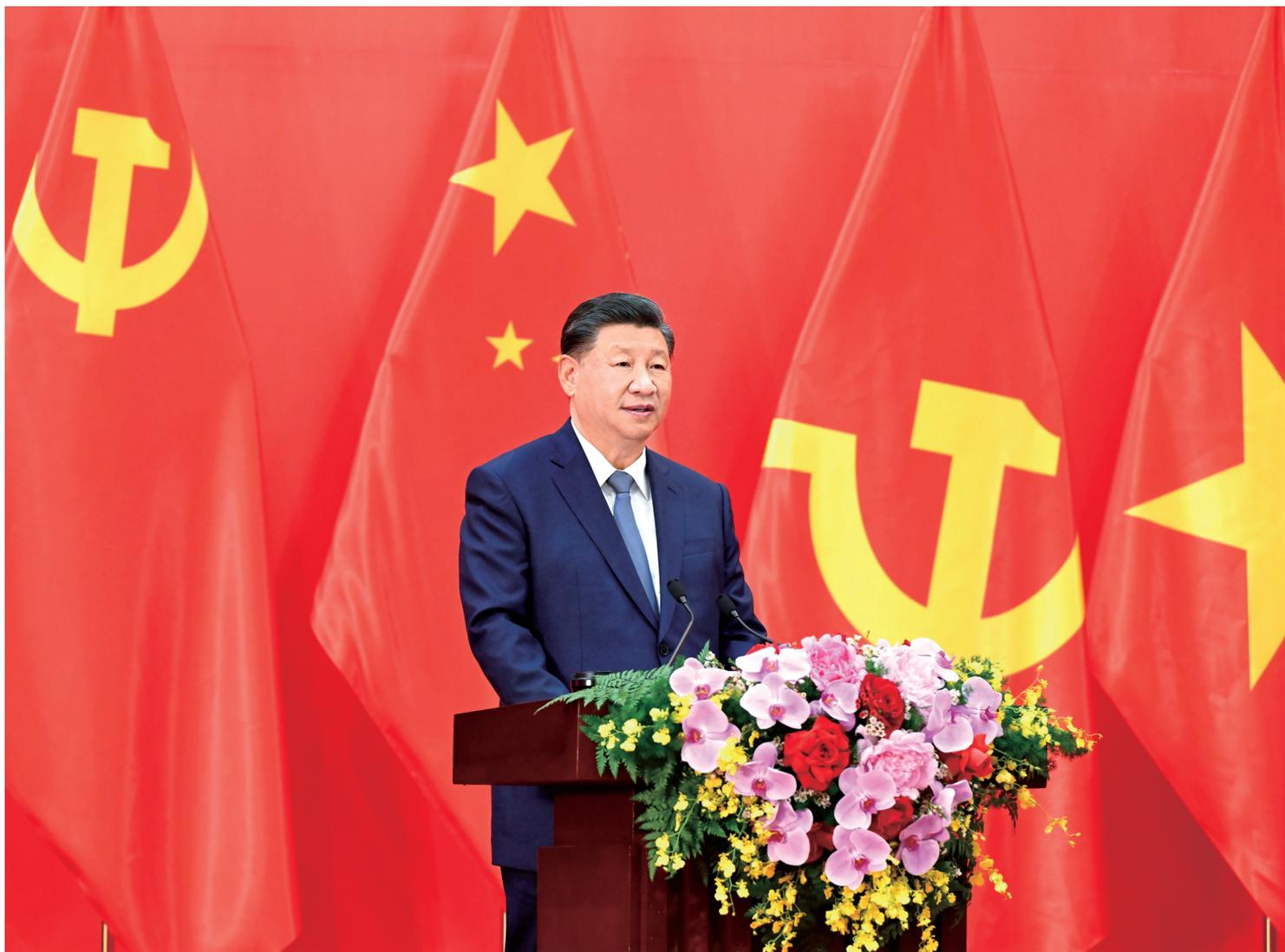


行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 推进改革 创新管理 促进乡村医疗卫生体系健康发展

■ 高等学校学科专业优化调整的区域实践策略研究

■ “全周期管理”贯穿反腐败全过程 做实巡察“后半篇文章”

■ 脆性升级与韧性强化：后疫情时期公共风险治理的困境与优化途径

2023 **12** 总第108期

沿渠文物保护（之四）

南水北调中线工程焦作段西金城和徐堡两座龙山文化古城的发现，以翔实的地下材料，再次证明中国早期历史可以用“聚落—邦国—王国—帝国”这一发展过程来勾画。焦作市还把中线主渠道内的王兰广旧居、张氏祠堂古代民居等建筑，异地搬迁到市郊当阳峪圆融寺附近，坚持“修旧如旧”的原则，严格按照拆迁时的标注进行安装、补配等复建工作，还原了古代民居建筑的原貌，使古民居建筑群得到有效保护。而新乡段的文物保护成果则包括大量的汉、唐文物的发现。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



五层彩绘陶楼 汉
出土于焦作市马村区九里山乡城寨村骥城寨墓地



彩绘陶罐 汉
出土于辉县县城关镇路固墓群



陶猪 陶鸭 汉
出土于新乡市凤泉区王门墓地



陶立俑 西晋
出土于卫辉市唐庄镇大司马村



陶罐 汉
出土于辉县市赵庄遗址



彩绘陶立俑（组合） 唐
出土于卫辉市唐庄镇大司马墓地



古代民居大门



古代民居保护标志



迁建的古代民居建筑群

主管单位：河南省教育厅
主办单位：新乡学院
主编：宋伟
执行主编：董颖
副主编：罗文
出版发行：《行政科学论坛》编辑部
出版地址：新乡市金穗大道东段191号
印刷单位：新乡市东昌印务有限公司
邮编：453003
电话：0373-3683192 0371-65566167
电子邮箱：xzkxlt2016@163.com
出版日期：2023年12月25日
中国标准连续出版物号： $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/D}$
发行范围：国内外公开发行人
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：夏书章 黄文平 王文超
马新华 杨宏志 胡战坤
王付林

主任：吕娜 孙功奇 尹新明

副主任：孔令晨 宋伟

委员：(按姓氏笔画排序)

丁煌 王天云 王庆兵
王荣阁 王选年 尹新明
孔令晨 叶春风 吕娜
任丰金 刘兴友 刘春阳
刘俊生 孙功奇 苏辉
杨士斌 杨光斌 宋伟
张旭 张明军 张康之
陈振明 郁建兴 尚宝平
金太军 胡汉伟 胡彦宏
高炜 郭建州 董克用
韩辉 黑云龙

目录 Contents

2023年/第10卷/第12期/总第108期/2023年12月25日出版

◇ 本刊特稿

推进改革 创新管理 促进乡村医疗卫生体系健康发展

——河南省基层医疗卫生机构编制服务保障调研报告 / 叶春风 许博 张维宁 / 4

高等学校学科专业优化调整的区域实践策略研究 / 课题组 / 7

◇ 政府治理

河南省放权赋能改革探索 / 贺青春 梁俊军 胡大安 / 17

深化街道管理体制改革的探索与思考 / 程海燕 / 22

以数字化规范权力运行研究

——基于河南的实践与思考 / 卢晓蕊 / 25

◇ 专题策划

把准节奏 掌握方法 不断提升机构编制监督检查水平 / 薛雪玲 / 29

“全周期管理”贯穿反腐败全过程 做实巡察“后半篇文章”

——以焦作市温县为例 / 冯国杰 / 32

◇ 公共政策

推动基本养老服务高质量发展的有效途径 / 董立仁 李婷 乌仁塔娜 / 37

◇ 党的建设

关于做好地市党媒转企改制工作实践的思考

——以濮阳日报社为例 / 王小洁 赵建军 / 43

引领式协商：学生社区党支部引领治理的机理研究

——以 CL 大学为例 / 董治佑 / 47

◇ 公共管理

脆性升级与韧性强化:后疫情时期公共风险治理的困境与优化途径

/康东亮 吴 丰 翟晓艺 徐江天 /53

◇ 乡村治理

农村生态环境治理政策的演进逻辑及其实践工具

——基于政策文本的质性分析 / 唐 斌 罗良吉 /61

◇ 红色文化

河南红色资源开发利用对策研究 / 黄耀丽 /70

◇ 一线传真

新乡市委编办学深做实习近平总书记在中央编委第一次会议上重要讲话精神 等
七则 /77

封面图片 / 12月13日下午,中共中央总书记、国家主席习近平和夫人彭丽媛在河内同越共中央总书记阮富仲夫妇共同会见中越两国青年和友好人士代表。这是习近平发表题为《赓续传统友谊,开创中越命运共同体建设新征程》的重要讲话。

新华社记者 申宏 摄

封底 / 南水北调中线禹州段风光 摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

推进改革 创新管理 促进乡村医疗卫生体系健康发展

——河南省基层医疗卫生机构编制服务保障调研报告

叶春风 许博 张维宁

基层医疗卫生机构是守护人民群众健康的第一道防线，党的二十大报告提出：“发展壮大医疗卫生队伍，把工作重点放在农村和社区。”按照学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育调研工作安排，聚焦民生领域的堵点痛点，河南省委编办组成调研组开展基层医疗卫生机构编制服务保障研究，深入有代表性的市县进行了实地调研。其间，调研组与各地卫生健康、机构编制部门负责人及部分乡镇卫生院院长进行了座谈交流，并深入部分县级公立医院、乡镇卫生院和村卫生室进行实地考察，认真听取意见，查找问题症结，研究对策建议，为下一步出台政策措施，优化基层医疗卫生领域机构编制资源配置奠定了基础。

一、调研背景

基层医疗卫生机构作为直接与患者群众接触的第一线，是我国医疗卫生体系中重要的组成部分，在常见病和多发病诊疗、妇女儿童保健、老年人健康管理、慢性病防治以及重大传染病防控等方面承担着“守门人”责任。

党中央和省委对基层医疗卫生事业发展高度重视。习近平总书记在江苏省世业镇卫生院调研时强调：“没有全民健康，就没有全面小康。要推动医疗卫生工作重心下移、医疗卫生资源下沉，推动城乡基本公共服务均等化，为群众提供

安全有效方便价廉的公共卫生和基本医疗服务，真正解决好基层群众看病难、看病贵问题。”2023年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅先后印发《关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见》《关于进一步深化改革促进乡村医疗卫生体系健康发展的意见》，要求强化城乡基层医疗卫生服务网底，健全适应乡村特点、优质高效的医疗卫生体系，让广大人民群众能够就近获得更加公平可及、系统连续的医疗卫生服务，为维护人民群众生命健康提供有力保障。2023年5月，河南省委书记楼阳生深入医疗卫生机构调研并主持召开座谈会，强调河南是人口大省，乡镇规模都很大，医共体建设要覆盖县乡村三级，尤其是乡镇卫生院这一级要加强。

近年来，通过采取建设县域医共体、加强基层医疗卫生人才队伍建设等举措，河南省基层医疗卫生工作取得了积极进展，基层卫生服务体系进一步完善。特别是新冠疫情发生以来，各地基层医疗卫生机构全力参与疫情防控工作，为有效遏制疫情在城乡社区的扩散和蔓延发挥了重要的基础性作用。但同时基层医疗卫生机构人才队伍薄弱、引才难留才难等突出问题也暴露出来。

二、基层医疗卫生机构基本情况

截至2022年末，河南全省共有基层医疗卫生机构77904个，其中社区卫生服务机构(站)1847

个, 卫生院2003个, 村卫生室59858个, 其他(诊所、医务室、门诊部等)14196个。目前纳入机构编制管理范围的主要是乡镇卫生院和部分社区卫生服务中心(站)。

根据机构编制数据统计, 截至2023年7月, 河南省基层医疗卫生机构共核定事业编制9.74万名, 实有在编人员7.44万人, 空编2.3万名, 空编率24%。按2022年末全省常住人口9872万和相应的机构编制标准测算, 编制总量基本能够达到编制标准, 但编制使用效益较低。据卫生部门统计, 乡镇卫生院和社区卫生服务中心(站)实有在岗职工14.03万人, 编外聘用人员较为普遍。

三、主要做法和成效

(一) 加大机构编制保障力度。推进基层医疗卫生机构管理体制和运行机制改革, 进一步规范和加强乡镇卫生院机构编制管理, 制定出台《河南省乡镇卫生院机构编制管理规定(试行)》, 全省以县为单位为乡镇卫生院统一核定事业编制9.7万名, 实行总量控制和动态管理, 严禁挤占和挪用, 切实保障基层医疗卫生工作需要。

(二) 推进基层医疗卫生机构标准化建设。全面推进基层医疗卫生机构标准化建设和服务能力建设, 实施《河南省基层医疗卫生机构建设三年行动计划(2020—2022年)》, 对标国家规定的服务能力标准, 以“优质服务基层行”活动为载体, 推动基层医疗卫生机构服务能力提升。截至2022年底, 全省实现乡镇卫生院和社区卫生服务中心(站)服务能力全面达标。

(三) 持续强化基层卫生人才队伍建设。河南省全面实施基层卫生人才工程(简称“369人才工程”), 通过转岗培训、订单定向培养、全科住院医师规范化培训、基层骨干医师培训等途径, 县乡特招医学生1.5万人、特岗全科医生1640人, 培养培训全科医生5万余人, 培养订单定向医学生3244人, 在职培训9764名基层卫生骨干, 在线培训15.13万人, 为构建分级诊疗制度提供了坚

实的人才支撑。

(四) 高质量推进紧密型县域医共体建设。全面推进优质医疗资源均衡布局, 加快健全适应乡村特点、优质高效的乡村医疗卫生体系, 高质量推进紧密型县域医共体建设, 提质增效, 扩容下沉, 推动优质医疗资源公平可及。2019年, 河南省共有36个县(市)被纳入全国首批县域医共体建设试点。截至2023年3月, 河南省103个县(市)组建了179个紧密型医共体, 县带乡、乡管村、县联市, 县域整合一体、资源共享, 为全国医共体建设提供了“河南方案”。

(五) 不断完善乡村医生队伍保障。建立老年村医补助制度, 对连续工作10年、到龄退出的老年乡村医生按每人每月300元发放生活补助, 目前全省有5.81万人享受老年村医补助。建立多途径、多形式的乡村医生全员培训机制, 并将具有执业(助理)医师资格证书的乡村医生纳入“369人才工程”各项计划统筹安排。

四、调研发现的问题

(一) 基层医疗卫生机构人才“引进难、留不住”现象普遍存在。受执业环境、薪酬待遇和发展空间等限制, 在权衡考虑个人发展、目标追求、生活品质等现实需求后, 年轻医务人员普遍倾向将城市作为就业首选地。同时, 近年来县级以上公立医院和民营医院发展迅速, 不断“虹吸”基层医疗技术骨干, 基层工作岗位逐渐成为年轻医务人员积累医疗工作经验、获取以及提升个人医疗执业资质的平台或跳板, 一些年轻人考取执业医师资格后, 一旦有上级医院抛来“橄榄枝”给出优厚条件, 便离职走人。

(二) 基层医疗卫生机构“有编不补”与编外大量聘用并存。一方面, 全省基层医疗机构空编率达24%, 调研走访的乡镇卫生院普遍存在编制使用效率不高问题; 另一方面, 为满足工作需要, 基层医疗机构又存在大量编外聘用人员。据调研了解, 大多数乡镇卫生院均有一部分员工甚

至业务骨干长期在岗不在编，受限于身份、学历、进入渠道等原因，导致“有编不能补”，编制资源的正向激励和引导作用未能有效发挥。如：某县乡镇卫生院、社区卫生服务中心共核定编制1300名，实有在编人员537人，空编763名，空编率59%，编外聘用1160人。编外聘用人员工资待遇较低，流动性大，不利于基层医疗机构的作用发挥。

（三）部分人员在编不在岗导致编制沉积。调研中发现，一些地方基层医疗卫生机构人员被长期借调到上级医院，还有一些在编人员离职或退休后未及时办理减编手续。这些问题的存在，一方面使基层卫生人员数量减少，影响医疗卫生服务开展，另一方面也占用了基层的编制、职称评定名额，同时借调人员工资发放、养老金缴纳也给基层医疗机构造成负担。如：某镇卫生院核定编制63名，在编人员39人，其中在岗人员仅为18人，有21人或离职去外地或长期借调到上级医院。

（四）基层医疗卫生队伍结构不合理。目前基层医疗卫生队伍“三低一高”（学历低、职称低、专业水平低、年龄偏高）现象普遍存在，全省基层医疗卫生机构在编人员中，30岁及以下人员仅占总人数的9.55%，50岁及以上人员占26.61%，大学本科及以上人员占比仅为18.39%。在走访的部分乡镇卫生院中高级职称人员仅有1~3名。

（五）紧密型县域医疗卫生共同体建设协同发展难。虽然省政府办公厅2020年就印发了《关于加快推进紧密型县域医疗卫生共同体建设的指导意见》，从重塑服务体系、创新体制机制、提升服务效能、完善政策支持等方面提出了具体要求，但受诸多因素影响，目前各地医共体建设的进度、标准不一，部分地区医共体医疗资源整合度不高，更多只是形式、名义上的结合，名为“紧密”实则“松散”，全链条、全方位、全周期的医疗健康服务还未真正实现一体化。

（六）乡村医生年龄结构老化问题较为突出。作为我国基层医疗服务体系的重要组成部分，乡村医生与所服务的村民在同一片土地上朝夕相处，相互之间知根知底，是最贴近亿万农村居民的健康“守护人”。由于乡村医生“半农半医”身份，他们虽从事公益性医疗卫生健康事业，但职业认同感较低，待遇保障水平相对较低，就业环境较差，多数年轻人不愿进入乡村医生行列，致使乡村医生老龄化现象较为严重，伴随而来的是老一批乡村医生退休后，村卫生室存在青黄不接现象。如：某县现有乡村医生1896名，平均年龄达52.6岁。

五、意见建议

（一）多渠道引才留才，大力加强基层卫生人才队伍建设。继续实施农村医学生公费订单定向培养等基层卫生人才工程，加强基层全科医师能力培训，以乡情乡愁为纽带加强本土人才招聘培养，加快充实基层人才队伍。构建基层医疗卫生机构留才机制，加强医疗机构自身建设，在薪酬待遇、平台搭建、职业成长等方面下功夫，落实“两个允许”（允许医疗卫生机构突破现行事业单位工资调控水平，允许医疗服务收入扣除成本并按规定提取各项基金后主要用于人员奖励）要求，适当提高乡镇卫生院的中高级专业技术岗位比例，让更多基层医疗卫生工作人员真心实意在乡镇扎根工作，提升基层服务能力。

（二）完善配套政策，积极探索破解基层技术骨干“有编难入”的新途径。建议机构编制部门以及卫健、财政、人力资源社会保障等部门，共同研究如何优化基层医务人员招聘标准和程序，根据实际情况适当放宽学历、年龄等招聘条件，将编外聘用的在岗多年基层医疗技术骨干纳入编制管理，用好用足空余编制，提高编制使用效益，充分发挥编制资源的正向激励和引导作用。

（下转第21页）

高等学校学科专业优化调整的区域实践策略研究

课题组

摘要: 高校优化学科专业学院调整,是落实习近平新时代中国特色社会主义思想的重要举措,是河南高等教育落实创新驱动、科教兴省、人才强省战略,实现高质量发展的内在要求。因此,河南省高等学校学科核心竞争力较弱、学科布局分散、学科特色不明显和布局有盲点的现状,亟需通过调整优化河南高校的学科学院来改变。这就要依靠制度优势、经验优势、政策优势,改变落后观念和平均发展思维,破除学科发展规律认识误区来实现调整优化;要树立把郑州建成国家高教重镇、做强一批优势学科、加快组建一批高校的学科学院调整优化的思路。调整优化可以依照以下路径和方法来展开:鼓励各高校提出学科学院优化调整方案,鼓励各高校在校内进行学科学院优化调整,理顺高校管理体制,加大内部改革力度,组建学科联盟(研究院),加大政策扶持力度,采取成果互认、灵活整合的方式。

关键词: 高等学校; 学科专业; 优化调整

中图分类号: D523; G642 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)12-0007-10

一、河南高校优化调整学科学院的逻辑基础

(一) 政策驱动

习近平总书记指出:“要根据建设社会主义强国的需要,优化调整高校区域布局、学科结构、专业设置,改进高等教育管理方式,促进高等学校科学定位、差异化发展,建立健全学科专业动态优化调整机制,加快一流大学和一流学科

建设,积极投身实施创新驱动发展战略,着重培养创新型、复合型、应用型人才。”^[1]2021年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》,明确提出要完善学科专业优化调整机制,高校要增强学科专业设置的针对性,积极面向经济社会发展需求,聚焦区域发展急需,优化调整学科专业结构,促进学科专业交叉融合,打造特色优势专业,升级改造传统专业,淘汰不适应社会需求的专业。2022

收稿日期: 2023-05-09

基金项目: 2024年度河南省教育科学规划项目重大项目“创新驱动、科教兴省、人才强省协同推进现代化河南建设的机制与路径研究”(2024JKZB03);2022年度河南省高等学校智库研究重大项目“河南高等教育在实施创新驱动科教兴省人才强省战略中的作用研究”(12);2021年河南省学位研究生教育改革重大项目“中西部地方高校创建‘双一流’的理论与实践研究——以河南为例”(2021SJGLX010Y)

作者简介: 课题组组长宋伟(河南大学博士生导师,二级教授,新乡学院副校长),副组长岳德胜(河南省教育厅学位研究生处处长),成员杨超、任玥珊、高雪霞、梅梦迎、王一帆。

年2月,中共中央办公厅关于印发《国家“十四五”时期哲学社会科学发展规划》,文件要求要优化学科设置和布局,建立健全学科专业动态优化调整机制,持续优化学科专业结构,增强学科设置的针对性,优化调整淘汰一批缺乏特色、力量分散、低水平重复设置的学科点,构建更加完善的学科专业体系;要设立新兴交叉学科门类,支持战略性新兴学科发展;要优化学科分级管理体制和资源配置机制,推动学科建设制度创新和工作创新,形成特色鲜明、定位清晰、布局合理、优势突出的学科发展局面。

河南省出台《实施创新驱动科教兴省人才强省战略工作方案》中明确提出,坚定推动高等教育内涵式发展,鼓励高校优化调整学科学院、专业设置、研发平台、实验室布局,建设高水平研究型大学。河南省委《实施全面深化改革战略工作方案》也强调要优化调整高校布局、学科学院、专业设置,持续强力推进“双一流”建设,推动郑州大学、河南大学在全国“双一流”建设高校中争先晋位,实施河南“双一流”创建工程,力争2~3个学科进入第三轮国家“双一流”建设行列。

中央和省委省政府一系列重要文件,都在强调强力推进河南高等学校学科学院的优化调整,加速学科建设,进而带动河南高等教育事业发展进入快车道,这是中华人民共和国成立以来河南省进入高等教育发展的黄金机遇期、重大历史机遇期的信号。抢抓机遇,推动学科学院优化调整,整合优势力量,提升学科水平,重塑河南高等教育结构,全面提升河南高等教育质量,是当前河南省高等教育领域改革发展的重大任务。

(二) 问题导向

1. 河南高等学校的学科核心竞争力较弱

在目前14个学科大类113个一级学科^①中,河南高校共布局90个一级学科,其中一级学科博士学位授权点97个(含不同高校布局相同的一级学科),涵盖64个一级学科。总体上看,河南省

高校博士学位授权点数量不足,近1/3的一级学科博士学位授权点为空白,硕士学位授权点也有空白点。在国内第五轮学科评估中,河南高校没有A类学科。

2. 河南高等学校的学科布局分散

长期以来,河南缺乏对全省学科整体发展的布局规划,各个高校的学科处于自我发展中,全省学科之间缺乏有组织的整合和协调。在目前的97个一级学科博士学位授权点(含正在公示学科的博士学位授权点)中,理工农医类66个,占比68%;未来5年,在博士学位授权高校拟重点建设的102个一级学科博士学位授权点中,理工农医类学科65个,占比64%。在366个硕士学位授权点(含正在公示学科)中,理工农医类学科223个,占66%;未来5年,在硕士学位授权高校拟重点建设的61个一级学科硕士学位授权点中,理工农医类27个,占比44%。在普通本科高校的290个省一级学科重点学科中,理工农医类188个,占比65%。在应用型本科高校的120个省重点学科中,理工农医类学科85个,占比71%。总体来看,河南高校学科以理工农医类学科为主,理工农医类学科在博士、硕士学位授权点和普通本科高校省一级学科重点学科、应用本科高校省重点学科中的占比都在2/3左右。但是,各个高校学科发展处于自我发展状态,全省缺乏一盘棋思想,学科结构不尽合理,缺乏有效的引导和组织,学科比较分散。比如,郑州大学、河南农业大学、河南科技大学等高校都在搞农学,尽管如此也没有一所高校的农学进入国家A类学科。河南高等学校的学科大都处于分散设置、同质化发展、低水平重复建设的状况,没有将全省的学科人才聚集在一起,攥成全省的学科拳头,无法形成更强大的竞争优势。

3. 河南高等学校的学科特色不鲜明

河南高校学科服务国家重大战略能力不足,学科特色不明显,整体表现实力不强。如郑州大学、河南大学、河南师范大学、河南工业大学、

河南理工大学、郑州轻工业大学、洛阳师范学院、南阳师范学院、安阳师范学院、信阳师范大学等几乎所有高校都有化学学科，这些高校化学学科也都进入了ESI排名的前1%，但是有的高校化学学科特色并不明显，相对来说显得很弱，难以凝练学科方向，形成学科特色。

4.河南高等学校的学科布局有盲点

河南是人口大省，也是经济大省，长期在我国各省区GDP排名中处于总量第五的位置，经济社会行业齐全。但是，本应与河南经济社会发展相适应的河南高等学校学科布局还有盲点，在服务国家重大战略中凸显能力不足。具体来说就是，学科布局缺少新兴交叉学科，尤其像集成电路科学与工程、国家安全学等国家新增交叉学科和与航空航天、量子信息相关的河南经济社会发展亟需的学科，这会导致在这些领域的国家重大战略实施和河南未来产业布局中，缺少河南高等教育的发言权。公安学、天文学、大气科学、海洋科学、地球物理科学、科学技术史、石油与天然气工程、船舶与海洋工程、兵器科学与技术、公安技术、草学等11个一级学科和集成电路科学与工程、国家安全学2个交叉学科一级学科，在河南都没有布局。

(三) 原因分析

1.学科发展顶层设计有待强化

河南高等学校学科发展整体上是各个高等学校学科自发形成的，学科的建设在某一个高等学校内可能有一定的规划，但缺乏全省一盘棋的思维，高校各自为战，一些学科重复建设，既浪费了河南原本极其稀缺的经费等高等教育资源，又在国内缺乏竞争力，以至于河南省目前仅有郑州大学的化学、材料科学与工程、临床医学，河南大学的生物学两所高校的4个学科进入国家“双一流”建设行列。

2.一些高校学科布局片面追求“大而全”

习近平总书记曾对大学学科专业的发展提出了“不求最大，但求最优，但求适应社会需

要”的办学理念。但一些高校在学科发展、专业建设方面，仍存在追求“大而全”“摊大饼”“铺摊子”的冲动和举动，造成河南原本稀缺的经费等高等教育资源分散使用，难以取得更好效果。

3.院校合并曾削弱了河南高校的学科实力

2000年前后，河南跟随当时国内很多高等学校合并风潮，推动将原河南医科大学、郑州大学、郑州工业大学三所有实力的高校合并组建新的郑州大学，削弱了河南高等学校的整体学科实力。尽管合并组建后形成了目前郑州大学成为国内号称学生规模第一大学的格局，实力也得到了提升，但是这次合并对于河南整体高等教育实力则是一次明显削弱。河南由原来的3个博士学位授权单位(原河南医科大学、原郑州大学、原郑州工业大学)减少到1个博士学位授权单位(新郑州大学)。尽管目前郑州大学在校本科生规模达到7万人，担负着重要的人才培养任务，但是如果原来的三所大学不合并的话，它们各自招收本科生、研究生的数量之和，总规模应该轻松超过目前郑州大学的招生数。由此看来，三校合并组建新郑州大学，造成河南整体上削弱了河南高等教育的人才培养能力。

4.人才流失过多导致学科平台更趋薄弱

河南学科实力整体上的弱、散，导致河南高校的学科平台凝聚力不强，既难以吸引国内外高层次人才来河南干事创业，也很难留住自己培养的优秀人才，因而河南优秀人才流失严重，并形成恶性循环，其造成的恶果就是导致河南学科核心竞争力不强。如近20年来，河南某高校法学院先后有5位院长、副院长流失到国内著名高等学府。河南高校人才流失省外的例子十分普遍。这样长期下去，形成恶性循环，学科实力难以得到提升^[2]。

5.高层次人才培养能力不足成为经济社会发展短板

由于河南学科实力较弱，博士学位点数量

不足，招收博士研究生能力受到严重制约。河南高校自主培养博士的能力在全国长期处于落后位置，无法满足河南经济社会发展对高层次人才的需求，造成河南人才短板，制约河南创新能力的发展，经济发展动力不足。

6. 学科实力不强导致河南缺乏高水平大学

大学是以学科建设为基础的，学科强则大学强。也就是说，若大学强则必然有强的学科做

支撑。长期以来，河南高等学校整体数量不足、实力较弱，一直没有教育部直属高校，只有1所“211工程”大学，没有“985工程”大学，落后于国内大部分省份，成为全国高等教育的洼地。这种状况严重制约了河南高等学校学科的发展和建设。反过来，没有国家重点学科、缺少“双一流”学科，也导致河南高等学校整体实力长期处于薄弱的局面^[3]。

表1 河南、陕西、湖南、湖北、江苏五省高等学校数量的对比

		河南	陕西	湖南	湖北	江苏
常住人口数(千万)		9.937	3.953	6.644	5.775	8.475
“双一流”建设高校数(所)	“双一流”建设高校数(所)	2	8	5	7	16
	每千万人均“双一流”建设高校数(所/千万人)	0.20	2.02	0.75	1.21	1.89
教育部直属高校数(所)	教育部直属高校数(所)	0	5	2	7	7
	每千万人均教育部直属高校数(所/千万人)	0.00	1.26	0.30	1.21	0.83
以“大学”命名的高校数(所)	以“大学”命名的高校数(所)	12	24	15	20	31
	每千万人均大学命名高校数(所/千万人)	1.21	6.07	2.26	3.46	3.66
其他本科院校数(所)	其他本科院校数(所)	45	34	38	48	47
	每千万人均其他院校数(所/千万人)	4.53	8.60	5.72	8.31	5.55
本科高校数(所)	本科高校数(所)	57	58	53	68	78
	每千万人均本科高校数(所/千万人)	5.74	14.67	7.98	11.77	9.20
本专科高校数(所)	本专科高校总数(所)	156	98	129	130	167
	每千万人均本专科高校数(所/千万人)	15.70	24.79	19.42	22.51	19.71

从表1可以看出，河南省和陕西、湖南、湖北、江苏四个省的高等学校总数、不同层次高等学校数量存在巨大差距。

在这种状况下，对现有河南高等学校的学科学院进行优化调整，是彻底改变河南高等学校学科分散、薄弱、实力不强、重复建设、资源浪费、低水平同质化发展的必然选择，也是河南建设高等教育强省、实施“创新驱动科教兴省人才强省”的战略构想的基本要求^[4]。

二、河南高校学科学院优化调整的可行性及其障碍

(一) 学科学院优化调整的可行性

1. 制度优势

习近平总书记指出：“我们的高校是党领导下的高校，是中国特色社会主义高校。办好我

们的高校，必须坚持以马克思主义为指导，全面贯彻党的教育方针。”^[5]我们拥有社会主义集中力量办大事的制度优势，集中力量办大事也是中华人民共和国成立以来国家高速发展的重要成功经验。制度优势还体现在我们的大学是社会主义的公办大学上，它们属于党和国家所有、人民所有，它们不是民办大学或者私立大学，这些特性有利于发挥行政手段调整、优化资源配置对河南高校学科学院进行合理优化调整。

2. 经验优势

中华人民共和国成立以来的高等教育发展历史经验告诉我们，无论是20世纪50年代的院校调整，还是20世纪90年代的高等教育管理体制改，抑或是后来实施的“211工程”“985工程”“‘双一流’建设”等高等教育领域的制度设计，往往是通过合并、共建等手段来实现的。实践证

明，在社会主义制度下这种调整合并的举措卓有成效，我们也有这方面的成功做法和经验可供借鉴。

3.政策优势

我们有很多政策手段实现这一目标。通过组织调整、人事调动、学科重组、学院重构，短时间内可以取得明显成效。

(二) 学科学院优化调整的困难

1.人才使用观念需要更新

河南高等教育领域存在一些落后的观念。比如，在对待人才的问题上，各个高校普遍存在狭隘的人才保护思维，认为自己学校辛辛苦苦培养的人才，宁愿被省外高校挖走，也不能被省内其他高校挖走。一些优秀人才由于没有团队支持、缺乏资金支持、无法充分发挥自己更大作用、无法施展自己学术抱负，最后流失到省外高校，对河南人才建设来说非常可惜。这种宁愿让自己培养的人才流失省外也不愿意他们被省内其他高校挖走的陈旧认识，是缺乏全省一盘棋的战略思维的具体表现，阻碍了河南高校学科学院的优化调整，造成河南长期无法留住人才的严重后果，也造成河南高校学科低水平重复建设、同质化发展，有限资源分散使用，无法打造学科高原，难以形成学科高峰，是河南高等教育发展的最大认识误区。

2.学科均衡发展思维需要打破

长期以来，河南高等学校学科建设秉承平均主义发展的惯性思维，对于学科的建设缺乏统一的筹划，盲目跟风，造成各个高校对一些学科重复建设。这让原本稀缺的高等教育资源更加稀缺，不但造成了高等教育资源的浪费，而且无法形成拳头优势。

3.社会组织优势没有得到充分发挥

有人认为，依靠组织行为进行学科学院优化调整是不尊重学科发展规律，是揠苗助长，会破坏学科自我发展的生态。但中国一批著名的研究型大学，之所以在经历过重点大学建设以及

“211工程”“985工程”“‘双一流’建设”等不同时期的重点建设之后，能够达到一个领域的国内领先地位，就是因为它们具有对全国这一领域优秀人才的虹吸效应、集聚效应。从这个角度考虑，统筹规划、有序推进高等学校的学科学院优化调整，应该是尊重学科发展规律的必然要求^[6]。

三、学科学院优化调整的基本思路

(一) 通过学科学院优化调整把郑州建成国家高教重镇

1.亟需把郑州建设成为我国高等教育新的重大战略支点

《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》明确提出：服务长江经济带发展、中部地区高质量发展等，以武汉、郑州为战略支点，围绕现代农业、装备制造、冶金化工、电子信息、网络安全、生物医药、现代物流等，优化高校人才培养和科研布局。作为国家中心城市建设的郑州市，虽然地理位置优越、文化繁荣、经济总量快速提升，人口规模也在不断扩张之中，但是它的高等学校资源，无论是规模还是数量，在全国都处于落后位置，与周边的西安、武汉、南京、长沙等省会城市相比，国家优质高等教育资源配置非常薄弱，难以适应国家中心城市的建设需求，距离中央提出的通过振兴高等教育把郑州建设成服务中部地区高质量发展的战略支点的要求，相差很远。如表2和表3所示，作为一个现代化国家中心城市，依托高水平大学所拥有的平台，吸引人才，培养人才，提升郑州市的创新能力的潜力巨大、空间巨大。郑州市的高等学校数量如果要达到西安市的水平，还需要增加5所“双一流”建设高校、4所教育部直属高校、13所本科大学、6所本科学院；郑州市的高等学校数量如果要达到长沙市的水平，还需要增加2所“双一流”建设高校、2所教育部直属高校、2所本科大学；郑州市的高等学校数量如果要达到武汉市水平，还需要增加5所“双一流”建设高校、7所

教育部直属高校、10所本科大学、12所本科学院；郑州市的高等学校数量如果要达到南京市水平，还需要增加11所“双一流”建设高校、5所教育部直属高校、10所本科大学。当然，郑州

