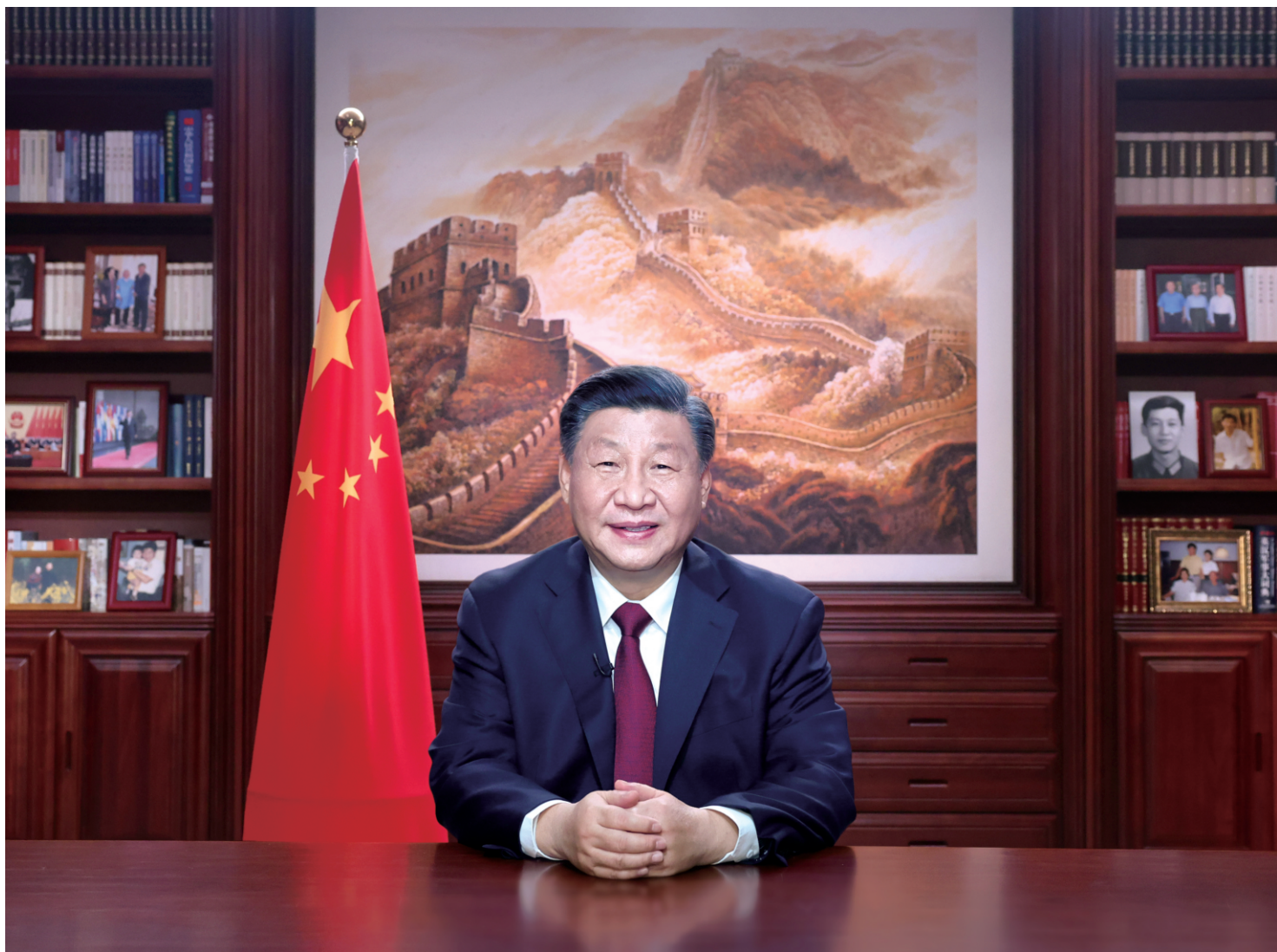


# 行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 社科研究事业单位重塑性改革的实践与思考

■ 延安时期中国共产党党内政治文化的系统建构及其经验传承

■ 数字政府建设：技术与制度的互嵌与重构

■ 美国当代国家应急预案体系：理念、结构及过程

# 丹江口库区加强文物保护（之一）

在南水北调中线工程建设中，各级和有关部门对文物保护工作高度重视，体现了对历史文化负责，对子孙后代负责，对国家和人民负责的崇高精神，是现代工程尊重文化、保护遗址的典范。为确保工程涉及区域地下文物得到及时、有效保护，自2004年开始，湖北省文物局邀请全国43家大专院校、科研院所，分年度、有计划、有步骤地启动了地下文物抢救保护工作。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽

## ► 文物保护

### 均州古城

JUNZHOU GUCHENG

湖北省丹江口市，原称均州。古均州城原址是在丹江口市均县镇的关门岩北，因1958年修建丹江口大坝而淹没。为深入了解丹江口水库水下文物保存状况，经国家文物局批准，2013年至2017年，国家文物局水下文化遗产保护中心组建联合水下考古工作队，以均州古城为重点，组织实施了丹江口水库水下考古调查工作，取得了丰硕的水下考古调查成果。



位于丹江口市的新均州门楼



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1月25日  
中国标准连续出版物号:  $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/D}$   
发行范围: 国内外公开发行人  
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

# 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

# 目录 Contents

2023年 / 第10卷 / 第1期 / 总第97期 / 2023年1月25日出版

## ◇ 本刊特稿

丹水浩荡润北方 / 谭 勇 / 4

## ◇ 专题策划

社科研究事业单位重塑性改革的实践与思考

——以河南省社会科学院为例 / 曹 明 / 7

## ◇ 行政与法

借势发力 破局重塑 纵深推动乡镇综合行政执法改革见实见效 / 裴秋云 / 11

推进机构编制法治建设的实践与优化路径

——以江苏省泰州市为例 / 蒋 乐 / 13

## ◇ 公共政策

版权管理视域下中国影视产业政策工具演化研究 / 任丙超 金 婷 / 19

## ◇ 危机管理

市域社会治理下消防安全综合治理路径研究

——以大庆市域治理现代化示范城市创建实践为例 / 刘纪达 王海滔 / 29

信息疫情的参与治理:基于国民信息传播视角的个案分析 / 肖新平 / 35

## ◇ 行政文化

延安时期中国共产党党内政治文化的系统建构及其经验传承 / 崔浩 郭子璇 / 42

文化“软治理”语境中的乡土社火

——共振化传播与“家国共场” / 宁威 / 50

## ◇ 理论前沿

论中国式现代化道路的逻辑理路

——学习领会党的二十大精神 / 张宝林 黄鑫诚 / 57

数字政府建设:技术与制度的互嵌与重构 / 张家才 张晓杰 / 63

## ◇ 域外行政

美国当代国家应急预案体系:理念、结构及过程 / 杨青 / 71

## ◇ 一线传真

安阳市委编办坚持“四个聚焦”扎实推进清廉机关建设 等六则 / 77

---

封面图片 / 新年前夕,国家主席习近平通过中央广播电视总台和互联网,发表二〇二三年新年贺词。

新华社记者 鞠鹏 摄

封底 / 丹江口水库风光(之四) 摄影 / 文明

---

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 刘 钊

期刊基本参数: CN 41-1428/D \* 2014 \* b \* A4 \* 77 \* zh \* P \* ¥15.00 \* 8 000 \* 12 \* 2023-01 \* n

# 丹水浩荡润北方

谭 勇

2019年9月18日，习近平总书记在郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，发出“让黄河成为造福人民的幸福河”的伟大号召，亲自点题并指示我省“构建兴利除害的现代水网体系”。

三年后的9月18日，河南省政府批复《河南省现代水网建设规划》，描绘了河南现代水网建设的框架体系。

从此前“三横一纵、四域贯通”，到如今《河南省现代水网建设规划》提出的“八横六纵、四域贯通”，河南兴利除害的现代水网体系规划更加完备。

在“系统完备、安全可靠、集约高效、绿色智能、循环通畅、调控有序”的河南现代水网中，总长1432公里的南水北调中线一期工程是国家水网的主骨架和大动脉，也是河南省水资源时空调配的重要通道。

奔腾不息的丹江水一路向北，穿越长江、淮河、黄河、海河四大流域，奔向京津，润泽华北。南水北调中线工程已然成为北方许多城市的供水安全生命线、经济发展保障线和生态恢复水脉线。

河南是南水北调中线工程核心水源地和渠首所在地，随着南水北调工程供水地位逐步由

“辅”变“主”、用水需求由“弱”变“强”，南水北调水也已成为河南城乡供水区居民的主水源。

截至2022年7月22日，南水北调中线一期工程陶岔渠首入总干渠水量突破500亿立方米，相当于为北方地区调来黄河一年的水量，其中累计向河南分水169.95亿立方米，整个工程受益人口超过8500万，其中河南直接受益人口2600万。

2022年8月25日，南水北调中线一期工程再次迎来重大节点，穿黄工程设计单元通过水利部主持的完工验收。至此，南水北调东、中线一期工程全线155个设计单元工程完工验收全部完成，标志着工程全线转入正式运行阶段，为推进南水北调东、中线一期工程竣工验收及后续工程高质量发展奠定了基础。

截至2023年2月初，南水北调中线一期工程累计向我省供水超180亿立方米，惠及人口2800万，新增200万人受益，供水水质始终保持在地表水Ⅱ类及以上标准。

## 牢记嘱托 守好一库碧水

2021年5月14日，习近平总书记怀着对南水北调的殷切关怀、对“国之大者”的深远考量，在南阳市主持召开推进南水北调后续工程高质量

发展座谈会并发表重要讲话，擘画了南水北调后续工程高质量发展的宏伟蓝图。

始终牢记习近平总书记嘱托，河南谋大事、成要事、破难事。

始丹江，出南阳，穿黄河，依太行，我省南水北调饮用水水源，自南阳丹江口库区沿总干渠直到安阳。河南省对这一饮用水水源进行了立法保护。

从2021年5月31日成立立法起草工作组，到2022年1月《河南省南水北调饮用水水源保护条例》出台，用时仅233天。

“南水北调饮用水水源保护实行最严格的生态环境保护制度。”河南省水利厅政策法规处处长陈德新说。《河南省南水北调饮用水水源保护条例》出台后，水质保护更加严格，执法模式改为综合，水源保护更有保障。

有了法制，还要建机制。这一年，南水北调河湖长制应运而生。

南水北调水在荥阳段33公里河道中静静流淌，由此穿越黄河，一路北送。“保障南水北调一渠清水北送，是河长的职责和使命。”作为荥阳市市长、南水北调荥阳段河长，王效光深感肩上责任重大。在按照规定动作日常巡河的基础上，他想的最多的是创新方法破难题。其中一个典型例子就是在他的亲自过问和参与下，仅用7天时间就解决了南水北调关帝庙段左排下游排水沟淤积问题，保障了供水安全。

王效光只是我省南水北调河湖长中的一员。“河南在中线率先建立起南水北调河湖长制。”省水利厅河长处处长吴越介绍。河南在工程沿线8个省辖市40个县（市、区）全面建立起南水北调水源区和干线工程省、市、县、乡、村五级河湖长体系，共任命河湖长987名。

为确保水质安全，渠首生态环境监测中心采取自动监测与人工监测相结合的办法，每月开展例行监测，定期对库区8个点位和入库支流12个断面实施监测分析，每年开展一次109项地表水

全因子分析监测。

保水质，植绿护绿很重要。通过不断植绿，昔日的淅川县石漠化区域如今已重新披上绿装，淅川环丹江口水库两岸郁郁葱葱，鸟语花香，环库森林覆盖率由“十二五”末的45.3%提升到如今的52.4%，库区绿色屏障初步形成。自通水以来，河南已经在总干渠两侧筑起了一道坚固的绿色生态安全屏障。

## 调蓄有力 护好清水北送

对河南而言，2021年是不平凡的一年。

2021年7月份汛期，南水北调中线工程出现了左岸排水不畅、村庄内涝等情况。针对洪水这一“心腹大患”，河南规划实施防洪影响处理后续工程，加强总干渠红线外272处防汛风险点防范，确保度汛安全。

“南水北调中线工程是‘直肠子’工程，配套的调蓄水库工程必不可少。”郑州大学水利科学与工程学院教授左其亭坦言。南水北调工程运行7年多，如没有调蓄工程，水丰时存不下来，一旦遇到水源区枯水年份或工程维修时易导致断水。

“推进南水北调后续工程高质量发展，确保供水安全，河南正在加快调蓄工程建设。”河南省水利厅南水北调工程建设处处长石世魁介绍。根据最新修订完善的《河南省南水北调水资源利用专项规划》，河南规划了观音寺、沙陀湖、马村、鱼泉、刘寨、贾河、灵泉湖、洪洲湖、宝莲湖等9座调蓄工程，总库容约28.44亿立方米，估算总投资896.2亿元，一大批南水北调新建供水工程、水厂及配套管网工程、生态补水工程也正在加速推进中。

一方面调蓄工程建设快马加鞭，一方面利用已有水库进行调蓄。河南省南水北调配套工程原规划调蓄水库有白龟山、兰营、望京楼、老观寨、尖岗、常庄等6座。通过调度和工程措施，燕山、白沙、纸坊等3座水库已具备调蓄条件。

目前全省共有9座现有水库可以调蓄。

“规划新建的9座调蓄工程全部建成后，河南将形成以总干渠为纽带，以供水线路、生态补水河道为脉络，以调蓄水库为点状保障，辐射水厂及配套管网、河湖库网的南水北调供水网络，提高南水北调水资源在我省的利用能力，实现在南水北调水资源丰枯变化下的弹性应对，形成‘一渠清水送万家，多水联调保安全’的水资源利用格局。”河南省水利厅党组书记刘正才说。

## 幸福民生建好现代水网

2021年5月14日，习近平总书记在南阳主持召开推进南水北调后续工程高质量发展座谈会时提出“要加快构建国家水网”的重大要求。

河南占“四横三纵”国家水网中的“两横一纵”，且处于国家水网的中心位置。河南水网肩负着保障京津冀供水安全，保障黄河、淮河及海河下游防洪安全的重要责任，是“四横三纵”国家水网核心区。

河南省水利厅厅长孙运锋介绍，根据最新的“八横六纵、四域贯通”的省级水网总体布局，河南密切结合区域自然水系和引调水工程等，科学规划市、县水网，建设纲、目、节清晰的水网“一张图”。

八横，即黄河、淮河、沙颍河、洪汝河4条自然水系，南水北调豫北供水、郑州都市圈供水、引黄入卫（西霞院—卫共）、大运河（伊洛河—通济渠）4条输水通道，构成8条东西向重要输排水通道。

六纵，即唐白河、南水北调中线总干渠、引黄入冀补淀、引江济淮、小浪底南北岸、淮水北送一引黄输水通道，构成6条南北向重要输排水通道。

四域贯通，即以“八横六纵”主骨架为基础，通过南水北调中线总干渠、黄河、淮河等

上连国家水网，通过拓展输配水通道下接市县水网，实现四个流域互连贯通，长、淮、黄、海“四水”调配。

“五一”假期过后，郑州工大高新材料科技有限公司总经理赵振波每天中午都为在家上网课的外孙准备午饭，所用的水就来自丹江口库区。目前，郑州中心城区90%以上居民生活用水为南水北调水。作为外墙保温行业处于国内领先水平“无机塑化微孔保温板”的主要发明者，赵振波正在谋划在清丰县投资建厂扩大规模，他所看重的就是当地政府民生为先的情怀。濮阳城乡供水一体化项目是濮阳市政府与河南水投集团联合打造的民生工程，实现了包括清丰县在内的丹江水全域覆盖。近一段时期，负责濮阳项目的河南水投集团中州水务副总经理车奇星又开始穿梭在郑州和开封之间，即将开始的郑开同城东部供水工程就是南水北调供水效益不断扩大的体现，不久的将来开封也将用上丹江水。

以城乡供水一体化为目标，这一年，河南省进一步扩大南水北调供水范围，舞钢、淮阳、濮阳、台前、范县等5个县（市、区）供水工程建成通水，郑开同城东部等18个市、县（市、区）新增配套供水工程建设提速。“南水北调中线工程总干渠与配套工程在河南省形成了南北一纵线、东西多横线的供水水网，形状像一个鱼骨架。”河南省水利厅二级巡视员雷淮平说。

“建设国家水网是国家治水布局下的一盘大棋。在这个棋盘上，南水北调东、中线和西线都是关键棋子，是决定国家水网棋局走向的点睛之笔。”中国工程院院士、水文水资源专家王浩这样评价。

这条人工天河，已是国家水网中造福华北、润泽京津的“幸福河”！

（作者系河南日报社主任记者）

责任编辑 朱亚娟



# 社科研究事业单位重塑性改革的 实践与思考

——以河南省社会科学院为例

曹 明

事业单位是国家治理体系的重要组成部分。深化事业单位改革不仅是强化事业单位公益服务职能、提升事业单位运行效能和服务保障能力的需要，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观要求。近年来，河南省认真贯彻落实中央关于深化事业单位改革的部署和要求，在对事业单位进行清理规范的基础上，积极推进行政类、经营类和综合行政执法类事业单位改革并取得了阶段性成效。随着事业单位改革进入深水区，事业单位管理和运行中存在的布局结构不合理、定位不准、职责不清、公益服务能力不足等问题日益突出。2021年11月，河南省召开省直事业单位重塑性改革动员部署会议，提出“重塑性改革、结构性优化、功能性再造”，充分释放改革红利，激发事业单位活力。

河南省社会科学院为省政府直属事业单位，始建于1979年12月，由1958年成立的河南省哲学社会科学研究机构和河南省历史研究所合并而成，承担着服务省委省政府决策、推进理论创新、弘扬中原文化、建设新型智库等重任，是河南省哲学社会科学综合性研究机构。为进一步发挥好省委省政府“思想库”“智囊团”作用，省社科院紧抓重塑性改革历史性契机，整合重组机构，优化职责配置，改革体制机制，释能赋能增能，激发活力动力，积极构建国内一流的哲学社会科学研究机构和国内一流的高端智

库，更好为河南省实现“两个确保”提供理论支持和智力服务。

## 一、充分认识重塑性改革的重大意义

(一) 推进重塑性改革是深入学习贯彻习近平总书记关于哲学社会科学发展和新型高端智库建设的重要讲话重要指示精神的集中体现。习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的讲话指出，坚持和发展中国特色社会主义必须高度重视哲学社会科学，要加快构建中国特色哲学社会科学，发挥哲学社会科学在治国理政中的重要作用。习近平总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第六次会议审议《关于加强中国特色新型智库建设的意见》时强调：要从推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。省社科院作为省委省政府的重要智库，亟需深入学习领会习总书记的重要讲话重要指示精神实质，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，积极推进体制机制改革创新，充分激发发展活力动力，更好服务党委政府决策。

(二) 推进重塑性改革是认真贯彻落实省委“充分发挥智库作用”要求的重要举措。2021年7月14日，省委书记楼阳生到省社科院调研时指

出，要坚持正确政治方向、秉持宽广国际视野、脚踏中原大地，改革体制机制，改善科研环境，完善人才政策体系和激励评价机制，激发发展活力动力，充分发挥智库作用，让近者悦、远者来，优者上、庸者下，打造人才集聚的大平台，建成国内一流的哲学社会科学研究机构。省委要求明确了省社科院重塑性改革的具体路径和举措。省社科院根据省直事业单位重塑性改革的要求，在深入调查研究、学习借鉴中科院及兄弟省社科院改革经验的基础上，研究制定了符合时代发展要求和河南实际、切实可行的改革方案，确保将省领导“建好用好新型高端智库，提高决策科学化水平，更好推动现代化河南建设”的要求落到实处。

(三) 推进重塑性改革是充分把握和遵循事业单位特别是哲学社会科学研究机构发展规律与特点、做大做强做优社科院的迫切需要。哲学社会科学研究成果不能用一个统一的标准进行衡量，其价值难以精确计算，且很难立即产生经济价值，多是通过服务决策部门，为决策部门提供建议、方案、方法，解决实际社会生产、生活问题，间接产生经济效益。省社科院主要任务是研究、阐释、宣传、解读中国特色社会主义理论，具有较强的基础性科学研究属性。长期以来，省社科院“官本位”思想严重，习惯于运用行政化管理的思维来搞研究，人事制度、科研组织、课题管理、评价机制、分配制度等方面的制度机制不能够适应新型高端智库建设的需要，亟需通过改革推动省社科院回归本位，增强核心竞争力，更好履行为公共决策的制定和执行提供支撑和服务等职责。

## 二、省社科院面临的主要问题与挑战

(一) 人才队伍能力素质不能适应高质量发展需要。现有人才跟不上新型高端智库建设需要，专业人才队伍青黄不接，有数量缺质量、有专家缺大家，领军人才不足，在全省乃至全国有

影响力的高层次人才不足。科研能力不够强，随着一批老所长、老专家到龄退休，部分优秀科研骨干流失，中青年骨干接棒能力不足，梯队衔接不紧。现有人员，不论是领导还是科研、科辅、行管三支队伍，能力素质是短板，学术原创能力不强，研究能力跟不上新形势新发展的要求，跟不上新型高端智库建设和社科院高质量发展的需要，整体素质亟需进一步提升。

(二) 科研成果质量不能适应国内一流研究机构定位需要。近年来省社科院虽然科研成果数量有显著提升，但是高质量的学术成果偏少，标志性、代表性的成果不多，国家级、省级奖项数量与质量增长不明显。科研成果存在聚焦重点不准，研究视野不广，研究深度不够，研究的科学化、精细化程度不高等问题，缺乏针对河南经济社会发展重大课题的系列深度研究成果，重数量、轻质量的导向与风气尚未根本扭转。

(三) 服务决策能力不能适应党委政府决策需要。当前省委省政府、地方政府及各部门对决策咨询服务的要求越来越高，省社科院存在战略谋划不够、顶层设计不足、省情调研不透、挖掘问题不深、对策建议针对性不强、总体把握能力滞后等问题，进入省委省政府决策的高水平研究成果相对较少，服务省委省政府决策的能力和水平亟待提升。

(四) 组织管理和评价机制不能适应现代科研院所需要。省社科院科研组织管理开放性、协同性、带动性不够，在开展课题联合攻关、协同作战方面引导不足，在科研组织、经费管理、成果评价等方面资源优化配置不够，仍未摆脱行政化惯性思维，导向不清晰，在实际操作中成果评价与奖励机制不完善。成果评价机制尚不科学合理，一定程度上存在重数量轻质量、重短期轻长期、重应用轻理论等现象，促进“出大作、出大家”的导向作用未充分发挥，符合智库建设需要的学术评价机制亟待创新。

### 三、突出重塑重构，建设新型高端智库

(一) 把准功能定位，优化布局结构，增强整体效能。省社科院紧扣事业单位重塑性改革要求，围绕“建设国内一流哲学社会科学研究机构、建设国内一流新型高端智库”改革目标，深入调研，科学谋划，强力推进重塑重构改革。一是积极推动职能体系重塑。围绕全省最高哲学社会科学综合研究机构、省委省政府重要“思想库”“智囊团”的定位，锚定建设河南特色优势的主体科研院所，坚持学科体系、学术体系、话语体系建设与打造人才集聚的大平台同步推进，完善社科院职能体系。二是突出服务效能，重构布局结构。内设机构按照行管、科研、科辅、教学四大版块设置。行政管理部保持数量不变，重点优化整合重组科研部门。以基础理论学科为支撑，充分考虑事业发展和服务决策需要，围绕全省经济社会发展和省十一次党代会提出的“两个确保”“十大战略”，加大应用学科和交叉新兴学科建设力度。组建河南省社科院国际学术交流中心，为公益二类服务机构，主要负责学术交流与合作、学术会议论坛举办、国情省情调研等工作。三是加强期刊建设，优化资源配置。认真落实省直报刊类事业单位重塑性改革要求，充分考虑哲学社会科学学术期刊的意识形态属性，撤消原下属的自收自支《区域经济评论》《中原文化研究》杂志社，保留刊号，收归省社科院科研部门举办，确保党管阵地、党管舆论、党管媒体落到实处。

(二) 广泛听取意见，做细思想工作，增强改革合力。此次改革，按照省直科研类事业单位重塑性改革部署，省社科院连人带编整体接收6个正处级公益一类科研事业单位，分别是：河南省统计科学研究所、河南省行政管理科学研究所、河南省劳动科学研究所、河南省商业经济研究所、河南省企业管理研究所、河南省应用法学研究中心。院党委坚持积极稳妥、以

人为本的原则，统筹考虑事业需要与个人实际，最大程度保证划转人员合法利益，确保涉改人员思想稳定和改革平稳有序。一是充分听取划转人员选岗意见。按照院党委要求，院组织人事部与划转人员逐人谈心，了解个人专业方向、研究领域、特长及困难，并发放岗位征求意见表，划转人员每人可填报三个岗位。二是全体人员起立竞座。院党委将划转人员与院原有职工纳入整体大盘统筹安排，充分考虑内设机构设置、个人意向及目前从事岗位等情况，按照突出重点、兼顾全局、尊重个人意愿的原则，对全体同志的工作岗位进行重新安排，力争充分调动和激发人才工作热情，最大限度地发挥人才效能，做到人尽其才、人岗相适。三是稳妥推进处级干部选拔调整工作。一批改革创新意识强、综合能力优、勇于担当、善抓落实的干部充实到院属各部门处级领导岗位上，干部队伍整体素质得到提升，真正做到了“让想干事的人有机会，让能干事人有平台，让干成事的人有地位”，为开创事业发展新局面奠定了坚实基础。2022年6月14日，省社科院召开重塑性改革工作会议，宣布处级干部任免调整的决定、院内设机构及所属事业单位人员定岗的通知以及加强党支部建设工作的通知，随后，院领导共同为新成立的河南省社会科学院国际学术交流中心揭牌，省社科院重塑性改革基本完成。

(三) 完善体制机制，巩固改革成果，切实做好改革“后半篇文章”。“物理整合”改革任务完成后，省社科院党委围绕体制机制创新，积极谋划做好事业单位重塑性改革的“后半篇文章”，充分释放改革红利。在领导体制上，借鉴其他科研院所经验，探索实行党委领导下的院长负责制，建立专家委员会，实行专家治院、专家治所，让哲学社会科学事业按科学规律运行。在管理体制上，探索实行“以所办院制”，调整明确研究所权力边界，做到“应放尽放、

放无可放”，扩大研究所在财务管理、人事管理、科研管理、人才培养等方面的自主权，促其成为相对独立的法人主体和科研主体，变被动为主动，形成统分结合的现代科研院所办院模式。在运行机制上，探索实行党建和业务“双考核制”，让研究所在党建和科研上融合成长，走在前、做表率，成为创建哲学社会科学“双一流”的主体和现代化社科院发展的主力军。

#### 四、改革初步成效

(一) 发展目标得到明确。站在新的历史起点上，按照省委做大做优做强的要求，省社科院确定了“双一流”建设目标。即，围绕构建“国内一流哲学社会科学研究机构和国内一流新型高端智库”发展目标，凝聚新理念、优化新职能、担负新任务，紧紧围绕党委政府决策急需的重大课题、现代化河南建设的重大任务、人民群众的所思所盼开展深入研究，提升智库建设质量，提升研究成果的思想分量、对策质量、价值含量，善于把对策建议转化为政策工具，更好服务推动现代化河南建设。

(二) 学科布局得到重构。在学科布局方面，省社科院坚持重点突破和全面推进相结合，坚持整体重塑重构，以学科建设为重点，调整学科布局，重构新的学科，学科结构得到进一步优化，学科体系、学术体系、话语体系得到进一步加强。未来将围绕推进学科体系建设，加强资源统筹整合，增强优势学科核心竞争力，提升特色学科影响力，重点打造社科院在全国有影响力的重点、优长学科，围绕学科发展培养人才，积极推进学科交叉融合，提升学科整体创新能力。

(三) 体制机制得到创新。省社科院认真落实省委“建好智库，用好智库，提高决策的科学化水平”的要求，根据职能任务、资源配置等情况，对公益一类机构和公益二类机构实行差异化管理，充分发挥各自职能，更好适应事业发展要

求。“以所办院”改革为各科研处所赋能增能，激活了各个研究部门在人、财、物管理上的主动性，研究所成为“双一流”建设的主体和河南智库的精兵劲旅。省社科院将聚焦主责主业，制定出台一系列涉及学术发展、科研管理、绩效考核、人事管理、新型高端智库建设等方面的制度，加强管理体制和运行机制改革创新，不断激活发展新动力。

(四) 事业发展得到赓续。经过重塑性改革，省社科院更加聚焦科研主责主业，准确把握省委省政府重大决策需求，着力推动国家级、省级、院级课题研究，统筹做好基础理论研究和应用对策研究，研创出更多高质量、有价值的决策参考，不断提升服务省委省政府科学决策和全省经济社会高质量发展的能力。更加重视人才队伍建设，积极探索智库导向、科研引领、课题带动、实践支撑的培养模式，开展研究生教育的崭新事业，不断提高学术影响力、决策影响力、智库影响力和社会影响力。

#### 五、改革启示

(一) 坚持党的领导与发扬民主相结合。深化事业单位改革是党中央作出的重大政治安排，是省委省政府部署的一项重大政治任务，要把坚持党的全面领导贯穿改革始终，以高度的政治自觉、思想自觉、行动自觉全力推进改革。注重发扬民主，依靠广大干部职工集体智慧，集思广益，科学制定改革方案，凝聚改革合力，确保实现改革预期目标。

(二) 坚持事业稳定与激发活力相结合。坚持问题导向、目标导向、结果导向，找准制约发展的体制机制问题，积极稳妥推进管理体制和运行机制改革创新，确保改革平稳顺利进行。同时，以改革不断激活发展新动能，营造干部职工发展良好环境，为更好引进人才、用好人才、激发活力、锻造核心竞争力提供强大平台。

(下转第70页)

# 借势发力 破局重塑

## 纵深推动乡镇综合行政执法改革见实见效

裴秋云

河南省新密市认真落实省委“把深化乡镇管理体制机制改革作为开展‘能力作风建设年’活动重要举措”的要求，坚持高位布局、系统谋划，通过“三个保障”“三个建设”“三个环节”，纵深推动乡镇综合行政执法改革见实见效，为全面加强事中事后监管、提升执法效能奠定坚实基础。

### 一、强化“三个保障”，夯牢机制体制之基

一是强化机构保障，聚合力。在机构整合上，将市直部门派驻的市场监管、财政、自然资源和规划机构及其编制下放，划入乡镇属地管理，组建乡镇综合行政执法大队。在队伍组建上，打破行政与事业身份标签、年龄限制、资历壁垒，所有人员起立重新找位，突出以岗选人，双向选择，缓解综合执法机构人员不专业问题。

二是强化职能配置，提效率。实行“综合执法+专业执法”，按照乡镇“点菜”、部门“端菜”，将与群众日常生活密切相关、部门多头交叉、基层频发易发的城市管理、自然资源、市场监管3个领域和农业、交通、文化等N个领域的全部或部分行政执法权纳入综合执法范围，构建“3+N”执法模式。打破行政与事业、属地机构与乡镇人员的身份标签、年龄限制、资历壁垒，突出以岗选人，属地机构人员与乡镇执法大队人员合署办公，统一指挥、统一调度，工作分派有序、无缝衔接。

三是强化工作保障，促运转。围绕落实“十

个不得”、乡镇人员待遇、公务保障等配套政策，分块明确责任，强化政策研究。市财政部门牵头，制定随用随报等措施落实乡镇财政保障；市机关事务管理局牵头，制定《新密市落实乡镇公务出行保障若干措施》，科学调配相关部门下设站所公务用车，签订无偿使用协议，归属乡镇使用，切实保障综合执法公务出行。

### 二、加强“三个建设”，立高规范标准之杆

围绕乡镇综合行政执法场所、队伍、制度建设，对照评估标准，拉高标杆，严格规范实施。

一是设立“三项标准”，规范场所建设。围绕乡镇机构场所设置、功能布局，立足“便民、利民”，联合政法、司法、大数据等部门定细则、明标准，强化“一个窗口对外、一体化办公室、一站式服务”作用。设立选址标准，坚持节省成本、因地制宜，协调已搬离的派出所或计生服务中心等闲置场所，进行升级改造，实现与乡镇政府“5分钟办公圈”。设立场地标准，规定办公面积不小于200平方米，满足城市管理、自然资源和规划、市场监管、环保等站所集中办公和执勤休息需求。设立建设标准，严格对照评估标准，规范建设“三室一库”，有条件的增设投诉举报接待室、执法装备室、联席会议室，配齐办公设施，配备执法设备，保障执法工作有力开展。

二是做实“三项管理”，管住用好队伍。立足稳定大局，坚持改革和人文关怀并重，制定《新密市乡镇管理体制机制改革派驻机构和属

管理机构工作人员考核管理办法》，建强人员队伍。做实属地管理，实行属地机构人员与乡镇人员一体化管理，除人事关系保留在原部门外，其他日常管理、监督考核、执法保障等由乡镇负责，切实增强乡镇的实际调控力和属地机构人员的归属感。做实交流管理，参照新密市驻村干部制度，明确属地机构人员服务年限，调整必须征求乡镇意见，如需抽调人员，必须经所属乡镇同意，保持队伍稳定性。做实考核管理，明确年度考核、平时考核标准和程序，所在乡镇确定考核结果，人事关系所在部门办理考核结果备案，并将考核结果作为调整岗位、工资及续聘、解聘、晋级的基本依据，严格落实奖惩。

三是健全“三项机制”，强化执法联动。健全责任落实机制，统一制作乡镇综合执法工作手册，明确乡镇党委副书记为分管领导，属地机构负责人兼任副大队长，队员联系包村，层层压实责任。健全“互联网+”工作机制，建立乡镇综合行政执法大厅，属地站所轮班值守，专人负责接听记录举报电话，建立线索台账，分派工作任务。联动党建网格，发挥群众监督作用，将各乡镇综合行政执法与全市三级网格运行体系有机结合，打造综合行政执法的立体网格管理体系，真正实现“全民执法”。健全执法联动机制，印发《新密市乡镇和街道综合行政执法配合联动机制》，制定常态巡查、联席会议制度，明确综合行政执法大队联动各派驻机构，集中开展镇区市场、交通、环境等重点领域执法，确保一次执法“净化”镇区，解决多头执法、多层执法和重复执法等问题。

### 三、抓实“三个环节”，把牢深化改革之要

立足改革见实见效，紧盯关键环节，出实招、下真功，推动各项任务落地落实。

一是坚持问题导向，抓实“四级”督导。紧盯改革的难点、堵点，县处级领导率先垂范，分包乡镇、全程指导。成立市级督导组，每周全覆

盖督导，把好标准关。将13个乡镇分为5个片区，市委编办班子成员包片，深入乡镇一线指导，及时收集问题、梳理归类，第一时间研究政策、统一答复。明确乡镇副书记具体负责实施改革、规范化建设工作，抓协调、抓落实、抓进度，确保时间任务同步。

二是坚持目标导向，抓实规范执法。建立长效培训制度，聘请经验丰富的专业执法人员到乡镇实地教学，让乡镇人员既学到专业法律知识，又能够灵活处理各种复杂关系，不断提升执法人员综合素质。明确执法程序，根据执法事项，分类确定执法主体部门和配合部门，统一执法标识、统一服装、统一执法文书，设立执法录像组、人员秩序维持组、交通秩序维持组，规范记录执法全流程，确保严格规范公正文明执法。

三是坚持结果导向，抓实宣传引导。结合调研督导，开展“下沉式”宣传，讲解改革政策，组织乡镇干部学习部门职责职能，明晰主责主业，增强依法履职的责任感、使命感。通过公开栏、发放宣传页等，公开监督电话，畅通网上举报渠道，提高群众法律意识，引导全社会形成自觉守法、监督执法的浓厚氛围。

