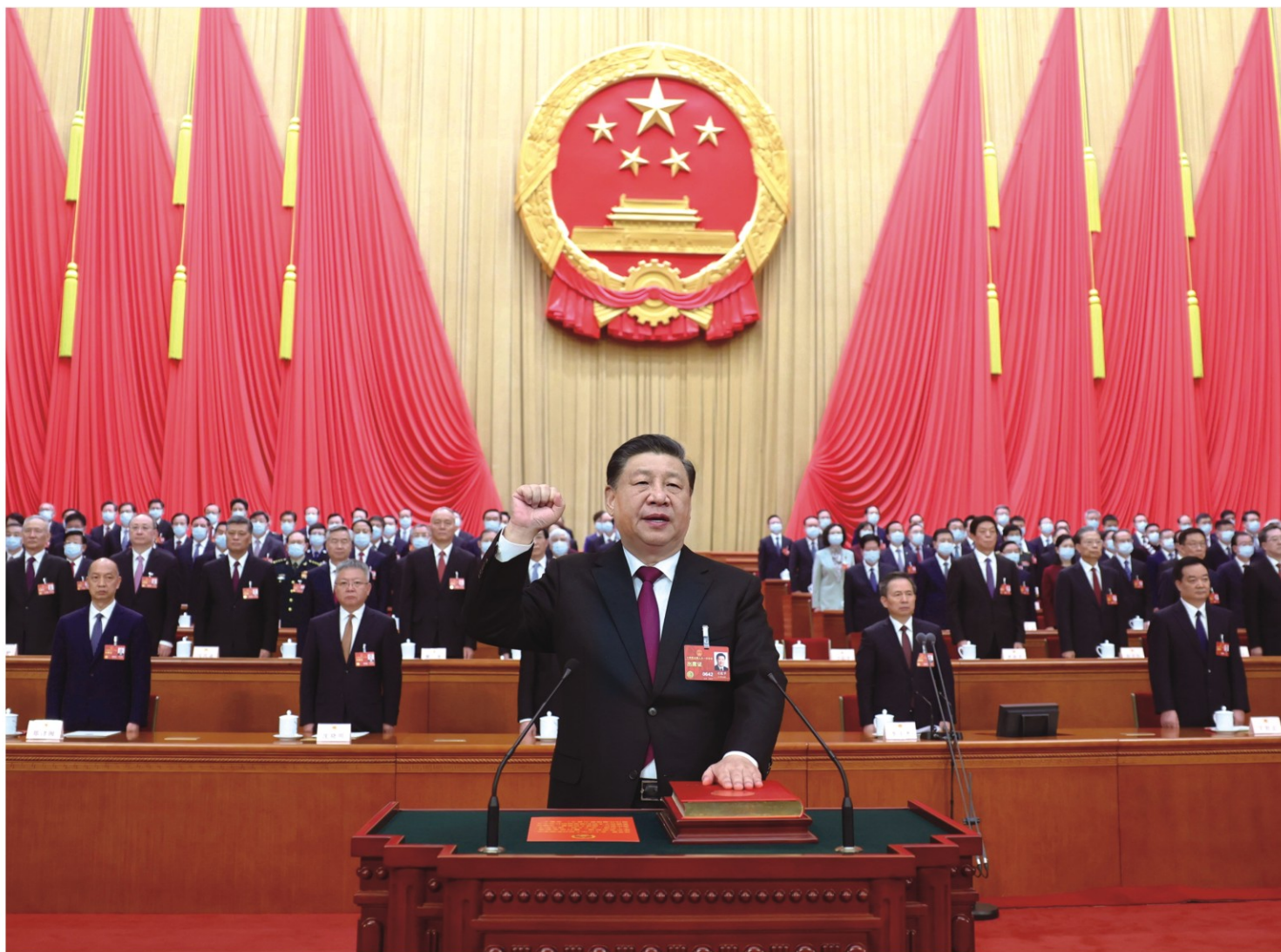


行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



- 关于创新开发区管理体制机制的思考
- 在乡村治理中让“小网格”发挥“大作用”
- 源与流：伟大建党精神与延安精神
- 依托特色资源实施革命老区乡村振兴的路径选择



丹江上游蓄满了清水



丹江霞光

库区上游水绿山青景美

丹江口库区及上游区域（以下简称水源区）作为南水北调中线的源头，担负着向华北地区供给优质水资源、拱卫首都生态安全和水安全的重大政治任务。2006年以来，党中央、国务院先后批复了三个五年期丹江口库区及上游水污染防治和水土保持规划。经历了十多年的治理与保护，水源区重点攻克了化学需氧量和氨氮控制两大难题，扩大了生态环境基础设施覆盖面。在抓好治污的基础上，更加突出以水土保持为主要抓手的水源治理和生态保护，水源区水环境质量显著改善，水源区水更绿了、山更青了、景更美了。



莲花台水电站大坝



莲花台水电站远眺



丹江两岸生机盎然

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 孙功奇 尹新明

副主任：孔令晨 宋 伟

委员：(按姓氏笔画排序)

丁 煌 王天云 王付林

王庆兵 王荣阁 王选年

尹新明 孔令晨 叶春风

任丰金 刘兴友 刘春阳

刘俊生 孙功奇 苏 辉

杨士斌 杨光斌 宋 伟

张 旭 张明军 张康之

陈振明 郁建兴 尚宝平

金太军 胡汉伟 胡彦宏

高 炜 郭建州 董克用

韩 辉 黑云龙

主管单位：河南省教育厅

主办单位：新乡学院

主 编：宋 伟

执行主编：董 颖

副 主 编：罗 文

出版发行：《行政科学论坛》编辑部

出版地址：新乡市金穗大道东段 191 号

印刷单位：新乡市东昌印务有限公司

邮 编：453003

电 话：0373-3683192 0371-65566167

电子邮箱：xzkxlt2016@163.com

出版日期：2023 年 3 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

2023年 / 第10卷 / 第3期 / 总第99期 / 2023年3月25日出版

◇ 专题策划

理顺体制机制 集聚编制资源 支持教育事业 / 柴丹 / 4

关于完善机构职能动态优化调整工作的研究

——以驻马店市为例 / 任新华 邱冠林 朱梦珂 / 6

◇ 行政体制改革

洛阳市开发区管理体制创新实践与思考 / 薛雪玲 安涛 贾齐兵 / 14

关于创新开发区管理体制机制的思考 / 南阳市委编办行编科课题组 / 18

◇ 乡镇领导谈治理

在乡村治理中让“小网格”发挥“大作用” / 蒋靖山 / 22

◇ 党的建设

源与流:伟大建党精神与延安精神 / 刘林凤 陈洪友 / 24

新时代党的纪律建设应正确处理好三对关系范畴 / 杨正军 黄金峰 / 31

◇ 理论视点

中国特色社会主义集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能研究 / 冯留坡 / 36

后疫情时代地方政府公共投资项目融资风险监控体系优化研究

——以陕西省为例 / 刘国靖 李子涵 张凯奇 / 42

◇ 基层治理

中国共产党百年乡村文化治理的轨迹、经验及前瞻 / 何晓龙 徐宇晗 /48

依托特色资源实施革命老区乡村振兴的路径选择

——以河南省新县田铺大湾为例 / 瞿 萍 张贤裕 /55

◇ 应急管理

防范与应对突发事件风险的理论与实践逻辑阐释 / 王志立 /61

◇ 域外行政

加拿大魁北克问题的成因、治理与启示再思考 / 吴 钧 刘 航 /70

◇ 一线传真

开封市委编办“三步走”强化机构编制监督检查政策法规宣传 等五则 /77

封面图片 / 3月10日,十四届全国人大一次会议在北京人民大会堂举行第三次全体会议。习近平全票当选中华人民共和国主席、中华人民共和国中央军事委员会主席。这是习近平进行宪法宣誓。

新华社记者 鞠鹏 摄

封底 / 丹江口水库风光(之六) 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 石艳艳

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 13 * 2023-03 * n

理顺体制机制 集聚编制资源 支持教育事业发展

柴 丹

郑州市主城区快速发展，各类要素迅速集聚，深刻影响着教育事业的发展。郑州市委编办秉承机构编制资源优先支持教育事业的指导思想，多措并举优体制、补短板，保障各类教育资源的适度充足，全面推进教育高质量发展，为郑州的国家中心城市建设提供有力的教育支撑。

一、持续调整教育管理体制，促进教育资源配置优化

教育管理体制是整个教育体制得以构成和运行的保障。郑州市委编办以全面深化教育改革为契机，紧贴教育事业发展的实际，不断深化教育体制机制改革。一是根据事业单位改革关于理顺体制、完善机制、健全制度的要求，按照《义务教育法》确定的“以县为主”的义务教育管理体制，将市属18所独立的初级中学、17所完全中学的初中部，分类分情况交由属地区级政府管理，相应划转事业编制3620名、移交人员3306人。调整后，义务教育各学段的教育资源分配更加合理，各区的教育资源更加均衡，更加有利于教育的发展。二是按照深化高等教育体制的改革要求，围绕市属高校高质量发展“谁来管、管什么、怎么管”的推进思路，坚持“一类事项原则上由一个部门统筹，一件事情原则上由一个部门负责”的原则，调整郑州财税金融职业学院和郑州卫生健康职业学院隶属关系，统一由市教育局管理，从而为教育管理部门统筹利用好、分配好教育资源，促进高校的

高质量发展创造了条件。

二、制定临聘教师管理办法，破解教师编制结构性矛盾

近年来，郑州市引领全省城镇化建设作用日益突出，主城区人口规模扩大，但区域生源失衡、随迁子女就学等问题也随之而来，给教育资源优化配置带来了一定的难度。针对这些问题，郑州市委编办坚持以“管好用活编制、积极探索创新”的原则，采取多种形式补充教师力量，以满足教学的刚性需求和合理控制班额需要。针对部分市属及市辖区学校以政府财政拨款认可的方式临时聘用一定规模代课教师的情况，结合《省委省政府关于全面深化新时代教师队伍建设改革的实施意见》(豫发〔2019〕13号)中允许“中小学自行聘用编外教师”划出红线的政策，鼓励将教职工编制配备和购买工勤服务相结合，以政府购买服务的方式满足教育快速发展的需求。另外，郑州市委编办会同市教育局印发了《关于进一步规范郑州市教育局直属学校外聘教师管理有关事项的通知》(郑教人〔2019〕72号)，进一步规范了郑州市中小学外聘教师管理，保障学校教育教学质量，有效破解了教师编制结构性矛盾。

三、保障新建高中编制供给，落实教育优先发展战略

郑州市委编办按照“总量控制、统筹城乡、结构调整、有增有减”的原则，聚焦教育发展

的战略性问题、紧迫性问题和人民群众关心的问题，瞄准“公平普惠、人民满意”的发展目标，保障新建高中学校的师资需求，为教育事业助力续航。为加快实施优质教育资源促进计划，按照《郑州市市属高中阶段学校建设三年行动计划（2020—2022）》，在航空港、二七、惠济、中牟、新密、新郑等六个区县首批新建8所高中，以确保郑州市2021年招生招教工作的顺利开展。同时通过跨行业调剂事业编制的方式，压缩其他单位编制规模，优先保障教育事业，8所高中均按1500名在校生、30个班教学规模配备编制，核定事业编制960名，切实解决了新建高中面临的问题和困难，满足了广大人民群众对优质教育的需求。

四、重新核定全市中小学教职工编制，加强教师队伍建设

为加强中小学教职工编制管理，合理配置教育资源，推动城乡中小学教育均衡发展，根据省委编办、省教育厅、省财政厅、省人社厅制定的《关于重新核定全省中小学教职工编制的通知》（豫编办〔2021〕162号）的有关要求，对市本级、县（市）区、开发区中小学教职工编制情况开展全面调研，理清近年来新扩建中小学情况和全市教师缺口情况，会同市教育部门对全市中小学教职工编制进行重新测算，准确掌握在校学生数量和梳理分析生源变化趋势和中小学教职工缺编情况，争取省委编办支持，重新为郑州市核定中小学教职工编制总量。市委编办按照“省级统筹、市域调剂、县管校聘、动态调整”的思路，充分考虑小规模学校、寄宿制、课程改革、高考综合改革等因素，在满足全市中小学教职工编制达到国家基本编制标准的基础上，按照3%的比例补充各地中小学教职工编制总量，组织完成了市属39所学校中小学教职工编制的科学核定，指导各区、县（市）对1451所学校实施城乡统一的中小学教职工编制标准，有效缓解了中小

学教职工编制在区域之间、城乡之间、学段之间的结构性矛盾。

五、创新事业单位机构编制管理，化解编制受限压力

按照建立功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的事业单位管理体制和运行机制的总体要求，积极创新教育事业单位机构编制管理。一是探索试行编制备案制人员总额管理。根据《中央编办关于地方事业编制挖潜创新服务发展的指导意见》（中央编办发〔2017〕56号）和《教育部等五部门关于深化高等教育领域简政放权放管结合优化服务改革的若干意见》（教政法〔2017〕7号）的有关精神，在郑州师范学院先行先试编制备案制人员总额管理，根据现有在校生人数核定该校编制备案制人员的总额为1229名，进一步缓解编制不足矛盾。二是出台人才编制政策，加速高层次人才引进。为切实保障郑州市人才引进需要，服务好“智汇郑州”人才工程、“黄河人才计划”及解决全市事业单位特别是学校编制不足的问题，针对郑州市人才引进痛点，印发了《关于在市属事业单位设立人才编制的意见》（郑编〔2017〕57号），凡满编（超编）的学校等事业单位引进相关人才，可在全市编制总量内按照“先进人，后补编”的绿色通道方式引进高层次人才，从而打通了政策堵点。

六、跟踪做好开放大学综合改革研究，谋划全民终身学习新体系

近年来，国家和省陆续出台“开放大学综合改革方案”，提出到2025年实现省、市、县三级开放大学一体化办学体系更加完善，共建共享共发展体制机制更加顺畅，开放大学、老年大学、社区大学“三大合一”办学模式基本形成的明确目标，并明确了省辖市在统筹市、县（区）开放大学建设方面的工作责任。郑州市委编办就办学主

（下转第69页）

关于完善机构职能动态优化调整工作的研究

——以驻马店市为例

任新华 邱冠林 朱梦珂

2019年2月，习近平总书记在中央编委第一次会议上指出：“党和国家机构职能体系是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是我们党治国理政的重要保障”。构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，对加强党的领导、落实党的决策部署、推动经济社会高质量发展至关重要。机构职能体系的构建并非一劳永逸、一成不变，随着经济社会不断发展变化，人民群众对物质文化生活提出了更高、更美好的要求和期待，需要各级党委及时动态优化调整机构职能体系，保障党的各项方针政策落地生效。

本文以河南省驻马店市为例，通过研究2019年以来市、县两级机构职能动态优化调整情况，分析当前基层在调整过程中存在的问题和原因，提出完善基层机构职能动态优化调整工作，更好服务经济社会高质量发展的意见建议。

一、机构职能动态优化调整的现实意义

《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)规定其适用范围为“党和国家机构改革、体制机制和职责调整，各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数的配备和调整”，所述内容可简要划分为机构改革和机构职能动态优化调整两个部分。本文主要研究市、县两级对党政部门机构、职能、编制、领导职数等进行的机构职能动态优化调整。在定期机构改革之外，将动态优化调整作为补充，是现实的客观需要，

具有重要现实意义。

(一) 机构职能动态优化调整可以满足经济社会发展持续变化的时效性需求

改革开放以来，我国逐步形成了以5年左右为周期的阶段性机构改革，但经济社会发展是连续性过程，阶段性机构改革的调整周期较长，难以完全满足经济社会连续性发展变化的时效性需求。特别是创新技术和创新理念会在短期内催生出新业态、带来新问题，甚至形成管理真空和监管漏洞。如近年来电竞酒店行业快速发展，作为新兴产业，电竞酒店是属于住宿场所还是属于互联网上网服务营业场所的问题存在争议，亟待主管部门界定，以便明确是否可以向未成年人提供服务等各类问题。鉴于适应经济社会发展和解决相关问题紧迫需求，在非机构改革期间，必须进行时效性更强的机构职能动态优化调整，作为机构改革的有效补充。

(二) 机构职能动态优化调整可以满足解决小范围、个性化问题的灵活性需求

机构改革是自上而下进行的系统化、重塑性调整，改动幅度大、涉及范围广，耗费的时间、精力、人力和财力不菲，可谓牵一发而动全身，需要格外谨慎。而各地由于区域特点或实际工作中遇到的个别特殊问题，不必对主体框架进行全面重构，仅需对部分领域、部分单位、部分机构编制事项进行小范围调整，这样既可以保障主体框架的稳定性，又可以因地制宜采取更加灵活的调整方式，“手术刀”式精准解决个性化问题，

形成稳定性与灵活性相统一的机构职能优化机制。

（三）机构职能动态优化调整可以满足地方党委谋划改革创新的前瞻性需求

在坚决贯彻党中央决策部署的前提下，地方各级党委在工作开展方面具有一定的自主创新性，不仅有利于适应经济社会发展变化，更有利于主动谋划引导经济社会发展方向，这就需要对机构职能体系进行前瞻性设计，保障党委工作谋划落地生效。同时，这种具有地方探索创新特色的机构职能动态优化调整，也可以为机构改革积累经验，摸索方向。如驻马店市于2018年推进审批服务“三集中、三到位”，将部门审批职能向一个科室集中，为承担行政审批职能的政府部门统一设置行政审批服务科，2019年机构改革期间，进一步明确设置标准，厘清职责边界，构建了更加完善的行政审批体制机制。

二、驻马店市近年来的探索和成效

近年来，驻马店市坚持党对机构编制工作的集中统一领导，认真学习贯彻习近平总书记关于机构编制工作的重要论述，在机构职能动态优化调整过程中稳妥尝试、积极探索，取得了一定的工作成效。

（一）完善细化工作程序

根据《条例》等机构编制规定，结合工作实

际，驻马店市起草制定了《中共驻马店市委机构编制委员会工作规则》《中共驻马店市委机构编制委员会办公室工作细则》《机构编制请示事项报送规范(试行)》等，对编委会、室务会的审批权限和工作程序进行了严格限定，细化了机构职能动态优化调整的工作环节及各个环节的材料清单(见图1)，确保工作开展规范有序。

（二）明晰部分机构编制核定和调整标准

驻马店市充分结合全市机构编制资源总量、机构限额、工作需求等因素，制定了机构编制配置和调整标准体系。部门领导职数标准为：行政编制少于10名按1正1副核定，10~20名按1正2副核定，20名以上按1正3副核定。内设机构数量标准为：按照科室平均编制〔(部门行政编制-部门领导职数)/内设机构数量〕一般不少于2.5名核算内设机构数量，且编制数额在80名以上的，不得高于省厅对应部门内设机构数量的4/5。内设机构领导职数标准为：正科级按科室数量核定(机构党委专职副书记、政治部副主任等视情况核定)。科室平均编制在3名以上的，副科级按科室数量核定；不足3名的，副科级按正科级的50%核定。

（三）建立部门“机构编制体检单”

对47个市直党政部门的机构编制配置和使用情况进行全面摸底统计，设计了“机构编制体检单”(见图2),实行“一部门一单”管理，列明部

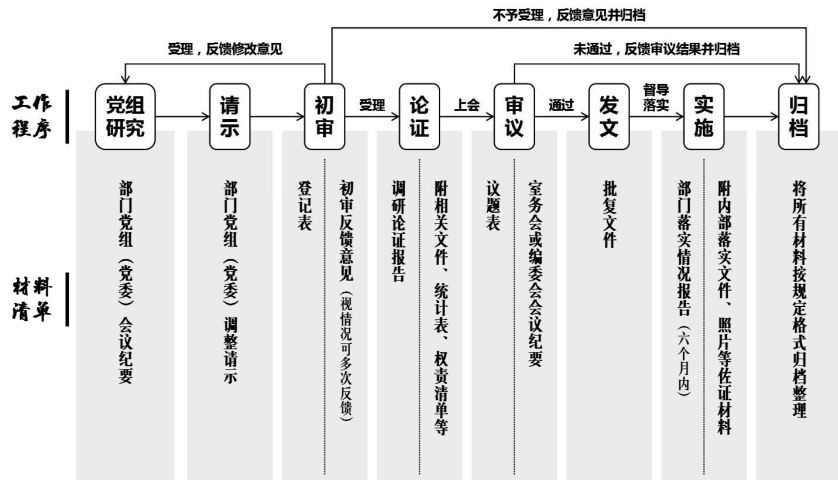


图1 驻马店市行政职能动态优化调整工作程序(部门动议类)

门编制使用率、科室平均编制数、综合科室与业务科室占比等，自动出具“诊断结果”，综合衡量部门机构编制“健康度”，及时掌握部门存在

的超编、编制空置率过高、科室比例不均衡等问题，通过数据诊疗辅助机构职能优化调整，目前初见成效。

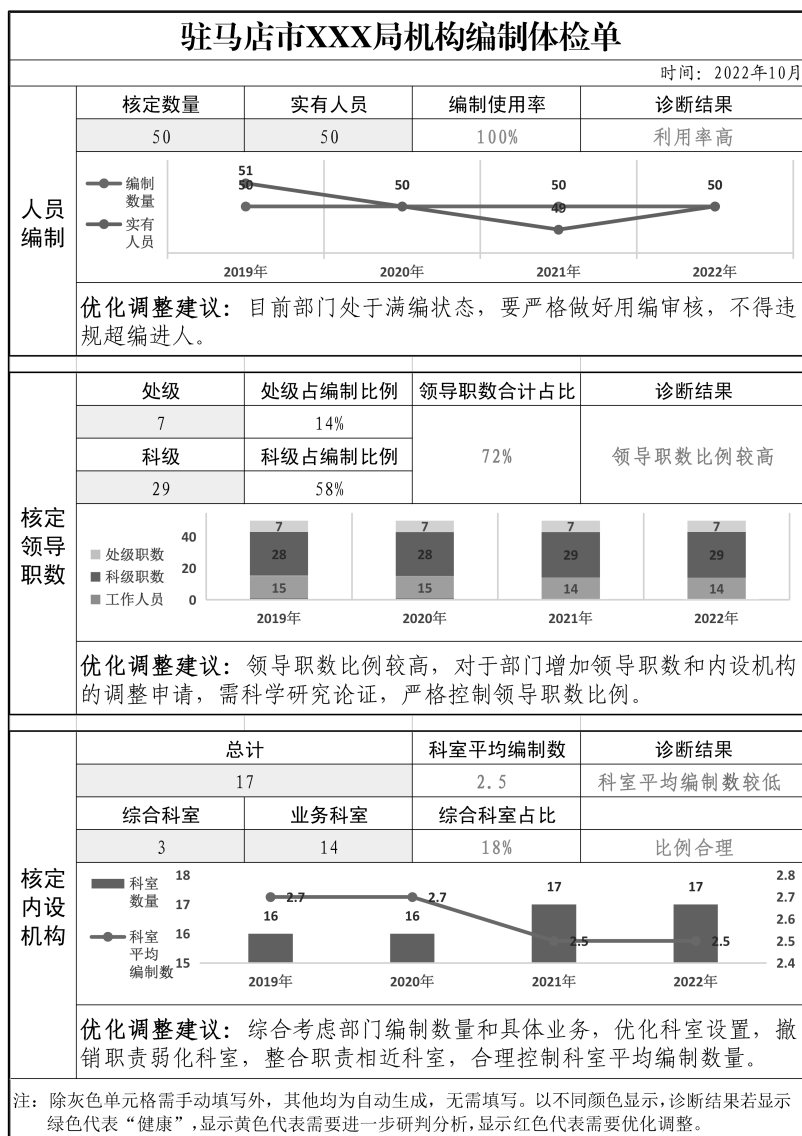


图2 驻马店市机构体检单样式

（四）形成定期调研评估机制

2022年，驻马店市被确定为机构编制评估试点市，在试点工作结束后，驻马店市对工作经验进行总结提炼，按照每月不少5家(含行政机构和事业单位)的标准持续推进常态化评估，掌握部门机构编制执行和机构编制效益发挥情况，及时对发现的问题进行研判分析，与机构职能动态优化调整工作相互结合、互为支撑，探索建立“调研评估—发现问题—研判分析—优化调整—再评估落实情况”的良性循环机制。

三、基层机构职能动态优化调整工作中存在的不足

（一）从调整内容方面看，还存在不平衡不深入的问题

一是“加法”做得多，“减法”做得少。2019年以来，在驻马店市、县两级机构职能动态优化调整事项中，部门编制资源增加的占60.3%，部门编制资源不变的占37.9%，部门编制资源减少的仅占1.7%(见图3)，“加法”做得多，“减法”做

得少，对职能萎缩、职责弱化、编制配置冗余部门的资源精简较少，瘦身与健身相结合还不够到位。

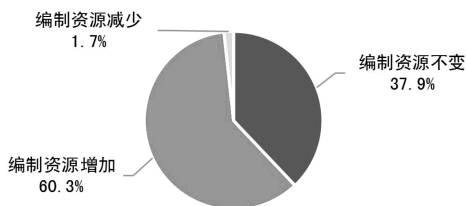


图3 编制资源变化情况统计图

二是“简易调整”做得多，“深层优化”做得少。2019年以来，在驻马店市、县两级机构职能动态优化调整事项中，对于内设机构更名、挂牌、简单拆分增设，编制少量增减等方面的“简易调整”占比86.2%，而进一步捋顺职能边界，对内设机构进行重塑重构，通过机构职能调整促进部门流程再造的“深层优化”占比13.8%（见图4）。调整的深入性还有所不足。

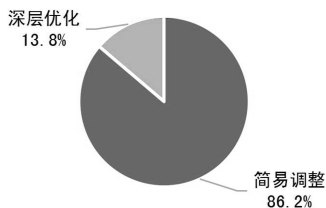


图4 调整深度统计图

三是“规定动作”做得多，“自选动作”做得少。2019年以来，在驻马店市级机构职能动态优化调整事项中，为落实上级统一部署的调整占19.6%，为确保上下贯通、工作衔接而参考省级设置情况进行的调整占70.9%，根据地区实际情况主动开展的个性化调整占9.4%，显示出“规定动作”做得多，“自选动作”做得少，为地方经济社会发展提供保障的主动性和针对性不足。

（二）从调整环节方面看，还存在论证不充分不科学的问题

《条例》将机构编制工作划分为动议、论证、审议决定、组织实施4个环节，在机构职能动态优化调整过程中，各个环节均存在不同程度问题，其中尤以论证环节最为关键，相关问题对调整工作影响最大，本文主要研究论证环节存在的

问题。

一是论证程序还不够规范严谨。《条例》颁布后，各地纷纷完善了编委工作规则和编办工作细则，能够按要求对动议内容进行论证，但部分论证仅将相关文件、统计表格等作为佐证材料，未形成论证报告；论证报告的格式各不相同，有些按照合规性、必要性、合理性划分层次，有些从“5个是否”的角度进行论证；个别基层机构编制部门将以往或近期进行过的调整作为依据，采取“判例法”的形式进行论证。论证工作的规范性和严谨性还需进一步提升。调研组随机对市、县两级30次调整的论证材料进行查阅，论证材料不完整的情况占比高达60%（见图5）。

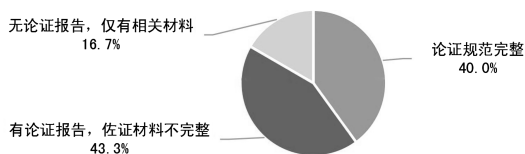


图5 论证材料完整性统计

二是论证范围还不够全面深入。当前论证一般从法律法规政策要求、部门职责变化、上级和外地市参考等方面开展，从机构编制的角度看，论证已相对全面。但机构编制工作具有基础性特点，与其他工作相互影响，会向其他领域形成传导效应。如部门编制和领导职数的增减会涉及财政支出变化；内设机构调整会影响部门内部、部门之间的协同配合机制，也可能影响为民、为企业服务；部门职能调整可能会涉及场地、专业仪器设备等方面的保障等。基层机构编制部门普遍局限于机构编制工作范畴，未深入考虑财政、人员、政务服务等方面的联动影响，没有与组织、财政、人社等部门形成常态化研讨机制，论证的全面性、全局性有所不足。

三是论证标准还不够量化统一。课题组抽取驻马店市、县两级2019年以来30份论证报告作为样本，对论证内容、论证标准、论证结果进行了比对分析。诸如领导职数名称、内设机构规格等中央有明确规定的内容，便于严格执行统一标准，

论证依据较为翔实；但关于综合科室与业务科室比例、多大幅度的职责变化需要进行机构编制调整等没有统一标准和要求，论证内容多以描述性语言为主，论证结果依赖工作人员主观判断，导致同类事项的论证结果有差异，调整尺度不一，容易引发部门攀比，甚至造成矛盾。

（三）从调整效果方面看，还存在不到位不理想的问题

一是部分调整只解决了部门“小问题”，服务大局效果不佳。部分调整，特别是部门动议的事项，一般只是站在部门的角度考虑，仅限于解决部门存在的内部推诿、机制不畅、临时性工作需要等“小问题”，或只是为了解决人员问题，与地方党委决策部署和工作谋划贴合不够紧密，没有真正达到通过机构职能动态优化调整促进地方经济社会高质量发展的目的。

二是部分调整解决了“旧问题”，同时带来“新问题”。部分单位在研究机构职能调整时，没有充分对可能带来的问题和遇到的困难进行全面分析，导致落实调整批复时，遇到一些难以调和解决的障碍，甚至引发一些“新问题”。

如部分调整事项需要同步调整工作流程、办事系统端口和权限等，部分调整需要上级部门支持或其他部门配合，部分调整会造成一段时间的工作不畅，个别调整在落实过程中阻力较大，存在搁浅现象，造成机构编制执行不到位。

三是个别部门调整频率过高，随意性较大。个别单位在短时间内多次申请对部门机构职能，甚至是同一机构编制事项进行调整。2019年以来，驻马店市直63个党政群部门中，调整3次及以上的5家，占比7.9%；调整2次的10家，占比15.9%；调整1次的19家，占比30.2%；未进行过调整的29家，占比46.0%（见图6、图7）。过高的调整频率导致工作人员需频繁适应新岗位，既影响工作开展，又影响部门架构的稳定性和机构编制工作的严肃性。

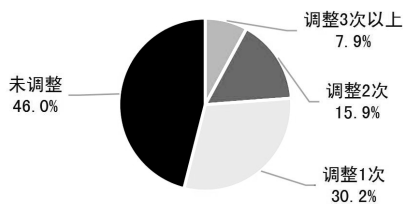


图6 市直部门调整频率统计图

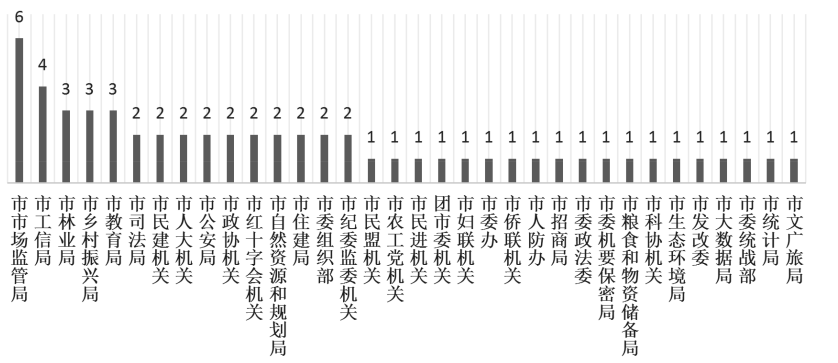


图7 市直部门调整次数统计图

四、问题原因分析

（一）机构编制政策规定和历史沿革复杂

横向看，机构编制规定“多而散”。相关规定散见于各类法律法规、规范性文件、上级通知和答复意见中，文件类型多，内容涵盖范围广，特别是涉及部门职责方面的调整，几乎所有法律法规和上级部门规范性文件均可能与部门职责具

有关联性，需要有针对性地研究相关领域专门法规，广泛了解部门业务工作，基层人员知识储备量难以满足工作要求。纵向看，相关规定历史脉络沿革复杂。改革开放以来，机构编制部门设置方式和隶属关系历经多次变更，机构编制规定的印发机关和原则要求等也随之进行了较为复杂的沿革变化，部分规定需溯源至上世纪90年代甚至80年代的文件，部分文件未印发至市县级，但工

作中却有查阅需求，引用难度较大。

（二）机构编制资源配置不均衡

一是地区之间不均衡。由于历史原因，各地区机构编制资源，特别是行政编制资源不均衡，差别较大，且因为管理权限较小，基层难以统筹调整。部分县的面积、人口、GDP等均较为接近，但行政编制总量相差明显，优化调整空间悬殊。二是上下之间不均衡。由于市、县两级特别是县级机构限额数量少，行政编制资源紧缺，长期存在“上面千根线，下面一根针”“一人一股”等情况。以驻马店市各县区为例，除纪检监察部门和公检法部门外，其他党政群部门平均行政编制不足15名，编制资源紧张和部门不断增加的编制需求之间存在矛盾，人力不足、长期混岗等情况长期存在。三是部门内部分配使用不均衡。行政编制较少的部门虽然未单独设置财务、人事等综合科室，但工作中同样需要承担相关工作，特别是财务工作出纳和会计岗位需要分设，近年来党建、文明创建等工作压力骤增，导致部分单位承担综合工作的办公室和机关党委（非内设机构，但部门一般按照内设机构分配人员）使用编制资源比例较高，个别部门分配超过三分之一。此外，调研发现，职级并行后，部分单位将调研员等非领导职务人员按照部门领导使用，参与班子分工，或协助配合领导班子开展工作，不再按照科室工作人员使用，进一步加剧了基层部门工作人员紧张的情况。

（三）论证评估标准难以量化统一

一方面是职责难以量化。机构编制资源配置及调整，要与部门承担职责、工作量等相匹配，但职能职责的描述较为笼统，且部分职责类别之间、大类与细分领域之间边界模糊，难以根据职责多寡、涵盖内容范围等进行量化，难以核算“一项职责”应匹配多少编制资源，或“一单位编制资源”应承担多少职责分工，编制资源配置与工作内容匹配度不易衡量。另一方面是岗位差异性较大，标准不易统一。实践过程中，部分地区

