

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

-
- ◎ 优化事业单位监管的探索与实践
 - ◎ 纵深推进县域放权赋能改革研究
 - ◎ 人类文明新形态的中国方案：新时代全球文明倡议的生成逻辑、价值意蕴与实践向度
 - ◎ 中国式现代化的文化自信之维

2025 09
总第129期

上蔡县：蔡国古城 李斯故里

上蔡县历史悠久，文化底蕴深厚。古为蔡国，以封地而得名，是秦丞相李斯故里、中国重阳文化之乡。县内文物遗址众多，有全国重点文物保护单位2处：蔡国故城、楚国贵族墓；有光武台、李斯墓等省级重点文物保护单位10处、各类古文化遗址182处，居河南省前列。被评选为河南省十大古城之一，被联合国地名组织命名为“千年古县”。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽

蔡国故城保护标志



蔡国故城



蔡叔度墓牌坊



塘虎寺



李斯墓



蔡明园

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 信 箱: xzkxlt2016@163.com
出版日期: 2025 年 9 月 25 日
中国标准连续出版物号: $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/\text{D}}$
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

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: 黄文平 王文超 马新华
杨宏志 胡战坤 孔令晨
陈兴民 丁庭选 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 郁建兴 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

目录 Contents

2025 年 / 第 12 卷 / 第 9 期 / 总第 129 期 / 2025 年 9 月 25 日出版

◇ 事业单位改革

优化事业单位监管的探索与实践

——以焦作市机构编制监管为例 / 焦作市委编办课题组 / 4

加强事业单位登记证章管理的探索与思考 / 鹤壁市委编办课题组 / 9

◇ 政府治理

纵深推进县域放权赋能改革研究 / 南阳市委编办课题组 / 13

开发区放权赋能工作实践探索

——以新乡市市管开发区为例 / 新乡市委编办课题组 / 16

◇ 高校治理

新时代提升高校基层党组织内聚力的价值意蕴与路径选择 / 卢艳娜 / 20

公安高等院校践行“枫桥经验”安全管理机制论析 / 李劲鹏 卢 旭 / 24

大数据赋能高校辅导员队伍管理高质量发展的困境与对策 / 何向向 / 27

大数据驱动的高校就业指导精准化研究 / 赵婉琪 / 30

◇ 党的建设

政党整合:理解党建引领基层治理的一个视角 / 魏小换 / 33

《关于党内政治生活的若干准则》执行情况及历史经验

——基于《人民日报》的报道 / 费渔林 杨云峰 / 39

◇ 社会治理

突发公共事件前瞻性治理的内涵及实现路径 / 吴新辉 李 璐 商露元 / 43

有为政府与有效市场:农民工创业集群发展中的政企互动

——基于南阳侯集镇的案例分析 / 王可心 操家齐 / 48

生成式 AI 在政务新媒体政策传播中的风险规制与创新性保障 / 杨佳慧 / 53

◇ 理论视点

人类文明新形态的中国方案:新时代全球文明倡议的生成逻辑、价值意蕴与实践向度 / 张宝林 李小芬 /56

中国式现代化的文化自信之维

——基于国家治理现代化的研究 / 裴林林 /61

新时代统一战线服务中国国际话语权建设的多重挑战与功能重塑

/ 段中卫 陶兰兰 /67

◇ 历史上的河南县治

上蔡县:蔡国封地 李斯故里

/ 河南省行政管理体制改革与机构编制管理研究会课题组 /71

◇ 征文园地

入编 / 赵萌雅 /76

奔跑在改革路上的“领头羊”

——记洛阳市委编办四级调研员王振京 / 张 昕 /78

封二、封三 / 历史上的河南县治

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 谢建文

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 19 * 2025-09 * n

优化事业单位监管的探索与实践

——以焦作市机构编制监管为例

焦作市委编办课题组

事业单位作为我国特有的组织，在社会事业发展进程中发挥着不可或缺的作用，为经济建设和各项社会事业的发展作出了重要贡献。近年来，为不断满足人民群众日益增长的公益服务需求，推动公益事业更好更快发展，先后开展了分类推进事业单位改革、深化事业单位改革等，为理顺政事关系、提高事业单位公益服务质量奠定了坚实基础。但众所周知，事业单位涉及领域广、数量多、类型复杂，对事业单位的监管长期以来都是一个难题，尤其是在新时代背景下，事业单位监管工作要如何适应新的发展要求，对机构编制部门的工作提出了新的挑战。焦作市委编办主动躬身入局，结合机构编制工作特点，在优化事业单位监管方面进行了一些探索，以更高站位、更优服务、更严纪律优化事业单位监管，为实现机构编制全过程监管提供了重要支撑。

一、事业单位监管的重要性及历史沿革

（一）相关概念

事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。这是2004年国务院修改的《事业单位登记管理暂行条例》中对事业单位的定义。从定义可以看出，对比行政机关，事业单位具有几个明显的特征：①属于非公共权力机构；②为社会提供

公共服务；③范围广、主体多元；④属于知识密集型组织。

事业单位监管制度，是指监管主体通过设置科学合理的监管标准，采用行之有效的监管手段对事业单位的体制机制运行、自身职能发挥以及公共服务质量、效益等方面进行监管的规章或流程。其中，监管主体包括政府、独立监管机构、社会公众以及事业单位自身等；而监管手段则是与监管主体相对应的，不同的监管主体都有其对应的监管手段^[1]。

（二）事业单位监管的必要性

事业单位最初是被作为为国家提供公共服务的载体而产生的，且政府对事业单位是直接领导、直接管控，久而久之，事业单位会受制于政府的约束，出现行政化的倾向；同时，事业单位管理体制是计划经济时代的产物，随着经济社会的发展，其对市场经济不适应，出现了工作效率降低、人财物等资源浪费等问题。因此迫切需要加强对事业单位的监管。

（三）事业单位监管的历史沿革

我国事业单位监管的历史沿革大致可以分为三个阶段。

第一阶段是萌芽期（1978年以前）。1962年2月，中央明确指出：“各级编制委员会不仅要管好行政编制，也要把事业编制管起来。所属事业单位增设机构，增加编制，必须经过编制委员会审核，转报党委和政府批准。”这是新中国成立

以来第一次以中央文件形式提出关于事业编制管理的规定。在改革开放之前,我国事业单位监管主体主要是政府所属的机构编制管理机关,监管手段是对人员(编制)的监管。

第二阶段是探索发展期(1978—2006年)。随着改革开放的深入、思想的解放,我国也恢复了对事业单位的管理,且逐步向专业化、正规化方向探索。党中央先对科学技术、卫生、体育、教育等几个领域的体制改革进行了初步尝试,同时对事业单位的法人治理结构建设、人事管理制度、财务管理制度等方面进行了探索。例如,1998年国务院出台《事业单位登记管理暂行条例》,标志着我国开始了事业单位法人治理结构建设的探索;2005年,中央机构编制委员会办公室印发《事业单位登记管理暂行条例实施细则》,进一步强化了政府对事业单位登记的管理。1989年,财政部印发《关于事业单位财务管理的若干规定》,加强了事业单位的财务管理。这一阶段,事业单位监管制度实现了量的积累,监管手段更加丰富。

第三阶段是深化成熟期(2006年至今)。2007年,党的十七大提出要加快推进事业单位改革;2011年,中共中央、国务院出台《关于分类推进事业单位改革的指导意见》。随着事业单位分类改革的不断深化,各种事业单位监管手段也在这一阶段日益完善。例如,2007年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步加强和完善机构编制管理、严格控制机构编制的通知》,正式提出“试行机构编制实名制管理制度”,进一步加强了对事业单位机构编制的监管。2012年,财政部印发《行政事业单位内部控制规范(试行)》,从提高行政事业单位内部管理水平、规范内部控制等方面,加强对事业单位的监管。

通过上述内容可以看出,我国事业单位监管制度的发展,一直伴随着事业单位改革的进程,监管措施也是根据不同时期的改革任务不断调整和尝试探索的。截至目前,我国事业单位的监管

手段主要集中在两个方面:一方面是以机构编制、组织人事部门为主体的,以编制为核心的人员监管;另一方面是以财政部门为主体的,以资金、资产为核心的财务监管^[2]。同时,通过以“事业单位监管”为主题在中国知网上进行检索,对检索出的8718篇学术文章进行分类,也得到了这一结论(见图1)。

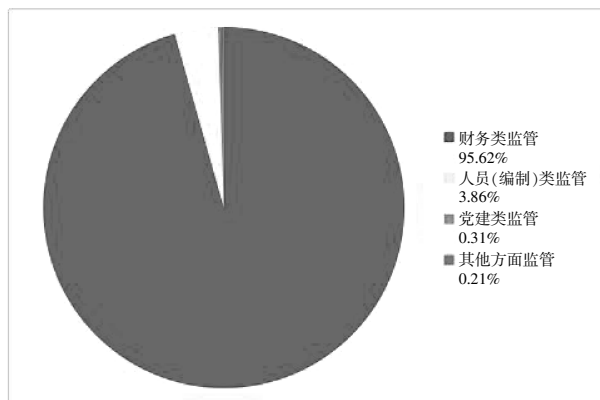


图1 中国知网“事业单位监管”类文章分布图

根据图1我们能明显看出:针对事业单位监管的研究,人员(编制)监管方面要远远少于财务监管方面;而从机构编制管理方面强化事业单位监管的研究,更是相对较少,亟需机构编制部门在转变监管手段、创新监管方式、提升监管效能等方面加强探索和研究。

二、事业单位监管问题及分析

目前,机构编制部门针对事业单位的监管手段主要包括事业机构编制管理、实名制管理、事业单位登记管理、监督检查以及12310电话监督等,监管手段较为丰富,且达到了一定效果。但在事业单位监管过程中,仍然还存在一些盲点和问题。

(一) 制度不健全导致“粗放式审批”

由于机构编制法治化建设相对滞后,在《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)出台之前,事业机构编制事项审批程序及管理权限方面没有相关的法规支撑,各地也没有统一的、规范的审批程序。在以往的机构编制审批过

程中，事业单位提出机构编制事项申请后，机构编制部门往往“就事论事”，或只考虑上级要求、部门诉求、外地经验等方面，对机构编制申请事项的审批没有严格按照“动议—论证—审议决定—组织实施”程序组织实施，存在一定的主观性，一定程度上导致事业单位职责定位不清、职能交叉等问题。

（二）监管力量弱导致“被动监管”

事业单位是党和国家机构职能体系的重要组成部分，机构数量众多，涵盖了教育、卫生、文化、民政、生态环境等各行各业，涉及经济社会活动的方方面面，与人民群众生活息息相关。但是，对比庞大的事业单位基数，机构编制部门的工作人员就显得较少，与服务事业单位数量比例严重失衡，事业单位监管任务重、难度大。因此，在实际的监管过程中，通常是在相关部门反馈机构编制问题或接到信访、举报线索后，机构编制部门才启动对相关事业单位的监管，未从自身管理角度出发，主动加强对事业单位的监管。

（三）机制不完善导致“碎片式监管”

在对事业单位监管过程中，机构编制部门各科(中心)之间没有建立有效的沟通协作机制，基本上处于各自为政的状态，难免出现一些监管漏洞。比如，某事业单位在机构编制监督检查中被发现存在“吃空饷”问题，但监督科未及时将相关情况告知其他科室(中心)；在此期间，该事业单位向保障中心提交了公开招聘工作人员的用编申请，保障中心在不知情的状况下，可能会按照正常的工作程序审批，同意该事业单位的用编申请。

（四）约束力不强导致的“监管乏力”

《条例》出台之前，机构编制部门主要根据2007年中央编办、监察部联合下发的《机构编制监督检查工作暂行规定》开展相关监督检查工作，立法层次不够高、刚性约束力不够强。多年来，由于没有强有力的监督管理依据，大多数单位对机构编制监督检查工作的重要性认识不够，违反

机构编制政策规定的问题时有发生，而机构编制部门对违规违纪违法问题的处理手段往往局限于通报批评、责令整改之类，不能形成强大的震慑力。

三、主要做法及成效

为解决事业单位监管过程中存在的问题，焦作市委编办深入贯彻落实习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上的讲话精神，提高站位、主动求变，把事业单位监管与事业单位机构编制管理各环节紧密结合起来，通过“四个转变”精准发力，进一步推动事业单位监管工作再上新台阶。

（一）优化监管环节，变“粗放式审批”为“规范化审批”

从《条例》规定的机构编制动议、论证、审议决定和组织实施四个环节入手，细化管理权限，固化工作流程，明确形式要件，推动事业单位机构编制审批工作向程序化、规范化转变，进一步提高事业机构编制管理的科学化和法治化水平。一是优化完善动议环节。市直各部门(单位)根据事业发展和实际工作需要，确需设立事业单位或对现有事业单位的机构编制事项进行调整的，必须经党组织领导班子讨论决定，对设立事业单位或现有事业单位机构编制调整事项的必要性、合理性和可能性进行充分讨论。比如，是否符合党中央、省委有关改革精神和机构编制有关规定，是否除设立机构外无其他解决办法，是否属于本部门职责范围或履职所需，是否适应经济社会发展需要和具备财政保障能力。二是优化完善论证环节。先全面审核部门动议依据的有效性、真实性和充分性，再通过实地调研、座谈交流、个别谈话、查阅资料等方式，对设立事业单位或现有事业单位机构编制调整事项进行合法合规性审查。主要论证是否符合改革方向以及其他改革要求，是否同其他部门所属事业单位存在职责交叉等。如果新设立事业单位或调整事项能通过社会

力量或政府购买服务提供的，能通过职能调整由现有的机构承担的，一律不再新设事业单位。比如，市儿童福利院申请加挂特殊教育学校的牌子，市委编办深入单位，对举办学校的办学资质、教学场地、师资力量、教学资料、受教学生数量等情况进行实地调研、充分论证，确保特殊教育学校的牌子批复后，福利院内的孤弃残障儿童能享受与正常儿童同等受教育的权利，促进孤弃残障儿童教育事业的发展。三是优化完善审议决定和组织实施环节。充分论证后，提出科学合理的事 业 单 位 机 构 编 制 调 整 意 见，按 机 构 编 制 审 批 权 限 分 别 提 交 市 委 编 委 会 议 或 室 务 会 研 究 决 定。同时科学合理制定事业单位的职能配置、内设机构和人员编制规定(以下简称“三定”规定)，并据此设置机构、配备人员、细化职责，确保事业单位不越位、不缺位、不错位，从根本上解决事业单位职能交叉、职责任务不饱满等问题。同时，扎实做好事业单位的职能履行监管工作，适时依法依规对事业单位职责和机构编制配置进行调整，积极推动事业机构编制工作规范化迈上新台阶。

(二) 转换监管视角，变“被动监管”为“主动服务”

积极开展事业单位执行情况和效益评估，由被动监管转变为主动作为，是督促事业单位严格按照“三定”规定履行职能、设置机构和配备人员的有力举措，也是加强事中事后监管，激发事业单位履职尽责、干事创业活力的重要手段。评估结果既可以用于客观评价机构编制资源的投入与产出效益，切实打通机构编制管理前端和末梢，有效防止“重审批、轻监管”现象，也可以作为机构编制资源统筹使用和动态调整的重要依据，为事业单位发展提供有效的服务保障。一是开展新设立事业单位专项评估。重点查看新设立事业单位是否运转顺畅、新定职责是否履行到位、新增编制是否专编专用、新配人员是否人岗相适等。通过单位自查、实地走访、座谈交

流、个别谈话、查阅资料等方式，切实掌握新设事业单位的人员配备、职责任务履行，以及所产生的社会效益、存在的问题和困难等情况。比如，2021年，市委编办对市本级2014年以来新设立的19个事业单位开展了机构编制执行情况专项评估，评估后，对职能弱化的焦作市铁路专用线公用管理办公室，提出了撤销意见并在后续的重塑性改革中予以撤销，为市专用通信局调整了职责任务，为市公共资源交易中心调整了内设科室。在做好监管的同时，在权限范围内满足市直事业单位对机构编制的诉求，最大限度提高了机构编制资源的使用效益。二是开展事业单位行业领域改革、重点领域改革等重大改革执行情况专项评估。对事业单位改革执行情况进行专项评估，督促涉改事业单位及时落实“三定”规定，积极做好干部配备、人员转隶等工作，第一时间掌握事业单位改革的进展情况，摸清阻碍改革落实的“绊脚石”，因而这是持续巩固事业单位改革成果，确保各项改革举措落到实处的有效手段。比如，2023年12月，市直事业单位重塑性改革结束后，及时开展改革“回头看”，对市直各部门改革落实情况进行专项评估，主要查看涉改事业单位的机构整合、人员转隶、主要领导或内设机构领导配备是否到位，国有资产清产核资、法人登记事项是否完成，以及新设立事业单位运行是否顺畅等。针对改革中存在的领导干部配备、社会保险衔接等疑难问题，及时协调组织、人社、财政等部门，共同商议解决。三是开展事业单位编制使用效益评估。通过单位自评、预评分析、实地评估、综合研判、反馈结果5个环节，分析研判事业单位职能履行、编制使用效益等情况，对“三定”规定的落实情况从望文生义向望闻问切转变，透过具体工作、实际问题去发现、判断“三定”规定是否执行到位。比如，2023年，市委编办成立了评估试点工作专班，围绕经济社会发展和民生等重点领域，对市科技局、市医疗保障局和市应急管理局3个评估试点

单位开展评估。对评估中发现的职能履行、体制机制、规范管理等方面存在的问题，分别下发《反馈意见》，提出了13条整改建议。在后续工作中，将评估结果作为优化编制资源配置的重要参考，主动为3个单位调整了机构编制事项。其中，为市应急管理局增加行政编制2名，事业编制9名，新设立事业单位1个；核减了市科技局1个内设科室、1名正科级领导职数；为市医疗保险中心(市医疗保障局所属的事业单位)核增3个内设科室，并在重塑性改革中落实到位。

(三) 凝聚监管合力，变“碎片式监管”为“联动式监管”

为有效加强机构编制审批与监督检查的联动配合，市委编办印发了《机构编制审批与监督检查联动工作制度》，在机构编制系统内部形成了“统一规范、动态运行、科室联动、监督有力”的协同监管机制，进一步强化了事业单位监管举措。截至目前，已处理机构编制问题线索31条，出具《暂缓受理机构编制申请事项通知单》10张，不仅加强了编办各科(中心)之间的信息互通，形成了监管合力，也有效堵塞了管理过程中的漏洞，切实提升了机构编制管理水平。2023年事业单位重塑性改革期间，县区科发现市卫健委对中站区、山阳区和马村区3个区政府下发了《工作提醒》，要求3个区独立设置妇幼保健机构。县区科认为这属于机构编制“条条干预”行为，填写了《机构编制问题线索移送单》及时将问题移交监督科处理。监督科核实后，确认其机构编制违规事实，报经办领导同意后，对市卫健委的分管领导、人事科长和相关业务科长进行了约谈。鉴于市卫健委的行为尚未造成严重影响，未启动立

案程序，责令市卫健委立即收回《工作提醒》，降低不良影响。

(四) 提升监管效能，变“监管乏力”为“有效监管”

2019年，党中央颁布《条例》，以法律的形式对机构编制管理、监督问责等作出明确规定；2023年《中国共产党纪律处分条例》的出台，进一步加大了机构编制违纪问题处理力度，为机构编制监管工作提供了有力支撑。近年来，市委编办主动加强部门间协作配合，建立健全与纪检监察、组织人事、审计等部门的“情况通报—信息共享—线索移送—整改反馈”工作机制，充分发挥监督合力。对机构编制违规问题实行账单化管理、清单化销号，严格把关整改情况，确保真整改、不反弹；对整改不力的单位，严肃责任追究，实行约谈通报机制，定期约谈告诫一批、通报批评一批，涉及违纪违法的线索移交纪检监察部门。强化机构编制纪律刚性约束，树立机构编制部门权威。2022年3月全国第二次机构编制核查工作中，通过深入单位实地核查发现，市农林科学研究院、市道路运输服务中心和市疾病预防控制中心3家事业单位共有13名工作人员存在“吃空饷”现象。市委编办严格执行《中央编办关于进一步加强核减“吃空饷”单位编制工作的意见》(中央编办发〔2015〕37号)精神，先核减13名“吃空饷”人员编制，再将3家事业单位的24名空余编制全部收回，同时，对3家事业单位的“吃空饷”情况进行了内部通报，对其他事业单位形成有效震慑，切实维护了机构编制管理的权威性和严肃性。

(课题组成员：刘淑萍、郭利、郭晓、李梦楠)

参考文献

- [1] 田明.公益性事业单位监管制度改革研究[D].厦门:厦门大学, 2014.
- [2] 陈那波,卢亚伟.中国事业单位精细化监管模式构建[J].中国行政

管理,2010.

责任编辑 石艳艳

加强事业单位登记证章管理的探索与思考

鹤壁市委编办课题组

事业单位登记管理是国家机构编制管理工作的重要组成部分。网上系统管理、纸质档案管理、证书及印章管理等都是事业单位登记管理的重要内容。事业单位法人证书及印章是事业单位法人资格的合法凭证，是对外开展业务活动、从事公益服务的重要证明。在事业单位改革过程中，事业单位登记管理应运而生，事业单位经历了分类改革、重塑性改革和行政执法体制改革，各项事业蓬勃发展，登记管理业务也逐渐跟进。在办理业务的过程中逐步显露出来的证章管理等问题已严重影响了登记管理工作的可持续发展。针对如何加强事业单位法人证书和印章管理，优化提升事业单位登记管理水平，鹤壁市委编办结合工作实际进行了探索研究。

一、事业单位登记中证章管理的法律依据

事业单位登记中有关事业单位法人证书和印章的法律法规主要有《事业单位登记管理暂行条例》(以下简称《条例》)及其实施细则、《中华人民共和国印章管理条例》《中央编办关于〈事业单

位法人证书〉使用问题的通知》等，上述有关文件对证书和印章的发放、使用、变更、销毁等都有明确的规定。

从涉及证书含义的相关依据看，根据《条例》及其实施细则规定，事业单位经审批机关批准成立后，应当依照本条例的规定登记或者备案。登记管理机关向核准设立登记的事业单位颁发《事业单位法人证书》。《事业单位法人证书》是事业单位法人资格的唯一合法凭证。

从涉及印章含义的相关依据看，公章是指国家权力、党政机关以及司法、参政议事、军队、武警、民主党派、工会、共青团、妇联等机关、团体，企业事业单位，民政部门登记的民间组织，居(村)民委员会和各议事协调机构及非常设机构的法定名称章和冠以法定名称的合同、财务、税务、发票等业务专用章。从鹤壁市的实际看，登记管理机关证章管理的对象主要有《事业单位法人证书》正副本、事业单位刻制的公章及财务专用章等。

从证章发放使用的相关依据看，根据《条例》规定，经登记的事业单位，凭《事业单位法人证

书》刻制印章，申请开立银行账户。事业单位应当将印章式样报登记管理机关备案。中央编办关于《事业单位法人证书》使用问题的通知也明确事业单位法人申办相关事宜和开展相关活动时，有关部门应要求其提交全国统一的《事业单位法人证书》。这些事宜和活动包括：刻制印章、办理机动车船牌照、申办有关社会保险事宜、开立银行账户、贷款、人事调动和工资基金管理，等等。同时“企业事业单位、民政部门登记的民间组织、村(居)民委员会和各协调机构及非常设机构需要刻制印章的，应当凭上级主管部门出具的刻制证明和单位成立的批准文本到所在地县级以上人民政府公安机关申请办理准刻手续……”由此看来，证章发放需要具备严格的程序，满足特定的条件由指定部门统一发放；《事业单位法人证书》不管对内维持自身运转，如内部办理相关业务，还是对外以独立的法人资格开展业务活动承担民事责任等都发挥着至关重要的作用。

从证章收缴的相关依据看，根据《条例》规定，“事业单位应当自清算结束之日起15日内，向登记管理机关办理注销登记，应当提交撤销或者解散该事业单位的文件和清算报告；登记管理机关收缴《事业单位法人证书》和印章”。《条例》实施细则规定：“登记管理机关对事业单位变更登记申请应当自受理之日起30个工作日内办结。准予变更登记的，向其颁发变更后的《事业单位法人证书》，收缴变更前的《事业单位法人证书》，变更名称的还应当收缴变更前的单位印章。”“事业单位应当自清算结束之日起15个工作日内，向登记管理机关申请注销登记并提交下列文件：……(五)《事业单位法人证书》正、副本及单位印章……”“事业单位有下列情形之一的，登记管理机关根据情况分别给予书面警告并通报其举办单位、暂扣《事业单位法人证书》及单位印章并责令限期改正、撤销登记并收缴《事业单位法人证书》及单位印章的处罚……”“印章停止使用后，使用单位应当在十日内将印章全部交回

上级主管部门或登记管理机关封存；逾期不交的，由上级主管部门或登记管理机关予以收缴。”从以上法律规定中可以看出，事业单位在上述相关情况下必须及时向登记管理机关上缴所涉及的证书及印章，并不能再以原证书名义开展相关活动。

二、证章管理存在问题及原因分析

结合上述证章管理的相关法律依据，事业单位登记中证章发放和收缴的原因可以概括为新单位的设立登记、单位的撤销、名称出现变化(包括挂牌名称)、证书丢失补领以及单位被处罚等，涉及登记管理的各个环节。事业单位证章日常均由主体单位保管使用，依据规定在特定情况下，需要由其他部门干涉。在管理中的问题主要表现在以下方面。

(一) 相关法律法规存在冲突

通过对比前述规定不难发现，有些要求“有证才刻章”，法人证书是取得印章的前提，但有些规定则强调有审批成立文件就能刻制印章。不同的行政法规内容及相关政策存在冲突。而鹤壁的实际情况是事业单位成立后只需依据审批文件就可以到公安相关部门刻制印章，相关法规不够完善，做法也比较混乱，不利于提升事业单位证章管理的规范性和可操作性。

(二) 证章管理手段僵硬

在日常业务管理中，对收缴证书的处理主要是加盖“作废”字样的公章并随着档案一起封存，对印章的处理一般是当场销毁。其实这种处理方式没有依据，并且“一刀切”的作废容易产生问题，如果证章销毁后发现存在遗留问题未完成处理，就无法挽回。如2024年重塑性改革后，及时收缴某单位证书及公章并当场销毁，但后来在处理该单位部分人员职称、工资待遇等遗留业务时需要用原来证章，问题难以解决。同时，事业单位在保管使用公章时也较为混乱，一旦出现问题，相关人员也容易推诿扯皮。

（三）证书的使用效力没有真正体现

证书实际作用差异明显，除了银行开户等一些强制要求出示并审核证书的场景，事业单位到其他部门办理业务时很少用到证书，甚至不需要证书也能正常开展业务。主要包括三种情形：一是认为证书没有作用不进行登记，新成立的事业单位及其举办单位不了解相关规定，或者是因为即使不进行登记、没有取得证书也不影响该事业单位的正常运转，财务不独立核算，依附于举办单位，事业单位工作人员的工资、社保、入编等程序能够正常办理，就不需要走事业单位法人登记这个“多余”的程序了。二是急于利用证书办理相关业务，事业单位批准成立并公开招聘人员后，开设独立的银行账户以及给人员缴纳社保等被其他机构要求提供证书，因此慌忙前来办理登记，其目的不是进行登记获取法人资格而是只要“证书”这一“身份证”来走其他程序，丧失了证书本来的意义。三是证书登记事项不一致并不影响证书的实际使用。在实地调研中发现，有的事业单位法人不能按规定时间办理变更登记，如证书记载与实际办公场所不一致，但是证书迟迟不进行更换，办事人员认为只需在办理年度报告公示时顺带办理变更即可，致使证书刊载事项与实际不符，但实际上并不影响证书的正常使用。

（四）缴纳证章有时会成为办理登记业务的阻碍

在办理过程中发现，一是有的举办单位只想获得人员编制，对减少编制、撤销机构有抵制情绪，因而对法人登记缺乏积极性。在事业单位重塑性改革和行政执法体制改革中，大多数已经行文整合划转以及撤销等的事业单位，几乎没有主动前来申请办理注销登记的，但总是有拿着“三定”规定来办理设立登记的，实际上审批成立和行文撤销的单位在同一份文件中，只注重新成立而忽视已撤销的现象依然普遍存在。如2025年改革中，市城市管理部门来办理新单位的设立登记，但文件上已经撤销的单位完全没有意识到要

办理注销登记。二是有的事业单位撤销后，由于存在人员、资产、职能等方面的问题没有完成划转，不能按照规定的时间注销并上缴证章，如果上缴证章将会导致上述问题无法延续办理，从而以各种理由拖延办理，仍然用原证书和印章来运转和办理各项业务。实际情况是已撤销的事业单位往往有许多遗留问题需要处理，如事业单位人员社保等问题，如果在这些问题妥善处理前强制收缴证章，容易滋生不稳定因素，出现风险隐患。

（五）收缴证章的手段疲软

目前事业单位登记的性质为依法申请的行政许可，从法律角度来看，行政主体只有在行政相对人提出申请后才能被动实施具体行政行为。也就是说，如果事业单位不主动申请办理登记业务，登记管理机关是缺乏强制手段让其必须办理的。

三、对证章管理使用的积极探索

为进一步加强和规范事业单位法人登记管理，做实做细事业单位法人证书与印章管理，充分发挥证书及印章管理在推动登记管理工作方面的作用，提出以下建议。

（一）完善相关法律法规，形成有强制力的统一的证章管理制度

证章管理工作涉及不同部门的行政法规，如果它们法律位阶相同但存在冲突，就不利于登记管理工作的正常进行。因此建议从立法上研究制定登记管理工作方面的法律，进一步完善证章管理使用的规范性和强制性，从法律层面提升登记管理工作的权威性，确保有法可依。

（二）加强宣传，提升服务对象对登记管理工作的认同感

做好登记管理相关政策制度的宣传，也是日常工作的一项重要内容。作为服务窗口，登记管理机关做好宣传工作，既是服务别人，也是帮助登记管理机关自身更好地做好本职工作。因此，要通过公众号、微信群、门户网站等方式，宣传

事业单位登记管理的意义和作用，让服务对象普遍认识到事业单位法人登记的内容以及重要性，在涉及事业单位登记的情形时，主动前来办理登记，实现从认同到支持登记管理工作的转变，让机构编制管理和事业单位登记管理能够同频运行，顺畅高效。

（三）加强证书与印章管理的灵活性

一是完善证书及印章收缴制度。目前按照相关政策要求，事业单位法人在名称变更或注销程序办结时，均需填写《事业单位印章销毁登记表》并当场收缴证书、行政公章及财务专用章等。但考虑到实际情况，应设法解决事业单位上交证章的后顾之忧。可以尝试实行“一事一用一手续”管理方法，对仍有其他业务未完成需要暂时保留证章的，可由登记机关代为保管保留；确因工作需要必须使用证章的，由其举办单位严格履行借用手续，出具证章借用申请，明确借用原因、期限，承诺不得再以“旧单位”的名义开展业务，并加盖公章，压实举办单位的监管责任，确保证章使用的无缝监管，让事业单位办理变更注销时不再担心证章的后续问题。二是建立证章收缴台账。证章收缴实行专人负责，标号管理，逐一留印，按时间分类造册，详细填写证章借用、收缴、销毁情况，对超过借用期限的及时督促上缴印章，逾期未缴的及时通知举办单位，确认不再使用的当场销毁，并做好记录，实现精细精准化定位管理。

（四）强化业务协同，健全机构编制部门内部联动机制

牢固树立“一盘棋”思想，建立健全事业单位登记管理与机构编制管理协调约束机制，加强各业务科室之间的联动和信息共享，全过程推进事业单位法人监管工作融会贯通。实现机构编制工作的闭环管理。一是业务各科室之间加强合

作。从审批环节开始，坚持源头同步，政策联动。凡是涉及事业单位机构编制情况调整的，充分听取登记管理科室的意见和建议，确保机构编制业务与登记管理政策衔接，业务贯通，也从源头上为事业单位办理登记奠定基础，让发文设立与法人登记统一条件，逐步解决“法人成立简单、法人登记困难”的问题。二是在办理机构编制相关业务时，可以要求其出示《事业单位法人证书》，针对常年未完成登记管理工作的事业单位，可以采取整体制裁的手段，对该单位今后涉及的机构编制事宜一律缓办停办。把事业单位是否具备法人资格纳入今后机构编制审批的基本条件，加强跟踪、督查；对成立后长期不能正常开展工作或依附主管部门的单位，要实行问责并及时调整。

（五）加强部门联系，形成管理合力

加强与财政、人社、医保、银行等相关部门的沟通联动，建立联动机制，定期召开联席会议，从证书使用范围、方式、规范等方面加强合作，通报《事业单位法人证书》使用过程中各部门的配合情况及存在的问题，探索提高《事业单位法人证书》权威性的有效途径，提升《事业单位法人证书》在社会上的影响力和知名度。可以根据实际，增加《事业单位法人证书》使用场景，如银行、社会保险医疗保险部门等，都要求事业单位在办理各项业务时提供有效的《事业单位法人证书》，对于未持有《事业单位法人证书》、《事业单位法人证书》超过有效期的，不予办理相关业务，以维护证书的权威性和真实性，共同推进事业单位法人管理工作再上新台阶。

（课题组成员：王大葆、崔欣、朱红兵、常海艳、苏丽丽、王攀）

责任编辑 石艳艳

纵深推进县域放权赋能改革研究

南阳市委编办课题组

2021年以来，南阳市深入贯彻落实中央、省委改革决策部署，紧抓构建新发展格局战略机遇，把深化放权赋能改革和高质量发展深度融合，全面落实省委、省政府关于助推县域经济高质量发展要求，全面推进县域放权赋能改革，为南阳加快建设河南省副中心城市提供坚实支撑。

