

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 重塑重构省属科研类事业单位 为创新驱动发展提供体制机制保障

■ 强化基层治理 夯实“基层之治”根基

■ “道” “术” “势”：高质量建设数字政府的三个维度

■ 论中国式法治现代化的内涵演进、三重依据与推进方略

2023 **7** 总第103期

沿渠文化风景线

神垕古镇

SHENHOU GUZHEN

神垕古镇由东、西、南、北4座古寨构成，有东大街、老大街、西大街、白衣堂街、红石桥街、关帝庙街等大小街巷20条，镇区保留有较为完整的明清古街，俗称“七里长街”。自唐代出现钧瓷以来，神垕逐步发展成为中国北方陶瓷中心之一。特别是宋代，这里成为北方陶瓷重镇。历史上，曾因陶瓷兴盛、钧瓷御用，“神垕”地名被四次皇封。钧瓷文化孕育了神垕古镇，也积淀了厚重的文化资源。

南水北调中线工程，为神垕镇开通了引水口，千年古镇用上了丹江水。神垕是南水北调中线工程唯一专设引水口的乡镇。



古镇晨曦



古镇寨门



古街一角

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 7 月 25 日
中国标准连续出版物号: $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/D}$
发行范围: 国内外公开发行
国内总发行: 新乡报刊发行局
国内邮发代号: 36-137
户名: 《行政科学论坛》编辑部
开户行: 中国银行新乡国贸支行
账号: 259824996598
广告经营许可证号: 4107004000023
定价: 15.00 元

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾问: 夏书章 黄文平 王文超
马新华 杨宏志 胡战坤
主任: 王付林 孙功奇 尹新明
副主任: 孔令晨 宋伟
委员: (按姓氏笔画排序)
丁煌 王天云 王付林
王庆兵 王荣阁 王选年
尹新明 孔令晨 叶春风
任丰金 刘兴友 刘春阳
刘俊生 孙功奇 苏辉
杨士斌 杨光斌 宋伟
张旭 张明军 张康之
陈振明 郁建兴 尚宝平
金太军 胡汉伟 胡彦宏
高炜 郭建州 董克用
韩辉 黑云龙

目录 Contents

2023 年 / 第 10 卷 / 第 7 期 / 总第 103 期 / 2023 年 7 月 25 日出版

◇ 本刊特稿

重塑重构省属科研类事业单位 为创新驱动发展提供体制机制保障 / 叶春风 陈启琛 杨华伟 王献忠 / 4

◇ 基层治理

以机构编制聚力赋能全面提升基层治理能力的探索与实践 / 林 长 刘志勇 / 9

深化体制机制创新 构建基层治理新格局 / 李 超 / 16

◇ 乡镇书记谈治理

强化基层治理 夯实“基层之治”根基 / 夏 上 / 20

◇ 公共管理

基于文本分析的学前教育政策量化研究 / 张志杰 / 22

◇ 政府管理

“道”“术”“势”:高质量建设数字政府的三个维度 / 李秀霞 / 30

结构功能主义视角下的政府决策咨询机构现实困境与消解 / 张 凌 傅广宛 / 35

◇ 法治建设

论中国式法治现代化的内涵演进、三重依据与推进方略 / 段中卫 李补鱼 / 42

◇ 党建工作

“双带头人”工作室在高校基层党建中的建设经验及对策研究 / 祝 伟 兰日旭 / 48

◇ 社会治理

中国式现代化研究解构:基于知识图谱与内容分析的诠释 / 付秋梅 聂玉霞 / 56

城镇化中民间信仰文化的空间重建:治理智慧与价值反思 / 郑容坤 / 65

◇ 理论视点

刘少奇民主思想及其当代启示

——以民主精神与民主制度为视角 / 汤修元 / 71

◇ 一线传真

洛阳市委编办以“三创新”全面提升事业单位登记管理工作水平 等九则 / 76

封面图片 / 7月5日至7日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在江苏考察。这是6日上午,习近平在苏州平江历史文化街区,同当地居民和游客亲切交流。

新华社记者 燕雁 摄

封底 / 丹江口上游风光(之一) 摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 石艳艳

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 12 * 2023-07 * n

重塑重构省属科研类事业单位 为创新驱动发展提供体制机制保障

叶春风 陈启琛 杨华伟 王献忠

习近平总书记在二十大报告中强调，坚持创新在我国现代化建设全局中的核心地位，加快实现高水平科技自立自强，加快建设科技强国。并对完善科技创新体系，优化配置创新资源，优化国家科研机构布局等作出专门部署。省属科研机构是构建一流创新生态、打造国家创新高地和重要人才中心的重要载体。近年来，河南把省属科研类事业单位改革作为省属事业单位重塑性改革的重中之重，聚焦科研院所职能定位不清、机构设置不精、管理体制不顺、创新平台不多、运行机制不活等突出问题，通过整合重组机构、优化调整职能、盘活创新资源等措施，加快构建布局合理、职能清晰、协同高效的现代科研院所体系，有效激发创新创造活力，让科研院所真正成为河南经济社会高质量发展的助推器。

一、突出龙头带动，推动“三大院”提档升级

（一）重建重振省科学院。锚定“两个确保”，实施“十大战略”，把创新驱动、科教兴省、人才强省战略作为第一战略，把重建重振

省科学院作为“一号工程”，系统谋划、全力推进。省科学院按照新型研发机构定位、3000名编制规模进行建设，与中原科技城、国家技术转移郑州中心“三合一”融合发展。围绕推进省科学院高质量发展，出台了一系列政策措施。以地方法规形式出台《河南省科学院发展促进条例》，系全国首例为一家科研单位“量身打造”的创制性立法典范；省委省政府出台《支持重建重振河南省科学院的若干政策措施》赋予省科学院编制使用、人才引聚、成果转化、经费自主使用、配套要素保障等一揽子支持政策；《关于省科学院与中原科技城、国家技术转移郑州中心“三合一”融合发展的指导意见》明确了三方在空间布局、科创体系、人才机制、金融资本、产业发展、管理队伍、保障服务等方面深度融合；《河南省科学院职能配置、内设机构和人员编制规定》明确其主要职责、内设机构和人员编制等，确立“以所办院、以室(实验室)办院、以院(产业研究院)办院”的办院方针；《河南省科学院章程》明确其主要任务、治理结构和运行机制。目前，省科学院重建重振的“四梁八柱”基本到位，自主设置了15家新型研发机构，19位院士陆续签约

成为省科学院的战略科学家和首席科学家，39位国家级人才签约成为省科学院首席科学家和特聘研究员。在首席科学家的带领下，一批前沿课题攻关全力推进，省科学院正在成为河南创新资源的强磁场、创新人才的集聚地、创新动能的主引擎，环省科学院创新生态圈正在加速建成。

（二）做大做强省农业科学院。将河南省林业科学研究院、河南省水产科学研究院、河南省蚕业科学研究院整合入河南省农业科学院，核增编制至2000名，对原有科研机构进行重构，力量布局进一步优化，研究领域进一步拓展，学科门类进一步健全。国家生物育种产业创新中心、神农种业实验室两大创新平台建设全力推进，正式入驻“中原农谷”。目前，生物育种中心4150亩田间试验区已全面投入使用，科研设施区一期工程中8个单体(总面积6.4万平方米)已全部完工。神农种业实验室基础设施一期工程基本完工，实现了“机构到位、人员到位、设备到位、运营到位”。改革使省农科院科技创新能力进一步增强，2022年获得省科技进步奖14项，其中特等奖1项，二等奖9项，三等奖4项；农作物遗传育种等优势领域不断巩固，中药材、食用菌、油莎豆等新兴领域的研究持续增强。科技成果转化应用成效显著，正阳花生、兰考蜜瓜等区域公共品牌影响力持续扩大，一批特色农产品品牌逐渐形成，科技对乡村振兴的支撑更加有力。

（三）做优做强省社会科学院。将省直部门所属的河南省行政管理科学研究所、河南省劳动科学研究所、河南省统计科学研究所、河南省商业经济研究所、河南省企业管理研究所、河南省应用法学研究中心等6家省直社科类科研机构整合入河南省社会科学院，核增编制至1000名。重组后的省社会科学院以建设“国内一流哲学社会科学研究机构 and 国内一流新型高端智库”为目标，立足河南，研究河南，服务河南，对内设机构重新进行了优化调整，共设30个内设机构，1个所属事业单位，其中管理机构6个，研究机构

17个，涉及经济、农村发展、城市与生态文明、改革开放与国际经济、政治与党史党建、哲学与宗教、文学等近20个领域，科辅机构1个，教学机构1个(研究生字)，并设立具有河南特色的姓氏文化研究会、黄河文化研究会、河洛文化研究中心、中原文化研究中心等学术团体，搭建了“中原智库论坛”“中原智库年会”“现代化建设高端论坛”等高水平多层次学术交流平台。改革后，省社会科学院紧紧围绕省委省政府重大战略部署以及全省改革发展稳定重大理论和实践问题，持续跟踪经济社会文化发展的热点、难点、焦点问题，以实施哲学社会科学创新工程为抓手，以学科体系、学术体系、话语体系建设为重点，以事业单位重塑性改革为动力，创新赋能，转型升级，进一步服务全省工作大局，助推中原崛起，在咨政建言、理论创新、舆论引导、社会服务等方面取得了显著成绩，决策服务能力不断得到提升，为推动高质量发展、现代化河南建设提供了有力的理论支撑和智力服务。

二、突出特色引领，做优做精“三个品牌院”

（一）组建新的河南省文物考古研究院。依托河南丰厚厚重的历史文化、考古遗址资源，以省文物考古研究院为核心，重塑现有省内考古科研体系，厘清省内各层级考古机构关系。从探寻中华文明起源、铸牢中华民族共同体意识、传承中华优秀传统文化的高度，把推进省文物考古研究院重塑性改革作为践行文物大省、考古大省责任担当的具体举措，繁荣发展哲学社会科学的关键之举，围绕凝炼一流重大课题、建设一流科研平台、组建一流人才团队、创建一流体制机制等持续发力，努力打造一流考古机构、业内旗舰劲旅。《河南省文物考古研究院重塑性改革方案》明确，采用“省部共建、省校联建、全省一体、国际合作”方式，打造全国一流、具有世界影响力的考古科研机构，充分发挥行业带动和示范作

用,增强国际学术对话和竞争能力。省委办公厅、省政府办公厅印发《支持河南省文物考古研究院重塑性改革若干政策措施》明确了构建新型科研体系、引育高层次人才、建立持续稳定的经费支持机制、赋予科研经费自主使用权和强化配套要素保障等五个方面的具体政策措施。《河南省文物考古研究院章程》,为重塑性改革提供体制机制保障。在重塑性改革推进落实的同时,河南省文物考古研究院科研基础设施建设工作也取得了突破性进展,为重塑改革和建设一流考古机构奠定了坚实的基础。“十四五”期间,省文物考古研究院规划建设“一院五中心”的科研基础设施,将分别在郑州建设河南省文物考古研究院新院,在周口、信阳、三门峡、鹤壁和新郑分别建设豫东、豫南、豫西、豫北和豫中区域考古中心。随着省文物考古研究院重塑性改革的深入推进,以及一系列体制机制创新措施的落实,如实行“揭榜挂帅”和“赛马制”,以首席科学家团队为核心开展重大科研课题研究,推行考古资料信息跨区域跨机构共享、科研人员跨区域跨机构统一调配参与课题攻关的全省一体模式等等,充分激发了考古科研人员创造活力,推动产出一流科研成果,持续为探源中华文明、坚定文化自信作出河南贡献。

(二) 重建河南省医学科学院。以重建省医学科学院为核心,重塑重构全省医学科研院所布局。重建后的省医学科学院,按照新型研发机构定位,为省政府直属事业单位,按1000名编制配备,推动“一院一城一产业集群、医教研产资五位一体”融合发展,形成全要素医学科学创新生态。着眼省医学科学院与中原医学科学城融合发展,拉高标杆、对标一流,高标准编制发展规划、专项方案等,科学谋划中原医学科学城的功能定位、空间布局、体制机制,推动创新主体紧密衔接、上下游一体贯通,形成共建共享、优势互补、互利共赢的创新格局。充分借鉴省科学院重建重振的经验做法,创新科研管理、项目运

行、成果转化、激励评价等机制,进一步深化改革,打通堵点、消除痛点,推动省医学科学院创新发展、高质量发展。围绕科研创新,以开放的思维、开阔的视野整合创新资源,大力引进领军人才、高端人才、青年人才,形成创新发展新优势。重塑研发体系、转化体系、服务体系,推动基础性研究、应用性研究相互贯通、协同创新,构建从研发、中试到产业化、工程化的完整创新链条,培育壮大特色鲜明、优势突出的生物医药产业集群。初步构建了以省医学科学院为引领,各级各类高校、医院等医学创新主体竞相融合发展,具有河南特色的一流医学创新生态新格局。

(三) 组建河南省地质研究院。将分散在省地矿局、省有色金属地质局、省煤田地质局所属的40余个相关科研事业单位的科研平台、设备仪器、人力资源等整合重组到新成立的河南省地质研究院,履行全省地质调查研究、全省地球系统科学研究和地质科技在自然资源、生态环境、工程建设、民生问题等领域的应用研究等职能。建立由院、所、研究室(实验室)三个层级构成的业务组织体系,实行去行政化、扁平化管理,院机关内设6个部门,研究所、研究室均不设管理服务机构,由院机关派出机构统一管理和服务,最大限度减少管理服务人员。组建10个专业研究所(中心),按专业方向设立40个研究室(实验室),实行以研究室(实验室)为单元的首席专家负责制。对原有的16个省部级、12个厅局级科技创新平台进行整合提升,设备先进、资质齐全、代表河南省地质领域最高水平的超高纯矿物材料实验室、高精度地球化学实验室、学术交流中心、地质科技成果展示中心相继建成,实现了地质科研相关资质和基础设施的整合。省地质研究院聚焦科研主责主业,为省自然资源厅履行管理职能、省地质局开展公益性地质服务、豫地科技集团发展地质产业提供科技支撑,不直接与企业化的地勘队伍竞争市场服务项目,而是通过企业化的地勘队伍实现地质科技成果转移转化,提高了地质

科技成果的转化率和地质科技的带动作用。10名享受国务院和省政府特殊津贴的专家、11名省级学术技术带头人、12名二级教授、330名高级职称科技人员等一批高层次人才聚集省地质研究院。重塑后的省地质研究院，初步形成了资源汇聚、优势互补、协同创新的发展新格局，正在朝着打造河南地质科学创新策源地和地质事业发展新引擎的目标加速前进。

三、突出平台建设，重构重塑实验室体系

(一) 优化建设布局。把实验室建设作为深入实施创新驱动、科教兴省、人才强省战略的重要抓手，重构全省实验室体系。主动接轨国家实验室体系构建，立足河南农业大省地位和承担保障国家粮食安全的重任，以及在种业领域的科研基础条件和学科优势，依托省内优势单位，联合国内优势科研力量，积极争创种业国家实验室；争取嵩山实验室成为国家实验室分支机构(基地)。“十四五”期间，力争实现河南国家实验室建设零的突破。加强省部联动，以国家重点实验室优化重组为契机，支持在豫国家重点实验室加强创新能力建设，强化体制机制创新，提升国内外影响力，在引领河南基础前沿研究中发挥主导作用，在国家重点实验室重组中跻身入列，力争“十四五”期间，新创建5家国家重点实验室。完善省实验室布局，聚焦国家战略目标和我省重大战略需求，相继组建嵩山实验室、神农种业实验室、黄河实验室、龙门实验室、中原关键金属实验室等14家省实验室，推动省实验室积极融入全球创新网络，形成高层次人才汇聚、关键核心技术攻关、科研设施共建共享、科技成果转化应用的全链条、开放式创新高地，成为推动区域经济社会高质量发展的强大引擎。加强省级重点实验室系统布局，按照“调结构、增合力、上水平、出成果”的原则，撤销一批、整合一批、警告一批、新建一批省级重点实验室，推动省级重

点实验室在管理体制和运行机制上不断创新，创新支撑能力不断提升。

(二) 创新体制机制。坚持科技创新和体制机制创新“双轮驱动”，按照“四不像”新型研发机构的定位来建设省实验室，对标国际国内一流研发机构，探索构建与国际接轨的充满活力的新型体制机制。省实验室实行理事会领导下的主任负责制。理事会是省实验室的宏观管理与领导机构，由省政府分管领导担任理事长，成员由省直相关部门、依托单位负责人以及相关领域的著名科学家、企业家等组成，负责审议省实验室发展战略、机构设置、主任提名、经费预决算等重大事项。省实验室主任由具备一流学术造诣和优秀资源整合能力的同领域国内顶尖科学家担任，由省政府聘任。省实验室实行任务导向、交叉融合、协同攻关、开放共享的新型运行机制，坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，凝炼部署重大科学任务，组织开展前瞻性、原创性、集成性科学研究和科技攻关，开展跨学科、大协作的科技协同攻关。赋予省实验室科研项目自主立项权，实行以重大任务为牵引的首席科学家制。首席科学家负责重大科研任务的组织实施、各研究方向和研究计划的总体推进，赋予其组建科研团队、确定内部协作模式和激励机制、经费使用等自主权。建立“开放、流动、竞争、协同”的用人机制，实行项目管理，按需设岗、按岗聘用、合同管理、动态调整、能进能出。实行与科研人员科研能力和贡献相称的具有竞争力的薪酬分配制度，吸引创新领军人才和创新团队进入省实验室，加强青年科研人才和科研后备力量建设。推动构建开放协同、互动发展机制，注重与国内外具有创新优势的高等院校、科研院所、行业龙头企业以及各类科技创新机构(组织)开展合作与共建，采取科研合同、揭榜攻关等多种科研新模式，形成“强核心、多基地、大开放、大协作、网络化”的创新格局。同时，围绕省实验室设立

了12家省实验室基地，推动形成省实验室主体强核心、优质高端创新资源协同创新的“核心+基地+网络”创新格局。

（三）强化支持保障。省实验室经省政府批准后启动建设，建设期5年，建设期内，政府给予稳定经费支持；建设期满后，根据绩效评价情况给予补助支持。强化多元投入，对省实验室实行省、市、县三级联动，一事一议给予支持。鼓励各级政府引导基金支持省实验室科技成果转移转化，鼓励省实验室依法通过与社会资本合作、接受社会捐赠及资助等方式拓宽经费来源渠道。加强机构编制保障，充分利用新型研发机构新型人事管理制度、人才激励机制优势和编制对人才的吸引力，持续加大编制资源统筹力度，不断加强对省实验室引进高端人才的编制保障，累计为省实验室核定人才编制1600余名，有力保障了高端人才的编制需求。优化省实验室等新型研发机构事业单位法人登记管理服务举措，通过建立“容缺办理”工作机制、探索试行电子证照、开辟登记服务“绿色通道”等高效保障新型研发机构法人登记需求，及时为省实验室办理事业单位

法人登记，赋予其独立法人地位。按照“长周期、重引导、促发展”的原则，建立符合省实验室特点和规律的绩效评价机制。落实“不唯论文、唯职称、唯学历、唯奖项”的科技评价制度改革政策，实行“代表作”制、“标志性成果”制、“里程碑式”考核等多种方式，着重考核国际一流人才引育、标志性成果产出和建设实施方案目标任务完成情况。

改革后的省属科研类事业单位，按照新的体制机制，推进资源整合、流程再造、服务提质，逐步实现从“形”的重塑到“神”的重铸，实现“脱胎换骨”式的根本性转变，功能定位更加精准清晰，布局结构整体优化，编制配置更为科学，制度机制不断健全，保障能力明显增强，党的领导全面加强，治理效能明显提高，已经初步显示出新的生机和活力，为全省打造一流创新生态，推进中国式现代化建设河南实践贡献积极力量。

（作者单位：河南省委编办）

责任编辑 石艳艳

编制统筹调配和动态调整机制

指为了提高编制资源使用效益、解决结构性缺编问题，根据党和国家事业发展需要，在不突破编制总量的前提下，按照机构编制管理权限和程序，统筹使用各类编制资源，定期或不定期在不同地区间、部门间、层级间统筹调配和动态调整编制的工作机制。

《深化党和国家机构改革方案》提出：“结合全面深化党和国家机构改革，对编制进行整合规范，加大部门间、地区间编制统筹调配力度。在省（自治区、直辖市）范围内，打破编制分配之后地区所有、部门所有、单位所有的模式，随职能变化相应调整编制。”建立健全编制统筹调配和动态调整机制，一是要打破“编制归部门所有”的观念，明确机构编制是党的重要政治资源、执政资源，必须坚持在党的集中统一领导下，科学配置、动态调整、合理使用编制，该精简的精简，该加强的加强；二是要适应经济社会发展、推进国家治理体系和治理能力现代化需要，建立编制动态调整机制，依据职责变化、工作量等多种因素动态调整编制，优化编制结构，让编制动起来、活起来，充分发挥编制效益；三是要赋予地方和有关部门动态调整本地区、本系统编制的自主权，但必须在中央批准的总额内按规定和权限进行调整，超出权限的要按程序报批。

以机构编制聚力赋能 全面提升基层治理能力的探索与实践

林 长,刘志勇

(中共信阳市委编办,河南 信阳 464000)

摘要:“加强和创新基层社会治理”是习近平总书记提出的明确要求,也是摆在机构编制工作面前的一个重要课题。信阳市围绕组织架构如何重塑搭建、编制资源如何统筹使用、条块职能如何优化配置等现实问题,优化架构、健全机制,统筹编制、减县补乡,下放权限、理顺条块,全面提升基层治理能力,充分发挥机构编制工作基础性作用,探索出一条符合新时代发展要求、满足人民期盼、体现信阳地域特色的基层治理新路子。

关键词:基层治理;机构编制;“减县补乡”

中图分类号:D630.1;D267 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2023)07-0009-07

郡县治则天下安,县域强则国家强。基层治理是国家治理的基石,也是人民群众感知公共服务效能和温度的“神经末梢”。习近平总书记在党的二十大报告中指出,要“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”^[1]。近年来,信阳市深入贯彻习近平总书记关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要论述,充分发挥机构编制在基层治理领域中的“立柱架梁”作用,持续推进机构职能优化、编制资源统筹、赋权扩能增效,逐步完善“王”字形治理架构(见图1),加快推动基层治理效能全面提升。经过探索,一条符合信阳实际的基层治理体系和治理能力现代化新路径正在形成,“美好生活看信阳”正从愿景走向现实。

一、背景动因

进入新发展阶段,基层治理面临新形势、新挑战,必须夯实基础、补齐短板,以基层善治夯实中国之治。信阳市持续深化基层管理体制机制创新,积极探索以机构编制为支点破解基层治理难题的路径,是基于整体性治理理论的应用实践,基于贯彻中央和省委决策部署的具体行动,基于实施“1335”工作布局^①、塑造“美好生活看信阳”城市品牌的必然选择。

(一) 理论维度:整体性治理理论的适用性和应用性

理论是在实践基础上形成的人们关于时代发展的世界观、方法论。整体性治理理论是21世纪政府治理模式的重大理论^[2]。该理论产生于20世

收稿日期:2022-11-10

作者简介:林长(1968—),河南光山人,中共信阳市委编办主任,研究方向为行政管理;刘志勇(1968—),河北曲阳人,中共信阳市委编办副主任,研究方向为行政管理。

纪90年代,作为首倡者的英国学者佩里·希克斯(Perry Hicks)聚焦公共治理过程中的碎片化等难题,用整体的思维探讨社会治理模式与变革,“着眼于政府内部机构和部门的整体性运作,主张管理从分散走向集中,从部分走向集体,从破碎走向整合”^[3],建立“协调—整合—互嵌”机制,推动金字塔式治理结构变革为扁平化的网络式结构。该理论在实践中不断完善、发展,更加强调凝聚、合作、整体,其“实现资源的充分利用,不同利益方通力合作,为公民提供无缝隙的公共服务”^[4]的愿景,契合时代要求。笔者认为,该理论密切关注基层治理面临的“碎片化”问题,以其治理的整合性、公共性、协调性等突出特性,为推进中国新时代基层治理现代化提供了新思路。该理论应用到中国基层治理领域,就要求着力消除政策排斥的政策情境,在充分有序授权的基础上,按权责相称、简约高效原则,优化再造基层行政流程和管理体系,推动事权下放、人员编制下沉、管理重心下移,着力打造纵向贯通、横向联动的治理格局,为人民群众提供智能高效、便捷优质的公共服务。

(二) 政策维度:自上而下的顶层设计和整体推动

基层治理实践与创新,需要科学的顶层设计提供支撑。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视基层治理工作。党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这个重大命题,并把“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标^[5]。党的十九届四中全会提出完善“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”^[6]。党的十九届五中全会提出“社会治理特别是基层治理水平明显提高”^[7]的目标要求,将社会治理特别是基层治理作为未来一段时间国家治理效能实现新提升、取得新突破的关键领域。党的二十大提出

“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”^[8]。2021年中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(中发〔2021〕16号),明确统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理的具体机制。2022年河南省委办公厅、省政府办公厅印发《关于深化乡镇管理体制机制改革的若干意见》(豫办〔2022〕20号),要求做好乡镇机构改革“后半篇文章”。近年来,信阳市认真贯彻落实中央、省委文件要求,研究、细化政策措施,创造性地将整体性治理理论应用到基层治理实践之中。2022年印发《信阳市党建统领基层治理工作方案》(信发〔2022〕1号),按照“党建统领、条块融合、数字赋能、协同联动”的整体性思路,构建“五化”治理体系^②,提升“五种”治理能力^③,积极探索基层治理现代化的“信阳”路径。

(三) 实践维度:塑造“美好生活看信阳”品牌内在需要

基层治理的逻辑起点是人,最终目标则是要满足人们对于美好生活的需要。2019年9月,习近平总书记视察信阳革命老区时要求:“要把革命老区建设得更好、让老区人民过上更好生活。”信阳作为革命老区、人口大市,总面积1.89万平方公里,辖8县2区及6个管理区、开发区,有169个乡镇、41个街道、2813个行政村、644个社区,总人口912.69万,常住人口623.44万,人口密度大,社会结构复杂,区域经济社会发展不均衡,基层治理任务繁重而艰巨。近年来,在推进乡村振兴、统筹疫情防控和经济社会发展、优化营商环境等方面存在不少问题,乡镇(街道)面临“权小责大、人少事多”的尴尬处境,基层党组织组织力不强、基层属地管理泛化、乡镇(街道)统筹力弱化、信息治理效能偏低、干部服务能力不足等问题凸显,已成为制约信阳高质量发展的瓶颈。信阳市主动适应新时代社会主要矛盾的新变化,牢记“两个更好”殷殷嘱托和省委书记楼阳生到信阳调研时提出的“坚

定走生态优良、生产高端、生活更好的发展路子”的明确要求，谋划实施市“1335”工作布局，聚力打造“美好生活看信阳”城市品牌，推动资源、服务、管理向基层倾斜，在保持基层秩序与活力动态平衡的同时，实现基层治理效能的有效提升。

二、实践探索

在深化基层管理体制机制改革过程中，信阳市围绕组织架构如何重塑搭建、编制资源如何统筹使用、条块职能如何优化配置等现实问题，重点开展实践探索，有效发挥机构编制在提升基层治理能力中的基础性作用。

（一）优化架构、健全机制，激发基层治理动能

习近平总书记强调：“社会治理的核心是人，重心在基层，关键是体制机制。”信阳市聚焦县乡村三级组织架构不优、运行机制不畅、人员分工不合理、精细化管理水平不高等问题，按照“规范分工、上下对应”的总体思路，构建“王”字形治理架构，推动基层治理规范有序、运转高效。

一是做优县区“顶线”。“县一级承上启下，要素完整，功能齐备，在我们党执政兴国中具有十分重要的作用，在国家治理中居于重要地位”^[9]。具体实践中，信阳市按照分工科学、以事选人的思路，坚持规范分工、团结协作，建立党政协同、部门联动的工作机制，凝聚推动治理有效和经济发展的强大合力。县区党委侧重抓治理，强化顶层设计，充分发挥基层治理“一线指挥部”作用，县委常委按照分工履职。县区政府重点抓发展，按照“一正六副”的架构，一把手负总责，副职分别分管综合常务(工业)、交通文旅、农业、城建、民生、政法等工作。通过成立指挥部或领导小组、组建工作专班等形式，让县区人大、政协领导干部在干好本职工作的前提下，参与重大项目建设、重点工作推进，实现“四大班

子”齐上阵，基层治理共管、经济发展共抓。

二是做强乡镇(街道)“中线”。乡镇(街道)是我国最基层的政权组织，起着承上启下的桥梁和纽带作用，是贯彻落实党的路线方针政策、推动城乡经济和社会各项事业发展的指挥者、组织者和实施者。具体实践中，信阳市深化乡镇(街道)体制机制改革，按照“综合性、扁平化”的思路，落实省委关于乡镇机构优化设置要求，统一设置“八办一中心一队一站”，规模较小的乡镇不设村镇规划建设办公室，规模较大的乡镇增设招商促进服务中心。实行派驻机构属地管理，除公安、司法行政部门继续实行派驻体制外，部门设在乡镇(街道)的机构和人员一律下放乡镇(街道)管理，业务接受上级部门指导，增强乡镇(街道)“统”的功能。实行模块化改革，将乡镇(街道)职能划分为“十大模块”(乡村振兴、平安建设、纪检监察、组织统战、监管执法、经济发展、交旅文创、公共服务、武装工作、城乡建设)，乡镇(街道)机构人员、县区部门派驻机构人员全部纳入模块管理，领导班子成员按照职位分管相应模块，与县级部门纵向对应，与兄弟乡镇(街道)横向呼应，实现分工标准化、常态化。

三是做实村(社区)网格“底线”。村(社区)是社会治理的基本单元，网格是介于户和村之间的纽带基础，承载着“微治理”功能。在具体实践中，信阳市参照机构编制管理模式，科学划分村(社区)网格事务职责，规范村(社区)“两委”干部、网格工作人员配备和管理，做实基层治理“基础一环”。强化村(社区)“两委”力量配备，按照行政村不少于5人、社区不少于7人的标准，配齐村(社区)“两委”干部。全市村(社区)“两委”成员分岗明责，统一设置党支部书记(主任)、纪检委员、组织委员、宣统委员、综治主任、环保主任，社区增加物业主任等岗位。村(社区)支书(主任)负责统筹全局及乡村振兴、产业发展等工作；纪检(组织)委员负责基层党组织

和党员队伍建设、村(居)务公开、便民服务、军烈属优抚等工作；宣统委员负责宣传、统战、乡风文明等工作；综治主任负责社会治安综合治理、矛盾纠纷排查化解、应急管理等工作；环保主任负责生态环保、人居环境整治等工作；物业主任负责推行“红色物业”，组织社区、物业、业主“三方联动”等工作。改革前，全市村(社区)“两委”成员实有17412人，按要求需补充1832人，实际增配1951人。推行网格管理，在尊重传统、便于管理、全面覆盖的基础上，全市因地制宜划分基础网格^④17325个、专属网格^⑤807个；网格统一编码、设置公示牌，配备“一长三员”(网格长、专职网格员、兼职网格员、网格指导员)8.86万人，其中专职网格员3.93万人。制定网格化管理服务工作规程，强化网格运行和保障，全面提升网格管理服务水平，做到“微事不出格、小事不出村、大事不出乡”。

四是做畅联动指挥“竖线”。聚焦资源力量分散、协调联动不畅等问题，推动基层治理由“多中心”向“一中心”转变，组建县(区)社会治理中心、乡镇(街道)社会治理室、村(社区)网格工作站。结合事业单位重塑性改革，统筹机构编制资源，设置县(区)社会治理中心，承担指挥调度、会商研判、分派处置、督办考评四项职能，实现调度指挥和事件办理快捷有序、精准高效。在不占用机构数额的前提下，组建乡镇(街道)社会治理室，上接县(区)社会治理中心，下连村(社区)网格工作站。村(社区)网格工作站以“方便群众办事”为原则，对原村(社区)综治中心进行改造提升，作为网格化管理服务阵地。同时，依托市、县、乡、村联动指挥的组织架构载体，通过数字赋能，搭建以自下而上群众诉求办理、自上而下高效精准指挥、与“12345”热线横向联动“三项功能”为主的“H”形基层治理数字平台(见图1)，建成市县统筹指挥、乡镇(街道)分类处置、村(社区)网格实时反馈的高效联动指挥体系，实现综合指挥“一个口子进、一个

口子出”。

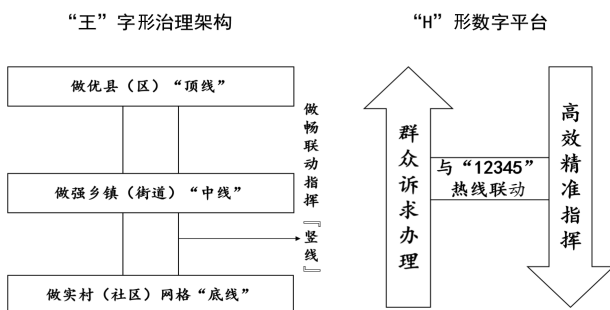


图1 信阳市基层治理结构

(二) 统筹编制、减县补乡，充实基层工作力量

习近平总书记强调，“加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人”，“要形成一种风气，年轻干部都争先恐后到艰苦岗位、到基层去，并以此为荣”。撬动干部积极下沉、保障基层人员待遇，离不开编制这个前提和基础。信阳市聚焦破解乡镇“事多人少”的难题，以事业单位重塑性改革为契机，探索实施“减县补乡”，盘活用好现有编制资源，选派县(区)直单位人员下沉乡镇，同步建立管理激励制度机制，确保下沉人员“下得去”“管得住”“用得好”，实现基层事情基层办、基层事情有人办。