市高等学校数量和西安、武汉、南京、长沙等城市高等学校的数量相比之所以有如此大的差距，主要是历史上河南长期忽略高等教育发展等多方面的原因造成的^[7]。

表2 郑州、西安、武汉、南京、长沙高等教育资源对比

	郑州	西安	长沙	武汉	南京
常住人口数(千万人)	1.260	1.295	1.005	1.233	0.931
“双一流”建设高校(所)	2	7	4	7	13
教育部直属高校(所)	0	4	2	7	5
以“大学”命名的高校(所)	7	20	9	17	17
其他本科院校(所)	19	25	14	31	17
本科层次高校合计	26	45	23	48	34

表3 郑州、西安、武汉、南京、长沙五市“双一流”建设高校名单

城市	“双一流”建设高校数	“双一流”建设高校名单
郑州	2	郑州大学、河南大学
西安	7	西北大学、西安交通大学、西北工业大学、西安电子科技大学、长安大学、陕西师范大学、中国人民解放军空军军医大学
长沙	4	湖南大学、中南大学、湖南师范大学、中国人民解放军国防科技大学
武汉	7	武汉大学、华中科技大学、武汉理工大学、华中师范大学、华中农业大学、中南财经政法大学、中国地质大学(武汉)
南京	13	南京大学、东南大学、南京航空航天大学、南京理工大学、南京邮电大学、河海大学、南京林业大学、南京信息工程大学、南京农业大学、南京医科大学、南京中医药大学、中国药科大学、南京师范大学

郑州市拥有的高水平大学整体数量严重落后于经济社会发展的需要，落后于人民群众的需要，落后于时代发展的需要，落后于国家中心城市建设的需要，成为河南经济社会发展的短板，成为制约郑州国家中心城市建设和、制约河南创新能力提升的短板。

由此可以看出，河南省委力推将河南大学注册地变迁到郑州市，的确是一项正确的重大决策和战略举措，这一设想的落地，使在郑州市办学的“双一流”建设高校达到2所。这就为更好发挥河南大学的优势，提升河南大学的办学实力，提升郑州市高等教育影响力，使郑州大学、河南大学“双航母”战略更好实施，为河南高等教育快速发展注入强劲动力^[8]。

河南高等教育资源整体落后，高等学校办学水平不高，高等教育资源稀缺，不宜采取分散

办学的发展思路，而应集中资源把郑州市建设成为新的高等教育国家重要战略支点和聚集区。

2.围绕把郑州市建成和武汉、南京、西安等城市实力接近的高等教育重要城市进行高校学科学院优化调整

郑州市独有的地理优势和经过几十年发展所拥有的雄厚经济实力基础，使郑州已经到了可以建设成为如同武汉、南京、西安等城市那样的高等教育重要城市的时期了。通过高校学科学院优化调整，可以迅速将省内一大批优秀人才汇聚到郑州市的大学里面，激发学科领军人才的活力和创造力，形成河南高等教育的整体合力，同时使郑州市聚集更多的高水平大学，为高层次人才进一步汇聚郑州干事创业提供坚实平台，快速提升驻郑高等学校的学科实力、高校实力，为建设国家中心城市提供人才保障^[9]。

将省内的优秀人才吸引到郑州，加快在郑州布局发展一批高水平大学，成为当前高校学科学院优化调整的重要任务。有的人对全省范围内开展高校学科学院优化调整工作持观望态度，消极对待，不积极推进，有顾虑、有阻力，主要是担心人才可能不愿意折腾，不愿意从一所熟悉的高校被优化调整到不熟悉的高校或者城市。假如我们紧紧围绕在郑州市区举办的省管本科高校进行学科学院的优化调整，将全省其他城市高校的优秀人才资源汇聚到驻郑高校，做强驻郑高校学科实力，推进全省高校学科学院优化调整，可以想象，很多优秀人才都会积极聚集到郑州市内的高等学校里面。其中大多数人不仅不会有消极态度，而且还可能会有超出我们想象的积极性。天下英才，趋之若鹜，郑州很快就会吸引一大批人才，出现一大批新的大学。在此基础上，依托河南农业大学、河南中医药大学等进行相关学科、学院的优化调整，整合省内优秀人才资源，必然具有强大的吸引力^[10]。

（二）通过学科学院优化调整做强一批优势学科

针对河南高等教育学科数量不足、质量不优、服务不强的现状，按照省委部署和楼阳生书记的要求，在全省范围内，打破行业、部门界限，整合高校、科研机构、企业优势资源，优化调整高校学科学院布局，加大资源整合力度，试点先行，稳步推进，努力实现学科、学院布局双优化，将优质学科资源向一个一级学科点（不超过两个点）汇聚，打造河南高等教育学科发展高峰^[11]。

1. 围绕现有国家一流学科进行优化调整，打造河南高等教育的“双航母”，促使河南高等教育起高峰

紧紧围绕国家重大战略，落实省委提出的“两个确保”和“十大战略”，尤其是“创新驱动科教兴省人才强省战略”的实施，针对现有“双一流”建设学科郑州大学的化学、材料科学

与工程、临床医学和河南大学的生物学进行优化调整，打造河南高等学校的“双航母”，整合全省现有高等教育优势资源，迅速建成河南高等教育的高峰。

郑州大学、河南大学现有的国家“双一流”建设重点建设学科享有优先整合全省优质学科资源的权利，强化一流建设学科，确保郑州大学、河南大学现有一流学科建设好。举全省之力，将全省其他高校相关学科的优秀人才中符合优化调整条件者，分别优化调整到郑州大学、河南大学现有“双一流”建设学科之中，强化现有“双一流”建设学科的建设，快速提升竞争力、影响力、创新能力。同时，积极鼓励、大力支持由政府出资面向海内外吸纳引进现有“双一流”建设学科的优秀人才^[12]。

郑州大学、河南大学在吸引全省现有“双一流”建设学科人才的基础上，要谋划培育未来可以新增的“双一流”建设学科，并提出相应的吸引人才的建议和方案，报省教育厅备案，作为未来优化调整的对象。

2. 通过学科学院优化调整实现“保二争三”的“双一流”建设扩建目标

河南“双一流”建设高校只有2所，远远无法满足创新驱动科教兴省人才强省战略实施的需要，也无法满足河南一亿人民对接受优质高等教育的期盼。按照省委要求，在“十四五”末期，我们力争有2~3所高校的2~3个学科进入新一轮“双一流”建设高校行列。而目前，从河南现有特色骨干大学的学科实力来看，仅仅依靠自身的力量，河南高校的竞争力和实力都无法达到“双一流”建设的要求^[13]。

只有通过政策引领、制度设计，加速推动高校学科学院的优化调整，才能实现河南高等教育整体实力的提升。因此，河南在7所特色骨干大学中遴选了11个学科作为重点培育的“双一流”建设创建学科，每年每个学科计划投入1亿元资金，连续投入5年，予以重点支持、重点扶

植,力争在下一轮或者未来的“双一流”建设中,实现省委提出的“保二争三”的建设目标。面向7所特色骨干大学的11个学科,统筹和整合全省学科、人才资源,有序推进高校学科学院的优化调整^[14]。

需要注意的是,从全省的角度讲,这11个学科一定不能齐头并进,要有梯队和主次(安排),分步推进实施。尤其是河南农业大学的作物学、兽医学,河南科技大学的材料科学与工程、机械工程,河南理工大学的安全科学与工程、测绘科学与技术,这3所大学分别有2个学科进入11个重点建设的学科行列,3所大学对自身的2个学科更应该有先后、侧重建设的清晰思路,否则的话,纠缠于到底谁进谁不进,各个学科互不谦让,其结果将可能导致我们没有一个学科能够进入“双一流”建设行列^[15]。

第一,围绕河南农业大学作物学科进行学科学院优化调整。紧紧围绕粮食安全、种子安全等国家重大战略,为强化河南农业大学的作物学、兽医学两个学科,将省内其他高校和省农科院相关学科的人才,优化调整到河南农业大学,壮大河南农业大学的作物学、兽医学的学科实力,攥紧拳头,为进入下一轮“双一流”建设学科创造条件。鼓励河南农业大学集中有限资源确定重点发展一个学科,两个学科的发展不能齐头并进。作物学科是过去国家重点学科建设时期河南省唯一的国家重点一级学科,后来国家启动“协同创新中心”建设,河南农业大学也是以作物学科为基础,获批了国家“协同创新中心”。作物学科的发展和国家粮食安全、粮食种业发展、河南作为粮食大省的科学技术需求紧密相关。根据学科实力和历史基础,目前应以作物学科为第一梯队、兽医学科为第二梯队进行布局建设为宜。否则话,如果面对两个学科谁先谁后发展争论不休,反而不利于下一轮进入“双一流”建设学科的培育工作^[16]。

第二,围绕河南中医药大学的中医学科进

行学科学院优化调整。紧紧围绕中医学科做文章,鼓励河南中医药大学下定决心优先中医学科发展的思路,力争下一轮在中医学科评估中有所突破。第一轮确立的“双一流”建设高校,有5所地方中医药大学入列,主要基于国家对传统中医、中药发展的重视。这一价值导向,应该引起我们的注意和重视。为此,河南省委和省教育工委,要统筹资源,将南阳张仲景国医大学的重建整体放在河南中医药大学的名下,作为河南中医药大学的南阳张仲景国医大学分院进行建设,使得两所高校的中医、中药相关学科都集中在河南中医药大学的名下,不要分散河南本来就不足的中药制药学科的力量。

第三,对其他“双一流”建设创建学科的政策支持力度不减,鼓励它们提出学科学院优化调整的设想,在省内优化人才,为未来冲击国家“双一流”建设学科继续奠定基础^[17]。

3.通过学科学院优化调整布局发展河南空白学科

针对未来10年学科发展需求来进行布局优化调整,对目前没有纳入11个学科的现有优势特色学科进行重组,建设新的优势学科。在郑州大学发展天文学,在河南警察学院发展公安学、公安技术,在河南师范大学发展科学技术史,在河南科技大学发展草学,在郑州大学、河南科技大学发展集成电路科学与工程,在河南理工大学发展国家安全学^[18]。

(三)通过学科学院优化调整加快组建一批高校

建设河南体育学院(大学)。研究论证以河南大学体育学院的人才和郑州大学体育学院校园为基础,重组河南体育高等教育的资源,将河南其他高校的体育学科人才汇聚于此,组建河南体育学院(大学),新增以体育学科为主的博士授权单位。

建设河南音乐学院、河南美术学院、河南戏剧学院。研究论证将河南大学艺术学院优化调整出来,将河南其他高校的艺术人才吸纳过

来,以中原文化职业学院校园为基础,建设独立的河南音乐学院、河南美术学院和河南戏剧学院。新增以艺术学科博士学位授权点为主的博士学位授权单位。

筹建郑州航空航天大学。依托郑州航空工业管理学院整合全省航空航天类学科,吸引国内顶尖人才加入。通过整合,做强河南航空航天类学科,为建设郑州航空航天大学奠定基础。

筹建河南电子科技大学。依托郑州大学整合电子信息类学科,做强电子信息科学学科,待时机成熟,将电子信息类学科从郑州大学分离出来,组建河南电子科技大学。

建设河南化工(职业)技术大学。以平顶山尼龙化工、盐化工、煤化工为基础,整合全省化工技术人才,以平顶山工业职业技术学院为基础,在平顶山建设河南化工(职业)技术大学^[19]。

(四) 实现路径和方法

1.鼓励自下而上由各高校提出学科学院优化调整方案。学科学院的优化调整应该发挥各高校的积极性,哪个高校在学科学院优化调整中积极主动,提出方案,推进实施,哪个从省委省政府获得的政策支持力度和经费支持力度就会更大,就会得到更多发展的机会。消极等待的高校,就会失去发展的机会。

2.鼓励各高校在校内进行学科学院优化调整。鼓励其他本科高校在自愿基础上整合学科资源,错位布局,重点建设优势学科,凝练学科方向,强化学科特色,整合优化校内外资源,每所本科高校集中围绕1~2个优势特色学科进行学科学院的优化调整。坚持以学科为统领,打破学院和部门界限,整合资源,优化二级学院设置,每个学院原则上不超过一个一级学科。围绕优势特色学科集聚校内优势资源,做强若干优势学院。着眼服务产业链,做精做强主干学科,延伸发展支撑学科,构建支撑学科集群,提升全链条服务能力,设置1~2个紧密对接产业发展、依托二级学院的产业学院。通过优化调整,构建每所本科高

校“特色学科+优势学院+产业学院”的特色鲜明、错位发展、服务精准的学科学院布局体系^[20]。

3.理顺高校管理体制。由于历史原因,河南高校管理体制上还存在隶属关系不顺的问题。在38所省管本科高校中,还有9所“省市共建以市为主”的本科高校:黄淮学院、平顶山学院、郑州工程技术学院、新乡学院、信阳农林学院、安阳工学院、南阳理工学院、河南警察学院、郑州师范学院。在99所高职高专中,还有一批由省直各厅局委主管的高校。这种管理体制不利于高等学校的发展,不利于学科学院的优化调整。应加快理顺隶属关系,省管本科高校由省委、省政府统一管理,省直各厅局委主管的高职高专统一由省教育厅主管。

4.加大内部改革力度。率先在一流创建学科开展优化调整改革试点,探索经验,逐步在全省本科高校推广。在“双一流”建设创建高校内部整合资源,加强改革,放权赋能,将校内资源、政策、资金优势向一流创建学科汇聚。

5.组建学科联盟(研究院)。由11个创建学科牵头,引入科研机构、企业资源,使资源整合与服务行业产业有效对接。整合省内学科资源,制定联盟章程,以一流课题为牵引,明确建设目标、推进措施、任务分工,成熟一个,省委省政府挂牌一个^[21]。

6.加大政策扶持力度。省政府出台政策,支持学科联盟(研究院)运行,推进人才省内整合流动。一是一流创建学科需要、本人愿意的领军人才或团队,省内可以跨校、跨单位直接调动,所在单位不得阻拦,人事等部门解决户籍、子女就学、保险等问题。二是创建学科牵头成立的法人学术单位,省政府予以承认,有关人选享受一流学科建设相关人才待遇。实现平台共建共享,与一流创建学科相关重大科研平台,科技、发改等部门优先在一流创建学科布局,其他参与方共建共享。开展科研协同攻关。加强有组织科研活动,支持一流学科建设单位牵头、其他参与单位

配合,共同申报高层次科研项目,协同组织科研攻关,省里予以相应配套支持。推动联合人才培养,支持学科联盟联合培养研究生,促进联盟单位成果共享,实现共同协调发展。建立评价补偿机制,对联盟其他参与单位的贡献予以客观评价,推进各展所长,共同提高。

7.采取成果互认、灵活整合的方式,优化调整学科。针对现有一些人才由于各种原因在短时期内难以优化调整的客观现实,可以采取共享科研成果等灵活的柔性引进人才的办法,逐步汇聚某个学科相关优秀人才到一所高等学校来,逐渐形成新的强大的学科竞争优势。统筹全省资源,鼓励其他高校学科人才与一流学科创建牵头单位,采用科研成果挂名2个单位的形式,归属到一流学科创建单位,在对其科研成果进行考核评估时,客观衡量科研成果两个单位的归属比重,使分散在全省各个高等学校的相关学科的人才,通过科研成果署名的方式,逐渐汇聚到一所大学

的某一个学科之内。比如,为建设河南省高等教育学学科,对于全省从事高等教育学研究成果,在单位署名时可以挂名在河南大学教育学部下,同时署上自己单位名称,实现两个单位对科研成果的共享。这在实质上就是说,虽然人事关系没有优化调整到学科创建单位,但是人才“软引进”到了学科创建单位,实现了成果共享,经过一段时间之后,待条件成熟再进行进一步优化调整^[22]。

(执笔人:宋伟、岳德胜、杨超、任玥珊、高雪霞、梅梦迎、王一帆)

注释:

①教育部2018年发布的《学位授予和人才培养学科目录》,共111个一级学科。2021年,新增了“集成电路科学与工程”和“国家安全学”2个一级学科。所以现在是14个学科门类,113个一级学科。军事学学科门类下面是10个一级学科。

参考文献

- [1] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2020:351.
- [2] 宋伟,韩梦洁.近代中国高等教育地域非均衡布局考察[J].史学月刊,2009(04):74-81.
- [3] 韩梦洁,宋伟.新中国成立以来高等教育区域结构的制度安排与反思[J].河南大学学报(社会科学版),2014,54(01):125-141.
- [4] 宋伟.怎么解决高教资源省域布局不协调[N].光明日报,2015-07-14(13).
- [5] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2020:377.
- [6] 宋伟.行政规划对省域高教协调发展究竟有多重要[N].光明日报,2015-10-20(13).
- [7] 宋伟.化解矛盾还在于做大“蛋糕”[N].光明日报,2016-05-31(13).
- [8] 宋伟.用新发展理念指导“双一流”建设[N].光明日报,2017-05-02(13).
- [9] 关爱和,娄源功主编.百年名校 世纪辉煌:徐光春与河南大学[M].开封:河南大学出版社,2009.10.
- [10] 宋伟,韩梦洁.教育公平视野下河南高等教育发展对策研究[J].河南大学学报(社会科学版),2009,49(01):121-135.
- [11] 宋伟.积极推进省部共建高校快速发展[J].中国高等教育,2016(Z1):1.
- [12] 宋伟.深刻理解“创建一流大学”理论的丰富内涵[J].黑龙江高教研究,2003(02):16-18.
- [13] 宋伟.关于河南高等教育改革与发展的若干思考[C]//高等教育研究(第七辑).河南大学教务处;河南大学高等教育科学研究.2005:285.
- [14] 宋伟,韩梦洁.国家优质高教资源省域协调布局科学发展的重大举措——中西部14省区各重点建设一所大学的战略意义[C]//中国高等教育学会.高校·学科·育人:高等教育现代化——2017年高等教育国际论坛论文集.河南大学发展规划处;大连理工大学高等教育研究院,2017:1.
- [15] 宋伟,韩梦洁著.大学组织管理结构、环境与文化[M].郑州:郑州大学出版社,2013.12.
- [16] 宋伟主编.河南大学与中国高等教育发展[M].郑州:河南大学出版社,2022.07.
- [17] 徐晓飒,宋伟.我国优质高等教育资源省域布局政策变迁的制度逻辑——基于历史制度主义的分析[J].教育发展研究,2019,39(Z1):6-13.
- [18] 徐晓飒.我国优质高等教育资源省域协调布局的政策研究[D].河南大学,2021.

(下转第42页)

河南省放权赋能改革探索

贺青春 梁俊军 胡大安

郡县治则天下安，县域强则国家富。2014年，习近平总书记在兰考视察时指出，县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环，并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”重大要求。近年来，河南遵照习近平总书记关于县域治理“三起来”重大要求，大胆开展改革探索，在创新体制机制中激发活力、破解难题，推动县域经济高质量发展。

一、河南县域改革历程

河南省县域面积约占全省的85%，县域常住人口约占全省的70%，县域生产总值约占全省的60%，县域经济发展具有重要地位。历届省委高度重视县域改革发展，坚持简政放权、激发活力，持续推进县域经济快速健康发展，并出台实施了一系列政策措施。

（一）扩权强县改革。1992年，河南省确定了巩义、偃师、禹州、济源等综合实力排名前18位的县(市)开展扩权改革，被称为“十八罗汉闹中原”。济源1997年起实行省直管体制，是河南省第一个省直管县(市)。2004年5月，省委省政府进一步推动强县扩权改革，对巩义市、项城市、永城市、邓州市、固始县等5个县(市)，赋予省辖市级相同的管理权限及部分社会管理权限，进一步扩大了偃师等30个县(市)的部分经

济管理权限。2009年5月，增加兰考等15个县为财政省直管县，并赋予其省辖市级相同的管理权限及部分社会管理权限。扩权强县(市)改革扩大了试点县(市)经济社会管理权限，探索了省直接管理县的财政体制，受到政策扶持的县(市)的经济发展明显加快，在全国得到了广泛关注。

（二）省直管县改革。2010年6月，中央编委正式批复河南省为全国省直管县体制改革8个试点省份之一，同意在巩义市等10个县(市)开展试点。自2011年6月起，省政府直接领导直管县(市)政府工作，财政实行省直接管理体制；2014年1月1日起调整党委、人大、政协、法检、群团等管理体制，将试点县(市)全部由省直接管理；2018年1月1日起，直管县(市)党委、人大、政协、司法和群团由所在省辖市领导或指导，完善政府直管体制。省直管县体制改革是一次涉及面广、影响深远的行政体制改革探索，有力推动了直管县(市)经济社会发展，为放权赋能改革、财政直管县改革积累了经验。

（三）向“三起来”示范县(市)放权赋能。2020年4月的全省县域经济高质量发展工作会议明确提出，“深化扩权强县改革，按照‘能放尽放’原则推进权力下放，扩大县(市)经济社会发展自主权，选择符合条件的县(市)赋予与省辖市相同的管理权限”，推动扩大放权赋能改革范围，得到社会各界积极评价。同年9月省

政府办公厅印发了《关于赋予长葛市等9个践行县域治理“三起来”示范县(市)部分省辖市级经济社会管理权限的通知》，明确将156项省辖市级经济社会管理权限下放到“三起来”示范县(市)。

回顾河南省县域改革探索历程，不难发现，每一时期改革虽然侧重点不尽相同，但主要内容始终一脉相承，就是通过改革创新的方法，破解制约县域经济高质量发展的体制机制弊端。主要改革策略有以下几点：一是把下放权限作为改革突破口，赋予县域省辖市级经济社会管理权限，扩大县域发展自主权。二是按照事财匹配的原则，同步扩大县级财权，提高财政保障能力。三是注重统筹兼顾，各项改革都同时选择工业强县、农业大县、人口大县等不同类型县(市)作为试点，保证试点样本的广泛代表性，为全省改革积累经验。

2021年9月7日召开的河南省委工作会议指出，必须在中心城市“起高峰”、创新开放“建高地”的同时，推动县域经济“成高原”。省委书记楼阳生在讲话中回顾了全省县域改革发展的历程，高度评价了向县域下放市级经济社会管理权限的做法，他指出，“经过近30年不断探索、接续奋斗，我省县域改革发展取得了重要成果，积累了重要经验，打下了重要基础。到了在系统总结试点成功经验的基础上全面推行的时候了，这是省委的重要判断，也是省委的重要决策”。2021年10月5日，出台《中共河南省委 河南省人民政府关于印发〈关于推进新发展格局下河南县域高质量发展的若干意见(试行)〉的通知》(豫发〔2021〕23号)，在全省范围实施放权赋能改革，吹响了县域经济高质量发展的号角。

二、放权赋能改革推进情况

(一) 主要内容

一是赋予县(市)更多经济社会管理权限。聚焦需求、能放尽放，凡是法律法规没有明确实施层级且县(市)有需求的权限，以及法律法规明

确规定由设区的市行使，但允许以授权、委托等方式下放的权限，都原则上交由县(市)行使。把直接面向基层、量大面广、由地方行使更为便捷有效，地方需要且能够承接的255项经济社会管理权限下放给基层，涵盖行政审批、资源配置(项目申报事项)、便民服务、市场监管等。在不改变行政隶属关系的前提下，建立县(市)与省直部门“直通车制度”，除应急管理、安全生产、生态环保等仍由省辖市实施属地管理外，其他行政审批业务由县(市)与省直有关部门直接对接，实行项目直报，要素资源由省直有关部门直接下达县(市)。

二是全面实行财政省直管县体制。自2022年1月1日起，将财政省直管县的范围由24个扩大至全部102个县(市)。各县(市)的财政体制由省财政直接核定，财政收入除上划中央和省级部分外全部留归当地使用，省辖市不再参与分享；县(市)范围内由地方承担的共同财政事权支出责任，调整为省与县(市)分担，省辖市不再分担。各类转移支付、债券资金由省财政直接下达到县(市)；省财政直接向各县(市)调度现金，办理财政结算。完善省对县(市)转移支付制度，强化一般性转移支付“促均衡、保基本”功能，提高县(市)财政保障能力，帮助县(市)兜牢“三保”底线，促进县域协调发展。

三是厘清省、市、县三级政府职责边界。加强县(市)政策执行、经济发展、社会管理、公共服务和行政执法监管等职责。以县域治理“三起来”为根本遵循，完善权责体系、财税体系，进一步扩大县一级决策自主权，使县(市)发展内生动力充分激发、要素配置更加高效、质量效益全面提升。同时，推动省辖市职能重点转向市本级工作。省辖市不再行使更多对县(市)的微观管理权限，工作重点、职能配置、机构设置等向跨县(市)统筹协调、服务于市本级发展转变，以更多精力做优做强市本级，种好市本级“责任田”。加强省级宏观管理职责，强化省级规划管

理、政策法规、标准规范、监督检查等职能。

（二）主要做法

改革工作部署后，各级各部门细化分工，协调联动，迅速推动各项重点任务落实。比如，省委编办、省委改革办、省行政审批政务信息管理局按照省委部署，组建工作专班，统筹推进向县（市）放权赋能改革工作，重点督促做好权限下放、承接、后续监管等工作；省财政厅贯彻落实《深化省与市县财政体制改革方案》，完善省与市县支出责任分担比例，研究制定深化省与市县财政体制改革预算管理办法、基数核定划转办法，明确特殊事项处理办法；省直有关部门、各省辖市按照工作方案开展相关权限移交、业务培训等工作，确保将权限下放到位。

一是及时印发通知，细化目标任务。以省委编办名义向各省辖市党委编办下发了《关于推进放权赋能改革做好权限下放承接落实工作的通知》，要求各省辖市党委编办认真制定贯彻落实方案，主要包括放权内容、责任单位、实施步骤、时间节点、配套措施等内容。向省直有关部门印发了《关于推进放权赋能改革做好权限下放承接落实工作的函》，对工作方案制定、建立联络机制、加强指导衔接等提出工作建议。

二是编印工作手册，方便上下联络。逐条收集255项权限所涉及的省直有关业务处室负责同志和经办人员的联系方式，编印《县域经济高质量发展放权赋能改革工作手册》，明确省委编办，市、县（市）党委编办及省直有关单位联络员，方便省、市、县各级沟通衔接。

三是持续跟踪问效，狠抓工作落实。明确专人分片负责跟踪方案制定、权限下放等情况，实行日碰头、周调度工作机制，及时掌握各地进展情况。建立信息月报告制度，要求各地、各部门每月填报承接落实情况、问题及建议等内容，对发现的问题及时研究、协调解决。编发《河南省机构编制工作信息——放权赋能改革工作专刊》，交流经验、示范引领。

四是开展工作督察，加强统筹协调。针对各地进展不平衡问题，按照省委安排分别于2021年12月、2022年3月对省直有关部门、各省辖市进行全面督察，对县（市）承接情况进行抽查。对25个省直有关部门，重点查看业务培训开展、直通车机制建立、网络端口开通等情况；对各省辖市，重点查看下放权限是否全部不打折扣移交至县（市），是否协助做好省与县（市）沟通对接、开通端口，是否逐项制定权限下放后的监管责任等；对抽查的县（市），重点了解承接权限软硬件情况等，并注重及时研究解决存在的问题。

（三）初步成效

总体上看，各地、各部门高度重视，不等不靠，主动作为，认真贯彻豫发〔2021〕23号文件精神，做了大量工作，省委省政府明确赋予县（市）的255项经济社会管理权限全部完成市县交接，各类政策文件、业务手册、服务指南等资料全部移交到102个县（市），其中属于政务服务的事项进入大厅实现了网上办理，市县权责清单已完成调整并在网上公示。访谈中企业工作人员和办事群众均对放权赋能改革表示满意，认为权限下放后，不少事项可以在当地就近办理，既避免了群众和企业办事“折返跑”，也提高了基层办事效率。比如，放权赋能改革以来，卫辉市对项目实行联合审验、容缺办理，下放事项实现了“一网通办”，优化了办理流程，缩短了审批时间。洛阳市实现全链条式放权，对涉及环节多、部门多的事项，配套下放权限，实现了“一事通办”。2022年，全省县（市）承接权限累计办理各项业务165万余件。

（四）发现的问题

在调研和督察中，也发现一些亟待解决的问题。一是业务培训针对性不够强。个别省直相关部门存在业务培训重视程度不够、针对性不强等问题，没有第一时间组织开展专项业务培训，仅把此次县域放权赋能改革业务培训作为下一阶段或者全年年度培训计划的一部分。二是个别权限

县(市)承接有难度。一方面,个别权限承接有难度,部分县(市)在技术、装备、场地等方面还不具备条件。另一方面,放权赋能增加了县(市)部门的工作量,新增业务量大的部门人员较为紧缺,特别是行使教育、体育、市场监管等权限的专业人才不足。三是工作人员业务不够熟练。在权限运行、承接和行使过程中,基层工作人员对低频事项的政策法规和办理流程未能熟练掌握,办事效率不理想。四是政务服务事项录入标准不统一。下放的权限涉及行政许可、行政确认、行政奖励等不同类型,各地对办理流程、申请材料、法定办结时限等要素把握不准,导致各县(市)录入政务服务平台标准不统一。

(五) 采取的措施

针对发现的问题,坚持问题导向,省委编办把放权赋能改革作为练兵场,把提升能力、锻炼作风的着力点放在担当职责使命、做好本职工作、解决实际问题上,持续推进放权赋能改革。一是持续跟踪问效。督促各地各部门按照省委关于推进放权赋能改革有关部署要求,切实把各项改革举措抓到底、落到位。以坚持实施月报告制度为抓手,加强宣传引导,编发《河南省机构编制工作信息——放权赋能改革工作专刊》。推动省辖市及所辖县(市)权责清单调整到位,并在政府门户网站予以公布。二是加强指导服务。针对督察中发现的个别权限县(市)承接有难度、部分部门人员较为紧缺、工作人员业务不够熟练等问题,推动各省直单位进一步落实直通车制度,强化业务培训针对性,提高工作人员业务熟练程度。各相关部门通过录制视频、以会代训等形式,加强政策、业务、技术等指导,建立健全常态化业务培训和指导帮扶机制,确保下放权限接得住、用得好。三是动态调整清单。2022年4月,河南省召开十一届省委深改委第一次会议,听取县域放权赋能改革督查情况汇报,并对进一步深化县域放权赋能改革提出新的要求。省委编办迅速行动,对深化县域放权赋能改革工作进行了认

真研究,有针对性地提出了完善措施。第一,明确工作目标。针对放权赋能改革特别是省委两轮督查中发现的问题,分别从增加放权事项、加强培训指导、推进进厅上网等方面提出有针对性的解决方案。坚持从实际出发,组织各地聚焦完善基层治理、促进县域经济发展、更好服务群众等方面,提出权限需求清单,注重质量效果,不贪多不求量,实行精准赋权。第二,广泛征求意见。先后三次印发通知,征求各省辖市、省直有关部门意见建议,其间多次就地市、部门反馈意见进行沟通会商,并对权限名称、类别等进行统一规范。第三,提出第二批下放权限清单。2022年10月18日,《河南省人民政府办公厅关于进一步深化县域放权赋能改革的意见》(豫政办〔2022〕99号)印发实施,赋予县(市)第二批86项经济社会管理权限。省直有关部门和各市县按照文件要求,制定工作方案,完成权限交接落地,运行顺畅,取得实效。

三、下一步政策建议

实践证明,放权赋能改革,不仅提高了基层公共服务效能和行政审批效率,更有效扩大了基层发展自主权,县域经济动力活力被充分激发释放,群众和企业享受到越来越多的改革红利。

一是坚定改革方向,做到不折腾、不懈怠。放权赋能改革涉及省市县关系调整,涉及重大利益关系重新分配,是一场十分复杂的社会变革,改革过程中最棘手的是县(市)与省辖市的关系处理。要坚定按照省委决策,厘清省、市、县三级政府职责边界,推动省辖市以更多精力做优做强市本级,种好市本级“责任田”,进一步扩大县一级决策自主权,推动各级政府高效履职尽责。省直有关部门要认真对待、积极回应省辖市的合理关切,避免出现“两头热,中间冷”甚至中梗阻的现象。

二是增强放权针对性,提高放权赋能质量。要坚决纠正省辖市和省直部门“先放后收、放小

不放大、放虚不放实、明放暗不放”等现象。适时开展调查研究，掌握下放权限运行情况，解决权限下放承接中存在的问题，听取基层的意见和建议和对权限的具体需求，不断完善工作措施，采取“自下而上”的形式，形成赋权“点菜单”，提高放权赋能精准度、含金量。

三是完善监管措施，进一步落实监管责任。省、省辖市有关部门继续履行监管、指导、服务责任，推动省市有关部门按照权责一致的原则，逐条明确权限下放后续监管责任，压实县(市)主体责任。厘清不同层级、部门、岗位之间的职责边界，建立健全责任清单，做到上下贯通、运

行高效。

四是推动资源下沉，持续提升基层治理能力。科学规范“属地管理”，防止层层向基层转嫁责任。指导省辖市在行政职权下放的同时，相应压减有关部门内设机构和人员编制，把更多机构编制资源补充到县(市)，确保县(市)切实担负起加快经济社会发展的主体责任，全面承接、用活用好下放的权限，走出一条具有县域特色的发展路子。

(作者单位：河南省委编办)

责任编辑 朱亚娟

(上接第6页)

(三) 加强动态调整，优化编制资源配置。河南省现有基层医疗卫生机构人员编制是2010年由省统一核定的，近年来，随着新型城镇化发展和行政区划调整等，出现部分地区之间不均衡的现象。建议各地根据服务人口变化情况和工作实际需要，加大动态调整力度，优化编制资源配置，将编制资源向基层一线倾斜，合理分配调剂基层医疗卫生机构的人员编制，更好满足基层医疗卫生队伍建设需要。

(四) 加快标准化提升，推进紧密型县域医疗卫生共同体建设。加快基层医疗卫生机构标准化建设，推进基础设施提升、诊疗设备提升、信息管理提升、服务能力提升，实现基础设施标准化、诊疗设备数字化、综合管理信息化、服务水平同质化。同时，进一步把紧密型县域医共体建设作为提升基层医疗卫生服务能力、解决“看病难、看病贵”的主要抓手，加快内部融合，探索基层卫生人才“县管乡用、乡聘村用”，形成服务共同体、责任共同体、利益共同体、管理共同

体，引导资源和患者向乡、村两级医疗卫生机构下沉。

(五) 完善激励保障，优化乡村医生队伍结构。乡村医生是农村人才队伍的重要组成部分，决定着农村公共医疗的服务水平和质量。建议完善薪酬激励和保障措施，逐步提高乡村医生收入，分类解决乡村医生养老和医疗保障问题，引导更多医学专业高校毕业生从事乡村医生工作，优化乡村医生队伍年龄和学历结构，加快造就一支技术精湛、服务优良的农村医疗卫生队伍。

(六) 加强监督检查，规范基层医疗卫生机构编制管理。加强监督检查，严禁上级医院挤占、挪用和截留基层医疗卫生机构编制以及长期借调基层医疗卫生机构在编人员；严禁在有合格医务人员来源的情况下“有编不补”；及时为离职、退休的基层医疗卫生人员办理减编手续，激活沉淀的编制资源。

(作者单位：河南省委编办)

责任编辑 朱亚娟

深化街道管理体制机制改革的探索与思考

程海燕

近年来，随着县域经济社会的快速发展，纵深推进基层社会治理创新、提升基层治理能力现代化水平，对于打造博爱县“一城一乡一都一枢纽”具有重要支撑作用。习近平总书记强调，“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”。街道是基层治理的关键基础，为研究街道现行体制机制中存在的问题和不足，找准解决办法和对策，助力构建新型社会治理体系，河南省博爱县深入清化镇街道、鸿昌街道开展调查研究，形成本报告。

一、街道管理体制机制现状

（一）基本情况

博爱县辖街道2个。清化镇街道区域面积28.2平方公里，下辖5个社区，23个村街。户籍人口6.4万，常住人口6.34万，实际管理服务人口8万；生产总值41.3亿元，公共财政一般预算收入9206万元，公共财政一般预算支出1882万元；法人企业1682家，社会消费品零售总额22.1亿元。鸿昌街道区域面积14.9平方公里，下辖5个社区，13个村。户籍人口5.3万，常住人口8.1万，实际管理服务人口8.1万；生产总值24.6亿

元，公共财政一般预算收入1.27亿元，公共财政一般预算支出1834.17万元；法人企业1750余家，社会消费品零售总额16.3亿元。

（二）领导职数、机构设置、人员编制情况

1.领导职数

两个街道均核定领导职数9名，其中乡科级正职3名，乡科级副职6名。清化镇街道班子平均年龄42岁，本科及以上学历6名，占67%；鸿昌街道班子平均年龄42岁，本科及以上学历7名，占87.5%。

