

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- ◎ 数字政务高效协同发展存在的问题及对策思考
- ◎ 中国式现代化视域下有为政府：理论逻辑和实践路径
- ◎ 我国政府信息腐败治理的现实困境与破解路径
- ◎ 公益集市：社区治理共同体建构的创新实践

2024 04

总第112期

花洲书院大门

沿渠文化风景线

花洲书院

花洲书院位于河南省邓州市，始建于宋代庆历年间。北宋著名政治家、军事家、文学家、教育家、思想家范仲淹任邓州知州期间创建了书院内讲学堂——春风堂、藏书楼、斋舍，并在书院东侧创建百花洲，重修览秀亭，构筑春风阁。花洲书院因百花洲而得名。范仲淹在这里写下的《岳阳楼记》，成为千古名篇。

2002年，邓州市委、市政府多方筹措资金1400余万元，历时3年，对花洲书院进行全面修复。重修后的花洲书院，占地126亩，有各类仿古建筑66座，建筑面积达4000平方米，书院内处处充满了厚重的历史文化气息。2013年，对花洲书院再次进行修建，使花洲书院形成完美一体的中国典型书院园林。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



花洲书院内范仲淹雕像



春风堂



大成殿



花洲大讲堂



万卷阁



文会堂



楚长城大关口遗址



楚长城文物保护标识

沿渠文化风景线

方城县楚长城：天下第一古长城



天下第一古长城碑亭



重修楚长城碑记

方城县楚长城自方城、南召、鲁山三县交界的晒衣山开始，沿着伏牛山脊自西北向东南蜿蜒而行，在方城北部跨越5个乡镇。人工土筑的楚长城遗存现有30多段，总长39公里，海拔多在400米以下。独树镇大关口楚长城遗址，是史料记载较多的一处。这个遗址呈东西走向，多用土筑，残高1.5~3米，顶宽1.5米，底宽10米。南北城垣同东西两侧山峰构成一道难以逾越的屏障。

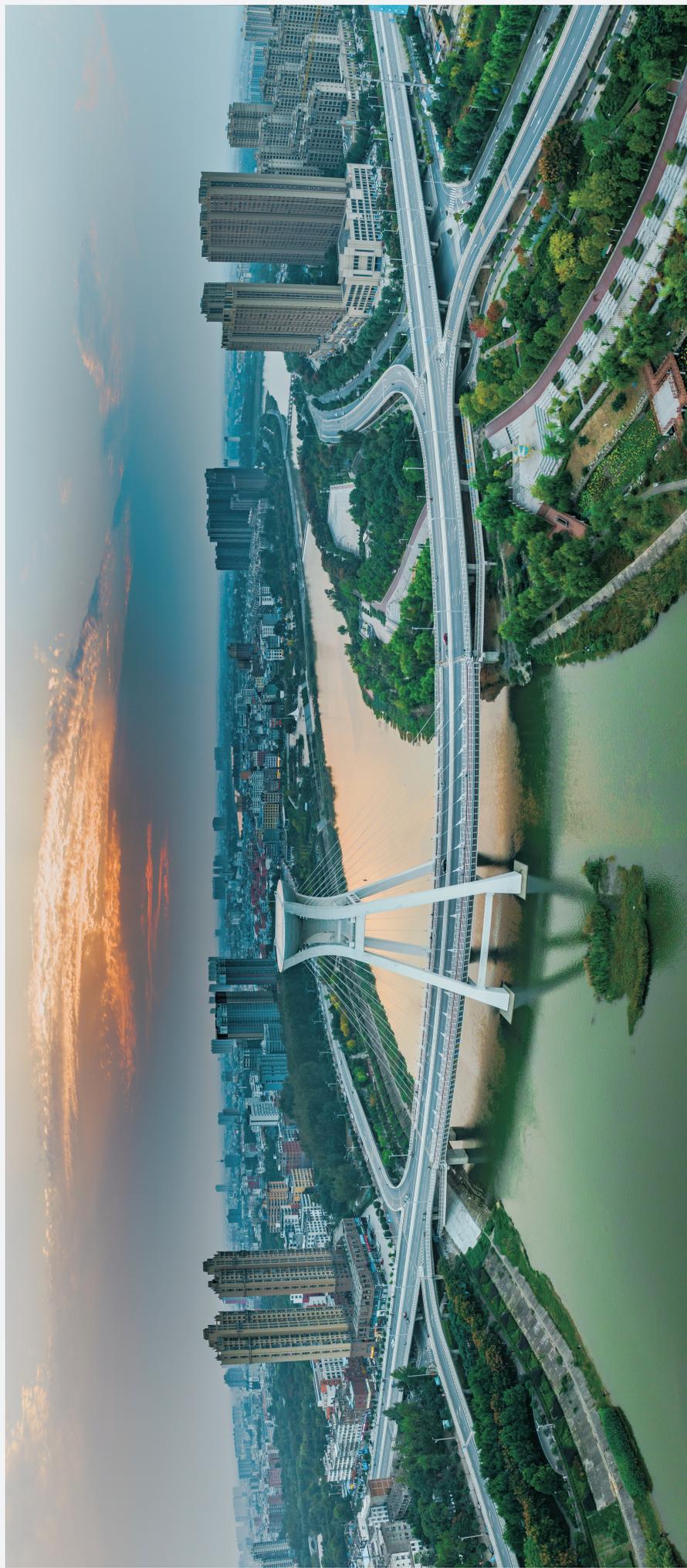
2011年元旦，中国长城学会名誉会长罗哲文为方城县楚长城挥毫题词：河南方城楚长城——天下第一古长城，并即兴赋诗赞叹：

闻说方城现楚垣，
遥看北塞望南天。
千年疑案今终断，
爱我长城不朽篇。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



楚长城修在两山夹时间



邓州湍河穰城大桥 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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

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4月25日
中国标准连续出版物号： $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/D}$
发行范围：国内外公开发行人
国内总发行：新乡报刊发行局
国内邮发代号：36-137
户名：《行政科学论坛》编辑部
开户行：中国银行新乡国贸支行
账号：259824996598
广告经营许可证号：4107004000023
定价：15.00元

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾问：夏书章 黄文平 王文超
马新华 杨宏志 胡战坤
王付林

主任：吕娜 孙功奇 尹新明

副主任：孔令晨 宋伟

委员：(按姓氏笔画排序)

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

目录 Contents

2024年/第11卷/第4期/总第112期/2024年4月25日出版

◇ 数字时代

数字政务高效协同发展存在的问题及对策思考 / 丁声一 朱虹 陶昀 / 4

加强机构编制实名制数据管理和统计分析的探索与实践 / 鹤壁市委编办课题组 / 8

关于加强实名制数据库管理的思考及对策 / 濮阳市委编办课题组 / 13

◇ 事业单位改革

持续深化事业单位重塑性改革的探索与实践 / 信阳市委编办课题组 / 19

以“五维并联”量化核编 探索事业单位管理新模式 / 张杰 / 25

◇ 政府管理

中国式现代化视域下有为政府:理论逻辑和实践路径 / 鹿海洋 / 28

我国政府信息腐败治理的现实困境与破解路径 / 梁宇 / 35

◇ 社会治理

公益集市:社区治理共同体建构的创新实践

——基于上海市南桥镇光明村的调查分析 / 陈晓维 曾莉 项丹 / 43

我国公法领域“授权”概念的辨析、重构与统合 / 孙宇航 / 50

新型城镇化进程中城乡社区协商治理的理论与实践

——以河南省为例 / 谭娅 / 59

◇ 理论视点

“五史”教育的思想政治教育功能及路径优化 / 张继杰 刘帅举 / 65

全人类共同价值国际传播的四维审视 / 李 翔 黄成扬 / 71

◇ 一线传真

河南省积极推进机构改革工作 等四则 / 77

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 谢建文

数字政务高效协同发展存在的问题 及对策思考

丁声一 朱虹 陶昀

2023年2月，中共中央、国务院印发了《数字中国建设整体布局规划》，明确提出“发展高效协同的数字政务”，为进一步推进数字政府建设指明了方向。发展高效协同的数字政务是把握新一轮科技革命和产业变革机遇的必然要求，对于强化服务供给、优化营商环境、推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重大而深远的意义。作为先行探索数字政府建设的政务服务部门，国家信息中心不断运用数字技术推进政务协同和治理模式创新，推出了“一站式服务”“一网通办”“跨省通办”等广受欢迎的服务模式，用“数据跑”替代了“群众跑”，为群众带来实实在在的便利。

一、聚焦四方面，面向企业群众提供协同高效的政务服务

（一）聚焦“一次办好”，推动事项流程协同整合

一是建设全国一体化政务服务平台，推进“一网通办”。通过提升统一身份认证、电子证照等公共支撑能力，有效推动数据高效共享和跨区域通办，国家发展改革委、各地方政务服务部门与平台系统对接，方便企业依托统一入口申报事项。目前，依托该平台，全国96.68%的企业办税缴费事项实现“非接触式”办理，户籍证明等200多项群众经常办理事项实现跨省通办，

90%以上的政务服务实现网上可办，惠民便民覆盖面广。二是相适应的管理体制逐步健全。目前31个省(区、市)中已有29个成立了厅局级的政务服务或数据管理机构，重点城市数据管理机构覆盖率达96.9%；已有75%的省份发布数字政府战略规划，包含推进“一网通办”，线上线下一体化等内容，并且按照标准化要求，各部门各地方推进服务事项清单、办事指南等标准化，为开展协同服务提供制度保障。三是深化协同实现“一件事一次办”。按照国务院有关要求，各地围绕个人从出生到身后，以及企业从开办到注销全生命周期的重要阶段，通过推进“一件事一次办”倒逼业务流程再造，服务规范化、便利化水平明显提高。比如，浙江省、上海市、云南省等梳理“一次办”表单、材料，达到“最优颗粒度”，形成全省(区、市)统一办事指南，推进同一事项无差别受理。过去五年，上海累计新设各类所有制企业225.1万户，比上个五年增长52.7%。

（二）聚焦“智能办理”，强化治理效能协同贯通

一是优化营商环境。企业办事以及投资项目前期工作好坏将会直接影响投资成本以及外来投资者对国家地区的选择。近些年，各地方各部门着力简化审批和注册流程，采取线上线下相结合的方式，推动营商环境优化。比如，通过图像、文档智能识别匹配等技术，基于协同审批管

理平台数据基础，推出“秒批秒办”清单，实现了全程自动核验，办理时限压缩至平均1分钟以内。营商环境最佳口碑城市——深圳已实现350余项“秒批”事项，其中，“企业投资备案秒报秒批一体化”改革服务项目总投资额超千亿元。二是为第三方使用公共数据提供服务。由于小微企业自身的特点，信贷机构和小微企业之间的信息不对称成为制约企业发展的关键因素。部分地方通过依法归集、共享政务服务涉企信用等数据，商业银行调用接口进行评估，为一部分中小微企业提供了获得信贷的机会。

（三）聚焦“在线问政”，探索咨询答复协同联动

建设政务咨询平台作为坚持以人民为中心的实践进展之一，成为企业群众表达观点、反映问

题，政府在政策实施中获得反馈建议的重要方式。一是中国政府网早在2016年就开通了“我向总理说句话”互动交流栏目，由各部门根据职责对留言进行协同办理。二是各级政府部门开通综合咨询窗口、“政策咨询服务”工作台等多种咨询方式，对于企业和群众提出的属于职责范围内的咨询事项，依据知识库即时答复，对于属于职责范围之外的咨询事项，进行精准的指引。三是对于需跨地域、跨层级协同办理的事项，也有一些实践探索。比如，京津冀三地推动企业群众咨询区域内互转互通，三地形成跨省工单派发机制，并搭建转送平台，根据职责转由业务属地负责处理并反馈。同时，加大沟通协调力度，推动受理标准的细化，实现工单互转流程可见、结果共享(见图1)。

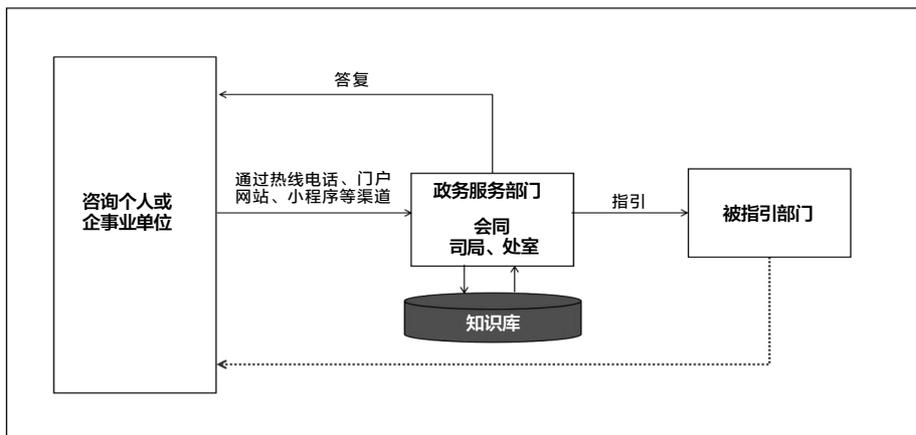


图1 各地方各部门普遍应用的咨询服务协同流程

（四）聚焦“互联网+监管”，实现数据汇聚协同监管

在国家层面，国办电子政务办会同有关方面全力推进“互联网+监管”系统建设工作，取得积极成效。初步构建了在线监管工作标准化规范化体系，建立了在线监管大数据汇聚治理机制，基本形成了在线监管业务协同服务能力。各地方各部门落实工作要求，推进“互联网+监管”，在政务服务中嵌入对企业的监管。比如，浙江在全国最早启动“互联网+监管”平台的建设，建设了全省统一的执法监管数据中心，汇聚各地各部门主体登记、行政许可、信用红黑名单等数

据，总计6.06亿条监管业务数据，实时上传至国家“互联网+监管”系统，实现数据“一网归集”“一网共享”；部分地方和部门推动以信用为基础的新型监管机制建设，在审批过程中与企业信用分级分类管理结合，深入开展守信联合激励和失信联合奖惩活动，有效维护了公平竞争、降低了市场交易成本。

二、制约政务服务实现协同高效的主要问题

（一）审批办理协同体系尚未健全

一是需二次填报情况时有发生。部分申报事

项存在多系统流转、管理的情形，且缺少协同机制。比如一些企业在申报某行政审批事项时，由于窗口服务平台和纵向垂管系统不互通，申报企业同一信息二次录入。二是国务院部门电子签章体系尚未健全，缺少相关法律法规，影响了审批办理的便捷性。当前绝大多数国务院部门的电子签章还未全面应用，而一些审批事项的前置要件跨部门流转验证需求突出，目前仍需申报单位汇总报送纸质要件。

(二) 政务咨询协同机制还不够完善

一是网上咨询平台入口渠道缺乏统筹。比如，就“政策咨询”来说，各部门负责事项入口分布在各级门户网站、网上大厅和APP等渠道，多渠道给办事企业带来了“门难找”的困境。二是政务咨询协同办理机制未建立。一些企业咨询的问题往往涉及多个部门，每个部门在自建平台上根据自建知识库进行答复，就有可能存在答复相斥的情况，导致服务满意度降低。根据调查，由于咨询服务协同程度不足导致差评的情形屡见不鲜。以X部门为例，分析1500余条咨询反馈信息，其中，被指引部门不认同、互相推与未提供指引部门的准确名称和联系方式的各占比36%；咨询不能转办、联办，很不方便的占比21%；不同地方部门间口径相斥的占比7%(见图2)。

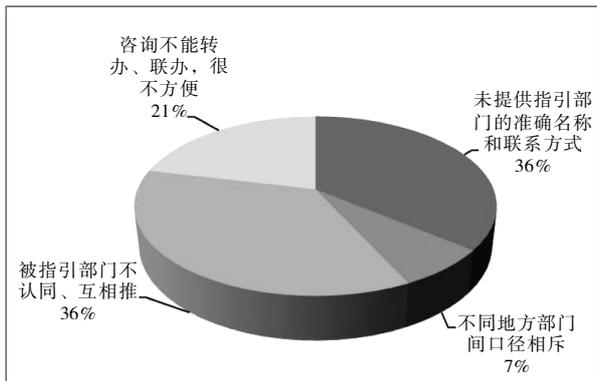


图2 X部门1500条咨询反馈信息情况统计

(三) 政务数据协同利用不充分

一是数据共享流程不够明确。由于当前数据建设规划和管理职责权限存在较大差异，比如有的地方专门设立数据管理部门，有的将数据管

理职责纳入大数据或政务服务部门，给数据共享领域“上位法”的出台带来客观困难，从而导致政务数据采集、共享、使用流程不明确，以及部门间共享数据的刚性约束不足。二是数据共享程度不够深。不同部门间的业务数据虽然经过集约化、上云支撑，但由于部门间权责管理关系不顺，省际跨部门协同很难得到数据支持，部门间通过共享获取规范化电子材料的比率不高。根据调查，“跨省通办”中超过50%的企业群众表示，有过反复提交证明材料的经历。三是数据协同不够及时。比如有些企业在办理营业执照时，相关数据不能即时从地方系统推送至国家市场监督管理总局平台，导致企业在地方政务服务网站注册后，需要等待几天才能完成认证。

(四) 新技术在政务服务领域应用不足

一是新技术在政务服务领域的应用尚不充分。信息技术变革日新月异，一些大数据、人工智能等前沿技术未在政务服务中得到应用，未发挥出数据分析利用、辅助科学决策等作用。如，一些对于某项政策的具体条目的咨询问题，对日后政策的完善具有重要参考价值，而由于当前大多数咨询平台尚未应用大数据处理技术、智能化处理系统等，缺少对于这类咨询问题的分析路径，辅助科学决策的价值尚待挖掘。二是政务服务技术人员能力需提高。大多数政务服务平台的建设由技术人员负责方案撰写、建设实施，新时代对于政务服务技术人员提出了新的要求，人员信息化、数字化技能素养亟待提升。

(五) 信息系统保护难度和安全风险较大

政务服务协同数据呈现跨部门跨层级汇聚的特点，同时也带来新的安全风险。一是保护能力不足风险。政务服务协同数据来自不同地域、不同部门，相应的数据分级分类标准、数据管理和保护机制及风险防范意识存在差异，防范网络攻击的难度大，容易被攻击者抓住单个薄弱点突破整体系统。二是存在被恶意破坏风险。当一个平台政务数据被恶意篡改、删除时，会导致关联数

据平台无法提供服务，造成相关系统失序。三是存在泄露盗取风险。数据共享使得政务数据从有限的安全域向不确定的空间延伸，增大了泄露风险。例如，部分办事企业群众反映，在办理跨区域事项后，2天内就会收到中介电话询问是否需要代办跑腿，并对其办理时间和具体事项了解得非常精准。四是存在被滥用风险。随着政务平台数据汇聚，不法分子有可能通过数据归纳、总结、推理、关联等，寻找数据集间的关系，从而窥视到国家秘密和商业秘密。

三、对策建议

（一）完善电子签章体系建设，推动行政审批事项办理线上线下深度融合

一是健全部门电子签章使用的相关法律规范，建立电子签章应用协同推进机制，加快各部门的申请和使用进程，同时推进企业电子签章的应用推广，实现更多事项“一网通办”、并联审批；完善电子证照发证用证清单动态管理体系，建立健全跨层级签章和跨地区核验配套管理体系，更好支撑企业群众“免证办”“免提交”等应用。二是从高频事项入手，进一步加强各部门垂直系统与政务服务平台业务联动机制，实现业务协同和数据共享。

（二）建立机制打通壁垒，实现政务咨询协同联动办理

一是依托“全国一体化政务服务平台”，推动各地归集整合形成“涉企办事咨询”线上专区，对辖区内各部门的咨询渠道进行归集整合，提供统一入口。二是推动基础好的地方和部门先行试点，明确政务咨询跨层级、跨部门协同办理流程、转办机制；利用系统对接、升级的方式，实现咨询转办、联办和协商，形成服务闭环。

（三）完善政务数据共享机制，提升企业办事便利化水平

一是研究出台推动政务数据共享、政务数据

库建设等相关法规规范，明确数据提供、使用部门的权责义务，规范采集、共享、使用等流程，整合形成经济运行、公共服务、人口发展等专题数据库。二是促进各部门、各地方数据共享平台建设标准化。参照浙江等地在数据共享和系统平台建设方面的经验，研究形成相关标准，减少跨部门、跨层级数据互联互通中的技术障碍，帮助后发地区及时接入。三是强化纵横交互联动。将更多高频涉企服务事项接入全国平台，推动服务数据跨区域、跨层级共享，信息自动关联；推动各地区在事项清单材料、协议等方面的联动互认。

（四）加强新技术应用和数字素养提升，更好提供决策支撑

一是强化大数据技术创新运用。挖掘数据支撑决策的应用场景，建立政务咨询数据分级分类的方法和标准，完善部门联动办理机制，对数据进行深度分析从而为规划、决策等提供基础信息支撑。二是依托数字素养与技能发展培育体系，创新政务服务人才引进、培养和职称评选机制，持续提升数字思维、数字技能和数字素养。

（五）明确数据使用权限和安全规则，解除数据利用后顾之忧

一是形成全国性的政务数据管理规范，指导制定政务数据的共享义务和安全性分级原则，实施数据分级分类管理，从法理上厘清安全与效率的边界。二是健全配套的数据安全和隐私保护制度，健全工作机制，落实平台安全管理部门、政务服务部门、授权运营者等主体责任。三是实施政务数据风险监测，加强政务数据留痕审计和溯源，强化第三方供应商准入管理和监督评价，确保运维外包安全。

（作者单位：国家信息中心）

责任编辑 石艳艳

加强机构编制实名制数据管理和统计分析的探索与实践

鹤壁市委编办课题组

习近平总书记强调，机构编制资源是重要的政治资源、执政资源，机构编制工作是党的重要工作。依托实名制数据库推动机构编制管理规范化、科学化是管好用活党的执政资源的基础性工作。基础数据真实准确是数据库的生命，确保数据的实时更新更是管好数据库的重中之重。近年来，鹤壁市委编办创新理念、大胆实践，探索出一系列加强实名制管理的有效方法，取得了较好效果，切实提高了实名制数据管理水平，为服务全市经济社会发展提供了机构编制保障。

一、实行机构编制实名制管理的重要意义

(一) 强化了机构编制部门政治责任。党的十八大以来，习近平总书记亲自谋划、亲自推动党和国家机构改革，系统论述新时代机构编制工作的战略定位、目标任务、职责使命、实践要求，为做好机构编制工作指明了方向。《中国共产党机构编制工作条例》明确提出要“充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用，对编制使用实行实名管理，建立机构编制管理同组织人事、财政预算管理共享的信息平台”。实行实名制管理是各级机构编制部门贯彻落实上级重大决策部署、深刻把握党对机构编制工作全面领导重要性的具体表现，是推动习近平总书记关于机构编制的重要指示精神落到实处、取得实效的具体实践。

(二) 提升了依法行政水平。习近平总书记强调，要推进机构编制法定化，依法管理各类组织机构，继续从严从紧控制机构编制。推进机构编制法定化是全面依法治国的内在要求，是深化党和国家机构改革的重要保障，更是创新机构编制管理的重要举措。实名制管理作为机构编制管理的重要内容，在机构编制管理的全流程中发挥着基础性作用。

(三) 推动了机构编制高质量发展。实行机构编制实名制目的是全面准确掌握机构、编制和实有人员情况，落实机构编制管理各项政策法规，服务保障党政机构改革、乡镇管理体制机制改革、事业单位重塑性改革等各项重点任务。实行机构编制实名制管理，一是有助于各级编委动态掌握本地区机构编制资源分布和实际使用情况，更好统筹使用机构编制资源；二是有助于组织人事部门掌握编制、领导职数核定和实际使用情况，更好统筹干部、人才资源；三是有助于为全市经济社会发展大局提供机构编制保障。

二、多措并举，确保数据真实准确、实时更新

(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、进人用编审核、人员入编办理、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机构编制数据中心负责，真正实现了“一门受理、

一口对外”。二是建立工作联络机制。建立微信工作群，每周定期发布工作通知，要求市直单位人事科长将通知第一时间传达至本系统，做到权责明晰、层层落实。三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、人员调动后第一时间告知机构编制数据中心，切实做到数据实时更新。

(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。依据“三定”规定和事业单位重塑性改革等机构编制文件录入机构信息，对机构设置、领导职数等数据严格审核。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》，在机关事业单位补充和交流人员时，均需先到机构编制数据中心进行用编审核。严格执行各项机构编制政策，对超编单位、涉改单位暂停办理入编手续。二是建立预用编台账。预用编是指机关事业单位经编办批复同意使用、尚未办理入编手续的编制。根据“机构编制审核通知单”，建立工作台账，统计机关事业单位预用编制情况，并根据最新批复和入编办理情况实时变更台账，及时准确掌握各单位实际空缺编制情况，从严从紧规范使用编制。三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、调任、政策性安置等增加人员的，在3个工作日内到机构编制数据中心办理“入编通知单”，及时把住人员“入口”，强化机构编制刚性约束。

(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。每月初筛选各单位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到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。

(五) 让数据多跑路，让人员少跑腿。实现数据实时更新是管住管好数据库的灵魂。多年来，鹤壁市委编办探索实行“网上审核，网上办理”工作机制，简化办事流程，目前退休、调出、辞职、辞退、干部任免、职务职级调整、变更学历、变更出生年月等业务均实现了网上审核、网上办理，极大提升了工作效率。

(六) 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，对县区进行数据质量检查，推动问题整改。三是加大培训力度。通过定期举办培训班、座谈交流等形式，补齐工作短板，持续提高工作人员能力和数据管理水平。

三、强化统计分析，服务发展大局

(一) 充分发挥数据在机构编制管理全流程中的基础性作用。近年来，鹤壁市委编办依托机构编制实名制数据系统，全面摸清重点领域和涉改单位机构编制现状及人员底数，客观分析研判，保障重点领域发展，稳妥推进全市中心工作和各项改革任务顺利开展。

1. 服务全市重点工作。时刻对标对表习近平总书记重要批示精神和党中央要求，紧紧围绕我市“365661”工程、“十大行动”总体部署等重点领域和中心工作，提高机构编制统计分析站位，找准分析角度，以有力有效的分析成果服务

保障机构编制科学决策。一是主动融入全市“三大攻坚战”。2019年，组建市生态环境局，完成全市生态环境综合行政执法领域改革，设立11个执法机构，核定行政编制18名，事业编制268名；将市金融工作局列为政府工作部门，成立了市金融服务中心，核定事业编制12名；将市扶贫开发办公室列为政府工作部门，成立了市扶贫开发信息中心，核定事业编制10名。二是助力乡村振兴战略。为加强新时代乡村教师队伍建设，完善乡村教师补充机制，优化乡村教师队伍结构，以高质量的乡村教师队伍建设助力乡村振兴战略实施，近五年为农村学校特岗教师需求计划核准用编1440名，地方公费师范生需求培养计划核准用编92名。为支持基层医疗卫生事业发展，引进和培养一批素质优良、结构合理，能够下得去、留得住、用得好的优秀基层医疗卫生人才，近五年为特招医学院校毕业生需求计划核准用编325名。三是聚焦人才强市战略。近五年市直引进高层次人才共484人，其中中小学占比34%，高校占比28%，医院占比12%，科研院所占比4%，其他领域占比22%(见图1)，有效保障科研、教育、医疗卫生等重点领域人才需求，服务人才工作创新发展。

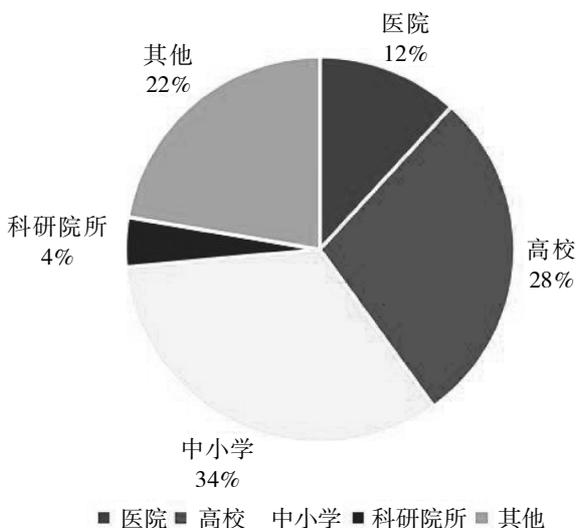


图1 市直近五年各领域引进高层次人才占比

2. 下沉编制资源，提升基层治理能力。2019

年，各县区采取“减县补乡”的方式，统筹向乡镇和街道调剂521名事业编制。在下沉编制的同时采取人员下沉，采取公开招聘、内部选拔等方式为乡镇街道补充人员358名，有力解决了乡镇和街道干部队伍结构不优、年龄老化等问题。2022年，我市明确了乡镇主责主业，确定了19个乡镇的规模并据此核定内设机构和领导职数，下沉行政编制32名，事业编制303名。乡镇行政编制与改革前相比增加了5.5%，事业编制与改革前相比增加了35.3%(见图2)，进一步夯实了基层基础，为提升基层治理能力提供了体制机制保障。

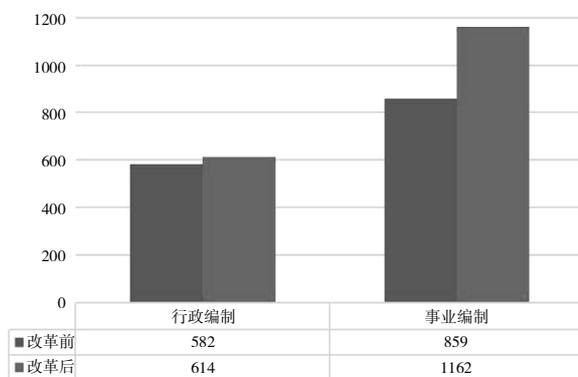


图2 2022年乡镇体制机制改革前后乡镇人员编制变化情况

3. 科学配置编制资源，提升使用效益。将重塑性改革收回的编制资源聚焦高质量发展新需求，优先向基础科研、基本医疗、高等教育等领域倾斜，教科文卫领域编制占比由64.9%提升到69.5%。如：支持高等教育跨越式发展，重点保障河南信息科技学院筹建处336名、鹤壁能源化工职业学院269名的用编需求；着力打造高水平创新体系，设立市科学技术研究院、市高质量发展研究院、市文物考古研究所等科研机构，形成了具有鹤壁特色和优势的科研体系。通过“开辟绿色通道、自主公开招聘、后置审核备案”方式，核准市科学技术研究院等3个单位使用人才编制26名用于引进高层次人才，加强了科研人员力量。

(二) 注重机构编制数据的分析预判作用。

通过实名制数据管理平台，统计各单位现有人员结构分布和人员预计退休情况，分析预判用编需

求，实现由“经验判断型决策”向“数据分析型决策”转变。一是依托实名制数据系统，统计单位年度预计退休情况，预判下一年度编制使用趋势。如《中共河南省委关于加强新时代公安工作的实施意见》明确要求：“根据全省经济社会发展情况、公安机关编制空缺和自然减员、反恐维稳形势任务对警力的实际需求等因素，健全公安民警招录培训机制。”为缓解公安机关警力紧张的问题，将公安机关下一年度人员退休情况纳入用编考虑范围，允许提前使用编制招录公安干警，有效降低编制空置时间。二是统计单位人员年龄、学历、专业、职级等，综合考虑单位职责任务，根据空缺编制情况和人员结构等，合理分析单位用编需求。为公务员招录、事业单位公开招聘、政策性安置、“鹤子鹤商双回双创”、招才引智等工作提供科学高效的用编保障。适时适量补充急需紧缺专业技术人才，为农业科学研究、高等院校申建、特招医学院校生等人才引进核准用编，有效服务科技、教育、公共卫生等重点民生领域。

