

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- ◎ 深化综合行政执法改革 加快推动基层社会治理现代化
- ◎ 建立政事权限清单制度 促进公益事业高质量发展
- ◎ 人工智能视角下市场智慧监管模式研究
- ◎ “凝心聚居”：思想政治工作推动农民集中居住

2024 05

总第113期

沿渠文化风景线

国家方志馆南水北调分馆

国家方志馆南水北调分馆位于南水北调焦作城区段总干渠入城拐角处，建筑面积约4万平方米，总投资6亿元。造型设计灵感来自成语“水到渠成”，外观以水为形、以南水北调渠道为意，简洁流畅、灵动时尚、活力绽放，俯视整个建筑为“如意”形状。该馆设置室内、室外两个展陈空间。室内展陈包含序厅、基本陈列厅以及故乡之水、和谐征迁、复兴之水三个专题展厅；室外展陈主要有穿黄工程盾构机、沙河提槽机以及衬砌机和其他大型施工机械等。

该馆以方志资料为基础，融入演艺、交互、体验等现代展陈手段，对中国南水北调工程建设进行全景式的记录和传达，是集方志馆、纪念馆、博物馆、科普馆功能为一体的国家级综合型展馆，也是世界唯一的史料最全、独具调水特色、充分彰显南水北调精神的新地标。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



穿黄工程使用的盾构机



沙河渡槽工程使用的提槽机



中线工程施工用的设备



国家方志馆南水北调分馆

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

孔令晨 陈兴民 丁庭选

尚宝平 刘兴友 尹新明

主任：吕娜 孙功奇 王孝俊

副主任：王付林 陈磊山 赵文阁

委员：(按姓氏笔画排序)

丁煌 王付林 王孝俊

王荣阁 叶春风 吕娜

任丰金 刘钊 刘春阳

刘俊生 孙功奇 杨光斌

杨钧 宋伟 张旭

张明军 张银堂 陈振明

陈磊山 郝建兴 金太军

赵文阁 赵伟杰 胡汉伟

胡彦宏 夏继先 高炜

郭建州 董克用 董颖

韩辉 黑云龙 谢建文

鲍晋选

主管单位：河南省教育厅

主办单位：新乡学院

主编：陈磊山

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：zskxlt2016@163.com

出版日期：2024年5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

2024年 / 第11卷 / 第5期 / 总第113期 / 2024年5月25日出版

◇ 本刊特稿

- 聚焦一号工程 深耕重建重振 打造以体制机制创新为根本的科研新“航母” / 高正龙 / 4
- 创新体制机制 激发内生动力 做好事业单位改革“后半篇文章” / 薛雪玲 / 5
- 精细化管理 数字化赋能 持续提升机构编制数据管理水平 / 李磊 / 7
- 深化综合行政执法改革 加快推动基层社会治理现代化 / 陈维忠 / 8

◇ 事业单位改革

- 持续巩固事业单位重塑性改革成果 推动职能运行更加优化协同高效 / 漯河市委编办课题组 / 10
- 持续深化事业单位重塑性改革对策研究 / 马立军 张丙涛 侯丽娜 / 16
- 建立政事权限清单制度 促进公益事业高质量发展
——以濮阳市为例 / 濮阳市委编办课题组 / 22

◇ 理论视点

- 基于专业认证基础的思想政治教育研究 / 康许培 / 27
- 硕士研究生招生考试潜在舆情危机及应对策略 / 杨柳 / 31
- 供需视角下美国纳税服务问题检视及对我国的启示
——以2021年个人所得税报税季为例 / 孙春磊 / 36

◇ 党的建设

- 互联网时代高校样板党支部创建探索与实践
——以党支部建设“七个有力”为视角 / 彭欠欠 郭志明 尹洪炜 / 43
- 建立健全不能腐的廉洁政治制度机制 / 李东升 赵可达 / 48

◇ 数字时代

构建城市开放共享的数字资源体系研究 / 赵俊玲 / 55

人工智能视角下市场智慧监管模式研究 / 张艺馨 周二磊 / 58

◇ 社会治理

“凝心聚居”:思想政治工作推动农民集中居住

——以上海市为例探索大都市区乡村振兴路径 / 闫宇豪 曹峰旗 / 64

新时代党建引领首都基层治理的阻滞因素与纾解之道 / 刘 锋 马西亚 / 71

◇ 一线传真

安阳市委编办强化“五项举措” 为基层减负增能 等七则 / 77

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 刘 钊

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 16 * 2024-05 * n

聚焦一号工程 深耕重建重振 打造以体制机制创新为根本的科研新“航母”

高正龙

河南省科学院认真贯彻落实省委省政府关于重建重振科学院的重要决策部署，紧抓机遇谋发展，汇聚人才促创新，全力打造河南省科研新“航母”。

一、深入贯彻省委战略部署，重构省科学院组织体系

一是加强政策法规配套。省委省政府出台《支持重建重振河南省科学院的若干政策措施》，赋予编制使用、人才引聚、经费使用、要素配套保障等一揽子政策。省人大常委会审议通过的《河南省科学院发展促进条例》，系国内首部为一家科研事业单位发展量身定制的地方性法规，为促进省科学院发挥科技第一生产力、创新第一动力、人才第一资源作用，建设国家创新高地和重要人才中心提供了法治保障。二是强化体制机制保障。省委编办全力支持省科学院重建重振，印发“三定”规定，明确新的职能定位，确立了“大部制”+“以研究所办院、以实验室办院、以产业研究院办院”的运行模式，明确中原科技城管委会负责人进省科学院领导班子，促进院、城、中心“三合一”融合发展。明确省科学院根据事业发展需要，自主设置研究所、实验室和中试基地等新型研发机构，报省委编办备案。三是完善决策治理体系。按照新型研发机构定位，筹划搭建理事会、党委会、院务会、发展战略咨询委员会、学术委员会等职责清晰、协同高效的组织架构，实行理事会决策制和院长负责制，研究

制定《河南省科学院章程》《河南省科学院组织体系》，逐步形成规范有效的治理体系。

二、科学布局新型研发机构，有效提升编制使用效益

一是加强科研机构建设。聚焦学科前沿和产业需要，新建了数学、材料、物理等17家研究所，13家省实验室和产业技术研究院纳入省科学院重建重振体系，支撑创新发展的研发体系、转化体系和保障体系初步形成。二是优化编制资源配置。事业编制实行总量控制、统筹配置，纳入组织体系的科研实体和省实验室、产研院，编制统筹使用。针对前期设置的科研机构分配编制较多而新建科研院所无编可用的现实，在省委编办指导下，提出统筹编制使用方案，从现有科研机构统筹调配编制，保障了新建机构的编制需求。三是规范编制使用管理。认真贯彻落实省委编办《省直新型研发机构编制使用管理办法(试行)》，结合新建研发机构实际、人才梯队建设和长远发展需要，制定人才队伍建设规划，稳妥有序做好用编工作；开展编制使用效益评估，强化考核结果运用，建立人员能进能出的良性管理机制。

三、汇聚一流科技创新人才，加速形成新质生产力

一是完善人才引进机制。对标省“1+20”一揽子人才政策，制定高层次人才引聚、博士分类引进管理、高层次人才培育等办法，出台

《“1+7”绩效考核评价体系》，激发各类人员创新创造活力。二是创新工作理念。树牢“科研怎么干，科学家说了算”的工作理念，建立以首席科学家、首席工程师、项目负责人为核心的科技创新组织范式，赋予首席科学家技术路线决定权，引进近100位高层次人才担任首席科学家和特聘研究员，招引博士(博士后)400余人。完善研究生全流程培养管理体系，新增研究生导师80名，与国内一流高校联合培养博(硕)士研究生580人，吸引带动了一批豫籍青年科研人才回归。三是着力建设环科学院创新生态圈。认真落实省委省政府打造环省科学院创新生态圈的部署，践行“企业家出题、科学家答题、院地协同”模

式，组织科学院系统科研机构与高校、企业共引团队、共建平台、共解难题；与链主企业共建产业技术研究院、创新基地等创新平台，实现嵌入式发展，支撑以新质生产力为先导、以战略性新兴产业为主导的现代化产业体系。

站位新发展阶段，省科学院将认真落实省委省政府各项部署，着力加强省实验室等科研机构的支持保障和考核管理，聚焦重点研究方向靶向精准引进创新创业高层次人才，不断提升编制使用效益，蓄力打造创新要素聚集、内外资源聚合、产业优势聚变的科技创新强磁场。

(作者系河南省科学院副院长)

责任编辑 石艳艳

创新体制机制 激发内生动力 做好事业单位改革“后半篇文章”

薛雪玲

在河南省委编办的大力支持和精准指导下，洛阳市围绕经济社会发展需要，突出重塑重构，全市事业单位改革于2023年3月底全面完成，比省定时间提前了3个月。同时按照完善制度机制、激发事业单位活力的要求，扎实做好改革“后半篇文章”，推动机构职能人员深度融合、协同高效。2024年1月29日，中央编办专题调研事业单位改革，对洛阳的做法和取得的成效给予了充分肯定。

一、突出重塑重构，机构改革有力度

一是机构整合力度大。聚焦“主方向”、压减“小散弱”、合并“同类项”，市直、县区编

制按事业单位改革要求全部撤并，做到应改尽改，有效解决了事业单位设置分散、职责交叉等问题。改革后，市直事业单位、县区事业单位按照改革要求进行了精简。

二是编制精简标准高。严格控制事业单位编制规模，在省定标准的基础上自我加压，先收回现有空编，再按标准精简。通过改革，市直事业单位编制资源更加合理高效。

三是县区“双控”要求严。综合考虑县区人口总量、地域面积、产业特点、发展水平等因素，对县区机构的精简比例、机构限额实行“双控”，县区机构限额控制在合理范围内，与已经完成改革的发达地市相比，限额更少、要求更严。

二、服务中心工作，资源配置有重点

一是优先保障全市中心工作。将改革后腾出的机构编制资源优先用于保障科技创新、高质量发展、重点行业等中心工作。新设了市民营经济发展促进中心、营商环境和社会信用建设中心等一批服务经济社会发展的事业单位，有力保障市委中心工作。

二是向基层和民生领域倾斜。既做“减法”又做“加法”，将改革收回的编制资源向重大战略、基层一线和重点民生领域倾斜，为龙门石窟研究院、科技创新促进中心、东方人民医院等单位增加编制348名，充分发挥机构编制在重点领域、重要行业和重大民生方面的服务保障作用。

三是建立教育编制“周转池”。针对学生增长较快造成的“总量不足”和新高考改革造成的物理等学科“结构性缺编”问题，市、县、区分别按照一定比例将改革收回的编制向教育倾斜，市直调剂300个、全市共调剂1500个编制建立了教育编制“周转池”，实行动态调整、循环使用。同步明确使用周转编制人员的岗位设置、职称评定、社会保障等配套政策，充分发挥编制资源的最大使用效益。

三、着眼激发活力，体制机制有创新

一是探索“三制三中心”管理模式。在市属高校，探索实行“学部制”“大部制”“聘任制”，重组业务相近、职能交叉的管理服务部门，统一设置了教师中心、学生中心和课程中心，实行扁平化管理，实现以管理为主向以服务为主转变。

二是赋予高校和科研院所更大自主权。创新市属高校、科研院所内设机构管理模式：专技类内设机构实行备案制、不定规格，单位根据工作需要自主设置，编制部门备案管理；管理类内设机构实行总量控制，单位根据工作需要动态调整，报编制部门备案。

三是打通专技人员晋升通道。对农林科学院、疾控中心、考古研究院等专技类人员密集的事业单位，探索实行专技类内设机构领导原则上由专技人员担任，纳入专技岗位基数，任职年限视同管理工作经历，既体现事业编制向专技人员倾斜，也打通了专技人员的晋升通道，充分调动了广大专技人员的积极性。

四是探索政事权限清单和服务清单。针对事业单位和主管部门职责不清、政事不分问题，选取市教师发展中心、市农业技术推广服务中心等单位进行政事权限清单试点，合理界定主管部门的举办监督职责和事业单位运营管理职责，推动主管部门把工作重心从“办事业”向“管行业”转变，减少部门对事业单位的微观管理和直接干预，赋予事业单位更大自主权。洛阳市委编办还在市民营经济发展促进中心探索试行了服务清单制度，为企业提供更加精准、高效、便捷的服务。

2024年是新一轮机构改革的落实之年，洛阳市委编办将结合机构改革新部署新要求，持续做好事业单位改革“后半篇文章”，不断激发事业单位的内生动力和发展活力，为社会提供更好的公益服务。

（作者系洛阳市委组织部副部长、编办主任）

责任编辑 石艳艳

精细化管理 数字化赋能 持续提升机构编制数据管理水平

李磊

河南省漯河市委编办深入学习贯彻习近平总书记关于机构编制工作的重要论述，紧紧围绕机构编制数字化建设，以“三抓三促三增强”为统领，不断提升机构编制数据管理的精细化、科学化、标准化和规范化水平，为全市经济社会高质量发展提供坚实的机构编制数据支撑。

一、抓管理，促规范，增强数据系统性

一是横向联动顺畅高效。出台《进一步规范全市机关事业单位机构、编制和人员管理的若干意见》，明确机构、人员编制、经费调整、核减手续、科级干部职数等管理细则，构建起编制部门“管两头”，组织、人社、财政部门“管中间”的协调配合机制，推动形成从编制职数核定、人员录(聘)用、干部配备到工资核定与统发的全流程数据管理模式。前移用编审核关口，严格按照“超编单位只出不进、满编单位先出后进、空编单位按程序进人”的要求办理用编审批事项，根据实名制数据库中职数使用情况，为组织部门办理备案手续提供职数依据，从源头把牢干部职数预审关，确保在核定职数内配备干部。二是纵向联动规范有序。采取“1+1+5”工作模式，即1套机构编制实名制管理系统，市级1名总管理员，5个县市区各设1名管理员，强化对县市区上报数据的审核，做到全市数据一盘棋，报送数据质量高。同时，对各级在编人员信息进行及时维护和动态监管，定期开展机构编制数据核查，对超编、超职数配备的单位及时发出预警通

知，树牢机构编制“红线”意识，提高机构编制管理水平。三是内部联动无缝衔接。持续优化内部运行流程，机构编制事项审批、干部任免决定后，同步传送至机构编制电子政务中心，监督检查科对照实名制数据库，对全市编制使用、领导职数使用及“三定”规定执行情况进行动态监督检查；事业单位登记事务中心对照实名制数据库中机构变化情况，及时督促完成事业单位登记、变更、注销等工作，确保各科室(中心)业务衔接紧密、环环相扣。

二、抓审核，促质量，增强数据精准性

一是严把数据质量关。坚持指标、口径、标准“三统一”的原则，做到机构规格、编制类型、经费形式等信息必须和“三定”规定相一致，人员“三龄”、职务职称等信息必须和干部档案以及组织、人社部门的文件相一致，从源头上保证了数据的真实准确。同时，将实名制系统数据维护放在首要位置，建立日更新、月统计、季分析的动态管理模式，由专人及时更新数据库，定期对全市行政、事业单位在编人员信息进行全面统计、清理、完善，确保统计数据推送及时、规范、准确。二是严把数据审核关。坚持实行机关事业单位补充人员年度计划管理，把牢编制使用前置关口。加强线上数据分析，为机构编制审计提供重要依据，形成定性准确、评价合理的机构编制审计报告。三是严把数据安全关。构建完善的数据安全体系，运用好网络安全保护系

统和应用安全服务系统，监管涉密信息在线和离线状态的储存、流向，实现电子涉密信息的智能预警、安全可控。建立健全机构编制实名制系统管理机制，明确实名制管理系统平台的使用权限、操作流程及具体应用，有效提升数据管理的规范化水平。

三、抓运用，促发展，增强数据实效性

一是数据赋能改革高质量。将数据库的应用贯穿到市县事业单位重塑性改革、深化乡镇管理体制机制改革、开发区管理体制机制改革等工作始终，强化事前准备、事中控制、事后调整。特别是在推动新一轮机构改革中，充分发挥实名制数据库“龙头”作用，为机构撤并、职能调整、编制人员划转提供数据支撑，确保改革顺利推进。二是数据赋能经济社会发展高质量。聚焦漯河市现代化“三城”建设，深化实名制数据库应用，建立人才专项编制“蓄水池”，着力破解教育、卫生、科研等领域引进人才“无编可

用”等难题。去年以来，共引进高层次创新人才80余人，有力服务保障了漯河市建设高水平高中储备教育人才、“百优人才”引进、市直事业单位招才引智用编需求。三是数据赋能基层民生事业高质量。精准研判全市中小学教职工实有人数、超缺编和近三年人员减员等情况，因校制宜，精准施策，做好全市中小学教师空编整体测算，合理提出用编建议，为优化教育资源配置提供科学有效的编制数据保障。2023年以来，漯河市委编办指导县区为113个生源较多中小学校动态调整编制383名，引导100余名教师向城区中小学流动，有效地化解了县(区)域内教职工编制和人员配置不均衡等结构性矛盾。同时，加大基层卫生领域编制倾斜力度，根据乡镇人口数量核定编制总量，优先保障基层医疗卫生事业的用编需求，为县(区)医疗卫生系统事业单位补充专业技术人才290余名，切实增强乡镇卫生院公共卫生服务能力。

(作者系漯河市委组织部副部长、编办主任)

深化综合行政执法改革 加快推动基层社会治理现代化

陈维忠

兰考县以乡镇行政执法改革为契机，积极探索推进“五位一体+多方联动”的基层治理改革，即通过综合指挥中心、综合行政执法、应急管理、消防救援、人民武装等5支力量一体办公、统一调度，党政办公室、平安建设办公室、公安派出所、司法和信访所、自然资源所、市场监督管理所等多部门协同联动，有效提升乡镇治

理水平。

一、实施建设管理“五统一”，夯实治理基础

针对过去县直部门多头执法、乡镇执法力量不足等问题，兰考县全面推进编制“减县补乡”，下放行政执法与管理权限，完善基层执法

机构和体制，推进社会治理向基层延伸。一是统一队伍建设。每个乡镇综合行政执法队核定编制30个，赋权乡镇75项执法事项并及时调整乡镇权责清单，12个县直执法部门所属的504名执法人员下沉乡镇，全县乡镇(街道)基层执法力量达984人、持证率达71.5%。在此基础上，将16个乡镇(街道)网格员(辅警)、综合执法队员、应急消防员、民兵等分散力量统一整合为100人左右的联合队伍，实现人员融合、统筹调度。二是统一人员管理。乡镇党委政府负责本乡镇综合行政执法人员和12个县直执法部门下沉人员的日常考核与评优评先。严格实行执法人员持证上岗和资格管理制度，抽调县直执法部门业务骨干28名充实县级执法培训师资库，定期组织执法业务骨干轮训。三是统一指挥调度。执法主体由乡镇承担，执法业务由行业部门指导，从县直有关部门、乡镇干部中择优选配乡镇综合行政执法大队大队长，抢险救灾、维稳处突等重大行动由乡镇(街道)党(工)委书记统一指挥调度。四是统一会商研判。建立乡镇党委领导、政府主导、分管领导直接负责的工作机制，每周五乡镇组织召开联席办公会，保障体制机制运行通畅。建立县直执法部门与各乡镇之间线索相互移交反馈机制，集中解决依法行政过程中遇到的重大复杂问题。五是统一监督制约。出台《兰考县乡镇(街道)行政执法监督暂行办法》，组建县级行政执法监督队伍，司法和信访所对乡镇综合行政执法大队履职情况进行监督，全面指导、协调监督行政执法工作。在16个乡镇(街道)公开选聘156名公益行政执法监督员，公开行政执法监督热线，发放行政执法监督联系卡、服务指南，不断拓展社会执法监督的广度和频次。

二、推动体制资源“五融合”，凝聚共治合力

聚焦执法资源利用集约化、资源效益最大化，兰考县在五个方面进行有机整合。一是人员

融合。推进“一中心四平台”、应急指挥、综合执法、人民武装、消防救援等部门人力资源高度整合，日常工作各负其责，重大行动统一调度。二是阵地融合。科学设置“五室一厅一库一中心”，即综合办公室、询问室、调解室、档案室、备勤室、群众接待厅、管理库、指挥中心，整合现有办公场所，实施集中办公。三是平台融合。将“雪亮工程”“平安乡村”“蓝天卫士”等视频监控接入指挥中心，建立一体化的信息系统，实现上下贯通、左右互联、信息共享。四是装备融合。打造综合备勤点，执法车辆、消防车辆等集中停放、统一调度；设置融合器材库，民兵战备器材、应急救援物资等统一存放、统筹使用。五是工作融合。探索实施“综合治理，网格兜底；平时管理，战时应急；执法下沉，融合统一；多方联动，处置有序；条块结合，以块为主”的工作机制，凝聚共治共管强大合力。

三、强化工作运转“五联动”，促进协同高效

兰考县建立指挥调度统一、处置快捷高效、闭环有序治理的体制机制，实现工作融合、协同联动。一是强化执法联动。依托网格员(辅警)、综合执法队员强化巡查监管，针对违法倾向和苗头性问题通知村“两委”干部处置，需要多方协同的上报综合指挥中心，按照“谁主管谁主办、涉及领域共同协办”的原则，行业执法人员主办案件、其他执法人员配合执法，最终由网格员(辅警)现场核实并将处置结果反馈给指挥中心，实现闭环管理。二是强化矛盾联调。坚持和完善“社情民意打头、三调联动跟进、诉讼服务保障、司法解决兜底”的“新时代枫桥经验——兰考模式”，较小矛盾纠纷就地化解，较大矛盾纠纷由指挥中心交相关部门处置，复杂矛盾纠纷通过联席会议会商研判解决，确保小事不出村，大事不出乡，难事不出县。三是强化问题联处。

(下转第21页)

持续巩固事业单位重塑性改革成果 推动职能运行更加优化协同高效

漯河市委编办课题组

推进事业单位重塑性改革，是深化党和国家机构改革的接续，是推进治理体系和治理能力现代化的重要内容，是河南省委锚定“两个确保”、实施“十大战略”的迫切需要。按照省委推进市县事业单位重塑性改革的部署要求，漯河市锚定改革目标，紧扣改革任务，扛稳改革责任，强化改革措施，精心组织，规范实施，高质量高标准完成了市县事业单位重塑性改革。为充分掌握改革后保留设置及新组建事业单位运行管理和职能融合情况，漯河市委编办课题组对市本级及县区重塑性改革后的事业单位进行了深入调研，对各事业单位运行状况和工作开展情况进行了全面调研，认真总结梳理改革的经验做法，分析研究改革后事业单位运行发展中存在的问题，从人员消化和优化机构编制资源配置等方面提出解决对策并逐步改进完善，进而推动事业单位资源配置更加优化、权责关系更加协同、保障服务更加高效。

一、改革基本情况

按照《中共河南省委办公厅 河南省政府办公厅印发〈关于市县事业单位重塑性改革的指导意

见〉的通知》(豫办〔2022〕22号)和《漯河市深化事业单位改革工作领导小组关于印发〈漯河市事业单位重塑性改革实施方案〉的通知》(漯深事改组〔2022〕1号)精神，漯河市将除医院、学校、幼儿园、功能区及所属事业单位，以及乡镇、街道所属事业单位外的事业单位全部纳入改革范围，按照事业机构总体精简40%、事业编制总体精简20%的要求进行精简压缩、重塑重构，实行精简比例、机构限额“双控”管理。一方面，按照“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”的原则和“条块结合”的思路，统筹推进行业领域和部门所属事业单位改革，调整优化布局结构。通过撤并规模过小、功能萎缩、分散重复设置的“小弱散”事业单位，优化整合职责任务相同或相近的事业单位，全市事业机构总体精简不低于40%。另一方面，按照“严控总量、统筹使用、有增有减、动态平衡、保证重点、服务发展”的原则，加大跨地区、跨部门、跨层级统筹使用力度，对事业单位的编制进行重新核定，该加强的加强，该精简的精简，促使现有事业编制资源使用效益得到充分发挥。改革后，全市事业编制总体精简26%，超出省定

目标6个百分点，实现了原有机构整合到位、保留机构设置到位、职能职责划转到位、新组建机构挂牌授印到位、撤并整合机构人财物移交到位、领导班子配备到位、原机构停止运行到位、“三定”规定印发到位，既达到改革重塑重构的目的，又确保了人员平稳过渡、工作无缝衔接、国有资产不流失，成为漯河市历次改革调整中启动最快、效率最高、移交最稳、完成最好的一次，形成了事业单位重塑性改革的“漯河特色”。

二、改革取得的效果

从实地调研了解的情况看，改革后，全市事业单位机构编制“低小散”以及定位不准、职能不清、效率不高等问题得到有效解决，市县两级事业单位数额大幅压缩，总体结构布局进一步优化，体制机制进一步理顺，职能职责进一步明确，服务保障水平进一步提高，发展活力动力进一步增强，全市事业单位公益服务新格局初步形成，改革取得良好的效果。

（一）结构布局更加优化，重构重塑效果明显

改革期间，漯河市结合经济部门、民生领域不同情况和实际需求，采取先精简再优化的方式，对不适应发展需要的“小弱散”事业单位全部撤销或整合，对职能相近或相似的事业机构全部予以合并，实现市本级和县区事业单位精简到位，严格控制在省定限额以内。对纳入改革范围的事业单位，一是撤并“小散项”。不再保留县区5名编制以下、市本级7名编制以下的事业单位，全部撤销或并入其他事业单位。二是合并“同类项”。将全市分散在各部门的机关后勤服务和公务接待、干部教育培训、数据信息管理、检验检测认证、考试服务等领域的事业单位，全部跨领域、跨行业划转到位，其职能由重新组建或新设立的机关事务中心、检验检测中心、大数据中心、考试中心等事业机构承担，真正实现“一类事项原则上由一个部

门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”，不仅节约了财政经费，也破除了部门壁垒，由“九龙治水”变为“攥指成拳”。三是单设“必设项”。按照综合设置、优化职责、集成服务、协同高效的原则，精干设置为机关提供技术支持和业务辅助等支持保障的事业单位；根据职责任务、服务对象和资源配置方式等情况，归类设置同一部门所属面向社会提供公益服务的事业单位，如将市自然资源局原有的4个林业服务机构整合为市林业事务服务中心；对疾病预防控制机构、综合行政执法机构以及承担质量、安全等重大专项责任，承担经济建设和社会事业发展重点任务，法律法规等有明确要求的事业单位，按规定设置，不纳入精简整合的范围，有效解决了事业单位分散重复设置、职责交叉重叠等问题，既确保了改革任务的全面完成，又盘活了有限的机构编制资源，为事业发展留出了空间。

（二）职能定位更加清晰，职责边界全面厘清

漯河市对整合后重新组建的事业单位制定“三定”规定，逐项列清事业单位为机关提供支持保障的职能、面向社会提供公益服务的职能；科学设置内设机构，合理配置人员编制，精干设置综合管理机构，优化业务板块和服务流程，理顺管理体制和组织结构，保障事业单位规范高效运行。梳理各事业单位的职能职责和承担的工作任务，在制定“三定”规定时明确区分功能定位、职责特点和职责边界。对为机关提供支持保障的事业单位，重点是厘清职责边界，规范运行行为，不得再承担行政职能；对面向社会提供公益服务的事业单位，明晰功能定位，突出主责主业，重点是提供公共服务，强化公益属性；对承担的临时性、阶段性任务，不作为确定主要职责的依据，进一步突出主责主业，确保整合重组后的事业单位机构编制更加完善。在职能配置方面，进一步厘清了事业单位面向社会提供公益服务的职能，将主管部门与事业

单位在干部人事管理、收入分配、财务资产、业务运行等方面的权限写入“三定”规定，明确双方权责，实现政事分开、管办分离。在编制核定方面，不搞“一刀切”，充分考虑经济部门、民生领域不同情况和实际需求，结合事业机构承担的职责任务，合理确定编制规模：对不适应发展需要的部门所属“小弱散”事业单位坚决撤销或整合，精简比例适当提高；对承担高质量发展任务重的经济建设领域、群众关切的重点民生领域事业单位该保留的保留、该加强的加强，适当降低精简比例，满足重点领域和关键环节编制需求。在加强党的领导方面，根据事业单位不同领导体制实际，对实行党组织领导下的行政领导人负责制的事业单位以及实行行政领导人负责制、编制规模较大的事业单位，参照上级有关规定相应核定党组织领导职数，进一步加强了党对事业单位的集中统一领导。在内设机构核定方面，根据职责任务、编制数量等因素，按照精干高效的原则设置，合理设置业务机构，从严控制综合管理机构，确保设置科学、名称规范、权责协同、衔接顺畅，进一步增强事业单位的服务性、专业性，切实理顺管理体制。

（三）改革举措务实管用，改革效益充分彰显

针对改革后事业单位减少，职位、岗位相应减少，造成干部超职数、人员超编的实际，按照改革方案明确的配套政策执行，切实保障涉改单位和人员的切身利益。比如，针对纳入改革的原参照公务员法管理事业单位机构整合、撤并划转、人员调整的，实行“老人老办法、新人新办法”：原有在编人员身份和职级待遇保持不变，实行实名制管理，退一减一；单位新进人员一律按新划定的事业单位性质执行相应的人事管理制度。针对人员调整后重新核定编制形成人员超编的，使用临时编制作为过渡，临时编制实行“退3收2进1”，人员实行“出3进1”，即退休3人，收回2个事业编制，可以补充1名人员，直至人员减少到核定编制以内；对经费自理事业编制实

行锁定管理，人员只出不进，编制退一收一，逐步精简到位。针对不同层级的文明单位待遇人员，实行“原待遇暂保持不变，期满后按划入单位的文明单位层级享受相关待遇”。对事业单位机构整合、撤并划转、人员调整后，因职数和岗位数限制形成多于核定职数的领导人员，给予3~5年过渡期，原则上由主管部门内部调剂安排，实行台账管理，退一减一。过渡期内，对内部调剂困难较大的，首次安置时可暂时按原职务层级或岗位等级安排。其中，正职可暂时分设或低职安排，保留原职务层级或岗位等级待遇，同时建立台账、动态管理，改革过渡期内消化完毕。对在管理岗位、专业技术岗位两个岗位同时任职和具有专业技术职称的领导人员，主管部门根据工作需要，引导和鼓励其退出领导班子，转聘到专业技术岗位。对人员岗位聘用，改革后事业单位编制核减的，按核减后的编制设置岗位；因人员超出设置岗位数额核定有“临时编制”的，按核定编制和“临时编制”总额设置岗位，人员减少到核定编制以内后，按核定编制重新设置岗位。

（四）有效盘活编制资源，改革红利充分释放

针对改革后腾出的机构编制资源，创新管理方式，完善制度机制，按照“严控总量、统筹使用、有增有减、动态平衡、保证重点、服务发展”的原则，加大跨地区、跨部门、跨层级统筹使用力度，重新核定事业单位的编制，提升事业编制资源使用效益。在具体实践中，利用改革时腾出的正处级机构数额，为发改部门设立了优化营商环境服务中心，为市场监管部门设立了产品质量检验检测中心；使用腾出的副处级事业机构数额，为市政府办公室设立了政府发展研究中心，为工信部门设立了数字化转型服务中心，为行政审批和政务信息管理部门设立了政务大数据中心，真正体现了将机构编制资源向经济建设和高质量发展领域倾斜。同时，建立健全事业编制统筹使用机制，将改革后精简收回的编制，采取

“减上补下”“减县补乡”的方式，向学前教育、基础科研、基本医疗、公共文化等基本公共服务领域倾斜，着力解决“有人没事干和有事没人干”等问题。结合市直公立医院发展需求，为市直公立医院增加编制2500多个，极大缓解了医院规模扩大、床位增加后的缺编难题，为医院引进人才、留住人才提供了有力的编制保障；从市直下放事业编制1200多个，用于支持保障县区学前教育发展；为乡镇一线补充编制1500多个，有效缓解了基层乡镇的编制缺口和人员力量不足的问题。

三、重塑性改革后续发现的问题

通过事业单位重塑性改革，事业单位与新形势、新任务、新使命不相适应的问题得到有效解决，蕴藏潜能得到激活，发展势能得以积蓄。但从改革后保留设置以及新组建事业单位运行和人员管理情况来看，也存在整合机构职能融合不到位、超出核定编制人员消化难、合并机构科级领导干部超职数情况突出、县区编制精简后力量不足等问题，影响改革成果的巩固深化和事业单位的高质量发展。

（一）机构重塑重构后实现优化融合还需时间

重塑性改革的目的是实现事业单位的整体性优化、系统性再造，全面激发事业单位活力，促进各类事业高质量发展。但是在改革过程中，市县事业单位由于情况千差万别，新老问题交织，改革难度较大。一些部门为了不触及矛盾，只是尽快完成精简任务，简单把职能相近的机构整合，将人财物并到一起，有的甚至将两个毫无关联的事业单位捏合到一起，采取加挂牌子的方式整合，没有深入考虑机构优化和职能融合，导致改革后这些机构貌合神离，在实际运行中出现“两张皮”现象，难以产生资源共享、信息互通、人员共用的“化学反应”，甚至工作中还会相互掣肘、推诿扯皮，工作效能和工作效果没有达到改革预期目标。

