

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 统筹处理好“四个关系” 推动建设高素质专业化机构编制干部队伍

■ 深化街道管理体制改革的对策建议

■ 纵向科研合同的属性认定与制度展开

■ 论党规与国法的衔接与协调

沿渠文物保护（之二）

南阳是南水北调中线工程库区和渠道所在地，文物保护工作任务繁重，文物保护成果丰硕，其考古发掘项目和出土文物数量均占整个中线工程总量的近一半。

南阳发现多处旧石器遗址，这是沿线其他地市所未见。一系列仰韶文化、屈家岭文化和石家河文化环境聚落，以及在环壕聚落基础上发展起来的石家河城址，见证了中国早期历史由聚落定居向邦国过渡的历史变迁。这是南水北调中线工程南阳段文物保护工程对我们认识中国历史的重大贡献。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



红陶鼎 新石器时代
出土于淅川县上集镇张营村沟湾遗址



石钺 新石器时代
出土于淅川县滔河乡下寨遗址



陶鼎 新石器时代
出土于淅川县盛湾镇河扒村下王岗遗址



陶水榭 东汉
出土于淅川县滔河乡黄棟树村龙山岗遗址



“鄂侯”铜编钟 西周
出土于南阳市宛城区新店乡夏响铺墓地



铜鬲 铜壶 西周
出土于南阳市宛城区新店乡夏响铺墓地



铜壶 战国
出土于淅川县仓房镇沿江村徐家岭楚墓地



徐家岭墓地出土器物



铜提梁壶 西汉
出土于淅川县李官桥李沟汉墓群

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

王付林

主任：吕娜 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 王庆兵

王荣阁 王选年 尹新明

孔令晨 叶春风 吕娜

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：xzcxlt2016@163.com

出版日期：2023年10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10期 / 总第106期 / 2023年10月25日出版

◇ 本刊特稿

统筹处理好“四个关系” 推动建设高素质专业化机构编制干部队伍 / 务孟飒 刘剑波 / 4

◇ 专题策划

洛阳市中小学教职工编制情况调研报告 / 薛雪玲 王振京 焦运峰 / 6

凝心聚力 守正创新 高质量推进事业单位重塑性改革 / 孙寄格 张保健 / 8

◇ 乡镇改革

深化街道管理体制改革的对策建议

——基于河南省许昌市的调研 / 陈朝敏 梅艳 李飞 / 10

蹲点调研“解剖麻雀” 助推乡镇综合行政执法水平进一步提升 / 裴秋云 闫瑞锋 / 14

◇ 理论视点

纵向科研合同的属性认定与制度展开

——以双阶理论为视角 / 吴靖 / 17

基于波特竞争优势理论的“柳州螺蛳粉模式”研究 / 冉芳 郑子瑞 / 23

高新技术园区创新效率评价、影响因素与提升路径

——以中关村国家自主创新示范区为例 / 罗植 / 28

◇ 法治建设

论党规与国法的衔接与协调 / 杨合理 / 34

论我国行政处罚听证程序中“较大数额罚款”标准的确立

——基于26部地方立法文件的分析 / 侯冠宇 / 42

◇ 高校治理

大数据时代高校廉政建设路径探究 / 毛克乐 / 50

河南省高等学校财务管理与服务创新研究 / 康治坤 陈 蕾 / 56

◇ 史海探政

新时代跳出历史周期率的大历史观研究 / 祁海军 / 62

中国共产党应对 1942—1944 年“豫灾”的措施及影响

——以《太岳日报》的相关救灾报道为中心的考察 / 孙童言 / 70

◇ 一线传真

濮阳市着力推进事业单位政事权限清单试点工作 等七则 / 77

封面图片 / 10 月 9 日,中国工会第十八次全国代表大会在北京人民大会堂开幕。这是中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在主席台向与会代表致意。

新华社记者 鞠鹏 摄

封底 / 南水北调中线禹州段风光 摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 14 * 2023-10 * n

统筹处理好“四个关系” 推动建设高素质专业化机构编制干部队伍

务孟飒 刘剑波

新时代赋予新使命，新使命需要好干部。习近平总书记在党的二十大报告中指出，要建设堪当民族复兴重任的高素质干部队伍。机构编制资源是重要的政治资源、执政资源，机构编制工作是党的一项重要工作。履行好机构编制部门的职责，必须更加重视干部队伍能力素质建设，更好适应国家治理体系和治理能力现代化要求。要结合编办干部队伍实际，坚持以提升干部能力素质为主线，统筹处理好“四个关系”，多形式、多载体、多举措持续优化完善干部教育工作机制，不断提升干部队伍做好新时代机构编制工作的综合素养和专业能力，为推动机构编制工作高质量发展提供坚强保证。

一是统筹处理好“知”与“行”的关系。习近平总书记指出：“知是基础，是前提；行是重点，是关键。必须以知促行、以行促知，做到知行合一。”实践出真知，历练长才干。要在持续抓好干部队伍理论学习、专业培训的同时，采取更多举措引导干部特别是青年干部把所学知识运用到改革管理的具体实践中，真正在指导实践、推动工作上体现出学习成效。一要培养会写、善写的能力。写作能力既是机关干部必须具备的基本功，也是引导干部深入思考、学以致用有效手段。写作的过程就是理论与实践相结合，把想法转化为办法、把思路转变

为出路的过程，可以采取举办公文写作专题培训、主题征文、写作交流研讨、优秀公文评选等形式，不断增强干部综合文字处理的能力，从而学深悟透理论知识，结合实际创造性地开展工作。二要培养会讲、善讲的能力。语言表达能力直接关联着干部的沟通协调能力。在日常工作中，有的同志具有扎实的理论功底、丰富的专业经验，但或者因为不善表达，或者因为拘谨不敢言，或者因为缺乏锻炼不善言，不能把自己的想法、见解、建议恰如其分地表达出来，影响了自身作用的发挥。可以采取举办业务论坛、处(中心)业务轮讲、主题朗诵、知识竞赛、微党课比赛、读书交流等形式，为更多同志走上前台、走上讲台创造机会，帮助干部进一步提升敢讲、能讲、善讲的能力。三要培养会干、善干的能力。干部干部，干字当头。是否具有担当精神，能否忠诚履职、尽心尽责，是检验干部的重要标准，也是考验干部是否做到知行合一的重要体现。可以围绕培养干部敢干的胆识、锻炼干部会干善干的本领，探索开展“我的岗位我负责、我在岗位请放心”等类似的岗位建功活动，进一步推动对标“组织口”标准，树立在全国系统内对标先进、争先进位的创优意识。结合深化“能力作风建设年”“五比一争”等活动，教育引导党员干部扎实推进转

注：本文系2022年度河南省机构编制系统优秀重点课题研究成果。

职能、转方式、转作风，对重点任务紧抓快办，对组织交办的工作立说立办，对难事要事责任上肩，使“马上就办、真抓实干的工作理念，敢于担当、攻坚克难的工作状态，追求卓越、精益求精的工作标准”在全办落地生根、见行见效。

二是统筹处理好“博”与“专”的关系。在知识“井喷”的新时代，终身学习是社会发展的必然要求。提升学习能力是终身学习的有效武器，要引导干部既“博”又“专”，只有专业没有视野，就容易枯燥无味。在拓展视野的同时，还要做到术业有专攻，坚持干什么学什么、缺什么补什么、做什么精什么，有针对性地掌握履行岗位职责的各种知识，真正成为机构编制工作的行家里手。要抓好专业学习。倡导开展“四个一”活动，即汇编一本与本处(中心)职责相关的政策汇编、梳理一遍本处(中心)职责事项的工作规范、建立一项业务知识轮讲制度、坚持每季度对外学习交流一次工作经验，不断提升干部专业化水平。要办好集中培训。持续加强以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的二十大精神为重点内容的学习培训，提升全办党员干部政治素养和政治能力。依托省内“三学院三基地”等，适时举办全省机构编制业务素质提升培训班，有针对性地邀请在某一领域、某一方面工作亮点突出的兄弟省市编办人员进行交流授课，进一步提升培训的实效化水平。要做实日常培训。创新举办业务讲坛，由各处(中心)自定内容和形式，选派不同人员讲解各自岗位的业务知识，实现业务轮讲常态化，推动处(中心)间交流学习、互促共进。坚持办好机构编制大讲堂，丰富讲堂内容，设置专家讲坛、领导讲坛、市县论坛和道德讲堂、文明讲堂、廉政警示讲堂、平安建设讲堂等，使大讲堂真正成为加强干部综合素质培养的有效载体。

三是统筹处理好“内”与“外”的关系。在增强学习实效方面，要注重发挥内因和外因的作用，避免干部出现固步自封、盲目自满等倾向，

始终做到学习主动、内外兼修。一方面，要引导干部练好“内功”。大力推进学习型机关建设，突出自发性、主动性和内生动力，帮助干部牢固树立学习工作化、工作学习化的意识和自主学习的理念，始终以“本领恐慌”的危机感和紧迫感，以强烈的求知欲望和进取精神，积极主动对待学习，自觉以学修身、增智、提能，做到内强基本功、外树好形象。另一方面，要强化外部环境营造。在办内要严格落实支部理论学习日制度，用制度形成学习倒逼压力。组织好图书漂流交流，常态化开展网上答题比赛，发挥好青年理论学习小组作用，加强干部网络学院线上学习服务保障，为干部提供多样化学习载体。适时适度推动干部轮岗交流，加强多岗位锻炼。同时还要“跳出”编办，推动学习走出去。向上级和有关部门争取更多的培训机会，选送更多的同志参加高层次的培训，拓宽视野。坚持把工作任务作为练兵的“磨刀石”，围绕黄河流域生态保护和高质量发展、乡村振兴等国家战略和“中原更加出彩”大局，探索在郑州市内或周边县市积极创造各类实践锻炼机会，积极选派干部参加挂职任职和到中央编办学习锻炼等，推动干部在贯彻落实中央和省委决策部署的生动实践中砥砺意志、积累经验、增长才干。进一步扩容巡视人才库、审计人才库等，有计划地推荐参与省委巡视和机构编制审计工作，让干部在发现问题的过程中总结反思，改进提高，提升能力素质。

四是统筹处理好“苦”与“乐”的关系。古希腊哲学家伊壁鸠鲁认为，“许多痛苦优于快乐，因为当我们长期忍受痛苦之后，更大的快乐便随之而来”。能力素质的提升是艰苦攀登的过程，需要一颗恒心、一股韧劲，一份苦中求乐、上下求索的坚守和执着。只有付出坚持不懈的努力，才能“不畏浮云遮望眼”，才能“春种一粒粟，秋收万颗子”。要弘扬“蒙古马精神”。心理学中著名的“练习曲线”原理告诉我们，人的

(下转第41页)

洛阳市中小学教职工编制情况调研报告

薛雪玲 王振京 焦运峰

为落实洛阳市委教育工作会议要求，洛阳市委编办对2022学年教育统计数据、近8年来公办学校在校学生数、2003年以来全市常住人口出生人数等进行了测算分析，对学生数量发展趋势进行了预测，为强化教职工编制保障提供数据支撑。

一、基本情况

2022学年，全市中小学在校学生数为116.91万，其中公办中小学在校学生数为95.53万；全市中小学教职工编制总量为60162名，按照省定核编标准，全市中小学教职工编制缺口为408名，其中核编缺口大的县区为洛龙、涧西，编制富余县区为偃师、孟津，其余县区基本均衡。

市本级2022学年在校中小學生46740名，市直中小学教职工编制3861名，基本满足教育达标要求。考虑到新高考改革走班教学需要和学生数量增加趋势(近三年年均增长500名左右)，还存在一定编制缺口，目前市直已从事业单位重塑性改革收回编制中调剂300名编制建立了教育编制周转池，随着事业单位临时编制的逐渐收回，基本能够保证市本级教师编制的的需求。

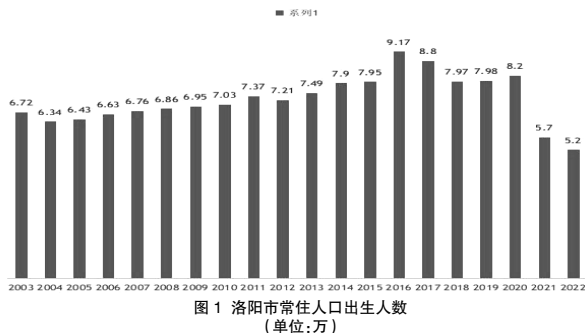
二、全市学生数变化趋势及影响

学生数是核定县区教职工编制总量的基础，学生数变化情况必然会影响到教职工编制的动态调整。在对全市常住人口出生人数进行测算和对比分析后发现，全市学生数变化呈现如下特点。

(一) 学生总人数即将迎来阶段性拐点

洛阳市常住人口出生人数在2016年前呈现缓

慢增长趋势，在2017年之后呈现快速下降趋势，2022年出生人口接近2016年峰值人口的一半(见图1)。根据出生人口测算，全市中小学适龄就学人口峰值预计在2026年前后。其中：小学生峰值在2026年前后，初中生峰值在2030年前后，高中生(含中职)峰值在2033年前后。



(二) 公办学校学生数仍将维持高位态势

目前正值公办、民办义务教育学位结构性调整之际，与2021学年相比公办学校在校生增长1.8万名，同期民办学校在校生减少1万名。按照2022学年教育统计，我市民办学校学生数占比小学为11.32%、初中为13.36%，尚未达到民办义务教育学位占比5%以下的要求。未来随着民办学校学生陆续回归，公办学校学生数在一段时间内仍将维持增长态势。预计在2033年前后，公办学校在校生数量才能回落到2022年水平，现有教职工编制数量在此期间仍将面临较大缺口。按照2026年峰值学生数测算，在确保公办义务教育学位达标的情况下，中小学教职工编制缺口在8000名左右。

(三) 不同区域生源变化不均衡

随着人口不断向城市聚集，城区中小学校的學生不断增多，部分城区在编教师严重缺乏，

现有教职工编制已满足不了教学的实际需要。比如，2021年教职工编制调整时已经为洛龙区增加了643名编制，确保了其教职工编制达标，但由于学生数量增长较快（年均增长约3000名学生），增编数量基本被学生增长所抵消，目前其编制缺口仍达600余名。

（四）不同学段学生数出现分化

随着近年来人口增长放缓，出生人口变化导致各学段出现了分化。我市幼儿园总体生源已经出现负增长，部分县区小学生源数量也开始下降，而初、高中在学人数仍将持续增长。以汝阳县为例，汝阳县小学生峰值年份为2020年，目前小学生数量已开始减少，公办小学在校生与2021年相比减少了1324名，但由于前几年的在学人口高峰上移，初中、高中在校生分别增长了701名、212名。

三、对策建议

（一）持续推进中小学教职工编制动态调整

根据各县区学生数量变化情况，在省下达的编制限额内，继续加大全市中小学教职工编制调剂力度，通过“减多补少、调剂余缺”，使县域间教职工编制达到均衡配置，县区一年一调、全市两年一调、全省三年一调。在编制调整时，充分发挥机构编制的导向性作用，既考虑当前应增减情况，确保县域编制达标，又考虑各县区未来学生数变化趋势，对学生数变化较快的县区在编制调整时适当倾斜。

（二）增加编制总量供给 满足教育发展需要

一方面，针对公办学校在校学生增长导致的编制缺口，向省委编办汇报，争取全省调编时适当增加中小学教职工编制总量。另一方面，结合事业单位重塑性改革，指导县区不断加大统筹编制资源的力度，把改革中腾出的编制资源持续向教育等民生领域倾斜，目前，市直调剂300名、全市共调剂1500余名编制建立了教育编制周转池。

（三）探索编制集约配置，提高使用效益

探索编制管理新机制，与“县管校聘”相衔接，打破教师编制学校所有的束缚，建立“一校核编、多校使用”的集团化办学模式，为联校或教育集团核定总编制数量，由牵头学校负责对联校或教育集团所有的教职工实行动态调整。针对农村学校体音美教师缺乏的情况，支持教育部门集中向农村中小学校派驻体音美等公共科目教师，或通过“走教”满足辖区内各中小学教学需求，以缓解农村学校尤其是村小学及教学点体音美教师不足、学科结构不合理问题。

（四）创新管理方式 多渠道增加服务供给

从编制需求与目前编制的缺口来看，仅依靠增加编制不能完全解决高峰期需要；同时，考虑到出生人口下降、中小學生未来将不断减少的趋势，在强化编制保障的基础上，应创新管理方式，增加服务供给多样化。比如，支持各县区探索利用高校、培训机构等社会资源，补充中小学社会实践等课程和教学辅助力量；利用洛阳师范学院等师范类院校优势，鼓励高年级师范生到基层学校顶岗实习。这样既可以在一定程度上解决基层学校师资不足的问题，也可以把基层学校老师暂时替代出来进行培训。

（五）鼓励基层探索试行“编制+人员控制数”教师人员总量配备模式

对学生数增长快、编制缺口较大的洛龙区、涧西区，可以参考成都等地做法探索试行教职工人员控制数管理，即对于现有编制与应核编制的缺口部分，核定人员控制数，用于招聘教师。使用人员控制数聘用教师为编外人员，薪酬待遇水平由县区根据经济状况和财政承受能力确定，县区公开招聘在编教师时，可拿出一定比例面向使用人员控制数聘用教师择优选聘，使其成为教师队伍的“人才储备库”和“编制缓冲阀”。

（作者单位：河南省洛阳市委编办）

责任编辑 华夏

凝心聚力 守正创新

高质量推进事业单位重塑性改革

孙寄格 张保健

事业单位重塑性改革实施以来，商丘市委编办紧跟中央和省委部署，着眼于现代化商丘建设赋予事业单位“事”和“业”的新使命新任务新要求，统筹谋划、积极推进，顺利完成了市直事业单位重塑性改革任务。

一、高站位顶层设计，组织领导、谋划部署到位

商丘市把事业单位重塑性改革作为推进治理体系和治理能力现代化的重要内容和主要抓手，摆在突出位置，放在现代化商丘建设全局中通盘谋划。市委书记李国胜同志和市长摆向阳同志高度重视改革工作，亲自研究审定改革方案，多次听取改革工作汇报，研究协调解决重点难点问题。成立市深化事业单位改革工作领导小组，负责事业单位重塑性改革的统筹协调、整体推进和督促落实。市委编办成立工作专班，坚持实体化运转、制度化运作、清单化推动。各县(市、区)、市直相关部门同步建立领导协调机制，确保改革部署周密、推进有力。截至目前，先后召开2次市委常委会议、4次市委编委会议、2次市深化事业单位改革工作领导小组会议，多次召开室务会与工作专班会议，谋划研究、部署推动改革工作。

二、系统性调查研究，掌握实情、沟通了解到位

一是系统开展调研。市委编办及时对全市62个部门(单位)和9个县(市、区)的事业单位开

展调查研究，系统掌握各单位职能配置、运行情况以及存在问题，对事业单位改革路径、拟核定机构编制数量等情况进行模拟测算，切实做到了底数清、情况明。二是及时征求意见。结合商丘实际，认真研究拟订改革实施方案、市县机构编制审核原则以及人员转隶原则，得到了市委等部门领导的充分肯定和大力支持。三是积极沟通协调。针对涉改部门诉求，转变工作方式，主动深入市直部门，面对面开展集中座谈会商，广泛宣传改革政策、充分听取干群意见、积极答疑解惑，最大限度争取涉改部门理解支持，凝聚了改革共识。

三、大力度整合撤并，精简瘦身、增编健身到位

按照“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展”的原则，聚焦优化布局结构改革重点，加大精简和统筹力度，着力解决规模过小、功能萎缩、分散重复设置、职责交叉重叠等突出问题，对“空壳单位”“僵尸单位”以及特定历史任务已经完成的事业单位，一律撤销。对规模过小、编制在7名以下的87个市直事业单位均不再保留。通过改革，市直事业机构共精简150个，精简比例47%；事业编制精简1612名，精简比例23%。

四、全方位统筹布局，结构优化、功能再造到位

一是围绕上级要求，认真完成“规定动

作”。对照省委省政府《关于市县事业单位重塑性改革的指导意见》要求，统筹推进机关后勤服务和公务接待、数据信息、检验检测认证等行业领域事业单位改革。整合组建市直机关后勤保障和公务接待中心，推动机关事务集中统一管理，优化了市直部门不动产、公务用车、公务接待等后勤资产资源配置；整合组建市政务大数据中心，打破了“信息孤岛”，有力推进了一体化政务服务建设和审批服务“线上”“线下”一体化融合发展；整合组建市产品质量检验检测研究中心，实现了检验检测机构跨部门跨行业整合，初步打造了综合性、高水平、一体化检验检测平台。二是聚焦打造“经济发展强市”，整合相关力量组建了市项目推进中心、市民营经济发展促进中心和市营商环境和信用建设中心，对招商工作力量和资源进行了有效整合。聚焦打造“科技创新强市”，进一步加强了市科学院创新职能，更好发挥技术创新引领经济社会发展的积极作用。聚焦打造“城乡融合强市”，组建了市乡村产业发展中心和市城乡建设发展中心，提升乡村产业发展的保障服务能力，加大城乡基础设施建设统筹力度。聚焦打造“幸福宜居强市”，组建了市水资源保障中心及市生态环境安全技术中心，强化了水资源调配储备职能、生态环境安全技术支撑和服务保障，有效满足了市民群众生产生活需求。聚焦打造“文化发展强市”，加强了市文物考古研究院、市历史文化名城传承保护中心人员编制力量，为商丘“三商文化”聚变提供了力量支撑。聚焦打造“平安建设强市”，组建了市平安建设促进中心，强化了法治宣传、法律服务等职能职责，更好地统筹平安建设成员单位资源力量，推进市域社会治理创新。聚焦打造“党建引领强市”，加强了市委党员干部教育中心的职能，组建了市物业行业服务中心，为构建“党建引领、

物业参与、多方共建”的基层社区治理新路径提供了有力保障。三是立足群众需求，做好民生“暖心动作”。坚持聚焦社会保障、就业创业、公共卫生等重大民生工程，健全完善公益服务体系，切实提高事业单位公益服务能力和水平。整合组建市社会保险中心，进一步优化了社会保险经办资源配置，完善了社会保险经办管理体系。整合组建市就业创业服务中心，更好发挥就业“民生之本”的稳定作用，充分凸显了创业带动就业的倍增效应。整合组建市疾病预防控制中心，进一步理顺了公共卫生防控运行机制和指挥体系。

五、“一盘棋”统筹改革，专业指导、压力传导到位

一是分口指导、加强对接。抽调业务骨干，分成4个专项改革小组，集中精力、攥指成拳，分口指导市直有关部门和各县(市、区)事业单位重塑性改革。加强与有关部门沟通联系，合力做好领导班子配备和办公场所调整等工作。二是总结经验、传导压力。认真总结市直事业单位改革经验，制定了事业单位重塑性改革机构编制审核原则和“三定”规定模板，为县(市、区)推进改革提供了工作规范和专业参考。三是强化督导、确保成效。深入各县(市、区)和相关市直部门开展专项督导，以改革方案和既定审核原则为纲，通过实地走访、查阅文件、问询座谈等方式，了解改革推进情况，全面掌握职能重构重塑、布局优化调整、机构编制精简等过程中出现的矛盾、问题，及时研究解决，以扎实的改革成效推动县域经济起高原成高地。本次改革，县(市、区)事业机构总体精简46.3%，事业编制总体精简22.4%，其中财政拨款事业编制总体精简12.5%。

(作者单位：河南省商丘市委编办)

责任编辑 华夏

深化街道管理体制机制改革的对策建议

——基于河南省许昌市的调研

陈朝敏 梅艳 李飞

为积极稳妥推进街道管理体制机制改革工作，全面掌握街道办事处现有机构编制和管理体制方面存在的难点、堵点问题，许昌市委编办采取调查统计、个别座谈、查阅资料等方式，对禹州市、长葛市、魏都区、建安区、襄城县5个县(市、区)35个街道的机构编制、职责履行、管理体制运行等情况进行了调研，重点对其中10个街道进行了解剖麻雀式的深入了解，基本澄清了底数、摸透了实情、了解了需求，并研究提出了意见和建议。

一、基本情况

(一) 机构编制情况。许昌市5个县(市、区)共辖街道35个(包含2022年下半年调整为街道的襄城县城关镇、茨沟镇和建安区小召乡)，其中禹州市5个、长葛市4个、襄城县2个、建安区9个、魏都区15个。

1. 人员编制。上述35个街道共核定编制2275名，其中行政编制532名、事业编制1743名；实有在编工作人员2445名，其中行政在编人员480名、事业在编人员1965名。另有政府购买服务人员1204名。

2. 机构设置。各街道机构限额均为10个，其中行政内设机构5个、事业单位5个。内设行政机构是党政办公室、党建工作办公室、综合行政执法办公室(应急管理办公室)、社会治安综合治理中心(信访办公室)、公共管理办公室；事业

单位是党政综合便民服务中心(人力资源社会保障服务所)、综合文化中心(新时代文明实践所)、退役军人服务站、经济发展服务中心、社区建设发展服务中心。同时，各县(市、区)根据各自街道的特色产业、地域优势、资源禀赋等，分别在相关行政机构(事业单位)加挂了突出地方特色的牌子。

2022年3月，许昌市在全省率先开展了基层综合行政执法体制改革，选取了长葛市、禹州市、建安区3个县(市、区)的16个街道作为改革试点，撤销综合行政执法办公室，设置综合行政执法大队，为副科级事业单位。

3. 领导职数。全市32个街道(不含2022年下半年调整为街道的襄城县城关镇、茨沟镇和建安区小召乡)均核定领导职数11名，统一设置书记、副书记，主任、副主任。各县(市、区)根据实际工作需要，通过党政交叉任职或兼职等方式落实上级干部配备有关要求，但领导职数总数不得突破11名。

(二) 职责履行情况。2022年修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对办事处职能的界定为：街道办事处在本辖区内办理所在的人民政府交办的公共服务、公共管理、公共安全等工作，依法履行综合管理、统筹协调、应急处置和行政执法等职责，反映居民的意见和要求。

但在实际工作中，由于基层治理重心下移和

属地管理泛化，街道办事处承担的工作与乡镇基本无异。经调研发现，目前街道办事处承担的工作大概可分为以下三类：

1.依据“三定”规定履职，从事常规工作。街道办事处按照“三定”规定设置5办5中心，相互协作配合，依法履行区域内党的建设、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。具体包含：辖区党的基层组织建设、党员发展相关工作，开展社区服务、拥军优属工作，做好城市规划、建设、改造和管理等相关工作，负责辖区社会治安综合治理、平安建设相关工作，配合有关部门做好安全生产、食品安全、环境保护等工作，做好经济发展服务相关工作。

2.按照属地管理原则，被动承接工作。这部分工作主要体现在个别县(市、区)直部门以属地管理之名，把本应由自身负责的事情转嫁给街道办事处，街道办事处由于专业力量欠缺、不具备执法权等，只能被动开展工作。例如：在问题楼盘处置工作中，施工许可审批、资金监管、房产证办理均由住建部门负责，但售后出现问题则需由街道办事处牵头处理。街道办事处既要做好群众安抚工作，确保不出现群访、闹访等事件，又要积极主动与住建部门搞好沟通汇报，提出解决问题的办法。

3.根据阶段工作需要，开展攻坚工作。这类工作往往是在某一阶段为某一项中心工作或中心任务而集中开展的临时性、突击性工作。例如：夏季防汛期间，为保障社区居民生命财产安全，街道办事处除保证正常运转的工作人员外，其余人员均需下沉到辖区一线从事管网排查、人员疏散等工作；旅游旺季时，街道办事处需要配合相关部门做好辖区内交通引导、治安管控和秩序维护等工作。

二、存在问题

受城市化进程加快、城市人口增加、人口老

龄化加剧、就业压力增大等新形势带来的新变化、新任务的影响，街道办事处在城市管理、综合治理、信访稳定、基础建设、安全生产等方面的工作任务日益繁重，压力急剧增加，其在职责配置、机构编制、基层执法、资源保障等方面也存在一些亟须解决的问题。

(一) 职责权限方面。一是职能超载任务多，职责边界不清。个别县(市、区)直部门在实际工作中，将本应由自己统筹或推进的工作，简单地摊派给街道办事处。职能部门成了“甩手掌柜”和“裁判员”，街道办事处反而成了“战斗主力”和“运动员”。调研发现，街道办事处与县(市、区)个别职能部门在某些高频事项中职责边界不明，主次责任不清，造成街道职责任务超载。二是权小责重压力大，属地管理过于泛化。个别政府职能部门以治理重心下移以及属地管理为由，动辄把“球”踢给基层，将许多原本不属于街道办事处职责范围内的事务统一“打包”给街道办事处来处理。街道办事处在处理这些事务过程中，因无相应权限，加之缺乏专业能力和力量，工作开展难度较大。三是统筹作用难发挥，条块协调难度大。基层条块关系存在“倒挂”现象，街道办事处被赋予的“对职能部门派驻机构综合执法的指挥调度权、综合事项统筹协调和考核督办权”等职责权限尚未完全落实到位。在处理需要多部门协调解决的问题时，部分街道办事处无法及时、有效召集或调动所需部门(或部门派出机构)到场。有时即便能将多个职能部门的人员召集到一起，也因没有有效的约束办法或激励措施，往往协作配合不够、工作成效不好。

(二) 机构编制方面。一是编制总量偏少。许昌市35个街道共核定编制2275名，平均每个街道仅核定编制65名。在现行管理体制下，街道无论是在日常工作、人员管理还是在各种考核等方面，现有编制配备都难以满足工作需要。同时，编制的统筹调配和动态调整不够优化。例如：魏

都区高桥营街道辖区人口0.9万，文峰街道辖区人口4.7万，但前者核定的编制数(66名)比后者(56名)还要多出10名。二是机构设置不优。部分行政内设机构与街道所属事业单位工作职责有交叉。例如：内设机构公共管理办公室涵盖了社会保障、民政、卫生健康等方面工作，下属事业单位社区建设发展服务中心、党政综合便民服务中心同样负责涉及民政、就业服务、社会保障等方面的工作。具体实践中，好干的、无须担责的工作都愿意干，但涉及推进难的任务时，就会有推诿扯皮的现象出现。三是管理方式不活。街道办事处平均核定行政编制15.2名，除满足领导班子配备(11名)外，行政内设机构工作人员都难以使用行政编制。为满足街道工作需要，部分事业编制人员长期在行政内设机构的领导岗位工作，但目前干部人事工作有关政策规定行政人员与事业人员不能混岗使用，因此其所在行政岗位的职务无法任命，职务职级“天花板”过早出现，干部工作积极性受到很大影响，给街道办事处的干部人事管理等工作带来诸多不便。

(三) 基层执法方面。一是部分执法权尚未有效行使。经座谈了解，省政府批复同意在街道办事处集中行使72项行政处罚权，其中个别权限并未有效发挥作用。执法时，各街道办事处仍习惯采用劝导或下发整改通知单等柔性方式进行，在遇到部分确需执法的案件时还不能熟练行使已经被赋予的执法权限。二是执法人员业务能力不足。行政执法工作专业性强，对执法人员的业务素质要求较高。目前，各个街道的综合执法队伍大都是依托街道原有人员组建，尽管市县两级编制、司法部门均组织力量开展了培训，但部分工作人员仍不能依规、依法、依程序熟练开展综合执法工作，人员年龄偏大、法律知识不足的问题还普遍存在，执法水平亟待提升。三是与县(市、区)直部门配合不够。近年来，按照中央、省委工作部署，许昌市开展了五大领域综合执法改革，其中市本级与区只设一个执法层级，市本

级五大领域执法支队按照片区设置了专门的执法大队，涵盖了市、区所有街道，县(市、区)也按辖区设置了执法中队。五大领域的执法队伍作为执法主体，应承担街道办事处辖区内的执法工作。但座谈中部分街道反映，一些执法队伍履职不主动，与所在辖区街道办事处沟通不够，对执法区域内的一些违法事件发现不及时、处理不到位。

(四) 资源保障方面。一是人员结构不合理。目前，大多数街道办事处在职工作人员中，除领导班子(即副科级以上领导干部)可以交流任职外，其余绝大多数工作人员常年不流动，结构不合理、平均年龄偏大。受地理区位影响，街道办事处大都位处城区，交通和生活便利，成为县(市、区)干部任职交流的首选，因此常年处于超编状态，无法进行公务员招录和事业单位人员招聘，一些办事处多年没有补充过新鲜血液，人员出现“断档”现象。例如：禹州市钧台街道，核定编制70名，实有人员117名，超编47名，干部队伍平均年龄44.8岁。二是人员晋升通道较窄。街道现有使用行政编制且符合提拔条件的人员偏少，街道办事处内部工作人员获得提拔机会较少。同时，街道办事处事业编制人员因受机构性质和个人身份等制约，也存在晋升“天花板”。从目前街道领导班子成员的来源看，他们大多是从县(市、区)直部门交流任职或从乡镇调回任职而来。三是经费保障力度不够。随着治理重心的下移和属地管理责任的加强，许多基层治理的问题都要由街道办事处来协调解决，然而街道办事处作为派出机关，并无自主财权。特别是受近几年疫情影响，经济下行压力较大，街道税收任务完成难度增加，地方财政压减各项经费额度，一定程度上也影响了街道职能的有效发挥。

三、意见建议

(一) 明责赋权优化职能，让街道履职有“据”。一是进一步明确街道职责。立足街道自

身定位，优化街道职能配置，强化街道党的建设、公共服务、公共管理等方面职责，转变街道经济发展职能。建议以清单化的方式明确街道党群工作、平安建设、城市管理、社区建设、民生保障、综合服务职责并将其逐条细化后执行。二是厘清县(市、区)与街道职责边界。参照乡镇改革有关做法，制定《属地管理事项主体责任和配合责任清单》，合理划分县(市、区)直部门和街道的职责，让街道干事无忧。完善街道职责准入制度，规范县(市、区)职能部门将工作职责委托或下放给街道的工作程序，确保街道“权责一致”。三是推动赋予街道的各项权力落地见效。一方面按照“重心下移、依法下放、权责一致”的原则，提升街道的统筹协调、考核督办能力，发挥已赋予街道的“对职能部门派驻街道机构负责人任命前征求意见权和工作情况考核评价参与权”的作用，加强对职能部门派驻街道机构工作人员的约束和管理。另一方面，要尽快提升街道工作人员的综合执法能力，确保赋予街道集中行使的72项行政处罚权切实发挥作用。