（三）强化机构编制数据的监督预警作用。将机构编制实名制数据系统日常管理和监督检查有机结合起来，灵活运用系统中的各项功能建立预警机制，对机构编制管理情况进行实时监督预警，针对各类问题及时提出预案。一是时刻紧盯机构限额、编制限额、单位超缺编等情况，坚决守住“红线”“底线”。依托机构编制统计年、月报告制度，定期分析机构编制实名制数据，有效掌握全市机构编制和人员变化情况，通过分析数据变化原因，发现机构编制违规问题的蛛丝马迹，提升机构编制监督管理效能。二是在巡察和领导干部经济责任审计工作中，充分发挥实名制数据更新及时、信息准确的优势，为巡察和审计工作提供翔实可靠的数据支撑，在辅助提高全市巡察、审计工作质效的同时，维护机构编制管理的权威性，形成机构编制“严管严控、齐抓共管”的良好局面。三是依托机构编制实名制系

统，实时监测各单位人员核减不及时、事业人员任行政职务和挂牌机构配备领导等异常情况，对异常情况及时汇报领导并反馈监督检查科等相关业务科室，采取电话提醒、书面警示、实地督查等方式，及时查处纠正，将违规违纪问题消灭在萌芽状态，提高监督检查的针对性。

四、机构编制实名制管理存在的问题

（一）信息共享存在壁垒。一是缺乏机构编制基础信息共享平台。机构编制实名制系统、机关赋码和事业单位登记管理网、权责清单等各类信息系统各自独立，影响信息资源共享应用的整体效能。二是缺乏多部门信息共享平台。实名制系统与组织人社部门工资系统、财政预算管理系统人员信息不能实现网上互联、共享共用，各部门信息传递依靠线下沟通，影响了信息的时效性和准确性，且存在同类数据出处多、统计口径不一致等情况。

（二）实名制数据库功能需优化改进。一是数据库录入查询等功能有待改进。数据库在录入人员信息时存在指标项提示不足、查询信息关键词不全等问题，影响使用效率。二是系统报表功能单一。统计报表是机构编制实名数据库的常用功能，也是服务领导决策和重大改革任务的重要参考。实际工作中系统报表不能完全满足数据统计需要，支持数据汇总、查询的功能较多，数据分析、数据挖潜功能较少，报表导出后需要二次加工，未能充分发挥实名制数据库的“智库”作用。

（三）机构编制统计分析质量有待提升。随着机构编制实名制数据的重要性不断提高，仅包含简单数字变化、趋势分析的统计报告已经难以满足目前的工作需求。一方面，当前机构编制统计分析存在大而不专的问题，从机构设置到行业分类，从编制调整到人员变化，覆盖范围较为全面，但是，尚未对某一行业数据或某一变化情况进行深入的分析，对机构编制管理工作的支撑作用没有完全显现出来。另一方面，在开展机

构编制统计分析过程中，由于较少使用外部专题数据辅助分析，如地区人口数、地区国民经济生产总值、行政审批事项办件量等，一定程度上限制了统计分析研判作用的发挥，导致机构编制统计分析结果向业务应用转化率不高。

（四）县区人员力量薄弱。一是县区委编办人员力量相对薄弱。很多从事机构编制统计及实名制管理工作的人员既非统计、计算机等相关专业出身，又一人身兼党建、监督检查、事业单位登记、财务等多项工作，导致只能被动应付，很难做到主动服务。工作人员经常更换，新接手人员短期内很难上手，直接造成统计工作的断档和质量不高。二是业务能力需要不断提升。县区委编办对新进人员开展业务培训不及时，主要依靠老同志言传身教和查阅资料进行自学，学到的知识片面、不系统。部分在岗多年的老同志不能紧跟新时代机构编制实名制管理工作新要求，管理方式方法相对落后。

五、加强机构编制实名制管理的建议

（一）推进数字编办建设，构建信息共享平台。一是实现内部共享。建立机构编制基础信息平台，促进省、市、县机构编制信息、事业单位登记数据、权责清单数据、“三定”规定、政策法规文件等数据资源互联互通，实现数据高效查询利用，充分发挥机构编制数据的信息支撑作用。二是实现外部联通。积极与财政等部门对接，建立共享账户，促进信息资源的利用和共享，改善系统各自独立的问题，打破信息壁垒，提升机构编制数字化建设水平。

（二）加强系统建设，优化数据库功能。一是增加数据库实用功能。优化数据库录入人员信息、快速人员查询区划选择、报表导出、用编审核统计等各项实用功能，提高数据库在录入、查询等各方面的使用效益。二是以大数据智能分析为基础，完善机构编制实名制数据库动态监测、统计分析、科学研判、预测预警等功能。如可增

加支持从性别、年龄、学历等角度对数据库人员结构进行统计分析，并对人员结构存在的问题进行智能提示的功能。根据人员结构、空缺编制等情况科学分析，及时补充人员力量，为全市重点领域改革和各项中心工作提供人才智力支持。

（三）持续提升机构编制统计分析质量。一是严格按照统计数据口径要求，填报机构、编制、人员信息。在提高数据质量上狠下功夫，切实提升统计数据质量，为机构编制统计分析夯实数据质量基础。二是机构编制统计分析选题要小而精。聚焦特定行业、个体单位、特殊变化情况，选取典型案例以“解剖麻雀”式的分析方式，深挖细究，避免大而化之，努力从数据角度寻找隐藏在改革卡点瓶颈中的深层次原因，为各项改革工作提供坚实的数据支撑。三是积极引入外部数据，探索开展与外部数据关联分析。拓宽视野，打开思路，努力做到“跳出机构编制数据看机构编制”，在确保数据安全和掌握运用好机构编制数据的基础上，积极与外部门沟通对接，丰富数据来源，探索多元数据的统筹分析，从数字的角度发现机构编制部门与外部门的内在关联，从而更好地服务全市高质量发展大局。

（四）加强系统培训，督促跟班学习。一是每年对新进人员召开机构编制统计及实名制管理业务专项培训会议，系统学习政策法规、系统操作、台账管理、数据校验等全流程，帮助尽快掌握工作技巧，迅速投入工作实践。二是对实际工作中基础较为薄弱、短板较为明显的县区，建议安排专人到市里进行跟班学习，全面提高工作人员业务能力和实名制管理水平。三是实行分包县区制度，由机构编制数据中心人员每人分包一个县区，一对一进行业务指导，全面梳理实名制管理中存在的问题，督促县区整改落实。四是增加深入县区调研的频次，以座谈交流、实地查看等形式了解工作现状，相互学习经验纠正不足，及时解答县区提出的问题。

责任编辑 华夏

关于加强实名制数据库管理的 思考及对策

濮阳市委编办课题组

机构编制实名制数据库是机构编制实名制管理的重要平台和主要抓手。河南省濮阳市自机构编制实名制管理工作开展以来，实名制数据库的基础信息不断充实，在推进机构编制工作科学化、精细化、规范化等方面发挥了重要作用。机构编制工作高质量发展的使命担当，对实名制数据库内信息质量和其本身运行效率提出了更高的要求。通过实地走访调研各县(区)编制部门，结合市本级工作，课题组发现，机构编制实名制数据库在信息技术、数据共享、联动协调机制等方面还存在一些需要改进的地方，由此提出了解决的思路和相关举措，为更好地发挥实名制数据库使用效能提供了有益参考。

一、实名制数据库管理现状

机构编制实名制管理的目的是使部门实际设置的机构与按规定审批的机构，以及实际配备的人员与批准的编制和领导职数相对应。利用机构编制实名制数据库中直观的数据呈现和精细化的数据分析可以使调控机构、编制和实有人员的配置更加科学化。从长远来看，建立健全机构编制实名制数据库可以更好地服务于行政体制改革，有效管理机构编制各项事务。为促进机构编制实名制数据库切实服务工作需求，濮阳市充分结合各县(区)及市本级实际，从研发信息平台、制定规章制度和加强督导检查等多方入手，不断规范实名制数据库管理，取得了明显成效。

(一) 提升信息技术抓管理

按照中央、省要求，2006年至2014年，濮阳

市使用的是河南省机构编制管理信息系统(简称单机版)，自2014年至今，不再使用单机版，改为使用河南省机构编制实名制网络管理系统(简称网络版)。在做好上级规定动作的同时，濮阳市实行两库并行制，充分发挥单机版“扶手”作用。2018年，濮阳市以提升机构编制事项办理效率为出发点，升级改造了单机版，录入机构设置、编制配备、领导职数核定等上万条历史沿革信息，所有数据信息实现共享共用，便于各科室查阅，彻底改变了手工翻阅、查找纸质文件的传统，填补了机构编制文档信息化的空白，在全省率先实现了机构编制文件资料电子化。在全市范围内重构机构编制档案数据库，促进了实名制数据共享共用，有效解决了业务科室之间“信息孤岛”、市属功能区无法单独管理以及机构编制文件资料查阅不便利等实际问题，弥补了网络版一些功能的不足。2023年8月，濮阳市对自主使用的单机版系统进一步升级改造，主动融入工作需要，通过重建指标体系、重构统计报表、重启共享功能等搭建了机构编制数据应用体系。在单机版数据库中增设临时编制、公务员职级、事业单位管理岗位等级、事业单位行业分类等4项专项指标，删除专项周转人才编制、非领导职务等指标，对比较分散和常用的专项统计指标进行整合优化；增加统计工作人员“工作日志”记录明细功能，方便查询每次登录系统时间及修改指标轨迹；增加通过EXCEL表格导入导出在编人员信息的功能，改变了以往手工逐一录入修改的繁琐步骤，省时省力，节约了大量的时间成本，数据信

息也更加实时精准。通过搭建起编制系统内部机构编制信息共享共用平台，实名制管理的信息化水平得到进一步提升。总体来说，近几年来通过加强对单机版维护与管理，机构编制信息数据已成为拟订改革方案、统筹调剂编制资源、监督检查与评估的重要抓手。

（二）规范制度体系抓管理

濮阳市严格落实机构编制月报告、年报告制度，每月、每年定期汇总全市机构编制信息数据，分析研判当月、当年编制资源配置情况、存在问题，并提出意见建议。建立信息统计专人负责机制、数据综合分析机制、满编超编预警机制和跟踪督导等工作机制，明确维护实名制数据库的统计工作人员职责任务。每年印发1~2份规范性文件，要求各县(区)、市属功能区严格按指标填报要求录入信息，保证各类机构编制台账、人员信息指标等基础数据精准全面。印发《濮阳市市直机构编制实名制信息管理制度》，明确市直机关事业单位提交新增(减少)人员实名制信息的工作流程，以及实名制数据库中信息资料的提取使用规范等，促进实名制数据更准确。

（三）开展专项检查抓管理

充分利用月报、年报制度，濮阳市对照行政事业单位机构编制“三定”规定等机构编制文件，核对实名制数据库中单位的内设机构设置、经费形式、编制及领导职数核定，事业单位行业分类、机构编制台账更新等情况。若发现有信息出现错误，即可利用月报、年报敦促各县(区)及时修改，确保实名制数据库内各项信息的准确性。对领取机构编制审核通知单三个月后仍未办理入减编的情况进行跟踪检查，对不予办理的及时进行收回。利用一个月时间集中对县(区)实名制数据库管理工作开展专项检查，实地督导各县(区)在制度规定、平台管理、机构、编制、人员、进人用编、统计报表、部门协调、创新做法等10个方面的内容，推动县(区)实名制数据库管理水平不断提升，确保实名制数据的权

威性。

二、当前实名制数据库管理存在的问题

通过对各县(区)的实地走访调研，课题组发现，实名制数据库管理过程中还存在一些共性问题，这些问题主要集中在系统功能不完善、部门协同不健全、人才队伍不充足等方面。

（一）数据更新不够及时

在机构编制实名制信息更新方面，由机构编制部门内部提供、掌握以及与所有机构编制相关的文件依据等内容，都可以在第一时间得到更新和维护。但是部分要求录入的单位人员信息由相应机关事业单位提供，而机关事业单位对实名制信息数据维护还不够重视，存在提供信息不及时、不完整的现象。尤其是当人员信息发生变动时，机关事业单位反馈到机构编制部门的数据相对滞后，以致编制部门无法即时掌握最新数据，导致数据不够精准。如，在处理退休人员减编程序中，机构编制系统根据已提示信息或者依据年龄测算到已退休的人员，需要提醒相关单位及时办理减编手续。对这样的工作，目前除了口头督促之外，没有其他得力措施。

（二）联动机制不够健全

组织、编制、人社、财政等部门虽然业务上存在一定的协作配合，但是数据应用大都局限于部门内部。各部门有各自独立的业务操作系统，其具体指标、操作方式各有不同，加之具有一定的涉密性，对数据共享的理念关注程度不够，致使数据信息更多还只是服务于本部门具体业务。在日常工作和阶段性中心工作的推进过程中，机构编制实名制系统只实现了编制部门的自上而下纵向覆盖，没有实现与同级其他部门的横向连接，再加上各部门之间的联系不够密切，工作中经常需要对数据进行反复录入、核对，无法做到高效配合。在事业人员职称变动、公务员职级变化、科级领导干部任免等人员信息变动时，无法

实现数据更新同步，共享数据仍存在时间差，无形中增加了不必要的工作环节与工作量。

（三）工作效率不够高

河南省目前使用的机构编制数据库版本和底层架构是在2014年建立的，在操作上还是会出现卡顿感。特别是2021年对接使用中央库之后，使用方式、统计指标、计算逻辑都发生了一些改变，通过数据校验功能校验出的错误数据，有些是因为数据后台管理出现问题，有些是因为客观事实如此，而非数据本身出现错误，偶尔也会有系统不稳定、连接不上数据库的情况出现。

现有数据库功能主要以记录为主，报表多而不全，部分数据统计需求在统计报表范围内并不能全部体现。例如，缺少医疗系统专项统计表、中小学教职工编制专项统计表等。在核定各县中小学教职工编制时，要求统算今后3~5年各学校拟退休后空编情况，因没有合适报表，只能将各县各学校信息全部导出，再根据不同的退休条件逐一核算统计。另外，对于评估工作需要的编制使用率、超编超职数配备等情况，只能逐单位进行查看、统计，没有对应统计报表，难以满足基层实际需求。

在数据历史比对方面，也存在一定局限性。由于数据库只能导出表格，不能形成直观的图表，要想进行结构层面的直观分析，仍需对报表数据信息进行线下二次加工，这使得机构编制数据的利用率在一定程度上受到了影响。另外，受制于上级的技术设定，无法及时满足实际工作需要。比如，事业单位重塑性改革需要为绝大多数事业单位核定临时编制，而网络版没有专设此项输入指标，这给统计与实名制管理工作造成了极大不便。临时编制、人才编制等需增设或调整的部分专项指标，需要进行相应统计模块升级，否则仅凭手工记录进行统计、管理、使用，时效性差，精准度低。

数据库的一些系统功能繁琐，还不够完善，

更多的是人服务系统，而不是系统服务人，导致利用效率与工作效率偏低。网络版数据库缺少操作日志，当信息录入存在错误时，无法及时准确快速地核对出操作存在的问题，还需花费大量的时间与精力排查，使得工作效率大大降低。另外，由于内网电脑不能够接入互联网，内网上提供可使用的工具也有限，先进的统计工具软件不能在内网电脑上使用，现有的内网电脑软件无法做出符合标准和要求的图表，这可能会导致操作人员将数据拷贝至外网电脑上单独制表，存在泄密隐患。

（四）统计手段不够新颖

目前数据库功能使用最多的就是统计报表，统计报表是领导决策和业务服务的重要工具，但系统在统计范围上不能全部体现，统计分析停留在表面，不够深入。在党政机构改革、事业单位改革方案的拟定过程中，实名制数据库参与了前期的模拟分析工作，但发挥的作用依然停留在查看数据等表面分析上。在完成年报统计、月报统计工作时，虽然也围绕一些机构编制问题进行了分析统计，但仍然缺乏利用数据建模展开的专题性、深入性的分析，尚未达到从数据剖析中找问题、提对策的目标，未对机构编制资源配置提出建设性意见。

（五）专业素养亟待提升

负责统计工作的人员业务能力与素质参差不齐，存在业务知识懂而不精、业务水平有待提升的情况。一方面，新进人员较多、统计人员更换频繁。由于机构编制实名制数据库专业性较强，新进人员在短期内很难上手，业务操作主要靠老同志言传身教和查阅资料进行自学，学到的知识片面机械。而所学到的知识在数据信息的实际管理过程中仍需花费一定的时间进行实操练习，这直接造成统计工作的断档。另一方面，新时代对机构编制统计工作不断提出新的要求，即使是在岗多年的老同志，业务创新能力仍显不足，导致统计质量不高。

三、加强实名制数据库管理的实践与探索

为进一步提高实名制数据库信息化水平，濮阳市充分结合工作实际，积极借鉴外地经验，从制定规章制度、健全约束机制、强化部门联动、提升人才队伍素质等方面不断进行探索，逐步提升实名制数据库使用效能。

（一）制定规章制度，构建实名制管理制度体系

注重“内外兼修”，建设规范化流程，促进实名制管理制度化。一是对内重规范。一方面，全市依据进人办法，严守业务办理流程，对于入减编管理，明确审批具体步骤，规范各类入减编材料依据。新进人员入编前，统筹考虑入编单位编制数、空编情况、未来各类进人计划情况，保证人员在用编计划内、单位留有空编的前提下办理入编手续。组织、人社部门办理录（聘）用等手续，财政、社保部门办理工资统发和社保业务，均要依据实名制手续进行办理。另一方面，每半年组织一次对进人用编和数据库管理情况的专项检查，形成制度约束。二是对外重服务。濮阳市全面梳理实名制业务办理中具有普遍性、涉及面广的问题，聚焦实名制业务办理整体流程、具体环节等，印发业务操作说明，规范业务办理流程，提升业务办理效率；重视业务办理服务工作，用好微信工作群，第一时间通报存在的各类情况并及时解答各类相关问题，做到服务热情、办事高效。

（二）建立约束机制，强化对县（区）管理

注重“常查常新”，开展常态化核查，加强实名制管理精准性。机构编制常态化核查工作有利于加强机构编制实名制管理，提升实名制数据的质量，是机构编制数据管理的重要环节。濮阳市通过对机构编制数据进行常态化核查，不断加强县（区）实名制数据库信息的动态监管和实时监控，强化对县（区）的管理。全市每月从数据库

中随机抽取1~2个指标进行重点检查，如检查身份证号填写是否有误、机构台账信息是否完善、行政机构是否超编超配、预退休人员是否应退尽退、专业技术岗位人员岗位类别是否勾选准确等。对各县（区）上报的实名制数据进行重点监测、认真审核。对一些违规操作和行为实行“亮红灯”预警，将发现问题进行全市通报，督导相关县（区）及时整改纠正并上报详细的整改工作汇报。通过定期不定期的检查抽查，建立起强有力的约束机制，确保全市机构编制数据库内数据的真实性、规范性和时效性。

（三）强化部门联动，形成机构编制管理合力

注重“互联互通”，统筹联合审批，提升实名制管理机制协同性。一是健全部门协同配合机制，与组织、人社、财政等部门进行横向对接。通过将机构编制实名制管理链条上机构编制、财政预算、人员调配、统发工资等各环节有机结合，促进编制、人员、经费、社保工作的有机统一，形成机构编制管理合力。二是建立数据联合审核机制。利用网络信息技术，建立与组织、人社和财政部门间信息和数据的交换通道，定期将机构编制实名制数据与公务员管理数据、事业单位人事管理数据、社保参保数据和部门预决算数据等进行跨系统比对校验。同时参照外地市先进经验，积极探索与组织、人社、财政等部门之间的数据共享和联通。

（四）加强数据监测，强化机构编制刚性约束

注重“跟踪预警”，加强动态化监管，增强实名制管理维护长效性。一是将日常管理与专项监督检查有机结合。濮阳市利用机构编制统计及实名制网络管理系统中“数据校验”“预警提示”“预测退休人员”功能，实时监测实名制人员信息“应录未录、应退未退”情况。利用实名制数据库，对各部门（单位）用编计划申请、人员入减编、领导职数配备等情况进行实时监控。根据是否编制限额内进人用编、是否按时办结人员入减编手续以及是否如实提交实名制人员信息等

情况，分别建立“红、黑”名单目录，分类进行管理。列入“红名单”的，可享受优惠政策；列入“黑名单”的，对其加强约束管理，暂缓办理机构编制业务。对部门(单位)可能存在的机构编制风险点，如违规设置机构、超编进人、领导高配、干部多配等情况，及时进行监测预警。不断增强机构编制管理对各部门(单位)、各县(区)的刚性约束意识，强化机构编制管理秩序，维护好机构编制管理的权威性。二是严格落实《机构编制监督检查工作办法》，严格执行机构编制工作监督检查措施。定期以单位自查、集中审核、结果反馈、限期整改、跟踪督查的方式，开展数据核查、信息校验工作，不断优化评估监测功能，强化机构编制刚性约束，促使机构编制管理水平全面提升。

(五) 借助部门职能，拓展统计手段方法

注重“智慧分析”，开展专题性调研，提升实名制管理研判的科学性。一是强化数据库功能。濮阳市围绕体制机制、机构设置、职能配置、干部队伍结构等方面进行专题调研，深入剖析、查找问题，进一步完善机构编制数据库内信息。根据实际工作需要，对比较分散和常用的专项统计指标进行整合优化；增加信息纵向统计、横向可查、分级管理等功能，提高实名制数据库管理效率和质量。二是强化结果运用。创新运用动态图表及实名制数据库数据分析功能，对机关事业单位设立、撤并转、机构规格、职能配置等机构编制事项的调整和人员调配、领导干部配备等人员信息数据进行统计分析。综合考核编制空缺、岗位设置、自然减员以及在编人员年龄、学历、专业分布等情况，对部门单位履职率、人员超空编情况、人员退休情况、在编人员结构性趋势等机构编制数据进行精准研判。提高编制资源调配使用效能，确保把有限的编制资源用于高质量发展领域、教育卫生文化等民生领域、编制资源紧缺的基层一线等重点领域。同时，为组织人事部门招考、领导干部调配以及财政部门经费预算统筹

划拨等工作的科学决策提供坚实的数据支撑。

(六) 加强培养指导，提升全市机构编制业务人员能力

注重“复合全能”，建设专业化队伍，提升实名制管理运用效能。一是加强思想武装。一方面，全市紧扣提升干部队伍政治素养，充分利用学习强国、干部网络学院等平台学习党的二十大精神，始终坚持抓好《中国共产党机构编制工作条例》等党内法律法规及相关配套政策的学习贯彻，牢固树立“党管机构编制工作”意识，打造一支信仰坚定、作风过硬的干部队伍；另一方面，采取专题讲座、干部夜校学习等形式加强对机构编制实名制管理的宣传，提升各级领导干部和广大职工对实名制管理的正确认识和理解，切实认识到实名制管理的重要性和必要性，更好地推动实名制管理工作落到实处。二是提升专业能力。立足机构编制统计实名制工作量大、点多、线长、面广、专业性强的工作实际，全市加强工作需求调研，系统了解干部的学习需求和工作中的薄弱环节。在单位内部开展“机构编制业务大讲堂”活动，由科室负责人和业务骨干轮流讲解机构编制业务及流程、工作方法、经验技巧、创新思想等，营造互学互比互促的干事创业良好氛围。举办全市机构编制系统素质能力提升培训班，邀请上级编办相关处室负责同志、市委业务骨干进行专题授课。多形式、多渠道做好机构编制统计工作人员培训，着力培养理论水平高、业务能力强、作风扎实的高素质、专业化干部队伍。

四、加强实名制数据库管理的前瞻性设想

《中国共产党机构编制工作条例》第二十二条要求：“充分发挥机构编制在管理全流程中的基础性作用，对编制实行实名管理，建立机构编制同组织人事、财政预算管理共享的信息平台。”濮阳市在机构编制工作机制上进行的探索实践虽然取得了一些成绩，但与中央编办、省委编办以

及濮阳市委、市政府要求还有一定距离。下一步，课题组认为可从以下几个方面进行完善。

（一）研发共享平台，进一步提升实名制信息化水平

学习深圳、青岛、日照等地做法，在保证数据安全的前提下，打破机构编制部门“一家独唱”的局面，建立与组织、人社、财政等部门“多家合唱”的大数据综合业务平台。根据机构编制业务办理过程中所涉及的组织、人社、财政各部门具体职责分工，依托省级编办统一研发的与市直各单位联网的共用平台管理系统，探索构建综合业务办理大数据平台，共享数据信息。综合考虑业务办理流程、所需证明材料、盖章签字程序等具体事项，将机关事业单位人员入编、入职、定岗、提拔、调动、交纳“五险一金”、调出、退休等一系列变动轨迹和日常办理的行政事业机构的设立、撤并转、更名、内设机构调整、增减领导职数等机构编制业务，通过机构编制业务、权力清单项目、事业单位法人登记、机构编制电子档案库、实名制管理与统计、机构编制评估等模块，全部集中在一个平台中显示，相关部门可在一个平台中办理。打造“闭环可查、责任可溯”的数字化机构编制管理模式，保证机构编制数据实时准确，提升部门内部数据价值，实现数据互联互通，促使一系列业务的办理更加便捷高效，真正实现“数据多跑路，群众少跑腿”。

（二）构建智慧系统分析模型，深入挖掘数据价值

主动适应新形势对机构编制实名制管理工作提出的新要求，充分提升数据价值。以实名制数据为基础，引入组织、人事、财政、养老保险、督查目标等外部数据。围绕机构设置、编制核定、权力清单、职能运行、领导职数、进人用编等主要业务，分类设计专项统计指标，探索构建智慧系统分析模型，进行各种汇总、测算、分析、研判。以探索单位用编效益发挥情况为例，设立人员结构、进入途径、进入方式、空编情况

等指标，探索研发“四种算法”统计软件(模型)。即进人用编前，对单位用编情况进行初步评估“测算”；下达招录(聘)用编计划时，按照全市用编情况进行统一“核算”；录(聘)用人员后，对其编制使用后期进行跟踪问效“测算”；结合全市情况对下步如何用编进行“估算”。通过数据反映业务开展情况，及时发现和改进实名制管理中存在的问题，加强每项业务、各个环节的精准性。

（三）加强信息技术建设，强化技术支撑

在实名制管理中，注重信息技术的引进与应用，提高管理效率和质量。学习参考日照市委编办机构编制工作经验，建立“数字档案”。整合机构编制统计数据、权责清单数据、机构编制相关法律法规和政策文件等内部数据，分模块、分批次数字化录入集组织、人社、财政、编制部门于一体的电子协同综合办公平台。建立并完善目录索引，包括文件标题、发文时间、发文单位、批准文号等内容，形成机构编制“数字档案”，实现信息互联互通，提升机构编制工作效率。通过调整指标、增设统计报表，利用好基础信息自动分析、专项指标统计、数据分析图形等先进的信息技术工具，丰富统计工作手段，实现数据的采集、分析、比对等功能，以此帮助基层统计工作人员从繁琐的数据加减工作中摆脱出来，将工作重点放在对比分析情况，认真研判信息数据背后的机构编制工作上，促进全市统计工作者统计水平进一步提高，使机构编制管理的科学性和准确性进一步增强。同时也要加强信息技术人才队伍的建设，培养一支能够胜任工作的专业技术人才队伍，常态化开展信息技术相关培训，切实壮大机构编制工作队伍，为机构编制实名制管理提供人才支撑。

（课题组成员：李莉 李杨 逯晓飞 尹晓菲）

责任编辑 朱亚娟

以“五维并联”量化核编 探索事业单位管理新模式

张 杰

近年来，山东省潍坊市奎文区委编办通过严谨分析、广泛调研、科学论证等方式，以事业单位职责任务所需工时确定编制基数，以工作强度大小设置编制系数，以工作重心偏向划分编制结构，以人员学历年龄调整编制权重，以绩效考核成绩进行编制奖惩，探索构建“五维并联”事业单位量化核编模型，着力打破事业编制“粗放式”核定的固有模式，实行业务单位“基本编制+动态编制”管理新模式，建立起事业单位五年用编进人长期规划，明确事业编制结构划分办法，最大限度实现编尽其用，以存量资源的供给侧改革促进编制效益的持续提升。

一、“五维并联”事业单位量化核编模型构建背景

2022年以来，奎文区委编办坚持“瘦身”与“健身”相结合的原则，圆满完成深化事业单位改革试点等工作。但在日常机构编制管理中发现，部分事业单位在机构编制方面还存在许多问题。一是部分事业单位无核编标准。目前除疾病预防控制中心、公共就业和人才服务机构等事业单位有明确的编制核定标准外，其余事业单位均无明确的编制核定标准，在编制核定时往往存在人为性、随机性、主观性较强的问题。二是部分事业单位编制资源分配不均衡。2021年在深化事业单位改革试点时，根据上级关于事业单位空编率不超过20%的有关要求，改革后奎文区副科及以下事业单位基本不空编或空编较少。据统

计，奎文区直事业单位中，满编事业单位约占28.7%，空编数大于5名的事业单位仅占15.6%，严重影响了部分事业单位进人需求。三是部分事业单位人员年龄结构不合理。经统计，奎文区直事业单位人员平均年龄在40岁以下的约占44%，在48岁以上的约占15%，人员平均年龄两极化现象较为突出，年龄梯次结构不合理。且部分事业单位存在人员集中退休现象，例如奎文区委党校及奎文区园林环卫服务中心50岁以上人员分别占57.1%和53.3%。

为了解决这些问题，奎文区委编办转变理念，加强推演，参考工厂定员及教师课时绩效评估等方法，探索构建事业单位“五维并联”量化核编模型。

二、“五维并联”事业单位量化核编模型构建过程

（一）坚持问题导向，夯实构建基础

一是深入挖潜分析，激活现有数据价值。以山东省机构编制综合管理信息系统为依托，逐单位分析其在编人员性别比例、年龄结构、学历专业等，建立人员情况数据台账，从人员组成层面对事业单位工作运行情况形成初步认识，为模型构建夯实数据基础。二是抓好工作分解，定量统计职责任务。借鉴党群政法及政府机关职责任务清单编制经验，以事业单位机构职能编制规定为基础，统筹考虑上级考核任务指标、区委区政府重点工作任务等，将事业单位职责任务整合提炼

为具体工作任务，由工作任务确定所需工时，并统计人员借调、出勤率、受表彰等情况，全面掌握事业单位整体工作运行情况，形成“一单位一清单”。三是实地调研评估，掌握单位运行成效。深入区教体局、区农业农村局等12个部门所属43个事业单位进行实地调研，通过座谈交流、实地查看等方式，详细了解其任务类型、出勤情况、加班频率、工作饱和度、借调（借用）及编外人员等情况，听取事业单位核编意见建议，切实掌握各事业单位实际运行成效。

（二）立足现实需求，确定核编要素

1. 职责任务要素。每个事业单位工作领域、任务偏重不同，对社会不同领域的贡献差异性较大，难以通过服务人口、占地面积、藏书数量等具体社会公共指标进行编制量化核定，因此找出具有一定普适性的编制总量核定指标尤为重要。在数据分析及实地调研过程中，各事业单位大都以工作量较大为由提出人员不足、编制不足等问题，因此将事业单位工作量作为编制总量核定的基础依据是较为合理的选择。在广泛实地调研的基础上，将事业单位主要职责、承担党委政府工作任务和上级考核指标等情况汇总整合为具体工作任务，再通过数据汇总、实地调研等形式对每项工作所需工时进行界定，得到事业单位总工时数(T)，通过将工作量分解为具体任务、将具体任务量化为时长的方式将事业单位工作量量化，作为编制总量核定的基础。

