

# 行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神研讨班



■ 机构编制动态调整和管理评估机制研究

■ “三治融合” 基层治理的实践探索

■ 中国式现代化中的空间逻辑：我国国家空间战略的转型进路及其优化策略

■ 城市管理机构职能优化研究

2023 **2** 总第98期

# 丹江口库区加强文物保护（之二）

► 文物保护

## 遇真宫

YUZHENGONG

2012年8月，为配合南水北调中线工程建设和加强文物保护，武当山遇真宫将其自身抬升15米。整个保护工程耗资超2亿元，成为南水北调中线工程中规模最大、投资最大的单体文物保护工程。水位抬高后，遇真宫除靠近公路一边为陆地外，其他三面都环水。



# 行政科学论坛

河南省行政管理体制改革  
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

## 编辑委员会

顾问：夏书章 黄文平 王文超

马新华 杨宏志 胡战坤

主任：王付林 孙功奇 尹新明

副主任：孔令晨 宋 伟

委员：(按姓氏笔画排序)

丁 煌 王天云 王付林

王庆兵 王荣阁 王选年

尹新明 孔令晨 叶春风

任丰金 刘兴友 刘春阳

刘俊生 孙功奇 苏 辉

杨士斌 杨光斌 宋 伟

张 旭 张明军 张康之

陈振明 郁建兴 尚宝平

金太军 胡汉伟 胡彦宏

高 炜 郭建州 董克用

韩 辉 黑云龙

主管单位：河南省教育厅

主办单位：新乡学院

主 编：宋 伟

执行主编：董 颖

副 主 编：罗 文

出版发行：《行政科学论坛》编辑部

出版地址：新乡市金穗大道东段 191 号

印刷单位：新乡市东昌印务有限公司

邮 编：453003

电 话：0373-3683192 0371-65566167

电子邮箱：zxkxlt2016@163.com

出版日期：2023 年 2 月 25 日

中国标准连续出版物号：  
ISSN 2095-7017  
CN 41-1428/D

发 行 范 围：国内外公开发行

国内总发行：新乡报刊发行局

国内邮发代号：36-137

户 名：《行政科学论坛》编辑部

开 户 行：中国银行新乡国贸支行

账 号：259824996598

广告经营许可证号：4107004000023

定 价：15.00 元

# 目录 Contents

2023年 / 第10卷 / 第2期 / 总第98期 / 2023年2月25日出版

## ◇ 专题策划

破解事业单位法人分支机构赋码工作难题的实践与思考 / 鲁超文 王芳 杨桐 / 4

编外聘用人员使用管理的现状与思考

——以潍坊市奎文区为例 / 张杰 / 6

机构编制动态调整和管理评估机制研究

——以濮阳市为例 / 黄俊荣 李银苹 靳晓敏 / 9

## ◇ 乡镇书记谈治理

“三治融合”基层治理的实践探索 / 屈晓楠 / 14

## ◇ 理论视点

人类命运共同体视域下中国文化对外传播的实践策略 / 贺琳 / 16

中国式现代化中的空间逻辑:我国国家空间战略的转型进路及其优化策略 / 于棋 / 20

## ◇ 应急管理

数字经济发展中的风险治理 / 冯静 敖梓榕 黄福千 / 27

粤港澳大湾区城市基层公安机关何以防控处置疫情

——以乙市公安局X区分局为例 / 卢文刚 梁欣 / 33

## ◇ 依法行政

论“通报批评”后的信用修复 / 程斌 / 43

## ◇ 社会治理

危机状态下“街头官僚”的行动逻辑及治理路径 / 张鑫媛 / 48

城市管理机构职能优化研究

——以四个直辖市为例 / 杨兴坤 / 56

## ◇ 行政文化

作为至道的法

——论伦理维度下的管子法治思想 / 杨晓锋 刘宏伟 / 65

文化自信视域下我国体育强国建设探析 / 余进军 / 73

## ◇ 一线传真

焦作市委编办探索建立三项机制推进机构编制管理精细化 等五则 / 77

---

封面图片 / 2月7日,新进中央委员会的委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神研讨班在中央党校(国家行政学院)开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话。李强、赵乐际、王沪宁、蔡奇、丁薛祥、李希等出席开班式。

新华社记者 李涛 摄

封底 / 丹江口水库风光(之五) 摄影 / 文明

---

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 朱亚娟

# 破解事业单位法人分支机构赋码 工作难题的实践与思考

鲁超文 王芳 杨桐

随着事业单位重塑性改革的稳步推进，开封市委编办在优化整合职责任务相近、机构规模过小、功能萎缩、重复设置、职能交叉重叠事业单位的同时，积极结合工作实际，主动探索构建了一套可量化、可操作、可评估的事业单位法人分支机构设立与赋码指标体系。这一实践，既理顺了事业单位法人与分支机构关系，又实现了二者服务效能的“化学反应”，为确保改革平稳有序，工作大局稳定，推动事业单位政事分开、事企分开、管办分离提供了体制机制上的技术支撑。截至目前，开封市委编办已为19家事业单位法人分支机构办理了赋码登记，取得了良好效果。

## 一、主要做法

### （一）坚持任务导向，提升法治思维

事业单位重塑性改革是全省深化事业单位改革的重要组成部分，也是优化布局结构、统筹编制资源、强化公益属性、完善制度机制、提高治理效能的重大举措。这项工作的开展就开封市而言，涉及市直党政机关、人大政协、群团组织及直属机构共469家事业单位，从公益类别来看既有公益一类，又有公益二类，其经费保障形式有财政全供、差补及自筹，人员编制核定9700多名。按照涉改事业机构数量总体精简40%、编制总体精简20%之要求，所有相关单位受机构编制限额的制约，均需要法人重新登记或变更，如果赋码登记不及时或盲目赋码，必将直接影响到事业单位重塑后社会公益

服务的顺利衔接和单位长远发展，特别是新成立的事业单位分支机构登记赋码问题尤为突出。为破解分支机构在赋码时条例规定不明确、不具体、操作难等重塑后出现的登记问题，开封市委编办组织人员进行专题研究，在理解吃透有关政策法规的基础上，按照省《关于市县事业单位重塑性改革的指导意见》，并依据《中华人民共和国民法典》《事业单位登记管理暂行条例》《机关群团统一社会信用代码赋码工作有关问题办理意见》（国事登发〔2016〕5号），草拟了《开封市事业单位法人分支机构统一社会信用代码赋码操作办法（试行）》，为推动事业单位重塑性改革奠定了良好基础。

### （二）厘清问题边界，优化解决方式

事业单位重塑改革方案实施后，按照市委编委“编办加强调研，分析破解难题，制定可行措施”的要求，编办先后多次深入有关局委和部门单位进行调查摸底。从单位反映情况看，拟设立分支机构的单位主要集中在9个政府工作部门，其所属的事业单位约55家，拟设分支机构2~5个。拟设的主要原因：一是所属单位的职能无交叉、无重叠、无萎缩，撤并理由不充分；二是核定编制与实有人员基数较大，分流较难；三是原单位财务独立；四是公共服务效能资源成绩较为突出；五是单位基础设施建设达标规范，不易取舍。针对上述实际情况，编办及时调整工作思路，首先研究吃透事业单位分支机构的概念界定，其次清晰地表明了分支机构要围绕部门主责主业和公共服务职能下功夫，最

后对事业单位分支机构名称的组成字号、所属行业、机构形式进行了科学规范。

### （三）创新工作机制，规范操作流程

事业单位法人分支机构设立，虽然从理论上有效地解决了单位机构限额压力，克服了重塑性改革推进过程中出现的特殊矛盾，但在实际需求方面须同步理顺分支机构不是独立法人这一难题，否则将直接或间接地影响到单位人、财、物管理及其后续业务事项的办理。《开封市事业单位法人分支机构统一社会信用代码操作办法（试行）》（以下简称《操作办法》）在征求有关局委意见后提交市委常委会、市委编委会会议研究通过，该办法的出台，有力地解决了事业单位分支机构身份属性、业务许可问题。《操作办法》共有十六章十七条，主要从事事业单位法人分支机构的性质和作用、证书初领、证书变更、证书补（换）领、证书撤销、附件等方面详细表述了分支机构登记赋码的原则、民事责任由谁承担等问题，同时对相关业务事项应提交材料进行了逐条量化分解，做到了依据准、事项清、责任明，为基层依法依规办理业务提供了根本遵循，也起到了规范程序的作用。

## 二、创新成效

从理论上讲，《操作办法》的出台是对现行登记管理制度内容的一种有效补充和完善，从微观层面上解决了分支机构登记赋码所需的制度依据和程序条件问题，信息整合后，易学、易懂、易用；从实践上来说，是一个积极有益的探索，制度单一的量化分解使工作更具抓手，操作更加方便，更具针对性、有效性；从效果上看，能帮助基层有效解决事业单位统一社会信用代码承载的一些基本功能，也缓解了上级所规定的机构编制限额在执行中给工作带来的改革压力。

## 三、几点思考

### （一）要树立担当意识

坚持法人登记无小事，要着眼基层改革发展大局，正确处理机关与基层利益的关系，以创新思维方式注入新活力，拓展新空间。不当旁观者、跟随者，要做参与者、引领者，练好内功，办好份内事，拿出勇气和魄力，积极实践，回应现实需要，切实做到“基层有所呼，机关有所为”。

### （二）要树立服务意识

服务是责任所系，是理性自觉，也是破坚冰、解难题、去门槛的动力之源，更能体现改革发展所需、基层所盼、民心所向的宗旨精神。只有在主动作为、主动探索的实践中牢固确立服务意识，才能冲破传统观念、习惯方式的束缚，才能破除固化藩篱，清除妨碍发展进步的体制机制障碍。

### （三）要树立创新意识

事业单位法人登记是一项特定的行政许可。实践中既要遵守政策法规，又要优化流程，更要防止“套公式、套概念”的固化模式。这就要求业务主管部门加强队伍培养，树立创新意识，增强创新活力，坚决摒弃不科学的传统理念束缚，努力以创新推动思维方式、工作方法和服务理念的转变。

### （四）要树立协作意识

分支机构的赋码是一项部门联动工作，主要涉及举办单位、事业单位法人及分支机构。各部门虽然工作重心不同，但服务经济社会发展大局、保持工作稳定的目标是一致的，落实改革任务的精神是相通的，因此，只要坚持在一盘棋下去思考、对焦距、找穴位、击要害、树信心、尽其责，就一定能够破解改革与发展中的各种难题，完成好上级赋予的工作任务。

（作者单位：河南省开封市委编办）

责任编辑 石艳艳

# 编外聘用人员使用管理的现状与思考

——以潍坊市奎文区为例

张 杰

随着经济社会持续发展，社会治理和公共服务的广度深度不断拓展，地方党委政府工作任务和工作量不断增加，亟需补充工作力量。在中央严控编制总量的前提下，编外聘用人员在地方机关事业单位数量不断增加，加强编外聘用人员规范管理成为地方党委政府一项紧迫而又重要的课题。为了加强编外聘用人员规范管理，近期，山东省潍坊市奎文区委编办深入全区266个部门(单位)对编外聘用人员基本情况进行调研摸底，掌握目前使用管理现状，发现存在问题，积极探索“用人单位自主管理、主管部门指导监督和相关部門严格监管”的规范管理新路径。

## 一、编外聘用人员基本情况

(一) 单位分布情况。经统计，奎文区机关事业单位共有编外聘用人员2212人。其中学校占比最高，为936人；部门中，公安分局430人，占比较高。具体占比情况见图1。

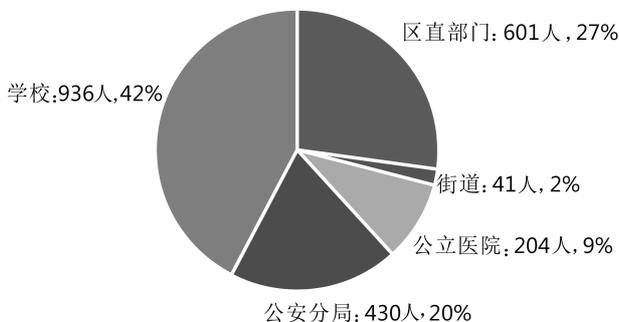


图1 单位分布情况

(二) 用工形式情况。用工形式分为政府购买服务、劳务派遣和单位自行聘用3种。其中，

经过当地党委政府批准或有上级政策文件规定聘用的1127人，未经当地党委政府批准且无上级政策文件规定聘用的1085人。具体情况见图2。

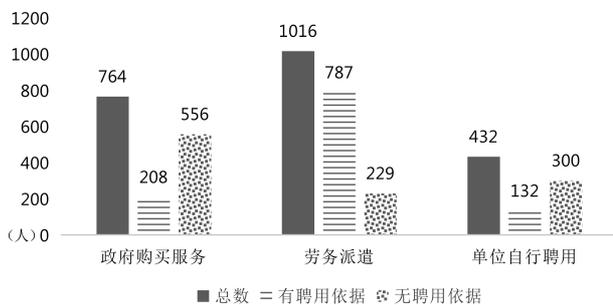


图2 用工形式情况

(三) 岗位分布情况。岗位主要分为专业技术类、执法辅助类、工勤技能类、普通辅助类和其他等5类人员。专业技术类主要包括教师、卫生技术人员、新闻媒体人员、防疫安全协管员等，执法辅助类主要包括公安辅警、司法辅助、城管协管员、街道消防员等，工勤技能类主要包括驾驶员、收款员、会计、校医等，普通辅助类主要包括单位内从事办公室、档案管理 etc 业务的辅助人员。具体占比情况见图3。

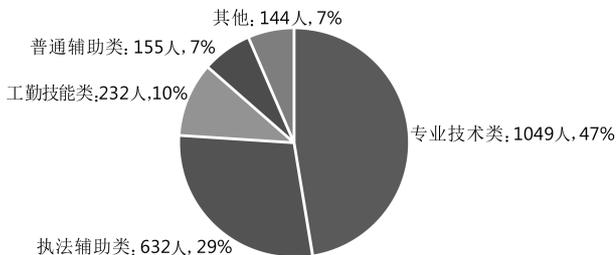


图3 岗位分布情况

(四) 学历结构情况。奎文区近年来新进人员学历要求较高，其中本科学历已占编外聘用人员总数的46.07%，专科学历占比43.99%。具体情况见图4。

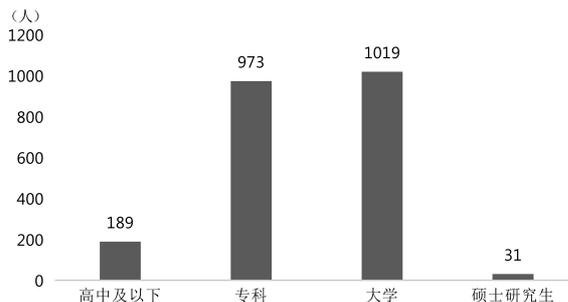


图4 学历结构情况

(五) 人员流动情况。编外聘用人员流动性较大，奎文区50%的编外聘用人员工作年限在3年以下，具体占比情况见图5。

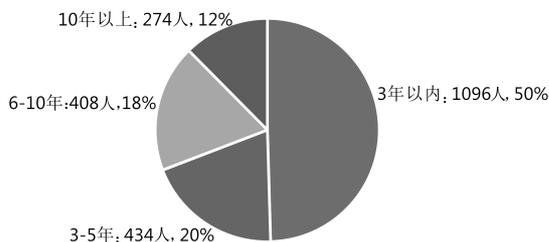


图5 工作年限情况

(六) 薪酬待遇情况。奎文区编外聘用人员月平均工资为3542元，有36.9%的编外聘用人员在月平均工资以上。其中95.92%的编外聘用人员缴纳了保险，3.71%未缴纳保险。具体情况见图6。

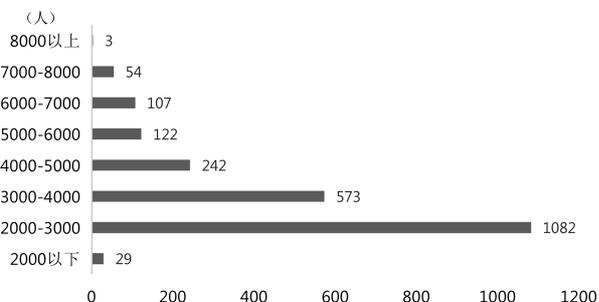


图6 薪酬待遇情况

## 二、编外聘用人员使用管理中存在的问题

(一) 编外聘用人员数量大，且呈逐年增长趋势。目前，奎文区共有编外聘用人员2212人，数量约占在编人员数量一半。2020年和2021年，两年新增编外聘用人员673人。基层编外聘用人员数量迅速增长的原因主要是：一方面，城市精细化治理要求不断提高，社会管理内涵和社会服务需求不断增加。同时，基层政府承担的创建全国卫生城市、文明城市和新冠肺炎疫情防控等应

急性工作逐渐增多。另一方面，随着“放管服”改革推进，上级部门(单位)向基层下放大量权力和公共服务事项，下放事项的同时编制未同步调整。在严控编制总量的前提下，基层各单位只能招聘编外聘用人员来应对日益增多的工作。

(二) 工资待遇差别较大，人员流动频繁。一方面，由于地方政府财力有限，编外聘用人员工资薪酬等方面待遇普遍不高，同时，部分编外聘用人员仅将工作作为考编前的“临时驿站”，难以充分调动工作积极性，人员流动性较大。另一方面，由于缺乏统一的薪酬待遇标准，全区不同部门(单位)的编外聘用人员工资薪酬等福利待遇存在较大差异。在实地调研中发现，奎文区编外聘用人员最低月工资仅有1500元，最高月工资高达8869元，相差近6倍。

(三) 用工程序不规范，隐患矛盾纠纷多。一是缺乏聘用依据。目前，除公安、法院、检察院、综合行政执法等部门有上级文件规定可按照一定比例招聘部分辅助人员外，其他领域缺少编外聘用人员核定的依据和标准。二是进入程序不规范。编外聘用人员招聘录用缺乏统一规范流程和标准，奎文区现有的编外聘用人员有49.05%没有经过党委政府正式批复招聘。三是存在矛盾隐患。聘用合同签订中普遍存在劳动合同不规范、合同期限不明确、保险缴纳不全、权利义务不明确等问题。同时，还有少部分聘用人员一直未签订正式的劳动合同。近年来，与编外聘用人员有关的劳动争议呈增多趋势。

(四) 规章制度不健全，精细管理水平低。目前大部分地区缺乏统一的编外聘用人员管理办法和考核奖惩措施，也没有明确统一的牵头管理部门(单位)，主要依赖用人单位自主管理，导致编外聘用人员的进入、使用、管理、退出处于一种无序状态，随意性较大。同时，由于缺乏日常考核奖惩机制，难以充分调动编外聘用人员工作积极性，易产生混日子、混工资现象，破坏工作氛围，影响工作效率。

### 三、编外聘用人员规范化管理的思考和建议

(一) 实行总量控制，加强编外聘用人员源头管理。目前，很多地区将控总量作为清理规范的第一步，有效限制编外聘用人员的无序增长。一是从严确定控制数。转变将控制机关事业单位人员规模等同于控制在编人员规模陈旧理念，将编外聘用人员纳入人员规模控制和管理范围，实行统一管理。积极探索实行编外用工控制数动态管理，以各机关事业单位编制数或目前实有编外人员数为基础，根据不同领域用人需求，分类核定编外聘用人员控制数，进行总量控制、动态管理，有效控制政府运行成本，提高行政效能和服务水平。二是规范用人岗位。明确编外聘用人员仅限于警务辅助人员、城管协管员、司法雇员、政府专职消防员以及临时性、辅助性、替代性等岗位人员。对于编外聘用人员工作岗位职责严格执行“三个严禁”：严禁编外聘用人员从事行政执法、人事管理、涉密等岗位工作；严禁行政机关除驾驶员外，使用社会化用工的劳务派遣人员；严禁未经审核审批，用人单位随意招聘编外聘用人员。三是推行购买服务。大力推行后勤服务社会化，对于机关事业单位的物业、安保、绿化、餐饮、会议等后勤服务工作采取政府购买服务方式解决，对于中小学校社会实践等课程采取购买课程服务方式解决，变“花钱养人”为“花钱办事”。四是创新聘用方式。针对短期性、临时性、应急性工作，探索试行“一事一聘”制，即“专项工作专项聘用、临时工作临时聘用”，招聘之初根据工作量、紧急程度和工作难度拟定聘用时间，工作结束时聘用行为随即结束。

(二) 健全制度体系，加强编外聘用人员日常使用管理。一是科学设置薪酬待遇体系。参考地区社会平均工资和财政状况，制定编外聘用人员薪酬待遇管理办法，以事业科员岗位工资为基础，合理确定工资薪酬、社会保险、住房公积金等待

遇标准。同时，对于专业能力强、窗口服务、辅助执法、技术技能等编外聘用人员进行分级分档，建立阶梯化差异化的薪酬待遇体系，充分调动编外聘用人员工作积极性。二是完善日常管理制度。坚持“凡进必考”原则，新进编外聘用人员全部实行公开招聘，避免“优亲厚友、暗箱操作”。同时，科学系统制定编外聘用人员管理办法，明确控制数核定审批使用、经费预算安排、招聘录用程序、管理方式及结果运用等具体内容。三是建立日常考核制度。探索制定编外聘用人员日常和年度考核管理办法，以业务能力与水平、工作业绩、工作态度、遵章守纪、道德品行等方面为主要内容，明确考核原则、考核程序、考核内容、考核标准等，将考核结果作为编外聘用人员续签合同、工资进档、物质奖惩的重要依据。

(三) 建立长效机制，加强编外聘用人员监督管理。目前，大多数地区对于编外聘用人员的监督管理还是空白，应建立健全编外聘用人员监督管理体系，强化编外聘用人员岗位监管。一是建立协作配合机制。成立由纪检监察、组织、机构编制、财政、人社、审计等部门组成的规范管理编外聘用人员领导小组，牵头抓好地区编外聘用人员监督管理，明确各成员单位职责分工，及时协调解决编外聘用人员管理中的问题，避免管理缺位与政出多门。二是规范劳动关系管理。目前各个单位的编外聘用人员劳动合同分散在不同的人力资源公司，收费标准、培训方式、合同签订形式均不统一。建议各个地区通过市场竞争方式选取1~2家优质人力资源公司，统一管理编外聘用人员劳动关系，具体负责编外聘用人员的合同签订、工资发放、保险缴纳、档案托管及人事手续办理等工作，降低管理成本。三是加大监督检查力度。联合纪检监察、组织、财政、人社、审计等部门组成编外聘用人员规范管理督查组，建立信息共享和综合约束机制，着力构建编外聘用人员大监管体系。

(作者单位：山东省潍坊市奎文区委编办)

责任编辑 朱亚娟

# 机构编制动态调整和管理评估机制研究

——以濮阳市为例

黄俊荣 李银苹 靳晓敏

机构编制是国家治理体系和治理能力的重要组成部分。随着全面深化改革向纵深推进，探索科学有效的机构编制管理办法，既守牢机构编制总量红线、集约高效使用编制，又保障重点民生领域、服务发展大局，显得尤为重要。本文以濮阳市机构编制评估和动态调整的探索实践为例，通过系统梳理理论依据、工作做法及成效，深入探究存在问题及原因，提出相应的对策和建议，以期今后改进机构编制管理方式，推动编制资源优化配置，不断提升机构编制管理的科学化、规范化、精细化水平提供借鉴。

## 一、研究背景和理论依据

“政府绩效”又称“公共生产力”“政府业绩”等，是近三十年来西方行政管理理论衍生的概念，它被用于运用科学的方法、标准和程序，对政府公共部门的业绩、成就作出评价，在此基础上对政府绩效进行改善和提高。西方国家政府绩效评估研究起步较早，20世纪40年代，美国开始实施绩效审计改革，美国审计总署认为政府绩效评估是一种发现问题的重要途径。60年代，英国制定各种绩效指标对公共部门生产率进行测定。美国、荷兰等国家相继制定相关法规，将政府绩效评估以法规条文的形式予以固定，赋予其法定权威。澳大利亚联

邦政府成立评估局，专门负责政府公共部门和公务员的绩效评估工作。与此同时，绩效评估的方法和程序也逐步科学和规范，如苏维克提出3E评价法，主张围绕经济、效率、效能开展政府绩效评估，至今仍是国际行政管理中的主流标准。自20世纪90年代绩效评估引入我国以来，伴随着“服务型政府”的提出和政府职能转变的持续推进，我国对于政府绩效评估的研究和实践越来越广泛。2008年中共中央国务院印发的《关于深化行政管理体制改革的意见》明确提出：推行政府绩效管理和行政问责制度，建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制。

机构编制评估属于政府绩效管理的专项评估范畴，是从提高政府效率的视角，检验机构编制资源配置是否合理、职能履行是否顺畅、体制机制运转是否高效。党的十九届三中全会通过的《关于深化党和国家机构改革的决定》明确：“根据经济社会发展和推进国家治理体系现代化需要，建立编制管理动态调整机制。加强机构编制管理评估，优化编制资源配置。”2019年，机构编制工作领域第一部党内法规《中国共产党机构编制工作条例》颁布，再次明确：各级机构编制委员会办公室应当采用科学方法，对机构编制执行情况和效益进行客观评估。2020年，中办印发《机构编制监督检查工作办

法》，将机构编制执行情况和效益评估作为专章阐述。2021年，中央编委印发《机构编制管理评估办法（试行）》，对机构编制评估的类型、方式、程序等进行细化规范，为机构编制评估工作的组织实施提供了明晰的政策遵循和行动指引。

## 二、内涵和意义

《辞海》解释，“评估”即评价、论证、估量，是运用一定标准对评估对象的目的性评判。机构编制评估是机构编制层面的评估，通常指运用科学合理的方法，按照规定标准和程序，对社会组织内部的职能配置、机构设置、人员编制配备、履职情况进行系统评价，在对评估结果进行分析研判的基础上，对部门的机构编制进行调整和优化，是制定评估标准、收集信息、拟定意见、结果运用等一系列过程的总称。机构编制评估是对机构编制管理事项的系统检验，通过修正决策偏差和纠正执行偏差，科学检测机构编制配置效率和政府履职效能，有利于理顺部门权责关系，合理配置行政资源，提高行政效能，对于检验巩固机构改革成果、推动政府职能转变具有重要的现实意义。

## 三、濮阳市的探索实践

2013年，濮阳市作为全省“总量控制、动态调整”试点市，按照“先行先试、梯次推进”的原则，以机构编制评估为切入点，持续探索机构编制评估和动态调整的路径方法，取得了一定的工作成效。近年来，濮阳市相继对教育、水利、住建、发改、农业、民政、司法、科技、工信、交通、宗教、文广旅体等112个单位开展机构编制评估，通过动态调整，发改、招商、教育、环保、信访、宗教等部门人员力量得到加强，市县间、领域间、部门间机构编制资源配置得到优化。

（一）逐步完善制度框架。2015年，以市委

编委名义印发《濮阳市市直机关事业单位机构编制评估办法（试行）》，明确评估内容、程序、方法，并依此设计3个报告模板及6份格式化信息表格，全面掌握单位履职信息。2017年，设立机构编制评估中心，成立5个专项评估小组，实行“每周一小结、每月一培训、每季一通报”工作机制，打造高素质专职评估队伍。2019年，创新写实评估新模式，建立数学模型测算有效工作时间和工作饱满度来衡量工作量。2020年，探索构建全方位、多维度评估指标体系，运用KPI（关键绩效指标法）和AHP（层次分析法），共设置涵盖内部运行、履职成效、人员素质、社会评议等方面的3级27项指标，逐级确定指标标度和指标权重，逐项明确评估要素及评分标准，全面采集58项机构编制执行运转信息，对单位机构编制执行情况进行“全面体检”。

（二）优化重塑评估流程。按照精简实用原则，濮阳市将评估流程优化为单位自评、实地评估、综合评定、意见反馈“四步走”工作流程，确保评估工作流程科学、环节清晰、链条完整、便于操作。首先指导单位按照预先设计的机构编制执行情况自评报告、个人履职总结等文字模板和配套表格，如实填报机构设置、人员编制配备、职责履行、工作日写实、人员素质结构等信息。评估人员通过审阅单位自评资料，有针对性地拟订评估预案，实地评估时，通过座谈走访、实地查看、必要时跟班作业等途径，对单位职能履行、业务流程、人员分工等进行验证核实，对职责交叉等深层次和倾向性问题进行座谈分析，对单位提供的第一手履职信息进行剔除修正。其次结合单位自评、实地评估情况，进行综合分析评定。对被评估单位作出评价，形成评估报告，并于15日内向被评估单位反馈评估结果。对评估中发现的问题，督促被评估单位采取有效措施，按期整改落实到位。

（三）分类施策开展评估。一是针对评估人员履职情况，采用工作写实法和跟班作业法。工

作写实法，即要求被评估单位每名工作人员（含编外人员）完整记录一个工作日（8小时工作时间内）工作完成情况，通过写实记录真实反映机构编制使用及履职现状。如市民政局下属4家事业单位在编人员共计79人，临时人员66名，大量工作由临时人员“代劳”。评估后建议单位缩减临时人员数量，同时列入编制饱和单位，人员只出不进。跟班作业法，即评估人员深入被评估单位实地进行跟班作业，现场核实单位履职情况。如通过对市发改委下属的市价格调节基金征收管理处跟班作业，发现单位主要职责弱化消失，建议机构予以撤销，空出的机构限额用于成立新机构满足工作需要。二是根据工作对象体量不同，采用抽样评估法和全面评估法。抽样评估法，针对工作对象较多或管理区域较广的单位，进行随机取样或组织专人抽样，对样本实施评估，以点带面掌握全貌。比如，在确定市直中小学在校生来源时，对所有学校生源进行专业抽样并入户调查。全面普查法，针对医院和学校等以服务对象数量为核编基础的单位，深入每个学校查清每个学生，深入每所医院查清每个床位，为合理核编提供准确数据资料。

**（四）建立数学模型测算工作量。**衡量工作量是机构编制评估的关键要素，濮阳市尝试引入美国古典管理学家弗雷德里克·温斯洛·泰勒的工作定额原理，即把企业中工人的操作分解为基本动作，通过测定完成每个基本动作所需的时间，并将时间汇总，得到完成这些操作的标准时间，从而确定工人的“合理日工作量”。借鉴相关绩效管理理论，建立数学模型，通过测算有效工作时间和工作饱满度来衡量工作量。主要做法是：将被评估单位工作职责层层分解、逐项细化为若干项工作流程，明确承办人员，具体到工作频次。同时对单人履行单项工作流程的工作时长进行统计。按照“单位报送为主、实地核实为辅”的工作模式，由被评估单位工作人员完整记录各项工作职责及具体流程所耗费的工作时长；

统一统计口径和计算标准，将抽象工作量具体量化为工作时长。在充分量化工作时长的基础上，建立数学模型，设置修正系数和时间折算系数，对工作环境（分室内、部分室外、室外、室外且环境恶劣四类）、工作强度（分低强度、中强度、高强度三类）等因素进行加权。对工作时长进行动态调整和修正后，测算出客观反映履职全貌的有效工作时间。最终通过被评估单位的每月有效工作时间、人均每月有效工作时间，推算出人均工作饱满度，将其作为衡量编制冗余或紧缺的标准。

**（五）强化结果集成运用。**濮阳市根据评估情况将被评估单位分为A、B、C、D四类单位，对于机构编制执行规范、工作任务饱满、履职成效显著的A类单位，在机构编制事项调整方面予以优先保障、重点支持，下轮可免于评估。对于机构编制执行情况较好，职责任务与人员编制匹配的B类单位，建议保持不变。对于职能弱化、工作任务不饱满、机构编制使用效益不佳的“小弱散”单位，建议列为C类或D类单位，机构纳入待撤并单位，适当压减编制，闲置两年以上的事业编制予以收回。2020年以来，通过评估撤销机构36个，核减编制229名（涉及75家单位）。

## 四、取得的成效

**（一）通过机构编制评估，推动机构编制决策部署有效落实。**对于不同程度存在的机构改革不落实、履职不到位、“三定”规定执行不到位、管理不规范等问题，通过开展评估，及时发现部门（单位）在职能履行中的漏洞和偏差，体制机制方面的堵点和难点，通过工作通报、约谈提醒、责令整改等方式及时纠正，并提出有针对性、可操作性的意见建议，由被动管理转变为主动作为，引导单位强化机构编制法治意识，规范履职行为，推动机构编制决策部署落地生效。

**（二）通过机构编制评估，有效提高机构编制决策的科学性。**通过开展机构编制评估，全面、客观掌握机构编制实际情况，摸清单位履职

现状，针对部门提出的增设机构、增加编制等诉求，准确把握机构编制实际需求，科学设定用编门槛，拿出令单位信服的依据和数据，有理有据回应编制诉求，与部门(单位)最大程度达成共识，为机构编制调整奠定基础。仅2020年，濮阳市编办收到新设17个机构、增加422名编制的请示，通过评估，综合运用内部挖潜、优化结构等方式满足工作需要，最终核定设立机构12个，使用编制340名，同时，撤销机构21个，收回编制437名。

(三) 通过机构编制评估，提升机构编制资源使用效益。近年来，濮阳市持续开展机构编制评估，通过调整职责、整合机构、增减编制等方式，跨层级、跨领域、跨部门动态调整机构编制，使机构编制资源配置更加科学合理。如评估中发现工勤人员职能严重弱化，人浮于事，全省首家开展空余工勤编制收回工作，市直机关事业单位原则上不再核定工勤编制，工勤人员实行“退一收一”，单位若有工勤需要，统一实行购买服务。先后收回市直工勤编制466名，收回的编制用于保障重点工作、人才引进和基层一线的用编需求。又如针对评估发现的城区学校“无编可用”、县(区)和油田学校“有编不用”并存的问题，先后从县(区)和油田前线调整1945名教职工编制到城区学校，有效解决了城区学校严重缺编问题。截至目前，市直共调整行政事业编制4253名，为重点领域、民生行业提供事业编制901名，向华龙区、经济功能区下沉事业编制235名。此外，每年拿出200名人才专项编制用于引进人才，2022年市直先后公开招聘(招录)424人、公开选调(遴选)55人、引进高学历和高层次人才275人。

## 五、存在问题和原因分析

(一) 评估缺乏科学标准，实践中缺乏政策依据。目前除教育、卫生行业有较为明确的编制标准外，多数领域缺乏具有指导性、可操作性的

核编标准和依据。由于部分行政事业单位工作类别有差异，有的工作弹性较大，不易被量化，如采用工作写实法统计工作量，可能无法涵盖其所有工作，如统筹协调工作、财务人事工作等工作量不好界定，实际工作中还可能存在个人能力、技术改革等影响因素。因此，仅仅依据有效工作时间判定工作量可能会存在偏颇，需要统筹考虑影响工作量的其他因素，多角度综合甄别分析，全面衡量工作量。

