

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

-
- ◎ “四敢”导向引领漯河机构编制探索创新
 - ◎ 机构编制干部贯彻落实“安专迷”精神的举措与思考
 - ◎ 政府购买公共教育服务：价值、困境与出路
 - ◎ 中国式现代化视域下乡村治理共同体的建构理路

2024 02
总第110期

马川新村：四季菇香 村民致富

宝丰县周庄镇马川新村是南水北调中线工程移民安置试点村。2009年8月，该村256户1040人从淅川县城南部、丹江口水库南岸的仓头镇整体搬迁至此。宝丰县以党建为引领，按照乡村振兴总要求，积极探索党建+产业发展新模式，整合移民、扶贫、交通、水利等领域的政策资金，大力发展珍稀菌产业，建设宝丰县珍稀菌产业园，确保了搬迁移民群众搬得出、稳得住、能发展、可致富。县里筹资420余万元，推动“美好移民村”建设，全面提升马川新村的基础设施和居住环境，高标准建设文化广场、党群服务站、卫生室、学校、超市等，丹江水通到了家里面，公交车开到了家门口，马川新村的村民们走上了幸福路。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



新农村



移民新村快乐的孩子們



移民新村文化墙



珍稀菌产业党建联合体



移民新村民居一角

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: 2024 年 2 月 25 日
中国标准连续出版物号: ISSN 2095-7017
CN 41-1428/D
发行范围: 国内外公开发行
国内总发行: 新乡报刊发行局
国内邮发代号: 36-137
户名: 《行政科学论坛》编辑部
开户行: 中国银行新乡国贸支行
账号: 259824996598
广告经营许可证号: 4107004000023
定价: 15.00 元

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

2024 年 / 第 11 卷 / 第 2 期 / 总第 110 期 / 2024 年 2 月 25 日出版

◇ 本刊特稿

“四敢”导向引领漯河机构编制探索创新 / 李 磊 / 4

◇ 专题策划

持续深化模范机关创建的对策及思考 / 陈 晓 彭亚辉 周 强 / 7

机构编制干部贯彻落实“安专迷”精神的举措与思考 / 刘志勇 余 涛 张德政 / 13

◇ 乡镇书记谈治理

提升治理效能 让服务走到群众身边 / 裴俊国 / 18

◇ 应急管理

“乌卡时代”防范化解重大网络舆情风险:时代必然、困境概见与协同治理 / 梁 赛 / 21

◇ 社会治理

大数据技术负面影响的防范及其伦理审视 / 员帅博 / 27

◇ 公共服务

志愿组织参与社区居家养老服务的功能困境与应对研究 / 王 萌 温慧玲 / 32

政府购买公共教育服务:价值、困境与出路 / 苗红培 苗志红 / 40

社会支持理论视角下社会工作介入认知症老人养老问题研究 / 何钰琪 / 46

◇ 乡村治理

中国式现代化视域下乡村治理共同体的建构理路 / 庄伟航 霍雅琴 / 50

◇ 廉政建设

隐性腐败形式、特点及精准惩治问题研究 / 王忠伟 付亚蒙 /55

◇ 思想教育

论新主流电影的高校思政教育功能

——以《志愿军：雄兵出击》为例 / 夏一凡 /61

◇ 史海探政

机构编制工作发展历程初探 / 宋慧芳 贾兴隆 /68

◇ 公共治理

河南南水北调配套工程后续高质量发展的思考与对策 / 杜军民 黄智俊 王海峰 /74

◇ 一线传真

认真学习中央编委第一次会议精神 矢志不渝沿着正确方向坚定前进 等六则 /77

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 石艳艳

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 14 * 2024-02 * n

“四敢”导向 引领漯河机构编制探索创新

李 磊

党的二十大明确提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的使命任务。河南省漯河市坚持从高质量发展大局与实践出发，明确了建设现代化食品名城、现代化创新之城、现代化幸福之城的定位。“三城建设”既高度契合了中国式现代化的宏伟蓝图，又凸显了漯河的鲜明特征，并耦合了“两个确保”“十大战略”的重大部署，绘制了中国式现代化建设的漯河蓝图。漯河市委编办自觉肩负起服务保障党和国家事业发展的政治责任，突出“四敢”导向，深度谋划实施重点领域和关键环节体制机制改革，破解深层次体制机制障碍，持续优化机构编制资源配置，在推进中国式现代化建设的漯河实践中贡献机构编制力量。

一、在服务大局、保障高质量发展中突出“敢当”。习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上对机构编制工作提出了新部署新要求。漯河市委编办深刻领会“八个必须坚持”的重要原则、三个方面重要要求和四个方面重要部署，自觉融入助推全市高质量发展大局上来，用实际行动践行“两个维护”的政治使命。一是加强政治修养，锤炼“敢当”的政治品格。坚持把学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，与贯彻党的二十大精神 and 党中央关于机构改革的部署结合起来、与主题教育各项任务结合起来，在学深悟透上下功夫。把握好习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论，坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方

法，深刻领会党中央决策意图、战略考量和政治初衷，进一步提升政治素养、坚定理想信念。二是强化政治引领，提升“敢当”的政治自觉。深化对“两个确立”决定性意义的认识，牢牢把握党管机构编制这一根本政治原则，自觉把思想和行动统一到党中央的决策部署上来，确保机构编制工作沿正确的方向前进。深化对“国之大者”“省之要者”“市之重者”的认识，加强前瞻性思考、全局性谋划，发挥好机构编制职能作用，确保党中央的“指挥棒”指向哪里，机构编制资源就服务保障到哪里。三是聚焦站位全局，提升“敢当”的勇气魄力。坚持把机构编制工作服务全市重大战略和重点工作摆在更加突出的位置，主动对接全市重点工作，对接服务“三城建设”各项任务，力求机构设置更加科学合理、运行机制更加协同高效。树牢“敢闯敢试、敢为人先”的改革精神，做到面对改革攻坚的滚石上山敢于刮骨疗伤、壮士断腕，面对转型升级的刻不容缓敢于破釜沉舟、向死而生，面对繁重复杂的问题困难敢于知重负重、顶压前行。

二、在探索实践、推进体制机制改革创新上突出“敢谋”。习近平总书记强调，要坚持把健全与中国式现代化相适应的机构职能体系和体制机制作为新时代机构编制工作的中心任务。这是新时代机构编制工作的职责使命。当前，漯河市高质量发展面临新形势新任务新要求，亟待解决的矛盾和问题更加错综复杂。面对发展不平衡不充分的短板突出、创新驱动能力有待提升、高层

次创新型人才紧缺等，机构编制部门作为改革职能部门，必须紧紧围绕解决制约高质量发展的卡点瓶颈和短板弱项，大力推进重点领域和关键环节改革创新，破除深层次体制机制障碍。一是将加强党的全面领导作为推进改革的“正确打开方式”。坚持和加强党的全面领导是中国式现代化最本质的特征。作为党的机关、政治机关，机构编制部门必须旗帜鲜明讲政治，坚持以“党管机构编制”为基本原则，坚持改革的正确方向，在机构组建、职能调整、“三定”制定、资源配置等方面，都首先考虑是否有利于加强党的全面领导，是否有利于巩固党的长期执政地位，是否能够维护党的权威，是否能够体现党的意志，确保党始终总揽全局、协调各方。二是将调查研究作为探索改革创新的“谋事之基”。聚焦新一轮市县党政机构改革，坚持“高站位”与“小切口”相结合，持续完善“1+5”专班工作机制，用1个全局性战略性课题引领带动5个专项课题，在目标、问题、结果“三个导向”下深入开展调查研究。认真收集梳理党政群机构设置、编制资源使用效益、职能职责履行情况等方面意见建议，切实找准改革的难点、痛点、堵点，精准谋划破解办法，为高水平推动改革提供方案储备。三是将科学的改革方法作为推进实施的“成事之道”。持续深入研究《党和国家机构改革方案》《关于做好地方机构改革组织实施工作的意见》等系列文件，深刻领会习近平总书记科学的改革方法论，既把改革的政策熟稔于心，又将正确的改革方法行之于手。坚持以改革的办法推进改革，处理好重点突破与整体推进、顶层设计与基层探索、效率与公平、活力与秩序等重大关系，增强改革的系统性、整体性、协同性。坚持科学的思维方式，着力增强战略思维、辩证思维、系统思维、创新思维，进一步统筹好各项关系。强化改革整体规划和制度设计，统筹全局、把握重点，找准新一轮市县党政机构改革的主攻方向和重点难点，加强改革政策统筹、进度统

筹、效果统筹，使各领域改革相互促进、相得益彰。

三、在提升效能、统筹优化编制资源配置上突出“敢为”。习近平总书记强调，机构编制资源是重要政治资源、执政资源，要加大创新挖潜力度，想方设法打破层级、领域壁垒，创新机构编制管理，提高编制使用效率。漯河市委编办在工作实践中，围绕四个方面进行部署要求，提升机构编制效能。一是围绕全市“高质量发展”部署推进工作。打破“机构编制一核定终身”的观念，对于该强化的持续强化，该精简的坚决精简，继续向深化改革要编制，向创新管理要编制，加大挖潜力度，切实管好用活。结合深化“放管服”改革要求和优化营商环境需求，继续解决规范现有行政职权配置中的问题，对职权目录进行动态调整，加强简政放权和权责清单管理，激发经济社会发展活力。加大跨地区、跨部门、跨层级调配力度，重塑机构职能、优化结构布局，推动机构编制资源科学配置。围绕新一轮市县党政机构改革进行全面摸底测算，全覆盖进行履职情况评估，提升机构编制资源在经济社会高质量发展中的保障效益。严格落实《中国共产党机构编制工作条例》及配套法规制度，加强机构编制审计，坚决杜绝“条条干预”，切实维护机构编制纪律严肃性权威性。二是围绕“打造创新人才高地”部署要求推进工作。充分利用事业单位重塑性改革收回编制，建好市直人才专项编制“蓄水池”，灵活运用机构编制政策破解教育、卫生、科研等领域事业单位招引高层次人才难题。加大服务人才工作力度，着力破除影响人才引进、培养、发展等方面的体制机制障碍，激发事业单位发展生机与活力。强化机构编制对人才配置的引导作用，以编制资源的“流动”带动人才资源的“聚集”。着力规范涉及人才工作的机构编制审批事项，不断优化工作流程，建立人才编制使用事中事后监管制度，切实把保障人才工作的编制资源用足用好。三是围绕“增进民生

福祉”部署要求推进工作。加强中小学校、幼儿园和公立医院机构编制管理，加大向医疗、教育、就业等民生领域机构编制倾斜力度，推动编制资源瞄准基层、服务民生。大力推进基层管理体制机制改革，优化机构设置和人员编制，推动资源服务管理向基层下沉，保障基层人员待遇。坚持“下管一级”制度，加强县区机构编制管理，支持县区改革发展，提升整体管理水平。建立健全开发区管理机构动态调整机制，从机构编制资源配置上加强对开发区转型升级、创新发展的正向引导。紧抓主题教育大兴调查研究的契机，加大到基层一线走访调研力度和深度，听取基层部门和干部意见诉求，真正帮助解决实际问题，树牢机构编制服务基层导向。四是围绕加快“实施创新驱动发展”部署要求推进工作。当好事业单位发展“引导员”，立足登记管理职能，强化政策宣传，鼓励支持新型研发机构登记为事业单位法人，赋予其法人身份，使其享受政策红利；当好事业单位发展“服务员”，大力支持中原食品实验室人才引进，制定完善《中原食品实验室人才专项事业编制使用管理办法》，为其核定人才专项编制，明确专项编制使用原则、条件，强化人才管理及待遇落实等，并落实“编制服务可任选模式”，确保高层次人才引得来、留得住、干得好、能安心；当好事业单位发展“监管员”，以联合监管为助推器，推动年检机制常态化制度化，保障机构健康有序发展，为新型研发机构事业单位法人的培育发展提供坚实保障。

四、在锻造队伍、激发干事创业精气神上突出“敢管”。习近平总书记强调，要教育引导领导干部正确看待组织、正确看待自己，服从大局、服从组织、服从安排，把全部精力用到干事创业上。这既是对“关键少数”的要求，也是对广大党员的激励引导。漯河市委编办在锻造干部队伍方面，突出“敢管”，全力营造干事创业的氛围。一是持续加强干部队伍建设。坚持不懈抓学习，以学习型机关建设为抓手，将领导班子带

头学、干部跟进学、交流研讨学等相结合，把党规党章、理论政策等知识融入机构编制工作中，不断提高履职本领。坚持不懈抓规范，坚持用制度管权、用制度管人，围绕岗位职责、工作制度、行政效能等方面不断健全完善各项制度，不定期开展作风检查，对发现的苗头性倾向性问题不放过，抓实严的基调。坚持严管与厚爱并重，注重选拔在急难险重任务、工作专班工作中表现优秀和在推动高质量发展中成绩突出的干部，把他们用到重点岗位、给予重点培养，着力建设一支政治强、业务精、作风优的高素质专业化机构编制干部队伍。二是树牢正确的政绩观。以主题教育为契机，把树牢正确政绩观作为学习教育、党性分析以及在专题民主生活会中查摆问题、推进整改的重要内容，不断提高思想觉悟、精神境界、道德修养。坚持正确的选人用人导向，大力选拔政治过硬、作风扎实、敢于负责、勇于担当、廉洁自律的干部，让其有机会、有舞台。完善考核评价机制，选对人、用好人、管住人，把干得好的提上来、将干得一般的晒出来、使干得差的改起来，表彰一片、激励一片，以鲜明的导向和良好的环境激发干部干事创业的精气神。三是发挥归口管理的优势。找准践行新时代组织路线的着力点和切入口，强化“组织口”意识、对标“组织口”标准、培育“组织口”作风，更加自觉地增强贯彻组织路线、服务组织工作、对标组织部门的理性认同和情感认同。学习和发扬好组织部门“政治坚定、公道正派、廉洁勤奋、求实创新”的优良传统和过硬作风，把精益求精、追求卓越的工作态度体现到“政治建办、能力立办、作风强办、从严治办”各方面、各环节，切实把习近平总书记“政治强、业务精、作风优”的要求落到实处。

（作者系漯河市委组织部副部长、市委编办主任）

责任编辑 朱亚娟

持续深化模范机关创建的对策及思考

陈晓 彭亚辉 周强

习近平总书记在中央和国家机关党的建设工作会议上强调，要建设让党中央放心、让人民群众满意的模范机关。这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对中央和国家机关党的建设的高度重视和殷切期望，为新时代各级机关党的建设指明了方向。如何创建让党中央放心、让人民群众满意的模范机关，是新时期各级机关党组织面临的一项重大课题。近年来，河南省平顶山市委编办紧紧围绕学习贯彻习近平总书记关于建设模范机关的重要论述，把加强机构编制部门自身建设作为一项基础性、长期性工作来抓，对标模范机关创建标准，坚持广泛动员、全面部署、整体推进，锲而不舍狠抓落实，不断提升模范机关创建质效，获得“平顶山市创建模范机关先进单位”称号。

一、实践探索

（一）突出思想引领，擦亮政治底色

一是树牢政治意识。准确把握机构编制部门是党的机关、政治机关这一定位，把旗帜鲜明讲政治作为机构编制工作的生命线，牢固树立党管机构编制意识，把坚持党对机构编制工作的集中统一领导作为重大政治原则，把从体制机制上加强党的全面领导作为首要政治任务，时刻保持政治上的清醒和坚定，始终贯彻党的路线、方针、政策，鲜明体现党的意志、立场、原则，确保党和国家对社会实施全面领导的制度得到加强和完

善，确保党长期执政和国家长治久安。二是加强理论学习。深入学习贯彻《中共中央关于加强党的政治建设的意见》精神，始终坚持把学习贯彻习近平总书记系列重要讲话以及关于机构编制工作的重要讲话和指示批示精神作为重要政治任务，把蕴含其中的政治标准、政治内涵和政治要求体现到机构编制工作实践中，进一步树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。2023年以来，平顶山市委编办室务会落实“第一议题”制度开展学习20次，组织理论中心组学习6次，集中研讨交流6次，举办专题读书班2期，举办培训班1期，承办全省机构编制系统业务培训班1期，通过“请进来”“走出去”等多种方式，邀请省委编办相关处室领导、相关领域业务专家、高校教授等组建授课团队授课，全面提升机构编制服务社会主义现代化新鹰城建设的能力和水平。机关党支部通过“三会一课”、主题党日、学习强国知识竞赛等形式组织全体党员开展学习30余次，进一步强化了思想武装，提升了能力素质。三是规范党内政治生活。市委编办始终坚持政治建办、能力立办、作风强办、从严治办，以创建模范机关为契机，与近年来多项以案促改工作相结合，持续完善民主生活会、组织生活会、“三会一课”、主题党日、谈心谈话等制度，班子成员以普通党员身份参加所在党支部组织生活会，并带头开展深刻的批评和自我批评，不断规范党内政治生活制度。落实业

务和党建工作双提升责任，推进“一岗双责”责任落实。办主要领导带头讲党课，加强机关党员干部社会主义核心价值观教育、职业道德教育、爱国主义教育，深入开展谈心谈话活动，了解支部党员思想动态，及时有效解决个别党员宗旨意识淡薄、担当精神弱化等方面问题，不断增强机关党员干部政治意识。

（二）突出示范引领，打造创建特色

机构编制部门作为党的政治机关和“组织口”部门，积极强化“组织口”意识、对标“组织口”标准、培育“组织口”作风，充分发挥党支部战斗堡垒和党员先锋模范作用，自觉加压，作出表率，以更高的标准、更严的要求、更实的措施抓好模范机关创建。一是优化工作流程，提升服务效率。进一步规范公文运转和办理流程，整合各类入减编业务和公开招录、遴选，以及军转干部和退役士兵安置、人员调动等用编业务，实现一个窗口受理，相关材料内部流转，精简办事流程，压缩业务办理时限，全面提升服务效率。事业单位登记管理业务实现一窗受理、一次办结，办事效率大幅提高，真正做到让办事人员“最多跑一次”，受到办事人员一致认可。二是开展党建联建，深化乡村振兴。市委编办于2015年至2020年与鲁山县辛集乡西羊石村结成帮扶对子期间，先后选派7名工作队员轮换驻村，机关干部职工全员担任帮扶责任人，全力投入脱贫攻坚全过程，截至2020年9月，西羊石村已实现全部贫困户脱贫摘帽。通过支部联建共建，该村以合作社带农户模式，大力发展葡萄、蓝莓种植，设置保洁、治安、护林等公益岗位，落实教育扶贫补助，帮助群众增产增收；协调资金新建通村公路2条，硬化道路8.6公里；通过春节送温暖、走访慰问、送戏送医下乡、送果树进农家、捐款捐物等活动，暖心联心；累计投入资金近百万元，进一步美化村居环境，增强人民群众幸福感、获得感。2021年8月，市委调整结对帮扶对象以来，市委编办又派出两名工作经验丰富、作风务

实的同志，组建驻村工作队，入驻宝丰县杨庄镇薛潭村扎实开展巩固脱贫攻坚成果与乡村振兴衔接工作。目前已累计协调资金300余万元，推动4.7公里通村道路、新党群服务中心等重大民生项目落实落地。在2023年“七一”前夕的一次党建联建活动中，市委编办联合市残联，为腿脚不便的群众送去爱心轮椅，让残疾群众感受到社会的温暖与关爱。市委编办连续三年获得“全市定点帮扶先进单位”，驻村第一书记获“驻村帮扶工作先进个人”。三是放大头雁效应，提升干部素质。以党史学习教育、“能力作风建设年”、学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育等为抓手，充分结合机构编制工作实际，狠抓党员政治建设、能力建设、作风建设，深入调研访民意，攻坚克难解民忧，疫情防控时期积极下沉挺身而出，深入社区志愿服务，展示出了机构编制系统党员干部敢于担当、无私奉献、服务群众的良好精神风貌。近年来，平顶山市委编办先后被河南省委编办授予“机构编制信息宣传工作先进单位”“机构编制信息化建设先进单位”，被平顶山市委市政府授予“法治政府建设突出贡献单位”“安全生产考核巡查优秀单位”“创建模范机关先进单位”“全市老干部工作先进单位”等荣誉称号。自2016年以来，市委编办连续7年保持省级文明单位荣誉称号。机关一批优秀党员干部脱颖而出，多人先后荣获“全省机构编制系统先进工作者”“平顶山市劳动模范”“平顶山市优秀志愿者”“防汛抗旱救灾工作优秀共产党员”等荣誉称号。全办党员干部对标先进，比学赶超，模范机关创建氛围日益浓厚。

（三）突出工作质效，彰显为民本色

围绕中央和省委、市委决策部署，着力完善机构职能体系，不断优化机构编制资源配置，持续推进机构编制法治化建设，以改革创新精神推动新时代机构编制工作高质量发展。一是圆满完成事业单位重塑性改革工作。坚持高位谋划推动，突出积极稳妥、蹄疾步稳全面完成全市改革

任务。全市70个部门(单位)重塑的206个事业单位“三定”规定已经全部印发;县(市、区)事业单位改革实施方案经市委编办批复同意后均已印发,科级事业单位“三定”规定全部印发完毕,新机构已全部挂牌;人员编制划转、领导班子配备、国有资产移交等工作正在稳步推进,改革任务基本完成。同时,将腾挪出来的机构编制资源向市委重大战略、民生重点领域和基层一线倾斜,并重点加强了医疗卫生和教育等相关领域工作力量。通过改革,全市事业单位功能定位更加精准清晰,布局结构整体优化,编制配置更为科学。二是深入推进基层管理体制机制改革。开展深化乡镇管理体制机制改革“回头看”工作,确保改革任务落实落地,进一步巩固改革成果。指导县(市、区)加快推进乡镇平安建设办公室和综合行政执法大队规范化建设,进一步夯实人才队伍、硬件设施、工作制度等基础,提升乡镇基层治理能力和治理水平。持续深化放权赋能改革工作,积极做好第二批权限下放承接落实工作,确保赋权事项有序衔接、平稳过渡,权限承接后有效运转。同时,指导县(市、区)形成权责清单目录,并依法对外公布。截至2023年10月底,全市6个县(市、区)承接权限行使222992次,其中10月行使10650次,为县域经济高质量发展再添新动能。三是统筹推进重点领域体制机制改革。深化国防动员体制改革,按时完成市、县国防动员体制改革工作,国动办力量得到进一步加强。深化疾病预防控制体制改革,在市、县两级卫健委挂疾病预防控制局牌子,并核增疾病预防控制局专职局长职数,兼任卫健委副主任,重新整合组建了市疾病预防控制中心,进一步充实加强疾病预防控制工作力量。深化市场监管综合行政执法体制改革,整合组建综合行政执法稽查支队,印发执法稽查支队“三定”规定,不断推动改革深入开展,完善整合机构的人员编制管理。进一步加强市委巡察工作力量,在充分调研论证的基础上,经市委常委会、编委会

研究决定通过调剂编制的办法,进一步加强了市委巡察组工作力量。四是持续优化机构编制资源配置。研究制定并以市委编委文件的形式印发了《关于完善市直事业单位人才专项编制管理的意见》《关于设立市直事业单位编制周转池的意见》,正在研究制定新型研发机构、创新平台人才编制使用办法,努力为事业单位引进人才、培养人才、留住人才提供可靠编制资源保障,助推平顶山市城市建设、致力打造增长极。突出人才使用导向,重点保障医疗卫生机构、教育机构、科研院所等涉及民生重点领域、重点行业的人才需求,最大幅度地向紧缺型专业技术岗位倾斜,做到应招尽招。2023年,市直机关招录遴选公务员用编116名,市卫健委、市教体局等所属事业单位公开招聘和招才引智用编1070名。

(四) 突出正风肃纪,擦亮忠诚底色

严格落实全面从严治党和党风廉政建设主体责任,每年初制定年度《党风廉政建设和反腐败工作要点》,办主要负责同志对重要工作直接部署、对重大问题直接过问、对重点环节直接协调,并督促其他班子成员认真履行“一岗双责”。扎实开展廉政教育,及时传达中央、省、市纪委通报的违纪违法典型案例,组织观看警示教育片、参观党风廉政建设警示教育基地,在春节、中秋节、国庆节等重要时间节点,给全体党员干部讲廉政党课,重申廉政纪律,保持警钟长鸣,进一步筑牢拒腐防变思想防线。扎实开展以案促改,支持市纪委监委派驻市委组织部纪检组监督执纪,自觉接受监督,切实做到按制度用权,依制度办事。深化廉政风险防控,进一步规范了市直机关事业单位进人用编程序,健全了“三重一大”事项集体决策制度、机关财务管理等制度,充分运用以案促改教育成果,开展谈心谈话,不断增强执行中央八项规定及其实施细则的主动性和自觉性,切实在践行为民服务宗旨、改进工作作风、加强廉洁自律方面做好表率。积极配合相关部门开展领导干部重大事项报告、办

公用房清理等工作，不定期对机关工作纪律、八项规定落实情况进行检查，重点治理干部作风中存在的“虚僵躲”“慵懒怠”“推拖绕”等问题，为创建模范机关保驾护航。

二、问题短板

他山之石，可以攻玉。为了进一步学习借鉴兄弟地市党委编办在机关建设方面好的经验做法，平顶山市委编办组织人员围绕机关建设、党的建设、干部队伍建设等方面对部分地市编办及各县(市、区)党委编办进行了全面深入的调研。通过调研，进一步找出了模范机关创建过程中存在的一些亟待解决的问题。

(一) 创建载体抓手不够丰富

一方面，主观上受创建责任意识不够强影响，在对创建模范机关的责任主体上，部分同志有一些片面和模糊认识，如，认为创建模范机关不是机构编制系统的中心工作，只是党建工作的一部分，是机关党委的事情，特别是在县(市、区)委编办，本来机关人员就少，再加上业务繁重，创建模范机关的责任更多地落在了负责党建工作的同志身上。虽然模范机关创建各项工作都在较为平稳有序地推进，成效较为明显，但由于思想认识上存在差距，加之客观条件所限，在抓模范机关创建时往往职责不够清晰，主责主业意识不够强，齐抓共管的合力还没有真正形成，在凝心聚力抓创建模范机关上还需持续用力。另一方面，客观上受机关硬件条件所限，无论是平顶山市委编办，还是县(市、区)党委编办，普遍存在着机关硬件设施不够完善的问题，除了基本的办公场所，干部职工活动场所十分有限，缺乏有效的抓手和丰富的载体。基层党组织规范化建设、模范机关创建、身边党员干部典型选树等工作开展不够深入扎实，党员干部的先进性和创造力还待进一步有效激发。

(二) 创建统筹协调需要提升

一是主线不够集中。虽然在各种文件、会议

中经常看到“以模范机关创建为主线”，但在具体落实及工作部署时，往往缺乏统筹考虑、大局意识和整体观念，主线没有始终居于“主位”，存在党建、党风廉政、文明创建等各自为战现象，在集中力量、协同作战、同向发力等方面有待进一步加强。二是合力不够明显。模范机关创建涉及党建、党风廉政建设、精神文明建设、脱贫攻坚以及机构编制各项业务工作，是一项综合性工作。但在实际落实过程中，不少同志认为创建模范机关就是创建模范机关党组织，是机关党总支(党支部)的事，谁牵头谁去抓，缺乏全局“一盘棋”思想，撸起袖子不用力，相互配合不默契，上下衔接不顺畅，工作合力没有凝聚，没有形成横向到边、纵向到底的全员共创共建格局。三是融合不够深入。在实际工作中，对模范机关创建怎么抓、抓什么缺乏清晰的认知和抓手，认为中心工作是硬指标，有具体的工作措施加以落实，并能够看到明显的成效，而模范机关创建是软任务，存在以抓中心工作代替抓模范机关创建的问题，有时会把模范机关创建与精神文明建设、文明单位创建简单画等号，存在业务工作与模范机关创建融合不紧密、“两张皮”现象，没有把创建工作贯穿到党建工作及业务工作全过程、各方面，一定程度上影响了党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用发挥，削弱了创建工作的成效。由于思想认识不到位，受人员紧张、业务繁重所限，这一问题在县(市、区)党委编办层面比较突出。

(三) 创建制度建设亟需加强

一是制度建设意识不够强。在开展创建工作中，埋头做实际工作多，上升为经验制度少，多数时候把创建模范机关当作是一项活动，规定动作做完了，创建工作就结束了，没有把模范机关创建作为一项系统性长期性的工作来抓；在开展创建工作过程中，有时也把模范机关创建作为一项工作目标，但与机关综合管理工作和业务工作的契合度不够高，对于一些出彩的做法、

经典的案例、成功的经验，不注意及时梳理总结，提炼为长效制度机制。二是制度体系不够完善。整体创建工作机制还没有形成，在整合各类资源和调动各方面积极性推动创建工作方面做得不够，没有充分形成创建的合力。有时即便建立了相关制度机制，也可能由于条文规定规范性、实用性不够，存在不易操作、执行困难的问题。有的制度相互之间存在关联不够、衔接不畅的问题，制度设计不够严密周全。三是制度落实不够有效。一些时候落实上级部门创建工作制度满足于照抄照转，与工作实际结合不够紧密，针对性和实效性不强，缺乏明晰规范可操作的落实流程，加之内部管理中有时监督机制不够有效，导致制度落实不彻底或者根本无从落实，使得制度只是落在纸上、挂在墙上，从而影响制度执行效果。

三、对策思考

（一）统一思想，在强化政治建设上下功夫

市委编办作为党委工作机关，所做的工作都是对中央、省委、市委决策部署的贯彻执行，必须旗帜鲜明讲政治，做到闻令而动，听令而行。一是坚决做到“两个维护”。这是我们党加强政治建设的首要任务，也是创建模范机关的本质要求。因此，模范机关创建工作必须坚持政治引领，把践行“两个维护”体现在模范机关创建工作全过程、各方面，体现在坚决贯彻党中央决策部署的具体行动上，体现在不折不扣贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神以及党中央决策部署上。二是切实把牢思想主线。坚持把学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要政治任务，认真落实周一室务会“第一议题”和中心组学习制度，深入学习领会习近平总书记关于机构编制工作和河南工作的重要论述，牢牢把握新时代机构编制工作的目标方向和根本任务。积极动员全办干部职工用好河南干部网络学院、平顶山组工通讯、组工信息、鹰城先锋微

信公众号以及学习强国APP等网络、新媒体平台，开展学习和专题研讨、案例分析等，持续不断学思想，学业务，强素质，将学习成果内化于心、外化于行，积极用学习成果来指导重大改革任务和各项业务工作，以实实在在的工作成效来检验学习的成效。三是严肃党内政治生活。严格执行《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，认真落实各项党内组织生活制度，提高“三会一课”质量。进一步强化对党忠诚教育，利用平顶山市“一线两山五馆N点”红色研学线路，开展革命传统教育，传承红色基因，激发前行动力。

（二）党建引领，在压实创建责任上下功夫

要压实党建主体责任，把高标准严要求贯彻到模范机关创建工作的各环节各方面，有效解决“两张皮”“灯下黑”的问题，持续提高机关党建工作的质量和水平。一是发挥好党组织战斗堡垒作用。立足工作实际，适时优化调整机关及所属单位党支部机构设置、班子建设等，选优配强党组织书记、专职副书记以及党支部班子，确保党支部充满战斗力和活力。根据工作需要适时调整党小组设置，做好流动党员组织关系接转等，确保党组织对党员管理全覆盖、无死角。二是加强党组织政治功能。强化机关基层党组织政治功能发挥，在做好教育、管理和监督党员等日常工作的同时，积极引导各级党组织在围绕中心、服务全局上体现党的先进性和纯洁性，引领机关党员干部在解决群众急难愁盼问题上、在模范机关创建工作上，持续发挥模范带头作用。三是压实创建主体责任。坚持模范机关创建与机关党建工作同向加压、同向发力。完善机关党建与模范机关创建两个责任清单，进一步做实党组织负总责、党组织书记带头抓、分管领导具体抓、机关党总支抓落实的工作格局，领导班子成员按照“一岗双责”要求履职尽责，机关党总支作为专责机构协助党组(党委)落实主体责任，机关党支部和党员抓好具体落实，形成科学有序、齐抓共管的工作局面。

（三）围绕中心，在服务保障大局上下功夫

模范机关创建的落脚点是推动各项事业发展。要通过发挥机关党建职能作用来推动党的政治优势发挥，把党的各级组织建强，调动党员干部干事创业积极性，汇聚社会各界的智慧和力量，把模范机关创建工作和机构编制业务工作放在“两个确保”大局中统筹思考谋划，同频共振、融合发展。一是聚焦远景目标，建立健全融合机制。要围绕全面建设社会主义现代化国家的宏伟蓝图和省委围绕现代化河南建设作出的锚定“两个确保”、实施“十大战略”的决策部署以及平顶山市委“壮大新动能、奋进百强市”的发展规划，结合机构编制工作实际，制定业务工作和创建工作协同发展机制，实现同谋划、同部署、同检查、同落实。二是聚焦能力素质，持续提升履职水平。动员和引导全办党员干部职工打牢打实履职基础，把握机构编制工作规律和内在要求，加强党的理论方针政策和机构编制政策法规的系统研究，加强相关专业知识的学习培训，持续弥补知识弱项、能力短板，消除经验盲区，着力提升改革攻坚能力、管理创新能力、依法办事能力。三是聚焦实干实效，切实改进工作作风。秉持求真务实的工作作风，围绕事关全局发展、改革攻坚和群众切身利益的重点、难点和热

点问题，全方位、多渠道开展调查研究，理清楚、研究透制约经济社会高质量发展的问题短板，抓住症结、找准要害，提出科学管用的办法建议，注重把调研成果转化为推动工作的实际举措。四是聚焦形势任务，管住管好用活机构编制资源。根据新时期、新挑战、新任务，充分发挥机构编制资源作为重要的政治资源和执政资源在服务保障中心大局中的重要作用，持续运用好深化党和国家机构改革、事业单位重塑性改革、乡镇管理体制改革、开发区管理体制改革、放权赋能改革等工作成果。坚持机构编制“瘦身”与“健身”相结合，在严控总量的前提下，破除“编制一核定终身”“编制地区部门所有”的观念，加大跨部门、跨地区、跨层级统筹调配力度，围绕服务“两个确保”工作大局和平顶山市实施创新驱动、科教兴市、人才强市战略需要，不断创新编制配置和使用办法，切实加强重点领域、民生短板、基层一线编制保障，确保中央、省委和市委的指挥棒指向哪里，机构编制工作的改革重点就放到哪里，机构编制资源就投向哪里、保障到哪里。