（二）编制精简造成的超编人员消化难度较大

此次改革对市县事业编制均按照不低于20%的比例进行了精简，由于基层编制本来就相对紧缺，有的县区改革前就存在着超编现象，改革精简后部分单位超编现象更加严重，超出核定编制使用的临时编制也比较多，如果按照“退3收2进1”的方式进行消化，3~5年的过渡期内根本就消化不完，个别编制规模较大的单位甚至需要10多年才能消化完毕。同时，为了优化各单位人员结构，不造成人员年龄断层，还需要采取“出3进1”的方式不断补充新生力量，导致超编人员消化期进一步拉长。而各单位每年自然减员数量有限，可能多年也难以补充人员，长期不能补充新生力量，不仅会造成人员老化、结构不合理，也会给事业长远发展带来不利影响。

（三）撤并整合单位领导干部超职数配备情况较为突出

市县区事业单位总体按照不低于40%的比例精简后，漯河市撤并整合事业单位原配备的科级领导干部需被并入保留设置的事业单位，囿于职数限制，超职数配备情况较为突出。此次改革虽然采取“正职暂时分设或低职安排，保留原职务层级或岗位等级待遇”等方式解决了一部分，但很多干部由于年龄、身份等原因，既不能采取公务员调任的方式进入机关，也无法调整至专业技术岗位，而且一些干部相对较为年轻，离退休还有较长时间，消化周期较长，这些人员长期占用领导职位，一定程度上影响了其他年轻干部的成长晋升。

（四）县区涉改单位编制紧缺问题更为突出

漯河市行政编制总体较少，各县区特别是3个市辖区行政编制更是捉襟见肘，分配到各党政机关后，很多县区直部门行政编制不足10个，除去配备的部门领导，行政机关工作人员只有3~5人，根本无法开展工作，只能依靠所属事业单位补充人员力量。编制整体精简后，为机关提供辅助服务和技术保障的县区直事业单位编制进一步

压减，县区直部门力量不足的问题进一步凸显，开展工作难度更大。

四、巩固扩大事业单位改革成果的政策建议

改革只有进行时，没有完成时。深化事业单位改革还有不少难啃的硬骨头，有很多深层次矛盾和问题，需要以这次事业单位重塑性改革为契机，认真总结改革的经验成果，坚持改革的方向，把解决实际问题作为改革的出发点，把关系经济社会发展全局的改革、涉及重大制度创新的改革、有利于提升群众获得感的改革放在突出位置，以更大的政治勇气和智慧不断把改革推向深入。

（一）围绕优化协同高效，着力推动机构、编制、人员和资源实现“化学融合”

习近平总书记强调，完成组织架构重建、实现机构职能调整，只是解决了“面”上的问题，真正要发生“化学反应”，还有大量工作要做。机构职能调整，只是实现了“物理整合”，要真正产生协同效应，发生“化学反应”，还需要在“优化”“协同”“高效”三个方面狠下功夫，做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”，巩固提升改革效果。“优化”就是要进一步优化职能配置，明确事业单位的职能定位，哪些职责可以承担，哪些职能不能承接，都要有一个明晰的界限，做到科学合理、权责一致，真正实现“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”，避免职责交叉、责任不明、推诿扯皮。“协同”就是要推进事业机构之间、人员之间加强协调配合，整合编制和财政资源，做到步调一致。在这次重塑性改革中，有的事业机构由原来几个事业单位甚至十几个事业单位职能整合组建而成，内设机构的设置和职能配置，以及人员的融合、协同与配合就显得尤为重要，需要积极推进专题培训、绩效评估、机制完善等后续建设，强化机构融合、人员融合、编制

融合与资源整合、协同配合。“高效”就是要优化服务流程、简化中间层次、减少管理层级，通过机构与职能的协同、服务效能和工作质量的提升、机构履职尽责能力的提高、工作流程的优化与提速等措施，使各类事业机构与人员的服务效能、公共财政与公共资源的配置效益从“量变”转向“质变”，从而真正做到制度机制更加健全，动力活力充分激发，服务保障能力明显提升。

（二）优化机构编制资源配置，着力保障重点领域和关键环节事业发展需要

事业单位改革的最大挑战，在于固化改革成果、扩大改革效果，避免改革“翻烧饼”。从以往的改革实践看，各地下大功夫推进的改革，虽然取得了一定成果，但往往很难维持下去，经常很快就复归原态，出现“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的恶性循环，使改革事业功亏一篑。因此，一方面，要坚持机构编制法定化，特别是要明确“三定”规定的指导地位，提高机构设置和编制调整的科学化和精细化水平，不应受部门权力或利益等其他因素的干扰。无论是精简还是增设，合并还是撤销，都应有理有据，基于核编标准或科学测算精准设置。特别是要结合事业单位的岗位专业性、工作量等因素综合考虑，避免因人设岗等问题出现。另一方面，要结合新发展阶段的实际需求，统筹考虑机构编制精简与事业发展的实际，坚持“瘦身”与“健体”并重，不断提升资源使用效益，实现事业单位的“强身健体”。既要过去冗员问题严重的事业机构加大改革力度，避免忙闲不均的问题长期存在，也要主动对接党和国家事业发展需要，利用改革精简收回的事业编制资源，加大支持保障科研、教育、公共卫生等领域发展力度，加大“减上补下、减县补乡”力度，着力加强涉及经济高质量发展、重大民生、国家安全稳定等重点领域的机构编制保障，真正将宝贵的机构编制资源用在“刀刃”上，最大限度地释放改革效能。

（三）及时化解矛盾难题，切实做好改革“后半篇文章”

结合改革后县区直部门力量不足，以及部分单位超编人员多，干部消化难度大的问题，对超编较多的单位人员年龄结构、学历层次、专业水平等进行综合研判分析，多措并举消化。对改革后超编严重的事业单位，一是通过自然减员消化。对事业单位机构整合、撤并划转、人员调整后重新核定编制形成人员超编使用“临时编制”作为过渡的，人员实行“出三进一”，逐步消化，直至人员减少到核定编制以内。二是采取选聘下沉基层。将超编人员特别是经费自理和差补人员采取考试考核的方式选聘到乡镇、街道等，充实基层一线，既可以缓解乡镇机构改革后编制增加但人员力量不足的问题，又可以降低事业单位人员消化的难度。三是进行统筹调整安置。对改革后因职数和岗位数限制形成的超职数领导干部，市管干部由市委统一安置，科级干部鼓励各部门加大系统内调整力度，符合公务员调任条件的调任机关转为公务员，不符合条件的在系统内其他事业单位安置，暂时分设或低职安排，保留原职务层级或岗位等级待遇，同时建立台账、动态管理，改革过渡期内消化完毕。对特别优秀的科级干部，积极向市委推荐，通过公开选任或选拔的方式调整到其他系统妥善安置，保证人人有岗位、待遇不降低，确保改革后发展大局稳定。四是减强补弱充实力量。对于按20%比例精简后人员超编较多的单位，要向编制少、力量弱的部门倾斜，采取择优划入一部分人员的方式加强力

量，既可以有效缓解超编单位消化压力，也可以解决部分单位人员编制不足的难题。

（四）创新完善体制机制，持续巩固和扩大事业单位改革成果

事业单位重塑性改革重在同步解决管理体制和运行机制等问题，充分调动干部职工的积极性、主动性、创造性，更好发挥专业化机构专业化人才作用。要持续在建章立制、健全机制上做文章，逐步探索建立完善事业单位改革管理长效机制，不断提升事业单位管理服务水平。探索建立事业单位职责任务动态管理机制，进一步厘清有关部门和所属事业单位的责任分工，对机构编制事项进行调整完善，有效提高机构履职尽责能力和编制资源使用效益，确保机构设置、职能配置、人员编制与经济社会发展需要相匹配。要围绕新机构新职能提出的新要求，理顺领导体制和管理机制，健全决策议事、民主管理和监督机制，构建运行顺畅、协同高效、充满活力的现代化治理机制，不断提升机构编制管理科学化、规范化、精细化水平，持续巩固深化改革成果。同时，积极探索漯河本地事业单位改革的规律，深入查找部分单位职责交叉、履职缺位等方面问题，分类提出职能定位、编制调整、体制优化等对策建议，进行系统归纳和梳理，相应补强短板弱项，进而形成可供复制借鉴的理论与实践成果，为持续深化事业单位改革提供基础支撑。

（课题组成员：李 磊 左新晓 陈晓辉）

责任编辑 朱亚娟

持续深化事业单位重塑性改革对策研究

马立军 张丙涛 侯丽娜

深化事业单位改革，是深化党和国家机构改革的接续递进，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。河南省新乡市坚持理论先行，认真学习领会中央、省关于深化事业单位改革精神，扎实推进事业单位重塑性改革各项工作，完成了优化布局、职能重塑、机构编制精简等改革任务。2011年事业单位分类改革以来，特别是2022年事业单位重塑性改革后，事业单位职能配置更加科学、公益属性更加明显、专业化更加突出的发展格局正在形成。为巩固改革成果，总结改革经验，探索改革发展，新乡市委编办对改革中遇到的问题，特别是改革后“回头看”调研评估中收集的一些情况，进行了认真总结分析，并提出相应的对策建议。

一、事业单位重塑性改革主要做法和成效

2022年，根据中央关于深化事业单位改革的部署要求，河南省开展市、县事业单位重塑性改革，着力解决事业单位规模过小、功能萎缩、分散重复设置、职能交叉重叠等问题。改革要求对市、县事业单位进行整体重构重塑，通过优化布局结构，统筹编制资源，完善制度机制，开创公

益属性强化、服务效能提高的事业发展新局面。为落实重塑性改革要求，新乡市对标对表，围绕省第十一次党代会和市第十二次党代会确立的发展目标，以及楼阳生书记关于事业单位重塑性改革要求和视察新乡时的重要指示精神，认真学习研究相关政策规定，立足本地实际，拟订了符合新乡发展的改革实施方案。方案经省批复后，新乡市严格按照省委改革精神要求，切实抓好贯彻落实，稳扎稳打推进机构编制精简、职能调整优化、事业人员转隶和办公用房调整等各项改革工作。

（一）主要做法

1.强化改革谋划。按照河南省改革部署，新乡市着眼于现代化新乡建设对“事”和“业”的新任务新要求，强化顶层设计，及早谋划改革，长远推动工作。成立新乡市深化事业单位改革工作领导小组，加强组织领导，成员单位有纪检、组织、财政、人社、机构编制等部门，领导小组办公室设在新乡市委编办，并明确各成员单位按照职责，建立起各司其职、分工协作、共同推进的市直事业单位重塑性改革工作推进机制。

2.强化改革统筹。以新乡市经济社会发展需要和事业单位实际运行状况为基础，统筹考虑市

直事业单位职能配置、运转机制及机构限额等情况，在河南省明确的改革原则基础上起草新乡市改革实施方案(建议稿)，确定改革基本原则、重点任务、保障措施、任务分工以及全市事业单位机构编制精简任务，同时就市直涉改事业单位机构调整事项进行推演，并报送省里批复，批复后及时印发全市涉改单位。

3.细化改革实施。区分涉改事业单位不同情况、推进难易程度情况等，确立了同时推进、分批完成的思路，分批次组织召开改革培训会，印发《市直事业单位重塑性改革工作手册》，对改革的主要任务和具体操作办法等进行逐条讲解，明确事业单位机构编制方案制定(修订)、审核、报批等相关要求，对事业单位重塑性改革后续配套工作进行全面安排部署。结合实际情况，制定了机构编制事项审核原则，审核印发事业单位改革文件及处级事业单位“三定”规定。印发《关于加快推进落实市直事业单位重塑性改革涉及人员转隶、岗位调整等后续任务的通知》《关于上报改革后续任务工作进度的通知》等，与纪检、组织、督查、人社、财政、审计、机关事务、档案、信访等9个改革配套工作牵头单位建立工作进度督查督办机制，推进人员转隶、干部配备、资产划转等后续任务落实。

(二) 改革成效

事业单位重塑性改革完成以来，新乡市直事业单位整体运行情况良好，职能充实饱满，内设机构设置有序合理，领导职数运用充分，较好地解决了事业单位功能萎缩、重复设置、职能交叉等问题，基本达到了事业单位重塑性改革的目的。主要表现在以下几个方面。

1.机构编制进一步精简。《中共河南省委办公厅 河南省人民政府办公厅印发〈关于市县事业单位重塑性改革的指导意见〉的通知》(豫办[2022]22号)印发后，新乡市认真贯彻执行，按时保质保量完成了省定机构编制精简任务，落实了新乡市本级机构限额要求，并按法定标准对事业单位

领导职数重新核定，实现了机构、编制、领导职数的同步精简、重塑。同时，为新乡市优先保障高质量发展用编留出了余地，在确保不核增事业编制总量前提下，将收回的事业编制用于满足重点民生领域和基层一线机构编制要求，切实做到把编制资源用到“刀刃”上、配到关键处。

2.机构职能体系更加优化。在事业机构整体重塑的基础上，数字化转型、人才强市、营商环境、疫情防控等涉及经济社会发展、市委市政府中心工作领域的机构效能优势显现，数据信息、后勤服务和公务接待、检验检测认证等行业领域职能配置更加科学，职责边界更加清晰。如新乡市优化营商环境服务中心，通过改革构建了机构架构，进一步调整优化了职能，在全市优化营商环境建设方面取得了较大进展；整合组建新乡市政务大数据中心，新组建新乡市数字治理与监管服务中心，解决了“数字烟囱”“数字孤岛”问题，确保了网络安全、数据安全；围绕部门主责主业和公共服务职能，整合新乡市财政局下属8家事业单位组建市财政服务中心，形成事业新合力，发挥事业新作用，服务财政新局面。

3.党的领导全面加强。改革以加强党对事业单位的全面领导为主线，明确市直党组(党委)政治责任，围绕重点工作，把事业单位党建工作摆上重要位置，确保了事业单位坚持正确的发展方向。进一步优化调整党委系统所属事业单位，如组建新乡市人才工作服务中心、新乡市平安建设促进中心等事业单位，从组织架构上为强化党的领导提供了有力支撑。根据省、市改革精神，经新乡市委编委会议、市委常委会议研究决定后，为河南新乡干部学院等51家事业单位核定党组织专职副书记职数，为新乡市委党校等8家事业单位核定机关党委或党总支专职副书记职数，从编制配备上为强化事业单位党的领导提供支持。如新乡市住建局在事业单位改革任务落实过程中，充分发挥党组织引领和建设作用，坚持党组织先走一步，充分发挥示范带动作用，根据新

成立事业单位党组织实际及时撤旧建新，成立新的基层党支部，确保党的工作不间断、党组织作用不削弱，以党建引领机构改革顺利推进。

4.事业发展潜力进一步释放。通过职能重塑，布局优化调整，事业资源配置更加优化、权责关系更加协同、保障服务更加高效，进一步激发了事业人员干事创业的积极性。如新乡市水利局所属市河湖事务中心，改革重组后，通过新修订的“三定”规定，重新明确了单位职能和内设机构设置，为促进新职能融合，新乡市水利局对干部进行重新调配任命。在选配干部环节实行个人选岗与岗位竞聘相结合的方式，先由干部个人根据自身实际与岗位要求选择岗位，再由班子根据竞聘情况统筹提出干部任命意见，既有利于科学选配干部，对推动整合后单位职能融合发展有重大助益作用，又调动了个人积极性和能动性。重塑性改革既优化了单位的机构架构，又调动了干部干事创业的积极性，事业发展能动性增加。

二、事业单位重塑性改革“回头看”活动开展情况

为持续深化事业单位改革，巩固重塑性改革成果，确保改革后的事业单位顺畅运转，经新乡市委编委领导批准后，2023年9月，新乡市委编办组织开展了改革“回头看”活动，对市直事业单位开展了一次全面深入的调研。

（一）调研过程

为确保调研工作顺利开展，向市直各单位印发《关于对市直党政机构和事业单位调研的通知》(以下简称《通知》)，对调研的时间安排、调研内容、上报材料要求等进行明确，调研工作作为1个月时间，整体分为三步进行。

1.第一阶段书面调查。《通知》印发后，收集到部门(单位)书面报告47份，涉及事业单位146家，另对10个部门(单位)进行了电话调研，基本对涉改事业单位做到了全覆盖。随后，组织相关科室人员对收集的材料进行了分类整理分析，

对事业单位重塑性改革后机构职能运行情况、班子配备、现有人员在岗履职以及综合行政执法机构运行情况等重点问题进行整体了解。

2.第二阶段实地调研。分为3个工作组，由办领导带队，结合第一阶段了解的情况，对事业单位重塑性改革力度较大、改革落实任务较重的18个部门(单位)进行重点实地调研，以座谈会形式，现场听取主管部门及其所属事业单位的意见和建议。

3.第三阶段汇总分析。以改革“回头看”主线任务为指导，坚持“突出重点，全面覆盖”的调研思路，对单位在调研中提出的意见建议分类归纳，对单位反馈的问题仔细分析，属于机构编制职责范围的及时研究解决，涉及组织、财政、人社等职能部门的做好对口反馈。

（二）存在的问题

经过调研梳理分析，总的来看，事业单位运行整体稳妥有序，达到了改革预期目的。但截至2023年9月，仍存在一些问题。

1.资产整合进度较慢。改革中以整合重组方式调整的事业单位共116个，涉及主管部门26个，覆盖面大，情况复杂，加之资产审计、财政审核、资产移交等程序专业性强，大部分单位资产整合工作仍在推进中。新乡市财政局已于2023年2月印发《市直事业单位重塑性改革资产划转工作指南》，对涉改单位资产划转的工作程序、具体要求等进行明确和指导，工作正在有序推进。

2.班子配备未完全到位。重塑性改革涉及整合及新设事业单位52个，其中需进行干部配备的34个，19个(6个处级，13个科级)已完成，15个(均为科级)仍在推进，这15个单位中5个已完成干部调整方案上报工作，待组织部批复，10个正在进行方案上报工作。结合改革后综合掌握的材料，班子配备方面的问题主要分为以下三种情况：一是干部配备程序严格，周期长。部分涉及县处级干部配备的，需经组织部门考察，市委进行任命，无法及时到位。二是单位性质须经省委

认定。参公单位干部配备需等待省委组织部参公单位认定结果，省尚未批复，仍在推进中。三是干部调整层级较多。同一部门同时有处级和科级单位班子需要重新调配，主管部门按照先处级再科级统筹联动调整干部的，因处级单位班子配备未完成，科级班子调整处于等待期，需待处级干部调整结束统筹调配。

3.人员结构不合理不同程度存在。受1962—1964年人口高峰、改革期间人员政策性冻结及改革超编人员消化等影响，部分单位人员老化问题仍较为突出。问题主要集中在新乡市城管局、新乡市民政局、新乡市人社局、新乡市总工会等部门，这些部门所属事业单位较多，成立较早，整合力度较大，因而人员结构问题较为突出。一是人员年龄偏大问题。例如新乡市城管局所属事业单位中50岁以上人员占比超40%的单位有7个，其中新乡市环境卫生事务中心、新乡市道路绿化中心、新乡市东区公园服务中心、新乡市人民公园等4个单位该比例甚至超过50%。二是干部梯次失衡问题。如新乡市财政国库支付中心，年轻干部储备不足，年龄较为集中，在现有49名工作人员中，39岁以下仅有3名，占比6%，40~49岁有28名，占比57%，50岁以上有18名，占比37%。

4.临时编制使用需要规范。此次重塑性改革，新乡市市直共核定临时编制800余个，主要集中在教育、城管、资源规划、住建、水利、交通等部门。一方面，按照改革中临时编制“退三收二进一”的政策规定，这些单位可能会面临多年无法招聘新人的情况，人员更新、流动将会受到一定影响。另一方面，近年来因机构改革编制冻结，部分市直事业单位连续几年未新聘人员，存在缺编，面临人手不足等情况。如何创新机构编制管理，盘活机构编制资源，使事业编制在总量保持不变的情况下满足市直单位的用人需求，充分发挥事业单位功能、服务经济社会发展，成为持续深化事业单位改革的重点课题。

三、做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”的对策建议

事业单位改革的目的是，在于构建设置科学、定位准确、职能明晰、运行高效的事业单位管理体制和运行机制，以便更好地服务现代化经济社会发展大局。

(一) 以党建引领改革事业发展

1.把加强党的领导贯穿事业单位改革发展全过程。多次机构编制改革的实践证明，党的领导是推动机构编制改革得以顺利进行、高质量完成的首要保障。在机构编制改革过程中加强党的领导，不仅要建立市级改革的党委领导制，还要建立各单位改革党委(党组)领导机制，重大事项由党委(党组)研究、决定、推进。同时，逐步推动党的领导规范化，如将党的领导写入事业单位章程，专章明确党组织的设置、地位和作用，以及发挥作用的途径方式和程序，充分发挥章程的规范作用。

2.理顺党领导事业单位的决策执行机制。在事业单位管理运行过程中，能否理顺事业单位党组织和行政领导班子管理权限与沟通机制，是关系事业单位能否协同、高效、科学决策和运行的关键问题。实行党组织领导下的行政领导人负责制的事业单位，党组织要充分发挥把方向、管大局、作决策、促改革、保落实的领导作用；实行行政领导人负责制的事业单位，党组织要协助行政负责人完成任务，改进工作，做好党员的教育、管理和监督。

3.坚持服务党的政治路线和中心工作。各项改革任务的落实，要服从党的决策，服务于党的发展路线。在机构编制改革中，各级各部门要深刻领会党的改革政策和决策部署，坚持看齐意识、大局意识，坚持全市一盘棋，与党委同频共振。要通过体制机制调整、机构设置、编制配备等改革事项，使编制资源得到充分利用，让每一个编制都用在服务中心工作的“刀刃”上，努力

为党和国家各项事业发展提供机构编制保障。

(二) 以体制机制建设促事业发展

通过落实落细政事分开、管办分离的系列举措，在强化事业单位公益属性、完善体制机制、提高事业单位效能等方面加大改革探索力度。

1.完善机构编制工作闭环化管理机制。严格贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》要求，建立机构编制工作全过程全流程管理机制，严格机构设置、用编、入编审核、领导职数核定等程序，实行机构编制工作的闭环管理。同时加大机构编制违规问题清理整治力度，研究解决机构编制历史遗留问题，防止新的机构编制违规问题发生，重点防范领导职数管理不规范、超编进人等。一是领导职数核定不规范和擅自设置领导职务名称问题。如以“正科级干部”“副科级干部”等职务名称配备干部，超标准核定事业单位领导职数。中组部、中央编办《关于进一步规范领导职数管理的意见》规定，领导职务的名称和设置范围由法律、行政法规，党中央、国务院、中央编委文件及中央机构编制、组织部门文件明确，各级党政群机关和事业单位不得自行设置职务名称并配备相应干部。二是超职数配备干部问题。编办应与组织、人社等部门加强信息沟通，对原主要负责人不再担任领导职务的，及时进行岗位调整，避免双重领导和超职数配备干部情况出现。

2.完善事业单位规范化管理体制机制。一是强化事业单位机构编制日常工作监督。改革完成后，工作重心要转移到事业单位日常管理上，充分运用实名制信息核查、年度报告审查和机构编制统计年度报告制度等现有监管手段，同时积极探索创新实名制信息核查实时监管方法，规范年度报告内容，使报告反映真情况，暴露真问题，多方面强化事业单位机构编制日常监督管理。二是完善事业单位改革事项推进办法。实行清单式管理办法，编制完善整合、撤销事业单位办事指南和服务流程图等清单，规范整合、撤销办理时

限、办理部门、办理材料等，减少事业单位办事次数，提升职能部门办事效率。如撤销整合事业单位的变更登记、注销登记、资产处置等事项，以清单形式下发各部门，并予以公开，做到一次性告知，一次性办理。三是创新事业单位服务效能评价体系。以事业单位“三定”规定为基础，着力从目标要求、指标设置、评价方式、评价实施、结果运用等方面入手，探索构建新型事业单位评价体系。着力建立一整套事业单位服务效能考核评价和督查考核实施办法，突出对事业单位服务效能的跟踪评价、动态评估，实现事业单位运行水平和服务质效的全方位提升。

3.探索实施事业单位章程管理方法。一是丰富完善事业单位章程管理制度。参考群团组织的管理章程，探索建立适合事业单位运行的管理章程。在没有上级规定时，可根据事业单位设置的总要求、总部署，设置新乡市事业单位的总章程，各部门(单位)根据各自事业单位设置的目的、任务、职责，在充分考虑事业单位公益性、服务性、事务性的基础上设置各自章程，以章程进一步明确领导体制和组织结构，健全决策议事、民主管理和监督机制，理清事业单位管理和服务、外部与内部的权利义务关系，实现机构编制精细化管理。二是理顺章程与“三定”规定的关系。在章程中融入事业单位“三定”规定内容，让“三定”规定真正成为事业单位职责边界的有效约束；以章程为延伸，进一步细化完善“三定”规定具体的运行方式，体现事业单位的个性化发展特点，确保事业单位从职责法定拓展到管理体制和运行机制的全面规范，实现“三定”与章程相互印证、相互促进、闭环管理。三是强化章程对事业单位的规范管理。充分运用章程的灵活性，将“三定”规定中无法体现的“人事管理”“资产管理”“行业规划”等相关内容，在章程中予以专章规定，细化管理方式方法，提升事业单位人财物管理的法制化、专业化、规范化程度，推动章程管理与行业发展方

向、行业服务规范接轨。

(三) 创新机构编制管理方法

做好机构编制工作的守正创新，面对新时代新征程提出的新任务新要求，及时研究解决工作和改革中遇到的难点和问题。此次改革提出的临时编制“退三收二进一”政策，是改革的一种创新，对于事业人员稳定起到了重要的作用，最大限度解决了改革与稳定的关系问题，通过时间换取了改革的空间，为深化事业单位改革提供了良好的氛围与稳定的环境。用好“临时编制”，可以为解决事业单位结构性缺编问题提供一条路径。此次改革机构编制精简与结构重塑并重，通过机构编制精简，新核定编制数较原有编制缩减，产生了部分“临时编制”，“临时编制”需按政策消化。改革明确精简收回的编制将主要用于事关经济社会高质量发展、国计民生和基层一线用编需求。将“临时编制”与解决重点领域用编需求结合，实现“临时编制”核销与“核定编制”转换，通过部门间统筹，可以最大限度用好现有的编制资源，在现有编制总量内解决部门的结构性缺编问题。

(四) 完善编办与职能部门协作配合机制

改革涉及干部调配、资产划转等相关工作。为保障改革工作顺利推进完成，地市通常在改革方案研究酝酿阶段就成立了由组织、编办、财政、人社等部门所组成的改革工作领导小组，协

同推进改革进行，但例行做法是编办印发机构编制文件后，组织、财政等部门才开始开展相关工作，这样按部就班、依次推进容易造成改革落实的迟滞或被动。为下一步持续深化事业单位改革，应强化完善部门间的协调配合机制。

1.强化改革协同。充分发挥领导小组协同推进改革的作用，对于各项改革任务要求、改革实施方案明确的各涉改单位情况，各职能部门应根据职能分工，提前研判，做好领导班子配备、人员转隶、资产划转、集中办公等相关工作预案，缩短从印发编制文件到改革任务落地的时间。

2.强化信息共享。从机构编制文件到干部任命、岗位设置、日常机构编制管理、单位职能顺畅运行，涉及与组织、财政、人社等外部部门的衔接和编办内部事业单位登记、机构编制数据更新等环节，畅通内、外部信息渠道是确保改革落实的重要保障。

3.强化政策配套。此次改革中产生的“临时编制”对编不对人，“临时编制”使用创新单靠编办一家力量无法将“临时编制”相应的人员转化为重点保障单位或缺编单位的实际用人，要实现这一创新还需要组织、人社等部门配套的人员录(聘)政策的支持与协同，建议予以加强。

(作者单位：新乡市委编办)

责任编辑 石艳艳

(上接第9页)

推行“综合查一次”，各部门联合梳理市场监管、生态环境、交通运输、安全生产、消防安全等行业领域风险点，在同一时间联合执法检查、协同处置问题，防止监管缺位和多部门重复检查。四是强化治安联防。警车、执法车辆、无人机等车辆设备统筹使用，公安民警、网格员(辅警)、综合执法队员联合巡逻，不断提高群众的

见警见巡率。五是强化平安联创。对涉稳群体、严重精神障碍患者，以及涉邪教、涉毒、涉艾等重点人员进行走访稳控，对问题楼盘、违法建筑、劳资纠纷、情感纠纷、安置帮教等风险点进行分类处置，确保底数清、情况明、管控牢。

(作者系兰考县委书记)

责任编辑 朱亚娟

建立政事权限清单制度 促进公益事业高质量发展

——以濮阳市为例

濮阳市委编办课题组

事业单位是我国特有的一种组织类型，也是为公众提供公共服务的主要载体，在满足人民群众日益增长的物质文化需求、促进社会经济发展等方面具有十分重要的地位和作用。随着社会主义市场经济的发展，事业单位原有体制机制的弊端日益显现，影响了自身作用的充分发挥。自2011年中央部署分类推进事业单位改革以来，濮阳市先后实施了承担行政职能事业单位改革、从事生产经营活动事业单位改革，重点解决了事业单位政事不分、事企不分的问题。2022年，河南省委部署推进市县事业单位重塑性改革，提出在精简机构、压缩编制的同时探索实行事业单位政事权限清单制度，主要是为了进一步推进管办分离，赋予事业单位更大自主权。濮阳市委编办结合事业单位重塑性改革开展事业单位政事权限清单试点工作，在事业单位政事权限清单制度方面进行了有益的探索，聚焦理顺体制机制、突出公益属性、提升履职能力，不断促进公益事业高质量发展。

一、事业单位政事权限清单制度的目的和意义

(一) 建立事业单位政事权限清单制度的目的
围绕理顺和界定主管部门与事业单位之间的

关系，以强化公益属性为着力点，开展政府职能部门与事业单位职权清理和履职分析，明确主管部门、相关综合部门与事业单位之间的权责边界。推动政府承担的事业单位出资人举办职责和行业管理者监管职责相分离，推动政府从“办事业”向“管行业”转变，更多创造公平机会和公平环境。在深化事业单位改革中，政府职能部门要转变工作重心，加强制定政策法规、行业规划、标准规范等职责，减少对事业单位的微观管理和直接干预，更加注重绩效目标管理，强化正向激励，赋予事业单位更大自主权，充分激发事业单位活力，提供更多更优质的公益产品和公益服务。

(二) 建立事业单位政事权限清单制度的意义

一是有利于促进行政管理部门职能转变。当前事业单位主管部门仍然承担着许多管不住或管不好的职责，通过制定事业单位政事权限清单，明晰主管部门与事业单位之间的权责关系，主管部门只做自己管得好、管得住的事情，其余事项可以放权给事业单位去做。这样既可以减轻主管部门的压力和责任，同时还可以降低运行成本，提高运行效率，促进政府职能转变。

二是有利于扩大公益类事业单位自主权。事业单位存在体制机制不顺，缺乏生机和活力等问

题，通过制定事业单位政事权限清单，进一步推动管办分离，有利于从真正意义上扩大事业单位的自主权，激发其生机与活力，提高单位自身的积极性，切实履行向社会提供优质公共服务的职责使命。

三是有利于进一步强化事业单位公益属性。建立事业单位政事权限清单，能够进一步巩固承担行政职能事业单位改革成果，以清单的方式将行政职能固化到行政单位，防止行政职能回归事业单位，进一步强化事业单位公益属性。

二、事业单位政事权限清单制定原则及主要内容

濮阳市按照党建工作、干部人事、收入分配、财务资产、业务运行等5大板块，以及主管部门举办监督职责、事业单位自主管理职责、相关部门综合管理职责等3个大类，由承担事业单位政事权限清单试点工作的市直部门逐项梳理具体职责，最终形成边界清晰、分工明确的事业单位政事权限清单。

（一）事业单位政事权限清单制定原则

一是找准定位。把重心放在转变政府职能、推动简政放权、放管结合上，行政部门要从单纯注重本行业本系统公共事业发展向更多创造公平机会和公平环境转变，从“办事业”向“管行业”转变，加强宏观管理，减少微观管理和直接干预，赋予事业单位更大自主权。

二是划清边界。全面梳理行政部门和事业单位各自的管理事项，该规范的规范，该清理的清理，该下放的下放，划清两者在党建工作、干部人事、收入分配、财务资产、业务运行等方面的权限。

三是明晰责任。按照权责一致原则，准确界定行政部门和事业单位相应责任，健全制度规范，既防止有权无责，也避免有责无权。

（二）事业单位政事权限清单的主要内容

根据相关法律、法规、规范性文件规定，

从党建工作、干部人事、收入分配、财务资产、业务运行等5个方面，对主管部门举办监督职责、事业单位自主管理职责、相关部门综合管理职责逐项进行明确。其中，主管部门举办监督职责是按照规定需要经举办部门批准同意的事项；事业单位自主管理职责是事业单位能够自行决定的事项；相关部门综合管理职责是需要经过组织、编制、财政、人社等综合管理部门核准的事项。主要包括以下内容：

