

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



- 深化开发区体制机制改革创新探索
- 放权赋能背景下全面提升基层治理能力路径研究
- 制度优势转化为治理效能的机制研究
- 公共服务获得感、社会公平感知对政府信任的影响研究

沿渠文化风景线



叶县县衙正门



叶县县衙大堂卷棚及大堂



县衙建筑群

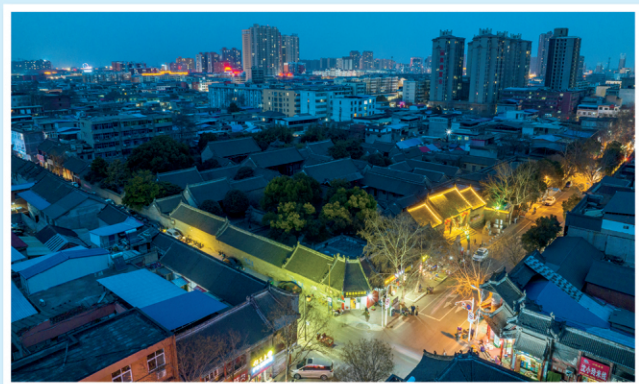
叶县县衙

YEXIAN XIANYA

叶县县衙始建于明洪武二年（公元1369年），是目前国内现存的古代衙署中唯一的明代县衙建筑。叶县县衙坐南朝北，是一座五品县衙，整座建筑由中轴和东、西两侧副线上的41个单元、153间房屋组成。县衙主体有大堂、二堂、三堂、狱房、厨院、知县宅、大仙祠、虚受堂、思补斋等建筑构成。2006年被列为全国重点文物保护单位。



县衙内的戒石铭，为黄庭坚手书



县衙夜景

县衙大门俯瞰

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾问：夏书章 黄文平 王文超

马新华 杨宏志 胡战坤

主任：王付林 孙功奇 尹新明

副主任：孔令晨 宋 伟

委员：(按姓氏笔画排序)

丁 煌 王天云 王付林

王庆兵 王荣阁 王选年

尹新明 孔令晨 叶春风

任丰金 刘兴友 刘春阳

刘俊生 孙功奇 苏 辉

杨士斌 杨光斌 宋 伟

张 旭 张明军 张康之

陈振明 郁建兴 尚宝平

金太军 胡汉伟 胡彦宏

高 炜 郭建州 董克用

韩 辉 黑云龙

主管单位：河南省教育厅

主办单位：新乡学院

主 编：宋 伟

执行主编：董 颖

副 主 编：罗 文

出版发行：《行政科学论坛》编辑部

出版地址：新乡市金穗大道东段 191 号

印刷单位：新乡市东昌印务有限公司

邮 编：453003

电 话：0373-3683192 0371-65566167

电子邮箱：xzkxlt2016@163.com

出版日期：2023 年 8 月 25 日

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

发 行 范 围：国内外公开发行

国内总发行：新乡报刊发行局

国内邮发代号：36-137

户 名：《行政科学论坛》编辑部

开 户 行：中国银行新乡国贸支行

账 号：259824996598

广告经营许可证号：4107004000023

定 价：15.00 元

目录 Contents

2023年/第10卷/第8期/总第104期/2023年8月25日出版

◇ 本刊特稿

深化开发区体制机制改革创新探索 / 叶春风 王嵩 朱亚娟 / 4

◇ 基层治理

进一步深化乡镇管理体制机制改革 / 胡彦宏 代新洋 / 8

全面提升基层治理能力路径研究

——以安阳市为例 / 安阳市委编办课题组 / 14

放权赋能背景下全面提升基层治理能力路径研究

——商丘市深化基层管理体制改革的作法及启示 / 郭家彤 白冰 / 19

◇ 乡镇书记谈治理

破解基层社会治理难题的创新路径

——永城市苗桥镇“三五”工作法的探索 / 蒋建 / 23

◇ 党建

中国共产党百年奋斗视角下的中国式现代化生成轨迹探析 / 李宜真 / 27

第三个历史决议中关于马克思主义中国化的内在逻辑 / 尹铁燕 / 31

◇ 理论视点

中国式现代化视域下的新型举国体制 / 王军魁 / 37

继续推进我国生态文明制度建设的实践理路

——学习贯彻党的二十大精神 / 杜昌建 杨彩菊 / 41

◇ 社会治理

巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的时代逻辑、现实境遇与总体

思路 / 陈建国 马 驰 /45

制度优势转化为治理效能的机制研究

——兼论城市治理效能提升路径 / 杨雪峰 魏双双 /50

◇ 公共政策

公共服务获得感、社会公平感知对政府信任的影响研究

——基于 CGSS 的实证分析 / 龚会莲 李雯钰 /58

◇ 行政文化

红色文化网络话语权的建构困境及破解进路 / 徐功献 谢竺轩 /65

◇ 史海探政

北宋后期的西北社会治理及影响

——以王韶、王厚父子的经略活动为中心 / 王连旗 张 民 /71

◇ 一线传真

郑州市机构编制系统开展“调查研究年”活动 等七则 /77

封面图片 / 7月28日晚,第三十一届世界大学生夏季运动会在四川省成都市隆重开幕。习近平、蔡奇、丁薛祥等党和国家领导人出席开幕式。

新华社记者 谢环驰 摄

封底 / 丹江上游风光(之二) 摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 14 * 2023-08 * n

深化开发区体制机制改革创新探索

叶春风 王嵩 朱亚娟

党中央、国务院高度重视开发区建设和发展。自上世纪80年代首批开发区设立起，经过40多年的发展，开发区已成为各地产业最集中、经济最活跃的平台，成为培育创新生态、推动产业集聚、深化改革开放、促进转移就业的重要载体。为进一步发挥开发区经济建设主阵地、主战场、主引擎作用，河南省启动开发区管理体制改革创新工作，坚持全省一盘棋，强化顶层设计，系统推进开发区空间布局、体制创新、营商环境、用人机制等改革，着力破解制约开发区发展的体制性障碍和机制性梗阻，为实现经济社会高质量发展，加快建设中国式现代化河南实践凝聚起强大动能。

一、优化空间布局，让开发区发展有保障

河南省开发区规上工业企业超过1万家，占全省规上工业企业的一半；工业增加值、工业投资、工业利润，占全省的比重都在60%以上，但是开发区类型过多、产业不够明晰、区位面积散乱、产业集约化水平整体偏低等问题较为突出。近年来，河南省站位发展全局，重塑功能布局、整合现有存量、留足发展空间，为开发区高质量发展提供了强有力的支撑和保障。

重塑功能布局。强化开发区统一领导和分类管理，建立全省统筹、国家对口、职责明晰、协调联动的开发区管理体系，由河南省发改委牵头

负责全省开发区规划布局，相关部门按职责做好各类开发区管理工作。按照特色明显、功能合理、体系完善的原则，统筹优化全省各级各类开发区功能定位，将开发区划分为国家级、省级两个层级，先进制造业开发区、现代服务业开发区、现代农业开发区、综合保税区、其他功能开发区五大类别，分级分类明确发展定位。针对创新型、高科技企业用地特点，研究制定配套用地政策，重点加强对新产业新业态发展用地的支持力度，鼓励新型产业用地兼容复合利用、拓展空间功能，充分凸显各类开发区优势和特色，构建差异化协同发展的新格局。如，以郑州航空港产业集聚区为基础，整合周边部分产业园区，打造河南内陆开放高地建设示范区；在信阳设置豫东南高新技术产业开发区，优化生产力空间布局，建设对接长三角和粤港澳大湾区的“桥头堡”，实施推动革命老区振兴发展的战略举措。

整合现有存量。2021年印发的《关于推动河南省开发区高质量发展的指导意见》明确指出，按照整合、扩区、调规、改制的总体思路，加快形成空间布局合理、产业集群发展、资源集约利用、特色优势鲜明、发展动能强劲的开发区发展新局面。特别是整合现有开发区，严格按照“一县一省级开发区”和主导产业相近的原则，以同一县级行政区域内的国家级开发区或发展水平高的省级开发区为主体，集中清理整合“空壳园区、僵尸园区”、小散弱园区和主责主业弱化的开发区，

分类盘活工业、农业、生态文旅类开发区。如，以国家级和省级经济技术开发区、高新技术产业开发区、产业集聚区为主体整合组建先进制造业开发区，以中介服务产业园、现代物流产业园、市场交易产业园为主体整合组建现代服务业开发区等。截至2022年8月，河南省开发区总数由288个整合为184个，其中，先进制造业开发区165个、占89.7%，现代服务业开发区19个、占10.3%。

留足发展空间。开发区整合扩区重在前瞻性谋划、系统性重构、整体性提升。河南省以前瞻30年的战略眼光，调整优化开发区空间布局，通过有减有增、有保有压、“腾笼换鸟”的精细化管理，使得全省开发区空间布局更加合理规范。坚持科学编制发展规划，把开发区整合扩区与国土空间规划编制衔接起来，严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三条控制线”，按照工业用地不低于城镇建设用地的25%的标准，划定了先进制造业开发区四至边界范围，留足留够发展空间，支撑未来河南省经济发展的需要。

二、推进体制创新，让开发区轻装上阵

为充分发挥开发区主责主业，突出其抓项目、抓产业的“尖刀排”“轻骑兵”作用，河南省以理顺管委会、属地政府、运营公司三方关系为重点，重构开发区职能体系，强力推进开发区向市场化方向迈进，从根本上解放生产力，进而形成高质量发展的工作合力。

回归经济属性。推进开发区管理体制机制创新的核心是剥离社会事务管理职能，厘清开发区与地方政府的事权关系。围绕开发区“主责主业”和管委会“瘦身强体”目标，将管委会工作重心和主责主业定位到产业发展、优化服务、经济运行协调上，实施“剥离征地拆迁、居民安置、卫生健康、社会保障、信访稳定等行政管理和社会事务管理职能，实行属地化管

理；剥离项目资金筹集、公共基础及公共服务设施建设、市场化管理运营服务等开发运营职能，实行市场化运作”的措施，让体制机制更顺畅、管理服务更高效。截至2022年6月底，非跨县(市、区)开发区已全部落实了社会管理职能剥离工作，现有184个开发区中的170个不再承担社会管理职能，占总数92.4%。

精简重塑机构。按照优化协同高效的原则和大部门制、扁平化要求，河南省全面精简开发区党工委(管委会)机构，本着从严从紧的原则，严格按照有关标准设置机构、核定领导职数，构建更加符合开发区发展需要的组织架构。通过规范，全省开发区管理机构精简率达34%，机构设置和领导职数大幅精简，实现了机构编制资源优化配置，为长效规范管理开发区奠定了基础。截至2022年8月，17个省辖市和济源示范区开发区组织架构已经完成整合规范，开发区管委会“三定”规定全部印发，其中，166个开发区班子任命到位，“定班子、合机构、刻公章、挂牌子”工作基本完成。

推行“管委会+公司”。在打破原有“行政化”“半行政化”开发区管理模式和运作模式的基础上，河南省引入市场化管理体制，探索从单一管委会运作到“管委会+公司”“政区合一+公司”“纯公司化”等多种管理模式。2022年，河南省开发区统一规范为“管委会+公司”模式，并明确职能定位及职责边界，即：管委会通过整合发展资源、注入优质资产、给予政策支持等，由所属运营公司作为市场主体，承担开发区开发建设、产业培育、投资运营、“双招双引”、专业化服务等职能，集中破解体制臃肿、机制不活、效率不高等问题，提升产业聚集度和竞争力。截至2022年8月，全省184个开发区中，已有182个完成运营公司组建，基本形成一批规模实力较强、市场化专业化程度较高的运营公司管理体系。如三门峡高新区实施“集团公司+子公司”管理架构，对“六园两镇一岛”等专业园

区进行“实体化运作、市场化运营”，项目总投资金额77.4亿元，融资金额56.3亿元。

三、优化营商环境，让开发区服务更优化

河南省强化系统观念，加强整体谋划，以开发区为先导，依法放权赋能，系统性重塑行政审批制度，整体性优化政务服务环境，全力打造“审批最少、流程最优、体制最顺、机制最活、效率最高、服务最好”的一流营商环境。

依法放权赋能。统筹实施县域和开发区放权赋能改革。按照“应放尽放、依法放权”的原则，破除权限下放的隐性门槛，聚焦规划、土地、环保、能耗等与开发区建设发展紧密相关的审批、执法权限，凡法律法规没有明确实施层级且有实际需求的，原则上交由县(市)实施。省委、省政府统一制定赋权清单，将255项经济社会管理权限依法赋予县(市)，并将其中136项经济管理权限同步转移给开发区，同时指导各地相应做好权责清单动态调整，向社会公示。法律法规明确规定由设区的市行使的权限，通过委托、授权等方式下放，将土地使用权出让、不动产登记发证等委托开发区负责。法律法规明确禁止、不宜下放的经济管理权限，探索建立由县向省直报渠道，实行“直通车”。如，开发区农用地转用、土地征收等由省政府审批的事项，由设区的市政府委托开发区直报省自然资源部门审核，实现了“开发区的事开发区办”。

简化行政审批。依法确认国务院公布的中央设定地方实施的行政许可事项清单，梳理省级地方性法规、省政府规章设定的行政许可事项，编制发布全省行政许可事项清单，推进“清单之外无审批”，实行“法无禁止即可为”。全面精简清理各类行政审批特殊环节，无法律、法规、规章依据的一律不再保留。推进企业开办极简办理，深化“企业开办+N项服务”，将涉及工伤、失业、医疗和养老等后续环节纳入企业开办事项

一并办理。在开发区全面实施“标准地+承诺制”和“一枚印章管审批”模式，推行一般性企业投资项目“全承诺、拿地即开工”极简审批模式，在市县两级通过刻制部门“2号章”、设立派驻机构、开辟“绿色通道”等方式，充分赋予开发区相关职能权限，做到无缝衔接，最大限度地提升开发区行政审批效能。如，焦作市武陟县政府刻制颁授规划委员会、自然资源、住房和城乡建设、人民防空等“2号章”，其开发区接入省自然资源厅直报内网，彻底消除了权力下放隐性门槛；周口市西华经开区推行“经开区吹哨、各单位报到”的一枚印章管审批模式，设置“绩效考核包”，提升职能部门协调配合开发区管委会的积极性。

优化政务服务。以便捷、高效、共享、优质为目标，以政务数据为支撑，推动开发区政务流程再造，探索实施“守信容缺”“绿色通道”等服务措施，积极塑造“极简审批、极速办理、极优服务”的品牌，将开发区打造为全省政务服务新高地。加强开发区政务服务场所标准化建设，统一规范功能布局、窗口设置、服务机制、人员配置等，推进政务服务事项应进必进，实现“只进一扇门，办事不出区”。深化政务服务综合窗口改革，通过前台后台、线上线下有机结合，推行“前台综合受理、后台分类审批、统一窗口出件”模式，真正实现“一窗通办”。采取“一次告知、一表申请、一套材料、一窗受理”方式，推动多个政务服务事项套餐式、集成化办理，一站式服务、一次性办好。充分发挥省一体化政务服务平台枢纽作用，深化“一网通办”，整合业务系统，统筹数据资源，统一服务标准，拓展政务服务事项网上办理深度和全环节覆盖度，推动更多事项“全程网办”。成立河南省营商环境投诉举报中心，打造畅通快捷、覆盖“线上线下”的多元投诉渠道，用好贯通省市县三级的“接、转、督、问”闭环工作机制，使政务服务集成优化和协同重塑，带动开发区营商环境层级跃升。

四、用人机制灵活，让开发区运行更顺畅

随着开发区从管理体制竞争逐步向服务效能竞争的转变，河南省推进开发区“三化三制”改革(建设专业化、国际化、市场化的管理团队，实行领导班子任期制、员工全员聘任制、工资绩效薪酬制)，着力破解机构臃肿、职能交叉、人浮于事等发展桎梏，提升市场化运行机制的灵活度，为开发区实现高质量发展蓄积新动能。

用好“三化”政策。河南本轮开发区体制机制改革，在全面总结此前改革经验基础上，从“三化三制”改革入手，拆壁垒、破坚冰、解痛点、疏堵点，激发内生动能。省委省政府印发了《关于推进开发区“三化三制”改革的指导意见》，明确了去行政化的举措，选择31家不同类型的开发区作为“三化三制”改革试点，提出原则上省辖市、县(市、区)党政领导不再兼任开发区管委会领导；以优化配置优秀人才为先导，全面整合开发区人力资源，注重打造专业化、国际化、市场化的管理团队，让开发区回归经济属性，让管委会回归主责主业，持续激发开发区创新创造活力。如，焦作市面向3个全国“前30”(经开区30强、高新区30强、县域经济30强)，通过邀约调研、组织考察、集中签约等，聘用了来自上海张江高科、北京中关村等地的23位专业性人才，就任管委会副主任、运营公司管理岗位，优化了干部队伍结构，为开发区提质增效提供了有力的人才支撑。

用活“三制”机制。河南省建立健全有利于开发区招才引才用才的选人用人机制，推行领导班子任期制、全员聘用、薪酬与绩效挂钩等措施，使人员能力素质与开发区发展需求更加吻合。按照党管干部原则，通过聘、调、选相结合，推进实施任期管理和目标考核紧密衔接的开发区领导班子任期制改革。开发区领导班子每个任期3年，不满一个任期原则上不得调整，同一

岗位连续任职不超过三个任期，特殊原因需要调整，须经上级组织部门同意。全面实行开发区全员聘用制改革，推进开发区人员由编制管理、身份管理向聘用管理、岗位管理转变。按照“老人老办法、新人新办法”的原则，分类制定政策，采取调离、待岗、辞退等方式积极稳妥分流安置落聘人员。坚持公平、公开、公正，面向社会招聘选聘新进人员，实行岗位聘用、合同管理。打通开发区与行政事业单位人员交流渠道，鼓励行政事业单位在编人员到开发区干事创业，身份档案全部冻结封存，编内任职与岗位聘职不挂钩、档案工资按国家有关规定办理晋级、晋职、工资调整手续，在调动、退休、参加社保时按档案身份办理。兰考经开区面向全县机关、企事业单位公开选聘6名正科级干部、5名副科级干部和22名工作人员，实现人员能上能下、能进能出。

强化绩效考核。全省开发区通过引入竞争机制，探索建立“以实绩论英雄”“凭能力定岗位”干部人事管理制度，打破编制、岗位、身份界限，以能力素质能否胜任岗位为标准，实行公开招聘，择优上岗。建立基本工资和绩效奖金相结合的开发区薪酬体系，持续完善差异化考核评价机制，“以考核促发展”，强化绩效考核结果运用，将考核结果作为岗位调整和奖金分配的根本依据，逐步形成岗位“能上能下”、待遇“能升能降”的动态薪酬激励机制。如，周口市西华经开区细化考核管理，对经开区管委会、领导班子、部门及员工个人分别提炼KPI考核指标，作为绩效工资兑现的主要依据，有效激发了开发区职工干事创业的积极性；平顶山高新区建立“共性模块+个性模块”“竞争类指标+能力态度类指标”差异化考核体系，岗位价值系数从0.9至1.4不等，并按比例分布优秀、良好、合格、待改进等次，营造注重发展、注重实干、注重协作、注重实绩的氛围，激发开发区发展内生动力。

(作者单位：河南省委编办)

责任编辑 石艳艳

进一步深化乡镇管理体制机制改革

胡彦宏 代新洋

为深入贯彻落实中央、河南省委关于深化基层管理体制改革的决策部署，进一步创新乡镇管理体制机制，全面提升基层治理能力，2022年2月，河南省委编办组成4个调研组，深入乡镇进行了实地调研。

一、基本情况

河南全省共有乡镇1791个。调研组从每个省辖市选择了2~3个县(市、区)，每个县(市、区)根据人口基数、管辖面积、产业类型、经济发展水平等要素，分别选取4~8个不等共计120多个乡镇进行了调研，并选取其中14个乡镇进行了“解剖麻雀式”剖析。调研组采取一对一谈话、小范围座谈等形式，分别与乡镇党政主要负责同志、分管组织工作的同志、乡镇机构及派驻机构负责同志、减县补乡下沉人员等共计1000余人，进行了深入交流，同时还听取了相关省辖市党委编办负责同志和县(市、区)党委书记、组织部长、编办主任等意见建议。

二、存在的问题

(一) 职责权限方面

1. 乡镇职责不够明晰。宪法和国家有关法律文件对乡镇职能职责表述总体上比较宏观和宽泛。2019年乡镇和街道机构改革期间，考虑到各地经济发展水平和城镇化进程的差异，为鼓励各

地因地制宜配置好乡镇职能，改革意见未对乡镇承担的主要职责进行详细表述，仅从科学配置乡镇职能的层面作了指导性的概述。从调研情况来看，虽然多地对乡镇职责进行了梳理，归纳表述也不尽相同，但普遍存在对乡镇应该“干什么”梳理不够系统细化，对乡镇应该承担责任界定不够清晰明确。一些乡镇同志反映，不管是否属于乡镇职责范畴，只要是上级职能部门指派的工作，乡镇都要无条件落实，干了很多主责主业以外的事情。比如，个别地方将不属于政府职能范围的事项摊派到乡镇，如催收商业银行贷款、推广安装“ETC”等，让乡镇的同志感到十分无奈。

2. 乡镇权责不够对等。“权力向上集中、责任向下集中”的现象较为明显。虽然2019年乡镇和街道机构改革期间，要求乡镇建立健全权责清单和职责准入制度，但有些地方落实不够到位。由于缺乏规范县乡之间权责界限的操作性规定，一些县级职能部门存在以县委、县政府或各种领导小组、工作专班的名义，将本应由职能部门承担的责任逐步转嫁给乡镇的情况。比如，有些乡镇反映，上级在安排涉及自然资源、生态环境、城乡建设、应急管理等方面工作时，更多强调乡镇辖区内的“兜底责任”和“无限责任”，相关职能部门却从中超脱出来。一些职能部门将任务和责任下放后，却将项目资金及执法权力掌握在自己手中，“放责不放权”。

3. 乡镇综合行政执法体制机制不够健全。调

注：本文为推进深化乡镇管理体制机制改革调研报告。

研究发现,近年来通过推进乡镇综合行政执法改革试点,多数乡镇设置了综合执法机构,但由于对推进工作重视程度不同、力度不同、措施不同,各地在推进乡镇综合行政执法体制机制建设方面参差不齐。有的地方已建立起由乡镇统一指挥、调度的综合行政执法工作机制,初步实现了“一支队伍管执法”;有的地方虽然设置了综合行政执法机构,但这些机构属于“空架子”,存在“有机构无队伍”的现象;有的地方虽然配备了专职工作人员,但人员素质不能适应工作需要;有的地方改革推进较慢,下放执法权、处罚权还不够到位,导致乡镇综合行政执法机构只有检查权、巡查权,没有处置权、处罚权,执法不能落地;有的地方职能部门与乡镇综合行政执法机构工作衔接、协调配合不够紧密,制约了乡镇综合行政执法机构作用的发挥。

(二) 机构编制配备方面

1.各地设置乡镇机构差异比较大。我省每个乡镇的机构总数普遍不超过12个。2019年乡镇和街道机构改革意见除明确了党建工作、便民服务、社会综治、综合行政执法、退役军人服务等必设机构外,要求各地在规定限额内相对统一设置机构。从调研情况看,虽然在同一省辖市和县(市、区)范围内,乡镇机构设置比较统一规范,但从全省层面看,各省辖市乡镇机构设置差异比较大。一是挂牌机构设置差异比较大。有的在民政所挂社会事务办公室的牌子,有的在应急和安全监管办公室挂综合执法办公室的牌子,有的在经济发展办公室挂应急管理办公室的牌子,有的在村镇建设发展服务中心挂自然资源所牌子等。二是内设机构名称差异比较大。同样是负责乡镇经济发展工作的机构,名称有产业发展办公室、经济发展办公室等;同样是负责乡镇文化工作的机构,名称有文化教育服务中心、文化建设和社会事务办公室、文化旅游卫生健康服务中心等。三是内设机构职责差异比较大。由于各地乡镇机构不够统一规范,各地乡镇内设机构分工五

花八门,承担的职责任务差别很大,上下对接时存在一定的障碍。

2.乡镇编制资源配置不够科学。乡镇编制和领导职数是由所在县(市、区)根据本地编制资源总量进行核定的。调研发现,一些县(市、区)在核定乡镇编制和领导职数方面没有科学核算不同规模、不同特点乡镇所承担任务量,没有很好体现不同规模、不同特点乡镇的差异,乡镇编制数上下浮动不大,乡镇领导职数普遍“一刀切”,导致有些规模较大、任务较重的乡镇编制资源和领导职数不足。比如,伊川县白沙镇、鲁山县马楼乡常住人口规模均在10万左右,但其编制数与二者所在县人口规模只有2万~3万的乡镇相差不多。又如,新乡县的七里营镇和大召营镇,地域面积前者是后者的3.6倍,常住人口相差8万多,生产总值相差30多亿元,但两镇核定的领导职数均为11名。

3.落实“减县补乡”政策有偏差。乡镇同志对“减县补乡”政策是充分认可的,通过“减县补乡”增加了编制,充实了工作力量,一些通过“减县补乡”下沉的同志走上了乡镇中层领导岗位,成为乡镇工作的骨干。但调研中也发现了一些问题。比如,有些地方“减县补乡”下沉编制后,未能及时下沉人员到乡镇;有的没有设置下沉条件和选拔程序,一些年龄偏大人员下沉到乡镇,存在“甩包袱”的嫌疑;有些乡镇同志反映,个别县直自收自支人员通过参加“减县补乡”转变为全供事业编制后,很快又调回了县直部门,疑似把“减县补乡”政策变成了转换个人身份的通道。

(三) 日常工作机制方面

1.存在“属地管理”责任过度化的情况。调研中乡镇同志反映,县级职能部门往往以“属地管理”的名义,将本应由职能部门承担主体责任的工作分配给乡镇,然后再以“裁判员”的身份检查、督导、问责乡镇落实情况,未能有效发挥自身组织落实和对乡镇工作应承担起的指导、帮

助等支撑作用。比如，新乡某镇反映，一村民因交通事故经法院判决获赔91万元，但因对方资产转移而无法执行，数次进京上访，这起本质上是法院执行问题引起的上访事件，最后的维稳和处理责任却由乡镇全部承担。特别是个别县(市、区)还将一些涉及多部门协同解决的信访矛盾化解、安全生产整治、占用耕地违建拆除等问题，简单按照“属地管理”的原则交由乡镇牵头处理，乡镇既没有执法权、处置权，又很难协调相关职能部门，在实际工作中感到“无能为力”。

2.存在检查排序和留痕泛化的情况。上级过频的检查、过多的排序、过分的留痕要求，让乡镇的同志疲于应付。有乡镇反映，最多时曾一天接待过数个检查组、综合督查组、专项督导组，涉及多个部门、多项工作，感到应接不暇。部分乡镇反映，上级在检查工作时，存在重材料轻实效的情况，多采取听汇报、查资料的形式进行，更看重汇报材料、数字报表、照片证据等，设计的检查或考核指标多数体现在纸质材料上，致使乡镇干什么工作都要留痕迹，都要建立繁复的档案资料，占用了大量的人力物力。

3.存在与派驻机构协调配合不够顺畅的情况。目前，各地设置在乡镇的派驻机构数量不等，普遍设置的有公安派出所、司法所、自然资源所、市场监管所、财政所、人力资源社会保障所等，有些根据工作需要还设置有城管中队、应急中队、监察办公室等。从调研的情况看，派驻机构总体还是比较配合乡镇的工作的，但也存在一些矛盾点和冲突点。比如乡镇综合执法机构与自然资源所、市场监管所等具有一定执法权的派驻机构存在职责交叉问题，多头执法时有发生。又如，部分乡镇尚未按照2019年乡镇和街道机构改革意见要求，建立起对派驻机构的统筹管理和协调机制，平时靠感情、靠沟通来对派驻机构实施管理，当乡镇遇到一些攻坚任务，急需相关派驻机构参与配合时，不能有效统筹使用派驻机构人员力量，一定程度上造成人力资源的浪费。

调研组还就公安派出所所长是否兼任乡镇党委班子成员或乡镇行政副职的问题广泛听取了意见。多数乡镇同意兼任，认为兼任后可将信访、应急管理、安全生产等职责交由公安派出所所长分管，有利于乡镇统筹做好相关方面的工作。

(四) 乡镇资源保障方面

1.乡镇工作人员结构不够优化。近两年，虽然通过招录选调生、考录和招聘工作人员、“减县补乡”下沉人员等，在一定程度上优化了乡镇人员结构，但仍有些问题没有得到有效解决。一是存在年龄偏大的问题，由于乡镇工作人员交流较少、补充不及时等，有些乡镇45周岁以上工作人员占比达到了80%以上；二是存在学历偏低问题，乡镇接收安置的退役军人大多是高中及以下学历，一些年龄较大的学历更低，在运用信息化工具开展工作和日常办文方面比较吃力。三是存在缺少专业技术型干部问题，乡镇普遍反映缺少懂法律、懂城乡规划建设等方面的人员。

2.乡镇“留人拴心”有困难。由于乡镇工作苦累、待遇不高，晋升空间有限，往往干了一辈子提不了副科级，辛勤付出几十年回不了县直单位，因此一些通过考录、招聘补充到乡镇的年轻人，不愿安心扎根基层，只是把乡镇作为“中转站”，一旦服务期满就想想方设法通过遴选、考录、招聘等方式离开乡镇，这就造成年轻干部流失较多。有乡镇反映，上级部门借调乡镇工作人员比较随意，被借调工作人员达15人之多。乡镇工作人员一旦被借调很少愿意再返回乡镇工作。

3.乡镇事业身份干部晋升通道比较窄。公务员职务与职级并行规定实行后，有效畅通了乡镇公务员的晋升通道，虽然换届时有些地方从乡镇事业身份干部中择优提拔了少量副科级干部，但由于我省乡镇所属事业单位绝大多数为股级，乡镇事业身份干部晋升空间依然狭窄，用乡镇同志的话来说“地平线”就是“天花板”。从调研情况来看，乡镇事业身份干部普遍占乡镇工作人员的三分之二以上，是乡镇工作的主力军，他们普

遍希望打破乡镇事业身份干部晋升的“天花板”，进一步调动和保护乡镇事业身份干部工作积极性。

4. 乡镇工作人员待遇不够高。虽然实行“乡财县管”以后，乡镇工作人员工资得到了较好保障，同一职务层次、同一工作年限乡镇工作人员与县直工作人员之间工资待遇差别也不大，但调研中多数乡镇的同志反映，在待遇上应体现工作的差异化。主要理由：一是与县直工作人员相比，乡镇工作人员承担的任务量比较大，工作环境比较艰苦，常态化加班的情况普遍存在；二是与县直工作人员相比，乡镇工作人员居住地与单位的距离普遍较远，工作性质又决定需要经常进村入户，日常交通成本比较高；三是乡镇事业工作人员没有车补，与乡镇公务员相比在同工同酬方面感到有落差。

三、意见建议

（一）立足权责明晰，进一步厘清乡镇职责权限

1. 细化乡镇职责任务。一是参照《北京市乡镇职责规定》理顺乡镇职责边界、为乡镇依法依规履职提供底单的做法，结合我省实际，建议将宪法和国家有关法律文件中赋予乡镇的职责进行梳理，制定印发《乡镇职责参考目录》，将原则性的规定细化为条目式职责；同时，指导各县（市、区）根据印发的《乡镇职责参考目录》，结合当地放权赋权情况，进一步细化职责，编制公布乡镇职责清单，逐条明晰乡镇应履行的职能任务，确保乡镇能够依法依规履职尽责。二是建议持续完善乡镇职责准入制度，进一步落实省委关于“县级职能部门将职责范围内的行政事务委托或交由乡镇承担的，需充分听取基层意见，并报县级党委和政府审核批准”的要求，同时，对虽未列入乡镇主责主业但确需由乡镇承办的阶段性临时性工作，县（区）部门应当为乡镇提供相应的经费保障、人员支持、技术指导和业务培训。

2. 依法依规赋予权限。一是建议建立完善“菜单式”放权机制，由乡镇“点菜”，县级职能部门“端菜”，将乡镇履行主责主业需要的权限事项下放基层，提升放权赋权的精准化水平，而不是县级职能部门无视乡镇承接能力将一些风险大、执法难度高、使用频次低的权限向乡镇“甩包袱”。二是建议优化放权赋权程序，按照乡镇梳理、县级确认、市级统筹并报省政府审批的规定，依法明确乡镇执法主体地位，确保放权赋权合法合规。

3. 加强综合行政执法体制机制建设。一是建议围绕推进基层“一支队伍管执法”，构建符合实际的综合行政执法模式。可根据乡镇实际，采取直接赋权或派驻执法队伍的方式实施综合行政执法。对基层管理迫切需要且具备承接能力的乡镇，可采取依法赋权方式，整合基层执法职责和资源，以乡镇名义行使县级行政执法部门部分行政处罚权；对暂不具备承接能力的乡镇，可采取派驻执法队伍等方式下沉执法力量，探索实行“隶属县直、乡镇管理、乡镇使用”的用人模式。二是建议完善乡镇与县直部门的行政执法配合联动机制，可在建设乡镇综合行政执法统一指挥平台的基础上，实行“乡镇吹哨、部门报到”的工作模式，赋予乡镇对辖区内需要多部门协同解决事项的相应协调权和督办权。建立完善乡镇与上级执法部门之间的信息共享、线索和案件移送、联合调查等协调配合机制，进一步强化联合执法、协同执法，推动实现跨部门、跨层级、跨区域联动响应。三是建议在全省范围内统一综合行政执法流程、文书格式、场地标准、服装制式、执法标识，规范执法检查、受立案、调查、审查、决定等程序和行为，严格落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，进一步规范综合行政执法行为。四是建议全面加强乡镇综合行政执法机构软硬件建设，做好综合执法工作人员业务培训，持续提升综合行政执法队伍专业化、规范化建设水平。

（二）立足协同高效，进一步优化机构编制配置

1. 统一规范乡镇机构设置。一是建议在原有5个必设机构的基础上，进一步规范乡镇党政机构和事业单位设置，探索推行“5+2+1”的机构设置模式，即设置5个主体机构——党建工作办公室、经济发展办公室、社会事务办公室、乡村建设办公室、平安建设办公室，设置2个窗口单位——便民服务中心和综合行政执法大队，设置1个综合部门——党政综合办公室，在更大范围内统一规范设置各类机构，优化组织架构、明确职能配备。同时，建议适当保留2~4个机构限额，由乡镇结合主责主业和本地特点、特色，因地制宜设置，保障不同乡镇的发展需求。二是建议根据乡镇常住人口、实际管理服务人口、区域生产总值、一般公共预算收入及支出等指标，结合乡镇承担任务工作量，由各县(市、区)对所辖乡镇进行大、中、小分类，并以此为依据对乡镇机构、领导职数实行差异化配置。三是建议组织清理各类规范性文件中有关乡镇设立机构或加挂牌子、配备专职人员的规定，严禁各类以审批资金或者项目、考核评比达标等方式，干预乡镇机构设置、职能配置、人员编制和领导职数配备的现象，确保乡镇机构职能清晰稳定。

