

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 以党建统领数字政府建设 全力助推政府职能转变

■ 改革完善疾控体系 切实维护人民健康

■ 从文化自信自强透视推动甬越传统文化传承创新的理与路

■ 新时代党内“三不腐”体制机制构建研究论纲

沿渠文物保护（之三）

郑州地处中原，是多元化一体的中华文明的重要生成地，南水北调中线干渠沿线郑州段。发现的古遗址、古墓葬极为丰富。从8000年前的裴李岗文化村舍唐户遗址，到3000年前的完整商代聚落关帝庙遗址等，重要发现连续不断。在历年评选的“十大考古新发现”中，南水北调中线工程郑州段殊荣最多。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



红陶三足钵 新石器时代裴李岗文化
出土于新郑市观音寺镇唐户遗址



卜甲 商
出土于荥阳市豫龙镇关帝庙遗址



陶器组合 战国
出土于荥阳市豫龙镇杨村娘娘寨遗址



兽纽蟠虺纹铜鼎 东周
出土于新郑市西北双洎河北岸铁岭遗址



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11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11期 / 总第107期 / 2023年11月25日出版

◇ 本刊特稿

以党建统领数字政府建设 全力助推政府职能转变 / 王彦生 / 4

◇ 事业单位改革

改革完善疾控体系 切实维护人民健康 / 叶春风 牛军永 高飞 / 11

聚焦公益服务职能 推进事业单位重塑性改革落地见效 / 王晓宇 常超 蒋梦诗 / 14

◇ 专题策划

洛阳市开发区管理体制创新实践与思考 / 薛雪玲 / 17

开发区代管行政区的管理困境与创新举措

——基于河南省内开发区的分析 / 董雅梅 / 22

◇ 行政与法

“通报批评”与“行政处罚决定公示”：混淆、辨析及完善 / 骆涌 / 27

◇ 行政文化

德治基础上的法治：《论语》对我国法治国家建设的启示 / 肖新平 / 34

从文化自信自强透视推动甬越传统文化传承创新的理与路 / 林敏建 / 42

新时代弘扬成都红色文化对策研究 / 刘利 / 47

◇ 党的建设

新时代党内“三不腐”体制机制构建研究论纲 / 田俊萍 / 54

◇ 域外行政

域外农业保险制度对我国的经验借鉴 / 任海波 / 61

◇ 史海探政

试论基层农政体系对清代河南社会经济的作用与影响 / 马骥腾 / 69

◇ 一线传真

洛阳市三举措推动行政与政务服务事项清单深度融合 等七则 / 77

封面图片 / 11月10日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在北京、河北考察灾后恢复重建工作。这是10日上午,习近平在北京门头沟妙峰山镇水峪嘴村考察时,同当地群众亲切交流。

新华社记者 燕雁 摄

封底 / 禹州颍河风光 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 石艳艳

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 12 * 2023-11 * n

以党建统领数字政府建设 全力助推政府职能转变

王彦生

党的十八大以来，习近平总书记多次就数字政府建设发表重要讲话，形成了内涵丰富、思想深刻的战略思想。2022年4月，他在主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议时强调“以数字化改革助力政府职能转变”，对数字政府建设作出重大决策部署，明确了数字政府建设顶层设计和战略部署，为加快推进数字政府建设提供了根本遵循。国务院出台的《关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称《指导意见》)明确了“坚持和加强党的全面领导”的根本要求。要坚持把党建统领作为数字政府建设的基本原则贯穿各领域各环节和制度创新全过程，确保数字政府建设的正确政治方向，就必须回答好“为何统”“统什么”“怎样统”这三个问题。

一、充分认识党建统领数字政府建设的重要意义

党的二十大报告强调，要坚持和加强党的全面领导，把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节。加强数字政府建设是全面建设社会主义现代化国家的历史性、全局性、战略性任务。在推进数字政府建设中旗帜鲜明地坚持和加强党的全面领导是“党领导一切”的内在要求，顺应了先进生产力的发展方向，是新时代加强党的建设总要求的题中应有之义。

(一) 坚持党建统领数字政府建设是坚持以人民为中心的客观要求

党性与人民性是高度一致的，全心全意为人

民服务是党的宗旨。当前，数字政府建设出现一哄而上和无序扩张的现象，个别政府部门推出的智能应用脱离群众现实需求，使用效率低；有的地方数字化不但没有实现“便民”，还增加了公众负担，一些事项线下办理完成后，还得在线上再走一次。只有坚持党建统领数字政府建设，才能有效避免为了数字化而数字化的本末倒置行为的发生，彰显我国政府的人民性，才能充分发挥党密切联系群众的优良作风和政治优势，精准对接公众需求，用数字化手段破解企业和群众“急难愁盼”问题，深度开发各类便民应用，在提升政府治理效率的同时不断提升公众获得感。

(二) 坚持党建统领数字政府建设是提升政府履职能力的坚实支撑

数字政府建设是推进政府职能转变的建设之路，更是提升政府治理能力的深刻改革。在中国共产党深入推动执政能力建设的当下，主动应对信息化挑战，推动将大数据技术创新嵌入党的建设当中，成为党在治国理政中的当务之急。转变政府职能，坚持向党建统领数字政府建设要战斗力，就是把数字政府建设的目标导向、宗旨方向牢牢掌握在党的手中。只有坚持党建统领数字政府建设，才能更好地以系统观念、应用牵引来推进数字政府建设，更公平惠及全体人民，满足人民对美好生活的向往。只有坚持党的集中统一领导，才能充分发挥数字化在政府科学决策、经济调节、社会治理、市场监管、公共服务等方面的职能作用，构建协同高效的数字化履职能力体系。

（三）坚持党建统领数字政府建设是维护国家安全的有力保障

数字政府安全涉及包括公共安全、数据安全、网络安全等多个方面在内的国家整体安全。坚持党建统领数字政府建设是维护国家安全的必由之路，意味着把党的领导贯穿到信息网络安全建设的各方面各环节。只有坚持党建统领数字政府建设，才能压实维护国家安全的政治责任，综合运用法律、制度，加强督查、监管，保障数字政府建设安全，筑牢国家安全防线。只有坚持党建统领数字政府建设，才能更好发挥我国制度优势，深度参与全球互联网与数据治理体系深刻变革，加快构建数字政府全方位安全保障体系，健全安全管理标准规范，强化数字政府安全管理责任，提高防范和抵御安全风险能力。

二、新时代坚持党建统领数字政府建设统什么

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。新时代加快构建党建统领数字政府建设体系，必须强化战略思维、系统思维、底线思维，明确坚持党建统领数字政府建设不是大包大揽，不是“一揽无余”，而是增强统的意识，在统方向、统规则、统安全、统人才等方面改革创新，统筹推进各项工作扎实有序开展。

（一）聚焦统领管理体制，构建以党建统领数字政府建设的工作体系

数字政府建设是一项系统工程，必须以全局思维、系统谋划的方法，协调一致地开展数字政府建设各项工作。近年来，河南坚持把高质量发展要求体现在数字政府建设的各方面，牢固树立“一盘棋”理念，以“一朵云”为载体、“一张网”为链接、“一道墙”为防线，强化省市联动、整体协同、统分结合、条块贯通，打造全省一体化高效运行的数字政府。从组织领导看，全省各级各地大都建立了“一把手”亲自抓数字化改革的责任落实机制，省、市、县三级成立数字化改

革领导小组，党委书记担任组长，形成纵向贯通、横向协调、执行有力的高效执行链。如省级成立高规格的数字政府建设工作领导小组，构建了“一局一中心一集团”工作体系，省行政审批和政务信息管理局、省政务大数据中心、豫信电子科技集团有限公司各司其职，厘清三者职责定位，初步建立起了局负责行政管理、中心负责信息技术服务保障、集团负责建设运营的“三位一体”协同工作机制。整合省直29家数据信息服务机构组建省政务大数据中心，统一负责省级信息化建设、运行、维护和数据资源管理等工作。

一是搭建全面协同的工作体系。按照党中央关于政府机构改革的部署，进一步完善各级数据和数字政府建设管理体制，强化集体领导和统筹协调，打破传统的临时性专班或部门牵头的联席会议制度，成立党委政府牵头的领导小组及其常态化办公室，并将其工作纳入党委政府的中心工作。以国家成立数据管理局为契机，健全完善政府数字化职责体系与机构设置、政务信息化建设管理会商机制，推进管理模式创新，优化组织结构，明确各级各部门数字政府建设的权责，扣紧责任链条，形成全面协调的工作推进机制。

二是构建党建统领的职责体系。各级党委是数字政府建设的主角，党政主要领导承担第一责任，负责统筹谋划、安排部署和推动改革。各级政府是数字政府建设的主体，明确指导思想、目标要求，做好顶层设计、框架结构和制度性重塑，系统梳理好业务流程。党委改革办作为总牵头单位负责统筹协调，大数据管理（技术支撑）部门负责项目建设，由此形成纵向省、市、县、乡各层级之间，横向各部门各领域之间，以及网络平台、数据场景规划设计等各业务之间多主体跨界协同、一体化推进的良好局面。

三是优化全方位保障体系。学习借鉴其他先进省市数字政府运营模式，积极筹划数字政府建设运营中心，构建符合实际的数字政府建设“政企合作、管运分离”模式。加强全省数字政府各

类平台(系统)统筹谋划和统一运维、运营,规范企业参与数字政府建设,形成统筹有力、开放多元、优势互补、安全可靠的建设运营格局。以数字技术服务党政机构职能转变、制度创新、流程优化,充分发挥党建统领数字政府建设的枢纽作用和带动作用。强化党政机关数字化转型对经济社会发展的增效赋能作用,构建以市场主体满意度为基础、以服务为导向的集约化整合型政府组织架构,整合相关联的组织机构、职能、目标与手段、人力、资源等要素,统筹政务数据资源和基础设施建设。

(二) 聚焦统领制度规则, 构建以党建统领数字政府建设的政策体系

数字政府建设的关键路径是制度规则体系先行。科学规范的数字政府建设制度规则体系是《指导意见》提出的五大体系之一。当前,各级各部门不同程度存在数字政府管理手段比较单一、管理方式创新不足、不适应新技术新业态迅速发展需求等问题。从组织架构、标准规范、绩效考核等角度进行机制体制创新,形成全局谋划、职责明确的数字政府新格局,是促进政府职能转变、建设人民满意服务型政府的重要手段。河南立足数字政府建设的工作要求和路径,不断完善标准规范、数据治理、安全保障等领域政策,健全科学规范的数字政府建设制度体系,为河南高质量发展注入强大动力。“十四五”期间,相继出台的《河南省实施数据化转型战略工作方案》《河南省加强数字政府建设实施方案(2023—2025)》(以下简称《实施方案》)、《“河南链”建设实施方案(2023—2025年)》等文件构成了具有系统性、战略性、全局性的政策体系,表明数字政府建设的“四梁八柱”已初步建成。

一是健全数字政府政策体系。按照职责分工,逐一规范管理机制、协同办公、服务流程、平台架构、安全保障等数字政府建设内容,强化资源整合和力量协同。科学制定相关领域的专项规划、实施方案等,明确细化落实的时间表和路

线图,确保政策体系方向一致、落实有效,创造良好的数字政府建设环境。如《实施方案》由1个总体方案、3个专项方案和1个重点任务清单组成,从数字政府建设的主要目标、主要任务、保障措施等方面为数字政府建设提供政策工具箱。

二是构建数字政府评估机制。贯彻落实好《指导意见》,政策评估是保障。《指导意见》部署了一系列政策举措,但政策效应释放效果如何,需要通过政策评估进行衡量,通过政策评估可以发现并协调解决政策实施中出现的问题,为政策体系的补充和修正提供充足依据。把系统完备的政策评估体系与推进数字政府建设任务更好结合起来,以可操作、可衡量、可检验的具体要求,指导各方不断调整政策布局重点,保障数字政府建设各项任务有序推进。推行政府低效数据及问题数据“首问责任制”,构建政务服务“好差评”机制,让社会公众更多参与数字政府建设。

(三) 聚焦统领安全发展, 构建以党建统领数字政府建设的保障体系

“聪者听于无声,明者见于未形”。近年来,河南坚持安全与发展并重,不断强化网络安全防护和数据全周期安全管控,筑牢数据安全底线,实现数字政府安全发展。加强云网基础设施及云上政务信息系统安全防护,确保了北京冬奥会、冬残奥会和党的二十大期间实现安全稳定运行。以云计算、大数据、物联网、移动互联网等新一代信息技术为依托,基本建成了高速、安全的网络基础设施。积极推进河南省网络安全条例、数据条例等立法工作,强化网络安全资源共享、态势感知、监测预警、应急处置等机制有效协同,切实筑牢数据安全防线。

一是全面强化安全管理责任。设立由各级党委和政府牵头的政务数据安全治理委员会、政府首席数据官和数据安全管理专员。建立协同联动机制,明确牵头部门、配合部门和监督部门,在明晰主体责任与监督责任的基础上划分权力边界与管辖范围。制定行业、区域数据规范,明确监

管职责，对数据共享开放过程中可能出现的数据泄露和侵犯个人隐私行为进行有效监管。

二是全方位构建安全保障体系。遵循最小授权原则，完善人员数据访问权限管理，明确责任主体和权责边界，加强数据全生命周期监测。完善数据安全合规性评估认证、数据加密保护机制及相关技术检测手段，推进数据安全管理工作可量化、可追溯、可评估。加快推进操作系统、数据库等基础软硬件的国产替代，实现数据安全体系自主可控。制定、优化政务数据分级分类标准和操作指引，形成差异化的防护策略，加强大数据环境下数字政府防攻击、防泄露、防窃取的监测、预警、控制能力。

三是提升全社会网络安全意识。当下，各地数字政府建设水平与公职人员的数字素养存在差异，数据安全防护能力参差不齐。应加大《数据安全法》《个人信息保护法》等法律法规的宣传力度，着力提升数据安全意识和思维理念，营造良好的网络安全生态环境。全面增强政府内部风险防范意识，定期组织开展数据技能与安全培训工作，建立完善网络安全人才发现、选拔、使用机制。发挥首席数据官制度作用，与高校、科研机构、信息化企业联合开展数据安全人才培养活动，加快培养复合型数据管理人才和技术人才。

（四）聚焦统领人才建设，构建以党建统领数字政府建设的智力保障体系

数字化人才是数字政府建设的重要保障。习近平总书记在十九届中央政治局第二次集体学习时指出，善于获取数据、分析数据、运用数据，是领导干部做好工作的基本功。当前，个别领导干部对数字化信息化“无感”，热衷于追热点、赶时髦，在一知半解中盲目上项目、投资金，遇到问题后半途而废，给党和国家造成重大损失。由此可见，推动数字政府建设的难点在于提升各级领导干部的数字素养。

一是健全数字化干部队伍。按照“政治过硬、技术过硬、实践过硬、管理过硬”的复合型

人才标准，选好牵头人担任数字政府建设相关职能部门的主要领导。让懂大数据、信息化、人工智能的专家管理数字政府建设，确保数字政府建设主导权牢牢掌握在忠诚于党的专家手中。着力构建党建统领数字政府建设人才培养体系，培养干部的数据分析研判与决策能力，满足人民群众对政府治理的新期待。

二是建立人才培养体系。紧紧依托党管干部这一纽带，创新数字政府建设人才引进、培养使用机制，按照“干什么学什么，缺什么补什么”的原则，采用“线上+线下”“自学+集训”“课堂+实操”“专家授课+交流答疑”等多维培训模式，提升党员干部在数字政府建设方面的业务素质和工作能力。持续优化人才引进政策，挖掘新型人才富矿，打造数字政府人才高地。如河南省政务大数据中心现有博士7名，正高级工程师16名、高级工程师57名，其他专业技术人员91名，初步组建起了河南数字政府建设核心技术力量队伍。

三是提升领导干部数字治理能力。教育引导各级管理者跳出原有的政府管理思维模式，形成运用数字化思维去认识、思考和解决问题的习惯，利用数字技术促进各领域流程再造、规则重构、制度创新，实现从“适应数字化、运用数字化”到“驾驭数字化、引领数字化”的转变。

三、信息时代坚持党建统领数字政府建设的推进路径

坚持党建统领数字政府建设，强调党总揽全局、协调各方，从全面、系统、整体的角度把握数字政府建设的发展态势，其核心是确保数字政府建设沿着健康、规范、安全、可持续的方法路径正向发展。当前，我国在数字政府建设中还面临一些困难和问题，如协同推进难、信息化项目建设与运维脱节、数据开放制度供给不足、数据赋能在政府履职能力中的优势没有充分发挥等等。解决这些困难和问题都需要坚持党建统领的核心作用。

（一）强化顶层设计，擘画数字政府建设蓝图

围绕实施网络强国战略、大数据战略，准确把握全球数字化、网络化、智能化发展趋势和特点，树立区域“一盘棋”的理念，注重强化顶层设计和统筹协调，坚持整体布局，打破地域与部门藩篱，“一张图规划、一体化部署、一盘棋推进”，形成各方联动的工作合力。

一是在党建统领下健全数字政府推进体系。数字政府建设是一项涉及政府履职的系统工程，只有建立起与之匹配的组织、工具、流程和方法，体系化推进，才能事半功倍。应建立数字政府建设和运行整体性推进机制，明确工作机构，成立数字政府建设专家咨询委员会。邀请省内外相关领域专家学者，参与制定数字政府建设发展规划、实施方案等规则，开展理论研究，提供前瞻性智力支持和决策参考，确保数字政府建设决策稳定性、工作持续性、改革深入性。持续优化数字政府建设管理机制、多元参与机制和多渠道资金保障机制，更好满足数字政府建设迭代升级和弹性扩展的需求，提高数字政府建设成效。按照统筹、集约、共享、安全的原则，加快制定信息化项目管理办法，由省级建立统一标准，统筹协调和组织实施各级各部门各业务信息系统建设，在统一的框架下推进数字政府建设，提升集约化水平。建立“一地创新，各地复用”的信息化项目建设模式，打造“共建、共推、共赢”政务应用生态，降低本地政务信息化项目建设运营成本。

二是在党建统领下构建数字政府治理体系。融合新一代信息技术，丰富治理手段，推动政府治理模式变革，构建统一领导、纵横对接、安全可控、执行有力的数字治理体系。聚焦社会关注、群众关切的食品药品安全、信息网络安全、生态环境治理等高频率、高需求监管事项，通过数字化再造监管手段，集成打通市场监管、数据管理、生态环境、商务、税收等部门相关数据的交流共享渠道，形成风险预警、线索核查、调查

处置的线上线下协同闭环管理，减少重复执法和扰民扰企。以党建为引领，重构政府治理理念和方式，推进智慧城市建设与“一网统管”“一网统办”深度融合，以城市管理、应急指挥、社会治安和民生服务为重点，打造一体化智能集约“城市大脑”，提升城市治理科学化、精细化、智能化水平。强化经济运行数字化动态感知和趋势研判，增强经济调节的科学性、预见性和有效性。深化数字化手段在社会治安综合治理等方面的应用，提高各类风险防控能力。推动社会治理模式从线下转向线上线下融合，着力提升矛盾纠纷化解水平，聚焦社会末端治理体系建设，实施“互联网+基层治理”行动，提升基层智慧治理能力。

三是在党建统领下强化数字政府支撑体系。按照《指导意见》部署，全面把握“智能、集约、融合”三大特点，以提升基础支撑平台服务能力和共享应用平台支撑能力为重点，统筹政务云、电子政务外网资源建设，统一身份认证和电子印章。加快建设统一身份认证平台，整合多种认证方式和认证源，实现统一的身份安全认证核验和“一次认证，全网通办”。加快建设统一电子印章平台，扩大应用领域，实现电子证照企业登记、工程建设、纳税交费、医疗社保等领域跨地区、跨部门互认互通，实现更多政务服务事项网上办、掌上办、一次办，提升企业和群众办事效率。聚焦推进国家治理体系和治理能力现代化建设，应用互联网等技术，升级打造安全稳定、互联互通的政务“一张网”；助力打造安全可控、异构兼容的政务“一朵云”，统筹布局政务云平台和大数据中心共建共享，推进政务网、云平台之间全面打通，充分释放数据价值，实现数字化平台高效运营和智能化集约化发展。

（二）回应公众需求，构建优质政务服务模式

牢固树立“以人民为中心”的理念，围绕均等化、普惠化、便捷化目标，从企业和群众“急难愁盼”问题出发，提供医疗、教育、文化等优

质资源，让更多看得见、摸得着、真实可感的数字化成果走入寻常百姓家。

一是提升政务服务数字化效能。着力提升政务服务数字化、智能化水平，整合跨部门事项的办理流程，推进跨部门信息的共享互认，最大限度减少群众提交审批材料的数量，提高涉及多部门事项的审批效率。以群众需求为导向，构建人民满意的线上线下一体化运行的政务服务体系。持续扩大“一件事一次办”改革范围，推动政府职能、服务方式、机关效能的整体性变革。从解决群众关切的痛点难点堵点问题出发设计应用场景，精准抓取和分析群众的需求和期盼。围绕区域发展、创新能力、营商环境等方面，通过“小切口大场景”，把复杂改革变成一个个简单可行的任务。同时，设定可量化细化具体化的数据指标，让建设成效看得见、摸得着、感受得到。

二是提升政务服务普惠化水平。以公民需求为导向，构建覆盖教育、医疗、生活、安全等方面的公共服务平台，促进民生需求从“政府端”供给转变为“需求端”主导。搭建惠民服务反馈机制，畅通反馈渠道，逐步实现事前服务“免申即享”及主动推送，事中服务精准化引导和审批精准化分发，事后评价精准化反馈。探索依托银行等基层服务网络资源，实现政务服务“一网通办”向偏远地区延伸扩面。从企业和群众办事的视角，围绕个人从出生到死亡、企业从准入到退出两个全生命周期，整合便民惠企的高频刚需服务，实现各类场景化应用“网购式”办事。

三是提升政务服务智慧化水平。深化集成改革，建设一体化在线政务服务平台、全省统一的数据共享平台，实现从“一网通办”迈向“一网好办”。积极推动跨区域协作，以政务服务“跨省通办、异地可办”为目标，最大化方便企业和群众跨域办事。整合各种服务方式和访问渠道，打破纵横数据壁垒，推动更多政务数据共享支撑涉企服务事项，促进更多民生服务事项“一次办成”、“全省通办”、“一站式”办理和“不见面”

审批，让百姓少跑腿、数据多跑路，较好解决企业和群众办事难、办事慢、办事繁等难题。

（三）突出数据驱动，夯实数字政府建设底座

数据作为新阶段的核心生产要素，正成为国家基础性战略资源和重要的执政资源。数字政府建设的基石是对数据的汇聚、整合、计算和应用，推进政务数据依法有序流动、高效共享、高质赋能，为提高政府管理服务效能、推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

一是科学认识和把握“党管数据”。党管数据是“党领导一切”的内在要求，亦是必然趋势。按照“统一目录、全量汇聚、按需申请、安全使用”的原则，深入实施惠民驱动的数据治理体系，明确党管数据的内容、方式方法和实现路径。牢固树立“党管数据，服务人民”的宗旨使命，加强各级党组织对网络安全和信息化工作的统一领导，压实党管数据安全工作责任制，把数据安全和数据开放列入各级党组织日常重要议事日程。坚持以党建统领，构建起多个解决地域、行业、部门痛点的大数据方案，优化党管数据战略规划、机构设置和内部职能，确保党主导数据采集、存储、利用、开放和监管。完善数据基础设施和数据资源体系，通过制定整体战略、完善配套措施，确保政务大数据工作有人抓、有人管、能落实。

二是加快数据资源共享开放。组织开展政务数据资源大普查活动，全面摸清政务数据资源底数，做好目录审核、汇总和编制工作，建立全省一体化政务数据目录。打破“信息孤岛”，扩大数据开放范围，提高数据开放质量，强化数据资源开发利用，为市场主体和公众提供更多应用场景。健全政务数据共享平台审核制度，明确各政府部门的数据使用权限，加大对数据采集与利用行为的监管力度，确保数据使用行为的合法性。加强政务数据在决策层面的应用，利用大数据技术作出合理分析，为政策行为提供数据支持。加强政务数据在社会治理层面的应用，开发适用于

社会治理工作的人工智能，有效提升社会治理效能。加强政务数据在公共服务层面的应用，及时提供更为优质的公共服务和产品。加强大数据在风险防控层面的应用，利用大数据实时分析筛查社会状况，提升政府的网络舆情引导能力和社会事件的防控能力。

三是推进政务数据标准化建设。运用系统思维，提高数字政府建设各主体的标准化意识，建立公平规范的政务数据治理生态，整合政府现有信息系统，统一标准。针对数字政府建设过程中出现的信息系统不兼容、数据共享不畅通、业务协同不顺畅、标准规范不一致等问题，完善与数字政府建设相适应的政务数据管理标准，规范政务数据有序流动和开放共享，促进政务数据汇聚融通应用，实现“一本账”管理、“一张网”管控。建立健全数据治理制度，探索数据要素标准化建设，推动各级各类系统平台整合和要素市场规则的确立维护。聚焦数字政府通用领域、关键领域，先行研制一批数字政府标准规范，确保政务数据合理开发和运用，保障数据跨部门、跨区域汇聚融合，满足政府部门更好地利用数据改进政务服务。做好数字政府标准化体系研制的顶层设计，打通“一地创新，全省共享”的全域贯通路径，统筹解决数据的标准化、通道、权责及更新等问题，最大程度地开放数据资产，促进数据关联应用。

（四）转变政府职能，增强数字政府建设效能

坚持以数字化改革助力政府职能转变，提升政府科学决策和履职能力，打造适应数字时代的社会治理体系，创新行政监管和服务方式，着力构建高效协同的政府运行新形态。

一是提升辅助科学决策能力。围绕党建统领重大问题决策研判、经济社会运行监测等，建立健全大数据辅助科学决策机制，对政务服务平台产生的政务服务信息、用户信息、业务系统运行信息等，进行数据清洗、转换、比对，构建形成统一的基础信息库、主题信息库和决策信息资源

库。综合运用大数据、人工智能等数字技术手段，加快推进数字机关建设，拓展经济调节、市场监管、社会治理等应用场景，提高政府决策科学化水平和管理服务效率，让政府治理更为精细化和人性化。搭建省级层面“一网通办”“一网统管”政务协同平台，形成全省“一屏掌控”、政令“一键下达”、执行“一贯到底”、服务“一网通办”、监督“一览无余”的数字化协同工作场景，以数字化手段辅助科学决策。

二是提升数字化履职能力。积极推动信息技术与政府管理服务的深度融合，创新数字政府“一网通办”“一网统管”“一网协同”应用，全面深化数字技术在政府履职中的应用，提升政府履职能力的数字化、智能化水平。深度开发“豫正通”政务一体化协同办公平台，围绕沟通协调、在线会议、文电处理、决策考核等功能，推动政府机关内部运行“一张网”移动办公，提高机关运行效能。统筹推进政务应用系统集约建设、互联互通、业务协同、数据共享，固化行政权力事项全流程数字化运行，促进行政权力规范透明运行。优化政策智能推送服务，建设分类分级、集中统一、共享共用、动态更新的政策文件库，变“人找政策”为“政策找人”。开发多样化政策解读产品，以网上发布为主、其他发布渠道为辅。加强无感监测、机器视觉、算法模型等辅助决策新技术应用，提升政府决策预警能力、预测能力和战略目标管理能力。

三是提升高效监管能力。顺应时代发展要求，用大数据创新政府监管模式，提升政府监管效能，助推社会治理能力现代化。构建数字监管思维，完善相关政策制度，运用大数据、信息技术手段和方式来加强事中事后监管，以减轻政府监管压力。创新市场监管方式，完善法人基础数据库，强化食品药品、生态环境保护、信息网络安全和特种设备等数字化监管。深入推进“互联网+监管”，推动监管执法全流程数字化，强化

（下转第13页）

改革完善疾控体系 切实维护人民健康

叶春风 牛军永 高 飞

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确了新时代党的卫生健康工作方针，把“健康中国”上升为国家战略。面对突如其来的新冠疫情，我国公共卫生体系、医疗服务体系发挥了重要作用，但也暴露出来一些短板和不足，需要进一步构建起强大的公共卫生体系，抓紧补短板、堵漏洞、强弱项，加大改革力度，优化完善疾病预防控制机构职能设置。全省各级机构编制部门深入贯彻落实习近平总书记关于改革完善疾病预防控制体系的重要指示精神，切实加强我省疾病防控和突发公共卫生事件应急体系和队伍建设，为维护全省人民生命安全、促进经济社会持续健康发展提供强有力的机构编制保障。

一、开展的主要工作

(一) 坚持统筹结合，加强疾控机构建设

1. 建立完善疾病防控体系。落实中央编办关于按行政区划设置疾控机构的有关要求，全省县级以上政府均设置了疾病防控机构。其中省疾病预防控制中心为副厅级，省辖市、济源示

范区共设置了18个疾病预防控制中心，同时还设置了16个传染病医院，156个县(市、区)和9个开发区设置了165个疾病防控机构。县级以下，城市社区卫生服务机构、乡镇卫生院承担疾病防控等公共卫生服务职责。以县级以上专业防治机构为骨干、县级以下基层卫生服务机构为支撑，遍及全省、覆盖城乡的疾病防控体系已经形成。

2. 加强疾控执法机构建设。根据中央关于综合行政执法体制改革有关要求，结合原省卫计委等部门印发《关于整合卫生计生行政执法资源加强卫生计生综合监督执法工作的实施意见》，整合组建各级卫生监督综合执法机构，依法开展医疗卫生、疾病防控等方面的监督执法工作。严格人员准入制度，通过内部划转、公开招聘等方式，遴选医学(含中医)、法学等专业的优秀人才，充实卫生监督综合执法队伍，逐步优化人才结构，打造作风过硬、技术精湛、执法有力的执法队伍，为健康中原建设提供坚强的法制保障。

3. 强化基层支撑体系建设。注重发挥基层卫

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。

生服务机构的疾病防控作用，先后印发《关于全省城市社区卫生服务机构人员编制问题的通知》《河南省乡镇卫生院机构编制管理规定》，要求疾病预防机构逐步将社区预防等公共卫生服务交给社区卫生服务机构承担，明确乡镇卫生院承担“疾病预防控制、计划免疫”等公共卫生服务职责；同时加强基层公共卫生人员配置，社区卫生服务机构每万居民配备1名公共卫生医师，乡镇卫生院公共卫生服务人员原则上不低于乡镇卫生院总人数的15%（每院不少于5人），全省共配备基层公共卫生服务人员2万余名，疾病防控基层支撑体系得到巩固提升。

（二）坚持创新协同，加强疾控队伍管理

根据中央有关政策规定，会同省卫健委、省财政厅、省人力资源社会保障厅印发《关于加强疾病预防控制机构队伍建设的意见》，着力加强全省各级疾控队伍建设。

1.严格落实中央标准。明确全省各级疾病预防控制中心人员编制总量按全省常住人口（以全省国民经济和社会发展统计公报公布人口数据为准）万分之1.75的比例核定，其中，省级按全省常住人口万分之0.05左右的比例核定，市县两级总编制原则上按不超过辖区常住人口万分之1.7的比例核定，省辖市结合当地实际研究确定市本级及所辖县（市、区）核编比例。

2.兜住基层防控底线。针对疫情防控工作中暴露出的如一些人口稀少、交通不便的偏远山区虽按标准能够达标但完成疾控工作任务的人力成本较高，以及地方基层疾控力量相对不足等问题，要求原则上县级疾控中心事业编制不少于30名。同时对于卫生健康部门提出的部分基层疾控机构核定经费形式为自收自支、保障不到位等问题，明确要求全省各级疾病防控机构均设置为公益一类事业单位，经费实行财政全额拨款，全省各级财政部门根据疾病预防工作正常业务需要提供相应经费保障，进一步筑牢基层防控工作网底。

3.突出疾控专业特点。明确全省疾控中心行

政主要领导原则上由卫生专业技术人员担任，综合管理工作尽可能由专业技术人员兼任，专业技术人员占比不低于85%，推动专业的人干专业的事；提出市级疾控中心专业技术人员原则上要求相关专业的本科学历等，严把“进人”关口，公开招聘符合岗位要求人员，加大高层次专业技术人才引进力度，逐步改善疾病预防控制中心人员结构，着力打造高素质专业化疾控队伍。

4.建立健全激励机制。针对公共卫生服务与医疗服务分开过程中基层疾控机构反映比较强烈的缺乏收入来源、薪酬待遇低、招才留才难等问题，要求各级财政部门按照规定落实经费保障，落实“两个允许”（允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平，单独制定体现行业特点的医疗卫生机构绩效工资总量核定办法；允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励，奖励费用不计入核定的绩效工资总量）要求，探索建立符合疾病预防控制机构特点的薪酬制度，建立完善工伤医疗保险等保障机制，进一步提升基层疾病预防控制人员的职业荣誉感和敬业精神。

（三）坚持结果导向，推动各项政策落实

省委编办下发督导通知，督促指导基层开展工作，在对各地疾控机构队伍建设提出要求的同时，派出督导组赴疫情防控重点地区，深入基层疾控一线开展调研督导，解读相关政策规定，指导市县编办解决疾控机构队伍建设方面的问题，推动相关政策落地见效。通过政策指导和调研督导，全省各级共补充疾控中心事业编制2200余名，疾控队伍工作力量显著增强。

二、存在的主要问题

（一）疾控机构编制总量存在部分缺口

中央现有疾控中心编制标准是以第六次全国人口普查常住人口数据（2010年）为准，且包含传染病、地方病、非传染病等专病机构编制，如按此标准，我省疾控编制总量基本达标。但目前我

省常住人口(第七次全国人口普查)与10年前第六次全国人口普查的数据相比已发生较大变化,由9402.3万人增长至9936.6万人,净增长534.3万人,如按此人口基数测算,目前全省疾控中心编制总量尚存少量编制缺口。

(二) 机构设置不均衡,内部优化空间大

市县卫健部门承担疾控职责的内设机构数量参差不齐,疾控相关内设机构有的设置了5个,有的设置了1个或2个,个别县(市、区)卫健部门由于行政编制较少,未设置专门内设机构承担疾控相关职责。同时,中央有关文件明确,疾控中心内设机构要精干设置,业务机构不得低于内设机构总数的70%,综合管理机构不得高于内设机构总数的30%。总的看,目前疾控中心综合管理部门偏多、业务部门偏少,结构相对失衡,内设机构有待优化调整。

(三) 基层疾控机构仍存在留人困难、专业技术人员比例偏低的问题

虽然近两年各地为疾控机构补充了编制,但是由于基层疾控机构工作人员薪酬待遇不高,特别是与医疗机构有一定的差距,医学院校毕业生大多选择到医疗机构工作,即使基层疾控机构有空余编制,也难以引进和留住较高层次的医学专业人才,导致基层疾控机构卫生专业技术人员比

例偏低,人员不能及时补充到位,编制资源效益未充分发挥。

三、下步主要考虑

2021年4月,党中央、国务院对改革完善疾病预防控制体系进行了部署,要求按照系统重塑、预防为主、科学防控、协调高效的原则,理顺体制机制、明确功能定位、提升专业能力,健全以国家、省、市、县四级疾病预防控制机构和各类专科疾病防治机构为骨干,医疗机构为依托,基层医疗卫生机构为网底,军民融合、防治结合、全社会协同的疾病预防控制体系。