2.机构设置

（1）内设机构和事业机构。两个街道均设置机构10个。其中行政机构5个，分别是党政办公室、党建工作办公室、经济发展办公室、社会事务办公室、规划建设管理办公室；事业机构5个，分别是党政综合便民服务中心、社会治安综合治理中心、综合行政执法大队、农业农村服务中心、文化旅游服务中心。综合行政执法大队为副科级，其余为股级。

（2）派驻机构(含垂直管理机构)。县直部门派驻街道机构6个。其中行政机构3个，分别为公安派出所、市场监管所、司法所；事业机

构3个，分别为自然资源所、人社所、财政所。公安派出所、市场监管所为副科级，其余为股级。

3.人员编制情况

(1) 编制内情况。清化镇街道行政编制35名，实有31人，空编4名；平均年龄41岁，本科及以上学历22名，专科学历9名，分别占实有人员的71%、29%；年人均实发工资5.4万元(含各类津贴补贴)。事业编制48名(其中“减县补乡”11名)，实有46人，空编2名；平均年龄44岁，本科及以上学历26名，专科学历18名，其他2名，分别占实有人员的57%、39%、4%；副高及以上职称1人，中级职称2人，初级职称1人；年人均实发工资4.9万元(含各类津贴补贴，无公务交通补)。

鸿昌街道行政编制32名，实有30人，空编2名；平均年龄39岁，本科及以上学历18名，专科学历12名，分别占实有人员的60%、40%；年人均实发工资5.3万元(含各类津贴补贴)。事业编制48名(其中“减县补乡”11名)，实有44人，空编4名；平均年龄39岁，本科及以上学历21名，专科学历23名，分别占实有人员的47.73%、52.27%；副高及以上职称1人，中级职称5人，初级职称3人；年人均实发工资4.1万元(含各类津贴补贴，无公务交通补)。

(2) 编外用人情况(不含派驻机构编外用人情况)。清化镇街道共使用编外人员3人，年人均实发工资4.3万元，其中2人经费来源为县财政，1人经费来源为机关经费，人员管理由清化镇街道统一管理。鸿昌街道共使用编外人员9人，年人均实发工资2.31万元，其中3人经费来源为县财政，6人经费来源为机关经费，人员由鸿昌街道统一管理。

(3) 所辖社区用人基本情况。清化镇街道共有社区居委会5个，工作人员31名，其中行政编制2名(街道下派)，年人均实发工资2.88万元，经费来源为上级拨付，人员由清化镇街道和社区

居委会共同管理。鸿昌街道共有社区居委会5个，工作人员33名，其中行政编制1名(街道下派)，事业编制3名(街道下派)，党建特岗1名(街道编外人员)，政府购买服务28名，年人均实发工资2.62万元，其中2名经费来源为县财政拨付，26名经费来源为县财政负担40%、街道负担60%，人员由鸿昌街道管理。

二、存在问题

(一) 机构编制方面

1.编制总量少。2个街道兼具城区与农村管理职能，工作任务重于乡镇，但核定的领导职数及编制数却少于乡镇，在现行管理体制下，难以满足工作需要。如，清化镇街道涉农耕地1.8万亩，多于月山、许良等4个乡镇；管理服务人口8万，多于县域乡镇，工作任务较重。同时，街道工作人员一人多岗、混编混岗情况普遍存在，政策性安置人员较多，专业性不强、业务能力不足等问题也日益凸显。

2.内设机构少。以街道党建办为例，依据“三定”规定，街道党建办兼顾辖区内党建工作和社区工作，2个街道均位于县城中心，所辖社区工作涉及居民纠纷调解、安全治理等方方面面，工作量大且复杂，仅由街道党建办对相关工作进行规划指导难度较大，急需增设内设机构，专门负责社区工作指导。

3.社区力量薄弱。随着社会治理扁平化的深化和推进，大量社会管理、服务事务下沉至社区，导致社区事务繁杂。如，清化镇街道下辖5个社区居委会，大量日常工作依靠居委会“两委”成员和少量志愿者维持，社区工作人员连轴转、超负荷工作的现象比较普遍。

(二) 基层执法方面

1.统筹协调难度大。部分执法权限下放到街道后尚未完全落实到位，各执法部门人员皆由县直单位派出，街道在处理需多部门协调解决的问题时，统筹作用难以发挥，协调难度较大，存在

协作配合不够、工作成效不高的问题。

2. 执法力量薄弱。综合行政执法是一项综合性工作，街道因专业力量欠缺，只能被动开展工作。同时，基层一线执法队伍技术装备落后，从业人员少，专业素质远不能适应形势的需要。

（三）社区管理方面

1. 经费紧张问题突出。社区承担着平安建设、民政低保、劳动保障等大项工作及政府各职能部门临时安排的各种普查、统计、普法、医保、社保等行政事务，仅靠街道划拨的人员经费难以满足。

2. 服务能力有待提升。当前，社区工作人员远未达到每万人配备18名社区工作者的标准，在城区开展外来人员排查、安全检查及网格化管理等工作存在较大困难。此外，部分社区工作人员缺乏一定的专业知识，解决问题和统筹协调能力不强，服务能力亟待提升。

3. 权责利不相匹配。按属地管理原则，大量业务工作由街道负总责，但街道的履职资格、人员力量、技术能力等未能有效匹配，有时会出现街道“看得见无权管”、部门“有权管看不见”的情况，造成街道面临考核检查项目多、签订责任状多、履职履责效果不佳等问题。

（四）资源保障方面

1. 装备保障不够充分。以执法大队为例，目前尚未配备专门执法车辆和执法记录仪等基础工作设备，开展执法工作规范性不足。

2. 人员薪资与乡镇差距较大。2个街道均为涉农街道，在服务县委、县政府中心工作方面与乡镇并无不同，但街道人员无乡镇补、事业人员无交通补，与乡镇机构改革后工资待遇相差较大，不利于调动工作积极性。

三、意见建议

（一）健全机构编制资源保障机制

街道工作点多线长面广，但人员编制紧张，

要统筹考虑街道任务量与编制资源的匹配程度。建议上级机构编制部门采取“减上补下”方式，向基层提供编制支持，增加街道机构编制资源，探索拓宽街道人才晋升渠道，建立工作岗位与等级相结合的职业发展体系，激发干事创业热情，提升基层治理效能。

（二）健全综合行政执法联动机制

明确县级业务主管部门与街道在信息共享、执法协助、业务培训、技术支持、举报受理、线索移送等方面的协作配合责任。统筹辖区内派驻机构和执法力量，实行联合执法，将发生频次较高、与人民群众生产生活密切相关且适宜基层执法的事项，交由街道综合行政执法队伍直接承担，并接受上级主管部门的业务指导和监督，强化执法协作。

（三）健全街道统筹协调工作机制

规范落实属地管理工作要求，全面清理县级与街道签订各类责任状，严禁以分解下达指标、考核验收等形式，将县直部门责任转嫁给街道承担。需要多部门协同解决的问题，建议采取“街道吹哨、部门报到”的模式，由街道对职能部门派驻机构进行统筹协调、考核督办，实现街道权责一致、统筹有力。

（四）健全街道财政经费保障机制

制定实施统一的街道预算管理基础项目和标准，完善政府购买服务的范围、方式和绩效管理机制。建议上级部门统筹考虑涉农街道与乡镇之间的工作异同，参照同工同酬原则合理调整涉农街道人员薪资。同时，加大社区投入，将社区人员工资及工作经费列入年度预算，建议社区人员工资参照农村干部工资管理制度按期足额拨付，不断完善社区工作者工作机制。

（作者系博爱县委编办主任）

责任编辑 石艳艳

以数字化规范权力运行研究

——基于河南的实践与思考

卢晓蕊

(河南牧业经济学院 马克思主义学院, 河南 郑州 450044)

摘要: 数字时代的到来, 为制约和监督权力运行提供了新的思维、方法和技术, 以数字手段规范权力运行成为一种新趋向。河南省用清单管理明晰权力设定、用在线平台固化权力运行、用数据共享规范权力行使、用数字监督推动权力可溯, 在运用数字化规范权力运行方面取得了积极成效。但在理念思维、权力范围、平台功能、数据共享等方面也面临问题困境, 需要进一步提升数字素养、拓展权力事项清单体系、搭建全省一体化纪检监察平台、加快推进数据共享赋能、切实守牢数据安全底线。

关键词: 数字化; 大数据; 行政权力; 反腐败

中图分类号: D262.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)12-0025-04

一、研究背景与文献综述

党的十八大以来, 健全监督体系, 加强对权力运行的制约和监督, 让权力在阳光下运行, 是我们党在反腐败斗争中取得的重要经验。习近平总书记在2022年6月中共中央政治局第四十次集体学习时强调, 要加深对新形势下党风廉政建设和反腐败斗争的认识, 提高一体推进不敢腐、不能腐、不想腐, 全面打赢反腐败斗争攻坚战、持久战。如何加强对权力运行的制约和监督, 一体推进不敢腐、不能腐、不想腐, 成为各级党委政府必须面对和回答的时代课题。互联网、大数据、云计算、人工智能等新一代信息技术的迅速发展和应用, 为制约和监督权力运行提供了一种新的思维、方法和技术。学术界已有的研究总体

上呈现出三大视角: 一是数字技术视角, 重点研究制约权力运行的数字技术和模型。如李成言、庄德水对制约权力运行的技术手段进行了研究, 指出可以从预警技术、监控技术、管理技术、测评技术等方面对反腐技术进行创新^[1]。二是监督模式视角, 通过对各地大数据监督的具体做法进行实证分析, 梳理出不同的大数据监督模式。如宋伟、邵景均梳理出大数据监督的精准公开模式、关联预警模式、智能管理模式、评估测量模式等^[2]。三是核心领域视角, 以智慧纪检监察为突破口进行研究。如曾智洪、陈煜超、吴金群厘清了智慧纪检监察的概念意涵和基本框架, 刻画了智慧纪检监察的实践图谱, 并基于智慧纪检监察的治理反思提出其优化策略^[3]。吴金群、曾智洪、游晨对由大数据中心、云计算平台、业务应

收稿日期: 2023-06-28

作者简介: 卢晓蕊(1981—), 女, 河南濮阳人, 河南牧业经济学院马克思主义学院讲师, 硕士, 研究方向为中国特色社会主义理论、行政体制改革等。

用模块、协同治理机制、基础设施、技术保障和法律制度等共同构成的智慧纪检监察模式进行了研究^[4]。在实务界，地方和部门也开始积极运用数字技术探索开展对权力制约和监督的具体路径，取得了明显成效，但也存在一些问题和困境。因此，加强对数字化规范权力运行的研究，已经成为具有时代意义的重要议题。

二、河南运用数字化规范权力运行的实践探索

近年来，河南省大力实施数字化转型战略，加强数字政府建设，积极探索运用大数据、云计算、人工智能等现代数字技术手段，不断倒逼行政权力依法行使、阳光行使、秉公行使、廉洁行使，推动把行政权力关进数据的笼子。

（一）用清单管理明晰权力设定。河南省按照“法定职责必须为、法无授权不可为”的原则，探索将权力运行的各领域、各阶段以清单形式固定下来并通过信息化平台公之于众，推进“清单之外无审批”。一是建立政务服务事项基本目录。编制公布河南省政务服务事项基本目录，将省市县乡村五级政务服务事项全部纳入目录清单管理，并进行动态调整。二是统一政务服务事项清单要素。在全国率先推行事项名称、设定依据、办理条件等32个要素全省统一，推进事项同要素管理、同标准办理。省级统一制定事项要素模板，用信息化手段固化改革成果，在省一体化政务服务平台发布省市县三级办事指南37万份、乡村两级办事指南197万份。三是推行“一张清单”统一监管。依托省“互联网+监管”系统编制监管事项目录清单，梳理法律法规规章2385部，拆分法条22.8万条，推动监管事项与行政执法事项、随机抽查事项等有效衔接。四是制定实施市场准入负面清单。以清单方式明确列出禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等，清单以外的领域各类市场主体皆可依法平等地进入，明确企业“法无禁止皆可为”，有效压缩寻

租空间、激发市场主体活力。

（二）用在线平台固化权力运行。河南省依托全省一体化政务服务平台，以信息化平台固化行政权力事项运行流程，压缩吃拿卡要、权钱交易等暗箱操作的机会和空间。一是强力推进“一网通办”。建成覆盖省市县乡村五级的河南政务服务网，全省政务服务事项基本实现网上可办。打造河南政务服务移动端“豫事办”，注册用户数突破7600万，上线共计6700项应用，社保、医保、公积金、高考成绩查询等高频民生事项实现掌上办。二是优化审批服务流程。依托一体化政务服务平台持续推进“四减一优”（减环节、减材料、减时间、减跑动，优流程），省本级行政许可事项办结承诺时限平均压减超过70%，不见面审批事项比例达到90%以上。三是加强重点领域平台建设。针对项目、工程、招投标等潜在廉政风险重点领域，建成运行省投资项目在线审批监管平台、省工程建设项目审批管理系统、省公共资源交易平台，推行项目网上统一申报、统一受理、统一办理，有效消除了重点领域廉政风险。

（三）用数据共享规范权力行使。河南省积极运用数据共享推动申办双方不见面、审批过程按数字程序进行，使权力运行全程数据化、透明化，减少自由裁量权和人为操作空间。一是推进“极简审批”全覆盖。以后台数据共享推进政务服务事项线上集成化办理，企业开办、不动产登记、人才服务、水电气暖过户等495个事项实现“一件事一次办”。二是推进“免证可办”全覆盖。通过居民身份证、营业执照、不动产登记证明、医保凭证等电子证照应用，推动社保卡申领、电力开户、涉企不动产办理等129个事项实现“免证可办”，群众办事不需要现场提交纸质证明材料。三是推进“免申即享”全覆盖。各地通过搭建平台、梳理政策、数据共享、智能分析、精准匹配，积极探索推进惠企政策、惠民政策“扎口发布、套餐配送、点单直达、政策秒兑”，变“人找政策”为“政策找人”“免申即享”。

(四) 用数字监督推动权力可溯。河南省积极探索智慧纪检平台建设,完善大数据监督和技术反腐体系,运用大数据研判工作动向,助力提升监督效率和反腐能力,推动权力运行可督可溯。一是搭建智慧纪检平台。如开封市纪委监委搭建“亲清连线·廉通企业”平台,开通“廉通企业”“汴捷查询”“清廉矩阵”三个模块,接受办理各类咨询、投诉192件^[5]。鹤壁市山城区建立智慧纪检监察平台,设置政治监督、民生监督、作风监督、巡察监督、亲清政商、智慧党建6个功能模块,整合全区民生资金、村级“三资”、公车系统、党员干部信息等数据资源,让小微权力运行和日常监督全程可视可见可查^[6]。二是强化数据分析比对。对财政、税务、审计等数据进行综合分析和比对碰撞,将传统“串部门、查台账”的工作方式升级为“从数据中查事查人”,为主动监督、精准监督提供数据支撑。如郑州市纪委监委借助“1+N+E”智慧监督平台与社保、民政、司法等部门数据进行碰撞,筛选出19类25366条存疑参保人信息,已追缴120.81万元^[7]。三是开展政务服务电子监察。建立政务服务电子监察系统,根据系统数据对各地各部门政务服务办事慢、违规办理等现象进行预警提醒或发放红牌等操作,倒逼各地各部门提高办事效率。

三、面临的问题和困境

运用数字技术规范权力运行已成为不可阻挡的潮流和趋势。然而,当前河南省在以数字化规范权力运行过程中,还存在诸多方面的问题,制约大数据反腐应有效能的发挥。

(一) 数字思维尚未真正树立。一些部门工作人员对大数据时代已经到来的思想准备不足,仍然习惯于传统行政管理方式,工作中纸来纸往,网上办事、网上服务、网上审批、网上管理的意识和能力不足。纪检监察机关取证手段大多凭借“跑断腿、磨破嘴、敲坏门”,执纪调查案源渠道较窄,监督执纪问责时间长、成本高。

(二) 权力事项尚未全部纳管。当前各地各部门发布的事项清单主要以外部行政权力的管理、规范和行使为主,尚未对集体重大决策、人事调动、资金使用等政府内部权力运行的事项实施清单化、标准化;惠企惠民政策、奖补资金申请、政策性扶持等助企纾困事项清单化动力不足,覆盖范围仍然不够全面;一些已有的事项清单同一权力事项在不同清单中的要素内容、运行流程等不尽一致,绩效评估无法进行标准化管理。

(三) 专业平台功能有待拓展。各地探索建立的平台多数是以监督某个领域或实现某项功能为核心的,缺少以省级区划为单位进行总体规划,缺少系统化的大监督平台。已建智慧纪检监察平台存在着系统架构不一、网络环境不一、数据标准不一,数据采集更新频率各异、网络不互联互通、网络安全和数据安全防护标准不统一等问题,未形成权威、全面、统一的权力运行监督平台体系。

(四) 数字赋能作用发挥有限。各地各部门之间数据的流动性与可获取性低,拥有数据的单位因数据隐私性、敏感性和安全性等,对拥有的数据不愿共享、不敢共享,共享数据的碎片化现象普遍存在。不同部门的业务系统技术路线五花八门、数据接口标准各异,导致互联互通难、数据共享难,部门间数据无法统一开发利用,并且数据真实性、准确性制约数据应用,不能完全满足数据对权力制约监督赋能增效的需要。

四、提升的路径与思考

在数字时代,如何运用大数据提升工作效能已成为摆在各行各业面前的“时代之问”,结合河南实践探索和外省经验,对运用数字化规范权力运行提出以下思考和建议。

(一) 大力提升数字素养。运用数字化规范权力运行,需要各级党政机关深入贯彻习近平总书记关于网络强国的重要思想,将获取数据、分析数据、运用数据作为领导干部的基本功,增强利用数据推进各项工作的本领^[8]。要按照国家加

强数字政府建设的要求,把提高领导干部数字治理能力作为各级党校(行政学院)的重要教学培训内容,持续提升干部队伍数字思维、数字技能和数字素养,以更好地运用数据为群众和企业提供优质服务、对权力进行高效精准监督。同时,也要提升全民数字素养与技能,让每一位公民习惯于运用数字化方式办事、监督,倒逼政府部门认真履职、规范执法、优化服务。

(二) 拓展权力事项清单体系。要进一步拓展权力清单的范围,将人事、外事、财务、政府投资项目、机关事务管理等政府内部权力事项,行政决策、行政规划等抽象的行政权力,以及党委、人大、政协、法院、检察院、群团组织、公共企业(如水电气暖)等领域的权力,全部纳入清单管理,并固化到相应的信息化平台上。同时,要充分利用大数据的方法和技术优化权力运行流程,制作权力运行流程图,明确每一项职权的办理主体、条件、程序、时限和责任等,实现大数据精准监督权力运行全过程^[9]。

(三) 搭建全省一体化纪检监察平台。推动信息技术和纪检监察业务深度融合,按照一体化统筹建设的思维,搭建覆盖省、市、县、乡村五级的全省一体化智慧纪检监察平台,按需接入各地各部门网上审批、网上执法、网上监管、网上

监督等各类系统,使权力运行全程数据化,实现权力监督的常态化、规范化。探索统一门户、系统集成和平台整合的智慧纪检监察模式,建立完善比对分析、智能匹配、自动识别等模型算法,做到问题自动发现、监督全程跟进,提高纪检监察效能。

(四) 加快推进数据共享赋能。建立清廉河南数据库,积极构建涉企惠民资金发放监控模型、微腐败评估模型、社会关系与行为痕迹分析模型等,科学监测、有效防范廉政风险。建立权威高效的数据共享协调机制,按照“共享是原则、不共享是例外”的原则,着力打破数据壁垒和信息孤岛,推动实现廉政治理相关数据汇聚融合、按需共享、协同治理,为建设数字政府、清廉政府提供有力数据支撑,切实把权力关进“数据”的笼子。

(五) 切实守牢数据安全底线。在运用数字化规范权力运行的同时,要高度重视数据安全问题,严格落实国家网络安全、数据安全相关法律法规,全面构建制度、管理和技术衔接配套的安全防护体系,进一步健全个人信息的收集权限、使用权限、法律责任及个人隐私保护等制度体系,加强安全态势感知分析,强化日常防护,提升监测、预警和应急处置能力,守牢数据安全底线。

参考文献

- [1] 李成言,庄德水.论反腐败改革进程中的反腐技术创新[J].广州大学学报(社会科学版),2010(9):5-10.
- [2] 宋伟,邵景均.基于大数据的廉政监督模式与发展趋势分析[J].中国行政管理,2019(7):27-29.
- [3] 曾智洪,陈煜超,吴金群.智慧纪检监察:概念框架、实践图谱和优化策略[J].电子政务,2020(8):102-112.
- [4] 吴金群,曾智洪,游晨.廉政治理的技术应用及超越:系统集成的智慧纪检监察模式研究[J].党政研究,2020(6):15-25.
- [5] 侯春跃,王晓晓.河南纪检监察机关紧盯重点难点堵点 一线监督优化营商环境.[DB/OL].(2021-06-16)[2023-06-27].https://kjt.henan.gov.cn/2021/06-16/2164851.html.
- [6] 李辉,张宇鹏,耿非凡.鹤壁市山城区纪委监委建设智慧纪检监察平台大数据推动监督提质增效.[DB/OL].(2021-09-14)[2023-06-26].https://share.hntv.tv/news/0/1437607428099883010.
- [7] 侯春跃.河南:多部门协同联动 细挖严查社保基金蛀虫.[DB/OL].(2022-08-22)[2023-06-24].https://www.hnsjw.gov.cn/site-sources/hnsjct/page_pc/jdzjzfyw/gnyw/articlefe712567dbfe4656bd9af916ebc6abcf.html.
- [8] 习近平:审时度势精心谋划超前布局力争主动 实施国家大数据战略加快建设数字中国[N].人民日报,2017-12-10(1).
- [9] 谭海波,蒙登干,王英伟.基于大数据应用的地方政府权力监督创新:以贵阳市“数据铁笼”为例[J].中国行政管理,2019(5):67-71.

责任编辑 刘 钊

把准节奏 掌握方法 不断提升机构编制监督检查水平

薛雪玲

为深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制监督检查工作办法》，充分发挥机构编制监督检查工作围绕中心、服务大局的保障作用，洛阳市委编办聚焦“事前、事中、事后”三个环节，通过正本清源、“触角”前移、结果运用等管控手段，创新监管方式，完善监管链条，推动机构编制监督检查工作走深走实。

一、注重正本清源，筑牢事前预警“防火墙”

一是盯住关键少数。主动与市委组织部、市委宣传部、市委党校沟通，将《中国共产党机构编制工作条例》《“三定”规定制定和实施办法》《机构编制监督检查工作办法》等内容，纳入党委中心组年度学习计划，纳入党校领导干部进修班、中青年干部培训班课程和公务员培训计划，实现领导干部带头学，青年干部全覆盖，促进机构编制法规政策入脑、入心、入行，不断强化机构编制法治意识、“红线”意识，筑牢机构编制法治纪律不能违、不敢违的思想防线；健全部门协调联动机制，将遵守机构编制纪律纳入部门（单位）处级新任职主要负责同志，组织、编办、财政、人社等部门领导班子成员以及负责机构编

制工作的领导干部任职谈话内容，进一步增强机构编制纪律宣传教育工作合力，促进“关键少数”带头执行机构编制政策规定，自觉维护机构编制纪律的权威性和严肃性。

二是突出能力提升。坚持“党建+业务”同谋划、同部署，依托“五星支部”创建，精心打造“编办讲堂”党建品牌，将《中国共产党机构编制工作条例》及其配套法规制度等内容，融入编办工作日常，以室务会、组织生活会、干部会为载体，通过领导干部领学、集中交流研讨等方式，组织深学精读，让全体干部准确把握机构编制法规文件精神，成为抓好监督检查工作的行家里手。把每年的1月份定为“条例法规月”，将党的十八大以来中央出台的监督检查规范性文件汇编成册，发给县（区）委编办和市直部门主要负责人，组织“机构编制工作常识100问”知识竞赛，广泛开展“学条例、用条例”活动；协调司法局，将机构编制法规和典型案例纳入普法宣传内容，利用《洛阳日报》、机构编制网、微信公众号等信息平台，通过线上法规知识宣传、线下实地互动等方式，多角度、多样化地面向社会宣传机构编制工作。举办业务沙龙，每月选取一个突破口，由业务科长或业务骨干定期传经送宝，提

升整体业务水平。主动适应机构编制审计常态化、规范化发展需要，组建全市机构编制审计队伍人才库，定期开展工作培训，以干部政策法规运用能力的提升筑起机构编制纪律的“防护网”。

三是注重建章立制。持续强化“组织口”意识，进一步修订完善《中共洛阳市委机构编制委员会工作规则》《中共洛阳市委机构编制委员会办公室工作细则》等管理制度，细化了动议、论证、审议决定和组织实施四个环节的申报要件、工作流程等具体要求，建立健全机构编制日常工作法定化长效机制。出台《洛阳市机关事业单位机构编制实名制管理暂行办法》《洛阳市直机关事业单位“三定”规定履职评估办法(试行)》《洛阳市市直行政事业周转编制使用管理暂行办法》等制度，制定《机构编制报告制度实施办法(试行)》《机构编制信访举报受理办理工作规则》《全国机构编制核查暂行办法》等操作细则，形成以《中国共产党机构编制工作条例》为核心，以规则规定、办法细则等各项制度为配套的机构编制制度体系，为各项工作科学运行、规范开展提供有力的制度保障。建立健全情况通报、信息共享、线索移送、整改反馈等工作机制，加强与纪检监察、巡视巡察和组织、人事、财政、审计等部门的协作配合，适时开展联合督查，防止“三超两乱”“吃空饷”等行为发生，构建起内外监督的“防火墙”，从源头规范机构编制管理工作。

二、坚持“触角”前移，打好事中监管“组合拳”

一是深入一线搞调研。把监督融入日常，“触角”延伸一线，紧扣市委中心工作，聚焦乡镇管理体制机制改革、职责运行动态监管、规范编外人员管理等改革重点和关键问题，通过建立课题负责、调研联系点、调研成果奖励等制度，分层级、分任务确立了33个年度课题研究清单，印发了《全市机构编制系统大兴调查研究实施方

案》，努力推动调研大氛围、大合力的形成，以此保证决策的科学性、持续性。采取班子成员带队、现场蹲点调研和“四不两直”等方式，深入部门、社区、医院、学校、乡镇(街道)等一线，综合运用座谈访谈、问卷调查、蹲点取样、统计分析等形式，把全市所有机关事业单位“体检”一遍，将“决策之前，调研先行”落细落实。注重将调研成果运用于指导工作、制定政策，聚焦绿色低碳高质量发展，自觉把调研工作置于机构编制工作全局中谋划，从体制机制、机构职能上把加强党的领导落实到各领域各环节，将具有指导意义和参考价值的调研成果转化运用于出台相关政策规定，以解决当前工作中存在的突出问题。今年以来，洛阳市委编委会先后研究机构编制工作3次，专题听取工作汇报7次，研究重大机构编制事项12项，统筹解决了产业发展、城市提质、乡村振兴等3项重点工作中的体制机制问题。

二是跟踪问效抓评估。总结历年评估经验，对照省委编办《机构编制执行情况和效益评估试点工作方案》和《机构编制执行情况和效益评估指标参考样式》，针对单位自评环节探索设计了职能配置、职责履行、机构设置与内部运行、制度执行等8个一级指标，以及相对应的职能配置合法合规度、内设科室协调配合度等38个二级指标，针对实地核评环节分层次制作了《机构编制执行情况与使用效益调查问卷》，进一步优化调整评估指标体系。坚持“从严、精准、务实、统筹、高效”的评估原则，在对象选择上侧重于平时易出现职能交叉、涉及重塑性改革以及日常工作中发现问题线索的部门，结合党政机构改革调查摸底、部门权责清单与核心职能优化调整、事业单位法人“双随机、一公开”开展，重点围绕“部门职责履行、权责清单运行、协作配合机制运行、编制执行、重点工作落实”等五个方面，确立年度评估的重点领域、关键环节、热点事项，适时开展年度机构编制执行情况和使

效益评估。评估报告完成后，及时将评估结果书面报与市委编委领导阅示，作为改进机构编制管理、优化编制资源配置的重要依据，并书面反馈给被评估部门，要求限期做好整改落实，进而为新一轮党政机构改革凝神聚力。

三是畅通渠道严信访。将党管机构编制原则贯穿信访举报工作各方面和全过程，简化工作流程，优化工作机制，强化工作指导，及时受理和回复群众反映的情况和问题，不断提高工作质量和群众满意度。建起集电话、信访、网络三位一体的“12310”电话举报受理平台，设立举报信箱，每周开启一次；开通信访专用热线，设置“12310”标准指导用语，24小时录音接听；开设“12310”网络平台，将受理范围及填报方式模版化处理，方便举报人规范填写。坚持“接诉即办、办则必结”，按照机构编制管理权限，分级受理各类信访举报。对已经受理的信访举报，自受理之日起30日内办结，情况复杂的，按照信访工作有关规定适当延长办理期限，并及时向信访人或者举报人进行说明；对不涉及机构编制举报受理范围的，耐心做好解释说明，并视情告知相应受理部门和沟通途径。今年以来，共受理各类信访举报3起9人次，均做到了事事有回音、件件有结果。

三、强化结果运用，善用事后溯源“服务器”

一是严格落实报告制度。重视发挥机构编制重要事项报告制度管根本、管长远的作用，年初及时向上级编委报告机构编制情况，并抓住党委政府换届、编委领导调整等时机适时向市委、编委报告机构编制情况。注重制度约束、规范运行，将《机构编制报告制度实施办法(试行)》纳入市委年度主要报告事项范畴，对责任主体、报送时间详细明确，要求14个县(区)委编委、2个经济功能区党工委、80个市直党组(党委)每年1月31日前向市委编委上报完成情况。区分定性、定

量两个目标，将报告事项目标化管理，对于“执行法规政策、落实重大改革、完善体制机制、优化资源配置、查处违纪违法、创新工作实践”这类定性指标，重点考察主观是否有所作为，工作成效是否明显，做出“好、中、差”评价；对于“权责清单、机构限额、领导职数、编制总量”这类定量指标，比照群众诉求办理情况公示、机构编制实名制数据库，实行“亮黄灯”或“亮红灯”预警。强化报告结果运用，区分县(区)、市直单位两个层面，认真审核每一份报告，综合分析评判各地各部门党委(党组)履职尽责情况，经验做法被认定后予以推广学习，意见建议界定责任后拿出具体反馈意见。通过定性定量分析，从面上掌握全市每个年度机构编制工作运行状况，据此制定下一年度机构编制工作要点。

二是用好用活机构编制核查。突出核查数据的基础性、核查问题的导向性、核查机制的长效性，始终以“盘家底、摸实情、夯基础”为目标，定期与组织、人事、财政等三部门进行数据比对，发现不符及时更正，源头把好机构编制审批关。对核查发现出的问题，实行台账化、清单化管理，属于历史原因的明确整改时限，属于政策原因的确定过渡期限，实时跟踪督导，定期整改销号。建立“三个必查”长效负面信息反馈机制，收到单位请办事项，必先核查该单位基本情况是否与实名制系统相一致，是否存在机构编制涉改未改问题，是否有“条条干预”主客观过失或过错，审核通过后方可进行下一步。在此基础上，依托核查结果，深化统计分析报告，从供给与需求、整体与局部、存量与变量等角度着手，找准编制管理中存在的深层次矛盾和问题，提出下一步探索和解决的具体思路，提升数据分析研判能力。同时，注重机构编制配置及使用、人员力量配备及结构等核查数据利用，将核查结果作为日常审核审批、周转池使用论证的重要依据，提升机构编制部门科学配置资源、服务中心大局

(下转第36页)

“全周期管理”贯穿反腐败全过程 做实巡察“后半篇文章”

——以焦作市温县为例

冯国杰

巡视是推进党的自我革命、全面从严治党的战略性制度安排。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视巡视工作，不断推进巡视理论创新、实践创新、制度创新，巡视制度十年磨一剑，成为党之利器、国之利器。党的二十大对巡视工作作出新部署，强调发挥政治巡视利剑作用，加强巡视整改和成果运用。习近平总书记二十届中央纪委二次全会上强调，要把巡视利剑磨得更光更亮，勇于亮剑，始终做到利剑高悬、震慑常在，为新时代巡视工作深化发展指明了前进方向、提供了根本遵循。2022年6月，习近平总书记在中共中央政治局第四十次集体学习时强调：“用‘全周期管理’方式，推动各项措施在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在工作成效上相得益彰。”近年来，温县坚持把巡察、整改一体谋划，用“全周期管理”方式贯穿反腐败全过程，坚持问题导向，坚持以人民为中心，把发现问题、整改问题和完善基层治理结合起来，探索建立巡察整改促进和评估办法，做实巡察“后半篇文章”。

一、主要举措及成效

（一）统筹谋划，构建巡察整改“一体化”格局

一是在组织领导上高位推动、顶层发力。一

段时期以来，很多单位对巡察整改重视不够。部分乡镇(街道)党(工)委认为巡察整改是纪检部门的事情，简单安排给纪委书记了事，导致巡察整改的质量不高。为督促各级党组织书记认真履行第一责任人责任、层层传导压力，温县制定《温县县委巡察整改工作书记约谈制度》，把巡察整改列入书记工程，由党委书记亲自组织实施、推动落实。对不重视巡察整改工作、走过场、敷衍应付的相关单位和责任人，必要时启动书记约谈程序，情节严重的，进行责任追究。县委第十一轮巡察，对巡察问题突出和整改不力的5个乡镇，县委提议启动书记约谈机制，面对面约谈5名乡镇党委书记，使他们在“红红脸，出出汗”中增强了管党治党的主体责任，在全县传导了全面从严监督的压力，收到了良好的政治效果。

二是领导小组及时跟进，强化组织实施责任。以书记约谈制度为核心，县委巡察工作领导小组及时跟进，建立并落实《县委书记专题会、县委常委会听取上轮巡察整改综合情况汇报制度》《县级干部对巡察整改报告签字备书制度》《巡察反馈问题抄报清单和督办落实制度》等配套制度，进一步推动整改任务落实。县委巡察工作领导小组对巡察问题突出的县发改委、县人社局、县城管局进行了提醒谈话，进一步压实被巡察单位巡察整改主体责任。

三是组建与被巡察党组织同频共振、同向发力的联动机制。把思想政治工作贯穿巡察全过程。注重巡前讲党课，加强与党员群众的对话交流，凝聚思想共识，让干部群众成为问题的发现者、巡察的参与者和受益者，拓宽问题和线索来源渠道。被巡察单位班子成员、业务骨干为巡察干部讲业务和风险点，从业务风险点检视自身。截至目前，温县县委巡察办已为全县300余家被巡察单位巡前上党课70余场，覆盖3500余人次。注重巡中与班子成员和重点人群的对话交流，发挥“关键少数”引领作用。在巡察过程中，与被巡察单位领导班子成员“面对面”“一对一”进行思想交流，强调政治标准和政治要求，督促班子成员带头查找自身存在的问题，带头如实向巡察组反映情况，在自觉接受巡察监督上作出示范表率。注重巡后与被巡察党组织主要负责人的对话交流，压实管党治党责任。巡察组组长与被巡察党组织主要负责人思想政治沟通的目的是共同研究、同题共答，使被巡察单位将顽疾、痼疾，自己平时不易触碰、不敢触碰的矛盾，主动讲给巡察组，做到即知即改、立行立改、全面整改。尤其在巡察反馈前，巡察组在重大判断、重要问题上充分听取单位“一把手”意见，做到实事求是、准确客观，真正把巡察成果转化为推动工作的强大动力。

（二）压茬推进，打造“闭环式”整改布局

一是注重边巡边改，提升巡察质效。把发现和解决问题作为巡察工作的生命线。巡察期间，发现并推动解决了一大批惠农惠民政策难落实、基层党组织建设涣散等发生在群众身边的腐败和作风问题。同时，紧盯党组织书记这个第一责任人，对80%以上的问题直接交办，对问题扭住不放、一抓到底，倒逼党委党组扛稳管党治党的政治责任。如在十三届首轮涉粮巡察中，针对发现的温县粮食和物资储备中心固定资产管理不到位、家底不清、权属不明问题，制定完善了《温县国有粮食购销企业“三重一大”事项报备制