探索将部门签发件、OA系统数据、政务服务平台数据等作为对部门承担职责的量化参考，但调研发现，不同部门、不同岗位的差异性较大，同等办件量所耗费的时间、人力、精力、财力等不同，对专业技术和工作经验要求不一，存在阶段性工作与常态化工作、室外工作与室内工作、一般性工作与专业性工作、管理性工作与服务性工作等之间的差异。甚至配置同样的编制资源，招录或分配不同的工作人员，产生的工作效果也不尽相同。

（四）部门存在本位主义思想

一方面是将编制资源作为“私有财产”。个别部门将编制资源作为部门“私有财产”，机构职能调整考虑部门利益多，考虑中心大局少，部分单位动议不以提升工作质量和工作效率为出发点，因人设科、因人设职、“跑编要编”，将机构编制调整作为解决人员晋升、内部问题的“灵丹妙药”，不善于进行内部挖潜。机构编制部门“控制总量、有增有减、统筹调度”的工作思路，与部门“只愿增、不愿减”“早增早受益”的想法之间存在难以平衡的矛盾，机构编制配置“膨胀—精简—再膨胀—再精简”的怪圈难以打破，“减不动”的工作障碍甚至变成了“不能减”的默认常识。另一方面是各种利益掣肘复杂。机构职能调整会直接或间接造成各方面的联动影响，触及不同领域的利益和矛盾，在论证、审议甚至组织实施阶段，有时存在较为复杂的掣肘因素，甚至因为人财物等机构编制范畴之外的问题影响机构编制工作，这是造成调整不科学、落实不到位的重要原因之一。

五、意见建议

（一）多层次完善论证工作，把准机构职能动态优化调整的关键点

论证在机构职能动态优化调整中具有十分重要的承上启下作用，既是对动议内容的审核把关，也是为审议决定提供充分的政策依据、事实分析和意见建议的关键一环。完善论证工作能有效解

决其他环节中存在的相关问题。一是建设机构编制规定数据库，进一步提升论证的规范性。一方面建议将散落于法律法规和各类文件中的机构编制规定收集整理，按照发文时间、发文机关、规定内容等分类统计，建设机构编制规定数据库，便于基层机构编制部门工作人员全面深入学习相关规定，快速准确定位论证依据。另一方面建议逐步分类出台更加全面细化的机构编制规定，覆盖以往较为繁杂的各类文件，形成条理更加清晰、便于查阅引用的机构编制法规制度体系。二是制定论证规范程序，进一步提升论证的严谨性。论证应包含合规性、必要性、合理性、可行性等多方面内容。合规性论证的依据可细分为机构编制规定、专门法、相关政策文件等；必要性论证应充分考虑上级是否有要求、外地是否有参考、本地是否有需要；合理性论证既要考虑是否符合地方编制资源实际，又要考虑是否满足工作需要，更要考虑财政、人力、技术等多方面因素；可行性论证应考虑是否能落地生效，是否可能触及相关矛盾，是否存在相关困难等。通过更加全面的论证内容，形成严谨的论证逻辑，确保论证依据完整、结论可信、建议有效。三是健全量化指标体系，进一步提升论证的科学性。探索职能职责与编制资源核算比例，将部门职责分为综合类职责和业务类职责两部分。综合类职责包含公文运转、会务、财务、人事、党建等各个部门均涉及的共性工作，可划分部门规模大小，明确不同规模部门综合类职责编制资源配置标准；业务类职责可统筹考量服务对象数量、年度办件量、业务难度、工作环境、编制资源财政保障成本等因素，建立数学模型，开展区域性试点，尝试为编制资源分配提供科学衡量参考，探索编制资源分配和调整新路径。

（二）多方位构建评估机制，掌握机构职能动态优化调整的主动性

2021年4月，中央编委印发了《机构编制管理评估办法（试行）》，实践中，机构编制评估对机构职能动态优化调整的支撑作用逐步显现。接下来，建议全面推行评估工作，多方位构建评估机

制，既要注重全面性，又要注重针对性。一是通过“数据诊疗”开展基础评估。对于编制利用率、综合科室与业务科室比例、内设机构平均编制数等可以通过数据分析判断的问题，以部门为单位进行数据评估，初步分析机构编制配置的规范性和科学性，为机构职能动态优化调整提供基础性参考。二是通过定期抽查开展常态评估。每季度或每月选取一定比例的部门，开展机构编制执行情况和效益常态化评估，制定适合基层实际的评估内容和评估流程，每项评估内容附详细查阅资料清单、主要关注内容、重点谈话对象等，确保指标清晰、操作便捷。同时指导部门定期开展自我评估、自我诊断，主动发现问题、解决问题，形成内外双向促进的常态评估机制。三是通过针对性分析开展重点评估。通过部门年度总结、重要任务完成情况、地方党委政府年度工作检查、上级通报排名、巡察和审计发现的问题线索等，梳理工作长期完成不到位、进度滞后、排名落后的部门，从机构编制部门的角度开展重点评估，对于确因机构编制配置不合理，需通过机构职能优化调整解决的问题，及时形成评估报告，进行研判分析。

（三）多手段提升编制资源效益，解决编制资源紧张和部门需求增长之间的矛盾

编制资源实行限额管理，总量有限，面对部门不断增长的编制资源需求，如何在现有总量范围内提升使用效益，成为当前机构职能动态优化调整需要解决的不可回避的问题。一是做好区域内动态调整。落实《条例》关于“加强编制的统筹调配和动态调整，建立部门间、地区间编制动态调整机制”的要求，打破编制资源“部门所有制”思想，在权限范围内，对地区编制资源进行合理动态分配，既要善于做“加法”，又要敢于做“减法”，将编制资源向职责日趋增加的重点领域、重点部门、重点岗位倾斜，对于职能弱化、编制资源长期空置、编制资源配置明显冗余的部门，要及时核减编制资源，做好政策解释，做到有增有减、适度均衡。二是指导

部门进行内部挖潜。对于编制资源内部分配不合理、效益发挥不明显的部门，要加强工作指导，避免一遇到新职责、新要求，或工作不顺畅，便要求以增加编制资源的方式解决问题，确需进行机构编制调整的，不一味核增编制资源，要通过厘清部门及内设机构职责边界解决推诿扯皮问题，通过重塑内设机构促进工作流程再造，通过调整综合科室和业务科室比例促进部门聚焦主责主业等方式，盘活闲置的编制资源，激活已用的编制资源，充分提升编制资源使用效益。三是多部门配合保障编制效益发挥。机构编制不是一项孤立的工作，机构职能动态优化调整也无法独立解决部门在履职尽责过程中存在的所有问题。机构编制部门要打破思维惯性，跳出机构编制看问题，全面审视与机构编制联动的财力、人力、技术、社会环境等各方面因素，地方党委要统筹相关部门互相配合，互为支撑，以完善的机构职能体系保障各项工作有序开展，以适配的人力、技术、工作机制等保障调整事项落实到位，保障编制资源效益充分发挥，在服务经济社会高质量发展过程中形成紧密坚实的工作合力。

（四）多角度加强监督检查，强化机构编制刚性约束

2020年11月中央办公厅发布《机构编制监督检查工作办法》，2022年2月中央编委印发《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则(试行)》，赋予了机构编制部门强有力的约束手段，基层应多向发力贯彻落实，确保机构编制刚性约束落到实处。一是要进一步推动宣传学习。将机构编制规定纳入党校培训、党组学习范围，把握机构编制核查、评估等契机，持续宣传机构编制规定，不断增强部门对机构编制工作的了解，对机构编制刚性约束的认知，促进部门更加科学合理开展机构编制事项动议，更加规范严格执行“三定”规定和机构编制批复。二是要进一步完善联合监督机制。机构编制部门要进一步加强与党委督查室、纪检监察机关、组织部门、审计部门之间的

沟通配合，建立信息互通、集体研判、联合督导等方面的协同工作机制，既要及时、全面发现问题，分析问题根源，彻底解决长期存在的体制机制障碍，又要节省工作资源，避免重复检查、多头检查，减轻基层负担。三是要进一步加大监督问责力度。对于部门存在的机构编制执行不到位、不规范等情况，要及时提醒，督促整改；对于构成违规违纪违法行为的，要严格纳入台账管理，依规依纪进行处理；对于长期整改不到位、屡改屡犯的典型严重问题，不能有“老好人”思想，要充分认识到对于机构编制部门来说，监督检查不仅仅是法规赋予的权力，更是一项责任，要敢于问责，敢于动真格，形成震慑效果，切实维护机构编制工作的权威性和严肃性。

机构职能动态优化调整作为机构编制部门的一项常态化工作，看似普通，却具有重要意义。从宏观层面看，机构编制部门宛如机构职能体系的建筑师和雕刻家，每一次优化调整都影响着党和国家机构职能体系这座大厦的结构合理性和功能实用性。从微观层面看，每一次有效的调整，都会解决一项实际问题，为地方发展增添一份助力。习近平总书记在党的二十大报告中指出：“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”机构编制资源作为重要的政治资源和执政资源，是党治国理政的组织基础和重要保障。在新时代新征程中，机构职能动态优化调整工作必须坚定服从、服务于党的政治路线和中心工作，聚焦经济社会发展变化，聚焦群众所思所盼，找准政治性与服务性、稳定性与灵活性、规范性与创新性之间的结合点，为保障经济社会高质量发展，保障党的事业行稳致远提供机构编制层面的有效助力。

（作者单位：驻马店市委编办）

责任编辑 朱亚娟

洛阳市开发区管理体制创新实践与思考

薛雪玲 安 涛 贾齐兵

开发区主要指由国家或省批复设立的经济功能区，承担着培育创新生态、推进产业集聚、推动改革开放、促进产业转移的重要使命。自上个世纪90年代以来，河南省洛阳市开发区建设和发展走过了一段艰辛而辉煌的历程，实现了从小到大、从量变到质变的跨越，成为全市经济高质量发展的重要载体和市县经济发展的重要增长点。但与此同时，面对新形势新要求，洛阳市开发区还存在集聚效应不强、质量效益不优、创新能力不足、体制机制不活等问题。为破解这些短板与问题，按照省委改革部署，洛阳市谋划部署了新一轮开发区改革，通过“整合、扩区、调规、改制”，重塑开发区管理体制，让开发区回归经济功能区的本质属性，真正成为经济建设的主阵地、主战场、主引擎。

一、开发区管理体制创新情况

(一) 全面推动开发区整合。改革前，洛阳市共有各级各类开发区31个。其中国家级开发区6个，分别是洛阳经济技术开发区、洛阳高新技术产业开发区、中国(河南)自由贸易试验区洛阳片区、郑洛新国家自主创新示范区、中国(洛阳)跨境电子商务综合试验区、洛阳综合保税区；省级开发区24个，包括18个省级产业集聚区、3个省级高新区、2个省级经济技术开发区、1个工业园区。在这次改革中，洛阳市按照省委

“一县一省级开发区”的改革要求，将纳入整合范围的26个开发区整合为13个，统一开发区名称，统一规范开发区“四至”范围，统一开发区统计数据口径，规范了开发区管理秩序。

(二) 优化管委会机构设置。改革前，洛阳市共设置21个开发区管理机构，其中正处级规格的19个，副处级规格的1个，科级及以下的1个。处级规格的开发区管理机构中经省委机构编制部门审批的17个，未经审批的3个。按照此次开发区改革精神，洛阳市适应开发区发展需要，坚持优化协同高效、聚焦主责主业、分类精准施策的原则，将21个开发区管理机构整合规范为14个，管理机构减少33.3%；县处级领导职数从105名精简至74名，减少29.5%；科级机构从104个精简至70个，减少32.7%。整合规范后的开发区管理机构，工作职责重心全部转移到企业服务、招商引资、项目建设、基础设施建设等经济发展主责主业上来。

(三) 推行市场化开发运营。洛阳市以开发区市场化开发运营为导向，积极探索推行“管委会+公司”管理模式。2022年6月，13个先进制造业开发区全部明确了管委会和公司体制构架，组建了开发运营公司。管委会主要承担经济管理和企业服务职能，开发运营公司主要负责创新投融资模式，参与产业招商、项目建设、园区运营等具体性事务，引导社会资本参与开

发建设。目前部分开发区正采取引进专业管理公司、职业经理人等方式，进一步提升市场化运作水平。

（四）剥离社会管理职能。洛阳市采取重塑重构的方式，将开发区代管的乡镇街道，全部移交属地政府管理，从而达到开发区剥离社会事务管理职能的目的。各开发区管理机构“三定”规定印发后，属地政府各部门对照开发区社会管理职能剥离目录，主动与开发区原相关部门对接，密切协同，顺利完成了社会管理事务的划转和承接。开发区原承担相关社会事务的工作人员，根据其个人意愿，或留在开发区竞聘上岗，或随社会事务移交分流至属地政府相应部门安置。

（五）推行“三化三制”改革。开发区体制机制改革，归根到底是要做好“人”的文章，想方设法调动人的积极性，关键是建设专业化、市场化、国际化管理团队，重点是推行领导班子任期制、员工全员聘任制、工资绩效薪酬制。洛阳市在选优配强开发区领导班子的基础上，积极探索实行灵活高效的用人机制，全面实行岗位聘任制、末位淘汰制。同时，打破身份界限，现有人员身份封存管理，全员竞聘上岗，实现了“人员能进能出、岗位能上能下”。市政府研究制定了市管开发区的薪酬制度，各县区研究制定了各自开发区的薪酬制度，并赋予开发区工资分配自主权。目前，洛阳市开发区改革成效初显，专业化、市场化水平明显提升。宜阳、伊川、孟津、嵩县、伊滨、高新、西工、经开、新安等9家运营公司已引入专业产业运营公司或团队，栾川、洛宁、汝阳、偃师等4家运营公司正在积极对接中，新安、汝阳、伊川、洛宁、伊滨、西工、经开等多数县区已开展基金招商、股权招商、产业链招商、以商招商等。

二、开发区改革的工作重点

开发区改革后，开发区管理机构职能从“大包揽式”向“轻装上阵式”转变，从职能上推

动开发区回归经济功能区的本位，更加聚焦主责主业，实现了开发区管理机构的“瘦身健身”，为开发区在经济建设中成为主阵地、主战场、主引擎奠定了坚实基础。但仍有部分问题需要在下一步工作推进中给予重点关注。

（一）开发区与行政区权责关系还不够清晰。行政区与开发区存在职责边界不清晰、权责不匹配、协调机制不健全等问题，造成工作交叉或缺位，效率不高、合力不强。一是开发区与县区政府、属地乡镇的职责边界不清。虽然各开发区“三定”方案中均明确了开发区主要职责，但由于经济管理与社会管理在现实中互相交织，工作中推诿扯皮现象时有发生。比如，县区招商局和开发区招商部门都有招商职能。二是开发区服务企业职能与拥有的经济管理权限不匹配。《关于推动河南省开发区高质量发展的指导意见》明确赋予县级的136项市级经济管理权限，可同步转移至开发区。但由于体制机制落后、人员不足等原因，部分开发区暂未对照权限清单实质性承接项目落地、投产运营等方面的经济管理权限，开发区经济属性有待强化。目前开发区服务企业职能更多体现在协调代办方面，只能帮助企业联系对接县区相关职能部门，在审批时限、审批流程等方面话语权有限。三是开发区与县区职能部门、属地乡镇联动机制不健全。各开发区根据省改革要求，均建立了相关协调联动机制，但在具体实践中，联动机制作用发挥不明显。比如，由于目前未完全做到“标准地”出让，对于企业落地时涉及的拆迁、征地等本应由属地政府负责的社会事务，仍需开发区牵头协调推进，增加了开发区的额外负担。

（二）“三制”改革还不够彻底。“三化三制”改革是开发区改革的重要内容，但由于对“管委会+公司”的市场化、专业化改革路径认识存在偏差，市直相关部门结合实际深入研究谋划不够，可操作性细则出台较少，真正的体制机制改革进展较慢。一是领导班子任期考核体系不

健全。目前，虽然各县区均与开发区管委会签订了目标责任书，但目标设置不够科学，在全省开发区争先进位方面体现不够。二是全员招聘市场化、专业化严重不足。虽然各开发区均已开展人员竞聘，但这些工作基本上是面向县区内机关事业单位在编人员，面向社会的市场化招聘较少，人员结构、素质提升不明显。同时，各开发区普遍反映市场化招聘受工作地点、薪资水平等条件制约，招聘到真正懂资本运作、产业发展等的专业人才存在较大困难。三是开发区工资绩效薪酬激励性不足。各开发区绩效薪酬简单地将个人工资绩效与开发区业绩考核目标完成情况挂钩，仍然在“吃大锅饭”，既没有充分体现岗位差异、能力贡献，也会造成开发区绩效工资总量的无序增长。

（三）运营公司市场化机制还不够健全。目前各开发区运营公司，大多数由原县区平台公司改制组建，存在自主权限小、业务不聚焦、机制不健全等问题。一是运营公司权限较小。从权责上看，多数运营公司与管委会权责不清。从自主性上看，多数运营公司独立性弱，在开展融资贷款、土地开发、招商引资等工作时，需各级审批。从业务开展上看，各开发区运营公司虽已逐步开展产业运营、股权投资，但管委会安排的各类建设任务仍需承担，在公益与市场业务板块上需要进一步平衡。二是运营公司业务结构不够合理，自我造血能力不足。运营公司开展基础建设等重资产投资多，但资金来源多为财政资金、商业性银行贷款，回报周期长，经营收入少，还贷压力大。多数运营公司还仅停留在物业管理等初级阶段，关于人才、供应链、担保、增信等围绕园区运营开展的经营性业务少，有些基本属于空白。三是市场化选聘不足、激励晋升机制不够健全。运营公司领导层行政化色彩浓，领导层人员多为原政府部门、开发区领导或原有平台公司领导转任，班子整体市场化意识和能力欠缺。公司经营能力不足，市场化薪酬标准低，晋升空间

小、工作压力大，对市场化人才吸引力不够。

三、对策建议

开发区改革要取得实效，前提是理清管委会、运营公司、属地政府的角色定位，划清责任、权利、利益关系，关键是围绕“人”深化体制机制改革，重点是加快运营公司市场化转型。

（一）理清属地政府与开发区的权责关系。

一是尽快完善细化开发区各类政策、规划、标准。目前，属地政府与开发区职责边界不清的主要原因是对于开发区各类政策、规划、标准不详细、不具体，开发区又没有法定的自由裁量权，开发区与属地政府职能部门之间权责不统一。属地政府应督促各职能部门加快完善细化涉及开发区的各类政策、规划、标准，最大限度给开发区放权赋能，具体操作中可采取“见章盖章”的办法。二是分批分步下放经济管理权限。市级层面牵头，围绕项目建设全流程，按照“聚焦需求、应放尽放”原则，梳理确定开发区经济管理赋权清单，并制定标准化审批服务细则。各县区根据开发区实际，结合市级明确的赋权清单，分批次、分步骤下放经济管理权限，同步考虑人员配备、业务培训等，确保开发区接得住、接得稳。对暂时不宜下放给开发区的审批事项，各县区要牵头组织职能部门对开发区企业服务专员开展集中培训，建立专业化“代办”团队，推动“服务链”匹配“产业链”。三是建立健全开发区、职能部门、乡镇协调配合机制。借鉴外地做法，探索建立“开发区吹哨、属地单位报到”工作机制，着力实现协同高效。

（二）深化“三制”改革。

一是深化领导班子任期制改革。对标先进开发区，在认真测算实际情况的基础上，适度超前设置任期内考核目标。拓展考核评价范围，在强化开发区各类经济指标的基础上，将园区企业评价作为领导班子考核的重要依据。二是深化全员聘任制改革。强化专业性人才和团队招引，在全社会公开选聘招商

引资、资本运作、科技创新等方面专业性人才到开发区任职。建立符合开发区发展的职位职级体系，打通管委会和运营公司之间的职业通道，建立一定比例的末位淘汰机制，实现干部队伍“有上有下、有进有出”。三是完善绩效薪酬制度方案。分类制定绩效薪酬方案，特别是针对市场化招聘的专业性人才，建立与开发区发展、个人贡献相挂钩的绩效薪酬体系，适当拉开分配档次。积极探索对赌、股权激励、超额利润分享等中长期薪酬激励方式，不断提高开发区岗位吸引力。

（三）加快运营公司市场化转型升级。一是赋予开发运营公司更大自主权，让运营公司拥有开展市场化招商、投融资等业务更大自主权。尽快剥离非开发区业务、政府隐形债务等，实现运营公司聚焦主业、轻装上阵。二是加快人事薪酬等内部制度改革。建立市场化的薪酬体系和绩效考核机制，按照“增量业绩决定增量薪酬”，实行收益分享和超额利润奖励，探索对运营公司关键人员股权激励，提升对人才的吸引和激励作用。畅通管委会与运营公司之间的人才流动，实现人员能上能下、能进能出。三是加大资本运营力度。研究设立支持初创型企业发展基金，培育更多专精特新企业。加大直接或间接股权投融资力度，实现运营公司与被投资企业捆绑式发展。四是提升市场化运营水平。各县区向运营公司注入

优良经营性资产、给予特许经营权，指导运营公司扩大金融、人才、供应链等轻资产业务，加快提升运营公司自主造血能力。运营公司引入专业园区运营商、社会投资机构等市场化力量，补齐专业化运营短板。深入研究对接国家、省、市各类政策性资金，积极引入各类社会资本，降低运营公司在园区建设上的资金压力。

（四）市级层面加强统筹协调。一是完善开发区改革推进机制。开发区建设工作领导小组健全定期听取汇报、常态化实地调研督导、现场观摩等机制，及时掌握开发区改革进展情况、推动解决问题困难。市委、市政府专题会等定期听取县区委主要领导汇报，压实“一把手”抓开发区改革的主体责任。领导小组各成员单位结合各自职能，细化出台指导细则，做好政策解读。二是出台容错激励机制。市级层面出台“清单式”容错激励机制，对干部在先行先试、突破常规时的探索性失误给予更多理解和包容，营造鼓励创新、允许试错、宽容失败的氛围。三是健全能力提升机制。针对开发区干部在产业培育、企业服务、资本运作、运营管理等方面的能力短板，经常性组织赴先进开发区实地考察学习，建立注重实际操作层面的常态化、系统性学习培训机制。

（作者单位：洛阳市委编办）

责任编辑 华夏

机构编制工作用语释义

体制

是国家机关、企业事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称。在机构编制工作中，经常使用的有政治体制、经济体制、教育体制、文化体制、行政体制等。

机制

指一个工作系统的组织或部门之间相互作用、相互联系的过程和方式。在机构编制工作中，主要指部门之间以及部门内部的协调、配合、约束等工作制度和运行方式。

关于创新开发区管理体制机制的思考

南阳市委编办行编科课题组

自1984年国务院批准设立第一个经济开发区——大连经济开发区以来，经济开发区、高新区、综合保税区、产业集聚区等各类开发区和产业园区在各地相继成立。开发区已成为中国吸纳外资、引进先进科技、学习经营理念和管理经验的综合性平台。作为区别于传统城市治理、农村治理的“第三区域”，开发区与所在地基层政府、上级政府及其职能部门之间存在事权、财权分配的存量竞争关系，其发展历程更是一部管理体制机制创新探索史。本文通过对比国内外开发区管理模式和改革历程，深入剖析开发区体制机制创新的核心问题，旨在为开发区体制机制创新工作找准方向。

一、国内外开发区管理体制创新情况

从国内外开发区管理体制机制改革探索经验看，不同开发区管理体制的选择，往往受本地区特点、开发区自身发展阶段和外部政策环境的影响。开发区创建初期一般采用“一元管理体制”，进入发展阶段后逐步向多元管理体制过渡，到达成熟期时基本上会采用“多元管理体制”，个别开发区会直接采用多元管理模式。

（一）国外开发区管理模式。比较典型的是美国硅谷、日本筑波科学城、法国法兰西岛科学城三种模式。美国硅谷的“市场主导”模式，立足斯坦福大学研究院、加州理工大学的先进硬件设施和人才智力支持，充分运用市场优胜劣汰机制和资本运作，形成“政府+大学+科研单位+科技企业”的运行机制；日本筑波科学城的“政府主导”模式，通过建立高规格的垂直管理机构，制定战略发展规划、提供政策和立

法保障等推进基础设施建设，形成“政府管理机构+科学研究机构+产业公司”的协作模式；法国法兰西岛科学城的“协会主导”模式，协会以资金管理为抓手，引导院校科研机构、新兴技术产业集聚到法兰西岛科学城。

（二）国内开发区管理模式。国内开发区可分为“政府主导型”“政企混合型”“小政府+大企业”三种模式，具体到各个开发区又有所差异，比较典型的有五种类型：北京市中关村科技园区的“政府+管委会”模式，深圳市前海新区的“小政府+大企业”模式，上海市张江高新区的“管委会+专项工作组+行业协会”模式，厦门市火炬高新区的“招商市场化运营”模式，济南市高新区的“行政大部制整合”模式。以上五种管理类型，分别从管理体制、工作机制、招商引资、机构设置等方面强化开发区经济发展主业主责，服务开发区建设。

通过对比可以看出，国内外开发区管理模式的设置，大都是为了破解基础设施建设、科研机构集中、人才智力支撑、产业资金集聚等方面存在的问题；而越是市场发育程度低的开发区，政府干预越明显、管理体制越刚化，越是市场发育较成熟的开发区，市场作用发挥得越显著。

二、开发区管理体制创新动因

开发区发展情况，主要取决于有没有建立起一套有利于开发区及相关产业发展的经济和社会管理制度。这套管理制度成熟与否，能否因地制宜满足实际需要，是开发区能否高质量发展的关键。

国内开发区创立之初，各级政府按照精简、

高效和“小政府、大社会”的原则进行管理,存在“地方政府派出机构”“政区合一”“企业法人”三种管理模式,它们各有优点和弊端,且如今与开发区建设发展需求日益不匹配。徐坚、章靖认为,职责权限不匹配、管理服务能力偏弱、资金财源不足、人员管理理念滞后等问题是阻碍开发区高质量发展的新常态^[1]。公维才、张志胜认为,开发区管委会存在法律定位不明、管理职能权限模糊(范围模糊、授权不足、运作随意)、行政执法处境尴尬、管理权限软性分解、新旧体制冲撞等问题^[2-3]。白岩曦认为开发区发展的深层次问题是,地方政府部分权力下放导致的开发区规划和宏观调控能力不足,传统体制下开发区机构庞杂、人浮于事,以及市场竞争下的投资环境恶化等^[4]。杨青、张凯雷指出,部分开发区整合后的“一区多园”新格局,出现了跨空间管理的责权利冲突与越界管理协调难等问题^[5]。翟玉晓提出,当前开发区发展面临的困局集中在税收、社保、土地等方面的优惠政策弱化带来的吸引力下降,空间拓展、环境创新、经济结构调整等需求激增,现有行政事业管理机构持续膨胀等^[6]。阎文圣对阻碍开发区发展的问题进行了系统总结:一是行政授权不充分;二是行政体制不顺畅,条块管理推诿多;三是行政执法不规范,公平精准缺保障;四是行政管理体制传统化;五是产权制度改革滞后,企业缺乏活力;六是中介服务体系作用有限^[7]。

随着开发区管理边界日趋模糊、内外政策趋同化,开发区间的竞争已从优惠政策、制度转向投资要素、软环境竞争。开发区的发展,必须跳出行政手段干预的舒适区,在行政权力“不越位”的前提下让政府职能“不缺位”,为企业发展营造更好的发展软环境。

三、开发区管理体制创新方向

开发区管理体制机制作为时代的产物,既是

开发区建设发展的具体实践,也是地方政府因地制宜创新发展的有益探索。随着我国经济发展由高速增长转为中高速增长,资源市场化配置在开发区高质量发展和培育新的增长点过程中所起的决定性作用越来越明显,促使开发区改革创新进入新赛道,即由分散走向集中、由行政管理为主导转向“小政府+市场化”管理模式,在改革探索中,具体表现为“管委会+公司”管理体制和“三化三制”工作机制。

(一)“管委会+公司”改革探索。经过多年探索,北京、天津、深圳、广州、上海等先进地区开发区,基本形成了“管委会+公司”管理模式,而我省开发区改革探索工作也在持续推进。2018年至2020年,新乡市推进高新区、经开区与卫滨区、红旗区套合设置,实行“管委会+公司”管理模式,将代管的乡镇和教育、医疗、社会治理、公共服务等社会事务职能交由属地政府承担。2020年,开封市作为省级试点探索“管委会+公司”改革,综合考虑开发区区域范围、任务重点、建设规模、开发程度和发展阶段等因素,将开发区分为五种类型,即“大管委会+公司”“小管委会+公司”“轻装管委会+公司”“政区合一+公司”“一区多园”管理模式(见表1),开发区开发建设运行职能均由国有平台公司承担。此次探索,进一步摸清了“管委会+公司”管理模式的适用情况和类型,为开发区管理体制创新提供了借鉴。

(二)“三化三制”改革探索。“三化三制”改革,即领导班子任期制、全员岗位聘任制、绩效工资制和建立专业化、市场化、国际化的管理团队。2018年至2019年,天津市滨海高新区启动人员竞聘上岗、建立考核薪酬机制等探索工作;2019年,山西省全面推行开发区“三化三制”改革。而我省“三化三制”改革探索工作也启动较早。如,2018年,平顶山市打破行政事业机构和人员身份限制,构建“两类三层四板块”的立体组织架构,实行人员“三分离、双

表1 开封市开发区“管委会+公司”改革五种类型

序号	开发区名称	管理模式	管理任务情况	跨行政区情况	一区多园
1	尉氏县、通许县、杞县产业集聚区	大管委会+公司	统筹协调任务重	跨乡镇、街道	否
2	兰考县、开封黄龙产业集聚区	小管委会+公司	发展经济为主,统筹协调任务一般	开发区与街道辖区重合	否
3	开封汴东产业集聚区	轻装管委会+公司	属地政府职能部门和乡镇(街道)承担	城市建成区	否
4	开封市精细化工产业集聚区	政区合一+公司	安全生产、污染防治任务交由属地职能部门	否	否
5	开封市城乡一体化示范区、开封汴西产业集聚区、开封产城融合示范区	一区多园	开封市城乡一体化示范区管理开封汴西产业集聚区、开封产城融合示范区	否	一区两园

轨运行”管理；2020年，南阳高新区打破人员身份限制，建立干部能上能下、人员能进能出、待遇能高能低的人事薪酬制度，构建“四类两级四体系”的管理服务架构，既充分赋予高新区经济管理权限和部分行政管理权限，又支持开发区在限额内自行调整机构设置，支持高新区高质量发展。这些探索，一定程度上打破了开发区过度行政化的发展趋势，为开发区工作机制创新提供了参考。

从国内开发区管理体制机制创新方向看，“管委会+公司”管理模式是现代开发区的立足

之本，“三化三制”改革是开发区去行政化和强化主业主责的延伸和发展，二者有机统一、相辅相成。

四、南阳市开发区管理体制创新成效

随着我国经济发展进入新常态，开发区强化主业主责、剥离社会事务职能等改革工作又提上日程。2022年，河南省开发区改革工作如火如荼，南阳市各开发区改革成效日益显现（见表2）。

此次改革成效集中在五个方面：一是开发区整合规范到位。按照“一县（市）一个省级开发

表2 南阳市16个省定开发区改革情况

序号	开发区名称	机构规格	撤并整合情况	一区多园	社会事务职能	辖区所在乡镇
1	南阳高新技术产业开发区	正处级	整合南阳高新产业集聚区	一区一园	移交属地政府	卧龙区张衡、百里奚街道
2	南阳官庄先进制造业开发区	正处级	无	否	移交属地政府	宛城区
3	南阳现代服务业开发区	正科级	无	否	无	宛城区姜营街道
4	邓州市先进制造业开发区	副处级	撤并邓州市商务中心区、邓州市一二三产融合发展试验区	一区两园	移交属地政府	邓州市十林镇、张楼乡、孟楼镇、湍河街道
5	南阳经济技术开发区	正处级	无	否	移交属地政府	宛城区溧河乡
6	南阳卧龙区先进制造业开发区	正处级	无	否	移交属地政府	卧龙区王村乡、武侯街道、靳岗街道
7	镇平县先进制造业开发区	正科级	无	否	移交属地政府	镇平县杨营镇、石佛寺镇、玉都街道
8	内乡县先进制造业开发区	副处级	无	否	移交属地政府	内乡县满东镇
9	西峡县先进制造业开发区	正处级	无	否	移交属地政府	西峡县回村镇、五里桥镇
10	淅川县先进制造业开发区	副处级	撤并淅川县城区工业园、香九厚工业园	一区两园	移交属地政府	淅川县上集镇、香花镇、九重镇、厚坡镇

(续表2)

序号	开发区名称	机构规格	撤并整合情况	一区多园	社会事务职能	辖区所在乡镇
11	新野县先进制造业开发区	副处级	无	一区两园	移交属地政府	新野县上港乡、汉城街道
12	唐河县先进制造业开发区	副处级	无	否	移交属地政府	唐河县兴唐街道
13	桐柏县先进制造业开发区	副处级	整合桐柏县产业集聚区、桐柏化工产业集聚区	一区两园	移交属地政府	桐柏县城关镇、安棚镇
14	社旗县先进制造业开发区	副处级	无	否	移交属地政府	社旗县潘河街道、赵河街道
15	方城县先进制造业开发区	副处级	无	否	移交属地政府	方城县广阳镇、赭阳街道、广安街道
16	南召县先进制造业开发区	正科级	无	否	移交属地政府	南召县城关镇、城郊乡、南河店镇、白土岗镇

区”的原则，整合撤并南阳高新技术产业集聚区、南阳化工产业集聚区、邓州市商务中心区、邓州市一二三产融合发展试验区、淅川县城区工业园、淅川县香九厚工业园和桐柏化工产业集聚区等7个开发区，将29个开发区整合为22个，撤并率达24%。二是权责冲突基本解决。将开发区承担的或部分承担的教育、文化、体育、民政、卫生健康、信访、社会保障、“三农”等11个大类社会事务职能划归属地政府承担，代管的乡镇和学校、医院一律回归地方政府管理，让开发区聚焦经济发展主业主责，轻装上阵。三是管理权限有效下放。按照“按需下放、能放尽放”的原则，赋予开发区更大的自主发展、改革、创新等管理权限，享受科技创新、产业促进、人才引进、市场准入、行政审批等省市级经济管理权限，并进一步厘清与自然资源规划、城市管理、住建、环保、安全生产等部门的权责界限。四是管理机构精干设置。按照“优化协同高效”原则和“大部制、扁平化”要求，突出政务服务、便民利企、行政审批、招商引资等职责，在省定机构限额内，按“一对多”或“多对一”形式因地制宜、精简优化开发区管理架构，统一规范设置行政审批服务局(科)。五是激励机制得到优化。实行人事薪酬制度改革，既突破了机构编制资源瓶颈，又打破了行政事业在编人员和聘用人员身份界限，还落实了“能者上、弱者下”的用人导向，大大激发人员活力。