一、县域放权赋能改革工作背景

2014年3月，习近平总书记在兰考视察时提出了“把强县和富民统一起来，把改革和发展结合起来，把城镇和乡村贯通起来”的县域治理“三起来”的重大要求，为推动县域经济高质量发展提供了根本遵循。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，要求大力推动资源服务管理下沉，要按照依法下放、宜放则放原则，将点多面广、基层管理迫切需要且能有效承接的审批服务执法等权限赋予基层。2020年4月，中共中央办公厅印发了《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》，明确提出要深化治理改革为基层放权赋能。2021年10月，为推进县域经济高质量发展，河南省委省政府印发《关于推进新发展格局下河南县域经济高质量发展的若干意见(试行)》(豫发〔2021〕23号)，赋予县(市)第一批255项经济社会管理权限。2022年10月，河南省政府办公厅印发《关于进一步深化县域放权赋能改革的意见》，赋予县(市)第二批86项经济社会管理权限。县域放权赋能改革进一步赋予基层更多经济社会发展自主权，有效破解了基层治理“看得见的管不着”等低效治理困境，助推县域经济高质量发展。

二、县域放权赋能改革主要做法

(一) 紧扣“放得下”，坚持高位启动。南阳市高度重视县域放权赋能改革工作，突出高位启动，抓好谋篇布局。一是高位谋划推进。市委市政府第一时间进行研究部署，成立高规格领导小组，完善工作推进机制，并倒排工期，建立工作台账，确保高效推进。市委书记多次听取汇报，对放权赋能工作全程指导，对每个环节具体抓、精细抓，对工作中的具体问题及时协调解决。二是专题会议部署。市委市政府先后召开2次市委常委会会议、2次市委深改委会议、3次市政府常务会议专题研究县域放权赋能工作，要求各部门坚持慎重、平稳、管用、见效原则抓好工作落实。市委编办多次主持召开全市放权赋能改革工作部门联席会议，13个县(市、区)委编办主任和市直35个相关部门负责人参加会议，认真传达学习上级关于放权赋能改革的指示精神，对县(市、区)放权赋能工作进行部署。三是印发落实文件。市委编委印发《南阳市放权赋能改革工作方案》《关于做好南阳市放权赋能改革后续工作的通知》等文件，围绕权限下放、有效承接、加强监管、提高效能等方面做出明确部署，要求市直相关部门进一步细化制定具体可行的工作方案，确保赋权到位。

(二) 紧扣“接得住”，坚持问题导向。放权赋能改革工作坚持问题导向，将调查研究 and 解决问题有机结合，贯穿改革工作全过程。一是深入调查研究。通过召开座谈会、查阅资料、电话回访等方式，详细了解各县(市、区)与市直相关部门关于权限承接工作的沟通情况、存在问题和意见建议，对市直各单位强化全链条放权提出明确

要求。二是细化承接标准。市委编办结合实际制定了赋予县(市、区)的经济社会管理权限相关赋权文件和赋权协议书模板,细化了权限下放和承接工作台账等标准,督促市直各相关部门及时制定工作方案,明确交接程序、过渡期和后续管理等内容,确保赋权事项有序承接。三是建立通报制度。围绕做好放权赋能后续工作,市政府主要负责同志专门作出批示,要求“市直各有关部门要按照省政府办公厅《关于加强放权赋能改革后续工作的通知》要求,积极主动做好放权及后续工作”,按照“13710”制度纳入市委市政府督查工作台账,限期落实到位。市委编办会同市委改革办组织开展放权赋能督导检查,建立定期通报工作制度,加大督导推进力度。

(三)紧扣“用得更好”,坚持协同配合。市委编办采取多项措施推动下放权限落地生根,确保放权赋能改革落实到位。一是市直部门做到能放尽放。市直相关部门按照能放尽放的要求,积极推进权限下放工作。市农业农村局、市交通运输局、市卫健委等单位,在省下放255+86项权限的基础上,结合实际采取“菜单式”放权方式,进一步充实完善放权事项。坚持放权不放责,督促放权部门切实履行好事中事后的监管责任,持续加强对各县(市、区)的业务指导和技术支持,采取派驻指导、专题培训、跟班学习等方式搞好“传帮带”。同时,积极做好放权配套工作,同步调整市、县两级权责清单、政务服务事项目录,确保下放权限发挥最大作用。二是县级做到承接“五个到位”。传达贯彻到位——第一时间传达贯彻落实市放权赋能改革工作会议精神,安排部署放权赋能改革承接工作。组织领导到位——各县(市、区)党委政府主要领导亲自抓落实,成立了以县委改革办牵头,县委编办、县“放管服”办、县政务和大数据服务中心参与的放权赋能改革工作专班,具体负责推进放权赋能改革工作。应接尽接到位——认真完成签署协议、档案移交、业务培训、与省直相关部门对接

等承接任务。纳入平台到位——市政数局对照上级放权赋能事项,梳理出符合纳入政务服务平台的事项统一录入。机制完善到位——印发了《关于放权赋能改革工作专班工作职责运行机制及责任分工》,建立会商沟通制度、定期通报制度、督察考核制度,确保做好权限承接下放工作。三是优化资源要素配置。统筹市、县两级机构编制资源,探索压减市直有关部门的内设机构和人员编制,把更多的机构编制资源补充到县(市、区)。督促县(市、区)根据改革需要和权限承接情况,启动职能配置、内设机构和人员编制优化调整工作,确保权限下放承接到位,运行顺畅。督促各县(市、区)进一步加大办公场所、设备等软硬件保障力度,确保权限下放承接到位,运行顺畅。

三、县域放权赋能改革存在的问题

(一)对改革的认识需要再提升。深化县域放权赋能改革是省委、省政府贯彻落实习近平总书记关于县域治理“三起来”重大要求的改革举措,是在新起点上推动县域经济高质量发展的制度创新,是落实中央要求,减轻基层负担、提高工作效率的实际行动,也是推进南阳副中心城市建设的重要举措。在放权赋能改革实践过程中,少数赋权部门存在“放权就是放责”的认识误区,把本应由自身承担的监管责任下放给基层;对权限承接部门及其工作人员来说,放权意味着拥有了更大的自由裁量权,如何更好地高效履职尽责、规范用权,给基层工作人员提出了新的挑战。

(二)改革工作标准需要再提升。目前,虽然相关权限已经下放到县级,但受省级以上部门专项领域改革或平台系统兼容等客观条件制约,个别权限暂未达到与上级改革同步,行政审批“直通车”制度有待进一步完善。比如,商务部“全国汽车流通信息管理系统”因平台系统兼容问题制约,只开通管理权限至省辖市级,县(市、区)商务主管部门只能通过市级商务主管部

门在“全国汽车流通信息管理系统”备案。省交通运输厅下放54项事项、省公安厅下放5项事项，由于操作系统为自建系统，均有独立端口和办理平台系统，与政务服务平台互通衔接有待加强。

（三）政务服务水平需要再提升。放权赋能改革推动更多社会资源、管理权限和民生服务下放到基层，有效破解了基层治理“看得见的管不着”等低效治理困境，助推县域经济高质量发展，但存在权责清单与政务服务事项融合方面有待加强等问题。按照上级要求，省级赋权事项需纳入权责清单管理，同时也要纳入各级政务服务平台。目前，全省没有建立权责清单通用目录，有些权限名称等要素与全省政务服务事项不一致，无法完全融合，存在权责清单与政务服务事项“脱节”现象，给部门、基层带来了诸多困扰，阻碍了政务服务水平的提升。

四、县域放权赋能改革发展思考

（一）持续强化理论武装。持续深入学习贯彻习近平总书记关于县域治理“三起来”的重要论述，学习习近平总书记视察河南、视察南阳的重要讲话精神，并将其作为推动县域放权赋能改革的根本遵循。要深刻认识深化县域放权赋能改革是贯彻落实习近平总书记视察河南重要讲话精神的实际行动，是统筹推进新发展格局下县域经济和城市经济高质量发展的客观需要，是省委锚定“两个确保”、加快现代化河南建设的关键举措，是推动政府职能转变、推进治理能力现代化的务实之举。同时，大力加强培训指导，建立健全常态化业务培训和指导帮扶机制，科学制定培训计划，创新培训方式方法，精准把握培训需求，全面提高基层办理赋权事项的业务水平和业务能力。南阳市、县两级相关部门将持续高度重视，持续强化理论武装，加强组织领导，牢固树立应放尽放、放权不放责、严格依法用权、放管结合等新理念，确保下放权限接得住、用得好。

（二）持续推进改革提质。放权赋能改革关键是严格工作标准、抓好落实见效。一方面，全面落实省县“直通车”制度。坚持问题导向，积极指导各县(市、区)与省直部门沟通对接，探索落实符合条件的项目县级直报机制。积极督促市直权限下放部门健全完善直通直达工作机制，不断加强对县(市、区)的指导对接，及时解答基层难题，做到上下贯通、提升效率，打通省县“直通车”制度落实的“最后一公里”。探索政务服务平台与各业务专用平台进行数据共享，打破“信息孤岛”，真正实现赋权事项“一网通办”。另一方面，加强监管规范赋权事项运行管理。坚持放权不放责，压实市直部门监管责任，转变“重下放、轻监管”的观念，逐项明确权限下放后的监管责任，厘清市、县监管职责边界，进一步压实县(市、区)履行主体责任。指导市、县两级全面加强对下放权限运行监管，及时发现和纠正违规行为，强化权力运行监督制衡。进一步完善一体化政务服务平台和“互联网+监管”系统功能，大力推行“双随机、一公开”监管，确保监管无盲区、不交叉。

（三）持续提升服务能力。一方面，各县(市、区)要及时将下放权限纳入一体化政务服务平台管理，全面落实“三集中、三到位”，实现“大厅之外无审批”，推行“综合窗口前台综合受理、政务服务中台技术支撑、审批部门后台集成办理、综合窗口统一出件”模式，实现更多事项办理“最多跑一次”“不见面审批”，不断提高审批效率和服务质量。另一方面，推进权责清单与政务服务事项融合，建议按照国务院《关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》要求，探索由省级部门统筹，细化河南省贯彻落实意见，统一权责清单和政务服务事项清单事项梳理的标准口径，推进权责清单与政务服务事项进一步融合，持续推进服务能力提升。

（课题组成员：蔡丽、丁立林、冯瑞、路曜琛）

责任编辑 朱亚娟

开发区放权赋能工作实践探索

——以新乡市市管开发区为例

新乡市委编办课题组

开发区作为改革开放的试验田，是改革创新、壮大产业的前沿阵地，在促进体制改革、改善投资环境、引导产业集聚、发展开放型经济等方面发挥着不可替代的作用。自20世纪80年代首批开发区设立以来，其数量和类型不断增加，已成为推动区域经济发展的重要引擎。随着经济结构调整和转型升级的加速推进，开发区面临着新的机遇与挑战，如何进一步优化开发区的管理体制，赋予其更多的自主权和决策权，激发市场主体的创造力，进而推动开发区经济高质量发展，成为各地面临的重要课题。新乡市自2017年以来紧随政策脚步，依托权责清单，不断研究向开发区赋权的途径方法，对开发区放权赋能工作进行了多次探索，积累了一定的实践经验。

一、对开发区赋权的历次探索

（一）赋权初探：2017年的初步尝试

2016年，国务院批复同意郑州、洛阳、新乡三个国家高新技术产业开发区建设国家自主创新示范区。为加快郑洛新国家自主创新示范区新乡片区建设，增强新乡高新区发展内生动力，2017年，新乡市在充分学习论证济南国家自主创新示范区成功经验的基础上，探索对新乡高新区进行

赋权。

1.赋权程序。各市直部门着眼于经济社会的长远发展，按照“赋权是原则，不赋权是特例”的要求，结合工作实际，从新乡市权责清单中选择可赋予开发区行使的行政许可、行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收、行政给付、行政确认和其他类行政权力，对赋权事项及赋权方式进行研判，经合法性审查后，按照程序提交市政府研究并印发文件。

2.赋权方式。赋权部门印发工作方案，明确赋权内容、赋权方式、工作要求等。采用下放形式赋权的，赋权部门需明晰高新区审批事项、处罚事项边界及权力事项行使和监督责任；采用委托形式赋权的，赋权部门需和高新区签订委托书，明确委托责任。

3.动态调整。对因法律法规立改废释需进行调整的，由高新区及时与市直有关部门沟通，提出调整意见；因赋权事项实际运转不畅需市直部门进一步下放相关权限的，或者放权后不利于统筹管理、高效执行的，由相关市直部门按照法定程序进行调整。

此次赋权工作是新乡市向开发区赋权的首次探索。经过深入研究与科学论证，最终决定将38

家市直部门的3465项权责清单事项赋予高新区，涉及面广、力度大，为高新区的发展注入了强大动力。但这次赋权由市直部门主导确定赋权事项，未能充分考虑开发区实际承接能力，且未将社会管理职能进行剥离，导致开发区在承接经济管理权限的同时，仍需承担大量的社会事务管理任务，一定程度上影响了开发区作为经济发展主阵地、主战场、主引擎作用的充分发挥。

（二）赋权再探：2021年的深化拓展

2020年，《郑洛新国家自主创新示范区条例》（以下简称《条例》）出台，明确了开发区管委会在经济和社会管理方面的权限范围，为开发区赋权提供了更为规范和权威的法律依据。为深入贯彻落实《条例》精神，切实解决2017年赋权后开发区社会管理职能负担过重的问题，2021年，新乡市再次开展开发区赋权工作，分别向新乡高新区、新乡经开区赋予1025项和1100项经济管理权限，同时明确2017年赋权文件废止。

与2017年相比，2021年赋权工作体现出了一些新的特点。一是赋权依据更加权威。《条例》的出台，不仅为促进和保障郑洛新国家自主创新示范区建设提供了法律保障，也将赋权依据从规范性文件提升到了地方性法规的高度，使开发区赋权工作更加规范、稳定和权威，为开发区高质量发展提供了坚实的法治支撑。二是赋权范围更加精准。《条例》明确规定，开发区管委会可“行使所在地省辖市人民政府依法赋予的规划、教育、科技、财政、土地、生态环境、人力资源和社会保障、市场监管、城市管理等”经济和社会管理权限。据此，新乡市在赋权过程中，将赋权范围严格限定在上述领域，确保赋权事项合法合规、精准有效，同时，结合放权赋能改革要求，进一步将经济管理权限下放至开发区，推动开发区聚焦经济发展主责主业。三是赋权方式更加规范。为充分发挥开发区功能优势，新乡市采用以授权为主、委托为辅的方式进行赋权。在《条例》规定的赋权范围内，采用授权方式赋权；在《条

例》规定的赋权范围之外，要求开发区以发展需求为导向，切合实际要权，市政府相关职能部门综合考虑产业政策、资源禀赋、环境承载能力、经济发展潜力、区位优势等因素以委托方式赋权，最大限度赋予开发区市级经济管理权限。

（三）赋权三探：2024年的全面优化

2024年，《河南省开发区高质量发展促进条例》（以下简称《促进条例》）正式实施，进一步明确了开发区管委会的法律主体地位、赋权程序等，为开发区赋权工作提供了新的法律遵循。新乡市认真学习《促进条例》精神及省委、省政府关于深化开发区管理制度改革推动开发区高质量发展的有关要求，通过实地调研、召开座谈、细化责任等举措，在前期赋权基础上进一步调整规范赋权目录，向高新区管委会、经开区管委会分别赋予1053项、1015项市级行政职权事项。

与前两次探索相比，2024年的赋权工作在程序设计、方式选择和配套保障等方面更加成熟规范。在赋权范围上，此次赋权工作由开发区结合自身发展所需及承接能力进行选权，且将赋权范围明确限定为经济管理权限，进一步突出开发区主体地位和经济建设主责主业；在赋权方式上，明确将职权直接赋予开发区管委会，由其以自己名义独立行使，不再采用委托等形式，权责更加清晰。

2024年的赋权工作主要呈现三方面的特点。一是深入调研摸清情况。近年来，河南省高度重视开发区赋权工作，在2021年将部分经济管理权限下放开发区的基础上，于2023年将省自然资源、住房城乡建设、林业等三家厅（局）涉及土地、工程、林地等相关权限下放开发区，进一步扩大开发区自主权。新乡市深入高新区、经开区开展实地调研，了解2021年赋权事项的运行情况，及自然资源、住房城乡建设、林业等下放权限运行情况等，倾听开发区对亟需市级下放的经济管理权限的需求，进一步明晰赋权思路、程序，决定以开发区实际发展所需和承接能力为出发点，

依托新乡市权责清单，按照“开发区选权、部门确权、政府赋权”方式，赋予开发区更多市级经济管理权限。二是注重沟通发挥合力。及时组织高新区、经开区管委会及市直有关部门召开会议，明确工作任务、细化责任分解，明确交接权限、档案资料等，确保下放到开发区的权限移交到位。在征求意见阶段，要求市直相关部门坚持“依法下放、宜放则放”的原则，对开发区自选的赋权目录逐项进行确认反馈，与开发区达成一致意见，经机构编制部门审核后最终形成赋权清单。三是持续跟踪配套到位。适时组织评估问效，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。市直相关部门要在专家资源共享、业务技能培训、平台系统操作、权限端口配置和审批印章刻制等方面，为开发区提供全力支持和服务保障，做好与上级对口部门的沟通协调，帮助开发区在申报、推荐类事项的办理方面实现直通直达，确保各项赋权事项运行高效顺畅。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，并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，在与市直相关部门达成一致意见的基础上，报机构编制部门审核备案。

（四）赋权工作中形成的新乡经验

在对开发区赋权的历次探索中，新乡市始终坚持党对开发区工作的全面领导，不断结合实际守正创新，逐渐形成了符合本地特色的赋权经验。

一是始终坚持创新与实际相结合。2017年，新乡市在首次探索对开发区赋权时，便明确要以开发区为先导开展体制机制改革和创新的试验，深入落实各类先行先试政策，主动对接其他国家自主创新示范区和先进地区，积极借鉴成功经验。从第一次赋权主动学习济南经验，到后续自己不断摸索探究，新乡市逐渐形成了自己的赋权模式，即以权责清单为依托，结合法律法规授权

和各项改革政策要求，由开发区根据自身发展需求和实际承接能力，选择想要承接的权限；各市直相关部门对涉及本部门的职权进行充分论证，确定赋权方式；机构编制部门和法制部门对职权进行审核，经市政府研究同意后进行赋权。

二是始终坚持与其他改革协同推进。在推进赋权过程中，新乡市始终注重将赋权工作与开发区“三化三制”改革、放权赋能改革等重点任务统筹推进，形成改革合力。按照省委、省政府关于推动开发区高质量发展的决策部署，新乡市将“三化三制”改革作为“一号工程”，持续优化开发区机构设置和管理体制，为赋权工作提供组织保障，按照放权赋能改革工作要求，围绕产业培育、企业发展和项目建设，扎实推进经济管理权限下放，持续提升开发区发展活力和内生动力。

三是始终立足开发区赋权改革主体地位。为确保赋权事项有序运行，开发区立足实际，采取了一系列有效措施。高新区成立专项工作小组，制定实施方案，明确责任分工，开展业务培训，提升干部队伍服务能力；经开区坚持党工委书记负总责、分管副职主抓、部门负责人具体落实，主动对接，制作服务指南，确保权限“接得住、用得活、管得好”。为充分发挥赋权效能、服务企业，高新区建立“一张清单管到底”机制，统一服务标准，推行“一项目一专班”，强化帮办代办服务，着力为企业减负；经开区前移服务关口，优化审批流程，建立“大厅办理+网格回访”机制，主动服务企业，提升服务效能。

二、赋权工作亟待解决的问题

新乡市在开发区赋权工作中进行了积极探索并取得了一定成果，但在实践过程中也暴露出一些亟待解决的问题。

（一）全面赋权与精准赋权的矛盾突出

新乡市在赋权过程中，充分尊重开发区意愿，秉持“应赋尽赋”原则，将开发区想要承接的权限全部赋予其行使。然而，在实际运行中，

出现部分赋权事项办件量极少甚至零办件的情况。这反映出在赋权时未能充分考虑开发区的实际承接能力和需求精准度，导致资源浪费和行政效率低下。如何对赋权事项进行动态调整、平衡全面赋权与精准赋权的关系，成为下步亟待解决的重要问题。

（二）行政审批权集中程度不足

根据《促进条例》规定，设区的市人民政府应当支持其管理的开发区设立行政审批部门，将赋予的行政审批职权统一划至行政审批部门。目前，开发区在具体事项办理过程中，受人员总量不足、专业人员匮乏等因素制约，对部分专业性强、技术设备要求高的审批环节仍难以独立承担，需由相关局办协助办理，一定程度上影响了审批效率。

（三）赋权事项运行保障机制不完善

在赋权工作中，还存在一些明放暗不放、培训不到位、运行不顺畅、监管有真空等难点堵点问题。这些问题的存在，导致开发区在承接赋权事项时面临诸多困难，无法充分发挥赋权的效能。例如：部分赋权事项的培训不够深入，开发区工作人员对业务流程和操作规范掌握不熟练；在监管方面，缺乏有效的监督机制，导致一些赋权事项在运行过程中出现漏洞，影响了赋权工作的整体质量和效果。

三、下步工作重点

面对问题，新乡市将继续坚持党的全面领导，贯彻新发展理念，持续推进开发区放权赋能工作走深走实。

（一）强化效能评估，完善动态调整机制

持续贯彻落实《促进条例》，在科学合理赋予开发区经济管理权限的基础上，围绕赋权事项的办件量、办理效率、企业满意度、对开发区经济社会发展的促进作用等关键指标，建立健全赋权工作效能评估机制，适时组织评估问效。根据评估结果，结合开发区功能定位和经济社会发展实

际需要，以及开发区自身人员力量、技术水平和主体资格等条件，对赋权清单进行动态调整。对开发区确无使用条件、无力承担的职权，由开发区及时提出修改意见，在与市直部门沟通协调一致的情况下，按程序进行调整。同时，要加强问题“诊断”，坚持“对症下药”，确保各项权限能够放得下、接得住、用得好。

（二）坚持动态调整，优化赋权清单

加强法律法规跟踪，密切关注国家和地方法律法规的动态变化，根据法律法规规章的立改废释及各项改革政策要求，及时动态调整完善开发区赋权清单，确保开发区赋权事项的合法性、合规性。同时聚焦重点领域调整，围绕营商环境优化，进一步简化审批流程，减少审批环节，提高审批效率；在经济管理方面，赋予开发区更多自主决策权，支持开发区根据自身优势和发展需求制定产业政策；在投资服务领域，完善项目审批、土地供应、金融服务等配套措施，吸引更多的优质项目落地。

（三）加强资源保障，提升开发区承接能力

持续推进开发区“三化三制”改革，进一步优化开发区行政资源配置，推动机构编制资源要素向开发区集聚。一是优化行政资源配置，根据开发区的功能定位和发展需求，合理配置机构编制资源，确保开发区有足够的人员力量承接赋权事项。同时，加强对开发区工作人员的培训和管理，提高其业务能力和综合素质。二是落实权责清单制度，规范开发区的行政行为，进一步明确开发区与属地政府的权责边界，避免出现职责不清、推诿扯皮等问题，提高行政效率和服务质量。三是强化协调服务，要求市直相关部门结合开发区实际运行情况，加强与上级对口部门的沟通协调，帮助开发区在申报、推荐类事项办理上实现直通直达，切实推进开发区放权赋权工作落实落地。

（课题组成员：李海涛、沈杰、孙玉娟、李海童）

责任编辑 朱亚娟

新时代提升高校基层党组织内聚力的价值意蕴与路径选择

卢艳娜

(武汉工商学院 马克思主义学院,湖北 武汉 430000)

摘要:内聚力对于高校基层党组织的建设和高校的发展具有重要意义。高校基层党组织的强大内聚力是加强党对高校全面领导的重要法宝,是完成立德树人根本任务的必要保障,是推动高校高质量发展的现实之需。组织目标、组织规模、激励机制和组织文化是影响组织内聚力大小的核心要素。以提升内聚力为目标,高校基层党组织要努力做到:坚定政治方向,增强目标认同感;优化组织设置,提升党员归属感;创新激励机制,激发党员使命感;宣传红色文化,培育党员自豪感。

关键词:高校;基层党组织;内聚力;党员

中图分类号:D267.6; G647 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)09-0020-04

高校基层党组织的内聚力对于确保党的路线方针政策的顺利执行具有至关重要的作用。在组织行为学的研究范畴内,内聚力(Cohesion)是一个核心概念,它指的是群体或组织内部成员之间基于共同目标、价值观、信仰或情感联系而形成的一种紧密结合的力量。这种力量促使成员们相互吸引、相互支持,并愿意为了群体的利益和目标而共同努力。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”^[1]高校基层党组织要在形势多变的环境下持续发挥战斗堡垒作用,就需要强大的内聚力来凝聚力量,应对挑战。

一、高校基层党组织提升内聚力的价值意蕴

(一) 加强党对高校全面领导的重要法宝

高校基层党组织在高等教育体系中扮演着至关重要的角色,其主要职责是传达和贯彻执行党的方针政策。然而,当前高校基层党组织在履行这些职能时存在职责越位、错位或缺位的问题,这些问题的存在削弱了其在开展思想政治工作、执行党的路线方针政策以及管理党员队伍等关键领域的作用。在新时代背景下充分发挥高校基层党组织的作用,关键在于增强其内聚力,并确保全体成员能够在上级党组织的全面领导下有效开展工作。首先,党的领导体现在对思想政治工作

收稿日期:2025-02-28

作者简介:卢艳娜(1996—),女,山东菏泽人,武汉工商学院助教,硕士研究生,研究方向为中国共产党革命精神与党的建设。

的领导上。其次，党的领导体现在对党员队伍建设的领导上。最后，党的领导还体现在对党员干部和人才队伍的领导上。党员干部和人才队伍是高校发展的宝贵资源，也是实现教育目标和科研突破的关键力量。提升高校基层党组织内聚力，必须在党组织内部形成高度统一的共识，助力党的路线方针政策在高校领域的执行，从而加强党对高校的全面领导。

（二）完成立德树人根本任务的必要保障

党的二十大报告指出，要“坚持教育优先发展”，“加快建设教育强国”^[2]。高校作为建设教育强国的龙头，承担着为党育人、为国育才的重要使命。高校基层党组织是高校党建工作的基础，是连接教师和学生的纽带，是实现全员、全过程、全方位育人的关键通道。因此，提升高校基层党组织的内聚力对于完成立德树人的根本任务至关重要。首先，有助于把握教学方向。其次，有助于汇聚协同育人合力。高校基层党组织具有明确的组织纪律，它凭借强大的内聚力可以将各部门组织成员紧密团结在一起，加强沟通交流，形成共同的育人目标。

（三）推动高校高质量发展的现实之需

高质量党建是引领高校实现高质量发展的关键，是服务国家高质量发展的有力支撑。高校基层党组织作为推动高等教育高质量发展的核心，肩负着多项重要职责。首先，坚定师生党员理想信念，增强党性修养，推动教育教学工作的改革创新。其次，引领学科建设，促进各学科之间的协同发展，推动高校学科建设水平的提升。再次，培养具有创新精神和实践能力的高素质人才，以满足国家和社会的需求。最后，为师生提供优质服务，倾听需求，解决问题，提升高校的整体服务水平。高校基层党组织内聚力的增强有助于凝聚人心、汇聚人力。党组织应当发挥自身的优势，通过加强思想政治教育，提高师生党员的政治素养，增强其对组织的认同感。党员对组织的认同感的增强有利于推动各项改革措施顺利

实施。

二、高校基层党组织内聚力的影响因素

（一）组织目标

高校基层党组织内聚力建立在共同的信仰和目标追求上。《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》明确规定：“坚守为党育人、为国育才，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。”^[4]党组织成员是否认同这一目标关系到组织目标能否实现以及实现的程度。当成员对组织的目标具有共鸣时，他们不仅能够清晰地认识到工作的重点，还能够迅速推动目标的实现。这种对共同目标的追求，进一步促进成员之间的合作，从而使个体的努力与组织的愿景保持一致。随着个人与组织目标的融合，组织成员逐渐感受到更深层次的归属感。这种归属感是构建组织内聚力的基础，它在组织面对挑战时能使成员更加团结，为实现组织目标而努力。

（二）组织规模

从组织行为学角度分析，一般意义上来讲组织规模越小，组织的内聚力越高。但党组织有自身的特殊性，其规模范围有明确的规定，但组织规模的大小同样也会影响其内聚力的发挥。首先，在小规模的基层党组织中，党员之间更容易形成紧密的关系。这种亲密性和紧密度有利于促进成员之间的沟通、合作。其次，小规模的基层党组织能够更好地满足党员的参与需求。最后，党员更容易承担起个人责任，参与到组织的各项工作中。当群体规模变大，个体与个体之间的联系就会相对减少，交流和互动的频率也会降低，成员归属感下降。因此，维持高水平的组织凝聚力会越来越困难。

（三）激励机制

所谓激励机制，是指在组织内部精心设计并实施的，旨在激发成员的内在动力，引导并规范其行为，同时明确地指引组织成员朝向组织既定

的发展目标前进的一整套政策、法规和措施。在高校建立一套高效的党建激励机制，可以增强党员的使命感，唤起他们对党的事业的深厚情感。党员们在感受到组织的关怀与支持的同时，会更加主动地参与到党建活动中，以更高的标准要求自已，更积极地贡献自己的智慧和力量。这种积极性的提升不仅有助于个人的成长和发展，也有利于促进高校基层党组织的整体内聚力的提升。

（四）组织文化

文化建设旨在深化成员对组织核心价值观和使命的理解，通过这种深度共鸣，成员能够更加主动地接纳和传播这些价值观念，从而加强个体与组织之间的联系。随着成员对组织价值体系的认同和内化不断深入，组织归属感逐渐增强，这种归属感犹如黏合剂，可以将多样化的个体紧密地团结在一起，形成强大的集体力量。因此，塑造和发展组织文化不仅是构建和维持内聚力的必要条件，也是组织持续发展的关键因素。高校基层党组织的组织文化是指高校基层党组织长期组织实施实践活动所形成的共同道德观念、价值准则、目标追求、管理制度和行为规范的总和^[5]，它凝聚着每一位基层党组织成员深层次的精神共识和价值遵循。对高校基层党组织而言，组织文化建设的作用不容忽视。

三、新时代提升高校基层党组织内聚力的路径选择

（一）坚定政治方向，增强目标认同感

增强高校基层党组织内聚力，首先要坚定政治方向。要使高校基层党组织发挥强大的战斗力，就必须不断增强党员干部“两个维护”的思想自觉、政治自觉和行动自觉，使党的肌体充满活力^[6]。第一，加强理论学习。第二，加强理想信念教育。第三，与党的总目标、上级党组织目标保持一致，同时还要联系自身的实际情况，与高校的发展目标、部门建设目标相结合。“坚持高校党的建设与人才培养、科学研究、社会服

务、文化传承创新、国际交流合作等深度融合”^[7]。要制定层级化、阶段性的目标，确保这些目标可实施。目标明确之后，要对组织成员进行宣讲解读，帮助每一名党员在理解目标的基础上进一步认同目标。

（二）优化组织设置，提升党员归属感

组织设置是影响内聚力的重要因素。组织设置合理，可以有效激发组织内部潜藏的强大内聚力，从而促使组织内部更加团结一致。首先，高校应加快优化党组织设置，提升组织的运行效率。通过对组织结构和运作模式的创新，可以更好地完善组织体系，从而为师生提供更高质量的服务。这种改革应该以确保每一名党员都能够得到有效的管理和发挥其应有作用为核心，这样才能保证基层党组织的服务功能的优势得到最大化发挥，从而在促进学校发展和社会主义现代化建设中发挥出积极的作用。通过这样的努力，高校基层党组织能够真正成为推动学校科学发展的强大力量，为培养更多社会主义事业的合格建设者和可靠接班人作出应有的贡献^[8]。其次，高校基层党组织应让每名党员都能找到自己在组织中的价值所在，增强党员的归属感。最后，高校基层党组织应选优配强党务干部。为了加强党组织的领导核心地位，要充分落实机关党支部由部门单位主要负责人担任党支部书记的制度，以及院（系）党组织由“双带头人”担任党组织书记的制度。

（三）创新激励机制，激发党员使命感

科学合理的激励机制能够激发党员干部的积极性和创造性，促进团队成员之间的互动和交流，提高组织的整体协调效能。党内激励机制需要根据党内具体情况不断地探索、完善和优化。首先，运用目标激励法。行为学家认为人的动机多源于人的需求欲望，一种没有得到满足的需求是激发动机的起点，也是引起行为的关键。对教育事业的热爱，对学校事业发展的期望，以及对实现自我价值的追求，都可以作为激发动机的起

点。高校基层党组织要学会在工作中因势利导，把事业激励和价值激励作为学校内聚力建设的重点，以学校事业发展的共同目标激励人，以促进个人全面发展凝聚人^[9]。其次，运用情感激励法。对于工作表现积极的党员，领导要及时发现并给予表扬。此外，也可以坚持正激励和负激励相结合的方式。总之，科学有效的激励机制对于增强基层党组织的内聚力至关重要。

（四）宣传红色文化，培育党员自豪感

习近平总书记对传承红色文化高度重视，强调“要用心用力保护好、管理好、运用好红色资源”^[10]。将红色资源融入高校基层党组织文化建设中，可以进一步强化组织成员的党性观念，激发奋斗精神，同时提升组织凝聚力和向心力。“要讲好党的故事、革命的故事、根据地的故事、英雄和烈士的故事，加强革命

传统教育、爱国主义教育、青少年思想道德教育，把红色基因传承好，确保红色江山永不变色”^[11]。首先，高校基层党组织应该充分利用红色资源。如参观红色教育基地，通过实地体验来更加深刻地感悟红色文化的力量和价值。亲身参与，有助于党员将理论与实践相结合，进一步坚定理想信念。同时，鼓励党员分享身边的红色故事和革命前辈的英雄事迹，提升党员的自豪感和使命感。其次，高校基层党组织要传承党的光荣传统和优良作风，并不断加以丰富和发展。通过这些措施，可以确保基层党组织始终成为推动学校科学发展的坚强阵地^[12]。最后，利用微信、微博、抖音、校园网等新媒体平台对红色文化进行宣传，可以更加深入党员的生活日常，增加宣传的覆盖面和影响力。

参考文献

- [1] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京：人民出版社，2017：71.
- [2] 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，2022：39.
- [3] 中国共产党普通高等学校基层组织工作条例[N].人民日报，2021-04-23(3).
- [4] 高晓钟.论高校党组织基层组织文化的价值及其构建[J].广东工业大学学报(社会科学版)，2008(2)：16-18.
- [5] 蒋占峰.增强“两个维护”的自觉性和坚定性[J].红旗文稿，2021(3)：20-22.
- [6] 中国共产党普通高等学校基层组织工作条例[N].人民日报，2021-04-23(3).
- [7] 黄步军，张园.新时代高校基层党组织建设研究[J].学校党建与思想教育，2020(2)：28-30.
- [8] 刘凯.创新高校基层党组织的凝聚力建设探析[J].江苏高教，2013(3)：56-57.
- [9] 习近平.在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话[N].人民日报，2021-07-02(2).
- [10] 习近平.用好红色资源，传承好红色基因，把红色江山世世代代传下去[J].求是，2021(10)：4-18.
- [11] 严一平.新时代高校基层党组织建设的三重维度探析[J].杭州电子科技大学学报(社会科学版)，2020(4)：54-58.