一是示范先行，分类下沉。坚持示范先行、整体推进，通过公开选聘的方式选派市直自收自支编制人员584名，分三批补充到羊山新区社区，表现优秀者优先纳入全供事业编制，“减市补区”的成功实践为全市“减县补乡”提供示范。根据人口规模、GDP总量等因素，结合实际将全市乡镇细分成大、中、小三种类型，按照大乡镇140名左右、中等乡镇120名左右、小乡镇不少于100名的标准，统筹调配县(区)编制资源补充乡镇，分类推动县(区)部门人员下沉乡镇。一类是从县(区)职能消失或弱化、自收自支等单位人员中，通过自愿报名、公开考试(考核)的方式，公开选聘一批。另一类是结合综合行政执法改革、政务服务事项办理等工作需要，将财政、自然资源、市场监管等原有派驻乡镇部门人员划转到所

在乡镇管理，充实基层专业力量。

二是分岗明责，精准使用。坚持人岗相适、人事相宜原则，全面考量下沉人员年龄性别、专业特长、工作经历等情况，有针对性地安排到“八办一中心一队一站”工作，归口到相应模块管理，实现人岗精准匹配、人员各显其能。围绕重点工作任务，成立工作专班，将作风过硬、堪当重任的下沉干部，大胆放到工作专班打硬仗、啃“硬骨头”。注重基层干部储育，将一部分年纪轻、有潜力的下沉人员，安排到村“两委”岗位历练，成熟后及时提拔使用，为乡镇领导干部“建池蓄水”。如潢川县从县直单位下沉193名干部到村(社区)任职，明确工作满一年且考核为优秀等次的，优先提拔重用或晋升职级。

三是落实保障，激励作为。坚持严管厚爱结合、激励约束并重，强化乡镇对下沉人员的日常管理，确保下沉人员下得去、待得住、干得好。在县(区)财政足额保障工资待遇的前提下，鼓励县(区)直单位和乡镇结合本单位实际情况，制定工作、生活等保障措施，让下沉人员有归属感。严格“减县补乡”人员管理考核，制定出台管理办法，实施日考勤、月评定、年考核等制度，把下沉人员纳入规范管理。健全完善下沉人员奖惩激励机制，根据考核结果奖优罚劣，表现优秀者纳入乡镇全供事业编制，在评先评优、提拔使用上优先考虑，不合格的由乡镇建议退回原单位。

通过开展“减县补乡”，全市各县(区)共下沉编制5000名，下沉人员5077名。在编制总量不增、财政供养人员不增的情况下，通过盘活县(区)存量编制和人力资源，充实基层一线力量，有效破解了基层人员能力不足、年龄老化、青黄不接等问题，走出了“事多人少”的困境。同时，编制资源在组织人事流程中的基础性作用得到充分发挥，经济政治待遇和激励保障措施有效激发了下沉人员的积极性、主动性和创造性。一大批优秀年轻人才下沉，激活了乡镇“一池春水”。

(三) 下放权限、理顺条块，增强基层统筹能力

习近平总书记强调，要推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务。信阳市聚焦解决乡镇(街道)“责大权小人少”“条块不融合”“看得见的管不着，管得着的看不见”等难题，以“一支队伍管执法”“政务服务就近办”“县乡协同事项联办”三项改革为重点，规范乡镇(街道)职能，推进重心下移、力量下沉、保障下倾，做到事权匹配、条块协同，实现基层权力给基层、基层事情基层办。

一是权限下放。持续推进放权赋能改革，全面完成赋予县的两批共341项经济社会管理权限的下放承接。深入推进综合执法改革，将基层管理迫切需要且能有效衔接的执法事项，依法赋予乡镇(街道)行使，其中赋予乡镇73项，赋予街道59项。同时，制定综合执法流程，建立监督考评机制，统一软硬件配备，制度化规范综合行政执法行为，形成权责明确、行为规范、保障有力的执法体制，实现乡镇(街道)“一支队伍管执法”。截至2022年底，全市乡镇(街道)共查处违法案件2914件，一大批私搭违建、环境脏乱、乱停乱放、占道经营等老百姓身边的小微违法现象得到有效遏制。

二是服务下沉。深化行政审批制度改革，充分发挥机构编制部门基础保障作用，审核梳理49项行政审批和政务服务类权限，确保153项政务服务事项依法下放到乡、村两级，纳入乡镇(街道)便民服务大厅和村(社区)便民服务站办理，实现“政务服务就近办”。同时，分析梳理与企业 and 群众密切相关的高频事项，统一采取“4+N”模式设置服务窗口(即民政、人社、医保、公安4个专业窗口，“N”个无差别综合窗口)，做到“一窗受理、综合服务”。按照“一次告知、一表申请、一套材料、一窗(端)受理、一网办理”的原则，完善适应企业和群众实际需

求的办事指南和工作规程，减少办事环节，精简申请材料，压缩办理时限，使基层群众办事远、办事难、办事慢的问题得到真正解决。

三是县乡协同。突出“事权匹配、条块协同”，构建“基层吹哨、部门报到”机制，充分调动条块双方积极性，推进“县乡协同事项联办”。实操层面上，按照省委编委印发的《河南省乡镇职责参考目录》，结合实际，编制公布乡镇(街道)职责清单。属于乡镇(街道)自身职责范围内的事项，及时就地解决；不属于乡镇(街道)职责清单范围的事项，赋予乡镇(街道)提请权、评价权，以解决实践中确需县(区)部门协同处置的问题。抓住乡镇(街道)“吹哨”、县(区)部门“应哨”、社会治理中心组织“评哨”三个环节，实现事项上报、分拨交办、协同解决、督办考评等全流程管理。梳理“县乡协同事项清单”，列明具体事项的牵头部门和配合部门法定职责、法律法规及“三定”规定等文件依据，由县(区)机构编制部门审核把关，报县(区)党委、政府批准后组织实施。县(区)部门充分融入基层治理，“条”的专业性管理和“块”的综合性治理优势得到有效发挥。

三、经验启示

信阳市坚持党在基层治理中的领导核心地位，充分发挥机构编制工作基础性作用，聚力赋能全面提升基层治理能力，有效解决基层“权小责大、人少事多”的制度性治理难题，探索出一条符合新时代发展要求、满足人民期盼、体现信阳地域特色的基层治理新路子。

(一) 必须遵循整体性治理理念，始终坚持和加强党的全面领导

习近平总书记在党的二十大报告中明确要求，要把党的领导落实到党和国家事业各领域、各方面、各环节。党的领导，是基层治理的根本保证，也是新时代机构编制工作的根本原则。信阳市站在加强党的执政能力建设和国家政权建设

的高度，切实发挥党的领导和把关作用，创新整体性治理理念，实践中注重推动系统性重塑、整体性重构、全方位赋能，确保基层治理现代化的政治方向正确，党管机构编制的根本原则始终坚持，党的主张、决定在基层得到有效落实。实践证明，只有旗帜鲜明地坚持和加强党的全面领导，充分发挥各级党委统筹区域基层治理、有效连接各方、协调指挥有力的“主轴”作用，才能最大程度凝聚各方面力量、集中各方面资源、汇聚各方面智慧，推动基层从碎片化治理向整体性治理转变，真正实现党建引领“一子落”基层治理“满盘活”。

(二) 必须站稳人民立场，始终践行以人民为中心的发展思想

习近平总书记指出，要始终把人民对美好生活的向往作为我们的奋斗目标。服务群众、造福群众，是基层治理的出发点和落脚点。信阳市牢记“两个更好”的殷殷嘱托，聚焦人民群众急难愁盼的问题，主动适应基层工作特点及便民服务需要，以深化乡镇体制机制改革、事业单位重塑性改革为契机，着力优化民生领域机构职责、理顺群众反映强烈的突出问题背后的管理体制机制，全力做好向乡镇“放权赋权”、为基层“减负增能”工作，最大限度地实现资源、服务、管理下沉，切实打通服务群众“最后一公里”，真正把群众关心的事情在基层办好、在家门口办好。实践证明，只有践行为民宗旨，坚持把完善制度机制的顶层设计同解决群众急难愁盼问题相结合，真正急群众之所急、解群众之所难，才能增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，确保基层充满活力而又安定有序。

(三) 必须遵循机构编制基本原则，持续构建优化协同高效的职能体系

《中国共产党机构编制工作条例》明文规定，优化协同高效是机构编制工作必须遵循的原则之一。优化协同高效原则深刻总结了改革开放以来历次党和国家机构改革的成功经验，提供了评

价机构改革成效、治理能力水平的价值尺度。信阳市强化系统思维,聚焦权责明晰化、条块协同化、流程数字化、指挥一体化,因地制宜设置机构、配备职能,着力构建“王”字形治理架构,进一步理顺基层政府各部门职责关系,使机构设置更加科学、职能划分更加优化、权责运行更加协同,实现了上下贯通、执行有力,事权匹配、县乡协同,群众办事更方便、政府管理更高效。实践证明,基层政府只有把工作的着力点放到加强系统集成、协同高效上来,理清各方主体责任,才能避免政出多门、责任不明、推诿扯皮,提升对基层治理复杂系统运行的感知能力、风险防控的决策能力、多元主体的协同能力、资源与服务共享的平台能力,让基层各类机构、组织在服务保障群众需求上展现更大担当、实现更大作为。

注释

①“1335”工作布局:“1”——塑造一个品牌,即塑造“美好生活看信阳”品牌;“3”——明确三大定位,即鄂豫皖省际区域中心城市、大别山(豫南)高效生态经济示范区、长三角产业协同创新区;“3”——实现三个突破,即“深化改

革创新驱动,在思想观念上突破;强化三项服务,在营商环境上突破;强化党建统领,在基层基础上突破”;“5”——突出五个着力,即着力产业绿色崛起、着力花园城市建造、着力乡村振兴扛旗、着力交旅文创出彩、着力品质生活引领。

②“五化”治理体系:出自《信阳市党建统领基层治理工作方案》(信发[2022]1号),是指“指挥一体化、权责明晰化、条块协同化、流程数字化、考评多维化”。

③“五种”治理能力:出自《信阳市党建统领基层治理工作方案》(信发[2022]1号),是指“提升乡镇(街道)统筹能力、提升基层数字治理能力、提升干部治理能力、激发基层党组织活力、提升群众文明素养”。

④基础网格:是指在城市社区以居民小区、楼栋等为基础单元,在农村以自然村落、村民小组或者一定数量住户为基础单元划分的网格。

⑤专属网格:是指以城乡社区范围内行政中心、各类园区以及企业事业单位等为基础单元划分的网格。

参考文献

[1] [8] 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(4).

[2] 蒋薇, 唐晓阳, 等. 地方政府整体性治理与公共服务创新: 基于广州市海珠区“互联网+政务服务”的实证分析[J]. 党政研究, 2016(6): 108-115.

[3] Perry Hicks. Holistic Government [M]. London: Demos Press, 1997: 26.

[4] 郑石明. 整体政府理论对我国政府大部制改革的启示[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2012(5): 51-54.

[5] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[J]. 求是, 2013(22): 3-18.

[6] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[J]. 共产党员, 2019(23): 4-14.

[7] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 14.

[9] 推动县域发展迈上新水平[N]. 南方日报, 2016-06-16(F02).

责任编辑 石艳艳

深化体制机制创新 构建基层治理新格局

李 超

乡镇是我国行政管理体制设置中最基层的一级地方政权组织，在国家政权体系中居于基础地位，是党和政府联系群众的纽带和桥梁，是党和国家各项方针政策落实落细的“最后一公里”。乡镇政府工作的好坏，直接关系到国家政权的稳定，关乎人民群众的切身利益，而乡镇机构设置是否科学、职能配置是否优化、人员力量是否充实，直接决定着基层治理的成效，也影响着人民群众的幸福指数。

2019年党政机构改革，对乡镇机构设置进行了调整优化。以登封市为例，乡镇均设置“七办五中心(站)”，设置综合执法办公室，负责辖区内综合行政执法工作。在2022年深化乡镇管理体制机制改革中，登封市委编办积极探索完善基层领导体制、优化组织架构、扩大自主权限、健全运行机制，有力推动了基层治理效能的提升。

一、改革探索

登封市共有11个乡镇，2022年以深化乡镇管理体制机制改革为契机，紧紧围绕乡镇基层治理特点，深化体制机制创新，探索构建基层治理新格局，通过优化机构设置、整合条块资源、重构权责体系、强化便民服务、下沉编制资源、规范综合执法，有效破解基层“事多人少”“看得见管不着”等基层治理的痛点、堵点，扎实助力推进基层治理体系和治理能力现代化。

(一) 坚持机构优化设置，突出乡镇主责主业。乡镇机构设置不优、职能分散交叉是制约基层治理效能提升的重要因素。登封市委编办着眼于乡镇工作特点和便民服务需要，围绕乡镇主责主业，优化乡镇机构设置。根据乡镇地区经济总量、服务人口等指标，将11个乡镇区别为较大规模乡镇和中等乡镇，结合大、中乡镇特点设置机构。中等乡镇按照“八办一队一中心一站”(党政综合办公室、党建工作办公室、经济发展办公室、乡村建设办公室、公共服务办公室、应急管理办公室、村镇规划建设办公室、平安建设办公室，综合行政执法大队，行政审批服务中心，退役军人服务站)统一规范设置党政事业机构。大冶镇、告城镇两个规模较大的经济发达镇在中等乡镇机构设置基础上，增设招商促进服务中心，进一步增强项目招商引资服务等经济发展职能。机构运行更加扁平高效，更加贴近群众需求。从机构职能上引导乡镇把工作重心聚焦到加强党的建设、经济发展、乡村建设、公共服务、平安建设、综合行政执法和行政审批服务上来。

(二) 坚持权责重构，增强乡镇统筹能力。有责无权、权责不对等是乡镇面临的普遍性问题，也是导致乡镇效率不高的重要原因之一。登封市委编办从解决权责不对等问题入手，通过赋权、强能、减负，重构乡镇权责体系，增强乡镇统筹协调能力，强化乡镇在基层治理中

的核心作用。一是强化统一指挥和统筹协调职能。赋予乡镇党委对上级职能部门派驻乡镇机构及其工作人员的指挥调度权和考核督办权。乡镇党委对派驻乡镇机构负责人的人事任免具有建议权，派驻机构负责人通过列席参加乡镇党政班子会议，接受乡镇统一工作安排。派驻机构人员的党组织关系统一纳入乡镇管理，根据工作性质分别编入乡镇相关科室支部。乡镇派驻机构下沉人员的调整须征求乡镇党委意见。二是建立职责准入制度。在全面梳理乡镇权责清单、编制公布《登封市乡镇权责清单目录》的基础上，制定《登封市市直职能部门职责下放乡镇和街道准入办法》，建立乡镇职责准入工作联席会议制度，市直部门将职责范围内的事务委托或下放乡镇承担的，必须充分听取乡镇意见，经合法性审查后，由市委市政府审批。三是实施职责清单管理。聚焦基层反映的县、乡职责不清问题，编制公布《登封市乡镇“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，涵盖自然资源、生态环境、城乡建设、应急安全、市场监管、农业农村等六大领域81项事项，逐条明确了县、乡两级“谁主责、谁配合”的主次关系和职责分工，乡镇承担主体责任的仅15项。编制公布《登封市乡镇职责清单》，梳理乡镇职责163项，明确了乡镇在基层党建、经济发展、乡村建设、公共服务、平安建设、综合执法、审批服务、综合协调等八个方面的主责主业，构建了“照清单履职、依清单办事”的高效治理新格局。

（三）坚持协同高效，构建基层综合审批执法体系。着眼解决乡镇企业群众“跑路多、办事难”顽疾和基层行政执法错位、监管缺失难题，强化便民服务，推进综合执法。一是加强便民服务平台建设。乡镇统一设置行政审批服务中心，按照“应进则进、能进则进”的原则，将乡镇所有行政审批、公共服务和上级派驻机构的业务窗口以及与生活息息相关的水电气等服务进驻行政审批服务中心，实现“一站式服务”“一门

式办理”。推进乡镇审批服务场所建设标准化，推动便民服务向村和社区延伸，33个高频便民服务项目下沉村(社区)办理。二是推进乡镇综合行政执法。整合乡镇现有站、所执法力量和资源，统一场地标准、执法标识、执法流程、文书格式，实体化高标准建设综合行政执法大队；梳理乡镇涉企涉群高频、简易执法事项，纳入乡镇综合行政执法范围，采取依法赋权方式，明确以乡镇名义集中行使行政处罚权，实现乡镇“一支队伍管执法”。建立乡镇综合行政执法协作机制。制定《登封市乡镇综合行政执法协调联动机制》，建立完善乡镇与市直执法部门之间的信息共享、线索和案件移送、联合调查、案情通报等协调配合机制，进一步提升行政执法效率，规范行政执法行为。

（四）坚持资源整合，增加基层治理合力。事多人少、人员编制力量不足是长期困扰乡镇工作效率的一个难题。一方面，乡镇自身力量薄弱、干部整体素质偏低，一人多岗现象较为普遍；另一方面，市直部门在乡镇的派驻机构单线作战，力量分散，条块“两张皮”现象较为突出。登封市委编办从解决编制较少、条块统筹不够问题入手，通过下沉人员编制、创新用人用编制度，整合条块资源，充实基层力量。一是下沉人员编制。通过生产经营类事业单位撤并、空余编制收回等途径，先后为乡镇下沉事业编制666名，乡镇事业编制较改革下沉前增加了近1倍。二是下沉派驻力量。除公安、司法等中央明确要求实行派驻体制的机构外，将市直部门设置在乡镇的市场监管所、资源规划所、财政所等机构下划乡镇“属地管理”，进一步增强乡镇工作力量。三是打破中层干部职数壁垒。改变以往有限行政编制对行政机构中层领导职数的限制，实行“编制分类管理、人员统筹使用”，赋予乡镇党委政府中层领导职数调配权限，即县级根据乡镇规模和编制总量，核定各乡镇行政事业中层职数总量，由乡镇党委政府结合自身实际，自主分配

中层职数，进一步提高中层领导职数编制资源使用效益。

（五）坚持“纵向”流动，激发基层干部活力。围绕真心真情关怀、支持基层的原则，建立健全乡镇干部“纵向”流通机制，充分释放基层干事创业活力。一是加大乡镇人员补充力度。一方面，连续三年为乡镇(街道)招聘补充本科以上学历毕业生，累计招聘507人，安置74名退役士官，乡镇机关事业单位较2019年增加40%。另一方面，限定乡镇新进人员至少在乡镇服务三年，服务期内严禁市直单位借调抽调，保持乡镇干部队伍相对稳定。二是建立“乡招县选”人员活动机制。明确市直单位除专业性较强的岗位外，原则上都要从乡镇工作满三年的工作人员中进行选调，选调时，充分考虑其在乡镇期间工作表现，形成“乡招县选”的良性人员循环，进而锤炼一支熟悉乡镇情况、会做群众工作，能接“天线”、善接“地气”的干部队伍。三是明确乡镇综合行政执法大队和平安建设办公室评估达标后，可审批为副科级事业单位，主要负责人配备为副科级，有效打破事业编制干部晋升“天花板”，为基层营造拴心留人、干事创业的良好环境。

二、存在问题

随着改革的不断深入，乡镇机构职能更加明确、县乡关系更加顺畅、编制人员更加充实，但与基层精细化、精准化治理的要求还有一定差距，乡镇在管理体制机制方面还有一些短板和弱项。

（一）乡镇综合行政执法能力仍有不足。目前，乡镇执法力量的不足主要体现在两个方面。一是下放权限还有差距。比如城管执法方面有几百项行政处罚权限，但实际下放的只有几十项，这就造成实际执法过程中，市直、乡镇都要对同一执法对象进行监督，在实际执法过程中，容易产生执法交叉、执法越权现象。二是综合素质有待提升。尽管目前乡镇都配备了执法队员，但是新招聘的大学生占有一定比例，受乡镇人员历史

构成、人员干部身份和个人综合素质等影响，综合行政执法大队“战斗力”还不强。

（二）属地管理体制面临一些障碍。市场监管所、自然资源规划所、财政所由县(市)部门直属调整为乡镇属地管理后，从机构设置上乡镇层面管理权力得到增强，但法律层面可能出现权责割裂现象，在市场监管、自然资源规划等执法部门更为明显。例如，法律层面行政管理权限多数为县级以上行政主管部门负责，机构属地管理前，市场监管所、自然资源规划所作为县(市)设置在乡镇的“眼”“手”，工作重点主要集中在巡查发现、制止及进行简易执法查处等方面。机构调整由乡镇属地管理后，从法律层面上讲，这些机构不适合“代表”县(市)部门进行执法，在省级层面下放乡镇的行政处罚权有限的情况下，势必造成多层执法、交叉执法。此外，属地管理机构属于乡镇，而原属机构人员隶属县(市)部门，这些人员在执法、履职追责方面都面临尴尬处境。

（三）机构设置还有进一步优化空间。深化乡镇管理体制机制改革后，大规模乡镇设置为12个机构，中等规模乡镇设置为11个机构。这些机构中存在部分“多对一”，如乡镇设置的经济发展办公室、乡村建设办公室、村镇规划建设办公室、综合行政执法大队4个机构均对应县(市)农业农村部门，乡村建设办公室、村镇规划建设办公室及由乡镇属地管理的乡镇自然资源规划所均对应县(市)自然资源部门。在日常管理中，多个机构对口一个上级部门、多个班子领导分管一类工作，既增加工作协调难度，又影响实际工作效果，不利于基层治理效能提升。

（四）干部队伍结构不合理。近年来，随着持续推进“减县补乡”，编制资源向基层下沉，乡镇工作力量得以不断加强。但是，现阶段乡镇干部队伍结构还不合理，事务型干部多经济型干部少，行政管理型干部多技术服务型干部少。其主要表现在以下两个方面：一是岗位设置不合

理。乡镇事业单位基本上都设置为管理岗位而较少设置专业技术岗位，事业编干部集中走管理职务职级，而较少走专业技术职称。二是知识结构不合理。从近年公开招聘结果看，由于乡镇招聘不限专业，聘用的会计、财务等文科类专业人员多，而与农村农业、水利等相关的理工专业技术人才较少，造成乡镇事业中心(站、所)专业力量薄弱。

三、对策和建议

(一) 多措并举加强乡镇综合行政执法力量。

一是建立健全乡镇综合行政执法协调机制。可建立乡镇综合行政执法领导小组，由乡镇党委副书记或党委委员、副乡镇长负责协调，办公室设在乡镇综合行政执法大队，负责乡镇行政执法日常研判、协商，定期与市直相关执法机构、行政管理部门沟通、联动。二是充分下放执法权。在法律允许范围内，通过省级政府依法授权或县级部门依法委托等方式，将“程序简易、现场易灭失、涉及部门单一”的执法事项下放至乡镇，确保乡镇可以“看到即管到”。三是健全县乡执法配合联动机制。市直各行业执法部门依托法律法规规定和省政府下放权限，研究制定行业县、乡两级执法事项清单，清晰界定县、乡两级执法权责。四是加强基层执法人员培训。一方面，强化对基层常见执法事项流程常态化、制度化培训，提升基层执法人员业务素养；另一方面，开展市直执法队伍与乡镇执法队伍有计划人员挂职轮训，形成相互交流学习机制。

(二) 探索属地管理体制新模式。属地管理可以赋予乡镇基层更大的管理权限，有利于提高基层治理效能，增加基层管理能力。可探索尝试对设在乡镇的机构实行双重管理，机构隶属县(市)部门，人员除编制人事关系留县(市)部门外，其他考核、任免、组织关系等统一由乡镇负责管理。组织、人事、财政部门制定派驻机构人员管理办法，实行派驻机构下沉人员“县属乡管

乡用”，赋予乡镇对派驻机构人员的考核管理、任免、绩效等管理权限，在不隔断县(市)部门与派驻机构联系、保持派驻机构职能完整的情况下，增强乡镇对派驻机构及其人员的指导调度权限。

(三) 进一步整合机构设置，制定乡镇机构职责清单。针对“多对一”的机构设置，可从三个方面考虑理顺。一是按照“一类事项由原则上由一个部门统筹”的原则，加强对职能相近机构的合并设置，如将乡村建设办公室与村镇规划建设办公室合并设置。二是将机构设置与领导班子职务设置有机结合，统筹分工。比如，明确乡镇党委副书记、政法委员分管党建工作办公室、平安建设办公室，组织委员、宣传委员协助分管党建办公室；党委委员、副乡镇长分管经济发展办公室、应急管理办公室，其他副乡镇长可分别负责乡村规划建设、综合行政执法、公共服务等。三是针对一些涉及面广的工作，如农业农村工作，本身涉及乡镇经济、乡村人居环境、乡村振兴、乡镇规划等多个方面，可探索由行业部门结合科室业务，将乡镇相关机构承担的职能进行细化界定，细化对口业务科室。

(四) 优化干部队伍结构。一是科学合理设置乡镇事业机构岗位比例，增加专业技术岗位。二是加大对现有乡镇人员业务培训力度，加强农、林、牧产业专业培训，提高乡镇干部搞好农村工作的政策水平和专业技能。三是合理限定乡镇公开招聘的专业构成，提高基层专业人才比例。例如，计划招聘10人，可以规定一定比例的岗位面向理工专业、与“三农”相关专业大学毕业生。四是制定乡镇机关事业单位流动管理办法。建立县、乡人员纵向流动机制，统一以乡镇为招聘进口，县(市)部门用人需从在乡镇工作达到一定期限的人员中选调，既使得干部整体更接“地气”，也使得乡镇干部有“纵向”上升空间而不易流失。

(作者单位：中共登封市委编办)

责任编辑 朱亚娟

强化基层治理 夯实“基层之治”根基

夏 上

党的二十大报告指出，全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。近年来，党中央为了推进乡村全面振兴，把基层治理这把“金钥匙”交到了基层干部手中，在基层工作中我切实感受到了乡村翻天覆地的变化：乡村振兴战略为乡村发展增添了活力，农业发展“三个协同”推动现代农业发展，机构改革为乡村治理注入了源头活水，人居环境整治让乡村环境更加宜居，乡土人才回归让更多人才参与家乡建设。作为肖旗乡党委书记，我在贯彻落实党中央对基层工作的决策部署过程中深刻认识到了党中央对基层治理工作部署的深远历史意义和重大现实意义，下面简单谈谈我个人感受。

放权赋能破解治理难题。在基层工作中，乡村治理中权责不一致一直是工作开展的难题，如土地部门虽有管理权却没有执法权，村民宅基地变更审批困难，党政便民服务大厅办理事项权限不足，乡镇企业、小微个体户经营管理困难等诸多难题阻碍治理工作开展。乡镇由于承接上级部门布置的大量的行政和管理事务，在基层社会治理中处于关键地位。但在具体工作中，责任层层压实到基层，相配套的社会资源、管理权限、民生服务却未能同步。对一些涉及群众利益的眼前事，基层干部“看得见”却常常“管不着”。

党中央提出的“放权赋能”切实破解了权责不匹配难题。一方面，厘清了不同层级、部门、岗位之间的职责边界，赋予基层干部相应的执法权。另一方面，推动行政资源、经济社会事务管理权限、人力物力财力下放到基层，全力解决了“小马拉大车”的问题。

“三治融合”实现治理高效。习近平总书记指出，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，是实现乡村善治的有效途径。近年来，法治政府建设通过多种途径的宣传提高了村民法治意识，同时一村一警和村级法律调解员、司法咨询员的岗位设置，常态化推进扫黑除恶，严厉打击违法犯罪，为乡村治理提供了重要保障。2022年，肖旗乡朱洼村在自治、法治、德治三治融合治理下，坚持学习新时代枫桥经验，吸纳本村退伍老兵、老党员创新成立老兵为民说事厅，与村民议事机制相辅相成，真正做到小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交，成为全乡处理村民纠纷的范本。

机构改革焕发乡镇治理活力。在过去，基层干部普遍身兼数职，面对繁杂的基层工作常常分身乏术；年轻干部匮乏，干部队伍年龄结构失衡，工作活力不足；事业编制人员晋升渠道狭窄，事业、行政岗位中层受编制限制，横向交流

困难。但乡镇管理体制机制改革后，我乡通过“人才引进”“减县补乡”等各种渠道招录新进干部51人，其中“95后”干部16名，为基层干部队伍注入了新鲜血液，财政所、土地所、市场监督管理所3个站所共19人纳入乡政府管理，充实了专业化管理队伍力量。新设置综合行政执法大队、平安建设办公室2个事业副科级机构，市场监督管理所1个行政副科级机构。打通“横向+纵向”交流渠道，拓宽优秀干部晋升途径，有效提高了干部干事创业积极性。对原11个机关机构进行优化配置，7个内设机构、1个下沉机构、6个事业编制机构划定岗位职责与对接部门，使上级决策部署得以更加顺畅地在基层落实。

人才回归提供治理保障。乡村要发展关键在于“人”，只有留得住人才能为乡村发展提供活力。过去乡村“高龄化”“空巢化”现象严重，一方面是家乡产业不足以吸纳过多劳动力，另一方面是乡村劳动力技能不足，大部分外出从事非技术劳动。近年来，随着党中央将更多优先发展的资源投向乡村，乡村特色产业健康蓬勃发展。肖旗乡以渔具电商和珍稀菌种植产业为根基，支持村级特色产业发展，实现了就近务工，也吸引了一批青年人才回乡发展。农村产业发展带来乡村经济发展，各项基础设施日趋完善，交通条件愈加便利，也吸引了很多人才返乡创业。肖旗乡金海家私、解庄“解老香”辣椒酱就是返乡企业的代表。乡村基础条件变好了，也吸引一部分外来企业入驻投资，哺育本乡产业发展，形成了乡村发展良性生态模式。

接下来，肖旗乡将认真贯彻落实习近平总书记关于基层治理工作的一系列新理念新思想新论断，不断探索适应肖旗实际情况的基层治理创新方式，有效提升基层治理效能和服务水平。

加大资源向基层倾斜力度。一是加大人才招录力度。乡村经济发展人才匮乏，可通过招才引智、公务员招录等渠道，招收经济型人才为乡村产业发展提供科学指导。二是提高基层工作人员

待遇，逐渐解决乡镇事业人员车补、基层补贴政策落实不到位等问题，持续提升基层人员福利待遇。三是建立优先提拔制度，优先从优秀村支书中提拔乡镇领导干部，从优秀村干部中招录乡镇公务员和事业编制人员。

打造过硬基层干部队伍。一方面注重干部能力提升。加大农村党支部书记培训力度，帮助指导梳理本村发展路径，鼓励其发挥“领头雁”作用。另一方面注重干部队伍培养。大力开展“传帮带”活动，加快基层后备人才培养，选优配强基层党组织带头人。拓宽村干部的选拔渠道，注重在致富能手、复员军人中选配村干部，动员在外打工或经商的能人返乡任职。

加大民生保障投入。一是重点补充短缺学科专业教师，缓解农村教师数量不足、结构性失衡的问题，解决教育资源不均衡问题。二是鼓励和引导社会资本、企业、乡镇集体经济和社会组织等加入乡村医疗卫生体系建设，多方筹措资金，完善基层医疗设备和基础设施。三是重视解决基层养老问题。建立农村养老需求评估机制，由村委会和从事养老服务的专门人员对村民进行走访调查，为每一位老年人建立档案信息卡，开展有针对性的养老服务活动。建立养老服务志愿者队伍，对志愿者进行系统且专业的培训，实行统一考核评估机制，以有效掌握志愿者在农村中的工作情况。

提高干部离退休待遇。重点保障老干部离退休待遇，将村干部养老保险纳入城乡居民基本养老保险体系。鼓励退休干部进入本村村民调解室、乡信访办发挥余热，实现“老有所为”。加大对离休老干部慰问频次，提高春节、中秋等重要节日慰问标准。协调离休老干部定点医疗、养老机构，减免离休老干部养老院入驻费用，建立老干部就医绿色通道，为离退休干部制发优诊服务卡，实现“老有所养”，解决后顾之忧。

（作者系中共宝丰县委常委、肖旗乡党委书记）

责任编辑 华 夏

基于文本分析的学前教育政策量化研究

张志杰

(郑州幼儿师范高等专科学校, 河南 郑州 450000)

摘要: 学前教育是基础教育的重要组成, 肩负着教育发展和教育公平的重要使命。运用文本分析方法对我国1978—2022年间167份中央层面学前教育政策文本进行了梳理和计量分析, 以解析国家学前教育政策的演进逻辑。基于政策工具的视角, 结合政策主体维度和政策客体维度构建三维政策分析框架, 探讨了学前教育政策演进过程中的主体间互动机制, 政策工具的选择以及政策客体的结构。未来的学前教育政策应加强优化政策工具配置、提升内涵发展及增加资源供给。

关键词: 学前教育政策; 文本分析; 政策计量

中图分类号: G619.20 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)07-0022-08

一、问题的提出

学前教育是基础教育的重要组成, 肩负着教育发展和教育公平的重要使命^[1], 关系国家和民族的伟大复兴。完备的政策体系是实现“幼有所育”的基本前提, 也是实现“基本普及学前教育”战略目标的必然要求。党的二十大报告提出“强化学前教育、特殊教育普惠发展”, 为学前教育发展指明了方向。1978年以来, 我国各级政府出台了一系列学前教育政策, 使幼儿教育进入了健康发展轨道, “入园难”“入园贵”问题得到有效缓解。鉴于公共政策集中体现了政府对社会资源和利益进行权威分配的本质^[2], 透过现有政策去探究学前教育政策主体、政策工具及政策内容的演进与未来趋势, 将具有重要的意义。

学前教育研究已成为实务界和学术界的热词, 而对于学前教育政策的研究更成为热点, 研究主题愈加多元, 研究内容不断深化, 学术界形成了比较丰硕的研究成果。学者从不同视角提出从顶层设计好我国学前教育政策^[3]、学前教育政策应“以儿童为中心”^[7]、政府主导是持续稳定发展的关键因素^[5]、建立充分的利益表达机制^[6]等政策建议。但总体来看, 既有的研究往往是规范性地探讨学前教育“应该做什么”“应该怎么做”或者只是对既有政策和实践经验的梳理, 而对学前教育政策过程中主体间互动机制、政策工具选择的适切性、政策客体的构成与影响因素等理论问题重视不足且未能达成共识。政策工具理论已经运用于人才政策、土地治理、科技政策等领

