

# 行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 习近平生态文明思想的价值意蕴与实践

■ 强化数治思维 注重顶层设计 为“数字郑州”建设“立柱架梁”

■ 机构编制研究如何更好地提供智力服务

■ 检视与探索：建设法治政府进程中推进供给侧结构性改革研究

2023 **4** 总第100期

# 渠首文化风景线

南水北调中线核心水源区和渠首所在地淅川县，历史悠久，文化灿烂，是楚文化发祥地。这里已出土文物8万多件，其中国家一级文物54件。荆紫关明清古建筑群、千年古刹香严寺为国家重点文物保护单位。这里曾孕育了商圣范蠡、史学家范曄、唯物主义思想家范缜等一批有重要影响的历史人物。如今，在渠首又建立了南水北调干部学院和南水北调展览馆，当地悠久的历史与时代精神共生共存，形成了一道独特的文化风景线。



南水北调展览馆



展览馆内的群雕再现当时建设情景



展馆一角



展馆中的调水模型



南水北调干部学院

# 行政科学论坛

河南省行政管理体制改革  
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

## 编辑委员会

顾问：夏书章 黄文平 王文超

马新华 杨宏志 胡战坤

主任：王付林 孙功奇 尹新明

副主任：孔令晨 宋伟

委员：(按姓氏笔画排序)

丁煌 王天云 王付林

王庆兵 王荣阁 王选年

尹新明 孔令晨 叶春风

任丰金 刘兴友 刘春阳

刘俊生 孙功奇 苏辉

杨士斌 杨光斌 宋伟

张旭 张明军 张康之

陈振明 郁建兴 尚宝平

金太军 胡汉伟 胡彦宏

高炜 郭建州 董克用

韩辉 黑云龙

主管单位：河南省教育厅

主办单位：新乡学院

主编：宋伟

执行主编：董颖

副主编：罗文

出版发行：《行政科学论坛》编辑部

出版地址：新乡市金穗大道东段191号

印刷单位：新乡市东昌印务有限公司

邮编：453003

电话：0373-3683192 0371-65566167

电子邮箱：xzkxlt2016@163.com

出版日期：2023年4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4期 / 总第100期 / 2023年4月25日出版

## ◇ 专题策划

强化数治思维 注重顶层设计 为“数字郑州”建设“立柱架梁” / 柴丹 / 4

以改革工作高质量保障县乡发展高质量 推动乡镇管理体制机制改革落实落地 / 苏惠娟 / 6

重塑事业机构 释放发展活力 / 薛雪玲 / 8

## ◇ 机构编制管理

机构编制执行情况评估实施研究 / 李满朝 / 10

关于机构编制管理动态调整机制的思考

——以郑州市管城回族区为例 / 王晓燕 赵宏 陈静 / 15

## ◇ 理论研究

关于机构编制信息宣传工作的实践与思考 / 李庆丰 姚磊 王琨 / 22

机构编制研究如何更好地提供智力服务 / 盖策 / 26

## ◇ 社会治理

包容性协商视域下高校治理现代化研究 / 董治佑 屈伶莹 / 28

城市社区治理人才队伍建设的模式创新

——从“三支柱”到“五力量” / 李永周 杨雨涵 胡琪琳 / 32

## ◇ 理论前沿

习近平生态文明思想的价值意蕴与实践 / 刘建荣 / 38

公共卫生服务、健康状况对农民工定居意愿的影响及差异 / 甘嘉 王秀芝 / 44

## ◇ 法治建设

检视与探索:建设法治政府进程中推进供给侧结构性改革研究

——以辽宁省为例 / 陈大为 / 49

涉电商平台知识产权民事案件审理困境及破解

——基于S市X区法院案件的实证分析 / 冯佳楠 / 59

## ◇ 行政文化

论新民主主义革命时期毛泽东关于共产主义重要论述的思想精髓

/ 陈金龙 晏焰廷 叶子凡 / 64

乡村文化遗产与重塑路径之反思 / 吴文静 / 71

## ◇ 一线传真

漯河市创新引进优秀人才机制 等六则 / 77

---

封面图片 / 4月3日,学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育工作会议在北京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话。李强、赵乐际、王沪宁、蔡奇、丁薛祥、李希、韩正出席会议。

新华社记者 谢环驰 摄

封底 / 丹江口水库风光(之七) 摄影 / 文明

---

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

期刊基本参数: CN 41-1428/D \* 2014 \* b \* A4 \* 77 \* zh \* P \* ¥15.00 \* 7 500 \* 15 \* 2023-04 \* n

编者按 3月3日，河南省编办主任会议在郑州召开，总结2022年工作，安排2023年任务，要求全省机构编制系统要全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，认真落实全国编办主任会议和省委十一届四次全会部署，围绕锚定“两个确保”、实施“十大战略”，推进机构编制工作再上新台阶。部分省辖市委编办作了交流发言，本刊将分期刊发，以资学习参考。

# 强化数治思维 注重顶层设计 为“数字郑州”建设“立柱架梁”

柴丹

当前，世界已进入数字化时代。按照中央数字强国战略和省委数字强省的决策部署，郑州市深刻把握新时代全面深化改革和数字化转型的新形势、新趋势，高标准谋划发展蓝图，学习借鉴国内外先进城市经验做法，以战略思维、系统思维、创新思维全力推进“数字郑州”建设。面对如何服务保障新时代数字政府建设这一全新命题，郑州市委编办强化数治思维，把握时代脉搏和发展大势，加快推进数据信息、城市运行和基层治理等领域体制机制改革，为“数字郑州”建设“立柱架梁”。

## 一、推动数据信息改革，构建权责清晰的“数字郑州”组织架构体系

“数字郑州”建设是一项复杂的系统工程，必须有科学的组织架构体系。按照“机构重组、职能重构、体系重塑、资源重整”的原则，郑州市以全市事业单位重塑性改革为契机，专项推动数据信息改革，整合18个市直部门数据信息类事业单位承担的信息化建设、运行维护和数据资源管理等职责及相应人员编制，构建了“一局、三中心、一院、一集团、一联盟”的数据信息机构职能体系。突出“政”的职能，设立

“一局”：市大数据管理局，为郑州市政府组成部门，承担全市“数字政府”、新型智慧城市、“互联网+”行动、电子政务的规划、实施、考核，全市大数据产业发展和行业管理等职责，统筹推进全市数据安全保障体系建设。突出“事”的职能，成立“三中心”：市新型智慧城市运行中心，为郑州市政府直属事业单位，承担市域社会治理现代化的指挥运行职责；市大数据中心，隶属于郑州市大数据局，为政务信息化建设和数据资源管理的综合性技术支撑和服务保障机构；市行政审批中心，隶属于郑州市政务服务办公室，为政务服务协同评价及行政审批服务大厅提供综合保障。突出“研”的职能，建立“一院”：郑州市大数据研究院，打造具有较高水平的新型研发机构。突出“企”的职能，组建“一集团”：郑州数智科技集团公司，按照政府采购程序承接政务信息化项目开发建设、运行维护、数据运营等服务。突出“产”的职能，建设“一联盟”：“数字郑州”生态产业联盟，以郑州数智科技集团公司为依托，立足城市发展需求，吸引国内知名大数据企业落地合作，形成服务保障郑州经济社会发展的利益共同体。通过数据信息改革，郑州市进一步明晰了“政、

事、企”“建、管、运”“产、学、研”的职责边界。

## 二、数字赋能城市治理，构建新型智慧城市运行管理体制

2022年以来，围绕特大城市治理的实际问题，郑州市将城市运行、社会治理等相互重叠、相互交叉的职责职能、编制人员和资源力量整合，打破“条块分割、信息碎片、重复派单、分散指挥、多头考核”的传统治理模式，构建“市域一体、直达网格、一网统管、数字赋能”的新型智慧城市运行管理体制。以“数”建“构”，围绕“数字郑州”城市大脑建设，在不新增机构的前提下，组建市政府直属事业单位——市新型智慧城市运行中心，因地制宜搭建区（县）、街道（乡镇）智慧城市运行体系，构建了集城市大脑智慧调度、市域一体数据枢纽、直达网格运行管理、问题发现信息汇聚、事件流转职能分拨、快速反应联动处置、结果反馈评价管理、分析研判辅助决策等功能于一体的市域社会治理现代化指挥运行中心，实现“一个中心”管全域。以“数”赋“责”，紧扣市域社会治理网格化运行管理平台，涵盖城市管理、社会治理、基层党建、社区治理等所有事项建设的总目标，强化党建引领作用，率先推进数据融合、工作机制融合，实现职能、平台统一归口；逐步将数字城管、“12345”政务服务便民热线等部门相关职能、编制和人员并入市新型智慧城市运行中心，最终形成“问题统一汇聚、事件统一派遣、指挥统一调度、绩效统一评价”的“一网通治”新型特大城市现代化治理模式。以“数”定“编”，按照“编随事走、人随编走”的原则，将相关部门所属事业单位从事与数字治理有关的具体工作人员和编制划入市新型智慧城市运行中心。同时，设立专项人才编制用于引进数字化人才，加大机构编制资源向基层一线倾斜力度，加强“一级网格”街道（乡镇）人员编制力量，充分保障

全市三级智慧城市运行体系的高质量建设。目前，郑州市“市域一体、直达网格”的社会治理运行管理平台已上线运行，网格电子地图全域覆盖，全市城市运行、社会治理正在由“稳得住”向“管得好”转变。

## 三、数字提升便民服务，构建一体化政务服务管理体制

满足人民对美好生活的向往，是数字政府建设的出发点和落脚点。郑州市以数字化提升政务服务效能，深化“一网通办、一次办成”的政务服务改革，优化服务，提高城市治理现代化水平。厘清部门职责边界，助力“线上”政务服务平台一体化建设。“郑好办”APP是涵盖社保、医保、公积金、税务、不动产、交通、户籍、法律援助、住房保障、医疗卫生、人才工作、教育等事项类型的城市综合服务平台，涉及职能部门38个。截至今年2月份，“郑好办”的用户注册量超1813万，上线事项达2500项，为市民提供了全方位、多维度、有温度的政务服务、便民服务。理顺政务服务管理体制，推动线下政务服务中心标准化建设。在党政机构改革市、县两级设立政务服务行政部门的基础上，进一步推动政务服务向乡镇（街道）、村（社区）延伸。以深化乡镇（街道）机构改革为契机，标准化建设乡镇（街道）行政审批服务中心，按照“应进则进、能进则进”的原则，将就业和社会保障、医疗保障、户籍管理、水电气、市场主体登记等审批、服务项目全部纳入行政审批服务中心，实现“一站式服务”“一门式办理”，将高频便民服务事项下沉到村（社区）办理，广泛开展代缴代办等便民服务。通过推动线上线下政务服务体系深度融合，实现了群众办事从“找单一部门”向“找整体政府”转变，实现了从“以政府为中心的管理”向“以企业群众为中心的服务”转变。

（作者系郑州市委编办主任）

责任编辑 石艳艳

# 以改革工作高质量保障县乡发展高质量 推动乡镇管理体制机制改革落实落地

苏惠娟

根据省委、省政府关于乡镇管理体制机制改革意见精神，开封市委编办围绕“履职能力更优、职责关系更清、工作机制更顺、人员队伍更强”等改革目标，破解乡镇管理体制机制障碍，推动治理重心下移、人员力量下沉、各项保障下倾，在全省率先完成乡镇管理体制机制改革任务，以改革工作高质量保障县乡发展高质量。

## 一、围绕“事”改，优化资源配置，提升乡镇履职能力

一是根据乡镇事务轻重配置资源。我们会同市统计局审核各县区报送的乡镇常住人口和GDP数据，客观认定乡镇规模，分清乡镇“事务”轻重。在改革正式启动2天内，就落实省定标准，明确了全市12个较大规模乡镇、63个中等规模乡镇的机构数额、编制规模和领导职数，为迅速完成改革基本任务，实现机构挂牌奠定了基础。

二是对应机构建设水平调整规格。我们会同市委政法委制定《乡镇平安建设办公室评估验收办法及评分细则》，会同市司法局制定《乡镇综合行政执法大队评估验收办法及评分细则》，按照乡镇自评、县区复核、市委政法委和市司法局参与验收的程序，对达标的乡镇机构办理规格

调整，既调动了乡镇提升机构建设水平的积极性，也调动了市县部门指导基层的热情，在乡镇之间形成了“比、学、赶、超”、提高机构软硬件配置和规范化水平的氛围，有效促进了乡镇机构履职能力提升。

三是紧贴服务群众性质改造场所。我们指导乡镇把乡村建设办公室、村镇规划建设办公室、公共服务办公室、退役军人服务站等群众咨询、办事来访较多的机构布置在办公院落的前排，布置在办公楼的一楼。在全市统一乡镇机构标牌制作标准，统一综合行政执法办公场所、行政审批服务中心形象标识。通过办公场所便民化改造和醒目引导，方便群众办事，切实体现“以人民为中心”和服务群众的改革导向。

改革后的乡镇机构设置既能“向上对口”又能“向下贴合”，乡镇直面群众、服务群众的功能进一步强化，乡镇机构履职能力提升，乡镇党委、政府在基层治理中“一线作战部”的作用发挥更加有力。

## 二、围绕“权”改，制定“四张清单”，厘清乡镇职权界限

一是制定《乡镇职责清单》。包含8类共152项具体职责事项，将乡镇职责事项分为法定职责和承办任务两类，对其中应由县级职能部门承



担指导、支持责任的，在清单中予以明确。

二是制定《乡镇属地管理事项主体责任和配合责任清单》。涉及城乡建设、农业农村、自然资源、生态环境、市场监管、应急管理及其他7个方面共84项属地管理事项，确定了每个事项的主体责任归属和配合责任归属。

三是制定《乡镇综合行政执法事项清单》。积极协调市、县司法局，推动乡镇综合行政执法事项清单制定工作，已于2022年10月底报请省政府审批赋予乡镇的80项行政执法权限。

四是制定《乡镇审批服务事项清单》。梳理乡镇可办理的行政审批类事项27项、便民服务类事项127项，共计154项事项，在乡镇行政审批服务中心上墙公示。

“四张清单”明确了乡镇“该干什么事、能办什么事、应担什么责”，着力构建起“照清单履职、按清单办事、依清单问责”的乡镇职权运行机制。

### 三、围绕“责”改，理顺体制机制，强化乡镇治理效能

一是稳妥下放派驻机构。将市场监管所、自然资源所、财政所机构编制下放到乡镇，现有人员根据意愿实行“双向选择”，待遇保持不变，新进人员纳入乡镇管理，派驻机构迅速融入所在乡镇机构序列，全面参与乡镇工作。

二是持续推进基层减负。推动各县区党委、政府印发《乡镇职责准入制度》，明确对“四张清单”以外的职责任务，县区职能部门不得擅自摊派到乡镇。确需乡镇配合完成的阶段性、临时性任务，由部门报请党委、政府同意后，方可交由乡镇办理，同时要给予相应经费、技术保障。

三是探索更加优化协同高效工作模式。在兰考县探索了乡镇平安建设、应急管理、综合执法、消防救援、人民武装“五位一体”，以及村

(社区)人民调解员、食品监管员、环保生态员、应急救援员、网信联络员、宗教协理员、疫情防控员，以及辅警、民兵等“九员合一”。

四是改革理顺了条块关系，集中了各方资源，凝聚了工作合力，有效缓解了乡镇开展工作“靠协调、难协调”的问题，乡镇党委、政府统一指挥、集中调度的运转机制初步形成，治理效能得以提升。

### 四、围绕“人”改，确保政策衔接，激发乡镇干部活力

一是不断规范“减县补乡”人员下沉。本次改革，开封市各县区通过“减县补乡”，为乡镇调剂行政编制和事业编制共计1400余名。同时由市委组织部、市人社局指导县区进一步完善《县区下沉乡镇人员管理考核办法》，激励督促下沉人员“安心、尽心”投入乡镇工作，成为乡镇“愿意要、放心用”的新生力量。

二是确保改革措施与现行政策衔接。在贯彻省文件关于乡镇“编制分类管理、人员统筹使用”精神基础上，我们进一步在“三定”规定中明确乡镇各办公室、中心、大队、站、所的机构性质，做到与现行的事业单位岗位管理、人员管理政策制度相衔接，协调人社部门及时做好改革后乡镇事业单位岗位设置，确保乡镇事业人员调任公务员，以及落实县以下事业单位职级并行待遇等不受影响。

本次改革进一步厘清了乡镇职责权限，优化了乡镇机构设置，充实了乡镇编制和人员，激发了乡镇干部干事创业的积极性，提升了乡镇开展基层治理工作的能力，县区和乡镇一致反映改革“正当其时、非常必要、确有成效。”

(作者系开封市委编办主任)

责任编辑 石艳艳

# 重塑事业机构 释放发展活力

薛雪玲

2022年以来，洛阳市围绕经济社会发展需要，突出机构重塑，高质量推进事业单位改革，市直改革2022年底已全面完成，县区改革于2023年3月底全面结束。

## 一、高位部署，协同攻坚

一是领导重视起步“早”。2021年8月，省直事业单位重塑性改革试点刚开始，省委常委、市委书记江凌同志就批示立即启动市直事业单位重塑性改革。洛阳市委编办组织专班赴省委编办汇报学习，到太原、大同调研，学习先进经验和创新做法。2022年2月，在全省率先召开动员大会，全面启动事业单位重塑性改革。

二是高位推动行动“快”。成立市深化事业单位改革工作领导小组，组织部长、纪委书记任组长，统筹改革组织实施；建立市领导分包制，分别负责分管领域改革工作；建立月例会制度和周报告工作台账，市委主要领导定期听取改革推进情况汇报，对改革的关键环节和重大问题亲自安排部署。去年6月，洛阳市印发了《市直事业单位重塑性改革实施方案》和《县区事业单位重塑性改革的指导意见》，市级层面进入实质整合阶段，县区改革全面启动。

三是协调联动完成“实”。在市委的坚强领导下，编制、组织、人社、财政等部门各司其

职、相互协作、密切配合，确保机构整合、人员转隶、机构挂牌、干部配备等工作一体推动。联合相关部门出台《关于市直事业单位重塑性改革人事管理有关事宜的通知》，积极探索不同经费人员交流晋升通道，打破人员身份限制，破解改革堵点难点。对涉改的59个处级事业单位全部制定“三定”规定，实现了处级事业单位“三定”规定全覆盖、科级事业单位规范调整全覆盖。

## 二、突出重点，精准施策

一是优化事业单位布局结构。坚持聚焦“主方向”、压减“小散弱”、合并“同类项”，积极推进事业单位整合重组，市直10名、县区5名编制以下事业单位全部撤销。同时围绕中心工作和发展重点，进一步优化事业单位布局结构，新设市民营经济发展促进中心、市投资促进中心、市金融发展服务中心、市营商环境和社会信用建设中心等一批服务经济社会发展的事业单位，为洛阳高质量发展提供服务保障。

二是统筹事业单位编制配置。严控事业单位编制规模，省里要求编制精简20%，洛阳市加大压减力度，先收回现有空编，再精简20%。总体上做“减法”的同时，有针对性做好“加法”，把改革中腾出的编制资源逐步向市委重大战略

部署倾斜、向基层和民生领域倾斜。比如，为市东方医院、市知识产权保护中心、市科技创新促进中心、龙门石窟研究院等单位增加编制348名；同时，市直调剂300名、全市共调剂1500余名编制建立教师编制周转池。

三是严格县(区)机构限额。综合考虑县(区)人口总量、地域面积、产业特点、发展水平等因素，对县(区)机构精简实行“双控”。9个县机构限额控制在110~125个之间，5个城市区机构限额控制在70~95个之间。县(区)机构设置统一政策口径，教育、宣传、网信、综治、大数据、民营经济、统战、民宗等领域的事业单位统一名称和隶属关系，做到上下对应，便于统筹协调。

### 三、自我加压，勇于创新

一是构建机构设置“新格局”。洛阳是文物大市，具有“东方博物馆之都”之称，在加强文物保护和考古力量的同时，加大整合力度，积极探索一个机构多个分支、多个机构一体运营的体制。将天子驾六博物馆、丝绸之路博物馆并入洛阳博物馆，构建“一个机构、多个馆区”模式，统筹人员编制资源，今后新设博物馆原则上通过设立分馆的方式解决，不再新设事业单位。

二是拓展专技人员上升“新通道”。进一步放权赋能，充分激发高校、科研院所事业发展活力，赋予其更大的人事编制自主权。探索实行高

校、科研院所专业院系(所)由单位自主设置、备案管理，领导原则上由专业技术人员担任，同时纳入单位专技岗位基数，任职年限视同管理工作经历，充分体现编制向专业技术人员倾斜，同时也拓展了中层专业技术人员晋升、转岗新通道。

三是打造教育改革“新模式”。探索市属职业院校“三制三中心”管理模式，对洛阳职业技术学院、洛阳文化旅游职业学院“三定”规定全面调整优化。以“学部制”“大部制”“聘任制”为核心，统一设置教师中心、学生中心和课程中心，院领导兼任大中心主任，实行扁平化管理，重组业务相近、职能交叉的管理服务部门，从而实现以管理为主向以服务为主转变，使高校改革紧贴教育发展方向。

2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，也是新一轮党和国家机构改革启动之年，我们将深入学习贯彻党的二十大精神，结合党和国家机构改革新部署，按照此次会议要求，扎实做好事业单位改革“后半篇文章”，指导事业单位建立政事权责清单、完善章程管理，充分激发事业单位动力、活力，为全面深化改革作出洛阳机构编制部门应有贡献。

(作者系洛阳市委组织部副部长、编办主任)

责任编辑 石艳艳

## 分类推进事业单位改革

指按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，以促进公益事业发展为目的，以科学分类为基础，以深化体制改革为核心，对事业单位管理体制和运行机制进行调整优化、改进革新的举措。分类推进事业单位改革，坚持分类指导、分业推进、分级组织、分步实施的工作方针。科学分类是分类推进事业单位改革的前提和基础，按照社会功能将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别。改革后，从事公益服务事业单位继续保留在事业单位序列。

# 机构编制执行情况评估实施研究

李满朝

根据《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)要求,安阳市委编办开展了机构编制执行情况评估研究,对安阳市机构编制评估工作的现状和问题进行了总结分析,结合《机构编制管理评估办法》研究拟定评估指标体系,为下一步开展评估奠定了基础。

## 一、机构编制执行情况评估的意义

机构编制执行情况评估是明确的三种评估类型之一,其目的是对部门(单位)“三定”规定及相关机构编制文件执行情况进行评价。开展评估能够科学、合理、客观地衡量机构编制文件和规定是否得到有效落实,是改进和优化机构编制管理工作的有效途径。

**(一) 机构编制执行情况评估是加强党对机构编制工作集中统一领导的需要**

机构编制资源是重要的政治资源、执政资源,机构编制工作是党发挥领导核心作用的重要载体。这就要求机构编制执行情况评估必须始终坚持政治统领的原则,把是否落实加强党的领导、是否坚持以人民为中心、是否全面贯彻落实党的路线方针政策作为评估的首要内容并贯穿始终,对单位是否围绕中心、立足发展、服务大局开展工作,是否将具体工作放在国家和地方改革发展大局中去审视和谋划进行科学的评价。以机构编制执行情况评估为切入点,可以深入分析研判部门对党政机构改革落实情况和“三定”规定执行情况,从而更好地服务保障党和国家事业发展。

**(二) 机构编制执行情况评估是促进机构职能优化协同高效的需要**

作为重要的公共管理手段,机构编制执行情况评估是提升机构编制管理科学化水平的迫切需要,是不断深化党政机构改革、优化组织体系、理顺部门职责的重要载体,有助于加快推进政府职能转变、提高部门运行效率,符合贯彻落实新发展理念的精神。对部门机构编制执行情况进行评估,实际上是对部门机构运行和职责履行进行“把脉问诊”式的精准反馈,它能够引导部门认清本部门本单位在履职尽责上存在的问题,从而提高解决实际问题的实效性,助推部门进一步理顺职责、发挥职能。

**(三) 机构编制执行情况评估是提升机构编制资源使用效益的需要**

机构编制执行情况评估结果能衡量机构编制资源配置效果。常态化推进机构编制评估,能及时厘清部门职责边界,促进机构编制资源的科学合理配置,从而维护机构编制管理的严肃性和权威性。充分利用机构编制执行情况评估的成果,能为机构编制资源集中管理、统筹调剂提供科学的支撑,最大程度发挥机构编制资源的使用效益。

## 二、机构编制评估工作现状和存在的问题

近年来,安阳市委编办深入贯彻落实中央和省委、市委有关机构编制工作的决策部署,以法治化、科学化管理为立足点,以服务大局为出发点,积极探索建立行政编制动态调整工作

机制，认真做好党政机构改革、综合行政执法改革和乡镇管理体制改革情况评估，切实管住管好用活机构编制资源。

**(一) 工作现状**

安阳市委编办坚持创新思维、突出问题导向，不断解放思想、积极探索、挖潜盘活，着力解决制约机构编制管理的难点、堵点。针对部门用编需求，进行事前评估，根据测算数据和评估结果综合分析研判，在严格落实上级关于严控总量要求基础上，在存量上做文章，优先通过内部挖潜的方式盘活存量，着力提升机构编制资源使用效益。突出结果导向，对党政机构改革、乡镇和街道机构改革、开发区改革等专项改革任务进行专项评估，评估单位机构编制是否调整到位、工作任务是否认真落实，对改革在实际运行中出现的

不顺、不清、相互推诿扯皮的事宜进行调整，进一步巩固深党政机构改革成果。

**(二) 存在问题**

一是评估流程不够规范。制度化、规范化的评估流程是机构编制评估体系运行有效的重要保证，而现阶段安阳市机构编制评估还处于初始阶段，具体表现为一事一评，缺少对评估的制度性研究，尚未制定具体的政策依据和法规制度，评估工作在刚性的程序和长效化机制方面还有待完善。

二是评估指标体系不够完善。衡量一个制度的运行成效，首先要有系统、科学、简明的指标。在以往评估中，指标体系往往是根据经验进行筛选，确定采集的信息或不全面、或针对性不强。对评估主体、评估程序、评估范围、评估方式、评估指标等要素的建立还处在探索阶段，评估指标体系各项指标的赋值随机性很大，评估指标体系不科学不完善(见表1)。

表1 某项机构改革调研评估指标

评估内容	
改革总体情况	改革方案落实情况
	“三定”规定印发情况
	“三定”规定情况
	机构组建运行情况
改革任务落实情况	职责准入制度建立情况
	权责清单制定公布情况
	工作培训和工作开展情况
	办理事项流程公示情况
	工作机制建立情况
	服务事项个数、办件量

三是评估信息不够准确。评估信息是开展评估的重要依据，评估信息的可靠性和真实性，直接决定了评估指标体系的科学与否。比如：部门在自查过程中，往往容易从自身利益出发，通常只谈有利因素，不谈不利因素，致使无法得到客观有效的评估信息，而导致评估流于形式。

四是定量计算与定性分析不够科学。虽然机构编制部门有时会对申请的机构编制事项进行评估，但是评估内容简单或评估方式单一往往导致机构编制的配置方案不够科学。因此，要推进机

构编制工作的科学化、规范化、法制化，建立并实行机构编制评估制度不可或缺。

五是评估结果运用不够广泛。在实际操作中，机构编制评估结果的作用发挥有限，难以对机构编制决策形成有效作用。取得科学的评估结果并非最终目标，将评估结果有效运用于促进机构编制日常管理、机构编制管理水平和机构编制资源利用率提升才是最终目的。如何将机构编制评估成果转化为优化机构编制资源配置的重要助推器是下一步工作中要思考的重

要课题。

### 三、机构编制执行情况评估指标体系的构建

《机构编制管理评估办法》明确了履职尽责、机构编制实际配备等执行情况评估的四大指标，但完整地实施评估还需要在此基础上结合本地实际完善更加具体的三级指标，细化评估标准和要素，形成有可操作性、针对性的评估细则。针对机构编制评估中存在的指标体系不科学、制度不完善等问题，安阳市委编办将建立完整的评估工作机制、构建评估指标体系作为突破的重点和难点，深入推进构建机构编制执行情况评估指标体系。

#### （一）构建评估指标体系的原则

按照“先总后分、逐层细化、科学赋分”的总体思路，在构建评估指标体系前，首先制定了三项原则：一是依规原则。中央编办对机构编制执行情况评估的指标有明确的规定，明确了一级和二级指

标的内容。在制定评估指标体系时必须吃透中央的通知要求，并一以贯之地坚持。二是可操作性原则。构建指标体系要尽量减少层次和指标数量，结合本地实际，每项指标都有能查阅的资料、有可用于评估的方式、有评分的标准，所有评估结果都用具体的分值呈现，尽可能减少主观因素对评估结果的影响，做到“能用”“好用”。三是突出关键指标原则。机构编制执行情况评估的主要内容是评估有关机构编制文件是否得到认真执行，单位是否履职尽责到位，因此对于此类关键性指标在设置评估要素时要尽可能地细化，做到简单明了、有针对性，在设置分值时适当增加权重、有所侧重。

#### （二）三级指标的构建

按照既定的指标体系构建原则，一、二级指标的设定与中央的办法规定基本一致，三级指标结合本地实际情况，进一步细化和明确，最终形成了含3个一级指标、9个二级指标、20个三级指标和2张调查问卷的评估指标体系(见表2)。

表2 机构编制执行情况指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
履职尽责情况	党管机构编制原则落实情况	党委(党组)履行机构编制管理主体责任情况
	机构改革落实情况	机构改革中职责调整划转落实情况
		内设机构优化调整组建情况
		人员融合、统筹使用情况
	部门(单位)职责任务落实情况	贯彻中央、省市有关法律法规、政策要求和领导指示批示情况
		涉及市委市政府中心工作落实情况
		部门(单位)职责任务分配分解情况
		部门(单位)充分履职情况
	权责清单实施情况	与其他部门业务协调分工情况
		权责清单制定调整及公示情况
相关单位和对象评价	权责清单事项办理情况	
	群众和服务对象满意程度	
机构编制实际配备情况	按照“三定”规定设置机构情况	群众和服务对象满意程度
		相关单位认可程度
机构编制管理规范情况	实际配备人员情况	领导配置、内设机构设置与“三定”规定是否一致
		现有人员配备情况
机构编制管理规范情况	机构编制管理规定执行情况	《中国共产党机构编制工作条例》贯彻落实情况
		机构编制工作有关规定、制度落实情况
	机构编制违纪违法问题及整改情况	近年来机构编制违纪违法问题、巡视审计发现涉及机构编制问题情况
		问题整改情况

(三)一级指标权重和分值的确定

评估工作中很重要的一个环节就是按照指标体系开展评估,并将评估结果量化,因此就需要科学合理地为评价指标赋分。在学习参考大量研究成果的基础上,采取层次分析法确定履职尽责情况、机构编制实际配置情况和机构编制管理规范情况3个一级指标的权重,并按照权重合理赋

予评价分值。

由于3个指标的重要性判断并没有统一的标准,为了相对准确地构建判断矩阵,首先设计了调查问卷(见表3),通过征求编办内部经验丰富领导、专家的意见,形成了一级指标相对重要程度比较意见。

表3 指标重要程度判断调查问卷

根据您的经验,您认为在机构编制执行情况评估中,以上三个指标的重要程度,并两两进行比较,参考上面重要程度比例,填写三个指标相对重要程度。

指标相对重要程度比例							
A 比 B	很重要 4	重要 3	略重要 2	同等重要 1	略次要 1/2	次要 1/3	很次要 1/4
指标重要程度比较							
	n1		n2			n3	
n1							
n2							
n3							

注:n1 代表履职尽责情况,n2 代表机构编制实际配置情况,n3 代表机构编制管理规范情况

通过汇总分析调查问卷的结果,可以看出比较一致的意见是:在机构编制执行情况评估中履职尽责情况最为重要,机构编制实际配置情况次之,机构编制管理规范情况相对不重要。根据以上结果得出一级指标的判断矩阵(表4),并对其进行一致性检验。

表4 指标判断矩阵

	n1	n2	n3
n1	1	3	3
n2	1/3	1	2
n3	1/3	1/2	1

根据层次分析法的要求,对以上判断矩阵进行统计计算,得出最大特征值 $\lambda_{max}$ 为3.054,一致性指标CI为0.02695,一致性比例CR为0.04646,CR小于0.1,即上述矩阵的一致性比例在允许的误差范围内,说明评价指标的权重赋值符合一致性要求。

因此,履职尽责情况、机构编制实际配置情况和机构编制管理规范情况3个指标的权重分别

是0.5889、0.2519、0.1593,按照100分的总分值予以赋分,并做微调,3个指标分值分别是59、25、16。一级指标分值确定后,根据经验丰富的专家指导意见,课题组又对二、三级指标的评分进行了仔细划分,最终形成了评估指标体系。

(四) 制定评估工作流程

机构编制执行情况评估就是对“三定”规定和相关机构编制批复等文件执行情况进行评估。中央编办规定了评估一般应按照确定对象、单位自评、编办评估、反馈结果、结果运用五个环节开展。安阳市委编办结合本地实际情况,考虑到需要深入细致地了解单位情况,在中央编办五个流程的基础上增加了实地调研的环节,并明确了每一个流程的具体要求,最终形成了确定对象、单位自评、实地调研、编办评估、反馈结果、结果运用的评估流程。

确定对象就是机构编制部门根据机构编制调整情况、机构编制资源调整目标和评估工作计划,确定被评估单位,组成评估小组,并书面通

知单位。

单位自评就是被评估单位按照评估指标和要求，开展自我评价，并行成评估报告。

实地调研就是在单位自评的基础上，评估小组深入到评估单位中，通过听取工作情况介绍，调阅单位总结、工作计划等材料，部门干部职工座谈，走访相关单位和对象等形式，多层面、多角度了解被评估单位履职尽责情况、机构编制实际配置情况、机构编制规范管理情况，全面了解管理和对象对被评估单位的评价情况。