按照中央部署要求,目前我省省级疾病预防控制局已挂牌运行,市县两级疾控体系改革已基本完成。下一步,我们将会同有关部门对改革后的机构运行情况开展调研评估,做好改革的“后半篇文章”。同时,加强工作统筹和政策衔接,进一步研究解决工作中遇到的问题,充分发挥机构编制效益,切实推动我省疾控体系改革由物理整合向化学融合转变,加快构建强大的公共卫生体系,为切实维护人民生命健康提供体制机制和机构编制保障。

(作者单位:河南省委编办)

责任编辑 石艳艳

(上接第10页)

监管数据、行政执法信息的归集共享和有效利用,构建全方位、多层次、立体化的数字监管体系,全面提升跨地区、跨部门、跨层级协同监管能力,推进市场监管体系和监管能力现代化。聚焦劳动就业、产业发展、投资消费和金融贸易等

领域数据的汇集与连接,对具有苗头性、倾向性问题及时预警预报,助力打造一流营商环境。

(作者系河南省政务大数据中心党委书记)

责任编辑 石艳艳

聚焦公益服务职能 推进事业单位重塑性改革落地见效

王晓宇 常超 蒋梦诗

事业单位重塑性改革工作开展以来，郑州市惠济区委编办积极贯彻落实省委、市委有关事业单位重塑性改革精神，围绕全区中心大局，聚焦提升事业单位公益服务、优化机构编制资源配置、重塑机构职能运行机制等工作，高质量、高标准推动改革落地见效。

一、聚力谋划，布好事业单位改革“计划图”

（一）学深改革精神，做到政策“透”

为深刻理解省委、市委关于事业单位重塑性改革的相关政策，惠济区委编办召开专题会议深入学习省市会议精神、改革做法和政策口径，明确改革的总体要求、基本原则、主要目标和重点任务，深刻领会改革重大意义，并积极与上级相关部门沟通对接，学习先进地市改革经验，对于改革要点、难点、关注点进行反复研讨，确保吃透改革精神、抓牢改革方向。

（二）深入调查研究，做到调研“实”

区委编办成立事业单位改革工作专班，围绕单位运行、机构编制等情况对138家涉改事业单位进行实地调研，收集基层关注的热点问题，对调研发现的部分单位职能弱化或丧失、职能交叉重叠、“小、散、弱”占比较大、资源配置不均等问题进行深入研究，着重分析涉改事业单位在机构设置、编制分配、职能界定、服务能力等方面存在的共性、个性问题，深入谋划、充分论证事业单位整合后机构职能有效衔

接等情况，形成调研报告，为事业单位重塑性改革提供有效参考依据。

（三）深挖各项数据，做到底子“清”

在全面梳理138家涉改单位设立、变更、整合等历史沿革的基础上，区委编办对改革前各单位工作职责交叉、内设机构设置、编制变更、领导职数核定等情况进行深入摸底，按照机构规格、单位性质、编制类型、公益类别等建立多个机构编制台账，保障涉改事业单位历史清、数据明、依据实，为后续改革工作的开展打下坚实的数据基础。

（四）健全政策规定，做到制度“严”

坚持制度先行，区委编办深入研究制定了事业单位编制领导职数核定、人员转隶等原则和程序，加强与相关部门的沟通对接，印发了《郑州市惠济区事业单位重塑性改革实施意见》等文件，对此次改革的目标任务、工作重点、具体程序等进行了明确，确保各项改革工作的开展有制度可遵、有规定可依。

（五）坚持高位推进，做到改革“稳”

为平稳有序推进事业单位重塑性改革，惠济区召开事业单位重塑性改革工作推进会、事业单位业务素能提升会，邀请郑州市委编办事业单位重塑性改革负责人前来授课，向50多家涉改单位主管部门进行改革政策宣讲，提高各单位负责机构编制事项人员业务素能，对全区事业单位重塑性改革工作进行再部署再安排。牢牢把握上级明确的改革环节，经区委编委会明

确事业单位改革各项任务、工作程序和责任分工后，将“三定”规定制定、人员转隶、干部配备、机构挂牌等任务细化至各责任单位，并制定改革任务进展情况统计表，定期向区委主要领导汇报改革进度，确保改革落实落细。

二、抓住关键，把握事业单位改革“着力点”

（一）注重政治引领，加强党的领导

在推进工作中，区委编办始终坚持和加强党的全面领导，把党的建设与事业单位改革同谋划、共部署、齐推进，在机构职能方面健全党领导各项工作的体制机制，不断完善党总揽全局、协调各方的工作制度体系，把加强党的领导贯穿于事业单位重塑性改革各方面、全过程。按照落实上级专项改革的要求和保障区重点工作的原则，惠济区整合组建了区机关事务中心、区党史和地方史志研究室，进一步加强了党委直属事业单位建设；着眼于优化党委部门机构设置和职能配置，惠济区新成立了区绩效评估中心、区法制建设促进中心，进一步落实了党对重大工作领导体制的要求。

（二）围绕高效运行，重塑职能体系

通过整合撤并、重组新建等方式，惠济区对编制5名(含5名)以下、设置分散和职能弱化的事业单位进行优化调整，按照“一类事项原则上由一个单位统筹、一件事情原则上由一个单位负责”的原则，优化整合同一部门职能相同或相近的事业单位，跨部门整合科级事业单位，做到能合尽合、应撤尽撤，妥善解决好“小、散、弱”、机构设置不规范等历史遗留问题，将精简的机构资源用于优化协同高效和保障民生需要，推动机构编制资源向发展的增长点、民生的关切点倾斜。比如，整合区人社局所属4个事业单位，组建区就业创业服务中心，进一步提升惠济区就业创业服务水平，加强人才就业保障；整合区教育局所属4家事业单位，重新组

建区教学资源保障中心、区教师发展中心，为教育事业高质量发展提质增效提供保障；优化加强卫生健康、疾控等机构职责，强化卫生领域专业技术人才配备，进一步增强基层卫生健康工作力量。

（三）围绕中心工作，强化服务能力

立足区情实际，紧紧围绕区委区政府中心工作，区委编办统筹配置科级机构资源，全方位保障重点产业、重要领域、重大任务的体制机制建设，整合加强具有服务经济、科技创新、数字治理、文旅文创等职能的事业单位，使事业单位发展与国家中心城市现代化建设相适应，实现机构调整和功能再造的深度耦合。比如，围绕“拼经济，抢发展”，重点优化了政务服务和大数据、中小企业服务、投资促进服务等营商环境相关机构，并对涉及经济发展等重点领域的机构在领导职数和内设机构等方面予以倾斜，加大全区招商引资力度，进一步优化经济发展环境；重新组建区新型智慧城市运行管理中心，进一步加强统筹规划、统筹管理、统筹维护的政务信息化管理体制机制，提升数字城市运行管理水平；将综合行政执法改革与事业单位改革工作同步推进，统筹配置执法资源和力量，整合安全生产、防灾减灾救灾等相关职责，组建区应急管理综合行政执法大队，进一步强化应急指挥和应急救援力量；突出惠济特色，依托自然资源优势，认真贯彻落实习近平总书记提出的“黄河流域生态保护与高质量发展”战略部署要求，优化加强郑州黄河滩地公园服务中心、湿地公园管理中心职能配备，合理开发利用黄河滩区风景资源，进一步提升黄河滩地生态资源建设和管理工作；加强生态文明建设中心机构设置，坚持生态优先、绿色发展，着力构建现代环境治理体系，为全区环境污染防治、生态环境质量持续改善提供体制机制保障。

（四）着眼发展所向，优化资源配置

根据省市改革精神，区委编办主动转变思路，将编制资源向科学治理、经济发展、为民服务等领域倾斜。结合事业单位空编、撤销、整合

及机构规模、规格和承担的职责任务等情况，统筹精简、分配各部门事业编制，将收回的事业编制资源向重大战略、民生重点领域和基层一线倾斜。加大事业编制跨部门统筹调配力度，通过统筹调剂、“减县补乡”等方式，全区向乡镇共下沉事业编制83名，全力保障基层服务编制需求。

三、立足长远，做好事业单位改革“后半篇文章”

（一）持续建立编制动态调整机制

事业单位机构、编制总量有限，各方面对机构编制的需求非常强烈，如何在有限的资源范围内实现机构编制效益最大化，是机构编制部门一直深入研究探索的课题。自2013年事业编制限额核定以来，惠济区事业编制没有明显增加，随着经济社会的快速发展，一些急需保障的民生领域、重点部门和公共服务部门无法得到有力加强，对保障全区中心工作有一定的影响。此次改革，全区事业编制精简比例为20.8%，达到省市规定的精简要求。按照省市改革精神，为进一步缓解全区机构编制资源紧张的现状，区委编办持续探索建立编制动态调整机制，将改革后精简的编制统筹管理、统一使用。一方面，建立常态化空余编制资源库，坚持“有增有减、总量平衡”的原则，聚焦保障民生、教育、卫生、安全、经济发展等重点领域用编需求，盘活用好编制资源，实行存量整合、精准管理、动态调整、周转使用的编制管理制度，为区域公共事业发展提供编制保障。另一方面，按传统思维，机构编制资源保障的关注点大多聚焦在编制配备的数量上，以为编制配置越多，资源保障就越强，这种看法有些片面。新形势下，区委编办对编制资源不断进行内部挖潜，在保障有限的资源数量的同时，重点保障机构编制资源的使用效益，在服务对象、服务类型方面创新资源配置方式，实现机构编制资源高

质量精准投放，创新多种社会力量参与机制，做到“小规模”创造“大效益”，提高编制资源使用效益。

（二）建立健全事业单位评估机制

事业单位机构编制管理作为机构编制工作的重要组成部分，在不同时期对规范和创新事业单位管理体制、服务保障事业单位和公益事业健康发展发挥了重要作用。目前，惠济区90家事业单位“三定”规定已全部印发到位、机构全部挂牌运行，全区事业单位较改革前机构运行更加顺畅、结构布局更加合理、资源配置更加优化。但改革过程中也发现，机构编制资源“部门所有”观念根深蒂固，机构编制增加易、精简难，对于弱化、消亡的职能主动核减相应的机构编制资源的少；部分机构规格高、编制配备充足的事业单位虽职能弱化，但因缺乏有力依据，无法通过整合、撤销等途径及时调整机构编制资源，很难实现机构编制资源使用效益的最大化。针对此类问题，区委编办逐步探索建立健全事业单位改革评估管理机制，围绕“三定”规定执行情况、机构职能运行情况等，对事关民生保障、经济发展部门定期开展机构编制评估工作，将评估结果作为机构编制调整优化的重要依据。一方面提高各部门对本部门、本领域机构编制资源的使用效率，压实管好用好机构编制的责任，促进资源配置质量效益的提升；另一方面通过“撤一建一、撤多建一”的方式，对职能消失或弱化的事业单位进行优化整合，加强重点保障部门机构设置，不断提升事业单位管理的规范化、科学化。

（三）探索建立政事权限清单制度

事业单位作为面向社会、面向群众提供公益服务的机构，应突出公益性、服务性、辅助性职能。改革中我们发现，改革前部分事业单位存在承担相关行政职能、与主管部门内设科室职能重叠的现象。对此，区委编办按照政事分开原则重新界定事业单位职能职责，改革后的事业单位一

（下转第26页）

洛阳市开发区管理体制创新实践与思考

薛雪玲

开发区主要指由国家或省级政府批复设立的经济功能区，承担着培育创新生态、推进产业集聚、推动改革开放、促进产业转移的重要使命。自上个世纪90年代以来，洛阳市开发区建设和发展走过了一段艰辛而辉煌的历程，实现了从小到大、从量变到质变的跨越，成为全市经济高质量发展的重要载体、招商引资的主平台、吸纳就业的主渠道和市县经济发展的重要增长点。但与此同时，面对新形势新要求，与全省其他地市的开发区一样，洛阳市开发区也存在集聚效应不强、质量效益不优、创新能力不足、体制机制不活等问题。为破解这些短板与问题，让开发区焕发新的活力，省委站在构建新发展格局、推动县域经济高质量发展的高度，以前瞻30年的眼光，谋划部署了新一轮开发区改革，通过“整合、扩区、调规、改制”，重塑开发区管理体制，让开发区回归经济功能区的本质属性，真正成为经济建设的主阵地、主战场、主引擎。

一、洛阳市开发区管理体制的创新实践

(一) 全面推动开发区整合。改革前，洛阳市共有各级各类开发区31个。其中国家级开发区6个，分别是洛阳经济技术开发区、洛阳高新技术产业开发区、中国(河南)自由贸易试验区洛阳片区、郑洛新国家自主创新示范区、中国

(洛阳)跨境电子商务综合试验区、洛阳综合保税区；省级开发区24个，包括18个省级产业集聚区、3个省级高新区、2个省级经济技术开发区、1个工业园区。有些开发区四至范围互相交织，上级主管部门各不相同，统计口径也不统一，分散了开发区的管理精力，也给属地企业造成很大困扰。在这次改革中，洛阳市按照省委“一县一省级开发区”的改革要求，将纳入整合范围的26个开发区整合为13个，一个开发区一个名称，统一规范开发区四至范围，统一开发区统计数据口径，规范了开发区管理秩序。

(二) 优化管委会机构设置。改革前，洛阳市各开发区管理机构以单独设置或者合并设置等形式，共设置21个管理机构，其中正处级规格的19个，副处级规格的1个，科级及以下的1个。处级规格的开发区管理机构中经省委机构编制部门审批的17个，未经审批的3个。为解决以往开发区管理机构设置不规范、职能重点不突出、行政区关系不顺等问题，洛阳市适应开发区发展需要，按照优化协同高效、聚焦主责主业、分类精准施策的原则进行整合：21个开发区管理机构整合规范为14个，管理机构减少33.3%；县处级领导职数从105名精简至74名，减少29.5%；科级机构从104个精简至70个，减少32.7%。全市14个开发区的“三定”规定全部在2022年5月底前印发。整合规范后的开发区管

理机构，工作职责重心全部转移到企业服务、招商引资、项目建设、基础设施建设等经济发展主责主业上来。

（三）推行市场化开发运营。洛阳市以开发区市场化开发运营为导向，积极探索推行“管委会+公司”管理模式。2022年6月，13个先进制造业开发区全部明确了管委会和公司体制构架，组建了开发运营公司。管委会主要承担经济管理和企业服务职能，开发运营公司主要负责创新投融资模式，参与产业招商、项目建设、园区运营等具体性事务，引导社会资本参与开发建设。目前部分开发区正采取引进专业管理公司、职业经理人等方式，进一步提升市场化运作水平。

（四）剥离社会管理职能。在本轮开发区剥离社会事务管理职能时，洛阳市采取了重塑重构的方式，将开发区代管的乡镇街道，全部移交属地政府管理，理顺开发区的管理体系。各开发区管理机构“三定”规定印发后，按照市开发区建设领导小组安排部署，在属地党委政府统一领导下，属地政府各部门对照开发区社会管理职能剥离目录，主动与开发区原相关部门对接，密切协同，顺利完成了社会管理事务的划转和承接。开发区原承担相关社会事务的工作人员，根据其个人意愿，或留在开发区竞聘上岗，或随社会事务移交分流至属地政府相应部门安置。

（五）推行“三化三制”改革。开发区体制机制改革，归根到底是要做好“人”的文章，想方设法调动人的积极性，关键是建设专业化、市场化、国际化管理团队，重点是推行领导班子任期制、员工全员聘任制、工资绩效薪酬制。洛阳市在选优配强开发区领导班子的基础上，积极探索实行灵活高效的用人机制，全面实行岗位聘任制、末位淘汰制。不仅如此，身份界限也在改革中被打破。现有人员身份封存管理，封存后全员“起立”、竞聘上岗，不再有“身

份”之差，只有“岗位”之别，实现了“人员能进能出、岗位能上能下”。市政府研究制定了市管开发区的薪酬制度，各县区研究制定了各自开发区的薪酬制度，并赋予开发区工资分配自主权。对于开发区的工作人员来讲，那就是“干多干少不一样、干好干坏不一样”，进一步激发了开发区干事创业的积极性。

洛阳市开发区改革成效初显，专业化、市场化水平明显提升。宜阳、伊川、孟津、嵩县、伊滨、高新、西工、经开、新安等9家运营公司已引入专业产业运营公司或团队，栾川、洛宁、汝阳、偃师等4家运营公司正在积极对接中，新安、汝阳、伊川、洛宁、伊滨、西工、经开等多数县区已开展基金招商、股权招商、产业链招商、以商招商等。如高新区提前谋划，瞄准国内500强和行业100强，主动对接、提前谋划、重点招引有影响、带动作用强的大项目，先后达成了投资240亿元的联致科技集成电路芯片封装、正威集团现代有色金属产业供应链工业互联网电商综合服务平台、深圳易光科技智能LED驱动研发产业化基地等电子信息产业项目合作意向，为“十四五”高质量发展开了好局。

二、开发区改革需要继续关注的问题

开发区改革后，新的开发区管理体系基本形成，管委会、开发运营公司与属地政府三者之间的关系更加明晰。通过全面加强经济管理服务职能，剥离社会事务管理职能和具体的开发运营职能，开发区管理机构职能从“大包大揽式”向“轻装上阵式”转变，从职能上推动开发区回归经济功能区的本位，聚焦主责主业，实现了开发区管理机构的“瘦身健身”，为开发区在经济建设中成为主阵地、主战场、主引擎奠定了坚实基础。但仍有部分问题需要在下一步工作推进中给予重点关注。

（一）开发区与行政区权责关系还不够清晰。行政区与开发区存在职责边界不清晰、权责不匹

配、协调机制不健全等问题，造成工作交叉或缺位，效率不高、合力不强。一是开发区与县区政府、属地乡镇的职责边界不清。虽然各开发区“三定”方案均明确了开发区主要职责，但由于经济管理与社会管理在现实中互相交织，工作中推诿扯皮现象时有发生。比如，县区招商局和开发区招商部门都有招商职能；再如，虽然各开发区已剥离了社会管理职能，但开发区企业仍有配合属地部门履行疫情防控、信访稳定等企业主体责任的义务。二是开发区服务企业职能与拥有的经济管理权限不匹配。虽然省开发区高质量发展指导意见已明确赋予县级的136项市级经济管理权限可同步转移至开发区，但由于体制机制所限、人员不足等，部分开发区暂未对照权限清单实质性承接项目落地、投产运营等方面的经济管理权限，开发区经济属性有待强化。目前开发区服务企业职能更多体现在协调代办方面，只能帮助企业联系对接县区相关职能部门，在审批时限、审批流程等方面话语权有限，一定程度影响了项目落地、企业投产进度。三是开发区与县区职能部门、属地乡镇联动机制不健全。各开发区根据省改革要求，均建立了相关协调联动机制，但在具体实践中，联动机制作用发挥不明显。比如，由于目前未完全做到“标准地”出让，对于企业落地时涉及的拆迁、征地等本由属地政府负责的社会事务，仍需开发区牵头，协调推进，增加了开发区的额外负担。

（二）开发区管委会“三化三制”改革还不够彻底。“三化三制”改革是开发区改革的重要内容，虽各开发区“三化三制”改革方案均已出台，但由于对“管委会+公司”的市场化、专业化改革路径认识存在偏差，市直相关部门结合实际深入研究谋划不够，可操作性细则出台较少，由各开发区自行研究推进落实，真正的体制机制改革进展较慢。一是领导班子任期考核体系不健全。领导班子任期制的核心是任期目标考核。目前，各县区均与开发区管委会签订了目标责任

书，但目标设置不够科学，在全省开发区争先进位方面体现不够。区别于地方党政班子考核办法，体现经济功能属性的开发区领导班子考核细则尚未出台，对开发区领导干事创业积极性、主动性有一定影响。二是全员招聘市场化、专业化严重不足。各开发区虽然均已开展了人员竞聘，但基本上是面向县区内机关事业单位在编人员，面向社会的市场化招聘较少，人员结构、素质提升不明显。同时，各开发区普遍反映市场化招聘受工作地点、薪资水平等条件制约，招聘到真正懂资本运作、产业发展等的专业人才存在较大困难。三是开发区工资绩效薪酬激励性不足。各开发区绩效薪酬简单地将个人工资绩效与开发区业绩考核目标完成情况挂钩，仍然在“吃大锅饭”，既没有充分体现岗位差异、能力贡献，也会造成开发区绩效工资总量的无序增长。“为岗位付酬、为能力付酬、为业绩付酬”的市场化薪酬待遇机制还没有真正建立，对高精尖缺人才吸引力、激励性不够。

（三）运营公司市场化机制还不够健全。在“管委会+公司”的发展模式中，运营公司在产业运营、股权投资等方面应发挥更大作用、承担更多任务，成为管委会实现战略意图的市场主体。但目前各开发区运营公司大多数由原县区平台公司改制组建，存在自主权限小、业务不聚焦、机制不健全等问题。一是运营公司权限较小，与管委会权责的边界不够清晰。从权责上看，多数运营公司与管委会权责不清，仅高新区正在聘请第三方机构制定运营公司与管委会之间的权责清单。从自主性上看，多数运营公司独立性弱、权限小，在开展融资贷款、土地开发、招商引资等工作时，除重大决策须报县委县政府、管委会审批外，开展业务性工作也需各级审批。从业务开展上看，各开发区运营公司虽已逐步开展产业运营、股权投资，但管委会安排的各类建设任务仍需承担，在公益与市场业务板块上需要进一步平衡。二是资本运营能力不足，投融资决

策等内部机制不够健全。虽然部分开发区通过股权、基金等方式开展投融资招商活动，但项目少、金额小，依靠地价优惠、租金减免、减税降费等传统政策招商仍为主流。基金作用发挥不足，多数运营公司缺乏基金运作经验和基金管理人才，争取国家级、省级引导基金和社会资本不够，还未设立天使类政府引导基金。投资决策机制不健全，重大投资更多通过逐级上报、行政审批，还没有建立起包含行业专家、投资专家、外部董事等在内的投资决策委员会，投决、风控、内审等机制还不够健全。三是运营公司业务结构不够合理，自我造血能力不足。争取政策性资金不够，运营公司开展基础建设等重资产投资多，但资金来源多为财政资金、商业性银行贷款，回报周期长，经营收入少，还贷压力大。多数运营公司还仅停留在物业管理等初级阶段，关于人才、供应链、担保、征信等围绕园区运营开展的经营性业务少，基本属于空白。四是市场化选聘不足，激励晋升机制不够健全。运营公司领导层行政化色彩浓，领导层人员多为原政府部门、开发区领导或原有平台公司领导转任，班子整体市场化意识和能力欠缺。营利能力不足，市场化薪酬标准低，晋升空间小、工作压力大，对市场化人才吸引力不够。

三、对策建议

开发区改革取得实效的前提是理清管委会、运营公司、属地政府的角色定位，划清责任、权利、利益关系，关键是围绕“人”深化体制机制改革，重点是加快运营公司市场化转型。

（一）理清属地政府与开发区的权责关系。科学界定管委会、运营公司和属地政府的责、权、利关系，做到责权利统一、各司其职。同时，建立健全有效协调联动机制，确保相互配合、形成合力。一是尽快完善细化开发区各类政策、规划、标准。按照开发区是属地政府经济建设的主阵地、主战场、主引擎的角色定位，属地

党委政府要按照一切有利于开发区发展的原则，最大限度给开发区放权赋权。目前属地政府与开发区职责边界不清的主要原因是赋予开发区的各类政策、规划、标准不详细、不具体，开发区又没有法定的自由裁量权，开发区与属地政府职能部门之间权责不统一。属地政府应督促各职能部门加快完善细化涉及开发区的各类政策、规划、标准，按程序报批后，充分放权给开发区组织实施，凡不涉及调整政策、规划、标准的各类涉企事项应全部下放给开发区，具体操作中可采用“见章盖章”的办法。比如，产业发展方面，建议由县区党委政府研究确定开发区细分领域主导产业、产业链及关键配套企业等，开发区管委会围绕细分产业定位，做好园区布局、产业发展等整体规划，运营公司做好项目招商、产业投融资、园区建设、运营服务等。二是分批分步下放经济管理权限。市级层面牵头，围绕项目建设全流程，按照“聚焦需求、应放尽放”原则，梳理确定开发区经济管理赋权清单，并制定标准化审批服务细则。各县区根据开发区实际，结合市级明确的赋权清单，分批次、分步骤下放经济管理权限，同步考虑人员配备、业务培训等，确保开发区接得住、接得稳。对暂时不宜下放给开发区的审批事项，各县区要牵头组织职能部门对开发区企业服务专员开展集中培训，建立专业化“代办”团队，推动“服务链”匹配“产业链”。三是建立健全开发区、职能部门、乡镇协调配合机制。借鉴外地做法，探索建立“开发区吹哨、属地单位报到”工作机制，着力实现协同高效。结合职责分工，科学编制开发区“吹哨”事项清单，规范职能部门和属地乡镇“报到”流程，并将开发区评价纳入职能部门、属地乡镇的目标考核体系，做到“吹哨”重协调、“报到”重实效。探索实行“检查静默期+集中检查”制度，各级行政执法部门集中对园区企业进行检查，“静默期”内原则上除安全、环保等重大检查事项做到非必要不打扰。

(二) 深化开发区“三制”改革。深化人事薪酬体制机制改革，完善开发区管委会企业化运行机制，招引想干事、能干事、干成事的人才，最大程度激发干事创业积极性。一是深化领导班子任期制改革。对标先进开发区，在认真测算实际情况的基础上，适度超前设置任期内考核目标。拓展考核评价范围，在强化开发区各类经济指标的基础上，将园区企业评价作为领导班子考核的重要依据。二是深化全员聘任制改革。强化专业性人才和团队招引，在全社会公开选聘招商引资、资本运作、科技创新等方面专业性人才到开发区任职。建立符合开发区发展的职位职级体系，打通管委会和运营公司之间的职业通道，建立一定比例的末位淘汰机制，实现干部队伍“有上有下、有进有出”。三是深化绩效薪酬制度方案改革。分类制定绩效薪酬方案，特别是针对市场化招聘的专业性人才，建立与开发区发展、个人贡献相挂钩的绩效薪酬体系，适当拉开分配档次。积极探索对赌、股权激励、超额利润分享等中长期薪酬激励方式，不断提高开发区岗位吸引力。市直部门做好业务指导。市级层面研究制定开发区人事、薪酬指导细则，对开发区管委会市场化招聘比例和绩效薪酬、体制内人员晋级晋档和职级并行、人员流动晋升通道、末位淘汰比例等进行指导。

(三) 加快运营公司市场化转型升级。管委会强化产业规划职能，将可以市场化的职能全部剥离重组给运营公司。运营公司要加大市场化改革力度，提升运营能力，尽快实现从输血生存到造血发展的转型，更好服务开发区产业高质量发展。一是赋予开发运营公司更大自主权，让运营公司拥有开展市场化招商、投融资等业务更大自主权。尽快剥离非开发区业务、政府隐形债务等，实现运营公司聚焦主业、轻装上阵。二是加快人事薪酬等内部制度改革。建立市场化的薪酬体系和绩效考核机制，按照“增量业绩决定增量薪酬”，实行收益分享和超额利润奖励，探索对

运营公司关键人员股权激励，提升对人才的吸引和激励作用。畅通管委会与运营公司之间的人才流动，实现人员能上能下、能进能出。三是加大资本运营力度。研究设立支持初创型企业发展基金，培育更多专精特新企业。加大直接或间接股权投资力度，实现运营公司与被投资企业捆绑式发展。四是提升市场化运营水平。各县区向运营公司注入优良经营性资产，给予特许经营权，指导运营公司扩大金融、人才、供应链等轻资产业务，加快提升运营公司自主造血能力。运营公司引入专业园区运营商、社会投资机构等市场化力量，补齐专业化运营短板。深入研究对接国家、省、市各类政策性资金，积极引入各类社会资本，降低运营公司在园区建设上的资金压力。

(四) 市级层面加强统筹协调。开发区改革是引领全市产业高质量发展的重大举措，市级层面要进一步完善顶层设计、强化组织保障，推动开发区加快实现质量变革、效率变革、动力变革。一是完善开发区改革推进机制。开发区建设工作领导小组健全定期听取汇报、常态化实地调研督导、现场观摩等机制，及时掌握开发区改革进展情况、推动解决问题困难。市委、市政府专题会等定期听取县区委主要领导汇报，压实“一把手”抓开发区改革的主体责任。领导小组各成员单位结合各自职能，细化出台指导细则，做好政策解读。二是出台容错激励机制。市级层面出台“清单式”容错激励机制，对干部在先行先试、突破常规时的探索性失误给予更多理解和包容，营造鼓励创新、允许试错、宽容失败的氛围。三是健全能力提升机制。针对开发区干部在产业培育、企业服务、资本运作、运营管理等方面的能力短板，经常性组织赴先进开发区实地考察学习，建立注重实际操作层面的常态化、系统性学习培训机制。

(作者系河南省洛阳市委组织部副部长、编办主任)

责任编辑 华夏

开发区代管行政区的管理困境与创新举措

——基于河南省内开发区的分析

董雅梅

开发区是改革开放的排头兵，是开放政策的试金石，通过划定特定区域，实施特殊的管理体制、特殊的经济政策。我国开发区分为国家级开发区和省级开发区两个等级，前者由国务院批准设立，后者由省级人民政府批准设立，设立后作为所在地政府的派出机构，在划定的区域内行使相关职能，其本身不具有法律主体地位。经过多年的发展，开发区发展速度与发展空间之间的矛盾越来越突出，加之开发区作为政府派出机构的特殊性，一度使得开发区代管行政区成为相对最优的解决方案被广泛运用。本文在深入考察河南省内开发区后，针对开发区代管行政区的优势、面临的管理困境以及相应的创新举措展开思考。

一、开发区代管行政区模式的必然性

回顾我国改革开放的发展历程不难发现，开发区代管行政区绝非偶然。开发区成立初期规划面积一般不超过20平方公里，分布在全国各地、适应各地经济发展需要迅速壮大并形成燎原之势，成为城镇化的“加速器”和GDP增长点，肩负着推动新型工业化发展的重任。

以国家郑州经济技术开发区为例。该开发区于1993年设立，2000年获批为国家级经开区，是河南省首个国家级经开区，规划面积仅有12.49平方公里。开发区管委会作为郑州市人民政府的派出机构，行使市级管理权限，负责对开发

区管辖区域内的经济、科技、文化、社会等行使统一管理职能，在人事、规划、土地、项目管理和基础设施建设等方面具有一定的自主权。这些自主权包括，符合国家产业政策、项目投资在一定数额以下的基本建设项目和技术改造项目，大多可由开发区组织论证、审批，超出权限的可由开发区直接报省一级审批等。具有政策优势的郑州经开区起步顺利，但发展空间不足的现实很快就摆在了面前，于是代管行政区域、发展社会事务应需而生。郑州经开区的发展并非个例。

（一）项目落地需要

A开发区引进大型制造业项目，项目建设区域延伸到临近的B县，共涉及B县a、b两个村庄。A开发区委托B县开展a、b两村的征地工作，征地资金由A开发区承担。项目可能涉及征地的消息传开后，a、b两村村民认为征地补偿标准不应该以B县的标准为依据，应该按照远高于B县标准的A开发区征地补偿标准进行补偿。同时，a村认为b村的果园较多，果树即将挂果，在赔偿中获利较多，计划临时划定一片林地作为a村争取更多补偿，b村见a村水井较多，也开始提前谋划打造临时水井的位置。征地工作正式开始，已经投入颇多的a、b两村村民自然不会轻易妥协，征地难度竟比A开发区和B县以往的工作难度更大。为了顺利完成征地工作，也为了a、b两村日后工作能够顺利开展，两村所在乡镇自然而然

注：本文系2022年度河南省重点研发与推广专项(软科学研究)重点项目“河南省开发区推进‘二次创业’战略研究”阶段性成果。

地站在村民的角度思考问题，帮助两村向A 开发区争取更多补偿。

为了不延误项目建设时间，A 开发区不得不让步，投入更多资金。一番决断后，B 县顺利完成工作，B 县两村获得满意补偿，A 开发区项目顺利开工建设，一切看似皆大欢喜，但实际隐痛只有A 开发区独自承担。

几年后，省市府形成决议，B 县三个乡镇由A 开发区代管，其中B 县a、b 两个村庄及所在乡镇均在代管范围内，于是双方关系发生了根本性的变化。代管前，借由项目落地将A 开发区管委会副主任拒之门外的乡镇干部和村干部，在代管后第一时间登门表态，决心在今后的土地征收、项目开工等工作中发挥积极作用。

（二）保障居民生活和教育需要

C 开发区规划面积不到20平方公里，远离市中心，辖区总人口不到2万，开发区管委会主要行使经济管理权限，未设立教育管理机构，开发区内也没有义务教育公办学校。C 开发区管委会设立之初多为年轻同志，几年后，年轻同志结婚生子，很快便面临子女就学问题。C 开发区与临近的D 建成区协商辖区内适龄儿童入学问题，商定C 开发区适龄儿童到D 建成区公办学校入学，所需教育经费和学生借读费用由C 开发区承担。但借读只是权宜之计，三五年后，当C 开发区常住人口和适龄儿童达一定数量，协商借读的办法就行不通了。

代管行政区后，C 开发区着手学校建设，大力发展义务教育，妥善解决辖区居民子女就学问题。C 开发区因高新技术产业聚集，上市公司、龙头企业遍布，高学历人才占比普遍高于一般县(市、区)，无形中提高了教育预期，带动了辖区教育事业的发展。如今，C 开发区代管行政区近20年，已建成投用公办幼儿园、中小学近30所，教育事业各项指标均高于临近的D 建成区，成为属地教育领域的佼佼者。

调研中了解到，越是具有竞争力的企业越重

视子女就学，普遍认为教育环境优越是留住企业人才的一项重要指标，因此开发区的教育事业不仅仅是区域重点民生工作，也是招商引资、招才引智的基础配套。

（三）开发区项目建设需要

E 开发区是一个中部地区的国家级开发区，鉴于开发区管委会派出机构的特殊身份，设立时仅将其作为市政府预算单位开展工作，很大程度上限制了开发区前期建设的投入，制约了开发区的发展。E 开发区划定区域在城市边缘，其发展任务就是将原有的村镇建设成为现代化新城区，甚至是从一片荒地上起一座新城，单单从基础设施建设配套标准及资金投入来看就是一项耗资巨大的工程。如果是一般的城镇化建设，基础配套可制定几种备选方案，但开发区的基础设施是由项目协议书决定的。为了吸引足够优质的项目落地，基础设施建设投入被视为开发区招商引资和承接实力的一部分。在开发区，基础设施建到哪一步、政府投到哪一步，以及建设时间长短等，都是在项目协议书上明确的，决定这些内容的不是开发区有没有钱，而是进驻项目的投资金额，以及是否能够给地方带来税收、就业、人才、技术等发展要素。

为支持开发区快速发展，市政府批准E 开发区为一级财政预算单位，享有一般县(市、区)财政管理权限，并通过代管周边区域，使E 开发区实际控制面积已达到建区最初面积的数十倍。考虑到代管行政区既有建成区土地又有县级乡镇土地，为统一标准，市政府决定，凡涉及代管区建设产生的债权债务一并由E 开发区承担，这样做不仅省去了繁琐的协商环节，也便于开发区结合自身实际调配资源。但随之而来的是代管区域涉及的社会管理事务也由E 开发区承担，所需投入越来越大，导致其在创造高税收的同时也累积了负债。