度(试行)》《“三重一大”集体决策事项备案登记表》等6项制度，被巡察单位立巡立改、集中整改，达到“巡”与“改”紧密衔接，取得立竿见影的巡察监督成效。

二是整改中期提醒，压实整改责任。在巡察整改中期。县委巡察机构成立整改提醒工作组，对巡察整改进行中期提醒，进一步压实被巡察单位整改责任。巡察中创新了“听查看问访”工作法，听整改汇报促短板弱项落实，查是否存在纸上整改、表面整改，看整改成效促能力作风转变，问制度落实促“长久立”见效，访被巡察组织重点难点问题整改情况，着力增强巡察实效，巩固深化整改成果。

三是压茬推进巡察整改，有形有效相统一。按照两个月开展一轮巡察、一个月督导上轮巡察整改情况的巡察节奏，压茬一体推进巡察与整改，做到“找问题”与“改问题”兼顾，制定了《温县巡察整改督查督办工作细则》、巡后评估等机制。按照“谁巡察，谁督查”的原则，县委巡察办联合县委巡察组、县纪委、派驻纪检组组成巡察整改督查组，对上轮巡察整改情况进行回访督查。回访单位和问题总量不少于三分之一，根据整改率和巡前巡后的变化进行综合评估，分出“好中差”，督查结果在县委常委会议和书记专题会上通报。通过集中督查、暗访回访、晒整改“成绩单”等方式，及时跟进督促被巡察单位整改问题，实现“巡”“改”无缝衔接，有效解决重巡察轻整改问题。

（三）成果运用，积极融入“促发展”大局

加强巡察整改落实和成果运用，把发现问题、整改解决问题和完善基层治理结合起来，推动巡察监督、整改、治理有机贯通。

一是三级抄报，形成整改合力。巡察反馈后，县委巡察办把所有问题进行梳理汇总、列出清单，分别抄报分管县级领导干部、县直有关部门和被巡察单位，形成齐抓共管的整改合力。对分管县级干部，按照抄报的问题清单，在整改期

限内重点关注、挂牌督办。对问题涉及的县直有关部门，印发“巡察建议书”，对个性问题精准施治，补上漏洞缺口；对共性问题及时向县委、县政府提出建议，推动建立完善相关制度，补齐工作中的短板，形成工作合力。对被巡察单位，“一把手”要履行好巡察整改第一责任人责任，把整改当作“书记工程”，把反馈的每一个问题都整改到位。近年来，在每轮巡察结束后，都对发现的主要问题进行了综合梳理。对基层党组织建设、意识形态、民生领域等260多个共性问题拉出清单，共印发“巡察建议书”21份，按分工分类向10名分管县级领导、29个县直有关部门进行抄报，推动了全县农村“三资”监管、基层党员日常管理等10多个领域的20多项制度改革。

二是系统施治，建立“贯通促改、共通共享”的整改治理机制。在巡察村居时，建立上下联改机制，坚持“乡村吹哨、县直报到”，对巡察乡镇和村发现的问题进行梳理汇总，列出共性问题清单，贯通巡察整改和组织、纪检、宣传、民政等部门系统集成整改。如温县县委第十二轮巡察发现，少数乡镇存在违规办低保问题，县委巡察办向县民政局发送了“巡察建议书”，并把问题抄报给分管副县长，督促全面核查、严格监管、完善制度，被巡察单位和相关县直部门同步整改、以巡促改、专项整治。针对巡察发现的一些乡镇党委履职能力不强、农村党支部软弱涣散、“四议两公开”执行不规范等问题，抄报组织部门，由组织部门狠抓党组织标准化、规范化建设，建立了乡镇党委书记轮训、《温县基层民主科学决策》、乡村党组织书记述职评议考核、民主评议等制度，对乡镇党委、农村“两委”干部的履职情况定期进行综合评估，用务实管用的制度机制为乡村振兴提供坚强保障。

在巡察县直部门时，建立贯通促改机制，进一步推动改革、促进发展，把巡察整改与县委编办职能贯通，有效助推全县经济发展提质提速。

在工作实践中，结合巡察发现的涉及优化营商环境、安全生产等问题，推动将优化营商环境和社会信用建设中心调整为正科级；整合失业保险、机关事业单位养老保险、城乡居民社会养老保险、工伤保险等社会保险经办机构，组建社会保险中心，大力提升服务质效，全面提升社会保障水平，为全县人民群众提供更加高效、便捷、优质的服务，不断提升人民群众的获得感和幸福感。同时，依托太极拳发源地、“四大怀药”之乡等资源，重塑“温麦良种”品牌等，对发现的机构不运行、职责不履行的问题，县委巡察办积极联动县委编办沟通核实后，纳入改革范围，统筹解决。

三是注重协同联动，增强以巡促建、以巡促治的深入性。深刻把握“深度参与”的内涵要求，不断加强与组织部、宣传部协作配合。同时加强与审计、财政、信访、统计等部门多方监督的贯通融合，发挥巡察综合监督平台作用。县委巡察机构与县委宣传部、县委组织部紧密结合，选派业务骨干针对被巡察单位在意识形态、党建方面存在的问题进行指导，了解被巡察单位在意识形态领域和党的建设方面需要监督的重点内容。巡察期间，县委宣传部选派专人全程参与巡察，巡听旁听被巡察单位的党组理论学习中心组学习情况。近期，县委巡察办与县委组织部结合，梳理了近三年巡察发现的党建方面问题，制定了党建问题负面清单21项，由县委组织部牵头在全县范围内开展县直机关巡察反馈党建问题专项整治活动，由县纪委牵头在全县范围内开展“第一议题”专项整治活动，真正实现监督、整改、治理有机贯通，充分释放了巡察监督的效能。

二、存在的问题

（一）巡察质效不高，政治巡察不够有力

巡察组对一些被巡察单位职能责任研究不深、不透，不善于从政治上观察和分析问题，对政治巡察要求把握不够精准，在了解问题、发现

问题、分析研究问题等方面还存在一定差距，不能从政治高度上分析问题。比如，对于巡察中发现的群众反映出行难、办证难、办证慢等问题，不是要巡察组去修路、办证，而是要巡察组盯住职能责任，盯住主体单位，推动问题解决。对一些权力集中、资金密集的重点领域和部门问题挖得不深、查得不透，以巡促治的效果不够明显。

（二）贯通融合不畅通，日常监督乏力

没有建立日常监督机制，存在日常监督整改职责不明确、衔接不紧密、督促不到位等问题。纪检监察、组织部门对一些单位的全面整改情况掌握不够透彻，只是常规性地督导巡察整改，没有抓住重点问题进行剖析，与纪检监察、组织等其他监督力量的统筹协作有待进一步加强。

（三）巡察整改不及时，重视程度不够

每一轮巡察结束，县委巡察组都会发现一批问题，但是对推动巡察整改的监督指导和跟踪问效不够，也没有安排专门的部门抓整改，个别被巡察党组织没有压实整改主体责任，存在质量不高、敷衍应付过关心态，对整改反馈问题一定程度上存在前紧后松现象，搞运动式、大水漫灌式整改，甚至一些问题边改边犯，造成巡察的震慑力随着时间的推移而递减。同时，没有将巡察整改与建章立制同步推进，缺乏系统观念，巡察整改与日常工作、全面深化改革、全面从严治党、班子队伍建设融合不紧密。如对于巡察中发现的“党员酒驾”问题和“四议两公开”“三重一大”制度落实不到位等问题，未能建立长效机制进行规范、堵塞漏洞，要实现巩固放大巡察成果、推动解决体制机制问题的巡察工作目标还需继续努力。

（四）巡察干部队伍编制不足，专业素质有待提升

巡察力量与任务不匹配。全县共349个巡察任务单位，现有巡察干部行政编制18名，平均每名巡察干部需要巡察19.3个单位，远高周边县每名巡察干部巡察15.7个单位的平均水平。特别是

村(社区)巡察时，存在其特殊性、复杂性，加上村(社区)任务量大，由于缺少有专业能力的巡察干部，发现村(社区)党组织深层次问题、典型问题较少，移交的问题线索可查性不强，巡察质效在一定程度上受到了影响。

三、下步对策建议

（一）持续深化政治巡察，推动巡察高质量发展

认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的二十大精神，准确把握内涵，落实上级党委和县委安排部署，坚决落实“两个维护”，拥护“两个确立”，不断增强“四个意识”。在具体工作中切实提高政治站位，持续深化政治巡察，严格按照《十三届温县县委巡察工作规划》高质量完成巡察全覆盖任务。

（二）探索巡督结合，用好巡察综合监督平台

健全与纪委监委、组织部、宣传部、审计局等部门协助配合机制，巡督结合、以督促改，做实做细日常监督，形成监督合力，提高整改实效，真正把持续抓整改的压力和信号驰而不息地传达到每个基层单位和党组织，促进被巡察单位改进工作，实现巡察效果最大化。

（三）强化整改和成果运用，做好巡察“后半篇文章”

建立巡察整改评估机制，一体推进巡察与整改。在推进巡察全覆盖过程中，定期对上轮巡察单位的整改情况进行回访，对巡察前后变化等情况进行综合评估，着力提升巡察全覆盖质量。发挥巡察标本兼治作用，对巡察发现的典型突出问题，向县委建议开展专项治理，抓严抓实，做好巡察“后半篇文章”，把巡察成果转化为治理效能。

（四）加强队伍建设，全面提升巡察规范化水平

一是提升人员工作能力。结合省委、市委巡视巡察培训工作，多措并举，加强政治理论学

习，加大业务培训力度，做到边巡边学、以巡促学，进一步提高巡察人员的政治理论素养和业务素质。二是用好巡察三支力量。建立巡察人才评价激励机制，完善常规人才、专业人才库建设，特别是财务人才库建设，在实践中锤炼党性、检验担当，激励政治过硬、有担当、有作为的巡察“铁军”成为巡察干部队伍中的标兵，充分发挥巡察的熔炉作用；完善巡察组长库，将基层经验

丰富、政治能力强的科级干部纳入人才库，为新时代巡察工作迭代升级提供人才支撑。三是加强巡察工作规范化建设。针对巡察工作薄弱环节，积极探索优化机制、完善制度、创新方式方法，固化工作成果，修订完善巡察工作规章制度。

（作者系温县县委常委、县委巡察工作领导小组组长）

责任编辑 石艳艳

（上接第31页）

的能力。

三是分类抓好问题整改。注重在薄弱环节、问题整改上下功夫，对机构编制信访举报、机构编制管理评估、机构编制核查和专项督查、机构编制报告、机构编制实名制管理、结合巡视巡察开展选人用人专项检查、审计监督等工作中的机构编制问题，按照类型、来源、后果、整改措施、整改期限、责任人等要素进行归档，分门别类建立问题整改台账，采取实地走访、座谈讨论等方式，跟踪督查整改，逐步整改销号，减少问题存量，打造“问题反馈—整改落实—台账销号”的管理闭环。以机构编制实名制系统为依托，采取定期检查、专项核查、随机抽查等方式，对机构设立、撤并调整、用编计划的审批及使用、人员出入编等工作进行实时督查，审慎甄别历史原因、机构改革原因、政策原因和个人原

因，精准靶向施策。对非政策性原因造成的超编、超职数单位实行编制锁定，人员只出不进；对因军转安置、机构改革、历史遗留等特殊情况导致的超编超配问题，严格编制申请计划审批，通过自然减员逐步消化或使用编制“周转池”解决，坚决遏制增量；对职能弱化或编制使用效益不高的单位，相应核减或调整其机构编制；对长期沉淀的编制撤销或收回，提升编制资源配置有效性和针对性；对暂时难以整改的问题，深挖问题根源，加强源头治理；对整改问题不到位、不彻底的，采取约谈、责令说明情况、下达整改通知单、冻结机构编制事项等处理措施，切实维护机构编制纪律的权威性和严肃性。

（作者系洛阳市委组织部副部长、编办主任）

责任编辑 石艳艳

推动基本养老服务高质量发展的有效途径

董立仁¹,李婷²,乌仁塔娜³

(1.a.新疆政法学院马克思主义学院;b.河南省委党校公共管理教研部,河南郑州450002;2.江西省商务经济发展研究院,江西南昌330046;3.新疆政法学院马克思主义学院,吉林白城832003)

摘要:当前我国人口老龄化进程不断加快,呈现具有少子化、区域人口增减分化的趋势等特征。在中国式现代化的新征程中,积极推进基本养老服务体系,提高我国基本养老服务水平,既是实施积极落实应对人口老龄化国家战略,又是全面建成社会主义现代化强国、实现基本公共服务均等化的重要任务之一。新时代推动基本养老服务高质量发展,既是各级党委政府应高度重视的问题,又是值得理论界研究的重要课题。

关键词:人口老龄化;基本养老服务;高质量发展

中图分类号:D927 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2023)12-0037-06

当前我国人口老龄化进程不断加快,人口结构发展不平衡不充分,整体上呈现具有区域人口增减分化,社会少子化、老龄化的趋势性等特征。面对我国人口发展新形势新趋势新情况新问题,各级领导干部必须全面深刻认识人口发展新常态,着眼于全面建成社会主义现代化强国目标和实现民族伟大复兴的战略安排,进一步加强顶层设计,规划好新时代人口发展战略,完善好有关制度政策。各地要着力提高人口整体素质,努力保持适度生育水平和人口规模,加快塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源,加快补齐社会养老服务体系短板,有效推动社会基本养老服务体系规范化、系统化、数字化、智慧化等,以人口高质量发展支撑中国

式现代化,以系统观念统筹谋划推动基本养老服务高质量发展,为全面建设社会主义现代化强国提供丰富的人力资源动力。

一、当前我国基本养老服务存在的主要问题

(一) 供给侧提供的公共服务存在不足

新时代新征程,发展养老事业和养老产业,完善我国基本养老服务体系,是基本公共服务均等化的重要内容,更是我们应对人口老龄化的重要举措。所谓基本养老服务,就是指由国家(或地方政府)直接提供或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供的,旨在实现老有所养、老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务,包括

收稿日期:2023-10-12

基金项目:2019年度国家社会科学基金项目“人工智能发展与政府治理创新研究”(19BZZ011)

作者简介:董立仁(1959—),男,河南郑州人,新疆政法学院马克思主义学院教授,河南省委党校公共管理教研部教授,研究方向为政治学,政府治理;李婷(1988—),女,江西南昌人,江西省商务经济发展研究院助理研究员,研究方向为政治学;乌仁塔娜(1989—),女,吉林白城人,新疆政法学院马克思主义学院讲师,研究方向为政治学。

物质帮助、照护服务、关爱服务等内容^[1]。当前我国人口老龄化迅速发展，未富先老等一系列不利因素存在，尽管我国基本养老服务体系近两年有了一定的发展，但是在服务理念、服务渠道、服务模式、服务监督评价以及服务对象的落实等方面还存在种种问题亟待解决。

第一是公共服务不充分。当前我国人口老龄化导致养老需求量日益增加，而社会养老供给的资源远远难以满足适龄老年人需求的基本需求。这种不平衡主要表现在两个方面：一是表现在区域性不平衡，如城市居民基本养老服务机构、设施、财力、人力等资源丰富，而乡镇居民这方面的情况就显得极其薄弱。二是表现在养老服务范围不平衡不充分，当前老年人的养老服务需求日益多样化、多层次。精神上的慰藉服务有限，对老人的精神生活关注度不高，对老人精神文化生活和心理健康照顾和服务没有跟上，将不可避免地出现供给项目上的供需失衡现象。

第二是供给服务不系统。当前我国的基本养老服务体系没有健全，社会养老专业队伍缺口较大，还有多项制度法规需要出台实施，这些短板都需要系统性填补，形成全方位全周期性优良供给服务系统。

（二）监管体制机制不健全

目前，在我国社会养老服务机构的实践路径过程中，主要包括政府自身购买服务、政府投资建设交由民营等多种模式。针对我国养老机构、养老服务组织、养老服务工作人员，虽然有关单位已经制定了相关制度，但总体看来，还存在着监督制度不健全、监督制度执行不力、责任关系不清、服务政策滞后、社会参与不足等诸多问题，社会公众参与监管的积极性不高，不知道如何参与监管，这些都严重影响了社会养老服务监管体系的建设和发展。

基本养老服务的监管工作是一个系统性工程，除了政府相关部门高度重视之外，还需要引导社会公众积极参与监督。政府监管力度不足，

包括对养老企业的准入评估，养老机构运行的实施管理等。社会养老服务的监管不仅需要坚持以政府为主导，也需要充分发挥市场的调节作用及调动社会力量的积极参与。在我国社会养老服务体系中，不少地区相关部门在监管上存在重视不足、监管滞后等问题。随着社会养老机构的不断参与和养老产业的深入发展，养老服务既可以作为一个服务行业来讲，又可以作为一个市场来讲。作为市场来讲，养老服务体系的规范建设和维护，这就需要加强监管、注重引导。尤其是作为市场的主体来讲，各类养老服务机构所提供的养老服务需要一定的行政强制力量来进行监督，这不仅仅是依托于政府的职能管理部门，更需要全社会从上到下形成一个覆盖全面、切合实际的监管体系。这个监管体系的存在为了更好地修正和规范社会机构，但是从近两年来，养老服务市场的发展讯息来看，监管体系的建设处于落后状态，这也是目前养老服务市场良莠不齐的根本原因。

（三）养老专业服务人才队伍缺乏

当前，我国现有的养老机构的服务人员，多是来自农村大龄的人员，其中大部分没有经过正规的系统全面的培训，有些只是简单应急性培训，有的甚至没有经过培训就上岗了。虽然我国已经探索了养老服务业人才培养制度的建立，但由于我国对社会养老服务的理念认识不够深入、养老服务业尚处于发展初期，制度中涉及教育、人力资源等多方面还需完善，再加上我国还未建立与之配套的养老服务护理员培训制度，不可避免地会遇到多重困难。如何培养高素质的社会养老服务人才队伍，刻不容缓。^[2]

二、提高基本养老服务水平和质量的几个着力点

（一）坚持党的领导，明确新时代基本养老体系方向

坚持党的领导，是我党的执政经验总结和政治优势，社会养老工作更是如此。要坚持党对基

本养老服务体系建设的全面领导。各级党委(党组)要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持以人民为中心,坚持以改革创新为根本动力,充分发挥各级党组织在养老服务工作中的引领作用和党员干部的模范带头作用。各级领导干部尤其是主要负责领导要切实担当主体责任,以高度责任感真抓、狠抓、实抓、精抓社会养老工作,创新社会养老服务工作方式方法,把对社会养老服务工作的热情和积极性、主动性、创造性转化为实际的动力,创造更高效能。各级党组织对社会养老服务工作自始至终要紧抓不放,包括总体方案的制定、政策的颁布、服务项目的招标实施、专业服务人才的选拔与使用、各项安全措施的监督、整体性跟踪评估与改进等等,都要确保在党组织的领导下进行,这也是为社会养老服务工作高质量运转提供重要的政治和组织保障的具体实践。

(二) 优化顶层设计,明确基本养老服务范畴

自党的十八大以来,习近平总书记针对我

国人口发展和基本养老服务的问题多次作出重要批示。党的二十大报告强调,要“实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务”^[3]。

2023年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进基本养老服务体系建设意见》(以下简称《意见》),文件的颁发为我们当前和今后更好推进基本养老服务提供了重要的制度性政策性保障。《意见》制定了比较详细的“基本养老服务清单”,包含物质帮助、照护服务、关爱服务等三大类16个服务项目。面向多类老年人和老年人不同的需求,清单分别明确了每个项目的服务对象和内容(如图1所示)。清单以保障老年人的基本生活安全为主线,对现行有效的相关法律法规和政策文件中已经明确的涉及老年人的基本服务项目进行了梳理归纳,并将其整合到基本养老服务的制度框架下。



图1 国家基本养老服务清单

各级政府要根据《意见》文件精神,对照“国家基本养老服务清单”制定并发布本地区基本养老服务具体实施方案及清单,进一步科学细化服务分类,明确具体服务对象、内容、标准等。要

随时根据时代和老年人口发展需要,根据各地经济社会发展水平、财政资源状况、人力资源状况等因素,对养老服务对象、项目内容等进行及时动态调整,以确保供给侧平衡,为各地基本养老

服务提供坚强的保障。力争到2025年,基本养老服务制度体系得到健全,基本养老服务清单基本完善,服务对象、服务内容、服务标准清晰明确,基本养老服务体系覆盖全体老年人^[4]。

(三) 建立主动响应机制,确保精准服务到位

任何一项事业,除了有顶层设计和详细的规划,还需要有完善的工作响应机制与之相配。要推动建立相关保险、福利、救助相衔接的长期照护保障制度,合理确定经济困难失能老年人护理补贴覆盖范围和补贴标准。地方各级政府应当建立基本养老服务经费保障机制,中央财政统筹现有资金渠道给予支持。各级党委政府有关责任领导要到社区、基层进行深入详细的调查研究,建立老年人状况统计调查和发布制度。各级政府、社会组织、社区与有关专家要联合起来积极开展老年人能力综合评估,制定完善全国统一的评估标准,推动评估结果全国范围互认、各部门按需使用。政府有关部门要依托全国一体化政务服务平台,建立好精细化的数据库,推进跨部门数据共享,建立困难老年人精准识别和动态管理机制,细化与常住人口、服务半径挂钩的制度安排,逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。要充分解决基本养老服务“需求侧”与“供给侧”之间的矛盾。积极创造一切有利条件,推动在残疾老年人身份识别、待遇享受、服务递送、无障碍环境建设等方面实现资源整合,加强残疾老年人养老服务保障。特别针对一些独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人提供全周期的探访关爱服务。

(四) 实现多元主体的协同参与,提升服务质量和水平

基本养老服务高质量发展是一项庞大的系统性工程,单靠政府方面单打独斗,不仅会加大政府负担降低行政效率,而且不利于实现社区养老服务多样化、多层次化发展。对于社区老人的需求,要有更加深刻、准确的认识,努力做到资源更加丰富、运行体系更加畅通,进一步提高基

本养老服务的能力水平和服务。

要更好推动基本养老服务体系高质量发展,必须采取措施实现多元主体的共同参与。充分发挥老年协会的积极作用,大力鼓励社会志愿服务组织等参与探访关爱服务。主要通过依托基层管理服务平台的方式,有效提供养老服务政策咨询、信息查询、业务办理等便民养老服务项目。

第一,鼓励民间资本参与经营。落实发展养老服务优惠扶持政策,鼓励社会力量参与提供基本养老服务,支持物业服务企业因地制宜提供居家社区养老服务。首先,各级地方政府要积极利用政策资金支持、税收优惠等方式,鼓励和引导市场主体以独资或合资的方式开展社区养老服务业务。其次,在推行社区养老服务市场化过程中,政府相关部门应在把握总体、明确规则的前提下适当放权,尽可能不干预或少干预运营主体的经营行为。

第二,引导社会组织参与其中。可以借鉴一些成功经验,出台相关政策加快培育慈善组织、基金会等非营利组织,这些非营利组织通过募捐等活动可以降低政府的财政负担,而且这些非营利组织通过组织志愿服务活动可以在一定程度上弥补社区养老服务从业人员不足的缺口。

第三,发挥党员志愿者的示范表率作用。从现实情况来看,行政机关、企事业单位组织的志愿服务活动是以指挥交通、打扫卫生等简单活动为主,对社区养老服务工作介入较少。各级党政机关要充分发挥政治领导力和号召力,积极组织党员干部到社区参与养老服务志愿服务活动,从而为推动社区养老服务高质量发展贡献力量。

第四,发挥社区自身力量。社区是我国社会治理的基层单元,同时也属于自治组织。与各级政府和社会组织相比,社区对于辖区老年人的需求情况更加了解,而且在开展工作中更容易得到辖区群众的支持和认可。因此,在推动基本养老服务体系发展过程中,社区要在基础设施建设、老年人需求调研以及养老服务过程监督和管

理等方面积极参与，从而确保为辖区老年人提供更加贴心的服务。

（五）加大支持和监管力度，确保政府公信力

要推动基本养老服务高质量发展，必须建立健全监管评价机制，加强对相关主体的监督和管理。

第一，加强对运营主体的监管。追求利润是资本的天性，不少地区在养老服务实践中存在服务水平不高、市场秩序混乱等问题。各级政府相关部门要明确职能，加大对市场运营主体的常态化监管力度。对于扰乱市场秩序的运营主体实施给予行政处罚、纳入经营黑名单等惩戒措施，从而确保每一个运营主体都能够主动规范运营行为、不断提高服务质量。

第二，加强对从业人员的监管。从现实情况来看，不少地区的养老服务实践都存在从业人员良莠不齐、专业水平低等问题。针对这种情况，有必要建立健全资格认定机制，对从业人员的思想觉悟、能力水平和作风品行进行综合认定，从而确保每一名从业人员在资格和质量上都过关。同时，可以通过引进第三方评估机构的方式，由第三方专业评估机构定期对养老服务机构的经营情况和从业人员的表现情况进行考核评定，从而在提高养老服务专业化水平的同时减轻政府负担^[5]。此外，要将资格认定和考核结果与从业人员的待遇挂钩，从而实现优者更优、劣者淘汰。

第三，加强对社会力量的监管。志愿服务虽然是义务活动，但不能降低标准。从现实情况来看，在志愿者服务活动中不少地区都存在志愿者摆拍、乱服务等情况。针对这种情况，政府相关部门有必要牵头建立健全相关制度，对参与志愿服务活动的党员干部或社会组织进行常态化监管。尤其是对于党员干部来说，要重点加大监管力度，对于不认真提供服务而摆拍作秀的相关责任人要给予必要的党纪政纪处分。与此同时，要建立健全志愿者激励机制，对参与养老服务的志愿者给予物质或精神上的激励，从而充分调动志愿者的积极性。

（六）积极培养专业队伍，增强基本养老服务动力

人才资源是第一资源。老年人的满意度是衡量基本养老服务好不好的直接标准，而专业队伍是提高基本养老服务质量的前提和关键。因此，要实现社会养老服务高质量发展，必须首先注重专业队伍建设。

第一，注重养老服务管理专业人才的培养。不少地区的社区养老服务中心是由政府投入建设的，管理人员则由社区工作人员兼任，由于缺乏相应的管理经验，他们很难针对老年人群体的实际情况在管理上进行优化。由于目前大学里开设的养老管理本科专业很少，这导致在养老管理方面缺乏专业人才。针对这种情况，政府部门可以联合高校采取专业培养、委托培养等方式加强养老管理专业人才的培养。同时，地方政府可以采取在社区养老服务中心设立管理人员事业编制的方式，吸引更多的学生报考养老管理专业。

第二，完善薪资结构与绩效体系。当前我国社区养老服务行业之所以吸引不了人才，主要原因之一就是薪金薪酬与工作量不匹配。针对这种情况，可以采取实施养老服务从业人员资格考试的方式，将养老服务从业人员的薪金薪酬与其技能等级挂钩，从而在吸引更多人才加入的同时推动现有人员不断提高业务水平。同时，要加强绩效考核管理，将服务态度、服务质量和客户满意度纳入绩效考核范畴。

第三，注重系统性培训。养老属于社会保障体系的重要组成部分，不论是政府职能部门还是市场运营主体都应积极采取措施不断提高服务质量。因此，加大养老服务机构人员的专业技术培训力度，是提高服务水平和质量的题中应有之义。各级政府相关部门要积极牵头，市场运营主体也要积极组织从业人员针对服务流程、服务标准、沟通技巧，以及互联网、大数据、区块链等技术的知识及相关设备的熟练操作使用、维修等等，有针对性地开展系统性培训，从而不断提高

从业人员的思想觉悟、专业技能和工作作风。

结束语

社会养老服务的现代化是中国式现代化的重要一环，中国特色的社会养老服务现代化工程，既包括现代化的服务理念、服务体系、服务制度、服务方式方法，又包括现代化的服务评估机制，更需要现代化的文化氛围，可以说它是一项重要的整体性系统性工程。尊老、敬老、养老、助老是中华民族的传统美德，也是社会文明进步的标志。基本养老服务是实现老有所养、老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务。基本养老服务在实现老有所养中发挥重要基础性作

用，推进基本养老服务体系建设的实施积极应对人口老龄化国家战略，实现基本公共服务均等化的重要任务。加快推进基本养老体系建设，提升基本养老服务质量迫在眉睫。各地养老服务发展不平衡、不充分，要优先解决老年人最直接、最迫切的现实问题，满足基本养老服务需求^[6]。我们相信，在以习近平同志为核心的党中央领导下，在全社会共同努力下，覆盖完整、权责清晰、保障有力的基本养老服务体系一定能够建成，养老服务供需对接一定会更加顺畅，老年人生活的获得感、幸福感、安全感一定会不断增强。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设的意见》[N].人民日报,2023-05-22(1).
- [2] 李新蕊.中国社会养老服务体系研究[D].长春:吉林大学.
- [3] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [4] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设的意见》[N].人民日报,2023-05-22(1).
- [5] 盖宏伟,刘博.改进完善我国城市社区养老服务供给运行机制探讨[J].理论导刊,2019(3).
- [6] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于推进基本养老服务体系建设的意见》[N].人民日报,2023-05-22(1).

责任编辑 华夏

(上接第16页)

- [19] 席丹.河南省高等院校重点学科建设现状与发展研究[D].河南大学,2011.
- [20] 曾琰.中原经济区与河南高等教育协调发展研究[D].河南大学,2012.
- [21] 李璐.中原经济区建设背景下河南省中外合作办学研究[D].河南大学,2013.
- [22] 高亚男.中西部13省优质高等教育资源布局研究[D].河南大学,2017.
- [23] 翟梦瑶.河南高等教育规模:历史演变、现实问题及对策建议[D].河南大学,2019.

责任编辑 董颖

关于做好地市党媒 转企改制工作实践的思考

——以濮阳日报社为例

王小洁¹, 赵建军²

(1.河南省委宣传部出版产品检测中心,河南 郑州 450003;2.濮阳日报社印务集团,河南 濮阳 457005)

摘要:以濮阳日报社为例可以看到,地市党媒转企改制可从以下“六点”出发:深入了解职工需求,把握职工关注的热点和难点问题,为改制工作找到“靶点”;全面学习和掌握改制相关文件和政策,把准改制“工具”,找准改制工作“力点”;切实解决职工关心的实际问题,化解长期形成的矛盾,为改制工作找好“破点”;讲究方法和艺术,使改制工作的政策措施真正让职工入心入脑,为改制工作增加“效点”;边改制边发展让职工看到前景和希望,是改制工作快速前行的“燃点”;转变观念,让职工和企业由“等市长”变为“看市场”,是改制工作的“终点”。

关键词:地市党媒;转企改制;濮阳日报社

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)12-0043-04

2020年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》(以下简称“意见”),并发通知要求各地各部门结合实际认真贯彻落实^[1]。《意见》从重要意义、目标任务、工作原则三个方面明确了媒体深度融合发展的总体要求,要求深刻认识全媒体时代推进这项工作的重要性、紧迫性,要求充分发挥市场机制作用,增强主流媒体的市场竞争意识和能力。

2021年11月,河南省召开省直事业单位重塑性改革动员部署会议提出,要深刻认识到推进事业单位重塑性改革是贯彻党中央决策部署的具体

行动,是提升事业单位服务保障能力的迫切需要,是推进现代化河南建设的必然要求,要围绕重塑性改革、结构性优化、功能性再造,充分释放改革红利,激发事业单位活力,为现代化河南建设增添新动能^[2]。

地市党媒作为党的主流媒体的重要组成部分,结合实际纷纷投入这一改革洪流中。新媒体时代的实践证明,只有推动报业体制创新,才能实现规模扩张,盘活报业资产,最大限度发挥报业优势^[3]。在近年来的改革中,许多地方的地市党媒都取得了明显成效,要么集体转制成报业集团,要么部分改制把从事经营的部门或单位转为

收稿日期: 2023-11-05

作者简介: 王小洁(1989—),女,汉族,河南濮阳人,河南省委宣传部出版产品检测中心工作人员,研究方向为出版物内容质量及编校质量管理;赵建军(1975—),男,汉族,河南濮阳人,濮阳日报社印务集团总经理,研究方向为企业财务管理。

企业。濮阳日报社从经营单位印刷厂试点做起，从2008年作为市首批改制试点单位开始，在经历十余年的艰难探索后，于2023年初终于实现全面转企改制。在转企改制过程中，报社坚持以人为本，设身处地了解职工需求、解决职工实际问题，从而探索出了属于自己的转企改制之路。因此，本文拟详细介绍濮阳日报社转企改制实践中的“六点”，以期对同行的改革之路提供参考。

一、深入了解职工需求，把握职工关注的热点和难点问题，为改制工作找到“靶点”

事业单位转企改制必须适应市场需求以发挥市场机制作用，同时必须深入了解职工需求，在改革政策允许的情况下，确保职工利益的最大化。地市党媒的事业单位转企改制，首先触及职工的身份的变化，这是转企改制工作的难点；其次遇到的是长期积累遗留的资金问题，这既牵扯到经济补偿，又牵扯到接续社会保险关系。这两个问题若把握不准、掌握不细，工作便难以开展，改制工作就没有了目标和针对性^[4]。濮阳日报社印刷厂成立于1990年，到改制前职工已达200多人，累计欠债2000余万元，经市专门机构清产核资评估已资不抵债，转企改制已是势在必行，而转企改制面临的首要问题，就是职工的身份置换和转变问题。报社为此长期做了大量工作，直到2021年市人社部门明确“老人老办法，新人新办法”后，全面改制工作才得以继续进行。于是，报社下大功夫摸清了十余年来职工涉及的欠款、欠资、欠社保等问题，并逐步采取法律、协商等办法进行了妥善解决。

二、全面学习和掌握改制相关文件和政策，把准改制“工具”，找准改制工作“力点”

因为改革关系到各种利益的调整和再分配，必须以政策为基础，所以对于改革而言，良好的

政策落实和保障最为重要^[5]。报社作为地市党媒的事业单位，转企改制有其急迫性和必要性，但在具体运作中必须有政策作为依据，必须有说服力和可使用性强的操作“工具”，只有这样改制工作才会有力、有据，思想政治工作才会有依托。多年来，报社通过认真研读国家有关企业改制的文件，请教原市国资委、市劳动局、市财政局等单位的有关领导和专家，查阅学习大量省内企业、事业单位的转企改制成功经验，以及到原市林钢集团及其他地市有关企业现场学习交流，多方面掌握和学习有关政策及方法，从而为工作有序推动找到了依据。通过共同学习掌握文件、政策，共同研究讨论热点和难点问题，职工们原有的一些不解和抵触情绪得到了缓解，特别是涉及改制的部分极端对立情绪得以消融，思想政治工作的效果也初步显现。在改革过程中，改制涉及的每个方案都公开征求职工意见，每个决策都发挥职代会的作用经过充分讨论，依法、依政策改制，让职工全程参与，从而得到职工的理解和支持。

三、切实解决职工关心的实际问题，化解长期形成的矛盾，为改制工作找好“破点”

地市党媒是我党从事政治宣传工作的重要部门之一，做好思想政治工作是报社的强项。思想政治工作是一门政治艺术，也是我党长期形成的优秀工作方法。但思想政治工作不是空洞的口号，也不是一蹴而就的“神器”，它需要建立在扎实有效的政策和贴心暖心的措施之上。在改制工作中，必须把以人为本的思想应用到与职工的沟通中，以平等互动的态度最大限度满足职工正当需求，以此多角度实现改制后的企业的稳定和后续发展^[6]。转企改制要敢于触及和破解长期积累的矛盾，十余年来，报社先后采用法律和协商的办法解决了大部分职工欠缴社保的问题，使大部分在编职工能够及时离职和退休，使临时工得

到解聘，同时采取多种措施先后补发了欠发的职工工资和长期欠账未还的集资款。职工长期担心和急盼的问题得到解决，思想政治工作才有威信，政策宣讲才有力度，改制措施落实才有支持。在此前提下，对个别难以用思想政治工作解决的问题和推动的事，毫不犹豫地使用法律手段解决，最后也得到大多数人的谅解。

四、讲究方法和艺术，使改制工作的政策措施真正让职工入心入脑，为其增加“效点”

讲求工作方法和艺术，是提高工作效能的重要方法之一。事业单位转企改制工作有其特殊性和复杂性，改制工作的各项政策措施必须科学合理，并能够平稳有序地落地见效。首先，要全面制定政策，明确安置标准、操作准则和各项配套措施，改革的每一步都要有理有据；要形成行政主导、市场参与、社会协同的多元联动模式，实现人员良性流转；要突出监管督查，增强员工参与感^[7]。其次，在政策的执行过程中注重人性化，要站在职工角度想问题、解决问题；对于敏感问题和难点问题不回避、不推诿，要站在职工角度讲政策、说方法；要理解职工情绪，缓解矛盾，化解分歧，取得政策允许下的改制最大公约数；要注重个性化需求，在具体工作中通过单独约谈等方式有针对性地开展思想工作，提高工作效能^[8]。最后，要理解职工、信任职工，在面对竭尽所能确实无法妥善解决的问题时，要诚恳向职工讲清单位困难。在改制中，报社正是运用正确的工作方法，讲究工作艺术，才说服许多职工在改制的最难关头放弃了欠款利息，极大地缓解了企业困难，使改制工作得以继续推进。从十余年的转企改制探索中可以得出以下重要结论：只有取得职工的理解和支持，改革才能顺利进行，改制后的企业才能稳定、才能快速发展；职工工作是重心、思想政治工作是灵魂，二者只有完美配合，才会产生动力，才会推动改制顺利

进行，才能推动改制后的企业轻装上阵、快速崛起。

五、边改制边发展让职工看到前景和希望，是改制工作快速前行的“燃点”

除非单位全面崩溃而必须休克改制，否则只要单位还能坚持，就要边改制边发展。发展可以让职工看到单位前景和希望，是改制工作快速前行的“燃点”。首先，报社在积极推进改制的同时，敢于创新，合理分摊改革成本，拓宽单位资金来源，先后用集资、置换、自我增收和争取市财政资金等办法筹资近千万元，逐步解决了印报和面向社会印刷所需设备的购置资金，解决了报社重生和发展的基础问题。其次，报社积极建设学习型组织，注重人才，特别是注重对经营管理人才和创新型技术人才的培养，通过技术培训、行业交流等形式，提高人才职业素养，使其成为企业发展的持续动力^[9]。最后，报社深入市场做调研，及时调整生产方向，迎合市场需求；下大功夫抓质量，提升核心竞争力；不拘泥于企业自身，搞联合做大精品印刷业务。经过全体职工不懈努力，报社不仅扭亏为盈，而且社会信誉也不断提升，先后成为全市“文化产业发展先进单位”“全省精品级印刷单位”，经过争创今年又成为全省仅有的两家“保密定点印刷单位”之一。这些荣誉不仅增强了职工的信心，而且极大地推动了改制工作。

六、转变观念，让职工和企业由“等市长”变为“看市场”，是改制工作的“终点”

面对市场竞争，对于地市党媒特别是其中从事经营工作的单位来说，传统事业体制越来越成为制约发展的瓶颈，在市场机遇面前各种应对工作的反应速度过于缓慢、反应能力极弱，而且传统的行政级别和有限的绩效奖励制度也不适应市场。事业和企业这两种体制虽然并存在一个体

系内，但难以打通。要解决这些问题，除了体制机制再造之外，核心是职工的观念要转变，要由过去的等靠要转向找市场、闯市场，这才是事业单位转企改制的重点和终点。综观各地地市党媒改制成功的案例大多如此，特别是江浙一带高速发展的地方更加是如此。

十余年来，报社致力于市场理念的转变，做了大量工作，有成效也有遗憾，比起发达地区先进地市党媒差距还比较大。总之，建立起适应市场的强大集团，是地市党媒必须坚持和长期努力的方向，也是各级党委政府推动党媒深度融合发展的目标。

参考文献

[1] 中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于加快推进媒体深度融合发展的意见》[EB/OL]. (2020-09-26)[2023-11-01],https://www.gov.cn/zhengce/2020-09/26/content_5547310.htm.