通过改革，南阳各开发区已建立起“管委会+公司”管理体制，初步破解经济管理权限不足、组织构架不够高效便捷、工作人员积极性不足等问题，为开发区高质量发展提供了制度保障。

五、开发区管理体制创新永远在路上

开发区管理体制机制创新并非“前人栽树后人乘凉”的一劳永逸式的工作，需要因地制宜持续推进。随着改革的“靴子”落地，南阳现有开发区更需在优化营商环境上多下功夫。

(一) 切实抓好干部身份角色转变。全市开发区市场化程度总体偏低，管理体制处于“旧力未尽、新力待生”的过渡阶段，而部分领导干部的思想还停留在行政手段干预经济的旧思维中，沉溺在经济社会管理权限“眉毛胡子一把抓”的过去式中，需要尽快实现从“我来管”到“我来做”的角色转变，当好服务企业发展的“金牌店小二”。

(二) 切实抓好改革的精细化管理。各开发区的管理范围、功能定位、建设规模、开发程度等参差不齐，“管委会+公司”改革并不能“一刀切”地解决所有发展问题，还需因地制宜赋予开发区所需经济管理权限和相关社会管理权限，科学划分与所在地政府、上级政府及其职能部门的权责边界，为开发区提速换挡、加速转向提供助力。

(下转第41页)

在乡村治理中让“小网格”发挥“大作用”

蒋靖山

永城市高庄镇积极推进社会治理综合指挥中心和¹社会治理、应急管理、综合执法、便民服务平台建设，不断探索建立“镇、管区、村、组、联户”五级网格管理模式，逐步实现乡村治理由粗放向精细、由静态到动态、由分散到集中、由局部到全面的转变，真正让“小网格”发挥“大作用”，特别是在疫情防控中彰显了网格化管理的巨大作用。

一是“网格划分”对接无缝隙。这是网格化管理的切入点。按照行政区划、日常管理形成的地域特点，我们把全镇划分为5级网格，网格长总数876人，其中：镇政府网格为一级网格，镇长任一级网格长；各管区网格为二级网格，6位管区书记为二级网格长；各行政村为三级网格，31名村支部书记为三级网格长；各村民组为四级网格，197名村民组长为四级网格长；邻近归排15~20户居民为五级网格，从优秀党员、退休老干部、退伍军人、教师、乡贤、群众代表、志愿者中推选出联户代表641名为五级网格长。这样就自上而下形成无缝对接的五级管理网格。

二是“中枢调度”管理无盲区。这是网格化管理的关键点。全镇网格化管理实行层级负责制，各个层级网格责任人负责本级网格工作。其中：一级网格为指挥中枢，部署任务，发号施令；二级网格为调度平台，传达指令，监督指导；三级网格为实施组织，上传下达，落实任务；四级网格为巡察专员，定期巡察，收集信息；五级网格为信息专员，定期访查，上传下达。在“中枢调度”中，高级别网格长可以对任意低级别的网格长发布指令，低级别网格长也可以向任意高级别的网格长汇报工作，实现

重要信息和工作部署的快速上传下达，形成畅通交流绿色通道，如：我们高庄镇在人居环境整治工作中，对工作推进情况通过“全网”实时调度、线上跟踪督导，有效提高了工作效率。

三是“全网响应”治理有力度。这是网格化管理的出发点。创新“乡村治理+”工作理念，“无限放大”网格化管理权限，将村民信息登记、社情民意收集、社会治安巡查、应急管理、矛盾纠纷调解、政策法规宣传和与村民利益有关的社区党建、社会治安、公共卫生、劳动就业、社会保障、社会救助、住房保障、环境卫生、文化体育、消费维权，以及空巢老年人、残疾人、未成年人、流动人口权益保障等涉及民生、社会稳定层面的所有事务工作，全部纳入网格管理，确保治理无盲区、服务无死角，真正做到“小事不出网格、大事不出村、难事不出镇、一般邻里矛盾不上交”。

四是“条块结合”处置有保障。这是网格化管理的落脚点。镇成立党委书记、镇长为总指挥，班子成员为组长、各站所负责人为成员的综合指挥中心，根据乡村治理工作任务要求，分设社会治安、安全生产、疫情防控、营商环境、矛盾纠纷化解、人居环境整治等多个工作组，确保及时下达乡村治理的各项工作任务，集中处置村组上报的疑难问题。在具体工作运行中，我们以管区为单位，将上级下达的各项治理任务，发至各管区分头落实；各管区在治理工作中的疑难问题，通过网格及时上报综合指挥中心，及时调度、统筹处置，确保上下信息畅通，左右运行有序。

推进乡村治理网格化管理，我们深深体会到：

辖区社会管理控制能力明显增强、社会管理服务水平明显提高、社会治安持续稳定、经济社会发展环境明显优化、人民群众幸福感和满意率明显上升，达到了属地管理无漏洞、管理不缺位的治理效果。2021年，柘城县“6·25”重大火灾事故发生后，我们迅速启动五级网格“全网响应”，实施“蓝马甲行动”，对消防安全隐患进行“地毯式”排查，累计排查企事业单位、商户808家，发现隐患并及时整改1346处，效果就非常明显。在2022年初的疫情防控中，我镇再次迅速启动“一中心四平台”全网响应，876名网格长“闻令而动”，“三个到位”彰显了网格化管理的巨大作用。

网格指令到位。在网格化管理工作中，我镇充分运用“互联网+网格化”基层治理体系，大胆谋划、积极创新，依托企业微信平台建成的641个五级微信网格群，逐级下发疫情、流调指令，实现信息及时上传下达，工作调度迅速有序。所有流调信息一键下达至全镇11202户，实现4万余常住人口“秒发”全覆盖，五级网格每天传送疫情防控信息3000余条，达到“一群来调度，消息万人知”的社会治理效果。

流调排查到位。2022年4月初，接到市疫情防控指挥部的防控信息，我镇对2022年3月13日下午以来的“药店密接、次密接人员”出行轨迹开展流调排查工作，第一时间将所涉人员信息，通过企业微信发送至各网格群，迅速开展“地毯式”摸底排查，对流调人员进行“全网搜索”，不漏一户、不落一人，全面掌握流调信息、即时通过“网格群”上传。最终完成218人的流调排查，我们仅仅用了4个小时。半个多月时间，我镇累计通过网格排查15000多人次。

疏导关爱到位。针对我镇4个疫情“封控区”群众情绪波动大的问题，五级网格长利用微信群，不厌其烦做好网格内群众的心理疏导工作，宣传疫情防控相关知识，引导群众自觉遵守疫情防控的相关规定，不外出、不访友，不信谣、不传谣，消除群众的恐慌情绪，帮助群众购买生活

必需品，解决好生活问题，体现“封控不封关爱，共渡防控难关”的人文关怀。

在网格化管理运行中，我们也深深地感到，网格化管理工作做好了就是一把“无坚不摧”的“利剑”，否则就是“中看不中用”的“花瓶”。做实、做好这项工作，关键是要解决好选人、用人的问题，特别是第五级网格长的选配问题。首先是“选人”。去年，这项工作刚开始推进时，由于“选人”没有把好关，多是选配了老同志，虽然他们有工作热情高的优势，但是他们对互联网认知的劣势较为明显，造成这项工作搁浅。因此，我们通过在中楼、车集2个村进行试点，以适应工作任务为目的，“一对一”筛选，“面对面”交流，“手把手”指导，“优中选优”配备五级网格长，随后以管区为单位逐村推进，确保五级网格长选配到位、指导到位、培训到位。其次是“用人”。选人不易，真正要让他们发挥好作用更难。解决好“第五级网格长工作积极性、主动性不高，作用发挥不到位”的问题至关重要。为此，我们自主研发了微信小程序“高庄镇社会治理综合平台”，在小程序中引入了积分评定、绩效考核制度，根据当前工作的轻重缓急，对巩固脱贫攻坚成果、乡村振兴、疫情防控、安全生产、信访稳定、平安建设、环境保护等15个方面工作的获取积分分值进行调整。上级网格长可以对五级网格长的工作信息进行审核，如果审核通过，会对五级网格长进行积分评定。如果审核不予通过，可以退回下级网格予以修改。如在疫情防控中，五级网格长发现中高风险地区返永人员，及时通过小程序上报镇指挥中心，或者对是否中高风险地区及应该如何落实管控，在小程序中配以图文，咨询上级网格，从而获取有效积分。五级网格长以其所获取的积分为参考依据，最终通过月小评、季中评、年总评的方式获取考核奖励，治理效果明显。

(作者系河南省永城市高庄镇党委书记)

责任编辑 朱亚娟

源与流：伟大建党精神与延安精神

刘林凤¹, 陈洪友²

(1.首都师范大学马克思主义学院, 北京 100089; 2.曲阜师范大学马克思主义学院, 山东 曲阜 273165)

摘要: 伟大建党精神与延安精神于时代的沃土中孕育, 于中国共产党的先驱们及中国共产党人革命斗争的历史实践中生成, 二者各有其丰富的内涵, 也有与生俱来的密切关系。伟大建党精神为延安精神的生成提供了理论信仰之源、路线方法之源、宗旨价值之源、品质意志之源。延安精神以正确的政治方向、实事求是的思想路线坚持马克思主义真理, 以为人民服务的宗旨践行初心使命, 以艰苦奋斗的意志高扬英雄品格。新时代弘扬和传承伟大建党精神与延安精神需要在深入理解二者关系的基础上实现其时代转化。

关键词: 中国共产党; 伟大建党精神; 延安精神

中图分类号: D64 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0024-07

2022年10月27日, 习近平总书记在延安强调, 弘扬伟大建党精神和延安精神为实现党的二十大提出的目标任务而团结奋斗^[1], 为新时代“弘扬以伟大建党精神为源头的中国共产党人精神谱系”^[2]指明了方向。习近平总书记于2021年7月1日首次提出“伟大建党精神”这一概念, 其科学内涵是“坚持真理、坚守理想, 践行初心、担当使命, 不怕牺牲、英勇斗争, 对党忠诚、不负人民”^[3]。延安精神发端于伟大建党精神, 其核心内容是“坚定正确的政治方向、解放思想实事求是的思想路线、全心全意为人民服务的根本宗旨、自力更生艰苦奋斗的创业精神”^[4]。延安精神既与伟大建党精神本质和核心一脉相承, 又发展了伟大建党精神, 使其具有更加丰富的时代内涵。新时代弘扬伟大建党精神和延安精神首先要厘清其基本内涵和关系。

收稿日期: 2022-11-19

作者简介: 刘林凤(1995—), 女, 山西吕梁人, 首都师范大学马克思主义学院2022级博士研究生, 研究方向为中国近现代历史与马克思主义传播; 陈洪友(1972—), 男, 山东沂水人, 曲阜师范大学马克思主义学院副教授, 博士, 硕士生导师, 研究方向为中国近现代社会经济史。

一、伟大建党精神与延安精神的生成与基本内涵

伟大的时代呼唤伟大的精神, “伟大的革命实践产生伟大的革命精神”^[5], 伟大建党精神与延安精神是在时代的召唤下, 通过中国的革命者、进步青年的伟大革命实践逐渐凝聚而成的。

(一) 伟大建党精神

19世纪中期, 西方国家用武力强制打开了中国的国门, 侵略者纷至沓来, “中国命运从此进入前所未有的悲惨境地”^[6]。无数仁人志士为了探索救国的道路奔走呼喊, 然而“一个个方案都试过了, 却又屡屡化为泡影。一条条道路都探寻了, 却撞得头破血流”^[6]。中国应该走向何处去? 中国应该怎样寻求出路?

1917年俄国十月革命胜利使得近代艰苦探求

国家出路却始终未得救亡之法的中国进步青年看到了希望的曙光。十月革命及其掀起的世界革命风暴，使中国进步分子发现了一条区别于西方的民主道路，认识到了帝国主义势力不是完全坚不可破、无法战胜的，看到了普通工农群众爆发出的力量，意识到了人民大众有伟大的革命潜力。十月革命及指导其取得胜利的马克思列宁主义理论被作为一种救亡中国的新思潮引入中国。1918年之后，李大钊、李达、邓中夏、杨匏安先后发表文章热烈赞扬十月革命、介绍马克思列宁主义。在十月革命及进步思潮的影响下五四运动爆发。陈独秀、李大钊等先驱者积极指导并推动五四运动的发展。五四运动后期中国工人阶级爆发出的强大力量使早期马克思主义的信仰者找到了救亡中国社会的阶级力量，工人阶级也在斗争中逐渐觉醒并在先进分子的宣传指导下逐步同马克思主义走向结合。随后，各地进步青年纷纷深入工人群众，了解工人疾苦，支持工人反抗，在有条件的地区成立共产主义小组，进一步促进革命理论与革命实践相结合。这个过程既是中国共产党由酝酿到建立的过程，也是伟大建党精神的生成过程。1921年中共一大胜利闭幕，中国共产党正式成立，同时也孕育出伟大建党精神。

伟大建党精神的每个方面都有其深邃而丰富的内涵。“坚持真理、坚守理想”，即坚持马克思主义科学的世界观和方法论，坚守社会主义、共产主义的理想追求。马克思主义初次被引入中国时只是新文化运动时期诸多救国思潮中的一种，中国马克思主义理论的前驱者以睿智的眼光选择了马克思主义真理，坚定地同资产阶级知识分子以及无政府主义者展开三次论战捍卫真理，逐渐扩大了马克思主义的思想阵地。坚持马克思主义的真理即确定了中国共产党致力于实现人类解放的宏伟目标，中共一大指出“革命军队必须与无产阶级一起推翻资本家阶级的政权……直到社会的阶级区分消除为止”^[7]。“践行初心、担

当使命”，指中国共产党人担负着为人民谋幸福、为民族谋复兴的使命与责任。鸦片战争之后国家蒙羞、人民蒙难，中国先进知识分子正是在救亡图存的过程中坚定了马克思主义信仰，创建了代表广大人民利益的中国的马克思主义政党。早在各地建立共产主义小组时，中国进步青年便积极组织工人学校，提高工人文化水平，带领工人进行罢工，帮助工人争取权利、反对压迫。这表明党的初心使命在党创建之初就已经奠定。“不怕牺牲、英勇斗争”，是党的斗争精神和献身精神。五四运动之后，工人运动迅速发展，然而真正懂得工人，能够指导并带领工人斗争的团体却未产生。1921年3月，李大钊指出：“中国现在既无一个真正能表现民众势力的团体，C派的朋友若能成立一个强固精密的组织，并注意促进其分子之团体的训练，那么中国彻底的大改革，或者有所附托。”^[8]可见，中国共产党自诞生就有领导工人斗争的使命。“有斗争就会有牺牲……可能是个人生命或家人生命的牺牲。这样的牺牲不可谓不大”^[9]，而早期马克思主义先驱者却义无反顾地选择了带领工人进行斗争，这种牺牲精神筑成了伟大建党精神的意志品格。“对党忠诚、不负人民”，是指党员应始终同党保持高度一致，忠诚于党的信仰、理念、政策，以人民群众的利益为出发点。中共一大指出，凡愿成为忠实党员的人，经一名党员介绍均可收为党员，“但在加入我们队伍之前，必须与企图反对本党纲领的党派和集团断绝一切联系”^[8]。对党的忠诚和对人民的忠诚是一致的，对党忠诚就是“心系人民、情系人民、造福人民”^[10]。

（二）延安精神

1935年10月，红军到达陕北，转危为安的革命军队仍处于风雨飘摇中。陕甘宁根据地土地贫瘠，强敌环绕，“马家军”、西北军、东北军、晋绥军以及国民党嫡系部队对根据地构成了合围之势。环境恶劣，局势紧张。中国共产党将何去何从？中国革命将走向何处？

1935年日军大肆入侵中国，制造了一系列事变，企图控制华北地区。中共中央意识到中日矛盾已成为当时中国社会的主要矛盾，红军一到陕北，中央即发布宣言指出要打倒卖国贼、抵御侵略者，呼吁全国人民团结起来保家卫国。1935年底至1936年，中共先后与张学良、杨虎城、盛世才、高桂滋、于学忠、马鸿逵等取得联系，逐步形成西北支持抗日势力大联合的局面。1937年，在中国共产党的积极推动下，西安事变和平解决，抗日民族统一战线正式确立。红军到达陕北时，党领导的军事力量由长征前的三十万锐减到了三万。为了迎接全面抗战的到来，党中央创办各类学校积极储备人才，一大批爱国青年、仁人志士深受党的感染历经千辛万苦奔向延安，团结在党的周围，党逐渐成为各界人民群众拥护的领导核心。为了彻底纠正党内存在的错误思想，中央在延安科学分析了以往革命历程中党内存在的问题并深刻总结经验教训，使马克思主义真正深入中国革命实践，创造了中国化的马克思主义理论成果。为了应对封锁之下缺衣少食的艰苦情况，党中央带领民众广泛开展大生产运动，逐步实现粮食自给。中国共产党人在延安坚持实事求是、以苦为乐、勇于探索、敢于创新，在为民族独立斗争的过程中孕育出宝贵的延安精神。

延安精神“普遍和广泛存在于延安的各个群体、各个方面”^[11]，内涵丰富，意义深远，其核心内容主要包括四个方面。“坚定正确的政治方向”是坚定抗日救国的方向。党中央高举统一战线的旗帜，坚持教育人民“要打日本、怎样打日本、为什么日本帝国主义一定能打倒”^[12]、建立新民主主义国家的方向，指明了中国共产党人在延安应该坚持的政治理想。“解放思想实事求是的思想路线”是坚持以发展的、科学的马克思主义为指导，从本国实际出发分析问题，探寻解决问题的方法。从《实践论》《矛盾论》对中国革命、马克思主义及其关系的正确分析到

《论持久战》《整顿党的作风》对于中国革命路线以及党的建设问题的科学指示，实事求是的思想路线逐步确立。“全心全意为人民服务的根本宗旨”是中国共产党人的人民立场。中国共产党人在延安与群众同甘共苦，十分注意减轻群众负担，并尽力帮助群众解决困难。1944年毛泽东指出，“我们这个队伍完全是为着解放人民的，是彻底地为人民的利益工作的”^{[13]1104}，“中国人民正在受难，我们有责任解救他们”^{[13]1105}。随后在中共七大上“全心全意为人民服务”被正式写入党章。鲜明的人民立场是延安精神的力量来源，也是其出发点和落脚点。“自力更生艰苦奋斗的创业精神”是中国共产党人不怕艰苦、独立自主、探索创新的品格与精神。在战略相持阶段，日军、国民党顽固派对陕甘宁边区封锁严密，根据地环境恶劣、物资短缺，生活异常困难。党中央带领全体军民展开了轰轰烈烈的生产自救运动，从毛泽东的菜园、周恩来的纺车到第三五九旅的南泥湾开荒，陕北根据地形成一片生机勃勃的景象。根据地军民自力更生，粉碎了敌人的经济封锁，这也练就了中国共产党人在艰难险境中自力更生、一往无前的精神特质。

二、伟大建党精神与延安精神的关系

虽然伟大建党精神与延安精神的生成时期和具体内涵有所不同，但它们同属于中国共产党在民主主义革命时期经过艰苦卓绝的奋斗凝炼而成精神成果，都孕育于中国这片伟大的土地，二者具有共同的精神实质，是既一脉相承又与时俱进的精神体系。伟大建党精神是源头，延安精神是伟大建党精神的时代化表现。

（一）伟大建党精神是延安精神的源头

伟大建党精神是延安精神的核心要义与本源，其为延安精神的生成提供了理论信仰之源、思想路线之源、目标宗旨之源、品质意志之源。

1. 理论信仰之源

中国的先进知识分子在探寻国家出路及民族未来的过程中选择以马克思主义为信仰，自此，中国革命在科学的思想指导下逐渐从黑暗走向光明。伟大建党精神中“坚持真理、坚守理想”的理论品格是延安精神中“坚定正确的政治方向”的信仰来源。马克思主义是关于全人类解放的学说。马克思恩格斯科学分析人类社会的发展演变规律，揭示了资本主义走向灭亡的必然性，并找到了实现理想追求的路径与社会力量。中国的进步分子以马克思主义为信仰便是选择为了人民、依靠人民，故而中国马克思主义的先驱者在筹备建立中国共产党时就以消灭压在中国人民身上的“三座大山”、解放人民大众为目标，以社会主义、共产主义为革命理想。从在各地建立共产主义小组开始到在上海召开全国党员代表大会，再到嘉兴南湖的红船上宣告中国共产党成立，对真理的执着追求使中国马克思主义先驱者无畏艰难险阻创建了中国的马克思主义政党。伟大建党精神中蕴含着的“信仰的力量”为党中央在延安坚持坚定正确的政治方向提供了不竭动力。

2. 路线方法论之源

“马克思主义理论从来不是教条，而是行动的指南。它要求人们根据它的基本原则和基本方法，不断结合变化着的实际，探索解决新问题的答案”^[14]，中国共产党以科学的马克思主义指导中国革命即是以马克思认识和改造世界的科学方法论指导实践。伟大建党精神中“坚持真理”蕴含的科学方法论是延安精神“解放思想实事求是思想路线”的方法论源泉。马克思主义对于具体的问题从来没有明确的指示，马克思主义理论提供给它的信仰者的是探索现象背后的本质并且寻求解决问题办法的规律方法。中国的先进分子并不能从马克思主义理论中找到马克思恩格斯关于中国问题的具体指示，其以马克思主义理论为行动指南即是以马克思主义的科学方法论认识中国问题，进而寻求解决之法。1922年，中共二大制

定的中国共产党纲领将中国革命目标分为两个层次，将一大制定的消灭资本家私有制奋斗目标作为最高纲领，提出将建设国内和平、推翻帝国主义、统一中国作为当时的迫切目标，这便是中国共产党根据中国实际情况创新解决中国问题方法的伟大探索。坚持马克思主义的科学方法论，是党中央在延安总结中国革命的经验，从而形成正确思想路线的方法论之源。

3. 宗旨价值之源

中国“共产党人从来不隐瞒自己的政治主张”^{[13]1059}，中国共产党自诞生起就毫不隐藏其消灭剥削、解放中国人民，拆除旧中国、建立新中国的目标。伟大建党精神中“践行初心、担当使命”的责任意识以及“对党忠诚、不负人民”的坚定品格是延安精神“全心全意为人民服务的根本宗旨”的价值之源。中国的早期马克思主义者之所以走向联合、筹建马克思主义政党就是为了救国救民，这一初心使命贯穿于中国共产党筹建到创立的整个过程。早在五四运动时期，早期信仰马克思主义的知识分子便积极指导工人运动，指导其为自身解放斗争。各地共产主义小组成立后，早期党组织纷纷出版刊物，创办工人补习学校，提高工人的觉悟，号召工人团结起来反对中外资本家的剥削。中共一大更是明确提出要消灭社会阶级区分，解放无产阶级，建立民主统一的中国。中国共产党的初心使命表明了其必然是为人民服务、为人民谋利益的政党，对党忠诚就是对人民忠诚。故而以人民为中心的价值观在党一经诞生就已经确立，也在中国共产党党员的身体力行中得到鲜明的体现。而这种坚定为了人民的政治立场是党在延安时期坚持全心全意为人民服务的价值源头。

4. 品质意志之源

中国共产党人的信仰与使命决定了其必然要进行救国救民的伟大事业，实现这番事业的道路也定然充满荆棘，然而中国共产党人“没有被吓倒，被征服，被杀绝。他们从地下爬起来，揩干

净身上的血迹，掩埋好同伴的尸首，他们又继续战斗了”^[13]¹⁰³⁶，这种无畏牺牲、敢于斗争的精神自建党之初就蕴含在中国共产党人的灵魂深处。伟大建党精神中“不怕牺牲、英勇斗争”的顽强意志是延安精神中“自力更生艰苦奋斗的创业精神”的品质源泉。马克思主义不会自发同工人运动结合，更不会自发被广大人民群众所接受。马克思主义先驱者通过翻译马克思恩格斯的著作、创办刊物、建立马克思主义研究会等方式，逐步研究、介绍、宣传马克思主义理论，使其逐步在中国扎根发芽。马克思主义在中国的广泛传播是马克思主义先驱者经过艰苦卓绝的努力而取得的成果，而马克思主义理论影响力的扩大又必然引起反动势力的镇压，中国的马克思主义者就是在这样的环境中，创建了中国共产党。可以说不怕牺牲、英勇斗争的品质是党生来就有的，这也成为延安精神的品质来源。

（二）延安精神是伟大建党精神的发展

伟大建党精神贯穿于延安精神形成与发展的全过程，是延安精神的核心与灵魂。延安精神紧扣建党精神这根“红线”，从多方面丰富和发展了伟大建党精神。

1. 以科学的方向路线深化理论武装

中国革命的不同历史时期有不同的具体任务，党在延安时期的具体任务就是坚定正确的政治方向。中共在延安灵活运用马克思主义这一思想武器，准确分析了当时中国的基本情况，明确了要将日本帝国主义赶出中国、建立人民专政国家的任务。红军到达陕北时，正值日军制造华北事变，鼓吹“华北自治”的时期，中共中央发布宣言，指出“在亡国灭种的紧急关头，我们的出路，只有坚决地武装起来，开展反对日本帝国主义侵略的民族革命战争”^[15]。党中央积极促成了抗日民族统一战线，坚持全民族抗战的方针，认为抗日战争是一场持久战，积极探索游击战争的具体作战方式，加强根据地建设，为实现民族独立坚定奋斗。在抗日战争即将胜利的历史关头，

党中央召开了中共七大，对抗战胜利后的社会形态进行了合理的规划，并积极同各党派和无党派人士的代表人物协商，希望建立各阶级联合的政府。对于战胜日本帝国主义的坚定与执着以及建立联合政府的努力是党在延安为实现共产主义的理想斗争的具体体现，也是中国共产党坚持真理、坚守理想的信念在延安的具体化表现。

中国问题需要用中国方案解决，解放思想实事求是的思想路线是党在延安时期形成的认识中国问题，解决中国问题的科学思想路线。遵义会议之后党逐步在各方面走向成熟，然而曾经困扰中国革命事业的错误思想还未彻底清理，主观主义、教条主义等还影响着中国革命的进程。党在延安坚持理论与实践结合，坚持解放思想实事求是的路线，使得延安各地呈现出一片欣欣向荣的景象，也使中国共产党利用马克思主义方法论探索解决中国问题办法的思路更加具体。

2. 以服务人民的宗旨践行初心使命

“中国人民不但善于破坏一个旧世界，也善于建设一个新世界”^[3]，为实现救国救民的目标中国共产党在延安时期就开始了民主建国的探索，党中央以广大人民群众的利益为出发点，制定了一系列服务人民的政策。为了充分发挥农民群众在抗战中的力量，同时团结一切抗日的力量，党积极调整土地政策将地主不分田、富农分坏田的政策改为地主减租减息、农民交租交息。为了巩固统一战线，党以开放的形态接纳一切抗日的力量，并在民主政权建设中实行“三三制”。党中央在延安时期实行的政策是党依据抗日战争这一特殊时期创造的适合中国国情的具有具体性、特殊性的政策。党的一切奋斗都以人民和国家的利益为出发点，以抗日救国为明确目标。愚公移山精神是党在延安时期斗争目标的明确表述。1945年毛泽东在中共七大的闭幕词中指出要“放手发动群众，壮大人民力量，在我党的领导下，打败日本侵略者，解放全国人民，建立一个新民主主

义的中国”^{[13][10]}，这也是党践行初心、担当使命的目标在延安时期的明确表现。

3.以艰苦奋斗的意志高扬英雄品格

不怕牺牲、英勇斗争的精神在党创建的过程中形成，在党领导中国革命事业的过程中不断获得发展，延安时期党的这种优良革命意志表现为自力更生艰苦奋斗的创业精神。这一精神首先在党的最高领导人身上得到体现。延安的办公条件异常艰苦，但是毛泽东经常通宵达旦、废寝忘食地工作，一支铅笔总是用到手握不住了还要想办法继续用，手指酸麻的时候就捏捏铁条舒展一下。就是在这样的环境下毛泽东仍聚精会神地工作并创造了丰硕的理论成果。延安土地贫瘠，物资匮乏，部队及人民的生活十分艰苦，尤其是皖南事变发生后，延安边区在严密的封锁之下物资供应十分困难，毛泽东发出“自己动手、丰衣足食”的号召，边区各单位自己动手解决供给问题，党中央带领边区群众组织起来，组建生产队到山上开荒，延安县党员同志们纷纷发挥带头模范作用，积极生产，带头缴纳公粮，到1944年底边区军民生活已经进入丰衣足食的状态，粉碎了国民党顽固派的封锁。延安时期艰难困苦的条件并没有磨灭共产党人的意志，他们反而在困难中越战越勇，以苦为乐，更加坚定了共产党人的革命意志。

三、伟大建党精神与延安精神的传承与弘扬

中国共产党在百年的奋斗中凝结出的丰富精神成果既相互联系又各有特色，它们组成了一个有机整体。弘扬和学习中国共产党精神谱系既需要言明各个精神成果的具体内涵，厘清精神谱系中各精神的关系，又需要以一种全面、立体的视野在深入理解中国共产党人精神网络的基础上更生动、准确地传承中国共产党的精神内核。从总体入手，从细处把握伟大建党精神与延安的关系，从对伟大建党精神的一脉相承中理解延安精

神的丰富内涵，从延安精神对伟大建党精神的发展中深刻理解中国共产党人精神的本质，实现伟大建党精神与延安精神的新时代转化，是深入宣传、弘扬伟大建党精神与延安精神的重要一步。

（一）深入理解伟大建党精神是延安精神的历史根基

伟大建党精神虽是习近平总书记在2021年提出来的新概念，但其中蕴含的精神实质在建党之初就已经存在，并在之后党的奋斗历程中不断丰富。新时代传承和弘扬伟大建党精神与延安精神，必须深刻理解伟大建党精神的精神内核及其发展并产生延安精神的历程。只有以大历史观的视角，从鸦片战争以来中国人民争取民族独立、人民解放的斗争史看中国共产党成立的历史背景，才能深入理解中国共产党成立的历史必然性。只有从伟大建党精神生成的时代背景理解中国先进青年在探索救国救民道路中坚定理想信念，坚持捍卫真理，坚实深入人民群众，坚决进行革命斗争的实践，才能深入理解伟大建党精神的内涵。只有从历史的维度和时代的维度全面而深入地理解伟大建党精神的来源，筑牢精神基础，才能更加准确地理解其在党领导人民斗争过程中的发展，真正理解延安精神的形成。延安精神是党在延安时期应对新的情况、解决新问题的过程中形成的，是建党精神在延安时期依据环境和条件的变化而产生的新内容。因而，要从历史的角度、以延续的视角、以联系的观点宣传伟大建党精神与延安精神。

（二）深化认识延安精神是伟大建党精神的时代发展

延安精神虽是党在延安形成的独特的精神成果，但其精神内涵并非单纯是某一历史时期的产物，它是党的奋斗历程中形成的建党精神的精神内核的丰富和发展。新时代传承和弘扬伟大建党精神与延安精神，必须在深刻理解延安精神的基础上理清其对建党精神的内涵的丰富和传承。纵看党在延安的斗争历史，13年的峥嵘岁月，中国

革命实现了历史性的转折。只有从党在延安促成统一战线、坚持全民抗战，实现思想路线的拨乱反正，自立更生粉碎封锁，创立毛泽东思想，试图建立联合政府的努力中，深刻认识延安精神的形成背景，深入理解党在延安领导中国革命实现的巨大变化，才能深化对延安精神本质内涵的理解。只有从时代背景和精神内涵上全面而准确地理解延安精神，才能多角度对比的基础上认识延安精神对伟大建党精神核心要义的发展。伟大建党精神虽然与延安精神的具体表现形式不完全一样，但其为人民服务、为信仰奋斗、不怕吃苦、不怕牺牲等特质都在延安时期有了更生动而丰富的表现。因而，要从发展的角度、以对比的方式宣传伟大建党精神与延安精神的丰富内涵。

（三）实现伟大建党精神与延安精神的新时代转化

新时代弘扬伟大建党精神与延安精神，并不仅仅是为了理解中国共产党人在革命斗争形成的精神密码供人敬仰，更是为了“赓续共产党人精神血脉，始终保持革命者的大无畏奋斗精神，鼓

起迈进新征程、奋进新时代的精气神”^[16]。当前，中国人民正奋发向第二个百年奋斗目标迈进，然而世界局势复杂多变，国内改革也面临着诸多问题，实现中华民族伟大复兴仍需坚定信念、真抓实干，弘扬伟大建党精神与延安精神必须赋予其新的时代内容。新时代，坚持正确的理论信仰必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，致力于实现中华民族伟大复兴的中国梦。人民对美好生活的向往是当前的奋斗目标，全党同志“要把老一辈革命家和共产党人留下的光荣传统和优良作风传承好发扬好”^[1]，持续为满足人民对美好生活的需要努力。当前，中国的发展已经取得了巨大的成果，人民的生活有了明显的变化，然而我们不能安于现状，沉溺于享受现有的成果，必须深刻认识到中国的发展仍面临诸多挑战，实现中华民族伟大复兴任重而道远，必须继续发扬艰苦奋斗的精神，“坚决战胜前进道路上的各种困难和挑战，依靠顽强斗争打开事业发展新天地”^[1]。

参考文献

- [1] 习近平在瞻仰延安革命纪念地时强调 弘扬伟大建党精神和延安精神 为实现党的二十大提出的目标任务而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-28(001).
- [2] 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：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M].北京：人民出版社,2022:44.
- [3] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02(002).
- [4] 习近平.论中国共产党历史[M].北京：中央文献出版社,2021:8.
- [5] 习近平.干在实处走在前列：推进浙江新发展的思考与实践[M].北京：中共中央党校出版社,2006:455.
- [6] 宣言.社会主义没有辜负中国[N].人民日报,2021-06-07(001).
- [7] 中央档案馆.中共中央文件选集：第1册(1921年至1925年)[M].北京：中共中央党校出版社,1989:3.
- [8] 李大钊全集：第3卷[M].北京：人民出版社,2013:350.
- [9] 刘建军.伟大建党精神的理论解读[J].思想理论教育,2021(8):12-17.
- [10] 孟月明.对党忠诚 不负人民[N].人民日报,2021-09-23(009).
- [11] 高慧琳.论延安与延安精神的形成、继承与弘扬[N].延安日报,2021-06-11(004).
- [12] 毛泽东文集：第2卷[M].北京：人民出版社,1993:116.
- [13] 毛泽东选集：第3卷[M].北京：人民出版社,1991.
- [14] 邓小平.建设有中国特色的社会主义(增订本)[M].北京：人民出版社,1987:126.
- [15] 中共中央党史研究室.中国共产党历史：第1卷(上册)[M].北京：中共党史出版社,2002:412.
- [16] 习近平.在党史学习教育动员大会上的讲话[J].求是,2021(7):1-9.