责任编辑 刘 钊

公安高等院校 践行“枫桥经验”安全管理机制论析

李劲鹏, 卢 旭

(河南警察学院 法律系, 河南 郑州 450046)

摘要:“枫桥经验”的理论内核与公安院校治理价值契合, 一是其“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”的核心要义蕴含着深刻的治理哲学与法学逻辑, 二是其与公安院校“政治建校、立德树人”的使命高度契合。因此, 公安高等院校践行“枫桥经验”应做到两点: 一是要借鉴“枫桥经验”重构警务化管理框架下的学生自治体系, 即公安院校学生管理需以“政治建警”为统领, 需构建“三阶自治”的培养体系; 二是对“枫桥经验”进行现代转化, 即实现数智驱动与法治协同的战略耦合, 通过程序正义构建治理合法性的制度屏障。

关键词:公安高等院校; “枫桥经验”; 安全管理机制

中图分类号:D63; G64 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)09-0024-03

党的二十大报告明确提出实施科教兴国和强化现代化建设人才支撑的战略, 强调教育需为党育人、为国育才, 这一战略部署为公安院校改革指明了方向。公安院校作为锻造“四个铁一般”公安铁军的战略阵地, 必须深刻把握“公安姓党”的根本政治属性, 将党的二十大精神转化为育人实践的核心纲领。2024年, 全国公安厅局长会议进一步提出“统筹高质量发展和高水平安全”的总要求, 要求公安教育以“素质强警工程”为抓手, 全面提升警务人才的实战能力与政

治素养。在此背景下, “枫桥经验”的“发动群众、源头治理”的治理哲学与公安院校安全管理机制的创新需求形成深层耦合——既需坚持党的绝对领导, 又需激发学生自治活力, 从而构建刚柔并济的现代警务化管理范式。

一、“枫桥经验”的理论内核与公安院校治理价值契合

作为中国基层社会治理的典范, “枫桥经验”的“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺

收稿日期:2025-05-12

基金项目:2025年度河南省哲学社会科学教育强省研究项目“公安高等院校践行‘枫桥经验’安全管理机制研究”(2025JYQS1134); 河南警察学院研究阐释“习近平总书记在河南考察时的重要讲话精神”专项课题“高效能治理视域下打防管刑事防控体系研究”(HNJY-2025-ZX-01); 河南省哲学社会科学规划年度项目“轻罪化刑罚附随后果机制变更研究”(2024CFX016); 河南省社科联年度调研课题“区域法治协同推进黄河流域生态保护和高质量发展研究”(SKL-2025-243)

作者简介:李劲鹏(1991—), 男, 河南商丘人, 河南警察学院法律系副教授, 刑法学博士, 研究方向为刑法学、个人信息保护法; 卢旭(2004—), 男, 河南濮阳人, 河南警察学院治安学(公安法制方向)专业2022级本科生, 研究方向为行政法。

位”核心要义，蕴含着深刻的治理哲学与法学逻辑。公安院校作为公安机关的“人才孵化器”，其管理逻辑需兼具政治性、法治性与教育性三重属性。在此框架下，学生自治体系的构建需以“枫桥经验”中“群众参与”理念为内核，通过制度设计实现“他律”向“自律”的转化。此模式既传承了“枫桥经验”的“预防为主、教育为先”治理传统，又契合管理学中的行为强化理论，即在严格框架下赋予自治空间，通过参与式管理培育责任意识与法治素养。

从政治逻辑看，“枫桥经验”与公安院校“政治建校、立德树人”的使命高度契合。党的二十大报告强调要坚持全面依法治国，推进法治中国建设，公安院校需将法治教育融入管理实践。中央政法委提出的“六大体系”建设要求，进一步明确了公安教育需构建“协同办学、协同育人”的育警共同体。在此背景下，学生管理不仅是行为规范的过程，更是政治忠诚与法治信仰的塑造过程。通过“枫桥经验”中“矛盾就地化解”的实践智慧，公安院校可将日常管理场景转化为法治教育课堂。这种治理模式既能体现“枫桥经验”的现代化转型，又能彰显公安教育的政治使命。

二、“枫桥经验”在警务化管理框架下的学生自治体系重构路径

中央政法委明确提出，公安教育需构建“思政教育、人才培养、教师教官、校局联动、服务实战、运行保障”六大体系，形成“协同办学、协同育人、协同创新”的育警共同体。在此框架下，公安院校学生管理需以“政治建警”为统领，将“枫桥经验”的治理智慧深度融入警务化管理体系。在党委领导下的“大管理”格局中，需建立三级联动机制：院校党委制定《学生自治能力培养纲要》，将“为党育人、为国育才”的政治要求转化为管理制度；学生科与教务处共同搭建师生对话平台，建立常态化意见反馈机制；

中队层面实施“双带头人”制度，选拔优秀党员和优秀队干形成“关键少数引领绝大多数”的管理生态。这一架构体现了管理学中的“层级治理”理论，既确保顶层设计的权威性，又通过基层赋权激发治理活力。

制度规范是学生自治体系运行的基石，因此需构建“三阶自治”培养体系：基础阶段，通过《警务化管理手册》明确行为规范，建立中队量化考核制度；提升阶段，组建中队学生评审委员会，赋予课堂纪律督查、宿舍安全巡查等管理权限；深化阶段，选拔优秀学生代表担任维护中队内部稳定的负责人，在队长指导下独立处理日常事务。这一培养体系为“枫桥式”校园建设提供了可行性方案。

三、“枫桥经验”的现代转化：数智驱动与法治协同的战略耦合

在公安部“科技兴警”战略指引下，公安院校需将“枫桥经验”的治理智慧与现代技术深度融合，构建“数智驱动、法治保障”的双轨管理模式。数智技术的深度介入，为“枫桥经验”注入了新的时代内涵。基于大数据、人工智能与物联网的智慧校园建设，本质上是通过数据聚合与算法模型实现治理效能的跃升。学生行为分析平台的构建，整合考勤、消费、借阅等多维度数据流，借助机器学习算法识别频繁夜间外出、消费习惯突变等异常行为模式，可实现对潜在风险的早期预警。这种“数据画像”并非简单的技术工具应用，而是对社会治理理论中风险预防原则的具象化实践。值得注意的是，技术赋能的边界需以法治框架为约束：数据采集必须遵循“最小必要”与“去标识化”原则，建立数据采集负面清单，明确禁止收集与安全管理无关的人脸、指纹等生物识别信息。这种技术治理路径，既继承了“枫桥经验”中预防为主的治理智慧，又回应了数字化时代对精准化、前置化管理的诉求，为校园安全管理的范式转型提供了技术哲学层面的理

论支撑。

技术理性的扩张若缺乏法治约束，极易滑向“数据利维坦”深渊。因此，“枫桥经验”的现代化转化必须以法治协同为价值根基，通过程序正义构建治理合法性的制度屏障。在纠纷解决机制设计中，可借鉴“替代性纠纷解决机制（ADR）”理论的精髓，构建“三级调解—两级仲裁”的分层治理体系：日常矛盾由中队纪律委员介入调解，复杂争议提交学管部门的仲裁委员会，重大纠纷则由院校法治办公室仲裁。这一机制的核心在于，通过法定程序将“矛盾不上交”的治理逻辑制度化，既赋予基层自治空间，又确保权益救济渠道的畅通。从法理学视角看，其理论创新体现在两方面：一是将宿舍公约、调解协议等“软法治理”与校纪校规、国家法律等“硬法规范”有机衔接，形成刚柔并济的规则体系；二是在管理实践中嵌入程序正义优先的法治理念，例如在听证环节保障当事人的陈述权、申辩权，在调解文书中明确法律依据与救济途径。这种法治化路径，不仅解决了技术治理可能引发的合法性危机，更将管理实践转化为生动的法治教育场景，实现了治理效能与育人质量的双向提升。

数智驱动与法治协同的深度融合，本质上是一种“技术—制度”协同演化的过程。具体而言就是，技术应用倒逼制度创新，制度约束引导技术发展方向。在公安院校场景中，这种协同演化体现为三重机制：一是数据治理的规则化，即通过《个人信息保护法》《数据安全法》的“校本化”

实施，将“数据采集—存储—分析—销毁”的全流程纳入法治轨道；二是技术伦理的制度化，通过建立算法透明度审查、模型偏差校正等机制，确保技术工具始终服务于以人为本的治理目标；三是治理能力的共生性提升，通过“虚拟矛盾调解平台”“VR法治实训系统”等载体，强化学生依法处置冲突的实战能力，同时反哺治理规则的优化迭代。这种战略耦合的深层价值在于，它揭示了现代社会治理中技术理性与价值理性的辩证关系——技术是工具而非目的，法治是底线而非枷锁。唯有在动态平衡中实现两者的有机统一，方能真正推动“枫桥经验”从传统智慧向现代范式升华。

四、结语

通过“枫桥经验”与警务化管理深度融合，不仅可以构建起“党建引领、制度规范、文化浸润、数智赋能”四位一体管理模式，还可以在管理实践中淬炼学生的政治忠诚与法治素养，为锻造“四个铁一般”公安铁军提供源头活水。下一步，公安院校需持续贯彻全国公安厅局长会议精神，始终牢记“公安姓党”的根本政治属性，立足立德树人的根本任务，秉持政治建警、政治建校的核心理念，持续完善“教学研练战”一体化人才培养模式。下一步的研究也需进一步深化管理效能评估，加强实证研究与比较分析，持续推动理论成果向育人实效转化。

参考文献

[1] 王勇凯.“枫桥经验”视域下高校“一站式”学生社区建设研究[J]. 高校后勤研究,2024(11):58-61.
[2] 张益东.“枫桥经验”视域下平安高校与数字治理融合发展的路径研究[J].哈尔滨职业技术学院学报,2024(6):84-86.
[3] 翁蕾.“枫桥经验”融入高校辅导员育人工作的实践研究[J].作家天地,2024(32):27-30.
[4] 童姚瑞,姜凯伟.新时代“枫桥经验”视域下警务化管理向警务化育人跃升的浙江实践[J].公安教育,2024(6):69-72.

[5] 成星,王彩月,马春明.党建引领下新时代高校版“枫桥经验”实践探索[J].时代报告,2024(3):22-24.
[6] 唐偲.公安院校教学管理协同育人的几点思考[J].公安教育,2019(3):72-77.
[7] 赵长明.“枫桥经验”的逻辑起点及在高校治安管理工作中的实践追求[J].警学研究,2020(5):110-120.

责任编辑 董颖

大数据赋能高校辅导员队伍管理高质量发展 发展的困境与对策

何向向

(郑州师范学院 传播学院, 河南 郑州 450044)

摘要: 当下大数据浪潮汹涌澎湃, 高校辅导员队伍管理高质量发展命题被赋予了新的时代内涵与迫切要求, 同时高校辅导员队伍管理也迎来了前所未有的机遇与严峻挑战。通过从理论层面深度剖析大数据技术对高校辅导员队伍管理与建设所带来的深刻变革与现实意义, 系统性地审视辅导员群体在大数据技术应用中遭遇的理论与实践脱节、能力构建局限以及数据安全与隐私伦理等多维度困境, 创新性地提出了促进辅导员队伍管理高质量发展的多维度策略框架。研究不仅深化了对大数据技术在高校辅导员队伍管理与建设中重要性的理论认识, 更为其未来发展方向与策略优化提供了具有前瞻性与操作性的理论指引。

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2025)09-0027-03

一、大数据赋能高校辅导员队伍管理: 机遇与挑战并存

党的二十大报告提出: “推进教育数字化, 建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国。”在教育领域, 人工智能技术不仅赋能教师的教学方式和学生的学习模式的创新, 更为学生培养和管理模式的革新带来了机遇^[1]。特别是在高校教育范畴内, 大数据技术的渗透与应用为辅导员队伍管理的高质量发展带来了新的契机, 成为推动高等教育内涵式发展的重要力量。

运用大数据技术构建辅导员工作数据中台, 可以实现学生思想动态、学业进展、心理状况等

多维数据的实时汇聚与智能分析, 使辅导员的日常管理从模糊的经验判断转向精准的数据决策。特别是在危机预警方面, 基于机器学习算法的学生行为预测模型, 能够帮助辅导员能够提前识别潜在风险, 将问题化解在萌芽状态。

“数智赋能过程中数字和伦理安全是保障”^[2]。赋能的过程始终伴随着风险。数据采集的伦理边界、算法决策的透明度、隐私保护的制度设计等问题, 构成了制约大数据的赋能困境。技术如果不按照预期方向发展, 就可能扭曲辅导员的管理决策。更值得警惕的是, 过度依赖数据提供的信息, 可能导致管理实践被大量冰冷的数字占据,

收稿日期: 2025-03-08

基金项目: 2024 年河南省软科学项目“大数据赋能高校辅导员队伍高质量发展的逻辑理路现实困境与实践路径研究”(252400410210)

作者简介: 何向向(1984—), 女, 汉族, 河南郑州人, 郑州师范学院传播学院讲师, 博士, 研究方向为新闻传播学、播音与主持艺术。

而缺少人性的“温度”。

当前高校辅导员队伍的传统管理模式中存在着“数据孤岛”现象：在高校不同的系部，由于缺乏统一的标准和平台，数据分散在不同的系统和数据库中难以有效整合和共享^[3]；辅导员数字素养的结构性差异，使得技术应用效果参差不齐。而数据安全体系的滞后更可能引发信息泄露风险。因此，单纯的技术植入难以实现管理的质的飞跃，必须构建技术应用与制度创新协同发展的新型治理体系。

二、大数据赋能高校辅导员队伍管理的现实意义

（一）构建全景式管理视图，提升管理决策科学性

受多种因素的制约，在传统管理模式下，管理者难以获取完整的辅导员队伍动态信息。运用大数据技术可以通过整合人事管理信息、教学平台、学生评教信息等多源异构数据，为辅导员队伍管理工作构建起覆盖职业发展轨迹、工作实绩表现、能力素质结构的三维画像系统。这种全景视图使管理者能够突破经验主义局限，精准识别辅导员队伍建设的薄弱环节。

（二）重塑动态管理机制，实现个性化发展支持

利用大数据技术，可以使辅导员队伍管理从静态的周期性评估转向持续的动态的过程性评估。通过构建涵盖工作日志、学生互动数据、危机事件处理记录等多方面的动态数据库，管理者可以实时追踪辅导员的工作状态与发展需求。这种持续性的数据跟踪也为差异化培养提供了可能。

（三）优化资源配置体系，促进管理效能跃升

传统资源配置模式常因信息不对称造成资源错配与浪费。运用大数据技术通过构建需求预测模型，能够实现培训资源、科研经费、晋升机会等管理要素的精准投放。运用基于历史数据的回归分析可预测辅导员不同发展阶段的资源需求强

度，运用空间聚类算法可识别跨院系的共性需求，从而制定资源统筹配置方案。在绩效考核方面，多维度数据加权模型打破了单一评价标准的局限性，既包含学生满意度、危机处理时效等过程性指标，也涵盖科研成果转化、品牌活动创建等结果性指标，运用该模型能够建立起更科学的能力价值评估体系。

三、大数据赋能高校辅导员队伍管理：工作深化与现实困境

（一）数据采集与整合的碎片化：技术赋能的基础性障碍

当前高校辅导员队伍管理系统的数字化建设呈现出显著的碎片化特征，主要体现在数据采集维度的割裂性与数据平台的分散性两个方面。多数高校尚未建立统一的辅导员专业发展数据库，这就导致了不同业务模块间形成了一道道无形的墙。这种数据分割的状态导致辅导员的工作绩效评估往往只能基于单一数据信息，所谓“孤掌难鸣”，难以形成涵盖多角度的核心职责的全息画像。

（二）技术理性与教育本质的张力：工具理性对价值理性的僭越

大数据技术在辅导员管理中的应用正面临工具理性过度扩张带来的价值困境。绩效考核系统的量化导向导致部分管理者陷入对数据信息盲目崇拜的误区，辅导员工作被简化为可计量的指标堆砌。此外，智能化管理系统对教育规律的适应性不足问题日益凸显。现有算法模型多移植自企业管理场景，缺乏对思想政治教育特殊性的专业考量。这种技术应用偏差不仅影响工作实效，更可能引发辅导员的职业倦怠。

（三）制度供给与能力建设的滞后：可持续发展的关键障碍

“作为高校师资队伍的重要组成部分，辅导员队伍的数字化素养建设尚未体现到学校辅导员队伍发展制度体系中”^[4]。当前大数据赋能辅导

员队伍管理的制度保障体系呈现明显的结构性缺陷。国家层面尚未出台专门性指导文件，地方教育主管部门的相关政策多停留于原则性表述，缺乏具体实施细则。这种制度真空导致数据采集边界模糊、信息使用规范缺失等问题普遍存在，与此同时，绩效考核的数据权重配置、隐私保护的制度设计等关键领域仍处于探索阶段，制度建设的滞后性严重制约技术赋能的规范发展。

四、大数据赋能高校辅导员队伍管理：推进路径的探索与实践

（一）构建全周期数据治理体系

数据治理体系作为推进辅导员队伍管理数字化转型的基础工程，需要建立覆盖“采集—整合—分析—应用”全生命周期的数据管理规范，形成包括数据质量标准、共享协议、安全准则在内的制度框架。在数据采集环节，应建立统一的信息采集模板，实现辅导员个人信息、工作日志、考核数据等基础信息的标准化录入；在数据整合层面，需打通教务系统、学工平台、科研管理系统间的数据壁垒，构建跨部门协同的“数据中控”；在分析应用阶段，要建立动态更新机制，通过定期数据清洗、算法优化保持分析模型的时效性。

（二）开发智能化管理决策平台

智能管理平台的构建需要融合大数据分析、人工智能、可视化技术等多重技术手段。平台架构应包括基础数据层、分析建模层、应用服务层三个核心模块。基础数据层应通过API接口实现

多源数据实时接入，分析建模层应构建辅导员工作效能评估、职业发展预测、资源配置优化等算法模型，应用服务层应开发个性化管理驾驶舱，为不同层级管理者提供决策支持。

（三）完善立体化数据安全机制

数据安全体系的构建需要平衡信息共享与隐私保护的双重需求。因此制定专门的《辅导员数据管理实施细则》，明确数据采集边界、使用权限、存储期限等规范是有必要的。在技术层面，采用区块链技术建立分布式存储架构，通过加密算法实现敏感信息的脱敏处理。除了制度的保障与技术的赋能加持，在管理层面需要实行严格的三级权限管理制度，区分校级管理者、院系负责人、辅导员个人的数据访问层级。

五、结论与展望

“十四五”规划强调加快数字化发展、构建数字中国是未来发展的关键路径^[5]，因此，加强大数据赋能辅导员队伍管理高质量发展是践行“数字中国”战略的关键举措。大数据对高校辅导员队伍管理工作的推进与发展提出了新要求，其在推动管理精准化、决策科学化、服务个性化等方面展现出显著优势。展望未来，在教育数字化战略的深入推进中，必须始终坚持“技术赋能”而非“技术替代”的原则，始终将人文关怀作为辅导员队伍建设的核心价值导向，在追求管理效率的同时守护教育温度，实现大数据赋能高校辅导员队伍管理的高质量发展。

参考文献

- [1] 郭瑾萧,伏晓,吴子傲,等.人工智能背景下高校辅导员与拔尖学生谈心谈话工作的创新研究[J].宁夏师范学院学报,2024,45(11):12-17.
- [2] 彭柳,田敏.数智赋能高校辅导员工作的价值、困境与路径[J].当代教研论丛,2025,11(6):89-93.
- [3] 黄劲夫.大数据时代高校学生信息化管理模式研究与实践:以东

- 南沿海某部属高校为例[J].高校后勤研究,2023(6):37-39,46.
- [4] 展鹏.辅导员数字能力提升:机遇、挑战与实践策略研究[J].大学,2025(4):171-176.
- [5] 薛二勇,李健,黎兴成.推进中国教育数字化的战略与政策[J].中国电化教育,2023(1):25-32.

责任编辑 夏继先

大数据驱动的高校就业指导精准化研究

赵婉琪

(新乡学院 机电工程学院, 河南 新乡 453003)

摘要: 当前, 我国高校毕业生人数持续攀升, 就业市场的结构性矛盾日益凸显。显然, 以往传统的粗放型就业指导模式已经难以满足新时代就业工作的精准化需求。基于大数据技术, 系统构建了高校就业指导精准化模型, 提出了开发移动端应用、制定数据采集和使用规范、建立数据匿名化处理机制、加强就业指导教师的技术培训四个方面的高校就业指导精准化路径, 旨在提高高校就业工作的数字化水平, 进一步提高高校就业指导的精准化程度。

关键词: 大数据; 就业指导; 精准化

中图分类号: G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)09-0030-03

近些年, 我国高等教育规模不断扩大。根据最新统计数据, 高校毕业生人数在2025年达到了一个新的峰值, 与2024年相比增加了40余万人。当前, 就业市场呈现出两个突出的问题: 一是高校毕业生普遍面临“就业难”的境遇, 二是许多企业普遍反映存在“招工难”的问题。以上供需不匹配的现象体现出传统就业指导模式存在一定的局限。

传统的高校就业指导模式主要依赖于经验判断, 存在服务针对性不强、反馈不够及时、资源分配不够科学等问题。基于此, 高校就业工作改革的重要课题之一就是如何利用新兴技术提升就业指导的精准性和有效性。当前, 大数据技术迅速发展, 并且在多个领域广泛应用, 在教育领域, 大数据技术已经开始应用于学情分析、教育管理和教育评价等多个方面, 但在就业指导方面的开发应用还不多。

一、大数据与就业指导的关联性分析

(一) 大数据技术特征及其教育应用

针对具体的就业指导情境, 大数据技术的特性可以表现为: 一是规模性, 需要采集的学生数据和岗位数据体量巨大, 如学生的学业记录、实习经历、职业测评结果都要进行数据采集; 二是高速性, 通过大数据技术, 数据的处理和反馈更加及时, 运用大数据技术可以实时捕捉就业市场的动态变化; 三是多样性, 它主要反映在数据类型的丰富性上, 如成体系的学生成绩数据、非结构化的社交媒体数据、图像视频数据等; 四是价值性, 海量的就业数据中蕴含着丰富的对学生就业有指导意义的信息, 运用大数据技术可以对这些数据进行及时的信息处理与反馈。

(二) 精准化就业指导的内涵与特征

运用大数据分析技术挖掘就业群体数据的潜

收稿日期: 2025-02-15

基金项目: 新乡学院校级课程思政示范课项目“车站信号自动控制技术”(2025KCSZ036)

作者简介: 赵婉琪(1996—), 女, 河南洛阳人, 助教, 硕士研究生, 研究方向为语文课程与教学。

在价值，提升高校毕业生精准就业服务工作的水平，这是大数据背景下高等学校精准就业服务工作新的重点^[1]。精准化就业指导有以下特点：一是对需求的精准识别，运用大数据技术可以精准识别学生的就业意向、能力个性和发展需求。二是对服务的精准推送，运用大数据技术收集与分析学生的个性化需求和偏好，选择出适合学生的推送时间和方式。三是对资源的精准匹配，通过大数据的分析，来实现学生需求与岗位要求的双向匹配。四是对效果的精准评估，通过建立多个维度的评价体系，实现对就业指导效果的实时监测和评估。

二、大数据驱动的高校就业指导模型构建

（一）数据采集层

1. 校内数据

校内数据的主要来源是高校已经建立的各种信息化管理系统。校内数据主要分为以下几类：第一类是教学管理系统的数据，包括学生专业背景、课程分数、已修学分、毕业设计题目等学业相关信息。第二类是学生工作系统数据，包括学生社团任职经历、志愿服务活动参与情况、校园文化活动表现、社会实践经历等。第三类是校园卡系统行为数据，包括学生在校园内的消费记录、图书馆借阅记录等行为数据等信息。第四类心理健康咨询系统的数据，包括学生的职业困惑咨询记录、就业心理测评结果、职业兴趣测试报告等信息。

2. 校外数据

在大数据驱动的高校就业指导模型中，校外数据是连接校园人才培养与社会用人需求的重要桥梁，它主要包括网络招聘平台的标准化数据、社交媒体行为数据和来自政府开放数据资源的相关数据等。

（二）数据处理层

数据处理层是连接数据采集层与应用服务

层的核心枢纽，承担着挖掘数据价值的重要职责。在庞大的数据集中，会存在缺失值、异常值和重复数据，数据处理层通过数据清洗阶段的处理，来确保数据质量的可靠。在数据的集成环节，采用相关技术建立一个统一的存储体系，用来支持历史数据的追溯和实时数据的更新。

在核心分析环节，数据处理层运用描述性分析统计学生的就业意向分布、市场需求变化，实现就业市场和学生特征的立体化交叉重叠，运用预测性分析搭建学生就业成功率的预测模型，实现学生一岗位的精准匹配，为学生精准推荐岗位。

（三）应用服务层

1. 就业困难预警系统

当系统排查到某些同学可能存在就业困难的倾向时，会及时提醒辅导员或者就业指导教师，并启动预警机制。预警机制采用分级响应策略。黄色预警是低风险预警，触发后会自动向学生推送定制化的指导信息；橙色预警是中风险预警，触发后会通知辅导员；红色预警是高风险预警，触发后则启动院级就业帮扶小组。就业困难预警系统的应用使得就业困难学生获得帮助的时间大幅提前，帮扶效果也明显提升。

2. 数据可视化平台

在大数据的视域下，高等院校通过数据收集、数据统计、数据整理以及数据分析等一系列的过程，建立本校往年毕业生的就业情况的数据分析平台^[2]。建设该平台为管理者和学生提供直观的数据展示，还可以实现双方的信息交互。

对学校管理者来说，他们可以看到学校各专业就业率的实时变化，还可以获取不同行业的需求趋势、行业咨询等，为做出相应的决策提供参考依据。对学生来说，他们可以清楚地了解自己的就业竞争力水平、自己的长处和短板。平台还采用直观的图表如“竞争力雷达图”“求职进度条”替代枯燥的数字，便于学生的理解和使用。

三、优化路径与建议

(一) 开发移动端应用

移动端应用的开发可以提升就业服务的便捷性。高校利用大数据技术建立就业云平台,学生通过手机等移动端应用就可以访问平台中的就业课程,通过课程了解就业形势^[3]。

移动端应用应当包含职位推荐、在线咨询、面试预约等核心功能,并且注重学生的体验感,功能清晰,操作流程简便,易于学生操作。移动端应用还应整合就业信息,并及时推送给学生,向学生传递重要的招聘信息和就业政策。移动端应用的普及,有助于提高就业指导服务的覆盖率和时效性。

(二) 制定数据采集和使用规范

大数据技术的应用应当合法合规,因此,制定完善的数据采集和使用规范至关重要。在大数据技术的应用过程中要注意数据安全问题,防止个人信息泄露,及时建立大数据的使用和管理制度,使制度先行^[4]。

“最小必要”的原则要求在收集数据时仅收集与就业指导直接相关且必不可少的数据,避免过度采集可能导致的学生隐私的泄露。学业成绩、实习经历等与就业能力直接相关的数据属于必要采集范围。在实际操作中,应严格把关,并根据实际应用效果定期评估各项数据采集的必要性,及时剔除无用数据。

(三) 建立数据匿名化处理机制

在数据处理环节需要建立完善的匿名化机制,匿名化处理是平衡数据效用与隐私保护的关

键技术手段。对于必须收集的敏感数据,应当采取去标识化处理,确保无法通过数据直接或间接识别特定学生身份。在数据存储环节,要将直接标识符(如学号、姓名)与其他属性数据分开存放;在数据分析环节,采用数据聚合技术,避免展示个体层面的详细信息;在数据共享环节,设置严格的访问权限控制。

(四) 加强就业指导教师的技术培训

加强就业指导教师的现代化技术培训直接关系到就业指导教师就业服务的能力和水平的提高。高校的毕业生就业指导工作,不仅需要强大的软硬件支持,还需要专业化的就业指导教师^[5]。

培训形式可以是多样的,如定期举办教师工作坊活动、组织心得交流、开展专题案例研讨等。培训内容包括数字化就业指导的基本理念、数据分析报告的解读技巧、智能平台的操作方法等。特别要注重培养指导教师的数据化思维,使他们具备将数据分析结果转化为具体指导策略的能力。此外,还可以建立技术帮扶机制,为年龄较大的老师提供一对一指导,确保所有人员都能驾驭智能化平台。

结语

大数据背景下的就业指导服务需要多方协同,共同构建出一个更加精准、人性化的智能就业服务体系,助力高校毕业生找到适合自己的心仪岗位,实现自己的人生价值。然而,技术应用只是手段而非目的,在数字化转型的推进过程中,仍需要始终坚持“以学生为中心”的理念,做到技术创新与人文关怀“两手抓”。

参考文献

- [1] 李文生,李梦芝.大数据预测与决策在高校就业工作中的应用[J].中国管理信息化,2017,20(10):226-227.
- [2] 赵思佳.大数据视域下高校毕业生精准化就业指导路径探究[J].信息记录材料,2020,21(6):130-131.
- [3] 郑灵敏.大数据背景下大学生精准就业指导路径探究[J].创新创业理论与实践,2022,5(10):171-173.

- [4] 杨乾振.大数据视域下高校毕业生精准化就业指导路径探究[J].智库时代,2020(2):43-44.
- [5] 李琳.基于大数据的高校毕业生精准化就业指导路径探索[J].内蒙古煤炭经济,2020(12):203-204.