(二) 被评估单位缺乏思想认同，尚未形成工作合力。部分单位依然存在机构编制“私有化”“终身制”观念，控编、调编被动消极，都认为本部门工作重要，习惯于编制数的攀比，一旦增加职责任务，首先要求增设机构、增加编制，而不是通过内部挖潜、提高绩效等方式来解决。同时机构编制评估作为一项新兴工作，普及率和知晓面还不够，导致单位不够重视，敷衍、应付了事，提供给评估人员的第一手资料参差不齐，基础资料的含金量和可用性不高。由于部门(单位)提供的基础资料质量较差，评估人员需要花费大量精力进行判断、甄别、筛选，一定程度上可能带有经验主义和主观性。

(三) 统筹使用各类编制资源缺乏配套保障。机构编制动态调整工作是对人员编制配备的合理优化，是一个管理闭环。机构编制部门的动态调整工作作为起始环节，后续还涉及人社、财政等部门的诸多衔接工作，同时需要完善的配套政策作为支撑，但是目前机关事业单位绩效管理相对滞后，尚没有成熟的绩效评价体系和激励约束机制，对于“混编混岗、人浮于事”疏于跟踪监管，缺乏奖惩措施，对于“能上不能下、能进不能出”等问题，也没有有效的解决办法，无形中为机构编制动态调整造成阻力。

## 六、对策和建议

(一) 探索“评估前置”新模式。一是探索实行“预评估+实地评估”。为了克服评估基础

资料质量差等问题，可采用预评估与实地评估相结合的工作模式。实地评估前，通过初步审查报送材料，在掌握单位基本情况的基础上，关口前移，在不提前通知单位的情况下，采取“下沉式预评估”的方式，深入单位尤其是窗口部门体察人员在岗情况、履职情况等，同时锁定重点岗位、重要流程节点及存在问题。实地评估中，针对“重点岗位”上的“关键少数”进行“一对一”座谈、“一对一”跟班。二是采取“基础时间+适当微调”方式调适工作时间。针对财务、人事岗位工作量不好界定的问题，采用“基础时间+适当微调”方式进行调适。选择编制规模在20人左右的单位为样本，充分调研财务、人事岗位的工作流程、频次及时长，同时对财政、人社部门申请、拨付（审核）两个源头分别调研、分析、比照、统计，测算出基础工作时间作为参照基准，最后根据被评估单位实际人员规模在此基础上进行适当调整。

**（二）借势借力开展评估。**一是探索“不见面评估”。借助大数据建立线上履职平台APP，实行“云上跟班作业”。被评估单位工作人员在APP上连续记录工作日志，同时可上传相关工作记录等，根据每日签到打卡情况自动生成工作时长，统筹判断单位整体工作量。二是适时引入第三方评估。对于服务群众较多、联系群众紧密的机关事业单位，邀请第三方机构设置调查问卷模块，经被评估单位同意后嵌入单位网站首页，征询服务对象对单位的工作成效、服务质量、工作满意度(包括投诉率)的匿名评价，由第三方机构负责统计分析数据，作为衡量履职效果的侧面佐证，使评估结果更具客观性和信服力。三是加强部门协同联动。为充分发挥评估结果的效用，与组织、财政、人社部门协同联动，推动将评估结果与年度综合考评、公务员考核相结合，将评估结果作为考核打分项目，占据一定比重分值，将考核结果作为干部选拔任用、表彰奖励、核拨经费的重要依据，进一步扩大机构编制

评估的影响力和权威性。

**（三）探索动态调整编制的新路径。**一是探索建立空编资源库。对于经评估后发现职能严重弱化、消失，被列入C类、D类的单位，空编全部予以收回。对收回的空编分类别建立空编资源库，实行统一集中管理，统一调剂使用。同时建立健全编制调剂使用办法，采取空编调剂和调人带编相结合的方式调剂。二是探索编制精准投放。对于关键领域和重点岗位的编制需求，比如编制需求量较大的教育、卫生领域，改变过去“大水漫灌”式的编制投放方式，不再普遍性地向所有岗位都投放编制，而是通过评估向关键岗位精准投放，提升编制使用的精准性和高效性。三是探索附加条件核增编制。核增编制时可以附加条件和时限要求，对于特定类型、用途的编制，如接收军转干部等政策性人员需核增的编制，明确一旦人员离职，按期收回编制。对于因增加特定职责任务核增的编制，明确试用期限和使用条件，试用期满进行编制使用效益评估：对于编制使用效益较好、确有长期需要的，可转为长期使用编制；对于使用效益不高，增加编制后长期闲置不用的，通过控制用编进人，逐步压缩编制规模，或即时收回编制。要通过以上措施，努力实现编制能收能放。

**（四）完善相关配套政策。**为进一步发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用，统筹用好各类编制资源，需要编制、组织、人社、财政等部门协同发力，打好“组合拳”。将人员编制与财政预算、人事管理、干部调配紧密结合，同步落实与编制管理相衔接的岗位设置、职称评定、财政保障、社会保障等政策，配套解决各类政策衔接问题，推动从单纯的机构编制管理向全方位服务保障转变，进一步发挥机构编制的基础引领作用。

（作者单位：河南省濮阳市委编办）

责任编辑 石艳艳

编者按：党的二十大报告明确指出，要“完善社会治理体系。健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”。基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工作。自本期起，本刊开辟专栏，以乡镇党委书记的视角，对基层治理进行多角度的思考探索，希望对完善基层治理体系、提升基层治理能力提供借鉴。

## “三治融合”基层治理的实践探索

屈晓楠

习近平总书记指出：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”近年来，济源示范区轵城镇坚持服务为民、管理靠民、治理惠民，大胆探索、勇于实践，着力加强农村基层基础工作，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，有效促进了社会和谐稳定，使群众幸福感满意度持续提升。我们主要做了以下几个方面的工作。

一、优化“古轵管家”自治服务，增强村民自我管理功能。轵城镇将村民自治作为推进基层治理的基本形式和保持农村长治久安的治本之策，着力提升“古轵管家”自治组织服务水平，增强村民自治的自我管理、自我服务功能。一是建强管家队伍。为调动村民自治的积极性、主动性和创造性，轵城镇抓了两件事：建立镇级“古轵管家”联动中心，成立“管家工作组”微信群，吸纳管家成员15名，管家成员有镇党政班子成员、管理区书记和综治信访办人员，统筹指导协调各村工作；在各村建成“古轵管家”服务站，将管家名单、百事服务榜、好人好事榜上墙，将红白理事会、老年促进会等各种自治组织纳入村管家队伍，定期开展管家队伍教育培训和经验交流会。二是完善工作制度。轵城镇以“坚持正能量、传播好声音、维护真

权益、建设和谐镇”为工作目标，实行“三团两会”制度，由德高望重的老人、乡贤、道德模范组成道德评判团，由普通群众代表组成群众评议团，由律师和公检法志愿人员组成律师服务团，通过“古轵智慧源”议事会和“古轵好声音”评议会，帮助化解基层矛盾及处理村庄事务。镇“古轵管家”联动中心坚持每月组织一次议事会和一次评议会。三是做好矛盾化解。联动中心成立以来，累计调解各类矛盾纠纷50余起，其中3名长期上访人息诉停访，基层矛盾得到有效化解。各村“古轵管家”服务站成立以来，累计举办现场议事会320场，形成基层事项决议260余个，有效解决了关系民生的堵点难点问题。

二、健全“法律服务”法治体系，提升基层依法行政水平。轵城镇坚持把基层社会治理纳入法治化轨道，让法治精神成为全民信仰，努力形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好社会氛围。一是积极搭建学法平台。充分利用济源轵城微信公众号、微博、政府法制网等媒体，着力打造“互联网+法治宣传教育”平台；坚持以考促学，每年组织基层干部开展法律知识测试450余人次；先后建立完善法治长廊、法治广场、法治学校等基层

特色法治文化阵地80余处，把法治元素融入日常生活，让群众在耳濡目染中强化学习。二是持续优化用法服务。深入推动法律顾问全覆盖，与河南涛声律师事务所签订《一村一法律顾问协议》，共签约律师25名，推动法律顾问定期服务、预约服务、主动服务和法律顾问“E服务微信群”成为常态。目前累计开展线下法律服务80余次，通过微信网络开展线上服务230余次，有效帮助300余名群众解答工伤、交通事故、医疗事故等方面的法律问题。三是积极营造守法氛围。坚持利用国家安全日、国际禁毒日、平安宣传周等时机，积极组织司法、综治、派出所和律师等人员入村开展“法治进乡村”等普法宣传活动，举办《民法典》等法律知识讲座50余场次，解答法律咨询200余人次，发放法律宣传资料15000余份，积极传播法治好声音，推动基层群众崇法向善、循法而行。持续开展“民主法治示范村”创建，着力巩固民主法治村创建成果，创成国家级民主法治示范村1个、省级民主法治示范村4个，43个村顺利通过市级验收。

三、创新“道德积分”德治管理，提升德治教化治理效能。轱城镇围绕“培育弘扬社会主义核心价值观、良好村风民风”目标，积极探索创新“道德积分”德治管理办法，提升德治教化治理效能。一是高标准建设管理“‘道德积分’储蓄站”。先后投资200余万元，着力提升8个试点村硬件建设，在良安村高标准建设“‘道德积分’储蓄站”，打造道德厅、展示厅、创新厅，将2017年以来全镇“道德积分”管理的经验及成效总结展示；新开发“德蕴轱城”APP，实现“道德积分”线上线下智能管理；由村主干牵头成立积分管理委员会，负责“道德积分”的评定及积分结果运用的指导和监督。二是持续拓展合作商户。进一步探索“‘道德积分’+商户”“‘道德积分’+银行”模式，新拓展荣威汽车、阳光驾校等合作商户20余家。农商行等金融机构针对村民的“道德积分”推出“道德之星”“轱惠商

贷”等专属贷款。先后有30余名“道德之星”享受到农商行、齐鲁村镇银行超1000余万元的低息贷款。三是持续完善积分制度。各村根据实际需要，进一步细化“孝、善、信、勤、俭、美”积分内容，新增疫情防控、防汛、防火、文明创建等10余项评分事项，以户为单位设基础分100分，积分线索以户为单位建立台账，通过个人自荐、群众推荐、组织推荐三种方式，对村民行为表现进行加分或扣分，确保积分客观公正，不漏户、不漏人。四是选树道德典范引领。组织各村每年举办一次典型模范评选表彰活动，新峡、金河、长泉等村先后评选“孝善家庭”60户、“星级文明户”50户、“好媳妇”80名、“好公婆”80名，将典型模范在“善行义举榜”“道德星级榜”“道德红黑榜”三榜公示，并将好的家风家训张挂厅堂门楣、融入村规民约修订之中。

在轱城推进基层治理实践中，我们也遇到了一些问题，主要表现在三个方面：

一是社会治理任务越来越重。近年，济源示范区发展日新月异。轱城镇属于平原乡镇，紧临中心城区，区位优势特殊，承担着示范区诸多重点项目协调任务，特别是涉及的拆迁安置任务较多，群众的期望值较高，部分群众较高的安置补偿愿望与城镇发展之间存在不协调因素，给基层治理带来较大压力。二是“道德积分”对接商户缺乏高端资源品牌。“道德积分”制度建立以来，虽然成功对接60余家商户，但商户基本为满足群众日常生活需要的商家，缺乏高端品牌的接入，与群众对美好生活的向往仍有差距。三是“道德积分”制度运行质量不一。虽然“道德积分”制度在轱城已建立4年多时间，但各村运行质量参差不齐，高低不一。一些经济基础好、集体经济强的村，“道德积分”制度运行得就比较好；相反，村集体经济薄弱、发展缓慢的村推行较慢。

(下转第64页)

# 人类命运共同体视域下 中国文化对外传播的实践策略

贺琳

(集美大学 诚毅学院, 福建 厦门 361021)

**摘要:** 构建人类命运共同体具有重要的时代意义, 这既是我国外交的一个重要战略目标, 也是习近平新时代中国特色社会主义思想的一部分, 而中国文化的对外传播则可以提升我国与“他者”之间的文化认同, 并因此有助于人类命运共同体的建构。以中国文学为重要载体的中国文化对外传播, 需要坚持以下实践策略: 积极开展沟通对话; 营造友善氛围; 合理选择中国文学海外传播作品; 充分发挥新技术新媒介的传播作用; 优化创作环境, 强化文化内功建设。

**关键词:** 人类命运共同体; 中国文化; 对外传播

**中图分类号:** D820; G206 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0016-04

构建人类命运共同体是我国外交的一个重要战略目标, 同时也是习近平新时代中国特色社会主义思想的一部分。中国文化源远流长、底蕴深厚, 并且内含了丰富的、辩证的世界观和人类发展观, 这可以为人类命运共同体的顺利构建提供强有力的支持和丰富的历史营养、思想源泉。尤其是通过对体现中华民族文化精神的中国文学的对外传播更可以为人类命运共同体的建设和发展提供助力。所以, 加强以中国文学为主体的中国文化对外传播实践策略的研究, 以助力于人类命运共同体建设, 具有重要的现实意义。

## 一、人类命运共同体的时代意义

### 1. 时代背景和国际环境需要建构人类命运共同体

在当前的时代背景和国际环境下, 国家间的沟通往来变得越来越密切。人类命运共同体就是顺应这种时代发展同时又考虑世界进步要求而提出的理念。这个理念拥有丰富的内涵, 涉及多个领域, 也把多个领域的思想进行了有效整合, 具体可以从五个领域来进行分析。一是外交领域。在步入新世纪之后, 全球领域的合作沟通越来越密切, 并且显现出全面化和多层次化的状态, 维护持久和平已然成为全人类最高的理想和追求。

**收稿日期:** 2022-10-10

**基金项目:** 2020 年度福建省高校哲学社会科学研究项目(JSZM2020079)

**作者简介:** 贺琳(1981—), 女, 河南新乡人, 上海外国语大学文学研究院博士研究生, 集美大学诚毅学院副教授, 主要研究方向为比较文学与跨文化。

在国家间交流往来不断增多、彼此关系越来越密切的环境下，走和平发展道路已然变成不能逆转的趋势。因为只有基于和平环境，才能够为国家合作互动提供保障，并通过国际合作助推本国各项事业的发展。所以，中国坚持和平发展以及合作共赢，坚持不结盟，走大国外交之路，践行独立自主与持久的和平外交观念。二是安全领域。在世界朝着多元化方向发展的背景下，各个国家应该把更多的关注点放在维护国家安全上，因为人类命运共同体要求建立普遍安全的安全观，消除称王称霸、任意胡为的幻想，维护世界各国的安全发展，这样才能够共同促进和维护世界和平与稳定安宁。三是发展领域。在经济全球化的复杂环境之下，世界经济发生了很大的变化，国家间在经济领域的合作沟通越来越频繁，如今任何一个国家脱离世界都很难获得健康发展。可以说，整个世界已经逐步形成了一荣俱荣、一损俱损的命运共同体。在这种国际环境下，各个国家在维护和追求本国利益的过程中也要兼顾其他国家的利益，坚持树立共同繁荣发展的观念，认识到唇亡齿寒的道理。四是文化领域。人类文明有着明显的多样化特征，在当前国际环境下，世界范围内的文化和文明的交融碰撞非常频繁。文化是国家与民族发展当中必不可少的，它已经成为一种深刻的印记与国家符号，因此不同国家间开展文化交流，能够领略不同民族与地区的风土人情，促进文化的广泛传播与继承发展。正因为如此，人类命运共同体要求认可和尊重各种的人类文明与文化，并在平等对话基础上开展沟通，打造包容开放的文化繁荣景象，助推世界文明进步。五是生态领域。人类命运共同体要求协调经济发展与生态环境保护之间的关系，提倡各个国家共同建设美丽整洁的地球家园，建立正确的生态观念，寻求绿色和可持续发展。

## 2. 世界面临的新挑战需要建构人类命运共同体

如今，整个世界处在一个大变局的时代，国家发展面临的困难和挑战明显增多，而且很多困

难已经不是只靠某一国的力量就可以解决的，而是要更多国家联合起来，共同化解困难和阻力。对此，各个国家需要做到抱团取暖，改变过去单打独斗的局面。所以，人类命运共同体的提出对整个时代来说无疑有着重要的意义。一是它给人类社会发展建设指引了方向。世界是一体的，在看待世界问题的过程当中，要避免运用割裂的观点。而人类命运共同体就是构建在整体思维之上，强调整体和团结合作的一种全球性观念。在国家间的沟通往来当中，人类命运共同体要求开展对话、结伴同行，主张合作共赢、共同发展，实现求同存异、包容开放，倡导人和自然统一，以及落实可持续发展和共同合作的安全观。二是它为开展全球治理提供了中国方案。2008年金融危机爆发之后，世界经济发展秩序受到了破坏，导致国际政治格局受到了极大的影响。可以说，在进入新世纪之后，非传统安全问题明显增多，生态环境恶化问题日益显现，网络安全问题频繁发生。这些问题，凭借一个国家或是少数几个国家的力量是无法顺利解决的，而应该是各国通力合作，共同出谋划策，联系成一个整体来积极解决全球治理问题。所以，我国提出的人类命运共同体观念，就是为了全球治理问题的解决而提供的中国方案，展示了中国负责任大国的形象。三是它有利于实现中国梦。人类命运共同体的提出和落实，会为中国打造优质的外部发展环境，使得中国的合作伙伴越来越多，再加上“一带一路”的落实，让国家经济迅猛发展并密切中国和其他国家的往来，为中国梦的实现创造良好条件。

## 二、中国文化的对外传播有助于人类命运共同体建构

### 1. 中国文化对外传播有助于文化认同

文化是国家、民族的物质与精神生活的综合体，是实现不同国家、民族相互认同以及促进交际往来的基础，它在实际发展过程当中既受到多

种因素的影响，也保有自身的独特性。文化认同是一个动态发展过程，它以确认自我认同为基础，把自身所处文化群体作为发展阶段，把社会认同确定为更高层级的发展形式。文化认同的建构是个体对文化有意或无意接纳情况下自然生成的过程，它体现出的是个体对文化或文化群体的归属感。跨文化认同出现在异质文化间，有效超越了自身文化边界，打破了本我文化的同质性，融入了异文化的认知，认同的重新建构正是在这样的情况下出现的。跨文化认同的一种结果就是大文化认同，而所谓大文化认同，就是基于自我认同、族群认同与社会认同基础之上，在和“他者”沟通当中才可以意识到自我存在的合理成分。因此，中国文化的对外传播有助于“他者”通过文学等样式来了解中国文化、认可中国文化，从而形成跨文化认同和大文化认同的良好效果。事实上，在经济全球化和对外沟通往来日益频繁的环境下，中国文化和其他文化的交流越来越密切，正是一种大文化认同的良好表现。

### 2. 中国文学的对外传播有助于跨文化认同

中国文学以审美的形式表征着中国文化，中国文化的内容和精神经常通过中国文学得以表达，中国文学也因此成为中国文化的重要载体。以莫言的作品来说，虽然在写作当中运用的是魔幻现实主义的表现形式，但是它却将虚拟现实主义和现代民间故事融合成一个整体，既显现出强大的世界性特征，也以特殊的表达方式表现和反思了某些中国文化。大量研究者指出，莫言先生的小说在民族化叙事当中饱含着世界意识的表达。这也说明，立足全球化和彼此沟通对话环境下的中国文学，其本身就属于世界文学，彰显了人类共同情感，体现了人类命运共同体思想，因此可以在跨文化发展当中得到认同。

事实上，我国政府已经认识到了中国文学的这种作用，并下了不小的功夫，比如积极出台各类激励和资助帮扶策略、启动了很多的工程项目来推动中国文学对外传播。当然，由于经验不够

丰富，政府在推动中国文学对外传播时也出现了一些问题，比如：着重于精英文学的输出，而忽视了民间文学的输出；着重于古典文学的传播，而忽视了当代文学的传播；着重以职能部门、专业机构、学术团体等文化精英群体作为主要传播力量，而忽视了其他的民间力量，尤其是网络新媒体的力量。不管怎么说，中国文学的对外传播有助于以其为重要载体的中国文化的对外传播，也有助于大文化认同的建构。

## 三、人类命运共同体视域下中国文化对外传播的实践策略

### 1. 积极开展沟通对话，营造友善氛围

人类命运共同体推动着文化共同体的构建，也大大加速了各国文化间的沟通与往来。以中国文学为重要载体的中国文化，在这样的背景之下要想获得跨文化认同，实现有效的传播和发展，就需要在海外传播过程当中选择有效策略，做好多方面的统筹。在中国文化自我表达与聆听域外“他者”之间，开展有效的互动交流与平等对话是非常重要的，如此才能让中国文化走向海外，为达成跨文化传播与文化认同提供友善和谐的氛围。这里所说的沟通对话涉及多个不同的层次，它可以包括政府对政府、民间对民间、政府对民间、学术对学术等多个层面。开展互动对话的重要目的是向外部世界讲述中国故事，讲述中国人民助推文明互鉴、积极建设人类命运共同体的愿景。若想确保此目标的达成，必须持续助推中国文学为重要载体的中国文化的海外传播，展现中国的文化自信。在对外传播中，传播者和受众是共存于同一个传播活动中的两个主体<sup>[1]</sup>。当然，在这一过程当中，中国文化也需要主动真诚倾听来自外部的声音，进行不同层次和不同形态的双向互动，以助推不同文明的交流与互动，为人类命运共同体建设带来强大的推动力量；针对交流互动当中听到的不同声音，应该做好综合分析，把目标群体瞄准为世界接受者，通

过其反馈做好适应性调整，在普适性话题上赢得最广泛的读者，在自我表达和倾听“他者”的过程当中找到平衡。

## 2. 合理选择中国文学海外传播作品

作为中国文化重要表征和载体的中国文学，要实现跨文化认同和大文化认同，就必须选择能够获得世界范围内广泛认同和喜爱的优秀文学作品。因为要把中国文学传播到海外并适应不同读者的阅读和研究，选择的作品就要尽量符合更多国家的读者的审美期待、阅读习惯，以此保证跨文化传播的针对性，减少盲目随意传播带来的文学抵触问题。在对中国文学作品进行选择之前，首先要做好市场分析与读者研究，也就是针对有着文化传统差异的国家或地区的文学市场进行充分研究，掌握读者审美需求，分析读者的阅读习惯和内在规律，让中国文学在跨文化传播当中目标鲜明、定位精准，从而提升读者对中国文学和文化的深度认可。在作品选择和目标定位时，应该重视国外文学研究领域对中国文学开展的研究以及给出的评论，做好这些信息的跟踪了解，即使是面对批评意见，也应该怀着开放积极的态度给予回应，因为他们给出的评论和开展的研究大致可以体现其所在国家民众和大多数读者的审美需要。

## 3. 充分发挥新技术新媒介的传播作用

中国文化的对外传播及文化认同少不了先进技术手段的参与和运用，特别是在新技术与新媒介层出不穷、实际应用过程中价值日益突出的背景下，更是要跟上时代发展的潮流，加强对新技术的使用，让这些全新的技术手段因地制宜地服务中国文化和文学的传播与发展<sup>[2]</sup>。步入新媒体时代之后，读者的阅读方法和习惯都发生了很大的变化，人类已然从过去的读文时代步入一个全新的读图时代；再加上工作生活节奏不断加快，人们的阅读习惯和喜好也发生了极大的变化，碎片化和便捷化的传播接受成为潮流。在智能终端设备快速发展、网络连接数据库产生、人工智能

持续拓展的背景下，中国文化应该在人类命运共同体理念的指导之下传播，面向海外读者推出一系列的技术服务，提供不同格式的文化作品，比如电子版、盲文版、音频版、视频版等等。要改变过去文化传播方法单一和手段单调的情况，让中国文化在跨文化发展当中走向现代化，比如在文化传播过程当中，也可以把中国文学名著改编成电影电视，运用更加直观的方式进行中国文化的传播。

## 4. 优化创作环境，强化文化内功建设

打铁还需自身硬，这句俗语包含的道理为中国文化的传播提供了重要思路。在人类命运共同体理念的引导之下，中国文化的海外传播出路是创作出更多优质的能够体现中国优秀文化的文学艺术作品，通过苦修内功的方式，让更多优秀作品向外部推介，以展现中国文化的魅力，吸引更多“他者”认可和接受中国文化。当然，我们也要净化本土文学艺术创作的氛围和环境，不能让权力和丑闻伤害中国文学艺术，保证文学艺术发展领域的纯净，以此保障优秀的中国文化占领市场。也就是说，中国作家想要在世界文坛获得更高的地位，就要不断苦练内功，提高文学创作能力，以优秀的作品征服“他者”。在推动中国文化对外传播当中，我们应该让市场推动，减少不必要的干预，可以在政策和资金方面给予一定的帮扶，让承载中国文化的文学艺术文本以自身实力说话。

## 四、结语

人类命运共同体理念的提出，是顺应历史发展潮流、应对人类共同挑战、维护中国和平发展国际环境的需要，也是弘扬中华民族优秀传统文化的内在要求<sup>[3]</sup>。在这一思想指导之下，在推动中国文化对外传播的过程中，要积极探索中国文化的外传播对人类命运共同体建构的重要意义，尤其是在文化全球化的背景下，各种各样的思想与

(下转第55页)

# 中国式现代化中的空间逻辑： 我国国家空间战略的转型进路及其优化策略

于 棋

(中共山东省委党校[山东行政学院]公共管理教研部;山东 济南 250103)

**摘要：**作为优化空间格局、释放空间发展潜力的政府干预行为，国家空间战略是我国全面推进社会主义现代化国家建设的重要见证和政策表达，其转型进路体现着我国在追寻中国式现代化过程中的空间逻辑。历经长期探索，我国国家空间战略在策略倾向、策略内容、策略支点以及策略模式等方面实现了显著变迁，由此形成了横纵嵌合、内容丰富的构成体系，并在地域范围、建构模式、任务导向和作用维度等方面呈现出鲜明的空间建构特征。当前，我国国家空间战略需要有效回应“国家—区域—城市”等跨尺度的差异化需求，未来国家空间战略的持续优化更需要在中央—地方关系和国家—区域关系等维度进行不断调整。

**关键词：**中国式现代化；国家空间；空间战略；区域战略

**中图分类号：**D625 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2023)02-0020-07

## 一、引言

2022年10月16日，习近平总书记在党的二十大报告中提出，“构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系”，“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。中西区域治理经验共同表明，带有空间管治功能的各类战略举措，是政府履行宏观调控管理职能、通过合理配置公共资源打造有序空间结构的重要方式<sup>[1]</sup>。国家空间战略是国家层面优化空间格局、释放空间发展潜力的政府干预实践，是基于某种特定的

区域秩序和空间结构以实现某种政策目标的行动或行动方案<sup>[2]</sup>。新中国成立尤其是改革开放以来，我国国家空间战略在经济社会体制长期变革的影响下发生了显著跃迁，已成为全面推进社会主义现代化国家建设的重要见证和政策表达。在我国系统总结中国式现代化发展经验的背景下，进一步深化对国家空间战略转型历程的理论认知，有助于把握我国改革开放进程中的空间逻辑和区域发展的实践进路。因此，本文聚焦我国空间战略的本土化建构进程，深刻解剖其内在建构机理，并在此基础上提出若干优化建议。

**收稿日期：**2022-11-24

**基金项目：**中共山东省委党校(山东行政学院)青年人才专项课题“国家空间战略视角下黄河流域高质量发展的治理机制研究”(22YT021);国家社会科学基金一般项目“黄河流域生态保护与高质量发展的跨域协同治理机制研究”(22BGL012)

**作者简介：**于棋(1993—)，男，汉族，山东济南人，管理学博士，中共山东省委党校(山东行政学院)讲师，研究方向为城市治理与公共政策。

## 二、在空间中配置权力：我国国家空间战略的转型进阶

基于不同空间所具备的差异化禀赋资源情况，结合国家治理架构的宏观设定，国家战略在空间维度上的配置常常不会保持静态恒定的分布态势，即“国家在其权力与政策配置方面具有差别化对待地理空间的倾向，某些特定的地区或空间尺度可能会得到国家的垂青”<sup>[3]</sup>，而其他地域的空间价值并未得到同等承认。从空间—权力的配置关系来看，我国国家空间战略的变迁与转型，不单是公共政策内部制定流程的结果表达，其政策内容既受制于我国区域经济社会整体发展状况，又与我国改革开放进程和国家治理体系变革密切相关。

国家空间战略的本质是权力—空间的配置问题，尤其要与国家宏观发展进程相匹配<sup>[4]</sup>。新中国成立以来，我国经济社会持续推进一系列重大变革：经济体制由计划经济体制转变为中国特色社会主义市场经济体制，政府职责体系、央—地关系、对外战略等上层建筑维度的变革趋势同样显著。正是立足于长时期、宽领域、大范围的改革实践，我国国家空间战略的内容构成得以不断调整。部分学者对于我国国家战略转型历程的划分，大致遵循“三段论”<sup>[5]</sup>或“四段论”<sup>[6]</sup>。结合我国经济体制和区域发展战略的总体布局情况，本文认为我国国家空间战略的变革历程主要经历了四个发展阶段，每一阶段内的空间策略倾向、策略内容、策略支点以及策略模式有所不同，具体如下如表1所示。

表1 我国国家空间战略的演进历程

阶段	计划经济时期 (1949—1978)	改革开放初期 (1979—2000)	21世纪初期 (2001—2013)	改革攻坚期 (2014年至今)
宏观战略目标	<ul style="list-style-type: none"> <li>独立自主、种类齐全工业体系</li> <li>计划经济体制</li> <li>消灭区域差别</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>启动经济体制市场化改革</li> <li>对外开放</li> <li>“先富带动后富”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>深化经济体制改革</li> <li>融入世界市场</li> <li>区域协调发展</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>全面深化改革</li> <li>新型城镇化建设</li> <li>国内国际双循环</li> <li>“一带一路”</li> </ul>
空间策略倾向	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域平均主义</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>非均衡发展战略</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域发展的协调横向</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域协调的尺度化转向</li> </ul>
空间策略内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>生产均衡布局</li> <li>大分散、小集中</li> <li>“三线建设”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>区域梯度发展战略</li> <li>资源向东部倾斜</li> <li>东部地区获得更多自主权</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部加快发展</li> <li>东西双向互济开放格局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>更精细化的区域协调机制</li> <li>跨尺度、宽领域规划体系</li> <li>建构湾区等新型发展载体</li> </ul>
空间策略支点	<ul style="list-style-type: none"> <li>重点工业项目</li> <li>工业功能城市</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>经济特区、高新区等各类开发区</li> <li>东部沿海经济带</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>尝试设立国家综合配套改革试验区</li> <li>初步探索国家级新区等功能载体</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>大力推广国家级新区等新型功能区</li> <li>先行示范区、共同富裕示范区、现代化建设引领区等</li> </ul>
空间策略模式	“全国一盘棋”	“点轴开发”模式	“板块开发”模式	“点线面”相结合

1. 计划经济时期：国家空间均衡发展的初步探索（1949—1978）。新中国成立初期，基于传统治理结构和其他社会主义国家的建设经验，我国初步完成了行政体制和经济体制的创设，即“逐渐建立起以中央高度集权为主要特征的单一一体制，并逐步推动指令性计划经济体制与宏观经济运行过程的深度嵌入”<sup>[7]</sup>。立足于当时我国生产力总体较为落后且分布极不均衡的发展格局，此时我国国家空间战略以消灭区域差别为基本导向，大致遵循区域平均主义的基本原则。其

在指导思想上是为了推动生产力均衡配置和消灭区域差别，因而在政策内容上是向内地和中西部地区倾斜<sup>[6]</sup>。基于“全国一盘棋”的策略模式，我国着力推动生产力均衡布局的建设，重大项目布局、重要工业城市建设在行政权力的引导下被相对均衡分布于全国，尤其是中西部地区得到了大量政策帮扶。尽管此阶段国家空间战略更多受制于国际形势、国防安全、经济基础等多重因素限制，但不可否认的是，正是基于区域平均主义的空间战略，我国综合国力得以显著增强，国家

层面引导下的工业化进程得以顺利开启，从而奠定了日后推动区域均衡发展的基本空间基础。

2.改革开放初期：构建非均衡的国家空间格局(1979—2000)。1978年之后，我国逐步确立了“对外开放、对内改革”的宏观战略。内部指令性计划经济体制逐步松动，以市场化为主要导向的经济体制改革进而启动。“对外开放”战略成为此阶段影响国家空间战略的核心变量，非均衡区域发展格局逐步形成，即“集中有限的资源有限发展某些地区，以这个地区的先行发展带动其余地区的现代化”<sup>[8]</sup>。结合改革开放初期我国较为薄弱的发展基础，非均衡的区域空间策略无疑是“以点带面”、最大化利用有限资源撬动改革开放整体进程的最佳选择。就此阶段国家空间战略的具体内容而言，区域梯次发展战略取代了既有的“平均主义”布局倾向，从强调各区域相对均势调整为优先鼓励东部沿海地区发展，随后辐射扩散至广大内陆地区，本质上属于主观划定的“台阶式”区域发展战略。相较于广大中西部地区，东部沿海地区同期获得了超量政策支持，并在其内部次级空间策略的制定上享有更大的自主权。尤其是在中央层面明确允准“先富带动后富”这一重大原则问题之后，以东部沿海经济带为主要核心的“点轴开发”模式逐渐形成：以经济特区、沿海开放城市等对外开放的支点，撬动东部沿海地区的经济发展，从而赋予全国经济社会发展以更大活力。尽管此阶段的非均衡国家空间战略的实施，引起了东部沿海地区和中西部地区的发展差距，但在一定时期内国内区域差距的适度扩大，其积极作用远大于消极作用<sup>[6]</sup>。20世纪90年代我国推进的“分税制”改革在进一步厘清中央政府和地方政府之间的事权与财权关系的同时，显著增强了中央政府的统筹调动能力<sup>[9]</sup>，为随后稳步推进区域协调发展奠定了良好物质基础。

3.本世纪初期：区域协调发展的战略起步阶段(2001—2013)。早在20世纪90年代，我国便已

认识到非均衡空间发展格局所引发的一系列深层社会问题，区域间协调发展命题逐渐上升至我国国家空间战略之中，通过政策资源的集中安排，面向特定弱势地区开展主动的政策扶持活动，以“改变由市场机制作用所形成的空间结果”<sup>[10]</sup>。进入21世纪，随着我国融入世界经济格局的进程不断加快，深化经济体制改革的变革诉求进一步增强。追求国家空间内部的协调发展，在相当大程度上成为对加快完善全国统一大市场这一发展诉求的重要体现。自此，我国继计划经济时代之后，基于新发展条件下再度推出新一轮强调区域协调发展的国家空间战略。在此阶段，我国对外开放格局由沿海、沿江开放扩大至沿边开放<sup>[11]</sup>，逐渐形成了沿海与内陆、东中西部及东北地区互济互联的区域发展格局，我国进入推进区域协调的战略起步阶段。而加强区域之间的横向协调关系，成为此阶段我国国家空间战略倾向的重要表达：除继续加快东部地区发展之外，我国以西部、中部和东北部地区为核心主干的板块战略模式逐渐明晰。由此，我国重点推动以“四大板块”为主体的区域经济发展格局<sup>[4]</sup>，板块开发导向成为影响我国宏观空间布局的重要变量。在这一过程中，我国区域空间战略的支点载体也呈现出新特征：我国逐步尝试设立以国家级新区和国家综合配套改革试验区等为代表的新型功能区，并依据各地区经济发展水平在功能区的板块空间分布上尽量保持相对均势。而各类新型载体，成为我国推进国家空间“板块开发”模式的重要政策支点。