(二) 创新机构编制管理，让街道工作有“力”。一是推动街道编制实行动态管理。指导县(市、区)党委编办根据街道的管辖范围、人口数量、经济总量、工作强度等因素动态调整街道办事处人员编制，使街道办事处核定的编制数和承担的任务量基本匹配。二是统筹街道机构设置，创新人员编制管理。充分考虑街道办事处工作实际，总体减少街道机构限额，实行大部门管理模式，统筹设置街道机构，不再区分街道办事处行政内设机构和事业单位，明确街道各机构对口的县(市、区)直单位，解决街道机构职责交叉问题。采取编制分类管理、人员统筹使用的方式，打破行政和事业一般岗位限制，提升编制使用效益。三是设置副科级事业单位破解人员晋升难题。探索在街道办事处设置2至3个副科级事业单位，打破街道事业单位人员晋升“天花

板”，打通街道办事处事业人员与行政人员的交流通道，激发街道工作人员干事创业热情。四是加大街道办事处人员补充力度。针对部分街道超编短期内难以招录人员问题，可以探索采取县(市、区)直部门新招录人员下基层锻炼的方式，为街道补充新鲜血液，如县(市、区)直每年设置一定比例的新招录人员下沉到街道办事处工作(不办理人员编制调动等手续)。对于下沉至街道工作的人员，可设置最低工作年限并明确在干部使用时享有优先权。

(三) 完善支持保障机制，让街道干事有“底”。一是加强综合业务培训，提升工作能力。要根据街道工作的特点，围绕“服务群众、综合执法、推动高质量发展”等，制定年度培训计划，邀请省、市、县相关领域专家或业务能手定期对街道工作人员开展集中培训，不断提升街道办事处工作人员综合能力。二是建立县(市、区)职能部门与街道资源双向共享机制。实行派驻单位与街道需求互相征集、问题互相处理、服务互相提供的共享机制，完善街道办事处与县(市、区)五大领域执法队伍的沟通协调机制，对于未赋予街道的执法事项，加强工作协作，开展联合执法，缓解“条块”分割的难题。三是健全完善容错纠错机制。通过深入调研、广泛探讨座谈、充分征求意见等方式，制定街道容错纠错事项清单，详细列举容错事项和不得容错的事项，界定责任判别和认定的标准，完善具体的澄清正名操作方法，让工作人员卸下思想包袱，敢担当、敢作为。四是完善激励机制，注重提拔具有街道、社区等基层工作经历的优秀干部；对于部分距离城区较远的街道，可参照乡镇发放一定的补贴；尽快研究制定街道事业单位人员车补政策，从而激发街道工作人员干事创业热情。

(作者单位：河南省许昌市委编办)

责任编辑 石艳艳

蹲点调研“解剖麻雀” 助推乡镇综合行政执法水平进一步提升

裴秋云 闫瑞锋

早在1996年，我国就提出了综合行政执法的概念，经过近三十年的研究实践，从最初的“城市管理综合执法”，到今天的“基层综合行政执法”，综合行政执法体系不断完善，执法范围不断扩大，但仍面临着碎片化、内卷化、孤立性等制约自身生长与发展的若干困境。2019年以来，中央先后印发文件、制定方案、部署任务，明确提出“完善基层行政执法是推进基层治理现代化的关键一环”，基层综合行政执法的重要性越来越凸显。2022年，河南省深化乡镇管理体制机制改革工作正式启动，基层综合行政执法被作为重点工作任务安排部署。河南省新密市作为改革的排头兵、先行地，深入贯彻落实改革部署，率先完成乡镇综合行政执法规范化建设任务，为破解“看得见的管不着、管得着的看不见”等问题打下了坚实基础。

一、改革实践

新密市位于郑州西南，辖13个乡镇，共304个行政村，总人口83万。为推动综合行政执法联动融合、落地落实，今年初，新密市委编办联合司法局，选取大隗、曲梁、袁庄3个不同类别的乡镇，开展“直插一线，解剖麻雀”蹲点式调研。调研小组以观察员身份入驻，与乡镇综合行政执法大队3个月同吃同住同工作，以第一视角了解掌握综合行政执法大队实际运转情况、存在问题，并从机制运行、队伍建设情况等方面切入，梳理总结了各乡镇探索综合行政

执法工作的做法和成效，提炼经验，并向全市各乡镇推广。

（一）打造综合执法小院

一是建立乡镇综合执法阵地。按照“能统尽统，需进尽进”原则，整合“1+N”部门基层站所执法力量，规范化建设乡镇综合行政执法大队，以“六室一库”为基础统筹设计布局乡镇综合行政执法大队场所，安排市场监督管理所、自然资源和规划所、城管中队，甚至应急中队、环保中队与乡镇综合行政执法大队同院办公，探索打造综合执法小院，为实现一支队伍综合执法打下坚实基础。二是健全党建引领机制。成立乡镇综合行政执法大队党支部，统管综合行政执法大队、市场监管所、自然资源和规划所及其他派驻执法机构党员，统筹党建与业务融合发展，推动乡镇综合执法平台牵头抓总、统一步调、协调各方的作用有效发挥。三是设立执法作战指挥室。参照公安系统以“情报指挥中心”为龙头的综合研判、统一指挥、跨警种协作的合成作战平台模式，以乡镇综合行政执法大队阵地为依托，设立执法作战指挥室，派驻执法站所集中办公、统一调度。

（二）加强综合执法力量

一是重置组织架构。以乡镇综合行政执法大队为依托，统筹自然资源、市场监管、应急、城管、环保等站所基层执法资源，配齐配强执法力量。二是优化执法人员。统筹乡镇执法大队人员、派驻机构人员、乡镇其他取得执法资

格人员，扩大队伍，按照“一人多岗、一岗双责”的原则，进行全员执法培训，采取分片执法和分领域执法相结合的方式，开展日常执法，同时，由乡镇派出所人员作为执法辅助人员，配合开展执法工作，做到发现问题、接到投诉迅速出动，第一时间核查、取证、立案。三是落实基础保障。乡镇综合行政执法队专项经费列入财政预算，执法车辆在公务用车编制范围内合理配备。同时，每个乡镇都根据《新密市落实乡镇公务出行保障若干措施》，采用签订无偿使用协议的方式，科学调配使用相关部门下设站所公务用车，最大限度地满足执法工作需求，确保乡镇综合行政执法工作高效有序开展。

（三）建立健全职责体系

一是制定“属地管理”权责清单。制定《新密市乡镇“属地管理”事项主体责任和配合责任清单(试行)》，进一步明确属地排查责任和行业主管部门解决问题的监管责任。二是严格执行职责准入制度。纪委监委全程监督各部门落实《新密市市直职能部门职责下放乡镇和街道准入制度(试行)通知》情况，一旦发现市直部门以属地管理名义随意将工作职责下放给乡镇(街道)，将按照纪检监察规定问纪问责。三是建立考核评估机制。制定《新密市综合行政执法评估考核方案》，根据不同乡镇执法体量进行分类，科学制定评估指标，对综合行政执法大队实有人员配备、协调联动职能发挥、各项机制执行等内容进行具体量化评估，同时，将评估情况向组织、督查、人社等部门反馈，评估结果在部门年度绩效考核、领导干部考核、人员考核中占据分值。四是建立执法监督机制。成立行政执法协调监督委员会，基层司法所承担督促、协调各乡镇综合行政执法大队落实执法规范化建设主体责任，督导、推动综合行政执法改革措施落实落地。同时，组织司法所行政执法监督人员进行专题培训，为司法所在编人员申请办理河南省行政执法监督证。

二、当前存在的主要问题

从新密市的调研情况可以看出，基层综合执法主要存在以下几个方面问题。

（一）改革的整体性还需加强

一是条块结合不够紧密。根据省委改革要求，新密市组建了综合行政执法机构，采取“赋权执法+协同执法”模式，一方面下沉部分行政执法权以乡镇名义开展执法工作，另一方面乡镇发现问题，联系具有执法权的派驻地所或者直属部门解决问题。但在调研过程中发现，派驻地机构、市直部门只对政府关心的重点工作、重点任务响应度高一些，其他一般性工作，乡镇一般很难指挥调度。二是执法资源整合不够充分。目前，基层综合行政执法职责履行中缺乏足够的执法资源。新密市目前属于典型的“吃饭财政”，保运转压力较大，人力、物力、财力有限，行政处罚事项下沉后，市直无法保证将相关经费一并下沉乡镇。从调研情况看，大部分乡镇只解决了行政执法费用中的人员经费和办公经费，其他装备经费、专项执法经费等没有得到很好的解决。三是派驻地机构属地化不够彻底。属地机构岗位职责不明晰，原派驻地机构从事的审批服务和执法工作下沉属地后，行政处罚权并未随机构属地化而下放到乡镇，导致属地机构职责错位。

（二）执法权力下沉“碎片化”

目前，基层被授予行政执法权尚处于全国部分省份的试点阶段，我市的这项工作正在审批中，暂未完全下放。根据近期下发的文件来看，乡镇被授予的行政执法权仅包含行政处罚权，与此相对应的审批权、监管权仍保留在市直部门，这就带来了新的不协调问题。一是管罚分离。市直部门认为处罚权转移就是监管权转移，而且乡镇本身就承担属地管理责任，乡镇则认为行使监管权是“越俎代庖”，束手束脚，导致行业主管部门与乡镇之间存在争议和推诿扯皮现象。二是信息共享不够畅通。信息共享平台尚未真正建

立，乡镇综合执法大队无法及时获知与执法有关的审批情况，职能部门也不能及时掌握乡镇的处罚资料。上级部门在布置工作、发布文件时，一般都是布置到下级相关站所，乡镇综合执法大队不能及时掌握上级的要求。三是法制审核能力不足。综合行政执法权下放后，需要由作出处罚的单位进行法制审核，多领域案件办理过程也对案件法制审核提出了更高的要求。目前新密市乡镇取得法律职业资格证书的专业人才只有2名，且考证周期较长，缺口非常大，短时间内难以满足执法审核需求，导致审查制度功能无法充分发挥。

（三）配套机制不够完善

一是未明确统筹协调部门。基层综合执法涉及城管、市场、自然资源等多个领域，牵涉部门较多，需要有一个部门统筹谋划、部署工作，但目前未明确具体部门承担统筹协调工作。二是未建立系统培训机制。目前乡镇行政执法人员整体法律素养不高，缺乏理论和实战经验。

三、进一步推动改革的建议

习近平总书记指出，完成组织架构重建、实现机构职能调整，只是解决了“面”上的问题，真正要发生“化学反应”，还有大量工作要做。基层综合行政执法工作目前已经成立了机构、建好了阵地，未来还需要从以下几个方面进一步提升。

（一）凝聚改革共识

一是召开一次具有里程碑意义的乡镇综合行政执法会议，将综合执法的意义宣传到每个部门，让各涉改部门认识到改革的重要性，能够将更多的人力物力财力资源倾斜到基层。二是自上而下明确司法部门对乡镇综合行政执法工作的统筹协调职能，做好对基层综合行政执法工作的业务指导、执法监督，建立健全综合执法各项保障机制，明确综合执法车辆、执法装备、制式服装和标志灯标准。三是上级行业

部门指导县级城管、农委、水利、交通、文化等相关部门对执法权限进行细化研究，强化综合行政执法规范化建设，统一综合执法流程、文书、用语、案件编号、法制审核事项等标准。

（二）明确条块之间的责任

一是确定连带责任。综合行政执法改革是一次“刀刃向内”的自我革命，是对传统行政执法监管模式的重大变革，需要一个摸索的过程，而综合执法具有较强的严肃性、权威性，不能出现任何错误，建议在乡镇下沉行政处罚事项时，明确一年的过渡期，过渡期内由下放事项的市直部门全程跟踪指导乡镇开展所有执法工作，对乡镇所进行的处罚事项承担全过程的连带责任。二是厘清监管与执法的关系。制定下沉处罚事项清单以及与之相关的行政审批等监管事项清单，梳理出思维导图，明确每一个流程的责任部门、责任人，确保工作中不出现推诿扯皮现象。三是制定执法联动工作流程。以乡镇属地执法事项为基础，精细化分解职责任务，对乡镇实际承担的全部工作逐条递进梳理，并进行颗粒化改造，列出乡镇、派驻机构、市直部门职责任务清单，明晰各项工作任务、岗位规范、流程标准，以制度保障工作，确保联动真正“联”得起来。

（三）完善乡镇综合行政执法保障机制

一是鉴于目前的执法保障没有具体的标准，建议省、市结合实际情况，制定专门的基层综合行政执法条例，明确乡镇综合行政执法机构的职能定位、执法范围、工作协调机制、执法标准等。二是省财政厅下发文件，明确乡镇综合行政执法经费标准、公车配备标准，将其作为目标任务对各部门、各县(市、区)进行督导，并给予相应财政支持。三是由司法部门牵头自然资源部门、市场监督管理部门，采取委托执法的方式，将自然资源、市场监管领域的行政处罚权委托给乡镇，保证属地管理机构职责的完整性。

（作者单位：河南省新密市委编办）

责任编辑 华 夏

纵向科研合同的属性认定与制度展开

——以双阶理论为视角

吴靖

(广西民族大学法学院,广西 南宁 530006)

摘要: 纵向科研合同既呈现出计划管理的行政主导特征,又蕴含契约自由的私法内涵。因此,其法律属性的定位引发了“公法属性说”与“私法属性说”两种不同观点的论争。在公私分立视野下,对纵向科研合同的属性界定受制于“非公即私”式的固定思维模式中,无法找寻适切的理论阐释路径,不利于国家科研项目的有效执行。基于德国法的双阶理论,以公私法协同的视角全面审查纵向科研合同制度中的多重法律关系,可以确立公与私的双重属性构造,从而有效化解现有学理争议。在明确了合同属性的前提下,可通过合理设置合同内容、强化多元主体共治监管体系,以及引入阶段性混合救济机制等方式,来修正和完善纵向科研合同制度。

关键词: 纵向科研合同; 法律属性; 双阶理论; 治理创新

中图分类号: D922.17 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0017-06

当今世界正经历百年未有之大变局,新一轮科技革命和产业变革深入发展。习近平总书记在党的二十大报告中指出,到2035年,我国发展的总目标之一是实现高水平科技自立自强,进入创新型国家前列。2023年3月5日国务院发布的《政府工作报告》也提出强化国家战略科技力量,发挥好高校、科研院所作用,支持新型研发机构发展。而我国科技领域的创新发展主要依托于各级政府制定不同计划,计划的执行是以科研合同形式开展的。科研合同是项目开展和项目成果验收的关键依据,也是政府拨付课题经费所依据的核心文件,其属性界定和规则建构一直是理论界和实务界的关注焦点。科技项目研发引入合同形

式,增加平等协商的自由要素,就导致纵向科研合同行政管理色彩与协商自治特征相互交织,引发属性认定争鸣。现学界多采用“非公即私”的逻辑分析纵向科研合同属性,论证视角单一,难以为该制度功能发挥提供更加周延的学理依据。本文将借鉴双阶理论蕴含机理,选择恰当的解析路径,探寻纵向科研合同的最佳定性,并以此为立足点进行纵向科研合同制度的规则建构。

一、问题提出:纵向科研合同性质不明引发的现实困境

纵向科研合同制,旨在提高国家科研创新效率,是激发广大科研人员创新创造活力的动力机

收稿日期: 2023-04-26

基金项目: 2022年广西民族大学研究生教育创新计划项目(gxun-chxs2022030)

作者简介: 吴靖(1999—),女,重庆江津人,广西民族大学法学院硕士生,研究方向为行政法学。

理，也是推动我国科技不断创新，进入创新型国家前列的重要途径。纵向科研合同制能够为科研提供一个自由的研究环境，在确保完成约定成果的情况下，能灵活调节经费，无须花费精力钻研经费使用、报销等问题，最大程度激发科研人员研究热忱和动力。但实践中因合同属性不明，纵向科研合同制出现以下问题。

第一，纵向科研合同中各方权责不对等。合同性质决定各方当事人权利义务。实际应用中因纵向科研合同属性不清，绝大多数合同内容突出了科研管理部门的监督权和制裁权，且未赋予另一方对应的抗辩权；有些合同仅注重一方的违约责任和成果验收，忽略了诸如资金款项及时入账、成果验收科学性以及科研工作自主性等方面的内容。总体来看，纵向科研合同带有上级部门给下属单位下达指令的成分，合同履行过程中科研主管部门与科研机构或个人的权利义务不对等。

第二，纵向科研合同制度运行过程中权力救济机制不畅。实践中纵向科研合同救济路径有着浓厚的行政色彩，在发生争议或接到线索移送时，主管机关为最大限度地维护“公款”之利益，往往从使用和管理国有资金违法违规等角度追究科研人员的刑事责任。合同行政属性被无限放大，民事属性通常被忽略不计，背离合同目的和初衷。同时，当项目承担单位违反合同约定时，因许多纵向科研合同的管理部门不属于行政机关，其不一定具备作出行政决定的资格，以及行政决定无法覆盖所有因合同产生的争议，部分权利难以得到维护。另外，在厘清纵向科研合同属性前，科研机构或者人员对合同履行过程中具体事项或验收结果有异议的，是采用行政诉讼还是民事诉讼，纠纷解决途径不明。

二、学理辨思：纵向科研合同的属性争议及其评价

纵向科研合同是指科研管理部门与科研机

构或人员之间，为完成一定的科研项目，确立双方权利义务关系而订立的合同^[1]。对于纵向科研合同的性质界定，有主张行政合同的公法属性说，还有主张应归入民事合同的私法属性说。公法属性说与私法属性说依循不同的推演路径，但其解释力均存在一定不足，难以解决纵向科研合同治理的实践难题，需深入探究。

（一）公法属性说及其弊病

公法属性说主张纵向科研合同的本质是公法属性的行政合同^[2]。持有该观点的学者认为：首先，科研资金往往由国家财政出资；其次，从签订主体来看，一方是行政主管部门；再次，从两者关系来看，政府科研管理部门在合同中享有行政优益权，可监督科研机构或人员，拥有制裁权，科研管理部门与科研主体二者之间是管理与被管理的层级关系；最后，从目的来看，行政机关与公民或法人订立科研合同是为了执行公务，推进科学与技术发展，实现国家的行政目标。因此，纵向科研合同本质上是政府为推行科技政策、完成国家科技项目计划而同对方签订的行政合同。

但纯粹的行政合同公法理论难以实现逻辑自洽，经不起推敲，且无法全面回应纵向科研合同制度的功能定位。一是虽然合同资金来源于公共财政，但不可否认政府也可作为民事主体，识别合同性质主要取决于实质具体的法律关系；二是签订合同目的不是让科研机构或人员做出任何行政目的性行为，而是探索社会、自然科学规律；三是虽然科研项目是科研管理部门单方发布的，其有权单方解除、撤销，但是项目发布行为也可以是民事招投标行为，其中招标方亦无权单方撤销、无理由解除合同；四是认为科研合同是双方上下级指令关系的观点，忽视了合同中事实存在大量的磋商内容；五是虽然在合同的执行中科研管理部门享有检查权，但是在私法属性的委托开发合同中委托方也享有检查权，若受托方违约也可要求其承担违约责任。由此观之，纯粹公法属

性说虽表面上解决了科研管理部门在合同履行过程中行使行政优益权的正当性基础，但难以为纵向科研合同的属性认定提供合理诠释。

（二）私法属性说及其不足

我国部分学者将纵向科研合同定性为私法属性的民事合同^[3]。具体而言，有以下几个理由：首先，从合同订立过程来看，科技计划主管部门依据国家科技发展战略发布申请，并明确项目的领域、规模、目标方向等，这一行为可看作民事合同缔结前的要约邀请行为，申请者提交相关材料的行为是要约，发布者经评估、审核后选定申请者，并向公众公告，该行为可视为对项目申请者的要约的承诺。其次，从合同内容上看，科研合同是主管部门按照约定支付经费，科研机构或者人员按合同约定完成研发工作，并符合约定标准。这类似于技术开发合同。在合同履行过程中，主管部门有检查、监督合同履行情况的权利，技术开发合同中委托方也有权按照合同约定的方式检查受托方研究工作和经费使用情况。最后，从本质特征来看，科研合同的产生虽是基于国家科技发展计划的需要而非市场需求，但合同本身仍体现了民事合同中市场交易关系的特征^[4]。除此之外，从改革方向来看，对于科研经费的管理，也从以前的层层审核逐渐过渡到经费包干，扩大科研合同中负责人对经费的自主使用权，这体现出科研活动从义务向权利的转变。

事实上私法属性说对一些关键问题解释力有限。纵向科研合同制度旨在保障国家科研项目落实，关乎维护公共利益而非保护所有科研人员的科研问题，不应忽略纵向科研合同运行背后促进科学与技术发展的公益目标而只强调项目执行过程中为取得科研成果为维护各方权益而引入的“平等协商”这一私法化手段。同时对于科研管理部门在纵向科研项目发布、评审、立项过程中表露的行政性，片面的私法属性说无法提供合理的理论支持。纵向科研活动运行中所遵循的公法规范不受主体之间协议影响，它具有强制性质。

涉及公共目的与国家政策的纵向科研合同制度，其“意思自治”并非完全自由，各方不得对权利责任进行任意处分。为保护公共利益，纵向科研合同制度从发布到结项过程必然要受一定程度的监管与约束，纯粹民事合同说无法对此提供令人信服的解释。

三、性质廓清：双阶理论视角下的纵向科研合同

识别纵向科研合同法律属性需破除“或公或私”式的固定思维模式。对纵向科研合同制度运行全过程进行审视，应在公私兼顾需求背景下采用一种更优视角明晰其属性，片面强调该合同的公私属性都并非其应然定性。以德国法的双阶理论为分析框架，可为界定纵向科研合同法律属性提供恰当的分析理路，有益于在显现该制度实施全貌的基底上做到逻辑自治。

（一）双阶理论的机理解析

以德国行政法体系中最经典的部分之一双阶理论为视角，有助于理解我国纵向科研合同的法律性质。双阶理论最初由德国学者汉斯·彼得·伊普森在德国公私法严格二分与二战后行政权扩张国家呈现给付特征的现实背景下提出^[5]，该理论最大特征是灵活性，它将一个生活关系在纵向层面上拆分为不同阶段，从而使各个阶段所适用法的规范不尽相同。伊普森对双阶理论作了系统阐述，指出行政机关在办理公用事业、基础设施等特殊事务时，可将整个过程分为两个阶段：前一阶段为决定阶段，此阶段是指行政机关为处理具体事件决定是否作出某行政行为阶段，对于该“决定”行为行政机关享有单方决定权，该阶段实质上是行政机关对社会生活的引导，因而受公法调整；后一阶段为履行阶段，是行政机关与公民签订如何具体“履行”行为的契约，该契约具有私法性质，受私法调整^[6]。该理论不仅有助于保护非行政机关一方的合法权益，而且有益于降低政府工作人员在以私法形式活动过程中

滥用职权的可能性。

我国台湾地区的“行政”采购立法吸收借鉴了双阶理论，规定对采购合同签订以前的招标、审标等行为有争议的，适用异议、申诉等公法救济途径，而对采购合同具体履约有关事项产生争议的则纳入私法救济途径^①。我国相关立法与实践亦彰显了双阶理论之蕴意，《政府采购法》相关条文规定，政府采购必须严格遵循预算，各级财政部门负有监督管理职责，供应商对采购行为有疑义可以投诉，对投诉处理决定不服可申请行政复议或行政诉讼等。从以上规定可观察出政府采购行为具有显著的行政特征^②，但该法第43条却又规定政府采购合同适用合同法。实践中譬如黄璟诉江苏省教育厅不履行教育行政协议一案，法官也尝试借助双阶理论以化解行政合同履行过程中产生的争议^③。

（二）纵向科研合同双阶构造的属性厘定

双阶理论不再禁锢于传统“非公即私”式的思维桎梏，从纵向层面将纵向科研合同的制度运行划分为两个阶段，为公私交错型法律制度的属性界定开启了更为允当的解释路径，在具备可操作性的同时兼顾各方利益需求。基于“公私协作”的逻辑思路，纵向科研合同制度运行过程可分离为两个阶段：从发布到立项为第一阶段，从合同签订到科研合同完结为第二阶段。各阶段分别识别法律属性。

第一阶段截止到合同签订前，即科研计划项目的组织阶段，凸显公法属性。在此阶段，主管部门在发布、组织申请、评审等活动中显然运用了行政主导权，具有公权力色彩。依照本阶段的行为规范标准，项目科研管理部门必须严格按照中央或地方批准的计划执行，并依照法定程序，公正公开地实施，保障发布、评审的内容和程序合法合理。否则，相关责任人员可能会面临行政处罚甚至是刑事追责，故该阶段行为属于公法意义上的行政行为。从司法角度，也可将该阶段视为科研合同订立前的要约邀请行为，但本质

上此阶段更强调公法特征，以防止公共权益受损。例如科研管理部门未依照相关实体或程序规范发布科研项目，虽然权益救济可主张民法上的缔约过失责任，但因权力使用不当可能导致的公共利益受损却缺乏相应的救济程序。故该阶段着重强调行政规制意义上的公权属性。第二阶段从纵向科研合同签订到完结凸显私法属性。从立项、执行项目到结项的全过程属于第二阶段，是科研合同的履行阶段。这一阶段以平等自愿为原则，各方当事人之间成立民事法律关系，此过程以纵向科研合同的签订为核心。各方可协商关于研究经费支付、科研成果提供、违约责任承担等方面事项。科研合同的达成是各方平等协商的产物，不具有强制性，不直接引起公法上的责任。该阶段是为追寻科研计划、政策的执行与落实，主要适用私法规范，属于民事法律关系。这样区分有利于消释各方之间管理与被管理的紧张关系，打造灵活自由的科研环境，另外科研管理部门工作也被置于公众监督之下，有助于提升对其自身的监管实效。

由此观之，以双阶理论为视角，既可关注纵向科研合同制度运行中产生的多重法律关系，亦可通过简单明确的标准识别科研管理部门在不同阶段中的角色转变。因此，在试图对纵向科研合同进行定性时融合公法与私法双重属性，更能彰显该制度本质。第一阶段，纵向科研合同的组织与决定，为公法属性，科研管理部门是作出行政行为的行政主体，适用公法规范；第二阶段，纵向科研合同的签订与完结，为私法属性，科研管理部门转变身份为民事主体，各方当事人在平等、自愿、协商一致的前提下签订科研合同，适用私法规范。前阶与后阶并非完全独立，两者逻辑上是递进式展开的，内容上呈现“以私助公”的样态，前阶是后阶的依据和前提，后阶是前阶目标的实现途径。在双阶理论视角下，混合属性观综合了公法属性说和私法属性说优势：一方面确保科研项目在法治轨道上运行，避免“公法遁

入私法”之现象；另一方面借助成熟而实用的私法保障科研自由，提升科研主体参与科研工作的积极性。

（三）双阶理论适用的质疑与回应

有观点主张纵向科研合同双阶构造理论的各阶段难以清晰地概述为纯粹公法或私法性质^[7]。实际应用的不明确性通常根源于理论层面的认知模糊。第一阶段科研机构提供申请，主管部门发布科研立项的行为既可被视为私法上的要约和承诺，这一阶段涉及私法因素是不可否认的。但如前所述，第一阶段以科研管理部门主导为核心，项目的发布、评审体现行政机关的强势地位，科研合同的公法属性更为凸显。第二阶段纵向科研合同的签订与完结不可否认涉及公法因素，项目撤销、成果验收与批准结项等难免涉及行政公权力。但第二阶段以科研成果为核心，科研活动过程并未凸显行政机关的强势地位。且第二阶段更多体现私法属性一个重要原因在于，通过平等化科研管理部门与科研主体的地位，可以特别保障科研自由权。此外，从我国法治建设背景看，民事合同的法律保护比行政合同的法律保护更为高效，在充分考虑公共利益的前提下，将属性不明确的合同定性为民事合同有望获得更好的法院判决和救济效果。

四、制度展开：纵向科研合同制度的规则完善

双阶理论的适用有助于解决当前关于纵向科研合同属性辨识的争议，从而使制度运行期间产生的争端能够根据不同阶段的属性采用相应的救济模式。同时，纵向科研合同制度的有效应用也需要在规则层面进行修订和完善。在双阶构造的基础上，制度优化进路有必要重点关注合同内容、外部监管以及救济路径等方面。

（一）合理设置合同内容

完善纵向科研合同制度规则的首要任务是关注科研管理部门与科研机构或人员之间的权利

义务问题。鉴于纵向科研合同实际上涉及公共财产和个人科研自由之间的权益博弈，为了实现科技创新的根本目标，必须在合理的范围内综合平衡各方的权利和义务。第二阶段私法属性的纵向科研合同，各方当事人应当合理确定合同内容，明确各方权利义务。首先，合同内容不能仅侧重项目科研管理部门的监督权、指挥权和制裁权，还应体现科研主体在“阶段目标”与“科研成果”等限度内自主安排具体工作事项的权利，确保其享有经费调整、科研方案调整、人员变动等方面自主权。其次，纵向科研合同内容应强化成果验收、资金拨付、诚信义务等方面内容，以及通知、保密和协助等后合同义务条款。最后，合同中应明确违约情形并合理分配责任。增加缔约过失、不履行合同等违约条款。需要注意的是，科学研究具有不确定性。我们应采用法治思维和法治方法来引导深化科研管理体制化与机制化的问题，最大程度促进依法履约、高效履约及法律责任的追究，从而构建和谐高效的科研合同关系，实现科研工作的有效治理。

（二）强化多元主体共治监管体系

纵向科研合同制度的有效运行不仅需着重合同内容本身权责清晰，还需构建企业、学术组织以及公众等多主体共同参与协同治理的外部监督体系。首先，构建外部监督机制的前提和关键是纵向科研合同相关信息的及时公开、透明。科研机构和人员在合同履行过程中经费使用情况、科研管理部门中期检查成果、科研成果评价和应用等涉及公共利益的信息，应当及时主动且全面地向社会公开，这有益于企业、公众等实时了解项目实施优良程度，确保公众有效参与，充分发挥社会监督作用。其次，应健全科研经费相关配套制度。科研经费治理是科技创新体制和现代财政体制改革的重要内容。建立全过程动态透明的监管机制，要求科研资金诚信守约使用，使之到位不浪费、增大支出效能。最后，应强调学术组织或学术共同体的作用，改革科研信用披露机

制。从中介机构到科研项目承担机构、从评审专家到研究人员都应纳入科研信用评级范围，形成由政府主导，大学或科研机构负责调查处罚，学术组织或学术共同体负责约束监督的科研信用体系，以推进科研诚信建设，遏制科研不端行为。

（三）建构阶段性混合救济模式

纵向科研合同的纠纷解决方式应基于合同法律属性明确选择。双阶理论揭示了纵向科研合同在不同阶段的法律属性。因此，为实现理论和实践的一致性，我们需超越单一救济路径，采用基于阶段划分的混合救济模式，其中包括行政救济和民事救济。如此不仅有助于实现理论自洽与实践应用贯通呼应，还能更全面地保护科研主体的合法权益和公共利益。第一阶段从科研项目发布到立项具有显著的行政主导特征，属于行政行为，应纳入行政救济模式中。例如申请人认为评审存在缺陷或违法行为，申请人可启动行政复议程序或提起行政诉讼。而第二阶段，即从科研合同签订到项目结项过程，呈现出典型的民事合同特征，这一时期产生的争议可通过仲裁或民事诉讼途径予以解决。人民法院在审理与合同履行过程相关争议时，应以事前当事人签订的合同条款为依据。审理的范围仅限于合同签订后产生的纠纷，例如违约责任的承担、损失计算等问题，科研项目的发布、评审等不涵盖在内。但存在特殊情形，在合同履行过程中，如果行政机关单方面变更或解除合同，且科研主体认为这种行政公权力介入损害了其合法权益，那么应转向选择行政

救济来保护权益。

结语

纵向科研合同涵盖了行政主导和平等协商等不同要素，其法律属性的确定一直在公法和私法之间存在争议。在此结合德国法上的双阶理论，将纵向科研合同属性识别从“或公或私”的片面属性论转换成“行政行为+民事合同”的混合属性，对厘清合同各方权利义务、明晰制度优化思路、重塑司法救济模式、指导司法实践均具有重要现实意义。以纵向科研合同的双重属性观为指导，纵向科研合同制度的完善应从合理设置合同内容、强化多元主体共治监管体系、建构阶段性混合救济模式等层面展开。纵向科研合同的制度规则并非一成不变，还需遵循科技创新发展、制度运行状况以及法律规制内在需求的演变进一步优化。此外，纵向科研合同制度还需关注行政诉讼、仲裁、民事诉讼、调解等相关制度的协调配合，以共同推动科研创新治理体系和治理能力的现代化进程。

注释：

- ①参见台湾地区“行政”采购法第74条、第85条。
- ②参见《中华人民共和国政府采购法》第6条、第13条、第58条。
- ③详见黄璟诉江苏省教育厅不履行教育行政协议案[(2015)苏行终字第00282号]。

参考文献

- [1] 施建辉.步兵.政府合同研究[M].北京:人民出版社,2008:366.
- [2] 王克稳.政府合同研究[M].苏州:苏州大学出版社,2007:60.
- [3] 谭启平,朱涛.论国家科技计划项目合同的私法属性及制度构建[J].现代法学,2013(2):171-180.
- [4] 朱涛.科技计划项目合同制度研究[J].科学管理研究,2012(2):17-20.
- [5] 严益州.德国行政法上的双阶理论[J].环球法律评论,2015(1):88-106.
- [6] 哈特穆特·毛雷尔.行政法学总论[M].高家伟,刘兆兴,译.北京:法律出版社,2000:436.
- [7] 胡明.科研合同的功能性规制[J].中国社会科学,2020(9):68-92,205-206.