[2] 加强领导 精心组织 扎实开展事业单位重塑性改革[N].河南日报,2021-12-01(1).

[3] 邢瑞,范以锦.资本运营是中国报业做大做强之必由之路[J].传媒,2012(3):72-73.

[4] 郭全中.非时政类报刊转企改制九大问题解析[J].新闻记者,2012(5):6-11.

[5] 国家新闻出版总署课题组.非时政类报刊出版单位体制改革中的突出问题及其化解[J].求索,2014(10):162-165.

[6] 武慧丽.企业思想政治工作以人为本研究[J].办公室业务,2020(1):25-26.

[7] 刘方亮.经营类事业单位转企改制人员安置的对策建议[J].人力资源开发,2022(1):33-34.

[8] 李六中.事业单位坚持以人为本理念 开展思想政治工作[J].办公室业务,2020(10):49.

[9] 冯云.人才培育对企业发展的影响[J].今日财富,2022(21):133-135.

责任编辑 董颖

学术热词

我国传媒业的“转企改制”

- 1.初始阶段（1978—1991年）：“事业单位文档难企业化管理”二元运作机制的确立，以传媒经我国传媒了三角动营意识加强、自负盈亏为主要特征。
- 2.深入阶段（1992—1998年）：以将传媒行业定义为第三产业为主要标志，明确其产业属性。
- 3.整合阶段（1999—2004年）：以传媒的集团化发展为标志。
- 4.调整阶段（2005—至今）：以文化体制改革战略思想的提出为导向。

引领式协商：学生社区党支部 引领治理的机理研究

——以 CL 大学为例

董治佑

(华中师范大学 马克思主义学院博士研究生,湖北 武汉;长沙理工大学讲师,湖南 长沙 410114)

摘要: 如何实现大学生在治理中归位,发挥学生治理效能,一直是学界研究的重点。引领式协商是西方协商系统理论的时代转向与中国社会深度实践结合所产生的创造性理论成果,它所蕴含的引导、平等、民主等多种现代治理理念能够有效回应该难题。以CL大学学生社区党支部引领下形成的学生社区“1+3+S+Y”治理模式为分析对象,以协商系统理论为切入点,对引领式协商的机理和实践意义进行研究。研究发现引领式协商模式由大学生社区场域特性和资源禀赋两大要素共同促成,它有助于为学生参与高校治理的实践模式和发展趋势提供方向指引。

关键词: 引领式协商; 高校; 学生社区; 党支部

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)12-0047-06

一、问题提出与文献回顾

党的二十大报告明确指出要深入推进国家治理体系和治理能力现代化^[1]。教育现代化无疑是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。高校作为推进教育现代化的前沿阵地,其治理能力革新,治理效能提升,对于形成高水平教育治理体系和治理能力显得尤为重要。大学生是高校办学本源,其治理主体地位理应得到有力彰

显,其参与意愿理应得到充分尊重,其参与权利理应得到切实保障。虽然目前学生参与治理已获得广泛认同,然而在高校治理的现实情景中,大学生往往处于被管理的地位,“民主”“协商”等词语似乎与大学生关联甚少。学生治理“缺位”明显与新时代下大学生政治热情、决策能力、参与意愿与利益表达诉求等特征变化不匹配,边缘化“景观”亦是导致高校一系列治理问题产生的重

收稿日期: 2023-07-25

基金项目: 2022 年度国家社会科学基金青年项目“基层治理现代化导向下党建引领城市社区治理的有效性研究”(22CDJ043);2022 年湖南省高校思想政治工作质量提升工程资助项目“引领式协商:学生社区党支部引领治理的机理研究”(项目编号 22F09);湖南省高校教育教改专项研究项目“新时代背景下青年大学生择业观的形成及实践路径”(XJG21-054)

作者简介: 董治佑(1992—),男,汉族,湖南长沙人,华中师范大学马克思主义学院博士研究生,长沙理工大学讲师,研究方向为思想政治教育与基层治理。

要原因。为此，如何引导大学生在治理归位，激发学生治理意识，发挥学生治理效能，是当前学界亟待探究的问题。

回顾学生参与高校治理的已有研究可知，学界主要从主体视角对高校和学生之间关系进行解读，围绕参与背景、权利与路径展开研究，梳理梗阻，剖析困境。在参与背景方面，学者们大多从国家顶层设计出发，结合高等教育改革、“双一流”建设探讨大学生参与治理的必要性。袁占亭指出高校治理体系和治理能力现代化是“双一流”大学建设的重要保证^[2]，大学生自我管理作为大学现代治理的重要方面，契合“双一流”大学建设的内在要求^[3]，建设一流大学应坚持民主管理，建立和完善民主管理制度，充分发挥教职工代表大会和学生代表大会的作用，为师生参与学校治理提供平台和保障^[4]。在参与权利方面，学界的探讨集中于学生权利保障。徐喜春从“知乎治校”现象入手，对权利程序、实体权利等方面进行分析，指出在高校与学生之间的法律关系上存在张力及制度保障问题，认为需建立学校主动赋权、学生有序参与的治理体系^[5]。对参与路径的研究主要表现为两类观点。一是从主体意识方面，严涛等人认为，优化高校治理亟需从思想和能力层面激发学生参与的主体自觉，加强学生参与高校治理意识和能力的培育，打开治理格局，建立高校协同治理共同体，激发其对学校事务管理的热情和责任感^[6]。二是基于制度保障方面，高娟等基于“放管服”视角，以高校制度框架设计、制度变革择定、制度体系构建、制度功能选择四方面作为切入点，分析了保障大学生参与治理权利的制度性举措^[7]。

梳理前述研究可知，学生参与高校治理是指，在国家发展、社会转型、高校改革背景下，基于学生特性变化的社会事实，以平等、协商为前提，以利益相关为链接点，重塑学校与学生之间的关系，以形成学校引导、学生参与的多元共治格局。目前，沟通、协商等参与高校治理理念

在学界已形成广泛共识，学生参与治理研究也有了更加丰富的实践内涵和广阔的探索空间。但具体如何引导学生参与学校事务管理，怎样与学生进行协商，仍然处于宏观层面的机理阐释阶段，缺乏生动、典型的学生参与治理案例剖析。因此，本文在已有研究基础之上，采用宏微观结合方法，以协商系统理论为切入点，基于在学生社区党支部引领下形成的学生社区“1+3+S+Y”治理模式这一分析对象，剖析学生参与高校治理方式和空间场域，探讨推进学生参与高校治理策略。

二、引领式协商的理论溯源与概念阐释

党建引领是推动高校治理体系和治理能力现代化的核心，学生党支部是基层党组织的重要组成部分，发挥其在学生群体的引领作用和协商功能对打通学生参与高校治理“最后一公里”有着重要作用。引领式协商蕴含了引导、平等、民主等多种理念，是协商系统理论的时代转向与中国社会的深度实践结合所产生的创造性阶段性最新理论成果，对引领式协商的理解可以从与西方协商系统理论对话和梳理我国社会主义协商民主发展历程两方面入手。

（一）西方协商系统理论

协商民主理论自20世纪80年代在西方兴起以来，发展迅速且影响深远，它具有四个代际转向。以约翰·罗尔斯、尤尔根·哈贝马斯等为主要代表人物的第一代协商民主聚焦于协商的规范与正当性，主要讨论协商标准、原则，人们将其作为一种偏向理想化的协商民主，而忽略了对现实复杂性的考量^[8]。面对在社会中践行的实际困难，第二代协商民主理论更加关注现实社会，注重对协商规范的内涵解释，转向对具体经验进行分析，集中展现了协商民主在规范与实践之间的张力弥合^[9]。在此基础上，协商民主理论的第三代研究致力于探索如何从“规范性建构”走向“制度化建构”^[10]，即从通过协商民主规范性与现

实社会复杂性的“双向互动”达到适应状态，构建兼具规范性与可行性的协商民主策略，并将之以制度化的方式呈现。伴随着“回归国家”学派兴起与协商民主第四代的到来，民主协商的视角更加宽广，部分学者呼吁重视政党在协商中的作用。协商系统理论的代表性人物德雷泽克提出由公共空间、授权空间、传播、问责制、元协商和决定性六部分组成的协商系统分析框架^[11]，研究公共空间中的社会运动、普通公民协商如何通过传播影响到政府、立法机关在授权空间中的协商，以及如何通过问责制确保授权空间中的党政机关对公共空间中的群众做出解释回应。然而，许多西方学者仍然追求所谓的民主、自由而否定权威的引领性，对于政党嵌入协商仍然带有惯性“排斥感”，认为政府主导的协商是一种权威性协商。

（二）我国社会主义协商民主的发展历程

与西方对政党参与协商的摒弃有所不同，我国社会主义协商民主的历史早在中国共产党建党之初就已开始。从新民主主义革命时期到开创中国特色社会主义新时代，从早期的民主统一战线到社会主义现代化协商治理，在中国共产党的坚强领导下历经百年实践探索，稳定、成熟的社会主义协商民主制度逐步形成。具体来看我国社会主义协商民主的发展历程可分为政党协商、政治协商、社会协商和现代化协商治理几个阶段。

早在中国共产党成立初期，党就通过《对于时局的主张》指出要共同建立一个“民主主义的联合战线”。中共二大正式通过的《关于“民主联合战线”的决议案》，提出了“党外合作”的设想，后转变为以“党内合作”的方式开始第一次国共合作实践。对早期政党协商的探索为日后探索政治协商之路打下了坚实基础。成为执政党后，中国共产党创造性提出“双周座谈会”等协商形式，开辟了民主政治发展的新路，从协商建国走向协商治国^[12]。党的十一届三中全会后，经济体制的改革和社会转型发展，推动了协商民主

的新发展。在开展政治协商的同时，党和国家也积极开展社会协商对话，探索通过对基层赋权等方式，激发基层治理动力，社会主义协商民主制度得到了丰富和完善。自党的十八大以来，基层社会实践愈发广泛、深入，协商概念内涵不断丰富，协商实践场景更为明晰。中国协商民主的推进在顶层政治构建、中层政策创制和基层民主治理等不同层面展开，形成了中国式协商民主的基本架构^[13]。部分学者据此归纳总结出党领群议的引领式协商模式。

（三）党领群议的引领式协商

关于党领群议或党领群治的协商研究目前正处于起步阶段，成果并不多见。部分学者在梳理以往实践经验的基础上，深度思考党领导群众参与治理的逻辑、方式和路径，提炼党领导下群众参与基层治理的模式。有学者在梳理天长市社区“1+N+X”的协商实践中，结合与国际理论前沿协商系统的对话，提出党领群议下协商系统中社区治理的引领式协商。引领式协商是带有鲜明中国特色的党建引领下的社区协商方式，是指中国共产党引领群众议事，以潜移默化的方式领导群众参与协商治理，其关键在于让党组织在基层协商中处于领导性的位置，起到引领性的作用，但又不干预正常的协商行为，不影响协商过程中的平等对话^[14]。这种蕴含中国智慧、具有典型中国经验的协商治理模式，不仅坚持了党的领导，体现了以人民为中心的理念，还发挥了基层党支部在社会治理现代化中的堡垒作用，为推进治理现代化提供了有益借鉴。

高校党组织是推进学校治理体系和治理能力现代化的引领核心，学生党支部作为高校党组织体系中最基层的一级组织，是嵌入学校治理结构中的基层政治力量，是学校推进治理工作的基础战斗力和战斗堡垒^[15]。学生党支部的党员人数多、规模大、分布广，支部成员来源于学生，具有良好的群众基础，在传达学校治理相关内容、了解学生诉求和反馈学生意见方面具有天然的同

辈优势。作为大学生的栖息地，社区无疑是学生在校中较为放松的地方^[16]，是大学生诉求最集中、需求多元化的场域，亦是落实学校治理体系和治理能力现代化的基础阵地。为在推进学校治理现代化中满足学生对公寓多元化、个性化需求，CL大学以建立社区临时党支部为契机，以支部为引领，推动党团班级一体化发展，通过学生党员责任岗，落实党员引导普通学生就与学生利益紧密相关的事宜进行协商互动，有利于破除校生之间沟通不畅的顽瘴痼疾，推动学校治理效能提升。

三、“1+3+S+Y”：党支部引领下的学生社区协商治理实践

作为学生社区主人、校园中重要主体，大学生参与社区治理，无疑是必要的。然而在现实情境中，学生往往被置于被动接受管理的尴尬境遇。一是校园治理结构缺乏吸纳学生有效嵌入治理的方法，以往信箱反馈等方式不适合新时代大学生特点。二是社区中学生组织类型和数量较多、职责范围交叉重叠，存在多头管理现象，缺乏强有力的引领核心统筹治理社区事务。三是许多大学生并没有“主人翁”意识，反将自己视为“局外人”，对公共事务冷漠，缺乏参与治理的动力。针对学生社区诉求反馈意愿不强，诉求遭遇“踢皮球”而难以解决，学生参与治理原动力不足等情况，CL大学T学院将学生党支部建在社区中，在实践中引导学生参与治理，逐渐形成“1+3+S+Y”引领式协商治理模式。

其中“1”是指在学生社区治理中明确一个核心，即以学生社区党支部为核心，发挥领导作用，通过支部引领其他学生组织和群体参与到社区及校园的协商治理中来。2021年4月，T学院成立了学生社区临时党支部，配备支部书记1名、副书记3名和支委3名，下设办公室、督导和宣传部门，并建立了支部学生党员对应的责任岗，每个党员具体负责联系两个学生宿舍成员，

形成了网格化全覆盖。“3”是指学院团委学生会、社区文明督导队和班委会3支学生干部队伍，三者属于具有代表性的学生组织，且分管职责都与学生社区事务紧密相关，在社区治理中发挥协同作用，即在支部引领下，定期派代表参与议事讨论，加入社区协调治理。“S”是指各楼层寝室的寝室长，他们分属于不同专业、年级和班级，是寝室成员意见的集中代表，是具有相对稳定性的协商主体，他们能够较为全面了解宿舍成员心声，较为客观表达宿舍成员诉求，是协商议题的重要信息源。“Y”代表了直接涉及权益问题的普通寝室成员，他们是提出自我诉求或影响到他人正当需求的利益关联方，有时是小型群体抑或是个人。在协商过程中，根据具体事宜所涉及的影响范围、重要程度酌情确定参与协商的具体人选，如拥有电动车的学生群体、经常点外卖的学生群体、寝室桌椅设施存在问题的学生等。具体而言就是，团委学生会、社区文明督导队、班委会成员、宿舍责任党员与寝室长在平时观察和日常工作过程中，发现需要协商解决的社区事务后，及时将信息反馈给学生党支部。然后由党支部牵头统筹，确定协商议题，负责召开协商沟通会议，团委学生会、社区文明督导队和所涉班级班委会分别派代表参加，连同协商议题相关的宿舍寝室长与利益关联者本人，一起参与面对面协商会议，在直接对话交流中讨论具体协商内容，争取圆满解决问题。在“1+3+S+Y”的引领式协商模式推进下，在社区中逐渐形成了党支部引领下的多元共治分布样态，较好激发了学生参与社区事务治理热情，调动了学生解决社区场域中所存在问题的自主性，有效提高了学生社区治理效能。

四、学生社区场域特性与引领式协商的促成

CL大学T学院“1+3+S+Y”的引领式协商治理模式为何能够在学生社区场域治理实践中形成？

它与学生党支部之间有何种关联？为了回答这些问题，下面我们从学生社区的场域特征视角来加以阐释。具体来看，学生社区场域特性是协商促成的天然土壤，学生社区党支部的资源禀赋是支部引领的特有优势。

（一）场域特性是协商促成的天然土壤

任何协商都需要在一定的空间进行，布迪厄场域概念正是源于物理学中的场论，即场域的概念是对一种力的作用空间的理解。作为社会大世界中真实存在的具有相对自主性的小世界^[17]，一个集学习、生活、娱乐一体化的社会空间——大学生社区自然也是一个场域，它有着自身特定运行逻辑。正如课堂是用于传授知识，图书馆是用于读书和学习的一样，大学生所生活的社区场域也有自己的游戏规则，其所凸显的特性是生活性，这个场域中的人与人之间的关系一般来说类似于家庭或熟人社会的相处模式，其核心内涵蕴意就是平等、关爱、和谐、友善。因而，在学生社区中，行政化的事务办理方式难以契合场域的特性，冰冷的通知、告示等指令性做法容易引起学生本能的排斥。例如，如果在大学生社区治理中不敲门直接“破门而入”、没有事先沟通直接打开宿舍门检查内务，无疑会造成学生心理上膈应、情感上难以接受，甚至引发对立情绪，这样便无法达成统一意见，难以形成有效治理。与此形成鲜明对比的是，以学生党支部为引领的“1+3+S+Y”协商治理模式首要考虑的是主体之间的有效沟通问题，在支部引导和统筹下通过多方平等对话协调各方利益诉求，寻求多元主体共性，在商量中达成共识，推动事情妥善解决。这种协商治理方式既注重学生表述的利益诉求，也充分考虑学生心理和情感需要，是尊重学生主体地位的重要体现，也是校生之间或师生、学生之间相互倾听、相互理解的正确沟通渠道，其所蕴含的平等、尊重、商量等特质契合学生社区熟人社会场域特性。此外，从形式特征而言，社区楼栋内日常聊天式交流本身就是一种协商过程，这

种拉家常式的互动更易拉近双方彼此距离，使人从情感上更易接受，以这种交流的方式提出的意见、建议也更容易被对方接纳。这便有力解释了协商治理为何能够深深扎根学生社区。

（二）资源禀赋是支部引领的特有优势

和所有的场域一样，大学生社区场域也是由各种位置之间存在的客观关系的一个网络或一个构型，是由依附于不同类型的权力或资本的各种位置之间的客观关系所构成，是一个各种力量冲突的场所^[18]。场域中的行动者在各类资本竞争中，形成支配、屈从等各种各样的社会关系，这些关系网络换而言之即场域空间所对应的结构。也就是说大学生社区场域同样是一种客观关系网络，这种网络由社区中的行动者所建构，行动者个人或群体在学生社区场域结构中处于何种位置取决于其权力或资本。学生社区主体是学生，学生间并不存在彼此权力的大小差异。布迪厄将实践活动中的资本分为经济资本、文化资本、社会资本和符号资本。基于大学生社区党支部的治理实践研究需要，在此主要分析文化资本和社会资本两种类型。学生党支部属于学生社区中的精英群体，支部所拥有的资源禀赋是其处于支配位置发挥引领作用的特有优势。一方面，从文化资本角度来看，学生党支部的成员多为高年级学生党员，相对于低年级的同学而言，他们不仅经过了更长周期的专业学习，还接受了党组织长期的培育，其自身内化的道德修养较高、专业学识较丰富，个人所积累的专业书籍资料、竞赛奖项及资格证书等客观文化资本一般也远超低年级学生。在平时学习、生活中，高年级党员学生通常是低年级学生的请教对象，能够帮助低年级学生解决部分专业选择、考研、就业、竞赛等方面的困惑。因此，在社区学生协商治理整个过程中，拥有文化资本较多的学生党支部明显更具有发言权，能够处于主导位置，发挥引领作用。另一方面，从社会资本出发分析，学生党支部所拥有社会资本较社区中其他学生组织和群体也更为丰

富。学生党员多是品学兼优的学生干部，在日常性事务中他们往往与同班级、同年级乃至同学院的同学和老师间构建了多种社会关系网络，得到了相当部分的师生认可，往往能够一呼百应，这也意味着他们实际拥有资源较多，能够有效调动的关系网络规模较大。当学生社区治理事务出现分歧意见时，由党支部来牵头统筹协调各参与主体，更能取得大家支持与肯定，从而更能够保障协商决定得到贯彻和落实。

五、总结与启示：以引领式协商推进学生参与高校治理

CL大学T学院以学生党支部为引领的“1+3+S+Y”治理模式的探索实践具有一定的理论与实践意义。以协商系统理论为切入点，提炼

引领式协商经验，为分析学生参与高校治理提供了一个新的研究视角。通过上述研究，可以得出以下基本结论：第一，在学生社区治理实践中，学生社区党支部主要通过协商引领大学生参与与自身密切相关的公共事务，通过一系列协商实现学生自我管理、自我教育和自我服务的治理效果，协商过程体现了民主决策、民主管理、民主监督的特征。第二，学生社区党支部引领学生参与高校治理，其本质蕴含着高校特殊的场域特性要素。大学生在集学习、生活、教育等于一体的共同场域中生活，使协商开展具有覆盖面广、接受度高的特点。在此过程中，学生党支部凭借其特有的资源禀赋，例如凭借丰富的文化资本和社会资本可以处于协商主导地位，发挥引领作用，进而巩固引领式协商模式的形塑。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京：人民出版社,2022:26.
- [2] 袁占亭.治理体系和治理能力现代化：“双一流”大学建设的重要保证[J].中国高等教育,2019(22):7-9.
- [3] 周彬,杜桂萍.“双一流”大学建设视域下大学生自治管理：要素、边界、保障[J].现代教育管理,2020(6):115-121.
- [4] 邵瞻图.“双一流”建设背景下地方高校内部治理结构的优化研究[J].中国多媒体与网络教学学报(上旬刊),2023(6):93-96.
- [5] 徐喜春.“知乎治校”现象分析及其对学生参与大学治理的启示[J].思想理论教育,2023(2):106-111.
- [6] 严涛,董璿慧.困境与出路：大学生参与高校治理的多维度思考[J].教育观察,2023,12(10):11-13.
- [7] 高娟,邹焜.大学生参与高校治理问题的四重探视：基于“放管服”视角[J].现代教育管理,2021(8):58-64.
- [8] 王新生,齐艳红.西方协商民主理论的内在演进[J].中国高校社会科学,2015(6):116-130,155.
- [9] 佟德志,程香丽.当代西方协商系统理论的兴起与主题[J].国外社会科学,2019(1):88-104.
- [10] 斯蒂芬·艾斯特,蒋林,李新星.第三代协商民主(上)[J].国外理论动态,2011(3):38-42.
- [11] John Dryzek. Democratization as deliberative capacity Building[J].Comparative Political Studies,2009(11).
- [12] 李金河.如何正确认识社会主义协商民主[J].中央社会主义学院学报,2014(1):18-24.
- [13] 王梅琳,李安增.当代中国协商民主的推进机制：一个网络组织的视角[J].湖北行政学院学报,2017(6):28-33.
- [14] 张大维.党领群议：协商系统中社区治理的引领式协商：以天门市“1+N+X”社区协商实验为例[J].中州学刊,2020(10):75-82.
- [15] 谢玮,卢少云.高校学生党支部合作治理的作用及其影响因素研究[J].思想政治教育研究,2018,34(3):136-141.
- [16] 董治佑,张彩云.由虚拟回归现实：大学生社区文化建设的一个分析框架与路径探索：以CL大学为例[J].中国成人教育,2022(1):32-37.
- [17] 侯钧生.西方社会学理论[M].天津：南开大学出版社,2010:413.
- [18] 布迪厄·皮埃尔,华康德.实践与反思[M].李猛,李康,译.北京：中央编译出版社,1998:139.

责任编辑 夏继先

脆性升级与韧性强化:后疫情时期 公共风险治理的困境与优化途径

康东亮¹,吴 丰²,翟晓艺³,徐江天⁴

(1.河南财经政法大学 电子商务与物流管理学院,河南 郑州 450046;
2.华中科技大学 公共管理学院,湖北 武汉 430074;3.华中师范大学 国家文化产业研究中心,430079;
4.新加坡管理大学 经济学院,新加坡 408970)

摘要:公共风险治理作为公共危机管理的前端,是提升国家公共安全管理能力、完善国家公共安全体系的关键途径。后疫情时期公共风险治理的国际环境异化,由此产生的负外部性对国内环境形成干扰,加之公共风险的串联性与系统性增强导致有效治理紧迫性提升,倒逼公共风险治理体系重塑,治理的有效供给出现结构性矛盾,使得公共风险治理面临深度不确定性。而国际社会资本的衰落、治理赤字压力的增加、治理协同难度的提升以及更加繁重的再治理任务不断加码,使得公共风险的致灾因素累积,承灾体的抗灾能力退化。为应对系统脆性的增加,须通过进一步放大政策工具的杠杆作用,重构政府治理职能与权力边界,把控技术工具嵌入治理体系的深度与合法性,建立和完善公共风险“分级诊疗”机制等来强化系统的韧性。

关键词:后疫情时期;公共风险治理;深度不确定性;治理困境;治理优化途径

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)12-0053-08

危机状态的不确定性、公众需求的多元性、复合衍生性危机的日益增多等对公共危机管理提出了巨大挑战^[1]。公共风险治理作为公共危机管理的前端,能够通过降低危机事件发生率来降低灾害损失、节约社会资本^[2]。提升公共风险治理

能力、完善公共风险治理体系既是提升国家公共安全管理能力、完善国家公共安全体系的关键途径,也是应急管理现代化的重要衡量标准。当前全球化、网络化、信息化、智能化对时间和空间的压缩以及社会发展运行的加速化增加了社会的

收稿日期: 2023-06-20

基金项目: 湖北省应急管理厅研究项目“技术治理视角下突发公共事件的应急能力评估研究”(HBT-16170298-201348-1)

作者简介: 康东亮(1965—),男,河南许昌人,河南财经政法大学电子商务与物流管理学院教授,现代供应链创新发展研究所所长,主要研究方向为公共管理与供应链管理;吴丰(1993—),男,湖北恩施人,华中科技大学公共管理学院博士研究生,主要研究方向为公共风险治理、应急管理;翟晓艺(1995—),女,河南巩义人,华中师范大学国家文化产业研究中心硕士研究生,主要研究方向为农村文化;徐江天(1999—),男,安徽桐城人,新加坡管理大学经济学院应用经济专业硕士研究生,主要研究方向为应用经济与企业风险管理。



图2 WOS核心数据库文献主题视图

整体而言，国内有关研究为后疫情时期公共风险治理的环境分析、问题解构、路径规划提供了知识积累以及思路和范式参考，国外研究的结果和结论对国际治理结构演变、中国治理角色定位、未来战略制定等问题分析提供了参照。但有关后疫情时期公共风险治理的本质特征、核心挑战和关键策略的探讨暂付阙如。从时间维度来看，后疫情时期公共风险治理既要基于公共风险的动态性和过程性，也要立足其发生演化的历史背景和制度条件。较之于前疫情时期，后疫情时期公共风险治理的行为性质由有计划的政府管理行为转变为政府主导下多元主体共同参与的治理行为，治理内容由自然灾害、安全生产、公共卫生、公共安全等突发公共事件的致灾因子和承灾体，拓展到经济安全、科技安全、文化安全、社会安全、意识形态安全等更加泛化的社会风险领

域，治理目标由保护人民生命财产安全、减少突发事件带来的经济损失，拓展到满足社会主义现代化建设需要、保障经济高质量发展、维护国家总体安全等更加宏观的层面。从空间维度来看，后疫情时期的中国与世界将会形成差速发展格局。2020年4月8日武汉解封标志着中国进入后疫情时代，社会经济开始平稳复苏，但当前世界大多数国家仍在遭受新冠疫情的持续侵扰，由此形成中国公共风险治理内外部环境的差速演化。中国是大国关系网络的重要结构洞，疫情冲击加速了大国关系的重构，在此背景下实现中国“凝共识、促合作、共繁荣”的国际治理目标不可避免会引发守成大国的不安并加剧彼此竞争。经济角力作为现代大国博弈的主要形式，使得第四次科技革命背景下新兴科技发展动能的培育和潜力的挖掘成为大国竞争的焦点，科技竞争成为大国竞争的本质与核心。鉴于此，本文从后疫情概念的时空维度出发，结合当前的国际环境、时代属性，中国的发展目标，国际竞争的技术背景以及后疫情时期的深度不确定性，着重剖析后疫情时期公共风险治理体系的脆性特征，并尝试从治理主体韧性强化的思路提出应对策略(见图3)。

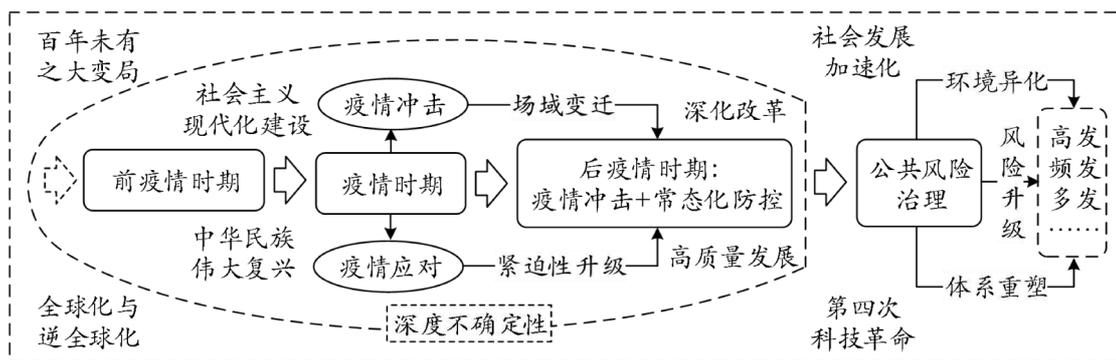


图3 本文的逻辑框架

二、深度不确定性：治理场域变迁、需求升级与体系重塑

场域理论认为，主体行为受到行为发生场域的深刻影响。重大疫情与百年未有之大变局加速演变下世界格局的重构，第四次科技革命引发

的生产力与生产关系的变迁和国际供应链、产业链、价值链的再造，社会发展加速化导致风险因素的加速累积和演化，全球化与逆全球化的拉锯，以及中国发展新阶段治理目标和内部矛盾的转移，使得后疫情时期公共风险治理的不确定性

加深。

（一）国际治理环境异化产生负外部性，干扰国内环境稳定性

冷战结束后以经济发展为主旋律的国际关系核心是经贸关系，大国经贸关系构成国际格局基本框架，新冠疫情的暴发使得世界经济呈现断崖式下跌，国际格局变化向度加大^[16]。一方面，各国采取不同程度的人员限制措施使得部分国际贸易和产业链受阻，迫使一些国家将经济发展重心转向国内，国家之间交流减少，在制约经济发展的同时形成了极端思想发育的温床。另一方面，国际投资意愿下降限制了经济要素在全球范围内流动，国际经济陷入“低迷—封闭—更低迷”的恶性循环，经济萧条引发社会动荡、宗教对立、意识形态冲突。与此同时，国家中心主义、民粹主义、单边主义、保守主义抬头，则动摇了国际治理的根基^[17]。疫情之下全球化受阻与社会发展加速化产生张力，造成物质文明与社会风险的差速发展。而物质基础是应对公共风险的必要条件，全球经济萧条在带来诸多风险的同时也加剧了国际风险治理能力的供需失衡。

相比之下，得益于严格的人员流动限制措施和强有力的中央政府权威，中国及时控制了疫情在国内的蔓延，但国际治理生态恶化的负外部性可经由经济、政治、科技、文化等渠道传导至国内，影响国内治理生态。一是国际消费能力下降，导致国内实体经济尤其是制造业疫后复苏困难加大。中国作为世界制造大国，需求端的疲软经由供应链传导至国内将导致上游产业的低迷，在“内循环”需求潜力有限的情况下，经济风险升高并衍生社会风险，企业、公民、社会组织等作为公共风险治理主体，参与能力受到制约。二是国际整体投资需求减少，资本流动性减弱，导致资本利率和边际收益率降低，制约中国对外交流和经济变革，而进入社会主义现代化建设新阶段之后，中国的改革与发展任务更加繁重。三是疫情使大国竞争焦点泛化，大国竞争从政治和经

济领域延伸到了科技、文化、公共卫生诸多领域，“外循环”面临更大综合性阻力。

（二）公共风险串联性与系统性突出，治理效能提升的紧迫性提升

疫情将经济、政治、科技等领域的不确定形成串联并促成风险循环，增加了风险的复杂性与系统性。如前所述，经济是受到疫情影响最显著、最直接的领域。疫情防控消耗了大量人力、财力和物力，加剧世界经济大萧条，后疫情时代GDP增长与可持续发展的平衡、社会福利的增加更为困难，世界发展不平衡问题更加突出，全球经济前景晦暗。受经济层面的影响，中国的地缘政治风险也明显增加。国际层面表现为地区不稳定因素激增，疫情冲击之下中东地区、克什米尔地区、黑海地区、波斯湾地区的冲突均有所升级，国际治理环境恶化。国家层面表现为政体内部的分裂分化加剧，如白俄罗斯政治危机、吉尔吉斯斯坦政变、埃塞俄比亚军事叛乱、印度纳萨尔武装壮大、缅甸政治动荡等，这些国家或与中国相邻，或是中国的重要战略伙伴。同时，疫情造成的经济衰退和社会分裂促使一些国家将国内压力转移到国外。中国的有效疫情防控和强劲疫后复苏与一些国家“至暗时刻”反差鲜明，一些政治团体煽动狭隘民族主义、“中国威胁论”，为中国发展制造障碍。新一轮科技革命和大国竞争背景下，经济与政治层面的风险会进一步聚焦到科技领域。而科技创新是驱动中国高质量发展的第一引擎，科技安全也是经济安全、政治安全、文化安全、信息安全、生物安全的根基，疫情冲击之下科技交流受限，“卡脖子”短板科技领域对于国家安全的重要性进一步凸显。同时，科技创新难度和复杂性的提升及科技创新范式的加速迭代，使得科技创新制度供给的质量和效率面临挑战。