编办评估就是评估小组结合单位自评、深入调研和平时掌握的具体情况，进行综合分析和评价，形成评估报告并对被评估单位进行反馈，最终形成评估结果。

反馈结果就是将评估结果正式反馈给被评估单位，指出单位在机构编制执行方面存在的问题，提出相应的整改意见。

结果运用就是要将评估结果与机构编制日常管理结合起来，建立问题台账，督促单位进行整改，同时将结果上报给编委领导，反馈到纪检监察、组织、财政、人社、审计等部门。

## 四、改进方向

### （一）强化政策法规宣传，提升机构编制法治意识

开展机构编制执行情况评估需要被评估单位的支持和配合。必须加强对《条例》《机构编制监督检查工作办法》《机构编制管理评估办法》等机构编制法律法规政策知识的教育宣传解读，提升单位机构编制法律法规意识，奠定开展机构编制评估思想基础。

### （二）立足实际吸收借鉴，不断完善评估体系

积极学习借鉴其他省市关于机构编制执行情况评估方面的先进经验和创新做法，根据试点探索过程中发现的问题，结合实际，对评估指标体

系进一步细化和完善，在前期试评估的基础上，对评估指标进行调整，加入凸显单位特殊情况的个性指标，使评估指标体系更加科学合理可行。

### （三）创新评估方法，扩充评估资源

在“听、查、看、访、评”的基础上，根据被评估单位的工作性质和特点，有针对性地制定评估方案。尤其对难以量化的履职尽责情况，采用大数据分析、明察暗访、跟班作业、引入第三方等方式，全方位立体式了解被评估单位的运行情况。探索跨层级、跨区域、跨系统的交叉评估方式，提高评估的科学性和有效性，建立一套综合分析方法。在目前已建立权责清单的基础上，推动行政单位建立“单位职责清单”“内设机构职责清单”，作为评价单位履职尽责情况的参考资料。

### （四）加强评估能力建设，提高评估队伍素质

在全市机构编制系统开展机构编制执行情况评估工作的学习讨论，明确安阳市机构编制研究和评估中心承担机构编制评估工作，由编办行政编制管理、督查、统计等相关科室人员共同组成评估小组，制定评估业务操作指南，强化对工作人员的业务培训和能力培养，减少人为操作因素导致的评估结果偏差。

### （五）建立协同联动机制，强化评估结果运用

将评估结果与机构编制日常管理充分结合起来，作为调整机构编制事项、审批用编、监督检查的依据和重要参考，督促单位严格遵守机构编制法律法规。同时，要将评估结果纳入市委市政府的年度绩效中，作为评价单位履职情况的参考依据。还要联合组织、人社、财政等部门共同探索建立机构编制执行情况评估联动机制，推动评估共同参与、结果共同分享，形成评估工作的强大合力。

（作者系安阳市委编办副主任）

责任编辑 华夏



# 关于机构编制管理动态调整机制的思考

——以郑州市管城回族区为例

王晓燕 赵宏陈静

在总量控制的前提下，如何实现机构编制资源配置效益最优，已成为各级机构编制部门面临的重要课题。当前，郑州市正处于加快建设国家中心城市的关键阶段，为解决好经济社会发展与有限的机构编制资源之间的矛盾，建立了以机构编制动态评估为依托的动态调整机制。本文结合郑州市管城回族区机构编制动态调整实践，提出一些建议。

## 一、机构编制动态调整的必要性

机构编制管理是一个动态的过程，为适应经济社会发展和全面正确履行职能的需要，对于管理对象、内容、方式，以及自身管理体系和制度等，都需要进行不断的优化和调整。

### （一）优化机构编制资源的需要

机构编制资源既是重要的政治资源、执政资源，又是稀缺资源，必须切实加强统筹谋划和科学配置。只有不断对党政机关和事业单位的管理体制、职能配置、机构设置、人员配备以及运行机制进行调整，建立机构编制动态调整机制，才能使机构编制资源配置与经济社会发展始终保持同频共振，进一步推动实现机构设置更加科学、职能配置更加优化、体制机制更加完善、运行管理更加高效的管理目标。

### （二）实现总量控制的需要

长期以来，严格控制总量和各单位急需用编的矛盾一直存在。在机构编制供给方面，按照机构编制政策规定，禁止地方擅自设置机构和增加编制，确保财政供养人员只减不增。在机构编制需求方面，随着市场经济的发展和管理体系、运行机制的调整，职能强化、任务繁重

的单位需要增加编制配备，加强工作力量，职能萎缩、任务量减少的单位需要及时整合或裁撤机构，核减编制。但在实际调整过程中，机构编制固化，“部门所有”“一编定终身”等倾向比较严重，用编单位配合调剂空编周转使用的意愿不高。传统的机构编制管理方式侧重总量控制，动态调整、平衡余缺的手段有限，编制资源配置的科学性和精准度有待加强。

因此，把“总量控制”和“动态调整”有机结合起来，是机构编制管理创新的关键。一方面可通过调整人员结构，优化人力资源配置，减轻财政负担，从根本上控制编制规模。另一方面可通过部门间、县（市）之间的横向调整和市、县、乡三级的纵向调整，满足管理重心变化、公共服务拓展的编制需求。解决严控总量与刚性需求的矛盾，二者不可偏废。

### （三）提高行政效能的需要

机构编制管理的根本任务是为了全面正确履行职能。机构性质、职责范围和工作繁重程度，决定了机构编制的数量和结构。机构和编制的设置必须以职责为前提，配备是否合理直接影响着职能的发挥。对职能、机构、编制进行动态调整，能够有效解决政府职能缺位、越位、错位等问题，进而提高行政效能，更加有效地为经济社会发展服务。

从现状来看，部分党政机构设置和职能编制配置与经济社会发展契合度不高，一定程度上降低了行政效能。一是我国的行政结构总体呈倒金字塔型，上面决策指挥者多，下面具体落实者少。二是地方政府承担着改革推动者和被改革者的双重角色，它们在各种阻力和人为因

素的干扰下，必将寻求利益平衡，从而导致改革政策执行不彻底。三是随着机构编制管理的日趋规范，虽然不存在混编现象，但混岗现象比较常见，影响了工作积极性。

以上问题可通过建立标准体系、实施机构编制动态调整机制来解决。一是通过减上补下、减县补乡等纵向动态调整，提升基层治理效能。二是通过完善的指标体系、统一的标准和程序进行动态调整，尽可能排除人为因素干扰，用制度约束机构编制管理的主观性。三是通过动态调整方式，科学确定编制结构，合理配备管理人员和专业技术人员，充分调动不同知识结构、年龄结构人才的积极性，提高政府行政效能。

## 二、机构编制动态调整的实践

为发挥现有机构编制资源最大效益，管城回族区制定出台了《管城回族区机构编制动态管理暂行办法》，探索以机构编制管理评估为依托的动态调整机制，为区域经济社会发展提供了体制机制保障。

### （一）动态调整的范围

全区党政机关、人大、政协、人民团体机关、街道及所属二级事业单位、区直属事业单位的机构编制，均属于动态调整范围。

### （二）动态调整的基本思路

1.以严控总量为前提。在现有存量内，通过“加、减、腾、挪”激活沉淀编制，赋能低效编制，让现有资源实现最优组合。一是坚持控制编制总量，预留编制余量，用于政策性安置等特殊用编需求。二是坚持保证重点，控制一般，严格限制职能弱化单位进入。三是坚持优先在本系统内进行余缺调整。

2.以实名制管理为基础。以部门为单元建立档案，内容涵盖机构性质、机构编码、机构类别、编制核定及增减变动、职数配置等，人员身份、人事关系与其所属单位编制类别相互对照，形成较为完善的机构、编制、人员一体化信息档

案，为动态调整提供直观的数据参考。同时，在实名制系统数据综合计算的基础上，逐步向统计分析、决策支持方向发展。通过实名制系统月报功能，对全区机构编制资源进行系统分析，为实施动态调整夯实基础。

3.以职能转变为依据。职能是机构设置、编制配备的前提和依据。当相关党政机构职能弱化、取消或转变时，相应地对机构和编制进行瘦身；当相关党政机构职能强化、任务量增大时，相应地给予机构和编制倾斜保障。在编制的调整上，遵循编随事走、人随编走原则，在同一层级内调整行政和事业编制，做到编制有增有减、人员有进有出，最大限度地发挥现有编制资源效益。

4.以科学评估为支撑。为确保机构编制动态调整的科学性、合理性和规范性，探索建立机构编制管理评估机制，出台了《郑州市管城回族区机构编制管理评估办法（试行）》，对调整前、调整中、调整后各阶段开展全流程跟踪式评估。

### （三）动态调整的实施

依托实名制管理系统，在多轮梳理、测算、论证的基础上，根据全区社会事业发展实际需求 and 各部门职责任务发展情况，对全区机构编制统筹管理，科学调配。

1.深度挖潜，整合资源。一是将长期不能发挥使用效益的沉积空余编制收回，共收回各类编制462名，建立了“编制资源周转库”。在此基础上，将编制分配到职能强化的部门，自2019年实施动态调整以来，共调剂各类编制520名。二是结合事业单位重塑性改革，针对职能弱化、职责相近的单位，采取撤销、整合组建新机构的方式，例如，将区城市管理局下属的区绿化中心等7家事业单位，整合组建为区市政绿化服务中心、环境卫生事务中心2家机构，精简的机构和编制用于加强疾控、中小学等公共服务领域。三是实行政府购买服务，变“花钱养人”为“花钱养事”，降低行政成本，有效缓解编制资源供需矛盾。

2.重点保障，编随事转。围绕中心任务和工

作大局，为职责增加较多、承担任务较重的应急、发改、教育、卫生等重点单位调增编制375名。例如，为进一步落实“双减”政策，在区教育局设立校外教育培训监管科，在区文化旅游体育局设立社会培训监管科，并相应为区教育局、区文化旅游体育局核增了编制，扎实推进“双减”工作落地见效。

3.减上补下，资源下沉。围绕强化社会治理需要，加大机构编制向基层倾斜力度，努力构建“金字塔”型编制结构。2019年以来，结合街道行政管理体制改革、综合行政执法改革等重点改革任务，为街道增加各类编制279名，让基层有充足的编制资源搭建平台、吸纳人才。

4.评估测算，科学配置。将全区12个街道按照服务人口、经济规模、辖区面积、财政收入、管理幅度等指标分为大、中、小3类，重新核定各街道事业编制。针对核编后部分街道超编问题，从金岱、南曹、十八里河3个街道共调剂78名事业编制用于缓解用编压力。

5.科学实施机构编制管理评估。机构编制动态管理，是一个决策、执行、评估、再决策的全闭环管理过程。评估是盘活机构编制资源、实施动态调整的关键环节。郑州市管城回族区建立机构编制管理评估制度，按照一定的标准体系、方法和程序，对机构编制管理的成效进行论证、评价，根据评估结果实施动态调整。

(1)开展全流程评估。围绕事前、事中、事后全流程监管，将评估类型分为机构编制申请事项、机构编制执行情况、机构编制使用效益三个类别。

一是机构编制申请事项评估。相关部门提出新设机构、新增编制的申请事项时，在提出办理意见前组织评估。将申请事项合规情况、申请必要性、申请单位管理规范情况作为评估重点。既就事论事，又与申请部门日常机构编制管理成效挂钩，进一步强化了机构编制意识。

二是机构编制执行情况评估。为推进机构编

制决策事项有效落实，围绕机构运转情况、履职尽责情况、管理规范情况等评估重点，将批复后六个月内的机构编制调整事项纳入评估范围。例如，2021年为区疾控中心核增编制后，对其用编范围、用编岗位、用编时效等及时跟进，督办问效，确保机构编制事项执行到位。

三是机构编制使用效益评估。在“三定”规定或相关机构编制批复文件印发一年后，围绕履职效益、机构配置效益、编制和领导职数使用效益等内容，对机构编制使用效益情况进行评估，为进一步完善机构职能体系、优化资源配置奠定基础。例如，区农业综合开发和扶贫服务中心的脱贫攻坚工作任务已全面完成，其功能定位已向巩固拓展脱贫攻坚成果、统筹推进乡村振兴转变，因此及时将其更名为区乡村振兴服务中心。

(2)科学设计评估指标。评估指标的衡量标准主要包括政策口径标准、预期目标标准、参照标准等。政策口径标准包括法律法规、党中央有关机构编制管理的方针政策、深化党和国家机构改革的原则和要求、机构编制管理规范性文件和标准等。预期目标标准包括党政机构改革、体制机制调整、机构编制事项调整时确定的预期目标等。参照标准指区域平均水平，与同行业、同类别机构比较情况，与历史比较情况等。

为保证评估标准的可操作性、客观性、条理性和系统性，围绕3种评估类型共13项评估内容，设计建立涵盖49项具体指标的全方位指标体系。其中机构编制申请事项评估涵盖“适应经济社会发展需要且能够有效解决实际问题”等指标共计15项(详见表1)。

机构编制执行情况评估涵盖“‘三定’规定执行、编制与职责适宜、人员配备到位”等指标共计16项(详见表2)。

机构编制使用效益评估涵盖“职责分解细化、协作配合到位、工作创新发展”等指标共计18项(详见表3)。

表1 郑州市管城回族区（单位名称）机构编制申请事项评估结果

序号	评估内容	具体评估指标	结果等级					评估情况 说明
			A	B	C	D	E	
1	符合政策法规情况	1.有利于坚持和加强党的全面领导度						
		2.符合党中央有关规定和法律法规以及相关政策法规规定度						
		3.符合党和国家机构改革要求度						
2	申请必要性	4.履职所需度						
		5.适应经济社会发展需要且能够有效解决实际问题度						
		6.现有机构编制不能满足需要度						
		7.通过政府购买服务、信息技术手段等办法替代解决情况得分等级						
		8.厘清政府和市场边界度						
		9.体现统筹使用编制要求度						
		10.新增或者调整职责厘清与职责相近部门关系度						
3	比对情况	11.与同类地区、层级机构比对情况结果等级						
		12.与有关历史比对情况结果等级						
4	管理规范	13.执行机构编制管理规定度						
		14.机构编制实名制数据维护及时、准确度						
		15.机构编制违纪违法情况结果等级						
5	等级总数							
6	获得该等级的占比							

表2 郑州市管城回族区（单位名称）机构编制执行情况评估结果

序号	评估内容	具体评估指标	结果等级					评估情况 说明
			A	B	C	D	E	
1	履职尽责情况	1.党管机构编制原则落实度						
		2.新建、重新组建、优化职责、机构撤销、机构拆分、人员调整等机构改革事项落实度						
		3.权责清单实施度						
		4.职责任务落实度						
2	机构编制实际配备情况	5.“三定”规定执行度						
		6.编制与职责适宜度						
		7.领导职数与管理任务适宜度						
		8.人员配备到位度						
		9.人员结构合理度						
		10.人员岗位适应度						
		11.集中统一管理制度执行度						
3	机构编制管理规范情况	12.机构管理违规情况结果等级						
		13.编制使用违规情况结果等级						
		14.领导职数配备违规情况结果等级						
		15.干预下级机构编制事项情况结果等级						
		16.机构编制监督检查整改事项完成度						
4	等级总数							
5	获得该等级的占比							

在实际工作中，围绕以上指标进行全面评估，也可以根据特定情况选择部分指标进行专项评估。采用定性与定量相结合的方式，设计了配套表格，将每项具体指标分5个得分维度，汇总

得出最终评估结果等级。其中在开展机构编制申请事项评估时，“符合党和国家机构改革要求”“机构编制违纪违法情况”等为一票否决事项。

(3) 合理确定方式程序。明确评估方式和程

表3 郑州市管城回族区(单位名称)机构编制使用效益评估结果

序号	评估内容	具体评估指标	结果等级					评估情况 说明
			A	B	C	D	E	
1	履职 效益	1.主责主业聚焦度						
		2.权责清单制度执行度						
		3.职责分解细化度						
		4.协作配合到位度						
		5.工作创新发展度						
		6.社会公众和服务对象满意度						
		7.社会热点难点问题和人民群众反映突出问题解决度						
		8.履行职责重大失误度结果等级						
2	机构配置 效益	9.部门(单位)管理权限内的内设机构设置科学合理度						
		10.内设机构职责分工清晰度						
		11.内部运行顺畅高效度						
3	编制和 领导职数 使用效益	12.编制资源统筹度						
		13.内部挖潜度						
		14.编制和领导职数配比优化度						
		15.编制资源向重点领域重点岗位倾斜度						
		16.工作饱满度						
		17.编制使用数与核定数比例评估结果等级						
		18.与同类机构相比完成同等工作量的编制使用数评估结果等级						
4	等级总数							
5	获得该等级的占比							

**备注:**结果等级:将评估结果分为A、B、C、D、E五个等级,从高到低依次递减,A代表最高等级,得分最高,E代表最低等级,得分最低。综合等级:综合评分越高,就代表机构编制使用效益越高。评估情况说明:填写评估过程中发现的需要特别说明的情况。等级总数:在具体评估指标中,获得每个等级的总数。获得该等级的占比:每个等级总数占所有具体评估指标的百分比

序,建立评估工作机制,评估工作由郑州市管城回族区委编办抽调人员组成评估工作组进行。

一是单位自评。被评估单位提供在编人员、借调人员、临聘人员基本信息,梳理单位职责配置及履行情况,详细填报科室或事业单位承担职责、基本工作流程、承办人员名单、办理时限、履行该项职责任务工作量的变化趋势等。组织有关人员撰写工作日志,时限为十个工作日,直观体现每个人的具体工作量。在此基础上,被评估单位围绕单位机构编制管理情况、职责落实情况、主要业绩等进行自查,撰写自评报告(详见表4)。

二是问卷调查。评估工作组通过开展问卷调查等形式了解掌握被评估单位有关指标的评价情况。向被评估单位全体同志、服务对象等发放《管城回族区机构编制管理情况调查问卷》,主

要包括机构设置、职责履行、工作饱满度等方面,掌握内部人员及服务对象对单位履职的满意度、部门间协作配合度等。

三是实地调研。2022年,区委编办深入全区36家党政机关、7家群团组织、170家事业单位,开展机构编制执行、机构编制使用效益情况评估。通过实地走、蹲点看、坐下谈等形式,全面了解机构运行现状、机构编制管理情况、人员诉求、不稳定因素等,充分掌握第一手资料。

四是科学评估。评估工作组结合实名制系统数据、各单位填报材料、自评报告、日常掌握情况、实地调研情况、问卷调查情况等进行综合分析,一单位一研判,通过分析各单位人员构成、职责履行、业务工作占比、工作时长、科室工作量对比等要素,准确判断各单位“三定”规定的

表4 郑州市管城回族区（单位名称）单位职责配置及履行情况统计表

部门（盖章）： 办公地点： 填表时间： 年 月 日

职责界定	科室或事业单位名称	承担的职责	基本工作流程	承办人员	办理时限	发展趋势
“三定”规定或机构编制方案确定的职责	1.XXXX	1.……		1.XXX 2.……		
		2.……				
		3.……				
		小计:XXXX(科室或事业单位名称)工作人员共计 X 人				
其他职责	2.XXXX	1.……				
		2.……				
		小计:XXXX(科室或事业单位名称)工作人员共计 X 人				
(提供依据)	1.XXXX	1.……				
	2.XXXX	2.……				

本单位工作人员合计 X 人

**备注:**其他职责:“三定”规定或机构编制方案未作具体表述的上级交办的临时性事项、阶段任务,随经济社会发展承担的新职责,领导指定由该部门承担的其他职责。承办人员:包括在编、借调、临聘人员等。发展趋势:履行该项职责任务工作量的变化趋势,用“递增”“递减”或“平稳”表示

科学性、规范性和合理性,采用定性与定量相结合的方式得出评估结论,形成评估报告。

(4) 加强评估结果运用。一是将机构编制申请事项评估结果作为机构编制审核审批的重要依据。对于具备各项指标要求的,按照规定开展机构编制动态调整。对于不符合有关政策法规要求、申请必要性不足的,终止审核审批程序。对于管理不规范的,督促先行整改。二是将机构编制执行情况评估结果作为改进机构编制工作的重要依据。对于改革政策落实不彻底、职责职能履行不到位、“三定”规定执行不规范的,及时督促整改。对于无正当理由不落实机构编制规定一年以上的,核减或调整其机构编制。对于发生机构编制违纪违法行为的,按照《机构编制监督检查工作办法》和《河南省机构编制监督检查办法》等有关规定处理。三是将机构编制使用效益评估结果作为优化机构编制资源配置的重要依据。对于履职效益方面的问题:属于体制机制原因的,及时研究并向区委编委提出调整建议;属于单位自身原因的,及时督促单位采取有效措施提高履职服务能力。对于机构编制资源使用效益较好的单位,优先保障其机构编制需求;对于使用效益

一般的,加大内部挖潜和统筹力度;对于单位职能减少或者临时性、阶段性任务已经完成导致机构编制资源使用效益较低的,及时核减或者调整相应机构编制。

郑州市管城回族区通过评估—动态调整—再评估,形成了机构编制事项监管链条上事前审核预判、事中跟踪把关、事后问效评估工作闭环,组成了无缝衔接的全流程监管体系,实现了机构编制管理的科学化、规范化、精细化,真正把有限的机构编制资源用在服务民生、服务经济社会发展的“刀刃”上。

### 三、机构编制动态调整的影响因素

#### (一) 编制固化现象突出

机构编制的统筹使用直接接触及单位核心利益。当职能弱化需要收回编制时,一些单位片面地将其视为本部门本单位的“私有财产”,想尽办法阻止编制收回;当职能稍有变化时,一些单位不首先从科学管理入手,只想通过各种渠道尽可能增加机构和编制;一些单位从自身利益出发,片面强调自身工作的重要性和各种困难,与兄弟县(区)横向比较,在机构编制方面只比短

板，不比强项。管城回族区在实地评估时，共收集意见建议460余条，其中关于增加编制、提升机构规格的诉求共398条，占86.5%。

### （二）“条条干预”问题时时有发生

机构编制部门在日常管理中经常面临来自各方的影响。近年来，郑州市委编办组织开展了“条条干预”问题自查自纠，发现目前仍然存在部分上级业务主管部门干涉下级部门机构设置方式、人员编制数量和领导职数核定等违反机构编制管理规定的情况。

### （三）缺少编制核定标准

目前除中小学教职工、公立幼儿园、疾控、公立医院、城市管理执法、市场监管等领域有统一的编制核定标准外，其他领域缺乏指导性的政策口径和定编标准。在日常管理中，较多依靠传统经验、领导指示、文件精神，或参考周边地市做法进行，看似有理有据，实则容易导致编制资源配置不够科学。

### （四）部门间的配合机制不健全

目前，编制部门与人社、组织、财政等部门之间的相互配合机制仍然不够完善。有关部门间数据平台不一致，各自系统封闭孤立，部门间信息数据的共享共用、相互融通还不够，动态调整后涉及的人员流动、工资社保待遇等变动跟进不及时，部分平台的机构、人员等信息不一致，数据“失真”。

## 四、动态调整的对策和建议

### （一）加强机构编制宣传

加大《中国共产党机构编制工作条例》等机构编制政策法规宣传力度和机构编制违规行为预防教育力度，将其纳入党校培训课程，纳入各级党委(党组)中心组学习内容，引导广大干部树立“编制就是法”的工作理念。牢固树立机构编制总量红线意识，严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量管理等规定，确保机构职能体系基本稳定。

### （二）建立编制标准体系

系统设计由定量指标和定性描述相结合的科学标准体系，推动机构编制管理工作从“管具体”向“管标准”转变。一方面，要制定机构编制管理标准。聚焦机构编制管理的各环节及编制部门各岗位，系统设计流程、规范、标准等，力求工作制度化、制度标准化、标准流程化，机构编制管理工作各要素都有标准、有监督、有制约，从而形成一个从岗位设置到职责履行、综合管理等全方位的周密运行体系。另一方面，要完善机构编制核定标准。围绕机构性质、级别、服务对象等，对于编制总额、职数配置、人员结构等管理事项，在兼顾地域差异性的基础上，均制定系统规范、操作性强的标准，从根本上杜绝机构编制管理的人治色彩。

### （三）完善部门间联动机制

加强相关职能部门之间的相互配合和相互制约。搭建信息数据“共享、共用、共管”、业务办理“无缝衔接、审批联动、一平台通办”的协同管理信息系统，将机构编制管理、组织人事管理、工资审批、财政经费预算等关联业务环节有机衔接，相互融通，打破编制、人社、组织、财政等部门自有系统封闭孤立现状，形成以机构编制管理为前提，以人事管理为支持，以工资经费核拨为保障的“一条龙”“闭环式”管理链条，形成各部门各司其职、联动管理的良好局面。

### （四）加强机构编制监督检查

抓好《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则(试行)》和《机构编制监督检查工作办法》等制度规定的贯彻落实。一是加强专项督查。开展执行情况跟踪评估，及早预防和纠正机构编制管理中的违规行为，使监督检查日常化、制度化。健全编制部门与纪检、司法等部门的协调配合机制，健全移送程序，加大违规违纪违法行为查处力度。二是加大审计力度。将机构编制管理工作纳入审计、巡视巡察范围，进一步完善相应

(下转第70页)

# 关于机构编制信息宣传工作的 实践与思考

李庆丰 姚磊 王琨

机构编制工作是党的一项重要工作，政治性是机构编制工作的第一属性。机构编制信息宣传工作，作为机构编制工作的重要组成部分，是服务领导决策、指导推动工作、促进经验交流的重要手段，是深化改革、创新管理的重要措施，是增强机构编制部门凝聚力、提高执行力、扩大影响力的有效途径。做好机构编制信息宣传工作，具有重要意义。

近年来，河南省委编办按照中央和省委有关部署要求，持续加强和改进机构编制信息宣传工作，完善相关制度规范，打造提升平台阵地，创新工作方式方法，在提高信息报送量、采用量，宣传工作实效，加强平台建设等方面取得了较好成效，多次受到中央编办通报表扬。各地党委编办在信息宣传工作方面也涌现出不少好的做法。本文结合河南省机构编制信息宣传工作实践经验，就如何做好机构编制信息宣传工作开展研究，并提出工作建议。

## 一、具体做法

### （一）强化组织领导，增强工作动力

省委编办把信息宣传工作摆在重要位置，与

业务工作同研究、同部署、同考评。办主要领导经常主动过问信息宣传工作，提要求、交任务、出题目，对重要信息亲自把关。成立信息信息工作领导小组，分管领导任组长，不定期召开会议，分析研判信息宣传形势及阶段性重点，协调解决工作推进中遇到的困难和问题，并为信息工作人员参会阅文、了解政策、基层调研等方面提供便利条件，确保信息宣传工作贯彻落实党中央各项重要决策部署，服务全省工作大局，与机构编制工作重点合拍。

市县党委编办普遍配强信息宣传工作力量，建立“主任亲自过问、分管副主任具体负责、主管科室牵头抓总、其他业务科室配合联动”的工作机制，全省上下形成了“同唱一台戏，全员齐上阵”的良好局面。比如，商丘市坚持把信息宣传工作作为“一把手”工程摆在重要位置，主要负责同志亲自部署亲自抓，对中央编办、省委编办网站和《中国机构改革与管理》《行政科学论坛》等平台稿件深入研究。领导班子定期专门听取信息宣传工作汇报，经常为信息工作人员出题目、理思路，并亲自把关、亲自修改。在办主要负责同志的强力推进下，形成

注：本文系 2022 年度河南省机构编制系统优秀重点研究课题。



了信息宣传工作齐抓共管的良好局面。驻马店市把信息宣传工作列入重要议事日程，定期召开全市机构编制系统信息宣传工作会议、推进会研究部署，明确市委编办各科(中心)负责人及各县(区)委编办分管副主任为信息报送负责人，并落实兼职信息宣传员1名，形成人人肩上有责任、个个面前有目标的全员参与工作格局。

## (二) 强化制度建设，激发工作活力

省级层面，先后出台《河南省机构编制信息工作考评办法》《关于进一步加强信息宣传工作的通知》等文件，不断完善信息宣传组织管理、编写报送、考核通报等工作机制。一是建立信息审核发布制度。拟发布的信息严把政治关、业务关、文字关和保密关，每篇信息稿均须经撰稿处室主要负责人和分管办领导审定。信息方面侧重于服务中心、及时高效、权威准确、问题导向等。宣传方面侧重于坚持政治统领、引导舆论、群众路线等。各信息宣传载体明确专人负责稿件编辑、审核、审定、发布等工作。二是建立信息需求季度预报制度。每季度末发布下一季度的信息需求要点，解决信息报送针对性不强的问题。三是建立信息采用通报制度。每季度通报市县稿件采用情况，年终对市县党委编办在各类载体上发表的稿件实行量化计分，表扬先进，营造“比、学、赶、超”氛围。四是建立信息员培训制度。采取召开培训会议、现场教学、评刊座谈等方式，提升信息员政策理论水平和写作能力，培养专兼职结合、精干高效的信息员队伍。

市县党委编办参照省里做法，持续健全完善信息宣传工作长效机制，普遍提出了全员参与、定期交流研讨、定期通报等要求。比如，南阳市建立约稿制度，参照省委编办明确的阶段性机构编制工作宣传重点，结合市县两级重点改革任务、重大活动安排等阶段性重点工作，制定“阶段性信息报送要点清单”，明确选题方向和报送重点，指导各县(市、区)委编办、各科室(中心)做好重点信息的梳理、撰写和报送。许昌市建立

内容审核机制，所有稿件必须经过严格保密性审核、政治性审核、政策性审核、真实性审核等流程，采取撰稿科室自审、分管领导复审、主要领导把关的逐级审核机制，做到稿件不优质的不报、领导不审签的不报。鹤壁市建立信息服务质量评比机制，每季度由办领导班子围绕信息选题、内容质量、报送实效等方面，从各级信息宣传平台已采用信息中综合评选优质信息。信阳市组建机构编制信息微信工作群，每季度对办内各科室(中心)、县(市、区)委编办信息宣传工作情况进行通报。濮阳市对信息员立卡建档，定期统计全市机构编制系统信息宣传员名单，因工作需要有所变动的，及时更新数据，动态管理信息员队伍，并依托青年干部培养计划，积极选育了一批政治可靠、熟悉业务、责任心强、有一定文字基础的青年干部。

## (三) 强化服务职能，提升工作效力

省委编办坚持服务决策、服务基层，增强主动服务和超前服务意识，为领导了解情况、科学决策、指导工作提供及时高效的信息服务。一是贴近中心工作，狠抓重点信息。把领导时刻关注的、正在思考的、有待了解的问题，作为信息工作的切入点，办好内部信息平台，加强综合性信息的编发，定期编发中央和省重要会议、重要文件精神，兄弟省市改革管理创新经验做法，网络重要舆情，著名专家学者观点论述等影响全局、适用对路的信息，为机关干部“摸上情、知内情、识外情”提供第一手资料。二是贴近基层工作，捕捉亮点信息。围绕中心工作和重大改革任务开辟专栏，以点带面，集中推介深化改革、创新管理的新思路、新举措、新成效。部分市县党委编办主要领导亲自执笔改稿子，挖掘特色信息、提炼典型经验。三是贴近实践探索，挖掘深度信息。集中力量办好《行政科学论坛》杂志，面向全国公开发行，每期推出一个选题，从理论研讨、对策研究、政策宣传、工作指导、经验交流等不同角度，刊发理论和实践探索类文章，促进

全系统干部提升理论思考、实践探索和问题研究水平。

市县党委编办着眼“贴得紧、引得准、跟得上、促得好”，促进信息宣传工作更加向改革聚焦，更加向管理发力，更加向服务使劲。比如，濮阳市紧紧围绕各项改革管理创新任务开展专题信息调研，及时总结上报经验做法及典型举措，将信息成果转化为工作措施、文件制度、典型经验、创新方法等，与重点工作推进做到无缝衔接和全程跟进。其中，机构编制评估工作受到中央、省机构编制部门和市委市政府批示肯定，“一支队伍管执法”改革、放权赋能改革等工作入选省、市改革创新实践案例。洛阳市树立“信息员就是业务员”的理念，将信息宣传工作与调研工作有机结合，发动信息员深入基层、机关、学校、医院开展调查研究，针对群众反映涉及机构编制的热点难点问题，及时撰写调研报告，发挥好领导参谋助手作用。中牟县从“拓展信息广度”“挖掘信息深度”“提升信息高度”三个维度全面加强信息工作，最大程度提升稿件的质量和挖掘思考的深度。

#### （四）强化方式创新，增进工作合力

省委编办坚持“信息要积极，宣传要稳妥”方针，充分利用信息发展新技术，构建上下联动、内外协作的大宣传格局。一是做实传统平台，助力重大任务。每季度发布信息宣传重点，引导市县“攥紧拳头”发力，推进信息宣传工作与重点工作同频共振，助力重大决策部署落地生根。二是借力主流媒体，讲好编办故事。联合河南日报社、河南电视台等媒体，以刊发领导署名文章、答记者问、改革综述等方式，解读党政机构改革、事业单位重塑性改革等重大改革政策，回应社会关切，凝聚改革共识，在全省上下引起了强烈反响，也树立起编办“改革先锋”良好形象。三是用好新兴媒体，拓宽沟通“桥梁”。充分利用新媒体技术传播快、受众广、互动强等特点，创建“河南机构编制”微信公众号等新平

台，第一时间发布编办权威信息，加强政策解读，及时解疑释惑，实现各级编办及信息员沟通联络“零距离”。

市县党委编办主动运用新兴技术、智能技术，维护信息安全，积极借助主流媒介与新兴媒体力量，扩大宣传效果。比如，郑州市使用错误字词检测软件，利用“网络爬虫”技术，对发布的历史信息进行全面细致检测，对日常信息稿件及时检查、及时更正，大大提高了信息工作效率，减轻了人工审稿压力，保障了信息安全和网络安全。南阳市及时联系报社、电视台等主流媒介介绍重大改革任务进展，做好事业单位重塑性改革、深化乡镇管理体制机制改革、放权赋能改革、开发区改革等重点改革任务新闻发布工作，及时向公众传达党委、编委关于机构编制重点工作的决策部署，回应干部群众关切的热点。新乡市除机构编制门户网站、工作简报等媒介外，开通微信公众号“新乡市编办”，在新浪微博实名注册账号“新乡市编办”，积极与“文明新乡”以及市直和县(市、区)相关单位等官方微博互动，形成宣传合力。漯河市“漯河机构编制”微信公众号自2020年3月启动以来共编发原创信息123期，转发推送信息200余条，新增用户数量不断攀升，成为高效快捷的宣传交流新平台。