4.改革攻坚期：区域协调发展的深入推进阶段(2014年至今)。2014年被称为全面深化改革元年，承载着国家层面对改革进程的速度、深度及广度的更多期盼。步入改革攻坚期，我国在体制机制维度上面临着持续推进全面深化改革的巨大压力，在经济社会发展方面需更有效地应对新型城镇化建设、践行“一带一路”、构建国内国际双循环格局等阶段挑战。国家空间战略已经从区

域内部拓展为“区域间相互依赖、空间升降尺度间的相互作用的过程”<sup>[12]</sup>。仅仅强调板块之间横向协调的既有格局并不能有效承载新时代下复杂化的发展诉求，构建更科学、更精细的区域空间策略体系逐渐提上日程。因而在区域协调发展的深入推进阶段，我国国家空间战略倾向呈现出鲜明的尺度化转向特征，即不再仅仅关注板块之间的横向协调问题，而更强调构建依托多种空间载体、多重管治关系的跨尺度空间层级体系。在空间战略内容上，我国开始探索包括合作组织主导型、民间力量参与型等更精细化的区域协调机制<sup>[6]</sup>，建立跨尺度、宽领域的规划体系和保留大湾区等新型区域发展载体，并在空间策略支点的建构方面有所突破。在大力推广国家级新区等新型功能区的同时，又有所甄别地选取设立先行示范区、共同富裕示范区、现代化建设引领区等国家级战略试点。在区域空间战略的基本模式上，呈现出“点线面”相结合的主要特征：既包括各类肩负不同改革使命的新区作为支点，也同样涉及包括京哈—京广、长江沿岸等发展主轴，还将湾区等新型载体纳入国家统一规划和发展战略之中。这无疑突破了原来基于资源禀赋进行简要划分的板块横向协调关系。自此，我国力图建构起一种跨越层间层级、地域区块和行政等级的复杂空间策略体系。

### 三、横纵嵌合：我国国家空间战略的内容构成

国家空间战略的制定与实施，是不同层级行政主体之间彼此互动的尺度再造过程。在探索中国式现代化的进程中，我国国家空间战略在数量种类、层级范围和体系构成等各方面都发生了显著变化，并在整体上形成了横向和纵向相互嵌合的构成体系。正是出于我国国家空间战略长期持续变动的基本事实，对于其内容构成的理解既需要从静态类型的视角进行区分，更需要从历时性的角度加以认知。从历时性角度出发，我国国家

空间战略的内容构成是一个动态扩容的过程。按照陈瑞莲等人的观点，改革开放以来的中国主要空间战略的演进可分为四个阶段，即沿海地区优先发展阶段—沿江沿边地区重点发展阶段—西部大开发阶段—区域协调发展阶段等不同阶段<sup>[13]</sup>。除核心开发区域的逐步演变之外，我国的国家空间战略的构成要素也在不断泛化，即“从4个经济特区到沿海14个开放城市再到沿海地带全面开放等空间路线图的设计、4个板块构成的区域发展总体战略的实施、主体功能区战略和基础制度以及‘京津冀—长三角与长江带—粤港澳大湾区’等战略区域的发展”<sup>[12]</sup>，都是当前我国国家空间战略的重要组成部分。回溯近年来我国国家空间战略的动态变化过程，可以发现，除既有经济特区、开放城市、沿海沿江经济带等早期空间载体之外，国家级新区、主体功能区、新型城镇化以及粤港澳大湾区等区域发展战略，都逐渐成长为国家空间战略的重要支点形式。

从静态类型的角度出发，我国国家空间战略的内容范畴至少存在横向与纵向等两类理解维度，具体如图1所示。根据政策内容的指向性差异，张军扩等将我国国家空间战略划分为“各类保护区政策以及主体功能区政策”“资源型城市转型政策”“少数民族地区政策”“扶贫政策”以及“四大板块战略”等类型<sup>[14]</sup>，孙久文等将其划分为“国家级新区政策”“改革试验区政策”“区域规划政策”等类型<sup>[15]</sup>，学者杨龙等从政策结构的角度出发将我国国家空间战略划分为全局性政策和具体区域政策<sup>[6]</sup>——前者主要涵盖我国各主要国家总体战略和主体功能区规划，后者则泛指针对不同领域的具体区域政策。就我国国家空间战略内容而言，其在横向与纵向维度上各有特色。在横向层面上主要形成了“4+3+X”的横向格局，即除东部、中部、西部和东北四大板块发展战略之外，我国还提出了“一带一路”、长江经济带和京津冀协同三大发展战略<sup>[16]</sup>，以及粤港澳大湾区等其他新兴战略。

而在纵向层面，我国的国家空间战略则可分为三大类，即“改革开放先行区和试验田的区域政策，针对各类问题区域、特殊功能区域实行的区域政策，以及国家总体发展战略中的区域政策”<sup>[17]</sup>。无

论是横向还是纵向上，服务于各类政策试验区的空间策略都是国家空间战略的重要组成部分，而以国家级新区为代表的新型政策试验区无疑是其重要空间载体。

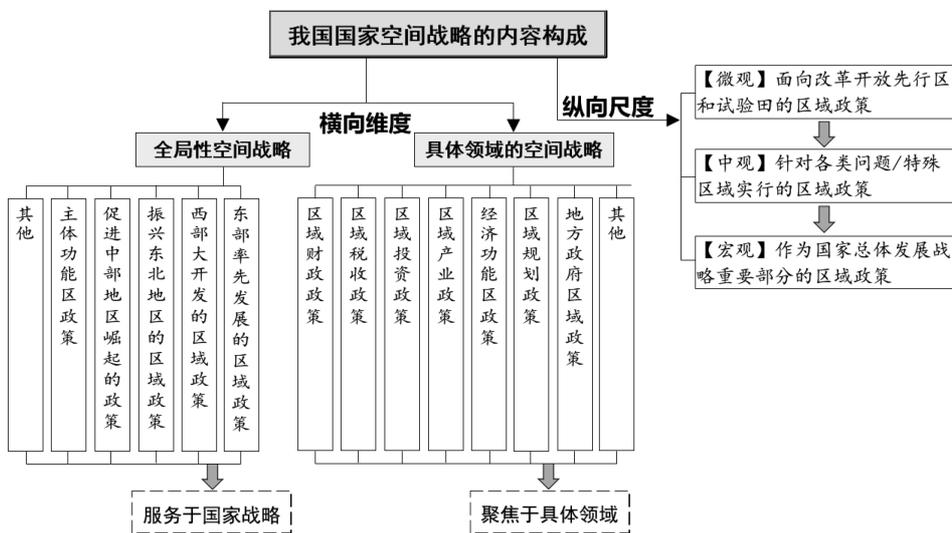


图1 我国国家空间战略的内容构成

#### 四、空间建构的逻辑：我国国家空间战略转型的内在机理

国家空间战略的阶段变迁，体现着我国在推进中国式现代化过程中的空间关注焦点的历时性转移。进一步回溯我国国家空间战略的转型进路，可以发现，中国式现代化中的空间逻辑主要体现在地域范围、建构模式、任务导向和作用维度等方面(见图2),其直接影响是实现了区域划分标准、区域关系处理、区域协调目标、区域支点选取等空间维度展开了持续建构。值得注意的是，区域划分标准的变化在更深层次上反映着区域间关系的变迁，而后者无疑对区域协调目标提出了更高要求。因而在战略空间支点的选取上，新经济社会发展条件将会持续影响我国国家空间

战略的作用维度。

1.在空间战略的地域划分上，实现了从单一地理维度转向综合社会标准。基于各地差异化的资源禀赋条件以分门别类地实施空间策略，是新中国成立以来我国长期开展国家空间战略制定实践中所积累的重要经验。围绕空间战略中的地域划分命题，我国的国家空间战略呈现出逐渐突破单一地理板块格局、综合考虑经济社会发展各项标准来选择和划定战略区域的过程，即计划经济时代的布局重点考虑各地的自然资源，改革开放初期主要考虑沿海沿边地区以及四大地理板块，而在深化改革开放的新阶段下，大湾区、城市群等跨越地理边界的社会综合性空间载体逐渐涌现。在由单一的地理维度向综合社会标准的变革过程中，我国国家空间战略由突出重点地区向各地区协调发展转变，相关策略的科学化、体系化的转型进程也在不断加快。

2.在空间战略的建构模式上，经历了“均衡—非均衡—相对均衡”的变迁历程。地域划分标准的转型，反映着更深层次上空间战略建构模式的不断调整。新中国成立之初，在“平均主

空间维度	策略维度	转型特征
· 区域划分标准	→ · 空间战略的地域范围	→ · 标准综合化
· 区域关系处理	→ · 空间战略的建构模式	→ · 转向相对均衡
· 区域协调目标	→ · 空间战略的任务导向	→ · 统筹导向
· 区域支点选择	→ · 空间战略的作用维度	→ · 尺度化转型

图2 我国国家空间战略转型的特征总结

义”的空间战略导向下，重点工业设施和工业城市建设在国土空间内近乎平均分布，体现出这一时期的空间战略是以弱化区域差距为基本策略导向的。改革开放初期，东部沿海与内陆地区的发展差距被有意放大，非均衡的空间发展格局既是制定空间战略的出发点，亦是空间战略制定者所追求的政策结果。而在推进区域协调的起步阶段和深入推进阶段，立足于业已存在的区域发展客观差距，我国在国家空间战略的建构模式上不再坚持区域之间的绝对均衡，而逐步转向以承认区域分工为基础的相对均衡模式。在由横向均衡转向尺度均衡的摸索过程中，板块之间的简单横向均衡态势被深化调整为“点线面”等多重管治体系下的均衡格局。

3.在空间战略的任务导向上，由效率导向转变为统筹导向。在空间战略建构模式转变为“相对均衡”的过程中，实践层面的均衡范畴也发生了深刻变化，由此带来了我国空间战略任务导向的剧烈转变。传统意义上的区域均衡更多强调经济均衡，基于此基础上的区域协调发展概念旨在逐步缩小区域间经济指标差距，加大对落后地区产业项目投入构成主要的战略内容。而在新发展条件下，区域均衡的理念已在对越来越丰富多样的区域发展目标、生产生活需求、增长价值取向等的追求过程中呈现出“复杂化”的演变趋势<sup>[18]</sup>。经济目标不再是区域均衡的唯一范畴，社会创新、区域治理、生态保护等多维目标都将是统筹区域协调发展的应然范畴。自此，我国空间战略的任务导向逐渐由效率导向转变为统筹导向，其发展目标由强调经济发展向强调经济、社会和生态等全面发展方向转变<sup>[14]</sup>。

4.空间战略的作用维度的尺度转向现象逐渐显现。为进一步加强统筹能力，空间战略的作用维度也亟须转型。综合考虑我国近年来的区域空间战略可以发现，其呈现出鲜明的尺度转型现象：在空间策略的干预维度上，以“城市群”“湾区”为代表的中观尺度的重要性逐渐崛起；在空间战略自身的内容构成上，分层化的尺度结构逐渐显

现。就前者而言，当前我国空间战略是趋于中观层面“次国家尺度”的，即国家将部分国家管理权限下放至区域或城市群层面所形成的空间尺度，国家级新区、都市连绵区、国家中心城市及其城市群都是“次国家尺度”的应然范围。这一布局倾向，明显区别于点状的工业城市、经济特区、开发区等微观空间节点以及带状的流域经济带等空间形态。而在我国空间战略自身的内容构成上，除四大经济板块等宏观层面的指向性政策之外，国家级新区、国家级重点城市群、关键都市圈等次级空间策略体系逐渐完善，基于战略量级差异而形成的分层化策略尺度结构逐渐显现。

## 五、展望与讨论

党的二十大报告指出，要“深入实施区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，优化重大生产力布局”。国家空间战略是我国探索中国式现代化道路重要组成部分，需要立足于新时代的发展实际进行持续优化。

1.国家空间战略转向何处。中国式现代化的实现，受到对外持续开放、对内深化改革进程、城市群建设、国家治理现代化等多重空间一制度变量的制约。未来我国空间战略的深刻转型升级，需要有效回应“国家—区域—城市”等跨尺度的差异化需求。一是国家层面应同时满足“深化开放”与“扩大内需”的空间诉求。近年来，我国提出的“要推动形成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”<sup>[19]</sup>。这一重量级表态释放出国家层面拟有序调整国家总体发展格局，这对于我国既有对外开放格局下的国家空间策略提出了新的挑战。因此，为了以更合适的制度设计与政策配套推动供给侧结构性改革与深化新时代对外开放总体格局，需要审慎思考和调整我国的国家空间策略。二是区域层面需要面对空间异质性的显著压力。受制于现有空间策略及各地资源禀赋基础的局限，我国区域整体实力得到显著增强，但与之同时，区域之间的空

间异质性也在逐渐拉大,并带来趋于碎片化的空间格局。集中表现为,除东、中、西等四大经济板块之间的传统差异之外,包括创新能力、产业结构、体制偏好等方面“南强北弱”的空间异质性差距正在不断显现。在这一背景下,我国国家空间策略无疑需要扮演更加显著的引导性角色。三是城市层面亟需实现发展方式的深刻转型。截止到2020年底,我国常住人口城镇化率已超过64%<sup>[20]</sup>,我国的城市发展正处于由“增量”转向“存量”的历史拐点。日益刚性的城市边界和逐步固化的城市功能布局,使得继续沿着传统粗放式城市规模扩张路径前行难以为继,并在更大程度上增加了各城市对于国家空间策略的承接难度。因而从纵向层级的角度来观察,城市层面所面临的重重转型压力,既是国家宏观战略和区域发展战略层层落实传导的必然结果,更是治理创新、深度挖潜等阶段发展使命在区域—城市层面

的重要表达。

2.中国式现代化的国家空间战略何以实现。历史逻辑与实践经验共同表明,国家空间战略的体系化建构,是追寻实现中国式现代化的内在要求。一是从中央—地方的关系来看,要兼顾国家顶层设计和地方赋权机制的辩证统一。既要高度重视国家空间战略的体系化、规范化转型,又要积极探索向地方政府赋权的有效机制,在保持“全国一盘棋”的战略态势下进一步激发地方灵活运用各类政策工具的积极性。二是就国家—区域的空间关系而言,需有效协调国家战略和地方实际之间的利益关系。国家空间战略的本质在于形成“点线面”的纵向空间策略体系,其基本前提是要在不同地域、不同尺度之间保持相对均衡,这就需要在夯实发达地区优势和补齐欠发达地区短板两方面共同发力,建立更契合中国式现代化需求的区域协调机制。

## 参考文献

- [1] 樊杰. 优化中国经济地理格局的科学基础[J]. 经济地理, 2011(1): 1-6.
- [2] 杨龙. 中国区域政策研究的切入点[J]. 南开学报(哲学社会科学版), 2014(2): 88-102.
- [3] JONES M R. Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over economic governance[J]. Environment and Planning A, 1997(5): 831-864.
- [4] 于棋. 国家空间的理论演变及国家级新区的建构实践[D]. 济南: 山东大学, 2018: 34.
- [5] 李祚, 吴缚龙, 黄贤金. 解析我国区域政策的演变: 基于国家空间选择变化的视角[J]. 现代城市研究, 2015(2): 2-6.
- [6] 杨龙. 中国区域治理研究报告 2016: 区域政策与区域合作[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2017: 71-73.
- [7] 王佃利, 于棋. 国家空间的结构调试: 中国行政区划 70 年的变迁与功能转型[J]. 行政论坛, 2019(4): 5-12.
- [8] 王义祥. 发展社会学[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 1995: 114-116.
- [9] 张晏, 龚六堂. 分税制改革、财政分权与中国经济增长[J]. 经济学(季刊), 2005(4): 75-108.
- [10] 张可云. 区域经济政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2005: 6.
- [11] 申桂萍, 胡伟, 于畅. 中国沿边开发开放的历史演进与发展新特征[J]. 区域经济评论, 2021(1): 144-154.
- [12] 樊杰, 王亚飞, 梁博. 中国区域发展格局演变过程与调控[J]. 地理学报, 2019(12): 2437-2454.
- [13] 陈瑞莲, 谢宝剑. 回顾与前瞻: 改革开放 30 年中国主要区域政策[J]. 政治学研究, 2009(1): 61-68.
- [14] 张军扩, 侯永志. 中国区域政策与区域发展[M]. 北京: 中国发展出版社, 2010: 2-7.
- [15] 孙久文, 原倩. 我国区域政策的“泛化”、困境摆脱及其新方位找寻[J]. 改革, 2014(4): 80-87.
- [16] 邓睦军, 龚勤林. 中国区域政策的空间选择逻辑[J]. 经济学家, 2017(12): 58-65.
- [17] 张军扩. 中国的区域政策和区域发展回顾与前瞻[J]. 理论前沿, 2008(14): 10-13.
- [18] 樊杰, 洪辉. 现今中国区域发展值得关注的问题及其经济地理阐释[J]. 经济地理, 2012(1): 1-6.
- [19] 光明网. 习近平主持召开经济社会领域专家座谈会并发表重要讲话[EB/OL]. (2020-08-25)[2022-10-22]. [https://www.sogou.com/linkurl=hedJjaC291MOMYI68IMLe1uH35-sraRtW3-wCqhoN\\_d2CF3UmMHtNYXL9qSVpnbqDIA0yb3AxOs](https://www.sogou.com/linkurl=hedJjaC291MOMYI68IMLe1uH35-sraRtW3-wCqhoN_d2CF3UmMHtNYXL9qSVpnbqDIA0yb3AxOs).
- [20] 国家统计局. 中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. (2022-02-28)[2022-10-22]. [http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227\\_1827960.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html).

责任编辑 刘 晔

# 数字经济发展中的风险治理

冯静, 敖梓榕, 黄福千

(重庆工商大学 马克思主义学院, 重庆 400067)

**摘要:** 基于系统论的研究视角, 分析数字经济领域平台垄断、政府监管、个人信息与数据保护、“数据殖民”等方面存在的风险。平台资本无序扩张、数字文化发展和共享滞后、数字经济监管面临新挑战以及数字帝国主义的全球扩张是数字经济发展中风险形成的主要原因。立足数字经济发展中风险治理的政策选择、文化构建和国际准则, 建立完善的数字经济监管体系、促进企业数字文化发展、积极构建网络空间命运共同体等对策建议, 以期构建更安全、更优化的数字生态。

**关键词:** 数字经济; 风险; 治理; 资本; 网络空间命运共同体

**中图分类号:** D923 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0027-06

2015年, 习近平总书记在第二届世界互联网大会开幕式上指出, 中国正在实施“互联网+”行动计划, 推进“数字中国”建设<sup>[1]</sup>。2021年, 习近平总书记在中共中央政治局第三十四次集体学习时强调: “数字经济发展速度之快、辐射范围之广、影响程度之深前所未有, 正在成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的关键力量。”<sup>[2]</sup>在党和国家将数字经济放在推动国民经济增长的重要地位时, 我们也要清醒地认识到, 数字经济是一把“双刃剑”, 其在推动经济增长、整合数字资源、促进生活便捷的同时, 也带来了一定的风险和隐患。近年来, 一

些学者对数字经济发展中的风险隐患进行了不同视角的研究, 如对数字经济风险防范方略的法治化研究<sup>[3]</sup>, 金融体系支持数字经济创新引发的新挑战及适应性监管策略研究<sup>[4]</sup>, 数字经济数据跨境风险的系统性应对策略研究<sup>[5]</sup>等。整体而论, 相关研究成果多从某一学科视角探讨数字经济发展中的局部风险及其防范策略, 如经济学或法学视角的研究填补了相关论域的研究空白, 但是基于系统论视角的研究成果还不多见。因此, 本文将结合数字经济发展中的风险隐患, 系统分析相关风险出现的成因, 并提出相关对策建议。

**收稿日期:** 2022-11-24

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“规范和引导资本健康有序发展研究”(22BKS152); 重庆市社科规划项目“数字资本主义的马克思主义政治经济学研究”(2021NDYB001); 重庆工商大学学校立项项目“习近平防范化解重大风险思想的系统研究”(2151009)

**作者简介:** 冯静(1979—), 重庆工商大学马克思主义学院博士, 讲师, 研究方向为政治经济学; 敖梓榕(1996—), 女, 重庆工商大学马克思主义学院思想政治教育专业硕士生, 研究方向为数字经济管理; 黄福千(1980—), 女, 重庆工商大学马克思主义学院思想政治教育专业硕士生, 研究方向为大数据与高校管理创新。

## 一、数字经济发展中存在的风险

20世纪90年代,经济合作组织(OECD)提出了“数字经济”的概念。对于数字经济的内涵与外延目前国内外学术界尚未形成较为一致的认识,有一种主流的看法是将数字经济视为一种“新的经济活动或经济形态”。2022年,中国信息通信研究院发布《中国数字经济发展白皮书(2022年)》,将数字经济定义为“以数字化的知识和信息作为关键生产要素,以数字技术作为核心驱动力量,以现代信息网络作为重要载体,通过数字技术与实体经济深度融合,不断提高经济社会的数字化、网络化、智能化水平,加速重构经济发展与治理模式的新型经济形态”<sup>[6]</sup>。数字经济包括数字产业化、产业数字化、数字化治理以及数据价值化四个组成部分,在发展过程中,数字经济逐渐呈现出边际效益递增性、可持续性、快捷性、高渗透性和直接性等特征。人们在享受“数字红利”的同时,也面临着数字经济带来的一些风险挑战,平台垄断、政府监管、个人信息与数据保护、防止“数据殖民”等方面的风险点日益凸显。

### (一) 头部平台垄断市场的风险

互联网平台是数字经济发展的实体化代表,尤其是头部平台,是数字贸易中的重要市场主体。由于数字经济具有正外部性,许多资源丰富的大型平台企业在资源获取和数据开发方面的能力不断增强,它们获得更多发展资源,进而制造出数字经济发展的“网络生态闭环”。首先,表现在技术、数据、算法等方面进行利益上的相互勾结,一些平台企业通过签订“轴辐协议”<sup>①</sup>、排他性合同等方式限制价格,阻碍了其他竞争者进入和发展,影响了市场的公平竞争。其次,一些大型平台企业滥用市场主导地位,垄断了大量数据,不仅提高了相关市场的准入门槛,而且造成了快鱼吃慢鱼的“赢者通吃”局面。平台资本的无序扩张往往表现出鲜明的垄断性,其本质是

资本对于剩余价值的无限追逐,数据和算法垄断成为平台企业间最常见的竞争手段。

### (二) “脱实向虚”的风险

数字经济是推动我国经济发展的重要经济形态,其发展的历史逻辑在于数字化优先在服务业中得到发展,数字产业化发展速度快于产业数字化。当实体经济的发展面临困难时,数字经济便隐含着“脱实向虚”的风险。从数字经济的发展过程来看,西方发达国家产业数字化的发展要早于数字产业化发展,而我国服务业的数字化转型时间相对较早,工业、农业的数字化转型相对滞后。数字产业化和产业数字化发展的速度和步调不一致,在一定程度上导致数字经济“脱实向虚”的风险。2020年中国数字经济规模为39.2万亿元,占GDP的比重达到38.6%。如果这一比重继续增大,而数字产业化和产业数字化的不均衡发展状态得不到及时调整,“脱实向虚”的风险就会进一步增加。

### (三) 隐私与数据安全风险

在互联网时代,数字平台企业会利用人工智能、大数据分析来提升平台的风险监控水平,但同时在信息的收集、处理和利用过程中也存在诸多安全隐患,主要体现在以下几个方面:一是对个人数据信息的采集和频繁使用增加了数据泄露的风险,人们的数字隐私和数字财产安全存在隐患。个人的信息趋于公开化,社会上公民个人隐私被侵害的案例不断涌现,出现公民个人信息“保护难、维权难”的问题。二是利用数据时的权利与利益归属问题,会引发相关利益群体在获取、共享和交易数据的过程中产生争议和纠纷。三是部分跨区域、跨领域流动的数据具有外溢风险,严重威胁着国家安全、公共利益和社会稳定。

### (四) “数字鸿沟”扩大的风险

新兴数字技术给部分受众群体的生活方式带来了挑战。一些新技术的准入门槛较高,导致大量新技术集中在少数资金和技术较充足的群体或

机构手中，使部分群体难以享受数字化、便捷化、智能化的生活服务，“数字鸿沟”日益扩大。一是网络化、电子化的服务对不常接触智能设备的人群、受教育程度较低的人群和不精通智能设备的老年群体来讲，在认知和使用上会造成一定的困难。二是受多种因素的制约，一些传统经济组织也难以获得相应的数字资源，对经济的健康发展造成了制约，主要体现是：我国数字经济的发展在不同地区存在着明显的差距，东部沿海地区由于整体发展水平较高，数字经济发展的速度以及质量明显优于西部地区，因此可能出现数字经济发达的省份和城市良性发展而落后地区则越来越差的“马太效应”，影响区域协调发展，“数据孤岛”、数据碎片化现象严重。

#### （五）“数据殖民”的风险

在全球化视野下，“数字鸿沟”的不断扩大易导致“数据殖民”风险。在经济和技术的较量中发达国家与发展中国家的差距将会逐渐拉大，弱国对强国的依附也会逐渐增强。网络平台成为联结全球公共生活的重要中枢，每个国家都成为全球互联网的子系统，网络控制权掌握在谁手里，谁就有了管理权和话语权，这为某些霸权主义大国压迫发展中国家提供了新的、更隐蔽的、更富欺骗性的殖民手段。具体表现是：一是资本主义国家通过对数据信息的剥夺性占有和剥削性使用形成垄断获取殖民利益；二是西方国家在数据垄断的基础上操控数据空间，在新的数据空间里计算和提取价值，产生新的价值；三是西方社会的互联网信息渗透到人民群众的日常生活中，形成新的“数据殖民”，不断加强对发展中国家人民的意识形态控制。

## 二、数字经济发展中存在的风险成因分析

数字经济领域风险隐患的形成具有一定的主客观条件，是内部和外部因素综合作用的结果。平台资本无序扩张的逐利逻辑、数字文化发展滞

后和相关监管难度加大是数字经济领域风险存在的主要原因。从全球化视域来看，数字帝国主义的全球扩张巩固和强化了“数据殖民”活动。

#### （一）平台资本的无序扩张

平台资本规模的不断扩大引发了平台企业高杠杆融资、价格歧视、泄露个人隐私等资本无序扩张现象，平台经济领域的资本无序扩张带来了一些负效应：一是形成了垄断；二是促使大量资本的关注点集中在“流量变现”上，从而忽略了一些原创性和基础性的创新，也进一步扼杀了其他中小企业的技术创新，大大削弱了整个行业的创新能力；三是极易侵犯市场主体的合法权益和诱发系统性风险。

平台资本的无序扩张是数字经济发展到一定阶段的产物，在这个过程中“无序性”主要表现为两个方面：一是在资本逐利逻辑的统摄下，部分平台企业进一步发挥金融资本、数字技术、海量数据的优势，进行跨域、跨界、跨行业经营，它们打着数字化转型的旗号，躲避政府的数字监管，出现了违反行业准入规则、逃避行业监督和进行监管套利等不良行径。此外，一些平台企业违规开展保险、信贷、理财等金融活动，也给金融行业带来了极大风险。二是部分平台企业为了在市场竞争中占据优势地位，夺得市场份额，违反市场的竞争法律规定实施一系列垄断霸市行为和其他不正当竞争行为。例如，平台间的“杀手”型收购与并购、对网民进行价格歧视与大数据杀熟、违规获取平台数据、屏蔽广告、商业诋毁、拒绝交易等不正当竞争行为。

#### （二）数字经济监管面临新挑战

当前，各类数字经济新业态、新模式层出不穷，产业转型升级需要经济监管服务水平相应提升，但政府相关政策效应的发挥存在一定的滞后性，主要体现在监管缺位、越位或错位上。首先，针对数字经济的跨区域、跨领域、跨行业发展，由于传统的经济监管手段具有非数字化特征，事后监管的方式会存在一些监管死角，使经

济监管方式和范围受限，从而削弱了数字经济监管的实效性；参与监管的主体和部门众多，也会导致各方监管部门“踢皮球”的现象。其次，数字经济监管的运营模式和风险预估不到位，由于数字经济运用大数据、人工智能和数字金融等技术手段不断将内容数据化，生成了新的发展和管理模式，相较于传统监管方式，政府规范和监管数字经济的难度加大，相关部门无法准确、及时地评价和干预数字金融行业扰乱市场秩序的行为。最后，数字经济具有信息传播快捷、虚拟性强和传播面广等特点，一旦出现风险，传播的范围和速度便会快速达到阈值，极易引发公共性风险，出现公民个人信息被泄露等问题。随着数字化企业数量增多，数字风险的群体性传播势头更加迅猛，给政府部门进行监管带来了挑战。

### （三）数字文化建设和发展滞后

在数字经济时代，数字文化是数字化的文化形态，是企业实现数字化转型的重要土壤，但在我国数字技术加速发展的同时，企业的数字文化转型却出现了一些问题。首先，当前社会普遍存在唯利是图、急功近利、恶性竞争、违法牟利的企业文化生态，多数企业显然难以做到数字文化与中国优秀传统“商道”文化相结合。由于数字文化宣传不到位、文化宣传系统不健全，不少企业员工对于数字文化建设没有清晰的认识，不利于企业数字文化的健康发展。其次是社会特殊人群的文化建设不足，随着数字化进程的不断推进，老龄化与数字化的冲突愈发凸显。由于老年群体受教育水平有限、需求潜力尚未激活、网络风险辨识力低等，目前老年群体对于数字文化的了解仅停留在表面，对于数字产品的有效使用仍处在起始阶段，面临“不好用、不想用、不会用、不敢用”四道难关。特别是在新冠肺炎疫情背景下“线上经济”兴起，互联网云平台、线上交流的方式日益普及，部分老年人却在出行、购物、就医等日常生活中处处碰壁甚至寸步难行，“数字鸿沟”问题进一步加剧。

### （四）数字帝国主义的霸权性意识形态不断强化

“数据殖民”活动在全世界的普遍出现，主要来源于“数字拜物教意识形态”对数字资本主义物化生产方式的美化与粉饰。“数字拜物教意识形态”指的是，数字拜物教作为一种意识形态服务于数字帝国主义的全球扩张，并为“数据殖民”活动提供合法性论证<sup>[7]</sup>。数字帝国主义通过“数据殖民”活动实现了资本逻辑的全面扩张和对日常生活的深度渗透，以此有效巩固和强化帝国主义的统治。在以平台为中介的数字经济活动中，这种霸权性意识形态的表现形式是：资本主义国家决定着平台的设计理念和运作方式，通过占有以平台为中心的网站、操作系统等生产资料，远程控制全球网络生产关系，不断输出和强化资本主义意识形态，展现出“数据殖民”活动背后资本主义国家妄图操纵全球经济、政治、文化秩序的野心。例如，在俄乌冲突中，英国黑客公司全面封杀俄罗斯网络平台；近期以美国为首的西方资本主义国家利用网络舆论战大打台湾牌，以达到分裂中国的目的。一些处于主导地位的平台企业被认为是数字帝国主义推行“数据殖民”的幕后帮凶，因为它们不仅将用户信息商业化，还为这些平台的资本所有者及其所属的国家带来了巨大的资本积累和意识形态话语权，数字帝国主义的霸权性意识形态不断得到强化。

## 三、数字经济发展中风险治理的对策建议

针对数字经济发展中存在的风险，立足数字经济发展中风险治理的政策选择、文化构建和国际准则，我们提出建立相对完善的数字经济监管体系、加快推动企业数字文化发展、积极构建网络空间命运共同体的对策建议，以期构建更安全、更优化的数字生态。

### （一）数字经济发展中风险治理的政策选择

为有效应对数字经济中的风险，政府部

门要不断完善数字经济监管体制，进一步深化相关行政监管体制改革。首先，积极打造“政府+平台”的双中心监管体制，明确政府和平台企业各自的管理责任，对双主体加以有机衔接，创新政府管平台、平台管商家的“政府—平台—商家”新型监管层级关系<sup>[8]</sup>。其次，重视跨部门合作的监管机制，搭建起平台间内外部的有机联系，建成及时高效的多部门协同监管体制，积极应对平台垄断的问题。最后，政府可购买第三方技术服务，提升数字化、网络化、智能化监管能力，增强政府部门的技术优势，在政府支持第三方组织出台行业服务标准和自律公约的前提下，利用社会监督推动实现企业和网民依法从事生产经营活动。

在法律政策的制定方面，为适应数字经济的发展趋势，目前我国已出台和修订完善了相关法律法规。今后，需要根据数字经济发展新态势，牢牢掌握数字安全自主权，不断完善《数据安全法》《反垄断法》《网络安全法》等相关法律法规，制定分领域、分行业、分地域的法律文件和实施细则，用法律手段来维护数字经济市场有规则、有秩序的运行。其一，应倡导“多元参与、安全发展、开放包容”<sup>[3]</sup>的法治化治理理念；完善执法队伍、技术方法、基础设施等法治化治理保障，建立法治化治理框架、形成防控预警体系。其二，追求效率与安全的动态平衡，政府应该给予新业态必要的发展时间与试错空间，并根据公共风险的大小进行弹性干预，通过开放决策程序、引入试验机制、建立容错机制<sup>[9]</sup>以激励市场与政府探索创新，筑牢数字安全防线，托起美好数字生活。

在数字惠民政策的制定方面，政府要通过开展教育和培训活动不断提高劳动者的数字素养，缩小数字鸿沟。习近平总书记强调：“要提高全民全社会数字素养和技能，夯实我国数字经济发展社会基础。”<sup>[2]</sup>为适应技术进步对个人发展的要求，必须重视全民数字素养的培养与技能的提

升，提高不同社会群体对数据进行获取、使用、分享的能力以及数字安全意识，发挥政府消除数字鸿沟的关键作用。例如，重视老年群体的数字技能教育和培训，打通数字信息的阻隔屏障，加强社会层面数字安全的全面宣传工作，提高个人数字信息保护意识，共享数字生活。

## （二）数字经济发展中风险治理的文化构建

在数字经济时代，重视企业文化的构建有助于增强企业的竞争力，应该通过数字技术将一个企业的核心竞争力内嵌至企业的文化建设之中，使之成为企业的核心价值。首先，利用数字技术推进企业文化建设。企业文化是企业建设的内核，在数字经济的发展过程中，人工智能、大数据和“互联网+”的出现衍生出了新媒体、融媒体、微媒体等新型媒体形态，给企业文化的数字化转型提供了新的发展机会。因此，必须充分利用新兴数字技术筑牢企业文化的影响力，通过打造企业品牌，树立良好企业形象，促进优秀企业文化的传承、传播与创新发展。其次，推动形成互利共赢、服务社会、勤劳致富、良性竞争、遵纪守法、诚实守信的企业数字文化。例如泸州老窖作为中国白酒行业的代表，立足文化传承高于商业价值的先进理念，与成都文化产权交易所一起挖掘和阐发中华优秀传统文化，积极打造“泸州老窖IP数字文化产品”<sup>[10]</sup>，使中华民族最优秀的文化基因与当代先进的数字化文化相结合，开创了酒文化传播的新模式。可见，在推动企业文化数字化转型的同时也要兼顾实体经济的创新，要以数字化为基础，在传统产业中融入数字信息技术，不断推进传统产业数字化、网络化、智能化发展，以应对数字经济“脱实向虚”的风险。

## （三）数字经济发展中风险治理的国际准则

习近平总书记在第二届世界互联网大会上首次提出“网络空间命运共同体”理念，指出网络空间是人类共同的活动空间，网络空间的前途命运应由世界各国共同掌握<sup>[1]</sup>。当前，全球范围内的网络安全、数据安全以及个人信息安全等已与

每个国家的安全息息相关，在数字经济时代国家间的博弈体现在数据信息掌握的多寡上，数字技术创新水平的高低也逐渐成为衡量国家软实力和竞争力的重要标志。因此，在全球范围内任何形式的“数据殖民”活动都应遭到抵制，尤其是资本主义国家对公共数据的掠夺性侵占和垄断应遭到国际社会的强烈反对，国际平台资本无序扩张的不正当竞争行为也应受到制裁。

为有效应对强国对弱国的“数据殖民”风险，世界各国应通力合作，抵制新帝国主义通过数字平台对他国进行意识形态渗透和控制的行为。首先，世界各国应求同存异，共同制定反对“数据殖民”的国际准则，在遵守一致的国际反垄断标准的前提下展开对话，强化交流与合作。面对意识形态的分歧，世界各国应以更加开放和包容的战略思维来解决问题，积极建立多边国际

合作机制，共同维护公平、公正、开放的数字经济环境。其次，应秉持“多边主义、兼顾安全发展、坚守公平正义”<sup>[11]</sup>三大原则，加快构建全球数字安全治理体系，打造共建共享、合作共赢的世界数字经济新体系。

注释：

①轴辐协议 (Hub-and-spoke collusion)：在《关于平台经济领域反垄断指南》中是指平台经济体内的新型垄断行为，具有竞争关系的平台内经营者 (指在互联网平台内提供商品或服务的经营者)可能借助与平台经营者 (指向自然人、法人及其他市场主体提供经营场所、交易撮合、信息交流等互联网平台服务的经营者) 之间的纵向关系,或者由平台经营者组织、协调，达成具有横向垄断协议效果的新型限制竞争行为，反映出不同市场层级之间经营者合谋限制竞争的情形。

参考文献

[1] 习近平.在第二届世界互联网大会开幕式上的讲话[N].人民日报, 2015-12-17(02).