收稿日期: 2023-03-31

基金项目: 河南省教育科学规划 2023 年度重点课题“文化自信视域下学前儿童公民教育的影响因素及引导策略研究”(项目编号: 2023JKZD43)

作者简介: 张志杰(1973—), 男, 河南郑州人, 管理学博士, 郑州幼儿师范高等专科学校副研究员, 研究方向为公共政策分析。

域,虽有学者运用政策工具对学前教育进行了研究,但研究略显单薄,尤其是基于三维视角对学前教育的研究鲜有成果。

基于此,本文尝试从政策工具视角出发,结合政策主体维度和政策客体维度构建三维分析框架,揭示学前教育政策的内在演进逻辑。1978—2022年我国学前教育政策演进态势如何,学前教育政策变迁的机理是什么,在政策过程中学前教育政策主体如何协同参与,如何优化学前教育的政策设计,这些问题将构成本研究的核心。

二、样本收集与研究设计

为了保证选取的政策文本具有研究意义,本研究按照以下原则对政策文本进行了整理和遴选:第一,权威性。为确保研究的权威性,本研究所选的政策文本主要来源于中央人民政府门户网站、教育部等部委的门户网站,以及公开出版的政策汇编^①。最终获取的政策文本均有明确、完整的文件标题、文件内容、发布部门、发布时间等基本信息要素。第二,全面性。为使本研究尽量反映我国学前教育政策变迁的全貌,政策样本选择了1978—2022年的政策文本^②。第三,相关性。为确保本研究的完整性,对于政策名称中不含有“学前教育”或“幼儿教育”

等字样,但其内容与学前教育密切相关或有一定关联和影响的政策文件,也属于本研究的统计和分析范畴。剔除重复和无关文本后,本研究共收集到包括办法、通知、纪要等多种政策形式的有效样本167份。

政策文本分析是从不同理论视角和学科背景出发来分析法律、法规和规章以及政府公文的多种文本分析方法的集合,既包括了传统意义上偏于定量的内容分析,也包含有对政策文本中官方语言偏于定性的话语分析^[7]。本研究将采取文本分析方法,对收集到的中央层面167份政策文本进行质化与量化的研究,从中挖掘我国学前教育政策的隐藏信息和内在发展演进规律,进而分析政策制定的意图,揭示政策目标的实现、政策工具的运用和政策客体的发展情况。本研究首先对政策文本进行编码、分析,形成学前教育政策文本内容分析编码表,如表1(由于篇幅的限制,本表为缩略表)所示。然后,根据建立的政策三维分析框架,将政策文本类目设置为政策工具维度、政策主体维度和政策客体维度三类,对类目进行界定且保证各类目间的互斥性,继而对编好码的政策文本进行归类。最后,对学前教育的政策工具、政策主体及政策客体的三个维度进行系统、全面的梳理,并提出不足与建议。

表1 政策文本内容分析单元编码表

样本号	文件标题	政策条目	政策文本内容分析单元	编码号
1	中共中央、国务院转发《全国托幼会议纪要》的通知	1	加强对婴幼儿的保健和教育工作……是关系到国家和民族前途的根本大计	1-1-1
2	城市幼儿园工作条例	1	幼儿园必须根据幼儿年龄特点做好保教工作……不要把教育小学生、中学生和成年人的材料和方法搬到幼儿园中来	2-1-1
……	……	……	……	……
7	教育部关于发展农村幼儿教育的几点意见	1	要积极创造条件……支持群众个人办园	7-1-1
……	……	……	……	……
125	关于进一步加强中小学(幼儿园)预防性侵害学生工作的通知	3	严格落实中小学校长……无故旷课等异常表现	125-3-1

三、理论概述与学前教育政策三维分析框架

政策工具是指政府赖以推行政策的手段^[8]。进入20世纪80年代,政策工具逐渐成为西方政策科学研究的热点。到了20世纪末,国内学界才开始对政策工具进行研究。国外研究主要集中在三个方面。一是政策工具的内涵界定。二是政策工具的分类研究,该领域的研究占据了较大的份额,工具的划分纷繁复杂,主要有经济学模型、政治学模型和综合模型三种。代表性的研究有加拿大学者Howlett和Ramesh根据政策工具的强制性差异,将政策工具分为自愿性、强制性和混合性三种

类型^[9]。Rothwell和Zegveld开发了供给型、需求型以及环境型三类经典且操作性最强的政策工具^[10]。三是政策工具选择的影响因素研究。在国外研究的基础上,国内广泛地开展了本土化的研究,在环境、能源、经济、公共产品供给等研究领域取得了一定的成果。

从政策系统的角度分析,政策文本包括三个维度,即政策主体、政策客体和政策工具^[11]。通过梳理相关文献后发现,关于学前教育的研究鲜有基于政策主体、客体和工具的三维成果。本文在借鉴徐向前等^[12]的研究基础上,构建了以政策工具、政策主体和政策内容为主的三维分析框架(见图1)。

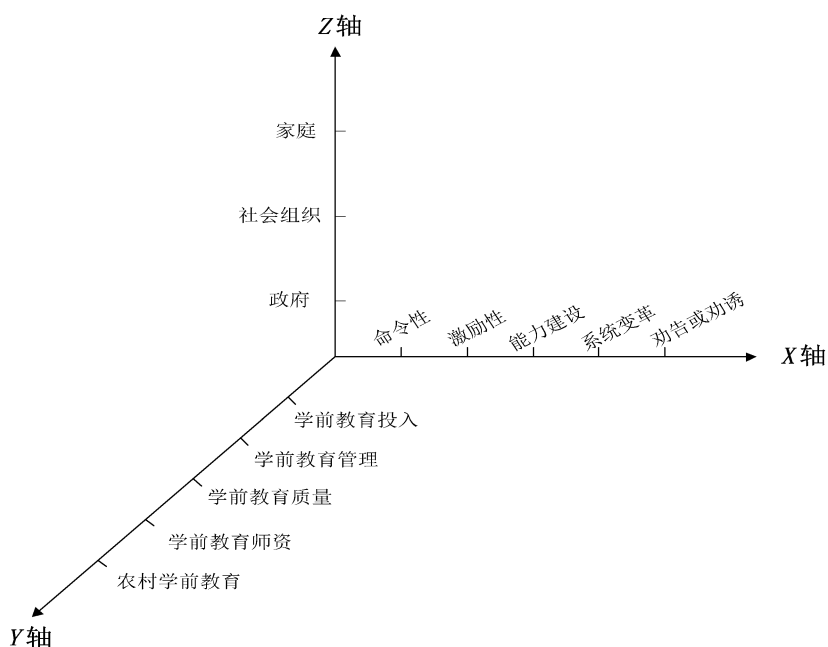


图1 中国学前教育政策三维分析框架

（一）X维度：政策工具维度

政策工具的选择和使用依据政策议题和政策环境的变化而变化,如何通过政策工具的设计和选择来应对政策问题则考验着政府治理能力和治理水平。本研究借鉴McDonnell和Elmore的研究成果,将学前教育政策工具分为命令性、激励性、能力建设、系统变革、劝告或劝诱5类政策工具。各类政策工具都有其自身特点,有优势也有劣势,而且其作用也不尽相同。命令性工具指规

范个体、单位和一些组织的强制规则或制度,有利于政策的快速实施,易于组织,但缺乏灵活性,具体包括一些法令、政府规章或管理措施、学校规则等。激励性工具通过能带来切实回报的奖励(或惩罚)去诱导、刺激个体、群体和组织等采取行动,具体包括奖励与惩罚,如财政工具、金融工具。能力建设工具通过采取某种信息、培训和资源等给个体、群体或机构的办法去决策或开展活动。能力建设工具与激励工具较容易组织

实施,能够积极鼓励创新,但是结果较难衡量。系统变革工具通过在个体、机构和一些组织中转换权力,来改变公共产品和服务的社会关系的本质,如教育券工具^[13]。劝告或劝诱工具则通过宣传、认同、价值倡导等手段改变人们的认知偏好和价值观,诱导或促使人们按照政策倡导的这些价值观和理念表现自己的行为,如电视的宣传、鼓励号召等。

(二) Y维度:政策客体维度

公共政策客体是一个立体结构,包括政策所要改变的状态、政策直接作用的人与事、政策所要调节的公众利益的内容^[14]。本研究借鉴《中国地区教育发展报告》中对中国地区教育发展指数的构建原则,将Y维度归纳为学前教育投入、学前教育管理、学前教育质量、学前教育师资、农村学前教育等5方面的结构内容。建设教育强国,实现“幼有所育”“幼有优育”,必须在学前教育各个领域实现协同发展,每一项建设的内容都不能忽视。学前教育管理是指涉及学前教育发展的有关政策、法律,旨在规范、指导幼儿教育成长的有效机制。学前教育投入是指对学前教育的物资、资金等的投入,包括幼儿园建设、学前教育公共投入等。学前教育质量主要包括学前教育的课程建设与改革、家庭教育等反映教育结构质量、教育过程质量和儿童发展水平等方面的内容。学前教育师资是指为实现学前教育发展目标以及解决师资队伍发展中存在的问题而制定的关于学前教师资格、教师培训等发展的行动准则,以及在工资、职称、奖惩及其他福利待遇等方面的要求。农村学前教育一直是国家关注的重点,政府先后出台了一系列的政策措施,以缩小城乡差距,提高农村学前教育质量。遵照“加快建设高质量教育体系”的要求,2022年教育部提出“推进幼儿园和小学科学衔接”,加快构建幼小衔接的长效机制,促进儿童全面发展和身心健康。针对政策内容而言,采用激励性等创新政策工具可能更有利于学前教育事业的发展。

(三) Z维度:政策主体维度

学前教育的发展不但需要政府积极主动参与,也离不开社会组织以及家庭等主体的协同参与。政策主体的政策导向和侧重点有所不同。政府是学前教育的主导,而家庭和社会组织是学前教育发展参与主体,也是不可缺少的政策主体。在政策制定过程中,作为学前教育政策主体的政府有权根据国家的法律和基本国策,制定具体的法规,并具有一些行政裁量权。社会组织作为学前教育政策主体侧重于企业投资学前教育、参与学前教育的公益活动、支持贫困家庭等活动,支持学前教育的普及与多样化的发展。家庭对于儿童的健康成长具有重要引导作用,作为学前教育政策主体的家庭在政策过程中的参与是不可缺少的,家园共育是促进学前儿童健康发展的重要手段,是整合学前教育和家庭教育资源的重要方式。家庭支持政策,主要包括家庭对儿童的教育、成本分担、参政议政、家庭支持计划、政府补贴等。据此,把政策主体纳入分析框架,将Z维度分为政府、社会组织和家庭,这将有助于分析学前教育健康发展的动力来源。

四、学前教育政策的演进逻辑

改革开放以来,我国学前教育政策得到恢复和发展。随着对学前教育的重视度的提高,国家学前教育政策供给同步增长,政策总量呈S形上升趋势(见图2)。从图2中可以看出,2010年是我国学前教育政策发展的分水岭。1979—1996年,在改革开放的浪潮中,学前教育事业迎来发展的契机,学前教育政策供给呈缓慢增长趋势。20世纪90年代中期到21世纪初,由于幼儿教育“社会化”政策的提出,学前教育政策出现波动。2010年后,我国学前政策颁布数量上升较快,2011年国家颁布了8份学前教育政策文件,2019年增长到了15份,达到了峰值。2010年国家提出了“基本普及学前教育”的目标,掀开了学前教育健康发展的新篇章。

诺斯认为,当制度供给不能有效满足制度需求,而且这种制度需求存在着潜在利润时,制度创新便会启动^[15]。为了更好地实现“幼有所育”,消除“短板效应”,满足社会需求,学前教育政策供给逐渐增长,体现了需求与供给的正相关性,也体现出中央对学前教育的重视不断增强。2018年,中央重磅发布《关于学前

教育深化改革规范发展的若干意见》,对学前教育的规范发展做出了明确的规定。2021年教育部等九部门出台了《“十四五”学前教育发展提升行动计划》,对提高普及普惠水平、加强幼儿园规范监管、合理确定收费标准等提出明确要求,有力地推进了学前教育普及普惠安全优质发展。

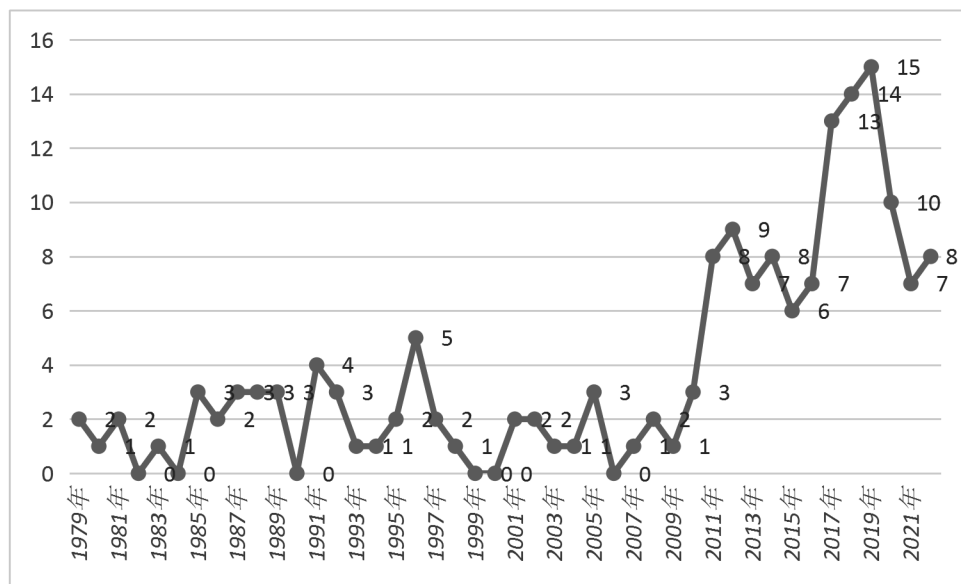


图2 中国学前教育政策年份发文数量图

五、基于三维分析框架的学前教育政策分析

(一) 基本政策工具维度分析

本研究将收集到的国家层面的167份政策文本作为分析对象,通过文本分析,发现命令性政策工具使用较为频繁,占政策工具总数的41.04%。这可能是由于学前教育是教育体系的短板,而且儿童的健康成长更是世界性的研究课题,为了加快补齐短板,促进学前教育加快发展,尽快使一些政策落地实施,中央就要采用更有效率、更宜操作的命令性政策工具。能力建设工具主要包括补助与支持、基础设施与制度建设、政策优惠等,该工具占22.39%,主要涉及师资的培训、教育。其他三种工具运用不多,激励性工具占13.14%,系统变革工具占12.36%,而劝告或劝诱工具使用最少,占11.07%。由计

量分析可知,学前教育政策工具的使用存在着不均衡的现象,命令性工具使用过于频繁,而激励性、系统变革和劝告或劝诱工具使用较少。

(二) 政策客体分析

透过政策内容可以窥视政策文本的制定目的和政策走向。在维度Y轴中,可以清楚发现政策客体结构分布并不均衡。根据学前教育的特点,本研究通过对167份政策文本中涉及的学前教育政策客体结构的统计,发现政策涉及的内容分布广泛,政策内容主要以学前教育管理、学前教育质量、学前教育师资为主,分别达50.4%、21.6%、17.6%,而涉及学前教育投入和农村学前教育的内容较少,分别占6.4%和4%。

学前教育管理内容主要集中于幼儿园的管理体制、安全管理、行为规范等,学前教育政策在这方面所占比例较大,这充分说明国家对幼儿园

管理的重视,尤其是对安全管理的重视。幼儿园的安全管理是幼儿身心获得健康发展的重要保证,国家始终把幼儿安全放在突出位置,并出台多项保障举措。如2020年,为积极做好新冠疫情防控工作和托幼机构师生的健康安全管理,教育部连续发布了多份加强疫情防控的政策,要求统筹做好教育教学和新冠疫情防控工作。

让学龄前儿童接受公平而高质量的学前教育成为当今世界各国共同的价值追求。教育质量问题是中国政府一直关注的问题,虽然不同时代政策关注的侧重点不同,但政策对学前教育质量目标的追求一直在不断提升。1978—2022年颁布了17份与教育质量有关的政策文件,政策对学前教育质量的关注经历了从“关注保教质量保证”到“运用质量保证、质量评估、质量监测等多种举措的学前教育质量的综合政策体系”的发展历程。从1979年提出“努力提高保教质量”到2010年提出“把提高质量作为教育发展的核心任务”,彰显了保教质量在政策演进过程中的核心地位。

教育公平是指人们获得均等的教育机会,每个人都可以获得满意的教育质量。改革开放之初,国家为了满足群众对儿童教育的要求,提倡各单位积极恢复和建立哺乳室、托儿所、幼儿园,城乡实施的基本是国家包揽的福利制度,学前教育在当时充分体现出了公平性与福利性。20世纪90年代末,受市场经济大潮的影响,原有的一些企业、单位等举办的公办园转为民办园,学前教育的公平性逐步被打破,公益性被挤压。2010年,为了回应城乡区域学前教育发展不平衡的现象,解决“入园难”的问题,国务院颁布了《关于当前发展学前教育的若干意见》,明确重申学前教育是重要的公益事业。党的十九大强调要“努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育”,党的二十大提出“强化学前教育、特殊教育普惠发展”。针对农村学前教育发展缓慢等问题,国家自1978—2022年颁布7份政策文件部署

解决农村学前教育出现的问题。2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《乡村建设行动实施方案》,提出“多渠道增加农村普惠性学前教育资源供给”,加快推进农村学前教育质量提升。但由于历史原因,国家对农村学前教育投入不足,普惠性幼儿园比例偏低,目前农村学前教育质量与城市相比仍然存在不小的差距。

(三) 政策主体分析

通过文本分析发现,政府作为政策的主要动力源推动了学前教育的健康发展,但作为政策主体的社会组织和家庭有些缺位,没有发挥政策主体的应然作用。

改革开放以后,随着我国经济实力的增强,政府在学前教育领域职能回归本源,经历了“两条腿走路”—“幼儿教育社会化”—“政府主导、社会参与,公办民办并举”的发展轨迹,表现出政府由包揽、辅助到主导学前教育的职责变化。《全国托幼工作会议纪要》提出“坚持‘两条腿走路’方针,恢复、发展、整顿、提高各类托幼组织”,为对“文革”的拨乱反正和推动改革开放后学前教育的发展提供方向性指引。1988年国家教委等多部门联合下发的《关于加强幼儿教育工作的意见》明确指出,“要动员和依靠社会各方面力量,多种形式发展幼儿教育事业”,但政府在这期间的学前教育发展中还没有起到主导的作用。为了改变学前教育的薄弱局面,回应民众对学前教育的美好期盼,使学前教育回归普惠性教育,2010年国家明确“必须坚持政府主导、社会参与、公办民办并举的办园体制”,“地方政府是发展学前教育、解决入园难问题的责任主体”。

社会组织作为学前教育的政策主体,在政策工具上涉及的较少,企业、公益组织等在学前教育中的主体作用未得到充分发挥。多元办园体制是我国学前教育体制采取的应然举措,它有助于公共服务体系的完善,满足群众多样化的需求。改革开放初期,学前教育沿袭计划经济体制下的

管理模式，幼儿园都是由国家和集体举办，社会力量参与不多。1986年国家教委《关于进一步办好幼儿学前班的意见》指出，城乡幼儿教育应继续提倡各种社会力量根据自愿、量力原则捐资助学。但由于受经济条件的限制，社会参与学前教育事业的具体行为很少。随着经济体制改革的深入，受市场大潮和当时环境的影响，“坚持依靠社会力量发展幼儿教育”的社会呼声越来越强。在20世纪90年代中后期，政府将学前教育推向市场，很多地方掀起公办园改制风潮，社会力量成为办园主体。由于公办园减少，而民办园又缺乏监管，一些民办园过度逐利，学前教育出现了不少问题。随着“国十条”贯彻落实不断深入，政府政策逐渐开始充分重视各主体的优势与作用，鼓励社会力量以多种形式举办幼儿园，实现协同发展。为了遏制民办园过度逐利行为，国家专门做出规定，规范民办园的发展。但针对国内学前教育的公益活动，我国仍缺乏相应的政策法规支持。

家庭是幼儿健康成长的重要环境，它在幼儿发展的过程中所起到的关键作用，是幼教机构和社会不能替代的。国家非常重视家庭在教育过程的重要作用，通过颁布法律、政策等，尤其是通过《家庭教育促进法》的实施，切实促进了全社会对家庭教育的重视，越来越多的家庭将更多的精力投入到幼儿教育的过程之中，增进了家庭幸福与社会和谐。

六、未来学前教育政策设计展望

（一）创新政策工具，优化政策工具配置

政府在制定相关政策时应根据学前教育的实际，选择适合的政策工具。第一，积极拓展公众参与的政策工具。我国当前的学前教育体制是政府主导的管理体制，要积极拓宽社会组织、公众参与的渠道，使参与的方式更加多样化，鼓励公众积极参与学前教育工作。政策过程应着力加强系统变革工具、劝告或劝诱工具的选择和组合应

用，加大学前教育的宣传教育力度，激发公民和社会组织等自主参与学前教育发展的意愿。第二，丰富政策工具的多元化使用。适度减少命令性工具的使用，增加系统变革工具、激励性工具、劝告或劝诱工具的使用。我国区域发展差距较大，要提高学前教育的公平度与质量，就不能简单地使用命令性工具，而应该提高激励性和劝告或劝诱等工具使用频度，以激励地方政府加大对学前教育的投入。第三，不断创新政策工具。为适应“互联网+”和数字技术的发展，如期实现“基本普及学前教育”的目标，学前教育不能拘泥于现有的政策工具，而应结合信息技术的发展不断地创新政策工具，做到精准施策，综合发力。

（二）聚焦政策短板，提升内涵发展

从现有政策来看，学前教育仍是我国教育体系的短板，主要原因在于我国对学前教育投入较少，历史欠账较多，基础研究水平较低。因此，未来必须补齐学前教育的政策短板，推动城乡学前教育共同发展。第一，不断提高学前教育质量。有关部门应注重婴幼儿趣味课程的开发，加强幼小衔接的课程建设；加大对学前教育信息技术的支持力度，提升学前教育的水平；建立中央和地方“一体化”的质量监控体系，明确中央和地方的事权，依据法律法规强制保证保教质量。第二，推进学前教育优质均衡发展。政府应提高学前教育财政投入比例，不断增加公共服务供给，加大对中西部地区教育的倾斜力度，平衡区域间的资源配置。第三，不断提高师资队伍建设水平。政府应完善培训体系建设，除了继续实施“国培”计划外，还要实施省级、市级培训计划，设立教师能力提升专项资金，加大对学前教育教师的培训与业务能力提升的力度，不断提高学前教育师资水平。逐步提高学前教育教师的人职门槛，保证学前教育质量。提高学前教育教师待遇，幼儿园教师应与中小学教师享有同样的待遇，增强职业吸引力。

(三) 增加资源供给, 协调各方参与

第一, 充分发挥政府的主导作用。政府应完善以公共财政为支撑的学前教育发展保障机制, 不断完善财政税收的激励政策, 不断提高普惠性幼儿园的比例。我国学前教育实行“地方为主, 分级负责”的管理体制, 这种管理体制造成了学前教育不平等的现象, 省级政府部门要强化统筹协调, 平衡区域资源配置。第二, 鼓励社会组织积极参与。在大力发展公办园的同时, 应重点扶持各种公办性质园和民办普惠性幼儿园, 培育和引导各种社会力量合力做大做强学前教育, 努力增加学位供给总量。在积极推进普惠性教育的同时, 也应鼓励其他组织举办的正规学前教育机构发展, 以满足公众对学前教育多样化的需求。鼓励公益组织积极开展公益活动, 通过捐款、慈善

等形式对学前教育进行资助。第三, 增强家庭教育功能。借鉴英国“家庭支持”政策的做法, 给予学前儿童家庭更多的家庭津贴、托幼服务、税收抵扣等制度性激励, 促使家庭承担起学前教育主体的责任与使命。积极鼓励家长参与学前教育, 提高家长科学育儿的理念和教育水平, 培育爱幼育幼的社会文化, 培育家园共育保障机制, 促使家庭为儿童成长提供更多的精神陪伴和物质支持。

注释:

①本研究的部分政策文本选自北京师范大学出版的《中华人民共和国幼儿教育重要文献汇编》(1999年)。

②2022年的政策数据截止日期为2022年8月31日。

参考文献

- [1] 张志杰. 中国学前教育政策发展脉络与演进研究: 1978—2019[J]. 教育导刊, 2022, 731(11): 39—47.
- [2] 陈庆云. 公共政策的理论界定[J]. 中国行政管理, 1995(11): 26—29.
- [3] 庞丽娟, 洪秀敏, 孙美红. 高位入手顶层设计我国学前教育政策[J]. 教育研究, 2012, 33(10): 104—107.
- [4] 蒋雅俊. 改革开放40年学前教育政策中的儿童观变迁[J]. 学前教育研究, 2019(3): 12—20.
- [5] 刘占兰. 学前教育必须保持教育性和公益性[J]. 教育研究, 2009(5): 31—37.
- [6] 吕武. 改革开放以来我国学前教育政策嬗变的动力变迁及其优化路径: 基于多源流理论的考察[J]. 现代教育管理, 2018(2): 45—50.
- [7] 涂端午. 高等教育政策的控制结构及其演变: 基于政策文本的实证分析[J]. 复旦教育论坛, 2010, 8(2): 48—53.
- [8] 迈克尔·豪利特, 等. 公共政策研究[M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 141.
- [9] Howlett M, Ramesh M. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems [M]. Oxford: Oxford University Press, 1995: 83.
- [10] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology [M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83—104.
- [11] 陈振明. 政策科学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998: 105.
- [12] 徐向前, 秦海波, 李雪梅, 等. 基于三维政策工具框架的中国冰雪运动发展规划研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2019, 38(2): 28—35.
- [13] 黄忠敬. 教育政策工具的分类与选择策略[J]. 国家教育行政学院学报, 2008(8): 47—51.
- [14] 严强. 公共政策学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 36.
- [15] 诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 陈郁, 译. 上海: 三联书店, 1995: 212.

责任编辑 朱亚娟

“道”“术”“势”：高质量建设数字政府的三个维度

李秀霞

(新乡学院 学生处,河南 新乡 453000)

摘要：数字政府建设是数字技术在国家发展和国家治理各领域的嵌入和赋能，是实现国家治理体系与治理能力现代化的重要着力点。高质量建设数字政府不仅需要高质量完成顶层设计、立体构建、全局定位、多元驱动的发展任务，还需要政府和社会各个方面的共同努力，了解最新发展趋势，明晰各个领域数字化转型面临的困难，从数字政府建设的“道”“术”“势”三个维度全方位进行深刻分析，切实做到明“道”、优“术”、审“势”，深入把握数字化建设带来的机遇和数字化转型的方向、节奏，探索和创新具有中国特色的数字化转型之路。

关键词：明“道”；使命任务；优“术”；数字技术；审“势”；智治政府

中图分类号：C 936 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2023)07-0030-05

当前，数字化转型正在全球如火如荼地进行。以大数据、5G、人工智能、云计算、区块链等数字技术为主要代表的新型技术革命创建出数字化社会的新形态，形成当代政府全新的治理模式，并使数据、算法、社交媒体和网络平台等逐渐演变成为政府治理不可或缺的重要力量，从而为政府部门在处理日常工作时提供必要的参考和帮助。在这样的时代背景之下，“数字政府”应运而生。数字政府是指在现代计算机、网络通信等技术支撑下，政府机构日常办公、公共管理等事务通过破除政府内外部行政壁垒，实现政府治理向整合化、透明化、现代化转变的新时代电子政务形态^[1]。古往今来，事有所成，均需“道”“术”“势”三者相统一。目前我国各地数字政府

建设质量参差不齐，各部门各领域联系还欠紧密，信息孤岛等情况还比较突出。高质量数字政府建设则需从“道”“术”“势”三个维度稳步推进。在政府管理服务工作中只有广泛应用数字技术和数字手段，深入推进政府日常管理和服务工作运行数字化，才能为国家治理体系和治理能力现代化提供重要支撑。

一、明“道”：数字政府建设的“使命任务”

“道”是中国思想史上的一个重要概念。明“道”就是要明白和洞悉推动事物发展所应坚持的基本原则及所要遵循的基本规律。就数字政府建设而言，“道”特指数字政府建设所秉持的根

收稿日期：2023-05-08

基金项目：河南省软科学项目“河南省数字政府建设的困境及其对策研究”（项目号：232400410091）

作者简介：李秀霞(1980—)，女，河南新乡人，新乡学院学生处副教授，理学硕士，研究方向为地理学。

本立场和核心理念。“道乃万物之师也，得之者明”。习近平总书记指出：“民心是最大的政治，决定事业兴衰成败。”数字政府建设改变和优化了政府内部权力结构和政府办事流程，其使命任务是为人民群众提供更为高效、优质、便捷的公共服务。

（一）坚守“以人民为中心”的原则

以“人民为中心”是数字政府建设的重要原则，它意味着数字政府不再是简单地提供信息、服务的相关平台，而是更加注重运用双向互动的治理方式提供一种更加精细化的服务的机制。恪守为民之责，力行为民之举。2022年4月，中央全面深化改革委员会第二十五次会议审议通过的《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》，回答了数字政府“为谁而建”“为何而建”“如何建设”等问题，指出“始终把满足人民对美好生活的向往作为数字政府建设的出发点和落脚点”，这就宣示了数字政府建设应遵循“以人民为中心”的基本准则。具体而言就是：首先，应当运用信息技术手段健全完善社情民意的反馈渠道，让更多群众参与到政策制定、实践监督以及评估反馈的过程当中，将人民群众的满意度和获得感作为评价服务成效的最终标准。其次，要摒弃政务数据“部门私有”的落后观念，树立“数据公有”的新理念。再次，数据开放性服务应能够给人民群众在住房、税收、医疗、交通、教育等民生保障方面提供向导服务，使人民群众通过大数据平台具有的全面分析和深度挖掘功能获取最优选择。最后，政务数据还必须保护公众的个人隐私。此外，还要让公众自主选择与政府互动的方式以满足不同群体的公共服务需求。总体而言，数字政府实现了政府与公众之间的“双向触达性”和“即时互动性”，进而促使政府治理真正转向“以人民为中心”。

（二）构建人民满意的“数字化履职系”

让人民群众满意是我们做好一切工作的根本标准。数字政府建设好不好，应该由人民群众说

了算。《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》指出，要打造泛在可及、智慧便捷、公平普惠的数字化治理体系，让群众少跑腿、数据多跑路。要以数字化改革助力政府职能转变，统筹推进各行业各领域政务应用系统集约建设、互联互通、协同联动，发挥数字化在政府履行各个方面职能中的重要支撑作用，构建协同高效的政府数字化履职能力体系^[2]。高质量建设数字政府，必须围绕广大人民群众的需要，创新和完善数字政府治理模式。确切地说，就是在数字政府的公共服务供给中，应坚持问题导向和目标导向，主动迎合人民群众在公共服务“需求端”的新变化，深化公共服务的供给侧结构性改革，运用大数据技术改善民生，加强各类便民应用的大数据技术开发，进一步推动大数据技术在各领域应用全覆盖。推动政府公共服务由原来自上而下的“供给决定需求”模式转变为“需求引导供给”模式，做到让人民群众按需“点单”，以精准服务人民群众。当然，数字化履职体系建设也需要关注到无障碍服务。各地政府要以优化无障碍环境建设为契机，提升数字政务的普适性，真正提高人民群众对政府的满意度。

（三）强化数字社会的“情感温度”

紧贴、尊重与回应人民情感历来是党和政府的优良传统与工作方法。在信息社会背景下，以数字政府建设为契机，当下公共服务领域正酝酿巨大转变。伴随人工智能技术的发展，未来将大量采用“线上”取代“线下”的行政服务模式，呈现出自动化、智能化处置的趋势。悄然无声的线上操作将取代现实空间内的主体互动，“面对面”沟通也将部分让位于“键对键”式的线上传递。任何有效的社会治理活动都应当始终关注作为实践主体的人，数字政府建设应预留情感交流的线下空间。未来数字政府建设及其治理活动，一方面应立足既有的情感治理实践经验，充分利用线上通信技术，协调处置可能发生的基层矛盾纠纷，积极推动数字技术背景下情感治理方式的

创新；另一方面应充分调动基层治理网络中正式权力资源之外的规则，借助数字技术进一步巩固声誉、互惠、信任、共识等治理机制，助推数字政府治理活动的有效开展。未来基于数字政府的治理活动，既需要“键对键”，也需要“面对面”。数字政府建设应当时刻关注人民群众现实情感空间、情感窗口的预留问题，保证政府与社会间情感表达与反馈的充分性。因此，高质量建设数字政府应注意避免“只见数字不见人”的现象，在数字政府建设中重视提升其“情感温度”。

二、优“术”：深化数字技术应用

“术”在中国传统文化中主要指“方术”“术数”“技术”等。在现代社会，“术”是指科学运用各种手段解决问题的方式和方法。“道为术之灵，术为道之体”。数字技术是提升数字政府效能的关键一招。一方面，数字技术是数字政府高效协同运行的重要保证；另一方面，数字政府建设质量在大数据、人工智能等数字技术推动下持续提升，保证政府治理和服务质量更加精准高效。因此，必须全面发挥数字技术在提升数据流通效率、打通数据壁垒、确保政府治理体系稳定运行等方面的重要作用，推动数字政府运行的协同、精准和高效。

（一）人工智能助力政府高效服务

人工智能是利用计算机模拟人的某些思维过程和行为的一种机制。目前，语言翻译、人脸识别、聊天机器人等人工智能技术逐步成熟，在“说、看、听”等感知智能领域达到甚至在某些方面超越了人类水平，在促进政务处理流程简单化、个性化、人性化等方面表现突出。在政府治理服务应用中，人工智能以政务数据、行业数据为基础，提供AI算法中心、原子能力中心等支撑，提供智能图像视频分析、语音识别文字情感分析等功能，适用于人脸识别、图像识别、实时动作监测、监控查找轨迹、语音转化文字等场

