

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 深化乡镇管理体制机制改革 推进基层治理体系和治理能力现代化

■ 认真开展机构编制评估 全面提升机构编制管理效益

■ 市场主体不在登记地经营现象的分类治理探究

■ 国家治理现代化视域下的人民政协制度：理论渊源、制度优势与效能提升

沿渠文化风景线

马街书会

MAJIE SHUHUI

马街书会，俗称“十三马街会”，是全国民间曲艺艺人的盛会，每年农历正月十三在宝丰县城南10华里以外的马街村举行。这天，全国数千名曲艺艺人负鼓携琴汇聚于此，在火神庙旁举行祭拜师祖和收徒拜师仪式。他们以天作幕，以地为台，以曲会友，亮书、卖书。京韵大鼓、山东琴书、三弦书等40多种曲艺曲种和上干部传统及现代曲目在这里集中展现。2006年5月20日，经国务院批准，马街书会被列入第一批国家级非物质文化遗产名录。



马街书会广场标志性
雕塑汉鼓乐俑



马街书会盛况



中华曲艺展览馆内雕塑之一



马街书会艺术广场一角

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6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6期/总第102期/2023年6月25日出版

◇ 本刊特稿

深化乡镇管理体制机制改革 推进基层治理体系和治理能力现代化 / 叶春风 赵晓红 罗文 / 4

◇ 专题策划

认真开展机构编制评估 全面提升机构编制管理效益 / 郭万里 / 8

构建机构编制违规违纪违法行为“预防、查处、问责”相统一的工作机制研究 / 李海涛 / 12

关于如何发挥机构编制实名制数据作用的思考

——以商丘市为例 / 商丘市委编办课题组 / 15

◇ 乡镇改革

巩固乡镇改革成果 提升基层治理能力 / 遂平县委编办课题组 / 19

多措并举加强基层工作力量

——长葛市“减县补乡”、放权赋能实践 / 长葛市委编办课题组 / 21

◇ 行政与法

市场主体不在登记地经营现象的分类治理探究 / 宋国涛 沈节娟 / 25

水利领域推进“大综合一体化”行政执法改革思考与建议 / 王萍萍 谢圣陶 郜宁静 刘志伟 / 30

◇ 理论视点

国家治理现代化视域下的人民政协制度:理论渊源、制度优势与效能提升 / 陈林 杨抗抗 / 32

20世纪西方福利思想的内容、演变逻辑与现实启示

——基于西方学者典型著作的考察 / 张擎阳 / 39

◇ 公共管理

数字化背景下新型公共文化空间创新设计研究 / 葛 焱 /46

◇ 党建研究

联合培养模式下研究生党建工作存在的问题及对策研究

——以新乡某高校为例 / 夏新颜 梁慧君 汤 沛 王 斌 王晓兵 /51

党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用研究 / 王 丹 任 欢 /56

◇ 公共政策

出租车行业政策变迁的逻辑

——基于历史制度主义的分析框架 / 路稳玲 /61

乡村振兴视域下河南省普惠金融的增收机制研究 / 郭璐璐 余靖玥 赵昊骥 /68

◇ 行政文化

中国劳动组合书记部的成立背景及历史贡献 / 巴志鹏 /72

◇ 一线传真

开封市委编办坚持“三个导向”推动机构编制报告监督检查工作取得实效 等六则 /77

封面图片 / 5月31日上午,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平来到北京育英学校看望慰问师生,向全国广大少年儿童祝贺“六一”国际儿童节快乐。这是习近平在学校小广场同师生们亲切交流。

新华社记者 鞠鹏 摄

封底 / 南水北调中线穿黄工程风光 摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 16 * 2023-06 * n

深化乡镇管理体制机制改革 推进基层治理体系和治理能力现代化

叶春风 赵晓红 罗文

习近平总书记在深化党和国家机构改革总结会议上的讲话中指出，要统筹安排，整合优化乡镇和街道党政机构、事业站所，保证基层权力给基层、基层事情基层办、基层事情有人办，让基层群众有更直接的改革获得感。党的二十大报告强调，坚持大抓基层的鲜明导向，推进以党建引领基层治理，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。按照宪法规定，乡镇政府是最基层的行政机构，是党和政府联系广大人民群众的桥梁，在推动乡村振兴中发挥着不可替代的作用。近年来，河南省积极推进深化乡镇管理体制机制改革，通过放权赋能推动乡镇转变职能，以“减县补乡”增强乡镇服务能力，加强基层治理体系和治理能力现代化建设，为全省高质量发展提供坚实的体制机制保障。

一、促发展，优化配置机构编制资源

机构编制资源是重要的政治资源、执政资源，优化配置乡镇机构编制资源，对于促进基层协调高效发展具有极为重要的意义。河南省《关于深化乡镇管理体制机制改革若干意见》进一步明确了乡镇的主责主业，共有八项，包括党的建设、经济发展、乡村建设、公共服务、平安建设、综合行政执法、行政审批服务、完成

上级党委政府交办的其他事项等。为促进乡镇更好地履行职责，河南省在乡镇的机构设置和编制配备方面，结合乡镇的不同特点，采取有针对性的措施进行优化，有效发挥机构编制资源的效益。

乡镇机构实行限额管理。把常住人口、经济规模、经济结构、地域分布、区位状况等因素，作为衡量乡镇机构设置的基本指导标准，并依此构建乡镇机构设置的综合评价体系。在这一体系指导下，河南将全省乡镇划分为大、中、小三个不同的类型。按照乡镇机构实行限额管理的原则，在本次改革中，乡镇机构最多的设12个，最少的设10个，并且根据机构设置情况不同核定乡镇领导职数。

调整派驻机构管理权限。财政、自然资源和市场监管等县级部门派驻到乡镇的机构，由原来的部门管理，全部改为乡镇管理，其业务仍接受有关部门的指导。部分专业性、技术性较强不宜下放的事项，仍由县直有关部门承担。公安、司法行政部门设在乡镇的机构，管理体制保持不变，其日常工作由乡镇党委、政府统一指挥、调度。派驻到乡镇的机构工作人员党组织关系纳入乡镇统一管理，工作考核由乡镇负责，主要负责同志的任免由乡镇提出意见后实施。乡镇党委有权对派驻机构人员的履职情况、群众满意度等进

行监督，并有权向派出机构的主管部门提出人事调整意见。

改变乡镇编制管理形态。按照“严控总量、动态调整”的原则，乡镇编制由静态管理向动态管理转变，同时加大乡镇编制资源保障力度，根据乡镇规模合理确定乡镇编制数量；对于人口较多、经济发展和管理任务较重的乡镇适当增加编制，而对于规模较小的乡镇则适当限制其编制数量。

“减县补乡”下沉人员编制。结合全省推进的事业单位重塑性改革，对县直部门和乡镇编制进行调整，盘活县直部门的部分编制资源，激励县直部门人员连人带编下沉到乡镇工作。乡镇急需的综合行政执法、便民服务等专业技术人员，由此得到了优先补充。自此项工作开展以来，全省“减县补乡”下沉到乡镇的编制达7万多名，乡镇平均编制数增加55%以上。通过“减县补乡”，乡镇的工作力量得到加强。

二、激活力，推进放权赋能精准化

构建简约高效基层管理体制，是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要内容，也是向基层放权赋能的内在要求。河南省于2018年启动乡镇放权赋能工作，全省确定100个省级经济发达镇，赋予其185项县级经济社会管理权限，并以指导目录的形式列出清单面向社会公布。其后，为进一步激发基层活力，河南省提出“精准化”要求，加快推进放权赋能，下大力气规范乡镇职责运行。

放权精准化。首先是能放尽放，确保基层事基层办。按照“应放尽放、依法下放”原则，参照省委、省政府赋予经济发达镇185项经济社会管理权限，向基层下放更多管理服务权限。凡是乡镇履行主责主业需要和群众关心关注的重点事项，充分赋予相应的权限，切实解决权责不对等问题，充分发挥乡镇就近管理的优势和就近服务的积极性。其次是按需下放，确保

下放权限有效承接。以乡镇实际工作需要为出发点，实行“乡镇点菜、部门端菜”的“菜单式”放权，不搞一刀切，满足乡镇的差异化要求，对于不需要或不具备能力承接的事项暂缓下放。再次是推进相对集中处罚权下放。2021年11月，省政府印发《关于济源市在镇(街道)开展相对集中行政处罚权工作的批复》，明确从2022年1月1日开始，济源市所属的16个镇(街道)，可以独立行使县级行政处罚权。济源是河南省第一个在乡镇开展相对集中行政处罚权工作的地方。在下放权力的过程中，济源市在“中心下移、依法下放、权责一致”原则的指导下依法赋权，其中，有160项行政处罚权下放给11个镇政府，而有30项行政处罚权下放给5个街道办事处，这些下放的权力包括生态环境、自然资源、住房建设、文广旅游以及消防救援等多个部门所管辖的事项。为确保乡镇(街道)能够接得住、管得好，济源市向16个镇(街道)连人带编下沉人员316名。

职责清单化。河南省委编办制定《河南省乡镇职责参考目录》，明确了乡镇党委、政府的主要职责，涉及乡镇党建群团工作、经济发展、乡村建设、公共服务、平安建设、综合行政执法、行政审批服务、综合协调等职责事项共108条。各省辖市参照省目录，指导所属县(市、区)结合实际，编制《乡镇职责清单》《县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》等，进一步厘清了乡镇职能，明确了乡镇主责主业。在此基础上，河南省建立健全职责清单动态管理机制，根据法律法规“立、改、废、释”和乡镇机构职能调整等情况，及时调整完善清单职责。

运行流程化。乡镇职责实行严格的准入制度，凡是县级职能部门委托或交由乡镇承担的事项，县级党委政府必须在严格审核把关之后才能下放，严禁以放权赋能名义向乡镇“甩包袱”“卸担子”，增加基层负担。制作权力运行流程图，严格按照清单和流程图行使职权，及时解决县级职能部门和乡镇工作运行不畅、推诿扯

皮等问题。

便民服务标准化。乡镇行政审批服务中心实行标准化建设，服务场所统一标识。乡镇本级和县(市、区)委托下放的行政审批、公共服务事项，按照“应进必进、能进则进”原则向行政审批服务中心集中，实现“一站式服务”“进一门办理”。同时推动便民服务向村(社区)延伸，为基层群众服务的事项，能下沉到村(社区)办理的，则下沉到村(社区)通过代缴、代办、代理等形式解决。所有公共服务事项，均以清单形式向社会公开，优化办事流程、明确办理时限、提升服务标准，最大限度满足基层群众办事需求。

三、重规范，推行“一支队伍管执法”

河南省认真落实党和国家的总体部署，在加强乡镇综合行政执法规范化、制度化建设方面持续发力，在借鉴先进地区综合行政执法经验的基础上，结合实际加强综合行政执法力量建设，在乡镇统一设置综合行政执法大队，推进乡镇“一支队伍管执法”。2022年9月，省委编办会同省司法厅印发《关于加快推进乡镇综合行政执法规范化建设的通知》，印制《河南省乡镇(街道)综合行政执法规范化实用手册》，对全省乡镇开展综合行政执法工作进行指导，要求向基层延伸和下沉行政执法权限和执法力量，乡镇在综合行政执法的地位得到加强，统一指挥和统筹协调职责也得到了进一步强化。

乡镇执法主体地位得以确立。为破解乡镇执法“看得见、管不了”的难题，河南省对乡镇开展综合行政执法的范围予以明确界定，按照规定的程序，建立乡镇综合行政执法事项清单制度，明确乡镇人民政府的执法主体地位，以乡镇人民政府名义执法，乡镇有了执法权。自2021年11月以来，河南省人民政府以省辖市为单位，对开展乡镇综合行政执法工作进行批复，陆续依法确认乡镇人民政府综合行政执法主体资格，乡镇人民政府可在生态环境保护、自然资源和规划、交通

运输、城市管理、农业农村、消防救援、广电文化和旅游等领域，依法实施与行政处罚权相关的行政检查权、行政强制权。同时，各省辖市按照有关规定，把乡镇的行政执法主体资格和行使的行政处罚权事项清单依法向社会公布。

党建引领成效显著。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，促进党建与执法融合，增强执法队伍的凝聚力、向心力，提高执法效能。有些乡镇成立了综合行政执法大队党支部，由乡镇分管综合行政执法工作的党委副书记或乡镇同级别干部担任党支部书记，综合行政执法大队大队长担任党支部副书记；市场监管、自然资源、生态环保等执法人员的党组织关系均转入综合行政执法大队党支部，实行统一管理。

培训制度逐步完善。县级司法行政部门定期组织乡镇执法人员开展专业法律知识和业务技能培训，不断提高行政执法人员的法律素质、业务素质 and 应急处置能力。安阳市各县(市、区)在司法局的统一组织下，要求下放权限较多的部门(生态环境保护、自然资源和规划、城市管理、交通运输、住房建设)开展执法业务培训。培训形式多种多样，有的请专家授课，有的采取上挂下派锻炼，还有的进行集中培训等。业务培训的主要对象既有乡镇主管执法工作的领导，也有执法队长，还有普通执法人员。自去年以来，安阳已经有2089人次接受了集中培训，全市通过考试取得执法证的有1279人。形式多样的执法业务培训，在提升乡镇执法人员的能力素质的同时，对乡镇综合行政执法规范化水平的提高也是一种有力的促进。

四、强队伍，提升服务乡村振兴能力和水平

针对乡镇待遇低、“留人拴心”有困难、人员结构需要优化等问题，河南省多措并举加大对乡镇的支持保障力度，进一步凝聚乡镇工作力

量，并通过减负促使乡镇轻装上阵，有效提高基层服务能力和水平。

赋予乡镇用人自主权。乡镇编制实行分类管理，人员进行统筹使用。乡镇人员既可以在乡镇之间流动，也可以在乡镇和县直部门之间流动。乡镇聚焦主责主业合理调配使用人员，在工作岗位安排上更加灵活。用人自主权的实施，有效激发了乡镇的活力，进一步提升了乡镇编制使用效益。特别是县级财政、自然资源和市场监管等部门，建立从乡镇对口机构选调人员机制，良好的人员流动畅通渠道有助于更好地调动乡镇人员的工作热情和工作积极性。同时充分发挥机构编制的激励作用，经过严格考核评估，乡镇可设置副科级机构，从而解决了长期困扰乡镇事业编制人员晋升难的问题。

选优配强干部队伍。加强乡镇干部队伍建设，在选拔乡镇领导班子成员时，打破条条框框限制，从村(社区)党组织书记、大学生村官、选调生、乡镇事业编制人员中发现人才，对在工作中表现优秀，会干事、能干事、干成事的，则作为选拔对象优先使用。按照有关规定，乡镇领导班子严格实行任期制管理。对新录用公务员设定服务年限，最低服务期为5年。对于事业单位新招聘人员，同样参照公务员设置最低服务年限，以保持乡镇工作人员的相对稳定。对于“减县补乡”下沉到乡镇的人员，规定在乡镇的服务年限不低于3年。同时，为保证下沉人员在乡镇留得住、干得好，建立了下沉人员考核激励机制：达到优秀标准的，由原来的自收自支或差额补贴事业编制管理，改为纳入全额拨款事业编制管理或享受同等待遇。对于表现合格的，可选择继续在乡镇工作或回原单位工作。对于表现不合格的，不仅要退回原单位重新安置，还要对他们设置限制提拔使用的时限。

提高乡镇工作待遇。乡镇工作环境艰苦、任务重、待遇低，是造成乡镇现有工作人员年龄老化、知识结构不合理等的重要原因之一。为改善

乡镇工作待遇，在推进深化乡镇管理体制改革的进程中，河南省采取了以下几项措施：一是乡镇行政和事业人员同工同酬，解决在同样岗位却因身份不同待遇有差异的问题。在乡镇工作的事业编制干部，在工作补贴发放和干部周转房使用方面，与乡镇公务员享有同等待遇。二是调整乡镇工作补贴标准，明确规定：乡镇机关工作人员收入高于县直机关同职级人员20%以上。三是落实职务与职级并行制度，明确要求县乡机关职级职数分开核定，县级机关不得占用乡镇职数。四是适当提高乡镇年度考核优秀等次比例，对乡镇事业单位专业技术岗位管理进行优化。五是推动落实乡镇干部带薪休假制度，定期为乡镇干部组织健康体检。

加强财力保障。为保障乡镇正常运转，提高乡镇支出保障能力，防范化解乡镇财政运行风险，河南省采取措施强化乡镇财政管理。对于财政收入困难、财政管理能力薄弱的乡镇，全部纳入乡财县管范围。

除上述改革措施外，为建立健全乡镇减负长效机制，河南省明确了“十个不得”，不得重复督查检查、不得反复填表报数、不得层层套开会议、不得干预机构编制、不得长期借调干部等。夯实基层基础，完善基层治理体系，提升基层治理能力，一系列深化乡镇管理体制机制的改革举措，正在河南陆续落地见效。

习近平总书记强调：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”深化乡镇管理体制机制改革，推进基层治理体系和治理能力现代化是一篇大文章，也是一项常做常新、永无止境的改革课题。河南省将进一步牢固树立大抓基层的鲜明导向，持续深化乡镇管理体制机制改革和探索，优化基层治理结构，提升基层治理效能，不断巩固党的执政基础，维护基层政权安全。

(作者单位：河南省委编办)

责任编辑 朱亚娟

认真开展机构编制评估 全面提升机构编制管理效益

郭万里

开展机构编制评估是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、加强党对机构编制工作集中统一领导的重要举措，是聚焦优化机构编制资源配置、提高机构编制使用效益的重要手段。河南省委编办根据《中央编办关于深化地方机构编制执行情况和使用效益评估试点工作的指导意见》(中编办发〔2022〕152号)精神，精心谋划、周密部署、稳步推进，对机构编制执行情况和使用效益评估试点(以下简称评估试点)工作进行了有益探索，极大提高了机构履职尽责能力和水平，较好促进了机构编制管理的科学化、规范化、精细化。

一、开展机构编制评估的历程和重要意义

(一) 开展机构编制评估的历程

2007年，中央编办、监察部印发的《机构编制监督检查工作暂行规定》明确“各级机构编制管理机关可以根据需要对有关单位的机构编制管理情况进行评估”。同年中共中央办公厅、国

务院办公厅印发的《关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》要求，“建立健全机构编制管理工作考核和评估制度，评估结果作为调整机构编制的参考依据”。2018年《中国共产党机构编制工作条例》和2021年《机构编制管理评估办法(试行)》均对评估工作进行了规范和明确。河南省委编办严格落实中央要求，相继开展了机构编制评估工作。

(二) 开展机构编制评估的重要意义

1. 贯彻党管机构编制原则的重要体现。习近平总书记指出，机构编制资源是重要的政治资源、执政资源。2018年，《中国共产党机构编制工作条例》进一步明确，“各级机构编制委员会办公室应当采用科学方法，对机构编制执行情况和效益进行客观评估，或者委托第三方进行评估。评估结果作为改进机构编制管理、优化编制资源配置的重要依据”；2021年，中央机构编制委员会关于印发《机构编制管理评估办法(试行)》(中编委发〔2021〕2号)，对开展机构编制评估指明了方向，提出了要求，把加强党的领导贯

注：本文系2022年度河南省机构编制系统优秀重点课题研究成果。

彻到机构编制评估工作的各方面和全过程，极大保障了党中央方针政策的有效实施，是提高党执政能力和领导水平的重要举措。

2. 加强机构编制管理的现实需要。2018年，党和国家机构改革后，尤其在今年事业单位重塑性改革后，新组建、重建、整合的部门较多，经过一定时间的运行、磨合，可能会存在这样那样的问题，加之当前机构编制管理存在“对机构编制工作重要性认识不够、重审批轻监督、编制核定尺度标准不统一”等问题仍较突出，这些都迫切需要通过加强机构编制管理加以解决，以机构编制评估促进改革成果落实，以机构编制评估增强机构内驱动力，最终破解机构编制管理的痼疾。

3. 提升机构编制管理效益的有效途径。机构编制评估需全面了解单位(部门)职责边界、机构设置、编制及人员配备、履职成效、机构编制执行情况等内容，侧重突出被评估单位(部门)职能配置是否合法合规、完整清晰、权责统一以及适应经济社会发展的情况等。针对存在的问题，有的放矢地采取一定措施，切实打通机构编制管理前端和末梢，进一步促进机构编制挖潜增效、优化结构，把机构编制资源用到最重要、最急需、最关键的职责上，推动机构编制资源合理配置，助力机构编制资源优化配置和效益提升，促进机构编制使用效益最大化。

二、开展评估工作的主要做法和特点

河南省委编办高度重视，建立评估工作机制，认真制定工作方案，科学构建评估指标体系，周密部署实施，初步探索了一套运行有效的评估工作体系，为评估工作的全面开展奠定了良好基础。

(一) 高度重视，建立评估工作机制。一是全面把握评估要求。河南省委编办对中央编办评估试点部署会议精神和指导意见进行了全面深入学习。准确把握中央要求，提高政治站位，

把评估试点工作作为探索优化机构编制资源配置的一项创新性工作，作为今后全面开展评估工作的先期探索，对于提高机构编制使用效益具有重要作用。二是注重建立工作机制。为切实加强评估工作的统筹组织，省委编办成立了由主要负责同志任组长、分管负责同志任副组长、各相关业务处室负责人为成员的评估工作领导小组，视评估工作需要，下面设几个小组，抽调业务骨干充实到各小组，负责各试点单位评估工作的推进协调等。在评估过程中，实行“周总结、月通报”制度，评估工作领导小组定期召开进展推进会，就拟定方案、优化指标、问卷设计与调查、实地评估等内容集中研讨，并定期跟踪督导试点工作进度，及时研究解决存在问题，确保评估工作有序推进。三是精心选取评估试点单位。为充分发挥评估试点工作积累经验、探索路子的引领作用，结合我省事业单位重塑性改革实际和评估试点单位应具备涵盖面广、代表性强的特点，我们选取党政群团(省委政研室、省退役军人事务厅、省科学技术协会)作为省直评估试点，同时选取具有一定评估工作经验和开展评估试点工作基础的省辖市(濮阳市、驻马店市)作为试点城市。

(二) 科学谋划，周密安排部署评估工作。

一是科学制定工作方案。在充分领会中央编办评估试点工作要求基础上，学习借鉴山东、广东等前期试点省份经验，经充分调研、征求多方意见，研究印发《中共河南省委机构编制委员会办公室关于印发〈机构编制执行情况和效益评估试点工作方案〉的通知》(豫编办〔2022〕248号)，明确评估试点工作目标、工作任务、方法步骤及工作要求等内容，对评估试点工作进行了精心安排部署。二是准确构建评估指标体系。坚持共性指标与个性指标、定性指标与定量指标相结合的方式，紧密结合我省实际，在严格执行中央编办一级、二级指标基础上，采取调整、增加、细化、删除或修改等方式，适当调整三级指标的布

局层次、衡量指标，形成省直部门评估指标体系，力求对试点单位机构编制执行情况进行“全面体检”，细致验证评估要素的实际运行情况，尽可能客观、全面采集评估对象的机构编制执行、运行信息，确保评估的针对性、指向性、可操作性及精准度。三是研究印发工作指南。为稳步有序推进评估试点工作，围绕评估试点工作实施的阶段划分，针对评估小组和被评估单位不同阶段的职责任务、政策口径、工作重点和时间节点等，编印《机构编制执行情况和效益评估试点工作指南》。同时，主动到评估试点单位，就如何高质量开展好评估工作进行调研，对评估内容、流程方式、指标体系等进行解读释义，统一工作标准，明确时间节点和相关要求，确保评估工作的稳步有序推进。

（三）严格程序，稳步推进评估各环节落实。一是严密组织单位扎实自评。指导被评估单位按照评估工作方案和指标要求，全面梳理评价本单位机构编制执行情况和效益，形成部门自评报告及自评得分后报省委编办评估组初审。省委编办评估组初审后，向各试点单位反馈初审意见；被评估单位根据初审意见，完善自评报告并补充相关资料。各评估组召开沟通联系会，以自评情况为基础，结合日常机构编制管理中掌握的情况进行二次审核，做到实地评估前摸清情况、有的放矢。二是客观设计调查问卷。结合部门业务和服务对象特点，本着实事求是的原则，从内外两方面认真设计调查问卷。内部层面，注重从机构编制执行情况和效益全方位、多维度去考量；外部层面，侧重于协作配合、工作效能、服务质量和态度等，注重站在调查对象的角度去衡量，确保问出真章、问出实效。三是认真组织实地评估。省委编办评估组深入被评估单位开展实地评估，综合采取实地走访、调研座谈、问卷调查、查阅资料等形式，围绕评估指标体系各项内容，对被评估单位自评情况进行验证核实。实地评估过程中，座谈主要选取业务处室及

其他各代表性处室中层领导干部及一般工作人员；为克服疫情影响，问卷调查采取现场答题和通过扫描二维码线上操作，对问卷调查结果进行统计分析和比对印证，为综合分析提供可靠的数据支持，作为评估意见的重要参考。四是切实做好外部调查。邀请被评估单位的协作配合部门参与问卷调查，切实了解协作部门对被评估单位的真实评价；同时与巡视、审计等部门协调对接，调取上一轮巡视和审计该单位的反馈意见及整改情况，重点关注与机构编制执行情况、履职成效相关内容，与有关评估指标进行对照，力求全面评价履职尽责情况。五是及时反馈评估意见。根据单位自评、实地评估、问卷调查等情况，全面分析被评估单位机构编制执行情况和效益，形成评估报告和评估得分，并向被评估单位反馈评估意见。对于评估中发现的机构编制管理不规范等问题，要求被评估单位限期整改；对于职能持续加强、履职效益较好的单位，将继续加大机构编制支持力度，优化编制资源配置，推动机构职能优化协同高效。

三、开展机构编制评估的难点和薄弱环节

机构编制评估工作具有标准高、要求严、时效性强等特点，在薄弱环节会遇到一些难点疑点问题。这些问题若不解决，会一定程度上影响评估工作的高质量开展，须引起我们的高度重视。

（一）评估指标体系不够科学。建立科学合理的评估指标体系是做好评估工作的前提，是决定整个评估机制客观公正地反映评估对象执行机构编制情况的关键所在。真正建立一套科学的评估体系需要在理论、实践两个层面认真探索和研究，不但需要前期充分调研、广泛征求意见，还需要兼顾被评估单位（部门）性质特点，经充分论证，只有这样才能最大限度确保指标体系科学合理，实现对评估单位“量体裁衣”。目前，机构

编制评估指标体系尚无成熟经验可以借鉴。

(二) 对于获得真实可靠的评估数据重视不够。评估数据是评估机构编制情况的重要佐证材料。从评估实践来看,无论定性评价数据,还是定量评价数据,信息的采集和来源渠道设置不科学,都会影响评估数据的真实性。通过调查问卷、座谈会、查阅资料等获取数据的真实可靠度,直接影响着评估结果。因此,获得真实可靠的评估数据是开展评估工作的一大难点。

(三) 缺乏顺畅高效的协作配合机制。机构编制评估中涉及的单位和部门比较多,与其沟通都需要建立协调顺畅的关系。评估实践中,发现单位和部门之间协调沟通不顺畅、不及时,评估单位没有与协作单位之间建立完善的协同配合机制,导致评估标准不高,评估结论不够精准。可以说,建立顺畅高效的协同配合机制是顺利开展机构编制评估的关键所在。

(四) 宣传引导有待进一步加强。从被评估单位来看,它们总体上比较认可和支持评估工作。但从调研座谈、问卷调查结果看,有些被评估单位以及小部分工作人员对机构编制工作的认识不足,对评估工作的重要性认识不深,指导思想存在偏差,有一定应付心理,没有认识到评估对促进单位(部门)全面履职、提升机构编制使用效益的重要作用,这是评估工作的薄弱环节所在。因此必须加大宣传力度,使被评估单位充分认识到评估工作的地位、作用及重要意义。

四、做好评估工作的几点思考

为巩固机构编制评估成果,丰富监督检查手段,在对评估工作进行全面分析基础上,就新形势下如何把稳航向,纠正偏差,充分发挥机构编制评估作用,谈谈个人的思考。

(一) 必须加强评估队伍能力素质建设。机构编制评估是一项复杂全面、专业性和系统性强的工作,涉及机构编制管理方方面面,因此该工作对组织开展评估的人员能力素质提出了较高要

求,如果能力素质不能胜任评估工作,评估工作就难以保证质效,评估结果也可能会出现一定偏差,难以保证评估工作发挥其真正作用。因此,必须全力提高评估队伍的综合能力素质。必要时,可在全省范围内选出一批政治素质高、业务精通的人员,建立评估工作人才库,适时进行专项培训,切实强化评估人才能力素质建设。

(二) 必须科学设置评估指标体系。评估指标体系是评估内容的具体化、指标化,是评估工作最基础、最重要的部分。科学合理的评估指标体系,既要体现出机构编制工作的基本要求,又要符合被评估单位各部门(层级)实际。要克服所谓的“模板”缺陷,使其真正具有较强的针对性和可操作性,从而实现评估结果的精准、客观、全面,使评估工作更具有生命力。

(三) 必须高度重视评估结果的运用。机构编制评估的目的在于运用。评估结果应作为进一步优化机构编制资源配置的重要依据,从而促进机构编制管理水平的提升。不能评估时间到、任务了,评估结果随之弃置一边,否则评估工作将失去活力,评估机制难以真正发挥作用。随着《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制管理评估办法(试行)》(中编委发〔2021〕2号)的颁布实施,应大力探索将评估结果作为党政机构改革和被评估部门调整机构编制事项的重要依据,保证评估工作具有长久生命力。

(四) 必须做好机构编制评估工作与日常业务工作的有机结合。机构编制评估工作与日常业务工作的区别就在于前者时效性和针对性强。既要做到机构编制评估工作与机构编制日常工作紧密结合,与阶段性工作相融合,又要使机构编制评估工作成为服务机构编制工作全局的有力手段。可及时总结和适时推广评估工作好经验好做法,实现机构编制评估工作和日常业务工作的“双赢”。

(作者单位:河南省委编办)

责任编辑 朱亚娟

构建机构编制违规违纪违法行为 “预防、查处、问责”相统一的工作机制研究

李海涛

建立健全机构编制监督检查机制，是保证机构编制管理权威性、严肃性的重要手段，是深化改革、加强机构编制管理各项决策和任务落实的重要举措。近年来，新乡市委编办以构建机构编制违规违纪违法行为“预防、查处、问责”相统一的工作机制为抓手，持续探索创新机构编制监督检查工作，不断推进机构编制纪律有效实施，机构编制管理的权威性、严肃性愈加凸显，机构编制工作法制化、科学化、规范化水平进一步提升。

一、开展的具体工作

“预防、查处、问责”有机结合是一体推进有效处理机构编制违规违纪违法行为的必然要求，也是其具体路径和重要方法。新乡市委编办以“齐头并进、一以贯之”的整体思维推进构建机构编制违规违纪违法行为“预防、查处、问责”相统一的工作机制。

（一）防患未然，强化教育引导

“预防”体现防患未然，重点是通过加强监督制约和教育引导，提升组织和个人的自身免疫，从内外因上降低机构编制问题发生的可能

性。一是充分利用“党校讲台”，将《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制监督检查工作办法》以及《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则(试行)》等机构编制规章制度纳入党校主体教学内容，向党政领导干部全面深入讲授解析机构编制政策规定，确保机构编制政策的纪律性、法律性入心入脑；二是编印《机构编制违纪案例选编》发放至各单位(部门)主要领导和具体工作人员，详细阐述机构编制违规违纪违法案例的具体案情、违规分析、追责结果，以案促教、以案促改，确保各单位(部门)扎实树立机构编制“红线”意识；三是以机构编制网、编办微信公众号为主要阵地，结合机构编制日常管理、监督检查、信访举报等工作，全方位多角度对机构编制规章制度进行宣传，将机构编制违规违纪违法行为预防贯穿其中，打好预防针。

（二）治病求本，堵塞管理漏洞

“查处”体现治病求本，重点是通过查找解决机构编制问题，堵塞体制管理漏洞，疏通机制运行堵点，实现治理效能的提升。一是坚持自己查，采取日常监督与专项督查相结合的方式。日常监督以落实人员编制审核、机构编制实名制管

理、机构编制重要事项报告制度等为切入点，对部门机构编制事项执行情况、部门职能运行进行评估研判，严查机构编制日常管理问题，建立问题台账限期整改；专项督查紧紧抓住党政机构改革、事业单位改革、清理“吃空饷”人员等专项检查的有利时机，解决突出矛盾和问题，增强监督检查工作实效。二是借势大督查，将机构编制管理内容纳入党委巡视巡查、经济责任审计等，借助各方力量加强对机构编制违规违纪违法问题的监督检查，借势借力构建全方位的督查工作机制。三是强化社会监督，健全完善信访和“12310”投诉举报机制，印发《中共新乡市委机构编制委员会办公室“12310”工作办法》进一步规范“12310”投诉受理范围、举报须知，并在市委编办网站公示，对各类来信来访事项“接诉即办”，确保件件有着落、事事有回音。