[2] 习近平.把握数字经济发展趋势和规律 推动我国数字经济健康发展[N].人民日报,2021-10-20(01).

[3] 陈岳飞,赵鑫,于连超.数字经济风险防范方略:法治化治理[J].上海经济研究,2022(5):121-128.

[4] 李瑛.金融支持数字经济创新发展的监管挑战及应对[J].中国流通经济,2021(10):116-128.

[5] 齐鹏.“一带一路”数字经济数据跨境风险的系统性应对逻辑[J].西安交通大学学报,2021(8):104-113.

[6] 中国信息通信研究院.中国数字经济发展白皮书[R].北京,2022.

[7] 李亚琪.拜物教批判视域下数字帝国主义的霸权性意识形态解蔽[J].天府新论,2022(3):37-45.

[8] 唐要家.数字经济监管体制创新的导向与路径[J].长白学刊,2021(1):106-113.

[9] 刘权.数字经济视域下包容审慎监管的法治逻辑[J].法学研究,2022(7):37-51.

[10] 张良.加快数字化转型 赋能国有企业高质量发展[J].数据,2021(12):32-35.

[11] 王毅.坚守多边主义 倡导公平正义 携手合作共赢[N].人民日报,2021-9-10(04).

责任编辑 刘 晔

# 粤港澳大湾区城市基层公安机关 何以防控处置疫情

——以Z市公安局X区分局为例

卢文刚,梁欣

(暨南大学公共管理学院/应急管理学院,广东广州510632)

**摘要:** 抗击新冠肺炎疫情是对国家治理体系和治理能力的一次大考。目前疫情防控进入“放开”新阶段,基层公安机关要立足当前,放眼长远,全面审视过往三年基层公安应急管理工作,总结经验,查找可能的短板弱项,理顺法制、体制、机制,提高公安机关应急管理现代化水平。从粤港澳大湾区城市基层公安机关视角出发,以大湾区Z市公安局X区分局新冠肺炎疫情防控为例,通过参与式观察、访谈走访、问卷调查和比较分析,发现基层公安机关在卓有成效地开展疫情防控过程中,也面临一些困境和冲突,制约着公安机关在突发公共卫生事件防控应急中作用的发挥。借助风险社会理论、社会治理理论等对公安疫情防控中的现实困境进行分析,在应急预警、指挥协调、案件打击等方面提出改善路径,以期提升公安机关应对突发公共卫生事件应急体系和应急能力建设。

**关键词:** 新冠肺炎疫情; 公安机关; 疫情防控; 突发公共卫生事件; 粤港澳大湾区

**中图分类号:** D630; F120 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0033-10

## 一、研究背景及问题的提出

21世纪以来,先后发生的如2003年“非典”、2009年甲型H1N1流感疫情等全球突发公共卫生事件,不仅造成生命财产的巨大损失,同时也产生了严重的社会连锁反应和一定的政治后果,影响着社会稳定甚至危及国家安全。突发公共卫生事件由公民健康问题演变成复杂的社会治

理问题,考验着一个国家和地区的应急防范处置能力<sup>[1]</sup>。通过实践发现,突发公共卫生事件涉及整个社会的方方面面,需要政府诸多部门协同参与联防联控来防控处置。其中,基层公安机关训练有素、行动迅速,具有极强的执行力和战斗力,承担着维护辖区社会安定团结的职能,是突发公共事件应急处置的中坚力量。

**收稿日期:** 2022-04-25

**基金项目:** 2022年度广州市社科基金项目(22GZDJ93);2021年度、2022年度广东省教育科学规划课题(高等教育专项)(2021GXJK196、2022GXJK25)

**作者简介:** 卢文刚(1971—),山东东明人,暨南大学副教授、研究生导师、博士研究生,暨南大学粤港澳大湾区应急管理教育促进会会长,广东省智库—暨南大学大数据与社会治理研究中心副主任,研究方向为公共安全与应急管理研究;梁欣(1982—),广东新会人,暨南大学应急管理学院硕士研究生,研究方向为公共安全。

提升基层公安机关突发事件应急处置能力，是党以人为本、执政为民的表现，是公安机关全面履行职能的重要内容，直接影响到政府的公信力。立足当前形势，既要科学精准打赢疫情防控攻坚战，又要着眼长远，总结经验，及时补短板。完善基层公安机关突发公共卫生事件应急处置体制机制，有助于推进国家治理体系和治理能力的提升。基层公安机关有必要针对疫情防控处置过程中暴露出的不足和缺陷，及时补短板、堵漏洞、强弱项，全面完善重大疫情防控处置机制，健全基层公安机关应急管理体系。本文从基层公安机关视角出发，以粤港澳大湾区Z市公安局X区分局新冠肺炎疫情防控为例，针对基层公安应急管理中面临的问题进行分析，提出改善对策建议。

## 二、基层公安机关应急管理特点

公安应急管理，是指公安机关为应对突发公共卫生、重大灾难、社会安全等突发事件而采取的具有紧急性和不确定性的一系列防范处置措施的全过程，是实现平息突发事件和危机状态并化危为机的一种警务模式。它相比于平常路面巡控、治安管理、犯罪打击等警务工作，在本质上并没有增加新工作内容，在模式上同样是以“公安指挥中心”为指挥调度枢纽、以相关警种为处置力量、以公安机关领导为现场指挥，只是在针对突发事件处置本身的专业性、程序性和规范性上有更高的要求。其主要任务是及时有效地防范和处置各类突发事件，最大限度地减少突发事件的不良影响，维护社会秩序和公共安全。总体来看，基层公安机关应急管理具有以下特点。

### （一）时效性

由于突发事件总是事发突然、传播快、影响广，公安机关常作为初期临时处置部门进行现场处置，初期处置必须争分夺秒，稍有迟疑就可能导导致事件影响扩大，甚至直接危及人民生命财产

和国家安全。因此，公安机关应急管理具有很强的时效性。

### （二）复杂性

在预警阶段，公安机关需要开展包括情报收集、信息研判、预案构思和装备准备及调整等工作。在应急处置阶段，公安机关需要实施包括救援、身份核查、交通疏导、区域封锁、情报收集、舆情引导等应急处置工作，任务复杂多样。

### （三）专业性

在突发事件防控中，应急处置民警需要在各种灾难或事件中的极端条件下救死扶伤，保障人民生命财产安全，顺利完成任务，这就要求应急处置队伍具有丰富的专业知识和极高的专业技能水平。

## 三、Z市公安局X区分局疫情防控基本做法

2020年新冠肺炎疫情发生后，Z市公安局X区分局认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，严格按照中央、省防疫工作部署要求，充分依托智慧新管控创新应用，运用数据分析全面开展人员车辆滚动排查、动态轨迹监测预警、涉疫线索落地核查、疫情动态综合研判等工作，在疫情监控、信息核查、人员管控、打击处理等方面发挥了显著作用，为当地开展疫情防控工作提供了有力支撑，确保了Z市X区社会秩序安全稳定。Z市作为粤港澳大湾区中的一个重要支点城市且毗邻港澳，对比周边城市，其疫情防控工作成果受到上级肯定，广东省公安厅领导曾批示：Z市公安局X区分局的做法体现了主动、精准、及时，值得其他基层公安机关借鉴。

### （一）设置疫情防控机构

面对突如其来的疫情，Z市公安局X区分局第一时间响应号召，迅速组织召开各级疫情防控工作专题部署会，制定下发《Z市公安局X区分局应对新型冠状病毒肺炎疫情防控工作方案》，成立疫情防控工作领导小组，全面统筹Z市公安局

X区分局疫情防控工作。领导小组下设综合协调、政治安全、综合情报、调查处置、卡口检查、后勤保障和内部防控7个功能组，全体民警取消休假、坚守岗位、全员参战，有条不紊推进各项防控工作。疫情防控工作领导小组下设的各功能组具体职责分工如图1所示。

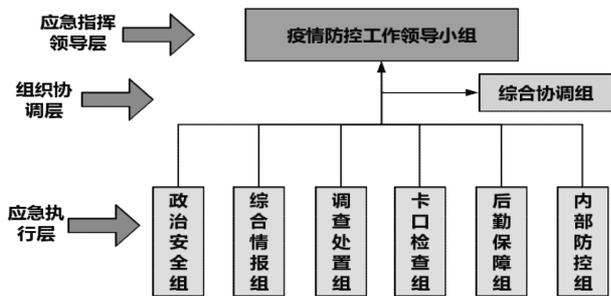


图1 Z市公安局X区分局疫情防控工作组织架构

### （二）做好“两站一场一港”等重点部位防控管理

会同卫健委、交通、铁路、海上航运等部门做好“两站一场一港”联合交通检疫、查验工作。加强相关人员，特别是途经高风险区域人员的健康监测、排查，降低输入风险，做好救治、转运等相关运输车辆通行保障。Z市作为临近港澳的沿海城市，还要配合镇政府做好港澳流动渔民输入性疫情防控工作，落实港澳流动渔民集中隔离闭环管理，落实对集中隔离酒店的巡查防控，确保秩序良好。对发生感染病例的小区 and 区域，坚决落实集中隔离措施。对其他居民群众，通过喊话宣传、张贴告示等方式，引导居民做好自我防范工作，严格规范落实居家隔离措施，配合开展健康监测。

### （三）推行“三人工作小组”模式，落实网格排查

习近平总书记在北京调研指导新冠肺炎疫情疫情防控工作时强调，社区是疫情联防联控的第一线，也是外防输入、内防扩散最有效的防线。把社区这道防线守住，就能有效切断疫情扩散蔓延的渠道。一是推行“三人工作小组”模式。Z市公安局X区分局，在疫情防控期间牵头成立由民

警、社区工作人员、卫生健康工作人员组成的“三人工作小组”。按照情报线索“1236”战时工作要求(1小时内响应、2小时内落地、3小时内反馈进展、6小时内稳控)高质高效开展网格化防控核查、反馈工作。辖区派出所接到排查任务后，立即组织“三人工作小组”开展上门核查工作，查找到具体人员后，按情报专班渠道反馈工作信息。二是应用APP直接开展数据汇聚。改变以往数据层级报送的方式，主动联合市局治安、科信部门，依托Z市局自主研发的“社区人员检疫检查APP”“治安卡口车辆检疫检查APP”等应用手段，直接获取采集数据，开展人员、车辆分析研判。三是应用“重点地区入境核实登记系统”实现点对点推送。每日将研判分析和动态监测得到的人员核查指令，通过该系统实时发布至各辖区分局和派出所，一线警力根据指令立即开展相关工作，实现精准研判、快速派警、扁平指挥。同时，该系统还具有“一图展示”功能，排查人员信息、疫情点位分布、人员核查动态等21项数据模块，均可在大屏上图表化、地图化实时展现，形成动态的战“疫”沙盘，有效助力研判决策、防控部署、精准施策。

### （四）灵活运用大数据，精准研判监测

依托智慧新管控建设创新成果，深度应用大数据建模平台、情报云图，搭建大数据监测模型，建立数据核查工作规范与流程，实现数据比对碰撞、结果交织相乘，能提升核查工作效率，提升研判监测的精准度。一是加强手机数据监测。利用“时间、空间、轨迹”等多个要素，搭建“重点疫区人员异动监测”“涉疫情手机比对”等模型，每日对省厅下发和自主研判监测的重点地区手机信息进行动态监测；创新研发物流寄递地址与手机位置自动匹配战法，建立数据清洗快速处理模式等，以大幅提升数据分析的效率和精准度，可在15分钟内将批量号码相关身份信息、活动轨迹、实际住址等数据，分类分批分辖区推送一线开展核查，最大限度确保“当天数据

当天核查、当天清零”，为落实“一户不落、一人不漏”的防疫措施提供了有力的数据保障。二是加强交通数据监测。构建“涉疫区交通信息监测模型”，通过全市卡口和交通数据对重点区域来Z市航班、列车和车辆情况进行全面监测分析，并有针对性地强化了对“火车倒车”“飞机转机”等情况的监测识别，切实提高了疫情防控风险隐患摸排核查的效能。三是加强旅游业数据监测。根据Z市旅业登记信息、居住信息、实有人口登记信息等信息数据，对重点疫区来Z旅客以及Z市常住暂住重点疫区的人员等，进行滚动排查监测，对证件、车辆、人像、手机、网络特征等信息联网核对，多方位监测动态，及时推送至一线开展核查处控。

#### （五）善用基础信息数据，全面核查重点人员

疫情防控，“找人”往往是关键。确诊病患人员“底数清”，密切接触对象“情况明”，疫区入境人员“数据准”，是开展疫情防控的重中之重。按照上级部署要求，市局综合情报部门第一时间与卫健、药监、人社、交通、民航、铁路等部门紧密对接，全面拓展数据资源，增加数据采集总量，建立数据实时共享通道，依托警务系统和社会大数据，高效开展涉疫情人员的核查工作。一是开展确诊病例密切接触者回溯追踪。以卫健部门确诊人员信息为基础，综合利用户籍、居住证、旅业、铁路、民航、出入境、视频卡口、快递物流等数据资源，全面排查包括旅业同住、出入境同行、铁路同车厢及民航同航班等在内的密切接触人员，整合形成涉疫情专题数据库。在全面核查核准人员属地信息、联系方式等情况后，立即推送属地开展核查管控工作。二是强化核查人员线索精准落地。实时接收省厅下发的涉疫情核查任务及线索，拓展分析研判范围，对省内确诊患者及疑似人员排查涉及的Z市潜在密切接触人员，迅速开展研判核查，做到“每日对账，每日研判，每日清零”。三是积极联动澳门警方筑牢战“疫”防线。主动与澳门警方建立

疫情信息交换机制，密切Z澳两地疫情防控数据联动应用工作。在信息监测、收集、排查过程中，实时向澳门警方通报Z市确诊患者前往澳门、澳门确诊患者在内地有密切接触者、澳门人员前往疫区等情况，确保Z澳疫情联防联控工作有力有效开展。

#### （六）线上线下排查，确保社会面稳定

牵头做好辖区疫情防控期社会面稳定相关工作，加强社会面巡逻防范，提高街头见警率、管事率。积极收集涉及疫情网上网下情报信息，加强研判预警，排查化解矛盾纠纷，及时处置因疫情引发的群众聚集事件，依法严厉打击利用疫情哄抬物价、囤积居奇、制假售假、趁火打劫、借疫情之名实施电信网络诈骗等违法犯罪行为，依法查处扰乱医疗秩序、生产生活秩序、社会治安秩序等违法犯罪行为。积极配合市局落实网上巡查监控机制，落地查处造谣网民。从严从快依法查处，及时消除疫情扩散风险，切实保障辖区人民群众生命财产安全和社会秩序稳定。

## 四、公安机关疫情应急管理面临的主要困境

### （一）疫情封控与人身自由的冲突

新冠肺炎疫情发生后，实施各种防控手段如关口设卡、封闭管理、上门调查等，导致社会面相关企业单位和群众在生活和工作上的各种不便和困难。如出入要登记、量体温、戴口罩，出境入境还要做核酸检查甚至封控隔离等等，都一定程度使群众的人身自由、个人信息等私权利受到影响，导致一些不满。尤其在疫情刚开始的时候，许多群众不理解，甚至觉得有病的才戴口罩，才需要限制出行，对公安机关的各种要求不予配合，甚至抵触反抗。根据一线基层民警反映，在关口设卡时，初期为了减少人口流动，政策限制疫情重点城市的车辆和人员入境，群众纷纷认为自己没发烧没症状，应该让他们进入，进而甚至暴力抗法，出现多宗货车司机冲关、群众

翻围墙等事件。据统计，从2020年1月23日启动重大突发公共卫生事件一级响应后，仅一个月时间内，就发生涉及冲卡、冲关类警情136起，企图逃离封闭小区类警情79起。直至2020年2月7日，依法对拒不执行市疫情防控指挥部决定、拒绝执行居家隔离的一名人员予以行政拘留处罚后，紧张态势才有所缓解。在小区封闭和上门调查时，各种谩骂和不配合也时有发生，一些群众不理解和不配合，影响基层公安疫情防控工作的开展。随着疫情防控工作转入常态化，疫情封控与人身自由之间的冲突更为突出。

大多数民众能够依照法律规定，自觉支持和配合我们公安部门的疫情防控措施，但仍遇到不少抗拒疫情防控措施的情况。如疑似密接的红码人员拒不服从隔离措施，或者曾经进出疫情高风险地区的人员仍刻意隐瞒甚至进入公共场所等。

——LTM，男，Z市公安局X区分局治安大队副大队长，访谈编号20200612 LTM

因此，疫情封控与人身自由之间的冲突和平衡成为疫情防控常态化下公安工作的一个难点。

### （二）处置效率与多头指挥的冲突

疫情的防控处置工作不是公安一家单独就能完成的，需要政府相关职能部门和相关社会组织共同配合才能做好。在实践中，由于相关机制职责规定没有明确，出现了一些协调配合方面的问题。

接到医院有密接人员闹事的警情，出警人员到了现场，需要医护人员协助。警方把对象带离时，请求医院方安排医护人员陪同，医院方以没有相关规定而拒绝协助，使毫无医用防护装备的出警民警处于两难之境。经反复请示上级后，最终只能送往集中隔离酒店，再作处理。

——ZLQ，男，Z市公安局M派出所副所长，访谈编号20210517 ZLQ

不单配合不畅通，就连有时候出警人员到达现场后，面对涉疫人员的处置，每个部门都有不同要求和规定，这就往往导致在现场处置时，公

安民警无所适从，不知道听哪个的，往往只能逐层向上请示，不仅耽误处置时机，而且增加群众不满。

### （三）舆情引导与信息公开的冲突

互联网凭借具有匿名性、互通性、时效性等特点，能在短时间内形成巨大的舆论浪潮，动员大批的社会力量，从而成为当今世界的主要媒体。相对于传统媒体而言，互联网具有更大的瞬时动员能力，不仅对网络虚拟社会，而且对现实社会的影响也在逐渐扩大，若被别有用心的人利用，极易形成威胁社会稳定的网络突发舆情事件<sup>[2]</sup>。尤其在疫情防控人心惶惶之际，引导网络舆情的作用更是举足轻重。

由于2020年1月23日启动一级响应后适逢我国春节假期，境内外媒体对疫情的报道呈几何式增加，网上舆情热度高涨，个别事件的评论能迅速聚集大量群众的关注。因此，以2020年1月23日至2月13日为时间节点，收集了境内外多家综合媒体和新浪、腾讯等微博平台数据，按照“境外媒体新增报道”“境内媒体新增报道”“微博新增报道”“网民新增评论”四大项作每日数据统计比较(见图2)。网上舆情由平常的日均50~70起，激增至日均2000~3000起。其中，1月28日、2月2日和2月5日，因疯传封城、断粮、抢药等谣言而导致网上舆情出现新增峰值。关于疫情的信息和最新进展一直是大众最关注信息，尤其当前借助互联网的普及，信息的流转速度极快，相关信息关注度极高。因此，个别别有目的的人利用这机会编造故事谎言，蒙骗群众，像疫情期间传说买盐杀毒、买米防缺粮、买药防病毒等哄抬物价，造成抢购乱象。还有的人为制造影响引起关注，故意歪曲事实真相，如2月初境外网民传言Z市X区人民医院8名医护人员感染新型肺炎死亡，后有网民在新浪微博传有确诊者从中山大学第五医院逃跑回到夏湾的住宅小区，直接导致不明真相的群众抗拒就医检查和抗拒小区家中隔离，影响公安机关防控工作开展，影响治安稳定

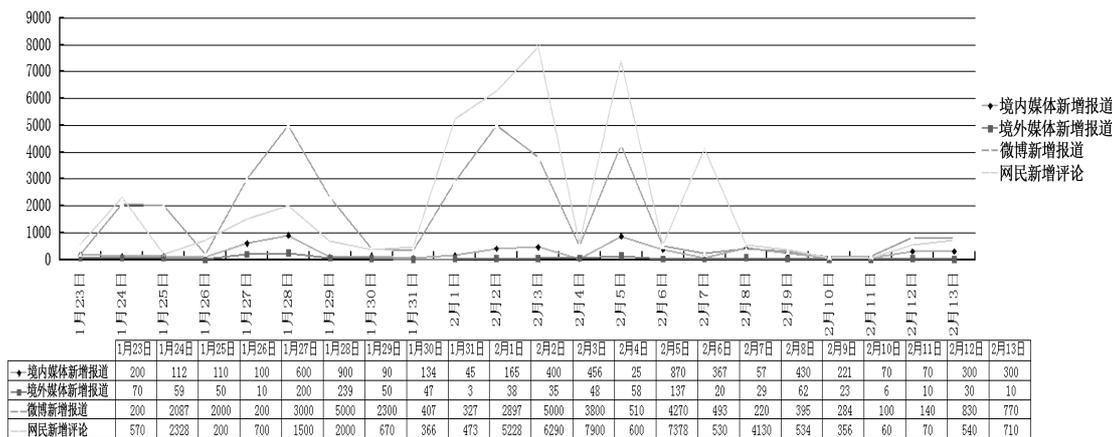


图2 涉“Z市新冠肺炎疫情”网上舆情统计表

和社会秩序。

(四) 诈骗案件高发与侦查手段落后的冲突

通过收集Z市X区从2020年1月23日启动一级响应至3月25日两个月时间的“盗窃”“两抢”“诈骗”“暴力犯罪”“经济犯罪”和“毒品犯罪”等案件的发案情况与2019年同期作同比，发现疫情期间Z市X区刑事发案大幅下降，“盗窃”“两抢”“经济犯罪”和“毒品犯罪”案件均大幅下降，“盗窃”发案312宗同比下降68.9%，两抢

发案3宗同比下降89%，“经济犯罪”发案19宗同比下降71.6%。而诈骗类案件同比环比大幅上升，由2019年同期的609宗上升至851宗（见图3和表1）。因此，受疫情影响，诈骗类案件成为Z市X区最主要的打击对象。其中，由于科技通信技术的普及，电信诈骗在诈骗案件中的占比达到83%，而电信诈骗的打击难度很高，仅靠传统侦查手段进行打击收效甚微，凸显出基层公安机关的科技侦查技术手段的落后与不足。

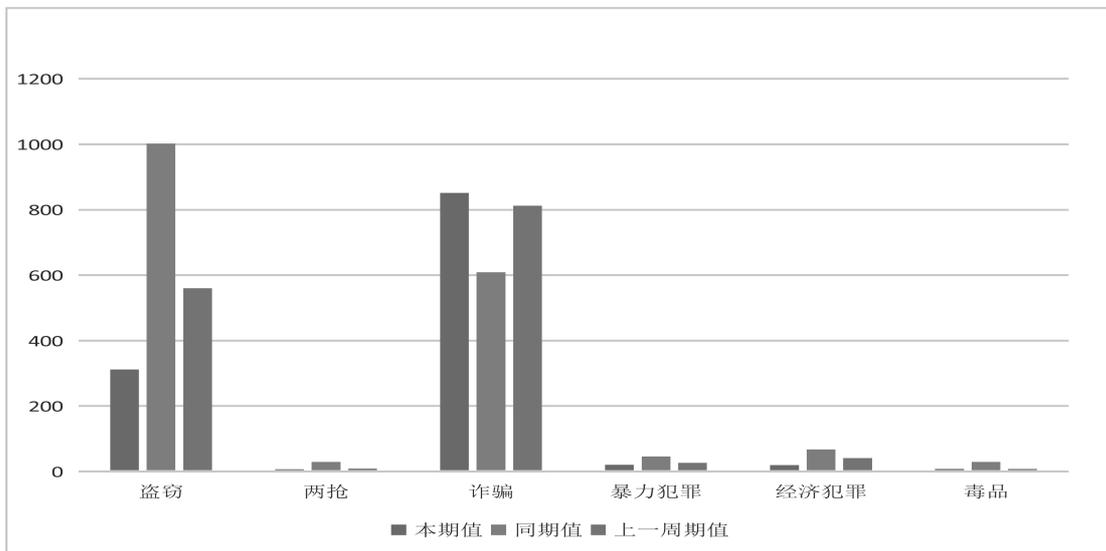


图3 2020年1月23日至3月25日各类案件同比、环比统计表 单位：宗

表1 2020年1月23日至3月25日各类案件同比、环比统计表 单位：宗

	盗窃	两抢	诈骗	暴力犯罪	经济犯罪	毒品
本期	312	3	851	20	19	4
2019年同期	1002	29	609	46	67	29

## 五、基层公安机关疫情防控应急管理优化路径

### (一) 规范警权，依法防控

#### 1. 筑牢责任担当，确保依法履职

要妥善解决疫情封控与人身自由的冲突，最根本的就是要平衡好公权力与私权利之间的关系。因此，基层公安机关要将思想和行动统一到党中央决策部署上来，在疫情防控工作中勇于担当、严谨规范，及时回应群众所忧所思所需，找准工作结合点，以依法履职为基础，协调、协助解决管控过程中出现的各种困难，合理保障群众的合法权益。在具体管控工作中，既体现严格执法的政策要求，也注重社会效果。同时，严格落实岗位责任制，明确职责，哪些岗位做什么、哪些警力怎样做，把责任落实到每一个岗位每一位民警的身上，确保精准履职。

#### 2. 落实联防联控，多元化解矛盾

由于基层公安机关是公安部门中与群众接触最密切、最直接的部门，防控处置工作直接影响到群众的生活，群众对防控工作中的问题的不满情绪很容易被转嫁到公安机关。可积极寻求外部治理资源对警务活动的辅助支撑，加强部门协作和沟通，在社会效益、政治效果、合法合规相统一的基础上，商讨研究制定最佳防控方案和落实举措，达到平衡各方权益、义务，推进联防联控开展疫情防控工作的目的。

接到上级指令后，所里立即召开会议研究部署，明确当前疫情防控的警力调配、部署，迅速组织警力赶赴管控区，优先对管控区单元楼居民进行摸排，开展敲门行动、了解群众困难需求、维持现场秩序等，还有个很重要的就是要及时与街道办、社区居委会沟通合作，共同构筑群防群治、联防联控的“铜墙铁壁”。

——ZLQ，男，Z市公安局M派出所副所长，访谈编号20210517 ZLQ

#### 3. 规范文明执法，提升公安形象

基层公安机关在疫情防控工作中，应坚持公

正文明执法，合理合法行使权力，杜绝执法过度、生硬强硬执法等情况。在准确把握法律政策界限和当时疫情防控要求的前提下，坚持以人为本、宽严相济理念，及时调整警务活动或防控措施，及时纠正违背法治精神和实际需求的“硬性”举措。

我认为最好的办法就是认真履行法律赋予的职责权限，把严格规范公正文明执法要求落实到执法活动中去，努力让群众都能感受到公平正义。

——CL，女，Z市公安局C派出所民警，访谈编号20210402 CL

同时，政工宣传部门应精心组织策划，联合新闻媒体深入挖掘战疫中的感人事迹，大力宣传公安战“疫”典型故事，树立公安忠诚履职、主动担当、无私奉献的良好形象，广泛传播公安战“疫”正能量，向社会公众展示公安正面形象，提升认同感。

### (二) 坚持协同治理，完善公安疫情防控机制

#### 1. 建立应急指挥

基层公安机关的指挥中心拥有较完善的通信指挥调度系统，尤其是在“三台合一”后经过多年磨合，形成了一套严密完整、久经考验的公安机关应急指挥机制，能有效地梳理整合各警种各部门的资源。在应对突发事件期间，集中授权指挥中心协调、调度、监督等相关职能，联动处置辖区的应急求助和突发事件，可简化管理过程，形成相对固定的应急处置理念和机制，确保公安机关应急处置工作高效、有序地开展<sup>[3]</sup>。为实现这目标应注意三个问题：一是要实现扁平化指挥。分局层面，成立应急中心，明确其为分局应急管理建设的智能部门，并赋予其对所有应急力量的指挥调度权。派出所层面，围绕快速出警应急处突要求，借力“智慧新警务”，在辖区重点区域借助移动警务指挥平台，移动警务室内配备常用的应急处置救援设备和警械，实行全天候运作，每班配备一名民警和若干名辅警。二是要再造应急指挥流程。在

实战中,就是从应急处置标准入手,以处置反应时间为作战序列,将案件分类、指挥调度、部门协作、战术配合等程序编制成处置流程,使参战部门民警快速准确地进入相应角色,按规范流程开展处置工作。三是要培养卓越的指挥人才。从历年处置各类突发事件的实践来看,指挥员在接警5分钟内发出的处置指令是否有梯度和层次感、是否科学有效、是否有预判性,将决定事件处置结果的好与坏,也就是说指挥员的综合素质在应急指挥中相当重要。各级指挥部门应建立健全指挥员培训机制,采取院校学习、帮带传教、实战培训等针对性措施,提高专业水平和综合素质。

### 2.理清本职权责

由于在相关条例规定中没有明确公安机关在应急处置,尤其是在应急处置突发公共事件中的职责范围,公安机关在参与应急处置时对自身的职能往往落实不到位。而通过疫情防控实践中的摸索,本文认为基层公安机关在疫情防控过程中的主要职责有:负责做好辖区治安管理,维持现场的治安秩序;组织疫区交通管制,保证应急车辆通行;负责做好重点人群的轨迹排查,配合落实社区网格化防控措施,对抗拒防控措施的人员依法采取强制措施;协助卫生健康部门开展应急处置工作,配合疾控机构落实应急处置“三同时”措施;综合协调疫情相关的社会稳定维护工作,及时处理造谣传谣、造假售假等违法犯罪和扰乱社会治安的行为。

### 3.完善协调机制

协同治理尽管是一项艰巨的工作,但有时是解决跨部门问题的唯一选择。公安部门管理层级过多、一些部门间沟通不畅、系统缺乏统筹规划,可能导致部门间协调联动效率不高,尤其在应对突发性事件时,应急联动不顺畅的问题更加突显,这些不足可以用调整警力配置、梳理业务流程、增加科技平台等手段进行完善。一是减少指挥管理层级,实现指挥体系扁平化,解决管理层级多、效率低、决策慢的问题,提高指挥和响

应水平,破除层级壁垒。二是理顺业务流程,畅通业务部门、科所队之间的沟通渠道。自上而下,明确层级权责分工,界定应急处置的工作内容、方式和责任,让各级各部门看起来一目了然,面对不同的情形,不同岗位之间也能进行协调联动。三是要主动加强与区防控指挥部和上级公安机关沟通协调。完善联勤联动工作机制,力争下发清查任务每日“清零”,重点强化与区疫情防控安全管理组19个成员单位的沟通协调,建立工作例会、情况会商、联合督导机制,全面加强工作对接和督促落实,确保各项工作措施落实落细落到位。

### (三)加强与新老媒体的良性互动

#### 1.注重引导和应对媒体舆论

首先,要注重发挥公安新媒体对网络舆情的引导作用。公安新媒体是指由公安机关和公安民警注册开设的以网络为载体、利用数字技术进行公开信息传播和提供服务的境内媒介平台(如微博、微信公众号、视频直播平台等)。目前,互联网媒体已成为传播社会热点、汇聚民众情绪、制造舆论压力的重要途径,借着互联网的传播力,许多不良影响能在极短时间内迅速蔓延,滋生演变出更严重、更广泛的危害。而公安公众号、电子警务等公安新媒体具有权威、便捷、即时的特征,是新形势下公安机关和公安民警开展警民沟通、引导社会舆论、化解社会矛盾的主要阵地,对其进行有效利用,不但可以使网络舆情趋于理性化,形成积极健康的主流舆论,而且在面对突发网络事件时,还可抢先一步占领网络舆论阵地,合理引导网络舆情,发挥社会舆论减压阀的作用<sup>[4]</sup>。一旦发现苗头性倾向性问题,迅速展开应对,可以遏制网络突发事件的发生和蔓延,充分发挥公安新媒体在应对网络突发事件、引导网络舆情的作用。

其次,要建立完善突发事件媒体应对预案。除编制突发事件总体应急预案外,基层公安机关还应制定突发事件新闻媒体应对预案。突发事件

发生后，公安部门、广大公众和各种新闻媒体之间进行有效沟通的关键是做好事前准备。一旦发生突发事件，立即按照准备好的突发事件新闻媒体应对预案展开工作。信息传递失误或延误很可能导致出现媒体危机，其危害和影响往往比突发事件本身更为极端，甚至可能导致应急体系的瘫痪。要遏制不确定或不明确的信息内容传达，否则各种新闻媒体发布未经证实的不实信息，易造成谣言四起。此外，对于突发事件的报道应做到有始有终，并且应及时更新相关信息。一味控制信息发布只会引起小道消息和谣言满天飞的后果，给社会带来更大的负面影响。