景，解决了传统政务系统中需要依靠人力和经验解决的问题。政务智能客服、防疫测温、人脸识别、无人机等场景已应用到政务服务、交通、环保、市场监管、公共安全等社会治理领域，在“不见面办事”“智能客服”“违章抓拍”等方面取得了良好效果，让政府服务更智能、更高效。例如，人工查看监控视频寻找车辆轨迹或人物行动轨迹效率不高，传统电话客服解决问题能力有限，以及依靠人工巡视难以解决舆情发现和应对滞后等问题，而人工智能将人力从烦琐的重复劳动中解放出来，让人们去完成更具创造性和挑战性的工作。以后，人工智能技术还将从感知智能向认知智能演进，智能政务机器人等智能硬件也将逐步成熟，人工智能计算中心将成为政府新的基础设施。

（二）区块链助力政务服务跑出“加速度”

科技赋能发展，智能决胜未来。区块链是一种不易篡改、“去中心化”可追溯的分布式数据库技术，它在数字政府建设中可有效地解决数据传输中的信任问题^[3]。区块链技术自诞生以来，就凭借其“不易伪造”“全程留”“可以追溯”“公开透明”等特点在公共服务领域、物流领域、金融领域、保险领域以及数字版权领域等有了广泛应用。目前，区块链还处于发展早期阶段，还有大量应用和创新空间。政府应该加大通过运用区块链构建统一身份认证平台整合多种身份核验方式和认证源的幅度，提升法人、自然人、政府部门工作人员的身份安全认证能力，完善和创新认证服务方式，进一步推动“一次认证、全网通办”^[4]。区块链技术用于数据确权和可信流通等政务场景，有助于政务数据的开放共享，能够提高数字政府的安全性和工作效率，实现“可信政府”。电子票据、电子证照、版权交易等是区块链在数字政府中的典型应用场景，例如“区块链+不动产登记”工作、“区块链+AI”全程电子化商事登记、“智慧法院”建设、“区块链+数字政府”社会信用公共平台建设等。

（三）云计算和边缘计算技术结合，助力打造“云上政府”

云计算通过对计算、存储、网络、安全等信息资源的虚拟化集中管理调度，能够构建弹性伸缩、按需使用的共享平台，构建“云上政府”。同时，通过政务云平台的建设实现政府业务系统和数据资源的集中管理、统一运维、总体运用，有利于业务协同和信息共享，能够大大降低政府在信息技术(IT)硬件方面的投资成本和业务系统的运维成本。边缘计算技术是采用集网络计算、存储、应用等核心能力为一体的开放平台，它能够在靠近数据源头或物的一端，就近提供最近端的服务。边缘计算在靠近数据输入或用户的地方提供计算、存储和网络带宽，着重解决传统云计算模式下存在的时延高、带宽小和网络不稳定的问题。在资源条件存在限制的情况下，云计算服务会不可避免地受到时延高和网络不稳定的影响，在这种场景下使用边缘计算将部分或全部处理程序迁移至靠近数据输入或用户的地方，能够大大减少给应用系统带来的影响。边缘计算可作为云计算的有效补充，实现边云协同能够更好地满足更多业务场景的算力需求，提供更优质的政务服务。

三、审“势”：从“数字政府”迈向“智治政府”

“势”，《辞海》的释义为“位置的差距，由高俯低谓之势”，后来演变为潮流、趋势之意。“君子谋时而动，顺势而为”。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从推进国家治理体系和治理能力现代化全局出发，准确把握全球数字化发展趋势，围绕数字政府建设等作出了一系列重大安排和部署，基本上形成了比较成熟完备的理论体系、实践体系以及制度体系，随着新一代信息技术的更迭，建成“整体智治”的现代政府将是新时代的亮点。

（一）增强政务数字意识

时代的发展瞬息万变，互联网的技术更迭换

代日新月异，社会的数字化转型正在全面加速。随着互联网、云计算、物联网和大数据等信息通信技术的飞快发展，“人”“机”“物”三元融合早已不再是空谈。2022年4月19日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议，强调要全面贯彻网络强国战略，把数字技术广泛应用于社会治理，推动政府数字化、智能化运行，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑^[5]。数字化不仅是一场产业和技术的革命，更是一场社会治理革命。高质量建设数字政府要充分运用数字化治理手段，建立健全大数据协助科学决策和社会治理的体制机制，利用大数据平台形成政府治理合力，提高数字政府的治理水平，从而更好地释放政府数字治理的效能。简而言之，一方面要坚持系统观念，通过推动数据全量化的融合、开放、共享和协同整合，改变条块分割、各自为政的数据运行、决策执行模式，构建多协同工作机制，推动各领域管理系统化、一体化和闭环化服务的实现；另一方面则需要深度融合和挖掘数据在经济调节、社会管理、市场监管、公共服务、生态环境保护等政府职能的作用，打造数据底座，构建协同高效的数字化政府治理体系。

（二）强化算法应用监督

互联网、大数据和人工智能等数字技术在增进人们生活福祉的同时也带来了诸多不容忽视的挑战，包括隐私泄露、大数据杀熟、信息茧房、算法歧视与陷阱等问题。由《互联网信息服务算法推荐管理规定》可知，应用算法推荐技术提供互联网信息服务是指利用生成合成类、个性化推送类、检索过滤类、调度决策类等算法技术向用户提供信息，其具体实现方式是利用用户以往的选择行为或与其他用户的相似性关系，挖掘出该用户潜在兴趣对象，或根据相似用户的行为特征绘制“用户画像”，进而实现有针对性的推荐。以《民法典》《网络安全法》《个人信息保护法（草案）》中保障公民个人信息的条款为依据，国家互

联网信息办公室等部门围绕算法推荐的突出问题出台了《互联网信息服务算法推荐管理规定》，明确了算法推荐服务提供者应保护用户权益的规定。具体而言有以下几个方面：一是告知用户提供算法推荐服务的情况，保障用户的算法知情权，公示算法推荐服务的目的意图、主要运行机制和基本原理，引导平台企业自律、培育用户理性、建构问责机制。二是保障用户的算法选择权，要求相关平台向用户提供不能针对其个人特征的服务选项和关闭算法推荐服务的便捷设置功能。三是针对未成年人、老年人以及特殊群体等不同主体提供不同保障。

（三）消除数字鸿沟

数字鸿沟亦被称为“信息鸿沟”，是指不同的社会群体在个人数据占有率上的差异^[6]。2020年，北京大学胡泳提出“新的数字鸿沟体现在对技术获取的限制上，关涉的是使用质量，而不是访问”^[7]这一观点。随着互联网和智能移动终端的普及，数字鸿沟已不仅仅是网络接入、网络技术使用等基础设施或技能的使用鸿沟，更是对数据或信息的运用能力的差异。《2020联合国电子政务调查报告》的数据显示，我国在线政务服务指数上升至0.9059，排名全球第9位^[8]。然而，我国公民在数字素养与技能方面与世界领先国家还存在一定差距，全民数字意识不强、弱势群体数字技能欠缺等短板依然存在，不同社会群体在获取、处理和应用数字资源方面的能力亦差距较大。2022年6月23日发布的《国务院关于加强数字

政府建设的指导意见》提出要推动数字普惠，加大对欠发达地区数字政府建设的支持力度，加强对农村地区资金、技术、人才等方面的支持，扩大数字基础设施覆盖范围，优化数字公共产品供给，加快消除区域间数字鸿沟。从本质上看，消除数字鸿沟的关键在于让每一个社会成员都能享受数字技术带来的便捷，让每个人都有参与教育、融入数字生活的机会。

四、结语

高质量建设数字政府，是国家治理体系与治理能力现代化过程中一个很重要的举措，它不仅可以提高服务效率，降低行政成本，还可以为居民生活提供便利，使得烦琐和令人头疼的问题远离政务工作，这是国家治理水平的提升在政务层面上的表现，更是数字化大潮流带来的必然趋势。高质量建设数字政府之“道”是数字政府建设所应坚守的根本立场，高质量建设数字政府之“术”是数字政府建设的实践工具，高质量建设数字政府之“势”是数字政府发展的逻辑趋势。建设数字政府需要把握好“道”“术”“势”，处理好三者之间的关系。明“道”、优“术”、审“势”是高质量建设数字政府的三部曲，也是新时代中国数字政府建设和发展的内在逻辑，三者是一个有机整体，共同统一于高质量建设数字政府的实践之中，进一步推动数字政府高质量建设和发展，助力国家治理体系和治理能力现代化的如期实现。

参考文献

- [1] 王浩. 浅谈数字图书馆在电子政务中的应用[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版), 2007(4): 92-93.
- [2] 文天. 数字政府、金融创新、科技激励省以下财政体制改革 中央全面深化改革委员会第二十五次会议提及的关键词 [J]. 经营管理者, 2022(5): 34-35.
- [3] 莫宏波. 新时代数字政府建设使命、发展与未来[M]. 北京: 人民邮电出版社, 2023: 74.
- [4] 郑凯彬. 整体性治理视角下广东省H市“数字政府”改革建设研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2021.
- [5] 朱汝明. 探索船舶赋码机制 构建海事数字治理新格局[J]. 中国水运, 2022(7): 8-9.
- [6] 范跃民, 余一明. 数字鸿沟与外资撤离: 基于信息密集行业地区的实证研究[J]. 科技管理研究, 2016(6): 221-225(232).
- [7] 胡泳. 你想象不到的新数字鸿沟[J]. 新闻战线, 2020(19): 60-62.
- [8] 翟云. 走进数字政府[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2022: 222.

责任编辑 刘 晔

结构功能主义视角下的政府决策咨询机构 现实困境与消解

张凌¹, 傅广宛²

(1. 上海开放大学, 上海 200433; 2. 中国政法大学, 北京 102249)

摘要: 随着信息化、复杂化时代的到来, 政府决策模式正在面临着严峻挑战, 原有的决策方法和决策手段在当今的社会问题及治理困境面前举步维艰, 因此用新的视角来看待政府决策相关问题, 用新的策略来面对新时代下公共管理和社会治理的新要求, 已经成为公共治理的必然趋势。从结构功能主义的适应、达鹄、整合、维模这四个功能模块出发, 通过适应变化、明确目标、协调运作、持续发展等途径方法, 不断加强决策咨询机构的功能塑造, 对现有政府决策模式进行改善和优化, 提升公共决策的科学性、合理性和有效性, 可以改善我国决策咨询机构的现实困境。

关键词: 结构功能主义; 政府决策; 决策咨询机构

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

一、理论联结: 决策咨询与结构功能主义

“咨询”一词古已有之, 在古代中国其含义便与行政事务相关, 多用于官员之间商讨各类事宜, 特别常用于王公大臣身边出谋划策之人。《现代汉语词典》中, “咨询”的释义为“询问, 征求意见”。现代社会里, 咨询逐渐脱离个人间的交流行为, 其含义发展成了对人类智力的开发和综合的过程, 在此过程中, 智力和知识的汇集产生了综合效益, 从而使得一部分特定的人成为决策者的顾问、参谋, 而他们的组织就成了“思

想库”。并且, 咨询不再是官员的专利, 也不再局限于政府事务, 其涉及的范围和人群不断扩大, 这是因为复杂多变的社会环境和多元共治的社会治理需求使得公共决策所需的专业和知识范围大幅扩展, 从而需要更多的专业咨询团体来接受委托, 对决策事项进行研究、提出专业的建议和方案以供决策者进行选择。“决策咨询”就是专家学者组成的咨询团队参与到政府部门制定决策的过程中, 通过科学严谨的调查、分析和研究为其提供合理的决策方案的过程。“政府决策咨询机构”是指由相关专家、学者组成的, 为政府提供决策咨询意见的政策研究组织。其中, 以思

收稿日期: 2023-03-20

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“建设有中国特色的政府决策咨询机构”(10zd&041)

作者简介: 张凌(1987—), 男, 浙江诸暨人, 上海开放大学合作办学办公室助理研究员, 博士, 主要研究方向为公共管理; 傅广宛(1961—), 男, 河南南阳人, 中国政法大学政治与公共管理学院教授, 博士, 研究方向为公共管理。

想库(决策咨询机构)为代表的政府决策咨询机构是当代存在范围较广、影响较大的主要形式。

结构主义(structuralism)和功能主义(functionalism)都源自现代西方社会学。结构主义认为社会是通过各组成部分的相互关联所形成的具有一定逻辑和顺序关系的组织化、结构化的有机系统。早期的社会思想家将进化论的理念运用到社会学中,将功能相关的一些概念与系统、组织的进化相联结从而形成了早期社会学中的功能主义理论。20世纪40年代,美国社会学家帕森斯首次提出了“结构功能主义”这一理论概念,将社会系统作为主要研究对象。在社会系统中,行动者之间的关系结构形成了系统的基本结构,“而社会系统则需要适应、达鹄、整合、维模四种功能组成”^[1],从而保证其自身的存续和发展。在社会系统中,“适应”是通过对环境的探索和认知,明确系统发展所需要的外部资源,并且在获取资源后进行合理分配的过程;“达鹄”即明确行动目的,作用是根据系统需要制定组织目标,并且调动现有的资源来保障目标的达成;“整合”是指对系统内部结构和资源进行合理的调整和分配,将分散的各要素和功能有机地组合起来,使之成为一个具有特定功能的整体;“维模”是指保持系统结构和功能的相对稳定,保证系统的存在和发展。

结构功能主义是一种非常有价值的理论视角和分析范式,并且其自身也在不断修正和完善。这种方法将社会实体视作一个系统或者体系,从而从整体的角度清楚地界定系统的特征,并将组织结构看作是系统存续和发展的必要条件,与此同时,确认其子系统间的关联和整合因素,研究各个因素间相互作用的结果。结构功能主义擅长从微观角度,同时从纵向和横向两个维度剖析整个组织,即将各种社会因素协调起来进行一体化研究,或者从功能分析的角度,揭示特定的组织结构得以维持的各类条件。因此,

在观察和分析某一特定的社会组织或者群体时,应该把它视为一个具有稳定结构并持续发挥着特定功能的有机体,这一有机体的存续和发展,依赖于其组成部分或者子系统的相互联系,而这些内部的联结关系,又是在各个组成部分的功能发挥中形成的。因为每一个社会组织,无论其规模大小、性质如何,都满足结构与功能相互联结、相互统一的普适性,所以这一普适性为研究和分析各类社会系统或组织提供了多层次的分析框架,一方面从宏观角度赋予结构整体性,另一方面从微观角度发现和分析功能对结构的作用。正是因为这个特性,结构功能主义被广泛应用于各种社会组织的研究。

结构是组织内部各要素通过一定的逻辑关联和排序组成的整体形态,它关注的是整体的合意性,而功能作为结构形成之后产生的一种动态介质,不仅关注合意性与目的性,还关注其自身的可控性,因此系统会通过社会化机制和控制机制两种方式来实现结构与功能的统一。社会化机制是指,组织通过人格系对组织成员进行教育与培训而使之明确组织的需要,当组织的需求被个人学习内化后,以个人为单位的部门或者子系统就会主动调节其目标和行为方式,以配合组织整体的生存和发展需求;控制机制是指,组织通过将目标和需求外化而形成制度规范和相应的措施,从而约束成员的行为并使之适应组织发展的过程。可以看到,控制机制相对于社会化机制而言其强制性更高,更容易在短期内迅速调整成员或部门行为。总而言之,组织在自身的发展以及与环境交换和互动上,必须同时考虑其结构的合意性和功能的可控性。如果合意性不足,可控性必然也会有所损失;反之,如果对功能的控制不到位,也必然会降低组织结构的合意性。所以在具体组织的研究中,要深入分析和把握对象的结构与功能的统一性,在对决策咨询机构的功能塑造问题研究上更应如此。

对应到政府决策咨询机构功能塑造的问题上,同样可以通过对适应、达鹄、整合和维模这四个维度的分析,运用结构功能主义来解构影响政府决策咨询机构功能塑造的主要因素。其中适应可以看作信息资源的获取,达鹄可以看作咨询目标的实现,整合可以看作对整个机构组织运作的协调,而维模则是用来保持整个结构的稳定的。

二、现实困境:决策咨询机构面临的问题与成因

结构是功能的运行载体,功能是结构的质量判定。要维持决策咨询机构的结构稳定,就必须发挥决策咨询机构的功能,因此结构功能主义视角下适应、达鹄、整合、维模四种功能发挥就显得尤为重要。但实际情况是,我国决策咨询机构在这四个方面均存在问题。

(一) 适应功能缺失

对于决策咨询机构而言,适应功能就是指获取信息资源的能力。全面而准确的决策信息资源获取是完善决策咨询机构功能发展的前提,但当前我国决策咨询机构获取信息资源的能力是缺失的,主要表现为信息获取渠道局限性大和自主调查能力不强。

首先看信息获取渠道的局限性。信息获取的官方渠道和非官方渠道在信息获取上有着各自的不足。虽然官方渠道在信息获取上具备更高的权威性和准确性,但官方渠道受体制的因素影响较多,自然在信息获取上也有其局限性。因为政府决策过程需要经过一整套较为缜密的流程,所以作为决策信息主要来源的官方渠道自然需要通过反复的审核流程来确保官方信息的可靠性,这无形中降低了信息的新鲜度,使得一些原本有帮助的信息由于缺乏时效性而丧失了原有的价值。此外,我国官方渠道在信息挑选上受相关监管部门监管,因此一些与我国主流思想相违背的信息便会在信息监管中被舍弃,这使得官方决策咨询机构可选择的信息获取渠道较为单一。相较之下,

从非官方渠道所获得的信息虽然时效性更好,但是在信息获取的权威性、准确性和科学性方面与官方渠道相比存在着较大差距。

其次看自主调查能力的不足。决策咨询机构的自主调查能力是其赖以生存的重要工具,因此自主调查能力的不足也是决策咨询机构信息获取能力缺失的重要体现。国外优秀的决策咨询机构拥有先进的人才储备模式和背景多样的人员结构,如“美国的兰德公司正式雇员总数约为1600人,86%拥有硕士以上学位,58%拥有博士学位”^[2],而且其研究人员的学科背景广阔,覆盖社会学、法学、商学、工程学、物理学和计算机科学等各个领域。这些都为兰德公司持续性地获得新思想和多样化的意识观念,持续和准确地进行科研活动提供了基础保障。我国的决策咨询机构受体制机制和人才不足的影响而独立调查能力不足,很难真正做到科学决策。

(二) 达鹄功能虚化

达鹄功能是指实现咨询目标的能力。对于决策咨询机构而言,其主要目标无疑是服务特定领域的公共事务决策、业务咨询和引导公共舆论,以实现其思想政策化、制度化,并付诸实践以实现其咨询本义。当下我国决策咨询机构在咨询目标的达成上仍有较大的改进空间,达鹄功能虚化问题凸显。

首先,达鹄功能的虚化往往体现为咨询结果缺乏客观性。体制内的决策咨询机构所形成的咨询结果最明显的特征就是观点通常具有普适性,而缺乏明确性和准确性,无法直击问题的痛点,或者说,即使有明确的观点也不会与决策人本身的想法差距太大,因此很难给决策者提供真正有价值、有启发的参考。而体制外决策咨询机构则由于受硬件和环境的因素制约,其所形成的决策咨询结果很难避免片面性,很多时候仅依据经验来判断而缺乏数据支撑。

其次,达鹄功能的虚化还体现为政策教育缺乏有效性。政府决策咨询机构除了需要具备自身

的咨询功能外，还应当具备一定的政策教育功能。“政策教育功能是基于政府决策咨询机构的政策知识和政策技能而对政府决策咨询机构以外的社会群体或个人进行政策知识阐释、政策技能普及的行为”^[3]。政策教育的根本目的是提升受教育者的政策咨询意识和能力，这里的受教育对象既包括一般公众，也包括政策制定者。大多数的一般公众政策咨询意识较弱者会认为，政府决策只是政府的事，而对于决策咨询的认识也只是停留在形式层面，因此他们对于政府决策咨询并不关心。而政策的制定者虽然具备一定决策咨询意识，但真正在个人想法与专家咨询产生冲突时更容易凭经验决策，而背离了决策咨询的真正意义。

（三）整合功能不足

整合功能主要指的是决策咨询机构协调组织运作的功能。政府决策咨询机构的运作模式就是其在运转过程中与政府之间连续地交流各种知识，同时持续发生着知识转移和知识整合的过程。当下我国决策咨询机构整合功能的缺失，具体表现为机构内部运作模式陈旧、僵化，接受政府的知识转移以及向政府传输知识的过程都相对程序化。政府部门在决策前需要通过官方政府决策咨询机构进行论证已成为一个必备流程，如地方政府在决策前必然会先咨询地方政研室的意见来确认该决策的可靠性和专业性。而由于体制的组织属性，官方政府决策咨询机构隶属于政府，这就使得这类决策咨询机构的政策建议很少会否定决策者的预期观点。“另外，咨询专家或政策分析师真正进入政府内部深度了解决策的机会非常少”^[4]，这与决策咨询最初存在的目的相违背。长此以往，政府决策咨询机构内部的研究热情和研究能力、效率也会有所下降，决策咨询难免逐渐沦为政府决策中可有可无的一环。而体制外决策咨询机构，由于常年得不到政府的青睐导致其无法真正参与到政府决策中去，严重缺乏政府决策的经验。如此一来，决策咨询体系最终也不可避

免地丧失本该有的协调组织运作功能。

整合功能的另一层面是机构间的交流与合作。在机构间的互动方面，当下我国决策咨询机构之间的交流和联系十分有限，无论是交流频率还是交流层次都较为匮乏，这在官方决策咨询机构和非官方的联系上体现得尤其明显。其中的原因在于，相当一部分官方决策咨询机构都是在新中国成立初期仿照苏联模式建立起来的，它们相互之间既没有竞争关系也没有合作的动力，因此鲜有交流和沟通的渠道和机会。20世纪90年代以来，随着改革开放的不断深入，各类社会组织开始发育壮大，以此为背景而诞生了第一批民间决策咨询机构，其涉及的研究领域十分广泛，涵盖社会经济生活的方方面面。但是，由于自身“体制外”的组织属性，这些民间决策咨询机构与官方的交流与互动十分有限；同时，民间决策咨询机构之间也由于专业分工所限、学科的专一性以及商业竞争因素的存在，很难有频繁的联系和合作。

（四）维模功能较弱

维模功能指的是决策咨询机构保持组织结构稳定性的能力，一方面是组织结构的持续稳定，另一方面是人员组成的相对稳定。当下我国决策咨询机构在组织结构的合理性与可持续性方面也有所欠缺，松散的组织架构使得不同种类的决策咨询机构往往依靠不同的研究力量。官方决策咨询机构主要依靠政府力量，借助政府的人力、物力和财力为研究提供保障；半官方决策咨询机构以高校决策咨询机构为主要代表，它们利用高校博士多、教授多和专家多的优势，大多从理论的角度开展政策研究；而民间政府决策咨询机构的生存更多借助于社会支持，借助更自由和更宽松的研究环境开展各类政府决策研究。由于依靠力量的单一性，三类决策咨询机构都存在不同程度的组织结构稳定性问题，使得组织的持续发展面临较大风险。

由于决策咨询机构的地位长期被忽视，机构

内人员的稳定性也较差，所以官方决策咨询机构特别是基层决策咨询机构的人员，学历普遍偏低，一些基层决策咨询机构甚至成为安置离退休干部等闲置人员的地方。长此以往便形成了恶性循环，优秀的人才纷纷为寻找更好的发展机会而离去，人才的流失使得决策咨询机构的核心功能更加难以发挥。与此同时，民间决策咨询机构由于发展程度较低，其机构地位、薪资水平、社会影响等方面的条件都很难吸引高素质人才前来就职。少部分民间决策咨询机构虽能够雇佣一些兼职的高水平专家，但这些专家又很难将时间和精力更多地放在一个兼职岗位上，这就造成了如今民间决策咨询机构在人员组成的稳定性上面临着困境。

三、应对策略：决策咨询机构的功能塑造与优化

从结构功能主义的视角审视当下中国决策咨询机构的困境可以发现，当前决策咨询机构在适应、达鹄、整合、维模四个维度的功能发挥方面均存在不同层次的问题。因此对其功能的塑造与优化，需要对症下药，具体可以从以下四个方面入手。

（一）适应环境变化

首先，要正确认识决策咨询机构在当下中国公共决策中的地位与作用。随着科技不断发展，我国政府对决策科学化的需求越来越高，仅仅依靠决策者“拍脑袋”的决策方式已经无法满足政府纷繁复杂的决策需求了，这就要求政府决策咨询机构必须发挥其不可替代的“外脑”作用，为决策者提供强有力的支持。我国决策咨询机构在公共决策中应当是政策建议的提供者、沟通平台的搭建者和政策思想的缔造者。

其次，要提高决策咨询机构面对政策环境变化的反应力。在经济全球化、社会信息化和决策科学化的大背景下，决策者的任何一个重大决策都离不开决策咨询机构的支持，离不开先进的研

究手段和专业专家团队为决策者解决各类棘手的政策问题提供建议和方案。但是这些政策建议同时也具有一定时效性，一旦政策环境发生变化，原先的政策建议也必须随着环境变化而改变，如果决策者仍然沿用旧的政策建议实施政策行为，不但无法直接解决政策问题，而且可能会造成更为严重的后果。因此，提高政府决策咨询机构面对政策变化的反应力也是政府决策过程中值得重视的问题。

最后，要构建完备的政府决策咨询制度。决策咨询机构的良性发展依赖于各个层面的制度配备，因此有必要通过加强准入制度、科研制度、经费制度、人事管理制度等规章制度建设，使得政府决策咨询制度更加具备科学性、稳定性和标准性。在准入制度建设方面，可以从数量、规模和种类等方面对政府决策咨询机构进行必要的资格限制，淘汰一些不符合资质要求的决策咨询机构，从而提高政府决策咨询机构的质量和效率；在科研制度建设方面，可以通过加强决策咨询机构科研成果评价、科研奖励实施和科研能力界定来规范整个决策咨询机构内部的科研体系，从而提升决策咨询机构科研方面的整体水平；在经费管理制度建设方面，通过制度的不断完善为政府对决策咨询机构的资金投入提供规则和标准，为民营资本的介入提供规范的平台；在人事管理制度建设方面，通过决策咨询机构人才招聘和职称评定制度的完善，来直接影响政府决策咨询机构内部人员的学历结构、专业结构、年龄结构的科学化，激发其科研动力。

（二）明确组织目标

组织目标的科学性、合理性和客观性是达鹄功能得以发挥的前提，因此在确定组织目标前，需要从科学决策的系统角度理解决策咨询机构的功能塑造，“科学决策具有程序性、创造性和择优性等特点”^[5]。决策的程序性是指，在决策过程中的所有环节和过程都应当符合制度和标准，决策的所有程序都要做到有据可依，不能够武断

决策。创造性是指，决策者应当具备独立的逻辑思想和理论依据，在面对不同的决策问题时应当先听取专家学者专业意见，然后结合决策者的逻辑思维规划出一套针对性较强的决策方案。择优性是科学决策的核心，其实质就是决策者在挑选多个方案的过程中，应当将哪个决策方案能带来最大效益作为主要选择标准。政府决策咨询机构的功能就是在决策过程中帮助决策者发挥这些特点和优势，使得最终决策结果更为合理和实用。科学决策的理解可以帮助政府决策咨询机构在功能塑造过程中找到一个更合适的标准；设计决策咨询的功能也应当同时结合科学决策所具备的特点，兼顾规范性、择优性和创造性三方面因素，帮助决策咨询机构的政策建议与政府决策的需求形成良好的匹配；掌握决策主体间的互动关系则可以帮助决策咨询机构更全面地了解所服务的对象及其需求，使得决策咨询机构在决策过程中能够最大化地发挥其自身作用。

此外，还需要探索决策咨询机构参与公共问题决策的新模式，防止权力过度集中的长官意志导向决策模式的产生。首先，要体现决策主体的多元性。与传统决策模式中决策主体仅仅依靠政府核心主体不同，公共决策新模式更加注重决策主体多元化，除强调政府这个主体之外，决策咨询机构和社会公众也应当参与到政府决策中去。其次，要培养开放的决策观念，其中包括民众对于自身参与决策重要性的认识，以及决策咨询机构对于自身目标的明确。最后，要建立弹性管理机制，突破僵化的管理模式，提升政府部门面对公共决策问题的反应力，降低公共问题对政府和国家所造成的损失，同时还可以帮助协调由于政府决策造成的利益个体的矛盾，达到帕累托最优。

（三）协调机构运作

政府决策咨询机构顺利运作的核心是智囊作用的充分发挥，因此对于智囊资源的整合就显得尤为重要，而加强决策咨询机构间、政府与高校

间以及国内外学术团体间的合作交流则是智囊资源整合的重要方式。这些方式可以帮助我国决策咨询机构拓展一体化服务的视野，打破地域和领域的限制，建立长效合作机制，提高政府决策咨询服务水平与能力。

机构运作顺畅除了需要对智囊资源进行有效整合，通过先进的管理方式对组织内部结构进行进一步的优化也是必不可少的。“决策咨询机构内部治理结构并非一个静态的决策咨询机构组织架构图，而是关涉到决策咨询机构人才资源、经费资源、信息资源等的优化配置过程”^[6]。其中，人才管理应采取层级管理作为基本原则，依据决策咨询机构的规模、特色和定位来挑选适合的人才遴选机制，同时避免人才资源的过剩和不足。经费使用管理方式应当适当借鉴国家软科学的管理办法，通过健全的项目预算制度和完善的经费审核评估制度，规范决策咨询机构的经费使用程序，同时应当将经费管理纳入决策咨询机构绩效考核体系中；在经费来源渠道方面，要鼓励多元化的经费筹措方式，决策咨询机构不但需要争取国家的经费支持，同时更需要展现自身价值，将自身优势和特点转化为更为多元化的经费支持，从而缓解我国决策咨询机构过于依赖政府的现状，最终形成良性循环模式。信息资源管理体系的科学化，应当建立在信息来源保障、信息数据处理和服务成效评估等机制的优化上，力求实现信息来源多元化、信息处理高效率 and 成效评估精准化。

（四）实现可持续发展

目前政府决策咨询已成为提升政府决策质量，推进政府决策科学化、民主化的重要手段，而政府决策咨询自然也成为影响政府决策、推动社会发展的重要力量。随着政府决策对于技术、方法和人员要求的逐步提高，如果我国决策咨询机构继续仅仅依靠传统的发展思路，不针对多变的环境进行改变和优化，将会影响决策咨询机构未来的功能作用的发挥，对于我国实现科学化的政府决

策也是极为不利的。因此，决策咨询机构的可持续发展应当注意以下几点。

一是要均衡发展。决策咨询机构整体可持续发展不能只关注发达地区决策咨询机构的建设，还应当重视西部地区决策咨询的发展。首先，需要依托政府力量为西部偏远地区的政府决策咨询机构提供资金保障。其次，应通过科学研究对西部地区发展中存在的问题进行系统分析，解决偏远地区在公共治理中存在的问题，为当地的决策咨询机构提供有利的生存环境。最后，要不断完善地区人才交流常态化机制，通过人才的输送将先进的决策咨询理念传输到西部偏远地区。要通过资源的积累带动当地政府决策咨询机构的迅速发展，使其能够健康发展并逐步完善功能。

二是要提供多元化咨询服务。公共治理的属性决定了其自身具有复杂化和动态化的特点，因此，决策咨询机构和决策咨询体系也必须根据公共治理的客观属性而具备一定的多元性，来保证决策咨询机构提供的决策建议能够真正解决公共治理中存在的问题。决策咨询机构和体系的多元性并非仅指其种类的多样化，更重要的是要以跨学科研究为基础，从不同角度深入地分析问题、多层次地解决问题。

三是要提高成果转化。决策咨询机构是通过对公共服务的研究为政府决策提供政策建议的，换句话说决策咨询机构不但需要具备普通科研机构所要求的科研能力，还应当具备高效的研究成果转化能力。只有将研究成果充分转化为具有可操作性的政策建议，决策咨询机构才算真正发挥了自身的价值；如果研究成果不能为社会服务，那研究成果永远只能停留在理论阶段。市场化模式下的决策咨询机构的立足之本是产品质量，只有有了高质量的产品才能获得市场的垂青。因此，决策咨询机构要及时掌握政府部门和企业的现实需求以及需求的变化，这样才能使决策咨询机构的研究成果更具针对性和实用性。

四是要坚持开放与合作。我国政府决策咨询

机构在政策研究上应当打破较为封闭的传统思想，寻求开放合作的研究新理念。在团队合作研究方面，“要鼓励决策咨询机构开展跨学科、跨部门、跨地区的合作，共同研究改革发展中全局性、综合性、战略性的重大问题”^[7]，通过合作博采众长来提高决策咨询机构的研究效率。在个人能力提升方面，要鼓励我国决策咨询机构人才在进行独立研究的同时，开展与国外决策咨询专家的交流合作，通过学习国外优秀决策咨询机构的研究方法、研究理念和研究态度，取长补短，提高自身的研究能力，即“通过引进来和走出去相结合，探索国际人才交流合作新模式”^[8]。在决策咨询机构人才引进方面，应当通过较为宽松的政策，吸引和鼓励优秀国外研究人才进入我国决策咨询机构，从而整合各方面的力量来攻克决策难题。

四、结语

决策咨询机构功能的优化水平，关系到我国公共决策的科学性及合理性程度，甚至关系到政府的公共治理和社会管理能否取得成效。因此，分析当下我国决策咨询机构发展中的问题与困境，并探索消解之道，具有十分重要的现实意义。而对决策咨询机构的研究，离不开对“结构”和“功能”关系的探讨，那么在结构功能主义的理论视角下，应将决策咨询机构视为一个有机系统，即一个由适应、达鹄、整合、维模四种功能来支持其稳定性和有效性的系统。当下在我国决策咨询机构的发展过程中，四类子系统均存在不同程度的功能作用发挥欠缺问题，从而导致整个决策咨询体系的运转不畅，因此需要对症下药，从适应环境变化、明确组织目标、协调机构运作、实现可持续发展等四个方面入手，塑造与优化决策咨询机构的四种功能，进而激活整个决策咨询体系，使其真正能够在社会治理中发挥应有的作用。

