓝皮书——中国地方政府互联网服务能力发展报告(2020)》
互联网基础设施建设水平	该市移动互联网普及率	移动电话年末用户数和互联网宽带用户数的因子得分	《中国城市统计年鉴》
政府数据治理机构	该市是否建立政府数据治理机构及其组织形式	未建立 =0, 事业单位 =1, 原部门加挂牌子 =2, 组建新部门 =3	笔者整理
中央政府压力	当日中央关于兼顾疫情防控和复工复产及政策文件累计数量	加总数量	中央部委及新华社网站
地方领导履职经历	该市疫情发生期间时任地方领导在数字治理先进地区的履职经历	2010 年后领导履职地区数字政府发展水平的最高得分	人民网地方领导资料库及《2020 数字政府发展指数报告》
互联网巨头参与	腾讯、阿里等互联网巨头参与健康码建设情况	多平台 =1; 本地与互联网的双平台 =2; 本地单平台 =3; 互联网双平台 =4; 互联网单平台 =5	笔者整理
媒体报道	中央媒体、本地省级机关报和市级机关报关于健康码报道的数量	加总数量	人民数据党报头版要闻数据库和 CNKI 中国重要报纸全文数据库
省级平台上线	该市所在省当日是否上线健康码	未上线 =0, 上线 =1	笔者整理

五、实证分析

(一) PCE回归分析

研究普遍认为健康码政策扩散曲线呈现明显的R形特征。在从2020年2月1日至3月31日的观察期内, 选择2月29日作为分界点: 这一天既

是两月交替的时间节点, 也位于观察期的中心附近, 同时在此日国家防疫健康信息码正式上线, 标志着中央政府正式完成了对于这一政策创新的吸纳。实证结果显示, 多数时变变量在2月29日前后两个阶段对各市采纳健康码发挥的作用明显不同。前期基本上所有时变变量都对

健康码扩散有一定程度的显著影响，表明城市采纳健康码是多种影响因素共同作用的结果；后期大量因素对市级政府采纳健康码创新的影

响不再显著，省内府际竞争及省级平台上线等府际关系因素继续稳定地影响市级政府采纳健康码的进程。

表2 竞争风险模型分析结果

变量	整体风险	优势比	竞争风险 1	优势比	竞争风险 2	优势比
辖区人口	-0.457 (0.0004)	0.999	-1.28 (0.0005)	0.998	-0.22** (0.00098)	0.998
人口迁入强度	-0.293 (0.169)	0.746	-0.00389 (0.234)	0.996	-1.706** (0.135)	0.181
市内出行强度	-0.172 (0.123)	0.842	-0.163 (0.149)	0.849	-0.0376 (0.293)	0.963
感染人数	-0.0000351 (0.000028)	0.999	0.0000183 (0.00003)	1.000	-0.0000425 (0.0001)	0.999
人均 GDP	0.0707** (2.311)	1.007	0.0917** (2.312)	1.009	0.0148 (0.250)	1.001
经济下行压力	-0.605 (0.912)	0.546	1.310 (9.504)	3.706	-4.582 (0.030)	0.010
省内府际竞争	0.0871** (0.047)	1.091	0.162*** (0.065)	1.176	-0.0117 (0.086)	0.988
互联网政务服务能力	0.0444*** (0.017)	1.045	0.0486** (0.223)	1.049	0.0307 (0.029)	1.031
互联网基础设施建设	0.0684 (0.290)	1.071	-0.111 (0.268)	0.894	1.049 (1.873)	2.856
政府数据治理机构	0.178* (0.116)	1.194	0.318** (0.173)	1.374	-0.191 (0.141)	0.825
中央政府压力	1.792* (6.018)	6.002	1.583* (4.660)	4.867	30.84 (.)	—
地方领导履职经历	0.163* (0.098)	1.178	0.127* (0.123)	1.136	-0.0778 (0.148)	0.925
互联网巨头参与	0.195** (0.096)	1.215	0.480*** (0.192)	1.615	-0.236 (0.111)	0.789
媒体报道	0.111* (0.067)	1.117	0.1666** (0.082)	1.181	-0.137 (0.126)	0.871
省级平台上线	0.772*** (0.532)	2.164	-0.306 (0.228)	0.736	5.423*** (267.477)	226.523
Pseudo R ²	0.081		0.125		0.309	

注：* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$ ，括号内为标准误

(二) 竞争风险回归分析

将城市通过自建系统采纳健康码定义为竞争风险1，将城市通过省级平台采纳健康码定义为竞争风险2。表2结果显示，竞争风险2几乎对省级健康码上线以外的变量都不敏感，竞争风险1的机制需进一步探究。整个观察期内疫情防控因素对竞争风险1影响并不显著，H2~H4系列假设均未得到验证。强调城市经济活力的人均GDP

和强调府际关系的省内府际竞争对竞争风险1影响显著且稳定。这表明推动健康码扩散的主要因素并非各地的疫情情况，而是各地方政府出于经济或政治目标的考量。地方政府的互联网政务服务能力及地方政府数据治理机构的权限和地位对竞争风险1具有显著影响。中央政府压力、地方领导履职经历、互联网巨头参与和媒体报道等多个影响因素被证明对竞争风险1有显

著影响。省级健康码平台上线对竞争风险¹的影响虽为负向但显著性未得到验证。

六、结语

本研究聚焦危机情境下健康码的爆发式扩散，探索构建适用于危机情境下技术治理创新扩散的分析框架，提出以面状压力代替点状压力的新解释。研究发现：互联网政务服务能力和数据治理机构使地市具备能力而成为潜在采纳政府，每个潜在采纳政府都会受到中央政府压力、互联网巨头参与等诸多政策扩散网络特征因素的影响；当地领导会在综合考虑其所在市疫情防控和复工复产的现实需求、省级健康码平台是否可用是否强制使用及省内府际竞争压力等多重因素情况下，依据其自身与数字治理相关的履职经验，决定是否在辖区内自建健康码系统；在省内尚未出现自建健康码系统的城市时，任何潜在采纳政府成为首创者都并不容易，当某些特殊因素促使省内出现第一个自建健康码系统的城市后，省内府际竞争因素就会开始持续发挥作用，促使省内

最终呈现“一城一码”的格局。

基于上述研究结论，提出如下政策启示：一方面，“敏捷创新”未必“敏捷扩散”。府际竞争逻辑代替了疫情防控和复工复产的需求逻辑成为影响健康码扩散的核心因素。因此，应当提倡敏捷创新，但地方政府在决定是否采纳该创新的过程中，仍应当从本地实际需求出发。另一方面，“敏捷”在“敏”不在“捷”。敏捷创新和扩散，应是在“敏锐”把握民众需求的基础上，“快捷”实现技术创新以回应民众需求。数据治理工具在扩散过程中容易成为政策扩散的目的本身，健康码扩散“正正得负”作为缩影为当前推进数字治理敲响了警钟，应注意避免陷入“内卷化”“碎片化”。

注释：

①虽然实践中存在选择省级或建设市级健康码，甚至二者并存的情况，但多数政策扩散研究关注的是地方政府对于政策创新的首次采纳，且二者并存的样本数极少，因而对模型整体运算结果影响小。

参考文献

- [1] 文宏,林彬.应急需求、技术赋能与政务服务创新:对“健康码”数据流转的考察[J].电子政务,2021(1):12-20.
- [2] 史晨,钟灿涛,耿曙.创新导入的接力赛:健康码案例中的初创企业、平台企业和地方政府[J].科学学研究,2021(1):161-169.
- [3] 李月,曹海军.省级政府数字治理影响因素与实施路径:基于30省健康码应用的定性比较分析[J].电子政务,2020(10):39-48.
- [4] Boushey G. Policy Diffusion Dynamics in America [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- [5] Berry F S, Berry W D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research[J]. Theories of the Policy Process, 2018: 253-297.
- [6] Tornatzky L G, Fleischer M, Chakrabarti A K. Processes of technological innovation[M].Lexington,MA:Lexington Books,1990.
- [7] 朱旭峰,张友浪.地方政府创新经验推广的难点何在:公共政策创新扩散理论的研究评述 [J]. 人民论坛·学术前沿,2014(17):63-77.
- [8] Mooney C Z, Lee M H. Morality Policy Reinvention: State Death Penalties[J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1999(1): 80-92.
- [9] Karch A. Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States[M].Michigan:University of Michigan Press,2007.
- [10] 杨志,魏妹.政策爆发生成机理:影响因素、组合路径及耦合机制:基于25个案例的定性比较分析[J].公共管理学报,2020(2):14-26,165.
- [11] 王法硕,张恒朋.重大公共危机事件背景下爆发式政策扩散研究:基于健康码省际扩散的事件史分析[J].电子政务,2021(1):21-31.
- [12] Zhu X, Meng T. Geographical Leadership Mobility and Policy Isomorphism: Narrowing the Regional Inequality of Social Spending in China[J]. Policy Studies Journal, 2020, 48(3): 806-832.
- [13] 史晨,耿曙,钟灿涛.应急管理中的敏捷创新:基于健康码的案例研究[J].科技进步与对策,2020(16):48-55.

