行政科学论坛 第十一卷 二〇二四年第七期 总第一百一十五期 二〇二四年七月

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

◎ 事业单位登记管理机关服务新型研发机构的探索与实践

◎ 关于新型研发机构管理体制的研究与思考

◎ 政府决策咨询机构功能实现的影响因素及效用分析

◎ 马克思历史主动精神思想缘起、历史生成、内涵意蕴

2024 07
总第115期

许昌：由严重缺水到“北方水城”

许昌曾是一座严重缺水的城市。20世纪80年代，许昌人均水资源量仅是全国的1/10，不足河南省人均水资源占有量的一半。2013年，许昌紧紧抓住水利部在全国开展水生态文明城市建设试点和南水北调中线工程即将建成通水这一历史机遇，精心谋划了以水生态文明城市建设试点为引领，包含水系连通工程和50万亩高效节水灌溉项目在内的三大水利项目。在中心城区，许昌打造了以110公里环城河道、5个城市湖泊、4片滨水林海为主体的“五湖四海畔三川、两环一水润莲城”的水系格局，用几年时间，从全国严重缺水的40个城市之一，嬗变为全国水生态文明城市，被誉为“北方水城”。如今的许昌，中心城区河湖水系园建面积1300亩，绿化面积6500亩，清潩河、灞陵河、护城河清水绕城，北海、芙蓉湖、鹿鸣湖、秋湖湿地等碧波荡漾，地下水漏斗区逐步修复，市区的空气湿度明显增加，空气质量也明显改善，河道生态功能逐渐恢复。

◎本期摄影/文明　文字整理/石羽



芙蓉湖一角



建安区北海景观



鹿鸣湖远眺



建安水系

主　管　单　位：河南省教育厅
主　办　单　位：新乡学院
主　　编：陈磊山
执　行　主　编：董　颖
副　　主　编：罗　文
出　版　发　行：《行政科学论坛》编辑部
出　版　地　址：新乡市金穗大道东段 191 号
印　刷　单　位：新乡市东昌印务有限公司
邮　　编：453003
电　　话：0373-3683192　0371-65566167
电　子　信　箱：xzkxlt2016@163.com
出　版　日　期：2024 年 7 月 25 日
中国标准连续出版物号：ISSN 2095-7017 / CN 41-1428/D
发　行　范　围：国内外公开发行
国　内　总　发　行：新乡报刊发行局
国 内 邮 发 代 号：36-137
户　　名：《行政科学论坛》编辑部
开　户　行：中国银行新乡国贸支行
账　　号：259824996598
广告经营许可证号：4107004000023
定　　价：15.00 元

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

（月刊）

编辑委员会

顾　问：夏书章　黄文平　王文超
马新华　杨宏志　胡战坤
孔令晨　陈兴民　丁庭选
尹新明
主　任：吕　娜　孙功奇　王孝俊
副主任：王付林　陈磊山　赵文阁
委　员：（按姓氏笔画排序）
丁　煌　王付林　王孝俊
王荣阁　叶春风　吕　娜
任丰金　刘　钊　刘春阳
刘俊生　孙功奇　杨光斌
杨　钧　宋　伟　张　旭
张明军　张银堂　陈振明
陈磊山　郁建兴　金太军
赵文阁　赵伟杰　胡汉伟
胡彦宏　夏继先　高　炜
郭建州　董克用　董　颖
韩　辉　黑云龙　谢建文
鲍晋选

目 录 Contents

2024 年 / 第 11 卷 / 第 7 期 / 总第 115 期 /2024 年 7 月 25 日出版

◇ **本刊特稿**

事业单位登记管理机关服务新型研发机构的探索与实践 / 叶春风 陈启琛 王献忠 /4

关于新型研发机构管理体制的研究与思考 / 郑州市委编办课题组 /6

◇ **机构编制管理**

关于机构编制数字化平台建设的调研与思考 / 开封市委编办课题组 /12

县级机构编制管理存在的问题及对策研究

——以禹州市机构编制工作为例 / 张千强 郝莎莎 /18

◇ **社会治理**

人员聚集商业经营场所安全生产风险管控治理研究

——基于广州华建商务公司的调研分析 / 卢文刚 /24

红色文化资源赋能乡村振兴的价值功能与路径选择

——以河南省红色文化资源赋能实践为例 / 裴晓涛 /31

◇ **政府管理**

政府决策咨询机构功能实现的影响因素及效用分析 / 张 凌 傅广宛 廖尹航 /39

长三角一体化背景下安徽探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制的研究 / 周锦狮 钱 龙 /48

◇ **行政与法**

论行政处罚的基层赋权：以消防行政处罚为例 / 沈子华 秦月岩 /53

◇ **公共服务**

新形势下社会中介机构管理与监督研究 / 刘　利 /64

◇ **理论视点**

马克思历史主动精神思想缘起、历史生成、内涵意蕴 / 尹洪炜　程　才 /71

◇ **一线传真**

郑州市委编办优化全市县级文物保护体系布局　等八则 /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　石艳艳

期刊基本参数：CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 11 * 2024-07 * n

事业单位登记管理机关服务新型研发机构的探索与实践

叶春风 陈启琛 王献忠

省直新型研发机构事业单位是省委、省政府为了社会公益目的，聚焦重大科技创新需求，由国家机关举办或其他组织利用国有资产举办的，主要从事科学研究、技术创新和研发服务的社会服务组织。近年来，河南省事业单位登记管理机关站位全局、躬身入局、挺膺破局，锚定“两个确保”，服务“十大战略”，在深入贯彻省委创新驱动、科教兴省、人才强省战略中持续聚焦发力，大胆创新突破，服务和保障一流省直新型研发机构建设工作大局，为推动产学研用协同发展和优秀科研成果转化提供了有力保障。