（三）惩前毖后，严肃追责问责

“问责”体现惩前毖后，重点是通过提高机构编制违规违纪违法成本形成强烈震慑，营造高压态势。新乡市委编办针对查处过程中发现的问题，严格按照机构编制相关条例规定，对机构编制违规违纪违法行为在追究有关单位（部门）责任的同时，更精准甄别、严肃追究相关人员责任，切实打通责任追究“最后一公里”，让有关单位（部门）和人员自觉权衡利弊，正确处理大局利益、局部利益和个人利益的关系，减少机构编制违规违纪违法问题发生。如，2020年开展超权限违规配备领导干部专项检查以来，针对查出的60多起违规配备领导干部的行为，市委编办通过约谈主要领导干部、在全市范围内通报批评等方式，对相关人员进行追责问责，有效扭转了超权限配备领导干部的乱象，让各部门（单位）充分认识到机构编制“红线”的严肃性和权威性。

二、当前存在的问题

习总书记曾说过，中国改革已经进入深水区，剩下的都是难啃的硬骨头。对于机构编制违

规违纪违法问题的查处也是如此。曾经重点查处的违规设置机构、多渠道无序进人、吃空饷等问题，随着多番专项检查、历次严肃追责，近年来已基本销声匿迹，摆在面上的浅层次的机构编制问题已基本解决。但诸如条条干预、超权限配备领导干部等问题始终无法根除。其原因从本质上来讲是机构编制资源无法满足部门不断延展的利益需求，但从另一个角度来看，机构编制查处、问责受外力干扰而显示出的缺位失位，也对机构编制有效管理形成了困扰。

（一）部门利益法律化

依法行政是社会主义法制及政权现代化建设的必然要求。依法行政首先要有法可依，但由于立法机构和机制本身不完善，人大常委会审议的法律草案多由相关政府部门起草，而在制定法律草案时，相关政府部门利用政策资源优势，借法律来巩固本部门利益，获取法律执行权，进而获得相应的机构设置权和权责分配权。如，中共中央办公厅国务院办公厅印发的《关于深化新时代教育督导体制机制改革的意见》明确要求在教育部门设置总督学和副总督学一职，这种由部门起草、两办印发的涉及机构编制事项的文件明显违背机构编制“一支笔”原则，存在条条干预问题，但相关部门却可凭此文件施压地方设置相应领导职位，尽管有地方机构编制部门向上级反映此为条条干预问题，但木已成舟，机构编制部门不得不遵照执行。

（二）部门行为利益化

部门权力不是通过制度化运行，而是凸显其行政主体的地位，意味着自由裁量权的膨胀，这会导致部门行为极易受到权力、利益、情感以及能力的影响呈现出趋好避恶、趋利避害等行为。如，近年某强势部门要求为其设立某某机构，编办基于政策规定和全局影响等方面考虑，建议编委领导不予采纳，该部门便在其主导的某项重要的年终考核中以不支持工作为由一票否决编办评先资格。当此类情况在部门间客观存在时，部门

问尤其是拥有自由裁量权的部门攀高踩低、利益交换等利益化行为将很难避免，即便是机构编制部门也不得多方面考虑，去迎合一些强势部门不合理的要求。

（三）问题追责力度偏弱

虽然说“编制就是法制”，但在实际工作中，尤其是近年来，因机构编制违规违纪违法行为为追责问责个人的事件鲜有发生。一方面，机构编制工作涉及每个人的切身利益，对监督检查出来的各类问题的处理，各方面都非常敏感，一旦查处不当，可能会造成群体信访，不利于地方稳定，因此有关部门常常大事化小，“稳妥”处置。另一方面，对具有机构编制决策权的“少数人”的监督问责始终是横亘在机构编制有效管理“最后一公里”上的拦路石。上级决策要执行，同级部门要注意大局影响，下级部门要统筹全局考虑，有形势所迫，也有自缚手脚，但最重要的因素，还是机构编制问责自身乏力。虽然《机构编制监督检查工作办法》已明确列举出了地方党委、机关事业单位、机构编制部门三个责任主体的违规行为的表现形式，但对一些主体违反机构编制政策法规的事项，主要限于通报批评、责令限期改正以及对相关人员给予纪律处分等行政手段。在实际工作中，这些措施作用的发挥，需要编委会的同意、纪检监察机关的支持、相关被监督检查部门的配合、部门负责人和当事人理解，约束力不强，缺乏较强的操作性，致使在监督检查以及处理违纪问题时往往失之于宽、失之于软。

三、下一步探索方向和意见建议

（一）进一步强化机构编制管理刚性约束

机构编制部门要牢固树立党的机关、政治机关意识，切实履行政治监督职责，把纪律和规矩立起来、严起来，让纪律和规矩“长牙齿”，成为带电的“高压线”。要坚决贯彻落实党管机构编制政治原则，始终从政治监督的高度认识和

把握机构编制监督检查工作，做到中央和省、市委决策部署到哪里，监督检查就跟进到哪里。要严格执行机构编制法规制度，增强机构编制法治意识，做到有法必依、有规必行，依法合规办事，不断提高机构编制科学化、规范化水平。

（二）从法律层面给予编制部门更翔实的追责问责权限

2022年初，中央编委印发《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则(试行)》，详细规范明确了机构编制违规违纪违法行为处理和问责的方式方法。虽然从内容来看上述文件与《机构编制监督检查工作办法》大同小异，但这也充分说明问责越来越成为机构编制监督链条中最关键的环节。如果没有问责，预防和查处将成为空中楼阁，开展再多的预防和查处工作也无济于事，以至于失去机构编制工作应有的严肃性和权威性，影响机构编制管理的公信力。因此，只有建立机构编制“预防、查处、问责”前后一致、承接有序的整体工作机制，赋予机构编制部门独立行使、不向外求的问责追责权限，才能真正树立起并维护好机构编制管理的权威性和有效性。

（三）进一步丰富机构编制查处内容

一是经常性开展专项督查。机构编制部门应当建立定期开展机构编制专项督查工作机制，每年确定2~3项重点督查内容，经常性开展专项督查，保持机构编制专项督查高压态势。二是建立评估督查机制，开展机构编制执行情况和效益评估工作机制，对被评估单位(部门)机构运行、履职效能和编制使用效益进行评估，并将评估结果作为改进机构编制管理、优化资源配置的重要依据。三是创新开展数据督查。定期对实名制数据库中的单位基本信息、机构规格、编制类别、变动人员上下编等情况逐一核对，确保数据库信息的准确性、规范性和时效性。

(作者单位：新乡市委编办)

责任编辑 朱亚娟

关于如何发挥机构编制实名制 数据作用的思考

——以商丘市为例

商丘市委编办课题组

习近平总书记强调，机构编制资源是党的重要政治资源、执政资源。机构编制管理水平的高低直接影响地方的执政能力和经济社会发展水平。管好用活机构编制实名制数据，是全面提升机构编制实名制管理水平的重要手段。依托实名制数据库，可以为机构编制管理、重大改革决策、机构编制监管等工作提供有力的数据支撑。机构编制管理部门如何立足本职，更好地发挥机构编制实名制数据的作用，有效提升执政能力、服务经济社会发展，值得我们认真研究。

一、机构编制实名制数据库简介

(一) 机构编制实名制数据基本内容。机构编制实名制数据涵盖各级行政事业机构的机构设置、编制和职数核定、实有人员等三大类内容，根据工作需要细化延伸机构基本信息、隶属关系、编制台账、经费形式和人员明细等若干个小类信息。

1. 机构设置。包含单位全称、设立文件、设立时间、隶属关系、机构级别规格、机构属性性质、内设机构、所属事业单位、统一社会信用代码、中文域名、历史沿革等内容。

2. 编制和职数核定。包含台账类型、批准文号、批准时间、变动摘要、编制类型、经费类型、编制数量、特殊编制、领导职位、领导职务层次、领导职数总计等内容。

3. 实有人员。包含人员姓名、身份证号、

政治面貌、经费形式、参加工作时间、进入形式、入编文号、入编时间、职务职称、岗位类型、毕业学校、学历学位、所学专业等内容。

(二) 机构编制实名制数据库主要功能。机构编制实名制数据库是机构编制日常管理中的重要管理平台，通过对机构编制实名制数据的维护和管理，实现数据动态抓取，精准查找机构现状、历史沿革、实有人员、领导职数配备等情况，并按照不同工作需求对数据进行汇总统计，为部门领导科学配置机构编制提供翔实有力的数据支撑。

1. 记录和更新功能。依据各部门“三定”规定、相关机构编制批复文件和人员入减编通知单等文件，通过人工录入或客户端数据导入的方式，将各部门基本信息、编制核定、领导职数、内设机构和在编人员等信息录入实名制数据库。按照实时更新和定期维护的原则，对实名制数据库动态更新，实行“一日一更新，一周一核实，一月一汇总”，对机构更名、整合撤并、编制变动、领导职数变动、人员增减进行及时调整，不断完善各项数据指标。

2. 统计和查询功能。实名制数据库具有丰富全面的报表功能和实时定向的查询功能，实现对机构编制各类基础数据的查询、提取、统计。根据工作需要，可定向查询具体单位的详细情况、查询某个机构在各层级的设立情况、查询人员结构和行业分布等；按照不同口径，可对全市各级行政、事业机构和人员情况展开专项统计，

形成丰富多样的统计数据，更加清晰直观地显示各层级各系统行政事业机构数、编制数、领导职数、实有人员数以及执法队伍、特殊编制、编外人员等情况。

3. 校验和监督功能。数据校验可对数据库中各项基础数据进行检查校验，筛查各项指标中存在的错项、漏项以及未及时更新等问题，通过及时反馈，核实更新，不断夯实数据基础，提升数据质量。如通过人员超龄预警功能，可督促各单位及时为相关人员办理核减手续。同时，实名制数据库可纵向查看各县(市、区)全部数据，实时监督各层级是否按照最新文件调整机构、是否存在跨层级调整编制等违规现象，实现有效监管。

(三) 机构编制实名制数据库的发展。商丘市机构编制实名制数据库的发展经过了人工手动记录、单机版数据库、联网实名制数据库三个阶段。2014年，商丘市、县两级编办按照上级统一部署，接入河南省电子政务内网，使用机构编制实名制网络版管理系统，联网后的实名制数据库可实现中央、省、市、县四级机构编制数据的实时查看、更新和监管，基本满足日常工作需要。经过不断更新升级，该系统目前已与中央系统深度融合，实现了对各类统计数据的反查、校验和分析，拓展了信息分类检索、专项统计报表等功能，切实提升了数据库的运用效能。

二、机构编制实名制数据主要作用

机构编制实名制数据的规范和应用是机构编制管理的重大创新，是提升实名制管理水平和效率的重要手段，对机构编制工作提质增效发挥着举足轻重的作用，主要表现在以下三个方面。

(一) 强化日常管理。现有实名制数据库的研发和运用，丰富了机构编制实名制管理手段，实现了机构编制管理方式从粗犷到精细的转变，提升了机构编制实名制管理水平。一是为摸清底数提供抓手。凡是录入数据库的数据均严格按照

文件规定设立机构框架、填充机构职责，录入系统的人员逐一审核人事手续，实现机构设置与“三定”规定相对应，实有人员与批准编制、领导职数相对应的管理目标，做到“机构清、编制清、领导职数清、实有人员清”。二是为规范管理提供依据。以实名制管理信息库为依托，商丘市探索建立了一局一账的管理模式，为各机关事业单位建立机构编制管理纸质台账和电子台账，翔实记录了机构编制事项调整的内容、时间、依据等，确保各类数据信息全程可溯、有据可查、清晰准确。三是为部门联动提供平台。借助实名制数据库这一平台，市机构编制电子政务中心与各业务科室实现了内部联动，形成了“部门编制数据联审、及时下编联控、实名信息联核”的“三联”制度，各科(中心)齐抓共管，形成合力，根据职责分工，及时更新机构调整、编制变动、人员增减等信息，联合管理数据更新，共享共用实名制数据。

(二) 做好参谋助手。机构编制统计数据在机构编制管理中发挥着参谋助手作用，为领导决策部署、编制资源调配、重点工作谋划提供了坚实有力的数据支撑。一是提供编制保障。充分利用数据库现有的超编预警、专项报表等功能，统计分析当前在编人员年龄、学历、专业类别，根据编制空缺和人员结构情况，为机关事业单位公开招聘、政策性安置、招才引智等工作提供科学高效的用编保障，适时适量补充急需紧缺人才，为全市各领域工作开展提供人才支撑，实现用数据说话、让数据发声。二是优化资源配置。牢牢贯彻落实中央关于财政供养人员只减不增的要求，严格控制机构编制总量，管住管好用活机构编制，优化机构编制资源配置，提高机构编制使用效益，更好地满足经济社会发展需要。在省下发的编制限额内测算可使用的编制情况，合理分配机构编制资源，分配过程中向重点领域、民生领域倾斜，例如为市疾控中心增加事业编制用于招聘公共卫生、疾病预防等急需专业人员，加强

体制机制保障。三是服务中心大局。围绕机构编制重点工作，以数据精准分析、科学研判为手段，切实当好“改革先锋”与“业务行家”双参谋。例如在近几年开展的党政机构改革、乡镇管理体制机制改革、事业单位重塑性改革等重点改革工作中，利用实名制数据库全面摸清全市涉改单位机构现状和人员底数，以客观数据分析研判涉改单位机构整合、人员转隶等具体问题，切实把准改革的难点、痛点、堵点，及时开展预判分析、风险评估，稳妥推进各项工作顺利开展。

（三）实现动态监管。通过动态更新实名制数据，强化机构编制管理事先预防功能，加强对机构、编制、人员等信息的预判分析和监测统计，使机构编制监督更加精准有效，监管手段更加丰富全面。将实名制数据与财政预算、人事管理、领导调配、选人用人等日常管理相结合，为机构编制监督检查、专项核查等工作提供客观科学的数据支撑，有效防止“吃空饷”、超编进人、超职数配备干部、违规设置机构等行为的发生，构建机构编制刚性约束，维护机构编制的严肃性。

三、机构编制实名制数据管理存在的难点

（一）数据互通存在壁垒。当前工作中，组织、机构编制、人社、财政等部门使用各自的数据库系统，系统样式不统一、技术标准不统一、统计口径不统一，部门间横向互联难以打通，数据信息彼此独立、相互分离，形成信息孤岛、数据壁垒，无法实现数据信息共享共用。例如机构编制部门掌握人员编制情况、经费形式数据，组织部门掌握公务员登记、领导职数实配数据，人社部门掌握事业人员聘岗、职称数据，财政部门掌握人员工资统发数据，这些数据分布在各个部门的数据库中，难以通过有效手段进行整合，各自的数据缺乏完整性、立体性。

（二）动态更新不够及时。目前，数据的跨

部门交换仅限于提供纸质文件或导出部分单机数据等浅层交流，尚未建立动态的数据交流机制和数据汇总平台。由于部门间数据更新频率不一致、交流周期不确定、交流意愿不强烈等，无法保障数据及时交流更新。例如部分人员在编办数据库中已经核减，但是在人社、财政数据库中依然存在；部分人员已经调整领导职务，但在编办数据库中未及时更新，造成领导职数情况与实配不相符，导致数据延迟。

（三）应用效能有待提高。数据库具有丰富的统计报表功能，包含各级各系统行政事业编制和人员统计表、各级事业单位分类别编制和人员统计表、各级各领域执法机构统计表、各地各类编制年龄学历构成统计表等60多张常用报表，大到对全市的机构编制情况统计，小到对具体单位的人员年龄结构统计。但是在实际工作中，还存在全而不专的缺点，往往需要根据具体的问题对导出的数据进行再次加工，一定程度上影响了数据的应用效率。此外，机构编制数据库为机构编制系统内部提供数据服务，各业务科室在日常工作中只需提取单位分类、领导职数、实有人员等基础数据，大部分情况下不需要进行更深层次的数据分析及数据挖潜，致使数据难以发挥更大的应用效能。

四、对进一步发挥机构编制实名制数据效能的展望

（一）加强数据汇集，打造多部门协同联动的集成平台。在机构编制实名制数据库基础上，充实完善数据来源，推进数据汇聚整合，打造集成管理平台。一是整合现有管理系统。将现有的机关事业单位法人登记系统、中文域名管理系统和实名制管理系统整合，以实名制数据为基础，形成机构信息、编制空余、实有人员、职数配备、登记及监管情况等系统全面的统计指标，形成机构编制管理“一本账”，全面、立体反映各类机构编制管理情况。二是汇聚多方数据资源。

打破现有部门间数据管理存在的条块分割、信息孤岛的局面，建设资源共享的数据集成平台，将机构编制管理、干部人事信息、工资核拨发放、养老医疗参保等数据纳入数据库，实现各部门数据的互联互通。三是建立数据共享机制。明确部门间数据共享的范围和权限，规范数据管理的纪律和要求。按照“谁提供谁负责，谁流转谁负责，谁使用谁负责”的原则，加强各部门数据库系统的数据对接，落实数据提供方对数据采集、归集、整合、提供等环节的责任，强化数据使用方对共享数据授权管理以及对重要数据的使用监管，以制度推进数据资源共建、共享、共用、共管。

（二）发挥数据优势，建立多部门全流程闭环管理机制。依托实名制管理集成平台，推动各相关部门数据联动、业务协同，建立健全联动工作体系，形成多方参与的全流程闭环管理机制。一是厘清各部门职责分工。按照“谁主管谁负责”的原则，明确各部门职责分工，理顺业务流程，加强工作衔接，优化机构编制、组织、人社、财政等部门涉及的机关事业单位人员入减编申请审核、人事手续办理、工资核定统发等业务流程，推动形成信息资源互通、业务协同高效的工作运行机制。二是实现闭环式业务办理。探索建立人员从入职到核减全流程的闭环式业务办理机制，开发部门间关联业务办理模块，实现机构编制、组织、人社等部门相关业务网上办理，提供“一站式”服务、一窗受理、一次办结。实施以机构编制部门编制使用审核为前提，组织、人社部门人事手续办理为支撑，财政部门工资核发为后盾的闭环管理流程，形成人员进出的闭环管理，保证人、编、财三者的有效统一。例如实现机关公职人员职业生涯全周期管理“一件事”办理，以机构编制部门核发用编通知单为起点，涵盖公职人员录用、调任、转任、职务职级变动、退休、调出、辞职、辞退、开除等组织人事业务，将入减编、社保办理、工资统发、公积金等

业务纳入“一件事”办理。三是加强全流程监督检查。在涉及关联业务事项的办理流程中，对各个环节设置相互制约、层层递进的条件，在用编、入编、领导干部配备等关键环节设置超编预警、超职数预警，推进监督检查由“事后查处”变为“事前防控”。同时，开展对异常数据的实时动态监管，核查异常原因，及时反馈整改，消除数据失真、挤压统计水分、堵塞管理漏洞，进一步强化机构编制管理刚性约束。

（三）深挖数据潜能，做实做细做活数据分析结果应用。一是创新优化系统功能。全面梳理全市各级各部门在使用实名制数据库过程中存在的问题，对实名制数据库中统计报表、机构管理、台账管理、核编管理、实有人员管理、编外人员、历史沿革等模块进行功能优化，实现数据库由“单一”向“智能”转变。新增更精细化、更个性化、更多元化的实名制统计报表和统计图表，例如可创新增加对比功能，按时间段查看改革前后某地区或某部门机构编制人员情况对比明细图表，进一步优化丰富实名制数据库功能。二是深化数据分析研判。用好实名制数据库的查询、统计和分析功能，多角度、多层次、多维度对全市行政事业单位机构属性、行业类别、编制情况，实有人员年龄结构、学历层次、专业背景、岗位类别等进行专项分析，形成客观科学的分析报告，为推进落实机构编制重点工作任务提供扎实的数据支撑。三是强化数据应用效能。强化分析研判结果应用，及时把握机构编制运行情况、变化规律和发展趋势，科学评估机构编制资源配置的整体格局。通过统筹考虑、资源整合、有增有减等方式，将有限的编制资源向保障民生需求、维护社会稳定等重点领域倾斜，切实解决好社会管理、公共服务等方面编制紧缺的瓶颈问题，最大限度实现编制资源最优配置，充分发挥机构编制资源的使用效益。

责任编辑 石艳艳

巩固乡镇改革成果 提升基层治理能力

遂平县委编办课题组

自2019年乡镇(街道)改革之后,“减县补乡”成效逐渐显现和放大。如何巩固改革成果,持续提升基层治理能力和工作活力,更好地把有限的编制资源用在刀刃上、配在关键处,推动机构编制管理产生“化学反应”,已然成为新时代机构编制工作的新课题。实践证明,持续推进“减县补乡”不失为新时期做好机构改革“后半篇文章”的一种有益探索和尝试。

一、持续推进“减县补乡”的背景

近年来,随着经济社会不断发展,乡镇承担的职责任务更加繁杂,不仅基层干部在工作中面临诸多的困难,队伍建设也存在一定的不足,极大制约了基层干部的工作效率。

(一)基层的工作任务越来越繁重。基层工作千头万绪,除了部门业务工作,扶贫、社会维稳、防洪抢险救灾、农村人居环境整治、产业发展等各项任务还要完成。乡镇(街道)每年都要签订多个责任书,承担上级指派的高指标、硬任务,还有一茬接一茬的阶段性、临时性、突击性任务,使得基层干部的工作强度不断增大。

(二)基层的年龄结构越来越老化。以遂平县为例,截至2022年9月底,全县乡镇(街道)行政事业实有人员1018人。其中30周岁(含)以下65人,占比6.39%;31周岁~35周岁(含)143人,占比14.01%;36周岁~45周岁(含)287人,占比28.2%;46周岁~50周岁(含)253人,占比24.87%;50周岁以上270人,占比26.53%。年龄达到45周岁以上人员占比高达51.4%。

(三)基层的人才流失越来越严重。乡镇干部待遇低、离家远、责任大、任务重,导致很多

新招录的公务员不愿留在基层。另外,县直党政机关从乡镇借用、抽调、遴选的人员不断增多,致使基层干部流动频繁,基层陷入了“年年招人、年年缺人”的怪圈。

(四)基层的编制需求越来越迫切。随着乡镇(街道)机构改革的深入推进,部门职能职权越来越明晰,特别是通过近几年“放管服”改革,基层承接的社会管理权限不断增多,工作压力和担子越来越重,基层编制资源配置的结构性矛盾越发突出。采取“减县补乡”的办法,推动编制资源向基层倾斜,充实基层工作力量,已成为现实所需、大势所趋。

二、持续推进“减县补乡”的实践

2022年,遂平县以全省深化乡镇管理体制机制改革为契机,坚定改革自觉,把握改革方向,落实改革任务,持续推进“减县补乡”工作。

(一)聚合力,确保“减县补乡”推得稳。为平稳有序推进乡镇管理体制机制改革工作,遂平县进行了精心组织:成立领导小组,组建工作专班;县委编办牵头,制定“减县补乡”工作方案,负责编制调整和划转;县人社局负责具体人员划转、岗位聘任等工作;县财政局负责工资、社保、住房公积金等经费的核拨。各部门通力合作,各负其责,有力保障了“减县补乡”工作的顺利推进。

(二)重统筹,确保“减县补乡”有编用。根据乡镇常住人口、经济规模、地理区位等因素,科学确定乡镇规模及编制配备,精准核算“减县补乡”下沉编制数。积极内部挖潜,将职能弱化、分散和规模小(编制5名以下)的事业机

构进行撤并整合，对空编3名以上的事业机构适当收回部分空编，共收回事业编制380名放入县本级编制“周转池”备用。在乡镇管理体制机制改革中，通过派驻机构下沉的方式补充199名事业编制，又从县本级预留的编制中下沉事业编制66名，切实加大了编制资源的保障力度。

（三）树导向，确保“减县补乡”人下沉。为推动人员自愿下沉基层、扎根基层、奉献基层，制定一系列政策激励措施。第一，原差供及自收自支事业单位下沉人员，在选派期间编制性质不变，但可以享受档案全额工资待遇，参与乡镇绩效考核，工资、社保、职业年金、津补贴、住房公积金等纳入县财政预算并享受乡镇工作补贴。第二，选派人员工作满2年考核合格后，可纳入乡镇全供事业编制管理，落实全供事业待遇。第三，把基层工作经历作为干部提拔任用的重要条件，坚持把选人用人聚焦点投向基层一线，形成“人才往基层流动，干部从基层选用”的良性循环。全县第一批195名、第二批50名下沉乡镇人员全部递交了个人申请书，实现人员稳妥过渡、到岗履职。

（四）强保障，确保“减县补乡”见长效。严格落实职务与职级并行制度、乡镇工作补贴发放范围和标准、干部周转房等政策，增强乡镇干部的获得感、归属感和幸福感。根据《河南省委办公厅河南省人民政府办公厅关于深化乡镇管理体制机制改革的若干意见》中提出的为乡镇减负“10个不得”有关要求，遂平县逐项梳理，逐条对照，进一步明确责任单位，强化跟踪督导问效，确保各项减负措施落到实处。严格规范基层人员管理，整治在编不在岗、基层人员长期被上级部门借调的问题。凡乡镇新录用公务员及事业人员最低服务期限不得少于5年，未达到服务期限离岗的，一律不予办理商调手续，凡县直机关借调乡镇人员的借调期一律不得超过6个月，确保基层人才不流失。

三、持续推进“减县补乡”的成效

（一）满足了基层编制需求。在确保机构编制“两个不突破”的底线下，将有限的编制资源向基层一线倾斜。据统计，2019年乡镇(街道)机构改革，遂平县向15个乡镇(街道)下沉事业编制150名。2022年深化乡镇管理体制机制改革，遂平县又向10个乡镇下沉事业编制265名。目前，各乡镇平均编制数达103名。

（二）加强了基层工作力量。在编制总量不增、财政供养人员不增的前提下，选派下沉县直事业单位冗余人员，补充基层人员不足。同时，综合考虑业务专长、工作能力等因素，将这些人员分别充实到乡镇(街道)各事业岗位，促进了乡镇(街道)服务保障能力的显著提升。

（三）激发了基层工作活力。原县直部门差额供给和自收自支人员选派下沉后，按照政策激励措施，在选派期间享受全供事业编制工资福利待遇，服务期满考核合格可选择留在所选派乡镇(街道)，编制身份直接转变为财政全供事业人员。县直一些事业单位人员竞相参加下沉乡镇人员的报名、考试和选派，进一步打破了干部“只能上，不能下”的“铁交椅”。

（四）提升了基层治理能力。通过持续推进编制和人员下沉乡镇，一支专业化、高素质的基层人才队伍已经组建，确保了基层的事基层办、基层的事有人办。通过深化乡镇管理体制机制改革，进一步明确了乡镇的主责主业，推动重心下移、保障下倾，树立了大抓基层、大抓基础的鲜明导向，让乡镇在服务保障群众需求上有更大作为。坚持把基层工作经历作为选人用人重要条件，让广大干部在基层挑重担、打硬仗、受锻炼，不仅提高了他们服务基层、服务群众和驾驭复杂局势、强化基层治理的整体能力，又有力地促进了基层工作提质增效。

责任编辑 石艳艳

多措并举加强基层工作力量

——长葛市“减县补乡”、放权赋能实践

长葛市委编办课题组

近年来，长葛市认真贯彻落实中央关于“统筹利用各类编制资源，形成科学合理的管理体制”“实行更加积极、更加开放、更加有效的人才政策”“鼓励引导人才向边远贫困地区和基层一线流动”等要求，持续探索推进“减县补乡”和放权赋能改革，充实基层一线，支持基层发展。

一、有关背景

2005年长葛市乡镇机构改革后，平均每个乡镇的行政编制控制在30名左右，事业编制控制在45名左右。近年来，随着改革发展新形势新任务的变化，乡镇(街道)的基层党建、乡村振兴、社会治安、环境保护等工作任务量越来越大。中央部署推进基层整合审批服务执法力量工作后，基层还要强化综合执法、便民服务、网格化管理等任务，任务繁重和人手不足的问题凸显。与此同时，随着事业单位改革的不断深化，承担行政职能事业单位在行政职能剥离后，职能相对弱化，人员有冗余，如公路事业发展中心、市场发

展中心、不动产登记中心、污水净化站等。部分生产经营类事业单位由于受到市场冲击或者取消收费项目，经费来源紧张，人员待遇保障困难，如会堂、剧团、公园等。在“总量控制”的刚性约束下，增加编制势必增加新的财政供养人员。为破解基层“有事无人干”和部分县直事业单位“有人无事干”的难题，在借鉴外地有关经验做法的基础上，结合全市实际情况，长葛市出台《关于深化事业单位人事改革有关事项的意见(试行)的通知》，将市直职能弱化需要调整的自收自支和差供事业单位在编在岗人员下沉基层一线。为此，本研究结合长葛市“编制、人员、行政职权”下沉基层的具体实践进行探讨，分析持续开展“减县补乡”与基层管理的双向作用，为推动县域社会治理现代化提供对策和建议。

二、创新实践：长葛市“减县补乡”的延伸探索

长葛市位于河南省中部，隶属许昌市，辖12个镇、4个街道办事处，398个村(社区)，面积

650平方公里，常住人口71万，流动人口15.7万。经济社会高质量发展目标考评2018年、2019年连续两年居全省93个非重点生态功能县(市)第1位；2020年入选全省第一批15个践行县域治理“三起来”示范县(市)；2021年再次进入全国综合实力百强县(市)，居第88位；连续七年进入全国工业百强县(市)，居第48位；2021年进入全国营商环境百强县(市)，居第62位，在河南上榜的三个县(市)中排名第一；居全国创新百强县(市)第58位；县域经济发展质量排名全省第6位。虽然经济社会发展速度、发展水平和发展活力一直位于河南省县域经济前列，但是长葛市基层社会治理问题仍然面临巨大挑战，存在短板和弱项。“减县补乡”的具体实践行为选择及过程值得深入研究。

(一) 基层现状的问题倒逼

一是基层“有事无人干”与县直单位“有人无事干”现象对比鲜明。随着机构改革部分单位职能的合并、划转或取消，长葛市出现人员闲置现象，造成部分编制资源浪费，通过改革统筹优化全市机构编制资源配置任务繁重。按照转变政府职能和“放管服”改革的要求，大部分行政收费事项被取消，一些自收自支单位失去收费来源，导致经费、工资无法保障，造成职工队伍不稳定，群众反映强烈。同时，随着机构编制政策刚性约束越来越严，一些单位已经连续几年或者十几年没有进过人，特别是镇一线工作出现严重人员断层和不足。

二是城市社区管理存在盲区。据不完全统计，长葛市城区人口36万左右，大部分居民处于一种无组织状态，城市社会管理任务繁重，各类矛盾交织，问题很多。近年来，在“三城联创”和新冠疫情防控工作中，城市管理的短板不断暴露。如老城区共排查出600多个大大小小的老旧楼院，这些楼院大部分为原国有、集体企业和行政事业单位为职工、干部修建的家属楼院，且这些家属楼院早已不是单位资产，

单位不愿管。而目前在城区内设置的17个居民委员会，管理区域范围和服务人口过大，居委会管理和服务力不从心，导致这些楼院处于敞开式无人管理状态，普遍存在居民办事难、基础设施老化、公共卫生差、私搭乱建多、基本安全无法保障等问题，形成宣传落实政策、城市创建和城市管理的盲区。

三是基层行政执法存在真空地带。面对基层“看得见的管不了、管得了的看不见”的现实情况，乡镇综合执法办公室人员没有执法权，在不具备法定主体资格的情况下，执行中行政执法超越职权现象严重。如：乡镇出现违法占地情况，乡镇人民政府要向市自然资源和规划局汇报，出现“散乱污”情况要向市生态环境局汇报，在等待执法过程中，房子已盖好，“散乱污”企业已生产，违法问题不能在第一时间进行有效纠治。

(二) 实践探索

一是统筹编制资源，人员下沉镇办。基于基层面临的压力，结合全市实际情况，在全市事业单位自收自支和差补单位中开展人员选派工作。通过考试重新设定工作岗位，人员全部选派到乡镇(街道)一线工作。选派期间，选派人员原编制性质不变，工资待遇按原自收自支工资标准执行。选派人员到岗到位后，结合选派人员年度考核结果(年度考核为优秀或连续3年合格的)，适时调整选派人员编制性质，并按照编制性质落实选派人员相对应工资待遇，列入财政统发序列。在乡镇工作人员，可享受乡镇工作补贴。不愿参与本次统筹调配下乡人员，其工资供给渠道不变且3年内不得突破现有工资待遇水平；3年后，不参与统筹下乡人员工资发放比例可以提高，但不得享受财政全供事业单位人员工资发放标准，由市财政局统筹安排。目前，全市359名下沉人员经过服务期满考核，完成编制转换，享受财政全供待遇，基层一线人员得到有效补充，工资待遇得到保障。

二是发挥编制效益，人员下沉社区。党的十

十九届四中全会聚焦推进国家治理体系和治理能力现代化做出重大战略部署，强调“不断完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”“着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。按照中央要求，通过多部门调研，长葛市出台了城市居委会片区规划和治理意见，对全市城市社区和村改居社区进行了重新规划调整。成立了正科级事业单位市社区事务中心，对全市社区进行统一管理，以更好地适应城市规划和城镇化建设的深入推进，促使城市建设与城市管理、居委会服务同步推进，实现共建、共管、共治，减轻财政负担。在规划建设新建楼盘时，除按照规定面积预留居委会、养老、卫生等服务用地外，建议规划前期要求房地产开发商按照“方便管理、方便群众”的原则，先期规划建设居委会服务用房和室外活动场地，提供的居委会服务用房要按照“一有七中心”建设标准进行精装修交付居委会，并签订永久无偿使用协议后，再进行竣工验收。

