

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 在推进现代化建设新征程中贡献机构编制力量

■ 夯实基层治理基础 提升基层治理效能

■ 中国共产党伟大建党精神生成逻辑与传承发扬

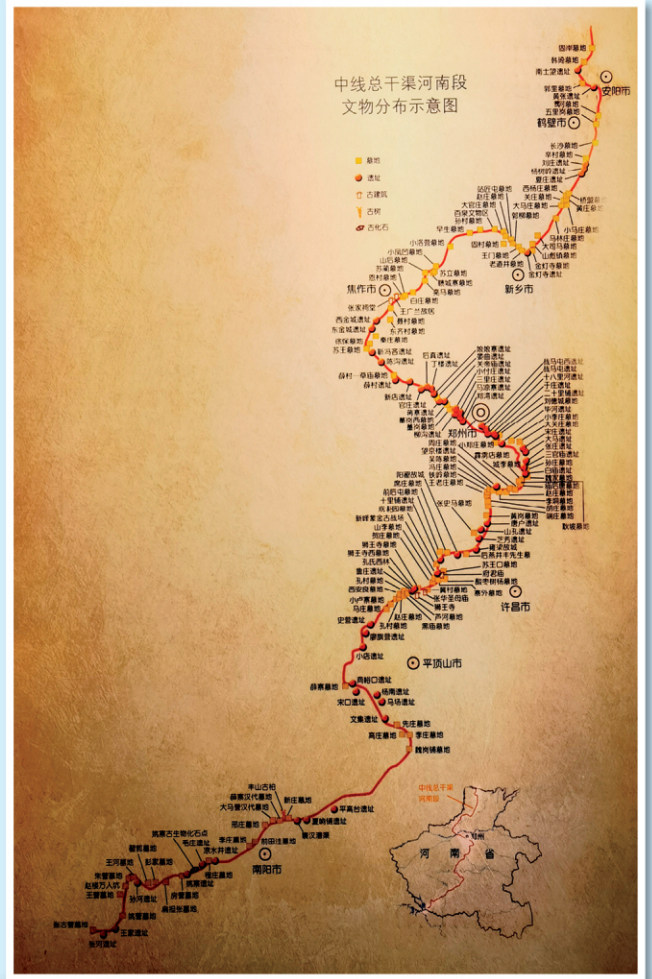
■ 公共政策违常现象及其治理

沿渠文物保护（之一）



河南是南水北调中线工程中所经线路最长、涉及面积最大的省份。中线干渠在河南境内长731公里，约占总长度的58%，穿过河南8个省辖市。在工程建设过程中，河南省对南阳、平顶山、许昌、郑州、焦作、新乡、鹤壁、安阳8市沿线369处文物点进行保护，考古发掘总面积达92万平方米，获取各种文物10余万件。其中，新郑唐户史前聚落、荥阳关帝庙商代遗址、荥阳娘娘寨西周古城、新郑胡庄韩国王陵、鹤壁刘庄先商墓地、安阳固岸东魏北齐墓地等被评为全国“十大考古发现”。

©本期摄影/文明 文字整理/石羽



河南段文物分布图



中线工程考古现场模拟

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 9 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9期 / 总第105期 / 2023年9月25日出版

◇ 本刊特稿

在推进现代化建设新征程中贡献机构编制力量 / 崔清林 / 4

◇ 专题策划

推进事业单位登记管理工作高质量发展的探索与思考 / 陈启琛 王献忠 马智星 / 6

重构重塑 优化协同 高效推进事业单位改革

——以巩义市为例 / 侯松强 刘小玲 / 10

强化责任 创新机制 多措并举推进事业单位重塑性改革走深走实 / 苏振宇 / 12

◇ 基层治理

关于街道管理体制机制改革的调查和思考 / 刘淑萍 / 15

◇ 乡镇书记谈治理

夯实基层治理基础 提升基层治理效能 / 史旻明 / 20

◇ 党的建设

中国共产党“党管媒体”治理模式的演进与启示 / 姚贱苟 石周波 / 25

中国共产党伟大建党精神生成逻辑与传承发扬 / 周银珍 / 33

◇ 应急管理

国内城市洪涝灾害应急管理研究:进展、热点与趋势

——基于 CiteSpace 的可视化分析 / 何水 景俊杰 / 39

◇ 理论视点

高校和科研院所科技成果转化的现状分析及对策探究 / 岳学民 / 46

治理型统一战线:基本内涵和实现路径 / 魏范青 孙 端 唐金武 / 50

◇ 公共政策

公共政策违常现象及其治理 / 曾豪杰 刘玉灵 / 57

◇ 社会治理

乡村道路治理的价值意涵、现实挑战与实施路径 / 徐宇晗 / 64

创新基层“微治理” 健全城乡社区治理体系

——信阳市党建引领小区治理“1314”模式的调查与思考 / 谢其元 / 71

◇ 一线传真

安阳市委编办以高质量党建助力“拼经济” 等六则 / 77

封面图片 / 9月8日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平到78集团军视察。这是习近平亲切接见78集团军官兵代表。

新华社记者 李刚 摄

封底 / 郑州蝶湖风光 摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 刘 钊

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 14 * 2023-09 * n

在推进现代化建设新征程中 贡献机构编制力量

崔清林

机构编制工作是党的重要工作，机构编制资源是重要的执政资源。濮阳市委编办牢牢把握机构编制工作在党和国家事业全局中的战略定位，紧紧围绕党的二十大精神和河南省委、濮阳市委决策部署，以党政职能体系建设和组织结构优化为引领，以管理创新为突破口，为推动濮阳市全面转型高质量发展、推进现代化建设新征程贡献机构编制力量。

一、把握时与势，坚持机构编制工作正确方向

一是始终坚持党的领导不动摇。不同时期的机构编制工作有着不同的时代特点，但坚持党的领导的核心原则始终不变。濮阳市委编办牢牢把握机构编制工作的政治属性，坚定站稳政治立场，贯彻好习近平总书记重要指示和党中央决策部署，落实好编委议定事项，执行好归口管理要求，心系国之大者、省之要者，把党的集中统一领导贯穿于工作的全过程、各方面。

二是始终坚持以人民为中心不动摇。濮阳市委编办聚焦重点问题和关键环节找出症结，透过社会主要矛盾的变化，准确把握机构编制部门的职责使命，在谋划布局上聚焦群众“急难愁盼”，找准改革切入点，加大重点民生领域体制机制改革和机构编制保障力度。尊重基层群众实践，运用好基层改革试点，重大改革措施出台前坚持试点先行，推动顶层设计和基层探索有机结合。

三是始终坚持依法依规不动摇。提高机构编

制管理水平，不能仅凭经验，必须坚持运用法治思维和法治方式，持续加强机构编制制度建设、法规建设。濮阳市委编办深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》，严格按照规定权限和程序办理机构编制事项，严肃机构编制纪律。

二、统筹破与立，优化机构编制工作方式方法

一是主动谋事，突出基础性和前瞻性。行政体制改革和机构编制管理属于上层建筑的范畴，必须随着经济基础的发展变化不断调整。濮阳市委编办围绕新时代社会主要矛盾的变化，分析医疗卫生等公共服务领域的深层次问题；围绕构建新发展格局要求，探索应急管理、综合执法等重点领域的改革；围绕国家重大发展战略和区域经济社会发展需要，回应科技金融等领域的机构编制新需求。

二是开拓干事，统筹系统性和创新性。在实践中，机构编制工作存在保障不及时、不充分、不平衡的问题，应跳出就机构编制论机构编制的局限，在机构编制统筹配置、保障方式、效益发挥方面更加注重系统集成和创新驱动。濮阳市委编办对于部门提出的机构编制动议，探索通过建立工作机制、创新工作方法、优化业务流程、借助市场模式等办法来解决实际问题。对于乡镇急需的专业人才“下不去、留不住、用不好”问题，探索通过强化人才发展预期、统筹使用行政事业编制等路径破解难题。对于部门的增编需求，通过更深层次探索做活存量文章，加大跨部门跨层

级统筹调配力度等“蓄水扩容”。

三是努力成事，把握主导性和参与性。工作中注重发挥好机构编制部门在改革、管理和服务中的不同角色作用。对于行政体制改革等牵头工作，濮阳市委编办切实履行好统筹指导、组织协调和谋划实施等职责，积极引导有关部门参与配合，注重目标导向、实施路径和配套协同，在推动工作过程中提升社会各界对机构编制工作严肃性、权威性、专业性的认识。对于参与推进的行业体制改革、规范性文件制定等事项，积极做好沟通配合，保质保量做好相关机构编制工作，为全市经济社会发展大局做好服务。

三、致力知与行，落实机构编制工作重点任务

一是健全完善党和国家机构职能体系。濮阳市委编办落实好党和国家机构改革任务，认真学习贯彻中央、省机构改革精神，就涉改领域和涉改部门管理体制运行现状开展“全链条”调研，结合实际研究制定改革方案并组织实施。深化权责清单制度实践，开展部门核心职能履行评估，促进政府职能和履职方式转变。做好乡镇管理体制机制改革“后半篇文章”，开展街道管理体制机制改革，全面提升基层治理效能。

二是统筹推进重要领域体制机制改革。推动市县疾控机构组建，完善疾病预防控制体系。调整地方国防动员机构，强化统筹规划、综合协调、督导落实职责，构建党中央集中统一领导、军地各司其职又密切协同的国防动员新格局。深化综合行政执法改革，按照“大数据+指挥平台+执法队伍”模式，推动形成更多创新案例。

三是深化拓展事业单位改革。开展事业单位重塑性改革运行评估，对改革遗留问题和矛盾较为突出的事业单位持续优化调整，激发生机活力。推进市县事业编制动态调整研究，加大创新挖潜力度。做好中小学教职工编制动态调整，加强公立医院机构编制保障。

四是创新加强机构编制管理。围绕现代化河南高质量建设及濮阳市“六大转型”“六大转变”需要，就深入理顺体制机制、健全责任体系、落实机构编制保障等提出对策建议。围绕“空编不用”和“无编可用”并存难题，探索统筹使用各类编制资源和规范编外人员管理问题研究。总结机构编制执行和使用效益评估工作经验，创新机构编制管理监督模式和方法。

四、厚植根与魂，加强机构编制部门队伍建设

一是坚持政治标准，“一条链”选育管用。濮阳市委编办采用精选、细育、常管、重用相结合的方法，强化队伍建设。精选：坚持人岗相适，将有想法、肯干事的“潜力股”放到吃紧岗位。细育：全方位提升干部能力素质，建立以理论学习中心组为引领、业务大讲堂为抓手、青年理论学习小组为补充的常态化教育培训机制，组建文稿写作、信息宣传、新时代理论宣讲等素质提升专班。常管：坚持制度建办，推进管理提档、制度提效、作风提升。重用：树立“有为有位”用人导向，让善做善成、能想会干成为价值追求。

二是提升履职水平，“一面旗”示范带动。濮阳市委编办突出品牌建设，开展亮点工作创建，对照盘点工作目标、方法措施、进展情况、实际成效等，实行清单式管理，创造更多濮阳经验、濮阳样本。突出典型引路，注重挖掘改革管理攻坚工作中的典型案例，广泛宣传，示范带动。

三是注重文化培育，“一家人”凝心聚魂。对标组织口要求，濮阳市委编办统一思想认识，全面强化干部队伍“四个意识”，做到政治上同向、思想上同心、步调上同频、行动上同力。弘扬建党精神，引导干部干一行、爱一行、钻一行、专一行。强化正向宣传，做好舆论引导，提升机构编制工作整体影响力。

（作者系濮阳市委编办主任）

责任编辑 朱亚娟

推进事业单位登记管理工作 高质量发展的探索与思考

陈启琛 王献忠 马智星

事业单位登记管理作为一项服务与监管并重的工作，如何在新形势下深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持“为群众办好事、让群众好办事、把群众事办好”的服务理念，秉承打造“事业单位之家”的优良传统，继续为人民群众提供更加优质高效的服务，成为当前和今后一个时期各级事业单位登记管理机关必须高度重视、持续研究的课题。河南省委编办事业单位登记管理处开展了一系列的探索和思考，并取得了积极成效。

一、事业单位登记管理工作探索

省事业单位登记管理处坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，积极落实习近平总书记视察指导河南时的重要讲话精神，践行“服务发展是第一要务，登记管理乃第一责任”的理念，扎实

开展各项工作，取得积极成效。

(一) 扎实推进党建工作，积极推进模范机关建设。一是突出抓好习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育工作。按照“学思想、强党性、重实践、建新功”的要求，坚持“六个一”学习制度，组织全处党员干部深入开展自学，认真研读党的二十大报告和党章，精读通读《习近平著作选读》《习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编》《论党的自我革命》《习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论专题摘编》《习近平关于调查研究论述摘编》等，深入学习习近平总书记关于河南工作和机构编制工作的重要讲话及重要指示批示精神，及时跟进学习习近平总书记最新重要讲话和重要指示精神。二是组织开展“互学互评”竞赛活动。将全处党员干部分成两个学习竞赛小组，确定每月第一周周二为学习竞赛日，轮流由两个小组各选定一名同

注：本文系 2022 年度河南省机构编制系统优秀重点研究课题。

志分享近期学习经典著作及习近平新时代中国特色社会主义思想最新理论成果的体会。通过组织全体党员干部认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习贯彻习近平总书记系列讲话精神、党的二十大精神，积极落实省十一次党代会有关要求，牢固树立党的机关、政治机关意识，践行“三个表率”，带领全处党员干部增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。三是建立健全党支部各项工作制度，确保制度完善到位。建立了党支部及时跟进学、“三会一课”、党员“政治生日”、工作人员守则、服务承诺制、首问负责制、一次性告知等工作制度，为支部工作开展打下了坚实基础。四是加大执行力度，确保相关要求落实到位。严格落实《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》《中共河南省委关于加强和改进全省机关党的建设的若干意见》、省直工委有关制度和省委编办《营造“三个氛围”创建模范机关实施方案》的部署，把模范机关创建贯穿党支部建设的全过程。五是扎实开展“五比一争”活动，做到创先争优到位。积极开展“四强”党支部建设，着力强化“三个氛围”，大力开展争当“三个模范”活动，支部的凝聚力、向心力不断增强。

（二）服务中心大局，认真落实中央和省委、省政府决策部署。一是做好嵩山实验室、神农种业实验室、龙湖现代免疫实验室、龙门实验室、中原关键金属实验室、龙子湖新能源实验室、天健先进生物医学实验室、平原实验室、黄淮实验室、墨子实验室等新型研发机构的登记管理工作。为贯彻落实习近平总书记关于河南系列重要讲话指示精神、着眼河南长远可持续发展的重大决策部署，担负起支撑国家创新高地建设、引领区域高质量发展、服务国家战略实施的重大责任，完成省科技体制改革的重任，积极为中原研究中心、河南省柔性电子产业技术研究院等2家研究中心(院)及省科学院所属的14家研究机构设立、变更登记开展上门服务，对住所、法定代

表人等登记事项上存在的问题进行深入讨论，帮助解决“急难愁盼”的问题，实现了当日申报，当日办结发证，优质高效的服务得到了中国科学院院士、省科学院院长徐红星和中国工程院院士、嵩山实验室主任邬江兴及中国工程院院士、黄河实验室(河南)主任王复明等科研领军人物的高度评价。二是优化登记管理服务，积极探索省直新型研发机构登记管理服务举措。为贯彻落实创新驱动、科教兴省、人才强省战略，建设和发展一流省直新型研发机构，进一步优化营商环境，推动产学研用深度融合和优秀科研成果的转化，印发《河南省事业单位登记管理局关于加快建设一流省直新型研发机构优化事业单位法人登记服务的十项举措》(豫事登〔2022〕1号)，实行登记服务标准化、建立“容缺办理”工作机制、大幅度压缩办结时限、探索试行电子证照、探索试行“无纸化”年度报告、开辟登记服务“绿色通道”、开展主动上门服务、优化事前服务、加强事后指导、推行简易注销等，为省直新型研发机构事业单位提供全程优质高效服务。三是围绕事业单位重塑性改革大局，按照上级统一部署，及时做好事业单位法人登记服务，组织实施好设立登记、变更登记、注销登记等工作，有力支持了事业单位重塑性改革工作。

（三）深入转变工作作风，大力优化登记管理服务。一是简化办事流程，实行一次性告知，减少跑腿次数。对材料齐全、符合法定形式的设立、变更、注销登记和年度报告事宜，当场受理；对需要退回补充材料或因故不能办理的，在退回时将原因和依据及时回复给申请单位。同时，通过网上系统开展登记赋码工作，年度报告外的其他登记赋码纸质材料和证书均采用邮寄或文件交换方式进行，实现登记管理工作“不见面”。二是推行“360度沟通”服务，实现信息替跑路。利用省直事业单位QQ群、“机关赋码和事业单位登记管理网”等“互联网+政务”服务手段，为办事群众提供更加优质高效服务，通过

网上答疑、电话释惑等方式，将各类问题在沟通过程中，实现“信息多跑路，群众少跑腿”。三是完善有关制度，确保服务高标准。落实服务承诺制和首问负责制，实现“一站式”服务。将服务质量和办理时限向社会作出公开承诺，首位接待申请人的工作人员负责做好受理及事项办理全过程的督办工作。四是实行党员干部挂牌上岗，确保形成品牌。实行工作人员挂牌上岗、亮明身份制度，把党员干部的照片、姓名、职务、职责、联系方式等信息在岗台牌和胸牌上标示，让人一目了然，主动引进和接受外部监督，提高服务效率，强化群众监督，增强党员干部的自律意识。五是转变服务方式，确保服务高质量。被动服务与主动上门相结合，确保服务无死角。坚持请进来与走出去相结合的原则，针对部分事业单位业务比较繁忙的情况，采取主动上门了解情况、解决问题的办法提供服务。六是落实“两项确保”“四个主动”“六个公开”，切实提升服务质量。“两个确保”即首问负责制确保咨询者满意，限时服务制确保办事者满意；“四个主动”即主动递一杯茶，主动问一声好，主动让一个座，主动给一个满意答复；“六个公开”即公开办事职责，公开办事依据，公开办事程序，公开办事条件，公开办事纪律，公开办事结果。七是压缩办理时限，确保服务高效率。逐步扩大即时办结事项范围，实现材料齐全当场办结。对国家机关举办的事业单位申请变更名称、住所、法定代表人、开办资金、经费来源等事项，网上登记复核，以及业务咨询、信息查询、证章收缴等事项，原则上实行即时办结。压缩办结时限，实现办事效率大提升。对设立登记、注销登记和其他组织利用国有资产举办事业单位申请的相关事宜，如果情况比较复杂、需经必要程序进一步审查的事项，实行限时办结，原则上办理时间比法定时限压缩50%以上。

（四）持续创新监管方式，不断加大监督管理力度。一方面对事业单位重塑性改革涉改单位

进行监督。督促相关举办单位及时办理法人登记，盘活机构编制资源，保障公益服务对事业机构编制的需求。另一方面对开办资金下浮过大情况进行监管。对开办资金下浮50%以上的事业单位进行重点关注，要求其说明开办资金减少的原因，确保国有资产的保值增值，避免国有资产流失。同时，对事业单位按照宗旨和业务范围运营情况进行监管。慎重处理有收费项目的业务范围变更，坚持要求其提供文件依据和相关资质、执业许可证明，防止少数事业单位偏离公益属性，出现营利化倾向。此外，对其他部门奖惩和诉讼情况进行监管。对年度报告只报奖不报惩、不报告诉讼情况的事业单位，通过相关平台及时了解处罚和诉讼情况，提出公示要求，以期通过法人管理，约束事业单位法人遵纪守法、确保公益属性。最后，建立邀请座谈机制。对一些不按时设立、变更、注销登记的事业单位，不按要求报送年度报告的单位以及因其他原因被冻结的单位，邀请其法定代表人进行面谈，向其讲明《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则的有关要求。

二、工作中的几点思考

（一）要提高政治站位，充分认识到做好事业单位登记管理工作的重要意义。事业单位法人是我国当前重要的经济社会主体，是提供公益服务、满足人民群众对美好生活向往的重要组成部分。事业单位登记管理工作既是一种服务工作，是落实“放管服”改革的重要组成部分，也是一种行政工作，是全面依法治国的重要一环。要从讲政治的高度，强化“组织口”意识、对标“组织口”标准、培育“组织口”作风，切实做好监管与服务，保障人民群众公益服务需求。

（二）积极探索服务创新，为事业单位高质量发展提供优质高效服务。利用科技手段，通过QQ群等交流群、网上留言等方式发布相关政策和信息，加强与广大事业单位登记管理工作专办人员的互动交流，实现“信息多跑腿，个人少跑

路”；积极探索试行电子证照、探索试行“无纸化”年度报告，为广大事业单位提供更加优质高效服务。

（三）强化刚性监督管理，确保事业单位公益属性的实现。登记管理工作作为一种行政行为，具有监督纠正事业单位按照既定的宗旨业务范围开展工作，保障其公益属性的实现，避免事业单位营利化倾向的职责，为满足广大人民群众对美好生活的向往提供坚实保障。

三、进一步做好事业单位登记管理工作的对策建议

为进一步做好事业单位登记管理工作，服务公共事业健康运行发展，为广大人民群众提供优质高效服务，省事业单位登记管理处将继续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，扎实贯彻落实党中央、中央编办和省委、省政府的各项部署与要求，对照工作中发现的问题，狠抓落实，积极整改，内强素质，外树形象，再创工作新局面。

（一）推动党建工作再上新台阶，服务业务高质量发展。一是继续开展“六个一”学习教育工作，强化政治理论学习，组织全体党员干部认真真学原著、悟原理，进一步用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作。二是继续提升党建工作水平，积极服务事业单位登记管理工作更加出彩的大局，使全体党员在活动中提升能力、锻造作风、实干立身、争先出彩，推动事业单位登记管理工作更好发展。三是全面加强干部队伍建设，抓好青年干部素质提升工程，进一步创新和拓展青年干部素质提升的渠道和载体，为青年干部快速成长创造机会。

（二）贯彻落实事业单位重塑性改革涉及的相关部署要求，塑造良好“窗口”形象。按照上级统一部署，认真理顺事业单位重塑性改革过程中事业单位法人设立登记、变更登记、注销登记

等相关工作，及时做好登记服务和开展监管，同时做好日常登记、公告和档案管理工作，加强对其他组织利用国有资产举办事业单位的登记管理，做好数据回传和信息共享相关工作。围绕事业单位登记、监督管理相关工作重点，及时组织各事业单位进行培训，将事业单位法人变更、统一社会信用代码证书更换有关流程及事业单位相关法律法规等作为宣传辅导内容，使事业单位充分认识到法人应该承担的责任和义务，增强事业单位法人意识和依法办事能力，推动事业单位法人登记的规范化。

（三）全面增强事业单位的监督管理水平，保障事业单位公益属性实现。实施“双随机、一公开”监管。开展事业单位“双随机、一公开”抽查，对事业单位业务开展情况和存在问题进行监管抽查，全面了解事业单位登记、年度报告公示和履职情况等，并将抽查结果及时纳入事中事后监管服务平台，对抽查中存在问题拒不整改或整改不当的事业单位进行公示。强化信息公开。通过政府门户网站、机构编制网站、报纸等信息平台，及时向社会公开监督检查结果，接受社会监督。针对事业单位登记管理公示信息和年度报告公开出现的异常情况，分类采取纳入异常信息管理、公告废止事业单位法人证书等方法公示公开，促进事业单位及其举办单位依法依规管理。

（四）着力做好基层队伍培训，为事业单位登记管理高质量发展打下坚实基础。着力深入基层开展调查研究。加强对各省辖市日常登记工作、监督管理及各类改革试点创新工作的调研督导，交流工作经验，推动基层探索和地方经验的总结，推广好的做法。着力加大业务培训力度。开展法定代表人培训、登记管理业务培训、登记管理专办员培训和专项业务培训等多层次培训；加强登记管理人才队伍建设，加大对贫困地区登记管理机关和基层同志的培训力度。

（作者单位：河南省委编办）

责任编辑 石艳艳

重构重塑 优化协同 高效推进事业单位改革

——以巩义市为例

侯松强 刘小玲

推进事业单位改革是深化党和国家机构改革的一场深刻变革，是治理体系和治理能力现代化的重要内容。巩义市按照省、市关于深化事业单位改革的安排部署，主动担当、借势而为，围绕重构重塑、优化布局、协同高效，扎实高效推进事业单位重塑性改革，为促进全市经济社会高质量发展提供机构编制保障。

一、做到“三个坚持”，把准改革方向

(一) 坚持高位推动，做好顶层设计。巩义市委主要领导坚持重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调。市委书记专题听取事业单位重塑性改革工作汇报10余次，多次就改革工作做出指示批示；先后召开2次编委会、1次事业单位重塑性改革工作推进会，协调推进改革任务，了解改革推进情况。通过统筹协调，有序完成了改革方案制定、机构编制优化整合、领导班子调整组建、机构挂牌运行、“三定”规定印发、涉改人员转隶、固定资产划转等任务。改革后，全市事业单位机构设置更加科学、功能定位更加精准、职能配置更加优化，改革预期效果得以充分发挥。

(二) 坚持提前谋划，摸清改革底数。巩义市委编办坚持调查在前，谋划在前，深入涉改单位，对事业单位机构设置、职责运行、编制、实有人员等情况进行调查摸底，建立事业单位

机构编制情况基础台账，全面摸清改革“底数”。同时多次到兄弟市委编办交流学习，借鉴事业单位机构设置做法，进一步拓宽思路、取长补短。在充分掌握部门职责任务和履职情况的基础上，模拟测算改革后的机构编制规模，经反复与部门商谈、沟通，达成共识，初步形成巩义市事业单位重塑性改革实施方案。

(三) 坚持压实责任，推动落地落实。明确各部门党委(党组)书记是“第一责任人”。编办及时回应改革中的问题和诉求，做好政策解答等相关工作；组织部深入研究涉改单位党组织和科级领导干部的调整工作，确保队伍不乱、人心不散、工作不间断；人社局做好人员转隶、岗位设置等工作，确保涉改人员工资福利、社会保障等待遇不降低；财政局做好财政支持保障，同时加强国有资产管理，做好涉改单位资产划转、移交和登记工作，确保国有资产安全完整。编办、组织部、人社局、财政局及各专项改革牵头部门、涉改事业单位主管部门各司其职、密切配合，及时研究解决改革当中的问题，形成推进改革的强大合力。

二、做到“四个突出”，确保改革时效

(一) 突出协同高效，布局结构整体优化。按照“一类事项原则上由一个单位统筹，一件事情原则上由一个单位负责”的原则，统筹推进行

业领域和部门所属事业单位改革。为进一步提升检验检测能力，推动检验检测认证服务业做优做强，将巩义市农产品质量安全检测站整合划入市产品质量检验检测中心；为形成党史和地方史志资料收集、编纂、研究工作合力，整合组建市党史和地方史志研究室。聚焦部门主责主业，对规模较小、功能萎缩、职能相近的事业单位进行撤并，重新对事业单位进行优化布局。为扎实推进“三农”工作，全面提高农业社会化服务水平，整合市农委所属的农技推广中心、种子管理站、农业经济管理指导站、农广校、植保植检站，组建市农业服务中心。通过理顺职责关系，实现“化学反应”，使资源配置更优化、权责关系更协同、保障服务更高效。

（二）突出重塑重构，功能定位精准清晰。牢牢把握公益服务这一基本属性，重塑重构全市事业单位职能体系，充分体现不同服务对象事业单位的差异化功能定位。改革中，巩义市把优化职能放在首位，对事业单位公益类别重新明确，将保留的127个涉改事业单位经费供给形式全部调整为财政全额拨款。对事业单位名称进一步规范，使其名称与承担的职责任务相一致，不再使用“管理”“监督”等行政化字样和“局、委、办”等称谓，统一规范为“中心、站、所、馆”等，基本建立定位清晰、分类科学、功能明确的市直事业单位职能体系。按照专业性、技术性、研究性定位，划分公益类别，厘清政事关系、事企关系、管办关系，积极推进资源整合。在文化文物领域，整合北宋皇陵管理处、康百万庄园管理处、石窟寺保护所、杜甫故里管理所、博物馆等文物保护单位，组建市文博事业中心，作为全市文物保护的统领机构；为加快推进旅游业高质量发展，成立文旅集团专门负责旅游开发运营，让文物保护研究机构更好聚焦主责主业。以“文物加强、文化丰富、旅游出彩”作为文广旅体系统的三大支柱，在做好文物保护前提下，突出文物文化研究、阐释和利用，为文化赋能、旅游发

展奠定基础，做强文化旅游产业。

（三）突出盘活优化，编制配置更为科学。机构编制资源是重要的政治资源、执政资源，必须用到刀刃上、配到关键处。巩义市严格落实严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保障重点、服务发展的要求，统筹用好现有编制资源，既做减法，也做加法。通过改革，将大量编制资源腾出来，盘活用好，重点向重大战略需要上转、向基层和民生领域转，用于引进高层次人才、专业人才，用于义务教育、基础医疗等民生领域。同时，持续实施“减县补乡”，跨层级向乡镇调剂282名编制，充实基层工作力量；突出工业主导，加大对工业口的机构编制支持力度，为企业发展中心重新核定52名编制，有效助推全市工业经济高质量发展；为4个社区卫生服务中心统筹199名编制，加强卫生领域机构编制保障；围绕群众关心关注的“入园难”问题，先后为公办幼儿园核增351名编制，促进学前教育事业发展。通过改革，在一定程度上实现编制资源利用最优化、效益最大化，切实起到助推发展、强化民生、加强基层的预期效果，让人民群众有切实的获得感、幸福感。

（四）突出服务大局，保障能力明显增强。事业单位重塑性改革是解决事业单位长期积累的体制机制问题的一次宝贵契机，巩义市抓住机遇，把改革作为提升事业资源配置效率、增强发展动力活力的重要切入点、着力点。工作中，准确把握省委、市委确定的改革方向、改革原则、改革标准，既对标对表、做好“规定动作”，又立足巩义发展需求重点，聚焦实施“十大战略”行动、优化营商环境、服务保障民生等，使事业单位发展与现代化建设大局更相适应。在改革中从大局出发，结合工业是立市之本、招商引资是兴市之需、信访稳定和应急管理是发展的基本保障等，在坚持改革“精简”主旋律前提下，加强这些领域机构编制资源配备，统筹设置企业发展

（下转第14页）

强化责任 创新机制

多措并举推进事业单位重塑性改革走深走实

苏振宇

林州市在事业单位重塑性改革中，坚持立足实际，以责任促合力，以创新挖动力，以督促强效力，努力推动机构职能人员深度融合、协同高效，奋力谱写事业单位改革新篇章。截至今年5月底，全市所有涉改事业单位机构编制文件已全部印发，62个新组建及更名事业单位全部挂牌，涉及28个单位的人员转隶、资产划转工作已全部完成。

一、强化责任，合力攻坚

林州市通过健全四个机制，强化责任意识，形成攻坚合力，稳妥推进事业单位重塑性改革工作。

1.健全领导机制。成立以市委主要领导任组长的工作领导小组，全面负责事业单位重塑性改革工作，统筹推进改革进程，确保改革高位推动；市委书记亲自动员部署、亲自审核改革方案、亲自安排组织实施，使改革真正成为“一把手工程”；制定行业领域改革、岗位设置调整、涉改事业单位国有资产管理等重点任务分工表，制定改革台账，明确牵头责任部门，确保改革高标准、高效率、高质量推进。

2.健全联审机制。为起草涉改事业单位机构编制事项，林州市实行“双审双签”和常委会审定制度。“双审双签”，即各部门党组(党委)制定本部门事业单位重塑性改革实施意见后，各部门党组(党委)书记及其分管市领导对所有正式上报材料签字确认。改革方案由常委会讨论，改革重点内容由常委会研究，“三定”规定由常委会审定。

3.健全推进机制。建立由组织、纪检监察、政法、机构编制、人社、财政、司法和涉改单位主管部门共同参与的联席会议，明确分工、合力攻坚；实行业务单位重塑性改革联席会议机制，每半月召开联席会议，通报改革进程中遇到的问题，集体研究解决职责界定、编制核定、机构划转、利益保障、后续落实等核心问题，纪委监委、督查局、编办对改革各项任务落实和完成情况进行全方位监督、全过程督促，保证了改革进展顺利。

4.健全责任机制。充分发挥事业单位主管部门党组在改革中的政治、思想和组织引领作用，压实改革主体责任，明确事业单位主管部门一把手是改革第一责任人，要求其扛牢责任不动摇，积极推进改革不懈怠。并按照“包改革、包发展、包稳定、包安全”的“四包制度”，认真组织实施本系统改革工作，做到“五个亲自”，即整体工作亲自部署，方案制定亲自参与，重要环节亲自过问，重大问题亲自协调，全流程、全方位负责改革具体工作。

二、积极稳妥，创新推进

林州市在推进事业单位重塑性改革中，按照“一二三五”思路，坚守改革红线，积极稳妥推进。

1.摸清一个底数。认真学习习近平总书记关于深化事业单位改革的论述，深入研究中央、省委和市委有关改革的重要政策，将编办所有人员分组到各涉改事业单位进行实地摸底调研，走访调研事业单位200余个，对全市涉改事业单位机

构人员编制、职能履行等情况进行全面摸排，做到了底数清、情况明。

2.把牢两个关键。一方面，深入研究全面比对。反复研读分析上级机构改革方案，以上级对口部门改革后事业单位设置以及周边县区机构设置情况为参考，结合林州市机构设置现状，进行全面对比，明确改革的重点、方法和步骤，确保事业单位机构设置做到“上下基本对应，更加合理优化”。另一方面，充分沟通严谨论证。就单位拟定职责工作，以原职责为蓝本，参照安阳市对口单位职责并反复与各单位进行沟通，确保拟定职责既符合上级政策要求，又切合林州市实际，有效提升了改革的可操作性和科学性。

3.突出三个重点。首先，重点抓好“三定”起草。明确涉改事业单位“三定”草案报送、审核、印发时限，确保在规定时间内完成工作任务。编办成立“三定”起草工作小组，具体负责51个市直部门“三定”规定草案的审核工作；建立“初审人→审核人→校对入→改革小组组长”四级审核机制，为“三定”高质量审核提供了机制保证。参照上级对应事业单位相关文件，主任会议对涉改事业单位主要职责，逐句审核、逐词推敲，做到既上下贯通、基本一致，又因地制宜、符合下情。其次，重点做好政策解释。事业单位重塑性改革涉及机构整合，部分干部思想上有想法在所难免。编委会责成事业单位主管部门加强改革政策宣传，向干部讲明改革的目的是、原则、方案、权益保障措施，让涉改干部充分了解，积极参与。最后，重点抓好工作衔接。事业单位重塑性改革涉及单位整合撤并、职能划转，改革期间部分人员思想波动大，有可能出现工作断档、职能缺位。为避免此种状况出现，林州市坚持强化主管部门责任，在改革期间由主管部门及时补台承接职能，做好工作交接，履行管理职能。