（作者单位：平顶山市委编办）

责任编辑 石艳艳

机构类别

指机构的种类，按照不同标准可以分为不同类别。在机构编制管理工作中，根据机构性质分为行政机构和事业单位。行政机构通常可分为党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关、各民主党派机关、群团机关。事业单位按照隶属关系可以分为党委政府直属事业单位以及部门所属事业单位等；按照经费形式，可分为财政补助事业单位和经费自理事业单位；按照行业属性，可分为教育、科技、文化、卫生、体育等事业单位。

机构编制干部贯彻落实“安专迷”精神的举措与思考

刘志勇 余 涛 张德政

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视机构编制工作，对深化党和国家机构改革、加强机构编制管理、推进机构编制法定化作出了一系列重要部署。党的十九届三中全会调整优化机构编制工作领导体制，明确机构编制部门归口组织部门管理，进一步强化了党对机构编制工作的集中统一领导。安下心来、专心致志、迷恋至深的“安专迷”精神是组工干部基本的工作精神。站在新的历史关口，机构编制干部应按照组工干部的要求，自觉落实“安专迷”精神，持续推进“组织口”意识入脑、对标“组织口”标准走心、树立“组织口”作风务实，全面加强自身建设，全方位推动机构编制工作提质升级。

一、“安专迷”精神的历史沿革及含义

（一）“安专迷”精神的历史由来

“安专迷”精神的提法最早见诸中央领导人在2013年春节前夕看望吴良镛院士、师昌绪院士时提出的高科技人才培养要有“一辈子干好一件事”“安专迷”的精神。此后，时任中组部部长赵乐际多次提出，组工干部要弘扬“安专迷”精神。“安专迷”精神提出于新时代，其内涵可溯源至中华优秀传统文化。“我们从古以来，就有埋头苦干的人，有拼命硬干的人，有为民请

命的人，有舍身求法的人，这就是中国人的脊梁。”鲁迅先生的这段文字脍炙人口，其中种种展现正是“安专迷”精神的先期表达。

（二）“安专迷”精神的含义

从文理解释来说，“安专迷”精神的字面意思是安下心来、专心致志、迷恋至深，结合到一起就是心平气和、安下心来，专注于工作、专心于职责，全身心投入自己的本职工作。其共通点在于安心、专心、迷恋的是同一个方向，都是为了干好事、创伟业，用花费数年甚至数十年磨一剑的精神去干好一件于国于民有利的的事情，为做好这项伟大事业虽九死其犹未悔。

从系统解释来讲，“安专迷”精神的内在逻辑是党和人民事业发展需要有一批德才兼备、忠诚干净担当的高素质专业化干部，因此无比忠诚于共产主义伟大事业的坚定信仰充分体现了“安专迷”精神的实质内涵。机构编制干部队伍正是这坚定理想信念方阵中的一员，要以贯彻落实“安专迷”精神来构建机构编制发展新格局。

（三）“安专迷”精神的新时代内涵

中国共产党筚路蓝缕的百余年奋斗历程生动地证明了“安专迷”精神的时代含义。从小小红船到巍巍巨轮，从石库门到天安门，从兴业路到复兴路，正是因为始终有一批安下心来埋头苦干、专心致志拼命硬干、迷于坚持为民服务的党

员队伍，中国共产党才能够经历挫折而不断奋起，经历磨难而淬炼成钢，从而使今天比历史任何时期都更接近实现民族伟大复兴的伟大时刻。

2023年7月6日，习近平总书记在江苏省南京市南瑞集团有限公司调研时勉励年轻研发人员“要立志高远、脚踏实地，一步一步往前走，以十年磨一剑的韧劲，以‘一辈子办成一件事’的执着，攻关高精尖技术，成就有价值的人生”。总书记的殷殷嘱托为“安专迷”精神注入了实质内涵，诠释了以有为的奋斗成就有价值的人生这一生动含义。总书记关于“一辈子办成一件事”的讲话精神既包含不惧牺牲、无私奉献的革命气概，也包含了古人“皓首穷经通秘义”的文脉传承，体现了马克思主义基本原理和中华优秀传统文化相结合的良性互动关系。

二、信阳市机构编制干部队伍现状及存在的问题

（一）机构编制干部队伍现状

信阳市下辖八县两区，市委、县(区)委两级编办共核定行政、事业编制218名，实有干部职工178人。

1.按照职务级别划分：处级干部9人，占5%；正科级干部40人，副科级干部39人，占44%；副科及以下干部职工90人，占51%。

2.按照性别结构划分：女性65人，占37%；男性113人，占63%。

3.按照年龄结构划分：35岁及以下71人，占40%；36至40周岁27人，占15%；41至45周岁28人，占16%；46至50周岁22人，占12%；51至55周岁18人，占10%；56至60周岁12人，占7%。平均年龄40.16周岁。

4.按政治面貌划分：中共党员149人，占84%；群众29人，占16%。

5.按文化程度划分：研究生及以上学历18人，占10%；本科学历125人，占70%；专科及以下学历35人，占20%。

总体来看，信阳市机构编制干部队伍在年龄层次、文化程度等方面分布比较合理。

（二）机构编制干部队伍出现的问题

随着我国改革已经进入攻坚期和深水区，人民群众对机构编制工作的期待值不断提升，机构编制工作迎来了新的历史挑战。现阶段的机构编制队伍在完成省、市、县党政机构改革、事业单位重塑性改革、行政执法体制改革等上级规定动作时能够发挥生力军作用，但在推进权责清单制、优化机构编制资源配置等自选动作方面仍存在一些问题。

1.机构编制干部力量不足，队伍结构不够优化。一方面是机构编制部门总体承担工作较多，但人员整体偏少。如，固始县作为一个有着超百万常住人口的大县，机构编制工作人员仅12人，淮滨县委编办工作人员仅有11人，罗山县委编办工作人员仅有10人。全市机构编制系统现有的178名人员中，正在驻村的19人，被借调到其他单位协助工作的11人，所占比例高达17%。另一方面是机构编制队伍结构不够优化。此前，平桥、罗山、淮滨等县(区)委编办领导班子一直未能及时调整到位，导致整体工作因协同性不够而受很大限制。一些县(区)委编办多年来未招录新人，如罗山县委编办自2013年、新县县委编办自2017年来未进入新人。信阳市编办于2010年后单独设置，此前由于单位较小，编制人员数量较少，已经出现人才断层的现象，特别是中层正职以上干部平均年龄偏大，在实际工作过程中使用电子化工具能力较低，新进人员对于机构编制历史沿革及成因了解掌握不够、解决实际问题的经验方法不足，独当一面的多面型人才较少。

2.干部队伍的整体素能与新时代机构编制工作需要存在差距。中共中央于2019年8月印发了《中国共产党机构编制工作条例》，优化了机构编制职能，拓展了机构编制管理的广度和深度。面对新形势、新考验，新时代的机构编制工作需要更高水平的专业队伍，机构编制干部既要有机

构编制工作专业水平，又要有更高的政治站位，更要有在复杂局面中进行全面分析、正向和逆向辩证思维、系统总结归纳的综合素质能力。但是当前机构编制工作人员的业务能力、调查研究水平还不够高，与新时期需要的“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”好干部标准有一定距离。

3.机构编制干部业务培训制度不健全，队伍发展后劲不足。目前，进入机构编制机关的人员，主要是通过公务员、事业单位考试进行招录，由于我国现行高等教育专业尚无机构编制管理专业，且部分县(区)机构编制部门新招录的工作人员多无实际工作经验，新人到岗后在机构编制专业方面只能通过学习理论知识来进行基本能力培训。但是机构编制部门的人才培养不能仅靠理论知识培训，还要从实践中来，到实践中去，机构编制工作专业技能的提升最终还要靠实践的锤炼。

4.机构编制干部队伍体制机制保障仍不够完善。部分机构编制干部因晋升无望，思想上不思进取、精神倦怠，存在“当一天和尚撞一天钟”的躺平思想；部分干部在履行职责过程中存在思想顾虑，怕干得多错的就多，怕担责任，宁愿拖着干也不愿主动作为，宁愿少干一些也不愿多思考问题，在面对难度高、责任大的问题时有顾虑，在面对精简编制、裁并“小弱散”单位等改革措施时有畏难情绪，生怕因为工作得罪人，而在增加机构编制、领导职数等需要从严把关的业务上又存在老好人思想，不能严格依照业务需不需要、职能优不优化、系统顺不顺畅的工作要求进行细致审核。

三、近年来信阳市机构编制部门贯彻“安专迷”精神的具体举措

(一) 党建带团建，打造政治忠诚干部队伍

紧扣学习习近平新时代中国特色社会主义思想这一首要政治任务，高质量开展强化学习教

育、坚定理想信念、加强党性修养、树牢法治思维、厚植“为民情怀”等党建“七种活动”，把树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”融入血脉、见诸行动。组织机构编制系统党员干部到嘉兴南湖革命纪念馆开展学习体验活动、重温入党誓词，组织干部研讨交流会、畅谈使命担当，激发昂扬奋斗姿态。开展“支部联支部”结对社区联谊活动，密切干群关系，架起“连心桥梁”，助力乡村振兴，厚植为民情怀。

(二) 专业教育培训，锻造高水平机构编制队伍

组织好新时代机构编制教育培训工作，分期分批组织干部赴中国人民大学、复旦大学、深圳改革开放干部学院、浙江大学等高校或基地学习机构编制业务知识，赴襄阳、六安、衢州、运城、开封、安阳、许昌等地学习有关体制机制改革的先进经验。通过理论学习、实践锻炼、现场教学等方式，引导干部职工深刻理解把握新时期机构编制工作的理论依据、历史依据、现实依据和目标要求，坚持规范机构编制管理，坚持推进机构编制法定化。为进一步提高机构编制队伍素质和专业化水平，信阳市委编办设立了“机构编制论坛”，邀请专家学者讲授专业知识，定期组织机关干部讲理论政策、讲业务知识、讲党性感悟，由办领导对讲评内容进行点评，倒逼干部职工提升工作能力、工作水平。

(三) 育才用人导向鲜明，激励机构编制干部成长

机构编制部门选人用人坚持以“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”为总导向，激励广大干部职工见贤思齐、比学赶超，在日常工作中提供创业干事平台，举行各类主题演讲、征文比赛为青年英才提供展现平台；通过调整优化支部设置，选优配强支部班子，强化干部队伍履职能力建设；加强实践锻炼，多让干部在事上磨，在党政机构改革、基层管理体制

机制改革等硬仗、重活、难关中练出真功夫、提升真本领，努力建设一支旗帜鲜明讲政治、履职尽责敢担当的高素质专业化干部队伍。注重人才管理责任体系和责任评价标准建设，进一步完善人才选用机制，丰富评价方式，建立以品德、能力和业绩为导向的评价机制，实施个性化的人才管理。近三年来，市级机构编制部门3名同志被市委提拔重用，4名同志晋升四级调研员以上职级，22人次获得个人嘉奖，5人获得个人三等功。

四、新时期机构编制干部贯彻“安专迷”精神的几点思考

习近平总书记提出：“好干部是选拔出来的，也是培育和管理出来的。”新时期的机构编制干部应贯彻“安专迷”精神，积极提升自我，扛起属于自己的时代责任、使命担当。

（一）贯彻“安专迷”精神需要着力培养新时期机构编制干部的主动担当精神

在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，中国式现代化道路越走越宽。在实现中华民族伟大复兴的征程中，新时期的机构编制干部生逢其时，在工作过程中要专心研究，在平凡的岗位上要潜心钻研，不计较个人得失，努力成为行业翘楚，成为为人民服务的俊彦。机构编制干部想要成就伟大事业，就要有“敌军围困万千重，我自岿然不动”的泰然处之心态、“咬定青山不放松，立根原在破岩中”的钻研劲头、“落红不是无情物，化作春泥更护花”的家国情怀。要担负起更重的机构编制任务和责任，就要锻造铁肩膀、硬脊梁，在工作上做到“三个出来”，即平常时候看得出来、关键时刻站得出来、危急关头豁得出来，在行为能力上做到“三个能够”，即坐下来能够写、站起来能够说、工作接了能够干。要深刻领会和落实习近平总书记关于机构编制工作讲话精神中“八个必须坚持”的重要原则，并把它长期坚持并贯彻落实到机构职能体系建设、机构改革、机构编制资源配置等各项工作

作中。

（二）贯彻“安专迷”精神需要着力提升新时期机构编制干部的综合素养

机构编制部门要强化理论武装，提供专业引导，严格落实“第一议题”制度，通过“自己学+集中学”“书本学+网上学”“实践学+研讨学”等方式，持续引领强化理论武装，以新思想定向领航、向新思想寻策问道，适时组织开展个人自学、专题调研，探索主题讲座、读书会、网络学习平台等形式丰富的学习方式，推动机关理论、业务学习常态化和制度化。新员工到岗适应时间较长，应根据岗位需求，对新到岗人员及时进行业务培训，做到用人所长、人岗相适。在工作搭配时，充分考虑中年领导干部工作经验丰富、精通业务知识等因素，发挥他们的传帮带作用，考虑青年干部工作热情高、奋发有为等因素，发挥他们的氛围影响作用，形成以中青年干部为主体、老中青合理搭配的工作结构，增强部门战斗力、凝聚力和活力。不断提高领导班子和领导干部理论素养、政策水平、政治能力、思维能力、实践能力，树立正确的政绩观。只有始终坚持和落实党中央对机构编制工作的集中统一领导，机构编制工作才不会迷失方向；只有从机构职能上解决好党对一切工作领导的体制机制问题，才能更好发挥中国特色社会主义的政治优势、制度优势、体制优势；只有紧紧围绕党和国家中心任务、工作大局推进机构编制各项工作，机构编制干部才能在强国建设、民族复兴的伟大征程中担当作为、作出贡献。

（三）贯彻“安专迷”精神需要着力发挥体制机制的保障作用

机构编制部门归口组织部管理，领导班子发挥着把方向、管大局、带队伍、促落实的作用，既要带头践行好“安专迷”精神，积极发挥表率作用，更要根据干部人才特点唯才是用，为践行“安专迷”精神提供强大后援力量。一是充分发挥激励机制作用。结合干部的差异化需求和学历

特点，分类制定培训大纲，坚持“干机构编制就学机构编制，缺哪门课就补哪门课”，推动干部教育培训精细化，通过定向委培、远程教学等方式提升干部职工能力水平，对于在理论及业务知识学习中表现优异、在攻坚克难中主动担当的干部职工要重点培养。二是充分发挥权责清单机制作用。坚持“权责对等、协调配合”原则，结合岗位责任制定权力责任清单，严格制定和实施“三定”规定，切实解决层层推诿、步步设卡的问题，明确岗位责任的能力要求，明确干部不能做什么、不该做什么，为干部的履职行为划好红线、设定警戒区，建立完整的党政机构权力清单制度。三是创新干部考核评价机制。推行工作事项周记录、月提炼、季点评、年总结制度，对干部的工作实绩进行综合评价，对工作成绩特别突出的干部可优先提拔使用。要把考核结果与干部的日常管理、教育培训、职务晋升、奖优罚劣等紧密挂钩，实现“激励个人，带动队伍，提升素质”一考多用的目的。四是充分发挥保障机制作用。充分考虑到干部职工的工作生活需要，机关党委、妇联、工会应根据职工具体生活需要提供合规又暖心的精准化服务，提升职工主人翁地位，让干部职工真正体会到“以办为家”，为职工安心工作免去后顾之忧。

（四）贯彻“安专迷”精神需要着力鼓励年轻干部到基层实践锻炼

基层是锻炼干部的熔炉，是培养干部的沃土。基层一线工作零乱琐碎、千头万绪，往往要在艰苦环境下面临繁重的任务和复杂的矛盾，需

要年轻干部沉心静气、稳扎稳打、攻坚克难，有足够的耐力和毅力来解决难题、破解矛盾。基层一线的艰苦条件和复杂环境为年轻干部提供了历练成长、增长才干的机遇，有利于培养干部“安下心来”实干事、干实事的耐力，锻炼“专心致志”长扎根、扎深根的定力，培养“迷恋至深”为民服务的热情，是涵养干部“安专迷”精神的大舞台。年轻干部有学历高、知识结构新、头脑灵活、视野宽、有干劲、创新能力强等优势，但部分年轻干部驾驭全局本领不强，服务群众需求能力、应对突发情况能力、处理实际问题能力有待提高。年轻干部需要深入基层，到一线去锻炼，了解基层机构编制工作实际情况，不断在基层实践中积累经验，增长本领。当前一个阶段，机构编制部门聚焦县域放权赋能改革，需要发现问题并及时解决问题和堵点，确保权限放得下、接得住、用得好、见实效，同时需要梳理一批涉及土地使用、项目建设、企业服务等方面使用频率高、符合下放条件的权限，将其下放至开发区。只有在机构编制运行一线多坐几次“冷板凳”、多接几回“烫手的山芋”、多做几次“热锅上的蚂蚁”，在困难挫折中磨砺性格、意志和修养，才能提高自身素质，提高为民办实事、解难事能力，成长为让党放心、让群众满意的合格干部。只有在基层摸爬滚打过的干部，才能深刻地认识基层、群众，才会对人民群众有深厚感情，才能以更高质量的服务推动机构编制工作。

（作者单位：信阳市委编办）

责任编辑 石艳艳

提升治理效能 让服务走到群众身边

裴俊国

乡镇政府是我国行政管理体系中最基层的一级政府，是落实国家各项政策的基础。党的二十大报告提出“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”“推进以党建引领基层治理”，进一步明确了加强基层治理的重要抓手。在深化乡镇管理体制改革的进程中，河南省宜阳县锦屏镇始终坚持以党建引领基层治理，把社会治理的制度优势更好地转化为治理效能。

一、五星联创，党建引领基层治理

锦屏镇按照区域化发展思路，立足实际情况，探索“五星支部”创建工作新实践，确立了“1234”发展总思路（“1”即增加村集体经济收入，“2”即杏花村文旅发展和马窑村花椒特色产业种植，“3”即党建带动、旅游带动、产业带动，“4”即服务共享、人才共享、资源共享、信息共享）。2023年，全镇规划以杏花村、漫流村、南营村和马窑村为标杆，以点连线，以产业带动为抓手，以先进村带动后进村，打造“五星支部”创建联盟。一是由包村干部统一协调，统一召开“4+X”主题党日活动，相互促进、协同发展，全部按照“五星支部”的标准创建，打造支部创建新格局。二是坚持以发展产业为中心，整合4个村资源，成立强村公司，统一制定发展规划，以“党建+”发展理念引领基层产业发展。马庄村以“党建+旅游”着力打造“宜溪印象”微度假森林氧吧，杏花村以“党建+康养”发展窑洞民宿、果园采摘、农旅观赏等

业态，马窑村以“党建+产业”坚持发展花椒种植产业，形成“多业联动、多元促进”的产业整体格局。同时，建立信息共享平台，实现服务共享、人才共享、资源共享、信息共享，持续促进农民增收和各村集体经济发展。三是坚持以党群服务中心为“主阵地”，把党小组建在自然村，利用凉亭、文体广场等公共场所设置党群联络点，在党群服务中心设置草帽间，引导党员干部积极主动走到群众中去，与群众打成一片。

二、尊师重教，办好群众满意的教育

锦屏镇一直把教育作为最大的民生实事来抓，镇村两级扛牢主体责任，把“再穷不能穷教育”的理念不折不扣落到实处。2023年，镇里拿出30万元现金用于奖励优秀教师，大大提升了教师工作的积极性。一是保障教育投入，集聚办教育的底气。2022年，锦屏镇成立了教育基金会，设立专门账户，配备专人管理。基金会运营之后，目前已积累了超20余万元的教育基金。教育基金每出一分，镇财政资金再配套一分，共同用于教育发展，为全镇教育发展保驾护航。二是加快均衡布局，清除办教育的掣肘。坚定不移持续推动中小学教育资源优化调整，推动全镇教育布局从“多而散”到“少而优”转变，推动全镇各学校在基础条件、师资队伍等方面保持均衡协调的办学格局的形成。2023年，全镇撤并初中1所、小学3所。三是坚持重奖教师，明确办教育的方向。树立“奖学生不如奖教师”的原则，奖励学

生只能帮助一名学生，奖教师则可以带动一个班甚至一个年级，让更多学生受益。通过奖励措施的落实，不断激发教师拼搏进取的精神，在全镇教育系统营造争优创先的干劲和氛围。四是创新多样化办学，形成良好的办学体系。全镇组织优秀教研人员深入研究实践，把握教育教学规律，科学定位，明确不同层次、不同阶段教育重点，建立分阶段、有内涵、高质量的教育发展体系，打造群众信得过、靠得住、能放心的教育环境。

三、技能培训，拓宽群众就业渠道

就业是民生之本。锦屏镇长期以来按照“三步工作法”开展群众劳动技能培训，着力于提高群众技能水平，拓宽群众就业渠道。一是摸清底数。充分发挥网格作用，通过党员干部入户走访、发放调查问卷等多种方式，对各村进行全面摸底排查，收集群众对技能培训的意见和需求，建立技能培训台账。二是组织培训。根据收集到的培训需求信息，联系县人社局聘请专业教师开办化妆、电工、电子商务等技能培训班12期，参加培训571人，发放技能证书524张。三是就业跟进。在各村党群服务中心循环播放企业招聘信息，党员干部在入户走访中了解群众就业意愿，重点关注未就业人员情况，并结合村民个人就业意愿，将其推荐到县工业园区内企业就业。现在电工班学员28人已在九创工业园和启航必达科技有限公司就业，农艺工185人已在各村专业合作社就业。

四、建设医共体，提升乡村医疗服务水平

乡村医疗卫生体系是人民群众生命健康的“第一道防线”。锦屏镇统筹规划、多措并举，不断提升乡村医疗服务水平。一是提升镇卫生院硬件服务设施。2023年6月，投资3000万元的镇卫生院整体搬迁新址，新院区病房48间，开放床位95张，新增康复医学科、中医科等科室。二是

推动建设医共体。镇卫生院与县医院成立紧密型县域医共体，每周二县医院专家到镇卫生院查房，不定期举办业务培训，提高医护人员业务能力。镇卫生院CT、心电图、B超等检查结果实时共享，由县医院专家会诊后反馈结果，让群众在镇卫生院享受县级医疗服务。三是开展医疗临时救助。通过企业捐赠、乡贤募捐等方式筹措资金，对因大病花费较多的群众提供临时医疗救助，切实减轻群众看病经济负担。

五、医养结合，健全养老服务体系

锦屏镇坚持以人民为中心，致力于打造以居家为基础、以村(社区)为依托、医养有机结合的多层次养老服务体系，按照“提供5项功能、帮扶4类人群、实现3大亮点”的“543”工作模式建设养老服务站点，不断提高老人生活质量、促进社会和谐。

“543”工作模式中的“5”即提供康养、理疗、餐饮、娱乐、住宿5项服务功能。康养服务功能具体指建设卫生室、康复室，配备康复训练设备及健身设备，方便老人进行康复训练、健身等。理疗功能具体指配备按摩床、艾灸、理疗等设备，让老人就近获得保健医疗服务。餐饮功能具体指建设老人食堂，提供午餐和晚餐，向老人每月收取少量餐费，解决老人生活吃饭难题。娱乐功能具体指建设村民大舞台、老年棋牌室，发挥“自乐组织”效能，定期开展兴趣活动、文艺活动，将全村具有相同兴趣的老年人聚集起来，让老年人想来、愿来。住宿功能具体指在养老中心建有住宿房间4间、床位17张，实现了老人养老不离家，朋友不疏远、亲情不缺失、监护无漏洞。“4”即精准帮扶4类人群。为最大程度精准帮扶村中最需照顾的老人，采用实地走访、自主报名、集中分析的方式，集中给村中60岁以上的优抚老人、孤寡老人、半失能老人和留守老人4类人群提供服务，让这些老人安心舒心安度晚年的同时，更让子女们放心省心。“3”即实现

3大运营亮点。一是实现“以餐养餐”。目前养老服务中心的运营主要依靠政府、村集体经济补贴的方式,有限的资金来源限制了养老中心的发展。锦屏镇探索拓展养老中心大食堂业务和范围,为村庄周边务工人员提供工作餐,用工作餐的盈利补贴老年人用餐,实现“以餐养餐”。二是实现自我服务。成立青年志愿者服务队、巾帼志愿者服务队、老年志愿者服务队3个志愿组织,参与开展各类志愿者活动的志愿者可以赚取相应的积分;志愿积分可以在爱心储蓄超市兑换洗衣液、牙刷、牙膏等生活用品和理发、缝补衣服等服务,形成“公益+适度收益”的运营,实现自我服务。三是实现医养结合。养老服务站与村卫生所人员相结合,为入住老人提供医疗、康复等服务,深入探索发展“医中有养”“养中有医”的医养结合服务模式,实现“防、医、养、康、护”一体化服务,为老年人提供健康管理和医疗服务,实现“症状早发现、小病不出门”。目前,全镇建成村级养老服务站2个,养老服务点4个,社区养老服务中心3个,区域性养老服务中心1个,可为老年人提供多种适老化产品和服务。

六、转变思想,全面强化为民服务

锦屏镇在乡镇管理体制改革的深刻领悟习近平新时代中国特色社会主义思想中蕴含的人民至上价值理念,切实转变政绩观,把为民办事、为民造福作为最重要的政绩。一是在硬件设施建设上下功夫。持续加大对镇、村便民服务中心的投入,坚持“行政办公最小化、服务设施最大化”的理念,落实“去行政化、去办公化,提升服务功能、提升服务水平”的要求,按照党群服务中心“12+N”建设标准,高标准建成后庄社区邻里中心,杏花村、河下村、南营村等22个乡里中心。南营村创造性整合党群服务中心附近原有小商店的服务功能,为群众提供家电维修、便民购物、证照拍摄、免费理发等服务项目,进一步拓

展服务覆盖面。二是引导基层党员干部从思想上树立为民服务理念。通过集中学习和实地参观,党员干部增强了为民服务理念,遇事多做“应不应该办”的价值判断,不拘泥于“可不可以办”的技术思考,形成扎实为民的良好作风。三是持续开展“锦屏红”志愿服务活动。全镇努力打造“锦屏红”志愿服务品牌,组织志愿者根据群众生活需要开展志愿服务活动。比如,定期开展爱心义剪,为行动不便老人上门提供理发服务;结合农村网格化管理内容,志愿者上门为群众进行社保证证;参与组织广场舞比赛、民间艺术大赛等文化娱乐活动,丰富群众精神文化生活。

七、推进改革,完善基层综合行政执法队伍建设

基层社会治理是一项长期的系统工程,随着乡镇管理体制改革的深入,基层政府承接的办理事项的任务越来越繁重,但是由于乡镇没有执法权,普遍存在“看得见的管不着、有权管的看不见”问题,且各个部门多头管理加剧执法难,更需要通过法治思维和手段,规范基层治理全过程,建设统一的执法队伍,提升基层治理效能。

锦屏镇积极承接上级部门下放的执法权,组建专门的执法大队,目前有32名专职执法人员,统一服装,配备专门执法车辆,集中行使自然资源、村镇建设、生态环境保护、市场监管等领域的行政执法权。执法大队下设国土、村建农业、环保应急3个执法中队,司法所人员和派出所民警配合执法。办公室配备3名工作人员,明确工作职责,分别对接县级部门,负责案件资料整理和归档。乡镇综合执法队伍的成立,在让乡镇干部“名正言顺”管事的同时,也提高了基层干部办事效率,更好回应了群众需求,真正实现了“一支队伍管执法”,为全镇经济社会发展和基层治理体系完善提供了有力保障。

(作者系河南省宜阳县锦屏镇党委书记)

责任编辑 朱亚娟

“乌卡时代”防范化解重大网络舆情风险： 时代必然、困境概见与协同治理

梁 赛

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110000)

摘要: 防范化解重大风险是新时代国家安全的重要支撑, 网络舆情风险是其中一个重要组成。“乌卡时代”作为风险社会的最新表征和现实底色, 以其为视域擎托和背景观照, 对于解构和审思重大网络舆情风险的复杂性、易变性、模糊性、不确定性困境必不可少。统筹“两个大局”、协同“两个格局”、保障中国式现代化是防范化解“乌卡时代”重大网络舆情风险的必然因应, 构建网络治理共同体、加强全要素综合治理、强化全周期政治传播, 实现协同治理, 能够有效防范“乌卡时代”重大网络舆情风险。

关键词: 国家安全; 乌卡时代; 网络舆情风险; 防范化解重大风险

中图分类号: D630; C912.63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)02-0021-06

备豫不虞, 为国常道。党的二十大报告历史性地阐扬了新时代国家安全的极端重要性, “提高防范化解重大风险能力”成为增强维护国家安全能力的重要构成。自从党的十九大报告首次提出要打赢防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治“三大攻坚战”以来, “在中华大地上全面建成了小康社会”^[1]以及“污染防治攻坚战阶段性目标任务圆满完成”^[2]等成就表明精准脱贫攻坚战和污染防治攻坚战已取得重大成效, 但防范化解重大风险仍然需要“坚持底线思维和极限思维, 准备经受风高浪急甚至惊涛骇浪的重大考验”^[3], 并被列为2023年经济工作的五个政策发力领域之一以及2023年《政府工作报告》的八个重点任务之一。

重大风险是人类社会的显著特征, “我们生活于其中的世界是一个可怕而危险的世界”^[4]。从字义分析来看, “风”本有“不确定”之所指, 而“险”为“阻, 难也”^[5], 其词义为潜在以及可能发生的危险。“风险”的概念起源分为中外两种。前者强调“应为汉语自源”^[6], 例如《风赋》当中提及的“夫风生于地, 起于青蘋之末”^[7]、《诗经》当中提到的“迨天之未阴雨, 彻彼桑土, 绸繆牖户”^[8]等观点; 后者“好像是通过西班牙语或葡萄牙语传入英语中的, 原意是指航行到未知的水域”^[9]。自20世纪80年代乌尔里希·贝克、安东尼·吉登斯等人提出风险社会理论以来, 风险便成为学界所关注的重要议题。

重大风险与人类社会相伴相生, “人类历史

收稿日期: 2023-06-28

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“新疆安全体系和治理能力现代化研究”(23CZZ008)

作者简介: 梁赛(1991—), 男, 汉族, 河南商丘人, 东北大学文法学院博士研究生, 研究方向为国家安全、基层社会治理。

上各个时期的各种社会形态从一定意义上说都是一种风险社会”^[10]，卡尔·马克思、弗里德里希·恩格斯在探讨实践的自悖性与自然人化等问题时，便明确指出这一特征。历代党和国家领导人也先后围绕执政提出“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”^[11]，围绕改革开放提出“改革是中国的第二次革命。我们在确定做这件事的时候，就意识到会有这样的风险”^[12]，围绕金融工作提出“在发展社会主义市场经济和对外开放的情况下进行现代化建设，更需要注意经济风险的防范”^[13]，围绕党建工作提出“精神懈怠的危险，能力不足的危险，脱离群众的危险，消极腐败的危险，更加尖锐地摆在全党面前”^[14]。

重大风险因时而变，“风险是一个时代的特征和社会的特征”^[15]。从重大风险的背景变化来看，“乌卡时代”成为风险社会的一个最新表征和时代底色。从重大风险的主题变迁来看，网络舆情成为风险社会的一个时代特征，正如习近平总书记所指出的，“没有网络安全就没有国家安全；过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关”。从学术界的研究现状来看，目前尚缺少对网络舆情风险的时代观照以及相应的学理阐释。可见，“乌卡时代”背景下重大网络舆情风险的防范化解，已经成为一个迫切需要重视和回应的理论与实践问题。

一、“乌卡时代”防范化解重大网络舆情风险的时代必然

随着“国际国内安全环境越来越呈现出‘乌卡时代’的易变性、不确定性、复杂性、模糊性特征”^[16]，防范化解重大网络舆情风险成为新时代新征程党治国理政的一个鲜明特征，这有其时代必然性和现实紧迫性。

（一）统筹“两个大局”的时代必然

防范化解“乌卡时代”重大网络舆情风险是对更好统筹“两个大局”的必然因应。“世界百

年未有之大变局”和“中华民族伟大复兴的战略全局”是新时代国际局势和国内形势的深刻写照。“随着新媒介技术的发展和新闻传播语境的出现，人类社会已经进入到‘大到不可知’的网络化事实阶段”^[17]，网络成为受众获取各类事实、接受各种观点的主要途径。在“乌卡时代”的渲染下，“两个大局”的交织、激荡、叠加、共振易导致新的网络舆情风险的涌现，如果任其迅速传播和蔓延开来，社会破坏风清气正的网络空间和网络环境。但这也是发展机遇，要努力“在危机中育新机、于变局中开新局”^[18]。防范化解重大网络舆情风险既能够规制“两个大局”带来的原生和次生网络社会风险隐患，为实现中华民族伟大复兴的战略全局构建起良好的网络舆论环境，也能够通过网络更清朗的基础上以从容应变、主动求变的姿态，在应对世界百年未有之大变局当中把握发展机遇。

（二）协同“两个格局”的时代必然

防范化解“乌卡时代”重大网络舆情风险是对更好协同“两个格局”的必然因应。党的二十大报告提出要“以新安全格局保障新发展格局”，这是对统筹发展和安全这一辩证思想的最新演绎。在“乌卡时代”，重大网络舆情风险不再被视为短期高弹性的安全问题，而是被当作更具有长期延展性的发展问题，网络舆情风险向现实社会、相关领域传导的现象愈加明显，呈现出安全风险与发展风险兼具的时代特征。“消极的舆情往往会严重威胁社会安全，还容易形成群体极化事件等不良后果”^[19]。防范化解重大网络舆情风险既能够夯实新安全格局的网络社会根基，降低其诱发其他风险的可能性，也能够打造出与新发展格局相适应的新网络安全格局，使发展建立在更安全、更可持续、更稳定的基础之上，从而实现高水平网络安全与高质量发展的良性互动和优势互补。

（三）保障中国式现代化的时代必然

防范化解“乌卡时代”重大网络舆情风险

对更好保障中国式现代化的必然因应。中国式现代化是新时代新征程党的中心任务，实现全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路的现代化，不仅靠发展，也依赖于安全的保障作用，网络舆情安全是其中一个重要构成部分。防范化解“乌卡时代”的重大网络舆情风险，不仅能够搭建起人民群众参与中国式现代化建设的有序、民主、和谐、清朗的网络协商空间，有助于抵制有关中国式现代化建设的错误观点和错误思潮，也能够通过主流舆论思想的巩固与壮大，激发起人民群众对中国式现代化的支持与拥护热情，推动形成共建共治共享的中国式现代化建设共同体。

二、“乌卡时代”防范化解重大网络舆情风险的困境概见

“乌卡时代”(VUCA)一词为“舶来品”，最先由美国陆军战争学院于1987年提出，后来被用来描述冷战结束后不稳定的地缘政治状况，“如今公共治理也已进入‘棘手’问题丛生的‘乌卡’时代(VUCA)”^[20]。其具备的易变性(volatility)、不确定性(uncertainty)、复杂性(complexity)、模糊性(ambiguity)等特性在防范化解重大网络舆情风险方面的表现尤为明显。