1. 党建工作方面

（1）审核基层党组织设置并报有审批权限的上级党组织审批；发展党员审核备案；核算党费。

（2）选举基层党组织；落实全面从严治党责任和机关党建主体责任；加强党员教育管理，落实组织生活各项制度；发展党员；收缴党费。

（3）负责党组织成员备案管理；督导党组织建设工作；负责审核确定发展对象；党费收缴。

2. 干部人事方面

（1）负责所属事业单位干部人事、机构编制、劳务工资及教育培训工作。

（2）负责单位干部职工内部管理工作；配合主管部门做好所属事业单位人事管理工作。

（3）负责科级领导干部职务任免审批、备案、监督等工作；负责领导班子职数、机构编制批复备案；负责事业单位人事工资福利的综合管理。

3. 收入分配方面

（1）负责审核所属单位工资福利待遇并指导监督实施。

（2）落实单位在编人员工资福利待遇。

（3）负责经费安排；负责拟订事业单位工资福利政策，核定事业单位工作人员工资待遇及全市事业单位绩效工资总量。

4. 财务资产方面

（1）负责所属(管理)单位财务管理指导监督。

（2）国有资产的具体管理并组织实施；单位财务管理工作。

（3）负责行政事业单位国有资产管理、财

务管理、经济责任审计、预算执行审计。

5.业务运行方面

(1) 对事业单位业务工作进行监督和指导。

(2) 开展XXX方面相关业务工作。

(3) 这部分内容主要针对管办分离的事业单位，在业务运行方面由行业主管部门提供支持和配合。如住建局、市场监管局、水利局、生态环境局、自然资源和规划局对城管局所属的城市管理执法支队开展相关执法工作的支持和配合。

三、探索事业单位政事权限清单制度的主要做法

濮阳市委编办结合推进事业单位重塑性改革工作，按照试点先行的思路，选取部分市直单位先行先试，探索建立事业单位政事权限清单制度的具体做法，取得了预期成效。

(一) 科学制定方案，压实试点任务。按照协同高效原则，市委编办根据部门意向、履职情况、编制配备、机构设置等实际情况，分别选取住建、城管、农业农村、交通运输、市场监管等5个部门所属和管理的事业单位作为试点，并参照外地做法研究出台了《关于开展市直事业单位政事权限清单试点工作的通知》，框定清单内容、细化任务措施、明确时间节点，压实部门责任。通知中还向试点部门提供了事业单位政事权限清单模板。通知的印发和模板的编制，既提高了该项工作的规范性和可复制性，也使试点单位少走了弯路，提高了效率。

(二) 梳理政事权限，厘清职责边界。试点部门按照通知要求积极稳妥推进政事权限清单相关工作。

一是按照党建工作、干部人事、收入分配、财务资产、业务运行等5大板块，制定事业单位政事权限清单样本。各个板块逐项分解为主管部门举办监督职责、事业单位自主管理职责以及相关部门综合管理职责等3大类。

二是组织事业单位在“三定”规定明确的

职责范围内，逐项梳理、逐一厘清，按要求填报具体事项名称、主要内容、事实依据等，做到立足实际、突出重点、表述规范。

三是针对主管部门与事业单位存在权责边界不清、职能分工不明等问题，由主管部门负责与事业单位充分沟通，协商一致后对清单进行修改完善，确保边界清晰、分工明确、履职顺畅。

(三) 建立长效机制，理顺管办关系。通过召开座谈会、实地调研等方式，全面掌握试点部门政事权限清单工作开展情况、存在问题及意见建议。做好对试点工作的协调指导，督促试点部门发挥好示范带动作用。在试点工作的基础上，不断完善相关做法，探索建立事业单位政事权限清单制度，为政府部门职能体系提供制度保障。

四、存在问题及建议

在工作实践中，绝大多数市直事业单位都能在主管部门的领导下按照机构编制文件规定的职责任务顺畅运转。但部分事业单位与主管部门之间以及与行业管理部门之间仍存在各行其是、各自为政的问题，主管部门不能对事业单位实行有效管理，行业管理部门无法实行有效的行业指导、管理。针对这些问题，濮阳市委编办结合工作实际进行了分析研究，并提出了解决问题的思路和建议。

(一) 市直事业单位与行政主管部门之间存在的主要问题

1.行政主管部门对部分所属正处级事业单位不能实行有效管理。部分正处级事业单位，特别是因事业单位改革其隶属关系由党委、政府直属调整为部门所属的正处级事业单位，其行政级别与主管部门相同且在隶属关系调整前一直独立运行，人事、财务等工作自己管理，可直接向市领导汇报工作、直接参加市有关会议。隶属关系调整后，在实际工作中易出现主管部门管不了或者不愿管，事业单位不让管等现象，导致政令不通，出现事业单位自行其是的问题。特别是原来

承担行政职能的事业单位，在行政职能事业单位改革中，其隶属关系由政府直属调整为部门所属，原承担的行政职能应全部上划到主管部门，由主管部门内设科室承担。但事业单位提出各种理由不愿交出权力，或明交暗不交，或者是主管部门内设科室人员力量较少无力承接，实际仍由事业单位全盘履行相关行政职能。此外，因主管部门与事业单位之间的关系没有理顺，涉及相关事业单位机构编制事项调整、编制人员情况报送、接收文件通知等具体问题时，存在主管部门无法管理或不愿管理，由事业单位直接对接机构编制部门。这样既不符合流程，也容易造成相关事项无法办理或工作研究不及时等问题。

2.行业管理部门对存在业务关联的非所属事业单位不能有效实行行业指导、管理问题。多数事业单位在主管部门的行业指导、管理下开展工作，因隶属关系、单位职责任务范围扩大等，部分事业单位与行业管理部门之间存在业务关联，但互不统属，行业管理部门不能有效实行行业指导、管理，事业单位在履职过程中也不能及时有效地得到行业管理部门的指导和支持。例如，城管执法改革时，住建全领域及市场监管、环保、水利等领域部分行政执法权均由城管局所属的城市管理执法支队承担，相关行业管理职能仍由行业管理部门负责。按照规定，城市管理局所属的城市管理执法支队主要承担上述领域行政处罚、行政强制，以及与行政处罚和行政强制相关的行政检查工作。住建、环保、水利等行业主管部门仍然承担本领域内其他行政检查工作，在检查中发现违规违纪需要进行行政处罚时，应当及时移交给城市管理执法支队。但在实际工作中，相关行业主管部门认为自己在行业检查中没有了行政处罚权，发现问题也没有硬性手段促使单位整改，且失去了罚没收入，因此，不愿意再去深入实行行业监管，或者在监管中发现问题也不愿意移交给执法支队。如此一来，不仅没有形成监督合力，反而消减了原有的监督力量。

（二）破解事业单位与行政部门之间关系问题的意见建议

应该以探索实行业事业单位政事权限清单制度为契机，从制定规范性文件和建立沟通协调机制两方面发力，进而形成行政主管部门与事业单位之间权责清晰、监管有力、互为补充、运转高效的体制机制，在此基础上进一步将有关权责固化和细化到事业单位政事权限清单里。

1.研究制定主管部门与事业单位之间关系的规范性文件。围绕“管什么”和“怎么管”，研究制定关于主管部门与事业单位之间关系的规范性文件，明确事业单位特别是正处级事业单位与主管部门之间的关系定位、事权划分、与党委政府关系等内容，通过规范性文件解决事业单位脱离管理、各自为政的问题。

一是准确定位事业单位与主管部门的关系。从事务单位的行政级别来说，机构规格低于主管部门的，参照主管部门对内设机构管理的办法进行管理；机构规格与主管部门同等级别的事业单位，应按照确定的隶属关系、管理方式，主动接受主管部门领导和管理。

二是准确定位事业单位与党委、政府的关系。除党委、政府直属之外的事业单位均应通过主管部门向党委、政府请示工作。此类事业单位不直接接收党委、政府下发文件，不参加党委、政府直接组织的会议，均由主管部门向其传达有关事项。

三是准确定位事业单位事权、财权、人事权。除党委、政府直属事业单位之外的事业单位均应接受主管部门管理，向主管部门请示汇报工作，执行主管部门决定。事业单位财务工作接受主管部门监督，单位领导调整需征求主管部门意见，中层干部选拔任用由主管部门报组织部门备案。特别是原承担行政职能的正处级事业单位，其原承担的行政职能任务量较大，理论上将行政职能移交主管部门相关科室，但实际承担之行政职能相关事务性工作。行政职能相关事务性工作

和行政职能的最终确定有着前因后果的必然联系。建议原承担行政职能事业单位主要领导兼任主管部门党组成员(或者直接明确为部门党组副书记),在管理自身事业单位基础上,分管从该事业单位移交而承接行政职能的相关科室,确保履行行政职能的科室和履行行政职能相关事务性工作的事业单位都由同一位领导分管,实行相关业务的无缝衔接,确保事业单位承担的行政职能能够交得出去,承担行政职能的行政科室能够接得过来。

2.研究建立事业单位与行业管理部门之间沟通协调机制。由行业管理部门牵头与业务有关联的党委、政府直属事业单位、事业单位主管部门之间建立沟通协调机制,重点要做好以下三方面工作。

一是建立常态化沟通机制。行业管理部门主动协调业务相关党委、政府直属事业单位、事业单位主管部门,搭建信息共享平台以及明确定期会议制度进行情况通报和信息共享,有效衔接行政监管和事业单位业务开展信息。

二是建立协调联动机制。行业管理部门应积极协调业务相关党委、政府直属事业单位和事业单位主管部门,统一思路、凝聚共识,推动部门与直属事业单位、部门与部门之间协调合作。如,针对某项重点工作成立联合工作专班,开展联合执法等。如果有可能的话可建立信息共享平台,比如,在城市管理执法过程中,城市管理执法通过建立执法共享平台,将住建、环保、水利等部门作为城市管理执法监管部门之一。住建、

环保、水利等部门及时将行政审批事项在平台予以登记推送,并将平时监督检查内容及时上传,发现违法违纪需要处罚的,自动推送到城市管理执法单位,执法单位执法后及时将执法情况予以反馈,从而推进执法部门和监管部门无缝衔接,形成监管和执法合力。

三是建立监管评价机制。强化行业管理部门对业务相关党委、政府直属事业单位、部门所属事业单位的业务工作考核监督作用。行业管理部门联合有关部门或事业单位主管部门建立一整套监管评价体系,有效监督相关事业单位业务开展情况。

推进事业单位政事权限清单试点工作,探索建立事业单位政事权限清单制度,是近年来濮阳市在推进事业单位“管办分离”方面进行的一项有益尝试。但事业单位政事权限清单的编制、发布并不是目的,如何用好清单才是关键。在推进此项工作中,应聚焦充分发挥清单在事业单位监管中的基础性作用,把清单用在日常,依据清单查看主管部门是否把权力真正赋予事业单位,事业单位是否真正用好了权力。同时,积极推动制定出台主管部门与事业单位关系的规范性文件,指导有关部门之间尽快建立行之有效的沟通协调机制,并根据新的政策变化,指导主管部门及时修订完善政事权限清单,把该放的权力放下去,把该负的责任负起来,真正使其从“办事业”向“管行业”转变。

(课题组成员:刘彦华 樊阳锋 张晋伟 王俊霞)

责任编辑 华夏

基于专业认证基础的思想政治教育研究

康许培

(保定学院 马克思主义学院, 河北 保定 071000)

摘要:专业认证以“反向设计、正向施工”为实施过程,重在“以评促建、以评促改、以评促强”。因此,专业认证和一流专业建设在标准、方法、保障体系、评价过程等方面具有相通之处。在专业认证过程中,思想政治教育专业要不断地找短板、补差距,用认证促建设,突破认证过程中的难点,衔接专业思政课与课程思政、双创教育等环节,逐步形成专业特色,提高专业的内涵式教育水平。

关键词:专业认证;思想政治教育;学生中心;培养质量

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)05-0027-04

2017年,教育部通过师范专业认证实施办法,要求所有师范专业通过评估认证,达到既定人才培养质量标准。这为师范教育的高质量发展奠定了坚实基础,得到了社会各界的广泛关注和教育系统的高度认可,凸显了“师范为师”的制度保障,提高了“师范成师”的人才培养质量^[1]。师范类思想政治教育专业的人才培养和专业建设需参照专业认证标准的要求,强化内涵式建设,突出专业特色,在专业课程与课程思政一体化建设过程中促进思创融合发展,提升思想政治教育专业人才培养质量。

一、强化专业内涵式发展

思想政治教育内涵式发展是思想政治教育专业建设的一个主要方向,也是通过专业认证的必然条件。内涵式发展理念要求思想政治教育专

业建设将具有前瞻性的学科理论、教育法规和具有可操作性的教师教育技能训练、班级管理 etc 实践环节进行有机结合,并在实践中检验理论,同时借鉴同类院校的经验,突出学生应用型职业技能的提升。师范认证是一种质量保障,师范定位是一种职业目标,应用型是一种职业能力,三者之间应该互相融合,互为支持^[2]。思想政治教育内涵式发展体现在专业学生的人文素养、创新素养、学科素养以及师范生职业技能水平等综合素质的提升上。在内涵式发展过程中,应该提前做好对在校生、毕业生、教育行政部门等利益相关方的调研工作,顺应基础教育的发展趋势,对教材变化、课程结构调整、教学方法变革等方面保持敏感性,实现思想政治教育与基础教育学校双向合作,共建教育基地,共享产教融合成果,共同培养专业学生。

收稿日期:2023-08-20

基金项目:保定学院2020—2021年度教育教学改革研究与实践项目“师范专业认证背景下思想政治教育一流本科专业建设研究与实践”(JG202008)

作者简介:康许培(1983—),女,河南许昌人,保定学院副教授,硕士,研究方向为思想政治教育。

从内涵式发展过程来看，思想政治教育专业要以“以评促建、以评促改、以评促强”为认证目的，通过“评价—反馈—改进”的方式持续提升人才培养质量，逐步建立全过程多方位的发展体系，使专业在培养目标、毕业要求、课程与教学、合作与实践、师资队伍、支持条件、质量保障、学生发展等方面达到认证目标，满足学生“一践行三学会”的毕业要求。专业领导、负责人、教师等应以“反向设计、正向施工”为流程，明晰专业建设思路，科学、合理地设计专业建设规划，并持续改进专业发展的方式与路径，逐步改革专业建设体制和机制，建立各方面相结合的专业建设体系。应将关注点聚焦在学生的学习效果上，不断发现问题，持续解决问题，最终达到专业的毕业要求和培养目标。

二、注重专业特色建设

师范类专业认证只有结合专业自身的培养特色和实际情况，选择恰当的评价工具进行科学的评价设计，方能达到对培养质量的科学诊断^[3]。从实际情况来看，思想政治教育专业的主要功能是培养中小学思想政治课教师。相比其他专业，思想政治教育专业的德育性质十分突出，这有利于专业特色的建设。在认证实践层面，思想政治教育专业必须在有限的特色发展空间中平衡特色与标准的关系，专业设置的培养目标和毕业要求应尽可能体现本专业的特色。

首先，在课程设置时，思想政治教育专业应不断凝聚专业特色，使其与专业历史、红色文化、基地建设、地方经济社会和文化发展相适应，特别是与毕业生未来职业要求相结合。其次，应依据毕业生就业需求，定位人才培养目标，坚持“产出导向”，以及“厚基础、宽口径”的教育改革方向，引导毕业生从“会学”向“会教”转变，突出师范生育人成效，使思想政治教育专业发展口径适中。再次，应依据学生实际的综合素质定位本专业的毕业要求。不同的时

代拥有不同的就业环境，并且在不同类型和层次上的学校，学生基础知识和技能也是不同的，因此，不同学校的思想政治教育专业的毕业要求必然是不同。思想政治教育专业应动态调整专业的课程体系和实践教学内容，形成适合本校学生能力水平的专业发展规划方案。最后，思想政治教育专业应该依据学校办学定位和毕业要求定课程目标，主动对接学校总体办学定位，如应用型本科高校中的思想政治教育专业要结合本校的办学特色设计专业建设方案，使课程目标体现实践性，让学生在课程学习中增强未来的职业适应力和竞争力，满足新时代对思想政治教育人才的需求。

三、构建专业课程与课程思政一体化建设体系

思想政治教育专业的课程体系涉及政治学、哲学、伦理学、管理学、社会学、教育学、心理学、法学等多个学科，每一类课程都应坚持专业课程与课程思政相结合的理念，以立德树人统领各个培养环节，建立高水平人才培养体系^[4]。教师作为课程的实施人，应做到“守好一段渠，种好责任田”，充分挖掘所任教课程的育人功能，坚持“持续改进”的认证理念，把以伟大建党精神为代表的中国共产党精神谱系、社会主义核心价值观、民族复兴的中国梦、优秀的传统文化、青年人的历史担当和责任教育融入课堂教学内容之中。

教师应以“四有好老师”为标准，提升综合素质。事实上，“好老师”本身就是“一支了不起的力量”。在坚持课程育人功能的过程中，专业课教师要引导学生树立师德师风意识。思想政治教育专业教师要以身作则，在平凡的教师岗位上展示人格魅力，让学生在耳濡目染、潜移默化中体验课程思政元素的力量，为学生树立人生榜样，在不忘教育初心、牢记教育使命，踔厉奋发、勇毅前行的工作状态中为学生提供强大的精

神动力。最好的课程思政元素就是“好老师”的人格魅力。

在实践课程建设方面，思想政治教育专业可以用“引进来、走出去”的方式打造红色课堂，将其与专业认证中的“践行师德”标准融合在一起。思想政治教育专业可以聘请红色教育基地专家进入课堂讲党史、地方史等；专业课教师也可走出校园，将课堂搬到实践教育基地和红色教育基地，增强体验式教学效果。专业还应围绕意识形态教育的主线，整合课程资源，开发特色课程，宣传好社会主义核心价值观，讲好中国故事。挖掘课程思政元素的过程就是突出专业特色和课程的德育性质的过程，要引导学生学会做人，使其明确知道“做什么样的人、如何做”，特别是在学生面临困难时，给予心理和学业指导。

四、探索思创融合的专业发展路径

要搞好师范类专业认证就必须深入思考、认真回答培养什么样的教师、如何培养教师以及为谁培养教师等根本性问题^[5]。要通过全面提升师范类专业的人才培养质量，为社会主义培养更多人民满意的教师。当前，抓好创新型复合人才培养是高校人才质量提升的关键。思想政治教育专业的课程教学应注重学科内容的前瞻性和实践性，实现“理论课程案例化、实践课程红色化”，整个课程体系要逐步实现“产教融合、思创融合”的建设目标，注重课程内容的高阶性、创新性、挑战度。各门课程都应关注学生“学到什么、能做什么”的问题，将“以教为中心”转变为“以学为中心”，注重学生的学习效果。

思想政治教育专业培养过程要通过教学改革实现思创融合创新发展。首先，思想政治教育专业在人才培养过程中要明确专业教育与创新创业教育的关联性。从两者的教育内容和方式来看，思想政治教育和创新创业教育在多方面具有很强的关联性，如：思想政治教育内容为创新创

业教育提供政治导向性和价值引领，而实施创新创业教育可增强思想政治教育的灵活性。两者围绕学生的主体地位，共同唤起专业课程教学的内生动力，强化专业建设方案的可行性。其次，专业认证强调本专业的办学定位需符合国家战略和经济社会发展需求，能适应社会发展需要。开展创新创业教育，有助于思想政治教育专业提升服务地方经济政治文化发展的能力。坚持思想政治教育专业课程与双创教育课程的融合，能使思想政治教育专业学生树立正确的择业观、就业观、创业观，乐于到社会最需要的地方从事思想政治理论课教学，在基础教育行业中开发自身的潜能，快速适应教师教育行业的发展环境，为地方经济社会和文化的发展贡献更多的力量。最后，通过专业与利益相关方的协同育人，共同构建思想政治教育专业思创融合机制，完善课程体系。专业认证过程注重“反向设计、正向施工”的建设方案，关注学生超越社会发展的能力以及利益相关方对创新型人才的需求状况。要在提高各项目标的达成度过程中完善思创融合的机制和课程体系，让学生筑牢个人的理想信念，把人生价值的根基深植于祖国大地，并能在未来的工作中引领行业发展，成为用人单位满意的创新型教师，用自己的实际行动服务地方教育事业。

五、突破专业认证中教师层面的难点

抓好思想政治教育专业的认证就是促进专业建设的过程，是新时代全面深化思想政治教育专业队伍建设的重要推动力，其成果也是完善国家本科教育质量保障体系的一种表征。而教育教学改革能否成功，取决于一线教师参与的意愿和能力的强弱。在现实认证和专业建设过程中，不但存在部分院校的思想教育专业师资短缺问题，还存在部分院校的思想教育专业教师参与度不足的问题，出现“参评过程中学校管理部门的少数人员‘全操办’和学院专业负责人等少数教师‘全包办’”的现象^[6]。要达到“以

评促建”的目的，不仅需要学校顶层设计和政策执行的科学性，还需要学校行政职能部门和学院的支持，更需要专业内所有教师齐心协力，深入理解、正确践行认证理念和建设方案，全员全过程全方位参与其中。同时专业教师要正确理解本科教育的目的以及所任课程的教学目标，准确地理解认证标准和专业建设指标点，破除知识本位、学科本位的育人观念，形成“学生中心”的教育理念，注重培养学生的教育教学能力，主动关注基础教育行业发展动态，热心参与中小学教学实践。

师范类专业建设在构建和落实建设机制时，教师都是重要的和关键的环节。只有被教师认可的认证体系和建设方案，才能转化为提升学生培养质量的资源。首先，教师要关注过程性育人机制建设。一个合格的政治教育专业学生的成长需要学校领导班子成员、行政人员、任课教师、辅导员等共同育人，关注课堂教学的成效，形成协同育人的合力，建立学生个人成长档案，关注并跟进其健康成长的全过程。其次，课程与教学是专业认证和专业建设的核心，也是人才培养的主渠道、主阵地。教师要不断更新教学内容，改革教学方式方法，做到教学相长，完善教

育教学评价机制，并根据思想政治教育专业学生的特点指导学生形成自身的学习风格，引导学生在知识、能力、价值观等方面达到专业要求，逐步形成“以学定教、以学评教、以学助教”的理念。再次，思想政治教育专业所在院系应加强监督保障机制建设，督促教师主动改革。最后，教师要注重资料的归档，确保各项工作留痕。打造我国师范类专业认证的“证据文化”可以有效解决目前师范类专业认证面临的证据内容模糊、证据对认证支撑度不够、证据来源单一等问题，确保师范类专业认证有据可查^[7]。要建立档案管理系统，对专业建设形成强支撑，确保思想政治教育专业认证有据可查。在整理支撑材料过程中，还可以进行查漏补缺，逐步完善各项工作，不断提高思想政治教育专业人才培养目标的达成度，切实提升专业人才培养质量。

在专业认证过程中，思想政治教育专业建设还有许多工作要做。“学生中心、产出导向、持续改进”的教育理念必将体现在思想政治教育专业人才培养的全过程中，其培养模式也会随着社会政治经济文化水平的提升，持续不断地得到优化完善。

参考文献

- [1] 王丹,孟祥龙.论师范类专业认证与师范教育高质量发展[J].河南大学学报(社会科学版),2022(3):117-122,155.
- [2] 崔立华,萧敏.师范专业认证背景下的应用型人才培养探索[J].黑龙江教师发展学院学报,2022(5):11-14.
- [3] 夏欢欢,钟秉林.大学生学习结果评价:高等教育质量保障的新视角[J].中国高等教育,2018(12):21-24.
- [4] 陈志刚,石金晶,奎晓燕.“双一流”建设背景下软件工程国家级一流本科专业建设思路探讨[J].中国大学教学,2022(6):27-33,40.
- [5] 王定华.培养好老师 从师范类专业认证开始[EB/OL]. (2018-01-08)[2023-03-25]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5148/201801/t20180108_323952.html.
- [6] 黎大志,彭琪珺.问题与对策:中国高校师范类专业认证实践审视:基于教育政策执行的视角[J].现代大学教育,2022(4):94-100,112.
- [7] 尚胜男,杨颖秀.普通高等学校师范类专业认证的风险分析[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):140-148.

责任编辑 夏继先

硕士研究生招生考试潜在舆情危机 及应对策略

杨 柳

(郑州大学第一附属医院研究生处, 河南 郑州 450052)

摘要: 全国硕士研究生统一招生考试作为一项重要的国家级选拔性考试, 因具有涉及面广、时间集中和敏感度高等特点, 极易引发舆情事件。正确、恰当的舆情危机防控与应对是确保全国硕士生统考顺利进行的重要举措, 也是招生单位提升考试全流程管理能力的重要动力。硕士生统考的舆情危机主要来源于硕士生统考相关政策分析与解读不足、招生信息不透明、招生工作人员专业性不足和沟通渠道不畅通等方面, 因此加强硕士生统考相关政策的宣传和解读工作、坚持信息公开原则、加强招生工作人员的培训、严肃复试专家组的工作纪律和打破沟通壁垒, 有助于降低硕士生招生过程中舆情危机负面影响, 提升硕士研究生招生质量。

关键词: 硕士生统考; 舆情危机; 舆情应对

中图分类号: D630; G643 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)05-0031-05

考试招生制度是我国的基本教育制度之一, 它关系国家发展大计, 与百姓切身利益息息相关^[1]。全国硕士研究生统一招生考试(以下简称“硕士生统考”)作为一项重要的国家级选拔性考试, 在教育强国建设中发挥着举足轻重的作用。近年来, 随着硕士生统考报名人数不断攀升, 全社会对硕士生招生的关注度持续增加, 招生政策、工作流程和日程安排等方面的任何变动都牵动着众多家庭的心。承载着极高社会关注度的硕士生统考因具有涉及面广、时间集中和敏感度高等特点,

出现任何差错和疏漏, 若没有及时得到控制, 很容易在短时间内引发舆情事件, 从而引发公众对国家考试公平公正性的质疑^[2], 作为硕士生统考工作具体执行部门的招生单位, 也会因舆情事件而受到负面影响, 并使其招生声誉受损。因此提升招生单位舆情防控与应对能力是保证硕士生统考工作顺利平稳进行的关键环节。鉴于此, 本文拟就硕士研究生招生考试潜在舆情危机进行深入探讨, 并提出一些应对策略。

收稿日期: 2023-12-25

基金项目: 2021年郑州大学党的建设研究中心招标项目“新时代医学研究生党建与临床科研融合发展的实践模式及路径研究”(ZZUDJ2101226)

作者简介: 杨柳(1990—), 女, 河南郑州人, 郑州大学第一附属医院研究生处中级经济师, 研究方向为医学研究生教育。

一、硕士生统考工作中舆情危机防控与应对能力的重要性

首先，提高舆情危机防控与应对能力是确保全国硕士统考公信力的重要前提。硕士生统考全流程可分为报名、初试、复试和录取四个环节，各环节中所包含的大量考生数据具有较高的相互依存性和涉密性，因此招生安全是硕士生统考工作的生命线^[3]。当下，随着信息技术的迅猛发展，互联网交互平台已被大量应用，如小红书、微博、微信、抖音等众多网络平台已经成为公众重要的发声渠道，无形之中扩大了舆情的发生范围，加速了舆情的传播速度。硕士生统考环节中任何变动所引发的“小火星”，均可能在网络和新媒体的助推下迅速造成舆情大爆发，若处理不当就很容易引发公众对于招考过程是否符合规范的质疑，从而对硕士生统考公信力形成巨大的挑战^[4]。既然舆情安全已然成为考试安全的重要组成部分，也成为维护硕士生统考结果公平公正、确保考试公信力的重要体现，那么招生单位就应筑牢舆情安全“防护线”，将提升舆情危机防控与应对能力作为硕士生统考招生工作的“必修课”。

其次，舆情危机防控与应对能力是招生单位提升考试全流程管理能力的重要动力。时任北京科技大学党委宣传部常务副部长、新闻中心主任的于成文，在中国教育政务新媒体年会上谈到舆论风险时认为，其“宜疏不宜堵，宜快不宜迟，宜诚不宜怩”，“我们更多是在讨论舆情出来之后应怎么应对，其实我们应该在事件发生之前就提前做好预案，把工作往前移，进行‘舆情防控’”^[5]。对于舆情危机的防控和应对，大多数招生单位所采取的措施仅仅停留在爆发期的危机处理上，在舆情事件发生后才开始被动进行应对，却忽略了在招生工作开始前分析可能存在的舆情爆发点，忽略了提前做出相应的工作流程改进或应对预案。社会公众对于硕士生统考的关注

贯穿了研究生招生工作组织和实施的全部环节，舆情危机也就伴随着研究生招生工作的整个过程。提升舆情危机防控与应对能力，能够刺激招生单位在招生过程中更加仔细谨慎地思考每一处工作细节存在的可改进之处、伴随的潜在舆情风险、发生舆情后的应对策略和方法，以便增强招生单位全流程风险防控意识以及提升招生单位的管理效率和管理质量。通过对舆情危机事件的分析与处理，招生单位还可以及时发现硕士生统考全流程中存在的漏洞和不足之处，再通过对典型事件的深入剖析发现潜在的管理缺陷，并以此改进和优化流程管理，从而全面提升硕士生统考工作的管理水平。

二、硕士统考过程中潜在舆情危机的来源

首先是硕士生统考相关政策分析与解读的不足。为了保证硕士生统考顺利完成，教育部每年都会提前召开会议部署当年全国硕士研究生招生考试安全工作，针对招生工作内容教育主管部门也下发了《全国硕士研究生招生工作管理规定》《教育部办公厅关于加强硕士研究生招生复试工作的指导意见》等相关文件。而且，为顺应时代发展对人才需求的变化，新的招生政策的出台和原有政策的改革修订都应运而生，这些改革涉及考试时间的变化、考试内容形式的调整、招生计划的分配和招生类别的扩充等诸多方面。人们对招生政策不正确的解读有可能引发舆情风险。不正确的解读既可能来自招生工作人员、招生单位的不正确理解，也可能产生于相关部门政策解释的不及时。

其次是招生信息的不透明。按照教育部政策要求，招生单位要细化公开事项，做好动态更新，提高制度化规范化标准化水平，在招生工作中要加大对招生的信息公开力度，主动接受外部监督^[6]。硕士生统考目前均采取初试和复试相结合的“两段制”考试形式，初试科目考核是由国

家统一组织的全国统考，复试过程则根据招生单位的具体要求而主要包括了复试笔试、综合面试、实践技能考核和外语水平考核等内容；而考生调剂过程又涉及缺额专业的信息发布、调剂时间要求与专业限制等等。面对众多的考核环节和复杂流程，硕士生统考过程中信息不公开极易导致舆情危机，因为社会公众都需要通过官方发布的复试考生名单、招生计划人数、复试综合排序、调剂通知、递补通知等信息准确了解考试的进程和结果，如果招生单位没有准确、规范、充分、及时地在招生单位官网上公开这些信息，势必会让一些考生及其家长产生困惑和疑问，进而引发负面言论传播及舆情危机。

再次是来自招生工作人员专业性不足。在硕士生统考过程中，工作人员的专业性尤为重要，它是确保考试公平公正的关键性因素。招生工作人员代表的是招生单位的形象，且需要直接面对来自考生的问题与疑问，若其专业性不足会直接导致舆情事件发生。

因招生工作人员专业性不足所带来的舆情风险体现在多个方面。一是工作人员对招生政策的理解和把握不足，难以向考生做出政策解读，在面对考生的提问时也难以准确恰当地进行回应，从而增加考生的疑虑与不信任感。二是工作人员专业性不足，无法按规则完成有效的保密性管理和考试流程管理工作，比如试题泄露、考试日程安排不合理、考试过程管理混乱等，考生由此对招生工作强烈不满，酿成巨大舆情危机。典型案例就是西南大学2019年硕士研究生招生考试中命题工作人员泄露自然地理学试题内容事件。三是专业性不足的工作人员，可能无法站在考生角度理解其实际需求，更无法有针对性地提供及时有效的解答，甚至给出有悖于考生需求的应答。而一旦出现这种情况，招生工作人员任何不当的言论与行为都有可能被人录音录像后上传至网络，从而引发舆情。

最后是沟通渠道不畅通。习近平总书记在

主持中共中央政治局就实施网络强国战略第三十六次集体学习时强调：“用信息化手段更好感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助决策施政。”^[7]保障沟通渠道畅通是硕士生统考平稳运行的重要保障，从考前政策答疑，到考中流程安排，最后至考后考生申诉，保持与考生的沟通渠道畅通能有效从源头上避免舆情事件的发生。

考生考前情绪焦虑是人之常情，招生单位如果能在此时进行有效的答疑解惑工作，能够大大缓解考生的紧张，但如果采取冷处理的方式而不理会考生的问题与困惑，则会让考生感觉无从下手、不知所措，加重考生焦虑紧张，激起考生的负面情绪。考中的沟通畅通则有助于在遇到考试突发事件时及时有效地联系到考生，对考生进行情绪安抚，反之则可能会导致考生的猜测和恐慌，进而引发群体性舆情事件。若考后的申诉渠道存在阻碍，考生在遇到考试作弊、违规、评分不公等情况时无法向招生单位及时反映，也可能引发因考生和招生单位信息的不对称而造成的舆情危机。

三、舆情危机应对策略

一是加强硕士生统考相关政策的宣传和解读工作。硕士生统考的政策会随着国家发展的需要而发生变化，因此正确宣传和解读政策能够有效避免社会公众对于政策变化的误解和猜测，防止发生舆情风险。具体来说就是，招生工作人员应该在单位发布相关工作通知前认真分析、解读政策导向，对于有变动的政策要格外谨慎，比如考试时间、招生人数、复试方式和调剂原则等。政策发生变动的内容往往就是极易发生舆情风险的地方，因为公众在这些方面需要有一定的适应期，甚至有些公众会认为政策的变动损害了自己的利益。所以招生工作人员应加强政策解读，避免由于自身政策解读不足而导致舆情危机的产生；同时，招生单位也应加强对公众的政策宣传工作。另外，随着各种新媒体平台的发展壮大，