责任编辑 刘 晔

新时代党的纪律建设应正确处理好 三对关系范畴

杨正军¹, 黄金峰²

(1. 贵州大学 马克思主义学院, 贵州 贵阳 550025; 2. 贵州师范大学 马克思主义学院, 贵州 贵阳 550001)

摘要: 新时代在推进党的纪律建设的实践过程中, 应该处理好党的纪律与国家法律、党的纪律与道德、党的纪律与党内民主的关系。在党的纪律与国家法律的关系中, 党的纪律严于国家法律, 国家法律高于党的纪律, 党的纪律与国家法律能够衔接和协调。在党的纪律与道德的关系中, 道德是维护和加强党的纪律的精神力量, 党的纪律是保护和传播道德的有力工具。在党的纪律与党内民主的关系中, 党内民主是党的纪律的基础, 党的纪律是党内民主的保障, 党内民主与党的纪律具有一致性。

关键词: 习近平; 中国共产党; 党的纪律

中图分类号: D267 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0031-05

习近平总书记在党的二十大报告中指出:“全面加强党的纪律建设, 督促领导干部特别是高级干部严于律己、严负其责、严管所辖, 对违反党纪的问题, 发现一起坚决查处一起。”^[1]强调新时代党的纪律建设的坚决性和彻底性, 开辟了新时代马克思主义政党建设的新境界。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央对新时代党的纪律建设提出了一系列新部署和新要求, 把党的纪律建设作为新时代全面从严治党的治本之策, 凸显了党的纪律在全面从严治党中的地位和作用。而党的纪律建设是一项内容十分丰富的系

统工程, 它与国家法律、道德、党内民主都有着密切的关系。在推进党的纪律建设的实践过程中, 正确认识和处理好这些关系, 厘清它们之间的差异和相互联系, 对于推进党的纪律建设具有重要的理论意义和实践意义。

一、党的纪律与国家法律之间的关系

马克思主义法学认为, 法律是一个历史的范畴, 是人类社会发展到一定历史阶段的产物。它是随着私有制、阶级和国家的产生而出现的, 体现着统治阶级的意志和利益, 是统治阶级实现统

收稿日期: 2022-10-28

基金项目: 贵州省哲学社会科学规划青年课题“新民主主义革命时期党的纪律建设历程与经验启示研究”(22GZQN02)

作者简介: 杨正军(1989—), 男, 贵州沿河人, 法学博士, 贵州大学马克思主义学院副教授、硕士生导师, 研究方向为党的建设; 黄金峰(1989—), 男, 陕西宝鸡人, 贵州师范大学马克思主义学院博士研究生, 研究方向为党的建设。

治的重要工具。在社会主义国家，法律是共产党领导下的广大人民意志和利益的集中体现，而党的纪律又是共产党员必须共同遵守的行为准则和党内法规。因此，为了保障国家法律和党的纪律的有效实施，有必要厘清和认识二者之间的关系。

一是党的纪律严于国家法律。党的十八届四中全会审议通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了“党纪严于国法”的理念，强调“党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己”^[2]。一方面，这是由党的性质、宗旨和使命决定的。中国共产党肩负着实现中华民族伟大复兴中国梦的历史使命。中国共产党员不能等同于普通群众，而应比其他群众有着更高的纪律要求、更严的纪律标准。中国共产党员要遵守国家法律，更要遵守党的纪律。另一方面，这又是新时代推进全面依法治国、全面从严治党的新要求。习近平总书记指出：“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠严明纪律。”^[3]推进全面从严治党，就必须把纪律建设摆在更加突出的位置，让党的纪律立起来、严起来，真正把全面依法治国、全面从严治党落到实处，让党的纪律和规矩成为党内不可触碰的红线。

二是国家法律高于党的纪律。宪法和法律“是党的主张和人民意志相统一的体现。必须严格依法办事，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权”^[4]。任何人和任何组织，都不能凌驾于法律之上。中国共产党作为执政党，为保证执政的合法性，更加需要在宪法和法律的范围内活动。而党的纪律作为党内的法规，是在宪法和法律基础上制定的党内的行为规范。党的纪律必须遵从宪法和法律规定，不得违反和超越宪法和法律的原则性规范。如，《中国共产党纪律处分条例》第三十条明确规定：“党组织和党员违反党章和其他党内法规，违反国家法律法规，违

反党和国家政策……都必须受到追究”^[2]。在新的历史条件下，强调国家法律高于党的纪律，就是要树立宪法和法律至上的观念，认识到国家法律的权威性，捍卫国家法律的尊严。在任何时候，都必须明确党的纪律不能超越国法，不能违背国家法律精神。特别是党员必须在宪法和法律范围内活动，党员违反了宪法和法律，不仅要受到党的纪律制裁，还要受到国法的制裁。这是因为“法律是党领导人民制定的，全党必须模范执行”^[5]。当党的纪律有与国家法律不一致、相矛盾甚至是冲突的地方，需要对党的纪律进行修订和完善，从而加快构建科学的党的纪律体系和内容，推动民主法治国家建设。

三是要注重党的纪律与国家法律的衔接和协调。党的纪律与国家法律同宗同源，都是在党的领导下制定和实施的，体现的是党的主张和人民意愿，二者相辅相成、相互促进。在新时代全面推进依法治国的进程中，“必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局”，在推进全面从严治党的进程中，“要完善党内法规制定体制机制，注重党内法规同国家法律的衔接和协调”^[6]。中国共产党既要按照宪法和法律的规定依法执政，又要依据党的法规和纪律管党治党。具体来说，一是要健全与完善国家法律和党的纪律制度体系的建设；二是要厘清党的纪律与国家法律二者的边界，做到党的纪律与国家法律分开，从而避免党的纪律超越法律甚至取代国家法律现象；三是要进一步加强执纪执法阶段的衔接协同，既要抓依规治党，把各项纪律和规矩立起来，又要抓依法治国，捍卫国家法律的权威。

二、党的纪律与道德之间的关系

道德是调整人与人之间关系的规范和准则。“道”指规律、法则以及宇宙万物的本质、本体。《老子》有言：“有物混成，先天地生，……可以为天下母。吾不知其名。强字之曰‘道’。”^[7]

“德”指对“道”的认识、修养、品德。孔子在《易·乾·文言》中说：“君子进德修业，忠信，所以进德也，修辞立其诚。”^[8]“道德”两字连用，最早见诸《荀子·劝学篇》：“故学至乎《礼》而止矣，夫是之谓道德之极。”^[9]既包含道德规范，也包含个人品性修养之义。马克思主义伦理学认为，道德是人类社会发展到一定阶段才会产生的社会意识形态，“归根到底都是当时的社会经济状况的产物”，是“为统治阶级的统治和利益辩护”^[10]。

共产主义道德是人民群众的道德，是人类文明中道德的新境界，是无产阶级解放自我和全人类的工具。虽然马克思恩格斯未曾写过关于道德的专著，但是在《1844年经济学哲学手稿》《黑格尔法哲学批判导言》《共产党宣言》《德意志意识形态》《家庭、私有制和国家的起源》等经典著作中都有关于道德的丰富思想。在无产阶级革命运动发展史上，列宁曾提出“共产主义道德”概念。列宁在《共青团的任务》一文中提出：“共产主义道德就是为了把劳动者团结起来反对为一切剥削和一切小私有制服务的道德。”他还指出，共产主义道德“是为摧毁剥削者的旧社会、把全体劳动者团结到创立共产主义新社会的无产阶级周围服务的”^[11]。对于中国共产党而言，党的纪律是成文的社会主义道德，社会主义道德是内化的党的纪律。中国共产党应扎实推进党的纪律和道德建设，“既树立高尚的道德情操，又严明党的纪律戒尺”^[12]，形成人人敬畏党规党纪、个个遵守道德规范的良好氛围。

道德是维护和加强党的纪律的精神力量。习近平总书记说：“道德使人向善，是纪律的必要前提和基础。”^[12]社会主义道德是无产阶级道德，是无产阶级的意识形态，代表人民的根本利益，深刻反映人民在社会生活中的道德价值需求。它的最高原则和核心内容对共产党制定纪律具有重要指导意义，是党的纪律建设的必要前提和基础。所以，中国共产党在制定

和执行党的纪律时，必须与社会主义道德的要求相适应。“特别是领导干部务必把加强道德修养作为十分重要的人生必修课，以严格标准加强自律、接受他律”^[13]。这是因为：一方面社会主义道德是党的纪律顺利实施的辅助力量，社会主义道德作为共产党员的最高追求和行为准则，是每个共产党员必备的政治素养和道德品质，只有具备了这样的优良素养和品质，才有可能具有坚定的党的纪律观念，才能真正地遵守党的纪律，反之，则会违反党的纪律，损害党的声誉。另一方面社会主义道德是党的纪律的有益补充。任何一个理论都不是完善的，都存在各自的不足或缺陷。目前，我们党的纪律还不够完备、不够健全。这就需要充分发挥社会主义道德的规范、引导、教育作用，为党的纪律建设提供有益补充。

党的纪律是保护和传播道德的有力工具。党的纪律是确立社会主义道德的需要，是维护社会主义道德规范并引导社会主义道德规范发展的手段和保障。正如习近平总书记指出的：“纪律用来惩恶，是道德的坚强后盾和保障。”^[14]对于执政党来说，党的纪律是具有强制性和约束力的道德规范，党内无论什么人违反了道德规范，都必须受到党的纪律的严厉制裁和处分。每一个共产党员在自己的日常工作生活中，都需要把遵守党的铁的纪律当作社会主义道德典范的最高要求，“坚持高标准和守底线相结合，既要注重规范惩戒、严明纪律底线，更要引导人向善向上，坚守共产党人精神追求，筑牢拒腐防变思想道德防线”^[15]。所以，应当以党的纪律建设作为党员社会主义道德的起点，发挥党的纪律对道德的保障作用。同时，党的纪律还是进行社会主义道德教育的重要手段和方式。党的纪律教育作为党的纪律建设的重要组成部分，是端正党的作风、提高党员思想政治觉悟和素质的一项根本性措施。对党员干部的社会主义道德教育，需要发挥党的纪律教育的作用。因为党的纪律教育能够告诉每一个共产党员，牢记党的宗旨和使命，增强党

的观念和党性修养，进一步坚定和践行共产主义道德。

依规治党与以德治党是党的建设伟大工程的需要，只有二者相互配合，才能形成内外兼修、标本兼治的全面从严治党的新格局。习近平总书记指出：“坚持高标准与守底线相结合。全面从严治党，必然要求依规治党与以德治党紧密结合。”^[2]既树立高尚的社会主义道德情操，又严明党的纪律规矩，从而使全面从严治党兼具社会主义道德感召力和党的纪律约束力。这是因为党的纪律和社会主义道德是建立在共同的经济基础之上的行为规范，都属于社会主义上层建筑的有机组成部分，它们之间有着密切的不可分割的关系。实践表明：凡是党的纪律所允许的行为，必然符合社会主义道德；凡是党的纪律禁止的行为，必然是社会主义道德所谴责的行为^[16]。可以说，遵守党的纪律的程度，是衡量一个党员干部社会主义道德的重要尺度。一个社会主义道德品质高尚的党员干部，也一定是一个严守党的纪律的模范。

三、党的纪律与党内民主之间的关系

“民主”一词最早源于古希腊的城邦共和国，是由“人民或多数人”和“权利或统治”两个词组合而成，意即为人民的权利或多数人的统治。民主是指一种政治制度和政党制度，就是人民拥有主权，政治上自由、平等。邓小平同志说，讲民主“一定要把对人民的民主和对敌人的专政结合起来，把民主和集中、民主和法制、民主和纪律、民主和党的领导结合起来”^[17]，绝不能“抽象地空谈民主”。这就抓住了民主问题的实质。就无产阶级政党来说，党内民主是党的生命，党的纪律是党的生命线，党的纪律与党内民主是相统一的。

首先，党内民主是党的纪律的基础。党的纪律是建立在充分发扬党内民主基础上的自觉的纪律，是以允许党内自由讨论和自由批评为前提

的。如果没有充分的党内民主，党就不可能达到意志和行动的一致和统一，也就不可能形成和实行真正的铁的纪律。正如列宁指出的：“行动一致，讨论自由和批评自由——这就是我们的定义。只有这样的纪律才是先进阶级的民主政党所应有的纪律。”^[18]关于党的纪律与党内民主的关系，邓小平作过非常精辟的论述。他说：“没有民主，就没有集中统一。”“只有在民主基础上，在充分发扬民主的基础之上，才能够建立这样一个统一的党，有纪律的党，有战斗力的党。”^[19]因此，我们要捍卫党的纪律，就必须坚持民主集中制的组织原则，发挥党内民主。就党的纪律的制定来说，党的纪律是建立在全党整体意志之上的行为规范，是充分吸收广大党员的意见和建议并反映党的性质和宗旨的纪律规范；就党的纪律的执行来说，党的纪律的执行要坚持党内民主原则，在维护党的纪律权威的时候也要能够保障和尊重党员的民主权利。

其次，党的纪律是党内民主的保障。为了把党内集中真正建立在高度民主的基础之上，就必须把党内民主集中制以党的纪律的形式记录下来，使党内民主成为受到党的纪律保障的制度。党的纪律规定了党内民主的范围、程序、方法等内容，使每个党员能够清楚知道自己在党内必须做什么、怎么做等，为党员行使党内民主权利提供了条件。然而，由于历史的原因，过去相当长一段时间，党内存在权力过分集中等现象，破坏了党内民主生活和集体领导制度，在一定程度上削弱了党的领导。这就更需要加强党的纪律，使党内民主生活逐步规范化和制度化，以维护党的团结和统一。而党的纪律是党的生命线，是党内民主得以正常有序进行的保障。如果党内民主没有党的纪律作为保障，党内民主就会失去制度保障，成为无序的甚至是混乱的民主，进而影响党的团结统一。如邓小平所说：“不要纪律和秩序的民主，决不是社会主义民主。相反，这只能使我们的国家再一次陷入无政府状态，使国家更难

民主化,使国民经济更难发展。”^[17]所以,必须“严肃党的纪律,纯洁党的组织,保障党员民主权利。教育党员遵纪守法,维护党的团结统一”^[2],使党员的正当民主权利受到党的纪律的保护。

最后,党内民主与党的纪律具有一致性。党内民主和党的纪律是辩证统一的关系。“强调纪律并不妨碍党员、党组织应有的权利。党内有发表意见的自由。在决议作出以前,有争论的自由;在决议作出以后,有保留不同意见的自由”。“纪律与自由,是矛盾的统一。无产阶级政党应该是一个最有纪律的党,也是一个最讲民

主、最讲自由的党”^[20]。党内民主是党的纪律的基础;党的纪律又是党内民主的保障,是保证党内民主能够正常有序和持续开展的重要规范。党的纪律是建立在党内民主基础之上的自觉的纪律,只有充分发扬党内民主,才能自觉地遵守和维护党的纪律;党内民主的顺利实现又靠党的纪律作为保障,只有坚持严格的党的纪律,才能保证党内民主得到充分发扬。反之,离开党内民主单纯讲党的纪律,或者离开党的纪律简单地讲党内民主,都是片面的,最终不利于实现党的领导。

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:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(01).
- [2] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2016:178,730-735,727,729.
- [3] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:764.
- [4] 江泽民.江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006:553.
- [5] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:151.
- [6] 中共中央文献研究室.习近平关于全面依法治国论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015:112-114.
- [7] 老子.道德经[M].长春:吉林大学出版社,2012:108.
- [8] 孔子.四书五经[M].北京:中国华侨出版社,2016:262.
- [9] 荀况.荀子[M].郑州:中州古籍出版社,2006:5.
- [10] 马克思恩格斯.马克思恩格斯选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995:434.
- [11] 列宁.列宁选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:290-292.
- [12] 中共中央纪律检查委员会,等.习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].北京:中国方正出版社,2016:66,65-66.
- [13] 许翌.全面从严治党的党员干部读本[M].北京:红旗出版社,2015:32.
- [14] 欧黎明.“两学一做”专题教育学习辅导[M].北京:国家行政学院出版社,2016:52.
- [15] 中共中央纪律检查委员会,等.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015:141.
- [16] 黄加海.思想道德修养导论[M].武汉:武汉工业大学出版社,1996:230.
- [17] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:176,59-360.
- [18] 列宁.列宁全集:第14卷[M].北京:人民出版社,1988:121.
- [19] 邓小平.邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994:307.
- [20] 陈云.陈云文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1984:128.

责任编辑 夏继先

中国特色社会主义集中力量办大事的 显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能研究

冯留坡

(商丘行政学院,河南 商丘 476000)

摘要: 党的二十大报告提出要完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能。党的十八大以来,全面依法治国全面推进,推动基层社会治理有效是实现基层社会治理现代化的必要保障,对推动国家治理体系和治理能力现代化起着举足轻重的作用。集中力量办大事是中国特色社会主义制度的重要特征和显著优势。

关键词: 集中力量办大事;制度优势;城乡基层社会治理;社会治理效能

中图分类号: D61; D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0036-06

制度优势是一个国家的最大优势。党的十九届四中全会指出集中力量办大事是中国特色社会主义制度的重要特征和显著优势,同时指出要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。党的二十大报告指出要把我国制度优势更好转化为国家治理效能^[1]。把中国特色社会主义集中力量办大事的显著制度优势转化为基层社会治理效能是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要课题。

一、中国特色社会主义集中力量办大事制度的内涵实质、逻辑基础和显著优势

(一) 内涵实质

中国特色社会主义集中力量办大事制度,就是在中国特色社会主义制度环境下,把分散的力

量和资源集中起来,坚持全国“一盘棋”,调动各方面积极性和立足于独立自主、自力更生,引领和带动党和国家各项事业进步发展,不断增强中国共产党的领导力和我国的综合国力。

中国特色社会主义集中力量办大事制度的首要前提是坚持中国特色社会主义制度,这是集中力量办大事得以发挥其应有作用的制度基础;中国特色社会主义集中力量办大事制度的根本保证是坚持中国共产党的领导,集中力量办大事能不能有效发挥作用关键在于有没有一个坚强正确的领导集体,只有有了中国共产党的坚强领导才能保证社会主义制度优势的发挥,将方方面面的力量形成制度合力,发挥出中国特色社会主义集中力量办大事制度优势的磅礴力量。

收稿日期: 2022-12-05

基金项目: 2021年度河南省社科联调研课题“习近平法治思想助推基层社会治理现代化研究”(SKL-2021-296)

作者简介: 冯留坡(1980—),男,商丘行政学院公共管理与法律法规教研部副教授,硕士,研究方向为公共管理与政府法治建设。

（二）逻辑基础

历史逻辑：中华民族自古以来就有“修身、齐家、治国、平天下”的家国情怀，古代国君也都有“水能载舟亦能覆舟”的民本思想。细细研究中国五千多年的灿烂文明，我们要在继承与发展家国情怀的优秀历史文化中汲取为今所用的治国理政思想。古代文人政客倡导的世界大同理想和中华民族的大一统思想，守望相助、休戚与共的中华民族精神，这些优秀的文化和治国理政理念都促进实现集中力量办大事成为当今国家治理的巨大优势。

政治逻辑：封建社会里的中国在政治上的局面多是分分合合，中央集权的国家体制在不断遭受挑战。西方列强打开了中国大门，造成了中国四分五裂的局面，中国传统政治体制也难以继。诞生于民族危亡之中的中国共产党，领导人民进行了新民主主义革命和社会主义革命的斗争和探索，结束了近代以来政治上一盘散沙的局面，在政治制度上实行了中国共产党领导的多党合作的政党制度。社会主义制度与中国共产党的领导相结合，为集中力量办大事提供了政治制度上的基础和前提。

理论逻辑：理论是行动的先导。马克思主义与中国实际相结合，成为指导中国进行新民主主义革命、推翻旧世界建设新世界的指导思想，中国特色社会主义的确立以及取得的伟大成就正是马克思主义理论指导实践的最好证明。马克思主义是科学的实践的理论，为集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能的发展提供了科学指导。

现实逻辑：新中国成立后三大改造完成，社会主义制度一经确立就在我国发挥了巨大的制度优越性，改变了我国一穷二白的落后局面。改革开放以来，我国继续发挥公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度优势，具备了巩固和发展集中力量办大事的经济基础。党的十八大以来，我国成为世界第二大经济体的地位更

加巩固，政治制度和精神力量为我们实现中华民族伟大复兴提供了更为坚实的现实基础，集中力量办大事的制度优势也完全契合了国家治理体系和治理能力现代化的历史使命。

（三）显著优势

集中力量办大事制度优势的发挥与中国特色社会主义制度环境分不开，只有坚持中国特色社会主义制度，才能在共产党的领导下集中资源力量，心怀“国之大事”，彰显制度优势的磅礴力量。中国特色社会主义集中力量办大事的显著制度优势主要体现在五个方面。

其一，具有坚持中国共产党领导的政治优势。中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。中国共产党诞生于民族危亡之际，有强烈的历史使命担当，中国共产党的这份担当让其能够领导中国人民坚持社会主义道路的正确方向，为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴。

其二，具有坚持全国“一盘棋”，最大限度地整合社会资源、发挥强大的国家组织能力的体制机制优势。中国是统一的多民族国家，中华文化自古以来就强调团结就是力量、天下一家亲的家国情怀。中国共产党以为人民谋幸福为己任，充分发挥中国共产党集中决策、高度统一的执政为民理念，树立“一盘棋”思维，具有能在社会主义制度下最大程度调配、集中优势资源的体制机制。

其三，具有社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度优势。公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度是社会主义区别于资本主义的重要特征。正是我们采取了公有制为主体才能引导非公有制经济沿着社会主义的方向发展，公有制经济控制着国民经济的命脉，拥有强大的物质基础和资源，确保了集中力量办大事的优势在社会主义制度下得以发挥。

其四，具有最大限度地维护社会公平正义、促进社会和谐、推进全面依法治国的法治优势。

中国共产党历来重视法治建设，新中国成立后，建立起了与社会主义制度相适应的法律制度。党的十八大以来，坚持全面依法治国，公平正义理念深入人心，法治中国建设持续推进，社会公平正义保障更为坚实，我国法治体系和法治理论的国际影响力和话语权也明显提高。

其五，具有最广泛的凝聚社会共识、形成共同理想、构建中华民族共有精神家园的思想优势。中国是多民族国家，民族大团结大融合是中华民族的生命线，也是中国特色社会主义民族政策的生动体现。中国共产党始终坚持民族平等理念，加强爱国统一战线，民族的融合与团结使得多民族的中国能够凝聚广泛的社会共识。

二、新时代城乡基层社会治理的困境与现实

基层社会经济形态和社会治理秩序发生的深刻变革，不断冲击着旧有的基层社会模式和治理体系，以基层自治为主体的基层社会治理面临新的挑战。

（一）基层党组织在基层社会治理中的核心作用有弱化现象，引领作用发挥不够充分

在国家治理格局中基层社会因处于社会治理的末梢没有受到足够重视。改革开放以来，党组织在基层社会治理中应具有的核心作用随着市场经济的冲击和各种经济利益组织的纷争有弱化现象。基层民众外出务工引起的人员流动也影响了基层党组织在基层社会治理中核心引领作用的发挥。很长时间以来，国家治理的各项政策和治国理政的方针在基层社会执行中时有执行不力的情况发生，冲击了党在基层社会中的执政基础和社会稳定的秩序。为推进国家治理体系和治理能力现代化顺利进行，实现中华民族伟大复兴的战略布局，迫切需要坚持和加强党组织在基层社会治理中的“主心骨”和引领作用。

（二）城乡基层社会治理中的“肠梗阻”“高位截瘫”现象仍然存在

基层党组织是党中央治国理政方针政策在基层社会落地实施中最为直接的实施点，现实生活中个别党员干部以形式主义、官僚主义作风应付党和政府的决策部署，执行效果大打折扣，损害了党和政府在人民群众心中的良好形象，这种“高位截瘫”的政策落实作风严重违背了党和政府推进基层社会有效治理的制度安排。个别党员干部在基层社会治理和服务中转变角色难，影响了党群干群关系，不能适应新时代基层社会治理的需要，基层社会的利益诉求遭遇“肠梗阻”，党和政府难以有效掌握基层社会的动态，致使在基层社会推行的很多公共服务不能得以有效执行，影响了基层社会有效治理的进程。

（三）集体经济薄弱，优秀传统文化传承受阻，难以形成新时代城乡基层社会治理共同体

基层社会治理是国家治理体系和治理能力建设的基础和关键。乡村集体经济除了东南沿海地方尚可之外，中西部和东北地区的乡村集体经济基础非常薄弱，难以匹配基层社会治理的需要；基层社会传统文化因人员外出务工流失导致传承不力，优秀的传统文化失去了传播的主体和环境，在目前的基层社会里出现了治理层面的文化断层现象；乡贤文化也因政策、环境、文化等的变化或制约而非常脆弱，和谐与共、其乐融融的乡村社会治理共同体亟待建立。

（四）基层社会主体能动性缺失，人民群众的创造性发挥不够

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上指出，人民是历史的创造者。中国共产党成立后所取得中国革命、建设、改革开放和新时代中国特色社会主义的伟大胜利和伟大成就没有人民的支持是不可能成功的，七十多年的中国历史就是党领导人民群众治理国家、建造家园的奋斗史。基层社会治理处于经济利益冲突加大、外出人员流动较大、制度措施难以跟上、道

德文化传承受阻等诸多现象交织的困局中，加上基层党组织的“主心骨”作用有待加强，各种社会组织的参与和成长也难以匹配基层社会的变化和 demand，人民群众的文化意识水平较低、法治意识较为淡薄，也影响了基层社会治理中各方主体能动性和创造性的发挥。

（五）突发公共安全事件的应急应对机制不够健全，城乡基层社会治理资源配置仍需完善

党和国家各种公共设施和公共服务在基层社会的配置不够完善，有关突发公共安全事件的应急应对机制也没能真正建立和有效运转，乡村基层社会治理环境相较于城市，面临资源配置、人才需求、专业服务、后续保障难以为继的严峻局面，原因是部分地方政府和主管部门对基层社会治理的重视不够，人员配备、资金投入、制度架构不够完善，又或者有政绩、利益等狭隘意识作祟，间接导致了基层社会治理局面的复杂化。

（六）“三治融合”的城乡基层社会治理体系有待进一步构建

由于传统漫长的封建社会影响，基层社会民众的权利意识和法治意识虽经过多年的普法得以提升，但总体上仍然偏低。基层社会的优秀传统文化和以德治为基础构建的传统基层社会治理体系也同样受到比较大的冲击。新时代基层社会治理仍面临不少困境，基层社会民众自治与基层社会建设不能有机地结合，基层民众自治与基层社会组织建设在管理体制和运行机制上仍有困境。再者是基层社会治理没有同基层社会稳定建设有机结合起来，仍然存在非法势力把控基层组织换届选举、侵吞集体资产等严重干扰基层社会自治和基层社会秩序的现象。

三、中国特色社会主义制度集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能的机制与进路

习近平总书记高度重视基层治理工作，强调

“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”^[2]。在新时代波澜壮阔的治国理政实践中，坚持集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能，重在构建七大机制。

（一）领导体制机制

党的领导是中国特色社会主义最显著的优势，推进国家治理体系和治理能力现代化建设重在基层，基层社会能否达到有效治理是关系到国家治理效能能否提高的关键。为确保基层社会治理走向规范化、制度化，坚持和完善党组织在基层社会治理中的核心和引领作用至关重要，应确保党中央的各项社会治理决策落实并贯彻下去；坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，充分彰显中国特色社会主义制度集中力量办大事的组织号召力，各民主党派、社会团体、社会人士共同协商，共议社会治理大事，积极投入到基层社会治理的实践中。坚持党的集中统一领导，是推进基层社会实现有效治理的政治前提，更是确保集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理的决定性因素。

（二）全国“一盘棋”机制

增强大局意识和全局观念，基层社会治理必须落实乡村振兴和区域经济等重大战略。树立“四个意识”不仅仅是全面从严治党的要求，也是治国理政实践和国家重大发展战略的推进中每个人应具有的使命。坚持心怀“国之大者”，增强全局观念，确立全国“一盘棋”机制，才能服务于国家治理体系和治理能力现代化的大局，服务于基层社会治理中乡村振兴和区域经济重大战略的全局。要坚决服从党中央统一指挥，确保城乡基层社会治理中党和国家的政策法律贯彻执行，令行禁止。只有坚定大局立场，树立全局观念，才能抱定必胜信心，将党中央推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措落实到基层社会治理实践中。这种

全国“一盘棋”的机制建设只有在中国特色社会主义制度下才能具有其应有的制度价值。

（三）经济资源保障机制

统筹政府有形之手和市场无形之手，契合基层社会治理的价值取向。中国特色社会主义的性质决定了要始终站在最广大人民利益的立场上，通过生产力和生产关系的调节，促进全社会的共同富裕和共同进步。中国特色社会主义的性质还决定了我国推进国家治理体系和治理能力现代化的价值取向是促进社会和谐有序和人的全面发展。这就要求我们既要坚持运用市场无形之手调节基层社会出现的利益关系，更要发挥政府有形之手在基层社会治理中保障民生和社会和谐稳定的作用，坚持公有制为主体的基本经济制度，确保集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理的经济基础^[3]。公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度使得集中力量办大事制度得以发挥其价值，有力推进基层社会的有效治理。

（四）紧紧依靠人民群众机制

中国共产党的百年历史证明群众路线是我党需要长期坚持的工作路线。中国共产党带领中国人民取得新民主主义革命的胜利和取得社会主义建设的伟大成就的历史证明，人民群众始终是我党背后最强大的力量。新时代推进国家治理体系和治理能力现代化建设，推进全面乡村振兴战略和基层社会治理现代化建设等国家重大战略都需要发扬人民群众的创造精神，坚持以人民为中心，推动人民群众在集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能中开创新的伟大业绩。中国革命和建设之所以能够取得人民的支持，在于我们始终坚持以人民为中心的立场。在基层社会治理的伟大实践中人民群众本身就是主要的参与者和感受者，只有坚持紧紧依靠人民群众、发挥人民群众的创造精神，集中力量办大事的制度优势才能在基层社会治理实践中发挥得更好。

（五）社会治理协同支撑机制

中华优秀传统文化是整个中华民族数千年来形成的宝贵精神财富，中华优秀传统文化凝聚了中华民族奋进的力量，是中国共产党人领导中国人民干革命、搞建设的精神力量。我党成立百年来形成的精神谱系和治国理政的宏伟实践，都从中华优秀传统文化中汲取了养分。弘扬优秀传统文化、培育天下英才，凝聚积极向上向善的奋进力量，营造人人有责、人人参与、共享共建的社会治理和谐局面，将中国特色社会主义集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能，这是中国共产党矢志不渝的奋斗方向。

（六）突发公共卫生安全事件防控机制

新冠疫情的暴发让我们认识到建立公共安全共同体的紧迫和必要，只有创新和完善重大疫情防控举措，才能降低突发公共事件对人类造成的损害。作为一个发展中国家，中国乡村的各项医疗资源和公共卫生的保障水平偏低，为加强乡村公共安全防控能力，必须充分发挥中国特色社会主义制度集中力量办大事的显著制度优势，瞄准薄弱环节，加强保障医疗资源和人才资源的合理配置，提高公共安全防控的专业化力量，加强和完善乡村基层社会预防控制和应急救助保障体系建设，提升、优化城乡基层社会应对突发公共卫生安全的能力水平。

（七）自治、法治、德治“三治融合”机制

习近平总书记在党的二十大报告中指出，在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”。“枫桥经验”是基层社会治理的成功典范^[4]，进入新时代，我们要创新发展“枫桥经验”的成功做法，健全完善自治、法治、德治“三治融合”的城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。首先要发挥好基层群众自治的力量和首创精神，充分尊重人民群众通过村规民约形成的自治创造；其次要以法治作为国家治理和社会有序的遵循，让法治成为基层社会有效治理的保障；最后要充分发掘乡村社会传统文

化中社会治理的正能量因素,引导乡村社会构建健康向上、和谐美德的道德风尚。自治是根本,法治是保障,德治是基础,要推进基层社会治理现代化,提高基层社会治理能力,营造

见义勇为社会氛围,在将集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能的进程中,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

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:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(3).
- [2] 吴兵.抓好基层治理现代化这项基础性工作[EB/OL].[2023-02-21].
https://m.sohu.com/a/452530205_120717190/2021-02-25.

- [3] 陈晋.集中力量办大事何以成为显著优势[N].人民日报,2020-03-13(9).
- [4] 陆健,严红枫,张颖.“枫桥经验”:基层社会治理的中国方案[J].小康,2021(11):38-40.

责任编辑 石艳艳

(上接第21页)

(三) 切实构建良好营商环境体系。随着社会管理职能的剥离,还需构建开发区与属地政府及相关职能部门的协调配合机制,只有实现常态化的“开发区吹哨、属地政府报道”机制,健全完善宏观经济调控体系、培育市场主体、强化社会管理服务,才能为开发区高质量发展打造良好营商软环境。

(四) 切实拓宽建设资金来源渠道。截至

2022年10月,全市14个县属开发区仍主要依靠政府投资和地方融资平台解决资金问题。其中,7个开发区采用产业基金、PPP合作、发放融资债券等方式,仅3个开发区引入了产业或基础设施投资基金,分别占县属开发区总数的50%和21.4%。各开发区还需多方拓展资金渠道,构建开发区健康可持续发展的“大动脉”。

参考文献

- [1] 徐坚,章靖.“新常态”下开发区管理体制创新发展模式的思考:以杭州余杭经济开发区为例[J].调查研究,2015(8).
- [2] 公维才.谈我国开发区管理体制的法律缺失及法制建设[J].制度建设,2010(11).
- [3] 张志胜.国内开发区管理体制:困顿及创新[J].经济问题探索,2009(4).
- [4] 白岩曦.我国开发区管理体制机制创新问题研究[D].济南:山东大学,2012.