三是借助改革东风，推动行政执法权下沉。借助乡镇(街道)改革东风，持续加大向基层放权赋能力度。进一步深化乡镇(街道)综合行政执法体制改革，构建符合乡镇(街道)特点的执法体系和运行机制，完善基层治理体系，提升基层治理能力和水平。采取综合行政执法试点镇办“点菜”、市直部门“端菜”的方式，严格落实中央关于“将点多面广、基层管理迫切需要且能有效承接的执法权限赋予乡镇和街道”的要求，按照“易发生、易发现、易判断、易处理”原则，以市政府工作部门权责清单目录事项为基础，认真梳理出共计2355项行政处罚及相关行政检查和行政强制执行权限，结合试点镇办——大周镇、后河镇、金桥街道需求，按照“能放尽放”的原则分别征求市直相关部门意见。市直相关部门对试点乡镇、街道所“点”事项，逐项审核研讨，并明确设立依据、职权类型、实施机关等要素。通

过充分征求试点乡镇(街道)需求和市直相关部门赋权意见，经市司法局审核意见后，梳理形成拟下放乡镇和街道县级行政执法权力清单。经省政府同意，下放12个乡镇每个乡镇83项综合行政执法权，4个街道每个街道72项综合行政执法权。

三、放权赋能，破解县域经济高质量发展难题

在深入贯彻落实省委、省政府《关于推进新发展格局下河南县域经济高质量发展的若干意见(试行)》的大背景下，做好放权赋能改革工作，长葛市委编办充分发挥牵头作用，统筹协调谋划，坚持高效推进，积极稳妥推进赋权事项有效承接，聚力“三个坚持”，保障放权赋能改革整体推进平稳有序。

一是坚持积极谋划。为做好放权赋能改革工作，长葛市委、市政府高度重视，专门召开市委常委会传达全省县域放权赋能改革工作推进会议精神。市委深化改革委员会牵头组建放权赋能改革工作专班，由市委常委、市政府常务副市长任组长，市委办公室副主任、市政府办公室副主任、市委编办主任、市发改委主任任副组长和市直23个相关职能部门主要负责人任成员的工作领导小组，统筹全市255项经济社会管理权限的承接工作，高标准制定承接方案，为255项管理权限顺利承接打下坚实基础。市委编办充分发挥职能优势，把赋予长葛市部分省辖市级经济社会管理权限，作为提升县域治理能力、推动经济高质量发展的重大机遇来抓，认真组织学习相关文件精神，就承接好部分经济管理权限进行周密部署，全力以赴把放权赋能改革任务落实到位。

二是坚持高效推进。255项职权事项下达后，市委编办进行认真梳理，厘清权责事项，主要涉及全市21个职能部门、23个单位，其中市发改委33项，教育体育局15项(含体育职能5项)，科技和工业信息化局30项，公安局5项，司法局20项，民政局1项，人力资源和社会保障局8项，

自然资源和规划局14项(含5项林业职能), 许昌市生态环境局长葛分局2项, 住房和城乡建设局7项, 城市管理局6项, 交通运输局54项, 水利局2项, 农业农村局2项, 商务局1项, 文化广电和旅游局30项, 卫生健康委员会5项, 市场监督管理局15项, 应急管理局1项。医疗保障局1项, 人民防空办公室3项。精心部署推动签订赋权协议书, 建立工作联络机制, 积极汇总相关部门承接机构负责人、业务经办人的工作通信录, 做好相关政策文件、档案资料、业务手册等资料移交工作, 对接协调培训, 熟悉业务流程, 主动加强沟通协调, 通过微信工作群、电话问询等方式, 每周对相关单位的业务开展情况进行沟通, 确保下放的权限接得住、用得好, 衔接顺畅、运行规范。

三是坚持有效承接。建立月总结制度, 跟踪了解权限落实情况, 各相关单位每月报送放权赋能工作开展过程中遇到的瓶颈问题, 针对反馈问题, 细化工作台账, 积极统筹协调, 开展专题研讨, 多部门联动, 及时解决问题, 确保权限承接一步到位、规范运行、取得实效。压实工作责任, 联合市政务服务和大数据管理局强化平台建设, 将承接的事项同步纳入政务服务平台网上办理系统, 并及时做好相关部门权责清单同步调整工作, 依法向社会公布。随着255项经济社会管理权限工作的推进, 在上级部门的具体指导下, 涉及赋权事项的21个市直部门已全部与省、许昌市对口部门进行对接, 顺利承接。截至2012年9月底, 累计业务办理量29651件, 业务办理量呈现出明显递增的态势。255项权限涉及的361项业务办理项已全部纳入河南省政务服务平台。组织相关部门与市经济技术开发区对接, 对照赋予开发区的136项市级经济管理权限清单, 签订赋权协议书, 确保赋权职能事项衔接有序。

四、创新工作方法, 为基层治理赋能

全省深化乡镇管理体制机制改革工作开展以来, 长葛市以乡镇(街道)综合行政执法改革工作为抓手, 在基层治理方面积极探索创新, 为基层治理赋能。通过减员、赋能、增效, 建立“五个一”机制, 解决了以前多部门执法、基层无执法权、遇事推诿扯皮等问题, 提高了基层治理能力, 得到了广大干部和群众的理解、支持。“五个一”机制包括: 突出一个引领。以党建为核心, 在各乡镇综合行政执法大队成立党支部, 人员编制、党组织关系一并转隶, 引领改革任务推进。搭建一个平台。整合“雪亮工程”“蓝天卫士”等资源, 打造可视化数字平台, 提升综合行政执法效能。锻造一支队伍。在兼顾县乡人员配比的前提下, 推动编制资源下沉基层, 采取短训班、驻点指导等形式, 抓好执法人员对习近平新时代中国特色社会主义思想的学习教育, 确保忠诚担当。公布一张清单。赋予各镇83项、办事处72项行政处罚权限, 线上线下同步公开, 服务基层能力更加高效。强化一个保障。在事业单位职员等级晋升中, 向乡镇有能力、有担当的事业编制人员倾斜。今年以来, 乡镇事业单位人员已晋升106人。实现执法效能最大化。坚持“一支队伍管执法”, 依法依规将自然资源、市场监管、文化旅游、农业农村、城市管理、生态环境6个职能部门执法职责统筹纳入乡镇(街道)管理, 组建乡镇综合行政执法队。落实每个乡镇执法队不少于15名编制要求, 调整充实执法人员287名。建立健全县乡两级执法联动机制, 强化乡镇统一指挥、综合协调和任免建议等权责, 实现县直部门“分块”执法和乡镇综合执法紧密结合, 有效解决“看得见的管不了、管得了的看不见”难题。

责任编辑 石艳艳

市场主体不在登记地经营现象的分类治理探究

宋国涛¹,沈节娟²

(1.中共河南省委党校 决策咨询部,河南 郑州 451000;2.郑州市郑东新区市场监督管理局,河南 郑州 451000)

摘要:住所或主要经营场所是市场主体的法定登记事项,市场主体在注册登记的住所或主要经营场所从事经营活动是其法定义务。市场主体不在注册登记地从事经营活动存在破坏市场公平竞争秩序、增加市场交易风险、损害营商环境、加大事后监管难度等多重危害,必须依法加以系统治理。根据市场主体不在注册登记地经营的不同类型和信用风险状况依法进行分类治理,有助于实现对该类违法行为的精准治理和源头治理,进而维护安全的交易环境和公平的竞争秩序。

关键词:市场主体;不在登记地经营;危害;分类治理

中图分类号: D912.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0025-05

一、市场主体不在登记地经营的危害及治理价值

(一) 市场主体不在登记地经营的内涵与特征

根据《市场主体登记管理条例》第八条“市场主体的一般登记事项包括:……(四)住所或者主要经营场所”的规定,住所或主要经营场所(通常称为注册登记地,本文以下统称登记地)是市场主体的法定登记事项。立法之所以将市场主体的登记地明确规定为法定登记内容,其意义不仅在于便于准确识别市场主体,降低市场交易的风险,同时也有助于依法确定市场主体的监管部门,而且在市场主体发生纠纷时能够依法确定仲裁机构或诉讼管辖法院。基于市场主体登记地的

基础性作用,上述行政法规第十一条第一款进一步规定“市场主体只能登记一个住所或者主要经营场所”,即明确规定市场主体注册登记地具有“唯一性”。结合该行政法规第十六条第一款“申请办理市场主体登记,应当提交下列材料:……(三)住所或者主要经营场所相关文件”和第十七条“申请人应当对提交材料的真实性、合法性和有效性负责”以及第二十四条“市场主体变更登记事项,应当自作出变更决议、决定或者法定变更事项发生之日起30日内向登记机关申请变更登记”的规定,可以得出市场主体在登记地从事经营活动是其必须履行的法定义务,且当登记地实际发生变更的,应当依法申请变更登记的

收稿日期:2023-03-31

作者简介:宋国涛(1984—),男,河南邓州人,中共河南省委党校决策咨询部副教授、法学博士,研究方向为行政法学、部门行政法;沈节娟(1983—),女,河南新郑人,郑州市郑东新区市场监督管理局干部,研究方向为市场监管法治。

结论。因此，作为对一种现象的描述性界定，市场主体不在登记地经营是指，未经依法办理注册登记地的变更登记，市场主体擅自变更住所、主要经营场所或经营场所从事经营活动的行为或现象。

市场主体不在登记地经营现象通常具有以下三个方面的特征。第一，是一种市场主体自我主动选择的行为结果。《市场主体登记管理条例》的颁布实施，标志着我国统一商事登记制度的正式确立^[1]，市场主体设立或变更登记行为一旦生效，登记地就成为市场主体的一项地址“标签”且具有唯一性，被明确记载于营业执照上。因此不在登记地从事经营活动是市场主体的一项自身主动选择的行为结果。第二，是一种违法行为。登记地具有从物理地址角度识别市场主体的基本特质，而市场主体一旦不在经登记并公示的地址从事经营活动，就违反了登记地的唯一性、法定登记秩序以及公示信息的真实性，构成违法行为。第三，是一种市场主体正常从事经营活动，而非歇业或终止营业的行为状态。市场主体不在登记地从事经营，但其依然处于“生命周期”内，即继续从事市场活动，与市场主体暂时停止营业活动的歇业和永久终止经营活动的注销明显不同。

（二）市场主体不在登记地经营的危害性

登记地作为市场主体经登记机关依法核准的地址“身份证”，是市场主体从事经营活动的物理场所基础和赢得市场信用的必备条件。市场主体未经变更登记不在登记地从事经营活动的行为，本质上是一种违法行为，具有多重社会危害，与我国建立统一开放竞争有序的现代市场体系的客观要求相违背。

1. 破坏公平竞争的市场秩序和营商环境。公平竞争是现代市场体系的内在要求^[2]，是全国统一大市场的重要特征，也是良好营商环境的主要内容。而市场主体不在登记注册地从事经营活动，就存在逃避市场监管，进而导致市场主体在

监管频度和法律责任承担上的不平等的风险，无疑会破坏公平竞争的市场秩序和营商环境。

2. 侵害商事登记的管理秩序，引发“破窗效应”。登记地是市场主体登记的法定要素之一，市场主体不在登记地从事经营，不仅明显侵害了商事登记的客观法律秩序，损害了商事登记制度的权威性，而且助长了市场主体在天然的逐利性和趋利避害心理作用下逃避监管现象的滋生，甚至引发不在登记地经营易发频发的“破窗效应”现象。

3. 引发信息不对称，增加市场交易风险和维权成本。登记地不仅是商事登记和市场监管的需要，也是我国社会信用体系建设背景下市场主体信用信息公示的必然要求。市场主体不在经依法公示的登记地经营，必然造成市场主体交易信息的不对称，引发市场交易安全保障和信用风险，也会导致诉讼纠纷中管辖法院确定和法律文书送达的困难，这无疑会加大消费者或市场主体维权的成本。

4. 增大市场监管难度，损害社会公共利益。市场主体登记地的确定不仅关系到法律纠纷产生后的诉讼管辖这一民事诉讼中“显性而棘手的问题”^[3]，而且也直接涉及市场监管的可及性及其实效。市场主体不在登记地经营现象的产生具有多元原因，也并非个案现象，对此，我国《市场主体登记管理条例》和《企业经营异常名录管理暂行办法》等法规和规章，专门建立了市场主体因通过登记的住所无法取得联系的依法列入经营异常名录的法律制度。因此，市场主体不在登记地经营现象，无疑增加了市场监管的难度，在法定监管手段和方式有限而诸如平台经济等新业态新模式日益发展的背景下，必然降低市场监管的可及性和实效，并最终损害社会公共利益。

（三）加强市场主体不在登记地经营依法分类治理的价值

1. 加强对市场主体不在登记地经营的治理，

是建设高标准市场体系的必然要求。强化消费者权益保护、完善现代化市场监管机制、维护市场安全和稳定是建设高标准市场体系的重要内容^[4]，只有加强对不在注册登记地经营市场主体的依法治理，才能维护公平竞争的市场秩序和安全高效的市场环境，也才能保障消费者的合法权益和降低市场主体的交易与维权成本。

2. 加强对市场主体不在登记地经营的治理，有助于推进市场监管现代化进程。2021年12月，国务院印发《“十四五”市场监管现代化规划》(国发〔2021〕30号)，明确指出“创新和完善市场监管，推进市场监管现代化，是建立统一开放竞争有序的现代市场体系的客观需要，是完善社会主义市场经济体制的内在要求”^[5]。强化对市场主体不在登记地经营的监管，能够有效打击违反市场主体住所登记管理秩序的违法行为，提高其违法成本，也是推进市场监管体系完善和监管效能提升、促进市场监管现代化的重要途径。

3. 加强对市场主体不在登记地经营的治理，有助于发挥以信用为基础的新型监管机制的作用，提升治理效能。市场主体不在登记地经营行为具有隐蔽性高、调查难度大、危害性大等特点，只有发挥多元主体的协同治理作用，区分市场主体的信用风险状况，实施分级分类监管，才能最终达到精准治理的目标。

市场监管部门是否能够与不在登记地从事经营活动的市场主体取得联系，不仅涉及已被破坏的市场登记秩序能否恢复的问题，而且还影响到该种行为的社会危害性程度，因此，对该类违法行为只有坚持分类治理的原则，采取精准治理和系统治理的方针，才能取得治理实效。

二、市场主体不在登记地经营但能够取得联系现象的治理

针对市场主体不在登记地经营但能够取得联系的，市场监管部门可在调查认定市场主体确存

在登记地变更但未依法办理变更登记行为的基础上，根据《市场主体登记管理条例》第四十六条“市场主体未依照本条例办理变更登记的，由登记机关责令改正；拒不改正的，处1万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，吊销营业执照”的规定予以处理。鉴于市场主体不在登记地从事经营活动但仍可以通过登记的信息或其他途径取得有效联系的具体情况，该种行为虽然违法但通常情况下社会危害性相对较小且存在责令行为人改正的可能性，登记机关可根据《行政处罚法》(2021年修订)关于过罚相当、处罚与教育相结合的原则以及第三十三条第一款“违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，不予行政处罚。初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以不予行政处罚”的规定，对符合该条规定条件的上述违法行为予以免罚处理。如由上海市司法局、上海市市场监管局等联合发布的《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》(沪司规〔2019〕1号)第二十九项，昆明市市场监督管理局公布的《昆明市市场监管领域免罚清单》第一项，以及义乌市市场监督管理局、义乌市司法局印发的《市场监管局轻微违法行为免罚清单》(义市监管〔2020〕65号)第二十二项等规定，均明确将公司等市场主体登记的住所发生变更后未依法办理住所变更登记，经责令限期改正(登记)后立即或在限期内改正(登记)的行为纳入免罚清单，予以免罚处理。

此外，在将上述轻微违法行为依法予以免罚处理的同时，仍需要坚持系统治理的原则，强化后续监管措施。首先，登记机关应当对存在上述行为的市场主体予以教育和指导，以增强其守法意识。其次，登记机关应当一方面将其违法记录予以记录保存，确保执法留痕^[6]，并纳入日常监管台账，作为日常开展检查监督的重要对象，另一方面一旦当事人再次违法，登记机关则应积极运用此前的违法记录，将其作为作出处理决定时的重要裁量因素，在区分其信用状况的基础上实

施精准监管。

三、市场主体不在登记地经营且无法联系现象的治理

作为不在登记地经营违法行为的另一种表现，当这类市场主体同时存在无法联系的情形时，该种行为不仅社会危害性要远大于能够“取得联系的”的情形，而且在治理依据、监管手段等方面均存在差异，故需要予以针对性分析。

（一）市场主体无法联系现象的基础治理

登记地是市场主体设立的法定要件，同时也是《企业信息公示暂行条例》明确规定的市场主体登记机关应当公示的企业信用信息。市场监管部门在日常检查监督或根据投诉举报等线索认定市场主体确存在无法联系情形的，应当根据《企业经营异常名录管理暂行办法》第四条“县级以上工商行政管理部门应当将有下列情形之一的企业列入经营异常名录：……（四）通过登记的住所或者经营场所无法联系的”和第五条“工商行政管理部门将企业列入经营异常名录的，应当作出列入决定，将列入经营异常名录的信息记录在该企业的公示信息中，并通过企业信用信息公示系统统一公示”的规定，依法将其列入经营异常名录并通过企业信用信息公示系统向社会统一公示，以实现向公众提示风险的目的，同时从信用监管的角度出发，将其纳入重点监管对象，提高对其日常监督检查的频次。市场主体存在不在登记地经营且无法联系而被依法列入经营异常名录后，根据投诉或举报等线索发现其依然从事经营活动的，若属于平台内经营者的，登记机关可根据《电子商务法》第二十七条、第八十条等的规定，要求平台经营者督促平台内经营者履行提交真实地址、联系方式等义务，否则依法予以处理，以实现对该现象的协同治理和源头治理。

当被列入经营异常名录届满3年仍不履行市场监管部门提示的公示义务的，登记机关应根据《企业经营异常名录管理暂行办法》第十五条的规

定，将该市场主体列入严重违法企业名单，并通过企业信用信息公示系统向社会公示。与此同时，登记机关还应当根据该类市场主体的信用状况，将其纳入相应的监管范围，以信用风险为导向开展相应强度的跟踪监管措施。

（二）市场主体无法联系且长期停业现象的治理

市场主体存在不在注册登记地经营等无法联系情形且长期未从事经营活动的现象，不仅挤占了有限的社会资源，增加了行政管理成本，也导致市场主体数据失真，不利于各级政府掌握地方经济实际情况，影响政府客观科学决策，因此应当依法将其纳入“僵尸企业”的治理渠道，通过法治化的强制退出机制，实现对该类现象从根本上予以源头治理的目标。对此，2016年工商总局、税务总局联合发布的《关于清理长期停业未经营企业工作有关问题的通知》，提出了决定在全国范围内清理长期停业未经营企业的政策，2019年国家发展改革委等十三个部门发布的《加快完善市场主体退出制度改革方案》（发改财金〔2019〕1104号），进一步明确了“在市场机制不能有效发挥作用的领域，通过合理运用公共政策，引导或强制低效无效市场主体依法有序退出”的基本原则。在法律依据层面，登记机关可根据《公司法》第二百一十一条第一款“公司成立后无正当理由超过六个月未开业的，或者开业后自行停业连续六个月以上的，可以由公司登记机关吊销营业执照”或《市场主体登记管理条例》第四十六条“市场主体未依照本条例办理变更登记的，由登记机关责令改正；拒不改正的，处1万元以上10万元以下的罚款；情节严重的，吊销营业执照”的规定，对存在上述情形符合规定条件的市场主体作出吊销营业执照的处罚，从根本上消除该类现象所带来的一系列负面效应。此外，在制度的顶层设计方面，国家应当进一步完善针对市场主体长期停止经营现象的强制注销制度，为推进该类市场主体彻底退出市场提供法律

根据,从而实现市场主体在数量倍增的同时提升质量。

四、市场主体不在注册登记地经营且存在其他情形的治理

(一) 市场主体不在注册登记地且未履行歇业备案的治理

歇业制度系《市场主体登记管理条例》首次规定。对此,有学者指出,该项制度“为受新冠疫情影响、暂时无法正常开展经营或者遇到临时困难的市场主体提供了一个合法存续的缓冲期,对降低维持成本、减轻经营压力、助力渡过难关具有重要意义”^[7]。根据《市场主体登记管理条例》第三十条和《市场主体登记管理条例实施细则》第四十一的规定,市场主体应当在歇业前向登记机关办理备案,且歇业期限最长不得超过3年。同时,针对市场主体未依法履行歇业备案义务的,上述规范也规定了登记机关应当依法责令改正,拒不改正的处5万元以下罚款的治理手段。因此,针对市场主体不在注册登记地且未履行歇业备案现象的治理应依法进行。首先,针对能够有效联系的市场主体,应当依据上述规定予以处理。其次,若市场主体同时存在无法联系、下落不明的情形的,则应根据《企业经营异常名录管理暂行办法》第四条的规定将其列入经营异常名录并向社会公开。再次,若该市场主体的歇业期限超过3年的,则应依法列入严重违法企业名

单并公示。最后,若市场主体的歇业期限超过3年或存在长期未从事经营活动,符合法定退出市场情形的,则应依法吊销其营业执照,强制其退出市场。

(二) 市场主体不在注册登记地经营且未履行年报义务的治理

根据《企业信息公示暂行条例》第八条“企业应当于每年1月1日至6月30日,通过企业信用信息公示系统向工商行政管理部门报送上一年度年度报告,并向社会公示。当年设立登记的企业,自下一年起报送并公示年度报告”的规定,企业依法负有将企业信用信息报送市场主体登记机关并向社会公示的法定义务。《市场主体登记管理条例实施细则》第七十条首次设定了企业违反年度报告义务的法律后果,即:“市场主体未按照法律、行政法规规定的期限公示或者报送年度报告的,由登记机关列入经营异常名录,可以处1万元以下的罚款。”与上述市场主体未履行歇业备案义务的情形相同,此种现象的治理同样需要通过实施行政处理或处罚、列入异常名录、列入严重违法企业名单和依法强制退出市场等多元的、进阶性的治理手段,才能达到系统治理的实效。同时,对于此类现象,登记机关在发现其违法行为后就应将其列入重点监管台账,提高对其日常监管的频次和强度,为采取后续的监管措施提供基础。

参考文献

- [1] 刘俊海.论商事主体登记制度的统一化、透明化和便利化[J].中国市场监管研究,2021(9):13-15.
- [2] 张守文.公平竞争审查制度的经济法解析[J].政治与法律,2017(11):2-10.
- [3] 李政辉.公司住所的功能、挑战与制度应对[J].北方法学,2022(2):105-116.
- [4] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》[J].中华人民共和国国务院公报,2021(5):4-10.

- [5] 国务院关于印发“十四五”市场监管现代化规划的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2022(5):8-28.
- [6] 朱宁宁.推行包容免罚清单模式 加强执法痕迹化管理[N].法治日报,2021-07-15.
- [7] 季圣林.强化市场主体歇业制度实施效果的对策探析[J].中国市场监管研究,2022(5):38-41.

责任编辑 华夏

水利领域推进“大综合一体化” 行政执法改革思考与建议

王萍萍¹, 谢圣陶², 郜宁静¹, 刘志伟¹

(1.浙江省水利发展规划研究中心, 浙江 杭州 310009; 2.浙江省水利厅, 浙江 杭州 310009)

摘要: 根据“大综合一体化”行政执法改革新要求, 通过分析水利领域推进过程中存在的主要问题, 提出提高思想认识、明晰职责边界、完善协同机制、强化数字赋能等对策与建议, 以提升水治理能力和水治理现代化, 推动浙江高质量发展, 为建设共同富裕示范区提供坚实的水安全保障。

关键词: “大综合一体化”; 行政执法; 水行政执法监管; 对策分析

中图分类号: D922.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0030-02

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央作出了一系列深化行政执法体制改革的决策部署。浙江省是全国唯一的“大综合一体化”行政执法改革国家试点, 在行政执法领域的改革探索中具有先进性和前瞻性^[1]。同时, 水利部将强化体制机制法治管理作为推动新阶段水利高质量发展的重要实施路径, 制定了《水行政执法效能提升行动方案(2022—2025年)》^[2]。“大综合一体化”行政执法改革试点整体制度设计定型并全面铺开, 给水行政执法工作和水利行业监管都带来了新要求, 因而对于如何在推进综合行政执法改革中确保水行政执法监管工作力度不减、效率提升、高效协同需要深入研究思考。

一、水行政执法面临的新形势新要求

(一) 综合执法事项进一步拓展

浙江省自2020年开始编制《浙江省综合行政执法事项统一目录》^[3], 综合执法事项不断拓展。

“大综合一体化”行政执法改革试点要求将发生频率高、与群众生活关系密切、专业适宜的执法事项纳入综合行政执法, 并行使与行政处罚权相关的行政检查权、行政强制权。按照改革要求, 浙江省权力事项库(监管库)中涉及水行政处罚事项188项, 除4项涉及吊销取水许可证的水行政处罚事项继续保留在水利部门外, 其余水行政处罚事项均划转至综合行政执法部门, 行政执法事项划转率为98%, 是25个部门中除建设条线外划转率最高的部门。

(二) 执法人员队伍进一步精简

坚持应统尽统原则, 除中央对执法改革已明确部署的领域外, 大力整合现有专业执法队伍, 部门专业执法队伍种类精简至“1+8”支以内, 各领域各部门高频事项集中到综合执法部门后, 原则上不保留执法队伍。按照改革要求, 浙江省原有93支市县水行政执法队伍均已全部撤销, 有的更名为水政执法保障服务中心或河湖管理中心

收稿日期: 2023-3-20

基金项目: 2021年度浙江省水利科技计划项目(RC2169)

作者简介: 王萍萍(1987—), 女, 浙江宁波人, 工程师, 研究方向为水利政策。

等；水政执法人员分流至综合执法部门或水利部门其他业务处室，当前继续从事水利执法监管等工作专职人员约为改革前的40%。

（三）监管执法协同进一步强化

按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，全面界定部门监管职责，筑牢执法监管链条，建立部门间、县乡间常态化联合执法、应急配合、信息共享、案件移送等协作配合制度。按照改革要求，水利部门承担日常巡查以外的定向检查等监管工作，向综合执法部门移交违法活动线索、举报信息及涉案初步证据等情况，并为执法活动提供技术支持。“县乡一体、条抓块统”改革同步推进，部分水行政处罚事项由乡镇承接，基层执法力量不断充实。

二、存在的主要问题

（一）改革认识不够到位

对党中央“探索实行跨部门综合执法”改革精神和“大综合一体化”行政执法改革要求的认识与理解不够到位，对于通过综合执法改革进一步推动水行政执法和水利行业监管的思考不够深入，部分地区在一定程度上存在行政处罚事项一转了之的情况。

（二）职责边界不够清晰

在“大综合一体化”行政执法改革的制度设计中，水利部门与综合执法部门职责界限已基本明确，但基层综合执法部门和基层水利部门在实际执行过程中对监管主体、日常巡查、行政强制、调查取证和历史遗留问题受理等还存在着一定程度上的分歧。比如，部分地区对行政强制执行的执行主体还存在分歧，影响部分案件处罚后的有效处置。

三、新形势下加强水行政执法监管的对策及建议

（一）提高思想认识

“大综合一体化”行政执法改革试点，是党中央和习近平总书记赋予我省整体推进行政执法改革的重大政治任务，是一场系统性、整体性、重塑性的变革。构建职责更清晰、队伍更精简、协同更高效、机制更健全、行为更规范、监督更有效的行政执法体制机制，需要进一步提高站位、提高认识，坚定不移、循序向前推进改革。

（二）明晰职责边界

应进一步明确日常投诉信访、线索移送受理、涉案物品保存管理、专业技术鉴定、案件查处反馈等工作流程要求和时间期限，健全执法监管职责边界和运行机制，加强执法和监管协作，提高水行政执法效能。同时，要落实行业管理主体责任，加强源头监管、业务指导和技术支撑。

（三）完善协同机制

水利部门要主动加强与综合执法部门沟通协调，建立健全水事违法案件移送制度、水事违法活动执法信息共享制度、重大水事违法案件联合会商制度、监管执法考核互评制度等各类制度，规范协作配合机制，压实主体责任，形成资源共享、信息互通、协作通畅的“大综合一体化”行政执法工作格局。

（四）强化数字赋能

充分运用大数据、“互联网+”等技术手段，创新执法监管方式。依托数字化平台，重塑监管全流程，逐步形成监管执法“一件事”联动，在实现远程监管的同时，推进实现行政检查、行政处罚、案件移送的全程网办、自动留痕，实现执法监督。

参考文献

- [1] 浙江省人民政府关于各设区市“大综合一体化”行政执法改革方案的批复[J].浙江省人民政府公报,2022,(Z4).
- [2] 水利部印发《水行政执法效能提升行动方案(2022—2025年)》[EB/OL].(2022-07-01)[20-0-0].http://zfs.mwr.gov.cn/zhxw/202207/t20220701_1582861.html.

- [3] 浙江省人民政府办公厅关于公布浙江省综合行政执法事项统一目录的通知[EB/OL].(2021-01-13)[20-0-0].http://sft.zj.gov.cn/art/2021/1/13/art_1229557739_2226094.html.