这次综合行政执法改革改顺了体制、改出了活力。一是理顺了乡镇执法管理体制。整合现有站所、派驻机构执法力量和资源，组建综合行政执法大队，以乡镇和街道名义开展执法工作，由改革前的“多头执法”向“聚指成拳”转变。二是实现了综合执法“一平台”。通过下放执法权限、整合执法力量、开展联合执法、畅通线索来源，实现了“一支队伍管执法”，执法效能更优。三是增强了乡镇行政执法能力。通过推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，强化乡镇的统一指挥和统筹协调职责。建立健全乡镇与市直部门行政执法案件移送及协调协作机制，切实增强了基层治理能力。

（作者系河南省新密市委编办主任）

责任编辑 华 夏

# 推进机构编制法治建设的实践与优化路径

——以江苏省泰州市为例

蒋 乐

《中国共产党机构编制工作条例》印发至今已有三年，机构编制法治建设接下来推进的重点和方向怎么定？不妨对近三年的工作作个“复盘”，下好抬头看路的“磨刀功夫”。近期，泰州市委编办课题组通过市外调研走访、市内实地评估、网上查阅资料等形式，不仅了解到了学习宣传贯彻机构编制法规制度的好思路、好方法、好经验，也对泰州全市机构编制法治建设情况有了较为全面准确的自评，对机构编制法治建设这一课题有了一些新的认知和体会。本文紧紧围绕“机构编制法治建设”，以江苏省泰州市为例进行“解剖麻雀”，总结回顾近几年机构编制法治建设取得的成绩，研究分析推进过程中遇到的问题矛盾，以期探索出具有普遍适用价值的“更优解”。

## 一、工作成效

近年来，泰州市坚持把贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)、《江苏省贯彻〈中国共产党机构编制工作条例〉实施办法》(以下简称《实施办法》)作为一项重要政治任务，牢牢把握住党管机构编制原则，采取有力措施，加强学习宣传、完善配套制度、强化执行督查，统筹推进机构编制法治建设各项工作，

不断推动机构编制工作高质量发展。

### (一) 坚持常态长效，一丝不苟抓实学习宣传

坚持以习近平法治思想为指引，深入贯彻落实习近平总书记关于机构编制工作的重要论述和指示批示精神，深入学习宣传《条例》及配套制度，不断强化全市干群的机构编制法治意识，持续提升机构编制工作水平。一是突出政治定位，落实党管机构编制原则。紧扣党管机构编制这一“根”与“魂”作出常态化制度化安排，确保全市机构编制工作始终沿着正确政治方向。修订完善《市委机构编制委员会议事规则》，研究制定《泰州市机构编制申请事项论证工作规程》《市委编办业务工作流程规范》等文件，进一步健全落实党管机构编制的规则体系。严格落实编办归口组织部管理，2019年制定《关于市委组织部统一管理市委编办管理方式和工作机制的意见》，在请示报告制度、业务工作统筹等方面提出具体意见，确保归口真正“管得了、管得住、管得好”。全面落实《机构编制报告制度实施办法(试行)》，配套制定《泰州市机构编制请示报告制度》，按制度明确的时间节点和要求向上级党委、编委、编办报告体制机制重大改革等重要事项，推动重大事项请示报告工作落到实处。二是注重学以致

用，强化党管机构编制意识。制定《学习贯彻〈条例〉“十个一”活动方案》，将《条例》《实施办法》及配套法规制度纳入市委理论学习中心组学习会议、市委编委会议、全市干部教育培训及市委党校主体班次教学课程，邀请省委编办领导多次来泰开展机构编制法治建设专题培训，以集中学的方式深刻领会《条例》《实施办法》精神实质和丰富内涵，熟练掌握“四项工作原则”“四个关键环节”“六个严禁”等重要内容和要求。在全市机构编制系统开展专题研讨、撰写学习心得、组织“晨读晚练周讲月考”等活动，以练促学、以考督学，进一步巩固学习成果。三是聚力社会宣传，扩大党管机构编制影响。精心制作《〈条例〉知识解读》动漫视频、《深入贯彻〈条例〉》宣传折页册等学习资料，将《条例》及释义、《实施办法》等内容推送至“法宣在线”泰州学法平台，累计12.93万人次参与学习测试，形成广泛学习运用《条例》的良好氛围。各市(区)也主动开展多层次、多形式的学习贯彻活动，泰兴市、泰州医药高新区(高港区)等地坚持送学上门，开展形式多样的宣传解读，以点带面、以面带全，进一步掀起全市学习贯彻《条例》《实施办法》及配套法规制度的热潮。

## (二) 坚持实用管用，一着不让抓牢建章立制

紧紧围绕《条例》《实施办法》明确的各项规定要求，系统研究制定配套法规制度，整体推进法规制度的“立改废释”工作，立体化推进全市机构编制法治建设各项任务。一是统筹谋划、一体推进。结合实际需求，提出构建泰州法规制度“1+1+N”体系建设的总目标，研究制定《泰州市推进机构编制法规制度体系建设三年行动计划(2021—2023年)》(以下简称《三年行动计划》)，对全市机构编制领域未来三年的建章立制工作作出规划安排。对照《三年行动计划》，围绕“1+1+N”总体目标，重点优先制定《条例》和《实施办法》中明确规定、当前工作急需、条件

相对成熟的若干规范性文件。比如，制定出台《泰州市贯彻〈中国共产党机构编制工作条例〉实施细则》(以下简称《实施细则》)，对贯彻《条例》《实施办法》作出本地化、具体化规定，作为全市机构编制法规制度体系的重要纲领性文件。截至2022年10月底，已先后出台配套规范性文件9件，正在制定的机构编制规范性文件5件。二是与时俱进、动态调整。探索建立完善法规制度动态调整机制，印发《市委编办关于开展规范性文件清理工作的通知》，对2011年至2020年以编办名义或联合印发的规范性文件进行集中清理，宣布废止文件10份、失效2份。同步对编委议事规则、编办工作流程等文件进行修订完善，既做到规范“改”，又做到及时“废”，确保了机构编制规范性文件的严肃性和权威性。各市(区)在做好本地规范性文件清理基础上，还在科学“释”上做文章，加强对机构编制文件的解释工作。如靖江市根据工作需要，制定《关于对市交通运输局“三定”规定中有关港口管理部门条文解释的函》，明确了部门及相关属地职责分工，推动高效行政、依法履职。三是延伸触角、协同发力。充分发挥好督促指导作用，推动市、县两级机构编制法规制度体系实现全域覆盖和无缝衔接。各市(区)委编办和市级部门(单位)根据规定的职责权限，研究制定贯彻《条例》的配套文件，进一步丰富和完善全市机构编制法规制度体系，形成齐抓共管的工作合力。如在基层“三整合”改革中，各市(区)通过制定赋权清单等5张清单，明晰县、乡职责关系，实现权责更清晰、制度更完善、风险更可控。又如编办、公安等部门在全省率先出台《泰州市公安机关警务辅助人员用人额度管理办法》，推动实现辅警规范化管理、警力效能进一步优化。

## (三) 坚持有力有效，一以贯之抓严执行问效

坚持把制度执行摆在突出位置，进一步强化法治意识、完善工作机制、加强监督检查，



切实维护制度权威。一是进一步突出流程管控。将法治理念、法治意识融入机构编制工作全过程、各方面，明确工作环节、优化办理流程、健全审查机制。持续完善实名制管理机制，印发《关于进一步加强机构编制实名制管理的通知》，以财政供养人员一体化平台为依托，强化信息资源共享，建立健全编办与组织、财政、审计等部门相互协调的工作机制，进一步发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用。二是进一步突出问题导向。立足于解决问题、化解矛盾，专门就某一领域、某一环节、某一方面的工作，搞一些“小快灵”，从制度层面推动问题解决，进一步提升机构编制法规制度的公信力和影响力。例如，针对部分新型研发机构功能定位不够清晰，管理运营机制不够顺畅，总体运行质态不理想的问题，研究制定《利用国有资产举办的新型研发机构登记为事业单位法人管理办法（试行）》，规范研发机构的准入管理，建立更加灵活的运行机制，加强对机构运行的过程监管，完善激励和奖助扶持政策，进一步优化制度环境，促进新型研发机构的健康有序发展，为推动创新要素集聚、优化科技服务供给提供了有力支撑和保障。三是进一步突出刚性约束。以依法监督为着力点，运用好专项检查、机构编制核查、机构编制评估等多种工作形式，真正把机构编制纪律和规矩严起来。根据《条例》《机构编制监督检查工作办法》等文件，打造形成“一张清单、两项机制、三维联动”的机构编制督查新模式，即制定市（区）党委、部门（单位）党组（党委）职责清单，健全自我检查和联合督查工作机制，形成部门内部协作、部门间左右协同、市与市（区）上下联动的工作格局，将党管机构编制、机构改革落实、机构编制法治建设等情况纳入重点监督检查范围，并将督查结果作为市（区）、部门（单位）年度考核的重要内容和评分依据，进一步强化机构编制的严肃性、权威性。

## 二、推进过程中面临的困境以及原因分析

回顾近年来的工作，仍存在许多不足。比如，机构编制法规制度学习培训成效不尽明显，机构编制法规制度数量少、内容散、更新慢的问题依然存在，部门条线以考核评比等形式对机构编制“条条干预”的现象还比较突出，机构编制管理制度的刚性执行还有待进一步增强，等等。通过归纳总结、对比分析，可将面临的困境及深层次原因归纳为亟待捋顺的三组关系。

一是从学习到掌握的量质转换尚未形成。从学习知识的客观规律来看，大多数理论知识的学习遵循着感知—理解—掌握这一脉络，只有不断重复学习、深入思考才能达到预期学习目标。《条例》《实施办法》是机构编制领域中的基础主干党内法规，其内部逻辑的严密性以及相关知识的专业性等都决定了其学习难以毕其功于一役，那种指望通过组织一次讲座、开展一轮送学等“速成式”“填鸭式”的学习模式，就能全面、系统、准确地学习《条例》《实施办法》内容的想法或做法，是明显游离于学习规律之外的。以泰州为例，根据中央和省关于抓好《条例》《实施办法》宣传解读、学习培训要求，需将《条例》《实施办法》纳入党委理论学习中心组、党校主体班次学习课程。但在实际工作中，受理论学习中心组学习和党校主体班次的学习培训主题限制，未能将《条例》《实施办法》常态化纳入相关学习培训课程。此外，通过《条例》《实施办法》周练月考测试结果可以发现，能够较为准确完整复述《条例》《实施办法》文本内容尚且有难度，距离深层次地理解把握《条例》释义上的内容还有不小的差距，这反映出学习培训中的长效机制或约束措施存在缺失，机构编制工作者自主学习机构编制法规制度的意识也相对淡薄。

二是从制定到执行的紧密关联尚未形成。《条例》《实施办法》施行后，按照部署要求，各

地加快推进相关文件的“立改废释”，一批细化的配套制度文件按照计划要求相继印发，贴合地方实际的机构编制政策法规制度体系得以构建确立。从制定环节来看，在已经出台的制度文件中，既有明确内部机构编制管理权限程序的，又有规范机构编制事项申报范围流程的，与《条例》出台前机构编制管理中在一定程度上存在的“人治”相比，法治进程向前迈进了一大步。在看到进步的同时，也要看到与中央和省有关要求相比还有一定差距。以泰州为例，机构编制标准制定尚有留白，对照中央编办《机构编制标准制定和实施办法(试行)》的工作要求，机构编制标准探索制定的力度不够、步伐较慢，工作中以贯彻落实中央和省标准为主，结合本地实际开展地方性标准制定方面存在不少空白。从执行环节来看，目前机构编制相关政策法规的执行情况，与制度设计的预期效果相比还存在一些差距，其中有制度的制定与执行存在脱节的原因——有些制度的制定单纯是为了追求数量，可操作性不强，甚至出现“出台即闲置”的情况，也有新制度生效本身具有滞后性的原因，更多的是机构编制工作者还没有从传统的机构编制管理观念中走出来，路径依赖、惯性思维是一大主要原因。

三是从执规到问责的管理闭环尚未形成。《条例》《实施办法》侧重于程序性规定，明确了机构编制管理的主体、受理的范围、处理的流程等程序性规定，构建起动议—论证—审议决定—组织实施—监督问责等较为完备的制度性程序安排。由于相关规定侧重于形式审查，这对机构编制审议决定提出了严格要求。以相关论证环节为例，机构编制事项申请部门为达到机构编制事项调整目的，在提供相关佐证材料时，会搜集能支持或证明其调整事由成立的依据或材料，而对相悖或不利的材料避而不说或轻描淡写，这些都增加了机构编制部门工作的难度，难以保证论证环节依法依规、合法合情。此外，《条例》《实施办法》均有监督问责一章，随着《机构编制监督检查

工作办法》《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则(试行)》等文件的出台，机构编制督查和问责工作更加有章可循、有据可依，较好地解决了责任认定难、问责追责难等问题。但在实际操作中，由于缺乏定性、定量的标准和可操作性，特别是受部门权责以及监督检查协作配合机制等影响，个别违反机构编制政策纪律的问题仅以提醒警示、整改消化为主，执法执纪往往失之于软。

### 三、新形势新要求下的优化路径

综合上述问题及原因分析，按照“改进—改善—改变”这一循序渐进的优化路线，对深化机构编制法治建设提出如下建议。

#### (一) 系统打造“全方位”的学习模式

推进机构编制法治建设首先需将“硬核”的学习措施放在突出位置。一是坚持全方位解读。及时掌握对机构编制法规制度的权威解读，并积极推动《条例》《实施办法》《实施细则》在全市面上的解读宣传工作。比如可通过党委理论中心组集体学习或党校培训班的形式，系统学习机构编制法规制度的主要内容、重大意义和精神实质，进一步加深干群对机构编制工作的认识和理解；结合地方工作实际，组织编写机构编制法规制度解读文稿、宣传通稿，并融入相关典型案例进行分析，增强解读的可读性；为方便系统理解和整体把握机构编制法规制度主要精神，可在《条例》释义《机构编制一百问》的基础上，编纂机构编制法规制度选编、机构编制法规制度常见问答等一系列口袋书或者宣传折页册，供全市机构编制系统学习使用。二是坚持多渠道宣传。积极推动机构编制法规制度纳入党校(行政学院)教学、公务员培训内容，将《条例》释义等纳入规定教材，组建相对固定的机构编制法规制度宣讲队伍；结合年度重要节点、活动安排，组织开展机构编制法规制度集中学习，掀起学习机构编制法规制度的新热潮；用好“送学”这一培训载体，将机构

编制法规制度送到相关业务单位，既有利于实现宣传目的，也便于服务对象及时了解相关政策、依规办理相关业务。三是坚持多维度实训。借助“每月一讲”“法治大讲堂”等学习平台，定期开展机构编制业务培训，鼓励业务骨干上台讲授机构编制法规制度，做到人人参与、轮流领学，推动机构编制工作者人人精通政策法规、个个练就过硬本领；组织拟制应知应会题和案例实操题，建立机构编制法规制度考试题库，全员参加考试，以考促学，真正把机构编制法规制度内化于心、外化于行。

### （二）积极构建“全体系”的制度规范

推进机构编制制度体系建设，关键在于建好“体系”，需以《条例》为主干主线，精准实施法规制度的供给侧改革，着力构建覆盖各层级、各条线、各领域的机构编制法规制度体系。认真落实好《三年行动计划》，统筹推进“立改废释”，打通上下衔接堵点，打造具有可操作性、务实管用的制度闭环，确保于法周延、互相协调。一是聚焦党的领导机制，着力优化管理体制。在《市委机构编制委员会议事规则》《市委编办业务工作流程规范》已经出台的基础上，进一步优化市委编委、市委编办集体决策、依法决策机制，细化市委组织部统一管理市委编办管理方式、工作机制和清单，落实好归口管理的要求。二是聚焦管好用活机构编制资源，着力优化资源配置。总结评估《教师编制“周转池”制度实施办法》效果，在更大范围和更多领域如基层卫生系统探索推行“周转池”制度。三是聚焦加强机构职能体系建设，着力优化职能运行。在跨部门职责分工协调、权力清单实施情况评估、深入推进审批服务便民化、指挥中心规范化运行等方面多做有益探索。四是聚焦构建规范有序的工作机制，着力优化监管服务。对具体机构编制工作环节再过细，制定领导职数预审、事业单位登记管理、机构编制统计管理等一系列制度规定。五是聚焦问题强弱项，着力补齐制度短板。针对全市机构编制标

准制定相关工作短板，首要是认真抓好上级标准的贯彻执行，坚决贯彻落实中央编办和省委编办机构编制标准，并根据工作需要，适时探索制定相关地方性标准，打造一批管当前、利长远的机构编制管理制度。六是聚焦项目化推进闭环管理，着力强化工作成效。将近三到五年列为全市机构编制制度建设攻坚年，列入年度工作要点，实行制度项目化、项目目标化、目标节点化、节点责任化，高质量推进机构编制法规制度建设。

### （三）扎实推进“全链条”的依规执行

制度的生命力在于执行，必须进一步强化制度刚性执行。这个执行是广义角度的大执行，涵盖了机构编制的动议、论证、审议决定、组织实施等基本环节。推进“全链条”的执行，就是致力于把上述环节落到工作程序上，落到具体事项办理上，需围绕“实操性”这一关键点，重点研究好部门机构编制事项如何动议，又经过怎样的论证和决定流程，最终得以组织实施，梳理总结其一般流程和调整机制，进一步加强每一个流程环节的制度规定建设，抓好制度执行，确保机构编制严而有度。“动议”是四个环节中的初始环节，对于整个工作流程起着重要导向作用。在动议环节，针对动议程序没有得到严格遵守、动议内容不够客观全面、机构编制使用效益未有效发挥等问题，重点回答好“何时动议”“怎样动议”“动议什么”等问题。“论证”是做好机构编制工作承上启下的重要一环，其主要作用在于前置政策关口，为审议决定和组织实施奠定坚实基础。在论证环节，重点聚焦机构改革、重大体制机制和职责调整、机构设置和职能配置、编制和领导职数配备等四个方面，对相关研究论证的具体方法进行进一步细化和规范。“审议决定”是机构编制决策的关键程序之一，起着决定性作用。在审议决定环节，应当按照管理权限，坚持民主集中、科学决策，进一步制定好“由谁来审议决定”“怎么审议决定”的具体规定。“组织实施”是把关于机构编制的决策部署落到实处、

取得实效的最终环节。在组织实施环节，需对涉及机构改革、重大体制机制和职责调整实施工作的领导体制、“三定”规定等内容作进一步明确，确保各项工作执行有章可循、有据可依。

#### （四）切实强化“全覆盖”的监督检查

监督检查是依规执行的重要保障，需进一步加强机构编制督查、评估和问责问效。一是进一步强化责任落实。按照《条例》《实施办法》明确的监督和问责手段，定期开展机构编制核查、机构编制执行情况和效益评估，对发现的机构编制违纪违法行为及时查处和纠正，切实维护机构编制工作的权威性、严肃性。二是进一步完善工作机制。结合地方实际，在日常监督基础上，以“一张清单、两项机制、三维联动”为工作抓手，凝聚督查合力，提高督查实效，形成内部协作、左右协同和上下联动的机构编制督查新格局，不断丰富完善机构编制监督检查新模式；认真落实《机构编制监督检查工作办法》，坚决执行“将监督检查贯穿于机构编制管理全过程”的要求，在机构编制管理“核(核定)、用(使用)、评(评估)、考(考核)、改(改革)”全链条上延伸督查触角，推动监督检查嵌入到机构改革和机构编

制管理全过程，着力打造“党建统领、高效协同、依法管理”的机构编制督查工作新格局，在一届党委任期内完成一轮全覆盖督查；建立符合实际、运行有效的评估工作体系，以部门(单位)“三定”规定等相关规定执行情况为重点，制定既能够支撑评估目的，贴近实际，又能体现评估对象的功能定位、区域层级、行业特点指标体系，做到共性指标与个性指标相结合、定性分析与定量分析相结合，突出问题导向，客观反映部门(单位)机构编制执行情况，将评估结果作为界定部门职责边界和核发空编使用计划等的重要依据，推动编制资源统筹和动态调整，提升编制资源使用效益，促进机构职能优化协同高效。三是进一步加大问责力度。强化与党委巡察、审计的协作联动，借力使力、协同发力，推动相关问责机制深度融合、高效运行，让机构编制制度规定成为“带电的高压线”；在全市范围内集中开展“条条干预”问题专项整治，坚决制止和整治相关职能部门干预机构设置、职能配置和编制配备的行为，进一步强化机构编制的刚性约束。

(作者单位：江苏省泰州市委编办)

责任编辑 石艳艳

## 机构编制日常管理

指各级机构编制管理机关承担的日常工作。按照党中央统一部署，各级机构编制管理机关除做好党委政府换届期间集中进行的机构改革和专项改革工作之外，为适应经济社会发展和各地区各部门工作需要，在保持机构编制总体稳定的同时，对各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数进行的配备和调整，即为机构编制日常管理。

各级机构编制管理机关根据管理权限开展机构编制日常工作，一般以审批的方式进行。通过日常管理，一方面严格控制机构编制总量，另一方面在总量内及时为各地区各部门调整补充机构编制资源，确保各项工作平稳有序推进，为党和国家事业全局提供机构编制保障。

# 版权管理视域下 中国影视产业政策工具演化研究

任丙超<sup>1,3</sup>,金婷<sup>2</sup>

(1.河南财经政法大学 文化传播学院,河南 郑州 450046;2.河南工业大学 新闻传播学院,  
河南 郑州 450001;3.南京理工大学 知识产权学院,江苏 南京 210094)

**摘要:**文化强国背景下影视产业发展愈发受到重视,版权政策是贯穿其始终的重要制度安排。在版权管理视域下,采用政策文献计量和内容量化分析的双重路径,对《著作权法》颁布以来国家层面的影视产业政策进行系统梳理可以发现,中国影视产业政策演化过程可分为三个阶段。以“版权管理—政策工具”二维框架方法来分析这三阶段影视产业政策理念的变迁,及各阶段政策工具选用情况,可以得出以下结论:中国影视产业政策理念由强控制的计划思维向重促进的市场思维转变,政策工具由强制型体系向混合型体系转变。由此提出三条建议:强化影视产业版权属性,以版权制度为基础平衡好公平和效率的关系;增加自愿性工具使用比例,通过市场手段激发影视版权创造和运用活力;政策对象上加强中国影视版权保护体系构建,夯实产业创新发展基础。

**关键词:**影视政策;版权管理;著作权法;政策工具

**中图分类号:** D035-01; F120 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)01-0019-10

党的十九届五中全会提出到2035年建成文化强国的战略目标,对如何实现这一战略目标做出系列谋划和部署,标志着我国影视产业进入新发展阶段。影视产业化发展是文化强国建设的关键,版权制度是影视产业化发展的基础与核心。版权是影视产业劳动成果价值的体现,版权管理涵盖影视创作、制作、发行、放映(播出)及以此为基础的一切产业活动,涉及版权价值实现全过程。版权是影视产业的核心资源,是支撑市场主体开

展市场经营、参与国际贸易、跨屏跨界传播的关键要素。版权制度确立了影视创意创新过程中利益分配的基本规则,影视产业化程度越高,对版权制度的需求就越强。改革开放以来,中国特色社会主义市场经济体制改革不断深化,包括版权制度在内的知识产权制度日趋完善,为影视产业创新成果商品化和产业化提供了坚强制度保障。当前已进入攻坚区的影视产业市场化改革,由于社会效益与经济效益实现中的二元博弈与国内国

**收稿日期:** 2022-05-19

**基金项目:** 河南省知识产权软科学研究项目(项目编号:20230106007);河南省高等学校重点科研项目(项目编号:23A630018)

**作者简介:** 任丙超(1984—),男,河南濮阳人,河南财经政法大学讲师,南京理工大学知识产权学院博士生,研究方向为影视版权管理;金婷(1984—),女,河南郑州人,河南工业大学新闻与传播学院讲师,研究方向为广播电视新闻学。

际两个市场冷热不均的矛盾交织并行，对版权管理和版权制度创新的需求愈发强烈<sup>①</sup>。有鉴于此，对《著作权法》颁布以来中共中央和中央政府部门出台的影视产业政策进行系统梳理，拟在版权管理视域下回答以下三方面问题：1.《著作权法》颁布以来，中国影视产业政策可以分为哪几个阶段，其政策理念如何演进？2.不同阶段政策工具选用有什么特征？3.在版权管理视域下，为有力推进文化强国建设，影视产业政策应如何优化？通过对上述问题的回答，意图为深化影视产业改革提供有益参考。

## 一、文献回顾与评价

在较早的中国版权产业政策研究成果中，刘烈泉(1997)<sup>[1]</sup>提出了我国版权立法和执法不足的问题，冯光华(2004)<sup>[2]</sup>提出了将意识形态法制化的政策建议。2007年以后，相关研究逐渐增多。例如：图书政策方面，翟建雄(2007)<sup>[3]</sup>、单丹兵(2016)<sup>[4]</sup>分别对图书知识库建设政策和期刊存取政策优化的研究，程娟、俞锋(2017)<sup>[5]</sup>针对出版产业供给侧结构性改革中保险制度建构的研究，周莹(2017)<sup>[6]</sup>针对数字出版业共生创新范式下版权教育政策制定的研究等；影视政策方面，朱依曦(2015)<sup>[7-8]</sup>对中国三网融合政策实施效果的实证研究，刘汉文(2018)<sup>[9]</sup>对改革开放40年来中国电影政策的梳理，姜文斌(2013)<sup>[10]</sup>对加拿大广播电视产业政策以及孙晴(2018)<sup>[11]</sup>、韩笑(2019)<sup>[12]</sup>对韩国、英国电影政策的专题研究；产业融合政策方面，崔立红(2012)<sup>[13]</sup>提出的混合型网络版权市场政策的建构思路，齐骥(2013)<sup>[14]</sup>提出的以产城融合为基础的版权产业集群构建政策建议，黄玉波、刘欢(2014)<sup>[15]</sup>提出的融合型文化科技产业投融资政策建议。

政策工具研究源于20世纪80年代的政府工具

研究，20世纪90年代及21世纪初，欧美的环境政策、能源政策、经济政策等研究领域开始出现大量使用政策工具理论的经验性研究成果。美国著名公共管理学者萨拉蒙(2016)<sup>[16]</sup>提出政府工具分析框架工具理论、选择理论和运行理论。我国学者也将政策工具理论应用到政策研究中，例如谢青等(2015)<sup>[17]</sup>对新能源汽车产业政策、王班班等(2016)<sup>[18]</sup>对节能减排技术创新政策、范旭等(2020)<sup>[19]</sup>对半导体创新政策的研究等。以知识产权政策本身作为研究对象，且与影视产业政策相近的成果有：刘锐等(2018)<sup>[20]</sup>基于政策网络分析视角的网络视频直播共同治理研究，林德明等(2018)<sup>[21]</sup>基于政策工具的知识产权政策演化研究，徐珊等(2020)<sup>[22]</sup>在政策工具视角下的中国科技创新政策研究等。

从现有版权管理视域下的影视产业政策研究成果看，不足主要有三点。一是研究成果少。相较“文化产业政策”“科技政策”“专利政策”等相近领域，研究成果偏少且不成体系。二是缺乏量化工具使用。研究成果集中在新闻传播学领域，定性分析多，量化分析少，多学科交叉研究更少。三是研究角度不够丰富。宏观研究多，缺少对政策中观、微观层面的系统梳理，尤其缺少对政策内容和政策实施抓手的系统性量化分析。

## 二、研究方法

政策阶段划分是政策演化分析的前提，相关研究中按照标志性事件“时间节点”进行阶段划分较为常见<sup>[23-25]</sup>。《著作权法》是影响中国影视产业的核心版权政策，本文以该法首次通过和三次修正完成时间点作为版权管理视域下中国影视产业政策阶段划分界限（见表1）。

表1 版权管理视域下中国影视产业政策阶段划分表

阶段	标志性事件	时间段
第一阶段	《著作权法》通过，《著作权法》第一次修正通过	1990.1.1—2001.9.30
第二阶段	《著作权法》第二次修正通过	2001.10.1—2010.1.31
第三阶段	《著作权法》第三次修正通过	2010.2.1—2020.11.11

拉斯韦尔(1951)<sup>[26]</sup>将现代政策科学研究领域划分为“过程的知识”和“过程中的知识”两部分,以此为发轫的政策过程理论研究逐渐成为公共管理学科的重要议题。Rothwell和Zegveld(1985)<sup>[27]</sup>提出用政策工具方法来评价政策绩效,Howlett和Ramesh(2006)<sup>[28]</sup>根据政府介入公共物品与服务提供过程中的程度,将政策工具进行分类。朱春奎(2011)<sup>[29]</sup>在上述理论基础上,结合中国国情,将政策工具分为自愿性工具、强制性工具、混合性工具三类,较好地解决了政策工具理论本土化问题。政策工具多维尺度分析方法是对情报学中主题词聚类分析方法的继承。朱雪忠等(2019)<sup>[30]</sup>利用主题词聚类分析方法,通过绘制政策主题词多维尺度分析图展现不同阶段中国技术市场政策的主题词群和政策设计理念,为本研究提供了方法借鉴。文献计量法和文献内容量化法是近年来针对中国政策文献研究的典型路径,构建二维分析框架是常用的内容量化分析工具。研究者通常选择与研究内容相适应的两个分析标准,分别设置为X轴和Y轴,构成二维分析框架进行计量分析。本文将在中国影视产业政策三阶段划分基础上,沿着两个路径开展政策文献计量:一是通过对各阶段政策工具情况的把握,分别绘制三个阶段的政策工具多维尺度分析图,呈现各阶段政策工具聚类情况;二是分阶段搭建“版权管理—政策工具”二维分析框架,呈现各阶段在版权创造、版权运用、版权保护环节的政策工具选用特征。

利用北大法宝数据库,在目标时段内全文检索“电影”“电视”“动画”“动漫”“纪录片”等五个关键词,经过相同条目合并,第一步共获取文献数据2223条。第一轮精读,剔除“广告法”“表彰决定”“针对某一具体工作的通知”“技术标准”“报告”“公告”等关联强度一般或较低的文献,保留高相关“影

视产业政策文献”96篇,并分阶段编码。第二轮精读划分基本单元,提炼政策工具关键词,按照上下文语意将相近和重复项合并或归类、无用项剔除、若干语法、统计规则等进行文本标准化。政策工具聚类分析通过矩阵图呈现。在“版权管理—政策工具”二维分析中,首先按照影视版权创造、运用和保护三个环节将政策工具分类统计。影视版权创造对应影视创作、拍摄、制作等位于影视作品获得发行许可之前诸环节,影视版权运用对应影视发行、放映(播放)、交易等经营环节,影视版权保护对应影视知识产权保护。面对频次大于1的政策工具,先逐个精读每一频次对应的政策内容,并以此确定所属版权管理环节,逐一匹配频次数值,完成第一轮统计。第二轮分别统计三个环节中政策工具的类型分布情况,参考朱雪忠等<sup>[31]</sup>的研究方法,分自愿性工具、强制性工具、混合性工具三类进行统计。最后汇总两轮统计结果,进行“版权管理—政策工具”二维分析。

### 三、政策工具聚类分析

通过梳理影视产业政策可以发现,随着我国影视市场不断壮大,影视产业的版权经济属性愈发彰显,政策涉及版权相关的改编权、复制权、放映权、出租权、发行权、信息网络权、表演权、翻译权等诸多经济权利。三个阶段的标志性政策文件信息见表2。

#### (一) 第一阶段:改革初期——权利规制与产业扶持

第一阶段是1990年1月1日至2001年9月30日。在《中美贸易协定》谈判背景下,制定中国相关法律成为中美实现互相保护的前提和迫切任务,政策理念以规范管理为核心兼顾产业扶持和规划发展,该阶段是影视“事业”向影视“产业”转变的探索期。

表2 影视产业政策文献表 (标志性)

阶段	序号	政策名称	发布时间
第一阶段	1-1	关于当前深化电影行业机制改革的若干意见(广发影字 1993 年 3 号)	1993.01
	1-2	关于实行电影发行放映许可证及年检制度的规定(广播电影电视部)	1995.01
	1-3	关于进一步加强影视剧著作权保护工作的通知(广发办字 1995 年 490 号)	1995.08
	1-4	电影管理条例(国务院令第 200 号)	1996.06
	1-5	广播电视管理条例(国务院令第 228 号)	1997.08
	1-6	电视剧管理规定(广电总局令 2000 年 2 号)	2000.06
第二阶段	2-1	关于积极推进广播影视集团化改革的实施细则(广发办字 2001 年 1452 号)	2001.12
	2-2	关于广播影视“走出去工程”的实施细则(广发办字 2001 年 1494 号)	2001.12
	2-3	电影数字化发展纲要(广电总局)	2004.03
	2-4	关于进一步加强广播影视节目版权保护工作的通知(广播电影电视总局)	2007.09
	2-5	互联网视听节目服务管理规定(广播电影电视总局、信息产业部令第 56 号)	2007.12
	2-6	关于促进电影产业繁荣发展的指导意见(国办发 2010 年 9 号)	2010.01
第三阶段	3-1	关于进一步加快广播电视媒体与新兴媒体融合发展的意见(新广电发 2016 年 124 号)	2016.07
	3-2	中华人民共和国电影产业促进法(中华人民共和国主席令第 54 号)	2016.11
	3-3	关于大力推动广播电视节目自主创新工作的通知(广电总局)	2016
	3-4	新闻出版广播影视企业版权资产管理指引(试行)(广电总局改革办)	2018.02
	3-5	关于推进新时代广播电视播出机构做强做优的意见(广电发 2020 年 66 号)	2020.10

第一阶段有三个政策工具主题词群。第一个词群是建立和完善影视许可制度，见图1的词群A。词群A是这一阶段最重要词群，涵盖坐标原点，体量最大，也相对集中。中国影视产业在第一个阶段开始从计划体制向市场体制转变，由管办一体转向管办分离，政府对影视制作权、发行权、放映（播放）权等产业权利规制是核心议题。“制作许可”“发行许可”“公映许可”“放映许可”“内容审查”“经营许可”“宏观调控”“播出规划”等是核心词，反映出改革初期市场和政府对产业制度改革的迫切需求。第二

个词群是强化影视产业发展规划，见图1的词群B。“分级管理”“总量控制”“播出调控”“题材规划”“进口专营”“审查委员会”“涉外规制”等是核心词。政策制定者要在做好精神文明建设的前提下推进体制改革，加强产业关键环节运行的规划与宏观调控成为政府重要管理手段。第三个词群是影视产业扶持，见图1的词群C。该词群体量较小，但共现关系更强。“鼓励出口”“社会投资”“版权保护”“专项资金”“技术标准”是核心词，反映出在中国加入世贸组织背景下，逐步放开国内影视市场，勇于迎接好莱坞等世界先进影视产业冲击的意志。

(二) 第二阶段：深化改革——集团化、产业化、数字化

第二阶段是2001年10月1日至2010年1月31日。2001年，中央宣传部、广播电影电视总局、新闻出版总署联合颁布《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》，拉开新一轮影视产业改革帷幕，通过推进集团化、产业化、数字化改革，应对国际超级传媒集团阵营的垄断挑战，做大国内影视市场，解决版权价值跨界实现的现实