2. 工作强度要素。每个事业单位人员配备、工作强度差异较大，若仅以工作任务所需时长作为核定编制总量依据会造成偏差较大、忙闲不均的问题，在实地调研过程中事业单位也提出了类似外借调人员较多、加班较多等实际工作中存在的问题，因此根据事业单位实际工作情况增加工作强度要素，引入工作强度系数($\theta, 0.5 \leq \theta \leq 2$)这个概念，由加班、出勤、工作饱和、借调人员等实际工作情况量化确定系数大小，以工作强度系数作为职责任务要素的补

充，对核定编制总量进行修正。

3. 工作重心要素。在事业单位编制核定中编制结构也是重要组成部分，其中专业技术人员编制的数量直接影响事业人员职称评聘，因此部分事业单位为保证中高级职称人员数量，在综合管理类职能较多的情况下仍然要求将其划分为专业技术类事业单位，造成编制核定过程中的意见不一，一定程度上影响工作效率。基于此原因，在事业单位职责任务清单制定过程中将事业单位每项工作任务细分为综合管理类及专业技术类两种，以量化比例的方式确定自变量为事业单位编制结构系数(β)，通过事业单位职责任务将事业单位编制科学划分为管理人员编制、专业技术人员编制。

4. 年龄学历要素。部分事业单位由于历史原因，人员年龄及学历水平参差不齐，存在人员学历低、集中老化等问题，在工作开展中存在工作力量不足、落实力度不够等问题，因此将事业单位人员年龄及学历水平作为加权项，以奎文区机关事业单位人员平均年龄(43.51岁)、平均学历(本科及以上学历占比70.44%)作为基准线设置事业单位年龄系数($\lambda, 0.95 \leq \lambda \leq 1.05$)及学历系数($\mu, 0.95 \leq \mu \leq 1.05$)，年龄大学学历低则增、年龄小学学历高则减，对整体编制的变化进行微调，尽量消除人员年龄学历不均造成的影响。

5. 考核成绩要素。事业单位绩效考核成绩作为事业单位工作实绩的体现，对事业单位工作优劣情况有着“风向标”作用，因此增加事业单位考核成绩奖惩编制数($Y_k, -1 \leq Y_k \leq 1$)，将事业单位绩效考核成绩作为加权项，对连续考核优秀的事业单位进行奖励性核增编制，对连续考核较差的事业单位相应核减编制。

（三）强化测算评估，构建数据模型

按照每人每周工作37.5小时（每日工作7.5小时）计算，可得事业单位总编制数 Y_z 。

$$Y_z = \theta \times (T \div 37.5) \times \lambda \times \mu \times (\beta_1 + \beta_2) + Y_k$$

θ 为工作强度系数($0.5 \leq \theta \leq 2$)， T 为事业单

位总工时数, λ 为年龄系数($0.95 \leq \lambda \leq 1.05$), μ 为学历系数($0.95 \leq \mu \leq 1.05$), β_1 为管理人员编制系数, β_2 为专业技术人员编制系数, Y_k 为事业单位考核成绩奖惩编制系数($-1 \leq Y_k \leq 1$)。

三、“五维并联”事业单位量化核编模型实践应用

(一) 创新制定动态编制管理办法, 合理配置编制资源

针对当前人才引进受阻、编制资源固化等突出矛盾, 充分发挥核编模型优势, 精准计算事业单位所需编制, 制定印发《潍坊市奎文区事业单位动态编制管理办法(试行)》, 探索实行“基本编制+动态编制”管理方式, 实施“少编多补、进人即补、即用即核、减人即收”的动态编制保障新模式, 着力解决机构编制严控与保障经济社会发展急需的矛盾, 2023年先后为35个事业单位核增动态编制82名, 切实增强事业单位履职尽责能力。

(二) 科学制定用编进人五年规划, 优化干部队伍结构

在核编模型基础上, 结合各单位职能任务、

未来五年退休人数等情况, 个性化定制用编进人“五年规划”。2023年为全区机关事业单位引进502人, 较2022年全区人员平均年龄降低1.7岁, 切实优化提升干部队伍结构。同时, 精准为各单位有序梯次补充高学历年轻力量。比如针对区人社局近年来需承接市直参保单位社保业务, 为其选调“优才计划”5人; 针对区市场监管局近年来退休人数较多, 为其补充名校优生8人。

(三) 合理划分事业编制结构, 提升精细化管理水平

为解决部分事业单位编制结构核定“对人不对事”问题, 以模型构建中的事业单位工作重心为基础, 创新制定《潍坊市奎文区事业单位编制结构管理办法》, 规范管理人员、专业技术人员和工勤技能人员编制核定比例, 进一步提升机构编制资源管理水平。

(作者单位: 山东省潍坊市奎文区委编办)

责任编辑 华夏

机构编制小常识

精简、统一、效能的原则

机构编制管理工作必须“遵循精简、统一、效能的原则”, 这是党和国家对机构编制工作的一贯要求。所谓精简原则, 不能简单理解为数量上的减少, 主要是指要切实转变政府职能, 减少政府运行成本, 提高运行效能; 所谓统一原则, 包括两层含义, 一是机构编制管理工作的高度统一, 二是政府职责体系和机构设置的有机统一; 所谓效能原则是指机构编制工作应当通过科学规范部门职能, 合理设置机构, 优化人员结构, 不断改善机构编制资源的配置效率, 形成权责一致、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的行政管理体制, 促进政府整体效能的提高。坚持效能原则要做到分工合理和权责一致。

中国式现代化视域下有为政府：理论逻辑和实践路径

鹿海洋

(黑龙江大学 政府管理学院, 黑龙江 哈尔滨 150080)

摘要: 在中国共产党的领导下, 有为政府打破了“政府最佳模式等于大政府还是等于小政府”的迷思, 给出了实现更好政府治理的模式, 承担了中国式现代化建设的各项任务, 履行着相应的现代化建设职能与责任, 适应了我国推进中国式现代化的需求。有为政府推动中国式现代化的理论逻辑是: 有为政府的能动性为中国式现代化提供物质根底, 有为政府的人民性使中国式现代化坚持以人民为中心, 有为政府的协同性适应了中国整体协调发展现代化的需要。中国式现代化视域下有为政府建设的实践路径在于加强党对政府的全面领导, 以高质量发展理念引领行政改革, 构建政府—社会—市场间的协作治理机制, 以数字技术提升政府治理质效。

关键词: 党的领导; 中国式现代化; 有为政府; 高质量发展

中图分类号: D630.9 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)04-0028-07

党的二十大提出以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的目标。中国式现代化的特点包括: 人口规模巨大的现代化, 即在中国这样一个拥有庞大人口规模的国家实现现代化; 全体人民共同富裕的现代化, 即实现全体人民的共同富裕, 促进社会公平正义; 物质文明和精神文明相协调的现代化, 即在推进经济发展的同时, 注重文化、教育、科技等领域的协调发展; 人与自然和谐相处的现代化, 即要实现经济发展与环境保护的良性互动, 建设美丽中国; 走和平发展道路的现代

化, 即要坚持和平发展的战略方针, 推动构建人类命运共同体。中国式现代化是以习近平同志为核心的党中央通过总结新中国成立特别是改革开放以来长期探索和实践的经验取得的重要理论成果, 它科学地回答了“什么是中国式现代化、怎样建设中国式现代化”的问题, 其对“中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化”^[1]的深入阐释, 表征着我国从传统社会向现代社会的整体转型。如今, 中国式现代化建设已经成为党和国家的中心任务, 政府作为国家权力机关的

收稿日期: 2023-11-10

基金项目: 黑龙江大学研究生创新科研项目资金资助项目“中国行政改革中政府与市场关系问题研究”(项目编号: YJSCX2022-016HLJU); 黑龙江省哲学社会科学规划项目“后疫情时代我省网络舆情风险防范化解机制研究”(项目编号: 22KSB151)

作者简介: 鹿海洋(1993—), 男, 黑龙江肇东人, 黑龙江大学政府管理学院公共管理专业博士研究生, 研究方向为行政管理理论与实践。

执行机关，必须在党的全面领导下承担起现代化建设的各项任务，履行相应的现代化建设责任，实现从传统政府向现代有为政府的转变。

一、中国式现代化视域下有为政府的内涵

习近平总书记提出：“坚持社会主义市场经济改革方向，核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。这是我们党在理论和实践上的又一重大推进。”^[1]这充分表明经济体制改革需要推动有效市场和有为政府更好结合。一个国家的现代化发展有不同的阶段，社会经济发展亦有其阶段性诉求，每一个阶段现代化的任务会因时间、地点和观点的不同而有所不同，因此作为与中国式现代化相适配的政府模式，有为政府是在中国共产党的全面领导下，在特定现代化发展阶段履行特定现代化职能的政府。这一概念包含以下内容：一是有为政府的主体是广义政府，包括所有以公共权力为名义建立起来的国家机构。根据马克思主义学说，政府行使着在特定地域内的公共权力，应将任何能够利用一定物质力量对社会事务做出权威性决定和对社会资源进行权威性分配的机构或组织包含在内。结合我国几十年来的社会主义现代化建设实践，中国共产党及国家机关都履行着公共管理和资源配置职责，因此，中国式现代化视域下的有为政府既包括所有的国家机关，也包括自上而下的中国共产党各级组织和组织体系，是一个广义政府的概念。二是有为政府特指一种能力，只有具备较强政府治理能力的政府才有资格被称为有为政府。一个国家的现代化发展具有长期性、复杂性与渐进性，我国作为后发外源式的国家，为了满足中国式现代化的要求，必须通过中国共产党和政府自上而下进行强有力的推动。这需要中国共产党发挥领导作用，制定出符合国家实际情况和长远发展目标战略规划。党的各级组织应积极宣传、贯彻、执行党

的路线、方针、政策，引导广大人民群众沿着正确的方向前进，同时政府作为国家权力机关的执行机关，应当在政策制定、资金投入、人才培养等方面加大力度，为中国式现代化提供有力的保障。三是有为政府的目标是发挥特定的现代化职能。有为政府的实质是政府职能和角色定位问题，在中国式现代化建设进程中，有为政府必须扮演现代化建设的规划者、控制者、执行者和协调者等角色，否则中国式现代化发展就会出现偏差，从而无法达到预定目标。

二、有为政府推动中国式现代化的理论逻辑

与西方国家单纯强调“大政府”或“小政府”相比，有为政府具有能动性、人民性和协同性的鲜明特征，它适应了中国式现代化的建设要求，为中国式现代化提供了强有力的保障，给出了更好实现政府治理的路径选择，为人类对理想政府模式的探索提供了中国方案。

（一）有为政府的能动性为中国式现代化提供物质根底

与西方式现代化强调市场自由和民间社会的作用有所不同，中国式现代化更强调中国共产党与政府主导型的现代化，主张中国共产党和政府在中国式现代化中履行更多的责任，扮演中国式现代化的主要推动者的角色。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务^[3]，充分发挥对资源配置中起决定性作用的有效市场的作用是其重要内容，它可以为中国式现代化提供所需的物质根底。因此，要建成有效市场和高质量发展的社会主义市场经济体制，最关键的是处理好政府与市场之间的关系，厘清政府和市场的边界，即凡是市场和社会能够做好的工作，政府要交给市场、企业和社会。

因没有明确提出有为政府的概念，一直局限于“大政府”或“小政府”的思维定式，西方国家常陷入两难境地。当西方国家单纯强调“小政

府”，采取减少国家对市场干预的政策时，社会经济就会出现周期性危机。当西方国家单纯强调“大政府”，加强国家干预市场政策时，社会经济又会出现停滞。至今西方国家也没有走出这个困境。有为政府更适合中国式现代化发展实际。在党的领导下，有为政府在治理过程中强调的是能动性和创新性，尤其是在推进有效市场建设方面，这种能动性体现得最为明显。它具体体现在三个层面：首先，在宏观层面，有为政府可以为市场发展提供良好的竞争环境。党和政府通过制定公平、公正的法律法规，建立透明、规范的监管体系，以及提供必要的财政支持，努力为各类市场主体创造良好的经济、政治、社会环境，提供经济社会发展所需要的软硬件基础设施，最大限度地避免市场失灵，有效维护经济社会的良好秩序。同时党和政府通过打击各种形式的腐败行为，保障市场的公平竞争，并且鼓励企业之间的合作与交流，以推动市场的健康发展。其次，在中观层面，有为政府积极完善市场制度与机制。党和政府根据市场需求和竞争状况制定政策法规，完善市场价格、供求和竞争机制，维护消费者的合法权益。最后，在微观层面，有为政府通过出台市场改革措施激发市场主体的活力。党和政府通过深化国有企业的分类改革、支持民营企业发展、放宽服务业准入限制、降低市场准入门槛和交易成本等措施，使市场主体日益活跃，不断激发微观市场主体的活力。

（二）有为政府的人民性使中国式现代化坚持以人民为中心

中国式现代化将以人民为中心作为价值理念，着重强调以人民为先、以人民为本，信任人民、服务人民以及依靠人民，并将满足全体人民对美好生活的向往作为一切工作的出发点和落脚点。以人民为中心建基于马克思主义和中华优秀传统文化的基础上，实现了马克思主义与中国具体实际和中华优秀传统文化的结合，创造了社会主义现代化崭新形态^[4]。它具体体现在以下两

个方面：一是马克思主义与中国具体实际的有机结合。马克思主义唯物史观强调人民是历史的创造者，是推动社会发展最活跃的因素。西方资本主义国家的现代化以私有制为根基，很难彰显人民群众的主体性。换言之，资本主义现代化是以资本为主体的现代化模式，资本利益与群众利益的互斥性决定了资本主义现代化难以汇聚群众的历史伟力^[5]。回顾我国的现代化建设史，中国共产党对人民创造伟力的重视以及主体性地位的尊重，在我国现代化的发展实践中不断凸显。无论是改革开放初期的“包产到户”、家庭联产承包责任制，还是现如今的全面深化改革和中国式现代化建设，都凝结着全体人民的智慧，汇集着人民群众的创造性。因此，党的二十大再次强调：“全面建设社会主义现代化国家，必须充分发挥亿万人民的创造伟力。”^[6]二是中国式现代化厚植于中华优秀传统文化中，坚持以人的发展为目的。我国古代管仲提出“夫霸王之所始也，以人为本。本治则国固，本乱则国危”^[7]，孔子提出“泛爱众”^[8]，荀子提出“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟”^[9]等以人为本的思想，由此可见植根于马克思主义和中华文明的中国式现代化需坚持以人民为中心的价值理念，致力于发挥全体人民群众的创造力。

在中国式现代化的进程中，有为政府具有人民性。它具体体现为：一是以人民为本。对有为政府来说，建设是手段，人民是根本，有为政府建设的根本目的在于促进人自由而全面的发展。因此有为政府的建设坚持的是以人民为本的价值观，保障着公民权利和公共利益的实现。二是以人民为先。有为政府建设以回应企业和人民心中关切为先导，而不是以行政机构与行政人员的利益为先导，对于与企业生产经营、群众创新创业直接相关，有利于地方各级政府就近服务的事项，能够下放到位的坚决下放到位。三是以人民为主。以人民为主意味着人民是公共事务的参与者、合作者、建设者。有为政府通过建构多元路

径为企业、社会和人民群众提供了参与政府治理的途径，提升了社会整体的自我治理、自我完善和自我组织的能力。有为政府的以人民为本、以人民为先和以人民为主与中国式现代化以人民为中心的价值理念完全契合。

（三）有为政府的协同性适应中国式现代化的全面发展的需要

中国式现代化应是全面、整体、协调的现代化，是推动传统社会向现代社会和后现代社会转型的过程。现代化学家罗荣渠认为：“经济的、政治的、技术的、社会的、文化的诸方面的变革在现代化进程中不是单向作用，而是一个交互作用的复杂过程。”^[10]可见虽然经济现代化是现代化的核心，但政治、文化和社会现代化也是必不可少的。政治现代化包括民主制度的发展、法治的加强和行政效率的提高，文化现代化包括价值观的转变、文化创新和国际文化交流，社会现代化包括社会福利、教育、医疗等领域的改善。因此，中国式现代化不是单纯的经济现代化，而是政治、经济、文化、社会等全面协调发展的现代化。

在实现中国式现代化的过程中，有为政府能够注重与各方力量的协同配合，通过建立合作机制、搭建合作平台等方式，实现资源共享、信息共享和利益共享，因此有为政府能以整体观点看待政府机构之间的合作关系，并主张采用平行关系进行治理。与传统的层级制管理模式不同，这种治理模式更加注重以横向的、外部合同关系的方式进行网络化运作的合作。这时政府各个机构之间的合作关系不再是单向的、线性的，而是呈现出更加复杂、多元的网络结构，包括各个机构之间的互动关系、信息交换、资源共享等多个方面。同时这种治理模式还强调采用信息技术来加强各个机构之间的信息共享和资源整合，充分利用各级党委、国家机关各职能部门以及工作人员、社会组织、全体人民形成多变的网络结构。其中党和政府作为网络的主导者，以解决社会问题为出发点，以满足人民对美好生活的需要为出

发点，通过构建多元协商渠道，凝聚全体人民共识，推动国家治理变革。

三、中国式现代化视域下有为政府建设的实践路径

在建设中国式现代化过程中，应加强党对政府的全面领导，以高质量发展理念引领行政改革，构建政府—社会—市场间的协作治理机制，以数字技术提升政府治理质效，从而推进中国式现代化视域下有为政府的建设。

（一）加强党对政府的全面领导

加强党对政府的全面领导，是建设有为政府和推动中国式现代化的关键。党的全面领导是中国特色社会主义最本质的特征。因此在有为政府的建设实践中，必须把党的全面领导作为首要原则，不断加强党的领导核心作用，以全面推进中国式现代化为目标，促使政府更好地履行职责、服务人民。

1.明确党的全面领导与政府有为的关系

党的全面领导是宏观的、全局性的，政府工作则是具体的、实践性的。党的全面领导为有为政府建设提供方向指引、政策指导和资源支持，确保政府工作始终沿着正确方向前进。一方面，党的全面领导在宏观层面上为有为政府提供了重要的方向指引。党作为国家的最高领导力量，对国家发展的方向和目标有着明确的规划和部署。政府作为执行机构，需要在党的全面领导下，按照既定的方向和目标开展工作。另一方面，党的全面领导在政策制定和资源调配方面为有为政府提供了有力支持。中国共产党具有强大的组织力和号召力，能够有效地组织和动员各方面的力量和资源，为有为政府提供必要的资源支持，如政策资金、人力资源等，帮助政府更好地开展工作。

2.建立健全党对政府的全面领导机制

为推进有为政府的建设，各级党委需要建立健全的决策、执行、监督机制，确保政府工作在党的全面领导下有序进行。这种领导作用不仅体

现在大的战略方向上，更渗透在政府日常工作的每一个细节中。尤其是党的决策机制是政府工作的“大脑”，在制定重大政策、规划重要项目时，政府应在党的决策机制下，理性评估各种方案，力求做到科学、民主决策。同时在政府执行过程中，各级党委要发挥监督作用，确保党的政策和决策得到全面、准确地贯彻执行。此外各级党委通过定期举行听证会、座谈会等形式，广泛听取人民群众对政府工作的意见和建议，积极推动政府与群众的沟通与互动，帮助党委和政府更好地了解民情民意，为制定更加科学合理的政策和决策提供有力支持。

只有不断加强党的领导核心作用，明确党的全面领导与政府有为的关系，完善党对有为政府的领导机制，才能推动政府更好地履行职责、服务人民，为推动有为政府和建设社会主义现代化强国作出更大贡献。

（二）以高质量发展理念引领行政改革

当前，中国正处于一个重要的历史时期，高质量发展是中国式现代化的必由之路。党的十八大以来，我国的行政改革取得了积极进展和阶段性成效，但改革质量却有待提高。首先，在权力下放层面。下放的系统性、整体性和协调性不强，含金量较高的权力下放得少。其次，在市场监管层面。各级政府的市场监管方式、监管手段、监管能力参差不齐，各部门之间的无缝衔接和协同式监管面临着重重压力。最后，在为人民提供公共服务层面。人民满意的服务型政府建设虽然取得了重大突破，然而与经济社会高质量发展和人民群众的期待相比仍有差距。因此，在中国式现代化的实践进程中，我们要继续将高质量发展的理念贯穿于政府的行政权力下放、市场监管体系构建和政务服务供给体系构建等各方面。

1. 推动高质量的行政权力下放

在中国式现代化视域下有为政府建设的关键是高质量的权力下放。因此，政府必须做到能放就放和真减真放，采取多项举措，并在重点领域

取得突破。只有这样，才能持续激发市场主体活力和社会创造力，满足现代市场经济持续健康发展的迫切需要。首先，政府需要深化行政审批改革和减税降费，简化行政审批流程、减少行政审批材料和缩短行政审批时间，进一步降低市场主体的经营负担，为企业提供更加便捷和高效的服务。其次，政府需要深化证照分离，推进基层清单制度和加大中介评估服务的精简整合力度，促进企业登记的便利化、规范化和极简化，为企业提供更加便捷、高效的注册和经营服务。同时，政府应加强对中介评估服务的监管，提高其服务质量和效率。最后，政府需要通过减少前置行政审批要件、推进联合行政审批进程和联合评价，以持续深化投资审批制度改革。通过这些措施，政府可以提高行政审批效率，缩短项目落地时间，为企业提供更加便捷和高效的政务服务。另外，政府还应加强对投资项目的监管和管理，确保投资项目的合法性和合规性。

2. 构建高质量的市场监管体系

在中国式现代化进程中，随着经济社会的快速变化和数字科技的高度发展，高质量的市场监管体系建设显得尤为重要。为此，政府需要不断创新市场监管理念、方式和方法，以满足经济社会高质量市场监管的需要。第一，创新政府的市场监管理念和方法，包括对传统市场监管方式的改进以及引入新的市场监管的方式方法，如政府可以通过对监管职能的持续优化，创新事中、事后市场监管体制，以构建现代市场监管体制。第二，提升基层政府的市场监管能力。基层政府的市场监管能力对于整体监管效能至关重要，是市场监管的“最后一公里”。因此，政府需要加强对基层政府工作人员的培训，提升他们的专业素养和技能，以确保他们能有效地履行市场监管职责。同时也需要加强对市场监管者的监管，防止出现权力滥用等问题，从而提升基层政府的市场监管效能。第三，加大市场主体违法违规行为的处罚力度。政府对于市场主体违反法律法规的行

为，必须加大处罚力度，以示警诫。这样做不仅可以维护市场秩序，也可以提高社会和人民群众对政府市场监管的认同度。第四，推进互联网+市场监管和智慧+市场监管方式。数字技术的迭代更新为市场监管提供了新的手段，如政府可以借助大数据技术，推进互联网+市场的大数据监管平台和智慧+市场的大数据监管平台建设。利用大数据对市场主体的信用状况、遵纪守法和诚信经营状况进行实时分析、实时监测，一旦出现问题立即采取措施，防止行业风险和社会经济重大风险的发生。第五，引导社会公众和第三方参与市场监管。公众和第三方的参与能够为市场监管提供更全面的企业信息。政府可以通过设立公开举报渠道、鼓励公众提供线索等方式实现。同时，也可以通过与第三方组织建立合作关系，利用它们的专业知识和资源，为政府提供更精准的市场监管建议。第六，融入社会共治理念。社会共治是提高市场监管效能的重要途径，政府应将已有的社会共治理念融入未来的市场监管体系改革之中，如政府可以通过建立市场监督委员会等形式，吸引社会组织和人民群众参与市场监管，推进市场监管领域的合作共治，确保市场监管政策更好地满足企业公平竞争的需要和社会对市场监管的需要。

3. 构建高质量的政务服务供给体系

在中国式现代化进程中，随着社会主要矛盾的转化，需求侧不断释放新活力和新空间，而当下政府提供公共服务的质量和数量明显滞后于现代化进程中人民需求的变化，因此必须加快推进我国高质量公共服务的供给侧结构性改革，增加供给结构对需求变化的适应性和灵活性，增加人民群众的获得感。通过大力提升政务服务效率，提供便利化、极简化的公共服务和公平可及的公共服务等方式，为各类市场主体和群众办事提供便利；通过不断扩大全流程网上办事事项范围、“互联网+政务服务”提档升级，推动国务院部门内部政务信息系统整合，推动多层次的大数据

人才培养与智力支撑体系，推动大数据和云服务安全保障的法律法规与标准建设等优化政务服务网络；通过加强乡镇（街道）和功能区便民服网点建设完善公共服务体系，提供公平与普惠的基本公共服务，推动信息技术和公共服务供给深度融合，重点保障基层民生领域的公共服务高效供给，努力提升基层政府服务的水平和能力。

（三）构建政府—社会—市场间的协作治理机制

中国式现代化视域下的有为政府是对西方式现代化发展道路的超越，现代化要素之间的协调共生是实现超越的重要原因。中国式现代化在中国共产党的全面领导下，实现了政府、市场和社会这三个现代化建设要素之间的有机结合、良性互动，反过来也推动着中国式现代化进程。首先，由政府、市场和社会的实际关联与协同运作所形成的系统，承担着展现与传递中国式现代化进程中党的战略决策、价值观导向的使命，并承担着支撑与推动中国式现代化底层保障完善与发展的责任。在这个系统中，党和政府通过制定政策方针、法律法规、中长期规划等顶层设计，引导市场和社会的发展方向，推动中国式现代化的进程，同时市场主体与人民群众的需求与创造，也为中国式现代化提供底层支撑和内在动力。其次，政府、市场和社会的实际关联与协同互动对中国式现代化的各个领域、相应组织以及规则建设的运行和发展有着直接影响。中国共产党全面领导下的中国式现代化，不仅关注经济领域的发展，更注重政治、经济、文化、社会和生态的协调发展，强调整体性、全面性和可持续性。政府、市场和社会可以共同参与到五个领域的运行体制、发展模式、规则设置和组织设置中，满足“五位一体”的现代化建设需要。最后，政府、市场和社会三者之间的协同互动现状与中国式现代化的要求之间仍存在差距。这需要党和政府积极调整各种行政关系，形成和谐的行政关系状态。根据系统论的研究成果，一个和谐的系统，

必然是一个结构合理、功能优化的系统，其结合力和离散力处于比例恰当、彼此平衡的状况，如果离散力太强，结合力太弱，系统就会解体^[11]。因此，和谐的行政关系必定能促进政府、社会和市场之间的关系更加合理，相互依赖又有自主空间、相互制约又有协调配合，不断生成三者之间的协同治理体系，为有为政府建设增添动力。

（四）以数字技术提升政府治理质效

政府治理是一个复杂而重要的领域，需要不断进行技术创新。数字技术创新可以助力政府治理体系的完善与发展，助力政府的数字化转型。党的十八大以来，我国数字产业规模稳步增长，累计建设开通5G基站231万个，千兆光网覆盖超5亿户家庭。至今，数据技术已经成为驱动经济社会发展的新兴生产方式，依靠大数据政府加强了公共事务的制度化、规范化和程序化，提高了办事效率、治理效率和治理水平，大数据成为国家治理现代化的科技驱动力^[12]。然而目前数据技术仍存在算法黑箱，侵犯个人隐私、限制个人自由等问题不断出现，同时基于有缺陷算法基础上开发出的应用也易使人们陷入信息茧房和认知混乱等异化之中，阻碍政府的数字化转型和数字政

府建设。针对这些数据技术的问题，党和政府应将数据技术升级作为政府数字化转型的重要抓手，大力推进数据安全防护与数据应用技术的研发，发挥政府的主导作用，积极推进企业与研究机构之间的合作，将科研成果顺利转化为数据技术创新实践，同时党和政府应通过推动数据技术的创新研究，完善以数据为基础、以大数据技术为工具、以算法为支撑的政府赋能体系，不断孕育合作、互信、文明等价值要素，引领政府从传统政府向有为政府转型，构建起价值理性与工具理性有机统一的数字有为政府。

四、结束语

在中国共产党的全面领导下，有为政府已经成为中国式现代化的理想政府模式，发挥着特定的现代化职责和承担着特定的现代化角色，与中国式现代化实现了良性适配。因此，在中国式现代化进程中应加强党对政府的全面领导，以高质量发展理念引领行政改革，构建政府—社会—市场间的协作治理机制，以数字技术提升政府治理质效，从而有效推进中国式现代化视域下有为政府的建设。

参考文献

- [1] [3][6] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2022：22, 28, 70.
- [2] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[N]. 人民日报，2014-01-01(2).
- [4] 季子正, 胡振良. 社会主义现代化的崭新形态：中国式现代化及其意义[J]. 党政研究, 2023(4): 14-22, 123.
- [5] 张广俊. 论中国式现代化的人民性价值特质[J]. 理论导刊, 2023(8): 36-43.
- [7] 赵守正. 管子注译：上[M]. 南宁：广西人民出版社，1982：238.

- [8] 孔子. 论语[M]. 哈尔滨：北方文艺出版社，2019：4.
- [9] 彭万荣. 荀子：进取人生[M]. 武汉：长江文艺出版社，2000：277.
- [10] 罗荣渠. 现代化新论：世界与中国的现代化进程[M]. 北京：商务印书馆，2004：510.
- [11] 李鹏飞. 建构和谐行政关系论要[J]. 湖北社会科学，2006(11)：29-31.
- [12] 谢小芹, 任世辉. 高质量政府治理：脉络溯源、内在属性和中国路径[J]. 天津行政学院学报，2022, 24(4)：11-21.