责任编辑 华夏

国家治理现代化视域下的人民政协制度： 理论渊源、制度优势与效能提升

陈林¹, 杨抗抗²

(1. 中国政法大学政治与公共管理学院, 北京 100088; 2. 中国社会科学院政治学研究所, 北京 100732)

摘要: 人民政协制度在推进国家治理现代化进程中发挥着不可替代的重要作用。从理论渊源看, 人民政协制度以马克思主义理论为基础, 继承了马克思主义统一战线理论、政党理论和民主理论, 同时以中华优秀传统文化中的天下为公、求同存异、兼容并蓄、民为邦本等价值理念为依托。人民政协有着显著的制度优势, 它深刻揭示了民主的真谛, 推动了国家治理的公平价值实现, 反映了多党合作的新型政党制度优势。立足新时代, 以人民政协制度推动国家治理效能跃升, 必须坚持党的领导, 确保履职方向正确; 发挥人民政协的机构作用和制度优势; 加强思想政治引领, 广泛汇聚团结奋斗的正能量; 优化人民政协界别构成, 强化委员责任担当。

关键词: 人民政协; 国家治理; 现代化; 效能; 制度优势

中图分类号: D627 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0032-07

人民政协是中国共产党领导各民主党派、无党派人士、人民团体和各族各界人士在政治制度上进行的伟大创造。习近平总书记指出: 要“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”^[1], “人民政协是国家治理体系的重要组成部分”^[2], “要把人民政协制度优势转化为国家治理效能”, 为“实现新时代中国共产党的历史使命凝心聚力”^[3]。作为党领导的专门协商机构, 人民政协在提升国家治理效能方面具

有显著的制度优势, 探究人民政协制度优势转化为国家治理效能的内在逻辑, 对于发展人民政协事业、发展中国特色社会主义民主政治、完善中国特色社会主义制度、推动国家治理体系和治理能力现代化, 具有重大的理论和实践价值。

一、理论渊源: 人民政协制度何以赋能国家治理现代化

人民政协制度之所以能够转化为国家治理效

收稿日期: 2023-01-18

基金项目: 马克思主义理论研究和建设工程重大项目“习近平总书记关于全过程人民民主重要论述研究”(项目编号: 2022MZD010); 中国社会科学院青年科研启动项目“中国共产党构建人民民主话语的历程与启示研究”(项目编号: 2023YQNQD044); 中国社会科学院重大创新项目“发展全过程人民民主与中国特色社会主义政治发展道路研究”(项目编号: 2023YZD020)

作者简介: 陈林(1990—), 男, 内蒙古通辽人, 中国政法大学政治与公共管理学院博士研究生, 研究方向为政治哲学与政治文化; 杨抗抗(1990—), 男, 河北邯郸人, 哲学博士, 中国社会科学院政治学研究所助理研究员, 浙江红船干部学院专家工作室特聘专家, 研究方向为政治学理论。

能，关键在于有马克思主义科学理论的指导。同时，中国共产党创造性转化和创新性发展了中华优秀传统文化，如尚公、和合、协商、民本，使人民政协制度符合中国国情，成为具有中国特色的统一战线组织、多党合作和政治协商的重要机构、人民民主的重要形式，推动国家治理效能提升。

（一）人民政协制度的马克思主义理论基础

以马克思主义作为中国共产党的根本指导思想，“为中国革命、建设、改革提供了强大思想武器，使中国这个古老的东方大国创造了人类历史上前所未有的发展奇迹”^[4]，人民政协制度便是中国共产党在马克思主义中国化进程中进行的伟大政治制度创造。

一是继承了马克思主义统一战线理论。马克思主义理论提出，无产阶级获得自身解放，团结统一是基本前提，“每个国家的工人运动的成功只能靠团结和联合的力量来保证”，工人团体之间应该“彼此结成亲密合作的永久联盟”^[5]。同时，无产阶级为了壮大自身力量，必须争取农民支持，联合城市小资产阶级、资产阶级和各国的民主政党。马克思、恩格斯这种“联盟”的思想和实践，本质上来说就是建立无产阶级统一战线，这是“推翻世界压迫者，求得无产阶级乃至全人类彻底解放的重要策略”^[6]。以毛泽东为代表的党的第一代领导集体，创造性地提出建立以工农联盟为基础的占民族人口绝大多数人的广泛统一战线，团结一切可以团结的力量，正确对待和处理统一战线中资产阶级的问題，将小资产阶级和民族资产阶级纳入革命联盟队伍，这是毛泽东对马克思统一战线理论的独创性贡献。在中国革命不同历史时期，统一战线理论都发挥了重要的历史功能，与武装斗争、党的建设并列成为中国革命胜利的三大法宝。

二是继承了马克思主义政党理论。马克思、恩格斯认为无产阶级是最革命的阶级，要“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”^[7]。无产阶级政党理论在俄国获得了成功，在中国革命、建设和改革的过程中，中国共产党将马克思主义政党理论与中国实际相结合，开创了中国特色社会主义政党理论和制度，人民政协成为新中国政党制度中专司多党合作和政治协商的重要机构。1949年新中国成立前夕，中国人民政治协商会议第一届全体会议履行了重大政治职责，这也标志着中国特色的社会主义政党制度和人民政协制度正式确立。

三是继承了马克思主义民主理论。马克思主义民主理论认为，理想的国家只能是人民当家作主的国家，民主是一种国家制度。无产阶级民主以生产资料公有制为基础，由无产阶级和其他劳动人民掌管政权，它是最高类型的民主。1954年，在第一届全国人民代表大会第一次会议召开后，人民政协作为专门的协商机构继续以“新民主的一个特点持续存在”^[8]，不断发展协商民主这一实现党的领导的重要方式及社会主义民主政治的特有形式的独特优势。协商民主继承和发展了马克思主义民主理论，打破了西方民主模式的虚假表象，为“有事好商量，众人的事情由众人商量”这一民主的真谛提供了真实的、专业化的协商渠道和崭新平台。

（二）人民政协制度的中华优秀传统文化基础

习近平总书记强调：“人民政协根植于中国历史文化。”^[2]中国之所以能够生成政治协商这种独特的、独有的、独到的民主形式，与中华民族长期形成的优秀政治文化密不可分。

第一，以天下为公的尚公精神引领政治协商。“大道之行也，天下为公”（《礼记·礼运》）是根植于中国人思想世界和灵魂深处的核心政治文化观念之一，更是千百年来中华民族不懈追求的高尚道德品质和坚定政治信仰。人民政协坚持围绕中心、服务大局的公共精神，聚焦党和国家大政方针和重要议题开展政治协商，这种以公共利益为取向的制度安排和协商文明，是中华优秀传统文化中天下为公精神在新的时代背景下的真

实而具体的呈现。正是在这种公共精神的引领下，人民政协坚持国家至上、民族至上、人民至上，为中华民族伟大复兴贡献力量。

第二，以求同存异的和合价值找到最大公约数。求同存异是中华优秀传统文化中道原则的集中表现。“君子和而不同，小人同而不和”（《论语·子路》），当求同存异理念延伸到政治领域，成为理性协商、平等有序参与政治的一项基本规范之后，坚持“有事好商量，众人的事情由众人商量”^[9]，在共同思想政治基础上不断扩展“同心圆”、追求“最大公约数”的这种包容差异、尊重多样、凝聚共识的人民政协制度就为新的时代扩同缩异、聚同化异提供了协商智慧、协商方法与协商原则。

第三，以兼容并蓄的协商理念推动工作开展。兼容并蓄的协商理念源于春秋时期“和实生物，同则不继”（《国语·郑语》）的和合价值。人民政协制度将社会不同界别意见、不同领域意见、不同观点意见进行提炼、转化和凝聚，确保不同治理主体的意见及诉求通过制度化的有序方式转化为党和政府的决策依据，能够促进不同思想观点的充分表达和深入交流，形成既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好氛围，为思想观念在碰撞、交流与汇通基础上形成广泛共识提供了基本保障。

第四，以民为邦本的民本思想指导协商实践。以民为本是中国古代政治思想观念的逻辑起点，所谓“天下非一人之天下也，天下之天下也”（《吕氏春秋·贵公》）即是强调政治的民本取向。民为邦本转化到政治实践中表现为爱民、重民、富民、利民、安民、信民等，在古代王权时代这种民本思想所发挥的历史作用相对有限，如今这种政治观念被中国共产党继承和发展。在人民政协工作中，坚持以民为本、以民为先、履职为民，已经成为协商实践的基本思想指导。在党的领导下，人民政协围绕国家治理的热点、难点和重点领域开展协商，充分反

映了人民群众的利益诉求，为民本思想的当代转化助力。

二、制度优势：人民政协制度赋能国家治理现代化的功能彰显

人民政协制度是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分，它揭示了民主的真谛，体现了公平正义的价值，反映了中国新型政党制度的制度优势，为国家治理效能的提升提供了崭新平台和人才保障。

（一）人民政协制度深刻揭示了民主的真谛

民主是人类政治文明的显著标志之一。关于什么是好的民主、民主的真谛为何，千百年来人类一直在探索。亚里士多德认为，“无论从政是一件好事或是一件坏事都应该让全体公民参与政治”^[10]，但在古希腊的民主体制下，只有成年男性公民拥有民主权利，占人口绝大多数的奴隶和女性无法参与政治。近代以来，密尔的“代议制政府”理论与熊彼特的“精英民主”理论成为民主的主要形式，在这种民主制度下，“人民”在事实上被悬搁，人民“只有在选举国会议员的期间，才是自由的；议员一旦选举出来，他们就是奴隶，他们就等于零了”^[11]。这种虚置的民主，至今仍然是西方国家普遍采取的民主实现方式。

马克思对民主进行了深入的考察，他认为“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争取民主”^[12]。在深刻反思巴黎公社人民民主实践的基础上，马克思将“人民当权”视为民主的实现形式和可行路径，这无疑是对民主理论和实践的巨大推动。在“人民当权”的民主观指导下，中国共产党坚持民主就是人民当家作主的基本观点，强调“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保障人民当家作主”^[9]。

人民政协政治协商、民主监督、参政议政的

三大职能，充分彰显了增进社会共识、促进人民团结的政治目的，它不仅是实现中国共产党领导的重要方式，更揭示了我国社会主义民主政治的独特优势。中国共产党作为执政党，领导和支持人民当家作主，在习近平总书记论述国家政治制度是否民主有效的“八个能否”中，与人民当家作主直接相关的具体指标共有五项。人民政协的协商民主超越了西方对民主的固有认知，弥补了选举民主的阶段性、片面性等局限和弊端，在国家权力与社会大众之间架起了一座沟通的桥梁。民众的意见、建议通过这一开放性、包容性的政治制度设计涌入国家治理当中，必将大幅提高国家治理效能，这同样是民主真实性的有力彰显。

人民政协协商民主揭示民主真谛的另外一个重要原因在于它拓展了社会主义民主的广度与深度。从广度层面看，人民政协汇聚全国各领域的精英，为国家治理效能跃升提供智力支撑，具有显著的人才优势。同时，人民政协由各界别代表人物组成，具有广泛的人员代表性和包容性。在协商民主实践领域，人民政协既关注多数人的意见，也不会忽略少数人的意见，这无疑扩展了民主的广度。从深度层面看，人民政协协商民主坚持全过程人民民主的原则，从协商到决策再到执行与监督，全过程均以贯彻民主价值为目的和原则；人民政协委员履职尽责、建言献策，不仅为国家治理现代化助力，而且极大拓展了我国民主的深度。

（二）人民政协制度推动了国家治理的公平价值实现

“人民当家作主”的民主真谛要求国家治理必须采取人人平等、人人参与的共享式治理模式。习近平总书记指出，中国共产党要“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”^[13]。中国的国家治理现代化是以追求包括公平正义价值原则在内的善治为目的的，制度建设与改革的目标之一便是为了实现国家治理进程中公平价值的实现。

人民政协以平等协商、求同存异、兼容并蓄的价值取向开展协商民主，这不仅体现了我国人民当家作主的社会主义本质要求，而且实现了社会主义人人平等的公平价值理念。在当代世界政治舞台上，许多国家采取欧美为代表的单一选举制度，这种票决民主或称选举民主是以少数人服从多数人为原则的，它所形成的赢者通吃的局面意味着近半数的选民只能接受自己不愿接受的政治领袖来领导国家，竞争性选举民主导致一个国家的民意被人为的制度分裂为两个或多个对立面，进而造成社会动荡、民粹主义泛滥、后真相政治盛行，社会分化日益加剧，政治危机不断。西方国家的治理教训向我们展示了制度差异所导致的治理绩效的巨大不同，公平价值的缺失必然会使国家能力降低，甚至丧失人民的支持。一方面中国的国家制度建构从马克思主义理论和中华优秀传统文化中不断汲取国家治理的有效因素，并对其进行创造性转化和创新性发展，另一方面，西方失败的国家治理教训也警醒中国不能重蹈覆辙。人民政协制度与人民代表大会制度两者在民主的公平价值方面构成了良好的互补关系。人大制度以尊重多数为原则，人民政协制度以更好处理多数与少数的关系问题为原则，两种制度协同克服了西方单一选举制的弊端，为社会公平正义价值的实现提供了制度保障。

客观而言，改革开放四十多年以来，中国在取得巨大发展成就的同时，也出现了一些社会不公平现象和问题，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已经成为我国当前的社会主要矛盾，这是国家治理现代化进程中面临的新议题。人民政协协商民主，在各族各界和不同利益群体中建立起畅通的利益表达渠道，有序、理性的协商和对话平台对于化解矛盾具有突出的作用。因此，人民政协制度是当代中国国家治理中最大限度维护和实现社会公平正义的重要制度保障^[14]，它为国家治理效能跃升提供了有力支撑。

（三）人民政协制度反映了多党合作的新型政党制度优势

中国新型政党制度对于提升国家治理效能具有重要的政治功能。习近平总书记曾对新旧政党制度有客观、全面的总结，强调中国新型政党制度“真实、广泛、持久代表和实现最广大人民根本利益、全国各族各界根本利益，有效避免了旧式政党制度代表少数人、少数利益集团的弊端”“把各个政党和无党派人士紧密团结起来，为着共同目标而奋斗，有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端”“通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议、推动决策科学化民主化，有效避免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益决策施政导致社会撕裂的弊端”^[15]。人民政协制度充分保障了民主党派成员在各级政协组织中发表意见主张^[16]，同时，多党合作以政治协商、民主监督、参政议政和凝聚共识为内容和方式，将新型政党制度的制度优势有效嵌入国家治理各个环节，在重大方针政策的制定、重大建设项目的论证及党和国家领导人任免等事关国计民生的重要政治活动中发挥了不可替代的作用。

中国新型政党制度之所以能够提升国家治理效能，一个关键的原因在于它能够集中民智、群策群力，充分发挥各类人才在国家治理中的智力支撑作用。人民政协的人才优势，首先表现为高端人才多。由于政协组织的超强包容性，各党派团体、各族各界、各阶层的优秀人才被吸纳为委员的比例高，他们往往在社会上有影响力、在学术研究上颇有造诣、在海内外有广泛的联系，这些人才通过人民政协组织，往往能够起到常人所起不到的作用。其次表现为社会界别广。人民政协制度按照一定比例从不同界别中吸纳人才、汇聚人才的独特做法，有助于不同领域和界别的贤达通过人民政协平台发挥聪明才智。最后表现为领导成员政治经验丰富。各级政协的主席、副主席，专门委员会主任、副主任，许多都有各级党

委、政府等相关工作经验，有效的人才培养和选拔机制使得人民政协领导成员的政治站位、工作能力和综合协调能力十分出众，这些优势无疑能够在很大程度上提升人民政协服务党和国家工作大局的能力。

三、效能提升：人民政协制度持续赋能国家治理现代化的关键路径

人民政协制度在建立新中国和社会主义革命、建设、改革开放各个历史时期都发挥了十分重要的作用。立足新时代，持续发挥人民政协制度在推动国家治理现代化方面的独特优势，其关键路径如下。

（一）坚持党的领导，确保人民政协赋能国家治理的履职方向正确

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色社会主义最大的优势，人民政协赋能国家治理的首要前提便是“把坚持党的领导贯穿到政协全部工作之中，切实落实党中央对人民政协工作的各项要求”^[2]。坚持党的领导，是人民政协事业发展进步的根本保证，也是人民政协成立时的初心所在。

第一，完善落实“两个维护”的制度机制，始终把坚持正确政治方向摆在首位，切实提高政治站位。贯彻落实党中央重大决策部署，学习贯彻习近平总书记重要讲话精神和重要指示批示，带头“听党话、感党恩、跟党走”。同时，要注重发挥督察功能，为做到“两个维护”提供机制保障。第二，人民政协重点工作要纳入党委工作全局。习近平总书记强调：“各级党委要把人民政协工作纳入重要议事日程，坚持常委会会议定期听取政协党组工作、政协常委会工作情况汇报制度，对政协党组织执行党的路线方针政策等情况进行督促检查。”^[17]人民政协与党委和政府工作的有效衔接，是“提高人民政协协商民主科学性和时效性的关键所在”^[18]。同时，要落实党委主要负责同志带头参加政协重要活动的制

度，严格执行重大问题请示报告制度，健全完善工作规则，切实发挥政协党组主要把方向、管大局、保落实的领导作用^[19]。第三，坚持以政治建设为统领推进政协党的各项建设。要把学习宣传贯彻党的二十大精神作为当前和今后一个时期的重大政治任务，旗帜鲜明讲政治，始终坚持人民政协工作正确政治方向，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚持为国履职、为民尽责。人民政协要坚持团结和民主两大主题，强化党建引领，着力提质增效，坚持建言资政和凝聚共识双向发力。

（二）发挥人民政协专门协商机构作用和制度功能优势

协商民主是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计，它不仅充分体现了我国社会主义民主有事多商量、遇事多商量、做事多商量的特点和优势，而且与选举民主互相补充、相得益彰。在新时代背景下，要继续发挥人民政协专门协商机构的重要作用和制度功能优势，突出其在我国社会主义民主政治建设中的全局性根本性引领和推动作用的重要地位。

第一，促进政治协商多元主体的平等有序参与。在“大团结、大统一”的方阵引导下，人民政协要重点关注将多元主体纳入政治协商轨道，推动不同界别、不同身份人士在国家治理中平等有序参与到政治事务中来。第二，形成接受批评、改进工作的良好协商氛围。协商民主主要运用好民主集中制的优势，发扬“团结一批评—团结”的优良传统，激发不同思想观点的充分表达和深入交流，在相互尊重、平等协商、遵循规则、有序真诚的基础上，理性有度、合法依章地畅所欲言、各抒己见。第三，以协商民主涵养公民素质和公民文化。人民政协积极关注民众吁求的制度品格对于培育公民的现代民主素养具有重要的示范和表率作用^[20]，在这种潜移默化的熏陶下，民众置身于富强、民主、文明、和谐、自由、平等、公正、法治、爱国、敬业、诚信、友

善的社会主义核心价值观营造的良好社会氛围中，更有利于人们传递和谐观念，为社会主义现代化强国建设奠定良好民众基础。第四，丰富协商治理形式。巩固界别协商和提案协商等传统形式，继续发挥其反映社情民意、参与国家治理的重要作用，鼓励专题协商和对口协商等拓展形式。探索应急协商和督办反馈协商等新形式，将各阶层人民群众关心的公共事务纳入人民政协协商民主议事中来，抓住事关人民群众切身利益的重大议题，提高协商治理的科学性、针对性与准确性。

（三）加强思想政治引领，广泛汇聚团结奋斗的正能量

团结是我们党取得成功的宝贵经验之一，在当前世界百年未有之大变局的时代背景下，唯有全民族汇聚起团结奋斗的强大合力，才能为国家治理效能跃升助力，为实现中华民族伟大复兴凝聚力量。人民政协在增进全国各族人民大团结的重大历史使命前，担负重要职责，承担重要使命，拥有重要优势。

首先，加强思想引领，广泛凝聚共识。人民政协要通过各族各界代表人士卓有成效的工作，以党的创新理论团结教育人们，在塑造共同思想基础的前提下，共商国是、化解矛盾。具体而言，就是引导参加人民政协的各党派团体和各族各界人士深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，加强时事政治和政策的学习，重点突出中共党史、新中国史以及统一战线史、人民政协史，树立正确的历史观、大局观、人民观。唯有思想保持高度一致，才能朝着共同目标前进。其次，正确看待和处理一致性与多样性的关系。一致性与多样性的统一是做好思想政治引领工作的核心所在。一致性是共同思想能够形成的基础，多样性是利益多元、思想多样的反映。在工作中，要在追求多样性中寻求一致性。在人民政协的工作实际中经常会面对不同界别和群体的多样利益诉求，对于这些诉求不能简单否定、片面割

裂,要坚持求同存异、聚同化异,发挥协商的政治优势处理好诉求多样性与思想一致性的关系。最后,多层次开展交流交往,团结一切可以团结的力量。人民政协需要沟通联络的界别与群体非常广泛,如党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层,要健全与他们沟通联络的机制。全面贯彻党的民族政策和宗教政策,坚持“一个中国”基本原则,团结海外侨胞,为中华民族伟大复兴汇聚一切可以团结的力量。

(四) 优化界别构成, 强化委员责任担当

在中华民族伟大复兴的时代号召下,在国家治理现代化的现实需要下,人民政协不断优化界别构成、强化政协委员责任担当是适应当前新形势、新环境的必要举措。

第一,广泛吸纳新阶层加入界别组织。改革开放以来,随着经济社会的快速发展,一大批新

的社会阶层群体涌现出来,他们已经成为推进国家发展和社会进步不可忽视的重要力量。要尽可能把社会新阶层群体吸收到人民政协组织当中来,与时俱进调整界别设置,不断为国家协商治理输入新鲜血液,为新的利益诉求群体提供政治参与渠道,在有效降低国家治理风险的同时,维护社会稳定。第二,强化政协委员主体作用。积极开展政协委员思想理论素养提升的培训活动,提高委员履职尽责的政治能力。增强政协委员主动参与协商治理的意识,发挥委员的才智。第三,健全政协委员协商对话机制。创新界别联席会议形式,邀请不同界别委员共同参加或列席会议,对重大课题联合攻关,打破界别差异造成的交流障碍。总之,要通过各种渠道强化政协委员责任担当,“以模范行动展现新时代政协委员的风采”^[17]。

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[M].北京:人民出版社,2022:38.
- [2] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话[N].人民日报,2014-09-22(2).
- [3] 习近平.在全国政协新年茶话会上的讲话[N].人民日报,2020-01-01(2).
- [4] 习近平.在纪念马克思诞辰 200 周年大会上的讲话[J].党建,2018(5):4-10.
- [5] 马克思恩格斯选集:第 3 卷[M].北京:人民出版社,2012:173-174.
- [6] 路璐.马克思主义统一战线概念的内涵及其演进[J].当代世界社会主义问题,2018(2):63-74.
- [7] 马克思恩格斯选集:第 1 卷[M].北京:人民出版社,2012:413.
- [8] 佟德志.人民政协的制度优势与治理效能[J].人民论坛·学术前沿,2020(1):60-64.
- [9] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [10] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:46.
- [11] 卢梭.社会契约论[M].何兆武,译.北京:商务印书馆,1980:125.
- [12] 马克思恩格斯文集:第 2 卷[M].北京:人民出版社,2009:52.
- [13] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:95.
- [14] 黄福寿.习近平总书记关于人民政协协商民主重要论述的价值意蕴[J].社会主义研究,2019(3):1-6.
- [15] 中国人民政治协商会议第十三届全国委员会第一次会议文件[M].北京:人民出版社,2018:193.
- [16] 湖南省社会科学院课题组.人民政协制度的中国特色及其在新时代更加成熟定型的路径思考[J].毛泽东研究,2019(6):29-37.
- [17] 习近平.在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立 70 周年大会上的讲话[J].中国政协,2019(18):4-7.
- [18] 魏晓文,徐凤月.国家治理视阈下人民政协协商民主功能及其优化[J].中州学刊,2015(11):21-25.
- [19] 十八大以来重要文献选编:下[M].北京:中央文献出版社,2018:617.
- [20] 董明.角色与功能:人民政协与现代国家治理体系的互动互构[J].浙江社会科学,2015(5):29-35.

责任编辑 刘 钊

20世纪西方福利思想的内容、演变逻辑 与现实启示

——基于西方学者典型著作的考察

张擎阳

(中南财经政法大学 经济学院,湖北 武汉 430073)

摘要: 20世纪,西方福利制度开始纳入资本主义执政能力的考察中,由此产生政府干预和自由市场两类拥趸下福利思想的分野。这些思想在实践中检验出不同福利责任主体的利弊,成为剖析福利问题、构建福利体系的理论基础。通过爬梳典型著作中的福利观点可以发现,20世纪西方福利思想的演变以契合经济现实需要为逻辑起点,以推进公平效率博弈为逻辑指归。解构西方福利思想的内容与逻辑,可以在生产分配关系、主体责任边界和人力资本积累方面为完善中国福利制度提供经验参考。

关键词: 西方福利思想;政府干预;自由市场;公平与效率

中图分类号: D26 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0039-07

西方福利思想源远流长,最早可追溯至古希腊和罗马时期^{[1][2]}。资本主义制度在西方盛行后,福利思想经由不同派别阐释,至20世纪达到制度化转变的高潮,其成就构成了执政能力评估的重要砝码^[2]。可以说,20世纪西方福利思想深度诠释了政府与市场的博弈、公平与效率的权衡,是剖析福利问题、构建福利体系的现实蓝本。习近平总书记在十九届中共中央政治局第二十八次集体学习时强调:“要拓展国际视野,关注国外社会保障发展情况,汲取经验教训。”^[3]因此研究20世纪西方福利思想兼具理论价值与现实意义。本文依据该时期西方主要经济流派的代表作,爬梳出主要学派的典型福利观点。基于不同学派对经济调节机制的歧见,分类阐释各阶段福利主导思

想的内核,并归纳其演变的逻辑理路,可为完善当前中国福利制度、增进人民福祉提供启示。

一、20世纪西方福利思想的主要内容

(一) 政府主导型福利思想

1. 费边社会主义:改善收入分配,提高生活水平

为应对英国工业化后新兴的社会问题,1884年伦敦资产阶级知识分子创立费边社,探寻资本主义制度的社会化改良之路。费边社会主义思想诞生于19世纪末,20世纪上半叶得以广泛传播,为英国构建福利国家制度创造了舆论环境。

费边社会主义者认识到,英国社会问题背后蕴藏着财富分配不均的现实。萧伯纳在《社会主义

收稿日期: 2023-02-22

作者简介: 张擎阳(1998—),女,河南平顶山人,中南财经政法大学经济学院硕士研究生,研究方向为社会保障思想史。

的经济基础》中指出，富人对奢侈品的偏好致使社会生产力流向昂贵无用的商品生产中，难以将商品的表面财富转为真实财富^{[4]73-74}。为减少收入分配不均的社会危害，韦伯倡导实行差额累进税制，对不劳而获者课以重税，使“加在各级工人身上的负担全部转嫁到地租与利息收入者的身上”^{[4]110-111}。

除改善收入分配外，费边社会主义者鼓励政府提供社会援助，保障居民基本生活水平。乔·柯尔在《费边社会主义》中提出：“对所有的社会

成员，社会都应为其提供起码的基本生活水平。”^{[5]23}他主张政府在基于税收实施保障时，要确保实现家庭成员物质、精神的双重满足和个人价值的有效发挥^{[5]77-78}。在给予家庭补贴时，他反对采取社会募捐和雇主联营基金支付两种形式^①，主张政府基于税收实现。韦伯在《社会主义的历史基础》中，也突出政府在提供生活补贴和公共服务中的重要作用(见表1)。整体来看，费边社成员大力宣扬社会平等和福利思想，主张强化政府干预，实现国民收入再分配，建立社会保障

表1 韦伯倡导的公共服务措施

类别	具体措施
教育事业	废除公立学校全部学杂费用,设置奖助学金
公共事业	反对私人资本家涉足,由政府统筹规划公共服务设置
工人生活	改革工厂条例,通过确定最低工资和最高工作日提高工人生活水平

来源:萧伯纳.费边论丛[M].袁绩藩,朱应庚,赵宗煜,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1958:111-113

制度。

2. 凯恩斯主义：扩大政府职能，实现充分就业

一战后席卷全球的资本主义经济危机，暴露了自由市场在调节资源配置中的不足。20世纪30年代后，倡导政府干预的凯恩斯学派兴起，其代表人物凯恩斯指出有效需求不足是引发资本主义经济危机的根源。虽然他对福利和社会保障理论的直接阐述寥寥无几，但其经济理论的实质是通过扩大和发挥政府职能，调节国民财富的分配，进而提高社会消费需求和投资需求，实现社会充分就业。综合来看，凯恩斯主义的经济原理，为西方国家社会保障制度的完善和福利国家的建设提供了理论支撑，潜在推进了社会福利的提升。

首先，在财富分配方面，凯恩斯指出，“在现行情形之下，各公私机关用偿债基金等方式所作储蓄已经绰有余裕”^{[6]321-322}，必须由国家统筹，通过调整租税体系、降低利息率等方式，重新分配社会财富，刺激有效需求，提高国民消费倾向。与此同时，他强调配合投资政策的调整，实现

“国家之权威之私人之策动力量互相合作”^{[6]325-326}，由国家决定投入生产的资源总额和基本报酬额度。其次，针对就业问题，凯恩斯认为症结在于就业者的数量不足。他主张通过政府的宏观调控，促使消费倾向与投资引诱相适应，减少自由市场中的资源浪费。同时凯恩斯也指出，实施政府调控并不意味着放弃市场，“今日之极权国家似乎解决了失业问题，但牺牲了效率与自由”^{[6]328}。他坚信唯有市场与政府实现良性配合，才能在解决失业问题的同时，保留市场的效率与自由。

与此同时，凯恩斯阐释了就业和分配问题的内在关联性，指出财富分配不均导致社会消费倾向降低，由此产生的全社会消费不足极易导致就业不足趋势。为中断该连锁反应现象，凯恩斯强调增加消费与投资应双管齐下，“一方面设法由社会来统制投资量，让资本之边际效率逐渐下降，同时用各种政策来增加消费倾向”^{[6]280-281}，推动消费与投资共进，在维持充分就业的同时降低资本稀缺性，实现投资与消费的相互配合与良性循环。综合来看，凯恩斯主义的经济原理，是发挥政府调节国民财富分配的职能作用，在提高社

会消费和投资需求的基础上,实现充分就业。

(二) 市场主导型福利思想

1. 新古典学派: 变更衡量维度, 效率重于公平

与费边社会主义和凯恩斯主义不同, 新古典学派反对国家干预福利政策, 认为社会福利源自个体需求的满足。在秉持市场调节资源配置观念的基础上, 新古典学派对福利问题展开深入研究, 形成了福利经济学。根据福利衡量标准的不同, 福利经济学派形成了以庇古为代表的旧福利经济学者和以帕累托、希克斯等为代表的新福利经济学者为代表的两大阵营。

庇古最早着手于福利经济学的研究, 他认为经济福利是能以货币计量的主观效用, 而社会福利的实现以个人福利的满足为前提。他在《福利经济学》中提出: “任何使穷人手中实际收入的绝对份额有所增加的因素, 在从任何角度判断均未造成国民收入减少的情况下, 一般来说都将使经济福利增大。”^{[7]70}作为新古典学派的拥趸, 庇古虽强调市场的资源配置作用, 但他也注重政府的辅助作用, 他希望通过“以富人阶层实际收入等量的减少为代价实现穷人阶层实际收入的提高”^{[7]74-75}, 最终达到社会经济福利的增加。

庇古的福利思想遭到新福利经济学者的批驳, 他们赞同社会福利取决于社会成员福利的观点, 但反对将其视为简单的“福利加总”, 即否定庇古“收入再分配”的言论^[8]。新福利经济学者坚信单靠市场运作即可达到生产和分配的最优状态, 当社会所有成员均达到该状态时, 整个社会即实现了福利最大化。为衡量福利的变化, 新福利经济学者借助意大利经济学家帕累托的“最大偏好状态”理论指出, 当生产和分配的改变使得一部分人福利增加, 同时并未影响到其他人的福利时, 即可判定为社会福利的增加。帕累托的理论虽然为新福利经济学提供了效率的评判标准, 但只适用于部分或所有人福利提高的情况。为衡量受益与受损群体兼具的社会福利情况, 卡

尔多、希克斯等人在帕累托标准的基础上进一步完善, 提出“补偿原则”理论。他们指出若社会中的受益人对受损人进行补偿后仍有结余, 则说明社会福利有所增加, 但这种理想补偿状态在现实中难以实现。整体来看, 相较于旧福利经济学对分配均等的强调, 新福利经济学更注重生产和分配的效率, 他们期望充分发挥市场的调节作用, 使经济活动满足效率和福利的提升要求。

2. 新自由主义: 限制政府干预, 推崇市场自由

20世纪70年代初, 随着资本主义国家干预制度陷入发展瓶颈, 西方经济学者将目光转向强调市场作用的新自由主义。该学派继承传统自由主义的福利思想, 秉持市场对福利的主导作用, 反对任何政府干预福利的形式。

哈耶克作为新自由主义思想的奠基人, 在《通往奴役之路》中阐明社会存在两种保障形式, 即有限度的保障和绝对的保障。他认为前者是面向社会全体成员以维持其基本生计的最低保障, 可以与市场共进, 而后者是针对部分群体给予特定收入的保障, 与市场制度相悖^{[9]125-126}。哈耶克极力反对第二种保障形式, 他认为部分人群收入低微是自由竞争社会的正常现象, 若给予其特殊保障, 不仅要以牺牲其他群体利益为代价筹集保障金, 而且会导致社会报酬由主观评价而非客观努力决定^{[9]128-129}。

与哈耶克相同, 弗里德曼也极力反对国家主导下的收入再分配过程。他指出“按照个人和他拥有的工具所生产的东西进行分配”是自由市场下收入分配的基本原则^{[10]173}。他认为收入不均是由先天资源禀赋决定的, 而非资本主义制度的恶果, 并以欧美国家与印度的对比为例, 证实资本主义发展反而有助于降低收入不均程度, 缩小分配失衡范围^{[10]182}。随后, 弗里德曼深入剖析了以征收累进税为主要形式的政府福利政策, 表明这种“意图减少不均等和促进财富分散的所得税在实际上却助长了公司收入的再投资”^{[10]214-215}, 使大

资本家成为最终受益者，阻碍了资本主义社会问题的解决和经济的运行。除此之外，他认为虽然大部分收入不均源自市场的不完全性，但这种不完全性在一定程度上是由政府干预行为造成的，如给予某些企业垄断特权、税收优惠等，因而当政府以弥补私有企业缺陷为由进行干预管控时，可能会导致市场发生更为严重的失衡现象^{[10]186-190}。

（三）“第三条道路”福利思想

20世纪后期，西方社会政治结构和经济结构发生重大转变。传统福利政策难以适应日新月异的社会环境，社会保障工作面临全新难题。在此情形下，英国中间道路福利思想代表吉登斯对传统左派和右派福利思想的分歧展开剖析，他指出左派福利理论过于突出政府的职能而忽视个人的责任，右派福利思想则过度推崇市场调节和抨击政府的过度干预^{[1]190-195}。虽然两派福利思想蕴含丰富的理论支撑，但实践表明，二者均难以成为西方长期贯彻的福利之道。因此，以吉登斯、布莱尔为代表的“第三条道路”思想家博取两派思想所长，将消极福利转变为积极福利，秉持“无责任即无权利”的理念，总结出介于二者之间的“第三条道路”。

1. 获取福利是个人的跳板而非物质施舍

在救助客体方面，“第三条道路”的积极福利政策反对国家直接提供物质援助，要求帮助个人提高能力水平，在创造社会价值的同时实现自我价值。

吉登斯提出，有效的风险管理不仅要通过收入补贴、转移支付等形式，助对象降低或规避风险，更要“利用风险的积极而富有活力的方面”，鼓励救助对象积极面对和承担风险。他希望普通劳动者也能学习和培养企业家精神，愿意走出舒适区，避免对政府补助金的依赖行为，为博取更多收益而冒险。吉登斯指出，对于那些积极寻求工作并主动放弃福利救济的人而言，虽然这种行为具有一定风险性，但这些风险反而能给予其正向加持作用，对个人和社会皆有所裨益^{[11]121}。

布莱尔所倡导的“第二代福利”^②思想与吉登斯不谋而合。作为英国工党的前任领袖，他深刻反思了工党长期面临的福利制度改革问题，并在《新英国：我对一个年轻国家的展望》一书中明确指出，改革的目标是确保英国福利制度“真正改善人们的生活，而不是加重人们的依赖性”^{[12]167}。他主张第二代福利需要给予救济者扶持而非施舍，“福利应成为成功的跳板，而不是缓解措施失败后的安全网”^{[12]168}。具体而言，布莱尔认为解决福利问题的重点是从根本上解决失业问题，特别是年轻群体的失业。他倡导为年轻失业群体提供教育援助、职业培训、就业咨询等帮扶措施，以培养失业人员的竞争优势，激发其找寻新工作的积极性^{[12]349}。