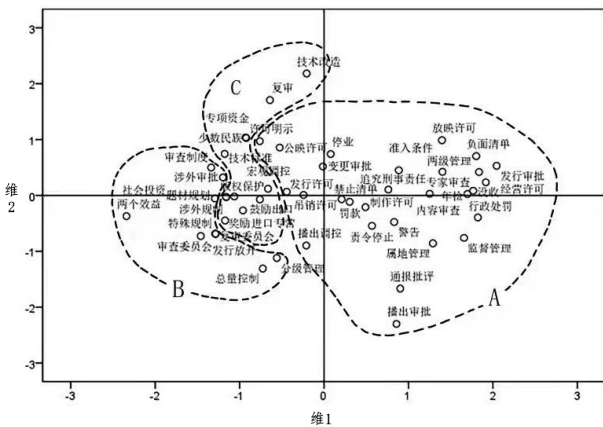


图1 第一阶段政策工具主题词聚类矩阵图



问题是主要政策目标。

第二个阶段有三个政策工具主题词群。第一个词群是发展国内影视产业和市场，见图2的词群A。词群A体量最大，集中度高，且靠近坐标轴，“人才培养”“社会投资”“走出去”“国产化”“数字化”“影院建设”“题材规划”“公共服务”等是核心词。党的十七大对推进社会主义文化大发展大繁荣作出重大部署，市场主体对人才、资金、技术等生产要素渴求，政府对国内市场主体快速发展壮大殷切期盼。第二个词群是影视产业体制改革，见图2的词群B。词群B体量虽然不大，但共现性强，接近中心点，“集团化”“现代企业制度”“股份制”“跨地区经营”“多媒体兼营”“融资”“法制建设”等是核心词。2001年伊始，中宣部、广电总局、新闻出版总署联合印发《关于深化新闻出版广播影视业改革的若干意见》，还出台涉及人事制度、经营体制、市场机制等的一系列改革举措，为新时代影视产业高质量发展奠定基础。第三个词群是加强市场管理，见图2的词群C。词群C分布较为松散，主要有“禁止清单”“版权保护”“技术标准”“涉外规制”等核心词。政策工具对象愈发清晰具体，证明影视产业改革愈发深入。

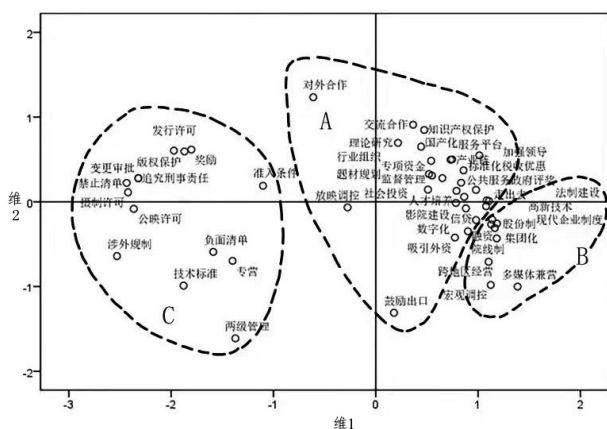


图2 第二阶段政策主题词的聚类矩阵图

### （三）第三阶段：高质量发展——促进、创新与融合

第三阶段是2010年2月1日至2020年11月11日。2014年习近平总书记主持召开“文艺座谈

会”并发表重要讲话，对建设社会主义文化强国，发展影视产业产生重大影响。以2016年颁布的《中华人民共和国电影产业促进法》为标志，进一步推进市场化改革，加快技术创新和媒体融合成为主要政策目标。

第三个阶段有四个政策工具主题词群。第一个词群是加快自主创新，见图3的词群A。词群A靠近中心点和坐标轴，体量最大且共现性强，“人才培养”“数据管理”“知识产权保护”“国际合作”“版权管理”“题材规划”“社会投资”等是核心词。党的十八大以来，文化自信、建设社会主义文化强国成为时代强音，与此相呼应，政策将自主创新提到重要位置。第二个词群是推动产业融合发展，见图3的词群B。词群B稍微远离中心点，但靠近坐标轴，主题词共现性强，“融合发展”“协同发展”“党的领导”“现代企业制度”“科技创新”“政府评奖”等是核心词。媒体融合发展是党的十八大以来党中央作出的重大决策部署，是影视产业实现“两个效益”的战略需要。政策工具选用体现了媒体融合中的政治逻辑、技术逻辑和市场逻辑，代表政府着力媒体布局优化、推动体制改革、经营理念转变的施政方向。第三个词群是提升产业治理能力，见图3的词群C。“负面清单”“禁止清单”“分级管理”“标准化”“涉外规制”等是核心词。随着产业改革逐渐深化，对产业治理能力提出新要求，相关政策工具对象针对性越

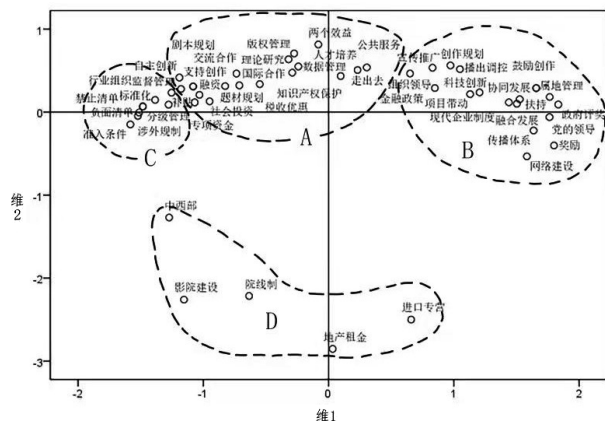


图3 第三阶段政策主题词的聚类矩阵图

来越强，工具选用呈现传承性和体系化特征。第四个词群是扶持重点环节，见图3的词群D。“院线制”改革是电影市场改革的重点环节，也是打破电影市场条块体制的关键一招，“影院建设”和“地产租金”两个政策工具主要服务于“院线制”改革。“进口专营”针对外国影视作品进口和发行两个环节，对保护国内影视产业，维护放映(播出)秩序起到重要作用。

#### 四、版权管理—政策工具二维分析

分别在三个阶段选取共现频率最高的前50个

政策工具主题词分阶段进行聚类分析，三个阶段分别有政策工具主题词203、305、225个。

在政策制定中，政策工具特性、政策目标实际情况、决策者管理经验、政策对象特征等因素都会影响政策工具选择。因此，对政策工具选择的分析，要在特定时空背景和现实情境下进行。豪利特和拉米什(1995)<sup>[31]</sup>从经济学和政治学角度，提出依据国家能力和政策子系统复杂程度两个因素讨论政策工具选用的理论框架，以解释强制性、混合性、自愿性政策工具选用偏好(见表3)。

表3 政策工具选择偏好表

		政策子系统复杂程度	
		高	低
国家能力	强	自愿性工具 (市场自由化等)	强制性工具 (规制、命令、权威等)
	弱	自愿性工具 (自愿性组织等)	混合性工具 (补贴、信息与劝诫等)

第一阶段改革初期，影视市场开始对外开放，影视产业体制由计划经济向市场经济转型，政府作为这场变革的发起者和操盘者，对影视产业的强力控制全面而彻底。此时影视管理体制和产业结构较为简单，全国上下有完整的生产和管理行政系统，影视制作、发行、放映(播放)等按计划体制运行，由图4可知，强制性政策工具在该阶段占绝对多数。版权创造环节，强制性工具选用占95%，以“禁止清单”“制作许可”“题材规划”“准入条件”“两级管理”等规制类工具为主，体现出政府对影视创作的强烈管制意愿和能力。版权运用环节，主要的强制性工具有“禁止清单”“发行许可”“进口专营”“播出调控”“罚款”等，还有一定比例的混合性工具，主要是“鼓励出口”“许可明示”“奖励”。面对结构简单的影视市场，政府对影视经营环节强力规制，有利于政策意志准确快速贯彻执行。版权保护环节全部是强制性工具，政策对象是影视进出口贸易中进口影视作品的版权保

护，体现出改革初期影视版权管理政策适应国际规则、回应国际贸易主体要求的实际状况，也反映出政策制定者推进影视市场开放的意志和国内影视产品在国际竞争中的弱势地位。

随着影视产业改革不断深化，“市场”对改革的影响愈发重要，政府开始在一定范围内弱化行政干预，向“市场”放权，以构建个人、市场主体、社会、政府合作机制为显著特征的混合性工具占比大幅增加，但仍未撼动强制性工具的主体地位。由图5可知，版权创造环节，强制性政策工具选用降至六成以下，“题材规划”“国产化”“准入条件”“高新技术”“集团化”等命

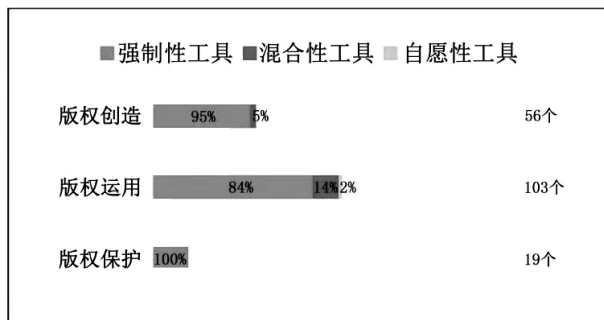


图4 第一阶段“版权管理—政策工具”二维分析图

令和权威类政策工具选用最多，混合性工具中“政府评奖”“人才培养”“专项资金”等补贴、信息与劝诫类政策工具选用最多，印证了国家对影视产业公益性和市场性的二元定位，也反映出管理者对繁荣影视版权创造的强烈愿望。政府一方面大力抓自主创新推动改革，一方面紧抓关键环节掌控权，把握改革方向。版权运用环节，政策工具使用量远高于另两阶段，“公映许可”“发行许可”“国产化”“数字化”“院线制”是选用最多的强制性工具，“社会投资”“专项资金”“吸引外资”是选用最多的混合性工具，“行业组织”“服务平台”是主要的自愿性工具。该阶段，国有电影机构基本完成现代企业制度改革，电视台体制改革进入深水区，政策工具着力影视产业市场化建设的目标十分明确。版权保护环节，强制性工具的变化体现在相关政策对“版权审查”“版权资产管理”等政策工具的直接使用上，混合性工具主要选用“人才培养”。相比第一阶段，第二阶段的版权保护政策工具更加具体，也更全面，说明该阶段影视产业开放程度更强，产业发展水平更高，版权在产业发展中的作用逐渐明显。

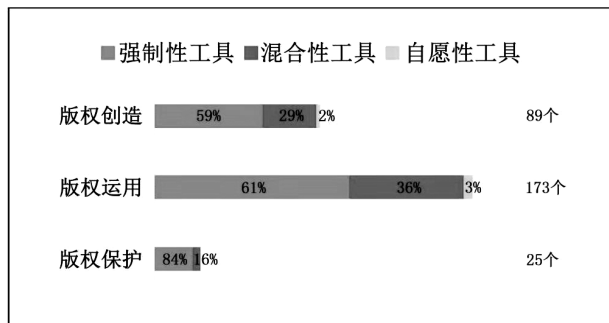


图5 第二阶段“版权管理—政策工具”二维分析图

第三阶段政策工具的对象有显著变化。影视产业经历深化改革，基本完成现代企业制度构建和事企分离，不仅激发了影视产业发展活力，也为政策制定积累了宝贵经验，政府在简政放权上不断探索试验，中国影视产业结构逐渐多元和复杂。由图6可知，版权创造环节，“题材规划”“剧本规划”“创作规划”“自主创新”“两个

效益”是核心政策工具，强制性工具以命令和权威类为主，混合性工具以“人才培养”“政府评奖”“宣传推广”等信息与劝诫类为主，政策对象聚焦在影视生产基础建设上，尤其重视生产服务，政策工具使用兼具传承性和创新性，大力推动自主创新的政策目标彰显。版权运用环节，强制性工具中“公共服务”“数据管理”“播出调控”“院线制”“科技创新”出现频次最高，混合性工具中“社会投资”“税收优惠”“走出去”出现频次最高，政策对象开始转向影视产业的生产性服务，着力运用市场化手段，强化资源要素汇聚，推动产业技术进步、产业升级和配套服务，为影视产业持续发展创造良好环境，孕育内生动力。版权保护环节政策工具选用相比之前出现较大变化，政策工具选用呈现与版权创造和运用环节的系统性特征，“人才培养”“公共服务”“科技创新”等政策工具与其他环节同时选用，展现出决策者统筹谋划版权管理各环节工作的系统思维，同时重视发挥“行业组织”作用，这些都证明了版权保护意识进步与制度完善。

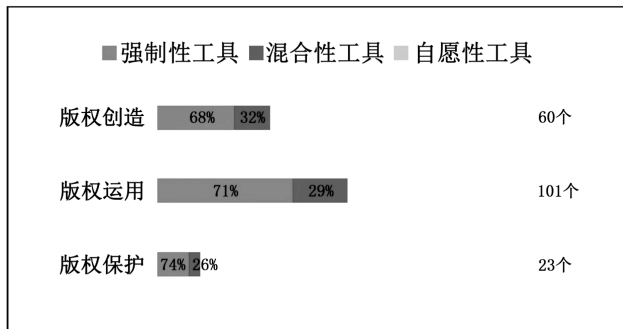


图6 第三阶段“版权管理—政策工具”二维分析图

## 五、研究结论与建议

### (一) 研究结论

1.政策理念由强控制的计划思维向重促进的市场思维转变

首先，政策视角由全盘管理到事企分开。长期以来，影视产业是“宣传部门”的事业定位，极大限制了其产业化改革。影视产品作为兼具经济和文化双重属性的公共产品，要回应社会对其

经济和社会价值的二元期待，影视产业政策是公权力的代表，必须服务于市场繁荣和秩序平稳两个目标。随着《著作权法》不断完善和影视市场更加开放，中国影视产业政策落实国家文化体制改革思路，颁布实施一系列改革性举措，影视产业市场化改革初见成效，基本形成国有市场主体与混合所有制、民营市场主体协同发展的局面。

其次，政策对象由服务政府到服务生产。影视产业改革初期，影视产品全部由国有单位按计划供应，市场主体的发展问题不是政策重点，政策关注的是影视生产如何更好地服务政府大政方针贯彻执行。市场化以后，影视产业获得一定自主发展权，市场主体生存环境由弱竞争快速转变为强竞争，尽快培育丰富的新市场主体投身产业创新和扶持国有旧市场主体快速适应新环境同时成为重要政策目标。这些政策目标必须通过加大生产性服务政策供给实现，例如放宽影视生产环节准入、改进审批制度、畅通产业投融资渠道、改进审查制度等，通过服务市场主体，达到促进产业发展的目的。

最后，管理手段由规制到促进。新中国成立以后，在影视产业发展初期，规制理念下的政策对产业繁荣发展和运行秩序保障功不可没。随着经济社会快速发展，社会开放程度越来越高，人民群众日益增长的影视需求与落后的影视生产之间的矛盾愈发明显，诸如对从业主体资格、生产流程、内容形态、审批权限等复杂的规制政策在不同程度上阻碍产业发展。相比规制，“促进”强调的是在尊重影视产业发展规律基础上对市场主体创新创造活动的推动。以《电影产业促进法》为标志，明确提出简政放权、激活市场活力的政策方向，使影视产业供给侧改革向前迈进了一大步。

2.政策工具由重版权运用的强制型体系向版权创造和运用并重的混合型体系转变

首先，政策工具一贯性始终保持。三个政策阶段，强制性政策工具选用占绝对多数地位，可见国家对影视产业强控制意愿的一贯性。影视产

业许可制度从建立到不断完善至今，许可环节只增不减，许可事项愈发具体。涉外管理方面，在扩大开放的同时，不断细化开放与限制的界限，涉外规制条款更加细致；创作管理方面，突出事前管理与市场化政策引导，愈发重视重点题材和重点方向的统筹谋划；管理权限方面，各级行政和行业主管部门的权责也愈发清晰，不断适应信息化、全球化的新环境。

其次，政策工具系统逐渐成型。系统化主要体现在政策对象、政策类型和政策内容三方面。从政策对象上看，改革初期、深化改革期、高质量发展期三个环节经历了偏重影视版权运营向影视版权创造与运营并重的演变，版权保护政策工具一直在低位运行。从政策类型上看，强制性的规制、命令与权威型工具处于主体地位，混合性的补贴、信息与劝诫型工具占多数，强制性工具为主、混合性工具为辅的政策体系基本成型。从政策内容上看，影视产业改革中，完善市场体系、规范市场秩序、充分市场竞争等一系列举措对政策工具供给提出强烈要求，涉及影视制作、发行、放映（播出）、交易、开发的政策工具广泛选用，构建起系统化影视产业政策工具体系。

最后，政策工具针对性越来越强。随着影视产业改革深化，社会主义市场经济体制下的影视产业制度创新面临不少新问题，面对这些“无人区”，政策工具选用愈发细化，在实践中不断探索和完善。例如：在扩大开放的大环境下，结合国内影视产业升级需求，国家适度开放影视资本市场，选择院线建设、技术升级、硬件改造等领域，允许外资进入；为鼓励中国影视企业和作品“走出去”，制定了资金奖励和支持细则。相比起改革初期的政策工具，近些年政策工具选用更加贴近市场和实际操作需要。

## （二）政策建议

1.政策理念上强化影视产业版权属性，以版权制度为基础平衡好产业改革中公平和效率的关系

版权制度具有维护公共利益、实现社会治理

目标的根本属性，通过保护和鼓励作品创作、传播实现公共利益，版权政策制定和实施过程中公平与效率成为一对天生的矛盾体，也是中国影视产业改革面临的现实问题。通过梳理中国影视产业政策可以发现，“事业”理念向“产业”理念转变贯穿政策过程，经过改革初期的探索尝试，在深化改革期收获改革红利，影视产业大而不强的问题成为高质量发展期主要问题。政策始终意图实现但没有实现“政事”“事企”的清晰界限和完全分开，社会价值与市场价值实现的二元矛盾一直阻碍影视产业改革。版权制度的出发点是通过促进知识的创造与传播实现公共利益最优，其中对创作者、传播者权利划分和保障的制度安排是实现公共利益的手段而不是目的。在版权管理视域下处理“政事”“事企”分开问题，在公共利益最优的大背景下，围绕“创意”配置影视产业政策，实施政策供给侧改革，解放产业创新力和生产力是政策理念的合理转向。

2.政策工具选用上增加自愿性工具使用比例，通过市场手段激发影视版权创造和运用活力

当前，我国影视市场生态发生了根本性变化，市场规模、活力和吸引力显著增强，市场主体类型多、规模大，市场结构日趋复杂。政府对影视产业的管理愈发重视，文化强国成为国家战略，影视产品“走出去”、国家传播能力建设成为产业发展重点。根据政策工具选择理论，政策子系统复杂和国家能力强的环境下，自愿性政策工具应成为选择重点，市场自由化、自愿性组织和服务、公共事业等应成为重要的政策方向，但现有政策工具选择以强制性工具为主体，辅以一定比例混合性工具，缺少自愿性工具使用。自愿性政策工具通过激发影视版权创造和运用活力推动产业发展，其作用主要在三个方面。首先是营造创新创意氛围，通过市场自由化政策供给，为产业要素自由流动创造条件，形成竞争氛围，激发市场主体的创造活力；其次是构建交流合作机制，支持行业组织和生产性服务业发展，推动产

业集群生长，促进企业聚集发展，形成产业，形成长期稳定的分工合作；最后是夯实产业发展基础，做好公共事业服务，建立市场化投融资制度，重点保障基础设施建设和解决影响产业长远发展的公共问题。

3.政策对象上加强中国影视版权保护体系构建，夯实产业创新发展基础

影视版权管理可分为创造、运用、保护三个环节，保护环节直接影响相关主体利益实现，是影视产业发展的前提与基础。现有政策对影视版权创造和运用着力较多，保护政策供给明显偏少且不能满足产业发展需求。文化强国建设为我国影视产业发展营造了良好政策氛围，庞大的国内市场展现出优秀发展前景，构筑完善的影视版权保护体系是亟待补足的短板。首先是扩大保护范围，增加对中国民间文学艺术作品等优秀传统文化资源的保护政策供给，为中国影视版权创造提供丰富的原始素材；其次是加大侵权打击力度，尤其针对数字经济背景下影视版权跨屏传播、跨界运营中出现的侵权现象强化政策保障，不断提高版权保护水平；再次是接轨国际规则，在寻求中国影视产品最优海外保护的同时，为海外市场主体提供最优中国市场保护，吸引外资外智为我所用，在开放交流中达成影视版权贸易中版权制度的最优结合点；最后是强化行业自治，真正建立产业市场主体主导的行业组织，畅通市场发声渠道，将行业自我管理与服务作为行政管理的重要补充。

需要指出的是，本文在研究方法和内容上存在一定局限性。首先，政策文本获取通过网络数据库，且检索范围仅在中央层面，可能存在无法顾及地区政策供给水平差异的问题；其次，政策工具关键词提取规则主要参考文献和小范围讨论，可能存在编码误判问题。这些都有待后续研究予以完善。

注释：

① 本文所指“版权”同“著作权”，研究中需要检索二者其一时，两词都进行。

## 参考文献

- [1] 刘烈泉. 浅析我国“版权法制”的现状、问题与政策[J]. 科技与经济, 1997(4): 13-16.
- [2] 冯光华. 从版权贸易视角看出版产业体制及贸易政策创新[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2004(1): 63-68.
- [3] 翟建雄. 开放存取知识库版权政策概述[J]. 国家图书馆学刊, 2007(2): 33-38.
- [4] 单丹兵. 开放存取期刊的版权政策及其发展趋势[J]. 出版广角, 2016(22): 32-34.
- [5] 程娟, 俞锋. 创意经济视域下中国版权保险制度推进政策研究[J]. 中国出版, 2017(14): 62-66.
- [6] 周莹. 数字出版时代的版权教育政策组合[J]. 出版发行研究, 2017(8): 10-13.
- [7] 朱依曦, 胡汉辉. 网络型产业规制政策演变与影响: 基于中美有线电视产业的比较分析[J]. 科学学研究, 2015(10): 1479-1486.
- [8] 朱依曦. 网络融合政策的实施效果评价: 基于有线电视产业视角的实证研究[J]. 当代财经, 2016(1): 95-107.
- [9] 刘汉文, 沈雅婷. 改革开放 40 年的中国电影政策创新[J]. 当代电影, 2018(6): 3-8.
- [10] 姜文斌. 政治、文化、经济目标之平衡: 加拿大广播电视产业政策演变及其启示[D]. 武汉: 华中师范大学, 2013.
- [11] 孙晴. 20 世纪 90 年代以来韩国电影政策研究[D]. 济南: 山东大学, 2018.
- [12] 韩笑. 英国政府 1979 年以来的电影政策[D]. 北京: 北京外国语大学, 2019.
- [13] 崔立红. 影视作品网络版权产业的公共政策研究[J]. 中国文化产业评论, 2012(2): 362-378.
- [14] 齐骥. 我国版权产业集群发展的特征和政策路径[J]. 现代出版, 2013(4): 26-29.
- [15] 黄玉波, 刘欢. 版权资产的金融化: 文化与科级融合的投融资政策体系构建探讨[J]. 深圳大学学报(社会科学版), 2014(6): 135-140.
- [16] 朱春奎. 政策网络与政策工具: 理论基础与中国实践[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2011: 178-185.
- [17] 谢青, 田志龙. 创新政策如何推动我国系新能源汽车产业的发展: 基于政策工具和创新价值链的政策文本分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2015(6): 3-14.
- [18] 王班班, 齐绍洲. 市场型和命令型政策工具的节能减排技术创新效应: 基于中国工业行业专利数据的实证[J]. 中国工业经济, 2016(6): 91-108.
- [19] 范旭, 刘伟. 中美贸易冲突下的半导体创新政策工具选择[J]. 科学学研究, 2020(7): 1176-1184.
- [20] 刘锐, 徐敬宏. 网络视频直播的共治治理: 基于政策网络分析的视角[J]. 国际新闻界, 2018(12): 32-49.
- [21] 林德明, 赵姗姗. 基于政策工具的知识产权政策演化研究[J]. 中国软科学, 2018(6): 15-24.
- [22] 徐珊, 罗帆. 政策工具视角下的中国科技创新政策[J]. 科学学研究, 2020(5): 826-833.
- [23] 陈柏福, 邓子璇, 杨建清. 改革开放 40 年以来我国对外文化贸易政策变迁研究[J]. 中国软科学, 2018(10): 39-51.
- [24] 王赟姝, 黄筱玥. 与时代交辉: 新中国电视剧发展历程概述(1958-2019)[J]. 齐鲁艺苑, 2019(6): 86-91.
- [25] 周星, 史力竹. 五个“新”阶段: 中国共产党成立百年历史中的中国电影发展[J]. 民族艺术研究, 2021(6): 22-29.
- [26] Lerner D, Lasswell H D. The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method[M]. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- [27] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology[M]. London: Longman Group Limited, 1985.
- [28] 迈克尔·豪利特, M 拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 144.
- [29] 朱春奎, 等. 政策网络与政策工具: 理论基础与中国实践[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2011: 134-136.
- [30] 朱雪忠, 胡轶. 中国技术市场的政策过程、政策工具与设计理念[J]. 中国软科学, 2020(4): 1-16.
- [31] Howlett M, M. Ramesh. Studying Publicity: Policy Cycles and Policy Subsystems[M]. Oxford: Oxford University Press, 1995: 162-163.

责任编辑 董颖

# 市域社会治理下消防安全综合治理路径研究

——以大庆市域治理现代化示范城市创建实践为例

刘纪达,王海滔

(大庆市消防救援支队,黑龙江 大庆 163000)

**摘要:** 将消防安全工作融入市域社会治理体系,形成群防群治格局,是提升城市火灾防控水平、防范化解消防安全风险、维护社会消防形势稳定的重要举措。我们结合大庆市域治理现代化示范城市创建推进工作实际,从消防治理理念、消防治理主体、消防治理手段、消防治理机制、消防治理保障五个方面梳理了市域消防安全综合治理体系建设的实践经验,指出了制约消防安全综合治理问题症结,从机构框架、实际应用、固化机制等方面提出了提升消防安全综合治理能力、推动市域治理现代化的对策建议。

**关键词:** 市域治理; 社会治理; 消防综合治理; 治理体系; 消防安全

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)01-0029-06

党的十八大以来,习近平总书记就推进市域社会治理现代化作出系列重要部署<sup>[1-2]</sup>。继党的十九届四中全会提出“加快推进市域社会治理现代化”后,党的十九届五中全会提出“加强和创新市域社会治理,推进市域社会治理现代化”<sup>[3-4]</sup>。市域社会治理是国家治理体系与治理能力现代化在市域范围的具体实践,市域社会治理在贯彻国家治理路线方针的基础上,需立足本市域实际统筹谋划、周密部署,在地方治理实施体系中起着承上启下、衔接省域治理与县域治理的重要作用<sup>[5]</sup>。市域层面具有较为完备的社会治理体系,具有解决社会治理中重大矛盾问题的资源和能力,是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层

的最直接、最有效力的治理层级,处于推进基层治理现代化的前沿位置。市域社会治理做得怎么样,事关顶层设计落实落地,事关市域社会和谐稳定,事关党和国家长治久安。2020年大庆市部署市域治理现代化示范城市创建工作,对统筹推进基层治理、矛盾化解、风险防控、维护安全稳定局面提出了具体工作要求,积极推动构建完善矛盾多元化解、社会治安防控、公安安全风险防范、城乡基层治理、维护政治安全、地企共治六大体系,提升市域社会综合治理体系和治理能力现代化水平<sup>[6]</sup>。

推进市域社会治理现代化,要坚持系统观念、突破重点难点,做到全局统筹、靶向攻坚、

**收稿日期:** 2021-09-22

**项目基金:** 国家自然科学基金面上项目“军民融合发展异构科层组织空间协同治理研究”(71974045)

**作者简介:** 刘纪达(1993—),男,黑龙江哈尔滨人,大庆市消防救援支队特约研究员,硕士,研究方向为消防安全管理、政府治理、应急管理;王海滔(1988—),男,黑龙江海伦人,大庆市消防救援支队防火监督科科长,研究方向为消防安全管理。

精准发力。消防安全工作是一项社会化的系统性工程，涉及社会治理领域的各方面、全过程，是防范化解重大安全风险的基本保障<sup>[7]</sup>。探索将消防安全工作有效融入市域社会综合治理体系、形成群防群治的良好局面，对提升消防安全管理水平、确保社会消防形势稳定、预防和遏制重特大火灾事故具有重要的现实意义<sup>[8-9]</sup>。本文将通过梳理大庆市推进市域消防安全综合治理体系建设的实践经验，总结并梳理制约市域消防安全综合治理发展的症结与瓶颈，在此基础上，提出优化市域消防安全综合治理体系的对策建议，以期为提升消防安全综合治理能力、推动市域治理现代化提供思路与实施路径。

## 一、推进市域消防安全综合治理体系建设中的基本经验

(一) 在消防治理理念上实现从“重管理”向“重服务”转变。传统消防治理以自上而下为主，公众作为被动一方只能接受所提供的消防服务和消防监管。随着经济结构多元化、社会阶层多样化、利益诉求复杂化等催化的复杂性治理难题不断出现，这种“重管理”的治理理念难以为继，服务型消防安全治理的转变亟待成型。大庆萨尔图区紧扣民本导向和法治思维，坚持政府“自上而下”和社会“自下而上”相结合，聚焦民众最关心、最直接、最现实的身边问题和利益诉求，通过设立社区消防责任双向满意清单，推动各社区联合辖区消防救援大队及各行业部门定期开展消防技术服务与公民需求无缝衔接，加强了市域消防综合治理的针对性，推动消防安全治理从“管理型”向“服务型”转变。

(二) 在消防治理主体上实现从“条块化”向“多元式”转变。条块分割是制约基层消防治理，形成“头痛医头、脚痛医脚”被动局面的根源所在，依托互联网技术破除条块壁垒、打造多元化的治理网络逐渐成为破局之策。高新区依托区综治中心、社区(街道)联动分中心，逐步打造

上下对接、部门互通、信息共享的智能联动平台，整合各条线网格形成“消防安全网”，从而打破原有的条线碎片化、条块分割化管理格局，提升了社会参与度，凝聚了消防治理更大合力<sup>[10]</sup>。

(三) 在消防治理手段上实现从“粗放式”向“精细化”转变。形成“精细化快速反应”的治理，需要推进消防综合治理机制创新。龙凤区依托地理信息系统电子地图，对社区(村镇)二、三级网格内的人、地、事、物、组织信息等实行“精确定位、精选定人、精准定责”，开发手机客户端，提高各级管理部门、巡查员、网格长了解问题处置进度的及时性，增强了按权属进行督办交办的有效性。此外，建立月度通报、双月述职、年底考核机制，实现社情民意实时掌握、苗头问题精准处置、群众诉求快速回应。

(四) 在消防治理机制上实现从“问题上门”向“一线解决”转变。实现问题在一线快速解决、矛盾在源头顺利化解是提升消防综合治理水平的关键。让胡路区把发现问题、核实问题作为第一职责，尝试将各社区网格员、巡查员全部下沉至三级网格，并且充分挖掘区综治中心、社区(村镇)联动分中心的指挥调度作用，实现各行业部门执法力量在一线整合，联动、联查机制在一线打通，社会消防问题在一线解决。探索建立网格消防微站，发挥网格指导员、协管员、参与员作用，提升网格“消防微治理”能力。

(五) 在消防治理保障上实现从“稳步走”向“加速跑”转变。大庆市政府印发《大庆市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》(下文简称《纲要》)，明确投入1.5亿元资金用于消防基础设施建设，推动消防综合保障体系优化。《纲要》聚焦制约全市消防救援工作的短板，重点攻坚社会消防治理和综合应急救援攻坚两大核心能力提升工程。将消防队站、车辆装备、消防水源项目纳入“应急保障项目专栏”，计划投入资金1.5亿元，2025年前新建一级普通消防站6座、小型消防站6座，同步配



备车辆器材装备,建设市政消火栓1000处、上水鹤50处、取水码头10处,将有力推动大庆公共消防基础设施建设实现“跨越式”发展。

## 二、制约市域消防安全综合治理能力提升的症结问题

(一) 尚未形成消防安全综合治理格局。一是在理念认识层面,政府与职能部门在消防领域推进市域治理体系和治理能力现代化的认知上存在偏差,消防安全综合治理是一项复杂的系统工程,需要多部门协同共管。此外,社会企事业单位和公民个人消防安全责任意识亟待加强。二是在体制机制层面,在新应急管理体制下公共消防安全治理的责任划分、机制磨合、法治优化还需要在各职能部门之间进一步探索、磨合和加强,突出消防安全综合治理的实践性、系统性、过程性<sup>[11-12]</sup>。三是在治理实践层面,“责任治理”不够顺畅,消防救援部门长期“单兵作战”“大包大揽”式的消防监管模式,造成了“涉及消防的问题就找消防部门”,基层政府、行业部门落实消防安全责任制还不够彻底、不够到位。特别是从近两年国务院消防工作考核的情况看,各行业系统消防管理职责尚有所缺失,消防安全监管合力有待进一步优化。

(二) 依法治理安全责任落实不够。一是消防法治体系不健全。虽然新《消防法》对消防安全责任进行了总体明确,但违反消防法律法规方面的责任追究事项不够明确,对具体的违法行为责任划分和追究操作性不强。消防执法人员的能力素质有限,依法执法能力有待提升。二是社会面消防监督执法环境日益复杂。经济快速发展,住宅、商场、大型综合体和歌舞娱乐场所等人员密集场所蓬勃发展,消防安全隐患客观存在,对消防监督执法的执法人员数量、业务素质 and 执法规范化方面的冗余度提出了严峻考验。特别是应用于具体执法操作中的法律法规参考依据较少,消防监督执法干部对自由

裁量权把握不准,还存在着“人治”大于“法治”的现象。三是消防安全责任落实不够。消防工作的基本原则既是新《消防法》对消防工作各参与主体的相关责任进行划分的依据,也是各主体开展消防工作的根本遵循和方法指导。2017年国务院办公厅印发的《消防安全责任制实施办法》(下文简称《办法》),首次对我国消防工作各参与主体的责任进行了全面、具体的划分,明确了各参与主体的责任,完善了消防安全责任体系,是优化公共消防安全治理体系、提升治理能力的有力抓手。但政府与行业部门在推动《办法》落实落地层面还有待进一步加强,特别是在对于消防违法行为具体惩治方面不够细化,导致消防安全违法行为的违法成本较低,落实推动力度不大,社会单位和个人无视消防安全责任的情况比较普遍,给城市消防安全形势稳定带来了严峻挑战。

(三) 全民参与共治共防实效不佳。市域消防安全治理不仅是政府、行业部门和社会单位的责任,也与社会公民息息相关。就大庆市域消防安全治理的现状看,全民参与消防安全治理的共治共防成效不明显,社会公众主动参与消防安全治理的积极性普遍不高。特别是偏远村屯的人民群众的消防安全意识、自防自护自救能力还相对比较薄弱。主要原因有三个方面:一是各部门、社会单位等消防安全治理主体对消防基础知识的宣教工作开展不力;二是将消防安全知识和消防自防自护自救能力培训纳入教育体系的工作机制还需完善;三是社会公众个体对于消防安全不重视,对消防安全知识和自防自救能力的学习不积极、不主动。同时,社会面消防安全宣传教育不广泛、不系统,社会面消防安全宣传体系不完善,缺少系统性、全面性的消防宣传时间计划、内容准备和措施体系,“突击式”“运动式”“孤岛式”消防宣传现象普遍存在。还有些社会单位、学校在自主开展消防安全宣传教育方面积极性不强,

被动应付多、实际举措少，对本应追求消防安全效益，需要实事求是开展的教育培训热衷于求变通、搞形式、打折扣，停留在会议记录、台账资料上，在实际开展和实效争取上收效甚微。

### 三、推进市域消防安全综合治理体系建设的启示与方向

(一) 进一步规范消防安全治理的事权和相关责任边界。消防安全工作作为市域社会治理体系的重要组成部分，要合理借鉴其他相应规模地区的经验，及时完善相关消防地方法规，突出依法治理，推动大庆市消防安全治理事权进入各县区政府的公共安全治理清单。确保治理内容、治理任务、工作标准和相关责任更加明确，建立全方位、系统性的消防安全治理评价指标体系，细化年度消防工作考核标准。同时，针对消防安全治理中的重要问题，适时提请党委政府研究决策，达到相应规模的要确保纳入城市建设发展规划，全面推动市政消防基础设施完善，为人民群众安居乐业和经济社会发展提供更好的消防安全环境。