责任编辑 谢建文

我国政府信息腐败治理的现实困境 与破解路径

梁宇

(电子科技大学马克思主义学院,四川成都611731)

摘要: 大数据时代,党和政府面临更为严峻的信息腐败形势。信息腐败与其他腐败现象相比有着诸多特殊性。我国政府信息腐败的治理还面临信息腐败的隐蔽性和专业性带来的监管难,信息腐败的治理法规缺陷带来的法律规制实效弱,以及社会关注度低、治理氛围不佳、公权力得不到有效监督、治理主体作用受限等方面的现实困境。对此,提出切实实现政府信息腐败治理的举措:创新多种监管手段,实现对信息腐败的科学高效监控;建立健全打击信息腐败的制度,增强制度约束力量;全社会开展反对信息腐败宣传教育,为信息腐败治理营造有利氛围;加强对信息特权的制约和监督,规范权力对市场经济的干预。

关键词: 政府信息;信息腐败;监管制度;内幕信息

中图分类号: F276.5; D262.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)04-0035-08

中国共产党历来高度重视反腐败斗争。尤其是党的十八大以来,反腐败斗争作为全面从严治党的重要内容,取得了瞩目的成绩。与此同时,以大数据、人工智能为核心的新一代信息技术的发展使信息的价值日益凸显。信息成为一种可内幕交易的资源,由此导致一种新的腐败形式,即信息腐败正悄然产生并迅速蔓延。信息腐败较为隐蔽,且社会危害极大,是党和政府反腐败斗争的一个新型领域。2015年10月,党中央发布的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》规定,禁止利用职权和职务上的影响谋取不正当

利益,其中就包括利用知悉或者掌握的内幕信息谋取利益。随着信息腐败事件的频发态势不断蔓延,学术界开始对信息腐败展开广泛讨论。对于何为信息腐败,学者们有不同表述。夏义堃认为,信息腐败是一种公共信息资源的私有化过程,指某些个人或团体利用手中掌握的公共信息的支配权,为个人或团体谋取私利,是产权的公共性质发生部分或全部质变的社会现象^[1]。叶国平认为,信息腐败是政府工作人员利用职务便利,先于一般公众掌握足以给个人带来巨大经济利益的信息,并暗中出卖或利用这些信息,由自

收稿日期: 2023-08-18

基金项目: 电子科技大学引进骨干教师科研启动项目“全球数据治理中美式‘数字霸权’的危害与应对研究”(项目编号:Y030232059002032);四川省哲学社会科学基金马克思主义理论研究和建设工程项目“网络信息安全教育融入高校思想政治理论课研究”(项目编号:SCJJ23MGC41)

作者简介: 梁宇(1990—),男,湖北十堰人,法学博士,电子科技大学马克思主义学院讲师,研究方向为大数据治理与政治学理论。

己的亲戚朋友进行投资、操作，获取由国家法律或政策等发布的时间差所带来的信息优先的利益^[2]。徐国冲等人认为，信息腐败是掌握公共信息的个人或团体，滥用公共信息的使用权以及转让权，违反职业操守品德，为个人、亲属以及所属群体谋取私利，进而损害公共利益的行为^[3]。综合已有关于信息腐败概念的表述，本文认为信息腐败是掌握公权力的个人或团体以及其他信息优势方利用信息特权而进行的寻租行为。习近平在党的二十大报告中强调，“腐败是危害党的生命力和战斗力的最大毒瘤，反腐败是最彻底的自我革命”^[4]。在此背景下，加强对信息腐败问题的治理势在必行，这不仅是党和政府反腐倡廉建设的重要内容，也是大数据时代政府信息和数据治理的必然要求。

一、政府信息腐败的主要表现

（一）人为垄断信息获利

大数据时代，信息和数据量呈几何级数高速增长。为了行使政府管理与服务职能，政府占有80%多的数据规模，是海量数据的实际掌控者，这种数据垄断的合法性来源于政府是社会公共利益的代表，为达成公共利益政府拥有现代公民普遍认可的公权力。然而，当某政府官员的信息垄断并非用于社会公共利益，而是用于个人利益，那么这种信息资源的垄断就无法获得法律和道德支持，就会产生利用信息垄断寻租的行为。政府人为信息垄断表现为独自占有那些本应该是按法律流程及时向社会公开而人人可享用的信息，例如，国家的相关的法律政策、行业规章制度或办事流程等信息，也包括公民有权通过合法申请程序等渠道获取的信息，但这些本应政府公开的信息却被政府隐瞒、封锁而垄断，使之成为稀缺资源，以此为寻租创造条件，为自己或亲属、朋友等谋求暴利。此举将导致社会信息的不透明、不公开，出现信息严重不对称，使得信息的优势方可以利用自身优势和外部制度缺失攫取大量租

金，改变社会资源的分配，从而对信息的劣势方造成直接威胁，并破坏社会公平竞争的基础。这与服务型政府与数字政府理念背道而驰。最终信息拥有者就能够将垄断的信息换成物质收获，信息腐败便形成了。例如，在某些偏远或信息基础设施落后而相对贫困的乡村，中央推出的惠农强农政策很难得到积极的贯彻，主要原因就在于一些基层政府为了实现个人或小团体利益，采取欺上瞒下、扭曲信息，抑或是封锁信息等方式，限制群众对外界信息的知情权，以方便自身暗箱操作。对此，国外专门研究乡村信息腐败问题的学者指出，“乡村精英通过把控信息流，达到自身利益最大化目的”^[5]。

（二）泄露保密信息获利

保密信息(confidential information)既包括涉及个人隐私信息和企业的商业机密，也包括国家核心和敏感信息。《国家保密法》规定，泄露后可能损害国家在政治、经济、国防、外交等领域的安全和利益的，应当确定为国家秘密。换言之，保密信息不属于政府信息公开的范围，受到相关法律的保护。泄露保密信息寻租是指政府官员把涉及公民个人、企业发展或国家安全等保密信息泄露给其他利益相关者，以牟取非法收益。例如，某教育主管部门人员为了获取利益，在研究生考试之前，提前将试题信息泄露给自己的亲属或者其他当事人。这种行为严重损害教育公平和教育部门的公信力，是泄露保密信息腐败的典型表现。此外，值得警惕的是，近年来随着境外敌对势力的渗透，我国国家信息安全面临着日趋严峻的挑战。涉密单位的一线工作人员很容易被境外间谍糖衣炮弹所诱惑，被其利用而向其泄露国家保密信息。目前，我国《政府信息公开条例》《刑法》《公务员法》《海关法》《法官法》等皆规定了政府工作人员应履行保护国家机密信息的义务。然而，个别公职人员由于保密意识不强，理想信念丧失，物质主义泛滥，为了个人利益而做出泄露国家机密信息的非法之举。这类信息腐败行为危

害极大，社会影响极度恶劣，是国家应予重点打击的信息腐败行为。

二、我国政府信息腐败治理的主要困境

信息腐败作为大数据时代非典型腐败形式，严重冲击社会道德和法律，削弱政府公信力，破坏社会公平正义。在实际治理实践中治理主体单一、监管难度大、社会关注度低、公权力得不到有效监督等是政府信息腐败治理的主要困境。

（一）“信息腐败”内在的隐蔽性，增加监管难度

信息腐败是政府公职人员利用自身信息特权和信息不对称优势而进行的寻租腐败行为，与其他腐败形式相比，它有着很深的隐蔽性与专业性。信息与传统的金钱商品不一样，它在流通过程中很难留下可捕获的痕迹。网络上的信息流通痕迹可通过相应的数据清洗和删除技术彻底修改或删除，而在线下口头传递的信息更是难以被公众发现。例如，某地税务部门公开招聘公务员，某名应聘者与该招聘部门领导有亲属关系。该领导主动提出“避嫌”，却通过相关言语暗示其他面试官要格外关照。这种口头暗示常常披着“清正廉洁”的外衣而起到与其利益相关者进行不合法的信息交易的作用。此类行为在实际调查中很难留下证据，信息腐败的发现认定与调查取证工作尤为困难，导致信息腐败分子不能够及时被发现而受到相应的法律处罚。此外，信息腐败也有着很强的专业性、间接性与复杂性，它可以在虚拟空间或者现实空间以各种技术性、灵活性的方式实现，政府官员也可以不直接参与信息交易，而是将寻租信息透露给他人从而获取暴利。由于信息腐败不容易被外界发现以及发现后也很难追踪交易记录，对信息腐败的监管困难重重。就连在法治化水平较高、监管制度较完善的美国，在信息腐败面前监管部门常常也是束手无策。根据相关资料反映，“2019年至2021年间，有近百名美国国会议员涉嫌利用职务便利，通过内幕信息

进行金融资产交易，获取暴利”^[6]。其中就包括有着“股神”之称的美国国会众议院议长佩罗西的丈夫保罗·佩罗西，其夫妇二人利用掌握的政府内幕信息进行投资，获取了巨大利益。然而对于这些交易信息的认定很难找到可靠证据，他们完全可以认为这些投资信息是自己预测或者推测出的，以此为自己辩护。因此尽管美国在2012年通过了《停止利用国会消息交易法案》，但司法机关运用该法为这类犯罪行为定罪却困难重重。除了佩罗西夫妇内幕信息交易案之外，还包括2020年美国参议院情报委员会主席理查德·伯尔(Richard Burr)利用掌握的疫情内幕信息抛售巨额股票案^[7]。事后伯尔虽遭到FBI调查，但同样最终定为无罪。这些无不说明信息腐败过于隐蔽，调查取证难度极大，导致监管困难

（二）“信息腐败”的法律法规缺陷，限制法制规制实效

信息腐败的治理离不开健全的反信息腐败法律。只有建立和完善反腐败法律体系，才能在信息腐败的治理中有法可依，提升治理的针对性和法律威慑力。2015年中共中央发布的《中国共产党廉洁自律准则》明确提出党员禁止利用职权和职务上的影响牟取不正当利益，其中包括利用知悉或者掌握的内幕信息牟取利益。这项规定是从党内法规的层面对党员信息腐败行为进行规制，然而其本质上仍是党纪规定，且对违反该规定所承担的法律后果并无具体规定。我国《刑法》对“信息腐败”的相关规定只局限在证券、股票、金融领域，尚未涉及政府官员信息寻租与交易的法律规定。2011年证监会虽然出台了《关于上市公司建立内幕信息知情人登记管理制度的规定》，但没有将所有相关国家机关工作人员列为内幕信息知情人。该规定更多是一种行业规定，对公职人员难以起到法律强制力作用。此外，现有的《政府信息公开条例》规定了政府应及时、准确地公开政府可公开的信息，但并没有专门涉及政府利用信息垄断腐败的规定。该条例体现的是

行政机关的规章制度，其法律效力有限，远低于全国人大制定的法律。《公务员法》《法官法》《监察法》《保密法》等规定了公职人员保守国家机密，但这些法律都没有对信息腐败行为有系统的规定，更没有对信息腐败的界定、性质及信息腐败者所承担的法律后果作出清晰而明确的规定。由此，政府信息腐败的治理缺乏法律规制，导致纪委监委部门在介入信息腐败的调查和处置案例时无统一和权威的法律可依。

（三）社会关注度低，治理氛围不佳

美国学者阿诺德·J.海登海默(Arnold J. Heidenheimer)依据政府和大众对腐败的容忍程度和打击态度，将腐败分为黑色腐败、灰色腐败和白色腐败。其中黑色腐败是精英与大众不能容忍的，都希望对其严惩的腐败行为；灰色腐败是精英无法容忍并希望对其惩罚但大众对其有较高的容忍度的腐败行为；白色腐败是精英和大众均对其表示容忍，不积极支持对其进行惩罚的腐败行为^[8]。信息腐败是非典型的腐败形式，它体现出的更多是灰色腐败，民众对其有较高的容忍程度。普通民众对腐败的印象一般是直接可观察到的权钱交易、权色交易、权权交易等显性的腐败行为。而对于隐性的信息腐败认知，在腐败的案例中并未引起民众的广泛关注。信息腐败本身的隐蔽性导致其不容易被外界察觉，人们对其关注度并不高，这也就导致信息腐败的治理缺少民众参与，“不容易为公众所了解，不会引起公众较为广泛的关注”^[9]，因此信息腐败治理氛围不佳。治理氛围是保障社会治理实效的重要条件，它是指“以情感导航环节为起点，氛围的生产者能够通过环境干预、政治话语和道德判断等方式，提前干预场域，将特定的治理价值嵌入其中，使治理价值与特定的情感品质相呼应”^[10]，它塑造出了一个共同体，也塑造出一道“我们”和“他们”的边界^[11]。也就是说，政府治理需要各个氛围生产者（治理主体）对治理对象能够形成共同的群体心理和价值判断，在此基础上政府、社会

组织和民众必然会相互配合，对治理领域或议题保持足够的关注。然而，信息腐败治理由于其自身的隐蔽性和专业性，难以受到社会关注。人们对信息腐败的认知存在诸多盲区，除了政府公职人员和相关的专业人士，普通民众对技术性较强的信息腐败了解较少，对信息腐败的性质与危害的认识浅薄。这也就导致信息腐败的治理更多依靠政府部门的监管，而社会民众参与的积极性和参与空间有限，整个社会还未形成打击信息腐败的共同情感意志。

（四）公权力得不到有效监督，治理主体作用受限

政府占有绝大多数信息和数据资源，所依仗的正是自身的公权力。公权力所发挥的政治力量来源于政府是社会公共利益的代表，公权力的天职是社会管理与服务人民，实现社会利益最大化。而信息腐败行为是政府官员将公权力的工具属性嵌入到个人利益的基础上，因而其本质上是对公权力的滥用。我国还处在社会转型时期，社会主义市场经济体制的改革还存有诸多障碍，尤其是“经济体制不完善、市场规则还不健全，导致权力向市场扩张，形成大量的权力腐败”^[12]。政府对经济生活的管理权力过于集中，使得公权力得不到有效制约，信息腐败的治理主体难以发挥监督作用。由于政府对市场的深度介入，在经济活动中，我国政府扮演着一个巨大的“信息接收器”的角色，同时，它又是“那些可以对市场产生实质性影响的信息的最大生产者”^[13]。公职人员有着垄断信息资源的先天优势，在市场经济下，这些信息成为稀缺而宝贵的资源，如权力得不到监督和制约，信息寻租的土壤自然就容易形成。美国犯罪心理学理论家詹姆士·威尔逊(James Q. Wilson)和乔治·凯林(George L. Kelling)于1982年提出“破窗效应”理论，即“若一扇窗户被打破后不及时进行修复，会给周围居民传递该地区无人看管的信号，潜在破坏者和犯罪人会认为即使进行违法犯罪也不会有人管，进而可能

导致更严重的违法犯罪行为的发生”^[14]。破窗效应说明了环境对个人行为的影响，它能够很好解释环境与信息腐败行为的关系。“由于制度体系的缺陷，监督机制无力，缺乏有效力量制约公权，当环境中的多数人选择利用制度漏洞进行自利性的寻租活动后，从众心理使得部门人员选择偏离公共利益的权力观”^[15]，部门之间和公职人员之间产生盘根错节的利益关系，导致出现政府官员结成信息交易的利益团体，形成腐败共同体，以各种强硬的权力手段阻挠或对抗监察部门的监督，一些“塌方式的信息腐败”由此产生。

三、我国政府信息腐败治理困境的破解路径

信息腐败治理是党和政府反腐败治理的一个新的领域，也是政府信息和数据治理的重要内容。它需要从多种监督工具的创新、惩治信息腐败法律的完善、反信息腐败的宣传教育、政府公权力的限制等方面进行，以应对大数据时代信息腐败治理的挑战，让政府信息成为服务社会进步与人民福祉的合法资源。

（一）创新多种监管手段，实现对信息腐败的科学高效监控

尽管信息腐败具有较强的隐蔽性以及常发生在专业性强的领域而难以被察觉，但政府可通过对传统监管方式的完善与创新，提高对信息腐败行为的监督效率。传统监管方式以政府权力机构内部的监督为主，譬如上级部门对下级的监督，也有独立的监察机构的监督，但这些监督方式效果有限，难以克服信息腐败难发现的困境。对此，应该可从拓宽监督主体和工具，进一步加大对掌握信息的权力主体的监督力度着手，增加信息腐败的曝光机会。其一，加强社会监督、舆论监督和媒体监督等方式对信息腐败的监督合力，使信息腐败难有藏身之处，使其一经发生就能及时被公众知悉，为腐败分子违法或犯罪施加更多心理压力和相应代价，将信息腐败消灭在萌芽阶

段。其二，运用新技术对信息腐败行为进行监督。以大数据、人工智能、新媒体等为代表的新一代信息技术既是政府信息治理的重要内容，也是信息腐败治理的得力工具。大数据技术具有较强的分析运算能力，可以用来监控人们生活的一举一动。网络平台、视频监控系统等储存着大量数据。可将涉嫌信息腐败的公职人员的聊天信息、通话记录、上网记录、消费信息等数据进行数据重组、数据关联、数据比对等打通数据壁垒，以此挖掘公职人员信息腐败的痕迹和相关记录，为信息腐败的调查提供足够的技术支撑。例如，以廉洁高效而享誉世界的新加坡政府在利用大数据追踪腐败方面一直处在世界前列。其所有政府部门在采购产品和购买服务时都需要通过政府电子商务平台招标，利用平台数据库对可疑的腐败行为进行预警和监督，以便及时发现腐败行为^[16]。此外还可利用自媒体、多媒体等媒体平台，加强媒体监督，民众可将公职人员信息腐败的蛛丝马迹曝光在媒体平台上，提高社会关注度，以此将媒体监督转化为一种强有力的舆论监督，此举可明显增加公职人员信息腐败的风险成本，使其真正“不敢腐”。

（二）建立健全打击信息腐败的制度，增强制度约束力量

首先，打击信息腐败行为需要建立健全相关制度，完善反信息腐败的制度供给。“制度”本身就是集体行为的准则和规范，它能够对组织内所有成员的行为产生强有力的约束力。因此，建立和完善打击信息腐败的法律制度，自然也就给公职人员划出了行为的红线与底线。当前，我国还未有全国性专门的反对信息腐败法律。为此全国人大可制定反信息腐败法，对信息腐败的定义、相应的法律后果予以界定，此法能够在全国范围内统一人们对信息腐败的认识，使反信息腐败行为有更为可靠的法律依据。美国在反腐败方面走在世界前列，早在2012年奥巴马政府时期就对证券领域的政府人员信息交易进行了法律规

定，出台了《禁止利用国会信息交易法案》(Stop Trading on Congressional Knowledge)，该法案明令禁止国会议员及其亲属利用非公开信息进行股票交易，该法案同样禁止国会议员向他人提供内幕信息帮助他人进行投资决策。2022年美国佐治亚州和亚利桑那州的两州参议员联合提出《禁止国会股票交易法案》，禁止国会议员及其子女、配偶在其任职期间交易股票。此法案在一定程度上进一步加大了对证券领域信息寻租行为的打击力度。我国可借鉴美国的经验在证券、期货交易、房地产市场、政府工程项目审批、教育系统等腐败高危领域制定明确的打击信息腐败法律，要规定公职人员使用内幕信息(也包括保密信息)的基本原则和管理方法，明确保密信息或内部信息的范围、管理办法及其传递方式等，最大限度地减少内幕信息的知情者范围，完善内幕信息管理者的管理制度及其承担的法律責任等。其次，继续完善政府信息公开制度。一些行政人员“为了部门和个人的利益，故意隐藏政府信息，把政府信息公开看成是对公众的一种‘恩赐’或‘施舍’”^[17]，政府对信息资源的这种人为垄断造成的信息不对称是滋生信息腐败的重要土壤。因此，要减少或消除信息腐败行为，就必须完善政府信息和数据公开制度。国外发达国家有经验可鉴。英国政府《开放数据白皮书》(Open Data White Paper)明确开放数据的目标之一是建设透明的政府及反腐败，承诺采取措施提高政府合同的透明度^[18]。美国政府的《信息自由法》(Freedom of Information Act)规定除涉及国家机密和个人隐私等信息外，政府所有信息都应该公开。法国政府的《自由获取行政文件法》《改善行政与公众关系法》规定法国政府信息除了机密和隐私都可以以申请程序获取。基于发达国家的相关经验，我国政府要在维护国家安全和公民个人隐私的基础上最大程度开放政府信息资源，加快修订政府信息公开条例，制定统一的数据开放标准。可将信息公开效率作为政府部门政绩考核的重要标准，

以此增强政府信息数据开放共享意识。最后，要进一步建立完善政府官员的财产申报和公开制度，以此对公职人员信息腐败进行有效的干预与遏制。目前，世界上大多数国家均建立了较为完善的官员财产申报公开制度，例如，美国的《政府行为道德法》《道德改革法》，英国的《净化选举防止腐败法》，法国的《政治家生活资金透明度法》，日本的《为确立政治伦理的国会议员资产公开法》，韩国的《韩国公职人员伦理法》等，均对公职人员财产公开制度提供了法律保障。我国可参考国外有益做法，在结合我国实际国情的基础上，建立完备的财产公开制度，保证公职人员清廉，对信息腐败进行精准的防范和打击。

(三) 全社会开展反对信息腐败宣传教育，为信息腐败治理营造有利氛围

信息腐败与其他政府官员腐败形式相比，较少引起人们的关注。民众极为痛恨的腐败更多的是直观的黑色腐败，而对于信息交易的新型的灰色腐败则知悉甚少，单纯的信息腐败也很难在民众心理上产生强大震撼。近年来，媒体所曝光的信息腐败案例多是随其他典型腐败行为而顺带被曝光的。全社会未形成反对信息腐败的集体意识，这也就制约了信息腐败治理的内驱力。因此，要克服这一缺陷，就要在全社会开展反对信息腐败的宣传教育。一方面，要在党政系统内部加大进行反对信息腐败教育的力度，发挥正面典型的榜样示范作用，重视负面典型的警示作用，促使政府内部掌握信息权力人员克服侥幸心理，坚定其理想信念。不定期在政府信息管理部门开展反对信息腐败的理论与实践教育，将中国特色社会主义法治思想与中华民族传统美德融合在一起作为公职人员反腐败教育的重要内容，培养信息权力主体忠诚于党、忠诚于人民，自觉接受各方面监督，抵御名利诱惑，以筑牢其思想防线。同时也要对普通民众开展反对信息腐败教育，政府部门可通过多种宣传形式增强群众对信息腐败的界定、信息腐败的现实案例、信息腐败的危害

等方面的认识，增强民众对信息腐败的关注度，以此在全社会形成“信息腐败过街，人人喊打”的治理氛围。信息腐败治理氛围的营造，能够推动政府调动一切社会资源应对内部信息腐败问题，社会舆论和民众直接参与治理则可节约政府治理成本，提高治理效率。

（四）加强对信息特权的制约和监督，规范权力对市场经济的干预

信息权力的合法性来源于掌握信息的公权力服务于社会整体利益而得到民众的认同。一旦官员将垄断的信息资源当作为自身牟利的工具，其合法性将受质疑或丧失。这就需要对官员权力的监督与制约。处在社会主义初级阶段，我国社会主义市场经济体制还有诸多需完善之处，其中就包括一些地方政府权力对市场经济的深度干预，决策权力高度集中，导致信息权力的私有化，滋生信息腐败问题。“一些信息交易型腐败问题很大程度上与转型时期政府对市场不合理的干预和权力行使的不规范有着密切联系”^[19]。权力对市场的干预越多，市场主体对权力的依赖就越深；市场信息在市场交易中无法自由流通，政府利用权力垄断信息而进行信息腐败的机会就增多。例如，政府在审批一些项目时审批过多，包揽一切，这直接就方便了政府利用掌握的信息特权进行寻租。因此，现阶段要加强信息特权的制约和监督，规范权力对市场经济的干预。著名政治学家罗伯特·克里特加尔德(Robert Klitgaard)提出了一个世界著名的反腐败公式，即腐败=垄断权力+自由裁量权+不负责任^[20]。换言之，只要限制官员权力，压缩自由裁量权，强化责任制的监督和考核，就能有效防止腐败行为。当前，要厘清政府与市场的边界，发挥市场在资源配置中的决定性作用，市场价格、市场主体竞争、市场供求等由市场来决定，规范政府权力的行使范围，法无授权不可为，杜绝权力滥用现象，此举既可提高政府行政效率，也可减少政府寻租空间，从根源上斩断“信息腐败链”。要想加强对信息特

权的限制和制约，就要切实转变政府职能。政府要履行为社会提供公共物品和服务社会的职能，使政府由传统管理型政府向现代服务型政府转变。要使政府的权力在阳光下运行，增加政府官员信息管理活动的透明度，坚持有权必有责、用权受监督的基本原则，将权力关进制度的笼子里。要提升公权力法治化水平，消除权力监督的真空地带，压缩信息特权行使的任性空间。

四、结语

信息腐败行为削弱政府公信力，破坏社会公平和正义，严重损害党和政府形象，是当前大数据时代政府反腐倡廉建设要格外关注的一个新的领域。在以大数据、5G、人工智能、区块链为代表的新一代信息技术的狂飙式变革中，信息对于国家和社会发展、个人日常生活都是极其宝贵的资源。中国处在社会主义市场经济转型期，地方公职人员对市场的介入过多，在市场经济中扮演的更多是管理者角色，而导致其“服务者”的角色被弱化。一些政府官员利用掌握的信息特权优势进行各种内幕信息交易，从事违规违法的信息寻租行为，而不是主动将政府可公开的信息及时公布给大众。与金钱受贿、礼品受贿等交易方式相比，信息交易可以通过线上的网络传播完成，也可以通过线下的口头暗示完成，且信息交易常常发生在证券与金融市场、政府项目、房地产市场等专业性领域，这些因素导致信息腐败具有很强的隐匿性，难以被追踪。针对我国目前面临的信息腐败治理难题，在借鉴国外发达国家信息腐败治理经验的基础上，本文认为我国信息腐败的治理要从法律制度、技术应用、多元主体参与、权力监督等方面寻求破解之策。2022年党的二十大为新时代党和政府的反腐败事业提供了新要求和新目标，我们要通过规范政府公职人员的信息行为，使信息资源真正充当国家发展和满足人民幸福生活的得力工具，而不是成为自身或小团体牟私利的资本，从而构建更为和谐、公正的

信息文明社会。

参考文献

- [1] 夏义堃.公共信息总资源的多元化管理体制研究[D].武汉:武汉大学,2005:67.
- [2] 叶国平.边缘腐败的十种表现[J].瞭望新闻周刊,2003(38):30-31.
- [3] 徐国冲,毕苏波,李威瑢.信息腐败:再定义、特点与防范[J].长春市委党校学报,2019(1):38-42.
- [4] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:69.
- [5] ABRAHAM A, PLATTEAU J P. Culture and public action: a cross-disciplinary dialogue on development policy [M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 2014.
- [6] 美媒爆料近百名美国国会议员涉嫌内幕交易[EB/OL]. (2022-10-27) [2023-02-01]. <https://news.cri.cn/20221027/568cd1a0-73c7-34d0-e51b-93af3baba05c.html>.
- [7] 边隐瞒疫情边抛售股票 美国国会议员涉嫌内幕交易惹众怒[EB/OL]. (2020-03-24) [2023-02-09]. http://www.banyuetan.org/gj/detail/20200324/1000200033136201585017305844119488_1.html.
- [8] 阿诺德·J.海登海默.对腐败性质的分析[M].上海:上海人民出版社,1990:40-41.
- [9] 王连伟,李文悦.论信息腐败的现状与防治对策[J].理论探讨,2014(6):159-161.
- [10] 魏航,彭文洁,石楠.“氛围”:情感治理的新路径:基于P市文明城市“模范氛围”的分析[J].中国行政管理,2022(4):47-54.
- [11] EDWARD C. Between Geography and Philosophy: What Does It Mean to Be in the Place-World? [J]. Annals of the Association of American Geographers, 2001(4): 683-693.
- [12] 王凤鸣,陈海英.论权力集中与权力制约[J].理论探讨,2014(5):136-139.
- [13] 赵渊.论国家机关工作人员内幕交易罪的几个问题[J].中国刑事杂志,2013(4):41-46.
- [14] WILSON J, KELLING G. Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety [J]. Atlantic Monthly, 1982(3): 29-38.
- [15] 彭丽丽,梁晓宇.心理学视角下预防腐败问题探讨[J].中共山西省直机关党校学报,2018(5):86-89.
- [16] 马亮.大数据技术何以创新公共治理:新加坡智慧国案例研究[J].电子政务,2015(5):2-9.
- [17] 贺建军.我国政府信息公开文化的缺失与重建:以阿尔蒙德的公民文化理论为视角[J].行政论坛,2011(6):19-23.
- [18] CABINET OFFICE. Open Data: Unleashing the Potential [EB/OL]. (2012-06-28) [2023-01-06]. <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-white-paper-unleashing-the-potential>.
- [19] 陈么,段伟.内幕信息交易型腐败:一种新的腐败动向[J].上海大学学报(社会科学版),2016(1):78-90.
- [20] 罗伯特·克利特加德.控制腐败[M].杨光斌,等译.北京:中央编译出版社,1998:106.

责任编辑 刘 钊

公益集市:社区治理共同体建构的创新实践

——基于上海市南桥镇光明村的调查分析

陈晓维¹,曾莉²,项丹³

(1.上海市奉贤区南桥镇人民政府,上海 201499;2.华东理工大学社会与公共管理学院,上海 200237)

摘要: 构建和谐有序的社区治理共同体,是新时代超大城市推进基层治理现代化的内在要求。上海市南桥镇光明村的公益集市是建构社区治理共同体的重要成果。研究发现,社会组织参与、居民需求表达、积分规则、操作机制等,是促使公益集市运转起来的重要动能,但是基于公益集市推进社区治理共同体的有序建构,还需厘清基层政府角色、加强村委会的动员力、提高社会组织自治能力、强化第三方数字赋能,进而助推多方协同的社区“共建共治共享”格局形成。

关键词: 社区治理;公益集市;积分制;社区治理共同体

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)04-0043-07

一、问题的提出

推进城乡社区治理是实现国家治理现代化的基础工程。基层治理单靠传统的行政模式已难以为继,凝聚社区共识,构建和谐有序的社区治理共同体,激发居民参与热情,是新时代超大城市推进基层治理现代化的内在要求。光明村地处上海市奉贤新城的中心区域,面积1.8平方公里,户籍村民590户共2112人,常住人口6447人,60岁以上人口723人,报到党员102名(在册112名),现有村“两委”班子人员6人,实行交叉任职。近年来,光明村园区产业经济发展迅猛,村集体资产日益壮大,村民收入稳步增长。但是,产业经济的发展壮大带来了社区治理的碎片化、原子化,进而导致社区多元协同治理难度

大,村务治理行政化明显,村民参与意识淡薄,志愿服务高度依赖于行政动员,社区共同体建设亟待加强。2013年上海市南桥镇创造性地提出了“公益积分制”的概念,并以光明村作为试点推行,随后光明村将积分制融入社区治理全过程,将各类文化活动、志愿服务活动纳入积分制的范畴,于2019年依托积分制搭建“能工巧匠库”,逐步形成公益集市,聚合社区善治内驱力,增进村民公共服务意识和情感认同。

光明村的公益集市,是以社区公益联盟为基础,通过社区资源自我供给,满足社区成员需求的社区自治新形式。公益集市主要以相互联结、相互依存且关系稳定的社区治理共同体为载体,以“服务互换”为抓手,以社区资源“内循环”

收稿日期: 2023-11-21

作者简介: 陈晓维(1981—),男,上海市奉贤区南桥镇党委副书记、镇长,硕士;曾莉(1975—),女,通信作者,华东理工大学社会与公共管理学院副教授、硕士生导师,博士;项丹(1996—),女,上海市奉贤区南桥镇社区建设办公室工作人员,硕士。

为目标，应对超大城市远郊基层社区公共服务供给不足问题。其中，公益联盟是公益集市的组织形式，是由党建共建单位、企业、商铺、社会组织、社区志愿者等组成的非正式社会联合体。公益服务的供给方同时也是需求方，在社区党组织的引领和指导下自愿联合形成社区治理共同体。光明村将公益集市积分制融入社区治理过程的迭代历程，呈现了村民从“村务漠视者”到“治理共同体”的逐步演进。值得思考的是，公益集市如何形成，其实践逻辑是什么，如何立足公益集市推进社区治理共同体可持续发展。本研究立足光明村公益集市的“能工巧匠库”，借助第一手调查资料，剖析社区治理共同体构建的实践发展、运作逻辑以及可能存在的隐忧，以期为我国社区治理共同体构建实践提供经验支持，加快推进基层治理能力现代化。

二、光明村公益集市的实践探索：社区治理共同体的迭代发展

（一）引导探索阶段（2010—2012）：自上而下动员，村民被动参与

2010年，上海市南桥镇在各村设立了“宅基课堂”学习阵地，大力推进全民教育。宅基课堂是最原生态的“村民微型学校”。当时光明村主要聚焦村民教育和党员教育两方面。“宅基课堂”推行之初，具体实施在村党总支，而村民和党员的参与度并不高。一是由于开设的课程大多是政策宣传类，内容过于单一，形式上缺乏新意；二是由于设备条件有限，服务供给与村民的学习、文化需求相去甚远；三是由于自上而下的推行教育，村民对于“全民教育”缺乏认知，参与学习的积极性不高，其他公益活动的参与就更少。此阶段，公益集市的发展主要依靠政府和党组织的引导，参与主体单一。