责任编辑 刘 钊

基于波特竞争优势理论的 “柳州螺蛳粉模式”研究

冉芳, 郑子瑞

(桂林旅游学院 国际酒店管理学院, 广西 桂林 541006)

摘要: 系统梳理柳州螺蛳粉产业的发展脉络之后, 可以从市场规模、技术创新、产业链延伸与政府引导等维度, 将其发展划分为产品初创期、平稳发展期、全国开拓期和全面爆发期等四个阶段。根据其产业腾飞的成功经验和波特竞争优势理论, 以及饮食人类学和产业经济学理论, 可以构建出民族地区特色产业升级的“柳州螺蛳粉模式”, 这个模式包含生产要素、需求条件、企业战略、相关产业、政府作为和机会把握等六个要素。通过对这些问题的研究, 可以为数字时代民族地区特色产业的升级发展提供管理启示。

关键词: 柳州螺蛳粉模式; 特色产业升级; 波特竞争优势理论

中图分类号: D63; F273 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0023-05

近年来, 柳州螺蛳粉已跨越升级成为一、二、三产业融合发展, 年产值达到数百亿元级的广西特色优势产业, 成为民族地区特色产业发展的典型和标杆。2021年4月, 习近平总书记在广西调研时曾专程前往柳州螺蛳粉生产集聚区考察并指出, 小米粉大产业, 做到这么大很不容易, 并指示“要继续走品牌化道路, 同时坚持高质量、把住高标准”^[1]。2022年, 柳州螺蛳粉全产业链的销售收入达600.71亿元, 同比增长19.75%, 直接创造了30多万个就业岗位^[2]。但十余年前, 柳州螺蛳粉还仅是影响力局限于广西的地方小吃。因此, 其在较短时间内一跃成为淘宝销量冠军和超级“网红”的成功模式和经验, 具

有较强的理论价值与实践意义。

一、柳州螺蛳粉产业发展和升级的脉络梳理

螺蛳粉原为柳州街头的小吃, 发源于20世纪70年代末, 是以螺蛳、干米粉、八角、腐竹、肉桂、丁香和辣椒等为主要原料, 兼具酸、爽、鲜、辣、烫等独特风味的绿色新兴食品。2020年, 螺蛳粉被列入国家级非物质文化遗产代表性项目名录, 新冠疫情暴发后更是成为蜚声海内外的现象级的地方特色小吃, 《人民日报》、央视、CNN等媒体多次加以报道, 也屡次登上热搜。经过40年的产业化、标准化、品牌化、规模

收稿日期: 2023-06-10

基金项目: 2021年广西哲学社会科学规划研究课题“地方性知识视域下特色产业升级的柳州螺蛳粉模式研究”(21BMZ021)

作者简介: 冉芳(1980—), 女, 桂林旅游学院教师, 助理研究员, 研究方向为文旅产业融合发展与遗产旅游。
郑子瑞(2000—), 男, 河南许昌人, 桂林旅游学院国际酒店管理学院学生。

化过程后，螺蛳粉已从名不见经传的小城美食发展成行销全球的百亿元产业。若从行业结构、规模效益、重点企业、市场分布及品牌管理等五个方面加以审视的话，螺蛳粉产业的发展历程大致可分为产品初创期、平稳发展期、全国拓展期和全面爆发期等四个阶段。

（一）产品初创期（1980—1999）：自由发展

20世纪70年代末，随着改革开放的开启，柳州的商品经济逐渐兴旺，人们的生活消费方式趋于多元，螺蛳粉开始出现在柳州的夜市小吃摊。20世纪80年代初，柳州的解放南路、青云菜市、谷埠街三处的小吃市场成为螺蛳粉消费的聚集地，尤其是解放南路的螺蛳粉摊点最多，城中区也出现了“爱民”“秋菊”等一批最早的螺蛳粉店。这一时期的螺蛳粉经营者多属于个体户，现存最早的个体工商营业执照是1988年位于柳州市谷埠街的一家路边摊的^[3]。这一时期，螺蛳粉的受众及影响力还仅限于柳州城内，也未形成工业化发展模式，产品还未定型且缺乏统一的行业技术标准。可以说，这一时期的螺蛳粉尚处于小本经营、各自为战的初级发展阶段，政府的引导和推介尚未介入，螺蛳粉因小范围内的低水平竞争而局限了整体品质的提高，口碑向外拓展的能力也非常有限。

（二）平稳发展期（2000—2009）：“鲇鱼”入市

步入21世纪，螺蛳粉面临着激烈的市场竞争而步入新的发展阶段。2003年，“三品王”米粉连锁店抢滩柳州米粉市场，桂林米粉、南宁老友粉等粉类速食食品也以连锁形式进入柳州市场，柳州米粉市场竞争激烈；同时，麦当劳、肯德基等西洋快餐也进入柳州市场，对螺蛳粉等地方传统小吃形成新的挑战。竞争引发了“鲇鱼效应”，为了保护柳州传统美食，留住大众味觉记忆，2007年柳州市城中区文化馆决定对柳州螺蛳粉制作技艺进行申遗，2008年11月成功入选广西非物质文化遗产名录。不过，螺蛳粉产业由于自

身实力有限，爆红于网络的袋装螺蛳粉还未出现，而且柳州市也以汽车、钢铁等重工业为产业发展的优先方向^[4]，地方政府对产业的扶持处于起步阶段。因此，尽管“鲇鱼”入市，竞争激烈，但螺蛳粉产业的工业化生产程度较低，市场潜力也未完全释放。

（三）全国开拓期（2010—2018）：政府主导

柳州螺蛳粉产业化拓展期始于2011年，柳州市政府制定的《关于加强住宿餐饮业发展的意见》首次提出“螺蛳粉进京”项目，鼓励螺蛳粉经营者到北上广深等一线大城市开门店，以此来发展螺蛳粉产业并推介柳州城市形象，为螺蛳粉产业的腾飞和影响力的外拓提供了政策支持。2012年，螺蛳粉因其主要原料酸笋登上纪录片《舌尖上的中国》的首集，开始在全国范围内被大众熟知，并短暂火爆全国。2014年10月，柳州市全汇食品公司获得了市政府颁发的首张包装螺蛳粉的生产许可证，使螺蛳粉规模化生产与外销成为可能，也标志着柳州螺蛳粉从此走上了工业化发展之路。2018年7月21日，螺蛳粉获得国家市场监督管理总局知识产权局核准注册，标志着柳州螺蛳粉开始了品牌化之路。为了保护并传承螺蛳粉制作工艺，柳州市政府通过申请非遗、举办赛事活动，致力于将螺蛳粉打造成一张柳州的城市名片。这一阶段，政府开始占据螺蛳粉产业化及对外推介的主导地位。

（四）全面爆发期（2019至今）：网络推动

2019年以来，随着抖音、快手等新型社交媒体平台出现，短视频及直播带货模式兴起，螺蛳粉搭上了时代发展的“流量快车”。2019年8月，某知名美食博主在抖音等平台上发布螺蛳粉制作视频，宣传了一波柳州螺蛳粉，直接推动了袋装螺蛳粉的品牌建设。网络推动下，明星加持成为另一重要推手，比如2020年“王一博力荐赵丽颖吃螺蛳粉”“宋祖儿吃螺蛳粉”等通过明星延伸出的螺蛳粉话题频繁登上微博热搜。2020年初新冠疫情暴发，螺蛳粉成为宅家食品的超级网

红，并排名淘宝热搜第一。2021年4月，习近平总书记考察柳州螺蛳粉生产集聚区，详细了解螺蛳粉特色产业促进就业、带动农民增收等情况，并称赞道：“真是令人惊奇！小米粉搞出这么大规模的产业来，不容易，值得好好研究总结。”习近平总书记对柳州螺蛳粉的赞美迅速引起了社会各界的广泛关注。4月28日，新华社等多个媒体平台发布《手绘长图 螺蛳粉“进化史”》，图解柳州螺蛳粉的发展历史；5月17日，《人民日报》刊发文章《民营企业“前途不可限量”》，称赞一碗螺蛳粉撬动大产业，并阐述党中央对民营经济发展的重视与支持。

二、柳州螺蛳粉产业腾飞的成功经验

（一）政策创新指引发展路线

政策创新是柳州螺蛳粉腾飞的重要因素。研究梳理发现，广西壮族自治区、柳州市、柳州区县等三级政府部门均出台了促进螺蛳粉产业发展的系列政策。其中，柳州市委市政府先后发布《柳州市大力推进柳州螺蛳粉产业升级发展的实施方案》《柳州市全面推进螺蛳粉产业升级发展的若干政策措施》《柳州螺蛳粉产业发展规划2018—2022（征求意见稿）》和《加快推进柳州螺蛳粉高质量发展工作总体实施方案》等重磅政策。一些专业部门也纷纷行动，如柳州市园林局发布了《推进螺蛳粉原材料（竹笋）基地高质量发展实施方案》，提出了竹笋基地2021—2025年的5年高质量发展目标，并制定了相应的补助政策。

（二）工业化理念壮大产业规模

2014年，柳州市政府正式提出要用工业化的理念谋划螺蛳粉行业的发展，推动当年螺蛳粉产业进入了袋装速食的工业化生产新时代。作为工业化载体，鱼峰区柳州螺蛳粉产业园通过土地、产业配套和政策支持引导螺蛳粉企业入园，以工业化理念和产业链思维，牢牢把住质量安全关，推动螺蛳粉规模化与标准化发展。2021年10月，柳州螺蛳粉产业标准化技术委员会成立，出台涵

盖原料种养、生产经营、营销流通、产业园区建设等全产业链的螺蛳粉全标准体系，该体系包含480项现行标准及84项拟制定标准。截至2022年底，在工业化标准引领下，整个行业实现了从原材料到最终成品检测的全产业链工业标准化发展，参数涵盖806个国家标准、部门标准及地方标准。

（三）创新引领推进产业升级

创新引领涵盖了螺蛳粉产业发展的全产业链。首先，在原料生产环节实现生态农业创新。柳州市以螺蛳粉产业核心示范区为创新试点，大力推广“稻+螺+渔”的共生共养、“稻—豆—葱”和“菌—菜—竹”的轮作种植模式，以种养模式的多元化实现土地资源的高效利用。其次，在制造加工环节实现数字技术创新。利用大数据数字化技术开发出螺蛳粉原材料智慧农业系统和龙翔云大数据平台，推广应用智慧农业，实现螺蛳粉生产与加工全过程的数字化、可视化和可追溯。再次，在营销推广环节实现产品设计创新。在推出麻辣味、番茄味和芥末味等新奇口味的同时，与“哈啤”等跨界产品联名推出礼盒套装；2020年新冠疫情暴发以来，推出螺蛳粉火锅、螺蛳粉汉堡、螺蛳粉焖饭、小龙虾螺蛳粉等各色创意美食，拓展消费人群。最后，在消费场景环节实现消费方式创新。在“万物皆可螺蛳粉”口号指引下，接连创造出了螺蛳粉火锅、羊肉泡馍螺蛳粉、螺蛳粉焖饭、螺蛳粉饺子等多种复合型的螺蛳粉吃法。针对“90后”及“Z世代”人群生活方式，着重打造了在家看剧、夜宵充饥、公司加班、朋友聚会等螺蛳粉消费新场景。

（四）互联网平台催生网红经济

随着我国互联网经济的不断壮大，催生诸多网红个人和网红美食的微信、微博、抖音、直播等互联网平台，成为产品展现魅力的舞台和流量密码。在营销层面，从城市到产品都在享受流量变现带来的经济效益，在直播带货线上节目以及短视频平台、种草社区等线上媒体中，螺蛳粉已成为各类明星、网络意见领袖大力推荐的美食

品类之一。一些著名柳州螺蛳粉品牌，如“嘻螺会”等，不仅在自媒体上做投放，还把自己做成了自媒体，在抖音上自导自演原创螺蛳粉段子，大力打造螺蛳粉网红经济。

（五）非遗保护延伸多元价值

作为极具代表性的地方风味，螺蛳粉连接着生活、文化、物候与乡愁，是柳州这座历史文化名城的城市味道和集体记忆^[5]。2007年底，文化部部署全国非遗普查工作，遍布大街小巷的螺蛳粉引起了柳州市城中区文化馆的重视，由此开启了螺蛳粉的申遗工作。2008年，当地政府积极将柳州螺蛳粉手工制作技艺申遗，并使其成功入选自治区级非遗名录。2016年，柳州市委书记郑俊康在全国两会期间向全国推介螺蛳粉的遗产价值，指出其是汉族饮食文化与少数民族饮食文化的结合。2019年，柳州市城中区文化馆在广西壮族自治区文旅厅非遗处的指导下成立国家级非遗申报小组，2021年，“柳州螺蛳粉制作技艺”成功入选第五批国家级非物质文化遗产代表性项目名录。通过国家级非遗代表性项目名录的导向作用，以及社会各界对这一食品及其烹饪技艺的关注，螺蛳粉作为非遗项目所蕴含的文化意义、社会功能和当代价值得以凸显^[6]。深度挖掘螺蛳粉的相关地方文化与遗产价值，有助于全方位打好民族地区特色产业品牌，擦亮“柳州螺蛳粉”这块金字招牌。

三、民族地区特色产业升级的“柳州螺蛳粉模式”构建

（一）理论框架

通过前面对柳州螺蛳粉产业发展历程、产业升级经验以及政府在柳州螺蛳粉产业标准制定、产业规划编制、产业链延伸中发挥的作用的梳理，在交叉运用产业经济学和饮食人类学理论的基础上，借鉴波特竞争优势理论钻石模型来综合分析整合产业竞争力要素，可以构建出民族地区特色产业升级的“柳州螺蛳粉模式”（如图1

所示）。

波特是20世纪90年代美国哈佛商学院著名的战略管理学家，他提出的著名国家竞争优势钻石理论模型（Michael Porter Diamond Model）是分析某一国家或地区竞争力的经典理论^[7]。该理论认为，影响某国或某地区产业竞争优势要素，包括生产要素、需求条件、相关及支持产业、企业战略、结构及同业竞争等四个关键要素，以及机会、政府等两个辅助要素。四个关键要素间双向互动，共同发挥作用，并受到两个辅助要素的影响。作为一种理解国家或地区全球竞争力的方法，波特钻石模型已经成为政府和企业考量经济、评估地区竞争优势和制定公共政策的一种新方式^[8]。回顾柳州螺蛳粉产业的发展轨迹，关键因素包含地方优势资源的产业开发、新兴市场的拓展、政府的规划与政策引领、企业的工业化创新战略、网络新媒体的大力宣传和疫情下速食需求激增的机遇把握等，是“天时”“地利”“人和”诸因素的合力之结果，与波特钻石模型涵盖的关键要素与辅助要素不谋而合。由此，该模型对柳州螺蛳粉这一民族地区特色产业的升级模式构建的认知具有重要意义。

（二）模式构建与要素分析

1. 关键要素一：生产要素——以地方资源和文化为内核

螺蛳粉以壮族地区的酸笋、螺蛳、干米粉等地方特色资源，融合中国南方的稻作文化、柳州本土“桂中商埠”的商业文化，以及壮侗酸文化与汉族卤文化等为主的地方饮食文化，构建了产业发展的资源与文化内核，奠定了产业发展壮大的社会与文化基础。2008年世界金融危机后，柳州市政府开始主打“螺蛳粉”名片，将螺蛳粉制作工艺推选入广西非物质文化遗产名录，2021年又申报并使其列入第五批国家级非物质文化遗产代表性项目名录。由此可见，民族地区特色产业应以地方特色自然、文化和人文资源为内核以彰显地方性、特色性与民族性，以此作为产品的

核心竞争力与壮大的基础。

2.关键要素二：需求条件——以新兴消费群体为靶向

柳州螺蛳粉独特的酸臭味使其“网红特质”十分显著，再加上预包装螺蛳粉为线上销售，其“酸、辣、鲜、爽、烫”的味道特点和价格亲民的特质，刚好迎合了当下以“90后”为主体的新兴消费群体的消费偏好，并随着引爆一、二线城市青年群体的消费市场而实现产业在全国的迅速扩张。由此可见，民族地区特色产业在发展过程中只有另辟蹊径，以新兴消费群体为靶向和起点，研究并适应其消费偏好，方可在日益激烈的市场竞争中脱颖而出，实现产业版图的拓展。

3.关键要素三：企业战略——以工业化思维为引领

为拓展产品市场与影响力，柳州螺蛳粉企业创造了标准化生产体系，建设了螺蛳粉产业园，开发了袋装预制螺蛳粉，打造了“好欢螺”“螺霸王”“嘻螺会”“欢螺颂”等知名品牌。由此可见，以工业化思维为引领，对传统农业、手工与服务业生产进行工业化运作，将农田、手工作坊变成现代化车间，在产品质量监控上采取标准化，在生产过程中实现规范化、规模化，在销售上进行市场化推广和品牌包装，是民族地区特色产业发展的做大、做强、做深的可行之路。

4.关键要素四：相关产业——以产业链延伸为支撑

螺蛳粉产业壮大，带动了螺蛳养殖，豆角、

竹笋种植等第一产业，带动了腐竹生产、米粉加工、包装等第二产业，也带动了电子商务、文旅休闲等第三产业。由此，螺蛳粉产业串起一条条乡村致富链，带出多方共赢的经济效益。可见，特色产业需以上下游产业为支撑，并将产业与价值链进行相应延伸，以创新为抓手不断更新、延长产品线，找到新的增长点。

5.辅助要素一：政府作为——以政策创新为保障

柳州市委市政府抓住柳州螺蛳粉“走红”的重要机遇，提出要用工业化的理念来谋划和发展柳州螺蛳粉，相继出台《柳州市柳州螺蛳粉产业发展条例》《柳州螺蛳粉电子商务产业园扶持政策有关规定(2022—2024)》《柳州螺蛳粉产业国际贸易合规指引》等地方标准和政策措施。由此可见，政府在民族地区特色产业升级发展中扮演了非常重要的角色，民族地区产业初始阶段一般较弱小，须以政策创新为保障，带动金融、平台与人才支持。

6.辅助要素二：机会把握——以网络经济腾飞为契机

2016年，伴随着抖音的出现，网络视频这个赛道迎来了巨大的风口和流量。借助网红，螺蛳粉坐上了网红经济的风口，产业影响力实现了爆发式增长，多次登上互联网热搜榜首。由此，在互联网经济时代，民族地区特色产业升级必须把握互联网数字经济的风口，以网络经济腾飞为契机，借助互联网经济物流、信息与资本平台实现产业发展壮大。

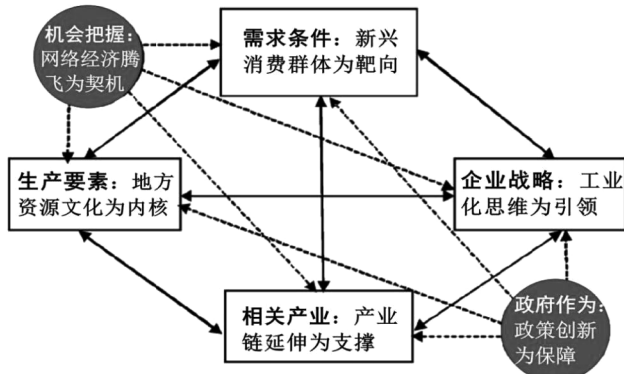


图1 民族地区特色产业升级“柳州螺蛳粉模式”的钻石模型

(下转第55页)

高新技术园区创新效率评价、影响因素与提升路径

——以中关村国家自主创新示范区为例

罗植

(北京市社会科学院管理研究所,北京 100101)

摘要: 高新技术园区是推动高质量发展的重要引擎。本研究以中关村国家自主创新示范区为例,通过DEA-SBM超效率模型,从园区、行业和注册类型角度测算了创新效率,检验了企业聚集度、园区及行业规模、政府支持、对外贸易、市场环境的影响。结果显示,2013年到2020年间,海淀区与电子信息行业的创新效率最高,同行业的企业聚集、扩大行业规模、提高税费优惠和稳定市场预期对提高创新效率有积极作用,进出口水平的影响在统计上不显著。提高高新技术园区的创新效率,更有效地推动高质量发展,可以优化营商环境吸引更多创新企业,兼顾普惠与精准的资金支持政策,完善科技创新产品的政府采购制度。

关键词: 高质量发展; 创新效率; 高新技术园区; DEA

中图分类号: D630; F276.44 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0028-06

一、引言

党的二十大报告强调,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。目前,推进高质量发展还有许多卡点瓶颈。持续提升科技创新能力是突破这些卡点瓶颈的关键。高新技术园区作为我国科技创新的重要基地,其创新效率不仅直接影响着科技创新能力,也直接影响着经济社会发展质量,是实现高质量发展的主阵地。中关村国家自主创新示范区是我国第一个国家自主创新示范区。从2013年到2020年,中关村示范区的技术收入从4032.4亿元增加到16027.4亿元,

名义值年均增长21.8%;企业专利授权从20991件增加到71797件,年均增长19.2%。可以说,中关村是引领科技创新发展的一面旗帜,是全国最重要的高新技术园区之一,它不仅是北京建设国际科技创新中心的主阵地,也是推动我国经济社会高质量发展的重要引擎。为进一步提升高新技术园区的创新效率,推动高质量发展,有必要以中关村示范区为代表,在评价创新效率的基础上,分析决定高新技术园区的创新效率主要影响因素,探讨创新效率的提升路径。

评价效率的方法不少,以数据包络分析(DEA)和随机边界分析(SFA)最为常见。肖文和

收稿日期: 2023-04-26

基金项目: 北京市社会科学院一般项目(KY2023C0048)

作者简介: 罗植(1983—),河南新乡人,北京市社会科学院管理研究所副研究员,博士,研究方向为公共管理、公共政策分析。

林高榜使用SFA测算了中国36个工业行业的技术创新效率,并分析了政府支持和研发管理的影响^[1]。韩晶使用SFA测算了中国高技术产业的创新效率,并分析了企业数量、总资产和利润等因素的影响^[2]。因为创新活动通常涉及多个投入和多个产出,且没有比较认可的生产函数形式,所以使用基于DEA估算创新效率的研究更为丰富,研究对象从微观的企业和高校,到中观的行业,再到宏观的地区都有^[3-6]。刘美芳和王晶莹使用DEA-Malmquist指数模型测算了中关村科技园区各行业的创新效率变动指数,并基于Tobit模型考察了影响变动程度的主要因素^[7]。严佳和王晋梅等同样使用DEA-Malmquist指数模型测算了中关村各园区创新效率的变动指数^[8]。可以看到,利用基于DEA的方法测算创新效率或其变动指数的研究比较丰富,但重点针对中关村示范区的不多。而且,现有研究多是利用Malmquist指数考察创新效率变动情况,从多个角度比较创新效率水平值并考察主要影响因素的研究相对较少。Malmquist指数只能反映效率的变化情况,无法衡量效率的水平值,以此为基础考察影响因素难以得到无偏估计结果。而且,只有从多个角度考察影响因素才能更有效地把握其微观基础。为此,本研究拟基于DEA方法选择合适的测算模型,从多个角度考察中关村示范区创新效率的水平值,并检验其主要影响因素,为进一步提高中关村示范区的创新效率,发挥高新技术园区的创新引领作用,提供必要的经验依据。

二、模型、指标与数据

(一) 超效率SBM模型

数据包络分析(DEA)是在构建生产前沿面的基础上,通过比较各单元的投入产出情况到生产前沿面的距离来测算相对效率的。基于DEA的测算模型很多,考虑到创新活动的高风险、高收益,及特殊的投入产出结构等特征,本研究拟在规模报酬可变的假设下,使用非径向、非有向的

超效率SBM(Slacks-Based Measure)模型测算创新效率^[9]。

首先,使用SBM模型测算所有单元的效率水平。对于一个包含 n 个决策单元的系统,若将 m 种投入的向量记为 $X=(x_{ij}) \in R_{m \times n}$,将 s 种产出的向量记为 $Y=(y_{kj}) \in R_{s \times n}$,那么,根据规模报酬可变的超效率SBM模型,决策单元0的效率可通过下式测算。

$$\rho^* = \min \frac{1 - \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m \frac{s_i^x}{x_{i0}}}{1 + \frac{1}{s} \sum_{k=1}^s \frac{s_k^y}{y_{k0}}}$$

$$\text{s.t.} \begin{cases} x_{i0} = \sum_{j=1}^n \lambda_j x_j + s_i^x, \forall i \\ y_{k0} = \sum_{j=1}^n \lambda_j y_j - s_k^y, \forall k \\ s_i^x \geq 0, s_k^y \geq 0, \lambda \geq 0, \sum_{j=1}^n \lambda_j = 1, \forall i, j, k \end{cases}$$

评价模型中, $s^x \in R^m$ 和 $s^y \in R^s$ 分别为投入和产出的松弛变量,即投入的冗余量和产出的不足量。 ρ^* 为决策单元的效率值,介于0到1之间。当 s^x 和 s^y 都等于0时, ρ^* 为1,即决策单元是有效的。当 s^x 或 s^y 不都等于0时, ρ^* 则小于1,即决策单位的效率存在改进空间。

接着,在计算得到效率值后,再使用超效率SBM模型重新计算效率值为1的有效单元(计算公式可参见Tone的研究^[10]),使有效单元也具有相对可比性。超效率SBM模型突破了有效单元效率值只能是1的上限,使得各单元的效率对比更为准确,而且,考察影响因素的方法与模型也不用再局限于Tobit等受限因变量回归。

(二) 指标数据

本研究以中关村示范区2013年到2020年的创新效率为研究对象,所涉及的指标与数据如表1所示。

创新活动的投入主要可归结为劳动力和资本两类。劳动力投入使用年末从业人员中的科技活动人员数量衡量。资本投入使用科技活动资本存量衡量。该数据使用现有研究普遍使用的永续

盘存法核算，其中流量数据使用科技活动经费支出总额，折旧率设为15%^[11]，基年的存量 K_0 在假设流量增长率等于存量增长率的基础上，通过 $K_0 = E_t / (g + \delta)$ 估算，增长率 g 使用流量增长率近10年的几何平均数^[12]。

创新活动的产出包含多个方面。一些研究将各类产出分为技术开发和成果转化两个阶段^[13-14]。技术开发阶段的成果主要体现为专利，成果转化阶段的成果主要体现为技术交易和新产品销售。本研究同时考虑这两个阶段，技术开发阶段的产出用专利授权数衡量，成果转化阶段的产出用技术收入和新产品销售收入衡量。

影响创新效率的外部因素很多，本研究主要从企业、园区或行业、政府、对外贸易和市场五个层面考虑。企业层面主要通过企业数量考察

企业聚集度的影响，检验企业间的竞争是否存在溢出效应。园区和或行业层面主要通过工业总产值考察产业规模的影响，检验规模效应是否存在。政府层面主要通过实缴税费率考察政府行为的影响，检验政府支持是否有利企业的创新活动。对外贸易主要通过进口及出口占产品销售收入比重考察对外贸易的影响，检验进出口水平是否有利于新技术获取。市场层面主要通过利润水平考察市场需求的影响，检验利润率能否激励创新活动。

上述指标涉及的数据全部来自历年的《北京统计年鉴》《北京区域统计年鉴》《中关村年鉴》《中关村国家自主创新示范区年鉴》。其中，名义数据使用北京市平均的地区生产总值平减指数换算实际值。

表1 指标与数据说明

类别	指标	数据说明
投入指标	劳动力	科技活动人员数(人)
	资本	科技活动资本存量(亿元)
产出指标	专利	专利授权数量(件)
	技术交易	技术收入(亿元)
	新产品销售	新产品销售收入(亿元)
影响因素	企业聚集度	企业数量(家)
	园区/行业规模	工业总产值(亿元)
	政府支持	实缴税费总额占总收入的比重(%)
	对外贸易	进口/出口占产品销售收入的比重(%)
	市场环境	利润率(%)

(三) 影响因素检验模型

根据上述影响因素的选取，可构建如下固定效应面板回归模型。为了削弱共线性和异方差等问题的景程，所有变量采用对数形式进入方程，即使用对数线性回归模型。

$$\ln eff_{it} = C + \beta_1 \ln agg_{it} + \beta_2 \ln scale_{it} + \beta_3 \ln gov_{it} + \beta_4 \ln import_{it} + \beta_5 \ln export_{it} + \beta_6 \ln profit_{it} + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

模型中，下标 i 表示园区、行业或注册类型，下标 t 表示年份， α_i 表示难以观测或测量的个体效应， ε 为随机干扰项。因变量 eff 为创新效率。自变量 agg 为企业数量， $scale$ 为工业总产值， gov 为

实缴税费总额占总收入的比重， $import$ 为进口总额占产品销售收入的比重， $export$ 为出口总额占产品销售收入的比重， $profit$ 为利润率。 \ln 为取自然对数的标记。

三、创新效率与影响因素

(一) 创新效率

按照SBM模型及其超效率模型，从园区、重点行业和注册类型角度分别测算中关村示范区的创新效率，并计算其2013年到2020年的平均水平(几何平均数)，其结果如图1所示。

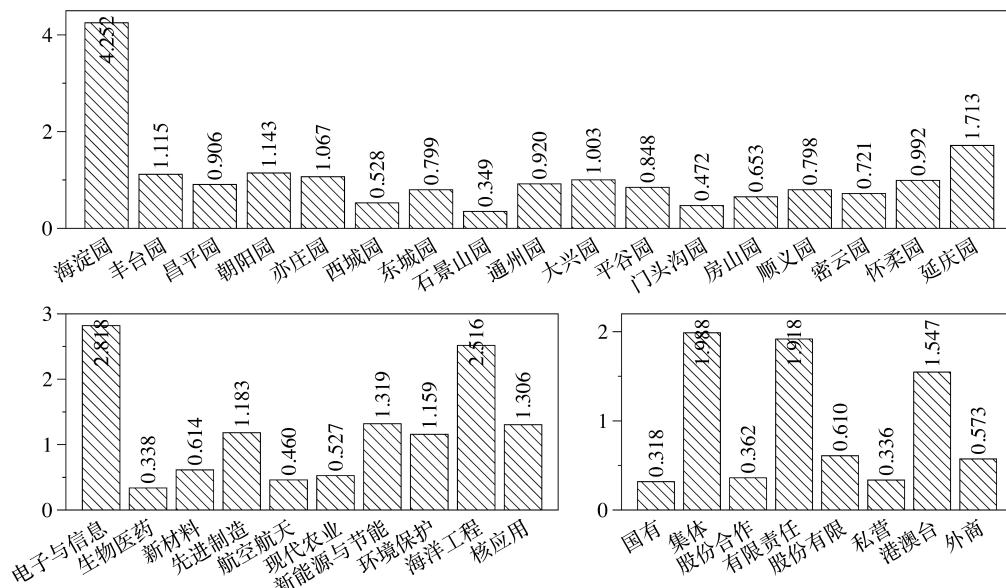


图1 各园区、行业、注册类型创新效率平均水平

第一，从园区角度看，大部分园区的创新效率处于有效水平附近，其中海淀园的创新效率最为突出。2020年，海淀园的企业数量接近整个示范区的一半，工业总产值占示范区的20%以上，总收入占示范区的40%以上。2013年到2020年，海淀园的创新效率从3.23持续增长到4.60，平均水平达到4.252。除海淀园外，大部分园区的创新效率位于1附近。创新效率较低的园区有石景山园、门头沟园、西城园和房山园，其2013年到2020年的平均水平都不足0.7。其中，石景山园和门头沟园的创新效率最低，且相对稳定，其平均水平都不到0.5。西城园创新效率虽然平均水平不高，但波动较大，有些年份能达到有效水平1以上，但有些年份还不足0.3。

第二，从行业角度看，电子与信息行业的创新效率最高，生物医药、航空航天和现代农业的创新效率较低。电子与信息是近几年技术创新的重点领域、热点领域。2020年，中关村示范区属于电子与信息行业的企业近1.8万家，占整个示范区企业数量的六成以上。由于市场需求大和技术转化快等特点，该领域的创新产出也一直处于较高水平。从发展趋势看，电子与信息行业的创新效率在波动中略有提升，从2013年的2.35提

高到3.47，2020年又回落到2.66。生物医药、航空航天和现代农业可能受研发周期较长等行业特点的限制，其创新效率长时间处于较低水平。

第三，从注册类型看，集体和有限责任的创新效率都接近于2，处于较高水平。私营、股份合作和国有的创新效率整体较低，其平均水平都不到0.4。其中，私营的创新效率比较稳定，长期处于0.4以下。集体和股份合作的创新效率存在较大波动，个别年份能达到有效水平1以上，这可能与其所包含的产业特点有关。

(二) 影响因素

分别从园区和行业两个角度估计影响因素模型(通过了LLC和IPS两种面板单位根检验)，结果如表2所示。前两列为以园区为对象的估计结果，后两列为以行业为对象的估计结果(因数据异质性不包括海洋工程行业)。作为对比，第二列和第四列为水平值的线性模型的估计结果。为了缓解自相关和异方差问题，使用Driscoll-Kraay稳健型标准误推断估计结果，滞后阶数设置为1。

第一，从行业角度看，企业聚集有助于创新，但影响程度较小。在行业对数线性模型的估计结果中，企业数量的估计系数可在1%的水平上显著为正，即同行业间的企业竞争有助于提升

表2 创新效率影响因素的估计结果

	创新效率(园区)	创新效率(园区)	创新效率(行业)	创新效率(行业)
企业数量	0.209 (0.155)	0.000** (0.000)	0.753*** (0.086)	0.000 (0.000)
工业总产值	-0.221 (0.181)	0.000* (0.000)	0.287* (0.143)	0.000* (0.000)
实缴税费率	-0.574*** (0.090)	-0.039*** (0.011)	0.307 (0.293)	0.013 (0.018)
进口比重	0.006 (0.021)	-0.001** (0.001)	-0.023 (0.025)	-0.001** (0.000)
出口比重	-0.109 (0.080)	0.000 (0.001)	-0.009 (0.006)	0.001 (0.006)
利润率	0.024** (0.010)	0.018** (0.007)	0.309** (0.094)	0.019** (0.007)
常数项	0.790*** (0.260)	0.927*** (0.100)	-7.819*** (0.908)	0.805*** (0.074)
<i>N</i>	136	136	72	72
<i>R</i> ²	0.105	0.130	0.282	0.182
模型	对数线性	线性	对数线性	线性

圆括号内为 Driscoll-Kraay 标准误

创新水平，同行业企业数量提高1%，创新效率可提高约0.753%。但该变量在线性模型中的估计结果并不显著。说明企业竞争的溢出效应不高，且存在收益递减特征。即，在企业数量较少时，增加企业数量更容易提高创新效率。但当企业数量处于较高水平时，获得同水平的效率提升，需要增加的企业数量将以指数级别扩大。从园区角度看，企业聚集的激励作用更弱，且显著性水平不高。这是因为，园区内通常包含多个行业，且行业间竞争不及行业内竞争，所以企业竞争的溢出效应被分散到各行业。

第二，行业规模对创新效率存在一定促进作用，但园区规模影响不大。行业模型中工业总产值的估计结果可在10%的水平显著为正。其中，对数线性模型的结果说明，行业的工业总产值提高1%，创新效率提高约0.287%。同样，因园区规模是多个行业的总和，所以其促进作用有限。

第三，政府的税费优惠政策总体上有利于创新效率，但从行业角度看影响并不显著。在园区模型的估计结果中，实缴税费率的估计系数可

在1%的水平上显著为负，说明税费优惠政策可以提升创新效率，平均实缴税费降低1%，创新效率约能提升0.574%。但从行业角度看，该影响在统计上并不显著。这可能是因为优惠政策的制定多是围绕园区的，而不是针对具体行业的。

第四，对外贸易对创新效率的影响在统计上不显著。从中关村示范区的经验数据看，进口和出口比重的估计系数基本都不显著，即对外开放程度对创新效率不存在显著影响。在线性模型中，虽然进口比重的估计系数在统计上是显著的，但实际影响水平较低。

第五，市场需求是影响创新效率的重要因素。利润率在四个模型中的估计结果都显著为正，说明稳定且较好的市场预期更有助于企业开展创新活动。从行业模型看，利润率提高1%，创新效率可以提高约0.309%。从园区模型看，利润率提高1%，创新效率可提高约0.024%。

四、政策含义

通过DEA-SBM超效率模型，本研究从园区、

行业和注册类型角度测算了中关村示范区的创新效率,检验了企业聚集度、园区及行业规模、政府支持、对外贸易、市场环境的影响。结果显示,行业内的企业聚集、扩大行业规模、提升税费优惠和降低市场风险对提高创新效率都有积极作用。因此,进一步提高中关村示范区的创新效率,推动经济社会高质量发展,可以从以下三个方面考虑。

第一,优化营商环境,吸引更多企业开展创新活动。企业是创新的主体。通过进一步优化营商环境,深化“放管服”改革,降低科技型企业的准入门槛,做强创新主体,是提高自主创新水平的关键。一方面,更多同领域企业的聚集可以提高竞争强度,激励企业更好地将自身的创新能力发挥出来。另一方面,这些企业的聚集还扩大了行业规模,可通过规模效应提高创新产出,提升创新效率。

第二,加强税收优惠等资金支持政策,兼顾普惠与精准。各类资金支持政策可以降低企业开展创新活动的成本,在提高企业创新积极性和

创新效率方面一直发挥着重要作用。中关村的税收优惠等资金支持政策一直先行先试走在全国前列,极大地释放了创新活力。未来,在保持普惠支持力度的同时,还可以进一步提升政策的精准性。比如,可围绕基础研究和关键技术,以及数字经济等重点领域制定更有针对性的资金支持政策,兼顾普惠与精准两个方面。

第三,完善科技创新产品的政府采购制度,提高采购产品的技术含量和中小企业的采购比重。政府采购可以有效降低市场风险,为企业的创新产品提供稳定和预期清晰的需求。而且,政府采购通常能给企业提供更大的订单量,并形成示范效应,放大市场需求,使企业的生产形成规模效应,为企业带来更高利润,进而提升创新效率。在进一步完善政府采购科技创新产品制度方面,政府可以不断提高对中关村示范区高技术含量产品的采购比重,并进一步加大对中小企业的采购比例,为更多企业和更高风险的创新活动提供资金和政策支持。

参考文献

- [1] 肖文,林高榜.政府支持、研发管理与技术创新效率:基于中国工业行业的实证分析[J].管理世界,2014(4):71-80.
- [2] 韩晶.中国高技术产业创新效率研究:基于SFA方法的实证分析[J].科学学研究,2010(3):467-472.
- [3] 屈国俊,宋林,郭玉晶.中国上市公司技术创新效率研究:基于三阶段DEA方法[J].宏观经济研究,2018(6):97-106.
- [4] 索玮岚,陆桂昌,陈锐.高校科技资源配置效率测度研究:基于共享投入关联网络DEA模型[J].科研管理,2015(11):155-161.
- [5] 董艳梅,朱英明.中国高技术产业创新效率评价:基于两阶段动态网络DEA模型[J].科技进步与对策,2015(24):106-113.
- [6] 乔元波,王砚羽.基于三阶段DEA-Windows分析的中国省域创新效率评价[J].科学学与科学技术管理,2017(1):88-97.
- [7] 刘美芳,王晶莹.中关村科技园区效率评价及其影响因素分行业研究[J].科学管理研究,2012(5):69-72.
- [8] 严佳,王晋梅,王丽艳.城市高新产业园区创新效率及其影响因素研究:以北京市中关村科技园区为例[J].城市发展研究,2020(9):132-140.
- [9] Tone K. A slacks-based measure of efficiency in data envelopment analysis[J]. European Journal of Operational Research, 2001(1):498-509.
- [10] Tone K. A slacks-based measure of super-efficiency in data envelopment analysis [J]. European Journal of Operational Research, 2002(1):32-41.
- [11] 杨冠琼,罗植.我国科技投入与经济绩效的实证研究[J].科技管理研究,2009(1):56-58.
- [12] Hall R E, Jones C I. Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others? [J].The Quarterly Journal of Economics, 1999(1):83-116.
- [13] 余泳泽.我国高技术产业技术创新效率及其影响因素研究:基于价值链视角下的两阶段分析[J].经济科学,2009(4):62-74.
- [14] 刘俊,白永秀,韩先锋.城市化对中国创新效率的影响:创新二阶段视角下的SFA模型检验[J].管理学报,2017(5):704-712.