责任编辑 刘 晔

重大公共卫生突发事件中的 政府预警机制研究

李键江¹, 李蓓黎²

(1. 广州中医药大学马克思主义学院, 广东 广州 510006; 2. 华南理工大学公共管理学院, 广东 广州 510640)

摘要: 揭示重大公共卫生突发事件中的政府预警机制规律, 对于建立健全我国重大公共卫生突发事件应急管理体系具有重要意义。文章基于重大公共卫生突发事件中的政府预警视角, 分别从理论与实践层面, 以政府应对新冠肺炎事件为例, 对我国重大公共卫生突发事件中的政府预警机制的内涵、特征和存在的问题进行分析。

关键词: 重大公共卫生突发事件; 政府; 预警机制; 内涵; 特征

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0048-05

一、引言

近年来, 重大公共卫生突发事件在中国频频发生, 并呈现错综复杂的发展趋势。政府应急管理是公共突发事件管理的重要组成部分, 而预警机制是政府应急管理过程的首要组成内容^[1]。现阶段, 尽管我国公共卫生突发事件的预警管理在政府的重视下开始逐步规范化, 但是当重大公共卫生突发事件已经发生或者可能发生时, 我国政府在事件的预警过程中, 还处于兵来将挡、水来土掩的被动局面, 其中仍存在许多理论和现实问题亟待解决。因此, 探究重大公共卫生突发事件中的政府预警规律对于政府提升重大公共卫生突发事件的预警能力具有重要的理论和现实意义。

二、重大公共卫生突发事件中的政府 预警机制理论分析

(一) 重大公共卫生突发事件中的政府预警 和预警机制内涵

1. 重大公共卫生突发事件中的政府预警

公共卫生突发事件作为公共突发事件中的典型事件, 是指突然发生的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病等严重影响公众健康的事件^[2]。重大公共卫生突发事件的政府预警是指政府防止或控制重大公共卫生突发事件产生和扩散的一套运行方式中的一个重要环节^[3], 是政府和公共卫生等有关部门将所收集的一切公共卫生危险信息, 经过筛选、甄别和处理, 并加以综合分析, 对可能引起重大公共卫生危机的各种要

收稿日期: 2022-05-21

作者简介: 李键江(1994—), 男, 贵州纳雍人, 广州中医药大学马克思主义学院讲师, 法学博士, 研究方向为科学研究管理; 李蓓黎(1995—), 女, 湖北洪湖人, 华南理工大学公共管理学院博士研究生, 研究方向为科技创新。

素及其所呈现出来的有关信号和现象进行严密监测^[4]，对其发展趋势和可能发生的公共卫生危机类型及其危害程度做出合理科学的研判，并及时、准确地向有关部门发出警示，以便相关部门及早采取有效应急措施，以降低重大公共卫生危机发生概率，防范重大公共卫生危机产生进一步危害的行为过程。

2.重大公共卫生突发事件中的政府预警机制

重大公共卫生突发事件的危害程度与一般公共突发事件相比更为严重，因此，重大公共卫生突发事件中的政府预警机制具备更高的要求。重大公共卫生突发事件中的政府预警机制是指政府和公共卫生等有关部门监测重大公共卫生危机的风险前兆，并实时提供预警的机构、制度、信息体系等，防止或控制重大公共卫生突发事件暴发和扩散的一套预警运行内在的有机构成。从功能看，重大公共卫生突发事件政府预警机制应能对公共卫生安全状况发出预警信号，显示社会已经或即将发生重大公共卫生危机灾害的临界状态，以引起社会管理者和社会公众的高度戒备，及时为社会管理者提供应对重大公共卫生危机的决策依据，为社会公众提供应对重大公共卫生危机的防范指南，最终达到防风险于未然的目的。从构成看，它包括重大公共卫生突发事件预警信息收集、分析评估、风险识别、指标确立、预警准则、预控对策和预警指挥七个子系统。

(二) 重大公共卫生突发事件中的政府预警机制的特征

1.公开性

重大公共卫生突发事件的发生，往往会对人民群众的生命财产安全造成不可估量的严重损失，仅仅依靠政府的力量不足以应对，需要动员社会力量来共同应对，而预警信息的公开，不仅能够方便公众了解重大公共卫生突发事件的具体情况，还能对促成政府与社会公众的防控联动产生积极影响，为即将发生或已经发生的危险做好相应的应急准备。

2.专业性

对重大公共卫生突发事件的评估和应对会涉及大量专业性比较强的知识，比如分析病毒的生成和散播涉及微生物学、病毒学的知识，研究传染病疫情的暴发涉及传染病学知识，探索病毒产生机制、演变规律触及病理学的知识等^[5]，这些内容具有较强的专业性，相关领域的专家只有花大量时间，通过大量的实验才能准确把握疫情的发展规律，找到预防和治疗的有效方法，进而为政府部门提供做好防控疫情工作的决策依据^[6]。

3.跨区域性

按照影响范围划分，由重大公共卫生突发事件所引发的重大公共卫生危机，经常是全国性或国际性的，这就为危机的防控增加了难度。在重大公共卫生突发事件的应对中为了克服危机的跨区域性，政府在预警时不仅要考虑到本市或本省的真实情况制定相适宜的防控措施，还需要结合具体实际，将邻近省市、国家的现实情况纳入考虑，只有通过跨区域、多省市和多国的紧急联动，共同努力，才能够应对此类事件造成的危机。

4.多样性

公共卫生危机并非一成不变。在应对危机的过程中，生物病毒变异、公众的心理变化等因素容易引发其他不同种类的次生危机，比如，民众心理健康危机、新病毒感染疫情危机等。面对这些不同种类的次生危机，政府的预警会综合考虑其不同的特性，在充分掌握危机信息的基础上，不断更新预警信息，竭尽全力在危机发生转变前做好相应预警。

5.即时性

重大公共卫生突发事件一旦发生，如果不能即时防控，会造成极大的破坏，这对政府预警的即时性提出了要求。能够快速做到信息收集、传递、识别和发布，是政府预警机制的重要特征。只有通过即时性的政府预警，社会各界逐步

加强了疫情防控工作，实时加强危机监测，及时采取应对措施，才能保证人民的生命安全和身体健康。

三、重大公共卫生突发事件中的政府预警机制问题分析——以新冠肺炎疫情为例

（一）地方政府的风险评估自主权不够

从2003年SARS事件以后，我国正式开始从制度层面着力于公共突发事件的应急管理体系的建设，并且经过不断的发展，在风险信息的收集、甄别和处理方面取得明显进步，但是对预警信息的风评估还存在明显不足。这些不足具体表现为风险评估速度慢和评估结论不准确。引起公共卫生突发事件中评估速度慢和评估不准确的主要原因是地方政府的风险评估自主权不够。以新冠肺炎疫情在武汉市的预警决策形成为例，武汉新冠肺炎疫情的预警决策主要依靠地方和中央政府，以及疾控中心的协同合作来实现。在这种评估机制运行过程中行政审批流程复杂，花费的时间较长，容易使地方政府错过预警的最佳时机。除此之外，国家评估机关很难在第一时间获取到地方性的疫情相关数据，从而很难不造成评估决策滞后。

（二）缺乏集风险预警与评估为一体的预警机构

预警机构在应对重大公共卫生突发事件过程中，担任监测、预警、组织、领导和团结一切社会力量提前做好防控的重要角色。在我国，预警职责是由中央和地方政府所设立的相关事务管辖部门担任的，不同类型的公共突发事件的预警会有管辖部门负责。其中，公共卫生突发事件是由地方政府部门（如卫健委）负责预警发布，而地方评估机构（如疾控中心）负责对公共卫生突发事件进行风险评估。当重大公共卫生突发事件已经发生或可能发生时，地方评估机构会针对风险源进行信息收集、甄别与处理，最终形成预警依据，然后由地方政府根据依据发布预警。由于风

险预警主体与评估主体分离，在公共卫生突发事件的预警过程中，预警信息的发布由于受到地方政府的行政审批、政府考核等政治因素和官员预警意识的影响有时会贻误发布预警的关键时机。

（三）社会参与组织协调机制存在空缺

高效的预警管理，需要具备高效的社会参与组织协调机制。在重大公共卫生突发事件的预警过程中，单纯依靠政府的力量来监管和控制整个重大公共卫生突发事件实时进展是不可能的^[6]。高效的社会参与组织协调机制存在空缺，是目前我国地方政府在重大公共卫生突发事件预警时缺乏对社会力量高效地统筹协调和组织领导的重要原因。在重大公共卫生突发事件的预警过程中，高效的社会参与组织协调机制是地方政府在掌握本土优质社会资源的基础上建立起来的，其目的是在重大公共卫生突发事件的预警过程中，地方政府能够优先利用本土的社会资源，统筹协调和组织领导社会力量，及时、有效地完成包括风险评估、预警决策依据形成等预警任务。在新冠肺炎疫情防控期间，许多地方的本土人才资源丰富，科研实力强劲，且拥有国家级的科研平台等，但这些科研资源优势却没在新冠肺炎疫情的预警决策中充分发挥出来。

（四）预警信息资源共享体系缺乏强有力的技术支撑

预警信息资源是政府在公共突发事件预警阶段需要掌握的关键资源，政府对其把握的程度决定了政府的预警效果。在重大公共卫生突发事件的预警过程中，开放、迅捷的应急信息资源共享体系是政府对外即时发布预警、对内统筹协调应急资源的重要保障。一般而言，该体系由政府主导和社会参与共同构成。信息资源共享体系是一个体系完整、功能完善、组织有序的信息体系，其不仅需要制度、政策等手段作为保障，还需要技术等资源作基础^[7]。在即时发布预警方面，地方政府当下还主要是通过报告的形式进行的，地方和中央政府部门之间有时会存在“信息壁垒现

象”，并不能保证预警信息资源的及时全面共享。比如，武汉在新冠肺炎疫情暴发期间出现的寿光蔬菜事件和武汉红十字会事件等反映出我国预警信息资源共享技术还存在不足，难以在出现突发公共卫生事件时发挥支撑作用。

（五）公众的公共卫生安全意识薄弱

提高公众的应急素质是提高国家应急管理效能的关键。公众具备良好的公共卫生安全意识，不仅可以从源头预防或减少重大公共卫生突发事件的发生概率，还在发生重大公共卫生危机后转化为重要的应急力量。从经验看，我国从2003年的SARS事件后，历经了禽流感、甲流、猪流感等重大公共卫生突发事件，按理说，公众的公共卫生安全意识应是有所提高的，但从结果看，社会公众的公共卫生安全意识仍然薄弱。

四、创新重大公共卫生突发事件中的政府预警机制的建议

（一）扩大和增强地方政府风险评估自主权

提高地方政府风险评估自主权是加快地方政府风险评估速度的重要保障。首先，中央政府要进一步加强和完善重大公共卫生突发事件应急预案的顶层设计，将扩大和增强地方政府风险评估自主权纳入其中，并明确地方政府风险评估的权力和责任，在将风险评估的权力和责任下放给地方政府的同时，对地方政府预警决策的调控和监管同步强化。其次，当获得充足的自主权以后，地方政府除了主动下放权力的风险评估机构，让其充分发挥评估功能之外，还要建立以“特事特办”为原则的“预警第一”的地方政府预警制度。

（二）建立集风险预警与评估为一体的预警机构

建立集风险预警与评估为一体的预警机构是健全我国预警机构、强化预警机构功能的现实需要。首先，应建立实际运行过程中集风险预警与评估为一体的预警机构，该机构有对重大公共卫

生突发事件风险的评估、决策权，以及预警信息的公开发布权，能够在紧急情况下挑起大梁，承担信息发布者的重要责任。其次，应由政府与企业等非政府组织共同构建此类机构。其中，非政府组织除了需要具备公共卫生事件评估能力和资质，还需要具备向社会发布预警的渠道，并负责迅速完成风险评估与预警的任务。而政府除了负责任务全过程的监督，还要为其预警发布提供政府宣传，以政府的公信力为其提供背书。最后，地方政府应加强“以人为本”的思想政治教育，定期举办党性教育培训，提高党员干部思想水平，消除“以权为重、以前途为重”观念带来的公共卫生突发事件安全隐患。从党内、政府内部做好自检工作，监督和约束自身行为，在事件风险产生时，能按照“特事特办”的原则，保证预警的即时性。