(一) “乌卡时代”重大网络舆情风险的复杂性

复杂性是指某种事物或者情况由诸多相互联系的要素构成，且依据现有的部分信息难以识别事物或者情况的全貌及其因果关系。“乌卡时代”重大网络舆情风险的复杂性困境体现在客观和主观两个层面。在客观方面，“两个大局”“两个格局”之间的交织、激荡，使得“乌卡时代”事物之间的普遍联系性和相互转化性愈加明显，普通网络舆论、网络事件、网络舆情演化为一般网络舆情风险、重大网络舆情风险的可能性加大，重大网络舆情风险向政治、经济、社会、意识形态等领域传导、共振的可能性加大，监

测、预警、防范、化解重大网络舆情风险的难度加大。在主观方面，随着重大网络舆情风险的复杂性日益突出，单一部门、组织难以对其进行整体治理，部门之间、政社之间所形成的正式和非正式协作网络被普遍认为是最有效的治理手段，“对许多人来说，这是网络和协作的时代”^[21]。但这种协作网络由于涉及多个领域、多个层级的部门和组织，会衍生出不同主体间的利益掣肘、资源壁垒等问题，导致协作网络的结构、过程、管理愈加复杂，协作网络的有效性难以保证。

(二) “乌卡时代”重大网络舆情风险的易变性

易变性是指某种事物或者情况在一定时间内呈现出快速且明显的波动变化。“乌卡时代”重大网络舆情风险的易变性困境体现在发生、发展和结果三个维度上。在发生层面，“乌卡时代”重大网络舆情风险既可能由已带有风险苗头或是已呈现出较小风险隐患的网络言论、事件生成，也可能从看似积极正面的网络言论、事件当中被诱发。例如2019年印发实施的《中共中央关于加强党的政治建设的意见》所提到的“低级红”“高级黑”问题。这种易变性弱化了防范化解主体对重大网络舆情风险的预测性。在发展层面，“乌卡时代”重大网络舆情风险在发展过程当中既呈现出逆向性发展的特征，如网络舆论纠偏、网络舆情反转等现象，使得负面网络舆情有可能带来好的网络舆论，也呈现出无方向性演变的调性，如网络舆论搭车、网络舆情失焦等情况，使得单一网络舆情风险有可能次生其他负面网络舆情。这种易变性降低了防范化解主体对重大网络舆情风险的可控性。在结果层面，“乌卡时代”重大网络舆情风险的防范化解结果是不稳定的，好的防范化解结果有可能随着时间、空间的变化，成为其他重大网络舆情风险的诱因，坏的防范化解结果也可能经过“休眠”以后发挥积极作用。这种易变性弱化了防范化解主体对重大网络舆情风险的预见性。

（三）“乌卡时代”重大网络舆情风险的模糊性

模糊性是指某种事物或者情况存在诸多未知因素或是因果关系，难以依据已有的经验对其进行解构和处理，也难以预测其发展趋势和结果走向。“乌卡时代”重大网络舆情风险的模糊性困境体现在三个方面。一是重大网络舆情风险信息的模糊性。在“乌卡时代”，随着国际局势和国内形势的共振、全球性的经济衰退滞胀、新冠疫情以及产业链供应链危机的凸显，网络愈加成为各种言论、意见碰撞的空间和场域，大量矛盾性信息的不断涌现模糊了重大网络舆情风险的本来面貌和真实样态；同时在“沉默的螺旋”“多元无知效应”的作用下，重大网络舆情风险信息也被裹挟和混杂在优势和主导舆论当中，难以对其进行辨析。二是重大网络舆情风险界定的模糊性。“乌卡时代”的重大网络舆情风险呈现出传导性、叠加性、复合性等显著特征，任一重大网络舆情风险都可能兼具了政治、经济、社会等多重属性，难以对其进行类别、领域的清晰和准确界定。三是重大网络舆情风险化解的模糊性。重大网络舆情风险信息自身的模糊性、界定的模糊性，决定了对重大网络舆情风险的化解也必然存在多元化选择，在化解措施是否有效、化解措施是否唯一有效、化解措施在何种情况下有效等方面都存在模糊性。

（四）“乌卡时代”重大网络舆情风险的不确定性

不确定性是指对某种事物或者情况的性质、状态、走势不能确知。风险与不确定性互为里表，“风险的本质并不在于它正在发生，而在于它可能会发生”^[22]，从这个层面理解，风险社会不仅是“乌卡时代”，也是一个“不确定性的时代”^[23]。“乌卡时代”重大网络舆情风险的不确定性困境体现在三个方面。一是重大网络舆情风险作用对象的不确定性。在“乌卡时代”的持续渲染下，重大网络舆情风险的连锁、联动效果明

显，其所影响和冲击的对象不再局限于涉事主体，而有可能波及其他公私部门和个人，导致防范化解主体难以依据已有信息和情况及时对影响对象进行明确确认。二是重大网络舆情风险作用主题的不确定性。重大网络舆情风险在生成后，按其主题整体可划分为政治类、法治类、公共安全类等不同类型，但随着风险的发展、演化、传导，其作用主题也呈现出不确定的状态，如原先有关道德伦理的重大网络舆情风险有可能衍生出行政体制改革等主题，甚至后者有取代前者成为主要议题的趋势。三是重大网络舆情风险影响程度的不确定性。“重大”一词的内涵外延随着网络舆情风险的演化而拓宽，如县级、市级层面的重大网络舆情风险有可能上升为国家级重大网络舆情风险，而国家层面的重大网络舆情风险有可能上升为全球性重大网络舆情风险，这种特性导致难以对重大网络舆情风险的影响程度进行明确框定。

三、“乌卡时代”防范化解重大网络舆情风险的协同治理

协同治理是有别于政府治理和市场治理的第三种治理手段，是一种解决复杂问题、共享稀缺资源、实现集体目标的跨部门、跨主体的管理安排。随着“乌卡时代”重大网络舆情风险愈加呈现出“混乱问题(messy problems)”“棘手问题(wicked issues)”的显著特征，传统的公共管理方式已经难以对其进行防范化解。而能够将政府这种“看得见的手”和市场这种“看不见的手”进行“握手”^[24]的协同治理，便成为“乌卡时代”防范化解重大网络舆情风险的必要和必然选择。构建网络治理共同体、加强全要素综合治理、强化全周期政治传播是协同治理理念的充分体现。

（一）构建网络治理共同体

网络治理共同体是共建共治共享理念在防范化解重大网络舆情风险领域中的运用，是一种党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的“一

核多方”式全主体协同治理格局。“乌卡时代”的复杂性、易变性、模糊性、不确定性使得单纯依靠政府或者市场的力量难以对重大网络舆情风险进行防范化解，需要通过强化府际协同、政社间协同、专群间协同实现有效治理。在府际协同方面：一是对重大网络舆情风险的防范化解，需要构建上级互联网信息主管部门及其他相关职能部门与下级部门及属地管理部门之间的条块协同关系，探索扁平化治理模式，提高实时监测预警、快速精准化解的协同能力。二是需要构建横向的部门间协同治理体系，推动实现网信、宣传、国安、公安等不同部门间的信息互通、资源共享、数据互联、工作联动，建立健全重大网络舆情风险的权责清单。在政社间协同方面：一是要巩固政府主导地位，加强政府在防范化解重大网络舆情风险领域的规划制定与政策实施，引导、支持、监管市场组织和社会组织在参与重大网络舆情风险防范化解等方面的显著作用。二是要发挥社会协同的作用，通过创新党建带群建机制、健全政府购买服务机制等途径，发挥群团组织、市场组织、社会组织在防范化解重大网络舆情风险方面的积极作用和专业优势。在专群间协同方面：一是要丰富人民群众协商的制度化实践。服务是最好的治理，创新完善民主协商机制有助于及时回应和疏解负面网络舆论，实现对重大网络舆情风险的源头发现和早期控制。二是要拓宽人民群众参与的制度化渠道。创新互联网时代群众工作机制、搭建互动多样的参与平台，有助于强化人民群众在重大网络舆情风险防范化解方面的共建共治共享。

（二）加强全要素综合治理

全要素综合治理是方法协同、手段协同观念在防范化解重大网络舆情风险领域的运用，是一种整合政治、法治、德治、智治四种方式的协同治理路径。在政治方面：政治引领在网络舆情治理当中具有先导性、决定性作用。要坚持党对网络舆情工作的全面领导，将政治引领落实到防范

化解重大网络舆情风险的各方面各环节，确保各级党委和政府将防范化解重大网络舆情作为重大政治任务，通过党建引领的方式促政风带民风，不断优化网络空间生态。在法治方面：法治在网络舆情治理当中具有固根本、利长远的作用。要坚持依法治国、依法治网，完善网络舆情领域的法律、行政法规以及与之相配套的制度规定；加大对危害国家安全、侵犯他人权利、干扰司法活动等网络舆论的依法惩治力度；加大全民普法力度，培育全社会依法发表网络言论、从事网络活动的良好风气。在德治方面：要建立健全以社会主义核心价值观为内核的德治体系，统筹推进网络公德建设与个人品德建设，深入开展网络文明创建活动，强化德治教化对网民言论与行为的内在约束力和外在引领力。在智治方面：要利用好大数据、人工智能等现代信息技术，通过海量数据的收集分析和场景运用，强化对重大网络舆情风险的感知、监测、预警、预判和治理能力，推动依靠经验决策与依靠大数据决策相结合，推动重大网络舆情风险防范化解的智能化流程再造，确保网络信息数据安全和网络舆情风险治理统筹推进。

（三）强化全周期政治传播

从传播学角度看，治理的过程实质上是一个信息的流动和分享的过程。政治传播的机制健全、发达与否，决定着治理过程中的信息传递是否顺畅，从而直接影响治理的绩效。“乌卡时代”的网络舆情风险日益凸显，恰恰暴露了传统政治传播的力度欠缺、精度不强、效度不高的问题，“历史虚无主义、民族虚无主义、极端民粹主义、享乐主义、拜金主义等错误思潮仍然时常出现，深刻影响了国内的意识形态工作，消解了主流意识形态的引领地位”^[25]，需要构建贯穿事前事中事后的全周期政治传播体系。第一，在常态的舆论环境中，要建立健全政治传播有效运行的机制与环境，提升政治传播在社会信息传播中的显性地位。要以政治传播来加强防范化解主体

对主流舆论格局的引导力,进而健全网络综合治理体系,推动形成良好网络生态。第二,在重大网络舆情风险发生时,要为政治传播的高速运行开辟特殊空间,从而确保政治信息的畅通交流。在这一时期,尤其要注重“以国家/政党/政府为主体”的宏观政治传播与“以个体为主体”的微观政治传播的有机结合,从而实现政治信息“上意下达”和“下意上传”的多维一体,进而准确认知社会舆情背后所潜藏的社会心态,实现举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的传播使

命。第三,在重大网络舆情风险发生后,要充分发挥政治传播的社会维系、社会建设和社会反思的作用,以政治传播来提高全社会的政治文明程度,实现政治传播与国家治理的“同频共振”。政治传播是协同治理的重要手段,协同治理是政治传播的内在逻辑。政治传播的全周期发展,能够助力完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,聚政治之效,展传播之能,建设“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体^[26]。

参考文献

- [1] 庆祝中国共产党成立 100 周年大会在天安门广场隆重举行[N]. 人民日报,2021-07-02(1).
- [2] 中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见[N]. 人民日报,2021-11-08(1).
- [3] 加快推进国家安全体系和能力现代化 以新安全格局保障新发展格局[N]. 人民日报,2023-05-31(1).
- [4] 安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾,译. 南京:译林出版社,2000:9.
- [5] 许慎. 说文解字[M]. 北京:九州出版社,2001:849.
- [6] 刘宝霞,彭宗超. 风险、危机、灾害的语义溯源:兼论中国古代链式风险治理流程思路[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版),2016(2):185-194,199.
- [7] 陈宏天,赵福海,陈复兴. 昭明文选译注:第2册[M]. 长春:吉林文史出版社,1988:690.
- [8] 诗经·国风[M]. 刘毓庆,李蹊,译,注. 北京:中华书局,2011:374.
- [9] 安东尼·吉登斯. 失控的世界[M]. 周红云,译. 南昌:江西人民出版社,2001:17-18.
- [10] 乌尔里希·贝克,王武龙. 从工业社会到风险社会(上篇):关于人类生存、社会结构和生态启蒙等问题的思考[J]. 马克思主义与现实,2003(3):26-45.
- [11] 毛泽东选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1991:1438-1439.
- [12] 邓小平文选:第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993:113.
- [13] 江泽民文选:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2006:539.
- [14] 胡锦涛. 在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2011-07-02(2).
- [15] 杨雪冬. 风险社会理论述评[J]. 国家行政学院学报,2005(1):87-90.
- [16] 曹海军,梁赛. “乌卡时代”国家安全体系重构:嬗变轨迹、逻辑遵循与路径选择[J]. 浙江学刊,2023(2):13-21.
- [17] 张爱军,梁赛. 网络群体极化的负面影响和规避措施[J]. 学术界,2019(4):75-83.
- [18] 习近平出席 2022 年世界经济论坛视频会议并发表演讲[N]. 人民日报,2022-01-18(1).
- [19] 符万年,宋沁. 公共舆论事件的网络传播机制与特征[J]. 新闻与写作,2019(12):91-95.
- [20] 杨黎婧. 从单数公共价值到复数公共价值:“乌卡”时代的治理视角转换[J]. 中国行政管理,2021(2):107-115.
- [21] McGuire M. Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it [J]. Public administration review, 2006(66):33-43.
- [22] 芭芭拉·亚当,乌尔里希·贝克,等. 风险社会及其超越社会理论的关键议题[M]. 赵延东,马缨,等译. 北京:北京出版社,2005:3.
- [23] 约翰·肯尼思·加尔布雷思. 不确定的时代[M]. 刘颖,等译. 南京:江苏人民出版社,2009:280.
- [24] Larsson R. The handshake between invisible and visible hands: Toward a tripolar institutional framework [J]. International Studies of Management & Organization, 1993(1):87-106.
- [25] 荆学民,李圆. 以磅礴之势构筑新时代政治话语绽放新时代传播智慧:学习《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》[J]. 现代传播(中国传媒大学学报),2021(12):1-6.
- [26] 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[N]. 人民日报,2022-10-26(1).

责任编辑 刘 钊

大数据技术负面影响的防范及其伦理审视

员帅博

(中国人民大学哲学院, 北京 100872)

摘要: 作为数字时代推动现代社会变革动力的大数据技术, 由于在收集、管理、存储以及对数据分析方面的强大能力而为政府决策、企业运营和科研创新开辟了新的路径, 并极大提高了决策的精确性和效率, 但其负面影响也日益显现。大数据技术若运用不当会对隐私保护形成威胁、对社会治理带来挑战、对就业市场产生冲击, 因此厘清大数据技术的负面影响、强化大数据技术风险防范措施以及防范大数据时代的伦理道德风险是时代面临的紧迫任务, 未来应加强大数据技术的安全保障、隐私保护、合规管理等措施以及强化伦理道德审视, 以期更好地推动大数据技术的健康发展。

关键词: 大数据技术; 负面影响; 隐私泄露; 伦理道德

中图分类号: TP315 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)02-0027-05

大数据技术是指利用各种技术和工具, 对海量、多样、高速传播的数据进行采集、存储、管理、分析以及应用的一种技术, 是信息技术领域又一次颠覆性的技术变革^[1]。目前, 已经广泛应用于金融、医疗、交通、电商、物流、能源等多个领域的大数据技术, 主要特点是数据种类多、数据量大、数据价值密度低以及数据处理速度快。其中, 数据种类多要求技术能够兼容多种数据格式, 数据量大意味着传统的数据处理工具和方法已无法胜任, 数据价值密度低意味着信息需要通过复杂的算法和模型进行挖掘和分析, 数据处理速度快则要求技术能够实现对数据快速的处理和分析^[2]。因而, 新一代信息技术的快速应用促进了大数据技术的蓬勃发展, 推动了大数据技术的新业态、新产业、新模式的加速演进和成熟。但同时, 大数据技术的负面影响也随之而

来、日益突出。

一、大数据技术的负面影响

当今是一个信息爆发式增长的时代, 从医疗卫生到社交娱乐、从科学研究到电子商务, 人们都在分享与自己相关的大量信息; 与此同时, 大量的信息也在信息主体没有参与甚至未知的情况下通过他人及相关机构生成, 相关机构也以前所未有的方式储存、分析用户的个人数据。因此, 人们不得不面对大数据技术所带来的负面影响, 而且需要认真寻求解决之道。

(一) 大数据技术会带来隐私泄露

大数据技术的快速发展为个人隐私的保障带来了巨大挑战。在日常生活中, 人们的个人信息可能被无意间泄露到网络上且很难有效控制, 这不仅侵犯了个人隐私, 还会导致个人信息被不法

收稿日期: 2023-11-01

基金项目: 国家社科基金重大项目“技术治理理论研究”(21&ZD064)

作者简介: 员帅博(1987—), 男, 河南陕县人, 中国人民大学博士研究生, 研究方向为科学技术哲学。

分子利用，给个人带来损失。个人信息泄露的情况有三种：一是大数据技术通过分析个人的在线行为、社交媒体数据、消费记录等多种信息获取个人隐私，进而导致隐私泄露，比如手机App等平台，在未经过用户同意的情况下收集个人信息并进行数据挖掘和分析^[3]；二是在数据存储和传输过程中，技术本身存在的安全漏洞也容易导致个人隐私泄露；三是大数据技术的交叉分析能力若控制不当，也容易导致个人隐私泄露。

在个人信息泄露的情况下，人们可能会产生焦虑、恐惧等负面情绪，甚至影响到正常的生活和工作；同时，隐私泄露还容易导致个人和他者关系的紧张和破裂，这是因为个人信息的泄露可能会牵涉到家庭或者朋友关系。因此，大数据技术对个人隐私的侵犯不仅仅是信息安全的问题，更是关系到公民心理健康的问题。针对这些问题，有必要加强对大数据隐私泄露风险的认识，建立健全的隐私保护法律法规，推动技术创新，以降低隐私泄露的风险。比如，政府和社会组织在收集大量的个人和公共数据的同时，也要对这些数据的处理和使用加以严格的安全保障，以防止数据泄露和滥用；同时，在数据处理过程中也需要充分尊重个人的隐私权，避免过度收集和公开个人信息。

（二）大数据技术给社会治理带来挑战

当今，数据已经成为国家基础性战略资源，大数据技术则是提升政府治理能力和培育经济转型动力的重要力量。但是，大数据技术在为处理复杂社会问题提供了高效的新手段的同时，也为社会治理带来了许多挑战。第一，大数据技术的应用需要依靠真实可靠的数据作为基础，但由于数据的来源不同、质量不一，如何保证数据的准确性和可信度成为一个难题。第二，虽然大数据技术可以对大量数据进行快速分析和挖掘，但这并不意味着所有的问题都可以通过数据分析来解决，在一些复杂的社会问题上，如人心的向背、道德观念的形成等，仅仅依靠数据分析难以得出

全面而准确的结论。第三，大数据技术的应用可能导致数字鸿沟的进一步扩大，对于那些缺乏信息技术设备或网络资源的群体来说，他们可能无法享受到大数据带来的便利和服务，这会使得信息资源掌握在少数人手中，加剧社会资源分配不均，加剧社会的不平等现象^[4]。第四，一些不法分子可能会通过篡改数据来影响决策，导致信息滥用和误用，这也会对社会的发展和稳定构成威胁，进而影响社会治理的公正性和效率。因此，运用大数据技术时需要加强数据安全和隐私保护，提高数据的质量和真实性，警惕数据分析的局限性和误导性，并努力弥合数字鸿沟，推动建立“用数据说话，用数据管理，用数据决策，用数据创新”的治理机制，从而让其更好地服务于社会治理。

（三）大数据技术对就业市场造成深刻影响

大数据技术的发展对就业市场也发生着深刻的影响，正在改变着就业市场的格局。大数据技术的发展，会导致传统行业中的一些工作岗位因自动化和智能化的飞速发展而被取代，这对人力资源市场带来了一定的冲击。实际情况是，许多传统行业的用工方式正在发生深刻变革，一些机械性、重复性的工作逐渐被大数据技术和人工智能所替代。不可否认，大数据技术的发展为一些新兴行业带来了更多的就业机会，也催生了新的职业需求，但新兴职业对专业技能有着更高的要求，传统劳动者或低技术劳动者需要不断进行技能更新和转岗，才能适应新的就业市场需求，这对一些传统岗位及其劳动者的就业前景产生了一定的冲击。要应对这个冲击，传统劳动者或低技术劳动者就需要具备更多的数据处理和信息技术方面的知识和技能，因此说，大数据技术的发展既带来了一些传统岗位的流失，也催生了许多新的就业机会，这对劳动者的就业形势带来了双重影响。

可以说，大数据技术的快速发展正在改变着就业市场的供需关系和劳动力结构，劳动者和社

会都需要做好应对和调整,促进人力资源的合理配置和就业机会的增加,以应对这一变革带来的挑战。首先,劳动者需要不断学习新的技能,适应新的工作环境。其次,政府和企业需要加大对劳动者的培训力度,为劳动者提供更多的转岗和再就业的支持,以缓解因大数据技术发展造成就业市场变革所带来的压力。

二、大数据技术的风险防范措施

要防范大数据技术带来的风险,就要坚持做好“发展与安全”的统筹,既要做好前沿布局、突破技术难关、大力发展网络安全产业,也要协同治理、切实筑牢数据安全防线^[5]。

(一) 大数据技术安全保障措施

大数据技术安全保障措施的实施,需要全面考虑数据采集、存储、处理和传输等环节。第一,应加强数据加密保护。对于涉及敏感信息的核心数据要加密处理,确保只有经过授权的人员才能够访问和使用;采用先进的加密算法和密钥管理机制,提高数据的机密性和安全性;定期对加密设备进行检查和维护,及时发现并消除潜在的安全风险。第二,为了应对意外事件导致的数据丢失或损坏,应制定完备的备份与恢复策略。要定期进行数据备份、定期测试备份的完整性和有效性,以确保在真正需要时能够顺利地恢复数据;当发生意外情况时,应当迅速恢复数据,减少损失。第三,需提升应用先进的大数据处理技术和工具的水平。利用大数据分析工具对海量数据进行快速、准确的分析和处理,通过分布式计算框架和云端平台等先进的技术手段,提高数据处理效率和安全性;关注工具的更新换代,及时引入新的安全防护功能和技术,以应对不断变化的安全威胁;要对用户身份进行严格的识别,防止未经授权的人员获取敏感数据,确保只有具备相应权限的人员才能访问和处理数据。第四,应加强信息安全意识教育和培训,提高员工的信息安全意识和技能水平,正确操作以确保数据安

全;同时,应加强内部监管,建立健全的安全管理制度和流程,从制度层面保证大数据技术的安全运行。

(二) 大数据技术隐私保护措施

在大数据环境下,为了保护个人隐私数据,需要制定严格的隐私保护政策和措施。第一,因为大数据的本质是对海量信息的收集、整理和分析,在这个过程中个人信息的采集不可避免,所以首要的隐私保护措施就是合法、合规地进行数据采集,任何数据采集行为都应遵守相关法律法规,尊重并保护用户的知情权和选择权,不得擅自收集、使用或泄露用户的个人信息。第二,强化匿名化处理是保障大数据隐私的另一重要手段。所谓匿名化处理,即通过先进的加密技术,通过去除个人信息中的标识性元素,使得数据在被分析和利用时无法追溯到具体的个人,从而有效保护用户的隐私。第三,建立完善的数据管理制度和监管机制也是必不可少的。对数据的访问、使用、共享等环节要进行严格的权限控制,确保只有授权人员才能接触敏感信息;同时,还需要设立独立的监管机构,对数据处理活动进行监督,及时发现并纠正可能存在的隐私侵权行为。第四,提升公众的隐私保护意识和技能同样至关重要。要加强宣传和引导,使公众了解在大数据环境下保护个人信息的重要性,尽量减少个人信息泄露。

总的来说,大数据技术的隐私保护措施是一项系统工程,需要法律、技术、管理以及公众意识等多方面的协同努力,只有这样才能在享受大数据带来的便利和价值的同时切实保护好每一个人的隐私权益,构建一个安全、公正、和谐的数字化社会。

(三) 大数据技术合规管理措施

在大数据技术应用中,合规管理是保障数据合法、规范和安全使用的重要手段,因此企业需要采取一系列有效的合规管理措施。第一,要建立完善的数据管理制度。企业应制定明确的数据

管理制度,规定数据的收集、存储、使用和处理等环节的操作规范;同时,要设立专门的数据管理部门或岗位,负责监督制度的执行情况,及时发现并处理违规行为。第二,要实施访问控制策略。根据数据的敏感程度和重要性,设置不同的访问权限,只有经过授权的人员才能访问相关数据,实现数据的集中管理和分散使用;同时,要定期更新权限设置,以确保信息安全。第三,要建立数据恢复和备份机制,防止数据丢失或损坏。企业应定期对数据进行备份,并制定应急预案,以应对意外事件的发生;同时,要保证备份数据的安全存储,避免泄露风险。第四,要引入第三方评估和监管。企业可以聘请专业的第三方机构对大数据技术应用情况进行评估和监管,以便在确保合规性的同时,及时发现问题并加以解决。

总之,以上这些措施的实施将有助于企业在大数据技术的应用中更好地做好保障数据的安全和隐私保护,降低合规风险,更好地规范大数据技术的应用行为,降低数据使用的风险,保障数据的合法和安全使用。

三、大数据技术的伦理道德问题

大数据技术的应用在给人们带来便利的同时,也带来了一系列亟待关注和解决伦理道德问题。

(一) 大数据技术的伦理道德原则

大数据技术的广泛应用引发了人们对伦理道德原则的关注。大数据应用中的伦理道德原则,是指人们在处理、分析和利用大数据时应当遵循的基本准则和规范,主要包括数据隐私保护、公平性和透明度、责任和公益性原则^[6]。

坚守大数据技术的伦理道德原则非常重要,其因有四。首先,保护个人隐私是重要的和必要的。在个人信息被广泛收集、分析和利用的大数据时代,如果不重视个人隐私的保护,人们的信息被滥用或泄露,就会给人们的生活带来诸多不

便和潜在风险。其次,公正、公平的数据处理也是不容忽视的。大数据技术的应用应当遵循公正、公平的原则,不能因为种族、性别、宗教信仰等因素而歧视任何一方;而且,数据处理的过程也应当公开透明,让公众了解数据是如何被使用的,以增强其信任感。再次,尊重知识产权也是坚守大数据技术伦理道德原则的重要一环。在大数据时代,数据已经成为一种重要的资产,人们应该尊重他人的智力成果,而不应该盗用、篡改或剽窃他人的数据,这样才能建立良好的知识产权体系,才能激发科研人员的研究热情,推动大数据技术的发展。最后,要想负责任地使用大数据技术就要处理好数据安全与可靠性的问题。大数据系统通常由大量的服务器、存储设备和网络组成,这些设备一旦受到攻击或出现故障,就会导致数据的丢失或损坏,因此需要采取有效的安全措施来保障数据的安全性和可靠性。

这些原则的遵循,将有助于推动大数据技术的健康发展,减少其负面影响,为社会带来更多的利益。为了保证这些原则有效实施,有必要与法律法规相结合,构建起对大数据应用的约束和规范。

(二) 大数据技术的伦理道德风险

一般来说,除大数据技术可能会侵犯个人隐私,对个人隐私造成严重侵犯之外,在应用大数据技术过程中还需谨防两个方面的伦理道德风险。

一方面,大数据技术可能存在算法偏见。由于算法的设计和训练数据的影响,大数据分析结果可能存在偏见,并因而导致不公平决策和歧视现象发生。例如,在招聘、信贷等领域,如果依赖大数据算法进行决策,历史数据中的性别、种族、地域等偏见就可能会导致某些群体受到不公平对待。另一方面,大数据技术的过度依赖也可能带来问题。在一些关键决策中,如果过度依赖大数据分析的结果,而忽视了人的主观判断、经验和敏锐的直觉,就可能会导致错误的决策,更

何况大数据技术并不能完全预测和解释所有现象,过度依赖大数据可能会导致我们忽视那些无法量化和预测的因素。

总之,要谨防大数据技术的伦理道德风险,就需要在推动大数据技术发展的同时,建立健全的数据保护法规,严格规范数据收集、存储和使用的各个环节的运行,保障个人隐私权益,同时,还需要提高算法的透明度和公正性,避免算法偏见的影响。

(三) 大数据技术的伦理监管机制

为了有效应对大数据技术的伦理道德问题,需要建立健全大数据技术伦理监管机制,以此推动大数据技术的健康发展以及维护社会的稳定。首先,需要明确大数据伦理监管的目标,以充分保护个人隐私权,防止数据滥用,确保算法公正公平。对于个人隐私权的保护,应严格规定数据采集、存储、使用和分享的行为规范,禁止无授权的数据获取和使用。针对数据滥用的问题,应建立完善的数据管理和使用制度,防止数据被用于非法或不道德的目的。其次,需要构建有效的伦理监管体系,包括立法监管、行业自律和公众监督三个层面。立法监管是基础,需要制定和完善相关法律法规,为大数据伦理监管提供法律依据;行业自律是关键,需要引导和督促企业建立健全内部伦理规范和监管机制,自觉遵守法律法规,尊重和保护用户权益;公众监督则是重要补充,需要通过舆论监督和社会压力,促使企业和

相关部门履行社会责任,遵守伦理规范。再次,需要提升大数据伦理监管的技术手段。随着大数据技术的快速发展,传统的监管方式已经无法满足需求,这就需要借助区块链、人工智能等先进的技术手段来提高监管的效率和准确性。总的来说,无论是政府、企业还是公众,都有责任和义务参与到这个重要的任务中来,共同构建一个公正、公平、透明的大数据生态环境,有效防范和解决其引发的伦理问题,推动大数据技术的健康、有序、可持续发展。

结语

大数据技术引发了诸多不可忽视的风险问题,无论是对于大数据应用,还是对于社会安定都会产生负面影响。通过采取适当的防范措施,可以最大程度地减少这些负面影响。从机遇方面来看,随着数据规模的不断增长,大数据技术将为企业提供更多商业机会,带来更高效的管理和决策能力,推动产业升级和创新发展,大数据技术也将为科研领域提供更多可能,推动科学研究的深入和进步。但机遇与挑战并存,大数据技术的发展不仅面临着数据安全、隐私泄露等方面的挑战,还面临着应对数据质量、数据治理等方面的挑战。只有在保障个人隐私和数据安全的前提下,大数据技术才能更好地为社会和经济发展做出贡献。

参考文献

- [1] 吕欣,李洪侠.大数据与国家治理[M].北京:中国工信出版集团,2020:14.
- [2] 李媛.被遗忘权之反思与建构[J].华东政法大学学报,2019(3):56-67.
- [3] 李扬.物联网安全防护技术研究[J].电脑编程技巧与维护,2020(7):174-176.
- [4] 李明贤,李琦澜.金融科技推动下的普惠金融商业模式创新研究[J].农村金融研究,2020(4):10-15.
- [5] 吕欣,李阳.统筹发展和安全 推进数字经济高质量发展[J].中国信息安全,2020(5):71-73.
- [6] 俞艺涵,付钰,吴晓平.互联网环境下隐私安全风险评估体系构建[J].海军工程大学学报,2020(4):61-66.