(下转第75页)

论中国式法治现代化的内涵演进、 三重依据与推进方略

段中卫,李补鱼

(大连理工大学 马克思主义学院,辽宁 大连 116024)

摘要: 中国式法治现代化是中国共产党领导的社会主义法治现代化,既有各国法治现代化的共同特征,更有基于自己法治国情的中国特色。在科学内涵上,中国式法治现代化是“现代化”和“中国式现代化”的内涵创造性生成的产物。在推进依据上,中国式法治现代化以习近平法治思想为理论依据,以中国特色社会主义法治体系为制度依据,以新时代法治十年的伟大成就为实践依据。站在新时代新征程上,以中国式现代化的基本内涵和本质要求为基础,结合中国式法治现代化的推进依据,在推进方略上,拓展和实现中国式法治现代化要全面坚持党的领导,强化法治现代化的领导核心;要全面发挥人民主体力量,强化法治现代化建设的动力引擎;要全面推进中国特色社会主义法治道路,坚定法治现代化的道路自信。

关键词: 中国式现代化; 中国式法治现代化; 习近平法治思想

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)07-0042-06

习近平总书记在党的二十大报告中强调指出,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴是新时代新征程上中国共产党人的中心任务。中国式法治现代化是中国式现代化在法治领域的具体体现,科学概括其基本内涵、系统把握其基本依据,深入探索推进中国式法治现代化的方略举措,既是深入贯彻落实党的二十大精神的基本要求,又有助于深化对于中国式法治现代化的规律的认识,为全面建设社会主义现代化国家夯实法治之基。

一、中国式法治现代化的内涵演进

中国式法治现代化是从“现代化”和“中国式现代化”的基本内涵中生成和演进出来的。国内外学者们从历史发生学、社会历史演进等不同角度对现代化概念进行了定义。党的二十大结合中国国情就“什么是中国式现代化”作了明确定义。“现代化”和“中国式现代化”的基本内涵为界定和阐释中国式法治现代化的基本内涵奠定了坚实基础。

收稿日期: 2023-03-15

基金项目: 中央高校基本科研业务费资助项目 (Supported by “the Fundamental Research Funds for the Central Universities”) (DUT21RW123)

作者简介: 段中卫(1986—),男,汉族,安徽六安人,大连理工大学马克思主义学院讲师,硕士生导师,主要研究方向为中国式法治现代化;李补鱼(1998—),女,汉族,山西吕梁人,大连理工大学马克思主义学院硕士研究生,主要研究方向为中国式法治现代化。

（一）现代化的基本内涵

现代化的概念起源于西方，经过长期的不断演化，内涵愈加丰富。但现代化概念直到现在也没有公认的定义，国内外学者都是从不同角度来概括和揭示现代化的内涵的。C.E.布莱克等人的研究小组从历史发生学的角度来阐释现代化，认为现代化是一个随着科技革命的发生，从历史发展而来的体制为了适应社会变化而进行调整的过程^[1]。罗荣渠从社会历史的角度来定义现代化，认为现代化是从传统农业社会向现代工业社会转变的世界性的历史过程^[2]。张占斌、王学凯认为现代化是从低阶段社会向更高阶段社会转型的过程^[3]。综合国内外学者们的定义，可以从广义和狭义两个角度对现代化的概念予以界定。从广义来看，现代化是指从传统农业社会向现代工业社会转变的世界进程。从狭义来看，现代化是指经济落后的国家通过技术革命以求加快赶上先进发达国家经济和技术水平的历史过程。当然，无论是从广义角度还是从狭义角度看，它们实际上都深刻指明了现代化所应具备的三个基本特征：首先，现代化是一个世界性的过程，具有普遍性；其次，现代化是一个动态的过程，不是静止不变的；最后，现代化的过程渗透在经济、教育、法治等社会各个领域。

（二）中国式现代化的本质内涵

在党的二十大报告中，习近平总书记指出：“中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。”^[4]习近平总书记对中国式现代化的本质内涵、基本特征和重大原则作出了科学概括，进一步丰富了中国式现代化的科学内涵，也为深入了解现代化的基本规律创立了新的科学范式。根据上述定义可知，中国式现代化的基本内涵明确了三个根本要求：一是明确了根本政治要求。党的领导与中国式现代化是必然的联结，是不可割裂的，无论什么时候都不能否认、不能放弃、不容置疑。中国共产党是中国式现代

化的掌舵者，要始终坚持党对现代化发展的核心领导和方向引领作用。历史和现实充分证明，中国共产党是平稳有序推进中国式现代化的坚强政治领导力量，也是保证中国式现代化不变质、不变色，沿着正确方向前进的领航者。二是明确了根本制度要求。中国式现代化是依托于社会主义制度而推进的现代化。中国式现代化是以人民为中心的现代化，是全体人民共同富裕的现代化。这些特质从根本上超越了西方现代化。三是明确了根本国情要求。中国式现代化必须立足于人口规模巨大这个基本国情。巨大的人口规模虽突出了实现现代化的挑战之大，但也汇聚了实现现代化的合力资源。特殊的国情条件决定了我们不可能从别国现代化的模式中找到答案，只能基于自身的现实条件，独立自主地开辟一条立足现实的现代化发展之路。

（三）中国式法治现代化的科学内涵

中国式法治现代化是中国式现代化在法治领域的集中体现。具体来讲，中国式法治现代化是中国共产党领导的社会主义法治现代化，既有各国法治现代化的共同特征，更有基于自己法治国情的中国特色。这一科学内涵揭示了其与其他国家法治现代化相区分的三个基本特征：其一，中国共产党是中国式法治现代化的领航者，正确的前行方向的保证者。法治现代化的扎实推进必须坚持党对中国式法治现代化的集中统一领导。其二，社会主义制度规定了中国式法治现代化的制度属性。中国式法治现代化是社会主义的法治现代化，要坚持以人民为中心的法治理念，用制度体系确保人民根本利益的实现。要把人民对公平正义的获得感当作衡量中国式法治现代化成效的尺度，要把解决涉及人民根本利益的急难愁问题作为法治现代化的现实任务。其三，法治国情是推进法治现代化的现实依托。中国式法治现代化是党领导人民历经千辛万苦开创的法治实践探索，必须坚持以我为主，依托特殊的法治国情，批判吸收世界法治文明成果，绝不能被“全盘西

化”的错误思潮误导。

二、中国式法治现代化的三重依据

中国式法治现代化内涵充实、逻辑严密、体系严整。面对新时代新征程下法治中国建设的使命任务，我们不仅要掌握中国式法治现代化的科学内涵，还要进一步系统把握中国式法治现代化的理论依据，为其提供有力的理论效能；还要全面把握中国式法治现代化的制度依据，为其提供制度依循；还要系统梳理中国式法治现代化的实践依据，为其提供磅礴的实践动能。

（一）中国式法治现代化的理论依据

习近平法治思想立足时代潮头，深刻把握时代主题，深刻总结实践经验，积极应对域外挑战，用“十一个坚持”深刻阐释了中国式法治现代化的政治方向、整体布局、重点任务、保障体系，深刻回答了推进中国式法治现代化的一系列重大理论和实践问题，是一个理论来源丰富、体系完备严整的科学理论体系，为推进中国式法治现代化奠定了深厚的理论之基。

习近平法治思想科学指引了中国式法治现代化的发展方向，具体体现为强调“六个坚持”：一是强调坚持党对全面依法治国的领导，为加强党对法治现代化各领域宏观和微观工作的指导、对其前进方向的指引提供了理论依据。二是强调坚持以人民为中心，把公平正义作为永恒的价值追求，明确了法治现代化的价值基点。中国式法治现代化的根本宗旨是全心全意为人民服务，并把它作为法治中国建设的强劲动力。三是强调坚持中国特色社会主义法治道路，独创了一条引领法治迈向高质量发展的光明之路。四是强调坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，积极发挥法治对国家治理的引导和推动作用，切实提升治理效能。五是强调坚持中国特色社会主义法治体系建设，发挥法治体系总抓手统筹谋划的作用。六是强调坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进和法治国家、法治政府、

法治社会一体建设，使国家、政府、社会的法治建设共同发力，为实现治国、执政与行政之间的协同性，以及紧抓中国式法治现代化的重点工程等提供了重要理论支撑。

习近平法治思想科学部署了中国式法治现代化的三个重要任务。第一，强调坚持依宪治国、依宪执政，注重发挥宪法的重要作用，强调要保证宪法的贯彻实施，为中国式法治现代化确立了首要任务，并为强化宪法的地位作用提供了法理依据。第二，强调坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，构建了法治现代化的系统工程。在这一系统工程中，科学立法保证了立法的良法取向，严格执法保证了社会的公平与稳定，公正司法捍卫了司法权威和人民的利益，全民守法营造了文明的法治社会氛围。第三，强调坚持统筹推进涉内法治和涉外法治，强调为应对国内外各种风险挑战，应积极运用法治思维和提高综合运用各种法治手段进行国际斗争的能力，提高保护境外利益的能力，维护我国涉外合法权益，为中国式法治现代化妥善应对外部风险挑战提供了理论支撑。

习近平法治思想辩证分析了中国式法治现代化的一系列重大关系。一是辩证分析了政治与法治的关系。推进中国式法治现代化，党与法的关系问题不可回避。党与法的关系不是对立的，党大还是法大是一个伪命题。党的领导为中国式法治现代化提供政治方向的指引，中国式法治现代化为党的领导提供法治保证。习近平法治思想对党与法的关系的深刻剖析，给中国式法治现代化坚持正确政治方向提供了理论支撑。二是辩证分析了改革与法治的关系。习近平法治思想强调法治要主动适应改革，改革要遵循法治。习近平法治思想对改革与法治关系的深刻剖析为中国式法治现代化持续以法治手段引领和推动改革提供了理论支撑。三是辩证分析了德治与法治的关系。习近平法治思想强调依法治国和以德治国相结合，强调法治和德治相互联结、不可分离，强调

法治和德治的协同发力作用，充分发挥两者各自的优势，实现合力效果的最大化，为其有机融合提供了理论支撑。

（二）中国式法治现代化的制度依据

中国特色社会主义法治体系对中国式法治现代化具有制度支撑的作用，为其提供了制度依据，主要体现在六个方面：它为推进中国式法治现代化提供了完备的法律规范体系，开展新兴领域、涉外领域的立法工作，填补相关领域的立法空白，立法与改革接轨，加强法治对改革的适配性，增强其针对性和科学性，为推进中国式法治现代化提供了立法保障；它为中国式法治现代化提供了高效的法治实施体系依据，把政府的活动纳入法治轨道，确保了政府依法行政，维护了社会主义法制的权威，为推进中国式法治现代化营造了透明公开、公正的法治环境；它为中国式法治现代化提供了强有力的法治保障体系依据，党的领导贯穿中国式法治现代化的全过程，为其提供了政治保障；它为中国式法治现代化提供了严密的法治监督体系依据，多种监督形式的结合和协调，确保了权力的合法与正当，为推进中国式法治现代化提供了全面完善的监督体系保障；它为中国式法治现代化提供了强有力的法治支持体系依据，高素质的法治工作队伍、庞大的经费支持为推进中国式法治现代化提供了人才和物质支持，网络化、数据化、智能化的现代科技手段和工具的广泛应用为推进中国式法治现代化提供了科技支持；它为中国式法治现代化提供了完善的党内法规依据，发挥法规治党、制度治党的优势，拓宽了中国式法治现代化的视野。

（三）中国式法治现代化的实践依据

新时代法治十年的伟大成就为推进中国式法治现代化提供了实践依据。十年来，党的领导贯彻到法治建设的各领域、各方面，法治领导体制更加健全。党加强了中国式法治现代化的统一领导、统一决策和统一部署，设立了关于法治建设的专门机构，从而促进了法治工作的科学化、

和体系化。党自觉担当起法治现代化建设的领导、组织和推动的职责，创造了中国式法治现代化的新图景。十年来，党始终坚持依宪治国，根据现实需要修改宪法，设立国家宪法日和宪法宣誓制度，合宪性审查工作的开展进一步增强了宪法实施和宪法监督的指导作用。根据宪法规定实行两次特赦，深刻体现了我国依法执政、依法行政的法治理念，为我国树立了民主、法治、文明的国际形象。十年来，各级立法机关遵循法律制定的程序加强立法工作，提升立法质量和效率，弥补新兴领域、涉外领域立法空白，加强重点领域立法，聚焦立法短板，使立法工作进一步提速。同时，我国在立法过程中推进改革，使改革具有法治依据，促进改革与法治相衔接。扎根中国大地、立足法治国情，推进法典编纂，我国民事法律规范体系不断走向成熟，为我国其他领域立法法典化提供了典型示范。十年来，我国法治政府建设迈上新台阶。各级政府按照法律规定的权限全面依法履行职能，依法进行行政机构精简，厘清各级行政权力边界，提高行政效率。政府决策制度机制日益完善，逐步走向科学化、规范化。以互联网为依托进行政务平台建设，信息公开、透明程度提高。司法体制改革成效显著。十年来，司法办案责任制度明确确立，诉讼程序愈加全面、系统和精细。司法体制改革深入推进，权力运行机制更加高效，出台一系列涉及司法改革的政策文件，推动各项举措落实到位，把司法质量、法律权威和司法机关公信力提升到了一个新的高度。法治社会建设构建新图景。十年来，法治社会建设坚持以人为本位，社会领域法律制度和规范逐步完备，多元化社会纠纷解决机制逐步建立。在全社会开展法治宣传和教育工作，社会成员思想境界提高，成员之间的矛盾纠纷逐步减少，法治精神融入社会生活成效显著。十年来，涉外法治工作取得实质性进展，涉外领域立法得到加强完善。聚焦涉外法治领域，涉外法律法规体系建设逐步完备，涉外法治服务覆盖

广泛，为我国重点海外项目提供了法治保障，提升了涉外执法司法效能，深化了司法国际合作，国家安全、发展利益得到有效保障。十年来，依规治党实现历史性跃升。党内法规建设成效显著，以党章为统领推进依规治党，形成了比较完善的党内法规体系，依规治党取得了突破性进展。党内法规制度建设迈向高质量发展征程，建构起日益完善的制度体系。十年来，法治工作队伍建设增质提速。法治工作队伍是扎实推进中国式法治现代化高质量发展的主力军，促进法治人才培养体系的构建更加精细和科学，为中国式法治现代化提供磅礴的人力资源。法治专门队伍更加正规和专业，法治服务队伍结构更加多元和优化，法学专家队伍梯度结构愈加合理，高校人才培养机制更加科学合理。

三、中国式法治现代化的推进方略

中国式法治现代化的基本概念所阐释的基本特征以及习近平法治思想、中国特色社会主义法治体系、新时代十年法治建设的伟大成就为深刻洞见中国式法治现代化的实践方略提供了深厚的理论、制度和实践依据。中国式法治现代化的扎实推进，应把全面坚持中国共产党的领导、坚持全面依靠人民主体力量、坚持全面推进中华民族伟大复兴的中国特色社会主义法治道路作为主要的实践指引。

（一）全面加强党的领导，强化中国式法治现代化的领导力量

党的坚强领导，是中国式法治现代化的独特优势和根本保证。在法治领域，坚持党的系统部署、组织规划和统筹推进。只有坚持党的领导，贯彻落实党对法治现代化的战略部署，才能行稳致远地推进中国式法治现代化建设，为现代化建设大局提供强大的法治保障。中国式法治现代化不仅仅是一个系统工程，还是一个长期历史任务。只有坚持党的领导，发挥党对中国式法治现代化的全方位领导、全局统一谋划、全局总体设

计的作用，才能实现中国式法治现代化。长期历史任务意味着任务的艰巨性和长期性，意味着党需要组织动员各方力量，充分发挥各方优势，集成合力，激发创造源泉。党在中国式法治现代化中的领导，要落实在法治建设的各个环节。在立法环节，党要领导立法，保证宪法法律体现党的基本路线、方针、政策；在执法环节，党要保证执法，深化行政体制改革，建设廉洁、高效、公正的法治政府；在司法环节，党要支持司法，保证司法独立、公正，严格规范司法行为，保证公平正义；在守法环节，党要带头守法，保证在宪法范围内活动，引导全社会公民守法，营造全民学法、守法、用法的社会氛围。

（二）全面发挥人民主体力量，强化中国式法治现代化建设的动力引擎

中国式法治现代化坚持以人民为中心，主动回应人民群众的企盼和要求。进入新时代，随着我国社会主要矛盾的变化，人民对民主、法治等方面的要求日益提高。人民不仅期待法治在现代化国家建设中发挥显著作用，也期待有更多的机会参与法治建设过程；人民不仅期待法治的公平正义，也期待法治机关能够真切听取人民群众的意见和愿望，满足人们对法治的新需求。只有系统研究和解决人民群众反映强烈突出的法治问题，采取一系列具有针对性和实效性的法治手段，才能推动中国式法治现代化迈向高质量高层次的新阶段。人民是中国式法治现代化的主体力量，必须把人民的满意度作为衡量立法、执法、司法、守法这四个环节成效的尺度。坚持科学立法，遵循客观规律，着眼于法治国情，确保立法既遵循规律又合乎法理；加强民主立法，充分吸收人民的意见和建议，最大程度地汇集民智，把人民的智慧和意见贯彻到立法的全过程，确保立法反映人民意志，以良法增强人民群众的满意度和幸福感；加强依法立法，依据宪法，从国家利益和人民的根本利益出发，清除从地方、部门利益出发进行立法的错误观念。执法机关要坚持

严格执法,执法为民,确保权力是用来为人民服务的;执法要人性化、柔性化,真正关切人民群众的人性尊严,运用法治思维,确保执法既体现法律效果又体现社会效果。坚持公正司法,依法办案,坚持公开透明执法,遵从程序公正、实体公正,坚持公平正义的原则,避免冤假错案的发生,让人民群众切实享受到公平公正,感知到有温度的司法。要在全社会普及法律知识,增强人民群众的法治意识,让人民群众不仅尊法、守法,还要用法、护法。

(三) 全面坚持中国特色社会主义法治道路,坚定中国式法治现代化的道路自信

方向决定道路,道路决定命运。推进中国式法治现代化必须走对路。如果路走错了,推进中国式法治现代化发展的一系列方针、政策和举措就都没有了实际意义。在推进中国式法治现代化的过程中,道路具有领航的作用,它是推进法治建设向更高水平发展的科学路径,是中国人民经过反复比较,经过长期艰苦卓绝的努力,独立自主探索出来的一条独一无二的法治现代化道路,遵循法治现代化一般规律的法治现代化之路。这条道路立足于法治国情,扎根中国大地,充分吸收了我国法治文明精华。实践充分证明,这条道路完全正确,必须锲而不舍地坚持走下去。同时需要根据中国法治国情条件的特殊性系统谋划,统筹推进法治现代化的蓬勃发展。法治现代化的发展既要立足社会主义初级阶段,不能超越现有阶段,又要与时俱进、守正创新,不能因循守旧、墨守成规。这就要求在中国式法治现代化的动态发展中既要把握中国特殊国情,又要开拓进取。中国是一个历史悠久的文明国度,在五千年

的进程中,必然有很多优秀法律文化传统可供利用,其中民为邦本、为政以德这些理念与中国式法治现代化的价值取向高度契合。在扎根传统法律文化的同时,我们也要吸纳国外法治文明精华。但不管是传统文化还是外来文化,我们都要认真辨别、仔细思考,有选择地加以利用。走中国特色社会主义法治道路,既要基于实践动态发展的要求,又要遵循科学法治理论的引领,强化法治现代化理论研究,为中国式法治现代化的实践探索提供丰厚的学理支撑。历史和现实证明,传统法律文化的精髓需要和现实法治国情结合才能为现代化国家建设奠定坚实的法治保障。新时代十年法治成就充分证明,走中国特色社会主义法治道路是一个明智之选,是完全正确的,符合中国法治实际,适应法治建设的要求。推进中国式法治现代化,我们既要时刻保持清醒,拒绝“全盘西化”,决不能照抄照搬别国模式和主张,又要保持定力,以高度的道路自信、历史自觉坚定不移地走下去。

现代化国家的建设需要现代化的法治保驾护航。中国式法治现代化是基于中国具体的现实条件、遵循现代化发展规律的现代化法治发展之路,实现了对西方法治现代化的超越。全面建成社会主义现代化强国的宏伟愿景离不开法治的有力支持。中国式法治现代化以其非凡的法治建设成就展现了法治现代化的显著优势和强大生命力,推动了法治中国向更高水平、更高质量发展,不仅引领了世界法治现代化的发展方向,也给那些希望迈向法治现代化的发展中国家以全新的选择。

参考文献

- [1] C E 布莱克.现代化的动力[M].成都:四川人民出版社,1988:11.
- [2] 罗荣渠.现代化新论[M].上海:华东师范大学出版社,2013:9.
- [3] 张占斌,王学凯.中国式现代化:特征、优势、难点及对策[J].新疆师范大学学报,2022(6):27-36.

- [4] 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,2022:22.

责任编辑 夏继先

“双带头人”工作室在高校基层党建中的建设经验及对策研究

祝 伟,兰日旭

(中央财经大学 经济学院,北京 100081)

摘要:“双带头人”工作室的建立,有力地促进了高校党建和思想政治工作质量的提升,推动了高校教师党支部书记队伍建设,增强了高校党建和业务的“双融合”“双促进”。2018年设立首批100家高校教师党支部书记“双带头人”工作室以来,经过三年的建设,成效显著,头雁效应示范作用明显,形成了一批可示范可推广的工作体制机制,产生了一些具有代表性的研究成果。

关键词:“双带头人”工作室;教师党支部书记;头雁效应;示范作用

中图分类号:D267.6 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2023)07-0048-08

高等学校是开展人才培养的主要阵地,在社会主义现代化建设中发挥着重要作用。高等学校的建设和发展,要始终坚持党的领导,以培养合格的建设者和接班人为目标。“加强党对高校的领导,加强和改进高校党的建设,是办好中国特色社会主义大学的根本保证”^[1]。加强高校党的建设,充分发挥教师党支部书记在人才培养中的关键作用,对于新时代高等学校的建设和发展至关重要。2018年,教育部面向全国高校,以三年为一个周期支持建设100个教师党支部书记“双带头人”工作室。经过三年的建设,工作室的建设效果如何,有哪些值得推广的经验和成果,还有哪些需要改进的地方,对于这些有必要加以总

结和深入研究。

“双带头人”工作室设立以来,引起了广泛关注;经过建设和完善,形成了一些好的工作机制和模式,充分凸显其在高校基层党建工作中的示范作用。鲍万松等结合党中央和教育部对高校基层党建的新要求,提出“一室多窗”的高校“双带头人”工作室模式,意在强化工作室的思想引领、党建研究和服务中心工作等职能^[2]。章棋等从工作室的顶层设计、支部书记的示范性、支部成员的范围等方面着手,分析了“双带头人”工作室组织育人的优势^[3]。鲁春阳等提出“双带头人”工作室的建设路径在于明晰职责定位、开展分类培训和制定激励机制^[4]。黄小萧等

收稿日期:2023-03-31

基金项目:中央财经大学2021年度“红色擎,龙马行”教师“思政+”专项支持基金项目“‘双带头人’工作室在高校基层党建中的示范作用研究”(项目号:SZJ2104)

作者简介:祝伟(1979—),男,陕西咸阳人,中央财经大学经济学院,副研究员,研究方向为教育管理、课程思政等;兰日旭(1971—),男,福建武平人,中央财经大学经济学院,教授,博士生导师,研究方向为金融理论与近现代金融史、中外经济关系等。

提出了通过加强顶层设计,促进与中心工作相融合,持续助力制度建设和规范化建设、工作室创新性举措研究发展来探索工作室建设的新途径^[5]。徐迎寿等认为要科学设定“双带头人”工作室建设的目标体系,积极探索支部“4个1”配置模式,实施“组织生活质量提升计划”,开展“三岗三促三培养”实践,多样化探索工作室建设新途径^[6]。赵军龙等总结了西安石油大学应用地球物理系“双带头人”教师党支部书记工作室“1-3-8-2-3”建设思路^[7]。王智等认为可以从学校实际出发,在考核评估、激励奖惩以及培训机制上进行完善^[8]。现有研究基本是以案例形式对高校“双带头人”教师党支部书记工作室建设效果进行梳理和分析的,各自特色比较鲜明,但是缺乏全局视野,没有从全国高校党建工作的整体状况出发进行模式完善、经验总结,推广性与普遍适用性稍显欠缺。本文在对全国高校“双带头人”工作室经验进行系统梳理基础上,结合中央财经大学经济史学系教工党支部书记“双带头人”工作室的做法与经验,着眼实效的取得、经验的推广、长效机制的建立等目标,对“双带头人”工作室如何建立、作用如何充分发挥、成效如何继续提升和完善等重大问题进行了比较深入的研究。

一、“双带头人”工作室在高校基层党建工作中的示范作用显著

为了深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,全面贯彻党的教育方针,积极探索形成符合高校实际、兼顾学科专业特点、可示范可推广的教师党支部书记“双带头人”培育工作体制机制,推广运用优秀支部书记工作方法,促进高校党建和思想政治工作质量的提升,2018年6月14日,教育部办公厅发布了《关于开展首批高校“双带头人”教师党支部书记工作室建设工作的通知》,提出面向全国高校,以三年为一个周期支持建设100个“双带头

人”工作室。首批“双带头人”工作室的建立,成为解决高校基层党建突出问题的重要举措,也成为高校基层党组织建设的榜样和示范。

首批全国高校“双带头人”教师党支部书记工作室包括北京大学口腔医学院修复科党支部书记工作室、清华大学机械系摩擦学所党支部书记工作室、中国人民大学中共党史党支部书记工作室、中央财经大学经济学院经济史学系教工党支部书记工作室等,共100家。从首批100家工作室分布来看,排名前5名的省份分别是北京(18家)、上海(9家)、湖北(9家)、江苏(8家)、陕西(6家),共计50家,占工作室总数的一半。这些省份,也是我国重点高校相对比较集中的地区,工作室和重点高校的分布基本相匹配。按各省份分配来看,绝大部分工作室都在省会城市和直辖市,占总数的88%,非省会城市非直辖市仅占12%,非省会城市非直辖市一般都只有一个高校的一个工作室,只有大连(3个)、青岛(2个)略有不同;从地域分布来看,南北方约各占一半,北方48家,南方52家;从区域分布来看,华东地区最多,共30家,华南地区最少,为6家;从学科分布来看,工学和理学最多,分别是33家和26家,占总数的一半以上,历史和哲学最少,分别是2家和1家,从中可以看出理工科的优势,这也与我国高等学校的学科分布基本一致。

经过三年的建设,100家“双带头人”工作室建设成效明显,为全国高校基层党建发展注入了新的活力,在很大程度上破解了高校基层党建中的难题,成为其他教师党支部的榜样和示范。

一是教师党支部书记培育机制进一步完善,“双带头人”工作室教师党支部书记真正成为“学术带头人”和“党建带头人”。高校“双带头人”教师党支部书记在带头履行好党支部书记基本职责的同时,能够把工作重点聚焦到强化教师党支部政治功能、做好教师思想政治工作、推进中心工作上来。教师党支部紧扣习近平新时代中国特色社会主义思想入脑入心这个重点,把严

肃规范开展党支部政治生活摆在突出位置，支部建设进一步规范。同时，各工作室坚持围绕立德树人这个核心，推动党建工作与教学科研、人才培养相互结合、有机融合，把党组织的领导力和组织力转化为推进中心工作的强大动力。

二是部分“双带头人”工作室结合所在高校实际和学科特点，形成了可示范、可推广的工作机制体制。北京工业大学材料与制造学部薄膜“双带头人”工作室开展有针对性试点研究工作，探索问题的解决办法，在推进过程中，基于“围绕发展抓党建，抓好党建促发展”的工作理念，党支部逐渐形成了“一体一保障四维度”的有效工作模式^[9]。云南财经大学“双带头人”工作室开展了基层党建工作师生“手拉手”结对共建活动。广东外语外贸大学首创云山“同行工作室”强化“双带头人”建设。山东农业大学农学院“双带头人”工作室以党建推进学科建设，加强党建、学术和教学三融合作为工作室的特色工作。新疆大学电气党支部“双带头人”工作室形成了“10字”工作法。哈尔滨工业大学深入实施“党建强基”工程，面向国家重大战略需求，充分发挥党员专家的“领头羊”作用。

三是工作室理论水平显著增强，示范效应彰显，成为高校基层党组织的样板和榜样。高校“双带头人”工作室在建设过程中，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神、党的十九届六中全会精神和关于加强高校党建工作的重要论述，贯彻落实《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》和《中国共产党党员教育管理工作条例》，严格按照新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，不断增强教师党支部政治功能，充分发挥战斗堡垒作用，在现有工作的基础上发扬优良传统，以党的政治建设为统领，以“四史学习”为抓手，加强政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，创新党建方式方法、完善体制机制。勇于自我革命，努力

争创先进，有效地提升了党支部的组织力，形成了独具特色的优秀工作法，成为高校基层党建的样板和榜样。

二、“双融合”“双促进”模式是“双带头人”工作室推动高校党建工作的成功范例

首批建设的100家“双带头人”工作室成效显著，中央财经大学经济学院经济史学系教工党支部书记“双带头人”工作室是其中之一。工作室成立以来，在党支部书记的带领下，有力地实现了党建与主业的“双融合”“双促进”，形成了独特的模式，促进了基层党组织的发展，提升了基层党建实效，发挥了示范引领作用，具有很强的可推广性。

（一）党建引领形成党建与主业的“双融合”“双促进”

1. 充分发挥支部书记的头雁效应

教师党支部书记发挥头雁效应，创新基层党支部建设，让高水平党建为学校事业高质量发展保驾护航，已成为高校党建工作的重要内容^[10]。经济史学系教工党支部书记“双带头人”工作室建设启动以来，严格按照教育部的要求，选优配强，充分发挥支部书记的头雁效应。

在日常工作中，教师党支部书记以做学术的严谨踏实精神在党务工作上真抓实干，积极进取，在党建创新上做实事、有实效，深受广大师生认可和好评。在支部书记的带领下，党支部以深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想为根本任务，以立德树人为导向，强化支部组织领导，提升支部组织力，规范支部制度建设，深入实施“三大工程”建设，推动支部党员理论学习制度化。

在支部建设中，教师党支部书记始终以党建引领为工作抓手，以支部党员为核心组建经济史教学团队，以集体授课形式在学校首推课程思政，把思政内涵融入日常教学中，有力地提升了

课堂教学成效。以此为载体的中外经济关系史课程获评北京高校重点优质本科课程。同时,教师党支部通过支部书记这个学科带头人,以工作室为平台联合不同学科教师共同举办经典读书会,以学生问题为导向,读讲评结合,对不同层次学生的学术能力提升起到了促进作用,深受学生推崇。

经济史学系教工党支部书记一直以“多做一点、更进一步”的标准严格要求自己,用“干活我先、默默付出”的奉献精神当好“排头兵”,做好“领头雁”,充分发挥先锋模范作用,创立典型示范,极大地提高了支部党员的工作热情和创新意识,增强了经济史学系教师全员育人的自觉性,提升了经济史学科的影响力。

2. 以“三大工程”为抓手推动党建与主业的“双融合”“双促进”

“三大工程”是指“磐石工程”“润泽工程”和“引航工程”,这是中央财经大学经济史学系教工党支部对支部各项工作的认真梳理和科学概括。“双带头人”工作室成立后,以“三大工程”为抓手,经济史学系教工党支部建立起了效果明显、独具特色的支部工作体制机制。

在“磐石工程”建设上,工作室始终把学习党的理论知识作为主要工作任务,紧扣习近平新时代中国特色社会主义思想入脑入心这个重点,用科学理论武装头脑,增强支部党员的党性觉悟。工作室将集中理论学习、主题党日学习、支部共建、红色文化参观学习和支部成员传帮带等有机融合,先后组织支部党员开展党章党史学习、党的十九大精神学习、“七一”重要讲话精神学习、延安精神主题学习、赴陕西延安山东临沂革命老区和中国共产党历史展览馆实地研学等。与甘肃省宕昌县理川镇蔡家村党支部开展共建,助力脱贫攻坚、服务乡村振兴;与中国石油大学(北京)克拉玛依校区经济会计系联合教工党支部开展共建,进行对口支援,服务边疆建设;与经济史研究生党支部开展共建,传承支部文

化,培育青年英才。同时,工作室加强了与中国商业史学会、中国钱币博物馆、中国社会科学院经济研究所等机构的交流和合作。工作室严格“三会一课”制度,认真召开组织生活会,开展民主评议。严格规范谈心谈话制度,加强支部党员与支部委员的沟通、支部党员相互之间的沟通。通过学习,广大党员深刻领悟到党建工作的重要性,自觉将所学与实际工作相结合,树立起“一个党员一面旗帜”的工作理念。

在“润泽工程”建设方面,工作室不断推进课程思政建设,并创建了独具特色的品牌项目“耕读学堂”。2016年,习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调,“高校思想政治关系高校培养什么样的人、如何培养人以及为谁培养人这个根本问题”^[1]。教师党支部是高校思想政治建设的主力军,也是课程思政建设的重要推动者。通过课程思政建设,教师党支部站到了育人第一线。经济史学系教工党支部始终将育人作为中心工作,以党建为引领,大力推进课程思政建设。以支部教师为教学团队开设的中外经济关系史、1500年以来的经济社会变迁等课程,将知识传授与价值引领相结合,通过课堂教学这个主渠道,提升了思想政治教育的亲和力和针对性,拓展了新时代大学生思想政治教育的有效途径,得到同学们的广泛认可。同时,支部将“耕读学堂”建设作为党建工作的新思路、新载体,在师生之间搭建课堂外教书育人和互动交流平台,以新颖的课程设计、开放的授课方式,寓教于行,加强了学生理想信念教育,提升了学生专业素养和解决问题的能力,实现了实践教学与思想政治教育的有机融合。在人才培养中,经济史学系教工党支部结合经济史和经济思想史的学科特点,开展经典读书会活动。通过搭建读书交流平台,让学生既通过广泛阅读,扎扎实实掌握专业知识,又认识到中国共产党带领全国人民在经济建设上取得的伟大成就,激发同学们投身中国特色社会主义建设伟大实践的热情。通过课程思