“先行先试”既是开发区共有的政策优势，也是开发区作为改革开放试金石所肩负的责任。

在促进经济发展、扩大产业布局、凸显发展优势的历程中，开发区对行政区的代管是某个阶段“先行先试”的创新举措。开发区发展进入快车道首先遇到的问题便是发展空间不能满足项目落地，发展动能无法支撑经济高速行驶的现实，一旦有了成功的代管经验，各地便纷纷效仿，为进入高速发展阶段的开发区增加代管区域，扩大发展空间。为用好管好代管土地，开发区将代管土地上的“官帽子”“钱袋子”牢牢抓在手中，有效统筹地方利益与经济发展，真正实现了从招商引资到拉动地区生产总值的全流程管理。

二、开发区代管行政区的管理困境

开发区设立之初，划定区域与行政区空间分离，组织管理机构分设，以派出机构的身份行使经济管理职能，一般不承担社会管理职能，或者是经济管理权限大于社会管理权限，以保障经济发展的高效。其后在中央政策激励和地方经济发展竞争驱使下，代管行政区域为开发区拓宽了发展空间，注入了强劲的发展动力，同时地方政府陆续赋予财政税收与人事管理等权限，不断强化开发区的自主权，打造了一个个高效自主的发展空间。但任何事物都具有两面性，代管行政区域刺激开发区快速发展，同时也给开发区带来“成长中的烦恼”。

（一）大而全的组织架构与精简高效的理念不符

开发区不断发展壮大，面积越大，企业越多，人口越多，管理所需的资源配置就越紧张，管理成本越高，这就要求开发区管委会既要能招商还要能管理。为保障整个开发区的高效运转，管理机构不断增多，人员队伍不断扩大，与开发区精简、高效的体制设置理念和组织人事管理权限产生了矛盾。一方面，类同于县(市、区)的考核标准和繁重的事务性工作促使开发区管委会向大而全的方向发展；另一方面，法治

化进程中各项法律制度的完善不断提醒开发区，只有回归本位，立足本职，强化主责主业才能走上良性发展的道路。面对困局，各地开发区根据自身所在发展阶段，因地制宜，于夹缝中不断探索改革路径。

（二）难引留人才

开发区逐渐成熟，功能越来越接近建成区。从城镇化发展的角度来看，开发区在较短时间内经历了从“县”到“区”、由“区”到“城”的快速发展历程，各项工作任务变化快、难度大，对整体管理能力的要求高，人才紧缺成为常态。但开发区管委会作为政府派出机构，薪酬待遇不能完全脱离机关事业单位标准，同时又因其特殊性无法保证相应的政治待遇，留住人才的办法和措施匮乏。

（三）社会职能制约开发区发展

建设用地是开发区最核心也是至关重要的资源，建设用地依附土地，而土地上的社会管理事务涉及方方面面，承担社会管理职能的开发区却并不是具备“完全治权”的管理主体，这显然不利于开发区长远发展。与此同时，不承担社会职能的开发区也面临着主动担起代管行政区域带来的行政职能，或与代管区域的属地政府达成合作，共同为居民提供社会服务的问题。什么样的开发区适合代管，什么样的开发区适合与属地政府合作，合作的模式是什么，其核心仍是怎么解决社会管理职能问题，这个问题绕不开，关系着开发区的服务能力。

三、关于开发区代管行政区的看法

调研发现，经济体量越大，开发区越倾向稳步向前，其改革步伐越保守；经济体量越小，开发区越看重招商引资，越能感受到“以亩均论英雄”的压力，越希望得到属地的支持。相比较而言已经具有一定基础的中小型开发区更能及时适应改革，勇于探索实践新的管理模式。由于各级各类开发区设立时间和发展速度存在

差异，代管行政区的时间也不尽相同，围绕开发区是否承担社会职能的讨论比较激烈。归纳起来，有以下三种类型：

（一）建区较早、已经代管行政区且承担社会管理职能的开发区

这类开发区大多已进入成熟期，开发区已经在地区经济发展中占有举足轻重的地位。这类开发区认为任何重大决策和改革举措都可能在这里产生不小的震荡。出于搞好搞活经济的目的，震荡最好是有利于发展，有利于提高自身排名，有利于招引人才。这类开发区认为承担社会职能不仅有利于开发区自身发展，更是加速城镇化建设、循序渐进推进城市集群化发展的重要手段，是更高战略的具体落脚点，承担社会职能的管理困境应该通过授权和明确开发区法律地位等方式解决，问题解决的过程既是城市集群化发展的过程，也是开发区完成历史使命的过程。因此，这类开发区希望通过人大立法确立主体地位，获得更多行政权力，开发区管委会的法律地位能够等同于县(市、区)，机构和人员管理更加规范，并以此为基础建立符合自身实际的激励机制，吸引更多高层次管理人才。从开发区的本质与其应该承担的主责主业看，这类想法真正实现是有难度的。

（二）建区较早、已经代管行政区但未承担社会管理职能的开发区

这类开发区因区位不同可分为两类：一是地处较发达地区的开发区，因区位优势，企业容易落地，土地资源备受重视，建设成本较高。这类开发区通过与属地政府签订合作协议，不断推进财政科学化、规范化、信息化管理，构建上级政府全面统筹协调机制，开发区立足经济发展向代管区域属地政府购买服务的综合管理机制有效解决所需社会事务服务问题。二是地处偏远地区的开发区，土地资源容易协调，但企业较难落地，大多举全市、全县之力发展开发区。这类开发区无力且不需要承担社会管理职能。

（三）建区较晚且未代管行政区的开发区

这类开发区即将驶入或正在驶入快车道，在项目落地、园区管理等方面与代管区域属地存在职责不明、协调不力等情况，需要上级政府承担大量协调工作。具体又可分两类：一类出于对发展空间和对基层乡镇绝对领导权的渴求，迫切希望实行行政区代管模式并承担相应的社会管理职能，希望得到更多的法律授权和建立更加完备的管理机构，从而留住更多的优秀人才，迅速提升自身综合实力。这类开发区坚信将基层的“官帽子”和“钱袋子”管住，开发区招商引资工作就能更上一层楼，经济发展才是应该考虑的首要目标，代管行政区以后面临的管理困境并不是需要关注的重点。另一类希望解放思想，朝着高效高薪、灵活发展的方向前进。

四、解决开发区代管行政区管理困境的创新举措

自党中央、国务院2017年启动开发区改革创新工作以来，各地高度重视，开发区主战场、主引擎、主阵地作用愈发明显。2023年2月，党中央、国务院对深化开发区管理制度改革推动开发区高质量发展作出了新部署，开发区需要结合自身实际认真贯彻落实，不断探索解决现阶段代管行政区管理困境的新举措。

（一）实行服务购买，代管但不承担社会管理职能

开发区社会管理职能是营商环境的重要组成部分，同时也是开发区转型升级的重要依托，不能被排除在开发区功能以外。在这方面，贵州双龙航空港经济区就是成功探索。该区为避免因托管能力不足导致的异化托管，与原属地政府在协商的基础上设置了一年的托管过渡期，并对以后的工作进行了总体约定。双龙航空港经济区管委会以未来一段时间内的部分经济收益为成本，通过购买服务的方式，将一部分经济、社会事务反委托给原属地政府管理，其中包括但不限于社

会保险，涉及中央转移支付及省直、市直相关部门安排的涉农、惠农、社会救济、救助、优抚、补助、补贴、补偿等各类民生资金拨付和发放工作，以及社会化管理和社会化服务工作。双方协商制定了详细的税收返还方案，签订了能够解决原属地历史上建设托管区产生的债权债务问题备忘录。

（二）实行人大立法，代管且承担社会管理职能

随着开发区不断发展，代管行政区相应的社会事务使开发区逐渐“政府化”，开发区由原本仅承担经济管理和招商引资职能逐步向一级行政区职能的方向发展。开发区在职能不断扩张的同时也面临着行政权力的放与不放、机构编制的增与不减、法律主体地位的立与不立等问题，但开发区和代管区域属地政府之间并不都能够达成良性合作发展关系，如果两个主体在同一系统内进行考核，协调必定顺畅，否则便是“两家事出不了一家言”。在不得不承担社会职能的情况下，有权限的地方应通过人大立法明确开发区在当前发展阶段的法律主体地位，改“派出机构”为“派出机关”，明确开发区在承担社会管理职能的同时，拥有等同于县(市、区)的管理权限，保障开发区科学化、法治化、规范化高速运行。

（三）以税收促协作，实现开发区内外联动

调研中发现，各地多注重开发区管理体制的研究，往往忽视了管理机制可能和应该发挥的重要作用。应该强调的是，这里的机制不单指开发区管理机制，它包括整个地区围绕开发区发展带动区域经济发展的管理机制。近年来，开发区在行政管理上逐渐趋向县(市、区)模式，多数情况下开发区与县(市、区)是战友和兄弟关系，各负其责，相处融洽，偶尔出现项目争夺也多是开发区占优势。但在经济转型发展的关键期，在影响地区发展的重大项目落地攻坚期，开发区作为主战场，更需要地方的供给和协助，而不是孤军奋战。调研中，我们了解到一些乡镇招商的例子，例如F乡对接一个项目，因为土地无法满足项目需要，最终由县政府决定将项目落在G镇，项目税收实行按比例分账，G镇拿大，F乡拿小，彼此皆大欢喜。试想开发区周边县(市、区)招引的项目落在开发区代管本县(市、区)土地上，同样增加本县(市、区)收入，这样就能够起到既扩大开发区政策辐射范围，又调动周边县(市、区)招商积极性的作用，如此一来，代管区域社会管理职能的配合度也将大大提高。

(作者单位：国家郑州经济技术开发区组织人事和社会保障局)

责任编辑 朱亚娟

(上接第16页)

律不承担应由行政机构承担的职能，进一步强化事业单位服务为民的公益属性。为持续巩固事业单位重塑性改革成果，提升事业单位治理效能，下一步需探索建立事业单位政事权限清单制度，根据相关法律法规、政策文件和事业单位“三定”规定等，重新梳理事业单位职能和明细事项，建立区级政事权责清单台账，明确改革后的事业单位严格按照清单列明的职责权限开展工

作，不再承担应由行政机构承担的职能，进一步界定主管部门与所属事业单位权责边界，一方面解决机构之间职责交叉、边界不清带来的各种问题，另一方面保障事业单位自主权，减少部门对事业单位的直接管理与过度干预，进一步增强事业的发展活力、扩大发展空间。

(作者单位：郑州市惠济区委编办)

责任编辑 朱亚娟

“通报批评”与“行政处罚决定公示”： 混淆、辨析及完善

骆 涌

(保定市应急管理局,河北保定 071000)

摘要: 目前,“通报批评”与“行政处罚决定公示”被未加区别地应用,不仅造成两者功能的混淆,更造成作为行政处罚种类之一的“通报批评”被“架空”,“行政处罚决定公示”违背了制度的设计初衷。两者存在目的、内容、实施程序与外延范围具有显著差异。建议明确“通报批评”适用于违法程度较为严重的行为,“行政处罚决定公示”以匿名为前提“应公开尽公开”,重视“通报批评”和显名“行政处罚决定公示”的程序正义。

关键词: 行政处罚;通报批评;行政处罚决定公示;名誉罚

中图分类号: D922.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)11-0027-07

一、问题的提出

2021年修订后的《行政处罚法》第9条将“通报批评”新增为行政处罚种类之一,同时第48条第1款规定:“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。”《行政处罚法》是一部关乎建设法治政府、维护社会秩序以及优化营商环境的重要法律。《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发〔2021〕26号)提出加强立法释法有关工作,细化程序制度,强化行政执法监督等一系列要求。问题是在一些地方行政执法实务中,“通报批评”与“行政处罚决定公示”趋向于混同。一方面,“行政处罚决定公示”扮演了“通报批评”的角色,演变为行政处罚,减损了被公示者的权益;另一方面,一些行政机关实施“通报批评”的法律依据不

足,甚至未将“通报批评”视为一种行政处罚,对贯彻实施《行政处罚法》造成不利影响。

案例一:河北霸州乱罚款事件。2021年12月17日,国务院办公厅督查室通报河北省霸州市出现大面积大规模乱罚款问题,通报中提及“7家接受高额处罚的企业因不愿留下行政处罚记录,该乡综合执法队违规将其处罚事项和处罚金额拆分到未实施执法检查的其他企业。”^[7]被处罚企业不愿留下行政处罚记录的原因是行政处罚信息公示在“信用中国”等网站,将对企业名誉造成不良影响。该事件中众多企业被乱罚款暂且不论,被罚企业为躲避“行政处罚决定公示”带来的“二次伤害”,与执法者达成“合意”,另外寻找企业“冒名顶替”,这不仅违背了设立“行政处罚决定公示”制度的初衷,还严重影响了政府公信力。令人担忧的是该乱罚款事件恐非个案,

收稿日期:2023-04-08

作者简介:骆涌(1981—),男,河北保定人,保定市应急管理局公职律师,注册安全工程师,研究方向为行政法与劳动保护法。

其他地方可能也存在此类“冒名顶替”的做法。

案例二：演员李易峰嫖娼案。2022年9月11日，微博“平安北京”通报演员李某某供认多次嫖娼，被北京警方行政拘留。微博“央视新闻”随即通报：“记者通过权威渠道了解到，李某某为李易峰。”近些年来，几起演艺人员嫖娼案件经媒体报道引发的热议，除了对涉事演艺人员的广泛批评，也有对个案中新闻伦理失范的反思^[2]。最值得关注的是对于警方与媒体实名披露案情合法性的探讨^[3]。实名披露案情是“通报批评”还是“行政处罚决定公示”？首先，现行《治安管理处罚法》第66条仅规定给予卖淫、嫖娼人员罚款和拘留的行政处罚，给予“通报批评”于法无据；其次，相关案件中警方虽然未直接实名披露案情，但是记者通过所谓“权威渠道”获取涉案人员真实姓名并披露，可以推定警方间接实施了显名“行政处罚决定公示”，产生了名誉罚的效果，即事实上的“通报批评”。此外，现实中涉及普通人的卖淫、嫖娼案件并未被如此公示，由此又引申出对公众人物差别对待的合理合法性问题。

案例三：给予法律条文未规定的“通报批评”。2022年6月17日，国家能源局公布三起安全生产监管典型执法案例，其中之一是中国水利水电第四工程局有限公司存在安全教育考试成绩记录不真实等违法行为。国家能源局福建监管办依据《安全生产法》第97条第4项的规定，给予该公司“罚款人民币10万元的行政处罚，同时予以通报批评”^[4]。然而，2021年6月修正后的《安全生产法》第97条并未规定给予违法者“通报批评”的行政处罚。经查阅“国家法律法规数据库”，自2021年《行政处罚法》修订至今，各级立法机关制定和修改的法律法规已逾百部，但是将“通报批评”作为新的行政处罚种类写入法条的相对较少，多数法律中行政处罚种类仍然以警告和罚款为主。“通报批评”似乎处于在立法时被遗忘，在执法时又被想起的尴尬境地。

上述案例反映出“通报批评”与“行政处罚

决定公示”的显著区别未得到应有的重视，相关制度设计有待完善。

二、“通报批评”与“行政处罚决定公示”辨析

“通报批评”与“行政处罚决定公示”的本质区别在于：“通报批评”是法定的行政处罚种类之一；“行政处罚决定公示”属于行政执法公示制度中的“事后公示”，是当前各行政机关应当落实的一项重要工作制度。两者的区别具体表现为以下几个方面。

（一）主要目的不同

“通报批评”与“行政处罚决定公示”最重要的区别是目的不同。“通报批评”的主要目的是通过公开的方式对违法者的品德、声望、才能、信用等予以负面评价，通过对违法行为的制裁在全社会起到警示作用，预防新的违法行为，以维护公共利益和社会秩序。“行政处罚决定公示”的主要目的是满足公众的知情权，是公众对行政管理行使参与权、表达权和监督权的基础，“以达到强化民主政治、防止行政腐败之功效”^[5]。“霸州乱罚款事件”反映出该制度在执行过程中出现了“目的性”错误。“行政处罚决定公示”没有发挥对行政机关乱罚款行为监督的作用，反而演变为对当事人的名誉罚，成为对乱罚款受害企业的“二次伤害”，偏离了该制度主要目的，违背了制度设计初衷，显然是错误的。

（二）主要内容不同

主要目的不同决定了“通报批评”与“行政处罚决定公示”的主要内容不同。“通报批评”的主要内容是当事人的违法行为，即应突出谁实施了什么违法行为。“行政处罚决定公示”的主要内容是行政机关对违法行为的处罚结果，即应展示哪个部门对违法行为给予怎样的处罚。

主要内容的差异可以细分为两点。第一点是“谁是聚光灯下的主角”。显然，被“通报批评”放在聚光灯下的是违法行为人，“点名批评”是

违法者应当承受的不利后果；被“行政处罚决定公示”放在聚光灯下的是行政机关，走上前台是打造阳光政府的举措之一，谁被处罚显得不那么重要了。第二点是“关键剧情”。“通报批评”需要重点指出违法者实施了怎样的危害公共利益的行为，以及相关法律法规的禁止性规定，违法行为造成危害后果亦是“通报批评”的原因；“行政处罚决定公示”需要重点说明行政机关如何行使处罚裁量权，例如法律条文规定对于某个违法行为应当给予一万元至五万元的罚款，个案中为什么罚款一万元而不是五万元，这是公众监督的关键内容。

（三）实施程序不同

“通报批评”属于行政处罚，实施程序应符合《行政处罚法》的规定。首先，行政机关作出“通报批评”的处罚决定必须有法律依据，即在法律法规条文中明确规定了给予违法者“通报批评”，例如《慈善法》第101条第2款。其次，“通报批评”不适用简易程序。行政机关在作出“通报批评”的处罚决定之前应当向当事人告知认定的违法事实、理由和依据，当事人有权进行陈述、申辩，甚至要求听证。行政机关作出“通报批评”的行政处罚决定后，除了需将行政处罚决定书送达当事人，还应当将行政处罚决定通过网站等载体公示，以达到“通报”社会之要求。

“行政处罚决定公示”在行政机关作出行政处罚决定之后实施，通常无需再提前告知当事人。实施程序遵循行政机关常规的内部工作流程，即“承办人请示—负责人批准”。2018年，国务院要求全面推行包括行政执法公示制度在内的行政执法“三项制度”。在各级司法行政机关推动下，目前各地已普遍制定行政执法公示工作办法，对公示信息的发布、撤销、更新和纠错等环节做出了具体规定。

（四）外延范围不同

《失信行为纠正后的信用信息修复管理办法（试行）》（国家发展改革委令 第58号）第15条规

定，信用平台网站不公示“通报批评”的行政处罚信息，将其与“警告”及简易程序作出的处罚决定一同视为对轻微违法行为的惩戒。“通报批评”诚然不等同于失信惩戒^[6]，但是为防止在市场竞争中出现“脸皮薄吃不着，脸皮厚吃个够”的逆淘汰现象，“通报批评”理应避免空有其名。各行政机关与发展改革、市场监管等部门协作，“通报批评”理论上可以外延到企业信用问题。只有违法记录公示在“信用中国”网站或者“国家企业信用信息公示系统”中，违法企业在投标等市场竞争中受到限制，承担了违法后果，“通报批评”的惩罚功能才得以真正实现，成为名副其实的名誉罚。

当前亟需强调“行政处罚决定公示”不是名誉罚，不应当与企业信用挂钩。普通情形下“行政处罚决定公示”的外延范围限于对行政机关的监督，不触及当事人利益。曾经，某地一企业因为被查询到行政处罚信息，丢掉了一笔货值数百万美元的外贸订单。该企业负责人向执法人员抱怨，企业的违法行为算不上严重，已经积极进行了整改，行政机关不应该“揪住不放”。执法人员对企业负责人表示理解与无奈。需要注意到，即使行政机关不将被处罚企业信息上传“信用中国”等网站，一些社会组织也会收集各地政府网站上的行政处罚决定公示信息，从而对被公示企业产生不利影响。“行政处罚决定公示”演变为名誉罚无疑损害了被公示企业的权益，在优化营商环境背景下尤其值得重视。特殊情形下当事人应被显名披露，“行政处罚决定公示”会兼具名誉罚的功能需另当别论。

三、特殊的“通报批评”与“行政处罚决定公示”

（一）未被视为行政处罚的“通报批评”

早在《行政处罚法》2021年修订之前，一些法律法规条文已经写入了“通报批评”。例如《传染病防治法》第69条规定医疗机构未按照规定报告

传染病疫情的，卫生行政部门“责令改正，通报批评，给予警告”。该法条中“通报批评”列在“责令改正”之后，在“给予警告”之前，“通报批评”似乎没有被视为是给予违法者的行政处罚。需注意到该法条同时规定造成传染病传播等严重后果的，给予责任人“降级、撤职、开除”的处分。与之类似的还有《科学技术进步法》第114条。有学者指出在一些领域行政机关与被管理的社会主体之间仍存在一定程度的人事管理关系，不能简单定性为行政主体与行政相对人的行政法律关系，相关法律法规中的“通报批评”难以视为行政处罚，更偏向于内部处分措施^[7]。前文案例三，国家能源局福建监管办对中国水利水电第四工程局有限公司的“通报批评”似乎也未被视为行政处罚，更像是行政机关对下级单位的一种处分。

改革开放以来，民间资本已广泛进入医疗、教育等传统公共事业领域。如果民营医疗机构未按规定报告传染病疫情造成疫情传播等严重后果，卫生行政部门显然无法直接给予民营医疗机构员工“开除”的处分，对民营医疗机构的“通报批评”也不宜视为内部处分措施。有观点认为“通报批评”的力度弱于“公开谴责”，“通报批评”限于领域内部，不对社会公开披露。例如《保险公司股权管理办法》（保监会令〔2018〕5号）第82条规定中国保监会对违规的保险公司股东或者相关当事人可以采取7项监管措施，其中第1项是“通报批评并责令改正”，第2项是“公开谴责并向社会披露”，措施力度似乎是逐项增大。但是，有学者指出“公开谴责”比“通报批评”仅是在字面上表现得更激烈，二者并无实质差异^[8]。在信息化时代，非保密的“通报批评”很难将知晓范围控制在某个领域内部，而关乎公众利益的违法行为也不应仅限于某个领域内知晓。因此，有必要审视现行法律法规，厘清哪些“通报批评”是上级部门鞭策下级部门（包括社会团体、事业单位等）的工作方式，哪些“通报

批评”应当但是未被视为行政处罚，采取修法等措施为其“正名”。

（二）显名“行政处罚决定公示”

2021年修订后的《行政处罚法》第48条第1款规定：“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。”修法过程中，该法条一审稿的内容原是“行政处罚决定应当依法公开”。经二审稿、三审稿两次修改后，从绝对公开转为相对公开。在此之前，各地推行行政执法公示制度时普遍按照《政府信息公开条例》确立的“以公开为常态、不公开为例外”原则，除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私等特殊情形的，普通行政处罚决定均予公开。有学者指出修订后的《行政处罚法》限缩了应公开的行政处罚决定范围，表现出立法者的审慎立场^[9]。从建设阳光政府的角度，“行政处罚决定公示”的范围不应被限缩，仍应坚持方便公众监督“应公开尽公开”之原则。在普遍匿名公示的前提下，行政机关根据需要公开具有一定社会影响的行政处罚决定，披露当事人名称或姓名。《行政处罚法》第48条第1款更应视为特殊情形下“行政处罚决定公示”可以显名的法律依据，而非对“行政处罚决定公示”范围的限制。

对于公众人物的行政处罚决定是否应当公开？有观点认为公众人物作为榜样，其举止言行往往被模仿，公众关注度可以作为判断其社会影响的因素^[10]。有观点认为立法已然表现了对行政处罚决定特殊性的审慎态度，不应依据公众关注度将公众人物与普通人差别对待，防止污名化^[11]。如何平衡公众知情权与个人隐私权之间的冲突，是立法者和执法者均需考虑的问题，并在一定程度上影响了《行政处罚法》第48条第1款的修订过程^[12]。

值得注意的是“演员李易峰嫖娼案”被披露后，“中国新闻网”指出一个细节：李易峰在否认嫖娼的声明中提出一个问题：“一个公开透明的法制时代谁有本事逃脱违法的后果？”“中国

新闻网”对此回应：“是的，没有。”^[13]在公众关注质疑中，李易峰的声明涉及一个嫖娼案件之外的问题：警方的执法行为是否公开透明？此时，李易峰的隐私权与行政机关的公信力发生了冲突，而行政机关的公信力可以认为属于社会公共利益。有学者指出如果为了社会公共利益公开行政处罚决定，从而侵犯了个人隐私权，那“这种侵犯是可以被容忍的”^[14]。从这一角度看，在“演员李易峰嫖娼案”中，警方的显名“行政处罚决定公示”具有合理合法性。

四、完善“通报批评”与“行政处罚决定公示”制度

在行政执法实务中，“通报批评”与“行政处罚决定公示”制度出现问题的主要原因是一些行政机关未能准确理解把握两者的功能，同时相关法律法规也有待完善，因此提出以下建议。

（一）明确“通报批评”的适用范围

通常认为《行政处罚法》第9条所列行政处罚的种类各项排列由轻及重，“通报批评”与“警告”并列在《行政处罚法》第9条第1项，可均被视为力度较轻的惩罚措施，适用于违法程度轻微，社会危害性不大的行为^[15]。不容忽视的是两者存在显著差异：“警告”是批评，告知范围限于被处罚人，属于申诫罚；“通报批评”不仅批评，还告知于公众，属于名誉罚^[16]。因而，可以说“通报批评”涵盖了“警告”。前文提及的《传染病防治法》第69条既已规定“通报批评”，又提出“给予警告”颇显冗余。对于一些企业，“通报批评”带来的惩戒后果远大于警告，甚至可能超过小额罚款的损失。正因如此，《行政处罚法》第5章第2节“简易程序”适用情形限于“警告”和三千元以下的罚款，不包括“通报批评”。《慈善法》第101条第2款规定主管部门对未履行验证义务的平台企业予以“警告”，逾期不改正的才予以“通报批评”。因此，应明确一个理念：“通报批评”适用于违法程度较为严重的行为。

由此，“通报批评”的实施程序也需慎重考量。行政机关在作出“通报批评”的处罚决定之前是否应当告知当事人有要求听证的权利？首先，“通报批评”如外延到企业信用问题，对企业可能起到类似对个人“限制从业”的效果，可以视为一种会产生较重后果的行政处罚，符合《行政处罚法》第63条第1款第4项和第5项规定的情形。其次，关于质量问题的“通报批评”对一些食品、药品企业必然产生不利影响，真实情况也可能非常复杂，为避免出现原海口市工商局委托检测失误引发的农夫山泉“砒霜门”事件，行政机关在作出“通报批评”的行政处罚决定前应当告知当事人有要求听证的权利^[17]。特殊情形下，为避免某些违法行为对社会造成严重危害，行政机关需及时发布“公共警告”，对相关企业也应履行必要的告知程序。

（二）优先将“通报批评”写入重点领域法律法规

目前，“行政处罚决定公示”在实务中扮演着“通报批评”的角色。在短期内不能大规模修法的情况下，“行政处罚决定公示”作为一种治理技术发挥了一定的积极作用^[18]。现行很多法律规定了向社会公布违法者，适用情形有的法律概括为情节严重，如《安全生产法》第78条，有的法律规定为几乎全部违法行为，如《食品安全法》第113条、《环境保护法》第54条等。这些实质上的“通报批评”在法律条文中表现为“行政处罚决定公示”，不利于规范行政机关的执法程序。建议各行政机关与立法机关沟通配合，对各类违法行为梳理评判，遵循比例原则明确哪些行为应当给予“通报批评”，及时修法。

建议优先在食品安全等关乎公众身心健康领域修法，为其他领域法律修改提供经验。2022年，陕西省榆林市某个体工商户销售了5斤毒死蜱残留超标的芹菜，被市场监管部门罚款6.6万元。该案“过罚相当”还是“处罚不当”引发热议。高额罚款可能严重影响弱势群体的生计，为

避免激化执法人员与小商贩的矛盾，有必要在罚款之外寻求社会治理手段。如学者所言，市场经济的复杂多样化造成一味提高罚款上限治标不治本，财产罚已经“力不从心”，也难以满足政府对社会风险管控的需要，应当重视名誉罚的作用^[19]。前文案例三，国家能源局福建监管办对中国水利水电第四工程局有限公司“通报批评”体现了行政机关对名誉罚的重视。劳动安全领域法律亦应引入“通报批评”，有利于劳动者在选择就业单位时作出评判，督促用人单位重视劳动者权益^[20]。

（三）明确普通情形“行政处罚决定公示”应当匿名

“行政处罚决定公示”不同于“通报批评”的关键是对当事人匿名，只有匿名才能避免“行政处罚决定公示”演变为对当事人的名誉罚，将其外延控制在对行政机关监督的范围之内。目前，各地各级行政机关普遍将行政处罚决定显名公示的做法亟待纠正。因此，建议各级司法机关发挥行政执法监督的职能，督促各行政机关将普通情形“行政处罚决定公示”一律匿名。

匿名“行政处罚决定公示”应当继续坚持“以公开为常态、不公开为例外”原则。广泛性的互联网公示信息无疑为公众参与行政管理提供了支持与保障^[21]。因为只有同类案件被公示之后，公众及案件当事人才能通过对比行政处罚的种类和罚款金额的多少，判断行政机关作出的处罚决定是否畸轻畸重，是否符合裁量基准，以此为基础展开有理有据的质疑与监督。公示不仅有利于防止行政机关“同案不同罚”、执法人员“厚此薄彼”，还有利于类似“毒芹菜案”的案件被公众知晓，在关注与争论中从立法、执法等角度全面促进法治建设。

（四）规范显名“行政处罚决定公示”的适用情形与程序

《行政处罚法》第48条第1款仅为显名“行政处罚决定公示”提供了最基础的法律依据，解决目前执法实务中的问题仍需修改相关法律法规。

首先，规范显名“行政处罚决定公示”的适用情形。显名“行政处罚决定公示”前提条件是法律未规定给予“通报批评”，触发条件是产生了一定的社会影响，可能情形是涉及商业秘密、个人隐私等。各行政机关有必要梳理现行各部门法律，确定哪些违法行为可能需要显名“行政处罚决定公示”，进而建议立法机关修改法律。为了避免大规模修改法律，鉴于显名“行政处罚决定公示”是对当事人违法行为的客观呈现，其名誉罚的惩罚后果与多种因素相关，适用情形也可以由国务院各部委制定部门规章予以规范^[22]。

其次，规范显名“行政处罚决定公示”的实施程序。显名“行政处罚决定公示”是对当事人影响名誉之处分，减损了当事人的权益，属于行政处罚，实施程序应当受《行政处罚法》规制^[23]。鉴于显名“行政处罚决定公示”的特殊性，实施程序是否应当严格遵守《行政处罚法》第五章的规定值得探讨。

显名“行政处罚决定公示”不是一个独立的行政处罚决定，是在“源”行政处罚决定作出之后，行政机关根据社会影响作出的补充决定，不再涉及立案、调查取证等环节。因此，显名“行政处罚决定公示”不适用《行政处罚法》第五章第二节“简易程序”和第三节“普通程序”，但是应当遵守第五章第一节的事前告知等“一般规定”。在个别社会影响较大的案件中，公众对案情披露可能表现出急迫性，漫长的等待可能引发对行政机关与当事人暗箱操作的质疑。案件一旦被公众关注，陈述、申辩以及听证等环节也很难再保密，相关程序将没有意义。显名“行政处罚决定公示”事前告知的时间节点可以在行政处罚决定作出之时，告知当事人将予以公示，或者在出现某种情形时可能予以公示。目前，一些行政机关已在行政处罚决定书中注明“将依法向社会公开行政处罚决定信息”，相关程序设计有待进一步完善。允许当事人预期到不利后果，有权

依法提出陈述、申辩或者要求听证,是保证显名“行政处罚决定公示”程序正义的必然要求。

五、结语

现实案例表明《行政处罚法》2021年修订后,“通报批评”与“行政处罚决定公示”制度的执行情况有待完善。特别是“行政处罚决定公示”与企业信用挂钩,不仅造成被处罚企业因为普通行政违法行为在市场竞争中受限,不符合优化营商环境、促进市场公平竞争的要求,还制造了行

政机关与企业的矛盾,甚至衍生出“冒名顶替”接受公示的情形,严重影响了政府公信力。建议尽快纠正当前行政处罚决定普遍显名公示的做法。特殊情形下的显名“行政处罚决定公示”需妥善而为,值得深入研究。“通报批评”作为新增的行政处罚种类,在立法和执法层面均应加以重视,有必要明确其适用于违法程度较为严重的行为,在此前提下“通报批评”理应与企业信用挂钩。

参考文献

- [1] 关于河北省霸州市出现大面积大规模乱收费乱罚款乱摊派问题的督查情况通报 [EB/OL]. (2021-12-17)[2023-06-19].http://www.gov.cn/hudong/ducha/2021-12/17/content_5661671.htm.
- [2] 魏蔚.嫖娼事件报道中的新闻伦理失范与重建:以“黄海波嫖娼”事件、“王全安嫖娼”事件报道为例[J].视听,2015(7):91-92.
- [3] 韩旭.涉嫌卖淫嫖娼人员是否应该被通报?[EB/OL].(2021-10-22)[2023-06-19].微信公众号“司法兰亭会”.
- [4] 国家能源局公布三起安全生产监管典型执法案例[EB/OL].(2022-06-17)[2023-06-19].http://www.nea.gov.cn/2022-06/17/c_1310625135.htm.
- [5] 周佑勇.行政法基本原则研究[M].武汉:武汉大学出版社,2005:263.
- [6] 程斌.论“通报批评”后的信用修复[J].行政科学论坛,2023(2):43-47.
- [7] 朱芒.作为行政处罚一般种类的“通报批评”[J].中国法学,2021(2):148-165.
- [8] 冉崇潇.作为行政处罚的“通报批评”:规范语义、实证识别与适用控制[J].西南政法大学学报,2022(2):72-84.
- [9] 王锡铤.行政处罚决定的公开及其限度[J].中国司法,2021(8):68-71.
- [10] 马琳昆.处罚决定公开的适用路径[N].民主与法制时报,2021-06-17(6).
- [11] 孔祥稳.行政处罚决定公开的功能与界限[J].中外法学,2021(6):1619-1637.
- [12] 熊樟林.行政处罚决定为何不需要全部公开?:新《行政处罚法》第48条的正当性解释[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2021(6):97-104.
- [13] 中新网评李易峰嫖娼被警方通报:网络不是法外之地,现实更不是[EB/OL].(2022-09-11)[2023-06-19].<http://www.chinanews.com.cn/sh/2022/09-11/9850228.shtml>.
- [14] 李洪雷.中华人民共和国行政处罚法评注[M].北京:中国法制出版社,2021:328.
- [15] 江必新,夏道虎.中华人民共和国行政处罚法条文解读与法律适用[M].北京:中国法制出版社,2021:25.
- [16] 江国华,孙中原.论行政处罚中的通报批评[J].河北法学,2022(6):46-67.
- [17] 王晓宇.行政法上的通报批评研究[D].保定:河北大学,2022:37.
- [18] 袁雪石.中华人民共和国行政处罚法释义[M].北京:中国法制出版社,2021:288.
- [19] 黄海华.行政处罚的重新定义与分类配置[J].华东政法大学学报,2020(4):31-43.
- [20] 骆涌.新时代《安全生产法》的改进路径研究[D].保定:河北大学,2022:48.
- [21] 林华.公众参与法律问题的行政法研究[M].北京:中国政法大学出版社,2016:136.
- [22] 贺译葶.公布行政违法信息作为声誉罚:逻辑证成与制度构造[J].行政法学研究,2020(6):78-89.
- [23] 胡建淼.论行政处罚的手段及其法治逻辑[J].法治现代化研究,2022(1):17-31.