## 二、存在问题

### （一）信息宣传机制还不完善

有的地方虽然强调“人人都是信息员，处处都是宣传阵地”，但缺乏配套办法，各业务科室人员的积极性不高，存在“写与不写一个样，写多写少一个样”“懂业务的不写信息，写信息的不懂业务”等现象。有的地方制度不切实际，“一刀切”规定各科室每月需撰写多少篇信息，没有充分考虑各科室业务的差异和工作推进情况。有的地方重数量轻质量，每周上报大量信息稿件，但审核把关不严，采用价值不高。

## （二）信息宣传作用发挥还不全面

信息方面，经验类、调研类等信息偏少，部分信息稿件通篇写做法成效，不写存在的问题、思考认识和对上级部门的工作建议，与“站岗放哨”“桥梁纽带”、以文辅政、交流启发等要求还有差距。宣传方面，对社会关注度高、涉及面广的重大改革的宣传策划不足，及时回应社会关切、凝聚改革共识等方面效果不够理想。

## （三）信息宣传队伍建设还有待加强

市县党委编办信息宣传员多由年轻干部担任，学历高、头脑灵、有干劲，但工作经验、岗位历练和阅历少，而信息宣传工作的政策性、专业性较强，既要严格落实宣传思想工作要求，又要熟悉机构编制业务。很多地方反映，从事信息宣传工作的人员知识结构和专业能力无法适应工作需要。

# 三、工作建议

## （一）树立新观念，提升信息宣传质效

一是聚焦重点，紧紧围绕党的二十大对深化党和国家机构改革、优化政府职责体系和组织结构、深化事业单位改革、深化行政执法体制改革、优化机构编制资源配置、推进机构编制法定化等重要部署，紧紧围绕服务党委政府中心工作、推广先进经验做法、解决工作突出问题等需要，“攥紧拳头”发力，以信息反映工作、以工作支撑信息，推进信息宣传工作与重点工作同频共振。二是把握原则，坚持积极稳妥、效果为主，弘扬主旋律，传播正能量，把握好信息宣传的“时、度、效”，加强对机构编制主业的正面宣传，引导社会各界更好地了解和支 持机构编制工作，对惠及民生的服务保障事项大胆宣传，及时做好政策解读，让社会广为知晓，对特别重大敏感的改革事项统一宣传口径，强化正面引导。三是强化精品意识，精心选题、深度挖掘、精心提炼、综合加工，以精益求精的态度对待每一篇信息，注重逻辑和文字上的推敲，做到主题鲜

明、内容完整、条理清晰、文字精练。

## （二）适应新形势，改进信息宣传机制

一是纵向上，加强中央、省、市、县各级编办信息宣传工作的沟通协调。比如建立信息线索快速上报机制，由上级编办研判后反馈指导；建立共同调研撰稿机制，上级编办明确主题后赴基层调研，与基层编办共同撰稿，既能掌握第一手的真实情况，又能带动基层人员能力提升。二是横向上，加强与党委办公厅（室）、宣传部、改革办等单位的联系交流，常态化报送重大活动、重要改革相关情况，必要时，可与相关职能部门共同调研，形成高质量信息，供领导决策参考。三是机关内部，建议各级编办梳理以往出台的信息宣传制度规定，分析执行过程中暴露的问题，修订不科学不合理的内容，做到规章制度既符合上级要求又切合工作实际。

## （三）打造新优势，建强信息宣传队伍

一是加强工作力量。各级编办要合理调配人员，安排政治强、业务精、文字好、作风硬的同志承担信息宣传工作。要关心爱护信息宣传工作人员，从事信息宣传工作很辛苦，很多同志还承担着综合文稿服务等任务，领导要从政治上、工作上、生活上多关心他们，创造良好的工作和成长环境。二是组织业务培训。加大业务培训力度，增加业务培训频次，坚持问题导向，针对基层编办需求科学安排培训课程，促进全系统信息宣传及理论研究工作水平提升。可整理汇编机构编制系统优秀信息宣传稿件，供各级编办相关人员学习借鉴，持续提高宣传信息写作技巧。在培训方式上，可灵活采取线上或线下形式。三是做好传帮带。安排业务骨干、“笔杆子”对年轻干部帮带指导，业务面对面答疑，撰稿手把手辅导，助力年轻干部快速积累经验、提升本领，充实信息宣传队伍后备力量。

（作者单位：河南省委编办综合处）

责任编辑 朱亚娟

# 机构编制研究如何更好地提供智力服务

盖 策

机构编制研究是指围绕机构编制部门重点工作开展的行政体制改革及机构编制管理研究，其根本任务就是为创新机构编制管理、深化机构和行政体制改革献计献策，从而服务领导决策、推动工作开展。河北省机构编制研究中心组织开展机构编制研究以课题研究方式为主，其职责包括制定课题指南、组织开展研究和推进研究成果转化。课题研究的每个环节都是机构编制研究的重要组成部分，对为机构编制工作提供智力服务起着不可或缺的作用。

## 一、课题研究制度建设为机构编制研究保驾护航

为进一步加强机构编制研究工作的规划和管理，推进课题研究的科学化、规范化、制度化，结合中心近些年工作实践，河北省制定并修订完善了《中共河北省委机构编制委员会办公室课题管理办法》，对开展机构编制课题研究的原则、组织管理、申报与立项、中期管理、经费管理、评审与结项等全流程做出制度性规定。同时，为规范对课题评审专家的管理，实现专家遴选入库、日常管理、抽取使用制度化，研究制订了《河北省行政管理体制改革与机构编制管理研究专家库管理办法》，力求用制度倒逼研究水平提升。

## 二、制定课题指南是机构编制研究的舵手

课题指南即机构编制课题研究的选题范围，决定着课题研究方向，须处理好基础性与战略性、长远性与阶段性、理论性与实践性研究

的关系。课题指南的制定要高站位、顾大局，以习近平总书记关于新时代机构编制工作的重要论述为基本遵循，涵盖中央深化机构和行政体制改革的重大决策战略部署。同时，课题指南要密切联系机构编制部门推进的中心工作和承担的重要改革任务制定，体现前瞻性和实用性。河北省机构编制研究中心每年在研究制定课题指南前，均征集各市县党委编办和省委编办各业务处室意见。党的二十大召开后，结合课题中期督导，征集了基于二十大精神的课题选题建议，争取在最大程度上倾听基层声音，牢牢把握亟需解决的机构编制工作和改革的重点问题，为课题研究的开展指明方向。另外，课题指南的制定还要考虑到系统内外不同研究主体研究水平和研究侧重的差异，根据省直机关直属研究机构、科研院所、市县党委编办、高校等不同研究主体的特点，统筹安排、合理谋划，制定出各类研究主体有得选、选得好、研究得透的课题指南。

## 三、组织课题研究是机构编制研究的中心环节

1. 课题立项。课题立项是课题研究的起点，决定着本年度机构编制研究的总体质量。为了在最大程度上为机构编制部门提供智力服务，予以立项的课题必须方向正确、内容充实、论证充分、研究思路清晰、研究方法科学，同时应具有时效性和前瞻性，研究计划符合业务实际需要，预期能够产生对机构编制工作有推动作用的研究成果。从整体上把握，课题立项应注意研究主体的平衡与研究方向的平衡。研究

主体平衡，旨在发挥系统内外不同研究主体的最大优势，搭建多元化研究平台，保障课题研究成果兼具理论性与实践性；研究方向平衡，旨在扩大课题研究涵盖范围，提高课题指南研究覆盖率。

2.课题研究。课题研究阶段是机构编制研究的关键环节，研究成果的好坏直接影响其能否为领导决策提供智力服务。此阶段，机构编制研究中心的管理工作主要表现为跟踪、督促和帮助。在新冠疫情暴发前，研究中心每年均开展实地课题中期督导，把握课题研究进程，发现研究进程中的问题，把中央机构编制政策文件精神 and 机构编制部门实践经验传达到位，为课题研究提供最新的实践依据和政策支撑，切实提升课题质量。疫情发生后，同样不放松对课题的中期管理，转而采用致函的方式继续开展工作。近年来，河北省机构编制研究中心致力于探索完善机构编制系统与重点院校、科研机构的联合研究机制，在系统内外搞好联络沟通工作，促进相互间的学术交流与实践调研，以高质量、高标准、严要求的原則打造课题研究精品。

3.课题结项。课题结项是对课题研究成果的检验，评审通过的研究报告即本年度机构编制研究的最终成果。据河北的评审经验来看，予以结项的课题须至少在实用性或创新性的某一方面具有独特优势，研究成果内容要翔实，坚持理论与实践相结合，注重运用数据和实例，提出可复制、能推广的政策建议，对解决机构编制重大现实问题具有一定的参考价值。

#### 四、课题成果转化是机构编制研究的目的——智力服务

“文以载道，以用为贵”。形成课题成果不是研究的终点，只有将研究成果运用到行政体制改革和机构编制管理的实际工作中去，机构编制研究才能永葆生命力和战斗力。河北省机构编制研究中心每年组织印发《河北省机构编制研究优秀成

果汇编》，供办内业务处室和市县机构编制部门学习借鉴。或者为了压缩阅读量、突出重点，将每年的优秀研究成果精简提炼，抓取其中的可操作性做法和理论创新亮点，形成篇幅较短的意见建议递交省委编办领导参阅；同时将所有结项成果按照业务职责分类管理，以备编办各处室查阅。

#### 五、充分发挥研究会的外脑和智库作用

作为研究行政管理体制改革和机构编制管理的专业社会团体，研究会是创新体制机制、服务社会科学研究的一支新生力量，在研究方面具有得天独厚的优势。近年来，河北省机构编制研究中心积极参与中国机构编制管理研究会组织的政策研讨、学术交流等活动，与中央及地方各省研究会开展深入的学习交流，在具体问题的权衡论证中提升站位、审时度势、取长补短，进而立足省情，把握今后的机构编制研究整体方向和组织模式。河北省行政管理体制改革与机构编制管理研究会自成立以来，逐步汇集了大量学有专长、术有专攻的高层次社科人才，长期致力于行政体制改革及机构编制管理研究，为全省各级机构编制工作提供了大量咨询服务。

当前，机构编制研究为机构编制部门提供智力服务的发挥空间巨大。从全国层面看，省级机构编制研究中心纷纷成立，而机构编制研究交流平台尚未建立，研究资源得不到充分利用，研究成果难以实现传递和共享。如何科学管理研究资源，逐步形成全国机构编制理论研究的整体合力，是值得深入思考的问题。笔者认为，可利用网络优势，探索搭建统一的机构编制研究成果共享平台，促进机构编制系统互相学习、共同提高。各省市机构编制部门应继续加大合作力度，在课题研究与经验推广等方面，探索形成长效机制，同时守正创新，探索除课题研究外多种形式并存的机构编制研究组织模式。

（作者单位：河北省机构编制研究中心）

责任编辑 朱亚娟

# 包容性协商视域下高校治理现代化研究

董治佑, 屈伶莹

(长沙理工大学马克思主义学院, 湖南长沙 410114; 四川美术学院通识学院, 重庆 314001)

**摘要:** 高校是教育现代化的前沿阵地, 理应成为推进国家治理现代化的先行者。当前, 高校治理现代化仍然困扰着我国高校的发展, 部分高校存在治理方向定位有偏离、民主参与边缘化、协同联动互斥强等困境。作为新兴治理理念的包容性协商, 蕴含着民主、平等、包容等要素, 对推进高校治理现代化具有重要意义, 是高校治理方向转型的催化剂、民主嵌入的润滑剂、协同联动的黏合剂。建设包容性协商系统, 推进高校治理现代化, 要开展包容性协商理念学习, 建立包容性协商议事机制, 搭建包容性协商交流平台。

**关键词:** 包容性协商; 高校治理; 治理现代化

**中图分类号:** D267; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0028-04

## 引言

高等教育治理体系现代化是国家治理体系现代化的重要构成内容<sup>[1]</sup>, 高校作为教育现代化的前沿阵地, 理应成为推动国家治理现代化的先行者。但目前, 大学治理问题仍是困扰中国大学特别是中国顶尖大学成为世界一流大学的重要因素<sup>[2]</sup>, 部分高校仍然以传统的管理思维来推动发展, 出现治理方向定位有偏离、民主参与边缘化、协同联动互斥强等问题。在新时代背景下, 能否正确认识高校育人所面临的新形势<sup>[3]</sup>, 推动高校治理革新, 提升治理效能, 直接关系到高校能否实现内涵式发展。作为现代治理新理念的包容

性协商, 源于协商系统理论延展与中国社会治理实践的结合, 继承和发扬了尊重、平等、正义等核心要素。在包容性协商视域下对高校治理现代化进行研究, 探索建立高校包容性协商系统, 对于有效推动高校治理方向转型、民主参与嵌入和主体行动协同具有现实意义。

## 一、包容性协商的理论概述

包容性协商是协商系统理论的次生概念, 是西方第四代协商民主理论与中国社会治理实践相结合的产物, 蕴含着平等、公平等典型特征。虽然尤尔根·哈贝马斯、艾丽斯·M.杨等代表性学

**收稿日期:** 2022-10-28

**基金项目:** 湖南省高校思想政治教育研究项目“引领式协商: 学生社区党支部引领治理的机理研究”(22F09); 湖南省社科基金一般项目“高校‘思政课程’与‘课程思政’铸魂育人协同创新研究”(21B07); 湖南省学位与研究生教学改革研究项目“新时代理工类地方高校研究生思想政治教育模式研究与实践”(2021JGSZ069)

**作者简介:** 董治佑(1992—), 男, 湖北襄阳人, 长沙理工大学马克思主义学院讲师, 硕士, 研究方向为思想政治教育与社会治理; 屈伶莹(1993—), 女, 重庆人, 四川美术学院通识学院讲师, 博士, 研究方向为文化学与思想政治教育。

者在协商系统与包容性民主研究中所侧重的方向有所不同，但其价值皈依总是围绕着“包容性”这一核心特质展开的。这种包容性既体现在协商观念上，又内嵌于协商系统的构成要素中。从协商系统所倡导的新型平等观念而言，在可行基础上应尽可能纳入多元、多重、多样的声音、主张和意愿，这就要求协商系统要包容边缘化人群和异质性观点<sup>[4]</sup>。

党的十八大以来，中国特色社会主义进入了新时代。一方面，我国高等教育取得了显著发展。根据教育部发布的《2021年全国教育事业发展统计公报》，全国高等教育在学总规模达4430万人，高等教育毛入学率为57.8%，高等教育进入普及化发展阶段<sup>[5]</sup>。另一方面，我国高等教育也面临着治理理念滞后等问题，突出表现为治理方向定位不精准、治理结构不完善、治理主体难协同，这无疑对新时代高等教育发展提出了新要求与新考验。2015年，国务院印发《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》，明确指出要加快高等教育治理体系和治理能力现代化，实现内涵式发展，重点强调高校内部治理要完善民主管理和监督机制，扩大有序参与，加强议事协商，充分发挥教职工代表大会、共青团、学生会等在民主决策机制中的作用。这无疑与包容性协商所蕴含的平等、包容等特质相契合，也就意味着包容性协商这一治理理念能为我国高校治理现代化提供一些有益借鉴。

## 二、高校治理现代化梗阻的症结所在

### （一）方向定位的偏离性

自2015年党和国家提出加快高等教育治理体系和治理能力现代化以来，高校治理体系和治理能力现代化的理念已经日益清晰<sup>[6]</sup>。但由于惯性思维等因素影响，部分高校治理理念仍然呈现出不同程度的滞后性，表现为治理方向定位的偏离性即服务意识不强。部分高校并未认识到服务师生的必要性、重要性和紧迫性，没有真正在思想

上、行动上树立起全心全意为师生服务的意识。一些干部在涉及广大师生权益事务的决策、部署、安排中，还是惯用陈旧思维，坚持以管为主要的理念，以行政的方式贯彻，管得多、管得宽、管得严，而以师生需求为中心推进服务行动较缓，提供服务质量较差。在这种管理定向思维下，服务成了口头文章，仅流于表面形式，只想管不想治自然也就成了常态。

### （二）民主参与的边缘性

“有事好商量，众人的事情由众人商量”，既是我国社会治理发展的优良传统，也是中国特色社会主义民主政治特有的优势<sup>[7]</sup>。民主参与协商议事是高校从管理走向治理的必由之路，亦是高校治理现代化不可或缺的一环。然而，在高校治理的现实情境中，由于受制度、结构、文化等因素制约，民主参与面临边缘化困境。以行政权力为代表的权威力量在高校治理中处于主导地位，拥有绝对话语权，甚至凌驾于议事规则之上。反观代表民主权利的普通教职工和学生群体，则处于学校治理边缘地位，具体表现为对涉及学校长远发展和自身利益相关事务决策的民主参与、管理和监督权未能得到有效保障，教代会、学代会等民主管理组织在治理中难以发挥作用。

### （三）协同联动的互斥性

加快高校治理体系和治理能力现代化，构筑共建共治共享的高校治理格局是一个整体性、综合性、系统性工程，涉及的内容广泛、层次多样、需求多元，并非任何单一治理主体能够独立完成的，需要多主体协同联动方能有效推进。在以往的研究中，学者们通常将高校治理主体分为以党委领导为代表的政治权力主体、以校长为代表的行政权力主体、以教授为代表的学术权力主体和以普通教职工、学生为代表的民主权利主体。各治理主体秉持理念不统一、目标导向不一致、利益需求多样化等，导致其在参与治理行动中貌合神离。而当各方长期处

于相互不理解、不接纳、不包容的情况下，这种表面和气会逐渐异化为相互指责推诿、行动脱节甚至互相拆台，从而加剧治理主体的互斥困境。

### 三、包容性协商对推进高校治理现代化的价值意蕴

#### （一）包容性协商是高校治理方向转型的催化剂

包容性协商的基础是尊重，是基于倾听差异化、多样化、个性化的诉求表达之上的理解、商量与接纳。于高校而言，包容性协商理念是引导高校从管理走向治理的催化剂。一方面，催化治理主体理念转变，从以行政管理为重心转向以服务治理为中心，牢固树立为师生服务理念，更加尊重师生多元利益诉求，更多考虑如何满足师生的个性化需求。另一方面，催化治理主体行动转变，主动走进师生群体中，积极关注和了解师生生活实际，在政策制定和实施中更加贴近、契合其所需，通过提升治理水平真正帮助师生解决急难愁盼的问题，将服务理念贯彻落实在行动中。

#### （二）包容性协商是高校治理民主嵌入的润滑剂

民主意味着平等与包容，建立在非平等关系上的民主显然违背了民主的真谛。包容性协商理念源于民主协商，包容性协商从其出生就已然铭刻，其所倡导的新型平等观较好地诠释了民主的内涵，即以平等为基本原则，尽可能纳入多重声音，包容边缘化人群和异质性观点。从高校治理内部结构来看，当前被排斥到治理边缘的代表民主权利的普通教职工与学生，更需要被平等地对待，赋予其与行政、学术主体相等或相近的地位，包容其在知识、能力方面的不成熟，有序扩大和保障其知情权、决策权、监督权，满足其参与热情、参与意愿和协商诉求，以平等的原则、包容的态度、商谈的形式，将民主滑润地嵌入到

高校治理结构中来。

#### （三）包容性协商是高校治理协同联动的黏合剂

包容性协商的核心要义在于其包容性，这种包容性并非在单向度、一次性、片面化的互动中所能体现的，乃是各方基于相互间、长期性、全面化的交流、熟悉、信任与理解的磨合过程。在高校治理中，作为不同主体，政治、行政、学术、民主等各方代表均有其自身的价值目标、组织章程和议事规则，在共同参与治理中难免会遇到目标不同、规范不一、行为不搭等问题。包容性协商以其包容特质有效协调各方矛盾，尊重各方利益诉求，包容彼此间的差异性，接纳相互间的不足，从而促使各方从冷漠与排斥走向理解与合作，逐步实现治理各方紧密黏合，形成协同联动的高校治理共同体。

### 四、建构高校包容性协商系统的实践路径

#### （一）开展包容性协商理念学习，凝聚包容性治理共识

理念是行动的先导，包容性协商作为一个新兴治理理念，在我国社会治理实践运用中仍然处于探索阶段，其理念内涵、特质与主张还未被高校师生所了解、认知和认同。建设高校包容性协商系统，必须以包容性理念学习为前提，通过深入、系统地学习其内涵，凝聚广大师生包容性共识，形成包容性治理氛围。一是要结合原理学，系统阅读包容性协商理念相关书籍，在学习中弄懂弄通弄透其核心观点与本质内涵。二是要结合中华优秀传统文化学，从我国优秀传统文化“民为贵”“和而不同”“厚德载物”等民权与宽容思想中汲取民主、包容养分。三是要结合高校治理学，通过组织理论宣讲、座谈会、班会等形式开展包容性理念学习，将包容性协商理念融入推进高校治理现代化中来，涵养校园包容性治理氛围。



## （二）建立包容性协商议事机制，完善民主参与保障

建立高校包容性协商系统，制度保障是关键。包容性协商涉及范围宽广、影响因素众多、持续时段长久，需要以制度化的形式将协商对话的规则、流程等固定下来，从而更好地保障高校治理民主化。第一，要确保协商议事的规则平等。针对处于弱势地位的普通教职工、学生主体，进一步完善协商议事规则来明确其参与治理的权利，增强其在协商中的话语权，增加其在决策中的权重。第二，要确保协商议事的流程规范。要制定完整、规范、可行的协商流程，对于民主环节，要严格按照流程执行，逐项推进，淡化人治色彩。第三，要确保协商结果有效。加强对议事协商的民主监督权，通过制度化形式形成有效监督，约束相关责任主体严格遵照执行、不打折扣落实，确保协商议事的有效性。

## （三）搭建包容性协商交流平台，加强主体间协同联动

推进包容性协商系统建设，离不开平台载体的重要支撑。包容性协商具有主体广泛性和议题丰富性特征，要根据不同协商特性搭建多样化平台。以平台为载体，在日常性交流中加深各方相互了解，增进彼此情谊，促进协同联动。首先，要完善传统协商平台。立足原有教代会、学代会等形式，通过完善管理办法，拓宽参与渠道、增

加对话频次、丰富协商内容，以提高协商效果。其次，要积极探索网络协商平台搭建。信息平台深受青年教职工与大学生喜爱。高校治理要紧跟时代步伐，抓住网络空间这一协商新阵地，探索搭建门户网站、微信公众号、校园APP等协商平台，实现议事商量线上线下联动。最后，要建设校园一线协商平台。将包容性协商平台建设在学生社区、校园食堂、图书馆等基层一线，真正贴近广大师生，便于不同主体在融洽氛围中恳谈交流。

## 五、结语

党的十八大以来，我国就推进国家治理体系和治理能力现代化做出一系列战略部署，治理体系和治理能力现代化已成为国家发展、社会进步、民族复兴的时代命题，推动高校治理现代化是回应时代命题的应有之义。针对当前高校治理中存在的方向定位有偏离、民主参与边缘化、协同联动互斥强的困境，以蕴含着平等、尊重、公正等理念的包容性协商为视角进行分析，发现包容性协商对推进高校治理现代化具有催化、润滑和黏合作用。鉴于此，以包容性协商推进高校治理现代化这一问题值得我们深入探索。从目前高校治理来看，可以从开展包容性协商理念学习、建立包容性协商议事机制、搭建包容性协商交流平台三个方面，探索如何凝聚包容性治理共识、完善民主参与保障、加强主体间协同联动。

### 参考文献

- [1] 王志威.从“管理”到“治理”:新时代高校科研治理体系构建探索[J].行政科学论坛,2022(8):57-61.
- [2] 钱颖一.大学治理:美国、欧洲、中国[J].清华大学教育研究,2015(5):1-12.
- [3] 董治佑,王煜坤.新时代高校辅导员育人的形势与路径[J].大学教育,2021(11):200-202.
- [4] 张大维.党领群议:协商系统中社区治理的引领式协商:以天长市“1+N+X”社区协商实验为例[J].中州学刊,2020(10):75-82.
- [5] 中华人民共和国教育部:2021年全国教育事业发展统计公报[EB/OL].(2022-09-14)[2022-10-16].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_fztjgb/202209/t20220914\\_660850.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202209/t20220914_660850.html).
- [6] 刘有军,冷冷.高校治理体系和治理能力现代化视域下教代会改革创新:理论逻辑与实践指向[J].中国劳动关系学院学报,2021(1):104-113.
- [7] 骆聘三.积极推进高校治理共同体建设[N].中国社会科学报,2021-12-10(4).

责任编辑 刘 钊

# 城市社区治理人才队伍建设的模式创新

——从“三支柱”到“五力量”

李永周<sup>a,b</sup>, 杨雨涵<sup>b</sup>, 胡琪琳<sup>b</sup>

(武汉科技大学<sup>a</sup>, 湖北产业政策与管理研究中心; 恒大管理学院, 湖北 武汉 430070)

**摘要:** 当前, 社区工作遇到了空前的挑战, 亟需提升社区治理能力, 完善社区治理人才队伍。“三支柱”模型总结了城市社区治理人才队伍传统的三支力量, 即作为中坚力量的社区工作者、作为补充力量的社区社会组织和作为专业力量的物业服务人员。而“五力”模型无疑是对“三支柱”模型的补充与提升, 所谓“五力”模型, 即为了增强基层党组织核心引领作用, 在补充力量中增加了作为活跃力量的社区志愿者和作为机动力量下沉的党员干部。用“五力”模型将社区治理人才队伍精准定位, 充分发挥每支力量的作用, 建立平战结合机制, 促进五支力量联动协同治理, 为推进新时代城市社区治理人才培养和队伍建设提供决策参考。

**关键词:** 城市社区治理; 人才队伍; 三支柱; 五力量

**中图分类号:** D603 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0032-06

社区是推进我国治理能力现代化纵深发展的“最后一公里”, 也是政府服务人民群众需求的“最先一公里”。习近平总书记强调, 要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系, 树立“全周期管理”意识, 努力探索城市现代化治理新路子<sup>[1]</sup>。“十四五”时期要实现社区治理能力现代化, 推动社区切实成为国家和社会治理的基层单元, 构建党建引领下政府治理和社会调节、居民自治良性互动的城市社区治理机制<sup>[2]</sup>。

实现社区治理能力现代化, 离不开社区治理人才队伍这一主体的能动性发挥。新时代城市社

区治理人才队伍建设面临人口老龄化加快, 城市化进程加快, 实现共同富裕、建设美丽中国、持续提升超大城市治理体系和治理能力现代化水平等新形势新挑战。本文以“三支柱”模型为理论基础, 总结了城市社区治理人才队伍传统的三支力量, 并创造性地提出了城市社区治理人才队伍的“五力”模型, 即社区工作者、社区社会组织、物业服务人员、社区志愿者、下沉党员干部五支力量联动协同模型, 旨在将“五力”模型应用于城市社区治理人才队伍建设中, 为推进新时代城市社区治理人才培养和队伍建设提供决策参考。

**收稿日期:** 2022-09-20

**调研项目:** 中共武汉市青山区委组织部专项委托调研项目“城市社区治理人才队伍建设研究”。青山区委组织部何慧超、程汉萍、贺瑞华对研究选题、核心观点提供了重要指导。

**作者简介:** 李永周(1968—), 男, 苗族, 湖南绥宁人, 武汉科技大学湖北产业政策与管理研究中心主任、管理学院教授、博士生导师, 武汉市党建研究会特聘研究员, 博士, 研究方向为创新性人才开发、国资国企改革、科技政策与管理等。杨雨涵(2002—)女, 汉族, 湖北孝感人, 武汉科技大学管理学院学生, 研究方向为社区治理等。胡琪琳(2001—), 女, 汉族, 山东济南人, 武汉科技大学管理学院学生, 研究方向为社区治理等。

## 一、城市社区治理人才队伍建设的经验模式：“三支柱”模型

20世纪90年代以来，随着信息技术、移动互联网和共享经济的快速发展，现代企业管理人力资本主导、“以人为本”的观念深入人心，国内外人力资源管理衍生出两大新趋势：一是模块化的人力资源管理向以战略为驱动的战略型人力资源管理转变，二是重视客户、社区、上下游产业链的“由外而内”人力资源转型提出了专业化、精细化的新要求。戴维·尤里奇提出的人力资源“四角色”模型是人力资源“三支柱”模型的理论基础<sup>[3]</sup>。1997年，戴维提出人力资源“三支柱”模型，转变传统人力资源六个功能模块为三个支柱的合作参与，即COE(专家中心)、HRBP(人力资源业务伙伴)和SSC(共享服务中心)(见图1)。

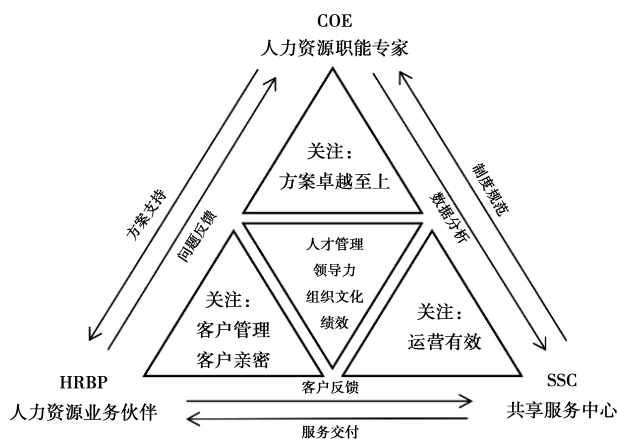


图1 戴维·尤里奇HR“三支柱”模型

城市社区是人民美好生活的特定场域。为实现城市社区治理模式转型，构建一支专业化、组织化、机动化的社区治理人才队伍尤为重要。城市社区治理人才队伍的管理实质上是社会公共管理部门的人力资源管理。在城市社区治理人才队伍的“三支柱”中，中坚力量COE是社区工作者，补充力量SSC是社区社会组织，专业力量HRBP是物业服务人员。

### （一）社区工作者：城市社区治理人才队伍的核心和中坚力量

社区工作者是指为社区居民提供专业化的困

难接济、冲突调解、权益保护和行为矫正等服务的人员，包括社区“两委”专职成员即社区党委会、居委会成员和社区干事。目前社区工作者的主要职责为执行党组织和社区居民会议的决策，定期走访群众，为社区居民处理事务，积极引入社会组织提供服务，组织和管理志愿者队伍并定期开展各类志愿活动，与物业公司、下沉党员干部、协同联动处理社区的各項事务等。社区工作者是城市社区治理人才队伍的核心和中坚力量，是多元主体中明确的或潜在的主导者。社区工作者通过向社区居民赋权增能，促进社区的居民主体性培育<sup>[4]</sup>。

社区工作者参与社区治理表现出三大优势，一是组织优势。社区工作者在党建引领下，通过社区议事机制，统筹多方群体组建起多元化的社区服务队伍，促使社区协同治理力量不断加强。二是专业优势。社区工作者充分运用社会工作专业知识，并将自身特长与社区治理工作相结合，其专业方法、多面技能是做好社区工作的关键。三是人才优势。社区始终着力于强化专业社工人才梯队培养，通过规范的社工职位职级管理、健全的培训开发机制、人性化的绩效薪酬制度，构建起一支顶得住、干得稳、行得正的城市社区工作者队伍。2019年全国有11万个社区居委会、59.6万名社区居委会成员和433.8万名城乡社区工作者。目前全国有社区服务中心2.8万个，社区服务站43.8万个，为基层社区的治理做出了巨大贡献。

### （二）物业服务人员：城市社区治理人才队伍的专业和重要力量

随着对新时代治理能力现代化的不断探索，公共管理服务价值日益突出，社区服务形成了居委会、业委会和物业公司“三驾马车”并进的格局<sup>[5]</sup>。物业服务人员的服务意识不断提升，其专业化培训和标准化管理模式逐渐形成。在社区治理中提供规范化、精细化的专业社区服务，满足人民日益增长的美好生活需要的最后保障就在社

区，而物业服务人员是将社区治理战略落地的重要力量。

创新社区综合治理，切实加强超大城市社会治安和公共秩序建设，要求物业服务人员进行业务拓展。随着我国进入老龄化社会，三孩政策的放开，在社区建立专门针对“一老一小”的物业设施和服务并引进专业的养老托育型物业服务人才，是维系我国人力资源优势的必然要求。随着环境污染日益严重，要打造宜居城市、守护绿水青山，“物业服务人员需从环境保护和可持续发展战略出发，运用互联网技术、环境保护专业知识、不动产相关法律法规，抓好垃圾分类、环境监测、噪声控制、绿化维护、污染治理……致力于打造低碳、环保、节能的绿色物业”<sup>[6]</sup>。2021年，全国物业管理行业营业收入近万亿元，物业服务企业有约23.4万家，从业人员共计740余万人。近年来，我国物业服务企业上市数量快速增加，2020年中国上市物业企业总数量达到42家，同比增长90.91%。

### （三）社区社会组织：城市社区治理人才队伍的补充和服务力量

根据成员的构成，社区社会组织可以分为“居民参与型”和“购买服务型”。“居民参与型”是指自下而上由社区居民自主发起、自愿成立的社会组织，它们在实践层面为居民参与社区治理提供了更多的组织化渠道。“购买服务型”是指在政府通过招投标或公益创投等契约外包的方式购买社会服务的项目中，接受政府的委托并承担一定公共事务服务责任的社会公共事务的参与“提升了政府公共管理的效率”<sup>[7]</sup>。

社区社会组织是城市社区治理人才队伍的补充和服务力量，对社区治理的创新、社区服务水平的提高、社区文化的建设等影响重大。一要打破社区“行政化困境”，补充社区自治力量。社区社会组织作为增量元素是社区的横向联结力量，有促进社会资本积累、集结居民集体意愿、调活市场主体要素的作用，能实现基

层治理从纵向结构向横纵网络结构转变。二要打破社区“共同体困境”，补齐社区共治力量。“社区社会组织作为公共性的重要载体，有助于形成社区基于内生力量的自治管理的协调规范与社会秩序，使社区回归‘共同体’的本质属性”<sup>[8]</sup>。截至2018年底我国的社区社会组织有39.3万个，且现在有7000多个民办社工机构为社区服务，提供超过23万个社会工作岗位。