4.探索五个创新。坚持以点的突破带动面的

提升。在事业单位重塑性改革中，林州市委编办抓准“五个点位”创新设置机构、健全运行机制，提升改革效果。一是抓准改革“契合点”，创新事业单位运行机制。以事业单位重塑性改革为契机，在红旗渠灌区服务中心推行“管养分离”新型管理体制，优化盘活机构编制资源，提升财政资金使用效益。针对红旗渠渠线一线站所地理位置“偏远化”、管护任务“潮汐化”、护渠队伍“老龄化”、巡养成本“低效化”等问题，对红旗渠灌区服务中心机关人员和渠管所管理人员及渠线养护人员实行分离、分类管理。红旗渠一线养护岗位人员逐步退出编制管理，由聘用在编人员改为临时用工，实现了由“养人”到“养事”的颠覆性改变，不仅盘活了160余名事业编制资源，还每年为财政节约资金1600余万元，有效提升了红旗渠管护水平。二是填补工作“盲点”。根据《河南省邮政管理局印发关于推进省级以下邮政业安全监管支撑体系的实施方案》等文件精神，为进一步加强邮政快递业安全管理工作，统筹协调全市邮政快递和交通运输行业资源有效衔接整合，设置林州市邮政安全发展中心，作为林州市事业单位，由安阳市邮政局派出机构管理，有效强化了县级邮政快递行业管理服务。三是破解管理“难点”，用活用好改革政策。在撤并职能弱化的经费自理、差额补贴事业单位的基础上，对尚有一定职能的经费自理、差额补贴事业单位进行锁定，人员只出不进，编制退一收一。人员退完后，锁定单位退出事业单位序列，职能、资产移交主管部门管理，既保证了改革平稳有序推进，又有效消化了经费自理和差额补贴人员。四是服务发展“热点”，打造高质量红旗渠精神宣传教育平台。2022年10月26日至28日，习近平总书记到林州调研考察，为林州长足发展带来了新的机遇。为深入贯彻习近平总书记视察红旗渠讲话精神，打造高质量红旗渠精神教育平台，设立红旗渠廉政教育学院和林州市红旗渠精神教育中心，以更好传承、弘扬红旗渠精神。五

是打通保障“堵点”，建立事业编制“周转池”。为有效破解编制刚性需求与严控总量、总量不足与结构不优等矛盾，充分发挥现有事业编制资源使用效益，探索建立事业编制“周转池”，为重点领域提供更强有力的机构编制保障。

三、强化督促，确保高效

改革任务完成后，及时将工作重心转移到事业单位规范管理上，注重在常态化监管、高质量调研、高效能服务上下功夫，进一步巩固扩大改革成效。一是加强跟踪督导。对新组建单位加强

指导，“扶上马，送一程”，确保所有单位尽快度过磨合期，实现良性发展。二是加强跟踪调研。对改革后新单位财政供给方式做蹲点调研，解剖麻雀，在此基础上提出供给方式调整建议，为编委会决策服务。三是加强跟踪服务。对因改革造成的超职数领导人员和超岗人员，实行台账管理，给予3—5年过渡期，通过自然减员、多出少进等方式逐步消化解决。

(作者系林州市委编办主任)

责任编辑 华夏

(上接第11页)

服务中心、招商服务中心、人民信访接待中心，整合设置防灾减灾中心，突出以改促建，突出服务大局，充分发挥体制机制的保障作用，以改革创新激发新动能厚植新优势，真正实现重塑事业单位职能体系的预定目标。

三、做到“三个持续”，保障改革稳定

(一) 持续用好政策，营造良好氛围。将思想政治工作贯穿全程，切实把改革意图和改革部署传达好、学习好，加强政策解读，及时回应关切，引导广大干部职工正确认识改革、自觉服从改革、积极支持改革、主动参与改革。在改革中细化政策落实，把人员编制管理、财政支持、社保衔接等方面的政策具体到人头，落实好过渡期相关政策，切实保障好涉改干部职工合法权益。同时做好风险矛盾研判，对于改革中可能出现的新情况新问题和苗头性隐患性问题，想在前、做在前，早研究、早防范、早处置，把工作做深做细，避免形成不稳定因素。

(二) 持续强化督导，严明改革纪律。实行全程跟踪督导，严把任务关，抓好业务辅导和工作指导。认真比照老“三定”、上级部门新“三定”、相关法律法规和政策规定等，确保职责“不漏、不超、不重、不混”。严格执行政治纪

律、组织纪律、机构编制纪律、干部人事纪律、财经纪律、保密纪律；严禁借改革之名隐瞒、侵占、挪用资金和虚列支出；严禁利用各种形式、手段侵占国有资产，严防国有资产流失；严禁迟滞拖延，严禁搞变通。严格做好档案管理和移交工作，确保档案资料完整。同时配合纪检监察部门加强监督，对改革中的违纪违法行为，发现一起查处一起，绝不姑息，以严肃的监督执纪问责为改革保驾护航。

(三) 持续总结整改，巩固改革成果。在各部门自查自评的基础上，分组分批对全市机关事业单位开展实地核查。一是查阅内业档案、机构挂牌、规章制度是否符合改革要求，发现问题要求立行立改，确保“物理反应”的效能有效发挥。二是与各部门负责人座谈，详细了解改革任务落实、单位履职和职责分工等情况，面对面宣讲改革政策、凝聚思想共识，并就改革后存在的问题进行沟通交流，确保“化学变化”充分实现，以优化协同高效的体制机制促进各项事业提档升级，切实把改革成果转化为发展红利和治理实效。

(作者单位：巩义市委编办)

责任编辑 华夏

关于街道管理体制机制改革的调查和思考

刘淑萍

党中央高度重视基层治理工作。2021年4月，党中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，就完善党全面领导基层治理制度、增强基层政权治理能力等作出全面部署安排。中央编委要求持续深化乡镇(街道)改革，推动构建常态化管理和应急管理动态衔接、简约高效、富有活力的基层治理体系。为积极稳妥推进街道管理体制机制改革，焦作市委编办抽调专人组成工作组，通过实地走访、调研座谈、查阅资料、发放调查问卷等方式，对街道职能定位、机构设置、综合执法、机制运行、资源保障等情况和存在问题进行调查研究，摸清实情，提出意见和建议。

一、焦作市街道基本情况

(一) 职能定位

《中共河南省委办公厅河南省人民政府办公

厅关于进一步深化乡镇和街道机构改革的意见》(豫办〔2019〕10号)对街道职能进行了明确：根据县(市、区)党委、政府授权，街道依法履行辖区内党的建设、公共服务、城市管理、社会治理、安全稳定等综合管理职能，统筹协调辖区地区性、社会性、群众性工作。

(二) 街道分布

焦作市共有街道55个(修武县未设置)，其中，五县(市)(沁阳市、孟州市、武陟县、温县、博爱县)18个，五城区(解放区、山阳区、中站区、马村区和城乡一体化示范区)37个。涉农街道共35个，占总数的63.6%(见图1)。

(三) 街道规模分类

参照乡镇分类标准，以常住人口为主要指标对街道进行规模分类，规模较小[2万人(含)以下]、中等规模(2万~7万人)和规模较大[7万人(含)以上]。焦作市55个街道中规模较小街道13

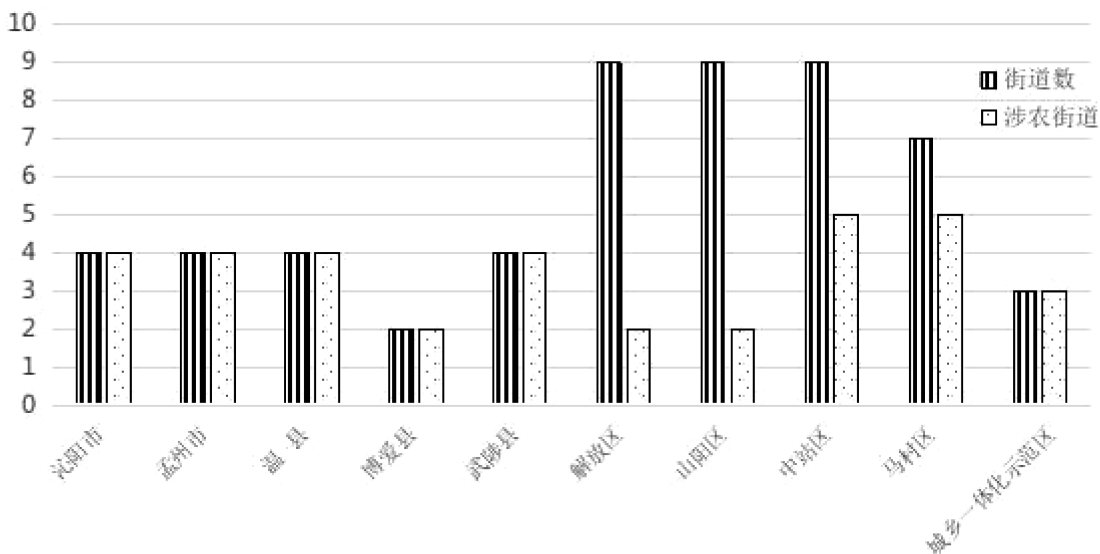
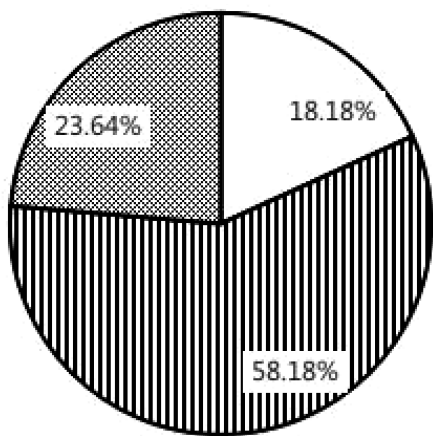


图1 焦作市各县(市、区)街道分布情况

个，其中有5个街道人口仅1000~3000人，中等规模街道32个，规模较大街道10个(见图2)。



□ 规模较大街道 ■ 中等规模街道 ▨ 规模较小街道

图2 焦作市不同规模街道数量对比

(四) 机构设置

按照豫办〔2019〕10号文件精神，55个街道党政机构和事业单位机构限额为10个，除省定的党建工作办公室、党政综合便民服务中心、退役军人服务站、社会治安综合治理中心、综合行政执法大队5个必设机构外，各县(市、区)根据街道经济社会发展水平，在规定的限额内因地制宜设置了经济发展办公室、社会事务办公室、社区建设管理办公室、农业农村服务中心、文化旅游服务中心等5个机构。

二、存在的问题

(一) 职责权限方面

一是街道职责不够明晰。2019年乡镇和街道机构改革，对街道承担的职责界定总体上比较宏观和宽泛，未进行详细表述。从调研情况来看，在实际工作中只要是上级职能部门指派的工作，街道都要无条件落实，干了很多主责主业之外的事情。如壮大市场主体、城乡居民医保扩面、招商引资等工作，本应是县(市、区)职能部门的职责，却摊派给街道负责落实，并以检查督导、通报排名作为推动工作的主要方式，占据了街道工作人员的很大精力。

二是街道权责不够对等。2019年乡镇和街道机构改革重点向街道下放了五个方面的权力：对县(市、区)职能部门派驻机构综合执法的指挥调度权，多部门协同解决的综合性事项统筹协调和考核督办权，职能部门派驻街道机构负责人的任免前征求意见权，工作情况考核评价参与权，下沉资金、人员的统筹管理和自主支配权。但在实际工作中，由于缺乏可操作性的规定，街道的这些权力形同虚设，县直部门实质上将街道作为基层的工作责任落实主体，“权力向上集中、责任向下集中”的现象较为明显。比如，有街道反映，上级在安排涉及自然资源、生态环境、城乡建设、应急管理等领域的工作时，更多强调街道的属地管理责任，却将项目资金及执法权力掌握在自己手中，“放责不放权”。

三是街道综合行政执法体制机制不健全。各街道虽设置了综合行政执法大队，但大队指挥调度的作用未充分发挥，只是作为事业人员晋升副科身份的一个“通道”。同时存在“有机构有编制无队伍”的现象，如解放区王褚街道综合行政执法大队核定编制20名，实有在编人员17人，但在岗人员仅2人，其他人员均抽调在其他科室工作。省政府赋予焦作市街道29项行政执法权，权力下放后街道面临“接不住、用不好”的难题，街道缺乏专业执法人员，存在无人执法、不会执法的问题，承接运用上难度很大，部分未实质性开展执法。

四是街道与派驻机构协调配合不顺畅。各县(市、区)设置在街道的派驻机构数量不等，统一设置的有公安派出所、司法所、市场监管所等，有些根据工作需要还设置有城管中队。从调研的情况看，街道对派驻机构的统筹管理和协调机制尚未建立，平时大多靠感情来维系协调工作，不能有效统筹使用派驻机构人员力量。

(二) 机构编制、人员力量配备方面

一是街道编制分配不够科学。目前，各街道编制数的核定未根据不同街道的规模、特点、任务量科学核算，街道之间的差异性没有得到体现。

如王褚街道常住人口12.3万，编制总数68名，而河 雍街道常住人口3.5万，编制总数78名(见表1、图3)。

表1 焦作市部分街道规模和编制情况

街道	常住人口(万)	乡镇规模	编制总数	空编率(%)
王褚街道	12.3	大	68	19
新城街道	8.7	大	66	27
龙源街道	8.2	大	87	13
大定街道	5.8	中	75	16
河雍街道	3.5	中	78	9
七百间街道	3.5	中	68	37
冯封街道	2.0	小	25	44
焦北街道	1.4	小	65	52
月山街道	0.1	小	13	0

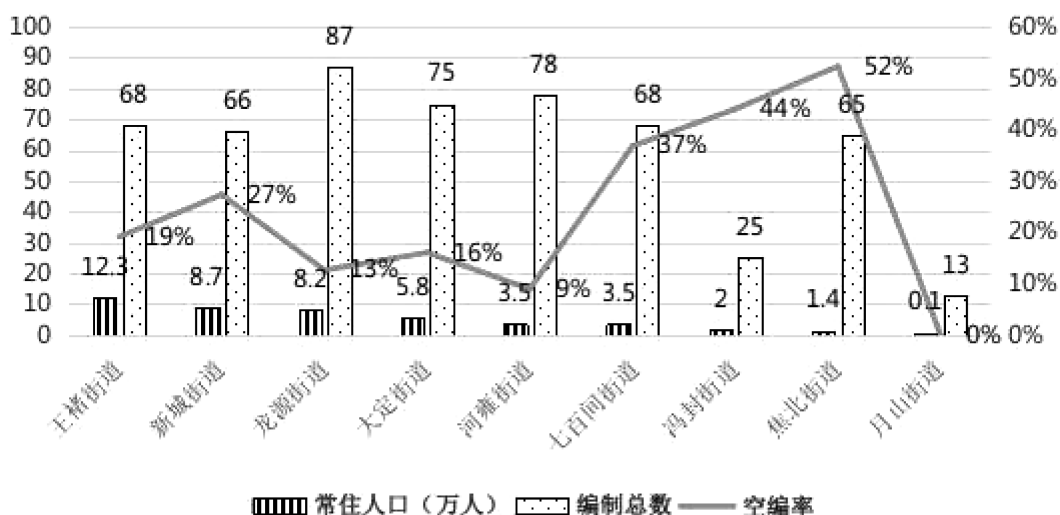


图3 焦作市部分街道常住人口规模和编制对比情况

二是街道空编相对较多。整体上看，55个街道平均空编14名，空编率达到20%。中心城区街道空编现象更为突出(见表2)，比如解放区上白作街道、焦南街道、焦西街道、焦北街道、民生街道、新华街道7个街道空编均在20名以上，平均空编率超39%。据街道反映，由于财政预算所限，街道每年上报的用编计划很难获批，导致“有编不能用”，人员紧缺。

表2 焦作市各县(市、区)平均空编率

县(市、区)	平均空编率(%)	县(市、区)	平均空编率(%)
沁阳	30.06	解放	35.29
孟州	14.09	山阳	32.17
温县	8.49	中站	13.27
博爱	8.57	马村	16.59
武陟	22.56	示范区	11.09

三是街道混编混岗现象较为普遍。由于街道行政编制少，普遍存在借调事业编制人员在行政内设科室任职现象。混编混岗问题在市辖区街道更为突出。如中站区月山街道行政编制仅7名，甚至不能满足领导班子配备需要，行政内设科室无编可用，只能抽调综合行政执法大队、党政综合便民服务中心等事业机构的人员开展工作。

（三）资源保障方面

一是街道事业身份干部晋升通道亟待拓宽。从调研情况来看，街道所属事业机构只有综合行政执法大队为副科级，而焦作市各街道事业身份人员占工作人员总数的三分之二以上，受身份限制事业编干部晋升通道狭窄。如何进一步拓宽街道事业身份干部晋升通道，调动街道事业身份干部工作积极性、激励基层干部主动作为，是当前改革需要解决的重要问题。

二是街道工作人员待遇有待提升。与县(市、区)直工作人员相比，街道工作人员承担的任务量大，工作环境比较艰苦，常态化加班的情况普遍存在；街道的工作性质决定需要经常进村入户，日常交通成本较高；加之车改政策方面的差别，事业身份干部比行政编公务员福利待遇低，心理落差大，一定程度上影响工作开展。

三是工作经费得不到保障。部分街道办公经费直接与财税任务完成比例挂钩，完不成财税任务上级不划拨经费，经费得不到保障街道开展日常工作就更加困难。

四是街道获得县级以上表彰机会少，荣誉感不强。日常工作中，街道承担了很多职能部门分派的工作任务，同时县(市、区)党委、政府每半年要组织职能部门参与对街道的集中考核，但是各职能部门设置的年度集体、个人表彰、奖励等很少考虑街道层面，未向基层倾斜。

（四）日常工作机制方面

街道在完成上级安排的工作时，往往需要提供大量文字档案资料。据街道干部反映，在集中推进某些节点性工作时，往往由县级分管领导主持召开动员会，下发任务清单，建立微信工作群，通过微信群上报工作进度、上传相关材料。在上级部门督导检查时，也是采取听汇报、查资料的形式进行，检查、考核指标多数体现在汇报材料、数字表格等纸质资料上，存在重材料轻实效的情况。

三、下步改革的几点思考和建议

（一）进一步明晰街道职责权限

一是细化街道职责任务。参考省级层面制定的《街道职责参考目录》，指导各县(市、区)编制公布街道职责清单，将原则性的规定细化为条目式工作职责，逐条明晰街道应履行的职能任务，确保街道能够依法依规履职尽责。

二是编制公布属地管理事项清单。指导各县(市、区)编制公布《街道属地管理主体责任和配合责任清单》，作为县(市、区)、街道两级履职、监管和问责责任界定的重要依据，凡不在街道权责范围内的事项，县(市、区)职能部门不能以属地管理之名，随意纳入巡察、审计、监督问责范围。

三是建立健全街道职责准入制度。督促各县(市、区)对2019年街道职责准入制度进行修订完善，应明确：未经街道同意、未按程序批准，县级职能部门不准以签订责任书、分解下达指标、考核验收等方式，把工作责任和任务转嫁给街道；确需由街道承办的阶段性工作任务，应按照“权随责走”“费随事转”的原则，为街道提供相应的经费保障和人员支持。

四是加强综合行政执法体制机制建设。实体化建设街道综合行政执法队伍，配齐配足执法人员。在此基础上，建立街道与县(市、区)直部门的行政执法配合联动机制，实行“街道吹哨、部门报到”的工作模式，赋予街道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，切实发挥街道综合行政执法大队综合调度、统一指挥的作用。

五是规范各类派驻机构设置。除公安、司法以外，县级职能部门设在街道的市场监管所等派驻机构统一下放街道，实行属地管理，理顺条块关系，并通过“连人带编”方式转隶工作人员，确保工作衔接。下放后的派驻机构可根据实际情况与街道机构进行整合，业务接受上级部门指

导；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，由街道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街道意见，街道可根据实际提出派驻机构负责人调整的意见；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街道，由街道管理、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。

(二) 进一步优化机构设置和编制配备

一是分类核定街道编制。根据管理服务人口、管辖面积将街道划分为大、中、小三类，合理确定编制配备标准，重新核定街道编制。省、市两级按照一定比例下沉街道专项编制，不搞“平均主义”，结合各个街道空编状况，精准下沉街道专项编制，确保改革后的编制资源匹配街道实际发展需要。

二是统筹使用街道机构编制资源。参照乡镇机构改革做法，打破街道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，解决街道混编混岗问题。同时，赋予街道更加灵活的用人自主权，畅通街道一般人员“横向+纵向”流动通道，建立街道之间、县直与街道之间常态交流机制，进一步调动街道工作人员积极性。

三是规范提升“减县补乡”工作。2023年事业单位重塑性改革期间，县(市、区)直部门将经费形式不同的事业单位进行了整合，改革后，县(市、区)直差额或者自收自支性质的事业单位人员大多数希望通过“减县补乡”下沉街道转为全供事业编制。同时，空编较多的街道也普遍希望县(市、区)直部门下沉人员加强工作力

量。县(市、区)可以采取公开选调等方式，将县(市、区)直差额或者自收自支事业单位中有经验、素质高的人员下沉到街道，着重为街道补充急需的专业技术人员，下沉人员的服务年限不低于3年。

(三) 进一步强化对街道的支持保障措施

一是拓宽街道事业机构人员晋升通道。街道综合行政执法大队、党政综合便民服务中心可设为副科级事业机构，进一步拓宽街道事业编制人员晋升通道。各县(市、区)提出设置标准，明确考核条件，经检查评估后，按机构编制管理规定和权限报批。

二是充分保证街道办公经费。通过综合考量街道编制人数和辖区工作任务，保障街道工作经费。

三是在政治待遇、奖励考核、工作津贴等方面向街道干部倾斜。适当提高街道年度考核优秀等次比例，优化街道事业单位专业技术岗位管理；综合考虑街道干部任职的地理位置、工作性质、服务年限等因素，有针对性地设立基层工作津贴，提高街道干部的工资待遇。

四是研究制定街道行政和事业人员同工同酬的办法。结合各街道实际情况，对辖区内距离中心城区较远的包村事业身份干部，可参照公务员标准发放事业人员交通补贴。

(四) 进一步健全为街道减负长效机制

建立健全为街道减负的长效工作机制。参照乡镇机构改革为基层减负“10个不得”的经验做法，在贯彻落实省委深化街道改革意见时，将为基层减负的工作举措融入街道管理体制机制改革实施方案，并明确任务分工和责任单位，切实为基层减负。

(作者系焦作市委编办主任)

责任编辑 石艳艳

夯实基层治理基础 提升基层治理效能

史旻明

习近平总书记强调：“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”近年来，平顶山市叶县龙泉乡贯彻落实习近平总书记关于基层治理重要批示精神，持续强化农村基层党组织战斗堡垒作用，扎实推进基层治理体系和治理能力现代化建设，不断提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，以基层有效治理助推乡村全面振兴。

一、政治引领，建强支部堡垒，加强基层治理组织力

党建引领是推进基层治理体系和治理能力现代化的根本路径。在基层治理体系中，党组织应始终处于领导地位。龙泉乡通过“五星支部”创建，不断加强基层治理的组织能力。

（一）高位推动，完善机制，把准创“星”方向。一是建立联席会议机制。龙泉乡组织党政班子召开专题会议，认真研读上级文件精神，围绕“为何创、如何创、如何评、如何抓”四

大核心问题，逐项弄通吃透。根据任务和进度，召开研究分析会，对出现的各类问题及时消化解决。二是建立一星一专班机制。成立创建领导小组和工作专班，组织人员对5大方面、29项重点任务细化分解，一星一专班。党委牵头抓总，分管副职具体负责，专班定向实施，相互密切配合。三是建立会商交流机制。由乡党建办负责统筹协调，及时对各村相关资料进行调阅和技术指导，纠偏扶正，确保创建工作能够在指导意见框架内稳步推进。

（二）广泛宣传，深入动员，汇聚创“星”合力。一是广泛宣传发动。龙泉乡召开全体干部职工、各村支部书记、驻村第一书记动员大会，全面宣传动员，设置硬指标、提出硬任务、实行硬考核，充分增强大家参与创建的紧迫感和积极性。二是营造浓厚氛围。按照指导意见标准，投入20万元，高标准打造出了大何庄村等11个样板村，并实现各村全覆盖。在全乡悬挂横幅、刷写固定标语等，让创建宣传入眼入心。

（三）因村施策、丰富形式，定准创“星”

目标。一是认真进行初评。龙泉乡坚持不贪多图大、不跑马圈地，对标意见，按照村级自荐、乡镇初评、县级初审，拟定星级创建任务目标，建立了“前有领队、后有预备”符合自身实际的创建梯队。二是外出观摩学习。乡党委书记带领班子成员等到外地观摩学习，并结合本乡实际，指导创建工作。三是丰富创星内容。在“产业兴旺星”创建方面，按照“1+X+Y”模式，初步形成了以草厂村绿城、鑫瑞隆等公司为龙头的食用菌产业发展战略布局。总投资2.4亿元的叶县食用菌科技产业园项目开工建设，项目建成后，年产值1.8亿元，直接带动就业500人，为乡村振兴找到了“金钥匙”，让群众端上了“铁饭碗”。该园区获得“2022年平顶山市级现代农业产业园”的称号，草厂村被农业农村部列为2022年全国乡村特色产业超亿元村，以此为依托，龙泉乡成功创建“省级农业产业强镇”，得到县委、县政府的嘉奖。二期返乡创业园前期筹备工作正在有序推进。在“生态宜居星”创建方面，动员社会捐款近百万元，发挥“红马甲”作用，开展建设游园绿地、治理河塘沟渠、定期观摩评比，全乡人居环境焕然一新。以省试点为契机，在慕庄、娄凡等村率先实行积分管理，并在全乡推广。在“平安法治星”创建方面，扎实开展防诈骗宣传和精神病人救助救治、妇女儿童专项帮扶、民政服务对象走访帮扶三大行动，持续开展法律知识进万家宣讲活动。强化网格管理，坚持防范在先，实行党员联户、干部包片，实现零上访、零事故、零案件。在“文明幸福星”创建方面，乡文明办、妇联等利用“一约六会”等村民自治机制，举行评选好婆媳、好妯娌等活动，文明创建蔚然成风。在“支部过硬星”创建方面，龙泉乡选优配强村级班子，加强党员干部素质教育，提升班子整体合力。对班子战斗力整体不强、党员先锋模范作用发挥较弱的两个村级组织进行教育、整改、提升。四是明确表彰奖励。实行动态监测、全程指导、年终审定。不搞“终身制”，定期观

摩考核，打分排队。对做得好的村，在经费拨付、评优表先等方面给予倾斜，让群众看到差距、享受到实惠，让党员干部感受到压力。2023年，龙泉乡共申报“五星”支部1个、“四星”支部4个、“三星”支部14个。

二、党建赋能，聚焦主业担当，加强基层治理领导力

一是经济发展“厚家底”。突出“项目为王”，开展“三个一批”活动，新签约、新开工、已投产重大项目2个（叶县食用菌科技产业园、叶县森呼吸生物科技有限公司），总投资2.5亿元，全乡各类个体工商户增加至1540家、合作社83家、企业284家，中等规模以上企业达48家。2022年，全年完成规上工业总产值3.6亿元，比去年同期增长14.8%；固定资产投资全年目标任务4.5亿元，实际完成投资8.08亿元，增速79.7%；新增规上建筑业一家。龙泉乡人民政府获评2022年度全县经济社会高质量发展突出贡献单位，得到县委、县政府嘉奖。二是农业发展“求实效”。持续壮大现代农业，2022年种植小麦5.7万亩，其中小麦绿色高质高效生产创建1.8万亩；种植玉米5万亩，烟叶1800亩，全乡多元富民产业发展格局日趋完善。近年来，龙泉乡初步形成了以草厂村叶县绿网菌业有限公司和河南鑫瑞隆农业种植科技有限公司为中心的菌业发展大格局。2023年，叶县食用菌科技产业园项目一期投产，打造了全县食用菌产业“旗舰店”。三是三产发展“树品牌”。位于彭庄村的“汉王城”遗址经过考古研究和层层申请，更名为舞阳故城，被河南省人民政府公布为第八批省级文物保护单位。2022年，龙泉乡在原有三项县级非遗项目的基础上，又成功申报县级非遗项目两项，分别是传统技艺张氏红炉锻打技艺和传统医药全氏兽医，为传承传统文化增砖添瓦。以国宝翠花桥为依托的保护开发利用项目已经审批，拟投资2000多万元，规划设计正在进行中。权印村充分

利用本村红色文化和国宝翠花桥资源优势打造叶县文旅产业园，全集村规划漂流项目也在筹划当中。2022年依托权印村史馆、北大营农耕馆、大湾张广东菜心种植基地的特色农业观光旅游不断发展，龙泉乡接待观摩上百余次。第三产业发展再创佳绩，龙泉乡权印村文化合作社被河南省文化和旅游厅命名为2022年“河南省示范性乡村文化合作社”。

三、法治建设，打造前沿阵地，加强基层治理向心力

一是以党的二十大精神为指导，按照推进法治进程、构建法治政府的要求，加强普法，依法治理，主要做到“六抓”，即抓领导、抓制度、抓队伍建设、抓奖惩、抓防打、抓民心。重点加强对乡村干部和学校青少年以及企业经营管理者和个体工商户的法制教育，发放农民法律知识读本，并充分利用墙体、板报等宣传阵地，大力开展法治宣传，以案释法知识竞赛、咨询、解答、巡回演讲等群众喜闻乐见的法治宣传教育活动丰富多彩，为全乡人民群众法治观念的提高打下了良好基础。截至目前，龙泉乡举办普法宣传活动8次，出动宣传车10次，受教育群众达12000余人次，张贴各类普法标语260余条，悬挂普法横幅200幅，开展普法工作知识图片展示和上街法律咨询活动8场次，接待法律咨询390多人次，组织青少年法治教育课1次，受教育师生1280余人，使全乡不同行业、不同年龄、不同文化程度的人受到了法治教育。二是成立综合行政执法队工作领导小组，组建持有执法证的专业执法队伍。不断夯实队伍的规范化建设基础，切实提高执法队员素质，提升执法队伍形象，职责分工明确、人人发挥特长、个个积极工作，使龙泉乡综合行政执法队工作有了新的起色。配齐配强执法装备，装备除安全头盔、橡胶棒外，还有执法记录仪4台、对讲机11部、强光灯2个、手持喊话筒3个及其他执法装备，并配备专用执法车1辆。

为所有队员配备统一服装，办公室配备有办公桌椅、电脑、打印机、固定电话、装备柜子、资料柜子等办公用品，为龙泉乡综合执法工作开展提供了有力保障，着力打造一支“学习型、作风型、思想型、战斗型”的执法队伍。三是加强党对法治建设的领导，坚持依法执政、依法行政，带头尊法学法守法用法，并结合班子会，定期组织党员干部开展法律知识方面的培训，强化法治思维，提高依法行政的能力素质水平。2022年，龙泉乡司法所全面提档升级，全乡共设调委会36个，调解民事纠纷42起，调解率100%，人民调解工作充分发挥了“第一道防线”的作用。龙泉乡获得“全省法治乡镇(街道)创建活动先进单位”荣誉称号。

四、文明创建，弘扬正气新风，加强基层治理内生力

一是不断挖掘多样化宣传资源，依托国宝翠花桥、县委旧址、彭庄舞阳古城遗址、权印村史馆、北大营农耕馆、大湾张广东菜心种植基地、叶县食用菌科技产业园等特色名片树形象、展风采、强宣传。2022年龙泉乡接待观摩百余次，在省、市、县级各类媒体发布外宣稿件300余篇，其中聚焦党的二十大精神集中宣讲、“喜迎二十大书画展”、新时代文明实践、龙泉乡乡志出版等一系列活动，不仅让龙泉乡的“金名片”锃亮有加，更是不断提高了龙泉乡的影响力。权印村文化合作社获评2022年“河南省示范性乡村文化合作社”。二是先后建成35个文化广场，成立4个醒狮表演队、8个秧歌队、5个腰鼓队、2个盘鼓队、2个鼓乐班、3个小剧团、35个广场舞队，这些文化队伍在龙泉乡开展的各类文化活动中发挥了积极作用。今年以来，全乡举办唱大戏5次45场、民间文艺表演10余次、电影380场、文艺晚会1场、广场舞大赛1场、书画展5次。广泛开展以义写春联、正月十五闹元宵、端午节包粽子送香包、中秋话团圆、重阳节关爱老人、七夕节

开展爱情忠贞、家族和睦等为内容的“我们的节日”活动。各项文化娱乐活动的开展，不仅丰富了人民群众的文化生活，也营造了团结向上、健康进取的良好文化生活氛围。三是乡党委始终坚持以多做稳人心、暖人心、得人心的民生实事，引领风清气正的发展态势，引导广大干部职工认清形势任务、明确奋斗目标，不断激励广大干部职工拼搏进取、昂扬奋斗，打通农家书屋、新时代文明实践站、文化室、活动室、图书室等基层“神经末梢”，广泛开展评选创建活动。2022年以来，已评选表彰星级文明户21户、文明家庭21户，评选表彰乡村光荣榜人物87人，以此激励先进，鞭策后进。常态化开展文明村镇创建活动，全乡共有县级文明村25个、市级文明村2个。龙泉乡被评为省级卫生单位、省法治乡镇创建活动先进单位等。

五、党员带头，整治人居环境，加强基层治理凝聚力

为改善人居环境，建设美丽宜居村庄，提升农村人居环境主动化、精细化管理水平，龙泉乡积极探索农村人居环境整治工作模式，开启“网格化”管理激活人居环境“动力源”。一是以不断提升人居环境“网格化”管理实效为目标，在制度创新上下足功夫，将责任体系压紧压实，先后印发《龙泉乡人居环境网格化管理办法》《龙泉乡关于试点网格化奖励办法的通知》《网格员月度考评方案》，形成上下贯通、整体联动、层层担责、合力攻坚的良好态势。二是明确责任，将分包责任牌上墙公示，真正让网格化管理看得见、看得懂，让分包责任人一清二楚、明明白白。每月对网格员履职情况进行目标考评，对优秀的网格员进行物质奖励，对于不履行责任的网格员第一次批评指正，第二次辞退，有力推动网格化管理革故鼎新，充分发挥“动力源”作用。三是建立“全面覆盖、网格清晰、职责明确、责任到人”的乡、区(管理区)、村、组、片五级管理体