责任编辑 谢建文

政党整合：理解党建引领基层治理的一个视角

魏小换

(河南工程学院 马克思主义学院, 河南 郑州 41000)

摘要：以政党整合视角为切入点，解析“党建为何引领基层治理”。党建引领基层治理核心在于转化党的政治与组织优势为治理效能，推动基层治理现代化。整合多元主体实现社会共治是其关键。具体而言，党建引领基层治理通过三大路径发挥整合功能：一是以政治输出、动员等机制整合行政力量，打破部门壁垒；二是通过党组织嵌入、党员动员等方式，强化基层党组织自身凝聚力；三是借助区域化党建、培育积极分子等举措，激活社会组织与群众力量。因此，党建引领基层治理是一项系统工程。应统筹行政、党内及社会多方力量，通过党建引领构建起多元共治格局，切实将制度优势转化为治理效能，为基层治理现代化提供坚实保障。

关键词：政党整合；党建引领；基层治理；治理现代化

中图分类号：D267；D630 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)09-0033-06

当前，我国基层社会在市场经济、城镇化与现代性因素的多重影响下，日益呈现流动化、个体化、碎片化特征，民众权利意识显著增强，基层治理复杂性加剧且社会参与诉求激增。在此背景下，引导社会力量参与、推进基层治理现代化成为党和国家的重要任务。自2017年党中央提出以基层党建为主线引领社会治理以来，中央文件多次强调党建引领基层治理、构建多元共治格局，旨在凭借党的政治与组织优势整合各方力量，推动基层治理现代化。

一、问题提出

近几年，在党中央的不断重视和地方政府创新实践推动下，“党建引领基层治理”成为学界研究的热点话题，并产生了一大批研究成果。现有关于“党建引领基层治理”的研究主要围绕两大主题展开。

一是党建如何引领基层治理。早期研究以总结地方经验为主，如浙江金华的“红色网格”^[1]、江西分宜的“党建+”与村民自治^[2]、广西河池

收稿日期：2025-02-12

基金项目：河南省高校人文社会科学研究一般项目“党建引领乡村治理共同体构建机制研究”(2025-ZDJH-465)

作者简介：魏小换(1981—)，女，河南郑州人，博士，河南工程学院马克思主义学院讲师，研究方向为党的建设与基层治理。

的“党群共治”^[3]、浙江诸暨“枫桥经验”的“互联网+党建”^[4]等基本模式。随着地方实践的推进，一些研究者关注了党建在引领基层治理的过程中存在的问题。比如在“全域化”党建过程中存在的以责任回流、虚假创新和个体疏离等为表现形式的“内卷化”倾向^[5]，在党建引领基层治理过程中容易出现党建与治理“两张皮”现象。从党建引领全要素看，引领理念共识不足、引领平台叠床架屋、引领功能悬浮化以及引领机制制度化不足的问题也引起了研究者的关注^[6]。同时，党建引领基层治理的路径和机制也成为一些研究的关注重点。在实现路径上，如党建引领多元共治新格局建构，需要党建引领发挥好社会治理的价值倡导、行动倡导、政治整合、资源整合、利益协调和组织协调的作用^[7]。组织网络、制度形塑和能力提升是党建引领基层治理的三重路径^[8]。坚持走以党建为引领，以人民为中心，以问题为导向，以创新为关键，以制度为保障，把党的群众路线贯穿到各领域全过程的新路子^[9]。在实践逻辑上，党建引领基层治理主要是由联合体党建催育共同体治理，服务型党建催育精准型治理和沉浸式党建催育协商式治理^[10]。研究者重申“一切工作到支部”，以党建引领基层社会发展与治理，提升党的组织力确保社会治理秩序，增强党的政治功能确保社会治理方向，建立平台机制确保社会治理活力，构建基层社会治理新格局^[11]。在现有研究的基础上，研究者通过对党建引领基层治理的学理性的阐释，产生了一些建构性的理论观点和解释框架，比如“统合治理”^[12]“整体性治理”^[13]“超行政治理”^[14]“生成性治理”^[15]“政党整合治理”^[16]等，此外，基于政党、国家和社会的三元分析框架将党建引领基层治理视为政党引领社会、政党统合社会、政党吸纳社会和政党社会化的过程。

二是党建为何引领基层治理。现有研究主要从基层党建与基层治理的困境出发，认为党建引领基层治理可以强化党建工作和提升治理

效能。在党建层面，研究者认为随着社会的自主性和流动性增强，过去以党的组织网络为基础所实现的全面组织化领导和管理，在单位解体中出现了“脱嵌”与“悬浮化”问题^[17]。以“命令、灌输、统一”为标志的传统党建工作方式越来越不适应日益变化的社会生活方式^[18]，基层治理面临着治理碎片化和治理资源不足等困境^[19]。党建引领基层治理不仅能将基层党组织的政治优势和组织优势转化基层治理效能，而且能够增进基层党组织的动员、回应与组织能力，从而巩固党的领导核心地位^[20]。也就是说基层党建与基层治理存在相互依存、相辅相成的关系^[21]。此外，学界普遍认为党建引领基层治理是实现基层治理现代化的必然要求^[22]。党建引领已成为推动多方主体协同共治和提升基层治理体系整体效能的重要制度安排^[23]。

学界对“党建如何引领基层治理”已开展多维度研究——从内涵、模式到实践路径，研究视角也从静态转向动态，为党建与基层治理融合提供了理论支撑。然而，对“党建为何引领基层治理”的探讨仍显不足。现有研究多聚焦微观层面二者的相互作用，关于宏观层面的实践价值论述常停留于应然层面，缺乏内在逻辑剖析。基层治理现代化要求多元主体协同参与，而整合多元力量需要核心引领者。政党作为连接国家与社会的桥梁，天然承担着整合重任。党建引领基层治理并非单一行动，而是涵盖行政、党内及社会力量整合的系统工程，只有通过凝聚各方主体，才能推动基层社会共治。

本文基于党建引领基层治理的实践，以政党整合为视角，深入阐释“党建为何引领基层治理”，旨在一方面推动构建以执政党为核心的中国化治理理论，另一方面为政策实践提供理论参考，助力基层治理现代化建设。

二、政党整合视角的提出

政党被称为“冲突的力量和整合的工具”^[24]。

当阶级矛盾深化时，政党成为领导阶级斗争的主要工具，影响并推动政治社会的分化与变革。此时，政党充当冲突的力量。当政党掌握公共权力成为执政党后，政党在社会分化与整合中的地位与作用就发生了变化。此时政党作为整合工具的政治主体，其作用被凸显出来^[25]。中国共产党作为马克思主义执政党，实现长期执政，就必须把社会中的不同力量整合起来，及时化解社会矛盾，避免矛盾累积和激化，以维护社会稳定和党的执政权威。

1. 科层行政力量需要政党整合

作为基层治理的主要执行主体，科层行政组织以其专业化、程序化的运作方式虽能应对常规治理事务，但在基层实践中存在内在缺陷：基层事务的复杂性、突发性要求整体性治理，而科层制的职能分割导致其部门间推诿竞争，程序主义导致其缺乏应变能力，非人格化特征又导致其对群众诉求回应不足。这种治理缺陷可能削弱干群关系，影响执政合法性。

基层治理能否代表人民的根本利益，是人民评判执政党是否代表人民利益的重要内容，是关系执政党政治合法性的重要问题。科层行政制上述弊端容易造成治理困境，影响党群关系和干群关系。我国的政治体制是党政复合结构。虽然党的组织系统也是根据现代科层体制建立，但其人民性的属性决定了党的组织要超越一般科层行政组织。同时，党的领导这一政治优势为整合行政力量、回应基层治理，奠定了政治基础。

2. 党的自身力量需要政党整合

《中国共产党党内统计公报》显示，截至 2022 年底，全国城市街道、乡镇、社区(居委会)、行政村党组织覆盖率超 99.9%，渗透基层的组织网络已经形成。党员作为基层党组织主体，其凝聚力直接影响组织力量。而当前城乡党员群体异质性凸显：农村党员在经济上分为富人、一般、贫困阶层，在受教育程度上分为受过与未受过中等教育群体，在政治态度上呈现积极、淡漠与落

后分层；城市社区党员因来源多元，在身份与政治态度上更趋多元化。

党员群体分化是社会发展的必然结果。但是放任党员群体的分化，容易造成基层党组织的离散化，从而削弱党组织的凝聚力、战斗力和组织力。因此，整合党的自身力量是执政党不能回避的重大问题，也是整合基层社会的内在要求。

3. 社会力量需要政党整合

在推进国家治理现代化过程中，企业、社会组织等社会主体广泛参与基层治理并取得积极成效，但实践显示，社会主体参与治理事务仍有限。其一，各主体间缺乏有效链接，社会合作不足，资源难以统筹，制约其承担更多治理任务。其二，社会组织发育不成熟，影响参与效率。如城市小区业委会在日常利益整合中难以凝聚业主，成员频繁更换；乡村自发组织虽依托熟人社会发挥一定作用，但经费与管理问题突出，难以持续运转。其三，缺乏制度性参与平台和渠道，导致社会主体无法实现持续有效参与。

面对社会主体分散化、多元化的现状，实现基层治理现代化，亟需强有力的主体整合社会力量。中国共产党作为执政党，凭借强大的政治优势与组织优势，能够充分发挥整合功能，引导社会主体深度参与基层治理，为推进治理现代化注入强大动力，推动基层治理迈向新台阶。

三、党建引领基层治理实现了行政力量的整合

在中国党政体制内，党建引领基层治理的直接效应体现为实现行政力量整合。党建引领基层治理通过政治输出、政治动员、政治整合和政治激励等机制，强化党委对基层治理的领导，打破条块分割导致的权力碎片化，整合行政资源并调动党员干部积极性，在科层体制内形成回应基层治理的合力。

第一，通过政治输出，压实各级党委领导责任。中国共产党通过会议决议、通知、领导人讲

话等方式进行政治输出，明确基层治理的重要性。党中央作为最高权威，其治理意图通过组织系统层层传输。党的十八大以来，习近平总书记多次强调“基层是党的工作最坚实力量支撑”，要求加强基层党组织建设；党的二十大进一步提出“坚持大抓基层导向，推进党建引领基层治理”。在此政治话语下，各级党组织领导基层治理的责任被逐级压实，基层工作成为各级党组织的核心任务之一。

第二，通过政治动员，聚焦基层治理注意力。政治动员是党推动工作的核心方式，党通过多层次动员凝聚思想、分配责任。例如，各级党委政府及单位部门召开动员大会，明确奖惩机制，将治理重心转向基层，同时借助宣传部门通过网络、标语等形式强化舆论引导，并以“创先争优”等活动激发参与动力。如2020年中央评选100个党建引领基层治理优秀实践案例，通过多元动员形成全国性政治氛围，调动党员干部回应基层需求。

第三，通过政治整合，提升基层政权治理能力。基层政权长期存在“权小责大利少”问题，党建引领通过重组科层组织资源、结构和功能提升其治理能力。上海推行“街一居”体制，形成“两级政府、三级管理、四级网络”体系；北京实施“街乡吹哨，部门报到”改革；天津推进“战区制、主官上、权下放”机制，同时多地推动执法权下移。这些实践通过党的政治整合，强化了基层政权的领导核心作用，提升了其统筹治理资源的能力。

第四，通过政治激励，激发党委治理动力。政治激励通过考核监督与评价机制实现，包括正向与负向激励。党委作为考核主体，将基层治理考核权从多部门收回，根据本地实际制定考核办法，对治理优秀的单位和个人评优奖励，对落后者取消评优或晋升资格。政治输出自上而下传导责任，而政治激励通过目标化考核将责任转化为各级党委的治理动力，形成闭环推

动机制。

通过上述机制，党建引领在党政体制内实现行政力量的系统性整合，为基层治理现代化提供了核心驱动力。

四、党建引领基层治理实现了自身力量的整合

党的自身建设是凝聚党员、整合党员力量的核心路径，但近年来基层党建悬浮化、形式化问题日益突出，严重影响基层党组织的凝聚力与战斗力。其根源在于党建工作脱离群众实践，沦为基层党组织内部事务，在考核压力下，党务工作过度注重资料、形式与痕迹管理，导致党建活动流于表面。脱离群众工作的基层党建难以有效凝聚党员。创新基层党建的关键在于回归群众工作，而党建引领基层治理正是实现这一目标的重要方式。基层治理本质上是群众工作，党建引领基层治理将党的组织资源与群众需求深度融合，既能发挥组织优势推动群众工作，又能依托群众实践打破党建空转困局，真正实现凝聚党员的作用。具体而言，党建引领基层治理对党建工作的反向赋能体现在以下三个方面。

第一，党组织嵌入优化治理结构，强化组织功能。城乡社区作为国家治理基本单元，承担着政策落实、秩序维护和诉求回应三重职责。但随着行政任务下沉，社区组织社会性弱化，基层网格员的大部分工作都被行政事务占据，导致基层治理悬浮。基层党组织嵌入社区，构建“社区—小区党支部—居民组—楼栋长”四级治理结构，既能动员党员力量，又能通过党员联系群众，及时回应基层诉求，平衡国家与社会关系。

第二，动员党员参与基层治理，彰显党员先进性。党员先进性并非静态存在，它需在处理日常公共事务和应急事件中展现。党建引领基层治理通过党员联系户、社区党员双报到等制度，推动党员深入群众，在参与基层治理过程中发挥先锋模范作用，让党员先进性在实践中得以体现。

第三，党建与治理融合激活基层党建工作。传统党建考核多聚焦党组织内部事务，缺乏实践支撑易导致形式化。而党建与基层治理深度融合，为党员管理、党员发展等工作注入实际内容。以组织生活为例，与基层治理结合后，党员参与积极性提升，组织生活既凝聚党员，又促进治理工作开展；在党员发展上，以基层治理为依托，能吸纳更多优秀群众加入党组织。阵地建设与党务公开也因贴近群众需求，更具实际意义。党建与基层治理融合既增强了党员身份认同，又提升了党组织凝聚力与战斗力。

五、党建引领基层治理实现了社会力量的整合

社会力量整合是社会合作的关键，面对社会分化与多元化，发挥政党整合功能成为破解社会参与困境的关键。党建引领基层治理的落脚点在于整合社会力量，推动社会主体参与基层治理，实现治理现代化。

第一，以区域化党建构建共治格局。区域化党建作为新型基层党建模式，旨在促进社会有机团结。自2017年政策倡导以来，各地以街道党建联盟为抓手，推动社区、机关、企业、社会组织等多元主体开展组织联建、服务联办与工作联动。通过资源共享与需求对接，区域化党建不仅构建起以街道社区为核心，居委会、驻区单位、物业等多方参与的治理体系，更有效解决了治安管理、环境整治等基层治理难题。其本质在于通过党组织整合，带动社会主体及其资源的协同，确保社会力量深度参与基层治理。

第二，提升党员在社会组织中的参与比例，保障组织良性运转。党员凭借政治与组织约束形成的公信力，能够增强社会组织在群众中的权威性。以业委会为例，成员信任缺失常导致组织运转失效，而党员的加入可有效解决这一问题。此外，党员比例的提升使社会组织能在党组织领导下有序运作。面对多元主体构成的社会组织，党

员既充当积极支持者，又凭借组织优势为其争取资源，推动组织可持续发展。

第三，挖掘培育积极分子，壮大多元参与支持力量。毛泽东曾指出，群众中存在积极、中间与落后群体，团结积极分子是凝聚群众的关键。基层社会中，积极分子涵盖返乡乡贤、退休干部、热心群众等多元群体，他们具备丰富社会资本与动员能力，是基层治理不可或缺的支撑。党建引领基层治理通过党组织嵌入，精准识别积极分子，并引导其参与治理，将分散的社会力量转化为推动基层治理的合力。

第四，搭建利益表达与协商平台，畅通多元主体利益整合路径。社会整合的核心在于利益整合，而畅通的利益表达渠道是前提。在社会个体化趋势下，群众诉求常因缺乏表达平台而积压，威胁社会稳定。党建引领基层治理通过组织部门主导，搭建民主恳谈会、网络平台等多样化协商渠道，推动群众诉求及时表达与回应。这些平台能为利益协商、调解创造条件，使不同利益群体通过妥协达成合作，最终实现社会善治目标。

六、结论与讨论

在党和国家推动下，党建引领基层治理成为地方实践热点。学界不仅需回应“如何引领”，更要解释“为何引领”这一根本性问题。阐释该问题，既有助于完善中国特色治理理论，也能为政策实践提供理论指引。

党建引领基层治理的核心，在于将党的政治与组织优势转化为治理效能，推动治理现代化。其关键在于整合多元主体力量，实现社会共治。具体而言，党建引领通过三方面发挥作用：一是强化党委对基层治理的领导，以政治输出、动员、整合与激励等机制，解决权力碎片化问题，整合行政资源，激发党员干部积极性；二是提升基层党建质量，通过党组织嵌入、党员动员、党建工作融入基层治理，实现党组织自身力量整合；三是实现社会力量整合，借助区域化党建，

通过提高党员在社会组织中的参与度、培育积极分子、搭建利益协商平台等方式，凝聚社会各方力量。

党建引领基层治理是系统工程，应通过整合行政力量、党组织自身力量和社会力量，构建多

元共治格局。需明确的是，党建引领的本质是发挥政党整合功能，旨在激活社会力量，引导企业、社会组织和群众等多元主体参与基层治理，最终实现共建共治共享的治理目标。

参考文献

- [1] 向春玲.“红色网格”:基层党建引领社会治理的新探索[J].科学社会主义,2018(5):107-113.
- [2] 王海侠,孟庆国.乡村治理的分宜模式:“党建+”与村民自治的有机统一[J].探索,2016(1):127-133.
- [3] 韦少雄.村域基层党建创新与村民自治有效实现:基于广西河池市“党群共治”模式的分析[J].求实,2016(8):30-36.
- [4] 宋成峰,朱启臻.“互联网+党建”引领乡村治理机制创新:基于新时代“枫桥经验”的探讨[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2020(5):1-8.
- [5] 刘笑言.党治社会:区域化党建过程中的内卷化倾向研究[J].社会科学,2020(6):45-57.
- [6] 全林.党建引领城市基层治理的现象困境与优化路径[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021(1):115-125.
- [7] 叶敏.新时代党建引领社会治理新格局的实现路径[J].湖南师范大学社会科学学报,2018(1):18-24.
- [8] 郝炜.组织网络、制度重塑和能力提升:党建引领乡村治理的三重路径[J].治理研究,2021(2):63-72.
- [9] 陈东辉.基层党建引领社会治理创新的探索与路径[J].理论与改革,2019(3):181-188.
- [10] 温丙存.基层党建引领社会治理的逻辑理路:基于全国基层党建创新典型案例的经验研究[J].科学社会主义,2021(6):97-104.
- [11] 祝灵君.党领导基层社会治理的基本逻辑研究[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(4):37-45.
- [12] 魏程琳,褚庆宜.统合治理:党支部领办集体经济实现共同富裕的运作机制分析[J].毛泽东邓小平理论研究,2023(5):95-107.
- [13] 陈秀红.整体性治理:党建引领基层治理的一个解释框架[J].学习与实践,2021(12):93-102.
- [14] 彭勃,杜力.“超行政治理”:党建引领的基层治理逻辑与工作路径[J].理论与改革,2022(1):59-75.
- [15] 吴磊,施敏.生成性治理:党建引领基层治理的实现逻辑及其展开[J].上海大学学报(社会科学版),2023(5):22-36.
- [16] 唐文玉.政党整合治理:当代中国基层治理的模式诠释:兼论与总体性治理和多中心治理的比较[J].浙江社会科学,2020(3):21-27.
- [17] 曹海军.党建引领下的社区治理和服务创新[J].政治学研究,2018(1):95-98.
- [18] 布成良.党建引领基层社会治理的逻辑与路径[J].社会科学,2020(6):71-82.
- [19] 刘锋.党建引领基层社会治理创新的实践探索与经验启示:以北京市“街乡吹哨、部门服到”为例[J].中共天津市委党校学报,2019(3):89-95.
- [20] 张紧跟,张旋.党建引领乡村治理中的“双向赋能”:以华北A县矛盾纠纷治理创新为例[J].治理研究,2023(2):53-62.
- [21] 李永萍.基层党建、基层治理与村庄公共性:基于对佛山市南海区禾村党建创新的考察[J].南京农业大学学报(社会科学版),2020(2):59-68.
- [22] 李增元,辛凯.“执政党组织统合机制”:新时代党领乡村治理机制的创新及其内在逻辑:基于山东省R市C镇“3+10”制度的考察[J].科学社会主义,2023(4):137-146.
- [23] 黄晓春.党建引领下的当代中国社会治理创新[J].中国社会科学,2021(6):116-135.
- [24] 马丁·李普塞特.一致与冲突[M].张华青,等译.上海:上海人民出版社,1995:136.
- [25] 朱前星.执政党的社会整合与权威塑造:一个比较的视角[J].国外理论动态,2018(6):115-121.

责任编辑 刘 钊

《关于党内政治生活的若干准则》 执行情况及历史经验

——基于《人民日报》的报道

费渔林¹, 杨云峰²

(1.河南科技学院 马克思主义学院,河南 新乡 453003;2.新乡学院 马克思主义学院,河南 新乡 453003)

摘要: 1980年3月15日公布的《关于党内政治生活的若干准则》(以下简称《准则》), 对于党的建设具有重要意义。执行《准则》的主体包括党的中央组织、地方组织、基层组织和每个共产党员, 而执行《准则》的措施包括宣传、轮训、发动群众和处理违反者等。执行《准则》的历史经验是: 结合时代实际制定《准则》, 巩固党的团结和集中统一; 结合时代实际制定《准则》, 解决党内政治生活面临的新问题; 执行《准则》以规范和严肃党内政治生活, 保持党的先进性和纯洁性; 通过《准则》的制定和执行净化党内政治生态, 增强党的生机活力。

关键词: 《准则》; 党内法规; 执行; 历史经验; 《人民日报》

中图分类号: D61; D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)09-0039-04

1980年3月15日,《人民日报》第1版全文公布了《关于党内政治生活的若干准则》(以下简称《准则》)。《准则》是党的一项重要法规, 在党内法规体系中占有重要位置, 是党章的具体补充。2016年11月3日,《人民日报》第2版刊发了习近平总书记的《关于〈关于新形势下党内政治生活的若干准则〉和〈中国共产党党内监督条例〉的说明》, 强调了《准则》的重要历史作用和现实意义, 即《准则》“发挥了重要历史作用……对我们严肃和

规范党内政治生活、弘扬党的优良传统和作风仍具有重要现实指导意义”^[1]。

学《准则》贵在见行动, 执行才能发挥作用。《准则》公布后, 全国各地执行情况如何值得深入研究, 但学术界“对《准则》的贯彻落实则缺乏系统与深入的研究”^[2]。因此, 本文拟以《人民日报》多年间相继报道的多篇《准则》执行情况文章, 对《准则》执行情况进行深入研究并从中总结历史经验。

收稿日期: 2025-03-10

基金项目: 2024 年度国家社科基金重点项目“新中国成立以来反腐倡廉党内法规制度建设史及经验研究”(24AKS009)

作者简介: 费渔林(1991—), 河南新乡人, 河南科技学院马克思主义学院助教, 研究方向为中共党史党建; 杨云峰(1993—), 河南新乡人, 新乡学院马克思主义学院助教, 研究方向为马克思主义理论与思想政治教育。

一、执行《准则》的主体

一是党的中央组织。1978年12月19日，中共中央组织部将《关于党内政治生活的十二条准则》(修改稿)“作为中央纪委第一次全体会议的文件，报送陈云等审查修改”^[3]，“中央纪委先后进行了七次讨论和修改”^[4]，1980年2月29日党的十一届五中全会通过《准则》。1980年，中共中央纪律检查委员会先后三次举办落实《准则》的座谈会。首次座谈会于1980年4月18日至21日举行，针对“《准则》好是好，就怕办不到”的疑虑进行了详细分析和深入讨论。1980年6月16日至21日召开了第二次座谈会，旨在促使国家机关更加深入地落实《准则》。1980年11月14日至29日，第三次座谈会在中央书记处指示精神指引下召开，围绕进一步严肃党风党纪、坚决纠正党内不正之风展开讨论，研究提出了端正党风的具体要求及落实措施。

二是党的地方组织。1982年2月19日，《人民日报》报道了河南省《准则》执行情况：“河南省的地、市、县(区)委和省直单位党组(党委)去年以来普遍召开民主生活会开展批评和自我批评，进一步健全了党的组织生活。据河南省委组织部统计，全省十八个地、市、市委去年以来全都开了生活会，一百五十四个县、市(区)委，已召开生活会的有一百五十二个。省直九十四个单位的党组(党委)，已召开生活会的有四十四，其余将在最近陆续召开。”^[5]1980年7月，中共甘肃省委对贯彻执行《准则》做出部署，“全省各级党组织从现在起，集中一段时间抓学习《关于党内政治生活的若干准则》、整顿党风的工作。到明年春节前，各单位要分期分批把全体党员轮训一遍”^[6]。《人民日报》还报道了其他党的地方组织执行《准则》情况，《准则》已在全国各地铺开贯彻执行。

三是党的基层组织。全国各地工厂党组织执行《准则》。中国钟厂党委书记朱德丰、上海第

十钢铁厂党委书记梁绪盈、上海缝纫机三厂党委书记陈清宝和上海电子管三厂党委书记陈超谈了工厂执行《准则》情况、解决的问题、做出的改变等。党校军校执行《准则》。在中共北京市委党校于《准则》公布后举行的一次座谈会上，与会同志一致认为，要把《准则》贯彻到全党的政治生活中去，使《准则》见于行动，首先要在全党进行普遍而深入的学习和教育，其次必须辅之以组织纪律措施，执行《准则》过程中一定要认真开展批评与自我批评。中国人民解放军政治学院作为培养全军团以上政治工作干部的高等学府，学习和执行《准则》并提出，要从全院中高级党员领导干部做起，从院党委常委做起，领导干部要带头坚持党的政治路线和思想路线，发扬党的优良传统和作风，针对违背《准则》的思想和行为认真开展批评与自我批评。《人民日报》也报道了农村、机关、科研院所、人民解放军连队等其他单位党的基层组织执行《准则》的情况。

四是共产党员。《准则》明确要求：全体共产党员要学习《准则》，并对照《准则》的内容查找自身问题，对发现的问题做出改正，树立好的作风；共产党的各级领导机关和领导干部要带头执行《准则》，以上率下，发挥好榜样示范带头作用。《人民日报》报道了许多共产党员执行《准则》的案例，例如广东省委第一书记习仲勋，他讲了“各级领导干部要带头学习、贯彻《准则》，做合格的共产党员。……还着重讲了党员领导干部带头说老实话，带头发扬党的优良作风的重要性的迫切性”^[7]。《执行〈准则〉的带头人——记河南省安阳市委副书记袁觉民》的报道，记录了《准则》公布后袁觉民带头执行的三件事，袁觉民由此被干部和群众誉为执行《准则》带头人的事迹。中国人民解放军北京部队各级党委纪律检查委员会在党风党纪检查中，表扬了模范执行《准则》的好党员、好干部，某军政委邢泽、某师政委王俊明、某团政委任兰锁等人，各级党委纪委大力宣扬他们的事迹，使部队的革命正气更加高昂。

二、执行《准则》的措施

《准则》的执行措施多样，除上文提及的召开会议推动执行外，还有以下四种措施。

一是通过宣传来推动执行。《人民日报》《解放军报》《工人日报》等报刊都积极宣传《准则》，以便利于共产党员和人民群众学习并对照执行。这些报刊发表的社评文章也有利于推动《准则》执行。《人民日报》刊发的《一定要把党风党纪整顿好》一文强调，《准则》的发布是党的政治生活中的一件大事，“《准则》是党的一项重要法规，是党章的具体补充”^[8]，是全体共产党员参与党内政治生活的重要教材，全体共产党员都要按照《准则》的要求来执行。《解放军报》在1980年6月4日至7月30日，陆续发表了由中央和北京相关部门同志编写而成的13篇《准则》学习辅导材料，包括前言和对《准则》十二条的阐述，供各地党组织向党员宣传并供党员自学使用。

二是通过轮训来推动执行。1980年3月15日《人民日报》刚公布《准则》，3月16日即有报道称中共河北省委明确将学习《准则》作为接下来轮训工作的中心任务，轮训对象为全省基层党员，时间计划为两年，同时明确要求党的各级组织和每一个党员，对照《准则》自我检查，克服缺点、发扬成绩，提高党的战斗力。1980年4月至6月，内蒙古自治区人民政府机关各级党组织举办党员轮训班，以《准则》为内容轮训了两千余名党员，要求党员以《准则》对照自己，从我做起、从现在做起、从一点一滴事情做起，党员精神面貌发生变化。1982年4月15日报道称，中共吉林省委基于全省各级党组织状况、广大党员思想情况和党风还没有根本好转，决定对全省党员普遍进行一次党性党风党纪教育，省委要求先从进一步贯彻《准则》开始，讲党的光荣传统、优良作风，形成以发扬党的光荣传统为荣和搞不正之风为耻的好风气。

三是通过发动群众来推动执行。《准则》第十

一条规定：接受党和群众的监督，不准搞特权。党中央公布《准则》就是要广大群众来监督执行的，群众的监督是一股强劲力量，是《准则》执行的有力保证，只要党员不执行或违反《准则》，群众就有权提意见、当面批评和向上级反映。《准则》公布后，中共河南省焦作市委领导要求全市党员和群众对市委进行监督，自觉接受群众监督并把群众意见带到会议上讨论，开展批评和自我批评，这使得焦作市委领导成员抵制不正之风取得显著成效。山东省牟平县龙泉公社党委也积极执行《准则》，主动接受群众监督，党委拟定纠正不正之风“小法规”“巡视员”来监督执行情况，并成立信访办公室以便不拖不压群众反映的问题，及时让群众听到问题回音。

四是通过处理违反者来推动执行。通过处理一批违反《准则》者树立反面典型，警示和教育党员，推动《准则》执行。吉林省委纪委严格执行《准则》，从严处理了一批违反《准则》的党员领导干部，比如省医药局生产处副处长钟长山公款吃喝被撤销行政职务，白城地委财贸部副部长王东一公款旅游被党内警告，辽源市广播事业局副局长王治海被停止工作。杭州市相关领导部门曾多次对违反《准则》和违背党的十一届三中全会精神的杭州轴承厂主要领导人进行帮助教育，但他们置若罔闻，群众十分不满，因此杭州市委和相关部门坚决按《准则》对其严肃处理，免去其职务。

三、执行《准则》的历史经验

一是结合时代实际制定《准则》，巩固党的团结和集中统一。当时制定《准则》的主要原因有二。一是“治愈林彪、‘四人帮’给党造成的创伤，还需要进行广泛深入的教育和艰巨复杂的斗争”^[9]。《准则》的制定就是为了全面恢复党内政治生活严肃开展的优良传统，维护党中央的集中统一领导，巩固党的组织建设和纪律建设，落实民主集中制健全党内民主生活，加强党的团结和提

高党的战斗力。二是解决“文化大革命”期间入党的党员思想政治教育问题。“现在我们的党员已有三千八百万。绝大多数党员是好的，但问题并不少。我们要看到：大约有一千八百万是在十年动乱期间入党的，其中不少同志不同程度地受到极左路线和歪风邪气的影响，不能成为群众的模范”^[8]，这样的实际需要制定《准则》来巩固党的团结和集中统一问题。

二是结合时代实际制定《准则》，解决党内政治生活面临的问题。当时党内政治生活面临的问题主要有四：一是理想信念问题，例如信仰不坚定、对党不忠诚等；二是纪律和作风问题，例如纪律松弛、“四风”问题严重等；三是腐败和权力滥用问题，例如贪污受贿、违法乱纪等；四是党内政治生态问题，例如宗派主义、山头主义等破坏党的团结和集中统一。为了解决以上问题，规范和严肃党内政治生活，巩固党的团结和集中统一，推进党的建设新的伟大工程，确保中国共产党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心，《准则》应运而生。

三是执行《准则》以规范和严肃党内政治生活，保持党的先进性和纯洁性。旗帜鲜明地讲政治是中国共产党作为马克思主义政党最鲜明的特征之一，严谨规范地推动党内政治生活开展是党的优良传统，也是党始终保持先进性和纯洁性的成功经验。正如袁任远同志就“十年动乱”期间

发展的一千多万党员所讲到的，“我认为在《准则》公布以后，各级党委一个重要的任务就是要对他们进行教育，努力使他们成为合格的共产党员。个别的经教育无效，就必须对他们绳之以党纪，保证党在组织上、思想上、政治上的纯洁”^[10]。

四是通过《准则》的制定和执行净化党内政治生态，增强党的生机活力。民主集中制在党内政治生活开展过程中起着重要作用。它贯穿于党的建设各个环节。落实民主集中制可以规范和严肃党内政治生活、营造风清气正的良好政治生态。《准则》十二条中有九条直接关联到党的民主集中制建设：第一条，强调全党必须服从中央；第二条，集体领导是党的领导的最高原则之一，不允许搞“一言堂”、家长制；第三条，要杜绝自行其是、无政府主义和分散主义，做到维护党的集中统一；第四条，必须坚持党性、根绝派性，禁止在干部任用上亲疏有别或结派营私破坏党的团结；第六条，要充分发扬党内民主，正视不同意见的出现并善于听取、充分研究；第七条，明确党员权利不容侵犯，党组织对党员的处理，党员有权向上级党组、在党的会议中提出声明、申诉、控告和辩护；第八条，强调严禁操纵选举、压制民主导致形式化选举，确保选举的公平、公正；第十条，强调要正确对待犯错误的同志；第十一条，明确对干部的监督要求。

参考文献

- [1] 习近平.关于《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》的说明[N].人民日报,2016-11-03(2).
- [2] 郭思源.论20世纪80年代初《关于党内政治生活的若干准则》的贯彻落实[J].当代中国史研究,2018(5):42-53,125-126.
- [3] 熊亮华.陈云与《关于党内政治生活的若干准则》[J].党的文献,2017(5):64-71.
- [4] 张曙.《准则》诞生背后的故事:见证《关于党内政治生活的若干准则》形成过程的两份重要文献[J].中国纪检监察,2018(24):57-58.
- [5] 开展批评与自我批评检查贯彻《准则》情况河南县以上党委普遍

- 召开生活会[N].人民日报,1982-02-19(3).
- [6] 联系实际整顿党风边学边改甘肃省委对贯彻《准则》做出部署[N].人民日报,1980-07-12(3).
- [7] 在给广东省直属机关党员领导干部上党课时习仲勋强调领导干部要带头执行[N].人民日报,1980-07-05(3).
- [8] 一定要把党风党纪整顿好[N].人民日报,1980-03-16(1).
- [9] 关于党内政治生活的若干准则(中国共产党第十一届中央委员会第五次全体会议通过)[N].人民日报,1980-03-15(1).
- [10] 学习《准则》发扬党的优良传统[N].人民日报,1980-04-14(3).