## 二、新时代城市社区治理人才队伍建设的模式创新：“五力”模型

在全球化大背景下，突发事件、重大公共安全事件频繁发生。城市社区治理人才队伍传统的三支力量已经无法满足社区治理的需求，基层社区长期面临无限的责任和有限的资源之间的现实矛盾。为了以“社区活化”破解超大城市治理难题，城市社区治理人才队伍必须引入作为活跃力量的社区志愿者和作为机动力量的下沉党员干部，来完善社区突发公共事件防控体系，为城市社区治理人才队伍增能减负。党的十八大以来，以社区工作者、物业服务企业和人员、社区社会组织为核心的传统社区治理人才队伍三支柱模式得以优化完善。以基层党建引领社区治理创新，日益壮大活跃的社区志愿者力量和下沉党员干部战略机动力量，已经与社区治理的上述传统的三支力量一起，构建起了“一主引领，五力协同”的新时代城市社区治理人才队伍。这种“一主引领，五力协同”具体表现在以下三方面。

### （一）党建引领：城市社区治理人才队伍的核心领导力量

社区党建是城市党建工作的重要基础，突出党建引领有利于把我国的制度优势更好地转化为社区治理效能。党组织作为社区治理和服务的主心骨，在社区治理中发挥着“一核多元”的同心圆式治理作用<sup>[9]</sup>。党建引领社区治理要实现党的基层组织建设与强化、基层党组织社会

动员整合能力提升、基层党建与基层社会治理深度融合三个阶段目标。

“社区党建”最早由上海市委提出，后来各地都涌现出党领导社区治理的优秀经验，实现了党组织在基层的全覆盖。“政党基层组织要在社区治理网络中拓展和融入‘红色物业’，引领有关‘协商—决策—执行—评估—监督’全过程，形成对于社区多元主体的公共价值领导”<sup>[10]</sup>，推动基层党组织引领的“两委”和物业协同治理。比如上海市闵行区构建党建引领红色物业的新格局，使得物业公司成为为居民服务的关键力量；天津市河东区在抓好基层党建的同时，高效联合了各项资源，探索建立了党组织领导下的驻区单位、社区“两委”和社区社会组织等多元共治模式。

### （二）社区志愿者：城市社区治理人才队伍的活跃力量

社区志愿者在社区范围内秉承“奉献、友爱、互助、进步”的志愿者精神，为社区居民提供环保、助残、敬老、就业创业、科普宣传、医疗卫生和治安等服务。社区志愿者弥补了社会公共福利的不平衡性<sup>[11]</sup>，拓宽了社区治理的信息资源来源渠道，降低了管理成本，是社区日常治理的重要补充。社区志愿者依靠其组织规模庞大、人员调配灵活的特点，着力解决组织内部人手不足、人员构成单一等难题，为社区治理现代化注入了新的活力。

2019年，全国社区志愿者服务达到915万人次，城乡社区注册志愿者人数占居民比例达13%。例如，武汉百步亭社区现有注册志愿者4万多名，290多支志愿服务队伍，形成了志愿服务文化队、居民议事会、调解工作室等载体，实现了志愿服务网络全覆盖。

### （三）下沉党员干部：城市社区治理人才队伍的战略机动力量

党员干部下沉社区有两种方式：一是从中央到市委组织部做出党员下沉的动员和部署后，机

关和企事业单位对口派遣党员干部下沉社区，将党的组织优势转化为社区治理的政治优势，在对口社区主要负责开展党建活动、参与解决社区日常治理问题、监督下沉的党员干部等工作。二是党员积极响应号召，自发向所在社区报到，直接充实到社区治理人才队伍中去。他们主要承担宣传党的决定、密切联系社区居民、处理突发事件等任务。“党员干部下沉社区补充了社区的有生力量，且科层组织体系内部的规章制度和组织程序也随之下移，为社区治理提供了‘组织力’基础”<sup>[12]</sup>。

下沉党员干部是城市社区治理人才队伍的机动力量，是社区应急管理队伍的重要补充。2020年新冠疫情肆虐时，湖北省有58万余名下沉党员干部参加了疫情防控工作，体现了中国特色社会主义的制度优势。“党员干部下沉社区要建立平时融入社区、联系群众、发挥作用，战时快速响应、冲锋在前、应急处突的平战转换机制”<sup>[13]</sup>。当前，湖北省有11129家企事业单位对口联系4556个社区，104万名党员干部下沉到对口社区，成立了社区工作队、应急突击队等队伍。

## 三、推进城市社区治理人才队伍建设的政策建议

为了满足我国超大城市治理能力现代化的需要，社区治理人才队伍实现了从“三支柱”向“五力量”的模式转型，队伍结构由自上而下的“金字塔式”向发散状的“同心圆式”推进，社区治理主体和治理网络在扩增和延伸。但现阶段社区治理体制仍不完善、人力资源开发与管理机制仍不健全，这就引发了“社区真空”、盲目排外等现实问题<sup>[14]</sup>。社区治理参与主体存在社区工作者适岗性亟待加强、物业服务人员队伍稳定性差、社区社会组织亟待发展壮大、志愿者力量难以满足服务需求、下沉党员干部管理亟待优化完善等问题。为了实现社区治理人才队

伍结构化转型，社区内外部亟待创新治理人才队伍管理与运作机制、加强人才资源和利益关系的协调互动。

### （一）增强基层党组织核心引领作用，提升五力量协同能力和水平

“党居于多元主体之上，发挥着凝聚与协调各方力量的作用，既接纳多元共存又导向合作共治”<sup>[15]</sup>。一是要突出党建的轴心引领作用。要提高基层党组织的凝聚力、号召力和领导力，增强其资源整合、队伍协调、体制改革的力量，发挥党员的先锋模范作用。二是推进党建的授权赋能作用。在权力下沉的基础上，政府通过授权赋能的方式来激发多元主体治理的内驱力，从而实现行政体系网格化和公共服务开放化。三是加强党建的连接牵引作用。它主要体现在“主体补位”和“培育社会”两方面。党组织通过“主体补位”的方式介入社区，并通过其约束力加强社区治理的组织力和一致性，实现社区“由乱转治”的蜕变。“培育社会”就是引入“撬动社会”来分化治理压力，通过社区治理的自治与共治，整合社会资本纳入治理体系<sup>[16]</sup>。

### （二）探索社区工作者队伍专业化发展路径

专业化、职业化的社区工作者队伍是夯实社区治理体系基础的无形资源，社区工作者要在全面推进社区建设中不断提升专业能力<sup>[17]</sup>。一是引进专业人才。进行校企合作，从高校社工专业的毕业生中选拔优秀的人才壮大社区工作者；构建立体化的培训体系，多元化、多层次、多渠道开展社工培训。二是拓宽职业发展渠道。建立合理有序的社区工作者职业发展渠道，完善社工队伍晋升机制。三是提升社区工作者的工作满意度。注重代际内外在价值，提升新生代工作者实现个人价值和满足兴趣爱好的工作满意度水平<sup>[18]</sup>。积极开展减压疏导和心理干预，为社区工作者减负，降低其倦怠水平<sup>[19]</sup>。

### （三）壮大发展社区物业服务企业和社会组织要充分运用社区社会资本，搭建“政府—市

场—社会”联动平台，构建从“依附式合作”到“协商式合作”的伙伴关系<sup>[20]</sup>，增强物业服务企业和社会组织的自治能力。一是推进物业服务企业开展增值服务，打造社区O2O的智慧物业模式，推进物业服务企业公共收益透明化；以项目为导向，建立准入和退出机制，并引入第三方评估机制，构建科学的评估指标和体系；提升物业服务人员的专业化水平，加强物业服务人员的专业化、系统化、标准化培训，提升其沟通协调、处事议事、专业治理能力。二是规范社区社会组织管理，有效地对社区社会组织进行外部制约；强化社区社会组织人员训练养成，注重人才培养和输出双向管理，着重培养为“一老一小”、残疾人、社区矫正人员等特殊人群服务的专业人员；优化社会组织财政支持体系，通过中央和社区公益创投、微公益项目等为社会组织提供平台和资金，为其建设、运营、维护提供全方位的资金支持。

### （四）强化志愿者服务社区号召力

对于社区志愿者，要加强队伍建设。采用“内生式”社区志愿服务模式，可以有效解决社区志愿失灵问题<sup>[21]</sup>。一是吸纳专业型人才。积极搭建社区志愿服务主体层次网络，着力引进身体健康且有一定专业技术的离退休人员，通过实习实践等多种形式吸收大学生加入社区志愿者队伍，培育社区志愿者后备力量。二是拓展服务内容。尤其要针对社区“一老一小”问题，组建爱心突击队和医疗服务队，为高龄居民提供帮助，为小孩提供周末照管看护等。三是创新积分储蓄式激励机制。目前社区存在“时间银行”与“积分制”两种志愿服务时长储蓄机制，但二者的积分相互兑换还存在一定困难。今后要将志愿服务时长积分储蓄机制与兑换制度相结合，建立起完备的兑换清单，以真正达到激励效果。

### （五）构建党员干部下沉服务长效机制

为应对超大城市社区人口聚集治理风险、提升社区治理的应急处突能力，党员干部要树立常

态化下沉的鲜明导向,做到平时服务、战时应急。一是建立健全社区常态化应急管理体系。建构以统一领导、综合协调为特征的应急管理体系<sup>[22]</sup>,完善应对突发公共事件的社区响应机制,把应对突发事件事前预警、事中处置以及事后重建复盘纳入治理能力建设。二是完善党员的后续管理机制。厘清下沉党员干部的优势特长,按照社区服务岗位和工作内容进行合理匹配,及时审核党员服务记录,建立一支平战结合、统筹一致、明责有序的下沉党员队伍。三是以社区为中心进行资源调配,促进资源优化整合。按照“双向选择、优势互补”的原则,开展结对共建活动,共促队伍建设。

## 四、结语

由社区工作者、物业服务人员和社区社会组织构成的“三支柱”模型是城市社区治理人才队伍建设的经验模式。新时代构建党建引领下的社区工作者、物业服务人员、社区社会组织、社区志愿者和下沉党员干部五力量协同的治理格局是社区治理人才队伍建设的模式创新,完善了社区治理人才队伍结构。但“五力”模型每支力量的定位以及五支力量能否概括所有的社区治理人才,还需结合实践进一步调研。在我国人口老龄化的国情下,未来还可以深入研究“五力”模型在社区嵌入式养老中的应用。

### 参考文献

- [1] 贺广华,吴君,强郁文.武汉百步亭社区:打通社区治理“最后一公里”[N].人民日报,2021-05-11(6).
- [2] 胡杰成,银温泉.“十四五”时期完善城镇社区治理体制的思路与举措[J].改革,2020(7):55-66.
- [3] Ulrich D. A New Mandate for Human Resources[J].Harvard Business Review. 1998,76(1):124-134.
- [4] 陈伟东,陈艾.居民主体性的培育:社区治理的方向与路径[J].社会主义研究,2017(4):88-95.
- [5] 姚茂华,舒晓虎.技术理性与治理逻辑:社区治理技术运用反思及其跨越[J].吉首大学学报(社会科学版),2019,40(6):108-116.
- [6] 蒋盛兰,宁艳杰.重庆市绿色物业管理措施与居民归属感关系实证研究[J].中国人口资源与环境,2015,25(S1):542-546.
- [7] 方亚琴,申会霞.社区社会组织在社区治理中的作用[J].城市问题,2019(3):77-83.
- [8] 高红,杨秀勇.社会组织融入社区治理:理论、实践与路径[J].新视野,2018(1):77-83.
- [9] 曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018(1):95-98.
- [10] 容志,孙蒙.党建引领社区公共价值生产的机制与路径:基于上海“红色物业”的实证研究[J].理论与改革,2020(2):160-171.
- [11] 张敏,胡建东.提升社区志愿服务质量路径探究[J].人民论坛,2020(26):70-71.
- [12] 曾建丰,狄金华.寓科层于社区之中:基层疫情防控的实践运作:基于J市“党员下沉”实践的调查分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,38(2):16-28.
- [13] 辛方坤,彭勃.正式组织的非正式实践:基于上海R社区的应急处置经验[J].上海行政学院学报,2021,22(4):82-91.
- [14] 吴晓林,郝丽娜.“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察[J].政治学研究,2015(1):47-58.
- [15] 王海荣,闫辰.党建引领城市社区治理创新:问题与发展[J].中共福建省委党校学报,2018(2):46-55.
- [16] 吴晓林.党如何链接社会:城市社区党建的主体补位与社会建构[J].学术月刊,2020,52(5):72-86.
- [17] 汪鸿波,费梅苹.新中国成立70年来我国城市社区工作者形象的变迁与重构:基于上海的历史考察[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019,40(5):163-169.
- [18] 张建人,王洪晶,李光程.社区工作者工作价值观与工作满意度的关系:代际的调节作用[J].中国临床心理学杂志,2018,26(1):133-138.
- [19] 王作宝,王学工,李坚.辽宁省社区工作者职业倦怠状况及影响因素分析[J].中国公共卫生,2019,35(8):1091-1094.
- [20] 马立,曹锦清.社会组织参与社会治理:自治困境与优化路径:来自上海的城市社区治理经验[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2017,19(2):1-7.
- [21] 陈伟东,吴岚波.困境与治理:社区志愿服务持续化运作机制研究[J].河南大学学报(社会科学版),2018,58(5):42-50.
- [22] 文军.直面新冠肺炎:风险社会的社区治理及其疫情防控[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2020,42(2):3-11.

责任编辑 夏继先

# 习近平生态文明思想的价值意蕴与实践

刘建荣

(湖南师范大学马克思主义学院,湖南长沙410081)

**摘要:** 习近平生态文明思想丰富了“五位一体”总体布局的内容,为生态文明建设提供了理论指导。习近平生态文明思想蕴含了重要的价值内涵,为构筑人类生存命脉、奠定社会发展基础、人类命运共同体健康发展等提供了生态文明建设向导,对马克思主义生态观的传承、中国传统生态文化的转化、生态文明建设目标制定具有重要价值意义,为绿色发展理念的理论阐释和新时代生态文明建设提供了思想基础。全民应在习近平生态文明思想指导下,共情、共识生态文明理念和绿色发展理念,共创、共建绿色生产方式和生活方式,促进生态文明的现代化发展。

**关键词:** 习近平生态文明思想; 价值意蕴; 和谐共生

**中图分类号:** D64; X2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0038-06

党的十八大以来,党把生态文明建设提高到战略地位,并作出了全面的战略部署。在党的二十大报告中,习近平总书记明确指出,“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”<sup>[1]</sup>。2018年5月召开的全国生态环境保护大会,明确了习近平生态文明思想的指导地位,正式提出习近平生态文明思想。这一思想是对生态环境保护深刻关切的产物,它明确了社会主义生态文明建设的目标、任务、内容与措施等,具有重要的理论与现实意义。

## 一、习近平生态文明思想的现实旨归

习近平生态文明思想立足于人与自然的基本

关系,着眼于自然生态的系统发展与人及人类社会的持续发展,汇集自然的内在价值、人的本质价值与社会的发展价值,揭示了人、自然、社会之间的运动规律。

### (一) 自然生态构筑人的生存命脉

“满足人民的生存性需要、享受性需要是人民产生发展性需要的前提和基础”<sup>[2]</sup>。习近平坚持系统思维,揭示了人与自然的辩证关系:“人因自然而生,人与自然是一种共生关系。”<sup>[3]</sup>人与自然是生命共同体,人的命脉与山、水、林、田、湖、草等共生共存,人类必须尊重自然、保护自然。马克思也指出自然界是人的“无机身体”,强调人的物质生活和精神生活都离不开自然界,人是自然界长期发展的产物,生态环境对

收稿日期: 2022-12-10

基金项目: 国家社科基金思政课研究专项“新时代高校思政课知情意行协同培养模式研究”(19VSSZ066);湖南省教育厅重点项目“习近平生态文明进校园路径研究”(18A034)

作者简介: 刘建荣(1963—),女,湖南宁乡人,湖南师范大学马克思主义学院教授、博士生导师,研究方向为马克思主义理论、思想政治教育、生态文明建设、农村道德文化等。



人及社会的发展起着基础作用,人通过对自然环境的改造来获得人类生活的物质与精神需要。为此,习近平总书记强调在追求自然界整体价值的基础上,构建生态平衡的价值体系,指出:“在生态环境保护上,一定要树立大局观、长远观、整体观。”<sup>[3]</sup>只有保护生态环境,维护生态平衡,促进生态系统良性发展,优化人类生存自然条件,构建人与自然和谐共生秩序,才能促进人与社会持续发展;否则,只为满足人类的需求,急功近利破坏生态平衡,就会受到自然界的惩罚。而且,人与自然的互动遵循蝴蝶效应规律,自然的病虫害、旱涝冰冻、泥石流灾害的发生都与生态平衡破坏有关。习近平立足中国实际,以最广大人民根本利益为最高标准,为满足人民日益增长的美好生活需要,谆谆教导人们,尊重自然环境就是对山水林田湖草的生存本质的尊重,是对自然规律的尊重,也是对人和人类社会可持续发展规律的尊重。只有尊重自然环境,才能与自然和谐共生,才能延续人类存在的命脉。人类顺应自然、尊重自然、善待环境、保护环境,自然环境才会馈赠人类生存的养料;否则,人类就会受到自然的惩罚。伴随着山林的千疮百孔、河湖的枯竭与污染,田畴的肥力退化,人类及人类社会遭受疾病灾难等等将不可避免,“这是自然界的客观规律,不以人的意志为转移”<sup>[4]</sup>。

## (二) 自然生态环境提供社会发展的物质要素

“生态环境是人类生存最为基础的条件,是我国持续发展最为重要的基础”<sup>[5]</sup>。社会可持续发展、人类可持续繁衍,需要以适合的自然生态环境为基础,生产力和生产关系的矛盾运动都是建立在一定的物质条件基础上的,生产力体现的就是人与自然的关系,因此,社会发展离不开生态环境的保护与生态文明建设。只有坚持生态惠民、生态利民、生态为民的理念,大力发展生态产业,为社会提供更多优质的生态产品,确保优质生态环境循环再生,人和人类社会才能不断获得所需要的公共产品。习近平指出:“良好生

态环境是最公平的公共产品。”<sup>[6]</sup>生态产品作为公共产品,因其天然具有公共性与公正性,也就能成为每个自然人都可以获得的生态权益。这一生态权益不仅是对个人人权的发展的保障,也是对每个人公平享有权益的保障。民生幸福与经济发展、生态环境保护具有统一性。人民的美好生活首先就应该是生态环境美。自然环境给予人安全感、满足感及至幸福感,这是最基本的民生,也是最大的民生。蓝天白云、绿水青山,空气清新、食品安全,极目诗画,同样是人民除富强民主文明和谐之外的美好生活理想。为此,我国将损害人民群众生态权益、危害代际安全的问题列为突出民生问题,开展了一系列行动。打好污染防治攻坚战,植树造林,垃圾分类处理,“双碳”目标制定,健全绿色低碳循环发展经济体系,特别是针对重点区域和重点产业发展绿色产业,对矿区进行绿化种植,打赢蓝天保卫战,实施黄河长江等母亲河的防治行动等,从污染源头治理,保障产业链的绿色协调,协调城乡之间、区域之间、产业之间的生态系统良性循环,助推城乡一体化发展,实施乡村生态振兴战略,健全生态安全防控体系等,一项项生态治理项目的实施,不仅体现了党对生态环境保护的决心,也体现了国家生态治理的能力,更是在习近平生态文明思想指导下党和政府对自然生态环境的社会物质要素的重视。

## (三) 生态文明建设关涉人类命运

生命是一朵朵奇异之花,它们以各种物质形态开放在地球的每一个角落;但生命又是一朵朵脆弱之花,不经意的伤害就会使它们凋谢甚至消失。因此,生态环境保护人人有责。习近平指出:“生态文明建设同每个人息息相关,每个人都应该做践行者、推动者。”<sup>[7]</sup>人民群众积极参与生态文明建设具有重要作用,人类在呵护百花盛开、春色满园的同时也是在为自己的生命奠定物质基础、提供物质养料、培育生活的优美环境。人类加强生态文明建设不仅具有经济价值、政治

价值，还具有文化价值和社会价值。习近平十分重视把生态文明建设提高到政治高度与社会发展的战略高度来推进，指出：“小康全面不全面，生态环境质量很关键。”<sup>[8]</sup>指明生态环境保护、生态文明建设是实现全面小康社会的关键；要保护好小康社会建设成果，就必须共同努力、协同奋斗促进生态文明建设发展。生态文明建设是人类永续发展的大计，“人类是命运共同体，保护生态环境是全球面临的共同挑战和共同责任”<sup>[9]</sup>。人与自然命运与共，用之不觉，失之难存。我们不仅要为祖辈的艰辛创业负责，也要为子孙后代的存续发展负责。人类应共同探索全球环境治理的方略，同心协力应对全球生态环境问题，以大局为重，树全局观念，构建生态环境保护的人类命运共同体，“积极参与应对气候变化全球治理”<sup>[10]</sup>。随着信息技术和交通事业日渐发达，世界物联、网络互通，经济、政治、文化、军事等全球化发展日益迅速，地球已成为地球村，人人都是相互联系的地球村民，唯有携手共进、戮力同心、和衷共济，建设环境优美、生态美丽的地球家园，人与自然才能和谐共生，地球上的生命有机体才会生机盎然，人类才能永续发展。

## 二、习近平生态文明思想的理论价值

习近平生态文明思想指明了生态文明建设、生态环境保护是人的存在、人类社会乃至地球存亡的重要课题，获得了全球生态环境保护人士的认同，为中国践行绿色发展生产方式和生活方式、建设人与自然和谐共生的现代化提供了理论指引，也为全球生态环境治理与保护凝聚起了力量、提供了方向，为全球未来发展构建了生命共同体的思想基础，具有重要的理论价值与时代意义。

### （一）创新性传承马克思主义生态观

习近平生态文明思想是站在时代的高度创新性传承与发展马克思主义生态观的成果。马克思

指出：“人靠自然界生活。”<sup>[11]</sup>自然界是人类生活的物质基础，人与自然之间不是纯粹的对立关系，而需要和解。人是随着自然界的发展而发展的，是高级的自然存在物。习近平正是基于这一思想提出：“坚持人与自然和谐共生。人与自然是生命共同体。”<sup>[8]</sup>这一思想继承并发展了马克思主义的生态观，立足于现实与实践，阐释了新时代尊重自然、利用自然、建设社会主义生态文明的思想。自然、人、社会构成为有机整体，才显示了人的伟大与物质世界的壮丽与神奇，才使人类有了奋斗的力量，并能充分彰显人的本质力量。人依靠自然界生活，自然界以博大的胸怀馈赠人类生活资料，人类也在从自然界获取物质资料的同时实现自我的突变，人不仅从自然界分化出来与自然界对立统一，而且依赖自然拥有物质力量与精神力量，成为改造自然、人化自然的主体。习近平在感受自然力量与人类力量的冲突中，继承马克思主义生态观，认识到人与自然不能只在冲突中寻求和解，而应该积极创造人与自然的和谐与和平相处的条件，实现共生与共赢。

### （二）创造性转化中国传统生态文化

习近平在指导生态文明建设的过程中，经常运用中国古代生态智慧加以阐述。他借鉴《庄子·齐物论》“天地与我并生，而万物与我为一”<sup>[9]</sup>的思想，传承中国传统生态文化“天人合一”思想，指出“大自然是人类赖以生存发展的基本条件”<sup>[12]</sup>，为正确认识人与自然的的关系增添了文化的厚度；他借鉴李白《上安州裴长史书》“天不言而四时行，地不语而百物生”<sup>[9]</sup>所阐释的道家的“道法自然”思想，提出“绿水青山就是金山银山”<sup>[13]</sup>等思想，指出自然界依规律而自发地运行与发展，人类应合理利用自然、友好保护自然，阐释了经济社会发展与生态环境保护的关系；他借鉴《荀子·天论》“万物各得其和以生，各得其养以成”<sup>[13]</sup>的思想，阐释儒家的“贵和”思想，提出“尊重自然、顺应自然、保护

自然，是全面建设社会主义现代化国家的内在要求”<sup>[12]</sup>；等等。习近平借鉴中华民族在长期生活实践中积聚的传统生态文化思想，深入浅出地论证了人与自然的辩证关系，为社会主义生态文明建设提供了富有厚重的历史理论基础，并采各家之长丰富了生态文明建设的理论意蕴与实践举措，推动生态文明体制改革，为建成美丽中国保驾护航。

### （三）丰富了中国特色社会主义理论体系

中国特色社会主义理论体系，是中国人民在改革开放发展社会主义事业中形成的理论成果，是把马克思主义与中国国情结合、从实际出发形成的理论成果，是马克思主义中国化时代化的又一伟大理论成果。中国特色社会主义理论体系的内容关涉中国特色社会主义建设的目标、任务，以及党的领导、战略布局、总体布局、经济、政治、文化、社会、军事、外交等方面。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设。在党的十九大报告中，习近平把生态环境根本好转、美丽中国目标基本实现明确确定为中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要内容，丰富了中国特色社会主义理论体系，完善了中国特色社会主义建设的内容，为中国特色社会主义现代化建设指明了方向、规划了步骤，构建了中国特色社会主义事业全面发展的科学理论体系。习近平还发表了许多生态环境保护、人与自然和谐共生、加强生态文明建设的重要讲话，把生态文明建设的法律制度和政策导向纳入国家治理的重要方面。习近平十分重视“十四五”的生态文明建设规划，指出“‘十四五’时期，我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向”<sup>[14]</sup>的经济社会绿色转型和生态环境提质改造的发展模式与路径，并提出了加快生态文明体制改革等一系列政策措施。习近平生态文明思想不仅丰富和发展了中国特色社会主义理论体系，也为加快中国特色社会主义生态文明建设步伐提供了遵循，为党

对我国生态文明建设的领导工作提出了目标与任务，为生态文明体制改革提出了方向和要求，为自然生态美景永驻人间和实现人民幸福奠定了思想基础。

### （四）建构了绿色发展理念的基本内容

绿色发展理念是生态文明建设的核心内容。绿色发展，自2015年党的十八届五中全会提出来以后，就与创新、协调、开放、共享一起成为新时代中国特色社会主义现代化发展的“五大理念”。党的二十大报告提出了比较完善的推动绿色发展的内容体系：一是加快发展方式绿色转型，二是深入推进污染防治，三是提升生态系统多样性、稳定性、持续性，四是积极稳妥推进碳达峰碳中和<sup>[14]</sup>。这就不仅明确了绿色发展理念的思路，而且阐释了绿色发展理念的基本内涵，为新时代生态文明建设确立了目标与任务。习近平在2021年十九届中央政治局第二十九次集体学习上反复强调“生态环境问题归根到底是发展方式和生活方式问题”<sup>[13]</sup>，找到了绿色发展理念实践的突破口与立足点，为绿色发展理念的理论与实践结合指明了方向、明确了道路。

## 三、践行习近平生态文明思想

习近平生态文明思想是协调人与自然、人与社会关系的行动指南。在工业化、城市化、现代化发展的过程中，生态环境问题是人类生存与发展的基本问题，如果不解决好人类社会现代化发展进程中的生态环境问题，人类社会的现代化就不是欢歌而将是挽歌。马克思主义理论的特点及优越性不仅体现在科学性、革命性、实践性上，更体现在其前瞻性、预见性上。习近平生态文明思想正是继承并发展了马克思主义理论的特点，高瞻远瞩为中国特色社会主义现代化建设提出了生态环境保护的重要课题，创新性发展了马克思主义的生态观，为新时代生态文明建设与生态环境保护作出了理论指导。以习近平生态文明思想指导生态环境保护和社会发展实践，是新时代

代中国特色社会主义现代化建设的应然要求。

### （一）共情：培育生态文明理念

中华民族一直注意人与自然的关系，自古以来许多思想家都认识到需要在与自然环境的联系中去解释人类社会与人生，从而积累了丰富的生态文化，也培养起民族生态意识。《周易》第一卦就指出：“天行健，君子以自强不息。”“先天下而天弗违，后天而奉天时。”这是告诫人们要尊重自然，顺应自然规律，依天地之德、日月更替之规、四季运行之序来改造自然，以获得人和社会生存与发展的物质资料；只有尊天道、奉天时才能趋吉避凶，天地万物良性循环才能自强不息，才能避免自然规律的惩罚。这是中华民族最早从对天地万物运动的感知中所认识的自然规律，它衍生起中华民族尊重自然、天地合德、顺应四季更替的与自然和谐相处情感，培育起中华民族几千年“天人合一”的生态意识与生态文明理念。人民群众才是生态文明建设的主体，群众的创造力是无穷的，人民的主体性发挥决定了生态环境保护与生态文明建设的面貌。新时代，加强生态文明建设，需要人民群众有坚定的生态环境保护意识、生态文化知识与生态文明理念，需要在习近平生态文明思想指导下自觉保护生态环境，“像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”<sup>[13]</sup>。因此，培育全民共同的生态文明情感，形成生态环境保护共情，是促进全社会开展生态文明建设的情感基础。

### （二）共识：树立绿色发展理念

文化是一种精神，文化是一种导向，文化是一种知识。生态文明建设最重要的是形成绿色发展理念共识，培育绿色发展的文化精神。为此，习近平把生态环境保护提高到党和国家的政治高度来认识，指出：“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题。”<sup>[16]</sup>绿色发展不仅是我党发展社会经济的基本理念，也是生产和消费的法律制度与政策导向，还是科技创新发展的市场导向。开展绿色家庭、绿色学校、绿色社区和绿色出行

等行动，旨在形成绿色发展理念的全民共识。也唯有全民树立绿色发展理念，绿水青山的自然财富、生态财富、社会财富、经济财富价值才能被人们认识、发掘和认同，保护绿水青山的生态效益与经济社会效益才能被开发和发挥出来，那种杀鸡取卵、急功近利的破坏生态、滥采滥伐、以水土破坏为代价的经济发展行为才能避免。树立绿色发展共识，不仅需要习近平生态文明思想的宣传教育，还需要做到健全自然资源资产产权制度和法律法规，强化绿色发展法律和政策保障，统筹污染治理，推进山水林田湖草沙一体化保护与修复，守好生态红线；加强党对生态环境保护和治理的领导，依据《生态文明建设目标评价考核办法》严格考核地方政府与党委的在职政绩；加快生态文明体制改革，完善生态风险管控机制；培育全民的节约资源意识、与环境友好的意识、绿色低碳生活意识、简约适度生活方式等；推进消费革命，祛除奢侈消费的虚荣心，革除过度消费的盲目心，回归人的生存发展的本真心。不忘初心，方得始终，生活是因心神宁静和环境美好而幸福。要达成思想共识，树立绿色发展理念，还人与自然以和谐、宁静，提升生态文明质量，开创中国特色社会主义现代化建设新局面。

### （三）共创：推动生态产品发展

自然生态环境是人类赖以生存与发展的物质条件，也是人类社会经济发展的物质基础。人与自然的矛盾，归根到底是人类过度掠夺自然资源破坏自然生态环境造成的。社会人口的增长以及人类对生活欲求的不断增多，导致自然生态修复与再生能力下降甚至失去再生机能，从而衍生出环境恶化与生态失衡，导致生态危机。习近平反复强调发展绿色生产与消费，加快生态产品研发与推广，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。为此，需要加快绿色技术创新，共创生态产品发展，壮大节能环保产业，促进低碳低耗产品开拓商品市场。清洁环境、简易高效的产品永远是人们生活的向往，应以市场为导向，鼓励清洁

生产产业、清洁能源产业、低物耗和低能耗产业的发展。市场的发展离不开供需互动,还应促进消费革命,引导生产资料生产部门与消费资料生产部门有计划按比例链接绿色低碳循环系统,实现资源的合理配置,依照资源节约、环境友好的标准促进农业和工业生态产品合理开发与利用,让生态产品领航经济社会发展,赋能高质量现代化发展。

#### (四) 共建: 践行绿色生活方式

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计,也是新时代中国特色社会主义的一个重要特征。“生态资源共建共治共享是由新发展理念衍生出的保护和治理生态资源的新观念和模式”<sup>[17]</sup>。关爱自然、保护环境人人有责,也缔造了中华民族的传统美德。“生态文化的核心应该

是一种行为准则、一种价值理念”<sup>[18]</sup>,人民群众在追求高品质生活的共识中,也应该把生态环境保护和生态文明建设纳入其中,积极遵照《关于培育引导环保社会组织的指导意见》《关于推进环境保护公众参与的指导意见》等的要求,杜绝破坏自然、破坏生态平衡,不利于人与自然和谐发展的意识与行为,将绿色发展理念贯穿于人们的经济生活、政治生活、社会生活中,润化为人们的思维方式与行为习惯,培育简约、绿色、环保的生活方式,不断提高人们的生态文明境界与践行生态文明的能力,为“五位一体”建设新时代中国特色社会主义现代化强国作出贡献,为满足人民群众对美好生态环境的需要做生态文明的践行者<sup>[19]</sup>。

#### 参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M]// 党的二十大报告辅导读本. 北京: 人民出版社, 2022: 45.
- [2] 汤茂珺, 刘婷. 新时代美好生活需要内涵的框架建构[J]. 行政科学论坛, 2022(6): 25-29.
- [3] 习近平谈治国理政: 第2卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 209.
- [4] 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 141.
- [5] 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 13.
- [6] 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 4.
- [7] 习近平谈治国理政: 第2卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017: 396.
- [8] 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 8.
- [9] 习近平谈治国理政: 第3卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020: 360.
- [10] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M]// 党的二十大报告辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 47.
- [11] 马克思恩格斯选集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 55.
- [12] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M]// 党的二十大报告辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 45.
- [13] 习近平谈治国理政: 第3卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020: 361.
- [14] 习近平谈治国理政: 第4卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022: 362.
- [15] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M]// 党的二十大报告辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 45-47.
- [16] 习近平谈治国理政: 第3卷[M]. 北京: 外文出版社, 2020: 359.
- [17] 罗顺元, 宋珊珊. 论生态资源共建共治共享与党的领导的辩证统一关系[J]. 行政科学论坛, 2022(12): 23.
- [18] 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2007: 48.
- [19] 张跃胜, 李妮. 第三个历史决议的理论逻辑、历史逻辑和实践逻辑[J]. 经济纵横, 2022(7): 13-19.