招生工作人员也要充分利用新媒体平台多角度、多形式地做好政策的解读和宣传工作；而招生单位也要及时进行政策新规的宣传和解读，防止信息在传播过程中产生曲解，增强社会公众对于招生单位工作的信任。

二是坚持信息公开原则。信息公开原则在防控招生舆情风险中具有极其重要的作用，及时、准确、全面的信息公开能够让招生工作在“阳光”下运行，防止谣言和误解的传播，因此教育部每年印发的全国硕士研究生招生工作管理规定中均有信息公开的特别要求。

招生单位作为硕士生招生信息公开的责任主体，应在教育部和考试主管部门的政策指导下制定本单位的录取工作实施细则，并向社会及时公布。这能够让考生提前了解复试政策、复试流程和成绩占比等信息，从而做到心中有数，避免产生焦虑情绪，更踏实地做好备考工作；同时，及时发布招生人数、复试基本分数线、参加复试考生名单等信息，也能避免考生对复试过程的各种猜测；此外，复试结束后也应及时准确发布成绩综合排序、专业缺额信息、调剂信息等，防止因为发布信息的不及时而带来的考生错失调剂机会的情形发生。招生单位也要按照“谁公开谁把关”“谁公开谁解释”的原则，做好对所公开信息的审核把关和解释说明工作，及时主动应对突发舆情事件，以此缓解考生及其家长的不良情绪，尽快平息舆情，将舆情对招生单位的影响降到最低。

三是加大招生工作人员的培训力度。招生工作人员是招生工作的具体执行者，他们需要具备很高的专业素质、稳定的情绪管理能力、流畅的语言表达能力和极强的法律法规意识，因此加大相关的培训力度是招生准备工作的重中之重，是避免潜在舆情危机出现的关键一环。

首先，要加强招生工作人员的业务能力培训。因为招生工作是一项政策性很强的工作，需要工作人员在政策指导下短时间完成高强度的工

作内容，这就要求他们得牢牢掌握政策导向和各项规章制度，准确应对考生和家长的提问，避免面对考生时一脸茫然，使考生产生对招生单位的不信任感。其次，要加强招生工作人员对于法律法规的掌握和执行能力。硕士生统考涉及面很广，切实关系到每一个考生及其背后家庭的前途命运，因此也极易出现招生腐败现象。贪腐现象一旦发生，在影响招生公平公正的同时也会引发巨大的舆情危机。所以，只有通过对于招生工作人员的法律法规培训和廉政纪律培训，筑牢招生安全底线，才能真正预防舆情风险。最后，要加强招生工作人员的心理素质培训。硕士生统考是一项时间集中的大规模国家级考试，工作人员在招生工作期间需要承受来自考生、社会和上级管理部门等多方面的压力，这会导致工作人员产生烦躁抑郁情绪，在面对考生咨询时难免会流露出不耐烦的情绪。因此，招生单位应增加对工作人员心理抗压能力的培训，使其能够以耐心的态度和平和的心理积极面对整个招生工作，从而增强考生的信任度和满意度。

四是严肃复试专家组的工作纪律。在整个硕士研究生复试过程中，面试是最能考察考生综合素质能力的环节，同时也是评分主观性最强、最易引发舆情危机的一个环节。复试专家组作为面试环节的评分者，承担着制定复试内容与规则、择优选拔人才的重要工作任务。因此，严肃复试专家组的工作纪律是保证面试环节公平公正公开、避免舆情风险的必要措施。

为保证评分过程的有效与公正，复试专家组应该提前讨论并确定考生的复试内容、复试程序等。在面试前，复试专家组还需召开工作小组会，统一考察评价标准，这能有效降低考官评分的主观性。其次，复试专家须在现场进行独立评分，不可相互交流讨论，以免相互之间产生评分干扰，也避免了专家组成员屈服于权威者或者大多数而造成的评分不公正。另外，复试中要采取多种方式严肃考场纪律，例如，复试专家不可以

在面试现场接打电话或者看手机，以免引起考生对评分公正性的猜疑，而且复试专家不可中途退场，造成评分人数前后不一，这同样是造成考生心生疑虑引发潜在舆情风险的情况。最后，面试过程应全程录音录像。一方面，可以强化复试专家组的考纪意识，另一方面，当面试后出现考生质疑评分时，工作人员能通过影像资料回溯面试过程，及时对考生做出解释，尽快处理舆情风险。

五是打破沟通的壁垒。沟通是硕士生招生过程中解决舆情问题的保障，很多招生舆情事件的发生都源于招生单位未与考生建立良好有效的沟通桥梁。缺乏沟通桥梁的考生，就如同盲人摸象一般有问题无处咨询、有情绪无处发泄、有诉求无处申诉，最终在猜测和疑惑中使问题变得复杂，渐渐产生对招生单位的怀疑与不信任，进而引发舆情危机。

打破沟通壁垒的方法有三种。首先，招生单位可以充分利用各种新媒体社交平台，提前组建专门的考生咨询群和咨询平台，为考生提供专

业的全过程咨询。特别是在成绩核算、综合排序和调剂等敏感信息方面，招生单位如果能够做到“事事有回应”，便能够极大程度缓解考生因信息不对称或理解有误所造成的焦虑情绪，避免舆情危机的发生。其次，一旦出现了硕士生招生相关的舆情事件，畅通的沟通渠道能够使招生单位在舆情处于“小火苗”状态时迅速做出应对，及时查明事情真相并主动快速地做出回应，迅速平息考生的愤怒并解答其疑虑，将舆情遏制在萌芽状态。最后，设置畅通的投诉、申诉和监督等沟通渠道，在考生认为出现不公平现象或者自己的权益受损时，能够通过官方渠道向招生单位提起投诉或申诉，这相当于给考生提供了一个情绪出口、一个诉说渠道，能够有效避免考生因为无处宣泄情绪而在公共平台发声寻求舆论支持的可能；同时，招生单位也应该通过考生的投诉和申诉反思工作中的疏忽与漏洞并加以改进，从而进一步完善工作流程，提高硕士生招生工作质量。

参考文献

- [1] 教育部高校学生司.党的十八大以来考试招生制度改革进展情况[EB/OL].(2022-09-15)[2023-11-28].http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54835/sfcl/202209/t20220915_661172.html.
- [2] 李琳娜,时悦琪,葛学玲.疫情防控常态化背景下硕士研究生招生考试面临的舆情风险及应对措施探析[J].中国考试,2022(9):63-68.
- [3] 吴瑞华.高校研究生招生的风险表征与规避路径[J].华南师范大学学报(社会科学版),2021(4):78-86,206.
- [4] 严必锋,李佳羚.教育招生考试网络舆情的风险透视与治理对策[J].黎明职业大学学报,2023(1):89-96,108.
- [5] 叶雨婷.新媒体时代下的高校舆情应对路在何方[EB/OL].(2018-01-29)[2023-11-28].http://zqb.cyol.com/html/2018-01/29/nw.D110000zgqnb_20180129_3-09.htm.
- [6] 教育部办公厅.教育部办公厅关于全面推进高校信息公开做好信息公开年度报告工作的通知[EB/OL].(2018-10-18)[2023-11-28].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201810/t20181022_352328.html.
- [7] 习近平在中共中央政治局第三十六次集体学习时强调 加快推进网络信息技术自主创新 朝着建设网络强国目标不懈努力[J].中国广播,2019(11):4.

责任编辑 董颖

供需视角下美国纳税服务问题检视 及对我国的启示

——以 2021 年个人所得税报税季为例

孙春磊

(国家林业和草原局 财会核算审计中心,北京 100714)

摘要: 2021 年报税季期间, 美国国税局纳税服务表现十分糟糕, 特别是电话服务, 人工客服接通率仅为 5.64%, 纳税人陷入“服务无门”的尴尬境地。从供需视角剖析其原因, 发现纳税人需求正在全方位升级, 而税务部门供给则遭遇持续抑制。此外, 机制因素加剧供需错配, 最终造成征纳双方在人力、资金、时间、信用等方面成本大幅增加。“去事之戒, 来事之师”, 吸取美国的教训, 可以有效改进我国相关工作。我国纳税服务近期应关注纳税人迫切需求, 将更多力量投入到人工远程服务中, 远期则应立足未来发展, 积极构建纳税服务新体系, 以更好满足纳税人需求, 推动税收事业高质量发展。

关键词: 供需视角; 纳税服务; 启示; 服务体系

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)05-0036-07

供需关系是经济学中的一个经典理论, 最初被用来说明生产和消费之间的关联, 随着理论应用的不断深化, 如今它已成为解释公共服务供给和需求的重要理论之一。现有国内外的研究往往从供需矛盾着手, 探讨其形成原因, 并提出政策建议。但遗憾的是现有研究较少关注纳税服务中的供需矛盾, 较少关注线上与线下协同发展, 也没有对非常态下的应急措施进行探讨。

事实上, 作为数量最多、使用频率最高、覆盖范围最广的政务服务类别, 纳税服务难度和影响超乎寻常, 稍有不慎便有可能出现严重

的供需矛盾, 并引发一系列经济和社会问题。在 2021 年美国报税季期间, 美国国税局所遭遇的极端情形, 该机构糟糕的应对措施, 以及由此引发的“次生灾害”, 便是一个值得研究的样本。当时, 美国纳税服务供需严重失衡, 矛盾极为突出, 数以亿计的美国纳税人(本文特指“个人所得税纳税人”)挤入美国国税局各个纳税服务渠道, 造成大范围和长时间的拥堵, 最终导致整个纳税服务体系的崩溃, 纳税人几乎很难从美国国税局获得帮助。

美国纳税服务为什么会产生供需矛盾, 又给我们带来哪些思考? 这是值得我们关注的问题。

收稿日期: 2023-08-29

作者简介: 孙春磊(1991—), 男, 山西平遥人, 硕士研究生, 国家林业和草原局财会核算审计中心职员, 经济师, 研究方向为智慧税务、纳税服务。

一、突变：“落伍”的电话服务突然“过热”

纳税服务是税务部门的一项基本职能，指税务部门依据法律法规规定，为纳税人更好履行其纳税义务提供的措施^[1]。纳税服务的核心在于沟通。

美国国税局是世界上最早开展纳税服务的税务部门之一，该局在其使命中甚至明确提出要“为美国纳税人提供最高品质的服务”。1988年，美国制定了保护纳税人权利的专门法律——《纳税人权利法》，使纳税人的权利有了明确的法律保障^[2]。2019年，美国国会又通过了《纳税人优先法案》，力图实现税收现代化，提升纳税人体验。

经过多年实践，美国国税局构建了包括线上、电话、通信、面对面等在内的全渠道纳税服务体系，并在多年的发展中逐渐形成了“线上为主，电话为辅，面对面和通信作为补充”的供给特征。从纳税人需求看，该局线上渠道保持绝对优势，2019年占比超过80%；电话次之，多年占比稳中略降，2019年为15%左右；通信和面对面地位呈边缘化趋势，合计仅占5%。

由上可知，电话渠道在美国国税局整个服务体系中发挥着比较重要且稳定的作用。从重要性看，电话渠道多年保持第二，占比保持在15%~20%之间，是线上渠道的重要补充、纳税服务体系的有力支撑；从稳定性看，来电数量趋于“常数”，2017—2019年期间来电总数保持在4000万通左右。

而这一情况在2021年发生逆转。美国国税局《2021财年数据手册》^[3]和美国政府问责局(GAO)相关审计报告^[4]显示，2021年报税季期间，该局电话服务在纳税人总需求中的占比接近30%，从绝对量看，来电数量更是大幅增加至1.95亿通，是2019年同期的5倍。

这一反常现象带来严重后果。过热的电话

导致其服务已近瘫痪，服务能力、效率和纳税人评价都显著恶化。一是电话接通率大幅降低，该局来电接通率为18%，人工客服接通率仅为5.64%，均为近六年来最低；二是纳税人等待时间大幅加长，达到了21.3分钟，比2019年增长了89.38%；三是纳税人满意度大幅降低，纳税人对热线电话的满意度仅为80%，比2019年下降了8个百分点^[5]。

从更深层次观察，过热的电话背后是纳税服务体系的整体性崩溃：线上服务信息匮乏、通信数量积压暴涨2倍、面对面服务一号难求……面对这些反常，让人不禁询问为什么：为什么纳税人对业务的疑问(即需求)增加？为什么纳税人电话服务的需求无法得到有效满足(即供给)？

二、需求分析：纳税人需求全方位升级

(一) 疫情影响巨大，推动数量暴涨

1. 决策时机失当，纳税人理解和应对政策变化的需求暴涨。美国国会在2021年报税季前后接连通过四组立法，本意在刺激经济解决社会问题，但其出台缺乏必要的影响预判和应对预案，引发申报混乱，并带来需求暴涨。特别是在当年3月仓促出台的《美国救援计划》，对已过半的申报季政策进行修改，并对2019和2020年相关政策进行了回溯调整，给纳税人造成了极大困扰。根据纳税人申报表错误数量测算，该计划的出台使纳税人需求比2019年至少增长了1倍。

2. 救助金等发放迟缓，纳税人知晓进展的需求复加。美国国会赋予国税局发放经济影响金等直接救助的职能，在2021年申报季期间又恰逢发放第三轮约4000亿美元经济影响金，同时还涉及申报退税。但以上各类资金的发放异常缓慢，且错误频发，使得纳税人不得不咨询税务部门，造成需求进一步增长。

3. 社会心理问题加重，纳税人寻求安全的需求增加。根据萨福克大学的一项民意调查，近90%的登记选民认为国内存在“心理健康危机”。

焦虑等情绪会使纳税人感到不安，进而影响日常行为，例如拨打更多电话、更加频繁查询进度等，这直接增加了纳税人的需求。

（二）政府变革持续深入，推动需求要求提高

新公共管理等着重强调政府的服务性，通过长期推进，已经深入人心，并逐渐推高纳税人对政务服务的要求。

纳税人要求服务更多元。在“提供最高品质服务”承诺下，纳税人会积极要求服务更加细致多元，以更好匹配自身实际需求。纳税人要求服务更便捷。网上办等服务已成为新常态，纳税人要求服务更公平。遇到难点堵点他们首先想到能否投诉举报，怎样投诉举报，并更加关注特殊人群和少数群体的权益。

（三）科技快速迭代，推动需求期望跃升

随着科技的快速迭代，人类社会进入数字化发展的时代，使纳税人期望不断提升。

平台企业实践引领期望跃升。平台企业最先开始数字化变革，网上商城、电子支付等标杆应用逐步深入日常生活，人们习惯使用互联网快节奏购物、缴费、交友……甚至办公，难以容忍甚至拒绝等待、延迟。政府特别是税务部门宣传带动期望跃升。当前美国国税局大力倡导“纳税人优先”理念，并计划通过技术升级持续优化纳税人体验，这又增加了纳税人对纳税服务的期望。

三、供给分析：税务部门供给持续抑制

（一）疫情导致决策重构，外部投入减少

世纪疫情对供给也造成了严峻的现实影响。资金投入重点改变。疫情改变了资金分配逻辑，短期投资受到特别重视，常规项目特别是远期项目被延后安排。美国国税局原本在2019年推出《税收现代化行动计划》，期望投入800亿美元实现现代化转型，但直到2022年8月，资金计划才被批准。外部合作受限。受疫情影响，志愿服务和社会服务开展受限。日常纳税服务大量依靠志愿者和外部组织，但疫情期间大量志愿服务场所

和外部机构关闭，致使服务受限，减少了社会供给支撑。

（二）渠道长期缺乏统筹，内部发生“踩踏”

疫情这一“黑天鹅”因素带来了天量需求，而美国国税局因长期忽视渠道建设，久积沉疴，无法有效承接、分流、差异化解决需求，甚至出现抑制有效供给、产出残次供给的情况，迫使需求短期内向同一方向转移，最终引发“踩踏”效应。

1.线上渠道内力欠缺。线上服务并未根据现实需要及时更新，难以满足纳税人需求。一是线上服务受制于人。受法律所限，美国纳税人主要依托各大服务商开发的报税软件进行申报，不同服务商之间存在壁垒，且标准不一，严重影响办税体验。此外，部分申报表只能通过纸质方式办理，增加了纳税人和税务部门不便。二是信息透明度较低。最主要的应用“我的退税在哪里”只通过3个节点展示退税进度，且更新不及时，引发6.29亿次业务需求，相当于每名纳税人查询4次。三是业务系统破落。该局共有60多个互不连通的系统，许多建设于20世纪60年代，一些依托早年编程语言开发的系统已难以找到运维人员，大约33%的应用程序、23%的软件都已过时，严重影响供给。

2.电话渠道长期短缺。多年来，综合接通率长期未达到70%~80%的理想区间，甚至呈显著下降趋势，电话服务长期陷入“打而不通，通而不答”的困境。这不仅与美国国会拨款多年不足业务量的60%有关，也与电话渠道不受重视，扩容不足密切相关^[6]。

3.面对面渠道过早被弃。美国国税局采取限流等方式持续压缩面对面服务供给，致使服务供给大幅下降约50%，存在新旧渠道交接“掉棒”的风险，纳税人需求只能向电话服务转移。

4.通信渠道沦为摆设。2021年报税季期间，美国国税局通信积压约590万件，是2019年同期的两倍多。由于通信和电话由同一套人马负责，

当电话急剧增长时，通信渠道也成为摆设。

5.渠道之间协调不足。纳税服务系统性不够，统筹协调不充分，各渠道功能定位不清晰、发展方向不明确，没有统一服务框架，也没有形成融合共享机制。

（三）机制存在顽疾，加剧供需错配

1.真实需求难以感知。美国于2019年提出“纳税人优先”理念，但在现实中仍未落地。其制度、流程设计仍从自身视角出发，有时与纳税人真实需求存在偏差。

2.组织机制变革缓慢。美国并没有统一的税务部门，不可避免存在重复、交叉、混乱等问题。同时国税局内部对纳税服务分工比较零散，未能形成合力。

3.人海战术遭遇瓶颈。近十年来，该局“客服”数量增长了60%。但当需求急速增长400%时，原有的“人海战术”已然失灵。此外，美国国税局还面临“两高”困境，即“高招聘数”和“高离职率”并存。数据表明，该局2021年客服流失率高达17%，是整体流失率的2.2倍。

4.创新技术应用不足。美国国税局在新技术新场景的应用方面也过于保守，不仅对前沿新技术缺乏研究和探索，甚至对一些已被验证可行、比较成熟的技术也兴趣不大，如智能应答、流程机器人(RPA)等仍处于引入阶段，日常工作仍大量依靠人力和纸笔，不仅耗费大量精力，更阻碍了事业发展。

四、不利影响：征纳双方成本剧增

急剧增长的需求和糟糕的纳税服务供给给征纳双方都带来极大的不利影响，使得征纳双方成本都有所上升。

从人力成本上看，美国国税局客服往往身兼多职，大量人力被电话渠道占用，必然导致如报表录入、审核等其他工作被迫推迟，甚至停滞，直接导致了退税延后。此外，由于负担过重、薪酬低，尽管该局每年大量招聘全职员工，

但大部分人员在报税季结束后不久便快速离职，造成了极大的培训、薪酬成本浪费。

从资金成本上看，显著增加了征收成本，更直接增加了退税利息。2021年美国国税局扣除退税后的每百美元征收成本为45美分，为2014年来最高。而2021年支付的因延迟退税产生的利息更是达到了32.7亿美元，相当于其当年常规拨款的四分之一。

从时间成本上看，纳税人和税务工作人员大量时间和精力被消耗在无谓的等待和重复之中，纳税人一年中仅在电话等待中耗费的时间累计便高达2760年。

从信用成本上看，低质的纳税服务及其次生影响严重透支了纳税人对美国税务局和国家政策的信任，削弱了政策在经济发展和民生保障方面的成效。

五、思考：为人民提供优质高效的纳税服务

美国国税局的失误值得我们警醒，纳税服务的地位远比想象中更重要、复杂，任务也更为艰巨，绝不能轻视、应付、自以为是，更不能使“提供最高品质服务”停留纸面、成为空谈。纳税服务是一项“国之大者”。纳税服务的好坏，不仅体现着政府部门的服务理念，展现着一个地区的营商环境，更反映了一个国家经济社会科技等方方面面的实力与潜力。2021年3月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步深化税收征管改革的意见》，强调要“基本建成‘线下服务无死角、线上服务不打烊、定制服务广覆盖’的税费服务新体系，实现从无差别服务向精细化、智能化、个性化服务转变”，为我国纳税服务优化发展提供了指引。

（一）我国纳税服务应坚持的理念

我国纳税服务应立足人民。把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作好坏的标准。因此，与美国相比，

我国的纳税服务应更加体现人民性。这意味着，在我国税收征管体系中，纳税服务应占据更为重要的分量。税务部门应持续提升服务供给、服务能力和服务体系，满足纳税人合理正当的需求和美好期望，更好回应纳税人呼声、回应社会关切，与纳税人血脉相连、和时代同频共振。

我国纳税服务应呼应时代。我国经济社会正在全面绿色转型发展，数字化、智能化、集约化的表现越来越突出。2021年我国数字经济规模达45.4万亿元，在GDP中的占比达到39.8%，未来还会持续增长。与此同时，我国税收制度也在持续变化，未来将向“优化税制结构，健全直接税体系，适当提高直接税比重”发展。这些变化，必然带来生产方式、生活方式和征管方式的深刻变革。传统的纳税服务体系已经难以满足数字经济背景下税收征管的要求和纳税人的需求，时代正在呼唤新的体系。

我国纳税服务应争创一流。当前全球正在掀起新一轮税收征管服务改革浪潮，倡导纳税人和税务部门开展更加深入的合作，以提高征纳效率，实现更优质的服务。在这一轮改革中，我国税务部门已有“领跑”趋势，在未来更应积极引领纳税服务的现代化变革，构建并传播中国式现代化纳税服务理念，积极推进技术、应用和组织变革，为各国纳税服务提供新范式。

我国纳税服务还应脚踏实地。我国仍处于并将长期处于发展中国家行列，纳税服务诸多要素还有待进一步发展，例如，我国涉税服务中介的覆盖范围、市场规模、专业性等还不够强，一些纳税人缴费人对税务业务的专业认知还有待提升，当前新技术还不够成熟，税收征管服务系统升级、创新仍需大量时间，远水难解近渴。

综上，为避免掉入美国纳税服务失误泥潭，我国纳税服务应合理确定近期和远期两个阶段的目标，突出各自重点，逐步展开。

（二）近期将更多力量投入人工远程服务

当前，电话仍是服务纳税人的重要渠道。

数据显示，“12366”北京中心年咨询总量从2013年的80万余通攀升至2019年的500万余通，单日最高来电量达4.8万通。而到2021年，咨询总量达到了761.06万通，比2019年增加了约52%^[7-8]。

再以北京“12345”热线为例，其咨询量从2019年的696万件(通)攀升至2021年的1335万件(通)，增长了91.8%。三年间，“12345”热线受理群众反映3134万通。其中，电话反映2886万通，占比92.1%；网络反映248万件，占比7.9^[9]。

对于纳税人而言，能够打通电话反映问题，并及时得到回应和解决，是当前最迫切最急需的需求。近期应尊重客观规律，将更多力量投入到人工远程服务，特别是电话服务中，提高服务水平。

一是加强新人使用。充分利用新招录人员下半年到位的时间特点，利用半年时间加强培训和实践，规定第一年全部定岗远程服务岗位，使其能够在次年所得税汇算清缴期间完全开展工作，充实远程服务力量。

二是加强服管融合。打破纳税服务和税源管理人员边界，将年富力强的税源管理人员纳入远程服务体系，建立完善排班制度，纳入日常管理。

三是加强属地责任。将所有县局纳税服务电话统一纳入“12366”号码体系，提升线路负载，以一个号码呼入呼出；根据客户来电归属地智能分配属地客服，增强远程服务的针对性和有效性。

四是加强服务韧性。与“12345”政务热线、银行和通信运营商客服中心等服务渠道开展深度合作，在业务高峰期提供并线增员等支持，增强远程服务的弹性和韧性。

（三）远期着力构建适应时代发展的纳税服务体系

从长远看，纳税人的需求仍将持续升级，将更加个性、多元。远期则应立足未来发展，着力构建“线下服务无死角、线上服务不打烊、定制服务广覆盖”的纳税服务现代化新体系。

1.强化需求导向。持续开展好“便民办税春风行动”“我为纳税人缴费人办实事”和满意度调查等工作。

畅通需求表达渠道，坚持以纳税人缴费人为中心的理念，建设并完善全渠道全方位全时空的纳税人需求表达渠道，加大鼓励支持和奖励力度，引导纳税人积极提出需求，重视纳税人隐私保护，确保纳税人敢提需求、能提需求、提好需求。

积极主动问需，通过线上线下融合的智能无感、问卷、电话、实地体验等多种方式开展问需问计，强化实时感知能力，动态了解纳税人涉税痛点、难点、堵点，全面掌握纳税人对税收工作的评价和建议。通过建立分析模型等方式将问题和建议进行集中梳理与汇总，识别分析原因和趋势。

强化结果应用，写好抓落实促提升的“后半篇文章”，抓好问题的解决和需求的管理，并持续对问需问计整体运行情况进行完善、优化和评估，以更好地提高社会满意度，实现税收治理体系和能力现代化。

2.做好体系建设。统筹线下、线上和定制资源，突出各自重点，实现集约合一，服务好各类纳税人。

(1) 线下服务创新开展。线下服务应进一步聚焦初税、涉税纳税人和中老年人、残疾人、外国人等特殊群体，线下服务所肩负的职能将向教育引导和普惠服务转变。因此，线下服务场所的定位也应随之变化，成为“急诊室”和“社区医院”。

在自有服务方面，应发挥“急诊”作用，适当恢复和优化线下服务，强化教育培训和普惠服务功能。推动服务转型，积极教育引导有条件的纳税人向线上服务转移。坚持科技向善，强化技术装备，为更多的特殊人群提供更加普惠、更有温情的服务。

在协作渠道方面，应充分利用现有社会渠

道，搭建数量众多的“社区医院”。深化与政务服务部门合作。积极推动纳税服务融入政务服务之中，强化逻辑契合、数字融合、流程整合，最大程度便利纳税人。深化与银行、社区等机构合作，积极推动纳税服务社会化，打造一刻钟服务圈，推动涉税信息共建共用。

(2) 线上服务全面升级。线上服务作为纳税服务的重中之重、大势所趋，应积极发挥“门诊”作用，推动数据、渠道和体验三大革命。

推动数据革命。算数必取数，取数为用数。加强数据汇集，推动所有涉税服务、业务、流程、凭证上网上云。加强算法共享，以场景化应用为重点，加强与相关企业、科研机构合作，共享数据、设施和智力，利用真实可靠数据构建更多通用算法、共用算法。加强算力集约，落实“东数西算”要求，推动数据和运算中心向西部转移。

推动渠道革命。探索开展自动服务，以全面数字化电子发票为突破口，推动电子发票和平台流水、个人账户的全面融合；积极探索“互信共赢”，以直播平台为突破口，通过与平台及“主播”签订“互信”合约，将税收规则、纳税服务、申报功能等内嵌入平台之中和纳税人自有系统，强化征纳双方互动，减少纠纷和征纳双方成本。

推动体验革命。注重服务统一，不同渠道间解答标准、服务能力要保持一致。注重服务接续，推行“一处受理、共享推送、续点办理”模式。

(3) 定制服务上云增效。定制服务主要为满足纳税人的疑难需求而设，是纳税服务中的精华所在，也是最为宝贵的智力服务。应配合线上线下服务变革，整合全国纳税服务精锐力量、资深干部资源，搭建种类齐全、覆盖全面、支撑有力的云端“专家会诊”平台。

组建专家队伍，由总局或省级税务部门统筹，遴选系统内优秀人才作为专家座席成员以定

期轮岗值班和常态化虚拟团队形式充实到人工客服队伍之中，重点负责纳税服务知识图谱维护、全渠道服务质量监测、纳税人疑难问题处理、系统性建议提出等工作。

改进服务形式，打通线上线下渠道，打造“屏端融合”的人工服务新形态，赋予人工客服更多权限，实现精准远程指导。在线下各渠道广泛设置新一代自助设备，协助、指导下线人员开展服务。

开展前瞻研究，充分利用专家资源，紧跟科技前沿，与相关企业、高校合作，开展纳税服务协同研究，充分考虑、探讨、论证纳税服务乃至税务协同变革的可行性、必要性和切入点。

3. 优化治理机制。税务部门应持续加强制度机制建设，持续推动税收治理体系和能力现代化。

优化规则机制。推动税收法定，同步推进简化税制、明晰规则、优化流程等工作，增强税收的透明度和可理解性。增强规则确定，及时将

已经实践多年、成熟定型、被大众广为熟知的临时政策转化为制度性安排，强化对回溯型政策的事前沟通。

优化辅导机制。持续开展税法知识普及和纳税辅导，教育引导更多纳税人了解税收规则、知晓要素变化、理解政策目标、支持税收发展。

优化支持机制。深化与决策部门合作，主动融入发展大局，争取更多理解和支持。

优化组织机制。根据各级税务部门特点分级设置机构，赋予一线部门、人员“指挥权”，使纳税人正当需求能更快获取、更快响应、更快解决。

优化人才机制。强化思维转型，持续加强对所有部门、人员的数字化思维、理念和能力的培训，为新体系建设营造良好氛围。强化基础保障，增加人文关怀，为人才可持续发展提供良好环境。强化信念教育，鼓励员工将主要精力投入到自我全面发展和急难险重业务当中，成为有理想、有本领、有担当的专业骨干。

参考文献

- [1] 马念谊. 新时代纳税服务指南: 面向纳税人[M]. 1版. 中国财政经济出版社, 2021: 48.
- [2] 叶美萍, 叶金育, 徐双泉. 美国纳税服务的经验与启示[J]. 税收经济研究, 2012(1): 32-37.
- [3] IRS. SOI Tax Stats—IRS Operations & Budget [EB/OL]. (2022-05-26)[2023-06-24]. <https://www.irs.gov/statistics/soi-tax-stats-irs-operations-and-budget>.
- [4] GAO. Tax Filing: 2021 Performance Underscores Need for IRS to Address Persistent Challenges[R]. 2022: 146.
- [5] NTA. Hearing on Spotlighting IRS Customer Service Challenges [R]. 2022: 242.
- [6] NTA. NTA Blog: Hello, Is Anyone There? Taxpayers and Practitioners Continue to Experience Frustration Over Lack of

Adequate Phone Service [EB/OL]. (2022-05-23)[2023-07-26]. <https://www.taxpayeradvocate.irs.gov/news/nta-blog-hello-is-anyone-there-taxpayers-and-practitioners-continue-to-experience-frustration-over-lack-of-adequate-phone-service/>.

- [7] 王文竹, 马骏. 北京 12366: 高速入“云端”[N]. 中国税务报, 2020-11-06(02).
- [8] 国家税务总局北京市税务局. 优化首都税收营商环境改革备忘录 2021[R]. 北京: 国家税务总局北京市税务局, 2021: 37.
- [9] 沙雪良. 北京 12345 热线今年已受理群众反映 1335 万件[N]. 新京报, 2021-12-19(4).