责任编辑 刘 钊

德治基础上的法治： 《论语》对我国法治国家建设的启示

肖新平

(山东政法学院 公共管理学院;山东社会治理与法治建设研究中心,山东 济南 250014)

摘要:仁政德治思想在我国以德治国的治理传统中具有重要地位。通过扎根研究可以看到,《论语》以德治国理念有治理总纲、施政理念、发展理念、领导理念与权威来源五个维度,以及实践路径的治政、社会治理、经济发展、文教治理、军事管理五个维度。《论语》对我国法治国家建设具有重要启示,即“德治基础上的法治”是更加适合中国的法治国家建设之路,这是因为走“德治基础上的法治”建设之路既有历史基因和认知基础,又是时代和现实的需要。

关键词:《论语》;以德治国;治理传统;法治国家;德治基础上的法治;扎根理论
中图分类号: D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)11-0034-08

“中国优秀传统文化的丰富哲学思想、人文精神、教化思想、道德理念等,可以为人们认识和改造世界提供有益启迪,可以为治国理政提供有益启示,也可以为道德建设提供有益启发”^[1]。儒家的仁政德治思想是优秀传统文化的典型体现,《论语》作为仁政德治思想的重要代表作,蕴含着传统国家治理的丰富智慧与民族经验,亦是古代君臣治国理政与修己安人的重要“行动指南”。当今,在国家治理现代化进程中弘扬优秀传统文化、发掘优秀传统文化中的治国智慧具有重要的时代价值与现实意义,它不但有助于传统文化的创造性转化与创新性发展,有助于构建本土化的治理理论,而且有助于开展中西方理论的对话

及中国治理经验与智慧的传播。

一、《论语》中的治理思想研究综述

《论语》内容大体可以分为治国、理政、修身、教学、交友、人物品鉴与孔子其人等部分。已有文献对于《论语》这部综合性著作的解读是全方位、多角度、多学科的,既有政治学、哲学、管理学、法学、伦理学等不同学科的研究,又有考证、溯源、辨析、文献考据等不同角度的解读。当代关于《论语》治国理政的研究,主要从为政以德、以德治国、德治与法治关系、道德教化、官德、廉政、社会治理、和谐社会等视角展开。

收稿日期: 2023-06-20

基金项目: 山东政法学院课程思政专项“中国传统行政文化经典选读”(2021ZJGB017);山东政法学院科研项目“《论语》中国家治理理念的当代价值”(2022Q05B)

作者简介: 肖新平(1981—),山东德州人,山东政法学院公共管理学院讲师,山东社会治理与法治建设研究中心研究人员,公共管理-行政管理学博士,研究方向为公共行政、组织文化与领导力。

（一）《论语》中国家治理的主要研究视角

首先是治国理政与行政管理视角。靳浩辉从制度伦理视角总结了孔子“政者正也”的治国理政逻辑与“德、礼、法”相结合的治国理政方略^[2]。刘向新总结了孔子的为政以德、以礼、以仁与节俭的定国安邦之道^[3]。李文韬、孙柏瑛认为孔子的行政管理思想可以分为德政、仁政与勤政三方面^[4]。刘星剖析了儒学思想核心价值与新时代治国理政思想四方面的契合^[5]。盛宏干从“修、齐、治、平”角度分析了《论语》中吏治思想对当代治国理政的指导意义^[6]。杨凤城、付吉佐在《改革开放以来中国共产党对孔子认识的变化与演进》一文中指出，习近平总书记对于儒家思想的创造性转化应用，主要体现为高度重视传统文化对于社会主义核心价值观、党员干部的党性与道德修养、生态文明建设与应对全球治理问题的启发与借鉴价值^[7]。这体现了儒家思想在当代国家治理现代化中的重要价值，也反映出中国共产党作为中华优秀传统文化坚定继承者的身体力行。

其次是政治、法律与人力资源管理视角。胡晓地分析了《论语》中蕴含的安民富民、社会和谐，以德为先、用好人才，渐进变革、中道而行等政治智慧^[8]。肖绍俊指出，孔子政治和谐思想主要体现在为政以德的基石、行之以仁的内容和约之以礼三个方面^[9]。王占通认为，孔子提出了由内而外的理想政治法律进路^[10]。栗斌总结了儒家法律思想的主要内容是以仁为旨归、以以德率法为原则、以礼为规范、以无讼为价值追求^[11]，论证了《论语》以德治国思想指导下法治建设的理念。也有研究从人力资源管理视角出发，如颜士梅、张钢论证了“仁”的内涵及其在企业人力资源管理中的现实表征，运用扎根理论对《论语》中出现的109个“仁”的内涵进行多级编码，将其归纳为孝悌爱人、持续践行、社会规范、自我修养四个维度，并运用案例分析了三家企业^[12]。这篇对《论语》的扎根研究学术性较强，与本文的研究思路不谋而合，具有一定参考价值。

（二）《论语》中国家治理的主要研究内容

已有研究中，《论语》国家治理思想的关键词可以概括为德、仁、礼、法、民、和、廉、俭等，主要内容有仁政、德治、法治、官德、廉政、行政管理等。总体而言，德治与法治方面强调德治的基础与主导价值，在此基础上再进行礼法合治；而且，大部分研究将孔子或《论语》的为政内容作为传统儒家仁政、德治、礼治等思想体系的一部分来展开探讨。关于《论语》国家治理内容的研究大体可以归纳为六大类：一是研究作为儒家思想组成部分的孔子或《论语》的思想；二是研究专项思想，如廉政、诚信、义利、正义；三是对其进行考证、释义、重新解读与阐发；四是研究其治国思想，如仁政、德治、礼治、法治、政治、哲学、行政管理、中庸、社会管理等思想及其现代价值；五是从公务员素质与党风廉政建设角度，研究其中蕴含的官德、职业道德、公务员素质、廉政、勤政、敬业等内容；六是孔子与中外其他思想家的比较研究。此外，近年来“以孔子为代表的传统文化与中华民族伟大复兴的关系、与中国特色社会主义的关系、与全球治理的中国方案的关系等问题，成为关注和阐发重点”^[7]。

从研究趋势看，《论语》国家治理与公共行政方面的研究总量不多，尤其近五年来，研究总体呈现波动中下降的趋势。而且，《论语》中的国家治理研究比较零散，虽然有政治、行政、道德、伦理、哲学、法律、管理等诸多展开视角，但相对缺乏系统性与全面性的梳理以及专业理论层面的提炼与构建，未见对于《论语》全书国家治理智慧的系统梳理与相关本土理论的构建研究。《论语》已有文献缺乏对于全书所有内容的系统分类、概括与提炼，已有研究方式主要为归纳、推理与引证、例证，关于全书全面的释义或纠正的文献考证、专题研究，以及对国家治理从扎根理论视角的解读也并不多见。中国公共行政学科尚处于理论“相对贫困”的状态，尚未构建出“与中国政

府治理现代化相适应，可与西方理论对话的话语体系”^[13]，亟需我们在公共管理学科本土化上下功夫并提供理论基础。可见，在当今国家治理现代化背景下，对于《论语》国家治理智慧进行现代阐发，发掘其治国智慧，对于国家治理实践以及公共行政学科本土化建设都具有重要的现实意义与启发价值。所以，本文运用程序化扎根理论、文本分析、文献考证与阐释研究等方法，分别归纳出《论语》以德治国理念的治理总纲、施政理念、发展理念、领导理念与权威来源这五个维度，以及实践路径的治政、社会治理、经济发展、文教治理与军事管理这五个维度，尝试构建以德治国国家治理的结构框架，探讨《论语》以德治国的理念与实践路径的治理体系，发掘其对国家治理现代化中依法治国与以德治国的借鉴和应用价值。

二、扎根分析下《论语》中以德治国的治理体系

(一) 扎根分析下《论语》中以德治国的治理理念

表1运用扎根理论对《论语》相关内容进行编

码后，可以将以德治国理念归纳为治理总纲、施政理念、发展理念、权威来源与领导理念五个维度，具体如图1所示。这五个维度的具体内涵贯穿着一条主线——仁德与爱民，即通过为政以德与以上率下的仁德来激发百姓的仁善与自尊自爱。为政以德、礼德共治、内外兼施可谓以德治国的总纲。“道之以德，齐之以礼”是由内而外的治理，诉诸心而约诸行，从而引导百姓做到以不善为耻的自爱及对于道德与法度的认同与遵从。施政理念主要包含对于子民的富之教之、爱之诲之、博施济众与均安之道。发展理念则可以分为民足国富与战略规划两方面。权威来源主要在于名正言顺的合情性、合理性与合法性，亦即在名义、声誉与公众认可基础上的权威，这既来源于宗法制度，又来源于道德仁义，还来源于顺天应人的天意与民意。领导理念主要为以上率下，亦即领导要成为仁德仁政的楷模与为政以德、修己安人、以身作则的典范，从而身正而赢得自愿追随，这也正是名副其实的“领导与导”。

表1 《论语》以德治国理念的内涵及维度

原文 ^[7] 与释义	治理理念内涵	治理理念维度
2.1 子曰：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之。”2.3 子曰：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。” 释义：用道德引导，用制度品节统一约束，百姓（耻于不善）有愧疚与羞耻之心，并且内心归服，是主动的自我认知与行为选择，而且更能体现人之为主体的性与自我价值、社会价值；而如果用法制禁令引导、用刑罚统一约束，百姓只是免于刑罚而无所羞愧，为守法与免罚而守法，是被动的约束。这是治理的两种路径及效果。	为政以德 德礼共治 有耻且格	治理 总纲
4.13 子曰：“能以礼让为国乎，何有？不能以礼让为国，如礼何？”7.6 子曰：“志于道，据于德，依于仁，游于艺。” 释义：《论语》以德治国的要素为道、德、仁、礼，其他财、艺、利等则为治国之末。仁者爱人是治理的基点，士不可以不弘毅，任重而道远，人要弘道。君子厚德载物，君子慎德，修己方安人。德为礼之本，礼为德之用，实现仁政德治需要礼治法度与领导者的仁则示范。	德治价值 体系	
7.30 子曰：“仁远乎哉？我欲仁，斯仁至矣。” 释义：求仁得仁，动身去做，仁德就不远了，人人皆可行仁得仁。	欲仁得仁 行仁无恶	
4.4 子曰：“苟志于仁矣，无恶也。” 释义：诚心致力于仁，则不会去做坏事。道德自律比法度更能约束个人的行为。		

(续表1)

原文 ^[7] 与释义	治理理念内涵	治理理念维度
<p>13.9 子适卫,冉有仆。子曰:“庶矣哉!”冉有曰:“既庶矣,又何加焉?”曰:“富之。”曰:“既富矣,又何加焉?”曰:“教之。”</p> <p>释义:治理国家人丁兴旺之后,就要让百姓温饱进而富起来,仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱,国民富裕之后教育就要提上日程。饱暖思淫欲,发展之后的教育与引导更加不可或缺。我国进入新发展阶段后社会主要矛盾变化,加之处于社会转型期,文化教育的任务更加繁重且刻不容缓。</p>	富之教之	施政理念
<p>14.7 子曰:“爱之,能勿劳乎? 忠焉,能勿诲乎?”(能勿劳乎——《国语·鲁语下》说:“夫民劳则思,思则善心生;逸则淫,淫则忘善,忘善则恶心生。”可以为“能勿劳乎”的注解。)</p> <p>释义:身为父母官,爱民故使其劳作而非贪图安逸,忠诚于百姓所以要教诲他们。</p>	爱之诲之	
<p>6.30 子贡曰:“如有博施于民而能济众,何如? 可谓仁乎?”子曰:“何事于仁! 必也圣乎? 尧舜其犹病诸! 夫仁者,己欲立而立人,己欲达而达人。能近取譬,可谓仁之方也已。”</p> <p>释义:为官之义,达人达己,让人们得实惠并且生活过得更好。</p>	博施济众	
<p>16.1 孔子曰:“求! 君子疾夫舍曰‘欲之’而必为之辞。丘也闻有国有家者,不患寡而患不均,不患贫而患不安。盖均无贫,和无寡,安无倾。”</p> <p>释义:追求平均主义与集体主义,政策与社会福利的公平性关系社会的安定和谐。</p>	均安之道	
<p>12.9 哀公问于有若曰:“年饥,用不足,如之何?”有若对曰:“盍彻乎?”曰:“二,吾犹不足,如之何其彻也?”对曰:“百姓足,君孰与不足? 百姓不足,君孰与足?”</p> <p>释义:《礼记·檀弓下》孔子感叹苛政猛于虎,国民休戚与共,轻徭薄赋,民足而国自富。</p>	民足国富	发展理念
<p>13.11 子曰:“善人为邦百年,亦可以胜残去杀矣。”13.12 子曰:“如有王者,必世而后仁。”13.29 子曰:“善人教民七年,亦可以即戎矣。”</p> <p>释义:欲速不达,社会的治平之时需要三十年,全面发展繁荣需要百年大计,小的国家进步也需要差不多七年,三两年难见大成效,治理国家不能操之过急,政策之间更要衔接与延续,不能人走政息,不能各自为政。经济与社会发展不能一蹴而就,需要阶段性发展与可持续打造,不能冒进与急于求成,所以需要战略规划与持续性治理。</p>	战略发展	
<p>1.5 子曰:“道千乘之国,敬事而信,节用而爱人,使民以时。”</p> <p>释义:治理国家的要领在于,爱岗敬业而取信于民,节以制度,不伤财、不害民而节用爱民,役使百姓在农闲时节。治理国家要尽职尽责、有公信力,并且注意节约开支而非大手大脚,征用百姓参加义务劳动要让他们无所牵绊,不能耽误正常的生产农时。这样百姓会更安心、更尽力,更加信任与拥戴政府。</p>	敬事而信 节用爱人 使民以时	
<p>13.3 子路曰:“卫君待子而为政,子将奚先?”子曰:“必也正名乎?”子路曰:“有是哉,子之迂也! 奚其正?”子曰:“野哉,由也! 君子于其所不知,盖阙如也。名不正,则言不顺;言不顺,则事不成;事不成,则礼乐不兴;礼乐不兴,则刑罚不中;刑罚不中,则民无所措手足。故君子名之必可言也,言之必可行也。君子于其言,无所苟而已矣。”</p> <p>释义:名正言顺是政权与领导地位的权威及其合法性的来源,有助于制度与声誉的维护,如当下的高压反腐提升公信力。</p>	名正言顺	权威来源
<p>12.17 季康子问政于孔子。孔子对曰:“政者,正也。子帅以正,孰敢不正?”身正而行,以身作则。13.4 樊迟请学稼。子曰:“吾不如老农。”请学为圃。曰:“吾不如老圃。”樊迟出,子曰:“小人哉,樊须也! 上好礼,则民莫敢不敬;上好义,则民莫敢不服;上好信,则民莫敢不用情。夫如是,则四方之民襁负其子而至矣,焉用稼?”</p> <p>释义:领导者的正人正己与以上率下是仁政德治的重要路径,以身作则才能成为仁政的典范与楷模,从而上行下效、蔚然成风。</p>	仁则领导	领导理念

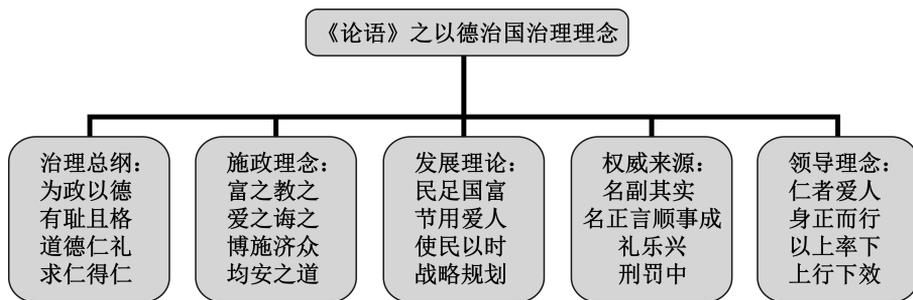


图1 《论语》以德治国治理理念

(二) 扎根分析下《论语》中以德治国的实践路径

虽然限于篇幅而无法全面展示具体的扎根研究过程，但通过扎根分析的分类与逐级编码，可以归纳出《论语》以德治国实践路径的五个维度及其主要内容。

一是《论语》的政治治理实践路径。要取信于民：民无信不立、民信之、民敬服。要修己安人：正人正己、修己安人、君子九思。要以身作则：身正而从、上行下效、敬忠劝。要居敬行简：顺时而为、鞠躬尽瘁、恪尽职守。要担当责任：秉公办事、勇于担当、既往不咎、及时补救。要行政之要：尊五美、屏四恶、公宽信敏惠。

二是《论语》的社会治理实践路径。要社会和谐：以和为贵、彬彬有礼、恭慎勇直、以身作则、不患贫而患不安。要国民自律：克己践礼、为仁由己、德学义善、趋善避恶、知行合一。要正确的社会价值观：见义勇为、有勇有义、见得思义、节俭质朴、安仁利仁。

三是《论语》的经济治理实践路径。要富贵守

道：守法经营、诚实劳动、富之教之。要舍利取义：依利多怨、见利思义、见得思义、无见小利。要开源节流：远离奢靡、厉行节约、节用爱人、使民以时。要有社会保障：扶危济困、赋税有度。

四是《论语》的文教治理实践路径。要有文化市场监管：文教资料思想健康、文化产品杜绝三俗，舆论引导与文化宣传要攻乎异端、正确引导、名正言顺。要国民有素养：知书践礼、仁而礼乐、见义勇为、安贫乐道。要综合培养人才：文行忠信、孝悌仁义、学习历史、勇于实践。要培育文化素养与人文精神：礼乐化育、仁义礼智信、温良恭俭让。要有理想信念与价值观教育：不饱食终日游手好闲、积极进取。

五是《论语》的军事治理实践路径。要讲究战略战术：讲求韬略、有勇有谋、敬事谨慎。要强化军事训练与培训：军队训练有素、精兵制胜。情报与军情要权宜处置：军情保密与适度公开相结合。要慎战：出兵作战要慎重、不轻易介入战争。具体如如图2所示：

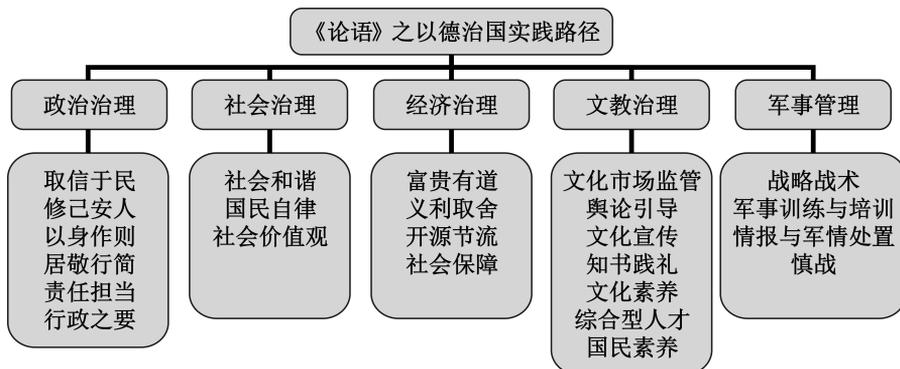


图2 《论语》以德治国实践路径

通过前面的扎根分析，还可以构建出《论语》中以德治国的国家治理体系，如图3所示。

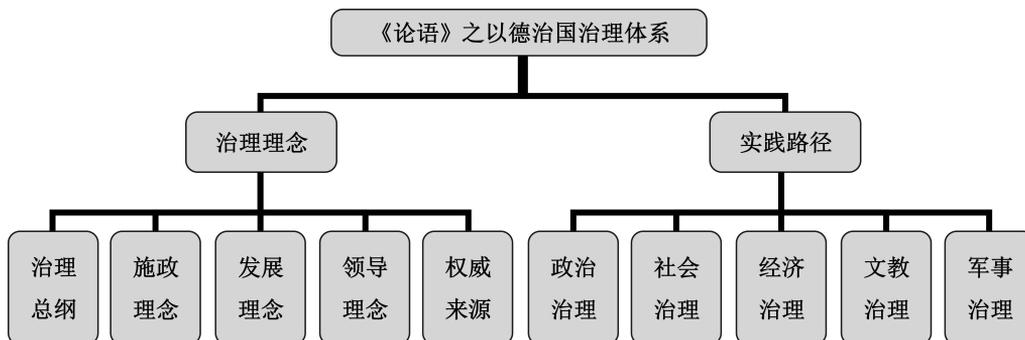


图3 《论语》以德治国治理体系

由图3可知，《论语》作为儒家思想的代表作，其以德治国的治理理念与方略是一个比较系统的治理体系，既有治理的理念遵循，也有具体的实践路径。理念与实践有效对应与衔接，体现出经世致用与知行合一的国家文化传统与民族特色，并且从理念到实践路径都贯穿着仁政与德治的主线，体现与渗透着儒家的为政以德、礼乐教化、以人为本、爱民利民、爱民如子、清正廉洁、富民教民、重义轻利、以上率下等思想，这些仁政德治与以德治国的思想也主导着后世国家的治理方向。即使从当代国家治理现代化来看，这也是一套比较完整的体系，它在一定程度上涉及我国“五位一体”总体布局的政治、经济、文化、社会四大方面，这也说明古今国家治理领域其内容基本是固定的，只是治理理念、方略、具体技法及治理重点随时代变迁而有所不同。所以，构建本土化的公共行政与国家治理理论需要对本国历史上有关内容进行梳理、传承与转化应用。

三、德治基础上的法治：《论语》对我国法治国家建设的启示

习近平总书记指出：法律是准绳，道德是基石；法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用，在国家治理中都有其地位和功能；国家治理需要法律和道德协同发力^[14]。国家治理现代化坚持依法治国与以德治国相结合，“德治的本质在于激发人的善意与潜能，使人们做出符合美德的行为与结果，更好实

现自身的价值与理想及组织的目标与愿景，最终实现社会的文明、秩序、友善、诚信、安定、和谐及人民安居乐业与国家长治久安等‘善治’”^[15]。广义的德治涵盖法治，如我国古代的以德治国，实际是仁政德治、礼法并重、礼乐教化，礼法正是道德与法律的结合体。“不同国家所经历的历史阶段不同，则形成的社会制度、文化底蕴、治理模式也有所差异”^[16]，可以肯定的是，以德治国、德主刑辅、礼法兼治是我国古代国家的主要治理模式。基于传统的治理模式与礼乐教化的治理制度传统，我国的法治国家建设更适合走德治基础上的法治之路，因而我们需要结合时代特点对其进一步弘扬、传承、创造性转化与应用。根据沙因组织文化理论，以德治国很大程度上是我国国家文化的重要组成部分，具体来说就是，礼乐教化的制度设计是从国家治理文化的制度层面出发，仁政德治则是从组织文化所信奉的信念与价值观层面出发，而性善论则是从共享的潜在基本假设出发。总之，从组织文化视角看，中国的法治国家建设可以走德治基础上的法治之路。

（一）“德治基础上的法治”的历史基因

“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之”，“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格”^[17]。这两句堪是为政以德的纲领、以德治国的指导思想，它们常常被历代国家治理所遵循与传承，如历代帝王强调的爱民如子、以孝治天下，以及崇尚的正清廉洁、修己安人、以上率下等为官之道。权威在于

接受，法律的权威同样在于人民对于法治的认可，而非仅仅在于畏惧与服从，因为畏惧与免罚是外在的压力，而认可与接受源于内心的自觉。只有理解法治对于人自身、人类社会的工具价值，才能更好地维护个体与人类自身的价值与尊严，更好地在认可道德的基础上去遵循法度。此外，国家文化视角下中国的集体主义文化、隐忍贵和、温良恭俭、礼义廉耻、爱惜名誉、精忠报国、见义勇为、讲信修睦等特质，既是我国的民族特性与传统美德，也是我国世代沿袭的国家文化与价值观，充分利用这一民族心理与传统基因更有助于提升国家治理的效能。

（二）“德治基础上的法治”的时代底蕴

以德治国的核心要素是仁、德、礼、义、信，故以德治国理念更强调国家治理中人的作用与价值，更具人本倾向与人文色彩，如性善论、政者正也、以上率下等，力图通过人性、仁义、道德与对人的行为具有引导与约束作用的礼乐制度来激发人民的善心与善念，实现人的自觉与自律，自尊与自爱，自我管理与人之间的和谐、友善、互助以及社会的均平与安和。很大程度上，这样的治国理想需要具有高素质的国民与较强治理能力的领导者，故这样的治国理念在孔子所处的时代较难实现。而当今，随着科技、教育与文化的不断进步，人类社会成员整体的素质与能力水平达到了较高的阶段，而且随着我国国民受教育程度与规模的增长，具有自我实现价值追求的知识型工作者更加广泛，以德治国的国家治理便具有了实现的时代基础。此外，“勇于自我革命，从严管党治党是中国共产党最鲜明的品格”^[18]，勇于自我革命源于自我省思的传统，而全面从严治党则是道德治理的重要内容，故勇于自我革命的自我管理与从严管党治党，在一定意义上正是德治基础上法治的体现与中国共产党的治理特色。

（三）“德治基础上的法治”的认知基础

人的思想与价值观对于行为起着调控和指

引作用，有什么样的认知就有什么样的行为。成年人，尤其是位高权重者却可能心存侥幸、目无法纪、明知故犯，如中国政法大学原副校长于志刚与北方工业大学原副校长沈志莉，二者都是高校的领导者，本应为人师表、廉洁自律、以身作则，尤其前者作为政法大学领导者，更应是知法守法的典范，然而现实是他们无视党规党纪与国法，道德滑坡而走向犯罪。因此道德治理有助于提升党政干部的思想与认知进而预防其走上违法犯罪之路。所以，贪腐的根治除了需严厉的刑罚，更需人们的自我的道德认知与内心自律，作为公职人员与领导者、作为高级知识分子与党和国家的干部，他们更需要认识到自身的使命与责任，以及高尚情操与强烈党性、尊严感与荣誉感的重要性，更加重视荣誉、爱惜名誉，抵制诱惑、管制欲望，积极作为、淡泊名利，真正为国为民。对于滥用职权、失职渎职、受贿行贿等违法犯罪行为，以及涉及“四风”、违犯八项规定等违纪行为依法依规处置虽然必要，但这只是表层的，追究行为背后的认知与动机、挖掘思想根源才是根治的关键。此外，组织文化是“将这一组织中的成员与其他组织成员区分开来的集体的心理编程”^[19]，国家文化或传统文化可被理解为某国或某民族的心理编程或者心智与认知模式，且具有相对的稳定性与历史传承性，传统文化作为宏观层面的组织文化，是我国国家文化的重要组成部分，因此德治基础上的法治具有相应认知传统作为心理基础。

（四）“德治基础上的法治”的现实需要

当下，我国正在大力推进法治国家、法治政府、法治社会的建设，而很大程度上，单纯的立法与法律惩罚对于国民的引导与约束、对于国家治理现代化的效力与效果都是有限的。再者，法律规定有其适用范围与界限，不是所有的违规或对于国家、人民、社会、他人不利的事项或行为都需要或能够靠法律来进行约束的。依法治国与以德治国相结合，既能提高治理的有效性，又

能降低治理的成本。单纯强调法治建设或者割裂依法治国与以德治国的联系,可能导致机械、教条或片面的法治。法治中国的建设需要基于道德中国的建设。基于认知对于行为的决定作用,从国家文化、文化传统、组织文化建设与传承的角度,也应该坚持与充分利用和发挥以德治国在政治、经济、文化、社会、生态与党建等领域的价值作用,激发与提升人的存在感、价值感与尊严感,激发每一位国民在民族复兴的中国梦实现征程中的历史使命感、时代责任感与自我价值感作用,激励每一位国民奋发有为、积极进取,从而更好实现物质文明与精神文明的协同发展,实现人民富裕生活与幸福快乐的共同愿景。在这个意义上可以说,我国的国家治理现代化应该坚持德治基础上的法治。

四、结语

道德是内心的法律,法律是成文的道德。先有内心的道德认知与自律才有更好的法律维护与遵循。道德治理可以提升全社会的人文氛围与

文明温度,促进社会中人际关系的友善、信任,弥补法律的不足与空缺,促进社会和谐,降低治理成本。因此,以人为本、以民为本的国家治理,既需要法纪的约束,也需要道德的引领,而且相对于依法治国,以德治国具有预防与根治的双重功效。在一定意义上,“德治基础上的法治”是更加适合中国的法治国家建设之路。文化是血脉相连的,历史是无法割断的,以史为鉴、古为今用才能够更好地实现人民幸福、国家富强与民族复兴。毛泽东同志在1938年党的六届六中全会上指出:“今天的中国是历史的中国的一个发展;我们是马克思主义的历史主义者,我们不当割断历史。”^[20]中国当今的国家治理是从民族的历史走来,携带着国家文化的基因,需要在传承以德治国理念与方略的基础上进一步开拓创新、与时俱进,而非全然照搬西方国家的法治建设、全盘否定古代的仁政德治与礼法制度,中国的法治国家建设更适合走传统德治基础上的现代法治建设之路。

参考文献

- [1] 习近平.在纪念孔子诞辰 2565 周年国际学术研讨会暨国际儒学联合会第五届会员大会开幕会上的讲话[N].人民日报,2014-09-25(2).
- [2] 靳浩辉.孔子的治国理政思想及其当代启示[J].社会科学家,2016(2):25-28.
- [3] 刘向新.孔子的治国安邦与老子的修身养性:以论语和道德经为范本[J].电大理工,2013(3):81-82.
- [4] 李文韬,孙柏瑛.浅析孔子的行政管理思想[J].中国成人教育,2013(7):36-38.
- [5] 刘星.论儒学思想核心价值与新时代治国理政思想的契合[J].山东社会科学,2020(9):149-155.
- [6] 盛宏干.从《论语》史治思想到抓“关键少数”实践[D].济南:山东中医药大学,2018.
- [7] 杨凤城,付吉佐.改革开放以来中国共产党对孔子认识的变化与演进[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021(1):35-45.
- [8] 胡晓地.孔子治国理政思想及其当代启示[J].新东方,2019(3):66-71.
- [9] 肖绍俊.德、仁、礼:孔子政治和谐思想之精髓[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2011(5):13-15.
- [10] 王占通.孔子政治法律思想的文化检视[J].吉林大学社会科学学报,2009(6):99-104.
- [11] 栗斌.儒家法律思想及其当代价值研究[D].曲阜:曲阜师范大学,2011.
- [12] 颜士梅,张钢.《论语》中“仁”的内涵及其在企业人力资源管理的表征:基于扎根理论与案例分析的研究[J].管理学报,2020(7):949-958.
- [13] 宋雄伟.中国政府治理话语体系的延续与变迁:一个宏观层面的叙述[J].中国行政管理,2021(6):72-81.
- [14] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:133.
- [15] 肖新平.德治基础上的法治:中国的国家治理现代化之路[J].决策与信息,2022(5):48-56.
- [16] 林丽萍.全面建设社会主义现代化国家话语中的“现代化”思维(下转第46页)

从文化自信自强 透视推动瓯越传统文化传承创新的理与路

林敏建

(温州医科大学 马克思主义中国化研究所,浙江 温州 325035)

摘要: 随着时代的前进、党和国家文化事业的日趋繁荣,瓯越传统文化也亟待传承、创新和发展。文化自信自强为瓯越传统文化奠定根基提供丰富资源,为瓯越传统文化凝聚力量厚植优秀品质,为瓯越传统文化实践发展提供精神保障。因此,文化自信自强语境下要推动瓯越传统文化传承创新的实践,需要扎实推动瓯越传统文化同马克思主义基本原理紧密结合,需要努力提升瓯越传统文化、提升贯彻落实“两创”方针效度,需要持续加强瓯越传统文化同世界优秀文化的交流和对话。如此,既可以持续推动“文化温州”工程建设,也可以为浙江乃至全国其他城市传承创新地方传统文化贡献出“温州智慧”“温州方案”。

关键词: 文化自信自强;瓯越传统文化;温州;传承;创新

中图分类号: G120; D267.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)11-0042-05

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视中华优秀传统文化,习近平同志就推动中华优秀传统文化的接续传承与转化创新提出了一系列重要论述,形成了文化自信自强理念。习近平总书记在党的二十大报告中明确指出,要“推进文化自信自强,铸就社会主义文化新辉煌”^[1]。瓯越传统文化是中华优秀传统文化的重要组成部分,是浙南地方文化的重要代表。新形势、新背景下,正确解读文化自信自强理念,以及有效利用文化自信自强来推动瓯越传统文化的传承创新,是回答好“续写温州文化创新

史、走好温州共富之路”时代命题的重要任务。因此,本文拟从文化自信自强的语境出发,深入探寻推动瓯越传统文化传承创新的理论逻辑及现实进路,为进一步讲好温州故事、弘扬温州文化、持续推进“文化温州”工程建设贡献智力支持。

一、文化自信自强语境下推动瓯越传统文化传承创新的理论逻辑

习近平总书记在庆祝中国共产党建党95周年大会上指出,“文化自信是指一个民族、一个国

收稿日期: 2023-06-10

基金项目: 温州市基础性软科学研究项目“文化自信视域下推动瓯越传统文化传承与创新路径研究”(R20220038);教育部高校思想政治工作队伍培训研修中心(西南交通大学)研究课题“5G时代‘00后’大学生主流意识形态教育成效评估及提升路径研究”(SWJTUKF22-08)

作者简介: 林敏建(1995—),男,安徽铜陵人,教育部高校思想政治工作队伍培训研修中心(西南交通大学)特邀研究员,温州医科大学马克思主义中国化研究所助理研究员,研究方向为文化自信、意识形态。

家以及一个政党对自身文化价值的充分肯定和积极践行，并对其文化的生命力持有的坚定信心”^[2]。瓯越传统文化是文化自信自强理念的丰厚沃土，文化自信自强也为瓯越大地传统文化的传承及创新提供源动力。由此可知，瓯越传统文化传承与创新体现出它自身所具有的强大生命力及理论逻辑。