责任编辑 刘 钊

# 公共卫生服务、健康状况 对农民工定居意愿的影响及差异

甘嘉,王秀芝

(南昌航空大学经济管理学院,江西 南昌 330063)

**摘要:** 基于2017年中国流动人口动态监测调查数据,分析了公共卫生服务、健康状况对农民工定居意愿的影响及差异。全样本分析结果表明:公共卫生服务显著提高了农民工的定居意愿,身体健康农民工的短期定居意愿更高,但长期定居意愿更低。异质性研究表明:26~40岁的农民工定居意愿受公共卫生服务的影响最大,健康仅对41~59岁农民工的长期定居意愿产生影响;公共卫生服务对外出1~5年农民工的长期定居意愿影响最大,但是健康对不同外出时间段农民工长期定居意愿的影响均不显著。为此,应改善公共卫生服务,加大对农民工健康的关注,不断提高本地的经济发展水平、优化产业结构,吸引农民工就地落户。

**关键词:** 定居意愿; 农民工; 公共卫生服务; 健康

**中图分类号:** F304.6; F323.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0044-05

## 一、引言

第七次人口普查数据显示,我国常住人口城镇化率为63.89%,但户籍人口城镇化率仅为45.4%,相差18.49个百分点。大量农村外出务工人员常住城镇但并未改变农村户口性质,形成了农民工这一中国特有的群体。大规模的农民进城务工,为我国城市建设和社会经济发展做出了重要贡献,推进了我国的城镇化进程。但是,大量农民工的“候鸟式”迁移不利于新型城镇化建设,广大农民工在城镇只有“安居”才能“乐业”。从目前的政策来看,

户籍本身或许不再直接阻碍农民工在城市定居,但长期以来城乡二元结构衍生的城乡居民在公共资源、社会福利等方面的差异影响着农民工的定居意愿。随着时代的发展,农民工对生活有了更高的要求,对自身的健康水平也更加注重,健康问题引出的医疗成本及公共卫生服务的获取等也进一步影响着农民工的定居意愿。

关于我国农民工定居意愿的研究非常多,一些学者使用以不同方式获得的数据对农民工城市定居意愿的众多影响因素进行了分析,概括起来可以归纳为个体特征、家庭因素、经济因素、政

**收稿日期:** 2022-10-10

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“新型城镇化背景下农民工的‘幸福悖论’及应对策略研究”(21BJL059);江西省研究生创新基金项目“公共卫生服务、健康状况与农民工定居意愿:来自CMDS数据的经验证据”(YC2020-S550)

**作者简介:** 甘嘉(1990—),男,江西萍乡人,南昌航空大学经济管理学院硕士研究生,研究方向为农民工问题;王秀芝(1972—),女,南昌航空大学经济管理学院教授,研究方向为农民工问题、劳动力流动。

策因素等。研究显示,女性<sup>[1]</sup>、高教育程度者<sup>[2-3]</sup>、就业质量高者<sup>[4]</sup>更倾向于留在城镇定居。对于年龄对农民工定居意愿的影响存在不同观点,一些研究发现,年龄越大的农民工返乡意愿越强,越不倾向于在城镇定居<sup>[5]</sup>,但也有相反观点<sup>[1]</sup>。婚姻状况对定居意愿影响的研究结论也存在分歧,一些研究得出已婚人士城镇定居意愿更强<sup>[6]</sup>,然而另一些结论则恰好相反<sup>[3]</sup>。在家庭因素中,子女就学<sup>[7]</sup>、配偶<sup>[3]</sup>、家庭同住人数<sup>[8]</sup>等都会对定居意愿产生影响,但是对一些影响因素的分析结果存在分歧,如子女教育期望、家庭同住人数。收入水平会对定居意愿产生显著正向影响<sup>[9]</sup>,住房等生活成本<sup>[10]</sup>则存在负向影响,但是相对而言,经济因素对新生代农民工影响更加强烈。户籍制度改革<sup>[11]</sup>、城市公共服务供给质量<sup>[12]</sup>、公共服务满意度<sup>[13]</sup>对农民工城镇定居意愿的影响具有显著正向作用。

通过对众多关于农民工城镇定居意愿分析的文献梳理可知,许多学者从多种角度对此进行了研究,但是现有研究仍存在拓展的空间。在政策因素方面,从公共卫生服务角度的分析还较少;在个体特征方面,就健康对定居意愿的影响所作的研究不多。诸多研究表明,经济因素对农民工城镇定居的影响最为强烈,而当其经济需求得到满足之后,农民工对健康及公共卫生服务等非经济需求的向往与认同往往会更突出。那么,公共卫生服务和健康状况会怎样影响农民工的定居意愿?它们对农民工的长期定居意愿和短期定居意愿的影响是否不同?这些影响在不同农民工群体之间是否存在差异?本文试图使用“中国流动人口动态监测调查”数据对这些问题进行分析。

## 二、数据来源与实证方法

本文的微观数据来自国家卫健委开展的“中国流动人口动态监测调查”,最新数据是2018年。由于各个年度的问卷略有差异,结合本文的研究内容,我们使用的是2017年数据,总样本量169989个,剔除无效样本以及不匹配样本后,最

终得到87818个观测值。此外,本文所使用的城市特征数据来自《中国区域经济统计年鉴》及各省市统计年鉴。

鉴于因变量属于离散型二值变量,本文采用二元Logistic模型进行分析。被解释变量为定居意愿,在全样本回归中区分了长期定居意愿和短期定居意愿,其他异质性回归仅探讨长期定居意愿。长期定居意愿以“如果您符合本地落户条件,您是否愿意把户口迁入本地”的回答进行衡量,短期定居意愿以“今后一段时间,您是否打算继续留在本地”的回答进行衡量。核心解释变量为公共卫生服务和健康状况,以是否建立健康档案衡量公共卫生服务,以自评健康衡量健康状况(健康和基本健康归为健康,其余均视为不健康)。控制变量有城市特征变量和个人特征变量。变量说明及描述性统计如表1所示。

## 三、实证结果分析

### (一) 全样本分析

由表2可知,公共卫生服务OR值分别为1.1969和1.3495,表明获得了公共卫生服务相比于没有获得公共卫生服务的农民工更倾向于在流入地定居。健康状况的OR值分别为0.8696和1.5946,表明健康的农民工更倾向于短期定居。身体健康的农民工需要一定的适应时间在流入地寻找工作和生存发展的机会,往往习惯于短期定居;然而,他们的长期定居意愿相对较低,身体健康的农民工在得到基础的经济满足后,更愿意追求非经济满足,为了寻求非经济需求而进行区域流动,因而他们的长期定居意愿相较于不健康的农民工更低。

回归结果显示,人均GDP和固定资产投资显著促进了农民工的长期定居意愿,抑制了短期定居意愿;人口密度显著抑制了农民工的长期定居意愿,但对短期定居意愿的影响不显著,可能的原因是人口密度的提升增加了资源消耗和竞争压力,不利于农民工长期定居;产业结构显著促进了农民工的定居意愿,但对短期定居意愿的影响较弱,地区产业

结构的优化升级有助于提供更多工作岗位,增加就业机会,进一步提高农民工的定居意愿。从个人特征来看,男性相比于女性的长期定居意愿更弱;相比于年少的农民工(16~24岁),25~59岁的农民工定居意愿更强,这一群体可能由于工作稳定或家庭定

居而更愿意选择在流入地定居;学历越高的农民工越倾向于在流入地定居;已婚农民工的长期定居意愿较未婚者低,但短期定居意愿较高。中等收入群体相比于低收入群体的长期定居意愿更低,短期定居意愿更高;相较于低收入群体,高收入群体的两

表1 变量的描述性统计

变量名称	单位	均值	标准差	变量说明
长期定居意愿	-	0.57	0.495	0=不愿意,1=愿意
短期定居意愿	-	0.97	0.169	0=不愿意,1=愿意
公共卫生服务	-	0.30	0.459	0=未建立,1=已建立
健康状况	-	0.98	0.145	0=不健康,1=健康
人均GDP	万元	10.94	0.442	2016年人均GDP
人口密度	人/平方公里	575.73	825.701	2016年人口密度
产业结构	-	1.38	0.802	2016年第三产业增加值/第二产业增加值
固定资产投资	-	0.83	0.311	2016年固定资产投资/GDP
性别	-	0.51	0.500	0=女,1=男
年龄	-	0.91	0.287	0=16~24岁;1=25~59岁
受教育程度	年	10.29	3.374	未上过小学计0年,小学计6年,初中计9年,高中/中专计12年,大专计15年,本科计16年,研究生及以上计18年
婚姻状况	-	0.87	0.334	0=未婚,1=已婚
月收入	-	0.71	0.683	0=低收入(5000元以下),1=中等收入(5000-10000元),2=高收入(10000元以上)

表2 全样本回归结果

变量	长期定居意愿			短期定居意愿		
	OR	P值	标准误	OR	P值	标准误
公共卫生服务	1.1969	0.0000	0.0156	1.3495	0.0000	0.0471
健康状况	0.8696	0.0042	0.0488	1.5946	0.0000	0.1020
人均GDP	2.1311	0.0000	0.0274	0.7254	0.0000	0.0782
人口密度	0.9336	0.0000	0.0069	1.0019	0.9182	0.0188
产业结构	1.9262	0.0000	0.0147	1.0895	0.0133	0.0346
固定资产投资	1.1859	0.0001	0.0425	0.5112	0.0000	0.1304
性别	0.8803	0.0000	0.0144	0.9512	0.2186	0.0406
年龄	1.2285	0.0000	0.0296	1.2423	0.0041	0.0756
受教育程度	1.0855	0.0000	0.0023	1.0871	0.0000	0.0062
婚姻状况	0.7920	0.0000	0.0266	1.4129	0.0000	0.0681
收入分段(低收入)						
收入分段(中等收入)	0.8802	0.0000	0.0159	1.2531	0.0000	0.0445
收入分段(高收入)	1.0542	0.0367	0.0253	1.3282	0.0000	0.0769
常量	0.0001	0.0000	0.3255	247.5241	0.0000	0.9392
chi <sup>2</sup>		8138.483			516.281	
Pseudo R <sup>2</sup>		0.119			0.025	
观测样本数		87818			87818	



种定居意愿都更高。

## (二) 异质性分析

为了解公共卫生服务和健康状况对农民工定居意愿影响的差异, 本文从年龄和外出时间两个角度进行了异质性分析。鉴于长期定居意愿对城镇化的影响更大, 在异质性分析中仅探讨长期定居意愿。回归结果见表3。

首先, 分析不同年龄农民工的差异。数据显示, 公共卫生服务在三个不同年龄段中的OR值均大于1且都通过1%的显著性检验, 表明各年龄段中获得了公共卫生服务的群体相比于未获得者的定居意愿都更强, 其中26~40岁的影响最大, 在41~59岁的群体中健康群体比不健康群体的定居意愿更低, 而其他两个年龄段不显著。人均GDP在三个年龄段中的OR值均大于1, 且均在1%的水平上显著, 表明流入地经济发展水平越高, 越能吸引农民工在当地定居, 特别是对26岁及以上的农民工影响程度较大; 随着地区人口密度的增加, 三个年龄段的农民工定居意愿均显著

下降; 产业结构对各年龄段农民工定居意愿的影响显著且影响程度较大, 表明随着地区产业结构的优化, 农民工定居意愿呈较大幅度上升; 在26~40岁的群体中, 固定资产投资的增加能够显著提高农民工的定居意愿, 其他两个年龄段则不显著。在40岁及以下的年龄段中, 男性农民工的定居意愿更低; 受教育程度越高农民工的定居意愿越强; 已婚群体相比于未婚群体的定居意愿更弱。收入方面, 中等收入群体相比于低收入群体的定居意愿更低, 26~40岁年龄段中的高收入群体OR值显著大于1, 表明该年龄段收入较高的农民工更倾向于在本地定居。

其次, 分析不同外出时间农民工的差异。回归结果显示, 公共卫生服务对外出1~5年农民工的定居意愿影响最大。健康状况对不同外出时间段农民工定居意愿的影响均不显著。人均GDP的增加和产业结构的优化均显著增加了农民工的定居意愿且影响程度较大, 人口密度的影响则相反。在外出时间为6年及以上的群体中, 固定资

表3 异质性回归结果

变量	按年龄分组						按外出时间分组					
	16~25岁		26~40岁		41~59岁		1~5岁		6~10岁		10年以上	
	OR	P值	OR	P值	OR	P值	OR	P值	OR	P值	OR	P值
公共卫生服务	1.2167	0.0000	1.2265	0.0000	1.1487	0.0000	1.2262	0.0000	1.1268	0.0001	1.2068	0.0000
健康状况	0.8386	0.6111	0.8736	0.1797	0.8440	0.0031	0.8812	0.1290	0.9439	0.5452	0.8859	0.1247
人均GDP	1.4506	0.0000	2.2205	0.0000	2.2167	0.0000	1.6540	0.0000	2.5464	0.0000	2.9835	0.0000
人口密度	0.9137	0.0000	0.9640	0.0001	0.8983	0.0000	0.9266	0.0000	0.9464	0.0000	0.9311	0.0000
产业结构	1.7925	0.0000	1.9285	0.0000	1.9629	0.0000	1.7324	0.0000	1.9923	0.0000	2.2260	0.0000
固定资产投资	1.0860	0.5073	1.2388	0.0002	1.0777	0.3066	0.9533	0.4286	1.3965	0.0001	1.4879	0.0000
性别	0.8459	0.0001	0.8566	0.0000	0.9828	0.4980	0.8889	0.0000	0.8913	0.0001	0.8594	0.0000
年龄	1.0323	0.0029	1.0050	0.0424	0.9956	0.1025	1.2617	0.0000	1.1206	0.1352	0.8022	0.0351
受教育程度	1.0668	0.0000	1.0965	0.0000	1.0519	0.0000	1.1086	0.0000	1.0881	0.0000	1.0375	0.0000
婚姻状况	0.8345	0.0005	0.7882	0.0000	0.5295	0.0000	0.8624	0.0000	0.6809	0.0000	0.6579	0.0000
收入(低收入)												
收入(中等收入)	0.8608	0.0010	0.8884	0.0000	0.8503	0.0000	0.9022	0.0000	0.8752	0.0000	0.8230	0.0000
收入(高收入)	0.9595	0.5856	1.0565	0.0986	1.0184	0.6955	1.0125	0.7264	1.1321	0.0124	1.0055	0.9178
常量	0.0055	0.0000	0.0001	0.0000	0.0002	0.0000	0.0015	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
$\chi^2$	536.986		5058.36		2305.008		3459.942		2500.115		2559.027	
Pseudo R <sup>2</sup>	0.068		0.133		0.104		0.099		0.141		0.160	
观测样本数	10335		49019		28464		44945		22574		20299	

产投资的增加能够显著提高农民工的定居意愿。个人特征方面,不同外出时间段的男性农民工定居意愿均小于女性;外出1~5年农民工的定居意愿随着年龄的增加而提高,而外出10年以上农民工的定居意愿随着年龄的增加而下降;不论外出时间长短,受教育程度越高的农民工定居意愿越大,已婚农民工的定居意愿均显著低于未婚者。中等收入农民工的定居意愿显著低于低收入农民工,在外出6~10年的农民工中,高收入者的定居意愿高于低收入者,其他外出时间段的则不显著。

#### 四、政策含义

概括来说,本文的政策含义可归纳为以下几个方面:

第一,提高城市公共卫生服务普及率,加大服务力度。数据结果显示,已享受公共卫生服务的农民工更愿意在流入地定居,获得了公共卫生服务的农民工相比于未获得群体的定居意愿更强,因此,提高公共卫生服务水平,使农民工的卫生需求得到更好的满足,对于增强农民工定居意愿,

有效控制劳动力流失,推进城镇化进程意义重大。

第二,关注农民工健康。政府和企业均应加大对农民工健康的关注,如发放疾病补贴、事故补贴等,以提高农民工在当地定居的意愿。

第三,考虑不同农民工需求,制定差异化政策。让进城的农民工留下来是我国深入实施新型城镇化战略的必然要求。党的二十大报告提出,要“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化”,农民工迁而不留显然不利于城镇化的发展。本文的研究发现,公共卫生服务对不同年龄段和不同外出时间段农民工定居意愿的影响存在差异。因此,政府在制定政策时应从整体上区别考虑不同年龄段、不同流入时间段农民工个体的定居意愿,尽量差异化满足其定居需求,从而留住劳动力,避免城镇劳动力流失。

第四,重视影响农民工定居意愿的宏观经济因素。不能忽视宏观经济因素对农民工定居意愿的影响,各地在推进新型城镇化的同时,还应不断提高本地的经济发展水平、优化产业结构,吸引农民工就地落户。

#### 参考文献

- [1] 常伟,张雪婷.新生代农民工定居意愿研究:基于安徽的经验分析[J].统计与决策,2017(3):121-123.
- [2] 张启春,冀红梅.农业转移人口城市定居意愿实证研究与市民化推进策略:基于2015年武汉城市圈农业转移人口动态监测数据的分析[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2017,56(4):48-57.
- [3] 王玉君.农民工城市定居意愿研究:基于十二个城市问卷调查的实证分析[J].人口研究,2013,37(4):19-32.
- [4] 胡斌红,杨俊青.乐业才能安居:就业质量对农民工城市定居意愿的影响[J].北京理工大学学报(社会科学版),2020,22(5):59-67.
- [5] 黄振华,万丹.农民的城镇定居意愿及其特征分析:基于全国30个省267个村4980位农民的调查[J].经济学家,2013(11):86-93.
- [6] 李树茁,王维博,悦中山.自雇与受雇农民工城市居留意愿差异研究[J].人口与经济,2014(2):12-21.
- [7] 张在冉,杨俊青.居住条件、子女就学与农民工城市定居意愿:基于2017年流动人口动态监测数据的实证分析[J].现代财经(天津财经大学学报),2020,40(3):84-98.
- [8] 叶炜,肖璐.90后农民工城市工作生活状态及其定居意愿分析[J].调研世界,2018(3):33-39.
- [9] 孙友然,江歌,杨淼,等.流动动因对农业转移人口定居意愿的影响研究:基于结构方程模型的研究[J].华中科技大学学报(社会科学版),2015,29(5):129-136.
- [10] 刘金凤,魏后凯.城市高房价如何影响农民工的定居意愿[J].财贸经济,2021,42(2):134-148.
- [11] 席文凯,张虹鸥,黄耿志,等.外来蓝领农民工城市定居意愿影响因素:以广东省东莞市为例[J].地域研究与开发,2017,36(1):72-77.
- [12] 洪俊杰,倪超军.城市公共服务供给质量与农民工定居选址行为[J].中国人口科学,2020(6):54-65,127.
- [13] 李东平,卢海阳.公共服务满意度、城市归属感与农民工城市定居意愿:基于福建省厦门、泉州两地的调查分析[J].农村经济,2020(3):136-143.

责任编辑 朱亚娟

# 检视与探索:建设法治政府进程中 推进供给侧结构性改革研究

——以辽宁省为例

陈大为

(大连财经学院文法学院,辽宁大连 116622)

**摘要:** 辽宁省既有“共和国长子”名号,又有全面振兴东北老工业基地重要省份的地位,双重身份的固化效应将彼时辽宁省经济增长限定在需求侧刺激模式。为了解决深层次的结构性问题,辽宁省应在建设法治政府进程中推进供给侧结构性改革,通过呈现供给侧结构性改革的发展历程,解读供给侧结构性改革的内涵及主要内容,阐释法治政府与供给侧结构性改革之间逻辑关系,尝试从法律政策、企业、政府等方面检视辽宁省所面临的现实困局,在建设法治政府进程中力求从战略部署、政策出台、法律建构等方面探索适合辽宁省实际的供给侧结构性改革推进路径。

**关键词:** 辽宁省;法治政府;供给侧结构性改革;检视与探索

**中图分类号:** D920 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0049-10

在全面依法治国与全面深化改革同向助推国家治理现代化的时代背景下,探讨法治政府与供给侧结构性改革的逻辑关系事关二者建设成效与推进成败。但是,理论界鲜有对法治政府与供给侧结构性改革二者关系全面性、系统性的研究,也没有认识到推进供给侧结构性改革与建成法治政府目标高度契合,而将辽宁省推进供给侧结构性改革置于建设法治政府的进程中的研究更是无人问津。笔者从习近平总书记系列讲话、党的公报、政府工作报告以及相关会议内容呈现供给侧结构性改革历程发展,从“供给侧”是出发点、

定方向,“结构性”是关键点、寻突破,“改革”是落脚点、显创新等三个方面解读供给侧结构性改革,从“建设法治政府保障供给侧结构性改革的推进”与“推进供给侧结构性改革助力法治政府的建设”等两个方面阐释法治政府与供给侧结构性改革的逻辑关系,从“法律政策”“企业”“政府”等三个方面检视在建设法治政府进程中辽宁省推进供给侧结构性改革的困局,从“战略部署”“政策出台”“法律建构”等三个方面探索在建设法治政府进程中适合辽宁省推进供给侧结构性改革之对策建议。

**收稿日期:** 2023-03-30

**基金项目:** 辽宁省教育厅科学研究经费项目“检视与建构:基于法治政府的视角探索辽宁省推进供给侧结构性改革研究”(W2019152)

**作者简介:** 陈大为(1979—),男,辽宁海城人,大连财经学院文法学院教授,大连市社会科学院特约研究员,研究方向为法治政府建设与国家治理现代化。

## 一、呈现供给侧结构性改革之历程发展

### (一) 2014年—2015年孕育诞生时期

2014年是“供给侧结构性改革”孕育之年。2014年4月，国务院提出“着力增加有效供给”重要论述，推动“供给侧结构性改革”专有名词呼之欲出。2015年是“供给侧结构性改革”诞生之年。2015年3月《政府工作报告》“供给创新”与2015年10月党的十八届五中全会“创造新供给”两次崭新表述成为“供给侧结构性改革”问世的催化剂。2015年11月，“供给侧结构性改革”<sup>①</sup>专有名词呱呱坠地。

### (二) 2016年—2017年成长成熟时期

2016年是“供给侧结构性改革”成长之年。习近平总书记在2016年1月、5月、12月三次中央财经领导小组会议上反复强调供给侧结构性改革的重要性<sup>②</sup>。《人民日报》更是框定“供给侧+结构性+改革”的架构，系统阐述供给侧结构性改革理论。2017年是“供给侧结构性改革”成熟之年。“供给侧结构性改革为主线”确立之后被反复强调是其成熟的标志。2017年《政府工作报告》提出围绕供给侧结构性改革这条主线，使供给改革和需求侧管理相辅相成、相得益彰。2017年10月，“以供给侧结构性改革为主线”载入党的十九大公报中，彰显对这条主线的重视程度。2017年12月，习近平总书记在中共中央政治局会议上强调“要深化供给侧结构性改革”，在中央经济工作会议上明确“把推进供给侧结构性改革作为经济工作的主线”，再次凸显党中央高度重视供给侧结构性改革的重要地位。

### (三) 2018年—2019年细化完善时期

2018年是“供给侧结构性改革”细化之年。在继续强调“供给侧结构性改革为主线”的同时，开始甄选词语对此项改革表述的“精雕细琢”。2018年《政府工作报告》提出“稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险”十五字方针，统筹各项工作配套供给侧结构性改革这条主线。习近平

总书记2018年在7月、12月两次中共中央政治局会议上，在12月中央经济工作会议上，以恰当、精练词语<sup>③</sup>总结推进供给侧结构性改革的科学有效的方法。2019年是“供给侧结构性改革”完善之年。2019年《政府工作报告》延续以供给侧结构性改革为主线的表述并精挑细选“巩固、增强、提升、畅通”等词语作为推进此项改革的八字方针。2019年4月，习近平总书记在中共中央政治局会议上再次强调落实“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，以供给侧结构性改革为手段达到稳需求的目标；在中央财经委员会（由原中央财经领导小组改革为中共中央直属议事协调机构）第四次会议上提出要深化供给侧结构性改革，巩固“三去一降一补”成果。2019年10月，党的十九届四中全会再次确定“坚持以供给侧结构性改革为主线，加快建设现代化经济体系”。2019年12月，习近平总书记在中央经济工作会议上明确提出，“在深化供给侧结构性改革上持续用力”的同时，一方面“要深化金融供给侧结构性改革”，另一方面要“加快农业供给侧结构性改革”，旨在形成“供给侧结构性改革一条主线，农业、金融两翼齐飞”的发展局面。经过不断洗礼，供给侧结构性改革的表述日趋完善。

### (四) 2020年至今精准施策时期

2020年是“供给侧结构性改革”推陈出新之年。寻求创新推进策略是供给侧结构性改革的必由之路。2020年《政府工作报告》所强调的“要深化供给侧结构性改革，突出民生导向”，需要新措施与供给侧结构性改革的服务目标配套。习近平总书记在2020年9月中央财经委员会第八次会议、12月中央政治局会议和中央经济工作会议上论述“供给侧结构性改革”的同时，提出推进该项改革的新策略<sup>④</sup>。2021年是“供给侧结构性改革”继往开来之年。2021年《政府工作报告》继续打出“以深化供给侧结构性改革为主线”这张王牌，推进措施中融入创新理念，落脚点紧跟社会主要矛盾变化<sup>⑤</sup>。2021年3月通过的《关于国民

经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的决议》所具有的战略部署功能，使其提出“必须坚持深化供给侧结构性改革，以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求”成为必然，这表明，供给侧结构性改革在完成“十三五”既定目标的使命后，向“十四五”设定目标吹响了出发的号角。习近平总书记在2021年7月、12月两次中共中央政治局会议以及12月中央经济工作会议上再次创造性提出推进供给侧结构性改革实施的全新策略<sup>⑥</sup>。2022年是“供给侧结构性改革”大展宏图之年。2022年《政府工作报告》提出“坚持以供给侧结构性改革为主线”“结构政策要着力畅通国民经济循环”“坚定实施扩大内需战略”，在新冠疫情常态化治理下制定推进供给侧结构性改革新策略成为拉动经济复苏、保障民生权益的重要抓手。在2022年4月29日召开的中共中央政治局会议所提出的“疫情要防住、经济要稳住”的明确要求下，“坚定不移深化供给侧结构性改革”成为疫情防控下破解中国经济发展难题的关键。

## 二、解读供给侧结构性改革之基本内涵和主要内容

### （一）供给侧结构性改革的基本内涵

改革开放已有40多年，但是理论界对中国改革应在供给侧发力还是向需求侧倾斜仍存在较大的争议。改革开放初期，政府投资与货币管理等政策推广在拉动经济增长方面产生短暂成效，但却遗留下深层次结构矛盾的隐患。中国特色社会主义市场经济理论在持续完善中助推中国经济迈入“新常态”，经济学界经过系列研讨达成共识：中国亟需供给侧结构性改革、稳步发展经济，且该项改革推动经济发展措施不可偏离法治轨道。现阶段，一提到供给侧结构性改革，人们就无外乎从强调市场在经济发展中的决定作用、提高全要素生产率来拉动经济的快速增长、明确经济的可持续发展和长期竞

争力、发挥制度和政策的作用化解深层次的结构性矛盾等四个方面来显现其固有特征<sup>[1]</sup>，通过对供给侧结构性改革特征的理解，依据经济学理论并将其置于法治治理框架之下，坚持以重大改革于法有据原则为基础，解读供给侧结构性改革的基本内涵。

人们通常认为供给侧结构性改革，就是从提高供给质量出发，用改革的办法推进结构调整，矫正要素配置扭曲，扩大有效供给，提高供给结构对需求变化的适应性和灵活性，提高全要素生产率，更好满足广大人民群众的需要，促进经济社会持续健康发展。但这一论断纯粹是从经济学理论角度阐释供给侧结构性改革内涵，完全忽视了“法”的关键作用。党的十八届四中全会确立了“做到重大改革于法有据”的原则<sup>[2]</sup>，“官宣”发挥法治引领改革作用，凸显“法”在重大改革中无法替代的重要地位。因此，在推进供给侧结构性改革的进程中，“法”应如影随形，全程“出席”，不能“缺席”以及中途“离席”，确保此项改革始终贴上法治的标签。鉴于此，供给侧结构性改革基本内涵应凝炼为：以法治治理为前提，从供给端入手，通过改革推进结构调整，目的是解放生产力，扩大有效供给，提升竞争力，满足人民现实需求，促进经济健康持续发展，确定改革推进的整个过程要依法、有序地进行<sup>[3]</sup>。

### （二）供给侧结构性改革的主要内容

“供给侧”“结构性”“改革”等三个方面就是供给侧结构性改革主要内容。只有运用法治治理模式推进供给侧结构性改革，才能使“供给侧”“结构性”“改革”三者相互关联、相互促进，一体构建、成为整体。建设法治政府呈现法治治理优势。突出“供给侧”这一供给侧结构性改革的出发点，明确此项改革的大方向；瞄准“结构性”这一供给侧结构性改革的关键点，找到此项改革的突破口；坚持“改革”这一供给侧结构性改革的落脚点，凸显此

项改革的创新性。三个方面所构成的供给侧结构性改革始终在法治轨道上推进。

首先，“供给侧”是供给侧结构性改革的出发点。将劳动力、资本、技术等资源要素的投入方式和投入结构纳入法律法规调控之中，在供给端与生产端依法管理、建设，并在法律框架下推动结构调整，明晰该项改革的方向。其次，“结构性”是供给侧结构性改革的关键点。运用法治治理模式化解生产、产业、收入分配、区域等一系列问题，合理配置资源要素，使供需之间形成默契，实现社会经济健康、有序、协调、持续发展。最后，“改革”是供给侧结构性改革的落脚点。运用法治治理模式坚持改革就是打破传统、鼓励创新尝试，在坚持守正的基础上，依法更新原有制度和用法构建新生制度的过程。申言之，供给侧结构性改革就是秉承法治理念、根据法律规定、遵循法律程序改革、构建、创新一套与当前资源要素供给、市场配置功能、结构优化调整相契合的制度，彻底摒弃长期束缚生产力手脚的旧制度，创建与社会主义市场经济相匹配且活力四射的新制度。在建设法治政府进程中推进供给侧结构性改革就是运用法治治理手段构建资源要素市场机制，完善资源要素价值制度，提高资源要素供给效率，创新供给制度，优化结构调整，解放和发展生产力，推动社会经济发展。

### 三、阐释法治政府与供给侧结构性改革之逻辑关系

#### （一）法治政府与供给侧结构性改革的内在契合

2014年10月，党的十八届四中全会在明确法治政府科学内涵的同时，又创造性地提出“重大改革于法有据”的重要论断，蕴含着法治政府与之后所提出的供给侧结构性改革存有必然联系。2015年10月，党的十八届五中全会将“创造新供给”与“加强法治政府建设”一并载入党报。“新供给”可以看作是对供给侧结构性改革

的“模糊”提法，为后来“供给侧结构性改革”专有名词的确定埋下伏笔<sup>⑦</sup>，“建设法治政府”为“创造新供给”贴上“法治”标签，二者共同出现在党的公报之中，助力、服务“十三五”规划的实施。2017年10月党的十九大召开，“法治政府”与“供给侧结构性改革”首次同时出现在党的代表大会公报之中<sup>⑧</sup>，以党的最高文件的形式确定了二者的内在契合关系，而将“建成法治政府”的时间表由2020年调整至2035年，使“循序渐进式”地建成法治政府的目标调整与精准、有效地推进供给侧结构性改革的举措遥相呼应并为推进此项改革保驾护航。2019年10月，“法治政府”与“供给侧结构性改革”再次“同框”党的十九届四中全会公报之中，以供给侧结构性改革为推进主线，以法治政府为建设目标，在法治引领、驱动下，确保供给侧结构性改革在法治政府搭建的法治轨道上前行。2020年10月，“法治政府”与“供给侧结构性改革”论述再次“合体”出现在党的十九届五中全会公报中，党中央对二者的重视程度以及对二者相互关系的认知、理解达到前所未有的高度。持续推进供给侧结构性改革所取得的成果正是2035年建成法治政府所必备的经济基础。全面建设法治政府，推行权力清单制度所形成的法治治理成效，正是优化供给侧结构性改革所亟需的法治社会环境。

#### （二）建设法治政府保障供给侧结构性改革的推进

法治是党和国家优选之后的治国理政的最上乘方式，同时也是推进供给侧结构性改革应遵循的基本准则。供给侧结构性改革实质上是推动、发展经济的重大改革，运用法治手段规制此项改革则毋庸置疑。现阶段，建设法治政府的大环境的确为供给侧结构性改革的有效推进提供了强有力的法治保障。法治政府手持“法治利刃”斩断阻碍供给侧结构性改革生长的荆棘，逐步营造出以“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”为主旨的公平正义的法治社会环境，将供给

侧结构性改革牢牢绑定在法治轨道之上。法治政府秉承“法定职责必须为、法无授权不可为”的原则，运用法治治理模式，合理解决推进供给侧结构性改革所遇到的难题，让宪法法律赋予的政府权力全覆盖服务供给侧结构性改革，全方位护航供给侧结构性改革，全过程推进供给侧结构性改革的法治化。法治政府精准实施简政放权之策，自觉主动地减少对企业干预，鼓励引导企业自主创新，增强企业创造能力与核心竞争力，并在法律制度框架下运用法治治理手段重新配置社会资源，有效地推进供给侧结构性改革目标的实现。中国的经济发展需依托法治政府建设，运用法治治理模式达成推进供给侧结构性改革的普遍共识，引导全社会对建设法治政府理念的认知，进一步凝聚法治力量，生成法治动力，为推进供给侧结构性改革提供全领域、多角度、深层次、立体化的法治保障体系。只有在建设法治政府的进程中运用法治治理模式并在法律框架下规制供给侧结构性改革，才能循序渐进地解决发展社会主义市场经济中某些长期积累悬而未决的问题。法治政府，而非任何一种类型或形式的政府，能将法治理念全面渗透于社会各领域，并通过依法行政为供给侧结构性改革提供法治“后勤保障”，确保该项改革的推进工作始终如一地在法治轨道上“昂首前行”。

### （三）推进供给侧结构性改革助力法治政府建设

与其他改革无任何差别，供给侧结构性改革必须接受法治规制，获取法治支持，它浑身上下每一根血管里都流着“依法而治”的血液。这也是供给侧结构性改革与法治政府建设同向同行，并通过激发市场活力、优化资源要素配置、调整生产结构等手段，为建设乃至建成法治政府提供坚实的经济后盾的必由之路。推进供给侧结构性改革目的是解放和发展生产力，夯实经济基础，实现中国经济健康可持续发展；建设法治政府需要“建立健全政府行政的法律依据和督促政府依