- [5] 杨青,张凯雷.东湖国家自主创新示范区“一区多园”管理体制创新研究[J].科学技术与创新,2016(1).
- [6] 翟玉晓.中外对比视阈下的开发区管理体制创新研究[C]//第三届东方行政论坛·开发区行政管理体制机制创新研讨会论文集,2014.
- [7] 阎文圣.深化改革高新技术处产业开发区管理体制[J].理论学刊,2003(11).

责任编辑 石艳艳

后疫情时代地方政府公共投资项目 融资风险监控体系优化研究

——以陕西省为例

刘国靖^a,李子涵^b,张凯奇^a

(西北政法大学 a.管理学院;b.经济学院,陕西 西安 710063)

摘要: 随着经济刺激措施的解除,世界经济可能重回缓慢增长的轨道并存在新的下行风险,其中,公共投资项目融资风险已成为地方金融风险、债务危机得以形成和发展的一个重要成因,由公共投资项目融资风险监控不力引发各类金融、经济、社会等问题和矛盾呈现出多发态势,已引起党中央和地方各级党委、政府的高度关注。通过以陕西省为例,梳理分析了陕西省省级重点公共投资项目投融资、风险及其监控的总体状况,提出了陕西省省级重点公共投资项目融资风险监控体系的优化措施,为实现后疫情时代经济发展更具弹性、包容性,构建国内国际双循环相互促进新发展格局,以营商“软”环境铸就发展“硬”实力作出至关重要的贡献。

关键词: 公共投资项目; 融资风险; 监控体系

中图分类号: F81 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0042-06

引言

公共投资项目在本质上是提供规模化、集约化公共产品和服务的投资活动,它关乎经济社会发展与稳定全局。受2020年初新冠疫情的影响,世界经济下行风险加剧,不稳定、不确定因素日益突出,由它导致的全球经济活动陷入停滞、现金需求大幅增长使公共投资项目融资、建设及运营等出现问题,甚至引发系统性危机,这就对地

方政府如何防范公共投资项目融资风险的发生,并合理地化解融资风险提出了更高要求。因此,在疫情常态化下,在新时代我国经济高质量发展和着力防范化解重大风险指导思想的引领下,我国地方公共投资项目投融资活动审批与监管体系必将会做出重大改革与调整。本文以陕西省为例,因地制宜率先专门开展公共投资项目融资风险监控体系优化研究,以期为进一步助力全面战胜疫情、恢复社会经济运行秩序、持续优化投资

收稿日期: 2022-09-01

基金项目: 陕西省社会科学基金项目“陕西省省级重点公共投资项目融资风险监控机制创新研究”(项目编号:2019S023)

作者简介: 刘国靖(1967—),男,河北石家庄人,西北政法大学管理学院教授,博士,研究方向为行政效能、公共投资管理与营商环境治理;李子涵(1996—),男,陕西咸阳人,西北政法大学经济学院硕士研究生,研究方向为国际贸易与国际投资;张凯奇(1996—),女,河南洛阳人,西北政法大学管理学院硕士研究生,研究方向为公共政策评估。

营商环境注入强劲动力。

一、国内外研究概况

(一) 公共投资项目融资相关研究

财政拨款、商业银行贷款、政策性银行贷款和地方政府投融资平台是公共投资项目资金的基本融资渠道^[1]。2010年前后地方政府融资平台迅速发展。苟于国指出,地方融资平台主要涉及法律、政策、财政收支、政府管理、平台公司、宏观经济等六个方面的风险^[2]。杨飞虎认为,地方融资平台的存在可能引发系统性的金融风险^[3]。提到融资方式种类,不得不提到的就是地方政府的土地融资。张兴提出,土地融资通过直接土地出让、融资平台债务融资、银行贷款三种主要方式,成为政府财政资金的主要来源之一^[4]。融资资金的来源除以上四种形式外,还有其他新形式,如项目投资基金,包括专门投资于项目和项目建设维护的基金。

(二) 公共投资项目融资风险监控相关研究

2000年以来,国内外有关项目融资风险问题研究的成果较为丰富,但主要集中在财政风险、融资风险监控方面^[5],普遍以地方财政或公共项

目为研究对象,一方面致力于构建地方财政风险监控指标体系,对基础设施项目融资风险进行动态监控,另一方面探索政府投资平台风险预警体系指标的确定原则,研究构建立体的风险检测指标体系并分别构建风险预警模型,研究总结出融资项目风险分层结构并提出有效的风险控制措施。国内学者主要提出了构建债务风险预警体系,把地方政府投融资平台风险预警体系分为风险评价指标体系、具体指标评价标准和风险预警模块三个部分^[6],并有学者提出加强风险监控应利用大数据优势,从而实现监控的全面性、实时性、智能性与有效性。

二、陕西省省级重点公共投资项目投融资总体状况

(一) 投资总体状况

在总投资规模上,“十三五”期间,从2016年至2018年,陕西省重点项目建设计划投资总额逐年上升,其中公共项目投资额分别为667亿元、612亿元、754亿元,占总投资额的比重为22.69%、19.50%、20.93%,总的看,公共投资项目投资额占总项目投资额的比重基本保持稳定,如表1所示。

表1 陕西省“十三五”期间公共投资额

年份	总投资(单位:万元)	公共项目投资(单位:万元)	公共投资占比
2016年	29377283	6666803	22.69%
2017年	31363424	6115197	19.50%
2018年	36020571	7537635	20.93%

在相对规模上,不同行业中公共投资项目和企业投资项目所占比重差别较大。其中城镇化和生态环境改善两个行业以公共投资项目为主导,占比一直维持在总投资的40%以上。现代服务业、水利和现代农业、文化产业和民生改善三个行业,公共投资项目的比重逐渐下降至20%~30%。在能源化工产业、先进装备制造产业、科技创新与战略新兴产业、传统产业改造升级四个投资方向,以企业投资项目为主,公共投资项目鲜有涉及。

在绝对规模上,公共投资项目的资金主要流向了基础设施、文化产业和民生改善、城镇化三个行业。其中向文化产业和民生改善投入的资金的比例逐渐减少,至2018年占总公共项目投资额的17.3%;与城镇化有关的公共投资项目投资额占总公共投资额的30%左右。而2018年流向基础设施领域的公共投资项目资金陡增,其投资额占总公共项目投资额的42.9%。

(二) 融资总体状况(资金筹措)

从现有数据看,陕西省省级重点公共投资项

目的资金筹措方式以政府专项债券、地方和中央财政内预算内资金为主,部分项目利用了国际资金(国际贷款)和PPP模式。根据《中华人民共和国预算法》(2014年修订)规定,发行地方政府债券成为地方政府筹资的唯一合法渠道,本文主要关注“专款专用”债券。陕西省2016年至2019年,政府专项债券的发行规模分别为847亿元、517亿元、622亿元、685亿元人民币,基本覆盖了当年度重大公共投资项目(续建、新开工)的投资额。

从发债结构看,专项债券占政府总发债金额的比重持续上升,至2019年,专项债券占政府债券的比重达到56%;而在置换政府债券和再融资债券中,专项置换政府债券和再融资债券比例持续下降10个百分点左右,至2019年的39%的水平。

从中央和地方财政比例看,陕西省中央补助金额较大,“十三五”期间,中央财政补助维持在总财政收入的39%左右;地方预算收入一直低于中央资金补贴,至2019年,陕西省地方预算收入占总财政收入的34%。

(三) 存在的主要问题

1.在公共投资项目涉及的广度上,公共投资项目分布不够均衡。大量的公共投资项目资金流向基础设施、文化产业和民生改善、城镇化三个行业。从公共投资项目涉及的深度看,不同行业公共投资进入的深度也大不相同。其中水利和现代农业、文化产业和民生改善、城镇化、生态环境四个行业基本由公共项目投资主导,企业资本进入较少。而能源化工、先进装备制造、传统产业改造升级三个行业,主要以企业投资项目为主,公共投资项目对该三个行业的基础性投资进入不够充分。

2.在公共投资项目的融资方式和结构上,主要存在着融资方式单一、偿债压力较大、融资结构不合理的问题。目前陕西省公共投资项目的资金筹措主要通过政府债券的方式,融资结构更加依赖发债模式,未能充分利用新兴融资方式,现有资产未能盘活,未能充分调动社会资本参与的

积极性。融资结构主要以债权融资中的债券融资为主。以陕西省“十四运”场馆建设为例,省级能够筹措的自有资金不超过总投资的30%,剩余70%的资金以债权融资的方式,由场馆所在地政府自行筹措。

三、陕西省省级重点公共投资项目融资风险总体状况

(一) 主要风险类型

1.内部风险:(1)筹资的合规风险,指筹资过程中的依法合规问题。我国相关法律明确提出禁止平台公司以政府信用融资,政府债权是政府筹集社会资金的唯一合法方式,且要加强对政府债券的管理。随着我国对政府融资行为更多的明文规范出台,政府筹资中也面临着更多的合规风险。(2)建设完工风险,指项目不能及时完工的风险。其原因一是在PPP项目中,政府和民间部门风险分配不当,导致合作项目权责不清,难以推进。二是公共投资项目的建设周期较长,资金不到位或审批程序冗杂导致项目进度缓慢。(3)债务偿还风险,指不能及时、持续偿还债务的风险。其原因一是公共投资项目的决策论证和资金筹措方案可行性验证程序不完善,导致投资过度或资金筹措在执行中遭遇困境。二是政府资本金匮乏,大部门地方政府融资平台以盘活资金为初衷,但往往自身经营不善,反而需要财政资金和国有资产注入支撑,加重了政府偿债压力。三是公共投资项目的收益现金流较少,多数公共投资项目为公益性项目,仅依靠项目产生的净现金流难以偿还利息和本金。

2.外部风险:(1)金融传导风险,指由于政府债务违约而引起的系统性金融风险。当政府以土地出让的方式取得土地出让金时,企业为了支付高额土地出让金而抬高房产价格,将债务压力转移到居民方,此时在我国无法交易的土地以债权的形式转换成了可以交易流动的债权债务关系,成为引起金融风险的一个潜在因素。(2)经济环境

风险，指由于外部经济环境变化而导致的相关风险。公共投资项目建设周期长，其间外部环境可能出现波动，从而引起项目的建设完工风险。同时，市场利率化和汇率制度的改革，也有可能引起项目债务偿还风险。(3)政策变更风险，指项目领导主体的变动会引起内部的交易成本提升。政府换届工作交接不到位可能引起工期滞后或权责混乱；换届后投资倾向的改变使公共项目的整体投资结构发生变化，引起资金流向偏好的变化；不同等级政府间信息传递和政策执行不到位，导致实际的项目执行和前期的投资决策南辕北辙。

经过调研分析，在涉及公共投资项目融资风险的各个方面，陕西省省级重点公共投资项目融资风险呈现种类多、联系性强、区分难度大的特点，风险的存在也揭露了公共投资项目融资过程中的各种潜在问题。

(二) 存在的主要问题

1.陕西省内财政资金错配问题。财政资金作为公共投资项目的融资来源之一，在全省的盈余赤字状况分布差异较大，资金闲置和融资困境并存。其中各市(区)县均存在财政资金闲置、专项资金滞留、存量资金有待盘活问题。例如，2018年4个市县滞留财政专项资金7.22亿元，4个市(区)县存量资金未及时清理盘活3.69亿元。

2.对项目的资金审批监管弱化虚化问题。部分省级重点项目投资金额审核不到位，在项目执行过程中存在个别项目擅自变更方案、提高标准，虚列建设成本、增加资金的使用，未批先建、未批先占等问题，容易造成资金到位情况与项目实际需求不匹配，项目无法按时完成。例如，2018年对7个投资项目审计核减投资5.56亿元。部分责任部门、金融机构和地方政府融资平台缺乏内部控制体系建设，导致决策审核程序不规范，监督力度不足。

3.项目贷款的违规挪用问题。项目执行部门挪用专项贷款，容易引起当前项目后期资金不

足、工期滞后、拖欠工程款等系列问题。项目贷款的违规挪用一方面是来自企业内部的管理混乱和松懈，另一方面是缘于外部机构监管不到位。例如，2018年，3个项目占用项目支出2827万元，11.32亿元金融机构发放的贷款被挪用于偿还企业在其他金融机构的借款。

四、陕西省省级重点公共投资项目融资风险监控总体状况

(一) 相关政策情况

1.在融资渠道方面，对新兴融资业务发展进行了规范。2020年11月27日，陕西省财政厅印发通知以审核确定符合陕西省复核条件的政府性融资担保、再担保的机构名单，规范了重大项目融资的资金来源的渠道，有利于防范和化解金融风险。此外，专项债券也是重大项目融资不容忽视的资金来源。2018年7月26日，陕西省财政厅发文规范专项债券的管理机构、限额、资金使用等问题，为重大项目建设提供了有力的债券融资支持。与此同时，融资平台作为政府的代理，也亟需规范。2018年7月6日，陕西省财政厅印发相关文件，鼓励各级政府使用PPP、BOT等模式投资建设公共投资项目，禁止融资平台以政府信用继续融资。该办法体现出陕西省公共投资项目的投融资机制要逐渐摆脱对融资平台的依赖。

2.在规范融资渠道的基础上，陕西省对具体投融资项目的管理做出了进一步的规定。2020年10月30日，省发改委出台意见对公共投资项目的决策、审批、招投标、监督、协作的全流程做了规范，构建了公共项目融资风险监控机制的基本框架。针对具体的投资较大且现金流产生能力较弱的项目，如安居工程项目，2019年9月4日，省发改委出台了关于审批和使用中央财政资金办法的通知，具体规定了安居工程及其配套基础设施的资金来源比例，使公共投资项目的资金使用结构透明化，有利于对相关项目风险的监控。

3.对公共投资项目的事后监督做出了要求。2019年1月8日,陕西省审计厅就《陕西省国家建设项目审计条例》做了最新的解读。在审计机制方面,条例规定了审计计划可以购买社会审计服务;同时规定项目审批部门应该向审计机关报送批复文件、竣工文件和结算文件,以解决信息不对称的问题。在审计对象方面,该条例将政府审计的对象从政府部门和国有控股企业拓展到各种社会资本参与的BT、BOT项目,将政府牵头、国有控股企业承担的国家建设项目和与社会资本合作的公共投资项目统统纳入审计范围。在审计内容方面,该条例认为投资项目审计是全过程、分阶段的审计,而不仅仅是事后审计。

(二) 组织机构状况

当前陕西省省级重点投融资项目的机构分为管理机构和执行机构。管理机构包括省级和下属地方财政部门、发展改革委、审计部门、公共投资项目所属行业部门,各部门分管省级重点公共投资项目的不同阶段和部分。执行机构主要为省、市、县级投融资平台。其中财政部门主要指省财政厅和下属地级财政局,省财政厅主要负责地方财政资金收支的管理和监督及中央财政对地方项目的补贴。陕西省发展和改革委员会为重点投资项目的决策和牵头部门,在重点公共项目融资风险监控过程中审核、审批重大项目,编制投资目录。审计部门主要指陕西省审计厅,根据省级政府投资建设项目的预算执行和决算情况、省级重大公共工程项目的资金管理使用和建设运营情况,出具审计报告。

从公共投资项目的才能与机构看,截至2019年,陕西省省、市、县级投资平台共11家,其中省级投资平台2家,市级投资平台5家,县级投资平台4家。韩城市投资(集团)有限公司和西安高新控股有限公司的综合排名和评级处于全国上游水平。

(三) 存在的主要问题

进入“十三五”以来,陕西省省级重点建设

项目中公共投资项目占比增长较快,投资总额持续增长,大型与超大型公共投资项目数量不断增加,综合性复合性程度不断提高,2019年度陕西省省级重点公共投资项目(含续建、新建、前期项目)计划总投资已突破8000亿元,关乎省政治、经济、文化、社会与生态文明建设全局。

存在的主要问题:一是省级重点公共投资项目分布广,二是涉及行业领域多,三是资金渠道来源广,四是变化趋于频繁,五是监管难度不断加大。主要表现为各相关职能部门协同监管的体制机制尚未建立,部门之间信息共享与整体联动的效能尚未得到应有的重视,条块分割、各自为战的行政管理惯性尚未从根本上予以破解。这与陕西省贯彻落实经济稳增长系列决策部署、全面落实“五新”战略任务,打造一流投资营商环境,推动经济高质量发展的要求具有较大差距。

五、陕西省省级重点公共投资项目融资风险监控体系优化措施

(一) 创新职能设置,重点解决部门间职能孤立、信息不对称的问题

依据疫情防控协同治理的经验,应设置相应职能岗位,以加强融资风险的协同监控。在发改部门设置独立的项目风险评估部门,针对具体项目的投资规模需求、融资可行性、现金流状况等进行客观的评估,并根据评估结果参与重大公共项目的规划、决策。审计部门应该设立专人专岗,对接发改部门,第一时间取得并整理重大项目规划决策以及审批文件,解决部门间的信息不对称问题;对承接政府审计的第三方社会审计机构进行专门管理,定期评估。在财政部门设立专门的管理岗位,管理政府性融资担保、再担保的机构,规范第三方金融机构的行为。

(二) 完善组织体系构建,尤其要重视风险评估专家库的建立

重点公共投资项目的风险监控涵盖了调查、评审、决策、执行、监督、反馈、处理的全过

程,但政府部门往往难以保证决策执行的深度。因此,应引导不同行业的专家学者参与融资风险的评估和监控,同时,要充分利用信息技术,实现专家库的联网和共享,并根据不同项目专家组风险评估的完成度,对专家库进行分门别类的管理,使行业专家能与其擅长的行业领域一一对应,这对提高组织体系效率、降低组织运行成本有重要意义。

(三) 实现领导机制的良性运转

首先,要形成政府部门牵头、领域专家参与的领导体制,在决策、执行、监督的全过程中,定期组织专家进行风险评估,既要形成令行禁止的有效领导,也要使风险监控贯穿公共项目的全过程。其次,要在领导过程中完善授权体制,在明确职责、分工协作的同时,对风险监控组织机构的各部门业务进行合理授权,既要保证监控机制运行依法合规,也要保证相关业务的灵活性,提高评估组织的运行效率。

(四) 保障资金合理投入

要通过合理的资金投入保障省级重点公共投资项目融资风险协同监控机制的运行。根据年度省级重点公共投资项目的投融资规模和风险评估工作计划安排,对协同监控机制运行所需的经费进行预算,提前做好资金筹划。要因地制宜,对于具体的投资项目,由第三方专职机构根据现有制度、历史经验和项目投融资周期估算经费,按比例做出资金使用计划,经上级部门审核批准后,由财政部门直接划拨,以确保公共投资项目融资风险协同监控工作能够顺利开展。

(五) 重视大数据平台和专业队伍建设

大数据平台和专业队伍建设包括平台的建立、平台授权、平台维护、平台操作人员培训等,使公共投资项目的周期信息通过平台,在各管理部门、执行部门、监督部门间共建共享,解决信息不对称问题,提高决策的执行效率。一是要数据共享。数据共享主要指动态跟踪项目进度和风险数据库共建共享。二是要合理授权。对于大数据系统的授权要合理且严格,应该“多部门多机位”“专人专岗”。三是要高效智能。要充分利用平台标准化信息优势和人工智能批量处理优势。

结语

总之,陕西省省级重点公共投资项目融资风险监控体系的优化是一个系统性的工程,任重道远且具有紧迫性。中共十九届五中全会指出,要“建立现代财税金融监管体系”“建设高标准市场体系”“加快转变政府职能”来面对复杂的国际形势以及繁重的国内改革发展稳定任务,尤其是统筹疫情防控和经济社会稳中求进。2022年是党的二十大召开之年,是“十四五”规划实施的重要一年,以公共投资项目融资风险监控作为切入点进行研究,对于响应党中央政策、保障陕西省“十四五”规划顺利完成、持续优化营商环境,以营商“软”环境促发展“硬”实力具有重要意义。“十四五”期间陕西省的省级重点公共投资项目要充分发挥我国的制度优势,离不开对其融资风险监控体系的优化创新。

参考文献

- [1] 刘国靖,张蕾.基于风险矩阵的商业银行信贷项目风险评估研究[J].财经研究,2004(2):34-40.
- [2] 苟于国,刘畅.地方政府融资平台贷款现状、风险及防控措施研究[J].西南金融,2014(8):30-33.
- [3] 杨飞虎.地方政府融资平台风险透视及其规范发展思考[J].价格月刊,2010(10):54-58,62.
- [4] 张兴,刘新卫.经济新常态下的土地融资模式与风险管控研究[J].

中国国土资源经济,2017(9):15-18.

- [5] 刘国靖.项目选择与确定过程中的风险管理研究[J].研究与发展管理,2003(6):43-48.
- [6] 刘国靖.区域经济发展战略规划中存在的问题与对策研究[J].理论月刊,2007(6):76-78.

责任编辑 刘 晔

中国共产党百年乡村文化治理的轨迹、经验及前瞻

何晓龙¹,徐宇晗²

(1.中南财经政法大学 马克思主义学院,湖北 武汉 430073;

2.菲律宾莱西姆大学 Claro M.Recto 高等研究院,马尼拉 1002)

摘要: 中国共产党乡村文化治理影响着乡村治理及国家治理的有效性。在中国共产党百年历史进程中,乡村文化治理不仅融于这一过程,而且深受经济社会发展和需要的制约,逐渐从服务政治革命和经济建设转向文化管理,并在迈向文化多元治理中逐步走向文化治理有效。这一轨迹纵深演进,源自中国共产党乡村文化治理理论与实践相统一的四大经验逻辑:坚定马克思主义文化观的方向性指引,增强中国共产党文化领导力的自觉性引领,激活农民群众文化主体性的自为性参与,践行乡村文化建设初心的目标性激励。在全面乡村振兴背景下,推进新时代乡村文化治理的理论创新、加大乡村文化治理的供给侧改革力度、扩展乡村文化治理的辐射面、转化乡村优秀传统文化优势的治理效能,是提高中国共产党乡村文化治理有效性的实践要求。

关键词: 中国共产党;乡村文化治理;乡村振兴;治理有效

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0048-07

中国共产党乡村文化治理属于乡村治理的重要内容,其创新发展是推进国家治理体系和治理能力现代化的迫切需要,也是保障人民文化权益、满足人民美好文化生活需要的必然要求。在全面推进乡村振兴背景下,如何提高中国共产党乡村文化治理能力,已成为新时代乡村治理乃至国家治理迈向现代化的重要课题。已有乡村文化治理

的文献聚焦于农村公共文化服务治理、乡村优秀传统文化保护和传承的治理、乡村不良风气治理、“塑造‘新民’以‘立人’的文化治理逻辑演进”^[1]等方面,对中国共产党百年乡村文化治理尚未有系统性的梳理和总结。回顾中国共产党百年乡村文化治理的演变轨迹,总结其中基本经验,对走中国特色乡村文化治理之路具有重大现实意义。

收稿日期: 2022-10-22

基金项目: 国家社科基金重点项目“乡村振兴战略下农村优秀传统文化传承发展理路研究”(项目批准号:19AKS020)

作者简介: 何晓龙(1993—),男,四川平昌人,中南财经政法大学乡村振兴研究院博士研究生,研究方向为基层治理与农村文化;徐宇晗(1988—),男,河南周口人,菲律宾莱西姆大学 Claro M.Recto 高等研究院博士研究生,研究方向为中国政治与基层治理。

一、中国共产党百年乡村文化治理的演进轨迹

中国共产党乡村文化治理是指在党的领导下，依据不同历史阶段的生产力发展水平及与之相适应的社会需要，不断优化乡村文化治理实践，最终实现多重文化治理目标的过程。中国共产党乡村文化治理在不同历史阶段所依靠的文化治理主体、要治理的文化对象、要达到的文化治理目标均有不同。中国共产党百年乡村文化治理历经初创奠基、复归发展和深化创新三个阶段。

（一）“文化改良”转向“政治革命工具”：中国共产党乡村文化治理的初创与奠基（1921年至1949年）

中国共产党成立前期，一些早期共产党人和先进人士主张通过教育等方式，实现社会改良而达至文化治理之目的^[2]。中国共产党成立后，马克思主义在中国不断传播，中国共产党人逐渐对马克思主义思想有了系统认知和深化实践，很快文化革命的思想 and 行为压倒文化改良，成为当时党内的主流思想。以毛泽东为代表的中国共产党人深刻指出，中国乡村问题是殖民地和半殖民地半封建的旧文化的普遍压迫所导致的，其根源是土地制度所表征的经济关系。因此，中国共产党乡村文化治理的紧迫任务，是通过乡村文化革命，逐步建立反帝反封建的以马克思主义为内核的新民主主义文化。由此，以乡村文化革命为主要方式的中国共产党乡村文化治理，被赋予了浓厚的政治色彩，成为新民主主义革命的重要工具。

在新民主主义革命时期，《湖南农民运动考察报告》《中国革命和中国共产党》《新民主主义论》《文化中的统一战线》等党的文献，蕴藏着丰富的乡村文化治理的基本理论，对指导乡村文化革命实践和实现新民主主义革命胜利起到了指导作用。从实践过程来看，在大革命年间，中国共产党不遗余力地向千百万农民群众传播反帝反封建思想，进行文字宣传，创办乡村讲习所，反对农

村封建教育，提出打倒土豪劣绅的口号。在土地革命时期，中国共产党在乡村实行“耕者有其田”的政策，力争颠覆农村封建土地关系，进行文化上的普遍动员和新文化教育，以同反动思想和资产阶级文化专制主义作斗争。在抗日战争时期，党在乡村强调统一战线文化，在乡村建立民主集中制，不论性别、信仰、财产、受教育程度等差别，使之平等拥有选举权，从而依靠农民群众自己破除乡村迷信和落后文化。此外，党也给红军以为人民服务的政治教育，通过民权主义运动，将支部建在乡村和连上，开展新文艺宣传、生产互助、整风运动等，较好消灭了乡村封建关系和生产了统一战线文化。

（二）“经济建设工具”迈向“政府文化管理”：中国共产党乡村文化治理的复归与发展（1949年至2012年）

新中国建立以后，为把落后的农业国变为先进的工业国，我国实行了长期的计划经济体制和全能型政府模式，国家对整个社会包括经济在内的发展过程，实行全面管理。政府管理着乡村社会，乡村社会统一于政治意识和行政逻辑中，实行意识形态单向宣传模式。乡村文化治理主要服务于经济建设需要，成为整个国家经济建设的附庸和工具。改革开放前，在农村场域中存在大量贫困人口，“1978年中国农村贫困发生率高达97.5%，有7.7亿人处于贫困状态”^[3]，因此解决乡村人民的物质生活成为改革开放要解决的首要问题。1978年底，我国经济体制改革及时启动，并将工作重心转向了以经济建设为中心上来。20世纪80年代初期，农村家庭联产承包责任制确立后逐渐推广，“政社分离”“政企分开”的乡村文化治理体制改革逐渐铺开，随之人民公社时期的“三级所有、队为基础”制度也转型为“乡政村治”格局。然而，“由于1978—1984年仍坚持计划经济为主和市场调节为辅的经济体制原则和1984—1991年坚持有计划的商品经济体制”^[4]，乡村文化治理依旧为毛泽东所提出的“乡村哺育

城市”的“大仁政”所制约，并一如既往地服务于城市经济发展。

20世纪90年代以后，我国市场经济体制确立并不断完善，改变了中国经济社会，提高了人民的物质生活水平，农民文化需求日益增长。因此，继1986年党和国家提出物质文明和精神文明“两手抓、两手都要硬”的政策之后，1996年中央再次对其加以强调。党的十六届五中全会立足新农村建设，提出了新农村文化建设。继而党的十七大提出了建设覆盖全社会的公共文化服务体系。尤其是2006年取消农业税以后，乡村文化治理的“生产性功能”或服务于“赶超型发展模式”的状况彻底走向反转，开始成为一个专门领域，致力于乡风文明形成和满足人民精神文化需求。在此背景下，党和国家实行了“城市反哺农村”的转移性支付政策，持续推进社会主义文化体制改革，加强农村公共文化服务供给，开展新农村文化创建活动，使乡村文化治理功能得到重大体现和极大强调。

伴随政治改革与经济改革的相互调适，乡村文化治理得以复归并不断发展，乡村人民群众的文化权利日益得到保障，文化生活条件也日渐得到改善。不能忽视的是，一方面由于国家制度改革中的路径依赖有着自我强化机制的客观存在，政府行政力量虽适时逐步退出文化治理领域，但政府行政管理职能仍可触及乡村文化治理的方方面面，导致乡村文化治理的行政色彩浓厚。另一方面，这一时期尽管市场、社会等文化治理力量获得了一定发展，逐步嵌入乡村文化治理领域，但乡村文化治理并未突破行政依赖，仍以文化部门管理为主，在乡村推行的是党委领导、政府管理、行业自律、企事业单位依法运营的乡村文化管理体制。

（三）“文化多元治理”走向“文化治理有效”：中国共产党乡村文化治理的深化与创新（2012年至今）

2012年以来，我国经济实力已跃居世界第二

位，在市场和社会得到极大发育之际，乡村治理场域中的国家、市场和社会之间的关系也发生了深刻变革。“政府、村两委、农村经济合作组织等各类组织通过一定的制度安排，在分工合理的基础上，使乡村治理走上了多元化治理模式”^[5]，乡村文化治理的“二元化”政府管理模式逐渐被取代。党的十八大将“治理”一词写入报告，标志着我国乡村文化管理正式步入乡村文化治理。党的十八届三中全会将国家治理体系和治理能力现代化作为国家制度改革总目标的重要内容，意味着若仅仅强调有多元主体协同参与，已不能很好适应新的乡村文化治理需要，也有违治理理论要义。因而，乡村文化治理有效成为政界和学界的主题。“它是强调加强和改进党对乡村文化治理的领导，在发挥乡村党组织作用的基础上，凝聚多元主体，带动形成乡村文化治理的共识，从而以低治理成本实现乡村人民文化生活需要最大化”^[6]。

中国共产党乡村文化治理有效，是新时代我国乡村治理现代化的核心要义。一是党的十八大以来，我国经济发展进入新常态，面临新发展格局构建，产生不平衡、不充分的乡村文化治理格局与人民美好精神文化生活需要的矛盾，但城乡二元差距扩大、农村优秀传统文化失语、市场经济和现代传媒产生的消费主义文化崛起等问题，摆在了乡村文化治理面前。乡村文化治理的发展演变历经熟人社会、半熟人社会乃至陌生人社会，这一乡土性质的巨变必然要求乡村文化治理只有不断走向治理有效，才能为乡村供给有效的公共文化服务。二是中国共产党乡村文化治理有效，是全面推进乡村振兴的主要要求和重要内容。从党的十九大提出乡村振兴战略，到党的十九届五中全会提出全面推进乡村振兴战略，“治理有效”都构成其“二十字方针”的主要内容。乡村文化治理作为乡村治理的基础，不仅内含其中，而且理应以其为标准。三是我国农村进入新的发展阶段，必然要求高质量文化供给。2020年

我国现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，国内生产总值成功超过100万亿元。这都要求乡村文化治理必须与乡村经济社会发展相协调，以治理有效来要求自己，将乡村文化治理有效提到新的高度，更好满足农民美好文化生活需要。

二、中国共产党百年乡村文化治理的基本经验

中国共产党百年乡村文化治理成功演进的密码始终贯穿着四大基本经验逻辑。四大基本经验逻辑是中国共产党乡村文化治理以“不变”应“万变”的理论逻辑和历史逻辑的辩证统一，它们共同推动着中国共产党乡村文化治理的历史发展。

（一）方向性逻辑：坚定马克思主义文化观，指引乡村文化治理

马克思主义文化观是基于唯物论和辩证法相统一的方法论要求，是以无产阶级的文化自觉性为根本立场，以“改造世界”为价值诉求的科学文化意识形态^[7]。过去，无论乡村文化治理遇到什么困难，我们党一直方向不移，就是因为对马克思主义文化观有坚定的理想信念，并在实践中不断弘扬和用其指导实践。毛泽东指出：“在五四运动以后，中国共产党所领导的共产主义的文化思想，即共产主义的宇宙观。”^[8]，习近平强调：“推进社会主义文化强国建设，必须坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位。”中国共产党乡村文化治理在革命、建设和改革中，坚持马克思主义精神信仰，是不断推动中国共产党乡村文化治理的重要法宝和根本指导力量。

百年以来，若没有坚定马克思主义文化观的精神信仰，不能将马克思主义文化观同中国共产党乡村文化治理相结合，中国共产党就不可能在政治上、组织上、思想上引领我国乡村文化治理的根本方向，也不可能战胜乡村文化治理前进道路上的各种困难，更不可能使乡村文化治理从胜利走向胜利。

（二）自觉性逻辑：增强中国共产党文化领导力，引领乡村文化治理

中国共产党乡村文化治理的自觉性来源于中国共产党的文化领导力，中国共产党文化领导力增强反过来也塑造着中国共产党乡村文化治理的自觉性。

中国共产党增强文化领导力，实现自觉乡村文化治理。一是时刻注重政治领导对乡村文化治理的引领和保障作用。自新民主主义革命以来，中国共产党乡村文化治理就一直保持着政治引领的自觉性，以避免文化建设误入歧途、遭受损失或倒退。二是时刻注重自我革命，保证党领导乡村文化治理的组织先进性。不论是革命、建设、改革时期，抑或是新时代，党始终主动同右倾机会主义、“左”倾机会主义、本本主义、腐败现象等作斗争，还根据时代变迁、乡村文化治理任务变化，自觉改革和健全乡村文化治理体制，调整和完善乡村文化治理政策，转变乡村文化治理方式。三是时刻注重基层党组织建设。基层党组织是中国共产党乡村文化治理的政治堡垒，担负着引领乡村文化治理方向和落实乡村文化治理任务的责任。新民主主义革命时期，党将基层支部建在村庄，作为反对旧文化的主要力量。社会主义建设时期，基层党组织为改造乡村私文化、建设集体主义文化，发挥了积极作用。改革开放后直至进入新时代，我们党更加强调防范基层党组织边缘化、虚化、弱化的风险，为中国共产党乡村文化治理供给了先进的基层组织基础。