责任编辑 董颖

突发公共事件前瞻性治理的 内涵及实现路径

吴新辉, 李璐, 商露元
(中国政法大学政治与公共管理学院, 北京 102249)

摘要: 席卷全球的新冠疫情, 让人类深刻体验到了全球化高风险时代的到来。着眼未来, 为有效预防和应对各类突发公共事件, 世界各国亟需转变治理理念, 推动“以人民为中心”“预防为主”“多元协同”“积极有为”的前瞻性治理体制机制与能力建设。其实现路径包括遵循“以人民为中心”的公共价值理性、构建高效的预警与领导决策机制和积极有为多元协同的治理机制。人类作为一个命运共同体, 特别是处于全球化高风险时代, 构建突发公共事件前瞻性治理体系应为世界各国共同的解决方案。

关键词: 公共事件; 公共危机; 前瞻性治理; 公共应急处置

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)09-0043-05

人类进入全球性高风险社会时代之后, 诸如新冠疫情之类的重特大突发公共事件, 是世界各国随时可能面临的重大挑战。回顾世界各国在新冠疫情应对中的表现, 以及面对未来可能暴发的突发性公共事件的现实, 人类亟需转变治理理念, 加快预防为主和有为应对的前瞻性治理体制机制与能力建设。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“提高应对突发公共卫生事件能力”的重大任务, 并提出了“十四五”期间实现“突发公共事件应急能力显著增强”的目标要求。党的二十大报告进一步强调, 要坚持安全第一、预防为主,

完善公共安全体系, 推动公共安全治理模式向事前预防型转型。本文首先阐述高风险社会时代推动突发公共事件前瞻性治理体系与能力建设的必然性, 以及突发公共事件前瞻性治理体系与能力的内涵与特征, 然后从治理价值观和理念转变、领导体制机制优化和多元协同治理机制建设三个方面, 探讨突发公共事件前瞻性治理体系与能力的建设和实现路径。

一、高风险社会时代呼唤构建突发公共事件前瞻性治理体系与能力建设

20世纪60年代, 美国著名政治学者亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中提出: “现代性

收稿日期: 2025-01-15

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“国家治理现代化理论与实践创新研究”(24CXTD04)

作者简介: 吴新辉(1980—), 男, 江西赣县人, 博士, 副教授, 研究方向为行政管理; 李璐(2000—), 女, 山东淄博人, 硕士研究生, 研究方向为行政管理; 商露元(2000—), 女, 河北唐山人, 硕士研究生, 研究方向为行政管理。

与稳定性是形影不离的，现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱。”^[1]随后，在20世纪80年代，德国社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会》一书中，首次提出了“风险社会”的概念，预示着人类社会进入了以重特大突发公共与危机事件为标志的高风险社会时代。尤其是进入21世纪之后，2001年美国“9·11”恐袭事件、2003年SARS疫情、2008年世界金融危机、2014年西非埃博拉病毒疫情和2018年非洲猪瘟疫情等重特大突发公共事件，可以说是对贝克“风险社会”概念的应验。而暴发于2019年年底并席卷全球的新冠疫情，更体现了世界各国人民的命运紧密关联，人类作为一个命运共同体进入了全球化的高风险社会时代。

在全球化高风险社会时代，不仅区域性的重特大突发公共事件发生的概率越来越高，而且局部突发事件迅速演变成全球性重特大公共事件的概率也将越来越大。由此，各国政府和国际公共机构能否对突发性公共事件进行有效预防与应对，既是对全球经济与社会能否维持稳定可持续发展的重大考验，也是对国际相关机构和各国政府合法性的终极拷问。以美国对新冠疫情预防应对为例，美国作为具有世界最先进医疗技术、最完善的医疗卫生系统、最优秀医疗卫生人才队伍的国家，在疫情早期政府决策和干预政策失误导致的新冠疫情预防与应对的失败，既对特朗普本人的总统连任竞选造成了重大不利影响，也对当时美国联邦政府的权威与合法性造成了极大的威胁和挑战^[2]。因此，在全球化高风险社会时代，为有效预防和应对重特大突发性公共事件，世界各国亟需转变治理理念，加快以预防为主，重在事件早期预防和有效应对的前瞻性公共事件治理体系和能力的建设。

为了实现事后被动回应式突发公共事件治理体系和模式向前瞻式治理体系和模式转变，需要在价值、制度和能力等方面进行持续的改革与创新^[3]。具体来说就是，在价值观与理念上，要坚

持和强化“以人民为中心”“正义和至善”的公共价值和理念，强化突发公共事件预防应对领导决策与处置的价值理性，以民众生命安全和公共善为根本目的，这是突发性公共事件预防处置的方向盘和指南针。在制度与能力建设上，首先需要构建以“预防为主”的突发公共事件应对处置体制机制，通过及时有效的事前或早期预警和领导决策机制，尽最大可能预防公共事件的发生和升级扩大。与此同时，需要建构政府积极担当作为、社会力量有效参与的多元协同应对处置机制。尤其是在人类作为一个命运共同体的全球化高风险社会时代，世界各国亟需在重特大突发公共事件中协同合作、积极有为地预防应对。因此，在一般意义上，突发公共事件前瞻性治理体系与能力，是一种以“人民为中心”、“预防为主”、多元协同的“积极有为”式治理体系与能力，它可以从公共价值理性、预防预警与领导决策体制机制和多元协同积极有为应对处置三个方面建构。

二、坚定“以人民为中心”的理念，坚持突发公共事件治理的价值理性

亚里士多德在其著作《政治学》中指出：“政治的目的是至善，而政治上的至善就是正义，正义以公共利益为依归。”^[4]在突发性重特大公共事件，特别是灾难与危机事件当中，民众最强烈、最迫切的需求就是生命安全需求，此时，保障民众生命是政府最大的善和最重要的公共产品^[5]。因此，在突发公共事件前瞻性治理模式建构与实践过程中，需要坚定“以人民为中心”“正义与至善”的价值理性，将其作为突发公共事件前瞻性治理的根本性行动指南和理念。

首先，坚定“以人民为中心”的价值理性，消弭应对突发公共事件的主体理性经济人自利倾向。突发公共事件的预防应对，本质上是公共价值创造并在多元利益相关者间进行价值分配的公共服务过程。在实践中，政府行政人员作为

突发公共事件预防应对的主体,其本身也是利益相关者和理性经济人,他们在突发公共事件预防应对过程中,可能会产生对自身的生命财产安全、政治生涯等个人利益的考量,而忽视民众的生命财产安全。例如,美国总统特朗普在新冠疫情预防应对中,不顾民众生命安危,优先考虑自己的总统连任选举,视有钱有势之人能够得到优先检测和治疗为理所当然^[6],导致疫情应对中的公共危机。因此,突发公共事件的治理,必须以公平正义的价值观和最广大人民群众福祉作为行动指南和依归。

其次,突发公共事件治理的价值理性以法治现代化为基础。法治是公共行政的最高准则,更是实现善治的基本要求和重要路径。法治在规范公民行为的同时,更重要的是对政府公权力及其行为的制约^[7]。正如哈贝马斯所言:“国家是公共权力机关。它之所以具有公共性,是因为它肩负着为全体公民谋幸福这样一种使命。”^[8]为了建立和真正实现基于“人民至上”、至善和正义价值观的前瞻性突发公共事件治理体系,必须以法治为根本依托,构建前瞻性治理政府^[9],把“人民至上”“至善正义”的价值观和理念,融入到政府和公共机构的组织、制度、文化中,嵌入到突发公共事件预防应对处置的一般准则、规范和制度中,深入到政府和公共机构人员的思想和意识中,并转化到公共事件领导决策、预防、处置等治理实践行动中。

最后,在全球高风险社会时代,需要建立奠基于“人民至上”“至善正义”这一价值观与理念之上的全球协同治理机制。为应对全球性突发公共事件,人类需要一份世界方案,而这份世界方案的基础,是超越民族和文化差异的“人民至上”“至善正义”的价值观和治理理念。以新冠疫情预防应对为例,美国和欧洲主要国家由于文化与制度上的偏见,无视中国的经验和有效对策,在疫情已成事实时仍然没有采取积极预防的政策,直到疫情极其严重,民众生命安全受到严

重威胁时,才开始采取事后消极、回应性的管控式应对政策,加速了疫情全球大流行。因此,在全球性突发公共事件的治理应对中,需要基于“人民至上”“至善正义”的价值观和价值理性,超越国家与民族的文化价值观差异,建立全球性突发公共事件前瞻性治理体制机制。

三、基于价值理性和现代信息技术,抓好突发公共事件前瞻性治理机制与能力建设

党的二十大提出,要建立大安全大应急框架,推动公共安全治理模式向事前预防转型,深刻体现出注重事前预防和早期有效应对处置的前瞻性治理理念。这种前瞻性治理具体体现为事前预警预防及事后早期有效应对,避免突发性公共事件的产生或扩大升级,以及由此导致的巨大损失和公共危机(公共事件与公共危机属于不同的概念,公共危机一般由公共事件引起)^[5]。

首先,要基于“以人民为中心”的价值理性,利用现代智能信息技术,建立突发公共事件高效预警与领导决策智能化辅助系统。决策的实质,即在特定的时空阈限内,基于特定的事实信息,分析各种潜在的解决方案并进行选择的过程。在这个过程中,决策的质量(包含时效性和准确性),取决于决策者所拥有的事实信息、决策者的认知模型和可用的时间^[10]。从前瞻性治理的角度来看,可用的信息和时间是最为基础且关键的两个因素,这需要基于大数据、云计算和人工智能等新信息技术,建构敏捷的信息感应、传递、分析技术与系统,进而保证治理主体做出正确有效的应对处置决策。例如,2008年谷歌公司基于民众在其搜索引擎上进行检索的关键词大数据,成功预测了流感的暴发^[11]。类似地,在新冠疫情暴发之初,浙江省通过大数据监测到全省有30万涉鄂人员,基于这一形势研判迅速启动应急预案,使该省成为全国第一个启动重大突发公共卫生事件一级响应的省份^[12],这也使得浙江省成

为疫情暴发之初全国疫情控制最好的少数几个省份之一。可见，基于现代化信息技术，建立智能化、敏捷性预警和决策辅助系统，在突发公共事件的前瞻性治理中至关重要。

其次，要优化领导决策体制机制，基于价值理性实现突发公共事件应对处置的有效决策和高效行动。一是选好用好主要领导者，坚持“德能兼备，以德为先”的原则与标准。任何重特大突发公共事件都是复杂多变且极具不确定性的，特别是在事件发生的初始阶段，决策主体掌握的信息有限，很难进行循证式决策，此时就需要基于“以人民为中心”的价值理性进行决策和应对处置行动。二是由于突发公共事件复杂多变，其预防应对领导决策需要充分发挥集体智慧，形成一个背景多元、结构优化的领导班子。在优化班子成员结构的基础上，需要进一步优化领导决策的规范和流程，即以制度建设为抓手，全面推进领导决策体系化、规范化、标准化，实现领导决策过程闭环管理，切实提高领导决策效率和质量。

最后，要优化考核激励机制，激发领导干部担当作为和前瞻性治理意识与能力。在治理理念转变和体制机制建设的基础上，突发性公共事件的有效预防与应对的根本在于人，也即作为突发公共事件应对处置主体的领导干部和专业人员队伍。新中国成立以来，为激励干部能动性和积极作为，诸如“一票否决”、结果导向和指标量化等一系列考核与激励机制，在特定历史时期起到了积极的作用。但必须看到这些考核激励机制的局限性。一方面，过度使用只看结果的事后“一票否决”问责制，可能会使得一些干部不作为以保平安；另一方面，忽视预防而奖励轰轰烈烈的处置应对，可能会强化行政人员注重公共事件发生后的回应性应对处置的惯性和路径依赖^[5]。为培育前瞻性治理体系与能力，需要在问责制对象、内容和过程上实现转变与优化，实现从问个人之责到问政策之责、制度之责、结构之责、价值之责的转变^[5]，并在绩效考核、问责程序与

激励过程中嵌入容错纠错机制，强化提升领导干部在突发公共事件应对处置中担当作为精神和前瞻性治理意识与能力。

四、转变政府角色，构建多元协同式突发公共事件应对处置机制与模式

突发公共事件，尤其是重特大突发公共事件的复杂性和快速变化性，决定了公共事件治理需要建构政府、社会组织和公众等多元主体协同参与、开放包容的治理体系。这需要政府积极转变角色，从“划桨者”变为“掌舵者”，发挥领导决策和引导协调作用，激发和引导专业机构和社会组织的参与活力，在公共事件应急处置中发挥各自优势协同参与，实现共建、共治、共享。

第一，在多元协同参与前瞻式治理中，要强化并发挥好党在突发公共事件应对处置中的领导核心和统领协调作用，实现多元治理主体的联动协同。党发挥领导核心作用，能够保证“以人民为中心”的公共价值理性在突发公共事件应对处置中得到贯彻落实，将“人民生命安全至上”的理念以及党的统一领导贯穿于公共事件预防应对的全过程，在此基础上，通过发挥党的政治领导力和思想感召力，实现“总揽全局、协调各方”集中统一领导的职能和作用，有效引领政府各职能部门、各类经济社会组织和民众共同参与突发公共事件应对工作。党在突发公共事件应对处置中领导核心作用的发挥的前提和基础，是党的组织体系的建立健全与完善，以及领导干部和党员队伍具备优秀的战斗力、引领力和凝聚力。

第二，建立健全社会组织与民众参与突发公共事件预防应对的联动体制机制，充分发挥社会组织与民众的力量和积极作用。为充分实现民众和社会组织的积极参与，首先需要在党的统一领导下，传递公共精神，培育社会资本，树立协同治理理念^[13]，突出强化社会组织与力量在公共事件预防应对中具有不可或缺角色和作用的认知。在此基础上，要建立完善社会组织和力量参与公

共事件预防处置的各类有效渠道与机制，充分发挥社会组织在信息获取、专业技术、组织灵活、行动敏捷和动员性强等方面的优势，弥补政府在突发公共事件中信息获取和响应滞后的不足。

第三，在全球化高风险时代，尤其需要积极推动和建立跨地域和国际性协同预防应对体制机制，以实现突发公共事件跨境及国际性前瞻性治理。由于突发公共事件具有动态变化性和扩散性，在诸如公共卫生疫情、生产安全与环境污染等扩散性极强的公共事件中，区域或国家间的协同联动至关重要。这需要世界各国政府和地区摒弃文化价值观差异和偏见，树立人类命运共同体意识，优化突发公共事件联动预警响应体系，加强地区与国家间联防联控预警响应，培育跨区域与国际联合行动的机构、规章与机制，包括制定突发公共事件治理的国际性法规和协议（如：在突发公共卫生事件中，制定全球卫生安全公约、

公共卫生疫情预防应对国际公约等）、区域性信息共享平台、国际应急援助机制、国际科研合作与成果分享机制和国际舆情监测与传导共享机制等。

结语

《礼记·中庸》有语：“凡事预则立，不预则废。”突发性公共事件发生后的有效应对固然至关重要，但是这种回应性、事后处置的被动反应治理模式在全球化高风险社会时代将面临严峻的挑战。在高风险社会时代，抓好重在事前预防与防止事件扩大升级的前瞻性突发公共事件治理体系与能力的建设是“中国之治”特色和“中国之制”优势的应有内涵，也是新时代国家治理体系和治理能力现代化的应有内涵，更是人类命运共同体在全球化高风险社会时代突发性公共事件预防应对的世界方案。

参考文献

- [1] 塞缪尔·P 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 王冠华, 等译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 31.
- [2] 新华社. 中华人民共和国突发事件应对法(主席令第六十九号)[EB/OL]. (2007-08-30) [2024-12-28]. http://www.gov.cn/ziliao/fifg/2007-08/30/content_732593.htm.
- [3] 武玉英. 变革社会中的公共行政: 前瞻性行政研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 128.
- [4] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1965: 152.
- [5] 张海波, 童星. 公共危机治理与问责制[J]. 政治学研究, 2010(2): 50-55.
- [6] 参考消息. 美国知名人士享受新冠检测特殊待遇? 特朗普: 也许这就是人生 [EB/OL]. (2020-03-20) [2024-12-28]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661685919584082708&wfr=spider&for=pc>.
- [7] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 10.
- [8] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东, 等译. 上海: 学林出版社, 1999: 2.
- [9] 张春敏, 张领. 前瞻性治理: 风险社会背景下我国政府治理范式的有效选择[J]. 甘肃理论学刊, 2017(6): 146-152.
- [10] 李博, 谢斌. 大数据与危机决策[N]. 光明日报, 2015-06-10(13).
- [11] Butler, D. Web data predict flu[J]. Nature, 2008, 456(7220): 287-289.
- [12] 吴前锋, 杨凌娇. 疫情防控中大数据应用的浙江经验与建议[J]. 浙江经济, 2020(3): 54-55.
- [13] 孙哲, 李宝怀. 风险社会视阈下的公共危机协同治理: 关键要素及实现路径[J]. 内蒙古电大学刊, 2021, 188(4): 3-7.

责任编辑 谢建文

有为政府与有效市场： 农民工创业集群发展中的政企互动

——基于南阳侯集镇的案例分析

王可心,操家齐

(宁波大学 法学院,浙江 宁波 315211)

摘要: 伴随着农民工创业政策的不断完善,众多农民工创业集群不断涌现,带动了当地经济增长。然而资源不足、恶性竞争、政府介入不当等问题也随之出现。基于侯集镇观赏鱼产业发展的调研,探究在国家政策变迁背景下该镇观赏鱼产业发展过程中基层政府与农民工创业集群的互动过程,将有为政府与有效市场理论嵌入其中,认为要促进农民工创业集群的发展,须不断激发市场主体的内生动力,政府合理引导,从而不断促进有为政府与有效市场格局的塑造。

关键词: 农民工创业集群; 政企互动; 有为政府与有效市场

中图分类号: C93; F01 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)09-0048-05

一、引言

中国是农民大国,但由于农村经济发展落后,农民收入较低,且城乡二元户籍制度也反映着农民仍处于较低的社会阶层^[1]。根据社会分层论来看,农民在无法获得权力、声望的情况若想跨越阶层,唯有通过创造财富改变现状,而创业便是创造财富的重要途径。近年来国家不断出台鼓励农民工创业的相关政策,大批农民工返乡创业实现了脱贫致富,乡村这一特殊场域也促使农民工在创业过程中呈集群现象。农民工创业集群是指基于亲缘、地缘关系,由个别农民工精英先

行创业,待市场开拓后,通过亲邻对其模仿而形成的带动效应,市场范围和原有社会网络不断扩张,从而形成的较有影响力的创业集群^[2]。然而随着农民工创业集群的发展,恶性竞争、资源匮乏等一系列问题相继出现,如睢宁家具的恶性竞争引来众多投诉,导致当地形象受损。因此仅靠市场主体的力量难以实现产业的长久发展,还需要政府在集群发展各个阶段发挥应有的作用。但政府并不是“完美政府”,在介入市场发展时政府也会存在不当行为,其过度参与会抑制市场的内生动力^[3],如沙县政府为统一规范市场,于2008年成立沙县小吃集团以实现连锁经营,但该

收稿日期: 2025-01-15

基金项目: 国家社科基金一般项目“政府作为与农民工创业集群发展实证研究”(21BSH030)

作者简介: 王可心(1999—),女,河南南阳人,硕士研究生,研究方向为城乡基层治理;操家齐(1971—),男,湖北黄冈人,博士,教授,研究方向为城乡基层治理。

行为遭受众多创业者的抵制。政府缺位及错位会影响集群的转型升级^[4]。因此探寻在多方利益存在的情况下如何促进政府更加有为、市场更加有效已成为当下地方政府的重要议题。

二、理论基础：有为政府与有效市场理论

自1978年改革开放以来，中国经济以年均9.6%的速度保持高速平稳增长，是唯一没有发生系统性金融危机的新兴市场经济，被称为“增长奇迹”，而其成功的原因在于中国在经济发展和转型中同时发挥了“看不见的手”和“看得见的手”的作用。当前，政府已经完成了“创造市场”的历史使命，新时代则需要实现“更好发挥政府作用”的定位转向。市场更加有效是提升经济运行质量、效率与动力的必需，而更有效的市场，需要一个与之匹配的更有为的政府，因此党的十九届五中全会明确指出要有效市场与有为政府更好结合，进一步阐明了中国经济发展中政府与市场的功能定位。

习近平总书记强调，“必须统筹好有效市场和有为政府的关系，形成既‘放得活’又‘管得住’的经济秩序”^[5]。有为政府与有效市场理论认为，有效市场强调只有在充分竞争且完整有效的市场中，才可以通过价格信号实现资源的最优配置，而有为政府则可为先行企业提供基础设施与制度环境，从而推动产业升级，二者在创业集群发展中缺一不可^[6]。有为政府与有效市场是经过长期探索形成的中国方案，但该方案在实际运行中与理想效果有所偏差。当前农民工创业集群发展环境并未达到最优水平，并不能完全成为有效市场，需要政府的扶持。因此有为政府要做到尊重市场规律，合理引导规划农民工创业集群的发展，掌握干预的限度，形成政府与市场的良好互动。有为政府与有效市场理论的引入，有助于理解农民工创业集群发展中政府与市场的角色定位与政企互动过程。

三、从“无”到“有”：市场有效与政府有为

镇平县位于河南省南阳市西北侧，是扶贫开发重点县，侯集镇位于镇平县南部，该镇不临湖不靠海，却于上世纪80年代初期发展出以水为生的金鱼产业，历经40多年形成了以锦鲤养殖为主的产业集群，年产值3.8亿元，对侯集镇乃至镇平县的经济作出重要贡献。故本文选取侯集镇观赏鱼产业成长历程为研究对象，采用实地研究法和个案研究法，深入侯集镇进行观察与访谈。笔者还收集了一些民族志、政府文件等资料，以这些资料为基础聚焦于该镇的观赏鱼产业发展历程，从有为政府与有效市场理论切入，探究农民工创业集群成长过程中与地方政府的互动。

（一）“无为”即有为：创业者自主性激发与政府的包容

人民公社时期为推动工业化发展，国家对农村社会实行全面管制，农村社会呈现出“政府管控”局面，但农民数量和贫困状态并未改变。因此，1979年后国家推行家庭联产承包责任制，让农民获得土地经营自主权，使农民的生产积极性空前高涨^[7]。伴随国家政策调整的是地方政府行为的变迁，1978年后镇平县重新开放集贸市场，部分城乡居民开始摆摊从事商业活动。一代养鱼人LGZ家境贫寒，一次去县里赶集的经历让他发现了金鱼这一利润颇高的机会，于是他开启了卖鱼之路，1983年通过卖金鱼赚了1000多元，这引来村民纷纷效仿，集群初步形成。而外出打工的人常向买鱼的人提及向寨村，一些客户便来村里采购鱼苗，向寨村从而有了一定的影响力和知名度，市场由此打开。

为促进农业经济的可持续发展，国家于1999年颁布实施《基本农田保护条例》，规定“禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建房”，然而向寨村的工人宿舍楼正是建在基本农田上，有关部门依政策对其进行处理，但仅仅将楼“勾了个

洞”。最终，集群主体与拥有自由裁量权的负责人反复协商，事情得以解决。

个体经济的出现激发了侯集镇农民工创业致富的内在渴望，他们希望走上创业道路以摆脱贫困现状，而镇政府紧紧跟随国家政策的变化，放开市场宽管理，在一定程度上促进了市场自主性的发挥。一方面镇政府并未亮出鲜明的态度参与其中，这种放纵看似是“无为”，却为市场营造了自发生长的空间；另一方面镇政府在国家政策下发后并非一味照章办事，而是站在农民立场考虑。作为国家政权与乡土社会之间的节点，乡镇政府承担着双向压力，因此乡镇干部往往采取“软硬兼施”的权力运作手段，弹性回应上级压力以及农民诉求^[8]。政府对房子勾洞是对国家政策的执行回应，房子并未全部推倒则代表着给农民保留生存余地。这种包容其冲撞行为的态度属于“无为”，但也是另一种意义上的“有为”——既是执行上级政策的“有为”，也是给予农民出路的“有为”(见图1)。

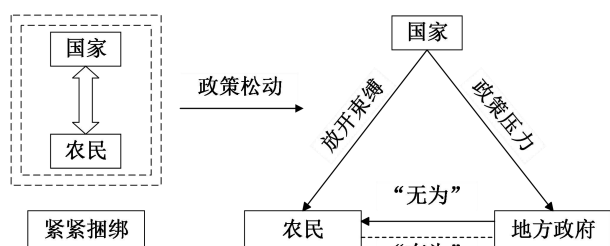


图1 市场自主与政府“无为”

(二) 责任驱动回应：创业者的需求与政府作为的动力

取消农业税之后，农村基层政府可掌握的财政资金仅仅够支付人员工资以及维持部门运转，它们只能愈加依赖于上级下发的由各种专项资金组成的财政转移资金，因此基层政府开始争先恐后“跑项目”。此时观赏鱼产业的优势被政府捕捉到，然而公共设施的不足却难以支撑产业存续，为此集群主体向政府提出相应诉求，镇政府便制定了不限制发展形式、规模和速度，优先调整土地、优先资金扶持、优先审

批的扶持政策，并开始投入资金改善道路交通以及完善绿化设施。解决了环境问题之后，如何让产业走出向寨村成为关键。为此镇政府通过举办金鱼展销节、促销节等活动以及寻找媒体采访进行宣传推广，2003年向寨村被评为“中国金鱼之乡”，知名度进一步提升，销量一路攀升。

随着市场的饱和，金鱼的利润率逐渐降低，为此二代养鱼人LCY开始繁育锦鲤，这给侯集镇的观赏鱼产业带来了二次生机。同时，在政府的支持下，集群开始通过土地流转扩大观赏鱼养殖规模，不断引进国外优质锦鲤品种并积极培育本地特色杂交鱼。产业不断升级扩大，每亩地平均收益也不断走高，农民作为“理性经济人”的身份凸显出来，或不愿转出土地，或想提升租金。侯集镇政府与农户协商换地以破解困境，并与集群主体合作，帮助贫困户借贷资金，使其参与分红，带动脱贫。

有为政府与有效市场理论强调，市场是资源配置的基本机制，但政府必须提供具有外部性的公共产品。在该阶段，作为市场主体的农民工创业集群强调了其“有效市场”的定位，因产业发展提出基础设施不足的需求，敦促地方政府予以回应，并主动求变以打破市场困境。而政府被市场推动着作为，通过制定政策、采取中和行为等举措对集群诉求给予回应，为集群发展提供了良好的生态环境。回应型政府治理强调政府在治理过程中能够对输入政治体系的民众诉求进行有效反应，及时地将民众的诉求加以吸纳并转化为公共政策^[9]。政府在此阶段处于一种被动状态，即在市场推力与上级政府压力双向推动下形成回应型政府，这种回应不仅促进了产业进步，也促进了当地经济发展，在集群与政府的双向互动之下，镇平县于2020年正式退出贫困县行列(见图2)。

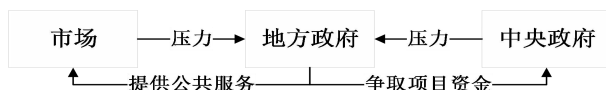


图2 市场成长与政府回应

（三）助力产业转型升级：创业集群受困与政府的引导

国家自2014年起开展电子商务进农村综合示范评选，以推动全国农村电商发展，镇平县于2016年入选电子商务进农村综合示范县，获得国家奖励资金巩固当地农村电商根基。2018年前观赏鱼主要依靠班车或定点专线运输，仅能发往河南、山东、北京三地。在资金的支持下，镇平县政府顺势提出观赏鱼的线上售卖思路。由于政府并非这方面的专家，侯集镇政府便借助第三方机构的力量建立观赏鱼电商框架，运用“党建+电商”的新模式，鼓励村民开启直播。政府向各个行政村分配名额鼓励村民参与电商学习，部分村民由此获取了丰厚利润，引起带动效应。此后由政府帮助村民免费开设直播账户，积极推进配套设施建设并购买第三方服务，努力降低从业门槛与成本，逐步将电商发展的主动权让于村民，吸引村民的加入。

同时，在政府请来的专家指导团的协助下，当地农民工创业集群突破了“活体运输”技术瓶颈，侯集镇也成功探索出了独特的侯集培训模式。政府积极与物流中心协商，对其进行物流补贴，以保证观赏鱼的发货过程畅通无阻。政府与集群通过共同努力打造出了全国首个“活体淘宝村”——向寨村，侯集镇观赏鱼产业成功实现了从线下到线上与线下结合的转型升级。

引导型政府更加注重政府引导作用的发挥，关键在于站在宏观视角为农民工创业集群指明发展方向。当农民工创业集群逐渐发展壮大后，相对成熟的产业链条已经形成，此时如果产业升级及创新动力缺乏，就会使发展受限。因此政府可以紧随热点，利用资金与资源引导农民工创业集群实现转型升级。镇平县政府、侯集镇政府在遵循国家政策的前提下积极创新，紧随外部环境变化引导观赏鱼产业加入电商行列，转变产业发展模式，正是其职能转变的动态反映(见图3)。

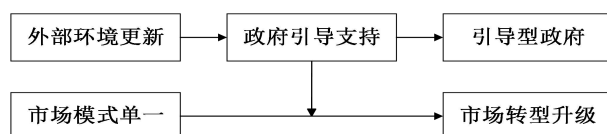


图3 政府引导市场转型升级

（四）破解市场失灵：创业集群的无序与政府的调控

然而问题也随着创新发展而不断暴露，打价格战及赊销现象、专业人才缺失、产业链条不完整三大问题亟待解决。2020年6月，镇平县成立观赏鱼产业联合党委，建立了一条“抱团兴产业、合作走富路”的产业链新模式，提供统一鱼苗引进、销售价格以及电商物流等服务。同时，镇平县依托龙头企业创建了镇平观赏鱼行业协会以加强行业自律，对业内不当竞争现象进行监督。加大资金投入，建立科研团队，加大产业科技保障力度。扩大招商，引入相关制造业企业，为产业创造良好的营商环境。一系列举措为观赏鱼产业链条的完善、行业的规范化以及竞争力的提升创造了有利条件。

有效市场的前提是有为政府，有为政府必然是“强”政府，但这个“强”并不是直接参与或干预经济活动，而是要更好地认识、尊重、运用市场规律并弥补市场失灵^[10]。由于政府介入过度会导致市场竞争无序和资源配置效率低，侯集镇政府仅仅在市场出现混乱、产业发展遇到瓶颈时适当采取政策引领，调整产业发展方向，实现了“有为”，而市场通过自主研发技术实现了“有效”。政府与市场双向互动，塑造了有为政府与有效市场的格局(见图4)。

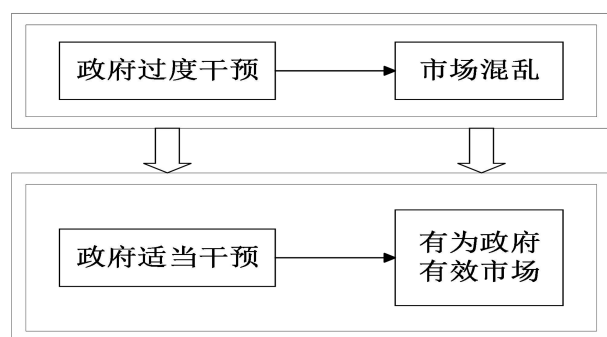


图4 有为政府与有效市场

四、结论与讨论

(一) 结论

基于对侯集镇观赏鱼产业农民工创业集群案例中的政府与农民工创业者互动关系的探究,本文发现:①农民工创业者极富创造力,政府应尊重其主体地位。农民工创业作为典型的市场行为,其内生动力是市场发展的必要因素,政府应采取包容态度,给予其生存空间,不断激发农民的内在积极性。②政府应积极回应创业者需求,推动集群高质量发展。政府积极有效的作为,能够为农民工创业者提供所需的外部资源,弥补他们的先天不足,推动市场有效发展,因此政府的回应应在农民工创业集群成长阶段不可忽视。③政府应适时引导,以助力集群转型升级。政府作为地方资源的主导者,可为农民工创业集群提供技术、思路、资金等,从而弥补市场的缺陷,因此政府的适时引导必不可少。④政府应以有形之手克服市场失灵并把握作为边界。当行业内“内卷化”现象加剧时,政府可通过监管市场环境、完善相关政策

法规等行为规范市场行为。同时政府应把控好作为的边界,有所为有所不为。

(二) 有为政府与有效市场的关系讨论

如果没有政府的规范化治理,仅仅依靠市场的力量会带来市场格局的失控与无序。正是依靠有形之手与无形之手的相互结合,政府与市场互利共生,侯集镇观赏鱼产业才得以成功。市场经济是“自觉的市场经济”,要强调市场的自主发展与试错,发挥市场的自发调节功能,使市场在资源配置中起决定性作用。政府与市场关系是一个渐进性调整的过程。一个高效运作的政府与一个充满活力的市场,始终处在一个持续且复杂的动态平衡与变化过程之中。这一动态过程不仅体现了政府与市场两者间相互作用与影响的深刻逻辑,而且揭示了它们共同朝着更加优化、更加高效的方向不断演进与发展的必然趋势。正确把握有为政府与有效市场之间的关系,要找准其中的结合点,尊重市场规律,合理把握政府干预的限度,同时发挥好“看得见的手”和“看不见的手”的作用,实现优势互补。

参考文献

- [1] 王敏,王峰.农民社会阶层越高越幸福吗?——基于 CGSS 2010—2015 年数据的微观分析[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(3):120—129,164—165.
- [2] 操家齐.农民工创业集群经典案例研究[M].吉林大学出版社,2021:4.
- [3] 罗必良,程国强,耿鹏鹏.乡村振兴中的市场、企业与政府:基于种植文化的理论假说及其检验[J].改革,2024(12):110—126.
- [4] 马中东.分工·市场·制度与产业集群升级研究:以山东省为例[M].中国社会科学出版社,2016:129.
- [5] 习近平.经济工作必须统筹好几对重要关系[EB/OL]. (2025-02-28) [2025-03-05]. <http://www.qstheory.cn/20250228/38bbd5e750c944abb05dbd63e83a6be4/c.html>.
- [6] 林毅夫.中国经验:经济发展和转型中有效市场与有为政府缺一不可[J].行政管理改革,2017(10):12—14.
- [7] 徐勇.现代化进程的节点与政治转型[J].探索与争鸣,2013(3):7—10.
- [8] 孙立平,郭于华.“软硬兼施”:正式权力非正式运作的过程分析:华北 B 镇收粮的个案研究[J].清华社会学评论》特辑,2000.
- [9] 江文路.从控制型政府管理到回应型政府治理:重塑民众政治信任差序格局的改革探索[J].党政研究,2020(2):90—99.
- [10] 沈坤荣,徐礼伯.全国统一大市场建设中的有为政府及其与市场关系优化[J].经济问题,2023(1):1—9.