（三）创新社会参与组织协调机制

完善的社会参与组织协调机制是地方政府在重大公共卫生突发事件预警过程中加强对社会力量统筹协调和组织领导的必要手段。首先，地方政府应加大对于社会力量在重大公共卫生突发事件预警过程中积极参与的政策支持，提高全社会对公共卫生突发事件预警工作的重视程度，加强统筹监督，协同管理。建立和完善中央政府领导、地方政府主管、社会力量协调配合的社会参与组织协调机制。在综合利用不同地区的社会力量的基础上，优先利用本地的社会资源来高效地完成包括公共卫生风险评估、预警决策依据形成等预警任务。其次，为了增强社会参与组织机制的协调性，可以通过建设公共卫生应急管理优势学科、设立公共卫生应急管理专项课题等方式，培养更多应急管理相关专业人才，加强国家对潜在风险的应对能力，解决现阶段组织内部协调能动性弱以及由于缺乏技术支撑而造成的信息资源共享平台搭建难等问题，为完善重大公共卫生突发事件的预警管理机制做好准备。

(四) 打造先进技术预警信息资源共享通道

打造先进技术预警信息资源共享通道是弥补预警信息资源共享体系技术欠缺的必要举措。先进技术应急信息资源共享通道的建立需要由政府主导,社会力量共同参与,以5G通信、大数据等先进信息技术作为重要的技术手段,目的是在重大公共卫生突发事件的预警过程中,打破不同层级政府之间和政府与社会之间的“信息壁垒”,为地方政府对外及时发布预警、对内统筹调配应急资源提供信息保障,确保先进技术预警信息资源共享通道的绿色畅通。首先,对于政府而言,由于政府信息资源的共享需要不同职能部门和不同层级政府之间的合作与协调,中央到地方应建立统一的政府信息资源共享的领导机制^[8]。其次,对于社会力量而言,社会力量的预警信息资源共享必然需要官方提供的预警信息资源共享平台,因而可以在政府信息资源共享的领导机制的组织和领导下,以下设机构的市场化运作方式,搭建起以新一代信息技术为技术手段的预警信息资源共享平台,为社会力量及时、迅捷地共享预警信息资源提供官方平台。

(五) 加大公共卫生健康教育投入

加大公共卫生健康教育投入是培养公众公共卫生安全意识的关键支撑。各级政府需要在持续加大公共卫生支出的基础上,进一步加大对公共卫生健康教育的财政投入。针对部分地方政府财力不足的实际状况,中央、省、市三级政府应该建立起公共卫生健康教育财政分担机制,利用转移支付、专项支出等财政手段,进一步增加公共卫生健康教育的财政预算。上级政府应综合考虑各地的经济发展水平和常住人口数量,对于经济不发达地区或人口密集地区进行重点投入,制定各地区公共卫生健康教育生均经费最低标准,以确保公共卫生健康教育资源供给得到充分保障。同时,在加大公共卫生健康教育经费投入的基础上逐渐完善对公共卫生健康教育经费的投入方式,综合考虑社区范围、社区人员密度、社区管理工作难度等重要因素,合理分配财政投入,重点补贴基层社区公共卫生健康教育工作者,以保证具备基本质量的公共卫生健康教育供给,使公共卫生健康教育财政资源的配置得到进一步优化。

参考文献

- [1] 张维平.政府应急管理预警机制建设创新研究[J].中国行政管理,2009(8):34-38.
- [2] 突发公共卫生事件应急条例[J].中华人民共和国卫生部公报,2003(01):4-4
- [3] 杨维中,祖荣强.突发公共卫生事件预警[J].中华预防医学杂志,2005(6):61-63.
- [4] 徐小乐.高校突发公共卫生事件危机管理[D].苏州:苏州大学,2005.
- [5] 李明洁.突发公共卫生突发事件网络谣言的治理研究[D].上海:华东师范大学,2018.
- [6] 张维平.突发公共事件社会力量的动员与参与机制的社会学分析[J].新疆社会科学,2007(2):86-89,108.
- [7] 文庭孝,陈能华.信息资源共享及其社会协调机制研究[J].中国图书馆学报,2007(3):78-81.
- [8] 李卫东.政府信息资源共享的原理和方法[J].中国行政管理,2008(1):65-67.

责任编辑 夏继先

社会企业介入社区居家养老服务：困境与出路

严菲,周卫平

(东华大学人文学院,上海 200051)

摘要: 我国正快速步入老龄化社会,老龄化问题给政府管理、社区治理以及社会资源的供给和分配都带来巨大压力和挑战,传统养老模式已无法适应社会发展,社区居家养老模式应运而生。社会企业作为新型的社会组织和社会力量,在参与供给社区居家养老服务中显现出独特的潜力和优势,但由于法律地位不明确、公众知晓度低、监督机制不完善等,它在社区养老服务行业的发展充满挑战。为此,需发挥政府的引导作用,通过提供法律保障、增强社会企业自身能力以及完善内外部监督体系等举措来促进社会企业更好地介入社区居家养老服务,推动其健康、可持续发展。

关键词: 社会企业; 社区治理; 社区居家养老; 养老服务

中图分类号: D669.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0053-05

一、引言

我国是一个人口大国,庞大的人口基数加之长期以来实施的计划生育政策,导致我国老龄人口比例持续增加。国家统计局第七次全国人口普查数据显示,我国人口总量仍在持续增长。截至2020年,我国总人口数量为141178万,其中65岁及以上老年人口有19064万占13.5%。在人口抽样调查中发现,老年人口抚养比达到17.8%,到2030年该占比甚至将达到25%左右,80岁及以上高龄老年人口增加幅度更加明显^[1]。养老作为新兴健康产业具有巨大市场规模,并且养老服务供给模式不断趋向于多元化,其中社会企业作为一种社会力量显现出一定的潜力和优势。

何为社会企业? OECD(经济合作发展组织)最早对社会企业进行了阐述,认为社会企业是介

于公私部门间的组织,其主要形态为利用交易活动以达成目标及实现财政自主的非营利组织^[2]。潘小娟认为,社会企业是介于以营利为目的的企业和民间非营利组织之间的,以社会责任感而非利润驱动,为实现既定的社会环境目标和可持续发展而进行商业交易的组织^[3]。可见,社会企业的经济和社会价值相辅相成、互相支撑,在以社会责任感为主要驱动力的同时,通过商业化运营维持其可持续发展,从而倒逼社会企业自身进行转型升级。

由此在本文中笔者将社会企业界定为,通过商业化手段进行运作但不以营利为主要目的,且具有社会使命感的企业和组织。它能在一定程度上弥补市场和政府失灵,对于社区居家养老模式推进具有明显的助力作用,能充分利用并科学整合社区资源,降低养老服务成本,减轻政府财政压力,实现“降成本、提效益”的双赢格局^[4]。

收稿日期: 2022-05-26

作者简介: 严菲(1995—),女,安徽滁州人,东华大学人文学院硕士研究生,研究方向为行政管理与法;周卫平(1968—),男,上海人,东华大学人文学院法律系主任,副教授,研究方向为行政管理与法。

二、社会企业介入社区居家养老服务的机遇

(一) 社会企业自身的潜力和优势条件

长期以来，家庭养老和政府机构养老是我国较为常见的养老方式，随着经济的飞速发展和科技水平的不断提高，养老模式和途径也在不断改变。一方面，家庭养老负担不断增加，

其功能逐步削弱；另一方面，机构养老大大增加了政府财政压力，加之政府提供的养老服务大多比较单一且有限，无法满足老年人多元化、深层次的需求。因此社会资本和社会力量参与供给养老服务的潜力和优势逐步显现。此外，近年来社会企业在多个领域的社会价值得到社会各界认可，并在养老和社区发展两个领域展现出巨大潜力（见表1）。

表1 2015—2018年社会企业领域分布

年份	无障碍服务(就业、康复、赋能)	青少年儿童(教育)	弱势群体	养老	社区发展
2015年	6	0	0	0	0
2016年	5	1	1	0	0
2017年	18	13	7	14	8
2018年	14	18	19	5	11
总计	43	32	27	19	19

(数据来源：中国慈展会社会企业认证报告)

由表1可见，社会企业在养老和社区发展领域的活跃数量在2017年出现明显增长，此后也保持一定的活跃度。因此，社会企业参与提供社区居家养老服务是一种很好的探索和创新，具有明显的优势条件：第一，通过商业化运营方式实现营利，在维护社会企业自身运转的同时，为社区提供所需的居家养老服务。第二，能够提供高效、高质量服务，满足其多元化、深层次需求，并更加注重实现社会价值和人文关怀，实现社区资源优化配置，推进社区居家养老服务模式进一步发展和完善。

(二) 政策支持与梳理

2013—2019年七年间国家鼓励社会力量参与社区居家养老服务的政策出台不断(见表2)。2013年，国务院出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》，为社会企业参与提供社区居家养老服务提供了初步政策支持。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》也提出，积极开发老龄人力资源，发展银发经济。推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，发展普惠型养老服务和互助性养老，支持家庭承担养老功能，培育

表2 2013—2019年国家鼓励社会力量参与社区居家养老服务的政策梳理

发布时间	发布主体	政策文件	相关表述
2013年	国务院	《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号)	逐步使社会力量成为发展养老服务的主体;鼓励公益慈善组织支持养老服务。
2015年	民政部	《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》(民发[2015]33号)	鼓励民间资本参与居家社区养老服务,举办家政服务企业、居家养老服务专业机构或企业;鼓励民间资本参与机构养老服务、参与养老产业发展等。
2017年	国务院	《国务院办公厅关于进一步激发社会领域投资活力的意见》(国办发[2017]21号)	鼓励社会力量及民间资本进入医疗、养老、教育、文化、体育等民生领域,促进投资主体的多元化。
2019年	国务院	《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(国办发[2019]5号)	推动居家、社区和机构养老融合发展,打造“三社联动”机制,以社区为平台、养老服务类社会组织为载体、社会工作者为支撑,大力支持志愿养老服务,积极探索互助养老服务。
2019年	民政部	《民政部关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》(民发[2019]88号)	大力发展城市社区养老服务,进一步扩大社区养老服务供给,积极发展社区服务,更好地满足老年人的多层次多元化的养老服务需求推进居家和社区适老化改造等。

养老新业态，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系^[5]。通过梳理近年来各地养老的相关政策，笔者发现，“社区居家养老”这一新型养老模式逐渐得到关注、重视和推广。