（二）制度建设阶段（2013—2018）：推出公益积分制，自组织力量萌发

2013年，南桥镇党委、政府创造性地提出了

“公益积分制”的概念，并以光明村作为试点推行。每次村民参与“宅基课堂”等学习活动可积相应的分值，积分累计到年底可以兑换相应价值的实物礼品。积分制一经推出便大受欢迎，首次活动便发出236张卡，自此，每次“宅基课堂”都座无虚席，北宅基(位于村委会)每次村民参与人数超过100人，南宅基每次村民参与人数也有五六十人。2014年，随着“宅基课堂”的深入推进，村委会按照村民需求又增设了舞蹈班、手工坊、书法班等课程，村民也开始主动挖掘教师资源，志愿者开始担任“宅基课堂”的授课者。于是，积分制便有了第一次迭代，由学习积分拓展到志愿者积分。小小的积分卡，一面是学习积分，一面是志愿活动积分。学习积分也进一步拓展，拓展到党员学习报到、人居环境整治等各方面。党员学习从每次开会的出勤率、组织活动的到场率、参与义务劳动的频次，到建言献策促进村居发展、配合村居推进相关工作，每一项都进行严格的量化打分，且党员积分情况张贴在布告栏里。实行党员管理积分制后，党员开始自发地携手维护本支部的先进性，主动发起考评活动。如2018年底，在《上海市生活垃圾管理条例》发布前夕，光明村将垃圾分类作为一项重要内容纳入积分，利用“二企联合”^①进一步开拓积分兑换平台，大大提高了群众垃圾分类的准确率和参与热情，同年光明村成功创建奉贤区和美宅基。在公益集市发展的规划探索中，镇党委和政府协同村民、志愿者、企业等建设公共集市，提高了村民的参与度，拓展了公益集市的服务内容，健全了公益集市的管理体制。通过多方参与主体的共同努力，这一阶段公益集市的发展实现了突破性进展。

（三）成熟发展阶段（2019—2022）：搭建“能工巧匠库”，参与共识聚合

2019年，光明村在和美宅基的创建过程中，“飞线”整治是一个棘手问题。第三方工程公司测算报价30万元，提交党员大会审议没有通过。

在整治时间有限的情况下，村党总支牵头，选取本村有相关工程经验的党员和村民，组建临时队伍，最终5个师傅用一台别人废弃的切割机，仅仅花费5万元左右资金，就及时完成了预算30万元的“飞线”整治。临时队伍做了一件专业的事，获得了大家的一致好评。村党总支在尝到了党员、群众共商共治的甜头后，趁热打铁，首先登记党员中的技能人才，然后通过党员“红色效应”以及村民组长入户联系征询、流动小红车下宅基接受报名等方式，广泛挖掘有意愿参与守护家园的技能型人员，不区分户籍，不限定年龄，建立守护家园“能工巧匠库”。将村内的一些小微事项正式交给有一技之长的党员和村民实施。“能工巧匠库”将积分制与区级“以工代赈”项目相结合，通过统筹“以工代赈”项目资金以及划拨“能工巧匠库”村级预算，将村内的小微项目以工分结算的方式进行累计。随着“能工巧匠库”的成效初显，2022年6月，村党总支推出光明村能工巧匠入库意向表报名二维码，进一步拓展“能工巧匠库”的资源，梳理出技能类、师资类、医护类等八大类巧匠资源，细化分为十多个项目组，一人多技的可进入多个组别。2019年至2022年，通过“能工巧匠库”，完成“飞线”整治、集中充电装置、卡车扰民限高杆安装、服务场所装修、增设小区休闲设施、儿童游乐园修缮等多个家园工程，集体节省了近千万元。在党建引领下共建共治共享的社区治理模式，既解决了难题，提高了群众收入，又共同守住集体钱袋子，真正实现了“众人拾柴火焰高”的良治局面。

（四）纵深推进阶段（2023年至今）：实行积分卡转换，社区情感联结

2023年4月，光明村成立了七色堇公益联盟，组建了“能工巧匠工作室”，包括物业修缮服务组、智维一体服务组、村务监管服务组、文明实践服务组、人居环境服务组、便民为老服务组六个组别，并推选每组中经验丰富、威信较高的为组长。光明村还推出了能工巧匠服务积分卡、文

明心实践卡（家庭卡）及文明心实践卡001号集体卡。在公益积分制的促推下，光明村共治共享的新格局基本形成。当前，公益集市建设的参与主体有政府、党组织、志愿者、企业、社会组织，参与主体越来越丰富，居民参与的能动性增强，社区情感被联结，实现了多主体参与的合作共治局面，社区治理共同体基本形成。

三、光明村公益集市的实践逻辑：从服务交换到共治共享

光明村公益集市以能工巧匠库为支撑，依托社会组织，立足村民需求，借助积分卡（个人卡、家庭卡、集体卡）机制，强化基层党组织引领，实现社会化动员，聚合社区集体意识，形成大城远郊“人人有责、人人尽责、人人享有”的社区治理共同体（见图1）。

（一）运作平台：依托社会组织，强化规范管理

光明村公益集市主要依托两大平台：七色堇公益联盟、七色堇公益服务社。七色堇公益联盟的组成，除了“能工巧匠工作室”成员外，还包括了区域化党建共建单位、光明园区企业、周边商铺等社会化力量，是一种非正式的社会力量联合，其规则的执行主要依靠信任、互惠、习俗等“非正式制度”^[1]。因此，光明村通过上海奉贤区七色堇公益服务社（民办非企业单位），进一步对“能工巧匠库”进行规范化管理。七色堇公益联盟理事会及监事会均由村民组成，由民主选举产生，任期4年。七色堇公益服务社每年定期年检，由相关部门不定期进行财务抽检，注册、换届等具有一定程序规范，为保障公益集市、“能工巧匠库”规范运作提供了载体。

（二）服务内容：立足居民需求，制定赋分细则

公益集市的积分主要围绕物业修缮、智维一体、村务监管、文明实践、人居环境、便民为老六方面内容展开。在积分事项的设置上，根据本

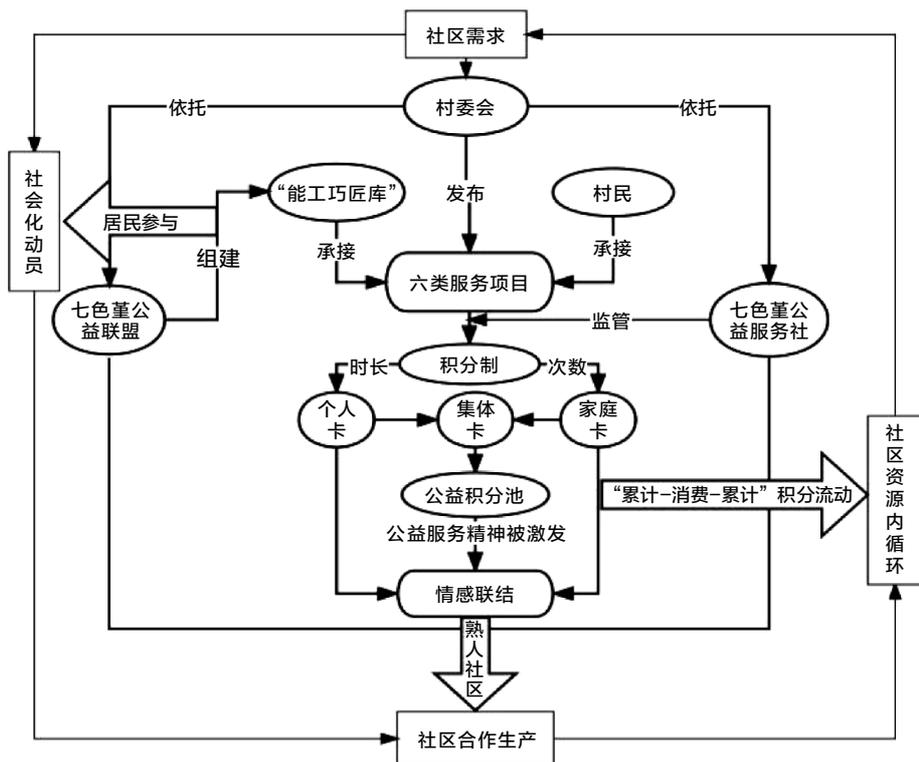


图1 光明村公益集市运作模式

社区居民的实际需要，以项目化的形式实施，在广泛征求村民意见的基础上，提出初步赋分方案，提交村民代表大会讨论并通过。首先，对于能工巧匠服务积分个人卡，由村“两委”发布村内小微工程项目，能工巧匠接单，按时长进行积分，每小时0.1工分，满4小时0.5工分，满8小时1工分。其次，对于文明心实践卡（家庭卡），由村“两委”发布文明实践项目，家庭成员每参与1人次，增加1积分。对于公益积分，光明村还增加了奖惩制度——在孝亲敬老、助人为乐等传统美德方面有突出表现的，经村“两委”讨论后奖励相应积分；在“美丽约定”^②执行中违反相应约定条款的，比如存在垃圾分类不到位、“非改居”等行为的，将被扣减积分，奖减分值由积分议事会一事一考量。家庭文明积分作为村推选报送镇、区文明家庭及村各类评先奖优的重要依据。

（三）兑分规则：巧用“三卡”制，实现积分转换

积分卡分为三个类别：能工巧匠服务积分卡

（个人卡）、文明心实践卡（家庭卡）、文明心实践卡001号集体卡。能工巧匠服务积分卡以个人为单位以项目化的方式累计工分，以货币的方式进行兑现，根据项目的难易程度，1工分可兑换100~150元人民币；文明心实践卡（家庭卡）以家庭为单位进行积分，主要是针对志愿者积分，包括文明实践服务、人居环境服务等，以等价实物或服务消费的方式进行兑现。个人卡分值可以转化到家庭卡、集体卡的积分中，家庭卡的积分可以转化到集体卡的积分中，集体卡为公益积分池，以集体名义兑现公益圆梦行动。

（四）操作机制：借力三大机制，打造社区治理共同体

“能工巧匠库”是社区治理的创新形式，也是一项探索性工作，在具体运行当中，光明村提出通过三个机制，助推村务治理现代化。一是社会化动员机制。改变行政化的动员机制，由党员、村干部、体制内人员组成的行政性志愿服务团队转变为由专业巧匠、党员、村干部、普通村民组成的公益服务团队。二是社区资源内循环机

制。依托“能工巧匠库”整合社区资源，借助公益集市延伸党群服务阵地；除以项目化的形式发布公益服务活动以外，定期举办公益集市进行服务兑换、服务互换，实现“资源的使用者同时是资源的贡献者”；通过“累计—消费—累计”实现积分流动和资源内循环。三是社区合作生产机制。“能工巧匠库”的本质是守护家园，让村民“为自己的村庄服务”。一般认为，熟人社会的交换主要采用人情社会的交换模式^[2]，公益集市的本质是“服务互换”，通过服务互换达成人情往来，联结村庄情感，进而构建“熟人社区”，实现社区服务的合作生产。2020年，光明村村民万建光接受上海《劳动报》采访，当记者问到“同样的工作，为什么放着外面三四百元的不做，要在这里做一两百元的”，万建光答道：“胳膊总是要朝里拐的嘛。”可见，“能工巧匠库”守护家园行动唤起了社区团结意识，激发了村民主动参与家园建设的积极性。

四、光明村公益集市发展的可能隐忧

在传统的治理模式向现代化基层治理模式转型的过程中，和目前大多数社区治理模式发展瓶颈相似，光明村公益集市存在居民参与度有限、自治意识缺乏、专业机制尚未形成、社区资源动员不足等问题，实质上还是政府、村委会和社会组织三方职能和定位还未厘清的问题。因此，下文将从政府、村委会和社会组织的角度分析光明村公益集市发展的可能隐忧。

（一）基层政府角色模糊

南桥镇政府在推动光明村公益集市的发展过程中，已经充分意识到政府应是“服务型”政府而非“全能型”政府这一点，并为光明村的公益集市项目提供了资金、政策和宣传等资源支持。政府希望建立“合作共治”的社区共同体，并倡导多方主体的参与。事实上也确实如此。目前的光明村的公益集市由政府、村委会、社会组织和企业多方治理主体共同运行。但是，政府在社区

治理中扮演的协助者的角色，是村委会的协助者，还是社会组织的协助者呢？实际上，政府是通过村委会来推动公益集市的成立和发展、构建社区共同体治理模式的，社会组织真正能够吸纳和整合到的资源有限。如何定位自己的角色，推动社区治理模式的转型，是政府下一步需要思考的。

（二）村委会角色偏移

村委会的定位是居民自治组织，但在本案例中，村委会同时充当了政府代言人和居民代表的角色，承担了管理、协调和监督的职能，偏离了其本身的定位。虽然在目前的治理背景下，村委会受制于行政力量是不可避免的，但是村委会承担了大量行政事务，同时，公益集市的运行包括集市的总体策划、公益联盟成员招募、积分兑换等也都高度依赖村委会工作人员，村委会的压力是显而易见的。另外，村委会管理范围过大，承担了很多本应由社会组织承担的工作，也会挤压社区社会组织发展的空间。并且，村委会大包大揽也不利于形成自下而上的现代化基层治理模式。村委会要走出行政性和自治性的“双重困境”，势必要从“全能型”转向“服务型”，一方面应逐渐摆脱行政化的负担，一方面应在社区治理中转变思想和定位，为社会组织发展提供空间。

（三）社会组织自治能力不足

七色堇公益服务社最初成立就是村委会为了使公益集市项目能够规范运行，但这一目的在后续发展过程中尚未受到重视。另外，七色堇公益服务社的理事会和监事会成员完全来自村民，缺乏专业力量引入。由于专业能力不足，该服务社在志愿者管理、特殊人群帮扶等方面相关知识欠缺，应变能力较弱，导致在实际运营过程中高度依赖村委会，其本身作为社会组织的自治程度不足。这就出现了一个循环性悖论，即社区自治的活力不足，就期望和依赖于基层政府的资源补给，而越是依赖基层政府的资源补给，其行政化

趋势就会越强，自主性困境^[3]也会越难以摆脱。同时，由于社会组织的自主性不足，社区治理模式的转型也存在一定困难。

五、公益集市可持续推进的优化策略

（一）厘清基层政府角色

如果政府能够利用已有的社会资源来重构社会资本，那么在此基础上重构的自治组织将会极大地降低社会管理成本并形成社会的有效管理^[4]。当前治理背景下，社区自治能力不足，政府需要承担更多权能引导社区自治的发展，待到社区自治成熟时，政府再逐渐退出^[5]。但是，政府的干预力量越多，社会组织的自主性就越弱^[6]。因此，政府需要厘清自己的角色。政府可以作为“政策制定和社区规划者”“居委会建设的启动者和倡导者”“社区建设的协助者”“社区建设的支撑者”和“社区建设的监督者”^[7]，依据公共权力，通过制定和执行公共政策、提供支持和保障、加强宣传和指导等，尽最大可能动员、利用和配置资源，为社会组织提供资源支持。一是政策和制度支持，推动专业人才队伍建设，加大对村委会工作人员的培训以及引入专业的社工人才，并建立社区志愿者注册制度，动员更多的社区居民参与到社区治理中来；二是加强资金、物质方面的保障，加大对公益集市项目的专项资金拨款投入，同时积极拓展物资来源，联动辖区企业、公益慈善基金会等，为公益集市提供物资支持，通过搭建平台、政策优惠、荣誉表彰等方式促进辖区内企业、社会组织、公益团队、自治群团的广泛参与，推动内外资源的整合和对接；三是加强宣传和引导，利用政府公信力，强化对公益集市的宣传指导，激发居民自主意识和集体意识的构建，以此促进居民的参与热情。

（二）加强村委会的动员力

在传统的治理模式中，村委会和政府一样都占据主导地位，现代化的基层治理模式要求加强村委会的动员能力。一方面，根据《中华人民共

和国村民委员会组织法》，村委会是基层群众性自治组织，需要在行政化事务上减轻负担，专注做社区建设的协调者；另一方面，村委会应发挥熟悉社区、具有固定的资金来源、便于联系辖区内企业等优势，为社区社会组织链接资源。加强村委会的动员力应做到：一是村委会应协调各方资源进入社区，更好地开展社区服务，促进企业、基金会等和社会组织的合作；二是完善社区志愿者的制度建设，可以动员越来越多的社区居民参与到社区治理和服务中来，成为推进社区社会组织工作的重要力量；三是村委会应通过村自治金项目和社会组织合作，为社会组织的发展提供资金保障；四是村委会工作人员应发挥熟悉社区的优势，帮助社区社会组织畅通进入的渠道，取得居民信任，为后续开展服务提供便利。

（三）提高社会组织自治能力

仅靠政府和村委会等其他外部主体的支持是不够的，社区社会组织要想在社区中生存和发展、在社区共同体治理模式中肩负责任、协同村委会参与社区治理，需要提高自身的自治能力、完善内部的组织结构和增强创造力、生命力等^[8]。一是要厘清公益联盟和公益服务社间的关系，完善其组织架构，后续可以考虑将七色堇公益联盟的服务板块整合后纳入七色堇公益服务社；二是要提高社会组织工作人员的专业素质，目前七色堇社会组织的成员都是光明村的村民，他们虽然对社区很熟悉且具备服务的技能，但是在社会组织及公益集市的运作方面能力欠缺，需要经常接受职业化、专业化的培训；三是壮大社会工作专业人才队伍，让专业人才通过村委会进入社区，为居民提供专业化的服务。

（四）强化第三方数字赋能

随着数字技术在基层治理领域的深度融合，公益集市的发展尚需要新兴技术来助推。即通过数据系统整合拓展公益集市的覆盖面，提升服务兑换的灵活度，形成镇级层面的数字化公益服务格局。一是建立数字底座，打造“互联网+基层

治理+社区服务”基层治理实验区，将百姓需求与社区服务精准对接，打通服务群众全链条。比如利用线上平台(小程序、APP等)发布任务，使社区居民可以便捷地参与公益服务。二是科学设置模块，通过调查研究，梳理居民最急需的服务事项和服务内容，使模块设置更加贴近居民生活，如一老一小服务、应急帮困、矛盾协调、文化教育等，同时基于调查研究以及实际的任务发布情况，不断细化模块层级，丰富模块内容，如幼儿服务——接送孩子等。通过科学设置模块内容，找准居民需求热点、痛点，以此有效促进服务兑换。三是建立平台兜底机制，对于长时间无人认领的需求或是虽迫切但短时间无人认领的需求，通过平台反馈及响应机制，实行兜底举措，由第三方兜底机构进行兜底认领，以此提升居民对平台的信任度和参与度。

六、结语

在全面建设社会主义现代化国家新征程中，超大城市社会治理的目标更专注于城市整体现代化发展的需要及协调，以此丰富现代化大都市的城市精神和品格。因此，现代化大都市中的社区治理更要在精细化和智能化上下功夫。作为调动

社区居民积极性和释放居民自治活力的重要方式，光明村公益集市不仅是简单为公益服务兑换积分的概念，更是富有深刻的社区治理共同体情结的实践探索，其承载着家园行动、社区文化、社会团结的精神内核。总之，公益集市治理新模式赋予新江南文化以新的时代内涵，以唤醒人民群众的社会团结意识为出发点，推动社区治理共同体构建，也为基层治理减负增能提供政策支持；同时，公益集市治理新模式也蕴含了“奉信、奉贤、奉献”的新时代人民城市之精神和品格，为大都市远郊基层治理的高质量发展提供了新思路。

注释：

①“二企联合”：联合中国邮政集团有限公司上海市分公司，负责实物兑换，积分任意兑换包括大米、食用油、香菇、黑木耳等10种实物；联合奉贤燃气股份有限公司，积分可以兑换由中国银行赞助的燃气费。

②“美丽约定”：2018年，奉贤出台《关于实施“美丽乡村·美丽约定”行动的指导意见》，以村民参与、参与制定、村民遵守的方式，用“村民的话”管“村民的事”。

参考文献

- [1] 周立,奚云霄,马荟,等. 资源匮乏型村庄如何发展新型集体经济?:基于公共治理说的陕西袁家村案例分析[J].中国农村经济,2021(1):91-111.
- [2] 冯必扬.人情社会与契约社会:基于社会交换理论的视角[J].社会科学,2011(9):67-75.
- [3] 李威利,马梦岑.党建赋能的城市社区发展治理:成都经验[J].华东理工大学学报(社会科学版),2020,35(5):13-26.
- [4] 李行,杨帅,温铁军.城市社区治理的再组织化:基于对杭州市社区治理经验的分析[J].中共中央党校学报,2014,18(2):83-87.
- [5] 曾莉,李佳.城市社区治理中的基层政府行为:行政主导抑或合作共治:来自上海市P社区的田野调查[J].学习论坛,2020(7):82-88.
- [6] 王诗宗,宋程成.独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J].中国社会科学,2013(5):50-66,205.
- [7] 花蕾,徐建邦.城市社区治理中的政府角色研究[J].东北财经大学学报,2008(3):46-49.
- [8] 曾莉,刘隽.非营利组织在社区治理中的角色困境[J].理论导刊,2007(6):64-66.

责任编辑 夏继先

我国公法领域“授权”概念的 辨析、重构与统合

孙宇航

(海南大学法学院,海南海口 570228)

摘要:我国公法领域“授权”概念呈现多样性,行政授权、监察授权与授权立法在理论上和规范上均存在不同的表达意涵。随着国家治理体系和治理能力现代化的深入,各类“授权”行为持续增加,概念的不统一势必造成规范制定的混乱,甚至影响责任认定。对“授权”概念进行分析和整合成为“依法行政”“依法监察”“依法立法”的重要基础。通过对行政授权、监察授权和授权立法的辨析,尤其是理论上和规范上的比较研究,“授权”概念的共同属性更加显著。基于这些共同特征,对“授权”概念进行理论基础、实践表征、规范要求 and 法律监督四维重构,进而实现我国“授权”概念的统合。

关键词:行政授权;监察授权;授权立法

中图分类号:D922.1 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)04-0050-09

一、问题的提出

公法是调整公权力主体与公权力作用对象的关系以及公权力主体相互之间关系的法律规范系统^[1]。作为调整权力与权利,以及公权力之间权力分配的调适机制,“授权”制度在我国公法领域存在大量的实践产物。就狭义上的公法而言,宪法、组织法、立法法、监察法、行政法以及行政法规对“授权”的表达和定位差异很大。理论上,对“授权”的解释更是众说纷纭。可以说,我国公法上的“授权”概念正处于混乱状态。在国家的公权力即立法权、行政权、监察权、审判权、检察权和军事管理权等运行机制中,目前主

要存在授权立法、行政授权、监察授权三项“授权”概念。

行政授权是公法领域“授权”最为密集的领域,概念争议也相应地突出。在过去很长一段时间里,相当一部分学者认为行政授权就是法律、法规、规章的授权^[2],有学者在此基础上认为行政授权包括行政机关根据法律、法规、规章所作出的授权行为^[3]。我们可以把这两种观点分别归纳为狭义的“法律法规授权说”和广义的“法律法规授权说”。这种观点的主要依据是1989年《行政诉讼法》第25条:“由法律、法规授权的组织所作的具体行政行为,该组织是被告。”而后

收稿日期:2023-11-20

基金项目:2023年度海南省教育厅研究生创新科研课题“海南省综合行政执法‘行刑衔接’机制研究”(Qhys2023-155)

作者简介:孙宇航(2001—),男,安徽池州人,海南大学法学院硕士研究生,研究方向为宪法学与行政法学。

2017年《行政诉讼法》将原25条“授权”规定变更为第2条的表述：“前款所称行政行为，包括法律、法规、规章授权的组织作出的行政行为。”根据这一规范，部分学者提出“社会组织授权说”，认为只有“法律法规把行政职权赋予行政机关以外的具有管理公共事务职能的社会组织”这一情况才属于“行政授权”^[4]。此外，还有部分学者将行政职权从一行政机关转移到另一行政机关，由承继职权的行政机关作出行政行为并承担责任的情形称为职权委托，并将其视为行政委托的一种类型^[5]。

除了行政法律，监察法律中同样存在着“授权”。随着国家监察体制改革的深入推进，监察“三法一规”的出台以及纪检监察全覆盖的落实，监察授权愈发突出。监察授权的基本依据是《监察法》第13条“派驻或者派出的监察机构、监察专员根据授权，按照管理权限依法对公职人员进行监督，提出监察建议，依法对公职人员进行调查、处置”。结合《监察法》第12条关于“派驻或派出监察机构、监察专员”的规定以及《中华人民共和国监察法实施条例》(以下简称《监察法实施条例》)第13条对“派出机关”的限定，可以得出以下结论：监察授权的授权主体是派出机关即各级监察委员会，授权对象是派驻或派出机构、监察专员，授权客体是包括监察建议、调查权、处置权在内的“监察执行权”。此外，一些学者认为，纪检监察机关是党政合署办公机关，除了监察法规上的授权，《中国共产党章程》(以下简称《党章》)以及《中国共产党巡视工作条例》(以下简称《巡视工作条例》)所规定的巡视制度及其体现的监督授权同样值得关注^[6]。

对于授权立法的概念主要存在两大类不同的观点。一类观点是认为授权立法属于一种立法活动，指立法机关授权有关国家机关依据所授予的立法权进行立法的活动^[7]。另一类观点则以国外行政法为例认为由行政机关依据议会授权制定的各种行政管理法规是授权立法^[8]。在此基础上，

有观点认为行政机关依据特定法律的授权或者依据国家权力机关或上级行政机关通过专门决议的委托进而制定的规范性文件属于授权立法^[9]。与上述第一类观点不同，第二类观点将授权立法进行了名词化解释，认为其指代授权制定的法律法规。当然，还有学者作出了“职权立法”与“授权立法”之区分^[10]。不过，“职权立法”侧重于研究宪法及宪法相关法对国家机关固有立法权的设定，从本质上说它是一种从无到有的“设权”行为，与“授权”存在本质区别。而且，除了宪法赋予人民代表大会这一国家权力机关以立法权外，其余国家机关行使的立法权作“权力机关的授权”更加符合立宪者的宪法设计与《立法法》第12条的规范^[11]。

梳理和总结学界对于我国公法领域“授权”的研究，发现现有研究对以下三个方面问题没有做出回应：第一，在理论层面上，学者们主要针对某一特定的“授权”，尤其是行政授权进行研究，而较少对其他存在的“授权”概念进行比较意义上的阐释。例如，行政授权、监察授权与授权立法中的“授权”概念有何异同之处。第二，在规范层面上，法律法规尤其是规范性文件中出现的大量“授权”表述，是否与前述三大授权具有相同内涵，其指代的情形是“真授权”还是“假授权”。第三，在我国公法领域内，“授权”概念是否存在一个“最大公约数”，能否从纷繁复杂的话语体系中实现“授权”概念的重构进而完成统合。基于此，本文尝试通过对行政授权、监察授权与授权立法三类特殊“授权”的辨析，尤其是理论上与规范上的异同比较，进而重构出一般意义上的“授权”概念。

二、“授权”概念的辨析

行政授权、监察授权与授权立法的“授权”概念在规范上存在着交织，要想准确地界定清楚各自“授权”所表达的意涵，就需要对这三个授权制度进行辨析。制度之间的辨析不仅需要学理

上的比较，即对授权主体、受权主体和授权对象的比较，还需要进行规范上的印证。对行政授权、监察授权与授权立法进行两两辨析，寻找三大特殊“授权”概念的异同，其中能够形成最大公约数的特征便是作者所谋求的我国公法领域的一般“授权”特征。

（一）行政授权与行政委托

在对行政授权与授权立法进行比较之前，有必要先对行政授权与行政委托这对孪生概念进行界定。首先，就行政授权而言，无论是“法律法规授权说”还是“社会组织授权说”，都面临着与现实制度不符合甚至矛盾的理论困境。例如，按照狭义“法律法规授权说”的观点，行政授权就是由法律、法规、规章作出的授权，即行政授权的授权主体是立法机关，这种观点显然无法回答《中华人民共和国海南自由贸易港法》（以下简称《海南自贸港法》）第48条的表述，即“国务院可以根据海南自由贸易港建设的需要，授权海南省人民政府审批由国务院审批的农用地转为建设用地和土地征收事项……”《海南自贸港法》第48条明确国务院可以成为授权主体，而且授权客体恰是《宪法》第89条授予国务院的职权。也就是说，《海南自贸港法》在法律表述上已经出现了行政机关做授权主体的情况。而广义“法律法规授权说”，也很难回应诸如《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》《国务院办公厅关于国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批设立高等职业学校有关问题的通知》《国务院关于授权国家互联网信息办公室负责互联网信息内容管理工作的通知》等通过“决定”“通知”这类行政行为所作出的“授权”。至于“社会组织授权说”，与上述观点一样，也存在与行政立法与实践脱轨的困境。其次，关于行政委托的概念，传统观点认为在法律法规未授权的情况下，职权从一行政主体转移到另一行政主体是行政委托^[12]。但这一源于1989年《行政诉讼法》第25条的“二元”观点已经很难作为区分行政授权与行政委托的标准。

因此，也有学者主张将上述意义的“行政授权”视为“职权委托”，并将其作为行政委托的下位概念，与传统“事务委托”相区别。这种观点的主要理由是“授权法一旦生效，被授权组织即取得行政职权，在法律上无需立法主体或其他机关再作意思表示”^[5]，而《海南自贸港法》第7条则对这一理由提出了规范诘难。《海南自贸港法》第7条规定：“国务院及其有关部门根据海南自由贸易港建设的实际需要，及时依法授权或者委托海南省人民政府及其有关部门行使相关管理职权。”其中，“国务院及其有关部门”是主体，“海南省人民政府及其有关部门”是对象，“依法授权或者委托行使相关管理职权”是动作，“权、职权”是客体，“根据海南自由贸易港建设的实际需要”是实施上述动作的裁量标准。也就是说，根据第7条之规定，国务院是授权者，且授权是基于实际需要来裁量的。《海南自贸港法》的生效，并不能即时实现海南省人民政府及其有关部门取得国务院部分行政职权的法律效果。

除了上述界定外，还有学者从转移行政职权内容、所处法律关系、行为性质和法律地位四个方面进行比较^[13]。不过，笔者认为在“权能转移”的场域下，法律、法规有无确立“授权之职权”可以作为区分二者的“关键一招”。以《国务院关于授权和委托用地审批权的决定》为例，该决定第1项为国务院按照《土地管理法》第44条第4款规定，将国务院可以授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项授权各省、自治区、直辖市人民政府批准。这里使用行政授权无可厚非，因为《土地管理法》第44条第4款已经将被授权的审批权明确为“由国务院或者国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府批准”，即国务院享有“授权之职权”，能够决定是否要授权以及通过何种形式授权。上述决定第2项则根据《土地管理法》第44条第2款以及第46条第1款规定，将部分权限委托给省级人民政府行使。回溯到《土地管理法》第44条第2款以及第46条第1款规定，

“永久基本农田转为建设用地和国务院批准土地征收审批事项”属于国务院的职权，但《土地管理法》未授予国务院享有“授权之职权”，故国务院只能以“试点委托”的方式，将管理事务转移而非管理职权转移^[14]。由此，当在“授权法”层面区分授权与委托陷入困境时，不妨回溯“授权依据法”，检查其是否赋予某一主体以“授权之职权”。若没有赋予，则为无法定依据授权，可按委托处理。

至此，我们就可以对行政授权与行政委托作出根本性的区分了。行政授权是行政机关根据法律、法规的规定，在法律许可前提下通过法定程序，以法规或行政行为的方式，对特定的组织授予行政权，从而将自己的职权转让出去的制度^[13]。而行政委托由于缺乏法律、法规的规定，行政机关不具有“授权之职权”，因此不能进行职权转让而只能采用职权委托。同时，基于“权责一致”原则，行政授权的责任也一并转移，受权主体承担行使职权的责任，而行政委托则依然由委托主体而非受托主体担责。

（二）行政授权与授权立法

行政授权与授权立法占据了公法“授权”规范的绝大部分，两者之间差异性比较显著。从理论上讲，行政授权的授权主体为行政机关，受权主体为行政机关或其他组织，授权对象则是执行权；而授权立法的授权主体则为立法机关，受权主体则包括行政机关、监察机关在内的其他国家机关，授权对象为行政立法权、监察立法权等。