系，以乡政府为一级网格，以管理区为二级网格，以行政村为三级网格，以村民小组为四级网格，以片区为五级网格，逐步实现农村人居环境整治工作由突击集中整治向常态化治理转变，推动村庄环境从干净整洁向美丽宜居转变，推动“空间覆盖无空白，职责落实无盲点，监督管理无缝隙”目标的实现，推进农村人居环境整治工作规范化、制度化、长效化，不断提升农村人居环境质量。全乡35个村均成立志愿服务队，建设人人有责、人人尽责的基层治理共同体，使基层群众自治既充满活力又和谐有序。在全县人居环境观摩中，龙泉乡3次获得第一名，2次获得第二名。

六、精心谋划，落实机构改革，加强基层治理管控力

一是精心谋划，做好乡镇机构改革各项准备工作。在这次乡镇机构改革期间，龙泉乡召开两次机构改革专题班子会议、三次专题部署推进会议，及时向县委编办请示、汇报，吃透文件精神，澄清机构、编制、职数等底数，积极推进工作，制定了《龙泉乡职能配置、机构设置和人员编制规定》。二是缜密组织，推进乡镇机构改革政策落实落细。依据体制改革指导意见，龙泉乡按照时间节点推进、挂牌，设行政机构7个、事业单位4个。行政机构设党政综合办公室、党建工作办公室、经济发展办公室、乡村建设办公室、公共服务办公室、应急管理办公室、村镇规划建设办公室，事业机构设平安建设办公室、综合行政执法大队、行政审批服务中心、退役军人服务站。财政所、自然资源所、市场监督管理所划归乡镇管理。三是统筹联动，合理配置机构人员和职责任务。根据机构设置明确责任分工，部分机构进行合并，严格按照改革方案将各机构主任及副主任职数配备到位。办公室采用统一调配、统筹使用的原则，对办公用房、电脑、网线、电路等硬件设施加装到位。如今各机构已正

常开展业务。

七、健全网络，升级信息服务，加强基层治理支撑力

一是持续建设完善基层党建信息平台。龙泉乡依托“掌上红鹰”党建平台，构建以乡党委为中心、35个党支部为支点的互联网党建网络。党建办派专人进行管理，推出线上培训教育等具体服务举措。据统计，2022年以来，共依托远程教育系统开展7次党员线上培训，累计参训党员达2400人次。二是建立数据信息共享机制。通过建立主要包含基础数据、公共服务数据和政务管理数据的乡镇信息公共服务平台，将与民生保障相关的信用、医疗、教育、治安等领域的数据向村民开放，让广大村民真正享受到信息公共服务平台提供的幸福便捷生活。例如，龙泉乡已通过平台软件实现社保资格认证、退役军人优待证发放、高龄津贴认证等线上办理。三是实施“互联网+产业”，打造产业发展新渠道。在返乡创业园构建了龙泉乡电子商务服务中心，通过“云上叶县”公众号发布官方信息，鼓励便民超市建立小程序提供线上线下服务，依托直播间、脱贫地区农副产品网络销售平台进行消费扶贫，将室内门、食用菌、菜心、小米、红薯粉条、箱包等产品纳入电商中心统一登记售卖。目前电商农业、智慧农业等新业态呈现良好发展势头。下一步，电子商务服务中心准备推出展示龙泉乡特色产品的京东、淘宝旗舰店，为龙泉乡本土优质产业品牌发展提供有力支撑。

八、乡村振兴，强化职能转变，加强基层治理原动力

一是巩固脱贫成果取得新成效。龙泉乡立足巩固拓展脱贫攻坚成果，衔接乡村振兴大局，围绕“监测对象要放宽、操作程序要简化、帮扶介入要尽早、退出环节要从严”的目标，全面推行网格化管理，通过学校预警、老师家访、村干部

排查等方式确保不出现义务教育阶段失学辍学现象；在基本合作医疗方面，脱贫户、监测对象合作医疗参保率为100%，全体群众参保率达95%以上，坚决贯彻“危房不住人、住人无危房”的理念，截至2023年8月，累计申请危房改造28户，新建16户，改造12户。二是稳岗就业实现新突破。依托“人人持证、技能河南”建设工作，龙泉乡强化精准规划，在不同行业、不同产业和群众关注的领域，加强技能培训，拓宽群众增收渠道，为群众就业注入活力。坚持培训一批、认定一批、持证一批，技能认定高级工1215人，初级工382人，全面提升务工就业持证率，为群众就业添动力。截至目前，全乡各村挂牌成立了村级就业服务站，组织各类技能培训13场次，培训对象981人次，全部办理了初、中、高级技能等级证书，其中脱贫群众和监测对象207人。2022年7月，全市脱贫户、监测户务工就业现场会在龙泉乡召开。三是村集体拓宽发展经济新思路。龙泉乡积极探索发展村级集体经济的“六大模式”（推广实体型模式、推广土地合作型模式、推广物业型模式、推广入股分红型模式、推广互助资金型模式、推广乡村服务型模式），为培育返乡创业沃土、营造返乡创业环境，坚持“五必到”（家有红白事必到、家有邻里纠纷必到、家有上学入伍必到、家有在外人士回乡必到、家有大病等困难必到），招商引资“五步法”（一是以高度尊重待商，二是借乡情寻商，三是以速度引商，四是用担当留商，五是凭服务传商）成为龙泉乡闪亮的金字招牌，受到省政府办公厅通报表扬。

围绕基层社会治理工作，龙泉乡不断提升党建引领管理工作规范化、专业化、精细化水平，统筹各方资源，激活治理活力，创建各项机制保障群众利益、服务群众生活，着眼治理末端和矛盾源头，强化机制运行和队伍能力建设，力争推动基层社会治理工作高质量发展。

（作者系叶县龙泉乡党委书记）

责任编辑 朱亚娟

中国共产党“党管媒体”治理模式的 演进与启示

姚贱苟,石周波

(广西师范大学 政治与公共管理学院,广西 桂林 541004)

摘要: 媒体治理是我国国家治理体系的重要组成部分,增强媒体治理能力对于提升国家治理能力具有重要作用。中国共产党的媒体治理已经走过百余年历程,分析总结其演变过程具有重要的历史价值,并有益于我国媒体治理向前、向好发展。从管办主体的视角对建党以来的媒体治理模式演进进行分析得出结论:中国共产党百余年来既坚持“党管媒体”不变的原则,又依次发展了管办融合型、管办分工型、管办分立型、管办共治型四种治理模式。综合各个阶段可进一步得出党的媒体治理的以下经验:“党管媒体”、坚持党的领导是媒体治理发展的根本保证,多元开放、社会参与是媒体治理发展的必要动力,实事求是、与时俱进是媒体治理发展的充分条件。

关键词: 中国共产党;媒体治理模式;党管媒体;管办演进;经验

中图分类号: D261;G219 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0025-08

一、问题提出

党的十九届四中全会进一步明确了国家治理现代化的改革目标。媒体治理是国家治理的重要组成部分,加强媒体治理对于完善国家治理体系具有重要组成意义。中国共产党自成立以来,为媒体业的发展提出过众多的思想主张、做出了许多的治理探索和实践,取得了丰硕的成果。学界从不同视角对媒体治理进行了诸多代表性研究。石义彬和周劲(2006)从制度经济学视角出发,提出并阐述“传媒治理结构”的理论和内在

逻辑,认为国家与传媒是“委托—代理”的关系,为媒体治理研究提供了一种基础分析框架^[1];殷琦(2012)从企业管理视角出发,解析了不同时期传媒治理的结构,构建了可视化的治理结构模型,并提出了“国家—市场—社会”多元治理的现代传媒企业治理结构,为我国现代化媒体管理提出了一种可行的方案^[2];朱清河和谢昕忻(2021)从新闻与传播学视角出发,厘清了百年来“党管媒体”从源于党性理论到融合创新发展的变迁历程,深度挖掘了“党管媒体”的理念来源,拓宽了媒体治理思想的内容^[3]。总体上看,已有文献

收稿日期: 2023-05-08

基金项目: 国家社科基金项目“边疆民族地区公共服务均等化中的政府责任研究”(16XZZ006)

作者简介: 姚贱苟(1976—),男,江西吉安人,广西师范大学政治与公共管理学院副教授、博士,研究方向为公共治理与公共政策;石周波(1997—),男,广西灵川人,广西师范大学政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共治理与媒体治理。

的研究侧重于从经济学与企业管理、新闻与传播学等视角进行分析，而从历史视角去探索媒体治理的研究较为薄弱。梳理百余年来党的媒体治理历程及阶段特征，总结经验与启示，对于当前及今后“党管媒体”的优化和完善具有一定价值。基于此，本文以历史制度主义的视角来回溯和剖析百余年来中国共产党的媒体治理，以媒体治理中的“管办”主体关系作为逻辑切入点，从治理思想与治理实践两个方面分析百余年来中国共产党媒体治理的历程及阶段特征，深入探究媒体治理演变的规律和逻辑，为推进我国媒体治理的现代化提供参考。

二、建党以来中国共产党的“党管媒体”治理模式演变

中国共产党自创建以来，应新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放新时期和中国特色社会主义新时代的中心工作之需要，在各个阶段不断探索和总结媒体治理模式与经验，形成了不同历史阶段的、因中心工作变化而不断调整管办关系的、与党的中心工作相配合的治理模式。从媒体治理的管办关系视角来分析，大致可以将中国共产党的媒体治理分为管办融合型媒体治理、管办分工型媒体治理、管办分立型媒体治理、管办共治型媒体治理四种模式。

（一）管办融合型媒体治理模式：1921—1949年

从1921年中国共产党建立到1949年中华人民共和国成立，中国社会内忧外患。中国共产党创立之初的媒体事业十分孱弱，面对生存与争取中华民族独立的巨大压力，加之中国共产党还未成为执政党，媒体治理的思想发展和实践主要在党内展开，整体上形成了管办融合型媒体治理，即党全权统领媒体及其治理的“管办”职能。这种治理模式保证了党的媒体事业在革命战火包围的艰难岁月中获得新生与发展的可能。

新民主主义革命时期，中国共产党刚成立

不久，党的媒体事业仍处孱弱局面。面对抵抗反革命势力反扑、壮大革命力量和团结争取中间力量的艰苦斗争形势，中国共产党深知媒体对于革命宣传和动员的重要性，于是在思想奠定、组织建设及媒体审查等方面加强了媒体的治理，并逐步形成了融合型治理模式。这种模式有以下三个特点。

第一，媒体治理奠定了“党管媒体”的党性原则。这种媒体治理的党性原则在马克思主义理论中具有明确指示。比如，马克思指出报纸是武器，是与敌人作斗争的阵地，明确无产阶级的新闻媒体要讲求党性^[4]；列宁也指出，无产阶级的新闻媒体应坚守党性原则，坚持党对新闻媒体的领导。因此，中国共产党自创立之初就确定了党必须拥有媒体领导权的原则。同时，党的媒体治理还十分重视党组织与媒体融合一体的工作实践。比如《中国共产党的第一个决议》就指出媒体必须由中央执行委员会经办^[5]，中共二大又对这一原则进行了深化；毛泽东也指出要加强对通讯社及报纸的领导，增强宣传的党性^[6]，再次强调了媒体的党性；抗日战争期间，党为加强抗日根据地报纸和杂志的工作，强调报纸杂志应统一由党的宣传部门领导^{[5]114}。随着革命形势的发展，“党管媒体”逐渐成为媒体治理思想体系中的主导思想。

第二，加强党内媒体管理的组织建设。建党初期，中国共产党由于创立时间较短，相关的媒体管理组织和制度尚未成型，十分重视党内媒体组织结构和制度的建设。1923年，党发布《党内组织及宣传教育问题议决案扩大执行委员会会议决》，指出要加强党组织的建设，使党有更完整的组织形式^{[5]12}，这表达了党建设媒体管理组织的迫切之情；而后，党在推进媒体事业管理过程中先后设立编辑委员会、党报委员会、广播电影委员会等媒体管理机构，1949年又建立了中央广播事业管理处，逐步完善党的组织结构，细分党对媒体的管理，初步建立起了行之有效的媒体治

理组织架构。

第三，通过初步建立媒体直接的、自我的、全面的审查制度来引领媒体的发展方向。井冈山时期，党通过前敌委员会和军队党委来领导宣传工作，将军队宣传队伍建设统归于政治，同时毛泽东提出了“旧的宣传文件加以审查，新的从速起草”的审查流程，要求制定“红军政纲”，确保宣传工作的组织性和纪律性^[7]。解放战争时期，毛泽东针对部分地区出现领导机关对于报纸、通讯社的领导弱化问题，提出“看大样制度”^[8]；1948年，中共中央又先后出台《关于宣传工作的请示与报告制度》《关于加强报纸通讯社领导的指示》等文件，确立了“请示与报告制度”和“事后审查制度”，形成了较为完整的媒体治理制度。

总的来看，这一时期党的媒体治理呈现融合型特征。一是党与媒体一体化。中国人民共和国成立前，党的中央宣传部门既是新闻发布机构又是媒体治理机构，媒体与党紧紧融为一体，党的媒体发展完全依赖于党的自身力量。二是党性主导治理思想。由于党包办媒体治理，“党管媒体”思想的形成、发展成为必然，并让该思想在所有的媒体治理行动中占据支配地位。三是治理实践的内生性。该阶段相关管理组织和制度的发展与完善都在党内进行，媒体治理由党统领，党的自我完善等同于媒体治理的完善，媒体治理是党内工作的延伸。

（二）管办分工型媒体治理模式：1949—1978年

1949年中华人民共和国成立，意味着中国共产党从革命党转变为执政党，党的中心工作由反帝反封建反官僚资本主义的革命工作向国家建设转移。在社会主义改造与建设时期，中国共产党在媒体治理上形成了契合国家建设和经济社会发展的格局，重视政府机关承担媒体工作的职能，将媒体工作逐步纳入政府职能范围，促使管办分工型媒体治理模式形成。这种治理模式主要特征

是，媒体业务由先前的党内包办转变为党组织与政府部门进行适当分工、两者共同承担媒体“管办”的相关职能，改进与完善媒体治理的结构和制度。这种管办分工型媒体治理模式有以下两个方面体现。

一是发展了适应国家建设的管办分工型治理思想。这表现为党对既是制度也是思想的“双重领导”做出指示，指出双重领导有利于保证各地区的广播事业得到及时的领导和帮助^[9]^[9]。刘少奇在对新华社工作的第二次指示中强调“新华社分社应该由总社和当地党委双重领导”^[9]^[9]，并阐述“双重领导”的作用和重要性，进一步丰富了国家媒体治理的思想体系内容。

国家政权的巩固和经济社会的恢复发展都需要媒体工作的广泛推进，坚持与巩固党领导媒体的思想丝毫不能松懈。1950年，邓小平在《在西南区新闻工作会议上的报告》中指出办好报纸的前提在于党的领导^[10]。1954年，习仲勋在第二次全国宣传会议上指出，加强党的领导是提高宣传工作的关键^[9]^[302]。这些指示体现了“党管媒体”思想必须贯通于国家媒体建设的行动中。同时，党还将“批评与自我批评”的理念延伸至媒体治理，并于1950年的全国新闻工作会议上把开展“批评和自我批评”当作全国报刊工作重要的政治任务。胡乔木在会议中指出“批评与自我批评”对于改进我国新闻工作和建设新闻事业具有重要指导作用^[11]，并将其确立为媒体治理思想体系的内容之一。

二是建立或增设开展媒体工作的政府机构。人民政府成立后，设立了政务院新闻总署，并将其作为管理媒体的新部门，负责领导和管理全国新闻事业；中央广播事业管理处改组为中央广播事业局，设置为宣传机关和事业单位兼具的机构，被赋予政府行政职能，引导媒体发展。同时，为推动国家通讯社的建设，党中央于1950年指出新华社需要统一和集中^[9]^[1]，将新华社从中央宣传部独立出来并设置为单独的国家级宣传机

构，性质上仍然受宣传部领导。

整体上看，该阶段的媒体治理有以下基本特征。一是治理思想适应国家建设。从“党管媒体”到“双重领导”，中国共产党突破了思想单一化的界限，依据国情发展制定了适宜媒体建设的思想方针，既引导国家媒体事业的发展，又丰富了媒体治理的思想内容。二是注重政府组织的建设。社会主义建设时期，政府相关的媒体管理组织较为欠缺，建立一个具有社会主义性质的媒体管理体系成为党的重要任务。在该任务引领下，党创立新的政府治理机构、改建党内管理组织，构建了较为健全的媒体治理组织结构，促使媒体治理结构化、规范化。三是政府媒体治理职能的扩大。随着人民政府的建立，媒体被纳入国家所有制中，成为政府的工作部门，媒体治理也成为政府行政内容，并随着政府部门和机构的逐步完善，政府对媒体的治理趋向系统化、体制化。

该时期，中国共产党全面推进媒体事业的建设，促使中国的媒体事业由弱小到“站起来”，走出了一段壮丽的媒体事业建设史。但在这一时期，我国媒体的建设过程也经历了挫折，“文化大革命”时期，党对媒体的领导权被损害，“党管媒体”的原则思想与其他治理思想遭到破坏和扭曲，国家媒体治理的制度体系被毁坏。不过也应该看到，周恩来、刘少奇等国家领导人和媒体事业建设的先行者们，积极维护和开展了我国的媒体治理事业。

（三）管办分立型媒体治理模式：1978—2012年

以党的十一届三中全会召开为标志，中国共产党全面反思与纠正“文化大革命”的错误，并开启了改革开放之路，提出了以经济建设为中心的重大决策。为适应逐步建立和发展的市场经济体制，国家的政治、经济及社会都开启了相应的变革，进而引发了媒体治理模式的思想与体制的变革，也逐步形成了与市场经济相契合的管办分立型的媒体治理模式。这种模式主要是把党与

政府媒体的有关运营业务职能让渡给市场，即党与政府“管”一部分、“办”一部分，再将一部分“办”的权力让渡给市场。这一时期，党的媒体治理改革主要有以下方面的探索。

一是媒体治理思想的重铸与传承。1979年，中共中央宣传部召开了全国新闻工作座谈会，指出党仍然需要加强对新闻工作的领导^[12]，邓小平也指出“党报党刊一定要无条件地宣传党的主张”^[13]，这表明开启新阶段的中国将“党管媒体”重拾为媒体治理的主导思想。伴随着党对媒体与社会发展的总体分析与决策，党的领导人也为“党管媒体”思想增添了新内涵。江泽民指出“党的新闻事业与党休戚与共，是党的生命的一部分”^[14]，胡锦涛提出“必须坚持党性原则，牢牢把握正确舆论导向”^[15]。这些论断继承并进一步确立了党领导媒体的思想，也为新思想的发展提供了契机。

二是提出市场化改革思想。改革开放之路开启后，党将工作重心转移至经济建设，相应地，“经济建设”和“市场化”的内容也深入影响了媒体事业的改革与发展。邓小平于1979年指出的“社会主义也可以搞市场经济”，转变了党的媒体治理方向，引导媒体业走向市场；党中央发布的《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出了贯彻改革开放和“搞活经济”的方针，为媒体治理转向经济建设提供了有力的政策支持；中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，再次强调了“经济建设”这个中心任务，进一步明确了媒体治理进行现代管理改革的行动思想和路径。

三是推动媒体事业的体制改革。随着计划经济和市场经济对立的观点被突破，中国共产党在媒体事业结构与媒体管理制度两个方面均实施了改革。首先，改变媒体事业结构的层次，将计划经济时期以党的机关报为主的报业结构改变为以党的机关报为主导、多品种报纸共存的报业结构，将广播和电视以中央为主导的单一结构改变

为中央和地方、城市和农村、对内和对外相结合的网络结构，形成以党媒为主体的多元化、多层次的媒体事业结构。其次，在管理制度方面，1978年开始实行媒体业“事业单位，企业化管理”的双轨制。1983年广播电视部召开第十一次全国广播电视工作会议，制定“四级办台”的方针；1996年，广州日报报业集团的组建拉开了“媒体集团化”的序幕，该发展模式在全范围内推广实行；党的十四大前后，随着“双轨制”的普遍实行，党在新闻单位的管理上实施编制开放、机构开放、分配开放的“三开放”管理模式，在经营制度上采取责任承包制形式，将部分权力下放给媒体经营部门^[16]。

四是改革媒体治理机制。随着党对经济体制改革推进，媒体在市场化发展过程中不得不参与市场竞争，同时中央也有意识地开放渠道，引导媒体之间展开竞争^[17]。这些都促使媒体之间形成了竞争机制，提升了媒体的工作效率，加强了媒体业的创新。

总体来看，该阶段的媒体治理有以下基本特征。一是彰显社会主义经济建设的思想路线。在坚持党的领导下，媒体事业的发展实现了“党管媒体”与“以经济建设为中心”的两手兼顾，体现了“经济建设”的目标，推动媒体业适应改革的发展趋势，默认甚至鼓励部分媒体开展市场化经营。二是凸显市场化改革。在经济体制改革的浪潮下，相关媒体结构和制度的改革既体现了政府职能随社会发展做出了主动调整，也反映了媒体事业为经济发展的需要而主动进行适应，媒体事业改革实现了政府与市场的有效分工。三是注重市场力量参与。媒体治理结构、制度与机制的改革推动了政府“放权让利”，原为政府机构的权力部分让渡于市场，推动市场参与治理，打开市场力量进入媒体治理的通道，赋予媒体业多元灵活发展的可能性。

（四）管办共治型媒体治理模式：2012年至今
进入新时代，面对国内外环境发生的重大

变化，党中央做出了推进国家治理现代化的伟大决策，对党政机构、群团机构都进行了重大改革调整，新的治理框架逐渐形成。以习近平同志为核心的党中央审时度势，把握我国政治、经济及社会的发展趋势，深化媒体领域的改革，形成了能够反映党的十八大以来全面深化改革的管办共治型媒体治理模式，即在高度重视并切实加强党对媒体事业领导的前提下，对党媒、政媒及社会媒体进行“管”与“办”的综合统领，建构一种多元主体、多种力量共建共治共享的媒体事业共治模式。

中国共产党在新时代新阶段开创了新理念和新格局，在继承与凝聚百余年来媒体治理经验的基础上提出新时代媒体治理的新思想，布置新的格局，构建新的治理工具。一是继承和发扬了“党管媒体”思想。进入新的历史阶段，习近平总书记指出，“无论时代如何发展，党管媒体的原则和制度不能变”^[18]，坚持党的领导是党的新闻舆论工作必须坚持的党性原则的根本^[19]，要做好新时代的宣传思想工作必须坚持党的领导权^[20]。这些关于媒体治理的论断是“党管媒体”理论的最新发展，是对“党管媒体”理论内容的继承和发扬。二是创新了新时代的媒体治理思想。2013年，习近平总书记提出要推动传统媒体与新兴媒体融合，明确了“媒体融合发展”的战略思想，后来又提出“四全媒体”的观点，为媒体融合发展提供指引。党的十九大报告提出“共建共治共享”的新理念，对媒体治理提出新的要求，引领我国的媒体治理体系不断创新。三是部署了媒体融合战略。2014年以来中共中央办公厅和国务院办公厅相继发布《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》等文件，从政策、机制、经济、技术和人才等多方面着手，推进媒体融合发展。四是改革与调整媒体管理机构。2013年国务院进行机构改革，将“国家新闻出版总署”与“国家广播电影电视总局”合并，组建为“国家新闻出

版广播电影电视总局”，并下设新增媒体融合发展司，专门负责统筹与推动媒体融合发展。五是构建媒体融合的新业态。随着媒体融合发展的推进，政府搭建政务新媒体和县级融媒体中心等具有创新性的媒体融合新平台，推动媒体融合深度发展，既加强政府与公众的沟通，提升政府的治理能力，又有效发挥媒体的服务功能，凝聚媒体的责任和担当。

总体上看，党的十八大以来媒体治理已逐步形成了管办共治型模式，其基本特征如下：一是强调治理“一盘棋”。党在贯彻“党管媒体”主导思想下，提出与时俱进的新思想，引导媒体与媒体、媒体与公众、公众与公众等多元主体共同参与媒体治理，尤其是“共治共建共享”的提出，明确了人民的主体定位，彰显着“以人民为中心”的发展思想，这有利于促进多元主体相互协作，提升治理的合力。二是激发多元力量参与共治。新政策引导着多元力量参与媒体治理，国家机构的改革调整为多元力量参与媒体治理提供了支持，新业态的建立为多元力量参与媒体治理提供了平台，政府通过一系列工作将媒体治理的公共事业营运职能向市场、公众等主体下放，这都有利于综合多种力量，提高媒体治理的综合性、开放性和效益。三是凸显创新性。在新时代，党提出了一系列新思想，实行了众多改革工作，开创了新的局面，着力从思想到实践上打破传统的媒体管理体系，从战略上和结构上实现新的发展，突出创新精神。

三、中国共产党“党管媒体”治理模式的主要启示

（一）“党管媒体”：坚持党的领导是媒体治理发展的根本保证

“党管媒体”是中国共产党媒体治理模式的根本保证，也是中国共产党自新民主主义革命时期就初步确立的媒体治理的思想底色。在我国社会主义改造与社会主义建设时期，党在“党管媒

体”思想指导下不但初步形成了中国特色媒体治理思想体系，推进了我国媒体事业的建设，而且确保了党的媒体管办功能向国家与政府机构进行有效转移。改革开放以来，中国共产党重铸“党管媒体”的地位，增添新内涵，促进了党的媒体治理思想体系的发展，推动媒体治理初步迈向现代化。新时代，党持续深化“党管媒体”思想，并结合时代环境推进我国的媒体治理创新发展，推进我国的媒体事业不断强大。自成立以来，中国共产党的“党管媒体”治理模式已走过百余年历程，党领导下的媒体事业从有到无、从弱到强、从落后到先进，媒体治理思想从单一发展到多样化，形成了中国特色的媒体治理思想体系，其成功的根本原因在于党的领导，在于坚持“党管媒体”的统领。正如习近平总书记指出的，完成伟大事业必须靠党的领导^[21]。历史的实践证明，党的领导是有效发挥媒体治理能力，使媒体事业走向现代化和先进化的根本保障，坚持“党管媒体”的模式必须毫不动摇。

（二）综合开放：社会参与是媒体治理发展的必要动力

中国共产党成立以来，其媒体治理模式经历了从新民主主义革命时期的“管办融合型”到新时代注重多元社会参与的“管办共治型”的演变历程，治理主体的改革实践也经历了从单一的国家行政走向多元的社会参与的转变，蕴含了从单一走向多元、从统领走向开放的理论与实践逻辑。在逻辑转向过程中，党的媒体治理实践必须逐步增强治理过程中的开放性、综合性和创新性，注重多元社会力量结合。可以看出，媒体是党的“喉舌”，党必须始终拥有对媒体的绝对领导权，这也是我国媒体适应未来复杂多变的国内外形势的基本前提。不论环境如何变化，我国媒体的发展必须在党的领导下，以多元社会为现实基础、以协同共治理论为理论基础，坚持适应开放社会的媒体治理体系。同时，随着现代公众民主意识的增强和社会力量的不断成长，党的媒体

治理模式也必须顺应时代的发展趋势,完善媒体事业结构,开创更加包容的媒体治理制度和结构,将多元主体的力量纳入治理实践与治理过程之中,加强党与社会多样化主体的交流与沟通,融合多种力量与思想,完善媒体治理体系。

(三) 实事求是:与时俱进是媒体治理发展的充分条件

遵循着马克思主义的发展观,中国共产党媒体治理的思想与实践在百余年中不断推陈出新。百余年来,党的媒体治理思想完成了从单一化思想向多样化的中国特色媒体治理思想体系的演进,治理的实践从“管办融合型”治理模式演变为“管办共治型”治理模式,每一次思想和实践的演变都饱含着历史背景的转向与对变化着的时代要求的回应,这一发展过程既体现了辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观、认识论与方法论的光辉,更是遵循了实事求是的要求。百余年来,中国共产党的媒体治理一直顺应我国国情与环境的变化与时俱进,持续焕发活力。“实事求是,与时俱进”早已成为中国共产党媒体治理的思想发展和实践创新的锐利武器。当前,党的媒体治理模式正处于内在创新发展与外部挑战并存的阶段,经济与科学技术日新月异,推进我国媒体治理发展必须从实际出发,坚持“实事求是,与时俱进”,因势而谋、应势而动、顺势而为,在深入分析当前与未来媒体治理环境和实际情况的基础上,创新媒体治理思想,推动制度与结构

创新,促进我国的媒体治理体系和治理能力现代化的目标早日实现。

四、结论

百余年来,中国共产党“党管媒体”治理模式逐步经历了从“管办融合型”“管办分工型”“管办分立型”到“管办共治型”的演变,形成了“‘党管媒体’主导思想不变,多元主体参与共治发展”的中国特色社会主义媒体治理思想体系,完成了党从“既是媒体治理的掌舵者又是划桨者”到“是掌舵者但不是垄断的划桨者”的时代演变,走出了一条中国特色社会主义媒体治理道路。当前,中国已开启建设社会主义现代化强国的新征程,而中国共产党从来都是致力于真理和实践相统一的行动者^[22],要实现媒体治理现代化的强国目标,就必须坚持党的领导毫不动摇,坚持发展中国特色的媒体治理思想体系,坚持实事求是、与时俱进的原则,注重社会力量参与,完善治理制度,加强综合性与开放性,不断加强治理实践,坚持走媒体治理的中国道路。随着全球化的深入、全球治理理论的发展、媒体技术的快速革新和环境的不断变化,我国媒体治理模式也需不断学习全世界、全人类的文明智慧和实践经验,积极推进媒体治理思想与实践的中国化发展,从而为世界媒体治理提供中国经验与中国贡献。

参考文献

- [1] 石义彬,周劲.我国传媒治理结构的理论渊源与创新[J].武汉大学学报(人文科学版),2006(2):240-244.
- [2] 殷琦.从“国家一元论”到多元治理框架的构建:中国传媒治理结构改革的路径、逻辑及其转型取向分析[J].新闻与传播研究,2012(4):46-52,109.
- [3] 朱清河,谢昕忻.中国共产党党管媒体一百年:理念、历程与经验[J].新闻爱好者,2021(9):30-36.
- [4] 马克思恩格斯全集:第39卷[M].北京:人民出版社,1975:336.
- [5] 中国社会科学院新闻研究所.中国共产党新闻工作文件汇编:上[M].北京:新华出版社,1980.
- [6] 毛泽东文集:第2卷[M].北京:人民出版社,1993:454.
- [7] 郭辉.从井冈山到古田:红军宣传活动的组织机制与核心理念[J].井冈山大学学报(社会科学版),2021(4):18-23,76.
- [8] 毛泽东文选:第5卷[M].北京:人民出版社,1993:101.
- [9] 中国社会科学院新闻研究所.中国共产党新闻工作文件汇编:中[M].北京:新华出版社,1980.

- [10] 邓小平文选:第一卷(第二版)[M].北京:人民出版社,1994:145-146.
- [11] 中央人民政府新闻总署 召集全国新闻工作会议(1950年)[N].人民日报,1950-04-23(1).
- [12] 方汉奇,宁树藩,陈业劭,等.中国新闻事业通史:第3卷[M].北京:中国人民大学出版社,1999:438.
- [13] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:272.
- [14] 江泽民总书记视察人民日报社 丁关根和中央有关部门负责人参加了视察[N].人民日报,1996-09-27(1).
- [15] 胡锦涛.在人民日报社考察工作时的讲话[N].人民日报,2008-06-21(4).
- [16] 方汉奇,张之华.中国新闻事业简史[M].北京:中国人民大学出版社,1995:496.
- [17] 白润生.中国新闻通史纲要[M].北京:中央民族大学出版社,2004:539.
- [18] 习近平关于社会主义文化建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:40.
- [19] 习近平在党的新闻舆论工作座谈会上强调:坚持正确方向创新方法手段 提高新闻舆论传播力引导力[N].人民日报,2016-02-20(1).
- [20] 习近平在全国宣传思想工作会议上强调:举旗帜聚民心育新人兴文化展形象,更好完成新形势下宣传思想工作使命任务[N].人民日报,2018-08-23(1).
- [21] 习近平.全面贯彻党的十九大精神 以永远在路上的执着把从严治党引向深入[N].人民日报,2018-01-12(1).
- [22] 姚贱苟,于恩洋.百年来党的中华民族共同体意识历史逻辑与铸牢路径研究[J].民族学刊,2021(2):23-30,95.