三、社会企业介入社区居家养老服务的困境

(一) 法律地位不明确，配套政策不完善

第一，制度困境限制发展。合法性是一个企业生存和发展的前提，但我国社会企业在发展的过程中仍面临严峻的制度困境。我国法律对“社会企业”暂无明确的概念和定义，学者们对于“社会企业”的阐述也不尽相同，加之缺乏具有针对性的专项法律法规对其进行保障和约束，导致社会企业法律地位不明确，合法性不断受到质疑，致使其提供社区居家养老服务的优势难以充分有效发挥。

第二，缺乏完备的社会企业认证体系和认证标准。社会企业认证是构建社会企业可持续发展生态系统的第一步，但我国缺乏完整的认证体系，虽出台了《中国慈展会社会企业认证办法(试行)》，但在具体落实中仍存在不足，通过认证的社会企业的数量仍较少，规模仍较小(见图1)。此外也有部分学者不赞同建立社会企业认证标准，顾虑是其发展的灵活性和创新性会受到影响，模糊了其定位和认知。

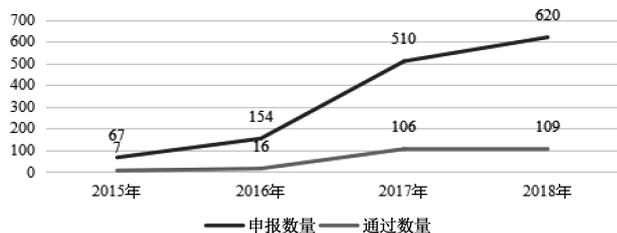


图1 社会企业2015—2018申报数量和认证数量统计

(数据来源: 2017年中国慈展会社会企业认证报告)

由图1可见，社会企业在2015—2018年申报的数量呈稳定增长趋势。自2015年中国慈展会首届社会企业认证开始，经公开招募共收到67家机构申报，经专家评审，最终通过认证的有7家；2016年在第二届社会企业认证中，共有154家机构申报认证，最终16家机构通过认证。在前两届的基础上，

第三届社会企业认证显现出更大的影响力，申报机构数目达到510家，是上一年的3.3倍，认证通过106家社会企业。而在2018年第四届认证中，申报机构数及通过认证数则达到新高，分别为620家及109家。综上，四届累计有1351家机构申报认证，234家机构通过认证，社会企业的数量有了长足增长^[6]。可是，真正通过认证的数量不多，不超过申报数量的20%，反映出认证标准和体系仍存在一定问题。

第三，相关的配套政策不完善。从前文政策文件梳理中可以看到，大部分配套政策只有原则性表述而缺乏一定强制力和权威性，仅强调社区居家养老的优势条件和价值，缺乏具体实施细则进行指导，例如社会企业能够通过哪些具体途径参与到社区养老中、如何申请政府补贴等，导致很多福利和优惠政策在实践中难以落实到位。

(二) 社会企业自身缺陷：资金，管理，人才

第一，在资金方面，社会企业生存和发展的资金大多来自政府财政扶持、社会捐赠及投资等(见图2)，从图2可以看到，政府购买和资助十分有限，占比仅为15.17%，社会捐赠的占比也仅有15.18%，社会企业的主要收入来源仍是市场性收入，即通过商业化运营方式获得的收入。然而商业化运营手段是受限的，加之养老行业高投入、低收益的现状，大大降低了投资者们的意愿，即使少数具有强烈社会责任感的社会企业家愿意投资，社会企业资金短缺的问题也很难从根本上得到解决，因此，投资人的热情和两者的社会价值目标是否一致都是十分关键的影响因素，加之社

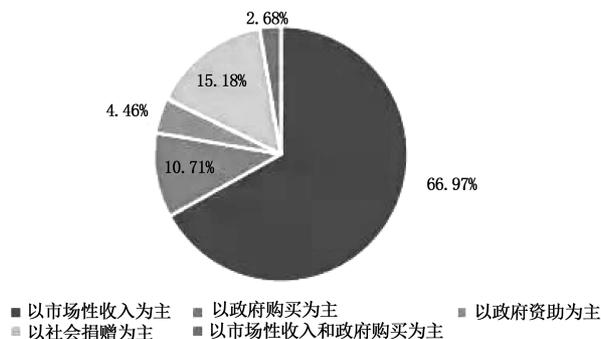


图2 社会企业的主要收入来源

(数据来源: 2017年中国慈展会社会企业认证报告)

区居家养老服务之涉及社会公益导向和慈善观念问题，需要多方共同努力，仅靠社会企业本身很难走出资金链的困境。

第二，在管理层面，当前社会企业缺乏科学的运作和管理。我国社会企业的兴起较晚，数量少、规模小，目前还处于发展的初级阶段，内部管理和各方面的运作也不完善，缺乏科学有效的运作程序和管理制度，随意性较大。

第三，聚焦于人才视角，社会企业的人才队伍建设也存在漏洞。由于缺乏系统化的了解和认知，很多大学生和社会工作者在择业时很少会优先考虑社会企业，并且由于资金限制，社会企业很难实现高薪聘才。员工工资不高，高素质人才的比重也较少，员工大多为志愿者，没有经过专业培训，缺乏稳定性和专业素养，给社会企业参与供给社区居家养老服务增加了障碍。

（三）公众的知晓度和信任度较低

第一，受到传统政治观念和“大政府，小社会”模式的长期影响，政府对经济和社会生活的管制过于强势，导致社会力量发展缓慢。加之社会企业在我国兴起的时间较晚，整体数量少、规模小，致使其在参与供给社区居家养老服务的选择上处于公众视野盲区，不利于其发展壮大。

第二，传统观念根深蒂固，宣传力度不够。社区内的老年群体为主要宣传和服务的对象，但老年人对新事物的接受能力相对有限，让他们了解和理解社会企业的运作过程和优势条件等相对困难。并且受我国传统文化和观念的影响，人们普遍认为慈善不应该收费，但事实上社会企业自身运营及提供服务都需要成本，因此老人及其家人还是会倾向于依赖政府，而非社会企业。

（四）缺乏有效的内部和外部监督机制

一方面，由于缺乏自我评估和监督机制，在实际参与过程中，个别社会企业可能会受到利益的驱使，违背初心和使命，偏离目标，通过商业化运作谋取个人利益，造成社区养老资源浪费，同时也是对传统美德的亵渎，这必然会损害社会企业的公信

力，继而影响其良性、健康发展。

另一方面，相关法律法规和制度规范不健全，导致社会企业缺乏外部评估和监督机制。同时，社区老人属于弱势群体，他们在购买服务之后缺乏评估监督意识和能力，一旦社会企业出现偏离公益目标的行为，相关利益群体的合法权益很难得到及时、有效的维护。

四、社会企业介入社区居家养老服务的优化路径

（一）明确法律地位，完善政策扶持

第一，国家和政府应加快制定针对社会企业的专项法律法规，明确其法律地位，为社会企业参与提供社区居家养老服务提供法律保障。与此同时对社会企业进行必要的资格认证和监督也不可少，但需要注意可操作性，要在制定明确标准的基础上适当简化，避免耗费不必要的时间和人力成本。

第二，要进一步明确和规范在社会企业参与过程中各个管理和参与主体的权利和义务，尤其要对政府进行合理的角色定位，明确其是引导者而不是掌控者，要给予相应政策指导和制度保障。此外，不同地区的社区养老服务供给和需求具有一定特殊性，应当因地制宜，具体问题具体分析。中央政府主要提供政策性指导性建议和支持，地方政府也要根据当地社区老人特点及实际需求为社会企业出谋划策，制定具有可操作性的指导流程和具体实施细则，避免出现形式主义。

（二）增强社会企业自身发展能力：资金，管理，人才

第一，增加资金的投入。政府和社会企业自身要双向并举。养老产业是投资周期长且利润较低的行业，在社会企业供给社区居家养老服务的初期，政府的资金投入十分重要，主要包括税收优惠和专项的资金补贴等^[7]。同时也可以鼓励大型企业进行公益捐赠，提供部分资金支持，社会企业自身也可以通过申请基金投资、融资等增加投

人,进一步发展和扩大规模。

第二,进行科学运作和管理。加强其内部管理能力,学习和借鉴成功社会企业的运营管理办法,提高管理效率,同时吸收、借鉴国外关于养老服务的成功、优秀的经验,并结合自身的发展情况进行整合完善,形成核心竞争力。

第三,培育专业化管理和服务人才。和高校进行合作,鼓励高校开设与社会企业、社区养老有关的课程内容,重点面向大学毕业生进行人才培养和搜寻,吸纳高素质、作风优良的社区工作者和优秀人才,让他们在实干中锻炼自身才能,获得成长。要对社区“原住”社会工作者进行系统、专业的培训,提高专业素养和服务技能。

(三) 加大宣传力度,树立品牌意识,提高公众认知度

第一,要倡导社会企业的公益理念。通过社区宣传栏、微信公众号等平台 and 主流媒体的宣传提高社区居民对社会企业的认知度,尤其要让老年群体了解并理解社会企业的服务理念和运作过程,扭转公众对于社区社会组织的偏见和思维定式。

第二,社会企业自身要树立品牌意识,提高综合竞争力。社会企业不能仅仅依赖于本地养老服务供给和政府支持,要开拓更大的养老服务市场,建立具有竞争力和自身特色的品牌。在此过程中要注意针对性和普适性,在制定品牌宣传标语和宣传时要充分考虑实际,逐步降低营销成本,将更多人力、物力用于提高服务质量和水平上。

(四) 构建并完善内外部评估和监督机制

一方面,要完善内部评估和监督机制。社会企业内部要建立明确和严格的运行标准,切实提升自

律能力和整体素质,防止在运营中出现偏离组织目标的极端价值取向,保障社区养老资源能够得到合理、合法使用,坚持其解决社会问题的价值目标和宗旨。另一方面,要完善外部评估和监督机制。第一,建立科学、合理的评估机制和独立的第三方评估机构,对社会企业实际提供的服务的质量和水平等内容进行科学、有效评估,并定期将评估结果进行公布,保障相关利益群体尤其是社区内老龄群体的合法权益;第二,定期收集社区居民对于社会企业所提供养老服务的评价信息,提高居民尤其是老龄群体满意度,真正为社区老人提供高质量、高水平的居家养老服务。

五、结语

随着经济的迅速发展和我国人口老龄化程度的不断加深,养老问题已经成为全社会亟待解决的热点问题之一。现阶段,我国传统家庭养老模式已经无法适应社会的发展,政府机构养老也难以满足多元化的养老需求,社区居家养老作为一种新的养老方式,逐渐得到了社会大众的关注和认可,但目前其发展还不完善,仍然存在着诸多问题和发展困境,需不断加以改善和解决。

社会企业兼具公益性和商业性,就其发展来看,它与社区居家养老模式的结合是一种新型的发展路径,既是机遇也是挑战。但当前由于存在合法地位不明确、自身能力不健全以及缺乏必要监督等制约因素,其优势功能没有得到很好发挥。笔者相信,随着我国法制建设的不断完善,以及社会企业自身能力的不断强化,其参与供给社区居家养老服务的能力一定能进一步增强。

参考文献

[1] 国家统计局.我国人口发展呈现新特点与新趋势[EB/OL].(2021-05-13)[2022-09-28].http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/202105/t20210513_1817394.html.
 [2] OECD.The Non-profit Sector in a Changing Economy, OECD. 2003:299.
 [3] 潘小娟.社会企业初探[J].中国行政管理,2011(7):20-23.
 [4] 李静.福利多元主义视角下社会企业介入养老服务:理论、优势与路径[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2016(5):9-15.