(二) 进一步推动消防安全治理的社会化参与水平。扎实开展各行各业基层从业人员岗位消防安全教育培训，提升消防安全末端治理水平。积极鼓励引导社会企事业单位、广大群众参与消防安全治理，大力培育一批消防专业技术人才，弥补社会消防从业人员的不足。同时，要鼓励支持消防服务机构、消防中介机构等社会性消防组织参与公共消防安全治理，对相关理论研究、实践探索和成果转化要予以相应的政策和资金支持。要进一步激发全市范围内消防志愿服务机构和公益基金等不以盈利为目的的组织参与消防公益事业，服务消防安全治理大局，增强社会化消防全民参与度。

(三) 进一步发挥宣传在消防安全治理社会化中的基础作用。加强消防宣传“五进”工作落实，落实好消防宣传“五项措施”。持续推进传统媒体消防宣传，利用重点单位户外广告电子屏

开展“亮屏行动”，利用乡镇网格员、消防文员开展上门服务消防宣传，利用微博、微信等网络新媒体开展消防领域的基础知识宣传，全面增强社会整体消防宣传氛围和社会公众消防安全自防自救能力。

(四) 进一步树立融合理念、用好系统思维。市域消防综合治理是一项重要且复杂的系统工程，需要提高统筹谋划能力，科学把握市域消防综合治理规律特点，立足市域承上启下的中观定位，创新治理思路、明确政策导向、明晰方法路径。要相互配合、同向发力，形成强大市域消防综合治理向心力。具体来说就是，推动市域消防综合治理各要素全面整合、系统集成，把党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑等治理方式整合在一个体系内，把市域基层党组织、居委会、社会组织、社区居民等治理主体关联在一个体系内。把消防宣传、社区巡查、群众自治、法律服务等市域社会治理业务集中在一个系统中，形成问题联治、工作联动、信息联通、平安联创的市域社会治理机制，并以联动融合、开放共治等理念推动市域社会治理由“碎片化”治理向“系统化”治理转变。

### 四、推进大庆市域消防治理能力建设的对策建议

(一) 全面治理，拧紧消防安全责任链条。对标国务院与黑龙江省出台的《消防安全责任制实施办法》，适时推动制定《大庆市消防安全责任制实施办法》，完善党政同责规定措施，健全完善消防工作年度和月份考核机制，梳理党委政府定期研究、挂牌督办市域消防安全治理中的重大问题，全面压实党政领导责任。要放大政府消防工作考核指挥棒效应，健全各级政府消防工作约谈机制，综合运用市委市政府巡视督查、市人大执法检查、市安委会驻点督导等方式，强化考评问责追责，督促整改重大问题。消防救援部门

要基于准确全面的统计分析，完善事故救援通报机制，定期向各级党委政府、行业部门发送《消防救援情况通报》，对火灾高发地区、行业部门定向下发督办函，对其他类型灾害事故高发的区域、行业部门发送告知函，告知到人、落实到点，推动各级消防责任及时归位。

**（二）综合治理，不断优化消防监管服务。**坚决贯彻中央消防执法改革意见，纵深推进“放管服”改革，研究制定便民利企消防服务措施，打造“消防到家”惠民工程，提升社会面对消防工作的满意度。全面实施应急管理部消防救援局提出的新型消防监管机制，持续推行“双随机、一公开”，加强重点监管、拓宽信用监管、完善“互联网+监管”，不断提升监督检查和随机抽查质效。着力推进部门协同监管，消防救援部门与住建部门进一步建立消防审查验收信息共享机制，协调发改、市场监管等部门完善消防失信行为联合惩戒措施，联合市场监管、公安经侦等部门加大假冒伪劣消防产品打击力度，督促指导各行业部门加大检查管理力度，不断提高行业监管工作整体水平。加强消防标准化管理，开展商贸、医疗卫生行业达标创建，全面落实消防安全管理导则和标准，推动典型示范现场会适时召开，不断提升行业单位标准化管理水平。

**（三）系统治理，构筑重点领域精准防控。**要加强对“高低大化”“老幼古标”和城乡接合部、城中村、老旧社区、“九小”场所、“多合一”等高风险场所区域的分类指导、精准施策和专项治理，确保每开展一次整治，就解决一类突出问题。要借力乡村振兴、平安乡村建设、老旧小区和城中村改造等活动，推进农村消防安全环境持续改善。突出抓好“打通生命通道”集中治理攻坚行动，联合街道和住建、房管等部门，分类施策，及时消除违规占用和堵塞消防通道等消防安全隐患，总结成果、固化经验，建立长效治理机制。针对重大火灾隐患，整治要综合运用行业督办、联合惩戒等手段，定期挂牌一批、公示

一批、曝光一批、处理一批，形成高压态势。要加快推进城市“智慧消防”平台建设，实现实时感知、全面监控、智能研判风险。在主城区和重点行业先行先试消防物联网规模化应用，重点在老旧高层建筑、集体宿舍、养老福利机构和“九小”场所等推广安装使用智能独立探测报警器、智慧安全用电装置等，重点单位和公共建筑的自动消防设施完成物联网改造，推进城市消防智能终端连接工作有序开展。

**（四）源头治理，不断夯实群防群治基础。**探索完善乡镇以下消防监管机制，推动将消防安全纳入“多网合一”综合网格管理和综合执法队伍建设，加大对公安派出所落实消防工作职责的指导力度，进一步夯实末端治理基础。深化消防救援队站参与消防监督执法试点，适时推广经验，壮大基层执法力量。全面落实消防宣传“五进”工作意见，重点抓好“进学校”“进社区”，加快建设并规范运行消防科普教育场馆，将消防安全教育纳入市域义务教育、城乡科普教育、文明城市创建等范畴。在做精做强自媒体矩阵基础上，拓宽媒体深度合作渠道，加大主流媒体宣传力度。加大“一警六员”培训力度，抓实行业系统重点人群培训，强化“九小”场所和农村等火灾防控薄弱区域。持续探索“消防+”模式，总结推广“消防+外卖小哥”“消防+共享单车”等经验做法，不断夯实群防群治基础。

**（五）依法治理，持续加大消防监督力度。**依法执法、严格执法，坚决打击消防安全违法行为，确保消防监督执法水平稳步提升。一方面要坚持依法执法，严防“闭门造车式”的执法错误倾向，依法从严抓实市域消防安全违法案件查处，严厉打击公共领域消防安全违法行为和相关责任人。全面推进执法规范化，根治消防执法不作为、乱作为和滥用自由裁量权问题，防止“体外循环”，提升执法专业化、规范化水平。另一方面要从严管理消防中介机构，加强对消防技术服务质量的监督抽查，及时核查、处理举报投

诉,并给予一定奖励。要建立社会消防技术服务业务信息系统,动态管理社会消防技术服务机构及其人员,坚持依法管理和依法监督相结合,对违法行为依法惩治。

**(六) 精准治理,构建多元互补消防力量。**坚持“建强国家队、壮大专职队、规范志愿队,构建多元消防救援力量”思路,突出“建管训用”并重,打造专兼常备、多元互补、协同发展的力量体系。积极探索分岗位精准定向招录队员,固化分类、分段、实战施训等做法,提升入职教育训练质效,打牢新入职消防员能力素质基础。全面推行政府专职队与国家队管理、训练、作战、保障“四个一体化”,以规范有序的管理确保队伍持续稳定。加强与相关救援力量协同作战,互相学习、互补优势,提升战斗力。引导农村、社区和广大社会单位广泛建立自防自救力量,鼓励红十字会、保险机构以及其他社会组织积极发展公益消防救援力量,尽快建立社会志愿力量动态管理平台,确保所有队伍实时动态登记,随时掌握作战实力。要进一步强化各类社会救援力量“联勤、联训、联调、联战”,由119指挥平台统一调度,增强作战效能。分级分类制订联动响应预案,定期开展实战拉动演练,逐步规范、形成合力。

## 五、结语

将消防安全工作融入市域社会治理体系,是加快推进市域社会治理现代化的重要举措,对提升消防安全管理水平、防范重特大火灾事故具有重要意义。本文结合大庆市域治理现代化示范城市创建推进工作实际,通过调研论证、实地走访,从消防治理理念、消防治理主体、消防治理手段、消防治理机制、消防治理保障五个方面梳理了市域消防安全综合治理体系建设的实践经验。研判总结出消防安全综合治理格局尚未形成、依法治理安全责任落实不够、全民参与共治共防实效不佳三方面制约消防安全综合治理的症结问题。在此基础上,从规范责任边界、提升社会参与、发挥宣教作用、用好系统思维四个方面凝练了推进市域消防安全综合治理体系建设的启示,并从全面治理、综合治理、系统治理、源头治理、依法治理、精准治理六个维度提出了提升消防安全综合治理能力的对策建议。同时,市域社会治理是省域社会治理与县域社会治理的桥梁,因此在省域与县域推进消防安全综合治理同样重要。加快推进社会消防安全综合治理发展,将有力提升城市消防安全监管效能、维护社会面消防形势平稳、推进应急管理体系与能力现代化。

### 参考文献

- [1] 何阳,娄成武.市域社会治理现代化的理论蕴涵及建构路径[J].求实,2021(6):71-82,109.
- [2] 王珺.市域社会治理现代化视角下服务型政府的法治化[J].行政科学论坛,2021,8(6):38-43.
- [3] 刘金友.对党的十九届五中全会《建议》理论依据的分析[J].大庆社会科学,2020(6):5-10.
- [4] 黄佳慧.筑牢制度保障 贡献大庆力量[J].大庆社会科学,2019(6):7-8.
- [5] 许晓东,芮跃峰.市域社会治理现代化:体系建构与路径选择[J].社会主义研究,2021(5):125-131.
- [6] 王华.从管理到治理:大庆城市社区治理问题研究[J].大庆社会科学,2017(2):120-122.
- [7] 刘纪达,宋雨薇,王健.新时代消防安全监管体系的基本框架、演进逻辑与实践进路[J].中国应急管理科学,2021(10):17-27.
- [8] 李颖.市域治理下的社会风险整体性防控研究[J].山东社会科学,2021(9):81-86.
- [9] 刘纪达.消防执法改革实践路径探析[J].武警学院学报,2021,37(8):73-77.
- [10] 陈静,周春晓.夯实“硬件”升级“软件”构建基层社会治理新格局[J].行政科学论坛,2021,8(5):24-26.
- [11] 黄耀文,郝雅立.新时期我国应急管理组织建设现状与问题分析[J].行政科学论坛,2020(3):17-22.
- [12] 骆涌,郭晖.基层管理体制改革的背景下应急管理部门权限移交的困惑与制度保障:以对河北省县级应急管理局调研为视角[J].行政科学论坛,2021,8(9):27-31.

责任编辑 夏继先

# 信息疫情的参与治理:基于国民 信息传播视角的个案分析

肖新平

(山东政法学院 公共管理学院,山东 济南 250014)

**摘要:** 面对时有反弹的新冠肺炎疫情,相关信息的传播与接收对于疫情防控与民心稳定至关重要。疫情防控,人人有责;信息传播,有所遵循。网络化、信息化时代,国民个体如何借助自媒体得当、及时发声而对全民防疫进行参与治理,更好彰显个体的公共责任意识与社会价值?对个体国民参与信息疫情治理的过程进行案例分析,从信息再传播角度总结了信息疫情参与治理过程的主要环节,这对于国民进行其他网络信息传播也具有一定借鉴价值。

**关键词:** 信息疫情; 信息传播; 个体国民; 公共责任; 参与治理; 案例研究

**中图分类号:** G206;D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)01-0035-07

时至今日,世界新冠肺炎疫情已三年有余,但仍未得到全面彻底控制。面对新冠肺炎疫情,没有人能置身事外,没有人能孤立旁观,战胜空前的新冠肺炎疫情需要建立全民防疫的社会治理共同体。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出建立“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”,新冠肺炎疫情防控人人有责,公共责任就是每个人的责任,集体的责任需要个体用行动践行。作为普通国民的一分子,全民防疫期间“我”能做点什么?

## 一、信息疫情研究概况

### (一) 信息疫情简介

信息疫情(infodemic)是information与epidemic的组合,“通常被用来概括传染病疫情暴发后出现的错误信息与正确信息相混杂的危险现象,但它并非一个新概念”<sup>[1]</sup>。世卫组织全球传染病防范事务主任Sylvie Briand曾指出:“信息疫情是发生在疫情期间的信息超载,其中有些信息是准确的,有些信息是不准确的,这导致人们在需要时很难找到可靠的信息来源和可信赖的指导。”<sup>[2]</sup>目前关于“信息疫情”还没有统一与明确的界定。信息疫情通常伴随着一定的疫情信息过载、谬

**收稿日期:** 2022-09-16

**作者简介:** 肖新平(1981—),女,山东德州人,山东政法学院公共管理学院讲师,研究方向为公共行政、组织文化与领导力。

误、失真及虚假、片面、真假难辨信息的传播。在网络社会和全媒体时代，正向信息与负向信息都可以在短时间内得到大范围传播，如果缺乏有效引导、约束及各方的自律、自治，信息的多次、快捷、广泛、持续传播可能带来意想不到的风险与后果，有效控制信息传播是应对信息疫情的重要举措。

## （二）信息疫情研究

信息疫情是比较新的研究领域，近些年来的研究主要伴随新冠肺炎疫情的发生而逐渐受到关注与重视。中国知网文献主要是2020年以来的，且研究总体成下降趋势，其中2020年46篇，2021年42篇。截至2022年7月15日，中国知网文献关键词“信息疫情”检索共计102条，其中外文30条，基本都与新冠肺炎疫情相关；国内研究主要内容有信息疫情的界定、特征，产生的原因、作用机理、危害影响、防治对策，公共健康、公共卫生、国外做法与借鉴等，主要研究领域是医学、新闻、传播、出版、传媒、情报、社会治理，研究对象主要为媒体、编辑、公众、高校图书馆、信息素养、媒介素养、舆论引导等。信息疫情的治理涉及政府、社会等公共组织及主流媒体、自媒体、社交平台的信息编辑、动态追踪与调整、舆论监督与引导等。已有研究内容较多的是提升公众信息与媒介素养的治理举措。公众素养方面存在的问题除了教育、医疗健康知识方面有待改进与提升，还存在信息疫情参与治理意识与能力不强问题。

检索已有研究防治举措尚未发现从国民个体接受者信息自治与再传播的微观治理视角的研究，关于公众素养方面的举措主要为局部论证，缺乏比较系统的分析，如从信息传播过程角度的个案研究，研究方法方面主要有案例、调查、实地研究等方法，通过深度访谈进行个体案例研究的较少。本文通过深度访谈获取相关信息，并从信息传播过程角度对国民个体积极参与信息疫情的治理进行个案分析，希望对

于提升国民利用信息参与公共治理的意识与能力能够有所启发与帮助。

## 二、个体国民信息疫情参与治理的案例及其分析

2020年新冠肺炎疫情以来，各方扑面而来的疫情相关信息既令人应接不暇，又令人心怀忐忑，希望、期待、观望、忧虑、恐慌、疑惑、不安等情绪交织。“甲”说作为一名普通公民，自己不是医生，不是护士，更不是实际工作中的领导者，如何为疫情的防控出点力呢？尤其作为一名高校教师如何更好以身作则发挥自身的价值？经过权衡与考量，“甲”选择做一名自发的新冠肺炎疫情相关信息的网络编辑者与再传播者，主要进行与新冠肺炎疫情相关信息的收集、阅读、筛选、追踪、核实、修正、评论、补充、转发、分享等工作，并且不厌其烦、不遗余力、坚持不懈，积极参与信息疫情的治理也彰显了公共治理中个体应有的公共责任意识与自我价值。“甲”如何做的？

### （一）信息疫情参与治理的个体认知与决策

1.个体认知：国民个体信息疫情参与治理的必要性与重要性

主动自觉承担信息防疫的公共责任。疫情防控，人人有责，积极配合有关部门居家隔离也是防疫，感染者不到处乱跑更是事关疫情防控成效。国民个体参与信息疫情治理具有重要的现实意义。众人划桨开大船，现代国家的善政善治离不开每一个人的支持、配合、自觉、自律与守法、自治，现代社会的高效治理离不开具有公共责任意识与参与意识的高素质公民。我国的信息化与网络化取得了长足发展，网民尤其是手机网民已经具有相当规模。据中国互联网络信息中心（CNNIC）最新发布的第48次《中国互联网络发展状况统计报告》，截至2021年6月，我国网民规模达10.11亿，手机网民数达10.07亿，网民中使用手机上网的比例为99.6%；即时通信用户规模

9.83亿，占网民总数比例达97.3%<sup>[3]</sup>。此外，网民主体主要是广大学生、在职及从业人员，尤其是青壮年群体，他们自身的理解力、传播与扩散的影响力也是可观的。一方面，国民个体主动关注与传播疫情正向信息，有助于“健康传播”，增进对疫情的了解与认知、提升自身的判断力，从而不轻信谣言或用事实辟谣，让负面信息不攻自破；另一方面，国民个体在工作群、朋友圈发送相关正向信息，可靠度、可信度、传播力、影响力、接受度、执行度都会更高，如果说主流媒体信息传播有广告与宣讲的作用，那么国民个体面向周边人的信息传播则更具有直销的效力，从而作为正式组织疫情治理的有效补充，更好发挥基层与国民个体的参与治理意识、能力、资源的作用，真正实现防疫共同体人人共建的目标。

## 2. 自我定位：信息传播中国民个体自我身份意识与防疫责任角色定位

天下兴亡匹夫有责，社会治理人人尽责。以互联网媒介为中心的融媒体时代，受众以产消者合一的身份，平等地参与信息的生产、制作、转发、评论的全过程<sup>[4]</sup>。“甲”说“我”是十亿网民的一分子，而且“我”的信息通过网络各平台的传播其影响力是指数级增长的，比如经常看到一些重要信息的阅读是“10万+”的量，由此，一条正向疫情信息的传播会惠及数万人，而一条谣言或片面信息则可能影响数万人的心理与生活。误导或谣言对于扰乱人心、制造恐慌的影响是难以估量的，现代通信发达与融媒体时代信息传播的蝴蝶效应非常明显，比如疫情期间“双黄连”事件使各大药店很快遭到抢购，又比如有消息说要封城会导致市民疯狂抢购生活物资。国民个体不是社会治理的旁观者或者纯粹的受益者，而是作为社会一分子在信息传播中具有不可忽视的作用。人心齐，泰山移，面对不受出身、阶级、种族、国别差异影响的新冠肺炎疫情风险，每个人都难置身其外，遵守规定居家隔离是防

疫，不随意发表不实、不可靠信息，积极传播与扩散正向疫情信息同样也是防疫。此外，每位国民自觉自律进行疫情信息的自我管理，不盲目跟风或者人云亦云或者传播谣言，既可以减少对于社会正常秩序的干扰，也可以以身作则为身边人树立榜样。所以，“甲”认为自己作为网络信息的传播者，成为一名具有公共责任意识与公共参与意识的个体网络信息编辑义不容辞、责无旁贷、很有意义。

## 3. 信息来源：筛选与传播正向信息

新冠肺炎疫情暴发以来，报刊、广播、电视与微信等媒体的相关信息发布迅速、及时且丰富多样。网络与通信技术发达的全媒体、融媒体时代，信息的传播力巨大，其舆论导向作用和对国民心理冲击的广度与强度也是空前的。各大主流媒体，如人民日报、光明日报、央视新闻、新华网等，都积极进行相关信息的报道，如感染者乘坐公共交通工具的信息，这些都是信息再传播的重要来源。通常，信息的产生、发布、传播、进展是一个动态、持续的过程，所以信息筛选也要与时俱进。“甲”的信息筛选总体原则是，对疫情期间更多国人的生活、心理与当下疫情防控能有所助益，内容主要为比较权威、综合、深入、实用的信息与学习、娱乐、文化等资源分享，涵盖各大主流媒体的新闻报道、信息公开与扩散、感人事迹、疫情科普防控、共享信息与学习资源、娱乐休闲、节庆文化、教育教学等方面，而非仅仅是疫情直接相关，有的看似不相干但可以使受众转移注意力，淡化疫情焦虑，让生活更加趋于寻常化。信息主要来源于各种媒体，主要为各大官方及权威媒体微信公众号或网站、微信群，朋友圈转发、分享的信息以及亲身经历，或亲友、熟人、同事等的经验与做法，比如进电梯带一只不带笔芯的中性笔，按电梯键时拔下笔帽以减少接触。此外，如城市大洪水期间，有人主动编制需要救助群众的信息上传到网上，这既是重要的信息来源也是信息参与治理的有效方式，

反映出国民个体在参与治理中重要的作用。

#### 4.信息渠道：微信为主多管齐下

自媒体是国民个体参与信息防疫的便捷工具与途径。信息可以通过微信、QQ等自媒体得以转发或分享，其信息传播速度、范围与效果是惊人的。“甲”选择主要利用微信源于其作为自媒体在信息防疫中具有显著优势：一是微信信息传播具有快速、便捷、高效与广泛等特点。微信具有融媒体的特点，音视频、图像与文字等传播媒介兼备，可以转发或分享传统媒体、机构媒体、平台媒体、自媒体等的内容，如转发网站、微博、抖音、QQ的信息以及今日头条的内容或链接，具有较好的传播效果。此外，微信的推送与转发还具有一定的“直销”效应，有研究表明“运用微信新媒体进行线上公共应急健康教育，公众接纳度和满意度高”<sup>[5]</sup>。二是受众对于微信具有使用优势。相对而言微信获取信息的途径更便利、快捷、广泛、高效，便于转发与扩散，尤其网民对于微信具有较普遍的依赖，微信使用率、使用频度相对更高。三是微信信息防疫有利于健康传播。健康传播指“大众传媒通过各种传播媒介和方法，为维护和促进大众健康而制作、传递、分享健康信息的过程”，有利于“记录疫情下的人间百态、打通线上与线下救助渠道、抵制谣言抗击信息疫情”<sup>[6]</sup>，“甲”的亲身经历也证明了这一点。此外，“甲”利用了自身优势（不同个体可以因人而异，如选择微博、QQ等）：一是自身朋友圈群体的特点。主要基于“甲”自己朋友圈群体及所在几个微信群成员的身份与影响力，且熟人信任可以增加信息的接受与传播。二是“甲”关注了众多权威官方媒体的微信公众号，信息来源广泛、搜集更便捷。比如有的信息多家媒体同时报道，但是角度不同，这样就可以在转发时加以汇总、评论与补充或者同时转发，成为一个专题系列，从而做到信息互补，让信息的传播更全面、客观、理性。从实际反响来看，“甲”所发送的信息较受欢迎，也经常被讨论，

具有一定的实际传播效力与影响力。

#### 5.传播范围：信息传播范围的可及性与多轮次

“甲”信息发送范围主要为个人的朋友圈、微信群、好友及QQ群、QQ空间等，这些范围内的受众群体基本是本科以上学历。微信群与QQ群主要是工作群、会议群、校友群、专业教师群及各门课程的学生班级群。此外，“甲”的通信录有500余人，主要是亲友、新老同事、教师、同学、学生等。此外，不含学生课程班级群的微信群主要有7个，群成员彼此交叉较少，总计2000余人，主要为高校教师、科研人员以及党政机关和事业单位工作人员。两个全国高校教师群各近500人，基本是硕士及以上学位人员；一个本校教职工群500人（分布全国各地，主要是省内）；1个某省某慈善机构群300多人（职业与身份多样）；另外3个群为全国高校博士群，绝大多数成员已经毕业参加工作，人员来自全国各地，基本没有交叉，分别为120多人、150多人、160多人。信息直接影响总计约2000人，同时还可以间接影响他们周围的人，考虑到即使有少数人转发或者转告身边的人，这样的信息传播也是有现实传播力与价值的。

“甲”的这种信息传播是一种比较有效的信息防疫方式，也是普通个体进行信息疫情参与治理的一种不错的选择。从疫情信息再传播的范围来看，“甲”的信息影响范围具有一定的代表性与影响力，从周边亲友及工作、学生群的直接阅读者，到这些信息直接接触群体的多次传播影响到的周边线上线下人员等间接信息接收者与信息再轮传播者，信息传播犹如涟漪层层扩展，某种程度上具有指数级增长的效应。所以这种“信息扩散”的现实的传播力、宣传力、接受度、影响力是比较可观的，而且其不厌其烦、尽心尽力的多次转发与分享也显示出作为一名青年教师对于公共利益的关注、参与与自觉的责任意识。因此，“甲”的具体决策与做法体现出的公共治理的参与意识、责任意识都在一定程度上值得借



鉴、学习与推广。此外，作为教师，这种以身作则持续分享与传播正向信息的行为既可以直接受益，也可以被视为一种言传身教的教书育人手段，有助于熏染、引导学生形成对于社会事务的关注、参与意识与主人翁的责任感。

## （二）信息疫情参与治理的具体执行与操作

信息疫情参与治理的具体执行与操作跟公众的信息素养、自媒体传播的自律意识及国民公共事务的参与意识、公共秩序的维护意识、法律遵循意识与公共责任意识密切相关，并进一步影响信息传播的质量与效果。“甲”具体怎么做的？

1.信息鉴别与获取：坚持原则与价值意识，谨慎辨识信息真假

网络并非法外之地，在网络法规尚未健全的背景下更加需要国民的自觉自律与自我约束，言论与信息传播的获取需有底线、有遵循、有担当，不能误导舆论，不能随心所欲，亦不能基于炫耀或吸引眼球的目的而对信息随意转发或传播，更不能唯恐天下不乱或为了增加个人的流量而造谣、传谣等。传播和发布信息需要基于一定的原则与价值考量，如是否对他人与社会有效用、有价值，负面影响有哪些，负面效应是否大于积极效应、是否会造成恐慌或者压力等。如“甲”看到央视新闻公众号《查询工具来了！跟你同程的乘客是否有确诊患者，速查》一文，第一判断是很有价值、应该转发，且文中包括飞机、火车、公共汽车等各类交通工具，查询起来十分方便，但转念一想，如果有人担心而不敢查询或者引发恐慌怎么办，或者有人查后就放松警惕而忽视后续信息的更新怎么办，放松容易麻痹大意，恐慌容易导致压力，考虑再三，“甲”还是转发了，不过加了一句评论：“还是要提高警惕。”本来写上的“注意信息更新”又删除了，考虑这容易造成压力，或许一般人也会想到。不久后公众号“学习大国”转发了《人民网评：警惕疫情“第二波”，哪怕“十防九空”》，于是“甲”松了口气，顾虑全消，立即转发。

2.信息核实与编辑：坚持责任与追踪意识，注重核实而非盲信

为了更好应对疫情，疫情严重期间各地倡导线上教学与居家办公。学习资源的分享应出于善意，但也要谨慎行事，如一些公众号或者图书馆推荐的古典诗词，由于打字或校对问题而出现错别字，如央视新闻公众号2022年6月8日《读懂了〈红楼梦〉里的诗，就读懂了人生》一文推送了“好风频(实为“凭”)借力，送我上青云”，不知情者一旦不查阅而接受，很容易被误导，而如果分享可能导致以讹传讹，所以这样的转发就要加一句评语。文章发出来了，编者想修改但已经有很多人阅读了，因此校对很关键，尤其是权威媒体，虽然出错误在所难免，但是需要知错就改，不能讳疾忌医。所以，传播者也有一定的校对责任，这可以弥补相关信息内容的不足。再如疫情暴发后，一些学术资源库或者高校课程宣布免费限时向公众开放，如电子图书免费阅览或者有声书免费听，这是很好的公益之举，然而最好也要点击与确认一下，有的链接一点开发现“文章已删除”，这就很尴尬。如知网论文免费下载的信息，是某知名师范大学的一位辅导员转发的，并且注明学校让转发给学生，于是“甲”毫不怀疑地转发至其他群。后来群里有人提示，刚测试了知网还是有收费，于是，“甲”又陆续转发了公众号“中国大学教育”《真的假的？知网、维普免费开放！原来不一样！》和《知网可以免费下载论文了？蹭国难热点实属不该！》。

由于信息发布的平台、国民的鉴别力以及其他影响因素的存在，微信的信息传播也存在一定漏洞、风险，比如谣言、不完全信息、不同步报道等，因而也容易引发网络舆情事件。信息的分享与扩散者需警惕信息传播的漏洞与风险，积极主动澄清事实，承担起自己应尽的一份责任。“甲”在借助微信进行信息搜集、鉴别、筛选、编辑与传播、扩散时就十分注意通过网络、期刊、百度百科、词典、书籍、请教他人等进行查

询、补充、核对。2022年上半年上海疫情封控期间，某当地人员发朋友圈“发连花清瘟不如发两棵大白菜”，并附上“丁香医生”的提醒“连花清瘟不预防新冠疫情”（阅读10万+）；还有信息称配送连花清瘟占用了运输防疫物资的人力与资源，政府花费人力、物力，积极筹集有限的连花清瘟抗疫的善意遭到误解，不但少有感恩，或还心生抱怨。“甲”偶然阅读了关于“丁香医生”的深度报道及其他资料，又百度了“连花清瘟”的说明书，说明书中本就写明连花清瘟治疗轻度症状，未写预防，“丁香医生”却利用其广泛的影响力大做文章，是疏忽、是以偏概全还是……？于是“甲”将相关内容发送朋友圈与微信群。类似误导信息本应由官方出面澄清，然而政府、主流媒体及编辑、社交平台由于人力、物力、精力有限，可能来不及或者不能及时发现，或也较少去阅读其他同行公众号相同内容不同角度的报道，因而网络信息编辑对多方信息加以整合后再传播，有助于疫情信息的系统阅读，有效降低受众认知的错误或偏差。

3.信息评判与抉择：具备耐心与思考意识，阅读信息深入理智

对于网传有科研人员专心发论文而贻误疫情研判的信息，“甲”乍看感到义愤，认为其做法不可取，是本末倒置、轻重不分。后来，科技部文件《关于加强新型冠状病毒肺炎科技攻关项目管理有关事项的通知》出台了，面对疫情等重大现实公共事件，广大科研人员最重要的任务应是积极提出对策与建议，更需要决策咨询式的金点子，研究动机应是解决问题与有助于实践，而非单纯发表论文，针对重大事件的对策或研究更应关注现实、对接现实，这也是相关科研的应用价值所在。在特定情境下，疫情信息的网络分享与传播时效性、影响力远重于学术与科研结果。恰当处理好科研的理论与现实应用的关系也可以消除社会对于有的学者注重研究而不关注现实的误解与质疑，更好发挥科研成果对于疫情防治的推

动作用。所以，遇到一些令人义愤或不可思议的信息，要沉着、冷静，经辩证、系统、多角度分析后再做评论，不能凡事只往坏处想，也不能盲目乐观或者随意转发。网络文章、信息或者链接的转发或分享需要基于全面的阅读，既要阅读全文也要查阅评论（且有些评论有数量可观的点赞或者批判），进而判断是否有转发或共享的必要或价值，以避免偏激或片面的观点。文本的评论可能并非每个人都会去读，然而必须认识到文末的点赞、在看与评论对于信息的再传播有较大影响力，比如阅读量10万+的文章通常比较容易引发关注。故阅读量高的文章，最好看看评论再转发，因为有的评论一边倒，有的偏激。发评语要深入阅读与思考后理智发声，现象不等于本质，遇事要有耐心，要做到客观与辩证理解，不能意气用事，等等再下结论往往比较妥当。

4.信息缓冲与包容：具备理解与包容意识，落实执行需要过程

一次，“甲”在朋友圈转发“紧急寻人车次信息”，有人回复：火车飞机票、汽车号牌都是实名制，且汽车上路都有连续监控，实在不理解××这种方式……“甲”的解释：可能一一联系核查较难操作与执行且用时较长，主动上报的治理成本应该更低且更快捷，尤其属地管理下总体协调与执行都不是轻而易举的。读者又回复：技术上应该不难，定点发短信就可以了。后又一篇信息也有类似的疑问，编辑的回答是：这样更快一些。“甲”的思考：谁发，通过什么平台，比如移动还是联通，如果是总部怎么处理？如果属地发送信息，各地通信运营商收集信息也有一个过程。另外，哪一级政府发或者哪个部门发，谁牵头、谁付费等都缺乏现成的方案或流程。后“央视新闻”公众号的乘客信息查询工具出来了，这至少说明技术不是问题，而时间与执行才是问题，具体的落实与执行需要过程。当然，这也暴露了我国重大公共事件应急预警与管控中还有一些需要进一步细化与完善的地方。故遇到类

似情况应尽量不立即加以批判，在做到具有包容性的换位、深度思考后，往往会发现其必要或合理之处。针对管理部门对于疫情相关事项的处理，每位国民需多一分耐心、包容与理解，现实情境复杂多变，信息的真切与完整呈现很多时候需要一个缓冲的过程，何况偌大一个国家，事情的进展总是需要时间与过程的，具备一种理解与包容的心态更有利于社会的和谐与问题的妥善解决。

#### 5.信息把关与分享：评论、补充、整合、扩散、主动澄清与交流互鉴

待分享与交流信息的最后把关，即核实、鉴别、及时修正、追踪与更新非常必要，做好这些也是负责任的体现。一些非权威发布、未经核实或者负面的信息要审慎转发，最好不发，以免混淆视听、误导公众。有的只是吸引眼球的标题党，如前文提到的“中国知网今起免费开放”。因此，不能只看标题，不能望文生义，即使对信息或链接的善意转发或者传播，也需有所鉴别与思考，查清是否属实，发现问题或者错误附上注释、评语与说明再转发，力争将错误信息的传播风险降到最低。另外，转发分享时引用或摘录文章部分关键内容做评论或者加入自己比较客观、得当的总结与评价更容易引发关注，也便于他人阅读与抉择。鉴于微信应用的不足，如老年人或

文盲使用困难，也可通过家人、社区志愿者等转播相关信息或视频予以学习使用的指导，通过线上线下的分享，减少信息不充分、不及时给特殊群体带来的不便。另外，分享好的做法也可以被借鉴，如“甲”所在省中医院疫情期间出入可以刷健康码也可以刷身份证。

总之，新冠肺炎疫情防控关键在党和国家的领导，重点在落实过程中每位国民的自我管理与积极配合。当前，全世界仍然面临疫情的威胁，由于各种因素，各地疫情时有反弹，后疫情时代国家与社会的治理更加需要充分发挥国民利用信息参与治理的功能与价值。面对信息疫情，需要全体国民的共建共治、积极参与。每位国民既要有网络安全、遵纪守法意识与疫情防控的整体意识，也要有网络公共责任、公共道德意识及公共利益共同体与社会治理共同体意识，更要有积极主动的参与治理意识，既需慎思、慎言、慎行，注意言论的影响，更需顾及公民自身、所在组织或地域的形象、责任与声誉。信息疫情防治需社会共建共享，人人有责尽责，信息传播需有所遵循与担当——这需要每位国民从我做起、提高警惕，自觉参与到信息疫情治理中来，积极传播与扩散重要而有益的信息，为疫情防控尽自己的一份心力。

#### 参考文献

- [1] 李小波,郝泽一.信息疫情的内涵、形成机理与应对策略[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2021(4):98-111.
- [2] World Health Organization Coronavirus disease 2019(COVID-19)situation report-86 [EB/OL].(2020-04-15)[2022-07-09].[https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus\\_e/situation-reports/20200415-sitrep-86-covid-19.pdf?sfvrsn=c615ea20\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronavirus_e/situation-reports/20200415-sitrep-86-covid-19.pdf?sfvrsn=c615ea20_6).
- [3] 光明网.我国网民规模超10亿 第48次《中国互联网络发展状况统计报告》发布[EB/OL].(2021-08-27)[2022-07-09].[https://politics.gmw.cn/2021-08/27/content\\_35116548.htm](https://politics.gmw.cn/2021-08/27/content_35116548.htm).
- [4] 袁丰雪,周海宁.从教化启蒙到受众同参:融媒体时代媒介教育的新转向[J].中国编辑,2022(4):87-90.
- [5] 王皖琳,杜春霖,谭明英,等.基于微信新媒体的公共应急健康教育创新模式构建与实践[J].重庆医学,2022(9):1596-1599.
- [6] 张冬梅.探究媒体融合视野下平台型媒体的构建[J].新闻研究导刊,2021(20):142-144.