责任编辑 刘 钊

论党规与国法的衔接与协调

杨合理

(河南财经政法大学 a.国家安全法研究所;b.纪检监察学院,河南 郑州 450016)

摘要:《中共中央关于全面依法治国若干重大问题的决定》把党内法规体系规定为社会主义法治体系的重要内容,强调“注重党内法规与国家法律的衔接与协调”。围绕党规与国法的衔接协调内涵的界定,论述构建党规和国法的衔接与协调的意义,着重分析目前我国党内法规与国家法律的衔接和协调制度存在的问题与成因,提出相应建议,进一步加强构建党规与国法的衔接协调制度,完善国家的法律体系。

关键词: 党规; 国法; 衔接与协调

中图分类号: D924.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0034-08

党的十八大以来,党中央高度重视发挥法治在治国理政中固根本、稳预期、利长远的重大作用。《中共中央关于全面依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)把党内法规体系规定为社会主义法治体系的重要内容并强调,“注重党内法规与国家法律的衔接与协调”。

一、党规与国法的衔接和协调制度概述

(一) 党规与国法的衔接协调内涵

1. 党规与国法内涵。党规是党内法规之简称,第一次正式提出“党内法规”概念的是毛泽东。1938年9月29日至11月6日,毛泽东在党的扩大的六届六中全会上作的《论新阶段》中指出,“必须重申强调党的纪律:(一)个人服从组织……

为促进党内关系正规化,还应当制定党内法规”^[1]。1955年3月,毛泽东在党的全国代表会议上,再次强调了“党内法规”的重要性。国法是国家法律之简称,具体有:(1)宪法;(2)法律;(3)行政法规;(4)地方性法规;(5)自治条例和单行条例。

2. 党规与国法的衔接与协调的界定。党规和国法的衔接是指党内法规与国家法律之间的无缝对接。比如,《中国共产党纪律处分条例》从第27条到第33条概括性规定“有违法犯罪嫌疑的,依照国家相关法律处理”。党纪处分与法律责任的衔接,即党规不具体规定违法行为及其法律责任,党规规定党如何领导经济社会发展等,国家法律与党内法规衔接上即可。党规与国法的协调即党规和国法就同一个问题的规定保持一致。

3. 党规与国法衔接与协调制度的内涵。主要

收稿日期: 2023-03-06

基金项目: 河南省教育厅人文社会科学廉政专题研究项目“党规与国法衔接与协调制度问题研究”(2022-LZYB35)

作者简介: 杨合理(1969—),男,河南平舆人,法学博士,河南财经政法大学国家安全法研究所执行所长、纪检监察学院教授,研究方向为宪法行政法、宗教法治、党内法规。

体现在两个方面。一是体现为实体方面的衔接协调：党员违法但不犯罪的法纪衔接；被依法逮捕的党员权利的法纪衔接；党员被免于起诉或免于刑事处罚的法纪衔接；党员被判处刑罚，或被行政处罚、行政处分等的法纪衔接。二是体现为程序方面的衔接协调：纪检监察与司法机关之间的衔接；纪检监察机关与检察机关之间的衔接；纪检监察机关与法院之间的衔接。

（二）党规与国法衔接协调的历史演变

1.萌芽时期(1921年—1949年)。1921年7月，党的一大发布的《中国共产党纲领》是我党历史上第一部具有党章性质的党内法规；1922年7月，党的二大通过《中国共产党章程》是党内根本大法。党制定的《中华苏维埃宪法大纲》《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》等坚持了对党员红军等不同于一概平民更为严格的标准。陕甘宁边区高等法院在陕北公学公审黄克功因逼婚未遂枪杀女学员刘茜一案。雷经天任审判长，法庭当庭宣布判处黄克功死刑，并宣读了毛泽东给雷经天的信，信中指出，“共产党和红军一定要执行比普通平民更为严格的纪律”“一切党员、一切红军指战员及一切革命分子，都必须以黄克功为前车之戒”^[2]。

2.曲折探索时期(1949年—1978年)。1949年，党不仅彻底废除了国民党政府的旧法统，从根本上废除了列强强加给我国人民的一切不平等条约及帝国主义在我国的一切特权，而且领导制定了“五四宪法”等重要法律，为完成社会主义革命、巩固我国刚刚建立的社会主义政权、进行社会主义建设提供了坚实保障。1966年开始，由于复杂的国际国内原因，一些违反法治的规定比如“公安六条”等相继出台，人治之风盛行，法制受到破坏。邓小平基于这一沉痛教训强调：“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”^[3]

3.形成时期(1978年—2012年)。邓小平强强调：“国要有国法，党要有党规党法。党章是最

根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”^[4]这是党的领导人首次对党规与国法关系作出明确且简练的重要论述，表明党中央已经开始重视党内法规与国家法律之间的相互关系。《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》首次把“党内法规”作为规范的党规名称固定下来。党的十四大修改并通过的党章正式规定了“党内法规”，而且把“维护党的章程和其他党内法规”明确规定为中共中央纪委及地方各级纪委的主要职责任务。胡锦涛在十六届中央纪委六次全会上首次提出完成以党章为根本的党内法规制度体系建设要立足于我国新任务、新形势发展的需要。

4.发展完善时期(2012年至今)。《决定》强调，“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。习近平同志在十八届中央纪委第二次全体会议上特别指出要把权力装进制度笼子。《中国共产党党内法规制定条例》是党内法规科学化、规范化、重要标志之一。为了更好地提高党的执政能力，巩固党的执政地位，推动国家治理现代化，必须高度重视党内法规体系的完善和实施。党的十八届六中全会特别强调“制度治党”。《关于加强党内法规制度建设的意见》强调，“治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度”，重申党章与宪法的重要意义，强调各级党组织以及全体党员必须遵守党内法规、必须在宪法法律范围内活动。

（三）党规和国法衔接与协调的重大意义

1.党规与国法的衔接和协调是中国特色社会主义法治体系的基本要求。党的领导是社会主义法治最根本的保障，建设中国特色社会主义法治体系必然要求加强并改善党的领导。实现这一点，就必须做到党规与国法的衔接和协调，这既是坚持全面依法治国基本方略的必然要求与关键环节，也是坚持党的领导，实现党依规治党、依法执政的题中应有之义。

2.落实党规和国法的衔接与协调是法治国家建设实践的基本要求。当前，党规与国法存在一些协调不够和衔接不通的地方，这不利于贯彻落

实全面依法治国。具体表现为：一是党内法规与国家法律的协调性存在一定的问题。比如，对于同样的收受礼金、有价证券等行为，作为行政法规的《国务院关于在对外公务活动中赠送和接受礼品的规定》与作为党内法规的《关于各级领导干部接受和赠送现金、有价证券和支付凭证的处分规定》都进行了规定，两者规定的交叉重叠之处存在不同，此种情形下，到底是适用国法，还是适用党规，还是同时适用，并不明确。二是党内法规和国家法律之间的有效衔接不够完善。比如，党内法规和国家法律都对重大事项决策权进行了规定，其中对于谁可以对重大事项决策权进行决定的规定存在不同，从规定上无法清晰地把握二者的界限。三是党内法规与国家法律之间存在空当。比如，《关于党员领导干部述职述廉暂行规定》《关于领导干部报告个人有关事项的规定》等党内法规规定了现实中存在的社会问题，但是，法律却缺少相应的明确规定，处于空白状态。

二、党规与国法衔接协调的制度障碍及原因分析

（一）党规制度建设自身存在的不足及成因

1. 党规概念表述欠缺规范性。与法律的制定相比，党内法规的制定也必须坚持科学立规，然而目前党内法规的制定技术、起草程序、专家指导和社会参与等方面却有所欠缺。一些党内法规存在着适用范围模糊、具体操作性不强、弹性空间过大等缺点。比如，一些党内法规中大量使用“适当”“适度”“视情况”等自由裁量空间过大的词语。一些党内法规存在实体性规范多、程序性规范少，原则性规定较多、可操作性规定较少，一般性要求较多、惩罚性规定较少等问题，不利于党内法规的适用。其中，概念术语和法律用语的重合与政治性概念术语的频繁使用，违背了立法用语明确、具体、周延的原则精神，使得党规的不确定性增强，造成了适用上的困难。

2. 党规的体系性问题。党内法规制度的探索与实践起步较晚，缺少成熟经验、基础薄弱，缺乏长远的顶层设计，加上缺乏专门的立规技术，制定党内法规缺乏整体规划，未能达到体系性、全局性的要求。表现为：首先，党规之间相互衔接配合不够，比如，在党务公开和决策失误的预防与追责方面，配合不顺畅。其次，重要领域党内法规（党规）缺失，比如，目前缺少关于党政“一把手”的监督。此外，一些综合性位阶高的重要党内法规出台后，缺少配套实施细则等。体系性不足容易导致“部门立规”“重复立规”“现象立规”和“碎片立规”。

3. 党规制定主体不够明确。中国共产党中央全面深化改革领导小组（后改为中国共产党中央全面深化改革委员会）等一些重要的中央领导小组最终审议通过的规划、方案、意见、规则、规定、实施细则、办法等规范性文件，在国家政治和社会事务中具有较高的权威性，起着党规的作用。但这些中央领导小组不在党规制定主体之列，不属于党内法规体系。目前，设区的市党委不能制定党规。

4. 党规制定的权限模糊。当前，在党内法规的制定权限方面存在一些模糊不清晰的地方：首先，在中央党规的专属保留事项中，缺少由哪些中央党规制定主体具体制定及采取何种形式制定的规定；其次，在专属保留事项中，就如何解释与正确理解党员权利与义务、党的领导与党的建设等方面的重要问题，以及如何解释作为兜底性条款的“其他应当由中央党内法规规定的事项”，缺少明确的确定，对于“基本制度”“重大问题”和“其他事项”也需要作出具体详细的界定；再次，从党内法规的实践看，由省、自治区和直辖市党委制定的党内法规不仅在数量上不足，在规范性、体系性和创新性上也存在着不足。

5. 制定党规的技术成熟性欠缺。目前的党内法规制定技术尚存在着不足：首先，党规原则性

过强，灵活性与可操作性不足，导致党内法规实施中面临着诸多不确定因素。如王振民教授认为，党内法规的“原则性规定较多、可操作性措施较少，一般性要求较多、惩罚性措施较少”。其次，党规名称过多过细，不易与行政法规区分。在党内法规和国家法律的名称适用方面，“条例”等不仅为党内法规所采用，而且也为国家法律所认可。比如，根据《行政法规制定程序条例》之规定，行政法规一般用“条例”“规定”“办法”等名称，在立法实践中还采用了规则、细则等表述；再比如《国务院工作规则》，国务院可以根据全国人大及其常委会的授权决定制定“暂行条例”“暂行规定”等行政法规。《规章制定程序条例》明确规定，规章可以用“规定”“办法”等名称，但不得称“条例”。而《党内法规制定条例》明确规定，党内法规可以使用党章、条例等名称。此外，实践中还存在着中央党内法规与地方党内法规不像法律那样容易区分的情形。

6. 党规备案审查制度不完善。党的机关与政府机关联合发文的性质不易认定。比如，中共中央办公厅和国务院办公厅制定的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等，不容易定性为国法或党规，实践中党的机关与政府机关联合发文不利于对政府规范性文件的备案审查。此外，目前党内法规备案审查尚缺少相应的细则性规定。

（二）党规和国法的衔接与协调制度中存在的问题

1. 党规与国法的制定机构之间工作协调力度不够，主要表现为党规制定主体与国法制定主体之间的工作协调制度尚未形成，对接渠道不畅。当前，制定党内法规的主体和国家立法机构之间的工作协调制度尚未形成，对接渠道不畅通。比如，《关于纪检监察机关和检察机关在反腐败斗争中加强协作的通知》规定，纪检监察机关和检察机关在查办腐败案件中，涉及对方管辖的要“及时转送”，但对于如何判断是否“及时”以

及在故意不“及时转送”时应当如何处置和承担责任，缺少具体规定。

2. 党内法规的“规范性”不够。一是党规规定的条款规范性规定薄弱。与国家的法律比较，有的党内法规的条款规定在严谨性与规范性方面存在着明显的缺陷，同时具备规范性文件构成要素中假定、行为模式与相应后果完全齐备的典型条款并不多见。例如，有的党内法规仅仅表现为政策的形式，缺少规定具体的行为规范以及相应的后果，容易导致实施中缺乏强制力保障。二是党规的程序性薄弱。有的党规主要规定权利义务等实体性内容，而缺少如何实现权利、义务的程序性规定。此外，现实中还存在着审查性党规刚性不足的问题。

3. 党规的实施制度不完善。贯彻落实社会主义法治体系这一善治离不开良法。亚里士多德说：“法治必须也应当包含着两重重要的含义，即已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^[5] 党规也不例外，即不仅要有高质量的党内法规，而且更要全面正确实施党内法规。习近平指出：“我们党规制度存在着不够健全、不够完善的现象，但更值得注意的是已有的党规制度在实践中并没有得到严格执行。” 主要表现：一是有时实施党内法规存在着一定的选择性。具体表现为个别党组织、党员，尤其是个别党员领导干部在执行党内法规的时候，一旦发现会损害其所在单位或者其个人的利益的情况，就会采取变通、故意规避、筛选等手段，这不仅违反了党规，而且会损害党规的权威。二是形式化、表面化实施。党内法规不能只是“纸面上的法”，而应该成为“行动中的法”。但实践中存在着党内法规形式化、表面化实施的现象，即从外在看，有些对党内法规的执行好像合纪合规，但本质上却与党内法规的目的要求以及实质精神大相径庭，甚至在实质意义上完全相反。比如，在一些地方存在个别党员领导干部，尤其是“一把手”或者主要领导干部一

个人或极少数人独自拍板决定的现象，这不仅严重违反了宪法确立的民主集中制原则，而且严重违背了党章规定。此外，党规实施制度不完善还表现为党规与国法衔接协调的制度不完善，尤其是缺少衔接协调的主体、可操作性程序制度等。

三、完善党规与国法衔接协调制度的对策建议

(一) 党规与国法衔接和协调的基本原则

1. 党内法规在效力上要低于国家法律。现代法治国家宪法法律至上，意味着权力来自宪法法律的授权。党内法规与国家法律的协调与衔接必须始终坚持党规严于国法，国法在效力上高于党规，党规不能与国法相矛盾，更不能凌驾于国家宪法法律之上，这一基本理念共同体现于宪法与党章中。具体表现为：第一，党规的规定不得违反国法。比如，党内法规均不得规定《立法法》关于只能由法律规定的国家机构职权、公民基本权利、税收基本制度以及犯罪和刑罚等内容；党内法规不可以借规范党员的名义，增减党员个人作为公民的基本权利与基本义务的内容。第二，实现党规与国法的协调和衔接，尊重并保障宪法法律至上。第三，党内法规的制定与实施都应当遵守宪法与法律的规定及精神。宪法法律高于党内法规这一基本原则是处理二者关系时必须高度重视的规则，这一规则具有根本性。

2. 党内法规不仅先于国家法律，而且严于国家法律。《决定》强调“党规严于国法”。这就必然要求广大共产党员不仅要遵守包括宪法在内的各种法律法规，履行宪法规定的公民的基本义务及责任，而且要承担党内法规中规定的严格的政治责任。党的先进性要求每一名党员既要遵守国法，更要严格遵守党规。党内法规先于国家法律是针对各级党组织和广大党员的适用而言的。相对于国家法律，党内法规之严主要体现在三点：一是对于党员获取与享用利益要求更为严格，即

党员个人利益必须服从于广大人民群众的利益或者公共利益。二是约束范围严，比如，《中国共产党廉洁自律准则》关于党员领导干部的道德生活要求明确且严格。三是对党员职务行为规定非常严格。一般而言，党内法规对党员的职务行为规定的要求比国家法律规定要求更严格。

3. 科学界定党内法规同国家法律的界限。一是明确立法主体与立规主体。目前现实中存在的党政联合发文现象，不利于厘清二者的边界。依据不同情形可将这一问题分为两类情况：(1) 文件中规定了一些事项，而国法中没有规定这些内容，这些事项可以通过党规的规定先行先试，条件成熟时依据《立法法》的规定，直接转化为相关法律。党也可以通过向同级人大提出制定为法律的立法建议。(2) 对于法律已经规定的事项，党内法规根据法治原则及党规严于国法的精神，加以细化并进行更为严格的规定；如果法律规定滞后的，可以通过法定程序加以修改完善。二是明确立法与立规事项。(1) 党内法规不能突破《立法法》关于法律保留事项以及只能通过法律作出规定事项的规定。(2) 党内事务由党内法规规范调整，法律调整规范党外的社会事务。(3) 明确二者的适用范围。就公权力而言，党内法规只能适用于各级党组织与广大党员，若这些规定的事项涉及全社会系统整体的，就应当通过立法，实现党内法规向法律的转换，通过制定国家法律进行调整。

(二) 党规与国法衔接和协调的途径

全面依法治国要求党要坚持依法治国、依法执政、依宪执政。“坚持全面推进依法治国，必须加快建成国家法律与党内法规相互促进、相辅相成及相互保障的格局”^[6]。做到党规和国法的衔接与协调，应当重视如下几个方面。

1. 党规的“先行先试”。一般而言，党内法规的“先行先试”只可以在党政交叉的范围之内，重点一般往往会涉及“国家治理、配置和调整公权力的公法领域”^[7]。党内法规基于政策属

性较强、抽象程度较高、制定程序简便、执行制度高效等特征，天然地具有较强的适应性与灵活性，能够及时有效地弥补法律的不足。作为“先行先试”排头兵的党内法规，通过这一“先行先试”的党内法规实验，能够为制定、修改与完善相关的国家法律提供非常宝贵的社会实践经验。比如，调整党组织和党员，尤其是党员领导干部行为的党内法规，无论在行为规范还是在责任追究等方面的规定，都值得国家在管理公务员过程中予以关注与借鉴。党内法规要做到“先行先试”，往往会要求党内法规的适用领域超越对党内事务的范围，并可能扩展到非党组织与非党员的行为，这主要集中于党规的政治与社会管理职能等领域。一方面，党内法规的“先行先试”，能够在面对新情况时及时地化解新问题，不至于出现国家管理和调控的空白。另一方面，在“先行先试”被实践证明为低效、无效甚至是失败时，党内法规可以及时停止，以避免对国家法律的权威性、稳定性产生任何损害。在“先行先试”被实践证明为非常必要且成功的时候，可以依照法定程序把党内法规转化为国家法律，使其在更大的范围内发挥作用。需要注意的是，党规的“先行先试”必须遵守不得与宪法相抵触、不得与国家法律相抵触的基本原则，并且要严格遵守法律保留等基本规定精神。

2. 实现党规与国法的转化。党规和国法在本质上的一致性决定党规可以转化为国法。实践中，把党内法规向国家法律进行转化，应当注意从如下几个方面入手。

一是国家立法机构认可。国家立法机构认可的党内法规的相关内容，目前主要包括：(1) 党章的相关规定被我国宪法与相关法律认可。比如“党和国家的指导思想”“社会主义市场经济”等被列入宪法。(2) 党内法规的组织原则、工作原则被国家法律认可。(3) 党内法规确立的“党的领导”被国家法律认可。(4) 党内法规的具体规定被国家法律认可，比如，《公务员法》吸取了许多

党内法规相关的具体规定。(5) 党内法规的证据转换被国家法律认可，监察法及其实施条例就是例证。

二是党内法规是国家法律的重要补充之一。(1) 在社会管理方面，党内法规能够弥补法律因无法及时修改完善所带来的不足。宪法规定了党要坚持对治国理政的全面领导，一般来说，在社会管理方面的党内法规适用领域不仅包括各级党组织和广大党员，而且也往往扩展到社会上诸多的非党组织及广大非党员，甚至适用于整个国家与社会。(2) 在行使对国家公权力的监督方面，党内法规不仅是法律的重要补充，而且是国家法律特别重要的保障。比如，监察法实施条例对于保障党组织和党员领导干部模范遵守宪法法律及依规依法用权非常重要。(3) 党内法规在具体事务方面作为国家法律的关键补充。比如，政务公开、村务公开的相关规定。(4) 在道德领域方面，党内法规是相关法律的重要且有益补充。比如，《中国共产党廉洁自律准则》为党的各级领导干部规定了较高的道德标准，实质上也是对国家法律的一个非常重要的有益补充。

三是党内法规在某种意义上可以说是法律的具体化。(1) 在党的领导方面，党内法规对宪法的相关规定予以具体化。比如，作为选人用人的党内法规的《党政领导干部选拔任用工作的条例》不仅明确规定了领导干部候选人产生的条件与程序，而且对于党组织推荐的人选通过程序成为国家政权机关的领导人员具有强有力的保障作用。(2) 在重大事项上，党内法规对国家法律规定予以具体化。(3) 在人事管理上，党内法规对国家法律规定予以具体化。比如，《行政执法类公务员管理规定(试行)》对《公务员法》的有关规定作出了进一步补充和具体细化。(4) 在责任追究上，党内法规对国家法律的相关规定予以明确化、具体化。例如，《中国共产党问责条例》等对政务处分法作出了明确化与具体化的规定。

四是党内法规能够成为国家法律的重要补

充与参考。(1)党内法规在理论上可以说是一种非正式的法的表现形式。需要注意的是,这里作为非正式法的渊源的党规,要同时具备如下三个条件:①要么是在法律的正式渊源穷尽的时候,要么是在适用法律显示公平时,党内法规才具有适用的可能;②适用作为非正式法的表现形式的党内法规要符合法的价值理念;③适用党内法规应当有充分且有说服力的理由。(2)在司法审判中把党规作为裁判的参考。从一般意义上说,司法机关不能把党规作为裁判的依据。但有些情况是需要借助党内法规的规定的,比如刑法中的违反国家规定的行政犯就是此类情况,具体如污染环境罪就需要援引“国家规定”。这里的“国家规定”在法律效力上与刑法的法律效力是完全一样的。(3)行政主体在某些情况之下,可以把党内法规作为依法行政的相应依据。比如,根据《党政机关厉行节约反对浪费条例》的相关规定。(4)党内法规在法律责任追究过程中可以作为有效的补充。比如,《中国共产党纪律处分条例》中的党纪处分等。

3.完善党规与国法的衔接和协调的保障制度。落实全面依法治国,实现党规与国法的有机统一,要重视党规与国法的衔接和协调,为此,要重视如下七个方面的制度建设。

一是完善党规与国法的前瞻性规划制度。(1)依据中央党内法规五年制定规划,有针对性地具体地开展立法立规规划的工作,做到认真细致到位。(2)根据党内法规与法律制定权限,制定具体的、明确且清楚的规划标准,并将这一规划标准具体落实到党规制定之中。(3)制定党规规划标准要坚持妥善处理党规规划适应性与前瞻性原则,从实际出发,立足我国国情,依照宪法和党章,及时做好党内法规的立、改、废等规划。

二是健全党内法规制定的规范制度。要坚持党规形式的科学性,实现党内法规的规范化、科学化、精细化与高质量,要求做到:(1)注重并提升党内法规表述的科学性、规范性、准确性。

例如修订《纪律处分条例》全部删除了“公民”的表述。(2)参照国法制定技术规范,提升党规制定程序、技术水平。(3)注重党内法规的程序性,增强党规自身的配套性与可操作性规定。(4)逐步增强党规制定的民主性与开放性,起草党内法规应当通过书面、座谈会、论证会、互联网等方式广泛征求建议、意见,尤其是征求利益密切相关者的建议意见,同时,要重视相关专家的意见建议。

三是健全党规与国法的及时修正制度。(1)完善包括党章在内党规的修改和解释程序,以适应新形势、吸取新经验并确认新成果的要求,确保党规体系的规范性、科学性。(2)在党内选举领域,通过相关党内法规的修改和解释,满足并落实广大党员的知情权、参与权、选举权和监督权等。

四是完善党规的解释制度。完善党规的解释制度,赋予其合理、准确、具体的含义,保证党内法规正确有效的实施,要做到:(1)建立完善党规解释制度,明确专门解释机构,做出细化、可操作性的科学解释,并及时公布。(2)完善党规解释程序。明确党规解释的主体、条件,以及解释的依据与理由等。(3)重视党规解释全过程环节。这有助于理解党内法规的解释意义。

五是加强党内法规的实施评估制度。(1)依据党章和《党内法规制定条例》,制定《党内法规实施评估办法》,主要规定评估原则、评估主体、评估对象、评估标准、评估程序等事项,为党内法规实施评估提供有规可依的制度根据,建立科学化、规范化的党内法规评估规范性依据。(2)明确党规实施评估目的。即构建对党内法规的内容能否执行以及执行是否有效进行评估的常态化评估制度,同时,进一步修改完善科学性规范性的党内法规体系,促进并加快形成科学性、规范性的党内法规体系的有效落实。(3)高度重视党内法规科学性、民主性的评估。一方面,通过召开座谈会、论证会等形式,认真聆听理论工作者和实践工作者的建议和意见;另一方面,重视利用互联

网和传统媒体等工具,引导各级党组织、广大党员以及人民群众积极参与献言献策。

六是完善党规与国家法律的备案审查制度。备案审查制度是实现党内法规和国家法律之间衔接与协调的一种非常重要的方式,同时,将党内法规置于违宪、违法审查制度之下还有利于保障国家法制的统一^[8]。(1)进一步规范并完善党内法

规备案的制度的相关具体规定。(2)以社会主义法治体系为出发点,进一步完善党内法规的审查制度。(3)以党规的审查制度为基础,妥善安排审查过程中涉及的宪法法律解释权。

七是加强党内法规的常态清理制度。党内法规清理的常态化有利于各级党组织和广大党员对党内法规的遵守、执行、贯彻及落实。

参考文献

- [1] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:519-536.
 [2] 中国共产党百年法治大事记[M].北京:法律出版社人民出版社,2022:31-32.
 [3] [4] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994:140-153.
 [5] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:198-200.
 [6] 习近平.关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的

决定》的说明[N].人民日报,2014-10-29(2).

- [7] 秦前红,苏绍龙.党内法规与国家法律衔接和协调的基准与路径:兼论备案审查衔接联动制度[J].法律科学(西北政法大学学报),2016(5):69-91.
 [8] 王振民.党内法规制度体系建设的基本理论问题[J].中国高校社会科学,2013(2):146-147.