责任编辑 董颖

志愿组织参与社区居家养老服务的功能困境与应对研究

王 萌¹, 温慧玲²

(1. 河南师范大学 社会事业学院, 河南 新乡 453007;

2. 中国志愿服务研究中心 河南(新乡)分中心, 河南 新乡 453007)

摘要: 为更好发挥志愿组织在社区居家养老服务中的作用, 本研究基于帕森斯结构功能主义理论, 将志愿组织参与社区居家养老服务体系的构建视为一个行动系统, 发现其存在适应功能较弱、目标偏移、整合功能不畅、维持功能不稳等问题。提出建立多重资金筹集与人员参与渠道、完善服务监督评估体系、构建协调合作机制, 提升志愿服务价值等建议。

关键词: 志愿组织; 社区居家养老服务; 结构功能主义

中图分类号: C913.7 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)02-0032-08

一、研究背景与文献综述

党的二十大报告明确指出, 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。《2022年度国家老龄事业发展公报》显示, 截至2022年末, 全国60周岁及以上老年人口28004万, 占总人口的19.8%, 全国65周岁及以上老年人口20978万, 占总人口的14.9%^[1], 我国已处于老龄化社会^[2]。面对养老难题, 基于本国国情, 我国开始大力提倡以家庭为核心, 以社区为依托的居家养老服务模式。志愿组织的参与, 补充了社区居家养老服务力量的不足, 以无偿性和低成本性降低了社区居家养老服务的成本, 减轻了社会经济压力。志愿组织为社区输入人力、物力和

财力, 有利于缓解社区居家养老服务人才紧缺和庞大的养老服务需求之间的矛盾。

在日本、英国、加拿大等发达国家, 志愿组织已逐渐成为养老服务体系中的主流力量^[3], 在我国, 志愿组织嵌入居家养老服务作为养老体系建设中的一种发展趋势, 也已逐渐被越来越多的人所关注。在志愿组织参与社区居家养老服务之前, 已有学者从理论层面探讨志愿组织参与的必要性。不少学者基于人口结构老龄化、家庭养老压力剧增以及养老服务专业人员短缺的现实, 认为有必要引入志愿组织参与居家养老服务^[4]。随后, 全国志愿组织参与社区居家养老服务的实践逐渐增多, 志愿组织参与居家养老服务的运作模式引

收稿日期: 2023-12-30

基金项目: 2021年河南省哲学社会科学规划项目“青少年网络空间共同体中的价值观研究”(2021BKS020); 新乡市社科联2023年度调研课题“新乡市社区居家养老服务供给路径研究”

作者简介: 王萌(1969—), 女, 河南郑州人, 河南师范大学社会事业学院副教授, 博士, 研究方向为农村发展与养老保障; 温慧玲(1997—), 女, 河南新县人, 中国志愿服务研究中心河南(新乡)分中心, 研究方向为农村发展。

发部分学者探讨。受地区经济发展现状、组织自身综合能力等因素的影响,志愿组织参与社区居家养老服务目前主要存在四种模式:政府为主、志愿组织辅助的政府主导型,政府与志愿组织协同的合作伙伴型,依附于企业、志愿组织自主性较弱的企业附属型,志愿组织直接介入的独立自主型^[5-6]。部分志愿组织在具体实践过程中面临政策支持不足、资金支持匮乏、志愿组织内部制度建设不健全、志愿者专业技能不足等问题^[7-8],有学者建议加强志愿组织参与养老服务的资金支持及工作指导、巩固养老照护志愿团体建设、重视养老照护志愿项目的风险管理等,以提高志愿组织提供居家养老服务的效能^[9]。

上述研究成果有较高学术价值,对后续研究具有重要的借鉴意义,但仍不乏需拓展之处:部分学者以不同地区、不同类型的志愿组织为个案,对志愿组织参与社区居家养老服务做出了研究,但这些研究多数属于描述性分析,较少构建理论分析框架。帕森斯的AGIL模型作为描述社会系统功能的工具,对此类公共服务供给系统的分析存在理论适切性。基于学者研究的不足,本研究将从以下方面展开:运用帕森斯结构功能主义理论构建志愿组织参与社区居家养老服务体系的AGIL理论分析框架,对其适应、目标达成、整合、维持功能的发挥进行探究,帮助发现志愿组织在参与社区居家养老服务体系建设过程中较为薄弱的环节,从而提出具有针对性的对策以完善和优化该行动系统,促进志愿组织参与社区养老服务健康可持续发展。

二、志愿组织参与社区居家养老服务的实践现状

志愿组织参与社区居家养老服务逐渐成为养老服务体系建设的的发展趋势。如江西省新余市的“颐养之家”模式,志愿组织定期走进社区照料中心为居家老人提供养老服务;北京延庆地区实施的慈善“1+1”助老服务项目,组织志愿者为高

龄空巢特困残疾孤寡老人提供日常上门服务。在实践中,参与社区居家养老服务的志愿组织种类和参与人员都呈现出多样化的特点^[10]。本研究通过对河南省新乡市五陵村“时间银行”模式的调研,发现该社区志愿养老服务的递送依次为邻里互助、社区志愿组织协助、与社会志愿组织合作三个层次。

(一) 参与社区居家养老服务的志愿组织类型和人员构成

通过对五陵村志愿养老服务模式调研,发现志愿组织主要有两种来源渠道。一种是社区内生型志愿组织,这些志愿组织一般由社区的基层干部、党员、义工、留守妇女、退休干部等组成,主要为老人提供清扫保洁、水电维修、矛盾调解等养老服务;另一种是社区外的社会志愿组织,主要来源于五陵村周边的大学生志愿组织或者医疗志愿者团队,大学生志愿者主要帮助居家老人打扫卫生、提供文艺汇演等服务,医疗志愿组织以提供测量血压血糖、号脉等义诊服务为主。另外,志愿组织参与社区居家养老服务的形式主要有两种:一种是在社区固定的日间照料中心进行集体服务,面向具有一定自理能力的老人;另一种是志愿组织提供上门服务,一般针对失能、半失能的老人。

(二) 社区志愿养老服务的递送方式

社区志愿养老服务模式中的服务递送通常分为三个层次。

邻里互助是第一层次。当养老需求比较简单时,如代买代办,搬重物等,老人往往会就近寻求社区熟人的帮助,以解决这些基本生活需求^[11]。

依托社区志愿组织的协助,此时进入解决养老需求的第二层次。老人如果遇到较难解决的问题,会寻求社区志愿组织的帮助。在五陵村调研时发现,村委会收到养老服务需求信息,会将需求反馈给村里的志愿服务组织,志愿组织再将任务发派给志愿队伍下的小组,组内的志愿者会根据自己的特长和时间去帮助老人,志愿组织在定

期的寻访过程中如果发现问题，也会主动帮助老人解决。

与社会志愿组织合作是解决养老需求的第三层次。以五陵村为例，当面对志愿者专业技能培训、卫生保健等专业养老服务需求时，社区内部的志愿组织常受限于服务方式单一、技能不足的局限性。此时社区会寻求专业志愿组织或专家等社会力量的帮助，通过举办讲座、培训或免费义诊等方式，协助社区志愿组织共同解决这些养老需求。随着该村“时间银行”养老模式的影响力逐年扩大，该村也吸引了许多周边的学生、医疗人员等志愿组织主动发起合作，共同为社区居家老人提供养老服务。

三、志愿组织参与社区居家养老服务的结构功能困境

（一）结构功能主义的分析框架

20世纪40年代，美国社会学家帕森斯提出结构功能主义理论，该理论认为，任何社会系统及其子系统的稳定和持续运行都需要满足四个功能条件，简称AGIL模型：A(adaptation)代表适应功能，强调系统从外部获取资源并进行有效配置的能力；G(goal)代表目标达成功能，强调系统确立目标并调动各种资源实现目标的能力；I(integration)

代表整合功能，指系统维持内部的连贯性和一体化的能力；L(latency)代表维持功能，指系统储存和配置能量的能力^[12]。这四个功能并非孤立存在，而是彼此联系、互相制约的^[13]。

从帕森斯结构功能主义出发，任何系统的生存和发展都需要从外部获取资源，确立发展目标，调动资源协调各个部门从而提升整体效能，将社会系统内部价值理念制度化，从而维持社会系统的持续运行。基于此，本文构建了志愿组织参与社区居家养老服务体系建设的AGIL分析框架，如图1所示。“适应功能”用以分析这一系统在运行过程中如何从外部环境中获取资金、人力等资源，并有效配置到社区居家养老服务中；“目标达成功能”用以分析志愿组织参与居家养老服务所要达成的服务目标，以及如何配置各种资源以实现目标；“整合功能”用以分析这一系统内部各要素之间如何维持和谐关系，从而呈现出整个系统的协调与平衡，最终提高整个系统的运作效率；“维持功能”用以分析如何利用制度规范、价值观念等方法将志愿服务内化到社区居家养老服务中，保持该系统的稳定、持续运行。为此，本研究将遵循这一基本分析框架，对志愿组织参与社区居家养老服务这一系统所发挥的功能做出全面分析。

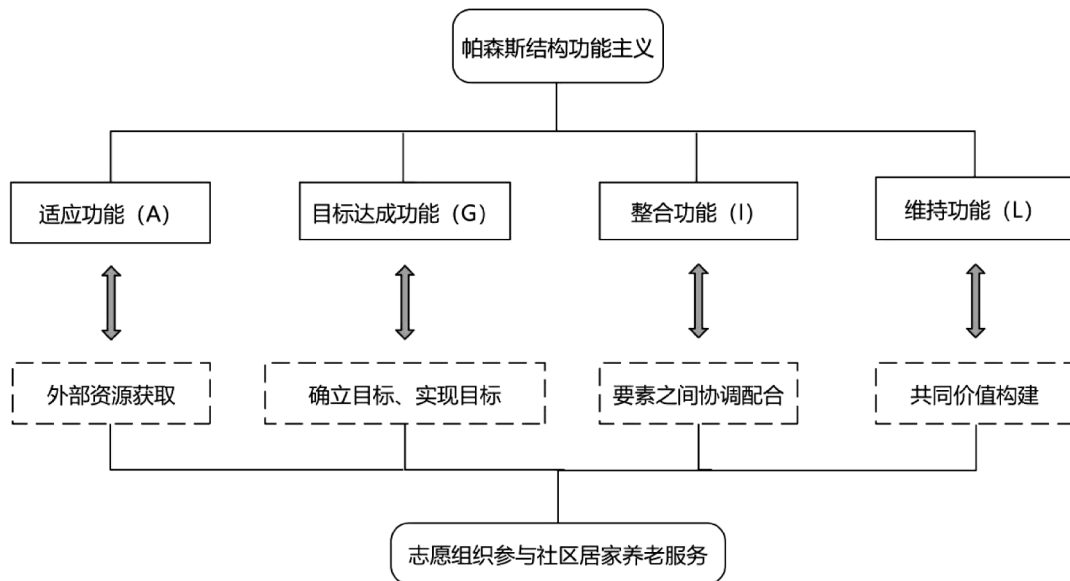


图1 基于AGIL的志愿组织参与社区居家养老服务的理论分析框架

（二）志愿组织参与社区居家养老服务的现实问题

志愿组织的参与尽管有助于弥补社区居家养老服务的不足，但在运行过程中仍面临一系列问题。通过从结构功能主义的适应功能、目标达成

功能、整合功能和维持功能这四个方面对志愿组织参与社区居家养老服务的运行过程进行分析，发现其存在着外部资源汲取不足、行政化意识过重、内部治理困难、服务持续性差等现实问题。如图2所示。

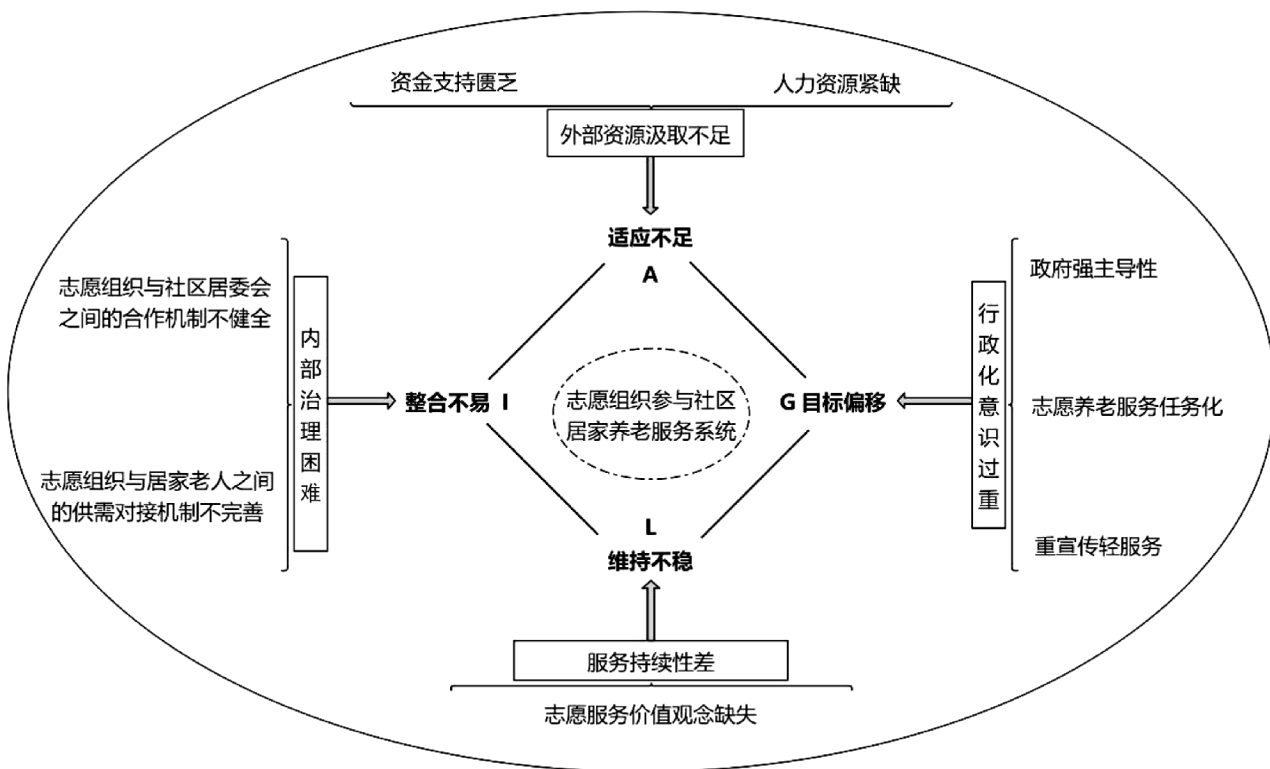


图2 基于AGIL的志愿组织参与社区居家养老服务的现实困境分析框架

1.适应不足：资金、人力资源支持不足造成养老服务内容受限

志愿组织规模有限，为应对社区居家养老服务需求，势必要从环境中汲取资源支持，尤其是资金和人力资源等物质性支持，但是当前志愿组织对这些资源的汲取仍面临着不同程度的困境。一方面，资金短缺是志愿组织参与社区居家养老服务的共性问题。长久以来，志愿组织的资金来源主要是政府供给和社会投入，然而政府的拨款额度有限，社会资源支持志愿组织开展活动又缺乏互惠机制，社区资源有限，再加上志愿服务的复杂性和志愿者自身筹集资源的能力不足，志愿组织资金匮乏。另一方面，助老志愿组织既需要普通型志愿者提供基础性服务，也需要技能型、

专家型志愿者在为老服务过程中发挥专业性作用。但我国无论是基础性助老志愿者，还是专家技能型志愿者，都呈现出短缺的状态^[14]。在居家养老服务上，碍于资金和志愿服务人员的限制，很多志愿组织通常只能为老人提供简单的慰问、助洁、帮做家务等常规型服务，往往造成养老服务内容受限。

2.目标偏移：行政化意识过重导致志愿组织参与养老服务目标偏移

社区居家养老服务的最终目标就是要使老人在熟悉的环境中就能获得舒心的养老服务，保障他们晚年生活的便利性、安稳性。但是一些志愿组织在提供社区居家养老服务过程中往往行政化意识过重，而忽视了养老服务的质量，这就和志

愿养老服务的初衷相悖。一些地区把志愿服务建设纳入社区年度考核目标,作为年终评选各类先进的重要条件,并且把社区志愿组织的建设标准和工作成效纳入各级党委政府年度绩效考核重要内容中。好的方面是这样确实可以促进社区志愿服务的开展,在短时间内形成规模效应。但不利的方面是,一些社区为了通过上级组织考核,仅把志愿养老服务当作一项需要落实的政绩任务,各类表格、文件和制度一应俱全,但缺乏实际操作^[15]。行政色彩过于浓重,志愿组织有时为了追求上级表彰,将大量的工作放在志愿养老服务的宣传上,而忽视对居家养老服务质量的提升,未能真正实现为老服务的目标。

3.整合不易:内部治理困难阻碍养老服务效能提升

整合功能强调系统内部各主体之间进行协调配合,从而实现整体效能的提升。但目前,志愿组织与居家老人的供需对接机制、与社区居委会的合作机制仍不完善。一方面,志愿服务与居家老人之间供需对接机制的欠缺导致双方不能快速有效衔接,造成志愿组织或个人找不到参与助老服务的渠道,居家老人面临有需求但找不到帮助者的困境^[16]。此外,由于信息的不对称,志愿组织缺乏对居家老人养老服务需求的精准把控,志愿服务与老人需求匹配度不高的问题较为突出。另一方面,志愿组织与社区居委会之间未建立起完善的合作机制,居委会一直充当着社区志愿服务活动的管理者和主导者的角色,与志愿服务组织之间呈现出非平等的合作关系,这就使得社区志愿组织的独立性和自主性无从体现^[14],限制了志愿组织对社区居家养老服务的供给能力。

4.维持不稳:志愿服务价值观念的缺失导致服务持续性差

维持功能要求系统具有的明确的、得到公认的价值规范体系,能够在系统中传递并被人们所接受^[17]。对于志愿组织参与社区居家养老服务模式而言,其能否普及并获得可持续发展与整个社

会志愿服务价值观的形成息息相关。但我国志愿服务意识还未深入到公众的价值观中,与国外相比,存在着公民自觉性不足、功利性强或完成任务的心态等现象,志愿服务长效性不足的问题较为突出^[18]。比如当前志愿组织参与社区居家养老服务行动仍存在两种倾向:一是“活动化”倾向,即只有面临需要举办大型活动时才会组建志愿者队伍,活动结束后这些队伍会立马解散。二是“节日化”倾向,即志愿组织会在特殊节日或者传统节日扎堆出现,为老人提供养老服务,在平时较少看到志愿者行动^[19]。上述两种倾向的志愿服务都是短期行为,但老人各种需求的呈现是日常性的,志愿行动日常化才是真正意义上的志愿服务。

四、志愿组织参与社区居家养老服务的结构优化对策

针对上述志愿组织参与居家养老服务的困境,从结构功能主义视角出发,提出建立多元筹资和内外协同参与机制促进外部资源供给,完善服务监督评估体系助力目标实现,健全合作机制加强主体联动,弘扬志愿服务价值、构建有效激励机制保障服务持续性等建议,以期推动志愿组织参与社区居家养老服务整体效能的提升。

(一)强化适应:拓宽资金、人员来源渠道,促进资源供给

为解决志愿组织资金支持不足的问题,建议通过扩展企业、个人等多渠道引入社会资本投入。针对人力资源供给的不足,建议构建“内生外引”参与机制,扩充志愿者队伍。

1.建立多元筹资渠道,引入社会资本投入

针对志愿组织资金支持不足的问题,建议从企业和公众两方面扩展资金筹集渠道,引入社会资本投入。首先,志愿组织与企业合作联合募资是拓展资金来源的有效途径。当前很多企业都比较注重企业文化和责任感建设,志愿组织可以借助自身的良好形象和亲民优势,积极吸引企

业投身到社区居家养老服务中，帮助它们传播企业文化，扩大企业知名度。企业可以通过为志愿组织参与社区居家养老服务提供所需的资金，实现双方的互利互惠。其次，要激发社会公众的捐赠热情，提高其对志愿组织参与社区居家养老服务的认同度和信任感，明确捐资人的心理动机，经常邀请捐资人参与志愿组织的公益活动或让其担任一些荣誉性职务，使捐资人产生“共情”心理，进而促使其持续捐赠。

2. 构建“内生外引”参与机制，促进人力资源供给

为解决社区养老服务人员不足问题，建议构建“内生外引”参与机制，扩充志愿者队伍。“内生”是指鼓励社区居民参与，组建助老志愿组织。一方面，基于居民志愿者的技能特长和老人的需求组建多类型的志愿者组织，提升服务的针对性。另一方面，提升居民对社区的归属感和责任心，保证志愿服务的持续性。此外，随着老人预期寿命的延长和健康水平的提高，老年人力资源开发成为可能^[20]，社区应充分挖掘老年人力资源，为社区居家养老服务提供重要人力补充。“外引”是通过加强宣传和对接，吸引社区外的社会志愿组织参与，例如吸纳大学生志愿组织、企业职工志愿者队伍等进入社区居家养老服务。建立长期合作机制，以确保志愿服务的持续供给。

（二）目标达成：完善服务监督评估体系，助力目标实现

在志愿组织参与社区居家养老服务过程中，为保证志愿组织真正实现为老服务的目标，避免出现行为偏差，一套有效的内外评价监督体系必不可少。

1. 完善内部评价机制

从非正式评价和正式评价两方面出发建立内部评价机制，科学地评价志愿者的成绩和表现，对于保持志愿者积极性和促进服务质量的提升具有关键作用。非正式评价可通过直接与社区居家

老人进行交流、定期召开内部评估会议等方式，对志愿者的精神状态、行为表现、服务态度等进行评价，通过这种评价可以帮助志愿组织迅速了解老人的意见和需求。正式评价则可通过对志愿者参与养老服务活动时长、参与项目数量、出勤率和服务满意度等指标进行量化评价，将志愿者分为不同级别和类别，如初级、中级、高级养老服务志愿者等，这有助于激励志愿者参与养老服务，并提高他们的专业素质，同时帮助志愿组织更好地了解、管理和安排志愿者，提高养老服务质量。

2. 健全外部监督体系

对于志愿组织的外部监督，应该构建多元监管体系。首先应该明晰监管主体，这是落实监管责任的前提。对于登记注册的志愿组织，业务主管部门和登记管理机关是其监管主体。对于民间的草根志愿组织和居家养老服务中心，应该落实村长责任制，实现自治管理和监督。公民和市场组织作为纳税人或捐赠者，对志愿组织也有监督权。另外，应充分发挥媒体作用，对志愿组织参与居家养老服务的过程进行跟踪报道，通过微信公众号、微博、抖音等平台收集反馈信息，形成社会监督。鉴于老年人对网络媒体不熟悉这一条件约束，可以在居家养老服务中心或者居委会设置服务投诉热线，充分发挥民众的监督作用。

（三）加强整合：加强主体间的协调合作，提升整体效能

志愿组织在参与居家养老服务过程中，应该与社区居委会、居家老人相互配合、协调一致，形成整体耦合之力。

1. 完善供需对接机制

一方面，社区居委会作为法定的居民代言人，是社区老人合法利益的诉求者^[21]，对于收集到的养老服务需求信息，社区可运用大数据技术，如通过微信平台、中国志愿云系统、APP软件等形式发布，使志愿组织或者志愿者方便快捷地获取信息并参与服务；另一方面，为实现助老

志愿服务的精准提供,志愿组织更应该注重和老人之间的信息沟通,可通过走访调查、实地观察、问卷调查等方式深度挖掘社区老人的根本养老需求,与居家老人以及他们的家人建立沟通渠道,定期了解他们的需求变化,包括个人护理、饮食、医疗、活动等,由下至上地制定养老服务项目和内容并进行动态调整。及时为老人建立个人档案,对信息进行分类管理,继而有针对性地提供养老服务。

2. 建立公平合作机制

志愿组织应和社区居委会之间加强协商沟通,建立起平等合作的关系,改变以往社区志愿服务中各主体越位和缺位的状态。首先,居委会要改变以往主导者的作用,发挥引导者的角色。适当地放权给志愿组织,提高它们的主动性和积极性。居委会应利用对社区熟悉度最高的优势,在社区志愿服务发展的过程中发挥协助者的作用,积极协助志愿团队开展社区志愿服务,明确行政事务和志愿服务的界限,避免让社区志愿服务成为居委会开展行政工作的助手。其次,志愿组织在这个过程中应该作为合作的促进者,要充分发挥主体作用,积极与社区居委会、居家老人等主体建立起合作关系。同时,志愿组织还应不断提升自身能力,引领和推动社区志愿服务的发展,为居家老人提供更加优质、综合的养老服务。

(四) 增强维持:提升志愿服务价值,构建有效激励机制保障服务长效性

为了促进志愿服务的持续性供给,首先要推动公众志愿服务价值观的形成,引导人们积极参与志愿服务。其次要建立有效的激励机制,保障志愿服务的长效性。

1. 提升志愿服务价值

要大力弘扬“奉献、友爱、互助、进步”的志愿精神,普及“学习雷锋、奉献他人、提升自己”的志愿服务理念,提升整个社会对志愿服务的认知度,培育志愿服务文化自觉,树立好人好

报的价值导向。可以借助电视台、短视频平台、门户网站等平台宣传志愿者参与居家养老服务的典型事例,大力营造敬老爱老助老的社会氛围,吸引更多公众的关注和参与。与此同时,社区居委会可以积极鼓励并协助志愿组织开展多姿多彩的老年文化活动,引导社区居民积极主动参加,发挥社区居民的主体性作用,使社区居民和志愿组织在互动中逐渐增强彼此之间的了解和信任,营造融洽和互助的社区氛围,为老年人的居家养老提供更全面的支持和服务。

2. 构建有效激励机制

自愿性、无偿性是志愿服务的前提,是将志愿服务与职业行为区分开来的标志。但不为报酬并不等于说志愿者不需要激励或精神回报,否则志愿行为的持续性将受到限制^[22]。近几年,我国许多地区在构建社区养老服务体系过程中开始采用“时间银行”或“积分制”等循环型激励机制,并在实践中取得不错成效。“时间银行”模式是指借助金融系统的存储概念,鼓励年轻人参与志愿养老服务并将服务时间储存起来,等其年老需要服务时再取出来。“积分制”是一种基于服务累积和兑换的制度。即个人或组织通过提供志愿养老服务获得积分,并存储在积分储蓄卡中,这些积分可以在后续的兑换过程中用于换取服务或物品。对比这两种激励制度不难发现,两者都给予了志愿者认可和回报,实现了以服务换服务、以服务换物品。志愿精神的核心就是互助,这两种模式实现了互惠互利,从而能吸引更多的志愿者参与到居家养老服务中去,促进服务的持续性供给。

五、结论与展望

由于我国志愿组织参与社区居家养老服务正处于起步阶段,其发展过程中面临资金不足、组织目标偏移、人才匮乏、专业技能不足、服务缺乏长效性等问题。这需要志愿组织、政府和社区在养老服务的资金供给、监督体系建设、人才的

吸纳和培养、组织制度建设、志愿服务价值观的构建等方面共同发力,使志愿组织在为老人服务过程中,做到不仅“热心”而且“专业”,不是

为了完成“任务”而是真正“为老服务”,以此促进社区居家养老服务可持续、高质量的发展。

参考文献

- [1] 皮磊.《2022 年度国家老龄事业发展公报》发布[N].公益时报. 2023-12-19(002).
- [2] 田鹏.新型城镇化进程中农村居家养老模式转型的实践逻辑[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版)[J].2019(2):96-103.
- [3] Sol B,Jennifer C,Rachel C.Social capital and formal volunteering among family and unpaid caregivers of older adults [J]. Research on aging,2023(2)127-138.
- [4] 韩琳.养老志愿服务发展组织化进程[J].中国老年学杂志,2017(4):1025-1027.
- [5] 宋雪飞,周军,李放.非营利组织居家养老服务供给:模式、效用及策略:基于南京市的案例分析[J].南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学),2017(2):145-156.
- [6] 张桂敏,王轲,吴湘玲.社会组织参与农村养老服务的行为逻辑:基于行动情境模型的解释[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2022(2):61-70.
- [7] 邱莉丽.志愿服务参与社区养老的困境、原因及对策[J].学习月刊,2014(18):22-23.
- [8] 张晓明.大学生参与居家养老志愿服务存在的问题及改进策略:以梧州学院为例[J].新西部,2017(30):47-48.
- [9] 李灵芝,张建坤,石德华,等.社会组织参与社区居家养老服务的模式构建研究[J].现代城市研究,2017(9):2-7.
- [10] 刘春湘,姜耀辉.社会组织参与养老服务的逻辑框架:制度环境·主体类型·实践方式[J].吉首大学学报(社会科学版),2020(5):37-47.
- [11] 朱火云,丁煜.农村互助养老的合作生产困境与路径优化:以X市幸福院为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(2):62-72.
- [12] 张晓峰,王文棣.结构功能主义视角下的社区养老服务分析[J].安徽农学通报,2014(20):19-21.
- [13] 刘润忠.社会行动·社会系统·社会控制:塔儿科特·帕森斯社会理论述评[M].天津:天津人民出版社,2005:145.
- [14] 王彦东,李妙然.志愿服务在构建基层治理新格局中的功能及发展路径[J].齐鲁学刊,2020(6):110-118.
- [15] 王越英.我国社区养老志愿服务存在的问题与对策[J].现代商贸工业,2022(17):80-81.
- [16] 丰明姣,刘义兰.公益性助老资源在居家老年人中的应用进展[J].护理研究,2023(16):2922-2927.
- [17] 杜孝珍,袁乃佳.结构功能主义视域下日本地域综合照护服务体系与我国综合互助养老模式的优化[J].上海行政学院学报,2021(3):72-84.
- [18] 杜莉佳.我国城市社区治理中的志愿服务管理研究[J].法制与社会,2019(14):159-160.
- [19] 陈伟东,吴岚波.困境与治理:社区志愿服务持续化运作机制研究[J].河南大学学报(社会科学版),2018(5):42-50.
- [20] 倪晨旭,郭诗怡,彭洋洋,等.新时代银龄行动:志愿服务参与对老年人福祉的影响[J].中国人口科学,2023(2):68-83.
- [21] 曾天雄,卢爱国.分开与合作:社区志愿服务机制创新研究[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2014(1):78-80.
- [22] 李芹.城市社区老年志愿服务研究:以济南为例[J].社会科学,2010(6):72-79.

责任编辑 刘 晔

政府购买公共教育服务：价值、困境与出路

苗红培¹, 苗志红²

(1. 山东政法学院 公共管理学院, 山东 济南 250014; 2. 河南省济源市克井镇第一中学, 河南 济源 454650)

摘要：政府购买公共教育服务是服务供给方式的变革，它有助于提升公众的获得感、保障社会的公平正义并推进共同富裕。这种供给方式在取得成绩的同时还面临着困境，如购买主体的业务能力有待提升、竞争性市场结构尚未形成、服务质量评价机制不健全等。这些问题的存在并不意味着供给方式变革不可行，而是意味着需要在合作治理理念的树立、政府购买服务制度的健全、服务质量评价机制的完善等方面进一步发展完善。

关键词：政府购买；公共教育服务；公共利益

中图分类号：D630 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2024)02-0040-06

公共教育服务是公共服务的重要组成部分，其供给方式与我国公共服务供给方式变革相伴随，呈现了从政府单一主体供给向政府主导、市场与社会力量参与的多元主体供给的发展与转变。我国政府购买公共服务始于20世纪90年代，并逐渐成为公共服务的重要供给方式之一。政府购买公共教育服务提升了服务的可及性、便利性，有助于彰显社会的公平正义、推进共同富裕，这对于受教育者个人、家庭以及社会都是有益的。政府购买公共教育服务不是一项新生事物，但其发展时间并不长，面临着诸多需要系统性地梳理和化解的问题。为了更好地保障公共教育服务的质量，政府购买公共教育服务相关主体在理念转变、制度健全、体制完善等方面都需要进一步完善。

一、政府购买公共教育服务的价值分析

公共教育服务是为社会公众提供的基础性教育服务，包含由义务教育、学生资助等构成的基本公共教育服务和由学前教育、高中教育等构成的非基本公共教育服务，公平普惠是其核心价值目标^[1]。我国公共教育服务水平与公共财政投入的增加、供给机制改革的推进等相伴随稳步提升。政府购买公共教育服务可以提高服务供给效能，进而在提升公众的获得感、保障社会的公平正义以及助力共同富裕方面发挥作用。

(一) 政府购买公共教育服务提升了公众的获得感

我国处于持续的改革进程中，改革是为了满足人民的“美好生活需要”，包括公共教育服务

收稿日期：2023-11-21

基金项目：山东省教育科学“十三五”规划2020年度课题“高质量发展背景下政府购买公共教育服务问题研究”(2020YB038)

作者简介：苗红培(1979—)，女，汉族，河南济源人，管理学博士，山东政法学院副教授，研究方向为社会组织发展、政府治理变革；苗志红(1981—)，女，汉族，河南济源人，教育学学士，河南省济源市克井镇第一中学教师，研究方向为教育改革。

在内的公共服务是人民“美好生活需要”的重要组成部分。作为由政府主导、惠及社会公众与满足社会教育共同利益需求的公益性服务的公共教育服务^[2]，其保障水平则居影响人民群众获得感的重要因素之首^[3]。公共教育服务面临着范围拓展和标准提升的问题，问题解决得好，可以使更多人享受到更优质均衡的服务。公共教育服务的优质均衡通过如下几个方面的指标体现出来，即教育机会的均等、教育过程和教育设施的均等、教育结果的均等以及追求个性化的教育^[1]。教育机会均等保障教育起点的公平，教育过程和教育设施均等保障教育资源均衡配置，教育结果均等主要关乎教育质量，追求个性化的教育强调尊重学生的差异和个性。

优质均衡的公共教育服务供给需要供给方式的变革。我国政府向社会力量购买服务方式自出现之后，在顶层设计与地方创新的双重推动下前行，受到越来越多地方政府的青睐。政府购买公共教育服务作为其中的一部分，增加了公共教育服务的生产主体，使公共教育服务的获得更为便捷，使社会公众可以享受足够数量和一定质量的公共教育服务，这大幅提升了社会公众的公共教育服务获得感。公共教育服务无论是在理论上，还是在社会公众的认知与现实生活中，都是公共服务中关键的部分，因此，政府购买公共教育服务提升了社会公众的获得感，使社会公众在参与改革发展大潮的同时更多享受到改革发展的成果。

（二）政府购买公共教育服务保障了社会的公平正义

公共教育服务的公平公正供给既是公共服务的要求，亦是社会公平的重要基石^[4]。社会的公平正义是人类社会发展的追求，公共教育服务供给实现公平公正是我们国家一直追求的教育均等化目标。公共教育服务，尤其是义务教育，直接影响到一个人、一个家庭所能享受到的教育，进而影响到个人对政府的态度、对社会的态度。

政府购买公共教育服务是在社会发展到一定阶段，政府为了更好地满足社会公众日渐增长的教育服务需求而出现的，也是为了使区域之间、城乡之间的公共教育发展逐渐平衡而出现的。通过政府购买公共服务，可以解决区域教育发展不平衡的问题，使不同区域的社会公众享受基本同等水平的公共教育服务，让一些群体享受到特定的教育公共服务，满足社会公众在公共教育服务方面的个性化的需求。公共教育服务领域的公平正义会延伸到教育的其他阶段，再延伸到接受公共教育服务的人未来在社会中的发展领域。从这一角度来看，政府购买公共教育服务保障了社会公众的受教育权，也保障了社会的公平正义。

（三）政府购买公共教育服务助力共同富裕

共同富裕是社会主义的本质要求，也成为脱贫攻坚战取得全面胜利之后摆在中国人民面前的更具挑战性的目标^[5]。共同富裕的实现是一个复杂的、系统性的过程，需要社会各个方面的发展与进步，其中就离不开教育事业的发展。教育与共同富裕之间有着密切的关联，教育既是共同富裕的重要内容，也是促进共同富裕的手段^[6]。共同富裕既需要物质财富的增加，这主要体现为经济的发展以及财富的积累，又需要人们精神需求的满足，这主要通过教育的发展、社会公众受教育水平的提升、文化产业的发展等体现。教育事业的发展可以为共同富裕提供人才支撑、技术支撑、良好的社会环境等，因此它是共同富裕不可或缺的部分。

公共教育服务是教育事业中基础性的、支撑性的部分，高质量供给公共教育服务可以为教育事业的整体发展做好铺垫。一方面，推进公共教育服务发展应拓展公共教育服务范围，即随着经济社会的发展将一些原本不在公共教育服务领域但具有极强的公共性、公益性的教育内容也纳入到公共教育服务中。另一方面，推进公共教育服务发展则应提升公共教育服务的效能。政府购买公共教育服务的目的是通过供给方式变革增强公

共教育服务的可获得性,使更多人可以更便捷地享受到公共教育服务。当更多人可以享受到公共教育服务之后,人们的平均受教育年限、职业技能等都能获得提升,这与共同富裕的要求是一致的。从这个角度来看,政府购买公共教育服务有助于实现共同富裕。

二、政府购买公共教育服务面临的现实困境

政府购买公共教育服务在获得蓬勃发展的同时,也面临着现实的问题。这些问题表现在以下方面。从主体上看,购买主体并不具备熟练的政府购买服务操作能力,承接主体发育不充分导致竞争性市场结构尚未形成;从过程上来看,监督机制、消费者的参与机制不健全;从结果来看,服务质量评价不到位。