2. 统筹使用乡镇机构编制资源。一是建议根据中央关于统筹各类编制的要求，区分不同规模乡镇工作任务量，细化乡镇编制配备标准，推动编制资源向常住人口较多、经济规模较大、社会管理任务较重的乡镇倾斜。二是建议探索打破乡镇行政和事业身份限制，采取编制分类管理、人员统筹使用的方式，赋予乡镇更加灵活的用人自主权，同时畅通乡镇一般人员“横向+纵向”流动通道，建立乡镇之间、县直与乡镇之间常态交流机制，进一步调动工作积极性。

3. 规范提升“减县补乡”工作。一是建议持续加大“减县补乡”力度，从省、市、县三级行政编制和事业编制总量内调剂部分编制充实乡

镇。在人员下沉时要设置一定的程序和条件，对下沉人员的年龄、学历、身份等进行审核甄别，注重为乡镇补充急需的专业技术人员，提高“减县补乡”人员整体素质，并设定最低工作年限，防止将人员下沉变相作为转变身份的“捷径”。二是建议加强对下沉人员的管理考核，凡考核合格的，及时落实各项待遇；考核不合格的，可探索按原身份发放工资或退回原单位重新安置，进一步强化对下沉人员的监督管理。

（三）立足运行顺畅，进一步优化工作运行机制

1. 建立健全属地管理清单。参照山东省出台《县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单指导目录》等做法，一是建议由省辖市指导各县(市、区)建立县乡属地管理事项清单，作为县、乡两级履职、监管和问责责任界定的重要依据，通过“负责、承担”“组织、协调”“参与、协助”等分程度的职责表述，明晰县乡工作任务、主体责任和配合责任，打造清单事项的“施工图”“说明书”，逐步实现“照清单履职、依清单办事”。二是建议健全清单动态管理和清单外事项准入制度，并健全清单运用机制，如县级纪检监察、干部监督及督查等部门，要落实“依清单问责、凭清单免责”，同时还要明确严禁对乡镇配合责任事项进行考核，有效防止出现简单以“属地管理”名义将工作责任转嫁乡镇承担现象。

2. 清理规范各类检查评比。一是建议按照中央和省委关于为基层减负增能的有关要求，制定为基层减负的负面清单，持续清理规范各类检查评比、“一票否决”和签订“责任状”等事项，力争实现县(市、区)对乡镇一年只组织一次综合性检查考核、职能部门一般不进行直接检查考核，防止上级以属地管理、任务分解、下达指标、考核验收等名义变相向乡镇转移任务、转嫁责任，破解乡镇“背锅”难题，切实减轻基层负担。二是建议探索建立市县职能部门到乡镇检查、督导、调研的报批、备案、公示制度，并把为基层减负纳入巡视巡察、党委督查、干部考

核、民主生活会、年度述职等范畴，有效解决“乡镇是个筐，什么都往里装”的行政困境，让基层同志轻装上阵，把更多的时间和精力用在工作落实和服务群众上。

3.规范各类派驻机构设置。参照山西、湖南等地做法和洛阳市下放国土资源、劳动保障等派驻机构的探索，一是根据中央和省委有关规定，建议除公安、司法以外，县直部门设在乡镇的人力资源社会保障、卫生监督、城市管理、应急管理、农业、林业、水利等派驻机构统一下放乡镇，实行属地管理，并可根据实际情况与乡镇机构进行整合，业务接受上级部门指导。考虑到市场监管、自然资源、生态环境保护、财政等机构的专业性，建议各地可根据情况因地制宜决定是否下放。二是建议对继续实行派驻体制的，派驻机构工作人员党组织关系实行属地管理，同时，由乡镇负责评优评先和年度考核，并将结果上报县级相关职能部门党组(党委)，派驻机构负责人任免前需书面征求乡镇意见，乡镇可根据实际提出派驻机构负责人调整的意见。三是建议有条件的县(市、区)可探索将派驻人员的工资、津补贴、考核性奖励以及各类福利待遇等经费由县级财政直接预算并拨付给派驻的乡镇政府，由乡镇管理、考核和发放，县级主管部门只负责派驻人员的业务培训和进出调配。四是对公安派出所所长是否兼任乡镇党委班子成员或乡镇行政副职的问题，建议省级层面只做原则性规定，即各地可根据工作需要，确定公安派出所所长是否在乡镇现有领导职数内兼任乡镇党委班子成员或乡镇行政副职，参与乡镇党委或政府分工。

(四) 立足改善提升，进一步优化乡镇资源保障

1.加强乡镇干部队伍建设。一是建议建立健全从优秀村(社区)党组织书记、选调生、大学生村官、乡镇事业编制人员中择优选拔乡镇领导班子成员长效机制，县(市、区)直机关补充工作人员，原则上应从乡镇或基层一线岗位中遴选

(选调)。二是建议持续落实乡镇领导班子任期、新录用公务员5年最低服务年限，事业单位新招录人员参照公务员设置最低服务年限。提高借调乡镇人员的审批层级，上级机关一般不得借调乡镇干部，因工作特殊需要短期借调的，应征得借调单位同级党委组织部门同意并明确借调时间。三是建议提升乡镇干部队伍专业化水平，强化专业能力培训，建立健全利用党校、高等院校培训乡镇干部的长效机制，推动乡镇干部每年至少参加1次强化专业能力的培训。

2.打通乡镇事业机构人员晋升通道。参照山东、内蒙古等地做法，结合我省漯河、洛阳将部分综合行政执法机构设置副科级的探索，建议各地在规定的机构限额内，可结合工作实际，并综合考虑有关乡镇事业单位承担的任务量和重要性，在考核验收的基础上，明确2个乡镇事业机构为副科级，进一步畅通乡镇事业编制人员晋升通道。

3.提升乡镇工作人员各项待遇。一是建议在政治待遇、津贴补贴、奖励考核等方面向基层干部充分倾斜，建立激励担当作为的正面清单，确保乡镇人员收入全面高于县直部门20%，适当提高乡镇年度考核优秀等次比例，放宽乡镇事业单位专业技术岗位比例限制。二是根据中组部《关于进一步激励干部担当作为有关具体措施的通知》(中组发〔2019〕17号)“对在乡镇机关工作的事业编制干部，根据实际情况参照乡镇公务员标准发放交通补贴”的精神，建议落实乡镇事业单位公务交通补贴，探索乡镇行政和事业人员同工同酬，逐步提升事业人员待遇。三是建议有关部门结合乡镇工作实际，研究制定乡镇公车使用意见，探索建立乡镇公务用车平台，解决乡镇基层干部日常运转和进村入户用车问题，并建好乡镇小食堂、小厕所、小澡堂、小图书室、小文体活动室和干部周转房，确保基层干部待得住、干得好、有出路、心气顺。

(作者单位：河南省委编办)

责任编辑 朱亚娟

全面提升基层治理能力路径研究

——以安阳市为例

安阳市委编办课题组

随着城市化工业化进程的加快，农村人口加速向城市转移，不少农业人员转变为工业和服务业从业人员。因此，农村人口大幅减少，乡镇政权运行的人口基础发生了重大变化。同时，农村的生产生活方式和社会结构也发生了深刻的改变，特别是在免除农业税和农村土地一系列改革后，农村土地流转和集约化开发利用全面铺开。乡镇作为农业生产组织者、基层社会管理者和税收管理者的角色逐步退化，乡镇政权运行的产业基础和社会基础也发生重大变化，这种变化必然要求乡镇治理实现转型。党的十八届三中全会提出了实现国家治理体系和治理能力现代化的目标，2021年中共中央国务院出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，明确提出基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇治理是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。乡镇治理是国家基层治理的基础和重心所在，乡镇治理体系是国家基层治理体系的重要组成部分，乡镇治理能力是国家治理能力在乡镇基层的直接体现。也就是说，实现乡镇治理现代化是实现国家治理现代化的重要内容和基础，在这样的背景下探讨乡镇治理现代化具有重要理论

价值和现实意义。

一、安阳市乡镇基本情况及改革实践

安阳市共有乡镇89个，乡镇所辖地域面积6940平方公里。截至2021年底，户籍人口491万，常住人口359万，地区生产总值1382.6亿元，一般财政预算收入78亿元，一般财政预算支出53.3亿元。全市89个乡镇中，规模较大的乡镇22个，中等规模的乡镇67个。

2019年，乡镇机构改革的主要任务是加快职能转变，扩大管理权限，理顺条块关系，调整优化机构设置，合理配置编制资源，推动治理重心下移。全市每个乡镇机构限额12个，统一设置“七办五中心”。其中必设机构5个：党建工作办公室、党政综合便民服务中心、社会治安综合治理中心、综合行政执法中队、退役军人服务站。其他机构，各乡镇可根据工作需要和资源特色灵活设置。

2022年，河南省委、省政府出台了《关于深化乡镇管理体制改革的若干意见》，从明确乡镇主责主业、优化机构设置和编制配备、规范建设综合行政执法机构、标准化建设行政审批服

务中心、强化对乡镇支持保障措施、健全为乡镇减负长效机制等6个方面，细化33条具体措施，进一步推进乡镇管理体制机制改革。

通过2019年乡镇机构改革和2022年乡镇管理体制机制改革，全市乡镇政府职能进一步转变，基层管理体制创新成果不断涌现，乡镇机构设置更加规范，人员编制和领导职数更为合理，乡镇综合执法更加规范，便民服务途径更加便利。乡镇机构改革为农村基层治理提供了更加有力的体制机制支撑。

二、安阳市乡镇治理存在的问题

当前，全市乡镇基层治理仍存在诸多问题，影响机构管理和运行的体制机制障碍还未得到根本清除，主要表现在以下几个方面。

（一）乡镇职能转变不到位，权责不统一

1. 乡镇职能定位不准，权责失序。层级越高，专业化程度就越高，人员数量也越多；层级越低，内部分工就越粗放，人员数量也越少，专业化程度也越低。“上面千条线、下面一根针”，在强调“上下对口”、多数工作“一竿子插到底”的背景下，县直各部门在乡镇都要求有自己的“腿”。乡镇一个办公室甚至一个工作人员需要对口上面多个部门，一人多岗、身兼数职、一人多责的情况非常普遍。另外基层干部还要经常应对秸秆禁烧、信访维稳、拆迁安置、安全生产巡查等各项临时任务，疲于奔命。

2. 县乡关系不顺畅，权责失衡。权责配置不科学，县级职能部门“权大责小”，乡镇“权小责大”。乡镇的经济、教育、卫生、公安、司法、环保等诸多事权被县级统筹管理或被相关部门垂直管辖，很多领域的行政执法权被上收，财政实行“乡财县管”，但是有关责任和任务却不断下放，导致乡镇有事无钱、有责无权。工作做好了，职能部门报成果；出了问题，乡镇受问责。比如，地方发生了安全事故、环保问题，首先追究乡镇的责任，这种权责不统一的现

状给乡镇造成很大压力。当前，县乡关系畸形化，权力和责任不对等、任务和财力不匹配、人手与任务不相称、行为与角色不协调等问题普遍存在。

3. 乡镇属地管理责任过多，考核失度。一是督查考核主体多，各个上级职能部门多头检查，重重检查。二是督查检查项目多，经常检查，层层加码。三是督查考核方式方法单一，大多用召开座谈会、检查文件资料、现场察看等形式进行检查，乡镇都需要通过文件资料展示成绩。四是对乡镇的检查多，帮助少。很多时候，检查虽能发现问题，但不能提供有效的解决途径和具体的改进建议，在一定程度上异化成了纯粹的惩戒措施。在“属地管理”的名义下，乡镇承担着无限的责任，经常面对被问责的压力，不被问责成了支配乡镇日常运转的主要逻辑和指挥棒。

（二）乡镇管理体制不健全，社会参与度不高

1. 乡镇行政权力越界。特别是在行政许可、行政处罚中存在越权作为与违法作为。主要表现为在没有法律规定的范畴，乡镇越权行使了一些行政许可权力，在不具备执法主体地位的情况下行使了行政处罚等。

2. 对村自治组织实行行政化领导。从乡村关系看，乡镇与村的关系模式是“乡政村治”，即乡镇是一级政权，村一级实行村民自治。在国家治理体系中，乡镇政权是与村民自治直接联系的治理层级。但现实运作中，乡镇往往越俎代庖，用行政化的领导和命令取代村民委员会的自治权，从而在实质上将村纳入国家的行政体系之中，逾越了法律的界限。

3. 乡镇治理受熟人社会关系的影响。部分本地公务员在原则立场和情感勾连之间无法从容不迫，在“法理”手段与“情理”手段之间难以抉择，无法依法行政。总之，在传统管制思维的主导下，乡镇习惯了行政权力的单向行使，熟练于用行政权力解决一切问题，甚至放任行政权力任性粗暴行使，引起了党、政、民关系紧张，行政

善治的目标难以实现。

（三）乡镇干部队伍建设水平不高，激励保障措施不到位

1. 乡镇干部队伍结构不够合理。从学历结构看，高学历干部缺乏，传统型干部较多，懂经营、会管理、熟悉法律知识、善于驾驭市场经济的专业型干部欠缺。N县H镇是一个省级经济发达镇，但干部队伍中研究生以上学历的只有4人，中专及以下学历的多达50人，后者占比49.5%。从年龄结构看，乡镇干部队伍呈现出老龄化趋向，普遍存在干部青黄不接、断层和老龄化现象。如在L区D乡78名干部中，30岁以下的8名，46岁以上的却多达52名，后者占比66.7%。

2. 乡镇干部队伍思想不够稳定。一方面，乡镇工作千头万绪、纷繁复杂，面临的困难多，工作压力大，直接面对基层群众，常常处在各种矛盾的风口浪尖。另一方面，大部分乡镇远离市区、县城，交通条件、工作环境、经济待遇、生活水平等与县直部门比较相对较差。付出与收益脱节，造成乡镇干部心态不够稳定，特别是一些年轻干部、外地干部、高学历干部都把乡镇工作作为改变身份的跳板。如W区B镇离市区只有10公里，工作条件、生活便利性相对较好，近2年内，已先后有5名年轻公务员和事业编制人员通过考试调离了乡镇工作岗位。

3. 对干部激励保障措施不够健全。乡镇干部发展空间小，职务晋升机会有限，缺乏相应激励保障措施，不少担任科员或副科职务多年的乡镇公务员无法得到晋升，挫伤了工作积极性。同时，乡镇干部交流力度不大，流通渠道不畅，大多乡镇干部在乡镇工作一辈子，晋升到副科就到了“天花板”。B区B镇81名乡镇干部，除镇领导班子成员外，晋升科级职级的只有2人。晋升慢、机会少也成为许多干部想方设法离开乡镇岗位的重要因素。同时，越是偏远落后的乡镇，矛盾越复杂，问题越多，干部晋升机会越少，留住干部也就越难，容易形成恶性循环。

4. 乡镇干部队伍作风建设有待加强。目前，大部分乡镇干部在贯彻落实党在农村的各项方针政策、积极服务群众工作中能克服各种困难，工作卓有成效。同时，也有部分乡镇干部存在思想观念滞后、精神状态不佳、服务意识不强、工作不够细致、服务能力不强的问题。同时由于受职数限制，个别干部存在事业到顶、前途无望等思想，上进心缺失，导致工作无热情，干事无劲头，创业无动力。个别干部对群众反映的问题漠然视之，推萎扯皮，使一些简单问题复杂化，最终导致矛盾激化，影响党和政府在人民心目中的形象。

（四）乡镇事权财权不匹配，公共服务供给不足

1. 乡镇经济发展不平衡。受地理条件、资源环境、经济基础等因素的影响，乡镇之间经济发展水平差距较大。有区位和资源优势、基础较好的乡镇，财政收入和财力远远高于贫困乡镇，造成各乡镇之间财政收入相差巨大。2021年，全市一般财政预算收入最高的L市L镇达5.06亿元，最低的H县B镇仅1254万元，两者相差40倍。乡镇之间财力的不平衡，造成不同乡镇之间政府提供的基本公共服务内容严重失衡。

2. 乡镇财权和事权不匹配。20世纪90年代中期以来的分税制改革，特别是费税改革取消农业税以后，乡镇财政日趋紧张，多数乡镇完全依靠财政转移支付来维持正常运转，根本没有财力去提供更好的公共服务。2021年，全市一般财政预算收入少于5000万元的乡镇45个，占比50.6%；全市一般财政预算收入小于预算支出的乡镇36个，占比40.4%。这就导致在教育、医疗、社保、法律等核心基本公共服务领域，农村严重滞后于城市。要满足人民群众对美好生活的需求，乡镇面临着巨大的资金和管理挑战。

三、提升乡镇治理能力的路径选择

（一）促进乡镇职能转变

1. 制定和公布权责清单。一是构建科学合

理、权责一致、有统有分、有主有次的职责清单。明确县(区)和乡镇的职责体系及相互间的职责关系,尽可能细化地列出职责配置表。尽可能把资源、服务、管理放至基层,使基层有人有权有物,保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。二是完善主体责任清单和配合责任清单,科学设计对基层政府的考核指标。明确县直职能部门和乡镇之间的主体责任和配合责任,上级职能部门不得以“属地管理”名义将本属于自身的职责压给乡镇政府。在年终考核时,增加乡镇对职能部门及其派出机构的考核结果占被考核部门绩效的权重。

2.推进和完善扩权强镇,给予乡镇更大的发展自主权。一是要赋予乡镇独立的财税、土地、规划建设、自主灵活用人等职权,增强其发展自主性。二是统筹来自不同条、块的各项政策、资金和项目,结合本地实际进行统筹规划、集中管理。三是要根据不同乡镇的发展阶段和主导产业因地制宜地制定分类考核指标体系,避免指标“一刀切”带来的考核千篇一律及流于形式等问题。

3.鼓励发展和创新基层民主,以提高基层社会事务自治能力。一是乡镇要严格落实法律规定的机构属性、职责、权限。严格执行《村民委员会组织法》相关规定,乡镇代表国家对本地区进行行政管理,乡镇所辖村则实行村民自治,村民自己选举产生的村民委员会是群众性自治组织,村级公共事务由本村村民自我管理。二是合理界定村“两委”的责、权、利关系,形成权责明晰、权力均衡的治理体制。建立以党支部为主的决策体制,强化党的核心领导地位。建立以村委会为枢纽的执行体制,强化村委会自治功能、执行角色。建立以村民代表会议为主要形式的监督体制,建立党支部、村委会、村民(代表)会议三者间的有效合作机制。

(二) 优化乡镇基层治理机制

1.治理行为法治化。就乡镇行为而言,法治

化意味着要依法行政。治理行为法治化意味着乡镇要在法律的框架和限制范围内依法行政,乡镇不得擅自通过红头文件等形式给自己赋予法律没有赋予的权力,更不能用这些不存在的权力去限制公民的权利。

2.治理主体多元化。乡镇不是基层治理的唯一主体,也不可能包揽乡镇范围内所有治理事务,要调动一切可以调动的社会力量参与基层治理。要通过积极培育和规范发展各类社会组织,特别是农业服务组织、社区服务组织、公益慈善组织等,为乡镇治理提供大量的充满生机活力的非官办组织,增强乡镇社会的组织性。将社会管理和公共服务职能的履行统一到多主体合作治理上来,实现乡镇职能转型。

3.治理手段现代化。目前,乡镇在治理手段上的现代化程度要远远低于城市,对法治方式和信息技术的运用水平远远低于城市。通过“智慧农业”“淘宝下乡”“村村通”等工程的实施,我国乡镇治理手段现代化程度虽然有所提升,但与城市的水平相比依然不可同日而语。要加强大数据、云计算等现代技术手段在乡镇治理中的应用,使其逐步迈向智慧化,实现智慧治理。

4.治理过程民主化。治理过程的民主化有利于增强乡镇治理的社会资本,无论是公共服务中的公民参与,还是乡镇重大决策事项中的协商民主,都应在乡镇治理中发挥重要作用。要通过指导村民自治对农民进行民主训练;通过乡镇协商民主,实现基层公共治理中公权力与居民参与权协作互动。总之,要通过自下而上的治理民主化实践扩散路径为实现国家治理民主化提供基层经验。

(三) 加强乡镇干部队伍建设

1.健机制,充分调动乡镇干部工作积极性。一是建立健全相关保障机制。在政策范围内有计划、分步骤地支持乡镇改善工作条件、生活条件,通过制度落实乡镇工作补贴、干部周转房等政策,确保乡镇工作人员收入高于县直机关同职

级人员。二是建立机构编制激励机制。适当提高乡镇工作机构规格，采取编制分类管理、人员统筹使用的方式，打破行政和事业一般岗位限制，破解乡镇干部职业发展“天花板”。三是严格落实职务与职级并行制度。县乡机关职级职数分开核定，县级机关不得占用乡镇职数。适当提高乡镇年度考核优秀等次比例，优化乡镇事业单位专业技术岗位管理。四是加强乡镇财力保障。加强财力薄弱乡镇支出保障，将财政收入难以覆盖支出需要、财政管理能力薄弱乡镇纳入“乡财县管”范围，研究设立乡镇公务保障平台，解决乡镇正常运转和公务保障问题。

2.拓渠道，进一步优化乡镇干部队伍结构。一是畅通进出关口。畅通乡镇人员“横向+纵向”流动渠道，建立乡镇之间、乡镇和县直部门之间人员循环交流制度，鼓励县级财政、自然资源、市场监管、人力资源等部门从乡镇对口机构选调人员，有计划地开展轮岗交流，建立乡镇干部能上能下、能进能出机制。二是拓宽选拔范围。继续完善面向社会公开招录乡镇公务员、事业编制工作人员制度，健全从优秀村支部书记、选调生、大学生村官、乡镇事业编制人员中择优选拔乡镇领导班子成员长效机制。进一步拓宽市县职能部门、企事业单位与乡镇干部的交流渠道。鼓励支持机关年轻干部到乡镇基层工作。三是持续“减县补乡”。结合放权赋能改革，按照编随事放、人随编放的原则，为乡镇补充综合行政执法等岗位急需的专业技术人员，确保放权事项放得下、接得住、有人干、管得好。

3.强作风，全面提升乡镇干部整体素质。坚持以党性锻炼、能力培养、实践教育为重点，加强乡镇干部的理想信念教育，不断强化乡镇干部的政治意识、大局意识、宗旨意识、服务意识。同时，根据乡镇工作特点和农村工作实际，加大在政策法规和实用技术等方面的培训，努力提高乡镇干部综合素质，引导广大乡镇干部在改革发展的主战场、维护稳定的第一线，锤炼作风，增

长才干，提高服务群众的本领和建设新农村的能力。

（四）完善农村公共服务体系

1.实现乡镇公共服务标准化。县级主导实现城乡基本公共服务规划一体化，指导乡镇建立公共服务基础设施和平台，为实现基本公共服务均等化打好基础。乡镇要在上级的统筹领导和指导下，出台本区域公共服务清单，实施公共服务全流程标准化管理，逐步缩小城乡基本公共服务差距。

2.创新公共服务运营机制。探索设置社区“服务经理”专职运营辖区公共服务，以专业化提高公共服务的质量。这也要求乡镇工作人员实现角色转型，让更多的人从机关的行政事务中解脱出来，从行政管理人员转变为面向公民的公共服务提供者。

3.拓展公共服务供给主体。注重乡镇居民和社会组织对乡镇公共服务过程的参与，将发展基层民主和公共服务结合起来。建立乡镇党委领导、政府主导的多元主体供给体制。明确乡镇政府的责任，构建政府与乡村社会的新型关系，转变政府职能，激活农民的主动性和创造性，让多种社会力量参与农村公共服务体系建设。

4.扩大公共财政覆盖范围。改革乡镇财政体制，给予乡镇发展壮大财政实力的财政支撑和政策空间，要按照乡镇相应的事权安排合理的财权，完善对乡镇财政转移支付制度。在提高乡镇财政保障能力的基础上，大力加强农村基础设施建设和提升公共服务水平。一方面加强基础设施，缩小城乡差距。通过水利、环境、电网改造、饮水安全、公路、农村危房改造等措施，提高农村基础设施建设水平。另一方面加强农村文化、教育、医疗卫生等社会保障事业，投入资金改善村级医疗服务，建造农村培训中心，开展各种群众性文化活动等。

责任编辑 华 夏

放权赋能背景下 全面提升基层治理能力路径研究

——商丘市深化基层管理体制改革的做法及启示

郭家彤 白 冰

基层治理是国家治理的基石，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。党的十八大以来，中央多次出台文件，提出要赋予地方更多自主权，为基层减负赋能。大力向基层放权赋能成为实现国家治理体系和治理能力现代化的关键环节。

一、商丘市为基层放权赋能，提升基层治理能力的改革实践

（一）2019年乡镇和街道机构改革实践

2019年，河南省乡镇和街道机构改革全面展开，放权赋能是改革重点任务之一。商丘市以此为契机，在省赋予经济发达镇的185项经济社会管理权限中，将基层管理迫切需要且能够有效承接的88项县级经济社会管理权限交由乡镇(街道)行使。各县(市、区)配套印发《乡镇职责准入制度》，探索建立了县级部门向基层放权赋能的良性循环工作机制，同时，以数字化新型治理服务体系建设为抓手，打造了市、县、乡三级社会治理综合服务中心，统筹各方资源力量建立起数据畅通、部门联通、上下贯通的社会治理信息化指挥平台，全市基层社会治理效能显著提升。改革后，商丘市通过持续跟踪调研，发现基层治理体

系仍存在一些问题。如：县、乡权责边界不够明晰，属地管理泛化现象仍旧存在；乡镇(街道)综合行政执法大队事、权不够匹配，难以充分发挥执法效能；派驻机构与所在乡镇(街道)在管理上存在“两张皮”现象，向基层放权后并未取得赋能实效。

（二）2022年深化乡镇管理体制机制改革实践

2022年，商丘市以深化乡镇管理体制机制改革为抓手，持续推进治理重心下移，更加精准地向基层放权赋能，为破解基层治理难题、构建基层治理新格局提供了实践样本。

1. 强基固本，下好基层治理“一盘棋”

一是因地制宜，科学分类乡镇。商丘市委编办围绕各乡镇常住人口、经济规模、城镇化和工业化水平等情况进行深入调研，参考市统计局发布的2021年乡镇综合实力评价监测排名，按照大、中、小三种规模，对乡镇实行分类管理，相对统一设置10~12个机构，统一明确机构名称，并严禁上级部门要求乡镇对口设立机构或加挂牌子。二是明确定位，深化职能转变。结合乡村振兴战略背景下基层工作实际，突出抓党建、抓治理、抓服务目标任务，通过“三定”规定进一步明确乡镇政府职能定位，把乡镇工作重心转到党的建设、

经济发展、乡村建设、公共服务、平安建设、综合行政执法、行政审批服务上来，着力打造服务型政府。三是创新人员编制管理，赋予基层更加灵活的用人自主权。采取编制分类管理、人员统筹使用的方式，打破行政和事业一般岗位限制，进一步提升编制使用效益。同时，通过建立健全乡镇之间、乡镇和上级部门之间人员“下派上挂”循环交流体系，鼓励县级财政、自然资源、市场监管等部门从基层对口选拔工作人员，畅通了乡镇人员“横向+纵向”流动渠道，提升了基层干部干事创业积极性。部分县还制定了《股级干部竞争上岗实施意见》，由各乡镇组织开展竞争上岗，营造了“有为才有位”的干事创业氛围。

2.明晰权责，打造基层治理“三清单”

一是明确主责主业，编制乡镇职责清单。探索构建基层清单管理制度体系，对乡镇职责进行全面细化规范。各县(市、区)编制公布了符合本地实际的《乡镇职责清单》，建立了清单动态管理机制，根据法律法规立改废释和乡镇机构职能调整等情况，及时调整完善职责清单。同时明确规定凡不在清单范围内的事项，不能以属地管理之名随意纳入巡察、审计、监督问责范围，从制度上明确了乡镇“该干什么事”“该担什么责”。二是坚持分类施策，编制综合执法清单。按照“依法下放、宜放则放、权责一致”的原则，通过乡镇“点菜”、县级“端菜”、市级统筹的方式，配合司法行政部门着重从城管、水利、文广、消防、自然资源等紧贴人民群众和企业生产生活的重点领域，梳理出一批行政处罚事项拟下放清单。2023年4月，省政府批复商丘各乡镇依法行使82项行政处罚权，真正实现了以乡镇名义开展执法工作，疏通了基层“责任大、权力小”的治理痛点和堵点。三是厘清县、乡边界，编制属地管理清单。为有效避免多头执法、重复执法，商丘各县(市、区)印发《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、应急管理、农业农村、市场监管

等6大领域79项事项，将技术要求高、专业性强的执法事项纳入专业执法范围，以县级执法机构或县级派驻到乡镇的执法机构执法为主，乡镇配合，将常规监管事项纳入综合行政执法范围，以乡镇名义开展执法工作。

3.协同高效，吹响属地管理“一声哨”

一是落实派驻机构属地管理。为规范乡镇派驻机构履职行为，理顺条块关系，将财政、自然资源、市场监管等部门设在乡镇的机构一律下放，实行属地管理，业务上仍接受上级部门指导。明确公安派出所所长兼任乡镇党政领导班子成员，参与乡镇工作分工，公安派出所、司法所等派驻机构的日常工作由乡镇党委政府统一指挥调度，工作人员党组织关系全部纳入乡镇统一管理。通过健全完善“纵向+横向”协调沟通机制，乡镇拥有了更多资源和精力抓治理、抓稳定、抓发展。二是开展派驻机构统筹管理考核。乡镇对公安派出所、司法所属地履职和群众满意度情况进行综合考评，考核结果作为派驻机构及其主要负责人评先和晋升的主要依据，为乡镇有效落实对派驻机构的统筹协调指挥注入了“源动力”。三是完善综合行政执法联动机制。明确乡镇在赋权范围内履行执法职责，同时配合上级执法部门或专业执法机构开展工作，接受相关业务主管部门的指导和监督。建立健全乡镇与上级执法部门间信息共享、线索和案件移送、联合调查、案情通报等协调配合机制，实现跨部门、跨层级、跨区域联动响应。

4.关口前移，打通服务最后“一公里”

一是推进“一网通办”。在乡镇设立行政审批服务中心，将省行政审批和政务信息系统延伸覆盖至基层，打造审批服务“一张网”。加强村(社区)便民服务站建设，形成市、县、乡、村“四级联动”的政务服务体系，实现“让数据多跑路、群众少跑腿”的便民目标。二是深化“一门办理”。按照“应进则进、能进则进”原则，将就业和社会保障、医疗保障、户籍管理、市场

主体登记等涉及企业、群众的审批服务项目全部进驻行政审批服务中心。按照《乡镇街道便民服务中心标准化指导手册》中的规定，全市乡镇审批服务大厅统一门头标识、规范场地面积、开设综合窗口，不断完善适应企业和群众实际的办事指南和工作规程，实行“一站服务”“一门办理”。三是推动便民服务向村(社区)延伸。目前共梳理出村级便民服务站受理、办理(代办)事项33项，通过广泛开展“红色代办”上门服务，确保便民服务工作在村(社区)有效开展，切实打通服务群众“最后一米”。

二、商丘市改革的经验和成效

通过总结改革经验、大胆创新实践，商丘市不断推进基层治理体系由“物理整合”向“化学反应”转变。一是权责关系清晰化。通过精准放权赋权，将基层迫切需要且能够有效承接的权限全部下沉，探索实施乡镇职责权限“清单式”管理，确保乡镇在履职担责过程中有章可循、有规可依，有效解决基层权责失衡问题，基本实现基层事情基层办。二是管理资源集中化。通过调整县级部门派驻机构管理体制、持续推进“减县补乡”以及赋予基层考核评价权和更加灵活的用人自主权等，将事权、人权、统筹协调权等治理资源赋予乡镇，基层政府的统筹管理能力显著提升，有效激发了干事创业活力。三是治理服务精准化。通过深入推进综合行政执法规范化、行政审批标准化建设工作，构建了“政府主导、各方参与、上下联动、齐抓共管、全面覆盖”的综合执法新体系，打造了优质高效的“一站式”审批服务新平台，打通了基层治理最后的“神经末梢”，实现了基层服务从打通“最后一公里”向打通“最后一米”跨越。

三、放权赋能需要厘清的几个问题

向基层放权赋能不能一味地“放”，而要充分考虑下放权限与基层承接能力的适配性。因

此，向基层放权赋能要厘清以下三个问题。

(一) 地方功能定位和承接能力的差别

不同乡镇(街道)在人口规模、经济发展水平、产业结构、资源禀赋等方面存在差异，比如常住人口多少、GDP水平如何、是以工业为主还是以农业为主等等，上级在放权时必须有针对性地权衡，制定一套标准，因地制宜地下放权限，充分调动基层政府科学用权的能动性。

(二) 不同类型和不同领域权力的区别

行政服务类事项权限的下放主要为了方便群众办事，一般不会额外增加基层负担。而行政执法类事项涉及依据国家行政法规行使行政职权，如行政监督检查、行政处理决定、行政强制执行等，行使此类权限需要成熟的承接条件和资源。因此，需要对下放权限涉及的类型和领域进行划分，防止出现执法受阻、效能低下等情况。

(三) 行政授权和行政委托的区别

向基层放权分为行政授权和行政委托两种方式。多数法律的执行主体是县级及以上政府或部门，因此在向乡镇(街道)下放权限时必须要有法律法规的明文授权，通过行政授权的方式使乡镇(街道)具备作出某种行政行为的资格，成为相应的行政主体。而通过行政委托的方式放权时，受委托的乡镇(街道)并不具备作出某种行政行为的资格，不能成为相应的行政主体。因此，上级政府只有针对具体权力事项科学区分放权方式，才能做到合法合理放权。

四、进一步提升基层治理能力的路径

(一) 持续精准放权，构建权责明晰的基层治理体系

“看得见管不着”“职能缺位越位”“权责不匹配”长期以来制约着基层政府职能转变和服务效能的提升。基层政府的职能体系构建应始终坚持精简高效的原则。首先，要瞄准其公共服务的职能定位，针对需求差异加大分类放权力度，确保权限放得下、接得住、用得好；其次要持续

推进权责“清单化”，完善职责准入制度，严把权责边界关，通过将基层政府“要干什么”“能干什么”“担什么责”制度化，不断规范和约束权力，取消指标化的管理监督模式，从根本上杜绝上级部门以属地管理名义向基层政府转嫁责任的“甩包袱”现象，构建权责匹配、边界清晰的基层治理体系。