2. 提供福利是共同的责任而非政府独揽

在救助主体方面，“第三条道路”的积极福利政策反对救济责任由政府独揽，主张责任机构的多元化和分配体系的地方化。

吉登斯言明，当公民和政府之外的其他社会机构也参与到积极福利的实施过程中时，将有助于社会财富的创造与积累。他认为在当前福利问题的相关研究中，以“福利社会”取代“福利国家”概念已成为公认的趋势，因而他希望通过“社会投资国家”战略来推行积极的福利政策。在对具体措施的阐述中，吉登斯指出这一全新福利政策的开支，应由政府和其他包含私人企业在内的社会机构共同提供。该政策区别于以往经济学者在面对政府干预和市场放任政策时所持的严格对立的立场，鼓励私营企业与政府建立“公共的项目伙伴关系(public project partnership)”，深化政府与私营企业的直接合作，促使企业参与到原本由政府提供的福利活动中并扩大影响力，同时政府也可以为企业资源支持和政策优惠，创造二者互利共赢的良好发展态势^{[11]129}。

布莱尔支持政府将福利责任开放的观点，他阐明“福利不应通过高高在上的政府发号施令”^{[12]169}，因而鼓励政府与私人企业展开合作，

并倡议自上而下的福利决策与分配制度让位于地方，以激发各类社会主体的责任意识，保证各地福利政策趋向针对性和精细化，降低福利制度改革推进过程中的阻力。

二、20世纪西方福利思想的演变逻辑

（一）逻辑起点：经济现实的需要

社会福利与民生水平息息相关，是执政者不容忽视的重要环节，因而备受学者关注。20世纪西方社会孕育出丰富的福利思想，不仅是对传统福利思想的继承或批驳，也根源于对现实经济问题与需求的反思。

费边社会主义和凯恩斯主义福利思想均强调政府的干预作用，主张通过政府主导下的收入再分配提高社会福利。回溯两学派的发展历程，可以发现二者均于20世纪三四十年代步入繁荣阶段，而此时资本主义制度的缺陷在经济危机和政治危机中显露无遗，有效需求不足和收入分配不均问题显著。费边社会主义和凯恩斯主义者揭露市场在短期资源优化配置中的局限。重振支柱产业、弥补需求缺口等经济现实的需要，推动他们寄希望于政府力量，也助推福利国家制度确立。20世纪70年代，政府干预的弊病日趋显露，西方经济学者再次将目光投向市场，以期通过其自发调节作用激发生产动力。在此情形下，新古典学派和新自由主义福利思想逐渐取代传统福利国家思想，受到西方多国的推崇。

然而，发展效率提升的同时社会贫富差距不断加剧，突出的社会矛盾和激增的社会问题宣告自由主义福利政策陷入僵局。70年代后，在无产阶级反极端的社会治理需求下，“第三条道路”思想应运而生。该思想汲取了传统左派和右派福利思想的精华，并将传统的消极福利转变为积极福利，为解决长期存在的资金来源与过度依赖问题提供思路。

整体来看，20世纪西方各学派福利思想的嬗变均发轫于特定社会环境中，以满足经济现实

需要为目标，构成西方福利思想演变的逻辑起点。

（二）逻辑指归：公平效率的博弈

外化于“政府—市场”运行机制的福利思想分歧，其本质是对“公平—效率”理念的思辨^[13]。不同阶段主要矛盾的差异直接决定二者博弈的结果，这种博弈贯穿于20世纪西方福利思想演变的始终。

主张国家干预的费边社会主义和凯恩斯主义者，关注于资本主义社会中长期存在的失业与贫富差距问题，认为其解决必须借助政府的力量。因而他们主张政府征收所得税和遗产税，以达到限制富人资本集中和积累的作用。他们坚信在社会总收入既定的情况下，只有促进收入分配均等化，才能推动社会福利水平的整体提升。

主张自由市场的新古典学派和新自由主义者，批判政府的再分配行为对生产积极性的牵制。在他们看来，居民收入不均现象由先天资源禀赋决定，不应由政府 and 资本主义社会买单，并认为增加福利积累的唯一途径是提高生产和分配效率。因此他们主张发挥市场调节作用，放开对私营企业的限制，以市场效率衡量福利的损益。

在传统福利观念中，分配与效率难以兼顾，必然会陷入此消彼长的局面。因而双方虽难分高下，但均未能长期有效解决社会问题。“第三条道路”思想倡导者则从这种论战中抽离出来，他们认为公平与效率对福利的提升皆难舍弃。他们希望通过实行积极福利，达到分配与效率相互配合的状态，在推动公平分配的同时，促进社会生产效率提高。

由此可见，西方资本主义对政府干预和自由市场侧重的分歧，实质上是公平与效率二者间的博弈。在资本主义经济发展的不同阶段，财富分配与财富积累的主导地位不断更替，由此面临对公平与效率的取舍。这二者间的博弈与经济发展相伴而生，构成西方福利思想演变的逻辑指归。

三、20世纪西方福利思想对我国的启示

(一) 推进生产分配相辅相成

福利制度决策离不开对财富生产与分配主导地位的权衡，当将二者置于对立维度时，一方的失衡必然引起相应的社会危机。在政府主导型和市场主导型福利思想的影响下，西方福利政策的实施虽秉持解决现实危机的初衷，但均因引发另一场危机而黯然落幕。直至“第三条道路”的产生，福利思想才得以走出生产与分配的围城，探寻公平与效率的平衡支点。

当前我国虽已建成世界规模最大的社会保障体系，为增进人民福祉奠定了坚实基础，但覆盖范围不全、福利分配不均等问题仍然突出。习近平总书记在党的二十大报告中指出：“中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，必须着力维护和促进社会公平正义，着力促进全体人民共同富裕，坚决防止两极分化。”^[14]共同富裕作为中国特色社会主义的本质要求，其中蕴含着对公平与效率的坚守。“共同”体现分配公平，“富裕”指向生产效率，后者是前者的基础，前者是后者的归宿。唯有二者相辅相成，才能解放和发展生产力，使现代化建设成果更多更公平地惠及全体人民。因而构建中国福利制度需要兼顾效率与公平，实现初次分配、再分配和第三次分配间的协调配合，缩减城乡、区域、群体间的收入差距，扎实推进共同富裕。

(二) 明确各级主体责任边界

西方政府主导型福利思想倡导通过政府干预，实现收入再分配以提高社会福利。虽然这些主张对战后的经济重建有所助益，但沉重的财政负担和助长的不正风气均宣告其走向失败。究其原因，是由福利提供主体的责任边界模糊导致。因而明确各级主体的责任范围，是推动福利制度运转高效的必要前提。

首先，必须强调党中央对福利工作的整体

决策部署。中国特色社会主义制度的最大优势在于中国共产党的领导，党始终是全体人民最可靠的主心骨。因此必须牢固把握这一制度优势，坚持国家顶层设计，落实全国一盘棋，推动福利事业稳步前行。

其次，必须构建由中央辐射地方的公共服务网络。各地方作为中央的延伸，可以拓宽覆盖范围，细化管理结构，提高服务水平，实现“应保尽保、应助尽助、应享尽享”^[3]。地方对福利措施的落实，可以为健全“覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”^[14]添砖加瓦。同时地方各级政府必须树立大局意识，不能自行其是，擅自设立福利门槛或盲目提升福利力度。

最后，必须凝聚多元社会力量。鼓励个人、社会机构、非政府组织等参与社会福利建设，有序引导社会资本投入福利事业，避免政府对福利资源的完全垄断。深化社会福利制度改革，以多元化的供给主体应对群众多样化的保障需求，填补政府福利工作的缺口。

(三) 实现教育普及就业帮扶

“第三条道路”福利思想要求国家以精神援助取代物质援助，他们仅将福利措施视为个人成长的跳板，通过教育普及和就业援助使弱势群体得以自食其力，摆脱政府的救济。相较于其他福利措施，解决民众特别是青年群体的教育与就业问题更为迫切且行之有效，是实现经济增长和分配公平制度并轨的重要突破口。

习近平总书记在党的二十大报告中强调：“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑，必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略。”^[14]教育是实现经济高质量发展的源头活水，只有构建优质的教育体系才能为社会源源不断输送人才。发展中国特色社会主义教育的根本要义，是要凸显教育的人民性、公平性、普惠性。党的十八大以来，中央多次深化教育体制改革，推动扩大教育规模，保障群

众受教育权利。然而当前教育资源仍然存在地域与性别分配不均的问题，亟需国家强化对经济欠发达地区教育问题的关注，完善覆盖全学段的学生资助体系，形成经济发展惠及地区教育优化、教育发展拉动地区经济增长的良性循环。

“就业是最基本的民生”^[14]，是教育成果转化成为经济发展动能的必经途径，是个体通过辛勤劳动实现福利积累的最佳渠道。政府主导型福利思想已证实，消极福利制度会产生大量沉没成本，而积极福利制度更像是政府对人力资本的投资。因此，国家可以扭转福利政策的实施思路，将关注视角置于重点人群的就业援助上，特别是强化对弱势群体的就业支持、困难群体的兜底帮扶，完善职业培训制度，破除不合理的就业歧视与限制，健全劳动者权益保障机制，通过降低就业阻力、提高福利待遇，引导群众积极投入工作岗位，实现社会充分就业。

四、结语

总体来看，20世纪是西方福利思想成果丰硕的重要阶段。通过梳理西方学者典型著作中的福利观点得以发现，因立场不同，可以将其归纳为政府主导型、市场主导型和“第三条道路”福利思想三种类型。这些思想均基于对社会现实的

考察，以解决社会问题、维护资本主义发展为出发点，在各派思想的相互碰撞中公平与效率的博弈贯穿始终。总结西方资本主义福利思想演变的经验教训，不仅可以避免中国重蹈西方福利国家覆辙，深陷“泛福利化”困境，也有助于国家织密社会保障安全网，为在全面建成小康社会的基础上实现第二个百年奋斗目标保驾护航。

注释：

①乔·柯尔反对以募捐形式筹集补贴资金，他认为无论是源自资本家还是工人的捐款，最终负担都会转嫁到工人身上。同时他也反对雇主联营基金支付，认为其会导致补贴权力集中在雇主手中，难以发挥补贴的社会性和公益性。参见乔·柯尔·费边社会主义[M].北京:商务印书馆,1984.

②布莱尔的“第二代福利”是在全新的经济形势和社会问题下，对贝弗里奇“第一代福利”的继承与延伸。贝弗里奇毕生致力于构建和完善英国的社会保障制度，1942年在担任社保委员会主席时发表《贝弗里奇报告》，基于战后英国经济提振需求进行论述，对英国福利国家的建设产生深远影响。布莱尔认为贝弗里奇的“第一代福利”已不适用于英国社会现实，针对当前英国女性劳动力占比增加、长期失业人口激增等问题，亟需建立“第二代福利”，弥补现存福利制度的不足。

参考文献

- [1] 丁建定.社会福利思想[M].武汉:华中科技大学出版社,2009.
- [2] 诺曼·巴里.福利[M].储建国,译.长春:吉林人民出版社,2005:1.
- [3] 习近平.完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展[N].人民日报,2021-02-28(1).
- [4] 肖伯纳.费边论丛[M].袁绩藩,朱应庚,赵宗煜,译.北京:生活·读书·新知三联书店,1958.
- [5] 乔·柯尔.费边社会主义[M].北京:商务印书馆,1984.
- [6] 凯恩斯.就业利息和货币通论[M].北京:商务印书馆,1983.
- [7] 阿瑟·塞西尔·庇古.福利经济学[M].金锦,译.北京:华夏出版社,2017.
- [8] 厉以宁,吴易风,李懿.西方福利经济学述评[M].北京:商务印书馆,1984:83-84.
- [9] 哈耶克.通往奴役之路[M].谭爽,译.北京:京华出版社,2000.
- [10] 米尔顿·弗里德曼.资本主义与自由[M].张瑞玉,译.北京:商务印书馆,2004.
- [11] 安东尼·吉登斯.第三条道路社会民主主义的复兴[M].郑戈,等译.北京:北京大学出版社,2000.
- [12] 托尼·布莱尔.新英国我对一个年轻国家的展望[M].曹振寰,等译.北京:世界知识出版社,1998.
- [13] 黄万丁,张子厚.近代西方社会福利思想历史演进述评:一种历史观的形成与发展[J].社会保障研究,2012,22(3):73-88.
- [14] 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).

责任编辑 夏继先

数字化背景下 新型公共文化空间创新设计研究

葛焱

(河南工学院 艺术设计学院, 河南 新乡 453003)

摘要: 数字技术正在改变着人民群众的生活方式, 数字技术的发展也为新型公共文化空间的设计提供了新方向。深入探讨新型公共文化空间创新设计与发展策略, 应运用AI、VR等数字媒体技术打造设计新、理念新、功能新的综合性数字化新型公共文化空间, 推出多元互补的公共文化服务建设新模式, 满足人们精神文化生活新期待, 进一步提升公共文化服务水平。

关键词: 数字化; 新型公共文化空间; 空间创新设计; 公共文化服务

中图分类号: G249.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0046-05

一、引言

公共文化空间承载着社会公共生活, 是集文化、娱乐、休闲、体验等众多功能为一体的文化空间。数字化技术的应用标志着一个新时代的到来。从数字化技术的出现到今天, 数字化发展经历了数字转换(digitization)、数字化(digitalization)以及数字化转型(digital transformation)等概念的变迁^[1]。以数字化为主要特点的公共文化空间建设, 充分依靠互联网将大数据、云技术、物联网等各项技术融入公共文化空间的各个方面。

20世纪60年代, 作为公共文化空间重要成员的博物馆已经开始运用数字化技术, 由于当时数

字化技术发展缓慢, 运用程度也仅仅停留在表面。20世纪80年代数字化技术迅猛发展, 数字化技术在博物馆中的运用更加广泛, 到20世纪90年代数字博物馆便开始在各国兴起。2022年5月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进实施国家文化数字化战略的意见》, 明确了“提升公共文化服务数字化水平”是国家文化数字化战略的重要任务, 对公共文化服务数字化建设作出了总体部署和战略安排^[2]。因此, 以数字化发展为背景, 在实地调研的基础上, 分析新型文化空间现状及创新设计策略, 有助于丰富新型公共文化空间创新设计, 营造公共文化空间沉浸式体验, 提升人民群众的体验感。

收稿日期: 2022-12-10

基金项目: 新乡市社科联调研课题“新型公共文化空间设计与发展策略研究”(项目编号:SKL-2022-219); 河南省教育科学规划重点课题“新时代美育视域下高校公共艺术教育研究”(项目编号:2023JKZD26); 河南工学院教改项目“基于四新背景下重塑双创教育体系研究与实践”(项目编号:2021-ZD011)

作者简介: 葛焱(1993—), 男, 河南博爱人, 艺术硕士, 河南工学院艺术设计学院助教, 研究方向为艺术设计。

二、公共文化空间研究现状

公共文化空间是由公共文化服务体系所构筑的包括公共文化设施、场所和文化活动在内的物理场域，是城市或者农村居民公共文化生活的重要载体^[3]。随着我国文化市场不断壮大，传统的公共文化空间已经无法满足人民群众对于精神文化的需求，新型书屋、城市美术馆以及文化驿站等公共文化空间如雨后春笋般不断涌现。如何在传统公共文化空间基础之上创新，已经成为公共文化建设研究的热点话题。2017年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》^[4]，明确提出要深化文化体制改革，实施重大文化工程，完善公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系，推动基本公共文化服务标准化、均等化发展，引导文化资源向城乡基层倾斜，创新公共文化服务方式，保障人民基本文化权益。公共文化服务体系建设的也随之发生了变化。

近年来，国内许多专家学者从不同角度开展新型公共文化空间理论的研究，研究基本从地理位置、空间类型、公共服务体系以及传统公共文化空间建设或更新角度开展。

公共文化空间从地理位置进行划分，可分为城市公共文化空间与乡村公共文化空间。城市公共文化空间的建设，离不开城市特有的历史文化、人文环境、城市印记等内容。孟耕合博士在《城市公共文化空间智力的三个维度》一文中，从城市公共文化空间治理的价值导向维度、文化记忆维度以及文化参与维度进行讨论，阐述了城市公共文化空间对于城市空间建设的人文价值、意义以及功能^[5]。

公共文化空间从用途上划分，可分为图书馆、美术馆、广场以及博物馆等文化场所。黄放与王柳晓认为，当前公众喜爱的文化空间以图书馆为核心的公共阅读空间为主，忽略了文化馆在公共文化空间发展中的地位。目前文化馆建设方

面主要存在着选址距离较远、空间设计理念有待提高、开放程度需进一步提升等问题^[6]。公共文化空间从空间形式上划分，可以分为线下和线上两种。线下空间指的是以传统实体空间为载体的综合文化服务中心、图书馆、博物馆、剧院、礼堂等文化场所。线上空间指的是运用互联网平台搭建的公共文化空间，以有声图书馆、公共电子阅览平台以及自媒体APP等网络空间为主。传统意义上的线上公共文化空间由于暴露出运行卡顿、更新不及时以及缺乏互动等问题，已经无法满足人民群众的需求。

公共文化服务体系与公共艺术的研究，在公共文化空间建设过程中同样重要。刘文俭在《公民参与公共文化服务体系建设对策研究》一文中，阐述了公民参与公共文化服务体系建设的必要性，剖析了建设中存在的问题，提出了相应的对策，以进一步完善公共文化空间建设^[7]。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，明确了发展指导方针和主要目标之一是公共文化服务体系更加健全^[8]。王雪松在《从文化视角探索新型城市公共空间建设路径》一文中，对新型城市公共文化空间的界定、内涵，建设的价值与意义以及建设路径进行探究，为进一步讨论新型公共文化空间发展指明方向^[9]。马永强、吴艳丽与原彦平在《从“读者小站”看新型公共文化空间价值》一文中，以“读者小站”为例，通过对文化场景塑造、生活方式引领以及文化价值的生产进行分析，探讨新型公共文化空间建设^[10]。吴焜与李林在《新时代中国乡村公共文化空间的发展趋势》一文中，以乡村振兴为背景，对公共文化空间建设进行研究，分析了公共文化建设的转向^[11]。

实践方面，国内各地区已经从理论研究转向实践应用，大力发展新型公共文化空间建设。上海市群众艺术馆通过10年的开放发展，已经形成了开放性思维办馆、办活动的思路，赋予群艺

馆新功能，以满足上海市民的文化需求。浙江省宁波市北仑区文化馆的发展以拓展公共文化空间的新功能、打造综合性文化场所为主。

三、新型公共文化空间建设存在问题

2021年，文化和旅游部发布的《“十四五”公共文化服务体系建设规划》明确提出了公共文化空间建设以及公共文化数字化、网络化、智能化建设等内容^[12]。新型公共文化空间数字化发展已经成为公共文化发展的新方向，虚拟技术的运用在未来将会成为研究的重点内容之一。实地调查研究发现，许多地区都在大力建设新型公共文化空间，但新型公共文化空间在建设时仍面临诸多困境，在空间设计、软装搭配以及视觉体验等方面无法增强人民群众的体验感。

（一）新型公共文化空间面临困境

关于新型公共文化空间的理论研究已取得较好的成果且不断丰富，虽然发展思路较以往有了明显改进，但从设计学角度以及实践角度开展研究较少，理论研究成果与设计实践缺少紧密联系，许多地区新型公共文化空间建设仍相对保守。实地调研发现，有关新型公共文化空间建设主要分为以下两类：一是以传统公共文化空间为基础进行更新，即将部分新型公共文化空间的功能属性融入传统公共文化空间，例如，将虚拟设备植入公共文化空间中，营造数字化公共文化空间氛围；二是新建公共文化空间，例如，兴建城市书屋、旅游景区以及文化驿站等公共文化类空间场所。

由于新型公共文化空间还处在发展阶段，设计时容易忽略公共空间的融合性以及公共文化空间多元化发展，缺少公共文化空间演变过程的分析，忽略了地域文化的重要性，城市印记不够凸显，乡村文化挖掘与应用不能合理有效地融入空间设计，整体缺乏科技氛围的营造。设计理念过于保守，设计方案中缺乏对于科学技术发展的思考，提出的发展策略与空间创新

设计未能实现融合，从而导致设计方案普遍适用性降低，容易造成公共空间资源浪费，空间未能有效利用。实地调研发现，在新型公共文化空间建设时，对于家具的选择使用往往忽略了功能性。同时，对于新型公共文化空间中的儿童区域，忽略了选择圆角或切角的家具，防磕碰措施缺失，存在儿童人身安全隐患。

因此，解决新型公共文化空间建设所面临的问题，虽然理论研究必不可少，但更为重要的是实践调研。做好新型公共文化空间创新设计与发展策略研究，无论是从大的框架结构，还是从理论与实践角度，都对推动我国公共文化体系发展有着重要的作用。

（二）新型公共文化空间需求分析

推动公共文化服务高质量发展，离不开公共文化空间的建构。随着城市化进程的推进，人们对于公共文化空间如何赋能有了更高的期待。新型公共文化空间创新设计与发展，无论是在传统公共文化空间基础上进行更新，还是全新搭建公共文化空间，均应在更新建设理念，融入AI、VR虚拟技术以及丰富空间功能属性等方面下功夫，以提升服务能力和水平，满足公众文化体验。

1. 感官体验：作为传统公共文化空间的博物馆、美术馆以及图书馆等具有展示空间功能属性的场所，带给公众的第一感觉就是常规陈列展示，即将展示物品陈列于展厅之中，仅仅向公众传递展品信息，满足视觉体验或听觉体验，无法进一步调动公众的其他感官。运用数字技术使能够游客或公众在进入该空间后调动多种感官，全方位接受文化信息。

2. 互动参与：传统公共文化空间，无论是博物馆、图书馆还是美术馆等场所，都仅仅是以“输出”的方式进行文化传播的。传统公共文化空间在展示设计时，大多数围绕墙体、柜台以及展台的搭建开展设计，公众进入场所内仅需要按既定路线完成观看或阅读即可，虽然

能够传播文化，但形式较为单一，缺乏科技感与新鲜感，互动参与体验更是无从谈起。传统公共文化空间在展览过程中仅仅靠文字或图片简单介绍，已经无法满足公众对文化的需求，也不能更好地传承文化内涵。因此，在新型公共文化空间建设的设计中，应考虑到观众的互动参与体验需求，使公众深入了解优秀传统文化精髓，零距离感受文化魅力。

3. 空间视觉：人对空间的感知和体验绝大部分由视觉认知来提供基本信息。近年来，针对公共文化空间改造、再设计等项目越来越多。为了满足人民对于公共文化的需求，许多地方对公共文化空间功能布局进行创意性改造，实现了功能分区、舒适化，打造了一批融合图书阅读、艺术展览、文化沙龙、轻食餐饮等服务的“书房”“文化驿站”等新型文化业态，营造出小而美的公共阅读和艺术空间。

四、数字化背景下新型公共文化空间创新设计策略

在数字化背景下，如何运用数字化技术进行公共文化空间创新设计，为公众营造出具有文化内涵、科技感以及满足大众审美需求的新型公共文化空间成为研究的重点。在新型公共文化空间的设计过程中，不仅要强调空间的公共性与文化性，更要突出科技感。通过对数字化技术应用、空间布局以及文化元素的挖掘等内容进行梳理，本文总结出新型公共文化空间创新的设计策略。

（一）数字化技术推广应用

数字技术最终是为人民服务的，只有让老百姓真正能参与到数字服务中来，才能提升其获得感、幸福感、安全感^[13]。Web4.0时代的到来和5G新技术的兴起，为加快新型公共文化空间建设提供了新的契机。以网页、微信小程序、数字展厅等虚拟技术建设微平台，打造数字化移动展厅与虚拟线上文化空间，构建网络化公共服务体

系，能够增强人民群众对公共文化的体验感。在建造线上数字展厅时，要注重细化网页、小程序以及APP等页面设计，对于展厅的拍摄以及设计方案效果图图纸质量要求更高。数字化技术引入新型公共文化空间建设已经成为趋势，增强用户体验感成为研究的重点内容，将传统馆藏品数字化，既能方便公众随时领略文化的魅力，促进文化衍生项目的发展，又能减少馆藏品在展览过程中丢失、损毁以及仿造等的风险。同时，加强藏品数字化管理能够使同一展品同时在地进行展出，缓解文化资源分布不均的问题。

因此，将数字化技术推广应用在美术馆、博物馆等传统公共文化空间，能够增加新鲜感与智能感，营造出空间科技氛围，提升空间视觉效果，得到更多年轻人的青睐，有助于公共文化的传播与推广。

（二）挖掘地域文化元素

地域文化元素是区域性人文价值的表现。在构思新型公共文化空间设计方案时，应充分地走访调研，深入挖掘地域文化元素与传统“非遗”项目，丰富公共文化推广的内容，提升人民群众的文化水平。可以将本土地域文化与“非遗”项目结合，形成空间装置艺术或雕塑，既能够凸显城市印记，又可以增强人民群众归属感和空间艺术氛围。在营造空间科技感时，运用计算机程序软件，在对传统文化与“非遗”项目进行梳理分析后引入VR设备，将文化的无形转化为有形，使文化变得更加直观，增强人民群众对于文化的体验感，有利于传统文化与“非遗”项目的推广与发展。在设计富含地域文化的艺术品与工艺品展览时，可在虚拟空间中，通过VR技术，展示艺术品与工艺品的制作工艺以及使用场景，使公众全方位体验文化魅力，提升大众审美。

（三）优化空间布局

空间布局设计是设计方案中的重要组成部分。有了合理的空间布局才能呈现出完美的设计方案。在优化空间布局时，应避免功能性单一造

成的空间资源浪费。可植入多功能空间概念,加入可移动隔板材料,丰富空间功能属性,形成可变空间。可变空间能够根据举办活动或布展要求进行切换。随着科学技术的不断发展,电子设备技术的智能化、网络化已成为发展趋势。为了进一步凸显空间科技感,保证电子设备能够安全平稳运行,在打造新型公共文化空间的虚拟场景时,应在设计方案中重点考虑强弱电路的设计布局,从整体上把握设计对象,遵循建筑美学原理,融合数字化技术,运用全息影像、AI以及VR等技术手段,增加游客的体验感与观赏效果,既要保证设备安全平稳运行,又要突出空间视觉效果,提升沉浸式空间体验。

从城市印记、保护乡村地域文化、满足人民文化需求等方面进行思考,发现公共文化空间现存问题并进行优化设计,最大程度保留地域文化特质以及美学价值,是推动公共文化服务发展必由之路。要根据空间的使用性质进行合理设计,确保空间布局合理、水电路施工规范,综合运用虚拟技术及各类装饰材料和设施设备等,

力争做到既能符合设计施工规范、满足功能要求,又能反映历史文脉、建筑风格、环境气氛等精神因素。

四、结语

随着科学技术不断发展,数字化背景下新型公共文化空间建设已经成为趋势。本文在实地调研的基础上,分析新型公共文化空间建设现状,探索空间创新设计。从环境设计专业角度出发,依据空间设计原理与施工工艺流程,结合数字化AI、VR等技术手段,运用5G互联网平台,将科学技术手段与传统文化相融合。围绕新型公共文化空间数字化技术运用、地域文化挖掘以及优化空间平面布局等方面展开空间创新设计研究,打造科技化、智能化、沉浸式的新型公共文化空间,既保证空间实现科技化、智能化,又对优秀传统文化进行传承创新,助推“十四五”公共文化体系的发展,提升人民群众文化修养与审美水平。

参考文献

- [1] 点亮智库·中信联数字化转型百问联合工作组.数字化转型百问:第1辑[M].北京:清华大学出版社,2021:4-5.
- [2] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推进实施国家文化数字化战略的意见》[EB/OL][2022-05-22][2022-12-11]http://www.gov.cn/zhengce/2022-05/22/content_5691759.htm
- [3] 陈波,侯雪言.公共文化空间与文化参与:基于文化场景理论的实证研究[J].湖南社会科学,2017(2):168-174.
- [4] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议.[EB/OL][2015-1103][2022-12-15]http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/03/content_5004093.htm.
- [5] 孟耕合.城市公共文化空间治理的三个维度[J].理论月刊,2022(4):69-77.
- [6] 黄放,王柳晓.文化馆公共空间拓展路径研究[J].中国文化馆,2021(1):94-99.
- [7] 刘文俭.公民参与公共文化服务体系建设的对策研究[J].行政论坛,2010,17(3):80-83.
- [8] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报,2020-11-04(1).
- [9] 王雪松.从文化视角探索新型城市公共空间建设路径:以四川省广安市为例[J].艺术品鉴,2018(5):56-57.
- [10] 马永强,吴艳丽,原彦平.从“读者小站”看新型公共文化空间价值[J].出版发行研究,2022(2):75-79.
- [11] 吴焜,李林.新时代中国乡村公共文化空间的发展趋势[J].上海城市管理,2020,29(3):81-87.
- [12] 李国新.摹画未来 指引方向 明确任务 促进发展:《“十四五”公共文化服务体系规划》解读[J].图书馆论坛,2021,41(8):1-6.
- [13] 张慧卿.一个苏南乡村的数字治理经验及其基础:基于江苏省张家港市永联村的分析[J].行政科学论坛,2022,9(11):43-47.