（一）文化自信自强为奠定瓯越传统文化根基提供丰富资源

要推进传统文化传承创新、与时俱进，就必须知道一个国家、一个民族或者一个地区的传统文化从何处来、到何处去。瓯越传统文化作为中华优秀传统文化的重要组成部分，蕴藏着丰厚资源。文化自信自强理念可为我们了解瓯越传统文化的历史渊源、发展脉络提供外在信心和内在动力。在历史发展历程中，中华文化历经五千多年，在持续打磨考验中绽放着顽强生命力，形成了独具中国特色、中国精神、中国魅力的优秀文明成果。习近平总书记在全国宣传思想工作会议上强调，“中华优秀传统文化是中华民族的根脉，是中国在当今世界各国文化交流交融交锋过程中屹立不倒的根基”^[3]。温州素有“文化之乡”称号，自东晋永嘉郡建立以来就逐渐形成了土生土长的瓯越传统文化。作为中华优秀传统文化的一部分，瓯越传统文化既融合了中华优秀传统文化的内容，又秉持了自身独特的地域特色，颇具浓重的地域色彩。在自然方面，温州目前的旅游资源较为丰富，现有国家级风景名胜区和自然保护区4处、省级风景名胜区7处以及市级风景区8处，另有众多号称洞天福地、森林公园等的风景区。得天独厚的地理环境，助其衍生出了璀璨耀眼的瓯越传统文化，千年古港也因而更具神秘色彩及丰富内涵。在文学方面，温州为中华优秀传统文化的历史发展输送了一批又一批见证者，比如有“中国山水诗鼻祖”之称的永嘉太守谢灵运，有被誉为“南曲之祖”的戏剧作家高则诚，以及现代中国考古学家奠基人之一夏鼐等。他们将瓯越

传统文化用自己的方式向大众呈现，在瓯越的历史长河中熠熠生辉。其中，最为著名的当属形成于南宋时代的永嘉学派，他们对当时学术思想的发展起到了重要作用，成为中华优秀传统文化中的重要学派。所以说，文化自信自强引领瓯越传统文化是历史所向、理论契合和现实所指，文化自信自强也为奠定瓯越传统文化根基提供了丰富的思想资源。

（二）文化自信自强为凝聚瓯越传统文化力量厚植优秀品质

文化自信自强，包含着对“自我”文化的尊重与骄傲、对“他者”文化的接纳与包容、对文化前景的期许与自信这三方面的内容^[4]。精练地讲，就是对中华文化要认同，对外来文化要包容，对文化发展要期待。文化自信自强所提供的自信、包容、求知等优秀品质，可助力民众正确认识瓯越传统文化、凝聚磅礴文化力量。在瓯越传统文化传承发展中，道家文化对其形成演变的影响最为深刻，如庄子“游于无何有之乡”的自信品质为温州人提供了优秀模范代表，“老庄之道”也成为古代主流思想文化之一。在有关自信的论述中，毛泽东化用庄子《逍遥游》的诗句“自信人生二百年，会当水击三千里”，表达出了一种无比乐观、敢于奋斗的自信。老子的《道德经》中提到“自知者明”的观点，也是一种坚信自身、了解自身的信心。在有关包容的论述中，庄子在同惠子谈话时提及，“子非我，安知我不知鱼之乐”，体现出求同存异的理念。在有关求知的论述中，老子的“胜人者有力，自胜者强”，强调了战胜自己、内在超越的重要性。《庄子》也提到“吾生也有涯而知也无涯”，体现出知识的无限性。种种迹象表明，瓯越传统文化在不断求知探寻中愈发成熟、自信乃至自强。习近平总书记在党的十九大报告中指出，“要深入挖掘中华优秀传统文化蕴含的思想观念、人文精神、道德规范，结合时代要求继承创新”^[5]。中华传统文化历史积淀、磨砺，留下最宝贵的精神财

富，而中华传统文化中的老庄之道也为推动瓯越传统文化发展提供了思想源泉，助力个人提升道德修养，增强传统文化向心力、凝聚力、持久力，为凝聚瓯越传统文化力量厚植了种种优秀品质。

（三）文化自信自强为瓯越传统文化实践发展提供精神保障

在庆祝中国共产党成立95周年大会上，习近平总书记强调，“增强文化自信，要大力弘扬中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化这‘三大文化’”^[6]。我们所说的文化自信自强，绝非单一文化的自信自强，而是整个文化体系的自信自强，是更基础、更广泛、更深厚的自信自强，这为新形势下瓯越传统文化理论的新超越与实践的新发展提供了思想动力和精神保障。改革开放以来，温州进入经济迅速发展跨越的时期，充满生机与活力。在经济高速发展的背后，离不开瓯越传统文化及温州人精神的涵养滋润。温州人精神并非一蹴而就，其内涵随温州历史的更迭而与时俱进、凝聚升华。一方面，温州人精神受温州红色文化影响，革命精神与“红船精神”相契合，传承了不畏艰险、勇毅前行的斗争精神。中共浙江省一大的顺利召开、中国工农红军挺进师转战浙南、永乐人民抗日游击总队的燎原烽火，打造了浙江党史上的一座座耀眼丰碑。这些历史为温州人民追寻红色记忆，重拾不畏艰险、勇于斗争的革命品质提供了丰富的资源。另一方面，温州人精神也受到温州重商文化的影响，这是改革开放以来温州人民体现出敢闯敢试、奔竞不息的改革创新精神重要源泉。比如全国第一家农民跨国公司在温州成立、第一个改革利率试点在温州开展。温州创立了多个“中国第一”，衍生出远近闻名的“温州模式”“温州现象”。顺应时代发展潮流，敢为人先、干为人先，彰显出温州人百折不挠、开拓奋进的精神气概。实践出真知，在推动瓯越传统文化传承创新的实践道路上，文化自信自强有效促进了温州人精神的进一

步发展，为扎实引领瓯越传统文化守正创新提供了精神保障。

“人无精神则不立，国无精神则不强”^[7]，无论国家、民族或个人都需要精神作为具体实践的内在支撑，精神既是个人生存发展的信念力量，也是早日实现中华民族伟大复兴的源源动力。温州人精神扎根于钟灵毓秀的瓯越传统文化，是瓯越传统文化的“魂”，而瓯越传统文化便是温州人精神的“根”。它们在实践推进中彼此促进、同向同行且向上向好，激励着一代又一代温州人勇于开拓创新、实现自我超越，支撑着温润之州以“时不我待、只争朝夕”的精神敢为人先、奋楫扬帆。

二、文化自信自强语境下推动瓯越传统文化传承创新的实践反观

中华传统文化能历经千年而不倒，中华儿女能不断在传统文化中挖掘时代价值，这些都与传统文化具有在实践中自我反思、推陈出新的特性密不可分。中华传统文化是文化自信自强内容的重要组成部分，推动瓯越传统文化传承创新是瓯越儿女坚定文化自信自强的必由之路，也是讲好温州故事的应有之义。审视当下，建议从与马克思主义基本原理紧密相结合、积极贯彻落实“两创”方针、同世界优秀文化成果交流对话这三方面协同推动瓯越传统文化传承及创新。

（一）扎实推动瓯越传统文化同马克思主义基本原理紧密结合

习近平总书记在“七一”讲话中指出，“要坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合”^[8]。近年来，有许多学者就二者的结合发展进行了广泛探讨，同时也明确提出了诸如“中西马会通”“马魂中体西用”等各类观点。中华优秀传统文化集中体现了“仁爱、民本、正义、诚信”等精神品质，在实质底蕴上与马克思主义基本原理有着相似之处^[9]。推动马克思主义中国化、时代化，目的是

促进马克思主义同中华优秀传统文化相结合，在坚持马克思主义基本原理的前提下，实现甬越传统文化和中华悠久的传统文化的紧密结合、创新发展。从五四运动到中华人民共和国成立，马克思主义始终引领中国革命事业不断走向胜利，持续取得理论和实践的累累硕果。马克思主义能够在中华大地落地生根、开枝散叶，原因之一就是其同中国悠久历史传承发展有着内在逻辑关联。推动甬越传统文化与马克思主义基本原理相结合，既是对中国传统文化的充分肯定，也是马克思主义中国化大踏步向前迈进的实践方向。对此，一方面要正确认识马克思主义，以马克思主义方法论去分析事物发展的逻辑，不断巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，不断加强其与中国传统文化的耦合研究。另一方面，要认识到中国共产党与二者之间紧密的关联性。中国传统优秀文化是党的精神命脉，马克思主义是党的根本指导思想，两者相辅相成、相得益彰，将二者紧密结合是马克思主义中国化的重大实践成果，是激发中华优秀传统文化全新生命力的重要抓手，它能为党的理论的沉淀、创新、与时俱进提供丰厚的文化滋养。

（二）努力提升甬越传统文化、提升贯彻落实“两创”方针效度

习近平总书记就弘扬中华优秀传统文化提出的“创造性转化、创新性发展”的“两创”方针，旨在坚持根据新时代特点及需要，把一些对现在中国发展仍具有重要借鉴意义的传统的文化内容和陈旧的艺术形式进行价值更新，并赋予其全新的社会意义和艺术表达形式^[10]。“两创”方针是实现中华传统文化持续传承创新的动力源泉，是增强我国文化自信自强的应有之义。推动甬越传统文化不断向前发展，要积极贯彻落实“两创”方针，使甬越传统文化在时代潮流中焕发青春活力。这就要求做到以下两点。一是转换表达形式，增强甬越传统文化传播的“引力场”。传统文化有着丰厚底蕴，但真正在今天仍

被大众所熟知的并不多，因此要做好“大众化”阐释，通过深刻挖掘传统文化所蕴含的理念、思想内涵，将传统文化以人民喜闻乐见、接地气的方式表达出来。例如，温州可利用“文化礼堂”“新时代文明实践中心”场所，定期举办“传统文化故事汇演”“文化诗词比赛”“书法绘画比赛”等活动，让那些沉睡在典籍书册里的瑰宝，以现代形式“活起来”；同时，还可依托网络平台进行线上直播，推动优秀文艺作品通过互联网平台进行立体化展示。二是促进当代甬越传统文化扎根中华传统文化的沃土，使二者共同服务于社会主义先进文化的发展。自鸦片战争以来，中华民族就不断反思总结认识到泱泱大国屡遭到列强欺侮的原因很大程度上在于对传统观念的守旧。习近平总书记创造性提出的“两创”方针，明确重申了对待传统文化的态度及原则，由此所取得的一系列成果正在使当代中国文化事业发展欣欣向荣、璀璨耀眼，呈现出崭新面貌。我们要持续贯彻落实“两创”方针，努力提升甬越传统文化传承创新实践的广度、深度、效度。

（三）持续加强甬越传统文化同世界优秀文化的交流和对话

从“单丝不成线，独木不成林”到“美美与共、天下大同”，中华传统文化一直具备开放包容的优秀特征，它为中华优秀文化绵绵不绝、源远流长的发展提供了根本保障，亦为世界文明繁荣发展贡献了承鉴之思路。纵观中华文明史，中国传统文化的传承与创新的每个时期都有外来文化的身影。推动中华优秀传统文化“走出去”，将优秀的外来文化“引进来”，有利于促进中华传统文化进行创新，增加文化自信和民族自信。实现甬越传统文化传承、延续及创新发展，必须坚持“博采众长”的方针，主动吸收世界优秀文化之美。一方面，温州可利用“东亚文化之都·中国温州活动年”“第十九届杭州亚运会分会场”“世界青年科学家峰会”等国际性会议、赛事、论坛的平台，鼓励支持“温州名吃”“甬剧”“永嘉

昆曲”“民间文学”等温州特色文创产品“走出去”，主动与世界接轨触碰，创造文化交流新方式，为地域文化国际传播提供新途径。另一方面，温州也要踊跃借鉴与汲取他国优秀文化成果，做到兼容并包、美美与共，同时持续加强与我国传统文化的融合交流，形成独具中国特色的地方传统文化。国家综合实力竞争越来越离不开文化兴盛，踊跃促进瓯越传统文化的国际化发展，不仅是我国在国际文化交流中提高形象力、影响力手段，也是温州市在国内外市场增强影响力、知名度的难得契机。

三、总结与思考

通过以上分析可以看出，文化自信自强在推动瓯越传统文化传承创新方面具有显著功效，它不仅彰显瓯越传统文化在温州经济社会发展中的重要价值，而且可以为瓯越传统文化的传承和创新积淀精神追求，赋予其崭新

的生机和活力。本文通过探寻文化自信自强语境下推动瓯越传统文化传承与创新的理论逻辑及实践路径，深入回答了新时代背景下如何正确认识文化自信自强，如何增强瓯越传统文化落实“两创”方针实效性的时代之问。这将有助于推动“八八战略”在温州理论与实践的落实，亦为浙江乃至全国其他城市传承创新地方传统文化贡献出“温州智慧”“温州方案”。需要指出的是，探索文化自信自强、传承与创新瓯越传统文化的过程，不能仅浮于表面、停留于理论层级，而要力求在实践中将两者深度融合、做实做透。此外，如何凸显在推进瓯越传统文化传承与创新路径探索中公民建议的作用，如何把握和加强当地公民对瓯越传统文化了解程度及认同感，以及如何从瓯越传统文化中发掘提升文化自信自强的有益基因等问题，都有待进一步深入研究。

参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的讲话[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [2] 习近平在庆祝中国共产党成立95周年大会上强调：不忘初心 继续前进[N].光明日报,2016-07-18(7).
- [3] 习近平在全国宣传思想工作会议上强调：举旗帜聚民心育新人 兴文化展形象 更好完成新形势下宣传思想工作使命任务[N].人民日报,2018-08-23(1).
- [4] 李凤亮,古珍晶.新时代中华优秀传统文化现代化转换的价值、路径及原则[J].东岳论丛,2020(11):111-118,191.
- [5] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话[N].人民日报,2017-10-28(1).
- [6] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[N].人民日报,2016-07-02(2).
- [7] 十八大以来重要文献选编：下[M].北京：中央文献出版社,2018:395.
- [8] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报,2021-07-02(2).
- [9] 李宁.马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合：百年思想演进[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2021(6):14-22,145.
- [10] 范鹏,李新潮.界定与辨析：“创造性转化”“创新性发展”的内涵解读[J].兰州大学学报(社会科学版),2021(2):110-118.

责任编辑 董颖

(上接第41页)

- [17] 杨伯峻.论语译注[M].北京：中华书局,2014:11-12.
- [18] 王征,姬长栋.百年党史视阈下对“中国共产党为什么能”的理解[J].传承,2021(4):4-7.
- [19] 霍夫斯泰德.文化与组织：心理软件的力量[M].李原,等译.北京：中国人民大学出版社,2010:396.
- [20] 毛泽东著作专题摘录[M].北京：人民出版社,1964:914.

责任编辑 董颖

新时代弘扬成都红色文化对策研究

刘利

(西南民族大学商学院,四川成都610041)

摘要:红色文化是党领导人民在长期历史实践中凝练的思想精华和形成的精神结晶,是对中华优秀传统文化的继承、发展与创新。成都红色资源丰富多样,具有鲜明的时代特征和地方特色。成都通过高质量推进红色文化保护、高水平谋划红色文化研究、高效能推动红色文化传播宣传、高品质推动红色文化融合发展、高标准打造红色教育品牌等多措并举,大力弘扬红色文化,取得了巨大成就,但在红色文化挖掘和弘扬、新兴媒体技术运用于红色文化弘扬、红色文化人才队伍建设方面有待进一步完善。新时代,成都要坚持系统理念、规范理念、新发展理念,从加快健全机制保障、深度挖掘红色文化资源、加强红色文化专业队伍建设、全面创新红色文化宣传方式等方面,守护好成都红色根脉、传承好成都红色基因、讲好成都红色故事、擦亮成都红色名片,推动成都红色文化代代相传。

关键词:成都;红色文化;现状;成因;对策

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)11-0047-07

一、引言

红色是中国共产党和中华人民共和国最鲜亮的底色。历经百年的生动实践和持续积淀,在中华大地上逐步形成了具有明确范畴、特定内涵、独特功能、特有形态的红色文化。新时代,在文化自信和文化强国建设背景下,大力弘扬成都红色文化,利用好红色资源、发扬好红色传统、传承好红色基因,不仅是弘扬巴蜀文化时代价值、激活红色文化生命力和推动红色血脉代代相传的必由之路,更是坚定文化自信、建设社会主义文化强国和实现中华民族伟大复兴的内在要求。

二、新时代成都红色文化的现状

成都是一座历史文化名城,革命遗存和附着在遗存上的精神财富种类齐全、点多面广,主题鲜明、品牌突出。新时代成都红色资源呈现出丰富多样、时代特征明显、地方特色鲜明的特征:一是成都红色资源类型非常丰富、数量大幅增加。党领导成都人民进行革命、建设、改革,在长久的实践中形成了丰富多样的红色资源,多维度、全方位、全景式展现成都的红色精神面貌。同时,《四川省红色资源保护传承条例》对红色资源时间和空间维度的延伸和扩展,大幅提升了

收稿日期: 2023-04-06

基金项目: 2022年成都市哲学社会科学规划项目“新时代弘扬成都红色文化对策研究”(项目编号:2022B02)

作者简介: 刘利(1971—),男,四川隆昌人,博士,西南民族大学教师,副教授,硕士研究生导师,研究方向为红色文化、会计、审计、金融投资与财务管理等。

成都红色资源的数量。二是成都红色资源具有显著的时代特征。成都红色资源是党领导成都人民在特定时代实践中形成的具有显著时代特征的精神资源，种类繁多、内容鲜活，生动鲜明地反映了成都革命、建设和改革发展的优秀成果。三是成都红色资源具有鲜明的地方特色。成都建党领先全国众多城市，是中国工农红军长征经过的主要地区，留下了红军长征、三线建设、抗震救灾等重大事件遗址遗迹及其承载的主体精神风貌，如长征精神、抗战精神、抗震救灾精神等，凸显了成都红色资源鲜明的地方特色，是全国红色文化资源的精品。

三、取得的成效

(一) 高质量推进红色文化保护

1. 积极出台红色文化资源保护法规。四川是红色资源大省，在开展红色文化保护方面起步较早。作为国内率先开启立法保护的省份之一，四川先后出台了《四川省红色资源保护传承条例》《四川省红色资源保护传承条例实施办法》。成都作为四川的省会城市，在积极贯彻落实四川省有关红色文化保护的文件精神和工作要求基础上，制定印发了《成都市红色资源传承弘扬和保护利用实施方案》，不断强化红色文化资源保护利用的制度设计，持续构建完善党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的工作机制，加强了对红色文化资源的整体性、系统性保护。

2. 积极开展红色遗址资源普查，建立红色资源保护名录。全面聚焦党领导成都人民在革命、改革、建设的各个时期形成的重要红色遗址，开展红色文化普查和登记，推进红色资源保护名录建设。目前成都18个区(市、县)党史部门申报的包含红军长征、抗震救灾和脱贫攻坚等在内的113处重要历史遗迹信息已通过初审。

(二) 高水平谋划红色文化研究

1. 加快建设高水平的专家团队。成都积极

成立党性教育研究中心，由党史党建教研部和党史研究室牵头，积极引进成都各区(市、县)党建专家、红色点位负责人，建立了“蓉城红色专家库”，为成都开展红色资源挖掘利用和红色文化研究组建了一批专业知识充备、研究经验丰富和熟悉了解红色资源的专家团队。

2. 认真编修红色家谱，高水平研究新时代党史。(1)以史为鉴，扛牢党史资政主责。深刻领会党的百年奋斗历史经验，撰写《中国共产党应对重大风险挑战的伟大实践与经验启示》，入选中组部、全国党建研究会纪念建党百年理论研讨会论文集。深刻领会党的二十大报告关于“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”的战略部署，组织撰写《从共同富裕视角看改革开放以来中国式现代化的四川探索》研究论文，获评中央党史和文献研究院中国式现代化理论研讨会优秀论文。(2)以史为力，筑牢党史阵地。积极做好九顶山烈士陵园、毛英才烈士纪念像等域内31个红色资源保护管理利用工作。(3)以史为魂，赓续成都红色血脉。认真总结成都创新推进中国式现代化超大城市中心城区建设的显著成就，认真编纂2021年执政实录，全景式立体化记录强党兴国、执政为民的成都红色家谱。

3. 积极搭建红色文化合作研究新平台。探索建立跨地区、跨行业、跨专业研究的新机制，充分调动各方研究力量的积极性和有效整合多方研究资源，在推进红色文化系统性、规范性、科学性研究上形成强大合力。深化了馆校合作，积极与成都高校携手，在加强革命文物科学保护、深化研究与阐释革命文物蕴含的革命精神、思想内涵和时代价值等方面开展全面合作，努力探索一条协同研究的新路径。

4. 加快培养一批高素质的专业师资队伍。积极选拔具有中国党史研究背景的高校教师组建讲授红色课程的专业师资队伍，邀请省市级党校、高校优秀党史研究专家和教师在党校红色教育师资专题研讨会和集体备课会上传授提升课程

设计、课堂讲授等能力的经验，切实提高了红色课程教师的专业能力和教学能力。

（三）高效能推动红色文化传播宣传

1. 加快创新红色文化宣传方式。(1)加快将互联网、5G、VR、AR等技术融入红色文化传播宣传中去，让红色文化立体式、全景式展示出来，将红色文化内容有机嵌入微展览、微课堂、微视频等平台，打造成成都红色资源电子库和数据库，全力提升红色资源获取的便利性。(2)充分发挥好红色旅游推广联盟和红色旅游博览会的作用，积极推动成都本土红色文化走出去，全方位对外展示成都红色旅游的独特魅力。(3)积极组织召开红色文化相关的座谈会，举办主题展览，大力通过5G、云技术、大数据等技术手段构筑“学习之家”“强国学苑”“学习广场”三大沉浸式场景，切实提升学习环境的互动性、体验性和真实性，真正让党史学习教育紧扣时代出新出彩，贴近群众喜闻乐见。

2. 加快丰富展厅情景，展示伟大历程。(1)升级建设实事求是报告厅及红色阅览室，全景式展示党的伟大历程和辉煌成就，打造党史学习教育展览窗口。(2)充分发挥红色文化资源优势，积极打造集历史档案展览、理论学习教育、AR红色有声墙、红色参观旅游、红色阅览室等多功能于一体的新时代文明实践基地，创新推动红色文化与新时代文明实践深度融合。

3. 加快建设党性锤炼实境课堂。因地制宜开展党史学习教育现场培训，充分利用AR红色有声墙、“学习强国”平台小站平台，积极为文明实践红色课堂“供血供氧”，把红色课堂全方位打造为党性锤炼的实境课堂。

（四）高品质推动红色文化融合发展

1. 大力突出文旅融合。全面整合全市红色资源，精选全市23个区(市、县)100个党史教育基地、红色遗址和爱国主义教育基地，高质量绘制3000册《成都“芙蓉连线”红色景点分布图》，让成都的革命文物“活”起来，让成都的红色旅游

“火”起来，让成都的红色基因“传”下去，让成都红色名片更加闪亮。

2. 大力突出产业融合。多措并举推动红色文化产业发展，加快打造多行业、多业态、多产业融合的红色文化产业集群。

（五）高标准打造红色教育品牌

1. 积极打造红色党史学习教育品牌。(1)以毛主席故事大讲堂为依托，开展循一段伟人足迹、温一遍入党誓词、看一次主题展览、唱一首经典红歌、上一次微党课、听一段亲历感言、观一次红色影片、品一次经典书籍等“八个一”活动，以“观+听+唱+做”将党史教育融会贯通。(2)充分利用成都红色资源积极开展宣传教育，组织开展2000余场次主题教育活动和投放2.8亿频次社会宣传作品，增强了红色情感。

2. 充分发扬“红色传统”，大力打造特色品牌项目。(1)创编红色教育读本。以“党史教育新时代文明实践基地”为载体，编印具有成都特色的《领袖关怀》等系列党史学习教育教材，作为党员领导干部党史学习教育补充读物。(2)开设红色教育课堂。坚持“一个红色基地就是一个教育课堂”理念，依托“党史馆”“党建馆”等线下教育课堂，借助自编教材和《习近平论中国共产党历史》等资料，系统开展“参观感悟学+讲授辅导学+资料阅读学”的“3段式”教学模式，累计开展线下课堂教育70余次，听课学员达600余人。

四、存在的问题

（一）政府对红色文化挖掘和弘扬的重视有待进一步提升

1. 对红色文化的研究力度有待进一步强化，尤其是要提升红色文化资源研究的系统性、整体性和全面性以及红色文化资源利用开发的科学性、可持续性。当前开展文化研究的部门仅限于宣传部、党校、旅游部门等，研究队伍的专业性、创新性还不强。2. 对红色文化资源开发的程度不深，当前红色文化资源开发模式相对单

一，主要以陈列展览、讲解说教等单向传输为主，缺乏参与性、体验性、互动性较强的活动。

（二）相关部门协作弘扬红色文化的合力有待进一步强化

红色文化的保护、研究、传播、弘扬是一项长期性、系统性和综合性的工程，涉及领域较广、牵涉部门较多，需要各部门形成合力。当前红色文化资源综合管理体制有待进一步优化，相关部门协作弘扬红色文化的合力有待进一步强化。

（三）对红色资源挖掘、管理、利用的规范化和精细化有待进一步加强

1.在红色资源挖掘方面多以历史红色遗址、红色纪念馆等具有代表性的物质类资源为重点，而有关重要文件、档案、报刊等文献、声像信息类资源以及无形的精神资源凝练相对较少。

2.在红色资源管理方面还存在统筹规划和资源整合能力相对不足，规范化、精细化亟待提升问题。例如红色资源信息填报不够完整、界定不够清晰、归属不够明确、管理不够完善，对各区（市、县）红色资源整合挖掘利用、融合联动开发不够。

3.在红色资源利用方面，各管理部门与其他主体之间尚未形成互惠共赢、联动开发和共建共享的高效利用机制。

（四）红色文化宣传方式有待进一步创新

红色文化的传承与弘扬是一个与时俱进的过程。新时代背景下，互联网、新媒体、直播平台、5G、VR等技术为红色文化宣传的立体化、互动性、体验性提升提供了支持。但当前成都红色文化宣传方式较为传统，缺乏受众的参与互动反馈机制，应用新兴媒体技术也还不够充分，宣传方式侧重于告知、叙述和讲解革命故事、英雄事迹等，难以完全展现红色文化的魅力。

（五）红色文化专业人才培养有待进一步加强

当前红色文化人才培养途径较为传统、培育渠道相对单一、培育形式缺乏创新，难以吸引高

学历、高素质、专业化的年轻人才加入红色文化队伍。同时，红色文化研究、保护、开发利用和传播弘扬等环节需要非常专业的技术和知识，而当前具备较高专业技术素养、宽广红色文化视野、先进红色文化管理理念的高层次、复合型人才尤为缺乏，导致红色文化研究、保护和传承弘扬工作受到制约。

五、新时代弘扬成都红色文化的对策

（一）加快健全机制保障，全力提升红色文化弘扬的实效性

1.加快健全管理机制。(1)要持续强化对红色文化保护弘扬的顶层设计、规范管理和系统指导，推动红色资源的创造性转化、创新性传承和持续性弘扬；要加快研究制定红色文化的相关法规条例，对弘扬红色文化资源涉及的各个环节和各个流程进一步细化，明晰相关部门权责，健全红色文化保护机制，为弘扬红色文化提供法律保障和法理依据。加快推进红色文化保护法制化进程。(2)坚持新发展理念、坚持系统思维和规范管理，促进红色资源的深入挖掘与合理利用。建立红色资源管理机构，明确分级和权责范围，加强总体设计与组织领导，从人力、物力、财力、制度等方面增加投入，提升成都红色资源保护管理的规范化和精细化水平以及开发利用的有效性和科学性水平。

2.加快健全联动机制。坚持和完善党委领导、政府负责、部门协同、全社会共同参与红色文化弘扬的联动工作机制，鼓励和支持民间组织和社会团体在合法合规背景下主动探索弘扬成都红色文化的创新技术和形式，打破资源壁垒，发挥聚合优势，在红色文化的挖掘保护、开发利用、传承弘扬上形成强大合力。

（二）积极发挥政府的主导作用，形成红色文化弘扬的合力

1.因地制宜，合理规划，全面统筹好各区（市、县）红色文化的保护和弘扬工作。(1)要充分

立足成都不同区域红色文化资源的特点，积极督促各区(市、县)政府因地制宜制定科学合理、实际可行的红色文化开发和保护计划书，确保红色文化弘扬工作可行、合理和科学。(2)大力强化对红色文化弘扬的总体规划，对红色遗址、文物资源等开展有计划、有步骤的保护、修缮和开发，形成“以用促保”的良性循环。

2.要加大对红色文化资源保护弘扬的政策经济支持力度。(1)要为红色文化的挖掘、保护、弘扬提供充足的资金支持。政府主管部门要将红色文化资源保护纳入财政预算，全力支持社会各主体积极参与红色文化基金的建立，不断拓宽红色文化资源保护资金筹措渠道。(2)要加快完善红色文化服务体系，加大对红色资源基础设施和配套设施的政策支持和财政投入力度，推动交通、住宿、餐饮、娱乐设施等红色基础设施和信息服务、物品寄存、公厕、饮水点等红色配套设施的完善，增强红色旅游设施服务能力和红色文化传播弘扬的效果。

3.要全面强化政府在红色文化弘扬中的协调监管作用。各级政府职能部门要积极强化与多主体的沟通协作，加快形成资源优势互补、红色文化价值充分挖掘和红色资源高效利用的良好局面。同时，还要加大对红色文化开发专项资金使用的监管力度，确保经费使用合理、合法、合规，为红色文化资源可持续性开发利用提供坚实保障。

(三) 深度挖掘红色文化资源，建立成都红色文化基因库，构筑红色文化高地

1.持续深入挖掘成都红色资源的历史内涵和时代价值。重点对党领导成都人民在各个历史时期的重要事件、节点、人物形成的红色文化物质资源和精神资源开展全面挖掘，加快研究确定一批重要标识地，把成都人民光荣的革命斗争成就与经验总结好，把革命英雄的英勇事迹和丰功伟绩呈现好，把成都人民对党的深厚感情展示好，把党领导的成都人民的牺牲奉献精神讲述好。

2.加快建立成都红色文化基因库。积极建立健全政府主导、政府社会多元合作、市场运作的开发机制，建立成都红色文化资源数据库和红色文化基因库，补齐过去较为忽视的信息资源、精神资源、成果资源等建设的短板，筑起全国重要的红色文化高地。

3.加快盘活成都全市域红色文化资源。要加快打造主城区、远郊区红色资源集群，逐步形成中心城区与远郊区红色资源优势互补、共联共兴的研学格局。

(四) 积极打造红色文化教育精品，高质量弘扬红色文化

1.把打造精品、开拓创新作为红色文化资源产业发展的核心目标，努力产出有吸引力的具有红色内核主题的影视、书籍、歌曲戏剧等作品，通过文化精品打造价值符号，打造人民大众喜闻乐见的红色文化教育精品。

2.全力实施“红色文化+旅游”“红色文化+党建”双战略，加快打造精品红色文化旅游线路，持续做好红色资源“大文章”，在推动赓续成都红色血脉的同时，推动社会经济高质量发展。

3.把开展红色教育基地共建作为重大政治任务，着力打造“红色文化教育基地+红色精品路线”的红色文化教育体系，并延伸党性教育课堂，高质量弘扬红色文化。

(五) 积极发挥高校在弘扬红色文化中的作用

1.加快将红色文化弘扬融入高校思想政治理论课程。在理论研究层面，高校要强化对红色文化内涵、价值的挖掘，鼓励高校教师从历史和时代、理论和实践等层面全方位开展有关红色文化的研究，通过开设专项研究课题、组织专题研讨会和组建专业科研团队等方式，大力提升红色文化领域理论研究水平。在课堂教学层面，高校要加快将红色文化融入高校思想政治理论课程课堂教学中去，将红色文化内容有机融入教学设计、课程内容和课程案例等，积极开设有关红色文化的特色课程、选修课程。在实践教学层面，以成

都红色文化为载体，鼓励高校教师积极探索情景教学、师生互动、体验式教学、教学研讨等多元化教学方式，探索“红色文化+实境课堂”教学机制，让红色基因“动”起来，真正点亮高校思政课堂，丰富高校思政体系。

2.积极开展校地合作，协同推进红色文化弘扬。新时代要强化校地合作，积极联合组建团队和设立研究院、研究基地、实践基地，协同开展红色文化资源挖掘、保护和传承弘扬工作，同时，定期组织学术研讨会和校地人员挂职交流、开展红色文化活动等，实现理论和实践双驱动。

（六）加强红色文化专业队伍建设

1.建立健全红色文化专业人才引进、人才培养机制。制定优质红色文化人才发展计划，完善人才评价、选拔、晋升、激励、培育机制，减少用人环节的硬性要求，放宽区域间的人才流动限制，有计划、有步骤地拓宽红色文化专业人才引进和培育渠道，解决红色文化弘扬人才短缺问题。

2.建立健全红色文化专业人才培养体系。积极鼓励支持相关领域和部门强化合作，通过校地合作、产学研合作模式，大力吸引高校、文化研究所、科研院所等积极参与红色文化人才培养工程，从管理、技术等层面分层次、分类别、系统化、专业化地培养红色文化人才，实现红色文化专业人才的数量和质量双提升。

3.加大政府对红色文化专业队伍建设的支持力度。(1)在政策和资金上对红色文化从业人员给予强有力的支持，积极提升薪资待遇、改善福利保障，积极推动高端人才加入红色文化建设队伍。(2)加快设置专项奖励基金，强化激励奖励，对红色文化传承弘扬贡献突出者要给予奖励，以提升积极性和能动性。

（七）高质量发展红色旅游，推进红色文化的传承和弘扬

1.加快打造高品质、高规格的红色旅游精品。坚持“文化引领、市场导向”的原则，为旅

游群体打造成都特色的旅游文化精品；以红色故事为题材，将红色文化与影视、地方戏和民间歌谣等艺术形式结合起来，打造红色旅游艺术精品；拓展“红色+”旅游模式，推动红色旅游与生态旅游、乡村旅游相结合，打造凸显成都地方特色、有感染力、有生命力的“红色+”旅游文化精品。

2.积极创新红色旅游体验方式。在发展红色旅游的过程中，以游乐设施、文旅项目作为主要载体，注重互动体验，将红色故事、红色文化融合在丰富的体验中，通过有底蕴、有特色、有内涵的沉浸式、场景式、体验式活动，增强红色旅游的吸引力、感召力。

（八）全力推动红色文化产业高层次发展

1.加快发展红色文化产业集群。以红色资源为主线联动开发成都古色、绿色等文化资源，推动乡村振兴、特色旅游和非物质文化遗产保护与红色文化有机融合，不断壮大红色文化产业新业态，加快形成特色文化产业集群，增强红色文化产业活力。

2.大力培育和发展红色文化产业。以文创产品设计开发理念为切入点，把握红色文化和文创产品之间的契合点，加快推动红色文化与文创产品设计融合发展，推出一批有市场、有特色、有感染力的红色文化影视作品和文创产品，形成集红色教育、文创工艺品制作等于一体的红色文化产业链，打造人民喜闻乐见、富有生命力和凸显成都地方特色的红色文化IP。

3.加快推动跨区域红色文化产业合作。(1)加强成都市域内红色文化产业整合。系统全面整合成都各区（市、县）红色资源，聚拢红色文化优势，以整体实力吸引红色文化产业从业者和投资者，提升成都各个区域红色文化产业的综合效益。(2)加快与省内其他城市红色资源联动，协同整合红色文化产品和红色旅游线路，在省内形成红色资源优势互补、资源共享、互惠互利的良好局面。(3)积极推动与国内其他城市开展红色文化

产业合作，实现跨区域文化产业共赢性合作。

（九）全面创新红色文化宣传方式和手段，多途径全方位推进红色文化弘扬

1. 大力创新红色文化宣传模式。在新时代传统媒体和新兴媒体加快融合的背景下，多渠道支持融通电视、报纸、图书、期刊等传统媒体和微博、微信、QQ、抖音等新兴互联网媒体，加快构建具有竞争力的主流舆论平台和全媒体传播体系，进行场景式、立体式、延展式宣传。

2. 大力创新红色文化宣传平台。（1）加快搭建以政府为主导、民间企事业社会团体共同参与的红色文化网络传播平台。（2）大力孵化成都红色文化宣传主流新媒体和自媒体平台，对传播效果优秀、传播内容优质、传播方式多元的媒体平台给予支持和奖励，提升宣传弘扬红色文化的积极性。

3. 大力创新红色文化宣传渠道和形式。（1）宣传、文化、教育部门要通力合作，让“红色故事”进学校、进乡村、进社区、进企业、进机关，营造出全民参与的红色文化氛围。（2）文化旅游部门和红色文化基地、艺术团体、图书馆和博物馆等主体要以主题教育日、文化艺术节、特殊红色纪念日等为契机，积极组织宣传教育展览活

动、红色文化体验互动项目，鼓励创作文化艺术作品等，增强红色文化弘扬的社会效应。

（十）充分发挥新媒体、数字化技术在弘扬红色文化中的作用

1. 充分发挥新媒体、数字化技术在红色文化资源采集和保存中的作用。加快利用立体扫描、数字摄影、数字模型和图像处理等手段，及时获取和保存红色文化遗产图形结构、原始纹理等信息，为红色文化遗产的保护、修复、研究和开发利用等工作提供完整准确的原始素材。

2. 充分发挥新媒体、数字化技术在红色文化展览和场景还原中的作用。积极引进3D打印、全息投影、AR、VR等技术手段，全方位、立体化、多层次展示红色文物，实现观赏性、艺术性、科技性高度融合，全面提升观展体验。

3. 充分发挥新媒体、数字化技术在红色文化产业化发展中的作用。加快推动数字技术融合出版与电影、动漫、游戏等多媒体形态对成都红色文化资源的再制造、再生产，以及储存、传播和利用等，并根据不同受众群体的特点，有针对性地设计开发出具有不同的内容的个性化产品，推动成都红色文化资源的数字化产业发展。

参考文献

- [1] 朱芸莹. 红色文化资源在思想政治理论课教学中的应用研究[J]. 现代商贸工业, 2023, 44(8): 204-206.
- [2] 肖大伟, 宋利敏. 弘扬红色文化 塑造时代新人[J]. 边疆经济与文化, 2022, 228(12): 113-115.
- [3] 王红光, 杨薇. 深入认识和把握习近平关于红色文化的重要论述[J]. 红色文化学刊, 2019, 8(1): 80-87, 111-112.
- [4] 郭红军, 雷琼. 红色文化融入高校思政课教学的路径[J]. 中学政治

教学参考, 2022, 875(35): 49-51.