（二）创新编制管理，优化人力资源配置

向基层放权，重点要赋予基层适当的人事统筹权。“减县补乡”时要注重资源统筹、挖潜盘活，实行编制分类管理、人员统筹使用，赋予基层更加灵活的用人自主权，实现基层编制资源集约利用、科学管理。乡镇(街道)工作人员是国家政策在最基层的执行者和实施者，国家相关政策能否有效落实很大程度上依赖于基层工作人员的业务水平。提升基层工作队伍的能力和素养，对提升基层治理效能大有裨益。要坚持引进高素质人才，加强职业教育和技能培训，为基层政府内在赋能；要持续畅通基层工作人员交流渠道，促进人员能进能出、能上能下，破解严控机构编制与保障基层事业发展之间的矛盾。

（三）坚持党建引领，打造多元共治格局

在全面实施乡村振兴战略的进程中，基层社会治理和公共服务事务越来越复杂化、多样化。商丘市农村人口众多，乡镇政府的公共服务水平相对较低，难以满足群众的现实需求。探索新的服务方式、构建多元化的服务供给主体，可为基层治理能力提升提供强大的驱动力。一方面要坚持党建引领，充分发挥基层党组织的凝聚力和战斗力，扩大党建工作覆盖范围，推动党的政治优势、组织优势、密切联系群众优势转化为治理优势，以党建引领推进“三治融合”，营造“一核多元、共建共治共享”的新局面；另一方面要推进全科网格建设，实现平安法治、矛盾调处、便民服务等若干职能网格化，通过创新治理手段充分发挥服务型政府的职能作用，不断提升群众的

安全感、获得感、幸福感。

（四）规范督查考核，释放基层工作活力

提升基层政府的治理能力和工作效力，要在规范上级督查考核上做“减法”。既要向基层放权，又要对基层减负。2019年以来，商丘市两次基层改革都把健全为乡镇(街道)减负长效机制作为重点改革内容，但因缺乏具体的配套落实政策，收效甚微。规范对基层的督查考核要自上而下变革，严格规范督查考核事项，实行计划管理，严控总量和频次，确保督查考核规范化、制度化。同时，要建立完善考核评价体系和激励办法，强化基层对上级机关的反向评议效能，避免过度考核和形式化评价，倒逼上级政府和部门自觉规范自身行为。

（五）提升智治能力，构建高效精准服务体系

随着“最多跑一次”“一网通办”等创新实践在基层落地生根，数字治理在基层社会治理中发挥着日益重要的作用。要把数字技术广泛应用于政府管理服务，推动政府服务流程优化、模式创新和履职能力提升，构建数字化、智能化的政府运行新形态。一是促进数据开放共享，持续优化政务服务平台功能。加强平台资源管理，探索建立政务云资源统一调用机制，实现资源统筹建设、互联互通、集约共享，夯实数字政府一体化基座。二是以数字化助力基层政府职能转变，构建优质普惠的公共服务体系。将基层改革与数字技术应用深度融合，以数字技术推动基层治理模式创新，不断满足企业和群众多层次、多样化的服务需求。三是推动数字化治理模式创新，提升基层社会管理能力。坚持和发展新时代“枫桥经验”，拓宽群众线上参与渠道，推动社会治理模式由单向管理转向双向互动，不断增强共治活力，全面提升基层治理能力。

（作者单位：商丘市委编办）

责任编辑 石艳艳

破解基层社会治理难题的创新路径

——永城市苗桥镇“三五”工作法的探索

蒋建

苗桥镇位于河南省永城市最东部，豫皖两省交界处，总面积53.21平方公里，辖20个行政村，3.8万余人，与安徽省淮北市接壤，交界长度长达22公里。因地处采煤沉陷区，村庄塌陷，群众居住无安全保障，搬迁安置历史遗留问题较多，引发各类社会矛盾，加之人员流动较大，社情民意复杂，基层治理压力大。一个地处两省接合部的乡镇，如何摆脱“流窜作案频发、跨省约架成风”的治安乱象？一个因采煤沉陷搬迁安置的乡镇，如何破解“街霸煤霸横行、缠访闹访突出”的治理难题？

近年来，苗桥镇聚焦人口流动快、矛盾纠纷多、风险隐患密的社会现状，认真学习新时代“枫桥经验”，积极贯彻“社会治理社会化、法治化、智能化、专业化”的总体要求，勇于开拓创新，走出一条具有苗桥特色的治理新路子，探索出五治、五防、五帮“三五”工作法，解决基层社会治理难题，实现了从过去问题频发到现在和谐稳定的美丽蜕变。

一、“五治”齐发力，实现“矛盾不上交”的和谐稳定

（一）治理软弱涣散，筑牢战斗堡垒。苗桥镇共有20个行政村。部分村办公无场所、活动无阵地、经费无保障，村“两委”班子战斗力不强；部分村无支部书记，村党组织软弱涣散。为

进一步健全基层党组织，苗桥镇夯实基层治理根基。一是加快阵地建设，增强活动场所功能。投资800多万元高标准建成20个集村“两委”办公、党员活动、村民议事、便民服务、文化娱乐等功能为一体的党群服务中心，每个村室建筑面积在200平方米以上，广场面积在600平方米以上，并配套建设公共卫生间、篮球场、健身器材、文化大舞台、村庄小游园等休闲娱乐设施。二是选拔优秀干部，配强班子队伍。通过群众推荐、组织把关，精心培育20个村支部书记及“两委”班子成员，组织党员干部到淮海战役陈官庄革命烈士纪念馆接受红色教育，依托远程教育组织全员培训、微型党课、廉政教育，开设“苗桥党建”微信公众号，打造指尖上的课堂，开展党建逐村观摩、七一表彰、党建述职、民主评议等活动，提升党员干部服务群众、解决问题、带动发展的能力。三是壮大村集体经济，推进产业兴旺发展。立足资源禀赋，全镇规划布局南部特色水产养殖区、中部绿色环保畜禽养殖区、北部高效农业示范种植区，通过土地入股、资金入股、集体资产入股等形式，盘活资源，发展特色产业，推进农业产业化发展，促进农民增收、农业增效。如杨楼村发展“苗桥白菜”种植、温棚育苗、观光农业，年集体经济收入达30万元；李黑楼村发展温棚育苗，种植空中草莓，年产值达1000万元；韩阁村、陈大庄村发展畜禽养殖，打造富源养殖示

范区，发展养牛场16家，养羊场15家，养鸭场29家；高楼村发展水产养殖、休闲生态垂钓，集体经济年收入达20万元。

（二）治理信访乱象，维护大局稳定。由于地处豫皖两省接合部，加之采煤沉陷区拆迁安置历史遗留问题凸显，以前的苗桥镇偷盗抢劫成风、流窜作案频发，群众缠访闹访、非法上访时有发生。从2017年开始，苗桥镇新一届党委政府班子针对社会治安乱象，坚持“三到位一处理”，成立工作专班，逐个分析研判，深入调查取证，依法依规处理，对黑恶势力坚决“零容忍”；同时，组织综治办、派出所、司法所、民政所、工青妇等开展“大宣传、大排查、大走访、大化解”活动。经过两年时间，走访群众7万多人次，发放各类法治宣传品8万多份，排查化解各类矛盾纠纷500多起，全部签订息诉罢访书。一起起矛盾纠纷化解在萌芽状态，维护了和谐稳定的社会大局。

（三）治理校园环境，“护苗”呵护成长。为进一步净化全镇校园文化环境，呵护青少年健康成长，作为全国“扫黄打非”进基层示范标兵单位，苗桥镇依托中小学校扫黄打非“护苗工作站”，成立由教育、民政、文明办、关工委、工青妇、派出所、市场监管、综合执法等单位参与的“护苗联盟”，建立校园警务室，配备法治副校长，常态化开展绿书签进校园和校园周边环境整治活动，大力整顿文化市场，坚决打击非法出版物，彻底关停网吧游戏厅，真正实现日常“护苗”和教育教学有机融合，全力构筑起青少年成长的“精神防火墙”，为切实保护青少年身心健康营造出良好的社会文化环境。

（四）治理人居环境，构建和美乡村。过去的苗桥因采煤沉陷导致危房开裂不能住、道路塌陷不能走、田地下沉不能种，村庄环境脏乱差，村里积水齐腰深……为彻底改变辖区群众居住环境，苗桥镇下大力气破解制约建设美丽乡村的重点难点问题，按照“一园两区三宜居”的发展思

路，强化资金保障，先后投入3亿余元用于改善民生，实现美丽乡村全覆盖。解决6个行政村采煤沉陷安置问题，整体拆迁13个沉陷自然村1403户8410间危房，为困难群众新建住房100余间，帮助108户贫困户成功脱贫“摘帽”，资助96名贫困学子继续就学深造，新修建道路100多公里，实现户户通5260户，实施改厕3224户，安装平安照明路灯3200盏，建设高标准农田3.2万亩，投资建设可容纳近万人的润桥中心安置社区，建设功能齐全、环境优美的人民公园等，一项项为民举措实现了人居环境的蝶变，保障群众安居乐业，夯实社会稳定基础，大大增强了政府取信于民、德治为民的公信力。

（五）治理陈规陋习，培育文明乡风。2017年，苗桥镇信教群众有986人，比当时全镇812名党员人数还要多，同时不赡养老人、高价彩礼、大办酒席、相互攀比、赌博迷信等不良风气和陈规陋习长期存在，严重影响乡风文明和乡村振兴。为彻底破除陈规陋习，培育文明新风，苗桥镇大力推进精神文明教育活动，引导教育群众自觉抵制落后文化侵蚀、反对封建迷信，关停非法宗教场所2处，信教群众由原来986人减少至367人。同时苗桥镇积极开展好媳妇、好公婆、好邻居、创业好青年、好乡贤、好支书等“乡村光荣榜”系列人物选树活动，以及“四美乡村”“五美庭院”“十星级文明户”“最美苗桥人”评选表彰活动，唱响主旋律，弘扬正能量，把时代新风的种子广泛播种在苗桥大地，让移风易俗理念真正深入人心、铭刻脑海、落实在行动上。

二、“五防”增效力，构建“平安不出事”的发展格局

（一）提升人防效能。苗桥镇积极探索基层社会治理高效化、扁平化机制，建立五级网格管理体系，完善“镇—管区—行政村—村民组—末端网格”组织架构，其中四级网格88个，五级网格288个，要求网格员做到“五到五看五访五问

五清”，及时发现解决网格内安全隐患795个。完善两级矛盾纠纷调处机制，镇级成立人民调解委员会，村级建立“一村一干一警一法一连一组”格局，充分发挥“五老”人员作用，第一时间化解矛盾纠纷。打造基层专职综治队伍，全镇选聘平安建设信息员、安全生产劝导员、灾害信息统计员等180名，行政村配备专职综治副主任，各单位、企业配备专职保卫人员，各村建立义务打更巡逻队，社区成立“润桥义警队”，招募“五老”人员、环卫管理员、商铺经营者和青年志愿者等参与群防群治，将社会治理效能延伸到最基层、最末端，确保问题及时发现、妥善解决。

（二）加大物防投入。苗桥镇投资260万元加快“一中心四平台”项目落地实施，理顺综合指挥中心体制，强力推动信息共享和数据接入；建立完备应急物资储备库，配备60多万元应急救援物资；建立镇级消防站，配备专业人员12名，专用消防车2辆；建立20个村级微型消防站，成立水上义务救援队，每个坑塘均设立警示牌，配备救生圈、救生杆等防溺水救援设备，打通消防救援“最后一米”；边界处建立民警工作站和4个治安卡点，所有企业、学校建立治安室，多方位构建治安防控保障体系。

（三）织密技防网络。苗桥镇充分利用科技织密防控网络，推动大数据融入基层社会治理。通过“随手拍”微信公众号和“云上永城”APP，群众可随时上传举报图片和视频；全镇安装128个平安大喇叭、3200盏照明路灯、9个“蓝天卫士”和480个治安高清摄像头，实现全过程联网，有效预防各类案件发生，实现治理变“智”理，构建起了“问题发现在小、隐患发现在早、问题处置及时、矛盾化解在基层”的信息化、智能化、精细化基层社会治理格局。

（四）建立心防机制。苗桥镇聘请专业人员为群众提供心理咨询服务，建设镇级心理宣泄室、行政村心理咨询室、学校心语倾诉室，倾听群众心声、关注学生心理健康，了解民生疾苦和

诉求，做好释法说理工作，化解信访群众不良情绪，纠正上访人员心理偏差，真正改善党群、干群关系，增强群众对政府的信心，使群众与政府始终保持同频共振、同心同向。

（五）实现联防联控。因地制宜，联动共治，苗桥镇积极开展干警联村、党员联户、网格联人、律师联案、部门联调“五联”活动，认真开展“三无”平安创建和“六防六促”工作。组织平安建设大走访活动，今年以来进村入户走访3.2万余人次，发放警民联系卡5万多张，印制悬挂宣传条幅200余条，发放宣传彩页2万余份，制作“三无”平安创建宣传扇子8000余把，做到宣传全覆盖。组织开展党员入户走访帮扶活动，做到“提户知人、提人知事、提事知情”，帮助解决群众困难378件。建立律师联系信访问题机制，做好纠纷疏导化解，调解预防可能引发“民转刑案件”8起。发挥镇综治中心、星级人大代表联络站、政协“有事好商量”协商民主议事、村民议事会等平台作用，化解各类矛盾纠纷156起。

三、“五帮”聚合力，践行“服务不缺位”的为民情怀

（一）帮群众所需，解群众所难。聚焦“住有所居、劳有所得、学有所教、病有所医、弱有所扶”等重点民生工作，苗桥镇多次开展“送法律、送科技、送文化、送温暖、送健康”进村庄进社区活动，提高群众的法律意识、文化素质，激发群众发家致富的内生动力。与河南省农科院建立长期合作关系，打造现代农业科技综合示范县(永城)“优质蔬菜安全高效栽培技术示范”基地，举办白菜安全高效栽培技术培训会、高素质农民培训班、渔业安全生产培训班，切实提高群众蔬菜种植、特色水产养殖的技术水平，拓宽销售渠道，促进农民增收。组织“人人持证、技能河南”培训，新增技能人才2300余人，全镇下岗人员、失业人员迎来就业创业“第二个春天”。积极动员妇女群众参与“两癌”免费筛查，组织

健康体检10万人次。

(二) 帮特殊人员，送爱心温暖。认真落实《社区矫正法》及《河南省社区矫正工作细则》，规范社区矫正的日常管理，苗桥镇注重分类指导、因人施教，了解矫正人员的心理状态、家庭环境，制定切实可行的方案和帮扶措施。组织矫正对象参加志愿服务等公益活动，增强社区矫正工作的社会效果。针对精神障碍患者，建立管区书记、包村干部、村支部书记、包村民警、监护人、村医“六位一体”的包保责任体系，签订包保责任书，落实包保责任，全镇13名精神障碍患者及时得到医疗救助，确保精神障碍患者不发生危害社会的行为。

(三) 帮问题少年，助健康成长。加强法治教育，引导问题少年沉下身子、静下心来，真正学法、尊法、守法、护法、用法，增强法律意识和法治观念，培养孩子知敬畏、守底线意识，以法治的力量护航未成年人健康成长。坚持部门联动，发挥群团组织优势，整合苗桥义工协会、“爱心妈妈团”家庭帮扶等资源，针对在校青少年特点，今年以来安排心理咨询老师到校提供心理辅导32次，化解青少年心理障碍，培养健康心理和健全人格。3名少年因盗窃被苗桥派出所送到永城市阳光学校，通过专业化、规范化的教育矫治和耐心矫正，引导他们规范品行、早日回归社会。

(四) 帮裂变家庭，促社会安定。针对发生各类重大变故的问题家庭，整合综治、公安、司法、信访、妇联和教育等各方力量，深入走访，关心慰问，摸清实情，找准症结，逐一落实化解、疏导、稳控，切实做到矛盾纠纷预防在先、发现在早、处置在小，最大限度减少不和谐因素。此外，大力弘扬优秀家风，用心用情调解裂变家庭，促进实现“破冰”之举再续亲情、破镜重圆挽回爱情，使30个因财产纠纷、婆媳关系不和导致裂变的家庭，重新审视家庭角色、强化家庭担当，实现相敬如宾、举案齐眉的和谐转变。

(五) 帮弱势群体，惠百姓民生。投资100多万元对苗桥敬老院进行路面硬化、卫生间改建新建、墙体粉刷、食堂改造、消防喷淋和供暖设施安装等；每年重阳节，组织巾帼志愿服务队走进苗桥敬老院，为孤寡、高龄老人理发、打扫房屋、清洗衣服，送去温暖的问候和节日的陪伴。承办“暑期关爱留守儿童——边远乡村行”服务活动，开展“守护花开、温暖绽放”普法讲座，为全镇的留守女童送上自我保护之课；组织“爱心妈妈”走进每一位困难儿童家中，为他们开展亲情陪伴、课业辅导、完成心愿等服务；向留守妇女伸出援助之手，经常开展“一对一”热心帮扶，帮助化解家庭矛盾纠纷，宣传法律政策，开展素质技能培训等服务，通过精准关爱，将党的关怀和温暖送到妇女儿童身边。

近年来，苗桥镇5次登上央视新闻，并获得一系列省级以上荣誉称号：全国“扫黄打非”进基层示范点、全国“扫黄打非”进基层示范标兵、河南省文明村镇、河南省特色生态旅游示范镇、河南省卫生镇、河南省健康乡镇、河南省园林镇、河南省基层社会治理创新案例典型单位、河南省信访维稳先进单位和河南省优秀人民调解委员会等；苗桥派出所被公安部记“集体一等功”，被省人力资源和社会保障厅、省公安厅评为全省“优秀公安集体”、河南省“枫桥式”公安派出所；苗桥镇退役军人服务站荣获河南省“枫桥杯”示范型退役军人服务站称号；苗桥镇司法所被评为河南省“五星级司法所”。使命重在担当，实干铸就辉煌。苗桥镇通过五治齐发力、五防增效力、五帮聚合力，全力实现社会和谐稳定，着力构建平安治理格局，用心用情践行为民赤子情怀，在万名百姓心中架起党群“连心桥”，在万亩沃野中画出共治“同心圆”，在创新机制中激发治理“元动能”。

(作者系永城市苗桥镇党委书记)

责任编辑 石艳艳

中国共产党百年奋斗视角下的 中国式现代化生成轨迹探析

李宜真

(河南师范大学政治与公共管理学院,河南 新乡 453000)

摘要: 中国对现代化目标的追寻是一个递进接续式的过程,无数共产党人用艰苦奋斗搭建起这一目标的实现阶梯。中国式现代化的生成轨迹,大致可以被分为四个阶段。第一阶段以19世纪40年代为始,由于受到西方列强的压迫与欺辱,中国各阶级纷纷被迫寻求改变以自保,这可以视为我国现代化意识的初步觉醒;第二阶段是新中国成立后,中国共产党领导人为了改变积贫积弱的国家面貌,开始主动学习、模仿和借鉴苏联现代化道路;第三阶段是改革开放后,对现代化的认识不断加深,中国共产党人开始独立自主地探索适应本国国情的现代化之路;第四阶段是党的十八大以来,中国式现代化在理论和实践方面全面突破。

关键词: 中国式现代化; 中国共产党; 百年奋斗历程; 生成轨迹

中图分类号: D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0027-04

“中国式现代化”是一个复合型理论概念,它既指关涉着通往民族复兴的伟大之路,也颂扬了中国百年发展获得的丰硕果实,更擘画出人民生活富裕和平的美好图景。它的生成并非先天先验或一蹴而就,而是动态发展的缓慢过程。习近平总书记强调:“中国式现代化是我们党领导全国各族人民在长期探索 and 实践中历经千辛万苦、付出巨大代价取得的重大成果。”^[1]将中国式现代化置于中国共产党领导的百年奋斗历程之中回溯其生成轨迹,是研究这一学术问题或由其衍生出的其他学术问题的前提与基础。

一、中国现代化被动觉醒与中国共产党应运而生

18世纪中后期,工业革命的开展,迅速推动了英国生产力水平的提高,从而使其野心膨胀并开始在世界各国建立自己的殖民地。中国在这过程中未能幸免于难,国土、人民都遭受了重创,被迫裹挟至灾难中。鸦片战争以来,龚自珍、林则徐等人提出清军的武器根本抵不住西方,需在武器方面进行改革。魏源在《海国图志》中提到“师夷长技以制夷。”李鸿章也提出:“中国欲自强,则莫如学习外国利器。”^[2]19世纪六十年代,清

收稿日期: 2023-05-08

作者简介: 李宜真(2001—),女,河南郑州人,河南师范大学政治与公共管理学院硕士生,研究方向为中共党史。

政府开始自上而下的军事改革，把长矛变成大炮，企图通过兴办新式军事工业来自强。这一时期，在大兴军工之同时，洋务派创办了一些官办民用企业，如轮船招商局、开平矿务局、湖北织布官局等。洋务运动时期清政府的这些举措表明，清政府被迫进行的一系列军事改革、经济改革，始终以防御西方的侵略为目标，以维护清朝的统治为基准，最终步入失败的境地也就成为必然。

1895年，中国军队在甲午中日战争中再次战败，康有为与梁启超集结1300余名举人，联名上书光绪帝，反对清政府签订丧权辱国的《马关条约》。“公车上书”被拒后，康有为没有停止上书，多次提出变法的请求并陈述变法的举措，希望光绪帝实行自上而下的政治变革，摆脱国家与民族的困境。光绪帝也认识到了政治改革的重要性，随即推行政治改良的主张。然而这些新政措施，由于触犯了以慈禧太后为首的顽固派权贵利益以失败告终。1905年，孙中山提出：“不完全打倒目前极其腐败的统治而建立一个贤良政府，……实现任何改进就完全不可能的。”^[3]随后，孙中山成立中国同盟会，推翻清朝的统治，建立“中华民国”。虽然辛亥革命最终没有改变当时我国的社会面貌，但现代意义上的政治体制机制的发展便从这里开始，中国的政治迈出从专制化向民主化的重要一步。

近代许多有识之士发起的诸如洋务运动、戊戌变法等尝试，纷纷效仿国外的军械、制度、思想等，虽然都以失败告终，但在某种程度上也意味着中国对现代化的探索已经被迫开始，也迫切要求能有一个先进的政党提供坚强领导。这一背景下，中国共产党应运而生，扛起了领导中国人民追寻现代化的庄严使命。

二、中国共产党以苏为鉴，在中国大地上开启现代化之路

新中国成立初期，受限于经济落后、工业基础薄弱的国情，中国共产党将目光聚焦在“把农

业大国建设成工业强国”的目标上。1953年，新中国根据党的过渡时期的总路线，开始实行“一化三改”。在社会主义改造方面，对农业、手工业、资本主义工商业进行改造。在工业化建设方面，实施第一个以苏联援助的工业项目为核心内容的五年计划。此时的中国借鉴苏联的现代化模式，开始在工业化的道路上前进。从某种意义上讲，这种依照苏联的社会主义现代化模式已在当时的中国初现雏形。但是，计划经济体制下的现代化模式也很快显露出弊端。中国共产党人认识到苏联模式存在诸多问题，并愈发意识到不能直接将苏联的现代化模式照搬照抄，于是开始尝试探索一条符合中国国情的社会主义现代化道路。1954年9月，在一届全国人大一次会议上，周恩来指出：“如果我们不建设起强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防，我们就不能摆脱落后和贫穷。”这是“四个现代化”的首次提出，后来党的八大将其纳入总纲之中。在1964年，三届全国人大一次会议正式将这些现代化目标统称为“四个现代化”，并提出分“两步走”实现这四个现代化的战略主张。

“一五”计划的实施开创了中国现代化的一个新阶段，中国对现代化的探索实现了从“以苏联为模版”到“以苏联为借鉴”的转变，还提出了社会主义“四个现代化”及国民经济发展“两步走”设想的宏伟蓝图。中国的工业体系建设突出了实现不同领域的多样化发展和递进式推进，我国工业化建设实现重大飞跃和突破，我国现代化建设的脚步平稳向前。

三、中国共产党依据国情，独立探索中国特色的现代化道路

改革开放进程的徐徐展开，将我国现代化的探索推入具有转折意义的崭新阶段。1979年，邓小平提出：“我们定的目标是在本世纪末实现四个现代化。我们的概念与西方不同，我姑且用个

新说法，叫做中国式的四个现代化。”^[4]这是“中国式的现代化”命题的首次提出，它彰显出我国领导人对现代化建设的谋定，已经逐步上升至更高和更全面的地步，使中国实现现代化的努力从过去学习、借鉴和模仿他国现代化道路，转变为走适合中国国情的“自己的路”。不仅如此，邓小平还用“小康社会”的概念描绘“中国式的现代化”的理想图景，并据此制定出适合我国情况的现代化目标。此后，邓小平通过吸取和反思过去现代化建设的经验教训，在会议、视察等多个场合中多次对现代化建设提出要求：“现在搞建设，也要适合中国情况，走出一条中国式的现代化道路。”^[5]“中国式的现代化”的提出，意味着我国对现代化的探索解构了过去对苏联模式的全盘效仿借鉴，廓清了现代化建设必须基于本国国情这一基本原则，在西方现代化迷雾所笼罩的世界中闯出一条独具中国特色的现代化道路。

其实，从党的十二大开始，历次代表大会的议题都包含着对现代化问题的探索，都围绕此提出了相应且适合的要求。在党的十二大报告中，中央领导人将“全面开创社会主义现代化建设的新局面”视作当时阶段党的任务，“小康社会”“物质文明”等词语都成为形容现代化的热词；党的十三大，党中央审时度势，根据当时我国发展的情况特点，适时提出10年、20年、50年的“三步走”规划，并将“基本实现现代化”作为规划的最高目标，这就将我国现代化建设的历史时期拉伸延长至百年，这些战略规划和方针政策为建设具有中国特色的社会主义现代化强国提供了参考；党的十四大对“三步走”战略作出充分肯定；党的十五大对“三步走”战略中的“第三步”作出更加详细的谋划，将其分解为三个阶段性目标；党的十六大对现代化建设进行了深刻的总结，全面、系统地对现代化相关问题作出了回应等等。

这一阶段，以邓小平为核心的党中央领导集体提出了“中国式的现代化”的重大命题，中国开始独立自主地基于中国实际情况与当时面临的

时代特征，通过递进式战略部署而建设现代化。在这一过程中，中国式的现代化的内涵逐渐丰富和清晰，目标也从一个百年目标拓展到两个百年目标等等。这些都代表中国共产党人对现代化的认识达到新的高度，彰显出中国共产党人奋力勾画、描绘和填充着关于现代化的美好图景。

四、中国共产党守正创新，“中国式现代化”迎来全面突破

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央心系人民群众对美好生活的向往，对中国式现代化做出系统、深入、全面的部署和阐释，引领中国的现代化在实践和理论两个方面共同迈入更高层次的崭新阶段。

在实践方面，这一阶段国家大力实施创新驱动战略，坚持深化改革开放，加大“引进来”与“走出去”的程度和范围，为建设社会主义现代化国家打下经济基础；加强党的领导，全面从严治党，提出“党的自我革命永远在路上”的口号，为建设社会主义现代化国家提供了政治方面的保障；完善相关法律法规，出台相应政策措施，为建设社会主义现代化国家提供了制度方面的保障。在党的十八届三中全会上，习近平总书记提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”^[6]。这规范了各个治理主体，促进形成良性循环的治理系统，有利于克服现代化强国建设当中的障碍和阻力。“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局以及“两步走”战略安排等，从多个维度保障了中国式现代化建设繁荣发展。所有这些串联成为中国式现代化的实践逻辑。在党的二十大报告中，习近平总书记更是对未来一段时期我国现代化建设做出详细且系统的战略部署，提出更多更高的标准和要求，在实践层面推进和拓展了我国现代化建设。

在理论方面，通过对其他国家现代化过程的反思、对我国现代化建设过程中获得经验的总结，对中国式现代化的认识更加清晰、全面、系

统、深入。尤其在党的二十大报告这一纲领性文献中，习近平总书记第一次较为系统地从总体上阐述了中国式现代化理论，初步建构起了中国式现代化的理论体系和话语体系，掌握了解释中国式现代化的话语权^[7]。其一，中国式现代化理论打破了长久盛行于理论界的“现代化等同于西方化”的错误观点。西方自由主义意识形态片面夸大西方资本主义现代化的优势，忽视或诋毁其他国家的现代化道路和理论，将西方现代化视作“普世模式”，这就造成在很长一段时间内，人们错误地将西方所走的道路看作唯一正确的现代化道路，在西方资本主义现代化与现代化之间画上等号。当前，中国综合国力的高速提升、中国百姓生活的和平富裕等，已经在实践方面毫无争议地明晰了中国式现代化道路的科学性。习近平总书记强调：“世界上既不存在定于一尊的现代化模式，也不存在放之四海而皆准的现代化标准。”^[8]这就在理论层面有效回应了长久盛行的“现代化等同于西方化”的错误观点。其二，在理论方面厘清了中国式现代化概念所包含的具体内容。中国式现代化不是由“资本”所支配的、以攫取资本为目的现代化，而是在中国共产党领导下，着眼于每个人真实需要，面向每个人自由而全面发展的社会主义现代化。一方面，中国式现代化存在着与其他现代化相同的“共性”，比

如工业化、城市化等，在这一层面上的现代化意味着区别于过去生产力低下的“传统社会”。另一方面，中国式现代化内嵌着有别于其他种类现代化的“个性”。具体而言，正是习近平总书记在党的二十大报告中强调的五大特征^[9]。其三，中国式现代化理论为我国现代化建设锚定了基础理论框架。党的二十大报告指出，中国共产党人在新时代新征程上的中心任务是“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”，并围绕这一中心任务做出详细战略部署，为把中国真正建成社会主义现代化强国提供了切实可行、系统全面、科学有效的“规划图”。

这一阶段，在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下，无数中华儿女的不懈奋斗，使我国现代化建设正式迈入更高层次的新时代。习近平总书记曾明确指出：“经过十八大以来在理论和实践上的创新突破，我们党成功推进和拓展了中国式现代化。”^[10]中国式现代化聚焦人民的真实合理需要，践行和平、公正、民主、自由、绿色的方法手段，目标指向人民的“共同富裕”和“全面发展”，指向中华民族的伟大复兴。这不仅真正打破了长久以来西方对现代化话语的垄断，也为后发现代化国家实现国家富强与民族复兴提供了重要选择，向全世界展现出“中国智慧”，并展示出“中国力量”。

参考文献

- [1] 习近平.正确理解和大力推进中国式现代化[N].人民日报,2023-02-08(001).
- [2] 中华书局编辑部.筹办夷务始末(同治朝):卷二五[M].北京:中华书局,2008:10.
- [3] 中国社会科学院近代史研究所中华民国史研究室,等.孙中山全集:第1卷[M].北京:中华书局,1981:88.
- [4] 中共中央文献研究室.邓小平年谱:上[M].北京:中央文献出版社,2004:496.
- [5] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:163.
- [6] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:512.

- [7] 韩庆祥.论中国式现代化的逻辑[J].政治学研究,2022(6):26-35,156-157.
- [8] 习近平在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的二十大”专题研讨班上发表重要讲话 强调高举中国特色社会主义伟大旗帜奋力谱写全面建设社会主义现代化国家崭新篇章[N].人民日报,2022-07-28.
- [9] [10] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:22-23.