责任编辑 谢建文

生成式 AI 在政务新媒体政策传播中的 风险规制与创新性保障

杨佳慧

(新乡学院 新闻传播学院, 河南 新乡 453003)

摘要: 2025年, 国产生成式人工智能(AIGC)技术在政务新媒体政策传播领域的应用迎来爆发, 以DeepSeek为代表的大模型技术, 凭借其高效率的内容生成能力和强大的自然语言理解能力, 正在深刻重塑政务信息生产、分发与解读的模式。文章立足当前国内政务新媒体的AI探索实践, 系统剖析生成式AI在政策传播中的潜在风险及其深层形成机制, 提出涵盖技术嵌入、制度建设与公众主体协作等多维规制策略; 并进一步明确提出“在拥抱技术效率的同时, 必须坚守制度性冗余”的核心结论, 为智能时代政务传播的良性发展提供兼具前瞻性与操作性的实践指南。

关键词: 生成式人工智能; 政务新媒体; 政策信息传播; 算法偏见; 风险治理; 制度性冗余

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)09-0053-03

一、生成式AI在政务新媒体政策传播中的应用

国家统计局2025年5月发布的《数字中国发展报告》显示, “截至2024年底, 生成式人工智能用户约2.5亿”^[1], 强调国家正在“推动数字政府向智能政府演进”^[2]。截至目前, 生成式AI技术应用主要集中在三个领域。

1. 自动化政策解读文本生成

利用如DeepSeek等大语言模型理解政策原文, 自动生成易于理解的解读稿、图文摘要、

常见问答(FAQ)。

2. 智能问答与虚拟客服

集成AIGC的政务助手能够24小时不间断地解答公众关于生育支持、社保申请、证照办理等高频政策咨询问题, 极大提升回应效率。

3. 个性化信息分发与宣传物料制作

利用国内目前的AI算法分析用户画像, 对社保改革、教育政策等资讯进行精准推送, 同时, 快速生成平面设计方案、短视频脚本、虚拟主播播报的政策宣传材料。

收稿日期: 2024-12-16

基金项目: 河南省新一轮重点学科项目“新乡学院新闻与传播”项目(序号 278)

作者简介: 杨佳慧(1990—), 新乡学院新闻传播学院教师, 硕士研究生, 研究方向为数字内容制作、政务信息传播。

二、风险生成机制：技术赋能背后的复杂性危机

当前政务场景下AIGC的应用愈加广泛，其风险自然与机遇并存。生成式AI在政策传播中的风险涉及多重交织的结构性、技术性与伦理性诱因，特别是在数据筛选、算法偏见，以及责任划归方面，过快的技术发展速度与尚未同步的制度建设存在时间差，可能导致技术赋能背后出现多重风险。

1. “简化陷阱”引发语义失真

AI所追求的准确性、流畅性和用户满意度的优化目标可能与政策内涵所蕴含的公共性、包容性与平衡性价值理念相冲突。按照目前多数生成式AI的数据提取特点，AIGC倾向于提炼“摘要”，这可能导致关键前提条件、适用范围或法律约束在简化过程中被遗漏或弱化。

2. 数据偏见锚定：价值导向异化风险凸显

互联网广泛存在各类思潮及各种价值观的人为引导，内容容易被AIGC模型无差别吸收训练，其中包含大量的社会系统性偏见（如性别职业关联、城乡发展不平衡、特定群体刻板印象等）。当模型学习政策语料时，这些偏见会被内化并隐含在输出内容中，导致服务指引偏离公平性原则。

3. 算法“黑箱”模糊公共责任引发的主体漂移与权责断层

AI生成内容的版权归属及相关法规目前尚不完善，而政务传播本质上是具有高度权威性的行政行为。AIGC的引入模糊了权责主体：算法开发者的责任重心在模型功能实现，运维机构聚焦接口稳定与操作合规，政府主管部门掌握政策最终解释权。由于AI生成内容的过程如同技术黑箱，当内容出现事实性错误或引发社会情绪波动时，问责对象指向困难，进而导致追责链条极易因多方责任推诿而断裂，损害政府治理公信力。

三、风险治理对策：加快构建韧性治理框架

面对AIGC在政策传播中的复杂风险谱系，当前需加速构筑“技术—制度—公众参与”三位一体的协同化治理框架。

1. 技术层面：嵌入可控、透明、可信的规范标准

部署可控性分级机制：对政策类型进行风险评估分级，涉及重大民生改革、经济调控等的高风险政策仅限使用AI辅助生成初稿或格式审查，核心表述必须保留人工精校。在这个过程中，按必要性增加算法可解释性(XAI)强制应用，要求政务场景内使用的AIGC工具必须输出“关键信息推理路径”及“政策条款关联度图谱”，以供查验是否存在解释不当或核心要素遗漏，进而推行政策解读AI的“透明输出框”，标注模型局限与生成依据。

2. 制度层面：实施权责清晰、全程监管的过程性追责机制

跟随国家脚步，跟进政务新媒体AI生成内容管理相关的立法准备，“坚持把安全贯穿数据要素价值创造和实现全过程，严守数据安全底线”^[3]。明确将AIGC产出界定为具有行政效力的官方信息延伸，内容终审权及解释权归属明确指定到政府部门内具体单位。建立全过程责任追溯存证机制，要求政务领域采用的AIGC工具完成参数配置、训练数据源描述、主要应用场景及预期风险报告的报备，纳入常态化监管视野，推进饱和式算法注册备案，逐步形成基于区块链的政务AIGC内容日志系统，通过数字签名等形式，完整记录模型生成过程、模型版本号、编辑修改痕迹、发布时间与授权人员，固化每一个责任节点。

3. 公众参与层面：构建“公众纠错—政务反馈”的韧性防御网络

根据实际必要性，尽可能在所有发布的AI生

成式内容下方设置显著的“AI内容纠错”入口，由专人受理核查公众反馈的政策表述错漏、偏见问题、价值观偏移情况，处理周期明示承诺，激发公众参与政务内容解读的意愿。特别注意影响口碑的二次传播，群众“自发性和主动性口头传播”在社会舆论中最易为公众所接受^[5]。可定期招募公众代表参与模型本地化校准，如针对基础教育、老年人医保政策、流浪动物救助等特殊领域的群众咨询，邀请特定工作群体与专家共同测试并提出建议，进而将这些优质反馈纳入算法素养培育体系。

四、创新性保障措施：迈向“智慧+韧性”传播范式

在正确认识“利用生成式AI赋能政策传播”的风险和对策之后，仍需进一步提升其价值，开展围绕精准、可控的创新方案，从方法、视角和理念出发构建三重保障体系。

1.方法创新：从效率至上到开发“人机协同共生”的任务分工。

AIGC对政务媒体工作的融入，将直接改变传统的工作分工。将机械重复的信息整理、摘要书写交由AI处理，政策工作人员钻研政策深度解读与价值传达技巧，可以提升与群众互动时的感染力。在内容审校部分，由AI扮演“严谨守门员”角色，自动检测关键术语表述规范、政策概念一致性、信息完整度风险点，编辑人员负责最终把关，并在许可框架下，利用AI的情感语义识别技术辅助人工优化政策传播稿的语言语气设计，根据不同的政策类型和群众沟通场景，创建

个性化沟通策略，增强政策传播的共情传达。

2.视角创新：从技术迷信到锤炼“理解政策+适应技术”的复合型政务传播人才。

在技术应用过程中，媒体工作者致力于打破技术决定论迷思，深刻认知新技术的应用的意义绝非仅引进新工具，更在于重构政府、技术与公民的新型互动秩序。这要求政策传播能力建设必须兼容技术迭代与制度适应的互构逻辑。一手在工具层面强化安全透明度，一手在制度层面明确权责界定，从而在实践层面培育具备“双核心能力”的工作人员，使他们既掌握政策专业知识，又对AI操作逻辑有足够的理解，锤炼复合型政务传播团队。

3.理念创新：坚持“制度性冗余”不可或缺
政务信息传播不同于其他信息对“效率”的单一追求，它需要维持容错空间的刚性保障。从实践上看，AIGC技术自身不可能完全排除出错概率和价值观的不确定性。在政策传播场景中，应坚决避免追求极致自动化所带来的容错空间完全压缩，人工干预层级不可削减。保留冗余机制设计，通过人工复核、多渠道交叉验证、紧急人工介入等“低效但高可靠”的措施，为AI可能导致的错误传播构筑坚固防线。在遇到重大突发公共政策变动时，可以酌情停用AI工作，转由主要负责人权威解读。唯有将人机协同共生纳入传播方法创新轨道，深刻贯彻“技术—制度协同演化”的治理视角，方能在AI时代真正实现政务政策传播在智慧与温度兼备、效率与安全并重中的高质量发展。

参考文献

- [1] 国家数据局面《数字中国发展报告(2024年)》第2页.
- [2] 国家数据局面《数字中国发展报告(2024年)》第28页,2025年5月.
- [3] 国家统计局等十七部引发,国数政策〔2023〕11号《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026年)》第3页,2023年12月.

- [4] 中华人民共和国科学技术部,国科发监〔2023〕167号文件《科技伦理审查办法》第二章第四条,2023年9月7日.
- [5] 范红《国家形象的多维塑造与传播策略》,发表于《清华大学学报(哲学社会科学版)》2023年第二期,第150页.

责任编辑 夏继先

人类文明新形态的中国方案:新时代全球文明倡议的生成逻辑、价值意蕴与实践向度

张宝林¹, 李小芬²

(1. 新乡学院 马克思主义学院, 河南 新乡 453000; 2. 红旗渠干部学院 培训部 河南 林州 456550)

摘要: 在全球化深入发展与文明多样性凸显的时代背景下, 中国提出全球文明倡议为人类文明新形态的构建提供了中国智慧和方案。全球文明倡议植根于中华优秀传统文化“和而不同”理念, 结合中国改革开放以来的发展实践与国际经验, 回应了全球化进程中文明冲突与文明对话的现实挑战。全球文明倡议强调文明多样性、互学互鉴与人类命运共同体的构建, 为推动全球治理体系变革与人类文明进步提供了新的价值导向。全球文明倡议展现了中国在全球文明治理中的积极贡献, 为推动构建开放、包容、平衡、普惠的全球文明秩序注入了新动力。

关键词: 全球文明倡议; 生成逻辑; 价值意蕴; 实践向度

中图分类号: D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)09-0056-05

当今世界格局复杂多变, 世界发展的不安全性、不稳定性、不确定性大大增加, 人类又一次站在历史的十字路口。面对纷乱的国际局势和地区形势, 中国共产党人以“以天下为己任, 为世界谋大同”的大国担当和大党胸襟, 坚持站在历史正确一边, 站在公平正义一边, 站在人类文明进步的一边, 先后提出的全球发展倡议、全球安全倡议、全球文明倡议, 成为推动构建人类命运共同体的“三大支柱”, 对弘扬全人类共同价值具有重大战略意义和现实意义。经济全球化、文化多元化、科技革命和产业变革的深入发展, 使

世界各国之间的联系更加紧密, 同时也带来了文明冲突、发展不平衡、生态危机等问题。在此背景下, 中国提出全球文明倡议, 倡导文明交流、互鉴、共存, 反对文明优越和文明冲突, 为推动构建人类命运共同体提供了新的理论指导和实践路径^[1]。

一、新时代全球文明倡议的生成逻辑

中华文明中“和而不同”的智慧, 历经五千年岁月淬炼, 形成尊重差异、包容多样的文化基因。当单边主义撕裂世界, 文明对话就成为破局

收稿日期: 2025-04-26

基金项目: 河南省哲学社会科学规划高校思想政治理论课研究专项“思政小课堂与社会大课堂的有效衔接研究”(项目号: 2023ZSZ026)

作者简介: 张宝林(1965—), 男, 河南南乐人, 新乡学院原纪委书记, 教授, 兼任河南省高校思政课教指委副主任委员、分教指委主任委员, 研究方向为马克思主义中国化; 李小芬(1989—), 女, 河南安阳人, 红旗渠干部学院教师, 硕士, 研究方向为公共管理。

之钥；当文明冲突论甚嚣尘上，和合共生理念必将展现东方智慧。在诸多复杂因素交织的背景下中国提出的全球文明倡议应运而生。

（一）现实背景：多元因素交织的时代画卷

在宏观层面，主要源于“乌卡时代”的挑战与变革。“乌卡时代”一词指的是人类正处于一个充满易变性、不确定性、复杂性、模糊性的世界里。当前，世界政治、经济、文化等各个领域都在经历着深刻的变革，人们所处的外部环境充满了不确定性。在中观层面，首先全球文明倡议的提出是源于“一内一外”的“两个大局”。一是国际格局正面临“百年未有之大变局”，在这一过程中，国际力量对比发生了深刻变化，传统的国际秩序受到冲击，新的国际秩序正在逐渐形成；二是“中华民族伟大复兴的战略全局”，中国在经济、科技、文化等方面取得了举世瞩目的成就，中国正日益走近世界舞台中央。其次，全球文明倡议的提出是源于“两个现象”。一是“东升西降”，新兴经济体和发展中国家的经济实力不断增强，它们在国际事务中的话语权逐渐提升，而西方国家的经济发展面临诸多困境，影响力相对下降；二是“西方之乱”与“中国之治”形成鲜明对比，西方国家在政治、经济、社会等方面出现了一系列问题，而中国保持了政治稳定、经济发展、社会和谐的良好局面。再次，全球文明倡议的提出是源于“两个基础”，即全球西方没落与全球南方崛起。西方发达国家在经济、科技等领域的优势逐渐减弱，而以亚洲、非洲、拉丁美洲为代表的“全球南方”国家在经济增长、科技创新等方面取得了显著进展。最后，全球文明倡议的提出还源于“两个前提”。一是大国赤字，部分大国在国际责任担当、全球治理等方面存在不足；二是大国担当，中国作为负责任的大国，积极参与全球治理，为解决全球性问题贡献智慧和力量。在微观层面，源于文化优势的深厚底蕴。全球文明倡议是新时代

中国文明观的最新表达，它汲取了中华优秀传统文化的精华。同时，中国共产党在领导中国革命、建设和改革的过程中所形成的独特的革命文化和社会主义先进文化，为全球文明倡议注入了强大的精神动力^[2]。此外，中国共产党面对西方等外来文明的补给，以开放包容的姿态吸收借鉴人类文明的优秀成果，使全球文明倡议具有更广泛的适应性和包容性。

（二）理论背景：承前启后，创新发展

俗话说：“罗马不是一天建成的。”理论的形成也并非一蹴而就，它是在承前启后、继往开来的过程中孕育和诞生的。恩格斯指出：“每一个时代的理论思维，包括我们这个时代的理论思维，都是一种历史的产物，它在不同的时代具有完全不同的形式，同时具有完全不同的内容。”^[3] 这充分说明理论具有时代性和历史性，需要与时俱进。理论的生命力在于革故鼎新。一切原创性理论的产生，无不从“术语革命”开始。恩格斯在《资本论》第一卷序言中指出：“一门科学提出的每一种新见解都包含这门科学的术语的革命。”^[4]“术语革命”是实现理论创新的一个重要过程，也是原创性理论凝练标识性概念的关键环节。新概念的提出是学科创新的第一步，“术语的革命”是学科创新的关键一招。没有术语革命，就无法实现新的话语表达，也就难以拥有学术、学科话语权。习近平总书记指出，落后就要挨打，贫穷就要挨饿，失语就要挨骂。在国际学术和文化交流中，拥有自己的话语体系至关重要。新话语体系是打破西方思维迷局，破解西方中心论、文明优越论、文明终结论的理论逻辑武器。从“一带一路”倡议到构建人类命运共同体，从双边共同体、多边共同体、区域共同体、功能共同体到生命共同体，从全球发展倡议、全球安全倡议到全球文明倡议等，都是从构建新话语体系开始的，理论和实践的发展以全新的理念和话语展现了中国在全球治理中的积极作为和责任

担当。

二、新时代全球文明倡议的价值意蕴

马克思曾说：“任何真正的哲学都是自己时代的精神上的精华。”有什么样的时代就有什么样的思想，有什么样的实践就会产生什么样的理论。新时代解答世界之问、历史之问、时代之问，不仅要靠物质力量，更要靠思想的力量。全球文明倡议重构了文明优劣的评判标准，将“各美其美”的尊重置于国际交往首位，具有深远的价值意蕴。

（一）全球文明倡议对人类文明交流互鉴的价值

人类文明的演进是一部多元文明相互交流、碰撞与融合的历史。不同文明之间的交流互鉴，是人类社会发展的重要动力源泉。全球文明倡议强调尊重世界文明多样性，鼓励不同文明之间相互学习、相互借鉴，为促进人类文明交流互鉴提供了新的理念和路径。从历史角度看，人类文明的发展从来都不是孤立进行的。古代丝绸之路的开辟，不仅促进了东西方之间的贸易往来，更推动了不同文明之间的思想、文化和科技交流。中国的造纸术、印刷术等发明传入西方，对西方文明的发展产生了深远影响；而西方的天文、历法、数学等知识传入中国，也丰富了中国的科学文化宝库。同样，印度佛教传入中国后，经过长期的传播和融合，逐渐成为中国文化的重要组成部分。这些历史事实充分证明了文明交流互鉴对于人类社会发展的重要性。然而，在当今世界，文明冲突论等错误思潮依然存在，一些国家和地区之间的文化隔阂和误解依然严重。全球文明倡议的提出，正是对这些错误思潮的有力回应。它倡导以平等、谦逊的态度对待不同文明，尊重各国自主选择发展道路的权利，鼓励不同文明之间开展对话与合作，共同推动人类文明的进步。

（二）全球文明倡议对全球治理的价值

全球治理是当今世界面临的重大课题。随着

经济全球化的深入发展，世界各国之间的联系日益紧密，全球性问题不断涌现，如气候变化、恐怖主义、传染病蔓延等，这些问题的解决需要各国共同努力，加强全球治理。全球文明倡议为全球治理提供了新的思路和方法。它强调不同文明之间的相互理解和信任，认为只有在文明交流互鉴的基础上，才能建立起有效的全球治理机制。在全球治理中，不同国家和地区的文化背景、价值观念存在差异，如果忽视这些差异，就难以达成共识，实现有效的合作。全球文明倡议倡导尊重不同文明的价值观和治理理念，鼓励各国在全球治理中发挥各自的优势，共同制定全球治理规则。例如，在应对气候变化问题上，不同国家的发展阶段和资源禀赋不同，它们对气候变化的认知和应对策略也存在差异。通过文明交流互鉴，各国可以分享在应对气候变化方面的经验和技能，共同探索适合本国国情的应对方案。同时，全球文明倡议还强调人类命运共同体的理念，认为各国在全球治理中是利益共同体、责任共同体和命运共同体，只有携手合作，才能实现全球的可持续发展。

（三）全球文明倡议对构建人类命运共同体的价值

人类命运共同体理念是新时代中国为世界提供的重要公共产品，它旨在建设一个持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界^[5]。全球文明倡议是构建人类命运共同体的重要支撑和保障。文明是人类社会的精神纽带，不同文明之间的交流互鉴可以增进各国人民之间的相互了解和友谊，消除文化隔阂和误解，为构建人类命运共同体奠定坚实的民意基础。通过开展文化交流活动、教育合作项目等，各国人民可以更好地了解彼此的历史、文化和价值观，从而增强对人类命运共同体的认同感和归属感。同时，全球文明倡议强调文明的多样性和包容性，这与人类命运共同体的理念是高度契合的。在人类命运共同体中，各国不论大小、强弱、贫富，都应

该平等相待，共同参与全球事务的治理。不同文明之间应该相互尊重、相互包容，共同推动人类社会的进步。全球文明倡议为实现这一目标提供了具体的路径和方法，通过促进文明交流互鉴，推动各国在政治、经济、文化等各个领域的合作，共同构建人类命运共同体。

（四）全球文明倡议对促进世界和平与发展的价值

和平与发展是当今时代的主题，但世界并不太平，局部冲突和动荡仍然频繁发生，经济发展不平衡问题依然突出。全球文明倡议的提出，对于促进世界和平与发展具有重要意义。从和平的角度看，文明冲突往往是导致战争和冲突的重要原因之一。不同文明之间的误解和偏见，容易引发民族主义情绪和宗教极端主义，从而导致暴力冲突的发生。全球文明倡议倡导文明交流互鉴，通过增进不同文明之间的相互理解和信任，可以有效减少文明冲突的发生，维护世界和平稳定。从发展的角度看，不同文明都有其独特的智慧和经验，通过文明交流互鉴，各国可以吸收其他文明的优秀成果，为自身的发展提供动力。例如，一些发展中国家可以借鉴发达国家在科技创新、教育医疗等方面的经验，加快自身的发展步伐。同时，全球文明倡议还强调共同发展的理念，鼓励各国在平等互利的基础上开展合作，实现共同繁荣。

三、新时代全球文明倡议的实践向度

古人云：“己所不欲，勿施于人。”这一道德准则不仅适用于人际交往，更适用于国际间的文明交流。中国提出新时代全球文明倡议正是基于这样的文化自觉与道德担当，旨在倡导和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，推动构建人类命运共同体^[6]。走向文明共生的实践之路，需要构建文明交流对话、互学互鉴、平等相待、共同应对挑战等多维立体的对话网络。

（一）推动文明交流对话，搭建沟通桥梁

文明交流对话是全球文明倡议实践的基础向度。不同国家和民族拥有各自独特的文明，这些文明是人类智慧的结晶。通过积极推动文明之间的交流对话，能够打破文化隔阂，增进相互理解与信任。一方面，政府和国际组织应发挥引领作用。联合国教科文组织等国际机构可以定期举办全球性的文明交流论坛，邀请各国政府代表、学者、艺术家等参与，围绕不同文明的历史、价值观、艺术表现等方面展开深入研讨。各国政府也可以加强双边和多边的文化交流合作，互办文化年、艺术展览、学术研讨会等活动。例如，中国与法国互办文化年，在对方国家展示本国的优秀文化成果，包括绘画、音乐、戏剧等，让两国人民深入了解彼此的文化魅力。另一方面，民间交流也至关重要。民间团体、社会组织可以组织志愿者活动、国际游学等项目，促进不同国家青年之间的交流。青年是未来世界的建设者，他们之间的交流能够培养相互尊重、包容的态度。比如，国际青年交流营让来自不同国家的青年一起生活、学习和工作，在交流中增进友谊，消除误解。

（二）促进文明互学互鉴，汲取智慧力量

文明互学互鉴是全球文明倡议实践的核心向度。每一种文明都有其长处和优势，通过相互学习借鉴，能够推动人类文明的共同进步。在科技领域，不同国家的科研团队可以加强合作。例如，在应对气候变化的研究中，发达国家拥有先进的技术和丰富的研究经验，发展中国家则有广阔的实践场景和数据资源。双方通过合作研究，能够共同探索出更有效的应对策略。又如，中国的高铁技术在实践中不断发展成熟，其他国家可以借鉴中国的建设经验和技术标准，提升其本国的交通基础设施水平。在文化艺术领域，不同文明的艺术形式可以相互融合创新。西方的音乐创作手法与东方的音乐元素相结合，能够创造出新颖独特的音乐作品。中国的传统绘画艺术与西方的现代设计理念融合，也能产生具有时代感的艺

术作品。同时，在教育领域，各国可以学习彼此的教育理念和方法。芬兰的基础教育注重培养学生的综合能力和创新思维，其他国家可以借鉴其课程设置和教学模式，改进自己国家的教育体系。

（三）坚持文明平等相待，尊重多元差异

文明平等相待是全球文明倡议实践的重要保障。每一种文明都有其存在的价值和意义，各国无论大小、强弱，都应得到平等的尊重。在国际社会中，大国应摒弃霸权主义和强权政治，尊重小国的主权和文化。联合国宪章明确规定了主权平等原则，各国应在这一原则的基础上开展国际交往。例如，在国际组织的决策过程中，应充分听取不同国家的意见和建议，避免少数大国主导决策。在文化传播方面，应避免文化霸权和文化侵略。一些西方国家在文化输出过程中，试图将自己的价值观和生活方式强加给其他国家，这种做法是不可取的。每个国家都有权利保持和发展自己的文化特色，同时也有权利吸收其他文明的优秀成果。我们应该倡导文化的多元共生，让各种文明在平等的基础上相互交流、相互促进。

（四）共同应对全球性挑战，展现文明担当

全球性挑战是人类文明共同面临的考验，应对这些挑战是全球文明倡议实践的紧迫任务。面对气候变化、环境污染、传染病流行、恐怖主义等问题，没有一个国家能够独善其身，需要各国文明携手合作应对。尤其在应对气候变化方面，各国应共同制定减排目标和行动计划。《巴黎协

定》是全球应对气候变化的重要成果，各国应切实履行自己的承诺，加强在清洁能源研发、节能减排技术推广等方面的合作。例如，中国积极推动可再生能源的发展，与其他国家分享光伏、风电等技术，共同为减少碳排放做出贡献。在抗击传染病方面，国际社会应加强信息共享、科研合作和物资援助。在新冠疫情期间，中国向多个国家提供了医疗物资和技术支持，与世界卫生组织等国际组织合作开展疫苗研发和分发工作，体现了大国的责任担当。同时，各国也应加强公共卫生体系建设，提高应对传染病的能力。

结语

文明的多样性构成了世界的基本特征，并且是人类社会进步的源泉。在当前充满变数的时代背景下，新时代全球文明倡议宛如一盏指路明灯，为人类文明的发展指明了前进的方向。文明并非孤立的河流，而是交汇融合的海洋。新时代全球文明倡议与时代发展的趋势相契合，回应了人类社会的普遍关切，为推动人类文明的进步和发展提供了新的视角和导向。全球文明倡议并非文明发展的终点，而是文明创新的起点。展望未来，随着人工智能伦理准则的全球性协同制定以及气候变化应对措施中文化维度的加强，全球文明倡议将不断得到丰富和完善，持续发挥其促进文明熵减、推动人类文明迭代升级的深远价值，为构建一个更加美好的世界贡献其力量。

参考文献

- [1] 靖倩倩.“创造人类文明新形态”与“站在人类文明进步的一边”的内在关联：基于历史唯物主义的阐释[J].社科纵横,2023(8):1-10.
- [2] 魏欣羽.论中国特色社会主义文化自信的三个基本问题[J].中共太原市委党校学报,2018(4):43-45.
- [3] 马克思恩格斯选集：第3卷[M].北京：人民出版社,2012(9):509.

- [4] 马克思.资本论：第1卷[M].北京：人民出版社,2004(1):30.
- [5] 杨庆龙.构建人类命运共同体的国际政治社会学论析[J].社会主义研究,2020(6):125-132.
- [6] 赵可金.全球南方与中国外交的新议程[J].国际政治研究,2023(12):92-111.

责任编辑 刘 钊

中国式现代化的文化自信之维

——基于国家治理现代化的研究

裴林林

(中国人民大学 中共党史党建学院, 北京 100872)

摘要: 文化建设呈现样态之一是制度化, 文化自信的状态之一是制度认同。文化自信是推动中国式现代化的价值基础, 因为文化自信表达了中国社会主义制度体系的共同价值, 是提升国家治理能力的精神引擎, 也是中国参与全球治理的智慧名片。文化自信是应对国家治理多重挑战的思想武器, 因为文化自信是应对西方意识形态侵蚀的“防护墙”, 是引领多元化社会思潮的“风向标”。国家政策和治理措施对市场经济的有效干预是推动国家治理现代化的有效保障。文化自信是推进国家治理现代化的坚定引领, 梦想引领是实现中国梦的坚定信心, 价值强化是社会主义核心价值观的制度化, 使命引领是全球治理的中国方案与智慧。

关键词: 中国式现代化; 习近平文化思想; 国家治理; 文化自信

中图分类号: G120 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)09-0061-06

习近平总书记在党的二十大报告中强调, “中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化”^{[1]16}。中国式现代化的“根”是坚持马克思主义指导下的文化自信, “坚定文化自信, 就是坚持走自己的路”^[2]。文化自信为国家治理体系提供文化底蕴涵养, 为制度执行提供自觉性和软性约束力, 为全球治理提供中国智慧和文化标识, 它蕴含着“共同价值”, 减少了制度设计、建设和执行的阻力, 阐释了制度的合理性和人民的认同性, 强化了人民对制度执行的自觉性和软性约束力。

一、文化自信: 推动中国式现代化的价值基础

习近平总书记指出, “坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信, 说到底是要坚定文化自信”^[3], 而文化自信则是“更基础、更广泛、更深厚的自信”^[4], 它发挥着基础性的作用。党的二十届三中全会指出, 深化文化体制机制改革必须增强文化自信^{[5]32}。文化自信和文化建设、文化制度等都是推动国家治理现代化的重要因素, 凸显文化自信也是对中国式现代化的

收稿日期: 2025-05-23

基金项目: 2022 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“习近平总书记党的自我革命战略思想研究”(22JZD001)

作者简介: 裴林林(1997—), 男, 河南安阳人, 中国人民大学中共党史党建学院博士研究生, 研究方向为中共党史党建。

涵养与维护。

首先，文化自信表达了中国特色社会主义制度体系的共同价值。文化自信是“对自身文化的过去、现在以及未来趋势的一种明确把握或清醒认识”^[6]，而且这种把握和认识是建立在社会主义建设的现实成就基础之上的，因此也是对中国特色社会主义的自信，即“对中国式现代化作为现代化的‘另一幅图景’的自信”^[7]。从本体论意义上讲，文化自信作为一种思想观念表达的形式和状态，必然要以各种物质载体呈现出来，而制度化就是其中最重要的载体。从上层建筑的内部关系来讲，作为上层建筑的意识形态需要借助国家机器这一“物化”形态来发挥实际作用，邓小平所说的“贫穷不是社会主义”^[8]，既是文化层面或意识形态层面的判断，也是物质层面的判断。意识形态要发挥社会治理、服务人民的社会职能和得到人民群众的认同，就必须发挥文化这个推动制度落实的精神桥梁的重要作用。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央为坚定文化自信探索出了一系列的制度设计。一是“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度”^[9]。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年的讲话中强调，要推进“马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合”^[10]，无疑是要实现马克思主义的时代化、本土化，让马克思主义讲中国话，用当代中国的马克思主义讲述中国文化，提升文化软实力和增强文化自信。二是“完善培育和践行社会主义核心价值观制度机制”^{[5][33]}。社会主义核心价值观不但提出了国家治理层面的价值要求，而且要求制度化呈现，因此社会主义核心价值观是中国特色社会主义制度设计的内核要求，也是文化建设制度的内在核心。三是“坚持以人民为中心的创作导向”^{[5][33]}。人民群众是文化自信、文化创新的实践主体和情感主体，因此党的十八大以来习近平总书记多次强调文化自信的塑造，并从文艺、传统文化创新

等不同视角阐述了文化自信的战略定位和重要作用。要加强文化产品的创造，满足人民群众的文化需要，保障人民群众的文化权益，更好增强人民的文化自信。

其次，文化自信是提升国家治理能力的精神引擎。制度的生命力在于执行和落实，制度的作用发挥也在于执行和落实，而制度的执行和落实既靠人民群众对制度的自觉遵循，又靠国家对违反制度行为的惩罚。这两个部分都与人民群众的文化自信密切相关。

文化自信能够提升人民群众对制度规则遵循的自觉性。规则主要分为无形的道德规范和有形的法律制度。道德规范，主要依赖于文化自信而形成，因为文化自信可以通过长期文化熏陶和文化教育促成遵守规则的心理范式和状态。中华民族具有强调大局观念、集体观念的文化传统，并自信这种文化具有合理性，将这种文化推广到对国家大政方针的拥护、对制度执行的支持，即拥护和支持中国共产党在推动中华文化现代化和马克思主义本土化的过程中制定出的、符合人民意愿和国家发展大局的政策方针。

文化自信还能够形成制度执行的软性约束力。改革开放四十多年来，很多新阶层的出现和多元社会思潮的影响，使得人民群众的需求呈现个体化、多样化的特点，因而道德规范并不是在每个人身上都可以发挥作用的，这就需要用法律制度的硬性规范来进行强制约束。也就是说，加强对制度执行的监督，在必要时对严重违反制度的行为进行惩罚，与对人民加强文化熏陶，循序渐进地进行集体主义和爱国主义教育，二者不可偏废。因此党的十八大以来，中国共产党一方面坚持高压反腐正风肃纪，另一方面大力提倡新时代廉洁文化，通过贯彻落实中央八项规定精神来加强作风建设。每一位党员、干部只有坚守住以人民为中心的马克思主义信仰，才能做到以党纪国法为日常准绳。因此，制度的强制执行及监督都需要文化自信的软性约束，我们只有坚

定文化自信，才能成为制度的自觉执行者与代言人。

最后，文化自信是中国参与全球治理的智慧名片。改革开放四十多年来，中国作为全球治理的参与者和建设者，不断突破西方的话语垄断和霸权。全球化的交往必然要求文明和文化的交流互鉴。但在交流中必须保持民族特色，为世界文明的发展注入中国色彩。因此面临百年未有之大变局，中国当坚定文化自信，以文化软实力和国际影响力来助推经济全球化健康发展、破解全球发展难题和完善全球治理体系^[11]。