责任编辑 刘 钊

互联网时代高校样板党支部创建 探索与实践

——以党支部建设“七个有力”为视角

彭欠欠, 郭志明, 尹洪炜

(河南科技大学 本科生工作部, 河南 洛阳 471000)

摘要: 互联网时代高校样板党支部建设要做到以下几点。一是通过“七个有力”来坚持党的政治建设, 通过加强理论学习来教育党员; 二是要搭建网络党建专栏平台, 通过线上线下联动来管理党员; 三是做好实地参观学习, 规范“三会一课”、自我监督; 四是利用重大节日、关键节点组织师生以志愿服务团队、竞赛团队为依托, 彰显党员的先进性; 五是搭建打造好党建网络专栏, 重视“两微一端一抖”, 运用融媒体、新媒体宣传教育党员; 六是通过学科竞赛、志愿服务凝聚师生; 七是重视经费、场地等硬件投入, 支持开展党建工作。

关键词: 高校样板党支部; 创建; 七个有力

中图分类号: D267 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)05-0043-05

随着互联网技术不断发展普及, “互联网+”已经成为当前的热词。作为中国各项事业的领导核心, 中国共产党的建设也需要与时俱进, 促使“互联网+”与“党建”深度融合并呈现出乘数效应, 即通过积极探索“互联网+”的智慧党建模式, 坚持党建模式的创新与党员先锋作用的发挥相辅相成、齐头并进。

河南科技大学认真贯彻党的教育方针, 注重立德树人, 以高质量党建推动事业高质量发展, 在基层样板党支部建设方面取得了不菲的成绩, 涌现出一批全国样板党支部。作为全国高校党建工作样板支部创建培育单位的河南科技大学医学

技术与工程学院本科生第二党支部, 坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 立足“七个有力”, 从教育、管理、监督、组织、宣传、凝聚和服务七个方面加强支部建设, 并结合新时代高校党建“双创”工作重点任务指南, 开展了以“七个有力”为标准的党支部相关实践探索, 初步取得一定经验, 堪称互联网时代高校基层党支部建设“双创”工作的积极探索。

一、教育党员有力

该支部始终遵照习近平总书记在重要讲话中对广大党员干部提出的要求, 在思想上、行动上

收稿日期: 2023-12-25

基金项目: 全国高校样板支部创建培育单位河南科技大学医学技术与工程学院本科生第二党支部创建培育项目

作者简介: 彭欠欠(1992—), 女, 河南洛阳人, 河南科技大学教师, 研究方向为大学生思想政治。

同党中央保持高度一致，大力做到心往一处想、劲往一处使。大学是中国教育体系中的一个重要阶段，是青年学生走向社会的过渡阶段。在这个阶段，学生除了学习专业知识外，还要接受思想政治及价值观教育，对学生党员进行优质教育不仅是高校党建的重要内容，也是培养中国特色社会主义事业合格建设者和可靠接班人的重要途径。为了做到这一点，该支部始终坚持以下举措。

一是加强党的政治建设。始终坚持把党的政治建设摆在首位，以高度的政治自觉和行动自觉来加强党支部组织和思想建设。该支部通过开展各种形式的学习活动，如“学‘习’者”先锋计划和党的二十大精神微宣讲等来加强党员的政治理论学习，提高党员政治素养和思想认识。同时，该支部还注重加强党支部的组织纪律和规章制度建设，确保党员在政治上始终保持清醒和坚定。

二是积极推动理论学习。该支部为了积极推动理论学习，经常邀请学院党政领导、优秀师生党员开展专题领学、视频学习、党员面对面、经验交流等理论学习活动。这些活动旨在提高党员的理论素养和知识储备，通过这些活动可以不断加强党支部的特色化党建品牌建设，推动学院事业不断发展。

三是打造特色化党建品牌。该支部致力于打造特色化党建品牌，通过开展“党的创新理论大家谈”思想引领活动，推动党员深入学习和理解党的创新理论，并在实践中充分运用以取得更大育人成效，实现了品牌化运营、项目化运作的党建品牌培育思路。这些不仅提高了党员的思想觉悟和政治素质，还增强了党支部的凝聚力和战斗力。

二、管理党员有力

一是搭建网络育人平台。积极搭建“学‘习’者”微博网络专栏和“学‘习’者”微信

宣传专栏，促进党员思想引领7×24小时不断线。这些平台为党员提供了更加便捷的学习和交流渠道，让党员随时随地可以获取最新的思想引领信息和动态。通过这些平台，学院不断推动党员深入学习和理解党的创新理论，加强党员的思想引领和政治教育。

二是组织实地参观和学习活动。学院组织开展了“洛八办”实地参观、访谈先进党员典型、“巨浪青年·思想引领”思辨演讲比赛等活动，共11场。这些活动旨在增强党员的思想认识和实践能力，让党员在亲身体验中深入了解党的历史和先进典型，激发党员的爱国热情和奉献精神。

三是开展先锋模范主题示范活动。该支部还开展了“我是党员我先上”“我为党旗添光彩”先锋模范主题示范活动，旨在激发党员先锋模范意识和责任担当精神，让党员在实际行动中发挥示范引领作用。该支部利用这些活动，进一步增强了党员的党性修养和组织认同感，为学院事业的发展注入了强大的动力和活力。该支部还通过构建“学‘习’者”网络育人平台，以及组织党员开展各类思想引领活动，来促进党员的思想引领和先锋模范作用。这些措施的实施擦亮了“党员红”身份底色，高扬了“党员红”先锋旗帜，为推动学院事业发展注入了强大的动力和活力。

三、监督党员有力

该支部通过巩固监督党员之本，理论、语言、本体、行动“四个还原”全面覆盖，使得监督党员更加有力。该支部还在党员之间积极开展批评与自我批评，发动党员对支部委员定期开展民主评议，监督有清单、底线有保障。

首先，落实“三会一课”，规范支部政治生活自我监督。该支部在强化责任落实、加强规范教育、丰富活动形式、构建思想阵地等四方面出实招，力争做好两方面工作：一是走近群众开展调研，在疫情防控等重大时期亮身份、显担当，发挥党员模范带头作用；二是守牢互联网党建引

领阵地，参与省委宣传部等组织的党的二十大精神网络微宣讲活动。

其次，以网为媒辐射带动，接受群众监督。该支部持续将党建成效在网络阵地放大，提升网络阵地“战斗力”，强化先锋模范“引领力”，注重群众监督。这些举措受被《河南日报》等媒体报道，建设成果获得河南省优秀实践品牌荣誉。该支部主讲的《“五维聚力”学习贯彻落实党的二十大精神工作法》，入选全国高校辅导员队伍能力提升大数据赋能平台优质资源库。

最后，该支部采取各项措施，从组织、制度、作风等方面切实加强自身建设，努力自我监督；努力探索组织生活的新方式、新载体，不断提高组织生活质量，增强党组织的凝聚力、战斗力和创造力。同时，该支部通过活动上网公示，接受群众监督，以党员示范岗带动全体学生锐意进取，建成了特色鲜明、优势互补的竞赛志愿服务团队，通过不断接受监督并自我完善，积累了较为丰富的支部建设工作经验。

四、组织师生有力

首先，该支部积极利用关键时间节点、重要节日、重大事件等契机，组织党员参加学院主题党日、参观烈士陵园、观看红色电影、唱红歌比赛、线上知识竞答等活动。该支部组织学生上党课来解读“七一”讲话精神，以《中国共产党的一百年》为题为支部学生党员上党课，回顾党的发展历程、梳理党史发展脉络，以此不断增强支部吸引力和凝聚力，在实践中不断提升党员党性修养。该支部又通过开展党建+志愿服务、“双融双促”多元协同活动，使得组织学生更加有力。该支部还以高质量党建，打造服务、实践、自强“三位一体”的滩头阵地，以志愿服务活动培养党员服务意识，因累计志愿服务10000多小时而受到新华网等媒体的报道和团中央等部门的表彰。此外，该支部还以科创竞赛促进研学融合，先后获得河南省金奖百余人次，获

批省级课题20余项；以立志成才熔炼初心，先后有30余人考研成功，历年就业率高达100%，党支部及其成员获得团中央等集体表彰6项，70余人次获得党内表彰或省级及以上荣誉。

其次，试点建立导师负责制。该支部根据学院教师的教学和科研方向，邀请相关教师与学生党支部的学生党员结成“一对一”导师关系，针对学生特点和兴趣而制定个性化培养方案，对学生的思想、生活、学业、就业与人生规划等进行指导，全面提升学生党员的党性修养。

最后，优化组合支部党小组，提升支部“创优争先”内动力。该支部以课外竞赛团队、志愿团队为单元，优化组合支部党小组，设立动态党员先锋岗，发挥模范引领作用；明确立德树人根本任务，立足专业特色，细化党员示范岗职责，健全党员示范岗竞选制度，设立动态党员先锋岗，教育引导党员在日常学习生活中亮身份、立标尺、树先锋，在思想政治、学科竞赛、科学研究等多方面以少带多、以点带面，在平凡岗位中争当学习标兵，发挥模范引领作用，提升支部创优争先内动力。

五、宣传师生有力

该支部致力于抓好宣传教育和思想引导，切实在立德树人中实现发展、在守正创新中提高质量，在凝聚师生、创新发展上发挥应有作用。另外，学院党委重视从党的工作全局出发把握新闻舆论工作，做到思想上高度重视、工作上精准有力；基层党支部作为最接近师生的重要载体，充分发挥宣传师生的重要作用，及时学习和传达上级党组织的决策部署，力争做到规范到位，深入领会相关会议及讲话精神，注重发现、树立、宣传及推广师生身边的典型人物、典型事迹，通过树立身边的先进党员模范，达到“润物细无声”的教育效果。

一是树起旗帜，为师生强化理论指引。该支部积极做好新形势下宣传思想工作，自觉承担

起举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的新时代任务。具体来说就是：高举马克思主义、中国特色社会主义伟大旗帜，发动师生通过细致研读全面领会精神实质、准确把握精髓要义；组织师生联系实际，结合党的历史成就、发生的历史性变革，旗帜鲜明地宣讲习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位、理论贡献和实践伟力；引导师生知行合一，努力掌握立场观点方法，激发成长、成才，树牢思想理论指导。

二是放射光芒，为师生照亮前进路。宣传思想工作照亮的是师生，赢得的是未来。网络活动已经成为高校师生日常生活的重要组成部分，宣传思想工作要在守正创新中跟上时代、走近青年，把握青年师生的特点实际；要重视“两微一端一抖”，通过学、用、建融媒体拓宽宣传教育渠道，实现“线上线下”互通互促；大力丰富和优化校园文化，认真组织“永远跟党走”群众性主题宣传教育活动，开展诗歌朗诵、现代话剧演出等文化活动，精心布设校园环境氛围，增强校园文化的吸引力、感召力；赋予宣传思想工作可触可感的温度和色彩，让思想传播融入新闻宣传、文学艺术、师生活动之中，使青年学生在面对面、手拉手、心贴心中感受温暖、激发热情、勇毅前行。

三是打造宣传平台，传递师生力量。积极发挥互联网在党建工作中的嵌入式作用，以“科大小郭”微信平台为主阵地，进一步健全完善“学‘习’者”党建专栏，形成以“文字+图片+视频+音频”的传播模式，推送师生党员学习党的二十大精神心得、学习习近平总书记重要讲话精神心得、红色精神宣讲微视频等图文内容30余篇，累计15万字，辐射带动打造以党员榜样为主的“青年学子说”、以红色青春引领为目标的“非常五分钟”。

六、凝聚师生有力

高校基层党组织是党在高校的战斗堡垒，

坚持和加强党对高校的全面领导，必须夯实高校党建工作基础，增强基层党组织的创造力、凝聚力、战斗力^[1]。充分发挥党支部的主体作用，推动全面从严治党向基层延伸，牢固树立党的工作到支部的鲜明导向，就要把从严治党落到支部，把思政工作落到支部，把学生教育管理落到支部，努力使党支部成为团结师生、攻坚克难的堡垒，成为日常学习、生活、工作的先进标尺和先锋形象。

首先，要传达贯彻到位，有序推进落实。要积极推送师生党员学习党的二十大精神心得、学习习近平总书记重要讲话精神学习心得、红色精神宣讲微视频等；党委书记要亲自指导、联系支部开展培育创建工作，科学制定工作计划；要坚持高标准选优配强党支部书记，选用党委委员、学工办主任、优秀专职辅导员担任党支部书记；要协调各方、统一谋划，给予党支部1:2的培育经费支持，在原有党建活动室基础上，设立党支部专门活动室。

其次，树立先进典型，凝聚发展合力。近年来，该支部被授予“河南科技大学优秀党支部”称号，入选学校第二批“党建工作样板党支部”创建单位，获批两项学校基层党建理论和实践创新研究项目，培育项目入选全国暑期“三下乡”社会实践百强团队，获河南省学校共青团工作项目大赛(高校组)三等奖。该支部党员70人次获全国大中专学生暑期“三下乡”奖以及团中央“千校千项”优秀实践者、河南省优秀创新创业导师、河南省三好学生、河南省优秀学生干部和河南科技大学最美大学生、优秀党务工作者、优秀共产党员等荣誉，50人次获互联网+大学生创新创业大赛、教学建模竞赛、机器人竞赛、英语竞赛等奖项，先后有30余人考取复旦大学、中山大学、北京工业大学等高校研究生。这些师生共同努力获得的成绩，充分展示了党员先锋模范作用和党支部的战斗堡垒作用。

七、服务师生有力

新时代的高校教育工作者，需要在加强党史学习中不断汲取精神力量，继续传承红色基因，努力提升服务广大师生的能力，激发谱写新篇章的奋斗力量，扎实落实立德树人的根本任务，努力培养堪当民族复兴重任的时代新人。河南科技大学医学工程技术学院本科生第二党支部健全困难师生关心帮扶机制，开展贫困学生认定、困难党员帮扶等活动70人次，及时发放奖助学金，把握重要时间节点深入班级、宿舍，处理学生不良情绪和入学适应力不佳、学业压力较大等问题20人次，常态化了解师生困难诉求，做到及时了解、听取、回应学生意见和诉求，增强学生归属感和获得感。此外，该支部以互联网为主要沟通媒介，培养出一支由支部党员为主要负责人的校园网络意见领袖团队，不定期走访师生员工，了解师生对部门工作的要求及意见，将“有困难找支部，有问题找党员”的服务理念落到实处，做到相互支持、配合、促进，谋划学生成长成才与校园事业发展的最大同心圆。

上级党委重视经费支持和制度保障，强化各项工作任务落地见效，医工学院党委书记亲自指导联系支部开展工作，选用党委委员担任支部书记，购置价值3.5万元的相关设备。另外，该支部坚持以支部党建带团建，常态化做好联系、服务师生工作；工作中推动“被动服务”向“主动服务”转变，以提升服务满意度为基础，开展转变方式、作风，服务师生、教学，提升服务效能活动，力争做到既从小处着眼又立足大局，既聚焦师生满意又强化保障能力，狠抓重难点问

题，做到服务师生、办好实事有温度。

总之，培育创建好作为高校党建基层战斗的桥头堡的样板党支部，是网络时代高校党建工作的新要求、新任务。按照《中国共产党支部工作条例(试行)》要求，从教育党员、管理党员、监督党员、组织师生、宣传师生、凝聚师生、服务师生七个方面把党支部建设好、把党支部作用发挥好，实现党建与育人双丰收，切实立德树人，培养社会主义合格建设者与接班人。为了适应网络的迅速发展及广大青年学生沉浸网络的新形势，河南科技大学医学技术与工程学院本科生第二党支部持续深入利用好网络阵地，开辟网络党建专栏，建设网络党建平台，利用网络开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，在“培养什么人、如何培养人、为谁培养人”问题上将“七个有力”落细、落实，从组织、制度、作风等方面切实加强自身建设，努力探索组织生活的新方式、新载体，不断提高组织生活质量，增强党组织的凝聚力、战斗力和创造力。要以党员示范岗建设带动全体青年党员锐意进取，勇于争先、勇于接受大家监督，培养出素质过硬、勇于担当的优秀学生党员先锋队伍，在生活学习中成为广大学生的学习标兵和楷模，展示当代青年的先进性。要加强党支部的标准化、规范化建设，提升党建工作效果，用正确的思想引导人、用科学理论培养人、用坚强组织锤炼人，源源不断地培养听党话、跟党走，始终不渝地把自己奉献给党和人民事业的新时代优秀建设者和可靠接班人。

参考文献

[1] 编者. 高校学生党支部创造力凝聚力战斗力不断增强: 强化党

建引领 激发青春力量[N]. 人民日报, 2022-08-14(5).

责任编辑 董颖

建立健全不能腐的廉洁政治制度机制

李东升¹, 赵可达²

(1. 新乡医学院马克思主义学院, 河南 新乡 453002; 2. 新乡医学院三全学院, 河南 新乡 453002)

摘要: 全面从严治党是保持党纯洁性和先进性的有效措施, 加强权力运行制约和监督、推进依法治国和依规治党的制度化建设是推进全面从严治党的基础线索。要以自我革命的勇气和卓越政治智慧, 通过制度化、常态化防腐拒变制度机制建设, 突出“严”的基调, 打造刚性约束和道德引导相统一的全方位权力制约和监督体系, 为新时代建设提供强有力思想基础和制度保障。

关键词: 廉洁政治; 制度化; 制约和监督

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)05-0048-07

党的十八大以来, 中国经济发展水平和模式较过去不断发生变化, 党和国家法治化和现代化的进程不断加快。习近平总书记洞悉时代特点, 不断要求提升规范权力运行监督体系建设, 坚持运用法治思维、法治方式开展党风廉政建设和反腐败斗争, 突出“严”的基调。2013年1月, 习近平在十八届中纪委二次全会上提出, “加强对权力运行的制约和监督, 把权力关进制度的笼子里”^[1]。我们党遵照习近平总书记的重要指示, 着力打造刚性约束和道德引导相统一的全方位权力制约和监督体系, 既突出问题导向又着眼长远, 不断推进制度化法律法规体系建设, 充分发挥制度既管根本又管长远的重要作用, 持续推动党的法规制度建设和我们国家的反腐败立法, 制定、修改、完善了多项具有“四梁八柱”重要作用的党内法规制度和国家法律法规, 将推进全面从严治党, 开展党风廉政建设和反腐败斗争的安

排部署以及先进典型做法上升为国家意志和制度规范, 打造刚性约束和道德引导相统一的全方位权力制约和监督体系, 形成了一套完整的制度体系, 为新时期发展提供了强有力思想基础和制度保障。

一、出台“八项规定”, 强化刚性制约

作风建设从来都不是小事, 我们党的作风和形象直接关系到我们党的创造力、凝聚力和战斗力, 决定着我们党和国家事业的成败。欲知平直, 则必准绳; 欲知方圆, 则必规矩。2012年12月初, 习近平总书记在履新党的新一届总书记还不到一个月主持召开中共中央政治局会议时就指出, “没有规矩, 不成方圆。从我们在座各位做起来, 新人新办法”^[2]。在这次会议上, 我们党的十八大以后制定的第一部重要党内法规《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群

收稿日期: 2023-11-23

作者简介: 李东升(1987—), 男, 河南濮阳人, 新乡医学院马克思主义学院在职研究生, 研究方向为马克思主义中国化、廉政建设; 赵可达(1987—), 男, 河南濮阳人, 新乡医学院三全学院教师, 研究方向为政治哲学。

众的八项规定》，经新一届中央政治局审议并通过，向全党发出了改进作风的动员令，开启了全面从严治党新篇章。以习近平同志为核心的党中央从落实中央八项规定精神破题，坚持以身作则，身体力行，以上率下，率先垂范，推进全党作风建设不松劲、不停步、再出发，从党中央做起，既抓思想引导，又抓行为规范，依规依纪严肃监督、执纪、问责，严肃查处和曝光“四风”问题典型案例，一个问题紧挨着一个问题地解决，一个节点紧接着一个节点地坚守，逐步形成和强化了正风肃纪的高压态势。党的十八大至2017年8月底，全国共查处18.4万起违反中央八项规定精神案(事)件，25万名党员干部被处理，13.6万人受到党纪政纪处分，其中包括20名省部级干部^[3]。党的十九大到2022年7月，查处违反相关规定案(事)件达到55.27万起，受到批评教育帮助和处理的党员干部有80.07万人，52.25万人受到党纪政纪处分，其中包括23名省部级干部^[4]。

从以上这些数据中不难看出，违法违纪党员干部数量呈现增加态势，打造制度化常态化刚性约束是现实需求，不能有停下来、歇一歇的思想，更不能有刚见成效就鸣金收兵的念头。八项规定，深刻改变了我们党和我们国家。党的十八大以来的新时代十年，我们党持之以恒正风肃纪，“十年磨一剑”，经过锲而不舍的持续整治，一些我们认为不可能止住的歪风邪气止住了，一些我们认为无法消除的顽瘴痼疾消除了，党风、政风为之一振，社风、民风向上向善。八项规定已然成了新时代我们党的作风建设的代名词，成了新时代我们共产党人的“金色名片”。但同时我们应该清醒地认识到，作风问题不仅存在复杂性、严峻性，而且存在顽固性、反复性。我们党制定的中央八项规定及其实施细则既不是党员干部行为的最高标准，更不是我们党开展作风建设的最终目的，它只是我们改进作风的第一步。把作风建设不断引向深入，要求我们党既要

有锲而不舍的决心又要有久久为功的耐心，既要有刀刃向内的勇气又要有铁杵磨针的毅力。

二、破立并举，夯实依规治党制度化基础

2016年年底，全国党内法规工作会议召开，这在我们党的历史上是首次。在这次会议召开前，习近平强调，加强党内法规制度建设关系到全面从严治党不断走深走实，是必须长期抓的根本性政策建设，在实施过程中需要注重建章立制，同时坚持破立并举，边破边立，坚持以规管党治党、深入推进党内法规制度建设，引导形成依法治国和依规治党的有机统一，是新时期党的建设的重要内容。

(一) 集中力量破“旧”

集中力量对已有党内法规进行全面清查和重新考量，党先后两次部署进行党内法规全面集中清理工作，在2013年7月、2014年10月，先后印发了“两个决定”，对新中国成立以来至改革开放前、改革开放以来至党的十八大召开前我们党出台的中央党内法规和规范性文件进行了全面集中清理，以坚定的自我革命精神，对不适宜的相关法规做出及时改变，以适应当前现实情况和长远建设。这次全面集中清理对共计23000多件各类中央文件进行了全面的筛查，梳理出中央文件1178件，废止和宣布失效691件。在2018年11月，针对中央党内法规和规范性文件，部署组织相关人员再次全面开展清理工作，截至2019年4月，废止和宣布失效110件，修改8件，对涉及我们党和国家机构改革的14件中央党内法规进行了系统清查和全面修改。这两次中央党内法规和规范性文件的全面集中清理工作，理清了党在思想、组织、作风建设等方方面面的已有成果，查摆了多项不完善、不健全的区域，为党内法规体系的科学、规范和系统编制指明了正确方向。

(二) 凝聚众智立“新”

党对党内法规制定工作规划进行了科学、

规范和系统的编制，党内法规进入密集建设期。2013年11月，印发了《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，其定性是我们党加强党内法规建设的战略性、系统性工程，这在我们党的历史上属于第一次。在2016年12月和2018年2月，分别印发《关于加强党内法规制度建设的意见》与《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》，对党的制度建设进行了战略性、系统性的安排部署，是推进新形势下党的制度建设的重要指导性文件。根据上述两个五年规划和意见，党的十八大以来的新时代十年，党内法规制度进入密集建设期。据统计，建党101年以来我们党一共制定了82部党内法规性文件，其中超过一半是在新时代十年制定或修改的，形成了涵盖党的建设和党的主要工作领域、适应全面从严治党实践需要的系统的党内法规体系。

三、落实落细，常抓“两个责任”主体意识

2014年10月，在党的群众路线教育实践活动总结大会上，习近平讲话指出，“明确责任，抓实政策落地是推进全面从严治党的有效保证”^[5]。如果责任得不到明确，出了问题没有人负责，责任没有得到追究，管党治党无疑将成为一句空话，党风廉政建设和反腐败斗争也就什么也干不成、什么也干不好。只有不断持续强化管党治党的意识、落实落细管党治党的责任，建立起严格的责任制，才能抓住管党治党的“牛鼻子”。因此，党的十八届三中全会明确提出各级党委要履行党风廉政建设的主体责任，各级纪委要履行党风廉政建设的监督责任，要把“两个责任”切实落实到党风廉政建设和反腐败斗争中去。习近平讲话强调，“要落实党委的主体责任和纪委的监督责任，强化责任追究，不能让制度成为纸老虎、稻草人”^[6]。要求对于党风廉政建设和反腐败工作，各级党委（党组）要树立、树牢抓是本

职、不抓就是失职，抓好是尽职、抓不好就是渎职的强烈责任意识，要切实履行主体责任，责无旁贷、当仁不让地当好领导者、执行者、推动者，而不是当“甩手掌柜”“二传手”，要一级一级向下抓，层层把压力传导下去。同时，还要保证和支持同级纪委认真落实监督责任、履行监督职责，发挥监督执纪的职能作用。只有各级党委（党组）把主体责任切实落到实处了，各级纪委的监督责任才能落到实处，各项工作也才能更好更高质量地开展。各级纪委要切实履行好监督责任，在积极主动协助同级党委抓好任务分解、搞好组织协调的同时，充分发挥党内监督专门机关的作用，加强监督检查，推动党风廉政建设和反腐败工作深入开展。明确规定责任主体和工作任务，“党风廉政建设和反腐败工作是全面从严治党的一部分，党的建设必须全面从严治党，各级党组织及其负责人都是责任主体”^[7]。

各级党委（党组）及其同级纪委能否把“两个责任”切实落实到位，直接关系到全面从严治党的效果，关系到党风廉政建设和反腐败斗争的效果。为推动“两个责任”落实到位，先后制定修订了一批重要党内法规。2015年10月，党印发了新修订的《中国共产党纪律处分条例》，首次明确了党的政治纪律、群众纪律等六大纪律，为全体党员和所有党组织列出了不可行为的负面清单，为全体党员和所有党组织划出了不可触碰、不可逾越的纪律底线，为各级纪委履行监督责任提供了明确的制度依据。2016年6月，中共十八届中央政治局召开会议审议并通过了《中国共产党问责条例》，条例将问责作为全面从严治党的一个重要抓手，明确出了问题以后不仅要追究主体责任和监督责任，还要追究领导责任，以严厉严肃的问责倒逼责任的落实，向全体党员和所有党组织释放了有错必纠错、有责必问责、问责定从严的强烈信号。2016年10月，党的十八届六中全会审议并通过了《中国共产党党内监督条例》，条例明确规定了各级党委（党组）履行主体责任的四项监

督职责，明确列出了各级纪委履行监督责任的具体任务。2020年2月，中共十九届中央政治局召开常委会会议，会议审议并批准了《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》，这一规定对党委(党组)履行和落实主体责任应当遵循的主要原则、具体工作职责，以及落实的具体要求、失责追究等方面进行了细化。

四、监督全覆盖，纪检监察同发力

建立高效监督体系是落实全面从严治党的常态化建设的重要内容，它包括常设机构和新建机构的统筹结合，党内监督和国家监督的协调，系统推进党的纪律检查体制、国家监察体制、纪检监察内设和派驻机构改革，提高机构管理效能，促进职能正向发展，不断推动制度优势向治理效能转化，提升党风廉政建设和反腐败斗争规范化、法治化、正规化水平。

(一) 持续深化和推进纪律检查体制改革

2013年11月党的十八届三中全会审议并通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。该决定针对纪律检查工作双重领导体制的建设进行了具体规范，对工作开展过程中的程序原则和工作目的进行了再次明确，强调了以具体制度引导体制规范化建设。决定还要求强化上下级纪委之间领导与被领导的关系。与此同时，决定还提出了“两个为主、两个报告”制度，强调在具体实践中，每年中纪委都要按照程序要求向中央政治局及其常委会请示汇报工作，对于日常工作中涉及的“三重一大”事项，需要及时主动向党中央请示报告，报告内容包括结果和过程。各级纪委要加强向上级纪委和同级党委的请示报告，严格履行各项报批程序和手续，将党的纪律检查工作双重领导体制转化为具体的行为规范。

2013年11月，中共中央印发了《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》，规划提出，纪检监察机关要进一步厘清自身的职能

定位，做到“三转”，即转职能、转方式、转作风，要担当起监督执纪问责的主责。2014年1月，习近平在十八届中纪委三次全会上提出，“要以深化改革推进党风廉政建设和反腐败斗争”^[8]。纪检监察机关要紧紧围绕监督执纪问责和监督执法处置的主责，持续深化和深入推进自身改革，把主要精力全部投入和集中到党风廉政建设和反腐败斗争的主业上。一是调整优化内设机构及其职责。为加强执纪监督工作，新增加了纪检监察室，纪检监察室以全新面貌全面履行党的纪律检查和行政监察两项职能。为加强党风政风监督工作，将原来的党风政风监督室(纠正行业不正之风办公室)、执法和效能监督室两个部室的职能进行合并，整合为新的党风政风监督室(纠正行业不正之风办公室)。信任不能代替也代替不了监督，为加强和改进自身作风，加强自我监督，建设过硬队伍，解决“谁来监督纪委”的问题，在原来纪委干部室的基础上组建了纪委组织部，同时新设立了纪检监察干部监督室。国家监察体制改革以后，在地市以上的纪检监察机关内部探索实行了把监督检查和审查调查二者的职能分离、部门分设，监督检查部门主要履行依纪依法监督的职责，审查调查部门则主要履行执纪审查和依法调查处置的职责。二是清理精简议事协调机构。为解决过去工作上出现的越位、错位等问题，中央纪委精简了近90%的议事协调机构，并不再参加新的议事协调机构；省一级纪委精简了90%多的议事协调机构。

(二) 持续深化和推进国家监察体制改革

2016年1月，习近平在十八届中纪委六次全会上发表重要讲话时强调，“要坚持党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导，扩大监察范围，整合监察力量，健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系”^[9]。2016年11月，党印发了进行国家监察体制改革的试点方案，部署在北京、山西和浙

江等三个省市成立监察委员会，把隶属于人民政府的监察厅(局)和预防腐败局等单位的职权职责以及隶属于人民检察院的反贪污贿赂局、反渎职侵权局和职务犯罪预防局等自侦部门的职权职责整合至新成立的监察委员会，与同级党的纪律检查委员会合署办公，从体制机制以及制度建设上进行改革试点工作，积极探索实践经验，推动实现党内监督和国家监察全覆盖，为在全国范围内推开积累丰富的可复制、可推广的实践经验。

在改革试点工作开展近一年后，党的十九大对深化国家监察体制改革作出了重大安排部署，要求在全国范围内推开改革试点工作。人员转隶、监委成立并挂牌，党的十九大召开仅仅四个月后，改革试点工作蹄疾步稳、扎实推进，全国范围内省、市、县三级监察委员会全部组建完成。2018年全国“两会”召开期间，十三届全国人大一次会议审议并通过了《中华人民共和国宪法修正案》和《中华人民共和国监察法》，确立了制度化基础，随后，国家监委在北京正式揭牌成立。至此，这场由点及面、自下而上的改革试点工作基本完成，其意义主要体现在两点：一是国家的组织架构发生了深刻重大变化，各级监察委员会成为与同级的人民政府、人民法院以及人民检察院平行而立的单独的机关单位，我们通常所说的“一府两院”变成了“一府一委两院”，我们国家的监督体系因此得到重塑，监察监督作为一种新型的国家监督方式登上了我们国家宪法和法律的舞台；二是作为反腐败国家立法，监察法的制定出台和实施，使我们党的主张经过法定程序上升成为国家的意志，体现了全面从严治党与全面深化改革、全面依法治国的有机统一。

（三）持续深化和推进纪检监察派驻机构改革

习近平在不同场合的讲话中多次强调，派驻机构监督是党和国家监督体系的重要内容，纪委的派驻监督要实现对所有党和国家机关的全覆盖，要切实充分发挥纪委派驻机构的监督作用，确保党内监督不留死角、没有空白。党的十八大

以来，纪检监察派驻机构改革稳步推进、不断深化。2014年12月，党中央印发了加强中纪委派驻机构建设的意见，提出了加强中纪委派驻机构建设的总体思路和要求，确定了中纪委派驻机构改革的时间表以及路线图。2015年3月，中纪委向中央办公厅、全国人大机关等7个中央一级的党和国家机关派驻了纪检组，这在我们党的历史上尚属首次，这次派驻创新了方法、探索了路径，为实现派驻机构全覆盖打下了坚实基础、积累了实践经验。8个月后的2015年11月实现了派驻全覆盖。2018年10月，为适应国家监委成立后中纪委和国家监委合署办公的现实需要和改革要求，党中央印发了《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》，把原来中纪委派驻到中央一级党和国家机关的派驻纪检组的名称统一更名为派驻纪检监察组，同时还赋予了派驻纪检监察组监察权限，中央纪委国家监委派驻纪检监察组既履行党的纪律检查职责，又履行国家监察职责，同时根据它的派出机构中央纪委国家监委的授权行使相应的纪检监察权限。2022年6月，党印发了《纪检监察机关派驻机构工作规则》，对派驻监督的指导思想和职能定位以及派驻机构的领导体制和工作职责等等作出了全面具体的规范。经过一系列深化改革，派驻机构的监督对象范围不断扩大，监督权限不断丰富，“探头”作用得到了充分发挥，监督覆盖面持续完善，全面从严治党向纵深发展得到了强有力的推动，党风廉政建设和反腐败斗争的成果也得到了有效巩固和扩大。

五、政治监督常态化，筑牢巡视利剑显威力

2014年1月，习近平在十八届中纪委三次全会上讲话指出，“巡视是很重要的监督制度，要突出重点、巡视出威慑力，要剑指党风廉政方面存在的问题，巡视监督要对地方、部门、企事业单位做到全覆盖”^[10]。党高度重视巡视工作，把巡视作为党内监督的战略性和制度安排，注重强化

党内监督，将政治巡视放在整个巡视工作的第一位，注重和充分发挥巡视的“利剑”作用，发现问题、形成震慑。据权威统计，在十八届中纪委立案审查的中管干部中，有超过六成是根据巡视发现和移交的问题线索查处的。巡视在党风廉政建设和反腐败斗争上充分发挥了“千里眼”和“顺风耳”的作用，已经成为发现问题线索的“尖兵”、执纪审查的“前哨”，促进了党风廉政建设和反腐败斗争压倒性态势的形成和巩固。巡视已然成为我们党从严治党、治国理政的利器，在实践中起到了重要抓手作用，为全面从严治党的推进汇集了有利因素，既是深入推进全面从严治党的重要手段，又是开展政治监督的有效途径。巡视工作主要呈现出了以下三个鲜明的特点。

（一）在我们党的百年历史上开创了多个“首次”

2013年4月，中共十八届中央政治局常委会召开会议时首次专题研究我们党的巡视工作。2013年9月，中共十八届中央政治局常委会召开会议时首次专门听取巡视情况汇报。2014年3月，首次探索开展专项巡视。2015年1月，习近平在主持召开十八届中央政治局常委会会议听取2014年中央第三轮专项巡视情况汇报时，从全面从严治党的战略高度，首次鲜明完整地阐释了中央巡视工作的指导方针，即“聚焦党风廉政建设和反腐败斗争这个中心，围绕‘四个着力’，发现问题、形成震慑，做到巡视全覆盖、全国‘一盘棋’”。2016年1月，习近平在主持召开中共十八届中央政治局常委会会议听取中央巡视工作领导小组关于十八届中央第八轮巡视情况的汇报时，首次明确提出了政治巡视，强调巡视工作要在政治高度上突出党的领导、在政治要求上抓住党的建设、在政治定位上聚焦全面从严治党，为做好巡视工作指明了方向。在2016年2月首次系统开展“回头看”行动，2017年2月，机动巡视首次开展试点。2017年8月，十八届中央第十二轮巡

视整改情况的全部公布，标志着在党的历史上首次实现了一届任期内中央巡视全覆盖，中央巡视工作取得了阶段性成果，体现了党敢于动真碰硬的鲜明态度，更体现了我们党依规治党的政治智慧。2018年10月，中央首次集中对脱贫攻坚领域开展专项巡视。2019年3月，党召开全国巡视工作会议，这在党的十八大以来尚属首次，截止到2022年3月，全国巡视工作会议共召开了4次。2022年6月，中共十九届中央政治局召开会议首次听取巡视整改情况汇报。

（二）对巡视工作条例进行了两次修订修改

党的十八大以来，随着巡视实践工作的不断发展和深化，党分别于2015年6月和2017年5月对巡视工作条例进行了修订和修改，及时将巡视工作开展过程中经过实践检验切实可用的一些经验做法和创新成果固化为制度，上升为党内法规，这方面的主要经验做法和创新成果包括但不限于以下几点：专项巡视、政治巡视，建立专职巡视机构，市、县建立巡察制度，一届任期内对所管理的党组织巡视全覆盖，“三个不固定”，“一次一授权”，等等。巡视工作条例的修订和修改，符合马克思主义认识论的基本观点，即实践、认识、再实践、再认识，循环往复、不断前进和发展，体现了实践和认识的辩证统一，推动了巡视工作的制度化、规范化和程序化。

（三）巡视巡察上下联动

习近平总书记提出，“要不断与时俱进，推动巡视向纵深发展，探索市县巡察，完善巡视工作网络格局；要上下联动，把问题化解在地市和县一级”^[1]。2016年10月发布的经修订的《中国共产党党内监督条例》对市、县建立巡察制度作出了原则性规定，指出，为了使从严治党向基层延伸，省级党委应当推动市级党委和县级党委建立巡察制度。2017年7月发布的修改后的《中国共产党巡视工作条例》明确规定，党的市级党委和县级党委建立巡察制度。2017年10月召开的党的十九大通过的党章修正案将巡察制度以党内根本

大法的形式确立下来。2018年1月，中共中央办公厅印发了《中央巡视工作规划(2018—2023年)》，从健全领导体制、建立工作机制、完善制度体系和强化组织保障等4个方面对党的十九大报告中提出的“建立巡视巡察上下联动的监督网”作出了顶层设计和安排部署。2020年12月，中共中央办公厅印发了《关于加强巡视巡察上下联动的意见》，对巡视巡察工作中的顶层设计进行优化，对组织架构和工作程序进行了详细规范，进一步加速了法制化进程。巡视巡察上下联动，以中央和省一级的巡视带动市和县一级的巡察，横向到边、纵向到底，解决了“上面九级风浪，下面纹丝不动”的难题。党的十九大以来，在巡察工作实践过程中，党积极创新和探索提级巡察、专项巡察、交叉巡察等巡察方式，有力有效推动了市、县巡察向村(居)和基层站所党组织延伸，

打通了全面从严治党的“最后一公里”，进一步夯实了基层党组织管党治党的政治责任，推动了基层党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展。

结语

习近平总书记关于加强权力运行制约和监督的重要论述是全面从严治党的理论倚重和方法论指导，以问题导向为引导，系统论述和规范了新时期党员干部依法依规内容与界限，抓深抓实制度化常态化防腐拒变长效机制建设，有效贯通依法治国和依规治党，优化了监督体系组织架构，实现了监督范围全覆盖、监督过程全链条、监督结果全方位，确保权力站稳人民立场，保持科学运行，为新时期保持党的先进性和纯洁性，强化举旗定向，不断开拓新境界。

参考文献

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政: 第1卷[M]. 北京: 外文出版社, 2018: 388.
- [2] 习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2019: 150.
- [3] 中共中央党史研究室. 党的十八大以来大事记[N]. 人民日报, 2017-10-16.
- [4] 中共中央党史和文献研究院. 党的十九大以来大事记[N]. 人民日报, 2022-10-14.
- [5] 十八大以来重要文献选编: 中[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 93-94.
- [6] 习近平. 习近平谈治国理政: 第1卷[M]. 北京: 外文出版社, 2018: 395.
- [7] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 17.
- [8] 习近平. 习近平谈治国理政: 第1卷[M]. 北京: 外文出版社, 2018: 395.
- [9] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 23-24.
- [10] 习近平关于全面从严治党论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 200-202.
- [11] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2015: 96.