（三）自为性逻辑：激活农民群众文化主体性，参与乡村文化治理

“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”^[9]。这表明中国共产党乡村文化治理的根本依赖者是农民群众及其文化主体性发挥。中国共产党乡村文化治理若没有农民群众的主体性发挥，不会取得优异成绩。而中国共产党乡村文化治理一经取得农民群众文化主体性的嵌入，乡村文化治理自为性也激发出来。

激活农民群众主体性，提高中国共产党乡村文化治理水平，党是始终如一的。新民主主义革命阶段，毛泽东提出：“农民——这是现阶段中国文化运动的主要对象。”^[10]而中国共产党在当时进行的反帝反封建的文化革命，如扫除文盲、大众文艺等，若不依赖千千万万农民群体的主体性，不仅文化革命难以成功，新民主主义文化建设也将是空中楼阁。社会主义革命和建设时期，中国共产党依赖农民群众进行乡村文化改造，农民群众参与乡村文化治理的热情高涨，如革除乡村封建文化、迷信文化、宗教文化、宗派文化。这不但让农民群众养成了团结互助、集体主义、吃苦耐劳、无私奉献等精神，形成了革命文化，而且为中国共产党乡村文化治理提供了丰富的精神养料。改革开放后，中国共产党乡村文化治理尤其重视尊重农民的首创精神，坚持群众工作的根本方法，依靠农民群众激活乡村文化治理活力，大力开展乡村文化活动和农村公共文化服务。新时代，习近平总书记指出：“坚持人民主体地位，始终是我们党立于不败之地的强大根基。”^[11]发挥农民群众主体性，无疑是我们党百年乡村文化治理获得成功的一大奥秘所在。

（四）目标性逻辑：践行乡村文化建设初心，激励乡村文化治理

中国共产党乡村文化治理的最大奋斗目标，是满足人民群众的美好文化生活需要。它深刻体现了中国共产党始终践行乡村文化建设的初心和使命，始终激励着乡村文化治理不断走向深入。

新民主主义革命时期，我们党革除封建关系，建立以马克思主义文化为主要内容的新民主主义文化，免于封建地主、买办官僚、资产阶级、帝国主义的文化压迫，就是为了让农民能够从文化上翻身。新中国成立及社会主义公有制基本确立后，我们党在乡村进行集体主义文化建设、共产主义文化教育、战胜“一大二公”的冒进思想错误等，就是为了让乡村广大人民群众团

结在党的周围，提升思想道德觉悟，提高物质文化生活水平。改革开放后，我们党及时调整农村经济社会关系，改革计划经济体制为市场经济体制，转变以往偏重于物质文明建设而采取了平衡物质文明和精神文明的举措，让农民群众在提高物质生活的同时，有精神文明的提升。新时代我国经济步入新发展阶段，新发展理念成为新的发展的引领。乡村文化治理突出创新来保障治理有效，挖掘优秀传统文化的积极成分，保护非物质文化遗产等，支持乡村文化振兴，发展乡村文化产业，完善和健全乡村文化治理体制机制，加大公共文化服务供给力度等，这些措施为更好满足乡村人民群众日益增长的美好生活需要，创造了重要条件。

三、全面乡村振兴背景下中国共产党乡村文化治理的实践要求

党的十九届五中全会提出全面推进乡村振兴战略，中国共产党乡村文化治理作为全面推进乡村振兴、基层治理水平提高和人民文化需要满足的深厚支撑，需要从已有演变轨迹和基本经验中寻求规律，将“变”与“不变”相结合。今后，中国共产党乡村文化治理实践要求或重点任务或将是：推进新时代乡村文化治理理论创新、加大乡村文化治理供给侧改革力度、扩展乡村文化治理辐射面、转化乡村优秀传统文化优势治理效能。

（一）推进新时代乡村文化治理的理论创新

新时代乡村文化治理的理论创新，是推动中国共产党乡村文化治理有效的理论基础。因受乡村社会巨大变局的影响，乡村文化治理面临诸如乡村社会结构日渐解构、熟人社会趋于瓦解、乡村价值理念趋向混乱、乡村社会文化严重分化等问题，亟待乡村文化治理在理论上有所创新，以促进乡村文化治理沿着正确方向发力。继国家治理体系和治理能力现代化的总目标提出后，乡村文化治理也得到重视和阐释。从理论和现实看，

“乡村文化治理是更基础、更广泛、更深厚的治理方式”^[12]。如果乡村文化没有治理好，其他乡村治理领域都很难有好的治理效果。因此，新时代中国共产党乡村文化治理需要在理论创新和实践创新的相互结合上不断进步。

推进新时代乡村文化治理的理论创新，必须坚持四大基本原则：第一，坚持中国共产党对乡村文化治理的全面领导。中国共产党领导尤其是基层党组织的作用发挥，既是中国共产党乡村文化治理的政治制度优势，也是我国乡村文化治理的根本政治要求。第二，坚持用马克思主义文化观的立场、观点和方法，抵御各种错误和扭曲的乡村文化治理风气，以保证乡村文化治理始终走在康庄大道上。第三，坚持在以人民为中心的高度上推动乡村文化治理。坚持乡村文化治理依靠人民，一切乡村文化治理以保护人民文化权益为中心，一切乡村文化治理以满足人民文化需要为实践动力。第四，坚持乡村文化治理在基层治理中的基础性地位。乡村的经济治理、政治治理等其他领域治理，均离不开乡村文化治理的支撑，离开了乡村文化治理，乡村治理只能是失败的。

（二）加大乡村文化治理的供给侧改革力度

新时代，中国共产党乡村文化治理领域同样存在发展不平衡不充分问题，难以全面满足人民群众的美好文化生活需要。加大乡村文化治理的供给侧改革力度，也就成为全面乡村振兴背景下的迫切任务和关键治理途径。

要加大乡村文化治理的供给侧改革力度，实现乡村文化治理的结构优化和功能改善。第一，坚持新发展理念，系统推进乡村文化治理的创新、协调、绿色、开放、共享。乡村文化治理坚持新发展理念需与时俱进地创新治理理念、方式和方法，促进多元主体协同治理。第二，完善乡村文化治理体系。在全面乡村振兴背景下，必须深入推进“多维一体”的乡村文化治理体系在乡村扎根，继续建设党组织领导的“三治融合”乡村文化治理体系。第三，深化社会主义核心价值

观。当下，虽然社会主义核心价值观已在乡村文化治理中发挥了积极作用，但乡村社会仍旧面临着传统与现代的撕裂，乡村与城市的差距，乡村人民群众的文化失范，以及乡村社会原子化、文化式微。为此，践行社会主义核心价值观不能停留在输入层面上，而要深刻体现在乡村人民生活之中，使其内化为乡村人民群众的精神追求，并外化为乡村人民群众的自觉行动。第四，加大乡村文化治理的人才供给力度。当前，乡村社会出现大量空心村、留守村，导致乡村精英人才流失和产生人才回流障碍。乡村精英人才有着引导、动员、组织农民参与乡村文化治理的积极作用，是乡村文化治理网络中的中坚力量。在全面推进乡村振兴战略背景下，必须重视吸纳回流乡村的精英人才和新乡贤，也要重视发现和激活乡村社会的中坚农民，从而确保乡村文化治理有人才支撑。

（三）扩展乡村文化治理的辐射面

从经济基础决定上层建筑来看，乡村文化产业发展程度决定着乡村文化治理的辐射范围。当前，我国乡村文化产业蓬勃发展，但发展结构和空间布局却呈现不均衡格局，制约着乡村文化治理有效。需要繁荣发展乡村文化产业，扩展乡村文化产业面向治理层面的辐射面。其一，坚持将社会效益放在第一位的发展理念。乡村文化产业发展并非为少数人服务，而是为广大农村群众乃至整个社会服务的，它不应以经济利益为最终目标，而应以公共利益为普遍重心。其二，健全现代乡村文化产业融于乡村文化治理的体制机制，如创新健全现代文化产业发展体系与乡村文化治理的联动机制等。其三，充分发挥乡村文化产业发展地域比较优势，优化空间布局。不是所有乡村都适合发展文化产业，如中西部、边缘山区的乡村。只有那些具备交通方便、文化资源丰富、国家支持力度较大、资金充裕、人力资源较多、市场容量大等条件的乡村，文化产业才有取得发展的可能性，如东部、东南部的乡村。地域

优势是乡村文化产业发展和乡村文化资源配置的决定性因素，因而要从长远计量，因地制宜优化乡村文化产业发展的地域空间布局。

严格来说，若没有以上各方面因素的协同结合，不仅难以实现乡村文化产业的繁荣发展，而且难以促使乡村文化产业向均衡态势转化，甚至会严重阻碍乡村文化产业的辐射力提升和辐射面的逐步扩展，阻滞乡村文化治理水平和乡村人民群众文化生活水平的全面提高。

（四）转化乡村优秀传统文化优势的治理效能

优秀传统文化作为乡村社会的本土性存量资源，是乡村文化治理有效不可多得的优势所在。新时代乡村文化治理应在乡村优秀传统文化的保护和传承创新中，汲取乡村优秀传统文化并将之转化为乡村文化治理的内在涵养机制。

中国乡村社会蕴藏的优秀传统文化，不仅体现在乡村生活的方方面面，而且具有“以文化人”的治理功能。挖掘其内在优秀元素，进行适时创新并转化为治理效能，是当下促进乡村文化治理有效的重要举措。首先，加强传承乡村优秀传统文化，是提升乡村文化治理效能的前提条

件。乡村优秀传统文化包括农耕文化、家风文化、和孝文化、睦邻文化、红色文化、说唱文化等，样态众多，价值巨大。然而，乡村优秀传统文化遭遇了社会流变的空无化、市场经济冲击和现代传媒的负面影响，诸多乡村优秀文化被遗失或失去传承和保护的主体与空间。部分乡村优秀传统文化尽管得以保护，但也遭遇到开发不当和利用不足的困境。其次，利用乡村优秀传统文化元素进行乡村文化治理，是提升乡村文化治理效能的必要途径。乡村优秀传统文化只有在发挥治理功能时，才能说它在真正意义上实现了治理功能的转化。当前，乡村优秀传统文化成功转化为乡村文化治理资源的案例很少，乡村邻里矛盾纠纷化解依赖乡村警力，乡村高价彩礼治理依赖国家法律手段，乡村公共文化供给依赖国家转移性支付等。最后，利用乡村优秀传统文化进益于乡村“三治融合”乡村治理体系构建。乡村“三治融合”治理水平的提高，既需要从乡村优秀传统文化中汲取养分，也需要乡村优秀传统文化作本土文化支撑。乡村“三治融合”治理体系的完善，有利于推进乡村文化治理现代化。

参考文献

- [1] 张海荣. 中国共产党百年乡村文化治理的逻辑演进[J]. 人民论坛, 2021(10): 72-75.
- [2] 田中阳. 革命压倒改良: 湖湘文化精神与五四时期湖南报刊互动关系解读之一[J]. 湖南师范大学学报(社会科学版), 2013(3): 87-92.
- [3] 马建堂. 中国发展战略的回顾与展望[J]. 管理世界, 2018(10): 2-10, 231.
- [4] 何爱平等. 比较视野下对当代中国马克思主义政治经济学研究的新探索[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 21-22.
- [5] 韩小风. 从一元到多元: 建国以来我国村级治理模式的变迁研究[J]. 中国行政管理, 2014(3): 53-57.
- [6] 程瑞山, 任明明. 乡村“有效治理”的意蕴与考量[J]. 科学社会主义, 2019(3): 116-121.
- [7] 杨忠秀, 胡海波. 马克思恩格斯文化观的革命性变革[J]. 兰州学刊, 2020(3): 33-40.
- [8] 毛泽东选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 697.
- [9] 毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1031.
- [10] 毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1083.
- [11] 习近平谈治国理政: 第1卷[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 27.
- [12] 韩美群. 国家文化治理: 定位、内涵、特征与路径创新[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2018(1): 1-5.

责任编辑 夏继先

依托特色资源 实施革命老区乡村振兴的路径选择

——以河南省新县田铺大湾为例

瞿萍,张贤裕

(大别山干部学院,河南新县 465550)

摘要: 革命老区乡村振兴面临诸多困难。大别山革命老区河南新县田铺大湾依托当地丰富的特色资源因地制宜地发展乡村旅游业,通过“创客小镇”的开发方式,初步形成生态立业的产业发展模式,改善了村庄生活环境,繁荣了乡村经济,丰富了村民的精神文化生活,步入了乡村振兴的快车道,探索出一条革命老区传统村落振兴发展的特色之路。田铺大湾乡村建设的快速发展对革命老区乡村振兴具有重要的启示:乡村振兴必须贯彻新发展理念,促进人与自然和谐共生;乡村振兴必须充分发挥基层党组织的“主心骨”作用;乡村振兴必须因地制宜,发展产业、繁荣乡村经济;乡村振兴必须勇于创新,推动城乡融合发展,调动群众积极参与;乡村振兴必须注重文化的提振作用。

关键词: 革命老区;乡村振兴;传统村落;田铺大湾

中图分类号: D422.6;F592.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0055-06

2021年2月,国务院印发《关于新时代支持革命老区发展的意见》,对新时代革命老区振兴发展作出了具体指导。支持革命老区振兴,实现革命老区乡村振兴,是缩小贫富差距、实现中华民族伟大复兴的必然要求。2019年9月16日,习近平总书记到新县田铺大湾调研时指出,田铺大湾依托丰富的红色文化资源和绿色生态资源发展乡村旅游,搞活了农村经济,是振兴乡村的好做法。同许多大山里的传统村落一样,田铺大湾一度守着绿水青山,却找不到饭碗。现在,古老乡村、红色经典、绿色生态,在此交相辉映,共绘小康图景^[1]。深入分析革命老区大别山深处的典

型传统山村田铺大湾乡村振兴的成功做法,对其他革命老区传统村落实施乡村振兴有重要的借鉴启示意义。

一、革命老区传统乡村实施乡村振兴面临的问题

(一) 革命老区传统村落发展面临的问题

随着城镇化进程的推进,全国各地传统村落发展面临着诸多困境。首先,传统村落“空心化”问题日益严重。随着经济社会的发展,村民已没有能力或没有意愿延续传统的农业生产方式,传统的农业发展模式 and 农村生活方式面临着

收稿日期: 2022-07-14

作者简介: 瞿萍(1979—),女,河南新县人,大别山干部学院副教授,教学科研部部长,研究方向为干部教育;张贤裕(1984—),男,河南新县人,大别山干部学院讲师,研究方向为干部教育。

巨大的发展困难，越来越多的农村青年劳动力涌向城市和比较繁荣的城镇生产生活，造成传统村落日益“空心化”。其次，传统村落村容村貌遭到严重破坏。由于对乡村建设发展理念的曲解，许多地方出现了建设性破坏，比如有的地方为了改善农村居住的环境条件，搞大拆大建，盲目进行项目工程建设，拆掉原始的古建筑，使村落肌理遭到严重破坏；有的地方为了发展经济，大力挖山填田，破坏生态环境。再次，传统村落的价值没有得到好的开发利用，没能发挥在当今社会应有的价值。传统村落是中国几千年农业社会发展的历史见证，积淀着几千年的农耕文化，具有珍贵的历史价值，同时每一座传统村落都体现着当地的建筑艺术、村镇空间格局，反映着村落与周边自然环境的和谐关系，具有审美和研究价值^[2]。虽然传统村落拥有丰富的历史、文化、科学和社会价值，但是这些价值在开发过程中遭遇了许多困难：一方面，传统村落普遍存在着开发利用率低的问题；另一方面，传统村落开发面临着同质化现象严重的问题，开发优势不明显，开发价值不突出。

（二）革命老区乡村振兴发展的典型个案： 新县田铺大湾

田铺大湾位于新县东南部，距离新县县城24公里，位于田铺乡境内。目前村落规模4.6平方公里，367间房屋，81户居民，304人。由于各方面条件限制，田铺大湾曾经是贫困村。那时田铺大湾老宅年久失修，村子里面道路很窄，汽车没有办法通行，没有路灯，晚上行人出行很不方便；村民柴草随意堆放，村里旱厕、猪圈、牛栏随处可见，白色垃圾遍地，村落卫生环境差；村子里年轻人基本上都外出务工了，只有几十个留守老人带着孩子在家，整个村子没有生机、没有活力，是名副其实的“空心村”“穷窝窝”。

2014年，当地党委政府先后投资2200多万元，依托当地丰富的特色文化资源发展乡村旅游业，到2018年，田铺大湾成了全国知名的“网红打卡

地”，村民人均收入从2014年的8073元增加到16345元，翻了一倍，村集体资产从零增加到了26万元。2021年，虽然受到疫情的影响，田铺大湾全年接待游客仍然达到52.61万人次，综合收入高达2830.5万元。田铺大湾成为大别山革命老区依托特色文化资源实施乡村振兴的典型代表。

二、田铺大湾依托特色资源促进乡村振兴的做法

（一）利用优势资源，因地制宜发展特色产业

乡村振兴，产业兴旺是重点。革命老区传统村落依托当地的特色资源，选择具有市场优势的产业，可以为乡村振兴提供丰富的物质基础。着重挖掘乡村生产、文化、生态中丰富的红色文化资源，将成为助力乡村振兴的重要支撑^[3]。田铺大湾具有丰富的红色资源优势，依托红色资源发展旅游产业是当地实施乡村振兴重要途径。田铺大湾具有丰富的特色资源：第一，田铺大湾是大别山腹地保存比较完好的传统村落，村落三面环山，一面临水，黛色的瓦片、蜜橘色的房屋错落蜿蜒，具有典型的豫风楚韵风格，2014年田铺大湾成功入选中国传统村落名单。二是田铺大湾周围红色资源非常丰富。田铺大湾位于鄂豫皖苏区首府所在地新县，这里是土地革命时期鄂豫皖苏区的核心区域，红色革命历史遗址遗迹丰富。田铺大湾所在的田铺乡境内拥有丰富的红色资源、绿色资源和古色资源。红色资源主要有国家4A级旅游景区许世友将军故里，绿色资源有黄毛尖省级森林公园，古色资源有具有鲜明特色的豫南民居。在当地政府实施全域旅游产业发展规划的指导下，田铺乡着力在“全域旅游、全景田铺”上做文章，确定大力发展乡村旅游业的产业方向。当地政府利用“英雄梦·新县梦”规划设计公益活动有利契机，邀请北京、苏州等公益专家团队对田铺大湾传统村落发展进行规划设计，坚持修旧如旧，在保持村庄原始风貌的前提下，融入现代生活元素，让千年古色乡村焕发出勃勃生机。

习近平总书记指出：“发展乡村旅游不要搞大拆大建，要因地制宜、因势利导，把传统村落改造好、保护好。”要实现经济持续健康发展，走绿色发展道路是关键。田铺大湾在建设初期，就贯彻“绿水青山就是金山银山”理念，坚持不挖山、不填塘、不砍树、不搞大拆大建，最大程度保留村庄历史风貌，传承优秀农耕文明，围绕着“望得见山、看得见水、记得住乡愁”的乡村建设理念，让鸟回来、让人回来、让民俗回来，大力发展乡村旅游，繁荣乡村经济。

（二）完善基础设施建设，打造生态宜居和美的乡村环境

乡村振兴，生态宜居是关键。发展乡村经济，实施乡村振兴，完善交通、通信、医疗卫生、供排水系统等基础设施建设是前提。要想富，先修路。几年前，田铺大湾和许多传统村庄一样，村里大量年轻人外出务工，村里的道路也少人养护，村级集体经济薄弱，也没有能力对村里的基础设施进行改善提升，村里呈现了一派衰败的景象。为了改变村里衰败落后的面貌，田铺乡通过整合河南省“一事一议”项目资金、国家电网改造工程项目11个，共整合2200余万元项目资金，用于加强田铺大湾的基础设施建设，实施综合管网、村组道路、村级中心、供排水、人工湿地、垃圾中转站、大塘整修等建设项目，修缮保护民居80余套，实施管线入户入地工程，着力完善基础配套和公共服务设施配套工程。乡村全面贯彻落县里制定的发展全域旅游的政策，实施乡村旅游“六小工程”，完善乡村旅游标识系统，建成乡村旅游停车场，实现了道路村村互联，景景互通；乡村将厕所革命列入民生实事之一，纳入“生态镇街、文明村居”创建考核内容，与美丽乡村建设同步推进，创新性地提出由各级党政一把手担任厕所所长，景观化设计建造风格，人性化提升服务功能，多方联动推进实施，创新旅游厕所建设与管理模式。当地政府依托合作社将农户的闲置房屋、土地、资金等整合

起来，引进上海蔓乡文化旅游发展集团进行市场化运作，把当地的农村闲置资源利用起来，改善村庄环境。

（三）强调党建引领，充分发挥基层党组织作用

做好中国的事，关键在党，关键在人。实践证明，基层党组织是广大农村经济社会发展的“主心骨”，基层党组织坚强有力乡村建设发展便会蹄疾步稳。

作为革命老区，当地特别重视党组织建设，特别是党的十八大以来，当地党组织以全面从严治党为主线，按照上级部门的安排部署，以“严乡强村育新”为抓手，攻坚克难不断开创基层党建新局面。当地通过创新党建工作载体充分调动村干部队伍的工作责任心和积极性。田铺大湾采取“党支部+合作社+公司+农户”的发展模式，先后成立三色农耕园艺合作社、种养合作社和民宿合作社。然后，通过合作社与专业的旅游公司强强联合、共同经营的方法发展当地旅游产业。为了充分发挥党员先锋模范作用，当地组织评选挂牌路“共产党员之家”5个，授予“党支部推荐放心店”6家，最大程度发挥示范引领作用和品牌经营优势。对于暂时不愿意加入合作社的农户，由党支部、合作社和上海蔓乡公司对其房屋装修进行免费指导，店铺、产品免费推介，科学运营免费培训，真正实现农户创业路上零风险。充分发挥党员的先锋模范作用，带动群众发展。民宿小店老家寒舍的主人韩光莹，是一名党员，2018年月均接待游客达100人次，年收入8万余元，现已成为热搜的网红店。获得收益后，他充分发挥党员先锋模范作用，动员帮助其他人创办古韵香茗茶馆和近水楼台民宿，年收入超过4万元。目前大湾已有14家农户改建利用自家民房发展乡村民宿，并由韩光莹牵头注册成立了20余家田铺大湾民宿农民专业合作社，通过抱团发展，仅此一项户均增收超过3万元，实现了从美丽乡村到美丽经济的嬗变。

（四）勇于创新，率先打造“创客小镇”，调动群众积极参与

为了避免出现乡村旅游同质化现象，田铺乡勇于创新，率先打造了河南省第一个创客小镇“田铺大湾”，促进了农文旅融合发展，繁荣乡村经济。促进经济社会发展，人才是前提。田铺大湾以“乡村创客”为主题，将创客平台与文化旅游相结合，以时尚元素增辉传统村落，形成了集融智、融资、融新、融创、融业于一体的特色小镇，凝聚了各类人才。当地政府通过引进上海蔓乡公司吸引20余名大学生到田铺大湾投资置业，产生了一定的经济效益和社会效益，为发展乡村旅游注入了新活力。

2014年田铺大湾进行了基础设施建设和农村环境整治，为了更好地发展田铺大湾的产业，当地政府引进了上海蔓乡集团。上海蔓乡集团对其进行了深入调研，通过调研分析，认为田铺大湾是从县城通往新县著名红色景点——许世友将军故居的必经之路，已经有了一定的旅游基础，结合田铺大湾的村落格局，很适合发展销售型产业。基于此，蔓乡集团决定将田铺大湾打造成创客小镇。创客模式具体的实施方法是在网络上和本地发布创客计划，招募50名创客。创客可以是大学生创业者，也可以是渴望回乡做一点事情的村民。创客提供商业理念和运营思路，然后以由公司投资、创客管理的方式经营。最终，针对第一批筛选出来的20个创客，蔓乡集团对他们的创业计划进行全方位的投资，具体包括房租、货品、店员工资等，赚取到的营利扣除所有成本，再与创客一起分红。这种模式全方位地解决了大学生们“有想法没资金”，以及对乡村发展信心不足等问题，最大程度避免了创客的风险，充分发挥年轻人的智慧优势，鼓励他们回乡村创业。通过前期征集，第一批创客招募计划就吸引了20名创客，根据专家评委针对他们的创意和思路进行评估，由蔓乡公司对筛选出来的创意投资。蔓乡公司进行投资，创客提供创意和思路，当地村民负责运

营店铺，创客与蔓乡进行利润分成，当地村民拿工资和提成，由此，逐渐摸索出一条成熟并且可复制的创客小镇发展之路。同时，当地政府加强政策宣传和引导，吸引优秀外出人员返乡创业。近年来，随着大湾知名度的持续攀升，在当地政府的宣传和引导下，一大批外出务工人员抓住商机，纷纷返乡投资创业支持家乡发展。田铺大湾相继创办老家寒舍、外婆家等10余家民宿小店，为更多群众提供了创业就业平台。当地政府强化教育培训和政策支持，引导本地人员创业。通过开展职业技术技能培训和实施产业发展奖补政策，引导本地村民创办春临农家、近水楼台、英子饭店等17家特色小店，激发了群众创业潜能。

（五）注重文化建设，提振村民的精气神

当地开展了一系列的精神文化创建活动，丰富村民的精神文化生活，为乡村发展注入精神动力。一是传承弘扬红色文化。田铺乡红色文化厚重，革命战争年代，先后留下了吴光浩、王树声、许世友、穰明德等革命先辈的战斗足迹。它是韩家寨战役的主战场，也是刘邓大军千里跃进大别山的落地地，衍生了一批红军后代和烈士家属。乡村通过与大别山干部学院合作，深入挖掘红色文化内涵，打造了开展党性教育和党内政治文化现场教学点，坚持讲好党的故事、革命的故事、根据地的故事、英雄和烈士的故事，传承弘扬红色文化。二是保护非遗文化。通过举办“非遗爱在乡村，创客引领时尚”主题活动，积极对外宣传豫南皮影戏、民间舞狮、地灯戏、竹编及传统纺织手工艺，将非遗传承与文创开发相融合，树立把文化遗产融入现代时尚生活的新理念。三是发展乡村文化。田铺大湾被授予河南最美建筑乡村建筑奖，主题歌曲《田铺人家》获得全国第七届村歌大赛“十佳村歌”奖，并多次被中央、省、市媒体宣传报道。乡村成功举办“中国农民丰收节”和农民趣味运动会，积极开展“送文化下乡”活动，定期开展“最美家庭”“最美田铺人”及星级文明户评选活动，充分彰显先进典型的激励引领作用。

三、田铺大垆乡村建设发展对革命老区实施乡村振兴的启示

(一) 乡村振兴必须贯彻新发展理念，促进人与自然和谐共生

绿水青山就是金山银山。田铺大垆在建设的时候，坚持不挖山、不填塘、不砍树、不搞大拆大建，最大程度保留村庄历史风貌，传承优秀农耕文明。传统村落拥有重要的文化价值，承载了中国乡村的历史记忆。实施乡村振兴，需要充分调动政府、企业、社会组织和村民各方主体的积极，这就需要创新工作理念和方式，贯彻创新的发展理念；乡村振兴是包括经济振兴、政治振兴、文化振兴、社会振兴和党的组织振兴的乡村的全面振兴，这就需要贯彻协调的发展理念；乡村振兴，既需要促进乡村经济发展，又需要保持乡村秀美的生活环境，这就需要贯彻绿色可持续的发展理念；实施乡村振兴，必须促进城乡融合发展，促进生产要素自由流动，这就需要贯彻开放的发展理念；乡村振兴的目标是持续缩小城乡收入差距，促进发展成果全由人民共享，这就需要贯彻共享的发展理念。实施乡村振兴，必须贯彻新发展理念，坚持创新、协调、绿色、开放、共享，实现经济持续健康发展，承担起经济发展与生态文明建设的政治责任，促进人与自然和谐共生。实现人与自然和谐共生，最核心、最关键的问题是破解利益固化，实现利益共享、责任共担，这是前提，是基础，更是根本^[4]。

(二) 实施乡村振兴，必须充分发挥基层党组织的“主心骨”作用

做好中国的事情关键在党，关键在人。《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出，要毫不动摇地坚持和加强党对农村工作的领导。坚持抓党建促乡村振兴工作的思路，着力盘活资产资源，补齐弱项短板，推动科学发展。基层党组织要以党建工作为统领，牢固树立“一切工作到支部，一切工作靠支部”的鲜明工作导向，以解决群众最关心、最迫切的问题为重点，推动乡

村经济振兴、文化振兴、社会振兴和生态建设等工作，确保党在农村工作中始终总揽全局、协调各方，为乡村振兴提供坚强有力的政治保障。当前国内外形势正发生深刻变化，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，聚焦突出问题，主动担当作为，深化乡村治理，积极推进平安建设、民族宗教治理、扫黑除恶专项斗争等工作，为乡村振兴营造稳定和谐的环境。

(三) 实施乡村振兴，必须因地制宜地发展产业，繁荣乡村经济

乡村振兴，产业兴旺是重点。中国幅员辽阔，乡村之间发展基础和发展现状差异性较大。实施乡村振兴战略，必须根据乡村的差异性因势利导，发展具有特色、前景广阔的产业。走好新时代革命老区振兴发展路，要加快完善基础设施，发展特色产业体系，提升创新能力，培育革命老区振兴发展新动能，提高经济质量效益和核心竞争力^[5]。我国传统村落基本条件的差异性决定了不同村落在振兴过程中发展产业的特色。习近平总书记在新乡田铺大垆考察调研时指出：“依托丰富的红色文化资源和绿色生态资源发展乡村旅游，搞活了农村经济，是振兴乡村的好做法。”我国传统村落基本条件的差异性决定了传统村落乡村振兴产业振兴的不同道理。田铺大垆在建设运营过程中，遇到了产业选择的难题，当时在同一个县域内，田铺大垆的发展规划有一个与其高度相似性的传统古村落西河村，如果没有足够明显的定位差异，就会造成产业优势不突出的问题，加之田铺大垆的老龄化现象严重，合作社相对薄弱，发展亟需更多新鲜血液。考虑到田铺大垆产业发展面临的这些问题，田铺大垆产业开发运营团队最终选择了创客模式进行商业开发，将田铺大垆打造成为创客小镇。缘此，田铺大垆成为河南省乡村首个创客小镇。

(四) 实施乡村振兴，必须勇于创新，推动城乡融合发展，鼓励群众积极参与

乡村振兴，必须切实发挥群众的主体作用，

要充分尊重农民意愿，调动亿万农民的积极性、主动性、创造性。城乡二元结构的格局造成了城乡收入的巨大差异，实施乡村振兴需推动城乡要素自由流动、平等交换，这就需要勇于创新，大胆探索新的生产经营方式。在全国范围来看，中国各地的乡村差异很大，但是在同一个地域内，乡村的同质化问题又表现得十分突出，这既需要同一个地区的乡村抱团发展，形成规模效益，又需要各个乡村创新发展方式，形成自己的特色。像田铺大湾所在的新县，县域红色绿色古色资源丰富，当地县委县政府就把乡村旅游作为产业发展的主方向，把乡村旅游作为乡村振兴的助推器，积极探索旅游扶贫、旅游富民的新路子，通过乡村旅游加速现代农业发展，通过乡村旅游促进文化保护传承，通过乡村旅游引领第一第二第三产业融合发展。发展乡村旅游，让村民通过务工收入、保底分红、股份合作、利润返还等多种形式合理分享全产业链增值收益，增加了人民群众的收入，调动了群众的积极性。

（五）实施乡村振兴，必须注重文化的提振作用

乡村振兴，乡风文明是保障。乡村的建设，不但要推动乡村经济的振兴，更要推动乡村文化的振兴^[6]。乡村振兴须坚持物质文明和精神文明一起抓，在提高农民收入的同时改善农民精神风貌，培育文明乡风。培育文明乡风，首先需要以社会主义核心价值观为引领，通过教育引导、实践养成、制度保障的方式三管齐下，不断推进社

会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。其次需要在保护传承的基础上，对中华优秀传统文化进行创造性转化、创新性发展，不断赋予新的时代内涵、创新其表现形式，让传统文化走进人们日常生活。例如，田铺大湾举办的“非遗爱在乡村，创客引领时尚”主题活动就是一个将非遗传承与文创开发相融合，推动乡村振兴的成功范例。最后需要深入推进文化惠民活动，丰富村民的精神文化生活。例如积极组织举办农民趣味运动会、“送文化下乡”、农民丰收节，定期开展“最美家庭”及星级文明户评选活动，弘扬主旋律、传播正能量。通过这些乡村精神文明建设活动，培育文明乡风，提振村民的精气神，为乡村振兴铸魂。

革命老区乡村振兴是全面实现中国式现代化的重要组成部分，是实现中华民族伟大复兴的重要内容。革命老区在中国革命历史上发挥了重要的作用。作为后发地区，革命老区传统产业转型的历史包袱小，新兴产业发展的空间容量大，能够在危机中育新机、于变局中开新局^[7]。田铺大湾是当地政府依托特色资源发展乡村旅游实现乡村振兴的成功案例。通过发展特色产业、打造生态宜居环境、强调党建引领、创新发展模式和注重培养文明乡风，田铺大湾找到了革命老区依托当地特色资源实施乡村振兴的路子。田铺大湾的创新发展对其他革命老区推进乡村振兴工作具有重要启示作用。

参考文献

- [1] 马跃峰.古老乡村的小康图景:回访河南新县田铺乡田铺大湾韩光莹家[N].人民日报,2020-02-17(1).
- [2] 刘馨秋,王思明.中国传统村落保护的困境与出路[J].中国农史,2015(8):99-110.
- [3] 曹琳琳.挖掘红色资源助力乡村振兴[N].中国社会科学报,2020-10-27(5).
- [4] 谢平振.人与自然和谐共生:以人民为中心的改革和生态科技创新[J].行政科学论坛,2018(11):46-50,61.

- [5] 邵革军.奋力走好新时代革命老区振兴发展路[J].红旗文稿,2022(10):46-48.
- [6] 李晓红,王新利,焦蕊.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[J].行政科学论坛,2022(9):48-52.
- [7] 蔡松涛.奋力绘就革命老区美好生活新画卷[J].红旗文稿,2022(11):46-48.