责任编辑 刘 钊

第三个历史决议中 关于马克思主义中国化的内在逻辑

尹铁燕

(贵州师范大学马克思主义学院, 贵州 贵阳 550001)

摘要: 第三个历史决议提出了马克思主义中国化的“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”的概念。应准确把握第三个历史决议中关于马克思主义中国化的内在逻辑,厘清“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”的内在逻辑关系,这对于深刻理解中国共产党百年奋斗的重大成就和历史经验具有现实性和必要性。

关键词: 马克思主义中国化; 第一次历史性飞跃; “新的飞跃”

中图分类号: A81 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0031-06

《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》(以下简称《决议》)明确指出,毛泽东思想是马克思主义中国化的第一次历史性飞跃,中国特色社会主义理论体系的形成实现了马克思主义中国化新的飞跃,习近平新时代中国特色社会主义思想实现了马克思主义中国化新的飞跃。这就是第三个历史决议中关于马克思主义中国化的“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”的理论表达。为何毛泽东思想为“第一次历史性飞跃”,而中国特色社会主义理论体系和习近平新时代中国特色社会主义思想为“新的飞跃”?习近平新时代中国特色社会主义思想是否还属于中国特色社会主义理论体系?第三个历史决议中使用两个“新的飞跃”,一方面充分说明习近平新时代中国特色社会主义思想仍然属于中

国特色社会主义理论体系的理论范畴,另一方面充分凸显了习近平新时代中国特色社会主义思想的原创性理论贡献。马克思主义中国化的“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”具有内在的逻辑统一性,表现在以下六个方面。

一、具体目标与长远目标的高度耦合性:“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”分别解决了“站起来”“富起来”和“强起来”的问题,为实现中华民族伟大复兴的长远目标夯实基础

《决议》提出:“毛泽东思想是马克思列宁主义在中国的创造性运用和发展,是被实践证明了的关于中国革命和建设的正确的理论原则和经验总结,是马克思主义中国化的第一次历史性飞

收稿日期: 2023-05-08

基金项目: 研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“新时代推进马克思主义学习型政党建设研究”(22ZDA036)

作者简介: 尹铁燕(1983—),男,湖南邵阳人,贵州师范大学马克思主义学院博士研究生,主要研究方向为马克思主义中国化。

跃。”^[1]毛泽东思想是实现中国“站起来”的指导思想。毛泽东思想创造性地开辟了“农村包围城市”的革命道路，成为新民主主义革命和社会主义革命的行动指南，实现了马克思主义中国化第一次历史性飞跃。

《决议》提出：“党领导和支持开展真理标准问题大讨论，从新的实践和时代特征出发坚持和发展马克思主义，科学回答了建设中国特色社会主义的发展道路、发展阶段、根本任务、发展动力、发展战略、政治保证、祖国统一、外交和国际战略、领导力量和依靠力量等一系列基本问题，形成中国特色社会主义理论体系，实现了马克思主义中国化新的飞跃。”^[1]邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观共同形成了中国特色社会主义理论体系，成为实现中国“富起来”的行动指南。中国特色社会主义理论体系围绕回答“什么是社会主义、怎样建设社会主义”“建设什么样的党、怎样建设党”“实现什么样的发展、怎样发展”等重大时代课题，通过改革开放和社会主义现代化建设，实现了马克思主义从“站起来”到“富起来”新的飞跃。

习近平新时代中国特色社会主义思想是中国共产党领导中国人民实现由“站起来”“富起来”到“强起来”的科学指引。《决议》指出，“习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义，是中华文化和中国精神的时代精华，实现了马克思主义中国化新的飞跃。”^[1]习近平新时代中国特色社会主义思想是实现中国“强起来”的行动指南。协同推进党的自我革命和社会革命是习近平新时代中国特色社会主义思想关于加强执政党建设的基本要求和重要方式，是打破历史周期率的成功密码。人类命运共同体理念是习近平新时代中国特色社会主义思想对世界发展和全人类发展的原创性贡献，充分彰显了中国作为世界上最大的发展中国家的世界担当。习近平新时代中国特色社会主义思想围绕解决新时代坚持和发展什么样的中国特色社

会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义，建设什么样的社会主义现代化强国、怎样建设社会主义现代化强国，建设什么样的长期执政的马克思主义政党、怎样建设长期执政的马克思主义政党等重大时代课题，提出一系列原创性的治国理政新理念新思想新战略。

“哲学家们只是用不同的方式解释世界，问题在于改变世界。”^[2]中国化的马克思主义不是书斋里的学问，而是实践的理论，是为指导新民主主义革命、伟大的社会主义革命、新时代党的自我革命和社会革命而创立的，它为中国共产党领导中国革命、建设和改革提供了科学的实践指南。毛泽东思想作为马克思主义中国化第一次历史性飞跃，开创了“农村包围城市”的革命道路，主要解决了中国“站起来”的问题；邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观是中国特色社会主义理论体系的重要内容，实现了马克思主义中国化“新的飞跃”，是中国特色社会主义建设的指导思想，指引着中国式现代化道路的前进方向，主要解决了中国“富起来”的问题；习近平新时代中国特色社会主义思想实现了马克思主义中国化“新的飞跃”，是中国由全面建成小康社会向第二个百年奋斗目标前进的行动指南，是新时代实现共同富裕的科学指南。

二、思想理论体系的一脉相承性：“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”共同形成了中国化的马克思主义理论成果

中国化的马克思主义是与中国具体实际相结合的马克思主义，是与中华优秀传统文化相结合的马克思主义。马克思主义中国化“三次飞跃”回答了不同的时代课题，形成了不同的思想体系和话语体系。“在马克思主义中国化的历史进程中，每一次重大的发展或历史性的飞跃通常具备以下特征：一是因时代变化而形成富有时代特征的思想体系和话语体系；二是对中国道路的探索具有新的突破，对中国社会发展具有新的概括和作出重大的判断；三是对世界发展趋势或走向提

出科学分析和预测。”^[3]

用范畴学审视，毛泽东思想的起点范畴是中国革命，中心范畴是阶级斗争，范畴体系的具体内容包括新民主主义革命、社会主义革命、社会主义改造等。中国特色社会主义理论体系的中心范畴是改革开放和社会主义现代化建设，起点范畴即邓小平理论的改革开放理论，范畴体系的具体内容包括改革开放理论、社会主义初级阶段理论、共同富裕理论、党的建设理论、科学发展观等内容。从每一阶段的具体理论成果来看：改革是邓小平理论的起点范畴，“一个中心、两个基本点”是邓小平理论的中心范畴；执政党的建设是“三个代表”重要思想的起点范畴，社会主义市场经济体系的基本框架是“三个代表”重要思想的中心范畴；发展是科学发展观的起点范畴，社会和谐发展是科学发展观的中心范畴。全面建成小康社会是习近平新时代中国特色社会主义思想的起点范畴，以人民为中心的执政理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的中心范畴。“中国特色社会主义理论体系的范畴是对在和平与发展时期的中国建设社会主义实践的本质属性的概括，如社会主义初级阶段、社会主义本质、解放和发展生产力、先进生产力、精神文明建设、共同富裕、改革开放、以人为本、科学发展、社会主义市场经济、社会主义和谐社会等范畴。”^[4]习近平新时代中国特色社会主义思想对构建人与人、人与自然、人与社会的和谐关系具有重要的指导意义，其范畴体系的具体内容包括习近平经济思想、习近平生态文明思想、习近平法治思想等。

三、价值诉求的高度一致性：“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”始终坚持以人民为中心，坚持人民群众的主体地位，凸显中国共产党全心全意为人民服务的根本宗旨

马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”始终坚持以人民为中心的发展理念，人民群众的主体地位始终没有改变。在新

民主主义革命时期，中国共产党带领中国人民把马克思主义与中国具体实际相结合，开辟了农村包围城市、武装夺取政权的革命道路，始终把民族独立和人民解放作为自己的价值诉求。毛泽东强调：“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力。”^[5]在改革开放和社会主义现代化建设新时期，中国共产党带领中国人民探索社会主义建设的新道路，始终把人民群众的共同富裕作为自己的价值诉求。邓小平指出：“群众是我们力量的源泉，群众路线和群众观点是我们的传家宝。”^[6]党的十三届四中全会以后，以江泽民为主要代表的中国共产党人始终代表中国最广大人民的根本利益，确立了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，进一步维护了广大人民群众的根本利益，实现了社会的公平正义。江泽民强调：“党的理论、路线、纲领、方针、政策和各项工作，必须坚持把人民的根本利益作为出发点和归宿。”^[7]党的十六大以后，以胡锦涛为主要代表的中国共产党人坚持以人为本，形成了全面协调可持续发展的科学发展观，始终把保障、改善民生和进一步促进社会的公平正义作为自己的价值诉求。胡锦涛强调：“坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”^[8]党的十八大以来，以习近平为主要代表的中国共产党人始终坚持把人民对美好生活的向往作为自己的价值诉求，积极发展全过程人民民主，努力构建党委领导、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，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，把社会主义现代化强国建设作为第二个百年奋斗目标。现代化的本质是人的现代化，必须始终坚守人民立场，把广大人民群众的根本利益作为价值诉求。习近平提出：“人民立场是中国共产党的根本政治立场，是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。”^[9]在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话中，习近平强调：“江山就是人民、人民就是

江山，打江山、守江山，守的是人民的心。”^[10]

四、中华优秀传统文化与马克思主义基本原理的高度契合性：“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”始终坚持把马克思主义与中华优秀传统文化相结合

中国传统人学思想与马克思主义人学理论具有高度契合性，中华优秀传统文化中的“民惟邦本，本固邦宁”“民为贵，社稷次之，君为轻”“水能载舟，亦能覆舟”“讲仁爱、行仁政”等执政理念与马克思主义追求人的自由而全面的发展主题具有共同的价值诉求。毛泽东思想的精髓“实事求是”正是对班固《汉书》中“修学好古，实事求是”的灵活运用。党的“全心全意为人民服务”的根本宗旨正是源于中华优秀传统文化“民惟邦本”思想。邓小平提出的“小康社会”的发展目标，正是借用了《礼记·礼运》中的“小康”概念。邓小平提出的“一国两制”的伟大构想，也是源于中华优秀传统文化中的“多元一体”“和而不同”等价值观念。江泽民提出要正确对待传统文化，取其精华，去其糟粕。胡锦涛创造性地运用中华优秀传统文化，提出“科学发展观”，体现了对中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展。“‘三个代表’重要思想和科学发展观是马克思主义与中华优秀传统文化相结合的时代性创造，体现了对中华优秀传统文化的传承和升华。”^[11]习近平明确提出的“两个结合”的重要思想，进一步凸显中华优秀传统文化的重要地位，认为中华优秀传统文化是我们的民族基因和精神血脉。人类命运共同体的世界情怀与中华优秀传统文化中的“协和万邦”“天下一家”“亲望亲好，邻望邻好”的优秀传统文化异曲同工，思想上具有高度契合性。中国自古以来追求“大道之行，天下为公”的“大同社会”，这与马克思主义追求的共产主义社会具有共同的价值诉求。“大同社会”是全体人民共同富裕的社会，是人与自然和谐相处的社会，是追求人类共同利益的社会。同时，马克思主义的国家安全观与中华优秀传统

文化中的忧患意识具有内在统一性。

五、历史逻辑与理论逻辑的辩证统一性：“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”始终坚持历史的逻辑与逻辑的历史相统一，在革命、建设、改革和复兴的伟大实践中总结历史经验

从历史逻辑起点维度看，马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”具有不同的历史逻辑起点。马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”分别体现了中国共产党领导中国人民开辟中国革命道路、中国特色社会主义现代化建设道路和新时代中国特色社会主义道路的历史逻辑：毛泽东思想的历史逻辑起点是近代中国处于半殖民地半封建社会；中国特色社会主义理论体系的历史逻辑起点是底子薄、人口多、耕地少，生产力落后、商品经济不发达；习近平新时代中国特色社会主义思想的历史逻辑起点是人口出生率逐年下降，发展不平衡不充分，人们对美好生活的需求越来越高。

从历史逻辑与理论逻辑的统一性维度来看，马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”分别聚焦不同的时代主题，具有不同的历史逻辑和理论逻辑。毛泽东思想的历史逻辑是新民主主义革命和社会主义革命的伟大实践的发展过程。毛泽东思想的理论逻辑是以马克思主义阶级斗争学说为指导，通过暴力革命推翻帝国主义、封建主义和官僚资本主义在中国的统治，并通过社会主义改造建立社会主义公有制。邓小平理论的历史逻辑是社会主义改革实践的发展过程。邓小平提出改革开放和社会主义现代化建设的伟大设想，果断停止了“以阶级斗争”为纲，提出以“经济建设为中心”，通过社会主义改革，实现“小康社会”的奋斗目标。邓小平理论的理论逻辑是重新确立了“实践是检验真理的唯一标准”的唯物史观，提出建立社会主义市场经济的基本理论。“三个代表”重要思想的历史逻辑是计划经济体制向社会主义市场经济体制转

型的社会实践过程。“三个代表”重要思想的理论逻辑是进一步解放思想，实事求是，提出发展社会主义市场经济的科学设想，形成社会主义市场经济体制。科学发展观的历史逻辑是社会主义市场经济体制进一步发展和完善的社会实践过程。科学发展观的理论逻辑是以“科学发展”为主题主线，形成社会可持续发展的体制机制，构建人与人、人与自然和谐相处的美好社会。习近平新时代中国特色社会主义思想的历史逻辑是21世纪现代化建设的伟大实践过程。习近平新时代中国特色社会主义思想的理论逻辑是准确把握“两个大局”，坚持走中国式现代化新道路，着力构建人类命运共同体。

从中国共产党百年奋斗的整体性维度看，马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”的历史逻辑与中国革命、建设、改革和复兴的伟大实践具有内在统一性。马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”主要完成了中国新民主主义革命和社会主义革命，解决了“站起来”的问题，并建立了社会主义基本制度。马克思主义中国化第一次“新的飞跃”主要完成了改革开放和全面建设小康社会的奋斗目标，解决了“富起来”的问题。马克思主义中国化第二次“新的飞跃”主要任务是实现国家治理体系和治理能力现代化，建设富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国，最终解决“强起来”的问题。同时，马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”的理论逻辑始终贯穿“以人民为中心”的发展理念，聚焦中华民族伟大复兴的百年奋斗目标，体现社会主义现代化建设的实践进路。

六、马克思主义基本原理与中国具体实践相结合的深度融合性：“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”准确把握了中国的基本国情，结合中国革命、建设、改革和复兴的具体实际，产生了中国化的马克思主义理论成果

马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和

两次“新的飞跃”都与中国的具体实践紧密相连，必须从特定历史时期的基本国情出发把握其内在逻辑关系。那么，中国的基本国情是什么？在新民主主义革命时期，中国的基本国情就是处于民族革命和民主革命阶段，社会性质为半殖民地半封建社会。毛泽东指出：“认清中国的国情，乃是认清一切革命问题的基本的依据。”^[12]在新民主主义革命时期，中国是一个半殖民地半封建社会，通过民族革命和民主革命，推翻帝国主义和封建主义在中国的统治成为革命的根本任务。在社会主义革命时期，中国的基本国情是处于从新民主主义社会向社会主义社会转变阶段，百废待兴，社会主义基本制度尚未真正建立。在改革开放和社会主义现代化建设时期，中国的基本国情是处于社会主义初级阶段，生产力发展水平低，人们的基本物质生活还得不到根本保障。党的十一届三中全会后，邓小平创造性地提出了社会主义初级阶段理论，在准确把握我国“底子薄、人口多、耕地少，生产力落后、商品经济不发达”的基本国情基础上，创造性地提出“社会主义本身是共产主义的初级阶段，而我们中国又处在社会主义的初级阶段，就是不发达的阶段。一切都要从这个实际出发，根据这个实际来制订规划”^[13]。党的十三大明确提出社会主义初级阶段的理论内涵，认为社会主义初级阶段具有两层含义。第一，强调我国的社会性质。我国社会已经是社会主义社会。我们必须坚持而不能离开社会主义。第二，强调我国的发展阶段。我国的社会主义社会还处在生产力落后、商品经济不发达的特定阶段。党的十五大全面总结了十一届三中全会前的基本经验和历史教训，认为“十一届三中全会前我们在建设社会主义中出现失误的根本原因之一，就在于提出的一些任务和政策超越了社会主义初级阶段”^[14]。党的十六大重申了“我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段”^[15]。党的十七大提出“两个没有变”，即“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会

生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变”^[16]。党的十八大提出“三个没有变”，即“社会主义初级阶段基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，我国是世界上最大的发展中国家的国际地位没有变”^[17]。党的领导是中国特色社会主义的最本质特征。习近平明确提出：“中国最大的国情就是中国共产党的领导。什么是中国特色？这就是中国特色。”^[18]我国进入新发展阶段，这是社会主义初级阶段的一个重要发展阶段。习近平强调：“建设中国特色社会主义，总依据是社会主义初级阶段。强调总依据，是因为社会主义初级阶段是当代中国的最大国情、最大实际。”^[19]党的十九大以来，我国的基本国情发生了根本性变化，社会矛盾发生了根本性变化。深刻认识我国社会主要矛盾变化的现实依据，准确把握我国社会主要矛盾变化的重大意义，是推进中国式现代化、实现中华民族伟大复兴的战略基石。

结语

纵观中国共产党百年奋斗历程，马克思主义

中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”聚焦不同的时代主题，共同构成指导中国革命、建设、改革和复兴的行动指南。马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”紧密相连，它们之间是一脉相承的辩证统一关系。“第一次历史性飞跃”为实现两次“新的飞跃”奠定了丰厚的理论基础，两次“新的飞跃”继承了“第一次历史性飞跃”的理论精髓。同时两次“新的飞跃”之间亦构成辩证统一的逻辑关系，第一次“新的飞跃”是第二次“新的飞跃”的理论准备，第二次“新的飞跃”继承和发展了第一次“新的飞跃”的理论精髓并进行了创造性运用。“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”共同形成了中国共产党百年奋斗的重大成就和历史经验，在对马克思主义中国化“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”的理论与实践研究中需要不断创新其分析框架和解释框架。“第一次历史性飞跃”和两次“新的飞跃”开创了中国革命道路和现代化建设道路，尤其是第二次“新的飞跃”开创了新时代中国式现代化新道路，开创了人类文明新形态。

参考文献

- [1] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报,2021-11-17(1).
- [2] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009:502.
- [3] 郝立新.新时代马克思主义中国化的内在逻辑和历史性飞跃[N].中国社会科学报,2021-06-25(3).
- [4] 黄刚.论中国特色社会主义理论体系的范畴体系[J].河南工业大学学报(社会科学版),2011,7(3):33-37,153.
- [5] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:1031.
- [6] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:368.
- [7] 江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006:279.
- [8] 胡锦涛文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2016:316.
- [9] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:18.
- [10] 习近平:打江山、守江山,守的是人民的心[EB/OL].(2021-08-04)[2021-10-16].<http://theory.people.com.cn/n1/2021/0804/c40531-32180612.html>.
- [11] 刘强.坚定不移走好马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合之路[J].山东社会科学,2021(10):5-9.
- [12] 毛泽东选集:第2卷[M].人民出版社,1991:633.
- [13] 邓小平文选:第3卷[M].人民出版社,1993:252.
- [14] 十五大以来重要文献选编:上[M].人民出版社,2000:14.
- [15] 十六大以来重要文献选编:上[M].中央文献出版社,2005:14.
- [16] 十七大以来重要文献选编:上[M].中央文献出版社,2009:123.
- [17] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗:在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[J].求是,2012,587(22):3-25.
- [18] 习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:28.
- [19] 习近平.紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神[N].人民日报,2012-11-19(2).

责任编辑 朱亚娟

中国式现代化视域下的新型举国体制

王军魁

(重庆医科大学马克思主义学院,重庆 400016)

摘要: 新型举国体制是中国内外部经济社会发展历史性变化的产物,是新时代中国特色社会主义的制度创新,是实现中国式现代化必不可少的一项制度支撑。新型举国体制坚持社会主义基本原则、践行以人民为中心的价值理念,有助于促进全体人民实现共同富裕,有助于推动有效市场与有为政府更好结合,实现经济社会资源的优化配置,促进经济高质量发展,有助于成功应对和化解国内外重大风险挑战,体现中国式现代化的价值原则和制度优势,拓宽中国式现代化的实践路径,推动21世纪中国化马克思主义的创新发展。

关键词: 中国式现代化; 新型举国体制; 中国共产党; 以人民为中心

中图分类号: D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0037-04

举国体制是指以维护国家安全和利益为最高目标,运用中央政府的力量统筹调配全国资源,包括各种人力资源、物质资源和精神资源,攻克某项尖端技术、国家级重大战略项目或计划的一种资源配置手段和组织方式,人们通俗地称之为“集中力量办大事”。新中国成立之后取得的一系列科技创新成果,无不蕴含着举国体制的智慧。党的十八大以来,随着时代背景和我国经济社会发展主题的深刻变化,举国体制在新时代有了全新的意涵,可将其称为新型举国体制。新型举国体制的关键在于坚持党的领导、坚持以人民为中心,其根本内涵是一种国家战略对市场微观组织和个体的制度嵌入,是聚焦国家重大战略导向、面向各关键战略领域,由中央发挥强力作用,科学统筹、

集中力量和协同攻关,以动员、调配各种资源,实现经济社会资源的最优配置和资源利用效率最大化的工作体系和运行机制。

一、新型举国体制坚持以人民为中心,彰显了中国式现代化的价值理念

首先,新型举国体制助力全面实现脱贫攻坚,推动全体人民实现共同富裕。西方式现代化以资本逻辑为核心,追逐资本剩余价值最大化是西方式现代化的本质属性,社会两极分化就是西方式现代化的必然结果。在现代化进程中,许多西方国家贫富差距持续拉大、居民消费不振、金融危机频繁爆发、社会撕裂等问题不断出现。中国式现代化与西方现代化模式的根本区别就在于前者始终坚持走中国特色社会主义道路,保持社

收稿日期: 2023-04-06

基金项目: 重庆市渝中区技术预见与制度创新项目“渝中区科技、产业、教育、金融融合创新体系研究”(20210103)

作者简介: 王军魁(1980—),男,河南许昌人,重庆医科大学马克思主义学院讲师,博士,主要研究方向为马克思主义基础理论。

社会主义本质属性。“什么时候都不能忘了‘社会主义’这个定语”^[1]，要坚定不移地走中国式现代化道路。因为中国式现代化追求的是人民共同富裕，而进入新时代，不平衡不充分的发展成为制约人民幸福生活实现的主要因素，所以实现人民共同富裕、走中国式现代化发展道路需要新型举国体制。新型举国体制是把马克思主义同新时代中国具体实践相结合的产物，是21世纪中国化马克思主义的重要创新，是对计划经济时代举国体制的创新发展，是对中国特色社会主义经济规律认识的深化。实施新型举国体制这样一种由政府主导的资源配置机制和调控方式，有利于实现社会分配正义。这一调控方式和运行机制体现了社会主义制度的根本优势，是党和人民在改革开放伟大实践中的创举，是我们党新时代中国特色社会主义的实践产物。

习近平总书记指出，社会主义的本质要求是消除贫困、改善民生，实现共同富裕。党的十八大以来，中国共产党运用新型举国体制加大了对贫困地区的扶持力度，通过精准扶贫提前完成了《联合国2030年可持续发展议程》的减贫目标，这是我们党运用新型举国体制创造的彪炳史册的人间奇迹。经济社会发展归根到底要以增强人民的获得感和幸福感为目标，新型举国体制内蕴了马克思主义以人民为中心的根本立场，是中国彻底消除绝对贫困的有效方式，贯彻了经济社会发展成果人民共享的原则，体现了以人民为中心的价值追求。

新型举国体制助力国家提供优质公共服务，确保改革成果全体人民共享。在基本公共服务领域，党和国家运用新型举国体制，建立了世界上最大的社会保障制度体系。在关系百姓日常生活的大型公益性基础设施和日常生活领域，新型举国体制发挥了极其关键的作用。如修建高铁、公路等，以方便群众、满足人民的物质需求和精神需求为核心目标，确保人民的意志在实践中落到实处，充分坚持以人民为中心的价值选择。这种

新型举国体制在实践中之所以成功，就是因为它具有以人民为中心的价值内涵，能充分激发群众参与社会主义建设的积极性。

与一般的公共危机事件相比，重大社会公共危机事件的突发性强、影响范围广、破坏性巨大，需要采用新型举国体制以减少应对重大公共危机事件的时间和交易成本，维护国家和群众的整体利益。新冠疫情防控工作就是运用新型举国体制的经典案例。在本次新冠疫情防控工作中，中央政府和地区的紧急医学物质准备以及紧急救援安置点及时到位，切实保障了前期防治效果；公立医院成为抗击疫情的主要战场，国有企业全力以赴支持疫情防控一线，提供交通、物资供应、食宿保障等多种公共服务功能，彰显了为百姓服务的本质属性。

二、新型举国体制助推经济高质量发展，凸显了中国式现代化的制度优势

众所周知，市场机制本身难以克服负外部性问题，而产生负外部性的根源是制度结构的不合理。充分发挥精神意志的凝聚等“非正式制度”的作用，能够有效克服市场经济中“原子式的个人”割裂的问题。从2021年河南特大洪灾、2022年重庆山火紧急救援工作的价值导向来看，各级领导干部、人民子弟兵、社会组织和群众不计生死得失、顾全大局的情怀，就是发挥新型举国体制中的非正式制度作用所产生的凝聚力。同样，市场经济和社会发展过程中正式制度的科学设计和运用也能有效地解决市场机制的负外部性问题。根据科斯提出的交易成本理论，产权结构的选择或解决问题纠纷的制度安排取决于利益相关者之间进行协调的边际交易成本，如果一种治理结构或一项契约制度安排能够实现市场交易过程中的成本最小化，这种治理结构或契约制度安排就是合理的，但如果交易过程中存在着“搭便车”的机会主义风险以及腐败等可能性，就必须采用相应的机制加以监管，以降低交易成本。以

我国城市化进程为例，由于住房拆迁产生了巨大的市场交易成本，就需要通过新型举国体制凝聚社会共识、降低交易成本，提高资源配置效率。新型举国体制通过国家主导的治理方式，最大程度实现了交易成本的内部化，降低了市场交易过程中的不确定性风险。

根据新结构主义经济学的观点，发展中国家要想尽快实现对西方发达国家的赶超就必须充分发挥有效政府的作用，“不断增强领导力、组织力、执行力”^[1]，根据自身禀赋实施相应的产业政策。新结构主义经济学的赶超理论是新型举国体制的重要理论依据。新结构主义的经济赶超理论强调市场失灵是普遍存在的，发展中国家仅仅依靠发展市场经济很难赶超发达国家，因此要由国家主导国民经济各部门的投资，实现以国家为主体的投资体系建设，包括工业化、信息化和智能化追赶进程中的新基建、重要工业部门投资。发挥有为政府的作用，即由政府为产业发展提供制度保障与人才、资金、信息等要素条件^[2]。比如，高科技发展中基础研究所耗费的巨额资金成本是企业远远无法承担的，必须基于国家力量，运用大量前期积累的资本，创造供给，充分配置资源，从而实现规模经济、产业追赶和市场繁荣。新结构主义强调后发国家要基于自身的比较优势提升生产能力，推动产业结构与技术水平的系统升级，最终实现经济赶超。基于此，新结构主义实质上承认了基于国家能力优化生产要素供给，从而实现发展经济、工业追赶和市场繁荣目标的合理性与正当性。

中国政府推动构建新型举国体制，是基于对苏联传统计划体制失败教训的理性认识，以及对西方发达资本主义国家周期性经济危机的清醒认知，更得益于计划经济时期我国积累的举国体制发展的大量宝贵经验。中国用了几十年就建成了相对完备的工业体系，形成了具有显著优势的制造业体系，走完了西方资本主义国家几百年走过的工业化道路，这离不开举国体制的巨大贡献，

充分显示了社会主义制度的优越性。

美国发起对华贸易战的重要原因，就是我国国有企业的制度优势已经形成了对美国私营企业的挑战，据此美国希望迫使中国承诺把国有企业私有化。从现实经验来看，中国政府并没有根据美国提出的方案将国有企业全部私有化，而是依托国有经济和集体经济制度化改革释放的巨大发展红利，推动举国体制创新，促进了中国经济的进一步发展。因此，新型举国体制是中国适应复杂国际关系新趋势和全球政治经济新格局的重要制度基础，建立新型举国体制是对我国经济社会发展进行“质量变革、效率变革和动力变革”^[3]的系统要求。

三、新型举国体制应对重大风险挑战，拓展了中国式现代化的实践路径

中国式现代化既追求经济高质量发展，又立足于实现全体社会成员共同富裕，是公平和效率相统一的现代化。新型举国体制内蕴了公平和效率兼顾的基本原则。从维护社会公平来看，新型举国体制和社会主义公有制具有内在的密切联系，其公共性有利于在二次分配和三次分配中较好地维护社会公平。从提升经济效率来看，新型举国体制既广纳市场经济的平等交换、按劳分配原则，也有慈善捐赠、利他主义精神、爱国主义和集体主义价值观的凝聚，是一个开放的、不断发展的体系。因而它与中国式现代化目标高度契合，能够显著提高我国创新发展的效率，加速中国式现代化目标的实现。

当前，党中央提出要完善新型举国体制，对于我国牢牢掌握创新发展主动权，拓宽中国式现代化道路，加快构建新发展格局和全面建设社会主义现代化国家意义深远。中国式现代化需要健全新型举国体制，在国际竞争中赢得战略主动。“完善党中央对科技工作统一领导的体制，健全新型举国体制，强化国家战略科技力量”^[4]，“通过新型举国体制解决重大‘卡脖子’技术和

产品问题”^[1]。在这种情况下，推动各类创新主体“集中力量、协同攻关”^[5]，亟需运用新型举国体制巩固“创新链”对产业链、供应链的基础性支撑作用，充分发挥新型举国体制对产业组织、产业发展、产业布局、产业政策的引导功能，以及新型举国体制对产品和服务研发、生产、销售等环节降低生产成本、促进商品价值实现的重要功能的作用，提高商品和服务供应流程的效率，加速促进商品价值实现。

在重大社会公共危机和风险挑战应对方面，新型举国体制尤其具有显著优势。重大社会公共危机和挑战往往具有复杂性特点，解决过程的联动嵌套性更高、影响范围更广，只有统筹整体社会力量，协调政府和市场、社会、组织、个人的力量才能解决问题。比如抗洪抢险就属于对社会非常态化运行时出现的重大社会公共危机和挑战的应对，其根本目标是维护人民群众的生命健康和财产安全，它在运行逻辑上根本相悖于以利润为导向的市场经济，若仅依靠单一的市场力量难以应对。而新型举国体制在社会非常态化运行时的运用，集中展现了中国应对重大风险挑战的实践路径创新。

新型举国体制面向应急攻关型危机事件，以应对重大社会公共性应急需求牵引为政府动员的逻辑起点。政府主导经济与社会资源的统筹与优

化配置，全链条式支撑各类社会主体参与应急性公共危机处理。在2021年河南省抗洪救灾过程中，党中央和河南省各地政府官员全方位负责、协调有度，人民子弟兵、群众和来自全国各地的志愿者分工协作、无私奉献奋战在抗洪抢险一线，民营企业和社会民众仗义捐助，抗洪抢险井然有序、成效显著，彰显出新型举国体制持续推进国家治理体系和治理能力现代化的治理效能。

党的十八大以来的发展成就表明，新型举国体制适应了我国新时代的基本国情，有助于提高我国经济社会发展的效率，更好地维护社会公平，助推中国实现高质量发展。它一方面坚持党的集中统一领导，充分发挥政府决策迅速、全国一盘棋的突出优势；另一方面坚持社会主义基本原则，践行以人民为中心的发展理念，坚持公有制的主体地位，弘扬爱国主义、集体主义价值观等非正式制度凝聚社会共识的功能，在价值理念、领导力量、制度设计、实践路径等方面具有高度的科学性和人民性，为中国现代化道路提供了制度支撑。新型举国体制推动有效市场与有为政府更好结合，实现经济社会资源的优化配置，推动了21世纪中国化马克思主义实践的创新发展，体现了中国式现代化的价值原则和制度优势，拓宽了中国式现代化的实践路径。

参考文献

- [1] 习近平.论把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局[M].北京:中央文献出版社,2021:64,345,302.
- [2] 上海社会科学院课题组.有效市场模式:一个新的分析框架[J].上海经济研究,2015(3):3-12.
- [3] 李明.充分认识健全新型举国体制的重大意义[J].人民论坛·学术前沿,2023(3):86-92.

- [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,2022:35.
- [5] 中共中央文献研究室编.习近平关于科技创新论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:102.

责任编辑 董颖

继续推进我国生态文明制度建设的实践理路

——学习贯彻党的二十大精神

杜昌建¹,杨彩菊²

(1.新乡医学院马克思主义学院,河南新乡 453003;2.新乡学院教育科学学院,河南新乡 453003)

摘要: 进入新时代,我国生态文明制度建设蹄疾步稳、成绩斐然,为扭转我国生态环境不利形势提供了坚实的制度保障。党的二十大报告在全面总结十年来我国生态文明建设取得的重大成就的同时,为未来五年继续通过深化制度建设推进生态文明指明了方向。面对新形势、新问题,进一步加强我国生态文明制度建设必须做到:坚持以习近平生态文明思想为指导;健全制度评价机制,优化生态文明制度设计;继续丰富完善生态文明制度体系和制度内容;加大生态文明制度执行力度,增强制度治理效能;切实引导公众参与,提高生态文明制度认同。

关键词: 二十大精神;生态文明;制度建设;实践路径;生态治理

中图分类号: X321;D64 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0041-04

进入新时代,我国全面加强生态文明制度建设,通过制度建设生态文明,取得显著成效。习近平在党的二十大报告中充分肯定了新时代十年我国生态文明建设取得的巨大成就,同时他强调指出,必须清醒地看到,我们还面临诸多问题与挑战,生态环境保护任务依然艰巨^[1]。重污染天气和城市黑臭水体尚未完全消除,土壤源头污染形势依然严峻,碳达峰碳中和工作任务紧迫繁重,全面形成绿色低碳的生产方式和生活方式任重道远,等等。为此,党的二十大报告从健全和完善排污许可制度、耕地休耕轮作制度、生态保护补偿制度、碳排放统计核

算制度、碳排放权市场交易制度等层面为进一步加强我国生态文明制度建设指明了方向。建设生态文明是一项需要长期坚持的“持久战”,生态文明制度建设也需要久久为功、持续跟进。面对前进道路上出现的新形势、新问题,结合多年来我国生态文明建设的成功经验,新时代进一步加强和完善生态文明制度建设需要重点在以下几个方面着力。

一、坚持以习近平生态文明思想为指导

党的十八大以来,习近平立足中国经济社会

收稿日期: 2023-04-18

基金项目: 河南省高等学校人文社会科学研究项目“基于教育视角的生态文明制度建设研究”(2021-ZZJH-297);河南省哲学社会科学规划年度项目“新时代生态文明建设的制度化经验研究”(2022BKS034)

作者简介: 杜昌建(1980—),男,山东巨野人,新乡医学院马克思主义学院副教授,法学博士,研究方向为思想政治教育与生态文明建设;杨彩菊(1978—),女,河南新乡人,新乡学院教育科学学院副教授,教育学博士,研究方向为生态文明教育与绿色发展理念。

发展的现实矛盾，运用马克思主义科学理论，汲取我国深厚的传统生态智慧，提出了一系列富于创造性的生态环境治理理论，逐渐形成一整套观点科学、结构完整、论证有力的理论体系。作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，习近平生态文明思想是建设社会主义生态文明的科学指引和强大思想武器，其内涵丰富，意义深远^[2]。进一步加强我国生态文明制度建设，必须坚持以习近平生态文明思想为指导。一方面，习近平生态文明思想以历史唯物主义和辩证唯物主义为理论基础，强调通过实现人与自然的和谐最终化解各种生态矛盾，符合自然发展规律和社会发展规律，是科学的理论。另一方面，习近平生态文明思想在应对多年来中国经济社会发展的现实困境中应运而生，是实践的理论，同时也是被实践证明了的正确理论。十年来我国生态文明建设取得的巨大成就是最好的证明。

坚持以习近平生态文明思想为指导推进生态文明制度建设，首先要认真学习领悟习近平生态文明思想的核心要义和精神实质，特别是党政领导干部和制度规范的制定与执行部门更要深入学习。思想是行动的先导，有效的实践背后是正确的思想。只有以习近平生态文明思想武装头脑、指导工作，才能保障我国生态文明建设的正确方向。其次，要将习近平生态文明思想贯彻落实到相关政策法规的制定与执行的全过程，充分体现其科学性、指导性和实效性。习近平关于生态治理的“两山论”“共生论”“民本论”“系统论”等科学论断是我们制定政策、完善制度的基本遵循，要将其融入生态文明制度建设的各方面。最后，对于习近平生态文明思想的贯彻与落实，要坚持原则性与灵活性相结合。习近平生态文明思想是指导生态文明制度建设的科学世界观和方法论，必须深刻领悟，活学活用。我国幅员辽阔，人口众多，各地经济发展和资源环境状况不一，在生态文明制度的制定与执行中不能搞“一刀

切”，相关制度的制定与执行既要坚持原则性、方向性，又要从实际出发、务求实效。

二、健全制度评价机制，优化生态文明制度设计

所谓制度评价，是指评价主体依据一定的评价标准对制度本身及其执行效果进行的价值判断，它能够为进一步调整和完善制度提供依据。由于制度制定受政治、经济、社会、文化等因素的复杂影响，其运行环境也在不断变化，加之受制度设计者的认知水平和能力限制，制度在运行过程中难免会出现事前无法预料和事中无法解决的情况。为了消除制度本身的不可预见性弊端，检查制度的实际运行效果，必须对制度进行评价^[3]。