(一) 购买主体业务能力尚需提升

政府购买公共教育服务涉及多方主体,一是作为“购买主体”的政府,二是作为“承接主体”的各类组织,三是作为“消费者”的社会公众,即通常认为的三方主体。也有的分析者将评估、监督的第三方单独作为一方,从而形成四方主体^[7]。购买主体主导购买全程,应该具备与承接主体打交道的能力,购买主体在购买公共教育服务方面的业务能力在一定程度上影响到了购买的结果。比如,购买合同需要对购买主体、承接主体的权利、义务做出明确规定,从而成为约束双方且保障双方权益的重要契约性文件。购买主体要擅长通过签订规范的购买合同来保障双方权益,进而保障作为公共教育服务受众的社会公众的权益。如果购买公共教育服务的主体欠缺业务能力,那就可能在合同签订方面出现偏差,导致在后续承接主体出现问题时,很难保障教育公共服务质量。

从关系的角度来看,购买行为中存在着购买主体与承接主体、承接主体与消费主体、购买主体与消费主体等多对关系。从购买主体与承接主

体关系的角度来看,通过公开竞争选择承接主体是购买主体选择承接主体的理想方式,但现实中存在着非竞争性的方式,即购买主体的选择向具有一定依附关系的承接主体倾斜。这在一定程度上会影响到购买的公平性以及其它潜在承接主体的参与积极性。相对于原来政府在公共服务领域“提供者”和“生产者”角色合一的状况,在政府购买服务背景下政府身份变成了购买主体,它需要与由社会组织等承接主体扮演的“生产者”打交道,政府需要监督“生产者”行为以保障公共教育服务的质量,业务内容较之前更为复杂,政府需要在实践进程中进一步摸索,以提升政府在政府购买服务方面的能力。

(二) 竞争性的市场结构尚在形成中

政府购买公共教育服务的制度设计旨在改变政府单一主体供给状况,将一部分公共教育服务通过购买的方式交由其他主体来提供,通过竞争择优选取优质的公共教育服务“生产者”,从而提高公共教育服务提供的效能。这一设计能够顺利推进的前提在于公共教育服务的潜在“生产者”数量是充足的,且要符合一定的资质,能够形成一个竞争性的市场结构,即充足的社会组织和契约系统^[8]。一般来说,地方政府在购买服务的相关制度、政策以及具体的购买公告等中,都有对参与竞争者资质的规定。潜在的符合资质的合作者的数量会影响到购买结果。

在合作主体中,社会组织占绝大多数,这是由公共教育服务与社会组织公益性的契合决定的。但我国社会组织的发展程度还不高,尚未形成专业的教育服务“生产者市场”,且现有的社会组织缺乏足够的谈判能力和服务产品的提供水平^[9]。我国社会组织的发展相对于经济发展是滞后的。因此,近年我国出台的一些公共政策本身就带有扶持社会组织发展的政策目的。在公共教育服务购买中,尝试进行购买的地方政府、部门在没有充足的潜在合作伙伴的情况下,面临着巧妇难为无米之炊的现实。培养合作主体也是需要

时间的。面对这种情况,有的购买主体会选择定向购买的方式直接向熟悉的社会组织购买公共教育服务,有的购买主体会动员社会力量成立社会组织以承接提供公共教育服务的任务,还有购买主体的只能放弃购买,继续沿用原来的公共教育服务供给方式。造成这些后果的共同原因在于没有形成竞争,不是规范的契约式关系,前两者都带来承接主体对购买主体的依附的后果。

(三) 政府购买公共教育服务质量评价不到位

政府购买服务并不必然带来成本降低、效率提高以及服务质量的提升。政府购买服务只是公共服务供给方式的变革,公共服务的公共性不能流失、公共利益不能受损,所有的改革举措都应以服务质量的保障为前提。因此,政府购买服务要有健全的质量监督机制、评价机制,通过全过程的监督以及质量评估来确保服务质量。监督坚持过程监督与结果监督并重。从过程监督的角度来看,作为公共教育服务受众的社会公众应全程参与,并进行教育服务质量信息反馈。从目前的情况来看,在政府购买公共教育服务过程中,在服务范围的确定、服务“生产者”的选择等方面社会公众的参与度都较低,社会公众往往只能在服务供给方式变革之后接受既定的事实和结果。“参与”是监督的形式,同时也影响到由“生产者”供给的公共服务的质量,公共服务受众参与度低表明该种形式的监督、评价是不到位的。

对购买服务质量的评价是政府购买服务的组成环节之一,也是保证服务质量不因供给方式变革而降低的重要举措。为了保证评价的客观性,中立的第三方被引入进来。政府购买公共教育服务中第三方评价机构评价存在的问题在于第三方机构的专业性问题以及评价结果的应用问题。第三方机构的专业性问题在于第三方机构对于政府购买公共教育服务质量评价是否了解,是否有“外行评价内行”的嫌疑。公共教育服务的特殊性以及公共教育服务生产与消费过程的同一性、公共教育服务受众感受的主观性等都增加了评价

的难度。评价结果的应用问题在于评价结果应用是否充分。购买主体在选择承接主体时,对双方之间的合作基础、历史关系等较为重视。当然,这些问题引起的弊端也日渐被重视,购买本身的公平性、公正性等正在提升。

三、政府购买公共教育服务发展的出路

政府购买公共教育服务符合我国公共服务供给变革的大方向,与公共管理向公共治理转型的趋势一致^[10],其进一步的发展需要多方面的调整与完善。从理念上看,政府购买服务相关主体应真正树立合作治理理念,为多元主体合作创设条件;从制度上来看,政府购买服务应以制度保障购买的规范性;从机制上看,政府购买服务应完善服务质量评价机制,以动态评价服务质量。

(一) 树立基于公共利益增进的合作治理理念

政府购买公共教育服务是将市场机制引入公共管理领域的重要表现形式之一^[11]。政府购买首要考虑的是高效率、低成本,并通过生产者之间的竞争来实现^[12]。公共教育服务的供给逻辑在于公共利益的增进,在这一过程中,社会公众享受到一定质量和数量的公共教育服务,政府也提升了服务能力,社会公众对政府更加信任。政府购买公共教育服务并不必然带来以上的期望结果,期望结果的实现需要多方主体树立基于公共利益增进的合作治理理念,并在这一理念支撑之下,形成良性的公共服务供给市场。公共利益的增进是供给方式变革成立的前提,如果没有公共利益的增进,供给方式变革便不成立了。购买主体、承接主体、评估主体等都要有这种意识,而不是将购买作为顺应潮流的需要。

合作治理是新的治理范式之一,它强调公共事务治理中多元主体之间的平等对话、协商、合作,并以此优化公共事务治理过程^[13]。政府购买公共教育服务需要相关主体切实树立合作治理的理念。从政府的角度来看,推进政府购买公共教育服务是为了更好地供给公共教育服务,不是作

秀，也不是顺应潮流。因此，在政府与合作主体依赖关系不对称的情况下，要通过政策措施来扶持合作主体的发展，尤其是社会组织的发展，以便为公共教育服务供给竞争性市场结构的形成打下基础。从承接主体的角度来看，通过参与公共教育服务供给可以获得更多的成长机会，而不是仅仅盯着一项项目的经济收益，组织的成长、专业能力的提升、独立性的增强等也是收益的重点。尤其是企业，更需要自觉认同公共教育服务的目标并将其内化到相关业务的运营中^[14]。从社会公众的角度来看，作为公共教育服务的受众、消费主体，他们充分利用获得的参与机会，也可以为公共利益的增进做出贡献。

（二）健全政府购买制度，保障购买规范性

制度可以起到降低交易成本的作用。对于合作双方来讲，规范的制度可以约束双方的行为，增强参与主体行为的可预期性，从而保障合作的规范进行。我国政府购买服务是自下而上发展起来的，在经历了初期的个别地区尝试、越来越多的地方政府加入，至2013年国务院办公厅发布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，以及后续国务院部委、地方政府等出台相关的管理规定和办法之后，政府购买服务逐步制度化、规范化。这些可以看作是政府购买公共教育服务的基础。

公共教育服务具有一定的特殊性，教育在公共服务领域中具有基础性作用，影响到更为广泛的人员、家庭。健全政府购买公共教育服务的制度，应明确购买主体、承接主体、购买服务的范围、购买的程序、购买合同的签订、购买资金的来源等，为相关主体提供明确的行动边界。比如，关于购买范围的确定，哪些公共教育服务是可以通过购买获得的；关于购买方式的确定，是竞争性购买、磋商性购买，还是其他方式购买等，确定可被许可的购买方式；关于购买合同的签订确定，因为政府并不擅长通过合同约定的方式规范自身与合作主体的关系，所以应通过相

关专业人士的介入来提升合同签订的质量，约束双方行为，保障双方权益；关于购买资金来源的确定，应通过明确的规定来保障政府购买的资金充足。

（三）构建评价机制，实时监测服务质量

为了保障政府购买公共教育服务的质量，除了理念、制度方面的变革与完善之外，从细节方面看，还需要完善对服务质量产生最为关键和直接影响的质量评价机制。公共服务质量是政府现代化的基石^[15]。公共服务领域的变革经历了从重视数量到重视质量的转变，近年来服务质量受到了更多的关注。在明确公共教育服务质量标准的基础上，构建全过程、多主体、动态循环的评价机制能够更好地实现对服务质量的实时监测^[16]，为质量提升保驾护航。公共教育服务质量标准的明确是基础和前提。纵向来看，我国公共服务发展经历了从重视数量到重视质量的动态调整。近年来我国陆续发布的基本公共服务标准，对于服务质量的保障与提升都是基础性的。借鉴此做法，公共教育服务的质量标准也要明确，否则，对服务质量的保障就成为空中楼阁。

从评价机制完善来看，全过程的评价机制强调需求的确定、购买范围的确定、购买全过程都有多元主体的参与，尤其是社会公众的参与，以实现供需之间的匹配与平衡，保障公共资源的高效利用以及公共服务需求的满足。健全的多主体的评价机制强调政府购买相关各方的参与，购买主体、第三方机构、消费主体都要以适当的形式发挥监督作用^[17]。第三方机构参与评价体现了专业性、科学性，主要是在需求分析、服务验收标准制定以及效果评价阶段起作用^[16]。社会公众作为公共教育服务的受众、消费主体，也应在监督、评价全程发挥作用。与专业的第三方机构不同，社会公众的监督与评价可能是碎片化的，但公共教育服务本身就是为了满足社会公众的需求、提升其获得感，因此社会公众的评价具有直接的参考价值。

结语

政府购买公共教育服务是为了更好地满足社会公众的服务需求,公共利益的维护与增进是底线。供给方式变革可能出现目标异化,并不必然带来预期的成果,而结果又直接影响到政府购买公共教育服务是否可持续。因此,各方均应为增进公共利益做出努力。理念的转变是最基本的,

只有树立合作治理的意识,才能更好地供给公共教育服务;政府购买公共教育服务制度的完善是保障,只有增加制度供给,才能保障合作的可预期性与规范性。此外,监督机制的完善也为服务质量提升提供直接的保障。政府购买公共教育服务是动态过程,实践中还会进一步发展,需要持续跟进与完善政策。

参考文献

- [1] 薛二勇,李健.公共教育服务的政策、内涵与任务[J].中国教育学报,2022(7):17-25.
- [2] 何鹏程,宋懿琛.教育公共服务的理论探讨[J].教育发展研究,2008(9):39-43,48.
- [3] 关于印发《“十四五”公共服务规划》的通知[EB/OL].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/10/content_5667482.htm.
- [4] 辛斐斐,范跃进.政府购买家庭教育指导服务:价值、难题与路径选择[J].中国教育学报,2017(11):18-23.
- [5] 詹成付.扎实推进共同富裕的科学指引:学习习近平总书记关于共同富裕重要论述的体会[J].社会保障评论,2023(4):3-13.
- [6] 王天平,牌代琼.教育促进共同富裕的内在意蕴、社会功能及实践路向[J].学术探索,2023(7):149-156.
- [7] 王浦劬.政府向社会力量购买公共服务的改革机理分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2015(4):88-94.
- [8] CNAAN R A. Purchasing of services contracting: a symbiosis of voluntary organizations, government, and clients[J]. Journal of health and human services administration, 1995(1): 104-128.
- [9] 张燕.政府购买基础教育服务的实践困境与推进对策[J].中国教育学报,2016(9):6-10.
- [10] 楼苏萍,陈磊.城市基层治理转型中的元治理:基于威海市“党建+物业”的案例研究[J].东岳论丛,2023(1):90-97.
- [11] 萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].周志忍,译.北京:中国人民大学出版社,2002:3-7.
- [12] FERRIS J, GRADDY E. Contracting out for what with whom? [J]. Public administration review, 1986(4): 332-344.
- [13] 胡艳蕾.社区公共文化服务合作治理[M].北京:中国社会科学出版社,2021:36-37.
- [14] 刘青峰,毛明明.公共教育权力分享的风险防控研究:基于政府购买公共教育服务的理论视角[J].云南行政学院学报,2015(6):135-140.
- [15] 翁列恩,胡税根.公共服务质量:分析框架与路径优化[J].中国社会科学,2021(11):31-53,204-205.
- [16] 汪佳丽,徐焕东,常青青.构建全过程、多主体、动态循环的政府购买公共服务监督机制[J].中国行政管理,2021(1):157-159.
- [17] 周义程,段哲哲.政府购买公共服务风险识别与防范的流程:主体分析框架建构[J].中国行政管理,2023(3):102-109.

责任编辑 华夏

社会支持理论视角下 社会工作介入认知症老人养老问题研究

何钰琪

(贵州民族大学 社会学院, 贵州 贵阳 550000)

摘要:随着我国认知症老人数量不断增加,认知症老人养老问题对传统的家庭养老方式提出了更高要求和新挑战。认知症老人的养老困境产生于社会支持不足。社会工作介入此问题的应对策略主要有:倡导政府加大补贴力度,提高认知症老人生活保障水平;培育社区组织,建立社区的社会支持网络;推进与非政府组织的合作与联盟建立,扩大非政府组织覆盖面;制定个体化的照护计划,减轻患者家庭照顾者负担;提供护理培训和实际指导,强化照顾者护理技能;为认知症老人提供心理疏导,建立专业型服务团队。

关键词: 认知症; 社会支持理论; 老人养老; 社会工作

中图分类号: C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)02-0046-04

一、引言

认知症又被称为失智症、脑退化症,俗称老年痴呆症,是一种影响大脑功能的疾病,它会导致患者出现记忆力变差、思考困难和语言障碍等问题,并且症状会随着时间的推移逐渐加重,主要表现为异常运动行为、焦虑、抑郁、冷漠、易被激怒,出现妄想、幻觉、睡眠质量下降或食欲改变等^[1]。在我国,人们对认知症的关注度和重视度较低,认为治与不治差别不大,这往往导致患者常错过最佳治疗时机;同时,家庭成员缺乏科学的技巧训练和完善的照顾理念,这会导致认知症患者病情更加严重,晚年生活十分痛苦。因此,对于认知症老人这一迅速增长且极其需要帮助的群体,社工的关注和介入刻不容缓。鉴于此,本文基于社会支持理论来分析认知症老人的

养老困境,探索认知症老人的养老途径,提出改善认知症老人及其家人生活质量的建议与对策。

二、文献综述

社会支持被认为是应对认知症的积极途径。曾心雨、黄丹^[2]等学者认为,可以运用社会支持理论对老年人的障碍问题进行分析,并从家庭、朋辈、社区、社会出发,通过社会工作服务来增进老人的工具性支持和表达性支持,从而有效帮助老年人走出生活困境,提高患者的心理健康水平和生活满意度。同时,社会工作的介入还可以推动认知症老人的家属亲友为患者提供多层次的支持。学者费孝通^[3]认为,中国家庭的代际关系是一种相互反馈的模式,即父母养育子女、子女回报父母,因此建立由亲友组成的非正式支持网

收稿日期: 2023-11-15

作者简介: 何钰琪(1999—),女,贵州贵阳人,贵州民族大学硕士研究生,研究方向为社会工作。

络对关照认知症老人生活至关重要,亲友通过非正式支持网络能够为认知症老人提供情感支持,倾听和理解其需求和困扰,减轻其焦虑和孤独感。此外,谈玲芳、尚振坤^[4]等学者认为,社会支持理论可以指导老年服务人员通过与社区和组织建立合作,为老年人提供综合性支持来提高老年人的生活质量,通过提供信息和教育,帮助认知症老人及其家属提高应对疾病的能力,并通过资源和服务的链接,以“造血”式的方法让被照顾者能力得到质的提升,从而提高其居家养老幸福度^[5]。

梳理文献发现,关于认知症老人的照顾,目前主要采取的是居家照顾、养老服务机构照顾、医疗照顾等方式^[6],多数研究都聚焦在照护政策、非药物干预和直接性个案服务等方面。也就是说,从社会支持角度对认知症老人护理及生活的探讨仍然有限。因此本文将从此角度出发来探讨社会工作为认知症老人提供专业服务,改善其养老困境的有效策略。

三、认知症老人的养老困境

解决认知症老人的养老问题,正式社会支持系统十分重要。社会支持系统分为正式和非正式两种。

正式社会支持系统主要指的是来自组织、部门和社会服务机构的支持网络,如来自政府部门、社区、社会组织等。目前,对于处理认知症老人养老困境,正式社会支持系统处于缺失状态,具体表现为以下三个方面。

一是政府层面资源供给不足。我国的养老政策资源存在地区资源分配不均问题。上海市对设立“认知症照护床位单元”的养老服务机构给予了明确的扶持政策,对新设立的认知症照护单元由市级福利彩票公益金一次性给予开办补贴10万元。但在欠发达地区,政府对认知症老人的养老服务投入不足,缺乏对认知症患者的福利政策支持,导致政府各部门之间协调不足、资金缺乏,从而使当地养老院和医疗资源不足以满足需求。

并且,政府政策的实施和倡导也只能为认知症老人家庭提供有限的养老支持,而不能从根本上保障认知症老人晚年的生活质量。因此,欠发达地区的政府为改善认知症老人养老困境所供给的资源,是非常有限的。

二是缺乏社区支持服务。社区作为基层组织,是党和政府联系群众、服务群众的“最后一公里”,但由于我国对于认知症的重视和关注程度普遍较低,再加上资源有限,社区很难为认知症老人提供更多支持性服务。同时,社区也缺乏专业社会工作者团队,而认知症老人作为一个特殊群体,需要专业社工通过探访介入来及时发现其困难并提供帮助,正因为社区未能配备足够的社工专业人才,认知症老人和他们的家庭在寻找支持时面临诸多困难。

三是非政府组织的覆盖面不足。非政府组织多关注未成年人保护、妇女权益、残疾人康复照顾等,对于认知症老人这一日益增长的庞大群体则关注力度不足,援助也很有限,多为组织公益捐款等有限的经济上的支持。同时,非政府组织之间缺乏协调和合作,导致资源分散、信息共享不足,难以给认知症老人链接有效的资源以助其走出困境。此外,我国机构照顾模式有待完善,大部分地区养老服务机构数量有限,无法满足认知症老人的需求,而且机构中缺乏足够的专业人员或设施来提供特殊护理,定期的医疗服务和药物管理制度欠缺。这些都为认知症老人的照护带来了困扰。

非正式社会支持系统的完善对于解决认知症老人的养老问题也很重要。非正式社会支持系统是指来自家庭、朋友、邻居的社会支持网络。在认知症老人的养老方面,非正式社会支持系统也存在问题。

一是家庭负担过重。对认知症老人的照顾和支持任务往往由患者的家庭成员承担,然而认知症是一种治疗周期长且难以康复的病症,照顾认知症老人既需要花费高额的医疗费用,又需要特

殊的护理和监护技术,这使得老人的家庭照护者面临着时间、精力、经济能力和认知等方面的问题^[7]。

二是缺乏照顾患者的知识和技能。亲友邻里、志愿者等非正式社会支持系统成员,一般都缺乏对认知症的了解、专业的照顾知识以及相应的应对技能,不了解如何与认知症老人进行有效的沟通、如何为其提供适当的支持和照顾。因此,他们在照顾过程中面对繁重的照顾任务,常常缺乏照顾信心,态度日趋消极^[8]。

三是难以缓解认知症老人的心理压力和情感负担。认知症老人心理健康也是照护时一个十分重要的问题,因为在患病后认知症老人各方面能力都急剧下降,比如记忆力减退、语言出现障碍,从而导致他们与家人、朋友和社区的社交互动减少。这种社交隔离和孤立直接加剧了认知症老人的心理问题。这就要求非正式社会支持系统的成员,能够及时把控认知症老人的行为和情绪变化。但是,非正式社会支持系统的成员由于缺乏专业知识与技术,很难为认知症老人提供持续的情感支持。

四、社会工作介入认知症老人养老问题的应对策略

第一是倡导政府加大补贴力度,提高认知症老人的生活保障水平。政府应该承担对认知症老人提供生活保障的责任。由于认知症老人普遍面临经济困难和生活压力,社会工作介入认知症老人养老问题后可倡导政府增加补贴,提高对认知症老人养老的经济支持,包括增加养老金、福利津贴,减免医疗费用等;社会工作者通过调研和政策倡导,向政府提供数据和证据,以加强对认知症老人的经济援助;社会工作者可以提出措施以提高认知症老人的生活保障水平;社会工作者可以与政府合作,推动建立特殊的养老院、日间照料中心和社区康复设施等,为认知症老人提供专门的服务和护理。

第二是培育社区组织,建立社区为中心的社

会支持网络。在社区层面,社会工作介入认知症老人养老问题后可以培育专门为认知症老人及其家庭提供支持的组织,比如认知症支持小组、社区康复中心等,作为发起者的社会工作者可积极参与这些组织的筹建、管理和运营,确保有效提供支持和服务。同时,认知症老人可能与其家属、朋友联系不足,与同住邻居之间关系疏离^[9],因此社会工作者可以为认知症老人建立社区内的社会支持网络,帮助认知症老人与邻里亲友以及社区内其他认知症患者家庭建立联系,协助他们分享经验、互相支持。此外,社会工作者可以协助照顾者构建一张强有力的社会支持网络,为照顾者提供精神慰藉、压力舒缓、照顾技巧、物质帮扶等帮助,提高其对认知症老人的照顾水平^[10]。

第三是推进与非政府组织的合作,扩大非政府组织覆盖面。社会工作者可以积极与非政府组织合作,建立联盟或合作伙伴关系,从而助力于整合资源,避免重复工作,并扩大服务覆盖面。社会工作机构应该积极为非政府组织中的工作人员提供技能培训,提高他们在认知症照护、心理支持和家庭协助等方面的专业水平,同时协助非政府组织与潜在捐助者或资助机构建立联系,提供资源管理建议。社工还可以借助公益广告、社区大型活动、体验性活动等形式开展社区教育活动^[11],让更多人了解认知症老人的养老问题,提高社会意识以吸引更多志愿者和捐助者加入其中,达到扩大非政府组织的覆盖面、影响力和服务范围的目的。

第四是制定个体化的照护计划、减轻患者家庭照顾者负担。社会工作者可以根据认知症老人的特定需求以及不同的家庭情况来定制个体化的照护计划,从而有助于患者家庭照顾者更好地组织和规划照护工作,减轻负担。对于日常照顾有困难的患者家庭,社会工作者可以协助安排临时照护,即寻找专业的临时照护服务或志愿者,以确保患者家庭照顾者有机会放松紧张情绪和恢复体力,帮助患者家庭照顾者组建支持网络,通过

与其他照顾者建立联系、参加支持小组等方式分享经验、互帮互助、减轻压力。

第五是提供护理培训和实际指导,强化照顾者护理技能。社会工作者可以针对认知症老人的特殊需求为其家属提供专门的培训计划,包括认知症的基本知识、护理技巧、情感支持等方面的内容。社会工作者还可以进行定期的家庭访问,直接观察和指导患者家庭照顾者在实际情境下的照护工作,提高照顾者的技能和信心。此外,社会工作者还应该积极与认知症专业医疗机构、疗养院和老年护理机构建立合作伙伴关系,以获得更多的培训和支持资源。

第六是为认知症老人提供心理疏导,建立专业型服务团队。认知症群体是需要长期照护的权能弱势群体,患者对于照护者的依赖以及照护过程的长期性、复杂性给患者家庭照顾者以及患者本人都会带来诸多压力^[12]。因此,社会工作者可以通过组织心理疏导服务、联系专业的心理咨询师等方式,帮助认知症老人及其家庭成员应对情绪困扰和心理压力;同时,社会工作者还可以运用自身专业知识和技巧,与认知症老人建立信任关系,倾听他们的感受和需求,并提供情感支持和安慰,减轻负面情绪。对于有心理问题的认知

症老人,社会工作者可以牵头建立治疗小组以帮助他们重新审视问题,重建问题解决能力^[13]。此外,社会工作者还可以建立由社工、护理人员、医生、心理咨询师等具有不同专业背景的人员组成的专业型服务团队,通过跨领域合作为认知症老人提供全方位的支持,满足认知症老人养老及其家庭成员的多重需求。

五、结语

认知症是一种神经衰退疾病,认知症老人面临的不只是身体机能的退化,还有心理精神崩溃。因此认知症老年人养老问题是一个日益严重的社会挑战,需要社会工作介入并提供相应的应对策略。社会工作介入认知症老人养老问题,可以通过协调多方合作和综合干预,为认知症老人和他们的家庭提供全面的支持和服务,改善他们的养老困境,提高他们的生活质量。可以说,社会工作的介入不仅关乎认知症老人个体的幸福和福祉,也关系到整个社会的发展和进步,因此我们应当共同努力,致力于为认知症老年人创造一个更加友善、支持和包容的养老环境,让认知症老人可以得到切实的照护和关爱,让他们的生活尽可能地舒适和安全。

参考文献

- [1] 陈少英,梁柳宁,陈苑华,等.人文关怀干预模式在老年痴呆患者中的干预效果研究[J].当代护士(上旬刊),2020(10):121-123.
- [2] 曾心雨,黄丹.老年囤积障碍的风险及社会工作介入:以社会支持理论为支撑[J].才智,2022(27):137-140.
- [3] 费孝通.家庭结构变动中的老年赡养问题:再论中国家庭结构的变动[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1983(3):7-16.
- [4] 谈玲芳,尚振坤.社会支持理论视角下痴呆老年人的社会工作服务研究[J].北京劳动保障职业学院学报,2015(4):33-36.
- [5] 陈静娴.社会支持理论视角下居家养老照顾者的能力建设及其成效研究[D].上海:华东师范大学,2022:8-10.
- [6] 邹雪彤.社会工作介入老年人轻度认知症的研究[D].福州:福建师范大学,2021:2-5.
- [7] 汪径,陈芷筠.社会工作介入高龄认知症老人家庭代际支持的个案研究[J].西部学刊,2022(15):81-85.

- [8] 陈艾珊.增能视角下认知症老人照顾者能力提升的社会工作介入研究[D].广州:广州大学,2022:11-13.
- [9] 袁紫琳.小组社会工作介入机构认知症长者社会支持网络研究[D].济南:山东大学,2022:19-21.
- [10] 汪慧萍.认知症老人社区照顾中社会工作介入研究[D].贵阳:贵州大学,2019:20-23.
- [11] 佃乾乾.对认知症老人的社会工作介入策略[J].中国社会工作,2022(21):33-34.
- [12] 王成玉.认知症家庭照护者抗逆力提升的社会工作介入策略研究[J].现代商贸工业,2021(36):75-77.
- [13] 王家亮,何章银.社会工作介入农村老年人社会支持网络的研究[J].才智,2022(2):156-158.

责任编辑 董颖

中国式现代化视域下乡村治理共同体的建构理路

庄伟航^a, 霍雅琴^b

(西北政法大学 a.管理学院; b.政治与公共管理学院, 陕西 西安 710022)

摘要: 中国式现代化下的乡村治理共同体遵循人民至上逻辑, 着眼于人的全面发展, 呼唤价值理性的回归, 在共同体关系变革中寻求整体性协调。现代化转型下, 乡村治理面临乡村社会结构松散、科层制惯性下“简约治理”壁垒频生、基层治理悬浮等困境。迈向中国式现代化的乡村治理共同体需聚焦文化与人才的聚合, 突破制度与信息的约束, 注重资源与责任的耦合, 以实现乡村多元治理主体的有效联结、良性互动与有机耦合。

关键词: 中国式现代化; 乡村治理; 乡村治理共同体

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)02-0050-05

从“社会管理”到“社会治理”^[1], 再到党的十九届四中全会提出的构建“社会治理共同体”^[2], 这不仅是中国社会治理话语体系的嬗变, 也是党中央对中国特色社会治理理论内涵的深化与拓展。与此同时, 党的二十大报告提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的使命任务, 为乡村社会治理提供了指引^[3]。随着现代化转型进程加快, 大量农村人口涌入城市, 乡村联结松散、熟人社会模式解构, 传统宗族、乡贤文化对乡民的影响与动员力日渐式微, 乡村社会呈现出碎片化、空心化等问题, 依靠血缘、地缘等因素结成的传统意义上的乡村集体正渐渐消解。顺应中国式现代化要求培塑乡村治理共同体, 或可成为突破上述困境的解决之道。

近年来, 不少学者就乡村治理共同体进行了

探讨, 在其内涵上, 认为乡村治理共同体基于共同的价值遵循、组织身份与任务行动^[4], 是多元治理主体的联结^[5]。可以认为, 乡村治理共同体是在共同的乡村地域中, 乡镇党委政府、村委、社会组织、企业、乡民等多元主体, 基于权责适配、情感共融、协商合作、良性互动的治理关系结成的有机联合体。在乡村治理共同体的建构方面, 有学者从马克思共同体思想^[6]、政党引领^[7]、历史演进^[8]等角度对建构逻辑进行探讨。亦有学者探讨其建构路径, 或认为应丰富治理主体多样性, 调动村民主体能动性^[9], 或主张建构乡村治理义务互惠型共同体^[10], 或建议实行利益激励的集体行动制度建构^[11]。现有研究尚未充分结合中国式现代化这个新的时代命题。中国式现代化下的乡村治理共同体的生发逻辑是什么? 现代化转

收稿日期: 2023-12-16

作者简介: 庄伟航(2000—), 男, 西北政法大学管理学院硕士研究生, 研究方向为地方政府治理与绩效管理; 霍雅琴(1972—), 女, 西北政法大学政治与公共管理学院副教授, 硕士生导师, 研究方向为地方政府治理。

型中乡村治理困境究竟何在？如何建构中国式现代化下的乡村治理共同体？这些都是理论和实践需要共同回应的问题。

一、中国式现代化中乡村治理共同体的生发逻辑

（一）在人民至上的根本价值遵循中坚守群众路线的时代要求

西方国家的现代化进程以资本主义为指导，在资本运作下产生现代市场，将资本视为促进社会生产与发展的根本动力，资本影响下的作用模式表现为资本逻辑统摄生产、劳动、社会生活^[12]。中国式现代化将人民群众视为历史的创造者，坚持人民主体地位，把“人民对美好生活的向往”作为奋进理想与目标，以系统协调与整体推进的方式化解社会冲突、平衡区域发展，推动高质量发展与共同富裕，让资本服务于人^[13]。中国特色社会主义进入新时代、开启新征程，依靠人民力量解决现代化发展进程中的突出问题，将现代化发展道路与群众路线有效结合，发挥乡村多元治理合力的作用，以人民为出发点构建乡村治理共同体，符合全体人民共同期盼，也符合新时代发展要求。

（二）在工具理性朝价值理性回归下破除科层束缚的现实需要

西方社会的现代化建立于工具理性之上，追求效率的最大化与技术控制。马克斯·韦伯将工具理性的扩张视为现代化的鲜明特征^[14]。在工具理性主义的支配下，社会的最终走向是人主体性的消磨。中国式现代化则强调在工具理性基础上对价值理性的维护，实现效益与价值的双向平衡，将实现人的全面发展作为社会发展的出发点与落脚点^[15]，在寻求人与自然的和谐共生、全体人民共同富裕的发展道路上，探索物质文明与精神文明相互协调、民本逻辑与共同体思想和谐统一的社会治理形式。中国式现代化的乡村治理共同体寻求工具理性与价值理性的协调，强调多元

主体间的协商合作与良性互动，着眼于突破传统科层制下的层级束缚与互动壁垒，将为创新乡村社会治理模式、推动乡村治理现代化格局的不断完善提供支撑。

（三）在治理共同体关系变革中实现多元耦合的必然选择

以资本积累为目的、奉行资本至上逻辑与生产资料私有制的西方社会现代化最终导向精致利己主义，其统治结果是将个人利益隐匿于集体利益中，将人团结于资本的掌控之下，所谓的对自由的倡导与对民主的追求只是资产阶级伪善的面具。正如马克思所批判的，这是资本主义“虚假的共同体”，它正一步步成为人新的桎梏^[16]。中国式现代化着眼于全体人民的共同进步，寻求人的自由全面发展，将人民视为国家的主人、社会治理的主体，推动国家、社会与人民三者利益聚合^[17]。从追求个人利益转向整体利益，从单一主体行为转向多元主体的协同合作，中国式现代化下的乡村治理共同体将着力推动多元主体的治理互动与治理耦合，构建起乡村社会共建共治共享的治理新格局。

二、现代化转型中乡村治理的困境

（一）主体联结弱化：传统文化式微下乡村社会结构松散

中国自20世纪50年代起，乡村社会历经土地革命、人民公社制变革、家庭承包经营改革、市场经济体制转型等数次历史变迁，传统乡村“熟人社会”日益消解，并逐步朝着流动性强、人际关系表浅化的“半熟人社会”转变^[18]。特别是改革开放后，城市对乡村人口的虹吸效应日渐显著，流动性已成为乡村社会一个新的特质^[19]。大量青壮年人口脱离传统农业生产流向城市，与之同步的是乡村包括人力在内的各种资源的流失与发展动能的衰退。乡村人口结构遭受巨大改变，留守人口的老龄化使得乡村传统文化的继承与发展面临严峻挑战。基于传统宗族、乡贤文化的社

会联结在城镇化进程与人口加速流动中日渐松散，基于传统乡村文化紧密联结的人情、邻里、宗族、代际等关系日益疏离，维持乡村秩序的传统乡贤精神、宗亲文化、村规民约等的约束力与动员方式微，由此带来的是乡村公共精神退场与集体意识衰弱，传统由乡村士绅为代表的知识人与乡村居民所结成的乡村社会结构受到严重冲击^[20]。

（二）多元交互梗塞：科层制惯性下“简约治理”壁垒频生

科层制下，地方官员面临自上而下行政的任务环境与向上负责的行政压力，往往基于有限的资源环境考量各矛盾冲突的目标任务，将有限精力投入最利于自身职业发展或最大化规避风险的行政任务中。在“命令一服从”语境与科层制约束下，政府与社会多元主体间缺乏基于平等情境下的交流与互动，往往易产生行政僵化与形式主义问题。民国时期，国民政府将官僚机构延展至县级政府下新建立的区，由正式任命文件与警察等武装力量保障其政治权威，使得官僚主义对乡村社会产生极大影响^[21]。新中国成立后，“驻队”“包村制”等非科层化管理方式被广泛运用于乡村管理实践，追求去科层化、村民自主、社会参与的简约管理^[22]。然而受传统科层制影响，乡村管理依旧留存有官本位思想的印迹，乡村民众、社会组织、企业等社会治理主体仍旧陷于被动参与或依赖政府扶持的配角地位^[23]。官本位思想、行政僵化、形式主义等问题，使乡村社会多元互动产生壁垒，基于信息流通共享下的交流互动产生梗塞。