### 2. 健全谣言消除机制

在一般的情况下，谣言总是紧紧伴随突发性事件出现，并加速、助推事件迅猛发展的。谣言能使人丧失理性，让人们变成谣言的传播者而不自知。更严重的情况是，一些民众还会在谣言的影响下与自己有相同诉求的人集结在一起，构成群体行动，使得突发事件更加严重。基层公安机关缺乏新闻媒体领域的专业人才，缺乏应对媒体的专业培训。许多基层民警在面对媒体采访方面缺乏专业技巧，不能熟练地处理媒体采访，镜头前感到紧张和无所适从，使公安机关与媒体沟通变得困难。要解决这一问题，首先要明确新闻发言人的角色，充分发挥新闻办公室的公关职能，进一步加强新闻发言人的职业意识培训。其次，要进一步壮大基层公安机关新闻发言人队伍，加强人才培养，提高职业素养，精心培育一支强有力的舆论宣传队伍，全面提升基层公安机关的舆论应对水平。实施健全的公安机关新闻发言人制度，可以确保事件的透明度和信息的公开性，第一时间向公众公布消息，发挥舆论引导作用，实现公安机关与新闻媒体、公众的多赢。

### 3. 提升社会整体参与度

在疫情防控过程中，多元主体参战的统一行动，其运行机制、协同配合度直接影响到整体活动的效率和效能。“联防联控”正是这场疫情防

控阻击战中的重要机制，是中央和国务院在“大考”中治国理政的创新。正是因为开展“联防联控”使各项工作快速高效运行，各部门间的理解力、执行力才能高度契合。“联防联控”需要发挥基层党组织战斗堡垒作用和广大党员民警的先锋模范作用；需要广泛动员群众、组织群众、凝聚群众力量；需要各责任主体全面落实防控措施，构筑群防群治的严密防线；需要与有关地区组织及港澳台地区通报信息，加强合作，共同维护地区安全和谐。提升公安机关社会治理能力现代化水平需要着眼于长远、立足于平时、谋划于战时，可以通过制度规则、合作机制、职责事权、运行模式、手段技术等要素的事前规范和实战化演练，建立应对突发事件联防联控、联勤联动应急机制，固化不同类型、不同级别突发事件应急机制的快速启动和高效运转。基层公安机关要完善与应急救援、民生保障、医疗机构、社会服务组织、社区群众等联合参与的情境模拟演练机制，加强对民警和群众相关急救知识技能的普及与培训，并使之常态化<sup>[5]</sup>。

### （四）加大对涉疫诈骗案件打击力度

公安机关侦查部门要立足打击职能，服务和保障疫情防控工作大局，结合本地实际，加强对涉疫警情、线索的研判，坚决依法严厉打击各类涉疫疫情违法犯罪行为。

#### 1. 加强部门协作配合，形成工作合力

各警种、各部门要牢固树立打击主责主业意识，充分发挥警种专业优势，主动加强线索摸排工作，密切关注网上、网下和群众举报线索。要加强部门警种间的协作配合，充分利用科技信息化手段，并集中优势警力成立专班开展落地打击。坚持大案小案都要打，全网络、成链条铲除违法犯罪团伙，形成有效的震慑效应，为疫情防控工作创造良好的社会环境。对重大、复杂或可能引起社会影响的案件，上提一级组织侦办。同时，要深化部门联动，进一步建立完善“两法衔接”机制，主动加强与卫生健康、市场监管、药品监管、

应急管理、检验检测认证中心等行政监管部门的沟通协调,开展联合执法行动,切实形成合力。

### 2.准确适用法律法规,严格依法办案

疫情发生以来,“两高两部”以及广东省公安厅相继出台了一系列有关依法惩治妨害疫情防控违法犯罪的文件,要认真学习省公安厅《关于做好新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控期间公安执法工作的通知》《关于转发〈广东省公安机关办理涉新型冠状病毒肺炎疫情防控违法犯罪案件的指导意见〉的通知》等文件<sup>[6]</sup>,准确把握定性和适用法律,做到执法有度、合法合理,提高执法办案的水平,依法办理各类涉疫情案件,切实维护人民群众人身财产安全,保障社会安定有序。工作中,要强化主客观证据收集,保证案件公正稳妥处理,严禁过度执法、粗暴执法。要防止简单套用“口袋罪”“兜底条款”处理问题,努力实现疫情防控期间公安执法工作政治效果、法律效果、社会效果有机统一。

### 3.加大防控科技投入和防控力度

当前,物联网、大数据、云计算、人工智能等技术为公安情报收集工作提供了新的发展契机,并渗透到公安预警系统的全过程。现代化情报收集技术通过自动化手段,改变了公安民警以人工手段来逐一收集数据并录入信息系统的传统方式,将公安民警从繁忙的情报收集工作中解脱出来,大大提高了情报收集效率与质量。一是通过数字化手段,实现资源共享、高效互动、精准预报,提高应急

处置效率。二是依靠图像识别、大数据等技术,减少人力资源需求,实现“非接触”应急处置。如Z市公安局X区分局依托大数据警务云和智慧管控平台的优势,面向“三人工作小组”,研发“社区人员检疫检查APP”,创新打造全链条排查管控机制,形成“网格推送—上门登记—扁平汇聚—高效研判—精准督导”的数据闭环,极大提升了社区疫情防控的质量和效率,为全市疫情防控提供了强力支撑。三是提升运用警务智能终端发布预警信息的本领。信息化时代,新媒体在传播信息时具有受众范围广、传播速度快、宣传效果好等特点,切实利用好各类警务智能终端,不断增强信息发布能力,确保各类预警信息能够及时、全面、准确地呈现在公众面前,且助于提醒和保证人民群众在第一时间做好相关防备工作。

## 六、结论与展望

21世纪以来,突发公共事件频发多发,造成生命财产的巨大损失,影响了社会稳定甚至危及国家安全,考验着一个国家和地区及城市的突发事件应急处置能力。基层公安机关承担着维护辖区社会安定团结的职能,作为应急管理的主力军之一,公安应急管理建设只有同步提升完善,才能确保社会的安全稳定。当前,我国基层公安应急管理体系建设和能力建设仍处于强基层促提升的关键阶段,后续的理论研究和实践都存在一定的提升空间。

### 参考文献

- [1] 卢文刚,区慧翹.突发事件背景下应急物资“抢购”协同治理研究:以新冠肺炎疫情防控为例[J].行政科学论坛,2020(3):4-10.
- [2] 卢文刚,孔雅雯,郭思雨.基于谣言生成条件的重大突发事件网络谣言治理研究:以新冠肺炎疫情为例[J].中国应急救援,2020(4):4-11.
- [3] 宋劲松,邓云峰.中美德突发事件应急指挥组织结构初探[J].中国行政管理,2011(1):75-76.
- [4] 卢文刚,周文倩.重大突发事件网络谣言协同治理研究:以新冠肺炎疫情为例[J].社会治理,2020(5):62-71.
- [5] 卢文刚,李喆.疫情局部反弹应急处置:应急举措、短板弱项与能力提升路径:以H省W县为例[J].中国应急救援,2022(1):22-28.
- [6] 付辉,王建新.应急警务中的行政强制与执法规范[J].湖南大学学报(社会科学版),2017:13-15.

责任编辑 刘 钊

# 论“通报批评”后的信用修复

程 斌

(中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073)

**摘要:** 2021年《行政处罚法》修改后,“通报批评”成为行政处罚的一般种类,可以囊括所有具有减损信誉和降低社会评价法律效果的行政处罚。“通报批评”对行政相对人的信誉有极强的制裁性,基于比例原则、尊重和保障人权原则的要求,对受到“通报批评”的行政相对人进行信用修复具有理论上的必要性和正当性。“通报批评”后的信用修复制度需要从责任主体、修复范围、修复条件、修复方式以及修复程序等方面进行构建。

**关键词:** 通报批评; 信用修复; 失信惩戒; 行政处罚

**中图分类号:** D922.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0043-05

## 一、问题的提出

2021年修改的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)在行政处罚种类方面的规定发生了较大变化,第九条第一项在原有“警告”之外新增了“通报批评”,这一变化具有两重含意:一是表明“通报批评”不再是“法律、行政法规规定的其他行政处罚”中的一种具体形式,而成为行政处罚的一般种类<sup>[1]</sup>;二是“通报批评”与“警告”并列,意味着“通报批评”同“警告”一样被归为声誉罚,具有减损声誉和降低社会评价的负面作用。

“通报批评”作为一种声誉罚,会对行政相对人的信誉和相关权益造成较大的负面影响,这种影响将长期存在且难以自然消除,受到“通报批评”的行政相对人将长期遭受信誉贬损的不利后果和由此引发的社会性制裁,这并不符合《行政处罚法》中的过罚相当原则。因此,有必要建

立“通报批评”后的信用修复制度,引导和鼓励行政相对人纠正违法行为,消除不良影响并重塑良好信用。虽然学界对于信用修复的研究已经取得了一定进展,但行政处罚领域尤其是针对“通报批评”的信用修复研究还比较匮乏,未形成制度和技術上的有效方法。针对上述问题,本文试图探寻对受到“通报批评”的行政相对人进行信用修复的理论基础,并在此基础上构建“通报批评”后的信用修复制度。

## 二、作为声誉罚的“通报批评”

### (一) “通报批评”法律属性的转变

通报批评作为一种惩戒方式广泛应用于社会生活中的众多领域,本文所讨论的“通报批评”特指行政处罚领域内作为国家行政机关对外管理手段的“通报批评”,即行政主体通过公开行政相对人不法行为等手段,对行政相对人声誉施加

收稿日期: 2022-11-08

作者简介: 程斌(1998—),男,山西太原人,中南财经政法大学法学院硕士研究生,研究方向为宪法学与行政法学。

精神性影响的处罚方式。“通报批评”在被写入《行政处罚法》之前，已经被视作“法律、行政法规规定的其他行政处罚”而规定于单行法和地方立法中，当前有7部法律、19件行政法规、8件部门规章以及14件地方性法规规定了“通报批评”<sup>[2]</sup>。作为“法律、行政法规规定的其他行政处罚”的“通报批评”，只是行政处罚的一种具体形式，其适用范围局限于慈善、审计等特定领域，并没被广泛适用于治安管理等基础性领域。

作为行政处罚一般种类的“通报批评”不再是小范围适用的一种行政处罚形式，而成为适用于整个行政法领域、包含多种行政处罚形式的一类行政处罚，我们可以称其为广义“通报批评”（后文如无特殊说明，“通报批评”皆指广义“通报批评”）。“通报批评”与“警告”并列，指明了其声誉罚的法律定位。作为声誉罚的“通报批评”应当具备两项构成要件：一是要“通报”，即对外公开处罚结果，只有让社会公众知悉行政相对人所受的处罚，才能对行政相对人造成名誉减损和社会评价降低的不利后果；二是要“批评”，即对行政相对人作出否定性评价，只有这样才能对行政相对人的声誉和社会评价产生负面影响，达到声誉制裁的处罚目的。根据这个标准，从法律解释的角度而言，除狭义“通报批评”外，公开谴责、列入失信名单、公布违法事实等所有具有减损名誉和降低社会评价法律效果的行政处罚行为均可纳入“通报批评”的范畴<sup>[3]</sup>。

### （二）“通报批评”与失信惩戒的关系辨析

失信惩戒严格来说是一个实践用语而非严谨的法律术语<sup>[4]</sup>，是指通过行政处罚、司法执行、行业管理、社会舆论等手段对失信主体进行警示、限制和惩罚的制度。失信惩戒被广泛运用于各个领域，本文仅讨论行政领域的失信惩戒。关于失信惩戒的性质，存在“行政处罚说”“行政强制说”“公告警告说”等观点，随着研究的不断深入，学界发现失信惩戒包括多种性质不同的措施，不应该一概而论。随后学界对失信惩戒措

施进行了类型化的尝试，例如门中敬教授将失信惩戒措施分为列入失信人名单、限制高消费、加强监管、建议市场主体对失信者采取相应惩戒措施、许可(审核)条件、限制受益六大类，贾茵博士将其分为行政性约束和惩戒措施、行政指导和影响性措施、规制强化和提升监管强度措施、产生私法形成效果的措施四大类<sup>[5]</sup>。

“通报批评”的措施与失信惩戒中贬损声誉类的措施存在重叠，但“通报批评”与失信惩戒仍存在较大差别：一方面，“通报批评”作为一般行政处罚种类，其适用对象不局限于失信行为，还适用于其他类型的违法行为，不能简单地将“通报批评”视为失信惩戒的一类措施；另一方面，失信惩戒除了包含与“通报批评”存在重叠的贬损声誉类措施，还有加强监管类、限制受益类、约束行为类以及行政指导类措施，“通报批评”并不足以涵盖失信惩戒的丰富内涵。综上所述，“通报批评”与失信惩戒并不等同，“通报批评”后的信用修复制度并不能简单套用失信惩戒后的信用修复制度，而是需要根据其自身特点进行“量体裁衣”式的构建。

## 三、“通报批评”后信用修复的理论基础

### （一）基于比例原则的要求

作为行政法“帝王条款”的比例原则，最早可追溯至雅典时代的“正义”法哲学思想，虽然关于比例原则的具体内涵存在“三分之二理论”“二分法理论”“三阶理论”“四阶理论”等争议<sup>[6]</sup>，但其核心价值理念是确定的，即要求行政权力的行使应当采取对公民权益造成最小限制或最少损害的行政行为，并且使行政行为造成的损害和所追求的行政目的相适应<sup>[7]</sup>。在比例原则的要求和约束下，行政机关作出“通报批评”的行政处罚决定，必须保持目的和手段之间的客观对称性，在实现行政目的的前提下，将对行政相对人权益的侵犯降到最低。

理论上讲,“通报批评”被定位为声誉罚,相较于财产罚、资格罚以及人身罚,造成的处罚后果应当是最轻的,其设定的初衷在于通过施加舆论压力督促行政相对人履行法定的义务,而非单纯地追求让行政相对人受到报应。但从现实情况来看,这种具有行政制裁性质的做法的效果不只是督促行政相对人履行整改义务,实际上具有更强的制裁性质<sup>[8]</sup>。“通报批评”的制裁效果表现为声誉的贬损和社会评价的降低,该制裁效果以向社会中不特定多数人进行公布的方式实现,因此制裁效果在范围、程度以及持续时间上都具有极大的不确定性,极有可能造成比财产罚、资格罚、人身罚更为严重的后果。与此同时,行政相对人后续往往会因遭受“通报批评”而受到其他主体作出的社会制裁,这些制裁共同组成一个制裁体系,对行政相对人的声誉及相关权益造成多领域、全方位的严重损害。显然,“通报批评”具有的强制制裁性与其追求的行政目标并不相适应,明显违背了比例原则,“通报批评”的制裁效果需要通过信用修复制度进行调节,使制裁效果与行政目标相适应,以此满足比例原则的要求。“通报批评”并非追求将行政相对人永久地钉在耻辱柱上,而是要借助“通报批评”督促行政相对人履行义务,因此应该给予行政相对人改过自新的机会,通过信用修复制度引导和鼓励行政相对人纠正违法行为,消除不良影响并重塑良好信用。

## (二) 基于尊重和保障人权原则的要求

尊重和保障人权是我国宪法的基本原则,并且已成为中国法治国家建设的核心价值<sup>[9]</sup>。该原则的确立从公权力与私权利关系的维度看,具有两方面的意蕴:一是明确了国家权力的运行边界。公共权力是以契约形式达成的部分个人权利的让渡,其目的依然是为了保障天赋的人权,该观点已经成为现代法治国家的共识<sup>[10]</sup>。行政权作为一种公权力,其行使的目的在于维护社会秩序,以促进个人权利更好地实现,即使在维护社会秩序过程中需要对私权利予以限制,也要讲究

原则和限度,否则对个体权利的限制最终就会演变为对权利的彻底掏空和排除<sup>[11]</sup>。尊重和保障人权是行政权力行使的最低限度和首要原则,行政权力在行使的过程中必须尊重和保障人权,不能以牺牲人权为代价实现行政目标。二是确立了国家权力的基本义务。公权力的正当性基础在于公民权利的让渡,公权力机关由此负有对公民基本权利的国家保护义务,当公民的基本权利遭受侵犯时国家有义务动用公权力进行保护和救济。

“通报批评”作为一种声誉罚,制裁的对象是行政相对人的名誉和信用,这与行政相对人的名誉权、信息权等人格权密切相关。“通报批评”的法律效果具有极强的制裁性,如果不加以规制,这种危害性不可估计的声誉制裁会导致行政相对人自暴自弃,丧失重返社会的主动性<sup>[12]</sup>,这无疑将构成对公民人权的侵犯。基于尊重和保障人权原则的要求,“通报批评”的作出不能触碰“人权红线”,同时要在公民的人权因“通报批评”遭受侵犯时予以有效保护和充分救济,这便要求合理控制“通报批评”的制裁效果。“通报批评”过程中尊重和保障人权的实现除了要依靠程序控制和监督机制,还需要信用修复进行事后的补救,信用修复制度作为“通报批评”的“调压阀”,能够调节“通报批评”的声誉制裁效果,确保“通报批评”既能督促行政相对人纠正违法行为,又不至于侵犯行政相对人的人权。

## 四、“通报批评”后信用修复的制度构建

### (一) 责任主体

对于失信惩戒后信用修复的责任主体的认定,在以往实践中形成了几种做法:一是由进行失信惩戒的机关负责,二是由进行失信惩戒机关的上级机关负责,三是由信息平台主管部门负责。信用修复的责任主体过于多元,不仅增加了申请人的认知负担和修复成本,而且会影响信用修复制度的系统性和权威性,因此,“通报批

评”后信用修复的责任主体应该相对统一。按照行政法中的权责一致原则，一般由作出行政处罚的机关承担相应的责任，故而应当由作出“通报批评”决定的行政机关负责信用修复工作，这样设定既有利于申请人准确地知悉向谁提出修复申请，又有利于倒逼行政机关审慎行使“通报批评”的权力，否则就会承担由此产生的信用修复责任。将作出“通报批评”决定的行政机关设定为信用修复的责任主体，并不意味着彻底免除其他行政机关的修复责任，应当建立“一方受理，多方协同”的信用修复工作机制，作出“通报批评”决定的行政机关受理后，应及时与其他曾经处理、保存、传播过相关“通报批评”信息的行政机关展开协作，实现信用修复的全面性和彻底性。

## （二）修复范围

信用修复的范围是指哪些受到“通报批评”的违法行为可以进行信用修复。修复范围的设定与“通报批评”的实施效果关系密切。如果设定过于严苛，那么受到“通报批评”的行政相对人将长期遭受声誉贬损和附随的各类制裁，这样便会违反比例原则；如果设定过于宽松，那么违法成本就会大大降低，“通报批评”将失去制度威慑力。因此“通报批评”后信用修复的范围设定应该秉持宽严适中的理念，以受到“通报批评”行为的性质、严重程度、社会危害性为标准。可以将受到“通报批评”的违法行为划分为一般违法行为、严重违法行为和特定严重违法行为。一般违法行为性质和情节较轻、社会危害性较小，可以予以修复；严重违法行为性质和情节较为恶劣，具有较大社会危害性，可以修复但需要严格控制修复条件；特定严重违法行为是发生在食品药品、公共安全等特定领域，性质和情节极其恶劣，社会危害性极大的违法行为，对于这类行为“通报批评”后不应当进行信用修复。值得特别注意的是，行政机关可能会因自身或第三人的原因对行政相对人进行错误的“通报批评”，在这种情况下行政机关应当在查明后及时主动地进行

信用修复。

## （三）修复条件

“通报批评”后的信用修复是指行政相对人纠正违法行为并消除社会影响后，通过特定程序恢复其受损信用的一种制度。受到“通报批评”的行政相对人申请信用修复应当同时具备以下三个条件：第一，要满足行为条件。行政相对人因作为或不作为的违法行为受到了“通报批评”，如果要进行信用修复，首先要履行法定义务，依法纠正之前的违法行为，只有这样才能显示其积极改正错误、寻求信用修复的主观努力。第二，要满足效果条件。行政相对人只有通过行动消除了因先前违法行为产生的不良社会影响，重新获得了社会大众的接纳和信任，才能表明其具备恢复信用的基础和可能性。当然，不良社会影响往往难以彻底消除，应该根据违法行为的影响程度设置松紧不同的识别标准。第三，要满足时间条件。“通报批评”需要设置最短公示期限，该期限的设置是一场修复和惩戒效果之间的博弈<sup>[13]</sup>，它既能保证惩戒效果的实现，又为行政相对人纠正违法行为预留了一定的期限。因此，只有经过了“通报批评”的最短公示期才可以进行信用修复，并且行政相对人在此期间内不得因相同原因再次受到行政处罚。

## （四）修复方式

“通报批评”包含狭义“通报批评”、公开谴责、列入失信名单、公布违法事实等多种具体形式，各种形式的处罚在影响范围、处罚效果等方面存在差别，因此“通报批评”后信用修复需要根据其自身特点提供多元化的修复方式。失信惩戒后信用修复的方式包括时间性修复、注释性修复、异议性修复、删除性修复等。在对其进行借鉴的基础上，“通报批评”后信用修复的方式可以有以下几种：一是删除通报信息，受到狭义“通报批评”和公开谴责的行政相对人在满足修复条件后，可以申请将之前发布的通报信息进行删除和屏蔽；二是移除失信名单，被列入失信名

单的行政相对人在满足条件时可以申请从失信名单中移出；三是终止违法事实公示，被公布违法事实的行政相对人满足信用修复条件后，可以申请对正在公示的违法事实终止公示；四是进行修复标注，即使删除或者终止公布行政相对人的违法信息，也无法保证这些信息不被其他市场主体保存、传播和使用<sup>[14]</sup>，因此需要用完成信用修复的信息覆盖之前的违法信息，例如在先前违法信息上标注“整改到位，已完成信用修复”等字样。当然，当今信息时代下数据高速流通，即使采取了上述方式进行信用修复，也难以实现违法信息真正“被遗忘”的目的<sup>[15]</sup>，只能不断改进和优化信用修复方式，及时停止对行政相对人声誉的持续贬损和附随制裁，尽可能地帮助其重塑良好信用。

#### （五）修复程序

合理的信用修复程序既需要充分保障行政相对人的权利，又需要提高行政效率，降低行政成本。综合考量上述因素，“通报批评”后的信用修复程序应当包括下面三个环节：第一个环节为申请环节。行政相对人在满足修复条件后向作出“通报批评”决定的机关提出申请，提供修复申请书和相关证明材料。第二个环节为受理环节。行政机关应当对申请材料的真实性和有效性进行实质审查，材料齐全且符合要求的予以受理，材料不符合规定的应该在规定的时间内通知其修改

或补正材料，补正后符合要求的应予以受理。第三个环节为修复环节。认定行政相对人符合修复条件的，应作出信用修复决定，根据其所受“通报批评”的具体形式选择相应的修复方式进行修复。信用修复程序中合理的时限是提高行政效率的基本途径之一，要根据实际情况设定兼具公正性和效率性的时限。

## 五、结语

“通报批评”由“法律、行政法规规定的其他行政处罚”中的一种具体形式转变为行政处罚的一般种类，成为所有具有减损名誉和降低社会评价法律效果的行政处罚的上位概念，这将促进这一类行政处罚的规范化和制度化。“通报批评”对行政相对人的信誉具有极强的制裁性，基于比例原则、尊重和保障人权原则的要求，对受到“通报批评”的行政相对人进行信用修复具有理论上的必要性和正当性。本文从责任主体、修复范围、修复条件、修复方式以及修复程序等方面对“通报批评”后的信用修复制度进行了初步构建，希望能引导和鼓励行政相对人纠正违法行为，消除不良影响并重塑良好信用，以此建立和谐有序的信用社会。“通报批评”后信用修复制度的建立和完善是一项意义重大且较为艰巨的任务，需要在今后实践中不断摸索和改进。

### 参考文献

- [1] [3] 朱芒. 作为行政处罚一般种类的“通报批评”[J]. 中国法学, 2021(2): 148-165.
- [2] 黄海华. 行政处罚的重新定义与分类配置[J]. 华东政法大学学报, 2020(4): 31-43.
- [4] 王伟. 失信惩戒的类型化规制研究: 兼论社会信用法的规则设计[J]. 中州学刊, 2019(5): 43-52.
- [5] 贾茵. 失信联合惩戒制度的法理分析与合宪性建议[J]. 行政法学研究, 2020(3): 95-108.
- [6] 黄学贤, 杨红. 我国行政法中比例原则的理论研究与实践发展[J]. 财经法学, 2017(5): 5-18, 40.
- [7] 王名扬, 冯俊波. 论比例原则[J]. 时代法学, 2005(4): 20-25.
- [8] 章志远. 作为行政强制执行手段的违法事实公布[J]. 法学家, 2012(1): 52-62, 176-177.
- [9] 张伟. 尊重和保障人权是法治国家的核心价值[J]. 现代法学, 2015, 37(2): 25-31.
- [10] 窦炎国. 公共权力与公民权利[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2006(5): 20-26, 86.
- [11] 赵宏. 限制的限制: 德国基本权利限制模式的内在机理[J]. 法学家, 2011(2): 152-166, 180.
- [12] 徐晓明. 行政黑名单制度: 性质定位、缺陷反思与法律规制[J]. 浙江学刊, 2018(6): 73-80.
- [13] 刘俊海. 信用责任: 正在生长中的第四大法律责任[J]. 法学论坛, 2019, 34(6): 5-17.
- [14] 戴昕. 声誉如何修复[J]. 中国法律评论, 2021(1): 125-140.
- [15] 郑志峰. 网络社会的被遗忘权研究[J]. 法商研究, 2015, 32(6): 50-60.

责任编辑 朱亚娟

# 危机状态下“街头官僚”的行动逻辑及治理路径

张鑫媛

(湖北民族大学 生物与食品工程学院,湖北 恩施 445000)

**摘要:** 危机状态下,“街头官僚”的行动逻辑和具体的执行行动异于常态:“街头官僚”面对上级的行政压力,常依据个人利益和个人偏好、依据现实情境和关系网络的差异而做出响应,其行动逻辑倾向表现为“避责”基础上“邀功”;“街头官僚”面向公众时自由裁量权呈现扩张的趋势,再加之公众监督的弱化甚或缺失,其执行行动往往越出应有的“边界”,并因此引发网络舆论危机,甚至导致社会失范。社区自治与自治性的社会权利会受到权力和法律的限制、削减乃至暂时中止,这就要求在道德自律的基础上制定适当的规则来控制自由裁量权力的扩张和滥用。因此,只有明确行使自由裁量权力的边界,给予适当的激励机制,强化以公众监督为主体的外部监督,方可有效防范“街头官僚”执行行动的错误与危害。

**关键词:** “街头官僚”;基层治理;危机状态;行动逻辑

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0048-08

## 一、问题的提出

危机状态下,“街头官僚”如何行动直接影响到社会秩序的走向。“街头官僚”通常指的是“在工作当中必须与民众直接互动,或是在执行公务方面具有实质裁量权的公职人员”<sup>[1]</sup>,他们不仅包括基层公务员,还包括社区干部、村干部等不具有行政编制但行使公共权力的一线工作人员。从法律层面看,居委会、村委会等属于基层群众性自治组织,其工作人员并非政府公务员,但在执行层面,大到国家政策宣传、小到邻里纠纷调解,均由基层公务员协同社区干部和村干部组织实施、参与完成,正所谓“上面千条线,下

面一根针”。因此,这些“街头官僚”在某种程度上塑造着公共政策落地时的最终形态,直接影响着政策目标群体对于公共政策和公共服务的感知与评价态度<sup>[2]</sup>。尤其在危机状态下,“街头官僚”的行动则直接决定了政府应急管理的绩效,并直接影响到社会秩序是否能“转危为安”。近年来,由于网络传播的放大效应而使得个别“街头官僚”工作过程中的失范行为得以暴露,这经常引起社会公众的广泛关注,甚至是不满和抗辩,“街头官僚”拥有的“自由裁量权”的话题一再引发热议。

“街头官僚”与“自由裁量权”,由美国学

收稿日期: 2022-06-30

作者简介: 张鑫媛(1996—),女,湖南湘潭人,管理学硕士,湖北民族大学助教,主要研究方向为思想政治教育、政府基层治理。

者利普斯基(Lipsky)在二十世纪七十年代末首次提出。他认为,处在官僚机构底层且与公众直接打交道的“街头官僚”,拥有一定的自由裁量权,他们在面对复杂的工作环境以及民众日益膨胀的服务需求时,被迫消极地运用自由裁量权发展出一系列特有的应对模式,并实际扮演着政策制定和政策执行的双重角色<sup>[3]</sup>。肇始于2003年的国内相关研究,明确了“街头官僚”概念的内涵、外延与核心点<sup>[4]</sup>,比如韩志明将“街头官僚”的行动逻辑总结为选择执行、规则依赖、一线弃权和激励不足四个典型表现,确定了“街头官僚”行为研究的基本方向与框架<sup>[5]</sup>。整体上看,“街头官僚”理论的本土化探讨主要集中在基层治理层面,主要关注两个议题。首先,运用“街头官僚”理论研究城管执法行为,着重关注三个更细的问题:一是城管执法人员的自由裁量行为及逻辑<sup>[6]</sup>。二是运动式执法的动员机制<sup>[7]</sup>。三是基层执法当中形成的差序格局<sup>[8]</sup>。其次,聚焦农村“街头官僚”在落实政策中的执行偏差与变通行为,比如农村低保政策执行变通行为及其规制<sup>[9]</sup>,以及农村土地流转政策的执行逻辑与执行偏差等<sup>[10]</sup>。

综上所述,学界对于“街头官僚”理论的本土化探讨,聚焦于“街头官僚”的自由裁量权及其约束与控制问题,这些探讨将“街头官僚”视为国家治理环节中的执行者,而非公共服务的制定者或基层治理的领导者<sup>[11]</sup>。这些研究只考虑了“街头官僚”处于常态下的执法行为与执法权限,却忽视了危机状态下“街头官僚”的行动研究,而这恰恰是其参与国家治理实践的重要一环。实际情况是,危机状态下的“街头官僚”,面临的工作情境更为复杂、权力边界更加模糊,被要求的危机决策能力和现场应变能力也更高。比如在新冠肺炎疫情暴发初期,各地方紧张应对、有序应急,但个别“街头官僚”执行疫情防控政策时出现了过激失范行为,影响了防控的效果和基层政府的公信力。典型案例是,部分村庄

和社区工作人员采取堆渣断路或泥土封堵等方式隔离外来人员,这既违反了相关法律规定,也制造了社会恐慌气氛。所以,危机状态下“街头官僚”如何在党的领导下有效落实基层的应急管理和防治工作、有效平衡上级指令和执行落实的选择偏好、有效消解行动逻辑与心理认知之间的张力、有效规避可能衍生的执行风险等,成为亟待解决的重要问题。

为了深入研讨这些问题,本文拟分为五个部分展开:一是分析危机状态下“街头官僚”的行动与社会秩序“治理拐点”之间的关系;二是分析行政管理网络中的“街头官僚”采用的对上承压式行动逻辑;三是分析社会治理网络中的“街头官僚”采用的对下扩张式行动逻辑;四是提出相应的消解路径。

## 二、危机状态、“治理拐点”与“街头官僚”

从社会秩序层面看,危机状态是一种“不合作—有序”的特殊状态。公共危机事件具有极强的突发性、破坏性和不确定性,当危机事件刚刚暴发时,由于信息不对称和资源的限制、信息的匮乏,个人和组织往往无法有效实现合作。但这种“不合作”的行为短时间内不会影响到社会秩序,只要政府及时有效地引导和干预,社会秩序会逐渐转向稳定状态,这个过渡阶段的状态即是危机状态<sup>[12]</sup>。在危机状态下,社会秩序存在多种发展的可能性空间。可能性空间指的是,事物或事件并不是从一开始就注定要发展成应该有的样子的,在事物或事件发展初期其实存在多种发展的可能性,只是在各种条件和合力的作用下,最终才沿着某一特定方向发展<sup>[13]</sup>。当然,危机状态下的可能性空间,也可以成为社会秩序治理的重要拐点。从控制论角度看,公共危机事件暴发后的社会秩序存在两种可能性空间:可能性空间Ⅰ,危机—有序;可能性空间Ⅱ,危机—无序。至于社会秩序是逐步走向可能性空间Ⅰ——通过

有效的应急管理行动重新恢复社会正常秩序，还是坠向可能性空间Ⅱ——危机管理失灵而导致衍生性风险或者风险放大，很大程度上取决于“街头官僚”的行动。但在实际情境中，当危机发生还处于初期时，“街头官僚”往往为了自身利益考虑而经常选择迟报、漏报、瞒报，甚至谎报危机信息。例如，2021年7月以南京为源头的新冠肺炎疫情在发生的初期，一线行政人员未在第一时间上报情况，后续也未及时采取相应的应急管理措施，致使疫情扩散至全国多省市，社会运行再一次进入危机状态。这次危机状态的产生，与一线行政人员避责心理驱使下的行为失范、以个人意志阻碍政府危机管理的正常启动有着重要关联。所以说，政府部门利益和官员个人利益张扬、公共政策和行为模式背离公共利益、公共危机有效治理逻辑的错误，导致“街头官僚”的行为出现问题<sup>[14]</sup>。

当处在治理拐点时，政府危机管理的效果很大程度上取决于“街头官僚”如何行动。在危机治理体系中，顶层设计很难实现面面俱到和细致入微，而由此留下的政策模糊性给基层执行提供了灵活可变的制度空间，进而给“街头官僚”提供了足够的自由裁量权和制度执行弹性<sup>[15]</sup>。当然，这一弹性是由“街头官僚”的“角色落差”决定的。而所谓“角色落差”，是指“街头官僚”在不同的政策网络中扮演的行政角色、拥有的行政权限所存在的差距。在行政管理网络中，“街头官僚”一般处于行政层级的最底层，权力空间极为有限，但在社会治理网络中，“街头官僚”作为权力的终端执行者，权力的施与对象直接是公民或社会组织等权利主体，因此其由行政管理网络中的“权力边缘者”跃升为“权力主导者”。如此，角色落差产生了，并且催生了“街头官僚”行动逻辑的两个维度——对上承压式行动逻辑和对下扩张式行动逻辑。对上承压式行动逻辑根源于科层制官僚组织的权力结构，位于行政权力底层的“街头官僚”既要面对危机状态下

来自政府内部的政策执行与考核压力，又渴望在激励不足的行政生态环境中寻求晋升的可能；对下扩张式行动逻辑则根源于“街头官僚”从行政管理网络到社会治理网络发生的角色转变，这引发其行为模式和权力责任的变化，以及个人利益和个人偏好的选择性嵌入。

### 三、“街头官僚”的承压式行动逻辑：面向上级

从“街头官僚”的地位、工作性质、工作环境、特定的社会背景等角度分析其一线执法行为过程，可以得出其基层治理行动的生成逻辑与典型特征，并由此找到危机状态下“街头官僚”容易产生方法简单、行为失范的不当行政行为的原因。