责任编辑 夏继先

构建城市开放共享的数字资源体系研究

赵俊玲

(新乡职业技术学院 计算机学院, 河南 新乡 453006)

摘要: 数字资源体系在现代社会的发展中扮演着至关重要的角色, 为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了有力的支撑, 所以国家和河南省都做出了发展数字资源体系建设的决策。目前城市数字资源体系在一定程度上已经初步构建, 但仍存在一些问题和挑战。构建开放共享的数字资源体系就要遵循共同的基础原则、重视核心要素, 而政府部门也应该做出相应的举措。

关键词: 数字资源体系; 开放共享; 数字化

中图分类号: G434 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)05-0055-03

2022年4月19日, 习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第二十五次会议, 审议通过了《关于加强数字政府建设的指导意见》(以下简称《指导意见》), 就数字政府建设做出了一系列重大部署: “要全面贯彻网络强国战略, 把数字技术广泛应用于政府管理服务, 推动政府数字化、智能化运行, 为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。”《指导意见》将加强数字政府建设定位为建设网络强国、数字中国的基础性和先导性工程, 强调其“对加快转变政府职能, 建设法治政府、廉洁政府和服务型政府意义重大”。这是迎接数字化时代浪潮, 以数字化改革助力政府职能转变的宏伟战略谋划, 标志着我国数字政府建设进入快车道, 我国的数字政府建设在此指引下也必将持续加大改革突破和创新发力度, 为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力的支撑^[1]。

河南省人民政府印发的《河南省加强数字政府建设实施方案(2023—2025年)》提到, 到2025年, 全省数字政府建设统筹协调和整体协同机制更加健全, 安全高效的基础架构和公共平台支撑体系基本形成, 数字资源有效赋能政府治理和经济社会高质量发展, 行政审批制度实现数字化、系统性重塑, 政府履职能力和政务服务环境整体提升, 一体化政务服务能力主要指标和营商环境相关指标进入全国前列, 高水平数字政府建设迈出坚实步伐, 引领数字化转型战略取得实质性成效。

如今构建城市开放共享的数字资源体系迫在眉睫, 河南省尽管已经建立了一定规模的城市数字资源体系, 但目前仍存在一些问题和挑战, 如资源孤岛化、数据孤立性以及信息壁垒等。鉴于此, 本文力图通过探讨构建城市开放共享的数字资源体系的可行性和必要性, 来为城市的数字化发展提供一些参考。

收稿日期: 2024-01-15

课题项目: 2023年度新乡市政府决策研究招标课题“我市构建开放共享的数字资源体系研究”(B23116)

作者简介: 赵俊玲(1982—), 河南巩义人, 新乡职业技术学院计算机学院讲师, 研究方向为云计算、计算机网络。

一、构建城市数字资源体系的意义

数字资源体系是一个以数字形式记录并通过多媒体载体表达的各种类型资源的集合，这些资源分布式存储于互联网，是数字化时代信息资源管理的重要组成部分，也是数字经济和数字文化建设的基础。数字资源体系通过各类数字资源的数字化组织、存储、共享和利用等环节，来提供高效可靠的数字化服务，满足社会各个领域对信息的需求，其意义不仅在于促进信息资源的共享与传递，还在于提高社会经济的创新力和竞争力^[2]。因此，研究和探索构建开放共享的数字资源体系具有重要意义。

首先，它对城市的数字化发展和社会经济进步具有积极的影响。科学研究需要大量的数字资源支撑，而一个开放共享的数字资源体系能够为科研人员提供便捷、高效的资源获取途径，使他们能够更加快速和准确地进行科研工作。此外，共享数字资源还能促进学术交流和合作，激发创新思维和研究成果的开发。

其次，它对于产业创新和城市管理也具有重要意义。在产业创新方面，数字资源的开放共享可以促进不同领域之间的合作和交流，推动创新成果的转化和应用。对于城市管理来说，开放共享的数字资源体系可以为加强城市规划、公共服务管理和智慧城市建设，提高城市的管理效率和市民的生活质量提供有效的数据支持。

最后，有助于实现资源的高效利用和增加资源的价值。开放共享的数字资源体系能够打破信息孤岛，整合各类数字资源，提高资源的可访问性和利用率，实现资源的共享和流动。信息资源的共享可以充分发挥其多方位价值，促进技术创新和应用，进一步推动社会的发展和进步。

二、城市数字资源体系建设的现状和问题分析

目前城市数字资源体系在一定程度上已经初

步建成，但仍存在一些问题和挑战。一是存在一定的孤岛化现象，不同部门和机构之间的数字资源难以共享和交流，这种信息孤立阻碍了数字资源的整合和优化利用。二是缺乏统一的标准和规范，造成数据的不一致性和不可联通性，使其使用效率低下，无法实现信息的快速传递和共享。三是缺乏开放机制和共享平台，导致数字资源无法实现广泛的开放和共享，限制了资源的流动性和利用价值。四是出现了信息壁垒和信息不对称现象，导致信息流通不畅，影响社会的整体发展。

要应对这些问题和挑战，就需要制定相应的策略和措施来促进数字资源体系的优化。首先，可以借鉴其他地区的经验和做法，加强数字资源的整合和共享机制，建立统一的标准和规范，提升数字资源的质量和可用性。其次，加强对数字资源的管理和保护，防止资源的滥用和侵害。最后，在政府、产业和社会各界之间构建合作和沟通的平台，积极推动数字资源的开放共享^[3]。

三、开放共享的数字资源体系的构建原则和要素

构建开放共享的数字资源体系，应遵循以下原则。一是互联互通原则。各个部门和机构之间应建立统一的数据标准和交互协议，确保数字资源的互联互通性。只有实现数据的无缝对接和协同共享，才能有效推动资源的整合和利用。二是开放透明原则。数字资源的共享应具备开放的属性，不受时间、空间、组织等限制，任何获得授权人都可以在规定范围内访问、利用数字资源；同时，这种共享应具备透明的过程，确保信息的真实性和可信度^[4]。三是安全可控原则。数字资源的共享应考虑信息安全和隐私保护，确保数字资源不被非法获取、篡改和滥用；同时，共享应具备可控的属性，即划定资源使用的范围和权限以有效保护资源。

构建开放共享的数字资源体系，还需要考虑

以下核心要素。一是信息的标准化和分类化，即通过建立统一的信息标准和分类体系，实现数字资源的一致性和可比性，方便用户查找和利用数字资源。二是资源的共建和共享机制，即各个部门和机构应积极参与资源的共建和共享，建立合作机制和共享平台，打破信息孤岛，提高资源的利用效率。三是数字资源的可持续发展，即需要考虑资源的更新和更新机制，确保资源的长期有效性和可持续发展。四是信息技术的支持和保障，即需要借助先进的信息技术手段——云计算、大数据、人工智能等，提供高效可靠的技术支持和保障。

总之，数字资源体系的建设需要政府、企业、学术机构、文化机构、公共图书馆和社区等多方共同参与，需要建立起数字资源的标准规范、管理模式、技术平台和安全保障机制。而且，数字资源体系建设还需要注重数字资源的开放共享，促进数字资源的互联互通和跨域利用，提高数字资源的利用效率 and 创新能力。

四、结语

因为构建城市开放共享的数字资源体系是推动城市现代化、智能化发展的必由之路，所以建议政府做出如下举措：一是加大对数字资源体系建设的重视和支持力度，提供政策和资金保障，形成全市统一的规划和指导意见，并成立专门的

数字资源体系建设领导小组来负责统筹协调各项工作、推动数字资源的整合和共享。二是加强数字资源管理和标准化建设，即制定统一的数字资源管理规定和标准，规范数字资源的获取、组织、存储和共享过程；加强数字资源的分类和整理工作，为数字资源的检索和利用提供便利；建立数字资源的元数据标准和索引机制，提高数字资源的可搜索性。三是加强数字资源的共建和共享机制，即建立开放共享的数字资源平台，提供统一的数据接口和查询功能，促进数字资源的共建和共享；鼓励各部门和机构主动参与数字资源的共建，并提供适当的激励措施来鼓励资源的分享和贡献；引入第三方平台和社会力量，加强数字资源的合作和交流，形成数字资源共建共享的良好氛围。四是加强数字资源的安全保护和隐私保密，即建立健全的数字资源安全管理机制，确保数字资源的安全和可控；加强数字资源的备份和存储安全，防止数据的丢失和泄露；加强用户隐私保护，保障用户个人信息的安全和机密性^[5]。五是加强数字技术的培训和推广，即加大对数字技术的培训力度，提高用户对数字资源的认知和利用能力；鼓励开展数字技术相关的教育和培训活动，推动数字资源的广泛应用和共享；在学校和社区开展数字技术教育，提高青少年对数字资源的获取和利用能力。

参考文献

- [1] 夏鲁宁,侯鹏亮,王晗,等.探索构建数字政府信任体系,赋能数字政府安全有序运转[J].中国信息安全,2022(8):56-58.
- [2] 赵凯.新型农村社会养老保险制度问题与对策研究[J].经济社会发展研究,2022(20):196-199.
- [3] 韩子静,孟琼.数字资源领域标准规范体系建设比较研究[J].图书馆学研究,2020(4):60-67.

- [4] 叶继元,刘凤仪.全国数字资源保障体系重构的管理体制与运行机制宏观构想[J].数字图书馆论坛,2021(6):17-22.
- [5] 朱泽,李玉海,王常珏,等.重构之路,我国数字资源保障体系的发展与未来:“2021年全国数字资源保障体系重构学术研讨会”评述[J].数字图书馆论坛,2021(6):30-35.

责任编辑 董颖

人工智能视角下市场智慧监管模式研究

张艺馨¹,周二磊²

(1.北京化工大学 文法学院,北京 100029;2.河南省政务大数据中心,河南 郑州 450018)

摘要:运用人工智能技术赋能市场监管是建设高标准市场体系、实现高质量发展的内在要求。本文基于人工智能、市场智慧监管的内涵和特点,分析人工智能在信用监管、食品安全监管、政务服务、网络交易监管等市场监管中的典型应用,指出未来应用中存在的知识不足、忽视公平公正、忽略算法黑箱、制度供给不足等方面的局限性。为此,需要从数据融合规划、算法公平公正、制度机制完善等方面为人工智能技术赋能市场监管智慧化提供有效支持。

关键词:人工智能;市场监管;模型算法

中图分类号:F203 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)05-0058-06

一、引言

科技水平决定市场监管的技术和方式。2021年国家《“十四五”市场监管现代化规划》强调利用大数据、人工智能实施智慧监管;2022年《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》指出,“大力推行智慧监管,提升市场监管能力”。截至2023年底,全国登记在册经营主体达1.84亿户。面对庞大的市场主体总量,基层监管人员以人工方式完成大量的统计分析、线索发现、风险预警等工作,“监管任务重”与“监管力量不足”的矛盾十分突出;由于我国经济仍面临较大下行压力,市场主体对于优化营商环境仍有较大期待;随着电子商务、数字经济发展,以及新型经营主体、交易行为、竞争行为不断涌现,复杂的交易形态为市场监管带来新问题、新挑战。以人工智能为代表的技术革命,正在给人类社会带来前所未有的变化,也为市场监管的智能化水平

提升创造了条件。

二、人工智能与市场智慧监管现状分析

(一) 人工智能的内涵与特点

根据《信息技术 人工智能 术语》(GB/T 41867—2022),人工智能是指针对人类定义的给定目标,产生诸如内容、预测、推荐或决策等输出的一类工程系统的相关机制和应用的研究开发。人工智能是计算机科学的重要分支,目的是使计算机能够模拟人类智能,实现预测决策、人机交互、自主学习、泛化迁移等功能。

预测决策。人工智能与基于规则的推荐系统有着本质不同。后者根据专家经验和传统统计方法,将数据规则输入机器,自动进行逻辑推理,快速作出专业决策;前者则主要依据大量数据,从中挖掘和学习某种特定的模式,帮助模型选取指标及权重。在市场监管领域,监管部门可以通

收稿日期:2023-11-15

作者简介:张艺馨(2002—),女,河南郑州人,北京化工大学文法学院本科生,研究方向为数字政府、行政科学;周二磊(1985—),男,河南开封人,河南省政务大数据中心高级工程师,研究方向为大数据技术。

过特征工程选取重要数据指标，采取机器学习方式，实现对市场主体风险的预测预警。随着深度学习发展，以神经网络为代表的人工智能的出现，大大提升了预测准确率和模型稳定性，为文本、音频、视频等可感知的多模态数据融合和分析提供了有效路径，使机器能够在面对更加复杂问题时做出精准预测。

人机交互。人工智能使得机器作为媒介的角色发生了变化，尤其是以GPT(生成式预训练模型)为代表的人工智能重新赋予机器平等沟通的地位^[1]。由于“交互性”的产生，机器能够进一步模拟人类思维，不仅深化和拓展了传统的“以数据说话”的预测属性，更显示出了强化学习、语义理解、情感表达等更多功能。人工智能应用在事前审批、事后监管的公共服务中，较为典型的应用是智能问答系统，它可以以人类可以理解的形式进行人机交流^[2]。

自主学习。主要指人工智能能够根据环境的变化和任务的需求，自主地调整自身参数和行为，以达到更好的性能和效果。这种自适应能力是人工智能系统在处理复杂问题时的重要优势之一^[3]。神经网络是以计算机视觉和自然语言处理为主要特征的新一代人工智能技术的基石。人工智能可以通过不断学习和优化参数，逐渐适应不同的环境和任务需求，从而提高自身的性能和精度。在强化学习领域，人工智能还可以通过不断试错的方式，改变自身行为，找到最优行动方案。

泛化迁移。泛化迁移是指人工智能可以从少量的例子中学习一般规律，并将这些规律应用到其他类似的情况中。泛化性表征了具有泛化的学习能力，它是通用智能系统最重要的特点，也是通用智能系统研制的主要目标^[4]。在实施预测任务时，面对新的、未见过的数据，人工智能能够从中学习并做出准确预测。

(二) 市场智慧监管的内涵与特点

市场智慧监管是指通过运用大数据、人工智能等现代信息技术手段，对市场活动进行实时、

精准、高效的监管^[5]。

公平化监管。随着营商环境的优化，市场主体对于公平、公正的法制意识不断增强。智慧化监管可以减少人为情感因素的干扰，辅助执法人员强化法治、公平、责任意识，有效减少人为偏见和不公平现象^[6]。例如，智慧监管可以在海量案例中自动筛选文本数据和法律法规，不仅解决了执法人员信息不对称问题，而且可以有效解决全国各地量罚不一的问题。在日益蓬勃发展的电子商务交易平台上，执法人员通过现代化技术监测卖家的价格策略和交易行为，以确保公平竞争和消费者权益的保护，保障市场主体权利平等、机会平等、规则平等。

常态化监管。新技术的出现使对市场行为的事前审批向事中事后动态监管转变成为可能。在传统做法中，监管部门采集市场主体的注册资本、企业成员、知识产权、行政许可、对外投资等基本信息，详细刻画该主体的全景画像，根据该主体的行为轨迹对其市场行为进行监控。然而市场经营活动是一个动态过程，随着人工智能的发展，模型算法可以较好地处理时序性数据，快速、准确地发现在网络商品交易、广告宣传、食品药品生产经营、特种设备运营等过程中出现的违法违规行为，实现对市场秩序的动态监管。

精准化监管。“靶向性”“有效性”是智慧监管的重要评估指标。智慧监管能够较好地处理归集来的结构化、半结构化、非结构化数据，通过“准确率”“损失值”等评估指标，准确挖掘市场交易信息和企业违规行为信息，比如，可以通过对网络上的图片和视频进行分析，识别出可能存在的虚假宣传和欺诈行为，提高市场监管的靶向性。

协同化监管。人工智能等新技术赋能市场智慧监管，应嵌入到市场监管的全流程和各环节，全方位提升市场监管效能^[7]。在应用层面，这将有利于重塑政府监管模式，以技术驱动制度创新，推动政府市场监管体系再造为横向集成化和

纵向扁平化的平台结构^[8]。对于不同职责分工的监管部门和上下层级来说，新技术的运用更加有利于打通数据共享通道，以“用数不见数”的形式加速推动业务协同，形成行政资源优势互补的局面。

(三) 人工智能植入市场监管中的典型场景应用

以信用分类分级为主要手段的智慧监管模式。信用分类分级监管是市场监管部门对市场主体的主要手段，也是政府多部门“联合监管”的重要措施。当前，市场监管部门在构建企业分类分级模型时，主要采取以下步骤。第一，

设置风险指标权重。基于归集的市场主体全量信用信息，利用人工智能中的特征工程，引入机器学习算法(图1)，同时，结合管理学中的德尔菲方法，为每个风险指标项设置相应的权重^[9]。第二，为每个企业赋分。主要基于公式(1)和公式(2)为企业的每个指标项赋分。第三，输出风险分类结果。通过企业信用信息等级与评价得分范围的对应关系(见表1)，构建企业信用风险分类模型。目前，企业信用风险分类结果已应用到各级市场监管部门“双随机、一公开”监管工作中，该模式对精准性、靶向性监管具有较强的指导意义。

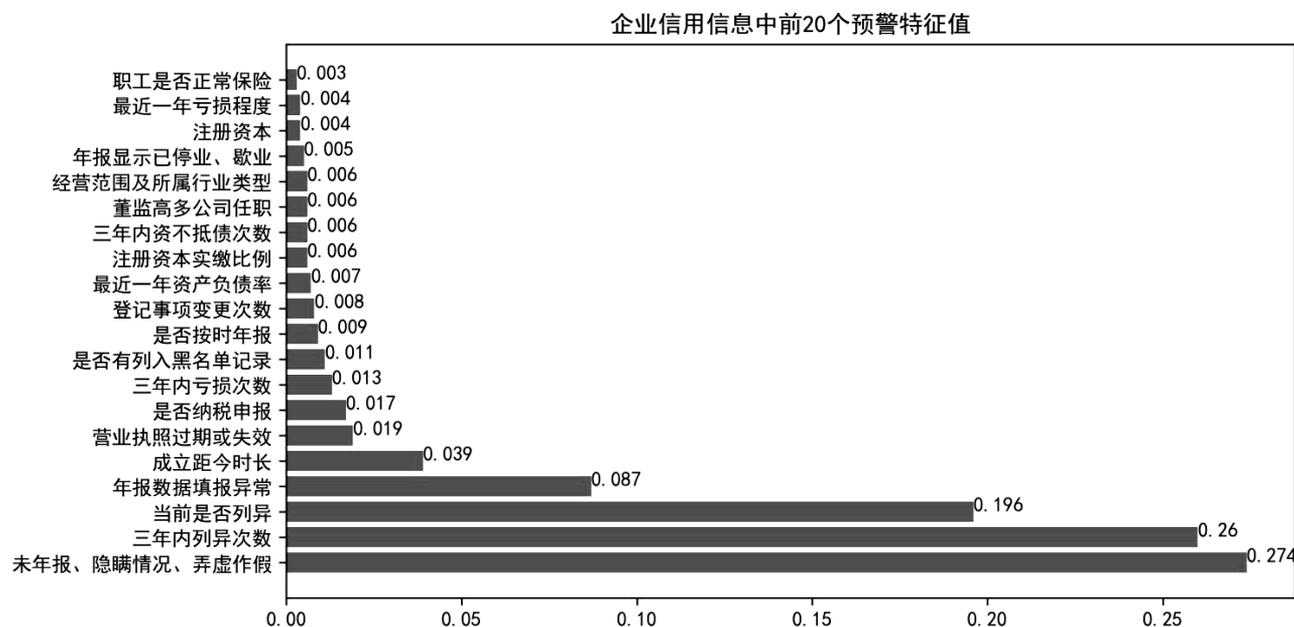


图1 基于河南省50万个企业的信用数据(截至2022年12月),利用决策森林算法自动生成风险指标项的权重分布图

$$\text{指标项得分} = \phi \left[\frac{X - \mu}{\sigma} \right] \times 1000$$

公式(1)为基于中心极限定理的企业信用风险指标项赋分公式。

$$\text{企业得分} = \sum \text{指标项得分} \times \text{权重}$$

公式(2)为企业风险得分公式。

在公式(1)中， ϕ 表示指标项在标准正态分布中对应的分位值， X 表示数据统计中的问题发现率， μ 表示各类指标项总体问题发现率， σ 表示指标项不同段数间问题发现率的标准差。

表1 企业信用信息等级评价表

| 评价得分范围 | 信用信息等级 |
|------------|----------|
| 0 ~ 200 | A级(低风险) |
| 200 ~ 500 | B级(一般风险) |
| 500 ~ 750 | C级(较高风险) |
| 750 ~ 1000 | D级(高风险) |

以“互联网+明厨亮灶”为手段的智能化监管模式。该模式是将物联网技术与餐饮行业监管相结合的典型应用。在监管层面上，主要体现在运用人工智能+物联网技术，实现餐饮后厨仓

库、清洗、切配、烹饪、留样、消毒等全流程实时监管方面。在技术层面上，主要体现在以图像和视频为主的跨模态感知与多源融合技术的应用方面^[10]，具体来说就是，采用热成像、光谱成像等传感技术代替人眼完成食品加工的测量和判断，并基于卷积神经网络从原始影像中提取特征信息(如边缘、形状、相似区域等)，对其特定特征进行综合分析和处理。

基于知识图谱技术的政务服务模式。采用知识图谱技术可以解决多源异构数据融合问题，并在图数据库基础上探索解决海量数据从存储、处理到分析、应用等系列难题，通过搜索引擎获得特定的信息，全面排查市场主体风险信息，辅助决策部门完成市场监管深度研判。在实践中，主要应用在为监管者和办事群众提供人机交互服务方面，比如在线客服、信息检索、行政审批、主动服务、辅助决策、应急处置、态势感知、智能自助终端、服务机器人等^[11]。目前，国家市场监管总局正在通过公众留言板智能互动服务平台提供基于历史问答集的查询，各地市场监管部门基于人工智能咨询平台正在研发智能应答机器人，利用语音、文字、图片、远程视频等形式，全面提供包含微信、短信、网页、邮件、智能机器人以及自助终端等在内的各种咨询方式，同时，基于大语言模型与国内大型厂商合作，探索实现基于文字和语音的多轮交互，得到较为准确的答案，自动匹配分析出监管者和监管对象的提问意图，提升服务质量。

以“动态监测+信用评价”为手段的网络交易监管模式。目前的网络交易监管主要是以网络平台内经营者数据归集为基础，通过资格审查、行为审查、数据留存、信用评价的模式开展监管工作的。资格审查主要是指审查经营者是否依法办理市场登记，网络平台是否对经营者实行实名登记、是否按照规定进行“亮照”“亮标”等；行为审查主要是指分析交易行为是否合法，是否存在欺诈、不正当竞争等；数据

留存主要对检测证据进行取证固证，保留检测历史记录；信用评价主要针对交易主体的行为、服务和相关活动进行评价，在数据库比对后生成信用评价指数，必要时向市场监管部门和消费者做出预警^[12]。在现实中，主要采用人工智能与网络爬虫相结合，动态监测违法信息^[13]。在网络交易检测中，还能够利用迭代算法搭建网络支付交易多分类器，有效识别网络支付欺诈交易行为，最大限度减少消费者损失^[14]。同时，在网络舆情监测中，构建特征提取器能够应用于文本、视觉数据特征的提取，并将特征值转化到融合模型中进行情感预测，从而判断网络交易市场的舆情环境。

三、人工智能未来在市场监管领域的应用限度

传统数据不足问题将向知识不足问题转变。数据是人工智能在市场监管领域应用的基石。在数据资源整合和治理中出现的问题，涉及观念、技术、业务、管理等多种因素，整合共享范围小、成效不明显、干扰因素多^[15]。随着数据共享交换平台建设的推进，系统整合、数据融通将逐渐实现。未来，以大模型为代表的人工智能场景应用，将更加依赖于以多模态融合为特征的大型数据集构建，从而建立更加丰富、稳定、安全和可靠的知识库^[16]。

追求精准预测和追求公平公正现象互斥。人工智能算法的精髓在于提升事件的预测准确率，但同时，人工智能产生的信用评级也带来公正公平问题。在执法中小微企业比大中型企业问题发现率高，在强调“以数据说话”的人工智能算法中小微企业的风险权重更高，“公平性”和“歧视性”问题将引发市场主体与监管部门的利益冲突。人工智能中算法选择、超参数的人为设定，不可避免地会受到其开发者和应用者价值取向的影响，无法做到无偏见。此外，在人工智能时代，社会权力越来越多地存在于裹挟着部门利益的算法之中^[17]。因此，追求精准预测的人工智能

和追求公平公正的市场监管二者难免会出现互斥现象。

过于强调结果导向和忽略算法黑箱问题并存。算法模型的可解释性越高，人们就越容易根据模型的预测结果作出相应决策。作为人工智能基石的神经网络能够用于进行多层次抽象推断，尽管预测精度较高，但数以亿计的模型参数使得模型成为“黑箱”，让“黑箱”作为市场监管执法者的直接依据并不可靠。在解决人工智能算法问题时，开发者往往会倾向于关注某个时间点的模型性能指标，但随着时间推移和新的数据加入，模型性能可能会发生变化，出现误判现象。因此，透明性和可解释性不足将成为人工智能研发应用的最大“绊脚石”。

制度供给不足导致技术应用场景受限。国内虽然已经陆续出台全面发展人工智能的国家战略，但人工智能使用规范在市场监管部门的职能职责相关规定中鲜有体现^[18]。监管主体除归集政府部门掌握的数据外，还需归集如大型电商平台、特种设备运营厂商、食品生产经营企业等日常运营数据，其中往往存在企业商业价值数据，如何保障监管部门在履职过程中恪守数据安全规范，需要法律法规的明确。人工智能算法设计中的价值取向和优化计算能力的路径安排，同样需要遵循一定的法律规则和社会公约。

四、在人工智能技术背景下构建市场监管新模式

市场监管活动中人工智能的应用开启了由传统粗放式市场监管模式向现代精细化市场监管模式的变迁，随着技术快速迭代创新，必须“研究构建大数据支撑下的人工智能监管模型，加强对市场经营行为和运行规律的分析”^[19]。

把握技术发展规律，做好市场监管大数据平台前瞻性规划。市场智慧监管的重要前提是海量数据资源的归集。当下最为重要的是将登记注册、行政审批、投诉举报、质量抽检、行政处罚

等各类业务数据全部归集到市场主体名下，形成以统一社会信用代码为索引的全景信息视图。在人工智能中多模态技术融合的发展和网约车、外卖平台、社区团购、直播带货等新业态、新模式涌现的背景下，对于文本、图片、视频、音频等多模态数据的融合必须做好前瞻性规划。在数据集集成方面，需要在现有数据库基础上，构建属于市场监管独有的语料库、数据集，进而形成知识库，以快速适应大模型在市场监管领域的应用。在数据应用方面，目前的人工智能应用主要集中在商事登记、信用监管、食品安全监管、网络交易监管等领域，对于知识产权、特种设备、医疗器械和药品等特殊商品的数据应用需要进行谋划。在数据标准方面，除制定统一的数据归集规范性标准，加强基础性数据库(如法人单位数据库)的标准制修订之外，还需考虑人工智能领域的数据标准规划和研制。

强调算法公平公正，提升技术应用的透明度和信任度。算法一方面提升数据应用和处理的效能，另一方面带来市场不正当竞争和权力膨胀等问题。破除“算法黑箱”，增强信任感，是目前人工智能在场景应用和推广中尤为重要的一环。在评价指标的可解释性方面，在开发应用中，每个人工智能模型都应包括相应的评价指标和模型解释，比如以搜寻市场主体经营异常数据为目的的“召回率”指标。在模型算法的认可度方面，探索应用“图”的方式直观展示模型构建流程和内部架构。经过人工智能技术输出的对经营主体的评判结果，必须符合执法部门的认知、消费者的认可，防止“算法迷信”。在应用的透明度方面，开发单位应在监管部门监督下完成模型开发，确保模型透明可靠。监管对象在使用监管部门提供的人工智能产品时，应提高防范意识，及时反馈并协同改进，构建多元主体共同参与的综合治理体系^[20]。

增加制度机制供给，强化人工智能场景应用的保障能力。随着大数据的爆炸式增长、算法的

迭代更新和算力的不断升级,技术的变革领先于制度的建设。然而,新技术的应用会使之前不明显的制度缺陷以更清晰的方式呈现出来,倒逼市场监管领域的制度快速变革。市场监管依靠法律法规的支撑,在“法律如何规制算法”这一基本问题上,市场监管部门不仅要做好对企业的“算法公平性审查”,还要从自身着手审查监管方式的合理合法性,将算法评估制度写入法律法规。人工智能的植入使行政主体在行为、程序以及裁量等各个方面发生较大变化,对于这些变化必须采取法律法规的形式加以明确。

五、结论和思考

在人工智能的背景下实现市场智慧化监管必

须考虑“公平化、动态化、精准化、协同化”特性,在数据融合、算法公平、制度供给等方面着力,构建全面感知、自动预警、精准执法、公平公正的全链条市场智慧监管流程。在自主探索人工智能技术应用中仍需要关注一些问题。一是防止“伪智能”,避免以人工智能之名行信息化重复建设之实。二是防止“算法迷信”,一味追求技治主义(监管工具)而背离治理主义(监管本体),将简单的执法问题生搬硬套到人工智能系统中,引起监管对象的不满情绪,甚至造成舆情事件。三是防止出现“模型孤岛”,建议从国家层面或省级层面加强模型应用的顶层设计,发挥人工智能在市场监管领域“上下统一、综合归集、智慧分析、科学决策”的最大效用。

参考文献

- [1] 白龙.反思与重构:中国式现代化进程中的人工智能“中国方案”：“赋能与创新:人工智能与中国式现代化”专题论坛综述[J].阅江学刊,2023,15(6):78-86,170-171.
- [2] 张卫星,程德生,江峰,等.政府公共服务领域人机交互现状综述[J].信息技术与标准化,2023(6):30-35.
- [3] 廖显.人工智能的自适应性[J].家族企业,2020(3):97-99.
- [4] 吕昭,张鸿云.集成智能系统评价框架与应用研究[J].中国电子科学研究院学报,2023(7):634-645.
- [5] 张晓燕,王瑞明.基于大数据的市场智慧监管研究[J].商业时代,2018(35):149-150.
- [6] 张志清.应用人工智能提升市场监管效能[J].中国市场监管研究,2018(3):57-60.
- [7] 王湘军,庞尚尚.新技术赋能市场监管智能化:图景、障碍与进路[J].行政论坛,2021(3):107-116.
- [8] 郭剑鸣,赵强.智慧社会视域下的政府监管创新:使命、困境与进路[J].社会科学战线,2021(6):199-208.
- [9] 周二磊,陆进宇,马江涛,等.基于随机森林算法对企业信用信息中预警特征识别的研究[J].中国信息化,2023(6):57-60.
- [10] 何贇泽,谯灵俊,郭隆强,等.以图像为主的多模态感知与多源融合技术发展及应用综述[J].测控技术,2023(6):10-21.
- [11] 林立磐.人工智能在电子政务公共服务领域的应用研究[J].自动化应用,2018(7):157-158.
- [12] 倪楠.人工智能时代电子商务技术监管研究[J].行政论坛,2020(4):131-136.
- [13] 张志清,温圣军,茅海军.互联网平台监测与数据开放现状及对策研究:以对互联网平台的网络交易监管为例[J].中国标准化,2023(15):40-44.
- [14] 熊传文.基于机器学习的网络支付欺诈交易动态识别模型的构建[J].惠州学院学报,2021(6):80-84.
- [15] 袁刚,温圣军,赵晶晶.政务数据资源整合共享:需求、困境与关键进路[J].电子政务,2020(10):109-116.
- [16] 张卫星,程德生,江峰,等.政府公共服务领域人机交互现状综述[J].信息技术与标准化,2023(6):30-35.
- [17] 杜泽蒙,王斌.人工智能时代的算法治理:权力膨胀与风险[J].湖南社会科学,2023(5):84-93.
- [18] 宋林霖,李广文.优化营商环境视域下市场智慧监管模式研究:以人工智能技术应用为例[J].晋阳学刊,2022(5):33-41.
- [19] 石亚军,王妍.深化市场监管和执法体制改革破除综合化内卷化矛盾[J].国家行政学院学报,2018(5):106-111.
- [20] 匡文波.算法治理:网络空间治理的新挑战[J].人民论坛,2023(19):64-68.