从历史维度看，文化自信是中国参与全球治理的身份标识。五千多年积淀的中华文明文化基因和资源，可以对世界产生持久的正向影响，正如习近平总书记所言：“古往今来，中华民族之所以在世界上有地位、有影响，不是靠穷兵黩武，不是靠对外扩张，而是靠中华文化的强大感召力和吸引力。”^[12]继续坚定文化自信，保持和新中国人民的文化身份，弘扬中华民族优秀传统文化，就是要继续以中华文化魅力来影响世界，为世界文明做出更大贡献。习近平总书记提出的“一带一路”倡议和“人类命运共同体”思想都体现了中国文化的大同思想在当代的运用。从当前维度看，坚定文化自信展示了全球治理的中国智慧。改革开放四十多年来，中国取得了令世人瞩目的成就，这不仅来自中国共产党的领导和全国人民的共同努力，更来自中华文化创新性发展的有力支撑。自2008年全球金融危机以来，全球发展的风险和挑战不断出现，应对发展赤字、治理赤字等成为许多国家面临的难题。为此，习近平总书记提出“一带一路”倡议，沿线国家和人民都得到了实惠；而且，习近平总书记还提出“人类命运共同体”思想，号召各国共同应对全球性挑战，共同维护地球村的健康发展。无论是从历史继承性上还是从现实应对性上，中国文化都显示出巨大的价值张力，坚定文化自信的重要意义正日益显现。

二、文化自信：应对国家治理多重挑战的思想武器

真正实现国家治理现代化，也需要有文化自信。“没有高度的文化自信，没有文化的繁荣兴盛，就没有中华民族伟大复兴”^[13]。文化自信既是国家治理的重要内容，也是推动国家治理现代化的重要手段。当代中国始终存在着多样意识形态，西方意识形态的渗入和各种社会思潮暗流涌动都对国家治理造成了软性冲击，只有以坚定文化自信来应对各种思潮的冲击，才能为民族复兴提供文化支撑和净化治理环境，将国家治理不断推向前进。

首先，文化自信是应对西方意识形态侵蚀的“防护墙”。意识形态的堕落往往会导致一个国家、一个时代的毁灭。列宁利用资本主义手段来进行国家治理，从农民方面进行经济建设、振兴农村经济等；同时加强社会主义文化建设，警惕资产阶级的侵蚀，警惕资产阶级意识形态对苏俄国家治理成果的侵蚀。而苏联解体的原因之一正是苏共没有抵御住资本主义意识形态的渗透。因此意识形态领域、文化领域决不能轻易发生错误，尤其是颠覆性的错误。坚定文化自信，坚定社会主义意识形态自信，预防和应对西方意识形态，对中国特色社会主义制度和治理能力的侵蚀至关重要。

西方主要资本主义国家通过宣扬“社会主义失败论”“中国威胁论”“中国崩溃论”对中国特色社会主义制度进行攻击，而要应对这种攻击就需要凝聚价值共识。文化自信本质上就是一种价值自信，是对中国特色社会主义事业的自信。改革开放使中国跃居为世界第二大经济体，中国在世界舞台上的建设者的角色、建设性的作用愈加突出。从理论维度看，文化自信本质上是对马克思主义的自信，特别是对当代中国马克思主义的自信、对中国特色治国理念的自信。习近平总书记指出，一个政权的瓦解往往是从思想领域开

始的，政治动荡、政权更迭可能在一夜之间发生，因此“我们必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权掌握在手中，任何时候都不能旁落”^[14]。只有坚定文化自信，才能有效抵御不良思想和错误思潮的侵蚀，让人民群众在现实对照中、在幸福感与安全感的获得中感受到马克思主义的真理力量和社会主义的优越性，增加对中国特色社会主义事业的认同感和共存感。

其次，文化自信是引领多元社会思潮的“风向标”。社会思潮是指某一时期内在某些社会群体中有较大影响的思想潮流，它以一定的社会存在为基础，以相应的理论观点为核心，并与某种社会心理发生相互影响、相互制约、相互渗透作用^[15]。社会思潮会渗透到社会生活、国家生活的各个方面，对社会发展和国家治理产生积极影响，也可能产生消极影响。改革开放以来，社会主义市场经济体制的实行、社会结构的变化、新生阶层的出现等导致人们的思想观念也发生了变化。“后真相”时代的情感与信念纷争、网络空间多元社会思潮的冲击、新自由主义的话语误读等，这些不同时空的社会思潮汇聚在社会主义初级阶段而滋生出诸多不良风气，影响经济社会的健康发展和人民道德水平的提高，给国家治理造成了无形的阻力。因此必须坚定文化自信，对人民群众多样性的思想观念进行积极引导，营造良好的社会风气，推动国家治理现代化。中国社会存在着一些非马克思主义的思潮，如新自由主义的意识形态话语范式，通过强调所谓的个人主义来反对社会主义，宣扬改革开放事业最终要落到私有制轨道上。而中国共产党的百年足迹已经证明，只有社会主义才能救中国，这是颠扑不破的真理，其中就蕴含着中国人民的政治认同和文化自信。

最后，国家政策和治理措施对市场经济的有效干预是推动国家治理现代化的有效保障。改革开放四十多年来，在社会主义市场经济深入发展的同时，我国也出现了差异化的利益和价值诉

求。这是“由市场经济本身的市场逻辑所滋生的”^[16]。但中国特色社会主义市场经济就是要突破这种市场经济的资本逻辑，以中国特色的制度设计、文化自信来提升中国共产党驾驭资本的能力。从历史上看，改革开放前的中国社会是一种同质性的社会，它以一种“‘总体性支配’社会格局”^[17]形成了人民群众的“心灵的集体化”和共同性。习近平总书记强调要把握好理想信念这个“总开关”，这显示出我们党不仅承认了经济发展的资本主义因素的存在，更强调了凝聚起中国人民的文化共识的重要性，强调了满足人民精神需要和坚定正确理想信念导向的重要性。中国特色的“特”就“特”在人民立场，“特”在市场经济发展中的人民共识、人民的文化认同与自信。中国特色社会主义市场经济的生命力就在于中国特色社会主义与市场经济的结合，在于国家宏观调控与市场的决定性作用的结合，在于经济发展与人民文化导向的一致性。

三、文化自信：推进国家治理现代化的坚定引领

坚定文化自信是中国特色社会主义发展的实践要求。文化自信以改革开放的历史性成就为支撑，体现了对实现中华民族伟大复兴的中国梦的坚定信心，为国家治理现代化提供梦想引领；文化自信的核心是价值观自信，它为国家治理现代化提供了价值引领。文化自信体现了国家治理与全球治理的世界责任与使命，它为国家治理现代化提供了使命引领。

首先，梦想引领是实现中国梦的坚定信心。一定的文化是一定社会的政治和经济在观念形态上的反映，因此不能简单地、抽象地谈论文化自信，必须以国家经济发展和政治建设所取得的巨大成就为有形支撑。中国改革开放四十多年来取得的历史性成就，最终都体现到人民群众的美好生活上，与国家富强、民族振兴、人民幸福的中国梦完美契合。

2012年11月，习近平总书记参观《复兴之路》展览时首次提出中国梦的战略构想。2013年4月，习近平在全国劳动模范代表座谈会的讲话中再次强调“两个一百年”奋斗目标，其中第二个“百年目标”就是要实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，建成社会主义现代化强国。党的十九大以来，我们党对第二个“百年目标”又进行了细分：从2020年起，在全面建成小康社会的基础上再奋斗15年，到2035年基本实现现代化；从2035年起，在基本实现现代化的基础上再奋斗15年，到本世纪中叶把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。在改革开放四十多年的经济社会发展中，国家的软实力与硬实力迅速提高，人民群众的生活日益美好，实现中华民族伟大复兴的中国梦推动着人民群众坚定文化自信奋勇向前。回顾历史，近代中华民族被奴役、被压迫，中国共产党带领人民转危为机，开启了民族复兴的征程。进入新时代，面临百年未有之大变局，改革进入攻坚期、人民的美好需求更加多样、各种社会思潮暗流涌动等，都对国家治理体系和治理能力提出了新的考验，而坚持中国梦的引领和目标追寻、坚定文化自信，必能将国家治理现代化不断推向深入。

其次，价值强化是社会主义核心价值观的制度化。习近平总书记指出，“推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观”^[18]。制度化作为社会主义核心价值观的呈现样态之一，“是进行核心价值观建设的重要手段，而制度一旦形成就会巩固和强化其承载的价值观”^[19]。然而国家治理是一项复杂工程，它既涉及治理主体的多元化，又表现为治理内容的繁杂，涵盖政治、经济、文化、生态等各个方面，因此社会主义核心价值观的制度化建设是推动国家治理现代化的应有之义。要以更持久的、更根本的制度威力和价值引领来强化国家治理内核，

“这种强大力量投射到中国式现代化上即为凝聚起中国人民为全面建设社会主义现代化国家不懈奋斗的精神力量与坚定意志”^[20]。从国家治理的宏观层面来讲，以社会主义核心价值观为代表的主流意识形态逐渐成为“软实力”的衡量标尺之一，尤其是网络时代，网络空间已经成为国家治理的新疆域，网络治理涉及各种社会思潮的引领、各种网络舆情的引领以及网络文化建设等，这些都离不开社会主义核心价值观的引领和制度化的规范。因此要以制度化的社会主义核心价值观来推进国家治理，彰显中国特色社会主义制度优势、提升中国特色国家治理能力。

最后，使命引领是全球治理的中国方案与智慧。文化自信不仅是对中华优秀传统文化的自信，更是对中国特色社会主义文化的自信；文化自信不仅“是对从古至今各历史阶段的文化所凝结的先进文化总和的自信”^[21]，更是对中华民族伟大复兴的中国梦必将实现的未来光明前景的自信；文化自信不仅是对民族国家地域性的自信，更是对推动世界文明和人类发展的世界性的责任担当的自信。

中国具有五千多年的文明历史，具有深厚的文化积淀和丰富的文化资源；中华文化在历史发展中为世界文明做出了不可磨灭的贡献。近代以来，中国遭受巨大的民族危机，无数仁人志士前赴后继，挽救了民族。随着中国共产党成立、中华人民共和国建立，中国人民极大地恢复了民族自尊与自信。无数知识分子返回祖国，制造国之重器、培养大批国之人才，中华民族不断走向伟大复兴。中华民族历经艰难而浴火重生、遭受封锁压迫而不断实现伟大复兴，文化自信之参天大树正在开花结果。进入新时代，中国日益走向世界舞台中央，习近平总书记提出的“一带一路”倡议、“人类命运共同体”的全球治理思想，都体现了中华民族、中华文化承担的世界使命。中国共产党不仅着眼于中国的发展进步，也关注着世界文明的发展，因为今日世界已经成为你中有

我、我中有你的人类命运共同体。中国“立足于全人类的普遍福祉与共同繁荣，在资本现代性所引发的全球危机中开辟出跨文化对话的新坐标系，让世界见证了一种区别于传统西方模式的文化发展样态”^[22]。新时代的国家治理不仅仅是一个民族、一个国家内部的事情，更是全球治理中的一环。离开了全球性的发展成果，民族国家也

不能发展。因此中国改革开放的大门只会越开越大，“这是增强本国本民族思想文化自尊、自信、自立的重要条件”^[23]。正是中华民族文化基因和马克思主义的融合，坚定了中国式现代化的文化自信，形成了新时代的中国对人类命运的使命担当。

参考文献

- [1] 中共中央党史和文献研究院.二十大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2024:16.
- [2] 习近平.在文化发展传承座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2023:10.
- [3] 习近平.在哲学社会科学工作座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:17.
- [4] 习近平.在庆祝中国共产党成立95周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:13.
- [5] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M].北京:人民出版社,2024.
- [6] 张三元.论文化自信与文化创新[J].思想理论教育,2019(1):39-45.
- [7] 周丹.中国式现代化的文化形态:基于唯物史观的考察[J].中国社会科学,2024(1):39-45.
- [8] 邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993:225.
- [9] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2021:283.
- [10] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:下[M].北京:中央文献出版社,2023:379.
- [11] 陈能军.以文化自信自强焕发中国式现代化的强大动能[J].广东社会科学,2025(1):36-41.
- [12] 习近平.在文艺工作座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2015:3.
- [13] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2019:29.
- [14] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2020:36.
- [15] 余双好.当代社会思潮对青年学生影响的新趋势及应对策略[J].中国青年研究,2015(11):31-37.
- [16] 张志丹.意识形态功能提升新论[M].北京:人民出版社,2017:56.
- [17] 张虎祥.制度与生活:中国社会认同的变迁[J].探索与争鸣,2019(6):30-32.
- [18] 习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:106.
- [19] 喻文德.论社会主义核心价值观的制度化建设[J].中国特色社会主义研究,2016(2):61-66.
- [20] 徐芳.习近平文化思想:中国式现代化的思想保证[J].探索,2025(1):15-26.
- [21] 陈培永,李茹佳.中国特色社会主义文化自信:内在逻辑、现实困境与未来前景[J].学术研究,2020(2):1-6.
- [22] 董潇珊,陆永胜.中国式现代化文化形态的价值向度[J].思想教育研究,2025(2):52-59.
- [22] 中共中央宣传部.习近平文化思想学习纲要[M].北京:学习出版社,2024:48.

责任编辑 董颖

新时代统一战线服务中国国际话语权建设的多重挑战与功能重塑

段中卫,陶兰兰

(大连理工大学 马克思主义学院,辽宁 大连 116024)

摘要:在新时代背景下,统一战线作为中国共产党领导下的重要政治工具,在服务中国国际话语权建设方面扮演着关键角色。统一战线和中国国际话语权在价值秉持、行动主体以及最终目标上高度契合。面对统一战线服务提升中国国家话语权过程中的挑战,统一战线需要从主体、对象和平台出发,不断进行自我革新,为中国国际话语权的提升做出贡献。

关键词:新时代;统一战线;国际话语权;功能重塑

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)09-0067-04

面对世界百年未有之大变局,发挥统一战线政治作用与提升中国国际话语权紧密相连。统一战线事业的发展为统战话语体系构建提出了需求,统一战线事业的发展是统战话语体系构建的根源和动力^[1]。党的二十届三中全会明确提出要“加快构建中国话语和中国叙事体系,全面提升国际传播效能”,并提出要“完善发挥统一战线凝聚人心、汇聚力量政治作用的政策举措”。在进一步全面深化改革的新时代背景下,面对推进统一战线提升中国国际话语权过程中的挑战,统一战线亟需进行深层次的自我革新与调整。

一、统一战线与提升话语权的内在契合

统一战线强调多元主体的广泛参与。统一

战线的这种内在的价值观与提升中国国际话语权的目标高度一致,它们都需要凝聚民心、汇聚民智、展现民力,通过多元化的视角和广泛的参与致力于构建一个更加立体、全面的国家形象。

1. 价值契合:以人民为中心

统一战线与提升话语权的内在契合首先体现为价值的契合——以人民为中心。在2015年的中央统战工作会议上,习近平总书记从党和国家事业发展的全局出发明确指出,人心向背是决定党和人民事业成败的关键,是最大的政治。要想做好统战工作就必须从人民群众的角度出发^[2]。习近平总书记关于统一战线的论述,不仅深化了“人民”这一概念的内涵,还将其具体化为具有明确身份和利益诉求的群体。这表明,统一战线

收稿日期:2025-02-12

作者简介:段中卫(1986—),男,汉族,安徽六安人,大连理工大学马克思主义学院讲师,硕士生导师,主要研究方向为中国式法治现代化;陶兰兰(2000—),女,汉族,河南信阳人,大连理工大学马克思主义学院硕士研究生,主要研究方向为思想政治教育话语。

的构建与话语权的强化，在价值层面是相互促进、相得益彰的。

2. 主体契合：多元化

统一战线与提升话语权的内在契合其次体现为主体上契合——多元化。统战工作的本质是在“一”与“多”之间找到平衡点，在保持社会多元活力的同时强化集体凝聚力。因此，新形势下做好统战工作的核心在于团结一切可以团结的力量，坚持一致性和多样性的辩证统一。所谓多样性是指它不仅涵盖了政党内部的各个阶层和团体，也涵盖了社会各界人士，这种多元化的主体结构，确保了统一战线能够全面反映社会，从而在更大范围内凝聚共识，汇聚力量。提升话语权的过程同样需要多元化的参与主体。在当今信息爆炸的时代，单一的声音难以覆盖广泛的社会需求和关注点，而统一战线可以将团结和协调的对象不断扩大化^[3]，使得社会上多元化的主体能够从不同角度、不同领域发出声音，让政策制定和公共讨论更加丰富和全面。

3. 目标契合：服务于中华民族伟大复兴

统一战线与提升话语权的内在契合还体现为目标上的契合——服务于中华民族伟大复兴。随着社会结构的深刻变革，新兴社会阶层成为不可忽视的力量，他们不仅是经济社会发展的重要推动力量，同时也蕴含着巨大的团结潜力。因此，统一战线工作必须紧扣时代脉搏，主动适应内部构成与相互关系的新变化，调整发展战略和工作布局，通过统一战线把他们团结在党的周围，增强国家内部的凝聚力和向心力，为实现中华民族伟大复兴凝聚磅礴伟力^[4]。而在国际舞台上，一个国家的话语权往往与其国内治理的成功与否密切相关。当国内建立起坚实的基础，并通过统一战线有效整合和利用社会资源，实现了经济社会的全面发展时，中国在国际事务中的发言权自然得到提升。这种提升不仅仅是量的积累，更是质的飞跃，它必然会成为实现中华民族伟大复兴的内在驱动力。

二、新时代统一战线服务中国国际话语权建设面临的多重挑战

21世纪是知识经济时代，新时代中国的国际地位、综合实力发生了前所未有的新变化，统一战线作为推进中国国际话语权建设的重要力量，在服务话语权建设的过程中也面临着前所未有的挑战^[5]。

1. 主体层面：领导干部的认知偏差与重视不足

自新中国成立以来，全国统战工作会议召开20次，几乎每一次都将提高全党对统战工作认识问题作为一项内容，但部分党政领导干部对统一战线的必要性、重要性、长期性及党的领导性质仍认知不足^[6]。在2015年的中央统战工作会议上，习近平总书记直指统战工作存在的问题：“不重视统战工作。一些同志产生了轻视或忽视统一战线和统战工作的问题。”“不会做统战工作。有不少同志不熟悉统战工作的特点，不善于团结党外人士，拿着海龙王的法宝不会用。”^[7]学者陈延武用“统一战线五论”（“过时论”“上层论”“无关论”“装饰论”“麻烦论”）概括了部分统战主体将统战工作仅仅看成少数人的工作的社会现实，这种责任感和使命感的缺失会使部分统战主体缺乏方向性和创新力，难以在服务中国话语建设上实现突破，限制话语塑造的深度与广度，阻碍其向更高层次、更宽领域、更深内涵的方向发展，最终影响统战工作在国际社会中的声音和作用。

2. 对象层面：参与者动力缺失与需求错配

在统战工作实践中，参与者动力的缺失与需求的错配是影响其效能的重要因素。统战对象作为统战工作的直接参与者，其动力的激发和需求的精准匹配，直接关系到统战工作的深度和广度。其中，动力机制失效源于现有的参与话语权建设的机制未能精准对接统战对象追求个人价值、社会认同与国家利益的内在需求，尤其是未

能满足其对安全感、归属感，以及更深层次的尊重需求。同时，统战对象需求具有多元化的特征，但现有工作囿于传统框架和标准化模式，缺乏对个体差异化需求的深度洞察与精准响应，这也会进一步削弱统战对象的参与热情与忠诚度。

3.平台层面：传播效能低下与影响力不足

在新时代背景下，统一战线工作在服务中国国际话语权建设的过程中面临的另一个重大挑战是平台层面的内容创新和效果评估问题。

内容创新乏力与同质化严重。在当今信息爆炸的时代，海量信息的涌现使得受众对信息的选择变得更加挑剔，他们渴望接触新颖、独特、富有价值的内容，以满足其日益增长的信息需求和精神追求。然而，统战话语在内容创新上的不足，导致大量信息呈现出严重的同质化现象，这就使统战话语难以在信息海洋中脱颖而出，吸引受众的持续关注，同时也降低了信息的传播深度和广度。

三、新时代统一战线服务中国国际话语权建设的功能重塑

新时代背景下，统一战线作为提升中国国际话语权的关键策略之一，需牢牢把握统战主体、统战对象和统战平台这三个核心要素，以此构建稳固的基石。从主体层面出发，要构建广泛联合战线，形成内外联动的强大合力；在对象层面，要汇聚多元主体，共创价值共识；在平台方面，需打造共享平台，拓展互动半径，深化全球交流与合作。

1.主体层面：凝聚核心力量，构建广泛联合战线

统一战线工作在服务中国国际话语权建设上的功能重塑，在主体层面体现了构建高效协同统一战线体系的重要性。习近平总书记在中央统战工作会议上指出：“统战是全党的工作，必须加强党对统战工作的全面领导。”^[8]这就明确了统一战线主体服务于中国国际话语权建设的方向和

任务。

强化党委领导核心作用。各级党委必须切实履行《中国共产党统一战线工作条例》规定的领导职责，将统战工作视为重中之重，确保其在党委议事日程上的优先级，并将其融入党政领导班子的绩效评估体系，纳入宣传工作的总体规划中。同时，统战理论与实践应成为党校、行政学院等教育机构的核心课程之一，持续提升党委成员的理论素养与统战思维，确保统一战线的战略目标与国家的整体发展方向保持一致，为统一战线工作提供坚实的组织保障和方向指引。压实党政干部带头责任。各级统战部门要充分发挥专门协调机构的枢纽作用，带头做好统战工作，妥善处理一致性和多样性之间的关系，协调党委与各民主党派、无党派人士、少数民族、宗教团体等之间的关系，促进共识形成并化解矛盾，确保统一战线工作的顺畅运行。

完善大统战工作格局机制。要解决“统一战线不统一的问题”，根本在于坚持“党委统一领导，统战部牵头协调，有关方面各负其责”的大统战格局。各有关部门和人民团体要根据自身职能，在统一战线工作中承担专业化任务，并形成高效协同的统一战线体系。坚持这一格局不仅能够巩固国内各族人民的团结，增强国际凝聚力和向心力，而且对塑造一个开放、自信、负责任的大国形象，提升全球治理的中国国际话语权也至关重要。

2.对象层面：汇聚多元主体，共创价值共识

在提升中国国际话语权进程中，有效汇聚多元主体并构建价值共识是统一战线工作的核心环节。这一层面涉及广泛的社会群体，包括民主党派、无党派人士、非公有制经济人士、新的社会阶层人士、少数民族人士、宗教界人士、港澳台同胞以及海外华人华侨等，他们各自拥有独特的视角、价值观念和专业优势，因此统一战线在服务中国国际话语权建设的过程中，必须“牢牢把握大团结大联合的主题，坚持一致性和多样性统

一，找到最大公约数，画出最大同心圆”^[9]，这不仅是对统一战线工作的基本要求，也是提升中国国际话语权的關鍵所在。

3.平台方面：打造共享平台，拓展互动半径

统一战线工作平台在服务中国国际话语权建设的过程中发挥着不可替代的作用，它已成为连接中国与世界的桥梁和纽带。随着信息技术的迅猛发展，统一战线工作平台正经历着从传统模式向现代化、数字化转型的历史性飞跃，这一转变不仅拓宽了互动的半径，而且深化了国与国之间相互理解和合作的层次，为新时代统一战线服务中国国家话语权建设提供了强有力的支撑。因此新时代统一战线服务中国国家话语权建设要以此为突破口，推动宣传平台向新兴媒介的转变，以构建多层次、宽领域的交流平台，促进信息共享，打破传播壁垒。

融合线上线下，构建立体式交流网络。新时代的统一战线工作平台，已不再单一依托传统会议或论坛，互联网、社交媒体等现代信息技术的应用为统一战线工作平台的运作开辟了更加广阔的天地。因此构建线上线下融合的立体式交流网

络至关重要。应通过策略规划，明确新媒体的使用方向，以确保平台的多样性和覆盖面。

构建多层次、宽领域的交流平台，打破传播壁垒。为了促进全球信息的自由流动和共享，统一战线工作应致力于构建多层次、宽领域的交流平台，创建包括官方媒体、社交媒体、民间组织、学术机构在内的多类型平台，以形成互补效应，扩大国家影响力。习近平总书记强调，“要采用贴近不同区域、不同国家、不同受众群体的精准传播方式，推进中国故事和中国声音的全球化表达、区域化表达、分众化表达，增强国际传播的亲和力和实效性”^[10]。因此在开展对外工作的过程中要提供多语言信息服务，采用贴近不同区域、国家、群体的全球化、区域化、分众化的表达方式，增强信息全球可达性、传播亲和力与实效性，助力中国声音的传播及中国国际形象的塑造。

新时代赋予统一战线新的历史使命和责任担当。统一战线只有不断自我革新、与时俱进，才能更好地服务于中国国际话语权建设，为实现中华民族伟大复兴的中国梦贡献智慧和力量。

参考文献

- [1] 梁君思.中国统一战线话语权建构的历史使命与行动价值：“统一战线与话语权构建”学术研讨会观点综述[J].上海市社会主义学院学报,2023(4):51-69.
- [2] 中央社会主义学院理论学习中心.画出最大同心圆：习近平总书
记在中央统战工作会议上重要讲话精神学习讲座[M].北京：中共
中央党校出版社,2015(6):23.
- [3] 徐振华.新时代统一战线服务国家治理现代化的多重挑战与功能
重塑[J].领导科学,2020(18):60-63.
- [4] 田猛,张国献,钱耕耘.马克思主义统一战线理论中国化研究[M].
西安：西北大学出版社,2006:311.
- [5] 卢勇,陈思.统一战线话语权构建的现实困境与理论求索[J].上海
市社会主义学院学报,2020(6):46-51.

- [6] 中央社会主义学院理论学习中心.画出最大同心圆：习近平总书
记在中央统战工作会议上重要讲话精神学习讲座[M].北京：中共
中央党校出版社,2015(6):209.
- [7] 习近平.习近平著作选读：第1卷[M].北京：人民出版社,2023:55.
- [8] 习近平.深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义(十八大以
来重要文献选编：中.北京：中央文献出版社,2016:561.
- [9] 习近平.促进海内外中华儿女团结奋斗[M]//习近平著作选读：第
2卷北京：人民出版社,2023:608.
- [10] 习近平.加强和改进国际传播工作展示真实立体全面的中国[N].
人民日报,2021-06-02.

责任编辑 夏继先

上蔡县：蔡国封地 李斯故里

河南省行政管理体制改革与机构编制管理研究会课题组

上蔡县，在西周时是蔡国的封地，因封地而得名。后来，蔡国一直受楚国侵犯，双方争战不休，不得不再迁都。先迁到古吕国故地，因是新建之都，便称作新蔡；但是，楚国威胁日重，被迫又一次迁都于州来（今安徽省凤台县、寿县一带），改为下蔡，而原来的蔡国这个地方，就被叫作上蔡。上蔡有文字记载已经有3000多年了，可以说，此处历史悠久，文化底蕴深厚。县内文化遗址众多：国家级重点文物保护单位有蔡国故城墙、郭庄楚墓2处，省级重点文物保护单位有光武台等7处，其他各类文化遗址87处。上蔡文化遗址数居河南省前列，被评选为河南省十大古城之一。2007年，被联合国地名专家组中国分部命名为“千年古县”。

上蔡县地处淮北平原，地势平坦，起伏较小，海拔在41米~99米之间。县境西部芦岗纵亘，地势由芦岗向东、西两侧倾斜。全县地形可分为平原、洼地、岗地。其中，平原面积约939.81平方千米，占总面积的62.475%，主要分布在洪河以东、以北区域；洼地面积约433.33平方千米，占总面积的28.8%，分布在全县平原区内；岗岭面积约为131.26平方千米，占总面积的8.73%。县内最高点位于重阳街道，海拔99米；最低点位于洙湖镇，海拔41米。

在这片广袤的土地上，很早就有人类活动的痕迹。从出土发现的残器和陶片中可以窥见，这里既有裴李岗文化、屈家岭文化的遗存，也有仰韶文化、龙山文化的沉淀。而伏羲画卦台白龟、著草的传说，以及蔡字源流的解读，等等，也为上蔡这片古老的大地增添了几分神秘。更重要的

是，作为周王朝封地蔡国的出现，使上蔡从历史中向我们一步步走来。

有关文献资料显示：周武王元年（前1046年），周武王分封他的同母弟弟叔度于蔡地，建立蔡国，把都城建在今天的上蔡县。周景王十四年（前531年），楚国攻陷蔡国，设立蔡县。周贞定王二十二年（前447年），楚国大军消灭蔡国，蔡侯齐逃亡，蔡地尽归于楚。周显王二十三年（前346年），魏、韩两国联合伐楚，胜，上蔡归韩。韩釐王时置上蔡县。秦王政十七年（前230年），秦灭韩，上蔡属颍川郡。西汉高帝四年（前203年），属豫州刺史部之汝南郡。三国属魏国豫州汝南郡。西晋泰始四年（268年）改上蔡为武津县。东晋及十六国时期，先后属后赵、前燕、前秦、后秦，后复为东晋所属。南北朝初属南朝宋，后属北朝。南朝宋移上蔡县治于悬瓠城（今汝南县汝宁街道），属汝南郡。北魏神龟二年（519年）于县境北部置临汝县，又称武津县（治今朱里镇岗郭村），属汝南郡。北齐省入上蔡县。隋开皇六年（586年）复置武津县。大业六年（610年），再改武津县为上蔡县，治所在今上蔡县城。唐属河南道蔡州。元和十一年（816年），省入遂平；长庆元年（821年），重置上蔡县。宋属京西北路蔡州汝南郡淮康军节度。金属京南路蔡州镇南军节度。元属河南行省汝宁府。明洪武初，废上蔡县，四年（1371年）复置，属河南布政使司汝宁府辖。明代全县共划分为三十六里。清初，因之，后改里为图，每图之下划为二里，全县有三十六图七十二里。

从历史上看，上蔡县文脉深厚，英才辈出。

孔子周游列国，曾一度长时间往返于今天的淮阳和上蔡之间，因而上蔡留下了许多传说和故事，后人建庙祀孔，风俗延续不断。在孔子的三千弟子七十二贤人中，有六贤是上蔡人，分别是漆雕开、漆雕从、漆雕侈、漆雕凭、曹恤、秦冉。漆雕开是漆雕氏之儒的创立者，受到孔子的称赞。西汉时的桓宽，参与盐铁辩论，留下的经济思想成果对后世产生过较大的影响。北宋时期，作为程门四大弟子之一的谢良佐，创立上蔡学派，是心学的奠基人、湖湘学派的鼻祖，在程朱理学的发展过程中起到了重要的传承作用，被称为“上蔡先生”。他的《论证解》《谢上蔡语录》，受到朱熹的推崇，说他“于夫子教人之法最为得其纲领”。清代理学家张沐，为官正直清廉，辞官后致力于讲学育人，孜孜不倦。上蔡还有几个政治人物，如秦丞相李斯、汉丞相翟方进、南宋副宰相谢克家、明副宰相李逊学，还有明陕西巡抚刘光国、清漕运总督程元章，各有担当，留名于世。而作为周王朝封地蔡国的首任国君蔡叔度及其子孙治蔡的情况，对后世也产生了一些历史的启示。

应该说，上蔡古时所处的蔡国，因蔡叔度而起，缘蔡仲而兴。周文王与正妃太姒生有10个儿子，武王姬发排行老二，蔡叔度排行老五。武王伐纣灭商之后，开始分封诸侯，把叔度封至蔡地建国。同时，为防止因循旧制而留下来的商臣武庚叛乱，又命蔡叔度和老三管叔鲜、老九霍叔处，在武庚所在的朝歌周边各封城邑，加以监视，史称“三监”。武王死后，年幼的成王继位，老四周公旦辅政。三监认为，公旦没有得到他们和其他大臣的同意，辅政即为擅政，不愿听命于公旦。这时，武庚以为复国的机会来了，即举兵叛乱，并得到了三监的响应。在周公旦大军扫灭武庚之后，即对三监加以治罪：杀掉管叔鲜，废了霍叔处，将蔡叔度关押在郭邻服刑。叔度不忍叛周之罪，郁闷而死。周公旦认为，叔度的儿子姬胡有品行，就派他到自己的封地鲁国做

事。周公旦赞许姬胡。奏请成王之后，将胡委任到蔡国为侯，称为蔡伯侯，蔡由此复国。

蔡国多次迁都，主要是强大的楚国犯境造成的，但也有其自身的原因。前543年，蔡景侯为太子姬般娶妻于楚国，却与儿媳私通乱伦。姬般一怒之下，将父亲杀掉，自立为灵侯。楚王以灵侯弑父篡权为由，同时也是为了雪楚女受辱之耻，把灵侯骗到楚国灌醉后除掉，然后占领了蔡国，直到景侯的小儿子姬庐被立为平侯迁都新蔡复国。前509年，蔡昭侯到楚国朝拜，为楚昭王带了珍宝玉佩和貂裘各两件，却各留下一件自己享用。楚国令尹子常得知此事，便向蔡侯索要珍宝，不与，恼怒至极，进谗言于楚王，把蔡侯囚禁达3年之久。蔡侯归国，联合晋国攻楚，楚王逃匿，令尹被杀，似解了蔡侯心头之恨。可是，几年之后，楚王卷土重来，势不可当，蔡侯只得再次迁都于州来(下蔡)。自前1046年蔡叔度立国，至前447年被楚惠王彻底灭掉，蔡国共经历24代王侯，此后即绝其祀，存续约600年之后消失于历史的烟尘之中。由此可见，以德治国则国立民安，治无道则国乱民殃，国之安危并不是靠几次迁都就能解决问题的。