#### （一）内生激励不足——“邀功”逻辑

行政机构的配置在私营部门和政治组织中表现出不同的特征。政府结构下的各种公务员体系是高度竞争性的，晋升受到资历的限制，工作是终身的，退休是在固定年龄进行的，这意味着绝大部分官员在结束职业生涯之前很难晋升至行政机构的高层职位，因此一线行政人员的职业晋升动力不足。同时，内部激励不足也是政府行政体制的顽症之一。但在政府行政体制内，达到组织高层的职业动机也是决定官员绩效的有利因素，即政府官员对工作成果追求的动机更可能带来突出的绩效嘉奖。不过，“街头官僚”队伍数量庞大，晋升的中高层职位有限且稀缺，绝大部分的基层人员很难获得晋升和提拔的机会，整个职业生涯都在一线工作中“埋头苦干”。因此，在执行重要治理任务时，“街头官僚”存在“自创”突出绩效以凸显自我的极大可能性。官僚对世界的理解最终是指向“自我”的，在充满风险的复杂工作场景中，“街头官僚”不仅面临着政策目标模糊性、目标群体异质性的挑战，还需要面对有限资源的分配难题，解决问题的措施通常取决于“街头官僚”个人。因此，“街

头官僚”要有“统合”的能动性，将规则、对象等难以调和的束缚内化为从自我行动出发的经验，形成固定的应对模式与个人行动逻辑，以便在复杂多变的工作执行一线塑造并保持此种稳定的工作机制。

值得注意的是，当社会处于危机状态时，“街头官僚”的行动逻辑也随之发生区别于常态时期的变化。当社会突发公共事件而处于紧急状态时，高层领导部署统筹工作实行严密应急措施，措施链条最后一环的落实工作便压在了“街头官僚”的身上，比如疫情时期重点人群的实地追踪监测、进行核酸检测的安排与指挥、排查健康隐患问题等，都需要一线“街头官僚”的劳动输出完成。但此时相较于常态，同样是程序性和重复性的工作却有可能带来不同的绩效激励，这是因为：在社会处于危机状态时，每一项政策措施都是高层政府治理思想的高度凝练，必须确保每一步都脚踏实地地走稳走好，所以“街头官僚”的现场执行工作更加受到上级关注；与此同时，作为基层治理的前位防线，“街头官僚”如果在此现实情境下能够突出完成上级分配的任务或为稳定基层治理局势做出重大贡献，就能实现自身的政绩凸显，显示出以个人实际行动诠释全心全意为人民服务的政治担当，从而形成治理绩效的叠加。“集权型竞争体制导致地方官员采用资源高度集中投入但能够向上发出更明亮政绩信号的亮点工程打造战略”<sup>[16]</sup>，这一逻辑具体化于“街头官僚”群体之中同样具有很强的解释力，实际上，“街头官僚”在危机时的行动正是“邀功”思维引导下产生的自我激励性行为，也是追求晋升或嘉奖的行为结果。因此，在社会态势紧张的危机状态下，“街头官僚”的基层治理工作将成为影响全局的决定性保障工作，面对巨大的压力和科层体制内生激励不足的缺陷，“街头官僚”只能更加注重绩效追求，主动生成充分激励动机。但需要注意的是，过度“邀功”导向下的“街头官僚”的行动，可能会导致上级执行目标

和意志的异化而引起政策萎缩、损害公众利益，甚至引起官民冲突。

## （二）向上负责制——“避责”逻辑

韦伯描述的理想科层官僚制是对上负责的一套体制，在中国的政治土壤下生长的科层制亦是如此。在我国，地方政府受中央政府领导，地方官员的权力来源于科层体制自上而下的授予，所以自觉遵循国家与上级政府的权力行使行为，是对地方政府及官员在严格权力体制构架中的必然要求。上自省市领导，下到乡镇基层公务员，政府行政人员是他们的首要身份，身处行政体制内的他们就必然受到各级领导组织的权力辐射和责任覆盖。中央政府作为权力层级的顶端是权力与责任的总控中心，各级官员都是“向上负责”，所以从中央到地方政府，重大精神与责任的传递最后一环汇集于基层，最后的落实也汇集于基层。虽然一线行政人员的服务对象是广大民众，但其面临的约束却是来自上级的考核、管理以及行政体制内纷繁复杂的规章制度和纪律规范。这意味着，面对官僚科层制带来的上级追责压力，处于一线现场的“街头官僚”在进行执法管理时，会更加趋向运用他们手中的自由裁量权来掌控他们的工作环境，使其变得易于把控和安全，换种说法就是，“街头官僚”使用手中的自由裁量权来进行“避责”，以维持其职业生涯的可持续性。

“街头官僚”所处的日益复杂多变、充满风险的工作环境同样是“避责”逻辑生成的主要推力。乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)在《风险社会》中说，在现代化阶段中工业化道路所产生的威胁开始占主导地位，给整个社会带来了系统性转变，这不仅体现在风险分配格局的变化上，更体现在对不确定性的理解和判断方面的改变<sup>[17]</sup>。风险社会带来的不确定性的扩大和未来的不可预期，对大到国家运行、小到政策执行的任意环节都可能产生难以衡量的影响，尤其是某一政策在真正到达基层一级时，涉及的执行对象与实施力

度已升至最大值，外部风险与内部危险叠加至饱和状态。那么，作为基层一线执行者的“街头官僚”，不但要直接介入并渗透到社会公众生活的各个领域，而且面临着具有高风险性的执行挑战，因为“街头官僚”在执行上级政策过程中必须不断做出大大小小的决策，这些决策涉及法律法规的实际运用与解释，而且必须现场立即做出，无法像上级政策那样经过长期的权衡。因此，“街头官僚”在具有自由裁量权的同时也承担着执行性风险，尤其在危机状态下，“街头官僚”与社会公众的互动量大大增加、互动难度大幅增高，他们需要投入更多的精力与时间成本来确保个人工作的“没问题、不出错”。在此情境下，“街头官僚”对自身利益的损失更为敏感，更倾向于采取“避责”行动来将外部压力和风险系数控制在可承受的范围之内。所以，“街头官僚”避责逻辑的生成，根源于官僚体系内部责任制压力与外部风险社会不确定增高的双重叠加。

#### 四、面向公众：“街头官僚”的扩张式行动逻辑

与面对上级的承压式行动逻辑不同，“街头官僚”在面向公众时由行政管理的“权力边缘者”转变为社会治理的“权力主导者”，“街头官僚”和公众都处于不对称的身份位置当中。“街头官僚”因为是稀缺资源的直接分配者而拥有制度性的身份优势，尤其是在处于危机状态下这种优势更加明显，那么，作为规则与制度的灵活重构者，“街头官僚”的行动逻辑就带有更为明显的个人特质和自我表达。此时，若“街头官僚”道德自律性减弱或缺失，公众的“弱监督约束”与其自我权力的虚拟膨胀就会激发扩张式行动逻辑产生。

##### （一）公众的弱监督约束

作为政策执行末端的“街头官僚”，因为工作空间的开放性和自由裁量的伸缩性而难以实现

责任自控。从“委托—代理”理论视角看，既受所在政府组织的委托又身负社会公众委托的“街头官僚”，是连接政府与社会、国家与公民的重要交集点，他们同时具有“国家代理人”和“公民代理人”的双重角色。因此，“内部控制”与“外部监督”这两种监督都是“街头官僚”需要面临和接受的责任控制手段<sup>[18]</sup>。内部控制产生于“街头官僚”身处的行政组织的内设规章制度与法律条例，但另一责任控制“外部监督”的重要主体——公民，在一线执行现场却很难发挥出约束“街头官僚”的应有作用。

首先，由于工作对象是广大民众，“街头官僚”需要依据不同的具体目标对象而决定采取何种办法来顺利完成政策的执行，但在自身的经验、判断力、价值观和素质等因素合力作用下，“街头官僚”习惯按照自己的偏好设置工作流程、完成工作任务；与此同时，作为执法行为直接接受体的公众，其利益的损失与维护都严重依附于“街头官僚”，所以公众监督实际上很难约束“街头官僚”。再加上严重的信息不对称，“街头官僚”与公众之间会形成信息壁垒。“街头官僚”自己清楚决策的产出过程、具体内容，以及决策对执行对象的具体影响，从某种程度上说，“街头官僚”的决策实际上转化成了一种私人决策，但公众难以了解“街头官僚”工作的细节，也不清楚自由裁量权的行使是否越过了合法的边界。“街头官僚”便可以通过这种信息优势来抵制监督者的约束。

其次，在危机状态下，“街头官僚”本就存在的制度性身份优势进一步得到强化，而公众常态下和“街头官僚”产生的互动性身份同时被策略性弱化。“街头官僚”与“被管理”的公众间的身份高低差距也在此特殊情境当中进一步扩大，一线执行的互动过程收缩为单向指令型管理。由于当社会处于紧急状态时，民众的多种行为与需求是被限制的，原本平等的服务提供者 and 获得者在此情境下因服务提供者提供的资源的特

殊性而发生变化,即“街头官僚”提供的资源的稀缺性使其具备了专断性与自我性行使权力的可能。而公众要想得到“街头官僚”提供的稀缺性资源与服务,就必须全力配合“街头官僚”的指挥与安排,如果不配合或者进行反抗,很可能会受到“街头官僚”的惩罚。在某种程度上,这也为“街头官僚”利用身份优势对公众进行支配的权力形成了进一步强化,因此,不论是从外部的身份优势还是从内部的心理施压的视角分析,“街头官僚”相较于普通公众都处于更高的位置,在差距悬殊的不同身份下,作为执行对象的普通公众对“街头官僚”执行过程的监督与约束力大大弱化,难以对“街头官僚”的执行行为产生实质性的影响,所以,“街头官僚”在危机状态下更易触发扩张式行动逻辑以实现对自身工作过程或是权力的支配。

## (二) 权力的虚拟膨胀

和大多数政府组织的底层职员不同,“街头官僚”的执行决策针对的是公民个人,并且他们在决定组织机构供给的利益和惩罚的性质、数量和质量时拥有相当大的自由裁量权,甚至可以这样说:“街头官僚”实际上是政策的制定者,其工作程序就是政策。当国家处于像新冠肺炎疫情暴发的非常态情境时,政府需要采取非常规的社会隔离措施,而处于完全被管制状态的公民,则需要完全服从与信任政府的管控以换取自我的人身安全保障。在政府紧绷的治理链上,基层政府集多重任务于一身,扮演着上级信息的末位接收者和面向公众的传播者的双重角色,而“街头官僚”作为政策落地的主导者与操作者,很大程度上直接影响着政策落实的效果,他们更是危机状态下政府治理拐点的重要决定因素,他们决定着政府是否能主导社会运行顺利度过危机状态,实现社会秩序的恢复与归位。

一方面,这对“街头官僚”的个人素质与内在能力是一种考验。作为直接面向公众提供资源的一线人员,“街头官僚”其实很难拥有足够解

决困境的资源,并且还要面临上级问责的风险。因此,在刚性模糊的制度规范和复杂多变的社会态势之间,“街头官僚”倾向于自主地进行规则重构与程序再造,以顺利实现公共政策的有效执行和治理目标、任务的快速落实。被“委以重任”的“街头官僚”,承担着为社会治理的可能走向担责的风险,是坠向失控还是顺利度过危机都与他们的行动逻辑及具体行为息息相关。如果“街头官僚”在操作中偏离政策内涵与执行规则的正常轨道,以自我的经验来理解、掩盖公共政策与治理任务的内在合理合法性,用个人利益追求替代原有的目标与宗旨,那么就会产生外部环境导致的权力膨胀,极易出现基层治理的“人治”现象,进而导致基层治理权力的异化,这不仅会改变“街头官僚”正常的信息传播结构,也会增加危机状态下社会秩序恢复的难度与成效。

另一方面,当社会处于全面严格管理的危机状态时,进入基层的“街头官僚”成为国家与公众之间唯一的连接点,因此“街头官僚”既代表着政府的形象与态度,又掌握着基层治理的重要执行权力。作为国家与政府形象与权力的代名词,“街头官僚”依靠最高政府机构由上到下传递的法定授权而强化了自己权力的权威性与合法性;同时,“街头官僚”也是公共服务的唯一提供者和一线治理权力的唯一行使者,其与公众地位的界线便愈发清晰。在此情境下,“街头官僚”在心理上极易出现对自我身份认知的膨胀,不由自主地扩大自身与公众身份的差距,并在执行中巩固手握的执法权力。换言之,“街头官僚”在公众面前代表的是国家与政府的具体形象与法定权力,在国家面前则承担着国家与上级政府的权力信任,对上对下都扮演着重要角色,因此在社会危机状态下、在严格的集权式管控时期,这就更易诱发他们的治理权力的虚拟膨胀,以及自我认可权力过度行使的合法性。这也就是在“街头官僚”与公众长久的行政执法互动中,“街头官僚”难以摆脱“拿着鸡毛当令箭”这种

顽疾的原因。

## 五、治理失范的纠偏路径

无论是承压式行动逻辑还是扩张式行动逻辑，自由裁量权的扩张都会导致“街头官僚”行为失范。那么，危机状态下如何有效控制“街头官僚”的自由裁量权，规范和引导其合法、合理地采取危机管理行动？具体措施可从行动主体、行为规范和外部约束三个层面展开探讨。

### （一）主体建设：开展素质培训，强化官员职业价值观和水平

在中国传统权力意识中，职务再小也是“官”，而“官”就代表着权力。这种意识的盛行，以及“街头官僚”的职业素养与价值观的有待提升，都使得“街头官僚”的权力行使具有自我扩大的倾向。鉴于此，要重点关注对“街头官僚”的思想文化教育，定期开展素质培训与职责意识强化，辅以廉洁法治、职业道德教育，使“街头官僚”全面树立责任意识；同时，进一步强化基层“街头官僚”对政策的理解与认知能力，从思想上消除可能出现的政策执行偏差与自我性。

### （二）行为规范：确立规则规范、优化有效激励与问责模式

“街头官僚”政策执行行为失范的主要原因，是没有明确自由裁量权的边界。“街头官僚”若对自身职责认知模糊与定位错误，紧急事态情境下便会将自身的权力与职责同步放大，失衡状态极易出现。因此，首先就要明确“街头官僚”在实地执法时的自由裁量权边界，避免滥用自由裁量权而伤害公众的正当权益。其次，要明确执行主体的工作职责并确立严格的制度规范，建立科学、合理、透明、高效的执行程序，确保“街头官僚”自觉遵循制度规范与合法程序。最后，需要加强对“街头官僚”工作的激励与问责机制：优化“街头官僚”绩效指标体系，加大公众评议在绩效评价当中的权

重及话语权，对表现出色、行政高效的“街头官僚”予以适当奖励；反之，对破坏行政程序、执法行为失范的“街头官僚”进行严厉的追踪问责和刚性惩罚。

### （三）外部约束：强化外部监督，拓宽公众反馈与维权渠道

要有效实现对“街头官僚”执行行为失范的规制，还需要强化以公众为主体的外部监督机制。重点是拓宽公众反馈的渠道，给予公众遭遇不合法、不公正执法时合理维权的通道，同时积极引导群众对“街头官僚”的进行监督，合理且适当地运用社会舆论监督与网络监督等方式，实现公众对“街头官僚”不当行为的有效监督。另外，需要进一步完善基层政策执行的信息公开制度，以便使公众能够清楚地了解“街头官僚”的政策执行行为是否有法可依、有规可循，从而提升公众监督的准确性和合法合规性。

## 六、结论

危机状态下，“街头官僚”的心理认知与行动逻辑异于常态。面对来自上级层层下沉甚至加码的行政压力，“街头官僚”主要依据个人利益和个人偏好、依据现实情境和关系网络的差异而做出“自我性”很强的响应，其行动逻辑倾向表现为“避责”基础上的“邀功”；危机状态下，“街头官僚”面向公众时自由裁量权呈现扩张的趋势，再加之公众监督的弱化甚或缺失，这导致“街头官僚”执法时往往越出应有的边界，并因此引发网络舆论危机，甚至导致社会失范。同时，危机状态下，社区自治与自治性的社会权利会受到权力和法律的限制、削减乃至暂时中止，这就要求“街头官僚”要在道德自律的基础上遵循适当的规则来控制自由裁量权力的扩张和滥用。因此，只有明确行使自由裁量权力的边界，给予适当的激励机制，强化以公众监督为主体的外部监督，方可有效防止“街头官僚”执行行动的错误与危害。

参考文献

- [1] M Lipsky. Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services [M]. New York: Russell Sage Foundation, 2010: 3.
- [2] 李伟权, 黄扬. 政策执行中的刻板印象: 一个“激活—应用”的分析框架[J]. 公共管理学报, 2019(3): 1-15.
- [3] 迈克尔·利普斯基. 基层官僚: 公职人员的困境[M]. 苏文贤, 江吟梓, 译. 台北: 学富文化事业有限公司, 2016: 4.
- [4] 叶娟丽, 马骏. 公共行政中的街头官僚理论[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2003(5): 612-618.
- [5] 韩志明. 街头官僚的行动逻辑与责任控制[J]. 公共管理学报, 2008(1): 41-48.
- [6] 陈那波, 卢施羽. 场域转换中的默契互动: 中国“城管”的自由裁量行为及其逻辑[J]. 管理世界, 2013(10): 62-80.
- [7] 吴克昌, 关飞洲. 街头官僚运动式执法的动员机制: 基于广州市 A 街道流动摊贩治理问题的探讨[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2018(2): 25-32.
- [8] 刘升. 基层执法中的差序格局: 理解社会治理的一个本土性视角: 以城管执法为例[J]. 中国行政管理, 2017(5): 25-31.
- [9] 殷盈, 金太军. 农村低保政策的变通执行: 生成逻辑与治理之道: 基于街头官僚理论的视角[J]. 学习论坛, 2015(11): 63-66.
- [10] 翁士洪. 农村土地流转政策的执行偏差: 对小岗村的实证分析[J]. 公共管理学报, 2012(1): 17-24.
- [11] 蒋晨光, 褚松燕. 街头官僚研究综述[J]. 国外社会科学, 2019(3): 59-68.
- [12] 赵军锋. 危机状态下社会秩序的演化机理[J]. 陕西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020(5): 38-46.
- [13] 金观涛, 华国凡. 控制论与科学方法论[M]. 北京: 新星出版社, 2005: 2.
- [14] 金太军. 政府公共危机管理失灵: 内在机理与消解路径: 基于风险社会视域[J]. 学术月刊, 2011(9): 5-13.
- [15] 黄扬, 陈天祥. 街头官僚如何推动政策创新?: 基层卫生服务领域中的创新案例研究[J]. 公共管理学报, 2020(4): 74-86, 170.
- [16] 叶敏. 政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑: 以 X 市新农村建设的政策过程为讨论基础[J]. 甘肃行政学院学报, 2016(6): 19-30.
- [17] 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004: 35-36.
- [18] 甘甜. 街头官僚责任控制研究: 争议与评述[J]. 公共行政评论, 2019(5): 176-197.

责任编辑 董颖

(上接第19页)

价值观在全球范围内广泛渗透、相互碰撞, 不同人群与异质文化的关联性越来越密切。积极助推中国文化对外传播, 积极达成文化认同, 可以有

效消弭不同文化间的冲突和分歧、促进文化事业的发展, 这必然有助于人类命运共同体的建构。

参考文献

- [1] 单波. 跨文化传播的基本理论命题[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011(1): 103-113.
- [2] 姚建彬. 对中国文学海外传播的反思与建议[J]. 外国语文, 2020(4): 1-10.
- [3] 王寅. 人类命运共同体: 内涵与构建原则[J]. 国际问题研究, 2017(5): 22-32.

责任编辑 董颖

# 城市管理机构职能优化研究

——以四个直辖市为例

杨兴坤

(北京建筑大学 城市经济与管理学院,北京 100044)

**摘要:** 从2018年机构改革来看,重庆市、天津市、上海市和北京市党政机构总数均超过了60个,一个重要原因就是4个直辖市城市管理机构设置较分散。4个直辖市在城市规划和建设方面,机构设置基本是一致的,但是在城市管理方面,4个直辖市的机构设置却完全不同,因此,直辖市城市管理机构职能有待进一步优化整合。城市管理机构职能优化,可以设立一个议事协调机构——城市管理委员会,一个市政府组成部门——城市管理局,一个事业单位——城市管理行政执法部门,同时,与城市管理局内设职能科室相对应,对城市公用事业单位和企业进行有机整合。

**关键词:** 机构改革; 城市管理; 行政改革; 行政体制; 行政体系

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0056-09

## 一、直辖市机构设置概况

我们从2018年机构改革后党政机构总数比较分析四个直辖市党政机构设置情况。从计算机构数量和特色机构(即其他省市较少设立的)方面比较分析四个直辖市城市管理机构设置情况。

### 1. 直辖市机构设置总体状况

截至2018年11月,大陆31个省、区、市的省级机构改革方案全部获中央批复同意。如表1所示,省级机构改革总体较为一致,省级党政机构总数在60个上下。从统计数据来看,仅有4个直辖市党政机构数量超过了60个,其他省区都为60个及以下,其中重庆市的党政机构总数共

64个,天津市的党政机构总数共64个,上海市的党政机构总数共63个,北京市的党政机构总数共65个。据此,也可以看出,直辖市机构职能还有进一步优化整合的空间。

### 2. 直辖市特色机构设置状况

从表2可以看出,某些省、区、市的机构因地制宜设置,确实突出了地方政府的特色、区位优势或某些特殊的职能,如辽宁省营商环境建设局、黑龙江省营商环境建设监督局、福建省海洋与渔业局、山东省海洋局、山西省小企业发展促进局、四川省经济合作局、贵州省生态移民局、云南省滇中引水工程建设管理局、内蒙古自治区区域经济合作局、广东省社会组织管理局、广西壮族自治区北部湾办、广西壮族自治区海洋局。

**收稿日期:** 2022-06-22

**作者简介:** 杨兴坤(1975—),男,重庆开县人,管理学博士,北京建筑大学城市经济与管理学院教授,硕士生导师,研究方向为公共危机管理与工程危机管理、网络舆情管理、公共管理理论与改革、行政改革、人力资源管理、紧急救援。

表1 2018年机构改革我国大陆地区省(市、区)党政机构数量

省市区	重庆	天津	上海	北京	辽宁	吉林	黑龙江	江苏	浙江	福建	江西	山东	山西	湖北	湖南	安徽
党委机构数量	17	18	20	19	18	17	17	16	18	19	17	18	18	18	17	17
政府机构数量	47	46	43	46	42	43	43	44	42	41	43	42	42	42	43	43
合计	64	64	63	65	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
省市区	河南	河北	四川	贵州	云南	陕西	内蒙古	甘肃	广东	广西	青海	新疆	西藏	海南	宁夏	均值
党委机构数量	18	17	17	17	18	18	17	18	17	16	14	-	14	18	16	17.3
政府机构数量	42	43	43	43	42	42	43	42	42	42	41	40	41	37	39	42.39
合计	60	60	60	60	60	60	60	60	59	58	55		55	55	55	59.77

(资料来源:作者根据相关机构改革方案和报道绘制<sup>①</sup>)

表2 2018年机构改革各省市区的特色机构(即该机构其他省市区较少设置)情况

省市区	机构名称及性质
重庆	市中新项目管理局、市政府口岸物流办(直属机构)
天津	市招商投资局、市公共资源交易监管局(部门管理机构) 市城市管理局(政府组成部门) 市城市公用事业管理局(新组建的部门,市城市管理委员会的部门管理机构);市道路运输管理局、市港航管理局(部门管理机构) 市合作交流办公室(直属机构)
上海	市城市管理委员会(政府组成部门) 市合作交流办公室(直属机构) 市道路运输管理局、市房屋管理局(部门管理机构) 市绿化和市容管理局(直属机构);市城市管理行政执法局(部门管理机构)
北京	园林绿化局(首都绿化委员会)(直属机构)、市城市管理委员会(首都城市环境建设管理委员会办公室)(政府组成部门) 市城市管理综合行政执法局(北京市机构编制委员会办公室网站和改革方案没有明确提及该机构,北京市政府网站首都之窗为其他机构,《北京日报》公开报道显示,2020年10月15日市委组织宣布市城管执法局为市城市管理委管理的副局级行政执法机构)
辽宁	省营商环境建设局(挂省政务服务办公室)(直属机构) 省地方煤矿安全生产监督管理局(部门管理)
吉林	省政务服务和数字化建设管理局(直属机构)
黑龙江	省营商环境建设监督局(直属机构) 省煤炭生产安全管理局(部门管理)
江苏	
浙江	省综合行政执法指导办公室(部门管理)
福建	省海洋与渔业局(直属机构)
江西	
山东	省海洋局(部门管理)
山西	省小企业发展促进局(部门管理)
湖北	省公共资源交易监督管理局(直属机构)
湖南	
安徽	
河南	

(续表2)

省市区	机构名称及性质
河北	
四川	省经济合作局(直属机构)
贵州	省生态移民局(直属机构)
云南	省滇中引水工程建设管理局(直属机构)
陕西	
内蒙古	自治区区域经济合作局(部门管理) 自治区口岸管理办公室(部门管理)
甘肃	
广东	省人民政府港澳事务办公室(直属机构) 省社会组织管理局(部门管理)
广西	自治区北部湾办(直属机构);自治区海洋局(部门管理)
青海	
新疆	
西藏	
海南	
宁夏	

(资料来源：作者根据相关机构改革方案、报道和政府网站数据绘制)

从表2可以看出，2018年机构改革各省、区、市的特色机构（或该机构其他省市区较少设置）情况来看，重庆、天津、上海和北京4个直辖市党政机构数量超过60个，最主要的原因便是有关城市管理的机构设置较多。

重庆市有市城市管理局，天津市有市城市公用事业管理局、市道路运输管理局、市港航管理局(部门管理机构)、市城市管理委员会，上海市有市道路运输管理局、市房屋管理局、市绿化和市容管理局、市城市管理行政执法局，北京市有市园林绿化局、市城市管理委员会。显然，如果4个直辖市将城市管理相关机构及其他部分机构有机整合，其党政机构总数完全可以控制在60个以内。

某些机构是否可以将其职能和机构整合到其他部门或机构内？如重庆市和湖北省都设立的公共资源交易监督管理局，是否可以整合到如国资委等部门内？重庆市的招商投资局是否可以整合到商务部门内？天津市的市城市公用事业管理局、市道路运输管理局、市港航管理

局是否可以整合到城市管理部门内？市道路运输局、市港航管理局是否可以整合到交通运输部门内？在上海市绿化和市容管理局、道路运输管理局、城市管理行政执法局、房屋管理局中，绿化和市容管理是否属于城市管理部门的职能？市绿化和市容管理局、市城市管理行政执法局是否可以整合到城市管理部门内？市道路运输管理局是否可以整合到交通运输部门内？市房屋管理局是否可以整合到住建部门内？北京市的市园林绿化局（首都绿化委员会）、市城市管理委员会（首都城市环境建设管理委员会办公室），与上海市的相关设置如出一辙。综观31个省、区、市的党政机构设置，我们可以看出，唯有4个直辖市的党政机构数量超过了60个。从上述分析和统计可以看出，4个直辖市在下一轮机构改革中，机构精简和职能整合的空间还很大。

## 二、直辖市城市管理机构设置

下面从城市规划、建设、管理三个阶段比较分析4个直辖市机构设置情况，从领导职数、内

设机构、直属及下属机构等方面比较分析4个直辖市城市管理机构设置状况。

### 1. 直辖市规划、建设与管理机构设置情况

从表3可以看出，2018年机构改革，4个直辖市在城市规划方面，机构设置基本是一致的，即将传统的规划部门与国土资源(资源管理范围扩大为自然资源)进行整合，设置一个规划和自然资源部门，作为政府组成部门，名称略有差异。在城市建设方面，4个直辖市均设置住房和城乡建设委员会作为政府组成部门。但是在城

市管理方面，4个直辖市的机构设置却各异。重庆市设立市城市管理局，作为政府组成部门。天津市设立市城市管理委员会，作为政府组成部门，另设部门管理机构市城市公用事业管理局。上海市设政府直属机构绿化和市容管理局，另设两个部门管理机构，分别是市城市管理行政执法局和市房屋管理局，均为住建委管理。北京市设市城市管理委员会作为政府组成部门，另设政府直属机构市园林绿化局和部门管理机构市城市管理综合行政执法局。

表3 2018年4个直辖市城市规划、建设与管理机构设置情况

直辖市	城市规划机构	城市建设机构	城市管理机构
重庆市	重庆市规划和自然资源局 - 政府组成部门	重庆市住房和城乡建设委员会 - 政府组成部门	重庆市城市管理局 - 政府组成部门
天津市	天津市规划和自然资源局 - 政府组成部门	天津市住房和城乡建设委员会 - 政府组成部门	天津市城市管理委员会 - 政府组成部门 天津市城市公用事业管理局 - 部门管理机构(城市管理委员会管理)
上海市	上海市规划和自然资源局 - 政府组成部门	上海市住房和城乡建设管理委员会 - 政府组成部门	上海市绿化和市容管理局(挂市林业局牌子) - 直属机构 上海市城市管理行政执法局 - 部门管理机构(住建委管理) 上海市房屋管理局 - 部门管理机构(住建委管理)
北京市	北京市规划和自然资源委员会(首都规划建设委员会办公室) - 政府组成部门	北京市住房和城乡建设委员会(北京市住房保障办公室) - 政府组成部门	北京市城市管理委员会(首都城市环境建设管理委员会办公室) - 政府组成部门 北京市园林绿化局(首都绿化委员会) - 直属机构 北京市城市管理综合行政执法局 - 部门管理机构(城市管理委员会管理)

(资料来源：作者根据相关政府网站资料整理绘制)

从上述4个直辖市城市管理机构设置可以看出，重庆市城市管理局与天津市城市管理委员会、北京市城市管理委员会，在职能上是相似的，仅机构名称有异而已，上海市并没有设相似的机构；上海市和北京市均在政府机构设立了城市管理执法机构，重庆市和天津市并没有作类似设置；上海市绿化和市容管理局与北京市园林绿化局的机构职能相近，重庆市和天津市没有作类似设置；4个直辖市中仅上海市设立计算机数量的市房屋管理局，仅天津市设立了市城市公用

事业管理局(新组建部门)。总体来看，重庆市的城市管理机构设置较为简洁明晰。

### 2. 直辖市城市管理机构设置情况

从表4可以看出，4个直辖市城市管理机构并不完全一致。

重庆市设置了城市管理局+城市管理综合执法总队(事业单位)，这一设置模式是较为简洁明了的，职能和隶属关系也比较清晰。

天津市设置了城市管理委员会+城市公用事业管理局(新组建部门)，天津市的这一设置模

式，职能和隶属关系也比较清晰，城市公用事业 体的城市管理业务工作还是由城市公用事业管理 管理局由城市管理委员会管理，为行政机构，具 局的3个下属事业单位去开展。

表4 我国四个直辖市城市管理机构领导职数与机构设置情况

直辖市	管理机构	领导职数	内设机构及其数量、人员编制	其他机构(直属、所属、下属)
重庆市	重庆市城市管理局 - 政府组成部门	9人	办公室、政策法规处(行政审批处)、组织人事处、宣传教育处、发展规划处、财务审计处、技术标准处、道桥管理处、供节水管理处(供热管理处)、照明灯饰管理处、市容环境卫生管理处、广告设置管理处、农村环境卫生管理处、园林绿化规划设计管理处、城市园林绿化管理处(与城市义务植树办公室合署办公)、公园管理处、执法监督处、安全监督处、督查考核处、科技信息处,另外设机关党委、离退休人员工作处。共计 22 个	所属机构 21 个,包括重庆市城市管理综合行政执法总队
	重庆市城市管理综合行政执法总队 - 事业单位	官方网站无显示	全额拨款事业编制 116 名,下设综合处、政治处(纪检室)、法制处、市政公用设施执法支队、市容园林绿化执法支队和城市违法建筑执法支队 6 个内设机构	区县设 40 个执法机构(包括重庆市城市管理综合行政执法总队、两江新区城市管理综合行政执法支队、万盛经开区城市管理综合行政执法支队、重庆高新区综合执法局)
天津市	天津市城市管理委员会 - 政府组成部门	官方网站领导信息栏显示 9 人	内设机构和人员编制介绍显示内设科室 24 个:办公室(信访办)、政策法规处(研究室)、规划处、计划处、市容建设管理处、市容景观管理处、环境卫生管理处、废弃物管理处、园林绿化建设处、园林绿化管理处、执法协调处、执法监督处、城市管理综合处、城市管理考核处、城市管理巡查处、政务服务处、网络安全和信息化办公室、组织干部处、人事处(科技教育处)、宣传处、财务处(审计处)、巡察工作办公室、机关党委办公室、离退休干部处	下设单位网站没有显示
	天津市城市公用事业管理局部门管理机构	新设机构,暂无网站	内设机构 6 个:办公室、供热燃气处、道桥设施处、道路巡查处(停车管理处)、政策法规处、机关党委办公室 机关行政编制 40 名。设局长 1 名,副局长 3 名,处级领导职数 14 名	下设天津市供热燃气管理事务中心、天津市城市道路桥梁管理事务中心、天津市城市道路设施巡查中心 3 个直属事业单位
上海市	上海市绿化和市容管理局(直属机构)挂市林业局牌子	官方网站领导介绍显示 8 人	设 17 个内设机构:办公室(信访办公室)、政策法规处(研究室)、规划发展处、组织人事处、财务管理处、公园绿地处、林业处、野生动植物保护处(湿地和自然保护地管理处)、执法稽查处、市容管理处、环卫管理处、生活垃圾管理处、景观管理处、行政许可处、科技信息处、社会宣传处 / 机关党委 机关行政编制为 178 名。其中,局长 1 名,副局长 4 名,总工程师 1 名,正副处级领导职数 51 名	下设单位网站没有显示

(续表4)