政、“耕读学堂”和经典读书会，在党建引领下，涵盖“时时、处处、人人”的“三全育人”工作机制效果得以实现。

在“引航工程”建设上，工作室紧紧围绕学术研究和客户服务，建设成效明显。在客户服务方面，工作室开展“一带一路”年度报告的研究，至今已经形成《一带一路：全方位的战略》《“一带一路”沿线的风险及其防范》《中国与“一带一路”沿线国家和地区金融合作及监管》等多项研究成果。工作室在总结支部党建工作经验的基础上，自觉宣传支部的优秀做法，应邀给甘肃省陇南市首批全市乡镇(街道)党(工)委书记以及国家开发银行、北京工业大学经济管理学院、中国银行、中央财经大学、中国钱币博物馆等团体和单位做党建报告，取得了较大的社会影响。在学术研究上，以工作室成员为核心组建经济史学术团队，在三年内出版著作12部，成功申请科研项目国社科3项、自科2项、教育部哲社科1项、北京市哲社科2项，在高水平杂志上发表论文30多篇，在国内外形成了广泛影响力。

通过组织生活会、课程思政、“耕读学堂”、经典读书会、支部共建等一系列活动，经济史学系教工党支部“三大工程”有声有色，形成了涵盖“时时、处处、人人”的党建引领育人模式。

3. 用党建引领创新思维助推各项活动的开展

作为对高校党建如何创新，如何结合学科特色开展工作的回应，经济史学系教工党支部“双带头人”工作室用“党建引领”创新思维，助推主业活动有机融入党建活动之中。

“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行”，“耕读学堂”已成为经济史学系教工党支部实践教学和课程思政建设的一项创新。早在2016年11月23日，“耕读学堂”已走进中国钱币博物馆。工作室成立后，在博物馆，授课教师与同学们分享了自己对于货币发展和中国经济关系的思考成果。从货币制度是否能决定近代中国的转型，到现代货币发行因考虑成本逐渐用一元硬币取代一

元纸币的政策是否可行，老师们从历史的角度阐述了自己对这两个问题的见解，鼓励同学们通过这次学习继续深入思考。2020年10月27日，“耕读学堂”走进中国工商银行智慧银行旗舰店，师生们一起感受了充满科技感的银行服务。在智慧银行，授课教师一边分享科技与金融相融合的优势，一边向同学们讲述中国共产党领导人民群众建设中国特色社会主义的经济强国之路，从“扁担银行”“马背银行”再到“智慧银行”，同学们感受到建党百年以来取得的伟大成就。

“耕读学堂”打破了传统课堂的空间限制，用党建引领教学，将师者的“传道授业”融入户外课堂的体验与互动中，引导学生“读万卷书，行万里路”。“耕读学堂”通过带领同学们走进财经行业一线，了解社会发展前沿，增强了大家的理论素养和实践能力。通过行业专家和专业老师的现场讲解，同学们对我国经济建设和社会发展取得的伟大成就有了新的认识，开创了党建与教学融合的有效途径。

经济史学系教工党支部在做好本职工作的同时，通过党建引领，也在不断尝试创新培养模式，将支部党建与人才培养相结合。支部把探索高校党建工作协调机制作为突破口，推进学生党建与教师党建的协同，不断提升新时代高校党建工作效果。

2020年7月29日，全国研究生教育会议在北京召开。习近平总书记指出，中国特色社会主义进入新时代，已经在决胜全面建成小康社会、实现脱贫攻坚胜利的基础上迈向建设社会主义现代化国家新征程，党和国家事业发展迫切需要培养造就大批德才兼备的高层次人才^[12]。随后，教育部、国家发展改革委、财政部《关于加快新时代研究生教育改革发展的意见》发布，该意见指出，“创新研究生党组织设置方式，探索在科研团队、学术梯队等建立党组织”。在此情况下，经济史学系教工党支部向学院党委建议，在经济史、经济思想史专业研究生中建立党组织，设立

经济史研究生党支部。2020年10月12日，中央财经大学经济史研究生党支部成立，成为经济学院第一个以专业为基础建立的学生党支部。研究生党支部成立后，充分发挥了党员的先锋模范作用。学生党支部书记在做好支部党建工作的同时，充分发挥自己在专业学习、科学研究上的优势，积极组织大家参加“耕读学堂”、经典读书会、学术论坛、名家讲坛等活动。新入学的本专业研究生在此引领下，也积极向党组织靠拢。同时，经济史研究生党支部还具有得天独厚的优势——从成立伊始，便得到了“双带头人”工作室的指导和帮助，把两者的发展有机融合起来。在经济史学系教工党支部的“传、帮、带”指导下，经济史研究生党支部更深刻地认识到了发挥党支部的战斗堡垒作用的重要性，认识到了党建工作和专业学习结合的重要性。为此，研究生党支部积极向教工党支部学习，认真组织全体党员开展讨论，逐渐形成了党建和学术科研“双融合”“双促进”的互动模式。

经济史学系教工党支部和经济史研究生党支部通过红色传承，发挥了党建和主业双融合的示范效应，形成了独具特色的支部协作和共建体系，也为高校师生党支部的“传、帮、带”提供了示范。

（二）党建与主业实现“双融合”“双促进”的特色与亮点

经过三年的建设，经济史学系教工党支部书记工作室在支部建设、立德树人、人才培养、社会服务等方面卓有成效，形成了一套符合高校实际、兼顾学科专业特点，特色鲜明、亮点突出，可示范可推广的优秀教师党支部书记“双带头人”工作室做法。

一是“一个党员就是一面旗帜”。在支部建设上，要充分发挥支部党员的积极性和创造力。教师党支部是贯彻党和国家教育方针的基层组织，也是发挥党员先锋模范作用的战斗堡垒。高等学校的教师党支部要充分发挥每名党员的优势

和活力，推动各项政策落到实处，发挥旗帜和引领作用。

二是形成教师党支部与学生党支部的协助和共建。经济史学系教工党支部和经济史研究生党支部通过良性互动，增强了支部的凝聚力，也极大加强了党支部在人才培养中的作用。在教师党支部和学生党支部的共同学习和相互促进中，思政教育与专业教育实现了完美结合，成为课程思政建设和人才培养的典范。

三是独具特色的“三大工程”。以“磐石工程”“润泽工程”和“引航工程”为主体的“三大工程”，涵盖了教工党支部的主要工作，将三项工程有机结合，实现了系统工程建设的目标。在此基础上，通过不断完善和丰富“三大工程”的内容，高校党建既栩栩如生，又效果明显和独具特色。

四是支部书记的“头雁效应”。加强高校教师党支部建设，提升教师党支部的组织力，关键在于抓好党支部书记队伍建设。正所谓“支部强不强，关键在头羊”，支部书记充分发挥头雁效应，是高校基层党支部建设的关键，也是推动“双融合”“双促进”的关键。经济史学系教工党支部书记充分发挥头雁效应，在教学科研、人才培养上带动系和教学团队，在支部党建、社会服务上引领党支部和全体党员，为各项工作的发展奠定了坚实基础。

从建设实践来看，经济史学系教工党支部书记“双带头人”工作室按照教育部的建设目标和上级党组织的建设要求，结合支部实际和专业特点，不断摸索创新，形成了上述机制体制，取得了良好效果。

三、以“双融合”“双促进”模式为基点，弥补“双带头人”工作室建设中的不足与欠缺

抓好高校教师党支部建设是加强和改进高校基层党建的关键，教师党支部书记在支部建设中

发挥着重要作用。经过三年的建设,从可以收集到的资料和研究成果中来看,“双带头人”工作室建设还存在一些不足之处。中央财经大学经济学院经济史学系教工党支部书记“双带头人”工作室在建设摸索出的“双融合”“双促进”模式可操作性强、成效显著,又具有比较强的可示范性和可推广性。以其为范例,能够有针对性地弥补当前各高校“双带头人”工作室在建设存在的不足,提升高校基层党组织的建设实效。

一是有助于强化高校教师党支部书记“双带头人”的履职能力。首先,一些“双带头人”胜任力不够,主要表现为理论水平不高、大局意识不强,或学界认可度较低、工作质效较差,或奉献精神欠缺、服务意识淡薄,其结果是“双带头人”缺少信任度和支持度,党支部欠缺“主心骨”,工作难推进。其次,有些“双带头人”凝聚力不强,主要表现为工作能推进但全靠“带头人”、他人能参与但普遍被动、任务能落实但缺乏组织力,其结果是工作欠缺集体智慧、形式大于内容、进展创新缓慢。最后,个别“双带头人”战斗力不足,对自身的先进性、纯洁性标准不高、自律不严,对变局新局、风险考验准备不够、定力不足,未能在党内外起到榜样带头和示范引领作用^[13]。推广中央财经大学经济学院经济史学系教工党支部党建与主业相融合的模式与做法,能有效解决当前一些支部书记重主业、轻党建,重专业、轻育人等突出问题,促使其很好地履职、担责,发挥支部书记应有的作用。

二是有助于健全高校对于教师党支部书记的监督管理和激励保障机制。目前,高校教师党支部书记监督管理和激励保障机制不健全的问题还比较突出,主要表现在如下两个方面:第一,“双带头人”教师党支部书记在推动教学科研、学科建设等高校中心工作和党建工作的相互融合和共同提升中责任重大,但在“双带头人”教师党支部书记培育工程宣传推广不到位的高校,“双带头人”影响力的发挥还很有限。第二,高

校教师党支部书记及支部班子成员工作难度大、工作任务重,待遇保障不到位^[14]。“双融合”“双促进”模式的实施能推动与促使各党支部结合本校实际制定系统的、科学的培训内容和培训制度,采用易执行、可推广的方式加强“双带头人”教师党支部书记的教育培训,提高教师党支部书记“双带头人”业务工作能力。要充分尊重和认可教师党支部书记及班子成员的党务工作,创新激励机制,充分调动和提高党支部书记履职积极性;要强化责任和担当意识,明确“双带头人”教师党支部书记的工作职责,科学制定岗位目标,实行规范化、制度化管理,充分挖掘和提高“双带头人”教师党支部书记的工作积极性、主动性和创新能力,推动“双带头人”教师党支部书记培育工程稳步实施和“双带头人”教师党支部书记队伍快速发展壮大。

三是有助于形成对“双带头人”科学有效的考核评估机制。对“双带头人”的考核评估主要包括党建和业务两个部分。党务工作的考核指标以难以量化的“软”指标为主,而科研、教学考核用的往往是“硬”指标,且科研、教学成果直接关系到教师的工资待遇与职称评审等切身利益,因此许多党务工作与教学科研双肩挑的教师,在实际工作中往往重教学科研而轻党务,并未真正起到“双带头人”的作用^[15]。“双融合”“双促进”模式既考核“双带头人”的业务能力和专业技能与素养,也考核其思想素质、党性修养和模范带头作用等,解决了过去存在的考核中“两张皮”或者“一头轻、一头重”等问题,实现了二者并重,形成了科学的评价机制,能充分调动“双带头人”的积极性,实现党建与主业的同向发展、相互促进。

四是有助于充分发挥高校“双带头人”工作室的示范作用。教育部推出和建立“双带头人”教师党支部书记工作室,是为了积极探索符合高校实际、兼顾学科专业特点、可示范可推广的体制机制,通过推广运用优秀支部书记工作方法,

促进高校党建和思想政治工作质量的提升。各高校教师党支部书记“双带头人”工作室承担着结合本校实际、本专业特点,创新基层党建工作方式,积累有益经验的重任。尽管“双带头人”工作室已经产生了一批好的可示范可推广的工作体制机制,形成了一些具有代表性的研究成果,但部分高校“双带头人”工作室的示范作用并未彰显或并不明显,没有形成有特色、可推广的体制机制。党建与主业实现“双融合”“双促进”的模

式与机制,弥补了以往高校基层党支部建设中的不足,既能调动党支部书记的积极性和对党建工作的重视程度,又能激发支部党员认真学习、贯彻和落实党的各项政策,并将政策的理解和落实与专业课的教学和科研结合起来,不忽视任何一方,有助于充分发挥一些高校“双带头人”工作室目前尚未发挥出来的凝聚力、战斗力和示范作用。

参考文献

- [1] 习近平就高校党建工作作出重要指示强调坚持立德树人思想引领加强改进高校党建工作[EB/OL].(2016-12-08)[2023-03-01].
https://www.gov.cn/govweb/xinwen/2014-12/29/content_2798452.htm.
- [2] 鲍万松,马丁,何航.“一室多窗”:高校“双带头人”教师党支部书记工作室构建模式探索[J].新西部,2020(5):124-126.
- [3] 章棋,湛斌,魏宇宁,等.高校“双带头人”党支部书记工作室的组织育人优势、价值定位与实践探索[J].领导科学论坛,2021(9):142-146.
- [4] 鲁春阳,米启超.高校“双带头人”教师党支部书记工作室建设路径探析:以河南城建学院为例[J].中共郑州市委党校学报,2021(1):24-27.
- [5] 黄小萧,钱明芳,刘强,等.高校“双带头人”教师党支部书记工作室建设的创新路径思考[J].现代职业教育,2021(33):124-126.
- [6] 徐迎寿,高俊琴,任忠诚,等.高校“双带头人”教师党支部书记工作室建设的实践与思考[J].北京教育(高教),2019(9):48-51.
- [7] 赵军龙,马行天,孙慧珠,等.石油高校“双带头人”教师党支部书记工作室建设思考[J].宿州教育学院学报,2020(4):3-6.
- [8] 王智,王美玲,马世卿.高校教师党支部书记“双带头人”培育机制的探索[J].现代教育论坛,2021(4):31-33.
- [9] 王丽梅,张永哲,刘玮.高校“双带头人”教师党支部书记工作室工作机制探索[J].北京教育(高教),2021(3):74-76.
- [10] 鲁正,林嘉丽.高校“双带头人”教师党支部工作模式探索与实践[J].高教论坛,2020(7):49-51.
- [11] 习近平在全国高校思想政治工作会议上强调 把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面[EB/OL].(2016-12-08)[2023-03-01].<https://news.12371.cn/2016/12/08/VIDE1481197204326368.shtml?t=636168682026562500>.
- [12] 习近平对研究生教育工作作出重要指示[EB/OL].(2020-07-29)[2023-03-01].https://www.gov.cn/xinwen/2020-07/29/content_5531011.htm.
- [13] 刘国权.高校教师党支部书记“双带头人”履职能力探讨[J].齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),2021(3):171-173.
- [14] 彭海英,余洁芳,杨子生.高校“双带头人”教师党支部书记监督管理和激励保障制度研究[J].高教学刊,2021(1):11-15.
- [15] 谢仁生.新时代高校党建工作协同机制探究[J].学校党建与思想教育,2021(2):50-51.

责任编辑 刘 晔

中国式现代化研究解构： 基于知识图谱与内容分析的诠释

付秋梅¹, 聂玉霞²

(1. 广西大学 公共管理学院, 广西 南宁 530000; 2. 山东农业大学 公共管理学院, 山东 泰安 271000)

摘要：中国式现代化是广受关注的社会科学研究议题，把握既有研究的整体景象可以为后续研究提供坐标参照。运用CiteSpace软件对中国知网2013—2022年901篇中国式现代化研究的核心期刊文献和CSSCI来源期刊文献进行计量分析，在勾勒文献热度轨迹、研究力量的基础上，绘制中国式现代化研究知识图谱，全景式呈现研究热点嬗变样态。研究发现，中国式现代化研究经历了低位稳定水平、小幅度攀升和大幅度激增三个阶段；当前研究热点为现代化、共同富裕、国家治理、中国道路、改革开放等；中华文明、世界历史、新形态、民族复兴等是研究的前沿；研究内容板块聚焦于内涵之维、理论之维、价值之维、领域之维、重点关系之维，并呈现出从局部到整体、民族性向世界性挺进的渐进过程。未来需从注重整体性视角、坚持价值导向与问题导向相结合、加强本土理论建构、推广运用实证分析方法、增进多学科交叉融合等方面深化中国式现代化研究的理论性与实践性。

关键词：中国式现代化；热点与趋势；知识图谱

中图分类号：D61 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2023)07-0056-09

现代化是人类社会由传统性向现代性全方位转型的过程，如今现代化已成为不可抗拒的世界潮流。现代化肇始于西方但不局限于西方，道路具有多样性。中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化，它既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央综合分析国际国内形势与我国发展条件，立足于“中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局”的历

史方位，对我国现代化事业作出了新的研判和顶层设计，提出了“中国式现代化新道路”的科学命题，并形成了一系列重要论述。党的二十大报告深刻阐发了中国式现代化的五大特征，并强调要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴^[1]，不仅建构了中国式现代化话语的完整体系，还擘画了中国式现代化的全新方案，系统回答了人民之问、时代之问、中国之问和世界之问。

伴随国家层面的认识深化与建构推进，学术

收稿日期：2023-02-26

基金项目：教育部人文社科一般项目“以人为核心的县域新型城镇化推进路径及优化策略研究（项目编号：21YJA810007）

作者简介：付秋梅(1994—)，女，广西桂林人，广西大学公共管理学院博士研究生，研究方向为社会治理现代化；聂玉霞(1980—)，女，山东青州人，山东农业大学公共管理学院副教授，研究方向为边疆治理现代化。

界关于中国式现代化的理论探讨也在逐渐增多，累积了不少研究成果。但已有研究集中于中国式现代化的内涵特征、发展脉络、时代价值等具象论域的解构上，尚未有学者对现有研究进行文献计量学的可视化解析。文献可视化不仅可以动态跟踪研究热点的演化模式，准确把握既有研究基本格局，还可以为后续深化研究提供坐标参照。本研究借助CiteSpace软件，对2013—2022年中国式现代化研究文献绘制知识图谱，系统化呈现中国式现代化研究的热度轨迹，廓清研究主题、热点与重点，探测研究前沿，并进一步延展未来研究方向。

一、数据来源与研究方法

为提高研究文献的可信性，本文以中国知网数据库为检索平台，选择具有较强权威性的“CSSCI来源期刊”和“核心期刊”作为来源数据库，采用“主题”检索方式，因“人类文明新形态”是“中国式现代化”的标志性话语，故检索词分别设置“中国式现代化”与“人类文明新形态”进行高级精确检索。检索范围为2013—2022年，检索日期为2022年11月10日。经人工筛选，剔除非学术文章、重复文献和内容无关条目后，共获取901篇有效文献。

本文采用CiteSpace可视化软件对文献数据进行计量分析。该软件基于科学前沿理论、结构洞理论、最佳信息觅食理论、知识单元离散与重组理论和社会网络分析方法等进行开发设计，能够深入挖掘文献中的信息，并通过可视化图谱展示文献的核心主题、发展脉络、前沿领域和整体结构^[2]，从而帮助研究者在卷帙浩繁的文献中抓住关键进行科学分析评价与热点追踪。运行CiteSpace6.1.R2版本，参数设置如下： $LRF=3$ ， $LBV=5$ ， $e=1.0$ ，时间跨度为2013—2022年，阈值 N 取25，切片长度为1年。选择关键词、作者、研究机构等节点类型绘制相关知识图谱，从多维视角梳理中国式现代化的研究进展。

二、中国式现代化研究的热度轨迹与核心力量

（一）中国式现代化研究的热度轨迹

中国式现代化研究先后经历低位稳定水平（2013—2017年）、小幅度攀升（2018—2020年）和大幅度攀升（2021—2022年）三个阶段。其中，第二阶段发文量开始快速增长，第三阶段的年均发文量远远超过第一阶段和第二阶段。研究发现，发文量曲线与中央作出的重大论断密切相关，具有较强的时政导向，体现了学者们及时回应执政者关切的高度自觉。2017年党的十九大报告提出了“新时代”“两步走”的现代化战略蓝图，引起了学界广泛关注，2018年之后发文量一直维持在50篇以上。随后，2021年习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上创造性地提出了“中国式现代化新道路”的科学论断，党的十九届六中全会把中国式现代化的伟大意义落脚于“创造了人类文明新形态”，党的二十大报告进一步勾勒了中国式现代化的轮廓，故2021年后发文量急剧增加，2022年仅截止到10月，发文量就达到了420篇。

（二）中国式现代化研究的核心力量

根据文献计量学中的普赖斯定律，按照公式 $M = 0.749(N_{max})^{1/2}$ 计算中国式现代化研究的核心作者，其中 M 代表成为核心作者的发文量的下限值， N_{max} 表示最高产作者的论文数^[3]。在901篇文献中，发文量最多的为中共中央党校的吴忠民（11篇），由此 $M=2.484$ ，取整为3。生成作者合作网络图谱，其中作者节点共537个，说明中国式现代化的研究学者已初具规模。核心作者共37位，以吴忠民、韩喜平、周文、胡鞍钢等为代表。以核心作者数与发文量进一步计算，核心作者占比6.89%，发文量占比21.28%，与普赖斯定律“10%的作者和50%的发文量”的标准还存在较大差距，这说明中国式现代化作为新兴研究主题，“核心作者群”还未真正形成。从作者合作

网络来看,连接线只有168条,合作网络密度仅为0.0012,仅生成“韩喜平—巩瑞波—郝婧智”“胡鞍钢—鄢一龙—李强”两个比较明显的作者合作团队,说明学者间合作关系并不明显,大多数研究者处于独立研究状态。

对发文量前20位的主要机构进行统计,发现一批学术实力雄厚的核心研究机构涌现,其中中国人民大学(52篇)、中国社会科学院(52篇)、中共中央党校(43篇)、北京大学(32篇)、复旦大学(25篇)、南开大学(24篇)等的研究成果数量位居前列。这表明中国式现代化研究的核心机构主要集中在北京、上海、天津等发达省市,西部地区较少。从二级学院研究机构看,中国人民大学马克思主义学院23篇,南开大学马克思主义学院14篇,北京大学马克思主义学院13篇,武汉大学马克思主义学院12篇,天津大学和吉林大学的马克思主义学院各11篇,中国社会科学院经济研究所10篇,说明中国式现代化研究高度聚焦于马克思主义理论学科和经济学学科。

三、中国式现代化研究的内容版图与主题演变

(一) 中国式现代化研究的内容版图

1. 高频关键词统计

热点问题的重要程度以中心性数值大小来说明。当一般中心性 ≥ 0.1 时,该关键词就为高中介中心性关键词。中国式现代化研究的高中介中心性关键词共有5个,分别为“现代化”(0.68)、“国家治理”(0.24)、“共同富裕”(0.15)、“中国特色”(0.14)、“中国道路”(0.13)。从频数看,“现代化”出现频次最高(154次),其次为“共同富裕”(60次),再次为“国家治理”(48次)。这说明共同富裕和国家治理与中国式现代化具有多重逻辑关联。

2. 关键词聚类分析

关键词聚类是根据关键词的共现强度对其进行集群,用来表示研究领域中的一个主题类别。

通过聚类算法得到中国式现代化研究的关键词聚类图谱,并依据模块值(Q 值)和平均轮廓值(S 值)评估聚类效果。其中 $Q=0.7078$, $S=0.9233$,说明聚类结构显著有效,且聚类结果高效令人信服^①。关键词聚类图谱共生成了现代化(#0)、国家治理(#1)、新时代(#2)、共同富裕(#3)、改革开放(#4)、中国道路(#5)、治理(#6)、国家治理现代化(#7)、中国方案(#8)、美好生活(#9)10组知识子群类团,这些子群类团勾勒出了中国式现代化研究内容版图的轮廓。

3. 基于关键词聚类图谱和重点文献的内容版图诠释

通过关键词聚类图谱和聚类节点明细,并结合中国式现代化研究的重点文献进行观察可知,这些聚类集中体现了以“中国式现代化、现代化、治理”等标签为主题的理论内涵研究,以“改革开放、新时代”等标签为阶段的历史演进梳理,以“美好生活、中国道路、中国方案”等标签为导向的价值意蕴研究,以“国家治理现代化、共同富裕”等标签为重点关系疏解的探究。换言之,中国式现代化研究的重点聚焦于内涵、理论、价值、领域、重点关系五个维度。

(1) 中国式现代化内涵之维

当前学界对中国式现代化内涵的界定基本沿着“中国式”+“现代化”内涵的解释线路进行,其中“中国式”是区别于“他者”,尤其是“西方式”的话语体系,而“现代化”是时间范畴的概念,通常以历史演进呈现。以“他者”比照中国式现代化,大多数学者认为中国式现代化有别于西方现代化,前者更注重现代化的协调性、体系性、接续性,是对西方资本主义国家以资本为逻辑的单线性现代化模式的超越。如张博卡等人认为中国式现代化不仅是对资本主义现代化道路的超越,也是对苏联高度集中的计划经济体制的现代化模式以及其他后发国家依附型现代化模式的超越,属于人类文明新形态^[4]。从历史逻辑来看,有学者认为“四个现代化”开创了中

国式现代化的先河^[4]，也有学者认为中国式现代化的出场可以追溯到洋务运动，经洋务运动、戊戌变法、辛亥革命进而过渡到新中国成立以来历届中央领导集体对中国式现代化的探索与拓展^[5]，呈现出渐进聚合、连贯与创新的生成轨迹。从形态变化来看，中国式现代化历经“三位一体”到“五位一体”，工业化到“五个文明”，总体小康到全面小康再到中华民族伟大复兴，“被动的现代化”到“主动的现代化”，“物的现代化”到“制度的现代化”再到“人的现代化”的嬗变。

由此可见，中国式现代化是一个动态发展的过程，概念界定的逻辑理路需要纵向发展和横向比较的双重观照，既要立足于中国现状又要锚定中国现代化历史探索的经验，既要置于世界历史坐标中进行历时性和共时性的比较又要放眼于人类文明形态的变革趋势，从“中”与“外”、“古”与“今”和“未来”的整体性视域来把握、理解与阐释。目前，已有研究侧重于分散性研究，虽然有学者已注意到从百年党史视域和中西比较视域的多重视域对中国式现代化进行探究，但整体性研究仍暂付阙如。

（2）中国式现代化理论之维

国家治理现代化是中国式现代化的重要组成部分，因此中国式现代化理论更多嵌套在国家治理现代化理论之中。西方学者提出的国家构建理论、治理理论、现代化理论^②等，虽然有助于我们理解西方现代化所投映的价值与理念，但西方现代化理论建立在以西方为中心，并“单线演进图式”的社会进化论为基础的理论之上，它与中国国情和中国主张存在不一致甚至相抵牾的一面，如果简单移植西方理论，就会出现理论不能解释现实，“无法真正理解中国的过去、现在与未来”^[6]的状况。因此，构建具有中国特色、能够指导中国式现代化的理论体系就要落回到中国本国的国情、历史、文化上。俞可平基于治理理论结合国情发展了善治理论，金应忠、杨洁勉、任晓等提出了和合共生理论，阎学通教授提出了

道义现实主义国际关系理论等，这些理论消解了西方文明中的二元对立，是中国式现代化理论的代表。

作为一个马克思主义政党，马克思的诸多观点为中国共产党开辟中国式现代化道路提供了重要的思想支撑，包括唯物史观、文明史观、国家与社会关系、“社会有机体”思想等。从理论逻辑来看，中国式现代化正是马克思主义中国化时代化的创新性发展^[7]。另外，党和国家领导人的重要思想或重大判断对国家现代化进程起着重要作用，也构成了中国式现代化的理论遵循。毛泽东提出的中国社会主义现代化理论，周恩来提出的和平共处五项原则，邓小平提出的小康社会理论、共同富裕理论和“中国式现代化”命题，江泽民提出的科教兴国战略，胡锦涛提出的科学发展观以及习近平提出的全过程人民民主理论、“一带一路”倡议等，都蕴含着丰富的中国式现代化思想。基与此，部分学者对习近平关于中国式现代化的重要论述进行了专门研究^[8]。

（3）中国式现代化领域之维

中国式现代化是一个复合体，关涉政治、经济、文化、社会和生态多重领域，并具体体现在“五位一体”总布局和“四个全面”战略布局之中的各个方面^[9]。由此，中国式现代化既表征为“全过程人民民主”的“政治文明”、“经济高质量发展”的“物质文明”、“全体人民共同富裕”的“社会文明”、“丰富人民精神世界”的“精神文明”、“人与自然和谐共生”的“生态文明”以及“推动构建人类命运共同体”的“大同文明”，又投射在微观层面的农业现代化、工业化、市场化、城市化、法治化、信息化、网络化、数字化等面向^[5]。

关于中国式现代化整体与各领域之间的关系，黄宝成等人认为，对于中国式现代化来说，经济现代化是首要基础，政治现代化是柱石，文化现代化是灵魂，社会现代化是核心要义，生态现代化是长久保障^[10]。唐亚林等人在“五位

一体”现代化的基础上增加了组织现代化，并从工程建构角度指出经济现代化、政治现代化、文化现代化、社会现代化、生态现代化和组织现代化分别是中国式现代化的动力工程、系统工程、灵魂工程、民生工程、基础工程和向心工程^[11]。从中国式现代化各领域的关联度来看，大部分学者认为中国式现代化是全面的现代化，各个领域是齐头并进、融合发展的，呈现出“并联式”“协调性”的叠加发展形态。这也从侧面说明，中国式现代化有别于西方串联式现代化进程。

（4）中国式现代化价值之维

诸多学者遵循“内涵解构—主体分离—价值阐释”的逻辑机理，以中国式现代化内涵解构中国式现代化价值，围绕中国式现代化对于推动中华民族伟大复兴、构建人类命运共同体、向世界提供文明共生的中国方案等价值意蕴展开讨论。他们认为，民族性意义与世界性意义构成了中国式现代化的价值取向。

在中国式现代化的民族性意义方面，张振华通过回溯中国现代化的社会变迁，认为中国式现代化道路使中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃^[12]。陈金龙在阐释中国式现代化与中华民族伟大复兴关系的基础上，认为中国式现代化开辟了中华民族伟大复兴的光明前景^[13]。王婷、吴忠民、王资博等人分别解构了中国式现代化在满足人民美好生活需求^[14]、实现社会公正、彰显社会主义生命力^[15]、建构中国话语体系^[16]等方面的实践意义。

在中国式现代化的世界性意义方面，周文等人从西方现代化道路呈现出的种种弊端出发，认为中国式现代化致力于创造实现人的自由全面发展、社会全面发展进步与促进世界共同发展繁荣，具有协调性、体系性、独特性、优越性等鲜明特征，它既开拓了现代化新境界，又拓展了发展中国家走向现代化的新途径^[17]。罗红杰以中国式现代化的内涵普遍性阐释中国式现代化的普遍价值，认为中国式现代化对于发展中国家、世界

社会主义、全球和平发展事业具有重大意义，为发展中国家推进现代化提供了样板、为世界社会主义提供了航行灯塔、为维护国际秩序和全球和平发展贡献了中国方案^[18]。龚云认为，中国式现代化是基于中国事实和经验的伟大创造，是一种新型的人类文明建构实践，它破除了“历史终结论”和“文明冲突论”，丰富了人类文明形态的多样性^[19]。

（5）中国式现代化重点关系之维

随着党中央对共同富裕和国家治理现代化的重视，探讨共同富裕与中国式现代化的关系、国家治理现代化与中国式现代化的关系成为学术研究的热点议题。关于共同富裕与中国式现代化的关系，形成了以下代表性观点：一是特征说。认为共同富裕体现了中国式现代化的本质要求，没有共同富裕就没有中国式现代化，全体人民共同富裕是中国式现代化的重要特征。自习近平总书记把中国式现代化的特征归纳为“是全体人民共同富裕的现代化”之后，特征说已在学术界和实践部门中达成了共识。二是标准说。任保平将全体人民共同富裕作为实现中国式现代化的递进阶段，认为共同富裕是中国式现代化的重要考量标准^[20]，其构建的中国式现代化评价指标体系^[21]也囊括了共同富裕的诸多评价指标^[22]。三是目标说。姚修杰从时间重叠度、领域覆盖度、结构耦合度论证了中国共产党一直将实现全体人民共同富裕作为中国式现代化的奋斗目标^[23]。四是手段说。共同富裕指向物质与精神的双重文明，不少学者通过解构共同富裕的内涵，认为共同富裕能为中国式现代化提供稳定的发展环境和充沛的物质基础，是实现中国式现代化的有力抓手^[24]。学者们通过对共同富裕和中国式现代化关系进行深入分析，得出了中国式现代化与共同富裕不仅相伴随，还是一个互动过程的结论：中国式现代化推进共同富裕，共同富裕又促进中国式现代化，二者互为动力，互相配合。

关于国家治理现代化与中国式现代化的关

的引导。概而言之，这一时期的研究聚焦于中国式现代化的生发逻辑、实践特征及成功经验方面。

2018—2020年是中国式现代化研究的纵深推进期。这一时期，党的十九大作出中国特色社会主义建设进入新时代的重要判断和确立习近平新时代中国特色社会主义思想；2018年新修订的《宪法》将序言“推动物质文明、政治文明、精神文明协调发展”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明协调发展”，并将“把我国建成富强民主文明的社会主义国家”修改为“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国”；2019年底新冠疫情蔓延，习近平总书记强调要把“人民至上”的制度品格贯穿疫情防控始终；2020年习近平总书记宣布脱贫攻坚和全面建成小康社会目标顺利实现。与之相伴随的是“新时代”“习近平”“党的领导”“制度优势”“人民至上”“中国方案”等相关议题迅速铺开，赋予中国式现代化新的本质内涵。