责任编辑 朱亚娟

(上接第5页)

学习效率呈现先快后慢的趋势。在能力提升方面,可以结合落实谈心谈话制度,引导干部不怕苦、不惧累,勇于跳出自身能力的“舒适圈”,勇往直前,永葆马不停蹄的奋进劲头,让学习“在路上”始终成为常态。要做到满弓发力。论事易,做事难;做事易,成事难。在能力提升方面,不能做坐而论道的清谈客,不能仅热衷于追求热闹——“只摆花架,不种花;只摆谱架,不弹琴”。在实际工作中,要敢于担当,做事不做样,遇到任务、难题不绕不躲,敢接“烫手山芋”,敢啃“硬骨头”,努力把要事做亮,把小事做精,把琐事做好,在解决问题完成任务中逐步实现能力素质的提升。要完善激励机制。认真

贯彻落实中央和省委关于激励干部担当作为的有关精神,以正确选人用人导向引领干事创业导向,大力选拔德才兼备、敢于担当、善于作为、实绩突出的干部,注重用好各年龄段干部,进一步推动干部将全部心思向担当作为聚焦,着力激发干部干事创业积极性。同时,把使用激励与精神激励、情感激励等柔性激励方式结合起来,营造干部成长成才的暖心工作环境,推动编办系统干部特别是青年干部不断自我加压,拉高标杆,持续提升履职能力和干事本领。

(作者单位:河南省委编办)

责任编辑 朱亚娟

论我国行政处罚听证程序中 “较大数额罚款”标准的确立

——基于26部地方立法文件的分析

侯冠宇

(中国政法大学法学院,北京100088)

摘要:我国现行法律明确规定了行政相对人面临行政处罚时享有听证的权利,而“较大数额罚款”则是启动听证程序的重要情形之一,且属于该规定的第一项。此后国务院各部委和地方也相继出台了多部法规以及规章来细化该规定,但查阅目前的相关法律法规可以发现,国务院各部委的规定和地方立法之间存在一些不一致,包括设立的金额标准不同、适用规则冲突等等,甚至还产生了地方立法的“抵触”现象,给行政机关开展实务工作造成了比较大的困惑。这种情况下,通过对当前地方的相关立法进行梳理和总结,检视其问题和不足,进而探索确立一个可行的认定标准,不仅对于推进依法行政、保护公民的合法权益意义重大,而且也可为我国下一步出台统一的行政程序法提供有益的经验积累。

关键词:行政处罚;听证;较大数额罚款;认定标准

中图分类号: D922.11 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0042-08

一、问题的提出

我国现行的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)并未对听证程序中的“较大数额罚款”进行明确规定,只是在第63条规定行政机关拟作出较大数额罚款的决定时,应当告知当事人有要求听证的权利。《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)中规定,公安机关在作出2000元以上罚款的治安管理处罚决定前,应当告知当事人有听证的权利。同时,《公安机关办理行政案件程序规定》(以下简称《程序规定》)对于“较大数额罚款”的标准进行了规定,明确了“较大数额罚款”的

标准以及地方参照适用的规则^①。从上述规定可以看出,公安机关作出的“较大数额罚款”的决定应该以2000元为下限,即公民有权对公安机关作出2000元以上(包括本数)罚款要求听证。但有些地方立法中针对行政处罚中“较大数额罚款”的规定与上述法律法规并不一致,如《江西省行政处罚听证程序规定》规定,行政机关对个人做出3000元以上的罚款时,公民有要求听证的权利^②。通常来说,公安机关既是行政机关也是司法机关,当做出治安类的行政处罚时公安机关就是行政主体,当然适用《行政处罚法》,同时也应适用《治安管理处罚法》。那么,公安机关作出行政处

收稿日期:2023-06-20

作者简介:侯冠宇(1995—),男,河南辉县人,中国政法大学法学院博士研究生,研究方向为宪法与行政法。

罚时的“较大数额”是应该适用地方立法的三千元标准，还是适用《程序规定》中的两千元标准，亦或除治安管理类的处罚之外都适用地方立法的标准。诸如此类的地方立法规定还有许多。那么应该如何界定不同法律法规之间的效力，尤其是部门规章和地方政府规章应该如何选择适用，无疑已经成为一个亟待解决的问题。本文试图探索一个可行的“较大数额罚款”的标准，这样不仅有助于行政机关顺利开展工作，也能够进一步保护公民的合法权益不受侵害。

二、“较大数额罚款”的地方立法现状

根据前文所述，在法律层面，《行政处罚法》

并未对“较大数额罚款”作出明确的界定，《治安管理处罚法》第98条规定了公安机关对公民作出二千元以上数额的治安处罚时公民享有听证的权利。而国务院各部门制定规章针对本领域的行政处罚出台了相关标准。针对个人的处罚的法律和部门规章如表1所示。其中有的部门如公安部、财政部、国家市场监督管理总局、海关总署、工业和信息化部等部门出台了相应标准，但还有一些部门未作出具体的规定，如国家互联网信息办公室、住房城乡建设部等。《程序规定》明确了地方公安机关可依照作出处罚的法律法规来适用相应的听证数额。

目前除行业管理规范外我国地方大概共有26部现行有效的涉及“较大数额罚款”的法律规

表 1 中央层面“较大数额罚款”部分规定

法律法规名称	立法层级	“较大数额罚款”标准
《行政处罚法》	法律	未明确规定
《治安管理处罚法》	法律	2000元以上
《公安机关办理行政案件程序规定》	部门规章	2000元以上
《财政行政处罚听证实施办法》	部门规章	1万元以上
《市场监督管理行政处罚听证办法》	部门规章	1万元以上
《海关办理行政处罚案件程序规定》	部门规章	1万元以上
《烟草专卖行政处罚程序规定》(尚未施行)	部门规章	1万元以上
《住房和城乡建设行政处罚程序规定》	部门规章	未明确规定
《网信部门行政执法程序规定》	部门规章	未明确规定

范性文件，其中有1部省级地方性法规、20件省级政府规章、4件设区的市级政府规章以及1件地方规范性文件(如表2所示)。经过梳理上述法律规范性文件，发现地方立法针对“较大数额罚

款”有不同的立法规定。从“较大数额罚款”的标准出发，存在明确规定和灵活变通两种模式。从“较大数额罚款”的上下位法使用方面分析，可分别为概括适用型、选择适用型种类型。

表 2 现行有效的涉及“较大数额罚款”的地方立法(截至2023年5月31日)

立法名称	立法层级
《上海市行政处罚听证程序试行规定》	省级地方性法规
《上海市行政处罚听证程序规定》	省级政府规章
《江西省行政处罚听证程序规定》	省级政府规章
《重庆市行政处罚听证程序规定》	省级政府规章
《广东省行政处罚听证程序实施办法》	省级政府规章
《湖北省行政处罚听证规则》	省级政府规章

(续表2)

立法名称	立法层级
《北京市行政处罚听证程序实施办法》	省级政府规章
《河南省行政处罚听证办法》	省级政府规章
《四川省行政处罚听证程序规定》	省级政府规章
《西藏自治区人民政府关于行政处罚听证范围中较大数额罚款标准规定》	省级政府规章
《湖南省行政处罚听证程序规定》	省级政府规章
《宁夏回族自治区行政听证程序规定》	省级政府规章
《云南省行政处罚程序规范》	省级政府规章
《山东省行政处罚听证程序实施办法》	省级政府规章
《吉林省行政处罚听证程序实施办法》	省级政府规章
《天津市行政处罚听证程序》	省级政府规章
《辽宁省行政处罚听证程序规定》	省级政府规章
《浙江省行政处罚听证程序实施办法》	省级政府规章
《海南省行政处罚听证程序规定》	省级政府规章
《新疆维吾尔自治区行政处罚听证程序实施办法》	省级政府规章
《贵州省人民政府关于行政处罚较大数额罚款标准的规定》	省级政府规章
《郑州市行政处罚听证程序规定》	设区的市级政府规章
《乌鲁木齐市行政处罚听证程序规定》	设区的市级政府规章
《石家庄市行政处罚听证程序实施办法》	设区的市级政府规章
《广州市行政处罚听证程序规定》	设区的市级政府规章
《江苏省政府关于印发江苏省行政处罚听证程序规定的通知》	地方规范性文件

(一) 地方立法中“较大数额罚款”的标准

1. 明确规定型

在现有的地方立法规范性文件中，大部分都针对“较大数额罚款”作出了明确的规定，如广东省规定：“较大数额罚款是指对公民的违法行为处以5000元以上罚款。”^③上海市规定：“较大数额对个人是指5000元以上（或者等值物品价值）的罚款。”^④还有的地方针对“较大数额罚款”专门出台了相关的规定，如西藏自治区明确规定：“对公民处以1000元（含1000元）以上罚款属于‘较大数额罚款’。”^⑤还有包括江西、河南、山东等地也都做出了明确规定。

2. 灵活变通型

还有一些地方针对“较大数额罚款”并未作出明确的规定。如北京市规定：“行政处罚法第六十三条第一款规定的较大数额罚款、较大数额违法所得、较大价值非法财物的标准，以及其他较重的行政处罚种类，由市级行政机关确定，

并报市政府法制机构备案。”^⑥上海市也作出了相关的规定，上海市规定：“……上海市人民政府可以根据经济社会发展的情况，对前述较大数额（或者较大价值）标准进行调整并予以公布。”^⑦还有的地方既规定了具体的数额，也规定了数额可以依照实际情况进行调整。如重庆市规定：“较大数额罚款，是指对公民的违法行为处以5000元以上罚款……市人民政府可以根据经济社会发展情况，对前述较大数额罚款和没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物标准进行调整并予以公布。”^⑧

(二) 地方立法中“较大数额罚款”的适用规则

《程序规定》明确规定，地方行政机关依据地方立法文件作出的行政处罚，听证的数额按照地方规定执行。但是地方立法中对于“较大数额罚款”标准也作出了如何适用的规定。有的地方规定优先适用国务院及其有关部门的规定，有的地

方规定附条件地适用国务院及其有关部门的规定，还有的地方规定了具体适用的部门。经过梳理发现，现有的地方立法关于“较大数额罚款”的适用可分为概括适用型和选择适用型两种类型。

1. 概括适用型

在现有的地方立法规定中，大多数的地方都规定当“较大数额罚款”的标准存在不一致时，优先适用国务院及其有关部门的规定，如重庆市规定：“……国务院有关部门规定的较大数额罚款和没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物标准低于前款规定的，从其规定。”^⑨湖北省规定：“……国务院部门经国务院批准规定了具体标准的，从其规定。”^⑩河南省规定：“……国务院有关部门规定的罚款、没收违法所得、没收非法财物价值数额标准与前款规定不一致的，执行国务院部门规定的标准。”^⑪除上述几个地方的规定外，还有些地方也规定了优先执行国务院部门的标准，只是在表述上有些许差异：一是以国务院有关部门规定的标准为依据；二是以国务院垂直领导的部门所制定的标准为主；三是明确列举了以包括国税地税、海关等部门的规定为标准；四是特别列明了公安机关或者公安部有相关规定的，从其规定；五是如果有法律、法规以及规章明确规定的，从其规定。虽然上述地方立法对于“较大数额罚款”的规定有些许差异，但这些立法的本意都是优先适用国务院及其相关部门的规定。

2. 选择适用型

还有部分地方的规定是选择适用国务院及其有关部门的相关规定，即在某种情形下适用。如广东省规定：“……部门规章对前款规定的数额有更低规定的，从其规定。”^⑫四川省规定：“……国务院有关部门规定的较大数额标准低于前款规定的，从其规定。”^⑬江苏省规定：“……国务院主管部门规定的较大数额罚款和没收较大数额违法所得、没收较大价值非法财物标准低于前款规定的，从其规定。”^⑭上述地方立法对于“较

大数额罚款”的标准的选择存在一个前提条件，即国务院及其有关部门的相关数额规定低于地方的规定。那么反过来理解，如果地方的规定的数额比中央的要低，那么行政机关在适用“较大数额罚款”时就优先适用地方的规定。由此可知，这些地方的立法保留了行政机关选择适用的权力，而非概括性地优先适用国务院及其有关部门的规定。

(三) 小结

从上面的论述可以看出，地方涉及“较大数额罚款”的立法存在的差异，不仅体现在“数额”的具体标准上，也体现在当国务院及其有关部门和地方的规定存在不一致时的适用上。此外，还有一些地方如江西只规定了罚款的“较大数额”是3000元以上，并未规定当地方政府规章和国务院部门规章之间不一致时该如何适用。地方公安机关在处理具体实务中可能会遇到法律适用的问题，不同法律位阶的法律规范性文件应该如何选择，较大数额的标准该如何确定，这个问题需要综合来考虑。

三、“较大数额罚款”标准确立的困境

(一) 上位法规定过于笼统

我国是单一制国家，实行的是一元二级多层级的立法体制，具体来说就是，我国的立法体制是在中央统一领导下，有一定程度分权的，多级并存、多类结合的有中国特色的立法体制。《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第98、99、100、102条明确规定了我国现行部分立法之间的位阶关系，即宪法的位阶高于法律，法律的位阶高于行政法规，行政法规的位阶高于地方性法规及地方政府规章，地方性法规的位阶又高于本级和下级的地方政府规章，省级地方政府规章的位阶高于设区的市级地方政府规章，地方政府规章的位阶与部门规章相同^⑮，可以理解为一个较为规范且稳固的“金字塔”结

构。由于本文所讨论的《治安管理处罚法》《行政处罚法》等都属于法律的范畴，这两者之间的适用就成为一个难题。

《行政处罚法》是1996年颁布并实施的，而《治安管理处罚法》是2006年开始实施。从时间上来看，《行政处罚法》的制定时间早于《治安管理处罚法》，后者应当算作新法，前者应当算作旧法，从法律适用规则上来看“新法优于旧法”，即公安机关在法律适用时应该优先考虑后者；从效力上来看，前者是全国人大制定的基本法律，《立法法》明确规定，全国人大及其常委会行使国家立法权，但全国人民代表大会制定和修改基本法律，所以《行政处罚法》的性质应该是国家基本法律，而《治安管理处罚法》是由全国人大常委会制定的法律，从性质上来说应该属于普通法，所以后者在效力上应该低于前者；从法律属性上来看，前者制定的目的是规范所有行政机关的处罚行为且依据宪法制定，因此从属性上看是一般法，而后者是规范和保障人民警察及公安机关依法履行职责，且其中明确规定治安管理处罚的程序在没有规定的情况下适用《行政处罚法》，因此从属性上来看属于特别法，以“特别法优于一般法”的法律适用规则来说，应该优先适用后者。

通过上述分析可以看出，两部法律并没有明确的先后适用顺序，且从法律规范出发，《行政处罚法》中未对“较大数额罚款”作出具体规定，从立法原意来看可能是给地方或各部门立法留出立法空间，但实际上造成了下位法在具体细化法律方面出现了不一致的情况，导致实务机关在日常执法过程中产生了困惑。

（二）同位阶规章之间适用规则不明

我国《立法法》第102条规定：“部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。”如前文所述，地方的立法大多数属于省级政府规章，其效力与国务院部委的规章效力相同，按照《立法法》

的规定，两者应在各自的权限范围内施行。各地方的立法都只在其本地方的范围内施行，而国务院的部门规章生效范围是全国，虽然理论上本部门系统内部优先适用，但实际上各地行政机关在选择法规适用时都会面临一定的困惑。有的部门规章如财政部规定了地方财政部门的“较大数额罚款”标准优先适用地方规定，但国家市场监督管理总局的部门规章规定对于“较大数额罚款”标准地方有规定具体数额的可以从其规定，使用“可以”而非“应当”一词表明并不一定适用地方规定；还有的部门规章并未对适用问题作出规定。我国是单一制的国家，各级立法必须坚持法制统一的原则，法制统一原则中有一个重要的原则是“不抵触”原则，但“不抵触”原则所解决的下位法和上位法之间的冲突，而同位阶法律之间如果产生不一致如何适用还需共同上级机关来裁决。但国务院的法制部门在2018年的机构改革中已经撤销，其职能并入了司法部，如果由司法部来裁决其他同属于国务院的部门的规章效力，可能会缺乏裁判力和可信度。

以公安机关为例，国务院下属的公安部是全国公安工作的最高领导和指挥机关，《程序规定》正是公安部出台的部门规章，特别适用于公安机关办理行政案件。且《程序规定》第1条明确了该规章制定的依据^⑥。可以直观看出该规定是依据《行政处罚法》和《治安管理处罚法》制定的，也是对这两者的细化。我们知道《治安管理处罚法》相对于《行政处罚法》来说是一部特别法。由此可以得知《程序规定》就是针对公安机关出台的专门规定，在程序规定上最为详细，在适用上也最为契合。《程序规定》明确规定公安机关在作出“较大数额罚款”的行政处罚决定前，应当告知违法嫌疑人有要求举行听证的权利，此外对依据地方性法规或者地方规章作出的罚款处罚，适用听证的罚款数额按照地方规定执行。因此，对于《程序规定》的相关规定我们可以从两

方面来理解：一是在一般情况下，当个人被处以2000元以上罚款或单位被处以1万元以上罚款时，被处罚者可以享有要求行政机关举行听证的权利；二是如果公安机关依据地方性法规或者地方规章作出处罚，那么“较大数额罚款”的标准按照地方规定执行。所以《程序规定》的相关规定其实是国务院给予地方制定“较大数额罚款”标准留下了立法空间，我们可以理解为，当且仅当公安机关依据地方立法（包括地方性法规及地方政府规章）作出处罚时，听证数额标准按照地方标准执行，其余情况都要依照《程序规定》规定的数额标准来判定。

但在实务中行政机关尤其是公安机关在选择适用法律法规时都会产生困惑。一种情况是有的地方并未规定要优先适用国务院及其有关部门的标准，这样就会出现中央和地方的规定不一致的问题，如江西省的地方立法只规定“较大数额”为3000元以上，而《程序规定》中所列明的标准是2000元以上。那么公安机关在作出行政处罚时是应该按照地方还是中央的规定？第二种情况是地方的立法也明确了适用的规则，如前文所述，部门规章和地方政府规章的效力是相同的，现行有些部门规章规定以地方立法为依据的处罚适用地方标准，而有些地方却规定一切以国务院及其有关部门的规定为准，这就出现了一个新的问题，即双方都规定以对方的标准为主要参照，相当于还是没有厘清部门规章和地方规章的边界，依然造成了实务工作难以开展。

（三）地方立法的“滞后”性

由前文的统计可以得知，地方的行政处罚听证程序立法大多集中于《行政处罚法》颁布实施后，距今已有二十多年的时间，虽然有一些地方如北京、上海、重庆等地已经对其本地区的立法作出了修改，但还有一些地方的立法文件仍停留在二十多年前。随着社会和经济的不断发展，人民生活水平的不断提高，法律法规的某些规定已经不符合实际情况，这就需要作出适当的修改。

立法的滞后性也导致了一些地区产生法律选择的难题。除此之外，还有一些地方出现了立法的“抵触”现象，如上海市人大常委会于1996年出台了《上海市行政处罚听证程序试行规定》，这部规定的性质是省级地方性法规，其中明确规定“较大数额罚款”是1000元以上，而上海市政府于2023年又出台了《上海市行政处罚听证程序规定》，这部规定的性质是省级地方政府规章，规定“较大数额罚款”是5000元以上。上海前后两部地方立法出现了不一致，从时间来看，政府规章应该是更加符合社会现状以及经济发展水平的，理论上应该废止二十多年前制定的那部地方性法规，但事实情况是两部地方法规都是现行有效的。此外，《立法法》明确规定，省级地方性法规的效力高于省级政府规章，那么这种情况就属于下位法“抵触”上位法，这又可能导致2023年出台的下位法的规定无效。所以现在许多地方立法亟待修改或者废止，只有这样才能保证法制的统一。

四、我国行政处罚“较大数额罚款”标准的完善路径

从上述分析可以看出，我国地方行政机关在作出“较大数额”的行政处罚时，主要面临的问题就是法律法规之间规定的不一致，其中既有数额标准的不一致，也有法律法规之间适用的不一致。为了合理地确定处罚的标准，可以从以下三个方面进行优化。

（一）上位法作出较为明确的规定

目前地方行政机关立法对于“较大数额罚款”的标准产生偏差的主要原因就在于上位法的规定不够明确。《行政处罚法》依据宪法制定，理应是所有行政处罚类法律、法规、规章的上位法，但目前《行政处罚法》并未对“较大数额罚款”标准作出具体规定，这可能是为了给予下位法更大的自主性，使其能够制定出符合各地实际情况的法规。但是为了解决地方行政机关的困

惑，需要在《行政处罚法》中设立一定的法律法规适用规则。虽然《立法法》明确规定了规章之间不一致时的解决方法，但是为了维护国家法制的统一，提高行政机关的效率，减少在实务工作中的困惑，立法者仍需要在《行政处罚法》中明确规定“较大数额罚款”参照的标准。如可以在第63条中增加一款规定，即国务院部门规章与地方政府规章出现不一致时，应该优先适用哪一个规章，这样可以保证行政机关在适用法律法规时有更加清晰的思路，也会减少地方立法保护主义。

（二）修订相关的地方立法

如前文所述，许多地方立法都出现了相对滞后的问题，主要原因就是相关的法规、规章没有及时更新。要想尽快确立一个切实可行的“较大数额罚款”的标准，需要各地尽快修订相关的法规。如上海市现行有效的两部法律规范性文件存在抵触的现象，就需要上海市人大及时作出回应，废止二十多年前制定的地方性法规，或者修订其中的内容使两部法规能够互相兼容。从内容来看，新制定的行政处罚听证程序规定已经可以很好地适应目前的社会需要，旧的相关地方性法规已经失去了其制定的目的，最好的办法还是予以废止。其他的地方立法要根据不同的立法形式作出修订，如：第一种是类似江西、上海等地的立法模式，即地方立法中并未规定要优先适用国务院的相关标准，对于这种类型的地方立法要增加相应的适用规则，即优先适用国务院的规定或者优先适用地方的规定。第二种是地方明确规定了优先适用国务院规定的地方立法，如河南、湖南、吉林等地。这些地方的立法应该结合实际作出修订。例如：国家市场监督管理总局、财政部、海关总署等部门的“较大数额罚款”标准是1万元，而有的地方的相关标准只有1000元；公安部、国家税务总局的“较大数额罚款”标准是2000元，而有的地方的相关标准比中央还高。对于这些地方立

法应该适当调整金额标准，或者明确数额的适用规则，而非一概而论。第三种是有的地方规定如果国务院及其有关部门的标准低于地方，则优先适用后者，如重庆、广东、四川等地。这种规定较为合理，既保障了公民的合法权益，也给予了行政机关选择判断的权力，但如果两者差别过大，说明确立标准的金额的可能不够合理，仍需要作出一定的修正。

（三）进一步明确行政处罚听证程序的价值取向

行政处罚听证程序的设立，有三大重要的目的：一是监督和保障行政机关依法进行处罚，二是维护公共利益和社会秩序，三是保护公民、法人和其他组织的合法权益。在这三个立法目的中，最重要的就是保护当事人的合法权益。行政法作为公法，其根本目的之一就是限制公权力，保护私权利。行政处罚作为一种国家公权力具有制裁性，会对公民、法人和其他组织产生直接的影响。所以行政机关在行使宪法和法律授予的行政处罚权时要从维护公民的合法权益出发，不能滥用权力，要将权力关进制度的笼子，保证权力在法治的轨道上运行。这就需要行政机关严格遵守现行法律法规的规定，不能盲目、机械地适用法律法规。

针对“较大数额罚款”这一处罚行为，要严格按照法律法规的要求，并结合本地的实际情况来选择适用。如前文所述，目前的地方立法与中央层面的立法还存在一些差异，这就需要行政机关能从行政相对人的角度出发来考虑问题。如地方立法并未规定优先适用部门规章还是地方政府规章，行政机关就要严格按照国务院及其有关部门规章的标准，即：如果该行政处罚的依据是地方性法规或者规章，那么该处罚依据的标准就是地方的规定，反之则采取国务院及其有关部门规章的标准；如果地方立法规定统一概括适用国务院及其有关部门规章的标准，那么行政机关要判定该行为的性质，并结合案件的情况，做到即合

法也合理地行使行政处罚权，最大程度保障公民的听证权利。还有一种情况，即地方规定了如果国务院相关部门的标准低于地方的，从其规定，针对这种规定要最大程度遵守，在保障公民合法权益的前提下，提高行政效率，保证公民享有听证的合法权利，而不能钻法律法规的漏洞，减少公民本该享有的救济措施。

五、结语

行政处罚作为一种重要的法律制裁手段，是行政机关行使公权力的核心，而罚款又是行政处罚最常见的措施之一。确立一个“较大数额罚款”的标准对于行政机关开展日常工作十分重要。然而，各地立法技术和立法水平的差异，包括中央层面的相关法律法规没有明确规定，对实务工作产生了一定的影响。当然，就行政处罚听证程序而言，地方立法机关要尽快修改不适宜的法规和规章，结合本地实际的情况确立一个可行的操作标准。行政机关在日常行政执法中也不能盲目、机械地适用法律法规，要从行政相对人的角度出发，以保障公民的合法权益、维护社会和谐稳定为根本目的。本文只是浅显地分析了“较大数额罚款”的标准确立问题，从这个切口出发还有更多的地方立法问题亟待进一步深入研究。

注释：

①参见《公安机关办理行政案件程序规定》第123

条第2款规定：“前款第三项所称‘较大数额罚款’，是指对个人处以二千元以上罚款，对单位处以一万元以上罚款，对违反边防出境入境管理法律、法规和规章的个人处以六千元以上罚款。对依据地方性法规或者地方政府规章作出的罚款处罚，适用听证的罚款数额按照地方规定执行。”

②参见《江西省行政处罚听证程序规定》第2条。

③参见《广东省行政处罚听证程序实施办法》第7条。

④参见《上海市行政处罚程序规定》第3条。

⑤参见《西藏自治区人民政府关于行政处罚听证范围中较大数额罚款标准规定》第1条。

⑥参见《北京市行政处罚程序规定》第2条。

⑦参见《上海市行政处罚程序规定》第2条。

⑧参见《重庆市行政处罚听证程序规定》第14条。

⑨参见《重庆市行政处罚听证程序规定》第14条。

⑩参见《湖北省行政处罚听证规则》第2条。

⑪参见《河南省行政处罚听证办法》第4条。

⑫参见《广东省行政处罚听证程序实施办法》第7条。

⑬参见《四川省行政处罚程序规定》第4条。

⑭参见《江苏省政府关于印发江苏省行政处罚听证程序规定的通知》第7条。

⑮参见王锴：《法律位阶判断标准的反思与运用》，载《社会科学文摘》2022年第6期第99-101页。

⑯参见《公安机关办理行政案件程序规定》第1条：“……根据《中华人民共和国行政处罚法》……《中华人民共和国治安管理处罚法》等有关法律、行政法规，制定本规定。”

参考文献

[1] 王颖斐. 行政处罚较大数额罚款中“数额”的认定[J]. 中国招标, 2020, 1453(9): 63-64.

[2] 陈润泓. 目前我国行政处罚听证制度的缺陷与完善[J]. 经济师, 2022, 398(4): 68-70.

[3] 曹庆峰. 对较大数额罚款新认定标准的思考[J]. 中国政府采购, 2022(3): 52-54.

[4] 林清兴. 刍议行政处罚听证制度较大数额之确定[J]. 黑龙江政法管理干部学院学报, 2014(1): 36-38.

[5] 王锴. 法律位阶判断标准的反思与运用[J]. 中国法学, 2022(2): 5-25.

[6] 邹奕. 适用听证之罚款数额的立法检视[J]. 四川大学法律评论, 2018(1): 99-118.

[7] 丁瑶瑶. 行政处罚听证程序的适用范围研究[D]. 青岛: 青岛大学, 2022: 26-27.

责任编辑 刘 晔

大数据时代高校廉政建设路径探究

毛克乐

(新乡学院 纪委, 河南 新乡 453003)

摘要: 大数据时代,有必要深入探讨高校廉政建设存在的问题、问题出现的原因和廉政建设的途径等问题。目前,高校廉政建设存在廉政教育程度不够深入、权力制衡不到位、校内环境建设比较薄弱、监督评价机制不够健全等问题,而这些问题的产生缘于意识上有欠缺、制度体系存在不足、廉政建设的物质载体不够完善等。根据这些问题及原因,再运用大数据技术,可以按照以下途径来优化高校廉政建设:强化廉政意识教育,重视权力制衡工作,创设廉政文化氛围,健全监督评价机制。

关键词: 大数据技术; 高校廉政; 建设路径

中图分类号: D262; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0050-06

党的十八大以来,党中央高度重视反腐败工作,坚持全面从严治党不断向纵深推进;党的二十大报告重申此问题,指出要建立全面覆盖、权威高效的监督体系,完善权力监督制约机制,让权力在阳光下运行。教育是反腐败和廉政建设工作中的基础工作之一,以教育促进反腐败、以反腐败深化教育是当前引导师生树立正确价值观的重要途径,也是高校廉政建设工作的突出任务。当前,随着互联网技术的逐渐普及、大数据时代的悄然到来,有必要深入探讨高校廉政建设的方式方法问题。比如学者黄瑜瑜从教育角度分析了大数据时代高校廉政工作的发展问题和对策^[1];刘丽红则认为,新时代高校廉政建设工作存在的权力机制不完善、责任落实不到位等问题极大影响了工作的开展^[2],因此需要通过加强权力机制的平衡、落实责任制度、加强廉政监督,让更多

人参与到此项工作中,提升高校廉政建设水平。

大数据技术的应用破解了权力监督领域“监督难”的困局,例如“一把手”权力监督问题、管党治党中的“两个责任”落实不力等长期困扰各级政府的难题。以往的研究表明,这些问题之所以难以有效解决,是缺乏对权力运行过程的有效监督和管理。这一方面缘于手段和技术的落后,无法全过程监督;另一方面缘于社会诚信系统缺失、利益存在藩篱、缺乏共享机制、数据开放缺乏政策和法规支持等。目前,从各地的实践案例可以看到,由于大数据的应用,技术手段的缺失和信息共享的壁垒这些问题实际上已经在逐步得到解决,各地纷纷建立起的大数据平台、互联网+监督平台、五位一体数据平台、两级联动数据平台、社区“e+为民服务综合平台”等,解决了不同部门数据不兼容的问题,为高校充分开

收稿日期: 2023-05-12

基金项目: 河南省教育系统廉政专题研究项目(2022-LZYB24)

作者简介: 毛克乐(1983—),男,河南洛阳人,新乡学院教师,研究方向为教育管理、信息技术。

展廉政建设工作提供了现实支撑^[3]。

一、大数据时代高校廉政建设的概念与依据

要探讨大数据时代高校廉政建设，必须厘清大数据技术、廉政建设这两个基本概念。

首先是大数据技术。大数据技术是以数据为本质的新一代革命性信息技术，它涵盖了各类大数据平台、大数据指数体系等技术，其具有海量的数据规模、迅速的数据传输手段、丰富的数据类型和低密度的数据价值等四个特征。大数据技术的第一个特点是数据规模的“海量性”。互联网的普及使得大众能够便利地实现海量资源和数据的获取，且获取到的数据样本比之前的数据更精细、更全面。海量的具体表现就是，采集、存储、计算的数据容量都很大，存储单位从过去的GB到TB，乃至现在的PB、EB级别^[4]。1PB等于1024TB，1TB等于1024GB，那么1PB就等于1024×1024GB，可见数据容量之大。这意味着目前能够包容更为广泛的数据量，从而有效避免出现的数据量有限、数据类型简单等弊端。大数据技术的第二个特点是数据传输的“迅捷化”。大数据处理有一个“1秒定律”，即数据处理速度能短至1秒，这为数据的高速分析、实时挖掘提供了可能。大数据技术的第三个特点是数据类型的“丰富性”。当前，微信、微博、抖音等各类社交平台、网络媒体、人工智能工具等，都已成为信息获取来源，而且数据类型也不局限于文本，还包括图片、视频、音频、地理位置信息等，极大增强了用户的黏性。大数据技术的第四个特点是数据价值的“低密度性”。大数据技术可以挖掘不同类型的数据来进行对比，以获取更加真实和全面的信息，数据量越大，其背后隐含的信息量也就越大，信息密度也会越低。

其次是廉政建设。廉政建设一般是指在党委、政府和事业单位中，通过建立合法和公正的制度，引入公众监督、公民道德建设等一系列措

施，预防和惩治腐败现象，提高工作效率，维护党和国家形象以及公民切身利益的建设行动。简单地说，廉政建设就是一种追求政治清明、公正从政的建设过程。那么高校廉政建设就是在高校范围内开展党风建设工作，惩治校园腐败现象的建设过程。在这一过程中，高校内部党员干部、广大师生群体等都是廉政建设的参与主体^[5]。

除了厘清概念之外，还需要搞清楚高校廉政建设的依据，具体来说有三个依据。

一是廉洁公正理念。高校廉政建设需要坚持廉洁公正的价值理念，通过廉洁公正理念的渗透来推动各项教育和管理事务的有序开展。在实际事务处理中，高校需不断健全和完善相关运行机制，不断巩固参与主体的价值观和荣辱观，让廉洁公正成为高校意识形态建设工作和思想工作的重要载体。在廉政建设中，校内的党员干部和积极分子需要发挥廉洁公正的表率作用，为其他师生群体树立良好的学习榜样。同时，高校应该培育以清为美、以廉为荣的价值取向，筑牢秉公用权、为政清廉的思想根基，把不敢腐、不能腐、不想腐的理念贯穿到办学治校的全过程中，加强制度建设，推动廉洁文化建设在高校落地生根。

二是明辨是非理念。明辨是非理念是高校廉政建设需要坚持的价值理论原则。在廉政建设开展过程中，高校参与主体应该具备守底线、明辨是非的基本能力，在面对现实诱惑中经受价值考验，分析哪些社会现象是正确的、哪些社会现象是不正确的，从而给其他主体带来警示作用。同时，高校应把明辨是非作为道德教育、素质教育中的一项基本内容，强化教育熏陶和学习，深刻认识明辨是非理念对于高校廉政建设的重要性，并使广大师生在学习、生活、工作中养成正确的思想意识和行为规范，提升整体素质水平，充分彰显廉政建设工作的实效性^[6]。

三是权力制约理念。权力制约理念是高校廉政建设的重要理念之一。当前的高校廉政建设由

多个部门、多个主体共同参与，因此容易出现交叉管理、重复管理的问题，不利于高校日常教学管理工作的稳定和有序。基于此，有必要对参与者的权力进行明确界定，让权力在阳光下运行。具体来说，可以从明确职权分配、内控制度优化、权力主体相互制约等几个方面着手，构建结构合理、程序严密、监督有力的廉政风险防控体系，让高校管理者的权力能在阳光之下被合理地运用，更好地服务广大师生。

二、大数据时代高校廉政建设中存在的问题

第一个问题是廉政教育程度不够深入。据调查，当前高校各类主体的廉政意识虽有所提升，对于廉政建设的持续深化具有助力作用，但仍有个别群体表示不了解此项工作，或者对此项工作目标的达成没有信心。此情形的出现，与高校廉政教育工作不够深入有关。当前高校的教学多以学科教育、技能培育为重点，法治廉洁等内容尚未充分普及，廉政活动、举办廉政讲座往往只是为了完成任务而开展，较少延伸到教师和学生群体的日常活动中，导致廉政建设和法治文化的传播和学习仍处于表层。同时，在应试教育大环境下，高校教育中机械地教授文化知识，法治教育浮于表面，对高校科研腐败、学术腐败等现象未能坚决杜绝和禁止，个别项目负责人开假发票、报销私人费用等现象仍然存在，极大影响了廉政建设的效果^[7]。

第二个问题是权力制衡不到位。通过对大数据时代高校廉政建设现状的调查研究，可以了解到一些高校在科研经费、基础建设等领域存在廉洁风险，比如科研经费公费私用、基础建设项目偷工减量等，都容易让廉政建设工作出现问题。这些问题的出现，与高校内部权力运行方面缺乏科学管控、内部领导层和执行层缺乏有效监督和约束密切相关。尤其是在基础建设项目中，由于工程项目较大、涉及周期较长，再加

之校内尚未构建起完善的权责机制、项目资金管理效率较低，因此便容易引发腐败问题。此外，在科研经费使用方面，很多项目实施中的资料搜集、实地调研、设备管理等环节，线下处理较多，依靠大数据进行线上运行的情况则较少，因此存在较大的人为操作空间，也容易滋生腐败问题。

第三个问题是校内环境建设比较薄弱。随着科技的发展和进步，高校廉政环境建设也出现了深刻的变化。高校教育环境、文化环境和网络环境，都或多或少存在着一些不良因素，影响着高校各类主体的思想意识和行为习惯的形成。具体表现在两个方面：一是市场经济中追求利益最大化、等价交换等思想逐渐渗入高校教育教学中，给高校相关主体的思想观、价值观带来了一定影响；二是高校虽然一直在倡导廉政文化建设，近年来也开设了一些相关教育管理活动和主题文化活动，但在实际工作落实中依然存在环境建设不够深入的问题，比如廉政文化宣传力度不够、宣传手段过于依赖理论宣讲、依靠大数据宣传的技术不够熟练、大数据技术下的宣传范围还有待拓展等。