在规范层面，我们以《海南自贸港法》为例证。从行政授权的维度看，《海南自贸港法》第7条作出了“国务院及其有关部门根据海南自由贸易港建设的实际需要，及时依法授权或者委托海南省人民政府及其有关部门行使相关管理职权”的原则性规定，并通过第48条确定国务院将其享有的“农用地转为建设用地”“土地征收事项”“全省耕地、永久基本农田、林地、建设用地布局调整”三大职权授权给海南省人民政府行使。

从授权立法的维度看，《海南自贸港法》第10条通过3款规定了自贸港法规及其制定权。第10条第1款是自贸港法规的一般性规定，第10条第2款是自贸港法规变通规定。根据这两款规定，海南省人大及其常委会可以依据《海南自贸港法》第10条制定自贸港法规并进行备案，若有变通情况进行说明即可，而无须全国人大及其常委会或国务院的另行授权。若仅有此两款之规定，海南自贸港法规立法权实质上与1988年七届全国人大通过决议的形式，并在《立法法》第81条、第84条、第93条和第101条确认的海南经济特区法规立法权无差别。但是，《海南自贸港法》第10条第3款，正是“授权立法”之要义所在。第10条第3款规定：“海南自由贸易港法规涉及依法应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律或者由国务院制定行政法规事项的，应当分别报全国人民代表大会常务委员会或者国务院批准后生效。”此条将原本由全国人大及其常委会或者国务院在部分立法事项上的立法权授权给海南省人大及其常委会行使，即是对基于《立法法》第11条、12条产生职权的“再授权”，尽管需要满足批准的后置程序。但是，相较于经济特区法规的“变通权”，海南自贸港法规可以就自贸港“贸易、投资及相关管理活动”享有全国人大及其常委会或者国务院的立法事项的“立法权”，这已经是“授权立法”的重大创新^[15]。

由此，通过两个层面的辨析，我们似乎可以触碰到公法“授权”的一大特征或要素，那就是已有职权的再转移。通俗地说，就是受权主体从授权主体的“职权库”里拿走了部分职权。这种权力转移的属性，是两大授权的共同特征。

（三）行政授权与监察授权

监察授权是监察体制改革以来新出现的一类公法“授权”概念，其有狭义与广义之分。狭义监察授权主要指监察派驻，直接法律依据便是《监察法》第13条“派驻或者派出的监察机构、监察专员根据授权，按照管理权限依法对公职人员

进行监督，提出监察建议，依法对公职人员进行调查、处置”。《监察法实施条例》通过“派驻或者派出的监察机构、监察专员根据派出机关授权”规定进一步明确了监察授权的主体是派出机关即各级监察委员会。根据《监察法实施条例》第13条之规定，派驻或者派出的监察机构、监察专员根据同级监察委员会的授权，行使监督、提出监察建议、依法对公职人员调查处置等职权。从权力的来源看，派驻(派出)机构、监察专员所享有的监察权来自所属监察委员会的授权，而监察委员会的权力则主要来源于《宪法》和《监察法》的授予^[16]。因此，监察授权的“授权”概念同样满足已有职权“再转移”之特征，这一点与行政授权、授权立法相同。

而从纪检监察合署办公的“党和国家监察”意义上而言，巡视制度同样也具备某种“授权”属性。不同于派驻制度中的“授权”，巡视制度中的“授权”主要源于党内法规的授权。《党章》第14条规定了党中央和党的省一级委员会实行巡视制度，实现“对所管理的地方、部门、企事业单位党组织”的巡视全覆盖，实际上为党中央和党的省一级委员会设定了巡视职权。《巡视工作条例》在第6条、第7条中规定，开展巡视工作的党组织即“巡视党组织”承担巡视工作的主体责任。《巡视工作条例》在第8条和第12条中分别规定了“巡视工作领导小组”和“巡视组”的设立，前者向同级党组织即“巡视党组织”负责并报告工作，后者向“巡视工作领导小组”报告工作。由此可见，《巡视工作条例》在《党章》设定职权的基础上，完成了“巡视党组织—巡视领导小组—巡视组”的三级授权。尽管巡视制度的授权边界是发现问题，“不干预被巡视地区(单位)正常工作”和“不履行执纪审查职责”的“两不权限”使得巡视组不同于派驻机关(机构)可以行使调查处置权^[17]，但是，仅就“授权”环节而言，巡视制度的“授权”和派驻制度的“授权”在运行机理上并无太大差别。因此，根据《中央巡视

工作规划(2023—2027)年》提出的“推进巡视监督与监察监督衔接”要求^[18]，以及巡视问题线索移交纪检监察机关之规定，可以把巡视制度中的授权纳入监察授权的体系中。

由上述可知，监察授权与行政授权在授权主体、受权主体和授权对象具有类似属性。不过，从规范意义来理解，两者则存在诸多不同。其中，两者最大的不同便在于监察授权的主体监察委员会是党政合署机关，纪法衔接是纪委监委合署制度建构的程序要求^[19]。除巡视经由三级授权而产生“巡视组—巡视领导小组—巡视党组织”依次序负责并报告工作外，派驻制度中的“授权”同样具备“限定性”特征。《中国共产党党内监督条例》第28条第1款规定“纪委派驻纪检组对派出机关负责”，第3款规定“派驻纪检组应当带着实际情况和具体问题，定期向派出机关汇报工作，至少每半年会同被监督单位党组织专题研究1次党风廉政建设和反腐败工作”。《中国共产党纪律检查委员会工作条例》通过专章规定“派驻、派出机构”并在第43条表明“派驻机构是派出它的党的纪律检查委员会监察委员会的组成部分”。这种“组成部分”的隶属关系在《纪检监察机关派驻机构工作规则》第3条“派驻机构是派出机关的组成部分”中得到再次确认，派驻机构与派出机关构成一种“组成关系”。所以，监察授权制度下的“授权”是一种“限定授权”，受权主体在组织上和行使获授职权方面并不具有太大的独立性。

相反，行政授权则不同。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第69条和第83条所规定的“全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关”和“地方人民政府工作部门受人民政府统一领导，并受国务院主管部门(上级人民政府主管部门)的业务指导或者领导”，行政机关一般是“领导、指导关系”而较少适用“组成关系”。再者，行政授权还存在行政机关授权给社会组织的

情况，两者更加不存在“组成关系”了。可以说，监察授权与行政委托似乎更贴近，其目前呈现出的授权关系并不完全是“职权的移转”。当然，随着《监察法》实施的不断深入，监察授权能否靠向行政授权，还有待规范的进一步明确。

（四）监察授权与授权立法

至于监察授权与授权立法的辨析，可以借鉴上述已有的两组辨析关系。在差异性方面，首先，监察授权与授权立法不属于同一位阶的授权，某种程度上两者可以产生衔接关系。立法机关授予监察机关制定监察法规的职权，监察机关理论上可以通过监察法规授权派驻机构或其他机构行使监察权。其次，相较于授权立法“强职权转移性”，监察授权的“职权转移”程度没有那么深入。

对监察授权和授权立法进行辨析，更多的意义存在于“授权”方式的探究上。所谓授权方式，即授权行为作出的载体是何者。相较于行政授权和授权立法授权方式的明晰性，监察授权的授权方式并没有通过《监察法》抑或监察法规规定，在实践中往往也不易察觉。最新修订的《立法法》通过第118条规定“国家监察委员会根据宪法和法律、全国人民代表大会常务委员会的有关决定，制定监察法规，报全国人民代表大会常务委员会备案”，明确了授权立法在监察法领域的合法性。就监察授权而言，核心问题便在于：一是《监察法》第13条以及《监察法实施条例》第13条规定的“根据派出机关授权”如何通过“监察法规”这一形式予以确定、规范；二是如何在监察法规中明确“巡视”的功能，尤其是巡视后阶段，巡视监察衔接以及整改落实的监督问题，进而更好实现“纪法衔接”。这一问题的解决，既是对监察授权的“授权”概念进一步明晰，也是对监察对象“全覆盖”这一国家监察要求的进一步明确。

三、“授权”概念的重构

行政授权、监察授权和授权立法在不同意义

上被使用，造成了“授权”概念长期以来的混乱状态。为此，本文通过理论维度与规范维度的辨析，进而把握“授权”概念的共有属性，以实现“授权”概念重构的目标。重构主要应明确“授权”的理论基础、实践表征、规范要求和法律监督等问题，意在对“授权”概念进行完整诠释。当然，这种重构是建立在应然性与实然性共存的基础上的，为的是促进我国公法“授权”概念统合这一实践需要。

（一）权能行使：“授权”的理论基础

启蒙运动以来，现代意义上国家在设定公权力时基本遵循分权原则。我国《宪法》第3条规定了我国国家机构设置模式，第2款规定“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督”和第3款规定“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”。也就是说，在我国，立法权、行政权、监察权的职权设定实行立法权由人大及其常委会行使、行政权由行政机关行使、监察权由监察机关行使的路径。此种职权设定的理论基础便是《宪法》第3条第1款规定的“民主集中制原则”，而“民主集中制”理论背后便是“中华人民共和国的一切权力属于人民”的国家主权属性^[20]。由此可以推及，我国职权设定的基础便是“一切权力属于人民”以及其衍生形态的“民主集中制”理论。

反观职权授权，有学者将行政授权与行政委托共同称为“衍生性权力”^[4]，就是旨在说明授权尤其行政授权是职权设定后的权力处置问题。由于职权设定往往依据宪法、组织法，其稳定性强，同时也就不可避免会出现滞后性，难以适应复杂变化的经济社会发展需要。正是出于权能有效行使的考虑，行政授权、监察授权与授权立法才通过法律法规、决议决定、行为等多种形式，将人民依据宪法、组织法设定的职权授权给其他机关行使。尤其是随着国家治理体系和治理能力

现代化建设的深入，这种授权具备的灵活性、便利性等优势更加突出。因此，职权授权的理论基础显然不同于职权设定的“人民主权”“民主集中制”等形而上的原则，而是更贴合实际的“权能行使”原则，这是“授权”概念重构的底层逻辑。

（二）权能转移：“授权”的实践表征

“授权”概念重构的中层逻辑便是“授权”的实践表征与规范要求。“权能转移”作为“授权”的实践表征，意在说明公法意义的“授权”不是指法律对职权的初次赋权，而是对已获职权的“再转移”，是“职权之授予”。权能转移是授权最显著特征，也是奠定授权行为独立价值的根基。权能转移为授权行为建构了三个基础性条件。一是权能转移意味着授权主体拥有某种职权，包括职权本身以及“授权之职权”。而这种职权是需要法律、法规明确赋予的。二是权能转移意味着授权主体需要对被授权主体的接受资格、能力进行评估，进而对权能转移的范围进行裁量。三是权能转移的依据即授权依据法必须是合法的法律规范(包括法律、法规)与党内法规，依据不合法规范所作出的权能转移行为不属于此处意义上“授权”^[21]。

除了基础性条件外，权能转移在运行过程中需要恪守公开性、明确性之要求。首先，权能转移意味着“授权”是一种单方强制性行为。与私法意义上“授权行为”类似，“授权”的产生以及权能的转移并不取决于当事人的同意^[22]。这便与委托尤其是行政委托通过委托方与被委托方以行政协议方式实施截然不同^[19]。其次，正是出于“权能转移”的强制性，公法“授权”应当是公开且明确的，无论是通过法律、法规、规章，还是通过决定、决议、办法等规范性文件，其都具备公开的外部表征^[23]。最后，“权能转移”意味着受权主体通过授权而享有某种职能，这要求受权主体可以在一定程度上独立地行使权力。授权主体不能“授而未授”，进而出现“名义上授权

实质上干预”的“假授权”情形。否则，就难以实现法律规范设定授权的价值追求。当然，这种独立性不是绝对的，其侧重于权力行使不受干扰，而非允许受权主体逃逸于程序原则和监督原则的要求。

（三）实质授权：“授权”的规范要求

“授权”应当是公开且明确的，通过法律规范作出的授权行为应当通过明确清楚的文字表述。目前，我国公法涉及“授权”的规范表述较多，除了最为常见的“授权”外，还有“授权委托”^①“交由”^②“下放”^③等多种表述。表述的多样加剧了概念的混乱。在公法规范中，有大量名为“授权”实质上不是规定“权能转移”的规范，也有诸如“交由”“下放”甚至“授权委托”这类实质授权的规范。因此，确定一个明确的授权规范标准对于授权实践很有必要，而这一标准应采用实质授权立场。对于已经颁布施行的规范，判断其是授权规范与否，不在于形式上是否采用“授权”字样，而是根据“权能行使”和“权能转移”两大特征作实质判断。同时，对于将行颁布的规范，也应审慎使用“授权”表述，只有实质上确信符合授权之要求，方可使用。从根本上说，授权概念的重构推动授权规范的统合进而实现授权实践的明确，这是授权法治的“全链条”。而授权规范统合是处于连接点上，是实现授权法治化的必由之路。

（四）权责统一：“授权”的法律监督

“有权必有责，用权受监督”。基于公法“授权”实践上的“权能转移”要求，受权主体因授权而获得部分职权，并予以行使。而职权的转移必然伴随着责任的转移。党的十九届四中全会提出“分事行权”和“分岗设权”，权责统一不仅是权力配置与运行的制约机制，也事关党和国家监督体系的建设^[24]。就“授权”的法律监督机制而言，权责统一的实现需要授权前序与授权后继两个阶段的相应保障，这是“授权”概念重构的顶层逻辑。就授权前序阶段而言，禁止概括

授权即授权需要满足明确性，概括授权不仅容易造成权力行使的混乱，更容易造成权力的无序扩张。就授权后续阶段而言，禁止再授权则是公法“授权”的特殊要求。禁止公法“授权”的再授权，而非借鉴私法允许权利自由转让，主要是考虑公法“授权”的理论基础在于权力的有效行使以满足维护社会秩序、促进社会发展的需要。而且，公法“授权”是需要以“法律、法规”作为依据和准则的。从某种意义上而言，公法“授权”已经是对职权设定的一次突破，允许再授权难以保证权力运行符合“人民主权”和“民主集中制”的要求。“禁止再授权”原则已经为《立法法》第15条所吸收，其表述为“被授权机关应当严格按照授权决定行使被授予的权力”“被授权机关不得将被授予的权力转授给其他机关”两项要求，这两项要求不仅涵盖“授权立法”，也应当视为对“行政授权”与“监察授权”的要求。

四、余论：为什么要统合“授权”概念？

“授权”概念的复杂性、多元性的确是现实立法、行政、监察实践授权形式多样化的写照。但是“授权”概念的不统一性，不仅仅给学术研究造成了不必要的困扰，更为重要的影响体现在法律规范的制定和政策的实行上。党的二十大报告明确提出了“推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，提高行政效率和公信力”的要求^[25]，而提高授权效率、增强授权合法性的首要前提就是界定清楚何者属于“授权”。

值得强调的是，笔者所说“授权”概念的统合并非要实现“授权”概念的完全一致，这种完全一致在立法权、行政权、监察权本身权能就具有差异性的情况下并不现实，而是注重理论意义和规范意义的“动态统合”。详言之就是：在理论层面，应当尽快实现“授权”概念共有属性的确定，例如“权能行使”的理论基础、“权能转

移”的实践表征和“权责统一”的法律监督。在规范层面，则要精准用词，对于不属于“授权”的行为则慎用“授权”之规范表述。这样才能尽快实现公法法律规范“授权”概念的统合性，实现实践创新、制度创新和理论创新。

党的二十大报告明确强调：“深入实施马克思主义理论研究和建设工程，加快构建中国特色哲学社会科学学科体系、学术体系、话语体系，培育壮大哲学社会科学人才队伍。”^[25]对公法“授权”概念进行辨析与重构，意在概念统合的实现。这不仅有利于依法行政、依法监察、依法治法的落实，也有利于构建中国特色的法学话语体系，实现理论研究与国家治理的现代化。

注释：

① 采用“授权委托”表达“职权转移”行为的规范有：《中共中央、国务院关于进一步推进农垦改革发展的意见》“……远离中心城镇等不具备社会职能移交条件的国有农场，探索推进办社会职能内部分开、管办分离，地方政府可采取授权委托、购买服务等方式赋予相应管理权限和提供公共服务，同时加强工作指导。……”

② 采用“交由”表达“职权转移”行为的规范有：《中华人民共和国烟草专卖法实施条例》第30条“有关部门依法查获的假冒商标烟草制品，应当交由烟草专卖行政主管部门按照国家有关规定公开销毁，禁止以任何方式销售”，《中华人民共和国海关行政处罚实施条例》第45条第3款“化验、鉴定应当交由海关化验鉴定机构或者委托国家认可的其他机构进行”。

③ 采用“下放”表达“职权转移”行为的规范有：《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》规定“稳步将基层管理迫切需要且能有效承接的行政执法事项下放给基层，坚持依法下放、试点先行，坚持权随事转、编随事转、钱随事转，确保放得下、接得住、管得好、有监督”，《关于改革

完善社会救助制度的意见》规定“优化审核确认程序。有条件的地方可按程序将低保、特困等社

会救助审核确认权限下放至乡镇（街道），县级民政部门加强监督指导”。

参考文献

- [1] 姜明安.论公法与政治文明[J].法商研究,2003(3):62-70.
- [2] 《行政法与行政诉讼学》编写组.行政法与行政诉讼法学[M].2版.北京:高等教育出版社,2018:61.
- [3] 莫于川.行政职权的行政法解析与建构[J].重庆社会科学,2004(1):74-81.
- [4] 周远洋.行政授权事项范围的界定[J].南海法学,2020(2):10-21.
- [5] 叶必丰.行政机关间的事务委托和职权委托[J].中国法学,2022(3):39-59.
- [6] 周悦丽,金若山.党内巡视的法治逻辑及其实践路径分析[J].北京行政学院学报,2022(5):77-84.
- [7] 周旺生.立法学[M].2版.北京:法律出版社,2009:303,315.
- [8] 王明扬.英国行政法[M].北京:中国政法大学出版社,1987:108.
- [9] 许崇德,皮纯协.新中国行政法学研究综述[M].北京:法律出版社,1991:207.
- [10] 陈章干.关于行政机关依职权立法问题[J].现代法学,1999(3):93-96.
- [11] 喻少如.论我国行政立法中的职权立法[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2009(1):33-36.
- [12] 杨临宏.行政法原理与制度[M].昆明:云南大学出版社,2010:323.
- [13] 胡建淼.行政法学[M].5版.北京:法律出版社,2023:175-176.
- [14] 谭波.行政授权与行政委托:衍生性权力的法律规制[J].当代法学,2022(6):79-89.
- [15] 韩龙.论《海南自由贸易港法》对我国法治的重大发展[J].中国高校社会科学,2023(1):72-86,159.
- [16] 马怀德.中华人民共和国监察法理解与适用[M].北京:中国法制出版社,2018:87.
- [17] 刘诗林,蔡志强.论巡视在党和国家监督体系中的统合功能[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2022(2):51-59.
- [18] 推进新时代新征程巡视工作高质量发展 中央巡视工作领导小组办公室主要负责人就《中央巡视工作规划(2023—2027年)》答记者问[J].中国纪检监察,2023(10):13-15.
- [19] 蒙慧,胥壮壮.监察体制改革背景下纪委监委合署办公体制的构建[J].中州学刊,2020(7):14-20.
- [20] 林来梵.宪法学讲义[M].4版.北京:法律出版社,2023:239.
- [21] 耿宝建.行政授权新论:走出理论与现实困境的一种认知尝试[J].法学,2006(4):51-61.
- [22] 唐晋伟.论德国民法中的授权行为[J].德国研究,2004(3):71-75,80.
- [23] 李德旺.作为职权转移机制的行政授权[J].法学家,2023(3):161-174,195-196.
- [24] 谭波.权责统一:责任型法治政府建设的基本思路[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2020(4):168-178.
- [25] 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 晔

新型城镇化进程中城乡社区协商治理的理论与实践

——以河南省为例

谭 娅

(郑州铁路职业技术学院 马克思主义学院,河南 郑州 451000)

摘要: 新型城镇化进程中进行城乡社区协商治理具有重要意义,既符合新型城镇化的内涵要求、时代命题,也符合基层多元共治的本质要求。与此同时,党的十八大以来城乡社区协商治理的理论也不断发展:一是理念发展,从关注民生到坚持以人民为中心;二是格局深化,从管理到共建共治共享;三是场域创新,从现实空间拓展到互联网平台;四是保障提升,从党的领导到坚持和加强党的全面领导。以河南省为样本可以看到,新型城镇化进程中河南省城乡社区协商治理模式的创新与实践卓有成效:一是探索了更加多元的以党建为核心引领的协商治理模式,二是完善了多元共建共治共享的协商治理格局,三是运用互联网信息平台的协商治理模式初见成效,四是居(村)民代表提案制的协商治理模式不断创新。

关键词: 新型城镇化;城乡社区协商治理;河南省

中图分类号:D669.3 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)04-0059-06

协商治理作为现代国家治理体系的重要一环,是中国特色社会主义民主政治的一种机制创新,将这一治理机制运用到以人为核心的新型城镇化进程中所形成的广大城乡社区,就形成了“城乡社区协商”这一当代中国最广泛、最直接、最生动的社会主义民主协商形式。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视协商工作,推动了我国社区协商从理论到实践的发展。2015年,中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的意见》(中办发〔2015〕41号);2016年,河南省委办公厅、省政府办公厅贯彻中央精神,出台了《关于加强城乡

社区协商的实施意见》(豫办〔2016〕61号)。近几年来,在新时代协商治理理论的指导下,河南省根据《关于加强城乡社区协商的实施意见》围绕城乡社区公共利益重大决策事项,以及关乎群众切身利益的实际困难和矛盾纠纷等问题进行了多种形式的协商创新,并产生了良好的治理成效。

一、新型城镇化进程中进行城乡社区协商治理的重要意义

(一) 符合新型城镇化的内涵要求

在传统农业国向工业国迈进的过程中,城镇化率是衡量一个国家发达程度的重要指标。党的

收稿日期: 2023-10-20

作者简介: 谭娅(1988—),女,河南郑州人,郑州铁路职业技术学院马克思主义学院讲师,研究方向为思想政治教育。

十八大以来，我国加大顶层设计与资源分配力度，全国上下着力推进的新型城镇化发展卓有成效，截至2020年全国城镇化率已超过60%。新型城镇化的“新”就在于以人为本，把人民群众获得感、幸福感、安全感的提升作为衡量和实现城镇化的核心要素。2014—2020年间，我国新型城镇化的发展完成了国务院提出的“三个1亿人”的发展规划，即1亿农民工进城落户、1亿城镇村居民改造、1亿中西部地区农村人口就近城镇化。就城市而言，这新增的3亿群众的利益诉求、发展状况、民生保障当然需要满足，他们产生的矛盾纠葛、困难问题更需要协调，因此坚持以人为本，就是要把他们作为城市治理主体，引导其通过社区协商的方式更好地融入社区、融入城市^[1]。

（二）符合新型城镇化的时代命题

2021年，在全面建成小康社会、全面完成脱贫攻坚任务后，我国开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。对照国家“十四五”规划和2035年远景目标，河南将前瞻30年、谋划15年、立足未来5年作为发展方向，将“实施以人为本的新型城镇化战略”作为“确保河南高质量发展现代化和高水平实现现代化”发展目标的十大战略之一。这一时期的新型城镇化着眼于社会全面进步和人的全面发展，以城市更健康、更安全、更宜居为标准，打造高品质的生活空间，这要求我们必须更加注重提高精细化城市治理水平。以创新推进城乡社区协商治理的方式推动力量整合、共识汇聚，正是新时期在更高质量、更高水平推进新型城镇化的时代要求。

（三）符合基层多元共治的本质要求

改革开放以来，伴随着经济社会的高速发展，群众多元利益诉求碰撞产生的社会冲突不可避免，有效化解人民内部矛盾，维护社会稳定，成为党和政府面对现代化发展必须面对的一项治理挑战。习近平总书记强调：“涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商

民主，重点在基层群众中开展协商。”这就表明，通过创新发展城乡社区协商符合我们党“协商于民、协商为民”的“以人民为中心”的发展理念。随着中国特色社会主义进入新时代，全国各地涌现出各种各样的协商治理实践，以公众参与与支撑的协商治理为解决争议、协调利益和处理重大社会问题提供了有益工具和程序方法^[2]，它有助于构建基层多元共治的社会治理格局，从现实效果上更好地推进新型城镇化。

二、党的十八大以来城乡社区协商治理的理论发展

党的十八大以来，习近平总书记高度重视基层协商工作，发表了一系列围绕协商治理的重要论述和重要讲话。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，党中央、国务院立足于我国基层社会发展的新情况新问题，充分吸收各地基层协商治理的生动实践经验，加大对我国城乡社区协商治理的顶层设计力度，进一步推动了我国城乡社区协商治理理论的新发展。

（一）理念的发展：从关注民生到坚持以人民为中心

改革开放以来，我们党始终坚持发展解决一切问题、以经济建设推进民生建设的道路。为解决“三农”问题，政府于2006年免除实施了几千年的农业税，减轻了农民的经济负担。通过中央财政拨款和财政政策倾斜，以“村村通”为代表的农村基础设施建设得到发展，进城务工农民工工资拖欠的问题得到较好解决。党的十八大以来，习近平总书记提出了坚持“以人民为中心”的发展理念，确保在发展中坚持保障和发展民生。2013年，我们党自上而下开启了精准扶贫的脱贫攻坚，保障实现全面小康的路上“一个都不能少”。针对基层治理的新情况、新问题，根据“协商为了人民，协商依靠人民”的以人民为中心的治理思路，我党创建了以党委为领导、以政府为主导、以群众为主体并引导社会组织参与的基

层协商治理体系，使得协商主体的参与度、协商内容的广度、协商结果的满意度都得以大大提升。

（二）格局的深化：从管理到构建共建共治共享的治理格局

党的十八大之前我们基本是按照“管理”的思路进行基层社会管理的。在管理思维下，党委和政府既是决策者也是管理者，具有无限责任，社区居委会和村委会作为国家权力的基层延伸，对城乡居民具有绝对管理权限。但在基层复杂多变的动态社群中，这种“全能型”的大政府管理体制通常使得政府管理成本居高不下，管理效率不高，管理结果常常不能尽如人意。党的十八大以来，我国在基层社会治理中实现了从管理到治理再到共治的治理思维和治理路径的转变，正如习近平总书记所强调的：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^[3]基层治理的关键在社区，这就要求基层党委和政府要把扩大社区居民的政治参与作为社区治理工作的重要任务，引导居民直接或间接地参与社区协商治理的全过程，增加居民参与社区协商治理的广度和深度。在这样的共治思维下，城乡社区协商治理就是要让参与主体各归其位、各担其责、互相合作、互通有无、共享发展，打造城乡社区协商治理人人有责、人人尽责的命运共同体，构建全民共建共治共享的社会治理格局。

（三）场域的创新：从现实空间到互联网平台的拓展

党的十八大以前，限于治理习惯与科学技术水平，城乡居民行使公民权参与社区治理活动必须以“在场”的方式进行。但随着社会的变迁，城乡居民的流动性日趋频繁，越来越多的人不可能固定在户籍地或者出生地从事生产生活活动，居民迫于生存压力而难免会缺席社区协商治理的活动现场，缺席也就意味着自身政治权利的缺位与放弃。党的十八大以来，随着互联网技术的发展、智能手机的普及、网络基站的全覆盖、网络资费的大幅下调，互联网迅速普及运用到基层治

理中，现在“互联网+”的模式平台的应用消除了场域和时空的参与困境，使得越来越多的城乡居民能够更加便捷地参与到社区协商治理的全过程中，社区协商治理变得越来越智能化、便利化^[4]。

（四）保障的提升：从党的领导到坚持和加强党的全面领导

党组织的坚强领导是社区协商治理的重要保障。但在一段时间里，基层存在着党组织弱化、虚化，软弱涣散，组织建设不够坚强有力，有些党员脱离群众，甚至腐化堕落等严重问题，这些问题的存在影响着党群干群关系，影响着基层治理效果以及基层社会稳定。党的十八大以来，党中央以勇于自我革命的精神加强党的建设，推进反腐败斗争制度化、常态化，坚持和加强党的全面领导。党的基层建设从政治上、组织上、作风上、思想上、纪律上全面加强，并在人、财、物等方面给予支持保障，使得基层党组织和基层党员队伍再次焕发生机与活力。

三、新型城镇化进程中河南城乡社区协商治理的模式创新与实践成效

党的十八大以来，河南省在推进新型城镇化的进程中，始终加强城乡社区协商治理的模式创新，在不断探索实践中取得了积极成效。河南省的模式创新是在加强顶层设计与基层探索相结合的基础上开展的。2016年，为深入贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强城乡社区协商的意见》（中办发〔2015〕41号），河南省委办公厅、省政府办公厅印发出台了《关于加强城乡社区协商的实施意见》（豫办〔2016〕61号），河南省民政厅又根据省城乡社区协商开展的情况而下发了《关于深入推进城乡社区协商工作的通知》（豫民文〔2017〕91号），对全省各地社区协商工作进行了统筹安排。河南省各地结合实际，在完备社区协商治理组织和规章制度的基础上，围绕明确协商内容、确定协商主体、拓展协商形式、规范协商程序、运用协商成果等五方面，开展了多

种形式的实践创新。

（一）以党建为核心引领的协商治理模式的多元探索

发挥党建核心引领作用的“党建+”模式普遍运用到城乡社区协商治理实践活动中。这一模式强调了党组织在协商治理中引领方向、凝聚合力、组织领导的重要作用，像在全省农村普遍推行的“四议两公开”工作法、城市社区大力推广的“一征三议两公开”工作法，都是以突出基层党组织的首位功能为建构前提的，它不仅在组织程序上确保了城乡社区重大事项的运行都在党组织领导下展开，更在实际效果上确保了基层政权稳定以及基层社会平安有序运转，从而构成了新时期各地各类城乡社区协商治理模式的基本雏形。

在各地的协商治理实践中，比较典型的是在2015年和2018年成功入围“全国社区治理和服务创新实验区”的洛阳涧西区，该区创立了以党建为引领、公共服务为支撑、“四级联动”为依托、志愿服务为载体的“四位一体”服务模式。这一模式以党委领导为核心动力，明确从区到街道、到社区、到小区的四级联动党委责任体系，利用区域化党建发挥党委纵向到底、横向到边的治理“轴心”作用，在“一小区一支部”全覆盖的举措中，构建起小区党支部领导下的，业主委员会、物业服务企业、网格长、楼长相互配合的共治体系；同时，在这一体系下建立“党群协商议事会”，确保在协商过程中把以人民为中心的发展思想落实到解决群众关心的每一件小事上，力争治理过程让群众参与、治理成效让群众评判、治理成果让群众共享。另一典型是濮阳市，该市创立了以社区党支部为核心，以社区居委会为主体，以物业公司、业主委员会（居民代表）和警务室为依托，由党支部牵头各方定期召开联席会议作为协商平台的“五位一体”社区协商机制。这一机制主要针对处理城区老旧小区楼院管理过程中的“老大难”问题，通过不断强化社区党支部的领导意识、充分发挥党组织的核心作

用，化解各方因工作对象、利益诉求、管理方式差异造成的各自为政、权责不清、推诿扯皮等社区治理梗阻。

除洛阳、濮阳两地较成熟的实践模式外，河南其他地市也出现了很多围绕“党建+”的协商治理实践探索，比如许昌市创立的社区、网格、小区的三级议事制度，安阳市创新推广的“12345同心圆”工作法，济源市建立的由协商沟通制度、协商议事制度、共建协商制度、物业协调服务协商制度等构成的城乡协商治理体系，开封兰考县通过分层协商治理突出社区微治理的协商机制，等等。虽然这些不同类型的协商模式各有特点，但是其整体协商机制的构建和运转都是以党组织领导核心地位的发挥为前提的，这也是河南省城乡社区协商治理各项工作能够扎实推进的根本保证。