第一，要将制度评价作为生态文明制度建设的有机组成部分，分级分类成立专门的制度评价机构，负责相关制度规范的评价反馈。制度评价机构要负责收集社会各界及制度规范对象对制度内容及其运行结果的意见与建议。第二，要根据规范主体、制度内容及其执行环节制定科学有效的评价原则和评价标准，主要反映制度本身是否具有合理性、合法性与现实性，以保证评价结果的客观性和真实性。第三，要将制度内容评价、执行过程评价和执行结果评价相结合，通过对比制度制定的目的与实际运行结果之间的差距，厘清制度本身及其运行过程存在的问题，从而开展有针对性的纠正与完善。总之，为了提高生态文明制度建设的实效性，需要尽快健全生态文明制度评价机制，成立生态文明制度运行评价机构，从而不断优化生态文明制度设计与制度供给。从制度制定到制度执行，从制度执行主体到制度执行客体，从制度的设计初衷到制度实施的实际效果等方面进行全方位、多维度评价反馈，及时形成客观准确的评价结论，为进一步完善生态文明制度提供科学依据。

三、继续丰富完善生态文明制度体系和制度内容

进入新时代，我国全面加强生态文明制度建设。一方面，建立健全了自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、生态文明建设目标评价考核制度和责任追究制度、生态补偿制度以及河湖长制、林长制、环境保护“党政同责”和“一岗双责”等制度，制定修订了相关法律法规^[4]。党的二十大报告指出，我国生态文明制度体系越来越健全。然而，随着国内外形势与生态环境的不断变化，生态文明建设中新问题、新矛盾层出不穷，及时解决这些问题和矛盾需要继续丰富完善生态文明制度体系和制度内容。另一方面，尽管当前我国关于生态环境的制度规范众多，但还有不少方面尚未覆盖或不够细化，这也是需要继续加强生态文明制度建设的重要原因。例如，我国还没有出台关于湿地资源保护、土地沙化防治、垃圾分类管理等方面的法律法规，还缺乏公民环境权利和义务方面的具体实施细则，等等^[5]。所以，继续丰富完善生态文明制度体系和制度内容任重道远。

首先，要进一步建立健全生态环境方面的制度规章。进一步推进生态文明向高质量发展，需要在诸多方面健全制度规范。诸如，为了提升生态系统的稳定性，实现可持续发展，需要抓紧健全耕地休耕轮作制度；为了规范碳排放市场交易行为，实现碳达峰碳中和目标，需要尽快健全碳排放权市场交易制度。在法律法规方面，我们要加快生态文明教育法、气候变化应对法等环保法律的制定出台，推动生态文明体制改革相关立法和环境法典的研究论证工作。同时，要根据我国生态文明建设过程中出现的新情况、新问题，及时修改完善现有政策法规。例如，由于存在难以确定生态补偿的范围、标准和方式等缺陷，我们需要尽快完善生态保护补偿制度。其次，要切实加强生态文明非正式制度建设。非正式制度对正

式制度具有重要的补充和促进作用。要通过倡导环境道德观念、生态文化传统和节俭风俗习惯等切实加强生态文明非正式制度建设，在全社会大力倡导规则意识，宣传制度理念。最后，要完善与生态文明制度体系相关的配套制度建设。将生态文明制度建设与政治、经济、文化、社会等方面的制度建设相结合，实现同频共振、协同共进。

四、强化生态文明制度执行力度，增强制度治理效能

对于生态文明制度建设来说，建章立制是前提，严格执行是关键。一项健全科学的政策法规如果得不到切实贯彻落实，在实践中就难以达到预期效果。党的十八大以来，我国生态文明制度建设在执行方面可以说是“严”字当头、“实”字兜底，成效凸显。但现实中仍然存在诸如以文件落实文件、以会议落实会议、执法不严甚至执法犯法等现象，这也是有些地方生态环境状况一直改观缓慢、生态文明建设进程滞后的重要原因。为此，我们要进一步加大生态文明制度执行力度，完善相关制度的运行和保障机制，将生态治理体系和治理能力转化为治理效能。

第一，要深入贯彻落实《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》等文件精神，不断压实各级党政领导干部的生态环保责任。严格执行生态文明建设目标评价考核制度，全面开展党政领导干部生态环境损害责任追究和自然资源资产离任审计，使领导干部真正担负起生态文明建设的政治责任和领导责任。正如习近平所说，只有对领导干部做到真追责、敢追责、严追责、终身追责，制度才不会成为“稻草人”“纸老虎”“橡皮筋”^[6]。第二，要切实加强生态保护执法部门和一线执法人员的管理和培训。按照《关于加强生态环境保护综合行政执法队伍建设的实施意见》，有组织有计划地开展生态环境保护综合行政执法队伍培训，切实提高生态环保执法队伍的责任意识和执法能

力，努力建设一支生态环境保护的执法铁军。第三，对于任何破坏生态环境的企业或个人，要按照《环境保护法》《大气污染防治法》和《水污染防治法》等法律法规严惩不贷、绝不姑息，涉嫌犯罪的移送司法机关处理。对任何地方、任何时候、任何人，凡是需要追责的，必须一追到底，决不能让制度规定成为“没有牙齿的老虎”^[6]。此外，要继续在全国范围内开展中央环保督查巡视，通过督查、约谈、督办等手段，督促地方各级党委政府严格落实国家各项生态文明制度规章。在中央环保督查巡视中发现的典型案例要在全国范围内公开，形成震慑力量，以儆效尤。

五、切实引导公众参与，提高生态文明制度认同

保护生态环境、建设生态文明涉及每一个社会成员，需要我们每个人参与其中。正如习近平所说：“生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业，要把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动。”^[6]党的十八大以来，我国国民整体生态文明素质显著提高，生态文明理念逐步深入人心，但在具体行动层面还有所欠缺，知而不行、明知故犯等生态文明失范行为还时有发生，甚至还有少数人错误地认为，生态环保、节能减排是领导干部、厂矿企业的事，跟普通老百姓关系不大。这也是需要进一步加强生态文明制度认同、积极引导公众参与生态文明建设的原因所在。

首先，要在全社会广泛开展生态文明教育，

通过家庭、学校、社会等途径，将国家关于生态文明建设的政策精神灌输到每一个社会成员，逐步提升全体社会成员的生态文明素质。借助各种教育途径重点将《大气污染防治法》《水污染防治法》和《生活垃圾分类工作实施方案》等制度规范中与人们生产生活息息相关的法律规定及环保规章传输给社会公众，从而让公众明确哪些行为违法，哪些行为合法，哪些行为环保，哪些行为有害。其次，要通过广播、电视、报纸及网络新媒体等各种现代传媒开展生态文化宣传，将我国优秀的传统生态文化和先进的生态文明理念传播到社会的方方面面，切实提高社会整体的生态文明认知和行为自觉，在全社会营造保护生态环境人人有责、建设生态文明人人参与的良好社会氛围。最后，要按照分别于2015年和2019年出台的《环境保护公众参与办法》《环境影响评价公众参与办法》，引导公众积极参与生态环境保护，将公众对生态文明建设的制度认同转化为每个人的自觉行动。保护生态环境，建设生态文明，既是每个社会成员的权利，也是每个社会成员应尽的义务。社会公众对环境保护具有知情权、参与权、监督权和表达权。新修订的《环境保护法》专章对“信息公开和公众参与”作了规定。生态环保制度规范的制定、执行与监督是环境保护公众参与的重要方面，要充分调动公众参与的强大力量，群策群力推进生态文明制度建设，以形成共建共治共享的良好局面。

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，2022：14.
- [2] 生态环境部.习近平生态文明思想研究中心成立[J].环境与可持续发展，2021(4)：161.
- [3] 王成礼，骆云.制度分析与设计[M].徐州：中国矿业大学出版社，2017：173.

[4] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[N].人民日报，2021-11-17(7).

[5] 方世南.建国70年来我国生态文明制度建设回眸与展望[J].新时代马克思主义论丛，2019(2)：161-179.

[6] 习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是，2019(3)：4-19.

责任编辑 刘 晔

巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的时代逻辑、现实境遇与总体思路

陈建国,马 驰

(新乡医学院 马克思主义学院,河南 新乡 45300)

摘要: 巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,是新征程上党中央全面建设社会主义现代化国家的内在要求,是我国所处历史方位和应对社会主要矛盾的新变化以及补齐现代化短板的新要求。乡村发展内生动力相对不足、区域发展不平衡、乡村治理能力有待提升等,是巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接面临的现实境遇。新形势下巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴战略有效衔接,应在做好政策有效衔接、构建乡村综合治理体系、实现不同区域间的协调发展等方面下功夫。

关键词: 脱贫攻坚;乡村振兴;有效衔接

中图分类号: D422; F323 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0045-05

巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,是党在“十三五”与“十四五”的历史交汇期,开启全面建设社会主义现代化国家新征程中做出的战略部署。提出做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接,是党中央基于新时代我国所处历史方位与社会主要矛盾变化的时代背景和逻辑而做出的重大决策。全面建设社会主义现代化强国,离不开农业农村的现代化,因为在当前乃至今后很长一个时期,最艰巨最复杂的挑战以及最困难最繁重的任务还是在农村,所以必须正视巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接中存在的现实问题。做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接。

巩固拓展脱贫攻坚成果是基础,实现与乡村振兴有效衔接是关键。要在做好顶层设计的基础上不断健全和完善巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的体制、机制和政策。

一、提出巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的时代逻辑

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把脱贫攻坚摆在治国理政的突出位置。经过多年的不懈努力,我国到2020年实现了现行标准下的农村贫困人口全部脱贫的目标,取得了举世瞩目的脱贫攻坚成果。在脱贫攻坚战取得阶段性胜利后,党的十九届五中全会进一步提出了“实

收稿日期: 2023-03-10

基金项目: 河南省高等学校重点科研项目“巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接背景下我省基层治理转型研究”(22A630026);河南省社科规划项目“粮食主产区国土空间开发机理与宏观调控研究”(2021BJJ062)

作者简介: 陈建国(1962—),男,河南许昌人,教授,博士,研究方向为马克思主义基本原理;马驰(1998—),女,河南南阳人,硕士研究生,研究方向为思想政治教育。

施乡村建设行动，深化农村改革，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接”^[1] 的战略规划，为新阶段巩固拓展脱贫攻坚成果与推进乡村全面振兴指明了方向。对于农业、农村、农民的问题，党中央历来都是高度重视的，每年的中央“一号文件”都重点强调“三农”问题就是很好的体现。但需要思考的问题是，党中央为何在这个时间节点强调巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。对于这一问题，可从以下几个方面加以理解。

（一）我国所处历史方位的变化

党的十九大报告提出：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”^[2]因此，可以从我国所处的历史方位来理解巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接战略，尤其要注意以下几点。

首先是经济方面。经过改革开放以来四十余年的持续稳定发展，我国经济实力不断增强。从经济规模看，我国已经是全球第二大经济体；从发展质量看，我国已进入创新型国家行列；从对世界经济的贡献率看，我国对世界经济的贡献率连续多年保持在30%以上，已成引领世界经济发展的引擎。因此，过去许多长期解决不了的问题现在有实力解决了。其次是政治层面。优先发展农业农村，是党中央一以贯之的战略规划。无论从党的十六届五中全会提出社会主义新农村建设到2015年党中央提出脱贫攻坚战略，还是从党的十九大报告提出乡村振兴战略到党的十九届五中全会提出巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，再到2021年中央1号文件提出推进乡村全面振兴战略，简要回顾可以发现，党中央始终在根据不同阶段的特点和任务要求，稳步推进“三农”工作重心的转移。最后是社会层面。实现共同富裕、促进公平正义是社会主义内蕴的价值目标，坚持把最广大人民的根本利益作为发展的出发点和落脚点，扎实推进共建共治共享，持续提升人民群众的收入水平，健全完善基本公共服务

体系，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感，无疑是在新的历史方位背景下必须完成的时代任务。

（二）我国社会主要矛盾的转化

习近平总书记在党的十九大报告中指出，我国社会的主要矛盾已经发生了转化；在党的二十大报告中进一步强调，我国发展不平衡不充分的问题仍然比较突出。因此，从社会主要矛盾的变化来看，我国现阶段实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，解决农业农村发展的不平衡不充分问题显得比以往任何时候更为迫切。

从农村的实际状况来看，“民生领域还有不少短板，脱贫攻坚任务艰巨，城乡区域发展和收入分配差距仍然较大，群众在就业、教育、医疗、居住、养老等方面面临不少难题”^[3]。尽管多年来我国一直在努力缩小城乡之间的差距，但如今看来这一工作仍然任重道远，需要坚持不懈、久久为功。从回应人民诉求和关切的角度看，农民群众对美好生活的诉求与日俱增，只有做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接，才能解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。从发展和稳定协调的角度看，为了保障粮食安全和保持农村社会的稳定，必须解决好农业农村发展的不平衡不充分问题。粮食安全是最大的安全，它对于我国这样一个超级人口大国的重要性怎么强调也不为过，而农业农村的发展和稳定正是保障粮食安全的坚实基础。

（三）补齐现代化短板的需要

没有农业农村的现代化，就没有国家的现代化，我国当前现代化的最大短板就在农业和农村，尽快补齐这个最大短板也是新时代的迫切任务。

农业的现代化，要解决种业与耕地两个问题。种业是农业现代化的基础。虽然我国经过多年的努力在种业领域取得了显著的发展成绩，但也要清醒地认识到，在自主创新、国际竞争、全要素生产、金融扶持政策、抵御资本渗透等方面

我国的种业还处于弱势地位。在耕地方面，我国牢牢守住了18亿亩的耕地红线，但在高标准农田建设、提升粮食和重要农产品供给保障能力方面还有很大的发展空间。此外，我国在现代乡村产业体系、农业绿色发展以及现代农业经营体系建设方面也要加快现代化步伐。

农村的现代化，主要涉及与乡村建设相关的诸如农村人居环境、基础设施和公共服务、农村消费、县域内城乡融合发展等领域。近年来，农村现代化的成就无论从推进速度还是从建设成效看都是非常明显的，乡村的基础设施建设在诸如移动物联、数字乡村、燃气下乡、道路畅通等方面有了质的变化，农村人居环境整治取得了阶段性胜利，农村基本公共服务水平也在稳步提升。但总体来看，由于历史欠账较多，农村现代化还有很长的路要走。

二、巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的现实境遇

经过两年多的探索和实践，巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接已初见成效，各地也积累了较为丰富的经验。但同时也要看到，一些既有的重点难点问题尚未真正解决，还须按照党中央的决策部署，继续埋头苦干。

（一）乡村发展的内生动力相对不足

从社会运行规律来说，贫困地区和贫困人口的脱贫既要有外源性动力，还要有内生发展动力，并且关键是需要增强内生动力。从近年来我国脱贫攻坚的实践过程来看，虽然外部帮扶的力度在不断加大，但内生动力匮乏的问题始终未能很好地解决，越是贫困地区这种情况就越明显，这也成为影响巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的最大障碍。正如习近平总书记所说：“没有内在动力，仅靠外部帮扶，帮扶再多，你 unwilling ‘飞’，也不能从根本上解决问题。”^[4]

内生动力不足的原因主要存在于以下几个方面。首先是人力资源不足。众所周知，多年来在

城乡融合过程中大量的有生力量从乡村流向城市，虽然近几年在政策的引导下这种趋势有所放缓，但人才流出多而流入少的状况并未得到根本扭转，制约乡村发展的人力资源危机依然存在，这是导致乡村发展内生动力不足的最主要原因。其次是物质资源不足。近年来国家对乡村的投入是非常巨大的，依靠政策性投入广大乡村的面貌有了根本性的改观。但不可否认，乡村的自有资源和人力资源的流动是同向的，自有资源回流到乡村的比例是很低的，而这恰恰也是影响内生动力的关键所在。最后是懒汉思想严重，这在近年来的帮扶实践中体现也比较突出。由于政策执行中的“泛福利化”偏差，一些有劳动能力的群众沉迷于政策支持，养成了等、靠、要的“懒汉思想”，并引发了不良的连带效应。因此，“扶志”与“扶智”缺一不可。

（二）区域发展不平衡现象依然明显

这里所说的区域发展不平衡，指的是脱贫地区与非贫困地区之间、同一地区的不同功能区之间的发展不平衡。脱贫地区与非贫困地区虽然都在加快发展，但它们之间在发展阶段和发展水平上的差距显然不是短期内可以弥补的；即便是同一地区，由于所处区位以及资源禀赋层面的不同，不同功能区发展不平衡现象也比较明显。搞好有效衔接，逐步缩小区域发展不平衡的任务还很艰巨。

脱贫地区与非贫困地区在发展阶段和水平上的差距，表现在诸如生活质量、公共服务、社会保障、管理水平等多个方面。对于非贫困地区来说，乡村振兴的第一步战略目标早在2020年底已经实现，其农村人居环境治理行动也基本完成，目前已朝着全面乡村振兴的目标迈进。对于脱贫地区来说，首要的任务是巩固好脱贫攻坚的成果，然后再进一步拓展脱贫攻坚的成果。此外，面对区域发展不平衡的状况，不同区域做好巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的重点、目标、手段等也有很大的区别。因此，要认真贯彻落实

党中央的各项决策部署，加大巩固拓展脱贫攻坚成果的力度，尽快改善区域发展不平衡的现状。

（三）乡村治理能力有待提升

守住脱贫攻坚成果并做好与乡村振兴的有效衔接，离不开有效的社会治理，但在国家的整体治理体系里，乡村治理属于明显的短板和弱项，需要不断加强。

在乡村振兴战略的实施过程中，乡村治理无论在实践中还是在理论上都是一个热点问题。传统的乡村社会相对封闭。改革开放后，市场化浪潮在改变乡村面貌的同时，也从根本上改变了乡村的治理结构，传统的相对封闭的乡村社会已无法适应现代乡村的发展需要。近年来，国家对“三农”的政策性投入达到了历史高点，尤其是为了打赢脱贫攻坚战，构建了省、市、县、乡、村五级书记抓扶贫的大扶贫格局。在这一过程中，政府力量对广大乡村的影响是前所未有的，它已成为当前乡村治理的主导力量。就实践效果看，政府主导使广大农村在较短的时间里实现了快速发展，其历史功绩与现实意义毋庸置疑，但从另一角度看，政府主导恰恰是因为乡村自治能力严重不足。由于乡村治理的主体归根结底是乡村自身，所以守住脱贫攻坚成果并做好与乡村振兴的有效衔接，仅靠政府力量的推动是很难做一到的。如前所述，乡村有生力量的流向逆差导致治理主体力量的缺失，这个问题不解决，乡村治理能力的提升也就失去了前提和依托。

三、巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的总体思路

2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，也是巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的关键之年。要做好脱贫攻坚与乡村振兴政策的有效衔接，就要争取把政策用足用好用到位。还要在基层党组织引领下构建乡村综合治理体系，提升乡村治理能力，增强乡村内生发展动力，要注意整体推进与重点区域突破相结合，

实现不同区域间的协调发展。

（一）做好政策的有效衔接

巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔接，首先要加强政策设计。这些政策主要涉及财政投入政策、金融服务政策、土地支持政策、人才智力支持政策等四个方面。要确保把政策用足用好。

首先是财政投入政策。要重点支持脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴，并注意适当向国家乡村振兴重点帮扶县倾斜，过渡期内还要继续延续脱贫攻坚相关税收优惠政策等。此外，各地要积极探索“以奖代补”“以效定补”等激励机制，鼓励实行发展类的补贴，把多干多补、少干少补、不干不补等举措努力贯彻下去。其次是金融服务政策。各地要努力抓住国家通过政策性开发性金融扩大有效投资的政策机遇，用足用好金融资源，加大金融支持巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴重点项目融资对接的工作力度。比如，要继续完善针对脱贫人口的小额信贷政策，鼓励有较大资金需求、符合贷款条件的对象申请创业担保贷款政策支持。再次是土地支持政策。要在坚决守住18亿亩耕地红线、生态保护红线等要求的前提下，用足用好“脱贫地区城乡建设用地增减挂钩节余指标省内交易”和“城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂”等土地政策。最后是人才智力支持政策。要延续脱贫攻坚期间各项人才智力支持政策，坚持本土培养和外部引进相结合，探索建立引导各类人才服务乡村振兴的长效机制。比如，“建立城乡、区域、校地之间人才培养合作与交流机制。全面建立城市医生教师、科技文化人员等定期服务乡村机制。研究制定鼓励城市专业人才参与乡村振兴的政策”^[5]，以及继续实施农村义务教育阶段教师特岗计划、高校毕业生“三支一扶”计划，实施乡村工匠“双百双千”培育工程，等等。

（二）构建乡村综合治理体系

巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴的有效衔

接离不开有效的乡村治理，因此要尽快建立并完善适应现代乡村发展的综合治理体系，努力补齐乡村治理短板，全面提升乡村治理能力。

构建现代乡村综合治理体系，首先是要打造一支素质过硬的人才队伍，这是提升乡村治理能力以及内生动力的关键所在。如前所述，近年来城乡人才的流动逆差导致了乡村治理主体力量的严重不足。因此，要发挥政策的导引作用，就要在外引尤其是内培上下功夫，努力培育出一批能够真正扎根乡村的“带头人”，使“头雁效应”得以充分体现，不断增加乡村治理的有生力量并形成良性循环，从根本上激发乡村发展的内生能力。其次是要转变治理理念，逐步建立起“党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治相结合的基层治理体系”^[6]。探索建立多元共治的治理格局，是近年来我国基层治理实践层面的重要创新。这一治理理念坚持政府、市场与社会的三维互动，实现了行政力量、市场力量与社会力量的协同发力，发挥出集中力量办大事的优势，形成巩固拓展脱贫攻坚成果与全面推进乡村振兴的强大合力。最后是要逐步建立“党建+网格化+数字化”的乡村治理方式。在乡村治理中大力推进网格化管理、精细化服务、信息化支撑的治理方式，是近年来我国推动“数字乡村”建设、打造基层管理服务平台、提升基层治理效能的重要手段。在实践操作层面，要注意以推广乡村治理数字化为抓手，通过典型引领与示范带动等方式，结合实际探索建立小微权力、村级事项、公共服务等各类清单，在规范乡村组织运行秩序的同时

逐步提升其运行效能。

（三）实现不同区域间的协调发展

解决脱贫地区与非贫困地区之间、同一地区的不同功能区之间发展不平衡的问题，是当前巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的重点和难点。在这一过程中，要注意抓好东西部的协作以及省域内不同区域间的协作，尤其要抓牢国家乡村振兴重点帮扶县与3.5万个易地扶贫搬迁集中安置点这两类重点区域。在具体实践中，既要按照国家顶层部署在整体上向前推进，又要注意在重点区域有所突破，最终实现区域间的协调发展。

总体上看，各地区要继续坚持稳中求进的工作总基调，按照“守底线、抓发展、促振兴”的发展思路，守住不发生规模性返贫的底线，扎实推进乡村的全面发展，不断拓展脱贫攻坚成果，促进乡村全面振兴初见实效。就东西部协作来看，经过多年的运行，对口支援模式和帮扶机制日趋完善。接下来，要在保持现有状态稳定的基础上，继续优化完善运行方式，扩大产业、劳务与人才方面的支援与协作范围，最终建立起稳定的长效机制。对于省域内不同区域间的协作，要在巩固已有成果的基础上，重点在政策倾斜、组织建设、定点帮扶、产业培育、人才支持等方面下功夫。对于两类重点区域，要认真贯彻落实国家相关政策，集中在补短板促发展上下大力气。比如对易地扶贫搬迁集中安置点，要注重“加强扶贫项目资金资产管理和监督，推动特色产业可持续发展”^[7]；对西部地区的乡村振兴重点帮扶县，则要把重心放在巩固脱贫成果与增强内生发展能力上。

参考文献

- [1] 中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社,2020:13.
- [2] 党的十九大文件汇编[M].北京:党建读物出版社,2017:7.
- [3] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:7.
- [4] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:90.
- [5] 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见[M].北京:人民出

版社,2018:38.

- [6] 中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见[M].北京:人民出版社,2021:2.
- [7] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[M].北京:人民出版社,2020:22.

责任编辑 董颖

制度优势转化为治理效能的机制研究

——兼论城市治理效能提升路径

杨雪锋, 魏双双

(浙江财经大学公共管理学院, 浙江 杭州 310018)

摘要: 制度优势是治理体系和治理能力的势能, 把制度优势转化为治理效能是推进治理现代化的关键和根本目的。探讨这种转化机制就是要揭示其蓄势为能、化势为效的内在机理, 构建包含决策、组织、执行、监督的实现机制以及考核评价、激励相容、问责容错的保障机制, 树立整体、系统、协同、创新等思维理念, 在城市治理现代化中, 具体体现为发挥多个制度优势, 综合运用社会治理方法, 寻求治理效能提升路径。

关键词: 治理体系和治理能力现代化; 制度优势; 治理效能; 转化机制; 治理方法

中图分类号: D628 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0050-08

国家治理体系和治理能力是一个国家的制度优势和制度执行能力的集中体现, 是决定治理效能的基本要素。中国特色社会主义制度和国家治理体系是一套行得通、真管用、有效率, 具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系。治理效能的定义为治理主体通过构建相关的制度、程序、组织结构来提高供给服务效率, 解决发展问题, 维护社会公平, 实现发展目标的绩效和能力, 其表现为决策效率、政策效果、执法效能。治理价值观是治理体系的重要组成部分, 它蕴藏于治理主体, 直接影响治理效能。因此, 以人民为中心的治理价值观要求要以人民幸福感、获得感、安全感为评价标准。如何将制度优势转化为治理效能是推进城市治理现代化的重要命题。

一、制度优势转化为治理效能的内在机理

制度优势与治理效能互为表里。我国的国家治理效能是完善和发展社会主义制度体系的出发点和落脚点, 同时也是反映我国制度优势的重要指标, 提升国家治理效能是实现中国特色社会主义制度优势的必然要求。党的集中统一领导、人民的拥护和认同、制度执行力的提升、国家治理路径的正确, 能使我国制度优势转化为国家治理效能。我国制度优势从国家治理体系完备程度、国家治理法治化程度、国家动员组织汲取能力等方面建构国家形象^[1]。

(一) 制度优势如何蓄势为能

首先, 保持并扩大显性制度优势。我国的显性制度优势主要表现为社会主义制度的优越性和

收稿日期: 2023-04-18

作者简介: 杨雪锋(1970—), 男, 汉族, 湖北枣阳人, 浙江财经大学公共管理学院教授、博士, 研究方向为城市治理; 魏双双(1998—), 女, 汉族, 安徽濉溪人, 浙江财经大学公共管理学院研究生, 研究方向为城市管理。

中国共产党领导的政治优势，这种优越性不仅来源于党的集中统一领导和高度的“人民性”特征，还得益于对依法治国基本方略的坚持和民主集中制的确立和实行。党的集中统一领导不仅能起到主心骨和定盘心作用，更能发挥统筹资源、协调各方的作用。

其次，挖掘并激活潜在制度优势。我国特色社会主义制度许多潜在的制度优势尚未得到有效开发，制度文化和社会基础就是其中典型的代表。在制度文化层面，要通过广泛宣传，提升社会公众对我国制度文化的认知，汇聚优秀的传统文化、奋进的红色文化和鲜活的时代精神，增强制度优势的精神动力；在社会基础层面，则需要通过多种途径和手段来着力提升制度共识性，把制度优势积蓄为社会动员潜力。

最后，培育并厚植制度新优势。要通过立足新矛盾、新阶段，焕发新动力，培育厚植制度新优势，同时基于新兴科学技术短板和风险社会背景培育厚植制度新优势。我国的现代化建设进入新时代，社会主要矛盾发生根本性转换，党中央确立了新的发展理念，创新驱动成为经济发展的新动能，这些条件和因素有助于形成社会治理的制度新优势。另外，新一代信息技术的广泛应用也加快了制度优势向治理实践效能转化，特别是在风险社会环境中，面临各种不确定性因素和不可预测的风险后果，我们的制度优势为社会治理注入了更多确定性因素。

（二）制度优势如何化势为效

有效的国家治理涉及三个基本问题：谁治理？如何治理？如何有效？治理结构，即治理主体与治理客体、治理结构和治理关系等。党要起到总揽全局、协调各方的作用；要继续加强对服务型政府的建设；要发挥社会组织的协同作用，加强政府与社会之间的合作协同，实现共同治理。一方面，党和政府在法律和制度规定的范围内行使权力，解决社会矛盾、协调利益关系，促进经济发展和社会全面进步。另一方面要锻炼民

众的理性参与、有序参与、依法参与的能力，以及提高民众的法律意识。因此，为使制度优势化势为效要加强主客观统一，加强制度与人的结合，推动治理对象对于制度的理解。

二、制度优势转化为治理效能的实现机制

实现不是直接的简单转化，需要的是系统内部各要素相互作用，进而实现从制度到效能的有序转化，它就像管理企业，包含了决策、组织、执行和监督之间的相互协同配合。要“以推进国家机构职能优化协同高效为着力点，优化行政决策、行政执行、行政组织、行政监督体制”^[2]。

（一）科学高效的决策机制

要坚持党的统一领导，提供稳定的政治环境，从人民群众中来到人民群众中去，团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素；要科学合理地制定决策，明确权责关系，从顶层设计着手，建立起与权责结构相关的利益结构；要充分考虑满足最大限度公众需求，画出最大同心圆，找到最大公约数。

（二）统一完善的组织机制

要建立多元主体共同参与的协同机制，形成上下协同多方参与的治理格局；要建立并完善统一指挥的组织领导机制，分解目标，明确责任；要补齐短板，建立相对完善的组织保障机制，凸显人文关怀。

（三）坚定有力的执行机制

要强化责任意识，提高执行主体责任担当和遵守制度规则的自觉性；要维护制度的权威性和严肃性；要引入竞争机制和激励机制，通过良性互动机制，让党和政府各部门和外部社会团体共同参与竞争，打破传统上下级关系，激发有关干部工作积极性，同时要通过奖励和惩罚机制，给予部门一定的压力而激发创新力，提高工作效率；要建立智能信息技术辅助机制，实现更加可持续的健康的城市治理方式。

（四）内外结合的监督机制

要完善领导干部考核指标体系；要坚持多元善治，促进内外部多元共同监督，利用外部媒体的力量和内部“以目标倒逼责任”实现事前、事中、事后监管的有机结合；要加强人才队伍建设，坚持党管干部原则，落实好干部标准，树立正确用人导向，把制度执行力和治理能力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据。

三、制度优势转化为治理效能的保障机制

强化制度执行力，落实监督考核手段，激发奖惩激励热情，纠正普遍存在过度考核和过度激励、问责不足和问责泛化问题，需从监督考核机制、激励相容机制、问责与容错机制三个方面构建合理保障机制进而顺利实现制度到效能的转化。

（一）考核评价机制

其一，采取双向考核的方式，以百分制方式量化部门绩效，即县直部门可以对乡镇打分，乡镇也可以对县直部门的服务打分，而且乡镇的绩效权重要高，往上延伸发挥双向促进工作。其二，将企事业单位、公民、非政府或非营利组织等多元主体纳入考核体系，根据不同的主体设定不同的考核内容，多主体考核综合考评政府的工作。其三，建立“双随机”抽查机制，随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员。监管部门依法制定随机抽查事项清单，合理确定随机抽查比例和频次，压缩监管部门与市场主体双向寻租空间，降低“监管俘获”发生概率。其四，重视“四不两直”式考核，“不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待，直奔基层、直插现场”。从根源上避免“时差效应”，发现真问题、听到真声音，避免检查流于形式、走马观花。

（二）激励相容机制

首先，优化政府的绩效评估制度。通过构建科学合理的评估体系和指标，重点将基层政府工

作效益、民众满意度等内容纳入政绩评估，为政府间激励不相容困境提供有效的解决途径。其次，完善政府利益均衡与补偿机制。上级政府要给予下级政府合理的表达利益的机会，促进利益分配的均等性。对于不同地区不同部门的利益分配和补偿要因地制宜、具体情况具体分析，避免“一刀切”的考核问责和利益分配。最后，激励与约束并重。根据干部“履职绩效—任职晋升—创新发展”的自然过程构建廉能激励相容的机制链，保障干部“廉能兼优”发展和激励与约束机制间的无缝衔接，形成一个激励与约束并重的激励相容机制。

（三）问责与容错机制

一是精准问责，维护问责公信力。明确问责的清单，规范问责的程序，加强对问责的监督，将人治问责转向法治问责。二是建立科学的容错纠错机制。完善关于容错纠错机制的制度立法，细化容错的具体适用规则；建立动态化的容错纠错机制、严格的容错复审制度和不同的容错纠错等级，同时嵌入全过程的评估反馈机制，提升容错纠错机制的社会可信度。三是建立问责与容错衔接机制。以立法形式将问责机制与容错机制之间的衔接确定下来，防止出现制度空白和程序盲点；明确问责与容错的界限，制定具体的符合实际的动态化的容错纠错清单和界定明确的容错免责的情形及裁量空间；加强问责机关和组织部门之间的沟通协调，建立定期协商机制确保问责和容错的准确性和合理性。

四、推动制度优势转化为治理效能的方法论思维

为了结合我国的制度优势，改善治理体系，提升治理效能，需要掌握具有科学思维的治理方法论。科学治理方法论体现系统论思维，主要包括源头治理、系统治理、整体治理、协同治理、综合施策、底线思维等。总体上要实现治理方法的现代化转型。首先，从源头治理出发包括从静

态化管理转向流动性治理，从网格化管理转向网络化治理，从封闭式管理转向开放式治理，从控制型管理转向协商式治理。其次，结合系统治理、整体治理、协同治理三个方面统筹考虑各种治理因素，进行综合施治，从“政社民、市企行”之间的相互协同入手，建立共建共治共享的社会治理格局。最后，强化注重细节、精益求精、追求卓越的精细化治理模式和底线思维，树立忧患意识，风险意识。高效能治理的方法论思维具体论述如下。

（一）整体思维

整体论是中国传统文化的核心思想之一，是整体治理的方法论。整体治理体现的是整体性思维，是社会治理中“打通经络的中医疗法”。整体治理是城市治理整体论的具体思维方式。整体治理概念源于西方治理理论。在中国城市化场景中，不仅要吸收其中所包含的西方治理理论的系统整体论思想，纳入生成整体论元素，还要在动态变化和发展变革中理解中国的城市治理。

（二）系统思维

从系统科学看，城市作为一个开放的、复杂的、动态的巨系统，是一个在自然系统基础上形成的包含社会、经济、文化等复杂活动和强大功能的“人工生命”。城市治理具有多重价值取向：城市与自然的和谐、城市运行效率、经济效益、社会效益、居民幸福。城市发展的复杂性、矛盾性要求城市必须具备内部要素各子系统的协同性，内部结构的平衡性，城市社会系统与环境系统、技术工程系统的协调性，城市发展的可持续性。

城市是一个有机的生命体，更是一个复杂的巨系统，需要进行系统治理；在城市治理这个软性的社会工程中，也包含有硬性的公共基础设施工程，必须坚持系统治理方法论。社会工程研究强调“问题指向和价值定位下，综合协调规律、价值、情境三类变量进行社会模式设计与实施”的模式设计方法，建构新的治理“主体—体制—机