第四个问题是监督评价机制不够健全。在大数据时代，高校廉政建设的监督评价机制不够健全问题显得更为明显。就目前已有的监督情况看，高校廉政建设普遍存在照抄照搬上级文件规定和其他单位制度的不良现象，而尚未结合各个高校的具体实际来进行，存在着应付检查和考核的问题，导致高校现有廉政制度缺乏规范的管控流程，实际可操作性不强。而且，校内各主体各自为政，尚未形成相互制约和相互联系的监督评价体系，长此以往，非常不利于提高廉政建设水平，甚至会出现制度交叉的问题。除此之外，平时的日常事务监督评价，多以线下投票、发表意见为主，而依靠线上大数据精准调研、实时监督的方式使用较少，导致监督评价机制在信息化管控中存在一定缺漏。

三、大数据时代高校廉政建设问题产生的原因

首先是意识上有欠缺。从问题的调查和总结中可以了解到，高校廉政教育意识薄弱、对校内廉政环境建设认识不够。主要表现在两个方面。一是部分主体主观意识薄弱，自律廉洁意识不够坚定，在利益诱惑面前容易受到影响。部分主体深受传统封建思想的影响，头脑中仍然残留着人治思想，认为高校教师的行业较为特殊，讲究尊师重道，于是会对高校领导干部产生追捧和附势的心理，最终导致校内腐败问题难以解决。二是有的主体法治目标学习不深，对腐败行为的辨别能力较差，直接影响到高校整体的廉政建设。尤其是部分学生主体，由于世界观和价值观正处于形成阶段，大数据技术的出现和社会多种信息的涌入，给该部分群体的法治意识带来了影响，使其对依法治校的理解较为肤浅，由此出现了各种矛盾和利益纠纷，腐败问题逐渐显化^[8]。

其次是制度体系存在不足。从前面问题的剖析可知，高校廉政建设问题的产生除了有认识欠缺的原因之外，还有制度体系不健全的原因。高校干部往往身兼多职，既负责校内事务管理又负责学术科研工作，如此便容易出现个别干部为了行政职位而违背学术管理原则的现象；而且，高校内部制度的决策多由高层领导参照其他院校管理制度以及个人经验所制定，重大决策会由学校党委统一讨论，很少征求广大教职工以及学生群体的意见，导致学校倡导的民主、公平的廉政建设成为空谈。

最后是廉政建设的物质载体不够完善。结合对上述诸多廉政建设问题的分析可知，无论是依法治校工作的开展还是廉政建设的推进，都需要依靠实实在在的物质载体。这些物质载体具体指的是教学楼、行政办公楼、宿舍楼、图书馆等，这些地方是与师生科研教学密不可分的场所。当前高校物质建设程度对廉政建设的影响较

大。具体来看，高校虽然拥有如此多的教学载体，但展示廉政文化、讲述廉洁故事的文化教育这一功能却尚未开通。图书馆也仅仅是收藏了一些关于廉政文化的文本资料，尚未构建起廉政文化教育主题的大数据资料库。而且当前虽然大数据技术日渐成熟，宣传法治文化和廉政建设的手段也呈现出逐渐丰富和多元化趋势，但高校校内网站对于这一内容的宣传却并不多，加之这些平台网站监管不到位，容易造成廉政建设效果不佳的问题。

四、大数据时代高校廉政建设的路径

第一是强化廉政意识教育。警示教育活动是我党推进反腐倡廉建设工作的重要举措，是从意识上提升廉政重视度的重要方式。对于高校而言，强化廉政意识教育需要高校在日常廉政建设中注重以人为本、依法治校理念的宣传，注重借助大数据技术以线上线下双平台为阵地大力开展廉政内容的教育和指导，以此强化高校主体的廉政意识。一方面，高校可借助课堂这一平台积极加强廉政教育。比如，可在思政教育、职业规划教育等公开课中融入廉政文化这一核心概念和内容，或者给学生讲述一些专项案例、反面案例等，欢迎学校领导和其他专业课教师到此旁听，引导各类主体强化法治建设理念。另一方面，高校可借助大数据这一资源优势，在校内的官方网站、微信公众号上定时推送法治小技巧、法治小故事、廉政教育事例，或者在图书馆、实验室等场所的电子屏和智能电视屏上播放廉政案例和时事新闻，以此潜移默化地做好廉政教育引导工作^[9]。当然，媒体平台推送的内容不能千篇一律，应利用大数据技术按照不同群体特点分类推送。

第二是重视权力制衡工作。权力制衡不仅是保证廉政建设持续开展的重要内容，也是保持社会秩序稳定的重要因素。在当前的高校廉政建设中，权力失衡、权责不明现象较为明显，需要高校主体加以调控，做好权力分配。一是需要明

确各部门、师生、院校领导等各主体的基本权责，在权力运行中，上级可以监督下级、下级也可监督上级，然后将校内每一项事务运行制度的责任落实到部门和个人，督促其承担起合理使用权力的责任，为党风廉政建设的发展提供保障。二是需要针对高校内部领导干部、专任教师、教辅人员、学生等不同群体，重新明确常规工作范围和权力(利)范围，借助大数据实时跟踪、记录校内主体的信息和数据，对主体进行实时监控、精准评估，一旦出现异常数据，第一时间发出预警，避免权力失衡情况的发生。

第三是创设廉政文化氛围。以山西省某县为例，为深入推进反腐倡廉建设工作，他们挖掘本土廉洁文化，创建了廉政文化广场、清廉大道、议事庭等多处文化场地，为干部和群众创设了浓厚的廉政文化氛围。因此，深入开展廉政教育、厚植高校主体对廉政建设的认同度和了解度，是当前高校廉政建设中的一项重要举措，但除此之外，还需借助高校这一文化教育基地，创设廉政文化氛围，为廉政教育工作的推进保驾护航。具体来说就是，高校一方面可借助大数据技术在线上举办网络直播课，围绕廉洁文化、廉政建设等内容进行主题座谈、答疑讨论，使教师、学生以及党员干部都能在网上进行提问咨询，从而形成浓厚的网络文化氛围；另一方面，还可在校内定期举办廉政文化节、廉政主题月、廉政志愿公益等活动，或者增设廉政学习社团，在线下创设浓厚的廉政文化氛围，吸引主体主动关注和参与高校廉政建设。

第四是健全监督评价机制。目前，在各地的实践中，大数据的应用实际上已经解决了技术手段缺失的问题，例如各地探索出的权力运行的全过程监督、全方位监督等模式，都是将权力运行的轨迹予以数据化、电子化，从而实现有效监督。比如浙江某个乡镇的一辆公车，连续两天加

满油，但实际行程却只有30多公里，这一反常的行为被大数据发现了，然后发出了预警信号，当地纪检机关通过调查查清了两名驾驶员“公车私养”的问题，要求他们退出违纪所得，并对其作出了严肃处理。在这一案例中，纪检机关就是利用大数据技术来助力反腐监督工作的。

目前，针对高校廉政建设中监督制度有所不足的问题，也可以借助大数据技术创新监督方式，健全监督评价机制，具体做法如下。一是建立奖惩机制。大数据具有强大的关联分析功能和数据挖掘跟踪功能，因此在建立奖惩机制时需要开通校内官方平台中的匿名检举功能，鼓励广大主体参与监督，被检举行为经查证属实的，可适当给予检举揭发者一定的精神奖励、物质奖励，激发主体对廉政建设的重视程度和参与积极性。同时，在实施惩罚机制时，需要宽严相济，以教育为主，惩罚制度既不能过于严苛，又不能放任度过高。二是扎实推进智慧监督信息化平台建设，通过碰撞、对比、预警来及时发现潜在的风险和问题。例如，物资采购和设备招标为校园内的高风险领域，为了防范虚报发票、串标等行为，高校纪检部门可以委托财务和招标部门建立供应商数据库，数据库内包含学校二级部门相关经济活动的详细信息，供应商信息，采购的物资和设备类别、数量及金额信息等，还可以设置一定的预警条件，当发现异常信息时，及时采取措施。当发现某供应商在校内中标金额或者频次异常偏高，或某段时间内某一部门某一设备或耗材使用量异常偏高时，应对相关项目或相关部门的行为进行重点监控，及时研判分析。三是健全监督队伍，鼓励学生干部、教师骨干、院系领导在各自岗位中组建监督小组，负责各自领域内的廉政监督工作，对校内各主体参与廉政建设的表现进行线上、线下监督，为高校廉政建设提供人力资源保障^[10]。

参考文献

[1] 黄瑜瑜.大数据时代高校廉政教育创新思考[J].现代交际,2017(2):127-129.
 [2] 刘丽红.新时代下高校廉政建设的现实困境与实践路径[J].黑龙江教师发展学院学报,2022(3):12-14.
 [3] 吴向康,张梅龙.习近平关于高校党风廉政建设重要论述探析[J].井冈山大学学报(社会科学版),2023(1):14-23.
 [4] 石丽芹.高校廉政建设对大学生人文素养培养的影响探析[J].保险职业学院学报,2021(6):90-92.
 [5] 王玉刚,唐志远.全面从严治党视域下高校廉政建设实践路径[J].廉政瞭望,2020(9):82-84.
 [6] 马子琪,赵爱玲.思想政治教育视角下的高校廉政文化建设[J].办

公室业务,2023(1):43-45.
 [7] 张昆仑.加强新时代高校党风廉政建设[J].新长征,2023(3):62-63.
 [8] 王晋省.新时代背景下加强高校反腐倡廉制度建设及其执行力探析[J].纺织服装教育,2020(4):288-289.
 [9] 杨红.全面从严治党视域下地方高校党风廉政建设的路径选择与对策建议[J].职业,2022(24):20-23.
 [10] 纪燕,王凤祥,张克新.高校党风廉政建设面临的挑战与对策研究[J].产业与科技论坛,2022(24):271-273.

责任编辑 董颖

(上接第27页)

四、结论

柳州螺蛳粉的产业腾飞，得益于广西多元的民族文化与深厚的地域色彩，得益于地方政府与市场主体的积极互动，也得益于柳州人的工业化思维与企业家精神，还得益于宅文化与网红经济的兴起、数字技术与网络营销的加持、新冠疫情的推动等外部因素。基于上述因素，借鉴波特的竞争优势理论，本研究构建了民族地区特色产业升级的“柳州螺蛳粉模式”的钻石模型，该模型包含四大关键要素：生产要素(以地方资源和文化为内核)、需求条件(以新兴消费群体为靶

向)、相关产业(以产业链延伸为支撑)和企业战略(以工业化思维为引领)，以及两个辅助要素——政府作为(以政策创新为保障)和机会把握(以网络经济腾飞为契机)。本研究系统解释了40年间柳州螺蛳粉从偏于一隅的小城美食崛起为年产值数百亿元、行销全球28个国家和地区的现象级特色产品，带动种养、工业生产、电商、物流与文旅等多个产业，成为民族地区特色产业标杆的发展机制。因此，本文不但丰富了产业升级与产业链延伸领域的相关理论，而且对民族地区特色产业创新发展，数字经济时代与经济新常态背景下实现腾飞升级提供了一些借鉴。

参考文献

[1] 廖志军.石榴花开 民族团结筑家园[N].广西日报,2022-04-29(5).
 [2] 廖艳明,林荣霖.柳州螺蛳粉、融安金桔品牌价值日益提升[N].南国今报,2023-05-25(3).
 [3] 刘蕊,王达.中国文化产品的国际传播路径创新研究:以柳州螺蛳粉跨境电商直播为例[J].文化创新比较研究,2022(4):144-147.
 [4] 向俊杰,陈岩.民族地区特色产业发展中政府与市场互动的逻辑演进:基于柳州螺蛳粉40年发展史的考察[J].黑龙江民族丛刊,2022(4):85-92.
 [5] 闻静.饮食符号建构与铸牢中华民族共同体意识研究:以广西柳

州螺蛳粉为例[J].南宁职业技术学院学报,2022(6):46-51.
 [6] 王晖.广西农产品区域品牌发展影响因素实证分析:以柳州螺蛳粉为例[J].中国市场,2023(10):77-79.
 [7] 孙秀丽.东盟服务贸易竞争力及其影响因素研究:以波特钻石模型为依据[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020(4):128-137.
 [8] 郭旭红,李玄煜.新常态下我国战略性新兴产业竞争力的经济学分析:以波特“钻石模型”为视角[J].湖北社会科学,2016(12):84-89.

责任编辑 董颖

河南省高等学校财务管理与服务创新研究

康治坤¹, 陈蕾²

(1. 信阳师范大学 财务处, 河南 信阳 464000; 2. 河南轻工职业学院 财务处, 河南 郑州 450000)

摘要: 党的十八大以来, 财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到并持续保持在4%以上。随着财政资金的持续投入, 社会各界逐渐从关注教育经费投入数量向关注经费使用质效转变, 高等学校财务管理面临着新形势与新要求。通过对河南省40所省管高等学校调查分析, 发现部分高等学校存在预算管理机制缺乏规范性、财务信息化建设缺乏系统性、财会队伍建设缺乏前瞻性和财务分析缺乏针对性等问题。为进一步提高财务管理能力与服务水平, 高等学校应做好如下工作: 构建财务管理绩效考核机制, 提升财务治理成效; 强化财会队伍建设, 落实财会监督要求; 加强财务秘书培训与管理, 发挥校院两级财务协作机制作用; 以信息化建设为抓手, 提高财务服务能力。

关键词: 高等学校财务管理; 财会队伍; 绩效考核

中图分类号: F810.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0056-06

在深化财政体制改革背景下, 政府会计制度改革对高等学校财务工作提出了新的要求, 大量经济数据和业务数据的采集、精准严谨的财务合规审查、财务数据和业务数据的融合、全面及时准确的数据分析和报告等需求涌现, 思考和探讨新形势下高校财务管理与服务的创新显得尤为迫切。本文拟在对省内部分高校财务管理与信息化应用现状调研的基础上, 充分考虑我省高校未来经济业务扩展和财务管理需求, 深入探讨以数字化转型为契机, 积极推进财会队伍由财务会计向管理会计转型, 实现从传统财务运营管理模式向作业要素数字化、业务处理智能化的方向转变, 最大程度地发挥财务数据价值, 实现财务价值再次提升的新形态财务运营管理模式。

收稿日期: 2023-06-26

基金项目: 河南省教育厅 2022 年度教育财务管理科研项目(202234)

作者简介: 康治坤(1989—), 男, 河南固始人, 经济学硕士, 研究方向为高校财务管理, 陈蕾(1980—), 女, 河南信阳人, 会计师, 研究方向为高校预算管理。

一、新时代高等学校财务管理面临的新形势与新要求

(一) 教育经费投入持续增加

近年来, 国家将教育放在优先发展的战略地位, 高等教育是党的教育事业的重要组成部分, 教育资金投入快速增加, 经费来源渠道日益广泛, 经济业务日趋复杂, 财务管理与财会监督任务越来越重。2021年全国教育经费执行情况统计公告显示^[3], 全国教育经费总投入为57873.67亿元, 比上年增长9.13%。其中, 国家财政性教育经费为45835.31亿元, 比上年增长6.82%, 占当年国内生产总值1143670亿元的比例为4.01%, 自2012年起已连续十年做到“不低于4%”。

2021年河南省教育经费执行情况统计公告显示^[4]，河南省教育经费投入2767.48亿元，普通高等学校生均一般公共预算教育经费支出为14804.09元，同口径比上年增长1.81%；普通高等学校生均一般公共预算教育事业费支出为14646.45元，比上年增长4.86%。全省共有高等学校166所，在校生268.64万，普通、职业高等学校教职工18.40万人。如何管好用好教育经费、服务好教职工生的财务需求是广大财务工作者面临的重大课题。

（二）政治巡视、审计监督不断深入

党的二十大报告从坚定不移全面从严治党、完善党的自我革命制度规范体系的战略高度对巡视工作作出新部署，强调“发挥政治巡视利剑作用，加强巡视整改和成果运用”。巡视是推进党的自我革命、全面从严治党的战略性制度安排。高等学校作为人才培养、科技创新的重要载体，必将接受严格的“政治体检”。十一届省委第一轮巡视聚焦40所省管高等学校，已开展常规性巡视，并着力推动巡视监督与组织、审计、财会、统计、群众等监督协作配合，增强综合监督效能。这将对财务工作提出更为严格的要求，也将进一步增强完善财会队伍建设的紧迫感。

（三）财会监督任重道远

在十九届中央纪委六次全会上，习近平总书记指出，审计监督、财会监督、统计监督都是党和国家监督体系的重要组成部分，要推动规范用权，及时校准纠偏，严肃财经纪律。2022年4月，习近平总书记在中央全面深化改革委员会第二十五次会议上再次强调，要严肃财经纪律，维护财经秩序，健全财会监督机制。当前高校面临着经济新常态、现代大学治理、教育综合改革、科研体制与经费管理改革、预算改革与绩效管理新形势和新要求，严守国家财经纪律和财经规矩是严明党的政治纪律和政治规矩、反腐倡廉建设的基本要求。财会监督贯穿资金运行全流程，在资金运行很多关卡上能够发挥防范风险作用，

财会监督也是廉政风险防范的基础性监督。做好新时期财会监督工作，高等学校财务管理在体制机制与能力建设上还存在着很大的差距。

（四）成本核算落地实施

2018年9月中共中央、国务院印发的《关于全面实施预算绩效管理的意见》，在总体要求中提出“更加注重结果导向、强调成本效益”。从运行成本等方面衡量部门和单位整体及核心业务实施效果，衡量政策和项目预算资金使用效果。2022年9月，财政部印发《事业单位成本核算具体指引—高等学校》（财会〔2022〕26号），明确高等学校自2023年1月1日起实行成本核算，要求对成本计算对象进行成本归集，用于衡量各成本对象的成本效益及学校办学效果。根据不同评价要求，核算整个学校以及学校某部门（学院）、某科研项目实际成本及相关绩效指标，打牢成本数据基础，提高绩效评价的准确性，为完善绩效管理体系做好支撑。高质量的成本核算既可以满足高校内部成本管理的要求，也可以满足财政、第三方等外部管理的需求。面对不断深入的财务精细化管理要求，财会队伍建设与财务信息化建设将显得尤为重要。

二、河南省高等学校财务管理与服务现状

笔者通过梳理河南省40所省管高等学校的巡视整改情况和财务管理调研分析，发现高等学校在财务管理合规性的问题基本解决之后，预算管理体制、绩效管理和风险管理等问题逐步凸显。高校预算资金配置效率还不够高，“重事前轻事后”“重支出轻绩效”的问题比较突出，符合高等教育特点的预算绩效管理体制机制还未完全形成。

（一）预算管理机制缺乏规范性

党的二十大报告指出，要健全现代预算制度，推动预算编制完整科学、预算执行规范高效、预算监督严格有力、管理手段先进完备，构

建完善综合统筹、规范透明、约束有力、讲求绩效、持续安全的现代预算制度。高等学校的预算管理工作是各项经济事项的源头，是财务部门的核心工作。它主要包含学校向省级财政主管部门编报的省级部门预算方案和校内综合财务收支预算方案。两项预算编报工作需经过“两上两下”流程，从开始至预算指标下达，历时近半年时间，涉及学校事业发展、基本建设、内涵建设、纵横向科研项目、国有资产出租等各项经济活动，包含校内各预算单位及相关业务数据。只有学校统筹领导、各单位通力配合，才能编全编好学校的两项预算。然而，在预算管理实际工作中，校内二级单位预算编制主体责任意识不强、责任压力传导不畅，往往会使预算编制宽泛、内容不完整。此外，校内预算审核不够严格，预算编制与预算执行衔接不畅，预算执行结果缺乏分析反馈、绩效评价，往往导致校内预算方案与省级部门预算契合度、匹配度不高；校内二级单位预算经济分类科目决算数据与预算数据差异较大，往往导致学校年度预算与年度决算差异较大。

（二）财务信息化建设缺乏系统性

随着高等学校的经费收入不断增加、经费来源渠道的不断拓宽，学校财权重心不断转移至各二级学院，财务核算的业务量成倍增长。河南省省管高校于2007年前后逐步开始实施电算化，主要核算内容为财务报销、工资管理、学生收费管理、校园一卡通管理等。随着财务核算的业务量与日俱增，2015年河南省高校借鉴外省财务管理经验，先后上线网上查询系统、网上预约叫号系统、网上预约报销系统、劳务酬金申报系统等，逐步解决了现场报账排队等候时间长、退单率高等报账难问题。财务工作逐步从电算化向信息化过渡。此后，随着信息技术的快速发展，学生线上缴费系统、线上开票系统、网上审签系统、微信公众号服务系统、银企互联系统等陆续推出。这在很大程度上提高了师生财务报销、学

宿费缴纳、发票申领、获取财务信息等财务工作效率。

从财务信息化的发展历程不难看出，财务信息化早期建设的主要目标是依托网上系统，加强财务规章制度的宣传，将财务报销等事宜流程化、可视化，提高财务核算工作效率，解决报销难、报销繁等问题。而且，部分系统是随着财务应用场景的需要相继上线的，难免在子系统数据校验、相互衔接等方面存在信息共享不及时等问题，缺少对经济业务数据的采集与管理。从财务处内部机构设置方面看，河南省40所省管高校中，只有4所高校设置了信息管理科，占比仅为10%。由此可见，学校对财务信息化建设的重视程度不高，财务信息化建设缺乏整体规划和反馈式控制，缺乏专责科室和专业人员的管理维护，业务流程的更新、软件系统的维护存在滞后性，师生的系统体验感和满意度不高，数据安全方面也存在较大风险。从人员专业结构来看，财务处工作人员主要为会计、财务管理等专业出身，在信息化大数据时代，缺乏软件和系统开发、数据库应用等专业人才，财务数据管理与分析能力及效率大打折扣。从财务系统布局来看，现有系统未能围绕财务预算管理的全流程谋划、设置，应用系统主要为财务会计核算、缴费、工资与预算项目查询系统等。在项目库建设、预算编制、项目绩效评价等方面缺失信息化支撑，导致财务内部预算编制与预算执行、专项资金使用无法有效同步协同。在专项项目报销审核方面信息支撑能力不足，导致财务审核与资金支付自主性、随意性增大，形成预决算差异。从财务系统实践方面看，目前的财务系统以会计核算的视角对经济事项以经济分类科目的形式进行划分，缺乏相应经济业务的明细数据、支出事由等管理要素，无法为后续的财务监督、成本核算归集提供业务数据支撑。而且，新技术的运用较少、智慧化程度低，导致经办人员耗费大量时间录入基础信息，易遭师生诟病。从系统管理方面看，对系统运行

中问题的收集与分析我们缺乏，造成系统维护效率低。

（三）财会队伍建设缺乏前瞻性

随着财政体制改革加快推进，高校财务工作面临的新形势和新要求，对单位的财会队伍质量提出了更高的要求。从高校财务人员配备情况来看，对高校财务人员编制有明确规定的是1979年教育部发布的《部属高等学校〈会计人员职权条例〉实施细则》，文件规定财务人员可按本校教职工人数的1%~1.5%配备，这一比例多年来未根据市场经济条件下高校财务部门的实际需求进行动态调整，很多高校对财务人员定额有诸多限制，财务部门申请增加人员也是困难重重。笔者通过对河南省40所省管高校调研发现，总体上财务人员占教职工总数的1.2%。财务人员往往只能保证完成基础性财务核算工作，无法投入更多时间和精力深入挖掘财务数据，不利于向“管理型”会计的转变。财务核算与业务活动分离，导致核算财务只满足外部监管的合规需求而不能为业务拓展和高层决策提供数据支持。在预算编制、项目库管理、绩效评价、成本分析、决算编制等方面缺少业务骨干力量。

从单位层面看，学校领导往往更加关注资金筹集、预算安排、支出规范性等事项，在财务人员配备上，往往只关注人员数量，缺乏对财会队伍年龄结构、学历层次、专业背景等方面考量，缺少与同类财务管理出色的高校财会人员配置比较，易造成进人难的现象。从制度层面看，省内高校缺少财会队伍建设制度保障，缺乏对财会队伍建设的顶层设计与有效规划，造成财会队伍建设出现滞后性。从管理方面看，省内高校未建立有效的激励与容错机制，缺乏对财务人员工作实绩的具体考核，久而久之易造成财务人员出现懈怠情绪和业务盲区，服务师生的能力得不到提高。很多高校未建立人员轮岗机制，不利于财务业务骨干的培养，易让财务人员形成职业倦怠。

（四）财务分析缺乏针对性

高水平的财务管理是高校发展的重要基石，财务分析是高水平财务管理的必备要素，是履行财会监督的重要手段。通过财务分析，能够发现财务管理的薄弱环节和存在的问题，利于及时改进工作、修正偏差。笔者通过对河南省40所省管高校调研发现，在日常的财务管理中，一些高校往往对财务分析重视不够，存在“被动分析的多，主动分析的少”现象，往往基于决算报表、财务报告、教育经费统计报表等从科目维度进行上下年常规性对比分析，对于省级部门预算和校内预算执行情况缺乏全面有效分析。从机构设置方面看，省内高校都没有设置信息分析相关科室，无法为财务分析的全面性、连贯性提供保障。从人员队伍方面看，财务分析人员相对缺乏，给财务分析带来种种障碍。

三、提升财务管理与服务能力的建议

面对贯彻实施政府会计准则制度和全面实施预算绩效管理的新形势、新要求，高等学校财务管理应坚持“有原则、有依据、有记录、有效率”的理念，对经济业务流程进行梳理，以业务源头为起点，以财务处理为终点，借助信息化技术手段，进行业务流程控制，统一操作标准，建立专业化、集中化的高效业务处理模式，通过横向打通业务系统与财务平台，达到业务数据和财务数据的高度融合，做到财务数据有业务来源、可追溯联查，实现全链条模式财务管理。用“数字会计”赋能财务人员，大幅度提升财务工作效率，释放被重复工作占用的人力，将工作重心转移到硬化预算管理、提升服务质量、强化财务数据分析等工作中，有效提升高校财务管理能力与服务水平。

（一）构建财务管理绩效考核机制，提升财务治理成效

2021年4月，国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》要求：“推进预算和绩效管

理一体化，提高预算管理规范化、科学化、标准化水平和预算透明度。”^[1]高校的财务管理工作应建立健全“以预算管理为主线、资金管控为核心”的业务流程协同机制，构建财务管理绩效考核机制，加强预算管理重点环节管控，强化“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理。严格预算控制、会计核算、决算编报，完整反映预算资金流向和预算项目全生命周期情况，用好绩效评价结果，形成评价、反馈、整改、提升良性循环，提升政策效能和资金效益。

强化系统理念，注重源头管理，压实校内各预算单位的预算编制主体责任，坚持将预算项目作为预算编制的基本单元，改进预算编制方法，落实预算执行结果的考核运用。注重将绩效目标与预算申请同步审核，加强绩效目标管理，将绩效目标设置作为预算安排的前置条件，把绩效目标完整性、规范性、合理性、可行性等作为审核要点，确保绩效目标和预算安排相衔接。将预算审核与预算执行相结合，突出重点、精准审核，强化预算管理刚性约束，指导预算单位纠正偏差、规范管理，发挥预算监管重要作用，及时兜住财务风险。

（二）强化财会队伍建设，落实财会监督要求

高校的财务管理工作与各单位的工作业务紧密相连，在经济业务活动中往往处于最后一环，扮演着“守门员”的角色。应围绕预算一体化全流程关键节点，优化财会队伍组织结构，建立健全“纵向到底、横向到边”的管理体系，进一步优化组织结构，形成工作合力，提升财务管理质效。注重加强对财会人员培养机制建设，注重强化财会理论、财经规章制度的持续学习，提高财会人员的学习意识，增强学习动力、进行定期培训，注重实践技能和创新思维的培养，提高财务人员的财务专业水平及对先进技术的应用能力。落实岗位责任制，建立有效的绩效考核机

制，促使逐步从核算型人员向管理型人才转变。建立财务人员与各单位定点联络制度，通过定期联络、不断轮转，使财会人员不断熟悉校内单位的业务工作，持续推进“业财融合”，更好地履行财会监督职能。强化财务工作标准化建设，通过标准化的流程设置提高财务工作效率，细分预算管理要素，将项目编报格式、科目运用范围、项目编码等进行标准化设置，不断深化项目库、预算审核、会计核算、财务分析等工作标准化建设，将标准化融于财务精细化管理中。持续完善《财务制度汇编》《财务管理内部操作手册》等规范性资料，努力做到预算审核同口径、账务处理同标准、凭证复核同要求，促进财务工作各环节有效衔接，提高财务与业务数据分析运用效能。

（三）加强财务秘书培训与管理，发挥校院两级财务协作机制作用

随着高校财务管理体制不断深化，财权与事权逐步统一，财权重心不断向二级学院和管理部门下移，学校财务部门承担的管理责任越来越重。为了更好推进“业财融合”，加强财务管理，许多高校实行了财务秘书管理机制，根据工作量在二级单位设置1~2名财务秘书。财务秘书是学校财务部门与各单位沟通联络的桥梁与纽带，是学校财务管理的神经末梢，直面具体的经济业务事项。高校应注重加强财务秘书培训，将财政政策、项目申报、预算编制、报销管理、网上审签等具体要求细化讲解，促进“业财融合”。坚持问题导向，完善信息沟通机制，主动听取各单位关于财务管理的意见与建议，通过提高解决问题的能力，不断补齐财务管理短板，提升财务服务能力。建立财务秘书考核激励机制，加强各单位财务秘书业务质效评价，注重各单位业务数据分析运用，用好考核指挥棒，加强财务秘书队伍建设，发挥校院两级财务协作机制作用，着力形成以点带面格局，推进业财融合不断深入，逐步将财务管理寓于信息化服务之中，提

升财务治理成效。

(四) 以信息化建设为抓手, 提高财务服务能力

2021年4月, 国务院印发《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》, 要求深入推进预算管理一体化建设, 有力支撑健全现代预算制度。高校应注重推进预算一体化系统建设, 实行预算管理一体化能够实现预算管理全流程闭环管理, 通过项目库管理、预算申报、会计核算、资金支付等环节有机融合, 可实现从申报项目向预算项目的转换, 以及预算项目和财务项目一一对应和一对多关联管理, 并对相关业务流程进行全过程管控, 强化预算管理约束性。满足预算项目跨年度

的跟踪、统计与决算, 可实现多样化、多维度的预算分析要求, 加强与项目负责人、业务管理部门的协同工作, 提供对财务经费拨款指标、执行情况、项目明细控制执行情况及与预算相关控制指标的实时统计和查询功能, 避免信息脱节产生的大量重复劳动。推进财务信息系统与业务信息系统的深度融合, 以管理会计理念和技术方法为基础, 以信息化和标准化为支撑, 有效整合财务和非财务信息, 实现财务核算与业务活动的有机融合, 从源头上防止出现“孤岛遍地”现象, 为推动管理会计应用落地和发挥管理会计功效提供技术支撑。

参考文献

[1] 国务院. 关于进一步深化预算管理制度改革的意见[EB/OL]. (2021-03-07) [2023-06-18]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5602008.htm.

[2] 中共中央办公厅 国务院办公厅. 关于进一步加强财会监督工作的意见 [EB/OL]. (2023-02-15) [2023-06-18]. https://www.gov.cn/zhengce/2023-02/15/content_5741628.htm.

[3] 教育部, 国家统计局, 财政部. 关于 2021 年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. (2022-12-29) [2023-06-18]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A05/s3040/202212/t20221230_1037263.html.

[4] 河南省教育厅, 河南省统计局, 河南省财政厅. 关于 2021 年全省教育经费执行情况统计公告 [EB/OL]. (2023-01-31) [2023-06-18]. <http://jyt.henan.gov.cn/2023/01-31/2681235.html>.

[5] 郭鹏. 认清形势 面向新任务 努力开创教育财务工作新局面: 在中国教育会计学会第八次会员代表大会上的讲话[J]. 教育财会研究, 2021, 32(2): 7-10.

[6] 刘光强, 干胜道. 新经济背景下的智能管理会计报告: 基于“区块链 + 人工智能”数字技能[J]. 财会月刊, 2022(14): 79-85.

[7] 张积勇. 大数据时代高校财务共享服务中心构建初探[J]. 会计之友, 2021(16): 78-82.

[8] 许长安, 张县平, 李歌. 财务共享模式下的高校财务管理转型研究[J]. 教育财会研究, 2021(6): 52-55.

[9] 秦荣生. 人工智能与智能会计应用研究[J]. 会计之友, 2020(18): 11-13.