责任编辑 董颖

学术热词

乌卡时代

乌卡时代,即VUCA,指的是易变不稳定(volatile)、不确定(uncertain)、复杂(complex)、模糊(ambiguous)。将四个英文字头组合起来,与当今社会环境结合一体,构成一个完整的概念——乌卡时代。是指我们目前正处于一个充满易变性、不确定性、复杂性、模糊性的世界里。“易变性”是指事情变化非常快,“不确定性”是说我们不知道下一步的方向在哪儿,“复杂性”意味着每件事会影响到另外一些事情,“模糊性”表示关系不明确。

中等收入陷阱

“中等收入陷阱”是指当一个国家的人均收入达到中等水平后,由于不能顺利实现经济发展方式的转变,经济增长动力不足,最终出现经济停滞的一种状态。

《人民论坛》杂志在征求50位国内知名专家意见的基础上,列出了“中等收入陷阱”国家的十个方面的特征,包括经济增长回落或停滞、民主乱象、贫富分化、腐败多发、过度城市化、社会公共服务短缺、就业困难、社会动荡、信仰缺失、金融体系脆弱等。

中国共产党伟大建党精神生成逻辑 与传承发扬

周银珍

(淮北师范大学 马克思主义学院,安徽 淮北 235000;中国矿业大学 马克思主义学院,江苏 徐州 221116)

摘要: 在革命、建设、改革的奋斗实践中,中国共产党领导人民创造了伟大建党精神。伟大建党精神内涵是“是什么、为什么、如何做、怎样做”四个层次相互交织的有机体。伟大建党精神是中国共产党人精神谱系的精髓,是中国共产党百余年传承的革命精神凝聚和升华,具有内在生成逻辑。传承与发展中国共产党伟大建党精神要做到:坚持、发展马克思主义;坚持党的全面领导,不断提高党的治理水平和能力;坚持和发展中国特色社会主义,向第二个百年目标奋进;坚持以人民为中心,进行伟大斗争。

关键词: 建党精神;生成逻辑;传承发扬

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0033-06

在庆祝中国共产党成立100周年大会上,习近平总书记指出:“一百年前,中国共产党的先驱们创建了中国共产党,形成了坚持真理、坚守理想,践行初心、担当使命,不怕牺牲、英勇斗争,对党忠诚、不负人民的伟大建党精神,这是中国共产党的精神之源。”^[1]伟大建党精神是百年征程中追求真理、英勇斗争的精神史诗。新时代,继承和弘扬伟大建党精神,具有重要的理论意义和现实价值。

一、伟大的中国共产党建党精神内涵

“历史从哪里开始,思想进程也应当从哪里

开始”^[2]。中国共产党正式成立,开启了伟大建党精神生成逻辑。伟大建党精神内涵丰富,是一个具有严密逻辑的精神谱系,可以从“是什么、为什么、如何做、怎样做”四个层次把握伟大建党精神。

(一)“坚持真理、坚守理想”:确定中国共产党政党性质。确定马克思主义政党性质是中国共产党伟大建党精神形成的前提和基础,它旨在解决中国共产党“是什么样的政党”的问题。

中国共产党坚持真理最根本的就是自觉学习和运用马克思主义武装头脑,启迪心灵,明辨是非,做到实事求是。中国共产党把马克思主义作

收稿日期:2022-02-06

基金项目:2023年度安徽高校哲学社会科学研究重大项目“新时代中国特色社会主义国际话语权建设研究”;2022安徽哲学社会科学一般项目(AHSKY2022D019);2020年江苏高校哲学社会科学研究重大项目“马克思主义话语权理论与新时代中国实践路径”(项目编号:2020SJZDA004)

作者简介:周银珍(1978—),女,安徽人宿州人,淮北师范大学、中国矿业大学副教授,博士,研究方向为马克思主义理论。

为积蓄真理力量、厚植理想之基，以便改变中华民族任人宰割的命运。在马克思主义指导下，中国共产党领导人民遵循中国革命、建设、改革的基本规律，一切从实际出发，实事求是，敢于同一切谬误做斗争，坚持真理，探索真理。而探索真理的道路布满荆棘和坎坷，需要坚定的理想信念指引。中国共产党坚守理想是指坚守共产主义理想，心中有信仰，脚下有力量，奋斗有动力。党的第二次全国代表大会宣言，提出中国共产党理想目的是“达到一个共产主义的社会”^[3]。共产主义信仰是中国共产党百余年来经受住任何艰难困苦考验的持久精神支柱。在共产主义信仰启迪下，中国共产党人舍生取义，积极应对革命道路上的艰难险阻，开辟中华民族浴火重生的新历程，以感天动地英勇斗争实践，克服建设和改革道路上的风险挑战，开启崛起盛世的新征程。

（二）“践行初心、担当使命”：确定中国共产党建党目的。中国共产党人的初心和使命就是为人民谋幸福、为中华民族谋复兴。确定中国共产党建党目的，是中国共产党伟大建党精神转化为现实的前提，它旨在解决中国共产党“实现什么样的目的、坚持什么主题”的问题。

“践行初心、担当使命”是中国共产党伟大建党精神形成的实践基础，也是推动伟大建党精神在社会实践中不断地从理念转化为现实的基础。毛泽东认为破除民族危亡困境的根本方法“就是民众的大联合”^[4]，团结一切可以团结的力量，担当起改变国家命运、民族命运、人民命运的使命。全面抗日战争爆发后，面对日益深重的民族危机，中国共产党不屈不挠、前仆后继，领导人民全面抗战，凸显了担当使命的先锋队本色。新中国建立后，为了发展经济、科技、教育，开辟中国特色社会主义道路，中国共产党不畏艰难，开拓进取。新时代，中国发展依然面临严峻挑战：国内方面，社会主要矛盾已经转化；国际方面，西方对中国进行和

平演变的巨大危险依然存在，美国围堵制裁中国立场依然没变。中国共产党围绕发展问题，探索方法，寻求规律。这是践行初心使命的实践要求，也是新时代伟大建党精神的本质彰显。

（三）“不怕牺牲、英勇斗争”：确定中国共产党政治品格。“不怕牺牲、英勇斗争”是中国共产党崇高政治品质。确定中国共产党崇高政治品格，旨在解决中国共产党“如何克服前进道路中的困难”的问题。

中国共产党自诞生之日起，在帝国主义侵略势力和本国反动派残酷压迫现实面前，不怕牺牲，无所畏惧，毅然投身革命斗争的伟大洪流。即便赴死时刻，中国共产党人依然奋勇前行，大公无私，关心着国家前途和未来。在革命战争时期，为推翻“三座大山”的压迫，中国共产党积极领导土地革命、抗日战争和解放战争，取得革命的伟大胜利，形成“不怕牺牲、英勇斗争”的革命精神。中华人民共和国成立后，面对西方资本主义国家的围堵和国内敌对势力的破坏，中国共产党带领全国人民，继续保持斗争精神，锐意进取，着力战胜各种风险挑战，为实现中国梦奋力拼搏。习近平强调，我们的斗争“是为了实现人民对美好生活的向往、实现中华民族伟大复兴知重负重、苦干实干、攻坚克难”^[5]。百余年来，中国共产党不怕牺牲，英勇斗争，在绝地中求生存，在危难中求希望，在斗争中求发展，谱写了中华民族由弱变强、气吞山河的英勇赞歌。

（四）“对党忠诚、不负人民”：确定中国共产党价值立场。它旨在解决中国共产党坚持“怎样做”的价值立场问题，是中国共产党伟大建党精神的根本落脚点。

对党忠诚是中国共产党人的原生性政治品格。对党忠诚是中国共产党人的庄重承诺，是唯一的、绝对的忠诚。中国共产党之所以能够一路走来，战胜无数艰险和磨难，就是因为有无数中国共产党人誓死践行对党忠诚、永不叛党的无悔誓言。习近平结合新的时代条件，深刻地赋予对

党忠诚新要求。他指出：“对党忠诚，就要增强‘四个意识’、坚定‘四个自信’、做到‘两个维护’，严守党的政治纪律和政治规矩，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。”^[6]对党忠诚饱含着对人民的深情热爱，“不负人民”是中国共产党永远立于不败之地的根本。它不仅是中国共产党的价值理念、深厚情怀，而且是其始终不渝、毫不动摇的实际行动。正是时刻坚信人民，中国共产党才能团结全国人民组成强大的革命力量，取得革命胜利；正是时刻把人民放在心中最高位置，中国共产党才能汇聚建设和改革力量，克服各种艰难险阻，领导人民赢得中国特色社会主义建设的伟大胜利，书写中华民族历史的光辉篇章。

二、中国共产党伟大建党精神的生成逻辑

中国共产党百余年的历史是一部救亡图存，敢于坚持真理、勇于自我革命的斗争史。伟大建党精神体现于这一历史过程始终，是中国共产党百余年来传承的革命精神凝聚和升华，具有内在生成逻辑。

（一）近代先进知识分子探索救亡图存的不解奋斗是伟大建党精神孕育的前提。自近代开始，中国遭遇帝国主义列强瓜分，被迫签订一系列不平等的条约，民族危机日益深重。为了挽救民族危亡，无数前辈探寻民族独立之道，探索国家发展富强之理，掀起了救亡图存的革命运动。以林则徐、魏源等为代表的改革派立足现实问题，坚持“经世致用”的传统，以实现国家富强兴盛为目的，主张“师夷长技以制夷”，强国御侮。以洪秀全为代表农民起义军发起太平天国运动，反抗清朝政府统治，清政府勾结外国势力，“华洋会剿”，最终，太平天国运动失败。在对太平天国运动“华洋会剿”中，以曾国藩、李鸿章为代表的洋务派目睹西方坚船利炮的“长技”优势，也预估到这一“长技”在日后将会成为长

久威胁，为了维护封建统治，御敌入侵，他们提出师夷长技以“自强”、以“求富”思想，主张学习西方先进科学技术，兴办军事工业和民用工业，但甲午战争的失败，彻底粉碎了洋务派的实业救国梦想。由此，中国一批先进知识分子认为，只有维新，学习西方政治，才能救国。以康有为、梁启超等为代表的改良派，发起戊戌变法，倡导学习西方政治制度，试图建立君主立宪政体，但是，由于改良派根本不敢触动封建制度的根基，且缺乏实力和脱离人民群众，变法最终不可避免地走向失败。以孙中山为代表的资产阶级革命派提出“三民主义”，发动辛亥革命，推翻了清政府统治，建立南京临时政府，但是，这一胜利果实最终被封建军阀袁世凯窃取，没有从根本上改变中国半殖民地半封建的社会性质和中国人民的命运。如毛泽东指出的：“自从一八四〇年鸦片战争失败那时起，先进的中国人，经过千辛万苦，向西方国家寻找真理。洪秀全、康有为、严复和孙中山，代表了在中国共产党出世以前向西方寻找真理的一派人物。”^[7]他们的实践探索为先进的中国共产党继续探索救国真理提供了历史经验。在反复较量中，中国先进知识分子认识到把西方资本主义作为学习和效法榜样的运动，不能彻底地解决挽救中华民族于危亡之中的问题，也不能真正地完成挽救国家的历史任务。正当中国知识分子陷入无法确定走何种革命道路、采用何种学说可以救国的困境时，俄国爆发十月革命且取得了胜利，这引起了中国知识分子对马克思主义和社会主义的高度关注。

（二）马克思主义科学引导是伟大建党精神形成的理论基础。马克思指出：“哲学家们只是用不同的方式解释世界，而问题在于改变世界。”^[8]正是为了“改变世界”，在探索科学理论的过程中，马克思、恩格斯深入考察工人阶级的生活状况，并积极指导工人运动和参加无产阶级革命实践，创立了马克思主义。马克思主义正确地揭示出人类社会的发展规律，为铸造伟大建党精

神提供了科学的理论基础。作为科学理论，马克思主义为革命斗争提供科学的理论基础和方法论指导，适应中国救亡图存的需要。因而，中国共产党坚持运用马克思主义的基本立场、观点、方法，分析和解决革命、建设、改革实践中的一系列问题，制定一系列方针政策，改变国家面貌，推进国家发展。坚定共产主义理想，促使中国共产党牢记初心使命，引导人民不懈奋斗，克服艰难险阻，不断前进奋斗。百余年来，在马克思主义指导下，不管遇到多大困难，中国共产党始终能够做到强敌面前不畏惧、困难面前不退缩、危难之际不惊慌，勇于斗争，顽强拼搏，由此造就了伟大建党精神。伟大建党精神是中国共产党追求真理、追逐理想的品性在中国社会实践中的精神凝练，彰显了中国共产党的鲜明特质。

（三）中国共产党领导人民推动革命、建设、改革实践是伟大建党精神的源泉。实践是认识的来源，亦即伟大建党精神的来源，也是检验伟大建党精神正确与否、价值大小的标准。如果没有中国新民主主义革命斗争实践，就不会形成延安精神、井冈山精神、西柏坡精神等伟大的革命斗争精神，也难以形成适合中国国情的正确革命道路。改革开放以来，面对复杂的国际形势和国内矛盾，中国共产党人立足中国具体国情，敢于冲破旧思想禁锢，拨乱反正，重新恢复了实事求是思想路线。邓小平指出：“只有解放思想，坚持实事求是，一切从实际出发，理论联系实际，我们的社会主义现代化建设才能顺利进行。”^[9]如果没有邓小平领导中国人民推动改革开放，就不会有解放思想、实事求是、与时俱进等改革开放精神。如果没有习近平领导中国人民深入推进全面深化改革，就不会有共建共享、创新驱动、以人民为中心、五大发展理念等强国富民精神。因此，在百余年奋斗进程中，每个历史时期的实践都会孕育与其时代特征相适应的伟大建党精神的形态。革命、建设、改革的实践是伟大建党精神的源泉。

（四）人民的广泛参与革命是伟大建党精神形成的主体力量。随着学习研究的深入以及中国革命形势的发展，中国先进知识分子认识到工人阶级运动只有与马克思主义相结合，才能最终取得胜利。于是，他们到工人阶级中宣传、解释、灌输马克思主义，促使工人阶级和人民群众认识和信仰马克思主义，以便提高工人和人民群众的政治觉悟。毛泽东指出：“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力。”^[10]因而，马克思主义与工人阶级运动的结合成为中国无产阶级革命需要和历史发展的必然。以毛泽东、李大钊、蔡和森等为代表的中国共产党人，面对敌人残酷迫害，不怕牺牲，坚守理想信念，坚持斗争，促使中国共产党逐步由弱到强，推动党的事业逐步发展壮大。新时代，面临全球百年未有之大变局的严峻挑战，以习近平同志为核心的中国共产党人统筹国内国际两个大局，领导人民继续进行伟大奋斗，创造伟大事业，取得伟大成就。“理论一经掌握群众，也会变成物质力量”^[8]。推动社会革命和铸造伟大建党精神离不开主体力量。如果没有人民群众的广泛参与，中国共产党就不可能锻造伟大的建党精神，也不可能取得使中华民族强起来的举世瞩目的成就，更不可能有今天中国日益处于世界舞台中央的国际地位。

三、传承与发扬中国共产党伟大建党精神

伟大建党精神横穿时空，历久弥新，为中国梦的实现提供精神动力和文化滋养。进入新时代，我们应“赓续红色血脉，永远把伟大建党精神继承下去、发扬光大”^[1]。

（一）坚持马克思主义在伟大建党精神中的指导地位。“马克思主义是我们立党立国的根本指导思想”^[11]。中国共产党用马克思主义指导中国革命、改革和建设实践，铸造伟大建党精神。传承与发展伟大建党精神，一是要继续坚持马克思主义指导。要总结建党百余年历程的基本经

验，分析马克思主义对伟大建党精神铸造的基础作用，并运用通俗易懂的话语，宣传、贯彻马克思主义，深入推进马克思主义大众化，提高人民科学地运用马克思主义解决问题的能力水平。二是要与时俱进，勇于创新，推动马克思主义发展。百余年来，中国共产党始终坚持马克思主义与中国实际相结合，把推动理论创新作为自己的神圣使命。新时代，要根据国际国内新形势和中华民族伟大复兴的新任务、新目标、新要求，在实践中继承中华优秀传统文化，促使传统文化与马克思主义融合，以生动鲜活的社会实践，推动马克思主义创新发展。三是要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，要从解决国际国内实际问题以及引导全球秩序变革的现实问题出发，带着问题深入学习思考，系统领会其核心要义和精神实质，在实践活动中贯彻落实，在解决问题中不断创新，激发全社会创造活力，彰显马克思主义吸引力，促使人民信仰马克思主义。

（二）坚持党的全面领导，提高党的治理水平和治理能力。党的百余年实践证明办好中国的事情、有效应对重大挑战、解决重大矛盾关键在于坚持党的领导。传承与发展伟大建党精神，要坚持党的全面领导，提高党的治理水平和治理能力。一是要积极推进党性修养系列主题学习活动，深入学习“四史”，增强理想信仰的坚定性。党员干部要从党的百余年历史中汲取力量，坚持真理，修正错误，运用好各种红色资源，赓续红色血脉，用党的奋斗实践以及伟大成就鼓舞斗志、指引方向；要坚定理想信念，善于进行批评与自我批评，营造积极向上的政治生态环境。二是要坚定不移推进党风廉政建设。为政清廉则取信于民，民必拥之；为政腐败则毒害于民，民必弃之。要协调和调动各个方面的积极因素，坚定不移推进党风廉政建设，“形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”^[12]。三是要加强制度建设，严明党的纪律。始终把政

治纪律放在第一位，建立健全法律法规制度，用严明的纪律管党治党，明确设置法律罚戒标准，健全党内监督体系，制定和完善制度体系，为中国共产党完成历史使命提供法律制度保障。四是要对党绝对忠诚，严肃党内政治生活。要始终做到在党为党、在党爱党，强化党性修养，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，提高国家治理水平和治理能力，充分发挥党总揽全局的领导核心作用。

（三）坚持和发展中国特色社会主义，向第二个百年奋斗目标奋力迈进。道路决定成败，伟大建党精神是行动航标，两者紧密结合，构筑百余年奋斗历程，共同服务第二个百年奋斗目标。要坚持中国特色社会主义道路。习近平总书记指出：“中国特色社会主义是党和人民历经千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就，是实现中华民族伟大复兴的正确道路。”^[1]新时代，继承和弘扬中国共产党伟大建党精神，一是要坚持走中国特色社会主义道路，坚持五大发展理念，探索以创新驱动为主导的经济发展模式，提高经济发展质量。坚持“四个自信”，坚定党的路线、方针、政策，增强社会共识，形成统一思想，开拓奋进。统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，做好顶层设计，规划未来。二是要勇于担当，为实现中华民族伟大复兴，奋力向第二个百年奋斗目标迈进。新时代，中国发展面临的国际形势复杂多变，任务艰巨繁重、斗争尖锐激烈，在向第二个百年目标迈进的征程中，中国共产党人依然需要秉持革命意志，百折不回，奋勇前进。同时，要深刻认识中国特色社会主义发展面临的新形势新要求，深刻把握全球化深入发展带来的新问题新挑战，领导全国人民扎实苦干，合理解决矛盾问题，在实现第二个百年奋斗目标实践中丰富和弘扬伟大建党精神。

（四）坚持以人民为中心，弘扬革命精神，进行伟大斗争。百余年来，中国共产党能够克服

各种艰难险阻,赢得革命、建设、改革的胜利,根本原因在于中国共产党“始终同人民想在一起、干在一起,风雨同舟、同甘共苦”,赢得人民拥护和支持。新时代传承与发展中国共产党伟大建党精神,一是要坚持以人民为中心。要永远把人民群众利益放在第一位,着力解决人民群众最关心的现实问题、利益问题。要始终把人民放在心中最高位置,始终把人民对美好生活的向往作为自己的奋斗目标,倾听群众呼声、了解群众诉求,全心全意造福人民,赢得人民信赖。二是

要推进新的伟大斗争。当今世界正经历百年未有之大变局,治国理政面临着诸多的矛盾风险挑战。在风险考验面前,中国共产党要敢于挺身而出,坚决斗争,在斗争中洞察国际风云,在斗争中发展壮大、在斗争中砥砺前行。要善于斗争,敢于胜利,根据国内国际形势变化,在斗争中探索斗争的策略技艺,在斗争中提升斗争的本领能力,在斗争中战胜一切风险挑战,牢牢掌握斗争主动权、话语权,实现中华民族伟大复兴,赓续中国共产党伟大精神谱系。

参考文献

- [1] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02(2).
- [2] 马克思恩格斯文集:第2卷[M].北京:人民出版社,2009:603.
- [3] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921-1949):第1册[M].北京:中央文献出版社,2011:133.
- [4] 毛泽东早期文稿(一九一二年六月至一九二〇年十一月)[M].长沙:湖南人民出版社,2008:312.
- [5] 习近平.在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话[N].人民日报,2020-01-09(2).
- [6] 习近平在中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上发表重要讲话[N].人民日报,2019-03-02(1).
- [7] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991:1469.
- [8] 马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009:502,11.
- [9] 邓小平文选(1975-1982年)[M].北京:人民出版社,1989:133.
- [10] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:1031.
- [11] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:33.
- [12] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:388.

责任编辑 夏继先

党建基础知识

党的建设是指党为保持自己的性质而从事的一系列自我完善的活动,不仅包括党务工作,还包括党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设和制度建设等。党的建设关系重大、牵动全局。党和人民事业发展到什么阶段,党的建设就要推进到什么阶段。这是加强党的建设必须把握的基本规律。党的中央、地方和基层组织,都必须重视党的建设,经常讨论和检查党的宣传工作、教育工作、组织工作、纪律检查工作、群众工作、统一战线工作等,注意研究党内外的思想政治状况。

国内城市洪涝灾害应急管理研究： 进展、热点与趋势

——基于CiteSpace的可视化分析

何水,景俊杰

(郑州大学政治与公共管理学院,河南郑州450001)

摘要:近年来城市洪涝灾害应急管理问题愈加受到关注。通过运用CiteSpace可视化分析软件对中国知网数据库收录、发表于2003—2022年的894篇有关城市洪涝灾害应急管理的中文期刊论文进行梳理分析,绘制了该领域核心发文机构、研究热点主题和研究前沿等知识图谱。研究表明:国内城市洪涝灾害应急管理研究呈现出多学科交叉的特点,当前研究的热点主题聚焦在城市洪涝灾害发生机理分析、市政基础设施、城市洪涝灾害风险防范与应急处置方面,生态韧性城市、极端天气监测预警、应急预案、城市防灾减灾能力提升等问题或将成为新兴研究热点。未来,需进一步拓宽研究视角,总结普遍性经验并加强应急管理全过程理论研究。

关键词:城市洪涝灾害;应急管理;可视化分析

中图分类号: X43;D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0039-07

进入新世纪以来,特别是近年来,全球气候异常、极端天气气候事件多发频发,城市防洪减灾形势严峻。国家应急管理部发布的信息显示,洪涝灾害造成的直接经济损失在各种自然灾害造成的直接经济损失中占50%以上^[1]。为切实做好防灾减灾救灾工作,推进国家应急管理能力现代化,国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出“构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制,优化国家应急管理能力体系建设,提高防灾减灾

抗灾救灾能力”^[2];随后国务院和国家减灾委先后出台《“十四五”国家应急体系规划》和《“十四五”国家综合防灾减灾规划》;党的二十大报告更是进一步从国家安全的高度对防灾减灾救灾和应急管理做出部署,强调“提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力,加强国家区域应急力量建设”^[3]。在这一过程中,我国学者围绕城市洪涝灾害应急管理问题展开了积极探索,产出了一批研究成果。本研究选取中国知网数据库收录、发表于2003—2022年的894篇中文期刊

收稿日期: 2023-06-12

基金项目: 河南省高校哲学社会科学创新团队项目(2021-CXTD-07);河南省软科学研究项目(222400410096);郑州大学青年人才创新团队支持计划(杰出青年)项目。

作者简介: 何水(1980—),男,汉族,安徽宣城人,郑州大学政治与公共管理学院副院长、教授、博士生导师,研究方向为政府改革、公共服务、地方治理等;景俊杰(2000—),男,汉族,河南平顶山人,郑州大学政治与公共管理学院硕士研究生,研究方向为公共安全与应急管理。

论文为研究样本,运用CiteSpace可视化分析软件,系统梳理和描述我国城市洪涝灾害应急管理研究的演进脉络、核心发文机构、研究前沿热点,力图展现国内城市洪涝灾害应急管理研究的最新进展和完整脉络。

一、数据来源与研究方法

(一) 数据来源

本研究以中国知网(以下简称“CNKI”)数据库为数据来源。2022年12月31日,笔者在CNKI中进行文献高级检索,设置主题为“城市洪涝”或“城市内涝”+“灾害”或“应急管理”,文献来源类别为“期刊”,文献来源年限为“2003—2022年”,检索条件为“精确”,文献类别为“中文文献”。检索到相关研究文献946篇,剔除非学术文献后获得有效样本894篇。通过筛选,剩下的论文具有较高的学术价值,可以确保研究内容和结果的准确性。

(二) 研究方法

随着大数据涌入各个学科的研究领域,科学计量学和信息计量学技术发展迅速,为大数据可视化研究提供了可靠途径。CiteSpace软件是由陈超美教授团队研发的一款可视化分析软件,其着眼于科学引文分析方面,能够通过可视化手段(科学知识图谱)来探究某一研究领域的主要研究机构、作者、研究热点主题、研究前沿和关键文献等,并能预测未来研究方向,具有文

献处理量大、直观可视化、分析角度多样、数据分析结果可靠性高、可操作性强等优点。

本研究对894篇文献进行数据格式转换,导入CiteSpace并建立新的项目,时间切片设置为2003年1月至2022年12月,每年一个切片,阈值默认为top10%,机构和关键词的裁剪路径均为Pruning sliced networks和Minimum Spanning Tree,在此基础上借助CiteSpace软件进行计量和可视化分析,绘制出发文机构、关键词聚类和研究前沿等知识图谱。

二、分析结果与讨论

(一) 文献数量时区分布

2003年以来,我国城市洪涝灾害应急管理研究的发文量总体呈上升态势,至2022年达至顶峰(110篇)(见图1)。此期间,2006年到2009年、2010年到2013年、2014年到2017年,每隔四年到达一个发文量高峰,而2018年到2019年、2020年到2022年,频率增至每两年一个发文量高峰。初步分析发现,这些发文量高峰时间节点与该年城市洪涝灾害频发或相关政策发布有相关性。前者如2013年我国大部分地区降水偏多,31个省(自治区、直辖市)均遭受不同程度洪涝灾害,部分地区山洪灾害严重,洪涝灾害直接经济损失3146亿元^[4];2019年的北京市内涝和2021年的郑州“7·20”特大暴雨事件更是典型。后者如2016年国务院在《关于深入推进新型城镇化建设的若干意

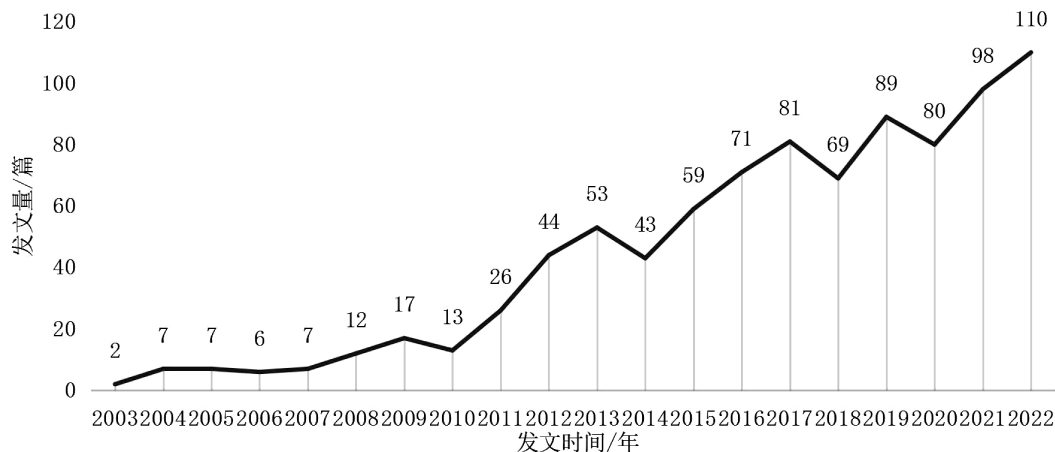


图1 2003—2022年我国城市洪涝灾害应急管理研究文献的年代分布

见》中提出“加快城市易涝点改造，推进雨污分流管网改造与排水和防洪排涝设施建设……在城市新区、各类园区、成片开发区全面推进海绵城市建设”[5]。

(二) 发文机构分析

在CiteSpace软件分析的节点类型中，选择发文机构合作网络分析，可得到相应的发文机构合

作网络共现图谱，得到城市洪涝灾害应急管理领域主要研究机构的文献发布数量、各自在网络中的位置等参数，借此可分析它们之间的合作关系程度和重要性。CiteSpace对导入文献的发文机构进行可视化分析后，整理出448个节点，277条连线，网络密度为0.0028。对节点、标签和字体进行适当的调整后得到发文机构合作网络共现图谱(见图2)。

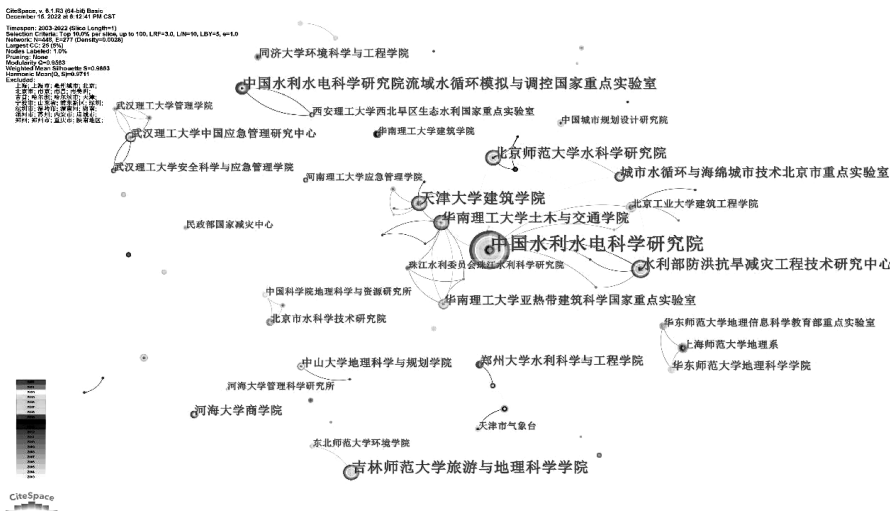


图2 城市洪涝灾害应急管理研究发文机构合作网络共现图谱

图2中机构节点的大小反映了该机构在2003—2022年发表的与我国城市洪涝灾害应急管理研究相关论文的数量多少，同时各机构节点之间的连线也反映各机构之间的合作关系，连线的粗细显示合作程度的深浅。结合图2和表1的数据，可以发现：(1)中国水利水电科学研究院(发文数量为29篇)的发文量最多，天津大学建筑学院(发文数量为14篇)、吉林师范大学旅游与地理科学学院(发

文数量为14篇)的发文量次之；(2)在众多发文机构中形成了两个或三个子网络，即学校机构、科研机构或学校机构、科研机构和政府部门，这些机构相互合作密切，形成了以科研机构为主、高校院系和政府职能部门为辅的研究主体网络；(3)从这些网络和机构中，可以很明显地看出城市洪涝灾害应急管理研究的多学科交叉特点，其涵盖了水利、地理、建筑、管理等学科和方向。

表1 发文机构前10发文量

Citation Counts	References
29	中国水利水电科学研究院
14	天津大学建筑学院
14	吉林师范大学旅游与地理科学学院
12	水利部防洪抗旱减灾工程技术研究中心
12	中国水利水电科学研究院流域水循环模拟与调控国家重点实验室
11	华南理工大学土木与交通学院
11	北京师范大学水科学研究院
9	城市水循环与海绵城市技术北京市重点实验室
7	华南理工大学亚热带建筑科学国家重点实验室
7	河海大学商学院
7	郑州大学水利科学与工程学院

(三) 关键词聚类分析

聚类是把一个抽象的集合分成若干个类似的类的过程，通过关键词集群产生的聚类是一组数据对象。关键词聚类知识图谱可以更全面系

统地揭示城市洪涝灾害应急管理研究的主题、方向、手段和方法等^[6]。利用CiteSpace软件的聚类功能提取并同时显示聚类标签，经过对聚类标签进行微调后得到如图3所示的关键词聚类图谱。

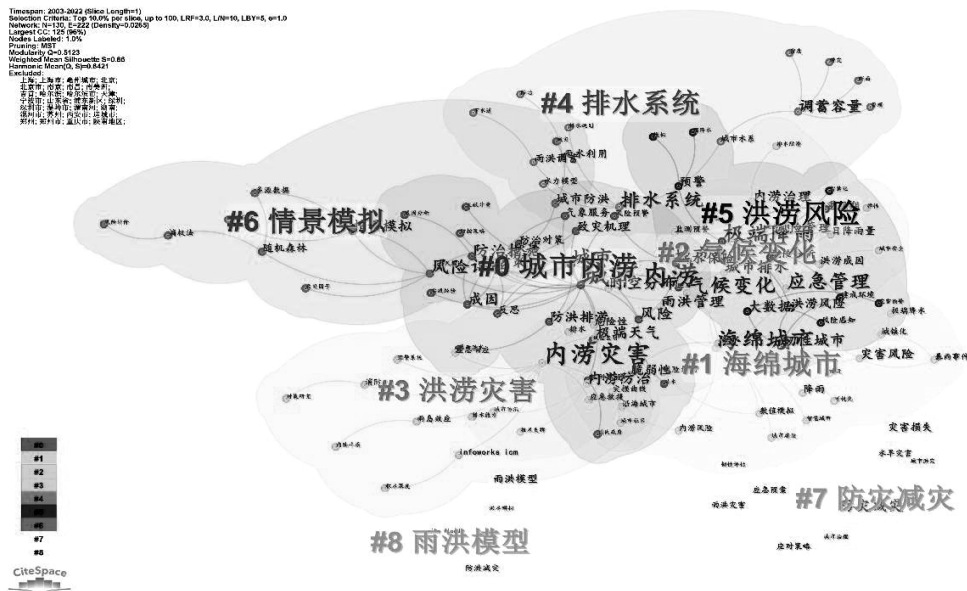


图3 城市洪涝灾害应急管理研究关键词聚类图谱

由图3可知，CiteSpace关键词聚类分析中，关键词聚类的模块值Modularity(Q值)为0.5123>0.3，表示聚类结构显著；而关键词聚类的轮廓值Sihouette(S值)为0.86>0.7，结果是令人信服的。故通过CiteSpace得到的关键词聚类知识图谱是合理

可靠的。图3中共有9个关键词聚类，通过对每个聚类的信息进一步统计分析，得出每个聚类的ID、聚类名称、聚类成员的数量、聚类的轮廓值、平均年份以及基于LLR算法提取的与该聚类高度相关的关键词(见表2)。

表2 关键词聚类信息统计表

Cluster ID	Cluster	Size	Silhouette	Mean(Year)	Label(LLR)
0	城市内涝	24	0.770	2014	城市内涝;对策;防洪排涝;原因;内涝灾害
1	海绵城市	21	0.844	2018	海绵城市;雨洪管理;内涝风险;灾害风险;数值模拟
2	气候变化	16	0.767	2018	气候变化;城市化;风险管理;时空分布;内涝治理
3	洪涝灾害	14	0.92	2016	城市内涝;洪涝灾害;内涝灾害;城市洪涝;洪涝
4	排水系统	13	0.947	2012	排水系统;城市水系;城市水灾害;下水道;雨洪调蓄
5	洪涝风险	13	0.848	2015	洪涝风险;预警;城市韧性;大数据;模拟
6	情景模拟	11	0.942	2017	情景模拟;风险评估;熵权法;城市防洪;层次分析法
7	防灾减灾	9	0.941	2021	防灾减灾;水旱灾害;应急预案;科技支撑;防御能力
8	雨洪模型	4	0.991	2022	雨洪模型;芝加哥雨型;致灾降水;mikeflood;深层排水隧洞

关键词聚类是CiteSpace通过算法将关系紧密的关键词进行聚类，并基于LLR算法从聚类中提取出该类别的代表，即聚类标签。聚类中关键词所在文献皆与该聚类领域紧密相关，所以，结合表2对聚类中关键词所在文献的分析，能进一步