制—机理—环境—架构—过程—秩序”的社会系统结构和运行模式。

（三）协同学思维

协同学作为研究和处理复杂系统问题的交叉学科，是社会治理的科学方法论和思维方式。有效的治理要求政府治理体系全要素协同，协同治理体现的是对社会系统实施“强筋健骨的运动疗法”，展现的是政府、社会、市场之间的协调性、平衡性和柔韧性。协同治理包括三个维度：一是主体协同，即政府、社会、市民同心同向，市场、企业、行业协会自律自觉，社会治理、经济规制协同运行；二是体系协调，即城市发展规划、建设、管理一条路、一体化，城市运行决策、实施、监督有机衔接、环环相扣；三是功能协作，即行政权力审批—监管—执法链条无缝对接、前后呼应。

（四）精细化理念

精细化理念源于全面质量管理的思想和管理模式，是注重细节、精益求精、追求卓越的治理模式，它集中包含了细节、精简、准确、精致和卓越等基本元素。现代管理已经经过了三个发展阶段：一是科学管理，追求规范；二是卓越管理，追求精细化；三是人本管理，追求人性化。精细化治理涉及信息、制度、能力三方面：信息是基础、制度是工具、能力是支撑。精细化治理要坚持的理念包括：工匠精神+绣花功夫+精益管理。精细化治理路径是：信息化—标准化—流程化。随着数字技术在治理领域的广泛应用，从精细治理到精准治理，即靶向治理，这一转变已经有条件实现。精准治理更加凸显问题导向、目标导向、结果导向。需要注意的是精细化治理应摆脱几个误区：过制度化、过科技化、过度精细、过度考核。意即精细化治理更加注重治理效能而非过程、形式和手段。

（五）创新意识

社会发展、科技进步、经济建设不断地改变治理环境、治理条件，治理任务也随之出现新特

点新变化，这就需要社会治理强化创新意识，推动治理方法手段不断创新。在基层治理方面，各地在实践中探索并总结出诸多富有推广意义的治理手段和工作方法，如党建引领、民主协商、试点示范、社会动员、项目推动、三治融合等。以科学的方法论指导实践创新，治理手段突出党建引领，重视民主协商，加强协同治理；试点示范与创新引领相结合，风险治理与底线思维相结合，社会动员、群防群治与整体治理相结合，人防、物防、技防与系统治理相结合。以数字治理、数字赋能为大趋势，将大数据、云计算、物联网、区块链、人工智能等现代技术手段融入中国特色治理体系中。

五、发挥制度优势，城市治理效能提高的路径

将制度优势转化为治理效能最终需要抓住实干和丰富的治理实践。科学的治理方法和正确的治理路径是治理实践的钥匙，是制度优势向治理效能转化的连接点^[3]。系统治理、依法治理、综合治理、源头治理这四个方面，就是制度优势与治理效能之间的结合点、关键点^[4]。本文拟从源头治理、系统治理、整体治理、依法治理和智慧治理等五个方面对城市治理路径进行阐述，揭示国家治理的一般性和城市治理的特殊性之间的关系及其基本规律。

（一）发挥基层党组织领导和社会协同相结合的体制优势，突出源头治理

源头治理表现在五点。在物理上的源头，从静态化管理转向流动性治理；在技术上的源头，从网格化管理转向网络化治理；在制度上的源头，从封闭式管理转向开放式治理；在机制上的源头，从控制型管理转向协商式治理；在方式上的源头，从单向度管理转向交互式治理。风起于青蘋之末，止于草莽之间，浪成于微澜之后。社会治理要坚持问题导向，抓早抓小，把问题解决在萌芽状态，把矛盾解决在基层。按照中医说法

就是“治未病”。例如，成都的“诉源治理”模式化解群众纠纷，“三层统筹”多元治纠纷，“三治融合”源头止纠纷，“三调并进”诉前解纠纷，“三环同抓”诉内化纠纷。

源头治理相对于末端治理，是城市治理现代化的基本理念。客观上，城市管理很容易出现末端治理倾向。城市管理目前出现种种问题，多数与缺乏源头治理有关。在大城管管理体制方面，城市规划、建设、运行管理衔接不够紧密，由于职能分割，协作联动不足，问题在缝隙中产生；在城管执法体制方面，虽然在中央层面已经明确住房城乡建设部为全国城管执法主管部门，解决了“上无爹娘”问题，但是“儿孙满堂”如何理顺问题待解；在执法依据方面，当前城管执法工作缺乏专门的法律法规，执法主体资格不明确，目前城管执法依据远不能满足新形势下城市管理和执法工作的需要；在工作思路方面，城管部门以往更多地体现出“执法”功能，“管理”薄弱，“服务”缺位，更多的是对“结果”进行管理，而不去追究“问题”的根源在哪里，这样的解决问题的方式往往治标不治本，同时容易引发民众的不满；在工作方式方法方面，运动式、应急式、灭火式管理较多，长效化管理、预防式管理较少，最常见的是动辄开展专项整治，事后又反弹回潮，不断地低水平重复。

源头治理，就是要标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次的利益诉求，从源头上解决影响社会和谐稳定的各种深层次问题^[5]。源头治理就是要改变原有末端治理思维，以治理的理念做好城市管理工作，具体思路是：倾听市民呼声，回应市民诉求，引导市民参与，治理关口前移，凡事抓早、抓细，注重制度建设。首先，要找到城市管理问题产生的体制性根源，理顺城市规划建设管理体制，比如建立城管部门前置介入规划决策过程的决策程序，建立建管衔接机制，机构设置方面建

立规划建设管理一体化协调机构。其次，要畅通民众诉求表达机制，比如开通民生热线、绿色邮箱、网上信访、视频接访等，方便市民便捷高效地表达诉求、提出意见建议。最后，要夯实基础，做到城管进社区，比如切实发挥城管服务室功能，把问题解决在社区，小事不出社区；提升并拓展城管驿站功能，街面马路等面上问题第一时间发现第一时间处置第一时间解决。

（二）发挥统筹协调和社会动员的制度优势，推进系统治理

系统治理理念要求城市治理立足城市发展阶段，尊重城市发展规律，统筹城市全局。中央城市工作会议强调，城市建设和发展要统筹空间、规模、产业三大结构，统筹规划、建设、管理三大环节，统筹改革、科技、文化三大动力，统筹生产、生活、生态三大布局，统筹政府、社会、市民三大主体，很好地阐释了城市系统治理理念的内容。在城市治理具体思路上就是要求主体协同、体系协调、职能协作。

1. 主体协同。就是要加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方参与社会治理，形成社会治理合力。系统治理要求治理主体的协同化，通过政府、社会、市民三者协同，能够形成合力、资源共享、优势互补，也有助于城市管理工作化解矛盾、弥合分歧、增进信任。

2. 体系协调。就是要求规、建、管一体化，做到在决策、实施、监督过程中规、建、管有机衔接，紧密协调。具体包括规划决策阶段城管部门的前期介入，建设施工阶段的建管衔接，运行管理阶段的规划存量优化和局部调整，执法过程中各部门业务上的协作与衔接。

3. 职能协作。城市综合管理的综合性、公益性、强制性等本身具有的客观特性决定了城市治理需要建立协调协作机制。据统计，在城管执法事项中，80%属于城市建设领域，另外20%属于环保、交通、公安、水务、工商等领域，大量事项执法需要协调；同时，城管执法作为一项刚

性公务活动，只有得到公安机关的有力配合以及司法部门的通力协作，才会产生法律权威和管理效能。具体做法是：建立市级层面的高位协调机制（城市治理委员会或城市综合管理领导小组），确立城市管理部门的统筹协调地位，建立职责分明的协调机制，实行制度化的公务协助，比如编制城市管理公务协助手册、相关部门签订城市管理公务协作协议，细化各部门、单位的职责、考核标准、赏罚措施，设计公务协助的激励机制等。

（三）发挥党的统一领导和人民至上的政治优势，强化整体治理

整体治理是一个内涵非常丰富的概念，可从宏观、中观和微观三个维度来分析如何实现整体治理。

在宏观上要求城市管理资源统筹化：对治理资源进行整合，实现政策集成，聚焦目标。整合多种城市管理力量，综合相关城市管理职能，破除城管职能条块分割、碎片化状态，打通城市管理肠梗阻，强化网络化、链条式治理，横向到边、纵向到底。例如，上海市推行行政服务一网通办、城市运行一网统管，浙江省数字化改革推进“一件事一次办”，杭州市城市大脑提出“一脑治全城、两端同赋能”。

在中观上要求城市运行管理综合化：对各项职能进行综合集成，实现协同发力，高效联动。城市管理格局要从原来的专业化管理转向综合化管理，构成系统治理相互依存、互为支撑的对立统一体。例如，北京市的“街巷吹哨、部门报到”，浙江省实施的基层治理“一中心四平台一网络”。

在微观上要求关联业务融合化：包括管理、服务、执法融合，勤务、内勤融合，实现数据协同、人机协同。改变长期以来管理者和被管理者之间对立严重局面，坚持服务为先，树立管理就是服务、执法为了服务的思想，把服务贯穿城市管理整个过程之中，营造和谐城管氛围。例如，

各地开展的综合执法，实行前台综合巡查，后台专业分流；打造全科式执法，实现“一支队伍管执法”；审批服务“一窗受理、一门办结”，实现“零次跑”。

城市治理的整体性，还要体现在适应城市动态变化、公共问题的跨域性方面。我国城市化还处在上升时期，不管是城市生态环境、公共设施等硬条件，还是人口规模结构、市民文明素质等软条件，都远未定型。城市治理需要从动态、整体的角度看待现实问题，制定弹性规划。城市设计和建设要有留白意识，在保持当前稳步快速发展的同时，也要为将来的发展留够空间。针对城市顽症痼疾，在治理对策上需要多方联动、综合施策，善于打组合拳，比如对违法建设、渣土车监管。针对为满足美好生活需要的城市新生事物，比如垃圾分类、共享单车、城市水环境治理，在治理对策上要全局角度考虑。

政府职能的动态性也决定了城市治理的整体性。政府职能并非一成不变，而是随着经济社会发展而变化的，这种变化取决于市场经济条件下政府与市场关系的动态性、政府与社会关系的力量对比、政府与自然界的关系演变。生态文明建设，重大公共卫生事件应对，社会组织与政府的合作、新型经济形态和商业模式的兴起，等等，不断溢出原有的城市管理职责边界，因此，城市治理需注重整体治理。在治理流程上，“最多跑一次”，比如同类事件合并办理，同一件事情一次办结；在信息资源上，加强互联互通、共享，通过信息整合带动职能整合。

（四）发挥追求社会公平正义和维护人民权利的价值优势，坚持依法治理

法律是治国之重器，良法是善治之前提。法治是国家治理体系和治理能力的基础性机制，是治国理政的基本方式。国家治理法治化是国家治理体系和治理能力现代化的必由之路，具体表现为治理体系和治理能力的法治化、治理方式方法的法治化、治理行动的法治化。要强化依法治

理，善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题。

首先，要努力形成城市综合管理法治化新格局。目前城市管理中仍然存在综合性法律缺位、专项法规缺失、行政规章不成体系等法制不健全问题。为适应城市规划建设管理新形势和新要求，应加强重点领域法律法规的立改废释，形成覆盖城市规划建设管理全过程的法律法规制度。要完善法规，抓紧填补城市管理领域的立法空白，及时修订不符合精细化管理要求的法规规章。

其次，要依法行政、依法执法。依法治理理念的核心是建立法治政府。法治政府有四项具体要求，即职权法定、合法行政、权利救济和最佳行政。依法治城是城市法治政府建设题中应有之义，城市依法治理是城市管理法治化的要求。城市管理像绣花一样精细，绣花不是随心所欲的任意发挥，开始绣花之前，必须有“图样”作为行针走线的规范，而城市管理的“图样”就是法律法规。

再次，要从严执法。重点是加强行业管理和综合执法的衔接，强化多部门联合执法，形成工作合力；用好用足法律资源，切实做到违法必究、执法必严，树立法律权威。法治是法律之治、规则之治、程序之治。城市治理规范不仅有相关法律法规，还包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等形式。这些都是城市公共事务、公共空间和公共秩序治理的依据和遵循。

最后，要加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，破解社会治理难题，提升社会治理的法治化水平。所谓法治思维，就是将法律作为判断是非和处理事务的准绳，它要求崇尚法治、尊重法律，善于运用法律手段解决问题和推进工作，它是一种以法律规范为基准的逻辑化的理性思考方式。法治思维包括法律至上、权力制约、公平正义、权利保障、正当程序等内容。所谓法治方式，就是“办事依法、遇事找

法、解决问题用法、化解矛盾靠法”。破除关系思维、特权思维、人治思维等旧思维，摒弃选择性执法、运动式执法、运动式治理、“法不责众”等旧方式。

（五）发挥按照客观规律办事和科学发展的思想优势，注重智慧治理

城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。一流城市要有一流治理，要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。习近平总书记指出，既要善于运用现代科技手段实现智能化，又要通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平，绣出城市的品质品牌。这段话指出了智能化技术与精细化管理、城市治理之间的关系。推进城市治理能力现代化就应遵循城市发展规律，善于利用科学技术来解决城市发展和城市治理中的问题。

信息技术发展不仅为城市治理提供了强大动力，也在改变着城市治理的体制机制、权力结构、方式方法、工具手段、平台载体。智慧治理、数字治理、数据治理等概念应运而生，网络治理、网格化治理、城市大脑、云治理、云城管等新型治理模式层出不穷，不断更新迭代。

智慧治理是城市治理现代化的驱动力和支撑力。这种驱动力表现为：运用新一代信息通信技术，以整合和系统的方式管理城市的运行，让各个功能彼此协调运作；通过城市各个信息系统间的互联互通、信息共享，整合优化各种资源，从而实现城市科学和可持续发展；技术本身的发展

驱动城市管理领域相关部门和组织强化协同、协作和协调，倒逼政府机构转变职能，优化机构设置，改革体制机制，以适应新技术浪潮和新发展趋势。

智慧治理对城市治理现代化的支撑力根本上是提供技术支撑。城市治理智慧化更是城市管理精细化的重要手段，它利用智慧化技术，感知、监测、分析、整合城市运行核心系统的各项关键信息，对民生、环保、公共安全、城市服务等各种需求做出智能响应，实现城市智慧式管理和运行，促进城市运行便捷、高效，让市民多层次、多类型、多样态需求得到满足成为可能。

智慧治理对城市治理绩效的作用机制体现为：

1. 强化智能化管理，应对复杂局面。用数据说话，用数据分析，用数据决策，从而提高城市管理的精准度、快捷度，并提高驾驭更大规模、更大范围、更多内容的城市治理复杂局面的能力，胜任不断发展变化中城市治理的艰巨任务。

2. 提高城市管理标准，提升城市治理能力。信息技术和信息化装备的运用不但让量化标准可度量、应用结果可评价，还可以不断提高标准，提升城市治理能力和水平。

3. 更多运用互联网、大数据等信息技术手段，提高城市科学化、精细化、智能化管理水平。智慧治理理念下的城市精细治理要求城市治理体系精密构建，城市治理主体精明能干，城市治理客体精准界定，城市治理手段精确匹配，城市治理成本精打细算，城市治理绩效精益求精。

参考文献

- [1] 陈金龙,魏银立.论我国制度优势的多维功能[J].马克思主义理论学科研究,2020(1):67-76.
- [2] 《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》辅导读本[M].北京:人民出版社,2019:3.
- [3] 杨雪峰.城市精细化管理的理论与实践[M].北京:中国城市出版

社,2020:45-51.

- [4] 高小平.把制度优势转化为实践效能[J].中国应急管理,2020(3):14-17.

- [5] 李琢,周凌屹,孙天蕾.中国基层社会治理的制度优势[J].区域治理,2021(26):137-138.

责任编辑 刘 钊

公共服务获得感、社会公平感知 对政府信任的影响研究

——基于 CGSS 的实证分析

龚会莲^a, 李雯钰^b

(西北政法大学 a.政治与公共管理学院;b.管理学院,陕西 西安 710122)

摘要: 政府信任是公众与政府交互关系的重要体现,提升公众对政府的信任水平是实现善治和国家治理现代化的重要着力点。基于CGSS2015调查数据,运用相关回归统计方法,从社会公众对公共服务和社会公平需求两个维度探讨政府信任,分析公共服务获得感与社会公平感知对政府信任的影响作用。结果表明:公共服务获得感、社会公平感知正向影响政府信任,且社会公平感知在公共服务获得感与政府信任之间起着部分中介作用。由此,政府应进一步优化公共服务供给,提升社会环境的公平度,从而增强公众对政府的信任与支持。

关键词: 政府信任; 公共服务获得感; 社会公平感知

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0058-07

一、引言

2015年2月,习近平总书记首次提出人民群众获得感这一重要理念^[1]。自此,获得感迅速成为国家主流政治话语体系的核心内容之一,在社会治理创新、民生公共服务等领域中引起了越来越多的关注。随后,党的十九大报告强调,“要不断满足人民日益增长的美好生活需要,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”^[2]。这进一步表明政府可通过公共服务满足人民美好生活需要,从而提升获得感。公众作为公共服务的获取者,其产生的公共服务获得感与其对政府的绩效评价有着较强的逻辑关系,

且公众对制度绩效或治理绩效的经验判断是政府信任的主要来源^[3],由此可知,公共服务获得感对政府信任有着重要意义。

社会公平是社会主义制度的本质要求,推动建设以人为核心的社会主义和谐社会需将实现社会公平置于关键位置。党的二十大报告强调“着力维护和促进社会公平正义”^[4],从战略角度充分肯定了社会公平对于国家现代化发展的重要性。社会公平感知是公众对于社会公平状况所持有的一种主观认知评价,公众实际感知到的社会公平程度会影响其对政治合法性与合理性的认可,因而它是衡量政治体制是否具有生命力的重要尺度,是建立政府信任的重要来源。

收稿日期: 2023-02-20

作者简介: 龚会莲(1974—),女,重庆忠县人,西北政法大学政治与公共管理学院教授、硕士生导师、博士,研究方向为公共政策;李雯钰(1998—),女,甘肃武威人,西北政法大学管理学院硕士研究生,研究方向为地方政府治理与绩效管理。

由此可见，公共服务获得感及社会公平感知在政府信任的建立中起着重要作用。在此基础上，本文以2015年中国综合社会调查为样本数据，进一步探索分析公共服务获得感与社会公平感知对政府信任的影响。

二、文献回顾及研究假设

综合来看，政府信任这一指标受多种因素的影响。随着公共服务的渠道和方式日益丰富，我国公众对政府信任的来源从“意识形态合法性”与“经济绩效合法性”进一步转变为“公共服务合法性”^[5]。与此同时，推动社会向更加公平的方向发展对于提升政府信任水平具有重要意义^[6]。因此，本文以政府信任作为核心要素，探讨公共服务获得感、社会公平感知对它的影响作用。

（一）公共服务获得感与政府信任

随着我国步入社会转型期，日益增长的美好生活需要成为人民群众最关心的着力点。提高公共服务供给能力，提升公共服务供给水平，是满足人民群众美好生活需要的关键举措。研究显示，政府可通过对公共教育、劳动就业、医疗卫生、住房保障、基础设施及基本养老等公共服务的有效供给增强公众的民生保障获得感，从而提升政府信任^[7]，并且公众对公共服务的质量感知与政府信任有着正向的影响关系^[8]。可见，公众对公共服务的感知评价与其对政府的信任水平有着一定的相关性。公众基于公共部门所提供的公共设施及公共服务而产生的主观感知和客观实际构成了公共服务获得感，公共服务的充足性、均等性、便利性、普惠性对构建公共服务获得感发挥着重要作用^[9]。政府可从社会公众的需求侧出发，通过优化公共服务供给提升公众的获得感^[10]，以此增强公众对政府的信任程度。

由此我们可得出结论，政府通过构建公共服务体系，保障与回应公众的公共服务需求，可以使公众在参与社会活动的过程中对公共服务进行感知与实际获得，从而产生获得感。若政府提供

的公共服务为有效供给，则公众的公共服务获得感得到提升，公众对政府的信任程度进一步提高。反之，若政府提供的公共服务未达到有效供给，则公众的公共服务获得感缺失，从而导致公众对政府的信任减退。

因此，综合上述探析提出假设1：公共服务获得感正向影响政府信任。

（二）社会公平感知与政府信任

社会公平是在全体社会成员之间对社会政治经济及其他各种权益合理而平等的分配，它是衡量社会全面进步的重要尺度^[11]。维护社会公平是政府进行社会治理的基本职责，也是实现经济发展和进步目标的重要保障。有学者提出，社会公平是以权益平等为前提的价值判断，其与公民基本经济社会权益紧密相关，且社会公平对政府信任存在关联影响^[12]。既有研究发现，若政府通过变革向公众提供众多向上流动的机会，使公众从现有制度和政府政策中获益，增强其社会公平感知，改善其生活质量，则会提升公众对政府的信任感^[13]。且当社会分配的结果得到公正对待时，公众便会认为社会基本制度符合正义原则，具备道德基础，反之制度便是非正义的，公众便会怀疑其德性和能力，形成政府信任的缺失^[14]。而公众对社会公平一系列主观认知与评判的集合构成了社会公平感知。社会公平感知是公众政治心理的重要组成部分，它对社会成员关于政治系统的支持和认同有着显著的影响作用^[15]。

由此我们可得出结论，公众通过参与社会活动，对政府分配的政治经济权利及机会产生的一系列综合主观认知，构成了社会公平感知。若公众对政府分配的结果感到公平，则会增强其对政治系统的支持与认同，从而提升政府信任。反之，若公众对政府分配的结果感到不公平，则会减弱其对政治系统的支持与认同，从而导致公众对政府的信任度减退。

因此，综合上述探析提出假设2：社会公平感知正向影响政府信任。

三、研究设计

(一) 数据来源

本文以中国人民大学主持的中国综合社会调查(Chinese General Social Survey, CGSS)项目数据作为研究基础。因公共服务获得感、社会公平感知、政府信任的指标变量在2015年度有较好体现,故研究选用2015年度的数据作为实证分析来源。CGSS2015调查涉及全国28个省、自治区、直辖市,具有较为广泛的代表性。本文根据研究需要,对无法分析的数据进行清理,最终选取有效样本量7895个。

(二) 变量界定

1. 结果变量

本文依据主题选取政府信任作为结果变量。目前学界对政府信任的测量大致分为直接测量与间接测量两类,因数据库中无直接体现政府信任的题项,在参考相关文献的基础上,本文选择通过间接测量的方式,依据CGSS2015问卷中对政府工作表现的满意程度对政府信任进行测量。测量包含9个题项。回答设定为5个等级,对其进行反向赋值为1~5,由低到高分别为非常不满意、不满意、一般、满意、非常满意。如表1所

示,可靠性检验测量得出Cronbach's Alpha值为0.895,内部可靠性较高。且本文通过运用最大方差法从9个题项中旋转提取出一个公因子,将其命名为政府信任。

2. 解释变量

(1) 公共服务获得感

政府所提供的公共服务与社会公众的关系极为密切,政府可通过对公共服务的有效供给提升公众的获得感,从而增进公众对政府的信任^[16]。故本文将公共服务获得感作为政府信任的解释变量,在借鉴阳义南^[9]相关研究的基础上,选取CGSS2015问卷中“您对我国目前公共服务的充足程度/均衡程度/便利程度/普惠性程度的满意度如何”共4个指标题项,来测量公共服务获得感。回答设定1~5级,从低到高为非常不满意至非常满意。

(2) 社会公平感知

社会公平作为一种公共需求,与公众对政府的信任程度密切相关。因此,本文将社会公平感知作为政府信任的解释变量。马克思社会公平理论重视人的社会经济关系,提出社会公平具有相对性。公众在经济社会关系中对收入、教育、机会公平方面有较强的相对比较性,故本文基于数

表1 政府信任变量的因子分析

题项	最小值	最大值	均值	标准差	初始值	提取值	载荷
为患者提供医疗服务	1	5	3.385	0.900	1.000	0.562	0.750
为老人提供适当的生活保障	1	5	3.451	0.874	1.000	0.565	0.752
提供优质的基础教育	1	5	3.552	0.828	1.000	0.498	0.705
捍卫国家安全	1	5	3.829	0.743	1.000	0.390	0.625
打击犯罪	1	5	3.608	0.801	1.000	0.504	0.710
公平执法	1	5	3.325	0.892	1.000	0.628	0.792
政府部门秉公办事	1	5	3.236	0.916	1.000	0.610	0.781
环境保护	1	5	3.324	0.901	1.000	0.516	0.718
帮助穷人,维护社会公平	1	5	3.283	0.929	1.000	0.625	0.791
特征值				4.898			
解释总方差%				54.418			
Kaiser-Meyer-Olkin 度量				0.925			
Bartlett 的球形度检验				32393.949(P < 0.001)			
Cronbach's Alpha 值				0.895			

据选取CGSS2015问卷中“现在有的人挣的钱多，有的人挣的少，但这是公平的”“只要孩子够努力、够聪明，都能有同样的升学机会”“在我们这个社会，工人和农民的后代与其他人的后代一样，有同样多的机会成为有钱、有地位的人”这3个指标题项来分别体现收入公平、教育公平、机会公平，对其进行反向赋值为1~5，回答设定为5个等级，由非常不同意至非常同意。同时选取“总的来说，您认为当今的社会公不公平？”这一指标题项来体现公众对社会公平的总体认知，回答设定1~5级，由低到高为完全不公平至完全公平。

3.控制变量

为深入剖析公共服务获得感和社会公平感知对政府信任的影响作用，本文在研究分析中加入了性别、年龄、户籍、受教育程度这4个人口统

计学变量，将其作为研究的控制变量。相关变量定义及描述统计，见表2所示。

(三) 模型选取

因政府信任为连续型变量，故本文选取多元线性回归模型来探究公共服务获得感、社会公平感知对政府信任的影响作用。在回归模型分析中，采用逐步纳入的方法，首先加入性别、年龄、户籍、受教育程度，分析控制变量对政府信任的影响，其次逐步加入公共服务获得感与社会公平感知，探究解释变量对结果变量政府信任的影响。回归模型如下：

$$GT=a+\alpha_1X_1+\alpha_2X_2+\dots+\alpha_iX_i+\varphi \quad (1)$$

其中， GT 表示政府信任， a 为常数项， X_i 表示为各个自变量， α_i 为回归系数， i 的取值为1至 N ， φ 表示为随机误差项。

表2 变量定义及描述统计

	变量名称	变量定义	最小值	最大值	均值	标准差
结果变量	政府信任	政府信任因子	1	5	3.444	0.639
解释变量 (公共服务获得感)	公共服务充足性	非常不满意=1,不太满意=2,说不清满意不满意=3,比较满意=4,非常满意=5	1	5	3.145	0.908
	公共服务均衡性	非常不满意=1,不太满意=2,说不清满意不满意=3,比较满意=4,非常满意=5	1	5	2.967	0.934
	公共服务便利性	非常不满意=1,不太满意=2,说不清满意不满意=3,比较满意=4,非常满意=5	1	5	3.133	0.945
	公共服务普惠性	非常不满意=1,不太满意=2,说不清满意不满意=3,比较满意=4,非常满意=5	1	5	3.085	0.925
解释变量 (社会公平感知)	社会公平	完全不公平=1,比较不公平=2,说不上公平但也不能说不公平=3,比较公平=4,完全公平=5	1	5	3.220	0.994
	收入公平	非常不同意=1,不同意=2,无所谓=3,同意=4,非常同意=5	1	5	3.509	1.027
	教育公平	非常不同意=1,不同意=2,无所谓=3,同意=4,非常同意=5	1	5	3.796	0.933
	机会公平	非常不同意=1,不同意=2,无所谓=3,同意=4,非常同意=5	1	5	3.518	1.062
控制变量	性别	男=1,女=0	0	1	0.473	0.499
	年龄	岁	18	94	49.470	16.802
	受教育程度	小学及以下=1,初中=2,高中或中专=3,大学及以上=4	1	4	2.070	1.066
	户籍	农业=1,非农业=0	0	1	0.677	0.468

四、实证结果分析

(一) 回归模型分析

为验证公共服务获得感、社会公平感知对政府信任的影响,本文开展了回归分析研究,回归共有4个模型,见表3所示。模型1探讨控制变量对政府信任的影响作用。模型2在模型1的基础上,纳入了代表公共服务获得感的4个变量,考察公共服务获得感对政府信任的影响。模型3在模型1的基础上,纳入了代表社会公平感知的4个变量,探究社会公平感知对政府信任的影响。模型4纳入所有变量进行回归分析,来检验模型在不同变量下的解释力变化。4个模型进行多重共线性检验,显示VIF值在1.0231至2.5482之间,表明各变量之间没有多重共线性问题。

由模型1结果可知,模型通过显著性检验($F=100.3421$, $p < 0.001$), R 方值为0.0484,表明常规人口统计学因素对政府信任有4.84%的解释力。由结果显示,年龄、受教育程度、户籍这3个变量对政府信任存在显著影响。年龄与户籍这2个变量与政府信任呈正向相关。年龄每提升1

个单位,政府信任就提升0.0042个单位,这表明年龄越大的公众对政府信任的程度越高,这可能与政治代际对政府态度的影响有关^[17]。户籍每提升1个单位,政府信任就提升0.1078个单位,这表明农业户口与非农业户口相比,农业户口的居民对政府信任的程度更高,这可能是由于农民对国家帮扶政策的感知力度更强。受教育程度与政府信任呈负向相关。受教育程度每提升1个单位,政府信任就下降0.0634个单位,这表明教育程度越高的公众对政府信任的程度越低,这可能是由于受教育程度较高的人群更倾向运用批判性思维来审视政府的行为^[16]。

由模型2结果可知,模型通过显著性检验($F=264.9799$, $p < 0.001$), R 方值为0.2119,比模型1上升了16.35个百分点,表明公共服务充足性、均衡性、便利性、普惠性这4个代表公共服务获得感的变量对政府信任有较好的解释力。同时由模型2可知,公共服务充足性、均衡性、便利性、普惠性均与政府信任呈正相关关系,因此假设1“公共服务获得感正向影响政府信任”成立。此外,这4个变量按照对政府信任的影响程

表3 公共服务获得感、社会公平感知对政府信任的回归分析

变量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
性别	-0.0123(0.0142)	-0.0037(0.0129)	-0.0139(0.0132)	-0.0061(0.0123)
年龄	0.0042*** (0.0005)	0.0027*** (0.0005)	0.0027*** (0.0005)	0.0019*** (0.0004)
受教育程度	-0.0634*** (0.0088)	-0.0629*** (0.0080)	-0.0568*** (0.0083)	-0.0561*** (0.0077)
户籍	0.1078*** (0.0176)	0.1139*** (0.0160)	0.0605*** (0.0165)	0.0761*** (0.0153)
公共服务充足性		0.0931*** (0.0105)		0.0829*** (0.0100)
公共服务均衡性		0.0621*** (0.0105)		0.0445*** (0.0100)
公共服务便利性		0.0716*** (0.0107)		0.0603*** (0.0102)
公共服务普惠性		0.0964*** (0.0110)		0.0852*** (0.0105)
社会公平			0.1280*** (0.0068)	0.0868*** (0.0065)
收入公平			0.0873*** (0.0070)	0.0677*** (0.0066)
教育公平			0.0853*** (0.0083)	0.0752*** (0.0077)
机会公平			0.0489*** (0.0074)	0.0444*** (0.0069)
样本量	7895	7895	7895	7895
常量	3.2984	2.3641	2.1799	1.6161
F 值	100.3421	264.9799	211.2067	263.4138
R 方值	0.0484	0.2119	0.1765	0.2862

注:括号内为标准误差; * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ 。

度由高到低依次为公共服务普惠性(0.0964)、公共服务充足性(0.0931)、公共服务便利性(0.0716)、公共服务均衡性(0.0621)。这表明,政府在优化公共服务体系建设、增强公共服务供给时,要充分注重对普惠性与充足性的提升。

由模型3结果可知,模型通过显著性检验($F=211.2067$, $p < 0.001$), R 方值为0.1765,比模型1上升了12.81个百分点,表明社会公平、收入公平、教育公平、机会公平这4个代表社会公平感知的变量对政府信任有一定的解释力。同时由模型3可知,社会公平、收入公平、教育公平、机会公平均与政府信任呈正相关关系,因此假设2“社会公平感知正向影响政府信任”成立。由此可见,社会公平感知作为公众对政府认同和拥护的前提与基础,直接关系到政府在公众心中良好信任形象的塑造。此外,这4个变量按照对政府信任的影响程度由高到低依次为社会公平(0.1280)、收入公平(0.0873)、教育公平(0.0853)、机会公平(0.0489),这表明随着社会转型期的到来,贫富差距增加,人们对于通过教育与努力上升的机会越来越重视。故政府应加强提升公众在参与政治经济生活交往时所感受认知到的整体社会公平,从而增强政府信任度,以期推进社会稳定长治久安。

由模型4结果可知,模型通过显著性检验($F=263.4138$, $p < 0.001$), R 方值由模型1的0.0484增加为0.2862,说明该模型的总体解释力较好且得到提升,提升了23.78个百分点。同时可从模型4得知,公共服务充足性、公共服务均衡性、公共服务便利性、公共服务普惠性、社会公平、收入公平、教育公平、机会公平均对政府信任有

着积极影响作用。这表示:这8个指标变量每提升1个单位,公众对政府的信任程度分别相应提升0.0829、0.0445、0.0603、0.0852、0.0868、0.0677、0.0752、0.0444个单位。且从4个模型结果综合来看,尽管模型4中代表2个解释变量的8个指标变量系数降低了,但是其显著水平与模型2、模型3显著性水平基本一致,从而再次验证了公共服务获得感与社会公平感知这两个解释变量正向影响政府信任。

(二) 中介效应检验

为进一步深入探索公共服务获得感与社会公平感知对政府信任的影响作用,本文采用Bootstrap方法对这3个变量进行中介效应检验。依照前文研究,保持控制变量不变,Bootstrap抽样次数设定为5000,置信区间的置信度设定为95%。由分析结果表4可知,在95%的置信度下,中介效应检验结果为[0.0402, 0.0525],置信区间不包含0,可表明社会公平感知这一变量的中介效应显著,效应估计值为0.0464。在95%的置信度下,公共服务获得感对政府信任的直接效应检验结果为[0.2592, 0.2938],置信区间不包含0,效应估计值为0.2761,由此可得出社会公平感知在公共服务获得感与政府信任之间起着部分中介作用的结论。

五、结论及建议

本文以CGSS2015作为实证分析样本,通过运用相关回归统计方法,研究公共服务获得感与社会公平感知对政府信任的影响作用。经过实证检验,得出以下结论:第一,公共服务充足性、均衡性、便利性、普惠性这4个代表公共服务获得感

表4 中介效应估计及检验结果

	效应估计值	标准误	BC95%置信区间		效应占比	P值
			上限	下限		
直接效应	0.2761	0.0087	0.2592	0.2938	86%	0.000
公共服务获得感→政府信任						
间接效应	0.0464	0.0031	0.0402	0.0525	14%	
公共服务获得感→社会公平感知→政府信任						

的指标变量与政府信任呈正相关关系。这表明通过提升公众的公共服务获得感,可以在一定程度上增强其对政府的信任程度。第二,社会公平、收入公平、教育公平、机会公平这4个代表社会公平感知的指标变量与政府信任呈正相关关系。这表明社会公平感知对政府信任有着正向积极的促进作用。第三,在本文所选取的控制变量中,年龄、受教育程度、户籍这3个变量对政府信任存在显著影响。年龄、户籍与政府信任呈正相关关系,受教育程度与政府信任呈负相关关系。第四,社会公平感知在公共服务获得感与政府信任之间起着部分中介作用。公共服务获得感可直接影响政府信任,也可通过将社会公平感知作为中介变量间接影响政府信任。这充分表征了公共服务获得感与社会公平感知是政府信任的两大重要来源,是提升公众对政府信任与支持的关键驱动力。由此,本文所提出的相关假设均已得到有效验证。

鉴于以上结论,本研究为提升政府信任提出可发展方向。首先,政府应进一步优化公共服务供给体系,推进公共服务均等化发展,促进公共服务供需平衡。政府应贯彻落实基本公共服务标准,从公共服务均衡性、便利性、充足性、普惠性出发,以广大人民群众的美好需要为中心,驱动公共服务资源向基层延伸,向边远地区倾斜,缩小城乡与地区间的供给差距,从公众的需求侧出发对公共服务进行有效供给,提升公众的公共服务获得感,进而增强公众对政府的信任与支持。其次,政府应进一步提升社会环境的公平度,建立公平公正的社会秩序。故政府应注重加强社会公平公正相关的制度建设与政策保障,从各方面清除收入分配、户籍、教育、就业等方面制度上存在的不公。同时政府应关注弱势群体,减小城乡与阶层差距,为公众提供一个更加公平公正的社会环境,从而巩固其对政府信任的心理认同。

参考文献

- [1] 张品.“获得感”的理论内涵及当代价值[J].河南理工大学学报(社会科学版),2016(4):402-407.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J].党建,2017(11):15-34.
- [3] 李艳霞.何种信任与为何信任?:当代中国公众政治信任现状与来源的实证分析[J].公共管理学报,2014(2):16-26,139-140.
- [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[N].人民日报,2022-10-26(001).
- [5] 卢春龙,张华.公共文化服务与农村居民对基层政府的政治信任:来自“农村公共文化服务现状调查”的发现[J].政法论坛,2014(4):20-28.
- [6] 张海良,许伟.人际信任、社会公平与政府信任的关系研究:基于数据CGSS2010的实证分析[J].理论与改革,2015(1):108-111.
- [7] 王亚茹.民生保障获得感、社会公平感对政府信任的影响研究[J].湖北社会科学,2020(4):18-27.
- [8] Zhao Dahai. Determinants of public trust in government: empirical evidence from urban China [J]. International Review of Administrative Sciences, 2017, 83(2):358-377.
- [9] 阳义南.民生公共服务的国民“获得感”:测量与解析:基于MIMIC模型的经验证据[J].公共行政评论,2018(5):117-137,189.
- [10] 原光,曹现强.获得感提升导向下的基本公共服务供给:政策逻辑、关系模型与评价维度[J].理论探讨,2018(6):50-55.
- [11] 俞可平.社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石[J].中国特色社会主义研究,2005(1):10-15.
- [12] 郑功成.中国社会公平状况分析:价值判断、权益失衡与制度保障[J].中国人民大学学报,2009(2):2-11.
- [13] 盛智明.社会流动与政治信任:基于CGSS2006数据的实证研究[J].社会,2013(4):35-59.
- [14] 马永强,麻宝斌.社会公平影响政府信任的制度和路径分析[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2019(2):119-128.
- [15] 麻宝斌.社会公平正义测评的理论前提与基本逻辑[J].中共天津市委党校学报,2012(5):57-62,74.
- [16] 李鹏,柏维春.人民获得感对政府信任的影响研究[J].行政论坛,2019(4):75-81.
- [17] 孟天广.转型期的中国政治信任:实证测量与全貌概览[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(2):1-10.