责任编辑 夏继先

新时代跳出历史周期率的大历史观研究

祁海军

(中共河南省委党校 哲学教研部,河南 郑州 450016)

摘要: 重新理解和评估历史周期率作用的内在逻辑、约束条件和发生机制,澄清对周期率的误解,是跳出历史周期率的理论前提。从系统观点、文明视野和制度思维的战略层面来把握历史周期率,是考察和分析历史周期率问题的三个基本理论视角。执政党只有从文明共存互鉴、制度竞争优化、系统高效安全的战略高度,才能把握“以自我革命引领社会革命”的理论真谛。

关键词: 新时代; 历史周期率; 大历史观

中图分类号: D262.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)10-0062-08

历史周期率是对历史长期发展中呈现出的某种近乎周期性现象的理论描述,特别是国家政权兴亡更迭、王朝治乱循环周期性现象的经验归纳和概括。事实上,中国历史上后起的朝代大多都会以史为鉴、吸取前朝灭亡的教训。然而,历史周期率仍如同怪圈、魔咒和宿命一样,笼罩在历代王朝的上空,无法祛除。恰如黑格尔在评论“反省的历史”时所言:“人们惯以经验和历史所昭示我们的,却是各民族和各政府没有从历史方面学到什么,也没有依据历史上所演绎出的法则行事。”^[1] 直至今日,执政者与历史学家仍然十分关注历史周期率的问题。如何重新理解和评估周期率的内在逻辑、约束条件与发生机制,如何从文明演进、制度变迁和系统嬗变视角来避免周期率的破坏性后果,如何以自我革命引领社会革命跳出历史周期率,这些问题都需要深入探讨。

一、历史周期率的由来与内在逻辑

古人很早就发现了历史周期性现象,直至近代,才有人做出相对明确规范的理论概括。由于不少人把周期率误作为周期律,造成了不少误解。

(一) 历史周期率的由来

历史周期率为世人熟知,缘于毛泽东与黄炎培的一次对话。1945年7月,黄炎培、褚辅成、冷遹、左舜生、傅斯年、章伯钧六人以个人身份访问延安,希望化解国共分歧,挽回国共谈判,避免全面内战。在延安之行即将结束之际,毛泽东问起黄炎培对延安之行有何感想,黄炎培说了一段令人深思的话:“我生六十多年,耳闻的不说,所亲眼看到的,真所谓‘其兴也勃焉,其亡也忽焉’,一人,一家,一团体,一地方,乃至一国,不少单位都没有跳出这周期率的支配力。

收稿日期: 2023-05-13

作者简介: 祁海军(1978—),男,安徽阜阳人,复旦大学哲学博士,河南省委党校哲学部副主任、副教授,研究方向为马克思主义哲学与中国化马克思主义理论。

大凡初时聚精会神，没有一事不用心，没有一人不卖力，也许那时艰难困苦，只有从万死中觅取一生。既而环境渐渐好转了，精神也就渐渐放下了。有的因为历史长久，自然地惰性发作，由少数演为多数，到风气养成，虽有大力，无法扭转，并且无法补救。也有为了区域一步步扩大了，它的扩大，有的出于自然发展，有的为功业欲所驱使，强求发展，到干部人才渐见竭蹶、艰于应付的时候，环境倒越加复杂起来了，控制力不免趋于薄弱了。一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有。总之没有能跳出这周期率。中共诸君从过去到现在，我略略了解的了。就是希望找出一条新路，来跳出这周期率的支配。”^[2] 毛泽东回答说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”^[3] 黄炎培后来记述对此事的感想时说：“我想：这话是对的。只有大政方针决之于公众，个人功业欲才不会发生。只有把每一地方的事，公之于每一地方的人，才能使地地得人，人人得事，用民主来打破这个周期率，怕是有效的。”^[4] 这段对话后来被人称为延安“窑洞对”。随着这段对话的广泛传播，周期率的说法始为公众所广知。

“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史现象，古人很早已经有所意识。据《左传》庄公十一年记载：“秋，宋大水。公使吊焉，曰：‘天作淫雨，害于粢盛，若之何不吊？’对曰：‘孤实不敬，天降之灾，又以为君忧，拜命之辱。’臧文仲曰：‘宋其兴乎！禹、汤罪己，其兴也悖焉；桀、纣罪人，其亡也忽焉。’”^[5] 鲁庄公十一年（公元前683年）秋天，宋国发了大水，庄公以大夫臧文仲为使去慰问。臧文仲对宋湣公罪己而不罪人的态度深为感动，认为有这样的国君，宋国该兴盛起来，并援引“禹、汤罪己，其兴也悖

焉，桀、纣罪人，其亡也忽焉”来佐证自己的话。臧文仲把王朝更替与国家兴衰的原因归结为君主能否敬天恤民，这是对兴衰规律比较明确的早期表述。

《尚书》：“古人有言曰：‘人无于水监，当于民监。’今惟殷坠厥命，我其可不大监抚于时。”^[6]《诗经·大雅·荡》：“靡不有初，鲜克有终。”“殷鉴不远，在夏后之世。”^[7] 孟子以及汉代学者也有类似的表述^[8]。《新唐书》亦有“自古亡国，未必皆愚庸暴虐之君也。其祸乱之来有渐积，及其大势已去，适丁斯时，故虽有智勇，有不能为者矣”之感慨。可见，这一现象很早就被人所意识到，只不过对周期率的归因略有差别，人们基本上都把兴衰更替的原因归结为执政者的“君德”。黄炎培先生对此观点的展开更加详细和具体，认为主要是执政者本身的原因导致了这一周期性现象。

此处所说“周期率”被人多误述为“周期律”。周期率是指历史大率如此、大概率如此之意，也有历史往往沿着旧有的惰性(惯性)往前发展的意思，并没有强调历史按照规律(律令)将来也一律如此的意思。这两个词翻译成英文，“率”对应“rate”，而“律”对应“law”或“rule”。不知何时起，一些人把“周期率”改为“周期律”，这是不妥当的。如果比照自然科学规律把“周期率”改为“周期律”，认为历史周期律如同物理学规律一样，任何条件下都不可违背、改变或跳过，那就失去了黄先生的本意，也无理论探讨之必要。因为黄炎培《八十年来》一书的内容完成于1958年左右，至2000年发表时，无论作者还是出版者都未把“周期率”改为“周期律”。毕竟，周期率还是一种不完全归纳，历史“往往如此”与“必然如此”，前后的意思差别还是很大的。从对毛主席所说新路的认可来看，尽管他认为跳出周期率概率很小、非常艰难，但不否认其可能性是存在的。因此，不应把

“周期率”误解为“周期律”。

（二）历史周期率作用的内在逻辑

黄炎培对历史周期率作用的原因，至少列举了以下几种解释。一是忧患逸乐说。即认为执政者忧患意识和艰苦奋斗精神的丧失，最后自满骄傲与耽于逸乐，以至于“祸患常积于忽微，志勇多困于所溺”。二是历史惰性说。所谓历史惰性，即历史长期积累形成的制度惯性或路径依赖，这种惯性积累至一定程度，非人力可挽回。三是治理能力说。随着国家疆域的扩大、人口规模的增加，治理环境的复杂，权力约束与运行不当，治理捉襟见肘，力不能及。四是君权篡夺说。政怠宦成，就是国君怠政而权力被宦官所篡夺而改朝换代。五是人治仰赖说。往往因人成事，因人败事，导致人在国治、人亡政息。六是适得其反说。比如变法改制、刷新吏治、矫正弊政等积极进取的治国行为，有的因忽略了全国各地经济、习俗、宗教、文化的差别，有的因不注意时机、分寸和火候，有的因不注意方法和策略，有的因推行过于急速、繁苛、复杂或一刀切，有的因被外敌所乘，导致好心办坏事，其结果往往是政权动荡或更迭。

总的看来，黄炎培还是归因于执政主体。单单从“人”这个视角来观察历代王朝，因为没有哪一个王朝的执政主体能够代代保持执政所需的德行与能力，所以他们也就没能力跳出周期率。如萨孟武先生所言，历代以来，君明臣贤，万中无一^[9]。传统国家最高权力交接遵照嫡长继承制，来保证政权的稳定性。而从遗传学规律来说，很难保证历代嫡长子德行与能力出众。对官员来说，无论世袭制、举荐制和科举制的人才选拔，都很难保证官员德才兼备。这样一来，历史上君明臣贤的概率小到可以忽略不计。最后，一个朝代几代人下来，周期率几乎是必然的。这一观点虽是从长周期的大历史观来思考问题，但还是稍显狭隘，缺乏制度、文明、系统角度的大历史观，只注意到历史纵向的比较，而忽略了横向的文明互鉴、

制度优化和系统协调。

历史周期率的发生确有上述原因，但又不限于上述原因。把问题归结为执政主体，这只是表面的原因，深层原因主要涉及传统制度、中华文明与农耕社会系统。比如古代代表观念产生以前，要在广大领土之上集合全体人民是办不到的^[10]，因此很难实行“民主”。有君德的标志是得民心，但如何得民心，在制度上并无有效手段。有执政才能的标志是治理有效，但治理有效受多方面因素制约，并不是君主一个人或官员群体所决定的，而是受一定经济社会发展水平和外在环境制约，比如灾害的规模与频率、组织管理与生产工艺、地理疆域、生态气候、交通水平、社会结构、权力交接制度与人才选拔制度、社会风气与教化程度、外族入侵等等。

探讨周期率的内在逻辑，需要提高站位、转换视角、拓宽视野。首先要以系统观点来看待传统社会。从系统论来看，“中国封建社会的长期停滞与周期性改朝换代这两个重大历史现象有深刻的内在联系”^[11]。其经济社会系统的开放性，子系统的协调性，系统内各要素是否匹配，系统性风险防范能力如何，系统功能如何维持运转，这些都对周期率有重大影响。其次，要从文明演进视角来分析传统文明。一个民族的传统固有观念往往会体现在权力运行、社会交往、制度设置等各个方面。按照唯物主义的看法，历史是人的活动。文明层面上的思想史与制度史、经济史、社会发展史往往是统一的。在孤立封闭状态下，文明如何保持自我进化，特别是在面对外来文明或异己文明时，其应对经验和能力如何是一个文明生命力的集中表现。一个文明的自我保存、自我调整、自我更新、自我延续的适应能力，往往决定周期率的方向、频次和后果。最后，要从制度变迁层面来思考传统制度设计。传统制度设计涵盖多方面，如社会顶层设计与底层逻辑的匹配度、人的教化与制度约束的配套、制度效能与文化理念的关系，以及社会结构与社会流动是否合

理，国家治理理念与治理能力是否适应社会的实际等等。周期率与传统祭祀制度、专制制度、选拔制度、土地制度、财税制度密切相关。历史上许多王朝的崩溃往往从祭祀制度废弛、吏治败坏、土地政策滞后、财政崩溃开始。

因此，周期率是一个复杂系统的历史现象，不能仅仅归结为君德如何。从主要方面来说，它至少涉及特定的封闭系统、农耕文明和专制制度这几个方面。

首先，它涉及复杂系统各因素、文明各方面和制度各环节，不以君主个人意志为转移。随着经济社会的发展、贸易和交往的扩大，以及人口规模的扩张，系统的复杂性在以几何级数上升。可以发现，系统要素越少、结构越简单粗放，效率就越低，在这种情况下，执政者理顺关系不难，比较容易调适，系统稳定性较好。系统要素增加得越多、结构越复杂，系统的效率就越高，但影响其稳定性的因素也越多，这时执政者往往顾此失彼、难以调适，系统稳定性也就往往较差。从历代王朝战争可以看出，只有通过烈度不断增大的战乱才能调适整个系统。范围扩大至整个世界也是如此，两次世界大战的烈度是逐次增大的。再如历朝历代末期，越是需要系统性改革，改革的代价就越是难以承受，往往积重难返。

其次，为避免周期率，对君主提出超出他所处社会和时代的道德与能力要求是不现实的。君主(执政者)的问题是时代和社会问题的集中体现，他们往往被历史大势(巨大的惯性)所裹挟，与特定结构的系统、特定类型的文明、特定时代的制度相联系。历史上很多王朝的君主并非昏庸奢靡，却一样亡了国。这说明，一个政权如果不能有序地更新系统、文明和制度，很难逃脱周期率的命运。

最后，从文明演进、制度变迁、系统进化三个视角观察，对周期率可以有更具说服力的理论阐释。从文明演进来看，周期率虽然导致王朝更

替、治乱循环，但历史总是像钟摆一样，围绕最低点运动，呈现出一定摆动幅度和稳定特征。虽历经战乱灾祸、外族入侵和王朝兴亡，但以儒家文化为主体的中华文明并没有中断，在不断地传承中表现出稳定性、开放性和包容性。从制度变迁来看，为了避免重蹈覆辙，历代制度都作出了调整补益和周密设计，表面上加固和加强了专制制度，但这些调整和设计并没有改变王朝权力运行规则、社会治理理念和伦理交往规范，如四时祭祀制度、君权传承制度与官员选拔制度仍相当稳定。这种加固和强化反而导致了周期率的概率有所增大。从系统进化角度来看，中华民族在相当长时期内相对封闭、发展缓慢，周围没有出现其他足以竞争的文化和文明的影响和辐射，系统结构和功能的调整主要为了增进内部的均衡性和安全性。传统社会生产力发展缓慢制约了社会分工的进一步细化。因此与现代社会相比，系统的复杂性较低，系统自适性较强，形成了相对封闭的超稳定社会结构。按照耗散结构理论“对一切孤立系统，未来就是熵增加的方向，……所有非平衡的情形都产生趋于同一种平衡态的变化”^[12]。历史周期率的治乱循环其实就是系统有序平衡态与无序平衡态的反复转换。

因此，我们既要看到中国历史上的周期率现象，也要看到传统社会文明演进、制度变迁和系统进化方面的早熟、封闭、缓慢、稳定等现象。从超稳定社会结构来看历史周期率，这种周期性现象是在一个相对稳定、封闭、循环、内卷的舞台上演的历史多幕剧：王朝兴亡、政权更迭只是历史剧的“主角”在变换，剧本和规则却未有太大的调整，不停地陷入动态停滞的崩溃与修复之中^[13]。从历史周期率来看超稳定的社会结构，这种超稳定社会结构的长期持续与传承不绝的中华文明、长期稳固的专制制度互为一体，促使周期率不断发生，成为抑制和打断整个系统持续进化和积累突变的主要破坏性力量。治乱循环对财富积累、工艺传承、文物保存、文化创造、安定生

活都带来了不可估量的破坏，对中华民族的开放发展、创新发展、永续发展产生重大深远影响。

二、对历史周期率现代作用的考察

由上述分析，可以看出历史周期率作用的内在逻辑、约束条件和作用机制。在不同结构系统、不同文明类型、不同制度环境下，其约束条件和作用机制都会发生相应的变化。

（一）传统与现代社会系统对周期率的影响

中国传统社会是一个相对孤立封闭的系统。这种封闭性首先是疆域地理因素造成的。由于中国古代主要是农耕社会，对气候、地形、水源、交通有一定要求，凡是不适合耕种的土地，国家很难长期统治和稳定治理。高山、大海、沙漠、寒冷等因素既阻碍中华民族治理疆域的实际扩大，阻碍了自身与外来文明的深度接触，也有效地防止了大规模的外敌（异己文明）入侵风险。其次，农耕社会的组织方式主要以血缘为基础，其生产和生活模式强调对先辈生产资料、生活经验和智慧的继承。这种组织和传承方式，使个体很难逾越和突破这种生活条件、社会格局及其形成的观念束缚。又因为可耕土地的有限和不易得，所以只有向土地投入更多的劳动，才能保证充足的衣食。最后，自给自足的自然经济使中华民族没有对外扩张冒险的欲望和理由。传统社会把疆域分割成“郡县”那样的条块，把人固定在土地上，有利于形成稳定的治理领域，且历代多实行重农抑商，严格控制人口流动，不利于阶层流动和互动，加之交通困难，就形成相对闭塞的许多子系统。这种封闭既是对系统外的其他系统而言，也体现在系统内部各个子系统之间。封闭系统导致传统社会结构简单、分工粗放、功能单一，可借鉴的文明理念、可利用的有效资源非常有限，治理制度长期处于非竞争性环境之中，生活节奏与发展变化极为缓慢。在长期的传承、修补和内卷打磨下，系统内的文化理念逐渐伦理化、精致化、美学化、僵化，使整个社会对系统

外部的兴趣逐渐丧失。

现代社会是一个开放系统。现代技术革新周期缩短，工业化快速推进，全球分工愈加细化，传统农耕文明的社会结构已不复存在。社会认知方式、组织方式、生产生活方式已发生重大变化。这种情况下，系统的要素、规模、结构和功能都更加复杂、多变和难测。系统与外界的能量、物质、信息交换变得频繁，文明的边界逐渐模糊，外部的市场和资源日益重要，制度竞争以综合国力竞争的形式出现。系统性风险上升，使得对系统的调适变得十分困难。

传统社会与现代社会是两种性质不同的系统。开放程度不同，分工结构和组织方式、生产和生活方式、认知方式都大不相同，历史周期率作用的稳定“有限系统”已经被不断调整、扩充、开放、动态的“无限系统”所取代。当然，这并不是说历史周期率在新的系统条件下会失效，而是其约束条件和作用机制需要重新确认。

（二）传统专制与现代民主社会对周期率的影响

传统专制条件下，权力合法性来源为天授或神授。由此出发，四时祭祀制度、权力继承制度、人才选拔制度得以确立。不仅在和平时期官方公开利用神道设教来统治和治理，动乱时期的任何起义、叛乱、入侵也都利用神道设教谋求权力正当性。宗教组织成为血缘关系之外，组织和动员民众的比较有效中介。因此，传统政权一般既利用宗教又控制宗教。专制社会虽然会强调“天听自我民听”，但民本并非民治^[4]，基本上以使民和愚民政策为主，通过控制知识的扩散和传播，使民众无知、少欲、知足。民众既没有相应的知识和能力，也没有相应经济条件和政治渠道来监督政府。权力是否滥用仅仅取决于执政集团的自觉，就容易导致周期率的发生。这种情况下，周期率的发生依赖对民众的大规模组织和动员，这就需要充分重视宗教的广泛传播。在中国传统社会，如果对宗教管控失度失效，就必然

带来动荡或动乱。

现代民主制度下，权力合法性来源为社会民意。由此，现代社会建立了政党制、选举制、代议制、任期制、权力制衡制等制度，同时，通过教育的推广普及、宗教的世俗化祛魅，提升了民众的文明素养和自治水平。民众通过言论、游行、集会、结社等表达自身诉求，参与国家政权运行和社会事务管理。这种情况下，在没有外来势力干涉的前提下，影响周期率的传统专制因素就被有效地消除了，历史周期率发生的风险大大降低。同时，在现代社会，历史周期率更多以经济危机或政治选举的形式发生，动荡的烈度相对较低，对社会生产的影响相对较小。这是民主优于专制的显著特点。

与专制制度相比，真正的民主制能够改变历史周期率作用的条件、形式和过程，有效降低了历史周期率的破坏性后果。问题在于，现代许多国家的民主制都带有传统社会的许多特征，还保留着传统社会的种族、民族、宗教、文化等方面的矛盾以及部分前现代专制的特点，这就导致周期率作用的形式和后果并不是统一的。同时，由于不平等的国际秩序，小国比起大国，其自主性较弱，更容易陷入这种治乱循环。

（三）传统文明与现代文明形态对周期率的影响

全球化时代与网络社会对各个文明形态都形成了强烈冲击。与传统社会相比，现代社会文明的内涵、模式、存在状态都发生了巨大变化。各个文明的演进方式不再是按照文明的内部特性和自发逻辑向前发展，它们相互影响、相互依存、相互借鉴，使周期率在观念层面发生重大改变。

一方面，传统文明类型中，文明封闭性和独立性较强，可供借鉴的观念和思想非常有限，历史在人的头脑中有非常强的观念依赖和路径依赖，各个文明按照自发的内生逻辑演进。现代社会文明程度更高，文明之间相互影响、渗透、交融，不同文明的思想理念、思维模式、治理方式

能够被相互比较和借鉴，有利于促进思想碰撞、科技发明和治理创新，促使原来相对封闭孤立的文明发生革命性变化，改变其理念、模式和演进轨迹。这些对抑制周期率的频繁发生有借鉴价值和启发意义。但是不同文明理念的碰撞，也会带来社会文化的多样化、旧有道德规范的失效和意识形态教化的难题，从而对人的思想观念和社会稳定带来冲击和挑战。另一方面，不同文明之间由于话语权不对等，强势文明输出的价值观会打破弱势文明的独立自主的演进，改变周期率发生的外部条件，导致相对落后国家主导意识形态受到冲击，以至发生政权变质或更迭的颜色革命。

总而言之，文明交往的扩大、拓展和深化，对周期率的影响是复杂、深刻和广泛的。既不能认为文明交往状态和文明新形态会抑制周期率的作用，也不能说文明交往状态和文明新形态会促进周期率的作用，只能针对具体的文明样态具体分析它们对周期率的作用。全球化时代，虽然各个文明自身的内生逻辑受到外部文明的巨大影响，但是其自身的主体性也在增强，其内生逻辑仍然在发挥作用。我们需要重新理解和评估周期率发挥作用的约束条件、变量和机制，通过大数据、云计算、人工智能等手段精确评估和防范系统性风险，发挥中华文明内生逻辑的稳定器作用，改进制度的合理化安排，推进国家治理体系和治理能力现代化，提升系统的效率、安全、韧性、自适性。

三、新时代执政党跳出历史周期率的探索

中国共产党的百年奋斗史，也是不断探索跳出历史周期率有效路径的历史。毛泽东提出“人民起来监督、人人负起责任”的政治民主办法，邓小平提出“改革开放、制度建设、共同富裕”的经济正义手段，江泽民提出用“三个代表”重要思想完善人民政治代理委托制度的党建思路，胡锦涛提出“科学发展观”统筹协调的发展路

径，来化解周期率问题。党的十八大以来，习近平多次用历史周期率问题警示全党^[15]。在我们党先前探索的基础上，他创造性地提出了“以自我革命引领社会革命”^[16]跳出历史周期率的新路子。

“以自我革命引领社会革命”跳出历史周期率具有深刻理论内涵、深厚实践基础、深远历史考量。一方面指出“百年未有之大变局”的世界之变、社会之变和时代之变，另一方面指出担当“中华民族伟大复兴全局”应变通变的主体要求，充分体现了我们党勇于革命的大历史观、胸怀天下的大局观、开拓创新的系统观。这一论断也是从文明共存互鉴、系统高效安全、制度竞争优化等战略高度作出的科学研判。理解这一命题的关键在于理解党的自身建设，但又不能脱离社会革命范畴狭隘地理解党的建设。

（一）文明视野：胸怀两个大局

习近平指出，领导干部要胸怀两个大局。站位全局把握变局，就是要从全球化时代文明共存、竞争、互鉴的战略高度来认识中华文明的世界性意义，以更加积极、更加开放、更加敏锐的历史主动精神，立足中华文明内生逻辑，思考历史长河、时代大潮和全球风云，把握历史大势、事业布局和发展规律。只有把自我革命置于两个大局的宏大背景下，才能深刻理解自我革命既立足于世界之变、历史之变、社会之变和时代之变，又是引领这些变化的先手棋、制高点和突破口。

积极构建人类文明新形态，实现跳出历史周期率的观念突破。立足中华文明和中国精神的为民当担精神，以自信自强、开放包容、守正创新的主动精神，全面完整准确评估全球文明交流、交锋、交融的复杂社会历史后果。坚持以我为主，维护中华文明传承和文化安全，坚持为我所用，以文明共存、交流、互鉴推动构建人类命运共同体和人类文明新形态，探索中华文明传承创新发展的有效路径，在人类文明的尺度上实现对历史周期率的观念突破。这一观念突破打破

了对文明的前现代以及线性理解，有助于主动地把握跳出历史周期率的历史过程。

（二）系统观点：统筹发展与安全

坚持用系统观点思考问题，实现跳出周期率的系统优化。系统优化的目的主要是解决系统的发展与安全问题，确立和提升系统的比较优势。不发展或不安全的系统无法在全球激烈的现代竞争中长期存在。从这个意义上讲，历史周期率的问题也是系统性风险问题。所谓系统性风险，就是能够颠覆政权、阻碍发展的重大风险。它与周期率作用的原因可能不尽相同，但都有类似的后果。“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局就是系统观点的集中体现。只有坚持系统观点和统筹协调，提升整个系统结构的韧性与均衡性、质量与安全，提升系统内外部资源和市场、资本与人才的统筹能力，才能把环境带来的系统风险变为长期执政的有效资源，把系统内部结构和要素关系理顺，增强执政党的动员组织能力。

跳出周期率要求增强执政党的系统风险管控和驾驭能力。习近平多次谈到要提高应对风险挑战的能力水平^[17]。现代高风险社会，执政党要增强忧患意识和风险管控驾驭能力。虽然有了较强的风险管控驾驭能力并不代表能够完全避免或消灭风险，而是它能够帮助我们主动把握宝贵的时空窗口、机遇窗口、政策窗口，有效减轻风险管控的过程烈度和后果破坏性。把跳出周期率的过程转变为系统风险防范、管控和驾驭过程，就是要从系统与系统之间、系统与子系统之间、系统内各个要素之间的关系出发，驾驭好资源限量、风险变量、政策参量之间的不确定性，破解好时代难题。

（三）制度思维：推进治理体系与能力现代化

坚持制度思维，实现跳出周期率的治理体系和能力更新。制度和制度体系是管根本、管长远、管大局的治国理政之策，也是跳出历史周期率、避免人亡政息的最好选择。党的十八大以来，我们党坚持制度的现代化与人的现代化同步

推进,提升制度体系的效能和制度执行力,发挥中国特色社会主义制度系统集成、协同高效的显著优势,为跳出历史周期率提供了保障。

首先,以全面从严的制度设计推动自我革命。严格党内法规制度、严肃党内政治生活、严明党的纪律,坚持“三不”目标一体推进,增强了党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力。

其次,以全面建设的制度优化应对社会革命。我们党坚持底层逻辑与顶层设计相结合,全面建设社会主义现代化强国,提出了包括根本制度、基本制度和重要制度等十三个方面制度体系^[18]。围绕社会主要矛盾变化,推进供给侧结构性改革,以更好地满足人民的美好生活需求,引领社会革命的方向。在民生制度的设计上强调“全周期保障”,在民主制度的落实上强调“全过程人民民主”,在民治制度的完善上强调打造“治理共同体”,在民享制度的坚持上强调“全体共同富裕”。

最后,以全面依法推动制度体系稳固定型。我们党提出建设中国特色社会主义法治体系,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设^[19]。同时,把自我革命与社会革命纳入法治轨道,以自我革命提升我们党运用法治思维和法治方式治国理政能力,应对社会关系调整、社会生活变革和社会矛盾变化带来的重大挑战,提升群众文明程度、规则意识、自治能力,引导群众维权先维法、有序参与管理国家和社会事务、维护自身合法权益。

大变局之际,在历史周期率的约束条件和作用机制复杂化、系统化和不确定的条件下,执政者的破题和破局能力受到严格考验。以自我革命引领社会革命,需要勇气、决心、担当,这些都需要政治站位有高度、理论思考有深度、制度创新有法度。

参考文献

- [1] 黑格尔.历史哲学[M].上海:上海书店出版社,2006:6.
- [2][3][4] 黄炎培.八十年来:黄炎培自述[M].上海:文汇出版社,2000:204-205.
- [5] 李学勤.十三经注疏·春秋左传正义:上[M].北京:北京大学出版社,1999:245.
- [6] 李学勤.十三经注疏·尚书正义[M].北京:北京大学出版社,1999:380-381.
- [7] 李学勤.十三经注疏·毛诗正义[M].北京:北京大学出版社,1999:1154,1161.
- [8] 庞卓恒.论历史周期律——兼说什么是民主[J].红旗文稿,2013(9):1-3.
- [9][10][14] 萨孟武.中国政治思想史[M].北京:东方出版社,2008:41,10,10.
- [11][13] 金观涛,刘青峰.兴盛与危机:论中国封建社会超稳定社会结构[M].长沙:湖南人民出版社,1984:14.307-309.
- [12] 普利戈金,斯唐热.从混沌到有序[M].上海:上海译文出版社,2005:121,123.
- [15][16][17] 习近平.习近平谈治国理政:第4卷[M].北京:外文出版社,2022:544,541,512-513.
- [18][19] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:116,18.

责任编辑 石艳艳

中国共产党应对1942—1944年“豫灾”的措施及影响

——以《太岳日报》的相关救灾报道为中心的考察

孙童言

(吉首大学人文学院,湖南吉首416000)

摘要:在1942—1944年的“豫灾”中,晋冀鲁豫根据地受灾严重。与此同时,大量豫东黄泛区灾民涌入晋冀鲁豫根据地,给边区正常的生产生活带来沉重压力。为了应对此次空前严重的灾荒,中国共产党采取了多种有效的救灾措施,不仅保障了灾民最基本的生存需求,还进一步提高了边区内部党政军民学的凝聚力,提升了中国共产党自我管理、自我革新以及应对灾荒的能力和党自身的执政威信。为了对中国共产党的救灾措施进行研究,采用文献研究法,对《太岳日报》自1942至1944年三年近800期的相关救灾报道内容进行了整理,从开源、节流和兜底三方面分析了中国共产党的救灾措施,总结了救灾的效果与影响。

关键词:1942—1944年“豫灾”;《太岳日报》;救灾措施;效果影响

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2023)10-0070-07

一、引言

近代中国灾荒频仍,其中往往包含天灾与人祸的共同作用,这直接影响到了受灾地方民众的生产与生活,甚至酿成流民问题,具有不小的社会破坏力。因此,近代灾荒史、社会史、救灾史研究一直是中国近代史研究中比较重要的领域。1942—1944年“豫灾”是近代较为典型的灾荒事件,学界对此次灾荒的形成以及官方、民间的救灾应对等问题比较关注,其中有不少学者关注到了中国共产党应对此次灾荒的相关措施,并进行了相应的研究,但由于对部分史料,例如新闻史料的挖掘不够充分,仍有继续深入探究的空间。

《太岳日报》是太岳根据地的党委机关报,创办于1940年7月,其政党性、工具性、宣传性、群众性、应灾性特征明显,在中国共产党创立的根据地报刊中极具代表性。在连续九年的办报过程中,《太岳日报》先后经历了三个时期:《太岳日报》时期,《新华日报》太岳版时期,恢复原名《太岳日报》时期。《太岳日报》在宣传推广中国共产党的救灾措施以及根据地其他方面建设的过程中,为我们留下了丰富、可贵的文献资料。

本文通过全面梳理《太岳日报》自1942—1944年三年近800期的相关救灾报道,来呈现中国共产党在此次灾荒中的主要救灾措施,希望对进一步细化抗战时期中共党史、社会史、灾荒救济史

收稿日期:2023-06-26

作者简介:孙童言(1997—),男,河南新乡人,硕士研究生,研究方向为中国近代史研究。

和新闻史的研究有所帮助。

二、中国共产党根据地救灾的历史背景

在1942—1944年席卷中原地区的“豫灾”中，晋冀鲁豫根据地承受了极大的压力。

（一）晋冀鲁豫根据地面临的严峻战争形势及灾情

抗战时期，中国共产党领导的根据地中位于豫北地区且已沦陷的，主要是太行专区中第五、第六专区下辖的几个县，包括第五专区的林北、安阳、磁武、涉县等县以及第六专区的武安县，而太行专区又属于晋冀鲁豫根据地中的重点专区，这主要是由于太行专区毗邻豫北沦陷区——抗战前线，扼守华北地区战略咽喉，向西便是八路军115师和129师的驻扎地，因而战略价值十分重要。自1937年7月7日卢沟桥事变爆发后，河南就先后遭到日军三次大规模进攻。日军渡过豫北漳河进入河南后，首战即选择豫北，是因为占领豫北不仅可以扼住华北的咽喉，牵制大批中国军队对华北援救，而且可以占据豫北地区重要的粮食和煤矿等战略资源，以战养战。此外，从1941年3月至1943年，日军在华北先后推行了五次“治安强化运动”，这更加重了包括豫北地区在内的沦陷区人民的灾难^[1]。而1938年6月黄河花园口决堤后，豫北地区虽然受洪水影响较小，农业生产基本未遭受毁灭性破坏，但随之而来的大批豫东黄泛区灾民，超过了豫北地区的土地承载力，加上日伪政权的野蛮剥削，农业生产压力陡增，濒临崩溃。此后，随着水灾、雹灾、冻灾、旱灾、蝗灾等自然灾害的降临，豫北地区的农业生产能力和社会秩序终于崩溃，短短几个月，灾情迅速蔓延至晋冀鲁豫根据地的其他地区。

虽然此次灾荒主要集中在河南境内，但晋冀鲁豫根据地中的第十八、第二十、第二十一、第二十二专区也均有灾情，其中较重者为高陵、顿丘两县，平均只有10%的收成。在磁县，因旱

灾极为严重，岳城附近数十村庄1942年秋季的收成“好地每亩只能收一斗多秕谷；较坏的地，谷苗早已枯死，颗粒未收。大部分农民一天两餐菜汤，米珠不见，所有各种树皮枯叶，都被剥光吃了”^[2]。严峻的灾情无疑会对边区社会稳定和抗战局势造成严重威胁。

（二）晋冀鲁豫根据地面临的严重流民问题

作为花园口决堤事件中受灾最早也是最严重的豫东地区，自1938年6月，每年都有几十亿吨的黄河泥沙顺着决口涌入平原，淤塞河道，淹没田野，漫溢湖泊，堵塞交通和航运，形成了穿越豫皖苏三省44个县的广阔黄泛区，到处是沙丘，地表凸凹，根本无法耕种，洪水过后又是蝗灾，对当地农业生产造成严重破坏。直到1943年黄河河道仍时常发生决堤现象，“1943年5月18日，黄河在扶沟、西华间决口16处，豫东10余县几乎全部陆沉”^[3]。农业生产长期得不到恢复，导致产生了人口大量迁移的豫东黄泛区流民潮，这些灾民不断涌入晋冀鲁豫根据地。

当时的豫东黄泛区灾民，主要有三条迁移路线：向西北进入基本未受花园口决堤影响的豫北沦陷区，即晋冀鲁豫根据地下辖的太行、太岳专区；向西进入受灾较轻的豫中地区，再向西或者西北进入山西、陕西两省直至陕甘宁根据地；向西南进入豫南地区，再进入湖北向西南大后方迁移。而选择第三条路线的灾民逃到湖北老河口一带时又多被“拒绝入境”，灾民又不愿逃到豫东皖西去受日寇奴役，因此，逃往晋冀鲁豫根据地是灾民的主要选择。随着时间的推移，来自豫东黄泛区的灾民队伍越来越庞大，给当地经济社会的正常运转带来沉重压力。同时，在灾荒中，不但敌占区的灾民逃向根据地，黄河以南国统区的灾民也向根据地逃难。据统计，总计有20万难民逃向太岳专区、5万难民逃向太行专区，这使得本就严峻的根据地灾情雪上加霜。

面对战时背景下严酷的社会压力和国民党反动派、日伪政府的经济封锁，如何妥善应对严峻

的灾情以稳固新生的抗日民主政权，成为横亘在中国共产党面前的严峻现实问题。

三、中国共产党根据地救灾的主要措施

面对空前严重的灾荒，中国共产党领导下的晋冀鲁豫根据地妥善应对，迅速处理，科学规划，在借鉴了以往根据地应对灾荒的经验后，结合此次灾荒实际，逐步探索出多种符合现实需要的救灾措施，主要包括开源、节流以及兜底三方面。

（一）开源措施

灾荒对经济社会生产造成严重破坏，其中受打击最深且最直接的便是农业生产，而农业生产在遭受严重破坏后会使得农业资源增量无法提升，造成一个地区为争夺农业资源存量而展开残酷无序的竞争，最终出现人道主义灾难。1943年2月4日与7日，《太岳日报》在第4版分别登载了题为《本区闻讯欠(歉)收》《沁水灾情严重》和《白晋村敌占区粮价暴涨》的报道，较为详细地介绍了豫北、岳南一些地方的灾情，指出：“一斤米，尤其是冬小米，已于每斗六元涨至每斗七元。”^[4]“沁水干旱灾荒，庄稼几无，记者伫立于村路边，连望山野时，见三两成群队伍之灾民集结逃荒。”^[5]为此，中国共产党领导下的晋冀鲁豫根据地政府广泛开源，先治标，再治本，基本上稳定住了根据地局势。