得出城市洪涝灾害应急管理研究的热点主题，具体来说：

1.#0城市内涝、#2气候变化和#3洪涝灾害主要聚焦在城市洪涝灾害发生机理分析方面。#0城市内涝聚类关注极端天气—洪涝—城市洪涝—洪

涝灾害—防洪排涝的一系列时序过程以及对城市洪涝灾害的致灾机理进行分析,并指出暴雨及其强度是产生城市洪涝灾害的直接原因。徐宗学等人从气候变化角度分析我国城市洪涝致灾机理,提出极端降水是引发城市洪涝事件最直接的驱动要素,而气候变化直接导致全球及区域降水的改变^[7]。#2气候变化聚类主要从地理学角度指出气候变化的时空分布特征、城市化的不合理发展增加了出现城市洪涝的风险,指出这是导致城市洪涝灾害的重要原因之一。柳杨等人认为,我国城市的水灾呈现出南重北轻、中东部重、西部轻的空间分布特征,并指出了易发生洪水的城市正从北到南迁移^[8]。#3洪涝灾害聚类则从预警、排水能力和应急响应等方面进行城市洪涝灾害防治措施研究。崔堃鹏、王建伟和林金良等人针对目前洪涝灾害的防灾减灾工程措施、非工程措施及应急救援技术,从水情预报预警、险情隐患侦测、水域生命救援、堤坝抢险等方面阐述了应急救援技术的当前进展^[9]。陆海萍基于城市暴雨洪涝的致灾成因,认为城市河网排水控制、完善城市减灾项目、建立防洪抢险长效机制、加强雨水情监测和预警是城市洪涝灾害有效的防治措施^[10]。

2.#1海绵城市和#4排水系统主要是针对市政基础设施的研究。其中#1海绵城市聚类主要是指应对城市洪涝灾害的具体举措,其涉及应急管理全过程的准备阶段和恢复阶段。海绵城市建设是贯彻新发展理念、改善中心城区生态环境、建设生态文明城市的重要举措,具体作用表现在其能够对雨洪起到调节管理作用,改变城市内部下垫面构成部分、减少强降雨发生的频率、削弱地表径流,扫除城市内涝风险和灾害风险。谢映霞认为海绵城市建设在城市洪涝灾害的防治、洪涝初期的雨水污染控制、合流制溢流污染改造、黑臭河流整治、城市中的棚户区改造以及对提高城市基础设施建设水平等方面具有重要的作用^[11]。#4排水系统聚类不仅涉及城市洪涝灾害的应急管理响应阶段,而且还是应急管理预防阶段和学习

阶段的重要举措,其主要从排水系统角度指出市政排水系统、城市水系与城市水灾害密切相关,不达标、不完备的排水系统难以对暴雨起到雨洪调蓄作用是导致城市洪涝灾害的重要原因之一。张建云等阐述了全球气候变化及城镇化对城市降水和极端暴雨的影响机制,并从流域产汇流角度分析了城镇化对洪水过程的影响,系统剖析了中国城市洪涝频发的主要原因^[12]。大家普遍认为良好的排水系统能使城市水系发挥其雨洪调蓄功能,改善甚至避免城市水灾害。

3.#5洪涝风险、#6情景模拟、#7防灾减灾和#8雨洪模型则主要聚焦在城市洪涝灾害风险防范与应急处置方面,这些聚类涉及应急管理全过程的准备阶段、预防阶段、响应阶段、恢复阶段以及学习阶段^[13]。#5洪涝风险聚类主要是指借助大数据建立风险感知预警系统,对城市洪涝灾害做出准备和预防,利用模拟模型对暴雨灾害进行风险区划,并适时发布相应的洪涝风险预警,以此来提升城市韧性和抗风险能力。王慧敏等人通过构建城市灾害风险感知与预警决策框架,为大数据驱动下城市洪涝灾害预警与风险决策提供系统支持^[14]。#7防洪减灾聚类聚焦应急预案、科技支撑等方向,例如借助GIS、气象遥感卫星等工具和气象监测系统对可能出现的极端降雨进行监测预警。借助物联网和新型智能防洪减洪设施,对现有排水设施的标准进行风险评估和分析,在排水设施中安装洪涝灾害预警装置或者设计灾害预警值,当水流速和流量达到既定标准值的时候进行预警。根据出现的预警信息启动相应的应急预案,以此来达到防灾减灾目的。黄康和虞开森提出了防洪三维GIS平台的建设框架,利用GIS和遥感技术提取数据制作三维地形场景,把基础地理信息、水利专题空间数据和汛情信息服务发布集成到三维地形场景中,该平台在实践中为防汛防台指挥决策提供了快速直观准确的信息^[15]。此外,我们还可以看到#8雨洪模型聚类的聚类轮廓值最高,#6情景模拟聚类的聚类轮廓值较高,说

明它们的聚类结果更好。这些聚类更加关注城市洪涝灾害应急管理全过程的准备阶段和学习阶段，通过建立模型对极端降雨和城市洪涝进行情景模拟，研究极端降雨演变到城市洪涝灾害的全过程，预测城市洪涝的发展趋势和结果。利用相关雨洪模型和情景模拟结果，能够为城市防洪提供一定的决策方案，为城市防洪提供较大的准备空间。同时该聚类也反映了理论技术研究及应用在应急管理工作中重要性。

(四) 研究前沿趋势分析

“研究前沿”的概念是用来揭示研究领域的动态演化的，特定领域内一组突变的概念被定义

为“研究前沿”。利用CiteSpace的Burst detection词频探测技术，通过对关键词的时间分布进行分析，筛选出频次变化率较高的关键词，即突变词，基于突变词的变化趋势，确定研究前沿和发展方向。突变词，是一种在特定的时间里，使用频率极高，可以检测到一个特定的领域中出现的新的理论和问题的关键词，其适合于检验某个学术研究的新兴趋势和骤然变化。

根据CiteSpace的Burst detection词频探测技术，利用关键词共现图谱，对相关参数进行调整，得到城市洪涝灾害应急管理研究的突变词图谱(见图4)。

Top 15 Keywords with the Strongest Citation Bursts

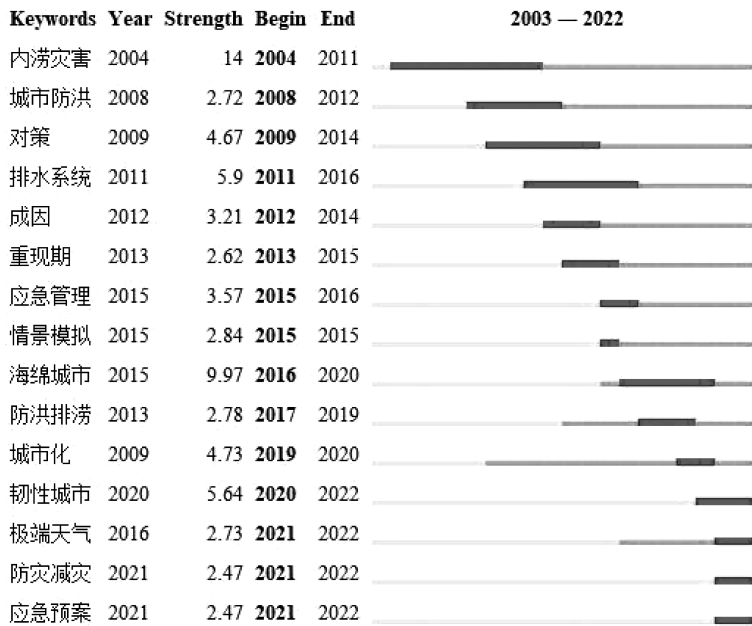


图4 城市洪涝灾害应急管理研究突变词图谱

图中左边第一列为关键词，第二列是节点出现时间，第三列为突现强度，第四列为突现开始时间，第五列为突现结束时间，右侧的粗深线条表示突现时间段，细浅线条表示无突现。突现强度高的关键词是该研究领域在一定阶段内的热点方向，突现强度最近的关键词则预示着该研究领域在现阶段及未来的新兴热点方向。从图4所列出突现强度最高的前15个突变词中，可以直观地看到，突现强度最高的词为“海绵城市”(“内涝灾害”为多个关键词合并，其突现强度不适

用)，突现强度为9.97，突现时间为2016—2020年，说明“海绵城市”是该阶段城市洪涝灾害应急管理的研究热点。同时，还能看到“韧性城市”“应急预案”“防灾减灾”和“极端天气”这些突变词是突现时间较近的词，突现时间在2021—2022年，说明它们不仅是现阶段研究的热点方向，也或将成为未来的研究热点。此外，通过对这些突变词的分析可知，2004—2016年研究热点聚焦在“洪涝灾害”“成因”“对策”“排水系统”等城市洪涝灾害原因分析和对策建议上面；2016—

2022年研究热点为“海绵城市”“城市化”“韧性城市”“防灾减灾”“应急预案”等。这表明我国城市洪涝灾害应急管理研究从城市洪涝灾害发生机理的研究进一步发展到城市洪涝灾害应急管理的全过程研究。

三、结论与展望

2003年以来我国城市洪涝灾害应急管理研究的发文量总体呈上升态势；从相关发文机构来看，形成了以中国水利水电科学研究院等为代表的科研机构为主、高校院系和政府职能部门为辅的研究主体网络。在这些网络和机构中，可以很明显地看出城市洪涝灾害的研究是多学科交叉的研究，涵盖了水利、地理、建筑和经管等学科和方向，未来也可能会增加其他学科或科研机构。城市洪涝灾害应急管理研究的热点主题是城市洪涝灾害发生机理、市政基础设施、城市洪涝灾害风险防范与应急处置。通过对突变词的分析发现，生态韧性城市、极端天气监测预警、应急预案、城市防灾减灾能力提升等问题或将成为未来

新兴的研究热点。

我国已进入风险社会，面对多发频发的各种自然灾害，进一步深化和拓展应急管理研究，提升应急管理能力，既必要又紧迫。就城市洪涝灾害应急管理研究而言，结合研究进展和研究热点，未来研究可从以下三个方面进行拓展和深化：一是研究视角多元化。研究视角的多元化能够使得到的研究结果更加科学严谨。城市洪涝灾害应急管理研究是一项综合性的多学科交叉的研究，需从各相关学科入手加强专业性研究和合作研究。二是从特殊性中发现普遍性经验。城市洪涝灾害应急管理研究要在个案研究的基础上进一步展开整体性、系统性研究，总结普遍性的经验进而揭示规律，从而使研究结果更全面、更具实用性。三是加强应急管理的全过程理论研究。系统完整的全过程研究是推动应急管理向应急治理转变的现实和理论需要，并且对本土应急管理理论的创新和应急管理理论范式的转变具有重要的促进作用。

参考文献

- [1] 应急管理部发布 2022 年全国自然灾害基本情况[EB/OL]. (2023-01-13)[2023-03-30].https://www.mem.gov.cn/xw/yjglbgzdt/202301/t20230113_440478.shtml.
- [2] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[N]. 人民日报, 2021-03-13(1).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(1).
- [4] 2013 年中国洪涝灾害致 774 人死亡 1.2 亿人受灾[EB/OL]. (2014-01-09)[2023-03-30].<http://politics.people.com.cn/n/2014/0109/c70731-24072825.html>.
- [5] 国务院. 关于深入推进新型城镇化建设的若干建议[EB/OL]. (2016-02-02)[2023-03-30].https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5045946.htm.
- [6] 毛文山, 赵红莉, 蒋云钟, 等. 基于文献计量学的国内水生态环境研究知识图谱构建与应用[J]. 水利学报, 2019(11): 1400-1416.
- [7] 徐宗学, 陈浩, 任梅芳, 等. 中国城市洪涝致灾机理与风险评估研究进展[J]. 水科学进展, 2020(5): 713-724.
- [8] 柳杨, 范子武, 谢忱, 等. 城镇化背景下我国城市洪涝灾害演变特征[J]. 水利水运工程学报, 2018(2): 10-18.
- [9] 崔堃鹏, 王建伟, 林金良, 等. 洪涝灾害应急救援技术的发展趋势分析[J]. 灾害学, 2022(2): 150-155.
- [10] 陆海萍. 城市洪涝灾害成因分析与对策[J]. 黑龙江水利科技, 2022(2): 70-72.
- [11] 谢映霞. 中国的海绵城市建设：整体思路与政策建议[J]. 人民论坛·学术前沿, 2016(21): 29-37.
- [12] 张建云, 王银堂, 贺瑞敏, 等. 中国城市洪涝问题及成因分析[J]. 水科学进展, 2016(4): 485-491.
- [13] 张海波. 应急管理的全过程均衡：一个新议题[J]. 中国行政管理, 2020(3): 123-130.
- [14] 王慧敏, 黄晶, 刘高峰, 等. 大数据驱动的城市洪涝灾害风险感知与预警决策研究范式[J]. 工程管理科技前沿, 2022(1): 35-41.
- [15] 黄康, 虞开森. 防洪减灾三维 GIS 平台关键技术研究[J]. 自然灾害学报, 2013(4): 239-244.

责任编辑 刘 晔

高校和科研院所科技成果转化的现状分析及对策探究

岳学民

(新乡市科技发展服务中心,河南 新乡 453000)

摘要: 高校和科研院所是国家创新体系中科技成果转化过程的重要组成部分,但我国科研成果存在重数量、轻质量的现象。当前高校和科研院所的科技成果转化存在机构不完善、激励机制与考核制度不健全、知识产权法律保障体系不健全等问题。若要解决这些问题,可以采取以下对策:加强科研管理,加大经费投入,提高科技成果转化效率,保护转化权益,激励机制与考核制度,减少成果转化风险。

关键词: 高校科研院所;成果转化;现状;对策

中图分类号: G644 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0046-04

高校和科研院所推进的科研转化,指的是通过利用科学技术创新来创造出具有实用价值的科研成果,并将其转化成能够提高社会经济效益的商品化产品的过程。2021年9月,国务院发布了《知识产权强国建设纲要》,明确表示要健全运行高效顺畅、价值充分实现的运用机制,这对于我国知识产权管理体系、科技成果转化平台的建设具有重要作用和意义。

据2020年我国科技成果转化调查研究,2019年我国高校、科研院所科研项目同比增长约30%,科技成果转化作为高校科研项目考核的重要指标也越来越受到科研管理单位的重视。但科研项目大多属于基础研究,创新性不足且转化效率较低;部分应用型研究创新性不强,未能从根本上突破技术限制,与当前市场应用和企业需求还存在较大差距,市场转化率不高^[2]。

一、高校和科研院所科技成果转化现状

首先,我国当前具有比较良好的科技转化政策,各级政府不断加大资助应用型研究项目力度,建立完善的科技成果转化平台。近年来,国家各级政府不断加大“863”“973”、国家重点研发项目、省重大研发项目、省科技攻关项目、市科技攻关项目等资助力度,大力支持高校、科研院所和企业开展科技成果转化,加强产学研结合,加大研发投入,集聚创新资源,建设各类创新平台,加大对科研人员及科技成果转化单位的奖励比例,以此为科技成果的加速转化提供支撑。在国家政策的引导下,全国各地利用互联网机构,积极建立科技成果转化平台和科技产业园区,并通过组建博士服务团、专家服务团等组

收稿日期: 2023-06-20

作者简介: 岳学民(1975—),男,山东惠民人,新乡市科技发展服务中心工程师,研究方向为科技管理。

织来积极协调企业与高校、科研院所的对接，从而提高科技成果的转化效率，有效刺激地区产业发展^[3]。

其次，我国当前的科技转化还存在一些问题。一是校企合作脱节，产学研项目落地困难。校企合作能够促进高校教学改革，引导高校科学确立研究目标，推动高校科技成果转化，但是高校在教学理念、培养方式、教学目标、就业方向等方面与企业存在诸多差异，导致校企之间难以达到深度合作，给产学研项目落地带来许多困难^[4]。而且，由于成本、市场、经济效益等因素的制约，一些科技成果无法实施，转化效率更为低下。二是高校及科研院所的科技经费投入不足。根据国家统计局、科学技术部和财政部发布的《2020年全国科技经费投入统计公报》数据，2020年我国研究与试验发展(R&D)科技经费投入力度比上年有所降低，因为新冠疫情等因素导致国家经济下行压力增大、财政收入增幅放缓。如果同美国相比较的话，我国科技经费投入不足的情形更为明显。通过美国NSF最新发布的 *Higher Education Research and Development: Fiscal Year 2020* 可以了解到，2020年美国科学领域的研发支出合计增加21亿美元，同比增长率为3.2%，达到676亿美元。其中，工程领域研发支出总计137亿美元，同比增长3.6%，非科学和工程领域支出总计50亿美元，较2019财年增长了3.5%。在各个分支学科中，健康科学以280亿美元的研发支出位列榜首，较2019财年增长了7.34亿美元；生物和生物医学科学则增长了3.69亿美元，以158亿美元紧随其后。这两项也占据了2020财年研发支出总增长的40%。工程领域，2020财年科研经费高达136.9亿美元，位列第三。计算机和信息科学的研发支出在2020财年也显著增加，相较2019财年增长了2.84亿美元，达到了29亿美元。农业科学、航空航天工程、电气/电子和通信工程、机械工程、物理学和经济学这几个学科的研发支出，相较

2019财年也分别增加了1亿多美元。

二、高校和科研院所科技成果转化面临的问题

研究表明，高校、科研院所具有大量科技创新人才和技术资源，但从每年获批专利与发表文章数看，科技成果转化数量所占比重较低。面对这种情况，中共中央、国务院于2021年10月颁发的《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》指出，高校和科研院要建立健全知识产权转化制度，加大转化力度。具体分析的话，高校和科研院所科技成果转化面临着以下几个问题。

首先是高校和科研院所科技成果转化部门不完善。高校和科研院所的科技成果转化一般由高校、科研院所科研管理部门管理，大部分未成立专门的科技成果转化部门，甚至一些管理部门还没有制定相关的流程，导致部分科研人员的科研成果转化效率低下。实际上，包括科研立项、成果结项等过程的科技成果转化需要有专门的部门实施推进，以便对接相关企业、搭建相关平台，积极促进成果转化工作的顺利开展^[5]。从内部看，科研人员对相关领域的市场前景把握不准确，再加上单位成果转化过程复杂，导致科技成果在转化时与对接企业合同签订的过程较长。从外部看，当前社会、企业对科研研发能力的认知存在偏差，认为高校和科研院所的科研成果都属于闭门造车，与社会脱节，不值得企业信任，对解决企业的科研攻关困境无甚作用。因此，要解决这个问题，就需要完善科技转化机构，以便使沟通协调对接、成果转化等过程更加顺畅^[6]。

其次是激励机制与考核制度不健全。当前，高校和科研院所的科技管理部门大多关注科研人员的科研立项数量与等级，激励机制与考核制度一般都是针对科研立项项目的资助与考核，而对科技成果转化关注度不够。甚至有些高校和科研院所在科研项目结项后，便不再考核科技成果的转化问题。

最后是知识产权法律保障体系不健全。《中华人民共和国促进科技成果转化法》明确了科技成果转化部门的工作职能、考核评价达到科技成果转化的技术标准等问题，规定了合作项目的研究立项、合作申请专利、发表论文等活动要明确双方权利的归属问题，以避免不必要的产权纠纷。但当前，有些高校和科研院所对于知识产权申报、成果评价的合作等问题不够重视，尚没有严格规范科研人员与企业之间合作的责权关系和注意事项，导致知识产权归属不明晰^[8]。因此，高校和科研院所应尽快推进科技成果转化机构的建立和完善，健全激励制度与考核制度，健全知识产权保护体系。

三、提高高校和科研院所科技成果转化的对策

《“十四五”国家知识产权保护和运用规划》指出，高校和科研院所是科研成果产出的重要载体和主要力量，各级政府应该积极推动完善科技成果转化政策，探索科技成果使用权、处置权和收益权改革，加速科技成果转移转化，充分调动高校和科研院所科研人员的积极性和主动性。

首先，要加强科研项目管理，加大科研经费投入。根据《2020年全国科技经费投入统计公报》，当年我国科研经费投入因受新冠疫情的影响而稍有下降。企业科研经费投入增长10%，研究机构经费支持增长11%，高校、科研院所经费投入增长5%。三者科研经费投入中所占比重分别为77%、14%和8%，与西方发达国家相比，还需要加大科研经费投入力度。此外，高校和科研院所需进一步明确发展定位，重点孵育社会和企业关注的项目，并且制定相应的激励性政策；要鼓励高校和科研院所的科研人员加强对项目的研发和转化^[9]，减少不适合科技成果转化项目的研发与经费投入，将科研人员的成果转化与高校、科研院所总体目标相结合。

其次，要整合管理职能部门，提高科技成

果转化效率。通过对高校和科研院所管理职能部门的整合，简化科技成果转化的工作程序，争取“一站式”完成科研立项、考核、成果转化等流程。科技成果管理部门要“走出去”“请进来”，深入企业一线进行调研，为科研人员和需求企业搭建科技成果转化平台，充分利用互联网信息服务系统，按计划征集科技成果转化项目与企业需求。

再次，要健全收益分配激励制度。为了积极推动高校和科研院所完善科技成果转化政策，探索科技成果使用权、处置权和收益权改革，加速科技成果转移转化，充分调动科研人员的积极性和主动性，国家税务局2018年出台的第30号文件指出，科研人员科研奖励的当月，个人所得税扣除可减免50%。依据高校和科研院所的发展定位、不同的学科等因素来制定相关的激励政策，比如根据发表论文的数量与质量，科技成果转化的范围、所产生的经济效益等因素建立公平的评价体系，从而提高科研人员的自觉性和创新性。具体来说就是，根据学术论文发表的水平、引用次数，以及科技成果转化的推广力度、范围和产生的经济效益、社会效益等因素，对基础研究的考核与应用研究的考核分别设置不同的考核办法，进行区别对待。另外，针对从事科技成果转化的科研人员，需要考虑在年度考核、提职晋级、评奖评优等方面给予必要的奖励。

又次，要改革专利成果申报及管理体制。起初，为了减轻高校和科研院所等单位申请和维护专利费用的负担，激励申请专利的积极性，国家出台了专利申请的资助与奖励政策。但随着激励政策的实施，知识产权的质量渐渐出现大幅度下降的不良情况。因此，需要严格把关，进一步从严审核相关的申请。这样做也是向别国学习。据统计，美国高校的科技成果申请专利不足50%，而我国只要提出专利申请就会启动专利申请流程，这就造成众多专利质量较低，无法真正转化。此外，针对知识产权转化质量低的问题，

也要加强企业和高校、科研院所之间的合作，加大对有市场需求和转化价值的专利的申请力度；还要将科学研究与市场需求相结合，既要开展基础研究，也要将企业的技术难题与需要纳入应用型研究中，还要结合科研基础研究与应用型研究及时调整科研方向，同时与企业及时沟通，构建以产业化为导向的科研体系。只有这样，唯论文的不良导向在绩效考核中占比较高的问题才能得到一定程度的解决，将科技成果转化纳入职称晋升考核体系的规范化评价制度才能一定程度上得以建立。

最后，要完善科技成果转化法律保障，保护转化权益。为了避免科技成果转化在从课题研究、校企院所合作到产品商品化的整个过程中出现法律纠纷，需要完善相关的法律法规以保护科研人员的合法权益。科技成果转化部门与法务办要紧密配合，提供专业的法律咨询与法律援助，特别是在知识产权分配、成果转化、签订合同等环节严格把关，以便充分保护高校和科研院所科研人员的合法权益。

国外的科技强国过程也曾经历过类似的困境，最终实践证明，法律保障体系的完善是科技

成果转化的重要保障。我国各级政府及高校和科研院所要优化科技经费投入比例，健全科技成果转化风险投资机制。具体来说就是：一是科技管理部门要出台相关政策给予支持。为促进科技成果转化转移转化，在认真执行现有政策的基础上，管理部门要不断推进科技成果转化机制改革，完善促进科技成果转化激励政策，为成果转化工作提供保障和支撑，有力推动产学研的合作。二是健全科技成果转化容错机制。除涉密技术、成果外，科研人员应主动、及时向所在单位报告其持有和转化的职务科技成果相关情况，而高校和科研院所应通过定期统计、年度报告、技术合同认定、科技成果登记等方式，及时跟进、掌握和赋权职务科技成果转化情况，每年向上级主管部门报送年度改革进展情况。

总之，高校和科研院所是科技成果转化的主要力量，加强科研管理，加大经费投入，整合科研管理部门，健全科技成果转化机制，合理分配科技成果转化利益，提供有效的法律支持与保障，减少成果转化风险，对于高水平知识产权强国的建设具有重要作用。

参考文献

- [1] 吴春明,侯俊东.我国高校科技成果转化模式与对策研究[J].江苏科技信息,2022(18):8-11.
- [2] 廖文虎,季家友,乔辉等.高校科技成果转化指标体系研究[J].科技创业月刊,2022(5):1-5.
- [3] 孙九玲.影响高校科技成果转化的因素分析与发展路径[J].产业创新研究,2022(4):78-80.
- [4] 李凌旭.科技成果转化纠纷解决的检视及破解:以科技成果转化纠纷类型化为视角[J].中国科技信息,2022(7):131-133,136.
- [5] 王涵.科技成果转化权益改革存在的问题及建议[J].科技中国,2022(4):48-51.
- [6] 张琦.事业单位科技成果转化流程与激励措施研究[J].财经界,2022(9):20-22.
- [7] 黄文丽.地方高校科技成果转化的难点与出路[J].武夷学院学报,2022(2):79-83.
- [8] 曹立砥,梁森.高校教师科技成果转化面临的问题分析与对策研究[J].科教导刊,2022(6):7-9.
- [9] 刘欢欢,牛小童,管强.新形势下高校国防科技成果转化研究[J].经济师,2022(2):174-176,180.
- [10] 张燕妮.高校科技成果转化的发展路径思考[J].佳木斯职业学院学报,2022(1):64-66.
- [11] 宗倩倩.高校科技成果转化现实障碍及其破解机制[J].科技进步与对策,2023(4):106-113.

责任编辑 董颖

治理型统一战线：基本内涵和实现路径

魏范青^{1,2}, 孙端², 唐金武²

(1.中国矿业大学马克思主义学院,江苏徐州 221116;2.江苏海洋大学文法学院,江苏连云港 222005)

摘要:当前,世界百年未有之大变局加速演进、国际情势风云变化、国内改革进入深水区,统一战线面临新的艰巨任务。治理型统一战线是顺应时代要求,将治理的思想和理念嵌入到统一战线中所形成的一种新型统一战线模式,它以主体多元为特征,以合作共治为基础,以民主协商为手段,集中体现了中国特色社会主义制度的优越性。治理型统一战线的实现关键在于加强党的领导,加强党的思想建设为治理型统一战线提供核心价值,加强党的组织建设为治理型统一战线提供驱动力量,加强党的理论建设为治理型统一战线提供知识支撑,加强党的作风建设为治理型统一战线提供民主协商条件。治理型统一战线契合了新时代中国特色社会主义现代化建设新格局,既能增强党长期执政的合法性,也能提高社会治理的有效性。

关键词:治理型;统一战线;功能价值

中图分类号: D613 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0050-07

党的二十大报告指出:“人心是最大的政治,统一战线是凝聚人心、汇聚力量的强大法宝。”统一战线在我国社会主义革命和建设事业中具有不可替代的地位和作用。治理型统一战线作为一种新兴统战模式,紧密结合我国特色社会主义事业发展的现实需要,以凝聚社会各界力量为核心目标,在政治、经济、文化等多个领域展现出强大的凝聚力和引领力,有力地促进了我国的改革发展稳定大局。在新时代背景下,治理型统一战线有利于充分发挥各方优势,促进社会和谐稳定,为实现中华民族伟大

复兴的中国梦提供重要力量支持。要保证党和人民的伟大事业持续获得成功,就必须团结一切可以团结的力量。通过加强全社会、全过程、全方位的协同合作,治理型统一战线在推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党的领导水平和执政能力、推动新时代爱国统一战线建设等方面发挥着积极作用。

一、文献综述

治理型统一战线尚未正式被提及,与统一战线相关的研究主要涉及统一战线参与基层社会

收稿日期: 2023-02-24

项目基金: 江苏省教育厅重大项目“新时代党外知识分子思想政治引领作用机理与实践路径研究”(项目编号:2022SJZD075)

作者简介: 魏范青(1976—),男,山东临沂人,中国矿业大学马克思主义学院博士生,江苏海洋大学文法学院副教授,硕士生导师。

通信作者: 孙端(1982—),男,河南郸城人,江苏海洋大学文法学院校聘副教授,公共管理博士,硕士生导师;唐金武(2002—),男,江苏兴化人,江苏海洋大学文法学院研究助理。

治理实践、推进国家治理现代化、发挥情感治理的效能以及参与民族地区的社会治理等方面。基层社会治理事关人民福祉，要重视全体人民的广泛参与，让更多的社会公众参与进来，这就需要扩大基层社会治理的统一战线^[1]。国家治理体系和治理能力现代化建设也离不开统一战线。新时代统一战线工作任务是将制度优势转换为行动能力，为推进国家治理体系和治理能力现代化建设寻找共识方案^[2]。以制度的形式推进统一战线工作，促进国家治理现代化的实现，体现了党在统战工作中的顶层制度设计能力^[3]。统一战线多角度、多层次、全过程地嵌入到了国家治理的全过程，成为国家治理现代化的关键动力^[4]。统一战线与社会治理在目的、价值和功能三方面具备情感同构性，能够形成合力，实现情感治理的效能聚合^[5]。统一战线在特定的情境和目标导向下，构建出特定的“我们”的概念，以便寻找到情感上的认同和团结^[6]。

现有研究有两个贡献：一是为统一战线参与国家治理、社会治理提供了理论支撑；二是将统一战线嵌入治理提供了研究视角，扩大了治理的研究范畴。从统一战线的视角，研究治理与统一战线的融合问题比较少见，特别是把治理型统一战线作为一个学术问题提出来进行研究，尚未发现研究成果。本研究将治理型统一战线视为一种新型的统一战线模式，正式提出治理型统一战线这个学术概念，并就其基本概念和内涵加以诠释，结合中国社会实践以及中国特色社会主义制度条件，提出治理型统一战线的实现路径，进而为我国国家治理体系和治理能力现代化建设提供新的思路和方法。

二、治理型统一战线的基本内涵

治理型统一战线是我国在新时代背景下形成的一种创新型统战模式。它融合了治理的思想和理念，将治理的智慧贯穿于统一战线的各个环节，从而更好地实现共产党的领导核心地位。这

一模式以多元化的主体结构为基础，强调各界合作共治的价值导向，体现了民主协商、广泛凝聚共识的方式方法。中国共产党通过治理型统一战线，有效凝聚人心、汇聚各方力量，展现了其在现代治理中的政治优势和战略智慧。这种模式的创新性和灵活性有助于推动国家治理体系和治理能力现代化，推进社会主义事业全面发展，为实现中华民族伟大复兴目标提供坚实支撑。

（一）多元化的主体结构

在新时代，中国共产党通过构建一个包含各方面力量的多元主体结构，实现广泛团结和统一合作，以共同推进治理型统一战线的目标。治理型统一战线的出现是由于新时代中国面临着复杂多变的社会问题和治理挑战。单一政党和传统统一战线模式已经难以应对这些挑战，因此，发展包含多元化主体结构的治理型统一战线成为必然选择。多元化主体结构意味着不仅有党政机构和人民团体参与，还涵盖了各个社会领域、不同群体、各行各业的代表组织，形成一个庞大而复杂的参与治理的网络。这使得治理型统一战线不仅能够政治上实现广泛团结，还能够充分调动社会各方面力量共同参与国家治理和发展事业。

多元化主体结构是治理型统一战线的构建基础，它为凝聚社会共识和推动改革发展提供了有力支持。各种不同的组织、团体和群体代表了社会各个层面的利益诉求和多样观点，它们在治理过程中充当着重要角色。通过与这些多元主体进行对话、协商和合作，政府可以深入了解社会的多样性和复杂性，从而更精准地把握问题的实质，制定更具针对性和可操作性的政策，进一步推动社会的协调发展。此外，多元化主体结构的构建也有助于实现权力的制衡和监督。在治理过程中，各主体之间相互制约，相互协作，有利于防止权力滥用和腐败现象的产生。这种权力制衡机制可以促进决策的科学性和公正性，有效防范治理过程中的不当行为。这不仅增强了政府的公信力，也提高了社会的满意度和信任度。它通过

充分吸纳不同群体的意见和建议，实现了社会多元共治的理念，推动了政策的精细化和改革的不断深化。同时，它也在制度层面上保障了权力的合理运行，维护了社会的公平正义，为建设现代化、民主化、法治化的社会主义国家提供了坚实基础。

（二）合作共治的价值导向

在新时代，中国共产党积极倡导通过合作共治的方式引导各方广泛参与治理，坚持统一的价值导向，以形成强大的治理合力。面对复杂多变的社会问题，治理型统一战线必须更加强调合作共治的价值导向。合作共治意味着不同利益主体和社会各界团结一致、共同参与，承担责任、进行协商，通过协同合作解决问题，实现共同繁荣发展。这种价值导向在新时代汇聚社会共识、促进社会和谐稳定的发展、积极推进国家治理体系和治理能力现代化中扮演着重要角色。通过合作共治，我们能够有效协调各方力量，推动社会问题的解决，推进国家的全面进步，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实支持。

合作共治的方式具有很多优势。首先，合作共治有助于凝聚全社会的共识。不同利益主体和社会各界在合作共治中进行广泛对话与协商，促进了不同观点的交流与理解，形成了更为广泛的共识。其次，合作共治可以发挥各方的优势和专长。通过各方的协同合作，可以调动社会资源，形成合力，解决问题的能力更强。最后，合作共治有助于增进社会信任和凝聚力。在合作的过程中，各方建立了更多的信任，凝聚了共同的目标，增强了社会稳定和凝聚力。合作共治虽然有很多优势，但也面临一些挑战。首先，不同利益主体之间可能存在竞争和矛盾，导致合作的难度增大。在这种情况下，需要通过民主协商和公平竞争，寻找各方共同利益点，推动合作的进行。其次，合作共治需要有一个有效的机制和体制来支撑。这就需要建立健全治理结构和机制，明确各方的责任和权力，确保合作共治能够高效

运行。最后，合作共治需要有一套完善的法律法规和规范，以保障各方合法权益，防止出现不合理的利益侵犯和失衡。

随着中国社会的不断进步，合作共治的模式也将不断深化演进。未来，需要不断推进统一战线的现代化建设，加强各方的交流合作，形成更加紧密的利益共同体。同时，要加强社会各方的教育和培训，提高他们的治理水平和意识，增强他们的合作共治意识。只有不断完善合作共治的模式，治理型统一战线才能更好地适应社会的发展，实现治理的现代化和科学化，通过广泛凝聚共识，发挥各方优势，形成合力，解决问题，推动社会稳定和发展。合作共治在新时代具有重要的实践意义和理论价值，它不仅仅是中国共产党坚持民主集中制的重要举措，也是新时代下探索统战治理模式的新思路、新方法。