[5] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04(1).
 [6] 2017年中国慈展会社会企业认证工作总结(2017-06-22)[2022-08-28].<http://www.cncf.org.cn/cms/content/11026>.
 [7] 袁慧赞.资源依赖视角下社会企业参与养老服务的障碍及对策[J].西部学刊,2019(11):131-134.

责任编辑 刘 钊

以文化自信引领新时代文化强国建设的 三维论析

易华勇

(江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心,江苏南京 210009)

摘要: 文化自信是建成文化强国的前提与基础,建成社会主义文化强国是坚定文化自信的实践目标与价值所在。新时代,以文化自信引领文化强国建设可以得出三个维度的理论推演:当代中国文化内容构成自信是新时代文化强国建设的空间维度,文化特有的生成机制自信是新时代文化强国建设的动力维度,中西方文化比较优势自信是新时代文化强国建设的国际维度。这种特有的三位一体的文化自信格局建构了新时代中国文化强国建设的三维向度,为实现中华民族伟大复兴提供了磅礴的文化动力。

关键词: 文化自信;文化强国;文化构成;文化生成;文化比较

中图分类号: D261; G122 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2022)12-0058-04

习近平总书记在党的二十大报告中强调:“全面建设社会主义现代化国家,必须坚持中国特色社会主义文化发展道路,增强文化自信,围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象建设社会主义文化强国。”^[1]文化自信本质上是一个国家、民族或者政党对自身文化道路选择的坚定拥护、对自身文化核心内容的充分肯定、对自身文化价值取向的强烈认同^[2]。从文化自信到文化强国不仅是文化建设话语的嬗变,也是社会文化建设由静态到动态、从量变到质变、由时间到空间的实践发展过程,在此过程中,文化自信将从文化内容构成、文化生成方式和文化比较优势三个方面,分别为新时代文化强国建设提供空间维度、动力维度和国际维度,构成三位一体的自信

新格局。

一、文化内容构成自信:文化强国的空间维度

文化内容构成自信是文化自信的基本单元。从历史传统看,延续五千多年的中华优秀传统文化所蕴含的博大精深、源远流长的民族文化基因是中华民族“根”与“魂”,现今它依然为我们开展社会主义文化强国建设提供着扎实的根基。中华优秀文化所秉持的“道法自然、天人合一”的人与自然和谐相处之道以及“和羹之美,在于合异”的文明交流互鉴理念等,无不蕴含着丰富的哲学思想和道德理念,仍然与当今所倡导的主流思想相契合。“讲仁爱、重民本”的思想

收稿日期: 2022-10-31

基金项目: 江苏省社科基金青年项目“总体国家安全观视域下国家文化安全建设研究”(22MLC005)

作者简介: 易华勇(1987—),河南信阳人,博士,江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心省委党校基地研究员,主要研究方向为马克思主义文化理论。

是中华优秀传统文化的重要理念，“人民至上”“以人民为中心”的思想与其可谓一脉相承。在我国，文运与国运紧密相联，文化兴盛始终是文化强国的重要条件和内在要求。中华儿女历来崇尚中华优秀传统文化，其蕴含的人文精神、道德理念和哲学思想为人们认识世界和改造世界提供思想智慧，正是这些理念、智慧和格局增强了中华儿女内心深处的自信。中华优秀传统文化的强大创造力和生命力为文化自信提供了源泉，支撑了新时代建设社会主义文化强国的底气，奠定了文化强国目标的基石。

革命文化是中国共产党领导中国人民在长期的革命、建设、改革实践中，不断地选择、重组、整合中外优秀文化思想的基础上所形成的特定文化精神和文化形态。革命文化是构成文化自信的鲜明底色和内在精髓，既是中华文化谱系的“压舱石”，也是新时代建设文化强国的内核。革命文化所蕴含的崇高革命品格、高尚的人民情怀和伟大的革命实践展现出了深厚的历史内涵、厚重的革命底蕴和独特的精神价值。这些革命文化资源无疑极大丰富了新时代文化自信的思想之库和精神之源。不仅如此，经历历史沉淀的革命文化还潜藏着诸多与当代价值观念、精神追求内在契合的元素，为坚定文化自信、建设文化强国提供了多维的想象空间。习近平总书记指出：“中国革命历史是最好的营养剂。”^[3]正是在革命文化的鼓舞和感召下，我们才有足够的勇气和底气兑现一个又一个承诺、完成一个又一个宏伟目标，也正是在革命文化的不断滋养下，我们才有充足的信心与能力向全中国人民做出到2035年建成文化强国的庄严承诺。

社会主义先进文化是马克思主义精髓与中华优秀传统文化有机结合而产生的先进文化，它诞生于中国社会主义革命、建设和改革的伟大历史实践中，是构成文化自信最鲜活的元素。与此同时，深度融合了中华优秀传统文化和革命文化的社会主义先进文化蕴含了社会主义共同理想和共

产主义远大理想，彰显了以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的新时代奋斗精神，是社会主义核心价值观的集中体现。这与“十四五”规划中提出的“社会主义核心价值观深入人心”“中华文化影响力进一步提升”等文化强国建设阶段性目标具有高度的一致性。因此，面对多元文化发展态势的挑战，必须坚定社会主义先进文化的自信，紧扣中国国情、站稳中国立场、集聚中国智慧，秉持兼容并蓄的科学态度，尊重世界文明的多样性，从人类创造的一切优秀文化成果中汲取有益养分，让文化强国的“社会主义”属性成为最显著的标识，让文化的“先进性”成为指引文化强国建设的航标。

二、文化生成自信：文化强国的动力维度

文化生成自信是指一种对文化自身生成机制的自信。人们之所以对中华文化具有强烈的自信，一方面基于其丰富的基本内容体系，另一方面在于中华文化独特的创新、转化和融入的客观生成模式。中华文化历来具有自我革新、自我发展的品质，这种独特的文化生成模式作为文化自信的一个基本维度为新时代文化强国建设提供了内生动力。

首先，对文化创新能力的自信构成了当代文化自信的一个支点，通过不断的文化创新而生成的文化自信是文化强国建设的内生动力。习近平指出：“当代中国共产党人和中国人民应该而且一定能够担负起新的文化使命，在实践创造中进行文化创造。”“激发全民族文化创新创造活力，建设社会主义文化强国。”^[4]一方面，中华民族历来重视文化创新能力的提升，我们对文化的自信是建立在对未来文化发展前景、文化生命力和文化更新能力全面把握的基础上的，并不是简单的对当前文化发展水平的盲目自信，而是对传统文化“取精去糟”选择的自信。这种自信就要求我们必须建立与社会生产力水平提升、人类社

会实践发展程度相匹配的文化内容、文化形式和文化价值取向，在新的社会条件下形成对文化发展趋势、前景的判断力，“适应新时代的文化价值取向和文化精神的选择力以及利用新的社会历史条件实现创新的文化创造力”^[5]。另一方面，文化创新在文化强国建设中发挥着无可替代的引领作用，文化创新是丰富文化话语体系的重要途径，是提升文化话语权的关键之举。以上这两方面正是实现文化强国的应有之义。

其次，文化转化是生成文化自信的实践途径，它为文化强国建设提供实践支撑，在“润物无声”中引领、支撑文化强国的建设。习近平总书记指出：“对传统文化中适合于调理社会关系和鼓励人们向上向善的内容，我们要结合时代条件加以继承和发扬，赋予其新的涵义。”^[6]对优秀传统文化的创造性转化和创新性发展是我们结合时代条件对传统文化进行转化与发展的基本方略。文化转化是建立在正确地、辩证地对待中华文化的态度上的，正如习近平总书记指出的：“传承中华文化，绝不是简单复古，也不是盲目排外，而是古为今用、洋为中用，辩证取舍、推陈出新，摒弃消极因素，继承积极思想，‘以古人之规矩，开自己之生面’，实现中华文化的创造性转化和创新性发展。”^[7]因此，经由文化转化而生成的文化自信既具有坚实的群众基础，亦具有深厚的历史积淀和科学的发展模式，以建成社会主义文化强国为最终目标，并能够主动融入实现中华民族伟大复兴宏伟目标的征程中。

最后，文化融入是生成文化自信的有效策略，是文化强国的内在机制。一方面，中华文化以包容并蓄、海纳百川的品格勇于吸收借鉴人类一切优秀文化成果。另一方面，中国所秉持的以马克思主义文化观为根本立场的文化发展理念并不排斥中华传统文化和外来优秀文化，而是以开放的态度主动与它们接洽、融通。源自欧洲的马克思主义被引入中国后与中华文化经历了反复磨合与融合，逐渐形成了如今比较成熟的以马克思

主义为指导的主流文化价值体系。继庆祝中国共产党成立一百周年大会和党的十九届六中全会之后，习近平总书记在党的二十大上再次从党的指导思想的高度明确提出坚持把马克思主义基本原理同中国具体实践相结合、同中华优秀传统文化相结合的重要论断，并指出中华优秀传统文化是我们进行理论创新的“根”和“魂”，要把“两个结合”作为不断推进马克思主义中国化时代化的根本途径。从这个层面说社会主义文化强国的建设过程就是马克思主义与中国国情和中华优秀传统文化不断深度融合，并持续中国化、时代化、大众化的过程，也是马克思主义扎根于中华大地，并生根发芽、开花结果的过程。只有在此过程中生成的文化内容体系才经得起历史和人民的考验，才能真正让人发自内心地肯定和认同。文化融入的历程构成了文化自信的主线，也是新时代建设文化强国的重要策略和着力点。文化强国建设既需要从文化层面充分发挥中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化的时代价值，也需要从国家层面统筹考量，引领三种文化实现内容和价值的有机融合，为建成文化强国提供保障体系。