责任编辑 刘 晔

# 延安时期中国共产党党内政治文化的系统建构及其经验传承

崔浩<sup>1</sup>, 郭子璇<sup>2</sup>

(1. 浙江大学马克思主义学院, 浙江 杭州 310058;

2. 重庆市江北区教育委员会教育督导与研究室, 重庆 400020)

**摘要:** 延安时期中国共产党顺应时代变化和党自身发展要求建构新型党内政治文化。党内政治文化建设坚持正确价值取向引领, 坚持毛泽东思想为党内思想文化指导, 系统建构中国共产党的思想文化、组织文化、制度文化和作风文化, 党内政治文化逐步走向定型与成熟。延安时期中国共产党党内政治文化建设取得了伟大历史性成就, 为新时代党内政治文化建设提供了丰富的宝贵经验。

**关键词:** 延安时期; 中国共产党; 党内政治文化; 系统建构; 经验传承

**中图分类号:** D231 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)01-0042-08

党内政治文化是中国共产党政治建设的重要内容, 而建设积极健康的党内政治文化是中国共产党的优良传统与政治优势。党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央明确从严治党必须从党内政治生活抓起, 在党的历史上首次提出党内政治文化建设的重大命题, 把党内政治文化建设作为全面加强党的建设新的伟大工程的重要内容和紧迫课题。习近平指出: “要注重加强党内政治文化建设, 不断培厚良好政治生态的土壤。”<sup>[1]</sup>指明党内政治文化是党内政治生活的灵魂和精神支柱, 对党内政治生活和

政治生态具有重要影响。习近平强调党内政治文化的根本属性是体现中国共产党党性的文化, “我们的党内政治文化, 是以马克思主义为指导、以中华优秀传统文化为基础、以革命文化为源头、以社会主义先进文化为主体、充分体现中国共产党党性的文化<sup>[2]</sup>”。在十九大报告中, 习近平指出要发展积极健康的党内政治文化, 党内政治文化建设是党的建设领域的重要课题。

中国共产党建党百年来, 围绕不同历史时期党的中心任务进行党内政治文化建设, 党内政治文化建设经历了萌发、发展、成熟、曲折、

**收稿日期:** 2022-05-08

**项目基金:** 2021 年度浙江省哲学社会科学规划重点课题“国家与社会畛域内的基层社会治理共同体建构研究”(项目编号: 21NDJC002Z); 中央高校基本科研业务费专项资金资助、浙江大学马克思主义理论和中国特色社会主义研究与建设工程专项课题“新时代发展积极健康的党内政治文化研究”(项目编号: ZT2017)

**作者简介:** 1. 崔浩(1963—), 男, 河南鹿邑人, 浙江大学马克思主义学院教授, 浙江大学中国特色社会主义研究中心研究员, 法学博士; 2. 郭子璇(1998—), 女, 山西晋中人, 重庆市江北区教育委员会教育督导与研究室科员, 法学硕士。

完善、创新的演进过程。延安时期（1935年10月至1948年3月）是中国共产党党内政治文化建设的历史关键期，在延安时期中国共产党党内政治文化逐步走向定型与成熟，为党内政治文化建设奠定了坚实基础。延安时期是中国共产党建立陕甘宁革命根据地、发展人民武装、夺取全国胜利的重要时期，是中国共产党加强自身建设、推进党内政治文化走向成熟的关键时期。延安时期，中国共产党通过培育良好的党内政治文化，完成了“建设一个全国范围的、广大群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党”<sup>[3]</sup>的“伟大的工程”，使得中国共产党由弱变强、不断壮大，并孕育形成了光照千秋的延安精神。

“时代是出卷人”，无产阶级政党必须面对时代之变的新情势新问题新特点来建构和完善自身政党文化。延安时期，中国共产党顺应时代变化和党自身发展要求建构新型党内政治文化。1931年9月18日，日军进攻沈阳，发动九一八事变，开始侵华战争，中日民族矛盾逐步上升为中国社会的主要矛盾，中华民族需要全民族团结一心救亡图存，中国共产党准确把握中国社会的主要矛盾变化，及时调整党的方针政策，顺应时代要求形塑党内政治文化。延安时期党内政治文化建构与这一现实背景直接相关，面对民族危机与阶级矛盾并存的社会现实，中共中央总结经验教训，对党内政治文化建构提出具体要求。同时，中国共产党高度重视自身发展，党内政治文化建设坚持以毛泽东思想为理论指引，健全组织制度和党纪党规，充分代表无产阶级和广大人民群众利益，为党的政治建设确立根本遵循和根本准则。延安时期，中国共产党一方面灵活调整政策策略，积极肩负起抗日救国的民族重任，维护中华民族的根本利益，另一方面全党上下紧密团结一起，注重思想、政治和组织上的统一，对党内存在的各种错误认识进行坚决斗争，加强党内思想政治教育，建构新型党内政治文化。

## 一、延安时期中国共产党党内政治文化的系统建构

延安时期，中国共产党坚持正确的党内政治文化价值取向，突出无产阶级政党特性，主动自觉地建构党内政治文化核心内容，确立了以毛泽东思想为指导的党内思想文化，建立了以民主集中制为根本规范的党内组织文化和制度文化，形成了以三大优良作风为根基的党内作风文化。

### 第一，党内政治文化建构坚持正确的价值取向

政治文化建构价值取向引领建构行为、决定建构内容。党内政治文化建构必须在正确的价值取向引领下才能形成积极健康的党内政治文化内容，并采取正确务实的党内政治文化建构方式和建构措施。

延安时期，中国共产党以维护中华民族和人民群众的根本利益为目的建构党内政治文化，确保党内政治文化建设价值取向明确。抗日战争期间，中国存在国民党中央政府和中国共产党领导的陕甘宁边区政府，中国共产党党内政治文化与国民党的政党文化存在的根本区别就在于共产党始终坚持中国人民的利益至上，以实现和维护中华民族和人民群众根本利益作为党内政治文化建构的理念导向。为挽救处在危亡之中的中华民族，中国共产党从民族大义出发，高举联合抗日大旗，把建立广泛的抗日民族统一战线作为党的基本策略。中国共产党的方针从“反蒋抗日”转变为“逼蒋抗日”再到“拥蒋抗日”，体现了战略上的灵活性。中国共产党以维护中华民族和人民群众的根本利益作为建构党内政治文化的理念，既彰显了中国共产党的无产阶级先锋队的性质，也充分强化了无产阶级政党的群众基础，极大增强了对陕北革命根据地群众的动员能力，使党与广大民众紧紧团结在一起，为党内政治文化建构起到了重要指导作用。

人民群众是推动历史发展的真正动力，中国共产党从诞生之日起就为党内政治文化深深打上

了人民性烙印，在中国革命斗争的实践中不断丰富党内政治文化的人民性内涵。新民主主义革命时期，维护和实现人民大众的根本利益需要推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山的压迫，夺取政权，建立人民民主的新中国，中国共产党依据这一历史任务，制定正确的斗争纲领和路线。毛泽东多次谈到党与人民群众血肉相连，将团结和依靠广大民众作为革命胜利的重要保障，将全心全意为人民服务、一切从人民的利益出发作为我们党的根本立场和行动准则。1943年7月2日，毛泽东在《中共中央为抗战六周年纪念宣言》中谈到：“共产党员生根于人民之中，他们是人民的儿子。”<sup>[4]</sup>1944年9月，毛泽东在张思德的追悼会上，正式提出了“为人民服务”这一重要价值观，强调共产党人是人民的勤务员。延安时期，革命根据地建设始终体现中国共产党维护人民大众根本利益这一价值取向，在陕甘宁边区开展大生产运动、推行减租减息政策、普及基础教育和文化艺术，解决群众吃穿住、教育、卫生、婚姻等实际问题，为根据地群众带来实实在在的物质利益，使广大民众感受到中国共产党代表他们的利益，进而接受党的政治号召，积极参加到革命的进程中。

## 第二，党内政治文化建构充分凸显无产阶级政党党性

任何政党都是代表一定阶级利益的，阶级性和革命性是无产阶级政党的基本特性。延安时期，中国共产党在建构党内政治文化的过程中明确将“为什么人的问题”作为根本性原则性问题，突出反映无产阶级政党的阶级性特征，通过党内斗争和批评与自我批评，把马克思主义政党的革命观创造性地应用于党的建设实践之中，充分体现中国共产党的彻底革命性。

在第一次国内革命战争期间，毛泽东对中国社会不同阶级的地位及其对革命的态度进行了深刻分析，阐明了革命的敌友问题，认为工业无产阶级是中国新生产力代表，是中国革命的领导力

量。对农村无产阶级和城市的游民无产者进行引导，可以使之成为革命的力量。坚持无产阶级政党的阶级性并不排斥无产阶级在革命斗争中与其他阶级结成同盟，在不同历史时期，中国共产党摒弃“关门主义”倾向，积极吸收农民、小资产阶级加入中国共产党，对其进行无产阶级的思想改造，巩固和保持党的阶级性特征。

革命性是无产阶级政党的鲜明特征。马克思主义经典作家指出：“革命之所以必需，不仅是因为没有任何其他的办法能够推翻统治阶级，而且还因为推翻统治阶级的那个阶级，只有在革命中才能抛掉自己身上的一切陈旧的肮脏东西，才能胜任重建社会的工作。”<sup>[5]</sup>新民主主义革命时期，中国共产党被称为“革命党”，既有带领人民进行伟大社会革命的内涵，又有刀刃向内进行自我革命的内涵<sup>[6]</sup>，中国共产党在进行激烈的阶级革命斗争的同时，勇于直面党内自身存在的问题，不隐瞒不掩盖自身缺点错误，积极反思并接受批评，坚持真理，修正错误。延安整风期间，在党中央的带领下全党认真反思自身存在的缺点和不足，党内高级干部主动反思和袒露自己在历史上存在的问题，这场运动在党内影响深远，不仅有效肃清了经验主义、教条主义、宗派主义等错误思想的影响，而且使党的正确理论路线、方针、政策得到彻底贯彻落实。延安整风运动解决了全党思想、政治、作风不纯的问题，是党一次伟大的自我革命，深刻反映了无产阶级政党的革命性。

## 第三，确立以毛泽东思想为指导的党内思想文化

党内政治文化建设离不开科学理论的指导，延安时期指导党内政治文化建设的理论是毛泽东思想。毛泽东思想是马克思主义中国化的伟大理论成果，是马克思主义基本理论与中国新民主主义革命实践相结合产生的伟大飞跃。1945年6月，中共七大将毛泽东思想确立为党的指导思想，在修改的党章总纲中明确指出：中国共产党必须以

毛泽东思想，即马克思列宁主义的理论和中国共产党革命的实践相统一的思想作为一切工作的指南。毛泽东思想是党内政治文化的灵魂，是党内政治文化建设的旗帜和方向。

从本质上把握马克思主义理论并灵活运用于中国实际，坚持实事求是，是毛泽东思想的显著特点和最大优势。在长期的革命实践中，毛泽东始终坚持用马克思主义立场观点方法来分析中国问题，在两次国内战争时期和抗日战争时期，毛泽东写作了大量有关中国革命的著作，他深刻分析了中国社会各阶层在革命中的地位作用，阐述了走农村包围城市、武装夺取政权革命道路的必要性和可能性，对党内照搬“本本”和苏联经验的做法进行深刻批判。遵义会议纠正了给党和革命造成严重损失的“左”倾路线错误，选举毛泽东为党和军队的实际领导人，肯定了毛泽东军事路线和组织路线的正确性。此后，毛泽东在领导中国革命的实践中，不断总结中国革命经验和抗日战争经验，提出了适合中国国情的战略方针政策，创造性地丰富发展了马克思主义。毛泽东思想的发展成熟为中国革命事业提供了思想保证，为党内政治文化建设提供了理论指南；党的七大确立了以毛泽东为核心的第一代党中央领导集体，中国革命事业有了坚强领导核心。延安时期确立毛泽东思想在全党的指导地位是党内政治文化走向成熟的重要标志，由此毛泽东思想成为中国共产党思想文化的核心内容、成为党内政治文化建设的根本指引。

#### 第四，建立以民主集中制为根本规范的党内组织文化和制度文化

民主集中制是无产阶级政党的根本组织原则和领导制度。在党的建设中，既要充分发扬党内民主，又要集中统一，把分散的党员凝聚在一起，把党内成员的分散意见凝聚成党的统一意志，因此，民主集中制是党内组织文化和制度文化的具体原则，是实现党内政治文化凝聚力的基础。

列宁首次明确提出“民主集中制”概念，并

在其提议下把民主集中制作为俄国布尔什维克党的组织原则确立下来。中国共产党在成立初期，没有明确使用“民主集中制”这一概念，但在党的组织章程和党章中对于“领导机构由选举产生”“少数服从多数”“遵守党的纪律”等有所规定。随着革命环境日趋复杂，制度上的不健全导致党内个人专断盛行，党内民主被破坏，党员不满情绪高涨。1927年国民革命失败，广大党员对党内民主的要求十分强烈。1927年6月，中共中央政治局第一次将民主集中制作为党的组织原则写入党章<sup>[7]</sup>，首次提出民主集中制的三项基本原则。然而，在具体实践中，“党内极端平等，绝对自由”的极端民主化与过分强调集中的论调仍然存在，在某些时期成为党生存和发展面临的严峻问题。尤其是王明在党内占据领导地位期间，民主集中制被完全破坏，党内出现严重混乱，党的革命事业与党自身遭受重大损失。长征途中的遵义会议不仅是中国共产党生死攸关的转折点，更是党内真正实行民主集中制的开端和典范。

民主集中制理论在延安时期得到了充分发展，逐步走向成熟。1937年5月，毛泽东在苏区党代表会议上提出：民主集中制原则能够调动全党积极性，团结全党的力量。在建立抗日民族统一战线的新时期，必须把民主制与集中制紧密结合起来。1938年10月，在中共六届六中全会上毛泽东强调党内生活中具体贯彻民主集中制，一是要严格党的纪律，遵守“四个服从”<sup>[8]</sup>，二是要开展党内民主的培训，使党员知道民主与集中制的关系。党的六届六中全会后，中共中央颁布了《中共中央关于增强党性的决定》等规定，将党内民主集中制原则以制度的形式呈现出来。1945年4月，刘少奇在党的七大上作了关于修改党章的报告，对党内民主集中制进行了详细系统的阐述，指出我们的党“是由全体党员按照一定规律组织起来的统一的有机体”<sup>[9]</sup>，要保证这个“有机体”的良好运转就必须坚决贯彻民主集中制，坚持走群众路线，扩大党内民主。他强调民主集

中制在党内政治生活中的重要性，在党内执行民主集中制需要两个层面互相配合，党的各级领导机关及其负责人“应当成为服从决议、服从多数的模范”<sup>[10]</sup>。党的下级机关和广大党员必须绝对无条件地执行党的决议，这样才能保障党在组织上行动上的统一与团结。

民主集中制原则在根据地的政权组织形式和陕甘宁边区党的基层支部生活实践中有许多生动体现。中共中央在陕甘宁边区局部执政中，积极推进民主政治建设，确立了以“三三制”为主体的新型建政原则，建立了以选举为核心的民主制并创造了许多新的符合边区实际的选举方式。《解放日报》曾经专门报道过赤水县一个农村党支部改选支干会的情况，投票选举前先召开支部大会，充分发扬民主，进行批评与自我批评，选举程序也完全按照民主集中的原则，以豆子当选票，让不识字的农民也积极参与到民主选举中来<sup>[11]</sup>。边区人民领悟到了“民主”的真谛，成为农村支部改选工作中实行党内民主集中制原则的经典诠释。历史学家范文澜在《解放日报》撰文称：“民主集中制就是一个圆融的整体，好比胸和背合成身躯，不能加以分割；没有集中，民主就无从实现；没有民主，集中就失掉力量。”<sup>[12]</sup>在延安时期走向成熟的民主集中制是党内制度文化的重要内容，是党内组织文化和制度文化的根本规范，以民主集中制为原则建立的组织制度和制度文化是党内政治文化的具体内容，是党的组织文化建设伟大成就的真实体现。

### 第五，形成以三大优良作风为根基的党内作风文化

党风是指在党组织和党员的实际生活中，通过某一政党的性质、宗旨、纲领、路线、方针和政策而表现出来的相对稳定的思想方法、行为风格、士气和精神状态，是区别于其他政党的标志<sup>[13]</sup>。党的七大对理论联系实际、密切联系群众、批评与自我批评三大作风进行总结，指出其是党内政治文化建设的根基，给全党工作提供了

思想引导和行为上的规范坐标。在党内政治文化的内容体系中，理论联系实际的作风是思想基础，密切联系群众的作风是价值取向，批评与自我批评的作风是活力源泉。

在延安时期，中国共产党人纠正了照搬苏联经验的错误路线，找到了马克思主义理论与中国实际相结合的规律，坚定了马克思主义中国化的正确方向，使党在思想作风上走向成熟。调查研究是理论联系实际的根本方法，“没有调查就没有发言权”<sup>[14]</sup>，毛泽东在《论政策》《新民主主义论》《改造我们的学习》《关于调查研究的决定》等著作中都阐明了调查研究对于正确决策的重要意义，强调理论联系实际的重要性，为全党养成理论联系实际作风发挥了重要导向作用。

密切联系群众是由无产阶级政党的性质和宗旨决定的。中国共产党是马克思主义政党，党始终把人民利益放在首位，只有同人民群众保持紧密联系，党才得以生存、发展和壮大。延安时期，党系统形成了群众路线、群众观点和群众工作方法。1944年，毛泽东在追悼张思德同志的演讲中，强调我们党和党所领导的革命军队完全是为着解放人民的，是彻底地为人民的利益工作的。1945年，毛泽东深刻阐述了为人民服务的理论内涵，把为人民服务作为中国共产党人的行为规范。群众路线作为中国共产党战胜敌人、克服困难、赢得胜利的一大法宝，载入了中共七大通过的党章。延安时期，中共中央把给人民群众以看得见的物质福利和精神文化产品作为局部执政的根本目的，在根据地群众路线贯彻于推进经济建设、切实改变民生的具体实践中。

批评与自我批评的优良作风是中国共产党进行自我革命、保持生机、发展壮大、增强战斗力的重要武器。在党的七大预备会议上，毛泽东指出批评与自我批评是我们的武器，“开展批评与自我批评，就可以把错误的东西清除掉，就能真正地团结了”<sup>[15]</sup>。批评与自我批评是党内纠正错误的重要方法，是推进党内政治文化建设的关键



要素。延安时期，党以“惩前毖后、治病救人”作为开展批评与自我批评的方针与原则，创造性地采取了一系列开展批评与自我批评的方法，在党内营造了生动活泼、有错就改、积极上进、民主团结的政治生态；中国共产党成功运用批评与自我批评这一武器，坚持真理，改正错误，使全党更加团结。党的七大对党的优良作风进行系统总结，将批评与自我批评制度化写入了党章，这既是无产阶级政党先进性的本质要求，也是党内政治文化走向成熟的显著标志。

## 二、延安时期中国共产党党内政治文化建构的经验传承

延安时期，中国共产党对党内政治文化的系统建构，推进了党内政治文化走向成熟完善，为党内政治文化建设积累了丰富的宝贵经验。

### 第一，强化思想政治建设，把好思想路线和理想信念的“总开关”

延安时期，中国共产党党内政治文化建设的最大成就就是确立了正确的思想路线。这一时期，中国共产党推进党内政治文化建设始终以马克思主义、毛泽东思想为指导，坚持从中国革命的客观实际出发，在复杂的革命斗争中，加强党内思想政治建设，确立了实事求是的思想路线。

思想路线正确与否是关乎党和国家发展命运前途的根本问题。在党的历史上，中国共产党数次面临危机、遭受挫折，都是因为偏离了正确思想路线的指导。1930年，毛泽东针对红军中存在的教条主义思想，指出中国共产党正确的斗争策略要在实际经验中才能产生，空谈理论、安于现状实际上背离了共产党人从斗争中创造新局面的思想路线。1937年，毛泽东先后写出《实践论》和《矛盾论》，对马克思主义中国化的一系列基本理论问题进行了哲学上的系统论证，从多方面丰富了马克思主义思想宝库，成为解决党的思想路线的标志性著作。在党的六届三中全会上，毛泽东借用传统文化中“实事求是”这一成语，创造

性地提出了“马克思主义中国化”的历史任务，将其作为共产党人认识世界、改造世界的根本要求，并赋予其新的内涵。为消除教条主义和主观主义影响，延安整风运动深入践行实事求是思想路线，大兴调查研究之风，改变了党内存在的理论脱离实际问题，改变了全党的工作作风，使党的政策制定更加贴近实际，贴近人民群众，因而，实事求是思想路线的确立为党内政治文化建构奠定了牢固思想基础。

新时代推进党内政治文化建设必须始终坚持实事求是思想路线，充分发挥党内政治文化的整合功能，发挥其凝聚全党精神的纽带作用，使广大党员在政治信仰和思想观念上保持高度统一，促进全党在思想上组织上行动上团结统一。按照实事求是思想路线要求，全党上下尤其是党的高级干部要摒弃高高在上的心态，要“接地气”，要深刻认识中国实际情况，在工作中凝聚党心民心，汇聚全党全国人民的巨大能量，推进中国特色社会主义事业不断走向新胜利、取得新辉煌。在新的历史条件下，要正视党所面临的严峻考验，把好理想信念“总开关”，实现坚定共产主义远大理想与建设好中国特色社会主义的有机统一。党员领导干部要时刻警惕其理想信念动摇和精神滑坡，抓好主观世界改造。

### 第二，加强组织建设，维护党中央权威和集中统一领导

确立成熟稳定的领导核心是一个政党自身建设的关键。延安时期，中国共产党党内政治文化建构与第一代党中央领导集体的形成紧密关联，党中央权威的确立和集中统一领导的形成为党内政治文化建构提供了组织保障，消除了错误路线带来的党内分裂，实现了全党上下令行禁止，党员干部与党中央保持高度统一。

从建党之初到遵义会议之前，由于中国共产党尚处年幼期，自身力量薄弱，革命斗争经验不足，党内一直没有形成强有力的统一领导集体，党内频频出现“左”、右倾错误路线，导致中国

革命多次陷入低潮，第五次“反围剿”失败，中国工农红军损失惨重，被迫进行长征。长征途中召开的遵义会议纠正了李德、博古的军事错误，对党内存在的“左”倾错误思想进行揭露批判，选举毛泽东为中央政治局常委，成为中国革命转危为安的转折点，也是党在政治上走向成熟的开始。中共中央和红军到达陕北开启了陕甘宁边区十三年局部执政和党自身系统建设的进程，这一时期，党内政治文化建构伴随着与错误思想作斗争、不断总结党的建设经验、解决中央集中领导权等问题而展开。抗战初期召开的十二月会议对王明右倾投降主义路线进行抵制和斗争，获得了共产国际支持，明确表示支持中共中央要以毛泽东为首解决统一领导问题；党的六届六中全会全面纠正王明右倾路线错误，在政治上肯定了以毛泽东为核心的党中央领导集体的正确领导，从此形成了以毛泽东为核心的党中央第一代领导集体，中国共产党成长为一个成熟的马克思主义政党。

党的历史实践反复证明，维护党中央权威、加强党的集中统一领导是中国共产党党内政治文化建构的重要依托和制度保障。新时代必须以核心意识引领党内政治文化建设，在全党形成增强核心意识的政治文化氛围，在党内政治文化建设过程中坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，这是新时代党内政治走向积极健康发展的根本保障。

### 第三，加强制度建设，严格党内政治生活和组织纪律

严明的组织纪律是无产阶级政党战斗力的保证，中国共产党在成立之初就意识到党的纪律的重要性。延安时期，根据地党组织分散，与党中央存在着空间距离，为维护中央权威和巩固党的团结统一，需要强化组织制度和党纪党规对党员的约束，以保证党内良好政治生活和组织纪律。1941年，毛泽东在《反对主观主义和宗派主义》讲话中作出了“路线是‘王道’，纪律是‘霸

道’”<sup>[16]</sup>的著名论断。党中央不断深化这一认识，要求以强化党性教育、锤炼党性修养等方式加强党的纪律建设，形成了以突出党的政治纪律为特色的党纪党规制度体系。

党的六届六中全会明确指出党的纪律建设的核心内容是“四个服从”，即“个人服从组织”“少数服从多数”“下级服从上级”和“全党服从中央”，这四项纪律是民主集中制的重要内容，也是维护党的统一的重要保障。在这次会议上，中共中央通过了关于保障党内组织纪律制度化的多项决定，通过了关于党规党法的报告，保证了延安时期中国共产党党内政治文化建构的有效性。在整风运动中，加强党的纪律建设、推动党员纪律教育，成为肃清党内山头主义与宗派主义思想、巩固党的团结统一的重要途径。为了强化党员纪律意识，中共中央通过了《中共中央关于增强党性的决定》，指出统一纪律是革命胜利的必要条件，提出了党员及党组织增强党性建设的具体措施。

延安时期中国共产党党内政治文化建设的探索实践形成了这样一条历史经验，即党的组织纪律建设必须保持党性教育的常态化、制度化。党性自觉不是自发形成的，它离不开党的教育，尤其是各级党组织的教育，同样离不开外在制度的有力约束。党性自觉与制度保障二者不可或缺，完善的制度是加强共产党员党性修养的外在保障，加强党性修养“绝非一日之功，也不可能一劳永逸，它是一个终身不懈努力的过程，需要不断学习、不断思考、不断克制、不断升华”<sup>[17]</sup>。在新时代，党的事业面临新挑战，坚持党性教育强化于制，使党性修养经常化、制度化，是推进新时代中国共产党党内政治文化建设的可靠保证。

### 第四，加强作风建设，坚定人民至上的价值导向

中国共产党领导中国人民不断取得伟大胜利的重要法宝就在于始终坚持走群众路线，坚持为人民服务的的光荣传统，构筑起牢固的党群关系。

在革命斗争实践中,党不断发展壮大的根本原因在于中国共产党没有高高在上、趾高气昂的态度,始终保持与人民群众的密切联系<sup>[18]</sup>,在于人民群众支持拥护中国共产党的领导。

延安时期,中国共产党不仅构建了良好的党内政治文化,也培育了光耀千秋的延安精神,树立起良好的政党形象,有力打破了国民党反动势力的污蔑和造谣。延安精神最初是从抗大精神、南泥湾精神、张思德精神等一系列具体范例中展现出来的中国共产党人的优良作风,是20世纪三四十年代以毛泽东为主要代表的中国共产党人在以延安为中心的陕甘宁边区为民族独立和人民解放事业的不懈奋斗所体现出来的精神面貌、理想信念、作风品德的结晶<sup>[19]</sup>。实事求是、理论联系实际是延安精神的灵魂,全心全意为人民服务是延安精神的本质,自力更生、艰苦奋斗是延安精神的显著特征。延安精神是中国共产党优良传统和作风的集中体现,它体现了中国共产党作为马克思主义政党的本质和基本宗旨——全心全意为人民服务,展现了坚持正义、勇于自我革命形象,形塑了廉洁守纪、艰苦朴素、勤奋节俭的良好形象。这一时期,党的形象发生了巨大转变,从国民政府主张剿灭的“共匪”转变为领导抗日民族统一战线的爱国党派。经过延

安十三年执政实践,中国共产党探索出自身建设的规律,积累了丰富的执政经验,由弱到强,逐步走向胜利。

延安时期,中国共产党人牢固树立并践行为人民服务理念,涌现出了无数真诚为人民服务的典范和榜样。建设党内政治文化要始终坚持践行群众路线,保持与人民群众的血肉联系。新时代赋予中国共产党新的历史使命,党的作风建设要始终以人民群众的根本利益为价值导向,坚持“党植根于人民群众”这一根本原则,充分凝聚人民群众力量,与人民群众形成牢不可破的亲密关系。

### 三、结语

延安时期是中国共产党党内政治文化走向定型与成熟的历史关键期。在这一历史时期,中国共产党人主动建构具有无产阶级政党特性的新型党内政治文化,形成了系统全面的党内政治文化内容,积累了党内政治文化建设丰富的宝贵经验,为发展积极健康的党内政治文化奠定了坚实的历史基础。新时代建设好党内政治文化这一“伟大的工程”必须发扬延安精神,传承延安时期党内政治文化建设经验。

#### 参考文献

- [1] 习近平.在党的十八届六中全会第二次全体会议上的讲话[J].求是,2017(1):1-7.
- [2] 汤建军.党内政治文化怎么看怎么办[M].北京:党建读物出版社,2018:6.
- [3] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:603.
- [4] 毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996:47.
- [5] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:543.
- [6] 史家亮.中国共产党党内政治文化的基本特征[J].东岳论丛,2020(7):153-160.
- [7] 建党以来重要文献选编:第4册[M].北京:中央文献出版社,2011:268.
- [8] 刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981:358.
- [9] 刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981:358.
- [10] 刘少奇论党的建设[M].北京:中央文献出版社,1991:345-346.
- [11] 任成玉.一个支部改选的经过[N].解放日报,1942-10-25(1).
- [12] 范文澜.民主集中制[N].解放日报,1942-06-01(3).
- [13] 田培炎,李长峰.政党作风片论[M].北京:人民出版社,2004:5.
- [14] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:802.
- [15] 毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996:69.
- [16] 毛泽东文集:第2卷[M].北京:人民出版社,1993:374.
- [17] 陈培永.党性是什么[M].广州:广东人民出版社,2016:107.
- [18] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:1094.
- [19] 有林.论延安精神[M].北京:高等教育出版社,2008:1.

责任编辑 刘 钊

# 文化“软治理”语境中的乡土社火

——共振化传播与“家国共场”

宁 威

(洛阳师范学院 新闻与传播学院, 河南 洛阳 471934)

**摘要:** 社火作为源于农耕文明的祭祀活动, 在历史初期本身就具有组织化传播的基因。仪式观语境下, 社火民俗等节庆活动的组织化操持, 体现了政府和社会对传统民俗文化的重新审视和利用。通过地方政府组织化的主导运作, 社火民俗以活动化、社群化的文化景观形式, 提振乡村精神和乡村共同体意识, 培育“善治”土壤, 形成一种国家扶绥乡土文化、“家国共场”的社会文化“软治理”表征。

**关键词:** 社火民俗; 节庆仪式; 乡土文化; 组织化传播; “软治理”

**中图分类号:** G206.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)01-0050-07

## 一、社火具有组织化传播的先天基因

社火起初是为了祭祀社神、火神和祈福迎赛而产生的, 里面包含了傩舞游演、示育民众的文化因素, 还具有娱乐教化和调控乡土社会社群关系的作用, “风行俗成, 万世之基定”。

### (一) 说文解字: “社”与“火”

“社”, 也称太社, 就是地方性土地的代表。古人认为土地滋育万物, 哺养人类, 普遍立“社”祭祀。先秦以来, “社”就是祭祀土地之神的场所, 同时也是公众聚会的地方。西周时期, 社稷成为政权的象征, 天子为百姓立社曰“大社”, 诸侯为百姓立社曰“国社”。秦汉以后, 随着郡县制的施行, 诸侯之社被各地之社代替, 于是形成了帝王之社、郡县之社和民间里社

三个层次。明清时期在今故宫西侧设有社稷坛, 置“五色土”(青、红、黄、白、黑), 不同的颜色代表“普天之下莫非王土”皇权统治区域的五个不同方位和东南西北中不同的地理状貌, 也指金木水火土五行以及青、赤、黄、白、黑五帝(即华夏上古社会伏羲、神农、轩辕、少昊、颛顼五帝), 清代官方祭祀社神活动主要在社稷坛举行, 是最高层级的组织化仪式。

社火中的“火”, 从其自然性而延伸的社会性质上看, 是人类文明史中具有激发作用的物质因素, 是驱兽烧荒、取暖烹食、烧陶制器的重要原初质素。在西方, 古希腊哲学家赫拉克利特以及古希腊、古罗马时期的哲学派别——斯多葛学派都认为世界的本源是一团变动不居的火, 火的燃烧、冷却形成了宇宙最初的物质, 就如同现代科学理论中的

收稿日期: 2021-08-16

项目基金: 2022年度河南省高校人文社会科学研究项目“传统民俗伦理与农村社会‘软治理’研究”(项目编号: 2022-ZZJH-376)

作者简介: 宁威(1973—), 男, 山西稷山人, 博士, 洛阳师范学院讲师, 研究方向为区域文化与历史地理。

“宇宙大爆炸起源论”一样，都有对火的崇拜，古波斯的琐罗亚斯德更是创立了影响西亚数百上千年的拜火教。在华夏早期，“商人、商族、商朝”合为“三商”，其始祖阍伯就是舜帝时代专门掌管火种的官员，类似于希腊神话中拥有不灭之火的锻冶之神赫淮斯托斯。社火民俗属于先民基于对火这种能够刀(最早是石刀)耕火种、聚居生存、烧熟谷肉而食，改变茹毛饮血、跋涉迁徙状态的纪念，后来转变成风俗信仰。“民间信仰和风俗信仰由原始信仰发展而来”<sup>[1]</sup>。

“不能名者皆谓为神”，在渴望农业丰收、生活平安、驱鬼逐疫的先民心中，土地是第一位的，同时焚除疾疫的火也是第一位的，这二者的结合，使得先民对于土神和火神的敬意和崇拜油然而生。旧石器时代的火神崇拜与农耕时代的社神祭祀结合起来，社火民俗的雏形就具备了。人类早期，围绕火堆载歌载舞的祭祀仪式普遍存在。

当代社会，“社神已不是现代社火祭祀的对象，但是原始根因仍然存留”<sup>[2]</sup>。源于先秦时代的社祭发展到现在，是在节庆期间一种受百姓喜爱、政府重视的游行演出活动，社火“也是文艺；(过去)不仅让神笑，(现在)也让人笑”<sup>[3]</sup>。社火民俗发展到今天，“并非一种封闭、保守、不变的文化形态，而是具有相当开放的文化吸纳性，任何时代的艺术形式，只要受到群众的喜爱，都可以纳入社火中进行表演”<sup>[4]</sup>。

## (二) “社日”祭社与政权教化

“社会”一词中的“社”字源自古代的“社”，是指一种基于繁衍生息的土地关系、聚落关系、户籍关系、群体关系的集成词。古代的“社”，特别是基层的“里社”，更有一种官方管理机构的含义与功能。大量在地方各基层所立的“社”，成为各地官员用于传达官意、畅通政令，发布朝廷政策法规、宣知通告的场所。

利用社日之时，聚集民众，“地方官员宣读政令法令，其目的在于利用节日提供的公共平台，教育、训令人民。既可以省却逐家挨户传达

的辛劳，又能利用在公共空间中所产生的人群效应，尽可能地使人民违反法令的可能性降低”<sup>[5]</sup>。祭“社”风俗在汉代已经比较普遍，汉代从中央到地方各级行政机构都立有官“社”。乡以上的“社”由政府设置，官府致祭，里社则由乡民自己组织祭祀，民间祭“社”具有全民性和自发性。魏晋到唐宋时，民间具有户籍管理职能的“里社”又被更具地域共同体特征的“村社”取代。因为关乎土地粮食等生存质料的出产和一年的风调雨顺，所以普通百姓也极为重视祭“社”活动，唐宋以后民间祭“社”活动达到全盛状态。

古代祭“社”一年两次，社日要开展迎神赛会等各种节日活动，是人们在长期农耕生活中自发产生又历代延续、普遍尊崇的，这种节点式的、周期式的约定俗成的社火文化，本身就是一种动员成本低、组织效率高的社区政宣与伦理教化活动，这种人人均可体验的政治性民俗文化，有着古久的心理认同。它已经经过乡民的智慧认知、理性选择，在一定地域范围内形成一种仪式，起于群体参与和集群观瞻，化于内心信念，具有维系宗族家社、凝聚人心的社会“统合”的潜在功能。