- [5] 刘利. 新时代背景下甘孜红色文化实践路径研究[J]. 甘肃开放大学学报, 2022, 32(3): 43-46.
- [6] 张凤莲. 论红色基因的科学内涵、当代价值与弘扬路径[J]. 沂蒙干部学院学报, 2022, 3(1): 116-121.

责任编辑 夏继先

新时代党内“三不腐”体制机制构建研究论纲

田俊萍

(许昌学院 法学院,河南 许昌 461000)

摘要:“三不腐”体制机制的建立与完善,是关系到党执政的合法地位与国家长治久安的重大战略部署。党中央构建的“三不腐”体制机制有其典型的特征和深厚的理论渊源,构建“三不腐”体制机制旨在保障反腐败斗争取得压倒性胜利,促进党内政治生态好转,提升人民信任支持,锻造党的革命性。党的“三不腐”体制机制的构建是在全面从严治党生动实践中不断推进的,其构建的基本途径可概括为:坚持依规治党和依法治国相结合、加强党性教育与深化廉洁文化建设相统一、完善制度体系与发挥纪检监察专责相适宜。

关键词:新时代;“三不腐”体制机制;构建;全面从严治党

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)11-0054-07

新时代以来,习近平总书记对反腐败斗争和全面从严治党进行了一以贯之、与时俱进的深入思考和实践推动。党的十九大报告强调:“当前夺取反腐败斗争压倒性胜利,需要强化不敢腐的震慑、扎牢不能腐的笼子、增强不想腐的自觉。”党的十九届六中全会《决议》指出:“党坚持不敢腐、不能腐、不想腐一体推进。”^[1]《决议》强调要通过威慑、制约和觉悟一体发力确保权为民所用。党的二十大明确强调要坚决打赢反腐败斗争攻坚战持久战。

“三不腐”体制机制的建立与完善,是关系到党执政的合法地位与国家长治久安的重大战略部署。当前,腐败现象依然持续存在,“三不腐”机制的实践推进与理论研究依然任重道远。一体推进“三不腐”既是我国巩固发展反腐败压

倒性胜利的战略举措,也是我国为全球反腐败治理贡献的中国智慧和方案,堪称古今中外反腐败治理的伟大创举。

一、新时代党内“三不腐”体制机制的特征

“三不腐”体制机制,就是“不敢腐、不能腐、不想腐”体制机制的简称。一体推进“三不腐”,是习近平总书记在长期实践中总结提出的原创性理论,它深刻揭示了反腐败治理的基本规律,彰显了党勇于自我革命的鲜明品格。“三不腐”体制机制将反腐败和监督纳入从严管党治党全局和国家治理体系中,对全面从严治党提出更高更严的要求。

明确“三不腐”机制的内涵,是开展“三不

收稿日期: 2023-03-22

基金项目: 2022年河南省哲学社会科学规划年度项目“新时代防范和治理新型腐败的对策研究”(2022BDJ019);2024年度许昌学院科研项目(廉政专项)“有效应对腐败手段隐形变异的研究”(2024LZ001)

作者简介: 田俊萍(1982—),女,河南许昌人,河南省高校(豫南)廉政文化研究中心教师,河南省中国特色社会主义理论体系研究中心教师,硕士,研究方向为党建。

腐”工作的前提条件，是规范从严治党的发展与延伸。“不敢腐”是基本前提，强调“不敢腐”是惩戒警示，侧重于高压震慑；“不能腐”是根本保障，强调制度规范，侧重于防范治理监督；“不想腐”是防线，强调素质觉悟，侧重于提高思想素养、提升自身免疫力。透过现象看本质，一体推进“三不腐”在逻辑本质上是一个层层递进、互为补充完善的系统，是腐败治理内外部因素协同配合的过程，体现了反腐败工作从治标为主转向标本兼治的逻辑演进。

（一）“三不腐”体制机制呈现静动结合的有机统一

“三不腐”是新时代党反腐败斗争的战略目标。从静态的层次划分来看：“不敢腐”是初级目标，主要侧重于针对腐败分子或者准备实施腐败行为的人员；“不敢腐”以高压惩治手段，对腐败分子或者想实施腐败行为的人员进行严厉震慑，使其及时收敛或者压制住腐败念头，从而实现对腐败活动的控制。“不能腐”是中级目标，主要通过织密制度笼子，广撒监督网，对想实施腐败行为者进行严密的监督制约，将公共权力放在制度和监督的阳光下运行，碾压腐败机会。“不想腐”是高级目标，主要以提升广大党员干部的党性修养和思想道德素质为根本目标，提高党员干部的觉悟水平，使其发自内心不愿意实施腐败行为。从这个层面来讲，“不敢腐”“不能腐”“不想腐”是逐步递进的关系。反腐败斗争既有中短期目标也有长期目标，既关注重点问题又强调根本遵循。在反腐败斗争实践中，“不敢腐”“不能腐”“不想腐”是一个动态的发展过程，它们相互联系贯通又有区别侧重，具备目标一致性。我们应全方位把握“不敢腐”“不能腐”“不想腐”的内在统一性。

（二）“三不腐”体制机制突出点面结合的对象特征

要实现一体推进“三不腐”，首先需明确对治理对象的认识。“不敢腐”打击的直接对象是少

数腐败分子的腐败行为，治理对象具有典型性，体现出点的特征。“不能腐”是以制度和监督来防范制约腐败行为，所针对的对象具有普遍性特征，是大多数人群。“不想腐”是用教育手段，通过营造风清气正的政治生态，从思想信念和行为动机上消除腐败可能，针对的是全体党员和全体人民群众。“不敢腐”主要是对少数腐败人员的严厉惩治，对其他人员实现以儆效尤的治理效果，使其不敢越雷池。“不能腐”以严密的制度和监督制约公权力的运用，压缩大多数党员干部从事腐败活动的机会和空间，从而不能腐。“不想腐”不仅是针对权力运行者更是面向全体人员，在修身养德、提升党性修养的进程中，增强“不想腐”的自觉。

（三）“三不腐”体制机制着重反腐资源的高效整合

纵观反腐败斗争的实践历程，初期的反腐败工作基本都是由指定职能部门具体负责的，一般都是由纪委监委部门来独立承担反腐败任务。即使是重拳出击，单拳的力度化是有限的，对腐败行为的惩治成效较为单薄。“三不腐”的反腐战略明确指出，反腐败不是纪检监察单个部门的事，诸多相关部门都应当发挥主体作用，同向发力，联合行动。“不敢腐”主要是依法追究相关违纪责任，这是纪检监察部门的任务，也是各级党委的岗位职责。“不能腐”要织密防腐反腐的制度之网，就需要调动相关主体部门协同参与，从立法、司法、监察、监督等环节，充分发挥相关职能部门主动性，自觉承担相应职责。“不想腐”需要纪检监察部门着力做好教育培训工作，也需要社会各部门、社会团体加大宣传教育力度，将反腐倡廉教育融入日常工作实践中，积极推进反腐倡廉教育常态化和长效化。“三不腐”的三个环节不是孤立的，而是彼此融会贯通的有机整体。在反腐实践中，必须做好反腐资源的有效整合，发挥反腐力量的最大效能。

二、新时代党内“三不腐”体制机制的理论渊源

“三不腐”的理论思想作为新时代党反腐败斗争的基本方针，应被提升到全面从严治党重要方略的战略高度来加以认识。“三不腐”理论立足于反腐倡廉的实践基础，是马克思主义廉政观与我国反腐败实践结合的产物，是对中华优秀传统文化的继承和创新，是党长期反腐败斗争的实践经验总结和升华。

（一）以中华优秀传统文化为理论之根

中华优秀传统文化孕育了中华民族的根基，它也是治国理政的重要资源。一体推进“三不腐”的提出，源于对传承中华优秀传统文化的独到见解。绵延几千年的中华传统文化中凝聚着厚重的廉政文化思想，为一体推进“三不腐”提供了文化滋养。

为政清廉、抵制贪腐是我国历代政权执政纲纪之一。古代廉政思想中较有代表性的理论有“民本”思想。西周的周公提出“敬天保民”，先秦诸子所著《尚书》有“民为邦本，本固邦宁”，战国的荀子提出“君舟民水”的思想。经过历代传承与实践，民本思想已融入中华优秀传统文化之中。新时代提出的“人民就是江山，江山就是人民”的理论，也是对中华优秀传统文化的承继与创新。中华优秀传统文化为“三不腐”理论的文化根基，党所做的一切都要以人民为本，权为民所用，情为民所系，利为民所谋。任何腐败活动最终损害的是人民的利益，破坏的是党与人民群众的关系，这也是党决不能答应的。古代廉政思想中较有代表性的理论还有“为政修德”思想。我国历朝对为政者的道德修养水平都有较高要求，孔子提出“修身、齐家、治国、平天下”要以修身为本，注重修炼自身道德品质。良好的道德是为政者的基本条件。在对官员的任用方面，把清廉勤政等作为选拔官员的必要条件。“以俭养廉”思想则是古代廉政思想中又一个较有代表性的理论。我国历史上的盛世

统治者都是崇尚节俭的，他们认为节俭从政利于维护国家安宁，骄奢淫逸往往招致衰败亡国。正所谓“成由勤俭败由奢”。以俭养廉对国家治理有重要积极作用，对社会道德发展具有良性引导效果。当然历史上也不乏表面节俭实际腐败的官员，这与当时的权力监督不力有关。传统的廉政思想构建了“不想腐”的生态结构。

（二）是对马克思主义廉政思想的传承

马克思主义是我们认识世界、改造世界的强大思想武器。马克思主义经典作家关于廉政思想发表了精辟论述，是新时代一体推进“三不腐”的重要理论渊源。马克思和恩格斯认为私有制是贪腐的根源。生产资料私有制是资本主义制度的本质。马克思在《法兰西内战》中提出，滋生腐败的温床就是资本主义私有制。资产阶级利用对生产资料的绝对占有控制着绝对物质和精神，利用公权力实现对共有财产的占有，以满足其自身不设限的贪欲。马克思认为要彻底根除腐败，就必须推翻资产阶级统治，建立无产阶级政权。马克思针对无产阶级政权的治理提出了“廉价政府”理论。马克思、恩格斯认为，成立政府就是为了最大效率管理、保护公民利益。公职人员是为人民服务的，廉价政府就是民主政府，就是廉洁的政府。人民可以监督行政人员，可以罢黜贪腐人员。公职人员和劳动者的薪酬待遇应该是平等的。公权力应该在人民的监督下公开透明运行。领导者公开汇报工作，听取民意，对遏制腐败滋生具有正向效果。列宁在此理论基础上结合反腐败斗争实践，对马克思廉政思想进行了创新。列宁认为腐败主要是少数腐败分子的贪欲导致的，要提升党性修养，严格党员标准，可以运用法律手段治理腐败。他提出要完善党员干部制度，提高工作效率，推进廉洁政府的建立。列宁主张成立专门的监督机构——中央监察委员会，赋予其监督权，以实现监督反腐的目标。马克思主义廉政思想是一体推进“三不腐”的理论源泉，它对建立“不敢腐”制度发挥了重要的指导

作用。

（三）以中国共产党的廉政思想为思想之基

新中国建立以来，我国历代中央领导集体对廉政建设做了诸多探索。以毛泽东为主要代表的第一代中央领导集体提出反腐倡廉关系党生死存亡的价值定位。毛泽东在学习郭沫若《甲申三百年祭》时，提出加强思想政治工作和建立规章制度相结合的治理方略，从思想上筑牢防腐的防线。毛泽东把为人民服务作为反腐败斗争的核心，要求党员要树立密切联系群众、艰苦奋斗的思想，在“三反”“五反”运动中以坚定的决心处理贪腐高官，颁布了新中国第一个有关反腐败的法律，为加强制度反腐提供了理论遵循。邓小平强调反腐败斗争要以经济建设为中心，应强化制度建设，制度的缺陷会导致腐败的滋生。江泽民提出要健全和完善法制建设，加强反腐败法律制度建设，以廉政制度加大对权力的监督，防范腐败的产生。胡锦涛强调完善以惩治与预防为重点的反腐倡廉制度，坚持标本兼治，惩防并举，中央颁布实施了《中国共产党纪律处分条例》等法规文件。习近平同志对党的反腐败思想做出了重大创新。他把政治建设摆在党风廉政建设的核心地位，要求党员干部要严格遵守政治规矩和政治纪律。他强调思想信念的建设，为廉政建设筑牢思想根基。深化廉政建设，要以持久战攻坚战的决心，坚持严的基调，落实好领导干部的廉政建设主体责任。同时要强化廉政制度建设，把权力关进制度的笼子，对腐败零容忍，系统高压施治，健全完善联合惩戒机制，要实现“不敢腐”“不能腐”“不想腐”有效贯通，联动发力。

三、新时代党内“三不腐”体制机制构建的目标

在党的二十大报告中，习近平总书记明确强调我们开展的反腐败斗争是史无前例的，要以“得罪千百人、不负十四亿”的使命担当祛痼治乱，将“不敢腐、不能腐、不想腐”一体推进。

党的十九届六中全会《决议》指出，党的“十八大以来，经过坚决斗争，全面从严治党政治引领和政治保障作用充分发挥”^[2]，党的自我革命能力显著增强。党的十八大以来，从中央八项规定的落地生根到全面从严治党的不断强化，党风政风明显改善，党和政府形象大为转变，公信力、满意度不断提升。我们党反腐败制度化、常态化日益深入人心，反腐败制度的笼子日益扎紧，“不敢腐、不能腐、不想腐”的体制机制日渐完善，成效显著。

（一）保障反腐败斗争取得压倒性胜利

我们党反腐败斗争已经取得了压倒性胜利，这是构建“三不腐”机制所取得的成果。党的十九大报告对此作出了总结：“不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑。”^[3]2018年12月13日，习近平总书记在中央政治局集体学习时进一步指出：“全国纪检监察机关充分发挥新体制的治理效能，收拢五指，重拳出击，加大查处力度，不敢腐的震慑效应充分显现，标本兼治综合效应更加凸显。”这“两个效应”彰显了全面从严治党和反腐败斗争的显著成效，这是以习近平同志为核心的党中央从党的十八大以来成功探索出的一条执政党善于自我开刀、自我革命、再塑自我、走向强大的新路子。党以强大的勇气和韧劲，坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持不懈地“打虎”“拍蝇”“猎狐”，有效遏制住了腐败蔓延势头。在制度治党和全面依法治国方面，我们取得的丰硕成果为全面从严治党、实现党和国家治理体系和治理能力现代化提供了可靠的制度保证，也为党员干部扎紧了“不能腐”的篱笆墙。党内政治生活、教育活动常态化、制度化，崇清尚洁、崇廉拒腐，党性修养渐成“心学”，世界观、人生观、价值观不断受到砥砺，知敬畏、存戒惧、守底线、拒腐蚀的思想堤坝日益筑牢。

（二）促进党内政治生态好转

党的十八大以来，我们党提出一个重大战略

任务，就是要建设党内政治生态，构建“山清水秀”的党内政治生态。2014年6月30日，习近平总书记在十八届中央政治局第十六次集体学习时指出：“加强党的建设，必须营造一个良好的从政环境，也就是要有一个好的政治生态。”^[5]党的十九大报告将“全面净化党内政治生态”作为重要内容纳入“坚持全面从严治党”基本方略。党的二十大报告指出，风清气正的政治生态不断形成和发展，永葆党不变质、不变色、不变味。伴随着反腐败斗争的纵深发展，在“不敢腐”目标基本实现的情况下，“不能腐”和“不想腐”为重构和修复党内政治生态夯实了基础，搭起了框架。从整治“四风”入手，狠刹严纠各种不正之风，党的十九大后把整治形式主义、官僚主义作为重要任务，彰显了党风政风和社会风气的向善向上，密切联系人民群众等党的优良传统得到恢复和发扬。“四种形态”的监督执纪问责，使严明纪律、严管善治不再是一句空话，党内政治生活不断健全，各级党组织“党要管党”“自己要管自己抓自己”的意识不断强化，各项责任的落实趋向正常化、规范化，监督制约的探照灯始终发亮，依规治党、法治反腐、全面依法治国有机融合，形成常态化、制度化的党内政治生态。伴随着党的十八大以来党的建设、全面从严治党和反腐败斗争不断深入，我们党对党内政治生态建设的认识和实践上升到新的高度，将政治实践与生态思维相融合，先破后立、标本兼治。“三不腐”机制建设契合了党内政治生态建设的要素要义，反腐败斗争的压倒性胜利促进了党内政治生态的明显好转。

（三）提升人民群众信任支持度

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终坚持人民立场，在反腐败斗争中，发动群众、依靠群众，不断清除危害群众利益的恶虎脏蝇，群众反对什么我们就纠正什么，群众拥护什么我们就坚持做什么。反腐败斗争和全面从严治党的新变化，人民群众都看在眼里，高压

“打虎”“拍蝇”，震慑威力空前巨大，以往司空见惯的“嘴上”与“车轮下”的腐败一下子管住了，过去长期落实不下去的“问责”也“问”倒了一大片。“四种形态”的刚硬、严肃和温度使人们对“惩前毖后，治病救人”有了新的感受。作风整顿为干部塑形，惩恶扬善厚植了党执政的基础，党群关系明显改善，人民群众信任支持度不断提升。人民群众高度认可和赞许党的十八大以来反腐败斗争和全面从严治党的显著成果。尤其是随着反腐败斗争向基层的逐步延伸，在扶贫、民生等领域加大了反腐查处力度，营造了公平正义的社会氛围，激发了市场元素的活力，使得创造财富的源泉充分涌动，极大推动了反腐败斗争的社会成果更公平、更广泛地惠及人民群众。反腐败斗争赢得了党心民心，广大人民群众切身感受到全面从严治党和反腐败斗争就在身边，参与监督、参与反腐的积极性越来越高，希望巩固发展好得来不易的压倒性胜利，同时“人民对美好生活的向往”有了更直接的获得感。

（四）锻造党的革命性

在这场历尽艰辛的反腐败斗争中，治标利剑、高压惩治的“不敢腐”导向以雷霆万钧的气势、壮士断腕的意志、重典治乱的手段切割隐藏在党和国家内部的政治毒瘤和严重隐患，遏制了腐败蔓延势头，加强了党的集中统一领导。在这场反腐惩恶的伟大斗争中，党历经洗礼和考验，经受住了革命性锻造，极大增强了党的创造力、凝聚力和战斗力。党始终坚持治标与治本协同推进，不敢腐、不能腐、不想腐的机制建设共同发挥着各自刀刃的作用，聚焦在维护党的肌体健康上，进一步强化以政治建设统领新时代党的建设，确保党永远不变质、不变色、不变味。反腐败斗争取得的胜利，全方位加强了党的建设这一伟大工程，锻造了党自我革命的政治品格，使党在反腐败斗争中坚强有力，能够坚持走在时代前列，成为人民群众的主心骨，始终作为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

四、新时代党内“三不腐”体制机制构建的途径

党的二十大报告指出，要深入推进全面从严治党，坚持以政治建设为统领，以思想建党和制度治党同向发力，坚决整治腐败问题。党的十九届六中全会《决议》指出：“确保党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。”^[6]要求我们必须清除有损党的先进性和纯洁性的所有因素，清除侵蚀党的健康肌体的一切病毒，从根本上确保党不变质、不变色、不变味。新时代党中央“三不腐”体制机制的构建取得的经验弥足珍贵。

（一）坚持依规治党和依法治国相结合

要实现全面推进依法治国和依规治党，就必须厘清党内法规和国家法律的关系。党内法规与国家法律二者既相区别又密切联系，党内法规体系是以党章为核心的，国家法律体系是以宪法为核心的，二者均是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。建设中国特色社会主义法治体系必然要求党内法规和国家法律的衔接与共治，实现依规治党和依法治国有机统一。

党的十八大以来，我们党坚持把党风廉政建设和反腐败斗争纳入党的自我革命范畴，注重完善国家廉政治理体系，坚持以党和国家的中心任务为核心，党风廉政建设和反腐败斗争应始终服从和服务于这一核心。在依规治党和依法治国相结合的进程中，将党的意志贯穿立法、执法、司法全过程，充分发挥党内法规对国家法律的促进和保障作用。

同时，要通过不断深化立法、司法体制改革，将权力关进制度的笼子里，防止权力对司法的干扰，切实保障司法公平公正。新时代的反腐败斗争针对家族式腐败多发的特点，在依法依规、保障人权的前提下综合研判，在相关法律中加入关于亲属间“共享贿赂”“知情不举”等情形的处置标准，提高公职人员与亲属形成“家族式

腐败”的风险成本，以防止家族式腐败的利益勾连。通过构建健全的反腐法律法规，促使掌握公权力者自觉抵制腐败，做到“不想腐”。“不想腐”的前提是“不敢腐”“不能腐”，“不敢腐”的高压不断加强，“不能腐”的篱笆进一步密植，是党的十八大以来反腐败斗争的基本态势，党内风清气正的政治生态逐步形成，“三不腐”的体制机制成效日益显著。

（二）加强党性教育与深化廉洁文化建设相统一

当前，全国党员数量已经九千多万，年轻党员占比不断增大，腐败现象呈现出年轻化的趋势，加强党性教育、深化党风廉政建设成为党的十八大之后党的自我革命的重要问题。党的十八大以来，党中央先后组织开展了六次集中性学习教育。在这六次集中学习教育中，每次学习内容各有侧重，但都凸显出党性教育，凸显出全面从严治党永远在路上。在深化廉洁文化建设方面，习近平总书记强调要将党员的廉洁家风建设纳入纪律监督、政治生活、以案促改和巡察等常态化工作之中，在良好家风建设中协调推进构建“三不腐”有效机制。习近平总书记在中共第十九届中央纪委五次全会上指出：“各级领导干部要带头遵守党纪国法。”^[7]要求领导干部带头廉洁治家，反对特权现象。

近年来，全国各地持续开展以“讲家史、谈家训、立家规、正家风”为主要内容的家风建设活动，不断筑牢防腐之堤，为一体推进“三不腐”体制机制向纵深发展提供了支撑。2016年的“两学一做”学习教育，认真抓住了党员干部队伍廉洁从业教育这个“牛鼻子”。在深入学习党的二十大精神的过程中，强调加强全面从严治党和把党的政治建设放在首位的教育，要求广大党员干部做到读懂、弄通、做实。通过系统学习习近平总书记关于党风廉政建设的系列重要讲话精神，让广大党员干部深入领会讲话的丰富内涵和核心要义。通过认真学习党章党规，让广大

党员干部做到内化于心、外化于行。

（三）完善制度体系与发挥纪检监察专责相适宜

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面从严治党不断深化，管党治党制度日趋完善，制定修改完善了近二百部党内法规，完善了党内法规体系，制度治党成效显著。同时，积极发挥纪检监察的专责职能，把巡视巡查制度贯穿其中。在中共第十八届中央纪委第二次全会上，习近平提出了要“把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”^[8]。我们党不断强化铁腕治党，坚持有腐必惩、有贪必肃，警示领导干部“不敢腐”。党中央不断加强体制机制创新，强化监督管理，以严的基调正风肃纪，促使领导干部“不能腐”。党的纪检监察对腐败行为的惩罚力度不断加大，提高了领导干部规矩意识和“不想腐”的自觉。“不能腐、不想腐、不敢腐”的逻辑基础是持续强劲地纠正“四风”，大力审查违纪违法案件，从遏制“四风”问题抓起，促使党风政风得到明显好转，带动“不敢腐”震慑效应的初步显现。通过不断健全权力运行的制约和监督体系，逐步形成党内监督、政府

监督（行政系统外部监督和行政系统内部监督）、群众监督、舆论监督相结合的综合监督体系，“三不腐”的保障基础更为牢固。纪检监察机关要建立有强烈责任感的人民纪检监察队伍，充分发挥监督保障作用，不断深入各领域、各部门、各单位督导监察，加强对年轻干部的培养、教化、考核，使其接受最严格的约束和监督，创新监督监察手段，推进“三不腐”加互联网的大数据监督平台，构建联合执法的大监督格局。

我国迈入新时代以来，全党对反腐败斗争和全面从严治党进行了与时俱进的深入思考和实践推动，构建了“三不腐”体制机制。“三不腐”体制机制的建立与完善，是关系到党执政与国家长治久安的重大战略部署。党中央构建的“三不腐”体制机制有其典型的特征和深厚的理论渊源，“三不腐”体制机制的构建旨在保障反腐败斗争取得压倒性胜利，促进党内政治生态好转，提升人民信任支持度，锻造党的革命性。“三不腐”体制机制的构建是在全面从严治党生动实践中不断推进的，其构建的基本途径可概括为：坚持依规治党和依法治国相结合，加强党性教育与深化廉洁文化建设相统一，完善制度体系与发挥纪检监察专责相适宜。

参考文献

- [1] 习近平.习近平谈治国理政：第3卷[M].北京：外文出版社，2020：52.
- [2] 习近平.习近平谈治国理政：第3卷[M].北京：外文出版社，2020：6-7.
- [3] 习近平.习近平谈治国理政：第3卷[M].北京：外文出版社，2020：6-7.
- [4] 习近平在中共中央政治局第十一次集体学习上的讲话[N].人民日报，2018-12-15（1）.
- [5] 中共中央文献研究室.习近平总书记重要讲话文章选编[M].北京：党建读物出版社，2016：157.
- [6] 本书编写组.党的十九届六中全会《决议》学习辅导百问[M].北京：党建读物出版社，2021：66.
- [7] 习近平在十九届中央纪委五次全会上发表重要讲话强调 充分发挥全面从严治党引领保障作用 确保“十四五”时期目标任务落到实处[N].人民日报，2021-1-22（1）.
- [8] 习近平.习近平谈治国理政：第1卷[M].北京：外文出版社，2018：388.

责任编辑 夏继先

域外农业保险制度对我国的经验借鉴

任海波

(河南科技学院 文法学院,河南 新乡 453000)

摘要: 农业保险作为防范和化解农业风险的特殊保险险种对于党中央正重力推进的乡村振兴战略和农业现代化建设极为重要。在政府主导下的三种模式——美国公私混合运行模式、日本互助合作型模式和以社会性组织为载体开展农业保险的韩国模式颇具代表性,对于我国农业保险制度的发展具有参考价值。历经四十余年的发展,我国构建出政策性保险和商业性保险并驾齐驱的中国农业保险模式,但依旧存在诸多问题。因此,在域外农业保险发展的经验启示下,应从稳定不移地推进农业保险立法、对农业保险的财政补贴适度优化、利用多渠道加大宣传、加速推进农业保险险种的创新、建立农业再保险机制、完善农业保险监管体系等方面予以完善。

关键词: 域外农业保险; 经验借鉴; 乡村振兴; 中国式农业现代化

中图分类号: F842.66 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)11-0061-08

一、问题的提出

农业保险是一种防范化解农业生产经营风险的重要手段。以全世界的视域看,目前已有一百多个国家在本国内开展了农业保险业务,农业保险规模急剧扩大。我国自2003年正式提出建立政策农业保险制度,该制度建立以来在农业风险防范和增加农民收入等方面发挥着巨大的作用。新时代新征程有新要求,继2015年中央一号文件指出要加快推进中国特色农业现代化,促进农业保险健康发展后,2019年中央一号文件提出按照扩面增品提标完善农业保险政策的新要求。2022年中央一号文件再次强调推进乡村振兴加快农业

农村现代化建设,而中国式农业现代化的实现离不开农业保险保驾护航。质言之,与农业发展有序衔接的农业保险是现代农业发展的“稳定器”。

鉴于农业自然性较强的特性,农业保险与其他商业保险相比,在实施过程中面临着成本高、复杂化程度高等亟待解决的问题,这种现象是不可避免的。综观国内外文献,学界从农业保险的概念^[1]、功能作用^[2]以及各国农业保险制度比较^[3]等方面展开了较深入的研究,但遗憾的是,少有学者将域外农业保险发展的内在逻辑与我国农业保险制度有效衔接,并针对实践困境构建出适应中国式农业现代化发展需要的农业保险制度。笔者以为美国、日本和韩国的农业保险运行模式具

收稿日期: 2023-04-10

基金项目: 河南省高校人文社会科学研究项目资助“乡村振兴视域下农业保险问题研究”(项目编号:2023-ZDJH-202)

作者简介: 任海波(1979—),女,河南安阳人,汉族,河南科技学院文法学院,博士,讲师,研究方向为民商法、三农问题、实践教学。

有一定的代表性，这三种发展模式既有共同点又有区别，对世界上许多国家都具有一定的借鉴意义。因此，本文通过对美国、日本和韩国的农业保险发展模式进行剖析，总结其教训和经验，并结合我国国情，提出建立并完善中国农业保险制度的有效路径，以期对学界研究和政府决策有所裨益。

二、完善农业保险的现实价值

农业是我国经济发展的前提条件，是立国之本，尤其是粮食生产安全关乎国计民生和社会稳定。但同时也应注意到，我国领土广袤，各个地区自然环境差异大，受自然灾害影响较为严重，频发的自然灾害对我国农业发展造成严重干扰。面对频发的自然灾害，政府对农业的直接补贴已经做到了能补尽补，科技和经济的发展也为我们提供了许多预防灾害和减少损失的办法，但由于我国农业生产发展迅速，农业生产所需要的投入越来越多，自然灾害的发生对农业和社会的影响也越来越大。由此可见，完善并发展农业保险是防范和化解农业风险，减少农户损失，确保社会稳定不可替代的有效措施。

（一）助力乡村振兴战略的实施

《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》指出，农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，要充分发挥农业保险在乡村振兴中的作用，更好服务乡村振兴。为全面贯彻乡村振兴战略，服务乡村振兴，我国保险业要有效利用农业保险助力于农业发展，进一步农业保险覆盖率，持续拓展农业保险参与生产经营的深度，稳步提升农业保险经营管理质效^[4]，推动农业保险产品的发展，逐步构建起系统化的农业保险体系，发挥农业保险作为农业不可或缺的重要风险防范工具的作用。农业保险作为乡村振兴的保障机制，要通过稳定农业生产发展，助力稳步推进乡村振兴，实现产业振兴，进而助力乡村振兴战略目标的实现。

（二）推进农业现代化建设

《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》明确提出了农业农村现代化的目标。农业保险分散农业风险，有利于稳定农业生产、提高农业竞争力和农户增收能力，优化产业结构，实现农业现代化。

相对于其他产业保险，农业保险政策性和实践性较强，在我国社会主义市场经济环境下，农户和保险公司两个主体在政府的引导下有机结合，可以促进我国社会主义市场经济发展。但我国农业地域广泛，农业覆盖的产业、产品多样化明显，在各个不同地区发展水平和市场需求也存在较大差异，因而在我国建立一个统一而高效的农业保险体系是一个复杂而长远的工程。其中，完善我国农业保险制度是最重要的一步。

三、域外农业保险发展模式及阶段

同为政府主导下形成的三种模式——公私混合运行的美国模式、互助合作型的日本模式以及以社会性组织为载体开展农业保险的韩国模式颇具代表性，提炼并汲取其发展规律和经验对于我国农业保险制度的发展意义非凡。

（一）美国公私混合运行的农业保险模式及其发展规律

目前美国农业保险模式主要是政府主导下的公私混合运行的模式。政府主导下的公私混合运行的模式就是以国家认定的权威保险机构为主导，政府对农业保险实施宏观管理或间接影响保险的实施。美国模式下的政府主导仅是相对于保险公司来说，政府在其中发挥更重要的作用。

从美国农业保险发展历史来看，美国的农业保险发展大致经历了三个阶段。第一个阶段是试点阶段，即自由经营阶段，该阶段主要存在于罗斯福新政实施以前。在该阶段，农业保险业务由市场自发进行经营，市场较为混乱，不过这也为后来的发展完善奠定了理论和物质基础。早在1922年，美国就根据自身的发展思考将农业保险