（二）多元共建共治共享的协商治理格局不断完善

共建共治共享社区协商治理的实践创新，强调社区的党组织和居委会以及社区范围内的公共服务机构、业主委员会、社区社会组织、社区志愿者等，共同参与社区协商治理的过程，以形成社区协商治理命运共同体。党的十八大以来，河南省一些地市在推进基层治理创新，特别是在致力于共建共治共享治理格局的打造中走在了前列，其中的先进典型是焦作市解放区探索创立的“三依靠、三步法、四机制”的“334”楼院协商治理模式。这个模式中的“三依靠”是社区协商的前提基础：一是依靠党委政府的有力主导，二是依靠楼院群众的主动参与，三是依靠社会力量的协同推进。这个模式中的“三步法”是协商的具体程序：第一步是根据议事规范，通过“集中议”“座谈议”“网上议”等方式，围绕楼院居民普遍关心的问题，广泛征集意见，充分听取民意，公布协商讨论形成的初步方案；第二步是广泛征求各类人群对初步方案的意见建议，进行协商讨论完善，公布最终方案，在获得大多数

居民同意后上报社区党组织备案，并在楼院党组织的牵头下组织实施，对那些居民同意率低于80%的方案不予实施，有效提高了居民群众民主议事的能力和效率；第三步是收集方案落实意见，公布最终整改情况，保证决策过程的群众参与和决策效果的群众检验。这个模式中的“四机制”是协商的运转机制：一是构建共驻共容机制，通过结对共治带动新领域党建覆盖；二是构建共商共推机制，通过党群联系会议、居民议事会等载体，让群众自己掌握楼院具体事务的管理权、决策权、监督权和实施权，真正实现自治；三是构建共创共管机制，以社区文明创建为抓手，大力培育社区志愿者和志愿组织，树立文明模范标兵，引领实现社区文明新风；四是构建共建共享机制，通过建立“区一街道一社区一楼院”四级党群服务中心联动机制，实现党群一体，共建共享。

这种“334楼院协商治理模式”，是焦作解放区在焦作创新文明城市过程中以打造“美丽楼院”为抓手探索形成的，在焦作解放区取得成效后推广到焦作全市。它充分调动了楼院群众参与社区治理的积极性，取得了和谐邻里关系、改善小区环境的良好效果，甚至还解决了全市249个无主楼院无人管理的问题，提升了居民的幸福感和获得感。这种协商模式成功的根本在于建立健全了当地居民诉求表达、利益协调、权益保护的机制，实现了政府治理和社会调节、居民自治的良性互动，因此被民政部评定为“2015年度中国社区治理十大创新成果”之一，在全国推广运用。城乡社区是社会治理的重心与基础，实现共建共享也将是优化农村社区治理机制的指导思想和实践路径。

（三）运用互联网信息平台的协商治理模式初见成效

一些城乡社区充分利用互联网信息技术平台提供的网站、QQ群、微信、微博、抖音等网络载体，开展灵活多样的协商治理活动，同时利用

互联网平台来汇聚正能量，传播社区协商治理的“网络好声音”。河南省省会郑州市积极响应习近平总书记“要让互联网更好造福国家和人民”的号召，在2020年底出台了由市政府主办、市大数据管理局承办的“郑好办”APP，这是一个集为市民提供政务服务、公共服务、便民服务和新闻资讯服务等为一体的一站式城市综合服务平台。这个平台不仅在群众个人事项办理“一件事”、新闻资讯“指尖查”等方面提供了便利，更重要的是搭建了“政民互动·心通桥”的网络问政通道，市民可以以此直接通过手机向政府反映路政、交通、教育、医疗、住房方面的切身问题，而政府相关职能部门则会在第一时间收集问题并及时在平台上反馈处理信息。这种网络化的服务治理新模式，实现了协商治理“一张网”全覆盖，有力推动了协商治理从局部化、碎片化、浅表化逐步走向全局化、系统化和深层化。同时，郑州市各区也在探索互联网与社区治理和服务体系的深度融合，比如金水区自2018年以来就探索建立了街道新媒体工作站，运用微博、微信等新媒体引导社区居民参与公共事务、开展协商活动、组织邻里互助，加速形成网络化社区治理和服务的新模式。这种网络协商治理具有便捷化的空间优势，自2020年新冠疫情暴发以来充分显示了其无接触、易操作、信息准确透明的优势。

相较于传统的协商机制，利用互联网平台搭建的协商治理模式能够提供更广泛、更便捷、更高效的社情民意征集渠道，互联网是社区居民参政议政的助推器，是提升农村社区服务功能的重要助力^[5]，它不但能给外出务工人员的民意协商提供“不在场”的参与便利，而且也能较好回避“熟人社会”中的社交顾虑等问题，提供较为充分的民意表达媒介，从而更好地保障社区居民的知情权、参与权、表达权、监督权等权利。

（四）居（村）民代表提案制的协商治理模式创新开展

提案制是现代代议制民主的一种行之有效的

议事制度。党的十八大指出,“要实行党代会代表提案制”,即建立党代表以书面形式提出的属于党代会职权范围内的意见和建议的制度,这是中国特色社会主义民主制度的最新实践。这种政党治理制度创新运用到城乡社区治理中,便形成了居(村)民代表提案制。这种“代表提案型”协商治理模式是在基层党委领导统筹下,围绕基层服务管理的难题来引导群众自我发现问题、自己组建团队、自主解决问题,实现基层治理的内外互动、良性循环,解决行政管理效果不佳的事情,将矛盾化解在基层。2015年,新乡市选取有村民提案制实践历史经验的新乡县为试点,探索村民代表提案制,经过两年的试点,新乡市于2017年在全市推广应用了居(村)民代表提案制。所谓村民代表提案制,就是以村民代表提案为抓手、以及时发现问题与正确解决问题为目的的村民自治形式。新乡县的村民代表提案制被总结为“五步工作法”:第一步是提案递交,即村民代表把从村民中征集的意见以提案的形式递交给村党支部,村党支部在整合调研后对涉及大多数村民利益的问题在村民代表大会上提出正式提案;第二步是提案协商,即通过农户走访、征集问政等形式进一步完善在村民代表大会上提出的正式提案;第三步是提案决策,在充分协商的基础上

最终形成付诸村民代表表决并通过的决策提案;第四步是提案执行,以党支部为领导、由村委会主导贯彻,在提案执行的过程中始终注重发挥村老党员、新乡贤、先进村民的示范引领作用;第五步是提案监督,以村民代表作为监督主体,确保对提案执行中所涉及的人、财、物以及执行结果进行监督。另外,为保证该提案制的科学有效运转,新乡县还建立了痕迹管理、干部考核评定、三级干部例会等配套制度,并成立了由县委牵头的专门领导小组,定期召开以“村民代表提案制”为议题的座谈会,以解决提案相关问题。

村民代表提案制协商模式,运用到城市社区治理中就形成了居民代表提案制,实施这种代表提案制的协商治理模式能够最广泛地汇聚民智、最大限度地激发民力,既能保障公民参与基层治理的相关权益,又能构建“政民”多元协商、共治格局。这种提案制模式探索实施以来,有效推进了群众生产生活中矛盾问题的发现与解决,既做到了处理重大问题群众当家作主,又解决了村(居)民个体之间的矛盾问题,既解决了党员干部联系服务群众“最后一公里”的问题,又确保了服务成果落到实处,还有效增进了党群、干群关系,进而在当前城乡社区协商治理实践中形成了可复制、可推广的有益经验。

参考文献

- [1] 习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M].北京:学习出版社,2018:172.
- [2] 唐皇凤.协商治理的中国实践:经验、问题与展望[J].中共中央党校学报,2020(1):79-86.
- [3] 陈荣卓,刘亚楠.共建共享:十八大以来农村社区治理机制的优化路径[J].社会主义研究,2016(4):106-113.

- [4] 姜洁.在践行发展理念上先行一步 让互联网更好造福国家和人民[N].人民日报,2016-04-20(1).
- [5] 白启鹏.互联网视域下农村社区协商治理发展路径研究[J].大庆社会科学,2017(5):110-112.

责任编辑 董颖

“五史”教育的思想政治教育功能 及路径优化

张继杰¹,刘帅举²

(1.河南科技学院 马克思主义学院,河南 新乡 453000;

2.河南师范大学 马克思主义学院,河南 新乡 453000)

摘要:“五史”是一部思想政治教育实践史。有效挖掘“五史”教育中的思想政治教育价值是协调推进“四个全面”战略布局的必然要求,是持续增强“四个自信”的内在体现,是强化统筹“四个伟大”的现实需要。“五史”教育蕴含着丰富的思想政治教育功能,主要体现在以下几个方面:营造良好的舆论氛围进行有效的理论宣导,树立正确的大历史观进行明确的价值引导,培育优秀时代新人进行精准的实践指导。基于此,有必要通过“五史”教育,坚守思想阵地提升思想政治教育引领力,坚定理想信念扩大思想政治教育影响力,坚持躬身践行增强思想政治教育凝聚力,进而实现并优化“五史”教育的思想政治教育功能。

关键词:“五史”教育;思想政治教育;“四个全面”;“四个自信”;“四个伟大”

中图分类号:G641 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)04-0065-06

进入新时代,中国共产党特别重视对历史的学习教育。2020年1月,习近平总书记在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的重要讲话中明确指出:“要把学习贯彻党的创新理论作为思想武装的重中之重,同学习马克思主义基本原理贯通起来,同学习党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史结合起来。”^[1]党的二十大

报告进一步指出:“新时代十年的伟大变革,在党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史上具有里程碑意义。”^[2]鉴于此,我们要强化党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史、中华民族发展史(以下简称“五史”)的学习教育,从而厘清历史脉络、认清历史事实,树立正确的大历史观,掌握历史思

收稿日期:2023-10-21

基金项目:河南省哲学社会科学规划高校思想政治理论课研究专项“习近平总书记关于思想政治理论课建设重要论述的哲学研究”(项目编号:2022ZSZ035);河南省教师教育课程改革研究项目“双线混融教学模式下中学思政课教师胜任力提升策略研究”(项目编号:2023-JSJYB-077);河南省高等学校哲学社会科学创新团队支持计划项目“我国当代意识形态主导研究”(项目编号:2020-CXTD-06);河南科技学院贾普君辅导员工作室阶段性成果

作者简介:张继杰(1992—),女,河南周口人,河南科技学院马克思主义学院教师,法学硕士,主要研究方向为意识形态与思想政治教育;刘帅举(1988—),男,河南许昌人,河南师范大学马克思主义学院博士研究生,主要研究方向为意识形态与思想政治教育。

维，汲取历史智慧，把握时代脉动，从中受到启迪、得到教益、获得力量。“五史”中蕴含丰富的思想政治教育资源，如何通过“五史”教育充分挖掘思想政治教育价值，透析其思想政治教育功能指向，并实现思想政治教育功能的实现和优化，是我们目前面临的一个重要课题。

一、“五史”教育的思想政治教育价值旨归

古往今来，中华民族一直重视学习和研究历史并进行历史教育，不断从历史长河中吸取继续前进的智慧和经验。“历史是一面镜子”“历史是最好的老师”“历史是最好的营养师”“历史是最好的教科书”“历史也是最好的清醒剂”等等，这些生动形象的比喻无不体现历史教育的价值所在。以史鉴今，“五史”教育在新时代的价值更加凸显，影响更趋深远，它关系着“四个全面”的有序推进、关系着“四个自信”的持续强化以及“四个伟大”的全面实现。因此，要用深邃的历史记忆和开阔的历史思维发挥历史镜鉴作用，从而达到历史自觉。

（一）协调推进“四个全面”的必然要求

“四个全面”是党的十八大以来党中央因时而动、顺势而为做出的战略布局和顶层设计。从逻辑关系维度来看，“四个全面”是相互联系的有机整体。全面建设社会主义现代化国家是战略目标，引领其他三个全面，后边的三个全面是战略举措，是第一个全面的“动力源”“法治伞”和“机制罩”。“五史”教育不仅引导回首过去，还提醒把握现在，更指引面向未来。通过“党史”教育，不断加强党员干部党性修养，能汲取历史营养，勇于自我革命，跳出历史周期律，实现长期执政；通过“新中国史”教育，透彻理解治国理政演进脉络，能推动全面依法治国；通过“改革开放史”教育，认真领悟改革开放的真谛，能使全面深化改革的蓝图更加清晰，目标更加明确；通过“社会主义发展史”教育，

科学掌握社会主义建设规律，能不断推进全面建设社会主义现代化国家；通过“中华民族发展史”教育，把握中华民族发展历程，能认识中华民族多元一体格局，不断筑牢各族群众的中华民族共同体意识，推动全面建设社会主义现代化国家。概言之，通过“五史”教育，凝聚共识，统一思想，能使全体党员干部的主观认识统一到“四个全面”的实践上来，进而充分调动全国人民的积极性，通过实干来推动中华民族伟大复兴。

（二）持续增强“四个自信”的内在体现

习近平总书记指出：“当今世界，要说哪个政党、哪个国家、哪个民族能够自信的话，那中国共产党、中华人民共和国、中华民族是最有理由自信的。”^[3]中国特色社会主义道路、理论、制度、文化，吸收了中华民族发展的精华，继承了马克思主义的思想精髓，弘扬了革命与建设年代的中国精神。在经济全球化、政治多极化、文化多样化、社会信息化的今天，要想有效抵御和防范历史虚无主义的冲击，必须在坚定“四个自信”上下功夫，夯实反对历史虚无主义的思想之基。道路自信是有效反对历史虚无主义破坏历史整体的有力证据，理论自信是与那些历史虚无主义者作斗争的有效武器，制度自信是科学防范历史虚无主义者质疑中国共产党领导的根本保障；文化自信是拆穿历史虚无主义丑陋形象和纠正虚无言论的内在动力。“五史”教育不仅引领政治发展方向，还引导人们不断增强“四个自信”。“五史”是“四个自信”诞生的历史，换言之，“四个自信”是在“五史”的历史逻辑中逐渐形成的。加强“五史”教育，认清历史方位，全面系统地梳理、分析我们党曾经走过的艰辛历程，才能更加坚定“四个自信”。在“两个大局”相互交错的时空背景下，我们要在主动自觉加强“五史”教育中增强“四个自信”，在坚定“四个自信”的过程中强化“五史”教育，切勿在历史长河中静伫凝望，而应在两者的辩证互动中不

断成长。“四个自信”不只是源于我们今天取得的历史性成就和发生的历史性变革，更是建基于党和人民以往奋斗的历史进程。坚定“四个自信”，就是要在“五史”教育中汲取精神营养，在观照现实时更好地拿出中国方案，贡献中国智慧。

（三）强化统揽“四个伟大”的现实需要

习近平总书记强调：“要把学习贯彻党的创新理论作为思想武装的重中之重，同学习马克思主义基本原理贯通起来，同学习党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史结合起来，同新时代我们进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的丰富实践联系起来。”^[4]加强“五史”教育能够更清晰地透视现实矛盾，分析理解现实问题，总结发展经验，更好地引领未来方向。只有坚持学好“五史”，才能从历史经验中真正明白，坚持马克思主义、中国特色社会主义、中国共产党领导是历史逻辑、现实逻辑和实践逻辑相统一的结果，才能提升人们的思想觉悟，促进人们的行动自觉，才能在不同特点的伟大斗争中加快建设伟大工程，全面推进伟大事业，最终实现伟大梦想。当前，我国正处在全面深化改革的关键期，各种社会思潮洪波涌起、激荡交锋，我国思想政治教育发展总体态势良好，但也面对消极的多元多样多变的思想意识的渗透侵蚀，我们必须予以坚决回应，充分发扬斗争精神，应对错误思潮的侵蚀和蔓延，牢牢坚守思想政治教育阵地的制高点。开展“五史”教育有利于我们更清楚地看到中国共产党为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴做出的不懈努力和巨大牺牲，从而引导广大党员干部和群众深化对“四个伟大”的认知，激发责任担当。

二、“五史”教育的思想政治教育功能指向

开展“五史”教育，能更好发挥其理论宣导作用，从而营造良好的舆论氛围，有利于发挥其价值引导作用，使人们树立正确的大历史观，有

助于发挥其实践指导作用，进而培育优秀的时代新人。

（一）理论宣导功能：营造良好舆论氛围

马克思认为：“人创造环境，同样，环境也创造人。”^[5]这说明人既是环境的主体，也是环境的一部分，受到环境的熏染。毛泽东在《如何研究中共党史》中指出，“如果不把党的历史搞清楚，不把党在历史上所走的路搞清楚，便不能把事情办得更好”^[6]。在推翻旧政权建立新政权的革命年代，无产阶级政党为了让自己的革命活动和政治主张得到广大人民群众认同和支持，就需要搞清楚自己走过的路，认真总结历史经验，结合自身实际建构出体现人民意志的思想理论体系，引领社会发展。进入新时代，习近平总书记强调：“要继续加强对党史、国史的学习，在对历史的深入思考中做好现实工作、更好走向未来。”^[7]他将“五史”教育的重要性上升到事关国家兴旺发达、民族复兴的战略高度。习近平总书记指出：“理论创新每前进一步，理论武装就要跟进一步。”^[8]党的历次集中学习教育都以解决思想问题为出发点，以查摆学习与行动不匹配作为关键点，以推动思想上、政治上和行动上的高度统一为落脚点。基于此，在对广大党员干部和群众进行理论宣传的过程中强化“五史”教育，成为新时代党在理论战线上一项极端重要的任务。

（二）价值引导功能：树立正确大历史观

“五史”教育具有价值引导的作用，有助于帮助人们树立正确的大历史观。大历史观强调把历史看作是联系的整体概念，是一个不断发展的动态过程。列宁曾指出，“历史的发展是迂回曲折的”^[9]，“政治事态总是非常错综复杂的，它好比一条链子。你要抓住整条链子，就必须抓住主要环节”^[10]。通过“五史”教育能够使人们在历史的深远处把握关键节点，在历史动态变幻中关注重大事件，在纷繁复杂的问题中找出主要矛盾，而不被片段化、碎片化的历史小节所掣肘。习近平总书记一再强调：“用深邃的历史眼光、

宽广的国际视野把握事物发展的本质和内在联系。”^[11]大历史观要求具备开阔的历史视野，就是以往历史的内在逻辑和现在作比较，再用所发生的历史与未来做比较，从而对未来社会的走向做出一定预测的历史观。从大历史观的观点出发，“五史”教育具有全球视野，具有重要的价值引导功能。大历史观总是从时空两个向度来衡量的，“五史”是久远社会变化的时代记忆。树立正确的大历史观必定要拥有战略大视野，以极为宏阔的视角在特定时空下、复杂关系构成中看待历史上的人、事、物以及衍生的各种现象。“五史”教育引导人们既能够入乎其内地窥探中国社会的内在机理，又能够出乎其外地探究中国道路的独特优势和世界价值。然而，在纷繁复杂的世界中，阴魂不散的历史虚无主义者常以个体历史立论来进行时评，具有极大的迷惑性。但正如列宁所说：“在社会现象领域，没有哪种方法比胡乱抽出一些个别事实和玩弄实例更普遍、更站不住脚的了。”^[12]对于历史虚无论者的这种惯用伎俩，我们要用历史唯物主义进行彻底批驳，运用唯物辩证法的锐利武器做出坚决回击，用联系的、发展的眼光从整体上看待“五史”的精髓所在。

（三）实践指导功能：培育优秀时代新人

国家兴衰，关键在人。进入新时代，习近平总书记立足于世界百年未有之大变局的时代背景，着眼于实现中华民族伟大复兴奋斗目标，提出“培养担当民族复兴大任的时代新人”^[13]的重大命题。人才实力是衡量一个国家硬实力与软实力的核心标准。古往今来，一个国家只有实现了人才济济、人尽其才，才能够实现国之大与国之强，立足于世界不败之林。人才培养既是社会主义精神文明建设的关键环节，也是当前实现中华民族伟大复兴重任的客观要求。时代新人不是预设的模式或僵化的实体，而是需要在实践中经受淬炼后蜕变而成的。在中国特色社会主义思想和理论不断繁荣发展的今天，对时代新人教育不仅

有助于培养思想政治教育的主体，也有益于促进人类社会向更美好的未来前进。“五史”教育作为应对百年变局提供以古鉴今、指导当下的重要支撑，发挥着举足轻重的作用。当前面对世界之变，我国只有在危机中育先机、在变局中开新局，抓住时代新人培养这一关键性因素和人才实力这一核心标准。时代新人培养要以马克思主义新人培养思想为基础，以中国共产党人新人培养思想为赓续，以中华民族一以贯之的优良育人思想的继承和发展为理论生成依据。落实立德树人的根本任务，是当前乃至今后培养时代新人的重中之重。通过“五史”教育的实践活动，以文化熏陶为抓手，促进国家、社会、学校进一步将立德树人的根本任务落实到管理、服务、教学等各层面，使其真正融入教育全过程、各环节之中，能激励人们坚定共产主义理想信念，践行社会主义核心价值观，引领时代新人不断前行，从而不断增强其理想信念，提升其道德水平、文化素养等。

三、“五史”教育的思想政治教育功能优化路径

习近平总书记曾多次强调，要把坚定理想信念与学习“五史”结合起来，“引导广大人民群众特别是青少年弄清楚中国共产党为什么‘能’、马克思主义为什么‘行’、中国特色社会主义为什么‘好’等基本道理”^[14]。广大党员干部要通过“五史”教育，坚守思想阵地、坚定理想信念、坚持躬身践行，来提升思想政治教育引领力、扩大思想政治教育影响力、增强思想政治教育凝聚力，进而达到“五史”教育的思想政治教育最大功效。

（一）坚守思想阵地，提升思想政治教育引领力，讲清楚“中国共产党为什么‘能’”

“五史”教育中党史教育尤为重要。党史教育是为了让人们理解“中国共产党为什么‘能’”，了解中国共产党的光辉的发展历程。只

有先将党的奋斗历史学好，才能在此基础上更好地了解“五史”。“历史从哪里开始，思想进程也应当从哪里开始，而思想进程的进一步发展不过是历史过程在抽象的、理论上前后一贯的形式上的反映”^[15]。思想理论为实践行为指明方向，正确有效的实践行为肯定离不开科学思想的引领。中国共产党充分运用马克思主义观察、解析中国发展中的症结，不断推进马克思主义中国化、时代化、大众化，在守正创新中坚守思想阵地。中国共产党正是在马克思主义这一科学理论指导下，汲取“五史”中的智慧精华，用思想的清泉滋养着中国特色社会主义事业这棵树苗慢慢长成永不能撼动的参天大树。透过“五史”教育，我们不难发现中国共产党之所以“能”，是因为它能够顺应历史发展趋势，勇于追赶世界发展潮流，善于总结成功实践经验，敢于开拓创新引领民族进步和国家发展。“五史”之中蕴含着伟大的思想伟力。只有坚守以人民为中心的思想，把为人民服务的理念深深地烙印在思想和行动中，才能形成中国共产党为什么“能”的力量源泉；只有坚持自我革命的思想，敢于刀刃向内，以壮士断腕的勇气开展从严管党治党，才能夯实中国共产党为什么“能”的硬核基础；只有坚持与时俱进的思想，时刻走在时代前列，引领发展潮流，才能擘画中国共产党为什么“能”的战略图景。历史和实践已经并将继续证明，“没有中国共产党的领导，民族复兴必然是空想”^[16]。通过“五史”教育，我们可以看到中国共产党既是无私无畏、勇往直前为民族谋复兴的使命型政党，也是一心一意、全心为民的情感型政党。如此，我们就可以打开“中国共产党为什么‘能’”的密码。

（二）坚定理想信念，扩大思想政治教育影响力，说明白“马克思主义为什么‘行’”

习近平总书记指出：“理想信念就是共产党人精神上的‘钙’，没有理想信念，理想信念不坚定，精神上就会‘缺钙’，就会得‘软骨

病’。”^[17] 理想信念是践行初心使命的力量源泉。只有坚定理想信念，才能沿着正确的方向前进，才能保持战略定力，经受住各种挫折考验。没有彻底的理论学习，就不会有政治上的坚定，更难坚定崇高的理想信念。通过“五史”教育，我们更深刻地体会到正确理论都必须经历严峻的考验和激烈的斗争才能诞生。这让我们更加珍视“五史”教育的思想政治教育功能：以身作则，让理想信念在心中坚如磐石；从身边小事做起，把共产主义理想信念的种子撒向人民大众中。开展“五史”教育能够积极地引导人们坚定理想信念。共产主义理想信念能够为历史发展提供精神动力，在“五史”教育过程中，要让广大党员干部意识到坚定理想信念是推动人类社会发展的启明星。通过“五史”教育，让人们体悟到共产主义理想信念是以科学世界观为基础的信仰，领悟到共产主义是能够实现理想目标。马克思主义不仅为中国共产党提供正确的理论指导，还为其革命实践提供了方法论指导，更夯实了其理想信念之基。中国共产党带领广大人民群众运用马克思主义改造世界所取得的举世瞩目的成就，彰显出马克思主义的思想魅力，印证了马克思主义“行”的真理，让人们领悟到马克思主义“行”的真谛。

（三）坚持躬身践行，增强思想政治教育凝聚力，悟透彻“中国特色社会主义为什么‘好’”

开展“五史”教育只有结合中国历史发展的特有基因，才能够使我们在我国蜿蜒曲折的发展历程中不断获得前进的动力，才能体现出各项制度是伴随着实践不断获得丰富和完善的。伟大梦想不是等得来、喊得来的，而是拼出来、干出来的。“干”字当头，才造就了社会主义事业的辉煌成就，无论从中国历朝历代的历史来看，还是从当今世界发展史的角度来审视，我们取得的伟大成就都是震古烁今、前所未有的，都是中国共产党带领人民群众经过抛头颅洒热血的伟大实践蹚出来的。通过“五史”教育不仅能够传扬中华

优秀传统文化，还能够吸收人类文明发展的精华，最终形成自己独特的优势，进而不断开天辟地、披荆斩棘、乘风破浪地创造新的更大的奇迹，从而展现出中国特色社会主义“好”在哪儿，证明出共产主义“美”在哪儿。通过开展“五史”教育，我们可以更加坚定对中国特色社会主义道路的信心，坚定中国特色社会主义一定能实现中华民族伟大复兴的信心。中国进行革命、建设和改革，是一项伟大的事业，唯有独立自主，守正创新，结合自身实际，紧跟时代步伐，引领历史潮流，才能在蜿蜒曲折的征途中蹚出一条适合自身发展的光明大道——中国特色社会主义道路。习近平总书记指出：“中国共产党人和中国人民完全有信心为人类对更好社会制度

的探索提供中国方案。”^[18] 中国特色社会主义“好”的原因是它不仅推动了世界社会主义事业新的发展，而且跳出了西方大国“逢强必霸”的怪圈，更为世界谋大同提供了中国方案，贡献了中国智慧。

总而言之，开展“五史”教育有助于提升思想政治教育实效，抵御错误思潮，培育正确价值观，有利于坚定理想信念，筑牢思想防线，夯实精神之基，有益于落实立德树人，实现培根铸魂，履行时代使命，最终为人民实现更好的生活的愿望提供启示和智慧、为中华民族伟大复兴提供谋略之道、为社会主义事业再上新台阶提供重要启迪，进而指向更加灿烂辉煌的未来。

参考文献

- [1] “不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2020:15.
- [2] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:15.
- [3] 习近平.在庆祝中国共产党成立九十五周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:12.
- [4] “不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2020:15.
- [5] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,2012:172-173.
- [6] 毛泽东文集:第2卷[M].北京:人民出版社,1993:399.
- [7] 论中国共产党历史[M].北京:中央文献出版社,2021:16.
- [8] 在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话[M].北京:人民出版社,2019:2.
- [9] 列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,2012:473.
- [10] 列宁选集:第4卷[M].北京:人民出版社,2012:692.
- [11] 习近平著作选读:第2卷[M].北京:人民出版社,2023:225.
- [12] 列宁全集:第28卷[M].北京:人民出版社,1990:364.
- [13] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:42.
- [14] 中国科学社会主义研究报告(2022)(蓝皮书)[M].北京:人民出版社,2022:274.
- [15] 马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,2012:14.
- [16] 习近平著作选读:第2卷[M].北京:人民出版社,2023:13.
- [17] 习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018:15.
- [18] 习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017:37.