三、文化比较优势自信：文化强国的国际维度

所谓文化比较优势自信是指一个国家、民族或政党的主流文化与其他国家、民族或政党的主流文化相比具有价值取向、冲突化解和制度安排等方面的整体优势而产生的自信。这种文化比较优势的自信一方面构成了当代文化自信的基本结构，另一方面也为社会主义文化强国建设拓展了国际视野。

第一，我国一贯秉持的集体主义、家国情怀、人类命运共同体、社会主义核心价值观等理念，与西方资本主义国家建立在私有制基础上的追求绝对个人主义、自由主义、民族主义、孤立主义的价值取向相比，具有显著的文化优势。我

国所倡导的社会主义核心价值观勘定了中国特色社会主义文化的发展基调和高度，而在社会主义核心价值观引领之下的中国特色社会主义文化能在更大程度上保障经济、政治、社会和生态建设的良性运行，激励人民群众为迈向美好生活而奋斗。我们始终秉持“文明没有高低贵贱和优劣之分，而只有姹紫嫣红之别”的相互尊重、平等相待的文明交流理念，与西方尤其是美国的文化偏见、文化傲慢、文化霸权、文化入侵相比，既彰显道义担当，又体现出了价值取向的显著优势。这为我国社会主义文化强国建设赢得更多国际层面的理解与支持，对于以增强中华文化影响力和提升中华民族凝聚力为重要目标的文化强国建设来说，无疑具有重要的积极作用。

第二，相较于西方资本主义国家文化的侵略性、冒险性、排他性所导致的“文明的冲突”，中国文化具备显著的化解文化冲突的能力。中国传统文化提倡的“和为贵”“与人为善”“己所不欲勿施于人”等理念都蕴含着不同国家、不同人群、不同文化、不同民族之间进行交往的基本准则和行为规范；社会主义先进文化中的“和谐”文化、“各美其美，美人之美，美美与共”、“共商共建共享”等思想理念为面对文化差异、文化矛盾甚至文化冲突提供了原则遵循，这种开放的态度和处理化解矛盾冲突的能力丰富了文化自信的内涵，由此构成了中国文化比较优势自信的一部分，是当代文化自信的有机组成。它所具有的化解文化冲突的显著优势有助于我们在社会主义现代化强国建设中能够最大限度地利用国内外一

切有利条件，在不同国家的经济、文化、社会交往间建立最大公约数，最大限度地化敌为友、广结善缘，引领文化强国建设目标顺利实现。

第三，相较于西方资本主义国家文化娱乐化、产业化、消费化导向的制度设计，中国特色社会主义文化制度安排具有全方位优势。党的十九届四中全会拉开了“制度现代化”的序幕，明确文化领域的根本制度、重要制度、重要体制机制等为引领文化制度现代化建设确立了“四梁八柱”。现代化文化制度建设过程与坚定文化自信、建设文化强国的内在要求是一脉相承、相互促进的。我国确立的“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”“坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度”“健全人民文化权益保障制度”的三个制度与“完善坚持正确导向的舆论引导工作机制”“建立健全把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的文化创作生产体制机制”一道构成了中国特色社会主义文化制度体系。这套文化制度体系从宏观到微观、从顶层设计到具体执行层面，科学地规划了社会主义中国文化建设的基本遵循；这种文化制度安排以维护国家文化安全、促进文化健康发展为出发点，以社会主义核心价值观为价值导向，以保障广大人民文化权益为落脚点，以正确舆论引导机制和社会效益为首要目标、以社会效益和经济效益“双效统一”的生产机制为着力点，建构了一套科学、完善且兼具“高度”与“温度”的文化制度体系。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M].北京:人民出版社,2022:42-43.
- [2] 陈先达.历史唯物主义与当代中国[M].北京:中国人民大学出版社,2019:297.
- [3] 习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:人民出版社,2016:287.
- [4] 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2017:33-36.
- [5] 戴锐,徐菲.文化自信的构成与中国特色社会主义文化自信的社会生成[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2021(2):4.
- [6] 习近平关于社会主义文化建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:143.
- [7] 十八大以来重要文献选编:中[M].北京:人民出版社,2016:136.

责任编辑 朱亚娟



一线传真

焦作市四项举措 积极稳妥推进事业单位 重塑性改革

为调整优化县（市、区）事业机构布局结构、重构重塑事业单位职能体系、统筹使用事业编制资源，焦作市深入调研、科学测算、系统谋划、市县联动，积极稳妥推进县（市、区）事业单位重塑性改革。

一、调研先行，摸清改革底数。印发《关于开展县（市、区）事业单位重塑性改革调研工作的通知》，除医院、学校、各类功能区及所属事业单位、乡镇（街道）所属事业单位外，对全市10个县（市、区）1497个涉改事业单位机构编制情况进行调研摸底汇总，全面掌握事业单位机构设置、人员编制、职能配置、运行过程中存在的困难和问题等情况。

二、科学测算，合理设置限额。综合考虑市情实际，按照“县区平衡、分类核定、相对一致”的原则，在完成省定改革机构精简任务的基础上，对县（市、区）事业机构限额进行分类核定，彻底改变六县（市）事业机构限额过高、四城区事业机构限额过低现状，实现各县（市、区）机构限额数略有差别、相对一致。

三、跟踪指导，提升改革质效。制定《县（市、区）事业单位重塑性改革实施方案》（模板），切实为县（市、区）委推进改革提供指导帮助；先后召开县（市、区）编办主任座谈会和推进会，研究解决改革难点问题，统一口径、凝聚共识，确保改革顺利推进；坚持台账管理和周报制度，全面掌握改革动态，及时研究解决改革推进中发现的矛盾和问题，定期刊发工作通报，确保各项改革任务按时间节点完成。

四、协同联动，市县统筹推进。坚持全市“一盘棋”，印发《关于做好全市事业单位重塑性改革的通知》，拟定《焦作市事业单位重塑性改革实施

方案》，将县（市、区）事业单位重塑性改革与市直同谋划、同部署、同推进。将事业单位重塑性改革与创新乡镇管理体制机制、规范开发区管理机构等改革统筹推进，增强改革整体效应，确保年底前市、县两级同步完成事业单位重塑性改革。

周口市淮阳区打好“巡改治” 组合拳 走出基层治理新路子

近年来，周口市淮阳区持续深化基层治理体制改革，针对基层党组织建设和基层治理中存在的突出问题，不断探索和创新，以巡察监督为抓手，探索形成了一条具有自身特色的基层治理新路子。

一、巡察先行，找准问题“病根子”。一是先难后易治乱村。降低巡察村（社区）的数量和频次，压慢节奏，保障巡察整改与集中整治相对同步、有序衔接。二是稳扎稳打推制度。在巡察与集中整治衔接成熟时，适当加快巡察村（社区）工作节奏，集中整治提速跟进。三是全速推进找短板。从发现典型问题向查找制度落实转变，找制度短板、找制度执行不力问题，持续深化再整改。

二、分类整改，对症开出“药方子”。一是对影响群众生产生活的民生事项坚持立行立改。巡察村（社区）期间，共推动解决立行立改问题544个。二是对指向具体的问题线索坚持快查快办。把明显违纪违法的问题线索，列为典型问题直查快办类，根据职责权限，分别移交纪检监察或公安机关，立即查办。巡察村（社区）期间，巡察机构共移交问题线索602个。三是对共性问题坚持专项治理。针对巡察发现的集体“三资”管理、特困及优抚认定等9项共性问题，由区直部门开展专项治理。

三、系统施治，搭好基层“梁柱子”。一是重拳出击惩贪治恶。发挥巡察利剑作用，“零容忍”对待侵害群众利益的腐败和作风问题。截至目前，全区已集中整治71个行政村，深挖细查违纪违法案

件860件，行政拘留126人，刑事拘留270人，给予党纪政务处分164人，收缴违纪资金954.06万元，收回村集体资产565.68万元。二是建强组织选贤任能。目前，全区已集中整顿村“两委”班子46个，新选任村干部215人。三是建章立制固本强基。坚持以巡促治，完善村级事务管理制度，推行权力清单化、履职程序化、监督科技化、问责常态化“微权四化”廉政体系，让村级班子在制度的框架下履职用权。

鹤壁市委编办重塑创新发展新格局 推动创新驱动战略落地见效

实施创新驱动战略是中央、省、市作出的重大决策部署，也是机构编制部门履职尽责的重要内容。鹤壁市委编办紧密围绕该市科创新城和创新驱动示范市建设这一中心工作，主动提升站位，加强系统谋划，持续优化创新发展管理体制，为打造创新生态、建设创新高地，提供强有力的机构编制保障。

一、优化职责配置，赋予创新发展新动能。面对新形势、新任务，鹤壁市委编办重塑科技创新部门职能定位，重新修订了市科技局“三定”规定，主要职能从研发管理向创新服务转变，新设科技项目与创新平台科、科技服务与成果转化科、科技人才与开放合作科等内设机构；围绕数据信息产业发展，将“云计算、物联网和大数据产业发展、应用推广”等数字经济职能调整到市工业和信息化局管理；针对创新驱动、现代产业等重大课题，强化市发改委的发展战略和产业创新研究职责；聚焦数字政府建设，明确了市政务服务大数据局的数字化转型、数据共享协调等职责。

二、构建创新体系，打造创新发展新引擎。对标省科学院、中原科技城、国家技术转移郑州中心融合发展模式，运用系统思维，将鹤壁科创

新城建设与该市高等院校、科技企业和研发机构一体布局、融合发展。为健全鹤壁科创新城管理体系，聚力科创产业和创新平台建设，成立市科创新城建设发展服务中心。市科学技术研究院、市密码先进技术研究院，市高质量发展研究院、中农大玉米产业研究院正在筹建中。同时，全力支持科创新城高校建设，积极推进鹤壁工程技术学院纳入省属本科院校建设管理，实现本科教育跨越发展，为该市创新型、应用型人才提供充足智力支撑。

三、加强人才建设，保障创新发展新需要。锚定引育一流创新人才目标，进一步加大编制资源倾斜力度。拿出300名编制作为人力编制，用于引进急需的高层次人才；划拨200余名事业编制用于高等院校建设发展，满足高校人才队伍需求。同时，完善编制与人才工作有机贯通机制，密织引才留才育才工作体系。成立副处级的市人才工作服务中心，为各类高层次人才提供全方位的服务保障。健全创新“人才编制”和“人才驿站”制度，畅通人才引进渠道。对高校、科研单位下放用人自主权，实行公开招聘后置备案，开辟人才引进“绿色通道”，确保紧缺人才及时精准引进。

郑州市惠济区委编办推进“加减乘除” 工作法深化乡镇管理体制机制改革

根据省市深化乡镇管理体制机制改革精神，郑州市惠济区委编办结合区情实际，深入贯彻落实省市安排部署，推行“加减乘除”工作法，扎实做好乡镇机构改革“后半篇文章”，助推镇基层治理工作迈上新台阶。