直辖市	管理机构	领导职数	内设机构及其数量、人员编制	其他机构(直属、所属、下属)
上海市	上海市城市管理行政执法局(部门管理机构), 住建委管	官方网站领导介绍显示 5 人	据沪城管办〔2020〕36 号, 内设机构 7 个: 办公室(财务处)、政策法规处(信访办公室)、组织人事处、科技信息处、执法协调处、执法监督处、执法规划处。另设机关党委。共计 8 个 机关行政编制 55 名。设局长 1 名(副局级), 副局长 3 名(正处级), 其他正副处级领导职数 15 名	下属单位网站没有显示
	上海市房屋管理局(部门管理机构), 住建委管	官方网站机构领导显示 4 人	《上海市房屋管理局主要职责内设机构和人员编制规定》(沪府办发〔2017〕45 号)显示 10 个内设机构: 办公室(信访办)、计划财务处、政策研究室(法规处)、住房保障管理处(市廉租住房管理办公室)、住房建设监管处、房地产市场监管处(房产权籍管理处)、物业管理处、城市更新和房屋安全监督处(历史建筑保护处)。房屋征收管理处、落实私房政策处。另设机关党委。共计 11 个 沪府办发〔2017〕45 号: 上海市房屋管理局机关行政编制为 100 名。其中, 局长 1 名、副局长 3 名(正处级), 正副处级领导职数 30 名。非领导职数按照《中华人民共和国公务员法》有关规定核定	直属单位 8 个
	北京市城市管理委员会(首都城市环境建设管理委员会办公室)- 政府组成部门	官方网站领导简历显示 12 人, 包括 5 名巡视员	官方网站内设机构显示 33 个: 办公室、研究室、法制处、综合计划处、环境建设规划发展处、城市管理综合协调处、城市管理督查考评处、网格化城市管理办公室(城市管理监督指挥中心)、市容景观管理处、市容环境整治处、户外广告管理处、城市照明管理处、环境卫生管理处、固体废弃物管理处、环境卫生设施处、能源运行管理处、电力煤炭管理处(北京市电力管理办公室、北京市煤炭管理办公室)、燃气管理办公室、供热管理办公室、加油(气、电)站综合管理处、地下综合管廊管理处(市政设施建设协调处)、市政管线管理处、石油天然气管道保护办公室、安全应急工作处、科技信息处、对外交流处、宣传动员处、财务处(审计处)、组织人事处、机关党委(党建工作处)、机关纪委、工会、离退休干部处	官方网站所属机构显示 13 个
北京市园林绿化局(首都绿化委员会)- 直属机构	官方网站领导介绍显示 12 人, 包括 5 名巡视员	官方网站内设机构显示 26 个: 办公室、法制处、研究室、联络处、义务植树处、规划发展处、生态保护修复处、城镇绿化处、森林资源管理处、野生动植物和湿地保护处、自然保护地管理处、公园管理处、国有林场和种苗管理处、防治检疫处、行政审批处、产业发展处、林业改革发展处、科技处、应急工作处、森林防火处、计财(审计)处、人事处、机关党委(党建工作处、团委)、机关纪委(党组巡察工作办公室)、工会、离退休干部处	官方网站直属单位显示 34 个	
北京市城市管理综合行政执法局- 部门管理机构	官方网站领导介绍显示 5 人	官方网站组织机构介绍显示 13 个: 办公室、法制处(信访处)、执法规划处(研究室)、执法协调处、执法监督考核处、装备财务处、宣传处(公共关系办公室)、专业执法指导处、干部人事处、队伍建设指导处、党建工作处、纪检办公室、工会	官方网站组织机构介绍显示直属机构 4 个, 直属事业单位 2 个	

(资料来源: 作者根据相关政府网站资料整理绘制)

上海市设置绿化和市容管理局+城市管理行政执法局+房屋管理局, 在职能和隶属关系上, 城市管理行政执法局和房屋管理局均由上海市住

房和城乡建设管理委员会管理, 绿化和市容管理局为政府直属机构。

北京市设置城市管理委员会+园林绿化局+

城市管理综合行政执法局，园林绿化局为政府直属机构，城市管理综合行政执法局经过调整后，由城市管理委员会管理。

上述城市管理机构中，除了官方网站没有介绍的外，其领导职数不等，最多为12人，最少的4人。

可以看出，重庆市和天津市城市管理机构设置较为相近，区别在于重庆市城市管理局没有设置部门管理的行政机构，而是设置下属事业单位。上海市和北京市都设置了3个城市管理机构，园林和绿化方面的职能机构均是市政府直属管理机构。城市管理执法机构上海市由住建委管理，北京市由城市管理委员会管理，上海市设立计算机构数量的房屋管理局，从实践来看，各地基本上采取了房屋管理职能由住建委管理，并作为内设机构。

综上直辖市城市管理机构设置分析，从完善国家行政体系的角度来说，城市管理机构设置和职能关系，都有进一步调整、整合和优化的空间。

### 三、城市管理机构职能优化建议

结合直辖市城市管理机构职能设置现状，城市管理机构职能优化的总体思路是：统筹考虑规划、建设、管理三个阶段，以城市管理委员会（议事协调机构）+城市管理局（政府组成部门）+城市管理行政执法队（事业单位）+城市公用事业（事业单位或企业）的模式进行优化整合。这有助于完善管理体系，理顺职能隶属关系，规范机构名称<sup>[1]</sup>。如图1所示，下面具体进行论述。

#### 1. 设置城市管理委员会

我们这里所说的城市管理委员会与当前政府机构设置的城市管理委员会有所不同。首先，我们认为城市管理委员会应为议事协调机构，不计算机构数量，其办公室可以设在下面的城市管理局内。其次，城市管理委员会的成员单位除了包括主要的城市公用事业如园林、绿化、市容、环

境、道路水电气供热等，也需要吸纳城市规划（包括发改委）、城市建设（住建委）部门加入，还要将生态环境、工商等相关职能部门纳入，即城市管理委员会的成员单位数要远远大于现在职能设置。最后，城市管理委员会可以设在市委也可以设在市政府，为了凸显城市管理的重要性，市委书记、市长和分管副市长应为城市管理委员会的主要成员。

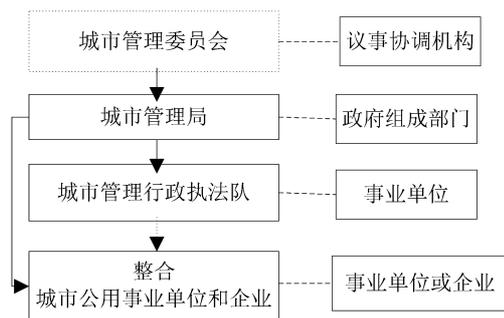


图1 城市管理机构职能优化示意图

（资料来源：作者绘制）

#### 2. 设立城市管理局

设立城市管理局，作为市政府组成部门。根据重庆市城市管理局和北京市城市管理委员会的内设机构设置来看，城市管理局可以设置30个左右的内设机构。将园林绿化、市容管理、水电、供热燃气、城市道路桥梁等管理职能进行有机整合，相近相似职能进行合并，作为城市管理局的内设科室，不计入市级党政机构数量。

从前文分析可以看出，绿化和市容等职能设立局级机构作为政府直属机构，而其他城市管理职能由城市管理局（委员会）承担，就可能出现职能分散交叉的问题。上述设置方式可以避免这一问题的出现。从重庆市和天津市目前的城市管理机构设置和职能运行情况来看，这种设置方式是完全可行的。

从理论上来说，天津市新组建城市公用事业管理局遵循的是传统的专业化管理和行业管理思维<sup>[2]</sup>，与绿化和市容管理局、园林绿化局等机构设置是相似的，与前几年设立医院管理局和原北京市海淀区公共服务委员会设置也是相近的<sup>[3]</sup>，

背离大部制改革思路和机构精简原则<sup>[4]</sup>，也与强调统筹协调、有机整合、综合化管理的改革趋势不一致。因此，我们认为上述机构均可整合进城市管理局。

### 3. 建立城市管理行政执法队

2018年3月中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》指出：“根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，大幅减少执法队伍种类，合理配置执法力量。一个部门设有多支执法队伍的，原则上整合为一支队伍。推动整合同一领域或相近领域执法队伍，实行综合设置。”根据这一原则性要求，我们认为，应将城市管理行政执法机构和职能进行整合，由城市管理局管理，这样可以理清城市管理行政执法职能的隶属关系。从前文的分析可以看出，重庆市设有城市管理行政执法队伍，由城市管理局管理，天津市没有设置计算机构数量的城市管理执法机构，上海市城市管理执法局由住建委管理，北京市城市管理综合执法局由城市管理委员会管理，隶属关系并不一致。

重庆市建立了城市管理综合执法总队，队伍性质为事业单位，目前来看，重庆市城市管理执法运行顺畅。我们认为其他城市可以学习借鉴这种改革方式，作为事业单位，相较于行政机构，具有一定独立性，更加具有灵活性，执法效率也相对较高。

### 4. 整合城市公用事业单位

将现有城市公用事业单位进行有机整合，作为城市管理局的直属事业单位或企业。直辖市中承担城市管理职能的部分企业，业已上市，这对提升城市管理水平和运行效率有很大的促进作用。城市管理局在推进所属事业单位整合和改革进程中，可以加强这方面的工作和引导。

城市公用事业单位和企业整合尽量与城市管理局内设科室基本对应。从目前4个直辖市城市管理机构的内设科室来看，北京市是最多的，其

北京市城市管理委员会有33个内设科室，北京市园林绿化局有26个内设科室。综观4个直辖市城市管理机构的内设科室，其设置大同小异，主要职能机构是相同或相似的。主要包括以下职能科室：道路、供水、照明灯饰、市容环境、广告管理、环境卫生、园林绿化、公园管理、燃气、供热、能源电力、地下综合管廊等等。

城市公用事业单位和企业整合应考虑各个城市的特色、优势和实际。例如，因为市政府没有设置林业和草原局，所以上海市绿化和市容管理局挂市林业局牌子，北京市在园林绿化局设置了森林资源管理处、林业改革发展处等，相应地北京市园林绿化局(共34个直属单位)有北京市林业工作站、西山试验林场管理处、八达岭林场管理处、十三陵林场管理处、共青林场管理处、大安山林场管理处等直属单位。

## 四、结语

4个直辖市党政机构总数均超过了60个，其中一个原因便是这4个直辖市城市管理机构设置较分散。4个直辖市在城市规划和建设方面，机构设置基本是一致的，但是在城市管理方面，机构设置却各异，可见，直辖市城市管理机构职能有待进一步优化整合。可以设立一个议事协调机构——城市管理委员会，一个市政府组成部门——城市管理局，一个事业单位——城市管理行政执法部门，同时，对城市公用事业单位和企业进行有机整合，与城市管理局内设职能科室相对应。

### 注释：

①公开报道未提及青海省和新疆维吾尔自治区党政机构数量，新疆维吾尔自治区党委机构设置具体情况未查到，新疆维吾尔自治区政府机构数量据政府网站统计，表中青海省委机构设置来自青海省委机构编制委员会办公室网站。云南省机构编制委员会显示省委机构22个，但没有明确哪些机构计算机构数量，公开报道也未

提及云南省委机构数量和云南省党政机构总数。考虑到审计委员会办公室、教育工作领导小组秘书组、农村工作领导小组办公室等议事协调机构各个省、区、市一般设在相应的政府机构，不计算机构数量，我们在统计的时候，将云南

省省委的机构数量按18个计算，云南省委4个议事协调机构没有作为云南省委的机构数量统计，对统计分析的影响可忽略不计。党委机构数量与合计的均值按30个省、区、市计算。

### 参考文献

[1] 杨兴坤,孔祥一,廖嵘.国家治理体系构成及其现代化路径[J].成都行政学院学报,2018(4):4-9.  
[2] 杨兴坤.新时代的机构改革:进程、特点与阻力[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2020(1):39-46,53.  
[3] 杨兴坤.设立医院管理局的六大困境 [J]. 安徽行政学院学报,

2013(3):109-112.  
[4] 杨兴坤.大部制:雏形、发展与完善[M].北京:中国传媒大学出版社,2012:113-119.

责任编辑 夏继先

(上接第15页)

党的二十大为做好基层社会治理工作指明了前进方向，在今后的工作中，我们将重点在以下几个方面下功夫：

一、着力转变干部作风，强化基层服务意识。以开展“能力作风建设年”活动为契机，深入推进“党群连心工程”落实落细、常态长效，把人民群众的操心事烦心事揪心事高质高效、从优从快落实。在推进项目建设过程中，多倾听群众心声，加强与相关部门的沟通对接，尽最大限度满足群众需求。

二、持续加大惠民力度，拓展更多合作商户。本着为民服务解难题的宗旨，积极搭建平台，大力宣传推介轵城“道德积分”制度的优势和作用，并主动邀请华为、格力等知名品牌商家主动参与到建设中来；同时鼓励各村干部走出去，积

极接洽品牌商户，切实增强群众对美好生活向往的获得感。

三、着力健全制度机制，高效提升基层治理水平。按照“成熟一个，发展一个”的原则，扎实开展有效推进“道德积分”制度在各村的建设步伐。对条件成熟的村，进行广泛宣传发动，调动党员干部、广大群众参与的积极性，让他们在参与“道德积分”制度建设的同时，充分享受带来的实惠。坚持示范带动，发挥传帮带作用，通过榜样力量，积极引导“道德积分”制度在全镇范围的推广覆盖。

(作者系河南省济源示范区轵城镇党委书记)

责任编辑 华 夏

# 作为至道的法

——论伦理维度下的管子法治思想

杨晓锋,刘宏伟

(1.中国石油大学 马克思主义学院,北京 102249; 2.北京超星尔雅教育科技有限公司,北京 100086)

**摘要:**《管子》在诸子百家著述中独成一家之言,影响深远。其法治思想既继承和创新了黄老道法思想,又融合了儒家的德礼之治,发展了以道论法、德法并行的迥异于三晋法家的齐法家理论。其法治思想的核心是法应以道为根基,以人性为圭臬,以此表明法的应然性和正当性;它认为法本身应具有规范性和公正性;它提出任法而治,而任法与治德的关键在于立良法、施善治;它指出以法治国的本质就是以正治国;它强调改革须有法治人才保障,法治的目的在于“和合能谐”;等等。这些主张在当今法治中国建设中都具有重要的传承价值,既可以提供本土资源,也可彰显文化自信。

**关键词:**管子;道;法;任法而治

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0065-08

春秋时期,周王室日渐衰微,礼坏乐崩,各诸侯国纷纷逐鹿中原,征战不休,周天子权威大为削弱,号令难行。争强求福已成为当时各国的主题。在诸侯争霸过程中,齐襄公连年征伐卫、鲁、郑国,加之荒淫无道、昏庸无能而导致兵变被杀,齐国陷入困境。面对刚刚经历政权更迭、矛盾重重、斗争激烈的齐国,齐桓公不计前嫌,拜管仲为相。管仲不负众望,对内改革,对外尊王攘夷,最终使齐桓公成为春秋五霸之首。他后来被称为“春秋第一相”“诸子百家第一子”和主张“以法治国”第一人。孔子如是评价:“桓公

九合诸侯,不以兵车,管仲之力也。”

法与道的关联关系历来是中国传统法律文化的特色,在春秋时期更是如此。管仲通过深入研究和权衡,既比较古今治国经验,又研判齐国国情,提出了“以法治国”的法治思想。他主张法是“天下之程式也,万事之仪表也”<sup>[1]37</sup>。他认为法是治理国家的圭臬,可以规范万事万物。缘法至道,由道及法,是管子法治思想的核心。他不仅重视法的应然性,还强调法的正当性;不仅注重法的规范和公正性,还论述了法治的必要性;不但突出良法善治,也指出以法治国的实质就是

**收稿日期:** 2022-05-06

**基金项目:** 教育部产学合作协同育人项目“四史、习近平法治思想融入‘毛中特’课程建设研究”;中国石油大学(北京)校级本科教育教学改革项目“习近平法治思想融入思政课教学研究”

**作者简介:** 杨晓锋(1973—),男,河南濮阳人,中国石油大学(北京)马克思主义学院副教授,研究方向为能源政策法规、国家安全和当代中国治理;刘宏伟(1977—),女,山东荣成人,北京超星尔雅教育科技有限公司销售部产品支持专家、讲师,研究方向为高教管理、教育技术、传统文化。

以正治国；不仅强调改革的法治和人才保障，也凸显法治的目的是“和合能谐”。这些方面均显示了法与伦理的不可或缺关系。

## 一、道生万物，宪律制度必法道——提倡法的应然性

### （一）天道

管子提出：“故法者，天下之至道也，圣君之实用也。”<sup>[1]370</sup>那么，何谓道，法与道的关系是怎样的？对此，管子认为道一方面指广义上的超越天地万物的不可言说之物，即“道无根无茎，无叶无荣，万物以生，万物以成，命之曰道”<sup>[1]391</sup>，另一方面也指自然规律或天地法则，即“天不变其常，地不易其则，春夏秋冬不更其节，古今一也”<sup>[1]7</sup>。

此外，他提出了道精气化，并生万物而内在于万物的思想。“凡物之精，化则为生。下生五谷，上为列星。流于天地之间，谓之鬼神；藏于胸中，谓之圣人。是故此气，杲乎如登于天，杳乎如入于渊，淖乎如在于海，卒乎如在于己。是故此气也，不可止以力，而可安以德；不可呼以声，而可迎以音。敬守勿失，是谓成德，德成而智出，万物果得”<sup>[1]390</sup>。

### （二）人之“道”效法天之“道”

人本是自然万物中的一类，自然也应遵循自然界的客观运行规律——道。因此，君主也要效法天地，遵循道的要求，即“效夫天地之纪”<sup>[1]331</sup>。这也是客观的自然哲学在人类社会的逻辑思维归宿。于是，天地之道转化为人类社会规则，主要依据伦理、道德和法律来促进社会的自我运行和有序管理。

管子首先对道、德、义、礼和法等社会规范一一作了界定，即“虚无形谓之道，化育万物谓之德，君臣父子人间之事谓之义，登降揖让、贵贱有等、亲疏之体谓之礼，简物、小未一道。杀僇禁诛谓之法”<sup>[1]315</sup>。

他进而指出道在人类社会的演化路径，即一

方面由道至理再至德进而至义最后至礼，另一方面由道至德再至权最后至法。“天之道，虚其无形。虚则不屈，无形则无所位，无所位，故遍流万物而不变，德者，道之舍，物得以生生，知得以职道之精。故德者得也。得也者，其谓所以然也。以无为之谓道，舍之之谓德。故道之与德无间，故言之者不别也。间之理者，谓其所以舍也。义者，谓各处其宜也。礼者，因人之情，缘义之理，而为之节文者也，故礼者谓有理也。理也者，明分以谕义之意也。故礼出乎义，义出乎理，理因乎宜者也。法者所以同出，不得不然者也，故杀僇禁诛以一之也。故事督乎法，法出乎权，权出于道”<sup>[1]318</sup>。

既然法自道生，那么宪律制度必法道。这是因为：一方面天道变化有规律，“天覆万物而制之，地载万物而养之，万物收藏之，古以至今，不更其道，故曰‘古今一也’”<sup>[1]479</sup>；另一方面天地无私廓然大公，“天公平而无私，故美恶莫不覆，地公平而无私，故小大莫不载。无弃之言，公平而无私，故贤不肖莫不用”<sup>[1]494</sup>。基于天地的客观性和规律性，故法也应当具有这种秉性，于是《管子》曰：“故曰：法者不可不恒也，存亡治乱之所以出，圣君所以为天下大仪也。君臣上下贵贱皆发焉，故曰‘法’。”<sup>[1]370</sup>

## 二、尊人性，法人性之常——强调法的正当性

管仲认为，道有天道，亦有人道，而人道贵在尊重人之常理，即人性。

首先，乐欲忧害和趋利避害是人之常情。人为了生存，往往“欲生恶死”，“凡人之情，得所欲则乐，逢所恶则忧，此贵贱之所同有也”<sup>[1]428</sup>。“人之可杀，以其恶死也，其可不利，以其好利也”<sup>[1]316</sup>，进而，人往往会“见利莫能勿就，见害莫能勿避”<sup>[1]429</sup>。于是，人与人之间必然会有利益之争，这样一来，“人故相憎也，人之心悍，故为之法。法出于礼，礼出于治。治、礼，道也，

万物待治礼而后定”<sup>[1]106</sup>。而“国之所以为国者，民体以为国，君之所以为君者，赏罚以为君”。<sup>[1]265</sup>因此制定法令必须保护人性之常，不但不能违背人之常情，还应以利导之。否则就会适得其反。

其次，法令实施效果的好坏也反映了其是否符合人情。“人主之所以令则行禁则止者，必令于民之所好而禁于民之所恶也。民之情莫不欲生而恶死，莫不欲利而恶害。故上令于生、利人，则令行；禁于杀、害人，则禁止。令之所以行者，必民乐其政也，而令乃行。故曰：‘贵有以行令也’。”<sup>[1]483</sup>“法立而民乐之，令出而民衔之，法令之合于民心如符节之相得也，则主尊显。故曰：‘衔令者君之尊也。’”<sup>[1]481</sup>

最后，《管子》主张，人道贵在治理国家，要注重道与人情。“道者，诚(成)人之姓(性)也，非在人也。而圣王明君，善知而道之者也。是故治民有常道，而生财有常法。道也者，万物之要也。”<sup>[1]260</sup>其核心在利民、爱民。“凡众者，爱之则亲，利之则至。是故明君设利以致之，明爱以亲之。徒利而不爱，则众至而不亲；徒爱而不利，则众亲而不至。爱施俱行，则说君臣、说朋友、说兄弟、说父子。爱施所设，四固不能守”<sup>[1]528</sup>。“枢言曰：‘爱之，利之，益之，安之。’四者道之处”<sup>[1]101</sup>。君主不仅要利民惠民，更应爱民恤民。

### 三、注重法的规范性和公正性

法是衡量人们行为的客观标准，维护社会秩序的基本准则。正所谓“尺寸也、绳墨也、规矩也、衡石也、斗斛也、角量也，谓之法”<sup>[1]47</sup>。法的这种规范性不单是针对黎民百姓的，对王公贵族和君主也同样适用，“夫矩不正，不可以求方，绳不信，不可以求直。法令者，君臣之所共立也。”<sup>[1]421</sup>至于法治之目的，梁启超这样评价：“商君徒治标而不治本者也，管子则治本而兼治标者也！商君舍富国强兵无余事，管子则于富国强兵之外，尤有一大目的存焉！其法治主义，凡

以达此目的而已！”<sup>[2]60</sup>管子进而把法分为法、律、刑和令，并阐明其各自作用：“夫法者，所以兴功惧暴也；律者，所以定分止争也；令者，所以令人知事也。法律政令者，吏民规矩绳墨也……是故明王审法慎权，下上有分”<sup>[1]421</sup>。

首先，作为一种行为规范，法应具有公开性。“凡将举事，令必先出。曰事将为，其赏罚之数，必先明之。立事者，谨守令以行赏罚，计事致令，复赏罚之所加……首事既布，然后可以举事”<sup>[1]30</sup>。

其次，其内容应明确，没有疑议，民众才会心服口服。“国有常式，故法不隐，则下无怨心”<sup>[1]266</sup>。否则，百姓就会为非作歹，“国无明法，则百姓轻为非”<sup>[1]545</sup>。

再次，法应具有统一性。“明主者，一度量，立表仪，而坚守之。故令下而民从。法者，天下之程式也，万事之仪表也；吏者，民之所悬命也。故明主之治也，当于法者赏之，违于法者诛之。故以法诛罪，则民就死而不怨；以法量功，则民受赏而无德也。此以法举错(措)之功也”<sup>[1]541</sup>。

又次，法应具有稳定性。“《周书》曰：‘国法，法不一，则有国者不祥；民不道法，则不祥；国更立法以典民，则不祥；群臣不用礼义教训，则不祥；百官服事者离法而治，则不祥。’故曰：法者不可不恒也，存亡治乱之所以出，圣君所以为天下大仪也。君臣上下贵贱皆发焉，故曰‘法’”<sup>[1]370</sup>。同时法还应有变动性。“名正法备，则圣人无事。不可常居也，不可废舍也。随变断事也，知时以为度。大者宽，小者局，物有所余有所不足”<sup>[1]329</sup>。更为重要的是，管子曾建议“修旧法，择其善者，举而严用之；慈于民，予无财，宽政役，敬百姓，则国富而民安矣”<sup>[1]197</sup>。其目的一是要修订法律，实施良法之治；二是建议君主在施政执法中，要安民利民爱民，最终实现国富民安的目标。

最后，最为重要的是，法应具有公正性。

《管子》主张法源于道，道的秉性决定了法的本质，即法律必须顺应天道，合乎人性，具有公正性。“凡国无法则众不知所为，无度则事无机，有法不正，有度不直，则治辟。治辟则国乱。故曰：‘正法直度，罪杀不赦。杀僂必信，民畏而惧。武威既明，令不再行。’”<sup>[1]526</sup>

#### 四、提倡任法而治——强调法治的合理性、必要性

任法还是任(心)智? 换而言之，法治还是人治? 这取决于两者孰优孰劣或者哪种治理方法的优势居多。在古代，中外先贤们对此都先后论证了法治优于人治。这里需要特别关注的是，管仲提出的“任法不任智”主张不仅远远早于古希腊亚里士多德论述的“守法”加“良法”模式，而且他也给予充分论证，肯定了任法而治的优越性。还强调要限制君权，划分君臣职责，要求君主要以身作则，率先垂范，带头守法。

首先，他依据史实论证任法不任智然后身佚而治，舍法而任智则妄行。“圣君任法而不任智，任数而不任说，任公而不任私，任大道而不任小物，然后身佚而天下治。失君则不然，舍法而任智，故民舍事而好誉；舍数而任说，故民舍实而好言；舍公而好私，故民离法而妄行；舍大道而任小物，故上劳烦，百姓迷惑，而国家不治”<sup>[1]368</sup>。

其次，《管子》进一步从后果论的角度反证舍法任智的结局。由于舍弃规矩，凡事躬为，人的精力和心智疲于应对万事万物，其最终必将舍本逐末。“规矩者，方圜之正也。虽有巧目利手，不如拙规矩之正方圜也。故巧者能生规矩，不能废规矩而正方圜。虽圣人能生法，不能废法而治国。故虽有明智高行，倍法而治，是废规矩而正方圜也”<sup>[1]149</sup>。

此外，选择任法而不任心智，归根结底在于法律的本质是客观公正，而心智的本性是偏私。“有道之君者，善明设法，而不以私防者也。而

无道之君，既已设法，则舍法而行私者也。为人上者释法而行私，则为人臣者援私以为公。公道不违，则是私道不违者也。行公道而托其私焉，寢久而不知，奸心得无积乎? 奸心之积也，其大者有侵逼杀上之祸、其小者有比周内争之乱。此其所以然者，由主德不立，而国无常法也”<sup>[7]257</sup>。故“衡石一称，斗斛一量，丈尺一淳制，戈兵一度，书同名，车同轨，此至正也。从顺独逆，从正独辟，此犹夜有求而得火也，奸伪之人，无所伏矣”<sup>[1]259</sup>。

最后，任法而不任心智的必要性在于它可以防范因君主未必贤于臣民而导致的不测。“凡人君之德行威严，非独能尽贤于人也；曰人君也，故从而贵之，不敢论其德行之高卑有故”<sup>[1]150</sup>。“名正法备，则圣人无事”<sup>[1]329</sup>。

#### 五、任法而治的关键——立良法、施善治

##### (一) 立良法

第一，任法而治的前提是不仅要有法可依，而且要求是良法。这就要求立法者首先尊重客观规律，“法天地之位，象四时之行，以治天下”<sup>[1]520</sup>。尊重客观规律不仅指要尊崇自然规律，也指要尊重社会规律。“古之欲正世调天下者，必先观国政，料事务，察民俗，本治乱之所生，知得失之所在，然后从事。故法可立而治可行”<sup>[1]380</sup>。

第二，要明确立法的目的是注重民之所欲。“夫霸王之所始也，以人为本。本理则国固，本乱则国危”<sup>[1]223</sup>。要成就霸业，就要有人本思想。“政之所兴，在顺民心；政之所废，在逆民心”<sup>[1]3</sup>。重视民心才能实现政通。管子明确指出：“凡治国之道，必先富民。民富则易治也，民贫则难治也。……是以善为国者，必先富民，然后治之”<sup>[1]385</sup>，其意为治国必先富民，民富则容易治理和教化，民穷则难以管教。这是由于“仓廩实而知礼节，衣食足而知荣辱”。否则就会“民不足，令乃辱，民苦殃，令不行”<sup>[1]56</sup>。即人民贫

困，政令就会反复无效；人民苦于劳役之灾，政令就会无法贯彻。

第三，要求立法者要修身正德。“政者，正也。正也者，所以正定万物之命也。是故圣人精德立中以生正，明正以治国”<sup>[1]149</sup>。

## （二）公正执法

执法必须公正。“凡法事者，操持不可以不正，操持不正则听治不公；听治不公则治不尽理，事不尽应。治不尽理，则疏远微贱者无所告；事不尽应，则功利不尽举。功利不尽举则国贫，疏远微贱者无所告溯则下饶。故曰：‘凡将立事，正彼天植。’”<sup>[1]520</sup>否则，“断狱，情与义易，义与禄易，易禄可无斂，有罪无赦”<sup>[1]182</sup>。

## （三）君臣上下皆从法

《管子》主张，尽管君主是法令的制定者，他也应守法，而且还应当率先垂范，以身作则，这样才能实现天下大治。即“君臣上下贵贱皆从法，此谓为大治”<sup>[1]371</sup>。之所以要君主这样做，实则是因其权位来自民众，而民心向背决定着君主存废，故君主自始至终都要以民为本。“令而不行，则令不法也；法而不行，则修令者不审也；……信而不行，则不以身先之也。故曰：禁胜于身，则令行于民矣”<sup>[1]139</sup>。

## 六、以法治国的本质——以正治国，强调严刑重法与德性教化并行不悖

管子在德法关系上强调法治为主，德治辅之，而且还把法提高到“天下之至道”的地位。认为法度行，则国必治，否则国必乱。仅《明法解》就多处论述了法的重要作用，例如“法度者，主之所以制天下而禁奸邪也，所以牧领海内而奉宗庙也”“先王之治国也，不淫意于法之外”“法者，天下之程式也，万事之仪表也”“以法治国，则举错而已”等等。与此同时，《管子》也认为尽管治国理政离不开法，但徒法不足以自行，尤其是难以让百姓心悦诚服。“故刑罚不足以畏其意，杀戮不足以服其心。故刑罚繁而意不

恐，则令不行矣；杀戮众而心不服，则上位危矣”<sup>[1]3</sup>。

管仲认为法治与德治、礼仪与法令，相互补充，相辅相成，共同维护社会秩序。这一思想根基可追溯到《黄帝四经·姓争》，如“刑德相养，逆顺若成。刑晦而德明，刑阴而德阳，刑微而德章”<sup>[3]</sup>。一方面，严令重法厚赏是推行法治的重要手段，但不是唯一手段。另一方面，为使臣民奉法行令，还需要用“道”和“德”来从内心进行教化。尽管管子主张人的本性趋利避害，但人非禽兽，经过后天道德教化，人性是可以改变的。他对礼、义、廉、耻均作了界定，并侧重强调以下几方面。

一是强调“德”的根本要求就是要做到“至仁”。管子认为“德”者得也，是“道”的体现，是实践的“道”，其根本要求是“至仁”。那么，什么是“仁”呢？管子云：“彼欲利我利之，人谓我仁；……信之者，仁也。”<sup>[1]108</sup>这是说仁就是要求利他人，讲诚信。如何践行仁呢？作为君主，成事之本，一是要重视仁义，实施仁政。即“事有本，而仁义其要也”<sup>[1]85</sup>。二是对于那些崇尚德行而不仁爱的人，则不能授予他国政大权。如《立政》曰：“大德不至仁，不可以授国柄”<sup>[1]26</sup>。

二是强调以义取事，以义取利，非义勿为。管子指出：“义者，谓各处其宜也。”<sup>[1]318</sup>即义就是指各处于合宜的地方。如何做事合乎“义”？管子认为：“圣人之求事也，先论其理义，计其可否，故义则求之，不可则止。”<sup>[1]493</sup>其意思是圣人要干一件事，首先研究它是否合于理义，并估计其可能性。合于理义则做，不合于理义则停止。此外，在利益诱惑面前要坚持“三不”原则<sup>[4]</sup>：“非吾仪，虽利不为；非吾当，虽利不行；非吾道，虽利不取。上之随天，其次随人。”<sup>[1]328</sup>即不合准则、常法和常道之事，虽利不为。上顺天道，下随人心。

三是强调主张公正，力戒私心。“政者，正

也。正也者，所以正定万物之命也，是故圣人精德立中以生正，明正以治国”<sup>[1]149</sup>。他认为正就是用来公正地确定万物命运的。其主张的以法治国实质上就是以正治国。“上以公正论，以法制断，故任天下而不重也”<sup>[1]374</sup>。否则，过与不及，都不是公正的，就会治理不公正，贻害无穷。对此“凡法事者，操持不可以不正”<sup>[1]520</sup>。

对于私心杂念，管子曰：“私意者，所以生乱长奸而害公正也，所以壅蔽失正而危亡也。故法度行则国治，私意行则国乱。”<sup>[1]538</sup>其意是说私欲是产生祸乱、危害公正进而导致危亡的根源，必须依靠法度来使国家安定。

## 七、注重“化固从新”的改革及改革的保障措施

“天地不可留，故动，化固从新……化变也者，天地之极也。能与起化而善用，则不可以道止也。忍者善用，智者善用，非其人则与神往矣”<sup>[1]307-308</sup>。意思是说因为天地运转是不可停留的，所以万物经常变动从而推陈出新，世间万物最大的特点就是变动不居。仁者、智者不仅顺应，而且善于驾驭这一规律。否则，变化的良机就会空自与神而去。基于事物不断变化的实际，管子极力主张顺应时代变化而进行相应的改革。而改革的首要在于富民，改革的方法是创新，改革的保障在于法治。

### （一）改革的目的是

管仲改革的初衷是维护君主统治地位，而维护君主统治地位最可靠的方法就是富国，富国的首要条件是富民。对于富国与富民的关系，这一时期的儒家只强调富民，墨家只讲富国，法家则以富国排斥富民，而管仲认为，富国和富民二者并不矛盾对立，相反，二者可以相辅相成。管子明确指出：“凡治国之道，必先富民。民富则安乡重家，安乡重家则敬上畏罪，敬上畏罪则易治也。”<sup>[1]385</sup>他还说：“爱之、利之、益之、安之。四者，道之处。帝王者用之而天下治矣。”<sup>[1]101</sup>这

句话是说，爱惜百姓，利于百姓，使百姓获得好处，使百姓安定，这四者都是自道衍生出来的，成就帝王大业的君主运用这四者，天下就得到治理而安定下来。

### （二）改革的方法

改革的方法在于创新。首先，管仲的经济改革既重农也重商，主张“士农工商四民者，国之石民也”<sup>[1]193</sup>。这比当时其他改革家更有远见。

其次，其消费改革提倡侈俭并重，适度消费，提出了侈靡消费可以促进生产，促进就业，肯定商人对国家民生的正面作用。“地重人载，毁敝而养不足，事未作而民兴之，是以下名而上实也……问曰：兴时化若何？莫善于侈靡。贱有实，敬无用，则人可刑也。故贱粟米而如敬珠玉，好礼乐而如贱事业，本之始也”<sup>[1]288-289</sup>。与此同时，他反对两种极端情形，这是因为：若只注重奢侈，会危害社会，导致浪费；若只强调整节，消费放慢，也会损害经济发展。

再次，其创新改革国家机构体系，置三官之制。《管子·小匡》记：“制五家为轨，轨有长；六轨为邑，邑有司；十邑为率，率有长；十率为乡，乡有良人；三乡为属，属有帅。五属一五大夫。武政听属，文政听乡”<sup>[1]193</sup>。此文言简意赅：合并行政区划，设立轨邑率属等级；调整国家机构，把国政分为三部门，置三官之制；主张寓兵于农，平时生产，战时打仗。