责任编辑 谢建文

全人类共同价值国际传播的四维审视

李翔,黄成扬

(河南师范大学马克思主义学院,河南新乡 453007)

摘要:全人类共同价值根植于马克思世界历史理论,着眼于世界百年未有之大变局,致力于美好世界建设,具有独特的思维向度。全人类共同价值的国际传播,让世界各国各民族既能跳出西方“普世价值”的迷思,又能深化不同文明之间的交流互鉴,为构建人类命运共同体提供坚实的价值支撑。然而,西方固有的意识形态偏见和零和博弈思维,阻碍了全人类共同价值的有效传播。要打破现有的桎梏,就必须在文化融通、空间拓展和方式优化的基础上增进国际社会对全人类共同价值的理解和认同,构建健全完善的传播话语体系,创新叙事模式,融通中外表达,提升全人类共同价值国际传播的效能,以此助推安全和睦、经济繁荣、民心相通的全球治理目标的实现。

关键词:全人类共同价值;国际传播;人类命运共同体

中图分类号:D820 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)04-0071-06

当前,人类社会交往空前密切,和平、发展、合作、共赢已成为不可阻挡的时代潮流。习近平在党的二十大报告中强调,“世界各国弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,促进各国人民相知相亲,共同应对各种全球性挑战”^[1]。这种山川异域、风月同天的恢宏视野和心怀天下、休戚与共的世界情怀,为全人类共同价值的国际传播提供了根本遵循。

一、全人类共同价值国际传播的逻辑向度

全人类共同价值国际传播着眼于世界百年未有之大变局,旨在凝聚价值共识,倡导各国共同

建设美好世界,是顺应世界发展大势和时代进步潮流,推动构建人类命运共同体的战略选择。

(一) 理论向度:根植马克思世界历史理论的思想沃土

马克思世界历史理论不是一般的历史学意义上的经验理论,而是立足于历史发展,运用唯物史观对世界历史发展趋势、运行规律进行揭示的历史科学^[2]。马克思指出:“各民族的原始封闭状态由于日益完善的生产方式、交往以及因交往而自然形成的不同民族之间的分工消灭得越是彻底,历史也就越是成为世界历史。”^[3]在马克思看来,历史向世界历史的转变,既是缘于生产力和生产关系矛盾运动的发展,打破了以往各民族

收稿日期:2023-11-10

基金项目:河南省哲学社会科学规划项目“全人类共同价值国际认同研究”(2022BKS020)

作者简介:李翔(1979—),男,河南襄城人,河南师范大学马克思主义学院教授,博士生导师,主要从事马克思主义理论与当代社会发展研究;黄成扬(1999—),男,河南光山人,河南师范大学马克思主义学院硕士生,主要从事马克思主义理论研究。

国家的封闭隔绝状态，又是各民族生产方式的逐渐完善、人类交往的普遍发展和以往相对封闭落后的分工消灭的结果。生产力的发展和生产关系的变革引起人类精神产品的快速增长，伴随各民族国家日益频繁的精神交往，人类的精神生产及其产品愈加具有世界历史的特质，“各民族的精神产品成了公共的财产”^[3]⁴⁰⁴。与此同时，各民族的价值理念也在扩大的交流交往中相互借鉴、共同发展，不断形成价值共识。在全球化时代，中国共产党根据世界历史和人类交往的发展实际，提出全人类共同价值并积极推动其国际传播，观照人类前途命运，引领人类进步潮流，因而与马克思世界历史理论和唯物史观的价值追求高度一致。全人类共同价值国际传播并非简单的信息传递，更多的是思想碰撞、情感交融和价值对话，它是一个集知识、情感、意志为一体的互动过程^[4]。

（二）时代向度：应对世界百年未有之大变局的战略主动

当今世界正在经历百年未有之大变局，不稳定不确定因素显著增加，中华民族伟大复兴面临新的机遇和挑战。从国际来看，国际形势风云变幻，逆全球化暗流涌动，大国博弈愈发激烈，因此迫切需要形成价值共识，以破解集体性行动困境。全人类共同价值的国际传播能够融合不同文明的价值共性，聚同化异、求同存异，为各国共同应对全球性挑战提供价值引领。从国内来看，中华民族伟大复兴进入关键时期而非常需要安全稳定的外部环境，但个别西方国家对中国综合实力的提升深感不安并陷入了“修昔底德陷阱”，基于此，全人类共同价值的国际传播有助于澄清中国式现代化的世界意义，在塑造国际形象、提升国际话语权的基础上为中华民族伟大复兴创造有利的外部条件。从中国共产党的角度来看，我们党始终坚持胸怀天下，为人民谋幸福、为世界谋大同，因此中国共产党推动全人类共同价值国际传播是顺应时代发展和掌握历史主动的深刻实

践，以此保障和平发展的环境，维护公平正义的秩序，追求民主自由的目标，注重深化国际交往，更好地向世界表达中国立场、传递中国声音，充分彰显我们党宏阔的大历史观和全球视野。

（三）价值向度：致力于共同建设美好世界的中国方案

全人类共同价值国际传播的关键目标，是推动国际社会认知、认可、认同全人类共同价值，将全人类共同价值作为正确处理全球性问题的价值遵循，凝聚各方共识，进而构建人类命运共同体，开创世界美好未来。中国共产党推进全人类共同价值的国际传播，主张共同解决全球治理体系的结构性困境，变革全球治理秩序，坚持维护世界和平，倡导世界各国共同发展，尊重和支持广大发展中国家的发展道路和现代化模式，加强彼此的经济合作、政策沟通、人文交流，增进政治互信和战略互信，能够破解治理赤字、和平赤字、发展赤字、信任赤字等系统性和共同性问题。全人类共同价值国际传播不仅能推动人类命运共同体理念的广泛传播，促进国际受众理解二者的关系，增进对人类命运共同体的认同，也向世界昭示中国坚持命运与共的坚定决心，为构建人类命运共同体凝聚价值共识，增强各国构建人类命运共同体的归属感和向心力^[5]。全人类共同价值国际传播还能够有效纠正国际社会的价值错位，引导世界各国精诚合作、携手并进，共同绘就世界现代化新图景，共同走向更加光明美好的未来。

二、全人类共同价值国际传播的价值意蕴

作为推动人类文明进步的持久精神力量和评判全球共同责任的价值标识，全人类共同价值的有效传播既可以彰显中华文明的自我革新，拓宽中华文明的传播场域，又能跳出西方普世价值的迷思，超越西方文明优越论，深化各国、各民族

文明的交流互鉴，推动人类文明进步发展。

（一）彰显中华文明自我革新

中华文明具有强大的自我革新能力，善于在坚持传统的基础上结合实践变化而推动自身创新发展，并坚持多元文明共生共融。孕育于中华文明的全人类共同价值，不但继承了这一精神特质，而且其国际传播也能彰显中华文明的自我革新。中华文明将以我为主和博采众长两者结合起来，既保持自身的传统特色，又主动吸收先进文明来完善自身。全人类共同价值在融合吸收其他文明的价值理念时守住主流，保持了自身文明底色，“促进了人类价值观的里程碑式升华”^[6]，其国际传播体现着中华文明革故鼎新和兼收并蓄的优秀特质。中华文明和全人类共同价值都崇尚“和实生物，同则不继”，主张各国以开放包容的心态对待不同文明及其秉持的价值理念。这种对多元价值共生共存、文明交流互相借鉴的持重，从根本上超越了西方的文明霸权逻辑，它的国际传播能够彰显出中华文明追求与其他文明“和而不同”“美美与共”的鲜明品格。与此同时，全人类共同价值的国际传播是对外展示中华文明自我革新，以及中华文明对人类文明发展做出独特贡献与深远影响的新载体和新契机，它必将“增强中华文明传播力影响力”^[145]，拓宽中华文明的传播场域，推动中华文明走向世界。

（二）跳出西方文明优越论的迷思

在文明问题上，西方国家一直坚持“文明优越论”，认为西方文明优于、高于其他文明，对人类社会的多元文明视而不见，陷入西方中心主义的泥淖无法自拔。全人类共同价值的国际传播是对西方中心主义的现实回应，它的着眼点是人类文明的发展^[7]，它主张文明一律平等，尊重多样文明之间的不同差异，推动文明交流互鉴，从根本上超越了西方中心主义和非此即彼的二元对立思维，为世界提供了人类价值体系的新形态，正如习近平总书记强调的：“企图建立单一文明的一统天下，只是一种不切实际的幻想。”^[8]在现

代化问题上，西方国家把西方式现代化视作现代化的唯一标准，以唯我独尊的强势姿态肆意干涉他国内政和文明发展，力图改造和同化其他文明形态。中国共产党通过全人类共同价值的国际传播向国际社会阐明，世界各国都应该尊重彼此选择的社会制度和发展道路，反对凌驾于其他文明之上、改造和替换他国文明形态的错误行径，坚持文明发展的正确逻辑，倡导多元文明百花齐放。中国通过全人类共同价值的国际传播，同各国进行深入的交流互鉴，打破西方话语霸权和西方文明优越论的迷思，构建基于“全球伦理共同体”之上的人类文明交流合作新模式。

（三）持续深化文明交流互鉴

全人类共同价值既基于中华文明又借鉴世界文明，其本身就是人类文明交流互鉴的结果，同时又为文明的交流互鉴提供了价值准则和精神纽带，其国际传播必将引领和深化文明的交流互鉴，促进世界文明的百花园姹紫嫣红。全人类共同价值倡导世界各国秉持平等、互鉴、对话、包容的文明观，尊重文明多样，坚持文明平等，加强人文交流，以海纳百川的宽广胸襟和开放包容的阔大胸怀理解不同文明对价值内涵的认识，反对以文明优越自居、煽动意识形态对抗、将自己的发展道路和价值理念强加于人的种种行为，因此其国际传播能够从根源上打破文明交流互鉴的隔阂和壁垒。全人类共同价值是文明交流互鉴的理念指引，其国际传播能深化各国人民对文明交流互鉴的认识，消除文明交流互鉴的精神隔膜，促进不同文明互学互鉴、包容共存，在交流碰撞中取长补短，在融合互鉴中充实和完善自身，推动人类文明不断进步。面对文明隔阂、文明冲突、文明霸权造成的社会动荡和文明中断，全人类共同价值主张各种文明在交流互鉴中求同存异、互通有无，其国际传播就是要汇聚不同文明的进步力量，找到文明前进的方向，共同描绘美美与共的人类文明画卷。

三、全人类共同价值国际传播的现实困境

自习近平总书记提出全人类共同价值以来，全人类共同价值在世界范围内进行着广泛弘扬与传播。但是，我们也要清醒地认识到，中西之间的鸿沟尚未弥合与打破，全人类共同价值的国际传播在当前还面临着诸多挑战和难题。

（一）西方固守其意识形态的偏见和零和博弈的思维

由于历史和现实原因，西方国家习惯从西方视角和立场出发来审视外部世界，进而逐渐演化为固定的意识形态偏见，深刻影响西方国家“自我”与“他者”关系的认知和判断。西方国家过分突出国家之间意识形态的对立性，秉持冷战和零和博弈思维，以意识形态灌输的手段引导全球舆情走向，杜撰炒作“锐实力”“巧实力”之说来抹黑和诋毁中国。西方国家极力标榜“普世价值”是超越国家种族的完美的“永恒价值”，将异于自己的价值观归为“异类”。“普世价值”已经成为西方国家维护霸权统治和全球价值统摄的意识形态工具，甚至成为实施和平演变战略的政治工具。基于根深蒂固的意识形态偏见，西方国家将中国假想为现实和未来的“敌人”，戴着有色眼镜审视全人类共同价值，刻板地认为这是中国的“制度输出”，是对西方“普世价值”的“挑战”和对西方“领导”地位的“挑衅”，因而刻意制造话语陷阱来污蔑全人类共同价值，试图激起国际社会对全人类共同价值的抗拒心理。它们借助“文明冲突论”“国强必霸论”“中国威胁论”孤立封锁中国，“捧杀”“唱衰”中国，以期引起国际社会对中国和平发展的质疑和恐慌，进而达到维护西方中心地位的目的。这种污名式的渲染，显然会阻碍全人类共同价值在国际上的有效传播。

（二）西强我弱的国际话语格局依然存在

西方国家凭借强大的政治经济实力，牢固掌

握国际话语权和全球媒介控制权，操纵全球信息的传播扩散和国际舆论走势，国际话语格局呈现西强我弱的态势。经过长期经营，西方国家的观念、话语、概念已经发展得相对成熟，有较为完整的话语体系和价值体系。它们依靠成熟的叙事环境和传播语境，在全球范围内鼓吹和传播“普世价值”话语，竭力冲击消解全人类共同价值的国际传播。尤其是在数字时代，西方国家凭借数字技术不断放大话语霸权，有意传播“二次加工”后的全人类共同价值，挤压全人类共同价值的传播空间，使发展中国家的全球话语和叙事缺失，国际话语权“缺位”，甚至是“失语”“失声”。与此同时，中国国际话语权与经济实力和国际地位存在巨大落差，国家发展成果未能及时转化为话语优势，从而也导致中国在国际舆论场上有些被动，全人类共同价值等中国话语遭到西方国家错误定义和盲目排斥，以致使中国方案落入“话语洼地”之中。加之全人类共同价值国际传播的话语体系自主创新不足，传播主体缺乏且相互之间的协同配合能力较差，话语传播内容趋同现象明显，话语叙事方式生硬僵化，话语传播平台狭窄，话语手段单一刻板，“西强我弱”的国际话语格局短时期内难以改变。

（三）国际传播体制机制尚需健全完善

在传播方式上，全人类共同价值国际传播的受众针对性不强，话语指向性和语境区分度不鲜明，习惯于以国内传播的视角和思维开展国际传播，话语风格、叙事逻辑和内容同质化倾向明显。国际传播过于强调全人类共同价值的学理阐释，未能将“陈情”和“说理”结合起来，语言表达缺乏亲和力和感染力。在传播媒介上，融媒体传播矩阵尚未完全形成，网络社交媒体、新兴媒体技术和移动终端运用不充分，传播手段单一、交互性差。国际传播平台主要依赖于海外，信息覆盖范围狭窄，传播内容面临被改造和刻意曲解的风险。在议题设置上，主动设置议题的能力有待提升，设置的议题内容主要集中于全人类

共同价值本身，缺乏相关子议题，不能引起国际社会的主动参与和广泛研讨。应对西方议题陷阱的能力不足，迅速反应和及时澄清机制不灵敏，往往被迫陷入国际舆论的弱势地位，丧失表达主动权。在评价上，全人类共同价值国际传播的评价反馈机制不完善，面对偶发因素和挑战的动态调节管理能力不强；评价指标不完善，反馈的数据统计不够广泛全面，过分注重量化统计，忽略质性分析，信息抓取、热点追踪、舆情监测的力度不足。这些因素的叠加，无疑会影响全人类共同价值国际传播的持久性和有效性。

四、全人类共同价值国际传播的行动路向

全人类共同价值的国际传播要做到：聚合力量、统筹把握，促进文化融通和国际社会对全人类共同价值的理解；拓展话语空间，构建全人类共同价值国际传播的话语体系；改进传播方式，提升全人类共同价值国际传播的实际效能。

（一）促进文化融通和国际社会对全人类共同价值的理解

充分发挥文化融通融合的桥梁纽带作用，大力弘扬中华文明蕴含的全人类共同价值，展现“协和万邦”的文化气度，减少西方“误读”的惯性，逐步改善“非黑即白”的思维定式。第一，要讲好中国故事。突出亲和包容、增信释疑主线，用真实鲜活的内容丰盈故事肌理^[9]，澄清西方国家对全人类共同价值的诋毁和污蔑。要把文化隐于叙事，精心组织全人类共同价值故事载体，既要有宏大叙事，又要有具象事实，润物无声地以理服人、以情感人，在共情之中传播全人类共同价值。第二，加强国际人文交流合作，“深化人文交流互鉴是消除隔阂和误解、促进民心相知相通的重要途径”^[10]。举办文化交流论坛，推动各国人民超越语言文化藩篱，探寻价值共性，深刻理解全人类共同价值的内涵。打造人文交流合作的长效机制，促使各国人民在交流中主

动向同龄人柔性传播全人类共同价值，加深了解、巩固友谊。构建全球文明对话合作网络，拓展文学艺术、媒体交流合作渠道，增进各国人民的相知相亲、心灵互通。第三，以全人类共同价值引领对外交往实践。坚持走和平发展之路，继续向全球提供公共产品和公共平台，分享发展机遇和中国经验，以言行一致、知行合一赢得国际受众对全人类共同价值、中华文化的理解和认同。不断增加全人类共同价值体系的“中国元素”，把全人类共同价值具体地体现到实现全球人民的根本利益中去，与各国人民共享全球化发展成果，增强情感、道义感召力。

（二）拓展话语空间，构建全人类共同价值国际传播的话语体系

全人类共同价值的国际传播，必须在考虑话语客体的全球性、话语理念的包容性、话语内容的世界性、话语表达的融通性、话语传播的均衡性等基础上，构建与实践相互照应的话语体系。第一，要跳出西方主导的话语规制，加强话语体系顶层设计。全人类共同价值国际传播的话语体系要转换话语范式，不能将西方理论建构和研究范式作为衡量、评价话语体系的标准，走“复制粘贴”的格式化老路，而要用中国理论阐释中国实践，解构西方国家对“中国话语”的错误定义，把话语体系建构和国际话语权提升统一起来，增强对全人类共同价值国际传播的阐释力和引领力。第二，构建多元话语主体，从自我表达转向全球输出。发挥主流媒体的作用，以权威的术语、话语准确表述全人类共同价值，充分发挥政府、企业、社会组织和个人等多主体的能动性，用朴实生动、通俗易懂的话语表达全人类共同价值，拉近与国际受众的心理距离，形成优势互补、相互呼应的联动效应，达到“话语共情”的效果。第三，创新话语内容，转换话语表达。要坚持问题导向，打造融通中外的新概念、新范畴、新表述，优化话语叙事方式，话语表达注重分层化和转换性，倡导“复调共识”，以文明互鉴的“话

语承认”来共鸣全人类共同价值；话语内容要学理通俗兼具，话语表达要显隐交融；主动构建求同存异的话语议题，扩大国际传播的话语场域。

（三）改进传播方式，提升全人类共同价值国际传播的实际效能

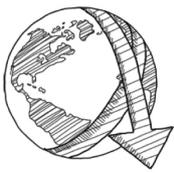
习近平在党的二十大报告中指出，要“加强国际传播能力建设，全面提升国际传播效能”^{[1]46}，这为全人类共同价值国际传播指明了方向。第一，坚持受众本位与分众传播。要正视受众主体的差异性，根据受众的思想态度和心理期许的差异化来制定传播方案、设计传播内容，寻找文化契合点和情感共鸣点，提高国际受众对全人类共同价值的共识和共情，从而“适应分众化、差异化传播趋势，加快构建舆论引导新格局”^[11]。第二，强化数字赋能，拓展传播平台。把虚拟现实、增强现实、混合现实等智能手段结合衔接，以视觉传播、交互传播等多元呈现方式来增强全

人类共同价值在受众头脑中的传播印记。构建全人类共同价值的全媒体传播平台，探索内容的联动创作，把文本、声音、视频等多样化传播产品有机结合，形成聚合优势和叠加效应^[12]。既要利用海外传播平台“借船出海”，又要搭建推广自己的传播平台“造船出海”，以交互性强的传播平台吸引用户参与内容生产与传播。第三，加强议题管理，完善评估反馈机制。实时掌握舆论最新动向，主动设置与人类利益密切相关的全球性议题，增强对国际共通议题的关联和搭载，实现“议题共振”“议题同构”。构建动态即时的评价反馈机制，对传播方案、内容和效果分阶段、有重点地评估，及时更新受众的评价调查报告，评价标准从量化统计向质性分析延伸。完善大数据体系，重点加强对国际热点问题的动态分析管理，打造高素质传播队伍，在多元互动之中提升全人类共同价值的国际传播合力。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京：人民出版社，2022.
- [2] 吕世荣.马克思经济全球化思想的哲学阐释逻辑[J].中国社会科学，2015(4)：4-23,204.
- [3] 马克思恩格斯选集：第1卷[M].北京：人民出版社，2012.
- [4] 张恒军,唐润华.中国价值观全球传播的新契机和新逻辑[J].社会科学战线,2018(3)：151-157.
- [5] 徐艳玲.全人类共同价值国际传播：意义阐释、困境透视与优化路径[J].浙江工商大学学报,2023(1)：5-14.
- [6] 杨洁勉.全人类共同价值国际传播的重点和难点[J].国际问题研究,2022(5)：41-43.
- [7] 胡钰.全人类共同价值的文明意蕴与国际传播[J].人民论坛,2023(8)：96-100.
- [8] 习近平.弘扬和平共处五项原则建设合作共赢美好世界：在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话[M].北京：人民出版社,2014：10.
- [9] 韩升,段晋云.百年未有之大变局下全人类共同价值的国际传播机制建构[J].学习论坛,2022(2)：68-76.
- [10] 习近平.习近平谈治国理政：第3卷[M].北京：外文出版社，2020：470.
- [11] 习近平.习近平谈治国理政：第2卷[M].北京：外文出版社，2017：333.
- [12] 徐步.全人类共同价值的理论内涵及实践路径[J].现代国际关系,2022(7)：1-3.

责任编辑 董颖



一线传真

河南省积极推进机构改革工作

编者按：2024年1月11日，河南省机构改革工作推进会在郑州召开，对全省机构改革组织实施工作进行安排部署。市、县两级机构改革工作全面铺开。

安阳市：及时召开县区机构改革推进会，深入学习贯彻习近平总书记关于深化党和国家机构改革的重要论述，全面落实全省机构改革工作推进会精神，对县区机构改革组织实施工作进行安排部署。

会议指出，深化党和国家机构改革，是党的二十大和二十届二中全会作出的一项重要战略部署。习近平总书记关于深化党和国家机构改革、做好新时代机构编制工作的一系列重要论述和重要指示批示，思想深邃，内涵丰富，为我们提供了根本遵循和行动指南。要提高政治站位，充分认识做好机构改革工作是完善加强党的全面领导体制机制的重要举措，是推进中国式现代化建设安阳实践的有力保障，是推进治理体系和治理能力现代化的迫切需要。要从坚决做到“两个维护”的高度，切实增强推进机构改革的思想自觉、政治自觉和行动自觉。

会议要求，要不折不扣落实机构改革各项任务。调整优化重点领域机构设置和职能配置，精简规范和优化调整议事协调机构，持续深化行政执法体制改革，深化基层管理体制机制改革，落实人员编制优化配置和领导职数管理要求，加大统的力度，坚持稳的基调，做好人的工作，执行严的纪律，确保改革稳妥有序推进。

会议强调，这次机构改革工作头绪多、任务重、时间紧，要压实工作责任，构建起协同配合、各司其职、齐抓共管、高效运行的工作机制，把握关键环节，严明改革纪律，确保高质量、平稳有序完成机构改革任务，为安阳加

快建设现代化区域中心强市提供坚实的体制机制保障。

鹤壁市：市委书记赵宏宇主持机构改革工作推进会并强调，此次机构改革是现代化建设新征程上的首次机构改革，是贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神的重大举措。要把握原则，明确改革方向。深刻认识此轮机构改革的重要性、紧迫性，准确把握党中央和省委改革意图、政策规定，以高度的政治自觉扛起重大责任，有力有序推进机构改革工作。要聚焦任务，抓实改革重点。按照中央和省机构改革方案要求，认真落实机构改革重点任务，优化重点领域机构设置和职能配置，确保不打折、不变形、不走样。要结合实际，制定改革方案。注重调研先行，以严实作风保障各项工作顺利推进。要稳妥有序，做好改革衔接。坚持先立后破、不立不破，把握好改革发展稳定的关系，严格按照既定时间节点，有序做好新机构挂牌等工作，推动各项任务有效衔接。要加强领导，压实改革责任。市、县党委要负总责，各级编办要发挥机构改革“主力军”作用，编委成员单位要密切协作、积极配合，共同做好组织实施工作。要强化保障，严肃改革纪律。严格执行机构改革的政治纪律、组织纪律、机构编制纪律、干部人事纪律、财经纪律，对机构改革中各种违规违纪和不担当不作为行为，发现一起查处一起，严肃追责，确保圆满完成此次机构改革任务。

濮阳市：全省机构改革推进会召开后，濮阳市委编办高度重视，迅速响应，认真学习贯彻中央和省委改革要求，及时研究、强化措施，积极稳妥推进全市机构改革工作。

一、提高思想认识，强化顶层设计。第一时间将全省机构改革推进会的主要精神、省委部署的改革重点内容特别是楼阳生书记讲话的重要要

求向市委主要领导汇报。结合工作实际，提出贯彻落实意见建议，提交市委常委会会议专题研究。认真落实省委部署和市委常委会会议要求，进一步加强研究谋划，细化工作措施和时间节点，统筹周密安排，为全市机构改革的顺利开展谋实举措、把好方向。

二、深入学习精神，坚定改革信心。以室务会“第一议题”、理论学习中心组(扩大)学习、干部夜校、“三会一课”等多种形式，组织干部全面系统学习习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上的重要讲话精神，深入贯彻落实习近平总书记关于深化党和国家机构改革的重要论述和指示批示精神。积极开展专题学习和交流研讨，进一步领会上级改革精神、分析工作形势、研究改革举措，激励干部明确改革目标、凝聚改革共识、坚定改革信心，切实把思想和行动统一到党中央和省委决策部署上来。

三、积极主动作为，稳妥推进改革。充分发挥机构改革实施“主力军”“施工队”作用，加强与省委编办业务处室沟通交流，吃透改革精神，把准工作标准。全面完成涉改部门机构编制现状、党委政府议事协调机构、综合行政执法体制、街道管理体制机制等专项调研，统筹考虑市、县实际，提出优化党政机构设置、精简规范议事协调机构、持续深化行政执法体制和基层管理体制机制改革具体措施，认真起草《濮阳市机构改革方案》(草案)，拟定县(区)机构改革方案模板，压茬推进县(区)改革，确保全市机构改革工作优质高效推进、平稳顺利完成。

焦作市：召开县(市、区)机构改革动员部署会，传达贯彻全省机构改革工作推进会精神，对县(市、区)机构改革组织实施工作进行动员部署。

会议指出，此次改革是贯彻落实党的二十大精神的重要举措，是对上一轮机构改革的进一步深化，总的方向是坚持党的集中统一领导，推进国家治理体系和治理能力现代化，目的是构建系

统完备、科学规范、运行高效的党政机构职能体系，使机构设置和职能配置更好地适应新时代新征程提出的新要求，充分彰显了以习近平同志为核心的党中央坚定不移全面深化改革的坚强意志。要充分认识机构改革的重要意义，切实增强推进机构改革的思想自觉、政治自觉和行动自觉。

会议强调，要准确把握中央和省委改革精神，从三个层面落实好机构改革各项任务。要聚焦科技、金融、大数据、社会治理等重点领域，调整优化机构设置和职能配置；要聚焦提升治理能力和治理水平，持续深化行政执法体制改革和基层管理体制机制改革；要聚焦优化协调高效，落实好精简人员编制、规范领导职数以及精简规范议事协调机构等任务。

会议要求，要把改革作为重要政治任务来抓，突出政治挂帅，把牢政治标准，严肃政治纪律，确保改革立场不移、方向不偏。要梳理好改革的总体思路，明确为什么要改革、改革改什么、改革注意什么，确保改革要求不松、标准不降；要注意改革的方式方法，理顺好思想、理顺好情绪、理顺好关系，确保改革干劲不减、队伍不乱。要按时间节点高质量完成机构改革任务，为奋力谱写新时代新征程中原更加出彩焦作新篇章提供有力体制机制保障。

商水县：为深入贯彻中央和省机构改革工作部署，落实落细省委、市委工作安排，稳妥有序推进新一轮机构改革工作，周口市商水县委编办提高政治站位，结合工作实际，坚持未雨绸缪、有的放矢，做好各项前期准备工作，夯实改革基础。

一、统一思想、明确方向。将党政机构改革内容纳入县委编办理论学习计划，深刻认识新一轮机构改革重大意义，明确改革目标任务。召开编办班子会，以集中学习、研判交流等方式，准确把握政策规定、改革重点，搞清楚为什么改、改什么、怎么改等问题，做到政策理解不跑偏、政策执行不打折、改革创新不走样。

二、聚焦重点、深入调研。提前谋划，开展基础调研，以“点对点”方式听取和了解相关职能部门对机构设置和职责调整的意见建议，围绕新一轮党政机构改革涉及的社会工作、科学技术、乡村振兴、数据资源等重点领域，梳理分析改革中可能遇到的问题和困难，做到心中有数。

三、摸清底数、做足准备。紧扣《党和国家机构改革方案》确定的5大方面19个具体改革要点，研究涉改领域实际情况，组织工作专班深入开展摸排调查，理清相关部门职能职责，准确掌握机构编制现状、“三定”规定、历史沿革等情况，摸清目前运行模式和管理体制中存在的隐性问题，提前构画改革施工草图。开展党和国家机构改革方案逐条逐项对照推演、党政机构改革工作进度安排推演、可撤并党政机构初步评估分析等，为下一步推进改革打好基础，确保改革实施过程中职责调整更加科学合理，运行机制更加协同高效。

三门峡市委编办坚持“三个注重” 做好事业单位法人年度报告工作

按照《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则、《事业单位法人年度报告公示办法(试行)》有关要求，为进一步强化事业单位法人责任意识，监督事业单位法人依法履职，三门峡市委编办创新工作举措，坚持“三个注重”，积极开展2023年度事业单位法人年度报告公示筹备工作。

一、注重掌握单位动态。依托中央编办网上赋码和事业单位网上登记管理系统，利用自建“事业单位法人动态信息名录库”，及时汇总2024年1月1日前已核准登记的事业单位登记信息，摸清已登记事业单位法人现状、应设立或变更登记数、应注销未注销数等情况。科学研判涉

改事业单位相关情况，结合收集整理的单位负责人、办公地址等变更要素，建立事业单位法人年度报告台账，督促涉改单位提前办理相关登记业务，为顺利开展年度报告公示工作提供精准数据保障。

二、注重规范审核细节。重点对各单位《事业单位登记管理暂行条例》执行情况、业务开展情况、资产损益情况、举办单位意见等进行审核，对填写不规范、不完整、不准确的一律退回，并要求在规定时间内修改上报。对存在变更事项的事业单位，严格按照“先变更后年报”原则，督促提醒其尽快办理变更登记业务，待变更登记业务办结后方可报送年度报告。严格开办资金变化审核：对开办资金增减幅度超20%的事业单位，要求其申请变更开办资金；对开办资金增减幅度超50%的事业单位，要求其除提交原有申请变更登记材料外，另外提交增减原因情况说明。

三、注重优化服务指导。提前印发《关于做好2023年度市直事业单位法人年度报告公示工作的通知》，对年报范围、时间安排、工作流程、相关要求等作出具体安排，明确举办单位负责《事业单位法人年度报告书》真实性、保密性审查。结合往年年报工作经验，修订完善《2023年度事业单位法人年报服务指南》，将操作流程、示范文本等以图文形式生动展现，以方便事业单位学习掌握。针对往年疑问多、错误多的填报事项，及时更新《年报问题解答手册》并上传至工作群。

卫辉市委编办抓好四项机制 推动事业单位登记工作提质增效

为全面提升事业单位登记管理工作水平，卫辉市委编办抓好四项机制，创新工作思路，完善监管模式，提升工作效能，持续推进事业单位登

记管理工作规范化科学化。

一、抓好审核机制。认真贯彻执行《事业单位登记管理暂行条例》《事业单位登记管理档案管理办法》等有关政策法规，按照“严把三性，做好三审”工作思路，认真审核事业单位资质认可的有效性、财务数据的真实性、业务活动的规范性，实行受理人初审、审核人复审、负责人终审“三审”制；建立健全事业单位基本情况、日常登记情况、年度报告情况等登记管理台账，做到专人管理、动态维护。

二、抓好联动机制。建立事业单位登记分类动态管理机制，全面梳理全市事业单位现状，将涉改单位目录与已设立登记事业单位法人数据进行对比，重点做好28个新设立和整合组建事业单位的撤销、整合、变更等业务；编制事业单位法人“注销、变更、设立、年度公示”4个登记管理清单，建立底册台账，实行分类管理，及时跟进全市374家事业单位登记工作进度，真正做到“底数清、数字准、情况明”。

三、抓好服务机制。在登记管理工作中，不断创新登记管理工作方式，实行“清单化告知”，制定登记管理业务手册和服务指南，主动将业务办理流程 and 注意事项一次性告知，统筹安排事业单位业务办理时间表，实行错峰办理。对符合注销条件的事业单位，给其举办单位下达《关于按时做好事业单位法人注销工作的通知》；对业务不熟、存在困难的，采取“远程协助+上门服务”相结合方式，指导其通过网上申报环节，全面提高工作效率。

四、抓好监督机制。按照“双随机、一公开”抽查工作要求，定期随机抽取事业单位、选派抽查人员，对事业单位法人年报、证书、印章和业务活动开展情况等事项进行实地检查。检查过程做到依法依规、全程留痕，全面增强事业单位法人依法登记、依法履职意识，并督促事业单位及时更新事业单位法人登记信息，提升事业单位法人登记规范化水平。

驻马店市委编办“三管齐下” 推进县区事业单位重塑性改革后续 登记工作

事业单位重塑性改革后，驻马店市委编办高度重视后续登记工作，督促县区完成涉改事业单位登记工作。

一、召开推进会，定下责任状。召开县区登记管理工作推进会，明确县区本阶段登记工作的目标任务，要求县区以高度的紧迫感不折不扣完成后续登记工作，推动事业单位重塑性改革落地落实。

二、手把手帮带，点对点指导。市委编办积极提供各种指导帮扶。一是介绍市直对涉改事业单位进行登记的成熟经验，总结归纳为“1234工作法”，具体包括实行容缺办理、加强部门联动、严格督促问效等。二是统一登记标准，分享市直登记样表模板，帮助县区迅速入手，驶入登记“快车道”。三是畅通联络渠道，随时解答县区疑难问题，县区可以通过办公电话、微信工作群、手机等方式，直接进行咨询，市委编办及时回复，释疑解惑。

三、清单式管理，持续性督促。一是要求县区按事业单位设立、变更、注销不同类别，分类报送涉改事业单位名单，市委编办进行清单式管理，“挂号建账、对号结账、销号下账”，登记一个销号一个。二是进行不间断督促，要求县区每周报送一次“涉改事业单位登记情况统计表”，及时掌握各县区登记进度，表扬先进，鞭策落后。三是严格责任落实，对于工作消极、进展缓慢、不能在规定时间内完成既定目标的县区，进行全市通报，并将通报材料抄送县区编委领导。截至目前，驻马店市各县区涉改事业单位除因债权债务及资质认可等问题导致暂不宜登记外，其余基本完成登记，登记率达到90%以上。

责任编辑 华夏