（三）系统耦合失调：现代化转型张力下基层治理悬浮

一方面是基层政府有限的资源与民众多元需求间的矛盾产生治理资源配置的悬浮问题。处于最低层级的乡镇政府获得的可直接支配资源往往有限，面对乡村有限的资源供给能力与乡民多样化需求间的矛盾，村委会往往成为下沉事责的主要担负者^[24]。然而基层治理资源并未与多元治理

主体实现充分对接，政府的匆忙“退位”与乡村自治运作体系的尚未成熟，使得村委会需在弥合行政空当中负压运作^[25]。另一方面是基层政府有限权力与无限责任间的矛盾产生治理责任配置的悬浮问题。在基层治理运作中，基层政府往往承担着具体政策执行任务，与之相配的是更多下沉责任。在有限的权力与上级下达的具体执行任务下，基层政府的责任被放大，基层政府往往疲于应付上级考核任务而忽视对基层民众的回应^[26]。由于乡村公共事务的复杂性，社会多元主体在乡村治理过程中存在职能交叉、责任划分不清等问题带来的管理盲区，一定程度上制约基层治理效能^[27]，悬浮的责任划分也将使其对问题责任的推卸更加便利。

三、现代乡村治理共同体的建构路径

建构中国式现代化下的乡村治理共同体，核心在于人民，关键在于实现文化与人才的多元联结，实现制度与信息的多元交互，强化资源与责任的多元耦合。

（一）实现文化与人才的多元联结

文化与人才是实现中国式现代化的根与基石，也是乡村治理的内生动力。乡村治理要将为最广大的人民群众作为出发点，以文化为纽带，以人才聚集为基础，加强乡村多元治理主体间的有机联系，确保中国式现代化进程中乡村发展的根基稳固。

一方面，唤醒文化主体性。需以高度的文化自觉唤醒乡村社会民众的主体意识，在认清时代发展趋势、把握客观规律中重拾主体担当；需以高度的文化自信凝聚乡土情怀，让优秀的乡贤文化、家族文化等乡村传统文化在发扬与传承中引领乡村社会风气；需以高度的文化主动打造乡村治理的新引擎，大力发展乡村文化产业，增强文化造血功能，让传统乡村文化在创新与发展中催生强大动能。

另一方面，推动党政学企全方位联动，在培

育乡村自身人才队伍的同时，吸引外来人才流入。党作为乡村治理的最高政治领导，需建立基层党委与乡村多元治理主体间的密切联系，借力党建工作不断提升政府治理效能。政府是乡村治理工作的责任主体与执行者，要强化政府职能作用，统筹乡村多元治理主体利益与人才发展需求，形成强大合力。学校特别是高等院校、科研院所等科研教学单位是乡村人才队伍培育的重要平台，要聚焦乡村现实需求，培育适应乡村发展与产业需求的高水平人才队伍。企业担负着科研成果转化的重要功能，要引导国有与私营企业资本有序进入乡村领域，以乡村产业发展吸引人才流入。

（二）实现制度与信息的多元交互

以人的全面发展为着眼点，破除传统制度与信息壁垒，实现现代化治理转型下的多元交互。

一方面，以制度化的方式为多元治理主体赋权增能。一是构建基层党委、政府领导下的多元共治网络，为基层多元治理主体放权赋能，发挥乡贤、社会组织等群体的桥梁纽带作用，拓宽群众问题反馈渠道，实现民主共治。另外要在向服务型政府转型的过程中消灭官本位思想。二是发挥乡贤、社会组织等群体的桥梁纽带作用，在自上而下的行政压力下形成力量缓冲，避免基层政府将过多精力投入于行政任务的考核之中而产生行政僵化问题。三是拓宽群众反馈渠道，激发各类行为主体共同参与乡村社会治理的积极性主动性。

另一方面，推动乡村治理数字化转型。乡村政务方面，可通过搭建乡村数字政务平台，推动协商、决策、选举、监督过程的信息透明化、形式民主化。社会服务方面，可构建乡村数字化党群服务平台，通过信息共享、数据联动的党群互动，为推动乡村现代化转型下的党群合作、人员培育、经验交流等提供便利。社会监督方面，应发挥大数据网络与多媒体平台作用，打造更具互动性的监督反馈渠道。总之，借数字化手段冲脱

“信息孤岛”的束缚，解决多元治理主体间信息不对称问题，提升乡村治理交互性，实现治理数字化下的信息共享、全面覆盖、精准对接、主动参与、实时反馈。

（三）强化资源与责任的多元耦合

以整体性协调为导向，增强多元治理主体间的整体性互动与系统性耦合，实现中国式现代化下乡村治理的内在相生。

一方面，激发基层治理活力，推动治理资源耦合。一是推动资源按需下沉、分类下沉与常态化下沉三者结合，实现资源有效链接。按需下沉即实现资源与需求的精准对接。分类下沉即依据资源属性与不同人群、民族以及紧急度等进行分类下沉。常态化下沉即结合季节性等特点推动资源依规律持续下沉。二是寻求多元物资供给模式，实现资源长效链接。充分调动社会企业、第三部门等资源，以政府购买、项目制等形式签订供给协议，同时鼓励居民适当储备必要应急物资，以缓解突发灾难下的资源供给压力。三是创新资源管理方式，实现多元治理主体间资源的有序链接。搭建乡村资源共治平台，综合利用乡村人力、智力、信息等资源；对物力资源实施分类、设立台账；整合社会公益慈善与政府资金等财力资源。

另一方面，创新基层治理模式，推动治理责任耦合。一是整体把握，在党政领导与多元共治中寻求互补与平衡。以制度化的责任界分来规范权力运行，确保乡村多元治理主体的治理活力与治理责任并重。二是做好顶层设计，调动各级政府干部下沉乡村、联系乡民，划分乡村治理责任网格。三是积极发挥党建引领作用，调动多元治理主体责任意识，形塑决策共商、落实共抓、责任共担的乡村治理格局。

四、结语

中国式现代化背景下，传统基层政权以共建共治共享的形式向乡村社会让渡转型，审视乡村

由传统农业社会向现代社会变迁中的问题积弊与治理困境,乡村社会联结弱化、多元治理主体间交互梗塞、治理重心下移过程中的治理脱嵌是乡村社会在现代化转型过程中所面临的突出问题。构建中国式现代化下的乡村治理共同体,需以人

民为出发点,强化乡村多元治理主体的有效聚合,激发乡村发展的内生动力;以人的全面发展为着眼点,突破传统治理的形式思维定式,实现多向度的交流与互动;以整体性协调为导向,推动乡村治理耦合,绘就乡村振兴的同心圆。

参考文献

- [1] 王红梅.社会治理如何实现多元协商共治[J].人民论坛,2019(13):90-91.
- [2] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(1).
- [3] 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,2022-10-17(2).
- [4] 孟祥瑞.乡村社会治理共同体的内涵、挑战与构建路径[J].长春师范大学学报,2020,39(11):59-64.
- [5] 刘俊生,陈璟.“村为中心”的乡村治理共同体:祁阳实践[J].行政论坛,2021,28(3):76-86.
- [6] 高卫星,张慧远.乡村治理共同体构建的理论逻辑、现实困境及策略[J].中州学刊,2021(2):7-12.
- [7] 张新文,郝永强.党建引领乡村治理共同体建构的行动逻辑与实践路径[J].学习论坛,2022(2):93-100.
- [8] 夏红莉,张文举.乡村治理共同体建设的内在逻辑与路径研究[J].广西社会主义学院学报,2021,32(1):12-16.
- [9] 田毅鹏,张笑茵.村落社会“重层结构”与乡村治理共同体构建[J].中国特色社会主义研究,2021(4):76-84+2.
- [10] 刘箴.乡村治理共同体的变迁与重塑:以H省L市“屋场会”为例[J].湖湘论坛,2021,34(3):106-119.
- [11] 陈荣卓,车一頓.利益聚合与行动协同:新时代乡村治理共同体何以建构?:来自武汉市星光村的经验观察[J].中国行政管理,2022(10):65-73.
- [12] 唐爱军.中国道路:超越资本现代性[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2020,57(3):23-31.
- [13] 韩喜平,郝婧智.人类文明形态变革与中国式现代化道路[J].当代世界与社会主义,2021,152(4):49-56.
- [14] 翟云,程主.论数字政府的“大问题”:理论辨析、逻辑建构和践行路向[J].党政研究,2022(1):107-118.
- [15] 臧峰宇.马克思的现代性思想与中国式现代化的实践逻辑[J].中国社会科学,2022,319(7):39-55,204-205.
- [16] 贺来.“关系理性”与真实的“共同体”[J].中国社会科学,2015,234(6):22-44,205-206.
- [17] 赵义良.中国式现代化的本质意蕴与价值追求[J].中国特色社会主义研究,2022,163(1):5-12,2.
- [18] 贺雪峰.农村的半熟人社会化与公共生活的重建:辽宁大古村调查[J].中国乡村研究,2008(6):139-152.
- [19] 谢小芹.“脱域性治理”:迈向经验解释的乡村治理新范式[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):63-73,157.
- [20] 祁占勇,王志远.乡村振兴战略背景下农村职业教育的现实困境与实践指向[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020,38(4):107-117.
- [21] 黄宗智.集权的简约治理:中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008,194(2):10-29.
- [22] 欧阳静.简约治理:超越科层化的乡村治理现代化[J].中国社会科学,2022(3):145-163,207.
- [23] 毕素华.中国语境下社会组织与政府关系再探讨:以慈善机构为例[J].山东社会科学,2017,257(1):175-180.
- [24] 周庆智.基层社会自治与社会治理现代转型[J].政治学研究,2016,129(4):70-80,127.
- [25] 鹿斌,沈荣华.逆向动员:基层政策执行中的行动策略:基于苏南CT村“四好农村路”政策执行过程研究[J].中国行政管理,2021,436(10):123-129.
- [26] 允春喜,陈兴旺.论乡镇政府公共服务能力的提升[J].华北电力大学学报(社会科学版),2016,102(4):69-75.
- [27] 陈水生,叶小梦.调适性治理:治理重心下移背景下城市街区关系的重塑与优化[J].中国行政管理,2021(11):13-22.

责任编辑 夏继先

隐性腐败形式、特点及精准惩治问题研究

王忠伟¹, 付亚蒙²

(1.河南护理职业学院,河南 安阳 455000;2.黄河水利职业技术学院 马克思主义学院,河南 开封 475004)

摘要:通过对高校全面从严治党工作现状进行研究可以发现,当前省内高校在管理机制、党委巡察、纪检监察等方面依然存在隐性腐败滋生蔓延的土壤,需要省委、省纪委监委从人事招聘制度、纪检监察体制等方面继续深化高校改革,需要高校党委、纪委抓紧抓牢全面从严治党“两个责任”,从健全完善管理机制、落实落细党委巡察、持续深化纪委“三转”等方面综合施策、协同发力,严肃整治师生群众身边的隐性腐败问题,规范打造清清爽爽的同志关系、规规矩矩的上下级关系和“亲”“清”政商关系,从而推动教育事业高质量发展。

关键词:隐性腐败;形式;特点;精准惩治

中图分类号:D26; G647 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)02-0055-06

腐败是危害党的生命力和战斗力的最大毒瘤,只要存在腐败问题,党风廉政建设和反腐败斗争就一刻不能停,必须永吹冲锋号。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央持之以恒正风肃纪,坚定不移从严治党,反腐败斗争取得的压倒性胜利成果不断巩固发展。但同时也要清醒地看到,腐败顽疾犹如病毒变异,“自调节”“自适应”功能强大,因此全面从严治党仍然需要向基层延伸、向纵深发展。立足根本破解隐性腐败难题,既要深挖细查、靶向纠治,也要完善机制、优化治理,因而做实对隐性腐败形式、特点及精准惩治问题的创新研究,也就至关重要。

一、隐性腐败的内涵剖析和主要形式

(一) 隐性腐败的内涵剖析

所谓“隐性腐败”,就是隐蔽性更强、权力寻租手段水平更高,更难以查办的腐败行为。与显性腐败相同,隐性腐败本质上也是以权谋私、贪赃枉法,所有腐败分子的主观心理也如出一辙,体现为“八心”。一是“虚无心”,即表面信仰坚定,实则信念丧失;二是“贪婪心”,即既想当官又想发财;三是“玻璃心”,即顺境进取、逆境颓废;四是“享乐心”,即台上道貌岸然,台下放纵欲望;五是“宠溺心”,即一人得道鸡犬升天;六是“做秀心”,即口号震天响,行动轻飘飘;七是“狂妄心”,即目空一切,唯

收稿日期:2023-11-20

基金项目:河南省教育厅人文社会科学廉政专题研究项目(2023LZYB-44)

作者简介:王忠伟(1977—),男,河南商丘人,河南护理职业学院副教授,主要研究方向为高校纪检监察和高职教育发展;付亚蒙(1993—),通信作者,男,河南驻马店人,黄河水利职业技术学院马克思主义学院教师,主要研究方向为高校纪检监察和思想政治教育。

我独尊；八是“慵懒心”，即身在其位，不谋其政。反腐倡廉高压态势下，腐败手段隐形变异、翻新升级，直接受贿衍生为间接“生钱”，传统腐败演化为腾挪转移式腐败。直接、单一、简单的显性腐败好比“劫道”，更易被发现和调查；伪装性更强的隐性腐败好比“做贼”，“旧酒装入了新瓶”，更容易污染政治环境、腐蚀社会风尚。

（二）隐性腐败的主要形式

1. “逃逸式”离职投机钻营，隐性腐败以权谋私

“逃逸式”离职是指以提前退休、辞职等方式妄图逃避党纪国法的惩处，或者到原业务管辖范围内的企业任职、兼职，利用政商“旋转门”捞取好处，这种腐败形式隐形变异，危害更加持久^[1]。“逃逸式”离职腐败更难被发现和查处，其因有三。一是腐败动机经常潜藏于形式多样的、看似合规的“理由”之中，更加隐蔽，比如打着因病早退、下海经商、钻研学术等“幌子”，以合法形式掩盖非法目的。二是腐败机会更加分散，腐败收益的延期获取使得腐败链条延长多变。比如，个别党员干部在在职期间利用职权形成的便利条件，给予利益关联公司或者个人特殊“关照”，并不即时收益变现，而是在离职以后把“储蓄的腐败机会”兑现为“现实的腐败机会”。三是腐败成本更加散碎。虽然当前防治腐败和不正之风的制度机制不断健全完善，但其主要针对的是在职的党员干部，而当腐败分子以“合规”理由离职后，以“期权变现”“投资入股”“企业兼职”等名义逃避惩处，往往会使党纪法规的效力大大弱化，其腐败行踪更难发现，腐败案件更难查处。

2. 披着合法经济交往的外衣，掩盖权钱交易的本质

从形式上看，此类隐性腐败往往以签订能够体现意思自治的合同作掩护，看似符合民事法律行为规范和市场经济交易规则，但其背后存在着一个共性问题，就是以明显低于市场的价格或者

实际并不支付价款而获得远超正常经济交往的收益，本质上都是商人通过利益输送与党员干部手中的权力“交朋友”，各明所欲、各取所需。表现之一是打着理财投资的幌子以权谋财。例如浙江省金华市政协原党组书记、主席陶诚华，通过民间借贷的方式收取高息、出资入股、间接持股，以及以明显高于市场价的价格出售房屋等方式辗转腾挪、低买高卖。表现之二是以“合情”的人际交往收受贿赂。根据《关于办理贪污受贿刑事案件适用法律若干问题的解释》，是否属于合情的人际交往关键在于是否接受请托事项而实际或者承诺为他人谋取利益，比如官商之间利用逢年过节、婚丧嫁娶、生病住院等机会“礼尚往来”。表现之三是通过“旋转门”、艺术“雅贿”实现收受贿赂。个别党员干部在在职期间“提前筑巢”，为不法企业牟取私利，事后通过“人才引进”“专家顾问”等形式在关联企业领取“定制高薪”；个别党员干部为规避风险不再直接收钱，而是以文墨、爱好为掩饰，把收受的贿赂以挂名著书、古玩鉴定、高价“墨宝”等形式，改头换面，逃避查处。

3. 腾挪转移式腐败大行其道，执纪调查困难加剧

根据中央纪委国家监委通报的党员干部违纪违法典型案例，在传统腐败案件中，行贿人和受贿人往往直接关联，顺藤摸瓜“链条式”调查取证比较容易。而隐性腐败往往会通过转移腐败交易的主体、“升级”收受钱财的手段和异化利益互换的形式对交易过程进行改造、掩饰。一种是“提线木偶”型腐败。如长沙市芙蓉区人民政府原党组成员、副区长彭尚松，利用亲属充当“白手套”，在工程承揽、房屋拆迁等方面伙同妻弟张文武大搞权钱交易，“幕后主使”拉项目，“台前木偶”做项目。另一种是“权权互换”型腐败。领导干部之间利用各自职权或者地位形成的便利条件，在项目审批、干部调整等方面为对方及其配偶、子女及其配偶等亲属和其他特定关

系人牟取私利，形成利益交换，而不直接掺杂经济往来。还有一种是“国外交易”型腐败。领导干部与请托人腐败交易的行为、结果不再局限于国内，而是拓展到国外，具体而言就是，领导干部在国内利用职务便利为他人牟取利益，他人在国外与领导干部及其亲属和其他特定关系人完成利益输送，比如为领导干部支付子女留学费用、帮助领导干部进行海外投资等，以此逃避党纪法规的监管和查处。

二、隐性腐败的突出特点和滋生原因

（一）隐性腐败的突出特点

特点之一：腐败目的的多样性。传统腐败的常见目的是通过贪污、受贿、挪用公款等手段获取不法经济收入，但综观近年来全国各级纪检监察机关查处的腐败典型案件，党员干部腐败的不再局限于追求不法经济收入，而扩展到不当政治诉求层面。二十届中央纪委二次全会公报指出，“坚决查处政治问题和经济问题交织的腐败，坚决防止领导干部成为利益集团和权势团体的代言人、代理人”，这说明新型的隐性腐败已经对党和国家的政治安全、经济安全和社会安全构成严重威胁。

特点之二：腐败主体的广泛性。按照现行刑法及相关司法解释，腐败主体的范围不仅包括国家工作人员，而且包括国家工作人员的近亲属或者其他与该国家工作人员关系密切的人，比如领导干部的家属、秘书、司机及亲朋等。习近平总书记在二十届中央纪委二次全会上强调，要严厉打击那些所谓“有背景”的“政治骗子”，“政治骗子”和“政治掮客”已经成为新型的权力寻租主体^[2]。

特点之三：腐败过程的间接性。传统腐败讲究“拿钱办事”，随着党和国家惩贪反腐的力度不断加大，腐败过程的“曲线交易”特征愈发明显。时间维度上，不再追求不法利益的即时变现，而是“先投资，后收益”，待离职后再谋求

权力寻租的兑现。空间跨度上，不再进行“点对点，一对一”的利益输送，而是掺杂更多的中间人、中间环节，比如领导干部培植“亲信”或者利用亲属充当“台前木偶”，自己则躲在幕后实际操纵。交易形式上，不再追求短平快的“吃拿卡要”，而是通过虚假的法律关系掩盖以权谋私的不法本质，比如腐败分子充当“影子股东”，以他人名义代持股份并获取非法收益。

（二）隐性腐败的滋生原因

原因之一是“四风”问题改头换面，潜入地下。各种隐形变异、曲线敛财、翻新升级的隐性腐败层出不穷，“围猎”者绞尽脑汁、因人下套，“被围猎”者甘之若饴、缴械投降，腐败滋生的土壤依然存在。原因之二是高校党委领导核心作用发挥不够充分，贯彻落实民主集中制不到位。个别高校党委、二级院部党组织对“三重一大”议事项集体决策透明度不高，执行民主集中制时打折扣、搞变通；部分党员干部对政治纪律和政治规矩阳奉阴违，党建工作与业务工作“两张皮”问题严重，以党组织集体决策名义搞集体违规，“一把手”和领导班子成员把分管领域当作不受组织领导和监督的“私人领地”。原因之三是制度疏漏。建章立制不怕“亡羊补牢”就怕“掩耳盗铃”，不怕“下笼无虾”就怕“牛栏关猫”，高校具有相对独立的办学自主权，“象牙塔”内的腐败更不易被外界发现，特别是招标采购、基建工程、资产管理等领域，反腐惩贪的制度供给一旦滞后或不足，就会让别有用心之人“钻空子”。

三、高校隐性腐败治理存在的突出问题

（一）管理机制存在漏洞，干事创业政治生态亟待改善

问题之一：人事招聘暗箱操作，近亲繁殖藏污纳垢。《河南省事业单位公开招聘工作规程》规定，事业单位公开招聘坚持宏观管理与落实事业单位用人自主权相结合，由事业单位人事部门

负责组织公开招聘。高校里同学、同门、同乡等关系复杂,属于典型的“熟人社会”,背靠“山头”助长近亲繁殖^[3]。表现之一是因人设岗,量身定做,非必要性地设置招聘壁垒,故意抬高考生报考门槛,降低招录比例。表现之二是教职工,特别是领导干部相互请托,恶意串通,比如笔试开考前向请托人泄露考试题目,面试环节“使眼色、递条子、搞言语暗示”,打人情分。表现之三是纪检监察干部参与监督碍情怯面,要么敷衍了事,怠于发现问题,要么发现问题却瞒报谎报,使监督检查流于形式。

问题之二:行政教研本末倒置,职称评审违规支配。表现之一是违背高校教学科研为主、行政管理为辅的初衷,个别高校存在以行政管理的权威性压制教学科研的自主性现象,行政岗成“香饽饽”,教研岗却成“冷板凳”。表现之二是校内兼职教师,特别是领导干部官学一体,一边占据领导职位而在评优评先、科研项目等方面享有优先甚至排他的支配地位,一边头顶学术光环参与职称评审、资源分配,利用领导身份以权谋私。

(二) 党委巡察落而不实,“利剑”作用发挥有待提升

自2020年4月教育部党组正式出台《关于直属高等学校党委开展巡察工作的指导意见》以来,高校巡察作用日益显著,但问题同样不容小觑。

表现之一是巡察机构和巡察队伍专业化、规范化不足。部分高校党委巡察工作办公室挂靠在纪委或者组织部,缺乏独立的党委巡察职能部门;部分高校党委巡察工作办公室虽然单独设立处室,但领导干部以兼职为主或基层巡察干部不足;部分高校党委巡察工作办公室能够按照要求划拨经费、配备人员,但专职巡察干部由临近退休或新近入职的教职工充任,要么“躺平”思想严重,要么工作经验缺乏。

表现之二是巡察担当意识不强、威慑成效不足。个别领导干部认为巡察就是高校内部的“自我体检”,没必要“动真碰硬”,甚至认为“吹

毛求疵”的巡察会干扰学校事业的正常发展。因此,一些巡察干部在巡察就是“找事”思想的指导下,抱着“你好我好大家好”的态度,在处理巡察工作时避实就虚、应付差事,从而导致“问责一个、警醒一片”的利剑作用难以发挥。

表现之三是监督联动机制不畅,巡察整改主体责任抓而不牢。部分被巡察党组织认为巡察结束就万事大吉,巡察反馈会上态度恳切、照单全收,但落实整改则曲意变通、大打折扣^[4]。部分被巡察党组织在整改初期尚能保持“三分热度”,整改督促不到位便前紧后松,甚至搞“纸面整改”、边改边犯。巡察办作为党委巡察工作的日常办事机构,负有牵头协调纪检监察、财务、审计等部门跟踪督办巡察整改意见落实的职责,但在实际工作中,个别高校巡察办对巡察整改、整改监督“谁来做”“做什么”“如何做”认识不清、把握不准。

(三) 纪委监督实效不足,廉政风险防控堤坝亟需筑牢

部分高校纪委深化“三转”不彻底、不规范,协助党委监督保障执行、促进完善发展的参谋助手作用发挥乏力。表现之一是人员配备不足,机构设置单一,来信来访、监督检查、审查调查和案件审理等职能交叉履行,程序违规问题易发多发。纪检监察干部在专业背景、年龄层次、职级结构等方面配置不平衡、不合理,亟需补充熟悉政治、法律、财会等知识的年轻纪检监察干部。表现之二是双重领导体制下,高校纪委的机构设置、人员编制的管理和办公经费的划拨等权限仍然掌握在同级党委手中,日常工作中对学校党委,特别是“一把手”和领导班子成员开展监督执纪底气不足、实效不佳。纪委书记、副书记“自产自销”问题依然存在,“土生土长”的纪委书记、副书记难以打破“人情枷锁”,对违法乱纪行为难免“官官相护”。表现之三是高校纪委办理案件调查取证权限不足,对接银行、税务、不动产登记等单位调查取证权限不够,往

往陷入调而不得、得而无用的尴尬局面，加之上级纪委事务繁忙，无法及时有效地应对全省高校纪委申请调查取证的协助请求，容易导致高校纪委问题线索处置“抓小放大”，甚至搁置不前。

四、高校隐性腐败精准惩治的对策建议

（一）健全完善管理机制，持续营造干事创业政治生态

一是要优化顶层设计，加强高校人事招聘制度改革。首先，建议省委组织部、省人力资源和社会保障厅修改完善《河南省事业单位公开招聘工作规程》，使高校可以根据事业发展和用人需求情况来制定年度招聘计划和公开招聘方案，但公开招聘的组织实施统归省人社厅、省教育厅负责。其次，在保障高校用人自主权的前提下，省人社厅、省教育厅可以仿照全省统一考试录用公务员招录管理模式，实现组织实施高校人事招聘的报名、资格审查、笔试、面试、体检和考察以及公示和录用环节的一体化。最后，建立高校人事招聘面试专家评委库，每年动态更新评委库成员，面试工作启动后，从评委库随机抽取面试考官，面试当天，抽取的面试考官和考生实行“双抽签”制，以决定最终分配的考场。

二是要规范行政教研体制，弱化领导干部职称评审优势。首先，高校教师，特别是领导干部必须清醒地认识到，行政管理因教学科研而生，教学科研因行政管理而优。高校应当对现有的资源分配机制统筹协调、改进优化，规范调整行政岗、教研岗的绩效分配和考核评价办法，使教学和行政统一协作、相互配合。其次，必须健全完善配套措施，以降低领导干部在职称评审中的支配地位，比如在评优评先、科研项目分配等方面，实行领导干部与普通教职工“双轨制”，或者对领导干部的获评比例进行合理限制。

三是“三不”一体推进，综合施策，防止人浮于事。首先，健全完善考核评价和绩效激励机制，使党员干部、教职工不愿“躺平”。将对

“躺平”的隐性因素的防治纳入考核指标体系，将其转变为可量化、可评价、可操作的指标，对实绩突出、考核优秀的考核对象，从干部提拔、绩效分配等方面予以激励；对实绩较差、考核差评的考核对象，给予必要提醒或惩戒^[5]。其次，建立健全追责问责和引咎辞职制度，使党员干部、教职工不敢“躺平”。高校党委、纪委对不作为、慢作为、乱作为的党员干部和教职工绝不能听之任之，该调整的及时调整、该问责的必须问责、该撤职的坚决撤职。最后，优化机构设置，明确岗位职责，使党员干部、教职工不能“躺平”。以清单形式梳理部门职责权限，列出岗位责任事项并予以细化，确保各部门、各岗位明晰“哪些事项由我办理、哪些责任由我承担”。

（二）落实落细党委巡察，持续释放“利剑”震慑信号

一是要建立健全专业化、规范化的巡察机构和巡察队伍。首先，要严格落实巡察工作领导小组的领导责任，党委书记担任组长，分管组织工作的党委副书记和校纪委书记担任副组长，定期及时听取巡察组、巡察办关于巡察推进的情况报告，从更高层面加强对巡察工作的协调指导、跟踪督办。其次，要设置独立的党委巡察工作办公室，选优配齐专职的领导干部和基层巡察工作人员，并从二级院部党组织、各职能部门择优选拔精英骨干，配套建立巡察人才库。最后，要重视年轻巡察干部的引进和培养，完善正向激励机制，强化巡察业务培训，着力提升巡察工作质效。

二是要聚焦学习主线，严明纪律规矩。高校党员干部要深入学习习近平总书记关于巡视巡察工作的部署要求和全国巡视工作会议精神，以扎实的巡察监督压紧压实二级院部党组织管党、治党政治责任。巡察干部要牢固树立“有重大问题应当发现而没有发现是失职、发现问题没有如实报告是渎职”的观念，依规依纪依法开展巡察。

三是要完善监督联动机制，抓紧抓牢巡察整

改主体责任。首先,巡察办要明确整改要求,现场传导压力,紧盯专题民主生活会、问题线索移交办理等重点环节,确保把整改责任延伸到“神经末梢”。其次,巡察办牵头协调纪检监察、财务、审计等部门召开巡察整改监督联席会议,纪检监察重点关注被巡察党组织的纪律规矩遵守情况,财务、审计等部门重点对被巡察党组织专项资金的整改情况开展监督,从而汇聚监督合力,形成强烈震慑。

(三) 持续深化纪委“三转”,筑牢廉政风险防控堤坝

一是建议省委、省纪委监委在完成省管本科高校纪检监察体制改革的基础上,全面落实《关于推进高职院校纪检监察体制改革的实施意见》,向高职院校派驻纪检监察机构,以有利于盘活纪委监委人力资源存量,提高纪检监察干部专业化水平,增强监察效能^[6]。加强专职纪检监察干部人员配备,规范高校纪委内设机构调整,严格遵守来信来访、监督检查、审查调查、案件审理等职责分工明确、责任到岗的原则。通过人事招聘、干部提拔等方式选拔具有法律、财会等专业背景的年轻纪检监察干部,并加强理论培训和业务历练,提高其政治素养和办案能力。

二是建议省纪委监委驻省教育厅纪检监察组按照省以下地方法院、检察院的人财物统一管理模式来进行人事管理,可以先从高校纪委正科级以上干部抓起,先行先试,再逐次落实全省高校所有纪检监察干部的人事调整、薪资待遇和办公经费等管理权限,消除纪检监察干部监督执纪的

后顾之忧。建立健全高校纪委书记、副书记跨区域、跨高校提名考察和选拔任用机制,严格执行高校纪委书记、副书记干部轮岗和交流任职,进一步打破“土生土长”的人情藩篱。

三是建议研究解决高校纪委办案调查取证资格权限问题,可从以下两步着手:首先,对性质恶劣、情节严重,涉嫌重大职务违法、职务犯罪的问题线索,按照管辖规定及时报送上级纪委,决定是否提级办理或者是否成立联合调查组专项办理。其次,根据党章法规出台专门规定,赋予高校纪委更加明确、更加广泛的调查取证权限,或者畅通高校纪委请求上级纪委开具调查取证函的通道,为高校纪委固定证据、查明事实提供保障。

结语

面对高校党风廉政建设和反腐败斗争存在的顽固性、多发性现状,必须紧盯反腐、纠风一体两面,多管齐下、综合施治,严肃查处师生群众身边的腐败和不正之风,推进清廉校园建设。加强隐性腐败精准惩治,需要省委、省纪委监委和省政府加强顶层设计,从人事招聘、纪检监察等方面继续深化高校体制机制改革,需要高校党委、纪委切实承担起全面从严治党主体责任、监督责任,反思总结隐性腐败的滋生原因和腐败治理存在的突出问题,围绕学校发展中心工作,对标对标,建立和完善隐性腐败精准惩治的对策措施,营造风清气正的政治生态和干事创业的育人环境,以更好完成成为党育人、为国育才使命。

参考文献

- [1] 周少来.“逃逸式”辞职的背后:为什么隐性腐败难以根治[J].人民论坛,2023(5):74-77.
- [2] 王旭.新型腐败和隐性腐败的本质与惩治[J].人民论坛,2023(5):78-81.
- [3] 于国君,郭妙兰,余哲西.晒一晒“象牙塔”里的那些官僚主义[J].中国纪检监察,2021(24):42-44.
- [4] 刘义.高校巡察整改存在的主要问题与解决策略[J].廉政文化研

究,2022(6):61-66.

- [5] 纪声琼.“躺平式干部”的典型表现及其治理策略[J].中共山西省委党校学报,2023(3):108-112.

- [6] 李雷.向高校派驻纪检监察机构的必要性及规范完善路径:以深化国家监察体制改革为背景[J].社会科学家,2020(3):122-127.