责任编辑 刘 钊

防范与应对突发事件风险的理论与 与实践逻辑阐释

王志立

(中共河南省委党校公共管理部,河南 郑州 410100)

摘要: 防范与应对突发事件风险是新时代统筹发展和安全、建设平安中国的重要内容。我国正处于机遇与挑战俱在、风险与安全并存的发展时期。有效防范与应对突发事件,是推动我国高质量发展的必然选择。系统梳理和总结了新时代防范与应对突发事件风险的理论要求、实践困境及发展路径,全面贯彻总体国家安全观,始终坚持底线思维,坚持问题导向,不断提高驾驭突发事件风险应对能力,为增强维护国家安全能力,提高公共安全治理水平提供支撑和保障。

关键词: 突发事件应对; 防范化解重大风险; 应急处突能力

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0061-09

当前,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开,人类社会面临着前所未有的挑战,全球各国均面临着突发事件易发多发的困境,国际局势的不确定性也愈加凸显。站在新的历史起点上,我国发展既面临着重大历史机遇,也面临着重大风险挑战。2019年1月21日,习近平总书记在“省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班”上强调,面对波谲云诡的国际形势、复杂敏感的周边环境、艰巨繁重的改革发展稳定任务,我们必须始终保持高度敏感性,既要警惕“黑天鹅”事件也要防范“灰犀牛”事件,既要有防范风险的先手也要有应对和化解风险挑战的高招,既要打好

防范和抵御风险的有准备之战也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战,切实提高领导干部防范化解重大风险的能力^[1]。新时代打赢防范化解重大风险的攻坚战,提高突发事件应对能力,有效识别、应对和化解突发事件带来的风险,对实现高质量发展具有重要的保障作用。

一、防范与应对突发事件风险是时代之要

国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提,防范与应对突发事件是统筹发展的主要内容,是确保国家和社会稳定的重要保障。党的二十大报告指出,中国特色社会主义

收稿日期: 2022-11-10

基金项目: 河南省高校哲学社会科学创新团队建设计划资助项目“新时代中国特色政治伦理建构研究”(2020-CXTD-07)

作者简介: 王志立(1971—),男,河南信阳人,中共河南省委党校公共管理部副主任、教授、博士,研究方向为领导科学。

进入了新征程，无论是时间节点，还是运动规律，都充分显示了新时代防范与应对突发事件的必要性，需要不断提高防范与应对突发事件的应急处突能力。

（一）百年未有之大变局需要防范与应对突发事件风险

当前世界处于百年未有之大变局，不但国际环境愈加复杂，而且未来的不确定因素更加明显。首先，世界经济的新旧动能正处于转换之中。人工智能、大数据、量子信息、生物技术等新一轮科技革命及其推动的产业变革正在积聚力量，大量的新产业、新业态、新模式给全球发展和人类生产生活带来了翻天覆地的变化。这对于国家的发展既是重大机遇，也是重大挑战。其次，国际格局和力量的对比在加速演变，新兴市场国家和发展中国家群体性崛起势不可当。2018年，新兴市场国家和发展中国家对世界经济增长的贡献率已经达到80%，若这样的发展速度可以保持，2028年后GDP将接近世界总量一半^[2]。最后，全球治理体系在深刻重塑中，未来是要合作还是要对立、要开放还是要封闭、要互利共赢还是要以邻为壑，国际社会再次来到了何去何从的十字路口。因此，全球治理体系的走向关乎各国特别是新兴市场国家和发展中国家的发展空间，关乎全世界的繁荣稳定。

（二）民族复兴战略之全局需要防范与应对突发事件风险

今天的世界对于中国而言，机遇与挑战并存、风险与隐患同在。党的二十大报告指出，要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展。当前，政治经济、思想文化、科学技术、意识形态和国家安全等领域内不断积累的深层次矛盾和问题逐渐显露，各种潜在的重大风险挑战易于被激发、被激化，重大风险呈现出整体上的易发多发、类型上的复杂多样、结构上的连锁耦合、影响上的能量巨大等诸多特点。首先是重大风险在整体上易发多发。当前我国仍处于发展的重要战

略机遇期，而且其内涵和条件都发生了新变化，即在更高的发展起点上，发展机遇和风险挑战都是前所未有的，甚至会遇到难以想象的惊涛骇浪。其次是重大风险在类型上复杂多样。依据不同标准，风险可分为不同类型，如依据产生的原因可分为自然风险、政治风险、经济风险、社会风险、技术风险等。从风险种类和数量上看，我国所面临的风险挑战复杂多样。再次是重大风险在结构上连锁耦合。当前，各类突发事件与风险威胁相互交织，“你中有我、我中有你”，不同类型的风险之间往往高度关联，环环相扣，呈现出连锁耦合的特点。最后是重大风险在影响上能量巨大。由于我国现代化进程的高度压缩性、人口规模的超巨大性，以及矛盾问题的多样性、关联性，当前面临的风险挑战可能产生的影响能量更为巨大。面对前所未有的风险与挑战，要想在复杂的环境中谋求更多的发展机会并以过硬的本领化解各种突发事件危机，就需要增强忧患意识和强化底线思维，提升防范与应对重大风险与突发事件的能力。

（三）新时代维护国家安全需要防范与应对突发事件风险

国家安全是民族复兴的根基，社会稳定是国家强盛的前提，唯有全面贯彻国家安全观，保证各个环节都能将国家安全问题放在首位，才能保证人民安全和社会安定。党的二十大报告指出，在充分肯定党和国家事业取得举世瞩目成就的同时，必须清醒看到，我们的工作还存在一些不足，面临不少困难和问题。尤其是影响国家安全、破坏社会稳定的问题和矛盾仍然存在^[3]。比如，网络舆论乱象丛生；拜金主义、享乐主义、极端个人主义和历史虚无主义等错误思潮不时出现；民生保障存在不少薄弱环节；资源环境约束趋紧，环境污染等问题突出；维护国家安全制度不完善，应对各种重大风险能力不强，国防和军队现代化存在不少短板弱项；香港、澳门落实“一国两制”的体制机制不健全；国家安全受到

严峻挑战。面对这些影响党长期执政、国家长治久安、人民幸福安康的突出矛盾和问题，党中央审时度势、果敢抉择、锐意进取、攻坚克难，团结带领全党全军全国各族人民撸起袖子加油干、风雨无阻向前行，义无反顾进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。防范与化解风险挑战、科学应对突发事件，是全面统筹经济要稳住、发展要安全的要求的主要内容，是适应新时代要求、解决快速发展下存在的风险隐患、实现安全保障能力升级的重要途径。

二、防范与应对突发事件风险的理论之基

实践没有止境，理论创新也没有止境。推动防范与应对突发事件的风险与挑战实践基础上的理论创新，不断谱写马克思主义中国化、时代化的新篇章，是当代中国共产党人的庄严历史责任。

（一）防范与应对突发事件风险要遵循马克思主义风险防范思想，实现创造性转化

正如德国社会学家贝克所言，现代化进程必然导致风险社会的来临，因此现代社会的各种风险强度空前加剧，风险环境空前扩张。风险作为一种现代性批判的元素符码和公共话语基质，早已包含在马克思主义对资本逻辑的批判中。马克思分析了资本主义生产过程中资本追逐、风险随之发生并演化成与资本如影随形的体系的这种现象，深刻揭示出了其风险的生成、生长、演化的各种发展形式和内在联系逻辑，而且从“风险根植于实践二重性”“风险是一种历史性存在”“风险的动态性”三个维度对风险意蕴进行了深入解读。因此，以马克思主义为指导思想的中国共产党，必然重视防范与应对突发事件风险，并使其成为我们党一以贯之的优良传统。党的二十大报告指出，实践是中华民族行稳致远的核心，我们党也正是通过不断的实践证明马克思主义理论的科学性，进而再用理论来指导实践，让我们

党能够始终紧抓时代机遇、积极迎接挑战、稳步向前行进。通过深刻学习马克思主义的风险防范思想，通过科学研判和时时刻刻积极地、科学地应对各种风险，我们党实现了适合中国国情的马克思主义风险防范思想的实践及创造性转化，从而高质量地完成了风险防范工作。

（二）防范与应对突发事件风险要批判继承“居安思危”基因，实现创新性发展

在2014年4月15日召开的十八届中央国安委第一次会议上，习近平总书记指出，“增强忧患意识，做到居安思危，是我们党从历史兴替中得出的重要经验，也是治党治国必须始终坚持的重大原则”。通过“福兮祸之所倚，祸兮福之所伏”“塞翁失马，焉知非福”“入则无法家拂士，出则无敌国外患者，国恒亡，然后知生于忧患而死于安乐也”“居庙堂之高则忧其民，处江湖之远则忧其君”“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”这些警示之言，可以看到我国传统文化对危机有着深入的认知，居安思危的思想也深入人心。可以说，无论是在国家安全事件还是在突发卫生安全事件上，人民群众都始终保有未雨绸缪的思想，这也成为中华民族精神的重要组成部分之一。同样，中国共产党在面临巨大危机的过程中，也始终全力维护人民群众的生命财产安全，坚持将忧患意识贯彻于各项行动之中，因为新时代、新征程，我国正处于经济社会发展的关键时期，必然会出现新情况、新问题、新挑战。

我们党是生于忧患、成长于忧患、壮大于忧患的政党，正是因为一代代的共产党人心存忧患意识，中国共产党才团结带领着中国人民不断从胜利走向新的胜利。新时代若要做好突发事件的危机管理，就要时刻保持这种忧患意识，防患于未然，并在危机风险面前始终保持不畏艰难的信心和必胜的决心。同时，要做到将防范风险落在实处，注重细节，明确方法，对风险进行准确的判断，从细微之处察觉风险，根据事物发展态势

进行准确判断，从而将风险遏制在萌芽之中。要在风险发生的初期进行及时介入，将风险造成的不利影响降到最低，将风险事件发生的概率降到最低，以此来营造良好的社会环境和社会秩序，增进人民群众的安全感和幸福感，为社会平稳发展奠定基础。

（三）防范与应对突发事件风险要创新风险防范理论，实现时代性升华

在长期的发展过程中，我们党始终将忧患意识融入治国理政之中，高度重视突发事件的风险与危机处置问题，始终坚持风险防范为先、预判为先。这就要求要增强风险意识，下好先手棋、打好主动仗，做到随时应对各种风险挑战的准备。党的二十大报告指出，提高公共安全治理水平、建立良好的公共安全体系，需要不断优化治理模式，将事后管理变为预防管理，持续推动危机预案机制建设，从而逐步提高防灾减灾救灾能力^[4]。这就要求有关部门要加强应急管理能力，注重应急建设，时刻保持危机意识、忧患意识，强化底线思维，用睿智的认识适应国内国际的变化；这就要求有关部门通过精准研判，实现多维度的风险事件预防，用长远的战略眼光处理突发事件危机，时刻保持风险防范的前瞻性和主动性，从严布局、从长远着手，始终保有强烈的忧患觉悟，形成防范化解风险的概念。只有这样，才能适应新时代发展的要求，并形成马克思主义风险防范思想中国化的理论指导，为新时代的风险防范工作提供重要支撑。

三、防范与应对突发事件风险的实践之困

当前，我国正处于突发事件风险的高发期，处理不当就有可能激起社会矛盾，影响社会的健康持续发展，威胁社会的和谐与稳定。从我国目前防范化解突发事件风险的实践来看，应用的手段和措施还存在一定的问题和不足，制约着应对突发事件能力及效果的提升。

（一）应急管理机构职责界定不够清晰，人员配置不够合理

第一，机构职责界定比较模糊。应急管理机构要具备解决问题的能力，能够集中调配资源以应对突发事件和风险事件。但实际情况是，应急管理机构尚存在职能界定不够清晰的问题。应急管理机构改革不够彻底，新划转部门难以开展新工作，原部门之间还存在信息壁垒等，导致出现应急能力不足等一些问题。比如，按照职能划分，防汛等工作已经划到应急管理部门，但防汛抗旱以及防火等检测体系仍然对应着水利部门等原部门，跨部门的因素往往会给总体指挥和部署形成掣肘；同时，部门之间也存在职责交叉问题，在应急管理过程中，灾害和事故需要分类管理，但各种风险对应的职责分散在各个部门，往往会使应急整体行动受到限制，以至于应急管理机构不能及时进行综合考虑、统筹部署而给实际行动带来诸多不便。

第二，人力资源的配置不尽合理。应急管理部门在人力资源利用上存在人、岗匹配程度不高的问题，内部人员转岗、机构改革等也造成了应急管理部门机构内部人力资源与岗位要求不匹配的问题。新入岗的人员由于缺乏工作经验，在面临突发事件时往往会出现考虑不全面的情况，影响应急行动效果。鉴于应急管理各部门岗位面临的都是重大、紧急、危难事件，没有容错的空间，核心指挥人员素质和技能更应该过硬，并且要求要更严格。反过来说，人、岗不匹配必将影响工作效率，甚至会影响救援方案制定和救援的及时实施。有部分城市由非专业领域出身的领导担任应急管理等部门的主要领导，他们在面对突发事件时出现专业性不足、技术性不强、科学性不够等问题在所难免，这就直接阻碍了处理突发事件的进程，往往造成不小的损失。

第三，基层资源储备不足。危机和突发事件不仅是对应急管理能力的考验，也是对基层一线解决事件能力的考验。部分地区由于应急管理机

构编制数量有限，基层力量相对薄弱，并且现有编制体系内的应急管理部门人员还存在混岗以及兼职的情况，基层应急管理部门存在技术骨干人员较少，体系内员工年龄相对较大、专业知识储备不足、责任与权力不对等不良现象，导致应急管理部门无法高质量解决危机和突发事件。目前，基层管理通常以增援的形式开展工作，遇到应急问题，需要主城区给予增援，这直接影响了处理事件的实效性。有的地区应急队伍也缺乏组织管理，存在进展不均衡、任务内容不明晰等问题。并且，人民群众的救援力量没有得到及时补充，在救援过程中，无法进行全面合理的调度和指挥。

（二）应急预案编制不够科学，缺乏实践演练

第一，应急预案缺乏特殊性。各地方应急预案照搬情况较普遍，普遍存在内容简单、形式单一、解决问题的方法不足、整体编制不严谨等问题，这就导致出现突发事件后，相关部门不能在第一时间把它作为指导解决突发事件的依据。再加上部分应急措施脱离实际，不具备良好的可操作性，缺乏标准化流程，恶化了突发事件应对措施的完美度。从内容上看，很多应急预案内容宽泛，缺乏管理细节，难以将责任和工作落实到具体工作人员。比如，在某地的特大暴雨应急管理过程中，当地地铁管理部门的第一责任人没有应急管理能力，缺乏细致而有效的应急预案紧急处理措施，导致一些乘客错失逃生机会^[5]。同时，很多地区的应急预案采用借鉴的方式进行设定，缺乏对当地实际情况的细致考量，没有针对特殊问题进行细致的设计及调整，应急资源匹配度不高，难以支撑应急预案的实施，不具备针对性和可操作性。

第二，部门应急预案之间缺乏协同统筹。对于突发事件的紧急处理，往往需要相关部门全面协同联动。在目前的统一行动中，虽然各部门都有自己的应急预案，但每个应急预案的操作方法、组织结构、人员调配等往往存在差异，部分

预案之间的具体措施难以对接，层级部门之间的职责划分不够明确甚至存在冲突，对处理突发事件效率和后果产生了不利影响。实际上，在遇到突发事件时，各部门之间只有克服预案差异性，快速启动统一应急预案，统筹协作，才能提高处理事件的效率。

第三，缺乏对应急预案演练的反馈与总结。突发事件应急预案演练需要部门之间的合作，需要全方位的参与，以保证时效性。但各部门往往参与的积极性不高，重视程度不够，导致应急预案演练的反馈不足，难以总结成为有益的经验。部分应急预案演练变成了以“演”为主的宣传，没有达到演练的根本目的。可以说，这种走形式的演练很难找到应急处理的办法，很难起到宣传教育的作用，也很难实现演练与现实之间的联系，这必然导致应急预案修订不及时，动态管理难以落实。

（三）应急管理运行机制不健全，部门协作和联动不足

第一，联动性不足。应急管理需要一个部门承担统筹协调等职责，以便在紧急情况下迅速与有关部门建立联系，并与行业主管部门进行深度配合，以减轻灾害或危险事件造成的危害和损失。多部门协作在紧急建立联系和协同机制的执行过程中，存在“跨部门”难题，数据难以共享，物资不能及时到位，部门之间的协同合作也会存在诸多落实不到位的问题^[6]。最掣肘的地方就是，应急部门不能直接调派同级别部门人员，加之部分应急部门缺乏专业性支撑，存在总体行动力不足的问题。比如应对城市内涝问题，气象部门的天气预警机制能否与应急管理部门的落实进行联动，会对灾害的应对产生较大影响；同时，救援指挥部门能否获得其他应急部门相关物资的支持，也会影响能否快速进行营救、减少损失。

第二，协调性不强。应急管理不仅要处理突发事件和灾害，还要具备防范意识和能力。从当前的应急管理情况来看，防范与应急突发事件的

管理存在缺乏协作的问题。如在消防安全体系中，现役转现职已经开始落实，但在推进过程中仍缺乏系统习惯，使其难以融入各地区应急管理工作。又如消防工作的整个物资调配等并不归应急部门管理，导致在工作落实中应急部门对消防工作缺乏领导力。在责任划分方面，由于任务区分过细，在应对火灾事故上缺乏“大应急目标”的构建，反而导致出现火灾事故时无法实现内部联动。这是因为消防部门不仅要负责城市火情处理，也要参与火灾事故的现场救援，如果缺乏部门内部协作就会导致资源浪费、应急措施不及时等，影响工作效率。

第三，融合度不高。突发事件的相关信息能否及时公开和共享，对突发事件应急管理机构的决策的制定有着直接影响。及时准确地依据公开和共享的信息做出合理科学的决策和研判，对有效降低突发事件带来的负面影响具有决定性的作用。但从实际情形来看，一些责任部门对突发事件的预判缺少准确判断，再加上责任感缺失，不能把信息及时公开和共享给其他相关部门和公众，导致很难及时调动相关部门与公众积极参与到突发事件的事前防范、事中配合、事后改善体系之中去。可以说，政府相关部门与部门之间、部门与公众之间融合度不足，大大制约了应对突发事件的能力以及有效防范突发事件的效果。

（四）管理者能力结构与层级职能需求不匹配

首先是缺乏应急敏感性。处理突发事件需要具有敏感性，始终保持具有防患于未然的思想，将防范工作做到危机未萌之时，将治理工作做到未发生影响之时。这对政府部门的预判能力有极高的要求，政府部门不仅要了解事件发生原因，也要预测到发展趋势，区别事物本质，研判风险挑战，由此才能精准施策。在日常工作中，时刻保持清醒状态，时刻做好协调统筹各方资源、协同处理突发事件的准备存在着较大难度，部分管理干部亟需改变自身专业储备不足、应急事件敏

感性和政治敏锐性不足的现状。

其次是缺乏专业训练，应急处理经验不足。在实际的突发事件管理过程中，多样复杂的突发事件会通过不断的演化和发酵而形成一系列连锁反应，最终导致重大影响的形成。部分领导由于缺乏基层工作经验、专业知识和跨部门协作经验，在应急管理过程中难免出现协调不到位、统筹不及时等问题。如某地发生暴雨时，负有应急管理责任的领导干部不能及时协调各相关部门统一协作，及时进行应急管理，在科学决策、做好宣传、落实救援等方面出现重大失误，给国家和人民生命财产造成了不可挽回的损失。

最后是应急管理部门责任与权力不匹配。突发事件发生后，需要相关干部进行紧急处理，但很多干部往往因缺乏相关经验，缺乏对事件判断的敏感性而错失良机，造成不良后果^[7]。也有部分干部在信息整理过程中，没有进行筛选和甄别的能力，缺乏有效判断，无法提供可行性建议，从而导致突发事件处理不及时。基层干部直接面对突发事件的第一现场，若其没有对应的执行能力，无法协调统筹资源，不能及时动员各部门或协调所需资源，就会导致相关政策难以执行落实到位，影响救援成效。

四、防范与应对突发事件风险的路径

面对复杂多变的国际形势和艰巨的改革发展及稳定任务，我们必须时刻保持高度的警惕性与危机意识，做到事前、事中和事后全面统筹管理，既要有防范风险的先手，也要有应对和化解风险挑战的高招。

（一）防范与应对突发事件风险的实践要求

1. 坚持党对安全工作的领导

我们党自成立之日起，就自觉担负起防范化解各类重大风险的历史使命，百年党史就是一部防范化解重大风险的鲜活历史。坚持党对安全工作的绝对领导是实现国家安全的关键，也是有效落实防范风险、化解危机的核心。第一，党中央

能够把握全局，以长远的目标为谋划定位，在长期发展上下功夫，不断加强政策制定能力和宏观把控能力，不断健全科学研判体系，制定风险评估制度，构建防控协同架构，明确防控责任机制，不断创新，推进治理能力现代化建设，以保证有能力应对突发事件风险。第二，不断推动党集中统一领导，构建风险防范体系。将突发事件和风险事件的应对能力作为考量干部的重要指标，并针对防范化解战略进行全面部署，全面、科学统筹各部门之间的合作，形成合力，突出优势。同时，风险防范化解相关法律体系也有待完善，要坚持以法律为准绳，以规范作引领，将防范化解风险工作落到实处。第三，发挥党统一领导的优势。集体智慧能够在重大事件处理上体现优势，要通过不断增强党的政治领导力，发挥我们党的组织优势，实现上下贯通、迅速高效、多方参与、精准施策。

2. 统筹发展和安全

要防范化解突发事件风险，不可避免地要进行部门之间的统一协调，保持统筹发展、安全先行。党的二十大报告指出，在应对灾难和突发事件时，要时刻保有处理公共事件的能力，保证人民群众的生命财产安全。针对我国灾害事故频发的现状，要有针对性地进行应急管理，完善管理体系，提升应急管理能力，进行全面部署。其中，底线思维是防范化解突发事件风险的核心思想，是一种忧患意识的推进和落实，这需要各部门在处理突发事件时做到提前准备，积极应对。

3. 维护人民的根本利益

国家安全部门要始终把保护人民生命财产安全放在首位，牢记“人民至上”的初心。在防范化解突发事件风险的过程中要时刻意识到人民的利益，将人民的安全放在首要位置，不断提升人民的安全感。在具体落实方面，一是要牢记人民群众的利益是核心利益，防范风险工作要时刻体现人民的利益，以增进人民福祉为根本，不断创造美好生活。二是要将人民群众的利益作为防范

化解风险挑战的根本落脚点，突发事件处理要始终把人民利益放在首位，将人民群众作为应对风险和挑战的重要力量，在实践过程中始终坚持人民的主体地位，建立与人民群众的血肉联系。三是要始终将生命安全作为最高利益，人民群众的生命安全是处理任何危机事件和突发事件的核心。

(二) 防范与应对突发事件风险的实现路径

1. 科学划分机构职权，完善基层应急管理体系

一是要落实机构改革。应急突发事件可以按照事前防控、事发可控、事后可用的管理思路，制定应急管理方案，同时也需要结合各部门的职责和权限，厘清界限，理顺各部门之间的关系，从而保证出现突发事件后各部门能团结协作，快速做出反应^[8]。要制定突发事件治理清单，形成清单管理；从预防着手，保证治理及时有效；及时救援，突出协调机制，发挥各部门的优势作用，完善机构改革。

二是要发挥人力资源优势。人力资源是解决问题的关键，充分发挥人的主观能动性有助于创新工作方法，不断适应应急管理的需求。在人力资源管理过程中，要结合应急管理岗位要求，完善职能对接，实现科学统筹、合理调配、人岗匹配。科学设置所需编制岗位，强化人才的专业性，并按照人随事走的原则提高人力资源与岗位的匹配程度。科学设置岗位，明确岗位职责，安排具有专业技能的人才进行对接，发挥人力资源的优势，增强工作人员的归属感，不断激发工作热情。

三是要优化基层防范机制。基层是防范和应对突发事件的“最后一公里”，是直接面对群众和化解突发事件风险的重要力量^[9]。在制定基层防范机制时，要充分考虑基层特点，做到：有人员、有应急机制、有管理、有基本物资、有培训；坚持重心下移，做好任务细化，将工作落到实处，把编制资源向基层倾斜，注重任务落实到

人；全面整合各类资源，引导社会力量参与防范，逐渐形成防范合力，全面提升基层应对突发事件的能力。

2. 基于实践不断健全完善应急预案体系

一是要注重应用情景，保证应急管理预案的科学性。在应急预案制定的过程中，要全面考虑，根据实际情况进行不断改良和优化。横向看，要不断扩大范围，涵盖各类紧急突发事件；纵向看，要明确职责，纵深考量，科学应对以化解突发事件危机。要结合当下的经济社会环境，深度分析突发事件的背后原因，综合考量后再制定应对措施。在突发事件事后处理阶段，要积极总结经验，丰富案例，并结合技术创新来实现突发事件案例的优化管理。同时，根据各类案例逐步健全完善应急预案，实现部门、地方等都有应急预案，并能够根据具体情况有针对性地制定科学的管理措施。此外，运用数据资源，应让应急预案能够更加灵活，对应急预案结构化拆分，让“应急处置”与“应急预案”无缝对接，实现智能联动，增强应急预案的联动性、整体性，从而实现应急预案的科学性。

二是要强化演练反馈机制。应急管理部门和各相关部门都要重视演练工作，端正思想，将演练工作落实到位，执行到细节，使演练能见到成效。创新演练形式，加大演练力度，增加演练频次，达到应急演练常态化，以让相关部门时刻保有应急管理的能力。要将演练制度化，落实管理流程，并在演练结束后进行全方位复盘和分析，找到应急管理实施中的难点，对存在的问题进行分析，提出解决方案，增强预判能力。

3. 健全应急管理运行机制，强化跨部门协作治理

一是要完善制度建设。根据现有基础方案，完善防范与应对突发事件管理制度还需要进行法律法规方面的改革。可通过修订完善防灾、减灾、救灾等方面的法律法规，为应急管理提供法律依据，形成高效的制度体系。在区域层面，要

实现应急管理部门与行业管理部门多方联动，组建政策研究小组，对相关制度进行梳理，按照应急管理流程明确各部门职责，使紧急事件能得到紧急处理。突发事件救治措施要到位，从小问题抓起，行业主管部门做到防患于未然，应急管理部门在总体上把握，大事件下能出具配套应急管理方案细则，做好协调统筹，实现部门配合，落实权责一致。

二是要优化运行机制。在防范应急突发事件管理中，要注重运行机制的全面优化，在出现灾害后及时解决问题^[10]。预防工作中，要明确部门间的协作机制，优化运行机制，以清单的形式划定各参与主体的行动内容，并积极构建数据库，形成一体化的应急管理平台；还要加强部门之间的数据共享，以利于行业研判。应急指挥部门要始终将人民的生命安全放在首位，统筹协作，打造部门上下贯通的智慧体系，在救援行动及演练过程中做好分工，全面提升业务水平，强化忧患意识。

三是要强化内部融合。应急管理机构要打破传统管理模式，推动体制改革，实现内部融合，并落实到细节。围绕应急管理体系与现代化要求，从部门职责入手，将人力资源管理、班子建设等作为重点，做到内部融合，形成合力，有效组织各方力量，实现资源整合，推动信息数据共享，全面提高应急处突能力。

4. 构建常态化培训与实操能力提升机制

一是要保持底线思维，强化政治担当。应急管理事项和突发事件的处理，需要相关人员时刻保持应急的敏感性，筑牢底线思维，争取最好的结果。要时刻坚持国家安全为大，人民群众的生命财产为重的理念；要明确岗位职责，强化政治担当，科学把握机遇，善于转化危机，凭借危机的敏感性，对于复杂的事件要尽快厘清其内在原因；要时刻保持清醒的头脑，提升紧抓机遇的能力，有处理风险的本领，将风险扼杀在萌芽阶段，做好预防工作。

二是要注重培训工作，提高应急处突能力。注重应急培训工作，让培训走进社区、企业学校以及各基层部门。要结合科技创新不断完善应急管理预案，构建全民参与的应急管理体系。要注重培训内容的差异性，培训要结合当地实际情况和需求，要有针对性。培训党员干部要注重培训

的内容，强化应急培训，提升专业技能，增强应急处突能力。各级党校可以开设专题学习班，结合培训对象的特点进行课程设计，并结合体验式教学等方式，将对突发事件的应对和处置模拟到实践中，增强技术性和适应性，提升培训的效果。

参考文献

- [1] 张首映. 深刻理解习近平新时代中国特色社会主义思想的科学体系[J]. 求是, 2019(14): 39-41.
- [2] 杨海. 习近平防范化解重大风险重要论述方法论特点及其现实启示[J]. 中国人民大学学报, 2020(2): 67-77.
- [3] 张小明. 党成功应对重大突发事件的四大基因[J]. 人民论坛, 2020(19): 29-31.
- [4] 李胜, 高静. 突发事件协同治理能力的影响因素及政策意蕴: 基于扎根理论的多案例研究[J]. 上海行政学院学报, 2020(6): 39-52.
- [5] 段亚林. 韧性社区: 突发事件风险治理新向度[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(4): 93-101.
- [6] 杨彤彤, 王海威. 应急管理制度化建构的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑[J]. 理论导刊, 2021(5): 85-91.
- [7] 邱乘光. 习近平新时代中国特色社会主义思想的新定位[J]. 北京社会科学, 2022(7): 4-15.
- [8] 戴开成, 李红革. 习近平关于防范化解重大风险重要论述的三重阐释[J]. 海南大学学报(人文社会科学版), 2022(5): 36-44.
- [9] 李瑞昌. 论高效应急处突中的“分事逻辑”[J]. 理论与改革, 2022(8): 114-125.
- [10] 刘靖北, 李保全. 论习近平新时代中国特色社会主义思想的战略思维[J]. 思想理论教育, 2022(10): 12-18.