2021—2022年是中国式现代化研究的爆发增长与拓展创新耦合期。这一时期习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上创造性地提出了“中国式现代化新道路”的科学论断，党的十九届六中全会把中国式现代化的重大意义落脚到“人类文明新形态”，党的二十大报告全面系统论述了中国式现代化的本质要求和前进道路，明确以中国式现代化推进中华民族伟大复兴。由此，引发了学术界的研究热潮，“共同富裕”“新道路”“人类文明”“新形态”“民族复兴”等成为高频词和热点前沿。从关键词的时序演进中可以看出，研究议题更加突出了中国式现代化的世界性贡献。此外，“唯物史观”“大历史观”“历史演进”“百年历程”等热点关键词表明了学界将研究重心转入了理论思辨和历史考究之中，这也预示着中国式现代化研究进入了话语创新与理论创新阶段。

关键词时区演进图反映了近十年中国式现代化研究的嬗变态势。整体上看，热点关键词由“集中单点”向“阶梯状扇形”散布而愈发增多，但内涵特质、价值意蕴的研究一直贯穿始终。从实践引介到理论建设，从理论要义到话语理论创新，从民族性到世界性，从特殊性到普遍性，中国式现代化研究经历了从局部到整体、从国内到与世界接轨的过程。

四、结论与展望

（一）主要研究结论

本研究通过CiteSpace知识图谱对中国式现代化研究的热点、重点与主题演变进行了情景式再现和深度解析，得到如下结论：

第一，中国式现代化研究发文量呈现出“低位稳定水平—小幅度攀升—大幅度激增”的上升趋势，作者与研究机构合作均表现出“大分散、小聚集”特点，核心群集尚未真正形成。第二，现代化、共同富裕、国家治理、中国道路、改革开放、中国方案等是中国式现代化研究的热点，内容板块聚焦于中国式现代化的内涵之维、理论之维、价值之维、领域之维、重点关系之维五个维度。第三，中国式现代化研究热点呈现出“实践引介转向理论探索再到话语创新与理论创新结合”的阶段性特征，具体表现为从局部到整体、从民族性到向世界性挺进的渐进过程，中华文明、世界历史、新形态、民族复兴等话语成为研究前沿。随着热点主题的演变，中国式现代化被赋予了更深层次的内涵与更多维度价值。

（二）研究展望

已有研究从多元主题、多维视角对中国式现代化进行了学理阐释，但在议题设置、理论研究、学科视角融合和研究方法使用等方面仍存在不足之处。中国式现代化研究是一个具有持续拓展空间的研究领域，尤其是党的二十大赋予了中国式现代化新的内涵定位，这将使中国式现代化成为最受关注的社会科学研究议题。鉴于此，未

来研究可以在以下几个方向深入。

第一，拓展议题：形成立足微观、把握中国观、着眼宏观的中国式现代化研究内容体系。目前已有研究呈现出分散性研究多而整体性研究少、话语体系建构多而话语体系输出少、经验意义总结多而现实挑战与对策建议分析少的“三多三少”态势。中国式现代化研究不同于中国的现代化内涵、现代化经验、现代化模式等的“点状式”“碎片化”研究，需要我们形成整体性思维，在把握中国式现代化时代内涵的基础上，从主体、文化、历史、理论、实践等多重维度整体解构中国式现代化的生成机理，深刻理解中国式现代化与中华文明、中华民族伟大复兴、人类文明新形态等的逻辑关联。要将中国式现代化置于世界格局之中，增加中国式现代化与西方国家现代化、其他社会主义国家现代化以及其他发展中国家现代化的比较分析，从世界现代化进程与人类文明形态的高度建构并输出中国话语体系。与此同时，研究在“两个大局”时代背景下如何推进中国式现代化建设是今后的一项重要任务。要在总结中国式现代化实践经验的基础上，注重问题诊断与对症下药，于发展中审视中国式现代化的短板及漏洞，分析关键领域、重点地区面临的重大挑战，并寻求应对挑战的有效药方。

第二，理论创新：形成以中华文化为底蕴、与中国道路相适配的中国式现代化理论体系。中国式现代化是吸收人类一切优秀文明成果的成果，但其进程始终浸透中华优秀传统文化的文明基因，起根基作用的是五千多年的中华文明，以及百年来中国共产党领导中国人民实现强国梦想所拥有的丰富多彩的实践经验。已有理论体系建构倾向于治理理论、现代化理论等外域理论，虽然批判性的主体意识不断强化，话语创新的自觉开始显现，但本土化理论体系的概括与整合仍相对薄弱，缺乏对中华文明历史积淀、文化根源等深层次的挖掘，缺乏“用中国理论阐释中国实践，用中国实践升华中国理论”的学理观照。历史学

家葛兆光认为，历史、文化和政治是理解并认知中国的三个向度^[27]。习近平总书记指出：“全党要坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。”因此，要将理论研究置于中国道路、中国特色社会主义制度、中国文化、中国历史、中华文明等场景坐标中，推进中国式现代化由经验认识上升到理论认识，并以此构建有效的解释框架和理论体系，消弭外域理论和传统现代化理论对中国式现代化现象解释力不足所带来的一系列认识困境。

第三，方法集成：形成多样化、系统化、科学化的中国式现代化研究方法体系。现有研究主要采用文献分析法、历史分析法和比较分析法等规范研究方法，侧重于通过逻辑推演界定中国式现代化的理论内涵，通过史料钩沉梳理中国式现代化的历史进程与基本经验，通过与西方现代化进行比较确认中国式现代化的价值意义。从过程论来看，中国式现代化源于“非现代性”事实，在新时代又被赋予了“新现代性”特质，是一个过程化的动态范畴，运用实证分析方法设计评估中国式现代化水平，有助于把握中国式现代化的基本趋势与问题。但已有量化分析集中在农业现代化和教育现代化具体领域当中，整体性范畴的实证较少。未来研究应提高对中国式现代化评估议题的关注，扩展数理模型分析，并坚持“把论文写在祖国大地上”的原则，综合运用典型案例、问卷访谈、扎根理论等深入挖掘中国式现代化的具体细节、运行机理与典型经验。

第四，学科融合：形成多学科协同并进的中国式现代化研究体系。从学科视角来看，目前中国式现代化研究主要分布在马克思主义理论、经济学、政治学三个学科。虽然这三个学科为中国式现代化研究提供了马克思主义唯物史观、现代化理论、政党理论和发展理论等较为直接的理论资源，但中国式现代化是一个涵盖经济、政治、文化、社会、生态多个领域，涉及民生保障、社会治理、分配改革、环境保护等内容事项的复合

型政治实践活动,亟需法学、管理学、社会学、哲学、历史学、生态学等多视角的参与和交叉融合,形成多学科协同并进的中国式现代化研究体系。

注释:

①一般来说,当 $Q > 0.3$ 时,聚类结构显著;当 $S > 0.5$ 时,聚类合理;倘若 $S > 0.7$,聚类认为是

高效且令人信服的。

②包括以阿尔蒙德与亨廷顿为代表的政治现代化理论、以刘易斯与罗斯托为代表的经济现代化理论、以帕森斯为代表的社会现代化理论、以英克尔斯为代表的人的现代化理论、以布莱克为代表的文化现代化理论和以艾森斯塔德为代表的比较现代化理论等。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [2] Chen C. CiteSpace II: Detecting and Visualizing Emerging Trends and Transient Patterns in Scientific Literature [J]. Journal of the American Society for Information Science and Technology, 2006(3):359-377.
- [3] 丁学东.文献计量学基础[M].北京:北京大学出版社,1993:204-232.
- [4] 张博卡,刘靖北.论中国式现代化的内涵演进与内在逻辑[J].理论视野,2022(09):46-52.
- [5] 韩保江,李志斌.中国式现代化:特征、挑战与路径[J].管理世界,2022(11):29-43.
- [6] 习近平.把中国文明历史研究引向深入 增强历史自觉坚定文化自信[J].求知,2022(8):4-6.
- [7] 刘文勇.中国式现代化的遵循与创新[J].天津社会科学,2022(6):4-13.
- [8] 元光,魏凌云.习近平关于中国式现代化重要论述的理论阐释[J].行政论坛,2021,28(6):21-27.
- [9] 付文军.中国式现代化道路的四重阐释及其整合[J].探索,2022(3):15-28.
- [10] 黄宝成,周育国.中国式现代化道路的内涵特质、原则遵循、实践方略[J].经济问题,2022(2):9-16.
- [11] 唐亚林,周昊.走自己的路:中国式现代化的理论演进、路径选择与价值追求[J].理论探讨,2022(5):29-38.
- [12] 张振华.比较政治经济视角下的中国式现代化道路:科学内涵及其文明意蕴[J].人文杂志,2022(3):1-12.
- [13] 陈金龙.中国式现代化与中华民族伟大复兴的内在联系[J].中国高校社会科学,2022(6):26-32.
- [14] 王婷,李少军.中国式现代化道路与人的全面发展[J].理论视野,2022(6):50-56.
- [15] 吴忠民.社会公正与中国现代化[J].社会学研究,2019(5):1-18.
- [16] 王资博.中国式现代化新道路话语建构探析[J].学习论坛,2022(3):26-32.
- [17] 周文,肖玉飞.中国式现代化道路的独特内涵、鲜明特征与世界意义[J].马克思主义与现实,2022(5):36-45.
- [18] 罗红杰.中国式现代化的百年实践、超越逻辑及其世界意义[J].经济学家,2021(12):5-13.
- [19] 龚云.大历史观视域下中国式现代化道路的内涵及世界历史意义[J].人民论坛·学术前沿,2022(18):4-9.
- [20] 郭晗,任保平.中国式现代化进程中的共同富裕:实践历程与路径选择[J].改革,2022(7):16-25.
- [21] 任保平,张倩.构建科学合理的中国式现代化的评价指标体系[J].学术界,2022(6):33-42.
- [22] 钞小静,任保平.新发展阶段共同富裕理论内涵及评价指标体系构建[J].财经问题研究,2022(7):3-11.
- [23] 姚修杰.中国式现代化的理论内涵与实践向度:兼论对资本主义现代化的超越[J].长白学刊,2022(6):1-9.
- [24] 师博.在高质量发展中推进共同富裕的理论逻辑、实践基础与路径选择[J].社会科学辑刊,2022(4):116-125.
- [25] 刘舒杨,王浦劬.中国式现代化视域中的国家治理现代化[N].光明日报,2021-11-2(11).
- [26] 徐亚清,于水.中国式现代化视域下国家治理的话语建构与内在传承[J].青海社会科学,2022(1):59-65.
- [27] 葛兆光.宅兹中国:重建有关“中国”的历史论述[M].北京:中华书局出版社,2011:98.

责任编辑 刘 钊

城镇化中民间信仰文化的空间重建： 治理智慧与价值反思

郑容坤

(闽南师范大学 法学院, 福建 漳州 363000)

摘要：城镇化进程中，民间信仰文化空间重建是一项涉及多方利益主体参与的公共治理事务，既考验基层社会治理智慧，又能激发民俗性文化价值再生产。城镇化之于民间信仰文化空间的紧张感，表征为城市“用地纠葛”及其衍生的社会性、政治性、文化性等不和谐现象，危及基层社会治理秩序与稳定格局。漳州市地方实践以“集中安置”“立体共处”等民间信仰宫庙迁建安置模式，妥善化解了民俗性文化场所与城镇化建设之间的空间张力。这一基层治理智慧，不仅积极回应了社区居民对美好生活的需要，而且推动了民间信仰文化空间的价值再造与彰显，让城市得以“留住乡愁”，更好地服务城镇化进程。

关键词：民间信仰文化；空间紧张；基层治理；城镇化

中图分类号：D630 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2023)07-0065-06

习近平总书记在党的二十大报告中指出，要“坚持我国宗教中国化方向，积极引导宗教与社会主义社会相适应”^[1]。这一重要论述成为当前我国推进宗教工作的根本遵循，也构成理解城镇化建设与民间信仰文化成长之间关联性的重要指导。城镇化是中国社会变迁的一个不可逆的事实，它构成了理解当前社会现象的重要视角。不断升级的城镇化率给民间信仰文化空间的生存造成相当的压力感，如何处理城镇化建设与民间信仰宫庙生存的张力关系，考验着基层政府的治理智慧与能力。作为福建沿海地区的漳州，拥有数

量庞大的民间信仰宫庙，在推进城镇化进程中漳州首创三类迁建安置模式，保障了民众既有的信仰生活方式，妥善化解了民间信仰宫庙与城镇化之间的紧张关系，其中的经验值得关注。

一、城镇化之于民间信仰的空间紧张

城镇化是影响中国发展的最重要的因素之一。就宏观而言，城镇化既是世界各国实现现代化与提升国家实力的基本方式，又体现为微观面向人及其关系的城市化变迁^[2]。其实，城镇化还隐匿着一个中观维度上的因土地而至的社会关系

收稿日期：2023-03-15

基金项目：2021年福建省高校以马克思主义为指导的哲学社会科学学科基础理论研究项目“新时代福建民间信仰文化创造性转化的机制与路径研究”（JSZM2021042）

作者简介：郑容坤（1985—），男，福建漳州人，闽南师范大学法学院副教授，博士，硕士生导师，研究方向为民间信仰与乡村治理。

问题及其转换。土地要素的社会属性构成了城镇化的基本内容，而附丽于土地之上建筑物的存留也随之成为城镇化建设要考虑的基本议题。作为一种社会文化现象和形态，民间信仰折射出特定地域的支配关系，其生长轨迹伴随着村落的兴衰，组成地域社会结构的基本要素^[3]。因此，民间信仰文化空间的物化载体——宫庙建筑成为建构社区认同的象征符号与集体记忆，具有广泛且深刻的社会基础与社会意义。

在闽南地区，民间信仰宫庙的生发与村落成长基本上是同步的，由此形构了一道“村村皆有庙，无庙不成村”的闽南社会文化景观。这些民间信仰宫庙星罗棋布，有机嵌入城市与乡村空间的各个角落，成为城乡社会不可或缺的行动机制，占据着乡村社区生活的重要位置，引导着社区民众的生活方式与行动选择。然而，开始于21世纪初的城镇化，以不可逆的发展势态逐渐将乡土社会囊括入现代化中，乡村的基本要素亦逐渐城市化或现代化了。在城镇化对于乡村空间的众多要素解构与重构中，民间信仰宫庙也成为城镇化建设面对的课题之一。改革开放以来，福建省的民间信仰工作规范化管理和实践一直走在全国前列，而城镇化过程要解决民间信仰宫庙的重新安置问题无疑是政府、基层社区和民众共同面对的公共治理难题，如果处理不好就会成为基层社会治理的一处隐患^[4]。为加速推进城镇化建设，2013年浙江省提出了民间信仰事务“三改一拆”，强势拆除、整改了许多的民间信仰庙宇，给当地宗教生态系统及社会治理实践带来了诸多的冲击与挑战，衍生出宗教和社会的“治理危机”，此事件引发了深远的社会讨论。此类现象并非特例，带有一定的普遍性，需要社会各界对城镇化建设与民间信仰文化保护如何相得益彰给予充分思考。

大量的社会调研显示，城镇化之于民间信仰宫庙的空间挤压与紧张，体现为二者在城市空间的用地纠葛及其衍生的社会冲突，主要涵盖以下

三个面向的紧张关系。

其一，导致社区信众与房地产开发商、社区信众与地方政府等主体之间的社会性紧张。宫庙建筑是民间信仰文化得以传播的实体化载体，具有宗教性与社会性多重功能。在闽南地区，民间信仰宫庙不仅是社区民众崇神敬祖的信仰空间和祭祀中心，而且构成社区人际交流与事务治理的公共场所，隐含着社区记忆之场的象征功能与公共权力的再生产机制^[5]。换言之，民间信仰宫庙是社区民众生活的重要构成，其存废问题并非小事。因此，当城镇化要求对城中村或农村社区进行的信仰宫庙进行拆迁重建时，如果拆迁政策宣导不力，势必会出现社区民众以反对、阻扰等方式抵制开发商对民间信仰宫庙的拆迁安置，甚至会出现群体性事件和上访事件。

其二，诱发宗教信仰自由政策方面的政治性紧张。宗教信仰自由是中国共产党对待宗教问题的一项基本政策，是宪法赋予全体公民的一项基本权利。在我国，虽然尚未给予民间信仰文化以法律性界定，但是对于民间信仰事务治理是参照宗教事务条例执行的。社区民众倾向于将民间信仰宫庙及其事务视为宗教信仰范畴，于是城镇化建设要拆除民间信仰宫庙的举动则容易被错误地理解为“政府不让我们信仰了崇拜了”。这种误解不仅不利于宗教信仰自由政策精神的彰显，而且经由信众的传导机制容易酿成集体性无知，更有甚者借助自媒体网络的扩散发酵，有时会使基层拆迁事件升格为政治上的宗教信仰自由问题。

其三，衍生社区族群记忆的文化性断裂。民间信仰宫庙不是孤立存在的建筑物，它们总是与特定社会结构共处成长，往往构成特定地域的社会认同与族群记忆的象征符号^[6]。民间信仰宫庙作为一种文化象征符号，具有现实性、草根性、意义性。现实性表明，民间信仰宫庙发挥着议事、休闲、交流的场所功能，是基层治理机制的发轫之源与社会资本；草根性着眼于民间信仰宫

庙的开放包容格局，不具有信仰圈的排斥性，无论是社区民众还是社区外居民都可以自由进入村落庙宇空间，共享民间信仰文化空间的道德价值润泽；意义性侧重于民间信仰宫庙文化再生产的能力，强调民间信仰文化不仅拥有文化代际传递的诉求，而且还显示着国内外庙际网络与族群认同的社会纽带意义^[7]。在这个层面上，城镇化建设与民间信仰宫庙的空间紧张，并非仅是城市发展的一般性事务，而是涵摄了社会、政治、文化多重面向的治理议题，需要地方社会多元主体协同治理才能得以妥善化解。

二、集约式治理：民间信仰宫庙迁建安置的漳州经验

漳州地处闽南，民间信仰文化源远流长，信仰体系复杂多元，囊括了儒释道三教和福建本土信仰。据不完全统计，漳州全市共有民间信仰活动场所4700多处（不含建筑面积10m²以下的场所），其中有人管理的3700多处，较具规模的约有3000处（一般建筑面积在50m²以上）^①。这些民间信仰活动场所多数位于城乡接合部与广大农村地区，由于其逐渐被纳入城镇化建设范围，民间信仰宫庙的存废议题随之而生。在漳州市委市政府的领导下，漳州市民族宗教事务部门主动介入民间信仰宫庙的迁建安置，协同道教协会、社区自治组织做好社区信众与房地产开发商的思想工作，创建了“多庙合一”“集中安置”“立体共处”三种迁建安置模式^②，妥善化解了城镇化建设与民间信仰宫庙生存的空间紧张，维护了地方社会稳定，具有深刻的经验价值^[8]。

迁建安置模式I：“多庙合一”模式。即在宫庙重建中，通过建构新的宫庙管理体制，以同一村落内大庙的场所为共享空间，将同一村落内若干小庙的神祇吸纳进来，形成大庙诸神与小庙神祇和谐共处，提供集体“办公”的“一站式”服务。例如，2002年，漳州市在丹霞北路片区改造中，涉及东岳社区德进庙和3间小庙的迁建。

漳州市道教协会在实地调研基础上，提出“以德进庙为主，四庙合一迁建，众神祇分殿奉祀”的思路，而后协同开发商与规划部门，把迁建宫庙集为一体进行立项规划安置。新落成的岳口德进庙融合了原来的东岳庙、德进庙、广济祖师和凤美土地庙，成为儒、释、道、民间信仰的综合性信仰空间。

迁建安置模式II：“集中安置”模式。即在宫庙重建中，毗邻区域的若干宫庙集中迁建安置于特定的空间，新的宫庙按照原比例重建，形成由独立村落宫庙组成的片状分布。同时，这些宫庙之间只是在位置上相近，而关系上互不隶属，保持原有的宫庙内部管理机制。2013年漳州市在丹霞路悦华园小区建设中，前后左右共有7间寺庙宫观需要拆迁。由于地域不同，如果采取“多庙合一”的安置方式显然不现实。为保护文物，尊重地方习俗和信众的信仰习惯，漳州市民宗部门与道教协会经认真考察和多方征求意见，提出统一规划，集中安置，形成以市级文物保护单位浦头大庙和弘一法师纪念馆为中心的宗教朝圣和民间信仰观光区，得到了有关部门的认可。

迁建安置模式III：“立体共处”模式，也称为“宗教民俗文化村”模式。即在宫庙重建中，将若干行政区域内的不同类型宗教场所、民间信仰场所以及宗族祠堂等异地迁建安置，形成多元性、综合化的民俗文化园“聚落”模式。因漳州市古雷半岛石化项目建设需要，2016年以来，漳浦县古雷全镇13个行政村50多座庙宇统一搬迁至新建的宗教民俗文化园，这些宫庙主要信奉道教、佛教、基督教及民间神祇等。在地方政府、民宗部门、道教协会等多个主体的联合推动下，古雷全镇50多座庙宇集中迁建安置于宗教民俗文化园，形成了民俗文化园管理委员会统一集中管理的立体共处格局。

这三种迁建安置模式是地方政府、宗教主管部门、道教协会等多元主体协同治理的创新方案，它们的共性是出于对加速推进的城镇化与民

间信仰宫庙生存空间紧张感的探索性回应。经由多元治理主体的协调、沟通，消解城镇化与民间信仰宫庙在城市空间的用地纠葛，达成了多方利益和融共处图景，即宫庙重新安置既能保持聚落空间的建筑形态，满足社区信众的信仰需求，又能促进城市规划的统一性布局。

同时，这三种模式的区别也是明显的，有各自的适应条件。如表1所示，“多庙合一”“集中安置”“立体共处”等迁建安置模式具有以下不同之处：其一，从原宫庙分布区域看，“多庙合一”模式适合于同一个行政村范围内的不同宫庙组合，而“集中安置”和“立体共处”模式则分别适用范围较大的毗邻社区与一定规模的行政区划等范围内的宫庙整合。其二，从信仰形态看，这三种迁建安置模式所信奉的神祇结构实现从单一教派神祇信仰到儒释道乃至宗族祠堂等多种类信仰形态和谐相处的转变。其三，从管理体制看，“多庙合一”模式下的宫庙管理体制为重置新的内部治理机制，采取民间性的集中管理，成

立一个新的宫庙管理委员会，管理宫庙日常事务与代表宫庙对外交流。而“集中安置”模式虽然也采取民间性的自我管理的思路，但是它保留了各自独立的管理机制，即存在多个宫庙管理委员会，各自负责、独立管理宫庙事务。“立体共处”模式由于涉及的迁建安置宫庙的数量与类别较为复杂，并着眼于民俗文化综合开发，其管理体制选择了成立带有官方性质的管理委员会。民俗文化园管理委员会与范围内的各个宫庙之间是一种分离式的关系，其只在宏观层面为辖区内的各个宫庙提供政策指导与发展规划，不涉及各个宫庙的具体业务管理。总体而言，漳州民间信仰宫庙迁建的集约式治理模式呈现出点、线、面的空间布局结构，是漳州市地方政府、民宗部门、道教协会等不同主体因地制宜、协同化解城镇化与民间信仰宫庙生存空间紧张的主动创新，体现了地方政府在城市建设中中华优秀传统文化的尊重与关怀，具有丰富的经验性价值。

表1 漳州民间信仰宫庙迁建安置模式比较

	原宫庙分布	信仰形态	管理体制
迁建安置模式 I:“多庙合一”模式	同一村落(社区)	道教、民间信仰	民间性的一元制
迁建安置模式 II:“集中安置”模式	毗邻村落(社区)	佛教、道教、民间信仰	民间性的分离制
迁建安置模式 III:“立体共处”模式	乡镇级行政区划	佛教、道教、基督教、民间信仰	官方性的分离制

三、让城市“留住乡愁”：民间信仰宫庙赓续的价值彰显

福建省漳州市妥善化解城镇化与民间信仰宫庙空间紧张的实践经验，是当地政府民宗部门主动作为、勇于担当，协同道教协会、房地产开发商、村居自治组织以及信众居民等多元主体合作治理的多赢结果。其实，从“多庙合一”到“集中安置”再到“立体共处”，这些安置模式所保留的或主张的意义不仅是着意于物化的庙宇建筑而且是着意于传统文化的根脉，不仅是着意于地方性的族群记忆而且是着意于中华民族的认同象

征，不仅是着意于世俗性的场所功能而且是着意于精神性的“我们从哪里来到哪里去”的心灵渡口。简言之，在主张以城镇化为标识的现代理性“社会围场”中，我们不能忽视民间信仰文化的空间意义，更不应该逐利忘本，迷失了自我，以至于使城市社会成为无根的浮萍。

党的十八大以来，党和国家给予民间信仰文化等中华优秀传统文化以深切关注。2019年初，习近平总书记在北京老城前门东区看望慰问基层干部群众时，意味深长地说：“让城市留住记忆，让人们记住乡愁。”2021年3月22日，习近平总书记在福建省武夷山市考察朱熹生平及理学研究等

情况时强调,要重视挖掘、弘扬中华优秀传统文化,使之助益中国特色社会主义建设事业。在城市建设与发展中,在推进中国式社会治理现代化的宏伟征途中,应当给予包括民间信仰在内的中华优秀传统文化以生存与发展空间,这是政治、社会、文化、经济等多元要素叠合的必然要求,对城市社会基层治理、城市公共精神培育、城市国际形象营销具有重要社会意义。

从微观面向看,民间信仰宫庙维系着心性向善、睦邻和谐、乐善好施等社区精神。人不能没有精神与信仰,置身于转型社会的“过渡人”更需要内在精神性支撑,而民间信仰宫庙所承载的传统文化为特定区域的族群提供了精神慰藉与秩序规范资源。民间信仰宫庙并非超然脱俗,而是与村落同步生长的,它们深深嵌入寻常百姓家,成为社会民众日常生活、邻里关系调适等方面的公共空间。金耀基先生认为,中国优秀传统文化具有规范性与塑造功能^[9],民间信仰文化亦是如此,它通过教导个体向善,并将之推及邻里、社会,进而形构向善的公共精神。于是我们就不难理解民间信仰宫庙内为何有那么多诸如赈灾济困、扶老救弱、捐资公益、禳灾解厄等事项的答谢锦旗与政府有关部门的表彰牌匾了。换言之,在传统社会向现代社会、封闭静态社会向开放流动社会的转型中,民间信仰文化空间为社会平稳转型提供了一种选择,为转型社会中的“过渡人”安放心灵。

从中观面向看,民间信仰宫庙是中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展的重要载体。中华优秀传统文化创造性转化创新性发展是一个全方位、多领域的系统工程^[10]。其中,作为承载文化的物理载体之一,民间信仰文化空间的转型构成中华优秀传统文化创造性转化创新性发展的重要组成部分。宫庙是民间信仰文化体系中敬天法祖的天命观、乐善好施的公益观、人与自然和谐相处的“天人合一”观等抽象意义的具现化与实现依托。民间信仰宫庙通过建筑美学、文化营

造、组织运作等方式,实现了优秀传统文化的迭代升级。置身于民间信仰宫庙空间中,我们发现自己进入了一个传统与现代叠合的文化场域,在这里,我们既可以了解、把握传统文化赓续的伦理道德基因,又可以明晰、建构面向未来生活的意义所在。民间信仰宫庙管理委员会是民间信仰文化及其空间建筑更新的推动者,也是彰显民间信仰文化功能的践行者。在党委政府的坚强领导下,组织化的管理委员会以民间信仰宫庙为运作载体,对内健全制度以规范民间信仰事务治理机制,对外通过建构境内外庙际网络以传播中华优秀传统文化,助力民族认同与国家统一。

从宏观面向看,民间信仰宫庙牵动着横跨中外的庙际网络,构成我国“一带一路”合作倡议的重要文化资源。“一带一路”是我国对世界和平发展的责任担当,是一项旨在促进国际区域合作、推动世界经济发展的重大举措,其内容丰富广泛,涵盖了经济、政治、文化、科技等诸多领域的合作。其中,文化交流与文化合作无疑为“一带一路”沿线各国提供了一个加深彼此认识、凝聚价值共识的契机。在福建,民间信仰宫庙往往是开放性与流动性并存的,信众通过“分香”“分灵”等特定信仰迁移方式走出福建,融入境外社会而形成复杂的人际网络与互动关系。妈祖、保生大帝、开漳圣王、清水祖师、广泽尊王、土地公等福建主要民间信仰均有在东南亚、欧美等区域传播的历史,并与之“血缘”关系宫庙组织保持联络。民间信仰宫庙作为中国传统文化的组成部分所具有的向心力、凝聚力,在联络乡侨共同奋斗、密切华侨华人与祖国联系方面发挥过重大作用。同时,海外友好宫庙与祖庙之间保持密切沟通,海外信众定期前来祖庙拜谒交流,在相当意义上可以说,民间信仰宫庙已成为海外华侨华人寻根问祖的精神线索与关切祖国建设的牵引枢纽,亦是海外社会了解中国发展的重要支撑与传声器。因此,通过挖掘、运用、保护民间信仰文化空间及其庙际网络,可以增强海外

华侨华人助力国家民族认同，可以依托海外华侨华人传播中华民族优秀文化，亦可以成为国际社会客观认识中国社会的一大窗口，进而为我国“一带一路”倡议的贯彻实施提供社会资本与文化资源。

四、结语

着力于对城镇化建设与民间信仰文化空间张力关系的探讨，并非反对城镇化进程，而是要强调对转型期中国社会治理复杂性给予充分重视。因为当前“我们的社会正处于转型期，我们在思考如何在民间信仰治理模式上创新时，要考虑到我们整个社会的转型正在带来社会管理模式的转型，民间信仰的场所存在于民间，存在于基层，对它的社会治理不仅仅是政府相关部门如何做的事，也不仅仅是民间信仰场所如何管理好自己的事”，它更重要的意义在于“首先应当将其纳入我国的社会建设和基层民主建设的总体框架中”^[12]。在城镇化建设中，福建省漳州市首创的民间信仰宫庙“多庙合一”“集中安置”“立体共处”等集约式治理模式，妥善解决了城镇化建设与民间信仰文化空间的张力关系问题，不但推进了城镇

化建设进程，而且促进了民间信仰文化的空间更新。给予城镇化中民间信仰文化空间重建以充分关注，有助于彰显民间信仰文化空间在城市社会治理、社区公共精神培育、城市形象建构等方面的功能，进而让城市“留住乡愁”，让社会有了“记忆之所”，让中华民族文化有了“传衍之源”。

注释：

- ①参见吴火进：《开展“优美民间信仰活动场所”创建活动，为建设“富美漳州市”做贡献》，<http://www.zhangzhou.gov.cn/cms/html/zzsrnzf/2018-11-14/2121635541.html>。
- ②有研究指出，由漳州市民宗局所创设的三种宫庙迁建安置模式，可以称为政府集约式模式，其妥善解决了民俗性信仰空间与城镇化之间的紧张关系。参见漳州市民族和宗教事务局：《探索旧城改造宫庙拆迁安置工作的模式》（工作报告，内部资料），2011年10月28日。甘满堂：《自主灰色重建与政府集约安置：城镇化背景下传统信俗文化空间续存路径》，载《湖南师范大学社会科学学报》，2022年第3期第94-102页。

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，2022：40.
- [2] 姚尚建.“人民”的城市及其指向：城市性概念的初步检讨[J].浙江学刊，2021(1)：55-62.
- [3] 郑振满，陈春声.民间信仰与社会空间[M].福州：福建人民出版社，2003：12.
- [4] 陈进国.中国民间信仰如何走向善治[J].中央社会主义学院学报，2018(3)：115-120.
- [5] 张祝平，郑晓丽.论民间信仰的共富意识及其当代意义[J].中南民族大学学报(人文社会科学版)，2022，42(10)：75-85，184.
- [6] 林国平，苏丹.正统化、在地化与国际化：妈祖信仰长盛不衰的内在原因[J].世界宗教文化，2021(1)：109-115.
- [7] 范正义.妈祖信仰仪式与“一带一路”[J].世界宗教文化，2018(5)：39-44.
- [8] 郑容坤.空间位移：闽南民间信仰宫庙的城镇化变迁[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版)，2020，38(4)：145-152.
- [9] 金耀基.从传统到现代[M].北京：法律出版社，2017：341，339.
- [10] 温朝霞.推动中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展[J].探索，2023(1)：63-73.
- [11] 金泽.宗教学理论新探[M].北京：商务印书馆，2022：311.