作为一项政策，以官方身份进行推广。在此阶段，美国财政部设立农业灾害农业保险部，用于处理农业保险灾害保险事务。第二个阶段是政府独自经营农业保险的阶段，该阶段诞生于罗斯福新政时期^[5]。1938年2月美国国会通过《联邦农作物法保险法》，该法律的通过标志着以法律的形式确定了美国的农业保险制度。同年，依照相应法律美国成立了联邦农作物保险公司(FCIC)。20世纪六七十年代，美国FCIC对农户参保率、保险覆盖率等进行了一系列测试。但在该阶段，美国国内农业保险发展进程缓慢。第三个阶段是公私合营的阶段，美国《联邦农作物保险法》的颁布和实施是该阶段开始的标志。在颁布该法后，美国农业保险迅速发展，农业保险规模进一步扩大。随后在1994年，美国国会再次对《联邦农作物保险法》进行了修订，制定了《农作物保险改革法》。这为商业性保险公司的发展提供了政策性支持，推动了商业性保险公司的发展。在1996年，美国又出台《联邦农业改进和改革法》，根据该法的要求农业部成立了农业风险管理局(RMA)，主管农业保险的运作等事务，最主要的是负责对FCIC的监管。在《联邦农业改进和改革法》颁布后，美国农业保险发展进入了一个崭新的时期^[6]。2000年，为了适应新阶段农业保险的发展，美国制定了《农业风险保障法》。根据该法的要求，为了有效化解农业风险，稳定农业生产，农作物保险的保费补贴标准大幅提高。2014年修订出台的《美国农业法》进一步强化了农业保险的重要地位。2018年《美国农业法》生效，该法规定了农业保险要提质增效，走向高水平高质量。至今美国已经颁布了多项法律法规用以保障农业保险的稳定发展，在不同时期针对不同问题，美国多采取立法方式为农业保险的发展铺平道路。

从美国农业保险模式发展来看，现阶段美国农业保险模式仍是公私合营，即政府负责监管保险公司，而保险公司直接经营农业保险。从美国现有的农业保险运营体系来看，它大致可分为

三个层次。一是联邦农作物保险公司(FCIC)^[7]，受政府委托并提供再保险服务。二是以营利为目的的私营商业保险公司，私营商业保险公司直接参与经营农业保险。三是独立的理赔人员，独立的理赔人员需要参与培训和通过相应的考试。美国农业保险模式仍有一定的强制性，政府提供补贴。美国农业保险起步早，体系相对成熟，农业保险产品种类丰富，在农业再保险以及证券化领域具有领先地位。在农业再保险方面，美国由FCIC承担境内所有农业再保险，而美国政府仅充当“最后保险人”，这样做不仅可以减轻政府负担，也可以进一步激发市场活力。从美国农业保险发展历程不难看出，每个新的阶段基本上都是从某一新法颁布后开始的。美国现阶段农业保险发展模式，较大程度地促进了美国农业保险发展，该模式的优点就是可以极大程度地激发保险公司的活力，使得农业保险市场充满活力。但市场活力激发的前提是政府能有效对保险公司进行监管，如果政府监管不到位，则会引起较大的反作用。美国主要通过农业风险管理局(RMA)对FCIC的监管解决这一问题，这种工作模式从《联邦农业改进和改革法》颁布后延续至今。

(二) 日本互助合作型农业保险模式及其发展规律

与美国相比，日本农业保险模式有着自己国家所独有的特色。日本农业保险具有互助性质。具体来说，日本农业保险模式是政府主导下的互助合作型，该模式的典型特征是具有明显的政策性，对水稻、小麦等实行强制保险，由日本政府颁布政策，而对于除此之外的农作物由投保人自行选择进行投保。日本国内负责经营农业保险的机构是具有公益性的社会保险合作社，而政府对合作社的作用仅仅是监督、指导和提供补贴(财政支持农业共济保险的支持比例为50%~60%)，所以日本农业保险制度也称为农业共济制度。

日本作为亚洲最早开始实施农业保险的一

批国家之一，农业保险发展历史悠久。日本农业保险发展主要经历三个阶段。第一个阶段是18世纪到20世纪初，这一时期日本的农业保险主要向中国和西方国家学习，具有一定的农业保险雏形。此阶段，日本农业保险市场较为混乱，农业保险发展缓慢。第二个阶段是20世纪20年代以后，例如在1929年，日本政府颁布《家畜保险法》和《家畜再保险特别会计法》，并相继颁布其他相关法律，日本这一时期明确了通过立法来建立农业保险制度，此时已经具备现代农业保险的基本特征。第三个阶段就是二次世界大战结束和日本国内土地改革后，1947年，日本政府颁布了《农业灾害补偿法》，并在不久后又先后公布了多种农业共济保险品种，扩大了农业保险范围，为日本目前的农业保险制度奠定了基础。经过长期的发展，日本农业共济制度不断完善。日本农业互助保险体系大致由保险合作社、农业保险联合会和政府三个层面构成，并由此形成了具备互助、保险和再保险功能的结构体系^[8]。第一个层面农业保险合作社主要业务是基层的农业保险，其由所在同一地区的农户组成，并且风险在参与农户之间转移。农业保险联合会处于中间层面，联系上下两个层面，其分布范围广，遍布日本各个县。其对第一层面农业保险合作社的主要作用是提供保险服务；其对第三个层面即政府的主要作用是向政府缴纳一定比例的农业保险金，与政府形成再保险关系。第三个层面的政府主要实施全国范围内的政策指导，首先是对日本国内农业保险发展趋势和方向进行政策指导，其次是对农业联合会提供再保险服务^[9]。

日本目前主要保险模式是由公益性互助组织经营农业保险。这种模式适合农业生产分散的国家，它有利于有效提高农业生产的产量。日本对关乎国计民生的作物实施强制保险，农民对这样的做法比较认可，接受程度也高。同时，不管是自愿保险还是强制性保险，政府对其都有财政支持，这样也能有效增加农户的投保率。在

农业保险的监管方面，日本农业保险的监管工作主要由农林水产省负责，重点监管联合会和合作社。在农林水产省下设有监理官等职位，对国内农业保险每年的经营状况等进行必要的监督检查。

（三）韩国强制保险和自愿保险相结合模式

韩国农业保险开始时间不长。韩国的农业保险模式是以农业相互协作组合为主开展起来的，由中央政府委托国家认定的农业协作组织从事农业保险业务。韩国农业保险发展借鉴了美国与日本的发展经验，但由于各种原因与日本更加类似，两国都是在政府主导下以社会性组织为载体开展农业保险业务。

韩国农业保险事业开始的标志是1997年畜禽共济发展，在此后的几年内，果树政策性保险、渔业政策性保险相继实施。韩国农业保险发展阶段没有明显的区分，但在发展过程中也有值得借鉴的地方。

韩国目前农业保险主要是以农业相互协作组织为平台开展的，具体模式是，由政府委托全国性农业协作组织，由该组织从事农业保险业务。具体来说就是，韩国农业保险模式分为自主保险（自愿保险）和强制保险，自主保险主要是农户根据自己的需求选择进行投保，强制保险是政府强制要求农户进行投保，后者主要是关乎国计民生的农作物。韩国强制保险和自主保险相结合模式值得我们学习和借鉴。对于农业保险的监管，由韩国的农林部和金融监管院共同负责，两个机构重点监管全国性的农业协作组合的保险经营业务。

四、我国农业保险制度的演变及实践困境

我国农业保险分为政策性保险和商业性保险两类，其中政策性保险起着主导作用，商业性保险起着辅助作用。

我国农业保险发展大致分为四个阶段。第一个发展阶段，20世纪30年代我国开始引进国外农

业保险制度，其中有着我国传统自然农业特色。例如：1934年，安徽和县成立了乌江耕牛保险会，实行耕牛保险；1936年，江西省农业院在临川组织成立耕牛保险社。由于战争等各种原因，中国的农业保险事业在此阶段停滞不前。不久后，新中国成立，农业保险制度重新起步，但1958年我国停办了农业保险。第二个发展阶段，我国农业保险经历了由迅速到萎靡再到迅速的发展变化。直到1982年我国开始新一轮农业保险试验，才开始了我国现代农业保险进程。1982年乘着我国改革开放的东风，中国农业保险迎来了黄金时期，在此时期，农业保险发展迅速。但在20世纪90年代后，农业保险进入了萎缩阶段，保险规模缩小，保险种类减少，农业保险进入了迷茫期。在2004年，尤其是在原中国保监会选取九省作为农业保险试点后，国内农业保险进入了发展相对较快的时期。2007年原保监会又选取了六个省份进行试点，在财政政策的刺激下，农业保险迅速发展。第三个发展阶段，2012年党的十八大强调农业农村农民“三农”问题的解决，农业保险对农业发展的保障作用不可或缺。2012年《农业保险条例》的颁布，标志着我国政策性农业保险有了立法保障。随后，2016年我国对该条例进行了修订^[10]。第四个发展阶段，2017年党的十九大首次提出实施乡村振兴战略，标志着我国乡村发展进入了一个新阶段。2022年党的二十大再次强调坚持农业农村优先发展，这为我国农业保险的发展提供了政策性条件。

当今世界，自然灾害频发，农业生产安全面临严峻挑战，为有效分散风险，农业保险至关重要。近年来，我国农业保险尽管总体发展趋势稳中向好，但也出现了一些问题。第一，在农业保险立法方面，我国关于农业保险的立法仅仅有一部《农业保险条例》和一些部门规章和文件，还没有制定专门的《农业保险法》，所以我国农业保险立法方面有待完善。在《农业保险条例》中对许多问题只是作了笼统原则性规范。例如：对各级

地方政府应该承担的责任，并没有明确具体的规定；对地方政府干预保险公司经营活动的范围和对保险公司违规行为处罚问责等，都没有相关的具体规定。第二，在农业保险财政补贴方面，财政补贴还有待优化，优化不仅指的是对农业保险补贴力度要加大，还包括农业保险补贴的效率亟需有效提高。一方面，我国各地区的财政补贴并不统一，缺乏完整的标准；另一方面，我国现在只有针对地方的保费补贴，相对于对地方本身的财政补贴来说，商业保险公司补贴方式较为单一。与工业与商业相比，农业领域的生产受自然因素影响最大，而自然灾害常常又是无法完全避免和不可抗拒的。在农业生产自然灾害风险系数较高的地区，如果发生自然灾害，仅仅依靠保险公司，巨额的保险赔偿金是难以承受的。而保险公司的困难，在一定程度上也会导致农业保险发展缓慢，影响农户投保积极性，进而阻碍农业发展。第三，在农业保险投保率方面，我国农户基数大，农业保险起步晚，农业保险的投保率相对还比较低，而且目前我国并没有农业保险强制险种。由于我国特有的国情，对于某些关乎国计民生的大宗农业产品，应推出强制险种，以有效应对出现的风险。第四，在农业保险险种创新方面，农业保险险种范围应拓宽，农业保险服务模式也应创新，农业保险险种更要创新。第五，在农业再保险方面，再保险机制应尽快完善。2020年9月30日，我国农业再保险股份有限公司正式创立，但农业再保险机制尚不健全，许多业务尚未开展。第六，在农业保险的监管方面，我国主要由国务院、中国银保监会，以及各级地方人民政府等进行管理。我国农业保险监管体系还不成熟，各个机构管辖相对混乱，监管效率还有待提升。

五、域外农业保险模式对我国农业保险的启示

在政策层面促进我国农业保险制度的完善

与发展，必须立足于中国式农业现代化发展的本土特色，并结合实践困境和域外农业保险发展的经验，以促进乡村振兴战略有序实施和农业现代化建设有序开展为目标进行创新和完善。相关启示如下。

（一）稳定不移地推进农业保险立法

要借鉴域外农业保险发展经验。例如：美国、日本等国基本上都为了弥补市场资源分配机制的不足，用立法加强了政府干预农业保险的能力。美国在不同时期颁布的不同法律，促进农业保险发展迅速，使得美国农业不断发展。日本在不同阶段也是用立法来推进农业保险的发展。尤其是在二战后，作为一个重要的阶段，日本政府颁布并实施了《农业灾害补偿法》，并在不久后又先后发布了其他的共济保险品种，扩大了农业保险范围，这些法律文件的颁布为现代日本农业保险制度的发展奠定了基础。相对于其他国家来说，我国在农业保险方面只有《农业保险条例》，立法相对比较落后，条例的约束力低于法律，不利于保险行业的规范发展^[1]。立法的不完善导致监管层次不高，因此我国应该加快立法，制定和完善符合我国国情和农情的法律体系，加强我国农业保险在立法上的保障。在立法的设计方面，我国有着独特的民主优势，在推进农业保险立法方面要坚持科学立法民主立法^[2]。

我国国土广袤，农业发展状况不一、水平参差不齐，从这一国情出发，可以在一定程度上允许地方根据自身特色设立地方法规和政策。具体来说就是在统一的标准下允许各地根据自身实际情况对基本政策作小幅度调整。这样可以避免法律法规死板化，最大程度激发市场的活力。总之，国家必须加强农业保险领域系统立法。

（二）对农业保险的财政补贴适度优化

财政补贴对农业保险的发展具有重要的保障作用，这也是我国农业保险提质增效的重要方式。2021年11月财政部统计的数据显示，2020年财政部拨付保费补贴资金285.39亿元，我国近年

来财政补贴尽管增长较快，但仍落后于美国等国。从国外农业保险的发展教训，不难得出我国的财政补贴必须建立在基于金融资源的基本安全原则之上的结论。保险公司所推出的农业保险产品必须首先选择与国计民生息息相关的农业险种，并坚决执行保险补贴政策。根据不同的农业风险和经济发展水平，中央和地方财政部门应提供一定数量的资金来支付保险补贴。政府和相关机构提供的农业保险补贴要根据各地区的具体发展水平的差异，依据具体情况而定。在农业生产发展水平较低的地区，保险补贴每年都应该有一定程度的增加，基本满足农户的合理需求。对于如何高效地利用财政补贴，建议我国可对某地先行试点，然后再吸收试点地区的经验，逐步稳定扩大财政保险的覆盖范围，或者财政补贴实行阶梯差异，实行补贴与被补贴人的直接对接，减少中间环节，从而减少浪费。

（三）利用多渠道加大宣传力度，推行强制保险和自愿保险相结合模式

我国农业保险没有达到全覆盖或者说覆盖范围还不够广，相关部门需要通过全方位、多层次、多形式的宣传，进一步营造“全民参保”的良好氛围。首先是政府相关机关应加强宣传农业保险的责任划分与承担。省内各县政府把对农业保险的宣传当成农业领域的重点工作，并将宣传工作的绩效纳入相关单位年终考核体系，定期考核并及时督促，同时把宣传工作进一步细化，分层次分级别分指标，逐一明确各个层级责任划分，并严肃处理负责不到位的机构。其次是提高对农业保险的宣传水平，不拘泥于传统形式，充分利用新时代新媒体宣传相关政策，说明意义和作用，说明保险规定，充分激发广大农民群众的保险意识，把“我要不要保”变成“我要保”。最后，保险公司委派专业的保险销售人员讲解农业保险中的相关内容，特别是免责条款和赔付条件、赔付内容、赔付金额，以及相关专业术语的解释，使广大农民群众“知保懂保”，尤其是了

解关系自身利益的内容，避免后期因农业保险合同相关内容不明晰产生不信任乃至纠纷。

农业保险的有效性与保险投保率息息相关。一般来说投保率越高，这一险种需要缴纳的保费就越少。以增加政府财政补贴的方式来提高保险的参保率一般来说效果是不明显的。对投保人来说，参不参保完全是自愿的农业保险市场的反馈极易两极分化，这将导致投保人数和保险费用的比例失调，从而对农业保险市场和政府财政产生不良影响。对此，域外的农业保险经验为我们提供了一种思路：如果仅靠自愿保险是不能吸引相匹配人数的农民参加保险，那就必须实行强制性和自愿性相结合的模式。根据域外农业保险的发展经验，结合我国国情，我国应依据保险公司的保险责任、保险风险和保险义务等的不同，分别针对不同的农产品险种设立自愿和强制性两类险种。我国可以从对某些比如大米等具有基础性作用的农产品实行强制性农业保险起步。

（四）加速推进农业保险险种的创新

1. 拓宽农业保险险种范围

我国农业保险长期以来以物化保险为主，存在保障水平低、赔付与期待两极化等问题，导致农民投保的积极性不高。扩大农业保险险种的覆盖范围，需要适当降低农业保险成本。低成本、高性价比的农业保险能够最大限度地吸引农民参与，扩大保险受众群体。当前农业快速发展引发农产品更新速度加快，因此要坚定不移地发展多种类型的农业保险险种。对于农业发展水平较低、农户数量较多、生产规模较小的地区应提供低成本、高性价比、覆盖范围广的成本险。另外，对于除了上述以外的其他区域，应提供与之生产经营能力相匹配的收入险，按照2019年《中共中央国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》的要求，加快“扩面、增品、提标”步伐^[13]，推进完全成本保险和收入保险试点，扩大农业大灾保险试点、“保险+期货”试点，探索对地方优势特色农产品保险实

施以奖代补试点，完善农业保险政策。在具体实际操作中，应根据不同地区的不同风险设计完全成本险与收入险组合供农户自愿选择。

2. 促进农业保险公司服务模式创新、简化业务流程

在推进农业保险险种创新的同时也应促进保险公司服务模式的创新、简化农业保险业务流程。服务模式的创新能有效推动农业保险在部分地区的实行，提高农民参与农业保险的幸福感和获得感，从而推动农业保险进一步普及；加强基层农险队伍建设，充分发挥其对地区生产、农户特征的管理优势，简化业务流程，降低繁琐的业务流程产生的高成本^[14]。在保险公司自主推进服务创新同时，我国应利用政策导向指导保险公司开发良好的农业保险产品。保险公司自身也应加大内部监管体系的完善力度，确保保险公司运作公开公正透明，做到能公开的必须公开；投保阶段，承担详细说明了的义务，打造良好的公司经营风气。保险公司应及时回馈市场需求，要畅通投保人投诉渠道，推进服务模式现代化建设。

3. 推进农业保险品种的创新

农业保险的发展依靠农业保险品种的创新。因此，要加快保险品种创新。可以从以下几个方面考虑：一是开发适合新型农业经营者的保险产品。保险机构要尽快设计出相应的保险产品，比如保险金额高、性价比高的保险产品。二是重点支持优质、绿色保险产品的发展。因为市场本身具有调节作用，所以我们可以根据保险产品在市场中的应用情况，重点支持市场反应良好的优质、绿色的保险产品，同时也及时地对劣质的保险产品进行淘汰。

（五）建立农业再保险机制

农业再保险机制是化解农业重大风险事故的重要保障。近年来，随着我国农业保险的快速发展，农业再保险也有所发展，但不同于其他制度，农业再保险制度需要细致地进行划分，建立系统化的体系。相对于国外，我国农业再保险制

度起步晚。例如：美国仅仅完善农业再保险制度就经历了很长时间。根据我国的实际情况，我们可以先行建立统一的再保险实施标准（主要包括农业保险费率的制定标准、农业保险补贴标准等宏观事项），其他的一些可下放地方，由地方自主决定。我国农业再保险股份有限公司简称“中国农再”，2020年12月底获批开业，这标志着我国农业大灾风险分散机制建设、现代农业风险管理体系构建取得实质性进展。但我国成熟的农业再保险体制机制尚未建立，在面对大灾风险时，应对能力还有欠缺。所以，我国应以立法为保障规范农业再保险发展，探索构建符合我国特色的农业再保险体系。

（六）完善农业保险监管体系

完善农业保险监管体系，使监管覆盖到农业保险实施的全过程——从农业保险产品的开发到农业保险的理赔，从农业保险公司内部到农业保险公司外部，从农业保险立法到农业保险法律

法规以及政策的贯彻等。例如在农业保险险种的设立阶段，我们应当完善险种的设立标准，适当提高市场准入门槛。在运营阶段，农业保险险种经检测无误后，在市场运营服务中应及时检测险种运行情况，以及定时清理一些不合乎社会发展需要的险种。在理赔阶段，设立理赔期限，规定在必要的时间内，对遭到损失的农户进行赔偿。如果故意超期延期，必须对理赔责任人以及主管部门进行处罚。总的来说，理赔阶段容易滋生腐败的土壤，所以，理赔阶段是我们重点监管的阶段。理赔承载着农户灾后重生的希望，所以理赔一定要快，赔付结果一定要符合农户的合理期待。这就要求我们要加大对理赔阶段的监管力度。同时，加快完善农业保险监管体系，监管一定要做到全方位、无死角、系统化，让广大农户感觉到公正对待，提高我国农业保险监管水平，建设现代化农业保险监管体系。

参考文献

- [1] 张东玲,焦宇新.农业保险、农业全要素生产率与农户家庭经济韧性[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(2):82-97.
- [2] 王克,何小伟,肖宇谷,等.农业保险保障水平的影响因素及提升策略[J].中国农村经济,2018(7):34-45.
- [3] 陈运来.域外农业保险立法及其启示[J].法商研究,2010(3):130-140.
- [4] 新疆银保监局.提升农险服务乡村振兴质效[J].中国金融,2022(20):52-53.
- [5] 邵永同.美国农业保险财政补贴的经验及对我国的启示[J].中国财政,2018(18):71-73.
- [6] 刘轶,董捷.国外农业保险组织运行体系的经验与启示[J].世界农业,2017(1):32-38.
- [7] 马达.农业保险之国际经验借鉴[J].中国保险,2022(1):60-64.
- [8] 李文阔.日本农业共济保险制度及对我国农业保险的启示[J].西南金融,2022(6):70-80.
- [9] 吕刘.日本农业互助保险对中国农业保险发展的启示[J].现代商业,2021(27):58-61.
- [10] 黄福粉.国外农业保险法律制度及其对中国的启示[J].现代农业研究,2022(1):115-117.
- [11] 秦敏花.我国“保险+期货”模式的优化路径研究[J].西南金融,2022(12):69-80.
- [12] 庾国柱.农业保险研究的若干前沿问题[J].农村金融研究,2022(8):31-39.
- [13] 马丽华.国外农业保险巨灾风险分散模式及其启示[J].世界农业,2017(4):91-96.
- [14] 牛浩,陈盛伟.政策性农业保险实现“真赔”了吗[J].农业经济问题,2022(10):113-122.

责任编辑 刘 晔

试论基层农政体系对清代河南社会经济的作用与影响

马骥腾

(伦敦玛丽女王大学 经济与金融学院,英国 伦敦 E1 4NS)

摘要: 清代地方政权分为省、道、府(直隶州、厅)、县(散州、厅)四级,县和散州即为清代基层政权,其对国家政策的推行和对地方基层的治理统称为县政,推行实施国家农业政策是基层县政最主要的内容之一。通过对清代河南基层治理结构及基层农政推行的系统梳理,进而分析清代河南基层农政对社会经济的作用与影响,可断定正是由于清代河南基层政权依据国家农业政策,根据当地的自然与社会条件,因地制宜采取实施了相应的农政措施,河南地方社会经济尤其是农业经济得以稳定持续发展。基层农政推行与地方社会经济发展之间的关系表明,完备的基层农政体系作为执行传统封建国家“编户齐民”政策与发展社会经济的承上启下的关键环节,具有不可替代的重要作用。

关键词: 清代;基层农政;河南;社会经济

中图分类号: D731 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)11-0069-08

国家政策实施与社会经济发展之间存在着天然的紧密联系,在传统封建社会亦不例外。特别是自秦汉以来,随着农业社会的成熟和国家政权机构的完备,农业在整个社会经济中的基础地位得以确立,重农政策开始贯穿于整个中国历代封建王朝,成为国家大政中最主要的部分。从某种程度上说,农业和农民是传统封建国家“编户齐民”的结果,而处于国家权力最基层的县政是“编户齐民”政策与农业、农民之间最重要的联系点,也是实现传统封建国家农业政策最重要的执行端,可以说推行实施国家农业政策是基层县政最主要的内容之一。清代是中国传统封建社会发展集大成阶段,也是中国封建经济发展的高

峰,这与其县政等基层组织的完备,以及能够因地制宜推行实施国家农业政策是分不开的。本文试以重要农业区和农业大省河南为研究对象,梳理分析基层农政的推行对清代河南社会经济发展所起到的作用和影响。

一、清代河南的行政设置和基层治理结构

清代地方行政制度基本因袭明代,后又根据形势变化和实际需要略有调整和改革,总体趋势是加强中央政府对地方的统治和管理。清代地方政权分为省、道、府(直隶州、厅)、县(散州、厅)四级,层层统属,达于基层。省级地方政权

收稿日期: 2023-06-28

作者简介: 马骥腾(2000—),男,河南郑州人,伦敦玛丽女王大学经济与金融学院硕士研究生,研究方向为应用经济学。

称行省，以总督或巡抚为最高军政长官。省下为道，道下为府，另设直隶州或直隶厅，与府同级。

河南省政府驻开封府祥符县(今开封)，清前期曾设总督，后来只设巡抚，巡抚兼提督军务、粮饷，并管理河道、屯田等事务。至雍正九年(1731年)，河南共设置8府和7个直隶州，其下辖县和散州，行政长官分别为知县和知州。8个府如下：开封府治祥符县(今开封)，辖14县；河南府治洛阳县(今洛阳市)，辖11县；归德府治商丘县(今商丘睢阳区)，辖睢州(今睢县)等1州8县；彰德府治安阳县(今安阳市)，辖7县；卫辉府治汲县(今卫辉)，辖8县；怀庆府治河内县(今沁阳)，辖7县；南阳府治南阳县(今南阳市)，辖邓州、裕州(今方城)等2州10县；汝宁府治汝阳县(今汝南)，辖信阳州等1州8县。7个直隶州如下：汝州治今汝州，辖4县；陈州治怀宁县(今周口淮阳区)，辖5县；许州治今许昌，辖4县；禹州治今禹州，辖2县；郑州治今郑州，辖4县；陕州治今三门峡，辖2县；光州治今潢川，辖4县^[1]。到嘉庆二十五年(1820年)，河南建制又有所变动，有开封府、归德府、陈州府、河南府、汝宁府、南阳府、彰德府、卫辉府和怀庆府共9府，以及许州、陕州、汝州、光州共4个直隶州，辖94县、8散州和仪封厅^[2]。县和散州即为本文所论清代基层政权，其对国家政策的推行和对地方基层的治理统称为县政。

在古代中国社会当中，维持和促进社会发展存在两种秩序和力量，第一种是由县以上的封建官僚行政秩序和力量组成，第二种则是由县以下的乡绅土豪秩序和力量组成^[3]。县和散州是临民治事的基层行政机构，知县和知州之下有县丞、主簿、典史、巡检等辅助官员，分别管理政务、赋役、户籍、缉捕、诉讼等行政事务，另外还有儒学教谕和训导、阴阳学训术、医学训科等职。此外，各州县衙还设有与上级衙署相对应的吏、户、礼、兵、刑、工等6房，最多可达13房，分管有关事务。除以上基层行政机构外，清

代河南还有着严密完备的、以乡绅和家族构成的传统乡村基层组织。最为重要的是里甲和保甲制度，里正和保正一般由当地地主富户充当。里甲在农村为里，在城市为坊厢，110户为1里，以丁多者10人为里长，职能主要是征税。保甲以10户为1牌，10牌为1甲，10甲为1保，主要维持治安秩序。此外，在县城和四乡还设置有乡约，专司宣传教化。由此，在县和散州以下形成了“役”“卫”“教”三元结构的乡里制度，这对县政执行实施国家政策是一个有效的补充和支撑。

二、清代河南基层农政的推行

清代尽管已经形成了较为发达的商业社会，但整体上仍然是以传统农业经济为主，主要的生产模式依然是小农经济。有清一代，统治集团与整个国家体系对农业政策的实施和农业生产始终极为重视，并在不同的历史阶段，根据社会经济与人地关系的变化，采取了因时而异、因地制宜的阶段性农业政策，以恢复与发展农业生产。比如清代前期的农业政策，主要是针对社会经济的破败，尽快恢复社会生产。当时社会经济以户口耗减与土地荒芜等农业生产问题最为突出。清廷入关后，“巡行各地，极目荒凉”，“地亩荒芜，百姓流亡，十居六七”，很长一段时间内，“无民可役”“无地可税”，社会经济的恢复相当缓慢。根据《清实录》记载，顺治八年(1651年)全国耕地仅有2908584.61顷，人丁仅有1063万多口，出现了“官虽设而无民可治，地已荒而无力可耕”的景象。到康熙三年(1664年)，全国耕地才恢复到53585.93万亩，只相当于明代万历时(70139.76万亩)的70%。因此，从顺治元年(1644年)起，清政府就把招抚流亡、鼓励垦荒作为一件大事来抓，以恢复农业生产。康熙八年(1669年)实行“更名田”，将原明朝藩王的土地“给予原种之人，改为户名，号为更名地，永为世业”^[4]。又进行赋役制度改革，康熙五十一年(1712年)规定“滋生人丁，永不加赋”，将国家

征收税丁的总额固定下来。雍正元年(1723年)推行“摊丁入亩”，废除丁口税，实行地丁合一的赋役制度与货币税。经过顺治、康熙、雍正三朝数十年的努力，清代社会生产和人口逐渐恢复增长，至乾隆时期达到鼎盛。

清代社会经济的恢复发展，既得益于清廷推出的一系列农业政策，也与各地方尤其是基层县政所推行的农政措施直接相关。清王朝视河南为关系社稷安危的“腹心”之地，对河南农业政策的施行和农业生产极为重视。清初以降，河南各州县均依据国家农业政策与当地实际情况，采取相应的农政措施，形成了具有本地特色的农政体系。

(一) 徠民与劝垦

据顺治《河南通志》卷12《田赋》中载，清初河南省实际可耕地约为3634097亩。又据顺治《河南通志》载，河南作为明末农民大起义的主要战场，所受摧残“较四肢为尤甚”，大片土地荒芜，无人耕种，顺治十八年(1661年)，河南仅余耕地38340397亩。因此，招抚流民与鼓励垦荒成为清初河南县政的首要农政。不少河南官员因徠民垦荒成绩得到擢升。据《清史稿》载，河南总督刘清泰“以报垦荒地万余顷，加兵部尚书”，确山知县吴典因“抚流亡，辟芜废，垦田岁增”，被提为吏部主事。历年来，河南各县在徠民垦荒方面取得显著成效。清初商城县境“一望荒烟，遍地瓦砾，田土鞠为茂草，人民委骨沟壑，何尝有成熟之地”，知县贾钟锈在积极招徠开荒，清丈熟田。鉴于旧册无存，“又无昔年老吏士庶可以咨访，兼之南乡小丑(土寇)不时出没，二三孑遗惊魂靡定，临时何以回覆，自奉上文催檄如刻难延缓”，贾钟锈遂决定“将二十六里暂报成熟地五百二十一顷八十亩三分六厘，俟地方大定之后搜访旧册，另将折亩确数俱文补报”，安抚阖县士民。乾隆二十二年(1757年)，内乡县劝垦水田4亩，旱平地10亩，旱山地7300亩。据民国《孟县志》，孟津县数十年共垦河滩淤地29516亩。许昌

县洗眉河两岸分布着许多淤地，经过艰辛开垦，逐渐变为沃壤。浙川县在咸丰年间因土地紧缺，“沙岭坡滩无不种植，地无旷土”。泌阳县也是“沙地傍山都是岗，年来开垦已无荒”，武陟县采用决水淤田的方法，共得耕地300余顷。以上荒地的开垦，使得河南省可耕地面积大幅度增加，至乾隆十八年(1753年)，剧增到7302840亩，增幅将近一倍。至乾隆三十一年(1766年)，河南农田数量跃居全国第二，占全国总数的9.8%^[5]。在这一过程中，基层县政的农政体系发挥了重要作用。

(二) 兴修水利

清代黄河水患频繁，在清前中期的近200年间，记载黄河决溢的年份多达67年，其中河南地区占十之五六，由于黄淮合流，“北岸民田皆成区浸”，淮阳等7州县“一片汪洋”。康熙十六年(1677年)，河道总督靳辅采取疏导和筑堤的办法，进行大规模治河，先后动用上千万民工，终于使“淮黄故道，次第修复，而漕运大通”，此后四五十年黄河相对安定，原先淹没之地变成良田，黄淮一带在较长时期内减少了河患，农业生产有了基本保证。

在治理黄河的同时，河南各府县及民间水利广有修筑，其中基层县政发挥了极大的作用，尤其是水资源条件尚佳之地，新的水利兴修成为当时县政的主要内容。以南阳府各州县为例，在雍正、乾隆年间，不仅修复、疏浚了一些渠道破堰，还新创修了一些水利工程。据学者考证：邓州乾隆年间新开渠道57条；新野县雍正五年疏浚30处，乾隆十五年新开水渠15条；舞阳县雍正五年疏浚13处，七年新开20处，乾隆年间疏浚水渠44道；南阳县雍正五年疏浚14处；镇平县雍正五年新开77处；桐柏县雍正五年新开1处；内乡县雍正五年新开4处；浙川县雍正五年疏浚38处；裕州雍正五年新开19处；叶县雍正五年疏浚131处^[6]。雍正年间，河南府先后疏浚永通、古红、任解元、永清等渠，连接洛水、伊水，灌溉两岸

的百里之田。怀庆府先后六次整修引沁灌渠，又在沁水支流丹河上开水渠十三条，引水灌田百余顷。据乾隆《济源县志》，济源县在沁水支流“涧水之上流，开为沟洫，横于半山，用水则放循梯而下”，可供数里远灌溉，陡绝处用“筒车以取水，机械自动，昼夜不停，不劳人力，一车可利数顷之田”。直至晚清，发展农业水利一直是县政的重要内容，河南各县还因地制宜发展出多种形式的小型水利设施。如彰德、卫辉、怀庆、河南、许州各府州县井灌，皆受到各地官员督倡，其中较为典型的是豫北各县井灌的发展。道光初年，安阳、辉县、修武、武陟县，“向有量地凿井，辘轳灌田之处”。据民国《许昌县志》，道光二十七年（1847年）许州大旱，知州汪根敬“劝民掘井三万余”。民国《武陟县志》载，武陟县民间凿井灌田“县西几遍”，“水车桔槔之声相闻”。获嘉县村外田野多有水井，显见为浇灌之用，“井上俱作铁轮汲水灌畦”。据民国《续安阳县志》，安阳县境内距离河渠较远的地方，“多凿井，或用桔槔，或用水车”，县内井灌面积两千余顷。林县“井……为数亦多”。以上记载足见当时河南各州县凿井之盛。井灌原本多为民间自发组织，因收效很好而受到河南各州县官府的注意，开始有意识地推动发展。乾隆年间，清政府曾派员到汲县、新乡等县凿井灌田，大力推广。

对旧有水利设施的维护与疏浚的组织，也是清代河南县政的重要内容。如怀庆府五龙口水利系统主要包括千仓渠、利丰渠、广济渠、永利渠、兴利渠、广惠渠，各县之下又有分渠堰口，在明万历年间，济源、河内、孟、温、武陟五县形成二十四堰，奠定了怀庆府水利的基本格局^[7]。明清以后，这一农田水利系统的兴修维护主体多为地方政府与民间组织相结合。据清道光《河内县志》，“河内当太行之麓，襟洪河而带丹沁，夙饶川泽之利，自前明万历间扶风袁大来先生宰是邑时，凿山开洞，大兴水利，民遂殷富”。河内水利以广济渠系统为主，清代对于这一灌溉系

统多次重浚，“利丰河百年淤塞，豁然大通矣”。历次修浚，多由府县组织。康乾之间，二十四堰中多有干涸，原二十四堰仅剩十五堰，历任知府和各县县政多次重浚淤塞的河渠，如乾隆时期，时任怀庆府知府萨宁阿命河内县席某组织人力疏浚旧渠，并派发徭役对辖区水渠系统进行日常的疏浚维护，随后，知府沈荣昌又疏通滂河，“引潞龙水入堰”。其他地区也有类似情形，如安阳知县陈锡格等，一方面协调人力重新疏浚蜀渠、广遂渠、广润陂、菜园桥河渠、新惠渠、青龙渠等，一方面组织百姓按灌田面积进行经常性的疏浚和管理。清代河南各县组织修浚大型农田水利系统极为频繁，对各县大型沟渠等水利设施的修建和维护成为政府的职责之一，内容主要是筹集资金和组织人力。