（三）民主协商的方式方法

在新时代，中国共产党积极倡导以民主协商为核心的治理理念，以实现治理的民主化、科学化和规范化。在治理型统一战线的建设中，民主协商被赋予重要使命，成为一种重要的决策方式。广泛征求各方的意见和建议，有助于达成共识、形成共同决策，进一步凝聚人心，汇聚社会各界的力量。民主协商不仅仅是党对治理过程的一种倡导，更是党以人民为中心的重要体现。它充分体现了民主价值观和原则，强调各方参与、平等协商的精神，有助于有效推动社会资源的合理配置和社会问题的解决。通过民主协商，党能够更充分地倾听人民的声音，确保决策更加贴近人民群众的需求，从而增强治理的合法性、公正性和效能。此外，民主协商也为社会和谐稳定作出了积极贡献。民主协商通过充分吸纳各方意见，化解矛盾、减少冲突，有助于促进社会的融合与稳定。它不仅为解决当下的问题提供了路径，还在长远的发展中构建了人民满意、社会和谐治理框架。

民主协商是中国共产党长期实践的重要经

验，党通过各种形式的协商会议、座谈会、调查研究等方式，能够广泛听取各方面的声音。在民主协商中，不同的利益主体和社会各界可以表达自己的意见和诉求，直接参与决策。这样做的优势在于可以形成多方共治的合力，充分发挥各方的智慧和力量优势，确保决策更加科学和全面。民主协商虽然有很多优势，但也面临一些挑战。首先，民主协商需要耗费大量的时间和精力，可能导致决策过程缓慢。为了应对这个挑战，需要建立高效的协商机制，确保协商能够在较短时间内达成共识。其次，不同利益主体之间的意见可能存在分歧，需要通过善意沟通和妥协，化解矛盾，达成共同意见。最后，民主协商需要建立一套完善的法律法规和制度，明确协商的程序和规范，确保协商的结果合法合规。

随着中国社会的不断进步，民主协商的方式方法也将不断发展。未来，需要进一步加强各方面的交流与合作，提高各方的民主意识和协商能力，形成更加广泛而深入的协商机制。同时，要加强对民主协商的宣传和培训，让更多的人了解并参与其中。只有不断完善民主协商的方式方法，治理型统一战线才能更好地实现治理的民主化和科学化，推动社会治理体系不断完善和发展。只有不断完善民主协商的方式方法，治理型统一战线才能更好地实现治理的民主化和科学化，推动社会治理体系不断完善和发展。民主协商在新时代具有重要的意义，是中国共产党坚持以人民为中心、推动治理现代化的有效方式。

三、治理型统一战线的实现路径

统一战线是中国共产党领导全国人民夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，是多党合作、政治协商的战略形式，它有助于集结各方智慧，共同推动国家的繁荣稳定。然而，统一战线的有效运行关键在于党的坚强领导，党的核心地位是确保统一战线有效展开的关键要素。党的领导不仅能够提供政策方向，更能够统筹协调各

方面的资源，推动各界合作，确保治理目标的顺利实现。党的全面领导也能够确保治理型统一战线在实践中始终紧密贴合党和国家的中心任务，保持正确的政治方向，充分发挥党的优势，有效应对复杂的社会情况和问题。通过党的领导，治理型统一战线能够更好地凝聚社会共识，增强各方合作的自觉性和积极性，从而为国家的发展进步创造有力的社会氛围和政治环境。

（一）加强党的思想建设，为治理型统一战线提供核心价值

党的思想建设是指加强党的理论武装，坚持马克思主义的指导地位，强化党员干部的党性修养和思想政治觉悟，确立正确的世界观、人生观和价值观。这种思想建设为治理型统一战线提供了核心价值和思想保障，使党能够更好地凝聚人心、汇聚力量，坚持正确的政治方向和发展道路。治理型统一战线的建设是在复杂多变的社会情况下开展的，党必须保持清醒的头脑，坚定正确的政治立场和思想方向。加强党的思想建设，是全党的共同任务，也是建设治理型统一战线的关键所在。只有始终坚持马克思主义的指导地位，旗帜鲜明坚持中国特色社会主义道路，牢固树立共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，才能在各种复杂的情况下保持战略定力，做到清醒认识问题，把握发展大势，化解各种风险挑战。

构建具有中国特色的理论体系。党的思想建设需要构建具有中国特色的理论体系，这是治理型统一战线的理论指导。党的理论体系是在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想的基础上形成的，是我们党最根本的政治立场、最鲜明的特色、最本质的品格。这一理论体系是治理型统一战线领导思想的灵魂，是党员干部行动的指南，是各方参与合作的共同思想基础。只有坚持这一理论体系，才能在实践中不断探索和创新，推动治理型统一战线不断适应时代的发展和变化。

增强党员干部的党性修养。党性是党员干部最为关键的品质，是党员与其他群体明显区分的标志。在治理型统一战线的实践中，党员干部应严守党的纪律和原则，始终坚守对党忠诚的信仰，维护党的团结和统一，保持全局视野，始终从党和人民的根本利益出发，保持艰苦奋斗的工作作风。只有树立正确的党性观，强化党员干部的政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识，方能确保治理型统一战线的顺利推进。党性修养是党员干部为人民利益而奋斗的坚强保障，是确保党的领导始终牢固的关键要素。党员干部只有时刻保持清醒的政治头脑，增强忠诚、担当、纪律等党性特质，才能够在治理型统一战线的工作中充分发挥自己的作用，引领各方共同合作，推动社会的繁荣和谐。通过党性修养，党员干部能够更好地履行使命，以正确的思想引领各方面的行动，为实现国家的治理现代化和全面进步贡献积极力量。

加强思想政治教育和党员培训。思想政治教育作为党员干部思想政治工作的基础，通过多样化的教育形式，能够提升党员干部的政治觉悟和思想认识。在治理型统一战线中，加强党员干部的思想政治教育，能够引导他们不断深化对党的理论和方针政策的理解，增强对党的领导的自觉拥护。同时，加强党员培训也显得尤为重要。培训能够提高全体党员的理论素养、专业水平和工作能力，使他们能够更加娴熟地应对治理工作中的复杂问题。培训内容可以涵盖党的基本路线、治理理念、法律法规等方面，帮助全体党员提升综合素质，提高在治理型统一战线中的综合施策能力。

（二）加强党的组织建设，为治理型统一战线提供驱动力量

作为中国共产党的领导核心，党的组织建设是保持党的先进性和纯洁性的基础，也是治理型统一战线工作有效开展的驱动力量。只有加强各级党组织的建设，完善组织体系，提高党的组

织效能，确保党能够更好地领导和协调各方面力量，才能推动治理型统一战线不断向前发展。

加强各级党组织的建设。加强各级党组织的建设是治理型统一战线实现的基础。党的组织是党的领导的载体，只有党的组织建设扎实，党才能始终保持旺盛的生命力和战斗力。要加强基层党组织建设，推动党在各个社会领域和机构中深入开展工作，增强党的组织覆盖面和影响力。同时，要加强高层党组织建设，提高党的决策能力和执行力，确保党的领导能够更加有效地落实到治理型统一战线的各个方面。完善组织体系，形成合力。治理型统一战线需要各方面的力量共同参与，形成合力。为此，要完善统一战线的组织体系，将各方面的组织有机地结合起来。党作为领导核心，要加强与其他参与方的联系和协调，建立起有效的协商机制和合作平台，促进各方在治理过程中达成共识、凝聚共识，形成战略合作关系。只有形成合力，才能在治理过程中共同应对挑战，实现治理效果的最大化。

提高党的组织效能。治理型统一战线需要高效运行，因此党的组织效能至关重要。要提高党的组织效能，需要健全党的工作机制，确保党的决策能够及时准确地传达到各级党组织和干部队伍中。同时，要加强党员干部的培训和能力建设，提高他们的政治素质和工作能力，使他们能够更好地履行自己的职责，发挥党员的先锋模范作用。提高党的组织效能，使党能够更好地领导和推动治理型统一战线的发展。严明党的纪律，维护党的团结统一。在实现治理型统一战线的过程中，党要坚持严明的纪律，维护党的团结统一。党是中国特色社会主义事业的领导核心，只有坚持党的纪律，确保党内团结统一，党才能更好地发挥领导作用，牢牢把握全局工作大方向。要坚决贯彻执行党的各项决策部署，严肃党内政治生活，严格党员干部的选拔任用程序，坚决反对一切损害党的团结、损害党的集中统一的行为，确保党始终保持强大的战斗力和凝聚力。

（三）加强党的理论建设，为治理型统一战线提供知识支撑

党的理论建设是指加强对马克思主义理论的学习和研究，不断丰富和发展中国特色社会主义理论体系，为治理型统一战线提供科学的理论指导和知识支撑。党的理论建设需要深入挖掘和总结中国共产党在长期实践中取得的成果和经验，分析和解决当前社会面临的重大问题，为治理型统一战线各项工作的开展提供科学依据和理论指引。

加强马克思主义理论学习。马克思主义是中国共产党的指导思想，加强对马克思主义理论的学习是加强党的理论建设的基础。要始终坚持马克思主义的指导地位，深入学习马克思主义基本原理，把握其科学内涵，使全体党员和干部都牢固树立起马克思主义的世界观、人生观和价值观，以马克思主义的观点和方法分析问题。解决问题。发展中国特色社会主义理论体系。中国特色社会主义理论体系是中国共产党长期实践和理论创新的成果，是中国共产党治理经验的集中体现。党的理论建设要坚持以中国特色社会主义为指导，继续发展完善这一理论体系，不断适应社会发展的新要求。要深入研究和掌握习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，加强对习近平总书记系列重要讲话精神的学习宣传，把习近平新时代中国特色社会主义思想作为党的行动指南，贯彻到治理型统一战线的各项工作中。

总结实践经验，解决实际问题。党的理论建设要紧密结合实践，总结党在长期执政过程中的实践经验，分析和解决当前社会面临的重大问题。要加强对各领域治理经验的总结和研究，探索适应当前社会发展需求的新理论、新思路和新方法。只有根据实际情况，提出切实可行的理论和措施，才能更好地引导治理型统一战线的实践工作，取得更大的成效。培养高素质理论人才。党的理论建设还需要加强高素质理论人才的培养。理论人才是治理型统一战线的重要支撑力

量，他们要具备扎实的理论基础，深入了解和把握中国特色社会主义事业的发展规律和治理型统一战线的特点，能够在复杂多变的社会情况下进行科学分析和判断，为党和国家决策提供科学依据。要加强高校和研究机构的理论研究，培养一大批拥有马克思主义理论素养、政治品德优良的优秀理论人才，为治理型统一战线的发展提供强大智力支持。

（四）加强党的作风建设，为治理型统一战线提供民主协商条件

作风建设是指加强党员干部的作风教育，倡导民主、务实、清廉、奋发向上的良好作风，形成风清气正、干事创业的政治氛围。加强党的作风建设可以为治理型统一战线提供民主协商的条件，通过坚持民主协商，促进各方参与、广泛协商，形成共治合力，实现治理的民主化、科学化和规范化。

加强党风廉政建设，净化政治生态。加强党的作风建设首先需要加强党风廉政建设，打造风清气正的政治环境。要强化党员干部的党性修养，坚持思想上政治上行动上与中央保持高度一致，自觉做到遵纪守法、廉洁奉公。同时，要加强党内监督，坚决纠正形式主义、官僚主义和其他不良作风，净化党内政治生态，增强党员干部的服务意识和责任意识，为民主协商创造良好的政治条件。推动民主协商，广泛凝聚共识。民主协商是治理型统一战线的重要方式，通过广泛凝聚各方共识，形成合作共治的合力。党的作风建设需要推动民主协商的开展，鼓励各方参与，听取各方意见和建议，形成共同的理念和目标。要坚持全过程民主，充分发扬民主协商的优势，推动各方代表在协商中平等交流，实现多元利益的平衡，确保民主协商的结果更加科学合理。

倡导务实清廉作风，增强执行力。治理型统一战线需要各方共同努力，形成务实清廉的工作作风，增强执行力。党的作风建设要坚持求真务实，不搞形式主义、官僚主义，确保工作务虚

而不虚。同时,要强化党员干部的清廉意识,反对贪污腐败,保持廉洁奉公的品质。只有在务实清廉的作风下,党员干部才能全身心投入到民主协商的工作中,真正为人民谋福祉,推动治理型统一战线工作的顺利开展。激发奋发向上的干事创业精神。治理型统一战线需要充满奋发向上的干事创业精神,党的作风建设要激发这种精神。要鼓励党员干部敢于担当、善于创新,在推动治理型统一战线发展的过程中不畏艰难,敢于攻坚克难。要树立正确的成就观,坚持实事求是,认真总结经验教训,不断完善工作方式方法。只有充满奋发向上的干事创业精神,党员干部才能在民主协商中发挥积极作用,推动治理型统一战线向前发展。

四、结论与讨论

治理型统一战线是一种新型的统战模式,必须将治理的思想和理念融入统一战线的全过程,充分发挥中国共产党凝聚人心、汇聚力量的政治优势。其基本内涵主要包括多元化的主体结构、合作共治的价值导向、民主协商的方式方法,其实现路径包括加强党的思想建设、组织建设、理论建设、作风建设等多个方面。多元化的主体结构体现了统一战线各方面参与的广泛性和多样性,可以调动各方力量共同参与治理工作,形成合作共治的局面。合作共治的价值导向强调了统一战线各方合作的价值取向,共同追求社会和谐稳定、国家繁荣发展的目标。民主协商的方式方法能够确保通过广泛征求各方面的意见和建

议,达成共识,形成共同决策,促进社会治理的民主化和科学化。

同时,在实现治理型统一战线的过程中,加强党的领导是最重要的条件和基础。党的领导是统一战线工作有效开展的关键因素,也是治理型统一战线实现各项内涵的政治保障。必须保持党的先进性和纯洁性,加强党风廉政建设,坚持党的基本路线,加强党的组织建设和理论建设,培养高素质理论人才,激发党员干部的干事创业精神,以确保治理型统一战线的工作能够有效开展,为党领导全国人民夺取革命、建设、改革事业胜利提供强大的政治优势和动力。

除了党的领导作为治理型统一战线的核心力量外,还必须强调科技创新和数字化发展在治理型统一战线中的作用。在新时代,信息技术的快速发展和数字化转型的加速,为治理型统一战线提供了新的机遇。通过引入先进技术,如人工智能、大数据分析、物联网等,可以更加高效地获取信息、分析数据,实现治理的精准化和智能化。比如在社会治安防控方面,利用智能监控、人脸识别等技术可以提高治安预警和处置的能力;在社会服务领域,数字化平台可以提供更加便捷的公共服务和信息传递工具;在政府管理方面,数字化政府可以提高行政效率和透明度。然而,技术路径也面临一些挑战和问题,比如信息安全和隐私保护、数字鸿沟等。在引入技术的过程中,必须加强相关法律法规的制定和完善,保障信息安全和公民的隐私权利;同时,要注重技术的普惠性,避免数字鸿沟加剧社会分化。

参考文献

- [1] 苏全有,隋延亭.论解放战争时期中共在新乡的城市动员[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):130-136.
- [2] 张树华,李旭.新时代统一战线工作高质量发展:格局、趋势与原则方向[J].当代中国史研究,2023(2):98-108,159.
- [3] 江国华,乌日尼勒.习近平“爱国统一战线”重要论述的原创性贡献[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2023(1):25-32.
- [4] 郝丽.党的统一战线百年回顾:从历史逻辑到现实定位[J].学海,2021(3):22-28.
- [5] 刘静,刘嘉祺.统一战线发挥情感治理效能的实践路径[J].新视野,2021(6):55-61.
- [6] 任文启,顾东辉.通过社会工作的情感治理:70年情感治理的历史脉络与现代化转向[J].青海社会科学,2019(6):24-31.

责任编辑 刘 钊

公共政策违常现象及其治理

曾豪杰^{1,2},刘玉灵³

(1.清华大学公共管理学院,北京 100083;2.嘉兴大学公共政策研究院,浙江 嘉兴 314001;

3.郑州西亚斯学院,河南 郑州 451100)

摘要: 公共政策违常现象与问题在公共政策全过程各方面、各环节都有可能发生,一般具有悖常性、特殊性、复杂性等特点,往往既悖于常识也悖于常理,既悖于常情也悖于常规,容易既悖于公共政策公共性也悖于公共政策现实合理性,以及悖于公共政策未来趋势性。公共政策违常现象的形成原因是多方面的,公共政策违常问题的影响常常是负面的。由于它不仅影响着社会进步与发展,而且也影响公共政策自身发展,甚至还会导致一些新的社会与政策问题,所以,需要对之深入研究并加以治理。

关键词: 公共政策; 违常现象; 悖常问题; 社会治理; 公共管理

中图分类号: D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0057-07

引言

“常”,长久,经久不变的意思。常识,指一般的知识或者说普通的知识。常理,指一般的规律和通常的道理。常规,指沿袭下来经常实行的规矩。

违常,就是指违背常情和常规。悖常,是指非主流,不按常理做事。成语“有悖常理”,就是指某些所作所为或一些现象跟人们已经认识的常理不一致、相冲突的意思。反常,是指不正常的某些东西或者现象,与自然的和正常的现象相反。超常,一般是指超过寻常的、超出一般的意思。其中,违常、悖常、反常,一般带有贬义色彩,往往至少违背常识、常理、常态、常情和常规等中的一项;超常,一般带有褒义色彩,可能不同于常态、常情和常规,

但往往又不违背隐藏其中的常识或者常理。

公共政策违常现象,就是指公共政策在形式或内容方面,在制定、执行或评估中的某一个或者几个环节出现违背常情或者常规,甚至已往的常态的现象。因受历史、政治、经济、文化、社会、意识形态、国际形势等多种因素的影响,一些领域出台违背常识、有悖常理的公共政策时有发生。

一、从三个典型公共政策违常案例说起

(一) 典型的公共政策违常案例概述

案例一:2020年2月28日,广东省的陈先生父亲去世,其父亲生前在中国邮政储蓄银行惠州市惠阳支行留下7万余元存款。3月2日,陈先生

收稿日期:2023-05-25

作者简介:曾豪杰(1990—),男,湖南衡阳人,博士后,研究员,清华大学公共管理学院,嘉兴大学公共政策研究院特聘研究员,研究方向为公共政策理论与创新;刘玉灵(1988—),女,河南郑州人,郑州西亚斯学院硕士研究生,研究方向为乡村产业振兴、公共政策研究。

拿着存单到银行用密码取款，然而，由于未能通过人脸识别系统而无法成功取款。接下来，陈先生踏上了漫长的父子关系证明之路。当陈先生提供能证明两人父子关系的户口本时，公证处要求提供户籍所在地派出所亲属关系证明，然而，到派出所申请办理时，却被告知陈先生亲属关系证明属于公安部确定的“派出所、公安机关不再出具的18种证明”之一。当陈先生说明派出所不予办理关系证明的情况后，公证处要求提供户籍底册复印件，然而，当他去派出所申请复印时，他却又被告知户籍底册涉及个人隐私而不能复印。当陈先生向公证处说明派出所不予办理复印户籍底册时，公证处要求提供居委会开具的亲属关系证明，然而，当他去开证明时，却又被告知依据民政部规定这类证明不予开具。当陈先生向公证处说明居委会不予开具亲属关系证明时，公证处最后说没有证明就无法办理公证。因此，此事也就陷入僵局。总之，陈先生先后在银行、公证处、派出所和居委会之间来回跑了七八次，历时长达7个多月，问题迟迟解决不了，由于最后也没能证明“我爸是我爸”，他也自然没能取到继承款。这个继承公证的话题，不久也上了热搜。于是，到2020年10月20日，惠州市惠阳区政府出手，迅速协调其父亲原单位提供有关人事档案及履历表复印件，陈先生为其父亲的合法继承人身份得以证明，陈先生才终于取得继承权公证书，也才得以顺利取出7万元继承款。与此同时，惠州市纪委监委高度重视并问责了12名相关责任人，还重组了惠阳区公证处。此案经媒体报道产生较大影响后，广东省惠州市开始对面向群众的办理事项进行全面梳理，并将收集到的国务院各部委取消的705项证明以及广东省取消的1220项证明相关材料的清单印发辖区各单位，并要求比对自查和及时整改，从而精简了数以百计的证明事项。根据群众在国务院“互联网+督查”平台反映的问题线索，国务院第七次大督

查第十一督查组赴广东省惠州市惠阳区进行了实地督查，发现群众反映的“公证书办理难银行存款无法取出”的情况属实，于2020年11月3日还发布了《关于广东省惠州市惠阳区公证处要求群众提供循环证明问题的督查情况通报》。针对上述问题，广东省公证协会也于2020年11月25日公布了涉及48大项224小项的全省《公证事项办理材料清单》，明确了办理各类公证所需的材料、办结时限及注意事项等，还在清单中对需提交的材料作了详细的注解^[1]。

案例二：2021年4月5日，海南省儋州市农业局要求全市推广香蕉种植面积3万亩，强调农业产业结构调整的重要性，并下发文件将指标分解到18个乡镇，要求不折不扣地完成。到4月下旬，只有3个乡镇完成香蕉备耕任务，长坡镇和松鸣乡两个乡镇的书记、镇(乡)长因完成备耕任务此例过低而被免职，中和镇书记、镇长因完成任务此例较低而被黄牌警告。当记者问及农民为什么不愿种香蕉时，有人人大代表告诉记者，像松鸣乡的大部分土地系沙地，土质比较松散，水分不太充足，比较适合种植地瓜、花生和平甘蔗等，很不适宜种植香蕉这种大水大肥作物，当地也没有种香蕉的传统。像毗邻的长坡镇是儋州最大也小有名气的瓜菜基地，作为小有名气的瓜菜基地，该镇农民种一亩瓜菜可以收入六七千元，但却从来没有种植香蕉成功的先例。其实，农民也会算经济账，比如在长坡镇，收完花生种尖椒，每亩至少收入六千多元，而种香蕉，每亩还要投入二千多元，就算搞得很好，最多也只能赚二千多元，如果收购价低于每公斤七毛钱的话，则会赔本。再说，农民是土地承包经营者，种什么，怎么种，都是农民自主安排。就算政府有意引导产业结构调整，政府出政策也不能瞎指挥、搞摊派，既需要尊重农民意愿，也需要因地制宜^[2]。

案例三：2022年6月13日，有多名村镇银行储户的健康码因前往郑州市沟通“取款难”问题而被赋“红码”。此事一经报道，便迅速引爆了

网络舆论。7月7日，山东、辽宁等地的部分河南村镇银行储户的健康码被远程赋“红码”。据统计，先后共有1317名村镇银行储户被赋红码，其中，有446人是在入郑扫场所码时被赋了红码，有871人是在郑因通过扫他人分享或者发送的郑州场所码而被赋红码。据查，郑州“红码”事件系郑州市委政法委、郑州市大数据局、郑州市疫情防控指挥部、郑州市大数据发展有限公司等相关领导干部及工作人员，法治意识淡薄，严重违反有关健康码管理办法及赋码转码规则，擅自对不符合赋码条件的人员乱赋红码所致^[3]。

（二）典型政策违常案例简析

分析前面提到的几个典型案例，我们不难发现：案例一，是一起亲属关系证明事件，也是一起公共政策执行违常的事件。一是违背常理。循环自证属于逻辑悖论，自证难。二是违背常规。2020年4月底，公安部、民政部等多个部门或单独发文，或联合出台意见，明确了包括亲属关系在内的证明无需再开，作为地方公证部门惠阳区公证处应做执行国家公共政策的先锋，而不是阻碍者。

案例二，是一起强迫种植事件，也是一起公共政策决策违常的事件。一是违背常理。不同水土种植不同作物，这种基本的农业种植常识与常理是需要遵循的。二是违背常规。政府引导和推广种植，不仅需要依法进行，而且也要吸取以往的经验教训。

案例三，是一起健康码赋红事件，也是一起公共政策决策与执行均违常的事件。一是违背常理。健康码是专门用于疫情防控的。二是违背常规。健康码赋红，国家有严格的规定，不能视同儿戏，而随意乱赋，将公共权力与防疫健康码用于解决银行与储户矛盾纠纷，明显违背国家法律法规。

除了上述基本定性分析之外，我们还可以总结归纳它们的共同点。

第一，三个案例都可归属于公共政策违常

现象与问题范畴。不管是违背常识还是违背常规，不管是公共政策决策违常还是公共政策执行违常，都属于违常性质，都可列入公共政策违常范畴。

第二，三个案例都从侧面反映了某些公共政策在决策与执行过程中缺乏科学性与民主性问题。三个案例都反映了有关负责人政策决策比较草率，政策执行也比较简单粗暴，没有经过民主程序，也不考虑后果与影响，更没顾及政策科学性问题的。

第三，三个案例都反映了公共政策监督与评估环节还存在一些不足的问题。案例一反映了我国亲属关系证明政策执行监督存在缺陷问题，案例二反映了我国农业种植推广政策事前评估存在不足问题，案例三反映了我国健康码赋红政策事中监督与事后评估存在漏洞问题。

二、公共政策违常现象易发环节例证

美国学者安德森认为政策运行过程是一个包括政策问题的形成、政策方案的制定、政策方案的通过、政策的实施以及政策的评估在内的有序的行动方式^[4]。从新闻媒体曝光的情况来看，公共政策违常现象，在政策议题、政策制定、政策执行、政策评估、政策终结、政策监督等政策运行过程的几个环节中任何一个环节都有可能出现。

（一）公共政策议题环节

从近些年的新闻报道来看，每年全国或者地方人大、政协开会期间，总有几个“雷人议案或提案”上热搜。事实上，作为能有机会参与政策议题形成的个人、团体或者组织，因各种各样的原因，都有可能提出或者提交违背常识、常理、常情或者常规的决策提案或者政策建议。例如，2009年，曾有来自北京市的政协委员建议“设立学士后解决大学生就业”^[5]，曾有来自中山市的政协委员建议“企业老总享受行政待遇刺激纳税”^[6]，曾有来自河南省的人大代表建议“斗鸡博彩合法化带动经济”，曾有来自山东省的人大

代表建议“公务员三成工资以消费券形式发放”^[7]；2013年，曾有身为企业家的政协委员建议“没有接受过九年义务教育的人不应该生孩子”；2022年，曾有国家统计局某副局长建议低收入群体可以出租闲置房或用私家车拉活来增加收入^[8]；有身为某集团董事长的人大代表建议年轻人多进工厂，少送外卖，鼓励支持年轻人争当产业工人，缓解制造业招工难、用工难问题^[9]；有身为商会会长的政协委员认为66岁至79岁仍属中年，建议鼓励60岁以上初老群体再就业^[10]。

（二）公共政策制订环节

一般来说，中央政府出台的公共政策比较讲究科学性，也注重公共政策制订过程的民主性，鲜有违常现象发生。然而，地方政府和部门因各种各样的原因，在公共政策制订环节出现违常现象时有发生。例如，2022年6月，河南省洛阳市偃师区迎宾社区被评为无上访社区，根据其上级政策规定，凡户籍在该社区的中招考生，中招中的第一志愿可以降低3分录取。此通知一传到网上旋即引发了舆论关注。有关媒体发现，该省南阳市唐河县和淅川县于2019年5月也曾发布和出台过《创建信访“无访”村(社区)实施办法(试行)》，规定对无访村户籍的考生降3—5分录取^[11]。这种试图通过中招加分“赋能”信访工作的政策，既违背了我国信访制度有关公民合法上访的规定，也违背了教育部2016年印发的《关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革的指导意见》中的大幅减少、严格控制加分项目的相关规定。这也是公共政策制订违常的典型案列。

（三）公共政策执行环节

众所周知，政策执行中存在着异化现象，并且还是一个长期有待解决而又常见的普遍问题。其实，公共行政执行异化现象也往往体现出公共政策执行违常。例如，2022年4月，网络曝光辽宁省鞍山市台安县出现了政府部门要求农民穿着防护服春耕的图片^[12]。河北省邯郸市鸡泽县凤正乡防疫规定农民下地干活需要办“干农活出

入证”^[13]。其实，农民野外作业，既空旷又分散，出台这种春耕防疫决策，既浪费防疫资源，又不利于春耕。

又如，2022年5月初，正值春耕时期，河北省唐山市某地一位老农在疫情防控时下地干农活，被巡察看到后不仅受到批评，而且还要求该老农通过村高音喇叭向全村村民道歉^[14]。视频发布后，在网络舆论中造成了不良影响。事后当地防控办发布了相关情况通告，批评了辖区个别村居疫情防控措施过于简单，或者过度过分，没有统筹好疫情防控与春耕生产工作，责令有关部门立即整改。

（四）公共政策评估环节

我国公共政策评估，因存在缺乏健全的评估体系、切实的制度保障、规范的程序流程、独立专业的评估组织和完善的参与机制等，个别明明投入与产出严重不合理的政策却被评为好政策，个别连老百姓都认为是劳民伤财的不良政策却被认定为优质政策得到推广。例如，高校“三位一体”综合评价招生政策^①原本是为了更好地选拔人才，然而在一些地方，连二本院校也年年组织“三位一体”招生。可见，在公共政策评估环节，违常现象与问题也同样存在。

三、公共政策违常现象特征分析

公共政策违常现象，除了违常性这一显著特征之外，还存在以下特点。

（一）客观性和普遍性

从历史上看也好，从现实中看也罢，公共政策违常现象在政治、经济、文化、教育以及社会等诸多领域都时有发生，甚至有时还比较突出和严重，是一种客观存在的现象。

从历史来看，政策制订与执行违常，在古代经常出现，现在也时有发生。从现实来看，公共政策制订与执行违常，在国外有在国内也存在，在经济和政治领域有在教育与文化领域也存在。这说明，公共政策违常现象不是哪一个国家

所特有的，只是在不同的国家，在异常形式与内容或者异常情况与程度方面，可能会存在一些差异。历史与现实也表明，自公共政策诞生的那一天起，政策异常现象就难以避免。可见，公共政策异常现象具有普遍性特点。

（二）负面性与危害性

邓小平曾指出：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^[15]异常的公共政策很容易变成公众眼中的坏的政策，演变为公众心中不好的制度，也自然而然会带来各种负面性影响和危害性后果。在过去互联网还未普及的年代，地方政策异常所引发的影响往往相对较小。而如今，不管是政策议题阶段还是政策制订方面，不管是政策执行过程还是政策评估环节，政策异常现象很容易成为新闻热点，有的甚至会引发较大的舆论影响。从近些年的政策异常曝光影响来看，其对地方形象与美誉度、对地方政府和公共政策公信力、对公共政策客体及一些相关人的日常生活，都容易产生消极影响。

（三）多样性与多因性

从公共政策异常的具体情况来看，公共政策异常现象具有多样性，有的违背常识，有的违背常理，有的违背常态，有的违背常情，有的违背常规。

从公共政策异常现象形成与发生原因来看，有的简单，有的复杂，但从总体上看，具有多样性特点。一是发生环节的多样性。公共政策在议程、规划、制订、执行、监控、评估等各个环节，都有可能出现异常现象。二是关联主体的多样性。一般认为，公共政策的关联主体有官方主体和民间主体两大类。在我国，官方主体有执政党、权力机关、行政机关、司法机关、公安机关等，还有人民政协、事业单位及有官方背景的一些社会团体，民间主体有公民个人、民间智囊团和利益集团。公共政策异常现象出现的原因主要与公共政策关联主体有关，主体的多样性自然给

公共政策异常现象的形成和产生带了多样性的可能。像公共政策问题界定者、公共政策议题提案人、公共政策执行者和评估者等，都有可能刺激公共政策异常现象出现。三是影响因子的多样性。现象和问题的出现，除了内因，还有外因。公共政策异常，除了与多元化的公共政策关联主体密切相关，比如决策者的专业素质、执行者的价值偏好、评估者的立场等，还与组织氛围、社会环境和国际形势等密切相关。

当然，公共政策异常现象，除了异常性、客观性、普遍性、负面性、危害性、多样性和多因性，还会具有其他诸如复杂性、时代性等特点。

四、公共政策异常现象有悖原则分析

公共政策异常现象不仅容易违背公共政策的宗旨与目的，也容易违背各种应遵循的基本原则。

（一）有悖科学性原则

美国政策科学学者史密斯曾指出，理想化的政策是影响政策执行的首要原因^[16]。理想化的政策实际上就是以公共政策的科学性为基础而制定的政策。丁煌教授曾更直接地指出：“政策制定得科学与否对政策的执行效果至关重要。”^[17]著名经济学家吴敬琏也认为：“提高决策的科学性十分必要。”并指出，在我国“党政部门的重大政治经济决策很少经过人文社会科学论证”^[18]。其实，要想公共政策执行效果好，就得注意政策制定的科学性。常识、常理和常情也好，常规、常态和常道也罢，其中体现着一定的规律性，很多也往往包含着一定的科学性。然而，这些带来负面影响的异常的公共政策往往缺乏科学性，更谈不上什么理想化，所以带来的常常是不良影响。

（二）有悖民主性原则

李修科和燕继荣教授曾指出：“政策决策的民主化和科学化是党和政府执政的内在要求，也是其追求的两大目标。既不民主也不科学的决策不仅削弱政策执行力，还损害决策部门的公信

力。”^[19]从媒体报道的非常的公共政策决策与执行情况来看，非常的公共政策基本上都具有“既不民主也不科学”的特点。事实上，违背民主性的公共政策决策往往很难保障其科学性，也很容易导致公共政策异常现象和问题的出现。

（三）有悖合法性原则

美国公共政策学者格斯頓曾指出：“如果人们相信政策制定者是按照规定的法律来实施决策的，那么，他们就‘感到有责任服从法律，遵循规定，遵守他们认为合法的决策’。但如果人们对决策的合法性提出质疑，则他们就不能勉强接受这些决定。”^[20]然而，一般来讲，非常的公共政策也常常不是在决策环节就是在执行阶段缺乏起码的合法性，甚至形式上或者内容上本身就存在违法。也因如此，消极非常的公共政策往往很容易成为媒体曝光的丑闻，也很容易引起民众的反感，甚至反抗。

当然，公共政策异常现象除了有悖于公共政策应遵守的科学性、民主性、合法性原则之外，还会有悖于公共性、公平性、公正性等原则，也会有悖于我国公共政策的人民至上原则。

五、公共政策异常现象治理探讨

公共政策异常现象不仅容易违背公共政策的宗旨与目的，也容易违背公共政策应遵循的基本原则。

（一）重视坚守公共政策科学性与民主性

公共政策是解决社会公共问题的重要工具，公共政策制定得是否科学对公共政策的执行效果有至关重要的影响。加强公共政策的科学性，不仅是公共政策本身发展的客观需要，也是现代政策与社会解决公共问题的必然需要。正因如此，保障和加强公共政策的科学性十分必要。从公共政策异常现象来看，公共政策制订过程的所有关联主体，尤其是公共政策的决策者，都需要加强公共政策科学性的基本常识的学习，不断提升制定科学的公共政策的能力。

从以往的历史经验教训来看，民主是社会公共利益平衡与协调的重要方式，是保障制定具有高水平的科学性公共政策的重要手段。可见，在公共政策领域重视、完善和加强民主十分必要。为此，不管是在公共政策议题、决策、制订、执行、监督和评估等哪个过程与环节，都需要加强民主协商、民主管理、民主决策和民主监督等。简而言之，就是要按照公共政策的全过程及各环节的民主程序行动，让民主成为依法预防公共政策异常现象发生的重要保障。