责任编辑 夏继先

刘少奇民主思想及其当代启示

——以民主精神与民主制度为视角

汤修元

(忻州师范学院 马克思主义学院, 山西 忻州 034000)

摘要: 民主精神和民主制度是把握刘少奇丰富的民主思想的两个重要视角, 也是刘少奇民主思想精髓的重要体现。民主精神的培育和健全民主制度是当今中国民主政治建设的两个基本路径。重新分析和深入认识刘少奇关于民主精神和民主制度的论述, 有助于弥补中国民主化建设历史进程中出现的形式多于内容、外表多于内核的一些不足。

关键词: 刘少奇; 民主精神; 民主制度

中图分类号: D262 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)07-0071-05

在民主政治建设中, 民主精神和民主制度是两个基本内容, 二者相互促进、相互联系而共同构成民主政治建设之两轮。刘少奇从民主精神和民主制度两个层面来深刻论述民主政治建设, 这一独特的视角, 抓住了民主思想的基本内容和精髓, 充分展现了刘少奇善于抓住民主政治本质和关键的敏锐性。民主精神和民主制度, 今天仍然是中国特色社会主义民主政治建设的两个重大问题, 因此刘少奇关于民主精神和民主制度的论述, 对我们今天进行民主政治建设依然有着重要的启示和指导意义。

一、刘少奇民主思想的视角之一: 培育民主精神

刘少奇不是从一般意义上界定民主精神的, 他指出民主精神本质上“就是平等精神”, 可以

说从更深层次上把握了民主的内在本质要求。民主本身要求民主的主体享有平等的权利, 只有权利平等的主体才能真正参加民主活动, 因为权利的平等是实现民主的内在要求和前提条件, 只有树立平等观念才能为民主的实施及实现提供思想保障。刘少奇这里所说的“平等”, 并不是否认人与人之间在身体上、物质上的正常差别, 而主要是从政治权利和法律意义上讲的。他指出: “人权没有什么不平等……司令员没有权利去打骂人, 或剥削另一个人, 要不然就是违反民主精神。”^{[1]133}从这个意义上讲, 民主就是“承认公民一律平等, 承认大家都有权决定国家制度和管理国家的平等权利”^[2]。

刘少奇对中国人民民主精神的现状有着清醒的认识。他指出, 我们的许多干部是缺乏民主精神的, “民主精神在我们干部之间, 有许多人是

收稿日期: 2023-03-15

基金项目: 忻州师范学院课程思政“中国近现代史纲要”建设项目

作者简介: 汤修元(1969—), 男, 河南信阳人, 山西忻州师范学院马克思主义学院副教授, 法学硕士, 研究方向为中国共产党党史党建。

“不够的”，这些不足主要体现在“我们同志中并不是个个都能真正深刻理解民主、具备民主精神的。能懂得民主而且真正在工作中以民主精神对待旁的同志的并不多”^[1]。中国是一个有着两千多年封建专制历史的国家，封建专制特权思想的影响因而根深蒂固，旧中国留给我们的封建专制传统比较多，民主法制传统比较少。针对干部群众民主精神严重缺乏的问题，刘少奇明确要求：“我们要以民主精神教育中国群众，甚至在党内也有实行这种教育的必要。”^[3]他主张通过各种形式和途径来宣传民主，培育党员干部和群众的民主观念、增强民主精神。他还具体提出了进行民主宣传教育的方式，他认为“各级宣传教科，应该在关于民主的研究及宣传教育工作中进行必要的努力，多写文章、小册子，多到各种会议上去作报告”^[4]226-227。刘少奇希望通过广泛的宣传教育，不断改善中国人民民主意识和民主精神比较淡薄的状况，为民主的有效实施与运行奠定思想基础。

刘少奇还深刻阐述了民主精神对于中国共产党以及中国革命的重大意义。他指出：“我们干民主革命，如果想站在人民头上，那就不是革命的胜利，而是革出大批的官僚来了。”^[1]134帝国主义、封建主义、官僚资本主义的反动统治是压迫人民的三座大山，是阻碍实现人民民主的主要障碍，中国共产党领导人民进行民主革命就是要推翻这三座大山，就是要建立一个人民当家作主的人民民主政权。但是，如果不进行民主意识的培育，不能持续大力提高干部和民众的民主精神和民主意识，再加上官本位思想的影响，革命胜利后就难免会出现许多脱离群众高高在上的官僚，人民当家作主的革命理想和目标就难以实现，甚至会走向反面，所以他还曾说，官僚主义是民主主义的反面，没有民主精神就是官僚主义。列宁则把这种官僚主义称为无产阶级政党和国家政治生活中的“毒疮”，他警告全党：“我们所有经济机构的一切工作最大的毛病就是官僚主义。共

产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。”^[5]官僚主义这种“领导机关最容易犯的一种政治病症”^[6]，很大程度上正是民主精神的淡薄和缺失而导致的。刘少奇认为，加强民主精神的教育是防止官僚主义的有效途径，“特别要提高民主精神，进行民主教育，这是我们反对官僚主义的重要办法，撤职等只是治标的。……在共产党员及干部中要具备充分的民主精神，平等精神，以民主行动督责自己和其他人，就可以不断防止和逐步克服官僚主义”^[1]134。刘少奇从民主建设的角度思考和总结了“大跃进”和人民公社化运动。他说：“这几年，我们吃了不调查研究的亏，吃了不讲民主的亏。我们不发扬民主，不善于听人家的意见，不充分在人民中间讨论，不认真取得他们的同意，这是一条很大的经验教训。”^[7]176“不讲民主”“不发扬民主”，其实就是因为没有民主精神或是民主精神不足，所以他对各级党政工作人员提出了明确要求，希望大家加强对民主的学习，增强民主精神。他还要求在实际生活工作中学会运用民主，认真总结实行民主的经验教训，并对党员和群众进行民主教育。

二、刘少奇民主思想的视角之二：民主的制度建设

刘少奇对民主制度的建设同样给予高度关注，他指出，我们党领导的抗日民主政权必须实行广泛的民主制度，保障人民享有民主权利。他说：“我们还须制定出一些关于民主的法律（如各级政府组织法，选举法，代表会议的规则，处理各种案件的手续等），规定制裁那些违反民主、侵犯民权（人民民主权利）的官员的办法等。”^[4]226-227刘少奇主张必须在未来国家政权机构的组成中建立各种形式的民主制度，使权力机构在制度的规范下运行。他指出：“未来组织革命各阶级联合的政权，就必须实行广泛的民主制度（如国民代表大会，省民大会，县民大会，区民大会，乡民大会

等)。革命的各阶级通过一定的民主形式,去参加革命的政权。”^{[4]172}

新中国成立后,中国共产党由革命党成为全国性的执政党,面对党的历史地位的转变,刘少奇根据中国民主建设的实际国情,从制度层面对社会主义民主建设进行了深入思考与探索,提出了一系列关于民主制度建设方面的重要思想。1951年他在北京市第三届人民代表会议的讲话中就提出:“我们的基本口号是:民主化与工业化。”^{[7]60}这表明刘少奇把民主政治和工业化置于同等重要的地位,设置为新中国建设的两大基本目标。刘少奇对民主建设的思想主要体现在以下两个方面。

第一,加强和完善民主的法律和制度建设,为民主提供法律和制度规范和保障。民主的稳定、规范运行离不开法律和制度的保障,脱离法制保障和规范的民主必将出现随意性,严重的可能还会引起社会动荡。要保证民主有效规范稳定运转,根本措施是建立和完善保障和规范民主运行的法律制度。新中国成立后,在民主政治上,建立起一套适应民主政治建设新形势的全国性法律制度,已经成为巩固人民民主政权、实现人民民主和促进国民经济的恢复与发展的客观需要。刘少奇十分重视新中国的立法工作,他亲自指导和参与制定了一系列法律、法令和法规,如《各界人民代表会议组织通则》(1949年)、《土地改革法》(1950年)等,这些法律法规的制定对新中国民主政治建设具有开创性的意义。宪法作为国家根本大法,是民主政治建设的根本遵循。刘少奇也特别重视宪法的制定和贯彻实施,他说:“制定中华人民共和国宪法,在我国国家生活中,是一件具有重大历史意义的事情。”^{[7]132}刘少奇为新中国第一部宪法的起草、制定和通过做了大量工作,还多次强调要维护宪法的尊严。他在《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中强调指出:“中国共产党的党员必须在遵守宪法和一切法律中起模范作用。一切共产党员都要密切联系群

众,同各民主党派,同党外的广大群众团结在一起,为宪法的实施而积极努力。”^{[8]168}这些论述充分表明他努力树立和维护宪法权威和尊严,积极倡导依据宪法和法律来保障人民的民主权利的思想。自1954年10月至1957年12月,在刘少奇的主持下,第一届全国人大常委会先后制定、审议通过了80多部法律、法令,是民主政治制度化建设的重大成就。

第二,完善人民行使当家作主的根本制度——人民代表大会制度。人民代表大会是新中国人民群众当家作主的主要组织形式,人民代表大会制度是中国共产党从国情出发,创造性地设计的民主制度。刘少奇科学阐述了人民代表大会制度并指出了其优势,说:“人民代表会议与人民代表大会制度是我们国家的基本制度,是人民民主政权的最好组织形式。”^{[8]156}人民代表大会制度是在党的领导下在革命根据地实践经验中不断发展形成的,适应了我国的国体和具体国情。刘少奇还认为:“我们采用这种政治制度,是同我们国家的根本性质相联系的。”我国是人民当家作主的社会主义国家,人民代表大会的优点之一就是能够保障各阶层、各民族人民群众充分行使民主权利,参与管理社会事务,“它能够便利人民行使自己的权力,能够使人民群众经常经过这一政治组织参加国家的管理,从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性”^{[8]156-157}。人民代表大会广泛的代表性使它能够体现国家权力的人民性,从本质上说,它是具有高度民主性质的人民国家权力机关。

刘少奇重视发挥人民代表大会制度在我国民主政治生活中的应有作用,使人民代表大会充分行使宪法规定的职权,依法履行自身的职能。他指出:“人民代表大会制度,既规定为国家的根本政治制度,一切重大问题都应当经过人民代表大会讨论,并做出决定。”^{[8]157}他在主持人大工作期间,经常要求人大常委会要密切联系群众,充分了解和反映人民群众的意见和要求。在人大常

委会会议上，他率先垂范并倡导发扬民主，倾听各方不同意见，在他主持的全国人大和全国人大常委会会议上，代表、委员们畅所欲言，充分发表各种意见，人大工作展现了活跃的民主气氛，这一时期由于有效“发挥最高国家权力机关的作用，可以说是建国以来人大工作最好的历史时期之一”^[9]。针对当时不少地方和部门相当程度存在的党组织包办代替人大工作，人大的职权被弱化、虚化的现象，刘少奇进行了批评，说：“各级党的代表大会或代表会议的召开，既不应代替各级人民代表大会或人民代表会议，也不应使其完全重复，而应使其密切地合理相互配合。”^[10]1962年1月，“七千人大会”召开，在会议上刘少奇在阐述党的领导和实行人民代表大会制度之间的区别与联系时，重点指出不能将党组织的领导直接代替人大工作。他说：“不错，我们党是国家的领导党，但是，不论何时何地，都不应该用党的组织代替人民代表大会和群众组织，使它们徒有其名，而无其实。如果那样做，就违反了人民民主制度，就会使我们耳目闭塞，脱离群众，这是很危险的。”^{[8]401-402}在这年2月召开的中央工作会议上，他又一次批评了这一现象，强调要坚持人民代表大会制度，切实发挥人民代表大会的职能，不能使人民代表大会职能虚化、弱化。他强调说：“一定要有人民代表大会，要吸收各方面的声音。现在党的代表大会代替人民代表大会，党的委员会代替人民委员会，党委代替一切，这是大问题。”^{[7]726}

刘少奇还重视发挥人民代表大会的监督职能的作用，提出要加强其监督职责。监督权是宪法赋予人民代表大会的一项重要职权，是实现人民民主权利的重要形式。刘少奇指出，必须加强全国人民代表大会和它的常务委员会对中央一级政府的机关的监督和地方各级人民代表大会对地方各级政府机关的监督。刘少奇不仅重视发挥人大的监督职能的作用，还具体提出了人大履行监督职责的途径，提出要加强人大代表对政府工作进

行视察检查的工作。刘少奇提出，应当加强人民代表的视察工作，以便广泛地收集人民群众的意见，并且加强各级人民代表大会对于政府工作的检查、批评和讨论。在刘少奇的大力倡导下，全国人大常委会从1955年开始每年都组织全国人大代表到各地视察工作，并逐步制度化。对于这种监督，他认为：“必须鼓励和支持由下而上的批评和揭露，压制批评，在我们国家机关中是犯法的行为。”^{[8]412}为了更好履行人大监督职责，在刘少奇的提议和指导下，全国人大常委会设立了八个委员会，来协助全国人大及其常委会履行职能，开展监督工作。

三、培育民主精神、完善民主制度：对当代中国民主政治建设基本路径的启示

刘少奇关于民主精神和民主制度的论述，抓住了民主的两大基本内容和要求，这些论述对我们推进社会主义民主政治建设仍然有着重要指导意义。培育民主精神和完善民主制度是民主政治建设进程中两个不可或缺的基本内容，二者紧密联系、相互影响，是推进民主政治建设不断完善的基本路径。

民主政治建设是一项复杂的系统工程，其基本的要素主要有两个：一是精神意识层面的民主意识、民主精神系统，二是制度规范层面的民主制度系统。制度系统是民主的外在形式，民主精神则是民主的内在驱动力。民主精神是民主制度建立的思想基础，也是民主制度得以贯彻实施并得以巩固的思想前提；民主制度则是民主思想和民主精神的体现和保障。虽然两者相互影响和制约，是民主政治建设之“两翼”，但是，民主精神更具有基础性的作用，如果没有民主意识和民主精神的思想基础作为条件和支撑，那么，再完善的制度也会沦为“废纸一堆”。

当我们反思近代中国的民主化进程时，会发现这样一个现象：近代中国在搞民主化建设的历史进程中，形式上的民主制度虽然建立了不少，

而民众内在的民主意识、民主精神还比较淡薄，在民国时期出现了民主运行中的诸多乱象。而民主意识、民主精神的培育却不是一朝之功，显然是一项长期艰巨的历史任务。

如果从社会心理学的角度来审视的话，某一种制度如果要得到广泛有效的施行，必须有与之相应的社会意识和心理作支撑。就我国民主政治建设的现实而言，由于受中国数千年封建专制传统的影响，民主意识、民主精神的淡薄和缺失造成了我国民主政治建设的“内伤”，这一“内伤”使得我国民主政治建设缺乏相应的思想基础作为有力支撑。因此，只有做到民主意识、民主精神的培育和认同与显性的民主制度相互促进、彼此协调，“才能产生真正的民主的社会运行机制，民主的发展才有深层的动力支持”^[11]。所以，

一方面，我们要突出对民主精神、民主意识的教育和培养，“我们不只是为了在形式上执行一些民主手续，更要紧的是我们要提倡一种民主的工作精神。”^{[4][6]}另一方面，协调推进民主制度建设，完善民主运行和规范的制度体系，这是民主政治建设中的“一体两翼”，二者相互协调配合，才能使民主顺利有效运行。新中国成立后，随着各项民主政治建设举措的稳步推进，人民群众的民主意识也不断提高。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出发展全过程人民民主，把民主建设与中国优秀传统文化相结合，制度建设日益完善，人民群众的民主意识、民主参与也不断增强，中国式民主展现出蓬勃生机和广阔发展前景。

参考文献

- [1] 毛泽东、周恩来、刘少奇、朱德论社会主义精神文明[M].北京：中国人民解放军战士出版社，1981.
- [2] 列宁选集：第3卷[M].北京：人民出版社，1995：257.
- [3] 邓小平文选：第2卷[M].北京：人民出版社，1993：332.
- [4] 刘少奇选集：上卷[M].北京：人民出版社，1981.
- [5] 列宁全集：第52卷[M].北京：人民出版社，1988：300.
- [6] 周恩来选集：下卷[M].北京：人民出版社，1984：418.
- [7] 刘少奇论党的建设[M].北京：中央文献出版社，1991.
- [8] 刘少奇选集：下卷[M].北京：人民出版社，1981.
- [9] 王汉斌.刘少奇同志社会主义民主法制思想的重大指导意义[J].人大工作通讯，1998(23)：5-9.
- [10] 建国以来刘少奇文稿：第8册[M].北京：中央文献出版社，2005：131-132.
- [11] 秦德君.政治设计与政治发展[M].北京：商务印书馆，2009：354.

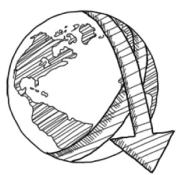
责任编辑 董颖

(上接第41页)

参考文献

- [1] 郑永进.结构功能主义理论视角下职教集团协同创新发展的现实问题与路径优化[J].教育与职业，2022(9)：52-56.
- [2] 王佩亨,李国强.海外决策咨询机构：世界主要国家决策咨询机构考察报告[M].北京：中国财政经济出版社，2014.
- [3] 傅广宛,王娟.试论政府决策咨询机构的政策教育功能[J].河南师范大学学报，2012(7)：39-43.
- [4] 费久浩.专家的决策影响力：评价体系、现实状态与优化路径：基于G市政府决策咨询专家库的分析[J].智库理论与实践，2012(7)：24-32.
- [5] 李国强,徐蕴峰.学习习近平“智库观”，推动中国智库建设健康发展[J].智库理论与实践，2017(2)：1-10.
- [6] 朱旭峰.构建中国特色新型智库研究的理论框架[J].中国行政管理，2014(5)：29-33.
- [7] 魏礼群.公共决策与智库建设[J].中国行政管理，2015(10)：6-8.
- [8] 干春晖.中国智库国际化发展策略研究[J].中国科学院院刊，2022(37)：989-994.

责任编辑 董颖



一线传真

洛阳市委编办以“三创新” 全面提升事业单位登记 管理工作水平

洛阳市委编办立足事业单位登记管理新形势、新任务、新要求，在创新理念、创新流程、创新平台等方面持续发力，全面提升事业单位登记管理工作水平。

一、创新理念，加大登记管理“力度”。改进服务理念，从管理为主向服务为主转变，不断激发登记管理工作活力。主动与税务、人社等部门建立信息共享机制，发挥监管合力，帮助事业单位解决资产过户、社保接续等问题，提升事业单位法人登记规范化水平。

二、创新流程，提升登记管理“温度”。牢固树立为民服务理念，在优化流程上下功夫，建立健全“一次性告知”制度。对信用记录良好而申报材料存在个别欠缺的事业单位实行“容缺办理”，压缩办理时间至1个工作日内，让申请事项“不过夜”，让登记服务持续“升温”。

三、创新平台，跑出登记管理“速度”。服务平台由“实体大厅”向“云端化”转变，推进“全事项”“全流程”网上办公。一方面，开展“屏对屏”云审批，加强网批力量保障，确保全程电子化审批办理高效有序，让信息多跑路、群众少跑腿。另一方面，积极开展事业单位法人公示信息“双随机、一公开”抽查，明确抽查对象、抽查时间、抽查内容等相关事项。核查结果向社会公示，接受社会监督，规范事业单位运行，确保监管实效。

漯河市委编办以“三个坚持” 创新优化事业单位登记管理工作

漯河市委编办按照优化服务、加强监管、创

新机制的工作思路，高站位谋划，高效能推进，高标准落实，全面提升事业单位登记管理科学化、规范化、标准化水平，助推漯河经济社会高质量发展。

一、坚持多措并举，保障改革成效落地落实。一是靠前服务设立登记。针对改革新设立单位登记业务不熟悉的情况，主动开展一对一业务指导，帮助单位工作人员尽快学习掌握相关政策法规，为新设立单位顺利开展登记工作提供坚实保障。二是高效推进变更登记。强化提醒服务，对照改革方案和“三定”规定，全面核对数据库登记信息，主动指导单位及时做好改革后相应的法人登记信息变更申请，严格执行“先变更、后年报”的事业单位法人年度报告申报原则，对法人登记信息未按照改革方案和“三定”规定变更到位的一律不予年报受理，推动各事业单位依法依规高效履职。三是严谨开展注销登记。针对各项改革中撤销、整合事业单位数量多、情况复杂等问题，根据单位实际情况分类研判、逐步推进。

二、坚持信用监管，健全事业单位信用体系。一是夯实信用基础。对新登记事业单位法人进行信用宣传，推进单位法人知信用信守信，对新任法定代表人在“信用中国”平台进行信用预审，确保登记信息可靠可信可用。二是强化信用约束。认真落实信用分类监管责任，依法实施“一处失信，处处受限”的信用联合惩戒措施，助推事业单位法人诚信高效履职。三是推动信用共享。明确专人每月对“信用中国”平台数据库中的事业单位登记信息进行更新，及时补充完善日常变更登记和单位设立注销等公示信用信息，确保数据库信息的真实性与有效性。

三、坚持探索创新，助推新型研发机构健康发展。为高质量推进省批中原食品实验室建设，漯河市委编办坚持服务大局、服务科技创新的理念，创新性将中原食品实验室按照从事科研活动的非营利性新型研发机构登记为事业单位法人，

赋予中原食品实验室事业单位法人身份，确保实验室依法依规高效运行，为中原食品实验室健康有序发展和发挥创新引领作用提供体制机制保障。

唐河县委编办三措并举 不断提升事业单位登记管理水平

近年来，南阳市唐河县委编办牢固树立标准意识、服务意识，不断优化服务流程、提升工作效率，规范事业单位登记管理，助力信用体系建设和经济社会健康发展。

一、细致把关，规范业务流程。严格落实《事业单位登记管理暂行条例》，遵循“规范程序、严格审查、依法登记”原则，扎实开展事业单位登记管理工作。在业务办理过程中，认真审核各单位提交的相关材料并及时反馈存在问题，指导各单位规范做好材料提交工作。同时，严格办理流程，对网上受理、审查、核准、公告等各个环节认真把关，确保流程审核规范、原始材料准确。

二、服务升级，提高登记效率。创新服务方式，优化服务模式，简化办事程序，压缩办理时限。主动沟通对接，积极推行“网上办”“电话办”等办理方式，对业务办理中出现的问题进行耐心细致的解释。坚持业务流程事项“一次性告知”原则，事业单位设立、变更、注销登记全部网上提交资料，在后台审核通过后，线下报送纸质材料，实现“最多跑一次”。

三、聚焦监管，保障合法权益。严格执行事业单位法人年度报告公示制度，对事业单位法人年度报告公示信息实行“双随机、一公开”抽查，强化事后监管，对存在问题的进行通报并限期整改，将抽查情况和查处结果及时向社会公示，对整改不到位的记入异常信息名录。结合机构编制核查等工作，对事业单位法人公示信息不定期进

行实地核查，通过强化监督检查进一步规范事业单位运行，切实保护事业单位的合法权益。

商丘市委编办用好“四招” 助推教育事业高质量发展

近年来，市委编办深入学习贯彻习近平总书记关于教育工作重要论述和重要指示批示精神，立足部门职责，坚持推进体制机制“优化”，用好加减乘除四个“办法”，持续助推教育事业高质量发展。

一、在编制配置上做好“加法”，保障教育发展需求。坚持教育优先原则，加大内部挖潜力度，将深化事业单位改革、重点领域关键环节改革等精简回收的事业编制，优先向教育领域倾斜。严格按照“师生比”“师班比”相结合的核编方式，核定教职工编制，确保符合国家规定。加大编制统筹力度，对乡镇中小学、特别是人口比较分散的农村学校和教学点，以满足教学需求为前提，在编制核定上给予倾斜，充分挖掘编制潜力，重点保障教师队伍建设和用编需求。

二、在统筹使用上做好“减法”，补齐基层工作短板。按照“做实基层、打牢基础”的工作思路，加大教职工编制跨层级跨区域调整力度，通过减上补下、减市补县，有效加强基层教育编制力量。近年来，先后为4个县区调剂中小学教职工编制共600名，解决了部分县区中小学教职工编制不足问题。

三、在整合教育资源上做好“乘法”，推动职业教育发展。深刻认识职业教育促进就业创业、助力经济社会发展、增进人民福祉等重要意义，积极推动资源整合、产教联合。根据职业教育发展需求，对分散在教育、农业农村、人社、卫生健康、财政、农机等部门的职业技能培训机构编制和师资力量进行了有效整合，建强各县（市、区）职教中心，为推进“人人持证、技能河南”探索了商丘模式、商丘经验。

四、在强化管理上用好用“除法”，严格人员

编制管理。持续规范中小学教职工编制管理使用，坚持中小学教职工编制实行专项管理、专编专用，着力从根本上清除中小学教职工编制使用违规违纪行为。一方面认真做好中心校清理规范工作，对中心校使用教职工编制的非教学人员，能胜任教学工作的，一律返回原所在学校任教。另一方面，开展专项治理，推动589名被抽调借用教职工返回教学岗位。同时，从严查处中小学教职工“吃空饷”问题，收回编制11名，切实维护机构编制严肃性、规范性。

新乡市委编办创新四项活动 强能力转作风

今年以来，新乡市委编办着眼新时代机构编制工作的新形势新任务，以作风纪律大提升活动为重要抓手，深入开展“编问编答”“编学编讲”“编研编做”“编考编评”四项活动，全面锻造过硬干部队伍，助力机构编制工作高质量发展。

一、以“编问编答”夯实理论基础。在新乡市委编办微信公众号开设《编问编答》专栏，作为学习宣传习近平新时代中国特色社会主义思想和机构编制业务知识的重要平台。“编问编答”活动采取“一问一答”的形式，实行“一日一期”制，内容以习近平新时代中国特色社会主义思想、机构编制政策法规和机构编制工作常识为主，充分调动全办人员参加政治学习和业务学习的积极性、主动性和实效性。截至目前，《编问编答》专栏已更新至第42期。

二、以“编学编讲”强化履职本领。将全体会、党支部学习会、信息工作例会等作为全办人员的主讲台，组织科级以上人员人人参与“编学编讲”活动，激励大家争做机构编制“业务通”和“多面手”。“编学编讲”实行“每月一讲”制，每名授课人员重点围绕学习习近平新时代中

国特色社会主义思想、介绍机构改革和机构编制管理经验、解读机构编制政策法规、交流机构编制信息写作体会、分享“好书读用”活动心得等方面确定一个交流主题，交流分享个人学习收获和体会。

三、以“编研编做”提升工作质效。认真贯彻落实党中央关于调查研究的工作部署，坚持把调查研究与推进工作紧密结合起来，扎实开展“编研编做”活动，努力将调查研究成果转化为推动工作、解决难题的实际成效。坚持将学习调研与工作实践紧密结合起来，边学边干、边干边学，把开展调查研究总结梳理的好经验好做法，及时运用到机构改革和机构编制管理创新实践中。

四、以“编考编评”激励担当作为。在“考”的方面，突出对“德、能、廉”的考核考试，重点围绕政治理论、机构编制工作和作风纪律等应知应会内容，按照百分制设置试题，每季度组织1次考试，领导班子成员带头，全员积极参与，考试结果进行公示。在“评”的方面，综合每月“编学编讲”情况、每季度应知应会测试成绩、全年调研课题研究成果和作风纪律大提升活动自查整改等，加强平时考核和年度考核，将考核结果作为个人年度评优评先、干部选拔任用和职务职级晋升等重要参考。

鹤壁市召开县区事业单位重塑性改革 工作推进会

5月30日上午，鹤壁市召开县区事业单位重塑性改革工作推进会，市委常委、组织部长田开胜出席会议，各县（区）委常委、组织部长及编办主任参加。

就做好县区事业单位重塑性改革工作，田开胜强调指出，一是必须如期圆满完成改革任务，

将省委、市委决策部署落到实处。要进一步增强改革的紧迫感，精准高效推进，倒排工期，挂图作战，抓紧完成领导班子配备、人员转隶、资产划转等收尾工作，6月底前全面完成改革任务。通过改革，进一步加强党对事业单位的全面领导，明确事业单位的职能定位，落实好“一类事项原则上由一个单位统筹、一件事情原则上由一个单位负责”的改革要求，着力促进事业单位从“物理变化”向“化学反应”转变，更好地发挥事业单位职能作用；进一步强化事业单位的公益属性，充分释放改革动能，引导有限的编制资源向重点领域、关键环节和基层倾斜，做到“好钢用在刀刃上”；探索推进政事权限清单编制工作，厘清职责边界，理顺管办关系，将省委、市委关于改革工作的决策部署高质量落实到位。二是要切实压实改革责任，确保改革平稳有序。县区各涉改部门、单位主要负责同志要扛稳改革的主体责任，稳妥审慎、依法依规有序推进改革，防止出现不稳定因素。要坚持党建引领，主动靠前做好对涉改单位干部职工政策宣传和思想引导工作，帮助他们正确对待利益格局调整和个人进退留转，确保人心不散、秩序不乱，工作不断档、不脱节、不缺位，统筹做好信访和负面舆情预防应对处理工作，实现改革平稳有序推进。要加强财政支持、人事管理、社会保险等政策细化工作，真正维护好涉改人员切身利益，为改革顺利推进营造良好氛围。三是严肃改革期间纪律规矩，做到有令必行、令行禁止。事业单位重塑性改革是一项严肃的政治任务，要坚持挺纪在前，认真落实市纪委监委、市委组织部《关于严肃鹤壁市市属事业单位重塑性改革期间纪律规矩的通知》要求，严格遵守政治纪律、组织纪律、机构编制纪律、干部人事纪律、财经纪律、廉洁纪律、工作纪律和保密纪律等8项纪律要求。在改革推进过程中，决不允许打折扣、搞变通，

同时要严防国有资产流失，以铁的纪律保障事业单位重塑性改革工作有序推进。

修武县切实做好 事业单位重塑性改革工作

为积极贯彻落实省委、市委关于事业单位重塑性改革工作的要求，修武县强化组织统筹、细化任务分工、压实改革责任，扎实推进县事业单位重塑性改革各环节工作。

一、提升站位，适应要求。先后召开县委编委会及事业单位重塑性改革工作推进会，要求以更高的政治站位适应机构编制新常态，深刻领悟机构编制工作要服务的大局、要担负的责任，密切关注和深入研究党中央决策部署和省委、市委、县委工作要求，编办要积极担当作为，发挥好参谋助手作用，进一步扛实责任、把准方向，在全面学习、全面把握、全面落实上走在前、做表率。

二、明确原则，真抓实干。严格按照省、市委关于事业单位重塑性改革工作要求，明确除学校、医院、幼儿园、各类功能区及所属事业单位、使用事业编制的群团组织、乡镇(街道办事处)所属事业单位外，县级直属事业单位及其所属事业单位、部门所属事业单位均纳入改革范围，统筹推进有关行业领域改革，对职能配置、布局结构等进行系统整体重塑。吸取各县(市、区)的先进经验及做法，切实以事业单位重塑性改革工作为抓手，做实、做细、做好，担负起机构编制工作在党和国家发展进程中的重要使命。

三、把握节点，统筹推进。严格按照时间节点，压实推进改革工作，并做好人员划转等后续工作。与此同时，要统筹抓好社会稳定、任务衔接等各项工作，确保国有资产不流失，推动机构设置更加科学、职能配置更加优化、体制机制更

加完善、运行管理更加高效，不断提高机构编制管理的科学性规范性。

邓州市积极推进事业单位重塑性改革

邓州市围绕现代化建设对“事”和“业”的要求，深入谋划研判，精心组织实施，严把时间节点，积极稳妥推进事业单位重塑性改革。今年3月2日，新设立和整合组建科级事业单位举行集中揭牌仪式。目前，涉改事业单位“三定”规定制定、档案资产移交、办公用房调整等工作已全部完成。

一、加强组织领导，周密研究部署。将事业单位重塑性改革放在全面深化改革大局中统筹谋划，先后9次召开市委书记专题会，成立由市长任组长的事业单位重塑性改革工作领导小组，形成了统一领导、齐抓共管、各负其责的工作格局。同时，深入调研，摸清情况，切实做到精准聚焦、有的放矢。

二、把握政策策略，提升工作质效。加强同南阳市委编办的汇报对接以及与兄弟县区的沟通联系，针对改革中出现的共性及个性问题，力争在政策框架内找出最佳解决方案。下大气力优化机构编制资源布局，着力解决部门内部事业机构设置分散、职能弱化等问题，改革后事业机构精简49%，事业编制精简23%。

三、紧盯目标任务，确保改革实效。围绕城市更新提质、优化营商环境等重点工作，科学设置城市更新服务中心、优化营商环境服务中心等科级事业单位，为全市经济社会发展提供有力支撑。同时，妥善处理“改”与“稳”的关系，把思想政治工作贯穿始终，帮助涉改单位干部职工打消顾虑、调整心态，确保工作不断、人心不散、秩序不乱、干劲不减。通过实地察看、听取介绍、座谈交流等方式，邓州市推动涉改事业单位建立起与新职能相适应的管理体制和运行机制。

濮阳县“三个聚焦” 助推放权赋能改革红利持续释放

为认真贯彻落实省委、省政府关于巩固拓展县域放权赋能改革的工作要求，确保赋予濮阳县的497项省辖市级经济社会管理权限放得下、接得住、用得好、有监管，县委编办积极作为，扎实开展下放权限的跟踪问效工作，确保企业和群众充分享受改革红利，切实推动县域经济“成高原”。

一、聚焦跟踪问效，科学制定台账。为全面掌握放权赋能后续工作，印发《放权赋能改革工作跟踪问效台账》，定期收集下放权限整体运行情况，客观全面地了解端口开通情况，市直单位的跟踪培训、指导情况，各部门是否存在明放暗不放情况，是否存在上级部门收回权限，以及除下放权限外是否还有急需权限，实时掌握权限下放情况，精准掌握权限下放问题，做到“底数清”“情况明”。

二、聚焦高质高效，突出跟踪重点。建立健全事项办件量统计制度，对下放事项办件量进行月统计、年报告，分类统计办件量较多、零办件量等事项，并根据办件高频、低频事项情况，会同县行政审批和政务服务信息管理局、县行政服务中心等部门，及时对县行政服务大厅办事窗口进行调整，提高服务质量，提升服务效能。

三、聚焦发挥实效，统筹解决问题。放权赋能改革以来，该县充分释放放权赋能改革红利，不断提升公共服务效能，切实做到让“数据多跑路，群众少跑腿”，群众满意度大幅提升，企业办事便利度持续提高。例如，县发改委承接经济社会管理权限以来，80%的事项实现“一网通办”，同时，通过简化报批材料和优化项目审批、备案、环评、规划、建设等办理流程，提高办理效率等方式，将事项办理时间由原来10~15天缩短至3~5天。

责任编辑 华 夏



禹州钧官窑址博物馆、钧瓷文化园

YUZHOU JUNGUANYAOZHI BOWUGUAN JUNCI WENHUAYUAN

禹州以钧台钧窑遗址为核心兴建的钧官窑址博物馆，是集遗址保护、文物陈列、技术研发、学术交流、钧瓷制作、宣传教育为一体的遗址类钧瓷专题博物馆，由主体展馆、宋钧官窑遗址展示馆和钧瓷工程技术研发中心三部分组成。宋钧官窑遗址于1964年发现，1974年进行重点发掘，1988年被国务院公布为国家级重点文物保护单位，是研究宋代钧瓷文化、艺术、工艺的重要实物资料。

中国钧瓷文化园有文化牌楼、天成阁、钧瓷博览中心、乐钧坊、钧瓷制作体验中心等构成，是以全面展示钧瓷文化为主题的园林建筑。



钧官窑址博物馆大门



北宋钧官窑址双火腔窑址



博物馆内仿钧瓷建筑



文化园内的楼阁





丹江口上游风光（之一） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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