最后，管仲还改革土地税收政策，主张“相地而衰征”。如此一来，征收和土地产量挂钩，赋税合理，提高了耕种积极性，国力日渐充实<sup>[5]</sup>。

### （三）改革的保障

上述改革成功与否，关键在于是否有法治的保障。管子认为：“惠者，多赦者也，先易而后难，久而不胜其祸；法者，先难而后易，久而不胜其福。故惠者，民之仇讎也；法者，民之父母也。”<sup>[1]143</sup>其意是说，法治是治国的根本，最能保障民众的利益，也是保障改革顺利实行的最有力制度。

其中，人才是治国的第一要务，因为有贤臣良相的辅佐，国家的改革就可以顺利进行，进而实现君尊国安民治的理想状态，即“佐贤则君尊、国安、民治，无佐则君卑、国危、民乱。故曰‘备长在乎任贤’”<sup>[1]530</sup>。而贤臣能将则要通过法治的人才选拔机制才能脱颖而出。对此管子有一系列的人才选拔标准。在德、能、勤、绩方面，管子认为德是第一位的。

1. 德为本，要亲贤者，远小人。《管子》中有多篇论述“忠臣”“经臣”。“能上尽言于主，下致力于民，而足以修义从令者，忠臣也”<sup>[1]252</sup>。“凡所谓忠臣者，务明法术，日夜佐主明于度数之理，以治天下者也。奸邪之臣知法术明之必治也，治则奸臣困而法术之士显。是故邪之所务事者，使法无明，主无悟，而已得所欲也”<sup>[1]546</sup>。

“何谓朝之经臣？察身能而受官，不诬于上；谨于法令以治，不阿党；竭能尽力而不尚得，犯难离患而不辞死；受禄不过其功，服位不侈其能，不以毋实虚受者，朝之经臣也”<sup>[1]133</sup>。

2. 管仲强调选人用人必须坚持任人唯贤，要重德才，轻资历，反对任人唯亲，提出了“三本”“四固”“五务”和“省官”等制度。

所谓“三本”，就是管仲在《立政》中所言的“治国有三本”：“君之所审者三：一曰德不当其位，二曰功不当其禄，三曰能不当其官。此三本者，治乱之原也。故国有德义未明於朝者，则不可加以尊位；功力未见於国者，则不可授与重禄；临事不信於民者，则不可使任大官。故德厚而位卑者，谓之过；德薄而位尊者，谓之失。”<sup>[1]24</sup>

“四固”就是《立政》中“安国有四固”，即“一曰大德不至仁，不可以授国柄。二曰见贤不能让，不可与尊位。三曰罚避亲贵，不可使主兵。四曰：不好本事，不务地利，而轻赋敛，不可与都邑。此四务者，安危之本也”<sup>[1]26</sup>。

管仲所言的“五务”，即“君择臣而任官，大夫任官辩事，官长任事守职，士修身功材，庶

人耕农树艺”<sup>[1]83</sup>。

“省官”制度是指对各级官吏的职责进行考核、检查和监督的制度。具体是根据职责对虞师、司空、司田、乡师、和工师进行实绩的考查和核准<sup>[1]31</sup>。

## 八、法治的目的在于实现“和合能谐”

管仲强调和谐，要求做到人与人、人与内在自我、人与自然的和谐。首先他强调和谐的重要性：“和合故能谐，谐故能辑，辑以悉，莫之能伤。”<sup>[1]160</sup>意思是说和睦团结就能行动协调，协调就能步调一致，普遍一致就可以立于不败之地。其次他要求注重人与人之间的和谐：“君臣亲，上下和，万民辑……故曰：‘上下不和，令乃不行。’”<sup>[1]498</sup>同时也强调人与自身内心的和谐。“彼心之情，利安以宁，勿烦勿乱，和乃自成。”<sup>[1]391</sup>其意是讲，内心安定宁静，不烦不躁，自然心情平和。最后，管子还强调了人与自然的和谐：“人与天调，然后天地之美生。”<sup>[1]354</sup>即人事与天道协调，天地间的美好事物就会产生。要求人们不要乱垦、乱伐、乱捕、乱采，爱护生命，保护生态，人方能与自然和谐相处。

如何达到和谐？管子主张：通过“爱民富民”实现君民和谐，“政之所兴，在顺民心；政之所废，在逆民心”；通过“朝有经臣”达到君臣和谐；通过“人与天调”实现自然和谐；通过“礼法并举”实现社会和谐；通过“尊王攘夷”实现天下和谐。

## 九、当代价值

管仲的良法、守法、善治等观念以及治国理政举措对当下法治中国建设无疑有着巨大的启示和创造性转化意义。

(一) 纠正了千百年来中国人对法的偏见，认为法就是刑罚的旧论。其法治立意远高于商鞅。《管子》一书从道的角度来讲述法与天道、人

性的关系，以道论法、道法结合，论述了法的正当性。强调宪律制度必法道，即法应具有正当性，必须顺应天道，合乎人性。从根源上为人世间的法律确立了一个超然的圭臬，也就是说，法首先应当是良法，而良法的标准就是要合乎天道和人性。

(二) 强调法律除了具有警戒和惩罚作用之外，还具有重要的引领、规范作用。同时，指明了法令与职权的关系，强调由法令明确各自职责，上下各有职分，各自按法行使，防止推诿，也即今日所说的职权法定，防止越权行事。在权与法上，既要明确法律政令，也要审慎用权，做到权由法定，用权不可任性，这样方能治理好国家和社会。

(三) 《管子》一书也颠覆了世人以往对中国古代法家思想的狭隘认识。作为春秋战国时期诸子百家的第一子和法家的先驱，管仲提出了“法者，天下之至道”的思想，打破了国人对中国古代“法”工具论的认知。

(四) 从中西对比维度来看，《管子》的“任法不任智”的法治主张比西方法治理论的鼻祖亚里士多德的法治论断还要早，而且相比于亚氏的

“守法+良法”模式，《管子》还强调了限制君主权力，划分君臣职责，要求君主要以身作则，率先垂范。这对于言必称希腊、认为法治滥觞于西方的言论给予了有力的回击。我们古人早在两千年前就已经论证了法治的必要性，认为法治优于一人之治。

(五) 其良法、守法、善治等观念以及治国理政举措对当下法治中国建设无疑有着巨大的启示和创造性转化价值。如管子在《中匡》中所言：“公曰：‘请问为天下。’对曰：‘法行而不苛，刑廉而不赦，有司宽而不凌；菟涸困滞皆，法度不亡，往行不来，而民游世矣，此为天下也。’”<sup>[1]186</sup>

同时，我们也应看到《管子》法治思想所处的时代背景是传统的农耕社会，它主要是为封建君主治理臣民进而达到富国强兵的目的服务的。对其局限性应当有充分清醒认识。瑕不掩瑜，在当今这个高扬法治、民主、人权的工业和后工业社会中，我们应当重视民族传统优秀文化的研究，深挖这座宝藏，从中汲取营养，对其做创造性转化，创新性发展，做到古为今用，为法治中国建设夯实民族根基，增强文化自信。

#### 参考文献

[1] 刘向,贾太宏.管子通释[M].北京:西苑出版社,2016.

[2] 梁启超.饮冰室合集·专集之二十八[M].北京:中华书局,1989.

[3] 陈鼓应.黄帝四经今注今译:马王堆汉墓出土帛书[M].北京:商务印书馆,2016:265.

[4] 陆德生.汲取管子思想营养培育核心价值观[N].安徽日报,2014-11-24(7).

[5] 杨治钊.名相管仲的改革之道[J].政府法治,2015(13):48-49.

责任编辑 夏继先

# 文化自信视域下我国体育强国建设探析

余进军

(商丘医学高等专科学校, 河南 商丘 476000)

**摘要:** 体育不仅能强身健体, 还能激励人们追求进步、勇于超越, 推动经济、文化发展, 促进中华振兴。建设体育强国不仅是中国共产党人的追求, 也是党的领导人的夙愿。为实现体育强国战略, 国家高度重视体育事业发展。既要落实“全民健身计划”, 促进群众体育健康发展, 又要加强中外体育交流、筹办具有影响力的体育赛事, 促进竞技体育发展; 既要制定产业培育政策, 完善体育产业体系, 营造良好的融资环境, 又要拓宽体育文化传播渠道, 构建体育文化传播体系, 以弘扬中华体育精神, 增强文化自信。

**关键词:** 体育强国; 体育; 文化自信

**中图分类号:** D267; G812 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)02-0073-04

体育以身体与智力活动为基础, 根据人体发育、机能规律, 通过锻炼以增强自身体质, 不断提高身体协调能力和平衡力。体育强国承载着民族复兴的大任, 它能振奋民心提升文化自信, 也能丰富人们的精神文化生活。随着国际体育赛事交流不断扩大, 体育事业的发展程度已成为反映社会文明、国家富强的指标。体育强则国强。2017年习近平在天津会见获奖运动员代表时强调要深化体育改革以加快体育强国建设。2019年国务院印发《体育强国建设纲要》, 提出注重体育人才培养, 落实全民健身运动, 弘扬中华体育精神, 增强体育文化自信, 凝精聚神, 提升国家体育文化软实力。

## 一、建设体育强国是共产党人的追求

近代以来, 我国由于闭关自守、体制僵化, 相对于西方工业国家, 无论是经济、政治、军事、

外交, 还是文化、体育都落后太多。作为人口大国, 中国体育事业经历了从自卑到自信的发展过程。在西方列强的入侵和奴役下, 中华民族自信心曾遭受严重打击和践踏。中国共产党成立以来, 国家和民族的面貌日新月异, 我们高举“强种保国”的旗帜, 提倡强体健民、追求民族解放和国家独立。新中国成立后, 在党的领导下通过发展群众体育、竞技体育, 参加国际体育比赛, 中华体育精神得以弘扬, 特别是两次奥运会的成功举办, 更让世人对中国的体育事业刮目相看, 同时中华传统文化也得以广为传播。蔡元培曾说: “完全人格, 首在体育。” 体育不但能提高公民身体素质、培养公民顽强毅力, 还能促进其智力发展、完善人格。体育强国是人民追求美好生活的体现, 取得优异的体育成绩不仅能增强民族自豪感和自信心, 还能增强国民的获得感和幸福感。

**收稿日期:** 2022-10-26

**基金项目:** 河南省2022年科技发展规划项目“文化自信视域下殷商文化的人文精神研究”(项目编号 222400410286)

**作者简介:** 余进军(1977—), 男, 汉族, 河南潢川人, 硕士, 商丘医学高等专科学校副教授。研究方向: 中国传统文化和思政教育。

近代以来，在帝国主义侵略下，中国人民生活在苦难之中，仁人志士通过强筋健体，与封建主义、帝国主义进行艰苦卓绝的斗争。五四运动后，中国共产党登上历史舞台，在提倡科学救国的同时，还发出体育救国的号召。在革命苏区，加强体育锻炼成为培养革命后代的重大任务<sup>[1]</sup>。增强民众体质，促进体育事业发展，是党领导民众进行新民主主义革命的重要任务。新中国成立后，党对体育事业进行改革，认真贯彻以人民为中心的体育理念，不断提高民众体质，推动国民经济发展。中国运动员经过多年拼搏，在许多国际体育赛事上实现了奖牌从无到有的突破。中国通过乒乓球推动体育外交，打开与美国建交之门，接踵而来的是更多国家与中国建立友好关系，中国迎来对外交往的春天，国际地位逐步攀升。上世纪80年代，我国对体育工作进行大范围整改，群众体育、竞技体育蓬勃发展，民众热情空前提高。1990年我国承办第11届亚运会，为我国以后成功申办奥运会打下坚实基础；中国运动员刻苦训练、为国争光的激情得以点燃，中国在国际赛事取得诸多成绩让世人惊讶。体育事业功在当代、利在千秋。中国运动健儿自强不息、奋发有为的精神风貌在2008年北京奥运会上得以充分展现，中国获金牌数首次超过美国，位居第一，让世人真正见识了中国健儿的潜力，体会到中华优秀传统文化的魅力。文化自信能增强国民的自豪感和向心力，起到价值引领作用。国运兴则体育兴，体育已成为综合国力提升的组成部分，也是社会文明的体现。如今我国虽然是体育大国，但还不是体育强国，需要走的路还很长。加快体育强国建设，让人民热爱体育运动，满足公民对美好生活的向往，是我党的不懈追求。体育不仅能培育民众的爱国热情，还能促进中西方文化融合和交流，有利于社会主义先进文化发展。

## 二、体育强国建设具有战略意义

19世纪的英国和现今的美国在体育方面都是

强国。英国通过“户外运动”向殖民地输出文化，并制定现代体育规则；美国在英国现代体育的基础上进行创新，提高了公民的精神风貌、人文素养以及国际形象和声誉<sup>[2]</sup>。中国在国家的大力支持下，体育事业发展较快，但也存在着问题，如培养运动员经济成本过高，体育场馆少，存在体育发展不均衡、青少年体质下降等现象。2019年习近平在考察2022冬奥会筹备时说，实现中华民族伟大复兴需要发展体育事业，因为体育能为中国梦凝精聚神。体育强国不仅是经济发展的需要，还是建设社会主义现代化强国的战略需要，它具有战略意义。中国近代以来无数能人志士都有一个梦想，那就是早日实现中华民族的伟大复兴。而体育强国作为中国梦和社会主义现代化的一部分，无论是在学校教育、竞技比赛、全民健身运动方面，还是在体育产业、体育文化方面都应该快速推进，以促进体育大国向强国的转变，提高我国的综合实力。中国特色社会主义进入新时代，我国的社会主要矛盾发生了根本性转变，人民更加追求美好生活。美好生活离不开体育，现代人更注重生活质量，追求自由、公正、健康、安全、清洁的美好生活是人民共同的夙愿，而体育不仅能带给人民健康和自由，还能带给人民幸福和快乐。从群众体育到竞技体育，从体育产业到体育文化，我国体育事业进步显著，这对增强国民信心和鼓舞人民热情很有帮助。对体育用品的需求增加又能够促进体育产业的发展，实现经济总量的增加。党的十八大以来，各类专项资金助力体育产业发展，国有体育品牌产品在市场中的占有率有了明显提升，这极大激发了市场主体活力，也激发了人民对我国体育产品的喜爱。北京冬奥会的成功举办以及冰雪运动所呈现的魅力，让热爱体育的国民更加热衷于全民健身和体育消费，人们更有精气神，不仅给社会增添活力<sup>[3]</sup>，也推动了我国体育事业发展。体育已融入我国“两个一百年”奋斗目标中，统筹兼顾，促进我国各项事业发展。依托社会资本，优化竞

技体育发展模式，通过举办盛大的国内外赛事，促进竞技体育和体育科技进步。结合《全民健身计划(2021—2025年)》要求，全力发展群众体育，促进全民健身运动。在国内加强学校体育建设，增大体育训练场地。通过体育文化交流和体育外交，促进体育文化繁荣，塑造大国形象。

### 三、体育强国建设中的现实问题

改革开放后，我国体育事业进入新阶段，体育作为精神文明建设的内容，丰富了社会主义先进文化。为提升综合国力，我国加强体育事业改革和创新，并积极申办重大国际赛事，实现体育报国。党的十八大以来，走具有中国特色的体育强国之路，成为中国式现代化的重要组成部分。在体育强国建设中，我们认识到在我国田径项目成绩差、冰雪项目普及率低、体育文化发展慢、体育创新不强这一系列不争的事实之外，还存在以下现实问题。

1.群众体育总体发展水平不高。群众体育事业是体育强国发展的重点。我国由于人口多，人均体育场地、体育消费与发达国家相比，还处于较低水平。近年来，国家虽然在不断调整体育政策，加大对体育基础设施的投资力度，如新建、改建体育场馆，增添体育器材，为国民提供体育训练场地，但从所监测的数据上看，我国国民身体素质却呈下降趋势，明显不利于中华民族的伟大复兴和社会的进步。全民健身发展不平衡，各地在场地设施、锻炼人数、体育消费、身体素质上存在明显差异，城市好于乡村<sup>[4]</sup>。同时，我国体育场地和体育器材利用率也不高，影响了群众体育事业的发展。

2.体育事业发展不均衡。从上世纪80年代起，我国竞技体育项目在国际上逐渐活跃，成绩进步显著，有些体育项目成绩在世界上还具有领先优势，如乒乓球、跳水、举重等。2008年北京奥运会的举办，带动了竞技体育的发展，本届比赛，我国金牌数位居世界第一，令世界瞩目。但我们

竞技体育项目发展不均是公认的，如在足球、田径等项目上与欧美发达国家存在较大差距。在举国体制带动下，竞技体育取得可喜成绩，但整个体育事业发展极不协调，国家大力支持使得体育资源的投入向优秀运动员倾斜，高投入、低产出模式造成体育资源分布不均，这种因竞争而布局错位的政策不利于整个体育事业的健康发展<sup>[5]</sup>。

3.体育产业实力薄弱。我国体育产业涉及体育服务业、体育用品业以及体育文化产业，体育产业发展晚、底子薄，是后起之秀。近年来体育产业对社会贡献能力在逐年增大，如北京冬奥会举办后，它产生的经济效益就是带动休闲、娱乐、旅游等产业。不过从总体上看，我国体育产业的发展与发达国家相比，还处于较低阶段，差距明显。由于体育产业规模化程度不高，短时间内很难成为国民经济支柱产业。虽然体育制造业较为发达，但体育产业政策不完善，民众喜爱的自主体育品牌较少，在国际体育市场中比例低。同时，我国体育产业多集中在发达城市，中西部地区的体育产业发展不足，区域协同合作进展缓慢<sup>[6]</sup>。

4.体育文化对外传播力弱。体育文化能为体育强国建设注入活力，它能凝聚力量，提供精神动力。体育文化作为体育软实力的象征，在体育强国建设中居于核心地位。加强体育文化的外交传播力，将中华传统体育文化传播出去，能提升我国在国际上的影响力。我们要在集中力量办难事、办大事的举国体制下，发扬“团结起来，顽强拼搏、为国争光”的体育精神，使我国体育事业取得令人欣喜的成绩，在人类命运共同体思想引领下，加强体育文化传统与交流，打造中国体育朋友圈，使我国文化软实力得以明显提升。不过从总体上看，我国体育文化传播途径还较为单一、体育传播理念滞后、新媒体技术开发不足，这就使得我国体育文化在国外主流媒体上的影响力不高<sup>[7]</sup>。

### 四、文化自信视域下体育强国建设策略

文化是国家的灵魂，文化兴则国兴。中国体

育作为中国社会主义先进文化的一部分，能增强民族战斗力和公民规则意识、竞争意识、责任意识和为国争光意识。举办盛大国际体育比赛，有利于展现中华优秀传统文化的吸引力。如北京冬奥会的成功举办不仅展示了中华优秀传统文化强大魅力，还提高了中国体育的国际影响力，提高了国民的信心。

1. 举办群众赛事，促进全民健身运动。最近发行的《深入学习习近平关于体育的重要论述》，显示出国家对体育事业高度重视。为健全全民健身公共服务体系，推进“健康中国”建设，我国从群众的需求出发，加大体育场地的投入和场地的利用率，购置国民喜爱的体育器材，举办有影响力的群众体育赛事，落实全民健身计划，唤醒国民健康运动，有助于夯实群众体育根基，促进群众体育事业可持续发展。

2. 坚持以人为本，构建新的机制。竞技体育能彰显民族精神风貌和体育外交能力。为了满足国民对竞技体育需求，政府要转变理念，把举国体制与市场结合起来，引入竞争机制，建立政府参与、市场引领、社会监督的新机制。改革竞技体育人才培养机制，解决人才匮乏短板，从社会和学校中选拔人才，提高后备人才的储备，通过公正、公开、透明的选拔机制，激发竞技体育生机，推动田径、冰雪等运动项目有大的突破。

3. 制定产业培育政策，完善体育产业体系。在制定体育产业扶持政策的前提下，通过改革体育管理机制，建立产权明晰、政企分开的运行制

度。由于我国体育产业起步晚，营商环境不成熟，消费规模不足，这就需要政府给予政策扶持，为体育产业营造良好的融资环境<sup>[8]</sup>；政府要继续加大对我国体育企业的支持力度，增加研发投入，促进体育产品创新，增强自主品牌在国际上的竞争力，促进我国体育产业发展进入快车道。

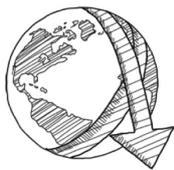
4. 拓宽传播渠道，构建体育文化传播体系。中华传统文化博大精深，体育文化深厚，我们要转变对外传播理念，创新传播模式，建立协调机构，通过政府、组织、企业、学者把我国热爱和平、顽强拼搏、为国争光的体育精神传播出去，塑造中国美好的大国形象，扩大体育外交的影响力。要顺应时代发展，树立国际视野，借鉴西方在文化传播上的经验，构建适合我国国情的体育文化传播体系，增强文化自信。

2022年北京冬奥会开幕式实现了中华传统文化与体育文化的结合，不仅体现了绿色、共享、开放、廉洁的奥运理念，还为世人提供了丰富精神食粮。在国际交流不断加深的背景下，开展体育外交工作能更好地向世界展现中国式的体育现代化。如果说2008年北京奥运会带给世人带来的是震撼和惊喜，那么2022年北京冬奥会带来的则是友好和自信。我们要继续发展群众体育和竞技体育，做大做强体育产业和体育文化，传承和弘扬中华体育精神，多渠道向世人阐释好中国热爱和平、喜爱运动、追求卓越、团结友谊的思想，以增强文化自信，把我国建成体育强国。

### 参考文献

- [1] 史进,刘晓莉.中国红色体育 1921-1949[M].北京:人民日报出版社,2015:71.
- [2] 鲍明晓.新时代体育强国建设六大战略意义[J].体育学研究,2018,1(3):1-4.
- [3] 季芳,陶相安.用好冬奥遗产 助力体育强国建设[N].人民日报,2022-03-31(15).
- [4] 邱新雨,王晓彤,娄明.新时期我国群众体育的发展基础与方向[J].体育视野,2022(14):9-11.
- [5] 宋德海.新时代竞技体育发展短板的表现形式、成因与路径选择[J].辽宁体育科技,2022,44(3):30-35.
- [6] 周生辉.我国体育产业发展困局及纾解[J].合作经济与科技,2023(2):19-21.
- [7] 谢哲.“一带一路”倡议下我国体育文化对外交往与传播策略研究[J].湖南工业职业技术学院学报,2021,21(6):47-49.
- [8] 任波,黄海燕.体育强国建设背景下我国体育产业现实问题与发展策略[J].体育文化导刊,2022(4):72-74.

责任编辑 刘 钊



一线传真

## 焦作市委编办探索建立三项机制推进机构编制管理精细化

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。**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，并按照“有变即调、全程留痕”的原则，建立机构编制事项数据更新机制，着力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，及时将发现的机构编制违规问题列入整改台账，实行“一事一账、定期对账、动态更新”，并积极跟踪督查整改落实情况，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，确保机构编制信息底数清晰准确，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。**制定《机构编制申请事项办理工作规范》，明确了“统一收文运转、充分调研论证、深入分析研究、拟定审核意见、提请会议研究、印发正式文件”六个环节的基本要求和规范；制定《机构编制申请事项流程图》，从机构编制事项的动议、论证、审议决定、组织实施四个环节入手，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。**针对各部门（单位）提出的增加编制、设立机构等调整事宜，市委编办力戒形式主义，改变以往的书面调研、座谈调研等模式，创新采取跟随坐班的方式深入了解部门日常履职情况，并结合“上级要求、实际需求、横向比对”等三个方面，在充分掌握政策依据和客观实情的基础上，通过综合研判机构编制调整事项的合规性、合理性、必要性等，提出科学精准的调整方案，从而激活机构编制管理的“一池春水”。

## 漯河市委编办五项举措 高质量完成深化乡镇管理体制机制改革

深化乡镇管理体制机制改革开展以来，漯河市委编办坚持科学谋划，创新举措，精心实施，高质量完成了改革任务，实现了夯实基层基础、激发基层活力、提升治理能力的改革目标，被评为全市深化改革典型案例。

**一、明确主责主业，规范乡镇职能。**编制乡镇职责清单目录，有效破解乡镇功能不清晰、主责主业不突出等问题，推动乡镇从繁杂事务中解脱出来。全面梳理县、乡共同承担且职责不清事项，出台《县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，推动乡镇进一步聚焦主责主业，腾出更多资源、条件、精力抓发展。

**二、重塑乡镇机构，满足发展需要。**采取县区提出意见、市里统筹把握的办法，科学界定全市乡镇规模，用足用好政策。根据乡镇分类，规范设置乡镇机构，大乡镇统一设置机构12个，中等乡镇统一设置机构11个。同时，乡镇机构不再区分行政、事业机构，统称乡镇工作机构，更加符合新形势下乡镇工作需要。

**三、推进资源下沉，夯实基层基础。**除公安派出所、司法所外，设在乡镇的市场监管所、自

然资源所、劳保所、财政所等全部下放乡镇实行属地管理。坚持“减上补下”，结合事业单位重塑性改革，为乡镇共增加编制1940名，平均每个乡镇增加42名。严格资格条件，从县区直自收自支和职能弱化事业单位选拔优秀人员下沉到乡镇工作，大幅下沉编制人员，增强乡镇工作力量。

**四、抓好规范创建，提升治理水平。**制定《加强乡镇综合行政执法规范化建设的指导意见》，增强乡镇综合执法、依法治理水平。按照乡镇梳理、县级确认、市级统筹、省政府审批的程序和办法，依法向乡镇下放行政执法权限68项。印发《乡镇行政审批服务中心标准化指导手册》《乡村两级政务服务事项目录清单》，明确乡、村两级政务服务事项40项，提升乡镇服务企业、服务群众能力。

**五、强化激励保障，增强工作活力。**统一制定标准，严格考核评估，按程序将乡镇综合行政执法大队和平安建设办公室核定为副科级规格，有效破解乡镇事业人员发展出路不畅难题。全面落实乡镇工作补贴标准调整、职务与职级并行、事业单位管理岗位等级晋升、带薪休假、健康体检、提高乡镇年度考核优秀等次比例等激励措施，有序落实乡镇事业身份干部参照公务员发放交通补贴，让基层享受改革红利，切实增强基层干部的积极性、获得感。

靠、要”思想，在全面调研摸底、精准掌握实情、充分科学研判的基础上，规范制定县区实施方案模板，围绕6项重点任务，督促各县区委编办及市直部门加快推进清单梳理和乡镇“三定”规定制定，确保各项工作在省定时间节点前完成。

**二、提升标准要求“实”起来。**坚持求真务实，做到机构限额执行要实、机构名称和领导职数规范要实、人员编制下沉要实、派驻机构属地管理要实、事项清单梳理要实，防止避重就轻、回避矛盾，防止出现“纸面”改革、“数字”改革、选择性改革等情况，确保改革部署真正落实到位。

**三、完善推进机制“严”起来。**市、县两级均成立了由党委主要领导任组长的领导小组，形成“市级主推、县区主抓、乡镇主责”的三级工作格局，确保工作有人抓，问题有人管，责任有人担。每周定期召开视频调度会，听取各县区工作推进情况汇报，了解工作进度，分享经验做法，会商研判各类问题。

**四、聚焦改革效果“强”起来。**成立4个督导组定期深入县区开展实地督导，指导县乡做好政策把控、时间把控和风险把控，强化效果导向，真正将改革政策机遇有效转化为基层发展的动力和活力，切实解决乡镇长期存在的“难点”和“堵点”问题。

## 驻马店市委编办扎实推进

### 深化乡镇管理体制机制改革走深走实

自2022年5月20日驻马店市召开深化乡镇管理体制机制改革工作动员会以来，市委编办迅速行动，在市委、市政府的正确领导和省委编办的大力指导下，立足实情，主动作为，扎实推进改革工作走深走实。

**一、按照时间节点“快”起来。**摒弃“等、

## 新密市委编办大力弘扬红旗渠精神

### 淬炼高素质机构编制队伍

近期，新密市委编办深入学习贯彻党的二十大精神 and 习近平总书记视察河南安阳重要讲话精神，深刻领会红旗渠精神的丰富内涵和时代价值，为机构编制事业淬炼高素质队伍，在现代化新密建设中拼搏奉献、争先出彩，不断增强基层

党组织组织力、凝聚力、战斗力，躬身践行红旗渠精神。

**一、深入学习，汲取奋进力量。**学习林县人民立足本地、自力更生、战天斗地、百折不挠的艰苦创业精神和不计得失、顾全大局、齐心协力的团结奉献精神，汲取不竭精神动力，营造舆论氛围，引导激励全办党员干部学深悟透精神实质，脚踏实地奋斗前行，充分发挥先锋模范作用，砥砺初心和使命，汲取智慧和力量。

**二、传承血脉，感悟奋斗激情。**通过组织党员干部观看专题片《根脉——红旗渠精神》，让党员干部感悟“站起来、富起来、强起来”的伟大历史变革，激发“越是艰险越向前”的英雄气概和“敢教日月换新天”的昂扬斗志，把“自力更生、艰苦创业、团结协作、无私奉献”的红旗渠精神转化成创新推进机构编制工作的时代理念和自觉行动，确保在县域放权赋能改革、乡镇管理体制改革、信息宣传考核等工作中创特色、出亮点，奋力追赶超越。

**三、战胜疫情，不负时代使命。**深入践行郑州市委“党旗飘起来、党徽亮起来、党员动起来”三起来活动，将红旗渠精神贯彻落实到新密本轮疫情防控工作中，整“编”出动、尽锐出战，第一时间下沉到青屏街街道办事处北密新路社区武装部家属院，充实到疫情防控一线，协助开展核酸检测、疫情防控值守和消毒等工作，遏制疫情蔓延的势头，筑牢防疫屏障，为党员干部的“精气神”淬火加钢，通过在艰、难、险、重岗位锤炼党性，厚植了党员干部为民服务情怀，为做好新时代机构编制工作植入不竭原动力。

习近平总书记关于新型城镇化的重要论述和重要指示精神，始终坚持以人民为中心的发展思想，聚焦“四个突出”，探索城乡建设治理新模式，扎实推进中国式现代化的淮阳实践，全面提升城市品位。

**一、突出科学规划，下好城乡建设治理先手棋**  
规划是城乡建设的灵魂。淮阳区坚持规划先行，及时确定“向西融合、向南拓展”的发展方向，形成“一城两心三轴四组团”的空间结构布局。一是科学编制规划。主动对接中心城区总体规划，加快编制33个专项规划、19个乡镇（街道）国土空间总体规划，初步完成380个村实用性村庄规划编制，构建了发展规划为统领、国土空间规划为基础、专项规划为支撑的规划体系。二是“规委会”统筹决策。每半月召开一次“规委会”，重大空间规划项目、城市建设项目等一律提交“规委会”研究决策，确保规划事项科学可行。三是强化规划控制。按照规划一张图、审批一支笔、管理一个法、建设一盘棋原则，建立规划管理人员责任追究制度，健全项目选址、会审、发证、放线、验收等工作机制，形成相互协调、相互制约的规划控制制度机制

**二、突出项目建设，打好城乡建设治理主动仗**  
坚持“项目带动”，实施各类城建项目240个，建成市政道路186公里、县乡道路1200公里，为城乡发展提供了坚实支撑。一是扬优势。加快公园游园建设步伐，努力把城市形象变为生产力。建成苏子读书园、伏羲文化公园、慈善园、民生公园、红枫园、长寿园等公园游园93个，新增绿地面积150万平方米。实施总投资12亿元的龙湖湿地生态保护和综合治理项目。建成“道德书屋”11座，全天候开放、数字化运行、可持续运作，打造公共文化服务新亮点。二是强功能。改造老旧小区70个，修建停车场18处，新增机动车停车位1.6万个；新建改建公厕97座、垃圾中转站33座、爱心驿站10座，建设各类运动场地56个、健身设施860个，城市功能加快完善，中心

## 周口市淮阳区聚焦“四个突出” 探索城乡建设治理新模式

撤县设区以来，周口市淮阳区深入学习贯彻

城区综合承载力得到全面提升。三是惠民生。新建改扩建中小学、幼儿园16所，完成“民转公”学校13所，新增公办学位4.8万个。区人民医院、第五人民医院、妇幼保健院、中医院建成投用，市第一人民医院新院区加快建设；改造乡镇卫生院18个、村卫生室131个，新建特色中医馆18个；利用农村闲置宅基地、废旧房屋，发动在外乡贤积极捐助，建设老年人日间照料中心19座。

### 三、突出精细管理，抓好城乡建设治理牛鼻子

坚持以城市“五治”行动为引领，深入推进城市精细化管理。一是建好城市智慧大脑。社会治理综合服务中心投入运行，实行数字经济与智慧城市的双轮驱动，着力打造“一网统揽、一屏智享、一体应用、一站服务、一门受理”的城市治理体系。二是开展城市“五治”行动。在生态环境治“污”上，新增雨污管网210公里，城区15处易积水点得到彻底根治，实现了由“污”向“净”的转变。在交通秩序治“堵”上，渠化改造道路交叉口36处，新增公交港湾160处，实现了由“堵”到“畅”的转变。在公共服务治“差”上，上线“准好办”APP，400个高频事项实现一键受理、指尖办理，实现了由“差”向“优”的转变。三是健全完善长效机制。建立健全城市建管工作推进机制，形成发现问题、交办问题、整改问题的工作闭环。建立城管委会议机制，每半月召开一次会议，每次选取不同类型问题，有针对性地研究解决，立足“小切口”，解

决大问题。建立网格化管理机制，以村（社区）、街道、小区为单元，划分25个城市管理责任网格，1813名网格员常态化开展巡线，发现问题及时上报。

### 四、突出融合发展，走好城乡建设治理新路子

坚持以乡村振兴示范村建设为抓手，统筹推进城乡基础和公共服务设施建设，加快建设宜居宜业和美乡村。一是全力推进全域土地综合整治工作。按照“农投公司介入、村集体植入、乡村产业导入、社员群众加入”模式，整合自然资源、住建等部门力量，合理开发利用腾退宅基地、村内废弃地、空闲地，有效解决了城乡发展“地”和“钱”的问题。二是大力推进现代农业园区建设。建成总投资5.3亿元的西红柿产业融合示范园（河南省现代设施蔬菜生产示范园），建设总投资2.96亿元的省级优质小麦现代农业产业园，总投资8.16亿元的安岭镇科教用品、刘振屯镇板材加工产业园，形成了多点、多区、多园的产业格局。三是加快建设三级便民物流体系。按照“区园、乡站、村点”整体规划布局，区级建立物流总仓，占地300多亩的快递物流产业园、130亩的淮西物流港2023年6月份可建成投用；建成电商服务点450个，乡级建设19个客货邮综合服务站，村级建设468个快递服务点，实现客货邮一体化、区乡村三级物流网络全覆盖。

责任编辑 华 夏

► 文物保护

## 静乐宫

JINGLEGONG

静乐宫为武当九宫之首，是武当山古建筑群的重要组成部分。1958年9月1日，修建丹江口水利枢纽工程时，静乐宫同均州古城一并淹没于丹江口水库之中。2003年，在丹江口市城区东郊静乐湖北坡复建静乐宫。





丹江口水库风光（之五） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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