“社”作为古代农耕社会的基层治理单元，以土地为叙事的蓝本，不但是护佑人们世代居住、生息延续的家所，出产人们赖以生存的粮食，还繁衍并演变出伦理意义上的祭“社”活动以及民俗节庆日的“社火”活动。在以黄土文明为代表的地区，如西北五省区宁夏、甘肃、陕西等地尤为盛行，每逢农历新年前后，这种活动以村社、乡镇为单位进行组织，一般在元宵节（上元节）期间进行，各地方也把此事作为春节文化活动的盛事看待。

## 二、当代社火的组织化传播隐喻

### (一) 深描：组织化的“游动性景观”

在农业发达的地区，起源于悠久的农耕文明的节庆社火民俗活动也特别丰富。祭祀社神，祈求世代居住的土地风调雨顺、五谷丰登是民众的

心愿。“百日之劳，一日之乐，集社燃火，群歌群舞，祈与天，祈与地，以期吉也<sup>[6]</sup>”。社火是很多地方春节民间文化活动的重要形式，它通常还带动穿插着其他的小型民俗活动，如锣鼓、秧歌、曲子会等。在每年春节期间，各村就开始张罗村里的锣鼓队、秧歌队的活动，锣鼓秧歌既可以单独演出，也是社火游演的组成部分，它们要服务于社火游演。古代风俗对“上元节”十分重视，一些民俗文化经久不衰的地区极其看重正月十五的社火游演，人们从进入腊月中旬就开始积极地鼓动、组织村民，一般过了农历大年初五，家家户户年事基本忙完后，就开始组织人员进行排练，筹划这一年活动所需的器材、车辆、服装、道具甚至马匹等，“直到正月十五前后达到高潮，有的地方到农历二月初二才宣告结束<sup>[7]</sup>”。

根据国人习惯，除夕到初七期间，由于守岁、走亲戚等缘故，大家忙于自家事情，故而社火一般是在“破五”之后的正月初六至十六之间逐渐推开。初六到初十左右，各乡各村的社火队开始组织筹备，由村干部，如村主任、妇女主任或一些民俗文化爱好者、民俗技艺能人等发起，挨家挨户宣传或者进行大喇叭动员，也有根据上一年的名单进行电话通知，确定参演人员。之后要检查锣鼓乐器服装道具的齐备状况，组织人马进行统一的操练排演。一般是正月初十左右就把人员、道具、装备等准备完毕，同时还要把情况汇总到镇上、县上，以备参与县里的汇演等更大型的集体活动。各村的中小学生由各村委组织动员起来进行训练，他们往往承担游演开道的锣鼓队、彩旗方阵的游行任务，练习敲打锣鼓、排演挥舞彩旗。村中三五岁的孩童有的时候也根据社火“芯子”（社火“芯子”，即用钢筋棍扭成可供孩童坐在其上的各种造型，将孩童戏装装扮后绑缚其上，再架之以车载、人扛或马驮的一种社火造型）的人手需要，被安排参加演出。人们在排演时聚在一起，无论是正式演出还是排练活动，整个过程充满着体育运动仪式般的整齐划一，紧张的筹备、

排练使每日的锣鼓声渲染了春节十五前后村落的节日气氛。

社火游演队伍一般由旗帜方阵、锣鼓方阵、彩车方阵，以及舞狮、旱船、高跷、秧歌等杂耍、杂戏方阵组成。各村的社火在正月十四、十五前进行村内小型游演，正月十四或十五左右，县里要把各乡镇、各村的社火队统一集中组织到县城主要街道进行县一级的正式游演。

在游演过程中，前为仪仗队，一般为各村的学生组成，队员高举几十面彩色矩形旗帜，每个方阵前，为首一人手举一面形制更为巨大的矩形绒缎大旗，上书乡镇之名或村名，以供观者辨识，辨识的目的是要品辨哪个村、镇的社火方阵更为出彩。

旗帜队伍之后紧接着是锣鼓队、彩车和社火表演的各个方阵。参演的方阵，各镇各村各有特色。开道锣鼓的主鼓一般放置在游行彩车上，由村上德高望重的鼓手擂响，有的村则选出在村里有威望、果敢、有担当的妇女带头人承担擂鼓的任务，其擂鼓动作更加泼辣矫健，有时代半边天风采。整个游演队伍，锣鼓方阵由几十、上百人整齐排列行进，加上乐队伴奏，老曲悠长浑厚，新曲雄壮明朗，整个进程紧张而热烈。彩车方阵和杂耍、杂戏方阵各参演队伍除了要在车辆装扮、模型道具制作方面比拼外，突出的看点是参演人物的脸谱造型。北方社火表演方阵所有演出人员都要进行脸谱化妆，这又形成了一道特色的脸谱艺术。演出队伍穿戴古代戏装，手举各种道具，模仿中国古代的历史人物、神话人物或戏曲故事人物，最能体现每支社火队伍的匠心的就是人物的脸谱和彩妆，每个村子都在设计上别出心裁，演员们极尽吸引受众之能事。

## （二）“群体传播”与社群意识

当代社会尽管“祭社”的概念已经消失，“社”的概念与古代封建社会的基层管理意义也出现较大分离，但“村社”“里社”的词语现在仍然使用，社火活动依然体现出基于地缘关系的群体

传播中的群体意识、群体规范、群体目标等内涵。

社火游演的时候，人们会争相去品评哪个村、哪个乡镇社火队伍的场面最庞大、参演人数最多、彩车最豪华亮丽，哪个村或乡镇的表演最出彩、最具绝活、最具吸引人的特色，哪个村子或乡镇就脱颖而出，获得盛名。这无疑是对自身经济与文化实力以及精神风貌的实地彰显。政府出面组织的社火，是各村、各乡镇的集合性观摩活动，每支队伍都代表一个村，若干支队伍代表一个镇，正因为如此，各个社火队游演的时候都精神抖擞，暗自比着高低，内含着村社间的文化较量与名次竞争的含义。为了使自己村或者自己乡镇的社火演出能够出彩夺目，不少村民踊跃参加，这促使了村民对村庄集体事务和公益活动的关注和参与，对培育有公共精神和共同体意识的新型农民有重要的“感染性”意义。

社火文化还体现了一种地方群体意识。今天的社火已经演变成展示地方形象的声势浩大的彩车队伍游演活动，“形成一种以人为主体的、具有特定的脸谱服装的流动造型艺术，集民间音乐、舞蹈、戏曲、武术、杂技、美术、工艺为一体的综合艺术”<sup>[8]</sup>，仪仗队、锣鼓队、高跷杂耍、舞狮舞龙、锣鼓乐器、戏装人物造型等，动辄绵延几条街道，已经成为一种集游演、心理、文化、经济以及政治文明等元素为一体的现代乡土社群的“群化”展演仪式。每个乡镇都有代表队进行县一级的社火游演，有的地方经评比后，把表演精彩的队伍挑选出来，以后几天还要参加市一级组织的在市区主要街道举办的各县社火大游演，这种游演，是以“地域共同体形式”为单元的对各区域地方的群体理念、群体精神、群体意志的一种宣示性传播。

### 三、当代社火节庆活动政府组织化的原因

#### （一）传承后备力量不足

当代，一些农民衡量一项活动是否参与的标

准，是该活动能否带来经济利益和是否具有生活的实用性。如果没有经济利益，人们就缺乏参与的动力和热情，如果没有政府组织的资金资助，普通民众对这类节庆民俗的参与度会降低很多。以社火参演人员的筹备为例，社火演出一般在正月里进行，需要大量人员，一个村落的一个方阵至少需要20人。尽管春节期间外出务工人员都回乡探亲过节，但一般情况下，村庄的大部分青壮年在春节的正月初八前后已经踏上归往工作地的列车，而正月十五前后又是一个外出打工的出行高峰期，这就导致传承此项活动的青年群体后备、后继人员匮乏，而村里的老、弱、妇、幼无力充当节庆活动的主要角色。不少年轻人因对民俗活动的重要性认识不够，即使被动员之后勉强参加演练，也不甚认真，认为这项民俗活动“土气、过时”，缺乏对于乡土文化的深刻认知，不肯将更多的时间和精力投入到这项民俗表演活动中来。

尽管有民间社团或村民自发组织的一些锣鼓秧歌等春节活动，但“民间社团产生于民间，参加人员的目的各不相同，社团内大多没有严格的组织纪律，内部组织较松散，联系也不紧密”<sup>[9]</sup>，活动缺乏有序性、连贯性。因此，保护、抢救这些社火等传统文化遗产的任务就必定要走组织化的引导、扶持道路，传统乡土文化的传承发展任务落到了国家和基层政府的肩上，成为农村文化工作的一部分。

#### （二）民间活动资金匮乏

在旧时代，社火队伍在游演之前要先到当地庙宇请神，然后社火队伍浩浩荡荡、迤迤而行。这一行人吹吹打打，在各家门前进行表演和祈福活动，所到之家，大宅富户一般要事先摆好八仙桌，上面放置点心、糖果慰劳社火队，一般人家也要给点辛苦钱，以求能得到他们所扮演的福寿财禄等各路神仙的护佑。改革开放后，以一个行政村单独举办的社火为例，活动资金完全是村上的集体资金。上世纪80年代初的社火游演，规模

较小,参演人员少,所需启动资金也相对较少。社火游演进行时,所到之处,沿街商户和单位的门前要放置长条桌案,上面放置点心、茶糖,同时还要放置红包,燃放鞭炮欢迎,以示慰劳。上世纪80年代中后期以来,社火活动启动资金全靠村民主动捐资和村里先富的人士赞助。

由于农村经济的蓬勃发展,社火规模不断扩大,单靠村上筹措资金已经难以为继。社火游演费用主要包括运输工具租赁费用和人员服装道具伙食发生的费用。装扮社火彩车所需的拖拉机、汽车加上道具造型是一笔很大的开支,锣鼓旗帜的租用或更新也是一笔不小的开支。按现在的情况,每个村的社火最少需要两台车,一台打头阵,一台殿后,加上人员伙食、租车、服装和化妆耗材等费用,一次外出表演至少要花万元。一般中型社火队伍为30~50人,演出期间需要配备服装100多套,旗、幡、棍、枪等器械道具几十件。以锣鼓乐器为例:一个20人的打头方阵,至少需要“锣鼓两组,每组是大鼓一面,小鼓三面,外加八副镲。另外由于缺少库房,这些东西的存放,就是一个亟待解决的问题”<sup>[10]</sup>。如果参加县里牵头的大型年节社火表演,配备好这些设施、物件,对于服装、车辆等各种物资的购买、借调以及租金、人员的补助等,全靠村里账上支出和热心村民赞助解决往往不够,一般要借助于政府的文化专项经费。

#### 四、“软治理”语境中的社火：仪式传播与“家国共场”

##### (一) 仪式操演，激发“共同体意识”

中国传统的乡土社火活动一般在正月十五前后举行,其寓意和目的有二:一是此时年节基本结束,最后一次掀起节庆的高潮;二是正值新春开年,是新计划、新目标的开启时期,为即将开始的新一年的农村发展任务,拉开隆重的序幕。在社火排演、汇演的半个月里,开展活动的整个村落、整条街巷都会沉浸在节日的欢庆之中,锣

鼓声唤起新年希望,鼓舞人心。很多地方进行社火比赛,村、镇、县、市四级联动,从村到镇层层选拔,为最后参加县里和市里的社火大型游演做准备。

以行政村或自然村为基本单位或联合起来组织进行的社火活动,由于是由活动彩车以及游行队伍等组成的祭祀、庆典、娱乐、竞技、杂耍各种程式化仪式和锣鼓秧歌等多种地方性综合艺术形式的结合,最能体现一个村子或地方的“硬实力”和“软实力”。“硬实力”就是这个村子的集体经济和个体经济的情况,是村子经济发展状况的彰显,是村落和地方富裕程度的缩影;“软实力”就是文化实力,它表现一个村落或地方特有的古老民俗文化,并展现古老文化与时代结合的新场面和焕发的新力量,是一个村落或地方历史上流传下来的文化是否丰富多彩、在当代是否依然传承延续并兴旺发达的体现,同时也是村民文化品味、审美水平、工艺水平、艺术创造力的显现。这两个实力,也能够体现一个村落或地方民众的向心力和凝聚力,反映出这个村的村干部领导力、号召力或村庄联合办事协同力的强弱。

对各村各乡的社火组织者来说,如何在一年一度的社火展演中拔得头筹是大事。组织者们刻意而努力追求的是在那些匆匆度过春节就早早买齐车票准备外出务工的农村后生面前,展示本乡本土的节庆文化,展示自己村落、乡镇最具群体凝结意义的社火表演,保留住“乡恋”“乡愁”,激发“群体观念”和“共同体意识”。那些历史较为悠久、民俗文化活动开展较好的村子,各种道具、装备制作水平较高,在社火人物装扮上不遗余力,在彩车造型上巧夺天工,在锣鼓点势、彩旗翻动花样上别出心裁,其目的就是提高本村的知名度和影响力,在人们面前“露脸”,这一“露脸”,是村子在乡镇面前的“露脸”,也是乡镇在全县面前的“露脸”,拿到市里,又是该县在全市人民面前的“露脸”,在其他县面前的“露脸”。年复一年,优秀而富有创



意的社火不仅成为其他村落学习借鉴的对象，也激励各村、各乡在发展农业生产、发展乡镇经济、发展乡村文化方面鼓干劲，在下一年更上一层楼。这种社火民俗，不仅是一种文化现象，还具有有一种“文化地理学”的心理效应。

## （二）文化扶绥，体现“政民”共振一体

“国家元气，全在风俗”。文化既是社会的存在，又是社会的工具，无论存在还是工具，其行为主体都是人。因此，托尼·本内特在《文化与社会》中言道：“文化是连接社会、政府与人之个体的最佳治理途径。”这也是政府看重节庆民俗活动的主要因素。“政民”互动、官民同乐共享这一盛事，营造了一种节庆“注意力”文化。

对于优秀文化遗产的保护、挖掘与利用是政府参与文化发展的重要机制。许多传统节庆日被列为国家法定假日，就清楚地说明了国家干预（扶绥）文化的意识。一些乡土文化流传已久、经久不衰，至今依然在群众中具有旺盛生命力。在理性分析的基础上，倡导那些有利于乡村文化健康向上发展的民俗活动，组织人力、物力、财力进行扶持，对节庆民俗遗产以文化遗产的眼光积极组织挖掘、利用，来促进传承传播。抢救优秀民俗文化遗产，以求对其在组织化传播的层面进行保护，在保留文化基因和传统内核的基础上，不断促使其进一步丰富和发展。

过去的节庆社火多为自发组织的，规模较小，一般以村为单位自发进行。现在在政府指导下，每年由政府组织的社火演出已经成为一项展示农村新面貌的活动，活动规模越来越盛大，越来越显示出传统文化在现代农业文明、农村文化统合之下强大的生命力和影响力。在政府出面组织、指挥和协调下，各村各乡的特色文化展示、经济成就展示、民风民俗展示成为社火游演的主要内容，社火所具有的社会交流意义更为明显。在政府组织的过程中，村民互相学习、互相借鉴，县一级、乡镇一级、村落一级、村民一

级，四级得到了自上而下、自下而上的沟通，在一定程度上通过文化层面的交流加强了社会各部分之间的互相了解。

政府对民俗节庆活动的操持，以一种对基层社会和乡土文化的管理形式运作，借举办社火等节庆民俗活动，来展现区域经济社会发展的风貌，影响普通公众对所处时代和区域的认知。通过节庆活动，着力宣传建设成就，激发干劲、凝聚人心，使人们内心产生对乡土文化的自豪感和家国一体的情怀。

## （三）民俗“软治”，涵养“善治”文化土壤

英国学者弗朗西斯·马尔赫恩在《当代马克思主义文学批评》中论到，“一切文化都具有着政治价值”。民俗文化也是意识形态和国家机器，它能够引导人们的价值观，支配人们的行为方式，具有社群性、统合性以及大众文化性质的社火等节庆民俗更是如此。

社火民俗起源于农耕社会初期，早于奴隶社会，其社会性功能要比作为社会治理工具的法律、政令更强。民俗产生的社会规范具有深入人心、不可言说的自发性和普遍性，自古就被统治阶级作为一种乡村自发治理的手段。《汉书·艺文志》有“观风俗，知得失”之说，也就是说，从民间的风俗演变就可以知道帝王施政的得失，同时，要确立符合天理、符合人心、符合道义的公序良俗，“为政之要，辨风正俗最其上也”。

从封建社会发展而来的社火等节庆民俗文化具有教化乡民、扶正固本、规范礼仪、和谐社群、凝聚人心的功能。它在一定程度上通过一系列的节庆祭祀与庆典等仪式性、集体性活动维系了乡土社会的稳定有序，使中国乡村数千年来有条不紊地向前推衍。所以，乡俗文化是乡村治理的重要资源。从祭祀、宗教和农耕生产中自然形成的社火民俗文化，是潜在的可贵的秩序资源，为乡村自治创造了稳定的文化土壤，在一定程度上可以减轻社会治理中的投入和负担。

在古代，人们就已经懂得利用仪式化民俗的

政治治理功能了。《周礼·春官宗伯·大宗伯》中记叙社火这样的民俗活动是“以礼乐合天地之化，百物之产，以事鬼神，以谐万民，以致百物”。乡村节庆民俗从产生之日起就有着祀神祈福、宣德教化、执要群效的功能，是为乡村社会秩序的正常和优化而产生的，政治治理也如此，二者目的和任务相同，这种文化盛事有利于产生团结、和谐、向上的精神动力。

在当代，社火民俗活动中的很多集体性活动，强调的是群体性与规制性的统一、团体责任与个人责任的统一。这些成熟而系统的规范，是乡土社会千百年来高度发展起来的集约性文化产物，它调节着乡民的思想行为，调节着乡民之间互相的人际关系，调节着乡民与所属地域的关系。在政治治理的话语体系中，它可以嫁接起农村传统习俗与官方制度、法规、政策的关系。在“政民互动”语境中，对于节庆民俗等乡土文化的组织化开发和利用，能够凝聚和支配人心。

#### （四）“家国共场”：“场域”意义中的组织化传播

在当今，社火等节庆民俗活动作为流传下来的文明、礼仪和生活方式的艺术和智性活动，也成为对乡风乡俗、大众教化、社会软治理和行为符码领域的调节和引导的手段，它有助于在乡民的自我意识中产生同舟共济、集体协作等敬业乐群的和谐意识。在节庆社火民俗文化中，当地政府与民间活动同时在场，这种“文化场域”成为

政府、民众、商家以及政治、宗教、经济、大众文化、社会治理等多方要素介入的“仪式场所”，从而营造出一个不同阶层和社群进行对话、交流从而产生共鸣和共同体意识的场域空间，这个空间是政府基层治理的重要场域。

社火等节庆文化活动作为一种约定俗成的民俗意识形态活动，是国家“非制度化”的文化组织形式，它可以支配人们的价值观和行为习惯。特别是当今快节奏生活和工作的情况下，乡土社会成为“半耕社会”，乡村地理场域与文化边界场域逐渐消失，当传统民俗文化受到挤压、产生沉匿、不断消解、面临消失，普通民众无力或无兴致开展民俗文化活动时，政府组织化的介入，体现了政府和社会已经开始重新审视和利用民俗文化的价值和功用。很多地方的基层政府在民俗文化遗产申报、民俗保护政策、组织节庆民俗活动等方面做了很多工作，表明了对民俗传统文化价值的认同以及对其重视程度的加深。这种参与既体现出一种逐渐成型的组织化运行制度，又很大程度上拓宽了农民参与社火等民俗文化活动的途径和范围，对于优秀乡村节庆文化基因的传承发展无疑是有益的。政府介入的节庆活动和文化扶持，提升政府之于三农社会参与、乡村基层文化统领和基层“沉浸式”管理的效率，营系了“政民交往”的民间“交集”，有助于实现乡土节庆文化可持续发展“政民同乐、家国共场”的“共情”意义。

#### 参考文献

- [1] 魏世刚,李智.中国原始信仰民间信仰风俗信仰[M].西安:三秦出版社,1999:序言2.
- [2] 王岁孝.关陇社火民俗的文化渊源[J].戏剧文学,2014(1):78-83.
- [3] 维克多·特纳,黄剑波.仪式过程:结构与反结构[M].北京:中国人民大学出版社,2006:156.
- [4] 杨惠琨,田荣军.陕西民间社火的文化地层[J].西安科技工程学院学报,2007(5):617-619.
- [5] 董云香.庄重与欢愉:先秦节庆的社会功能[J].史学集刊,2014(3):111-117.
- [6] 马存贤,王宇三.西吉民俗大观[M].银川:宁夏人民出版社,2010:10-11.
- [7] 赵德利.和谐的节庆狂欢[J].文艺争鸣,2011(3月下):132-134.
- [8] 王春英.个案探讨宝鸡社火的传承与发展瓶颈[J].当代体育科技,2014(21):134-135.
- [9] 杨康震.陕西民俗[M].兰州:甘肃人民出版社,2003:279.
- [10] 王春英.个案探讨宝鸡社火的传承与发展瓶颈[J].当代体育科技,2014(21):134-135.

责任编辑 夏继先

# 论中国式现代化道路的逻辑理路

——学习领会党的二十大精神

张宝林<sup>1,2</sup>, 黄鑫诚<sup>1</sup>

(1. 新乡医学院马克思主义学院, 河南 新乡 453000; 2. 新乡学院, 河南 新乡 453000)

**摘要:** 中国式现代化作为一个全称命题, 其出场、走向、生长的全过程蕴含着多重逻辑理路。从理论逻辑来看, 马克思对资本主义的形而上学、资本逻辑和人本主义的批判是中国式现代化的理论坐标和行动指南; 从历史逻辑来看, 中国式现代化是在一百多年现代化实践活动中形成自己的发展模式的, 并经过探索、试验、完善而最终走向成熟; 从现实逻辑来看, 中国式现代化道路以新发展理念、“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局构成自身理论格局, 并在新发展阶段不断深化和拓展。

**关键词:** 中国式现代化; 理论逻辑; 历史逻辑; 现实逻辑

**中图分类号:** D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)01-0057-06

2022年10月16日, 习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会报告中明确指出: “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。”<sup>[1][2]</sup>我们党领导下的中国式现代化, 既具有经典现代化理论所描述的从传统农业社会向现代工业社会转变的现代化的一般特征, 又具有在中国国情下, 社会主义、中华民族、现代化三者辩证统一相结合的现代化的特殊性。因此, 对中国式现代化内蕴的多重逻辑理路的梳理与阐释, 不仅可以对党和国家过去取得的

成就进行经验总结, 还可以让思维得以革新、信念得以聚焦、目标得以明确。

## 一、理论逻辑: 马克思主义与中国式现代化的理论坐标

马克思、恩格斯是通过对欧洲资本主义社会的整体性批判, 构建起作为中国式现代化理论坐标的马克思主义理论体系的。

### (一) 形而上学批判: 追寻中国式现代化开辟文明新路的哲学根源

西方文明思想中形态各异的哲学理论体系, 始终贯彻着一个精神内核: 对形而上学的无限追

**收稿日期:** 2022-11-08

**基金项目:** 2021年河南省高等教育教学改革研究与实践项目“新时代课程思政协同育人研究”(2021SJGLX571); 2019年河南省高等教育教学改革研究与实践项目“高校大学生廉洁教育体系建设与实践”(2019SJGLX151); 新乡医学院2022年研究生科研创新支持计划资助项目“马克思的哲学革命与中国式现代化道路”(YJSCX202217Y)

**作者简介:** 张宝林(1965—), 男, 河南濮阳人, 教授, 新乡医学院马克思主义学院硕士生导师, 研究方向为马克思主义中国化和高校思想政治教育管理; 黄鑫诚(1997—), 男, 河南商丘人, 新乡医学院马克思主义学院硕士研究生, 研究方向为马克思主义基本原理。

求。无论是经院哲学中对自然与人占绝对支配地位的“神圣形象”(上帝),又或是一切最初的、本源的、普遍意义上的“非神圣形象”(水火土气、实体、理念、精神、资本等),都是形而上学思维模式的“最高确定性追求”在不同历史时期与理论层面的具体显现。由于追求形而上学的哲学传统习惯于将一切具体事物引向某种唯一的、确定的、至高无上的抽象物,人的思维领域形成了“中心主义”的思维定式和思想框架。贯穿马克思主义全部经典著作的辩证唯物主义和历史唯物主义则是对这种抽象物的批判,是把“具体”从“抽象”的统治和奴役下解救出来的理性思维工具。马克思就是在认识到生活在现实世界中的“活生生的人”及其合目的性与合规定性的人类实践活动构成了全部人类历史,认识到“‘历史’并不是把人当作达到自己的目的的工具来利用的某种特殊的人格。历史不过是追求着自己目的的人的活动而已”<sup>[2]</sup>,从而完成了历史观上的唯物主义革命,也就是达成了对形而上学历史观念和思维模式的“拒斥”。

受形而上学思维传统的影响,西方现代化理论将自身的成功经验绝对化、抽象化、神圣化,深度影响并干预后起现代化国家走上现代化道路的方式方法、价值依据和模式选择,从而陷入“文明中心主义”的理论陷阱。西方现代化理论中的资本主义精神、市场经济制度、自由民主等思想具有相当的理性因素,后起现代化国家或主动吸收或被动接受。然而世界上没有放之四海而皆准的发展模式,也没有一成不变的发展道路。文明中的优秀成分总是需要和具体国家的具体实际相结合,才可能化他国的发展经验为本国的发展优势。西方现代化方式方法上的唯我独尊、发展模式上的定于一尊是造成文明冲突、文化霸权和殖民主义等现代性症结的根本原因。中国式现代化在辩证唯物主义和历史唯物主义原则的指引下,以历史为解释原则,实事求是,一切从实际出发,开辟了人类文明新路,破除了形而上学

(在党的历史上表现为对“苏联模式”和经典社会主义的迷信盲从)在思想领域的统治地位。这正是文明发展观上的历史主义原则和辩证方法论的高度结合。

## (二) 资本逻辑批判:确定中国式现代化社会主导原则的逻辑方法

资本主义世界又以何种存在作为占支配地位的社会主导原则呢?在马克思的视野里,资本与形而上学一道结成“神圣同盟”,实现了“抽象对具体的统治”。资本在人间实行颠倒的、头足倒置的统治,它具有夷平一切差别、剪灭各种质和内容的压倒性力量。资本的这种力量与其无限增殖的主体本性有关,即为了增殖自身而把一切都纳入资本强大的同一性逻辑的“暴政”统治下,把现实世界里一切人与人的关系抽象化为物与物的交换关系。在这里,不是抽象本身的无情,而是抽象的立脚点——资本主义社会现实发展无情<sup>[3]</sup>。资本的这种无限增殖的主体本性必然导向与扩大劳动和价值创造的矛盾,其最终指向必然是经济危机。马克思正是在经济学领域把历史主义原则和辩证法相结合,对资本逻辑的内涵进行批判性阐释,论证了资本主义的“阶段性”和“特殊性”,从而破除了“资本普遍永恒存在的幻象”。

中国式现代化在经济领域最重要的理论贡献就是社会主义市场经济理论。社会主义与市场经济相结合,融会贯通和综合运用计划与市场这两种经济手段,大胆借鉴和利用市场经济中反映社会化大生产一般规律、实现资源有效配置的方式方法,充分发挥资本作为生产要素在自由市场的生机活力。社会主义市场经济在充分肯定资本的巨大魔力的同时更好发挥政府的调节作用,给在资本主义制度下“狂舞”的自由资本套上脚镣和手铐,既实现了经济社会快速发展又有效限制了资本的无限增殖本性,确定了“劳动逻辑”的社会主义社会主导原则。这既是马克思政治经济批判学说在中国的具体实践,又是马克思主义中国化的理论丰富和理论拓展,是党和人民在经济发

展领域提供给全世界的“中国方案”。

### （三）人本主义批判：寻绎中国式现代化道路价值指归的理论依据

马克思对资本主义社会形而上学传统和资本逻辑的批判，反对了“抽象对具体的统治”，破除了“普遍永恒资本的幻象”，但马克思的兴趣是通过对资本主义制度的揭露与批判，来唤醒无产阶级的主体意识，打破禁锢自身的藩篱与枷锁，从而实现“人的真正自由与全面发展”。也就是说，“人”才是马克思理论视野里的中心点，资本社会批判只是作为手段而存在。一般情况下，“历史进步”的终极尺度被视作生产力的发展，只要与生产力有关的经济有所增长和社会形态发生变革，就可以说“历史进步了”，而生产力发展是为了什么却总被弃之不顾。按照价值论的解释原则，虽然生产力发展是历史进步的基础，但生产力本身却不是历史进步的价值指归，“人”才是历史发展的中心和目的，“人”的自由和解放才是历史进步的终极尺度。“在美好生活中，自由是一个核心因素；没有自由的生活，不是美好生活<sup>[4]</sup>”。自由是人与生俱来的本质属性，是每个人毕生孜孜以求的最高理想。马克思在创立唯物史观的过程中，始终高扬自由价值，将每个人自由而全面的发展作为全部人自由而全面发展的基础，在他那里，自由被视作“人所固有的东西”<sup>[5]167</sup>，是“全部精神存在的类本质”<sup>[5]171</sup>。

马克思在论述其社会发展理论时提出了著名的“三形态论”，指出基于一定生产力发展水平和性质上的生产关系是实现人由相应的“依赖”关系通向“真正的自由”并始终贯穿其中的重要因素。唯物史观中生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的关系不是线性决定的，在不同的历史背景和社会样态下其具体表现形式要复杂得多。在“生产力—生产关系—国家”这一逻辑链条中，生产关系充当了侧重主体性逻辑的国家和侧重客体性逻辑的生产力之间的中介；也就是说，在经济文化比较落后的国家，可以通过率先

变革生产关系和国家政权的方式实现生产力的跨越式追赶和发展，这也是马克思“跨越资本主义卡夫丁峡谷”何以可能的理论基础。中国式现代化道路正是在唯物史观的指引下，认识并遵守社会发展的一般规律，先建立社会主义基本制度，再谋求经济发展，从而开辟的以“中国特色”为鲜明底色的现代化发展新路，实现了“自由与依赖”“自由与必然”的辩证统一。

## 二、历史逻辑：现代化实践与中国式现代化的演进历程

由于中国的现代化道路是在“革命与战争”的历史主题下艰难起步的，经济社会发展与革命运动难分难解，因此，可将中国式现代化的演进历程根据革命史观细分为探索期、试验期、完善期和成熟期。

### （一）探索期：从“自强运动”到新中国成立

从19世纪60年代的“自强运动(洋务运动)”，到新中国成立为止的这一时期，中国的现代化处于萌芽探索状态，其主题是在体制转换中上下求索最适合中国国情的现代化发展道路。

自强运动首先从军事开始，一大批官办的军工企业兴建起来，后期陆续发展到官督商办的、民办的带有资本主义色彩的民用企业。但自强运动的失败让当时先行者认识到，政治体制方面中国也远远落后于世界主流。于是以康梁为首的仕人阶层推动了轰轰烈烈的“维新运动”，企求仿效日本推行“君主立宪”，但迅速失败。这两次失败证明了统治阶级主导的、自上而下的改革方案在中国行不通，封建帝制容不下现代化道路的探索与发展。随后爆发的“辛亥革命”，推翻了腐朽的清王朝，是一次自下而上的民主革命，但软弱的资产阶级在革命成功后并未实际取得政权，试图在半殖民地半封建的中国推行民主共和的资本主义制度也未能成行，军阀割据与社会失序成为阻挠社会经济的主导因素，社会主要矛盾仍然是帝国主义和中华民族的矛盾、封建主

义和人民大众的矛盾。“十月革命”以及俄国走上社会主义现代化道路，对中国产生了深远影响，中国共产党仿照俄国模式走上了探索建设“苏维埃共和国”政权的道路。而“宁汉合流”后的国民党逐渐向以统制经济与军事集权为特征的德国法西斯资本主义靠拢。此一时期，由于内外控制的放松，中国的现代化事业在各方面均取得了长足进步，但相比于同时期的俄国，工业化、商业化、现代化势头要弱得多。

### （二）试验期：从新中国成立到改革开放

这一时期建设现代化的主题为：在社会主义大方向下探索中国的现代化发展模式。

第一阶段：1949—1958年，大体上是照搬社会主义方向下的斯大林模式——赶超型发展战略。苏联经过两个五年计划而完成了从农业国向工业国的转变，宣布实现社会主义现代化，这无疑给当时一穷二白的新中国以极大的精神鼓励和借鉴资源。中国仿照斯大林模式制定了第一个五年计划，采取了优先发展重工业、强调高速度、资金积累靠国内的发展方针，这促使国家在经济体制、农业生产组织、科技教育等方面取得很大进展，但也造成了高度不平衡的增长。在总结第一个五年计划经验时，中央已经发现这一模式的弊端，毛泽东指出：“最近苏联方面暴露了他们在建设社会主义过程中的一些缺点和错误……过去我们就是鉴于他们的经验教训，少走了一些弯路，现在当然更要引以为戒。”<sup>[6]</sup>这些正确观点在1957年反右斗争之后，一下子被急剧膨胀的“左”倾思想冲垮，新的政治和思想路线迫使经济离开原有的发展轨道。

第二阶段：1958—1976年，在将近二十年的时间里，毛泽东试图在批判斯大林模式的基础上独立探索社会主义方向下的中国现代化模式，但事实上是在斯大林模式框架内的小修小补，并从赶超型发展战略转向超前发展战略。“大跃进”和人民公社期间的瞎指挥、浮夸风，加上三年自然灾害，使整个国民经济遭到严重破坏。十年政

治动乱，中国国民经济毁坏殆尽，人民生活水平较之十年前不增反降。总的来看，从新中国成立到改革开放，中国的现代化建设之路虽然在社会主义大方向下历经模式转换，磕磕绊绊，但也不断生发，“为在新的历史时期开创中国特色社会主义提供了宝贵经验、理论准备、物质基础”<sup>[7]</sup>。

### （三）完善期：从改革开放到中国特色社会主义新时代

贯穿这一时期推进现代化事业的主题为：构建小康社会。

第一阶段：小康社会思想的提出和发展。过去中国搞现代化建设总是困难重重的一个关键所在就是始终没有给现代化一个明确定位，以至于总是犯盲从冒进的错误。1979年邓小平给了现代化一个明确的、合乎实际国情的定位：“我们要实现的四个现代化，是中国式的四个现代化。我们的四个现代化的概念，不是像你们那样的现代化的概念，而是‘小康之家’。”<sup>[8]</sup>并直接把“小康社会”与“中国式现代化”联系起来：“翻两番，国民生产总值人均达到八百美元，就是到本世纪末在中国建立一个小康社会。这个小康社会，叫做中国式的现代化。”<sup>[9]</sup>用“小康”概念诠释中国现代化目标，既符合中国国情，又把中华文化与现代化发展自觉联系起来。围绕小康社会思想，中国特色社会主义现代化得以正确前进，实现了从现代化在中国到中国式现代化的伟大飞跃。

第二阶段：小康社会思想的坚持和完善。2012年党的十八大报告的主题是：坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗。这宣告中国特色社会主义进入新时代，提出要在2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标。把党的十七大报告中的“全面建设小康社会”换成了“全面建成小康社会”，标志着小康社会建设迈上新台阶。2017年党的十九大报告主题是：决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利。小康社会建设进入决胜阶段。2021年党的十九届六中全会正式宣布

“全面建成小康社会目标如期实现”<sup>[8]</sup>。小康社会思想从提出、发展，到坚持、完善，大体上经历四十年时间，是中国特色社会主义事业孕育的“第一颗果实”，随着现代化建设走向更深处，小康社会将更加稳固，小康思想也将更加成熟。