责任编辑 夏继先

联合培养模式下研究生党建工作 存在的问题及对策研究

——以新乡某高校为例

夏新颜^{1,2}, 梁慧君¹, 汤沛¹, 王斌¹, 王晓兵³

(1. 新乡学院 研究生处, 河南 新乡 453002; 2. 河南工业贸易职业学校, 河南 郑州 450000;

3. 河南师范大学 化学与化工学院, 河南 新乡 453003)

摘要: 高校研究生是极富创造性的高素质、高层次人才群体, 是我国实现中华民族伟大复兴的中国梦、推动中国特色社会主义事业不断向前发展的重要力量来源。联合培养研究生是研究生教育发展过程中探索出的一种新型人才培养模式。鉴于联培研究生的个体差异性, 当前联合培养体系使得联合培养研究生的党建工作不易取得理想的成效。相关高校应在着力于在科学设置党建组织体系、充分利用当地红色基因教育基地、积极发挥党员导师传道授业双重育人作用、深入开展特色化多样化的党建教育活动等方面下功夫, 为党和国家的事业发展培养出大批德才兼备的高层次人才。

关键词: 联合培养研究生; 党建工作; 红色基因教育

中图分类号: D267.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0051-05

党的二十大报告明确提出要发展优质教育, 培养德才兼备的人才。研究生教育是高等教育的重要组成部分, 是人才培养的重要渠道, 是未来进一步增强综合国力、提升国际影响力竞争力的重要依靠力量来源^[1]。加强和改进研究生党建教育, 既是全面提升研究生培养质量、推动高等教育改革发展的需要, 也是培养德智体美劳全面发展的优秀社会主义建设者和接班人的需要。相对于组织结构比较完善、工作机制长效有序的本科生党建工作来说, 研究生党建工作还有着诸多优

化的空间。而联合培养(下面简称联培)研究生是研究生教育发展过程中探索出的一种特殊人才培养模式, 有流动性大、规模小、学习活动自主性强、人员相对分散难以集中的特点, 因而联合培养模式下的研究生党建工作极易被忽视。联培研究生党建工作长期处于弱化、虚化、边缘化的状态, 甚至部分地方本科高校没有为联合培养的研究生党员建立党支部, 致使他们的党组织生活流于形式^[2]。现实的情况要求必须加强研究生的党建工作。一方面, 当前社会政治多极化与经济全

收稿日期: 2023-03-10

基金项目: 河南省高等教育教学改革研究与实践项目(研究生教育)“红色基因多维度培根铸魂研究生思政教育研究与实践”(2021SJGLX255Y); 新乡学院党建创新项目“新乡学院联合培养研究生党建工作模式的探讨和研究”(DJXM-2021D08)

作者简介: 夏新颜(1976—), 女, 江苏丰县人, 新乡学院教授, 硕士生导师, 研究方向为教育与管理。

全球化步伐的加快、国际交流与融合的加剧、不同价值思想观念之间的碰撞与融合，必然会对联培研究生的人生观、世界观和价值观产生强烈的冲击和深远的影响，而研究生阶段正是一个人的世界观、人生观乃至信仰大体形成的重要时期，因此加强研究生的党建工作便非常重要。另一方面，随着改革开放的不断深入，国际一些敌视社会主义制度及害怕中国强大的国家和反对势力，通过各种途径，打着各种旗号，运用各种方法，利用互联网传播速度快、年轻人阅历浅分辨能力不强抵抗力弱的特点，变换各种花样针对中国青年一代进行颠倒黑白的思想意识形态渗透，幻想通过一场“没有硝烟的战争”来颠覆中国共产党的领导和中国特色社会主义制度，这就给联合培养模式下研究生的党建工作提出了新命题和巨大的挑战。

因此，本文采用文献调查和实地调研两种方法，以新乡某高校为例，对当前联培研究生的党建工作现状进行深刻剖析，提出充分利用当地红色教育资源、发挥导师的党建引领作用等方法，探索卓有成效的联培研究生党建工作模式，增强联培研究生党建工作实效。

一、地方联培研究生的党建工作现状分析

(一) 联培研究生的个体差异性使得党建工作面临的形势复杂多样。以新乡某高校为例，联培研究生生源范围比较广。从生源地域、个人阅历、年龄层次、婚姻状况、学制时限等方面看，联培研究生存在着较大差异：生源地域以省内为主，同时也有不少省外的；既有应届本科毕业生，也有一部分工作后再考取的非应届生，还有一定比例的在职人员^[3]；年龄从22岁到40多岁不等，大多数尚未婚，但有的已成立家庭育有子女；既有专业学位研究生学制为两年的，也有学术学位的研究生学制为三年的。从专业和知识背景看，联培研究生的情况也各不相同：所属专业

涉及文、理、农、教育、艺术等多个门类，其思维方式、处事风格故而存在较大差异；原录取的学校不同，有的学校办学历史悠久、研究生规模较大，研究生党建工作机制及机构设置等相对都较齐备，研究生党员的管理教育和党员发展工作也较为规范，而有的学校研究生规模较小、研究生教育开展时间较短，其党建工作相对滞后。

总而言之，联合培养研究生群体之间存在着较大的差异，这些因素决定了联培研究生党建工作面临着复杂多样性，成员之间独立性过强而缺乏一定的凝聚力，因此开展党建活动成效有待提高。

(二) 高校研究生的联合培养体系增大了联合培养研究党建工作的难度。原录取学校和联培单位往往分属不同城市，距离较远，联培研究生第一年均在原录取学校进行专业课和基础理论学习，第二年来到联培单位后，不但远离了原录取学校所在地，学习与人际圈子也逐渐与原录取学校脱钩，彼此间的互动交流不断减少，而且难以参加原录取学校组织的活动，甚至在奖学金评审、入团入党等方面被区别对待，以致让部分联培研究生缺乏安全感与归属感^[4]。联培研究生面临的更为严峻的现实是，他们需要重新融入一个新的环境，熟悉新的导师、同学和实验室仪器设备，而且从文献综述、开题报告、中期考核到毕业答辩都需要在剩余两年内完成，这样，相较于普通研究生，他们时间更短、学业压力更大。在此情况下，要对联培研究生开展卓有成效的党建教育，难度更大、任务更艰巨。

(三) 地方高校联培研究生基层党建工作薄弱，党员导师在党建工作中的作用难以得到充分发挥。导师是研究生成长的“第一责任人”^[5]。导师与学生朝夕相处，导师的思想和行为习惯会对联培研究生产生很大的、潜移默化的影响，因此让党员导师参与到联培研究生的党建工作中会起到非常重要的作用。但就目前形势来看，很多导师集教学、科研、行政管理等工作于一身，即使有良好的党务工作愿望，也会由于时间和精力

所限以致于心有余而力不足,进而产生失落感,减弱对研究生党建工作的激情^[6]。有些导师存在“重学识,轻思想”的问题,对党建工作的认同度不够高,过多地注重于学生对专业知识和技能的学习,更关心学生科研和课题进展的情况,甚至找同学谈心谈话往往变成了科研探讨。还有一些导师虽然在专业知识、学术研究等方面有着很高的造诣,但党建工作能力欠缺,而研究生党建育人工作却对导师的政治理论素养、育人水平、教育影响力等有着比较高要求,这种落差也会给研究生思想政治教育以及研究生党支部党建工作造成很大的困扰^[7]。总之,党建和业务的互补性较难得到充分的认识,导致联培研究生导师的引领作用在学生的党建工作中不能够得到充分发挥。

(四) 联培研究生党建制度仍需完善,党建工作体系有待创新。近年来,我国的高等教育进入普及化阶段,研究生数量随之增长,培养方式也日益多样化,联培研究生的教育管理、入党积极分子培养、党员发展等方面的问题愈加凸显。经过调研发现,绝大部分联培研究生党员都是在本科时入的党,而在联培阶段入党的情况比较少见,其原因应该是:联培研究生在考上研究生后,由于联培的特殊性而在原录取学校进行专业课和基础理论学习时间不足一年,来不及完成“申请入党—接受完整的党课培训成为积极分子—成为预备党员”这个过程就来到了联培单位,而大多数联培单位又没有专门的党组织接纳他们,所以这一部分学生即使表现很优秀,有心向党组织靠拢,也难以按照规范的程序入党。

目前,尽管某些研究生管理部门能根据联培研究生党员的实际制定新颖详细的活动计划,但迫于没有完善的党组织管理体系、党建工作责任体系、党建工作保障体系和相关经费的支持,党建工作也仅仅是开展一些活动而已,很难将具有实质意义的活动落到实处,真正达到党

建活动的目的。

二、地方性高校开展联培研究生党建工作的方法和措施

(一) 加强党员导师队伍建设,充分发挥高校导师党员的引领作用。以新乡某高校为例,目前联培研究生导师均是党员,且大多数是学校各级党的领导干部,他们党性觉悟高,人生阅历丰富,是高校开展联培研究生党建工作的宝贵教育资源。根据这个情况,可以采用与导师深度交流的方式开展党建工作,如对话、讲座、论坛、“面对面”谈话等,使这些导师与联培研究生党员、联培研究生中的入党积极分子、优秀的联培研究生就科研创新、人生理想、党性修养等话题进行深入交流,帮助联培研究生坚持和发扬党的优良传统和精神,树立正确的世界观和价值观。除此之外,还可以定期对新任年轻导师开展师德师风和专业培训教育,比如邀请有丰富党务工作经历、经验的导师做报告,提供做研究生思想政治工作和党建工作实用易行的方法和较为成功的典型案例。通过这些方法,让导师成为学科和思政的真正意义上的双向指导者,既要授业、更要传道。另外,还可以选拔思想政治素养较高的年轻副导师担任相关党支部的党支部委员,完善所属二级学院的联培研究生党组织的建设,加强对学生的教育和管理。这些方法都有助于及时做好联培研究生中思想上要求进步且学习生活上优秀的入党积极分子、预备党员的培养工作,有助于研究生党组织建设工作的完善。

(二) 立足当地实际,充分挖掘和利用好红色教育资源,高效开展联合培养研究生党建工作。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上指出:“我们要继续弘扬光荣传统、赓续红色血脉,永远把伟大建党精神继承下去、发扬光大!”地方高校的联培研究生党建工作完全可充分利用当地红色资源来开展。以新乡某高校为例,该高校立足新乡市先进群体教育基地的

红色资源，带领联合培养研究生参观回龙、唐庄、荣军所等红色教育基地，邀请英雄模范做专题报告、组织交流展演等活动，通过近距离感受红色历史、全身心贴近先进人物来提升学生党员教育感受度，将党员教育从一维授课教育提升为多维度发展，将学习教育从书本推向现实，因而成为联合培养研究生党员践行群众路线、密切联系群众的生动教材。

（三）完善党建教育体系，探索联合培养研究生党建工作新模式。联合培养研究生党员进入联合培养单位后，可由联合培养单位的研究生处或学科建设办牵头，在符合党支部成立条件的基层学院成立联培研究生“流动党支部”。同时，不拘泥于党支部的形式，可以考虑以各学科、各项目组、各导师组或各宿舍楼为依托来成立“特色党支部”，使党的活动深入到各实验室或男女生宿舍或项目组^[8]，从而有助于学生党员利用学习专业知识的闲暇时间集中开展党建工作。还可以着力运用“以老带新、传帮带”的教育培养模式，充分发挥校友资源优势，就地取材、因地制宜，以学校、学院、课题组、实验室的历史为背景，听老一辈教师讲校、院发展史，将红色文化精髓代代相传，将学校精神、学院精神和科研理想植根于党员心底，充分发挥联培研究生党员的科技先锋作用^[9]。

（四）加强与联合培养单位、专业实践教育基地党建工作的对接，形成育人双合力。为了做好联培研究生的党建工作，研究生所在的高校可以与原录取高校或者专业实践教育基地进行紧密沟通，建立起统一、衔接的党建工作管理模式和运行机制。具体来说就是，联合培养单位双方让对口设置的管理机构平时多多加强交流，及时反馈党员的动态信息；双方可以联合开展党员的培养、发展、教育和管理的工作，让入党积极分子能够找到组织，让新党员发展工作能够连续正常进行，让学生党员能够找到归属感，继续坚持党性知识的学习；双方共同探讨联培研究生的党建工

作的新模式、新办法，推进党支部建设的规范化进程。

（五）根据联合培养的学习模式，开展形式多样的实效性强的党建活动。首先，加大对联培研究生党组织生活的经费支持力度，鼓励他们走出实验室，开展形式多样的具有实质意义的党建活动。联培研究生党支部或党小组可以根据所学专业学科的特点，以学术研讨活动或经验交流活动为契机，与相关企业、基地党支部共同开展党组织活动，为联培研究生步入社会积累经验。另外，联培研究生党支部还可以通过与教师党支部、本科生党支部共建来开展党组织活动，以此相互学习、取长补短。这些做法能激发他们的参与积极性，鼓励他们在活动中起带头作用，充分展示他们的党员主体地位，使每位党员同学都能够坚持长期主动参与党组织生活，切实提高党组织生活的实效性。

其次，创建联培研究生党建微信公众号，利用微信公众号移动性强、关注率高、覆盖面广、传播速度快、互动性强、操作简单等优点，由专人负责定期向联培研究生党员推送党建知识。可以通过文字、图片、语音、视频等载体全方位实现和联培研究生党员的沟通，形成一种线上、线下生动活泼的互动方式，切实转变“一人讲、大家听”的惯用模式，给予每个党员平等的发言机会，让党建工作“动起来，活起来”。还可以依托微信公众号来进行扫码线上答题，开展“党的知识竞赛”系列活动，如此既能够增强党员同学们认同度和自豪感，有效激发青年党员参与党的教育热情，又能够创新党课形式、丰富教育内容，让联培研究生党员队伍成为根红苗正、本领过硬的中坚力量。

最后，充分利用特殊节假日、当前社会焦点、学术热点、科研最新动态、社会进步的最新资讯等特定内容开展党建活动。一是让“节日互动”成为引领党建的新风尚。可充分利用五一劳动节、五四青年节、七一党的生日，八一建军节、烈士

纪念日、国庆节、国家公祭日、抗美援朝纪念日等重要时间节点，深入挖掘节庆的思想内涵，揭示每个节庆与党的历史的内在关联，引导联培研究生在身临其境的节庆活动中，深刻领悟党的初心使命、性质宗旨和理想信念。

二是通过关注当前社会焦点来引领党建新风尚，结合实际、创新形式，有序开展联培研究生党建活动。比如，2020年初各地疫情暴发，在疫情最严峻的艰难时刻，缺乏大量的志愿者参与，而大多数联培研究生正好放寒假回到家乡，这正是考验党性的大好时机。组织联培研究生党员积极响应党的号召，参与家庭所在社区的志愿活动，充分发挥党员的先锋模范带头作用，不断地聚人、聚气、聚心、聚力，可以让党的旗帜更红、党的形象更加鲜明。

三是通过聚焦学术热点、科研最新动态、社会进步的最新资讯来引领党建新风尚。联培研究生党员大多是青年人，站在学术前沿的他们，不但学习能力强、接受新事物速度快，而且对学术热点、社会进步和社会发展、科研最新动态、时事政策的最新资讯等具有较高的政治敏锐性、开放性。据此，可以利用党建微信平台推送国家科技进步奖获奖视频等优秀电视节目，让他们了解王大中、顾诵芬、茹振刚等一批科技“牛人大咖”的科研成果和经历，通过传播这些科研楷模

的事迹来打动联培研究生的心，对他们产生良好的激励作用。还可通过筛选出好的学术热点，比如2022年中国十大科技创新奖等，让联培研究生感受到我国日新月异的发展变革形势和时代进步，深切领会到中华民族不懈追求、精益求精的优秀传统和延续党的红色精神、为人民幸福而奋斗的伟大决心，强化联培研究生党员的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，并使其获得强大的精神激励。

三、结语

无论从党和国家的高校教育发展，还是从联合培养研究生自身综合素质的提升来看，高校联合培养研究生的党建工作都是教育工作中的重中之重，改进联培研究生的党建工作方法，对高校研究生党建工作者来说任重道远。党建过程中要深刻认识到以创新为核心来推动研究生党建工作发展的重要性，充分利用各种渠道和手段，加强学生素质和能力的培养，培养具有国际化视野和创新能力的高层次人才，从而实现为国家现代化建设培养高素质、创造性人才的目的。当然，本论文研究方法存在一定的局限性，由于调查对象来自一所地方普通高等院校，研究对象相对单一，因此后续研究可以扩大调查范围，使调查结果更具代表性。

参考文献

- [1] 姜玉源.新时代高校研究生党建工作模式优化的诊释与建构[J].北京教育(高教),2020(7):74-77.
- [2] 孙大宏.高校联合培养研究生的党建工作问题思考[J].嘉兴学院学报,2021(2):131-135.
- [3] 赵立军.依托研究生联合培养平台的嵌入式党建模式探索[J].教育教学论坛,2018(36):146-147.
- [4] 王相东.科研机构与高校联合培养研究生常见问题及对策分析[J].科教论坛 科技风,2021(11):10-12.
- [5] 冯秋季.新时代我国研究生思想政治教育的制度创新与实践[J].行政科学论坛,2021(10):52-57.
- [6] 成建宇.新时期研究生党建工作实效性探析:以Y大学为例[J].黑龙江教育(高教研究与评估),2021(7):8-11.
- [7] 徐丽姝.高校联合培养研究生的党建工作问题思考[J].乐山师范学院学报,2019(5):130-133.
- [8] 齐娟.高校研究生党支部建设方法探索:以研究生导师为中心[J].长江丛刊,2019(35):190-191.
- [9] 吕清华.高校研究生党支部建设的难点与思考:聚焦理工科研究生党支部建设[J].决策探索(下),2021(7):70-71.

责任编辑 董颖

党建在高校“一站式”学生社区建设中 发挥引领力作用研究

王丹¹,任欢²

(1.上海立信会计金融学院 财税与公共管理学院,上海 201620;

2.河南牧业经济学院 艺术学院,河南 郑州 450000)

摘要: 高校“一站式”学生社区是大学生生活、学习的重要区域,是大学生进行日常活动的高频场所,也是开展基层党建的关键场域。党建在高校“一站式”学生社区建设中扮演着至关重要的角色。依托“一站式”学生社区开展学生党建工作,充分发挥党组织的政治引领力、思想引领力、组织引领力、制度引领力的作用,可以通过强化顶层设计、加强队伍建设、强化行动逻辑、增强需求导向、注重文化建设、健全运行机制等路径来实现。要努力实现党建在高校“一站式”社区建设中发挥引领力作用的突破,推动“一站式”学生社区建设向深度和广度发展。

关键词: “一站式”学生社区;党建;引领力

中图分类号: D267; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0056-05

在新形势下,高校应将积极开展学生党建工作,充分发挥党建的引领力作用,促进学生发展,让“一站式”学生社区成为高校发挥党建引领力作用的重要平台^[1]。“一站式”学生社区是以学生住宿社区为主体打造的一种学习型、服务型、成长型的新型社区,是学校落实立德树人根本任务、培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人的育人载体。通过“一站式”学生社区的党建活动,高校可以更好地推动全体师生的素质提升,从而实现全面培养、全过程培养和全面发展的目标。“一站式”学生社区为推动党的建设提供了坚实的基础,为新时代的思想政治工作提供了有力的支撑^[2]。

一、党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用的价值意蕴

2022年,教育部明确提出要推进“一站式”学生社区综合管理模式的建设,这非常有利于高校深化“三全育人”的工作要求,如今它已成为高校思想政治教育工作的重点方向。“一站式”学生社区建设要求园区管理人员、辅导员、专业教师等多方形形成育人合力,共同下沉学生社区,来构建学生综合成长系统,推动“一站式”学生社区基层党建工作的开展。

(一) 将党建与“一站式”学生社区建设深度融合

党建引领“一站式”学生社区建设,可以将

收稿日期: 2023-03-10

作者简介: 王丹(1994—),女,甘肃天水人,上海立信会计金融学院助教,研究方向为思想政治教育。

学生党建工作的实施方案和具体措施拓展到学生身边，延伸党建的空间范围，扩大覆盖面，让基层党组织充分发挥政治引领力、思想引领力、组织引领力、制度引领力的作用。也就是说，高校通过在“一站式”学生社区建立基层党组织，做到有学生党员的地方就有党组织，有党组织的地方就可以发挥党建的引领力作用，就可以加强与学生的互动，增加学生对基层党组织的认同感和信任感，让学生主动参与进高校“一站式”学生社区建设中来，促进“一站式”学生社区的高效发展，从而提升党建质量，增强基层党组织的政治功能^[3]，通过形成育人合力，真正实现党建与高校“一站式”社区建设的深度融合。

（二）创新党建引领高校“一站式”学生社区建设的实践路径

要推动高校“一站式”学生社区党建，就要充分发挥党建“同心圆”和“连心桥”的功能，因为党建引领的核心在于“同心圆”的政治引领功能和“连心桥”的群众服务功能。党建要发挥“同心圆”的引领力作用，首先要解决的是“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”的问题。要通过始终关心学生、服务学生，来引领学生成长为有理想、敢担当、能吃苦、肯奋斗的新时代好青年。党建还要发挥“连心桥”的群众服务功能，通过强化顶层设计、加强队伍建设、强化行动逻辑、增强需求导向、注重文化建设、健全体制机制等路径将党建工作全方位融入学生的日常生活，拓宽党建覆盖面，提高党员实践能力和服务意识，提升高校“一站式”学生社区基层党组织服务学生的能力，推动思想政治工作发挥协同效应，使得研究成果能够指导实践，让科研更好地为高质量党建提升服务。

（三）深化“三全育人”探索的重要抓手与平台建设

通过“一站式”学生社区的党建活动，可

以更好地推动全体师生的素质提升，从而实现全面培养、全过程培养和全面发展的目标^[2]。随着教育部门对“一站式”学生社区的关注度和投入度持续增加，“一站式”学生社区作为高校开展思想政治教育和党建工作场域的重要性越来越明显。习近平总书记强调：“学生在哪里，我们的思想政治工作就要开展到哪里。”^[4]学生社区的重要性逐渐凸显，高校也要紧跟时代要求，不断将思想政治教育和党建工作向“一站式”学生社区拓展。通过探索“围绕学生、关照学生、服务学生”的工作思路，可以进一步推进高校党建和思想政治工作进学生社区^[4]，以深化“三全育人”的重要抓手和平台建设。

二、党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用的现状分析

当前，党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用存在许多挑战。一是传统的按照年级和专业划分工作对象的模式不能适应当前的工作需求；二是传统的学生党建工作没有做到全面覆盖；三是学生社区通常没有设立基层党组织；四是党建在学生社区发挥的引领力作用有限；五是目前学生社区党员在社区建设中的参与度不高；六是当前大部分基层党建工作缺乏创新，活动形式严肃有余但内容乏味^[5]。总之，当前党建引领作用发挥的路径比较传统、单一，育人合力尚未完全形成。

（一）高校教育教学改革提出了新挑战

“学分制”“宽口径培养”“大类招生”等高校教育教学改革，给高校党建工作提出了新的思考和挑战^[1]。学生社区正进一步成为学生开展学习交流、人际交往、生活娱乐的重要场所，成为开展基层党建工作的关键场域。高校在开展基层党建工作时会发现，之前按照年级和专业划分工作对象的模式已经不能适应当前的工作需求。在“一站式”学生社区重要性逐渐凸显后，学生社区的基层党建工作和思想政治工作也需要

紧跟时代要求，将工作范围向学生社区延伸和拓展，使工作内容贴合学生生活日常，真正建立起新型工作机制。

（二）高校学生基层党建工作缺乏创新

2017年印发的《普通高等学校学生党建工作标准》明确要求，“有学生党员的地方就要有党组织，要让基层党组织充分发挥作用”^[1]。2021年新修订的《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》进一步指出：“可以依托学生社区等设置师生党支部。”2022年，教育部明确提出要“推进‘一站式’学生社区综合管理模式”。高校“一站式”学生社区是大学生生活、学习的重要区域^[1]，是大学生日常活动的高频场所，也是开展基层党建工作的关键场所。在当前，积极深入探索党建在高校“一站式”社区建设中怎样发挥引领力作用是基层党建工作创新的必然要求。

（三）党建发挥引领力作用的现实困境

现实的情况是，党建在高校“一站式”社区建设中存在覆盖面有限、发挥引领力作用也有有限的问题，而且社区学生党员参与度不高，尚未形成完整的育人系统等。在“一站式”学生社区重要性逐渐凸显后，基层党建工作和思想政治教育也需要紧跟时代要求，将工作范围向学生社区拓展，真正建立起新型工作机制^[1]。在开展基层党建的过程中，只有不断创新工作模式，加强与学生的互动，提升党建工作质量，增加学生对基础党组织的认同感和信任感，才能让学生主动参与进“一站式”学生社区建设中来，促进“一站式”学生社区的高效发展^[6]，形成育人合力。

（四）党建发挥引领力作用路径需突破

党建在高校“一站式”学生社区建设中扮演着至关重要的角色。高校将“一站式”学生社区作为开展党建工作的关键载体，需要充分发挥党建的政治引领、思想引领、组织引领、制度引领的作用。学校党委要提前制定包括“一站式”学生社区建设中党建工作分工、考核评估等内容

的政策规定，为党建引领“一站式”学生社区建设提供政策保障。同时，高校要建强育人队伍，真正做到全身心地下沉学生社区一线，注重文化浸润，弘扬党建思政主旋律。

三、党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用的主要内容

在高校“一站式”学生社区建设中开展党建工作，要充分发挥基层党组织的政治引领力、思想引领力、组织引领力、制度引领力在学生社区中的作用^[7]，通过创新制度机制、加强思想政治学习、严格纪律要求等多种方式将党建全方位融入学生日常生活，提升党建质量、拓宽党建覆盖面、提高党员实践能力和服务意识，从而让“一站式”学生社区成为高校加强党建工作的重要场域。高校的党建工作标准明确要求有学生党员的地方就要有党组织，要让基层党组织充分发挥作用。

（一）党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥政治引领力作用

党建要在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用，必须牢牢把握党组织的属性和功能，提高政治站位，坚定政治立场，树牢“四个意识”，充分发挥党建的政治引领力作用。“一站式”学生社区建设为推动党建工作提供了坚实的基础，为培养具有良好道德品质的人才提供了有力的支撑，为新时代的思想政治工作提供了有力的支撑。在“一站式”学生社区建设中发挥党建政治引领力作用，是促进高校党建工作开展的重要环节。

（二）党建在高校“一站式”学生社区建设中的思想引领力作用

思想引领力是党建发挥引领力作用的基础，用科学的思想可以指导正确的实践方向，有利于学生坚定意志、统一思想。在高校“一站式”学生社区建设中发挥党建思想引领力作用，需要基层党组织引导社区学生坚定理想信念、加强理论

学习，将思想理论学习作为“一站式”学生社区思想政治教育的重要环节。在学习过程中，要紧扣党中央重点工作和主体思路，将主题教育全方位融入学生日常，根据学生社区的特有环境创新学习形式，努力做到思想政治教育全方位覆盖学生社区，实现学生思政教育精准滴灌。

（三）党建在高校“一站式”学生社区建设中的组织引领力作用

要在载体覆盖上下功夫，助力提升组织引领力。党建的组织引领力是党建发挥引领力作用的关键，其中加强“一站式”学生社区基层党组织建设是实现党建组织引领力发挥作用的基础。“一站式”学生社区基层党组织建设可以将中国共产党的领导的重要性和优势，党的纲领、规章、制度、规定等全部融入学生社区，覆盖学生日常生活，让学生更加全面地接受党的教育，从而有利于在“一站式”学生社区建设中发挥党组织的组织优势和制度优势，真正做到有学生党员的地方就有党组织。

（四）党建在高校“一站式”学生社区建设中的制度引领力作用

制度引领力是党建发挥引领力作用的保障。党建要在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用，“扎牢制度篱笆”是基础环节。“一站式”学生社区要建立完善严谨的制度体系：学校领导干部作为顶层治理主体，要做好学生需求调研，全方位考量制定相应制度；专业教师和辅导员作为关键治理主体，要下沉学生一线，全身心贴近学生，指导学生；学生社区管理人员作为基层治理主体，要保障学生社区的良好氛围；学生作为最为重要的治理主体，要主动参与到“一站式”学生社区建设中来。

四、党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用的实践路径

通过强化顶层设计、加强队伍建设、强化行动逻辑、增强需求导向、注重文化建设、健全

体制机制等路径，来实现党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用的突破，立足学校学科特色，推动党建引领“一站式”学生社区建设向深度和广度发展。

（一）强化顶层设计

学校党委对“一站式”学生社区建设中党建工作的分工、考核评估等内容进行前期制定，为党建引领“一站式”学生社区建设提供政策保障。“一站式”学生社区建设是一个需要持续推进的过程。学校领导干部作为顶层治理主体，只有做好学生需求调研，综合研判、持续推进，才能为党建在“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用提供坚实保障。

（二）加强队伍建设

“一站式”学生社区综合管理是一个系统工程^[8]，要在“一站式”学生社区充分发挥党建的引领力作用，首要任务就是加强队伍建设，构建学校领导、辅导员和专业教师、学生社区管理人员、学生党员四级管理队伍，各自承担相应的职责、发挥各自优势，最终形成育人合力。学校领导是第一层级，要做好政策制定，从学校层面强化学生社区形成规范系统的管理模式。辅导员和专业教师是第二层级，要将学校的政策规定、管理模式和育人要求落实到位，加强思想引领，促进学生社区党建工作和思想政治教育工作深入开展。学生社区管理人员是第三层级，要做好学生社区的管理工作和保障工作，为各项工作的开展提供良好的环境和资源保障。学生党员是第四层级，要坚守学生社区基层党组织阵地，充分发挥学生党员作用。

（三）强化行动逻辑

习近平总书记在主持召开学校思想政治理论课教师座谈会时强调：“要推动思想政治工作贯通人才培养体系，发挥融入式、嵌入式、渗入式的立德树人协同效应。^[9]”因此，要形成育人合力。具体来说，可以由校内思政工作者组成团队，依托基层党组织力量建立思想政治教育工作

室,结合时事政治和社会热点,面向学生社区开展主题教育、理想信念教育和爱国主义教育,使学校的传统思想政治教育与时俱进,全面融入“一站式”学生社区建设。

(四) 增强需求导向

以学生需求为导向,把“以学生发展为中心”作为“一站式”学生社区建设的出发点,始终关爱学生、关注学生、服务学生,增强高校党建在学生中的影响力,提高学生对党建工作的认可度和参与度。

(五) 注重文化建设

注重社区文化浸润,依托“一站式”学生社区开展特色社区活动,在学生社区举办弘扬优秀传统文化、红色革命文化、诚信文化等特色活动,提高学生对优秀传统文化、红色文化、诚信文化的关注度,促进“一站式”学生社区文化建设,实现文化的全面覆盖,将“以文化人、以文育人”真正地融入学生日常。

(六) 健全运行机制

在“一站式”学生社区建设过程中,要健全运行机制。健全运行机制是在学生社区发挥党建引领力作用的重要保障。一是要建立协调联系机制。让学校领导、辅导员、专业教师、学生社

区管理人员、学生党员共同承担社区建设的工作,形成育人合力。二是要建立考核评价机制,要对党员进行定期考核,督促激励党员的服务精神,促进“一站式”学生社区的基层党建工作。三是要建立评优机制,通过党员宿舍挂牌、优秀社区党员评选、优秀寝室宣传等活动提高学生党员的奉献精神。

总之,高校要在“一站式”学生社区建设中发挥党建的政治引领力、思想引领力、组织引领力、制度引领力,让“一站式”学生社区成为高校加强学生党建工作的重要场域。探索党建引领力在“一站式”学生社区建设中的作用,理清思想困惑,通过强化顶层设计、加强队伍建设、强化行动逻辑、增强需求导向、注重文化建设、健全体制机制等路径,实现党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用的突破,促进“一站式”学生社区建设的高效发展,提升党建质量,拓宽党建服务的覆盖面,提高党员实践能力和服务意识,增强基层党组织的政治功能,为高校“一站式”学生社区建设中基层党组织下沉一线提供理论依据,同时使研究成果能够指导实践,让科研更好地为高质量党建提升服务。

参考文献

- [1] 王军华.高校“一站式”学生社区建设的内生价值、现实挑战与突破进路[J].思想理论教育,2022(10):108-111.
- [2] 武建斌,胡娜娜.高校党建引领“一站式”学生社区治理模式建设初探[J].荆楚理工学院学报,2022(8):1-4.
- [3] 朱伟.高校“一站式”学生社区教育管理服务模式探索[J].中国成人教育,2022(6):18-21.
- [4] 苏醒.高校党建和思想政治工作进学生社区创新路径研究[J].黑河学院学报,2022(10):48-50.
- [5] 王雁.“党建+”视域下大学生基层党支部引领力提升探究[J].吉林广播电视大学学报,2019(8):23-24.
- [6] 宋东东,谢若闲.“一站式”学生社区综合管理模式的研究:以高职院校为例[J].教师博览,2021(12):10-11.
- [7] 苗军.新时代党建引领力提升策略探析:评《党建引领力与基层治理八讲》[J].领导科学,2023(1):152-153.
- [8] 胡红梅,张建良.“一站式”背景下民办高校党建工作创新探讨[J].产业与科技论坛,2023(22):285-286.
- [9] 习近平.思政课是落实立德树人根本任务的关键课程[J].内蒙古宣传思想文化工作,2020(10):4-11.