责任编辑 刘 晔

红色文化网络话语权的建构困境 及破解进路

徐功献,谢竺轩

(赣南师范大学 中国共产党革命精神与文化资源研究中心,江西 赣州 341000)

摘要: 构建红色文化网络话语权,对维护网络意识形态安全和凝聚网络社会共识有着重要的作用。当前,网络日益发达具有开放性、隐匿性、交互性等特点的互联网日益普及,构建红色文化网络话语权面临着越来越多的不良信息蔓延、西方意识形态“话语陷阱”冲击及网络资源结构性冲突等诸多挑战。为此,必须及时提高网络红色文化信息供给力,强化红色文化网络话语控制力,不断完善网络红色文化结构,有效构建红色文化的网络话语权。

关键词: 红色文化;网络话语权;建构;意识形态

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0065-06

红色文化是中国共产党价值观的重要体现,也是我国主流意识形态的重要组成部分。习近平总书记强调,要“用好红色资源,传承好红色基因,把红色江山世代传下去”^[1]。互联网塑造了全新的交流空间,逐渐成为各种思想观念、社会思潮、意识形态斗争的主要阵地。“我们要深刻认识舆论引导的重要性,主动加强引导。现在,互联网等新媒体快速发展,如果我们不主动宣传、正确引导,别人就可能先声夺人,抢占话语权”^{[2]49}。因此,要想更好地传承红色文化,就要抓住互联网这一全新交流空间,“深刻认识舆论引导的重要性,主动加强引导”^{[2]49}。构建红色

文化网络话语权,积极推动红色文化传播,是推动构建主流意识形态话语权的重要举措,也是维护国家安全、提升文化软实力的有效途径。

一、问题的提出:红色文化网络话语权建构的价值功能

习近平总书记强调:“必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中。”^{[3]21}网络空间已经成为人们接受新信息、发表个人观点、抒发个人情绪的主要场所。正确、有力引导网络舆论,构建红色文化网络话语权,对加强主流意识形态控制力建设,有着重要的现实意义。

收稿日期: 2023-02-08

基金项目: 江西省社会科学“十四五”(2022年)基金一般项目“红色文化社会化研究”(项目编号:22DJ11);赣南师范大学“研究阐释党的二十大精神”专项课题“全媒体视域下红色文化传播体系建设研究”(项目编号:XJKYZX202205)

作者简介: 徐功献(1986—),男,安徽阜阳人,法学博士,赣南师范大学中国共产党革命精神与文化资源研究中心副教授,硕士生导师,研究方向为红色文化;谢竺轩(2000—),女,江西赣州人,赣南师范大学中国共产党革命精神与文化资源研究中心硕士研究生,研究方向为党的理论与建设。

（一）推进红色文化社会化传播的有效举措

社会化传播强调每个互联网用户都是传播的一个节点，互联网上的信息传播是一种基于社会化媒体平台，在信源、希望获取信息的受众和信宿之间进行沟通并实现信息和内容分享的行为。红色文化的生命力在于实现其社会化，使其成为社会成员内化于心、外化于行的价值标尺。推动红色文化社会化，能够让红色文化最大程度在各领域进行传播，发挥红色文化在主流意识形态建设过程中的推动作用。而在网络领域构建红色文化网络话语权，有利于提高人们对红色文化的关注度，提高红色文化的社会知晓度，实现红色文化的社会化传播。

互联网作为现代重要传播系统之一，集人际传播、大众传播、群体传播、组织传播为一体，同人们日常生活的联系愈加紧密。而网络中的群体传播改变了由社会精英垄断话语权的情况，影响着当前社会传播结构和方式。网络具有传播媒介多元化、传播方式融合化、传播过程互动化和传播速度快、传播范围广等特点。构建红色文化网络话语权，能够加大网络领域内红色文化曝光度。利用网络话语阐述红色文化中所蕴含的价值标准和精神力量，可以在潜移默化中提高网民对红色文化的认知程度，进而提升网民对红色文化的关注度和认可度。网民们有了对红色文化的认同感，就会自发贯彻、宣传和传播红色文化。因此，在网络领域内构建红色文化话语权，是推进红色文化社会化传播的有效举措。

（二）维护网络意识形态安全的现实需求

习近平总书记指出，“网络已是当前意识形态斗争的最前沿。掌握网络意识形态主导权，就是守护国家的主权和政权”，要“坚决打赢网络意识形态斗争，切实维护以政权安全、制度安全为核心的国家政治安全”^{[2]54}。打赢网络意识形态斗争，需要重视对网络意识形态安全的维护。构建红色文化网络话语权，是维护网络意识形态安全的现实需求。

随着互联网的不断发展和全球化的不断深入，国家之间的“话语交融”和不同意识形态之间的思想碰撞愈加剧烈。一些西方资本主义国家借助网络的开放性、隐匿性、交互性等特点，加大对我国意识形态和话语体系的渗透，企图瓦解马克思主义意识形态，阻碍我国主流意识形态话语权的构建。例如以美国为首的西方资本主义国家，正在以“新自由主义”“普世价值”等思想，不断向我国输入资本主义观念，企图主导我国网络话语风向，动摇马克思主义指导地位，维护资本主义话语霸权。构建红色文化网络话语权，可以有效净化网络舆论环境，捍卫红色文化权威，维护正确的文化评判标准，提高人们对于本国文化的认同感，让民众主动维护红色文化、自发拥护主流意识形态，从根本上抵御资本主义意识形态的侵袭，进而维护我国网络空间稳定乃至整个社会的安定和谐。

（三）凝聚网络场域红色文化价值共识的应有之义

文化价值共识是一个民族或国家在跨越时代变革中保持自我的标志，“它为特定民族在全球化的时代浪潮中提供最基本、最稳定的文化力量”^[4]。红色文化体现着中国共产党团结中国人民在改造社会过程中凝聚的理想信念和价值观，代表着其具体的政治观点和政治要求。世界正经历百年未有之大变局，我们面临的艰难险阻越来越多、越来越复杂，在这种情况下，只有凝聚红色文化价值共识，才能让红色文化这一独具中国特色的文化形态屹立于世界民族文化之林。推动构建红色文化网络话语权，能够引导社会风气建设、规范社会价值追求，是凝聚网络场域红色文化价值共识的应有之义。

随着我国人均受教育程度和社会开放度的提高，人们的思维活跃程度大大提升，这就使得不同群体的个人对于同一问题存在不同视角的思考，进而产生意见上的分歧，这就亟需建立文化导向机制。构建红色文化网络话语权，能树立红

色文化话语权威，及时把控网络舆论风向，在面对遭到资本、权力、技术等因素的介入和催化而引发的社会争论时，拥有绝对的话语权，及时且有效引导社会舆论，使不良言论和错误思想难以蔓延。因此，必须构建红色文化网络话语权，只有这样才能够促进广大网络媒体在权威媒体的领导下生产更多更优质的文化产品，满足人们对文化的多重、多元需求，向社会传达正确的价值观念和取向，从而凝聚网络领域乃至整个社会领域的价值共识。

二、问题的分析：红色文化网络话语权建构的现实困境

构建红色文化网络话语权，关乎我国意识形态防护网的构建。积极提高红色文化网络话语在网络空间中的权重，从而获取话语主导权，是构建主流意识形态网络话语权的必然要求。但在实践中，由于互联网空间各种要素相互交织、各种观念错综复杂，构建红色文化网络话语权面临着相当大的挑战。

（一）不良网络信息蔓延弱化红色文化网络话语的影响

改革开放以来，我国在政治、经济、文化等方面都取得了巨大成就，但社会道德体系建设却面临诸多问题，红色文化网络话语权的构建，不可避免地受到网民价值观和道德观偏离或缺失的影响。网络上的不良信息蔓延，会弱化红色文化话语社会化传播的影响力，进而阻碍红色文化网络话语权的构建。

近年来，新媒体尤其是自媒体的发展，使得普通群众被赋予内容生产的权力，他们能够在网络开放空间中较为自由地表达自己的观点和意见。但在互联网带来接受信息便利的同时，由于“网络话语空间的匿名性遮蔽了现实社会中的话语不平等结构”^[5]，一些不良信息渗入网络并逐渐侵蚀了人们的正确思想。有些文化生产者受到个人知识素养不够、西方错误思潮渗透等因素的

影响，生产出的网络话语存在意识形态偏差；更有甚者，少数文化生产者不仅不宣传正确价值观，反而公然将网络平台变成私人不正“三观”的宣泄场，甚至在爆发突发性群体事件时借机炒作，散布各种不实消息，企图破坏党和政府形象。长此以往，人们的精神世界会遭到不良信息的腐蚀，人民对于主流意识形态网络话语权的信任会遭到冲击，红色文化网络话语的可信度会被弱化，最终形成社会思想混乱的局面。

出现网络不良信息的蔓延，责任不仅在于文化作品生产方，文化作品受众的素质良莠不齐也是不良网络信息得以蔓延的重要因素。网络用户素质的良莠不齐会导致人们对于网络红色文化的认可度不够。不少人只关注能给自己带来即时快乐的娱乐性文化，而对于严肃的历史性文化则不顾不问。对红色文化的不闻不问，弱化了红色文化话语的影响，阻碍了红色文化的社会化传播，导致红色文化网络话语权得不到人们的认知和认可。在此情况下，“红色文化网络育人的话语转型刻不容缓”^[6]。

（二）西方“话语陷阱”冲击红色文化网络话语的建构

随着国与国之间的文化交流越来越频繁，传播技术范式的变迁加速，多元化文化冲突给我国的主流意识形态建设带来的威胁越来越严重，许多西方资本主义国家借制造网络舆论这一渠道，向我国渗透西方资本主义意识形态，构建资本主义网络话语权，冲击红色文化网络话语权的构建。

构筑传媒优势、话语控制、文化殖民构成了西方文化渗透的整个过程，其中话语控制是西方“话语陷阱”冲击的关键环节^[7]。一些境外势力通过在国内炒作敏感人物敏感话题，激化意识形态对立，从而达到话语控制的效果。此外，许多西方资本主义国家借助强大的资本支撑和受众广泛的媒体中介入侵发展中国家，意图在发展中国家的文化领域占有统治地位。如好莱坞电影中的“个人英雄主义”在年轻一代中的影响就是十分

深重的，在电影错误价值观的引导之下，许多人将“个人英雄主义”奉为“英雄主义”，落入了西方“话语陷阱”之中。通过这种偷梁换柱、混淆是非的“话语陷阱”，西方资本主义国家逐步实现话语控制，最终达到文化殖民，占据文化领域话语权的目。

各种境外势力炒作网络舆论、进行文化渗透最根本的目的，是妄图瓦解中国的政治制度和意识形态。目前我国在网络空间的意识形态宣传力度不够，对主流意识形态话语权的把控仍有缺失。许多公民面对此类陷阱难以辨别，不能有效的抵制，甚至在网络上自发传播错误思潮和错误价值观念，如美化民国的文坛风气、传播为历史战犯“翻案”的言论等。这些以历史虚无主义为代表的错误思想，不断渗入我国网络话语体系，对红色文化网络话语权的构建造成了一定的冲击。

（三）网络资源结构性冲突消解红色文化网络话语的认同

在网络场域进行的意识形态话语争夺过程中产生的话语资源结构性冲突，“消解着主流意识形态的大众认同效果”^[8]，成为对构建红色文化网络话语权的一大挑战。

随着移动互联网、云计算、物联网等技术的应用，商业内容聚合平台不断发展扩大，用户以及平台收入被分流，传统媒体遭到严重冲击，主流媒体的传统内容供给方式无法满足网民的多元需求，最终导致网络话语权的流失。尽管传统媒体随着互联网发展的不断深入也在不断发展，出现了许多官方微信公众账号、官方微博号和学习强国等主流媒体与“互联网+”相结合的产物，但由于其传播内容、传播形式和面向群体等方面有待继续完善，相较于其他网络新兴媒体，还是出现了优秀作品数量少、传播成本高、传播内容单一、传播速度较慢等问题，导致网民接触到红色文化话语的机会仍不足。与此同时，具有传播时效快、信息量大、成本低、门槛低、娱乐性强等特点的网络新兴媒体，有着更贴近大众审美的文

化作品，其出现就必然导致主流意识形态网络话语权遭到“分权”。更有甚者，当技术赋权、个人媒体化已经导致架构重组、资源重配情况出现时，传统媒体就会出现地位下降且“削权”的境况，红色文化网络话语权进而也会遇到挑战、产生危机。

三、问题的思考：红色文化网络话语权建构困境的破解进路

构建红色文化网络话语权，是一个实践性、探索性很强的话题。必须紧紧抓住提升红色文化话语在网络平台上的流通度和人们对于红色文化话语的接受度这两个关键，着力提高红色文化网络信息供给力，着力增强红色文化网络话语控制力，着力提升红色文化网络结构科学性。

（一）提高网络红色文化信息供给力

红色文化话语的供给决定了谁能够传播红色文化，人们能够接触到什么样的红色文化，进而决定了社会对红色文化话语接受的范围和人们对红色文化认知的高低。加强科学的红色文化话语供给，能够引起大众学习、讨论的热潮，有利于提高红色文化话语的影响力，因而它是影响红色文化网络话语权构建的重要因素。

提高红色文化网络信息供给力，一要提高红色文化网络话语的供给效率。通过媒体融合，不断提高红色文化话语在网络话语中的比重。习近平总书记指出：“要运用新媒体新技术使工作活起来，推动思想政治工作传统优势同信息技术高度融合，增强时代感和吸引力。”^{[3]278}融媒体时代下，传统主流媒体和新媒体的全面融合，必将为红色文化话语在网络中的传播提供更加多样化的途径，其中就包括实现红色文化线上线下多媒介话语传播，让人民群众从现实生活和网络生活两种途径接触和了解红色文化。可以通过在公共场所植入包含红色文化话语的公益广告和宣传片等方式，把红色文化渗透到人们的生活中，让人们在潜移默化中学习红色文化、深化对红色文化的

认识；可以利用微阅读、微音频、微视频等方式，实现网上网下“全景式、立体式、延伸式”^[9]联动传播，增加红色文化话语在网络领域的曝光率，拓展人们对红色文化的认知，推动构建红色文化网络话语权。

二要提高红色文化网络话语供给质量。首先，要转变话语供给观念。以往认为，主流媒体的供给代表着话语供给的高质量，但就全球范围来看，话语供给的质量的高低，更依赖于大众媒体生产的话语质量。人们日常接触到的主要还是大众媒体、社会媒体，这就要求要不断深化文化供给侧改革，在重视主流媒体话语生产的同时，也要重视大众媒体话语产品的生产，准确把握大众的喜好和需求，生产更多为人民喜闻乐见的红色文化话语产品。其次，要推动网络领域原创性红色文化话语产品的生产，培育一批具有创新力的红色文化生产人才。可充分利用网络小说、游戏、影视等网络新兴文化发展模式，不断提高红色文化网络供给质量。近些年已出现了一批红色文化同游戏、影视剧等新模式结合的优秀成果，如《隐形守护者》(游戏)、《觉醒年代》(电视剧)、《建党伟业》(电影)等，但数量还是较少，这与许多领域内创新型人才缺失息息相关。只有创作者水平上去了，红色文化产品和红色文化话语的质量才能得到充分保证。因此，只有及时转变现有网络话语生产观念，重视对网络话语生产人才的发掘和培养，才能够提高网络领域内红色文化信息供给力，进而推进红色文化网络话语权的构建。

(二) 增强红色文化网络话语控制力

红色文化话语权的强弱，取决于话语影响力的大小和话语引导性的强弱，这与话语控制力的强弱是密不可分的。所以，构建红色文化网络话语权，必须增强红色文化在网络领域的话语控制力。

一要坚持马克思主义的指导地位，坚定红色文化根本立场。首先，“在坚持以马克思主义为指导这一根本问题上，我们必须坚定不移，任何

时候任何情况下都不能动摇”^[10]。马克思主义是构建中国特色话语体系，坚定红色文化立场，增强红色文化网络话语控制力的根本基础。只有根基稳固了，红色文化才能够枝繁叶茂，才能有更强的控制力。其次，提高红色文化网络话语控制力，必须立足红色文化根本立场。红色文化根本上是人民的文化，来自人民，更要服务于人民。提高红色文化话语控制力，最重要的是要看话语能否说到人民心坎上去。只有话语真正反映人民的需求和愿望，其控制力才能增强。

二要构建红色文化权威话语主体。当下，红色文化网络话语的主要发声人还是主流媒体，但由于新兴媒体的出现和互联网时代的“技术赋权”，主流媒体面临着被分权的挑战。“新媒体不是旧媒体的增加，它也不会让旧媒体得到安宁，它永远不会停止对旧媒介的压迫，直到它为旧媒介找到新的形态和地位”^[11]。因此，针对主流媒体遭到分权、减权的现状，最根本的解决方案，还是促进传统媒体转型和媒介融合。必须加强主流媒体与网络新兴媒体的融合，带动全网络用户认同、拥护和生产红色文化产品，重新树立主流媒体在网络领域的话语权威，提升人们对红色文化话语权的认可度，进而增强红色文化网络话语控制力。

三要推动红色文化走出国门。习近平总书记多次强调，要用好红色资源，传承好红色基因，把红色江山世世代代传下去。发展红色文化，就要强化红色文化的话语控制力，只有话语控制力够强，才能更好推动中国红色文化话语体系走向世界，通过网络这一传播纽带，联动国内外传播力量，推动红色文化融入世界文化大潮。一方面，要保持红色文化国内主阵地建设，培养更多更优秀的跨文化话语交流人才，更好地演绎红色经典；另一方面，要推动红色文化话语国外新阵地的拓展，提高红色文化同世界先进文化的交流频次，扩大红色文化在世界文化中的话语阵地，推动红色文化话语向世界话语转变，从而达到在国内外

都能够增强红色文化网络话语控制力的目的。

（三）提升网络红色文化结构科学性

“意识形态工作是为国家立心、为民族立魂的工作”^[12]。推进意识形态工作必须紧抓意识形态话语权构建。构建红色文化网络话语权也就成为必然。构建红色文化网络话语权，要提升红色文化结构的科学性，不断完善和发展红色文化结构。

提升网络红色文化结构科学性，一是要加强网络领域红色文化物质文化的开发。对我们党具有重大历史意义的革命圣地、红色旧址、革命历史纪念场所，都承载着满满的红色文化。将这些历史遗迹3D建模，做成电子博物馆，可以让人们足不出户就能身临其境，感受实地的红色文化。除此之外，建立红色文化史料电子资料库，也可以更高效地利用互联网做好史实资料整理。完善红色文化历史资料，为后来的研究提供更为完整正确的史实资料。推动红色历史资料电子化、网络化，不仅有利于保存历史信息，也有利于打破时空的限制，整理并生产出更优质的红色文化产品，从而为提升红色文化结构科学性奠定现实基础。

二是要加强网络领域红色文化非物质文化的

建设。非物质文化包含了人类在社会实践过程中所创造出的各种精神文化。要推动网络领域红色文化非物质文化部分的建设，首先，要推动红色文化相关政策制度建设。推进红色文化网络话语的发展，离不开对网络红色文化产品生产的鼓励和对红色文化话语质量的严格把控。坚持由政府或主流媒体等话语权威主体主导红色文化网络话语的生产，是提升红色文化结构科学性的政治基础。其次，红色文化结构的科学化离不开对网络中红色精神文化话语的建设。从对红色历史、红色故事、红色遗迹的研究中推进对革命精神的发掘，不断丰富红色文化内涵，让网络领域内红色文化话语内容更加完善。最后，加强中国本土话语体系建设。在话语体系构建过程中，“西方中心论”产生过较大影响，一些学者过分关注西方的学术理论和思想，照搬西方话语体系，对中国本土情况缺少思考。红色文化是极富中国风格的文化形态，要推进中国红色文化话语权的构建，必须突破西方中心论，创造中国式的话语体系构建理论，将马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，用中国逻辑解决中国问题，使红色文化网络话语权建构理论更切合中国的实际情况。

参考文献

- [1] 习近平.用好红色资源,传承好红色基因 把红色江山世代传下去[J].求是,2021(10):4-18.
- [2] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于网络强国论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2021.
- [3] 习近平.论党的宣传思想工作[M].北京:中央文献出版社,2020.
- [4] 邹广文.以文化奠定现代化强国的重要基础[N].光明日报,2021-09-09(2).
- [5] 殷轶.网络话语空间公共性重构的理路与方式[J].中州学刊,2023(2):97-103.
- [6] 邓鹏.红色文化网络育人的话语转型探赜[J].思想教育研究,2020(11):148-152.
- [7] 金民卿.西方文化渗透的程式与路径[J].马克思主义研究,2008(8):105-110.
- [8] 王飞,张荣臣.我国主流意识形态网络话语权的建构困境及破解进路[J].理论导刊,2020(2):92-99.
- [9] 刘建平.弘扬红色文化 建设文化强国[J].红旗文稿,2020(24):36-37.
- [10] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:66.
- [11] 彭兰.移动化、社交化、智能化:传统媒体转型的三大路径[J].新闻界,2018(1):35-41.
- [12] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:43.

责任编辑 夏继先

北宋后期的西北社会治理及影响

——以王韶、王厚父子的经略活动为中心

王连旗¹,张 民²

(1.新乡学院 人文学院,河南 新乡 453003;2.河南师范大学 历史文化学院,河南 新乡 453007)

摘要: 北宋王朝辉煌的经济、文化成就在历史上占有突出地位,其所面临的社会问题也比较复杂。为了维护西北地区的社会稳定,北宋政府采取了许多治理措施,其中北宋后期王韶等人的社会治理活动有效地维护了西北地区的社会稳定,促进了当地的社会发展。在经济方面,他们实行营田、土地买卖、茶马贸易等多种经济开发方式,促进了经济的发展和繁荣;在文化教育方面,他们以汉法教化当地少数民族民众,促进了族际融合,提高了当地民众的文化水平。他们的社会治理活动,一定程度上反映出北宋王朝是一个经济、文化力量向民族关系和民族政策等方面渗透的朝代,同时北宋后期的西北社会治理活动对于构建新时代的国家治理体系和总体国家安全观,具有重要的借鉴和启示作用。

关键词: 北宋后期; 西北; 社会治理; 安全

中图分类号: K244 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)08-0071-06

我国西北地区^①是当今我国丝绸之路经济带建设的主要区域,也是中西联系的战略要地。这里自古以来就是东西方文化融汇的地区,异常复杂的区情、社情使得我国西北地区的社会治理问题非常严峻。在推进西北地区社会治理的历史实践中,北宋的王韶、高遵裕、俞充、种谔等将领做出了重要贡献。学术界对宋代西北社会治理活动进行了一定的研究,代表性的有汪天顺的《北宋前中期的西北边疆经略》(2004),包伟民的《传统国家与社会(960—1279年)》(2009),马大

正的《中国边疆经略史》(2013)等。但是关于北宋后期西北社会治理的专题研究尚显不足。北宋后期王韶等人运用“因俗而治、怀柔羁縻、恩威并济”的社会治理思想,采用征战与安抚并用、屯田、茶马贸易等多种社会治理方式,引入内地先进的水利技术和稻田耕作技术,维护了我国西北地区的社会稳定,保障了丝绸之路的畅通。本文将从国家安全观的角度对北宋后期王韶等人的西北社会治理活动进行研究,为当今我国的社会治理、构建民族地区和谐社会提供历史借鉴。

收稿日期: 2023-04-26

基金项目: 2020年度教育部高校思想政治理论课教师研究专项项目“中华民族认同融入‘中国近现代史纲要’课程研究”(项目编号:20JDSZK034)

作者简介: 王连旗(1971—),男,汉族,河南民权人,历史学博士,新乡学院人文学院教授,河南师范大学中国古代史方向兼职硕士生导师,研究方向为中国古代政治制度史和中国传统文化;张民(1999—),男,河南周口人,硕士研究生。

一、北宋后期西北社会治理的历史背景

宋朝在中国历史上是一个标志性的朝代，经济空前繁荣。著名历史学家陈寅恪曾言：“华夏民族之文化，历数千载之演进，造极于赵宋之世。后渐衰微，终必复振。”^[1]北宋建立后，统治者鉴于唐末五代时期武人专权的教训，实行重文抑武的政策。北宋时期的社会环境使得北宋的士大夫有着深沉的忧国忧民意识，“国家的统一和封建王权的确立，使北宋士大夫阶层重新找回被强权武力和外族入侵所破坏的话语权成为可能”^[2]。“富弼、韩琦等人呼吁北宋君臣不可再以‘古之夷狄’对待契丹与西夏，也不可以‘古之夷狄’对待其他少数民族，应与时俱进”^[3]。

为了维护西北地区的社会稳定和社会发展，北宋政府和西北主要政权积极进行政治、经济、文化等方面的交流。太平兴国六年(976)五月，太宗遣供奉官王延德、殿前承旨白勋使高昌^[4]。“984年，王延德回到开封，圆满结束了这次重大的外交活动。这次出使促进了中原同边疆地区经济、文化的联系和交往”^[5]。喀喇汗王朝也“于1009年派出了以回鹘罗厮温为首的使团携带地方特产前往宋朝朝贡”^[6]。“(大中祥符)六年(1013)，龟兹进奉使李延庆等三十六人对于长春殿，献名马、弓箭、鞍勒、团玉、香药等，优诏答之”^[7]。北宋政府还同甘州回鹘进行了积极的来往，甘州回鹘民众为维护西北地区的社会稳定做出了重要贡献，“甘州回鹘的维护，使丝绸之路在西夏的威胁下没有完全中断，有时还得以畅通无阻；丝绸之路的畅通，促进了甘州回鹘经济的发展”^[8]。北宋政府同西北地区的交往促进了多元一体中华民族的形成与发展，“宋代西北地区……经济比其它任何地区都更具特色，与外地的经济联系极为密切，成为北宋国内物资集散、交流的重要区域”^[9]。“宋、辽、金时期，汉族与边疆各少数民族在新的历史条件下进一步增强了中华意识，

各族人民克服了战争造成的种种困难，内地和边疆的开发与交流进一步发展”^[10]。

为了解决西北地区的社会治理难题，北宋统治者采取积极有为的治理措施来促进西北地区的社会稳定和发展，特别是宋神宗掌权后，“神宗一改真宗、仁宗、英宗诸朝以防御西夏为主的战略，转而积极进取”^[11]。企图改变自宋太宗对辽战争失败后对一些少数民族政权所形成的妥协退让、用经济力量来平衡外交的战略，重新恢复汉唐盛世时期周边少数民族政权对中原王朝强烈的认同感。正是在此社会背景下，北宋政府对西北地区展开了积极的社会治理活动。

二、王韶、王厚父子西北社会治理的措施

(一) 王韶、王厚父子简介

“北宋自神宗熙宁(1068—1077)中期实行熙河开边，至徽宗大观(1107—1110)年间，前后历经40余年的经略，向西北和西部扩有熙、河、岷、洮、兰、廓、西宁、积石等州军之地”^[12]。最远到达了塔里木盆地的东南边缘，“公元1104年，北宋改鄯州为西宁州，隶属陇西都护府”^[13]。在这40余年的社会治理活动中，王韶父子做出了重大贡献。王韶(1030—1081)，字子纯，江州德安(今属江西)人，北宋著名的军事家、政治家，王安石变法的重要支持者。北宋嘉祐二年(1057)进士，曾率军取得了熙河之役的胜利，因战功迁至枢密直学士，后任礼部侍郎，后被任命为枢密副使。元丰四年(1081)，王韶得病而卒，卒后“赠金紫光禄大夫，谥曰襄敏。韶起孤生，用兵有机略。临出师，召诸将授以指，不复更问，每战必捷”^[14]。王韶文武双全，苏辙曾对王韶做一评价：“公学敦诗书，性喜韬略。奋迹儒者，收功戎行。千里开疆，列鼎而食。丰功伟烈，震耀当年”^[15]。王韶的次子王厚(1054—1106)是北宋后期重要的开边功臣，“少从父兵间，畅习羌事，官累通直郎”^[16]。王韶父子为西北社会治理

做出了突出的贡献。“王韶、王厚父子不仅在军事史上留下了卓越建树和军事艺术，而且也给后人留下了治理边疆地区的政治智慧”^[17]。

（二）经济开发与社会治理

宋代是中国历史上一个具有承前启后作用的社会转型时期，社会经济取得了空前的发展。北宋后期的西北经济开发与社会治理是北宋经略西北过程中相互促进、相辅相成的两个方面，经济开发为社会治理奠定物质基础，社会治理又为经济开发提供保障。王韶等人经略西北地区初期，北宋政府为了保障西北地区军队的粮饷供应和减轻内地往西北地区的运输压力，学习历史上成功的屯田做法，以保证西北地区的社会稳定。北宋政府通过购买等多种方式获得了大量的可以开发的土地。熙宁三年(1070)，王韶曾提议在秦州等地营田，“北宋西北弓箭手营田采用人授田二顷、有马者加五十亩的授田制，规模大，分布广，历时长，成为经营最成功的官田形态”^[18]。熙宁四年(1071)，为了加强对秦州的管理，宋政府任命王韶为太子中允秘阁校理兼管勾秦凤路缘边安抚司兼营田市易。熙宁五年(1072)“韶言募到勇敢九百余人，耕田百顷，酒坊三十余处。蕃部既得为汉人，蕃部贱土贵货，汉人得与蕃部交易，即汉得土，蕃部得货。两各得所欲，而田畴垦，货殖通，蕃汉为一，自然易以调驭”^[19]。熙宁五年(1072)，神宗“诏以古渭寨为通远军，以王韶为知军”^[20]。

王韶指出：“熙、河、鄯、湟自开拓以来，疆土虽广而地利悉归属羌，……仰本路帅臣相度，以钱粮茶彩或以羌人所嗜之物，与之贸易田土。田土既多，即招置弓箭手，入耕出战，以固边圉。”^[21]王厚等人对收复区采取恩威并举的社会治理措施，“(崇宁三年五月)乙酉，王厚奏：‘臣契勘大军今来收复鄯、廓等州，拓疆幅万里。……左右除是心白人户田土，依旧为主，秋毫不得侵占外，因与官军抗敌杀逐心黑之人所营田土，并元系西蕃王子董毡、瞎征、温谿心等田