中国式现代化道路仍在路上，随着第二个百年奋斗目标新征程的开启，经济社会发展将步入新的发展阶段。理论来源于实践并将指导新的实践，未来三十年将是完成发展宏愿，实现民族复兴的关键节点，只要党和人民始终保持“自信自强、守正创新、踔厉奋发、勇毅前行”<sup>[8]</sup>，全面建成社会主义现代化强国将指日可待，届时中国式现代化的道路铺陈和理论建设也将步入它的成熟期。

### 三、现实逻辑：新发展阶段与中国式现代化的理论格局

党的十八大以来，中国式现代化道路的理论格局随着中心任务的调整而被赋予新的内涵要素，表现为行动先导的深入阐释、主体框架的内涵提升和结构要素的结构重组。

#### （一）行动先导：新发展理念的深入阐释

2015年10月，在党的十八届五中全会上，习近平提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。五年后的2020年10月，在党的十九届五中全会上，习近平总书记论述了中国式现代化的主要特征：我国现代化是人口规模巨大的现代化、我国现代化是全体人民共同富裕的现代化、我国现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化、我国现代化是人与自然和谐共生的现代化、我国现代化是走和平发展道路的现代化<sup>[10]</sup>。总书记的两段论述看似关联不大，实则是围绕同一个大问题的分角度阐释，二者相互佐证、相互贯通。具体来看就是：创新发展注重的是解决发展动力的问题，构思实现现代化的“中国方案”离不开创新思维；协调发展注重的是解决发展不平衡的问题；绿色发展注重的是解决人与自然和谐共生问题，是马克思主义自然观的中国化时代

化，是构建清洁美丽世界的基本途径；开放发展注重的是解决发展内外联动的问题，这不仅体现了中国的现代化事业与世界的互利共赢关系，也是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的核心要义；共享发展注重的是解决社会公平正义问题，这是在人口规模巨大的中国坚持以人民为中心实现共同富裕所必须坚持的发展方针。

要促进新发展理念在新发展阶段发挥更大实践引导作用必须做到三点：首先要从根本宗旨上把握新发展理念，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享；其次要从问题导向把握新发展阶段，做好面对更多、更复杂发展难题的心理准备；最后要从忧患意识上把握新发展理念，增强忧患意识，坚持底线思维。

#### （二）主体框架：“五位一体”总体布局的内涵提升

中国特色社会主义“五位一体”总体布局共同构成了新时代中国式现代化的主体框架。在庆祝中国共产党成立一百周年大会上，习近平总书记对中国式现代化的“文明论内涵”作出深刻论述：“我们坚持和发展中国特色社会主义，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，创造了中国式现代化新道路，创造了人类文明新形态。”中国式现代化的“文明论内涵”和主体框架之间是目的与路径、理想与现实、价值与实践的逻辑关系。实现主体框架在新发展阶段的内涵提升，就是要在经济建设上坚定不移走高质量发展之路，把质量和效率放在突出位置，努力实现高水平科技自立自强，不断做大做优做强“数字经济”。在政治建设上，要积极发展全过程人民民主，毫不动摇地坚持与完善人民代表大会制度，始终把人民利益放在首要地位，坚持民心是最大的政治。在社会建设上，要以保障和改善民生为重点，构建强大的公共卫生体系；要坚持社会主义办学方向，巩固落实“双减”政策，把立德树人作为教育的根本任务。在

文化建设上,弘扬优秀传统文化,把中华优秀传统文化与马克思主义立场观点方法相结合、与中国具体实际相结合,构建和创造中华新文化,为增强文化自信提供坚强支撑。在生态文明建设上,要站在人与自然和谐共生的高度谋划经济社会发展,降低二氧化碳排放量,努力实现碳排放、碳中和目标,为全面开启社会主义现代化国家创造天蓝、水清、草绿的生存环境。

同时,实现中国式现代化的内涵提升,一方面需要重点把握“五位一体”总体布局和“以经济建设为中心”的关系,中国式现代化既不是极端追求经济利益的独断主义,也不是刻意保持各方面无差别的平均主义,而是“以经济建设为中心”的各方面协调统一。另一方面,还要注意区分“以经济建设为中心”和“以人民为中心”的关系,“为民造福是立党为公、执政为民的本质要求”<sup>[14]</sup>,人民福祉是党和国家建设经济的出发点、落脚点和终极价值指归。

### (三) 结构要素：“四个全面”战略布局的结构重组

2014年12月,习近平在江苏调研时首次将“三个全面”上升到“四个全面”,提出协调推进“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”<sup>[11]</sup>的战略布局,其中全面建成小康社会是新形势下中国式现代化的战略目标,全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是通往战略目标的战略举措。

随着“全面建成小康社会”战略目标的如期

实现,中国式现代化道路进入新发展阶段,新的战略目标取代了旧目标,“全面建成社会主义现代化国家”取代“全面建成小康社会”而成为新的阶段性战略目标。战略目标的转换意味着中国式现代化事业将迎来问题更复杂、任务更艰难的新局面,这就需要紧紧抓住全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党三个战略举措。首先,“全面建成社会主义现代化国家”是党和国家第二个百年奋斗目标,是既有各国现代化共同特征,更体现中国国情的中国式现代化。前行路上必须牢牢把握以下原则:坚持中国共产党领导、坚持中国特色社会主义、坚持以人民为中心、坚持深化改革开放、坚持斗争精神。其次,“全面深化改革”,使各项改革朝着推动形成新发展格局聚焦发力,营造开放包容的营商环境,共同促进全球服务贸易发展繁荣。再次,“全面依法治国”的根本目的是依法保障人民权益,和“全面深化改革”一起犹如“鸟之双翼、车之双轮”,蓄力共同走向社会主义现代化国家。最后,“全面从严治党”是贯穿社会主义革命、建设、改革开放和新时代的总基调,党的建设永远在路上。

理想的实现并不是一帆风顺的,不是遵循事先制定的理论体系,静待时间流过就会水到渠成的,形势和矛盾总是处于不断地变动和发展之中,唯有牢记“空谈误国、实干兴邦,坚定信心、同心同德,埋头苦干、奋勇前进”<sup>[17]</sup>,中国式现代化才能行稳致远,全面建设社会主义现代化国家的目标才能如期实现!

### 参考文献

- [1] 习近平.在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 马克思恩格斯全集:第2卷[M].北京:人民出版社,1957:118-119.
- [3] 张一兵,蒙木桂.神会马克思[M].北京:中国人民大学出版社,2004:141.
- [4] 张三元.论美好生活的自由之维[J].探索,2021(1):37-48.
- [5] 马克思恩格斯全集:第1卷(上)[M].北京:人民出版社,1995.
- [6] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999:23.

- [7] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17(1).
- [8] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:237.
- [9] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:54.
- [10] 习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022:124.
- [11] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:22.

责任编辑 董颖



# 数字政府建设:技术与制度的互嵌与重构

张家才, 张晓杰

(中共上海市委党校 社会学教研部, 上海 200030)

**摘要:** 数字政府建设是推动国家治理能力和治理体系现代化的重要途径。数字政府建设面临着技术层面上目的与手段错位、制度层面上科层制与数字政府运作逻辑冲突的双重困境。基于数字时代治理需求, 嵌入科层体系的数字政府逐步形成了平台型政府和治理界面两种发展趋势: 平台型政府体现了数字政府建设的开放性与回应力, 而治理界面是数字政府制度重构的内在逻辑。从技术嵌入与制度重构的数字政府建设路径来看, 数字政府建设既需要强有力的顶层设计作为支撑, 也需要有效的技术作为基础, 更需要形成集中的治理界面。

**关键词:** 数字政府; 技术嵌入; 界面

**中图分类号:** D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)01-0063-08

## 一、前言

数字政府建设是在我国转变政府职能、推进放管服改革的背景下应运而生的, 是政府对社会演进到数字形态的自我适应与改变<sup>[1]</sup>, 更是推动国家治理现代化的重要途径<sup>[2]</sup>。

通过对我国政府政策中信息化政府的不同关键词进行分析, 可以将其划分为“政府信息化”“电子政务”“数字政府”三个阶段, 并基于三个阶段对数字政府进行重新界定: 数字政府在技术层面即政府基于数字技术以更有效率的方式分配信息, 在组织层面即政府基于数字基础设施的赋能、协同与重构<sup>[3]</sup>。而经济合作与发展组织分别对数字政府和数字化转型做出了定义: 政府数

字化转型的基本含义在于运用数字技术改变政府的结构、功能、工作流程、服务提供的方式以及文化, 再造政府履行职能和治理模式; 数字政府指运用数字技术创造公共价值, 它是整体政府现代化战略的一个不可分割的部分<sup>[4]</sup>。如何理解数字化转型和数字政府建设两者间关系? 一部分学者从技术的角度出发, 论述了技术对数字政府建设的重要性与必要性, 但受限于学科背景与实践, 相关研究不可避免地陷入全面技术理性陷阱。还有一部分学者从制度的视角出发, 分析在我国现有体制机制下, 数字化转型和数字政府对条块关系和科层制的影响, 但是对于如何打破部门壁垒、理顺条块关系还未能形成共识性的分析

**收稿日期:** 2022-05-05

**项目基金:** 国家哲学社会科学一般项目“基于大数据驱动的长三角基本公共服务一体化运行机制及路径研究”(项目编号:19BGL255)

**作者简介:** 张家才(1998—), 男, 山东淄博人, 中共上海市委党校社会学教研部硕士研究生, 研究方向为养老服务监管、数字治理; 张晓杰(1979—), 女, 黑龙江明水人, 中共上海市委党校社会学教研部副教授, 博士, 硕士研究生导师, 研究方向为民政服务体系与社会政策、大数据与城市治理。

框架。从比较视角和微观视角出发,对不同地区建设数字政府的实践进行讨论和对比,通过梳理我国数字政府建设实践归纳出一般规律,找出相应的政策扩散路径,以指导欠发达省份的数字政府建设,十分必要。

基于此,本文从技术嵌入、制度重构、实践路径三个维度,尝试分析技术与数字政府的关系、数字平台与政府的关系、数字政府与科层体系的关系以及如何嵌入到科层体系中、数字政府建设中的一般性规律有哪些。这些问题的解决对数字政府建设向纵深发展至关重要。

## 二、数字政府建设与技术嵌入

数字技术是数字政府建设的基础,技术本应是嵌入到数字政府建设之中并且服务于数字政府建设,然而在运用数字技术的过程中,常常出现目的与手段的错位,导致数字政府治理绩效无法提高。同时,在建设数字政府平台时,平台与政府的关系也将影响数字政府的效能。

### (一) 目的与手段的错位及校正

智慧治理面临人的主体性、隐私与自由、社会公正等诸多伦理的挑战,这些挑战正是过度强调技术理性造成的<sup>[5]</sup>。全面技术理性也可以理解为技术本位主义。人民城市人民建,人民城市为人民,数字政府是推动建设人民城市的重要抓手,其核心目的是推动政府实现良治,更好地达成政府施政的政策目标,为公民和社会创造更好的公共价值<sup>[6]</sup>。学者们在数字政府建设的导向方面形成了较为一致的共识,即数字政府的建设应以民众的需求作为建设导向<sup>[7]</sup>。但是在技术的实际运用中,回应群众需求这一目的在一定程度上会被政府绩效、政府效率这些本应服务于群众需求的因素所掩盖,在压力型体制下,效率被过度重视,导致技术手段与公共管理目标的错位<sup>[8]</sup>。与人工智能应有基本的道德性类似<sup>[9]</sup>,数字政府也应有基本的道德性,这意味着数字政府需要承担起权利保护、效率激励、公共利益维护等多重

价值,弥合不同主体间的利益诉求。为此学者们进行了大量讨论。

与技术理性相对的是价值理性。在技术治理中,“技术”强调追求效率,而“治理”强调实现人的价值和公共性。在追求技术理性时,不能将政治运作简化为技术运作,否则会造成价值理性被后置<sup>[10]</sup>。相关实证研究发现,技术在参与治理时,只能将事务化繁为简地引出来,保证其程序的严谨性与合法性,但如何做却给了操作者极大的空间。操作者可以利用技术选择事务化繁为简的方向<sup>[11]</sup>。国家与技术治理之间已然演变为一种“分途”的关系,这种关系源于技术与国家政府等部门的目标偏离会造成技术治理的失真与替代<sup>[12]</sup>。这种分途的关系并非全然不利的,在这种关系中,技术会与政府形成一种互动关系,推动国家或积极或被动地形塑技术与社会、技术与政府的关系。自上而下的改革难以理清技术治理带来的模糊性问题,而要超越数字治理应从两方面入手:一是通过政党跨领域跨体系的组织优势推动系统改革,形成以政党组织优势为依托的“互联”“互补”“互通”系统改革框架;二是努力推动地方政府尤其是基层政府向下负责,更好地赋权社会<sup>[8]</sup>。技术治理在当前社会中体现为一种数据权力,而技术理性导致这种权力成为数据暴力<sup>[13]</sup>。因此,在技术治理中,技术与数据虽是基础,但是对数据与技术的管理才是实现良性技术治理的保障。

技术理性是步入信息时代不可避免的过程,当前学者们普遍认识到技术理性的缺陷,并从制度、组织结构等方面提出了建议,但是,这些政策建议在某种程度上又呈现出技术与治理的二元困境,如何真正找到技术与治理的平衡点,打破这种二元分化,还有待进一步思考。

### (二) 数字平台与政府的关系

数字政府以平台为载体。受限于专业性,数字政府平台是由第三方组织搭建的,在这一过程中,平台与政府的关系将影响数字政府治理的模

式和效能。“政府即平台”意味着政府应提供基础应用和服务，并且民众可以在这些应用和服务上面开发新的附加应用<sup>[14]</sup>。“政府即平台”的核心理念强调数字政府应该是开放式的、数据共享的，能够通过各部门、各层级之间的平台实现互通互联，在这一模式下，政府不再只是服务的提供者，它还应该是同公民、社会一起提供服务的合作者。在形式上，平台既是一种技术实现、一种工具、一种模式、一种机制，也可以是一种组织机构；在本质上，平台就是一种分工<sup>[15]</sup>。

平台也被看作是纯粹的技术，如“互联网+政务服务”网站的建设目标是数据开放和服务集成<sup>[16]</sup>，而在驱动高水平政府网络建设的路径中，技术型驱动路径在提升政府网站建设绩效上发挥着更加重要的作用<sup>[17]</sup>。上述研究关注到技术在治理中的重要性及功能作用，却忽视了其更深层次的满足在人民需求的目标，将技术的工具性和手段性倒置为目的。还有学者从平台与政府之间的管理关系来讨论，认为平台应由企业搭建，政府与平台应该是一种合作监管模式<sup>[18]</sup>，这也正是广东省数字政府建设发展方向，政府应该是平台的管理者或已成为我国大多数地区构建数字政府的基础。

科层制与政府平台之间存在一定张力。从复杂制度环境到政府平台组织再到政府组织机制转型的完整理论框架来看<sup>[19]</sup>，“科层”与“平台”并轨运行是推动国家治理现代化的重要契机，但是平台的过度使用也会给政府造成较大的压力。一方面，“数字政府即平台”的发展理念是英国数字政府建设发展的重要经验，这一模式可以让政府的决策与平台的基础建设分开，使政府能够聚焦于民众，更好地回应民众需求<sup>[20]</sup>。另一方面，应从技术的角度构建以公众需求导向的完善的数字政府建设绩效评价机制，注重数据分析及应用与培养数字人才，探索我国“政府即平台”的建设路径。此外，“整体性治理”是数字政府建设的内在逻辑<sup>[21]</sup>。整体性意味着技术理性和价值理性的有机统一，这需要通过政府平台建设、

运行机制变革和治理理念的转变来实现。

总体看来，技术理性在数字政府的前期建设中发挥着较大的作用，但是在深入推进数字政府建设后，全面的技术理性应让步于积极回应公民需求的建设理念，基于以人为本构建的平台型政府才会更具开放型、回应力。

### 三、数字政府建设：制度重构与界面治理

传统科层制要求实行等级制的原则，并以此建立合法性权威<sup>[22]</sup>，而在政府数字化转型的背景下，平台型政府的建设一定程度上突破了科层制，模糊了部门之间以及纵向政府层级的界限，数字政府这种扁平化的结构与作为现代政府运行基础的科层体系之间产生了冲突。对科层制的突破主要体现在平台治理与界面治理两个方面，二者是具有相同内涵但是不同外延的治理方式：平台治理强调技术的应用，界面治理则强调制度结构的变化。

#### （一）数字政府对科层制的嵌入

作为现代政府运行的基本制度，科层制自上而下的命令指挥能够发挥我国集中力量办大事的政治优势。但是随着社会的发展，社会问题以更加复杂多元的方式呈现，导致非人格化、效率优先的科层体制无法灵活地应对这些问题。因此，科层制面临价值危机、制度危机和绩效危机，而通过数字政府技术、价值和组织架构三个向度的转型能够一定程度上克服这种危机。但数字政府的数字化过程也不是对科层制的全面否定，科层制的存在能够保证政府的统一指挥和权威性。因此数字政府应形成一种“科层结构+平台嵌入”的扁平化结构<sup>[23]</sup>。

数字政府理念变革应该满足五种向度——逻辑起点、物理意义、组织方式、治理方式和服务理念的转换<sup>[24]</sup>，通过这五种理念的变革，能够实现科层制向数字政府的转型。与政府科层结构一致的“分类管理，分级负责”的应急管理体制一

且遇到跨界、跨域、系统性的风险危机，往往会趋于失效<sup>[25]</sup>，因此，重大公共危机中的有韧性的积极型政府能够激活科层制活力、整合社会力量、主动回应社会需求<sup>[26]</sup>，从而实现重大危机中的跨界治理。从这个意义来理解，数字政府与政府跨界治理具有价值理念、治理结构、治理工具等方面的一致性。因此基于跨界治理理论，从结构、过程、领导方面搭建的政府数字化转型的框架<sup>[27]</sup>，有可能纾解科层制政府应对现代化危机的能力不足困境。可见从组织结构、价值理念、方式方法等方面可以窥见数字政府如何嵌入到科层制体系中，一定程度上弥合科层制困境。因此，扁平化的平台政府结构将是数字政府的发展方向，这也在实践过程中不断得以证实。

## （二）开放型的数字政府

根据治理理论，参与治理的主体是多元化、多样性的。同样，根据“政府即平台”的要求，数字政府既强调数据的公开，也要求多元主体的参与。

政府数据开放价值是公众关于政府数据开放的期望集合，包括期望从政府数据开放中获取怎样的价值及怎样获取价值两个维度<sup>[28]</sup>。这意味着政府数据开放的目的是实现公共价值。但是现阶段的政府数字化转型中，往往存在数据共享与开放水平不高<sup>[29]</sup>、数据风险<sup>[30]</sup>等问题。因此，应通过顶层设计，平衡好数据开放共享与安全的关系，这一方面需要为数据共享提供科技支撑，另一方面需要完善数据开放的制度设计和机制，保障数据安全有效运行<sup>[31]</sup>。

与科层制垂直体系相对应的是扁平化结构，与部门分割相对应的是整体性政府。政府内部的科层体系在一定程度上被打破后，也为引入社会力量提供了条件。从智慧监管这一角度看，智慧政府要通过走结构集成之路，达到政府机制集成和职责集成的效果，最终实现基于数字政府平台的功能吸纳<sup>[32]</sup>。这种功能吸纳是构建整体性政府的基础，它有助于更好地向扁平化政府结构靠

拢，扁平化的组织结构更具备包容性。实践层面的城市集中执法实践蕴含着整体性政府与后科层制扁平化的思想<sup>[33]</sup>，而这和数字政府的内涵不谋而合。因此，以平台型政府为基础，推动垂直权力下移，构建扁平化的政府，实现整体性治理，将是数字政府的未来发展方向。但平台型政府关注的重点主要在技术侧，对制度侧的关注有所不足。

从非政府组织角度来看，数字社会中非政府组织参与政府治理的研究主要从为什么、怎么做展开<sup>[34]</sup>。从公众角度来看，数字政府的建设要以人民需求为导向，政府对公民需求的回应就至关重要。相关实证研究和量化分析发现，领导的注意力对本层级政府回应性具有正效应<sup>[35]</sup>，而为了避免落入“有回应无质量”的政府回应陷阱，要坚持事实与价值两个维度的回应取向，既要从事实的维度做到有回应、快回应，照章办事地解决问题，也要重视价值维度的原因解释、心理补偿和结果协商。

## （三）界面与制度的突破

界面是理解数字政府制度重构的重要维度。西蒙将界面定义为内部环境(人、工、物自身的物质和组织)与外部环境(人、工、物的工作环境)的结合点<sup>[36]</sup>。从组织间关系出发，界面规则是组织间关系的基础，具有一定整合作用，本质上界面规则是一种协调机制<sup>[37]</sup>。从治理理论来看，在界面治理理论中，内部结构(内部环境)、界面、功能、外部环境是其核心要素，治理功能通过治理界面来实现，治理功能是否取得成功取决于其外部环境和内部结构<sup>[38]</sup>。可见，界面是组织和实施治理的平台，是行动者相互关系构成的互动网络<sup>[39]</sup>。治理界面运行具有四个维度——面积、跨度、层次、密度，界面治理逻辑包含着治理对象、治理主体、部门间的条块关系以及互动关系<sup>[40]</sup>，这与现阶段数字政府建设的逻辑基本一致。基于界面治理理论，数字政府建设的关键是建设一个数字治理界面<sup>[7]</sup>，这为数字城市建设提供了一般性思路。

因此，界面治理强调功能、资源的整合，主

张通过界面协调各方力量，实现系统化、整体性治理，将过去一对一的治理模式转为一对多或者多对一的治理，本质上与数字政府的跨部门平台协同、扁平化结构蕴含着同样的思想基础，平台政府是数字政府的技术化表现，治理界面是数字政府制度重构的特征。

#### 四、技术嵌入与制度重构的实践路径

数字政府建设在实践层面呈现出多样化趋势，各省市均推出了各自的数字政府品牌。我国庞大的地域所带来的复杂区情决定了不存在一条万能的数字政府建设路径，但是，通过梳理，仍然可以发现当前数字政府建设路径中存在一些具有普遍性的原则。不论是较发达省市还是欠发达省市，其实践均遵循着完善顶层设计、积极推动政府平台建设、积极构建治理界面等原则，并在这些原则的指导下较好地实现了数字政府治理绩效，其中顶层设计明确了方向，政府平台建设体现了技术的嵌入，界面则提供了制度重构的路径。

##### （一）完善顶层设计，合理规划数字政府总体建设

数字政府的建设遵循自上而下的发展思路。从中央层面看，党的十九届四中全会提出数字政府的概念，指出要打造数字政府、培育数字经济、构建数字社会，也就是要加快网络力量、数字中国和智慧社会的建设，利用大数据促进国家治理的现代化，推动政府管理和社会治理的创新；在十三届全国人大四次会议上，政府工作报告提出加强数字政府建设，建立健全政务数据共享协调机制，推动电子证照扩大应用领域和全国互通互认，实现更多政务服务事项网上办、掌上办、一次办，企业和群众经常办理的事项基本实现“跨省通办”。从地方层面看，2018年，广东省印发《广东省“数字政府”建设总体规划（2018—2020年）》，以“政府互联网思维”为指导，从顶层设计、整体框架、总体目标等方面规划出广东省数字政府建设的探索之路<sup>[41]</sup>。贵州省

从顶层设计出发，通过省委、省政府的统筹部署，在一定程度上克服了省内经济较落后的困境，统一领导、统一建设，以省政府带领地方政府，摆脱了地方政府“各人自扫门前雪”的工作模式，不只推动构建省内一体化政府服务平台，还积极与其他省市沟通，完成了与国家政务平台的对接，与省市56个自建审批系统完成了融通。浙江省借鉴英国“数字平台即政府”的战略，搭建了“基层治理四平台”，实现了由名义上的协同治理到数字化转型后的一体化治理的转变<sup>[42]</sup>。

广东、浙江、贵州数字政府建设的实践在一定程度上能够反映我国数字政府建设的现状，并分别代表了相对偏远的地区与较为发达的沿海地区。地方实践既体现了中央政策导向，也发挥了地方能动性。

从中央和地方两个层面的规划可以发现，数字政府的有效运转离不开指向明确的政策规划与强有力的领导，因此，数字政府建设需要完善的顶层设计作为支撑。首先，需要在中央指导下形成整体规划，明确建设思路、发展目标与发展路径，作为有序推动数字政府建设的保障；其次，基于顶层设计所形成的权威机构，通过顶层设计的赋能与赋权，能够应对数字政府建设对政府结构的冲击所带来的政府内阻力，从而推动数字政府建设的连续性与数字政府治理绩效的可持续性；最后，完善的顶层设计能够充分应对实践过程中的突发问题，以其权威性与资源禀赋强有力推动数字政府建设。

##### （二）推动政府平台建设，通过技术嵌入实现技术价值

数字政府构建的基础是技术所产生的生产力，但技术并不必然带来政府能力的提升，技术进入到政府中面临着认同困境、制度困境等问题。21世纪初我国就开展了如火如荼的电子政府建设，但是直到“放管服”改革之后，随着政府内部结构的调整、行政人员对技术的理念的转变才推动了数字政府建设的发展。数字政府的技术

体现是数字平台的建设，国内外成功实践证明，平台是数字政府发现问题与解决问题的载体。首先，平台需具备开放性。作为联系社会与政府的渠道，一个开放的平台能够使政府与社会更好地交互信息，通过互换信息构建政社间的社会资本并运用这些信息数据进行生产活动，数字政府平台的开放性主要体现在其包容度上。其次，平台需具备整合性。数字政府本质上是一种整体性治理，平台需集成内部各机构职能，通过平台将民众需求精准识别，实现一体化办公与一站式服务。技术的嵌入只是第一步，对技术的使用以实现其价值才是目的。人力资源是技术生效的要件。从存量看，基于技术搭建起来的平台需要专业技能作为基础，但是有技术的人才却缺乏治理方面的意识，这就要求我们在行政人员的培训中，更加重视行政能力与数字技术能力的并行提升；从增量看，在数字政府建设的背景下，政府政策对这类人才的吸引力度不足，缺乏足够的激励手段，这就要求我们从实际出发，在引入门槛、人才激励机制方面做出更多的努力<sup>[43]</sup>。完善的法律体系是技术得以安全使用的保障。2021年11月1日《中华人民共和国个人信息保护法》正式实行，这表明我国对于数据使用的监管迈出了重要一步。从2008年这一法律相关议案被提出，到该法律实行，技术更新迭代数次，正是技术对民众生活的渗透推动了该议案从提议到被纳入法律体系。因此，法律对技术的使用既是一种保障，又是一种约束，通过法律界定技术的边界，能够让技术获得更广泛的社会信任。

### （三）构建治理界面，增强政府社会互动的连接

界面是政府与社会交互的连接点。界面的特征表现为集中，浙江省提出的“最多跑一次”、上海市的两网建设、广东省的“1+N+M”政务云平台，都体现出将不同部门、不同层级的服务汇聚到一起的整体界面思维。界面具备集聚治理过程中各要素的优势<sup>[39]</sup>，有助于将分散的治理资源

集中以形成治理合力。当前治理对界面的重视程度仍存在不足，对数字政府的讨论重心仍是技术的应用和如何将分散的部门进行整合，而界面可能提供给我们一个新的思路。我们需要认识到数字政府以及基于数字政府进行治理的目的是实现治理能力现代化，不管是数字技术还是对更有效政府模式的探索都要服务于这一目的。界面对科层制的突破在于将各部门与某些治理问题相关的内容汇集，使其能够成为民众感知和政府反馈的交互工具，却不会影响科层体制的本质运作。界面的形成需要平台政府作为根基，以平台为载体，以顶层设计为支撑，各部门在有序的顶层规划下，理清责任清单，将本部门的治理资源、能力集中到数字治理界面中，以一体化的治理界面实现问题的集中处理、一站式服务。

## 五、结论与讨论

数字政府的建设既是技术的嵌入，更是制度的变迁。技术嵌入到政府中形成平台型政府除了具有正向的作用，如推动构建开放型政府、提高行政效率，也会具有反向的作用，例如不当的技术嵌入可能将政府的目标导向他处，造成全面技术理性主导政府工作流程。要合理利用技术，避免目的一手段的错位，就要抓住数字政府以人为本的本质，利用数字政府实现制度突破，将数字政府的建设嵌入到科层体系中。在嵌入过程中，平台政府成为制度重构的实现路径。平台政府以扁平化结构、开放为主要特征，能够弥补科层制系统封闭的缺陷，使政府与群众实现更好的互动，贯彻以人为本的治理理念。开放的数字政府需要以治理界面作为其连接社会与政府的中介，相对平台型政府的技术偏向来说，治理界面更强调制度方面的变化。我国数字政府建设已经取得较好的成绩，各省市均构建了一体化、电子政府等平台，但是，一些地方政府操之过急，造成政府绩效偏低、技术赋能与投入不匹配。同时，我国数字政府建设起步晚，发展基础薄弱，由于我

国特殊而复杂的人口、环境国情，因此，对其他地区及西方的借鉴应保持充分的判断力。要根据党的十八届三中全会提出的推进“国家治理体系和治理能力现代化”的要求，在数字政府建设过程中把握我国的制度基础，充分体现中国特色、体现地区特色。

数字政府在我国如火如荼的进行，但是，各

地遵循的建设理念并不相同，政府对数字化建设与转型的注意力也有较大差别，对于一些技术尚不完善的城市来说，暂时性的技术理性是否有利于数字政府建设，哪些因素对影响到数字政府建设，值得进一步讨论。此外，界面治理理论作为近两年数字政府建设中的新兴理论框架，其与传统平台型政府理论是否有内在联系，也值得深思。

## 参考文献

- [1] 戴长征,鲍静.数字政府治理:基于社会形态演变进程的考察[J].中国行政管理,2017(9):21-27.
- [2] 周文彰.数字政府和国家治理现代化[J].行政管理改革,2020(2):4-10.
- [3] 黄璜.数字政府:政策、特征与概念[J].治理研究,2020,36(3):6-15.
- [4] Council OECD.Recommendation of the Council on Digital Government Strategies[EB/OL].(2020-6-26)[2022-05-05].<https://www.OECD.org/governance>.
- [5] 郭蓉.从技术理性到行政伦理:大数据时代智慧治理的伦理反思[J].道德与文明,2018(6):17-23.
- [6] 张成福,谢侃侃.数字化时代的政府转型与数字政府[J].行政论坛,2020(6):34-41.
- [7] 李文钊.数字界面视角下超大城市治理数字化转型原理:以城市大脑为例[J].电子政务,2021(3):2-16.
- [8] 黄晓春,嵇欣.技术治理的极限及其超越[J].社会科学,2016(11):72-79.
- [9] 徐玖玖.人工智能的道德性何以实现?:基于原则导向治理的法治进路[J].现代法学,2021(3):24-40.
- [10] 徐雅倩.技术、国家与社会:技术治理的现代面向及其反思[J].自然辩证法研究,2021(6):39-44.
- [11] 彭亚平.技术治理的悖论:一项民意调查的政治过程及其结果[J].社会,2018(3):46-78.
- [12] 陈天祥,徐雅倩.技术自主性与国家形塑 国家与技术治理关系研究的政治脉络及其想象[J].社会,2020(5):137-168.
- [13] 邱泽奇.智慧生活的个体代价与技术治理的社会选择[J].探索与争鸣,2018(5):26-28.
- [14] Tim O'Reilly.Government as a Platform[J].Innovations:Technology, Governance, Globalization, 2011(6)13-40.
- [15] 北京大学课题组,黄璜.平台驱动的数字政府:能力、转型与现代化[J].电子政务,2020(7):2-30.
- [16] 李云新,吕明煜.“互联网+政务服务”平台建设的特征、动因与绩效:一个多案例分析[J].电子政务,2017(5):118-125.
- [17] 谭海波,范梓腾,杜周周.技术管理能力、注意力分配与地方政府网站建设:一项基于 TOE 框架的组态分析[J].管理世界,2019(9):81-94.
- [18] 郭海,李永慧.数字经济背景下政府与平台的合作监管模式研究[J].中国行政管理,2019(10):56-61.
- [19] 宋锴业.中国平台组织发展与政府组织转型:基于政务平台运作的分析[J].管理世界,2020(11):172-194.
- [20] 张晓,鲍静.数字政府即平台:英国政府数字化转型战略研究及其启示[J].中国行政管理,2018(3):27-32.
- [21] 陈娟.数字政府建设的内在逻辑与路径构建研究[J].国外社会科学,2021(2):74-83.
- [22] 王春娟.科层制的涵义及结构特征分析:兼评韦伯的科层制理论[J].学术交流,2006(5):56-60.
- [23] 丁菓.科层制政府的数字化转型与科层制危机的纾解[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2020(6):112-120.
- [24] 马长俊,胡仙芝.从审管分离到审管协同的逻辑与优化路径:对审管互动关系的分析[J].上海行政学院学报,2020(3):35-45.
- [25] 童星.从科层制管理走向网络型治理:社会治理创新的关键路径[J].学术月刊,2015(10):109-116.
- [26] 曾智洪,游晨,陈煜超.积极型政府数字化危机治理:动员策略与理论源流:以抗击新冠肺炎疫情为例[J].电子政务,2021(3):61-72.
- [27] 刘祺.跨界治理理论与数字政府建设[J].理论与改革,2020(4):116-125.
- [28] 门理想,王丛虎,门钰璐.公共价值视角下的政府数据开放:文献述评与研究展望[J].情报杂志,2021(8):104-110.
- [29] 郑跃平,梁灿鑫,连雨璐,等.地方政府部门数字化转型的现状与问题:基于城市层面政务热线的实证研究[J].电子政务,2021(2):38-51.

- [30] 曹惠民,邓婷婷.政府数据治理风险及其消解机制研究[J].电子政务,2021(1):81-91.
- [31] 王伟玲.我国数字政府顶层设计的理念辨析与实践指向[J].行政管理改革,2021(6):40-50.
- [32] 郭剑鸣,赵强.智慧社会视域下的政府监管创新:使命、困境与进路[J].社会科学战线,2021(6):199-208.
- [33] 吴建南,张攀.整体性政府与后科层制:行政集中执法改革的案例研究[J].行政论坛,2017(5):118-124.
- [34] 徐顽强,徐玉婷,兰兰.数字社会中非政府组织参与政府治理的研究综述[J].电子政务,2012(9):2-8.
- [35] 李锋,马亮.领导重视与数字政府回应力:基于双重差分与合成控制法的实证分析[J].公共管理评论,2021(1):68-90.
- [36] 司马贺.人工科学:复杂性面面观[M].上海:上海科技教育出版社,1996:6.
- [37] 罗珉,何长见.组织间关系:界面规则与治理机制[J].中国工业经济,2006(5):87-95.
- [38] 李文钊.理解中国城市治理:一个界面治理理论的视角[J].中国行政管理,2019(9):73-81.
- [39] 韩志明,李春生.治理界面的集中化及其建构逻辑:以河长制、街长制和路长制为中心的分析[J].理论探索,2021(2):61-67.
- [40] 韩志明.治理界面的基本维度与运行逻辑[N].中国社会科学报,2020-8-12.
- [41] 吴磊.政府治理数字化转型的探索与创新:以广东数字政府建设为例[J].学术研究,2020(11):56-60.
- [42] 胡重明.“政府即平台”是可能的吗?:一个协同治理数字化实践的案例研究[J].治理研究,2020(3):16-25.
- [43] 朱玲.我国数字政府治理的现实困境与突破路径[J].人民论坛,2019(32):72-73.