（三）对农作物的改良与推广

明清时期，河南的传统农作物是小麦和豆类。清代中叶以来，由于人口持续增长，清廷大力推广高产农作物和经济作物的种植，并将此作为基层县政的重要职责。康熙时期，北方的直隶、河南等地试行旱地改水田种植水稻，以提高粮食产量。乾隆初年，河南巡抚雅尔图曾上奏提倡把河南民田中许多旱地变为水田，这需要在豫西山区伊河两岸大兴水利改善当时的灌溉条件，据清乾隆《济源县志》，乾隆初年清廷诏谕：“河南人民愿将旱田改为水田者，钱粮仍照原定科则，免其加赋。”水田产量高且有保障，又不用多缴纳赋税，农民旱地改水田种植水稻的积极性很高。在基层县政的积极推动下，清代河南水稻种植遍及洧川（今尉氏）、鄢陵、洛阳、遂平、罗山、光州（今潢川）、商城、叶县、泌阳、禹州等地，如嵩县知县康基渊积极开展改造水土工程建设，受到乾隆皇帝赞赏与表彰，并颁布法令促使他县遵照办理。从明代中期以来，玉米、番薯等农作物陆续传入河南，这些新作物耐旱性强，单位面积产量高，清代河南各州县在玉米、番薯等农作物以及相应农业技术的推广方面有着

突出的表现。到清中期时，玉米已经普遍传播到豫北、豫西、豫东等地，河南府(今洛阳)以及封丘县、原武县(今原阳西南)、阳武(今原阳)、新乡、遂平、太康、尉氏、辉县等州县都有种植玉米的记载，以豫西伏牛山区最为广泛，豫北、豫东也较多。乾隆中叶时，怀庆府一带“频岁不登，小民艰食”，各府县农政开始大力推广番薯种植，“广为种植，接济民食”，鲁山、洛阳、南召、南阳、汝州、汝宁(今汝南)、汲县(今卫辉)等地也陆续种植番薯。玉米、番薯等新作物的引进和推广，加速了清代粮食生产商品化的进程。

清代河南棉花种植与蚕桑业等经济作物的发展在很大程度上得益于各地县政的推广。清代河南种棉收益是种植麦稻的数倍，棉花种植面积快速扩大。同时，棉花在对地方政府财政收入中占比极大，因而棉花的种植也同样得到各地县政的重视。据民国《续安阳县志》，光绪年间安阳县辖区内白壁集专门成立植棉公司，凿井百余眼，购水车30余架，以便解决棉花的灌溉问题。豫东等平原各县历来为产棉之地。清乾隆《杞县志》载，杞县棉花“为本县人民所喜种，与蓝靛、芝麻共为两税之资”；据民国《禹县志》，禹县“合境皆种棉”，“居民皆以棉为岁获之大宗”；据民国《禹县志》，许昌县内也是“普遍种植棉花川”；民国《西华县志》载“土产以木棉为主”。豫西地区丘陵地带，棉花同样“种者尤多”，民国《巩县志》载，巩县“植棉之佳壤，出产颇裕，作物中首屈一指”；据民国《新安县志》，新安县“棉为大宗”；民国《新修阌乡志》载，阌乡县北部以户为单位，一半以上的土地皆种棉花；民国《偃师县风土志略》载，灵宝县、偃师县均“棉花最多”。蚕桑业的恢复也受到部分县政的重视，如民国《汜水县志》载，清康熙年间汜水县邑令张国辅提倡在村旁垅畔，“家树桑柘”，不树者罚，于是复又桑柘成林，民人“咸享丝帛之利”。光绪时还兴办蚕桑学校，设桑园数处，学生在学习期间，可到桑园实习，成绩佳者，毕业

后散回乡里，自育劝育结合，于是当地种桑养蚕之风重又兴起。民国《续安阳县志》载，清光绪年间彰德府安阳县开办蚕桑学校，由湖北购进桑株数千，并由浙江购进优良蚕种，在民间倡导养蚕，从此，人民始知“养蚕利溥”而广为之。据民国《林县志》，林县自蚕校成立之后蚕业渐有起色。民国《长葛县志》载，长葛县明末清初“向无种桑之利”，光绪时刘大观莅任后，大力推动种桑之事，至清末民初“桑树成林，民赖其利”。豫西地区的嵩县在康熙时期蚕桑事业曾兴盛一时，时任县令康基渊认为根据嵩县实际，种桑养蚕是致富的一个重要途径，“小成获小效，大成获大效”，在其倡导下，嵩县种桑养蚕之风大兴。鲁山县令见当地柞树丛生，耕地不多，民生凋敝，派人于山东柞蚕产区购买蚕种，积极提倡放养山蚕，制造丝绸，大见成效。此外，花生、油料、烟草等高产值经济作物在引进河南后也得到各州县的积极推广。据不完全统计：清代前中期河南109州县中，产棉县达90个，约占82%；产丝县73个，约占67%；产麻县59个，约占54%；其他还有产蓝靛县65个、产红花县34个、产油料县38个、产花生县8个、产烟县7个^[8]。整个清代，河南各州县县政按照不同时期的国家农业政策，因地制宜采取相关的农政措施，推动经济作物发展改善农业生产结构，促进了农业经济的发展，为社会经济的繁荣奠定了基础。

三、清代河南基层农政对社会经济的作用与影响

清代河南各州县所实施的恢复社会经济鼓励农耕的一系列重农措施，对社会经济的发展有极大影响。

(一) 土地利用效率和经济效益提高

清代中期以后，河南全省人口猛增，人均耕地面积减少，粮食供应趋于紧张，两年三熟和一年两熟的多熟集约耕作模式，复种轮作和间混套作、精耕细作等耕作形式，开始在豫北、豫

西、豫东等地推广。尤其是豫东地区，轮作复种制度日益完善，逐步形成以麦豆杂粮轮作复种为主要方式的二年三熟或三年四熟制。如河南府的密县和陈州府的扶沟县等地都实现了麦豆连种轮作。嘉庆《密县志》载：“凡地二年三收……黄豆有大小二种，五月种麦精种，七月中旬出荚，八月中旬成熟。”道光《扶沟县志》：“若好地则割麦种豆，次年种秋，最少二年三收。”当时土壤良好和灌溉方便的州县还推广了小麦和杂粮的轮作复种技术，可一年两熟。如位居豫北太行山南麓的河内县水利条件优越，道光《河内县志》载，“大率岁二收，今年九月种麦，明年四月收。五月种黍稷高粱，八月毕收”。雍正时田文镜奏报：“至豫省民俗，大率广种秋麦，并无余地留种春麦，间有未种秋麦地亩，皆留以播种早黍、早谷、芝麻、高粱、豆子、棉花等项。”在清代河南自然条件较好的地区，亩产可达二到四石不等，即使是条件相对较差的平原地区，旱地实行一年两熟制，亩产总量也在一石以上，如嵩县种麦后，八分种粟，二分种蓝，如十亩地即可获粟二十四石^[9]。乾隆二年(1733年)，河南巡抚尹会一巡视彰德、卫辉直至开封府各地春种情况，见“各邑地亩种麦十之七八，现俱成穗”，系“有收”之年，估算“洼地每亩可收四五斗，高地可收二斗”。

此外，针对因历代黄河泛滥等形成的豫东、豫北地区面积广大的盐渍化土地，清代河南相关各州县通过改进耕作方式、调整种植结构等办法，使得不少盐渍化土地得到改良和利用，有效提高了土地利用效率和经济效益^[10]。如道光《扶沟县志》就记载，“扶沟碱地最多，重者只可煮晒碱硝；轻者非不可治，粗沙可压”，“(碱地)挑深数尺，或多牛深耕，可翻好土”。不少州县针对盐渍化土地，积极推广种植杨柳、芦荻、黍、棉花等作物。据光绪《淇县舆地图说》，淇县常屯“南临苍河，斥卤洼下，宜蜀黍二获”。民国《巩县志》记载当地“土性淳卤，惟恃棉花为业。收

花之利，倍于二麦”。据清乾隆《偃师县志》，偃师在乾隆二十六年(1761年)水灾之后，“南北山坡，民率居土窑，确确淳卤，无水泉蓄泄，恒苦旱，则以种棉花为急务，收花之利与五谷等”。这些以种棉花改良利用盐渍化土地的举措，还促成清代河南出现了不少著名的棉花产区，其中就有巩县、安阳等州县。

(二) 农业商品经济得到发展

小麦是清代河南最重要的粮食作物，至晚清时，河南全省耕地面积不下800万公顷，大部分是旱田，小麦种植面积达到60%以上。河南小麦产量长期占全国总产的第一位，乾隆皇帝曾作诗称：“豫省麦为秋，麦收天下足。”清代河南小麦的产量不仅满足本省的需要，还可以供应周边省份。如雍正十年(1732年)河南麦子丰收，“四方辐辏，商贩群集，甫得收获之时，即络绎贩运他往……他省客商来豫采麦者，陆则车运，水则船装，往来如织，不绝于道”。河南粮食的贸易输出主要是运往周围的山西、河北、陕西、湖北、安徽等省，以及江南之地。“京师左右所赖者，山东、河南之麦，此两省俱通水路……本年六月份，客商劳赋等在豫买米麦杂粮共五万三千九百八十一石二斗六升，赴直隶、天津等处发卖”。河南巡抚尹会一说：“凡直隶、山、陕等省需用酒籼米，皆取资于豫，收每年二麦登场后，富商巨贾，在于水陆码头，有名集镇，广收麦石。”粮食贸易的增加，有利于经济作物种植的扩大，促进了农业经济的商品化。在商品经济发展刺激下，河南农业经济作物的种植快速扩大，如棉花、桑、烟叶、茶、蓝靛、芝麻的种植在清代中期之后均有大幅度增加，产量均位居全国前列。棉花是清代河南最主要的农业贸易品，如乾隆时期河南巡抚尹会一提到：“棉花产自豫省，而商贾贩于江南。”至清代晚期，河南产棉州县增加到90个，所产棉花除直接销售外地，还有很大一部分加工成商品布后卖出，产品畅销全国。至晚清时，河南逐步形成了几个专业化的产

棉区。如同治九年(1870年)前后,灵宝一带已形成广大的产棉区,从县城东行,“极目四望,尽是棉花”。20世纪初河南产棉最多的安阳、邓县(今邓州)、洛阳、通许、商水、孟县(今孟州)等地,年产达350多万公斤,年产值达700余万两白银,其中安阳西北乡70%~80%的土地用于种棉。洛阳城内每天棉花交易额约银1万两,按当时棉价估算,全年交易量约50万公斤,多运销陕西、甘肃、山西、河北^[11]。其他产棉较多的还有商丘、虞城、灵宝、项城、汝阳(今汝南)、新野、罗山等州县。

除粮食、棉花为大宗外,清代河南传统农作物中商品率较高的还有芝麻、黄豆、花生、土药(罌粟)、烟叶等。其中土药(罌粟)和烟叶因产值极高,在晚清时的种植面积迅速扩大,河南许多州县均广种罌粟,许州(今许昌)、长葛、禹州、沈丘、项城、永城、鹿邑等地“所种竟有过半”,永城罌粟的种植面积几乎与小麦相当。据海关总税务司报告,光绪二十三年(1897年)河南全年产土药约6万担,居全国第3位^[12]。烟叶以豫西南邓州、浙川等州县种植最多,其他还有禹州、襄城、上蔡等地。据19世纪80年代汉口海关报告,该埠“以供应外销为主”的烟叶,大都是河南邓州所产,称“邓片”,其品质足以与美国“黄金叶”媲美,以致一些外省所产烟叶冒称“邓州烟草”。这些产自河南的烟叶“大大提高了中国烟草在伦敦市场上的声誉”^[13]。光绪中期时,豫东、豫中和豫西南各县的黄豆,陈州(今淮阳)、许州(今许昌)的芝麻,豫东的花生,已成为与棉花、土药(罌粟)并列的主要农业输出品。至19世纪末时,河南全省出境的芝麻估计年值银达到100万两以上。

自清代中期以后,河南的农产品商品化逐渐加快,在清末时达到高峰,20世纪初,“自海禁大开,洋商准入内地采买土货,豫省之药材、烟叶等项,均有海关联单”^[14]。这一变化,除受到外国资本主义市场的影响外,更深层次

的内因还是在清代河南各州县基层农政的长期推动下,本省内部封建经济高度发展,社会生活消费提高,市场需求增加,从而在传统经济结构的框架内,商品经济逐步发展起来。

(三) 赋税收入大幅度增加

在封建社会,国家财政来源主要是依靠田赋征收,而田赋收入的增加,主要是来自耕地面积的扩大。清初以来,历经顺治、康熙两朝休养生息,大量荒芜的土地得以垦复,相应地政府田赋收入逐渐大幅度增加。康熙四年(1665年)时河南巡抚张自德疏报,康熙三年所属州县开垦荒地19361顷,该征钱粮银83140余两。河南在清代成为北方农业省份税收盈余的少数省份之一,与州县基层农政的推动有着极大关系。在徕民劝垦的政策推动下,清初河南大量无土地的农民经过开荒变成自耕农民,绝大多数农民取得了土地产权。自耕农是当时政府田赋的主要承担者,河南各州县因垦荒政策所造就的广大自耕农存在,并长期得以延续,有效巩固了社会稳定和地方经济的发展,为康乾盛世打下了最牢固的经济基础。至乾隆年间,河南地方经济已经恢复到宋代以来的最好状况。乾隆三十一年(1766年),河南赋税总数位居全国第四,占全国总数的9.2%^[15]。

清代中期以后,随着商品经济的发展,河南地方州县为了增加赋税收入,极力推动经济作物的种植和农产品商品化。田赋在财政收入中的比重逐渐下降,河南全省田赋岁收总额由清前中期的300多万两减至200多万两,与此同时,土药(罌粟)、烟叶等经济作物在地方税收中的比重快速提升。如在乾隆时,杞县、鹿邑、许昌等州县的棉花、蓝靛、芝麻等经济作物已经成为地方税收的重要来源,乾隆《杞县志》载,“农民于五谷外,喜树棉花、蓝靛、脂麻三种,两税全资之。是亦杞邑之宝也”。农产品的流通转运也可以带来极为可观的地方税收,如位于豫东的朱仙镇、周家口镇,豫中的北舞渡镇,豫西南的赊旗镇等都是清代全国重要的物资中转站,大量农产

品在此集散。据税关档案记载,在这些转运商品税收中,除了粮食以外,就有茶叶、麻、烟、糖、油等大量农业产品^[16]。

结语

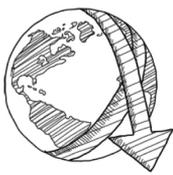
清代作为中国传统封建制度的集大成者,在农政方面借鉴历代农业之兴衰,在不同历史阶段,根据社会经济实际发展的需要,采取了一系列积极的农业政策,成为各地方农政实施的根本依据。清代河南地区是重要粮食产区和农业税收来源地,农业的发展更加受到清廷重视。清代河南各州县依据国家农业政策,根据当地的自然与社会条件,因地制宜采取实施了相应的农政措施,不同程度地促进了本地区农业的发展。相对来说,基层农政体系对清代河南社会经济的作用

与影响可以分为两个大的阶段:第一个阶段大致从清早期顺治至清中期乾隆前段,这一阶段地方农政的主要作用在于通过实施徠民劝垦、兴修水利等措施,促进农业经济恢复,满足社会生产与生活的需要,维护社会稳定;第二个阶段从清中期后段直至清代灭亡,这一阶段地方农政的主要着力点在于推广高产农作物和高产值经济作物的种植,在提高政府赋税收入的同时,也极大地刺激和促进了农产品商品化和商品经济的发展。从清代河南基层农政体系的运行和作用来看,基层农政是执行传统封建国家“编户齐民”政策与发展社会经济的承上启下的关键环节,相对完备的基层农政体系对地方社会发展有着不可替代的重要作用。

参考文献

- [1] 程有为.河南史纲[M].郑州:河南人民出版社,2019:568.
- [2] 张民服.区域建置史[M]//河南省志:第3卷.郑州:河南人民出版社,1994:74.
- [3] 李华欧.清代中原地区农业经济与社会发展研究[D].郑州:郑州大学,2016.
- [4] 程民生.河南经济简史[M].北京:中国社会科学出版社,2005:294-296.
- [5] 程民生.河南经济简史[M].北京:中国社会科学出版社,2005:294-296.
- [6] 马雪芹.南阳地区两汉、唐宋、明清时期水利事业之比较研究[J].中国历史地理论丛,1993(2):171-184.
- [7] 王大宾.清代怀庆地区水利秩序的空间形态[J].华北水利水电大学学报(社会科学版),2018(5):4-6
- [8] 程有为.河南史纲[M].郑州:河南人民出版社,2019:577.
- [9] 吴志远.清代中原地区农业生产的历史考察[J].农业考古,2017(1):42-47.
- [10] 熊帝兵,刘亚中.清代河南盐渍化土地改良及利用探析[J].干旱区资源与环境,2013(6):14-19.
- [11] 李文治.中国近代农业史资料:第1辑[M].北京:生活·读书·新知三联书店,1958:426.
- [12] 程有为.河南史纲[M].郑州:河南人民出版社,2019:662.
- [13] 姚贤镐.中国近代对外贸易史资料:第2辑[M].北京:中华书局,1962:1132.
- [14] 陈夔龙.庸庵尚书奏议·卷四[M].台北:文海出版社,1970:20.
- [15] 程民生.河南经济简史[M].北京:中国社会科学出版社,2005:294-296.
- [16] 许檀.清代河南的商业重镇周口:明清时期河南商业城镇的个案考察[J].中国史研究,2003(1):131-143.

责任编辑 刘 钊



一线传真

洛阳市三举措推动行政 与政务服务事项清单 深度融合

为解决行政权责清单与政务服务事项清单“各自为政”的问题，洛阳市委编办积极谋划、主动作为，推动行政权责清单与政务服务事项清单有效衔接、深度融合。

一、建立清单联调机制。建立行政权责清单与政务服务事项清单同步调整机制，市委编办会同多部门联合印发《洛阳市行政权责清单和政务服务事项清单同步调整暂行办法》，对因法律法规规章等颁布、修改或者废止，国务院或者省、市政府决定等导致权责事项发生变化的，要求在规定时间内对两张清单进行同步调整，确保两张清单数据同源、表述一致。

二、开展清单关联比对。聚焦两张清单事项名称不一致、编码不统一等问题，市委编办组织人员对行政权责清单中依申请办理的行政权力事项与政务服务事项清单要素进行逐项关联比对，对名称不一致、编码不统一的事项进行统一规范，对缺失的事项进行补充完善，确保两张清单标准统一、要素齐全。

三、加强清单挖潜应用。推动行政权责清单与部门“三定”规定有效衔接，将部门“三定”职责与权责清单权力事项对应起来，提升部门精细化管理水平。将行政权责清单与政务服务事项清单后台数据进行互联，对部门行政权责清单执行情况进行量化分析，分析结果作为推动机构改革、优化编制资源配置的重要依据。

开封市委编办开展机构编制法规培训

为深入学习贯彻党的二十大精神，扎实做好

新时代机构编制工作，开封市委编办邀请省委编办副主任叶春风同志到市委党校为2023年秋季主体班学员授课，进一步提升全市领导干部机构编制纪律规矩意识和法治意识。

叶春风同志围绕新时代机构编制工作的定位和目标任务及机构编制管理的主要内容、政策规定进行了分享交流，对习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上的重要讲话精神、新一轮机构改革部署安排、机构编制法规制度及纪律规定的基本框架和主要内容等进行了详细解读，引导各级领导干部加深对机构编制工作的理解和认识，提升运用法治思维和法治方式推进工作的能力水平，同时倡导各级各部门领导干部要带头学习《中国共产党机构编制工作条例》等党内法规，强化机构编制法治意识，在遵守机构编制纪律上做好表率，把预防教育作为一项长期的基础工作来抓。

参训人员纷纷表示，这次专题教育培训主题突出、内容针对性和实效性，对进一步提升机构编制管理水平、强化“编制就是法律”的意识具有积极的促进作用。今后在工作中将更加自觉地遵守机构编制管理的各项规章制度，以良好的精神状态、强烈的责任担当，不断提升机构编制管理能力和水平。

鹤壁市深化教育领域改革

近年来，鹤壁市紧紧围绕现代化建设对“事”和“业”提出的新要求，大刀阔斧，破旧立新，深入推进教育领域事业单位重塑性改革。

一、从“单一”到“系统”重塑职能配置。长期以来，教育系统事业单位职能配置过于单一，同类职能零散分布在不同机构，没有相对集中行使，带来职责交叉、多头管理、力量分散等问题。针对这些问题，鹤壁市按照服务对象、职能

类型的不同，将市直教育系统所属11个事业单位的职责任务全部打散，整合归并为教学研究、学生教育、教师发展、教育资源、招生考试、体育运动、财务保障等7大项，重组为7个事业单位，以系统性整合推进教育教学资源提质增效。

二、从“分散”到“集约”重塑资源布局。改革前，市教育系统事业单位11个，其中编制5名及以下的事业单位5个，占比接近50%，“散弱小”问题突出。改革中，鹤壁市按照撤并“小散项”、合并“同类项”、单设“必设项”原则，将市教体局原属11个事业单位整合为7个，精简率达40%；事业单位平均编制由8名增加到13名；领导职数由40名减少到29名，精简27.5%，有效破解了教育系统事业机构规模过小、职能交叉、功能萎缩等问题，切实激活了低效配置的人员编制力量。

三、从“脱节”到“聚焦”重塑服务能力。为贯彻落实“双减政策”，鹤壁市全面强化教育领域事业单位公益服务属性，将市体育卫生艺术教育工作站、市青少年校外活动中心、市劳动技术与社会实践教育管理中心部分职能整合，组建市学生素质教育保障中心和市体育发展保障中心，补齐体育公益事业短板。通过对现有事业机构、职能和编制的重构重塑，实现了从“改头换面”到“脱胎换骨”的根本转变，进一步提高了整体服务效能和服务保障水平。

三门峡市创新事业单位登记管理工作

事业单位重塑性改革涉及范围广，面对改革后事业单位设立变更注销类型多、刊载事项变化数量大等新情况、新问题，三门峡市委编办多措并举，通过“转思路、强监管、增优势”，创新做好事业单位法人登记管理工作，巩固改革成果。

一、创新思路。通过编制“一册三图”，即《三门峡市机关赋码和事业单位登记管理宣传手册》和设立登记、变更登记、注销登记操作流程图，提升业务办理人员政策知晓度和工作熟练度。发布简易注销登记适用范围，办理流程及材料做到“一次性”告知。

二、强化监管。以中央编办网上赋码和事业单位网上登记管理系统为基础，完善三门峡市市直事业单位登记管理动态名录库，对事业单位法人登记事项进行全天候动态监管，防止国有资产流失，维护事业单位合法权益。

三、内外联动。对内加强业务科室横向沟通，事业机构编制管理科提供涉改事业单位变动情况，审核统计科提供涉改事业单位人员变动情况，建立编办内部科室数据流转机制。对外主动与财政部门对接，要求按照改革后新设置的事业单位名称开设银行账户；与公安部门联动，规范事业单位法人公章刻制，共同做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”。

信阳市委编办“四强化” 助力政务服务提质提速

近年来信阳市委编办坚持以“四强化”措施促进政府服务，为打造人民满意的服务型政府助力赋能。2023年9月，全国第七届12345政务服务便民热线大会在信阳市召开，信阳热线荣获河南省第一、全国地级市第十七名的殊荣，信阳市同时荣获2023年十佳质效双优典范荣誉。

一、强化政务服务机构职能。为持续优化政务服务，市委编办坚持优化协同高效原则，强化政务服务机构职能，通过事业单位重塑性改革，调整组建了市营商环境服务中心等部门，为企业和群众提供更高层次的政务服务；将市长热线服务中心更名为市12345政务服务便民热线中心，

建立网上受理、电子办理、自动语音信箱等电子政务服务方式，在体制机制上保障了政务服务延伸触角“横向到边、纵向到底”。

二、强化统一行政审批事项。一方面，大力推进相对集中行政许可权改革，调整组建行政审批和政务信息管理局，在司法等5个部门单设行政审批服务科，统一集中行政审批事项，优化审批流程、减少审批环节，行政审批和政务服务事项由一个科室行使；另一方面，大力推进行政许可事项集中许可办理、联合许可办理、统一许可办理，依照现行条件推行并联审批办理或许可大厅办理，从源头上完善依法行政全链条。

三、强化权力责任清单作用。根据法律法规制定修改、党政机构改革和部门职责调整等情况，对权责清单实施动态管理，实现权责清单同“三定”规定有机衔接。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)积极推进权责清单动态调整、公开工作，调整后市政府工作部门保留行政职权4773项，推动市、县政府部门更好依法履职尽责，做到“法无授权不可为”“法定职责必须为”。

四、强化机构运行评价措施。市委编办主动加强政务服务机构编制保障，通过整合组建市机构编制事务中心，设立党政机关运行评价科、事业单位运行评价科，探索构建符合信阳实际的机构编制执行情况和使用效益评估体系，着力破解制约部门依法履职的体制机制障碍，为推动政府治理体系和治理能力现代化提供机构编制保障。

濮阳县做好乡镇管理体制机制改革 “后半篇文章”

构建简约高效基层管理体制，濮阳县委编办聚焦体制机制、职能配置，以契合乡镇特点和民

生需要为出发点，多层次、多维度、系统性推进乡镇管理体制机制改革，推动助力基层治理体系和治理能力现代化“添动力”。

一、聚焦乡镇发展，强基固本，横向突破“解难题”。坚持问题导向，聚焦乡镇发展新问题，对现有职能及管理体系优化重构，逐步构建起权责统一、行为规范、运转协调、简约高效的乡镇职能管理体制和运行机制。一是派驻机构属地管理，除公安、司法行政部门继续实行派驻体制，其余设在乡镇的派驻机构一律下放，实行属地管理，使乡镇职责定位更加精准科学、职能履行更加规范高效。二是优化机构编制。根据乡镇常住人口、经济规模等主要指标，对规模较大的乡镇核定机构限额为12个，领导职数核定13名；中等乡镇机构限额为11个，领导职数核定11名。此举实现了对乡镇机构的数量、名称、职能的统一规范。

二、聚焦基层所盼，编制清单，反向发力“疏堵点”。一是编制乡镇职责目录清单。出台《濮阳县乡镇职责目录》，明确乡镇党委和乡镇人民政府的主要职责及乡镇一级应承担的具体职责事项108条，为乡镇“明责定位”。二是编制乡镇权责事项清单。出台《濮阳县乡镇权责清单事项目录》，明确六大事项类型的138项权责事项，并建立权责清单动态调整机制，全面加强权责清单的科学规范管理。三是编制县乡“属地管理”主体责任与配合责任清单。出台《濮阳县县乡“属地管理”主体责任与配合责任清单》，明确基层反映比较集中的51项事项，逐项明确主次责任、任务分工、工作运行流程和程序环节，进一步为乡镇“减负降压”。

三、聚焦民心所向，强化激励，提质增效“优服务”。一是标准化建设行政审批服务中心。在推进乡镇便民服务中心标准化建设的基础上，通过规范化健全管理制度、畅通化搭建协作机制、高效化再造服务流程、贴心化创新服务举措等“四化”方式，建设乡镇行政审批服务中心，

进一步精简程序、缩短时限，全面提升便民化水平。二是规范化建设综合行政执法机构。以本次改革为契机，全方位、多层次提升乡镇执法能力，通过标准化建设执法机构、程序化赋予执法权力、实体化建设执法队伍、系统化完善执法配合联动机制、规范化执法行为，使乡镇综合行政执法体制机制更加健全，综合执法效能全面提升，基层治理活力更加凸显。三是系统化打造平安建设队伍平台。严格按照《濮阳市乡镇平安建设规范化指导手册》要求，对乡镇平安建设办公室的硬件基础、队伍建设等五大部分进行统一标准化建设，全面提升基层社会治理工作制度化、规范化水平。

邓州市多措并举推进“减县补乡” 人员编制下沉

近年来，邓州市坚持把“减县补乡”工作作为推进基层治理体系和治理能力现代化的有效抓手，认真贯彻落实上级要求，通过“减县补乡”，有效盘活了机构编制资源，加强基层一线工作力量。

一、坚持高位引领，强力保障推进。将“减县补乡”工作放在基层治理和深化乡镇管理体制机制改革大局中统筹谋划，先后9次召开市委书记专题会议、市委常委会议、乡镇管理体制机制改革推进会、“减县补乡”工作推进会、乡镇党委书记座谈会，深入学习贯彻省委、南阳市委改革精神和政策，专题研究部署乡镇管理体制机制

改革和“减县补乡”工作，确保“减县补乡”工作方向不偏、推进有力。

二、结合机构改革，持续下沉人员。统筹乡镇管理体制机制改革和事业单位重塑性改革等重点改革，持续推进“减县补乡”人员编制下沉，最大限度盘活“人”这一关键因素。2019年乡镇和街道机构改革下沉编制285名，2022年深化乡镇管理体制机制改革下沉编制849名，2022年改革后平均每个乡镇增加编制达35名左右；三年来，共为乡镇(街道)下沉工作人员556人，其中“减县补乡”公开选聘市直人员下沉375人、退役士兵和省政府政策性购岗安置下沉181人。在公开选聘工作中，组织、编办、人社、财政等多部门共同研究制定《邓州市乡镇(街道)事业单位公开招聘工作人员实施方案》，严把公告、报名、资格审查、考试、选岗、公示、聘用等环节，公开选聘市直差供和自收自支事业编制人员充实到乡镇和街道，2020年、2022年，分两批分别下沉乡镇(街道)工作人员131人、244人。

三、突出政策优势，推动人员下沉。为切实调动下沉工作人员积极性，对下沉人员不再设置试用期，明确下沉人员公示期满无异议后，按规定程序办理相关人事编制手续，使用所在乡镇(街道)全供事业编制，享受财政全供工资待遇、社会保险等。同时，结合实际出台《邓州市乡镇事业单位下沉人员考核管理办法》等政策配套文件，对下沉乡镇人员考核管理、事业编制人员职务与职级并行、乡镇行政和事业编制人员“同工同酬”、落实乡镇工作人员福利待遇等进行了明确。

责任编辑 华 夏

南水北调中线工程郑州段被评为“十大考古新发现”的有：唐户遗址、关帝庙遗址、娘娘寨遗址、胡庄墓遗址等。其中，位于新郑市观音寺镇的唐户遗址，包括裴李岗文化、龙山文化、汉、宋、元等多个时期的遗存。位于荥阳市豫龙镇的关帝庙遗址，是首次完整揭露的都城以外的商代晚期聚落。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



铜壶 春秋
出土于新郑市西北双洎河北岸铁岭遗址



兽面纹铜纽钟 战国
出土于新郑市城关乡胡庄村胡庄墓地



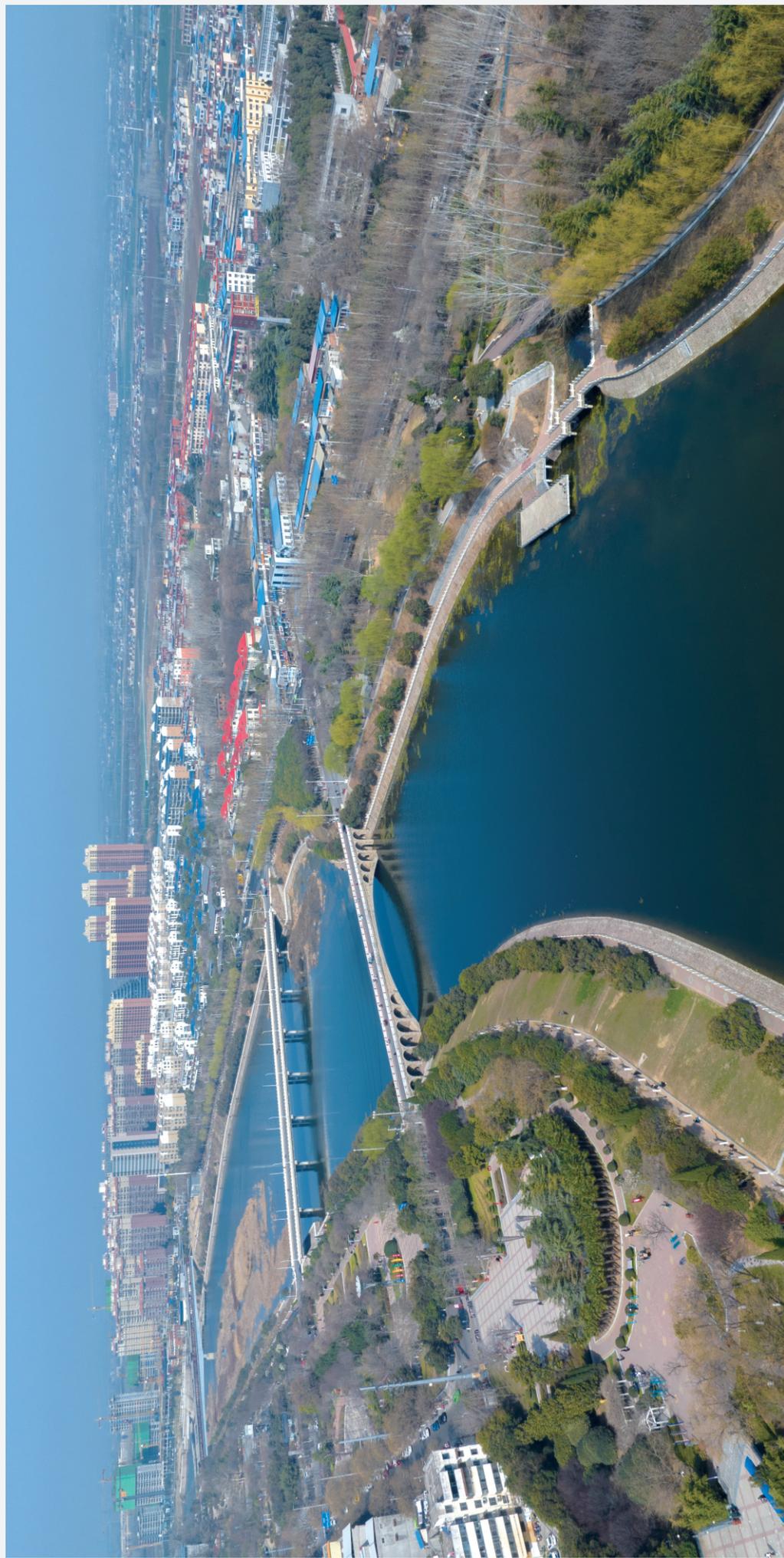
铜敦 战国
出土于新郑市城关乡胡庄村胡庄墓地



胡庄出土器物 战国
出土于新郑市城关乡胡庄村胡庄墓地



彩绘陶羊尊 双色釉陶樽 汉
出土于荥阳市王村镇薛村遗址



禹州颍河风光 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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