一、多做“加法”，增强基层力量。以深化基层管理体制机制改革为契机，加大跨层级调剂编制力度，结合事业单位重塑性改革，坚持“减上补下”，扎实推进编制资源下沉，为镇下放充足的行

政事业编制，盘活机构编制资源，充实镇编制力量，实现编制资源由静态管理向动态管理转变。

二、巧做“减法”，划清职责边界。为减轻基层负担，进一步明确相关区直部门与镇主体责任和配合责任，坚持事权下沉的原则。制定《惠济区镇“属地管理”事项主体责任和配合责任清单（试行）》，涉及自然资源、生态环境、城乡建设等9个领域共计61个事项，逐项划分区、镇主体责任和配合责任；制定《惠济区镇职责清单（试行）》，将涉及党群工作、经济发展、乡村建设等8个类别共161项具体事项下放到镇，进一步厘清区直部门与镇的权责关系，划清属地管理责任边界。

三、善做“乘法”，提升综合执法水平。为进一步推进执法重心下移，在镇设置综合行政执法大队，实行“一支队伍管执法”。制定《惠济区拟交由镇人民政府集中行使的行政处罚职权目录（试行）》，推动解决基层有责无权、“看得见管不了”等问题；制定《惠济区镇行政综合执法运行机制（试行）》，详细规定了综合执法办案流程、执法人员行为规范、文明执法规范等，全面规范综合执法行为，提升综合执法水平。

四、敢做“除法”，推进审批服务便民化。按照“应进则进”“能进则进”的原则，参照河南省权限下放目录，在充分考虑镇承接能力的基础上，将涉及企业、群众的审批、服务项目一应进入行政审批服务中心，做到“应放尽放”，向镇逐步下放各类服务及权限事项149项，向村（社区）下放各类服务及权限事项33项，逐步实现基层事权由“权小责大”向“权责对等”转变，打通服务群众“最后一公里”。

洛阳市西工区委编办以“三抓” 破“三难”努力建设学习型党支部

洛阳市西工区委编办坚持围绕中心、建设队伍、立足实际，不断强化政治意识，以党建为引

领，以意识形态工作为抓手，致力于提高党员干部政治素养、理论素养，不断创新方式方法，将学与用相结合，着力打造学习型党支部。

一、抓点滴积累，破解“没空学”。一是挤时间学。坚持引导党员干部通过零打碎敲挤时间学习，利用每周一晨会时间学习一篇党的历史、习近平新时代中国特色社会主义思想等政治理论文章。根据当月工作任务情况，不定期安排周四集中学习，让理论知识通过零碎时间渗透到每名党员干部心中。二是简空间学。坚持鼓励党员干部利用线上学习平台自学，用网上阵地打破传统学习需要的空间条件，做到随时学、随处学。将学习强国作为主要学习工具，每季度统计各成员积分涨幅情况，以净增长为依据，对排名靠前的三名成员提出表扬并给予适当奖励，激励竞学。

二、抓形势创新，破解“不想学”。一是实境助学。组织全体党员干部到抗战纪念馆、黄河小浪底、国防教育军史宣传长廊等红色教育基地，开展主题党日活动，沉浸式教学，深化学习成果。二是以赛促学。开展知识比拼活动，利用学习强国中专题竞赛、双人PK等板块决出前三名优胜者并颁发适当奖品，竞赛激发党员干部学习积极性，提高学习自觉性。

三、抓学用转化，破解“干学两张皮”。一是业务融合。坚持将党建工作与业务工作同谋划、同部署、同推进，从工作部署、能力提升、队伍建设等方面入手，深入分析研判党建工作助推业务工作的切入点，科学制定编办党建工作责任清单，明确党支部重点工作及推进举措，把党建工作渗透到业务的各个环节。二是实践结合。坚持将党建工作与文明单位创建相结合，扎实推进“我为群众办实事”等实践活动。每周五下午深入分包社区开展文创卫志愿服务，协助社区工作者清理堵占车棚杂物、铲除乱贴乱粘广告。同时广泛听取群众意见建议，摸清群众诉求，主动开展各种主题的志愿服务，用实践彰显政治担当。

责任编辑 华夏

2022 年总目录

第一期

关于机构编制核查工作的思考 / 孟军辉 杨磊磊 /4
 整顿混编混岗及编外用人问题研究
 ——基于河南省安阳市的调查 / 安阳市委编办课题组 /7
 新时代机构编制管理评估的探索与应用
 / 王 涛 李 强 /13
 搭建智慧城市总体架构 赋能城市治理体系和治理能力现
 代化 / 赵新武 时予东 /17
 数字化转型中的地方政府整体治理:一个问题结构化网络模
 型的构建 / 杨雅南 /20
 基层政府负荷运转的外在表现、生成理路与减负路径探析 /
 黄洪凯 /26

习近平关于请示报告制度重要论述的科学内涵及其启示
 / 毕 霞 吴少华 /33
 深刻认识建党百年加强党的请示报告制度建设的“三个维
 度” / 陈金龙 刘 婷 /40
 新时代乡村振兴背景下人民法院的诉源治理之道 / 王 浩 /45
 网络水军犯罪的刑法规制 / 王春雨 /51
 红色文化融入高校学风建设的路径研究
 / 贾婀娜 谷松岭 /58
 信阳市委编办聚焦“三个坚持”积极谋划市直事业单位重
 塑性改革 等五则 /62

第二期

河南自贸试验区各片区管理体制问题研究
 / 河南省委编办市县处课题组 /4
 以开发区管理体制创新持续优化营商环境的实践和探索
 ——以安阳市为例 / 张艳民 /10
 关于创新开发区管理体制机制的思考
 / 白 冰 潘效华 /15
 养老服务领域 PPP 模式的政策偏差及其改进
 ——基于“十四五”规划的思考 / 秦长江 /21
 复杂适应系统理论视角下审管融合困境的生成机理
 ——基于 X 市行政审批改革的个案考察
 / 蔡龔涛 戴 均 /26

倡议书在社会治理中的功能定位与实现条件 / 何永松 /33
 空间变革下“村改居”社区治理策略研究
 ——以 L 市 Y 区十号小区为例 / 李 宁 /39
 乡村振兴背景下同盟古镇袁家村景区满意度提升策略研究
 / 陈艳艳 孙佳华 张晓庆 /44
 文化市场机制与红色文化社会化传播论析
 / 徐功献 叶雯静 /50
 亲与清:新型政商关系的困境与出路 / 段 涵 /56
 河南省机构编制系统扎实开展“能力作风建设年”活动 等
 五则 /62

第三期

持续推进放权赋能 激发县域发展活力
 / 贺青春 姚 磊 袁 洋 /4
 开封市建立“编制周转池制度”提升编制资源使用效益的
 探索与实践 / 开封市委编办课题组 /6
 南阳市 A 区机构编制动态管理改革探索浅析
 / 李 猛 程万强 /13
 以机构编制工作高质量助推县域经济发展高质量
 / 周东柯 /17
 新时代突发事件后的风险治理思维转变:由涂层式治理
 转向结构式治理 / 张春颜 王思卿 /20
 风险感知与识别:儿童应对突发事件能力培养路径
 / 孙 端 /27

社会矛盾及社会稳定机制构建 / 张爱军 /32
 政治势能与执行资源:疫情防控政策的变现逻辑
 / 张凯奇 /39
 城市社区居家养老服务供给研究
 ——基于扬州市 Y 社区的案例 / 邓志锋 袁 棋 /45
 红色文化网络传播的理论探索与实践创新
 / 夏俊华 李晓静 刘 锐 /51
 腐败的文化根源探析 / 张李斌 /57
 洛阳市“三个精准”全面推动县域放权赋能改革 等五
 则 /62

第四期

重温百年党史 淬炼政治“三力”为新时代机构编制工作提供坚强组织保障 / 河南省委编办机关党委课题组 /4
深化综合行政执法改革的实践与思考
——以郑州市市场监管领域为例 / 李刚 朱亮宇 /8
深化5个领域综合行政执法改革的实践与思考
——以鹤壁市为例 / 李冠利 何晨明 /12
正当防卫的宪治价值及实现 / 杨合理 /15
论商业秘密的可质押性 / 李林启 张慧丹 /22
多元化供给:国外城市社区养老服务的历程变迁、经验模式及实践启示 / 张京唐 陆宇 /27
协商民主提升农村基层治理效能的三维分析
/ 李翔 毕兰雪 /34

“躺平”现象、规律及其治理 / 曾豪杰 /39
巩固“一国两制”制度安排的现实内涵、内在逻辑和未来进路
/ 何江新 许志国 /44
公益慈善组织有效参与应对突发事件的问题与对策
/ 高梦迪 余承海 金艾裙 /49
融媒体环境下高校开展爱国主义教育的路径探析
/ 杜玉珍 董可怡 /54
包拯法治思想及其影响 / 王连旗 刘嘉诚 /58
新乡市委编办抓住“三个契机”理清市县两级政府部门职责边界 等五则 /62

第五期

注入机构编制新活力 打造教育发展强引擎
/ 郑州市委编办 /4
聚焦权限下放关键环节 构建简约高效便民的基层管理体制
/ 安阳市委编办 /6
注重融合创新 加快流程再造 完善权责清单规范管理制度
机制 / 南阳市委编办 /8
完善权责清单管理制度 保障机构职能作用发挥
/ 驻马店市委编办 /11
正确理解智库影响力测量的难度 / 柏必成 /16
对撤销街道办事处改革的冷思考
——基于政策扩散的视角 / 李媛媛 王天龙 /20
智能合约应用于税收征管的矛盾与治理方式
/ 樊书钰 张馨 /27
市域社会治理现代化的理论建构与推进路径
——一个基本的分析框架 / 张玉磊 /32

全面乡村振兴视域下河南省乡村治理体系转型研究
/ 王士霞 王丹娜 /39
培育社会资本:村庄撤并政策执行优化路径
——以浙江省T县为例 / 陈英英 操家齐 /43
基层乡村文化振兴的现状与建议
——以新乡县七里营镇杨堤村为例
/ 李晓红 王新利 焦蕊 /48
县级政府应急管理能力和影响因素研究
——基于河南省乙县新冠肺炎疫情防控实践
/ 郭春辉 霍堃 /53
从“人职匹配”谈高职院校学生职业兴趣和专业匹配关系
/ 李槟 /58
开封市委编办出台评估审核办法 等五则 /62