（二）加强公共政策合法性监督和评估

著名政策科学学者拉斯韦尔认为：“可望获得的价值可以分为尊重、收入、安全等类，取得价值最多的人是精英；其余的人是群众。”^[21]宁骚教授认为：“公共政策的社会本质在于它是公共性与偏好性的矛盾体。”^[22]在我国，公共政策需要体现全心全意为人民服务的宗旨，需要平衡解决其公共性与偏好性矛盾。避免公共政策价值分配偏离人民群众，预防和消除公共政策异常现象与问题的发生，需要完善和健全公共政策合法性监督和评估。

从公共政策异常案例来看，异常决策和异常执行的公共政策，往往伴随存在形式、程序、内容等方面的违法现象和问题。可见，加强公共政策制订与执行合法性十分必要。为此，一是有必要健全公共政策形式与内容的合法性监督与评估机制，二是有必要健全公共政策过程及公示程序监督与评估机制，三是有必要加强公共政策执行与监督。

（三）健全公共政策异常责任机制和制度

从不同角度思考，公共政策主体有不同类型。公共政策关联主体包括公共政策行动个体、民族和阶级、政党和利益团体、大众媒体和研究机构等行动群体，它们可能是制度内主体与制度外主体，也可能是国家的公共治权主体、社会政治法权主体和社会非法权主体等等^[23]。公共政策制订也好，公共政策执行也罢，它们本身都是一

个较为复杂的过程，公共政策的制订与执行效果也往往会受到诸多因素的影响和制约，也常常受到不同公共政策关联主体的价值取向与偏好、素质和能力等的影响。

公共政策异常现象，特别比较严重的，往往伴随违规违法，甚至犯罪，加强公共政策异常责任倒查与追究十分必要。这不仅有利于增强公共政策主体责任意识与使命感，也有利于促进公共政策科学性与合法性。为此，我们需要做到：一是建立和完善公共政策异常责任机制，从动态角度保障公共政策过程的合理合法；二是建立和

健全公共政策异常责任制度，从静态角度保障公共政策内容的合理合法；三是建立和健全公共政策异常救济机制和补偿制度，从最后环节促进公共政策异常危机的化解和不良后果的消除。

注释：

① “三位一体”综合评价招生制度是指将成长性评价和一次性评价相结合，融学业水平测试、综合素质评价和高考三方面评价要素为一体的多元化招生考试评价制度。

参考文献

- [1] 关于广东省惠州市惠阳区公证处要求群众提供循环证明问题的督查情况通报 [EB/OL]. (2022-06-16)[2022-07-28]. www.yynanhu.gov.cn/55456/55458/55471/55479/content_1760549.html.
- [2] 刘菁.海南发生强迫农民种香蕉事件[EB/OL].(2022-07-28)[2022-07-31].http://www.farmer.com.cn/2020/07/27/99857269.html
- [3] 河南村镇银行储户红码事件 [EB/OL]. (2022-07-28)[2022-07-31].https://baike.baidu.com/item/河南村镇银行储户红码事件/61462506?fr=aladdin.
- [4] 詹姆斯·E·安德森.公共决策[M].北京:华夏出版社,1990:27.
- [5] 北京政协委员建议设立“学士后”解决就业难题[EB/OL].(2009-01-14)[2022-07-28].http://www.language.chinadaily.com.cn/campus/2009-01/14/content_7397554.htm.
- [6] 北京晚报:国企老板享受行政级别待遇违反社会公平[EB/OL].(2009-02-09)[2022-07-28].https://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/02-09/1555515.shtml.
- [7] 盘点两会十大“雷人”提案[EB/OL].(2017-03-15)[2022-07-28].http://www.cqzhihaolaw.com/a/xingshipanli/20170313/28990.html.
- [8] 低收入群体如何增加收入?专家:开私家车拉活,或把闲置房子出租 [EB/OL]. (2022-04-01)[2022-07-28].https://view.inews.qq.com/a/20220401A04XC300?startextras=0_db94bb47e5291&from=ampzkqw.
- [9] 全国人大代表建议:年轻人多进工厂,少送外卖[EB/OL].(2022-03-08)[2022-07-28].https://baijiahao.baidu.com/s?id=1726713672728375046&wfr=spider&for=pc.
- [10] 委员建议:66岁-79岁仍是中年人,鼓励60岁以上初老群体再就业 [EB/OL].(2022-03-11)[2022-07-28].https://www.163.com/dy/article/H27EHF970552MDYM.html.
- [11] 无上访社区加分政策偏离信访制度初衷:违背教育公平的懒政 [EB/OL].(2022-06-16)[2022-07-28].http://www.k.sina.com.cn/article_3164957712_bca56c1002001y496.html.
- [12] 鞍山回应农民穿防护服春耕:当时有疫情,现在已经不穿了 [EB/OL].(2022-04-19)[2022-07-28].https://www.guancha.cn/politics/2022_04_19_635697.shtml.
- [13] 河北一农村,村民干活要办“干农活出入证”,这是怎么回事? [EB/OL]. (2022-05-03)[2022-07-28].https://www.https://www.163.com/dy/article/H6ETEDD405531OM2.html.
- [14] 私自下地干活的农民,公开向全村老少爷们道歉[EB/OL].(2022-05-03)[2022-07-28].https://www.sohu.com/a/543438330_100194325.
- [15] 邓小平.邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:333.
- [16] T B Smith. The Policy Implementation Process [J]. Policy Sciences, 1973(2): 203-205.
- [17] 丁煌.政策制定的科学性与政策执行的有效性[J].南京社会科学, 2002(1): 38-44.
- [18] 吴敬琏.提高政府决策科学性[N].中国经济时报, 2003-03-06(1).
- [19] 李修科, 燕继荣.政策民主与政策协商[N].北京日报, 2019-04-01(14).
- [20] 拉雷·N·格斯顿.公共政策的制定[M].重庆:重庆出版社, 2001: 152.
- [21] 哈罗德·拉斯韦尔.政治学[M].北京:商务印书馆, 1992: 3.
- [22] 宁骚.公共政策学[M].北京:高等教育出版社, 2010: 160.
- [23] 严强.公共政策学[M].北京:社会科学文献出版社, 2008: 40-42.

责任编辑 刘 晔

乡村道路治理的价值意涵、现实挑战 与实施路径

徐宇晗

(菲律宾莱西姆大学 Claro M.Recto 高等研究院, 菲律宾 马尼拉 1002)

摘要: 乡村道路治理是乡村治理的重要内容,也是构成国家治理的基础。在中国特色社会主义新时代,乡村道路治理,对推动乡村振兴战略的实施发挥着积极作用。其价值意涵集中体现在确保了道路畅通、化解了村民因道路通行问题产生的矛盾、有力地推动了和美乡村建设。在实践中,乡村道路治理还面临着思维、技术、协同、制度等困境,需要打破传统治理思维,改善乡村数字技术应用条件,构建多元主体协同治理模式,以及健全完善制度体系,采取切实可行的措施,以实现乡村道路的有效治理。

关键词: 乡村道路治理; 价值意涵; 和美乡村建设; 有效治理

中图分类号: D422.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0064-07

乡村道路处于我国交通运输网的末端,是建设交通强国的重要支撑,也是乡村地区最主要的基础设施,它发挥着乡村区域之间的连接作用,与当地人们的生产生活密不可分。党的十八大以来,习近平总书记多次对加快建设交通强国作出重要指示,并指出交通基础设施建设具有很强的先导作用^[1]。特别是在打赢脱贫攻坚战的战略指引下,乡村道路建设被当作民生工程,受到各级政府及相关部门高度重视,各地围绕着乡村道路建设加快了乡村基础设施互联互通步伐,乡村道路在这期间得到了拓展和延伸,通村通组路建设取得显著成绩。截至2021年,我国脱贫攻坚战取得全面胜利,全国具备条件的乡镇和建制村实现了100%通硬化路的目

标,实现了政府关于“小康路上不让任何一地因交通而掉队”的庄严承诺^[2]。

随着我国政府体制改革已经实现了从传统社会管理向现代社会治理转变,对乡村道路的管理自然也就转化为对乡村道路的治理。“治理”(governance)一词来源于西方公共管理学界,其基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要,其目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益^[3]。结合对治理含义的理解,界定乡村道路治理为以实现和维护群众的出行权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对乡村道路存在的问题,围绕排除安全隐患、化解矛盾纠纷、实现环境美化而采取

收稿日期: 2023-02-28

作者简介: 徐宇晗(1988—),男,河南周口人,菲律宾莱西姆大学 Claro M.Recto 高等研究院博士研究生,研究方向为中国政治与基层治理。

的行动措施。乡村道路治理归根结底是为了更好地满足人民群众生活便利和社会经济发展的需要。

目前,对于乡村道路而言,国内较多的学者聚焦于乡村道路建设、乡村道路交通安全等方面进行研究,主要认为在乡村道路建设中应制定统一的施工标准和流程,保证乡村道路建设的施工质量,同时,要完善乡村道路的养护和安全防范措施,以避免发生交通事故。总体来看,现有研究偏向于施工技术规范、乡村道路安全管理等方面,缺乏从治理的视角对乡村道路进行整体系统的研究,致使乡村道路治理并没有得到高度的重视。乡村道路治理看起来无关紧要,但实质却与村民的生活息息相关。乡村道路因治理不足产生的问题时有发生,并业已成为影响社会和谐的一个潜在因素。本文对乡村道路治理中存在的现实问题进行剖析,探索化解制约乡村道路治理的困境的有效办法,以期为我国乡村道路有效治理提供参考。

一、乡村道路治理的价值意涵

乡村道路是乡村社会经济发展的重要基础设施,开展好乡村道路治理工作,有利于提高道路安全性能和综合服务功能,有利于在改善居住环境的基础上促进社会和谐,有利于优化投资、促进商品流通、推动乡村产业有序发展等。在乡村道路治理进程中,既要注重维护道路畅通,发挥制度作用解决问题,又要注重打造整洁优美的生活环境。道路通行的便利化加之运输工具的现代化,有力地推动着乡村农副产品的输出,有利于加快实现生态优势、资源优势向经济优势的转化,从而有效推进乡村产业振兴。

(一) 乡村道路治理是确保乡村道路畅通的重要保障

乡村道路是村民与外界联系的主要通道,是经过历史的不断演化而形成的交通网络,是

村民出行的重要交通载体,它与铁路、水路等其他交通方式保持着有效衔接,能够有效提升出行效率。

当前,政府在落实乡村振兴战略的过程中,在乡村产业高质量发展的推动下,乡村基础设施建设在脱贫攻坚战取得成效的基础上又得到了新的拓展,乡村道路建设迎来了新的发展机遇,在政策引领下,各地将纷纷加大乡村道路建设力度。伴随着我国乡村人民生活质量的提高,机动车的使用在乡村地区已经相当普遍,这也极大地提高了城乡居民之间的互动频率。城乡居民之间往来的增加和便利化,对乡村道路的使用提出了更高的要求,乡村道路的有效治理迫在眉睫。乡村道路作用的发挥取决于乡村道路治理的有效性。因此,为了消除影响道路通行的交通安全隐患,切实改善乡村道路的通行环境,确保乡村交通通畅,应注重乡村道路治理。一方面,在乡村道路治理过程中,要主动清理村民存放在乡村道路上的杂物,劝导村民不要占道开展经营活动,不要利用乡村道路铺晒农作物等挤占乡村道路通行空间。乡村道路的建设标准与当地经济发展状况相关,相比城市道路,乡村道路在路面宽度上也会存在一定的差距,侵占乡村道路路面会妨碍乡村道路的通行功能。另一方面,要不断完善乡村道路重要路段的交通标识,强化特殊路段、易发生事故路段的防护措施等,促进道路行驶安全。同时,通过乡村道路的治理使乡村道路保持通畅状态,在地震、泥石流、洪水、雪灾等突发的自然灾害事件中,还可以发挥乡村救灾通道的作用。总之,只有治理好、维护好乡村道路才能增加民生福祉,才能提高村民的幸福指数,从而体现其功能价值。

(二) 乡村道路治理是化解村民因道路问题产生矛盾的有效途径

当前,村民是乡村道路的主要使用者和受益者,是乡村道路治理的参与者、支持者,也是维护乡村道路治理的基础力量。使村民能清晰认识

到乡村道路的实用性，是开展乡村道路有效治理的前提。在乡村道路使用中村民之间难免会因道路通行问题发生纠纷，进而影响到邻里之间的和谐。例如，一些村民习惯在靠近乡村道路边缘围成篱笆种植经济作物，他们就在贴近乡村道路边缘放置障碍物甚至挖深坑，以防止村民的机动车辆在行驶过程中误驶入自家田里。实质上，一般情况下村民的车辆在正常通行中并不会超出行驶的路面。由于乡村道路路面宽度有限，这部分村民对乡村道路边缘地带的处理，无形中影响到了村民的行驶安全，特别是在村内道路丁字形拐弯路口处，夜晚或遇到特殊天气更容易发生交通事故。因此，长期使用此类道路出行的村民，极易与上述村民产生纠纷，无形中成为影响社会不和谐的因素。再如，一些村民在靠近村道修建房屋或庭院时，没有按照要求与村道保有安全距离，修建的房屋或庭院与道路距离过近，甚至出现在门口等处侵占部分路面建台阶等现象，从而对道路的通行形成安全隐患。这些村民的这种行为，自然也会引起其他村民的不满，为此，也就存在着潜在的冲突风险。乡村道路本身具有明显的公共产品属性和公益性特征，其治理的本质就是要以坚持和维护村民的核心利益为基础，在乡村道路治理中我们既要引导村民的正确行为，又要防范村民不合规的行为，对于不合规且已形成事实的行为要促使其及时进行整改，对于已产生的矛盾要启动多元化解机制，协调相关人员进行和解。总之，通过开展对乡村道路的治理，所以化解村民单独依靠自身难以化解的问题，维护村民之间的和谐与稳定。

（三）乡村道路治理是推动和美乡村建设的基本支撑力量

新时代和美乡村建设的主要目标就是实现村容村貌整洁，使乡村成为宜居宜业的场域，以此来推动乡村现代化。近年来，乡村道路的提质改造为乡村现代化提供了基础支撑，乡村道路作为交通载体承载着群众出行的重要任务。不仅如

此，从实现村容村貌整洁的角度出发，乡村道路还要融入乡村自然景观中来，在推进人居环境整治的基础上，强化对乡村道路进行综合治理，以此来助力乡村“颜值”提升。一方面，可以在乡村道路旁边增设垃圾桶，并在垃圾桶上印上分类标语，方便过往行人对垃圾的投放，摒弃在道路上乱丢乱扔垃圾的习惯，在生活中潜移默化影响人们的行为，促使人们自觉形成文明向上的新风尚。另一方面，结合乡村建设的实际情况，在推进和美乡村建设的背景下，对乡村景观进行整体规划，以政府投入资金为主，其他社会投入为辅，对乡村道路两侧环境进行绿化。可以遵照因地制宜、因路制宜的原则，选取适合当地气候的花草树木进行栽植，构筑起绿色乡村交通线。在乡村道路治理中也可以融入文化元素，做到传播文化与美化乡村道路环境相结合，比如在关键节点处建设景观墙等。同时，借鉴城镇道路管护的经验和措施，采取政府向社会购买服务或者设置公益性岗位的方式，针对乡村道路分段安排管护人员。一是定期不定期地清扫路面杂物，保持道路路面清洁；二是可以及时清理行驶车辆掉落、遗撒在道路上的物品或杂物；三是监控所管护的道路路面状况，对道路路面出现的异常情况，在上报道路主管部门进行维修的同时做好安全标识，提醒过往车辆避开风险。以上采取的措施，既可以维护乡村道路的整洁，美化乡村道路景观，又支撑着和美乡村建设向更高的层次发展。

二、乡村道路治理的现实挑战

乡村是中国经济社会发展的基础，乡村治理是国家治理的基础保证。乡村治理水平的高低直接影响着国家治理现代化的实现程度，也影响着党执政根基的巩固和农民群众利益的维护^[4]。随着乡村治理工作的深入推进，作为乡村治理组成部分的乡村道路治理也得到了政府的高度重视。乡村道路治理具有的系统性、动态性、长期性的特点，增加了治理的难度。在实践中，既要

妥善解决好影响乡村道路治理有效性的各类因素，更要关注乡村道路治理在思想认识、数字技术应用、多元主体协同、制度落实等方面面临的问题与挑战。

（一）思维困境：对乡村道路治理认识不够到位

树立务实、创新、与时俱进的思维是促进乡村道路有效治理的基本保障。当前，随着我国经济社会快速发展，乡村面貌发生了日新月异的变化，四通八达的乡村道路网络丰富了村民的生活，乡村道路治理业已纳入基层政府乡村治理的工作范畴。虽然当前乡村道路建设已经能够满足乡村经济社会发展的基本需要，但是，人们对乡村道路治理的理念和认识依然存在较为滞后的现象，常常表现为对乡村道路治理办法不多、措施不完善等。特别是基层政府、村委会、村民等治理主体，对乡村道路治理的必要性、实用性和可行性认识不足。在治理理念方面，一些基层政府由于受过去管理路径依赖的思维惯性影响，未能做到与时俱进，在乡村道路治理行动中依然习惯采取“命令动员”方式，其结果有如下表现：在乡村道路治理中政府始终处于主导地位，消极应对社会或公众参与，忽略了乡村道路治理本身的复杂性和多元参与的重要性；在乡村道路治理中村委会发挥的作用主要依赖于基层政府的部署和安排，缺乏主动参与治理的积极性；普通村民在乡村道路治理中自主意识不强，甚至把乡村道路治理视为基层政府和村委会的职责，在缺乏引导的情况下很少主动参与。同时，在乡村道路治理过程中，治理主体对乡村道路治理整体性和系统性功能认识不充分，从而导致在治理行动中运行机制不顺畅，效果不理想等。

（二）技术困境：乡村道路治理数字技术应用不足

近年来，随着以移动互联网、物联网、大数据、人工智能等为代表的数字技术蓬勃发展，数字技术逐渐地被应用到公共治理活动中，日益成

为国家治理和社会治理现代化的重要推动力。数字化治理是相对于传统治理的一种新型的现代化治理模式，它契合了现阶段数字技术的发展要求，为解决诸多治理问题提供了新的手段、工具和方法。特别是智能手机等高科技产品的普遍应用以及数字技术的创新扩散和数字乡村建设的推广，为乡村道路的数字化治理奠定了基础。数字技术在乡村道路治理中的应用不但可以提高治理效率，还可以在特定条件下节约人力资源成本。但是，乡村道路治理数字技术应用是有前提条件的。首先，要建有完善的乡村数字基础设施。就目前而言，乡村在信息基础设施的接入程度和信息扩展程度两方面都与城市存在显著差距^[5]，5G基站建设仅延伸到大城市郊区、县城和人口比较集中的乡镇，显而易见，在通信网络方面，乡村建设滞后于城市。乡村数字基础设施建设的不足使乡村道路治理的数字技术应用在未来面临较多不利因素，进而会影响到治理价值的充分发挥。其次，要有适配性乡村数字化应用平台。村民由于受教育程度的影响，学历层次普遍不高，对现代科技的接受能力较弱，普遍存在“数字鸿沟”，面向乡村用户提供的APP、小程序过于零散，应用便利性、简易性不够，这些都对村民使用形成门槛，不利于数字化的普及与推广。最后，要有乡村数字技术应用的引导服务。村民大多习惯于通过数字信息平台获取乡村事务的公开信息，如果缺乏对乡村道路治理的有效引导，就会导致村民在通过互联网参与乡村道路治理中，发表意见的积极性不高。

（三）协同困境：乡村道路治理多元主体协同不够完善

乡村道路治理的目的就是满足广大村民出行需求。推进乡村道路治理，需要政府、村委会和村民的普遍参与。政府是乡村道路治理规则的制定者，也是主要实施者，在乡村道路治理中应发挥主导作用。村委会在乡村道路治理中起着承上启下的作用，对上需要听从政府的指导，

对下需要引导村民、激发村民共治的主动性。广大村民作为乡村道路治理的主体，是推动乡村道路治理的基础力量，在发现问题、信息上报、道路维护等方面都需要村民的积极支持与参与。但是，与乡村道路治理形成体系化的要求相比，在乡村道路治理过程中还存在以下不足。从政府层面来看，乡村道路治理当下从根源上还没有完全摆脱“国家主导特征”，即通过国家意志的政治权威和公共政策执行的行政过程，^[6]强力介入和推动乡村道路治理。政府在乡村道路治理中有时存在“头痛医头、脚痛医脚”的现象，对出现的问题只能临时应对，难以从根本上解决问题。从村委会层面看，在对乡村道路治理中由于职责定位不清，村委会成员有时碍于邻里间的情面，对出现的问题不能进行及时的提醒与制止，长此下去，类似的问题还会引起其他村民的仿效，自然就增加了乡村道路治理的难度。从村民层面来看，作为乡村道路治理的主体，村民在参与意识、能力和水平等方面还有待提升。在政府缺乏统筹规划的情况下，政府、村委会、村民等多元主体在乡村道路治理中难以形成合力，乡村道路治理难免存在走偏等无效治理和形式主义问题。

（四）制度困境：乡村道路治理制度落实不全面

乡村道路治理是以其制度体系为基础的，建立适应乡村道路治理实施的制度体系，是有序推进乡村道路治理的根本保证。在乡村道路治理过程中，对乡村道路治理范围、整改标准、运行机制等都需要通过制度规范加以引导和约束，科学的制度规范有利于提高治理主体对乡村道路治理的针对性和执行效率。同时，科学的乡村道路治理的制度规范有助于避免在治理过程中的随意性，使乡村道路治理有制可依。但在实践中，乡村道路治理还面临着“制度执行”不到位的影响。一方面，为了保持乡村道路畅通，必须把各项管护政策落到实处，但是由于治理主体业务能力参差不齐，在缺乏业务培训的前提下，乡村道

路治理效果很难达到预期的目标。另一方面，从乡村道路治理过程的监管来看，虽然监管机制能保障乡村道路治理规范运行，有效维护乡村道路治理的正常秩序，并及时发现乡村道路治理中存在的问题与不足，但是，监管机制作用的发挥还受到监管体系的制约，当落实监管体制不完善时，就会出现履行监督责任不全面的问题。同时，在监督方式缺乏多样性的情况下，例如，只把监督作为上级部门的专项检查或者考核的工具时，就会导致村民难以参与到监管工作中来，村民监督的力量得不到完全释放，从而使监督的效果大打折扣，进而直接影响乡村道路治理的质量和效果。

三、乡村道路治理的实施路径

当前，在新时代乡村振兴的新征程中，能否创新乡村道路治理的方式、提升乡村道路治理的效能，不仅关乎着乡村振兴战略目标的实现，还关乎着村民出行能否安全便捷和生活的幸福感的高低。乡村治，社会安，国家稳。国家对乡村道路治理的重视和数字技术的推广应用，为乡村道路治理提供了新的工具、新的思路和新的方法。为应对乡村道路治理面临的现实挑战，应着重从提高思想意识、普及数字技术应用、构建多元主体协同治理、强化责任落实等多方面开展行动，在实践中不断推动乡村道路治理水平的提升，以此来推进乡村道路治理体系的形成。

（一）打破传统管理思维，提高乡村道路治理意识

意识决定行动，思想是行动的先导和动力。只有打破传统固有的乡村道路管理思维模式，在乡村道路治理中发挥主体意识，才能全面推进乡村道路的有效治理。为此，要树立适应新时代乡村道路治理的思想观念，营造乡村道路治理“人人参与、人人有责、人人受益”的良好氛围，特别要正确、理性地看待乡村道路的有效治理对和美乡村建设的重要价值与意义，对构建和谐社会

及乡村社会经济发展所发挥的作用，推进乡村道路治理从“被动治理”向“积极治理”转变，从“传统管理”向“科学治理”转变，为乡村道路治理的现代化奠定基础。在乡村道路治理中推动治理理念的提升。一方面要强化基层政府及其工作人员对乡村道路治理的科学认识。可以通过学习、培训的方式促使政府工作人员掌握乡村道路治理的科学方法，主动转变以管理思维为主的治理方式，以积极、开放、包容的心态来推进乡村道路的有序治理。另一方面要高度重视对村干部和广大村民开展乡村道路治理的宣传。既可以采取张贴宣传标语、发放宣传手册的方式进行宣传，也可以采取举办专题讲座、召开座谈会、召开村委会会议、召开村民会议以及在走访村民中进行讲解等形式进行宣传，通过宣传在潜移默化中影响村干部、村民提高思想认识，进而加深对乡村道路治理的理解、支持和参与，增强乡村道路治理的积极性与责任意识。

（二）改善乡村数字技术应用条件

数字技术赋能为乡村道路治理的现代化提供了有效的技术支撑。要实现乡村道路数字化治理，就要为数字技术在乡村道路治理中应用创造条件。除了乡村数字基础设施需要完善外，开发有利于乡村道路数字化治理实施的适配性数字产品以及引导广大村民积极参与也是十分必要的。具体应从以下三个方面着手：一是加快完善乡村数字基础设施建设，补齐数字化基础设施短板，推动数字技术在乡村公共治理、公共服务中广泛应用。比如加快推进5G网络、移动互联网、物联网等数字基础设施在乡村完善与普及，为智能电子设备的使用提供基础服务。二是开发符合村民数字素养状况的乡村数字化治理平台，搭建一体化乡村治理服务门户，将乡村道路治理作为分场景融入其中，降低村民操作难度，提升使用的便利性、简易性，切实解决实用问题，并根据实际需要开展相关数字技能培训，提升村民数字素养。同时，针对乡村道路治理的特殊性和重要

性，通过数字化治理平台在乡村道路治理过程中进行信息数据共享与传递，有利于治理主体对出现的问题采取及时有效的解决措施，节约治理成本和提高治理效率。三是激发村民的主人翁意识，引导村民通过数字化治理平台参与乡村道路治理。在“好用”“易用”的前提下，鼓励村民使用微信、APP小程序等交流软件，在乡村道路治理中与政府产生互动；对在乡村道路治理中出现的问题，可以通过“随手拍”在线反映，以便使政府和村委会及时发现问题，并采取切实可行的治理措施进行处理。

（三）构建多元主体协同治理模式，提升乡村道路治理效能

多元主体协同治理的本质主要是各主体发挥优势、共同参与，协同联动，激活各类资源要素，提升治理质效，最终形成共建共治共享的局面。构建乡村道路多元主体协同治理模式，离不开基层政府、村委会及村民的广泛参与。具体而言，基层政府是国家行政权力体系的最末端，是与基层群众接触最为密切的国家政权实体，是乡村道路治理的承担者，并在治理成效上发挥着不可或缺的作用。村委会作为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，在乡村道路治理中拥有着地域、人文优势。党的十九届四中全会以后，随着“共建共治共享”的社会治理理念的落地实践，占据主体地位的广大村民参与乡村事务的热情逐渐被激发^[7]，这就为广大村民参与乡村道路治理创造了条件。从治理结构上看，政府在乡村道路治理中发挥主导作用。一方面，由于政府具有统筹协调职能，政府起主导作用有利于加强政府内部条块之间以及与村委会、村民之间的互动与协同，同时，也可以调动村委会在乡村道路治理中的责任感和使命感，激发广大村民参与乡村道路治理的热情，从而为多元主体协同治理模式的形成奠定基础；另一方面，由于政府具有权威性，在乡村道路治理中政府能够统合和高效匹配资源，从而维护乡村道路治理运行的

有效性和稳定性。基于此，建立高效联动的多元主体协同治理机制，可以使各主体形成互利互惠、责任共担的协作关系，在协同共治的基础上，进而形成整体性的治理合力，以此来提升乡村道路治理的能力和水平。

（四）健全完善制度体系，强化乡村道路治理责任落实

乡村道路治理制度体系解决的是“如何保障乡村道路治理结构有效运转”的问题。当建构好治理主体、明确了治理功能后，重点要建立一套完备的制度体系^[8]，以便于围绕治理目标有序进行治理活动。面对乡村道路治理的特殊性和动态性，必须加强乡村道路治理制度建设，提高乡村道路治理的规范化精细化。一是要建立和完善乡村道路治理的制度规范体系。为了适应乡村道路治理发展趋势的需要，为乡村道路治理提供良好的制度环境，并且使乡村道路治理顺利运行，必须解决乡村道路治理中存在的权力失衡、行为失范、治理低效等问题，全方位提高治理的精确性与执行力。具体而言就是：一方面，要加强乡村道路治理的顶层设计，对乡村道路治理的要求、内容、目标等进行详细规定。另一方面，要理顺基层政府、村委会、普通村民等不同治理主体在乡村道路治理中的权力、职责和义务，推动乡村道路治理有效运转，确保乡村道路治理符合公共利益需求。二是要建立和完善乡村道路治理

的监管体系。科学监管是提升监管效能的手段，是转变作风、激励担当作为的重要方式，也是乡村道路治理工作有效落实的重要保障。一方面要利用好监管机制，定期不定期开展日常巡查，对发现的问题要求及时整改，确保各项政策纪律执行到位。另一方面要拓展监督方式，提高监督质效，支持对乡村道路治理进行全方面、全过程的多元化监督，同时，完善监督措施，建立以政府为主导，村委会、村民等多主体配合的监督考核制度，有效推动乡村道路治理责任落实到位。

结语

乡村道路既是城乡联系的纽带，更是乡村振兴的基础。随着脱贫攻坚战取得全面胜利，我国乡村道路建设已经趋于完善，乡村道路将有力带动乡村社会经济的发展和增加城乡之间人员与物资的往来，对乡村产业振兴发挥着至关重要的作用。虽然在乡村道路治理中会遇到各种困难与挑战，但是，只要乡村道路治理始终坚持以服务社会公共利益为目标，以有利于村民出行为原则，以优化村民的生活条件为宗旨，把维护好村民满意的乡村道路作为提高治理成效的着力点，在政府的主导，村委会、村民以及社会组织的积极参与，数字技术的支持以及制度体系的保障下，乡村道路治理定将为村民的美好生活增光添彩，从而助推乡村振兴和宜居宜业和美乡村建设。

参考文献

- [1] 交通运输部党组. 大力推进“四好农村路”高质量发展[N]. 学习时报, 2019-3-25(1).
- [2] 交通运输部加快建设交通强国领导小组办公室. 加快建设交通强国[J]. 红旗文稿, 2022(23): 22-26, 1.
- [3] 俞可平. 法治与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 5-7.
- [4] 李楠. 中国共产党推进乡村治理现代化的百年历程与基本经验[J]. 国家治理, 2021(15): 27-32.
- [5] 吕普生. 数字乡村与信息赋能[J]. 中国高校社会科学, 2020(2):

69-79, 158-159.

- [6] 张诚, 刘旭. 农村人居环境数字化治理: 作用机理、现实挑战与优化路径[J]. 现代经济探讨, 2023(5): 109-118.
- [7] 杜智民, 康芳. 乡村多元主体协同共治的路径构建[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021(4): 63-70.
- [8] 陶希东. 国家治理体系应包括五大基本内容[J]. 理论参考, 2014(2): 19-20.