责任编辑 董颖

论新主流电影的高校思政教育功能

——以《志愿军：雄兵出击》为例

夏一凡

(新疆艺术学院 戏剧影视学院, 新疆 乌鲁木齐 830049)

摘要: 新主流电影经过数十年的发展, 已成为国产电影中的中坚力量。以抗美援朝战争为创作题材的新主流电影不仅在电影市场获得良好表现, 也在高校思政教育中发挥着重要作用。作为该类电影的最新作品, 《志愿军：雄兵出击》从筑牢意识形态、树立正确“三观”、培养审美能力等方面验证了新主流电影的思政特点, 并从演员选择和故事设置等角度吸引大学生的观看。由此可见, 合理利用新主流电影的影响力进行高校思政教育无疑是行之有效的途径。

关键词: 新主流电影; 高校思政教育; 《志愿军：雄兵出击》

中图分类号: D261 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)02-0061-07

作为佳作频出的新主流电影的代表, 《智取威虎山》《战狼2》《湄公河行动》《我和我的祖国》《长津湖》等影片打破了主旋律电影程式化的制作模式, 为观众带来了耳目一新的观影体验。它们不断打破票房纪录, 获取国内各种奖项。除了在社会层面产生了巨大影响以外, 新主流电影在学校教育中也扮演着重要角色。相较于以往的主旋律电影, 形式新颖的新主流电影还激发了学生的观影兴趣——娱乐性和商业性的加入吸引了学生的眼光, 对学生们中学时代熟悉的故事进行新的讲述更是拉近了与学生的距离。新主流电影的这些特点贴合了高校教育中的思政要求, 对培养新时代的大学生可以起到重要作用。它们不仅能够

帮助大学生牢固意识形态、树立正确“三观”, 还能提高大学生的审美能力。不同于以单场战役为叙事主体的《金刚川》《长津湖》《长津湖之水门桥》《狙击手》, 以《志愿军：雄兵出击》为首的《志愿军》三部曲以全景式、多维度的方式展现了抗美援朝的全过程, 这对新时代的年轻人特别是大学生来说, 是一次直面历史的绝佳机会。因此, 本文将以《志愿军：雄兵出击》为例, 对新主流电影在高校思政教育中的作用进行分析。

一、新主流电影的特点

新主流电影的概念最早由马宁提出, 原指与好莱坞电影相对的、低成本的、有新意的国产电

收稿日期: 2023-12-15

基金项目: 2023 年新疆维吾尔自治区研究生科研创新项目“‘影游融合’中非电子游戏作品叙事研究”(XJ2023G257)

作者简介: 夏一凡(1992—), 男, 河南濮阳人, 新疆艺术学院戏剧影视学硕士研究生, 新乡学院新闻传播学院教师, 研究方向为影视艺术与文化。

影^[1]，后来被发展为既具有主旋律电影的价值表达，也具有商业电影、艺术电影特点的一类电影^[2]。时至今日，新主流电影已然成为国产电影中最重要的类型作品之一，许多学界著名专家学者纷纷发文对其进行讨论：陈旭光认为新主流电影是在主旋律电影的基础上，对其文化内容与思想内涵的一种承袭与演变^[3]，是在“政治正确”的前提或底线对当下中国多种文化资源最大限度的宽容和有效整合^[4]；贾磊磊提出新主流电影应该以经典电影的叙事模式为原型，以文化的核心价值体系为主旨，以兼容主义的电影美学理念为取向^[5]；尹鸿主张新主流电影，也就是未来中国的主流电影，应成为国家文化软实力的载体，以及国家意志与民众需求的精神汇聚^[6]；周星提出新主流电影应打破概念化理解主旋律电影的某种区划，变成更宽容的、对多样性优秀电影的召唤^[7]。

从以上专家学者对新主流电影的讨论可以看出，新主流电影是在主旋律电影的基础上进行的现代化改进，它们在具备政治宣传的功能上增加了商业性和艺术性，是国产电影打破主旋律电影、商业电影、艺术电影“三分法”的最新实践。由于新主流电影的发展基础是主旋律电影，二者的区别就在于前者中的“新”。新主流电影主要“新”在两个方面，一是增加了艺术性，二是补充了商业性。

（一）增加艺术性

作为以主旋律电影为基础发展而来的新主流电影，在继承前者题材选择的基础上，对事件讲述的人物重心进行了转移。重大革命历史题材、英雄模范人物题材、国家重大工程题材是主旋律电影创作的三大核心内容^[8]，而在主旋律电影题材选择中，影片人物形象塑造是其艺术性表达的重中之重。在主旋律电影时期，对于影片中的主要人物无论是毛泽东、周恩来这样的历史伟人，还是焦裕禄、杨善洲这样的基层干部，影片都重点展现了他们的苦难、忍辱负重、鞠躬尽瘁，用“苦难之花”的模式来表现他们崇高的道德品质^[9]。

这样塑造出来的英雄模范人物，虽然到处散发着优秀的光荣品质，但难免有些不食人间烟火，“圣人”般形象的主人公无意间与观众拉开了距离，给人一种不真实感。这不仅是主旋律电影难以取得票房、口碑双丰收的原因之一，也是影片艺术性缺失的表现之一。新主流电影改变了这一现象，在人物的选择上有了革新，突破了传统主旋律电影中经典英雄形象的模式，塑造了一批在新时代背景下成长起来具有新特质和新魅力的英雄形象^[10]。

与主旋律电影时期的主人公有着明显差异，除了关键时刻的英雄光辉闪耀之外，新主流电影中主人公在日常生活和工作中的表现与其同伴一样，甚至他们身上还有明显的缺点。如《战狼》中的退伍军人冷锋不遵守军纪动手打人，《湄公河行动》中的卧底方新武不顾劝阻手刃仇人，《流浪地球》中的航天员刘培强违反纪律私自起飞等；但是，这些缺点非但没有掩盖人物的光芒，反而将人物塑造得更加鲜活，更容易被观众接受。《我和我的祖国》《长津湖》《志愿军：雄兵出击》等影片更是以小人物、群像为主，塑造了一大批各式各样的“非典型英雄模范人物”：的哥张北京，战士伍千里、伍万里，高级参谋李默尹，战士杨三弟等人物为观众带来了亲切感。可以说，与主旋律电影相比，新主流电影中的人物形象更加立体丰满，更接近真实生活，完善了电影的艺术化表达，使观众更为认同。

（二）补充商业性

受时代政策的影响，相关政府部门是主旋律电影的主导机构，从“国家电影事业发展专项基金”的创立到“九五五零工程”的提出，国产主旋律电影迎来了创作高潮，但与同期的《甲方乙方》《宝莲灯》等作品相比，主旋律电影的商业性一直被忽视。在20世纪90年代主旋律电影的创作中，类型化一直都不是一种自觉的方法，而是一种为了掩饰其过于明显的教化目的而采取的半自觉的、颇具中国特色的电影生存策略^[11]。随着电影工

业化进程的脚步不断加快，规范化、专业化、市场化的电影制作宣发模式被引入国内，新主流电影在主旋律电影的基础上开始了电影工业化探寻，影片制作模式由“导演中心制”转向“制片人中心制”，新主流电影开始尝试在讲述主旋律故事的同时融入商业元素。

《建国大业》堪称与以往主旋律影片区别开来的分水岭式作品，它成功地将主旋律影片、艺术片与商业片之间的界限抹平^[12]。自《建国大业》之后的新主流电影，尊重市场运行规律，积极寻找传统与现代、艺术与商业的契合点，打通历史与现实壁垒，以精神沟通和心灵对话引发观众情感共鸣与现实反思^[13]。随后，新主流电影作为主旋律电影商业化的形态，通过“大片化”的制作模式，将意识形态与视听奇观妥洽融合，满足了观众的审美期待，实现了政治抒情与商业化手法的统一^[14]，在保证主旋律表达、艺术水准的基础上，增添了一些商业元素。同时，制片人中心制的实施使得影片跟随市场导向进行制作，为影片的市场投放保驾护航。此种做法使得该类影片在市场上获得了良好收益，截至2023年12月，中国电影票房前十名中有六部新主流电影，其中，《长津湖》与《长津湖之水门桥》更是合集累计将近一百亿票房。票房可以直观地反映出影片是否获得观众喜爱，是否符合市场要求，是否具有商业价值。注重商业性之后的新主流电影在不断发展之中，寻找到了—条平衡主旋律、艺术性、商业性的道路。

新主流电影已然成为中国电影整体格局中不可忽视的重要组成部分，成为主流文化中新形态的蓬勃代表^[15]。主旋律和艺术性商业性构成新主流电影的一体两翼，以主旋律为本体，有艺术性和商业性的加持，新主流电影才可以飞得更高更远，才能“讲好中国故事，传递好中国声音”。此外，升级换代的新主流电影在某些方面具备了高校教育中的思政功能，对大学生的意识形态教育、价值观念造就、审美能力提升有着极大

帮助。

二、新主流电影的思政功能

关于电影的教育意义，蔡元培曾说过：“电影虽为一种娱乐，但对于教育，实有莫大的影响。”^[16]周恩来总理曾谈道：“电影的教育作用很大，男女老少都需要它，它是大有作为的。”^[17]习近平总书记也提到：“要通过影视作品、文学作品等多种方式，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，引导我国人民树立和坚持正确的历史观、民族观、国家观、文化观，增强做中国人的骨气和底气。”^[18]可见，影视作品的思政教育意义重大。而新主流电影以社会主义核心价值观为根本遵循，以表达社会主流意识形态和高尚的道德精神为核心内涵，具有丰富的理论价值和思想内涵，是进行思想政治教育有效的隐形载体^[19]。

具有筑牢意识形态、树立价值观念、培养审美能力等思政功能的新主流电影是高校思政教育的重要载体。特别是近年来的抗美援朝题材电影，在为观众展示革命先辈英勇事迹的同时，指引观众珍惜来之不易的和平年代。作为新主流电影中抗美援朝题材的最新作品，《志愿军：雄兵出击》中的许多情节和人物设置均对加强高校思政教育有着重要作用。

（一）筑牢意识形态

作为伴随互联网成长起来的一代人，当代大学生在成长过程中能够通过发达的互联网接触到各种信息，但是，缺少社会经验的大学生对网络信息真假优劣的辨别能力还很稚嫩。境外势力利用这一特点，将抹黑中国共产党、丑化社会主义制度的信息进行包装，以各种形式向年轻学生传播，企图动摇我国大学生的意识形态根基。针对这一现象，除了锻炼大学生辨别信息的能力以外，帮助大学生筑牢意识形态成为高校思政教育的重要方向，在这一点上，新主流电影作用巨大。《志愿军：雄兵出击》中的两个故事便极具代表性：其一，志愿军出兵之前关于是否要打抗

美援朝之战的讨论；其二，新中国在联合国大会的亮相。

在《志愿军：雄兵出击》的开篇部分，国内对于是否要出兵朝鲜进行抗美援朝有着分歧。归国军工武器专家吴本正以直观的数据向周恩来总理汇报中美之间的差距，并将中美之间的战争形容为“一个小孩去挑战拳击冠军”；会议室里“我们的实力远远不如美国，他们有强大的空军，我们有吗？”等声音不绝于耳。但党和国家的领导人，毛主席、周总理、彭德怀则看到了此战不得不打的原因——“我们的东北工业基地怎么办？台湾怎么办？”当美军在中朝边境肆无忌惮地轰炸我国军民后，林巧稚大夫以及群众代表表示会用生命保护新中国的孩子，这给了毛主席决心出兵的力量。经过激烈讨论后，周总理“因为只有打赢，中国人才能生存下去”掷地有声的话语打消了吴本正的顾虑。“为什么打”确立起了这场战争情理上的道德性和法理上的正当性，它让那些惨烈残酷的战争场景有了内在的意义，使战士们的前赴后继有了正义的道德内核，只有在这个前提下那些死亡才成为牺牲，那种血性才成为阳刚^[20]。《志愿军：雄兵出击》合理阐释了中国出兵抗美援朝的原因，描绘了中国爱好和平但不惧侵略的民族形象，表达了党和国家领导人对祖国人民生命安全的担忧和谋划，展示了在中国共产党领导下社会主义制度在中国的优越性。可以说，关于是否要出兵抗美援朝的故事，为大学生理解我国的军事战略、民生发展做了很好的铺垫，使大学生对我国主流意识形态的认同更为坚定。

新中国代表团在联合国大会亮相的故事，是帮助大学生筑牢意识形态的另一事件。抗美援朝战争爆发后，以伍修权为代表的中国代表团前往联合国，旨在在全世界面前揭露美国的假和平真霸权的面目。从伍修权请求同声翻译员唐笙帮忙仔细检查会议桌上“中华人民共和国”的英文拼写是否正确，到伍修权起身对美帝国主义的肮脏

行径严厉批判，再到唐笙翻译完“中国人民已经站起来了”这句话之后的激动落泪，最后到乔冠华在对美军失利战报的同声翻译之后与伍修权的兴奋击掌，这些材料无一不在体现着新中国第一次出现在联合国大会上的不卑不亢、有理有利有节。与另一部讲述中国外交故事的电影——《我的1919》相比，《志愿军：雄兵出击》展现了截然不同的外交场面。如果说《我的1919》展示了旧中国在国际社会上的尴尬处境，那么《志愿军：雄兵出击》则呈现出了新中国的崭新风貌。顾维钧在巴黎和会上的拒绝签字和中美签订停战协议产生了鲜明的对比，再次证明在中国共产党领导下的新中国与腐朽落后的旧中国彻底说了再见，“弱国无外交”这句话再也不会用于形容新中国了。

影片开篇对中国为何要打抗美援朝这一仗的大篇幅展示为大学生树立了中国共产党为了人民的平安幸福不得不出击抵御外敌的形象，中国代表团第一次出现在联合国大会上的表现展示了新中国与帝国主义抗衡的场面。志愿军在正面战场的惨烈战斗与中国代表团在联合国大会上的正义凛然交织出党和政府为新中国人民的和平生活不懈奋斗的最美华章。这两场戏为大学生展现了即使实力有差距，中国共产党和中央政府也要为了和平发展同侵略势力作斗争的信心。这不仅使当代大学生看到革命先辈为当今和平社会做出的贡献，也对大学生树立坚定理想信念、筑牢意识形态有着重要作用。新主流电影的高校思政教育功能由此可见一斑。

（二）树立正确“三观”

习近平总书记在谈到新时代青年树立正确“三观”的重要性时，曾指出“要树立正确的世界观、人生观、价值观，掌握了这把总钥匙，再来看看社会万象、人生历程，一切是非、正误、主次，一切真假、善恶、美丑，自然就洞若观火、清澈明了，自然就能做出正确判断、做出正确选择”^[21]。可见，习近平总书记对大学生树立正确“三观”问题十分关心，而新主流电影在内

容表达以及价值观呈现方面，正符合培养青年大学生正确“三观”的要求。在《志愿军：雄兵出击》中，编导用了大量篇幅，以毛岸英和杨三弟的例子向观众表达了拥有正确“三观”，对国家、社会乃至个人价值实现的重要性。

《志愿军：雄兵出击》中的毛岸英，或许是多年来艺术作品中最动人的毛岸英形象——他在战争开始时毅然报名入朝，在凝视中与父亲告别，无微不至地照顾年轻战士杨三弟……这个挺拔而温润的年轻人期待像父亲当年那样去完成大事，最终他将生命献给了保家卫国的事业^[22]。在决定出兵朝鲜后，毛岸英毫不犹豫地报名参军、要做彭老总第一个兵的决心体现了青年人在面对国家民族受到威胁时毅然决然挺身而出的勇气。参军后，毛岸英坚持使用刘秘书的化名，不在战友中暴露身份，不希望靠父辈的光芒获得庇护。他在抗美援朝中的表现与一般的战士别无二致。甚至直到志愿军司令部被轰炸，所有人几乎都进入防空洞躲避时，彭德怀才恍然意识到“刘秘书”还没有逃出来。不躺在父亲功劳簿上睡大觉，以身作则奋勇争先的毛岸英，用生命的代价为当代的年轻人树立了榜样，为生长在和平年代的大学生展现了在国家危急关头青少年应该做出的正确选择。如果说毛岸英的事迹向大学生展示了英勇牺牲的意义，那么杨三弟的成长轨迹则为大学生呈现了从初入战场的新兵到意志坚定的志愿军战士的蜕变过程，为大学生踏入社会面对各种挑战提供了参考。身为志愿军中的新兵，刚刚踏入战场的杨三弟因缺乏经验错失杀敌时机，一场战斗过后整个通信排只有他一人存活，陷入深深自责之中的他在受到毛岸英的开导与帮助后，战胜心魔重拾斗志。亲眼目睹毛岸英牺牲之后，杨三弟在祭奠毛岸英时露出了坚毅的眼神和表情，这表示他已完成由新兵向战士的心理转变。杨三弟的成长历程为大学生进入社会面对困难做了很好的说明：遇到挫折不可怕，只有经过精神意志的磨炼才能完成升级，为国家、社会和人民做出应有

贡献。

毛岸英和杨三弟的故事以不同的视角，向当代大学生展示了同龄人面对困难和挫折的选择，这为大学生树立正确“三观”提供了直观参照。在革命战争年代，年轻人的正确选择能在血与火的淬炼中展示为国家、社会和人民的贡献，更能从深层次激励当代大学生珍惜来之不易的和平年代，通过努力实现自己的人生价值。

（三）培养审美能力

前文提到，新主流电影在主旋律电影的基础上增加了商业性和艺术性，在确保政治宣传功能的前提下提高了影片的商业价值和艺术水平。以抗美援朝为代表的革命战争类新主流电影具备红色审美教育的功能。红色审美教育以红色文艺和其中所蕴含的革命理想为教育内容，强调通过学习和欣赏红色文艺作品，提升人们的审美素养和文化品位，旨在加强人们的理想信念，强化其责任担当、吃苦耐劳、不懈奋斗的精神品质^[23]。《志愿军：雄兵出击》凭借求真务实的制作风格，利用实景与特效相结合的创作方式，为观众真实再现了抗美援朝的战争场面，影片的真实性和艺术性有助于帮助大学生提升审美水平，培养审美能力。

为了使影片达到精良的制作水平，创作团队对片中的每一个细节都进行了精心雕琢——不仅画了上万张的美术概念图，搭建了一万多平方米的道具库，收集制作了25000余套道具服，还对每个角色的人物造型进行了深度思考，按照真实的人物原型对演员的颧骨、额头等部位进行化妆改造。正是这种精益求精的工匠精神，让影片的精神内涵和艺术品质得到了有效保证^[24]。在《志愿军：雄兵出击》的造型设计方面，陈凯歌称：“我想让观众看到真实的战争场景，感受到真实的战争气氛。”摄制组按原比例实景搭建、拍摄1950年样貌的鸭绿江大桥，搭建起联合国议事厅场景，导演陈凯歌甚至要求拍摄场地的土质、地势均要符合史实及战争逻辑^[25]。影片真实再现了

抗美援朝第一阶段的三场战役，摄制组翻阅史料对多个场景进行了实景还原——40军118师的通信排在两水洞遭遇战中除杨三弟外全部牺牲；38军113师脱裤过江攻占德川后，急行军72.5公里到达三所里和龙源里对美骑一师进行阻击；38军112师335团1营3连在松骨峰以百人之躯抵挡美军一次又一次的猛烈进攻。在上述三场战斗中，影片不仅从宏观层面展示了飞机大炮、坦克装甲车等壮观的战斗场面，也从肉搏战等微观战斗场面入手揭露了战争的残酷真相。除正面战场外，中国代表团出席联合国大会的场景搭建也力求真实，在对联合国议事厅进行一比一搭建后，饰演伍修权的张颂文一进入联合国场景便不禁感叹“基本上和场景图一模一样”，高还原度也让饰演唐笙的章子怡“感受到73年前那一个庄严的时刻”^[26]。真实震撼的场景可将观众拉回当时的年代，切身感受革命先辈的艰苦条件。此外，影片的数字特效应用是表现其艺术水准不容忽视的部分。影片伊始，在毛主席结束苏联访问回到中南海时，游戏式的鸟瞰镜头和特效制作出的北京城，展示了新中国成立之后生机勃勃的景象；美国海军第7舰队侵入台湾海峡的镜头，由电脑特效制作而成，潜水艇、航空母舰、驱逐舰、战斗机等依次排开，营造出大军压境的紧迫感。

在保证艺术水准的前提下进行思想政治传达，是大学生通过《志愿军：雄兵出击》等新主流电影提高审美素养和文化品位的前提条件。在《志愿军：雄兵出击》顺利完成的过程中，各工种分工协作保障了影片的精神表达和艺术追求，使该片足以代表近年来新主流电影的制作水平。

三、新主流电影与大学生的适配性

与高校思政教育内容的高度贴合，证明新主流电影是高校思政教育中可供选择的重要素材。而做到顺应时代潮流、呼应中学回忆，在多方面均与大学生喜爱追逐的热点高度统一，则是新主流电影本身主动吸引大学生的原因。《志愿军：

雄兵出击》从演员选择到故事呈现，无一不在吸引年轻人特别是当代大学生这样的受众群体。

在标准化工业化的制作流程中，新主流电影很大一部分的商业价值由明星演员带来，对于好作品的主创团队本身以及逐渐成为电影市场消费主体的年轻人来说，有演技、肯努力、口碑好的演员是他们关注的对象，《金刚川》中的张译、吴京、邓超、魏晨，《长津湖》中的段奕宏、朱亚文、韩东君、欧豪、易烊千玺，《志愿军：雄兵出击》中的张颂文、魏大勋、张子枫、王骁、尹昉、张宥浩等演员，是近年来电影市场上票房表现优异的代表，其中，张颂文更是凭借其在2023年爆款影视剧《狂飙》中的精彩演绎收获无数粉丝。凭借影视作品中的良好演技走红、翻红的明星演员，对大学生来说具有很大的吸引力，这些被大学生认可的演员参演的抗美援朝作品，一方面对大学生拥有强大票房号召力，另一方面能够拉近大学生与遥远战争年代的距离，使当代的大学生进一步感受战争的残酷、和平生活的来之不易。除了对明星演员的起用，《志愿军：雄兵出击》还以另一种方式拉近与大学生的距离。魏巍的文章《谁是最可爱的人》和历史照片《乔冠华的笑》是中学教材的经典篇目。《谁是最可爱的人》用文字展示了志愿军战士的艰苦生活，是大多数当代大学生第一次通过书本了解抗美援朝战争残酷的源头；《志愿军：雄兵出击》中最为惨烈的松骨峰战役结束之后，屏幕中出现了“他们惊天地泣鬼神的事迹，被作家魏巍写成了通讯《谁是最可爱的人》”的字幕，此时书本上的黑白文字化为了色彩丰富的电影画面，使大学生直面战场。历史照片《乔冠华的笑》原本是中学历史教材中的插图，展示的是中国恢复联合国合法席位之后，作为中国代表的乔冠华开心大笑。在《志愿军：雄兵出击》中，乔冠华在向伍修权翻译美国战场失利的消息后开怀大笑，并与伍修权激动击掌。虽然历史课本上与影片中乔冠华的笑不在同一时间，但这两次大笑完全可以说明

同一个问题,那就是以前任人宰割的旧中国一去不返,由中国共产党领导的新中国不仅站了起来,而且越来越强大。乔冠华两次穿越时空的大笑,也会使大学生对两个历史场面进行联想,使模糊的中学回忆再度出现。

从《志愿军:雄兵出击》的创作和接受情况可以看出,经过数年的发展,在主旋律电影基础上增强商业性和艺术性的新主流电影,无论从题材选择、故事讲述、制作工艺来说,均符合高校思

政教育的要求。在帮助大学生筑牢意识形态、树立正确“三观”、培养审美能力等方面的突出表现,证明了新主流电影思想教育、政治引导、文化熏陶的重要作用。事实证明,新主流电影不但能够充分调动大学生的观影热情,而且能够以大学生喜闻乐见的形式对大学生进行有效的思想政治教育。新主流电影在高校思政教育中可以而且能够担任重要角色。

参考文献

- [1] 马宁.新主流电影:对国产电影的一个建议[J].当代电影,1999(4):4-16.
- [2] 张卫,陈旭光,赵卫防,等.界定·流变·策略:关于新主流大片的研讨[J].当代电影,2017(1):4-18.
- [3] 陈旭光,刘祎祎.论中国电影从“主旋律”到“新主流”的内在理路[J].编辑之友,2021(9):60-69.
- [4] 陈旭光.中国新主流电影大片:阐释与建构[J].艺术百家,2017(5):13-21,187.
- [5] 贾磊磊.重构中国主流电影的经典模式与价值体系[J].当代电影,2008(1):21-25.
- [6] 尹鸿,梁君健.新主流电影论:主流价值与主流市场的合流[J].现代传播(中国传媒大学学报),2018(7):82-87.
- [7] 周星.从主旋律电影到新主流电影:中国电影核心价值观与丰富性发展之路[J].艺苑,2019(6):6-9.
- [8] 尹鸿.世纪转折时期的历史见证:论90年代中国影视文化[J].天津社会科学,1998(1):77-85.
- [9] 王一川.主旋律影片的儒学化转向[J].当代电影,2008(1):15-20.
- [10] 李一凡,王君嫒.新主流电影英雄形象的转变与塑造[J].传媒论坛,2023(21):47-49.
- [11] 张凌云.类型化:在政治和商业之间:中国主旋律电影叙事研究[J].当代电影,2005(3):83-87.
- [12] 高山.中国主流大片的重要突破:电影《建国大业》研讨会综述[J].当代电影,2009(10):19-23.
- [13] 饶曙光,李国聪.主流大片新拓展:范式转换与战略升级[J].当代电影,2017(1):19-23.
- [14] 闫梅.中国新主流电影研究[D].保定:河北大学,2018:25.
- [15] 陈旭光,刘祎祎.论中国电影从“主旋律”到“新主流”的内在理路[J].编辑之友,2021(9):60-69.
- [16] 单滨新.蔡元培与电影的不解之缘[J].北京观察,2015(7):76-80.
- [17] 李琦.从周恩来谈传统戏曲《连环套》说起[J].党的文献,2009(4):88-90.
- [18] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014:162.
- [19] 刘梦.主旋律影视作品的大学生思想政治教育功能及其实现途径研究[D].成都:成都理工大学,2019:15.
- [20] 虞晓.《志愿军:雄兵出击》:以战争史诗写家国情运[N].中国电影报,2023-10-18(10).
- [21] 习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2018:173.
- [22] 詹庆生.《志愿军:雄兵出击》:书写不朽的民族精神史诗[J].电影艺术,2023(6):51-54.
- [23] 宋杨靖,吴学兵.红色审美教育融入新时代大学生理想信念教育探赜[J].浙江理工大学学报(社会科学版)2023(6):21-28.
- [24] 饶曙光,兰健华.《志愿军:雄兵出击》:宏观思维与微观表达的平衡和统一[N].中国电影报,2023-10-11(2).
- [25] 陆绍阳.《志愿军:雄兵出击》:战争片的巨构性探索[J].当代电影,2023(11):27-29,34.
- [26] 《志愿军:雄兵出击》发布特辑两场戏揭露幕后“硬仗”[J].中国总会计师,2023(9):190.

责任编辑 夏继先

机构编制工作发展历程初探

宋慧芳 贾兴隆

习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上，对党的十八大以来机构编制工作取得的重大成就和宝贵经验进行了系统的总结，对新时代机构编制工作高质量发展作出了重要部署，具有很强的政治性、思想性、指导性和针对性，为机构编制工作高质量发展指明了前进方向，提供了根本遵循。

服务保障国家重大战略和重点工作是机构编制围绕中心、服务大局的基本要求和重要体现，也是机构编制部门的光荣传统和使命任务。为学之实，固在践履。在原原本本、原汁原味学习新思想、新理念、新论断的同时，必须坚持多思多想、融会贯通，对机构编制工作实践历程和发展规律进行细致的回顾梳理，从中领悟机构编制工作立党为公、执政为民理念，把握机构编制工作的方向和重点，总结宝贵经验，探索解决问题的立场、思维和方法，不断把理论学习成果转化为不可撼动的理想信念、尽职尽责的实际行动、推进工作的思路举措，持续激发推动机构编制工作高质量发展的强大精神动力。

一、回溯发展，机构编制工作实践历程始终与时俱进

党对机构编制工作的管理始于延安时期，毛泽东同志在当时就提出“精兵简政”，建立“精简、统一、效能、节约和反对官僚主义”的“工作系统”。这一论断一用就是80年，一直到2018

年党的十九届三中全会提出新的原则。虽然在不同的历史时期有不同的特点，但机构编制管理始终是党的一项重要工作，党的工作推进到哪里，体制机制服务保障就跟进到哪里，伴随了中国革命、建设、改革的全过程。

（一）从无到有，机构逐步正规化

资料显示，新中国成立之初的1949年12月，政务院就成立了“政务院及其所属机构编制审查委员会”，负责了解和审查政务院各行政部門及其附属事业单位的机构设置和人员编制。1950年3月，全国编制委员会成立，办事机构设在财政部。1952年，编制管理的具体工作由财政部划转人事部。1954年至1956年，又先后经历了国务院编制审查委员会、国务院编制工资委员会、国务院编制委员会等的变更，统一负责中央和地方机构编制工作。至1958年12月，国务院编制委员会设立办公室，同国务院人事局合署办公。1963年5月，第二届全国人大常委会批准成立国家编制委员会，作为国务院直属机构，下设办公室。1970年该机构撤销，编制工作由国务院办公厅管理。1978年10月，恢复为国家编制委员会。1982年，国家编制委员会与国家劳动总局、人事局、科技干部局合并组成劳动人事部，内设编制局，具体承担机构编制管理事宜。1988年，国务院机构改革时，成立了国家机构编制委员会，办公室设在人事部，在原来主要管理国家机关、事业单位机构设置和人员编制的基础上，增加了管理各

级机关、各部门职能配置的任务，从而使机构、编制管理内容趋于完整。1991年，党中央、国务院决定成立中央机构编制委员会，办公室设为常设办事机构，负责全国行政管理体制和机构改革以及机构编制日常管理工作，既是党中央的机构，又是国务院的机构。2018年，党的十九届三中全会自上而下调整了各级编委及编办管理体制。

省以下的机构编制委员会最早于1956年设立，但在1984年之前，很少有以编委名义管理机构编制的痕迹，一般都是由省委、省政府或有关部门(劳动人事部门等)转发、制定有关机构编制的管理政策，下达一些机构的编制。至1988年，国家成立机构编制委员会，由国务院总理任主任，省级编委开始独立转发上级文件，制定管理政策，制定“三定”方案，下达专项编制。

同省级节奏大概一致，市级编制管理机构是在1956年之后开始设立的。在甘肃省定西市，1958年可见以“专区编制委员会”名义发出的文书，有信访的批转件，有编制性质划分与确定的通知。1975年，地区编制委员会成立，日常工作由计委负责，不设专门办事机构。之后，编委会办事地点又先后设在民政局、人事处、劳动人事处。1980年，在人事处设立编制科，同时制定了编委会主要职能和任务的划分意见，明确了编制纪律。1984年，编委会开始系统审定各部门人员编制。至2010年完成的市县机构改革，以大部制改革为方向，组建人力资源和社会保障机构，将原与人事部门合署办公的机构编制部门单设，列入市委机构序列。至此，基层机构编制部门的设置初步定型。党的十九届三中全会进一步优化体制，形成现在比较独立的体系和完整的状态。

(二) 从点到面，管理不断规范化

可以说，从延安时期毛泽东同志提出“精兵简政”到1975年邓小平同志提出“编制就是法律”，其核心内容都是精简人员、消肿，也就是偏重于编制的压缩精简。就连编制部门的机构名

称很长一段时间都是只称“编制委员会”，所见的早期的各类编制标准仅仅是规定了编制核定办法，没有涉及机构。进入20世纪80年代，一些机构编制管理办法的探索进入全面开花阶段。一是党和政府对机构编制管理工作越来越重视。党中央、国务院以及各级党委、政府经常性地发文强调机构编制工作及其纪律，制止机构、编制及干部队伍的膨胀。二是探索出台各种管理办法。如劳动人事部在1986年出台加强事业单位编制管理的几项规定，甘肃省在1980年出台各级机构编制暂行管理办法等，同时在改革干部人事制度的有关规定中已经有了“定编定员”的内容。三是管理范围不断扩大，内涵进一步充实。除了日常性机构设置、编制核定外，关于管理权限、程序，与组织、人事、劳动、财政部门及银行的协作管理，国务院各部门禁止干预地方机构编制，清理非常设机构，加强编制部门力量等方面的政策规定都在逐步明确。四是机构改革不断深化。改革开放前，我国进行过两次较大规模的机构改革，对行政部门和事业单位进行调整、撤并和精简。1982年以后，党的机构改革集中进行6次，国务院机构改革进行9次，不断朝着机构设置逐步科学、职能更加优化、权责更加协同、监督监管更加有力、运行更加高效的方向迈进。

(三) 从笼统到具体，建设不断法治化

机构编制的法治化伴随管理全过程。1975年，邓小平同志提出“编制就是法律”的论断，第一次明确阐释了编制的极端重要性，也为编制管理指明了方向。法治化是从根本上解决“机构编制管理工作是一项得罪人的工作，不好做”(国务院原总理朱镕基语)问题的必由之路，是扭转长期以来“众人推门一人顶”现象的有力武器，也是提高机构编制管理质量、效益和水平的不二选择。

机构编制法治化的探索，主要集中在三个方面。

一是机构编制的标准化。早期的法治化着眼

于此，也着力于此。据不完全统计，截至1990年，由党中央、国务院各部委，各省(含机构编制部门)颁发的各类编制标准(主要集中在事业单位)就多达178个，其中全国范围的67个。有全国性的标准，有省一级的实施细则，也有地方性的探索标准。这些标准涵盖了教育、科研、文化、卫生、体育、农业、水利、气象、邮电、交通、机关工勤、城市建设以及宾馆、招待所等各个行业领域。1999年，国家事业单位登记管理局编写了事业单位登记宗旨和业务范围用语，计29大类308小类，这是一部供登记参照的类标准资料。其中最早的见于1956年国务院编制工资委员会和卫生部联合制定的“医院、门诊组织编制原则(草案)”。随着时间的推移，各方面情况和形势发生了很大变化，有些是根本性的变化，这些标准绝大多数已不再适用。我们今天正在使用的编制标准大概仅限于教育、卫生行业的6种，加上党政机构改革时的有关编制、职数的原则，大致有10种左右。

二是机构编制的制度化。所谓编制，从字面上理解，就是人员编配组合的制度。这个“制”字，既有限定、管束的意思，也有制度的意思。20世纪80年代以来，有关机构编制的各种管理制度、政策层出叠见。如1979年，甘肃省编委会就制定了《甘肃省各级机构编制暂行管理办法》，提出了机构编制管理的原则、权限、程序以及纪律。1984年，甘肃省委、省政府又批转施行《关于改革国家机关编制管理工作的暂行规定》，主要规定了对机构编制进行统一管理。之后，党中央、国务院，有关省委、省政府经常有机构编制管理的文件下发，涉及禁止干预地方机构编制、明确各类机构、严格控制机构膨胀、清理非常设机构等各个方面。2000年以后，从中央到地方，各级党委、政府，每隔两年就要下发文件重申机构编制管理纪律，同时各级机构编制部门探索出台了实名制管理、联席会议、监督检查等多项行之有效的管理制度。2003年，定西市在全省率先

出台了《事业单位机构编制管理办法》，在制定系统完整的事业单位机构编制管理制度方面做了有益探索，涵盖了管理原则、审批程序、机构设置、人员编制、领导职数、监督检查等各个方面，既有原则性的要求，又有具体的量化标准，既为编办解了难，也提高了工作效率，为省里出台有关办法提供了很好的参考。近年来，定西市的管理制度不断充实完善，制度体系也在逐步形成。

三是机构编制的法定化。机构编制的法定化理念及实践由来已久，从《宪法》(1982年)到《国务院组织法》(1982年)、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(1979年)、《国务院行政机构设置和编制管理条例》(1997年)、《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》(2007年)、《事业单位登记管理暂行条例》(2004年)、《机构编制监督检查工作暂行规定》(2007年)、《机构编制监督检查工作办法》(2020年)，或者是专门的机构编制管理法规，或者是对相关的机构编制作出明确的具体的法律规定。如果说“编制就是法律”是一种理念、一种方向的话，那么1991年新成立的中央机构编制委员会在当年的工作要点中明确提出“积极准备研究拟订《机构编制法》”则是第一次公开了机构编制立法计划，标志着立法工作进入具体实施阶段。2018年，党的十九届三中全会通过决定，深化党和国家机构改革，坚持党的全面领导，坚持优化协同高效，在优化党的组织机构，优化政府机构设置和职能配置、统筹各类机构的同时，明确部署推进机构编制法定化，提出要完善党和国家机构法规制度。2019年8月，《中国共产党机构编制工作条例》作为机构编制工作的“基本法”颁布施行，标志着机构编制法定化进入新时代。相信在“基本法”的指引下，不远的将来，机构、职能、权限、程序、责任的法定化都会从根本上得到保障。2021年5月29日，甘肃省委发布的《中共甘肃省委机构编制管理规定(试行)》，成为全省机构编制管理领域