责任编辑 董颖

(上接第5页)

体责任由谁来负、法人主体由谁来承担、教学资源从哪里来、编制资源怎么保障等方面，积极加强调查研究，了解成都、西安、杭州、武汉、宁波、长沙等地和省内洛阳、南阳等兄弟市开放大学建设情况，谋划郑州开放大学的建设思路，提出了依托郑州工程技术学院教育资源举办郑州开

放大学、适当补充编制、县和区区别开来的相关工作建议，有力支持了开放大学建设和全民终身学习体系建设。

(作者系郑州市委编办主任)

责任编辑 董颖

加拿大魁北克问题的成因、治理 与启示再思考

吴钧¹,刘航²

(1.中央民族大学民族学与社会学学院,北京 100081;2.郑州大学马克思主义学院,
河南 郑州 450001)

摘要: 魁北克问题实质上是由联邦政制内部地方与中央的矛盾所引起,其内容是魁北克法裔精英对英裔的政治反击,以魁北克人党为主的“魁独”势力以民族主义为旗号开展分裂活动,妄图以“公投”的形式实现独立。从历史上看,英帝国的殖民统治为族裔冲突、魁北克分离运动埋下了“祸根”,表现为政治、经济、文化、法律和心理认同五个方面。加拿大联邦政府采取及时性缓和策略,并逐步完善反分裂法律体系,有效处置了魁北克问题。魁北克分离运动的起因、发展和治理对于世界各国反对分裂、维护统一具有启示价值。

关键词: 魁北克问题;反分裂;维护统一;启示

中图分类号: D742.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)03-0070-07

一、魁北克分离运动概述

加拿大是国土面积位居世界第二的国家。截至2021年4月1日,加拿大人口总数为3843万^①。国内主要民族是英裔加拿大人、法裔加拿大人和美洲原住民(印第安人、因纽特人、梅蒂斯人),其中原住民约167万人,相当于加拿大人口的4.3%。魁北克省位于加拿大东部,与欧洲大陆隔海相望,是加拿大面积最大的省,土地面积为166.7万平方公里,占全国总面积的16.7%,其面积相当于3个法国。魁北克省总人口为858.5万,占全国总人口的22.3%,其中有80%的人口为法国后裔,是北美法语人口主要集中地区。该省官

方语言为法语。因地理位置优越,开发历史悠久,魁北克省在加拿大占据重要的历史地位和经济地位。从20世纪90年代以来,魁北克省的经济总量约占全加拿大的五分之一。1997年魁北克省国民生产总值占加拿大的20.07%。2020年魁北克省国民生产总值为3578.28亿美元,占全国的19.18%^②。可见,魁北克省的国土面积、人口总量、经济总量在加拿大都占据重要地位。

在印第安语中,“Kanata”(加拿大)是村庄的含义,是土著人用来称呼当地的语音,英国殖民者用该词作为地名使用。“Quebec”(魁北克)在印第安语中译为“峡湾”,原住民用来指代圣劳伦斯河河口附近的地区。16世纪,法国探险家雅

收稿日期: 2022-04-07

作者简介: 吴钧(1993—),男,贵州遵义人,中央民族大学博士研究生,中共黔南州委党校讲师,研究方向为马克思主义民族理论与政策;刘航(1996—),男,河南周口人,郑州大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为社会主义思想史。

克卡蒂亚 (Jacques Cartier) 抵达圣劳伦斯河, 于1608年在此建立了法国第一个殖民地, 魁北克成为新法兰西的首府。在法国殖民的163年间, 法国的语言、文化、教育、法律、宗教深深影响着魁北克地区。1763年, 法国在长达7年的英法北美殖民地争夺战中落败, 将新法兰西殖民地割让给英国, 原属法国的圣罗伦斯河地区被新的英国殖民者命名为“魁北克省”, 原本是殖民者角色的法裔人口自始遭受英国的殖民统治, 心理层面上产生了强烈反差。1774年, 英国议会通过《魁北克法案》, 该法案确保魁北克地区的法语和法国文化不受威胁。同时, 这个法案还允许魁北克保留法国的天主教、民事法和整个法律体系。因此, 法国的语言、文化、教育、法律、宗教等因素在魁北克地区发挥着重要作用, 并不断塑造着魁省法裔的集体人格。

(一) 分离运动的经过

在英国殖民后近两百年的历史进程中, 工业经济飞速发展的英国对北美地区的影响更加显著。加拿大的英裔人普遍从事商业、银行、运输等业务, 经济上发展迅速, 并在语言、文化、法律方面不断削弱法兰西的影响。在法裔民族落后的庄园经济生产方式与英裔殖民者工商业经济的两种生产方式之下, 庄园主与资产者之间、天主教与基督新教之间、法裔人与英裔人之间利益冲突跌宕^③。

1837年, 上、下加拿大^④两省的地方革命派发起反对英国殖民统治的武装起义失败。1838年, 英国联邦政府任命德拉姆为英属北美事务总督, 到加拿大调查起义原因, 写就《关于英属北美事务的报告》。该调查报告指出: 第一, 加拿大的英裔和法裔是一个国家中两个相互争斗的民族。第二, 起义主要责任归咎于法裔, 加拿大法裔是一个“没有历史、没有文化、缺乏教育、停滞不前”的民族。第三, 建议上、下加拿大两省联合按人口比例实行议会制, 以实现英裔掌控政府, 联合后必然会导致英裔人口在不久的将来超过法裔, 以同化法裔人口。但事实上, 上、下加拿大两省联

合设想, 不但没能实现“掌控政府、同化法裔”之目的, 反而加剧了英裔法裔之间的矛盾和隔阂。“整个联合时期, 在议会中都有两组领导人, 两个司法部长, 两种独立的司法系统, 每次会议单独通过与各自有关的法律。因此, 上下加拿大的政治联合从未真正付诸实施”^[1]。

20世纪以来, 北美洲成两次世界大战期间的重要军工装备生产基地和大后方, 魁北克工业规模呈指数级增长。其间, 法裔居民的后代在工业浪潮中在政治上逐步崛起, 法裔银行家、医生、律师、政治精英不断增多, 改变了过去两百年间英裔占主导地位的社会结构。1976年11月, 魁北克人党赢得魁省大选, 此次内阁由法裔人口组成, 没有英裔阁员, 这在魁北克历史上还是第一次。

1980年, 魁北克人党发动第一次全民公投, 将“分裂企图”摆上桌面。最终, 公投群众以59.5%对40.5%的比例否定了魁北克人党的企图。1982年3月, 英国议会批准加拿大政府拥有宪法制定权, 标志着加拿大获得全面和完整的主权。然而, 魁北克省却不承认加拿大的宪法制定权和修改权, 使得加拿大联邦一直没能拥有统一的宪法。1986年, 魁北克提出加拿大联邦政府可以修宪的五项条件: 一是明确承认魁北克是一个独特的社会, 二是要保证魁北克在移民事务上拥有更多的权力, 三是魁北克拥有限制联邦政府的开支权, 四是承认魁北克拥有修宪否决权, 五是魁北克有权参与最高法院法官的任命。加拿大联邦政府为了实现宪法统一, 立即承认了魁北克“特殊社会”的主张, 并于1987年通过“米奇湖协议”确认这些权力。但是, 米奇湖协议因马尼托巴和纽芬兰两省的反对而失效。这让魁北克省的独立群体大失所望, 他们认为“加拿大的其他省抛弃了魁北克”, 引起蒙特利尔20万人大游行。

1995年, 魁北克人党发动了第二次全民公投, 以49.4%对50.5%的微弱差距失败。从具体的人数看, 有2361526人反对分裂, 有2308028人支持魁北克独立。加拿大联邦政府从1995年的公

投结果中看到了魁独势力的分裂活动已经直接威胁到国家统一，微弱的票数差距使联邦政府意识到魁独势力已经有了相当规模的群众基础。

（二）魁北克分离运动的特点

第一，联邦体制内部地方与中央的政治博弈是实质。魁北克分离运动看似是法裔民族的独立运动，实际上，民族主义只是作为该运动的形式，成为地方执政党煽动民众索取更多权利甚至实现分裂目的口号和旗帜。它不是殖民地被压迫民族进行的正义革命斗争，而是魁北克人党的政治独立图谋。

第二，精致的民族主义和利己主义放任了分裂活动。一部分魁北克人希望通过运动为魁北克争取到国家政策层面的“特殊待遇”，虽然他们并不支持分裂，但这种利己主义的打算留给分裂分子可乘之机。魁北克法裔人一方面把魁北克的前途寄托于魁北克人党，但另一方面又担心分离后经济困难。因此，上述两种群体给魁北克人党的分裂运动既提供了张力又提供了束缚，这便是两次公投结果差距微弱的原因。

第三，政党民族化。魁北克人党由魁北克法裔政治精英于1968年建立，以魁北克独立为宗旨。其在1976年赢得魁北克大选后，大肆宣扬分离主义。魁北克人党巧妙利用了魁北克法裔人的民族主义情绪和一部分魁北克“中间派”的利己主义打算，争取到相当多的支持者，不断扩大其群众基础。

第四，从语言文化诉求逐步上升为政治独立运动。1969年，魁北克通过“63法案”规定：“父母无论为子女选择英语还是法语学校，其子女在入学前都必须掌握一定的法语知识。”1976年，魁北克通过“101法案”，规定法语是魁北克唯一的官方语言，魁北克议会、政府通过的法律、颁布的文件必须使用法语，魁北克的商业广告牌也必须使用法语^[2]。“魁北克人决心在已经变化和正在变化的社会中，成为他们经济和文化命运的主人，这是需要政治上独立来保障的”。因此，

“文化平等”成为政治独立运动开始前的序章。由于联邦政府让步、民众受到诱骗，文化平等诉求逐步演变为政治分离运动。

二、魁北克分离运动的原因

通览魁北克历史，分离运动产生的原因依据历史线索可以归结为政治、经济、文化、法律和心理认同五个方面。无论是政治和经济上的不平等，还是历史上文化同化政策和法律体系缺陷，都在法裔居民的心理认同上结出了相应恶果。在魁独势力登上政治舞台后，这些因素都成为煽动情绪、引发分离运动的手段。

（一）政治层面

第一，英法之间的殖民地争夺战在英裔和法裔之间留下隔阂。英国的殖民统治加深了民族之间的矛盾。例如，在第一次世界大战期间，由于对征兵制的不满，魁北克发生了暴乱。1918年魁北克立法会议便讨论了在何种情况下可以脱离加拿大的议案^[3]。

第二，原属殖民者身份的魁北克法裔人遭受新的殖民主义，政治压迫感知较强。民族主义者认为英裔主导的加拿大联邦政府推行的同化政策使法语和法兰西文化衰落，产生对联邦政府的不满。二战后，新生代法裔人作为政治家、经济学家、律师等在工业浪潮中逐渐成长并壮大起来，进行政治反击就成为他们的首要目标。1976年，魁北克人党执政，法裔政治精英占据全部政府席位，他们极力主张“政治上独立”。

第三，联邦制国家结构形式本身的缺陷。一方面，加拿大十省是以契约形式组成的国家，彼此间独立性较强，缺乏共同的历史基础。各省拥有一定的外交权，魁北克与其“母国”法国保持着密切的联系。1967年魁北克总理邀请戴高乐访问魁北克出席蒙特利尔国际博览会，使魁北克法裔分离主义情绪高涨。魁北克通过博览会在世界舞台显露头角，对于主张分离的党派来说，这是很好的取得独立后国际承认的铺垫。另一方面，

联邦制是一种由中央和地方两级机构分享权力的立宪政体。中央与地方政府之间彼此博弈的政治关系，决定了两者没有紧密的团结。魁北克政府一直试图从加拿大获取更多“特殊待遇”，渴望其在加拿大的“特殊社会”地位，就是想更多分享国家权力的表现。这种国家结构形式，也是滋长魁北克发生独立运动的因素之一。

（二）经济层面

第一，法裔庄园经济和英裔工商业经济之间的矛盾酝酿了冲突。18世纪末，下加拿大省的法裔多从事农业，保持着庄园制度，上加拿大省的英裔从事商业，垄断了交通运输和银行，导致了法裔在经济上极大地落后于英裔。

第二，经济发展悬殊加剧了英裔法裔之间的矛盾。19世纪60年代，魁北克早期工业化使英裔人处于对魁北克经济的控制地位，其殖民者姿态加深了法裔的不满。1939年至1950年间，魁北克凭借矿产资源优势和美国提供的水电成为大后方军用物资产地，制造业急剧发展、城市化加快，经济社会快速变革，与天主教控制下的庄园经济区矛盾尖锐。

第三，魁北克法裔通过工业化和城市化取得经济地位。20世纪50年代以后，魁北克工业和城市发展突飞猛进，占加拿大重要地位，具备了分离运动的物质基础。同时，完成城市化的新生代法裔人，成为“新中产阶级”登上魁北克的政治舞台。

（三）文化层面

第一，殖民初期推行的同化政策引起魁北克法裔人的强烈不满。1763年，英国在北美殖民地推行“英格兰化”政策，要把这批新的被征服者（指法国后裔）同化为英国人和新教徒。在魁占绝大多数的法裔人口面临着被“盎格鲁-撒克逊”吞噬的威胁，从而产生敌视情绪，沉淀了民族主义的土壤。1976年，魁北克人党执政后，开启法语的强势反攻，民族主义者要求魁北克官方语言只准使用法语，魁北克英裔以各行业大罢工的方式进行抵制，双方矛盾加剧。

第二，殖民中期不当的文化和宗教政策激化了法裔人的民族分界意识。1774年，英国通过的《魁北克法案》规定三套文化并行，即《英国刑法》和《法国民法》并行，天主教和新教并行，法语与英语并行。显然，这一法案在缓和同化产生的敌对情绪上起到短期作用，法语与英语并行也在一定程度上消解了法裔民族的同化心理。但从长期看，《魁北克法案》滋长了新法兰西人的民族分界意识。首先，《英国刑法》属于海洋法系而《法国民法》属于大陆法系，不同的法文化传统并行使得加拿大产生出相对区分的社会秩序，在法裔社会和英裔社会之间制造了裂痕。其次，宗教内部的教派之争的实质是利益和权力的斗争。天主教和新教并存的政策，加剧了信徒之间的矛盾。在魁北克，天主教牧师是法裔社会“无可争议的领袖”。天主教会反复强调“法裔加拿大人的前途在于农业，工业化和都市化是对家庭和宗教信仰的一种威胁”。天主教会实际控制着魁北克法裔的教育、医疗、福利等地方事务，形成稳定的政治秩序。新教的传播、工商业的发展必然带来天主教既得利益者的不满。宗教因素与民族因素交织使得魁北克问题更加复杂化。

（四）法律层面

第一，殖民早期英国颁布的法律法案固化了英裔法裔之间的壁垒。1791年，英国颁布《宪法法案》。该法案一是将魁北克及附近殖民地划分为上加拿大省和下加拿大省，前者以英裔人口为主，后者以法裔人口为主，人口过分集中使得英裔法裔缺失交往交流。二是规定上、下加拿大省均实行代议制，法裔人口占绝大多数的下加拿大省自然更多地考虑法裔人的权益。三是规定各省采用何种法律自行确定，且重申天主教会和新教彼此的传教权利。

第二，殖民时代中期颁布的《英属北美法案》为魁北克追求宪法分权提供了合理性。1867年3月29日，维多利亚女王签署了《英属北美法案》，这是一部具有宪法性质的成文法。其中规

定了“加拿大自治领”的性质是“一块内政自主的殖民地”，这一规定成为魁北克人追求自治和宪法分权的合理性依据。

第三，加拿大国内相当长时期内没有统一的《宪法》因而给分裂主义留出风口。法律是维护国家统一、反对分裂的有效武器。1982年英国议会同意加拿大收回其宪法立法权，但魁北克省拒不承认该权力。以往的宪法法案内容成为魁北克人党开展行动的“合理依据”，并以“承认统一宪法”作为向加拿大联邦政府索要“特殊社会权利”的砝码。

（五）心理认同层面

民族意识是在民族交往中产生的综合反映和认识民族生存、交往和发展及其特点的一种社会意识，其核心是对本民族生存发展权利和利益的关心与保护^[4]。英国殖民统治者在魁北克采取同化政策，在根本上危及了法裔民族的生存和发展权利，二者在社会交往中权益的不平等，强化了法裔民族的民族危机意识。一方面，法裔人把魁北克视为加拿大国土上法兰西民族的故乡，认为魁北克是他们的祖先开拓的疆土，魁北克法裔人的祖先是先创造魁北克历史、发展魁北克经济文化的人。由于殖民等多种因素，魁北克法裔人对魁北克的依恋程度远大于他们对加拿大的依恋程度，魁北克法裔常常称自己是魁北克人而不是加拿大人。另一方面，在英国殖民者早期同化政策的影响下，法裔人有着极强的保持和维护本民族传统和特征的心理。这种心理后演化为魁人党将“法语作为唯一官方语言”的过激行为。

三、加拿大联邦政府的治理举措

（一）积极稳妥地缓和主要矛盾

加拿大联邦政府抓住魁北克多数人“非为政治独立而独立”的特点，以缓和的形式从魁独势力中争取和挽回“中间派”。这些利己主义的中间派渴望通过魁人党从加拿大联邦政府那里赚取更多的“特殊社会”待遇。1995年第二次公投结

果公布的当晚，加拿大时任总理克雷蒂安连夜发表电视讲话，表示承认魁北克省的特殊地位，以及将在修宪问题上做出改革。同年11月27日，克雷蒂安总理在联邦议会上提出一个重要动议并获通过，其中包括承认魁北克是加拿大一个讲法语语言、拥有独特文化和民法传统的“独特社会”。这种许诺虽不具备可持续性，长久看也不利于国内团结统一和稳定，但是却牢牢拴住了大部分利己主义的“中间派”，确保了他们的选票能够转移到拥护统一的阵营，及时缓和了分裂矛盾，同时削减了“魁独”的力量。

（二）逐步构建完整的反分裂法律体系

魁北克1980年第一次独立公投事件后，加拿大联邦政府及时修订1982年《宪法》。该部《宪法》规定“任何法律如果不符合宪法的规定，其不符合的部分是不发生效力或者是无效的”，让“魁独”势力倚仗的一些历史法案失效，消灭了其分裂行动的合理性。第二次公投事件后，联邦政府于1999年颁布《清晰法案》遏制“魁独”。该法案序言部分规定：“根据加拿大联邦宪法或国际法，一个省无权单方面宣布独立。”并且规定：第一，全民公投前要给予加拿大联邦议会权力来决定公投的议题是否足够清晰，以免误导选民的判断，联邦议会有权否决不够清晰的公投议题。第二，公投的结果必须是清晰的多数。这就意味着魁北克要想在选票上获得独立，不是简单的多数（如50.1%），也不是较多的多数（如60%）。第三，除公民公投外，独立还需要取得国内其他省份三分之二的同意。从《清晰法案》作出的限制性规定可以看出，想要通过公投的形式分裂国家已经不再成为可能。

（三）加拿大的民族政策在打击“魁独”中起到积极作用

第一，双语框架下的多元文化政策孤立和打击了“魁独”。试图在民族语言文化上缓解魁北克的民族分离情绪，进而维护国家统一，是加拿大联邦政府一贯的政策。如：1962年皇家委员会开

展国家语言文化调查，发现加拿大法语和英语的地位极其不平等，因此建议政府提供英语和法语服务。1967年，皇家双语和双文化委员会建议加拿大政府宣布英语和法语为加拿大的官方语言。1969年通过了第一部*Official Languages Act*（《官方语言法》），该法案序言部分规定：“英语和法语是加拿大的官方语言，在加拿大议会和政府的所有机构中使用它们的地位和权利是平等的。”“讲英语的加拿大人和讲法语的加拿大人，不论其族裔出身或学习的第一语言，都应有平等的机会获得加拿大议会或政府机构的工作。”^⑤1971年10月特鲁多政府推出加拿大多元文化政策，争得了加拿大“第一民族”的支持。但是这种双语政策也产生了负效应，英裔、法裔之外的加拿大籍德裔、波兰裔、意大利裔等民众组成“第三种力量”表示抗议，反对联邦政府给予法裔过多的权利和关照。

第二，“和解政策”争取到原住民的支持。1995年第二次公投，约占魁北克土地面积三分之一的土著坚决反对分离出加拿大联邦，认为魁北克人党的独立运动是想夺取他们位于加拿大的土地。1996年，加拿大联邦政府与13个原住民与达成*The Framework Agreement on First Nations Land Management*（《原住民土地管理框架协议》），该协议规定了“第一民族获得并控制其土地”“原住民在自己土地上自治”。这项针对当地土著民族的和解政策在打击魁独势力、维护国家统一上起到了积极作用。《原住民土地管理框架协议》为所有加拿大原住民提供了自治的机会，达成了政府与原住民的和解，消除了历史上殖民统治残害土著的影响。

四、加拿大治理魁北克问题的启示

2019年3月，魁人党在国民议会的地位降为第四位，意味着这个曾在加拿大搅动风云的政党已成为魁北克政治格局中最小的党派。加拿大有效治理魁北克分裂问题，其举措对世界各国反对分裂、维护统一具有相应启示价值。但更重要的

是，比起加拿大的治理经验，魁北克问题的产生原因、演变过程更得重视。

（一）多民族国家要警惕政党民族化和精致民族主义

一是要警惕政党民族化。魁北克民族主义是渐进式发展起来的，它经历了从起初的泛加拿大法裔民族主义向魁北克法裔民族主义的转型。尤其是20世纪50年代以来，由于魁北克法裔的新兴中产阶级崛起，一部分法裔政治精英于1968年建立了完全民族化的魁北克人党，将政治活动同民族主义紧密结合，煽动了大量法裔人的民族主义情绪。这说明一旦民族主义与政党相结合，往往会在多民族国家掀起轩然大波，对政治稳定、国家统一造成威胁。1976年魁北克人党执政，其政府中就没有英裔阁员，尽数为法裔人，这样的人员结构难免导致决策偏颇。二是要警惕精致的民族主义。魁北克人党发动的第二次独立公投之所以能够取得49.4%的得票率，很大程度上是因为他们在魁北克争得或拉拢了精致民族主义者，这些“中间派”并不关心分裂带来的社会危害和经济影响，而是在乎特殊权益，这无疑给分裂分子以可乘之机。可见，必须警惕这种精致的不顾全局利益的利己主义打算。

（二）政治平等、经济发展平衡是影响民族关系的重要因素

在一国内部，政治上是否平等、经济发展是否平衡是影响民族关系的重要因素。在一定意义上可以认为，魁北克法裔人对保存法兰西语言文化的诉求在起初是没有得到英吉利人尊重的，后者在殖民统治早期采取的文化同化政策实质上是政治不平等的表现。不平等的交往关系激化了魁北克法裔人的民族意识，这种意识经过长达百年的发酵成为可供党派、社会团体利用的狭隘民族主义因素。在英国殖民统治的中期，主要从事农业经济的法裔人与从事工商业的英裔人之间贫富差距很大，作为殖民者的英裔人在经济上占据主导地位，而法裔人则仇视占据绝大多数社会财富

而人数却相对少的英裔人。在上述政治因素与经济因素相互交织下，在“魁独”势力的诱导下，加拿大内部法裔与英裔之间的关系逐步走向对抗。

（三）宪法和法律是世界各国维护统一、反对分裂的正义手段

国际社会已经在分裂问题上达成共识，将分裂国家视为最大的罪恶。加拿大联邦政府在打击“魁独”、反对分裂的过程中充分运用了法律手段，逐步构建起反分裂的法律体系，彻底消除了妄图通过公投形式分裂国家的图谋。这为世界各国维护统一、反对分裂提供了案例支撑，具有启示价值和解释价值，同时也意味着，世界各国尤其是西方国家没有资格也没有理由对各国维护国家统一的正义行动指手画脚。在进行相关国际舆论斗争时，即可援用此典予以回击。

结语

综观加拿大魁北克的民族分离运动，大民族主义和狭隘民族主义充斥其中，但实质上民族主义只是作为这场政治运动的旗号，其本质是加拿大联邦政制内部地方与中央的博弈，是魁北克法裔精英对英裔长久以来的不平等的统治所进行的反击。由于资本主义社会人对人的剥削广泛存在，民族对民族的剥削就一定会存在，因此在资产阶级当前的斗争中，由他们生产并滥用的“民族主义工具”现在已经对准他们自己了。魁北克民族分离运动尽管落幕但不是结束，资本主义社会的分离运动仍会继续发生。

回看中国，中国共产党把民族平等作为立国的根本原则之一，确立了民族区域自治制度，各族人民在历史上第一次真正获得了平等的政治权利，共同当家做了主人^[5]。旧中国民族压迫的痛苦历史被终结，新的社会主义民族关系得以巩固，中国共产党在百年民族工作实践中坚持马克思主义民族理论中国化，开辟并不断完善了中国特色解决民族问题的正确道路。因此，中国的民族政策是成功的，是经过历史和人民检验的。

注释：

①数据整理自Statistics Canada: <https://www.statcan.gc.ca/eng/start>, 2022-3-17.

②数据整理自Statistics Canada: Gross domestic product (GDP) at basic prices, by industry, provinces and territories <https://www.statcan.gc.ca/eng/start>, 2021-7-5.

③工商业取代农业的地位在魁北克是历史必然，然而地主、天主教牧师都不愿意劳动力离开土地成为工人，因此天主教与新教之间的矛盾在魁北克加剧。

④1791年，英国《宪法法案》以渥太华河为界，将原有的殖民地分成两块。西部为“上加拿大”（今安大略省），改用英国法律系统，主要是从事商业的英裔人口，以及北美十三州独立后从美国迁徙来的三万多名英裔人。东部为“下加拿大”（今魁北克省），维持法国法律体系的原状，从事农业的法裔人口占绝大多数。

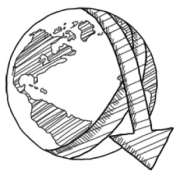
⑤Official Languages Act. Published by the Canada Minister of Justice at the following address: <http://laws-lois.justice.gc.ca>.

参考文献

- [1] Pitamber Kaur. (2000). Federalism and Political Separatism. South Asian Publishers, 46.
- [2] Edgar McInnis. (1982). Canada: a Political and Social History. Holt, Rinehart and Winston of Canada, 705.
- [3] Robert Bothwell. (1995). Canada and Quebec: One Country, Two Histories. UBC Press, University of British Columbia, 58.

- [4] 田月梅, 吴钧, 钟和. 要正确把握中华民族共同体意识和各民族意识的关系, 推进中华民族共同体建设[J]. 北方民族大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 13-20.
- [5] 习近平. 在全国民族团结进步表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2019-09-28(2).

责任编辑 刘 钊



一线传真

开封市委编办“三步走” 强化机构编制监督检查政 策法规宣传

为推进机构编制监督检查政策法规宣传工作走深走实，开封市委编办多措并举统筹线上线下宣传合力，进一步增强各单位各部门的机构编制法规意识。

一、创新宣传方式。一方面，充分利用审计、评估、选人用人专项检查等时机下发“函告单”，将监督检查重要事项、违规违纪处罚措施、典型问题公开通报事项等告知各相关部门，增强部门决策者对机构编制政策法规的了解和重视程度。另一方面，积极对接市司法局，将机构编制政策法规核心内容纳入“普法”考试题库，通过全员学、交流学，有效推动政策法规在各级各部门落地生效。

二、精心编制手册。聚焦最新出台的机构编制政策法规，突出监督检查工作特色，重新编印了《机构编制监督检查宣传手册》，发放给市直各部门和各县区委编办，作为各级各部门理论中心组学习和领导干部学法用法内容，不断扩大政策法规宣传的广度和深度。手册重点梳理汇总最新机构编制监督检查相关内容，收录机构编制工作的高频常用名词，精心整理常见的典型违规违纪违法案例分析，增加了可读性，方便受众理解遵循，受到了各级各部门的一致好评。

三、强化教育培训。以机构编制政策法规进课堂、进单位宣讲为抓手，对相关人员作政策法规方面的讲解，进一步强化各单位领导和工作人员的纪律意识。同时，积极推进政策法规宣讲进党校，借助市委党校对县处级以上领导干部培训时机，将机构编制政策法规纳入党校主体班次授课内容，由市委编办主要负责同志担任主讲，全

面细致解读政策法规内容，提升领导干部的机构编制法规意识、“红线”意识。

焦作市“三坚持 三注重” 扎实做好乡镇涉改人员转隶工作

全省深化乡镇管理体制机制改革启动后，焦作市创新思维、大胆先行，在乡镇派驻机构人员转隶和待遇落实这一关键环节上出新招、谋突破，率先完成人财物下沉、待遇兑现等激励保障措施，真正实现从“物理整合”到“化学反应”的转变。截至目前，全市641名派驻机构人员转隶到位，县财政每年列支2785万元，确保20%上浮工资待遇兑现到位。

一、坚持高位推进，注重统筹调度。市委书记亲自挂帅，全面统筹，对落实基层人员待遇和派驻机构人员转隶等问题作出重要指示，要求对照省定政策标准，加大推进力度，全面落实到位。涉改县（市）党委书记严格审定乡镇派驻机构下放人员划转原则和乡镇干部待遇落实方案，组织部长主持召开由组织、编制、人社、财政及县直相关单位主要负责人参加的推进会、改革“后半篇文章”座谈会等，多次深入乡镇实地调研指导，传导压力，压实责任，一体调度，形成分工协作、协同联动、同向发力的工作格局。

二、坚持政策配套，注重待遇提升。以省定“确保乡镇机关工作人员收入高于县直机关同职级人员20%以上”政策为基准，指导各县（市）在改革政策框架内，及时出台配套政策，印发《关于乡镇机关事业单位干部发放交通补贴的通知》，打通了乡镇行政与事业编制属性二元壁垒，整体上实现了乡镇机关工作人员收入水平高于县直机关同职级人员20%以上，最大化提升乡镇工作人员工资收入和待遇保障。

三、坚持以人为本，注重平稳转隶。焦作市

严格落实省定“派驻机构现有人员待遇不变，新进人员纳入乡镇管理”政策，根据干部个人意愿，做到原则性与灵活性相结合，采取与划转人员集体座谈、单独谈心的方式，确保转隶人员稳定；举行人员划转工作仪式，以县直相关派驻部门负责人与各乡镇现场交接、签订承诺书等方式，稳妥推进人员转隶，实现了“人员平稳转隶、工作无缝衔接”。

商丘市持续发力 做好深化乡镇管理体制机制改革 “后半篇文章”

为深入贯彻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，进一步巩固深化乡镇管理体制机制改革成果，商丘市聚焦主责主业，奋力担当作为，持续发力，谋深做细乡镇机构改革“后半篇文章”。

一、高位安排精心部署，在“全”字上下功夫。印发《关于进一步做好深化乡镇管理体制机制改革“后半篇文章”的通知》，指导各县（市、区）扎实开展乡镇改革“回头看”，要求各县（市、区）对明确乡镇主责主业、规范机构设置和班子配备、派驻机构属地管理、规范建设综合行政执法机构、标准化建设行政审批服务中心和强化支持保障措施等6方面重点内容进行认真梳理自查，查摆问题和不足，形成自查报告，及时报市委编办汇总。

二、深入实地调研评估，在“实”字上下功夫。商丘市委编办成立调研小组，采取“四不两直”方式，深入各县（市、区）24个乡镇，对乡镇改革落实情况进行了全面评估。同时，针对基层治理中长期存在的痛点和堵点进行了调研：一是“减县补乡”编制下沉后，专业技术人才补充情况；二是派驻机构实行属地管理后，乡镇与县

级有关部门间协调配合机制建立情况；三是乡镇执法主体地位明确后，综合行政执法开展情况。

三、紧盯问题督促整改，在“严”字上下功夫。根据县（市、区）自查报告及实地调研督查情况，对乡镇改革工作落实情况进行及时分析研究，对于发现的问题和薄弱环节，形成问题台账，明确责任单位，限期整改到位，确保改革任务不落空。对于改革中形成的经验做法，坚持抓特色、创亮点、树典型，并积极开展乡镇副科级机构创建工作，及时给予机构编制奖励，不断强化改革正向激励，鼓励基层大胆探索创新，推动全市深化乡镇管理体制机制改革向纵深推进。

郑州市惠济区委编办“四项措施” 推进应急管理综合行政执法改革

为深入推进应急管理综合行政执法改革，郑州市惠济区委编办通过明确改革任务、整合执法职责、健全执法体制、加强队伍建设等四项措施，切实加强应急管理领域综合行政执法监管工作，确保改革向纵深发展。

一、认真研究，明确改革任务。认真学习研究郑州市《关于深化应急管理综合行政执法改革的实施意见》，准确把握改革要求，确保改革工作精准落实。明确以构建精简集约、权责明晰、机制顺畅、运转高效的应急管理综合行政执法体系为目标，积极与区应急管理部门做好沟通对接，认真听取应急管理执法职责整合划转、机构组建、人员编制等方面的意见和建议，优化改革方案，提升执法监管效能。

二、加强监管，整合执法职责。认真梳理应急管理执法职责，确保有关危险化学品、烟花爆竹、矿山、工贸等行业领域安全生产监管，以及地质灾害、水旱灾害、森林草原火灾等有关应急抢险和灾害救助、防震减灾等方面的行政处罚、

行政强制职能均整合划转到位。进一步细化完善执法事项，梳理明晰执法依据和职责边界，编制监管事项、执法事项清单，切实防止“三不管”、重复执法等问题。

三、科学配置，健全执法体制。将应急管理综合行政执法改革纳入事业单位重塑性改革同步进行，根据改革要求，结合工作实际，统筹配置执法资源和力量，整合区安全生产监督管理局监察队、区安全生产监督管理局安监所等2家事业单位，组建区应急管理综合行政执法大队，机构规格调整为副科级，为区应急管理局所属公益一类事业单位。

四、上下联动，加强队伍建设。结合镇（街道）“一支队伍管执法”的改革要求，将应急管理执法纳入镇（街道）综合行政执法改革内容，按照权责一致原则，积极探索执法赋权、依法合理下放执法事项和下沉执法力量、建立区级和镇（街道）执法协调配合机制。进一步优化职能和编制配备，将人员编制向执法岗位倾斜，重点加强执法一线工作力量。

濮阳县委编办扎实推进放权赋能改革

为深入贯彻落实省委、省政府推进县域经济高质量发展的要求部署，确保放权赋能改革工作落实走深，濮阳市濮阳县委编办统筹协调、多措并举，充分发挥“承”“管”“服”“效”四字要义，以赋权增能持续激发县域发展活力。

一、做好“承”字诀，确保赋权事项高质量承接。做好“提前量”，打好“主动仗”。聚焦赋权目录，分解事项清单，发送征求意见函，做到提前谋

划部署。注重“高推动”，把稳“方向盘”。成立工作领导小组，强化领导、统筹协调，确保改革工作开好局、起好步。精心“谋部署”，绘好“路线图”。出台承接方案，明确目标任务，细化工作举措，强化组织保障，坚持系统推进。

二、抓好“管”字诀，确保赋权事项高效率运转。一是培训系统化。按照“达标一批，上岗一批”的原则，采取线上线下、理论实操相结合的方式，派专人、按计划、高标准完成培训任务。二是监管全面抓。按照“谁审批谁负责、谁主管谁监管”原则，制定权限监管责任清单，厘清市、县职责边界，完善事项办理全流程监管责任。三是权责动态调。按照“权责一致、权责对等”要求，精准高效完成县直部门权责清单3次动态调整，促使权责清单化，行权规范化。

三、用好“服”字诀，确保赋权事项高效能运转。一是入平台。按照“应进必进、能进则进”原则，将赋权事项最大化纳入一体化政务服务平台，推行业务“线上办”“网上办”“指尖办”，二是进大厅。未纳入政务服务平台事项全部入驻行政服务大厅，推进事项集中办理，通过优化审批流程，减少审批环节，压缩办理时限，优化窗口服务“速度”，提升窗口服务“温度”。

四、落好“效”字诀，确保赋权事项高效益服务。一方面基层群众和企业办事更加便捷，营造了良好的市场氛围，也增强了群众的获得感、幸福感。另一方面县域经济发展效能得到提升。放权赋能改革以来，已有12个返乡创业项目签约成功，签约额达115.3亿元；签约工业项目18个，签约投资金额达178.01亿元。

责任编辑 华 夏

2022年度河南省市县党委编办 优秀重点研究课题获奖名单

一等奖(2名)

1. 《关于完善机构职能动态优化调整工作 助力经济社会高质量发展的研究》(驻马店市委编办, 课题组成员: 任新华 邱冠林 朱梦珂)
2. 《信阳市以机构编制聚力赋能全面提升基层治理能力的探索与实践》(信阳市委编办, 课题组成员: 林长 刘志勇 雷丰源 周显宝 杨珣珣 吴迪)

二等奖(3名)

1. 《洛阳市开发区管理体制创新实践与思考》(洛阳市委编办, 课题组成员: 薛雪玲 安涛 王胜国 贾齐兵)
2. 《浅析事业单位重塑性改革》(三门峡市委编办, 课题组成员: 卫保元 李战颇 刘国栋)
3. 《关于县域放权赋能改革工作的思考》(鹤壁市委编办, 课题组成员: 王大葆 牛志红 魏嵩琪 张梦 王守印 蔡梦楠)

三等奖(5名)

1. 《关于中小学教师编制动态调整的调研报告》(许昌市禹州市委编办, 课题组成员: 崔国战 张干强 杨浩 徐民举 王亚禹)
2. 《机构编制执行情况评估实施研究》(安阳市委编办, 课题组成员: 李满朝 孙红栋 胡文学 刘菲 田甜 秦峤)
3. 《乡镇体制机制创新研究——创新编制管理, 助力乡村振兴》(郑州市中牟县委编办, 课题组成员: 贺学勤 苏娟 李诚成 樊万强)
4. 《关于公立医院机构编制相关情况的调研及思考》(新乡市委编办, 课题组成员: 吴述娜 张扬 汪艳芳)
5. 《开封市推进事业单位重塑性改革实践与思考》(开封市委编办, 课题组成员: 苏惠娟 孙文学 刘荣虎 薛瑞芳 张瑶 薛文芳)

汤山公园里的九重阁



秀美湿地 XIUMEI SHIDI



汤山湿地公园大门

丹阳湖湿地公园，是南水北调中线水源地的首个国家湿地公园，规划总面积25226.4公顷，涉及淅川县香花、九重、仓房、马蹬等4个乡镇及丹江口水库部分水域，湿地率达95.8%。丹阳湖湿地公园及周边区域生物资源种类繁多，是生物多样性保护基因库，有国家Ⅰ级重点保护野生动物达氏鲟、黑鹳等7种，国家Ⅱ级重点保护野生动物黄嘴白鹭等30种。位于淅川县九重镇的汤山湿地公园，是丹阳湖国家湿地公园的核心片区，紧邻南水北调中线工程陶岔渠首闸，是保护水源、绿色发展的一个范例。



汤山公园俯瞰



丹江口水库风光（之六） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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