责任编辑 谢建文

“凝心聚居”： 思想政治工作推动农民集中居住

——以上海市为例探索大都市区乡村振兴路径

闫宇豪^{1a,1b}, 曹峰旗^{1a}

(上海应用技术大学 1a.马克思主义学院; 1b.美丽中国与生态文明研究院(上海高校智库), 上海 201418)

摘要：“思想政治工作是党的一切工作的生命线”，做好思想政治工作对于五级书记共抓的乡村振兴至关重要。上海等大都市区的乡村振兴的推进深受居住分散的困扰。思想政治工作不足，使上海所拥有的最佳的民主实践、最丰富的高校资源、最强的财政能力、全平原的地理空间等禀赋优势反而成为集中居住的障碍，使上海乡村发展滞后。需从强化五级书记认知、壮大基层党组织、明确思想政治教育宣传内容、加强高校思想政治工作等方面入手，引领推动集中居住，探索大都市区乡村振兴路径。

关键词：思想政治工作；集中居住；乡村振兴

中图分类号：D422.62 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2024)05-0064-07

党的二十大报告指出，“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”，要求扎实推动乡村全面振兴，“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局”^[1]。以上海等特(超)大城市为核心的城(都)市群(圈)能用更高的经济科技和治理水平等优势支撑乡村振兴，但都面临土地稀缺的硬约束。集中居住，可盘活土地存量实现增量，为乡村全面振兴提供基本保障。因此，大都市区以集中居住为主抓手的乡村振兴将为全国提供范本和借鉴。刘彦随(2018)等提出都市区乡村发展研究应重点聚焦规模等级高的特(超)大城市行政区范围内的

乡村，推进乡村振兴极化战略^[2]。

但理论界对此研究较少。熊易寒等(2022)以上海奉贤区为案例探讨大都市区乡村振兴路径^[3]，而未聚焦于集中居住问题；卢义焯等(2024)从多方动员的视角研究农民集中居住实践^[4]，何晓龙等(2023)强调党的文化治理对乡村振兴的价值^[5]，但均忽视了思想政治工作对乡村振兴进程中集中居住的价值。

在实践中，上海将农民相对集中居住作为乡村振兴的“牛鼻子”工程，并通过集中居住的土地整治探索出了一条超大城市郊区乡村振兴的新路径^[6]。但因思想政治工作的缺失，集中居住推

收稿日期：2023-12-16

基金项目：上海应用技术大学 2021 年课程思政理论研究重点课题(项目编号:1021ZK201001001-A11)

作者简介：1a,1b.闫宇豪(1978—)，男，政治经济学博士，上海应用技术大学马克思主义学院讲师，美丽中国与生态文明研究院(上海高校智库)研究员，博士，研究方向为政治经济学；1a.曹峰旗(1967—)，男，政治学博士，上海应用技术大学马克思主义学院教授，硕士生导师，研究方向为马克思主义政治学。

进缓慢，严重束缚了上海乡村振兴。

一、现实困境：居住分散阻碍乡村振兴，亟待思想政治工作推动

根据规划，上海将在2035年基本建成卓越的全球城市，乡村振兴取得决定性胜利。当前上海城区已居全球最发达城市前列，但乡村仍是最大短板。

（一）受制于居住分散，上海乡村发展滞后，与国际大都市地位极不相称

1. 上海乡村发展滞后，城乡差距大

无论是与国内外主要城市尤其是浙江和江苏

的城市相比，还是与乡村振兴总要求相比，上海的乡村发展均显滞后：产业羸弱，地均增加值低[如低于北京、苏州、无锡、嘉兴等(见图1)，更不足韩国的1/3]；非农产业可用地规模小难吸引优质项目进驻，乡镇产业园区占了全市工业用地的60%，但仅贡献了5%工业总产值；生态严峻，污染源小而多、广而散，环境治理难；村民文化生活单调、匮乏、层次低；治理成本高、水平低，居住不集中，乡村建设规划难、设施闲置多、设施旧；城乡公共服务、居民收入等均差距大^[7]。

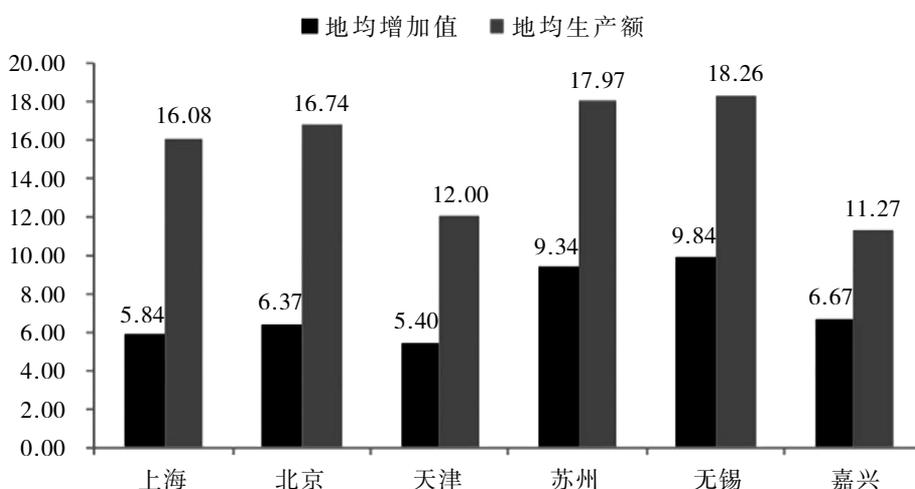


图1 国内主要城市农村地均产值

乡村发展滞后使得上海城乡差距巨大，如乡村人口占全市人口的比重高达17%，而产值占比却仅全市的1%，二元对比系数^①为0.09，远低于苏州0.33、嘉兴0.28、全国平均0.23和国际上发展中国家最低为0.31的标准。

2. 居住分散制约乡村振兴

根据国内外经验，制约乡村发展的瓶颈在于居住分散。十余年前有研究就提出“散居村落是制约新农村建设与发展的瓶颈”^[8]。集中居住可产生土地增值的收入效应、节约用地的规模效应、生态增值的环境效应、社会文化效应、历史保护和修建现代美化设施的景观效应以及综合实力增强、设施更加先进齐全等耦合效应^[9]。集中

居住是全球城郊的乡村社区的主要模式^[10]，符合经济社会发展趋势，如中国的自然村在1991—2013年间减少了140万~150万个，减幅高达35%左右，在2004年国土资源部《关于加强农村宅基地管理的意见》提出集中居住后的2007—2013年间，年均约8万个、每小时近10个自然村消失。

江苏、浙江是全国乡村振兴的典范，其与上海接壤的苏州、湖州和嘉兴更是以集中居住为主要路径成为全国城乡融合的范本。嘉兴市嘉善县以“两分两换”改革而闻名，成为全国最早推动“农民上楼”的地区之一；湖州市吴兴区2008年就探索出一条以土地集中流转为前提、以人口集中居住为核心的城乡融合发展新路。在具体实践

层面,《上海市乡村振兴“十四五”规划》明确将村民集中居住、建房和宅基地问题作为亟待破解的三大关键难题。龚正市长2020年6月调研指出,集中居住是上海实施乡村振兴战略、补好农村短板的关键举措。近年的集中居住也使得上海农民住有所居、财产增值,耕地面积、生产效率、生态环境均大幅提升,2023年2月15日《新民晚报》刊登了题为《村民集中“上楼”,宝山乡村振兴“提速”!》的报道。但集中居住实际工作进展颇为缓慢。

(二) 集中居住起步早、投入大,但效果差,亟需思想政治工作引领推动

自20世纪90年代上海就开始对郊区撤制合并以改变城镇规模小、分布散的状况,“十一五”明确提出1个中心城、9个新城、60个左右新市镇、600个左右中心村的“1966”城镇体系建设规划。乡村振兴战略实施以来,上海已连续发布4个针对集中居住的政策文件(见表1),乡村振

兴专项财政资金2021年高达213亿元,村均财政投入是浙江的16倍,但效果并不理想。1996—2022年间,上海自然村从6.6万减至3.38万个,近30年减幅为48.7%。而苏州市早在2002—2011年间,自然村就从2.1万个减至1.01万个,10年的减幅达52%,下辖的吴江区、常熟市减幅更分别高达75%、60.2%,全市48%的农户迁入集中居住点。

至今,上海4047 km²的乡村区域上仍散布着33769个自然村,其中10户、30户以下的村占比分别达44%、70%以上,村居民点占全市建设用地面积的16.7%,占全市集体建设用地的50%,占全市居住用地的45%,即266万村民占据全市近1/2的住宅用地,而2230万市民则拥挤在另一半宅地上。要完成2035年城市开发边界外的农村居民点用地减至190 km²以下、占建设用地之比降至6%以内、自然村数量减少75%的规划目标,任重道远。

表1 近年上海市针对郊区农民集中居住发布的主要政策文件

| 年份 | 文件名称 | 共同主旨 |
|------|--|--|
| 2018 | 《关于推进本市乡村振兴做好规划土地管理工作实施意见(试行)的通知》 | 以城镇集中居住为主、农村集中归并为辅,从资金、规划土地、提高审批效率、引导社会力量共同参与等方面进行支持,鼓励农民向城镇集中居住 |
| 2019 | 《上海市农村村民住房建设管理办法》 《关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌进一步推进农民相对集中居住的若干意见》 | |
| 2022 | 《关于进一步支持农民相对集中居住工作的实施意见》 | |

土地是农民、村集体、政府和市场等乡村振兴参与各方最基本的利益关切,各界普遍重视以经济补偿手段来推动集中居住。上海作为全国经济最发达、财政收入最高的城市,近30年来对集中居住的投入力度、政策制度支持力度等可谓只升不降,但效果并不理想。农民意愿是影响集中居住实现的核心问题^[1],应反思传统的以外生补偿刺激为主的思路,以“党的一切工作的生命线”的思想政治工作来激发农民内在的集中居住的动能。思想政治工作的“空场”,使上海独特的综合优势反而成为集中居住的约束。

二、约束机制:思想政治工作不足,上海难以发挥本有的优势

在通常的认知中,与中小城市相比,上海等大都市区本身所具有的更高水平的民主治理、经济发展、财政实力以及民众理性等优势,能更好地为乡村振兴提供全方位支撑。然而,仔细研究会发现,在思想政治工作“缺位”的情况下,这些优势反而成为阻碍集中居住的劣势。

(一) 思想政治工作不足,上海最佳的民主实践能力延缓集中居住进程

上海是习近平总书记首次提出全过程人民民

主这一重大理念的地方，也是全国首家将基层立法联系点设在街道层面的城市，加之独特而浓郁的海纳百川、兼容并蓄、尊重多元与个体的“海派文化”，上海正全力打造全过程人民民主最佳实践地。然而，在思想政治工作不足的前提下，民主集中制体系中的“集中”易被弱化，民主易陷入低效，使得五级书记一起抓，在人员上会产生配备不齐、分工不明、职责不清，在实际工作中出现“说起来重要、干起来次要、忙起来不要”的问题，特别是当面对村民对集中居住的误解、阻挠时，领导干部在缺乏“动之以情、晓之以理”的思想政治工作策略和热情的情况下，或寄希望于高额的经济补偿刺激，或选择妥协直至无为。

有研究指出，部分领导干部的思想认识不到位是上海乡村振兴中存在的主要问题，解决这一问题需以“统一思想”为首要策略^[12]。针对此类问题，浙江的重要做法是2022年在全国率先出台《落实五级书记抓乡村振兴责任清单(试行)》等，还形成了新华社所总结的浙江乡村振兴三大经验之一“宣传群众、发动群众、依靠群众”^[13]。

(二) 思想政治工作不足，掩盖上海高校资源最丰富的优势，凸显农民观念上的“各管各”传统、结构上的老龄化最早和最重的劣势

马克思指出：“小农人数众多，……好像一袋马铃薯是由袋中的一个马铃薯所集成的那样。”^[14]上海村民不仅有全国农民学历低、技能低、精神生活匮乏等共性问题，还有老龄化最早、最重，出生率最低以及“海派文化”引致的“自己管自己”传统等上海特点。乡村振兴中“干部干群众看”“上头热下头冷”，政府主动性高、投入大，而村民参与积极性不高，均为“套利”者，户籍村民都渴望从动迁中分得两三套房，外来村民只为挣钱而非为发展实业或创业，整体素质偏低，形成集中居住的各种阻碍。

实际上，据2021年教育部数据，上海是全国高校(机构)数量唯一超过300的地区，达304所，占全国总量的8%，但这一独特优势在思想政治

工作不到位的情况下没有被激活运用于乡村振兴及集中居住工程中。

(三) 思想政治工作不足，上海特有的全平原地理空间优势难以发挥

马克思指出：“空间是一切生产和一切人类活动的要素。”^[15]地理空间环境是乡村振兴战略实施的场域和载体，是发展的重要变量。上海属长江三角洲冲积平原，平均海拔仅2.19米，既无“十里不同风、百里不同俗”的烦恼，也无浙江“七山一水二分田”的硬约束，这对思想政治工作开展和集中居住都是得天独厚的地理优势。

但上海的这一优势未得以发挥，乡村发展滞后。浙江之所以成为乡村振兴的典范，其成功的关键就在于把平原地区乡村振兴作为四类区域实现全面乡村振兴的核心支撑点，充分发挥平原地区乡村地势平坦、交通发达、人口聚集、易于开发等优势优先发展^[16]。其中“宣传发动群众”的浙江经验功不可没。上海2019—2022年各年行政村数分别为1572、1570、1562、1556个，实现集中居住户数分别为1.285万、1.27万、1.27万、0.9万户，本就缓慢的集中居住势头又呈现减弱趋势。这与思想政治工作缺位情况下高额的宅地补偿难以为继有着根本关系。

(四) 思想政治工作不足，高额的财政补贴难以为继并推高村民期望值

上海以集中居住为乡村振兴主抓手，资金开支巨大。2019年乡村振兴专项财政资金是83亿元，2020年增至124亿元，2021年高达213亿元，财政的村均投入是浙江的16.9倍、江苏的9.5倍(见表2)。这种高额投入难以持续，如市级财政对乡村振兴示范村的村均投入快速递减，首批9000万元第二批4852万元几近腰斩，第三批更跌落至2000万元。

财政补贴难以为继。参照过去5年实现5万户(年均1万户)农民集中居住，“平移”“上楼”模式分别占16%、50%的农户比例，每户分别补贴24万元、100万~140万元，单是集中居住一项每

年需要财政开支共63.84亿元左右，占乡村振兴专项资金的一半以上。到2025年要建设150个以上示范村、基本完成“三高两区”^②10户以下自然村落归并，财政远无法满足该资金需求。

过高的补贴推高村民期望值。基于居民个人

的理性预期，经济补偿和心理诉求间存在紧密的螺旋上升的互动关系，高额的和不断攀升的经济补偿推高了村民对土地增值的预期，为在未来的拆迁中获得更高额补偿，分散居住的村民更不愿意腾退宅地。

表2 2021年江浙沪乡村及乡村振兴财政投入对比

| 指标\省份 | 上海 | 浙江 | 江苏 |
|---------------|-------|------|------|
| 常住人口(万) | 2488 | 6468 | 8477 |
| 城镇化率(%) | 90 | 72 | 73 |
| 乡村常住人口(万) | 266 | 1800 | 2252 |
| 行政村数量(万) | 0.156 | 2.47 | 1.4 |
| 乡村振兴年财政投入(亿元) | 213 | 200 | 200 |
| 村均财政投入(万元) | 1365 | 81 | 143 |
| 村民人均可支配收入(万元) | 3.97 | 4.52 | 2.85 |

三、实践路径：全方位加强思想政治工作，激活上海的禀赋优势

习近平总书记始终强调“五级书记抓乡村振兴”并在2022年中央农村工作会议提出：要加大对涉农干部的培训力度，打造一支政治过硬、具有领导农业强国建设能力的“三农”干部队伍，重点加强村党组织书记和新型农业经营主体带头人培训，全面提升农民素质素养，育好用好乡土人才；要引进一批人才，要健全村党组织领导的村级组织体系，把农村基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。论断深刻诠释了思想政治工作对乡村振兴至关重要的价值、路径和方法意义。针对推动集中居住，上海交大农村经济研究所所长顾海英指出：“农户意愿是核心，而政府的决心、政策和施政者能力是必要条件。”这正是思想政治工作的发力点。

（一）五级书记在思想、组织、制度和行动等方面高度重视集中居住

五级书记抓乡村振兴，首要的是思想上传承好思想政治工作这一党的优良传统、鲜明特色和突出政治优势，以习近平总书记关于乡村振兴的重要论述为根本遵循^[17]。在组织上，上海市委组织部自2006至今已连续实施了四轮城乡党组织结对帮扶专项工作，并计划于2023—2027年再选派

400名到村担任第一书记的驻村指导员。但这一措施远无法匹配30000多个自然村的需求。既需壮大队伍，更需对帮扶队成员做深做实统一的思想政治辅导培训，使其对乡村振兴充满使命感和紧迫感，而不能仅把这类机会当作是“镀金”或晋升的跳板。在制度上，要在《上海市乡村振兴责任制实施细则》基础上细化“五级书记责任清单”，为乡村全面振兴构建一套职责清晰、分工明确的责任体系。在行动上，应通过思想政治工作来宣传、动员各级干部和群众参与到集中居住工作中，从构建共同价值准则、拓展村民公共参与渠道、激发新乡贤引领价值、实现村规民约激励约束双重效应等方面补齐乡村治理短板^[18]，从根本上扭转2022年上海疫情暴露出来的基层治理薄弱的局面。

（二）壮大基层党组织的思想政治工作队伍，发挥集中居住引领示范作用

基层党组织是乡村振兴的领导力量和主导力量，但《上海市乡村振兴“十四五”规划》的12项考核指标中不包含组织建设的项目，仅提出“稳步推进‘一肩挑’，推动村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任^[19]。推行村‘两委’班子成员交叉任职，提高村民委员会成员、村民代表中的党员比例”。实际的“一肩挑”工作推进

极快，从2018年全市村委换届完成时的42.1%，3年后即到2021年最新换届完成时就增至96.8%。这既造成“一肩挑”后工作量未减，而工作人员减少了，对基层干部的能力和精力提出了较大的挑战，也使得一些非中共党员的“三农”能手、致富好手等无法入选村基层负责人，其参与乡村振兴的积极性和政治觉悟被严重削弱^[20]。

因此，未来思想政治工作的重点之一应集中在壮大基层党组织上，具体而言应做好下列工作：(1)普及“专职副书记”，在各中心村加快普及专职思想政治工作的村支部副书记岗位。可借鉴浙江经验，从省委开始，各级均配备分管农村工作的副书记，协助书记总揽全局、协调各方，各级农办主任分别由省、市、县委的副秘书长兼任，共同克服乡村振兴中的困难^[21]。(2)把村中会致富、有威望的“能人”通过组织培养，发展成为党员，虽不能担任负责人，但也应将其吸纳进入基层领导班子，发挥其在集中居住中的示范效应。(3)把留村或回村大学生、文化人士、能工巧匠、中医世家、技艺人才、网络主播、带货能手等各有所长的人，通过相对系统的思想政治教育培训，发展成为党员，增强集中居住区的社会服务能力和社会生活的生机活力，凸显党员的先锋模范作用。(4)通过民主生活会、培训进修、实地考察调研等途径，提升基层干部的政治觉悟、理论素养和工作能力等，发挥引领作用。(5)实现老党员到乡贤的转变，发挥其影响力、说服力、思想觉悟高和工作经验丰富的优势。总之，应多渠道壮大专职思想政治工作队伍，形成乡村振兴尤其是集中居住工程的“四梁八柱”。

(三) 把集中居住所带来的切实利益，作为思想政治教育宣传的主要内容

村民对集中居住积极性不高，也有其对已有状态的惯性依赖，意识不到集中居住对未来生活的巨大意义的原因，而其支持意愿会因集中居住的示范和宣传而加强^[11]。

乡村思想政治工作队伍通过宣讲、聊天、展

览等方式给村民讲透、讲明集中居住对乡村振兴战略实施和个人生活的意义：(1)不能寄希望于等待住宅拆迁而获得高额补偿，土地增值源于人口和基础设施的聚集；(2)人口聚集有正反馈效应、规模效应，人越多，创造的就业岗位、市场需求、“交易剩余”和引入的优质乡村振兴项目就越多，文化生活就越丰富，村民互助互动频度也越高；(3)集中居住能以更低的人均成本和更高的标准，导入轨道交通、文化中心、咖啡书屋等基础设施建设；(4)集中居住能吸引更多包括城市退休的专业技术人员在内的人才到村镇学校、卫生、养老等机构，自然消减城乡间教育、医疗等公共服务差距；(5)老宅腾退能高效优化生态环境，实现农业农村现代化。

此外，还应把集中居住尤其是“上楼”模式的长期政策、典型成果和优秀案例等，通过朋友圈展示、微信群推送、样板间展示推介等“O2O”渠道，向村民做全方位宣传，发挥先进示范效应和全员关注的回声共鸣效应，以此破解单纯依靠经济补偿这种外部激励既不可持续又边际效应递减的普遍难题。

(四) 加强思想政治教育，激活潜在丰富的高校资源

习近平总书记指出：“实施乡村振兴战略是一项长期而艰巨的任务。”^[22]上海农村目前的重老龄化、低生育率难以支撑这一战略及集中居住的持续推进。人口结构的这一劣势，可由思想政治工作激活全国最丰富高校资源的这一巨大潜在优势来克服。该优势还在持续强化，如2023年全国批准新建的8所大学，有4所在上海。强化思想政治工作来激活这一宝贵资源，能为乡村振兴和集中居住提供足量、高质、持久的内生动力。

中心村联谊部属、市属高校，邀请城乡研究领域及从事党史教育主题宣讲的讲师团成员，定期入村与村民和干部互动交流、举办讲座，邀请高校大学生社团、寒暑假社会实践小组进驻集中居住区开展文体、美术、科普、家具家电义务维

修等活动,既能丰富激活乡村文化生活,又能为高校党建、全社会参与乡村振兴提供抓手。

更为重要的是通过强化高校思想政治教育有助于学生塑造正确的价值理念和思维模式,使学生对乡村振兴形成全方位的积极性认知,把相当数量的上海就读大学生培养成为“爱农、亲农、懂农”的新型职业农民,使他们积极投身于乡村振兴。而上海这个卓越的全球城市的大舞台对大学生投身乡村事业具有极大的吸引力和支撑力,在上海有望率先实现习近平总书记明确提出的“让农业成为有奔头的产业,让农民成为体面的职业”。

小结

根据党的二十大精神,大都市区代表未来新型

城镇化的发展趋势,其所属区域的乡村振兴既具有示范和引领意义,又普遍受制于土地资源稀缺的束缚,因此,应以集中居住为主抓手推动乡村振兴。然而,在代价高昂的宅地补偿政策无法持续情况下,亟待以加强思想政治工作激活上海的政治、人文、地理等禀赋优势,以最小成本、最持久效果推动上海以集中居住为关键的乡村振兴。

注释:

- ①第一产业比较劳动生产率/第二三产业比较劳动生产率,该系数在发展中国家的通常为0.31~0.45,发达国家一般为0.52~0.86。
②高速公路、高铁、高压线沿线及生态敏感区、环境综合整治区。

参考文献

[1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:30-31.

[2] 刘彦随.中国新时代城乡融合与乡村振兴[J].地理学报,2018(4):637-650.

[3] 熊易寒,俞驰韬.边缘崛起:国际化大都市背景下的乡村振兴[J].理论与改革,2022(4):145-155.

[4] 卢义桦,田鹏.情境化动员:治理转型视角下农民集中居住的社会基础和实践逻辑[J].南京社会科学,2024(3):67-75.

[5] 何晓龙,徐宇晗.中国共产党百年乡村文化治理的轨迹、经验及前瞻[J].行政科学论坛,2023(3):48-54.

[6] 中国自然资源报网站.上海:超大城市的乡村振兴之路[J].国土资源,2018(6):32-34.

[7] 高骞,吴也白,朱咏,等.上海推进乡村振兴的瓶颈制约及对策建议[J].科学发展,2018(10):34-40.

[8] 颜弘,肖继林.散居村落:制约新农村建设与发展的瓶颈[J].农村经济,2009(7):54-56.

[9] 顾海英.推进上海农村居住相对集中的若干问题及其对策[J].科学发展,2020(4):97-105.

[10] 周晓娟.资源紧约束背景下超大城市乡村振兴战略和规划策略的思考:以上海为例[J].上海城市规划,2018(6):22-29.

[11] 施焯明.农民集中居住的意愿分析及对策[D].上海:上海交通大学,2015.

[12] 王东荣,顾吾浩,吕祥等.上海郊区实施乡村振兴战略若干问题研究[J].上海农村经济,2018(5):4-13.

[13] 新华社.绘就新时代美丽乡村新画卷[EB/OL].(2018-04-23)[2023-12-18].http://www.wenming.cn/specials/zxdj/xjp/mtjd/201804/t20180423_4663927.shtml.

[14] 马克思恩格斯文集:第2卷[M].北京:人民出版社,2009:566.

[15] 马克思恩格斯文集:第5卷[M].北京:人民出版社,2009:537.

[16] 胡豹,谢小梅.高质量推进乡村振兴的浙江典型模式与路径创新[J].浙江农业学报,2019(3):496-502.

[17] 韩俊.以习近平总书记“三农”思想为根本遵循实施好乡村振兴战略[J].管理世界,2018(8):1-10.

[18] 谢炜,郝宇青.乡村振兴视域下“三治融合”实施成效研究:基于上海的实证调查[J].学习与探索,2021(2):55-61.

[19] 陈海燕.基层党建引领上海乡村振兴的逻辑理路[J].党政论坛,2022(4):27-31.

[20] 娄芹芹,叶敏.乡村振兴背景下推行村级组织负责人“一肩挑”的问题与对策:以上海郊区为例[J].上海城市管理,2021(3):70-77.

[21] 王东荣,顾吾浩,吕祥.上海郊区实施乡村振兴战略若干问题研究[J].上海农村经济,2018(5):4-13.

[22] 习近平.把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手[J].求是,2019(11):1.