法行政的法律制度”<sup>[4]</sup>，建构一个公平、稳定的法治治理环境。供给侧结构性改革决定着法治政府建设的整体走势与前进方向，因为，只要是改革，势必要牵扯到具体法律的立、改、废、释等问题<sup>[5]</sup>。推进供给侧结构性改革本质上并不是全盘否定现行法律法规，而是潜移默化地渗透、渐进式地改变与之不相适应的法律法规。这正与在法治政府建设的过程中不断修订、完善法律法规，以期达到全面推进法治治理模式策略相吻合。建设法治政府需要强大的物质基础作为后盾，确保实现党的十九大以及十九届五中全会确定2035年建成法治政府的最终目标。推进供给侧结构性改革重中之重在于有效解决“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”等问题，这恰恰是建设法治政府力争营造的以“经济发展、政治清明、社会公正、文化昌盛、生态良好”为目标的新型法治社会环境。推进供给侧结构性改革，要坚持重大改革于法有据原则，强调运用法治思维与法治方法进行改革，在建设法治政府的同时，进一步满足市场发展的需要。

## 四、检视建设法治政府进程中辽宁省推进供给侧结构性改革之现实困局

### （一）法律政策方面

辽宁省是中国重要工业基地，产业结构以第二产业为主，工业历史地成为经济发展的主要动力。当国家实施推进供给侧结构性改革之后，辽宁省随之调整了产业结构，但是相应的地方立法却始终没有跟上结构调整的节奏。因为，在国家层面，与供给侧结构性改革相配套并适用于辽宁省老工业基地的专门法律法规尚未出台，致使符合辽宁省自身实际且有针对性的地方性立法工作缺少参照与指导，直接造成立法工作的停滞。在辽宁省层面，地方性法规、政府规章制定速度缓慢，呈现立法不健全的困境。计划、金融、财政、生态、环保等政策也不甚完善，导致产业结构仍旧处于不合理、不平衡的状态。同时，辽宁

省推进供给侧结构性改革，相应的融资、扶持、税收等政策支持仍存在一定的缺失，政策的软环境不成熟，致使重工业存在转型难、负担重等情形。而面对传统工业产能过剩的状况，其他行业则呈现出转型无力的困境，导致新兴产业发展举步维艰。因此，法律政策的缺失与不健全，是辽宁省在建设法治政府的进程中推进供给侧结构性改革所面临的一大困局。

### （二）企业方面

在辽宁省推进供给侧结构性改革的进程中，大部分的企业发展思路闭塞，定位模糊，更愿意一窝蜂似的聚集在某个项目上，“内卷化”极度严重，恶性竞争时常发生。辽宁省民营企业并未完全适应当前供给侧结构性改革中市场的新节奏，缺乏产业升级与自我转型的能力与实力，只是一味地想着如何向各级政府要政策支持，等资金扶持；有些民营企业热衷于仿造，“山寨”产品成风且屡禁不止，虽只是个别的极端行为，但损害的是整个辽宁企业的形象与声誉，挫伤的是消费者对辽宁甚至整个国内产品的好感与认同。有些民营企业将竞争力不强、融资出现瓶颈等一系列问题，统统归结为国有企业的垄断行为，坚持“还利于民”的观点，认为国有企业应退出一切与竞争相关的领域。这种谬论的出现既阻碍了供给侧结构性改革发展，又与建设法治政府、打造公平的法治竞争环境的理念背道而驰，进一步加深了民营企业与国有企业之间的矛盾。因此，企业认知理念的不成熟，是辽宁省在建设法治政府的进程中推进供给侧结构性改革所面临的又一大困局。

### （三）政府方面

在辽宁省，部分政府职能并未彻底、真正地转变，它们全方位地管理各种事务，管了原本不该管的事，反而荒废甚至主动放弃了该管的事。这种局面的不利后果就是，诱导政府治理出现“越位”“错位”“缺位”并存的矛盾<sup>[6]</sup>。政府并未将全部精力投入到宏观调控、市场监管、社

会管理、公共服务等方面，精力富余、伸手过长导致其偏好职能扩张，“全能型”色彩浓重。个别政府简政放权工作做不到位，在充分调动市场创造力方面积极性不够，推进供给侧结构性改革工作办法不多，致使“市场在资源配置中起决定性作用”的目标并未完全落实。个别政府既不愿松手、放手“不该管”的事务，仍旧越俎代庖，不信任市场的自我调节能力，又没真正管好“必须管”的事项，无视权力清单所确定的“法定职责必须为”的原则，并未有的放矢行使职权，真正领悟到“放”与“管”之间辩证关系。因此，政府职能转变不彻底与简政放权工作不到位，是辽宁省在建设法治政府的进程中推进供给侧结构性改革所面临的另一大困局。

## 五、探索建设法治政府的进程中辽宁省推进供给侧结构性改革之具体路径

### （一）战略部署方面

改革开放以来，中国已进行了6次国务院政府机构改革，国务院组成部门削减为26个。2018年3月13日，最近一次国务院政府机构改革中取消、整合、新设一些组成部门，但与法治政府、供给侧结构性改革相关联的专门机构未曾组建，证明与二者相契合的顶层设计方案或是同步的战略部署尚未真正实施。这种现实在某种程度上弱化了供给侧结构性改革推进与法治政府建设的合法地位。基于推进供给侧结构性改革和建设法治政府等特殊重要性，并秉承“降低行政成本、提高行政效率”的目标宗旨，笔者建议将供给侧结构性改革推进与法治政府建设二者统一设立一套工作机构、两个机关名称（建议名称：国务院供给侧结构性改革办公室和国务院法治政府建设办公室），作为国务院的专门议事协调机构。该机构负责推进供给侧结构性改革与建设法治政府方针、政策等方案的总体设计，职能是在全国范围内领导供给侧结构性改革推进和法治政府建设等相关工作，并及时摸清省、市、县、乡



四级政府及其工作部门在推进供给侧结构性改革和建设法治政府进程中的主要任务，通过调查研究得出结论，对推进供给侧结构性改革和建设法治政府的实施情况进行巡视和督导。就辽宁省而言，则应当与国家机构设置保持一致，省、市、县、乡等四级政府同样要成立专门机构作为本行政区域内推进供给侧结构性改革和建设法治政府的领导机构，同时要协助上级政府的专门机构，监督和检查供给侧结构性改革和法治政府等相关工作在本行政区域内的贯彻、执行等情况。有了国家“自上而下”推动供给侧结构性改革和法治政府建设的相关工作，辽宁省才能积极主动地依据“上层”设计的“图纸”有针对性地“开工”。其实，就目前的状况而言，辽宁省也可以依据本省省情进行工作部署。“统筹推进疫情防控和经济社会发展工作总指挥部”是随着抗击新冠疫情的展开而诞生的，其肩负着疫情防控和推动本地社会经济增长的双重任务，在建设法治政府的进程中，可以尝试将疫情常态化法治治理和推进供给侧结构性改革一并纳入该总指挥部工作职能之中，达到疫情防控和经济增长“双赢”。当然也可以设立专门领导小组，具体做法是，成立省、市两级供给侧结构性改革与法治政府建设工作领导小组（省级工作领导小组，省长任组长，分管经济、法治的副省长分任副组长；市级工作领导小组，市长任组长，分管经济、法治的副市长分任副组长），统筹推进省、市两级供给侧结构性改革和法治政府建设工作，协调解决改革与法治关系的重大问题。省、市两级领导小组在明确责任分工的同时，编制计划、制定工作细则、定期调研、动态统计供给侧结构性改革与法治政府建设中的相关工作进程，根据实际情况调整相关的工作内容，并逐步形成领导小组总体负责，责任单位协同运作，目标任务落实到位，具体工作成效斐然的工作机制。因此，无论是建议中央“自上而下”地构建顶层设计方案抑或建议辽宁省主动作为成立专门机构开启推进供

给供给侧结构性改革和建设法治政府的工作机制，相应的工作部署均应尽快提上议事日程，以便辽宁省能够把握时机有效地推进供给侧结构性改革和建设法治政府。

## （二）政策出台方面

辽宁省历来重视出台适用于推进供给侧结构性改革工作的政策，辽宁省近五年的政府工作报告以及相关文件能更好地诠释有关供给侧结构性改革的政策发展<sup>⑨</sup>。在相关政策指引下，辽宁省供给侧结构性改革工作取得了不俗的成效。在今后，建议辽宁省在制定、出台推进供给侧结构性改革相关工作的政策时，应当尽可能地与建成法治政府的目标相契合。法治政府建成的重要标志是实现政府“职能科学与权责法定”，通过行政体制改革的不断深化，使政府职能彻底转变。这也是推进供给侧结构性改革工作对政府职能与权责的底线要求。制定、出台系列相关政策旨在助力供给侧结构性改革能取得成效，而最为关键的是“把错装在政府身上的手换成市场的手”<sup>[7]</sup>，将剔除阻挠“市场在资源配置中起决定性作用”的制度障碍作为政策制定的核心内容。将法治融入简政放权中，“既体现政府管理的合法性，又关系到法治政府建设的成败”<sup>[8]</sup>，更是政府推动供给侧结构性改革前进的关键环节。因此，辽宁省应当运用法治方式持续推进简政放权，简化、理顺工作程序，减少审批环节，提高效率效能，同时通过优化机构设置与完善职能配置，整合资源集中力量激发市场生命力和创造力，清除妨碍市场发展的壁垒。辽宁省各级政府应当废除干预企业经营的不合理的决策与规定，为企业彻底松绑、全面减负。推进供给侧结构性改革，还应当强化市场要素的作用，力求政府与市场达到一种平衡关系，充分发挥市场的调节作用，加大政府在经济领域简政放权的力度。辽宁省在建设法治政府的进程中，应当在提高政府治理水平、提升政策执行力等方面多下功夫，重点在于发挥“政府宏观调控”的治理作用和推动“市场在资源配

置中起决定性作用”政策有效执行。通过不断治理各级政府治理中易出现的如庸政、懒政、怠政等乱象和不作为、乱作为等怪象，提高政府权力运行效率，加大反腐倡廉工作力度，打造廉洁政府，因为政府的廉洁高效也是法治政府建设的标准之一。政府节约支出，“过紧日子”，将节省下来的一部分经费有针对性地投入到公众所必需的公共产品方面以解决民生问题，另一部分经费投入到扶持企业的技术创新、驱动企业产业结构优化方面，鼓励更多企业涉足生态绿色环境保护的项目。创新对企业至关重要，建议辽宁省创新与市场发展相配套的政策使市场功能与政府职能形成最优组合，将二者各自优势发挥得淋漓尽致。因此，辽宁省在建设法治政府进程中应以创新促改革、以创新谋发展，构建完备创新体系，下好创新“这盘棋”。通过开展“大众创业、万众创新”行动推进供给侧结构性改革工作，出台创新产业政策须与打造公平、高效、有序的市场环境相适应，以便弥补“市场失灵”的缺陷，规范市场行为，有效地调动供给侧结构性改革参与主体的积极性，创新供给侧结构性改革模式。创新产业政策的实施是检验出台创新产业政策与供给侧结构性改革是否“合拍”的唯一标准。建议辽宁省制定、出台、实施与供给侧结构性改革步调一致的创新产业政策，在以竞争为导向的产业政策的压力下，使企业竞争制度得以完善，使生产要素得以优化组合，使产业结构得以自觉调整。

### （三）法律建构方面

在推进供给侧结构性改革的进程中，立法工作需要具有前瞻性，旨在为供给侧结构性改革提供法律依据，确保此项改革的推进于法有据。近几年，辽宁省制定的地方性法规<sup>⑩</sup>虽未正面提及供给侧结构性改革，但与之有难以割裂的密切联系，对供给侧结构性改革立法起到了推动与启示作用。在实践中，运用法律思维和法治方式依法推进供给侧结构性改革也是建设法治政府倡导法

治治理的基本要求。在立法方向与立法内容方面，推进供给侧结构性改革也要与建设法治政府达成共识。首先，加强经济方面立法，通过制定地方性法规、政府规章为在辽企业的发展创造良好的营商环境，推进辽宁省法治建设，规制市场行为，完善现代企业制度，突出国有大型企业在供给侧结构性改革中的关键地位，展现中小微企业在供给侧结构性改革中的创新地位。其次，完善知识产权保护方面立法，注重细化立法内容，有效地保护知识产权。虽然《辽宁省知识产权保护条例》已于2021年10月1日起施行，但是在实践中专门保护供给侧结构性改革相关的知识产权方面的地方性法规、政府规章仍旧缺乏。辽宁省应遵循国家立法模式，尽快制定并出台与法律有效衔接的地方性法规、政府规章，构建完善的知识产权保护的法治体系，真正地减少在供给侧结构性改革中知识产权保护所存在的标准不明、权责不清的现实问题。同时，辽宁省的各级政府应进一步规范知识产权保护法治机构的建设工作，着力培养知识产权保护的专门法治队伍，将专业水平高、业务能力强且致力于知识产权保护的人才充实到一线执法部门，更好地领会、解读、宣讲有关知识产权方面的法治精神，在执法中做到公开、公平、公正，并将“执法必严，违法必究”理念融入执法之中，切实地提高相关部门法治水平。再次，加快科技创新方面立法，有效地落实创新驱动的发展战略，进一步发挥法治对科技创新的支撑与保障作用。健全科技创新工作机制，最大限度地激发企业创新活力，扫除科技创新的障碍，避免因为在立法上的缺失或者滞后延缓推进供给侧结构性改革的发展步伐，尤其是要避免有关科技创新方面的保障性立法更新的迟延拖了供给侧结构性改革的“后腿”，阻碍了改革前进步伐。最后，在推进法治建设方面，辽宁省出台与供给侧结构性改革相关的地方性法规抑或政府规章应“广泛汇集民众的意见和智慧”<sup>[9]</sup>，并及时地向民众做好解释工作，力争在最短时间内获

得民众的认同与尊崇。将辽宁省推进供给侧结构性改革的进程打上民心民意、民主法治的烙印,印证建设法治政府能够使供给侧结构性改革与法治治理形成良性互动,既保证供给侧结构性改革顺利进行,又保证社会秩序稳定,更能促进法治治理逐步完善。推进供给侧结构性改革亟待整个社会法治化进程持续提速,在全社会范围内打造尊重和崇尚法治的社会环境,对各级政府“任性”滥用公权力予以有效的遏制。只有政府规范用权,带头尊重、服从法治,在推进供给侧结构性改革中行使权力时必有法律、法规的认可与规制,使“法无授权不可为”用权原则得以真正实现,整个辽宁省的法治化水平才能进一步提升。

## 结语

推进供给侧结构性改革是国家经济发展的关键,建设法治政府是国家治理法治化的实践路径。实施供给侧结构性改革与建成法治政府是解决新时代社会主要矛盾——“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的智慧主张和明智之举。供给侧结构性改革“摆平”社会经济发展的混乱无序乱象,建成法治政府“搞定”社会治理内容法治缺失瑕疵。辽宁省应尝试将法治政府与供给侧结构性改革一体构建,同向而行:将供给侧结构性改革完全置于法治政府建设的整体框架之中,为推进供给侧改革保驾护航;将法治政府完全置于供给侧结构性改革推进的整体进程之中,为建成法治政府夯实基础。

### 注释:

①2015年11月10日,习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上,强调“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革”。“供给侧结构性改革”是由习近平总书记首次提出。

②2016年1月26日,习近平总书记在中央财经领导小组第十二次会议上,强调供给侧结构性改革的根本目的。2016年5月16日,习近平总书

记在中央财经领导小组第十三次会议上,指出推进供给侧结构性改革是重大决策。2016年12月21日,习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上,提出全面小康社会建设符合推进供给侧结构性改革的要求。

③2018年7月31日,习近平总书记在中共中央政治局会议上,强调“把补短板作为当前深化供给侧结构性改革的重点任务”。2018年12月13日,习近平总书记在中共中央政治局会议上,提出“坚持以供给侧结构性改革为主线,坚持深化市场化改革、扩大高水平开放,加快建设现代化经济体系”。2018年12月19日至21日,习近平总书记在中央经济工作会议上,强调“我国经济运行主要矛盾仍然是供给侧结构性的,必须坚持以供给侧结构性改革为主线不动摇,更多采取改革的办法,更多运用市场化、法治化手段”。

④2020年9月9日,习近平总书记在中央财经委员会第八次会议上,提出“深化供给侧结构性改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”,“塑造市场化、法治化、国际化营商环境,强化竞争政策作用”。2020年12月11日,习近平总书记在中央政治局会议上,强调“要扭住供给侧结构性改革,同时注重需求侧改革”,呈现出“供给侧结构性改革”和“需求侧改革”两手抓两手都要硬的新策略。2020年12月16日至18日,习近平总书记在中央经济工作会议上,再次强调“以深化供给侧结构性改革为主线”,“要紧紧扭住供给侧结构性改革这条主线,注重需求侧管理,打通堵点,补齐短板,贯通生产、分配、流通、消费各环节,形成需求牵引供给、供给创造需求的更高水平动态平衡”。

⑤2021年3月5日,李克强总理在《政府工作报告》中提出“把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来,以创新驱动、高质量供给引领和创造新需求”,“以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的”。

⑥2021年7月30日,习近平总书记在中共中央政治局会议上,提出“深化供给侧结构性改革,加快构建新发展格局,推动高质量发展”。2021年12月6日,习近平总书记在中共中央政治局会议上,提出“实施好扩大内需战略”,“结构政策要着力畅通国民经济循环”。2021年12月8日至10日,习近平在中央经济工作会议上,提出“要深化供给侧结构性改革,重在畅通国内大循环,重在突破供给约束堵点,重在打通生产、分配、流通、消费各环节”。

⑦“创造新供给”的论断来源于中国共产党新闻网《供给侧结构性改革的主旨是释放新需求,创造新供给》,参见<http://theory.people.com.cn/n1/2016/0216/c402459-28128010.html>。

⑧“法治政府”与“供给侧结构性改革”首度“同框”并不是在2017年党的十九大公报中,而是在2016年《政府工作报告》中。

⑨2017年《辽宁省政府工作报告》《关于辽宁省2016年国民经济和社会发展规划执行情况与2017年国民经济和社会发展规划草案的报告》《关于加快推进农业供给侧结构性改革大力发展粮食产业经济的实施意见》,2018年《辽宁省政府工作报告》,2019年《辽宁省政府工作报告》《关于辽宁省2018年国民经济和社会发展规划执行情况与2019年国民经济和社会发展规划草案的报告》,

2020年《辽宁省政府工作报告》《关于辽宁省2019年国民经济和社会发展规划执行情况与2020年国民经济和社会发展规划草案的报告》,2021年《辽宁省政府工作报告》《关于辽宁省2020年国民经济和社会发展规划执行情况与2021年国民经济和社会发展规划草案的报告》《辽宁省国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》,2022年《辽宁省政府工作报告》《关于辽宁省2021年国民经济和社会发展规划执行情况与2022年国民经济和社会发展规划草案的报告》。这些相关文件分别依据当年国务院《政府工作报告》精神而制定,为当年辽宁省供给侧结构性改革的推进指明了方向,为提升辽宁省整体供给体系质量和效益奠定了政策基础,力证了“供给侧结构性改革是辽宁振兴必由之路”。

⑩2018年7月25日通过的《中国(辽宁)自由贸易试验区条例》、2018年10月11日通过的《辽宁省开发区条例》、2019年7月30日通过的《辽宁省优化营商环境条例》、2021年7月27日通过的《辽宁省科技创新条例》和《辽宁省知识产权保护条例》等地方性法规中的相关条款,既可以助推供给侧结构性改革的推进工作,又可以为下一阶段供给侧结构性改革的立法起到借鉴作用,同时从侧面反映了推进供给侧结构性改革法治化中立法的重要性。

## 参考文献

- [1] 张志明,蔡之兵.供给侧结构性改革的理论逻辑及路径选择[J].经济问题探索,2016(8):1-5,64.
- [2] 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL].(2014-10-23)[2022-10-08].<https://news.12371.cn/2014/10/23/ART11414063058032813.shtml>.
- [3] 陈大为.法治政府视域下推进供给侧结构性改革的政策法律研究[J].中州大学学报,2017(2):55-59.
- [4] 姜明安.论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系[J].法学杂志,2013(6):1-8.
- [5] 陈金钊.对“对重大改革都要于法有据”之“法”的理解[J].中共浙江省委党校学报,2015(3):117-122.
- [6] 张凤阳.政府职能转变的三重梗阻及其疏通[J].上海行政学院学报,2015(2):4-11.
- [7] 袁鹏,杨洋.要素市场扭曲与中国效率[J].经济评论,2014(2):28-40.
- [8] 胡宗仁.政府职能转变视角下的简政放权探析[J].江苏行政学院学报,2015(3):106-111.
- [9] 王利明.法治:良法与善治[J].中国人民大学学报,2015(2):114-121.

责任编辑 刘 晔

# 涉电商平台知识产权民事案件 审理困境及破解

——基于S市X区法院案件的实证分析

冯佳楠

(上海市徐汇区人民法院知识产权审判庭,上海 200235)

**摘要:** 以S市X区法院所审理的案件为样本进行分析可以发现,涉电商平台知识产权民事案件数量呈爆发性增长趋势,批量维权较多、法律文书送达困难、电商平台普遍免责等现象比较突出。同时,此类案件审理中存在困境:刷单炒信现象多致使销售数据难以查明、法定赔偿适用率高而难以有效遏制侵权、合格通知及审查标准不明导致有效性难以界定。可以通过立法规制虚假交易、妥善适用证据开示—举证妨碍制度、统一有效通知及审查义务判断标准等针对性措施来加以破解,以此提升涉电商平台知识产权民事纠纷案件审判的质效。

**关键词:** 电商平台;刷单炒信;法定赔偿;合格通知

**中图分类号:** D923.4 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0059-05

随着互联网技术以及电商平台的蓬勃发展,线上购物成为中国网民不可或缺的消费渠道之一。近年来,下沉市场、跨境电商、模式创新为网络购物市场提供了新的增长动能,网络购物用户规模持续增长。截至2022年6月,我国网络购物用户规模达8.41亿,占网民整体的80.0%<sup>[1]</sup>。电商平台在成为新经济运行“主战场”的同时,也带来了“知识盗窃”的新洼地,涉电商平台知识产权的民事案件数量呈现爆发性增长的势头。因此本文以2019年7月至2020年6月作为统计周期,以S市X区法院所审理的其辖区内涉电商平台知识产权民事案件为样本进行归纳分析,力图通过梳理电商平台的涉讼现状,总结出该类案件的普遍特点及审理困境,并提出针对性

的破解路径。

## 一、实践镜像:涉电商平台知识产权民事案件涉讼现状

2019年7月至2020年6月,S市X区法院受理的涉电商平台知识产权民事案件中,侵害商标权的纠纷(含不正当竞争复合案由)占纠纷总量的78.46%,著作权侵权的纠纷(含不正当竞争复合案由)占19.65%,单独主张不正当竞争纠纷占1.89%。可以看到,涉诉案由主要集中于侵害商标权纠纷及著作权侵权纠纷,这可能与当前电商平台存在大量的假冒伪劣商品而导致侵权售假基数较大相关。相较于其他案件,此类案件具有以下特点。

**收稿日期:** 2023-03-10

**作者简介:** 冯佳楠(1991—),女,河南焦作人,上海市徐汇区人民法院知识产权审判庭法官助理。

### （一）批量维权现象突出且起诉对象多为销售商

权利人呈现主体特定化、集中化的特征，批量维权现象十分突出。实践中，由于被控的侵权店铺经营者遍布全国各地，案件数量也较庞大，调查取证及诉讼工作繁重，所以涉讼较多的知识产权权利人通常将维权业务授权给专业律师事务所或维权公司，由其开展特定区域内的维权活动，对于获得的赔偿则按比例分成。不同于单纯以保护知识产权为目的的、要求切断售假链条的权利人，涉电商平台知识产权案件中的权利人往往以追求经济赔偿为目的，起诉的对象多为销售商，而极少对侵权行为的源头——生产商发起诉讼。这也导致专业的规模化索赔产业链逐渐形成。

### （二）被控侵权店铺经营者多为自然人且送达难度大

总览统计周期内S市X区法院审结的涉电商平台知识产权民事案件可以发现，被控侵权店铺经营者多为自然人，占比高达81.15%。这应该与个人入驻门槛低、监管相对宽松而导致电商平台成为假冒伪劣产品集散地的情形密切相关。而且在审判实践中还可以发现，这些案件存在着靠近某一货源的区域或者家族针对同一品牌的聚集性侵权情况，以及由于法律意识淡薄出借个人身份证给他人开店销售假货的现象。由于电子商务活动具有地理无限性，法律行为的主体具有很强的随意性和流动性，很多店铺存在经营者的户籍地或在平台中登记的联系地址与其实际居住地并不一致，店铺关闭或者经营信息变更未公示等情形，这都导致权利人在起诉时难以准确提供店铺经营者的有效送达地址。加之店铺经营者因欠缺法律常识，为逃避承担责任或拖延时间，也会采取恶意躲避或者拒收法律文书的策略而导致文书送达困难。因此，实践中被控侵权店铺经营者屡次推脱、不予签收法律文书的情况已然成为常态。

### （三）电商平台援引“避风港规则”普遍免责

尽管涉电商平台的知识产权侵权案件数量极多，但在S市X区法院于统计周期内审结的涉电商平台知识产权纠纷案件中，尚无案件判决平台承担责任。这是因为在直接侵权人明确的情况下，权利人往往采取将电商平台与被控侵权店铺经营者列为共同被告的诉讼策略，目的是为了将其作为管辖连接点并督促其制止侵权。那么，大多数权利人在确认被控侵权链接已被平台禁封后，便放弃对平台的诉讼请求或撤回对平台的起诉；当然，这种情况的发生也与平台通过援引“避风港规则”而普遍免于承担责任有关。

## 二、问题折射：涉电商平台知识产权民事案件审理困境

### （一）刷单炒信现象多，销售数据难以查明

由于电商平台管理模式尚不完善，监管和打击虚假交易力度不足，又由于刷单行为相较于电商平台高昂的推广费用成本更低、见效更快，店铺通过刷单炒信虚构销售量和好评的方式增加竞争力、提升信誉的做法已十分普遍。这种刷单行为严重干扰了涉电商平台商标侵权或著作权侵权纠纷案件的审理。这是因为大多数权利人主张按照法定赔偿方式计算经济损失，而法院在计算经济损失时除考量权利商标的知名度、侵权行为的持续时间和情节等，也会重点考量被控侵权商品的售价及销量，但刷单行为却干扰了法院查明电商平台的实际销售数据，这就对经济损失的计算和纠纷案件的裁断造成了干扰。

随着平台经济时代的到来，干扰互联网市场竞争地位的数据流量造假行为呈现链条化、规模化发展趋势，从发布需求到刷手接单、垫付资金、快递作单、代为签收、完结交易、好评截图等一系列环节使得刷单炒信已形成完整的灰色产业链。但从理论角度讲，刷单所形成的销量不具

备真实性,不产生真正意义上的商标侵权后果,因此在依据电商平台后台记录查明被控侵权商品的销售金额时,刷单产生的金额应当予以扣除。实际上,也确实有一些店铺经营者以刷单抗辩,要求法院在计算赔偿数额时扣除刷单金额。更重要的是,刷单所形成的网络销售电子数据、账户往来记录、送货单、快递公司系统记录等证据链条具有高度隐蔽性和仿真性,这就使得法官在查明被控侵权商品的实际销售额时存在一定困难。

## (二) 法定赔偿适用率高,难以有效遏制侵权

知识产权侵权损害赔偿额的计算,历来是理论界和实务界探讨的焦点。我国现行《商标法》第63条、《著作权法》第54条都明确规定了损害赔偿数额的计算标准及适用顺序,即按照权利人因被侵权所受损失、侵权人因侵权所获利益,参照注册商标许可使用费的倍数或著作权权利使用费和法定赔偿的先后顺序予以适用。然而,在统计周期内S市X区法院以判决方式结案的样本案例中,超99%的权利人表示前三序位的计算方法难以确定,而极力要求法院适用法定赔偿作为计算标准,并且很少对于为何不使用在先序位的计算标准进行详细论证。

法定赔偿本是立法者考虑到知识产权侵权获利或实际损失等难以计算而根据我国的实际情况为侵权损害赔偿的司法救济所作的补充安排,但司法实践的效果却恰恰相反。法定赔偿虽然有利于解决权利人损害赔偿方面举证困难问题,有利于提高司法效率和维护权利人利益,但同时也可能对其利益造成不利影响。因为通过法定赔偿方式确定的赔偿数额,在许多情形下无法准确反映出权利人的实际损失或者侵权人的违法所得,所以法定赔偿经常难以填平权利人因被侵权受到的损害<sup>[2]</sup>。具体实践中,法定赔偿计算标准的适用出现了泛化倾向,导致在权利人起诉金额普遍较高的情况下实际判决赔付金额较低,客观上制约了侵权损害赔偿力度,这既不利于充分发挥司法保护作用,也难以有效遏制侵权。

## (三) 合格通知及审查义务标准不明,有效性难以界定

为了平衡知识产权权利人维权和网络服务行业的正常发展,“避风港”原则应运而生。我国《民法典》《电子商务法》规定的电商平台知识产权侵权责任与《侵权责任法》(已废止)第36条保持一致,同时参考了《信息网络传播权保护条例》关于著作权的规定,丰富了原有的“通知—删除”规则,并将其发展为“通知—采取必要措施”规则。“通知—删除”与“通知—采取必要措施”是平台治理规则框架下的便捷且快速的自治手段,是为适应网络环境下权利保护的特殊性而根据实际需求设计的自我解决争议方式<sup>[3]</sup>,也是网络服务提供者进入“避风港”的通行证,还是权利人与网络服务提供者交流沟通的桥梁<sup>[4]</sup>。合格通知不仅是开启“通知—采取必要措施”流程的前置条件,也是划分电商平台是否对侵权事实明知、应知、抑知或不知,是否存在过错及应否就损害结果的不当而扩大承担连带责任的最主要情节。

根据上述法律文件之间的适用关系,在规制涉电商平台知识产权侵权行为时,应优先适用《民法典》第1195条第1款及《电子商务法》第42条第1款的规定,但上述两部法律对于权利人通知的规定并不具体。《电子商务法》相关条款仅规定“通知应当包括构成侵权的初步证据”,《民法典》相关条款则在此基础上规定有效通知需满足的形式要件还应包括“权利人的真实身份信息”。权利人投诉通知有效性的关键在于“构成侵权的初步证据”,而对于具体包含什么证明材料、达到什么要求才能认定为合格通知,相关法律并没有做出明确规定。“初步”这一内涵并不清晰的模糊用语,使得实践中各个法院关于合格通知的判断标准存在较大分歧。

对于电商平台对“构成侵权的初步证据”所负的审查义务需要尽到何种程度的认定,同样存在制度缺位。关于电商平台的审查义务标

准,目前存在以下三种观点:一是形式审查标准;二是实质审查标准,即电商平台通过对投诉通知进行实质性审查,判断侵权可能达到高度盖然性后可采取必要措施;三是高于形式、低于实质的审查标准<sup>[5]</sup>。这种适法的不确定性会使得电商平台对于其审查义务无所适从。电商平台虽会依据自身需要规定维权投诉通知的内容,但也期待法律能够对合格通知及审查义务的判断标准做出统一规范,尤其是对“初步证据”所包含的材料进行明确,以便于实际操作,避免承担责任。

### 三、路径分析:涉电商平台知识产权民事案件审理困境的破解

#### (一) 立法规制虚假交易

网络刷单等虚假交易行为破坏了电商平台生态环境和市场信用机制。目前,能够规制刷单炒信行为的相关法律规范分散于《广告法》《消费者权益保护法》《反不正当竞争法》《电子商务法》等法律中,直接规制网络刷单行为的主要是《网络交易管理办法》这一位阶较低的部门规章。现有法律对于刷单行为的认定标准模糊,对刷单产业链的参与者,如刷客、物流、平台等主体的责任认定不明,对刷单行为需承担行政责任或民事责任的情形规定不够明确,使得涉及刷单行为的执法和司法均存在困难。因此,针对遏制刷单行为制定统一明确的法律势在必行。

在存有刷单炒信行为的涉电商平台知识产权民事案件审理中,法官应当从多方面入手准确剔除刷单交易,以获得真实、准确的销售数据。具体方法有以下四种:一是核实订单物流信息,因为真实网络交易必然伴随真实物流信息;二是核对收款记录,因为真实网购订单必然有相应支付记录;三是核实店铺经营者提供的刷单证据,包括经营者委托他人刷单的聊天记录、刷单费用的支付记录,计算虚假刷单交易;四是对于高度仿真的刷单,要求店铺经营者补

强证据,若仅有口头陈述,无法提供有力证据,则不予采信。

#### (二) 妥善适用证据开示—举证妨碍制度

权利人严格按照法律规定的顺序主张知识产权损害赔偿计算标准有其现实困难,原因有三。第一,针对就位于第一序位的实际损失计算标准而言,因为权利人的产品销量、市场份额、商誉口碑及许可费、使用费收益等要素的变化与诸多市场因素相关,所以权利人面临着难以克服的障碍——证明侵权人的侵权行为与权利人的损失之间存有因果关系。第二,虽然侵权获利的计算标准在因果关系证明上相对简单,但销售侵权产品的财务账册、数据等往往处于侵权人掌控之中,这就导致权利人面临着新的举证困难。第三,对于参考注册商标许可使用费的倍数或著作权权利使用费的计算标准,由于权利人可能并未对外许可,或者相关证据难以被法官采信,该种计算标准的适用在实践中极少出现。然而,为了提高损害赔偿的准确性以有效遏制侵权,权利人不应因为采取前三序位的计算方法存在举证困难就懒于举证,法院也应当着力寻求破解知识产权侵权损害赔偿查明困难的路径。

法定赔偿的比例居高不下,跟证据责任的分配及运用也有很大关系。诉讼的公益性和公共产品性质导致了现代证据法理念和证据制度设计的调整,现代证明责任的中心在于促使诉讼双方在诉讼中提交尽可能多的信息以发现案件真实<sup>[6]</sup>。在现有法律体系的框架内,关于实际损失等数额的查明,首先根据“谁主张,谁举证”原则,由原告就在先序位计算标准进行举证,或就不采用在先序位计算标准的理由进行充分说明。倘若计算侵权获利的证据由侵权人掌控而导致权利人举证难度极大,则应当在现有法律框架内妥善适用证据开示—举证妨碍制度。事实上,我国已经塑造了证据开示—举证妨碍制度的雏形,2019年最高人民法院发布《最高人民法院关于修改〈关于民