首先，边区政府采取了筹粮贷款的救灾措施，开始第一阶段治标的救灾工作。1942年大旱后，太行专区政府秋季拨了10万元贷款急赈。1943至1944年两年中，政府因灾减免公粮共计140500石，仅由边区公粮拨出赈济低贷者就有2.1万石左右，实际用于救灾的各种贷款有2000万元^[6]。从这个细节中可看出边区政府在灾粮调配方面政策的灵活性。同时，边区政府的灾粮调配政策始终坚持筹粮与贷款相结合的方法。1943年春夏之际，太行专区百姓又一次遭遇困境，边区政府前后拨出赈济粮食500石，低贷粮5400石，以支援

灾民度荒春耕。又提前拨发春耕贷款300万元，着重分配给灾区，而且指定贷给贫苦农民^[6]。

其次，根据晋冀鲁豫根据地政府的工作指示，各地方边区政府纷纷开始了兴修水利的第二阶段治本救灾工作。“二三分区各领导干部，于上月一日，召开干部动员大会，于二日组成各工作组，分赴各地指导打井，先引水，再挑水，并决定从七月十二日到八月五日凿井”^[7]。同时，各地方边区政府还积极组织专家开发试用新式水车：“土敏生产科长冯水元、行署水利处长张翰珊、李盛林及二专生产科长于敏四个同志，到×村帮助指导恢复水利，与群众商讨实验制造单轮自动水车，到今年四月六日已经成功了。这个单轮自动水车，只用了土工八十八个，织工四个，共一石小米的花销，收的效能很大，把水位提高了二丈四尺，七百余亩土地都可以养到。”^[8]

最后，边区政府还多次强调增设副业，同时，借助报刊积极宣传一些基础性经验，指导群众农副结合，提高抗灾能力，以进一步开展第三阶段的治本救灾工作。例如，政府出资鼓励发明新产品以帮助农户提高产量：“本区工商管理局技工宋福田先生，发明了一个新式纺纱机，其织物色泽柔美，机身高四尺，宽四尺十寸，巧小使用，群众无不欢喜。”^[9]“陈子荣先生发明扇式拐线车，比手工拐线车快十倍。”^[10]此外，边区政府还积极推广养蚕、养蜂经验以指导一些农有余力的农户扩大生产。例如，“在生产救灾的号召下，土敏菜农养蚕的情绪高涨，各自都做了自己的养蚕计划，积极向生产干部等讨教养蚕常识”^[11]。

（二）节流措施

当灾荒对一个地区的经济社会生产造成严重破坏而使得农业生产备受打击时，除了从较为长远的开源层面想方设法提高农作物增量外，在短期内迅速保住农作物存量也是必要且迫切的。为此，中国共产党领导下的晋冀鲁豫根据地政府从政府和群众两方面实施了一系列节流措施，有效优化了救灾工作，提升了救灾效能。

首先，相较于国民政府迟缓迂腐的赈灾工作，早在1943年3月，当灾荒逐渐蔓延到晋冀鲁豫根据地的一些地区时，边区政府便开始了节约募捐工作。如1943年3月15日获嘉县号召“全区举行节食日，扶济我沁源难胞”^[12]。至21日，整个太岳专区行署号召“本区各界群众声援沁源父老”^[13]。在募捐过程中，广大共产党员和八路军战士充分发扬了先锋模范作用，为募捐救灾工作作出了重要贡献。如1944年3月一分区灾荒严重时，“薛凡同志号召救灾，要求每个党员高度发扬与群众同生死共患难的精神，为响应薛凡同志号召，战士们纷纷捐出鞋子、手巾救灾，二分区各机关也积极响应号召救灾”^[14]，一些“部队机关八月起每日减食四两”^[15]。

其次，除了从外部发动群众节约募捐外，边区政府也十分重视内部精兵简政，坚决打击腐败，有力保障了救灾工作在“上行”方面的顺利实施，例如，“绵上仓主任贪污粮食万余斤，已押送七里铺法庭，交川村长杨贵忠贪污公粮，已被群众拿获认罪”^[16]。这与“下效”方面组织群众互助的救灾工作形成了良性互动。

最后，边区政府十分重视对根据地内部已有农业资源的充分优化，这主要体现在选育良种、精耕细作、扑灭蝗虫等方面。为此，边区政府经常通过报刊推广良种以指导救灾，例如，《太岳日报》1944年4月13日第3版社论《如何才算好种子，集纳》，在征集了诸多老农广泛的良种选育经验后，以言简意赅、通俗易懂、图文结合的形式发表，十分便于广大农户学习借鉴。此外，边区政府还通过定期在报刊上发表相关劳动英雄模范的耕作经验或召集典型人物开展座谈等方式，倡导精耕细作，如宣传“多犁多耕多上粪”^[17]的垦地经验，推广“马福旺的开荒经验”^[18]并组织“下兴居老农会会谈，决定先采种哪种菜”^[19]。同时，边区政府还积极组织相关机构通过开展科学计量与调研来帮扶农户生产，如安排“南泉小学创新办法指导农户生产”^[20]。边区政府还极为

重视蝗灾，不断借助报刊发布灭蝗保粮指示和捕蝗办法。为此，边区政府在《太岳日报》1944年5月10日和13日的第2版发布了一系列扑灭蝗虫的紧急指示和方法：“消灭蝗虫!!!，行署奖励捉蝗虫，一升蝗子换二斤米。”^[21]“紧急动员扑灭蝗虫：起来！消灭蝗虫！刨蝗虫蛋，捉小蝗虫，推荐使用火光诱杀法，毒杀法，冷天捕捉法。”^[22]

（三）兜底措施

当一个地区的灾荒基本得到控制，农业生产基本恢复，经济社会的正常生活基本回归时，在原本开源与节流的救灾成效基础上，相关兜底措施就成了最终战胜灾荒与防止此后返荒的关键。兜底措施的目标就在于：一方面尽可能多地变“人”这一灾荒受(客)体为救灾主体，变不稳定的难民、灾民为保障性、稳定性农民；另一方面尽可能广地恢复因灾荒而受损的地区生态，增强地区自然生态的抗灾能力以尽力控制和压缩灾荒空间。为此，中国共产党领导下的晋冀鲁豫根据地政府从人文与自然两个角度实施了一系列兜底措施，不仅基本上消灭了灾荒，还进一步促成了边区人与自然和谐共生的有利局面。

首先，大灾之后必有大疫。由于农业生产遭到严重破坏，灾民大量死亡，尸体堆积腐烂得不到及时处理，极易形成瘟疫，而大量外逃的难民又将瘟疫带入其他地区，造成更大更广的灾难。同时，灾荒导致灾民抵抗力十分低下，极易成为瘟疫肆虐的受害者。为此，边区政府首先在根据地内部积极开展防疫，发布防疫指示。《太岳日报》1944年6月16日第4版就详细介绍了一些防疫常识：“疾病的发生、传染与流行，是因为有了病毒和助长病毒传播的条件，因而本区各户要保持清洁，勤打扫讲卫生；一些人生病是因为到含有病毒的河水中洗刷，绝不是什么所谓的‘五瘟六疫老爷’在作怪。”^[23]同时，边区政府还时常通过报刊将一些疾病的预防和治疗方法总结成册，以更好地指导群众防疫，如发布《几种疾病的预防和治法》^[24]和《瘟疫治疗经验》^[25]等。

其次，除了开展防疫以尽可能多地减少救灾受(客)体外，通过合作社的形式组织各农户、不同阶层之间进行生产互助以增强抗灾能力，进一步扩充救灾队伍、强化救灾主体，也是中国共产党领导下的晋冀鲁豫根据地政府结合救灾实际摸索总结出来的重要经验。边区政府主要通过开展农业生产合作、树立劳动英雄和宣传典型人物等途径组织互助救灾。为此，边区政府通过组织群众互助交流来提高农业生产经验和抗灾能力，例如，在边区政府的组织指导下，“洪驿扩大互助范围，并创造洪水漫地法。‘他们在靠近山根的地里开上水渠，把地垣修得高一些，等秧苗见长一尺多高的时候，如果下大雨，他们就把山上冲下来的山洪引进地里，平平的漫上一层’，如此，收成比原本提高好几倍”^[26]。此外，边区政府还积极借助报刊宣传劳动英雄和典型人物，甚至专门为此撰写社论，以动员更多人生产自救，劳动助人，同时，通过实物奖励和荣誉褒奖的方式组织各个地方的农业生产合作社、互助组发起劳动比赛，开垦荒地，参与救灾。在边区政府的号召动员下，“沁源劳动英雄郭满仁，写信向葛河堂挑战，干上一年要够两年吃”^[27]，“土敏灭蝗运动高涨，各村展开互助比赛。村与村已发动打蝗互助，白天黑夜所有人在地里打蝗虫，在热烈的捕虫运动中，又积累了不少经验”^[28]。随着互助救灾运动的进一步深入，广大妇女也被充分组织起来，积极参与救灾，如“努力学习生产本领，赵淑英家庭社会地位提高，劳动英雄大会上得奖一辆纺车”^[29]“小脚妇女郭凤英，开荒赛男人”^[30]。一些知识分子也被调动起来参与劳动，如“知识分子出身的劳动英雄白仲珊努力开荒自给自足”^[31]。广大妇女和知识分子群体的踊跃参与，有力地推动了互助救灾运动的开展，有效地扩大了运动成效，为日后根据地成功度荒和取得各项事业的建设成就起到了重要作用。

同时，边区政府多次发出保护生态的指示，要求各互助组和农户在开垦荒地的同时注意植树

造林。例如，边区政府按照“开荒造林，林归其有”的保护性原则，对开荒又造林的劳动者予以特别的嘉奖：“今年植树节涌英寨村委会，举行了民兵集体植树活动，在河边的荒地里，造了一百三十多柱树的胡林，作为该村民兵的公林。”^[32]同时，边区政府对一些破坏生态的行为及时予以制止，例如，“第×区游击分队，虽想搞生产，但不愿下功夫拾粪，或想别的办法拾粪施肥，却把伏牛山的小松树砍了一百多棵，拿去熏土粪，这件事情引起附近群众的强烈不满，严重破坏山林，这种办法希望得到纠正”^[33]。

最后，由于自豫北、豫东黄泛区涌入晋冀鲁豫和陕甘宁边区的难民数量庞大、成分不同、时间不定，因此，如何在原有救灾工作基础上，在保证根据地原有正常生产生活秩序和生态环境稳定的同时，有序开展救灾工作，合理安置并尽量救济入境难民，使其更好地融入边区社会，考验着边区政府的基层治理能力。为此，边区政府首先从实际出发，将难民分为两大类，一类是短期停留后便会返乡或去往他处的过境型难民，一类是无家可归或因战乱等原因无法返乡准备在此长期定居的安居型难民。接着，在处理两类难民的顺序上，边区政府采取了先安排过境型难民，后安顿安居型难民的办，并分别采取了两种针对性救济措施。对于过境型难民，主要是发放救灾物资，并安排相应的移送路线，此项措施成效较为明显，大批受灾较轻地区的难民在领到第一批足够维系生存的救灾物资后便返回家乡，如，“豫北难民笼络返乡”^[34]。难民人数的减少，在一定程度上减轻了边区政府救济难民的工作压力。对于安居型难民，则在发放救灾物资的基础上，为其安排相应的工作，并引导其尽快融入边区居民社区中。例如，九专区署在号召节约粮食救济难民的同时，发布“工作经验介绍，帮助难民安家”^[35]。在安置难民的地区，边区政府事先在本地旧户中进行宣传动员，确定难民住地，组织难民欢迎会，并提前准备至少一个月的粮食。为

此，边区政府特别修正了发粮条例，既要尽量保证每户难民都能按时按量分到救济粮并得到妥善安置，又不给当地居民社区造成过大粮食负担，最终尽力实现“人民负担日益公平”^[36]。难民到达目的地后，先经当地县区政府审查登记，然后分别安置于各村。分配安置村庄时，尽量照顾难民的私人社会关系，不能过分勉强难民到不愿意去的村庄定居。难民到达安置村庄后，由政府组织旧户积极帮助新户，供给他们家具、农具等。在边区政府的组织号召下，各个互助组行动起来帮助入境难民，例如，“上寨互助组计划周到，老户帮助新来户，妇女轮流看娃娃”^[37]，“沁源人民结成一条线，帮助城关移来的难民”^[38]。同时，政府还发给一定的生活用品，组织难民参加各种生产活动，给他们介绍各类谋生职业。这样，既保证了难民安置工作的顺利完成，又稳定了边区自身的社会秩序，确保了正常的生产生活和生态环境不受影响，能够做到自给自足。与此同时，考虑到难民，尤其是安居型难民进入陌生的地域后，难免会因文化习俗等差异产生无法融入当地社区的隔阂感，边区政府不断强化对领导干部、移民难民和当地群众的思想动员与说服教育工作，向他们强调同胞间、阶级间团结友爱、相互帮助的重要性，消除他们中存在的地域隔阂与排外思想。政府还为此专门制定了难民安置办法，规定非灾区有按当地居民数目安置3%难民的责任。边区政府细致入微的难民安置措施，无论是在调查统计上对难民类型的分类，还是针对难民的心理疏导，都深入体现了中国共产党以人为本制定救灾措施、开展救灾工作的认真负责态度，赢得了广大难民的信任，挽救了成千上万难民的生命，从长远看为边区政府进一步开展救灾工作兜住了人力基底。

四、中国共产党根据地救灾的效果与影响

面对此次举世罕见、空前严重的特大灾荒，

中国共产党领导下的晋冀鲁豫根据地政府能够审时度势，把握全局，明晰底线，从开源、节流和兜底三个层面出发，分别有序实施了多种阶段性、系统性、嵌套性的救灾措施，使得救灾工作取得了较为显著的效果：其一是有效提高了农作物产量，实现了边区农业资源增量的稳定恢复和渐进提升，既治标又治本，为缓解因灾荒而导致的流民问题做出了突出贡献。其二是有效保障了农作物积量，实现了边区农业资源存量的合理优化和科学配给，上行下效，既提升了政府层面廉政督察的行政效能，又提高了群众层面主动参与的行动能力，从根本上保障了边区在此次灾荒中既能稳固农业生产，救济难民，又能对敌开展有效反击，为扭转灾荒导致的不利局面，坚持和发展抗战事业起到了中流砥柱的作用。其三是一方面有效地将大量不稳定的灾民、难民变为相互救助、主动参与的群众这一稳定的救灾主体，另一方面有计划有组织有效率地恢复了因灾荒而受损的地区生态，增强了边区自然生态的抗灾能力，极大地控制和压缩了此次灾荒的发展空间，为尽可能地成功应对此次举世罕见、空前严重的灾荒做出了重要贡献，且产生了较为广泛而深远的影响。

首先，保障了灾民基本的生存权利，挽救了近百万难民的生命，有效遏制了灾荒。其次，党自身群众动员和自我管理机制得到进一步提高和改善。边区政府在此次灾荒的应对过程中，检验并增强了自身的行政水平，提升了自身的思想宣传、干部组织、群众引导能力。再次，党的救灾能力也在此次灾荒应对过程中得到了淬炼，党不仅帮助指导边区政府与群众成功度过了灾荒，还推动了边区各项事业的发展，进一步增进了党群、干群、军民关系。最后，也是最为重要的一点，是党领导的边区政府战胜困难的能力显著增强，解决问题的方法显著增多，为党今后指导战略反攻，领导新民主主义革命乃至新时期领导人民群众应对更为复杂严峻的公共危机事件奠定了坚实的思想基础、体制基础、队伍基础和群众基础。

五、结语

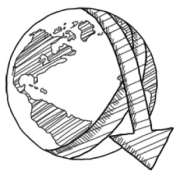
在1942—1944年近三年艰苦卓绝的救灾历程中，中国共产党先后实施了开源、节流和兜底这三类主要的救灾措施，不仅使得包括农业生产在内的根据地各项事业得到恢复和发展，还进一步改善了群众的生存境况，提高了群众的生活质量，极大地提振了群众战胜灾荒的信心，鼓舞了更多

群众主动参与救灾。这是中国共产党卓越社会治理能力的重要体现。同时，党的执政威信在领导边区政府和民众应对此次灾荒的过程中得到显著提升，体现了中国共产党领导下的边区政府鲜明的进步性、民主性和以人为本、科学高效的政治本色，其总结出的宝贵救灾经验，对新时期党和政府领导群众应对公共危机事件极具借鉴意义。

参考文献

- [1] 孙金玲. 1942—1943年河南的大灾荒及原因[J]. 经济研究导刊, 2014, 222(4): 285-286.
- [2] 晋冀鲁豫根据地怎样为人民解救灾荒[N]. 解放日报, 1943-03-17(3).
- [3] 豫北敌占区大旱, 民众不堪敌寇煎迫, 纷逃我太岳区谋生[N]. 解放日报, 1942-10-31(2).
- [4] 本区闻讯欠(歉)收[N]. 太岳日报, 1943-02-04(4).
- [5] 沁水灾情严重, 行署拨粮急赈, 呼吁各界解囊相救[N]. 太岳日报, 1943-02-07(4).
- [6] 冯佳. 1942—1943年中原大灾荒与中国共产党的应对[D]. 北京: 中共中央党校, 2019: 23-26, 48.
- [7] 党政军民集中全力开渠打井挽救旱灾; 二三分区灌溉运动开展, 工作人员一天抽出六小时帮助指导群众打井[N]. 太岳日报, 1943-08-01(4).
- [8] 某村花了一石米, 试制水车成功, 一天能浇十一亩地; 组装自动多轮水车的办法[N]. 太岳日报, 1944-05-01(3).
- [9] 宋福田苦心钻研四十年, 发明福田纺纱机, 一天能纺棉花一斤十二两[N]. 太岳日报, 1944-04-25(3).
- [10] 陈子荣先生发明扇式拐线车[N]. 太岳日报, 1944-05-16(2).
- [11] 贾炳堂谈养蚕经验[N]. 太岳日报, 1944-04-28(4).
- [12] 全区举行节食日, 救济我沁源难胞[N]. 太岳日报, 1943-03-15(4).
- [13] 本区各界群众声援沁源父老[N]. 太岳日报, 1943-03-21(1).
- [14] 薛凡同志号召救灾[N]. 太岳日报, 1944-03-06(2).
- [15] 部队机关八月起每日减食四两[N]. 太岳日报, 1943-08-13(1).
- [16] 绵上仓主任贪污粮食, 交川村村长杨贵忠贪污公粮[N]. 太岳日报, 1943-08-16(4).
- [17] 种地的三件“法宝”——多犁多耕多上粪, 劳动英雄赵宏胜谈种地经验[N]. 太岳日报, 1944-03-27(4).
- [18] 马福旺的开荒经验[N]. 太岳日报, 1944-04-04(2).
- [19] 救灾模范[N]. 太岳日报, 1943-09-07(4).
- [20] 数学与生产结合, 南泉小学创新办法[N]. 太岳日报, 1944-06-04(2).
- [21] 行署奖励捉蝗虫, 一升蝗子换二斤米[N]. 太岳日报, 1944-05-10(2).
- [22] 紧急动员扑灭蝗虫[N]. 太岳日报, 1944-05-13(2).
- [23] 扑灭瘟疫[N]. 太岳日报, 1944-06-16(2).
- [24] 几种疾病的预防和治法[N]. 太岳日报, 1944-05-19(4).
- [25] 瘟疫治疗经验[N]. 太岳日报, 1944-05-28(4).
- [26] 洪驿扩大互助范围, 并创造洪水浸地法[N]. 太岳日报, 1944-06-01(2).
- [27] 沁源劳动英雄郭满仁, 写信向葛河堂挑战[N]. 太岳日报, 1944-05-04(2).
- [28] 士敏灭蝗运动高涨, 各村展开互助比赛[N]. 太岳日报, 1944-05-25(3).
- [29] 劳动英雄赵淑英[N]. 太岳日报, 1944-05-28(2).
- [30] 小脚妇女郭凤英, 开荒赛男人[N]. 太岳日报, 1944-05-28(2).
- [31] 知识分子出身的劳动英雄白仲珊[N]. 太岳日报, 1944-05-28(3).
- [32] 冀氏民兵开荒八百亩, 英雄民兵植树造林[N]. 太岳日报, 1944-05-28(2).
- [33] 砍树燃粪群众不满[N]. 太岳日报, 1944-04-13(2).
- [34] 豫北难民笼络返乡[N]. 太岳日报, 1943-03-21(2).
- [35] 怎样帮难民安家, 工作经验介绍[N]. 太岳日报, 1943-08-25(1).
- [36] 晋西北修正发粮条例, 人民负担益公平[N]. 太岳日报, 1942-10-12(1).
- [37] 上寨互助组计划周到, 老户帮助新来户, 妇女轮流看娃娃[N]. 太岳日报, 1944-03-27(1).
- [38] 沁源人民结成一条线, 帮助城关移来的难民[N]. 太岳日报, 1944-03-27(1).

责任编辑 夏继先



一线传真

濮阳市着力推进事业单位政事权限清单试点工作

为进一步理顺主管部门与事业单位之间的关系，持续提升事业单位治理效能，突出公益属性，濮阳市委编办着力开展事业单位政事权限清单试点工作，探索建立事业单位政事权限清单制度，不断促进公益事业高质量发展。

一、科学制定方案，压实试点任务。按照协同高效原则，结合重塑性改革，研究出台《关于开展市直事业单位政事权限清单试点工作的通知》，框定清单内容、细化任务措施、明确时间节点，压实部门责任。根据部门意向、履职情况、编制配备、机构设置等实际情况，分别选取住建、城管、农业农村、交通运输、市场监管等部门所属和管理的事业单位作为试点单位，并做好统筹谋划和安排部署工作，稳妥有序推进事业单位政事权限清单试点工作。

二、梳理政事权限，厘清职责边界。一是细化事项清单。按照党建工作、干部人事、收入分配、财务资产、业务运行等5大板块，制定事业单位政事权限清单样本。各个板块逐项分解为主管部门举办监督职责、事业单位自主管理职责以及相关部门综合管理职责等3个大类。各试点部门组织事业单位在“三定”规定明确的职责范围内，逐项梳理、逐一厘清，按要求填报具体事项名称、主要内容、事实依据等，做到立足实际、突出重点、表述规范。三是划分权限边界。针对主管部门与事业单位权责边界不清、职能分工不明等问题，由主管部门负责与事业单位充分沟通，协商一致后对清单进行修改完善，确保边界清晰、分工明确、履职顺畅。

三、建立长效机制，理顺管办关系。市委编办全面掌握试点部门工作开展情况、存在问题及意见建议。进一步探索建立事业单位政事权限清

单制度，为完善政府部门职能体系提供制度保障。同时，做好对试点部门的协调指导工作，督促试点部门发挥好示范带动作用，切实做到把该放的权力放下去，把该担的责任担起来，真正使其从“办事业”向“管行业”转变。

三门峡市念好“三字经” 做好市县机构改革准备工作

为全面贯彻落实中央和省关于深化党和国家机构改革的重要部署，三门峡市委编办通过念好“学、谋、严”工作“三字经”，下好先手棋、打好主动仗，扎实做好市县机构改革前期准备工作。

一、“学”字当头，悟透改革政策，明确改革方向。通过中心组学习、机构编制大讲堂等形式，组织全办干部认真学习研究党的二十大对深化机构改革作出的重要部署，深刻领会党和国家机构改革的指导思想和重大意义，学懂弄通党和国家机构改革的目标方向、工作原则和改革步骤，做到政策理解不偏差、政策执行不走样，准确把握新一轮党政机构改革方向。

二、“谋”字在先，深入调查研究，提前谋篇布局。根据《党和国家机构改革方案》涉及职责划转和机构整合重组有关精神，梳理出市本级在新一轮机构改革中可能涉改的18个单位，对其相关职责配备、机构设置、人员编制情况进行深入调研，切实摸清目前在运行模式和管理体制中存在的主要问题，深入研判新一轮机构改革过程中可能面临的难点，掌握改革主动权。

三、“严”字贯穿，强化作风建设，严守纪律规矩。坚持在机构改革工作中严格遵守组织纪律、机构编制纪律、保密纪律等各项纪律，不断强化“组织”意识，对标“组织”标准，培育“组织”作风，为顺利推进市县党政机构改革提

供政治和纪律保障。

信阳市委编办四措并举 助力创建全国法治政府建设示范市

近年来，信阳市委编办坚决贯彻落实省委、市委决策部署，锚定创建目标，抓实四项举措，推动全国法治政府建设示范市创建工作走深走实。

一、强化学法遵规氛围。市委编办主要领导第一时间召开理论中心组扩大会议，组织学习习近平法治思想、《中国共产党机构编制工作条例》等党内法规。编印《信阳机构编制工作实操手册》，推动全办干部职工提升对机构编制法定化建设的认识和执行力，积极运用法治思维、法治方式深化改革、化解矛盾，深刻认识推进机构编制法定化是全面依法治国的内在要求。

二、优化部门职责配置。一是增强法治建设力量。围绕加强党对全面依法治国的集中统一领导，调整设立市委全面依法治市委员会，委员会办公室设在市司法局，为推进全面依法治市提供有力保障。二是集中行政审批事项。大力推进相对集中行政许可权改革，在司法局、市场监管局等5个部门单设行政审批服务科，统一集中行政审批事项。三是设置机构精干高效。在事业单位重塑性改革中，通过撤并“小弱项”、合并“同类项”，市直共撤销编制7名以下事业单位及“空壳单位”54个。

三、推行权责清单制度。一是权责职能相匹配。为进一步深化“放管服”改革，规范行政权责清单管理制度，市委编办指导市直有关部门、县(区)启动权责清单动态调整、公开工作，推动市县政府部门更好依法履职尽责。二是考核评估措施强。为强化权力运行监督和制约，市委编办整合组建市机构编制事务中心，探索构建符合信

阳实际的机构编制执行情况和效益评估体系，推动机构设置更加科学、职能更加优化。三是考核评估措施强。为强化权力运行监督和制约，推动政府治理体系和治理能力现代化，市委编办整合组建市委机构编制事务中心，设立党政机关运行评价科、事业单位运行评价科，探索构建符合信阳实际的机构编制执行情况和效益评估体系，着力破解制约部门依法履职的体制机制障碍，推动机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同、运行更加高效。

四、健全行政执法体制。一是探索推进乡镇综合执法改革。巩固深化五大领域综合行政执法改革，组建统一的乡镇行政执法大队，进一步规范乡镇综合行政执法队伍机构设置、人员配备、执法职责。二是推动县乡协同事项联办。推进“政务服务就近办”工作，指导“三项改革”试点县区出台“县乡协同事项联办”工作方案，实现群众办事不出乡、企业办事不出县。三是推进县乡执法力量下沉。在稳妥推进“减县增乡”工作中，扎实推进执法人员力量下沉，向乡镇下沉人员7517人，为基层治理注入强劲动能。

武陟县探索推行“抗辩报告”工作机制 为乡镇街道“减负松绑”

为有效破解乡镇街道“属地责任”泛化难题，武陟县强化制度机制创新，探索推行“抗辩报告”机制，通过设定“抗辩报告”权利、畅通“抗辩报告”渠道、搭建分析研判平台、落实查处整改闭环等举措，常态化开展乡镇街道基层权责外事项排查整治，切实为乡镇街道“减负松绑”。截至目前，共收到乡镇街道抗辩报告线索3起，经分析研判均不属于基层权责外的工作安排。

一、设定“抗辩报告”权利。县委编办严

格贯彻省委改革精神，专题行文印发通知，以《乡镇职责清单》《县乡属地管理事项主体责任和配合责任清单》《乡镇街道行政处罚权事项清单》为边界，为乡镇街道属地管理划定“责任田”，设置“防火墙”，针对县直部门在基层权责外的工作安排，设定并赋予乡镇街道“抗辩报告”权利。

二、畅通抗辩报告渠道。开通并公布工作电话、电子邮箱、专职微信号，畅通抗辩报告渠道；同时抽调干部联系分包乡镇街道，负责收集乡镇街道针对县直部门在基层权责外的工作安排提出的抗辩报告线索。

三、搭建分析研判平台。县委编办负责梳理汇总抗辩报告线索，并以县直部门的工作安排为脉络，先对相关文件的发文机关以及会议组织单位等初步甄别研判，确定是否属于县直部门的工作安排，再对照乡镇街道职责清单，判定是否超出基层权责，据此建立问题台账。联合县委改革办与县司法局，择优选调专业人员组成分析研判工作组，围绕问题台账逐一分析研判；针对疑似问题，组织相关乡镇街道和县直部门，借鉴引入举证、辩论等司法庭审程序，采取“模拟庭审”方式裁决判定。

四、落实查处整改闭环。对研判的属于基层权责外事项的工作安排，报请主管领导同意后交办相关县直部门限期整改。同时，采取案例警示通报方式，教育警示其他县直部门不得逾越基层权责安排本本部门履行的工作事项。

“书香编办 悦读人生”读书月系列活动，引导广大干部职工从阅读中汲取智慧、提高修养。

一、深学细悟，把握理论精髓。开展读书月活动，紧扣机构编制工作有关要求，深刻领悟习近平新时代中国特色社会主义思想，着力在通读精读研读和深化内化转化上狠下功夫，从中明确方向、寻找办法、增强动力。

二、共建书香，涵养浩然之气。县委编办与博爱县新华书店共建店外借阅点，引进政治理论、文学、历史、管理、哲学等方面书籍杂志400余册。读书月活动重在倡导全体干部职工有效利用“碎片化”时间阅读，坚持每天读书半小时，让读书成为一种生活方式。

三、分享书韵，凝聚奋进力量。每月向干部职工推荐1-2本书目，每周安排1名干部职工分享读书心得、品味读书感悟、畅谈读书所获，把“个人学”变成“全员学”，在相互交流读书感悟、释放阅读蕴含的能量中，更好地了解读书的魅力、体悟读书的力量、增强对读书的兴趣，激发读书的热情，延续读书的恒心。

四、知行合一，深化读书实效。开设“学习讲堂”进行专题辅导，围绕事业单位重塑性改革、乡镇管理体制机制改革、放权赋能改革等重点任务，有针对性地开展政策法规、业务知识等活动，持续提升工作能力，力争成为行家里手、内行领导。

修武县全面承接赋能事项 推动县域经济“成高原”

为充分激发县域经济高质量发展活力，修武县委编办主动谋划，持续深入推进放权赋能改革工作，为经济社会高质量发展贡献编办力量。

一、建立推进机制，扛牢政治责任。召开放权赋能改革工作推进会，及时研究解决权限承接过程

博爱县委编办开展

“书香编办 悦读人生”读书月活动

为深入学习贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于推进全民阅读、建设书香社会的重要指示精神，推动文化机关建设，博爱县委编办开展

中遇到的突出问题。在各部门承接权限过程中，建立健全推进机制，明确任务，明确责任和时限，建立目标台账，确保权限承接落实到位。

二、加强沟通对接，有序推进承接。县委编办积极做好县直部门与省市部门对接沟通的辅助性工作，协助双方找到每个事项的对接股室和责任人，架起沟通桥梁。同时，及时跟踪了解培训情况，督促有关部门完成赋权协议的签订工作，并做好下放权限所需的各类文件资料的接收工作，积极参加赋权事项进入大厅前培训工作，确保赋权移交工作平稳有序、无缝衔接。

三、动态更新清单，优化营商环境。全面承接第二批赋权事项，印发了《修武县人民政府办公室关于进一步深化县域放权赋能改革做好权限承接落实工作的通知》，承接省市赋权事项86项，收回权力事项2项。及时调整权责清单，取消行政权力事项2项，增加行政权力事项72项，调整合并行政权力事项3项，保留行政权力事项4050项。以权责清单为基础推行政务公开，利用县政府全面公开权责清单的契机，让行政权力在阳光下运行，打造良好营商环境。

扶沟县聚焦“三化” 持续推进乡镇综合行政执法改革

为全面推进乡镇综合行政执法工作落实落细，扶沟县多措并举、精准施策，通过厘清职责事项、规范执法制度、上下协调联动，全面推进乡镇综合行政执法改革提质增速，助力基层治理和社会效益“双提升”。

一、明确职责事项，实行目标责任清单化。省

政府批准的68项执法事项下放到乡镇后，县委编办立即梳理乡镇职责事项，调整完善乡镇权责清单，并及时在县政府官网公示。通过深入基层和相关行业领域调研、广泛征求乡镇和县直部门意见，对下放到乡镇的68项执法事项及其他县乡共同承担、发生频次高的事项再次进行了梳理，共厘清职责边界事项137项，动态调整《扶沟县县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，有效避免了“责任真空”和“履职缺位”现象。

二、完善运行机制，落实执法管理制度化。在严格落实信息共享、行政执法公示、执法全过程记录等制度的基础上，制定《扶沟县乡镇职责准入制度(暂行)》和《扶沟县乡镇职责准入工作联席会议制度》，规范乡镇职责准入程序，明确联席会议召开规则。同时，为推动县乡形成信息资源共享、上下协同联动的综合行政执法新格局，制定《扶沟县县乡(镇)综合行政执法联动机制》，加强县乡两级行政执法主体的统筹协调指挥能力，为乡镇执法办案提供了制度支撑。

三、强化县乡联动，推进综合执法高效化。充分发挥“乡呼县应、上下联动”作用。一是按照“谁下放谁培训”的原则，县城市管理、农业农村、生态环境、消防救援、自然资源等5个部门通过开培训班，组织现场执法实训观摩活动，使乡镇执法工作人员的业务能力得以快速提升。二是把下沉执法人员列入乡镇执法大队，充分发挥其在乡镇和县直部门间的桥梁作用。三是统计68项执法事项原实施部门和乡镇综合行政执法大队的负责人、日常工作联络人及其联系方式，编制《扶沟县县乡(镇)综合行政执法联动联络手册》，实现“县乡畅联”，高效助力乡镇综合行政执法工作再上新台阶。

责任编辑 华 夏

南水北调干渠流经平顶山段，发现的地下文物甚多。有史前聚落，也有汉代墓群，还有特定历史时期的特定遗物。在许昌段，文物保护工程收获了从史前到汉代，直至金元时期的大量文物。新峰墓地作为南水北调中线干渠工程遇到的规模最大的墓葬群，描绘了汉代平民的生存状态。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



白釉黑彩花卉纹折沿盆 金
出土于叶县常村乡文集遗址



三彩花鸟长方枕 金
出土于叶县常村乡文集遗址



画像砖 汉
出土于郟县白庙乡黑庙遗址



玉剑璏 汉
出土于禹州市梁北镇新峰墓地



釉陶壶 汉
出土于禹州市梁北镇新峰墓地



陶熏炉 汉
出土于禹州市梁北镇新峰墓地



青釉印花双鱼纹盏托 金元
出土于禹州市钧台办事处八里营村阳翟故城遗址



南水北调中线禹州段风光 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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