土，顷亩不少，已指挥逐州尽行拘收入官，标拨创置弓箭手，应付边备”^[22]，并得到实施。

随着北宋社会的发展，中原市场的商品流通半径延伸到了西北少数民族地区，这种趋势逐步把西北少数民族地区卷入北宋政府的全国性市场体系之中。在这种市场扩张的大背景下，王韶等人在我国西北地区积极开展经济贸易活动，熙宁元年(1068)二月，王韶以管干秦凤路经略司机宜文字的身份到秦州后，借鉴西汉大臣桑弘羊的均输、平准等社会治理措施，制定市易法，设立市易司。熙宁四年(1071)，北宋政府“置洮河安抚司，自古渭寨接青唐武胜军，应招纳蕃部、市易、募人营田等事，并令韶主之”^[23]。市易司的设立，促进了西北地区的社会发展。“不仅如此，沿边诸州折博务和市易司的相继设立，……逐步使西北边贸市场与全国市场连为一体”^[24]。王韶等人设置的以茶马贸易为主的汉蕃互市是宋王朝同周边各少数民族互市的重要组成部分，这是宋朝在边疆民族政策方面做出的贡献。

北宋政府鼓励民间告发茶叶走私的违法活动，“而博买牙人与蕃部私交易，由小路入秦州，避免商税打扑。乞诏秦熙河岷州、通远军五市易务，募博买牙人，引致蕃货赴市易务中卖，如敢私市，许人告，每估钱一千，官给赏钱二千”^[25]。元丰六年(1083)，北宋政府在兰州设置了市易务，以进一步促进蕃汉之间的贸易往来。随着社会的发展，到了徽宗大观二年(1108)，宋政府将原计划在广南西路等地区实施的蕃汉关系法，首先在西北地区实施，颁布了《熙河兰湟秦凤路敕》，对蕃汉贸易活动进行了规范与保护，维护了西北地区的社会稳定。

（三）文治教化

王韶在《平戎策》中提到的汉法教化蕃部、平等对待蕃部、杂居互相学习等社会治理策略，在西北社会经略活动中得到了贯彻执行。“‘治天下’必须重视教化，汉儒总结出来的历史经验，对我国封建王朝的长治久安有着不可忽视的作用”^[26]。

熙宁六年(1073)，“熙州西罗城已置州学，晓谕蕃官子弟入学”^[27]；熙宁七年(1074)，北宋政府在岷州建州学；熙宁八年(1075)，“知河州鲜于师中乞置蕃学，教蕃酋子弟，赐地十顷，岁给钱千缗，增解进士为五人额。从之”^[28]。这些学校的部分教师由儒生担任，教育经费主要由政府拨款和学田(政府拨给学校的土地)所收田租构成，科考时增加一些蕃部录取名额。王韶等人的社会治理活动促进了西北地区民众文化素质的提高和社会的和谐稳定。

王韶父子的西北社会治理活动，注重利用宗教来招抚蕃部。王韶在经略西北初期，就利用京师相国寺的僧智缘前往蕃部，说服结吴叱腊和俞龙珂等蕃部归顺宋朝。“熙宁中，王韶谋取青唐，上言蕃族重僧，而僧结吴叱腊主部帐甚众，请智缘与俱至边。神宗召见，赐白金，遣乘传而西，遂称‘经略大师’。智缘有辩口，径入蕃中，说结吴叱腊归化，而他族俞龙珂、禹藏讷令支等皆因以书款”^[29]。

北宋政府收复熙河六州后，为了安抚人心建立了广仁禅院、东山禅院和东湖禅院等寺院，熙宁五年(1072)，宋政府“赐秦凤路缘边安抚司钱一万缗，于镇洮军建僧寺，以大威德禅院为额”^[30]。熙宁六年(1073)“又赐熙州新修东山禅院名曰慈云、东湖曰慧日”^[31]。这些寺院在修建的过程中融进了许多汉文化的因素，体现了北宋统治者的汉法政策和民族观念的进步，满足了当地民众的崇佛心理。这些措施有效地保障了西北地区少数民族的宗教信仰，维护了我国西北地区的安全和稳定，促进了社会的发展。

三、王韶、王厚父子西北社会治理的影响

以王安石变法为契机的王韶父子西北社会治理活动，涉及政治、军事、经济、文化等方面，尤其是制定和颁行了许多民族政策法规，这些民族政策法规成为北宋国家汉法法律体系的重要组

成部分，对北宋后期的经济、文化等方面都产生了深远的影响。

(一) 经济开发与社会治理对西北地区的影响

王韶父子西北社会治理活动，在经济开发中使用了多种经略方式，引入了内地先进的水利技术和稻田耕作技术，使得以熙州、河州、通远军为中心的土地开发区的粮食产量大幅度提高。同时王韶等人实行市易法，增加了北宋政府的财政收入。王韶父子经略西北地区使森林、草原、矿产、河流等自然资源也得到了不同程度的开发，“北宋王韶开边，洮河绿石及洮砚得到进一步的开发，渐成全国三大名石之一，与端、歙二砚齐名”^[32]。

王韶等人推行的市易法促进了西北地区经济的发展和社会的安定，使得西北地区成为王安石变法的实验场和突破口，王安石变法的许多内容基本上是直接总结于西北地区而后推广到全国其他地方的，促进了宋朝社会经济的快速发展。北宋的西北社会治理活动增强了内地对西北各族政治、经济、文化的影响，逐渐改善了我国西北地区的社会治理状况，同时也使我国西北地区对北宋政府的经济依赖性加强，促进了西北地区城镇的形成和发展，促进了西北地区的社会繁荣和族际融合，增强了西北边疆地区民众对宋王朝的认同感和向心力。

北宋后期的西北社会治理活动也有盲目性。他们实行土地开发的做法符合社会发展的大势，但没有和具体的社会实践活动结合起来。我国西北有些地区气候干旱、土壤贫瘠，适合牧业发展，不太适宜农业发展，在推行社会治理的过程中出现了不尽如人意的现象；再一个屯田招募来的部众多以弓箭手为主，不熟悉农业耕作，这种做法忽视了西北少数民族民众生活习性在短期内难以改变的事实，造成了北宋政府财力、人力等资源的浪费，同时森林、植被遭到了不同程度的破坏，对西北地区的生态环境造成了破坏。另外，由于北宋政府允许土地自由买卖，官员与地

主得以乘机互相结合共同压迫少地或无地的民众，一定程度上激化了社会矛盾。

（二）文治教化对西北地区的影响

北宋后期的西北社会治理活动，有更深的文化内涵。熙宁五年(1072)，“是时，王韶拓熙河地千二百里，招附三十余万口。安石奏曰：‘今以三十万之众，渐推文法，当即变其夷俗’”^[33]。可见北宋统治者西北社会治理活动主要目的是使西北各族在接受汉文化的熏染后，融入北宋王朝的主流文化中去。如吐蕃首领俞龙珂，因崇拜北宋名臣包拯的忠贞、清廉、耿直、干练的品质，亲自到京城朝见北宋朝廷，宋廷赐其姓名“包顺”，其兄弟被赐名为“包诚”“包约”。“赐姓名氏”是一种缩小民族思想文化差距的社会治理活动。

在教育方面，北宋政府在西北地区设立蕃学，让归附的吐蕃贵族子弟学习汉文化，激发他们学习汉文化的热情，使汉文化逐渐融入吐蕃文化中去，促进了西北各族民众对北宋王朝的认同。有些蕃族子弟通过科举考试，跻身仕途，从而实现了宋蕃之间的民族情感认同。同时北宋政府设立蕃学也是羁縻蕃部的一种手段：“种世衡在环州建学，令蕃官子弟入学，监司疑其事，遣官体量。世衡以为非欲得蕃官子弟为门人，但欲与之亲狎，又平居无事时，家家如有质子在州。”^[34]

在宗教方面，北宋政府重视和保障西北地区各族的宗教信仰自由，提倡佛教向善积德、因果报应、普度众生的思想，引导各族人民行善向善。北宋政府推崇佛教实质上是中央王朝对蕃民在精神上进行羁縻，这既满足了西北地区民众的崇佛心理，也有利于建立良好的人际关系和族际关系。

王韶父子的西北社会治理活动，进一步促进了族际融合，为蒙元时期更大规模的民族融合创造了条件，体现了我国自古以来各族间文化上的兼收并蓄、经济上的相互依存、情感上的相互亲

近，提高了西北各族对中华文化的认同，增强了西北各族人民对一体多元的中华民族国家的认同感、向心力和凝聚力。

综上所述，王韶父子生活在重文轻武和党争非常激烈的北宋中后期，王韶、王厚父子西北社会治理活动维护了社会稳定，加速了西北蕃族由游牧社会向农耕主流社会融入的进程，促进了我国西北地区的经济发展和社会进步，同时使得王安石变法得以在西北地区开花、结果，顺应了北宋政府西北社会治理活动的社会发展形势。北宋后期西北社会治理的成功经验对我们今天建设西北地区、维护边疆安全有着重要的启示，我们要总结北宋后期的西北社会治理活动的得失，借鉴北宋后期的西北社会治理的成功经验。在尊重客观规律的前提下，以经济发展和民生改善为基础，以促进西北各族心理文化上的交往交流与交融为重点，尊重各民族的信仰和风俗习惯，大力协调发展区域经济；促进公平公正、协商民主、责任分担、共同参与等民生需求，不断促使社会协同、公众参与等社会治理能力的提升，实现“共建共治共享”，不断推动社会的和谐发展，进一步提高对国家治理能力现代化的认识，探索多方参与的社会治理新模式，构建活力与秩序良性依存的新型社会治理格局；进一步增强对创新、协调、绿色、开放、共享的理解，巩固我国西北地区的社会稳定和长治久安，从而建立起经济上和文化上血肉相连的命运共同体，增强我国西北边疆少数民族地区广大人民群众对国家的向心力和认同感。我们一定要居安思危，保持对实现中华民族伟大复兴的坚定信念，戒骄戒躁、艰苦奋斗，坚定不移地沿着中国特色社会主义道路前行，实现中华民族伟大复兴。

注释：

①本文所涉及的西北地区的范围依据谭其骧主编的《中国历史地图集》及相关资料，主要包括今天的陕、甘、宁、青、新、蒙等省区的相关地区，

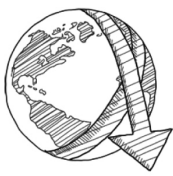
在北宋行政区划上主要包括鄜延、环庆、泾原、

秦凤以及熙宁后开拓的熙河路等经略安抚使路。

参考文献

- [1] 陈寅恪.金明馆丛稿二编[M].上海:上海古籍出版社,1980:45.
- [2] 杨亮军.宋代基层社会治理体系中的乡约[J].甘肃社会科学,2015(04):156-159.
- [3] 汪天顺.招亡纳叛与建国立号:北宋西部民族地区的政治新动向[J].中国边疆史地研究,2020(02):24-35.
- [4] 脱脱等.宋史·高昌传·卷460[M].北京:中华书局,1977:14110.
- [5] 田卫疆.伊第利斯·阿不都热苏勒.中国新疆通史[M].北京:新疆美术摄影出版社,2009:151.
- [6] 田卫疆.伊第利斯·阿不都热苏勒.中国新疆通史[M].北京:新疆美术摄影出版社,2009:156.
- [7] 脱脱等.宋史·外国六·卷490[M].北京:中华书局,1977:14116.
- [8] 朱悦梅.甘州回鹘与周边关系研究[D].兰州:西北师范大学,2005:66.
- [9] 程民生.宋代西北与各地的经济联系[J].河北学刊,1992(05):85-90.
- [10] 马大正.中国边疆经略史[M].武汉:武汉大学出版社,2013:3.
- [11] 李华瑞.宋夏关系史[M].北京:中国人民大学出版社,2010:56-57.
- [12] 韦祖松.北宋国家安全问题研究[D].广州:暨南大学,2006:31.
- [13] 张海洋,良警宇.散杂居民族调查:现状与需求[M].北京:中央民族大学出版社,2006:24.
- [14] 脱脱等.宋史·王韶传·卷328[M].北京:中华书局,1977:10582.
- [15] 曾枣庄,吴洪泽.宋代文学编年史[M].南京:凤凰出版社,2010:808.
- [16] 脱脱等.宋史·王韶传·卷328[M].北京:中华书局,1977:10582.
- [17] 罗家祥.北宋晚期的政局演变与武将命运[J].学术研究,2011(11):98-106.
- [18] 魏天安.宋代弓箭手营田制度的兴衰[J].中国社会经济史研究,2006(01):65-70.
- [19] 李焘.续资治通鉴长编·卷233[M].北京:中华书局,1997:5655.
- [20] 李焘.续资治通鉴长编·卷233[M].北京:中华书局,1997:5645.
- [21] 脱脱等.宋史·兵志四·卷190[M].北京:中华书局,1977:4723.
- [22] 杨仲良.皇宋通鉴长编纪事本末[M].哈尔滨:黑龙江人民出版社,2006:2355-2356.
- [23] 李焘.续资治通鉴长编·卷226[M].北京:中华书局,1997:5501.
- [24] 燕永成.熙丰变法时期的西部边贸开发[J].中国经济史研究,2000(02):142-148.
- [25] 李焘.续资治通鉴长编·卷299[M].北京:中华书局,1997:7272.
- [26] 卜宪群.谈我国历史上的“大一统”思想与国家治理[J].中国史研究,2018(02):14-20.
- [27] 李焘.续资治通鉴长编·卷248[M].北京:中华书局,1997:6059.
- [28] 李焘.续资治通鉴长编·卷261[M].北京:中华书局,1997:6357.
- [29] 脱脱等.宋史·方技下·卷462[M].北京:中华书局,1977:13524.
- [30] 李焘.续资治通鉴长编·卷299[M].北京:中华书局,1997:5809.
- [31] 李焘.续资治通鉴长编·卷248[M].北京:中华书局,1997:6055.
- [32] 杨文.北宋经略河湟民族政策研究[D].兰州:西北师范大学,2009:220.
- [33] 脱脱等.宋史·兵志五·卷490[M].北京:中华书局,1977:4758.
- [34] 李焘.续资治通鉴长编·卷233[M].北京:中华书局,1997:5662.

责任编辑 夏继先



一线传真

郑州市机构编制系统 开展“调查研究年”活动

近日，郑州市委编办在全市机构编制系统启动“调查研究年”活动，重点围绕机构编制管理中的热点难点，着力破解体制机制上的堵点淤点，不断提升机构编制部门服务郑州国家中心城市现代化建设的质量和效率。

一、高站位谋划活动主题。此次“调查研究年”活动，严格按照上级关于大兴调查研究的部署要求，紧扣郑州市委提出的“四个结合”，即：与当前正在开展的学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育相结合，与全面开展“三标”活动、深入推进“十大战略”行动相结合，与办好民生实事相结合，与锤炼党性党风相结合，高站位谋划了“学思想、大调研、办实事、解难题、促提升、谋发展”的活动主题。

二、高起点明确调研课题。聚焦“四高地、一枢纽、一重地、一中心”和郑州都市圈建设，聚焦影响和制约郑州国家中心城市现代化建设的体制机制问题，聚焦当前一些部门和基层存在的机构编制管理问题，创新性明确了包含持续完善党政机构职能体系、深化事业单位改革、市域社会治理、优化机构编制资源配置等8个方面46个课题，并由市县两级编办领导班子带头认领，成立课题组，深入开展大调研、大走访。

三、高标准制定落实措施。印发《郑州市机构编制系统“调查研究年”活动实施方案》，将“调查研究年”活动分为5个阶段。一是强化思想认识，凝聚起大兴调查研究的共识和力量；二是广泛开展调研，切实把基层和部门的工作诉求理清楚、研究透；三是深化分析研究，找准制约机构编制工作发展的问题，并找出解决办法；四是狠抓问题解决，形成问题清单、责任清单，做到问题不解决不放手；五是突出跟踪问效，建立调研成果转化运用清单，加强对调研课题的督查督

办和跟踪问效。

濮阳市委编办加强机关建设 推动机构编制工作高质量发展

今年以来，濮阳市委编办始终坚持政治建办、作风强办、实干兴办，全面贯彻落实中央、省委和市委决策部署，有力推动机构编制工作高质量发展。

一、加强思想引领，厚植政治底色。濮阳市委编办把学习贯彻党的二十大精神作为首要政治任务，通过集中学习、专题研讨、线上测试等方式，学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想，切实把思想和行动统一到党的二十大决策部署上来。举办两期学习宣传贯彻党的二十大精神轮训班，实现全办党员干部全覆盖。开展“党建+N”系列活动，聚焦优化机构编制资源配置、完善党和国家机构职能体系等重点工作，推进党建与业务深度融合。

二、加强机关建设，打造文化机关。持续倡导“争第一、零失误”工作导向，开展实绩定期晾晒和日常考勤考核。举办全市机构编制干部素能提升培训班，制定实施年轻干部能力素质提升计划，开展“编办改革论坛”“优秀信息评选”等系列活动，持续推动干部能力素质提升。大兴调查研究，课题化推进改革创新研究，每名办领导牵头1个课题开展专项调研，各县(区)党委编办、市委编办各科室(中心)至少形成一篇有价值的调研报告。推动调研成果转化为指导推动工作的根本路径。

三、加强管理创新，服务保障民生。为推动全市科技创新发展，设立濮阳市科学技术研究院，核定事业编制300名，主要用于引进、培育高层次人才。整合原濮阳市农业科学院和濮阳市林业科学院，组建濮阳市农林科学院，打造农林科研新平台。结合事业单位重塑性改革加强重点

项目建设、科技创新、知识产权保护、就业创业、社保经办、应急救援保障等领域机构建设。设立市维稳调度机构、市非法集资处置机构，推动相关部门防范化解风险、保障社会和谐稳定等职能有效发挥。

商丘市委编办多措并举 扎实推进市县事业单位重塑性改革

商丘市委编办深入贯彻省委决策部署，深入调研、强化举措、全面发力，高质高效推进市县两级事业单位重塑性改革，取得了显著成效。

一、坚持“三高”齐发，统一思想聚共识。商丘市将事业单位重塑性改革作为年度重点工作，科学谋划、加强领导、认真落实。一是高站位规划。市委书记和市长亲自研究审定此次事业单位重塑性改革方案，多次听取改革工作汇报，研究协调解决重点难点问题，为改革顺利实施提供了根本保证。二是高规格推动。成立了由市委书记与市委组织部部长任双组长的市深化事业单位改革工作领导小组，各县(市、区)、市直相关部门同步建立领导协调机制。多次召开改革专题会议，谋划研究、部署推动改革工作。三是高标准落实。市委编办着力抓实摸底调研、方案研究、“三定”规定制定等关键环节，与相关部门和涉改单位反复沟通、听取意见，并及时做好汇报，为改革完全奠定了坚实的基础。

二、开展“三督三提”，迈开步子增质效。一是以督提速。市委编办开展“百日攻坚”行动，切实将全市各部门思想和行动统一到省委关于事业单位重塑性改革的决策部署上来，有效加快了改革步伐。二是以督提责。多次深入县(市、区)开展专项督导，召开3次全市事业单位重塑性改革推进工作会议进行加压，进一步强化了县级机构编制部门责任担当，确保了压力层层传递不中断。三是以督提质。认真总结市直改革

经验，为县级机构编制部门制定“三定”规定、推动人员转隶等工作提供政策引导和专业指导，实现了改革“中央指路、省直探路、市直带路”，确保了县级改革工作质量过硬。

三、实施“一事一制”，靶向发力解难题。一是制定工作标准。针对部门对改革政策把握不够精准等问题，及时研究出台了涉改部门机构编制职数框架、人员转隶原则等一系列改革配套政策。二是完善推进机制。针对县(市、区)改革起步较晚、整体进度较慢等问题，研究制定了“领导包县、科长驻点制度”“日汇报、周总结、月通报制度”等制度机制，确保各项工作推进有力。三是建立长效机制。围绕规范机关事业单位进入程序、严肃机构编制工作纪律等事项，借鉴省内外地市先进经验，研究拟定了《关于进一步加强机构编制管理 规范机关事业单位进入程序的通知》，打出了一套强化机构编制管理当下“改”、长久“立”的组合拳。

信阳市“三举措”推动机构编制预防 教育常态化

近年来，信阳市坚持源头预防、常态预防，持续在机构编制教育培训、制度约束、案件查处上发力，推动实现“零盲点”监督，机构编制违规违纪违法行为得到有效防范。

一、抓住“关键少数”，着力提升教育培训质效。一是抓实“第一议题”。坚持将学习党的二十大精神、习近平总书记关于机构编制工作的重要指示批示精神等列为编委会、编办室务会“第一议题”，带头学懂弄通用好机构编制法规政策。二是用好“党校课堂”。将机构编制违规违纪违法行为预防教育工作列入党员干部教育培训教学内容，市委编办主要负责同志应邀在全市作专题讲座。三是推动“学用结合”。编印《信阳机构编制工作实操手册》，为县区党委编办、市直

机关事业单位学习机构编制管理政策规定、办理日常机构编制事项提供遵循。

二、推进“闭环管理”，着力强化制度刚性约束。一是严把“动议、论证、审议决定”三道关口。压实各单位党组(党委)主体责任，推动严格按权限和程序提出机构编制调整意见，集体讨论研究并以党组(党委)正式文件报送。二是紧盯“用编、入编、出编”三个环节。聚焦财政供养人员只减不增总目标，坚持“超编单位只出不进、满编单位先出后进、空编单位按需进人”原则，既有效控制编制总量不突破，又使机关事业单位良性运转。三是联动“组织、人社、财政”三个部门。健全与组织、人社、财政等部门事前充分沟通、事中协作配合、事后结果共享的协调联动工作机制，在领导干部配备、人员招录聘用等工作中，始终坚持“编制前置”原则。

三、坚持“问题导向”，着力发挥案件查处警示作用。一是强化警示教育。建立典型案例通报制度，强化党委编办通报主体责任，督促机构编制干部严格按照权限、规则、程序开展工作。二是强化管理评估。整合组建市机构编制事务中心，设立党政机关运行评价科、事业单位运行评价科，借鉴外省市机构编制评估经验做法，探索构建符合信阳实际的机构编制执行情况和使用效益评估体系。

上重要议事日程，认真组织实施。二是树立一盘棋思想，明确主任牵头抓总，分管副职具体负责，业务科室各司其职的工作格局，推动人人参与、全员携手。三是研究制定方案，根据年初工作总体部署，研究制定年度调研计划，对调研什么、如何调研、何时调研等具体要求进行了明确，确保有计划、有目的、有步骤地开展调研。

二、转变方式，推动成效最大化。一是变被动为主动，在全办大兴调查研究风，各科室根据年度调研计划，主动认领任务，找准机构编制工作与全区高质量发展的结合点和切入点，加强与各部门的沟通对接，切实做到主动服务、靠前服务、精准服务。二是变增量为提质，在提升调研质量上下功夫，变过去量多且散为量少且精，通过“蹲点”式调研、“解剖麻雀”式调研，把情况摸清，把各项改革涉及的利益触碰点分析透，确保为领导科学决策提供详实可靠的政策依据。

三、注重落实，推动调研成果化。一是在“转什么”上下功夫，坚持把能够反映工作实际、数据真实有效、论证材料有力作为评选调研报告的标准，确保选出的报告能够紧扣工作需要。二是在“怎么转”上下功夫，把争取上级领导关注、本级领导重视作为成果转化的重要途径，推动调研成果与实际工作的深度融合。三是在“怎么转好”上下功夫，探索调研课题转化制度，定期评估成果运用情况，征求群众意见，提炼经验做法，推动调研成果转到位、转得好。

郑州市中原区委编办建立“三化”机制 不断提升调研水平

为全面贯彻落实党的二十大对机构编制工作的新要求，进一步吃透部门实情，理清工作思路，中原区委编办提出“三化”机制，全面提升调研工作质量和水平。

一、建立机制，推动调研常态化。一是建立机构编制调研工作机制，组建区委编办调研工作领导小组，把该项工作列为“一把手”工程，摆

巩义市委编办多措并举积极打造 “书香编办”

为进一步增强履职能力，打造本领过硬、服务高效、作风优良的先锋队伍，今年以来，巩义市委编办坚持以“学”为重，多措并举推进学习型机关建设，精心打造“书香编办”。

一、打造学习阵地，营造“爱读书”的氛围。

充分发挥党员活动室实体阵地作用，充实完善和规范整理阅览书籍，丰富书库内容类别，打造集展示、读书、交流为一体的学习阵地。同时在机关走廊建设“书香机关”文化长廊，强化软硬件配备，为机关干部开展读书活动创造良好的环境，不断提升自身思想道德觉悟、涵养履职能力。

二、创新学习形式，强化“读好书”的引领。用好“学习强国”平台、河南省网络干部学院等多元载体，让机关干部养成时时可学习、处处可读书的阅读习惯。开展“诗香巩义·经典诵读”全民阅读活动，通过诵读经典，感受中华传统诗词的独特魅力，在阅读优秀中华历史文化经典书籍中增强文化自信，传承和弘扬好中华文明发展进步的精神力量。定期推荐书目和学习课题，举办读书会交流学习体会，做到周周有学习、次次有主题、人人谈体会。注重把政策理论、本职业务、法规纪律、宣传教育、保密安全等内容统筹安排，交替开展专题学习，实现相关知识的交替融合，拓宽学习范围，有效提升综合知识能力。

三、强化结果运用，提升“善读书”之效。一是“阅读+思考”。落实领导干部带头学、机关干部自觉学、分专题深入学、联系工作实际学、建章立制常态学五种学习机制。提倡主动思考、主动总结、主动提炼、主动表达，充分调动全办上下学习思考的主动性和积极性，争做读书学习的积极倡导者、精心组织者和大力推动者。二是“阅读+调研”。依托丰富的红色基地资源，开展现场“沉浸式”阅读，在阅读书本和实地调研中深切感悟初心使命，砥砺奋斗之志。结合改革工作和业务工作需要，开展专题调研，引导机关干部沉下心、扑下身，为破解难题、推动工作、高效履职奠定坚实基础。三是“阅读+实践”。坚持问题导向，引导机关干部立足履职尽责的短板弱项，干什么学什么、缺什么补什么，确保能力水平跟得上时代发展需要。切实把学习成效转化为解决问题的实际能力，做到学有所用、学以致用、学用相长，不断增强履职尽责的本领和才干。

汝阳县委编办“三坚持三强化” 掀起调查研究热潮

为深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，汝阳县委编办把调查研究作为推动机构编制事业高质量发展的“金钥匙”，自觉转变作风、积极深入基层，寻找真问题、研究新办法，以深入扎实的调查研究有效推动上级决策部署在汝阳落地生根。

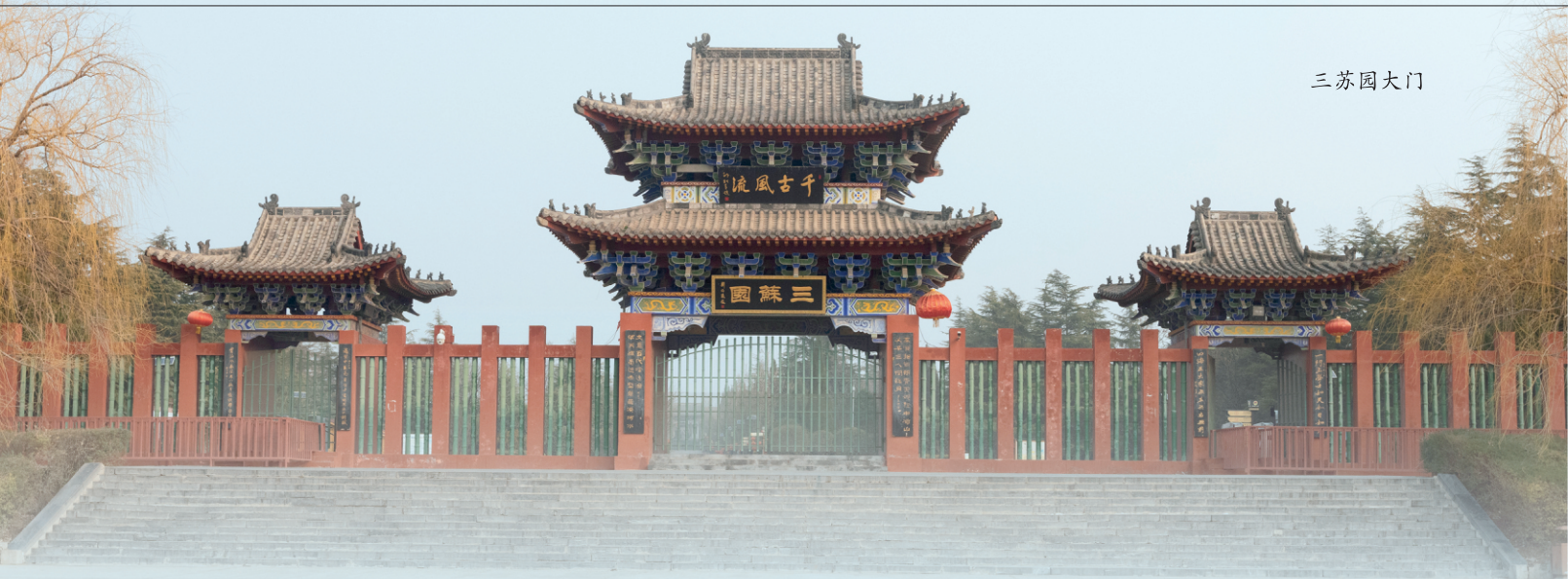
一、坚持全局观念，强化统筹谋划。召开机构编制调研课题专题讨论会，将调研课题选取与县委县政府中心工作和机构编制重点工作相结合与自身工作特点相融合，聚焦乡村振兴、城市提质、开发区建设三项重点工作，确定开发区改革、中小学和幼儿园机构编制达标、乡镇改革“后半篇”文章、建立编制“周转池”等4个方面的调研课题。把课题调研任务分解到具体承办股室，并明确时间节点，实行挂图作战。

二、坚持深入一线，强化责任担当。重点围绕改善民生，深入机关事业单位、兄弟县(区)编办、先进地市等，听取单位建议，了解部门诉求。紧盯事关群众切身利益的教职工岗编不符、医疗卫生缺编等问题，分两批将顺教职工编制1500余名，为卫生系统引进研究生人才20名，彰显了编办的责任与担当。

三、坚持问题导向，强化结果运用。聚焦乡镇管理体制、综合行政执法改革、事业单位重塑性改革等重点改革任务，围绕机构设置运转、职能融合、人员配置等方面，精心选取蔡店乡、刘店镇、十八盘乡、农业农村局等单位开展调研。对于调研中发现的职能运行、机构设置和编制使用等问题，建立问题台账，定期跟踪督促整改落实，真正做到开展一次调研、解决一个问题、推动一项工作。

责任编辑 华 夏

三苏园大门



三苏园

SANSU YUAN

三苏园地处郟县茨芭镇小峨眉山东麓，依嵩山，面汝水，距郟县县城23公里。宋代大文学家苏洵、苏轼、苏辙父子三人归葬于此，原称三苏坟，近年来经地方政府重修扩建，称三苏园。

北宋建中靖国元年（公元1101年）七月，苏轼病卒于江苏常州。次年，苏辙和苏轼的幼子苏过，遵其“即死，葬我嵩山下，予我为铭”之遗愿，葬苏轼于小峨眉。公元1112年，苏辙在许昌去世，其子依嘱将他葬在苏轼身边。从此，这里被称为“二苏坟。”元代至正十二年（公元1352年），郟县县令杨允在苏轼、苏辙两座坟墓之间，为苏洵建造了衣冠冢，并在附近的广庆寺里建起了三苏祠，此地始称“三苏坟”。三苏坟院内有500多株古柏，葱郁蔽日，柏香扑鼻。园中古柏大都向西南倾斜，传说是苏家人在遥望四川眉山老家。



三苏园前的雕像



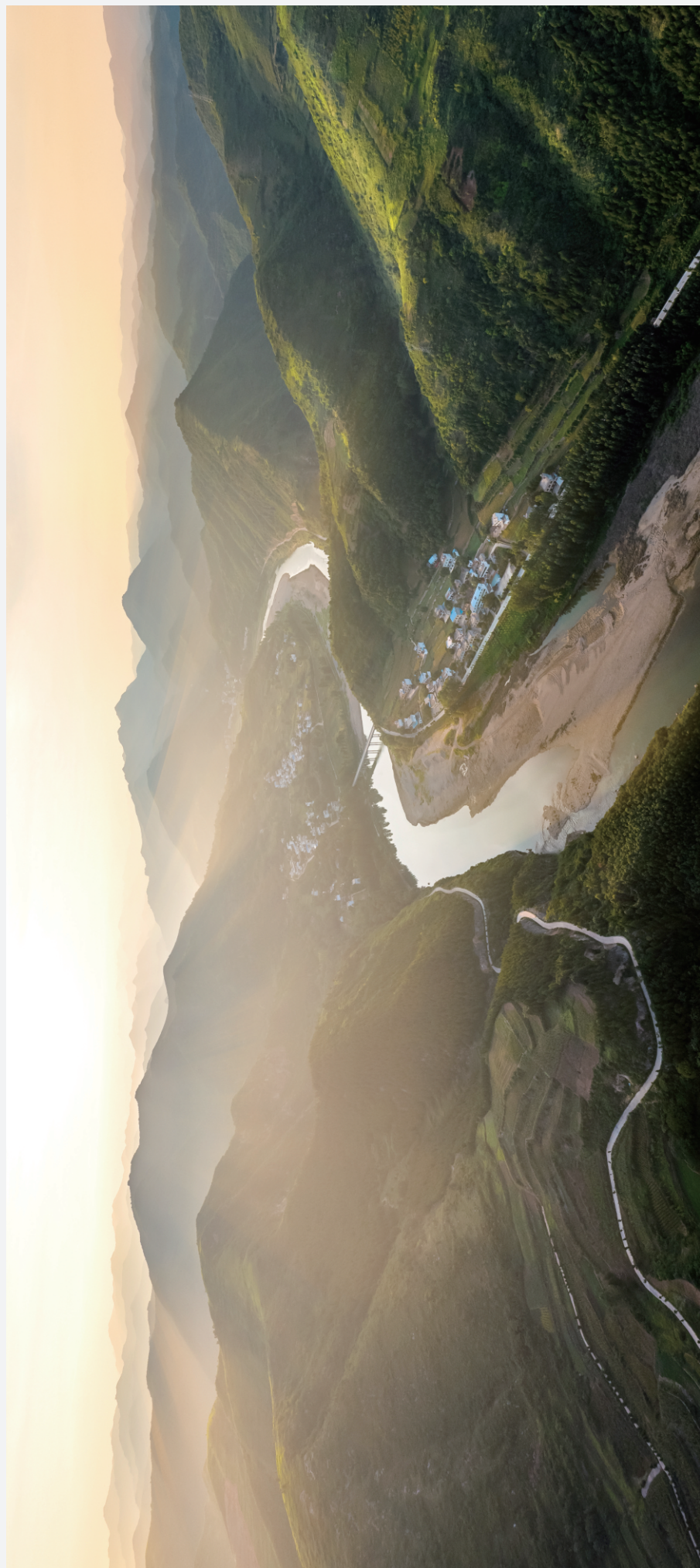
三苏坟前的红石牌坊



三苏坟



三苏园全貌



丹江上游风光（之二） 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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