第一部综合性党内法规，也是全省各地各部门做好机构编制工作的基本依据和遵循。

二、融会贯通，机构编制工作经验启示始终历久弥新

综观党和国家机构编制工作历程，成就来源于三个方面：一是领袖人物的思想奠基。从毛泽东、邓小平到习近平，党的历届领导人都在不同的时代高瞻远瞩，提出了著名论断，指引着机构编制管理工作的方向。二是管理办法的与时俱进。机构编制管理伴随着中国特色社会主义革命、建设、改革和现代化的全过程，管理方式方法不断探索创新，愈来愈先进完善。三是机构改革的步步跟进。仅改革开放以来，党和政府推进的每一次机构改革，都是机构编制管理的新跨越，在转变职能、精兵简政、提高效率等方面都有新的突破。

梳理机构编制工作发展的历史，可以发现：

一是机构编制从严管理一以贯之。从起初的“精兵简政”方针、管理权限、依照规定实施严格的报批手续、“一支笔审批”原则、“编制就是法律”的思想，到后来始终坚持这些管理理念和措施并不断提出新的管理办法，再到机构编制和财政供养人员两个“只减不增”，严肃机构编制管理纪律，涉及机构编制管理的方方面面，都是围绕从严管理展开并落实的。任何时候，党和国家都没有对机构编制管理的从严原则提出过调整。

二是机构编制管理中的协同配合一以贯之。机构编制管理是系统工程，既要坚持党的集中统一领导，又要各相关部门、各用编单位齐心协力抓好管理；不仅要编委成员单位各负其责，而且要全社会强化编制意识，共同努力，互相监督，协同管理。从最初的与计划、组织、人事、劳动、财政、统计、人民银行的职责划分与落实，到现在纪检监察、巡视巡察、组织、人社、财政、审计等部门的协作配合，建立健全联合督

查、情况通报、信息共享、线索移送、整改反馈的工作机制，充分说明机构编制管理仅仅靠一个部门单打独斗是做不好的，只有充分调动和发挥各职能部门的作用，各尽其能，形成合力，才能提高管理水平和效能。

三是机构编制管理中的改革一以贯之。除了管理理念、管理制度、管理办法等始终处在改革与提升中，最典型的改革就是机构改革。改革也是管理，是对旧的管理体制、管理办法的革命，是管理上的创新，改革的成果往往以新的管理制度固定下来。党和国家的机构改革一直没有停止过，始终坚持根据新的使命任务、新的战略安排、新的工作需要，不断调整优化党和国家机构职能体系，确保更好适应党和国家事业发展需要。从新中国成立初的1951年调整机构紧缩编制开始，平均每5至6年就有一次机构改革，尽管其内涵和外延不同，但其目标都是为了消除一个时期行政体制机制方面的弊端。从最初单纯的精简机构、紧缩编制到减少层次、裁减冗职、过渡体制、实行大部门制、转变职能、优化协同，改革的设计越来越成熟，改革的成果越来越高效，对机构编制管理的促进和健全完善作用越来越充分。

实践中，大家习以为常的许多做法，或者阶段性强化的概念，其实是在很早时期就出现的，之所以一直在沿用并不断完善，根本的原因是这些做法和经验来自长期的管理实践，经过无数次的执行，发现其始终是行之有效的。比如，“一支笔审批”，在甘肃省委1984年的文件中就是一条明确的管理原则；1982年，国务院办公厅就专门发文制止条条干预地方机构编制；1986年，国务院专门发文清理非常设机构；1988年，甘肃省委省政府文件为控制党政群机关增设机构，提出“撤一建一”原则；1989年，甘肃省编委提出机关事业单位调进人员和补充干部必须坚持超编单位不准调入、满编单位先出后进的原则；1988年开始试点的机构改革，提出搞好“三定”工作；

20世纪90年代初，对于干预地方机构编制的行为明确列举了文件、会议纪要、领导讲话、工作报告等表现形式，提出党政群机关不能使用事业编制；等等。这从另一个角度也反映出一些问题由来已久、根深蒂固，管理原则等执行起来难度很大，机构编制管理工作任重道远。

三、继往开来，机构编制管理支撑保障始终重任在肩

党的十九大以来，机构编制工作的权威性、科学性、严肃性进一步增强，各级编委担负着党和国家机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置的重要职责使命。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中充分肯定各级机构编制部门作出的贡献，提出了对机构编制工作三个方面的重要要求，明确了新时代机构编制工作必须坚持的政治方向、必须担当的政治责任，是推进新时代机构编制工作高质量发展的总遵循。我们要坚决落实习近平总书记和党中央对机构编制工作集中统一领导这一根本政治要求，全面贯彻落实党的二十大精神，在新思想的科学指引下，不断创新、实践、完善、发展，紧紧围绕解决制约构建新发展格局、推动高质量发展的卡点和短板，围绕推进共同富裕、增进民生福祉等一系列重大问题，从机构编制和体制机制上，研究提出有效管用的办法措施，全力做好支撑服务保障工作。

一要全面坚持党的集中统一领导。政治属性始终是机构编制工作的第一属性，加强党的领导是新时代机构编制工作的主题主线。机构编制的每一项工作都不是单纯的业务性工作，而是政治工作，应该放在党管干部、党管组织的全流程中统筹谋划。要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想指导新时代机构编制工作，在深化、内化、转化上下功夫，从领导体制、机构职责、资源配置、运行机制上把加强党的领导落实到各领域、各方面、各环节。要以强烈的政治

责任感，坚持政治标准，严守政治规矩，提高理论素养、政策水平、政治能力、思维能力、实践能力，树立正确的政绩观，认真履行职责使命。

二要坚持以人民为中心。着眼于加强以人民为中心的机构职能体系建设，在机构设置、职能转变、编制调整中，保障民本民生领域，特别是巩固拓展脱贫成果有效衔接乡村振兴、食品安全、基层治理等向基层一线倾斜，重心下移，力量下沉；注重保障社会事业发展，始终关注与群众上学、看病、住房、就业、养老等密切相关的社会事业，从社会反映、群众关注的重点、热点问题及其背后的体制机制入手，通过合理布局机构设置、明确界定职能职责、科学核定人员编制，着力破解影响人民利益的难题，让人民群众共享改革发展成果。

三要坚持新发展理念。健全与中国式现代化相适应的机构职能体系和体制机制是新时代机构编制工作的中心任务。机构编制工作要围绕探索制度创新、方式方法创新来展开，向深化改革要编制、向优化结构要编制、向信息技术要编制，不断提升管理水平；注重发挥用编单位积极性，注重与各部门的协调配合，同时与纪检监察、审计、督查等部门联手建立监督检查的长效机制，确保机构编制管理持续健康发展；按照“严控总量、统筹使用，有减有增、动态平衡，保证重点、服务发展”的思路，持续从严从紧控制编制、优化编制资源结构、提高使用效率，深入调查研究，优化流程，规范程序，用制度管事管编。

四要坚持深化改革开放。做好新一轮机构改革具体组织实施工作是党中央交给机构编制部门的重大政治任务，是当前机构编制工作的重中之重。机构编制部门要坚持围绕中心、服务大局，坚守原则、严守纪律，坚决贯彻落实党中央关于机构改革的决策部署，精心做好机构改革方案制定报批及组织实施工作，确保按规定时限高质量完成各项改革任务。只有不断适应和推进改革，

顺应时代的发展需求，才能应对时代考验。比如，要严格执行“三定”规定，促进各部门间和部门内部的优化协同高效；要深化事业单位改革，在全面完成承担行政职能事业单位和生产经营事业单位改革的基础上，突出事业单位公益属性建设，提高事业单位管理水平和效益；要深化综合行政执法改革，继续探索实行跨领域跨部门综合行政执法，推动执法力量下沉，减少层次，整合队伍，提高效率。

五要坚持推动机构编制法定化。《中国共产党机构编制工作条例》的出台和实施，对于完善党和国家机构法规制度，推进机构编制法定化，提升机构编制工作服务党和国家事业大局的能力，具有十分重要的意义。要切实运用法治思维

和法治方式谋划和推动机构编制工作，严格执行党和国家机构改革方案、部门“三定”规定、机构编制纪律。具体实践中，要坚持“瘦身”和“健身”相结合，把机构编制规模控制在合理、可持续的范围内，不断提升资源使用效益；要依法管理各类组织机构，加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，严格执行机构编制法律法规和党内法规，不断强化机构编制监督检查，构建以政治监督为引领，依法监督、精准监督、协同监督、创新监督相统一的机构编制监督新格局，全面提升机构编制工作法定化水平。

（作者单位：甘肃省定西市委编办）

责任编辑 朱亚娟

机构编制工作用语释义

公益一类事业单位

指承担义务教育、基础性科研、公共文化、公共卫生及基层基本医疗服务等基本公益服务，不能或不宜由市场配置资源的事业单位。这类单位不得从事生产经营活动，其宗旨、业务范围和服务规范由国家确定。对这类事业单位，根据正常业务需要，财政给予经费保障。

公益二类事业单位

指承担高等教育、非营利医疗等公益服务，可部分由市场配置资源的事业单位。这类单位按照国家确定的公益目标和相关标准开展活动，在确保公益目标的前提下，可依据相关法律法规提供与主业相关的服务，收益的使用按国家有关规定执行。对这类事业单位，根据业务特点和财务收支状况，财政给予经费补助，并通过政府购买服务等方式予以支持。

河南南水北调配套工程后续高质量发展的思考与对策

杜军民 黄智俊 王海峰

一、引言

南水北调工程自2014年12月建成通水以来，基于丹江口水源的优质性、稳定性、可靠性等因素，南水北调水源已由规划建设期沿线受水城市的备用水源稳步成为主力水源，越来越多的城乡居民饮用上了清澈甘甜的丹江水。为管好用活这一渠清水，让更多的人民群众直接受益，推动数字孪生南水北调工程建设，同时研究探索破解制约工程建设中存在的问题与不足，用高水平的运行管理和不断扩大的供水规模促进南水北调配套工程后续高质量发展刻不容缓。

二、南水北调现有工程已发挥的效益

以2023年8月23日郑州市南部片区南水北调水源通水为节点，通水8年多以来，累计向河南供水199.33亿立方米，通过39个供水口门和7个退水闸向104座水厂供水和生态补水，覆盖沿线11个省辖市市区、49个县(市)城区、122个乡镇，水源水质始终保持在Ⅱ类标准及以上，直接惠及人口2950万。南水北调工程的社会、生态、经济效益稳步扩大。

一是南水北调水源可靠稳定，有效补足了沿线受水城乡供水“单一性、脆弱性”短板，水资源

短缺状况得到极大缓解。二是南水北调水源水质稳定达标，彻底改变了一些地区长期饮用高氟水、苦咸水、硬质水的状况，有力保障了人民群众的饮水安全与健康水平，人民的获得感和幸福感显著提升。三是通过南水北调水源置换和生态补水，河湖水系生态用水增加，沿线城市生态环境明显改善。四是南水北调水源由原规划的“补充”水源变为城乡“主力”水源，受水区水资源增加、承载能力提高，促进了当地产业结构优化调整。五是南水北调水源城乡供水同源、同网、同质、同服务，加快了城乡供水一体化进程。

三、南水北调定位及要求

南水北调是党中央、国务院决策建设的缓解我国华北地区水资源严重短缺、优化水资源配置的重大战略性基础设施，是关系华北地区各省市经济社会可持续发展和子孙后代福祉的千年大计。

(一) 中央层面的定位及要求

1952年10月，毛泽东主席视察黄河时，遥望着滚滚东去的黄河水，对当时的黄委会主任王化云说：“南方水多，北方水少，如有可能，借一点也是可以的。”从此，共和国就开始精心编织一个宏大的水之梦——南水北调！

21世纪,全世界面临着淡水资源匮乏的问题。淡水已经上升为与粮食、能源相提并论的三大战略物资之一。我国人均淡水资源占有量不足世界平均值的1/4,是世界上最贫水的13个国家之一。北京市人均水资源量已从多年前的不足300立方米降至100立方米,大大低于国际公认的人均1000立方米的缺水警戒线。北方黄淮海地区,更是以7%的水资源,支撑了35%的人口、39%的耕地和32%的GDP。

2021年5月14日,习近平总书记在河南省南阳市主持召开推进南水北调后续工程高质量发展座谈会时指出:“南水北调工程事关战略全局、事关长远发展、事关人民福祉。”“要加快构建国家水网,‘十四五’时期以全面提升水安全保障能力为目标,以优化水资源配置体系、完善流域防洪减灾体系为重点,统筹存量和增量,加强互联互通,加快构建国家水网主骨架和大动脉,为全面建设社会主义现代化国家提供有力的水安全保障。”

(二) 省级层面的定位及要求

南水北调工程在河南省重大基础建设里属于国之重器、国之大者,是河南推进中国式现代化、实现高质量发展的重要水资源支撑。河南省委、省政府站在对党、对人民、对历史负责的高度,坚持“政绩融在清水里,丰碑刻在青山上”的执政理念,坚守南水北调“一池清水入库、一泓清水北送”的政治责任,划定3054.43平方公里作为水源保护区,其中一级保护区203.17平方公里,二级保护区2851.26平方公里。水源地保护范围内的3市6县关停并转污染企业801家,拒建200多个存在水质污染隐患的企业项目,治理水土流失面积2126平方公里,流转下岗职工27147人,减收增支70多亿元。

四、可持续发展视角下南水北调配套工程存在的提升空间

一是对标国家2021年颁布印发的《中华人民

共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》、水利部2021年印发的《“十四五”智慧水利建设规划》及2023年印发的《关于推进水利工程标准化管理的指导意见》,现有的规范化、标准化、智能化运行管理方式和标准化体系存在质量标准不够高、操作规程不完善、评价细则不具体等不足。二是虽然实现了远程智能控制,但是在智慧化巡检、智慧化调度、智慧化工程结构及设备性能安全预演预警等方面仍需加强。三是横向对比北京市城区供水南水北调水占七成以上、天津市主城区供水基本为南水北调水的现状,河南省因沿线部分受水城市经济社会发展的人口增长规模不及预期,分配水量指标尚未能全部落地,供水空间需进一步扩大。

五、后续高质量发展的思考与对策

在理清南水北调工程现状、定位要求及可持续发展提升空间后,后续高质量发展总的思路与对策是:用科学化、标准化、智慧化管理方式高质量高水平管好用好已建成实体工程,通过实现更长工程使用寿命、更好工程运行状态,发挥更大社会、生态、经济效益;用高标准高技术规划建设新的供水工程,紧盯“引江补汉”新增的南水北调中线20亿立方米调水指标,坚守南水北调公益性基本特征,西提东送,让更多的南水北调优质水源落地,服务中国式现代化建设河南进程。

(一) 用科学化、标准化、智慧化管理为已建工程高质量运行护航筑基

1.以数字孪生南水北调建设向科学化、智慧化转变

学深吃透数字中国建设整体布局规划、国家信息化发展战略纲要、“十四五”数字经济发展规划、“十四五”智慧水利建设规划等,掌握政策、把握方向。摸清家底现状、切中需求要害、适当超前谋划,统筹资源编制数字孪生南水北调配套工程建设顶层规划。聚焦“三个安全”,实

施清单管理、挂图作战、节点推进。以已建成的自动控制和调度等8大系统为基础，以工程建设阶段预埋的安全监测设备为根本，以确保工程设施安全为目标，利用感知智能、集成数据、AI超算等技术，对工程设施全生命周期安全护航；通过数字孪生的超强算力，精准推演全省39个已供水口门水量变化对总干渠水面影响，进而推送各个水厂不同时段可供水量数据区间，为全省水量精准调度提供决策依据；通过数字孪生南水北调研发推广，为全省39个供水口门前池和25座提水泵站前池安装去淤止淤专用设备，解决前池因长时间积淤富氧对供水水体的二次污染问题，确保水质安全。

2.以标准化管理创建提升管理质量和水平

将标准化管理创建融入数字孪生南水北调建设全过程。把数字孪生南水北调配套工程建设作为标准化建设管理示范的应用实践，全过程执行现实需求、项目调研、顶层设计、项目立项、责任体系、管理标准、奖惩办法等标准化。按照可复制、可借鉴、可推广目标，在进行数字孪生南水北调建设时，成立标准化管理创建专项攻关领导小组，专业攻坚团队实操，业务职能部门配合，在已有责任体系、管理制度、质量标准、操作规程、奖惩办法标准化体系下，逐项检视补充、完善提升，并高度融合运管一线实操，构建起具有一定行业领先水平的标准化管理体系。

（二）西提东送、适当超前规划南水北调水网

1.南水北调水网

南水北调优质水资源是战略资源，遵循河南水利供水“一张网”原则，统筹全省水资源分布和利用，西提东送、覆盖全省、适当超前，规划“系统完备、安全可靠、集约高效、绿色智能、循环通畅、调控有序”的河南南水北调供水网络。充分消纳南水北调中线工程已分配存量，超前规划“引江补汉”新增20亿立方米调水指标中可分配给河南的水量指标，“一张蓝图”全覆盖，实现大供水格局，提升全省城乡居民饮用

水安全系数，满足人民群众日益增长的美好生活需要。

2.互联互通、深度融入河南现代水网

基于河南省水资源的统筹调配能力、供水保障能力、战略储备能力等综合指标，规划南水北调供水网络深度融入河南“八横六纵、四域贯通”现代水网，充分发挥南水北调水源的可靠性、稳定性、质优性优势，构建互联互通的河南现代化水网体系。

（三）谋划建设一批补网强链工程

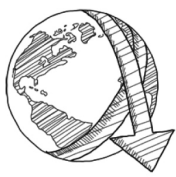
在“一张蓝图”框架下积极谋划一批补网强链供水工程，成熟一个、建设一个、通水一个，早日让分配给河南的余量指标水量落地。以南水北调中线“引江补汉”新增20亿立方米建成通水为节点，坚持南水北调公益性基本特性，积极谋划、分步建设一批惠及偏远地区的供水工程，让更多的河南人民饮用上南水北调水。基于供水安全、严重干旱来水减少等极端情况考虑，结合河南区位优势，规划建设几座抽水蓄能工程，正常年份为电力行业消峰填谷，防止特殊干旱年份丹江口水库水源不足。基于水网安全、地方水厂没有调蓄功能的突出矛盾，谋划几座供水调蓄工程，防止突发状况下水厂断供。

（四）创新体制机制

一是创新运行管理体制机制，全省南水北调配套工程运行维护实行垂直管理，在现有人员基础上选拔组建一支专业化的运行维护管理队伍，切实提高配套工程运行维护的科学化、标准化、智能化水平。二是创新投资建设体制机制，针对一些偏远地区建设运行供水工程成本偏高、当地经济发展落后的问题，争取国家投资或创新投资，由南水北调运行管理机构统一管理、自行调节投资建设，满足偏远地区人民提高饮水质量的迫切需求，达到同饮南水北调水目标。

（作者单位：河南省南水北调运行保障中心）

责任编辑 石艳艳



一线传真

认真学习中央编委第一次会议精神 矢志不渝沿着正确方向坚定前进

编者按：2023年12月16日出版的第24期《求是》杂志发表了习近平总书记《在二十届中央机构编制委员会第一次会议上的讲话》。讲话稿一经刊发，全省各级党委编办立即掀起了学习贯彻习近平总书记重要讲话的热潮。本刊选发部分市县学习情况。

三门峡市委编办：采取多种形式组织党员干部深入学习习近平总书记重要讲话精神，推动机构编制工作高质量发展。

一、坚定正确政治方向。把学习贯彻习近平总书记在二十届中央机构编制委员会第一次会议上的重要讲话作为当前和今后一个时期的首要政治任务，先后在市委常委会、编委会上进行专题学习并研究部署具体贯彻落实意见；采取集中学习、专题讨论、座谈交流等形式组织干部职工学习讲话精神；开展编办主任讲党课、机构编制大讲堂等活动，加强学习交流，促进思想碰撞，做到以学促干。

二、加强干部队伍专业化建设。深刻领会和落实习近平总书记对机构编制部门自身建设的重要要求，围绕政治强、业务精、作风优的高素质专业化机构编制干部队伍建设的目标要求，不断加强政治机关建设，认真抓好主题教育，强化党的创新理论武装，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，自觉做坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的排头兵；加强专业能力建设，弘扬“安专迷”精神，大兴调查研究之风，培养引导干部努力成为本职工作的“政策通”“活字典”“一口清”；加强作风建设，保持和发扬严和实的作风，坚持求真务实、真抓实干，谋实招、求实效，自觉反对形式主义、官僚主义，永葆清廉本色。

三、强化学以致用。将学习贯彻习近平总书记讲话精神与当前重点工作相结合，做到“五个聚焦”。一是聚焦事业单位重塑性改革“后半篇文章”，全面激发事业单位创新活力；二是聚焦

基层管理体制机制改革，持续巩固深化乡镇管理体制机制改革成果，加快实现基层治理能力和治理体系现代化；三是聚焦重要领域和关键环节体制机制改革，健全优化协同高效的职能体系；四是聚焦优化机构编制资源配置，服务保障全市经济社会发展大局；五是聚焦科学规范从严管理，持续提升机构编制管理水平。

信阳市委编办：信阳市委编办把习近平总书记中央编委第一次会议上的重要讲话精神作为机构编制工作高质量发展的前进方向，齐心协力推动新时代机构编制工作高质量发展。

一、认真学习领会和落实习近平总书记关于机构编制工作的新部署新要求。深刻领会和落实“八个必须坚持”的重要原则。“八个必须坚持”，是党的十八大以来机构编制工作必须长期坚持的重要原则，要把它贯彻落实到机构职能体系建设、机构改革、机构编制资源配置等各项工作中。深刻领会和落实做好新时代机构编制工作“三个方面重要要求”。这“三个方面重要要求”是推进新时代机构编制工作高质量发展的总遵循。只有坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法，真正用以武装头脑、指导实践、推动工作，才能确保机构编制工作始终沿着正确方向前进。深刻领会和落实新时代机构编制工作“四个方面重要部署”。信阳市委编办坚持运用系统思维和系统方法把“四个方面重要部署”分析透彻，着力研究整体与部分、内部与外部之间的相互联系和作用，推动各方面制度更加科学、更加完善，实现有效治理国家和社会。

二、聚焦总书记讲话精神扎实有效抓好机构编制重点工作。结合全省机构改革推进会精神，全市机构编制各项重点工作要统筹兼顾、整体推进，确保完成各项工作任务。一是全力以赴抓好市县机构改革。把中央和省委的改革精神吃透，将信阳市的改革情况摸清，结合实际，细化工作思路和举措，不折不扣地把中央和省委决策部署

落到实处。二是持续做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”。做好“后半篇文章”，做好收尾工作，开展回头看，看是否还有改革方案没有落实的情况，看还有多少领导班子没有配备到位的情况，看整合后的机构人员编制管理是否规范等。三是纵深推进县域放权赋能改革。根据前两批下放权限运行情况，发现问题和堵点认真研究解决，确保放得下、接得住、用得好、见实效。再梳理一批涉及土地使用、项目建设、企业服务等使用频率高、符合下放条件的权限，下放开发区。四是扎实推进基层体制机制改革。做好乡镇改革“后半篇文章”，按照职责准入制度，平安建设办公室、执法大队标准化建设，检查不合格的，调整机构规格。统筹抓好街道管理体制机制改革，与党政机构改革统筹推进。

三、着力打造高素质专业化机构编制干部队伍。一是加强政治机关建设。认真抓好主题教育，自觉做坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的排头兵，做习近平新时代中国特色社会主义思想的坚定信仰者、忠实实践者。二是加强领导班子建设。注重抓好思想政治建设，围绕干事创业的标准选好用好干部，不断提高领导班子和领导干部理论素养、政策水平、政治能力、思维能力、实践能力。三是加强干部作风建设。充分发挥机构编制的前置把关作用，确保机构编制事项严格禁止条条干预，坚决查处机构编制违纪违规行为，严守“底线”，勿触“红线”。

博爱县委编办：坚持把学习贯彻习近平总书记关于做好机构编制工作的最新要求作为重大政治任务，力学笃行，锚定航向，奋力推动二十届中央编委第一次会议精神在博爱落地生根。

一、提升政治站位，把准机构编制工作方向。坚决落实党中央对机构编制工作集中统一领导的政治要求，坚持不懈从领导体制、机构职责、运行机制等方面把加强党的全面领导落实到各领域各环节，找准机构编制工作发力点和结合点，把握好当前县域工作重心，聚焦关键重点发力，带动机构编制工作再上新台阶。

二、围绕服务重点，优化机构编制资源配置。以落实“四个方面重要部署”为抓手，紧紧围绕解决制约构建新发展格局、推动高质量发展的卡点、瓶颈和短板、弱项，围绕服务保障国家重大战略和重点工作，树立基层导向，坚持以民为本，强化刚性约束，优化编制资源结构，把有限的机构编制资源精准投放到关系民生福祉、强基固本的薄弱环节。

三、聚焦目标任务，积极稳妥推进机构改革。始终坚持严谨细致、稳妥审慎，扎实推进党中央决策部署和省委、市委、县委工作安排落地生根，统筹党政机构改革、深化街道管理体制机制改革和综合行政执法体制改革，同时做好深化乡镇管理体制机制改革和事业单位重塑性改革两个“后半篇文章”，持续巩固改革成果，为博爱县域高质量发展提供体制机制保障。

四、强化自身建设，锻造过硬机构编制队伍。全方位锤炼提升党员干部能力素质，强化党员干部政治意识，全面提升党员干部的政治判断力、政治领悟力、政治执行力，在服务大局中扛起政治担当，在务实高效中展现政治作为，以“业务大学习、岗位大练兵、能力大提升”活动为抓手，切实提升履职尽责能力，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。

鹤壁市委编办多措并举 全面提升机构编制实名制管理水平

为充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用，鹤壁市委编办围绕加强实名制管理工作，创新理念、大胆实践，切实提高实名制管理水平。

一、建立健全工作机制。一是实行业务归口管理。自2017年起，机构编制调整、用编审核、入编办理、人员转隶、机构编制统计、对外提供机构编制数据等全部由市委编办数据中心负责，

真正实现了“一门受理、一口对外”。二是建立部门联动机制。发挥归口组织部管理优势，主动加强与组织、人社、财政等部门沟通联系，组织人社部门在领导干部调整、科级干部配备、人员调动后均在第一时间告知市委编办数据中心，切实做到了实时更新。

二、严格审核，确保数据真实准确。一是确保机构数据真实准确。明确数据库各项信息录入标准，严格审核机构设置、编制、领导职数等数据，依据“三定”规定和机构编制文件录入机构信息。二是确保人员信息真实准确。机构编制实名制所有数据均采用公务员录用审批表、事业单位公开招聘备案表、干部专审表、工资审批表等经组织人社部门认定的人员信息录入。三是及时变更数据库信息。凡单位机构编制信息、人员信息如出生日期、职务职级等发生变动的，即时办理。每年年报前均对所有信息进行统一全面核准。

三、规范程序，严把进人“入口”。一是强化用编审核。出台《鹤壁市机关事业单位人员补充及交流办法》，机关事业单位在补充、交流人员时，均需先到市委编办数据中心进行用编审核。严格执行各项机构编制政策，满编单位不予进人，缺编单位严控进人，同时考虑预用编和领导班子配备等因素，提出意见，报室务会研究确定后开具“机构编制审核通知单”。二是及时办理入编手续。要求各单位公务员招录(遴选)、事业单位招聘(高层次人才引进)、调入、政策性安置等增加人员的在3个工作日内到市委编办数据中心办理“入编通知单”，及时把住人员“入口”，强化了机构编制刚性约束。

四、定期提醒，畅通人员“出口”。一是定期发布通知。每周在工作群中通知各单位有辞职、辞退、开除的及时办理减员手续。二是建立预退休人员台账。每月初筛选到龄退休人员并发布至工作群，要求退休手续办理完毕后立即至数据中心办理减员手续，办完一个销号一个。三是主动加强与市纪委监委联络机制。市纪委监委在机关事业单位在职人员受到开除、撤职等处分后

直接将文件抄送市委编办数据中心，做到了即时减员，一月一清，畅通了人员“出口”。

五、加强督导，提高县区管理水平。一是专门下发通知并跟踪督导，各县区均实现了机构编制实名制业务“一门受理、一口对外”。二是开展常态化检查。采取数据抽查校验、定期核查等方式，检查县区数据质量，推动问题整改。三是加大培训力度。通过定期举办培训班、到市里跟班学习等形式，补齐工作短板，提高工作人员能力和数据管理水平。

商丘市委编办“三举措” 为基层赋能减负 持续推动主题教育走深走实

商丘市委编办深入贯彻落实党中央关于减轻基层负担的决策部署和习近平总书记关于基层治理重要指示批示精神，进一步突出重点、对症下药、靶向治疗，以务实有效的举措破解各类矛盾和问题，切实为基层发展赋能减负，持续推动主题教育走深走实、见行见效。

一、明确职责，构筑属地管理“防火墙”。深化乡镇管理体制机制改革后，市委编办通过实地调研、研判会商，指导县(市、区)制定了《县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，主要涵盖自然资源、生态环境、城乡建设、应急管理、农业农村、市场监管等六大领域，对县乡两级共同承担的职责任务进行逐一明确，作为县直部门和乡镇履职、监管、问责的重要依据，防止部门向基层乱派任务、乱压责任，防止“甩锅”基层，在厘清责任、分清主体、划清界限的同时做到为基层赋能减负。

二、督导调研，落实基层减负“硬指标”。主题教育活动开展以来，市委编办联合市司法、行政审批和政务信息管理部门，深入全市各县(市、区)开展乡镇管理体制机制改革工作“回头

看”，同时，做好深化街道管理体制机制改革前期调研，督促指导县（市、区）全面落实为基层减负各项工作要求。为掌握一手资料，制定印发了《关于开展基层权责外事项排查整改工作的通知》，对乡镇（街道）承担的权责外工作事项进行摸底排查，全面了解县乡履责实际。根据乡镇（街道）“三定”规定、《乡镇职责清单》《县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，对基层权责外工作事项进行认真梳理研究，并就有关事项与县（市、区）部门和乡镇（街道）沟通对接，及时解决存在的矛盾和问题。

三、提前谋划，打好赋能减负“组合拳”。市委编办紧密结合即将开展的党政机构改革、综合行政执法改革、深化街道管理体制机制改革等工作，持续深入开展调查研究，充分了解掌握基层面临的困难问题和对于改革的意见建议，根据上级改革精神指导县（市、区）全面梳理基本信息、模拟制定改革方案，为下一步科学制定各部门、各街道“三定”规定，建立《街道职责清单》，规范“属地管理”，进一步厘清县街职责权限，打牢制度基础。同时，认真学习借鉴先进地市关于建立健全县乡“属地管理”配套制度机制的工作经验，深化基层管理体制机制改革，进一步规范“属地管理”事项，划清县乡履职边界，以制度保障基层权益，切实把主题教育成果转化为推动基层治理体系和治理能力现代化建设的强大动力。

驻马店市委编办“三抓三保” 扎实做好行政执法体制改革准备工作

行政执法体制改革是此次党政机构改革的重难点，为稳妥有序推进新一轮改革工作，驻马店市委编办充分发挥积极性和主动性，紧密结合工作实际，坚持未雨绸缪、有的放矢，做好前期各项准备工作，夯实改革基础。

一、抓好理论学习，确保“方向明”。深入

学习贯彻党的二十大、党的二十届二中全会、二十届中央编委会第一次会议有关行政执法体制改革的重要内容和中央、省委有关行政执法体制改革的指示要求，充分认识新一轮机构改革重大意义，明确改革目标任务。召开室务会、县区委编办主任会等专题会议，以集中学习、专题辅导、座谈交流等方式，准确把握政策规定、改革重点。积极对接上级机构编制部门，主动全面掌握改革相关信息，做到政策理解不跑偏、政策执行不打折、改革创新不走样。

二、抓细调查研究，确保“底数清”。坚持提早着手、开展基础调研，抽调业务骨干组成中心城区和县级两个调研小组，按照“减少层次、整合队伍、提高效率”的原则，分执法层级进行调研。深入60余个执法机构，通过查看资料、实地走访、座谈交流等形式，充分沟通并听取涉改单位及相关人员意见建议，全面了解市县两级涉改单位总体运行情况、人员现状、执法事项、执法职能发展趋势、案件数量等，并要求涉改单位主管部门研究报送改革建议；通过跟班作业，摸清同一执法领域市县两级执法机构实际工作量，跨区域执法和全市范围内重大复杂案件办理情况等，形成调研报告，为改革提供决策参考。同时，依托机构编制实名制管理平台，对涉及改革的机构、编制、人员进行全面梳理，厘清执法队伍情况，摸清“改革底数”，为科学制定方案、顺利推进全市行政执法改革打好坚实基础。

三、抓实谋划布局，确保“思路畅”。紧扣中央和省、市委部署，结合调研情况，以“研以致用”为目的认真做好基础性、前瞻性研究，采取“一队一议、一队多策”的方式对涉改执法队伍撤并整合、职责编制划转、人员分流等情况进行初步测算，深入分析改革过程中可能面临的难点、风险点，提前商讨谋划对策，研究提出符合政策导向、体现群众意愿且风险较低的改革初步意见，做到心中有数、手中有策、行动有方，为行政执法体制改革稳妥有序推进打下坚实基础。

责任编辑 华 夏



珍稀菌产业园

马川新村在打造美丽乡村的同时，更注重发展特色种植产业。2020年以来，该县投资730万元在马川新村建设了以“农业智慧方舱”为主导的移民后扶产业园，流转土地1000多亩，共建智慧方舱14座28组、高标准日光温室52座，完善了配套设施，先后引进弘亚菌业、源泉农业等4家现代化龙头企业，发展珍稀食用菌。目前园区种植羊肚菌、鸡油菌、赤松茸等六个食用菌品种，实现了“四季有菇”。特色食用菌产业不仅解决了马川移民村所有贫困户的脱贫问题，还为马川新村及附近群众提供了800多个劳动就业岗位，每个岗位年收入3万多元，村集体年收益可达40余万元。目前，园区已创建为3A级旅游景区。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



珍稀菌种植大棚上的标语



父城菌业



珍稀菌种植大棚



珍稀菌产品展厅



大棚内珍稀菌种植



珍稀菌知识课堂



许昌鹿鸣湖体育公园 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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