三

在我国历史上，特别是我国政治史上，有一个绕不开的人物，那就是上蔡人李斯。李斯所取得的功业与秦王朝的扩张和秦帝国的建立紧密相联。在秦王朝扫六合并天下、一统江山的时代洪流中，李斯以他过人的才智帮助秦王嬴政发挥了巨大作用，在秦王称帝之后成为特别重要的肱股之臣，但在与赵高的斗争中却屡陷被动。

李斯年轻时曾当过郡府小吏，闲暇之时，常带着儿子到上蔡东门外，牵着黄狗追逐野兔打猎游玩。但是，他并不甘于猎兔而沉沦，而是胸怀大志要改变自己的命运。有一次，他在办公处所附近的粮仓里，看到老鼠吃着堆积如山的粮食，即使有人或狗到来，它们也并不害怕，似乎不受

惊扰的样子。又有一次，他看到厕所里的老鼠吃着污秽的东西，而一见人或狗到来即惊慌地逃走。他感叹道：“人有出息还是没有出息，跟老鼠一样啊，完全是由所处的环境决定的。”他认为，卑贱是人生最大的耻辱，而贫穷则是人生最大的悲哀。要做仓中鼠，决不可做厕中鼠。于是，他辞去小吏职务，离开上蔡，到齐国兰陵拜荀况为师，学习帝王治理天下的学问。

李斯跟荀况学成之后，没有去他所在的楚国谋求一官半职，而是前往他十分看好的秦国寻找机会。在丞相吕不韦的门下，他请求做一名舍人，吕不韦很赏识他，让他做了个郎官，就有了接近秦王的机会。不久，李斯即受到了秦王的重用，先任命他为长史，后来又让他做了客卿。一篇《谏逐客书》，使李斯天下闻名，而且得到了秦王充分的信任，升任他为廷尉。随后，李斯用了20年的时间，帮助秦王终于统一了天下，被封为丞相。秦始皇听从李斯的建议，在废除分封制，建立郡县制，加强秦帝国中央集权，书同文、车同轨、行同伦等方面，强力推进，在中国古代历史上开辟了一个新纪元。

公元前221年，秦初并天下之后，对于建立一个什么样的统治形式，群臣曾经有过两次争论。第一次，以丞相王绾为代表，提出把燕、齐、荆等远离皇都的地方，分赐给诸皇子，主张仍实行分封制。廷尉李斯则提出不同的观点，认为分封制看似保持了皇室子弟及同姓之间的亲密关系，实则导致相互疏远，乃至相互攻击如仇讎。诸侯之间诛伐争战，是造成周王朝分崩离析的根本原因，而郡县制才是国家安宁之术。他说：“今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制。天下无异意，则安宁之术也。”明确提出：“置诸侯不便。”在周王朝惨痛的历史教训面前，秦始皇认为，天下初定，即又分封立国，这种分封制是“树兵”，会遗患无穷，因而支持李斯的建议。第二次争论是博士淳于越引发的，他认

为郡县制损害了皇室子弟及功臣的利益，“事不师古”而不能长久。针对守旧派的言论，李斯以改革的精神批判“诸生不师今而学古，以非当世，惑乱黔首”的愚儒思想，抨击“道古以害今”势必会动摇刚刚稳定下来的秦帝国的统治基础，并提出为禁止“造谤”而“焚书坑儒”的主张。

这两次群臣之间针锋相对的争论，坚定了秦始皇推行郡县制的决心，郡县制在全国范围内得以确立和推行。秦始皇在规范中央机构和官吏秩序之后，废除了地方上古代封国建藩制度，将战国后期部分诸侯国已经实行的郡县制推广开来，把全国分成三十六郡，郡守为郡的最高行政长官，直接受中央管辖，由皇帝统一任命。另设郡尉、监察史，协助郡守处理郡内事务。一郡之内，设立若干县。作为县的行政长官，过万人的大县设县令，少于万人的县设县长。县丞、县尉为佐官。县下设乡、里、亭，乡设三老、嗇夫，等等，分别负责教化百姓、征赋役、管治安等事务。自此，郡县一直作为中国比较稳定的区域性行政单位而存在，加强县域治理成为安邦定国的基础。

李斯的才能是多方面的，不仅在政治上建立了不世功业，还在军事、外交、文学、书法等方面表现优异。然而，这些才能在残酷的权力斗争中却显得苍白无力。于是，秦始皇暴亡于沙丘，便成了李斯人生噩梦的开端。李斯最终败于赵高之手，具五刑，腰斩于市，夷三族。临死前，李斯对他儿子说：“我想和你牵着黄狗出上蔡东门捉野兔，还能做得到吗？”

李斯以仓鼠之论确立了人生的基调，入秦面见秦王之后，由长史而客卿，到廷尉，再到丞相，应该说实现了他青年时代的理想抱负，正是环境的不同使个人的命运发生了巨大的变化。毋庸讳言，李斯有功于朝廷，却也因此而害了自己。司马迁感慨道：“不然，斯之功且与周、召列矣。”明代哲学家李贽在《史纲评要·后秦记》

一文中说：“开阡陌，置郡县，此等是应运豪杰，因时大臣。圣人复起，不能易也。”又说：“始皇出世，李斯相之，天崩地坼，掀翻一个世界。是圣是魔，未可轻议。”

千秋功过，后人自有评说。

四

秦置上蔡县后，在上蔡设县令一人，县丞、县尉各一人，掌管县内事务。对县长官的设置，历代没有太大的变化，佐官却略有不同。汉代设主簿典领文书，办理事务。元代设典史，掌管缉捕、狱囚。明代废除县尉，其职责由典史掌管。清代设知县、县丞、典史、主簿等掌管县内事务，同时设教谕，主管教育，传播儒家经典。清时县政权机关称县署，内设刑房、户房、兵房、工房、礼房等办事机构，分掌司法、民政、财政、军务、工程、人事教育等。清光绪二十七年（1901年），设立巡警局。光绪三十四年（1908年），设立劝学所，主管教育。宣统元年（1909年），设立公款局，主管地方财税；设立自治筹备事务所，兴办地方自治。据统计，自西汉到宣统三年（1911年），在上蔡县任职的县令（知县），共有142人，贤良而政绩突显者不乏其人。

上蔡史上最早的县级长官是西汉时的召信臣，视民如子，后升迁为南阳太守。杜诗任汝南都尉时，在上蔡开挖五沟，修建水利工程，被称为“杜沟”，至今仍在发挥作用。后来，杜诗同样升迁为南阳太守。二人在南阳同样多有政绩，人称“召父杜母”。

刘伯生，是明嘉靖年间进士，任上蔡知县。当时的上蔡由于教化不够，约束不严，强悍之徒往往起而为盗，老百姓为免受其害，不到天黑就早早关门闭户以防万一。刘伯生认为，这是迫于饥寒生计造成的，是长官之过。于是，他下令取消应纳赋役之外的各种摊派费用，为老百姓省下数千金，得百姓称赞。他还加强完善保甲制度，又采取措施息讼止惰，鸡鸣狗盗之徒受到诘问，

不敢在街巷饮酒高呼，而外地盗贼也悉数散去，上蔡治安由此极大好转。刘伯生重视教育，亲自为有前途青年授课，为贫穷者提供衣食，帮助处理他们的家庭困难，并购置学田解决其所需费用，以为长久之计。上蔡地势平坦，水害严重。刘伯生发现，是西平、商水两县过来的大水，数十里汪洋一片。于是他上书朝廷，并联络邻近的西平、商水两县，商讨共同适时修筑堤防的应对之策，解决了水患之害。

张延登，明万历年间进士，上蔡知县。刚到任，张延登就清查荒地数目，并登记造册，然后挖沟渠，通河道，使荒地变成可耕地。把这些新整理出来的耕地交给百姓，发给他们耕牛、种子，扩大农业生产。为了救济贫民，张延登建立了救济庄，每天煮米粥，分发给穷苦百姓，使他们渡过难关。他还动员县内有能力的人，采取措施帮助那些贫不能赡养父母、年长而不能成婚、死而得不到丧葬的人。因为修筑城垣、修治河道等，需要征夫役3000人。张延登认为，派民不可，抗上更不可，于是便采取安上全下之策，通过衙门的努力，终于免除了上蔡的劳役。上蔡人感念他的恩德，要为他建立祠堂。张延登说，绝无为他建祠堂的道理，还是为上蔡先贤漆雕氏建个祠堂吧。张延登曾在内黄县做过知县，治内黄以严，而治上蔡以宽。宽与严不同，百姓挽留可没有什么不同的。张延登后入朝为官，做工部尚书、左都御史。

五

为民请命，为官一任，造福一方，是古代吏治箴言。很多有良知的官员把这看作自己的座右铭。

张学礼是清顺治五年的贡生，在上蔡知县任上受民爱戴。此人性沉毅质实，不苟言笑，读书好古，以忠孝自矢。他到任时，上蔡刚经历过一场兵火之灾，城内草深数十尺，狐狸野兔在有些地方做窝藏身，有时大白天还有老虎抓伤人的事

情发生，百姓散居四处。张学礼到这里连个住的地方也没有，只好在一处破败的墙垣之中，搭了个茅草屋安身。他把散亡四处的人招集过来，设法给他们耕牛和种子，用了5年时间开垦田地216顷。当时徭役日繁，上蔡把原来的大亩改为崇祯时的小亩，即以2亩为3亩，老百姓叫苦不迭。张学礼怜悯地说，老百姓怎么能按照这样情况纳赋完役呢？与邻近的汝阳比差别太大了。于是，他向上级申请，恢复了原来的亩数标准。即使如此，他仍然常常为不能宽以待民而拊胸叹息。几年之后，上蔡建学校、修城墙、造户籍、复古园，重新恢复了生机。张学礼升任其他职务后，同样多有政绩。

杨廷望，进士出身，康熙年间为上蔡知县九年。他到任后即把治理上蔡作为自己必须担当的责任。经调查，他发现上蔡境内的水患总是难以根除，这是治理的第一要务。杨廷望几乎走遍了上蔡所有的地方，察看堤防冲决、沟渠淤塞情况。农闲时，他率领百姓补筑堤坝，开凿疏通沟渠，行走在泥淖之中，与百姓吃同样粗粝的饭食，晨出暮归，晴出雨返，五年功成，上蔡自此无水患。治水既毕，杨廷望把目光又转向里甲田赋方面。他发现，自一条鞭法废止以来，一些地方胥吏作奸犯科，导致里甲编而无次，田赋标准失实。他仔细考察田赋名目，厘清额度，然后重新定立标准，使上蔡乡间之间赋税平等，百姓心里如明镜一般。他还修城池，修祠庙，建书院，兴教化，善政不胜枚举，在上蔡数百年仍脍炙人口。

清光绪年间，王皋以进士任上蔡知县时，年已七十。此人勤于政事，在上蔡连任知县共十一年。与人相处，没有长官习气，每到一个地方，首先了解民间疾苦。他一向坚持不向百姓抽取地丁银，即使上级催促也不为所动。实在顶不住时，他就把自己的养廉银捐出来以抵丁银，绝不索取于民间。他对待老百姓十分宽容，而要求胥吏却格外严厉，凡是舞弄文墨乱法者，即治以重罪。户科有一王姓胥吏，利用假官印伪造契据，得不义之财巨万，被发现后查为事实，就把这人下狱定为死罪，并没收了全部家产。主政上蔡十余年间，胥吏再也不敢鱼肉乡民。王皋八十多岁时，因疾病卒于县署。归葬之日，路祭者填街盈巷，直至南关外数里。

六

新时期，新气象。近年来，上蔡县委、县政府带领全县人民团结拼搏、务实苦干，经济社会呈现出快速健康发展的良好态势。河南省政府把上蔡定位为区域性中心城市，县委、县政府正加快推进特色商务文化旅游区、商务中心区、产业集聚区、现代农业示范区“四区建设”，努力把上蔡打造成具有完备业态功能的商业城市，具有厚重历史文化特征的旅游城市，具有现代产业支撑的工业城市，具有环境优美文明和谐特征的宜居城市。目前，全县干群团结、政通人和、社会稳定、持续发展，正在加快建设“繁荣、活力、文明、和谐、安康”的新上蔡。

（课题组长：王付林，成员：赵晓红 罗文）

参考书目

[1] 上蔡县志 清康熙二十九年.

[2] 重修上蔡县志 民国三十二年.

[3] 上蔡县志(1995年)生活·读书·新知三联书店出版.

[4] 李斯集译注 杨周靖 张重阳 主编 中州古籍出版社.

[5] 上蔡先生语录译注 杨周靖主编 中州古籍出版社.

[6] 论语解集注 杨周靖主编 中州古籍出版社.

[7] 中华人民共和国政区大典河南省卷,总主编:黄树贤,中国社会科学出版社.

责任编辑 华 夏

入编

赵萌雅

这是一个阳光明媚的日子，也是亦辰离开朝夕相处两年的乡镇到市委编办报到的日子。回想起两年前刚到乡镇报到时，大家一听说是市委编办过来基层锻炼的都很好奇，因而亦辰被常问的问题就是：“编办是什么单位？”“是编写什么文稿的吗？”

每当遇到这种问题，亦辰都会解释：“是不是，编办的全称叫作机构编制委员会办公室，是专门负责处理机构编制工作事项的。”

听到自己这样解释，大家仿佛一下子就成了共识——编办很重要！毕竟它能够管理全市的机构和编制，是个权责重大的部门。而此时，亦辰不过也只是到市委编办所在地认了个门而已，市委编办究竟是干什么的、怎么运作的，知道的确实不多，所有的了解都来自编办网站。直到结束了基层生活，正式加入编办的的工作中之后，亦辰对编办才有了一个全新的认识和理解。

一、这是一个严谨认真的部门

亦辰回到市委编办后，就被安排在综合科工作。

“综合科，负责文电、会务、机要、安全、保密、档案管理等机关正常运转和综合协调工作；负责综合性文稿起草、公文核稿、内部督查、信息宣传、财务管理和有关行政事务管理工作……”亦辰认真地学习着编办的“三定”规定，心想：“看起来，综合科和曾熟悉的党政办工作相差不多，自己上手做起来应该是没有问题的。”然而，刚刚接手的一项工作就给她上了一课。

“亦辰，我们科要加急印几个文件，今天印出来吧，明天早上各单位来取。”临近下班，司

成科长拿来了五六个发文签和一张光盘。

“好的。”亦辰不敢怠慢，随即到专门印制文件的电脑桌前忙碌起来。

制作条码、调整格式、核对内容……亦辰按照文件印制步骤逐项核对，确认无误后便开始了文件打印工作。不一会儿，五六个文件的校对稿便印制完成。

亦辰拿着校对稿跑去找司科长：“司科长，这是文件的校对稿，请您核稿。”

“好的。”只见司科长拿着校对稿逐字逐句地核校着，看着司科长认真的样子，亦辰不自觉地有些紧张。

“内容没有问题，可以印发成稿了。”听到肯定的答复，亦辰才松了一口气。

一个多小时以后，五六个文件终于印制完成，给司科长交了差，亦辰才安心下班。

回家路上，“叮叮叮……”一阵急促的手机铃声响了起来，亦辰停下脚步，看到是司科长打来的电话，心头一紧，预感不妙。

果不其然，只听见司科长说：“印的文件有问题，赶紧回来处理一下！”

挂断电话，亦辰大步跑回办公室。原来，文件的落款日期错了。亦辰红着脸连忙道歉，紧张又内疚地低着头。

司科长看着亦辰，严肃地说：“我们印发的文件，别看只是这小小的两页纸，却关系到一个单位整体的机构设置、职能配置和人员编制问题，但凡错一个字，哪怕是一个标点符号，都可能造成巨大的问题。”

“而文件印发时间的早晚，也会对这个机构造成影响。虽然这种影响可能暂时看不见，但它们就像是浮在海面的冰山，迟早有暴露的一

天。”司科长继续说道，“好在这次及时发现了问题，及时改正就可以，但‘机构编制无小事’，以后要千万注意呀！”

“嗯嗯嗯，知道了！”亦辰头点得像小鸡啄米，并把“机构编制无小事”这句话深深地烙印在心里。

二、这是一个担当尽责的部门

“为什么就单揪着我们单位不放？！哪有你们这样做工作的！”

一大早，亦辰在工位上就听见隔壁办公室传来的声音。她抬头看了一眼门口，又看了看对面的马科长，心想：这怎么还激动起来了呢？

还没等亦辰开口，马科长无奈地解释道：“这是又遇上难啃的‘硬骨头’了。”原来，这是要削减这家单位的编制数，单位领导不愿意了。

“‘又’？”亦辰问。

“是啊，吵架的不常见，但想方设法推脱、不执行决定的经常见。毕竟，咱们的机构编制资源可是‘好宝贝’，哪家单位会嫌多啊！而且都是想多要点。一遇上减编问题，产生矛盾和冲突都是必然的。”马科长说着，回想起了曾经在具体业务科室工作的日子。

“那是在完成促进开发区高质量发展工作任务期间，我们的主要任务是按照上级要求，为开发区赋予130多项省辖市级经济社会管理权限。这130多项权限，我们需要逐项核对下放权限的市直单位，和它们进行沟通对接后，再和开发区对接，确保权限顺利下放。而且，在有限的时间内，要全面完成130多项权限的交接任务，对我们来说也是个不小的挑战。那时候，我们几乎把开发区和相关的市直单位都走了个遍。”马科长笑了笑，端起水杯浅浅地吸了一口水。

亦辰看着马科长，点了点头，眼神中透露着听他说下去的渴望。

老马看着亦辰，继续回忆着：“回想起那时候，真的是起早贪黑‘连轴转’。我们每天早上

八点集合，上午去摸底调研，下午回来整理调研情况，晚上拟定改革方案。起初，我以为这项工作会比较顺利地完成，但实际过程中我们还是遇到了不少阻力。”

“阻力？”亦辰问道。

“是啊。比如说，我们调研的过程中放权单位和开发区都表示同意，但实际运行过程中，有些开发区会很突然地拒绝接收某些权限，比如说‘这些业务从来没有开展过，突然下放过来怕是做不了’‘编制少、人员少，职责范围内的工作就已经很吃力了，没有更多的人员和精力去承担具体工作业务’等等，借此机会用各种各样的理由要编制、要人员，这在无形中也增大了我们的工作压力。”老马说道。

“还能这样？”亦辰有些吃惊，她只是知道各单位都想要编制，但没想到会用这种方式来要。

老马笑了笑，说：“除此之外，也有发脾气、挂电话的，还有比刚才你听到的那种更难听的话呢。其实，我们站在开发区的立场上想想，他们的顾虑确实会更多一些。”

亦辰托着腮，脑子里飞快地闪过一些在乡镇工作的片段，似乎对开发区多了一些理解，但很快又意识到自己角色的变化，随即问道：“那怎么办呢？”

“当然是‘做工作’喽！想方设法地做工作——安抚情绪，解释政策，最大可能地消除他们的顾虑。比如说：我们协调放权单位对开发区开展具体的业务指导培训，请专人手把手教会以后再完全脱离；在权限下放的前中后期及时进行指导督促；为其制作专门的《业务办理流程表》等等。前前后后双方对接几十次，才终于做通了工作。”

“真是不容易啊！”亦辰感慨道。

“是啊，就像小蚂蚁啃大骨头一样，所以我们都称它为‘蚂蚁工作法’——在我们‘机构编制人’面前，没有什么困难是不可克服的！”见亦辰若有所思，老马话锋一转，“所以说，刚才

那种情况，我们的工作该做还是要做，但原则必须坚守决不能破。”

“蚂蚁工作法……”亦辰用力地点了点头，平时最害怕蚂蚁的她，此时此刻，成为一只啃下硬骨头的蚂蚁成了内心最强烈的渴望。

三、这是一个充满活力的部门

一眨眼，亦辰来到编办已经两年有余，她发现最初心里那个“严肃拘谨”的部门，原来充满了青春与活力。在这个集体中，除了每个人都业务能力过硬，还有笔墨生辉的小作家，有运动领域的佼佼者，有音乐领域的合唱团主力，有紧跟潮流的时尚达人，有善于DIY的能工巧匠，也有乐山乐水的旅行家……仿佛这是一座无尽的宝藏，无论怎么挖都会有惊喜。

又到了开展主题党日活动的日子，机关党支部组织大家到市郊的党员红色教育基地参观学习。在“重走长征路”的路上，连绵起伏的山峦遮蔽了城市的繁华喧嚣，崎岖蜿蜒的山路连通了心灵与自然的桥梁，葱葱郁郁的森林让人忘记了所有的忧愁烦恼。亦辰望着眼前的风景，回头看了看热情洋溢的“长征小队”，脚步不自觉地又轻快起来。

“今年我们要迎来两位新同志，听说都是‘95’后呢！”同事李蕾一边擦汗一边兴奋地说。

“不知道他们的体力有没有我们这么好呢。”同事张阳脸上的汗水被太阳照得亮晶晶的，仿佛镀上了一层金光。

“要相信年轻人！”马科长也笑着打趣道。

马科长话音还没落，就有人气喘吁吁地“求救”：“我实在是走不动了！”

亦辰回头张望，只看见安琪一手扶着树，一手拿着一片树叶扇风，一副黛玉倚榻的模样。她不禁笑道：“昔日的运动健将竟然在这羊肠小道上折了腰！”

“好汉不提当年勇！你们先走，我殿后！”说罢，安琪便寻了一处树荫坐下来休息。

见状，大家主动分为两队——一个小分队继续前行探路，另一个小分队则陪安琪一同休息补水。

亦辰看着碎石、落叶、杂草交织的小路，不由感慨起来：“这小小的山路竟如此难走，可想当年红军长征需要多大的勇气和毅力！”大家也纷纷点头，你一句我一句地聊着。

不一会儿，探路小分队便传来消息，亦辰兴奋地说：“同志们，前方来报，轻舟已过万重山！还有三分之一的路程我们就到终点啦！”

听到这个消息，大家就像打了一针肾上腺素。再次整装出发的他们，像极了正午的太阳，火辣、骄傲、炽烈，照得人热血沸腾。

亦辰抬头望了望湛蓝的天空，又看了看奋力前进的队伍，紧紧地跟在队尾，不掉队，也不让任何人掉队。

（作者单位：鹤壁市委编办）

责任编辑 华 夏

奔跑在改革路上的“领头羊”

——记洛阳市委编办四级调研员王振京

张 昕

“奔跑”意味着努力、奋斗，“奔跑”是创新也是超越，“奔跑”更需要始终保持昂扬的斗

志。王振京，洛阳市委编办四级调研员、事业机构编制管理科科长，自2009年从部队转业到市委

编办工作以来，恪尽职守、秉公办事，强化业务研究，注重知行合一，妥善处理机构编制工作事宜，在编办工作15年中12次被评为“优秀”，荣立三等功3次。

这15年里，他在事业单位分类改革、交通运输执法改革、综合行政执法体制改革、事业单位重塑性改革以及党政机构改革工作中，始终坚持改革的魄力、创新的勇气，一直奔跑在改革路上。

这15年里，他心系人民利益，苦累甘之如饴，只要群众有所呼、有所盼，无论大事小事他都记在心上、跑在路上，用创新实干的作风，擦亮为民服务的底色。

这15年里，他始终不忘入党时的初心，扎根在平凡却又不凡的岗位上，把对党忠诚、牢记使命体现在业务工作的方方面面。

有情怀——奉献是初心的“底色”

“我们要担得起肩上的担子，对得起这一份责任。”这是王振京同志时常挂在嘴边的一句话。他身上那股“拼命三郎”式的工作劲头再次得到展现。从2009年从事机构编制工作以来，他几乎没有休过一个完整的周末，遇到阶段性攻坚任务，更是“连轴转”工作。在2022年事业单位重塑性改革启动后的连续5个月，他办公室的灯经常亮到深夜。在同事们眼中，他真正把单位当成了自己的“第二个家”。

在他的工作“法宝”中，没有绝招，只有两个字——“奉献”。他每天坚持提前一个小时到办公室，推迟一个小时下班，双休日也有一大半时间到办公室加班、学习，业务水平日益娴熟，对机构编制管理的方针、政策，以及全市的区划沿革、市直各类机构设置、部分机构撤并转合的情况也做到了如指掌。他撰写的《统筹兼顾 积极稳妥 扎实推进事业单位分类改革》被作为全省经验材料进行了转发，《洛阳市事业单位分类改革的探索及启示》入选《洛阳改革开放40周年特辑》，

受到了同志们的好评。

编办的服务对象是全市党政机关和事业单位，工作性质常常涉及广大干部职工的切身利益，经常有单位或个人来信来访。对于这些来访的同志，他坚持“三个一”工作法，即“进门时一声问候，接待时一杯热茶，询问时一张笑脸”。能解决的，及时向领导汇报解决；不能解决的，耐心地给他们解释原则、解说政策。从进门的愁容满面到出门的笑颜绽放，几乎每个人都能带着满意离开。在编办机关，无论哪位同事工作生活上碰到大事小情，只要找到他帮助，他肯定做到“有求必应”。例如，哪个同事办公电脑网络出了故障，只要他知道了总会查资料、想办法，没有配件，他会帮忙买来换上，直到弄懂修好。就连个人家庭中遇到这样那样的麻烦，他也都会尽全力去帮助解决。对同事这样，对待单位工作他也义不容辞。创建省级文明单位，他主动从外单位筹借资料，自觉放弃节假日主动请缨全身心投入创建工作，为成功创建做出了突出贡献。他还是个文体多面手。单位搞道德讲堂、演讲比赛，他既当导演，又当主持人，多次在机关和全市编制系统内取得优异成绩。在脱贫攻坚中，他先后负责帮扶3个贫困户，其中1家非常困难，家里6口人，4个残疾、2个小孩子，他多次自费带着衣服、食品上门看望老人小孩，帮助他们打扫卫生、关心孩子的成长，并积极帮助其解决了双低保，使其实现了生活自给。

有力量——深耕改革的“匠心”之路

无论是过去还是未来，“奔跑”都是内在需求。洛阳市作为老工业城市，事业单位数量多、规格高、问题繁杂，事业单位改革工作怎么开展？如何把有限的机构编制资源用好用活、用在“刀刃”上，让群众拥有实实在在的获得感？

万丈高楼平地起，打好地基是关键。对于这一点王振京同志早有考虑。他根据社会经济发展新形势和机构编制面临的新情况，积极思考事业

单位分类改革，努力为社会发展提供体制机制保障。他深入开展调查研究，先后到孟津、栾川、汝阳等地，认真了解事业单位改革面临的现状，广泛听取基层人员的意见和建议，形成了有价值的调研报告，为领导决策提供科学依据。行政职能事业单位改革，市直涉改单位整合撤并、人员分流和“三定”工作顺利完成；5个领域综合行政执法改革涉及的管理体制、机构编制调整问题得到解决，涉改处级事业单位“三定”规定全部审核印发；全面完成经营类事业单位改革，指导县区采取转企、撤销、事企分离等方式对经营类事业单位进行整合，在全省率先完成经营类事业单位改革。加大改革调整和统筹调剂力度，将盘活的机构编制向洛阳副中心城市建设的重点领域和教育、医疗等民生领域倾斜；成立市传染病医院，为市疾控中心增设2个疾病预防控制所，用足用好人才专项编制政策，有效激发了事业单位的发展活力。其中，都有王振京同志的一份汗水。

有担当——改革创新迸发活力

担当，是改革者必需的修行。机构编制工作者既要做执行者、落实者，更要做设计者、谋划者和探路先锋。

新时代需要新思维，改革创新永远没有止境。改革对象越多元，就越需要理顺管理体制；改革局面越复杂，就越需要不断推进全市重点领域改革工作创新。从2010年起，王振京同志全程参与全市重点领域改革工作，指导县(市、区)全面完成各项改革任务。

尤其是在事业单位重塑性改革工作中，王振京同志带领事业科同志集思广益、创新思维、科学谋划、稳妥推进，保障事业单位更好地为社会提供公益服务，打了个“漂亮仗”：2022年6月份，洛阳市率先在全省完成事业单位重塑性改革，市委编办的经验做法刊登在《行政科学论坛》

杂志上。市、县两级应印发“三定”规定事业单位全部印发，事业单位全部按新职能运行并实现集中办公和档案移交；机构挂牌、人员转隶、主要负责人配备和资产划转工作全面完成。

编办人并没有因这样的成绩“中场休息”，而是将目光聚焦在如何扎实做好改革“后半篇文章”上。机构编制资源是重要政治资源、执政资源。有的事业单位一有新的工作任务就来编办要求增加编制，如何评估是否需要增加编制，需要增加的又该如何精准确定增加多少编制，这个难题一直困扰着王振京。

“兵马”未动，机构编制先行。为解决这个顽疾，王振京从事业单位重塑性改革中得到灵感：优化事业单位布局结构。为避免“新增一项任务、新建一个场馆就要新设一个机构”的问题，他和同事们积极探索运营的有效形式，将天子驾六博物馆、丝绸之路博物馆并入洛阳博物馆，构建“一个机构、多个馆区”模式，统筹人员编制资源。推进编制资源统筹调整，严格控制事业单位编制规模，先行收回现有空编，然后再精简20%，确保完成精简任务。同时，把改革中收回的编制逐步向市委重大战略、基层和民生领域倾斜，向领导建设出台了《洛阳市教育编制周转池管理办法》，通过统一建立编制周转池，有效解决“无编可用”“有编不用”等突出问题。

唯有“奔跑”，才能离梦想越来越近。作为机构编制工作者中的一员，王振京没有轰轰烈烈的高大上事迹，只有十数年如一日的兢兢业业“奔跑”的脚步。对于工作，他是近乎偏执的“完美主义者”，一步一个脚印，以实际行动践行着一名共产党员“创新探索永远在路上”的初心，为做好为全市经济社会高质量发展提供坚实的机构编制保障工作永不停息。

(作者单位：洛阳市委编办)

责任编辑 华 夏

上蔡县：蔡国古城 李斯故里



伏羲祠白龟



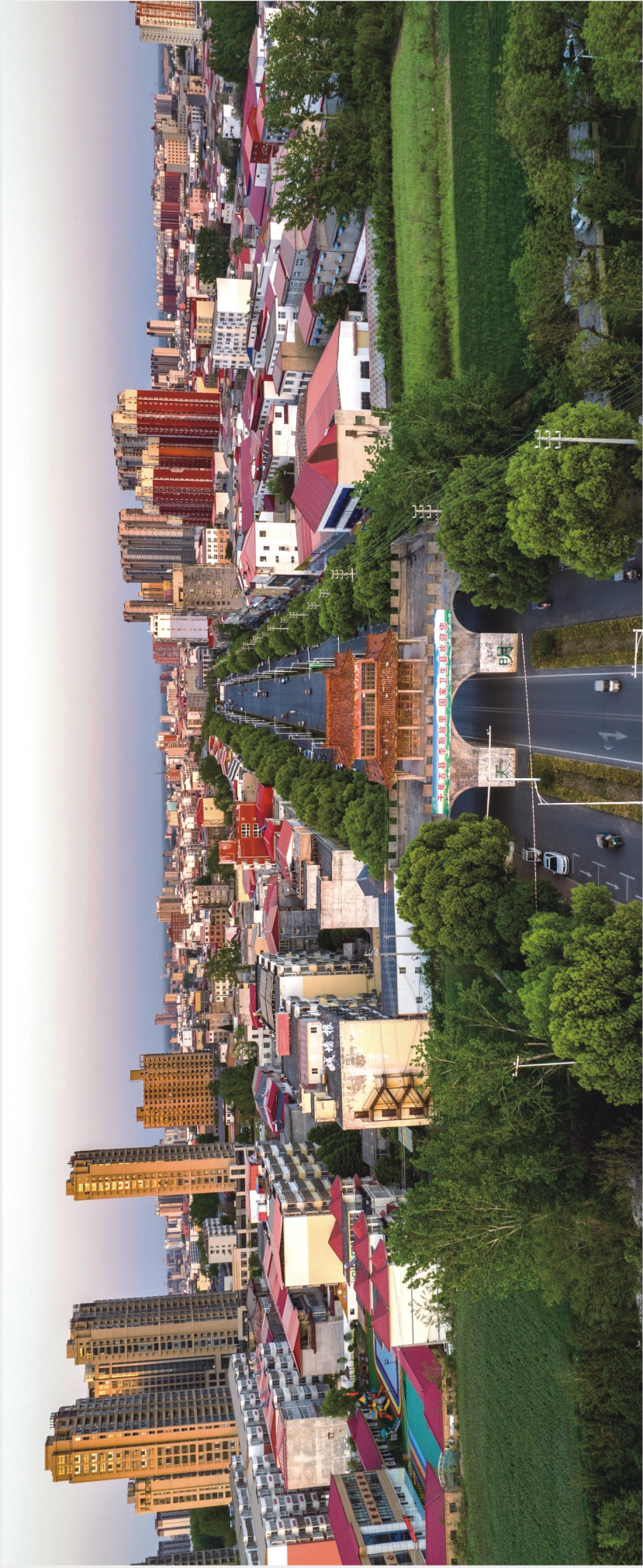
重阳登高处蔡侯望河楼



翟方进纪念堂



杜一沟



上蔡县城风光 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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