事诉讼证据的若干规定》的决定》，其第45条至第48条对《民事诉讼法》的书证披露规则及举证妨碍后果进行了补充规定，而且《商标法》第63条也规定了掌握相关证据的当事人的“文书提出义务”及举证妨碍规则。据此，若证据掌握在侵权人手中，在权利人提交关于侵权规模的初步证据后便可由人民法院强制调取侵权人手中的证据，同时还可以从第三方获取相关证据，因为任何掌握与侵权损失或者获利相关的产品市场份额、利润率、许可使用费等数据的第三方，都负有向法院披露的义务。当然，由于我国证据开示—举证妨碍制度的启动程序以及适用标准尚无统一规定，法院既要结合全案情况妥善适用，又要谨防忽视程序正义导致举证失衡，以便可更加科学合理地确定赔偿数额。

### （三）统一有效通知及审查义务判断标准

《电子商务法》第41条规定了知识产权保护规则，第42条至第44条规定了知识产权治理措施，两者相互呼应而共同构成了电子商务知识产权制度的有机整体。知识产权权利人发出的投诉通知、平台采取必要措施的具体内容与程序，都属于知识产权保护规则范畴，应由电商平台制定和公示。这是电商平台根据电子商务市场的自生性规则，在遵循利益平衡原则的基础上理应享有的自治空间。因此，电商平台可在已有法律规定的框架内，根据平台知识产权投诉审查需要、各种权利类别、平台发展的具体情况等因素而制定平台规则，明确构成合格通知的投诉材料所应达到的要求。需要指出的是，电商平台对有效通知所提出的要求应当具备合法性和合理性，不应以知识产权权利人依法维权设置不合理的条件或者障碍。具体来说，一是不应设置根本不属于初步证据的额外条件，例如最高人民法院指导案例83号就指出“本案中投诉方是否提供购买订单编号或双方会员名并不影响投诉行为的合法有效”<sup>①</sup>；二是不应对初步证据设置过高要求，例如必须以

法院生效判决行使通知权的要求，就远远超出了电商平台对通知的审查标准。

为了明确裁判规则、统一判断标准，建议在尊重电商平台自治的基础上，结合以下因素细化相关法律、法规，以进一步明确有效通知及审查义务的判断标准。第一，考虑权利基础及侵权行为类型。不同类型的知识产权侵权判断难易不同，有些甚至达到差别较大的程度，而电商平台对各类知识产权侵权事实的认知能力也有区别，其自身对侵权事实的初步证据及电商平台的审查义务的认知判断自然存在差异。在具体实践中，著作权及商标权的侵权判断相对简单，而专利权的侵权判断对于电商平台而言难度较大，法律、规章等文件应当基于此而对合格通知及审查义务标准做出相应区分。第二，考虑电商平台与商家结合的紧密程度，并根据紧密程度不同而赋予电商平台不同严格程度的审查义务。当平台参与交易信息制作，从交易中营利或者为商家提供客服、物流等服务时，应赋予平台较严格的实质审查义务，反之则赋予较宽松的形式审查义务。第三，考虑平台知识产权投诉的规模及审查成本。电商平台往往需要投入大量人力、物力处理数量可观的知识产权侵权投诉，考虑到电商平台的自限性，不应当赋予其过重的审查义务。

## 四、结语

尽管涉电商平台知识产权民事案件数量巨大，法院在审理此类案件中面临诸多困境，法官应当积极妥善地运用现有法律规则寻求解决途径。另外，我国应该尽快完善规制虚假交易的相关制度构建，统一合格通知及审查义务判断标准，以助力提高涉电商平台知识产权民事案件审判质效。

### 注释：

<sup>①</sup>详见（2015）浙知终字第186号民事判决书。

（下转第70页）

# 论新民主主义革命时期毛泽东关于 共产主义重要论述的思想精髓

陈金龙<sup>1,2</sup>, 晏焰廷<sup>3a</sup>, 叶子凡<sup>3b</sup>

(1.嘉应学院 马克思主义学院,广东 梅州 514015;2.中山大学 马克思主义学院,广东 广州 510275;  
3.湘潭大学 a.商学院;b.马克思主义学院,湖南 湘潭 411100)

**摘要:** 中国共产党从建党伊始就把实现共产主义作为自己的最高理想和最终目标。在新民主主义革命时期,毛泽东同志先后在一系列重要讲话及著作中阐释共产主义,核心思想涉及共产主义的基本内涵、共产主义实现的阶段性与斗争性、共产主义的思想方法、共产主义事业必须坚持党的领导等方面,深刻回答了何为共产主义、实现共产主义面临着何种难题以及如何实现共产主义等重要理论问题。这些阐释和论述不但深化了全党对共产主义的认识,坚定了共产主义理想,为新民主主义革命的胜利奠定了思想基础,实现了马克思主义同中国革命的紧密结合,而且对当前深刻领会“两个结合”思想具有重要意义。

**关键词:** 新民主主义革命时期;毛泽东;共产主义

**中图分类号:** D6; A841 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0064-07

党的二十大报告指出:“只有把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合……才能始终保持马克思主义的蓬勃生机和旺盛活力。”<sup>[1]</sup>新民主主义革命时期,面对内忧外患的民族危机,毛泽东同志不断探索马克思主义如何同中国革命实际相结合,努力思考和探索如何在中国实现共产主义的可行之路。其作出的许多重要论述,在艰苦斗争中得以检验与实践并形成了极具特色的共产主义观,从而形成了马克思主义中国化的重要成果。当前,紧密结合党的二十大精神,系统学习毛泽东同志关于共

产主义的重要论述,对于深入认识毛泽东思想的历史价值、深刻领会新时代“两个结合”的时代价值都具有重要意义。

## 一、共产主义的基本内涵

毛泽东同志注重用党的创新理论武装全党,通过准确把握新民主主义革命时期的党情国情,不断深化对马克思主义中国化的认识,科学地阐述“何为共产主义”的理论命题,统一了全党向前迈进、推动革命进程的思想和行动。

第一,共产主义是一种理想信念。在建党早

收稿日期:2022-11-30

基金项目:国家社科基金青年项目(22CDJ021);湖南省教育厅优秀青年项目(21B0100)

作者简介:陈金龙(1988—),男,湖南常德人,中山大学-嘉应学院广东省博士后创新实践基地博士后,中山大学马克思主义学院博士后,研究方向为中共党史党建;晏焰廷(1999—),女,湖南常德人,湘潭大学商学院硕士研究生,研究方向为国防经济学。

期，共产主义便是共产党人鲜明的身份标识。毛泽东等党的领导人在讲话中常以“共产主义者”自称，与“共产党人”“共产党员”相互替代。他们既探索了中国共产党的建党规律，也阐释了共产主义之于中国革命的重要性以及中国共产党的非凡意义和地位<sup>[2]</sup>，正如毛泽东在《答少年中国学会改组委员会问》中所讲的：“本人信仰共产主义，主张无产阶级的社会革命。”<sup>[3]</sup><sup>18</sup>在1926年的国民党二大会议上，毛泽东同志还指出：“共产党员决不怕声明自己是共产主义者。”<sup>[4]</sup>习近平总书记也曾指出：“中国共产党之所以叫共产党，就是因为从成立之日起我们党就把共产主义确立为远大理想。”<sup>[5]</sup>一旦共产党人拥有了共产主义的理想信念，中国革命便不再是单纯的反压迫反剥削的武装斗争，而成为以共产主义理想为指导的无产阶级革命。随着马克思主义中国化在革命实践中被反复检验、论证，毛泽东同志对共产主义与中国共产党、中国革命的认识和看法也不断走向成熟，他认为“共产主义在中国意味着民族解放运动、自由和民族主权”<sup>[3]</sup><sup>397</sup>。这意味着他对共产主义的认知已从个人层面上升到了民族和国家的层面，成为指引革命向前发展的“将来的、无限光明的、无限美妙的最高理想”<sup>[6]</sup><sup>1059</sup>。

第二，共产主义是一种思想体系和社会制度。在中国革命的伟大实践中，共产主义不但作为先进的理想信念，起着指导思想的作用，而且不断蜕变为一种成熟的社会制度。虽然初生时期的共产党人对于如何实现共产主义缺乏深刻认知，但他们通过制定的《中国共产党第一个纲领》就已明确“采用无产阶级专政，以达到阶级斗争的目的——消灭阶级”的斗争目标，这意味着从建党伊始中国共产党就旗帜鲜明地把社会主义和共产主义规定为自己的奋斗目标<sup>[7]</sup><sup>36-37</sup>。党的二大首次提出党的最低和最高纲领，并明确指出革命的前途是走向社会主义、共产主义<sup>[7]</sup><sup>44</sup>，共产主义思想体系也因此被不断丰富着。在毛泽东同志看来，正是如此，才让共产主义者比资产阶

级更加高明。1937年他在党的报告中就庄严宣告：“共产党人决不抛弃其社会主义和共产主义的理想……其最高的纲领是社会主义和共产主义。”<sup>[8]</sup><sup>259</sup>1940年，毛泽东同志在《新民主主义论》中阐释“何为共产主义”的命题时，提出了“共产主义是无产阶级的整个思想体系，同时又是一种新的社会制度……是自有人类历史以来，最完全最进步最革命最合理的”<sup>[9]</sup><sup>686</sup>的论断，相较于封建社会和资本主义，共产主义更加具有生命力、先进性，“正以排山倒海之势，雷霆万钧之力，磅礴于全世界，而葆其美妙之青春”<sup>[9]</sup><sup>686</sup>，有力驳斥了那些“狂叫‘收起’共产主义”的荒谬言论。毛泽东同志还在《论人民民主专政》中郑重指出，阶级消灭后共产主义是社会形态的最高阶段。这都说明，毛泽东同志基于中国国情和宏大历史观，致力于将对共产主义的认识上升到社会制度层面，将中国革命和社会形态置于人类社会进程予以把握，从中分析、比较和推求出中国革命的道路。

## 二、共产主义实现的阶段性与斗争性

党的二十大报告在论述如何坚持和发展马克思主义时强调，“不是要背诵和重复其具体结论和词句，更不能把马克思主义当成一成不变的教条”<sup>[1]</sup>。作为党的理论家和实践家，对于“拿来主义”“教条主义”十分警惕的毛泽东同志，不仅熟悉马克思恩格斯的经典著作，也十分注重国内社会的调查研究，在科学理论与革命实践深度交融中洞察共产主义在中国实现的艰巨性与复杂性。

第一，共产主义的实现具有阶段性。首先，中国现阶段到实现共产主义的发展历程，不具备跨越阶段的能力和基础，呈现递进式特点。毛泽东同志认为实行共产主义不是一蹴而就的，不可能从“两半”社会直接跨越，需要在完成资产阶级民主革命后再跨入社会主义和共产主义的阶段<sup>[8]</sup><sup>259</sup>。他在1937年《国共合作成立后的迫切任务》一文中指出：“共产主义是在革命发展的将

来阶段实行的，共产主义者在现在阶段并不梦想实行共产主义，而是实行历史规定的民族革命主义和民主革命主义。”<sup>[9]367-368</sup>他在《中国革命和中国共产党》一文中进一步指出：“一切共产主义者的最后目的，则是在于力争社会主义社会和共产主义社会的最后的完成。”<sup>[9]651-652</sup>其次，从社会形态发展的宏观层面看，毛泽东同志深刻洞察到现阶段实现共产主义的发展过程及其规律性，从现阶段文化教育方针等微观层面对共产主义存有清醒的认知。他认为“现在国民教育的方针是民主主义的。过去中央苏区国民教育方针是共产主义的，文艺政策是共产主义的，都不对”<sup>[10]140</sup>。国民文化虽然没有发展到共产主义层次，但在工人阶级中宣传社会主义和共产主义非常必要<sup>[9]704-705</sup>。在他看来，共产主义思想体系指导下的中国社会，在新民主主义革命时期处于新民主主义，而在将来完成了新民主主义革命后，则是社会主义，这是有机构成的两部分<sup>[9]686</sup>，是阶段性的体现。同时，毛泽东同志在论述两者的区别时，认为前者较后者，多了一个社会主义革命阶段和最高纲领，即建立社会主义和共产主义社会制度的纲领<sup>[9]686</sup>，并指出反俄、反共、反农工的“三民主义”绝不是共产主义的最低纲领，而是共产主义的敌人<sup>[9]694</sup>。可见，在他关于阶段性的认知中，共产主义理论已经包含最低纲领和最高纲领，在实现共产主义的各个阶段中最低和最高纲领是一个有机整体，在革命前途上存在上下之别的辩证关系，即“只有上篇做好，下篇才能做好”<sup>[8]276</sup>。因为存在先后有序发展逻辑，所以“现在的努力是朝着将来的大目标的，失去这个大目标，就不是共产党员了”<sup>[8]276</sup>，所谓“大目标”，就是共产党人的奋斗使命。最后，共产主义的实现呈现出长期性特征。经过长期革命斗争和残酷战争考验，毛泽东认为实现共产主义会是一个长期的发展过程，他在《新民主主义论》中“驳斥了要在中国建立资产阶级专政的谬论和为反对共产党和共产主义、反对革命而恶意宣传的所谓‘一次革命

论’”<sup>[10]178</sup>，指出“举政治革命与社会革命毕其功于一役的纯主观的想头，是错误的”<sup>[10]178</sup>。他在同英国记者斯坦因的谈话中指出，凡是在完成新民主主义革命之前谈论社会主义的，只是空谈而已。他在回应《新民主主义论》中阶段论观点时指出：“中国到达社会主义和共产主义阶段，比起你们经济高度发达的西方国家，很可能要晚相当长的时间。”<sup>[11]183</sup>他在《论联合政府》中也指出：“只有经过民主主义，才能到达社会主义，这是马克思主义的天经地义。”<sup>[10]669</sup>因此，毛泽东同志既肯定了实现共产主义的天经地义，也意识到实现共产主义的长期性。

此外，阶段性中又蕴含着共产主义实现的必然性。毛泽东同志在《中国革命和中国共产党》一文中论证了中国将来实现共产主义的必然性，现阶段革命就是新民主主义的革命<sup>[9]647</sup>。正是有了无产阶级的坚强领导，根本地改变了革命的面貌，才出现了由民主革命转变到社会主义革命的可能性<sup>[8]315</sup>。他对此充满信心，给出了实现共产主义的必然路径就是“走历史必由之路”<sup>[9]359</sup>。走历史的必由之路，即走符合社会发展规律之路，契合中国革命发展的应然趋势，最终就是实现共产主义社会。

第二，共产主义的实现具有斗争性。马克思指出，共产党人最近目的就是使无产阶级形成为阶级，推翻资产阶级的统治，由无产阶级夺取政权<sup>[12]413</sup>。这是无产阶级政党与生俱来的斗争性决定的。新民主主义革命时期，国际国内斗争形势严峻，特别是日军发动九一八事变以来，民族危机更是不断加深。基于此，毛泽东同志阐明实现共产主义不会一帆风顺，只有团结带领人民开展广泛斗争，制定斗争战略，才能继续向共产主义道路前进。首先，要进行政治层面的斗争。从政治策略来看，毛泽东同志不断根据中国面临的主要矛盾和政治形势，适时调整斗争的政策、策略，比如从遵义会议开始逐渐“纠正了冒险主义的错误，领导了新的抗日的统一战线，这个伟大

的斗争现在正在发展”<sup>[8]316</sup>。到了抗日战争相持阶段，毛泽东同志为中国共产党确立了灵活自主开展政治斗争的策略，提出了坚持抗战、团结、进步的斗争方针，使共产主义信仰和主张得到了更广泛的认同和支持，为抗战早日胜利奠定了政治基础。从政治纲领的斗争性来看，毛泽东同志的政治策略坚持把维护人民群众的政治地位和利益摆在重要位置，体现出无产阶级为人民服务的本质属性。比如，他在《新民主主义论》一文中论述共产主义较三民主义革命纲领在社会权益上的优越性时认为，前者“有彻底实现人民权力、八小时工作制和彻底的土地革命纲领”<sup>[9]668</sup>。这些优越性在当时中国所处的时代背景下不会凭空出现，只有在中国共产党的坚强领导下，依靠血与火的斗争，中国人民才能“站起来”。毛泽东同志在《论人民民主专政》中分析我们党与资产阶级政党的政治分歧时认为，后者“怕说阶级的消灭，国家权力的消灭和党的消灭”<sup>[13]1468</sup>，我们党与国内外反动势力进行不屈斗争就是为了实现这些“消灭”，如果“不承认这一条真理，就不是共产主义者”<sup>[13]1468</sup>。其次，要进行经济层面的斗争。在毛泽东同志看来，新民主主义的共和国在政治上、经济上都必须是新民主主义的<sup>[9]678</sup>。从这个定论出发，他指出：“在无产阶级领导下的新民主主义共和国的国营经济是社会主义的性质。”<sup>[9]678</sup>。那么，在推进新民主主义向共产主义过渡的阶段，经济斗争必然要打倒帝国主义垄断，中国经济社会“决不能建立欧美式的资本主义社会，也不能还是旧的半封建社会”<sup>[9]679</sup>。从矛盾论出发，他认为经济上城市与乡村的矛盾在资本主义社会和国民党统治区域暴露的是城市残酷地掠夺乡村的现实矛盾，“而当到达共产主义社会的时候，这种矛盾就会消灭”<sup>[8]336</sup>。最后，要进行理论层面的斗争。共产主义者的理论与实践是一致的，即有革命的彻底性<sup>[9]688</sup>。毛泽东同志在革命实践中形成的斗争哲学，与以往单纯解释世界的哲学有着质的区别，其先进性集中体现为斗争

性，斗争的目的在于改造世界，改变中国人民受剥削、受压迫的现状。早在1921年的新民学会新年大会上，毛泽东同志就认为必须依靠正确的理论达到“改造中国与世界”目的，甚至极为赞成采用“急烈方法的共产主义”<sup>[4]87</sup>。国共第二次合作时期，他认为这一阶段党的斗争政策应吸取过去过于强调联合或斗争的经验教训，通过独立自主地运用马克思主义来指导革命，并形成了新的斗争哲学。他提出采取“综合‘联合’和‘斗争’的两重性的政策”<sup>[10]326</sup>，认为适当的思想斗争是“达到党内和革命团体内的团结使之利于战斗的武器”<sup>[9]359</sup>，如果只是空谈共产主义，不为了现阶段目标而斗争，“就不是一个自觉的忠诚的共产主义者”<sup>[10]669</sup>。

### 三、共产主义实现的思想方法

党的二十大报告指出：“我们坚持以马克思主义为指导，是要运用其科学的世界观和方法论解决中国问题。”<sup>[1]</sup>在七十九年前，毛泽东同志向英国记者斯坦因也表达了类似观点：“各国共产党只有一件共同的东西，那就是马克思主义的政治思想方法。没有共产主义的思想方法，就不能正确地指导我们现在的社会革命的民主阶段。”<sup>[14]182</sup>这一思想有助于解决党如何领导中国革命和无产阶级事业的问题，是对革命胜利后怎样实现共产主义的深刻思索。

第一，要坚持实事求是的工作方法。实事求是既是毛泽东思想活的灵魂，也是对共产主义思想方法的准确定义。在毛泽东同志看来，“马克思主义的中国化，使之在每一表现中带着中国的特性，即是说，按照中国的特点去应用它，成为全党亟待了解亟需解决的问题”<sup>[15]</sup>。首先，要采用分析的方法，做到具体问题具体分析和一切从实际出发，正如他讲的“马列主义的方法，基本的是分析的方法”<sup>[14]73</sup>。比如抗日战争初期，他从有利于工作开展的角度，即使面临着财力物力紧缺，依然主张根据实际采取共产主义同情和关怀

式的救济，从而“减除某些干部对家庭问题的顾虑，借以提高其积极性”<sup>[4]93-94</sup>。他辩证地看待解决社会问题的现实性，做到理论联系实际，不断推求共产主义思想方法与当前政治制度和社会政策的结合之道，认为如果“没有新民主主义政治制度，我们就不能将共产主义哲学正确地运用于中国的实际”<sup>[14]182</sup>。他还强调文化政策应从实际出发，将马克思主义与中国实际有机结合，认为“学校也不能只教共产主义思想体系，而忽视当前实际任务”<sup>[10]168</sup>。其次，要坚持一分为二的辩证思维。在他看来，尽管共产主义的思想、原则代表先进社会形态和阶级的真理伟力，民主革命时期共产主义的思想应居于指导地位，但时代发展具有阶段性，“就整个政治情况、整个经济情况和整个文化情况说来，却还不是社会主义的，而是新民主主义的”<sup>[9]705</sup>。所以，需要一分为二地看待共产主义对于不同社会阶段的适用性和指导性，而那种无视当前革命形势，执行全盘接收的“拿来主义”，则“是把共产主义思想体系的宣传，当作了当前行动纲领的实践”<sup>[9]705</sup>。最后，要辩证看待党内外对于共产主义接受与否的问题。对于党内同志，必须要求他们具有共产主义者的头脑和政治觉悟，对于党外群众，应采取较为宽容的政策。他在井冈山打土豪时发现很多农民对共产主义存有一定误解：“把地主的财产分给他，这就叫共产主义。”<sup>[14]324</sup>可见，当时的社会各阶层对共产主义的认知还存在一个转变和深化的接受过程。直到新中国成立后，他依然认为，虽然很多知识分子“正在用功学习马克思主义，有一部分人已经成为共产主义者”<sup>[16]225</sup>，但这中间还是“有一些人现在仍然怀疑或者不同意社会主义”<sup>[17]225</sup>，应该“耐心地做工作，不能急躁”<sup>[17]225</sup>，不要苛求那些不愿意接受共产主义的群体，“只要他们服从国家的要求，从事正常的劳动，我们就应当给他们以适当工作的机会”<sup>[17]226</sup>。

第二，要注重作风建设的优良传统。作风建设是党坚持共产主义理想信念的重要保障。首

先，要锤炼革命精神。毛泽东同志在《纪念白求恩》中号召大家学习白求恩同志的共产主义精神，每一个党员要把人民事业当作自己的事业，对工作极端负责任，对同志对人民极端热忱<sup>[9]659-661</sup>。其次，要坚持群众路线。毛泽东同志在《经济问题与财政问题》中指出，有些同志存在脱离群众的作风问题，“我们还有许多同志的头脑没有变成一个完全的共产主义者的头脑……只知向人民要这样那样的东西，而不知道做另一方面的工作，即用尽力量帮助人民发展生产，提高文化”<sup>[11]467</sup>。对此，他提出统筹兼顾做好两方面工作的方法，就是坚持从群众中来、到群众中去的马克思主义群众路线，在革命斗争中“严肃地坚决地保持共产党员的共产主义的纯洁性”<sup>[10]326</sup>，这是共产主义者该有的精神风范。这些都值得每个同志好好研究，只有懂得采取这样的工作方法，才能算得上一个完全的共产主义的革命家<sup>[11]468</sup>。再次，要发扬独立自主精神。毛泽东同志通过列举陈独秀右倾机会主义的教训而认为，只在文章上说要独立性是不够的，要学会独立自主地解决问题，反对使共产主义混同于三民主义<sup>[10]377</sup>。而且还要加强宣传共产主义的思想意识，形成独立思考和判断的能力，避免再犯“教条主义”。最后，要反对本位主义倾向。毛泽东同志曾在中央党校开学典礼上指出，当前存在“以邻为壑”而全不为别部、别地、别人想一想的本位主义者<sup>[6]824</sup>，这是错误的，应该“使同志们懂得必须消灭无纪律状态或无政府状态”<sup>[17]339</sup>，体现出对以共产主义精神风范指导革命、促进工作和维护大局的足够重视和灵活运用。

#### 四、共产主义事业必须坚持党的领导

毛泽东同志高度重视党对共产主义事业的领导，科学地阐释了社会主义和共产主义事业由谁领导的理论命题，以此确保实现共产主义的伟大征程始终保持正确的方向。

第一，共产主义事业必须坚持党的领导，是

方向和原则问题。毛泽东同志在《实践论》中描述，共产主义时代是全人类都自觉改造自己、世界的时代，在此之前“正确地认识世界和改造世界的责任，已经历史地落在无产阶级及其政党的肩上”<sup>[8]296</sup>。因此新民主主义革命时期，中国共产党不断组织、发动工农运动，成长为抵御外来侵略、领导国内革命的主要力量，对此，毛泽东同志认为，“任何的革命战争如果没有或违背无产阶级和共产党的领导，那个战争是一定要失败的”<sup>[8]183</sup>。比如，在解放战争胜利的前夕，他与苏共代表米高扬会谈时强调，新政权的“性质与宗旨仍然是在共产党领导下的，将来的目标是实现社会主义和共产主义”<sup>[17]505</sup>。他认为如果不坚持和承认党的领导，就不是共产主义者。<sup>[13]1468</sup>

第二，党自身具备领导共产主义事业的能力和条件。一是文化方面。毛泽东同志认为，以五四运动为界限中国文化方面出现了两个迥异的历史时期。从领导力量上看，“五四”以后，新的文化力量就是“中国共产党所领导的共产主义的文化思想”<sup>[9]697</sup>。从性质上看，“五四”以后的中国文化是“新民主主义性质的文化，属于世界无产阶级的社会主义的文化革命的一部分”<sup>[9]698</sup>。从内容上看，党领导下的新民主主义文化“就是人民大众反帝反封建的文化；在今日，就是抗日统一战线文化”<sup>[9]698</sup>。这些论断与党关于共产主义反帝反封建民主革命纲领完全一致。历史经验证明，“只能由无产阶级的文化思想即共产主义思想去领导”<sup>[9]698</sup>，这是党领导文化建设先进性的体现。二是政治方面。毛泽东同志从建党15年间中国社会各阶层的革命性及局限性中得出结论，只有无产阶级和共产党，才最有远大政治眼光和最有组织而使革命和战争走上胜利的道路<sup>[8]184</sup>。在党即将全面执政之际，他认为当前的任务是“强化人民的国家机器，借以巩固国防和保护人民利益”<sup>[13]1476</sup>，以助力于巩固领导共产主义事业的群众基础。所以，只有在维护人民利益和巩固党的执政地位的前提下，才能“由新民主主义社

会进到社会主义社会和共产主义社会，消灭阶级和实现大同”<sup>[13]1476</sup>。

第三，共产国际的支援和认可巩固了党的领导。党的成立和发展与共产国际的指导和支持分不开，毛泽东同志认为党是在“列宁的号召之下组织起来的，是共产国际派人来帮助组织的，在中共第一次代表大会上就有国际代表到会”<sup>[11]403-404</sup>，共产国际在其解散前援助了中国革命运动。据统计，全面抗战初期，除去武器和其他战争物资，苏联和共产国际向中共提供经费援助总计达221万多美元<sup>[18]</sup>。共产国际的指导，让党有了自己的身经百炼的优秀干部<sup>[14]21</sup>。党能够领导革命取得胜利就在于“党的领导机关，党的大多数干部与大多数党员接受了马克思列宁主义，有了马克思列宁主义的政治路线，并在国际的指导下英勇坚决地实行了”<sup>[3]506</sup>。他还认为，中共通过领导中国革命运动“援助了外国无产阶级，也援助了苏联”<sup>[14]393</sup>，这是得到共产国际认可的重要因素。正如米夫所言：“毛泽东是不折不挠的布尔什维克，是中国人民公认的民族英雄。”<sup>[19]</sup>这既是对毛泽东个人的赞扬，也是对中共在推动国内国际共产主义事业中突出贡献的肯定。

## 五、结语

中国共产党已走过百年奋斗历程，开辟了马克思主义中国化时代化的新境界，实现了第一个百年奋斗目标。党的二十大提出了全面建成社会主义现代化强国的“两步走”战略，这是在实现共产主义事业征程中取得的历史性成就。新民主主义革命时期是党不断由幼稚走向成熟的关键时期，也是实现共产主义的必经阶段，是最需要科学理论指明革命方向的重要时期。毛泽东同志在此期间关于共产主义的重要论述有力回应了时代与实践的需求，做到了马克思主义基本原理与中国革命的相结合，时至今日依然闪耀着理论光芒，对于当前认真领会党的二十大精神、深刻认识“两个结合”思想伟力具有重要指导意义。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 孙劲松,余立.中国共产党人对共产主义的认识和追求:从毛泽东到习近平[J].当代世界与社会主义,2017(6):86-93.
- [3] 毛泽东文集:第1卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [4] 毛泽东年谱(1983—1949):上卷[M].北京:中央文献出版社,1993:164.
- [5] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[N].人民日报,2016-07-02(2).
- [6] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [7] 中国共产党的九十年[M].北京:中共中央党史研究室,2016.
- [8] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [9] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [10] 毛泽东年谱(1983—1949):中卷[M].北京:中央文献出版社,1993.
- [11] 毛泽东文集:第2卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [12] 马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012.
- [13] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [14] 毛泽东文集:第3卷[M].北京:人民出版社,1996.
- [15] 建党以来重要文献选编(1921—1949):第15册[M].北京:中央文献出版社,2011:651.
- [16] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [17] 毛泽东年谱(1983—1949):下卷[M].北京:中央文献出版社,1993.
- [18] 南晨.延安时期,中共的抗战经费从何而来[J].文史博览,2017(6):5-11.
- [19] 米夫关于中国革命言论[M].北京:人民出版社,1986:521.

责任编辑 董颖

(上接第21页)

制度,强化监督合力。

(五) 加强编制队伍建设

编制部门要由单纯地审批机构、审批职数、审批编制,转变到政策研究和顶层设计上来。一是强化政治意识。准确把握机构编制工作的职能定位、目标使命等,把加强党的全面领导贯穿到机构编制工作的全过程、各方面。二是强化大局意识。要心怀“国之大者”,把握“省之要者”,围绕“市之重者”,结合全市机构编

制总体布局,聚焦关键领域,科学配置机构编制资源。三是强化法治意识。加强机构编制法律法规的学习宣传,运用法治思维谋划和推动机构编制工作。四是强化大数据意识。运用大数据技术加强对部门履职情况及影响编制配备相关因素的监测,提升机构编制统计分析质量和数据应用效益。

(作者单位:郑州市委编办)

责任编辑 石艳艳

(上接63页)

参考文献

- [1] 中国互联网络信息中心(CNNIC).第50次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL].(2022-08-31)[2023-02-04].http://www.cnnic.net.cn/n4/2022/0914/c88-10226.html.
- [2] 张广良.中国知识产权法定赔偿制度的异化及再造[J].知识产权与市场竞争研究,2021(7):204-237.
- [3] 孔祥俊.“互联网条款”对于新类型网络服务的适用问题:从“通知删除”到“通知加采取必要措施”[J].政法论丛,2022(1):52-66.
- [4] 刘晓,叶宇皓.民法典背景下我国“避风港原则”的适用困境及破解路径[J].电子知识产权,2022(5):28-38.
- [5] 李亮.论域外“避风港”规则在我国网络版权保护立法中的适用[J].社会科学家,2015(12):110-114.
- [6] 刘维,陶钧,范静波.商标法原理与案例[M].北京:中国法制出版社,2020:443.