责任编辑 董颖

出租车行业政策变迁的逻辑

——基于历史制度主义的分析框架

路稳玲

(安徽工程大学人文学院,安徽 芜湖 241000)

摘要: 任何政策变迁都有其复杂的背景与影响变量, 并有其自身的逻辑。历史制度主义理论为观察和解释出租车行业的政策变迁提供了有力工具。以此为指导, 可洞悉出租车政策变迁的逻辑。早期出租车政策运行所形成的激励结构形塑了后来的政策路径, 这是政策变迁的基础和前提。政策企业家创造了新的理念体系, 为政策变迁提供了新的政策价值观和理念来源。信息技术进步催生出新的业态和利益组织、利益群体, 成为政策变迁的催化剂。不同利益主体间利益的冲突与博弈成为推动政策变迁的内在动力。在诱致性政策变迁已经产生的前提下, 中央政府顶层设计, 推动地方政府改革不适宜的出租车管理政策, 政策变迁由此发生。出租车政策变迁的过程为研究和观察我国政策变迁路径提供了难得的案例。

关键词: 政策变迁; 历史制度主义; 出租车行业; 政府监管

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0061-07

政策变迁是公共政策研究的重要主题。政策变迁研究通常关注时间跨度大、影响范围广的公共政策所发生的变化。出租车行业的政策变迁就是这样一个时间跨度大、影响几亿人交通出行的重要政策变迁。出租车行业是我国市场化改革较早的一个行业, 历经三十多年的发展, 形成了以特许经营为核心的政策体系, 但是行业内部痼疾重重, 行业发展日益凋敝。随着社会经济的快速发展, 科技的不断创新, 新兴组织不断挑战原有的政策壁垒。在这一过程中, 公共政策是如何变迁的, 其动力机制是什么, 政府在政策变迁中发挥着怎样的作用, 如何促进有效的政策变迁, 这

些问题都值得关注与探讨。通过对我国网约车合法化前出租车行业近三十年政策的梳理, 探究政策变迁的历程与路径, 阐释政策变迁的逻辑与特点, 有利于探究此类行业政府监管模式与原则, 有利于政府转变治理理念、调整治理方式、创新治理结构, 有利于探索政府监管的边界与方式。

一、研究述评与分析框架

(一) 研究述评

1956年林德布罗姆提出了渐进政策变迁理论, 学界由此展开了对政策变迁的研究。时至今日, 研究成果颇丰。政策叠加、政策转变、政策

收稿日期: 2021-09-13

基金项目: 国家社科基金项目“新发展阶段基层协商民主制度化发展研究”(22BZZ025); 安徽高校人文社会科学研究重点项目“安徽省数字经济政策工具选择研究”(SK2021A0293)

作者简介: 路稳玲(1980—), 女, 辽宁沈阳人, 安徽工程大学人文学院讲师, 博士, 硕士生导师, 研究方向为公共政策。

漂移、政策修订等界定了政策变迁的基本表现形式，倡议者联盟、间断均衡模型、多源流理论等分析框架阐释了政策变迁的动力机制。虽然对政策变迁动力机制的研究存在着较多争议，但这不影响该领域受到更多关注，其原因有：一是探索性问题具有较强生命力；二是理论模型逻辑性强，并且在不断发展、完善。

关于政策变迁的研究尽管颇为丰富，但是鲜有关于出租车行业政策变迁的研究。网约车合法化后，出租车行业监管政策变迁成为国内外学者共同关注的议题。但上述研究关注的时间跨度较小，鲜有对出租车行业监管政策体系进行宏观性的内容梳理和整体性政策解读的研究，对政策内容的客观评价不足。因此探究出租车行业监管政策变迁的动力机制是丰富当前研究的较好切入点^[1]。

（二）分析框架

制度主义是研究政策分析的一个经典途径。历史制度主义为我们理解出租车行业问题提供了一个很好的理论视角。历史制度主义以“制度”为研究中心，关注介于国家与社会宏观结构之间具体的中层制度是如何形塑、影响社会行为，制度又是如何受到行为的影响和改变的。其所强调的制度内涵介于理性选择制度主义和社会制度主义之间，既包括正式制度也涵盖非正式制度。时间序列、行动者的策略、既有的制度结构、环境成为历史制度主义关注的重点，也构成了其解释力的渊源，“从制度、利益和观念之间的结构性互动中来分析变量之间的相互关系，才是历史制度主义分析框架的真谛所在”^[2]。依据历史制度主义的理论内涵，既有制度、理念、信息技术、利益博弈、政府变革共同促成了出租车行业的政策变迁。其中，历史制度是变迁的基本前提，理念是变迁的来源，信息技术是变迁的催化剂，利益博弈是变迁的内在动力，政府变革赋予变迁以合法性，促成变迁的生发。

二、我国出租车行业政策发展历程

以网约车的出现为切割点，可将我国网约车合法化前的出租车行业政策发展分为两个阶段。1988—2010年为第一阶段，该阶段以准入管制为主要特点的行政许可制得到发展、固化并受到质疑；2011—2016年为第二阶段，出租车行业形成了另外一项非正式制度四方协议，在原有的行政许可制度基础上发挥着作用，对既有的经营关系提出了挑战与冲击。2016年7月关于网约车的正式政策由国务院办公厅以及交通运输部、公安部、国家质检总局等部门颁布，这标志着出租车行业进入了新的政策均衡期。

（一）政府管制的发展、固化与受到质疑（1988—2010）

1988年建设部、公安部、国家旅游局颁布的《城市出租汽车管理暂行办法》是我国出租车行业市场化改革后的第一部法规，包含了质量管制、价格管制、征收管理费政策，但没有数量管制。随着出租车行业的蓬勃发展，大城市出现了供过于求的情况。以北京市为例，“从1992年到1994年，出租车的数量翻了两倍，从14354辆发展到56124辆”^[3]，于是1993年、1994年北京出管局颁布政策控制出租车总量，不再审批新的出租汽车企业和个体经营者，北京市数量管制由此开始。2002年建设部等部门颁布的43号文件上第一次出现了数量管制。出租车行业发展过程中北京的相关政策要早于中央政府，所以北京的出租车行业政策提供了更好的例证。1996年10月北京市出管局颁布的129号通知要求公司收回出租车经营权并购买车辆，北京的出租车经营权可以买卖由此开始。1997年建设部颁布的《城市出租汽车管理办法》明确规定“城市的出租汽车经营权可以实行有偿出让和转让”。1997年北京市政府颁布的京财会[1997]1914号文件令“份子钱”进一步合法化。“份子钱”最开始是指出租车司机缴给出租车公司代办手续的管理费，1996年之后“份子

钱”的内涵发生了改变，变成了驾驶员缴给出租车公司的承包费用，这使得出租车公司与司机的关系转为合同承包关系。

2004年建设部发布《市政公用事业特许经营管理办法》(建设部令第126号)规定，“城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业，依法实施特许经营的，适用本办法”，出租车行业经营权的特许经营方式以法律的形式确定。在数量管制的前提下，实行特许经营制度，出租车行业形成了高额的垄断利润，但是出租车司机停运事件此起彼伏，黑车伺机分割市场，行业内部矛盾丛生。政府的管制制度受到质疑。

（二）四方协议的形成及挑战与新的政策均衡的形成（2011—2016）

随着大城市对出租车服务需求的增长，2010年前后网约车公司悄然而生。网约车最早是以租赁公司、出租车公司的车为主，租赁公司的车可通过“四方协议”^①的服务模式规避法律风险。衍生于正式制度之中的非正式制度“四方协议”保障了网约车的“低调”成长，但“低调”很快转为“高调”，并对传统的制度产生了巨大的冲击与挑战。2014年初滴滴打车和快的打车之间展开了白热化竞争，软件打车在国内名声大噪。面对新兴群体的挑战，传统出租车司机通过停运等方式进行反抗，传统出租车公司试图引入打车软件，各地方政府展开了更为频繁、深入的专项治理活动。在正式制度与非正式制度的共同作用下，2016年7月，国务院办公厅颁布了《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》，交通运输部、公安部、国家质检总局等部门联合颁布了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，这标志着网约车公司合法性得到了正式认可，出租车行业新的政策均衡出现。

三、出租车行业政策变迁的逻辑

（一）历史制度：变迁的基本前提

历史制度主义强调“在历史背景中而不是当

前情景下理解某一特定领域的政策思想如何转变成政策”^[4]。路径依赖是分析的关键。与皮尔森强调的路径依赖导致政策持续的正强化理论不同，近年来路径依赖理论的发展突破了原有关于政策持续的单一解释，“这一理论也能够解释随着时间的发展政策如何转型”^[5]。自我强化机制是路径依赖的核心机制。在制度、理念、利益、行动者的社会网络等多种因素的综合作用下，自我强化机制发挥着回报增长和回报递减双重作用，同时解释着政策的持续与变迁。“回报增长是同质化的变迁过程，趋向于稳定；而回报递减则是异质化的变迁过程，趋向于制度变迁”^[6]。

1. 赋权与路径依赖的形成

诺斯认为制度框架由三部分构成。“政治结构，它界定了人们建立和加总政治选择的方式；产权结构，它确立了正式的激励机制；社会结构，包括行为规范和习俗，它确定了经济中的非正式激励”^[7]。1988年出租车行业加入到了市场化改革的浪潮之中，与其他行业市场化改革相同，政府在改革中居于主导地位。面对分散的出租车经营者，数量有限的出租车公司对出租车司机群体进行管理，成为行业结构中强势的一方，而出租车司机则成为行业结构中弱势的一方。在既有的监管制度下，出租车行业交易成本上升，行业发展萎靡，进入路径锁定状态。

2. 意外事件与路径分岔的出现

小事件产生大的影响^[8]。“四方协议”无疑是出租车行业政策变迁过程中的一个偶然事件，但是这一偶然事件却促成了既有路径的转换。以行政许可制度为核心的出租车行业政策一经产生就在不断地进行自我强化，从比较宽泛的行政审批到特许经营，不同地方的制度环境也塑造了不同类型的出租车经营模式，如“产权和经营权分离”的北京模式，“公车公营”的上海模式，个体经营”的温州模式^[9]，其中80%以上的城市采用的是北京模式。政府通过数量管制，以打击非法运营的方式维护出租车行的秩序，似乎是在强

化其政策初始目标，实则是前期取得运营许可证的出租车公司、个人成为赋权的对象，他们更愿意致力于不断地推动该制度稳定化。

原有的制度会形构相关行动者的具体选择。“根植于制度框架内的激励会引领实践学习的过程，并推动隐性知识的发展，进而导致个体在决策过程中推动体制发生渐进式演进”^[10]。“四方协议”以既有的制度矩阵为基础，继承了原有政策的规范、规则，借助科技对原有制度进行创新应用与强化。它使汽车租赁公司利用特许经营制度进入出租车行业。它突破了原有的汽车按日、按月租赁的概念，汽车也可以按小时、按分钟进行租赁，这是新兴利益群体利用出租车特许经营制度、合同法、民法而创设出来的一种非正式制度，是原有规则的一种新的解释和运用。它与原有制度同根、同点，但是发展方向却有不同。“四方协议”的产生、应用与扩散创造了新的利益群体——网约车公司、网约车司机。这些新生的利益群体为出租车行业带来了新颖的、更有效率的生产方式，引发社会各界对出租车行业的政府监管进行反思、探讨，冲击了出租车行业固有的利益结构，为出租车行业改革撬开了一个有利的支点。这种路径分岔是制度在自我强化的基础上进行的自我复制。

（二）理念：变迁的来源

“理念是历史制度主义的一个核心因素，结构向当前或未来的制度成员‘推销’观念的能力对于塑造结构与行动者的联结至关重要”^[11]。当既有的政策理念显示出政策失败，抑或无法适应新环境时，这种理念就会受到质疑与挑战，随之新的理念可能会产生。

出租车行业政策发展过程中形成了两种政策理念体系：行业垄断下的监管理念体系以及共享经济下的监管理念体系。前者产生于计划经济向市场经济迈进的过程中，出租车行业被定性为公共交通的组成部分，政府在这种公共物品（服务）供给中责无旁贷，发挥着主导、引领的作用。

同时计划经济时期的政府治理理念在惯性机制的作用下进行着自我复制，在此种理念指导下形成了出租车行业错综复杂的监管体系。后者则诞生于市场经济与信息技术的发展进程中，新兴的利益组织与个人以互联网为媒介创造了一种新的经济模式——共享经济，并借此改写传统的行业规则。

在理念体系的形成与瓦解过程中，政策企业家发挥着重要的作用，“他们界定问题范围，明确问题并影响议程”^[12]。在出租车行业发展初期政府相关部门及其行政人员是主要的政策企业家。其中知名记者王克勤2002年的报道引起了公众对出租车行业问题的广泛关注与讨论。但是新的理念体系并未取得广泛共识，因而根本性的政策变迁并未发生。直至2013年左右网约车的蓬勃发展才使此问题再次受到关注。与之前相比，政策企业家的范围明显扩大。不仅有众多的记者、专家学者、政府官员，网约车公司及司机、传统出租车公司及司机、消费者也都参与其中。他们发挥了不同的作用，同时也形成了不同的政策理念与原则。但是，理念只是行动者的行动之源，在政策变迁过程中，它不能起到决定作用。“如果没有强有力的个人或集体行动者来推动它们，这些政策理念很难产生影响”^[13]。

（三）信息技术：变迁的催化剂

信息技术的进步在出租车政策变迁过程中发挥着重要的作用。一方面信息技术催生了数字经济、共享经济在中国的蓬勃发展，增强了人们跨时空交换的能力，提高了社会经济效率。另一方面，在经济领域新技术赋予个人以权力却“培育了用户的一种消费者主权意识和自由、平等、参与的理念，赋予了客户以知情权和选择权”^[14]，这进一步激发了新的政策诉求。

信息技术的发展，尤其是互联网技术的发展与应用大大地提高了信息传播、流动的速度，提高了消费者的主体地位，改变了以往人们的交往结构，专业、半专业和消费者的界限越来越模

糊，引发了面向未来、以人为本的网络革命，催生了新的增长形态。跨时空交换更加频繁，非人格化交易范围扩大。网约车也是这种新业态之一，这种新业态通过调动、整合社会中闲置的司机、车辆等资源，利用平台信息形成了能够快速反馈并不断自我完善的高效率闭环系统，进而为社会提供廉价的、更高效的运输服务。

信息技术的进步催生了网约车公司、网约车司机、善用新技术的消费者等新兴利益组织和群体，凭借信息技术他们进行着跨越时空的交换活动。这些新兴组织和群体希望降低交易过程中的不确定性，通过稳定的制度保障跨时空的契约能力。网约车公司在既有的特许经营制度框架内，通过“四方协议”规避合法性问题，为自身的存在发展取得了前提条件。随着“四方协议”的扩散与应用，2014年前后网约车迎来了发展的高峰期。为了更多地获得既有结构下存在的利润，他们不满足于策略性地维持生存，迫切需要与传统出租车公司之间展开公开、公平的竞争。传统出租车司机一直对过高的“份子钱”心存不满，对网约车采取观望态度，希望通过网约车的合法化降低“份子钱”改善自身的生存状况。专车司机也希望网约车合法化以便增加自身收入。消费者则更赞同通过共享经济获得更方便更实惠的服务。这些需求都凸显了既有政策供给不足，导致政策不平衡的出现。

（四）利益博弈：变迁的内在动力

诺斯认为制度是决定经济增长与市场发展的政治因素，作为正式制度的政策也同样发挥着此作用。既定政策激励、约束着政策场域中的各个行动主体，为其提供了博弈规则，博弈各方围绕着自身的利益进行着讨价还价，其讨价还价的能力决定了政策均衡与政策失衡的出现。当博弈各方没有意愿抑或没有能力改变现行政策时，政策均衡出现，政策得以维持；而当博弈各方力量对比发生改变抑或新的行动主体参与到对抗与冲突中来，原有的政策无法解决新出现的问题时，

政策需求产生，政策供给与需求表现为不平衡，政策失衡出现。

1. 传统的政府—出租车公司—司机三维结构式微

在出租车行业政策发展的第一阶段，政府、传统出租车公司以及司机构成了出租车行业政策场域中的主要行动者^②。它们之间的互动形成了一个三维结构体系。政府位于结构的顶层，出租车司机位于底层，出租车公司则位于两者之间。常规的信息传送渠道呈单一性、封闭性，决策信息与决策效果反馈信息是同一条通道，与政治学的基本公理相违背^[17]。由于制度化信息反馈渠道缺失，行业协会等非政府组织也没有发挥其相应的作用，出租车司机群体更倾向于通过停运这一非制度化途径表达自身的政策建议。作为中间层的出租车公司以获取利润为目的，在政府与出租车司机之间进行博弈、游说。它们极力利用出租车经营权谋取自身利益，混淆运营权及所有权的产权界限和关系，使得行业问题难以清晰呈现，服务质量每况愈下，出租车行业政策场域的三维结构式微，难以为继。

2. 多元动态结构的发展

“在现存结构中的机会与限制条件下，行动者进行互动——斗争、结盟、行使权力、谈判、合作，同时作用于社会系统并重构这些系统”^[16]。随着网约车的蓬勃发展，其合法性问题被提上政策议程。2016年7月国务院办公厅颁布了《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》，交通运输部、公安部、国家质检总局等部门联合颁布了《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，标志着网约车不仅合法地位受到了认可，其经营方式也得到了支持，因而具有与传统出租车平等的地位。

在政府政策的影响下，传统出租车公司也从一开始的维权抗议、坚决反对转变为对网约车先进技术的认可，并力图采纳网约车经营模式抑或与既有网约车平台合作。总体来看，传统出租

车公司的地位发生了逆转，从占有支配地位的行业主导者转变为力图进行变革、倡导与网约车进行平等竞争的市场主体。网约车公司则扮演了诺斯所称的政策创新的“第一行动集团”的角色，它们及时捕捉到了由政策非均衡产生的获利机会。与黑车不同，它们通过“四方协议”将既有的政策约束转变为激励，规避了合法性问题，凭借高科技赢得了资本市场的青睐，获得了雄厚的资本支持，借助于互联网公司对电子支付市场的争夺积极推广网约车的使用，培育、改变了消费者的出行习惯。在声名鹊起的同时，它们不断地改写、规范着行业规则。由于传统出租车司机可以在两种经营关系中进行自由选择，传统出租车司机的权利也得到了，于是传统出租车司机与网约车司机之间的矛盾得以消解。另外政府官员、专家学者、社会大众也都积极参其中，出租车行业的政策场域范围明显扩大，多元动态结构形成并发展。

（五）政府变革：变迁的发生

政府是公共政策供给的主体，其治理能力决定着政策时滞期的长短、政策均衡能否实现。政府治理能力主要是通过治理理念、治理结构、治理工具以及三者的耦合性表现出来的。尽管网约车出现伊始地方政府就予以禁止、打击，但是中央政府所持有的包容、鼓励创新的态度促进了地方政府治理理念、治理方式的转变。从禁止、打击到力图促进新旧两种业态的融合，从倡导错位服务到鼓励公平竞争，从“突击检查”“集中整治”“统一行动”“严打”到“约谈”“调研”“公开征求意见与反馈”及后期对网约车的“不作为”以及首张网络约租车平台许可证的颁发，随着政府治理理念的转变，政府的治理方式也从强制性、运动式向弹性化、多元化转变。政府治理理念、治理方式、治理结构的变化标志着政府治理能力的提高，标志着政府能够提供更加合理的政策体系，提高政策的适应性效率。

四、结论与讨论

以历史制度主义理论为视角，纵观我国出租车行业政策截至网约车出现的近三十年的嬗变，依稀可见历史制度、理念、信息技术、利益主体的博弈以及政府在这一变迁过程中所发挥的作用。同时这一过程呈现出如下特点。第一，与社会转型的同步性。中国进入转型期是出租车行业发展的预设背景，它形构了该行业发展的路径。计划经济下计划指令式的治理方式作为旧制度的遗留形塑着初期市场的形成与发展。第二，博弈不断与裂变性。随着社会经济的发展，市场经济在资源配置中的决定性作用日益深入人心，政策企业家凝练并传播着新的与社会发展相适的理念。然而很多时候变革难以成功并不是因为缺乏理念，往往是因为不具备条件。科技的蓬勃发展催生了网约车公司，它们巧妙地利用既有制度形成了“四方协议”并借以生存、壮大，政策场域扩大，博弈主体呈多元性，博弈主体间的网络结构随着利益的变化而不断裂变，既有的政策平衡被打破。第三，强制性变迁与诱致性变迁的交错性。在出租车行业政策发展的第一个阶段，政府往往是政策的设计者与推行者，政策变迁主要表现为强制性变迁。而在第二个阶段，政策变迁则主要表现为诱致性变迁，也即是“由个人或一群人，在响应获利机会时自发倡导、组织和实行”^[17]。

政策是正式的制度。如果将出租车行业的政策变迁置于更大的制度矩阵中来考虑，会有更多值得借鉴与思考的议题。随着科技的进步、市场经济的发展，公共事业领域市场化的范围与程度在不断地扩大，对比不同公共事业领域政策变迁的情况能够更好地理解政策变迁的形式与动力。新颁布的行业政策丰富了已有的制度矩阵集，为诱致性变迁的扩散、推广提供了来源与模板，政府如何把握强制性变迁与诱致性变迁之间的关系将是政府治理的关键。

注释：

①所谓“四方协议”，是指软件打车公司负责接收乘客的用车预约单，然后要求汽车租赁公司提供租用车辆，劳务公司提供驾驶服务，乘客将用车费用支付给打车软件公司，公司再与另外两方

结算并收取一定比例的信息服务费。

②这一阶段尽管消费者也是其中重要的利益相关者，但是由于没有常规化的参与途径，人员分散，他们对出租车行业政策影响很小。

参考文献

- [1] 路稳玲.制度基础、行动者与路径依赖：出租车行业监管政策变迁[M].知识产权出版社,2022:31.
- [2] 何俊志.结构、历史与行为[D].上海:复旦大学,2003:109.
- [3] 张金钱.出租车行业政府管制研究：以北京市为例[D].北京:中国政法大学,2007:6.
- [4] Lieberman, Evan S. Causal Inference in Historical Institutional Analysis:A Specification of Periodization Strategies [J]. Comparative Political Studies, 2001(9):1011-1035.
- [5] NYGREEN K. Policy change and health care research [J]. Journal of health politics, policy and law,2009(4):615-641.
- [6] 段宇波,侯芮.作为制度变迁模式的路径依赖研究[J].经济问题. 2016(02):24-31.
- [7] 道格拉斯·诺斯.理解经济变迁过程[M].钟正生,邢华,等译.北京:中国人民大学出版社,2013:46.
- [8] Mahoney J. Legacies of liberalism:Path Dependence and Political Regimes in Central America [M]. Baltimore;Johns Hopkins University Press, 2001:7.
- [9] 张朝霞,秦青松,张勇.“互联网+”时代客运出租车管理改革方向探讨[J].价格理论与实践,2015(7):17-20.
- [10] North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance [M].New York:Cambridge University Press, 1990:81.
- [11] 盖伊·彼得斯.政治科学中的制度理论：新制度主义[M].上海:上海世纪出版集团,2011:79.
- [12] Sheingate, Adam D. Political Entrepreneurship, Institutional Change and American Political Development [J].Studies in American Political Development, 2003(3):185-203.
- [13] B é land D. Ideas and Social Policy:An Institutional Perspective [J]. Social Policy & Administration, 2005(1): 1-18.
- [14] 潘祥辉.新媒体的商业属性及其政治效应[J].文化纵横,2014 (3):100-106.
- [15] 俞可平.政治学的公理[J].江苏社会科学,2003(5):56-62.
- [16] 汤姆·R.伯恩斯.结构主义的视野：经济与社会的变迁[M].北京:社会科学文献出版社,2000:171.
- [17] 林毅夫.关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁 [C].R.科斯,A.阿尔钦,D.诺斯,等.财产权利与制度变迁.上海:上海三联书店,1991:376.

责任编辑 刘 晔

乡村振兴视域下河南省普惠金融的增收机制研究

郭璐璐,余靖玥,赵昊骧
(新乡学院 经济学院,河南 新乡 453003)

摘要: 借助PVAR模型对河南省普惠金融与农村居民收入增长进行动态分析,研究发现:普惠金融发展显著地推动了农村居民收入增长,而经济发展水平的提高能够通过提高普惠金融发展水平进而间接推动农村居民收入增长。此外,农村人口的大量外流在一定程度上阻碍了农村居民收入增长。

关键词: 乡村振兴; 农民增收; 河南省; PVAR模型

中图分类号: F323.8 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0068-04

作为我国的农业大省,农村户籍人口众多,城市化率较低、农村社会环境复杂等都是河南的显著特征。在省委、省政府的共同努力下,河南省普惠金融规模正在逐步扩大,普惠金融体系也在日益完善。但河南省普惠金融的发展仍存在较大的挑战,例如:信贷资金供给不足、农村资金要素外流等问题尚未缓解,金融服务体系脆弱这一状况并未得到显著改善^[1]。因此,厘清河南省普惠金融发展状况对未来的金融建设工作有一定意义。此外,分析其对农村居民收入增长的影响机制,也有利于更加精准高效地落实深化农村金融改革的工作措施。本文以河南省17个设区市为研究对象,以期探微河南省普惠金融发展对农民

增收的影响路径与机制。

一、河南省普惠金融发展水平指数

构建评价发展水平指数的方法较为多元化,一般采用各类加权法实现对各项指标占整体的权重的测算。此处借鉴张跃胜等^[2]的总结与经验对各种方法进行优劣分析。其中,层次分析法从根本上无法规避专家打分的主观情感,当出现多重相近指标时,不同专家的打分会出现偏差。而因子分析法尽管能够通过数据特征进行客观加权,但当数据序列不够显著时常常会失效。因此本文选择熵值法对各指标的信息熵进行加权处理。

关于评价体系的指标,本文借鉴其他国内学

收稿日期: 2021-10-26

基金项目: 河南省哲学社会科学规划项目(2021BFX034);河南省高等学校重点科研项目(22B63015);国家级大学生创新创业训练计划项目(2022111071005)

作者简介: 郭璐璐(1993—),女,河南新乡人,硕士,新乡学院经济学院助教,研究方向为金融学;余靖玥(2003—),女,江西南昌人,新乡学院经济学院学生,研究方向为生态经济;赵昊骧(2000—),男,江苏常州人,新乡学院经济学院学生,研究方向为环境经济。

者的现有研究^[3]，将发展情况分为规模及效率两个一级指标。其中金融规模下设两个二级指标，分别为金融机构资金规模、覆盖规模。金融效率同样下设两个二级指标，分别为金融服务效率、

资金使用效率。通过熵值法对金融效率与金融规模进行加权处理得到最终结果，具体指标及计算方式见表1。

表1 河南普惠金融效率、规模评价体系

一级指标	二级指标	三级指标	计算公式	指向
金融规模	资金规模	金融机构贷款资金总额	年末金融机构贷款总额	正向
		金融机构存款资金总额	年末金融机构存款总额	正向
	覆盖规模	保险覆盖人数	养老保险参保人数	正向
金融效率	金融服务效率	人均资金效率	金融机构贷款总额 / 常住人口	正向
		资金覆盖效率	金融机构贷款总额 / 建成区面积	正向
	资金使用效率	住户贷款使用效率	住户贷款 / 第一产业产值	正向
		资金流通效率	住户贷款 / 人均消费支出	正向

二、河南省普惠金融发展与农村居民增收的实证分析

(一) PVAR模型构建

PVAR模型沿袭了VAR模型的优点，仍将所有研究变量假定为内生变量，并将其视为系统中所有内生变量的滞后值函数。此外，PVAR模型中允许个体效应及异方差性，由于截面的存在，也放低了VAR模型对数据的时间稳健性要求。参照现有文献做法，模型如下^[4]。

$$y_{it} = \beta_0 + \sum_{j=1}^p \beta_j y_{i,t-j} + f_j + e_t + \varepsilon_{it}$$

式中， y_{it} 是包含了内生变量的列变量， i 与 t 分别代表地区与年份， p 是模型的滞后阶数， β_0 是截距向量， β_j 是系数矩阵， f_j 是个体效应， e_t 是时

间效应， ε_{it} 是随机扰动项。

基于上述理论分析，本文重点探讨的问题为河南省普惠金融发展水平与河南省农村居民收入间的关系，此外将地区经济发展水平及城市化水平纳入模型中作为控制变量。结合数据的可得性，变量选取如下：

普惠金融指数(Inclusive Finance Index, *IFD*)，反映该地区在某一年份的普惠金融发展水平，计算方式以及数据来源已在上文中给出。此外，我们还将农村居民收入(*RPI*)、地区经济发展水平(*PCG*)、城市化水平(*UL*)纳入模型。为了减少实证过程中可能存在的异方差问题，在保证其原有序列性质的情况下，本文对上述变量进行对数化处理(见表2)。具体结果见表2：

表2 变量描述性统计

变量	均值	标准差	最小值	最大值
<i>LIFD</i>	9.343	0.273	8.732	10.066
<i>LRPI</i>	3.011	0.457	2.526	4.605
<i>LPCG</i>	10.595	0.396	9.670	11.636
<i>LUL</i>	3.863	0.174	3.509	4.312

(二) 单位根检验

考虑到方程中的随机扰动项可能会存在自相关问题，所以采用LLC检验对四个变量进行单位

根检验。而对于短面板数据而言，HT检验也是较为常见的手段。此外，为了排除前两种检验中共同根假设过强的问题，再进行第三种IPS检验。

如表3所示,除LIFD在IPS检验时未通过10%的显著水平外,其他所有变量在三种检验下都是平稳的,即都是零阶单整。而考虑到变量LIFD通过了LLC和HT两种检验,我们认为它也是平稳的。

(三) 滞后期数选取与格兰杰因果检验

确保其平稳性后,为了保证样本完整性与自由度,需要考虑合适的滞后期数,常见的滞后期

数选择一般利用AIC、BIC以及HQIC来确定,且一般最优滞后期数不超过三阶^[5]。经检验,本文选择最佳滞后期为1期,在这一条件下进行格兰杰因果检验,检验变量与其滞后变量之间及其他滞后变量间的因果关系。结合本文的研究重点,仅考察普惠金融发展水平及城市化水平以及经济发展水平对农村居民收入的因果关系,具体结果见表4。

表3 变量平稳性检验

变量	LLC 检验	HT 检验	IPS 检验	平稳性
	t-value 值	z 值	t-value 值	
LIFD	-7.3910 (0.001)	-5.2458 (0.000)	-0.6061 (0.172)	平稳
LRPI	-9.7810 (0.000)	-7.2672 (0.000)	-1.6699 (0.042)	平稳
LPCG	-11.0899 (0.000)	-5.5191 (0.000)	-0.9722 (0.016)	平稳
LUL	-14.7270 (0.000)	-6.1491 (0.000)	-1.9948 (0.023)	平稳

表4 格兰杰因果检验结果

变量因果	原假设	χ^2 统计量	p 值
LRPI-LIFD	LIFD 不是 LRPI 的 Granger 原因	2.907	0.034**
LRPI-LPCG	LPCG 不是 LRPI 的 Granger 原因	0.098	0.052*
LRPI-LUL	LUL 不是 LRPI 的 Granger 原因	0.104	0.149
LRPI-ALL	LIFD、LPCG、LUL 都不是 LRPI 的 Granger 原因	8.835	0.003***

(四) 面板向量自回归估计结果

根据上述结果,在滞后1期的格兰杰因果检验下,普惠金融发展水平、经济发展水平拒绝原假设,是农村居民收入增长的格兰杰原因。然

而,格兰杰因果检验的结论并不能完全反映出真正的因果关系,只是在统计上验证了时间顺序。因此,有必要通过广义矩估计方法(GMM)进一步论证其变量间的关系,具体结果见表5。

表5 PVAR 模型 GMM 参数估计结果

被解释变量	$h_{LIFD}(L1)$				$h_{LRPI}(L1)$			
	h_{LIFD}	h_{LRPI}	h_{LPCG}	h_{LUL}	h_{LIFD}	h_{LRPI}	h_{LPCG}	h_{LUL}
解释变量	1.21	0.159	0.141**	0.335	1.626*	0.244	0.218	-1.528
系数	0.151	0.423	0.073	0.395	0.062	0.183	0.266	0.652
p 值								
被解释变量	$h_{LPCG}(L1)$				$h_{LUL}(L1)$			
	h_{LIFD}	h_{LRPI}	h_{LPCG}	h_{LUL}	h_{LIFD}	h_{LRPI}	h_{LPCG}	h_{LUL}
解释变量	0.771	-0.205	0.139	-0.544	-0.420*	-0.128	0.038	0.256
系数	0.812	0.615	0.301	0.132	0.081	0.302	0.58	0.818
p 值								

注: h_{\cdot} 表示为消除固定效应,经Helmert转变的形式; L1表示滞后为1阶

从所选样本的回归结果来看,在滞后1期的条件下,普惠金融发展水平对农村居民收入增长的回归系数为1.626,且在10%的水平下显著。经济发展水平对普惠金融发展水平的正向影响是显著的,而普惠金融指数对城镇化水平的正向影响也是显著的。同时结合上文的格兰杰因果检验来看,城镇化水平对农村居民收入增长的回归系数为-1.528,且没有通过显著性检验,据此推断城镇化水平可能不直接影响农村居民收入增长,而经济发展水平的提高能够通过提高普惠金融发展水平进而间接推动农村居民收入增长。在不考虑样本数量的前提下,分析城镇化水平不显著的原因,可能是由于河南省各设区市城镇化水平整体较低,高端产业在城市的聚集也加快了农村人口外流,造成了农村居民收入增长与城镇化水平发展脱节。

三、研究结论

本文通过熵值法构建普惠金融发展水平指数,进而测度河南省2012—2019年间17个设区市的普惠金融发展水平。同时运用面板向量自回

归模型研究了在经济发展水平与城市化水平的共同效应下,普惠金融发展水平与农村居民收入增长的动态关系。据本文实证结果,主要得出如下结论。

面板向量自回归结果表明,普惠金融的发展对农村居民收入增长的作用是显著的,这说明通过金融服务便捷化、金融产品普及化两种手段能够激发河南省农村地区的企业或个体生产热情,进而提高企业效益带动当地居民收入增长。而经济发展水平的提高反过来能够推动普惠金融的进一步发展,可以将普惠金融看作经济发展水平推动农村居民收入的一个中介变量。然而,我们发现城镇化水平无论是对普惠金融或是对农村居民收入的效应都未符合预期。据此推断,本文的代理变量是城镇化率,城镇化率的显著提高虽然带动了城市经济发展,为城区带来了生产力与消费力的增长,但也在一定程度上加剧了农村地区的人口流失。不过,从结果看,普惠金融发展水平也在一定程度上阻滞了农村地区的人口外流,这说明普惠金融的惠及与持续发展推动了农村地区产业发展,缓解了人口外流情况。

参考文献

- [1] 葛林,赵昊骧.河南省系统性金融风险的识别、管控与治理[J].行政科学论坛,2021(8):28-32.
- [2] 张跃胜,李思蕊,李朝鹏.为城市发展定标:城市高质量发展评价研究综述[J].管理学刊,2021(1):27-42.
- [3] 王文静,何泰屹,武慧敏,等.京津冀绿色金融发展综合评价及影响因素研究:基于DEA-Tobit模型的实证分析[J].华北金融,2021(1):28-41.
- [4] 尚洪涛,黄晓硕.政府补贴、研发投入与创新绩效的动态交互效应[J].科学学研究,2018(3):446-455.
- [5] 张广海,赵韦舒.我国城镇化与旅游化的动态关系、作用机制与区域差异:基于省级面板数据的PVAR模型分析[J].经济管理,2017(11):116-133.