（三）公共风险治理体系重塑，治理效能提升的结构性矛盾显现

常态化疫情防控需要使公共风险治理结构进一步扁平化、治理功能与目标多元化、治理方

法技术化以及运行方式社会化,实现这些目标既能提升治理精细度和智能化水平,也能缓解公共风险治理效能提升的结构性矛盾。治理结构扁平化、治理方法技术化和运行方式社会化导致权力分散化,使政府在权力体系中的地位弱化。而中国的抗疫实践证明,在应对重大公共危机的实践,强有力的行政权力是治理要素快速转化为治理效能的关键。为满足后疫情时期多元化、平衡性的公共风险治理需求和常态化疫情防控需要,政府作为公共风险管理的核心主体必然面临规模扩张,尤其是精准化、精细化、智能化的风险防控需要数量庞大、水平专业的行政人员,但政府规模的扩张将引发治理效能与政府规模的结构性矛盾。一方面,从投入产出视角来看,政府的公共风险治理投入与产出之间呈倒“U”形的经济学关系,当政府超过一定规模时资源投入对于治理效能提升的边际效用逐渐递减,出现“规模不经济”,并对其他社会治理目标形成“挤出效应”。另一方面,扁平化、网络化的治理结构较之于嵌入强行政权力的直线一职能制在防范应对重特大风险时存在效率劣势。风险治理无法做到完全杜绝危机的发生,公共风险的防控不能只“防”不“控”,一旦公共风险因素转化为公共事件,则需要以政府为核心的行政力量的介入。而面对后疫情时期多样态、系统性的公共风险治理需要,政府规模扩张不可避免。

三、脆性升级:致灾因素累积与抗灾能力退化

公共风险治理内外部环境的异化、公共风险自身多样性与系统性的升级以及疫情冲击之下治理体系的重塑,通过加速世界分化、增加“治理风险”、提升治理目标协调难度、塑造治理方法新形态等方式,加速了致灾因素的累积并削弱了公共风险治理体系的抗逆力。

(一) 世界进一步分化,国际社会资本衰落
社会资本理论认为,国际社会资本是由国

家之间的关系网络、互惠规范及由此产生的相互信任构成的,它是国家之间达成妥协的基础。近代以来,世界性危机多能促成主要国家搁置矛盾和分歧,但新冠疫情的暴发不但没有促成联合反而加大了分歧,导致世界进一步走向分化。国际层面的这种分化表现为大国间离心离德,大国脱钩甚至进入“新冷战”可能性在疫情冲击之下进一步增加,现有国际框架与合作基础发生动摇甚至破裂,南北差距进一步扩大。国家层面的这种分化表现为政治极化和阶层间差距加大,特别是在一些传统资本主义国家。疫情冲击过后全球化与逆全球化并存,在竞争中合作、以竞争促合作成为新的合作形式,全领域、全要素竞争成为大国竞争的常态。但在“你中有我,我中有你”的共同体之下,没有国家能在世界性危机中独善其身。国际社会资本的衰落增加了世界性危机的风险源,加速了风险的演化,世界整体抗风险能力降低。

(二) 资源稀缺性加剧,治理赤字压力增加

从供给端来看,疫情期间治理目标的高度集中客观上造成公共资源分配不均,大量资源直接或间接用于抗击疫情,后疫情时期外防输入、内防反弹任务艰巨,使得其他领域公共风险的治理资源更加稀缺。公共风险治理主体的政策理解能力和落实能力有待提高,政策曲解、附加执行依然存在,“一刀切”式治理思维难以革除。如何在常态化疫情防控中将制度优势转化为治理效能,从实践经验中形成制度化治理模式,依然需要持续探索。从需求端来看,后疫情时期公共风险更具增长性和复杂性,对治理需求回应性要求更高。疫情导致的经济发展受阻、居民储蓄下降、焦虑情绪上升、就业不充分等,均有可能引发社会风险并转化为公共风险。中国处于社会转型期,需要对一些制度进行动态调整,干部腐败、社会失范、文化取向低俗化等问题也比较突出,后疫情时期不仅需要应对疫情催生的新兴风险,还要防范和化解传统风险。

（三）多元目标相互掣肘，治理协同困难

一是安全与发展的矛盾。我国抗疫模式具有明显动员式治理特征，所谓“沉痾用猛药”，其对于重大公共风险治理效果立竿见影且与治理目标的紧迫性正相关。但面对常态化疫情防控，这种资源高度集中的治理模式会压制社会活性，恰如“猛药”的副作用。疫后经济复苏对于社会主义现代化建设意义重大，后疫情时期的公共风险治理既要防止疫情反扑，又要保持社会活性与经济发展间的良性互动，二者存在难以调和的内在矛盾。二是治理效率与治理可持续性的矛盾。制度优势、举国体制和群众路线是中国取得抗击疫情阶段性胜利的重要法宝，但这种特殊时期的治理模式对于常态化的疫情防控可持续性不足。后疫情时期面临更加复杂多样的风险来源、更加多元化的价值诉求和治理目标，以及更具稀缺性的治理资源和不断增加的治理需求，须以尽可能低的治理成本获得尽可能高的治理效能。

（四）新兴科技深度嵌入，再治理任务繁重

创新范式与新兴科技的加速迭代驱动技术治理发生深刻变革，人工智能、大数据、生物学等技术在疫情防控中效果显著，技术治理的应用情境和方法体系得以拓展和完善。新兴科技嵌入公共风险治理的两面性增加了后疫情时期驾驭技术治理的难度。受中国传统统治思维和模式（道德和武力为主要约束手段，中央集权下“强行政一弱治理”和粗放管理）的影响，科学思维嵌入国家治理缺少历史积淀和传承，公共风险治理实践中科技途径易受行政手段挤压；科学技术在公共风险治理中应用的范围有待拓展、专业性有待提高，后疫情时期的风险感知、致灾因素识别、应急决策、防灾减灾等，亟需更加广泛和专业的技术治理，而出于对新兴科技的认知局限及对新兴科技潜在社会后果的不可预知性的恐惧，技术治理嵌入公共风险治理易陷入“科林格里奇困境”；技术治理自身存在诸多不足，如“机械化”“算法化”对私人权利的侵犯^[18]，过于偏重

程序正义^[19]，化约论与单线论的内在逻辑难以回应治理对象的复杂性和多样性需求，缺少人文关怀等，技术反治理问题层出不穷，由此衍生出更多治理问题使公共风险治理内卷化，“再治理”任务繁重。实现疫情跟踪与隐私保护、效率最优与价值最佳、短期补漏与长效治理间的平衡依然面临困境^[20]。

四、韧性强化：提升公共风险应对与恢复能力

韧性指行为受体对外部冲击的应对和适应能力，在社会工作领域和心理学范畴也称之为“复原力”“抗逆力”。应对后疫情时期公共风险治理不确定性的多向度深化和治理环境、治理内容、治理体系脆性的系统性升级，需要从风险溯源、治理体系优化、治理技术改进和常态化治理机制构建等多个层面强化公共风险治理的韧性，以韧性强化应对脆性升级。

（一）正本清源：发挥政策工具的杠杆作用

公共风险的动态性和复杂性决定了其内容和形式的多样化，公共风险的潜藏性进一步加大了公共风险的识别难度。疫情冲击过后公共风险点多面广，公共风险治理不可能面面俱到。加之公共风险的不确定性和其演变成为危机事件后的巨大社会危害性，在治理对象复杂多变难以确定的情况下，实现治理关口的前移具有很大现实困难。因此，后疫情时期的公共风险治理须首先厘清各领域公共风险之间的内在关联，正本清源，以主要矛盾和矛盾的主要方面为切入点，以点带面，发挥政策工具的杠杆作用。

对中国而言，经济风险是后疫情时期公共风险的主要方面和多种风险因素的根源，经济建设则是应对公共风险的重要手段。实现经济的稳定可持续高质量发展，对于后疫情时期公共风险治理来说，既是治理的内容，也是治理的目标和途径，后疫情时期公共风险的“源头治理”应从化解经济困境着手。鉴于中国尚不具备主导世界

经济规则的能力，而当前中国的实力又使以往的发展策略不再适用，通过系统内部稳定性的提升来增强外部风险应对能力对于后疫情时期的中国就显得尤其重要。疫情冲击之下，中国经济呈现出投资需求下降，进出口收缩的总体特征，“双循环”发展新模式为寻求经济新的增长点，提高经济体系的鲁棒性指明了基本方向。为应对后疫情时期的经济风险，可运用财政政策、金融政策、行政手段以及协调机制来抑制通货膨胀、保持价格稳定，并通过乡村振兴、创新驱动、西部开发与东北振兴等战略的深度融合来实现利益共享、风险共担。

（二）内部优化：重构政府治理职能与权力边界

关于公共风险治理体系的内部优化，须重新定位政府在公共风险治理中的角色和职能。后疫情时期政府依然是治理规则的制定者和治理实践的主导者，但主导不等同于大包大揽，后疫情时期公共风险治理政府仍扮演资源调度者、利益协调者和环境维护者的角色，通过加大与其他治理主体和社会力量的对话与合作力度，互补余缺，共同提升治理效能。同时，在疫情常态化防控情境下，政府须合理划分公共权力与个体权利的边界。疫情防控与保持社会活性之间矛盾的本质是公共权力与个人权利的边界冲突——重大公共风险事件的防控需要强大的行政力量 and 高度集中的决策执行机制，其逻辑是强大的国家行政权力；激发社会活性则需要以相对宽松的政策环境和满足多元化的利益诉求为前提，其背后的逻辑是充分保障个体权利。后疫情时期防止疫情反扑依然是公共风险治理的重要内容，但目标归根结底是维护安全稳定的环境，而这正是释放社会活性的必要条件。

（三）外部赋能：把控技术嵌入的深度与合法性

关于公共风险治理体系的外部赋能，提高对技术治理的驾驭能力是关键。首先是新兴技

术在公共风险治理中的充分应用。中国拥有较为完备的科技创新体系和较为先进的科学技术水平，在5G、人工智能、大数据、物联网技术等方面发展迅速。进入后疫情时期，应进一步加快推进数字化政府建设，推进“整体智治”，提升风险因素鉴别和处理能力，将治理关口再前移，实现风险治理的数字化和智能化。“战胜疫情要坚持向科学要答案要方法”，专家权威和科学技术是疫情防控取得最终胜利的关键，也为后疫情时期公共风险治理能力的提升积累了经验。其次是新兴技术的合法性把控，须以特定场域为约束。科学技术尤其是新兴科学技术的一体两面性同样不可忽视，但这并不构成技术治理边缘化的理由。相反，在当前技术飞速发展的情境下，只有通过实践检验才能发现这些技术在治理应用中的弊端，进而予以修正，新兴技术的充分应用是合理应用的前提和基础。在探索技术创新提升公共风险治理效能时要以人为本。譬如，当前公共风险治理领域数据驱动的人工智能属于“弱人工智能”，必须保证人类在治理实践中的自主性，技术不能僭越人的位置，并以审慎约束的态度避免落入“伦理陷阱”。依法治国为技术嵌入公共风险治理奠定了基调，对技术治理的规范化不仅需要主体自觉，还需要以完善的法律和制度体系作为约束。

（四）平战结合：建立公共风险“分级诊疗”机制

“备豫不虞，为国常道”。在明确公共风险治理内容、目标和实现内外部治理能力全面提升的前提下，可进一步探索构建具有“底线思维—制度优势—举国体制”特色的“分级诊疗”治理机制，优化公共风险治理机制的后端对接性。当风险因素尚处于潜伏期时，治理主体应时刻筑牢底线思维的防线，以最充分的准备应对可能发生的最坏情况，在科学思维和先进技术的辅助下，以源头治理消除风险因素，并通过强化承灾体抗风险能力来提高公共危机发生

的阈值。当风险因素处于转化为公共危机的早期阶段时,须充分发挥政府的主导作用,借助强有力的行政力量和制度优势,通过统一领导、凝聚共识、集中资源、联合行动将公共危机的损害降到最低。此时的治理原则是宁可投入过多资源,也不能放任风险扩散,力争将公共危机消灭在萌芽状态。当公共风险已然引发公共危机之后,治理目标则应转向减灾,避免其向更大的空间维度

和更长的时间维度演变。当前形势下,中国内部风险因素转化为重大风险事件的可能性要远低于外部风险因素,即便是新冠疫情也仅在危机的早期便被及时控制。但后疫情时期中国面临长期艰巨的常态化疫情防控 and 社会主义现代化建设任务,举国体制成为应对更加恶劣国际环境和不可预知外部风险因素的关键制度优势。

参考文献

- [1] 徐顽强,张婷.公共危机治理中社会组织角色审视与嵌入路径[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2021,54(6):14-19.
- [2] 刘谊,刘星.公共风险的经济意义及防范[J].财经科学,2003(6):48-51.
- [3] 张康之.论社会运行和社会变化加速化中的管理[J].管理世界,2019,35(2):102-114.
- [4] 李海东.疫情如何深刻影响国际关系格局[J].人民论坛,2020(11):48-51.
- [5] 史本叶,马晓丽.后疫情时代的全球治理体系重构与中国角色[J].东北亚论坛,2020(4):1-12.
- [6] 王勇.后疫情时代经济全球化与中美关系的挑战与对策[J].国际政治研究,2020,41(3):39-45.
- [7] 高飞,王冬.后疫情时代的国际形势与中国对策[J].和平与发展,2021(1):1-17.
- [8] 王绍光.深度不确定条件下的决策:以新冠肺炎疫情为例[J].东方学刊,2020(2):1-7.
- [9] 臧雷振,刘彦.后疫情时代国家治理与社会治理的内在张力及有效衔接[J].天津社会科学,2021(1):81-88.
- [10] 张劲松.后疫情时代抗疫常态化与经济社会发展[J].江汉论坛,2020(8):15-22.
- [11] 张录法.后疫情时代城市分级诊疗体系:改革方向与治理策略[J].南京社会科学,2020(4):7-13.
- [12] 朱正威.网格化治理应着力加强“韧性”建设[J].国家治理,2020(29):29-32.
- [13] 张宇栋,王奇,刘奕.“后疫情时代”社区治理中的个人数据应用:问题与策略[J].电子政务,2021(2):84-96.
- [14] Campbell P. Rethinking professional collaboration and agency in a post-pandemic era. Journal of professional capital and community, 2020, 5(3/4): 337-341.
- [15] LI Y. Association between China's digital economy and labor education in post-pandemic of COVID-19 based on neural network [J]. JOURNAL OF INTELLIGENT & FUZZY SYSTEMS, 2020, 39(6): 8839-8845.
- [16] 刘再起,肖悦.新冠疫情下的国际经济格局与中国畅通“双循环”的发展路径[J].学习与实践,2021(2):21-30.
- [17] 史本叶,马晓丽.后疫情时代的全球治理体系重构与中国角色[J].东北亚论坛,2020(4):1-12.
- [18] 张铤,程乐.技术治理的风险及其化解[J].自然辩证法研究,2020,36(10):42-46.
- [19] 高奇琦.智能革命与国家治理现代化初探[J].中国社会科学,2020(7):81-102.
- [20] 刘秀秀.公共卫生危机治理中的技术向善[J].学习与实践,2020(11):123-131.

责任编辑 刘 钊

农村生态环境治理政策的演进逻辑 及其实践工具

——基于政策文本的质性分析

唐 斌, 罗良吉

(湘潭大学 公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘要: 科学制定农村生态环境治理政策是有力有效推进生态环境治理体系与治理能力现代化向纵深发展的重要一环。文章基于扎根理论, 对改革开放的开启至2021年中央和地方政府发布的与农村生态环境治理相关的85份政策文本进行探究。研究发现, 我国农村生态环境治理政策呈现出从“末端治理”转向“源头防治”、从“政府主导”转向“多元协同”、从“分散控制”转向“系统治理”、从“问题导向”转向“战略布局”的演进逻辑, 从政策实践工具来看, 以强制型政策工具为主导, 激励型和自愿型政策工具比重渐增。

关键词: 农村生态环境治理政策; 扎根理论; 演进逻辑; 实践工具

中图分类号: F320.3; F323.22 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)12-0061-09

一、引言

农村生态环境治理事关乡村振兴的发展, 是国家治理体系现代化的重要内容^[1]。改革开放以来, 我国经济发展与环境污染的冲突日益加剧, 生态环境问题受到社会各界的广泛关注, 为应对不断恶化的生态环境, 国家陆续出台了一系列法律法规和政策措施, 逐步建立起了生态环境治理制度的“四梁八柱”, 特别是2006年以来党中央国务院多次提出重视农村环保工作, 中央及各部

委、各省(区、市)陆续召开农村生态环境治理专题会议, 发布系列政策、举措, 我国农村生态环境治理由此受到更多关注^[2]。党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》再次强调要“深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划, 打好蓝天、碧水、净土保卫战, 开展农村人居环境整治, 开展中央生态环境保护督察, 坚决查处一批破坏生态环境的重大典型案件、解决一批人民群

收稿日期: 2023-06-22

基金项目: 国家社科基金后期资助项目“地方政府生态文明建设绩效评估的体系构建与机制创新研究”(21FZZB017); 湖南省自科基金项目“生态环境治理场域中基层官员避责行为的生成机理与治理机制研究”(2022JJ40454); 湖南省社科基金项目“地方政府生态环境监管的权责配置问题研究”(18YBQ111)

作者简介: 唐斌(1986—), 男, 贵州铜仁人, 湘潭大学公共管理学院博士, 讲师, 硕士生导师, 研究方向为环境治理政策、政府绩效管理; 罗良吉(1998—), 女, 贵州福泉人, 湘潭大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向为环境治理政策。

众反映强烈的突出环境问题”。为了总结这些环境政策是怎么演进的，以及它们对我国生态环境保护产生了怎样的影响，本文对改革开放以来农村生态环境治理政策演进逻辑进行了系统梳理，分析了不同时期采取的政策实践工具策略及其效力，为进一步完善农村生态环境治理方式，增强环境治理效果提供理论支撑。

二、研究述评

进入新发展阶段，农村生态环境治理工作得到更多关注，成为学界的研究热点。目前，学界有关农村生态环境治理的研究主要集中在农村生态环境治理主体、农村生态环境治理机制以及农村生态环境治理机制和治理模式等方面。

就治理主体而言，农村生态环境治理主体包括地方政府、企业、农民以及农村社区等多元主体^[3-4]。学者们从政府主导^[5]、公众参与^[6]、企业支持等方面分析农村生态环境治理的主体建设^[7]。此外，冯旭强调应加强农村生态环境治理主体之间的法律规范、权责义务配置、联动协商机制、监督检查和奖惩机制等建设^[8]，朱俊瑞等人则认为多元主体要具备生态文明意识、绿色生活方式、合作伙伴关系、自觉的生态执行力和生态文明幸福观^[9]。

对治理机制的研究，学者们认识到传统的科层治理机制和市场机制在农村生态环境治理过程中暴露出诸多局限，农村生态环境保护亟需新的治理机制加入。基于我国农村生态环境发展现状，学界提出了多元主体参与的协同治理机制^[10]、网络治理格局^[11]和社会资本治理机制等新型治理机制^[12]。除此之外，也有学者提出要创新农村生态环境治理的激励约束机制^[13]和监管机制^[14]，促进生态补偿机制与农村生态环境治理工作协同发展^[15]，推进农村生态环境保护机制更新，构建更为严格的农村环境治理法律机制^[16]。

学界对农村生态环境治理模式的研究成果也颇丰。谢中起等提出社区作为环境治理主体，具

有独特的合理性和优越性，并分析了以社区为基础的农村生态治理模式的发展思路^[17]；基于乡村振兴大背景、治理主体多元化和治理对象系统化的前提，学者们提出了乡村振兴下的政府美丽乡村综合整治、产业支持下的农村绿色发展协调治理、城乡一体化的城乡统筹治理等农村生态环境治理新模式^[18]；郑泽宇等从整体性治理视角出发，分析了农村环境多元治理模式存在的问题并提出该治理模式革新的理想出路^[19]。新型政府和社会资本合作模式(PPP)作为社会关注的热点，逐渐被应用于农村环境治理领域，杜焱强等基于生命周期视角，构建了农村环境治理的PPP模式生命周期成本的分析框架^[20]。此外，对农村生态环境治理政策文本的研究逐渐成为学界热点，学者基于间断—均衡理论^[21]、农村环境治理体系现代化视角^[22]以及公共政策变迁理论等不同的理论视角^[23]，对农村生态环境治理政策变迁的发展阶段、特征及其内在逻辑做出了不同的归纳与分析^[24-25]。

学界对农村生态环境治理政策的梳理大致描绘了未来的政策走向，但现有研究主要集中在农村生态环境治理政策演变过程、阶段特征和未来趋势上，对农村生态环境治理政策是如何演进的，呈现出怎样的演进特征以及不同阶段的政策工具利用有何特点缺乏相关研究。基于此，本文试图通过整理改革开放以来我国中央政府与省级政府实施的一系列农村生态环境治理政策文本，采用扎根理论梳理其中的演进逻辑，并总结归纳农村生态环境治理政策的实践工具类型及其实施效果，试图提出农村生态环境治理建议，提升农村生态环境治理效能。

三、研究设计

(一) 数据来源

本文收集的政策文本来源于三个方面：一是中央政府网站，二是各省级人民政府网站，三是北大法宝数据库网站。为确保选取政策的代表性和准确性，确定以下筛选原则：一是仅采用国

家层级和各省级政府及其办公厅的政策文本。二是政策文本明确提及或主要针对农村生态环境治理这一主题。三是政策文种主要选取“通知”“意见”“办法”“通报”“决定”以及党的历届代表大会等直接体现政府对农村生态环境治理所持态度的政策。政策文本收集时间从改革开放（1978年）截至2021年底，共收集农村生态环境治理政策文本85份，其中，中央层面63份，省级层面22份。

（二）研究方法

本文主要采用质性研究方法进行政策文本分析，运用Nvivo11软件对收集的政策文件涉及农村生态环境治理的内容进行三级编码，集中统计整理农村生态环境治理内容的参考点，从中归

纳出改革开放以来中央和省级提出的农村生态环境治理政策演进逻辑及其实践工具。

四、农村生态环境治理政策演进及其实践工具

（一）文本编码分析

1. 开放式编码

开放式编码是指将收集的原始资料进行概念化和范畴化的过程，即根据一定原则将大量原始资料与主题进行对比，通过仔细阅读分析提炼出初始概念和范畴的操作化过程^[26]。在对文本资料进行深入分析的基础上，本文提取出若干初始概念（见表1）。

表1 开放式编码结果（节选）

初始概念	原始资料	政策文件名称	颁布时间
政府、市场、农民、社会力量等主体参与	市县各级政府要充分运用市场机制吸引各类市场主体和当地居民积极参与，可由社会力量投资和开展服务的，应通过市场运作交由社会力量去办理。	海南省人民政府办公厅印发《海南省农村环境综合整治全域覆盖工作方案》琼府办〔2017〕186号	2017-11-20
从源头上控制环境恶化趋势	坚持保护优先和自然修复为主，加大生态保护和建设力度，从源头上扭转生态环境恶化趋势。	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要（2011-2015年）》	2021-03-14
注重生态效益和经济效益同步提升	引导有条件的地区将农村环境基础设施与特色产业、休闲农业、乡村旅游等有机结合，实现农村产业融合发展与人居环境改善互促互进。	《国家发展改革委关于扎实推进农村人居环境整治行动的通知》发改农经〔2018〕343号	2018-02-26
多部门加强协作、联合发文、协同推进生态环境保护	环保部门要做好综合协调与监督工作，计划、农业、林业、水利、国土资源和建设等部门要加强自然资源开发的规划和管理，做好生态环境保护与恢复治理工作。	国务院关于印发《全国生态环境保护纲要》的通知 国发〔2000〕38号	2000-11-26
环境治理涵盖水环境、土壤环境、草原环境等多方面	严禁新上产生污染、破坏动植物资源或影响自然景观的开发建设项目，防止工业污染、生活污染、农业面源污染及其他人为生态破坏。	河北省人民政府办公厅关于印发《河北省区域性生态环境监察试点实施方案》的通知 办字〔2008〕76号	2009-05-27
	持续开展城市和农村居民饮用水水质卫生监测和城市空气质量、重点区域土壤质量监测，开展出厂水和末梢水检测，土壤相关项目检测，做好空气质量监测，开展饮用水、空气、土壤质量评价。	《江西省健康环境促进行动实施方案（2020-2030年）》	2021-01-07
通过政府强制、市场激励、鼓励个人参与等手段	鼓励公益组织、个人等与政府及其部门合作，参与生态保护修复，共同建设生态文明。	《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》 国办发〔2021〕40号	2021-10-25
畅通多方参与环境治理渠道	统筹推进山水林田湖草系统治理，严守生态保护和耕地红线。	四川省人民政府办公厅《关于推进全域土地综合整治试点工作》的通知 川办发〔2020〕55号	2020-08-31
	推进重点流域、重点区域排污权交易，扩大排污权有偿使用和交易试点。逐步建立碳排放权交易制度。	国务院办公厅印发《关于健全生态保护补偿机制的意见》 国办发〔2016〕31号	2016-04-28

(续表1)

初始概念	原始资料	政策文件名称	颁布时间
市场化手段、信息公开等自愿性手段综合使用	加强环境信息公开和舆论监督,动员全社会参与环境保护。探索以市场化手段推进环境保护。	国务院关于印发《国家环境保护“十二五”规划》的通知 国发〔2011〕42号	2011-12-15
引导农民积极参与环境治理	引导农民或农民合作组织依法成立各类农村环保组织或企业,吸纳农民承接本地农村人居环境改善和后续管护工作。	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《农村人居环境整治提升五年行动方案(2021-2025年)》	2021-12-05
坚持企业的主体地位,扩大市场规模、规范市场秩序	尊重企业主体地位,营造良好的市场环境……扩大市场规模,加大环保投入,大力推动环保产业发展;规范市场秩序,对环境公用设施,一律采用公开招标或竞争性谈判方式确定特许经营方或委托运营方。	《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》 国办发〔2014〕69号	2014-12-27

2. 主轴式编码

主轴编码是二级编码,主要任务是在开放性编码的基础上,发现和建构各个概念之间的关

联潜在逻辑关系,使得概念与主范畴之间的关系明晰起来,为理论构建提供框架^[27]。按照这样的方式划分,最终形成7个主范畴(见表2)。

表2 主轴式编码结果(节选)

主范畴	初始概念
源头防治	从源头上控制环境污染
多元协同	政府、市场、农民、社会等主体多元协同共治
政策发文主体的系统性	多部门加强协作、联合发文
政策客体的系统性	内容涉及水环境、土壤环境、草原环境等
政策工具的系统性	强制型、激励型和自愿型政策工具共同发挥作用
政策环境的系统性	坚持企业的主体地位,扩大市场规模、规范市场秩序 引导农民积极参与环境治理
加强宏观调控,治理与发展共进	强制性手段、市场化手段、信息公开等自愿性手段综合使用 以全面整治为目标,注重生态效益和经济效益同步提升

3. 核心式编码

核心式编码是三级编码,指选择一个核心范畴概括已归纳的概念范畴,并将其系统地与其他范畴相联系,验证其间的关系,从而构建出新的实质理论框架^[28]。本文试图从政策理念、政策主体、政策结构和政策过程四个方面分析农村生态环境治理政策的演进逻辑(见表3)。

表3 核心式编码结果

核心范畴	主范畴
政策理念	源头防治
政策主体	多元协同
政策结构	政策发文主体的系统性 政策客体的系统性 政策环境的系统性
政策过程	加强宏观调控,治理与发展共进

4. 理论饱和度检验

为了检验本文结论的理论饱和度,本研究将《中共中央国务院关于推动城乡建设绿色发展的意见》等4份政策文件(中央和省级各2份)处理后的文本材料导入Nvivo软件中,经过开放式编码、主轴编码和核心式编码后,尚未发现新的初始概念、主范畴和核心范畴,因此本研究结论在理论上达到饱和。

(二) 农村生态环境治理政策演进逻辑

我国农村生态环境治理政策包含了特定的政策演进逻辑,具体可以从政策理念、政策主体、政策结构和政策过程这样四个方面进行分析(见图1)。

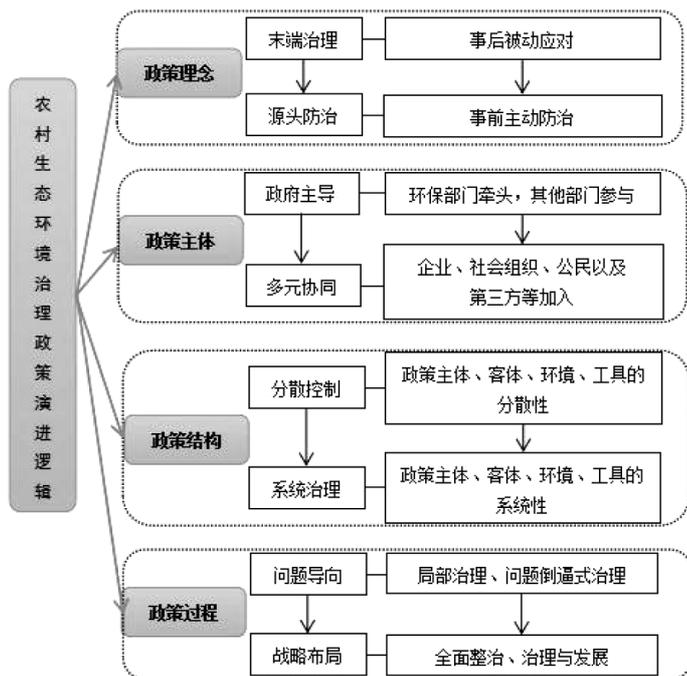


图1 农村生态环境治理演进逻辑

1.政策理念：从“末端治理”转向“源头防治”

改革开放后的很长一段时期，我国环境治理理念是“先污染后治理”“边污染边治理”，侧重事后治理。在该治理政策理念引导下，环境污染的扩散速度在一定程度上得到遏制，但与市场经济急剧快速的发展同步的污染来源越来越广，加之排污者自觉治理意识有限，以及治理带来的技术、资金、管理等各方面的浪费，农村生态环境治理政策效能受到一定程度限制。1992年我国首次提出可持续发展战略并在1996年将其提升到国家基本战略高度，2014年新修订的《环境保护法》首次提出了“保护优先”基本原则，重新定位了环境与发展的关系，强调要协调促进经济社会发展与环境保护。在政府环境政治理念转变的影响下，我国农村生态环境治理政策理念逐渐形成了“环境优先、保护优先”的可持续发展理念，农村生态环境治理政策理念从事后被动应对转变为事前主动防治。

2.政策主体：从“政府主导”转向“多元协同”

1974年国务院环境保护领导小组成立标志着将政府设为环境保护主体，此后政府在环境治理实践中的主导作用持续加大，国家环保部门牵

头，水利部、农业部等部门也参与到农村生态环境治理的进程中，在长期的农村生态环境治理实践中，自上而下的行政管控使政府在环境治理领域“一家独大”。2006年，党的十六届六中全会提出“积极推进农村社区建设”，农村社区逐渐成为农村环境治理的另一全新主体。随着社会经济发展和公众环保意识提升，企业、社会组织、公民和第三方等更多主体加入到农村生态环境治理中，政府主导的单一模式逐渐转变为多元主体协同模式。

3.政策结构：从“分散控制”转向“系统治理”

政策结构是指政策主体、政策客体、政策环境和政策工具等要素之间的关系。政策主体的变化表现出从中共中央国务院、生态环境部等部门单独发文演变为部门间联合发文的过渡特征。在63份中央政策文本中，中共中央国务院、城乡建设环境保护部独立发文数量分别为34份、5份，农业部、国家发展和改革委员会等部门独立发文总数为15份；2018年之后，部门之间联合决策程度提高，多部门联合发文数量为8份，占政策总量的14.3%，此前，多部门联合发文数量仅为1份。政策客体从针对单一的农业污染逐步扩

展到农村的各方面，包括水环境、土壤环境、人居环境等更加复杂的问题。在政策环境方面，市场经济的发展和公众环保意识的提高带动了市场、企业、各类社会组织和公众等主体的参与积极性，为农村生态环境建设创造了良好的大环境。政策工具的使用则表现出由单一强制型政策工具为主到逐渐发展到采用政府命令型、市场激励型与社会参与型相结合的复合型政策工具的特征。

4.政策过程：从“问题导向”转向“战略布局”

在农村生态环境治理初期，相关政策文本数量较少，且以局部治理和专项治理为主，治理领域主要集中在农村水环境、农业点源污染方面，政策的制定以“先污染后治理”“哪里有问题整治哪里”为基本目标，“问题倒逼式治理”在农

村生态环境治理过程中占据主导地位，加之受乡镇企业异军突起和农药、化肥大量使用等因素影响，农村生态环境问题逐渐恶化，被动式的治理政策已经无法应对复杂的农村生态环境治理问题。党的十八大以来，党和政府多次在各自的报告中描绘了农村生态环境治理的设计图景，治理领域拓展到农村的水污染、土壤污染、农业污染和人居环境污染等各方面，政策制定实现了从“问题导向”向“战略布局”的转变。

(三) 农村生态环境治理政策实践工具

政策工具是指政府为实现公共政策目标所采取的各种手段。通过文本分析，可将我国农村生态环境治理政策工具分为三类：命令控制的强制型、市场参与的激励型、社会参与的自愿型（见表4）。

表4 农村生态环境治理政策工具类型

政策工具类型	强制型	激励型	自愿型
主体	政府	市场	公众等
具体手段	行政命令 目标责任制 环境质量标准	排污权交易 生态补偿机制 财税和金融补贴	宣传教育 公众监督 环境信息公开

1.命令控制的强制型政策工具

该类型政策工具是指国家或政府发布的包括一系列行政命令、制定环境质量和实施目标责任制等措施的直接对农村生态环境治理产生作用的政策。在农村生态环境治理初期该类型政策工具占主导地位。1990年国务院发布《关于进一步加强环境保护工作的决定》规定“严格执行环境保护法律法规，必须加强对农业环境的保护和管理”；1996年国务院发布《关于环境保护若干问题的决定》明确提出“严格执行环境影响评价制度和‘三同时’制度”；1999年原环境保护总局发布《关于加强农村生态环境保护工作的若干意见》强调“各级环境保护部门抓紧制定相关的法规和标准，严格控制养殖废物的排放”，该政策是我国第一个直接作用于农村生态环境治理的

政策。在我国一统体制下，因各地环境状况的差异性，在政策框架内允许政策执行方拥有较小的自主性，但为强化和延续政府权威，要求执行方在治理农村环境问题过程中仍要落实宏观的环境治理政策指令^[29]，因此这类政策的出台促进了强制型政策工具的稳定性，同时也存在巨大的监督成本和灵活性缺失等局限性，导致政策效力不足，因此政府随后开始尝试引入市场机制。

2.市场参与的激励型政策工具

市场激励型政策工具的目标是通过经济刺激加大农村生态环境治理资金投入，主要手段包括排污权交易、生态补偿机制、财税和金融补贴等。2009年原环境保护部等三部门联合发布的《关于实行“以奖促治”加快解决突出的农村环境问题的实施方案》明确规定，“专项财政奖励

资金用于农村环境综合整治”；2021年中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》，提出要“完善反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的自然资源资产有偿使用制度”。因为市场激励型政策工具强调政策目标而不强制使用某一种实现目标的方式与手段，所以企业可以选择采用排污权交易、治污技术等不同方式实现环境整治目标^[30]，具备一定的自主性和灵活性。强制型政策工具和市场激励型政策工具分别因其稳定性和灵活性为农村生态文明建设提供了强有力的支撑，为后续的生态环境保护制度安排提供了有利的制度环境^[31]。但市场激励型政策工具仍然是建立在政府强制型政策工具基础之上的，是对强制型政策工具的补充，其也需要依靠信息作出决策^[32]。与前两种政策工具相比，以信息公开为手段的自愿型政策工具具备了更多的可能性。