责任编辑 董颖



# 乡村文化传承与重塑路径之反思

吴文静

(许昌学院 商学院,河南 许昌 461000)

**摘要:** 学界关于乡村文化传承与重塑的研究模式有三种: 乡愁保留式, 乡村建构式, 乡村书写式。这三种模式面临着两个共性问题: 其一, 乡村文化概念界定不清。其虚构性、历史性、现实性之间的差别没有得到足够的重视, 造成在乡村文化传承与重塑实践中政策失误与经济损失。其二, “城乡二元结构”模式不平衡。乡村文化传承与重塑路径严重依赖“城镇化”模式, 造成乡村文化实质上消亡。针对这两个核心问题, 在推进乡村振兴中的文化传承与重塑时要注意两点: 一要厘清乡村文化的复杂性和多样性, 从主体间性的角度, 揭示乡村文化的本质特征。二要重新调适和厘定城乡二元结构下城乡关系的位次, 破除“城镇化”路径依赖, 回归城乡互动情境下乡村文化传承与重塑的必由之路。

**关键词:** 乡愁保留; 乡村建构; 乡村书写; 传承; 重塑

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017 (2023)04-0071-06

2021年2月25日, 习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上宣告: 我国脱贫攻坚战取得了全面胜利。中国现阶段发展战略开始从脱贫攻坚转移到乡村振兴。其标志性事件是: 在同一天, 国家乡村振兴局正式挂牌。

2021年4月29日《中华人民共和国乡村振兴促进法》以法律的形式为乡村振兴指明了发展方向和主要内容, 其中第四章的标题就是文化繁荣。这意味着乡村文化传承与重塑有了最新的法律依据。

在当前的乡村文化研究中, 有三种模式: 乡愁保留式, 乡村建构式, 乡村书写式。这三种模式面临着一些共同的问题: 其一, 乡村文化概念界定不清, 有时是文学意义的, 有时是政治学意义的, 有时是经济学意义的, 有时又是社会学意义的。概念界定不清在实践中易造成乡村文化传

承与重塑中的迷茫与混乱, 引发政策失误与经济损失。其二, 自费孝通于20世纪30年代提出, 中国的社会格局是“城乡二元”的“差序格局”之后, “城乡二元结构”已经成为中国认识自己, 特别是认识“中国农村”的基本模式。但是将近一个世纪过去, 中国现在的经济形式和社会样态与近100年前相比较, 变化甚多<sup>[1]</sup>, 以这种模式来推进乡村文化传承和重塑, 往往流变成“城镇化”模式<sup>[2]</sup>, 所谓乡村的文化传承与重塑, 变成了城市文化的重复性塑造, 原本致力于乡村文化的传承和重塑的初心, 往往演变成乡村文化的死亡与替代。

本文以乡村文化研究中的乡愁保留式、乡村建构式、乡村书写式分别对应传承、重塑, 将其组成一个矩阵: 乡愁保留式传承、乡愁保留式重

**收稿日期:** 2022-08-21

**基金项目:** 2022年度许昌学院科研项目“河南省推进乡村振兴中的乡村文化传承与重塑研究”(2022YB005)

**作者简介:** 吴文静(1987—), 女, 河南许昌人, 许昌学院商学院讲师, 研究方向为人力资源管理。

塑，乡村建构式传承、乡村建构式重塑，乡村书写式传承、乡村书写式重塑。通过梳理相关关系，阐释中国当前乡村文化传承与重塑中遇到的问题和应对之策。

## 一、何谓乡村文化

不论是从国家立法层面，还是从国家政策层面，甚至从各个省市具体的措施层面，对乡村文化进行界定均无定论。原因在于，中国乡村振兴是国家战略，是对全中国社会结构、人口结构、经济结构、政治格局的宏观判断，而中国社会南北差异、东西差异比较大，56个民族，各有各的习俗，这就很难对乡村文化下一个没有争议的定义。既然不可能有一个大家公认的乡村文化的概念，那么国家层面、省市层面推进的乡村文化传承和重塑，其实质又指的是什么？不解决这个核心的理论问题，乡村振兴、乡村文化传承与重塑就会流于形式，没有内容。可见对乡村文化定义或者概念的研究，亟需在理论上沉淀、归纳、梳理、总结和阐释。

不论是多少民族，有多少差异，全国各地的乡村文化都要面对一个共同的对手——城市文化<sup>①</sup>。各个地方的乡村文化都需要在城市文化面前显示自己的特有价值与存在意义。从这个意义上，乡村文化只能从“主体间性”的角度，面对城市文化，重新界定自己、认识自己、形塑自己。这也意味着两者作为相对的概念，必须从两者的对比和解析中，分别获得自身的意义与价值。因此，对于乡村文化的界定和阐释，也是对城市文化的重新阐明与确定。这就要求必须在“乡村”与“城市”的互动中，寻求乡村文化传承与重塑的着力点。

对乡村文化和城市文化的界定，需要从历时层面和共时层面进行，即需要区分“记忆中的乡村文化”“现实中的乡村文化”“未来的乡村文化”。透视乡村文化的历时性特征和内涵，有助于阐释乡村文化的精神实质，把握乡村文化横跨

历史、历久弥新的精神内核。通过透析这三种样态的乡村文化，容易发现城市文化在什么意义上界定了前三者，又在什么意义上显示了其自身的特征与性质。

与“记忆中的乡村文化”的想象对应的是“现实中的城市文化”的残影，在研究中这种对应往往以警言的方式透露。最为典型的莫过于：忘不了的乡愁，回不去的乡村。有学者认为，乡愁是一种对现实中城市生活的文学性回应。这种传承和重塑乡村文化的研究路径，最直接的目的是寻求现代城市生活的“对象性补贴”。即现实中城市文化的“陌生性”“理性”“法律性”“混凝土性”“装饰性”“隐藏性”“复杂性”“设计性”等等，都与人的“自然本性”相去甚远，而人的“自然本性”潜藏于人的“动物性”之中，因此以“社会性”为主要特征的城市文化就对这种“动物性”产生了直接冲击。于是“记忆中的乡村文化”便有了“补贴性”的特征：“熟人性”“非理性道德”“乡土性”“淳朴性”“直观性”“自发性”“空间性”。所谓乡愁，现代都市生活的人也明白，只是那记忆中的乡村，而乡村文化也仅仅是记忆中乡村文化的浪漫追忆，回不去，也触摸不到。于是乡村文化的传承和重塑，重心就在于如何保留或重塑这种乡愁。

与“现实中的乡村文化”对应的是“未来的城市文化”的残影。这是一种基于乡村“现实”与城市“想象”对比所呈现出来的乡村文化。“现实中的乡村文化”的载体是乡村的现状，是乡村政治、治理、文化、法治、卫生环境、医疗保障等等条件的综合性反映。在当代研究者眼中，现实中的乡村是一个经济落后、社会治理不完善、文化落后、法治不健全、卫生环境差、医疗保障不到位等等的地方<sup>[3]</sup>。此种观点的提出是拿农村的“现状”与“未来的城市”作对比的结果，因此，看待乡村文化时总有一种居高临下的鄙夷。对于这些学者而言，乡村文化的提出就是一个悖论。试问：在一个上述各方面都落后、不

足、不完善的地方传承和重塑什么文化？于是其研究路径，被迫撇开各种物质条件层面而进入道德审美领域。

与“未来的乡村文化”的畅想对应的是“过去的城市文化”的残影。在乡村文化研究中还有一个路径，即“乡间田野调查”<sup>[4]</sup>，其目标是要发现一个“真实的乡村”或“真实的中国”。这是社会学的研究方式和方法，其根本目标是追寻乡村文化的“客观事在”，并在此基础上呈现或表现乡村文化的真实面貌，梳理乡村文化背后发展的轨迹或内在规律。这种路径下的乡村文化其实是“未来的乡村文化”，原因在于，社会调查或田野调查总是带着“前见”（对乡村文化未来的“希冀”）的调查，总是先具有了对乡村文化的“前见”，然后才进行的调查。其结果与其说是为了“发现乡村文化事实”，不如说是为了“证实”或“印证”某个“判断”（前见）。因此，乡村田野调查对于乡村文化的前见是一种未来属性，即“未来的乡村文化”观念。所有的田野调查的结论正是为了解释或者印证这个观念的对与错，以及是否要修正这一观念。而研究者或调查者之所以有此观念，是因为其对城市还没有现代化之前的那个农村，有一种深深的怀疑，其所力求寻找的是造成城市如许模样的那个过去的城市影像，具有“挖掘”“考古”的意味，他们是在着力唤醒过去城市文化的模样。这批学者念兹在兹的是，造成“现代城市”如许模样的“过去的城市文化”究竟是什么样的，那个戴着“未来的乡村文化”有色眼镜探照下的“过去的城市文化”将会给“现代的城市文化”带来何种启迪和爆炸性改观。因此，其对于“未来的乡村文化”的设想在这个意义上具有了怀旧的向度。

综上所述，对于乡村文化究竟是什么的讨论涉及的是“记忆中的乡村文化”vs“现实中的城市文化”，“现实中的乡村文化”vs“未来的城市文化”，“未来的乡村文化”vs“过去的城市文化”。这六个相互影响又相互缠绕的概念，呈现

了乡村文化自身的复杂面向和精神实质。只有在这些概念的对比中，揭示它们之间的联系和它们各自所具有的社会学景象，才能为探讨和研究乡村文化传承和重塑提供前提条件。

## 二、乡村文化的传承

由于乡村文化分为三个类别，“记忆中的乡村文化”“现实中的乡村文化”“未来的乡村文化”，因此关于乡村文化传承的研究和探讨，至少应围绕这三个类别展开。在研究中大体可以归入这样的逻辑：“乡愁保留式”对应的是“记忆中的乡村文化”，“乡村建构式”对应的是“现实中的乡村文化”，“乡村书写式”对应的是“未来的乡村文化”。各个类别的传承方式，在现实中略有交叉，但总体仍能够区分清楚这些传承方式的差别和遇到的特殊问题。

乡村文化的传承，首要的问题是传承什么。用“乡愁保留式”“乡村建构式”“乡村书写式”三种模式，切入和剖析传承的内容，可以基本涵盖和呈现乡村文化传承的所有对象和所有内容。

首先，乡愁保留式传承。在此类研究者眼中，乡村文化是“记忆中的乡村文化”，其思维背景和情感投射在于“现实中的城市文化”的残影。上文述及，“记忆中的乡村文化”的“补贴性”特征，针对的正是“现实中的城市文化”的特征。乡愁保留式传承究竟是要把“记忆中的乡村文化”的特征引入到城市文化中，还是要在农村保留这些特征？

要探讨“传承”，只有从谁去“承接”这个角度切入，才能将传承的内容落到实处，并提供可行性方案。其一，承接者是乡村。现在的农村现状，是否能够承担起上述乡村文化的补贴性特征？显而易见，不能。现实中的乡村已经发生重大变化，它的城市性特征也在逐渐增强，换句话说，乡村人也有一个挥之不去的乡愁。其二，承接者是城市。城市作为乡愁保留式传承乡村文化

的承接者，其实质含义就是，“乡村化”，即把城市变成乡村，变成“熟人社会”。这种方案的理想性，已经由中国社会经济发展现实证伪。乡村和城市都不是承接者，那么应该如何传承，其现实路径就成为无可回避的重大问题。

于是其现实路径自然就选择了超脱城市与乡村的文学领域——培育乡村文学，不但不去消除，还要增强乡愁、守住乡愁、扩散乡愁。通过文学作品，坚守乡村文学、支持乡村文学。比如：大力发展乡村题材的影视剧<sup>[5]</sup>和乡村题材的文学作品<sup>[6]</sup>、兴建乡村图书馆<sup>[7]</sup>、倡导乡村“文化+体验+”模式<sup>[8]</sup>、热衷于乡村古城风貌的保存等等。让乡愁成为记忆中挥之不去的情感寄托，让乡愁成为城市文化心痛时唯一的补偿良药。回乡，成为每一个都市人的“精神需求”。

其次，乡村建构式传承。上文述及，与“现实中的乡村文化”的呈现对应的是“未来的城市文化”的残影。乡村建构式传承意味着国家力量主导下以经济改造为主要路径的乡村文化传承。大力发展乡村经济，重塑乡村经济基础，使乡村文化获得充分的物质基础。但是缺点显而易见：一是时间周期过长；二是提振重构乡村任务太过繁重，力所不逮。既然周期过长、任务太繁重，现实中乡村重构就必然转向没有物质基础支撑的道德审美领域<sup>[9]</sup>。因此，国家力量主导下的乡村建构式传承，往往流变成道德宣传。例如，将乡村文化宣传成中国传统道德的残存之地、中国传统优秀文化的保留之地，将乡村人的朴实道德、淳朴形象作为宣传的主要内容，力图通过政府力量兴建红色精神传播基地、复原英雄人物的故乡等措施，将乡村道德固定化、形式化、长久化。因此，本来致力于乡村经济建设的乡村建构式传承，在现实工作中却变成了传承乡村文化核心——乡村人的道德。于是，作为乡村重构出发点的国家各项政策措施，最终导致的却是这样的图景——未来城市文化的核心内容，它告诉人们城市人不应该是纯粹追名逐利的“理性人”形象，而应该

是回归自然本性的“道德人”形象。经济构建思路最终却导致道德人的出现，令人唏嘘感慨。

最后，乡村书写式传承。前文述及，与“未来的乡村文化”的畅想对应的是“过去的城市文化”的残影，是一种文化遗产<sup>[10]</sup>。乡村书写式传承要实现或者传承的乡村文化内容，是一种“真实”，其重点在于田野调查。作为社会学最主要特征的田野调查，试图呈现的是乡村文化的本来面目，即不作价值评判的“客观社会事实”。于是乡村文化内容的范围，不仅仅包含“好”，也包含“坏”，只要是通过田野调查方式“发现”的，就要“记录”下来。因此，乡村书写式传承其实是以一种“图书馆”“资料库”的模式在传承乡村文化。这样可以为“未来的乡村文化”提供基本的“历史性”材料，也为“过去的城市文化”提供可以追忆的史料。在考古和材料保存方面，该种传承方式具有独特优势，但是其范围局限于高校、科研院所、相关社会团体，普遍性较差。

综上所述，“乡愁保留式传承”“乡村建构式传承”“乡村书写式传承”分别传承的是文艺领域中的乡愁、城市生活中亟需的“道德人”、未来乡村文化的“资料库”，其特征在于文学艺术性、道德审美性、客观事实性。这种将乡村文化的传承的路径寄托在这三种样式上，并且指望仅仅依靠这三种样式能够现实性地发挥传承上述三种特性的功能和作用的思路，无疑严重低估了乡村文化传承的复杂性和多样性。

### 三、乡村文化的重塑

乡村文化一直在随着乡村社会、政治、文化、治理、风俗等的变化而变化着。这就使得要实现乡村文化的传承，就必须具有“重塑”的环节。如果没有重塑，乡村文化要呈现一个具体而清晰，并且能够被立刻识别出来的整体形象，也会成为一个难题。对于究竟什么是乡村文化，必须在动态中予以把握，在重塑中予以继承，这是

文化自身的特性使然，也是乡村文化历史发展所一再证明了的。

首先，乡愁保留式重塑。乡愁模式观察下的乡村文化，具有一种虚拟的、浪漫的幻觉形象，它源自“现实中的城市文化”的缺陷。因此，一个幻想出来的，存在于文学领域、具有浪漫特质的乡村文化，严格依赖于催生出它的城市文化。因此，传承乡愁式乡村文化，须严格依赖于城市文化的建设<sup>[11]</sup>。质言之，把现在身处其中的城市建设好了，乡愁式下的乡村就会消失掉，它所具有的特性和特质，也会随之消失。因为，发展完善后的城市文化，使得居于其中的人们已经不需要作为补贴性特征的“记忆中的乡村文化”了。更深层的问题在于，现代文明正是以城市文明、城市文化为圭臬的。城市文化的天然缺陷在于“城市”本身：拥挤。如果能够从根本上解决这个问题，那么，乡愁保留式的乡村文化就将彻底被消解。于是，乡愁保留式重塑的路径即可简化为：城市向乡村生活的空间化发展。城市居民生活的空间性逐渐扩大而不是蜂巢式蜗居，居民生活的距离或者距离感逐渐扩张而不是缩小。简言之，乡愁式重塑的路径在于：城市向农村学习、向农村文化回归，向空间化、自然化回归。

其次，乡村建构式重塑。乡村建构式乡村文化的特征在于政府强制力的推行。由于前述经济建构最终导致“道德人”的呼吁，从“经济”入手效果寥寥，那就从“政治”角度切入，也不失为重新凝聚乡村文化的一种选择。其原因在于，凝聚乡村社群部落的内在逻辑，有其历史演变的过程。中国传统的乡村群落，其社群凝聚的原因在于血缘至亲、风俗习惯、道德规范。随着封建王朝的建立，忠君爱国、仁义礼智信成了中国乡民凝聚的内在力量。新中国成立后，农村合作社、人民公社成为凝聚乡村村民最为重要的纽带。改革开放之后，村民自治的新理念成为凝聚乡村群落最为主要的内在理由<sup>[12]</sup>。在新时代，党的领导和意志成为乡村文化重塑的最为重要的力量和依

靠<sup>[13]</sup>。这是在对抗当下乡村文化逐渐被城市文化取代、乡村逐渐城镇化、乡村性逐渐被消解状态下，中国政治体制的最大贡献。

当下中国存在传统文化丢失严重、新文化创生动力不足问题。以经济重塑为基础从而达到乡村文化的重塑，从逻辑上看问题不大，但是现实中困难重重。毕竟建构新型乡村，没有任何可供选择的例子和模式，一切都要从中国乡村本土的现实中做起，需要乡村社会自发生长，达到乡村的自我运行，而不是国家权力主导，人为按照主观意愿来推进其进程。因此，有学者认为，应当建立“乡村退出”机制<sup>[14]</sup>，从制度上排除掉此类乡村的文化再造。道德失范的重灾区，除了城市，还有农村<sup>[15]</sup>。要在乡村发扬红色精神<sup>[16]</sup>、奉献精神，弘扬社会正气、抵制不良风气，就必须依靠政府力量，进行乡村建构式乡村文化建设。

最后，乡村书写式重塑。乡村书写式乡村文化最大的特征是“客观事实”。其不作道德判断，只以“发现”的乡村文化事实为追求对象。虽然其研究路径有明确而严格的“前见”，但是这并不妨碍它具有一般社会学意义上的“客观性”与“事实性”。乡村书写式乡村文化，主要作用在于呈现、挖掘、保存、保护。乡土式重塑的工作重心在于“前见”的建立、持有和变化。换言之，抱着什么样的目的和态度去挖掘乡村文化，乡村文化就会呈现出什么样的面貌，这一点不可不为乡土式研究者自察。在这个意义上，进行乡土式重塑最为重要的工作就在于“价值”抉择，在价值抉择之后，以社会学的客观性手段和方法，再现和塑造乡村文化与时代相契合的特质、精神风貌<sup>[17]</sup>。显而易见，乡村博物馆建设、乡村原貌保存、乡村器物搜集与整理、农耕文化拯救与保留等等，就成为乡村书写式重塑路径之下可行而又有效的工作实施方案。

综上所述，“乡愁保留式重塑”“乡村建构式重塑”“乡村书写式重塑”都指向了乡村文化的可塑造性、可改变性。它们所提供的是城市向

农村学习、党的领导对于乡村文化建设的主导性、价值抉择对于乡村文化挖掘的指导性对于乡村文化重塑所具有的重要指导性意义。在乡村文化重塑中丢掉了上述三项内在要求与特性，就会在乡村文化建设中迷失方向。

## 结语

文化建设，这个命题本身就有一种类似于悖论的性质：一种文化是外在力量建设的结果，还是其自身生长的结果。如果用两分法来解释，文化既有构建的因素，也有其自发生长的因素，这无异于回避了本体论意义上的追问。因为至少，人们可以在文化的建设中追问，到底是外在力量多一点还是其内在生长力量多一点。

乡村文化的传承和塑造也面临着同样的问题：乡村文化的传承，究竟传承什么，重塑什么，为什么要传承，为什么要重塑。前文已经从“乡愁保留式”“乡村建构式”“乡村书写式”三个维度，通过三组对比，展示了乡村文化传承

的本质内容和重塑的内在逻辑，以便于人们更加清楚地认识和反思应该如何对待乡村文化。

现在全国都在积极开展乡村振兴工作，如果没有对乡村文化传承和重塑的路径反思和检讨，势必会造成资源的巨大浪费和方向的迷失。通过上述论证，可以清晰地得出一个结论：保有乡村文化的内核、着力发展城市文化、尊重乡村文化与城市文化的多样性，只要在城乡文化的平等对待中，坚持中国共产党的领导，就一定能够找到乡村文化传承与重塑的内在逻辑，找到具有针对性的法律、政策、社会治理出路，在一个动态演变和发展的过程中，实现城乡文化共存共荣。

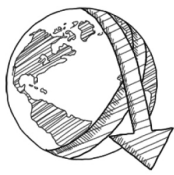
## 注释：

① 中国各个城市都越来越相似：从外在形象来看，全国各个城市建筑风格、楼房样式、市区设置等等没有大的差异。从城市文化个性来看，全国城市文化的区分度并不高。从城市餐饮文化来看，全国城市基本大同小异，任何一个城市都可以品尝到全国的美食。诸如此类，不一而足。

## 参考文献

- [1] 胡牧.乡村文化景观的流变[J].社会科学家,2019(2):89-93.
- [2] 陈燕.二元结构下乡村文化变迁的差序传播与重构[J].新闻界,2017(9):44-48.
- [3] 孙传明,李浩.“二元时间”视域下乡村文化的割裂与重构[J].文化艺术研究,2020(6):20-26.
- [4] 朱志平.乡村文化现代转型及其路径选择:基于马庄经验[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020(8):41-49.
- [5] 陈娅飞.1950年代中国共产党对乡村文化的重塑[J].学习与实践,2021(4):123-132.
- [6] 高玉秋.传统乡村文化觉醒者的价值选择[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2005(2):97-100.
- [7] 孙文学.留住乡愁:构建乡村图书馆保护与传承乡村文化遗产的有效机制[J].图书馆理论与实践,2019(4):74-77.
- [8] 闫国.文化内生视野下的乡村文化振兴和发展[J].民族艺术研究,2020(4):117-122.
- [9] 李明.“四位一体”乡村文化振兴的路径建构[J].湖南社会科学,2019(6):147-156.
- [10] 全艳锋.“他者”视野下乡村文化遗产的价值[J].文化艺术研究,2019(12):1-7.
- [11] 赵霞.传统乡村文化的秩序危机与价值重建[J].中国农村观察,2011(3):80-86.
- [12] 李先明.当代中国乡村文化转型的启示[J].内蒙古社会科学,2010(1):127-129.
- [13] 宋小霞,王婷婷.文化振兴是乡村振兴的“根”与“魂”[J].山东社会科学,2019(4):176-181.
- [14] 高静,王志章.改革开放40年:中国乡村文化的变迁逻辑、振兴路径与制度构建[J].农业经济问题,2019(3):49-60.
- [15] 沈费伟.传统乡村文化重构:实现乡村文化振兴的路径选择[J].人文杂志,2020(4):121-128.
- [16] 王蔚.乡村旅游、乡村文化和新农村建设[J].理论前沿,2009(6):35-36.
- [17] 段小虎.从“农村文化建设”到“乡村文化振兴”:研究维度与思维模式的转变[J].图书馆,2018(9):1-4.

责任编辑 夏继先



一线传真

## 漯河市创新引进优秀 人才机制

为深入贯彻落实全省编办主任会议精神，扎实做好2023年机构编制工作，3月17日下午，漯河市委书记、市委编委主任秦保强主持召开市委编制委员会会议，传达学习全省编办主任会议精神，听取全市机构编制工作情况汇报，安排部署2023年机构编制工作，研究机关事业单位补充人员计划等事项。会议强调，要加大招才引智力度，把引进更多优秀人才作为衡量工作成效的重要标准。

会议指出，过去一年，全市机构编制工作坚持围绕中心、服务大局，大力深化改革，持续加强管理，取得了突出成效，机构编制资源配置不断优化，既做到了严控总量不突破，又切实满足了发展需要，为全市经济社会高质量发展提供了有力的体制机制和机构编制保障。会议同意2023年机构编制工作打算，强调今年是贯彻落实二十大精神的开局之年，做好机构编制工作意义重大。一要把准方向，坚持以加强党的领导为统领，以推进治理体系和治理能力现代化为导向，以推动党政群机构职能优化协同高效为着力点，深化各项改革和管理，不断提升机构编制工作水平，更好地服务保障漯河高质量发展和现代化建设。二要守正创新，聚焦党政机构改革、事业单位改革、基层管理体制等重大改革任务，加强研究，抓好落实，推动各类机构职能科学合理、运行顺畅，服务保障高质量发展大局。要坚持“瘦身”和“健身”相结合，创新管理方式和思路，加大统筹资源调配力度，优化编制资源配置，不断提升使用效益。三要严肃纪律，认真贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》，严格机构编制管理权限和程序，严格执行机构限额、领导职数、编制种类和总量控制等规定。要加强

机构编制监督检查，严肃查处违纪违规行为，强化刚性约束，确保改革管理成效。

会议研究批准了《2023年全市机关事业单位人员补充计划》。强调要树立导向，强化招引，把引进更多优秀人才作为衡量工作成效的重要标准，营造重视人才、引用人才的良好氛围。要强化措施、抓好落实，把补充人员计划、人才引进计划等制定好、完成好。要大胆创新，健全机制，不折不扣兑现人才优惠政策，对优秀人才、优秀干部及时提拔重用，放到合适岗位，真正把人才用起来，把积极性调动起来，做到引才聚才重用人才。要算大账，算长远账，算事业账，算发展账，解放思想、敞开胸怀接纳人才，积蓄漯河发展的人才支撑和后劲。

## 开封市委编办“三个强化” 推进机构编制内部审计工作

开封市委编办高度重视机构编制内部审计工作，不断强化对全办业务工作的监督，充分发挥机构编制内部审计工作的有效作用，切实提高全办同志机构编制纪律意识、规矩意识，努力拓展机构编制监督检查工作的深度和广度，以机构编制内部审计为抓手，推动机构编制工作高质量发展。

一、提高站位，强化组织实施。市委编办就机构编制内部审计工作做专题部署，要求加强内审工作，提高政治站位，增强纪律观念，坚持问题导向，不回避问题、不掩饰矛盾。成立机构编制内部审计工作领导小组，由班子成员任组长、副组长，机构编制监督检查科牵头，各科室共同参与。将是否超规格核定领导职数、违规超标核定领导职数、违规核定内设机构领导职数，是否超编调(转)任人员、违规超编录(聘)用人员等纳入重点审计范围，要求各科室根据审计内容进行

自查，比对审查从日常业务工作开展着手，重点关注机构编制工作程序合法性、文件规范性以及资料归档合规性等环节。

二、建章立制，强化制度根基。注重把建章立制贯穿内部审计各环节，并作为检验机构编制工作纪律的重要标准，运用制度思维治建并举、抓源治本，将《中国共产党机构编制工作条例》及配套法规的要求细化落实。健全机构编制内部审计机制，印发《开封市委编办机构编制内部审计工作方案》，从审计内容、主要依据、审计重点、时间安排等方面对机构编制内部审计工作提出了具体明确的要求，有效有序推进制度建设，努力为全市机构编制事业长远发展夯实根基。

三、压实责任，强化成果运用。审计结束后，及时将审计情况及相关资料会同有关科室复核，并对各科室机构编制内部审计工作予以综合评价。建立审计成果运用机制，针对机构编制内部审计发现的问题，由机构编制监督检查科将审计结果情况在一定范围内通报，明确相关科室对问题整改的责任，同时针对检查中出现的普遍性、典型性问题，组织开展业务交流。制定有效措施进一步健全完善相关机制，开展整改“回头看”，确保真抓实干、落实到位，举一反三、严防复发。

## 鹤壁市“三个结合” 落实机构编制重要事项报告制度

按照中央编委《机构编制报告制度实施办法（试行）》规定以及河南省委编办工作要求，鹤壁市注重“三个结合”，做到“三个着力”，高质高效完成县（区）和部门党委（党组）年度机构编制重要事项报告工作。在向省委编委报送的机构编制重要事项报告上，鹤壁市委编委主要领导作出批示：抓重抓要、落实落地、忠诚履职、担当

有为。

一、注重将报告工作同机构编制政策法规宣传结合起来。首先，针对部分单位对报告工作重要性认识不到位的问题，向其着重宣讲机构编制重要事项报告是中央编委作出的一项重要制度安排，是落实《中国共产党机构编制工作条例》的规定动作，是实现党管机构编制的关键一招，进一步提高了单位对报告工作重要性的认识。其次，报告列出专门条目要求报告“机构编制政策法规落实情况”，针对报告实施过程中部分单位开展不够到位情况，着重向其宣讲县（区）和部门党委（党组）对机构编制管理和监督问责负主体责任，既是党中央的政治要求，也是对党委（党组）职责的强化，应彻底摒弃机构编制管理“旁观者”的错误定位，切实把应负的责任担起来。

二、注重将报告工作同“三定”规定落实以及权责清单调整结合起来。根据《“三定”规定制定和实施办法》，经批准发布的部门（单位）“三定”规定，是机构职责权限、人员配备和工作运行的基本依据，必须严格执行。在报告实施过程中，要求部门做到：严格依据“三定”规定，逐项梳理落实情况，重点查找在履职尽责上是否有缺位、错位、越位等现象；查找在机构实际设置、编制实际配备上是不是以“三定”规定为基本依据，是否存在擅自增设内设机构、违规超编进人、自行设置领导职位名称以及超职数配备领导干部等行为；查看权责清单调整是否及时，能否做到与“三定”规定有机衔接。先后对3个单位不按“三定”规定设置内设机构、机构编制文件批复长期不落实等情况及时提醒纠正，进一步规范机构编制管理，促进部门履职能力和水平提升。

三、注重将报告工作同机构编制违规违纪问题整改结合起来。报告要求从选人用人专项检查、机构编制核查、机构编制信访举报、年度机构编制审计等方面，对发现问题及整改情况进行



专项报告。针对部分年内接受巡察、审计单位回避上述相关问题的错误做法，坚持以《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则（试行）》为基本遵循，逐一通知相关单位对存在的问题进行梳理排查，详细列出整改进度，对已经整改完成的及时销号，对未完成的查明原因并列清下一步整改措施，坚决做到问题一经发现，决不含糊，一改到底，依法依规保证机构编制刚性落实，织密扎牢机构编制监督检查“铁篱笆”。

## 濮阳市委编办“三项举措” 抓好全省编办主任会议精神贯彻落实

全省编办主任会议召开后，濮阳市委编办高度重视、迅速行动，采取三项举措认真抓好会议精神的贯彻落实。

一、传达学习会议精神。将传达学习全省编办主任会议精神作为编委会议重要议题，及时向编委领导汇报，为编委统筹协调和整体推进全市机构职能体系建设提供决策依据。自觉强化“组织口”意识，及时将会议精神向市委组织部主要领导汇报。同时，第一时间召开专题会议，要求全办干部职工深入学习领会会议精神，结合工作实际开展研讨，切实做到学深悟透、融会贯通，将会议精神全面融入到全年工作中。

二、安排部署重点任务。梳理全省编办主任会议中明确的2023年机构编制工作总体要求、工作思路和工作重点，对7个方面23项重点工作任务进行逐项分解。把贯彻落实会议部署与年度重点工作统一起来，各科室（中心）立足自身岗位职责，高标准谋划出2023年的重点工作任务。同时，将工作任务细化分解为工作台账，突出重点和亮点工作，明确任务目标、时间节点，责任到人，做到提前谋划、重点推进、重点督办，推动全省编办主任会议确定的各项重点任务在濮阳得

到有效落实。

三、全面提升工作标准。一方面，认真开展实绩公示活动。要求全体干部职工认真梳理对照年度重点工作完成情况，认清差距和不足、找出症结和原因。将各科室（中心）工作实绩予以公示，互相学习借鉴，查短板、补弱项。另一方面，高标准明确年度争先创优目标。要求全体干部职工以健全完善党和国家机构职能体系、深化事业单位改革、推进基层管理体制机制改革、推进重要领域体制机制改革、优化机构编制资源配置、推进机构编制法治建设等为重点，拟定2023年度创新工作，明确争先目标，聚力打造特色亮点，推动全市机构编制系统开拓创新，加压奋进，切实将全省编办主任会议精神转化为自觉行动，推动机构编制工作取得新成效。

## 扶沟县“借东风” 深化乡镇综合行政执法改革

2023年2月24日，周口市镇综合执法专题培训结束后，扶沟县巧借东风，促建设、强培训、共发展，以“软硬件齐抓并进”的方式进一步巩固和深化乡镇综合行政执法改革。

一、规范建设，夯实基础。严格按照《河南省乡镇（街道）综合行政执法规范化实用手册》和《扶沟县乡镇综合执法大队考核评分表》要求，从执法硬件、队伍建设、党建、执法制度建立四个重点方面抓好执法建设。规范执法硬件，突出合理、直观、完备，加强队伍建设，突出专业高水平，加强党建工作，抓好阵地建设、组织建设、队伍建设，健全执法制度，强调执行、落实，为乡镇开展综合行政执法工作打下坚实基础。

二、创新培训，提升素质。创新乡镇综合行政执法人员培训方式，采取集中学习现场观摩的方式，对全县14个乡镇的222名综合行政执法

人员进行了集中培训。一是抓培训保障，在“细”上下功夫。成立了由县委组织部、编办和司法局三家单位参加的学习培训工作保障小组，全程负责培训的沟通协调，细致安排各项培训事项，保障综合行政执法人员学习培训工作的有序开展。二是抓培训纪律，在“严”上下功夫。培训中理论学习环节一改以往各乡镇设分会场各自组织学习的方式，组织协调各乡镇综合行政执法人员到县委党校进行集中学习，严格签到考勤，避免了学习督促不及时、参学率不高问题，保证培训人员参学时间。三是抓培训质量，在“招”上下功夫。在实地观摩阶段，有关职能部门结合工作实际制定了培训方案。县城管局借助执法队员现场情景表演的方式给学员展示执法着装规范、执法注意事项；生态环境局扶沟分局将执法流程、注意事项讲解与现场执法说明结合起来，生动展示了“散乱污”企业如何整治……多样的形式、丰富的内容保证了培训的质量。

三、强化交流，文明执法。加强县直执法部门与乡镇综合行政执法大队的联系与交流，组织县直执法部门到乡镇手把手帮带，既提升了乡镇执法人员的执法能力，又创新了县、乡两级综合执法队伍联动的方式，突出了文明执法、服务执法，同时提高了乡镇群众的遵法、守法意识，有利于把行政执法类矛盾纠纷化解在基层，提升基层群众满意度和幸福感。

## 修武县委编办“三强化”推动事业单位 重塑性改革工作走深走实

为推动修武县事业单位重塑性改革工作走深

走实，修武县委编办把开展事业单位重塑性改革工作作为优化机构编制资源配置的重要抓手，聚焦事业单位职责任务和存在的主要问题，切实提高改革针对性和实效性，推动事业单位重塑性改革工作走深走实。

一、强化组织领导，压实工作责任。修武县委编办充分认识到事业单位重塑性改革的重大意义，迅速成立工作专班，及时跟进改革进程，确保机构、职责、队伍、经费等工作有效衔接，严格按照方案要求，不折不扣抓好落实。成立各有关单位主要负责人为成员的事业单位重塑性改革工作领导小组，办公室设在县委编办，对各单位改革情况进行全程督导、跟踪问效，明确时限要求，倒排工期，确保如期完成改革任务。

二、强化统筹推进，确保工作实效。根据实际情况精准施策、分类施策、有序推进。通过开展专题培训会、编印政策文件、转发改革通知等方式，牢牢把握工作进度，坚持问题导向，紧盯时间节点，在保证质量的前提下，加快推进步伐。严格执行政策规定，确保机构调整有序推进、人员转隶平稳有序，把每一项工作做深、做实，确保每项任务都按时完成。

三、强化保障措施，确保平稳有序。深化事业单位改革工作领导小组各成员单位按照职责分工要求积极落实主体责任，配备专门工作力量，研究制定工作方案，加强部门间的沟通协调力度，及时研究解决改革中遇到的新情况新问题，并对现有的事业单位进行全面梳理，全面排查，对组合整建、撤销后保留的事业单位，指导其梳理职责任务、优化职能配置、完善内设机构设置，推动重塑性改革工作走深走实。

责任编辑 华 夏



荆紫关镇全景



荆紫关古建筑群



范蠡雕像



荆紫关关门

## 古镇和商圣

GUZHEN HE SHANGSHENG

荆紫关古镇有保存较为完好的明清时期的古建筑群，府台衙门、关门、清真寺、平浪宫、万寿宫、古码头等，古色古香，风韵犹存。古镇位于淅川县城西北44公里处，丹江水傍镇而过。

范蠡被誉为商圣。在淅川县城牛尾山上，建有一处范蠡公园，青山环抱，寄予着人们“亲民济困、天下共富”的经商思想”。



位于淅川县城的范蠡公园



丹江口水库风光（之七） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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