责任编辑 刘 晔

(上接第 10 页)

(三) 坚持立足实际和借鉴经验相结合。对标对表中央和省委关于事业单位重塑性改革的意见要求,准确把握改革定位和要求,学习借鉴全国地方社科院改革经验,立足实际,以战略思维做好改革方案的科学谋划和顶层设计,切实发挥好哲学社会科学认识世界、传承文明、理论创新、资政育人、咨政建言、服务社会的作用。

(四) 坚持重点突破和全面推进相结合。以学科建设为重点,调整学科布局,优化学科结构,加快构建学科体系、学术体系、话语体系。坚持整体重塑重构,优化机构设置和职能配置,推进重塑性改革、结构性优化、功能性再造,实

现机构设置更加科学、职能更加优化、服务更加高效。

(五) 坚持遵循规律与开拓创新相结合。遵循社科研究发展规律和人才成长规律,按照专业性、技术性、研究性定位,聚焦服务省委省政府中心工作大局,聚焦主责主业,围绕新型智库建设和国内一流的哲学社会科学研究机构建设,以思想解放引领改革谋划,以开拓创新推动改革发展,选好课题、做好调研、深化研究,及时为省委省政府提供高水平的决策咨询建议。

(作者系河南省社会科学院组织人事部主任)

责任编辑 朱亚娟



# 美国当代国家应急预案体系： 理念、结构及过程

杨青

(中共北京市委党校,北京 100044)

**摘要：**美国的国家应急预案体系以“整个社区”、适应性、整合性为构建理念，是一个涵盖全主体、全流程、全灾种的纵横交融、多维联动、有机整合的“大应急”体系。从预案内涵的宏微观视角看，美国国家应急预案体系包括战略、运营和战术三个层次，从其机动性需求上看又分为深思熟虑类和快速反应类两种类型，按事件生命周期看又可分为预防、防护、减缓、响应和恢复五个阶段。预案系统提供了统一的方法和通用的术语来预防所有的威胁和危险，运用到所有的任务领域中，并借助突发事件管理系统实现操作整合，从而更好地实现美国国家防备目标。

**关键词：**构建理念；应急预案；体系；防备目标篇

**中图分类号：**D771.2 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2023)01-0071-06

美国的国家应急预案体系是一个涵盖全主体、全流程、全灾种的纵横交融、多维联动、有机整合的“大应急”体系。预案体系在进程维度通过全流程预案框架实现平战结合，在各类灾害系统内部实现行政层级纵向整合，同时，国家突发事件管理系统(NIMS)为整个预案体系的实施、应急指挥协调等提供全方位一体化平台支撑。通过以上政策设计，美国国家预案体系成为国家防备和国家安全体系的政策支撑和行动指导。

## 一、以“整个社区”、适应性、整合性为理念

美国国家应急预案体系站在国家安全的高度

以实现国家防备为目标。国家防备(National Preparedness)是指在应急管理过程中为了建立和维持必要的能力而进行的预案编制、组织、装备、培训和演练行为，这个应急管理的过程包括预防(Prevent)、防护(Protect)、减缓(Mitigation)对国家安全构成各种威胁的影响、应对(Response)这些威胁并从中恢复(Recovery)<sup>[1]</sup>。美国的国家防备目标是：建设一个能够在“整个社区”(The whole community)中具备预防、防护、减缓、响应和恢复这五类能力的安全和有弹性的国家<sup>[2]</sup>。国家预案系统提供了统一方法和通用术语来预防所有的威胁，力争实现所有的任务领域里的全部能力。

**收稿日期：**2022-03-28

**项目基金：**2021年中共北京市委党校(北京行政学院)学科建设重点课题“西方国家应急预案研究与借鉴”(项目编号:21XZDN001)

**作者简介：**杨青(1973—)，女，河南商丘人，中共北京市委党校(北京行政学院)公共管理教研部副教授，应急管理培训中心执行副主任，硕士生导师，博士，研究方向为应急管理、大众传播与国际关系。

美国当代国家应急预案体系遵循以下基本理念。

### （一）基于“整个社区”的参与式伙伴关系

预案体系遵循“整个社区”的全主体参与方法，承认每个人都可以为国家防备做出贡献并从中受益。全主体包括个人、家庭、企业、社区、宗教团体、非营利组织、各业务领域、学校和学术界，以及各级政府<sup>[3]</sup>；而由五个任务阶段组成的全流程国家防备将日常风险治理与应急响应衔接起来，实现了平战结合，也促成了“整个社区”的深层实现。“整个社区”理念强调：准备是共同的责任。在所有防备材料中“整个社区”的指导原则意味着两件事：一是使各类主体参与制定国家防备相关文件，二是确保他们的作用和职责反映在文件的内容中。

### （二）实施中的适应性

美国预案制定强调“Resilience”，它是复原力、抗逆力和弹性的意思，强调一种具有灵活性和可伸缩性的适应能力，即：适应不断变化的条件，承受并迅速从紧急情况造成的中断中恢复的能力。这是预案体系战斗力和有效性的保证。体系的适应性来源于要素的可扩展性，体现在核心能力和协调结构的弹性设计上。美国国家突发事件管理系统(NIMS)和国家响应框架(NRF)是典型的基于可扩展、灵活和适应性强的概念设计的应急支撑平台和制度框架。比如：国家突发事件管理系统，其组件适用于任何情况，包括预案中的特殊事件、例行的本地事件，以及涉及各州间互助或联邦援助的突发事件，一些事件需要多机构、多辖区或多学科的协调，灵活性使它具有可扩展性，使它能够适用于在危险、地理、人口、气候、文化和组织机构方面差异很大的突发事件<sup>[4]</sup>。

### （三）结构的整合性

体系内部结构的连贯性、整合性和一体性是美国国家预案体系实效性的保证和科学性的体现。基于美国国土安全环境的复杂性，美国政府

认为，以社区为中心的全体国民只有共同努力才能实现防备目标，因此整合性是其政策设计的重要考量，借助国家预案系统制定出一致的跨组织整合预案方法是其追求，它力图通过促进情景意识形成更好的协作，使所有努力形成统一的力量，同时保持灵活性以适应不断变化的条件。它通过国家预案的架构、框架和编制流程等整合了美国整个国家防备系统的主体要素。

美国国家预案体系是“大应急”理念的落实和呈现，这些关键理念指导着美国国家防备目标中确定的32项核心能力的执行，是美国确保和加强国家应急准备的内在因素。国家预案框架为建设、维持和交付实现国家防备目标所需的核心能力设定了战略和原则<sup>[5]</sup>。

## 二、“三层、两类、五阶段”的体系结构

美国国家预案体系的整体结构可以概括为“三层、两类、五阶段”。从预案内涵的宏微观视角看，它包括战略、运营和战术三个层面，从其机动性需求来看它分为深思熟虑类和快速反应类两种类型，按照突发事件生命周期看它又分为五个阶段。

### （一）三个层次

战略层面的预案设定了运营预案的背景和期望，运营层面的预案提供了执行战略预案所需的任务和资源，战术层面的预案则显示了如何运用资源，并在给定的时间内完成行动任务。整个社区最终通过这些预案的编制和执行共同向国家交付防备目标中确定的核心能力。

#### 1. 战略层面的预案

战略层面的预案为指导美国国土安全活动提供了一个框架，也可以称为安全战略或应急规划。这种级别的预案使利益相关者有机会着眼于更长远的目标，并阐明和评估五个阶段中可能存在的所有风险和威胁的工作；同时，战略层面的预案也是一种机制，用于统一多个组织或一个组

织内部的合作,从而支持全面有效的国土安全防护方法。战略层面预案的主要代表有:国家战略(如:《全国黏性荒地火灾管理战略》)、州国土安全战略、本地危害减缓战略等。

## 2.运营层面的预案

运营层面的预案受到目标和优先级的影响,这些目标和优先级是根据战略层面预案的指导和对未来风险的预判而综合确定的。运营预案描述了突发事件中机构或各级政府的角色、职责、任务、整合要求和行动等,运营预案还指导常态活动的能力提升,如风险管理预案、人员安全预案等;另外,协调整合政府与社区的多机构的活动及资源的预案也属于运营预案。

运营预案适用于所有威胁和危险,内容包含特定组织响应中拥有的管理权限和行动指南,这一点在国家响应框架(NRF)中尤为明显。总之,运营级预案是基于风险评估推导的最优设计,在现实中能与其他预案相结合使用,灵活且适应性很强<sup>[6]</sup>。联邦机构间运营预案、部门和机构运营预案、各地方级别的减缓预案、州紧急运营预案、灾难前恢复预案、非政府和私营部门组织预案,以及个人和家庭预案都属于运营级预案。

## 3.战术层面的预案

战术预案通常概述了要完成运营预案规定的目标所需的具体行动,它们侧重于管理突发事件中起直接作用的资源、人员和设备,并整合多方利益相关者的能力和资源。现有运营预案的事前战术预案一般会有些提醒事项,预先确定人员、设备和其他的执行任务。实时战术预案运用在短期或即时的作战期间,要考虑到实际事件情况和面临的风险情况。因此,它往往会包括在一个操作周期内完成每个事件目标所需的行动、资源和支持的综合列表<sup>[7]</sup>。战术级预案的代表有:事前行动预案、事件行动预案和预定位预案。

## (二) 两种类型

以上三层级预案按机动性需求分为两类:深思熟虑类预案和快速适应的行动类预案两大类。

深思熟虑类预案和快速适应的行动类预案两大类。

1.深思熟虑类预案:所有的预案都需要事前科学谋划,因此都属于这类预案,其目的都是预防、防范、减轻威胁或危险的影响、做出响应并从中恢复。

2.快速适应的行动类预案:发生在一个时间有限的环境中,根据实际情况进行决策,制定快速适应的作战和战术预案来应对即将发生或正在发生的事故。运营和战术层级的预案与现实中突发事件的关联更紧密,突发事件是千变万化各不相同的,因而对预案的具体应用会有所不同,因此它们也属于快速适应类行动预案。

## (三) 五阶段框架

国家预案体系的目标是通过对国家安全构成最大风险的威胁进行系统的准备来加强美国的安全和复原力。国家防备目标确定了预防、防护、减缓、响应和恢复五个任务领域和32个核心能力,每个备灾任务区都有相应的联邦机构间运营预案(FIOP)和联邦机构间国家预案框架(NPF)。五阶段框架是美国预案体系发展过程中最重要的突破,是其平战结合和“基于应急准备”的结构化呈现和实现工具。

国家防备目标中确定的32种核心能力,每一项核心能力都与能力目标相关联。核心能力是实现国家防备所需的独特要素,国家预案框架根据逻辑上最适合的位置将这些能力分在五个任务区域即五个子框架里,有的只属于一个任务领域,有的适用于几个领域,有的则五个任务领域都适用。每个框架是一份翔实的文件,其中规定了在该任务区中要达到的目的、指导原则和任务区范围,明确了整个社区中各部分的作用和责任,规定新的或现有的协调结构,使整个社区能够共同协作以实施核心功能。

1. 国家预防框架(National Prevention Framework)

预防,指避免或阻止受到威胁即将发生的,或实际的恐怖主义行为。不同于其他四个阶段,

应急预防阶段仅适用于恐怖袭击的预防，目的是确保国家做好防备防止针对美国的恐怖主义行为所必需的那些能力和行动。国家预防框架描述了“整个社区”的所有主体在发现迫在眉睫的恐怖袭击威胁时应采取的行动。迫在眉睫的威胁是指针对美国的具体和即将发生的恐怖威胁或持续袭击的警报或操作信息。预防框架阐述了在发现威胁情报或信息时整个社区应该做些什么、怎么去做，如何挫败最初及随后的恐怖袭击。该框架为各主体提供指导，防止威胁或制止实际的恐怖行为；指明防止迫在眉睫的恐怖行为所需的核心能力、协调关键角色和协调机制，在时间紧迫的情况下如何提供预防能力，为进一步的运营协调和规划奠定基础，使整个社区内保护、缓解、响应和恢复任务区的预防工作同步进行。预防阶段包括防止或制止威胁或实际的恐怖主义行为所必需的7项预防核心能力。

## 2. 国家防护框架 (National Protection Framework)

防护，指保护美国的公民、居民、国土和资产免遭人为和自然灾害，使其利益、理想和生活方式得以蓬勃发展的必要能力。国家防护框架包含的防护流程和指导原则提供了一套统一的方法，适用于特定的防护任务要求、任务活动、管辖范围和部门。它重在防范各种形式的灾害风险，告诉整个社区的多元使用者为防范恐怖主义袭击、人为或自然灾害等各种威胁或危险应该去做些什么。美国应急管理的保护任务区追求“为一个更安全、更有保障、更有复原力的国家创造条件”，它界定了11项需要的核心能力<sup>[8]</sup>，防护预案还用于进行设计、实施培训和演习预案、促进信息共享、确定研发重点和技术要求、解决常见漏洞、整合资源和促进保护能力的实现。

## 3. 国家减缓框架 (National Mitigation Framework)

减缓，指通过减少未来灾难的影响来减少生

命和财产损失的必要能力。国家减缓框架描述了整个社区的缓解角色，为协调和解决国家如何通过提升减灾能力来管理风险，并为之建立一个共同的平台和论坛。减缓能力包括社区范围的风险降低项目、努力提高关键基础设施和关键资源生命线的复原力，以及在灾难发生后降低未来风险的措施等。国家减缓框架为整个社区如何与其他任务区域以综合方式建立、维持和交付“国家防备目标”中确定的减缓核心能力设定了战略和原则。它基于大量证据、客观的知识和社区经验，通过控制风险、减轻灾害的影响来减少生命和财产损失，旨在提高整个社区的风险意识并利用缓解产品和资产。该框架阐述了国家将如何开发利用和协调控制风险、降低灾害的核心能力，参与减缓的实体所需的7项核心能力有：预案、公共信息检测预警、行动协调、社区复原力、长期脆弱性减小、风险和灾难复原力评估、威胁和危险识别。

## 4. 国家响应框架 (National Response Framework)

响应，指在发生灾难性事件后，要迅速做出反应以挽救生命、保护财产和环境，并满足人类的基本需求的能力。国家响应框架是国家如何应对各种灾害和紧急情况的指南。它建立在国家事故管理系统中确定的可扩展、灵活和可适应的概念之上，以协调全国的关键角色和责任。应急任务区的目标是拯救生命、保护财产和环境、满足人类基本需求、稳定事故、恢复基本服务和社区功能，以及建立一个向恢复过渡的安全环境<sup>[9]</sup>。其应急任务区包括15项核心能力。国家响应框架描述的结构和程序实施允许有规模的响应、特定资源和能力的实施，以及适合于每个事件的协调水平，它不是基于一个一个的组织结构，而是在承认分级反应的概念的基础上，强调对事件的反应应该在能够处理任务的最低管辖级别处理。

## 5. 国家灾害恢复框架 (National Disaster Recovery Framework)

恢复，指通过重点和及时地实施行动，加强

和振兴基础设施、住房和可持续经济，帮助受灾难性事件影响的社区在社会、文化、历史和环境结构等方面获得有效重振的能力。国家灾害恢复框架为整个社区如何建设、维持和协调恢复能力的交付建立了一个共同的平台和论坛。该任务区包括了7项核心能力。国家灾害恢复框架为受灾地提供有效的恢复支持。它提供了一种灵活的结构，致力于如何最好地恢复，重建和振兴社区，并建设一个更具弹性的国家。它定义了指导恢复核心能力开发和恢复支持活动的八项原则和一个协调结构，规定了恢复协调员和其他利益相关者的角色和责任，以达到在整个恢复过程中把握社区可以利用的机会重建更强大、更智能、更安全的社区的目标。

#### （四）预案的整合

多组织协调整合预案的过程是通过对相关能力、关系、目标和资源需求的共同理解来实现的，通过纵横整合预案，完善统一的预案编制方法，最终建成科学有效的国家预案体系。纵向一体化是指在一个特定的职能范围内，将不同规模的预案整合在一起；横向整合是指跨职能、任务领域、机构和管辖范围的预案整合。纵横向整合预案有助于确保应急管理效能的协调和实现。由各级政府、私营部门、非政府组织和个人共同制定的预案系统是整个社区合作伙伴了解彼此能力和从其他利益攸关方获得额外资源的综合方式。

通过对术语和预案编制过程及方法的共同理解，国家预案系统支持基于整个社区的全主体整合、从社区至联邦的各级政府之间的纵向整合、跨区域间横向整合，以及五个任务区之间的全流程整合。同时，美国应急预案在局地的存在形式又是多维的，在一个任务区内就会有多个预案在发挥着作用，比如应急响应预案、国土安全战略、战略性城市发展预案、减缓预案、恢复预案和事故响应预案等。

### 三、“六步骤”预案编制过程

了解一个辖区需要哪些预案和如何制定或修订预案，是预案最终是否有效的关键。预案活动有两个要求，即：确保用户的支持和进行共同的编制过程。通用的预案流程有以下“六步骤”，它们支持和保证了以上两要求的满足。

#### （一）组建预案编制团队

“整个社区”的预案编制方法强调对风险、需求和能力的知情和共享式理解，通过增强整个社区成员的能力来提高整体应急能力。清晰理解领导意图和领导对预案工作的参与可确保对所有合作伙伴的参与提供必要的支持，最现实和完整的预案是由一个多样化和综合的预案团队共同打造出来的。

#### （二）了解情况

预案从根本上说是一种风险管理的方法。它是这样一个过程：利益相关者明确风险的相关背景，识别和评估风险，分析、决定、实施和评估管理这些风险的行动方案，最终建立、维持和交付必要的能力。通过了解风险状况，预案团队可以在风险管理和能力开发方面做出更好的决策。

#### （三）确定目标和目的

预案团队使用以前确定的需求来建立优先级、目标和目的。优先事项表明了一种理想的最终状态，通常基于高级官员传达的愿景。目标是相对宏观的陈述，表明实现任务的预期方法，满足优先事项并具体说明期望的结果；目的是在操作过程中执行更具体和可识别的行动。优先级、目标和目的明确使得参与执行预案的各小组和活动之间的努力目标一致。

#### （四）制定预案

在制定预案时，预案团队应首先制定和分析可能的解决方案或行动方案，然后评估各种标准（如：可接受性、充分性、假定风险、可行性、灵活性、成本、收益等）。基于这种比较，编制

者可以选择首选的行动方案来完成预案编制。

### （五）预案准备、审查和批准

预案编制团队制定出粗略的预案草案(包括附录和附件),并根据需要进行修改,添加表格、图表、图形和其他内容;团队打磨最终文本,并将其分发给负责实施预案的组织征求意见;团队应检查预案文本是否符合适用的法律要求和标准,以及在实践中是否有用;一旦通常通过演练或实际突发事件检验了预案,权力方可以根据适用法律签署预案,并分发给利益相关者。

### （六）预案实施和维护

预案修正和细化主要通过以下途径来实现:演练检验、实际突发事件应对中的纠正、例行的定期维护、风险态势的变化,或是法律、政策或学说的变化等。预案编制团队需建立一个循环流程来审查和修订预案,并通过组织培训、演练和现实事故灾害的应对来评估相关预案的有效性。联邦政府通过包括技术援助互动、重点数据收集利益攸关方反馈最佳做法和经验教训等在内的各种方式,推动对国家预案系统及其支持要素的修订更新。

美国在每次重大灾害或突发事件后都对其体

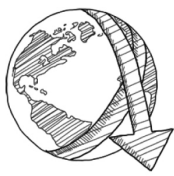
制机制进行了调整完善。最新版美国国家应急预案体系形成于2016年,之后其中的有些预案又进行了更新,如国家应急响应预案2019年编制出台了第四版等。除了美国国家预案系统的实施,美国应急管理还开发并不断更新支持性的标准化工具——国家突发事件管理系统(NIMS)<sup>[13]</sup>,辅助预案实施,并提供指导、教育、培训和其他资源,不断提升其抵御安全挑战和进行国家治理的能力。

综上所述,通过了解美国国家预案体系的编制理念、预案结构、框架和编制过程,可以从不同的层面和路径了解美国国家应急预案体系。预案结构描述了预案和预案整合的战略、运营和战术级别;预案框架呈现了实现不同阶段能力目标的持续协作要义,以及应急管理全流程、全主体治理的方法;预案编制过程是整个社区全民参与的风险排查、制定预案和应急准备的过程。美国国家应急预案体系不仅规定了预案的文本结构,提供了一种有效的共同编制预案的方法,而且提出并融合了先进的应急理念,运用政策科学的工具将这些先进理念落实到了应急预案体系中,使该体系本身展示出一套应对系统性复杂风险灾害的科学方法。

## 参考文献

- [1] FEMA/US. Presidential Policy Directive / PPD-8 National Preparedness [EB/OL]. (2021-12-21) [2022-11-01].<https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/presidential-policy-directive-8-national-preparedness.pdf>.
- [2] FEMA/US. National Preparedness. [EB/OL]. (2021-12-21) [2022-11-01].<https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness>.
- [3] FEMA/US. Whole Community [EB/OL]. (2020-10-06) [2022-11-01].<https://www.fema.gov/glossary/whole-community>.
- [4] FEMA/US. National Incident Management System [EB/OL]. (2022-10-21) [2022-11-01].[https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema\\_nims\\_doctrine-2017.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/fema_nims_doctrine-2017.pdf).
- [5] FEMA/US. Core Capability Development Sheets [EB/OL]. (2022-08-10) [2022-11-01].<https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/mission-core-capabilities/development-sheets>.
- [6] FEMA/US. CPG 101 for additional information about the structure and content of operational plans [EB/OL]. (2021-01-10) [2022-03-26].[http://www.fema.gov/pdf/about/divisions/npd/CPG\\_101\\_V2.pdf](http://www.fema.gov/pdf/about/divisions/npd/CPG_101_V2.pdf).
- [7] FEMA/US. CPG 101 for additional information about the structure and content of operational plans [EB/OL]. (2021-10-27) [2022-03-26].[http://www.fema.gov/pdf/about/divisions/npd/CPG\\_101\\_V2.pdf](http://www.fema.gov/pdf/about/divisions/npd/CPG_101_V2.pdf).

责任编辑 刘 钊



一线传真

## 安阳市委编办坚持 “四个聚焦”扎实推进 清廉机关建设

为营造风清气正的政治机关，安阳市委编办聚焦政治引领、学习教育、制度建设、主责主业四个方面，扎实开展清廉机关创建行动，为机构编制工作高质量发展提供坚强保障。

一、聚焦政治引领，强化组织领导，让清廉责任“担”起来。一是压实主体责任。牢固树立党的机关、政治机关意识，把党的政治建设摆在首位，领导班子切实担负起清廉机关创建主体责任，主要负责人认真履行“第一责任人”职责，坚持亲自抓、带头做、负总责，班子成员严格履行“一岗双责”，督促分管科室落实清廉机关创建行动各项工作。二是成立工作专班。成立以主要负责人为组长、其他班子成员为副组长、各科（中心）负责人为成员的清廉机关创建行动领导小组，统筹推进各项工作。三是制定工作方案。研究制定了《安阳市委编办关于开展清廉机关创建行动的工作方案》，细化6个方面19项创建举措，明确创建工作责任，将清廉机关创建与机构编制业务工作有机结合、同步推进。

二、聚焦学习教育，夯实思想根基，让清廉文化“活”起来。一是强化理论武装。运用好理论学习中心组示范引领学、党员干部集中学等多种学习形式，对习近平总书记关于全面从严治党的重要论述进行集中学习，教育党员干部进一步坚定理想信念，坚守廉洁自律的恒心、决心。二是抓实警示教育。组织到汤阴扁鹊“治未病”廉政教育基地开展“坚定理想信念 坚守廉洁初心”主题党日活动，引导党员干部不越“底线”，不踩“红线”，不碰“高压线”。三是加强阵地建设。在机关走廊、办公场所等悬挂廉政警示标语，利用网站、微信公众号等平台宣传廉政文

化，在全办营造崇廉尚廉、风清气正的浓厚氛围，促使党员干部筑牢廉洁从政、拒腐防变思想防线。

三、聚焦制度建设，规范运行机制，让清廉防线“牢”起来。一是筑牢廉政风险“防火墙”。加强廉政风险排查和源头治理，机关各科（中心）依据“三定”规定逐条逐项编制职责任务清单，实现职责任务边界清晰、分工合理、权责一致，制作权力运行流程图，做到流程优化、廉洁高效、透明公开。二是念好制度约束“紧箍咒”。严格按照规章制度开展工作，建立完善党风党建类、综合管理类制度70余项，坚持用制度管权、管人、管事，形成按章办事、用标准规范、以纪律约束的良性工作机制。三是打好廉政提醒“预防针”。坚持抓早抓小、防微杜渐，对重点岗位、重点人员经常开展谈话提醒，对苗头性、倾向性问题及时提醒、告诫、预防，今年以来开展廉政提醒谈话35人次，在重要时间节点，发送廉政提醒信息7条，建立科级干部廉政档案22份，促使党员干部牢固树立廉洁自律意识，时刻绷紧廉洁自律之弦。

四、聚焦主责主业，主动担当作为，让清廉形象“树”起来。一是提升服务质效。切实转变工作作风，提升服务意识，走出去主动上门服务，到市教育局、市卫健委、市水利局等单位开展机构编制管理系统现场培训，让数据多跑路，让单位少跑腿。二是树立为民情怀。聚焦民生关切的热点难点问题，深入基层一线实地调研群众所求所需，力行办实事、解难题。统筹优化机构编制资源配置，强化对义务教育、医疗卫生、环境保护等民生领域的机构编制保障。三是持续深化改革。将清廉安阳建设、清廉机关创建各项要求，融入乡镇管理体制机制改革、开发区体制机制改革、事业单位重塑性改革等重点领域体制机制改革工作中去，在各项改革工作中坚决把准政治方向、站稳政治立场、贯彻政治要求、严守政治纪律。

## 新乡市“四个坚持”稳妥推进 事业单位重塑性改革

按照中央和省委关于深化事业单位重塑性改革有关要求，新乡市准确把握改革政策，聚焦改革重点任务，做到“四个坚持”，稳妥推进县（市、区）事业单位重塑性改革。

一、坚持党的全面领导。把加强党对事业单位的全面领导作为本次改革的主线，明确县（市、区）党委和主管部门党组（党委）政治责任，进一步优化调整党委系统所属事业单位，整合组建平安建设促进中心、互联网应急指挥中心、新时代文明实践指导中心等事业单位。

二、坚持优化调整布局结构。坚持依法依规依事业需要，围绕部门主责主业和公共服务职能，大力整合职责任务相近的事业单位，着力解决事业单位规模过小、功能萎缩、分散重复设置、职能交叉重叠等问题，各县（市、区）均不再保留编制5名以下的事业单位，整合组建政务服务中心、不动产登记和交易中心等机构。

三、坚持因地制宜设置机构。县（市、区）均设置优化营商环境服务中心（项目推进服务中心）等机构；支持县（市、区）根据地域特点和产业结构，因地制宜设立特色机构，如长垣市和封丘县均设立长封一体化飞地产业发展服务、原阳县设立预制菜产业发展服务、红旗区设立智慧城市指挥运营等事业机构。

四、坚持总体精简机构编制。按照省关于市县事业单位重塑性改革相关要求，改革后，12个县（市、区）事业机构精简比例达到44.7%，事业编制精简比例达到23.4%。

## 焦作市委编办建立三项机制 打造机构编制管理精细化模式

为进一步助推机构编制管理提质增效，焦作市委编办积极探索、主动创新，从机构编制日常管理、事项办理和编制调整三个方面着手，不断健全机构编制管理的长效机制，着力打造机构编制管理精细化模式。

一、健全完善“两台账一平台”数据管理机制，确保日常管理精细化。建立《机构编制底数台账》，详细统计机关事业单位机构编制历史沿革、编制现状等信息，推动机构编制台账动态管理的精准规范；完善《机构编制问题整改台账》，将发现的机构编制违规问题列入整改台账，进一步强化机构编制刚性约束；依托机构编制实名制综合管理信息平台，对全市机关事业单位开展全口径、全覆盖的数据核实，保证机构编制的严肃性和数据的可靠性。

二、积极打造“全过程规范”的事项审批机制，确保机构编制事项办理精准化。制定并印发《机构编制申请事项办理工作规范》，明确了具体审批流程和工作规范；研究制定《机构编制申请事项流程图》，对机构编制事项审批的权责划分、办理流程等进行细化规范；以机构编制审批廉政监督为突破口，创造性地建立了事前风险提醒、事中廉政监督、事后评估约束的“三步工作法”，构建了机构编制精准审批监督体系。

三、创新探索“一事项一评估”跟班调研机制，确保编制事项调整精准化。针对各部门（单位）所提出的增加编制、设立机构等调整事宜，改变了以往的书面、座谈调研等传统模式，创新采取跟随坐班的方式深入了解部门日常履职情况，在充分掌握政策依据和客观实情的基础上，提出了科学精准的调整方案，从而激发了机构编制管理的“一池活水”。



## 濮阳市聚焦四个体系 深化乡镇管理体制机制改革

2022年以来，濮阳市深入贯彻落实中央、省关于加强基层治理体系和治理能力现代化决策部署，聚焦四个体系，持续做好乡镇机构改革“后半篇文章”。

一、聚焦党委核心引领，深化统揽基层的领导体系。一是强化党委领导。各乡镇党委设书记1名、副书记2名，委员5~7名。二是搭建工作平台。探索组建公共服务委员会、综合行政执法委员会、平安建设委员会、应急管理委员会、规划建设委员会五大平台，负责相关领域的统一指挥和统筹协调。三是推动属地管理。除公安派出所、司法所外，县直部门在乡镇的派驻机构下放至乡镇管理，人员由乡镇统筹调度，党组织关系统一转入乡镇。

二、聚焦乡镇主责主业，深化权责一致的职责体系。一是加快职能转变。在“三定”规定中明确加强党的建设、统筹经济发展等8个方面的职责，保障乡镇集中精力抓党建、抓治理、抓服务。二是明晰职责关系。明确平安建设、社会事务等6大类100余项职责任务，明晰属地事项县乡职责边界、主体责任和配合责任，做到“依清单履职、照清单办事、按清单问责”。三是精准放权赋能。按照乡镇梳理、县级确认、市级统筹、省级批准模式，将78项乡镇迫切需要且能有效承接的执法权限下放乡镇，赋予乡镇更大管理权限。

三、聚焦机制优化创新，构建县乡联动的治理体系。一是强化县乡条抓块统。突出整体政府理念，将跨部门、跨领域、跨层级县乡联办事项整合为一张网，形成“一网多能、一岗多责”基层治理格局。二是健全应急指挥体系。建立应急

指挥平台，在线上实现1个部门牵头、N个部门响应机制。三是建立联动响应机制。乡镇无法独立解决的事项可通过应急平台向县级职能部门“呼叫”，部门接到指令后快速响应，及时研究解决问题，协调一致做好工作。

四、聚焦提升改革质效，构建激励约束的评估体系。一是开展专项评估。优化评估指标，设置乡镇管理体制机制改革基本任务完成情况和减县补乡、综合执法、便民服务、社会治理等5大模块31项指标。二是完善评估流程。按照先县（区）自评、后实地评估步骤，系统了解乡镇改革任务完成及“后半篇文章”工作情况。三是强化结果运用。对改革质量高、效益好的乡镇，提高平安建设办公室、综合行政执法大队机构规格。目前，全市已有30个乡镇的综合行政执法机构升格为副科级。

## 信阳市高质高效推进市县事业 单位重塑性改革

近年来，信阳市深入贯彻省委关于深化事业单位改革的决策部署，坚持依法依规依事业发展需要，探索走出一条以改革破人员分流安置难题、以创新增事业单位发展活力的路子。

一、坚持在做细做实上下功夫。一是细化实施方案。严格按照省委编委改革要求，立足实际，印发《信阳市市县事业单位重塑性改革实施方案》，明确成员单位重点任务分工，做到“改”有方向性。二是统一执行口径。整理收集涉改单位意见反馈建议，制定改革问题九条政策口径，讲清楚讲透彻政策口径，做到“改”有实操性。三是严格审批程序。成立4个市直单位改革联络组，广泛听取涉改单位干部职工意见；根据行业领域部门特点，坚持分类施策、反复沟通，多轮完善涉改单位改革方案，有效保障“改”的权威性。

二、坚持在上下联动上做文章。一是着力把政策讲透。坚持全市“一盘棋”推进改革，组织召开县区党委编办主任专题会议解读政策，及时通报市直事业单位重塑性改革工作进度、经验做法，做到上下同频共振、有效衔接。二是着力把问题清零。成立5个县区联络指导组加强业务指导，定期实地或电话督导调研，并实时解决县区遇到的改革难题。三是着力把压力传足。督促县区把握时间节点，对标市直事业单位改革方案，在总体上做“减法”、有针对性地做“加法”，目前，已进入方案制定论证、审核批复的关键阶段，预计12月底前基本完成改革任务。

三、坚持在系统优化上求突破。一是派驻工作一批。距离国家法定退休年龄5年以内人员，由主管部门派驻到乡村振兴联系村、“支部联支部”共建社区等工作岗位，确保此类人员充分发挥作用。二是公开选聘一批。单位因工作需要补充工作人员的，鼓励通过公开面向市直经费自理、财政差额补贴等范围人员选聘的方式补充一批。三是选派下沉一批。面向市直经费自理事业单位在编人员，市直事业单位和羊山新区符合进入规定、因无空编未办理入编人员等范围人员，启动第三批选派羊山新区街道事业单位工作人员工作。选派人员确定后，统一安排到羊山新区街道办事处社区工作，并择优办理转隶全供事业编制入编手续。

## 郑州市中原区委编办 提能力强作风锤炼改革攻坚真本领

2022年以来，为保障改革攻坚任务顺利实施，郑州市中原区委编办以开展能力作风建设年活动为契机，坚持问题导向、目标导向，锤炼了一支能力强、作风硬的干部队伍。

一、政治能力明显增强。一是强化政治责任。成立能力作风建设年领导小组，指导建立个人能力作风整改清单，督促限期完成整改，压实各级责

任，实行销号管理，形成工作闭环。二是强化理论武装。班子成员身体力行、率先垂范，把习近平总书记关于能力作风建设的重要论述作为学习的“必修课”，把讲政治落实到深化改革全过程、工作全链条。三是强化政治担当。拓宽锤炼能力作风的抓手，围绕争当机构编制工作“十大行家里手”工程开展政治历练，使每名党员干部都能找到符合自身实际的标杆标准。

二、改革创新能力显著提高。一是首创行政编制“蓄水池”制度。针对各部门“一编定终身”思想严重、数量配备“旱涝不均”、全区统筹使用难的“死结”问题，制定“老人老办法”和“新人新办法”的行政编制使用原则，切实筑牢行政编制使用“口袋”。二是开发区管理体制改革取得新突破。将开发区管理体制改革作为“一把手”工程，作为开展“三标”活动的主战场、检验能力作风的主阵地，组建专班跟踪推进。同时多次与省市编制部门沟通汇报，争取到副县级规格，实现了该区开发区建设历史上的新突破。三是稳妥推进事业单位重塑性改革。一方面认真学习领会省市事业单位改革政策、经验措施等，把握改革的核心要义，并形成“中原特色”的工作方式方法；另一方面按照“撤并转设”要求，着力“重构重塑”，进行多轮次推演测算，提前制定对应措施，确保步伐蹄疾步稳。

三、服务保障水平持续提升。一是深入部门调研。针对目前应急管理存在的漏洞和制度缺陷，深入相关部门进行调研，厘清职责边界，找准“病因”、开出“药方”，并提出可行性建议。二是大力支持教育发展。为做好郑州市桐柏一中接收工作，中原区委编办简化程序容缺办理事业单位法人证书，率先在全市完成移交学校法人证书登记工作，并联合派驻纪检组和区教育局一同“送证上门”，为2022年秋季招生提供机构编制体制机制保障。

责任编辑 华夏



► 文物保护

## 龙山塔

LONGSHANTA

龙山塔建于清光绪年间，为三层六面砖木结构建筑，高耸在丹江口水库南岸。水面之下便是千年均州古城，见证了南水北调中线工程建设的风雨历程。





丹江口水库风光（之四） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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