责任编辑 刘 晔

中国劳动组合书记部的成立背景 及历史贡献

巴志鹏

(河南师范大学 工会理论研究中心,河南 新乡 453007)

摘要: 世界近代史上,作为工人基于共同利益为争取各项权利而自发组织起来的社会团体,工会最早诞生于工业革命时期的欧洲。大工业的发展和斗争实践给工人的联合提出了迫切要求。近代中国,一批资本主义性质的企业相继建立,无产阶级得以形成和发展,而无产阶级只有在先进思想的指导下,建立起与农民、旧式手工业工人和江湖游民的组织截然不同的新的阶级组织形式,才能由自在的阶级转变为自为的阶级。五四运动促进了马克思主义在中国的广泛传播及马克思主义与中国工人运动的结合,渐使中国工人阶级建立迥异于旧行会、帮会等组织的,维护无产阶级利益的新型阶级工会方向趋于明确。1920年11月成立的上海机器工会,是在上海的共产党早期组织领导下成立的第一个具有鲜明的工人阶级性、群众性和民主性的工会团体。1921年7月召开的中共一大把成立产业工会确立为党的基本任务,次月中共即成立了第一个公开领导工人运动的机构——中国劳动组合书记部,该部下设数个地方分部机构,出版刊物,举办工人学校,组织产业工会,开展罢工斗争,在全国各地播下工人运动的火种,为中国工人运动史写就了光辉的篇章。

关键词: 中国工人运动; 工会; 中国劳动组合书记部; 中华全国总工会

中图分类号: D231 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)06-0072-05

一、时代背景：中国共产党领导下的中国工会成立

工会即工人联合会或称劳工总会,是工人基于共同利益为争取各项权利而自发组织起来的社会团体。工会最早诞生于工业革命时期的欧洲,当时由于脱离农业进入城市做工的农民越来越

多,面对工资低廉、条件极差的恶劣工作环境,单个被雇佣者无力对付强有力的雇主,被雇佣者为了实现利益诉求掀起的抗议风潮催使了工会组织诞生。

18世纪后半叶,欧洲资本主义生产发展到机器大工业阶段,形成了资产阶级和无产阶级两大阶级。大工业的发展和斗争实践迫切要求工人实

收稿日期: 2023-02-18

基金项目: 河南师范大学工会理论研究中心年度项目“习近平‘坚持中国特色社会主义工会发展道路’论述意蕴研究”(项目编号:2022)

作者简介: 巴志鹏(1965—),河南郸城人,法学博士,河南师范大学政治与公共管理学院教授,河南省中国特色社会主义理论体系研究中心、公共政策与社会管理创新研究中心、河南师范大学工会理论研究中心和中共党史党建研究院研究员,研究方向为中国共产党与社会发展。

现自己的联合，如马克思1847年在《哲学的贫困——答蒲鲁东先生的〈贫困的哲学〉》中所言，“大工业把大批互不相识的人们聚集在一个地方，竞争使他们的利益分裂。但是维护工资这一对付老板的共同利益，使他们在一个共同的思想下联合起来”^[1]，以“消灭工人之间的竞争，以便同心协力地同资本家竞争”^[1]。在斗争中逐渐团结起来的工人由自发的阶级转变成了自为的阶级，其所维护的不再只是个人利益而是阶级的利益。即便是在无产阶级取得国家政权以后，维护无产阶级的阶级利益依然是工会义不容辞的责任。俄国十月革命胜利后，列宁在阐述工会在新经济条件下的作用和任务时强调指出，“无产阶级国家在不改变其本质的情况下”^[2]，在一定限度内以国家通过监察、监督、规定形式和规章等手段调节为条件，“可以容许贸易自由和资本主义的发展”^[2]，“但劳资之间阶级利益的对立无疑还是存在的。因此今后工会最主要的任务之一，就是在无产阶级同资本家作斗争时从各方面全力维护无产阶级的阶级利益。”^[2]

1840年以后，由于西方列强的入侵，中国逐步沦为半殖民地半封建社会。在外国资本主义入侵之前，中国是一个独立的以农业经济为基础的封建君主专制国家。随外国坚船利炮而至的外国资本主义对中国的入侵，在破坏了中国自给自足自然经济和城乡手工业的同时，也给中国带来了诸如商品市场和劳动力市场等资本主义发展的客观条件，中国的资本主义经济在原封建社会内部已孕育着的资本主义生产关系萌芽的基础上得以生长和初步发展，一批资本主义性质的近代企业相继建立，与此相伴，中国资产阶级和无产阶级都得以形成和发展。到1919年五四运动前夕，不占有任何生产资料只靠出卖劳动力生活且从事生产方式较先进的机器大工业生产的中国近代产业工人数量已逾200万。据估计，近代中国的产业工人和与其地位相同或类似的各种非产业工人构成的无产阶级队伍人员总数达4000万左右^[3]。中

国无产阶级自诞生之时起就未间断过斗争，表现出了很强的革命性和特别能战斗的精神。斗争实践表明，无产阶级只有在先进思想的指导下，建立起与农民、旧式手工业工人和江湖游民的组织截然不同的新的阶级组织形式，才能由自在的阶级转变为自为的阶级。

俄国十月革命给中国提供了一面在马克思列宁主义指导下俄国无产阶级在经济文化落后的俄国取得暴力革命胜利建立社会主义国家的镜子。1919年中国爆发了以青年学生为先锋的反帝爱国五四运动，运动中工人阶级的加入标志着中国工人阶级开始以独立的姿态登上政治舞台，对五四运动取得胜利起到了决定性作用。五四运动促进了马克思主义在中国的广泛传播及马克思主义与中国工人运动的结合，这不但为中国工人阶级先锋队组织的成立创造了条件，也使建立迥异于当时出现的良莠不齐的诸如劳资混合的组织“行会”，同乡组织“帮口”，由资本家、工头、政客把持的组织“招牌工会”等旧式组织的新型工会的方向渐趋明确。1920年11月21日，在上海的共产党早期组织领导成立了第一个具有鲜明的工人阶级性、群众性和民主性的工会团体——上海机器工会。

1921年7月中共一大宣告中国共产党正式成立。大会在讨论党的实际工作计划时基于党员数量少这一现实，未就“组织农民和军队的问题”达成结论，而是决定集中精力组织工厂工人。大会通过的中共第一个纲领提出“把工农劳动者和士兵组织起来”^[4]。大会通过的中共第一个决议《关于当前实际工作的决议》把成立产业工会确立为党的基本任务，规定“凡有一个以上产业部门的地方，均应组织工会；在没有大工业而只有一两个工厂的地方，可成立比较适于当地条件的工厂工会。党应在工会里灌输阶级斗争的精神”^[4]，并规定“拥有会员二百人以上方能成立工会，而且至少要派我党党员二人到该工会去工作”^[4]。这一规定体现了党要确立对工会的领导地位之本

质要求。11月，中国共产党中央局发布了由陈独秀起草的《关于建立与发展党团工会组织及宣传工作等》的通告，要求上海、北京、广州、武汉、长沙五区必须有直接管理的工会一个以上，其余的工会也须有切实的联络。关于劳动运动，公告强调以全力组织全国铁道工会。

二、历史贡献：中国劳动组合书记部书写了中国工运光辉史章

（一）中国劳动组合书记部：党领导工人运动的第一个公开机构

中国共产党成立的次月，1921年8月11日，党领导工人运动的第一个公开机构——中国劳动组合书记部在中国产业的中心上海成立。“劳动组合”作为概念是一个舶来品，1921年6月1日出版的《新青年》第九卷第二号刊载了周佛海翻译的日本人山川均所著《社会主义国家与劳动组合》，该作较详细地介绍了俄国的劳动组合情况，称劳动组合“是网罗从事于某一种产业的一切劳动者大产业组合”^[5]。“这些组合，若就工业劳动者说，则先以大小工场为单位，而属于同一种类的产业的工场委员会，则组织以大小地方为单位的支部组合，这些属于同一产业的支部组合则相合

而形成普及全国的全俄劳动组合，照这样组织成的二十五个全俄产业组合，更由全俄劳动组合大会而为全劳动阶级的集中，由大会选举全俄中央委员会，从大会到大会之间，则以这个中央委员会为全俄劳动组合的最高机关”^[5]。“劳动组合”(Trade Union)也就是“工会”之意，“书记部”也就是秘书处。“中国劳动组合书记部”之名是共产国际代表马林起的。新成立的中国劳动组合书记部“是一个要把各个劳动组合都联合起来的总机关”^[4]，部机关位于上海公共租界新闻路北成都路口19号(今上海静安区成都北路893弄)，主要任务是联络、团结、组织工人开展工人运动，首任主任是张国焘。以张特立(即张国焘)等26人名义发表的《中国劳动组合书记部宣言》指明中国劳动组合书记部的宗旨是“要发达劳动组合，向劳动者宣传组合之必要，要联合或改组已成的劳动团体，使劳动者有阶级的自觉，并要建立中国工人们与外国工人人们的密切关系”^[4]。中国劳动组合书记部下设北方、湖南、武汉、广东、山东等地方分部机构(基本情况见表1)，出版《劳动周刊》，举办工人学校，组织产业工会，开展罢工斗争，在全国各地播下工人运动的火种。

表1 中国劳动组合书记部北京、湖南、武汉、广东、山东地方分部机构基本情况

分部名称	成立时间	机构所在地	分部主任	领导下的主要工会组织
北方分部	1921.8	北京	罗章龙	长辛店工人俱乐部、津浦铁路工人俱乐部、京奉铁路唐山制造厂职工同人联合会、京绥铁路车务工人同人会、道清铁路工人俱乐部、京汉铁路总工会、正太铁路总工会等
湖南分部	1921.8	长沙	毛泽东	湖南劳工会、安源路矿工人俱乐部、粤汉铁路总工会、株萍铁路总工会、水口山矿工人俱乐部、长沙第一纱厂工人俱乐部等
武汉分部	1921.9	武昌	包惠僧,继任者林育南、项德隆(项英)	汉口人力车夫工会、京汉铁路江岸工人俱乐部、汉阳钢铁厂工会、武汉第一纱厂工会等
广东分部	1921.9	广州	谭平山,继任者冯菊坡	广州理发工会、广东土木建筑工会、油业工会等
山东分部(后并入北方分部)	1922.6	济南	王尽美,继任者邓恩铭、王翔千	津浦铁路济南大槐树机车工人俱乐部等

(二) 中国劳动组合书记部的革命实践

1. 高度关注和组织支援香港海员大罢工

1922年1月上旬,在中华海员工会(1921年3月6日于香港成立的中国海员第一个真正的工会组织)领导下,长期遭受英帝国主义的殖民统治和种族歧视、工资微薄的香港中国海员因资本家对海员工会提出的增加工资、工会有权介绍职业等要求置若罔闻而举行罢工。至2月底在香港工作的中国工人举行总同盟罢工。3月初,罢工人数迅速增加到10万以上,罢工浪潮席卷整个香港。极为关注和重视香港海员罢工的中国劳动组合书记部做了向罢工海员捐款、发动上海工人成立“香港海员后援会”等大量支援罢工的工作。这场罢工斗争坚持了56天,迫使港英当局接受了罢工海员提出的恢复海员工会原状、增加工资、抚恤罢工期间在港英当局派军警镇压罢工工人造成的沙田惨案中死难工人家属等要求,罢工取得了胜利。

2. 发起召开第一次全国劳动大会

1922年5月1日至6日,由中国劳动组合书记部发起的第一次全国劳动大会在广州召开,代表着12个城市110多个工会34万有组织的工人,身份分别为共产党员、国民党员、无政府主义者及无党派人士的173名代表到会。大会接受了中国共产党提出的“打倒帝国主义”“打倒封建军阀”政治口号,通过了《八小时工作制案》《罢工援助案》《全国总工会组织原则案》和《惩戒工界虎狼案》等10项决议案。大会作出了中国劳动组合书记部在全国总工会成立以前为全国工人组织的总通信机关的决定,选举以长辛店工人代表身份出席会议的中国劳动组合书记部北方部主任邓中夏为中国劳动组合书记部主任。大会通过的《第一次全国劳动大会宣言》揭露了中国工人(包括数十万童工)在资本主义生产制度下悲惨的工作和生活状况,号召全国工人不分地域、党派和男女老少都应该按照产业分类组织在各种工会里并把各地产业工会联络组成各种全国的产业总工会,

依靠阶级力量通过奋斗以达工作和生活状况的改良。该宣言明确指出除了资产阶级以外,国际帝国主义和本国军阀也是工人阶级的敌人,还明确提出了在斗争中工人阶级“要结合全国的农人,并与小资产阶级暂时联络,共同向着那些敌人奋斗”^[4]，“全国工人们联合起来,全世界劳动者和被压迫人民联合起来,共同向着资产阶级和压迫阶级前进”^[4]的统一战线思想。第一次全国劳动大会的召开是中国共产党在全国工人运动中的领导地位得到认同的标志。

3. 全力支持汉阳铁厂工人罢工

1922年7月16日,汉阳铁厂800多工人集会成立工人俱乐部。成立大会召开时,湖北督军萧耀南受厂方请求派军队弹压,搜捕俱乐部干部。17日,厂方将俱乐部职员72人开除,全厂工人群情愤怒,于22日发表《罢工宣言》举行罢工。他们向厂方提出解除军警压迫、恢复俱乐部及部内设备一切条件,并以后不得干涉工人的团体活动,恢复被开除的工人原职,偿还其停工时工资等要求。7月23日,曾受中国劳动组合书记部武汉分部指示派工人赴广州参加第一次全国劳动大会的江岸京汉铁路工人俱乐部的南端总部、徐家棚粤汉铁路工人俱乐部、汉口租界人力车夫工会等,按照第一次全国劳动大会通过的《罢工援助案》,共同发起成立了全国第一个地方总工会——武汉工团临时联合会(该会于8月正式定名武汉工团联合会),作为罢工的援助机构,该会呼吁援助汉阳铁厂工人罢工,得到了北京、上海、长沙等地社会舆论的响应。中国劳动组合书记部全力支持汉阳铁厂工人罢工,《工人周刊》印发《罢工特号专刊》详介罢工经过,并发表《宣言》,号召全国工人积极援助。罢工4天后,资本家被迫答应了工人提出的要求,罢工斗争取得胜利。罢工胜利后,工人俱乐部改名工会,成立了工会执行委员会。

武汉工团联合会成立后,还领导武汉28个工会采取统一行动,推动了轰轰烈烈的粤汉铁路工

人大罢工、京汉铁路工人大罢工(又称“二七大罢工”)等救亡图存运动。尽管作为中共领导的第一次工人运动高潮顶点的京汉铁路工人大罢工最终失败了,但这次大罢工进一步彰显了党领导下的工人阶级之力量,扩大了党在全国的影响。

在革命斗争中,中国共产党成立的中国劳动组合书记部逐渐成为全国工人运动的总机关和领

导者,担任了组织和领导工人运动的重要角色,为中国工人运动史写就了光辉的篇章。1925年5月1日第二次全国劳动大会在广州召开,大会正式成立了由林伟民担任委员长的中华全国总工会,劳动组合书记部的光荣使命续由中华全国总工会担当。

参考文献

- [1] 中共中央马克思 恩格斯 列宁 斯大林著作编译局.马克思恩格斯文集:第1卷[C].北京:人民出版社,2009:653-654,654.
- [2] 中共中央马克思 恩格斯 列宁 斯大林著作编译局.列宁专题文集·论社会主义[C].北京:人民出版社,2009:298,298,298.
- [3] 中共中央党史研究室.中国共产党历史:第1卷(上册)[M].北京:中共党史出版社,2011:25-26.
- [4] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九):第1册[C].北京:中央文献出版社,2011:1,4,4,46,46,67,68.
- [5] 张宝明.新青年·翻译卷[C].郑州:河南文艺出版社,2016:428,428-429.

责任编辑 刘 钊

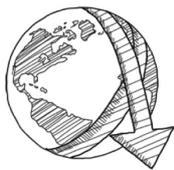
政治学术语解读

修昔底德陷阱

修昔底德陷阱是一个政治隐喻,是由美国哈佛大学教授格雷厄姆·艾利森提出,此说法源自古希腊历史学家修昔底德就伯罗奔尼撒战争得出的结论,雅典的崛起给斯巴达带来恐惧,使战争变得不可避免。格雷厄姆·艾利森用这个概念来说明,一个新兴大国必然会挑战守成大国的地位,而守成大国也必然会采取措施进行遏制和打压,两者的冲突甚至战争在所难免。“修昔底德陷阱”翻译成当代语言就是:一个新崛起的大国必然要挑战现存大国,而现存大国也必然来回应这种威胁,这样战争变得不可避免。

塔西佗陷阱

“塔西佗陷阱”是以古罗马历史学家塔西佗命名的政治理论。它的含义最初来源于塔西佗所著的《塔西佗历史》。塔西佗陷阱是指古罗马史学家塔西佗所提出的一种见解。一旦皇帝成了人们憎恨的对象,他做的好事和坏事就同样会引起人们对他的厌恶。后被引申为一种社会现象,指当政府部门或某一组织失去公信力时,无论说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被认为是说假话、做坏事。2007年,美学家潘知常在《谁劫持了我们的美感——潘知常揭秘四大奇书》一书中,将这一概念引入中国,自此成为中国官方、学界与媒体上被广泛引用的高频词汇。它是一个源于塔西佗,但并非塔西佗提出的,描述社会现象词汇。“塔西佗陷阱”是个非常危险的现象,特别是在政治社会治理中,因为一旦陷入这个陷阱,民众对公权力的信任就会丧失,而且你说得越多、做得越多,信任丧失得越彻底,最后会发生什么不得而知。历史上很多王朝解体,原因各个不同,但有一个共同之处,就是民众对公权力的信任丧失,也即是陷入了“塔西佗陷阱”。



一线传真

开封市委编办坚持“三个导向”推动机构编制报告监督检查工作取得实效

开封市委编办深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制报告制度实施办法(试行)》，在圆满完成2022年度机构编制重要事项报告工作的基础上，进一步加强报告监督检查工作，为2023年机构编制工作奠定坚实基础。

一、坚持目标导向，在“审”字上做文章。一方面，建立机构编制报告审核制度。督查科明确专人负责报告整理审核工作，市委编办对执行“三定”规定和机构编制批复，在权限内使用、调整机构编制资源等情况做好综合分析梳理汇总。另一方面，强化部门内部沟通审查。与各科室沟通，将报告八大类内容逐一细化和分解，对上报的各项工作举措和成效进行认真梳理和系统审核，确保报告数据保持统计连续性。

二、坚持问题导向，在“查”字上求突破。一是分类梳理合理化建议，将扎实做好报告工作与机构编制业务工作相结合，逐项分析研究、会议讨论，明确反馈意见。二是加大问题查处力度，对审查中发现的机构编制违规违纪违法行为予以通报并责令限期整改；对属于巡视巡察、选人用人专项检查、经责审计中发现未整改完毕的问题，加强动态跟踪，确保整改到位。

三、坚持结果导向，在“用”字上谋实效。一是强化机构编制报告制度执行效能。将报告审查中发现的问题与不足等情况作为下一步推进重点领域改革和优化资源配置的重要参考，着力从解决矛盾问题入手，助推机构编制管理水平提升。二是深入挖掘报告亮点和潜力。围绕重点领域深挖细掘，对好的经验做法予以复制推广，激发机构编制工作活力。三是聚力提升数字化运用水平。将机构编制报告制度与数字赋能相结合，

通过运用数字化集成手段，及时做好数据核实、修正，进一步提高实名制数据质量，为下一步建设机构编制数字化系统，强化机构编制数字化监管夯实根基。

焦作市多措并举

扎实开展事业单位重塑性改革

根据省委关于市县事业单位重塑性改革的统一安排部署，焦作市强化组织统筹，细化任务分工，倒排时间进度，压实改革责任，扎实推进市县事业单位重塑性改革各环节工作。改革后，市县事业单位机构精简比例高达43.6%，事业编制精简比例高达23%。

一、组织“全方位”调研。组成4个调研组，通过座谈交流、调查问卷等形式深入市直涉改事业单位开展调研，共收集调研报告56份、意见和建议152条。通过调研，摸清了全市事业单位的总体运行情况，为下一步做好事业单位重塑性改革后半篇文章奠定基础。

二、强化“系统性”统筹。加强整体部署和系统安排，将县(市、区)改革与市直单位改革同步部署、同步推进。及时印发《关于进一步加快推进全市事业单位重塑性改革有关工作的通知》，明确改革的时间节点和任务要求；印发《关于明确焦作市深化事业单位改革工作领导小组成员单位职责分工的通知》，压实领导小组成员单位改革责任，加强部门间的密切配合。

三、注重“高站位”引领。按照各市委常委和副市长的工作分工，为每个市领导呈送了《市直事业单位重塑性改革前后对照表》，便于市领导及时掌握直属事业单位和部门所属事业单位基本情况，从更高层面、更广视角对分管事业单位的改革工作开展指导，确保分管事业单位的改革方案更加科学、合理、高效。

四、聚焦“重难点”突破。为及时解决改革中的重点难点问题，组成4个改革专项小组，加强对市县的协调指导。共收集关于机构限额、编制核定、领导职数核定等事项调整的诉求80余条。及时对诉求的必要性、合理性、可行性进行了分析研判和充分论证，就其中的重点难点问题，多次召开会议进行集体研究讨论，提出切合实际的意见和建议。

驻马店市委编办强化日常监督 助推机构编制管理创新

为认真贯彻落实《机构编制监督检查工作办法》，规范机构编制管理，驻马店市委编办聚焦“监督问效”，在“精、细、实”上下功夫，推动日常监督工作走深见实。

一、“精”字为要，注重有效督导。一是与机构编制问题整改相结合。每月对不少于5个市直单位进行抽查，重点查看问题单位，汇总机构编制问题线索，督导整改，动态清零。二是与机构改革跟踪问效相结合。着重摸清党政机关“三定”规定执行情况及改革后职能履行、机构运转效益，为以后单位职能的优化调整提供参考和支撑。三是与事业单位监管相结合。检查《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则落实情况，了解单位总体运行情况，查看是否存在职能萎缩、业务交叉等问题，为事业单位重塑性改革提供依据。

二、“细”字托底，改进方式方法。一是精准听。根据事前掌握的问题线索组织座谈交流，有针对性地了解检查对象的实际运行及相关机构编制问题的整改落实情况。二是全面查。依托实地查阅记录表，明确检查要点和相关材料，逐项查阅单位的党管机构编制原则贯彻落实情况、“三定”规定及机构编制批复文件执行情况、机

构编制管理情况等。三是实地看。现场查看单位内设机构挂牌情况、人员配备及在岗情况等。

三、“实”字落笔，促进结果运用。一是健全机构编制问题整改机制。对实地抽查中发现的机构编制问题，实行台账式管理，确保机构编制问题整改到位。二是加强机构编制审批和监督检查的协作配合。将实地检查情况作为市直单位机构编制事项优化调整的重要参考依据，对机构编制问题整改未落实到位的市直单位，不予办理新的机构编制申请事项。三是重视共性问题的研判分析。着重对普遍性问题进行调查研究，找出破解路径，完善相关制度，切实提升机构编制管理水平。

汝阳县积极稳妥推进事业单位重塑性 改革工作

全省事业单位重塑性改革工作启动以来，汝阳县认真贯彻落实省委、市委决策部署，以机构整体重构重塑为抓手，坚持瘦身和健身相结合，积极稳妥推进事业单位重塑性改革落到实处。

一、加强组织领导。一是高位推动落实，成立县深化事业单位改革领导小组，统筹推进涉改单位人员转隶分流各项工作，县委书记对事业单位重塑性改革工作高度重视、亲自谋划，并主持召开推进会，确保改革落地落实。二是明确职责分工。由机构编制部门牵头，制定事业单位重塑性改革方案，并积极与组织、人社、财政等相关部门密切配合，明确责任分工，全面做好改革衔接。三是做好统筹协调。县委常委、编委会多次听取县直事业单位重塑性改革专项汇报。经过会议研究，共向52个主管部门印发了《事业单位重塑性改革有关机构编制事项的通知》，进一步明确改革内容、路线图和时间表，确保全县思想统一。

二、吃透改革精神。一是深入调查研究。通

过查阅档案资料，组织20多家重点涉改单位进行座谈，充分听取涉改单位意见建议，确保在改革中机构调整符合单位工作实际需求。二是加强沟通汇报。为确保改革方向不偏、路径不错，汝阳县委编办多次与市委、省委编办就县直事业单位重塑性改革情况当面沟通汇报。三是科学制定方案。汝阳县委编办在认真研究上级文件精神的基础上，科学制定《汝阳县县直事业单位重塑性改革实施方案》，为下一步改革指明方向。

三、重点保障民生领域。一是做好改革的“减法”。对职责任务减少的领域和部门，加大机构整合力度和编制精简力度，通过这次改革，涉改事业单位、事业编制分别精简39.1%、20%，完成了“双控目标”。机构整合后55个事业单位刻制新印章、61个事业单位完成挂牌、32个事业单位完成人员转隶。二是强化重点领域保障。此次事业单位重塑性改革始终围绕民生做文章，对确需保障的民生领域，及时予以加强。前瞻性设立正科级事业机构汝阳县教师发展中心，为汝阳教育事业发展奠定坚实基础；根据营商环境和社会信用体系建设需要，在县发改委成立县营商环境和社会信用建设中心(副科级)。三是做好改革跟踪问效。为确保事业单位重塑性改革工作落地见效，汝阳县将事业单位重塑性改革工作的落实提交县委效能促进服务中心作为全县年度督查事项，在实现机构重组、人员融合的基础上，对履职尽责持续督导跟踪问效，促使机构整合由“物理变化”向“化学反应”转变，确保改革工作取得更大实效。

长垣市事业单位重塑性改革 取得扎实成效

按照省、市统一部署，长垣市在推进事业单位重塑性改革中坚持高效规范、守正创新，顺利

完成各项改革任务，对事业机构编制资源进行系统性重构、整体性重塑，取得扎实成效。

一、强化政治统领。始终把坚持党的全面领导贯彻到事业单位改革发展和履职尽责各方面全过程。为人员编制较多、党员数量较多的20余个部门设立专司党建工作的党建办公室，强化基层党建引领作用；为实行行政领导人负责制的政府直属事业单位核定专职副书记领导职数，切实加强事业单位党建工作力量。通过改革，切实把事业单位打造成加强党的全面领导，推动基层党建全面进步、全面过硬的坚强阵地。

二、强化战略保障。围绕长垣“二次创业”、优化营商环境的发展战略，着眼服务企业发展、产业转型升级，设置长垣市飞地产业发展服务中心、长垣市循环经济产业发展中心、长垣市蒲东产业发展促进中心、长垣市优化营商环境服务中心(长垣市项目推进服务中心)等事业机构，为长垣传统产业高位嫁接、新兴产业抢滩占先、未来产业前瞻布局提供资源保障；着眼高效农业、乡村振兴，将河南省农业科学院长垣分院与长垣市农业科学研究院进行整合，实现强强联合，资源共享；围绕重大民生工程，整合组建长垣市社会保险中心、长垣市医疗保险中心、长垣市爱国卫生促进中心、长垣市应急救援保障中心等事业机构。

三、强化瘦身健身，在优化布局结构上取得新突破。坚持瘦身与健身相结合，按照“一类事项原则上由一个单位统筹、一事情原则上由一个单位负责”的改革要求，加大农业农村、经济研究、水利事务、民政事业、信息调研等职能整合力度，整合撤并事业单位24个；不再保留5名以下事业编制机构44个；聚焦公务接待和后勤保障、数据信息、检验检测、市政设施管护、保险经办机构等重点领域，对2个后勤保障服务中心、4个信息中心、2个检验检测机构、2个市政设施维护机构、7个保险经办机构进行撤并整合。通过撤并“小散弱”事业单位，加大功能相近事业

单位的整合力度，共精简事业单位114个，精简比例达46%，精简收回1440名事业编制，精简比例达29%，均超出省市机构编制精简“421”的比例要求，进一步优化了编制资源配置，全面提升了长垣事业单位服务保障效能。

四、强化资源下沉，在保基层保民生上展现新作为。坚持民生需求导向，将精简收回的1440名事业编制向基层一线和重点民生领域倾斜，为农业农村、产业发展、应急管理等重点领域增加编制90余名，为义务教育均衡达标调剂增加教职工编制122名，促进了优质服务公平可及、普惠共享。通过“减县补乡”为基层一线增加事业编制700余名，加强了基层工作力量，盘活了人力资源，破解了“县级有人没事干、乡镇有事没人干”的难题。

获嘉县“四个结合”深化放权赋能改革

近年来，获嘉县深入贯彻落实省委、省政府新发展格局下县域经济高质量发展意见精神，以“提质增效、便民利民”目标为导向，坚持统筹谋划、靶向发力，通过“四个结合”积极推进放权赋能改革，县域营商环境得到进一步优化提升，实现了“接得住、用得好、见实效”的改革目标。

一、顶层设计与系统推进相结合。成立了以县长为组长，8名分管县领导为副组长的高规格领导小组，明确了“放”是基础、“接”是关键、“用”是目标的总体思路，为放权赋能改革工作高位推进、高效落实“划线定调”“立柱架梁”。印发《关于做好放权赋能改革下放权限承接工作的通知》，建立了机构编制部门抓总，19家县直单位密切配合的工作专班，组建了联络员队伍，构建了“点”“面”联动工作机制，各项改

革任务高效落实。

二、关键点位与整体链条相结合。一是把握“基本点”，解决了“干什么”的问题。将省市赋予的339项经济社会管理权限无条件全部承接到位，同步将涉及的418项政务服务事项全部纳入一体化政务服务平台管理，放了什么权、能办什么事一目了然。二是聚焦“关键点”，解决了“谁来干”的问题。结合岗位工作特性和窗口人员综合素养，实行首席服务官制度，明确各单位首席服务官为下放权限政务服务事项办理的第一责任人，为职权进厅上网办理提供人才保障。三是锚定“落脚点”，解决了“怎么干”的问题。紧盯文本签订、资料移交、人员培训等基础环节，逐项完善充实赋权事项要素。通过“面上培训+窗口指导”“坐班示范+跟班学习”等方式，开展多形式、多维度业务培训，确保高效办理各类职权事项。

三、常态监管与专项督导相结合。建立“周通报”“月汇总”制度，全面掌握权限承接运行情况，及时跟进工作进度。每月定期汇总承接权限事项办理情况，通过数据分析发现问题，及时研究解决。完善定期督查机制，结合周报月报情况，通过“双随机一公开”不定期开展实地督导，查看下放权限全链条运行情况，通过落实整改台账、逐一对账销号等措施，督促问题整改，做到放权不放责、监管不缺位。

四、跟踪问效与结果运用相结合。强化放权赋能改革与党政机构改革、事业单位重塑性改革、行业领域改革等重大改革事项的必然联系，多方式、多维度深化各项改革之间的互助关系，将放权赋能改革调研评估结果运用到机构编制工作全链条、各环节，健全综合制约和正向激励机制。

责任编辑 华夏

刘兰芳艺术馆

LIULANFANG YISHUGUAN

刘兰芳艺术馆是马街书会的重要场馆之一，总占地面积近2万平方米，建筑风格为仿明清古建筑群。评书艺术家刘兰芳先生演播的《岳飞传》，曾经是一代人的记忆。她为艺术馆无偿捐献创作手稿、名人字画、相关藏品等1000余件，音像制品、宣传画册等10000余册。刘兰芳艺术馆以“传承地域文明，弘扬曲艺文化，扶持曲艺人才，繁荣群文事业”为己任，为人民群众提供丰富的精神食粮。



刘兰芳捐献的评书底稿



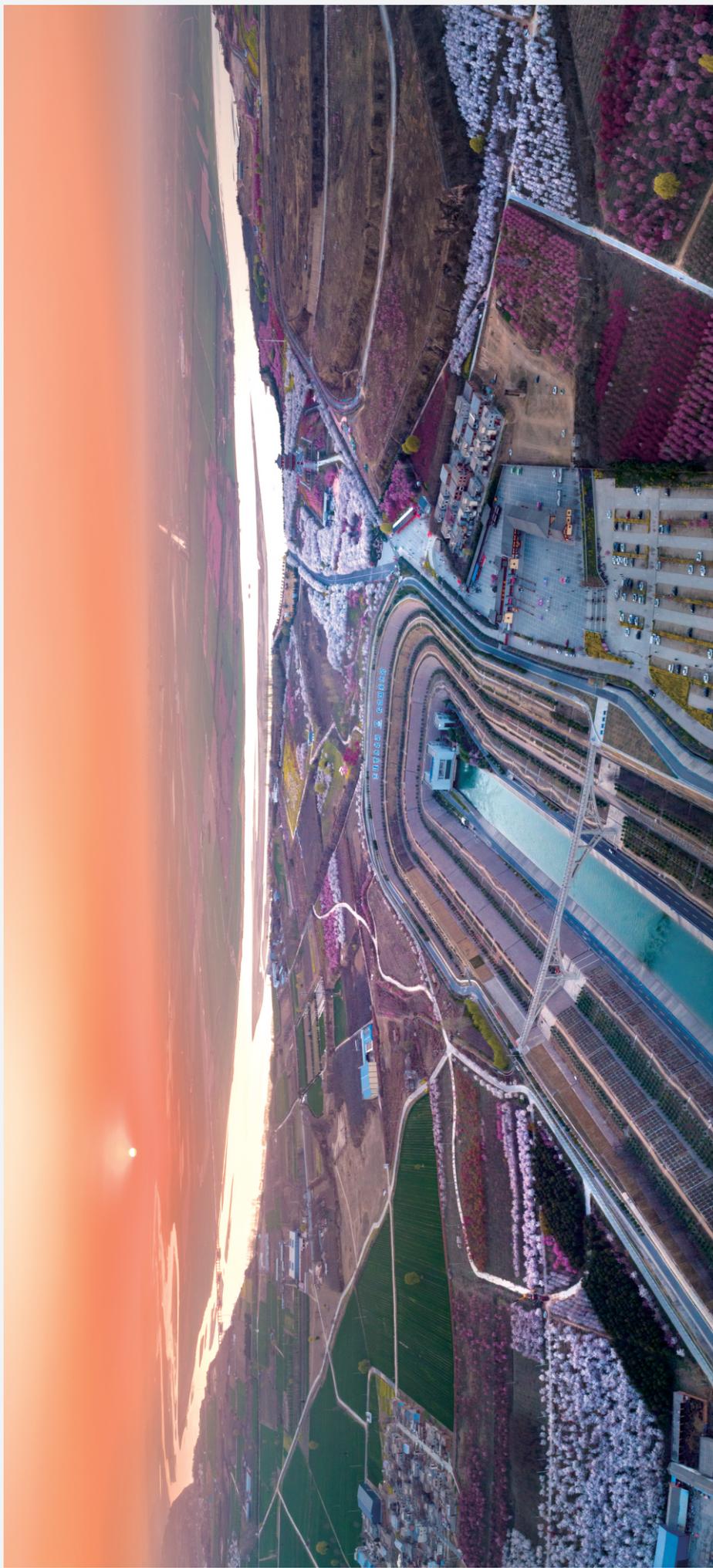
刘兰芳捐献的听众来信



刘兰芳艺术馆展厅



刘兰芳艺术馆



南水北调中线穿黄工程风光 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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