责任编辑 刘 钊

新时代党建引领首都基层治理的 阻滞因素与纾解之道

刘 锋, 马西亚

(北京工业大学 马克思主义学院, 北京 100124)

摘要: 新时代党建引领首都“大城善治”是强化党对基层治理的全面领导的必然逻辑, 也是将政治优势转化为治理效能, 以及凝聚基层治理合力, 助推首都治理现代化的现实选择。从“吹哨报到”到“接诉即办”再到“未诉先办”的基层治理创新实践, 推动了首都基层治理提质增效。同时, 基层党组织的领导核心作用亟待强化, 基层治理的力量主体仍需建强, 党建引领基层治理的体制机制与方式方法尚需创新。为此, 要健全党建资源整合机制、基层治理嵌入机制、治理成效考评机制, 把党建引领贯穿首都基层治理的全过程, 实现守土有责、区域联动和央地互动的耦合, 以“五社联动”助推多元共治, 并依托数字技术赋能首都治理现代化, 不断促进治理成果惠及首都全体人民。

关键词: 党建引领; 城市基层治理; 首都社会治理现代化

中图分类号: C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)05-0071-06

首都基层治理关乎“国之大者”。党的二十大报告提出了“推进以党建引领基层治理”^[1]的鲜明要求。这一重大部署为新时代推进党建引领首都基层治理现代化提供了根本遵循。新时代推进首都“大城善治”实践, 就必须强化党建引领作用。当前, 学界围绕党建引领首都基层治理进行了多向度研究, 但对党建引领首都基层治理现存问题的梳理尚不全面深刻, 对党建引领首都基层治理的运行机制与实践路径的阐释相对缺乏学理性、针对性。为此, 本文在分析当前党建引领

首都基层治理探索成效及阻滞因素的基础上, 着力探讨新时代党建引领首都基层治理的运行机制与创新路径, 以期深化学界关于党建引领首都基层治理实践的整体性认识。

一、新时代党建引领首都基层治理的实践动因

新时代推进首都基层治理的改革实践是一个系统工程。“以党建引领城市基层治理是首都‘大城善治’的鲜明特色和成功经验”^[2]。新时代

收稿日期: 2023-10-15

基金项目: 北京市社会科学基金重点项目“新时代党建引领社会治理的内在机理及路径创新研究”(20LLZZB029)

作者简介: 刘锋(1988—), 男, 河南南阳人, 博士, 北京工业大学马克思主义学院副教授、硕士生导师, 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员, 研究方向为党建与基层治理; 马西亚(1999—), 女, 河南南阳人, 北京工业大学马克思主义学院硕士研究生, 研究方向为马克思主义中国化。

强化党建引领首都基层治理是坚持党对首都基层治理的全面领导的必然逻辑，是将政治优势转化为首都基层治理效能的现实选择，也是凝聚基层治理合力以提升首都社会治理水平的客观需要。

（一）强化党对首都基层治理的全面领导的必然逻辑

新时代坚持和加强党对首都治理的全面领导，客观上要求把“党的领导”贯彻落实到首都基层治理的各个环节中。立足首都“四个中心”的战略定位，要坚持从政治引领、思想引领、组织引领、服务引领等方面强化党对首都基层治理的全面领导。党建引领首都基层治理是深化首都超大城市基层治理改革创新、推动首都治理现代化率先实现的必然选择，也是服务党和国家工作大局、将党的领导贯穿于首都基层治理各方面的重要体现。鉴于此，北京市以“街乡吹哨、部门报到”（以下简称“吹哨报到”）、“接诉即办”以及“主动治理、未诉先办”（以下简称“未诉先办”）为抓手，着力发挥党建在首都基层治理中的引领作用，进一步强化党对首都基层治理的全面领导。

（二）将政治优势转化为首都基层治理效能的现实选择

坚持“看北京首先要从政治上看”的要求，强化党建引领作用，把首都的政治优势转化为治理效能，推进首都基层治理体系和治理能力现代化。新时代坚持党建引领首都基层治理，充分发挥首都基层党组织的战斗堡垒以及党员队伍的先锋模范作用，切实有效解决人民群众的急难愁盼问题，是将政治优势转化为首都基层治理效能的内在要求与鲜明体现。因此，新征程上以党建引领首都“大城善治”，全力打造有温度的“首善之区”，就必须不断地将首都政治优势向基层治理效能进行转化，坚持以高质量的党建助推首都基层治理体系和治理能力现代化。

（三）凝聚基层治理合力以提升首都社会治理现代化水平的客观需要

推进基层社会治理现代化必须坚持政治引

领、党建先行，充分发挥党组织在凝聚基层治理合力中的“主心骨”作用。新时代建设和治理好首都，用“共商、共建、共治、共享”凝聚基层治理合力，破解首都超大城市精细化治理中高频共性难题，客观上需要充分发挥党建引领作用，引导广大人民群众以及各类社会组织主动参与首都基层治理实践，打造共治共建共享的基层治理共同体，提升首都社会治理现代化水平。鉴于此，北京市各个街道和乡镇（以下简称“街乡”）强化党建引领作用，在政治上切实凝聚社会组织力量、在思想上有效整合社会成员共识、在组织上促进多元主体良性互动、在制度上为实现首都基层治理现代化立规定矩，“搭建了纵向到底的‘区、街、社区’三级网格一体化工作平台以及横向到边的政府、市场专业力量、社会组织、社区、居民‘五方联动’的治理格局”^[3]，进而最大化地提升了首都基层治理效能。

二、新时代党建引领首都基层治理的创新探索

从“吹哨报到”到“接诉即办”再到“未诉先办”的首都基层治理创新实践，为深入推进首都“四个中心”功能建设夯实了社会基础，进一步发挥了首都基层党组织的战斗堡垒作用，显著提升了首都基层治理能力与治理体系现代化水平。

（一）以赋能增效为重点实施“吹哨报到”

北京市各街乡治理中面临着驻地主体多元分散、权责不清晰以及基层资源和力量统筹协调难等问题，导致基层治理合力不够、效能不高。为有效解决街乡治理中存在的难点痛点问题，北京市以赋能增效为重点，探索实施了“吹哨报到”改革实践。

一是强化“赋权”，进一步明晰街乡各部门责任，并优化其工作职能。以“赋权”为重点，督促推动赋予街乡召集权、指挥权、评价权以及考核权等各项工作权力的落地落实；完善街乡议事规则和决策程序，抓好街乡“吹哨报到”职责

清单落实，精简各类督察检查考核，引导街乡聚焦主责主业。二是聚焦“下沉”，以资源整合和平台建设为抓手，推动各层级部门联动治理。坚持推动治理工作重心下移、治理力量下沉、服务保障下倾，拓展党建服务平台、社区服务平台以及街乡综合执法平台，创新“街乡一体、条抓块统”的治理模式。三是着眼“增效”，以精设机构和完善机制为主要途径，提升街乡服务管理质效。围绕提质增效的治理目标，优化街乡各部门的职能配置，调整职能部门的内设机构，并健全“吹哨报到”流程、完善考核评价机制，为提升街乡治理效能保驾护航。

总之，北京市探索实施“吹哨报到”改革实践，主要通过赋权、下沉、增效等方式，进一步推动了首都城市治理向“末端”延伸，对凝聚基层治理力量、破解首都基层治理“最后一公里”难题具有重要意义。

（二）以群众满意为目标开展“接诉即办”

以“绣花功夫”纵深推进首都精细化治理，对人民群众的民生诉求进行及时响应、即时办理并有效反馈，是实现“大城善治”的内在要求。鉴于此，北京市着力探索实施以提升群众满意度为目标的“接诉即办”改革。

一是建立专项小组细抓统筹，强化顶层设计和整体推进。通过成立改革专项小组，定期开展工作调度、会商研判、专项攻坚等，提升“接诉即办”工作实效。二是搭建平台，全面响应并受理群众诉求。建立全市统一的12345市民服务热线受理平台，畅通“12345网上接诉即办”渠道，打造从“耳畔”到“指尖”的全方位服务热线，实现对社情民意的多渠道、全时段响应。三是建立职责清单，促进协同联动共治。建立“接诉即办”具体职责目录与清单，将群众的咨询、建议、举报、投诉、需求等诉求所涉及的事项进行拆分，积极探索诉求联合双派制度，减少“条”与“块”之间的衔接周期，促使诉求的高效解决，并对诉求办理主责单位和协办单位实行差别

化考评。

总之，作为首都基层治理改革的创新举措，“接诉即办”通过线上线下一体联动，将吹哨权赋予社会大众，促使单向治理向双向治理模式转变，广大群众诉求的解决率和满意率得到了显著提升。

（三）以源头治理为导向推进“未诉先办”

为进一步提高首都基层治理的精准性，北京市将治理的端口前移，积极探索以源头治理为导向的“未诉先办”治理模式，旨在围绕群众反映频率较高、共性较多的周期性或者季节性诉求进行主动治理、靶向服务。

一是以前瞻性视角主动挖掘高频共性问题。依托大数据等现代化信息技术对群众诉求进行数字化分析，归纳梳理出季节性、周期性问题，并将其列入主动治理项目清单。二是将解决诉求关口前移，实现群众诉求早响应。聚焦解决群众急难愁盼问题，各级部门通过居民访谈、实地考察等方式，结合以往治理经验制定详细工作预案进行超前响应。三是完善主动治理工作保障机制，推动多方联动破解治理难题。北京市各街乡利用党政群共商共治工作平台整合资源，凝聚多元治理力量，积极开展“网格+热线”改革实践等，切实推动高频类、跨部门问题的有效破解。

总之，北京市积极探索实施“未诉先办”改革实践，通过“由点到面、以小见大”的服务方式促使一个问题带动一类问题的有效解决，打破了以往各部门“等事上门”、被动治理的传统局面，显著提升了首都城市治理的精细化水平。

三、当前党建引领首都基层治理的阻滞因素

新时代党建引领首都基层治理的创新探索，形成了具有首都特色的超大城市“基层治理样本”。当前，党建引领首都基层治理实践中关于基层党组织的领导核心作用发挥、多元治理主体力量凝聚、基层治理的体制机制和方式方法创新等方面还存在一些亟待破解的难题。

（一）基层党组织的领导核心作用亟待强化

作为贯彻落实党的路线方针政策以及决策部署的神经末梢，基层党组织在党建引领首都基层治理现代化中发挥着关键作用。然而，部分基层党组织在政治领导力、思想引领力、群众组织力等层面的作用发挥不够，与基层治理融合不深，出现党建工作与基层治理“两张皮”现象。同时，一些基层党组织在制定相关治理政策和促进首都基层治理改革方面的能力仍然不强，一定程度上弱化了基层党组织的核心领导作用。因此，必须将党建引领贯穿首都基层治理的全过程、各领域。

（二）基层社会治理的力量主体仍需建强

基层社会治理的关键是共治。实现共治要求在坚持党委领导、政府负责的同时，充分调动社会组织以及广大群众参与基层治理的积极性，以最大合力画好“共建共治共享”同心圆。然而，部分基层党组织在首都基层治理中惯用“刚性”管控思维，“柔性”治理理念仍待强化，同时，与其他基层治理主体之间的权责边界亟待进一步理清。此外，广大群众及社会组织参与基层治理的渠道相对单一、平台仍需拓展，多元治理主体的力量聚合不够、协同共治的水平不高。因此，要坚持区域联动共治，凝聚多元治理力量赋能首都基层治理。

（三）党建引领基层治理的体制机制有待健全

健全的体制机制是提升党建引领基层治理效能的重要保障。在党建引领首都基层治理实践中，由于各治理主体的权责尚不清晰，“条散块虚”现象仍比较突出。有些基层治理工作呈现出属地部门“单打独斗”和责任下压式考评等特点，联建共建尚不充分，相关党建资源出现多头投入、倒置式分配现象，党建、政务、人才、服务等各种资源的全域整合效应仍需进一步发挥。同时，基层干部考核激励的评价机制与指标体系相对缺乏针对性，难以真正发挥考核的“指挥棒”作用。因此，应着力从党建资源整合、基层治理嵌入、治理成效考评等方面健全完善党建引

领基层治理的体制机制。

（四）党建引领基层治理的方式方法尚需创新

北京市各街乡注重将党建嵌入基层治理的全过程和各领域，建构了网格化的治理模式，基层社会治理现代化水平有了显著提升，但在发挥党建引领首都基层社会治理的具体方式方法层面仍存在着数字技术赋能不足等问题。具体来讲就是，利用数字技术赋能基层党组织的各个领域建设的深度有待深化，同时，利用数字党建助推首都基层社会治理精细化、矩阵化、智慧化方面的具体方式方法创新性不足。因此，当前迫切需要强化党建引领与技术赋能，以数字党建高质量建设助推基层社会治理现代化。

四、新时代党建引领首都基层治理的运行机制

创新完善运行机制是新时代党建引领首都基层治理的重要保障。新时代应着力从党建资源整合、基层治理嵌入、治理成效考评等方面健全体制机制，为党建引领首都基层治理的良性运行提供坚实的制度支撑。

（一）党建资源整合机制

建立健全基层党建资源整合机制是实现党建、政务、人才、服务等各种资源全域共享，推进首都基层治理现代化的内在要求。一是坚持以全域党建理念助推党建资源整合。要着力促进辖区内基层党组织的阵地、服务等资源的全域整合，以共驻共建共治的合力激发资源共享、成效联提。二是借助新兴信息技术的优势，深化资源整合深度。建立多元主体间的资源供需联系网络，实现区域化资源的精准对接，促进基层党建资源由“碎片化”向“一体化”转变，拓展线上线下联动共享的资源空间。三是强化基层党建资源整合的制度保障。厘清各类主体参与基层治理的具体职责，健全完善“资源识别—资源汲取—资源整合”的流程制度，并对资源整合这一过程进行实时监督。

（二）基层治理嵌入机制

基层治理嵌入机制是促使党的基层组织融嵌至基层社会各个领域，实现基层党组织建设和基层社会治理有机衔接的重要保障。一是强化基层党组织的政治引领。积极引导社会组织以及广大居民群众听党话、跟党走，为相关主体嵌入基层治理提供政治保障。二是强化基层党组织的组织引领。引导社会组织、社会工作者、社区志愿者等相关主体积极主动参与首都基层治理实践，促进党群关系、社群关系的和谐稳固，为其关系嵌入基层治理提供组织保障。三是强化基层党组织的服务引领。聚焦首都人民群众的现实诉求，有效发挥基层党组织在统筹协调、整合资源、动员力量等方面的功能，拓展服务群众的渠道和平台，为其功能嵌入提供重要支撑。

（三）治理成效考评机制

健全治理成效考评机制是新时代推动党建引领基层治理实践的关键一环。坚持把政治标准放在首位，将党员干部参与基层治理的工作实绩以及群众满意度等作为考核的重点内容，将过程考核与年度考核、定性考核与定量考核相结合，确保考核结果的全面性和客观性。同时，要强化治理成效的考核结果运用，坚持以“考”促帮、以“评”促建，形成绩效考核—结果反馈—督导整改—工作提升的良性闭环。

五、新征程上推进党建引领首都基层治理的优化路径

党建引领城市基层治理是新时代首都“大城善治”的经验总结。新征程上推进首都基层治理提质增效，要进一步突出和强化党建引领作用，实现守土有责、区域联动和央地互动的耦合，以“五社联动”助推多元共治，并依托数字技术赋能首都治理现代化，不断促进基层治理成果惠及首都全体人民。

（一）把党建引领贯穿首都基层治理的全过程

坚持把党建引领贯穿首都基层治理的全过

程，应充分发挥党建在政治、思想、组织、服务等方面的功能，以党建引领确保首都基层治理成果惠及全体人民。一是强化政治引领，为党建引领首都基层治理固本筑基。严格落实基层党建工作责任制，持续整顿软弱涣散的基层党组织，确保首都各级党组织推进基层治理的工作思路与战略举措同党的政治路线方针政策保持高度一致。二是推动思想引领，为党建引领首都基层治理“铸魂补钙”。基于党建引领首都基层治理实际，拓展思想引领的渠道和形式，进一步用科学理论武装基层党员干部头脑，以精准供给满足基层群众的公共文化服务需求。三是优化组织引领，为党建引领首都基层治理强身健体。明确不同层级党组织在基层治理中的角色，发挥“关键少数”的头雁作用，促使上下联动，提升基层党组织的协调与动员能力。四是加强服务引领，为党建引领首都基层治理立范扬威。创新基层党组织的服务载体、服务方式、服务机制，把服务群众实效作为考评党员干部推进基层治理工作实绩的重要指标，使服务群众成为党建引领首都基层治理的鲜明主题。

（二）坚持守土有责、区域联动和央地互动的有机耦合

坚持守土有责、区域联动和央地互动的有机耦合是当前破解首都基层治理碎片化难题、助力首都精细化治理的重要举措。一是压紧压实属地责任，提升治理成效。首都各街乡应立足属地实际，制定重点工作责任清单，在此基础上，强化共治理念，“构建市、区、街道、社区和网格五级责任联动体系”^[4]，探索创新“街乡共治”。同时，加大问责力度，实时监督领导责任、属地责任、主体责任等落实情况，确保各项工作落到实处。二是打造“党建联盟”，引领区域联动发展。首都各区域基层党组织应突破传统地域界限，通过组织联建、难题联解、工作联动等形式，促使不同区域的协同共治、融合发展。三是健全央地互动模式，协同破解治理难题。首都实

现“大城善治”亟需优化调整央地关系，创新完善央地互动机制，在“高层驱动、行政主导”下把中央主导下的寻优模式与地方实践注入中央决策的学习模式有机统一起来，共谱首都基层治理协奏曲。

（三）以“五社联动”助推多元力量协同参与基层治理

引导多元社会力量共治共建共享是首都党建引领基层社会治理、打造首都社会治理共同体的必然选择。当前，要以“社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源”（简称“五社”）联动共治形式，即“以社区为平台、以社会组织为载体、以社会工作者为支撑、以社区志愿者为依托、以社会慈善资源为助推”^[5]，以目标牵引、利益联动引导多元社会力量协同参与首都基层治理。一是充分利用政治优势，强化社区党建的引领作用，发挥其在决策管理、统筹协调以及对接居民诉求等方面的作用，以解决好居民群众的现实需求为旨归。二是多管齐下建强社会组织这一服务载体，充分发挥其在基层治理中提供公共服务、推动社区治理的效能优势。三是培育一大批高素质的社会工作者为服务支撑，有效发挥社会工作者的专业优势。四是优化整合基层力量，以吸纳社区志愿者为服务助力，切实发挥好其在基层社会治理中的动员优势。五是坚持以有效汇集、整合与共享社会慈善资源为服务保障，发挥其在基层社会治理中的补充作用。

（四）依托数字技术赋能首都治理体系和治理能力现代化

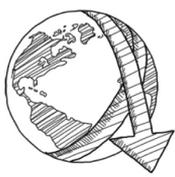
将云计算、人工智能和区块链等数字技术融入基层治理，是助推首都智慧城市建设、提升首都城市治理韧性的必然选择。一是推进首都基层治理数字化的制度创新。结合首都基层治理数据的获取、传递、分析以及使用的实际，“运用数字技术等最新的科技手段来完善基层网格化、多元化治理制度”^[6]，着力探索与区块链、网格化相符的数据分级分类管理制度，确保基层治理数据能够有效、安全使用，推动基层数字治理有序、规范开展。二是加强数字化治理平台建设，提升首都城市治理基础设施智能化水平。结合首都基层公共服务、政务服务等具体工作，因地制宜开发数字化的平台应用程序，并通过上链、入云促进数据资源的优化整合，充分发挥数据赋能作用，探索构建一个感知、分析、预警、响应的完整体系，让首都基层治理中的信息调度、问题研判、综合指挥以及应急处置等治理实践更加智能化。三是提升公众的数字素养与能力。通过开展数字技术的知识宣讲、技术指导与专题培训等活动，强化居民群众的数字化理念，提升其数字技术运用能力。同时，要加强领导干部的数字治理能力建设，健全完善领导干部数字素养测评考核体系，提高其运用数字技术赋能首都基层治理的水平。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京：人民出版社，2022：67.
- [2] 北京市党的建设研究所.推进党建引领首都基层治理现代化[J].前线，2023(7)：78-81.
- [3] 刘锋.基层治理体制创新的路径探析：以北京市平谷区为例[J].经济与社会发展，2019(3)：55-60.

- [4] 张恺.共建共治共享社会治理视角下城市基层党建网格化问题研究[J].山东行政学院学报，2019(3)：26-31.
- [5] 任敏，吕江蕊.“五社联动”的缘起、运作逻辑及其何以促进基层治理[J].社会工作，2023(6)：29-41.
- [6] 杨晓峰，刘宏玮.社区党建引领多元共治机制研究：以北京市L小区为例[J].行政科学论坛，2022(6)：36-40.

责任编辑 谢建文



一线传真

安阳市委编办 强化“五项举措” 为基层减负增能

为深入学习贯彻习近平总书记关于力戒形式主义官僚主义为基层减负的工作部署，安阳市委编办以深化基层管理体制机制改革为抓手，强化五项工作举措，推动构建权责清晰、运行高效的基层治理体系，切实为基层减负增能。

一、理顺乡镇权责关系。以《河南省乡镇职责参考目录》为基准，组织编制乡镇职责清单、属地管理主体责任和配合责任清单、乡镇政府权责清单，明确乡镇的主责主业，解决乡镇职能不清、责任不明的问题。建立乡镇职责准入制度，厘清县乡两级职责边界，规范工作机制和准入程序，防止部门“甩锅”基层、乱派任务。印发《关于开展权责事项排查工作的通知》，组织指导县(市、区)党委编办对照法律法规和部门“三定”规定，全面梳理排查本单位本地区权责清单事项，推动基层严格照清单办事、照清单履职。

二、优化基层机构设置。按照乡镇常住人口数量、经济规模、地理区位等因素，对乡镇机构限额实行分类管理，将全市87个乡镇分为规模较大的乡镇21个，中等规模的乡镇66个。对规模较大的乡镇设置机构12个，中等规模的乡镇设置机构11个，有效解决了乡镇机构设置不统一、工作衔接不顺畅的问题。除水冶镇为国家级经济发达镇，机构规格暂维持现状外，其余86个乡镇的综合行政执法大队和平安建设办公室全部升格为副科级，促使乡镇更好履行综合行政执法和平安建设职责。

三、推动编制资源下沉。全面实行“减上补下”。去年以来，共有600个事业编制下沉到县(市、区)，重点用于保障安全生产、义务教育等民生领域。持续推进“减县补乡”，从市县两级编制总量内调剂部分编制充实乡镇，共为乡镇下

沉编制2211个，全市乡镇平均编制数由70个左右提升到100个以上。

四、提升综合执法能力。协同市司法局推进综合行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，梳理涉及自然资源、城市管理等领域6个领域72项行政处罚权，对照乡镇权责清单进行动态调整，使乡镇执法有法可依、有据可循。会同市委组织部、市司法局印发乡镇综合行政执法改革人员下沉方案，全市87个乡镇综合行政执法大队队长全部配备到位，全市乡镇综合执法队员1378人。

五、落实激励保障措施。在编制管理框架内，采取编制分类管理、人员统筹使用的方式，打破行政和事业一般岗位限制，优化人员配置，赋予乡镇更加灵活的用人自主权。完善人员激励机制，协同市委组织部、市财政局、市人社局研究制定行政、事业人员同工同酬办法，推动调整乡镇工作补贴标准等政策的落实。

新乡市委编办 扎实开展开发区赋权工作

近日，新乡市印发《关于赋予新乡高新技术产业开发区管委会、新乡经济技术开发区管委会部分市级经济管理权限的通知》，向新乡高新技术产业开发区管委会、新乡经济技术开发区管委会分别赋予1053项、1015项市级行政职权事项，进一步扩大赋权范围，全力推进开发区高质量发展。

一、学政策明方向。3月1日，《河南省开发区高质量发展促进条例》正式实施。新乡市委编办按照“开发区选权、部门确权、编办审权、政府赋权”的方式，通过实地调研、召开会议、细化责任等举措，在前期赋权基础上，进一步扩大赋权范围，形成赋权目录，向开发区赋予更多市级经济管理权限。

二、搞调研摸情况。为确保精准赋权，市委编办深入高新区、经开区开展实地调研，了解承

接权限的运行情况、亟需市级下放的经济管理权限等，以开发区实际发展所需和承接能力为出发点，依托新乡市现行市县乡三级权责清单通用目录，由开发区自主选权，形成赋权目录，组织市直相关部门对赋权目录(征求意见稿)逐项进行确认反馈，并与开发区达成一致意见，经市委编办审核后最终形成赋权清单。

三、定机制抓后续。市委编办会同有关部门建立赋权工作效能评估机制，适时组织评估问效，评估结果作为赋权事项调整的重要依据；对赋权工作中出现的明放暗不放、培训不到位、运行不顺畅、监管有真空等问题，将通报批评并严肃追责问责。开发区依托赋权事项建立权责清单，按照“赋全权、负全责”的原则，承担行使赋权事项所产生的法律责任，根据发展所需和承接能力，结合赋权实际运行情况，及时提出修改意见，沟通协调一致，按程序审核备案，每年度公布调整情况。

焦作市“三着力三解决” 持续加强乡镇综合行政执法队伍建设

为扎实做好乡镇管理体制机制改革“后半篇文章”，焦作市围绕乡镇“一支队伍管执法”规范化建设目标，通过“三着力三解决”，提升执法的规范化、法治化水平。

一、着力执法资格规范，解决“没人干、干不了”的问题。以机构调整、职能整合为契机，优先将乡镇持有执法证且能力突出的在编人员，以及执法部门派驻机构下沉人员，充实到综合行政执法大队。改革以来，通过“培养式选配”，向执法大队充实在编在岗人员249人；通过“专业化派驻”，向执法大队下沉人员108人。严格执法资格准入。严格落实乡镇执法人员持证上岗和资格管理制度，2023年共为乡镇执法人员申办执法证件317件，全市乡镇执法大队持证上岗人数

增加至566人，增长率达127%。

二、着力执法能力提升，解决“不会干、干不成”的问题。完善培训制度。明确培训师资、培训对象和培训时间，对乡镇执法人员开展常态化培训。创新培训方式。围绕城市管理、消防、农业农村、生态环境、自然资源等乡镇独立执法领域，拍摄执法微电影8部，对案件线索排查、证据采集、联动协调等进行全流程模拟推演，为乡镇综合执法提供教科书式参考。

三、着力执法环境改善，解决“不愿干、干不好”的问题。优化硬件设施。全市所有乡镇综合执法大队均按照省执法场所规范化建设标准，配置了固定的办公场所。各县(市、区)根据实际，对执法车辆、执法服装、执法设备逐步进行了配备落实。拓展发展空间。通过严格考核筛选，将业务能力强、综合素质优的干部选拔到领导岗位上，大幅提振了干部干事创业的精气神。强化待遇保障。各县(市、区)积极出台政策，全面兑现乡镇事业干部交通补贴等工资待遇，打通了行政与事业编制属性二元壁垒，整体上实现了乡镇事业人员收入整体高于县直机关同职级人员24%以上。

三门峡市委编办高质量完成全市中小学 教职工编制动态调整工作

为深入贯彻落实习近平总书记关于加强基础教育、优化教师资源配置的重要指示批示精神，三门峡市委编办按照“市级统筹、县域调剂、动态调整”的总体思路，在全省率先完成中小学教职工编制动态调整工作。

一、深入调查研究，全面摸清底数。为有效应对民办学校转公办、二孩入学高峰以及部分县(市、区)学生回流等中小學生源变化情况，自2023年11月起，市委编办深入市、县、乡教学一线，

对中小学在校生、教职工编制使用及人员结构等情况进行实地调研，认真听取教职工对中小学教职工编制动态调整工作的意见和建议，全面核查中小学在籍学生数、班级数等情况，准确掌握生源增减变化，梳理分析问题成因，全面掌握中小学运行现状。

二、科学制定方案，优化资源配置。为适应乡村振兴、新型城镇化、优化生育政策等带来的新情况，遵循“控制总量、盘活存量、优化结构、增减平衡”原则，在省核定的中小学教职工编制总量内，根据学校布局和学段、生源变化等情况，严格标准，精确测算，按标准核定中小学教职工编制，确保各县(市、区)、市直中小学教职工编制配备全面达到国家基本编制标准。综合考虑小规模学校、寄宿制、课程改革、高考综合改革、女职工生育及特殊教育等增编需求，在编制达标的基础上，编制配备适当倾斜，进一步强化编制保障。

三、强化监督检查，严格编制管理。强化监督检查，严禁以各种形式“吃空饷”和非教学单位长期借用教师等行为，加强中小学教职工编制实名制管理，加大内部挖潜力度，进一步优化中小学教职工队伍配置。在编制限额内，加强“特岗教师”“免费师范生”等政策落实，根据生源变化和学校布局调整等情况，合理配备中小学教职工，积极引导教职工合理流动，提高中小学教职工编制使用效益。

则，围绕高新区功能定位和主导产业，聚焦产业培育、企业发展和项目建设等方面，市委编办会同有关市直部门，对拟下放的65项权限进行认真审核会商，经市政府常务会议审议通过后，以市政府文件的形式予以印发。同时制定权限承接工作方案，组织所属机构人员加强培训学习，掌握承接权限的工作流程、工作要点等，确保权限承接到位和行政权力运行流畅。

二、做好日常完善。市委编办按照市长办公会议要求，印发下放权限文件，向信阳高新区下放涉及工业项目建设用地规划审批的建设用地(含临时用地)规划许可证核发、建设工程规划类许可证核发、建设工程规划土地核实三项权限，推动营商环境综合配套改革走深走实，以一流营商环境保障高质量发展。

三、用好强化保障。针对下放权限办件情况，积极开展放权评估工作。对办件较少的下放权限进行分析，查找原因，分类解决问题。对开发区未承接的权责事项，仍由市政府有关部门实施，杜绝接放脱节、监管空白、推诿扯皮等现象发生。同时对市直有关部门的内设机构进行优化调整，在不增加机构编制的前提下，在部分部门增设行政审批科或在职责相近科室加挂行政审批科牌子，集中统一实施承接的赋权事项，提升行政审批效能。

信阳市委编办“三步走”做好放权赋能 助推开发区高质量发展

自全省推进开发区“三化三制”改革以来，信阳市委编办围绕开发区放权赋能工作，加大对开发区放权力度，持续深化做好开发区改革“后半篇文章”。

一、打好坚实基础。按照“能放尽放”的原

博爱县委编办 “五个着力”夯实党建基础

近年来，博爱县委编办坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不断创新党建工作思路，以“五个着力”夯实党建基础，为全县机构编制事业高质量发展提供了坚强的组织保证。

一、着力政治引领，在坚守忠诚中铸魂聚力。县委编办坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，将理论学习贯穿全年、融入

日常，引导党员干部锤炼党性、坚定信念。严格落实“第一议题”，及时跟进学习习近平总书记最新重要讲话精神。常规抓好支委会学习日、“三会一课”等集中学习与个人自学，全体党员干部的政治素质和政治敏锐性得到进一步提高，蓄足了坚决落实中央和省市县委重大决策部署的原动力。

二、着力责任引领，在肩扛重担中带头履职。办领导班子严格落实抓党建工作责任、全面从严治党责任、党风廉政建设责任、意识形态领域责任，完善了党支部组织生活各项制度和民主集中制的各项制度，严格议事程序，注重听取吸收不同意见，凡事都干在实处、走在前列，要求党员干部做到的，领导首先带头做到，处处以实际行动给大家做好表率，构建了书记带头履职环环紧扣的党建落实责任体系。

三、着力组织引领，在固本强基中提升组织力。县委编办扎实推进标准化规范化建设，先后组织编办全体党员干部赴博爱县柏山村革命史教育基地和博爱县电业局廉政教育基地接受党性教育，洗涤灵魂，坚定理想信念。开展“家访讲廉”等活动，加强自身及全办党员党性修养。打造“政治力强、策划力强、执行力强、示范力强、革新力强”的支部队伍。

四、着力作风引领，在深度融合中担当作为。县委编办注重在急难险重等中心工作中锤炼干部，提升能力，积极组织号召党员干部参加志愿服务和“六帮六助”“双报到、双服务”等重点工作，积极开展社区人居环境整治、文明创建志愿服务等，不断提升服务群众本领。发挥职能作用，实现了学习教育与中心工作的融合共进。

五、着力文化引领，在凝心聚力中向上向善。县委编办开展“赶考路上有我”诗歌朗诵比

赛、学雷锋做好事、消防知识培训、文明交通和99公益日捐款等活动，陶冶情操、增长知识、奉献爱心，有效提升了党支部的凝聚力、战斗力和号召力。

修武县委编办盘活用好机构编制资源

为切实盘活用好机构编制资源，修武县委编办围绕县域重点中心工作，通过减县补乡、人才引进、县乡循环交流等途径，全力做好重点领域机构编制保障工作。

一、继续做好“减县补乡”工作，激发基层活力。县委编办按照“减上补下”原则，公开选派4批121名人员，充实乡镇力量，解决基层人少事多、资源不足问题，切实统筹优化基层编制资源配置。

二、创新“县乡循环交流”工作，调动干部热情。用足用活减县补乡政策，坚持整体可控、县乡循环，逐步消化矛盾，结合事业单位重塑性改革后空编情况，面向乡镇公开选拔一批具备干部身份、距法定退休年龄不小于15年的工作人员，对日常表现优秀、有发展前景的干部，根据工作需要，经县委主要领导审批后，办理调动手续，进一步激发全县广大干部的干事创业热情。

三、持续推进“人才引进”工作，促进经济发展。近年来，向县域内重点中心工作输送专业高层次人才48名，为乡镇引进河南理工大学、“千博万硕聚怀川”人才49名，尽最大努力满足了基层紧缺性专业人才需求。

责任编辑 华夏

陈家沟太极拳博物馆



太极拳表演

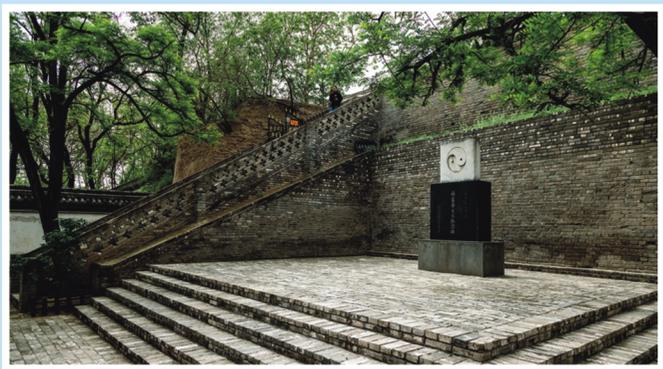
沿渠文化风景线

陈家沟：太极拳发祥地

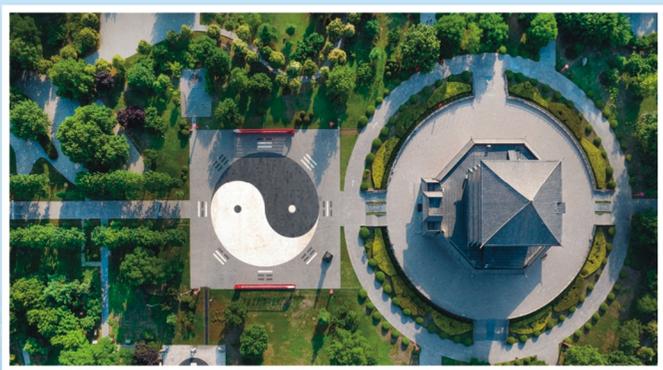
陈家沟是中华太极拳发祥地，位于河南省焦作市温县城东5公里处的清风岭中段，原名常阳村。明洪武年间，山西泽州人陈卜迁至该村，因村中有一条南北走向的深沟，随陈氏人丁繁衍，该村更名陈家沟。明朝末年，陈氏第九世陈王廷，依据祖传拳术，创编了一种新的内功拳种，取名太极拳。之后，陈氏太极拳逐步演变出全国有代表性的“杨、武、吴、孙”等诸大流派。

2004年，在南水北调中线穿黄工程建设中，河南省文物考古研究所对陈家沟遗址进行了考古勘探和发掘，共清理出龙山文化、两周时期和汉代灰坑480余座，出土和修复不同质地的文物300余件，对复原当地历史文化面貌、研究东周时期手工工艺，具有极高的价值。

©本期摄影/文明 文字整理/石羽



杨露禅学拳纪念处



太极拳博物馆俯瞰

南水北调中线总干渠绕陈家沟而过



南水北调中线总干渠绕陈家沟而过 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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