责任编辑 刘 钊

创新基层“微治理” 健全城乡社区治理体系

——信阳市党建引领小区治理“1314”模式的调查与思考

谢其元

(中国劳动关系学院 经济管理学院,北京 100048)

摘要: 城乡居民小区是社区的基础单元。推进基层治理体系和治理能力现代化建设,必须健全城乡社区治理体系。创新基层“微治理”,是健全城乡社区治理体系的客观要求。信阳市探索党建引领小区治理的“1314”模式,即坚持“一个引领”、培育“三支队伍”、聚焦“一个目标”、实现“四治融合”,为新时代创新基层“微治理”、健全城乡社区治理体系提供了有益借鉴。

关键词: 社区治理; 基层治理; “微治理”

中图分类号: D251 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)09-0071-06

党的二十大报告提出“健全城乡社区治理体系”的重大要求,为推进基层治理体系和治理能力现代化建设指明了方向。加强居民小区“微治理”,引导城乡社区群众在党的领导下,发挥自治作用,实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的目标,是健全城乡社区治理体系的客观要求。信阳市以党建引领城乡小区治理,创新基层“微治理”,作为健全城乡社区治理体系的突破口,积极探索城乡小区治理“1314”模式,取得了良好的治理效果,为新时代创新城乡基层治理、完善城乡治理体系提供了有益借鉴。

一、基层社会治理面临的突出问题

随着经济社会发展,基层社区治理面临的矛盾日益突出,需要解决的问题日益凸显。目前,基层社会治理主要面临如下几个方面的问

题。第一,党组织的政治优势、组织优势没能得到充分发挥,基层社区治理方向日益模糊。随着经济社会发展,基层社会组织日益发展壮大,这些社会组织有着不同的文化基础,存在着不同的利益诉求。在基层社会治理过程中,如果不能充分发挥基层党组织的政治引领作用,就会造成基层社会治理方向日益模糊。第二,群众参与度不够,不能凝聚专业人才力量。在当前基层治理中,许多居民对社区事务缺乏参与的主动性,只是被动接受管理者的安排和规划。许多地方还没能真正把群众组织起来,群众的集体力量发挥不充分。第三,缺乏有效的沟通交流机制,群众与管理者之间缺乏有效沟通,没能形成治理合力。这种情况导致社区居民的需求无法得到及时有效的反馈和满足,同时管理者的政策和举措也难以准确地传达给居民。第四,社区治理的权责不清,不能灵活运用“自治”“法治”“德治”“智治”

收稿日期: 2023-02-07

作者简介: 谢其元(2002—),男,河南新县人,中国劳动关系学院经济管理学院经济学专业学生。

的治理手段。由于职责范围不明确，管理者无法有效行使职权，而居民也不了解管理者的职责，造成社区管理混乱，问题得不到有效解决。

二、信阳市基层社会治理的创新实践

（一）坚持“一个引领”，把准小区治理“方向标”

坚持党建引领，把基层党组织的触角延伸至小区、楼栋，把党的领导融入小区治理的各方面、全过程，激活基层治理的“神经末梢”。一是建立“红色堡垒”。按照“一小区一支部、一楼栋一党小组”的原则，由县区党委统筹，街道党工委牵头，社区党组织和结对单位、主管单位党组织联动，组织社区直管党员、在职党员、结对单位党员、离退休党员等建立小区党支部。具体做法是：有3名以上直管党员的小区，单独建立党支部；直管党员不足3名的，联合建立党支部；暂不具备组建条件的，组织直管党员、在职党员、离退休党员和流动党员等，组建功能型党支部，实现党组织全覆盖。目前，全市已建立小区党支部1583个。二是选好“红色头雁”。按照“有热情、有能力、有时间、有公心”的标准，采取党员个人自荐、社区党组织推荐、街道党工委任命等方式，选优配强小区党支部书记。优先选拔小区居民中的离退休党员担任小区党支部书记，充分发挥他们在小区的组织力、号召力和影响力。三是激活“红色动能”。在社区党组织、小区党支部的引导下，小区直管党员、在职党员、离退休党员和流动党员主动亮明身份、参加活动、开展服务，积极参与小区治理，党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用得到有效发挥，释放出强大的动能。

（二）培育“三支队伍”，锻造小区治理“生力军”

开展党建引领小区治理，推动小区居民自治，关键在于培育小区治理的骨干队伍。信阳

市通过培育业主代表队伍、物业服务队伍、党员骨干队伍，使其发挥示范带动作用，激活了小区治理的内生动力。一是组建“红色自管会”，培育业主代表队伍。在街道党工委、社区党组织的领导下，小区党支部发挥政治引领作用和党员业主的先锋模范作用，全程参与、指导小区居民民主产生业主自治组织。对有物业管理的小区，通过召开业主大会，选举产生业委会；对无物业管理的小区，由小区党支部召集业主代表，通过民主协商成立自管会。在实践中，积极倡导小区党支部书记和业主自治组织负责人由一人兼任，实现“一肩挑”。同时，推荐符合条件的党员业主通过法定程序进入小区业主自治组织，把小区治理的领导权牢牢掌握在党组织手中。目前，全市3800个居民小区中，已建立业委会121个、自管会1466个，6418名党员进入小区业主自治组织任职。二是打造“红色物业”，培育物业服务队伍。信阳市共有居民小区3800多个，在市场监管部门注册的物业企业2900余家，纳入物业管理的居民小区754个。为加强党对物业服务行业的领导，市委成立了物业服务行业党委，负责指导物业行业党建工作和物业行业服务管理。对有物业管理的小区，推行“双向导入”模式，推动社区“两委”班子与物业服务企业成员“双向进入、交叉任职”，建立双向需求清单，提升服务质量。对单位家属院、拆迁安置小区和“三无”小区，充分发挥小区自管会作用，积极选聘物业服务企业或物业服务人员，做好环境卫生整治、老旧基础设施改造、人防物防技防提升、矛盾纠纷化解等工作。街道党工委、社区党组织还采取组建公益性物业服务实体、成立物业托管中心、打包委托物业公司管理等方式，探索物业管理服务路径。目前，全市96家物业服务企业与社区开展了“双向进入、交叉任职”，完善议事清单和议事规则，变“两家人”为“一家亲”，推动“红色物业”融入基层治理，累计破解小区治理难题2000余件。三是选聘“红色管家”，培育党员骨

干队伍。社区党组织、小区党支部通过摸排小区党员、居民“家底”，采取群众推选、社区聘任等方式，从小区居民中选聘威信高、热情高、能力强的党员骨干担任楼栋长，承担宣传党的政策、收集社情民意、调解邻里纠纷、监督环境卫生等管理责任，让党员成为小区的“红色管家”，把为民服务的触角延伸到楼道、覆盖到家庭。全市先后选聘“红色管家”6957名。

（三）聚焦“一个目标”，打造小区治理“共同体”

党建引领小区治理，需要发挥基层党组织的政治优势，整合辖区各种资源、各种力量，形成治理合力。信阳市通过发挥街道党工委、社区党组织的桥梁和纽带作用，整合驻区单位、结对单位、群团组织等资源，完善共建共治共享机制，做到大事共议、要事共决、实事共办、难事共商，壮大了小区治理“朋友圈”。一是包保单位给力。结合文明城市创建，组织机关企事业单位结对帮建城乡社区、居民小区，实现单位结对、领导包保、党员下沉。全面实行“一包五帮”制度，推动市、县机关企事业单位包联“三无”小区，帮助小区建立党组织，帮助建立自管会等业主自治组织，帮助选聘物业企业或物业服务人员，帮助化解小区治理矛盾，帮助协调资金资源、加强人防物防技防建设。建立“一包五帮”落实情况评价反馈机制，每季度由街道汇总评价结果，报送县区组织部门、创建办，作为考核评价依据。二是网格管理发力。新时代“枫桥经验”，集中体现了以人民为中心的发展思想，是党领导人民创造的一整套行之有效的社会治理方案。信阳市充分借鉴新时代“枫桥经验”，着眼小区的精细化治理，在社区下划分基础网格，配备专职网格员，将小区纳入网格化管理。落实小区日巡查、日走访制度，完善问题上报、流转、处置、评价工作流程，及时反映小区居民诉求，帮助解决小区管理、矛盾纠纷、治安防控、环境整治等问题，实现“微事不出格、小事不出

社区、大事不出街道”。全市共划分基础网格1.81万个，配备专职网格员3.93万名。三是志愿服务助力。发挥城乡社区老干部、老模范、老教师、老军人、老专家等“五老”人员的示范带动作用，引导“双报到”在职党员、社区直管党员、结对包保单位党员和热心业主参与志愿服务，通过认领项目、结对帮扶、微心愿助力等多种形式，在每个小区打造1~2个特色服务品牌。同时，动员工会、共青团、妇联、科协、残联等群团组织结合自身特点和优势，到小区开展生动活泼、形式多样的活动，丰富小区群众文化生活，为小区居民排忧解难。目前，全市已有5.72万名党员主动到社区报到，结合自身职业特点、个人特长及单位优势，认领服务岗位3.2万个，服务群众29.8万人次。

（四）实现“四治融合”，奏响小区治理“协奏曲”

加强小区治理，需要综合施策。信阳市在党建引领小区治理工作中，注重探索自治、法治、德治、智治“四治融合”的有效途径，着力构建人人有责、人人尽责、人人享有的小区治理共同体。一是自治“聚”民心。发挥小区党支部引领作用，以小区业委会、自管会等居民自治组织为主体，综合运用居民议事会、恳谈会等载体，引导小区居民积极参与小区治理，做到民事民议、民事民办、民事民管，激发了自治活力。浉河区金牛山街道周家山社区是一个自建房多、外来人口多、矛盾纠纷多、“三无”小区多的“城中村”，以前垃圾到处堆、电线漫天飞、车辆乱停放。通过成立小区党支部和自管会，发动群众集中攻坚，短短两个月，清理“蜘蛛网”线路近4吨，架设“空中线路”4000米，维修排水沟近千米，修砌花坛105处，安装充电装置80套，划设停车位478个，完成23个“三无小区”电子监控全覆盖……“城中村”换颜“幸福家园”。二是德治“润”民心。发挥德治滋润作用，通过打造初心广场、“平语大道”、文化长

廊等文化宣传阵地，推动红色文化嵌入小区。以习近平新时代中国特色社会主义思想、大别山精神和社区文化为内容在小区设置宣传版面，积极打造红色楼栋、文明楼栋，推动红色文化在小区落地生根，为文明城市创建注入强大的精神动力。浉河区五星街道和平小区以开展“星级楼组”创建为载体，通过拍摄全家福、对楼道进行装饰、定期开展大扫除等形式，引导居民走出“小家”、融入“大家”。各县区还通过组织“百家宴”“我们的节日”，评选“文明市民”“文明家庭”“好媳妇、好婆婆”等活动，涵养守望相助、崇德向善的新风尚。三是法治“安”民心。发挥法治保障作用，以零事故、零案件、零上访的“三无”创建为抓手，开展平安创建；整合信访、综治、仲裁、司法等多部门力量，建立一站式“矛调”中心，形成“信访打头、调解为主、诉讼断后”工作模式，全链条化解矛盾纠纷，不断提升群众的安全感和满意度。四是智治“舒”民心。推进智慧消防、智慧安防、群防群治数字化建设，以数字化助力小区治理，让群众体验高效、快捷、优质服务。浉河区金牛山街道打造全市首家智慧社区管理平台，在周家山社区、金鼎社区投入使用，为居民提供24小时“不打烊”服务。该智慧消防系统在发现险情后，会在3~5秒内通过短信、电话、APP，将含有位置的信息发送给专职网格员处理。

三、信阳市“1314”社区治理实践对基层治理创新的有益启示

信阳市党建引领小区治理的实践，是贯彻落实党的二十大“健全城乡社区治理体系”重大要求的生动体现，对推进基层治理体系和治理能力现代化建设、创新基层治理实践提供了有益启示。

（一）创新基层“微治理”，必须坚持党建引领

党的二十大报告指出，要“推进以党建引领基层治理”^[1]。基层治理是国家治理的最末端、

服务群众的最前沿。创新城乡“微治理”，是完善城乡社区治理体系的重要一环。在《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》中，第一条历史经验就明确指出，要“充分发挥党的领导政治优势，把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节”^[2]。加强基层治理，必须坚持党的领导，加强党的建设，把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。信阳市坚持以党的领导统揽全局，着力构建县区党委、街道党工委、社区党组织、小区党支部、楼栋党小组五级组织体系，推动社会治理和服务重心向基层下移，形成了县区党委统筹、街道党工委抓“大事”、社区党组织管“小事”、小区党支部聚焦“家常事”的格局，五级党组织各司其职，围绕服务居民需求，协调各方资源及力量，凝聚多方合力，实现了党建引领小区治理的无缝对接。特别是推动党的组织向居民小区延伸，在小区建立党支部，认真履行“五项职责”，即参与小区重大事项商议、矛盾纠纷调解、社区管理服务，组织引导业主组建业委会、自管会，加强物业服务监督，对接社区党组织，教育引导小区党员发挥先锋模范作用等，把小区的各种力量统筹起来，把小区居民组织起来，共同加强小区治理，展示了党组织强大的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。实践证明，以党建引领基层治理，创新基层“微治理”，是完善城乡社区治理体系的根本路径。只有坚持党的领导、加强党的建设，才能确保基层治理正确的政治方向，把党的政治优势、组织优势转化为基层治理效能。

（二）创新基层“微治理”，要以组织体系建设为基础

严密的组织体系，是马克思主义政党的优势所在、力量所在。列宁指出：“无产阶级在争取政权的斗争中，除了组织，没有别的武器。”^[3]我们党建立了包括党的中央组织、地方组织、基

层组织在内的严密组织体系，这是世界上其他任何政党都不具有的强大优势。党的二十大报告指出要“健全城乡社区治理体系”，对基层治理体系和治理能力建设提出了新要求。新冠疫情防控凸显了城乡社区的重要作用，也暴露了基层治理的短板和不足。比如，社区党组织作为城市最基层的党组织，其触角没有延伸到小区，党组织的作用难以传递到“神经末梢”；群众自治性组织缺乏；等等。信阳市通过发挥街道党工委、社区党组织的作用，在城市居民小区建立党支部、设立楼栋党小组、选聘党员中的先进分子担任“红色管家”，健全了党在城市基层的组织体系，实现了打通堵点、力贯梢节的目的，使党的领导直达“神经末梢”。同时，社区党组织、小区党支部积极发挥领导作用，在有物业服务的小区，组织业主推选产生业委会，在没有物业服务的小区，组建自管会，建立了小区居民自治组织。居民小区以党组织为领导、以居民自治组织为主体的组织体系的健全和完善，为小区“微治理”奠定了坚实的组织基础。多元协同治理模式是一种有效的创新型社区治理模式。多方参与社区治理可以为社区提供更多的服务和资源，顺应居民对美好生活的期盼^[4]。实践证明，创新基层“微治理”，健全城乡社区治理体系，要坚持重心下移，以组织体系建设为重点，构建党组织统一领导、各类组织积极协同、群众广泛参与，自治、法治、德治、智治相结合的基层治理体系。

（三）创新基层“微治理”，要以居民自治为重点

党的二十大报告指出，要“健全基层党组织领导的基层群众自治机制，加强基层组织建设，完善基层直接民主制度体系和工作体系，增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效”^[5]。这就要求我们必须认真落实以党组织领导的村民自治制度、居民自治制度为主要内容的基层群众自治制度，保障基层群众的知情权、参与权、表达权、监督权，实现

民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。城市居民小区，由于其数量多、分布广、情况多样，街道、社区两级限于人力、财力、精力往往管不过来。特别是无物业管理、无主管单位、无人防物防技防的“三无”小区，由于单个小区体量小、居户少，物业服务无利可图，物业公司往往不愿进入，更增加了管理难度。从信阳市的实践来看，在小区党支部的领导下，小区业委会、自管会成立后，对小区居民的日常事、邻里事、身边事做到快速反应，让居民足不出院就能解决问题、化解矛盾，极大地激发了小区居民参与治理的热情。比如，浉河区湖东街道尝试推行小区“红黑榜”，将居民在小区自治中好的和差的方面进行公示，强化了居民的自律意识；仪表家属院改造，多次召开业主会，居民主动参与议事，积极出谋划策；武警家属院改造施工正值炎炎夏日，居民纷纷在家熬制绿豆汤送到工人手中，还自发清理楼道卫生；等等。在小区党支部的领导下，小区业委会、自管会等居民自治组织，通过召开居民议事会议等形式，从本小区的日常管理和维护入手，重点解决物业费收取、车辆停放、卫生保洁、门卫安防等问题，制定小区自治管理办法，做到小区自管自治有章可循，小区自治逐步走上了常态化、制度化、规范化之路。

（四）创新基层“微治理”，要以共建共治共享为导向

党的二十大报告指出要“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”^[6]，深刻阐述了社会治理特别是基层治理“为了谁”“依靠谁”的问题。“共建”反映主体维度，通过党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元组织协调，回答了基层治理“依靠谁”的问题。“共治”反映机制维度，指通过民主协商、法治保障、科技支撑，探索“硬治理”与“软治理”结合、“元治理”与“协治理”互动、“智治理”与“善治理”兼具、“精治理”与“微治

理”相融，回答了基层治理“怎么办”的问题。要进一步发挥协商民主的作用，就需要倾听民意、体察民情、汲取民智，做到问政于民、问需于民、问计于民。通过多方参与寻求共建价值，借助协商讨论汇集共治建议，在共识基础上彰显共享理念，提升基层治理效能^[7]。“共享”反映价值维度，指通过基层治理实现群众安居乐业、社会安定有序、人人幸福安康的目标，回答了基层治理“为了谁”的问题。社区自治与自治性的社会权利会受到权力和法律的限制、削减乃至暂时中止，这就要求在道德自律的基础上制定适当的规则来控制自由裁量权力的扩张和滥用^[8]。信阳市通过让街道党工委牵头，整合驻区单位、包保单位、社区党组织等党建资源，打造区域化党建平台，构筑“一核多元”的合作治理网络，形成了党组织统一领导，党员群众积极配合，社区居委会和其他社区组织协调联动、互促共进的小区治理格局，为我们在实践中坚持共建共治共享，打造人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体，提供了有益借鉴。

（五）创新基层“微治理”，要以数字赋能为助力

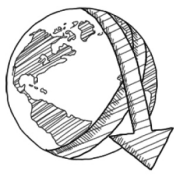
党的二十大报告提出，要“完善网格化管

理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”。我国“十四五”规划提出，要“推进智慧社区建设”“提供线上线下融合的社区生活服务、社区治理及公共服务、智能小区等服务”^[9]。在数字化时代，利用数字化手段创新基层“微治理”，提升社区治理效能，方便群众生活，是大势所趋。同时，数字技术是把双刃剑，技术至上思维无形中增加了社区工作者与居民的沟通成本，破局需要强化以人为本的理念，构建平等互信的数字技术生态圈^[10]。信阳市探索将数字场景嵌入社区生活，通过数字化手段让治理与服务更智慧、更精细，这启示我们：要强化小区数字治理的系统设计，积极打造包括企业、社会组织、社区居民在内的多元治理体系，引导专业机构、行业协会、志愿团体、慈善机构、基金会、社团等组织参与小区治理，提供差异化的公共服务。要通过“线上社区”等形式，激发居民参与小区治理的积极性，不断丰富与拓宽居民的参与形式和渠道。推动数字技术应用场景开发，鼓励大数据、物联网、人工智能等企业深度参与小区数字治理产品的开发、应用，建成一批疫情防控、智慧邻里、智慧养老等项目，发挥示范带动作用。

参考文献

- [1] [5] [6] 习近平著作选读：第1卷[M].北京：人民出版社，2023：55、32、44.
- [2] 本书编写组. 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议 辅导读本[M].北京：人民出版社，2021：74.
- [3] 列宁选集：第1卷[M].北京：人民出版社，2012：526.
- [4] 张志宁. 以“两邻理论”为指导创新基层社区治理：基于沈阳市皇姑区中航社区的实地调查[J]. 中国集体经济，2023(4)：17-20.
- [7] 李翔，毕兰雪. 协商民主提升农村基层治理效能的三维分析[J]. 行政科学论坛，2022(4)：34-38.
- [8] 张鑫媛. 危机状态下“街头官僚”的行动逻辑及治理路径[J]. 行政科学论坛，2023(2)：48-55.
- [9] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N]. 人民日报，2021-03-13(1).
- [10] 王祥. 基层社区治理的“数字利维坦”风险及其应对：基于目标替代理论与技术执行框架的分析[J]. 领导科学论坛，2023(3)：105-109.

责任编辑 夏继先



一线传真

安阳市委编办以高质量 党建助力“拼经济”

近年来，安阳市委编办聚焦机关党建职能定位，深入推进党建与业务融合发展，积极开展“岗位建功”主题实践活动，以机关党建高质量助力机构编制高质量发展，为全力拼经济贡献机构编制力量。

一、突出学思践悟，夯实“拼经济”思想之基。一是专题党课强党性。围绕全力打赢“拼经济”十大攻坚战，市委编办主任为全办党员授课，号召全体党员干部在“拼经济”浪潮中扛起责任担当，成为在重大项目中勇于担当、狠抓落实的“干将”，在“拼经济”浪潮中尽显风采。二是理论学习夯基础。邀请安阳市社科联党组书记王培臣到编办作宣讲报告，系统解读党的二十大精神，深入阐释习近平总书记视察陕西延安和河南安阳时的重要讲话精神。组织全体党员专题学习习近平总书记关于“四敢”精神的重要论述，为“拼经济”打牢思想基础。三是研讨交流凝共识。组织青年干部开展“弘扬红旗渠精神·摒弃骄娇二气”大讨论活动，让青年干部就如何继承和发扬红旗渠精神进行深入讨论，激发青年干部干事创业热情，以时不我待的紧迫感、只争朝夕的使命感投入到全市“拼经济”的大潮中去。

二、突出共建融合，掌握“拼经济”成事之要。一是拓展“三联一享”，提升支部战斗堡垒作用。横向上丰富共建内容。紧贴“拼经济”主题，和市乡村振兴局党支部同谋划、同部署、同落实联建活动，营造干事创业的浓厚氛围，激发党员干部“拼经济”工作动力。纵向上突出上下联动。加强与县区党委编办党组织的联系，与林州市委编办党支部联合开展“牢记总书记嘱托，感悟红旗渠精神”主题党日活动，进一步坚定理想信念、锤炼党性修养。二是深化“岗位建功”，

发挥党员先锋模范作用。开展“学技能，提效能”活动。固定每月第二个周三下午为“学技能，提效能”学习培训时间，重点学习政策法规、业务知识、专业技能，不断强化专业思维、专业素养，加快成长为满足“拼经济”需要的高素质专业化干部。

三、突出落地落实，保障“拼经济”行之有效。一是调查研究解难题。深入乡镇调研综合行政执法改革工作，解决行政执法体制机制矛盾问题。赴五县四区调研事业单位重塑性改革，指导县区对事业单位进行整体重构重塑，为“拼经济”提供有力支撑保障。二是优化配置助增效。推动现代交通促进攻坚战提质增效。调整组建市公安局红旗渠机场分局，保障红旗渠机场顺利通航和运行安全。上下对接，积极论证，反复协调，推动设立豫北航空经济协作区管委会，更好服务豫北跨区域协同发展。推动安全生产夯基攻坚战提质增效。为市县核定行政编制29名，推动市县两级安全生产委员会实体化运行；为住建、应急等部门核增事业编制45名，充实了安全监管工作力量；将市直事业单位重塑性改革收回的150名编制下沉到县区，专门用于加强安全生产监管力量；指导县区为街道设立独立的应急管理办公室，实现全市48个街道应急管理办公室全覆盖，健全了街道应急管理体系。三是志愿服务做奉献。将学雷锋志愿服务活动与“拼经济”结合起来，引导干部职工深度参与志愿服务；结合人居环境整治“双百”行动，组织党员干部到分包村开展“全民清扫、提升环境”志愿服务活动，为乡村振兴注入新活力。

三门峡市委编办推出三项举措 做好事业单位登记管理工作

为进一步做好事业单位重塑性改革“后半篇

文章”，确保涉改事业单位规范履职，三门峡市委编办推出“转思路、强监管、增优势”三项举措，扎实做好涉改事业单位法人登记管理工作。

一、转思路，主动服务释放新活力。一是创新编制“一本手册三张图”，全方位指导事业单位开展业务工作。组织精干力量编制了《三门峡市机关赋码和事业单位登记管理宣传手册》，手把手指导，提升办事人员业务能力。二是强化“窗口”意识，筑牢为民服务理念。年初在工作群公告中重点发布简易注销登记适用范围，将办理流程及材料做到一次性告知，在回答各单位咨询问题时做到“一口清”。

二、强监管，动态预警激发新动能。一是坚持“动态名录库”日更新。以中央编办网上赋码和事业单位网上登记管理系统为基础，不断完善三门峡市市直事业单位登记管理动态名录库，秉承实时更新、多元分析、异常预警的原则，对事业单位法人登记事项进行全天候动态监管。二是以事业单位重塑性改革为契机多措并举破解事业单位法人应注销未注销“老大难”问题。建立台账、拉出清单，按照“先注销问题单位，再设立登记新单位”原则，压实举办单位监管责任，有效破解事业单位注销难点、痛点、堵点。

三、增优势，多方联动争取新突破。一是增强科室间横向协作，筑牢事业单位重塑性改革与事业单位登记管理“一盘棋”思想。建立编办内部科室数据流转机制，由事业机构编制管理科提供涉改事业单位变动情况，审核统计科依据机构编制实名制管理系统提供涉改事业单位最新人员变动情况，形成事业单位登记管理业务帮办催办良好氛围。二是创新部门联动，筑牢涉改事业单位高效运作工作合力。明确举办单位监管职责，督促所属事业单位及时办理相关登记业务，同时主动与市财政部门对接，要求按照改革后新设置的事业单位名称开设银行账户；与市公安局联动，规范事业单位法人公章刻制；与市机关事务

中心沟通，了解事业单位住址变动情况，共同做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”。

新密市健全三项机制 做好事业单位改革“后半篇文章”

近年来，新密市认真贯彻落实省委、市委关于深化事业单位改革的决策部署，推动事业单位机构职能体系系统性重构、整体性重塑，促进涉改单位职能、业务、队伍全面融合。

一、健全事业单位“三定”规定落实机制。一是明晰功能定位。将制定事业“三定”规定作为促进机构融合、实现功能再造的重要抓手，统筹考虑政策法规、历史沿革、职能调整等情况，准确界定事业单位职能定位，推动机构职能有机融合。二是突出党建引领。立足事业单位特点，选优配强领导班子，以党的政治优势和组织优势引领事业单位健康发展。三是强化规范管理。在事业单位“三定”规定中，突出强调“行政主管部门对所属事业单位改革发展的领导管理体制与运行机制要求”，把规范事业单位管理落实到各个方面。

二、健全责任部门协调联动机制。一是压实主体责任。充分发挥涉改单位主管部门党组织引领作用，把做好涉改人员思想政治工作贯穿改革全过程，引导干部职工拥护和参与改革。二是夯实直接责任。坚持不立不破、先立后破，抓实改革实施具体任务，改革后设置的事业单位统一挂牌，领导任命和人员转隶顺利完成。三是推动协同联动。组织、机构编制、财政、人社等部门各司其职、密切配合，及时研究解决涉改单位班子配备、人员划转、工资福利保障、资产划转处置等事项，推动改革有机衔接、协同高效。

三、健全日常监督管理长效机制。一是督促改革进度。明确责任部门和涉改部门任务清单，

双向督促任务落实，对机构挂牌、事业法人登记、人员手续办理、档案移交等关键环节，建立周通报制度，倒排工期、明确时限，确保改革按图施工、扎实推进。二是加强事后评估。探索开展机构编制执行情况和使用效益调研评估，将涉改事业单位融合情况纳入机构编制管理评估、领导班子年度考核和部门年度责任目标考核重要内容，将评估考核结果作为考量单位融合发展效果和机构编制动态调整的重要指标。三是抓实日常管理。持续开展事业单位法人年度报告公示、“双随机一公开”监督检查等工作，督促事业单位按照新职能、新定位、新机制开展工作，健全决策议事、民主管理和监督机制，促进改革实现从“物理整合”到“化学反应”的转变。

长垣市委编办“四个聚焦” 助力开拓“二次创业”新局面

近年来，在市委市政府的领导下，市委编办以改革为契机，统筹配置机构编制资源，自觉把机构编制工作融入长垣现代化建设新征程，为长垣“二次创业”提供坚强有力的体制机制保障。

一、聚焦基层治理，深化乡镇管理体制机制改革。一是明确主责主业。制定了《长垣市乡镇职责参考目录》，赋予乡镇112项社会管理权限，明确乡镇主要任务和发展方向，为乡镇高质量发展奠定基础。二是规范行政执法。按照“一办一队一中心”标准化规范化创建方案，对乡镇综合行政执法程序、执法案卷等方面进行全面规范，提高执法公信力。三是夯实人员力量。通过“减县补乡”将300余名工作人员全部充实到一线执法岗位，保障基层一线执法力量。

二、聚焦聚力蓄能，做实事业单位重塑性改革。一是优化布局结构，大力精简事业单位机构编制。整合撤并功能萎缩、分散重复设置、职责

交叉重叠事业单位114个，精简事业编制1440名。二是围绕中心工作，系统重塑事业单位机构职能。跨部门整合机关后勤和公务接待、数据信息、检验检测服务职能；将河南省农业科学院长垣分院与长垣市农业科学研究院进行整合，实现强强联合。三是坚持民生导向，突出强化事业单位公益属性。将收回的事业编制向基层一线和重点民生领域倾斜，为农业农村、产业发展、应急管理等重点领域增加编制90余名。

三、聚焦赋能增效，完善开发区管理体制机制改革。一是规范机构设置，构建简约精干的组织架构。将长垣市产业集聚区整合为长垣经济技术开发区，由9个内设机构调整为6个；将5个县级专业园区调整为长垣市经济技术开发区管委会内设机构性质的园区管理办公室，实行统筹规划、统一管理。二是运用法治思维，科学确定开发区管理机构职能。积极推进开发区放权赋权改革，赋予开发区136项经济管理权限，实现开发区统筹发展规划、服务企业发展、促进产业升级、优化营商环境等经济管理和投资服务职能。

四、聚焦规范提升，推动城市管理体制机制改革。一是理顺职责关系，构建精简高效新架构。按照“建管分离、建管并重、权责一致”的原则，推进城市管理体制机制改革。将市住建局承担的市政公用设施运行维护、园林绿化管理等方面的职责划转至市城管局，将市公安局承担的交通管理相关行政处罚权划转至市城管局，全面厘清城市管理部门与住建、公安、水利等部门职责关系。二是围绕民生重点，构建绿色发展新面貌。改革后，城市管理部门突出民生重点领域城市管理治理问题，先后开展了“精修细护”市政设施管护、提升城市“颜值”绿化建设等专项行动，全面提升城市管理科学化、精细化、智能化水平，开创改革新局面。

温县全力重塑事业单位发展新格局

2022年以来，温县紧抓改革机遇，将事业单位重塑性改革作为一项重要政治任务来抓，以“一盘棋”思维推动改革跑出“加速度”。

一、精细谋划改革，备好改革“先手棋”。成立深化改革工作领导小组，明确各成员单位的职责任务，形成改革合力。成立调研组，开展实地走访、座谈交流，理清改革的重点、难点、痛点，形成温县事业单位运行分析报告，呈县委主要领导参阅，为推进改革提供决策参考。紧盯改革时间节点，制定针对性强、操作性强、切合实际的“温县方案”。将改革推进情况纳入年度考核内容，作为各单位评优评先的重要依据。

二、强化效能建设，下好改革“关键棋”。成立县委党建研究中心，在符合规定的事业单位中设置专职党组织书记职务，全力推动温县党建工作高质量发展。整合失业、养老等保险经办机构成立社会保险中心；整合疾控、公共卫生监督等机构成立疾病预防控制中心，加强优化营商环境和社会信用建设中心、文化旅游发展服务中心进度；整合组建农业产业服务中心，加挂四大怀药产业发展中心、种业发展中心牌子；设立人才专项编制池，调剂50名事业编制用于引进一批高层次、紧缺人才。通过改革，全县事业机构总数精减76家，机构精简率43%，事业编制精简率20%（其中全供事业编制精简11%）。

三、注重巩固改革实效，走好改革“致胜棋”。开展单位自查自纠，建立问题台账，确保所有涉改单位限期整改。与组织、财政、人社等部门建立联动机制，严把关口，杜绝超编进人，将“三定”规定执行落实抓在日常，实现监督检查协同推进。及时修订各单位机构编制台账，同步更新机构编制实名制数据库。持续开展机构编制违法违规违纪行为警示教育，提升机构编制法治化水平。

潢川县委编办“三向发力” 助推乡镇综合行政执法改革见实效

今年以来，潢川县委编办持续做好综合行政执法改革“后半篇”文章，在完善事项清单、优化基础设施、强化业务培训等方面持续发力，助推乡镇综合行政执法改革见实效。

一、在完善事项清单上发力，着力规范执法行为。坚持把完善乡镇综合行政执法事项清单作为基础性工作，印发《关于开展乡镇(街道)综合行政执法工作的通知》，规定乡镇(街道)综合行政执法的范围和有关要求；制定《潢川县人民政府交由乡镇人民政府行使的行政处罚事项清单》《潢川县人民政府交由街道办事处行使的行政处罚事项清单》，132项行政处罚权交由乡镇(街道)执行，上下贯通、权责明晰、运行高效的乡镇综合行政执法体系基本形成。

二、在优化基础设施上发力，着力强化执法保障。一是推行乡镇(街道)综合执法“五统一”，统一执法流程、文书格式、场地标准、服装制式、执法标识。二是规范场所建设，全县21个乡镇(街道)综合行政执法大队按照“三室一库”标准建立办公场所。三是充实人员力量，按照“中心乡镇20人以上、一般乡镇(街道)15人以上”的标准选优配强乡镇(街道)综合行政执法队伍，目前全县基层行政执法力量达到370人。

三、在强化业务培训上发力，着力提升执法效能。紧紧抓住乡镇(街道)综合行政执法队伍建设这个关键，采取“综合+专业”“培训+测试”等形式加强业务培训，持续提升执法人员业务知识和执法水平。树牢“柔性执法”服务理念，将执法服务和普法宣传前置，通过开展一系列普法宣传、专项整治和联合执法行动，乡镇(街道)私搭乱建乱挖、违规占道经营、随意乱扔垃圾等现象得到有效治理。

责任编辑 华夏



南水北调中线工程河南出土文物展前厅



南阳出土的文物



丹江口库区文物分布图

中线工程文物 河南保护成果展

ZHONGXIAN GONGCHENG WENWU
HENAN BAOHU CHENGGUOZHAN

为向公众展示保护成果，相关单位依托郑州博物馆共同筹划举办了“南水北调中线工程文物保护成果”展览，展出文物3000余件套，上迄远古，下至明清，时代延续，品类齐全，精品荟萃，揭示了源远流长、辉煌璀璨的中原文明。展览于2018年1月1日正式对外开放以来，观众数量达100多万人次。

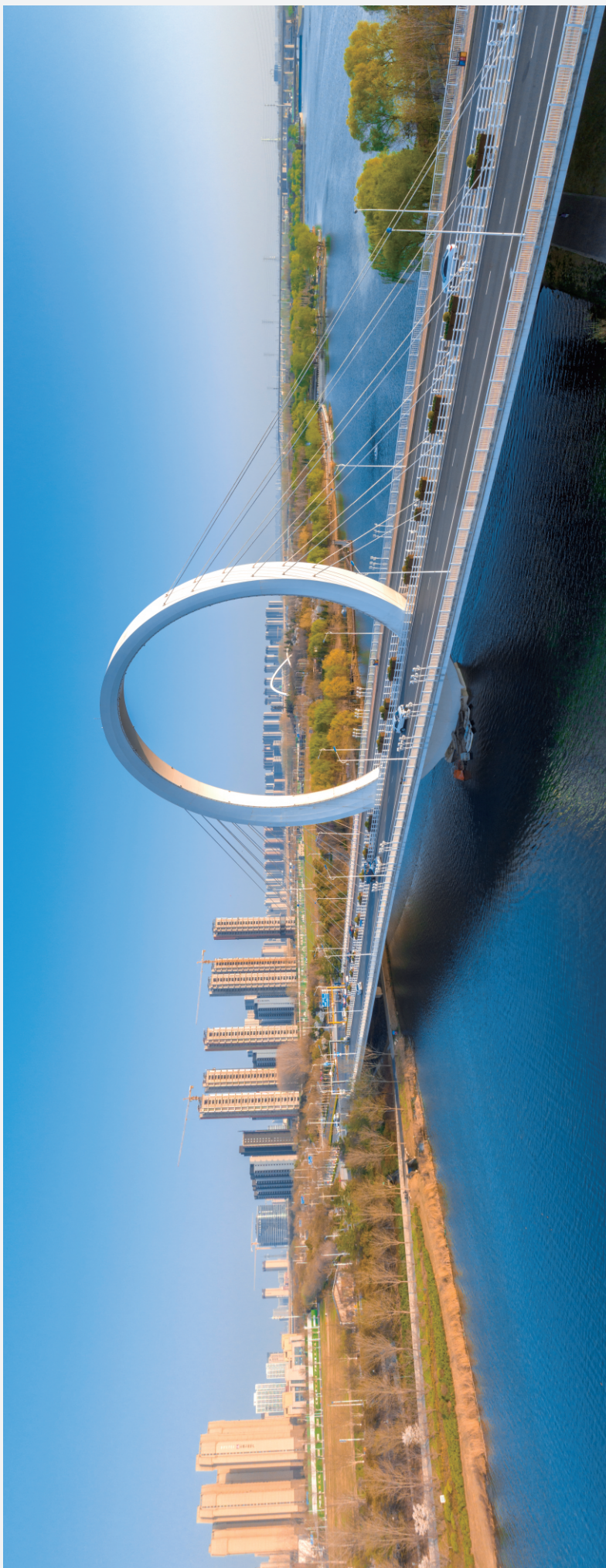
◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



南阳浙川考古发现情况



郑州地区考古发现情况



郑州蝶湖风光 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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