3. 社会参与的自愿型政策工具

自愿型政策工具是指通过环境信息公开、宣传教育、公众监督等方式引导社会公众、社会组织、专家等直接或间接参与生态环境治理。2014年国务院办公厅出台的《关于推行环境污染第三方治理的意见》指出，“健全统一规范、竞争有序、监管有力的第三方治理市场，吸引和扩大社会资本投入，推动建立排污者付费、第三方治理的治污新机制，不断提升我国污染治理水平”；2021年出台的《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》提出，要“鼓励公益组织、个人等与政府及其部门合作，参与生态保护

修复”。相较于强制型政策工具和市场激励型政策工具，自愿型政策工具具有独特的优越性：重视价值观念对行为动机所具有的导向作用，倡导参与者将环保观念内化于自身价值理念中，促使其基于环保理念长期参与农村生态环境治理。所以自愿型政策工具一旦发挥作用就容易产生长期效益^[33]。公众、社会组织、专家等通过监督、参与、信息传达等方式广泛参与农村生态环境治理，向政府反馈不同群体、不同阶层的意见，能够有效降低政府在农村生态环境治理领域的监督成本，因而该类型政策工具愈来愈受政府偏爱。

综上，我国农村生态环境治理政策实践工具主要包括政府强制型、市场激励型和社会自愿型三大类，但政策工具的使用呈现出不均衡状态，我们将其大致分成三个阶段。根据政策工具关键词词频分析结果(见表5)，在农村生态环境治理政策中，政府使用强制型政策工具最多，共121条，约占60.5%，该类政策工具在三个阶段始终占主导地位；市场激励型政策工具共52条，约占26%，该类政策工具在改革开放初期几乎没有被采用，自1999年之后才开始得到重视；社会参与的自愿型政策工具在三个阶段都明显偏少，共27条，占13.5%，在一、二阶段(即改革开放启动至2008年)该类政策工具很少出现，2009年起才进入大众视野并逐渐受到重视，在第三阶段，自愿型工具与激励型工具快速增长。目前我国农村生态环境治理政策工具使用的策略是采取政府强制型、市场激励型和社会自愿型政策工具相结合的复合型政策工具策略。

表5 政策工具关键词词频分析

阶段	词频	强制型 (法律法规等)	激励型 (生态补偿等)	自愿型 (宣传教育等)
1978—1998年		8	2	1
1999—2008年		15	10	2
2009—2021年		98	40	24

五、结论与讨论

本文通过收集改革开放启动至2021年中央和地方发布的与农村生态环境治理高度相关的政策文本，借助Nvivo软件对其进行编码分析梳理和总结我国农村生态环境治理实践的演进逻辑和成功经验。从演进逻辑来看，我国农村生态环境治理不断走向系统、成熟，在一定程度上扭转了农村长期以来存在的脏乱差局面。同时，政策工具作为连接政策目标与实际政策效果的桥梁，随实践变化而不断作出及时调整和更新以适应新的政策环境^[34]，有利于充分利用不同政策工具的优势，协同发力，为全面提升农村人居环境质量、建设美丽中国提供有力支撑。本文提出以下政策展望。

一要健全农村生态环境治理资源投入政策。农村生态环境治理的基础是资源投入，而资金是其中最重要的资源。应该继续加大对农村生态环境建设的资金投入，生态保护补偿机制和环境贷款资金、环境整治专项资金的投放等相关环保机制要有意识地向农村地区倾斜，稳定农村生态环境治理的资金投入基础，同时要完善农村生态环境金融政策、融资机制建设，拓宽农村生态环境治理的资金来源，对农村生态文明建设予以重点保障。

二要完善农村生态环境治理法律法规体系。要将农村生态文明建设推向法律高度，加强立法和司法保障，统筹规划农村生态法治建设，进一步完善农村生态环境保护 and 治理法律政策体系，

包括农村生态环境治理的监管政策、资金投入政策、以奖促治政策等^[35]。同时，还要与时俱进，适时修订农村环境保护和治理的法律法规内容，科学制定生态环境标准，为各级政府和环保部门进行农村生态环境治理的过程提供统一且有效的法律根据。

三要实现农村生态环境治理政策的差异化供给。生态环境治理不宜采取“一刀切”“统一模式”“统一标准”的同质性治理模式，在农村生态环境治理过程中，各地应在中央统一部署的前提下，坚持省、自治区、直辖市负总责的工作机制，从法律体系建设、监管体系建设、市场体系建设等方面，有区别地、实事求是地制定农村生态环境治理政策，使之与本地农村生态环境状况相适应，提高生态环境治理的政策效率。

四要提高政策工具体系的有效性。首先要完善现有政策工具，要及时优化政策工具，以先进的、高效的政策工具取代落后的、低效的政策工具；其次要加强政策工具创新，农村生态环境问题在不断变化，政策工具体系也应作出创新以有效解决新的环境问题；最后要注意政策工具的本土化，政策工具的选择与使用应该区分不同地区不同情况，结合实际，立足本土。在此基础上，还要注重各类型政策工具之间的协调性。目前我国激励型和自愿型政策工具使用频率仍然不高，下一步应该在强制型政策工具的主导下继续加大这两类政策工具的比重，加强各类政策工具使用的协调性，提高农村生态环境治理的整体效能^[36]。

参考文献

[1] 文丰安.农村生态治理现代化:重要性、治理经验及新时代发展途径[J].理论学刊,2020(3):67-75.
 [2] 何瓦特,唐家斌.农村环境政策“空转”及其矫正:基于模糊—冲突的分析框架[J].云南大学学报(社会科学版),2022(1):116-123.
 [3] 温暖.多元共治:乡村振兴背景下的农村生态环境治理[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2021(3):115-120.

[4] 彭小霞.我国农村生态环境治理的社区参与机制探析[J].理论月刊,2016(11):170-176.
 [5] 冯阳雪,徐鲲.农村生态环境治理的政府责任:框架分析与制度回应[J].广西社会科学,2017(5):125-129.
 [6] 黄森慰,唐丹,郑逸芳.农村环境污染治理中的公众参与研究[J].中国行政管理,2017(3):55-60.

- [7] 张志胜.多元共治:乡村振兴战略视域下的农村生态环境治理创新模式[J].重庆大学学报(社会科学版),2020,26(1):201-210.
- [8] 冯旭.乡村振兴中的农村生态环境治理共同体建设[J].甘肃社会科学,2021(3):167-173.
- [9] 朱俊瑞,赵成斐.农村多元主体生态治理研究[J].浙江学刊,2016(6):109-114.
- [10] 司林波,张锦超.跨行政区生态环境协同治理的动力机制、治理模式与实践情境:基于国家生态治理重点区域典型案例的比较分析[J].青海社会科学,2021(4):46-59.
- [11] 范仓海,张晗.农村环境污染的网络治理研究[J].生态经济,2021(1):201-205,227.
- [12] 肖永添.社会资本影响农村生态环境治理的机制与对策分析[J].理论探讨,2018(1):113-119.
- [13] 李潇.乡村振兴战略下农村生态环境治理的激励约束机制研究[J].管理学报,2020(2):25-35.
- [14] 陈颖,王亚男,赵源坤,等.以创新环境监管机制加强农村环境保护[J].环境保护,2018(7):21-24.
- [15] 何寿奎.农村生态环境补偿与绿色发展协同推进动力机制及政策研究[J].现代经济探讨,2019(6):106-113.
- [16] 李秋霞.新型城镇化进程中我国农村生态环境治理的法律机制研究[J].农业经济,2021(9):25-27.
- [17] 谢中起,缴爱超.以社区为基础的农村环境治理模式析要[J].生态经济,2013(7):157-162.
- [18] 鞠昌华,张慧.乡村振兴背景下的农村生态环境治理模式[J].环境保护,2019(2):23-27.
- [19] 郑泽宇,陈德敏.整体性治理视角下农村环境治理模式的发展路径探析[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2022(2):128-136.
- [20] 杜焱强,吴娜伟,丁丹,等.农村环境治理 PPP 模式的生命周期成本研究[J].中国人口·资源与环境,2018(11):162-170.
- [21] 高新宇,吴尔.间断—均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑:基于政策文本的分析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020(3):75-84,112.
- [22] 张金俊.我国农村环境政策体系的演进与发展走向:基于农村环境治理体系现代化的视角[J].河南社会科学,2018(6):97-101.
- [23] 张会吉,薛桂霞.我国农村人居环境治理的政策变迁:演变阶段与特征分析:基于政策文本视角[J].干旱区资源与环境,2022(1):8-15.
- [24] 杜焱强.农村环境治理 70 年:历史演变、转换逻辑与未来走向[J].中国农业大学学报(社会科学版),2019(5):82-89.
- [25] 闵继胜.改革开放以来农村环境治理的变迁[J].改革,2016(3):84-93.
- [26] 陈向明.质的研究方法与社会科学研究[M].重庆:教育科学出版社,2000.
- [27] 贾哲敏.扎根理论在公共管理研究中的应用:方法与实践[J].中国行政管理,2015(3):90-95.
- [28] 李娟娟,郭顺利.认知视域下社会化问答社区用户知识采纳行为的影响因素:基于扎根理论的探索性分析[J].情报科学,2022,40(2):91-98.
- [29] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017:29.
- [30] 胡剑锋,朱剑秋.水污染治理及其政策工具的有效性:以温州市平阳县水头制革基地为例[J].管理世界,2008(5):77-84.
- [31] 潘丹,唐静,杨佳庆,等.1978—2018 年中国农村环境管理政策演进特征:基于 206 份政策文本的量化分析[J].中国农业大学学报,2020(6):210-222.
- [32] 秦颖,徐光.环境政策工具的变迁及其发展趋势探讨[J].改革与战略,2007(12):51-54,72.
- [33] 王蔚.改革开放以来中国环境治理的理念、体制和政策[J].当代世界与社会主义,2011(4):178-180.
- [34] 甘黎黎.我国环境治理的政策工具及其优化[J].江西社会科学,2014(6):199-204.
- [35] 唐江桥,尹峻.改革开放 40 年来城镇化背景下农村生态环境问题探析[J].现代经济探讨,2018(10):104-109.
- [36] 楚德江.农村绿色发展政策文本分析:基于工具性与协同性的维度[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2021(2):14-21,126.

责任编辑 刘 晔

河南红色资源开发利用对策研究

黄耀丽

(中共南阳市委党校,河南 南阳 473000)

摘要:红色资源是中国共产党红色基因的重要载体,它镌刻着党的光辉历史,彰显了共产党人的崇高革命理想和革命精神,是奋进新时代的精神动力之源。河南红色资源分布广博、内涵丰富,品类齐全、主题鲜明,开发利用的价值比较高。本文结合河南省文旅融合高质量发展的战略实施,针对河南红色资源保护利用现状及存在的问题,对加快我省红色文化资源优势转变为发展优势,提出对策建议。

关键词:河南红色资源;开发;利用

中图分类号: D616 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2023)12-0070-07

习近平总书记高度重视红色资源开发利用,他强调“革命博物馆、纪念馆、党史馆、烈士陵园等是党和国家红色基因库”^[1]。在党的二十大报告中,他指出,要“弘扬以伟大建党精神为源头的中国共产党精神谱系,用好红色资源”^[2]。河南不仅传统文化底蕴深厚,还是一片红色热土,红色精神耀眼夺目,红色资源十分丰富。充分挖掘红色资源这座精神富矿,做好弘扬阐释,并加以精心保护,让收藏在纪念馆里的红色文物、陈列在中原大地上的红色遗产、书写在红色艺术作品里的文字“活起来”,打造研学旅游好去处,不仅能充分发挥红色文化资源育人育心、铸魂固本的功能,更有助于完善河南文化旅游全链条,加快推动现代化河南建设。

一、河南红色资源的特点与价值

在中国共产党领导人民进行革命、建设和改革的百年历程中,河南各地涌现出无数革命先烈和先进楷模,他们谱写的一曲曲浴血赞歌,树立的一座座精神丰碑,留下的一处处红色遗产,形成了以鲜明革命文化和社会主义先进文化为特征的红色资源,具有独特开发利用价值。

(一) 红色资源分布广博、内涵丰富

河南红色资源在时空分布上连绵不断。从党领导京汉铁路大罢工到北伐将士浴血沙场,从鄂豫皖根据地的建立到中国工农红军第二十五军长征出发,从彭雪枫开展豫西敌后游击战到刘邓大军强渡黄河千里跃进大别山,从中原我军解放南阳到淮海战役陈官庄攻坚战,一页页从开天辟地

收稿日期: 2023-10-26

基金项目: 2023 年底河南省党校(行政学院)系统科研课题“河南省红色文化资源保护利用问题及对策研究”(2023—062)

作者简介: 黄耀丽(1969—),女,历史学硕士,中共南阳市委党校党的建设教研室副教授,研究方向为党史党建。

伟大瞬间到改天换地风雷激荡的中原篇章在河南大地上写成。新中国成立后，从毛泽东视察黄河的中原足迹，到习近平考察移民村的深情话语，从优秀县委书记焦裕禄到优秀警官任长霞，从林县红旗渠工程的修建到浙川移民丰碑的树起，一批先进楷模、先进集体的代表成为解读社会主义建设和改革开放时期党领导人民取得惊天动地巨大成就的河南视角。众多革命遗迹、旧址、旧居和纪念地遍布在城市和乡村中间，形成了红色文化资源题材广博、内涵丰富的独特优势。

（二）红色资源品类齐全、主题鲜明

河南红色资源类型一应俱全。从品类上看，既包括重要历史事件发生地，如中共中央中原局旧址、刘邓大军挺进大别山动员会议旧址、鄂豫皖苏区首府旧址、陇海铁路总工会旧址、“一二·九”运动开封旧址和毛主席视察黄河旧址，又包括重大战事遗址，如陈谢兵团系列战斗遗址、解放邓县战斗遗址、白云山战斗遗址、刘邓大军大别山首战纪念地、刘邓大军渡沙河纪念地、刘邓大军渡黄河纪念地等，还包括老一辈革命家刘少奇、刘伯承、邓小平的旧居，许世友将军故居，著名革命先烈杨靖宇、吉鸿昌、彭雪枫故居，以及“狼牙山五壮士”之一宋学义故居等。河南还有许多其他品类的代表性强的红色资源，如确山竹沟革命纪念馆，红军长征四大出发地之一——罗山县何家冲，体现林县人民战斗地英雄气概的红旗渠等物质形态品类，以及知名度较高的毛泽东电文《中原我军解放南阳》、电影《小花》、小说《桐柏英雄》、红色家书《彭雪枫家书》等非物质形态品类。

河南红色资源主题鲜明，既有革命战争年代“乐于吃苦、不惧艰难、勇于战斗、无坚不摧、重于求实、独立自主、善于团结、顾全大局”的长征精神，“坚守信念、胸怀全局、团结一心、勇当前锋”的大别山精神，也有社会主义建设阶段“亲民爱民、艰苦奋斗、科学求实、迎难而上、无私奉献”的焦裕禄精神，“自力更

生、艰苦创业、团结协作、无私奉献”的红旗渠精神，“顾全大局、舍家为国、无怨无悔、甘于奉献”的南阳移民精神，“调水为民、治水兴邦；南北统筹、经略江河、绿色发展、人水和谐；科学求精、拼搏奉献”的南水北调精神等。这些呈现中国共产党人的伟大精神形态的红色资源，充分映照出党和人民的信仰之力、奋斗之志、发展之果，串联起了中国共产党领导人民进行革命、建设和改革历史链条上一个个鲜明主题，为新时代文旅发展凝聚了磅礴的奋进力量。

（三）红色资源“红”“绿”“古”“俗”交相辉映

许多河南红色资源分布区同时也是自然资源富集区，同一地区，往往集旅游景点的“红”、自然山水景点的“绿”、历史文化景点的“古”和民俗文化景点的“俗”，相映生辉。如红二十五军长征转战南阳等多处转战地旧址，地处桐柏深山区，群山环抱、绿水萦绕，同时与楚长城、古曾国等历史文化遗产邻近；风景名胜区安阳太行大峡谷、焦作云台山、南阳伏牛山、浙川丹江大观苑等景区有的在红旗渠、有的在南水北调中线渠首等红色资源分布区域内；许多红色资源所在地同时还分割坐拥坐禅谷、香严寺、华洲书院、内乡县衙、南阳府衙、南阳武侯祠、医圣祠等古建筑文化旅游资源；很多富含民俗文化的旅游资源，如浙川移民风俗馆，就分布在河南红色资源所在地。这种“红”“绿”“古”“俗”交相辉映的格局，使河南文旅兼具“行走河南·读懂中国”品牌体系和研学旅游“河南课本”的资源禀赋。充分利用红色资源分布的这种特点不仅可以实现文旅融合发展的优势互补，更有利于提升河南红色旅游开发的层次和档次。

二、河南红色资源开发利用现状及存在问题的分析

（一）河南红色资源开发利用现状

其一，红色旅游开发态势良好。目前河南红

色经典景区10余家，其中4A级景区8家。河南红色旅游资源呈现“信阳、南阳、安阳南北三片，洛阳、郑州、开封、商丘中间一线”的格局。据河南省文化和旅游厅官方发布，2021年全省游客接待量达7.9亿人次，实现旅游综合收入6079亿元，其中红色旅游占了比较大的比重。

其二，旅游资源合力效应初显。河南省曾于2005年发布了《2005—2010年河南省红色旅游发展规划纲要》，以“培育2个重点红色旅游区、规划5条红色旅游精品线路和建设26个红色旅游经典景区”^[4]为起点，一些地市依托生态环境优势，注重与红色场馆、文物古迹和风俗民情资源结合，取得了整合开发红色资源的可贵经验。“截至目前，红旗渠风景区共接待全国各地中小小学生31.6万人次，累计接待研学团队1000余个。全国红色旅游融合发展试点单位新县2023年上半年接待游客近600万人次，同比增长59.9%。2023年国庆期间，鄂豫皖苏区首府革命博物馆、许世友将军故里等红色景区游客爆满，8天假期全县共接待游客144.5万人次、实现旅游综合收入10.97亿元”^[5]。全省正推动形成串点连线、连片打造、整体展示的红色旅游发展新态势。

其三，廉洁文化建设亮点纷呈。著名“将军县”新县和革命老区桐柏县，近年来依托丰富的红色文化资源和廉洁文化资源，打造地方研学特色，并推出了大批廉洁文化影视作品。河南建成的“三学院三基地”，有效利用了全省爱国主义教育及思想政治教育资源。目前所形成的红色教育体系中，河南南阳干部学院具有“用新时代的人和事教育新时代的党员干部”的独有特色，打造出了特色党性教育品牌，取得了良好的社会反响。

（二）河南红色资源开发利用中存在的问题及原因分析

河南红色文化资源虽然独具特色，但与其他省份相比，开发利用的成效依然处于后进梯队，与红色资源大省的地位极不相称。就物质品

类的资源而言，目前河南省共有2407处革命遗址，县级以上文物保护单位707处，其中国家级文物保护单位仅39处^[5]。红色资源较为丰富的部分地市未定保护单位的红色遗址数量见表1^[6]，表中数据显示信阳市、安阳市、南阳市超半数的革命遗址还未被纳入文物保护单位，洛阳市则更是绝大部分遗址未被纳入文物保护单位。由此可见，河南省红色资源中革命遗址保护情况有待改善。

表1 河南省部分革命遗址文物保护单位统计表

省辖市	革命遗址总数	已定文物保护单位数量	未定
信阳市	677	251	426
安阳市	231	46	185
南阳市	217	61	156
洛阳市	137	23	114
驻马店市	126	17	109
平顶山市	121	19	102
开封市	110	28	82
郑州市	84	29	55

河南省2407处革命遗址，仅有8处被定为国家级爱国主义教育基地，387处被命名为县级以上爱国主义教育基地。资源较为丰富的部分地市中定为爱国主义教育基地的情况(见表2^[7])显示，目前没有被定为爱国主义教育基地的革命遗址仍然占绝大多数，未来开发利用这些红色资源，还有很大空间。

表2 河南省部分革命遗址爱国主义教育基地统计表

省辖市	革命遗址总数	已定爱国主义教育基地数量	未定
信阳市	677	73	604
安阳市	231	39	192
南阳市	217	57	160
洛阳市	137	25	112
驻马店市	126	13	113
平顶山市	121	14	107
开封市	110	6	104
郑州市	84	11	73

一些地方忽视开发利用红色资源的合理规划，开发利用中存在很多问题，分析其原因如下。

1. 重视程度不够，损毁现象严重

其一，对红色资源研究不够充分。学术界还没有形成对河南红色资源开发价值的足够关

注，有关红色资源开发与利用的论文和出版物偏少，使河南红色资源的保护利用在研究上滞后，在理念上缺乏统一认知，导致在开发红色资源的实践层面缺乏整体规划和设计思路。一些地方大量红色场馆和红色遗迹闲置，其基本教育功能未能得到有效发挥。还有相当数量红色资源因位置偏僻，交通不便，设施陈旧，而少人问津。目前河南未定保护级别的革命遗址高达2020处，占革命遗址总数的83.92%^[8]。

其二，红色资源损毁现象严重。全省2407处革命遗址中，保存完好的遗址为212个，保存较好的遗址为402处，保存一般的遗址为542处，保存较差的347处，保存差的334处。保存较差和保存差的大多为岌岌可危的民间建筑，亟待采取抢救性保护措施。另有570处已经完全损毁，占遗址总数的23.68%，这些遗址或不复存在或面目全非，已失去了保护利用价值^[9]。全省红色小微遗址保护更堪忧，以省内红色遗址数量排名靠前的南阳市为例，统计数据显示，“全市红色小微遗址保护较好的有8个，占总数的8.6%，完全损毁的有20个，占比69.8%”^①，存在着严重的保护不善问题，有些甚至存在消失的危险。还有一些地方为了单方面追求经济效益，罔顾红色资源价值，擅自拆除或改建红色文化遗址，以钢筋混凝土式建筑代之而起，严重破坏了红色文化遗址的历史原貌和文化底蕴。部分已开发的红色旅游景区，存在接待能力不足或超饱和接待游客情况，无力阻止游客不文明现象，导致红色遗迹被乱刻画，甚至被损坏破坏。红色资源抢救和维护工作刻不容缓。

其三，红色小微遗址产权关系不明确，得不到法律的保护。以南阳为例，王舟平烈士故居被其后人拆除，重建成了砖结构平房。已列入文物保护单位的小微遗址，其中大多数产权仍属于原所在单位或原住居民，而相关部门由于未取得这些旧址的产权，无权处置，只能听任所有者随意改建、拆除或任由自然坍塌荒弃。再如歌马岭

阻击战旧址、西大尖战斗旧址处于桐柏山区的深山老林，产权归属无法确定^②。

2. 内涵挖掘不深，资金投入不足

其一，对红色遗存蕴含的精神内涵挖掘不深。一些地方虽然比较注重物化的红色遗迹、遗物的展陈，由于展陈质量不高，体验度不够，难以入脑入心，有些地方甚至出现无人讲解、客走门锁的情况。一些地方的开发过度追求商业化，使红色资源庸俗化，其教育价值大打折扣，甚至出现了“伪红色文化”。

其二，红色资源保护资金投入不足。文物保护单位保护意识不强，没有认识到红色资源的物质形态载体与历史文化遗产同样具有不可再生属性，以致红色资源遭到破坏现象被漠视。一些红色资源位置并不偏僻，却在城市建设中损毁；一些红色文化场馆、旧址、遗迹位处偏僻，属于老区、边区、山区或是贫困县，这些地方因自身财力单薄，保护和开发的专项经费投入杯水车薪，不能匹配本地红色文化资源的数量、品质和地位，更无法顾及红色场馆的保护和升级改造，加之红色资源开发中保护、保护中开发所需的社会资金投入不足，导致这些地区坐拥丰厚红色资源而整体利用率偏低。

3. 宣传力度不大，红色旅游不火

其一，新兴媒体利用不充分。在当下信息高度发达的时代，河南红色旅游景点的发声依然微弱，缘于年轻受众对红色资源的关注度较低，红色资源没有发挥出对年轻受众应有的感染力、凝聚力和影响力优势。首先，河南省官方红色文化传播平台尚未建立，红色文化整体影响力的提升受到很大程度的限制。各地市同样存在对红色旅游宣传力度不够，未能在媒体上大力宣传发生在遗址上的红色事迹的问题。其次，权威红色文化网站和APP建设力度不够。除“三学院三基地”官网外，现有的河南省文化和旅游厅官网，还未设立红色文化专栏或网页，其他相关政府官网关于本地红色资源的信息只以简短新闻播发为

主。个别非官方微信公众号，在宣传上或停留于文字图片介绍，或仅发布视频资料，内涵挖掘力度不足，难以形成传播效应。

其二，红色旅游产品开发不足，营销手段和展示模式缺乏创意。红色旅游景点景区外缺乏有效道路标识，景区内同质化严重。展厅内缺少吸引年轻受众眼球的现代化动态展示设施，更少有参与性、互动性强的红色文化体验性项目，展板多是图片配文字的静态模式。特别是一些革命遗址、名人故居等红色旅游景点，展厅陈设简陋，内容提炼缺乏新意，大多停留在“一张桌子一盏灯，一个床板一条凳，游客进门就转身”的简单重复的层次，未能打造出红色景区的亮点。红色资源的深厚内涵转换提炼的话语形式亟待升级改进，一些红色景区的导游讲解人员未能以时代化大众化语言表达讲好本地特色革命故事，解说词简单笼统，吸引游客打动游客的效果不佳。部分散落在乡下的展馆，由乡村教师兼任展馆讲解员，专业化水平不够。

三、开发利用河南红色资源的对策建议

针对河南红色文化资源的开发现状，我们认为应从树立保护理念、深化系统研究、创新宣传手段、开发研学产品、发展红色旅游等几个方面入手，打造科学保护利用机制，促进红色资源保护利用和深度开发的良性循环。

（一）提高重视程度，推进科学保护

首先，于党史教育常态化举措中，提高对河南党史教育内容的要求，使党员干部充分认识红色资源开发利用的价值意义。地方党委政府要将红色资源保护工作纳入地方文物保护部门和文化旅游部门年度工作规划，纳入年度目标考核机制。健全保护工作机制，制定出台河南红色资源保护利用法规或规范性文件，为革命博物馆纪念馆提升计划提供制度保障。党委政府成立红色遗址保护和利用工作领导小组，建立协调会商机制，加强监督评估，加快推进革命文物展览精品

工程和红色基因传播传承工程。

其次，明确红色场馆产权关系。将保护利用河南红色资源纳入省政府工作计划，把全省红色文化资源串珠成链、盘活。地方党委政府对辖区内红色小微遗址进行普查，明确底数、建档立卡，厘清归属关系，建立保护场馆，纳入各级党史教育基地名录进行保护。

最后，提供保护利用经费保障。利用地方保护开发项目向上级单位争取财政资金支持，并落实党史工作经费列入同级政府财政预算制度，加大对红色遗址的保护力度。创新保护利用融资模式，以保护中开发、开发中保护理念，引导社会名流、慈善组织、红十字会等社会和集体力量捐赠部分资金，加大红色遗址的修缮和保护力度。相关地市结合《河南省“十四五”文化旅游融合发展规划》中“推出一批具有全球影响力的文化旅游精品线路”的战略定位，在协同推进长征国家文化公园建设中抢抓机遇，加快研究打造长征精神重要标识IP设计方案。

（二）优化人才队伍，深化系统研究

首先，建立富有创意又贴近市场的研发团队。集聚新型红色文旅创作人才，解寻红色基因文化密码，是活化利用红色文化资源的基础。借鉴其他省份的成功经验，将河南党史研究和文化旅游研发相结合，坚持《河南省“十四五”文化旅游融合发展规划》所确立的“上线、下沉、重塑、出新、彰文、铸魂”总方针，系统阐发红色文化的历史渊源、历史事件，形成有突破有创见的红色文旅研发成果，加快成果转化。深挖红色文化资源的精神内涵，把百年党史中反映中原儿女风雷激荡的奋斗历程，以及反映时代精神风貌、具有时代精神的人物事件进行阐释提炼，树立感染力强的人物形象，收集扎实资料，采集生动实物，以丰富红色场馆展示效果，更好发挥教育功能，产生经济效益和社会效益，形成良性循环。

其次，配备专业讲解服务人员。完善党史

研究专业人才输入机制，为红色资源展陈内容、解说词和教育培训内容把好政治关、史实关；加大对讲解员的选拔、录用、培养和使用力度，设置专业门槛，开展专业培训，提高讲解水平，造就高质量的专业化讲解队伍。

（三）创新宣传手段，关注受众体验

首先，构建全媒体传播格局。中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第52次《中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2023年6月，我国网民规模达10.79亿，较2022年12月增长1109万，互联网普及率达76.4%。在新媒体高度发达的今天，红色资源开发应注重宣传手段的创新。其一，运用新媒体宣传红色文化。建立网络平台和红色资源数据库，既可永久保存红色文化资源资料，方便受众索取，又可积极与网民互动。完善红色网站建设，加大红色虚拟旅游立体网站的建设，实现数字化保护展示。其二，充分利用影视、广播、网络等多种媒体，发挥旅游景区、文化研究机构的优势，拍摄发行红色旅游公益广告、红色经典影视、党史纪录片等，打造一批感人肺腑、动人心魄的精品，带“火”红色资源开发项目。

其次，关注年轻受众观展体验。红色资源开发需要应对两大态势。一是形式新。从运用全息投影等多媒体技术手段再现历史场景，到开发红色研学旅游线路，再到推出优秀文艺作品实景演出，运用新手段增强红色文化资源的生命力、感染力。二是受众新。有关旅游平台报告显示，年龄在20岁至39岁的游客，在红色旅游游客中的比重超过55%，青少年群体已经成为红色旅游的“主力军”^[10]。体验式观展因注重个性化、强调参与性，注重现场真实性和亲身感受，寓教于乐，受到越来越多的年轻人喜爱。应研究、阐发、发挥好红色资源的精神力量优势，内容展示由静态转变为动态，开发参与型红色文旅产品，增加互动性项目。要打造集红色经典阅读、咖啡休闲、红色文创于一体的复合型公共阅读空间，恰当利

用多媒体、声光电结合的半景化甚至全景化场景展示等现代技术，增强红色资源开发项目的感染力和吸引力。

（四）强化教育功能，开发研学产品

首先，设计红色研学线路，丰富红色研学产品。国家文物局印发的《革命文物保护利用“十四五”专项规划》要求，充分发挥革命文物在党史学习教育、革命传统教育、爱国主义教育中的重要作用，坚持以教育为重，讲好党的故事、革命的故事、英雄的故事^[11]。高规格建设长征国家文化园，整合洛阳、南阳等地红二十五军长征重要纪念地等，规划设计“重走红二十五军长征路”“南阳七大战役发生地研学线路”“移民精神研学线路”等研学体验活动，提升大型红色场馆和小微教育基地的利用率。

其次，创建红色研学基地。红色资源在党员干部教育培训中的重要性日益凸显。要鼓励各级党校、干部学院和研学机构积极利用地方红色资源增加红色教育课时比例，以研学产业带动旅游产业发展。深挖红色文化，梳理文化资源、整合资源要素。打造线上红色研学空间，开发形成契合时代要求和实践需要的教育资源，为教育培训增添生动的课程素材。

最后，依托红色资源，创新教育培训形式。党校、干部学院可依托各地市红色资源，进行精品课程的改革和设计，在打造红色精品课程建设上多做储备。精品课程可以“千里跃进，逐鹿中原”为主题，依托刘邓大军挺进大别山的系列红色纪念地等资源；可以“共产党员的家风”为主题，依托彭雪枫故居、《彭雪枫将军家书》等资源；可以“长征精神永放光辉”为主题，依托红二十五军鏖战独树镇战斗遗址资源。

（五）探索合作机制，发展红色旅游

首先，依托党和国家重大战略规划开发红色资源，开展区域联合开发，将红色资源融入全域旅游，推动革命老区文旅文创高质量发展。打破行政区域界限，整合国家重大文化工程——长征

国家文化公园河南段的建设重点市南阳和红二十五军出发地信阳两地红军征战留下的足迹,充分开发桐柏山、大别山地区和南阳、平顶山、洛阳等市红色资源,进一步加强与相邻省份合作,创新资源保护模式,谋求红色旅游的更大范围和更广阔领域合作,构筑红色文化旅游新空间,开发红色旅游新产品、新线路。

其次,以“红色旅游+”整合乡村红色资源,创新融合发展机制。努力实现由过去单一政府主导下的开发模式,转变为区域主导或区域联合开发下的多样化开发模式,由政府、企业、高校、社会四位一体联合开发,使全社会都能够积极参与和充分享受红色文化资源开发的整体效益。引导各县区及乡镇形成红色旅游品牌体系,打造红色旅游推广平台,建设红色人文旅居乡村,完善基础设施,推出红色景区特色精品民宿,走“古”“俗”融合、“红”“绿”结合的全域旅游发展之路,把红色游、生态游、田园游、民俗游和研学活动等进行有机融合,助力乡村振兴。

再次,积极发展红色演艺。借鉴延安、井

冈山等外地成熟经验,鼓励旅游景区和红色场馆开发夜间游览项目,推动建设24小时书店、深夜食堂、夜间剧场,推出诸如弘扬长征精神的《九支红军队伍征战南阳》、弘扬刘邓大军挺进大别山革命传统的《千里跃进,逐鹿中原》大型实景演出,将红二十五军鏖战独树镇、奔袭荆紫关,鄂豫边红军游击队开创根据地,及大量流传于民间的红色歌曲、歌谣等宝贵素材巧妙运用,创新消费场景,把红色文化资源转化为既叫好又叫座的文化产品,引导群众的文化消费,打造红色旅游标识IP,实现经济效益和社会效益双丰收。要通过以上举措,实现河南由红色资源大省向旅游资源大省跨越,把河南红色旅游做火做强,使河南红色旅游“红”遍中国大地!

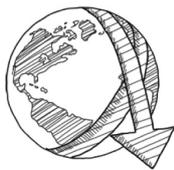
注释:

文中①②数据资料来源于中共南阳市委党史研究室调研报告《中共南阳市委党史研究室关于打造群众身边的“小微教育基地”》(宛党史[2021]19号)。

参考文献

- [1] 习近平.论中国共产党历史.[M].北京:中央文献出版社,2021:111.
- [2] 习近平著作选读:第1卷[M].北京:人民出版社,2021:36.
- [3] 河南省文化和旅游工作会议在郑召开 [EB/OL].(2022-02-08). [2023-5-10]http://hct.henan.gov.cn/2022/02-24/2403727.html.
- [4] 申志诚,王崇献,郭晓平.河南红色旅游[M].开封:河南大学出版社,2006:9.
- [5] 河南省文化和旅游厅.河南大力发展红色文化旅游?擦亮“行走河南·读懂中国”底色[EB/OL].(2023-10-16)[2023-10-26].https://www.mct.gov.cn/preview/whzx/qgwhxxlb/hn/202310/t20231016_949143.htm.
- [6] 赵士红,王春亮.河南红色资源开发利用问题研究[J].中共郑州市委党校学报,2016(5):82-86.
- [7] 中共河南省委党史研究室.河南革命遗址通览[M].北京:中共党史出版社,2015:19.
- [8] 中共河南省委党史研究室.河南革命遗址通览[M].北京:中共党史出版社,2015:21.
- [9] 中共河南省委党史研究室.河南革命遗址通览[M].北京:中共党史出版社,2015:22.
- [10] 中共河南省委党史研究室.河南革命遗址通览[M].北京:中共党史出版社,2015:18.
- [11] 黄耀丽.南阳红色文化资源开发利用的对策思考[J].行政科学论坛,2021.(12):56.
- [12] 国家文物局关于印发《革命文物保护利用“十四五”专项规划》的通知[EB/OL].(2021-12-24)[2023-5-10].http://www.ncha.gov.cn/art/2021/12/31/art_2318_45204.html.