第六期

坚持问题导向 注重“三个用力”着力下好深化事业单位改革先手棋 / 鹤壁市委编办 /4
围绕“四清”目录 用好三项举措 推动机构编制核查工作走深走实 / 驻马店市委编办 /6
集聚发展动能 扎实推进放权赋能改革
/ 濮阳市委编办 /9
对深化街道综合行政执法改革的思考 / 刘敏 /11
关于乡镇综合行政执法改革的实践与思考 / 裴娜娜 /16
贯彻落实《中国共产党统一战线工作条例》与统一战线工作的法治化研究 / 段中卫 王琳 /20
新时代美好生活需要内涵的框架建构
/ 汤茂玥 刘婷 /25

从消除绝对贫困到解决相对贫困
——我国反贫困政策逻辑解析 / 郭强 /30
社区党建引领多元共治机制研究
——以北京市L小区为例 / 杨晓锋 刘宏伟 /36
论家户制视域下新民主主义革命时期党的乡村治理措施与成效 / 赵桂英 郑锦阳 /41
新冠肺炎疫情防控期乡村社会“控制—协同”治理模式探析 / 常林亚 刘小闻 /48
论法家的国家治理及其当代镜鉴 / 侯军亮 /53
元和十三年皇甫铸与程异同时拜相管理财政原因探析
/ 刘子铭 /57
焦作市委编办落实落细监督职责切实提升监督检查质量 等五则 /62

第七期

- 浅谈如何发挥机构编制实名制数据库作用
/ 杨振风 刘 明 /4
- 关于探索机构编制实名制数据库共建共享的几点思考
/ 李冬冬 鲁小兵 /7
- 疫情防控中政务大数据价值探索实践
——以河南省为例 / 樊祥胜 /13
- 大数据时代提高政府治理水平的合理化途径
/ 王信军 李 洁 刘晓雨 /17
- 弘扬伟大建党精神的三重维度 / 张 瑜 /20
- 防疫背景下“互联网+”高校党建工作品牌化建设
/ 刘 婷 /26

- 国家行政体系改革逻辑:历史、理论与现实 / 杨兴坤 /30
- 中国传统勇德及其当代价值 / 徐猛香 赵 平 /35
- 突发事件舆情管控疏导与平安河南建设 / 李 娟 / 41
- 社会治理视域下大学生网络欺凌对策研究 / 黄雅静 /45
- 社区居民参与社区治理的促进策略:一个社会工作的视角
/ 孙静琴 /50
- 猪瘟疫情后中国生猪生产政策变迁分析
——基于“加速模式”的新多源流分析模型解释
/ 姚贱苟 彭万林 /54
- 河南省各地安排部署深化乡镇管理体制机制改革工作 /62

第八期

- 深化乡镇管理体制机制改革 全面构建基层社会治理新格局
/ 葛巧红 /4
- 重塑重构应急管理体系 提升基层应急管理和安全生产能力
水平 / 赵 宁 韩冰欣 丁 杨 /6
- 有关科研类事业单位调整问题的思考 / 梁华斌 /8
- 地方优化事业单位布局结构研究
——以政事关系为研究视角
/ 付吉广 张淑熙 马文聪 /11
- 机构编制实名制数据库作用发挥研究
——以三门峡市实名制数据库使用情况为例
/ 刘国栋 /15
- 机关诉讼——解决行政主体权限争议的另一思路
/ 侯冠宇 /18
- “公共价值增量”任务下的生态行政法变革 / 张牧遥 /22
- 社会心理服务参与社会治理:价值、困境与进路
/ 王丽莉 郜静怡 马文生 /28

- 高校智库的角色定位与优化路径
——基于政策过程视角 / 赵军锋 李 源 储东升 /34
- 新发展阶段高质量推进房地产业税收治理的思路建议
——基于河南省沈丘县房地产业发展调研分析
/ 崔玉亮 赵 曼 / 40
- 美国 FDA 警告信制度对我国药品监管工作的启示
/ 程 立 /47
- 规则导向与协同行动:律师行业党建路径研究
——对上海 D 律师事务所的调查
/ 潘金珠 彭园园 /51
- 从“管理”到“治理”:新时代高校科研治理体系构建探索
/ 王志威 /57
- 开封市委编办强化机构编制监督检查政策法规宣传 等五则
/62

第九期

- 坚持问题导向 服务发展大局 以过硬能力作风推动重点领域改革走深走实
——在全省“能力作风建设年”活动总结会议上的发言
/ 王付林 /4
- 盛世理水 水礼盛世
——南水北调启示录 / 赵学儒 /6
- 立足山海谋发展 多措并举促改革
——福建太姥山镇基层管理体制改革的实践探索与启示 / 王月蝉 郭聪华 /10
- 基于“三治融合”的乡村协商治理模式研究
/ 郭静蕊 孙强强 /14
- 压力型体制下乡镇政府形式主义的生成因素与化解路径 / 康 俊 王进芬 /21

- 新形势下四川羌族地区新型城镇化和乡村振兴策略与路径思考 / 刘 利 /27
- 构建完善的农村公共服务体系 / 尹铁燕 /33
- 强化涉财类公权力监督的诉讼考量
——以出具审计报告为例 / 梁 晨 谭 波 /40
- 科技向善 数字时代弱势群体权利保障的法律路径
/ 刘向东 /46
- 深刻把握《决议》的伟大意义和精髓要义 / 张宝林 /52
- 大数据环境下如何实现公共安全视频监控数据的智能分析应用 / 郑 凯 /55
- 网络平台企业治理:现状、问题与对策 / 向颖锴 /60
- 驻马店市多措并举提升中小学机构编制资源使用效益 等二则 /64

第十期

- 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
“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
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
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
论毛泽东党内政治文化观及时代价值 / 蔺宏涛 刘航 / 50
俄罗斯医疗卫生体系建设论析 / 李贤书 宁石磊 / 56
我国古代编制工作浅谈 / 李航 / 60
新乡市委编办全方位做好监督检查工作 等五则 / 62

第十一期

- 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
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
中国共产党反贫困理论及政策演进的百年历程
/ 郭强 / 24
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
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
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
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

第十二期

- 优化体制 创新机制 深入推进乡镇(街道)综合行政执法改革 / 王怡 / 4
持续深化乡镇机构改革 提升基层治理现代化水平
——以新乡市为例 / 卜宪奎 / 6
持续开展“减县补乡” 加强基层工作力量
——以鹤壁市为例 / 王大葆 魏嵩琪 / 11
破局重塑 守正创新 高质量推动乡镇管理体制机制改革走深走实 / 裴秋云 / 15
勇于探索 先行先试 持续推动基层管理体制机制创新
——以兰考县为例 / 王海杰 / 17
论生态资源共建共治共享与党的领导的辩证统一关系
/ 罗顺元 宋珊珊 / 22
基于层级差异与群体差异的城市治理满意度研究
——以厦门市为例 / 屈站 / 27
嵌入或内生 城市社区意愿共同体的构建及反思

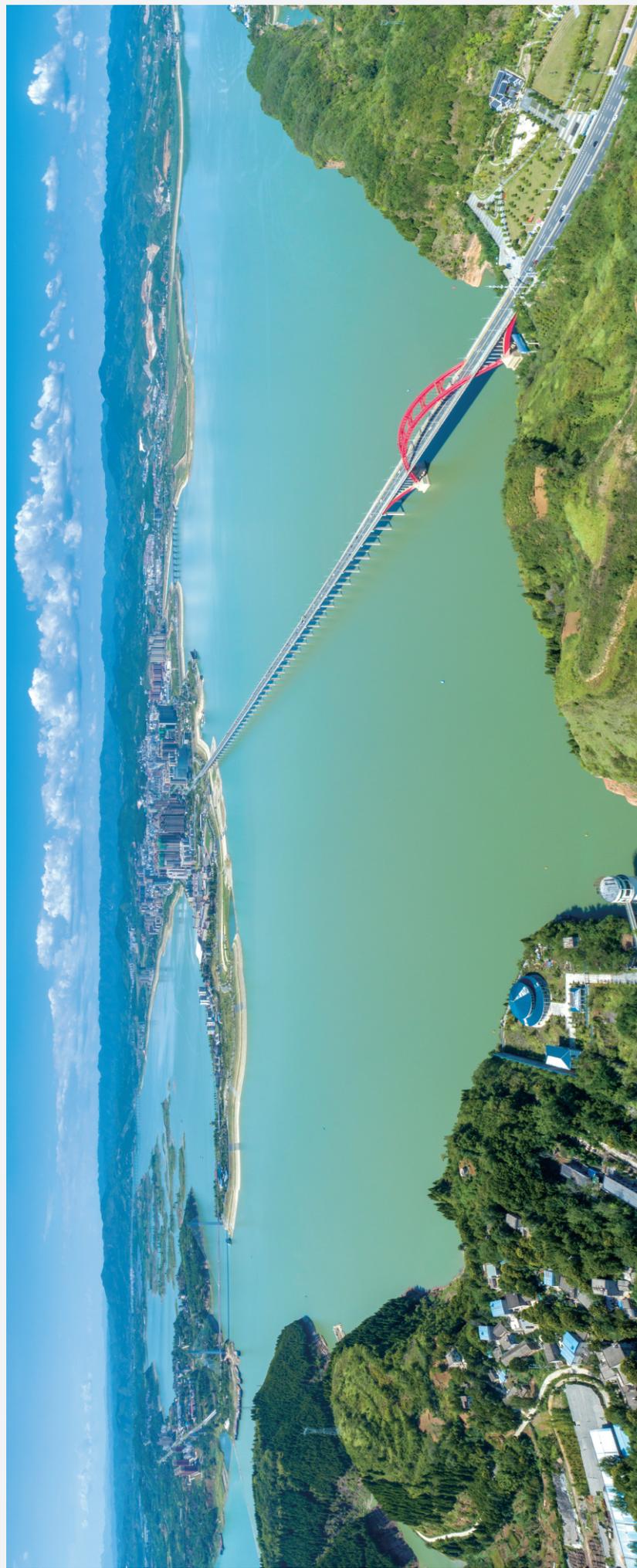
- 基于“三社联动”模式的比较分析
/ 张继军 吕慧 / 32
自媒体场域下意识形态领域风险及其治理研究
/ 张奕婧 / 37
危机情境下技术治理创新扩散何以碎片化
——以城市采纳健康码为例 / 孙泉坤 王寅初 / 42
重大公共卫生突发事件中的政府预警机制研究
/ 李键江 李蓓黎 / 48
社会企业介入社区居家养老服务:困境与出路
/ 严菲 周卫平 / 53
以文化自信引领新时代文化强国建设的三维论析
/ 易华勇 / 58
焦作市四项举措积极稳妥推进事业单位重塑性改革 等五则 / 62



DANJIANGKOU
HUANKUGONGLU

丹江口环库公路





丹江口水库风光（之三） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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