责任编辑 夏继先



一线传真

新乡市委编办学深做实 习近平总书记 在中央编委第一次会议上 重要讲话精神

习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上的重要讲话，为做好新时代机构编制工作作出了科学指引、提供了根本遵循。新乡市委编办全面学习领会、深入贯彻落实，推动全市机构编制工作高质量发展。

一、把握主题主线，提高政治站位。深入学习贯彻总书记“坚持把加强党的全面领导作为新时代机构编制工作的主题主线”的重要论述，坚定不移把加强党的全面领导贯穿到机构编制工作的各方面各环节，推动机构编制资源与党和国家事业发展同心同向，做到保障到位。

二、把握中心任务，服务发展大局。一是加强顶层设计和整体谋划，跳出“就机构编制抓机构编制”的误区，立足现代化建设和高质量发展大局，积极跟进、超前研究、主动服务。二是把服务保障市委重大战略和重点工作摆在突出位置，做到市委决策部署到哪里，机构编制就跟进保障到哪里。三是树牢鲜明基层导向，将有限的机构编制资源向基层一线重点倾斜，提升服务保障基层的能力和水平。四是强化机构编制刚性约束，做到“瘦身”与“健身”相结合，发挥机构编制最大使用效益，不断提升机构编制工作质量。

三、把握重要部署，强化职责使命。通过市委常委会专题学、全市组织工作会议专门学、市县编办深入学，深入学习领会总书记对做好地方机构改革的重要部署和任务要求。深入市县党政机构和事业单位实地调研，全面摸清涉改部门、议事协调机构、执法机构底数，认真拟定改革“时间表”“施工图”。聚焦改革重点和可能面临的问题，深入开展重难点攻关和模拟推演，为起草市县机构改革方案打好基础。

四、把握目标要求，加强自身建设。坚持政治建办、能力立办、作风强办、从严治办，着力打造一支政治强、业务精、作风优的高素质专业化机构编制干部队伍。扎实开展主题教育，持续用党的创新理论武装头脑，以坚定信念“铸魂”。认真组织“编问编答”“编学编讲”“编研编做”“编考编评”活动，大力营造“比学赶帮超”的浓厚氛围，以过硬能力“塑身”。

信阳市委编办“四向发力” 统筹做好机构编制重点工作

为全面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重要讲话精神，信阳市委编办召开全市党委编办主任会议，安排部署市县机构改革、机构编制违规清理整顿、机构编制年报统计等工作，不断提升机构编制高质量发展水平。

一、在抓好系统学习上发力。一是从思想深处提高认知。全市各级编办坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，认真贯彻落实中央和省委、市委一系列决策部署，切实把归口组织部管理的制度优势转化为工作优势。二是按部署行动认真落实。全市各级机构编制部门自觉把学习好、领会好、贯彻好习近平总书记重要讲话精神，作为主线贯穿到机构编制工作的全过程。三是把思想伟力转化为实效。利用周四大讲堂、主题读书班、机构编制论坛、学习强国等线上线下形式，切实增强作风建设、提高学习创新能力。

二、在抓好机构改革组织实施上发力。一是准确把握机构改革的主要任务。深刻理解改革相关政策要求和具体口径，根据上级编办的组织实施安排，进一步明确改革的政策要求、具体口径、时间节点、相关顶层设计，坚持上下贯通，不折不扣做好“规定动作”。二是切实严明机构改革的纪律要求。提高政治站位和思想认识，下

发《关于做好市县机构改革期间有关机构编制工作的通知》，坚决执行决策纪律，坚决遵守组织纪律，严守纪律规矩。三是积极谋划机构改革的具体方案。成立综合组、行政机构改革组、街道体制改革组、综合执法体制改革组、督导组5个专项小组，积极主动做好改革前期准备工作，把基本工作做扎实，把推进措施谋划好，推动各项小组有效耦合运转。

三、在抓好机构编制清理整顿规范上发力。一是提高政治站位。全面贯彻二十届中央编委第一次会议精神，对标省委、市委要求，逐项对标对表查实落实，严格落实省委编办要求，全市机构编制违规问题力争在年底前能改尽改、清仓见底。二是聚焦问题导向。对各类机构编制违规问题进行摸底排查，建立工作台账逐项销号整改，持续强化机构编制法规制度刚性约束。三是压实主体责任。主动做好与组织部门的衔接，争取组织部门工作支持，重大问题、重要事项及时提请本级党委、编委研究。

三门峡市委编办 召开主题教育调研成果交流会

近日，三门峡市委编办召开主题教育调研成果交流会，围绕年度制定的重点调研课题，交流调研成果、梳理存在问题、谋划工作思路，促进调研成果转化改进作风、解决问题、推动发展的实际成效。

交流会上，各课题组成员围绕新时代机构编制工作特点，结合自身工作实际，就“探索开展事业单位机构编制评估”等6项专题进行了交流研讨。结合各自形成的调研报告，重点汇报了通过调研发现了什么问题、解决了什么问题、解决问题采用了什么思路和对策等。各课题组成员之间相互交流了意见，办领导对每篇调研报告都进行了点评，并就一些具体问题进行了深入探讨。

市委编办主任倪爱武强调，要以交流研讨为契机，进一步坚持问题导向，把调查研究与履职尽责完成市委、市委编委工作部署和当前各项改革有机结合，聚焦深化重点领域改革中的突出问题，把情况摸清，把问题找准，把对策落实，切实提高调研的针对性和时效性。坚持目标导向，在找准问题的基础上，围绕中心服务大局，进一步理顺机制体制，保障和促进党和国家各项事业健康发展。坚持结果导向，把调研成果转化为解决问题、促进发展的工作实效，让调研成果真正从纸上落到地上。通过开展调查研究不断提升机构编制工作水平，服务全市经济社会发展大局。

新密市委编办锻造高素质专业化 机构编制队伍

2023年以来，新密市委编办把牢政治机关属性，主动对标“组织口”标准，以提升党组织政治功能和组织功能为重点，以实施“精编赋能”素能提升工程为抓手，强化“设计”思维，下足“绣花”功夫，努力打造高素质专业化机构编制队伍，推动机构编制各项工作再上新台阶。

一、强化政治引领，“学深悟透”铸魂。一是制定年度学习计划，领导班子通过“第一议题”跟进学、理论学习中心组专题学、党员大会讲党课分享学“三学模式”，不断增强对党的创新理论的政治认同、思想认同、理论认同、情感认同。二是组建若干学习研讨小组，结合学习重点和改革任务，每月确定一个专题，人人参与，谈认识、谈问题、谈举措，集思广益，切实将理论学习成果转化为谋划体制机制改革工作的思路办法。三是常态化开展党史学习教育，先后组织党员干部参观新密革命史展览馆、豫西抗日纪念馆、廉政书画展等，并邀请老干部、专家教授做专题讲座，接受党性洗礼，坚定红色信仰。

二、锤炼业务素能，“强基固本”提质。一

是以学习贯彻《中国共产党机构编制工作条例》为主线，结合工作实际，开展多轮次机构编制系统业务知识学习，确保全体同志成为机构编制业务政策通。二是建立领导带班、专班推进工作机制，发挥领导班子帮带作用，助推干部提升解决实际问题的能力本领。三是机关支部为统领，结合职责任务，组建1支党员突击队、设立4个责任区，共同研判分析，提出优化机构职能、统筹资源配置的意见建议，在实操中检验能力担当，在实战中磨炼务实作风。

三、完善制度保障，“党建融合”增效。一是依托“五星”模范机关创建，压实班子成员党建工作“一岗双责”责任，坚持抓工作与带队伍同谋划、同落实，形成一级带着一级干工作格局，推动党建和业务深度融合。二是树牢“作风建设永远在路上”的理念，以严的基调强化内部管理，修订完善室务会议事规则、“三重一大”决策、财务管理等17项制度，不断规范工作程序，树立全办良好形象。三是实行积分制管理，细化学习、工作、信息、出勤等40多项指标，推动党员立足岗位创先争优，激发党员干部干事创业激情。

修武县扎实推进乡镇管理体制机制改革

乡镇管理体制机制改革工作开展以来，修武县委编办以改革创新和能力建设为抓手，扎实稳步推进乡镇管理体制机制改革，不断夯实基层基础，提升治理能力。

一、提高政治站位。一是加强组织领导。将深化乡镇管理体制机制改革工作摆在突出位置，把全县思想和行动统一到省委、市委决策部署上，统筹谋划改革，深化重点领域改革。二是召开专题会议。先后召开推进会5次，研究解决乡镇管理体制改革和各相关责任单位在工作中存在的问题与不足，逐项逐句进行落实。三是注重查漏补缺。梳理汇总乡镇管理体制机制改革共6方面24项42条事项

清单，明确整改时间节点和具体措施，实行“三天一汇报”制度，全力推进深化乡镇管理体制机制改革任务落实。

二、抓好重点改革。一是推进“减县补乡”。强化编制力量保障，除派驻机构下沉的132名编制外，从县直结余事业编制中下沉93名，优化编制资源配置。二是落实待遇保障。落实乡镇事业人员交通补贴月人均615元、乡镇工作补贴月人均523元，乡镇事业人员比县直同职级人员收入高28%左右，使乡镇行政人员比县直机关同职务(职级)人员收入高15%左右。三是稳妥下放人员。拟定下放原则，摸清派驻机构编制情况和实有人数，在充分征求各乡镇和相关部门意见的基础上，确定人员划转方案。经过前阶段工作，修武县共下沉派驻机构工作人员127人，确保乡镇工作的连续性。

三、完善管理制度，夯实工作基础。一是完善综合执法相关体制机制。完善综合行政执法联动机制和综合行政执法绩效考评体系，实现乡镇与上级执法部门之间的信息共享、线索和案件移送，建立联合调查、案情通报等协调配合机制，并对乡镇综合执法队机构规格实行动态管理。二是建立机构规格动态调整机制。设定乡镇平安建设办公室的设置标准和考核条件，制定考核办法，并按机构编制管理权限和程序设置副科级机构规格。

濮阳县坚持“四个一” 持续深化乡镇综合行政执法改革

近年来，濮阳县委编办深入贯彻省委、市委关于乡镇综合行政执法体制改革工作部署，以乡镇机构改革为契机，立足职能职责，聚焦重点任务，通过设立“一套机构”、组建“一支队伍”、厘清“一张清单”、健全“一套机制”的工作方法，不断推动乡镇综合行政执法改革提质升级，有效提升基层治理能力和水平。

一、设立“一套机构”履职能。一是整合资

源设机构。以乡镇机构改革为契机，为20个乡镇设置综合行政执法大队，作为乡镇综合执法办事机构。二是坚持标准抓建设。按照《乡镇(街道)综合行政执法规范化指导手册》建设标准，持续加强乡镇综合行政执法大队执法硬件、执法流程、执法制度、执法队伍等方面的规范化建设。三是强化激励促提升。充分利用政策红利，建立机构编制激励机制，最大限度提高乡镇综合行政执法规范化建设水平。

二、组建“一支队伍”管执法。一是加大力度增编制。为20个乡镇增加编制330名，每个乡镇核定综合行政执法大队编制16~22名。二是多措并举补人才。通过“减县补乡”，从县行政执法部门下沉225名专业执法人员至乡镇，持续为乡镇执法队伍补充高素质人才。三是持之以恒提素质。通过统一执法证件、统一执法装备标识、统一执法服装，全面提升执法队伍形象。

三、厘清“一张清单”明权责。一是按要求下放执法权限。根据全省统一安排部署，依法依规推进涉及县自然资源局、县城市管理局、县农业农村局等6个部门的66项行政处罚权下放至各乡镇，2023年6月1日起，各乡镇人民政府以乡镇主体资格全面开展综合行政执法。二是按规定调整权责清单。根据权责清单动态调整办法，动态调整乡镇权责清单，并及时在政府官方网站进行公布，规范乡镇履职范围，使乡镇政府照单履职、按单办事。

四、健全“一套机制”稳运行。一是完善执法机制。建立健全指挥调度、内部管理、执法办案、信息共享等工作机制，确保乡镇综合行政执法严格规范公正文明高效运行。二是强化联合执法。建立乡镇综合行政执法联席会议制度，定期组织召开乡镇综合行政执法联席会议，增强行政执法合力，提高行政执法效率。三是探索柔性执法。按照“服务为先、教育为主、处罚为辅”的原则，坚持严格规范公正文明执法与包容审慎监

管相结合、处罚与教育相结合，让基层执法有“尺度”，更有“温度”。

温县“巡”“编”结合 做实机构改革“后半篇文章”

今年以来，温县县委编办将机构编制监督检查工作与巡察工作相结合，加强巡察整改落实和结果运用，做实机构改革“后半篇文章”。

一、协同联动，构建巡察与机构编制监督检查“强关联”。在巡察监督工作中聚焦党政机构改革、乡镇管理体制机制改革和事业单位重塑性改革等各项改革任务，切实增强机构编制与巡察监督合力。对于能立行立改的问题，要求相关单位立即整改到位；不能立即整改的，制定整改措施，明确整改时限，在整改未完成前暂停受理其机构编制事宜。

二、制度建设，强化巡察和机构编制监督检查“聚合力”。充分发挥巡察在机构编制监督检查中的“利剑”作用，根据各项改革重点单位、重点内容，合理制定机构编制监督检查年度计划，紧盯改革后续工作落地。全面加强信息互通、情况通报、成果共享等方面的沟通，多点发力，协同发现和纠正机构编制违规违纪行为，探索建立了《县委巡察办编办协作配合工作机制》

三、服务保障，深化巡察与机构编制监督检查“促发展”。深入梳理研究分析巡察反馈的各类机构编制有关问题，切实加强顶层设计和整体谋划，把服务保障重大战略和重点工作摆在突出位置，持续推动机构编制资源向科技、人才、金融、安全生产、社会治理等重点领域流动。充分发挥机构编制的服务保障和杠杆作用，推进全面整改并持续跟踪问效，扎实推动改革落实，凝聚起改革发展的强大动力，助推温县经济社会高质量发展。

责任编辑 华夏

2023 年总目录

第一期

- 丹水浩荡润北方 / 谭 勇 /4
- 社科研究事业单位重塑性改革的实践与思考
——以河南省社会科学院为例 / 曹 明 /7
- 借势发力 破局重塑 纵深推动乡镇综合行政执法改革见实效 / 裴秋云 /11
- 推进机构编制法治建设的实践与优化路径
——以江苏省泰州市为例 / 蒋 乐 /13
- 版权管理视域下中国影视产业政策工具演化研究
/ 任丙超 金 婷 /19
- 市域社会治理下消防安全综合治理路径研究
——以大庆市域治理现代化示范城市创建实践为例
/ 刘纪达 王海滔 /29
- 信息疫情的参与治理:基于国民信息传播视角的个案分析
/ 肖新平 /35
- 延安时期中国共产党党内政治文化的系统建构及其经验传承 / 崔 浩 郭子璇 /42
- 文化“软治理”语境中的乡土社火
——共振化传播与“家国共场” / 宁 威 /50
- 论中国式现代化道路的逻辑理路
——学习领会党的二十大精神 / 张宝林 黄鑫诚 /57
- 数字政府建设:技术与制度的互嵌与重构
/ 张家才 张晓杰 /63
- 美国当代国家应急预案体系:理念、结构及过程 / 杨 青 /71
- 安阳市委编办坚持“四个聚焦”扎实推进清廉机关建设 等六则 /77

第二期

- 破解事业单位法人分支机构赋码工作难题的实践与思考
/ 鲁超文 王 芳 杨 桐 /4
- 编外聘用人员使用管理的现状与思考
——以潍坊市奎文区为例 / 张 杰 /6
- 机构编制动态调整和管理评估机制研究
——以濮阳市为例 / 黄俊荣 李银苹 靳晓敏 /9
- “三治融合”基层治理的实践探索 / 屈晓楠 /14
- 人类命运共同体视域下中国文化对外传播的实践策略
/ 贺 琳 /16
- 中国式现代化中的空间逻辑:我国国家空间战略的转型进路及其优化策略 / 于 棋 /20
- 数字经济发展中的风险治理 / 冯 静 敖梓榕 黄福千 /27
- 粤港澳大湾区城市基层公安机关何以防控处置疫情
——以乙市公安局X区分局为例
/ 卢文刚 梁 欣 /33
- 论“通报批评”后的信用修复 / 程 斌 /43
- 危机状态下“街头官僚”的行动逻辑及治理路径 / 张鑫媛 /48
- 城市管理机构职能优化研究
——以四个直辖市为例 / 杨兴坤 /56
- 作为至道的法
——论伦理维度下的管子法治思想 / 杨晓锋 刘宏伟 /65
- 文化自信视域下我国体育强国建设探析 / 余进军 /73
- 焦作市委编办探索建立三项机制推进机构编制管理精细化等五则 /77

第三期

- 理顺体制机制 集聚编制资源 支持教育事业发展的研究 / 柴丹 / 4
- 关于完善机构职能动态优化调整工作的研究——以驻马店市为例 / 任新华 邱冠林 朱梦珂 / 6
- 洛阳市开发区管理体制创新实践与思考 / 薛雪玲 安涛 贾齐兵 / 14
- 关于创新开发区管理体制机制的思考 / 南阳市委编办行编科课题组 / 18
- 在乡村治理中让“小网格”发挥“大作用” / 蒋靖山 / 22
- 源与流:伟大建党精神与延安精神 / 刘林凤 陈洪友 / 24
- 新时代党的纪律建设应正确处理好三对关系范畴 / 杨正军 黄金峰 / 31
- 中国特色社会主义集中力量办大事的显著制度优势转化为城乡基层社会治理效能研究 / 冯留坡 / 36

- 后疫情时代地方政府公共投资项目融资风险监控体系优化研究——以陕西省为例 / 刘国靖 李子涵 张凯奇 / 42
- 中国共产党百年乡村文化治理的轨迹、经验及前瞻 / 何晓龙 徐宇晗 / 48
- 依托特色资源实施革命老区乡村振兴的路径选择——以河南省新县田铺大湾为例 / 瞿萍 张贤裕 / 55
- 防范与应对突发事件风险的理论与实践逻辑阐释 / 王志立 / 61
- 加拿大魁北克问题的成因、治理与启示再思考 / 吴钧 刘航 / 70
- 开封市委编办“三步走”强化机构编制监督检查政策法规宣传等五则 / 77

第四期

- 强化数治思维 注重顶层设计 为“数字郑州”建设“立柱架梁” / 柴丹 / 4
- 以改革工作高质量保障县乡发展高质量 推动乡镇管理体制机制改革落实落地 / 苏惠娟 / 6
- 重塑事业机构 释放发展活力 / 薛雪玲 / 8
- 机构编制执行情况评估实施研究 / 李满朝 / 10
- 关于机构编制管理动态调整机制的思考——以郑州市管城回族区为例 / 王晓燕 赵宏 陈静 / 15
- 关于机构编制信息宣传工作的实践与思考 / 李庆丰 姚磊 王琨 / 22
- 机构编制研究如何更好地提供智力服务 / 盖策 / 26
- 包容性协商视域下高校治理现代化研究 / 董治佑 屈伶莹 / 28

- 城市社区治理人才队伍建设的模式创新——从“三支柱”到“五力量” / 李永周 杨雨涵 胡琪琳 / 32
- 习近平生态文明思想的价值意蕴与实践 / 刘建荣 / 38
- 公共卫生服务、健康状况对农民工定居意愿的影响及差异 / 甘嘉 王秀芝 / 44
- 检视与探索:建设法治政府进程中推进供给侧结构性改革研究——以辽宁省为例 / 陈大为 / 49
- 涉电商平台知识产权民事案件审理困境及破解——基于S市X区法院案件的实证分析 / 冯佳楠 / 59
- 论新民主主义革命时期毛泽东关于共产主义重要论述的思想精髓 / 陈金龙 晏焰延 叶子凡 / 64
- 乡村文化遗产与重塑路径之反思 / 吴文静 / 71
- 漯河市创新引进优秀人才机制等六则 / 77

第五期

优化机构编制资源配置 保障社会公益事业发展

/ 叶春风 牛军永 张维宁 /4

坚持“两步走三提质四确保” 创建县域放权赋能鹤壁模式

/ 王大葆 /8

创新实施“1+3”改革模式 构建基层社会治理新格局

/ 刘淑萍 /10

用活“四个抓手” 探索评估路径 有效助推机构编制管理创

新 / 于晓征 /12

担当作为主动改 重塑重铸气象新 / 林 长 /14

乡镇(街道)管理体制机制改革创新研究

/ 刘俊霞 姚 瑶 /16

关于优化机构设置和职能配置的研究

/ 卞卫东 郑旭光 薛 师 /20

加强新时代机关党员干部能力作风建设研究 / 王 翀 /22

巡视巡察整改促进工作机制创新

——以高校为例 / 华 锋 吕婷婷 /26

乡村振兴背景下乡村诉源治理路径探究 / 段思奇 /30

协同治理背景下乡村产业振兴研究

——以青海省 X 县拉面产业为例 / 刘玉灵 /35

新时代背景下《突发事件应对法》的适应性调整与修订方向

/ 李蕊伶 郝雅立 /40

从税收视角看税源实现高质量发展的路径研究

——基于周口市经济税收数据实证分析

/ 崔玉亮 陈曙光 /47

“双碳”目标下我国新能源汽车产业发展的现状、优势及策略

/ 贾 娇 /54

环境健康风险的行政规制:生成逻辑和完善路径

/ 韩康宁 卢韵宇 /59

营商环境便利化的生成逻辑与推进路径

——基于新加坡营商环境治理经验

/ 宋霖霖 柳淇方 彭 云 /68

洛阳市召开全市编办主任会议 等五则 /77

第六期

深化乡镇管理体制机制改革 推进基层治理体系和治理能力

现代化 / 叶春风 赵晓红 罗 文 /4

认真开展机构编制评估 全面提升机构编制管理效益

/ 郭万里 /8

构建机构编制违规违纪违法行为“预防、查处、问责”相统一

的工作机制研究 / 李海涛 /12

关于如何发挥机构编制实名制数据作用的思考

——以商丘市为例 / 商丘市委编办课题组 /15

巩固乡镇改革成果 提升基层治理能力

/ 遂平县委编办课题组 /19

多措并举加强基层工作力量

——长葛市“减县补乡”、放权赋能实践

/ 长葛市委编办课题组 /21

市场主体不在登记地经营现象的分类治理探究

/ 宋国涛 沈节娟 /25

水利领域推进“大综合一体化”行政执法改革思考与建议

/ 王萍萍 谢圣陶 郝宁静 刘志伟 /30

国家治理现代化视域下的人民政协制度:理论渊源、制度优
势与效能提升 / 陈 林 杨抗抗 /32

20 世纪西方福利思想的内容、演变逻辑与现实启示

——基于西方学者典型著作的考察 / 张擎阳 /39

数字化背景下新型公共文化空间创新设计研究 / 葛 焱 /46

联合培养模式下研究生党建工作存在的问题及对策研究

——以新乡某高校为例

/ 夏新颜 梁慧君 汤 沛 王 斌 王晓兵 /51

党建在高校“一站式”学生社区建设中发挥引领力作用研究

/ 王 丹 任 欢 /56

出租车行业政策变迁的逻辑

——基于历史制度主义的分析框架 / 路稳玲 /61

乡村振兴视域下河南省普惠金融的增收机制研究

/ 郭璐璐 余靖玥 赵昊骥 /68

中国劳动组合书记部的成立背景及历史贡献 / 巴志鹏 /72

开封市委编办坚持“三个导向”推动机构编制报告监督检查

工作取得实效 等六则 /77

第七期

- 重塑重构省属科研类事业单位 为创新驱动发展提供体制机制保障 / 叶春风 陈启琛 杨华伟 王献忠 /4
- 以机构编制聚力赋能全面提升基层治理能力的探索与实践 / 林 长 刘志勇 /9
- 深化体制机制创新 构建基层治理新格局 / 李 超 /16
- 强化基层治理 夯实“基层之治”根基 / 夏 上 /20
- 基于文本分析的学前教育政策量化研究 / 张志杰 /22
- “道”“术”“势”:高质量建设数字政府的三个维度 / 李秀霞 /30
- 结构功能主义视角下的政府决策咨询机构现实困境与消解 / 张 凌 傅广宛 /35
- 论中国式法治现代化的内涵演进、三重依据与推进方略 / 段中卫 李补鱼 /42
- “双带头人”工作室在高校基层党建中的建设经验及对策研究 / 祝 伟 兰日旭 /48
- 中国式现代化研究解构:基于知识图谱与内容分析的诠释 / 付秋梅 聂玉霞 /56
- 城镇化中民间信仰文化的空间重建:治理智慧与价值反思 / 郑容坤 /65
- 刘少奇民主思想及其当代启示 ——以民主精神与民主制度为视角 / 汤修元 /71
- 洛阳市委编办以“三创新”全面提升事业单位登记管理工作水平 等九则 /76

第八期

- 深化开发区体制机制改革创新探索 / 叶春风 王 嵩 朱亚娟 /4
- 进一步深化乡镇管理体制机制改革 / 胡彦宏 代新洋 /8
- 全面提升基层治理能力路径研究 ——以安阳市为例 / 安阳市委编办课题组 /14
- 放权赋能背景下全面提升基层治理能力路径研究 ——商丘市深化基层管理体制改革的作法及启示 / 郭家彤 白 冰 /19
- 破解基层社会治理难题的创新路径 ——永城市苗桥镇“三五”工作法的探索 / 蒋 建 /23
- 中国共产党百年奋斗视角下的中国式现代化生成轨迹探析 / 李宜真 /27
- 第三个历史决议中关于马克思主义中国化的内在逻辑 / 尹铁燕 /31
- 中国式现代化视域下的新型举国体制 / 王军魁 /37
- 继续推进我国生态文明制度建设的实践理路 ——学习贯彻党的二十大精神 / 杜昌建 杨彩菊 /41
- 巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴有效衔接的时代逻辑、现实境遇与总体思路 / 陈建国 马 驰 /45
- 制度优势转化为治理效能的机制研究 ——兼论城市治理效能提升路径 / 杨雪锋 魏双双 /50
- 公共服务获得感、社会公平感知对政府信任的影响研究 ——基于 CGSS 的实证分析 / 龚会莲 李雯钰 /58
- 红色文化网络话语权的建构困境及破解进路 / 徐功献 谢竺轩 /65
- 北宋后期的西北社会治理及影响 ——以王韶、王厚父子的经略活动为中心 / 王连旗 张 民 /71
- 郑州市机构编制系统开展“调查研究年”活动 等七则 /77

第九期

- 在推进现代化建设新征程中贡献机构编制力量 / 崔清林 /4
 推进事业单位登记管理工作高质量发展的探索与思考 / 岳学民 /46
 / 陈启琛 王献忠 马智星 /6
 重构重塑 优化协同 高效推进事业单位改革 / 魏范青 孙 端 唐金武 /50
 ——以巩义市为例 / 侯松强 刘小玲 /10
 强化责任 创新机制 多措并举推进事业单位重塑性改革走 / 曾豪杰 刘玉灵 /57
 深走实 / 苏振宇 /12
 乡村道路治理的价值意涵、现实挑战与实施路径 / 徐宇晗 /64
 关于街道管理体制机制改革的调查和思考 / 刘淑萍 /15
 创新基层“微治理” 健全城乡社区治理体系
 夯实基层治理基础 提升基层治理效能 / 史旻明 /20
 ——信阳市党建引领小区治理“1314”模式的调查与思考
 中国共产党“党管媒体”治理模式的演进与启示 / 谢其元 /71
 / 姚贱苟 石周波 /25
 安阳市委编办以高质量党建助力“拼经济”等六则 /77
 中国共产党伟大建党精神生成逻辑与传承发扬 / 周银珍 /33
 国内城市洪涝灾害应急管理研究:进展、热点与趋势
 ——基于 CiteSpace 的可视化分析 / 何 水 景俊杰 /39

第十期

- 统筹处理好“四个关系” 推动建设高素质专业化机构编制干 / 高新技术园区创新效率评价、影响因素与提升路径
 部队伍 / 务孟珮 刘剑波 /4
 ——以中关村国家自主创新示范区为例 / 罗 植 /28
 洛阳市中小学教职工编制情况调研报告 / 杨合理 /34
 / 薛雪玲 王振京 焦运峰 /6
 论我国行政处罚听证程序中“较大数额罚款”标准的确立
 凝心聚力 守正创新 高质量推进事业单位重塑性改革 / 侯冠宇 /42
 / 孙寄格 张保健 /8
 大数据时代高校廉政建设路径探究 / 毛克乐 /50
 深化街道管理体制机制改革的对策建议 / 河南省高等学校财务管理与服务创新研究
 ——基于河南省许昌市的调研 / 康治坤 陈 蕾 /56
 / 陈朝敏 梅 艳 李 飞 /10
 新时代跳出历史周期率的大历史观研究 / 祁海军 /62
 蹲点调研“解剖麻雀” 助推乡镇综合行政执法水平进一步提 / 中国共产党应对 1942—1944 年“豫灾”的措施及影响
 升 / 裴秋云 闫瑞锋 /14
 ——以《太岳日报》的相关救灾报道为中心的考察
 纵向科研合同的属性认定与制度展开 / 孙童言 /70
 ——以双阶理论为视角 / 吴 靖 /17
 基于波特竞争优势理论的“柳州螺蛳粉模式”研究 / 濮阳市着力推进事业单位政事权限清单试点工作 等七则
 / 冉 芳 郑子瑞 /23

第十一期

- 以党建统领数字政府建设 全力助推政府职能转变 / 王彦生 /4
- 改革完善疾控体系 切实维护人民健康 / 叶春风 牛军永 高飞 /11
- 聚焦公益服务职能 推进事业单位重塑性改革落地见效 / 王晓宇 常超 蒋梦诗 /14
- 洛阳市开发区管理体制创新实践与思考 / 薛雪玲 /17
- 开发区代管行政区的管理困境与创新举措
——基于河南省内开发区的分析 / 董雅梅 /22
- “通报批评”与“行政处罚决定公示”:混淆、辨析及完善 / 骆涌 /27
- 德治基础上的法治:《论语》对我国法治国家建设的启示 / 肖新平 /34
- 从文化自信自强透视推动瓯越传统文化传承创新的理与路 / 林敏建 /42
- 新时代弘扬成都红色文化对策研究 / 刘利 /47
- 新时代党内“三不腐”体制机制构建研究论纲 / 田俊萍 /54
- 域外农业保险制度对我国的经验借鉴 / 任海波 /61
- 试论基层农政体系对清代河南社会经济的作用与影响 / 马骥腾 /69
- 洛阳市三举措推动行政与政务服务事项清单深度融合 等七则 /77

第十二期

- 推进改革 创新管理 促进乡村医疗卫生体系健康发展
——河南省基层医疗卫生机构编制服务保障调研报告 / 叶春风 许博 张维宁 /4
- 高等学校学科专业优化调整的区域实践策略研究 / 课题组 /7
- 河南省放权赋能改革探索 / 贺青春 梁俊军 胡大安 /17
- 深化街道管理体制机制改革的探索与思考 / 程海燕 /22
- 以数字化规范权力运行研究
——基于河南的实践与思考 / 卢晓蕊 /25
- 把准节奏 掌握方法 不断提升机构编制监督检查水平 / 薛雪玲 /29
- “全周期管理”贯穿反腐败全过程 做实巡察“后半篇文章”
——以焦作市温县为例 / 冯国杰 /32
- 推动基本养老服务高质量发展的有效途径 / 董立仁 李婷 乌仁塔娜 /37
- 关于做好地市党媒转企改制工作实践的思考
——以濮阳日报社为例 / 王小洁 赵建军 /43
- 引领式协商:学生社区党支部引领治理的机理研究
——以CL大学为例 / 董治佑 /47
- 脆性升级与韧性强化:后疫情时期公共风险治理的困境与优化途径 / 康东亮 吴丰 翟晓艺 徐江天 /53
- 农村生态环境治理政策的演进逻辑及其实践工具
——基于政策文本的质性分析 / 唐斌 罗良吉 /61
- 河南红色资源开发利用对策研究 / 黄耀丽 /70
- 新乡市委编办学深做实习近平总书记中央编委第一次会议上重要讲话精神 等七则 /77

2023 年度河南机构编制系统市县党委 编办重点研究课题获奖名单

一等奖 (2名)

1. 从大数据动态视角看机构编制资源配置发展新趋势
——开封市机关事业单位人员编制结构调研分析报告
(开封市委编办, 课题组成员: 苏惠娟 孙文学 刘岩 刘荣虎 崔耀光 李瑞萍)
2. 深化乡镇综合行政执法改革的实践与思考
(商丘市委编办, 课题组成员: 岳学友 孙寄格 李冰 白冰 郭家彤 潘效华 肖杰)

二等奖 (3名)

1. 完善基层机构编制标准体系的思考和建议
(驻马店市委编办, 课题组成员: 任新华 邱冠林 朱梦珂)
2. 加强文物保护和考古领域机构编制保障的实践与思考
(安阳市委编办, 课题组成员: 张春雷 刘楠 胡文学 常大为 卫薪如)
3. 关于事业单位性质新型研发机构管理体制的研究与思考
(郑州市委编办, 课题组成员: 柴丹 梅忠东 王涛 朱亚浩 范传堂 姚永召 张伊彤)

三等奖 (5名)

1. 加强中小学教职工编制动态管理工作研究
——以光山县中小学教职工编制管理为例
(信阳市光山县委编办, 课题组成员: 吴祖峰 董伟 叶鹏 杨珣珣 张德强)
2. 关于建立健全下放权限动态调整机制的思考
——以漯河市县域放权赋能改革为例
(漯河市委编办, 课题组成员: 李磊 马红杰 周雯 宋涛 范璐麒 林壮)
3. 关于对开发区放权赋能改革的思考
(三门峡市委编办, 课题组成员: 倪爱武 李战颇 孙爱萍 杨雨欣)

4. 强化机构编制执行情况和效益评估研究

(焦作市委编办, 课题组成员: 刘淑萍 王六军 刘君 陈爱国 陈志远 郭晓 杨晓亮 宋永明)

5. 统筹规范编外用人的路径探析

(洛阳市委编办, 课题组成员: 韩玉石 代蕾娜 杜建华)

优秀奖 (10名)

1. 建立乡镇(街道)编制周转池机制的探索思考

(郑州市中牟县委编办, 课题组成员: 贺学勤 苏娟 李诚成 樊万强)

2. 关于协同推进教育科技人才一体化 深入实施创新驱动发展战略的实践与思考

(鹤壁市委编办, 课题组成员: 王大葆 崔欣 何晨明 辛慰 李宇晴)

3. 机构编制干部贯彻落实“安专迷”精神的举措与思考

(信阳市委编办, 课题组成员: 张鑫 刘志勇 余涛 张德政 杨欣悦)

4. 持续深化事业单位重塑性改革问题与对策研究

(新乡市委编办, 课题组成员: 马立军 张丙涛 侯丽娜)

5. 集约使用行政资源 统一调配条块力量

——兰考县由乡镇综合行政执法改革到基层社会治理现代化的探索

(开封市兰考县委编办, 课题组成员: 王海杰 金大磊 聂燕红 王乾 李文亭)

6. 信阳市持续深化事业单位重塑性改革的探索与实践

(信阳市委编办, 课题组成员: 张鑫 刘志勇 雷丰源 杨珣珣)

7. 政事权限清单制度探索研究

——以濮阳市为例

(濮阳市委编办, 课题组成员: 崔清林 刘彦华 樊阳锋 张晋伟 王俊霞)

8. 县级机构编制存在的问题及对策研究

——以禹州市机构编制工作为例

(许昌市禹州市委编办, 课题组成员: 张干强 郝莎莎 党秀亚)

9. 市县建立健全放权赋能动态调整机制研究

——南阳市深化放权赋能改革的作法及启示

(南阳市委编办, 课题组成员: 蔡丽 李焱 丁立林 宁建 孟浩 冯瑞)

10. 深化开发区体制机制改革和创新开发区机构编制管理对策研究

(周口市委编办, 课题组成员: 彭怀滨 王百强 智慧广 郭永才)

南水北调中线工程鹤壁段刘庄先商墓地的发现，填补了先商考古的一大空白，对商人的种族渊源、社会结构、夷夏关系等重要学术问题的研究起到推动作用。

干渠流经的安阳县安丰乡一带，发现了大量东魏、北齐高规格的墓地。而北宋宰相韩琦家族墓地，是该段最重要的发现。

©本期摄影/文明 文字整理/石羽



灰陶器物 先商
出土于鹤壁市淇滨区大赉店镇刘庄先商墓地



铜壶、陶钫 汉
出土于淇县铁西区黄庄墓地



固岸陶俑 北朝
出土于安阳县安丰乡固岸墓地



彩绘陶女俑及陶牛车 北朝
出土于安阳县安丰乡固岸墓地



围屏石榻 北朝
出土于安阳县安丰乡固岸墓地



南水北调中线禹州段风光 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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