一、工作中遇到的问题

（一）部分事业单位工作人员业务不精问题。事业单位法人身份的产生需要通过设立登记，这一过程涉及法定代表人、单位住所、开办资金、经费来源、举办单位等情况的确认及业务范围的行政授权，一方面需要提供的材料比较多，每项材料依据不同情况有不同要求，另一方面需要使用专门系统进行网上提交，没有办理过此项业务的同志短时间内较难掌握相关操作方法。

（二）申报材料不齐全问题。新型研发机构关乎科教兴省大局，设立登记时间比较紧迫，有关设立登记的材料准备问题却比较复杂，需要反复沟通协调才能解决。

（三）办理时限存在问题。登记管理规定材料不齐全者，登记机关在收到材料5个工作日内予以退回要求补充。材料齐全后，还需通过受理、审查、核准三个环节。网上通过后，申请单位需于10个工作日内提交纸质材料，领取事业单位法人证书，一套程序完成往往需要两个月以上。

（四）“特事特办”与规范化制度化需求问题。为提高新型研发机构登记的效率，针对各单位不同情况，有些新型研发机构的设立登记可采取“特事特办”方法进行。但随着科教兴省战略的推进，此类机构的登记需求日益增多，亟需规范化制度化建设。

二、问题产生的原因

上述问题的产生，既有主观上部分专办员主动学习不够、登记管理机关培训不到位等原因，也有客观上事业单位登记管理相关法规政策的相对稳定性与新型研发机构登记工作的特殊性需求之间存在一定冲突等原因。

（一）新设立事业单位登记业务专办员未经过专门的学习与培训。大多数新型研发机构的登记管理工作专办人员此前没有接触过相关登记管理业务，也没有接受过相关业务培训，对事业单位设立登记所需材料及其格式要求、网上上传有关材料的流程、需要注意事项及常见问题不够了解。

（二）新型研发机构的特殊性使得申请材料较难及时备齐。相比一般事业单位的设立，新型研发机构存在不少特殊性。比如领衔专家一般都是两院院士，任命其为该科研机构行政负责人的

注：本文系2023年度河南省机构编制系统优秀重点课题研究成果。

文件一般需要有关部门反复沟通才能确定；新型研发机构是河南省发展改革中的新事物，其理事会章程需要反复推敲研判，并征求有关部门意见，最终由省政府审核确定；新型研发机构运行模式无先例可循，其开办资金和经费来源模式需要深入研讨突破；设立登记时所需要提供的土地证或房产证，对于新型研发机构来说，往往需要较长时间才能办好，短时间内无法提供。

（三）事业单位登记管理工作办理时限的相关规定与工作实践中遇到的实际困难之间的矛盾。作为行政确认和行政许可行为，事业单位的设立登记必须经过严格审核，以保障事业单位公益属性的实现。如中央编办事业单位登记管理局发布的《事业单位登记管理服务标准化规范（试行）》规定“设立登记、变更登记、注销登记受理的法定时限为5个工作日”“审查时限原则上不超过15个工作日”“核准时限原则上不超过10个工作日”“对作出准予登记决定，发（缴）事业单位法人证章的，应当于核准登记后及时通知申请人（此时间计入办理时限，不超过10个工作日）”，材料齐全者也需约40个工作日才能办结。登记管理机关虽然积极进行了时间压缩以提高办理效率，但由于省直事业单位重塑性改革后大批事业单位面临设立、注销、变更问题，工作压力依然很大。

（四）新型研发机构数量急剧增加迫切需求制度保障。随着省科学院和省医科院重建重振、省农科院进一步发展，以及黄河实验室、龙门实验室、中原关键金属实验室等科研机构的迅速组建，新型研发机构的设立登记工作日渐走向常态化、制度化，亟需相关政策的支持和保障。

三、对新型研发机构登记管理的积极探索

为进一步解决上述问题，河南省事业单位登记管理机关进一步增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，深入贯彻党的二十大精神、习近平总书记在延安和安阳考察时的重要讲话精神，梳理新情况、关注新问题、思考新举措、开创新局面，进一步推动事业单位登记管理工作再上新台阶。

（一）变被动服务为主动服务。法人登记业务办理流程，一般均是由事业单位提出申请，登记管理机关逐级受理、审核、核准，在此过程中，由于很多单位业务不熟练，经常存在材料提交不符合有关规定，需要反复修改等问题。为做好相关服务保障工作，省事业单位登记管理机关积极主动联系相关科研机构负责同志，在其筹备前期沟通对接，指导有关材料的准备工作，如帮助解决各省直新型研发机构的章程拟订问题。省直新型研发机构作为一项新事物，其登记工作往往涉及多个方面，比如理事会可能涉及省领导，有关省辖市、省委组织部、省委编办、省发改委、省科技厅、省工信厅、省财政厅、省人力资源和社会保障厅、省自然资源厅等单位有关负责同志，牵涉面比较广，需要统筹考虑的事情较为复杂。省事业单位登记管理机关的有关同志积极主动同相关科研机构的工作人员沟通，指导帮助他们及早做好设立登记申请前的各项准备工作，完善规范章程草拟工作，取得了明显成效。

（二）变齐全受理为容缺办理。事业单位法人登记作为一种依法行政行为，其行政许可、行政确认均需有严格的依据材料。新型研发机构面临的竞争环境和社会需求瞬息万变，必须及时跟进解决。为提高服务质量和效率，省事业单位登记管理机关积极为此类事业单位开辟绿色通道，对一时无法提供房产证或土地证、行政负责人任命文件等核心资料的，积极与其举办单位对接协商，在举办单位出具相关情况说明和材料补交承诺的基础上，为其容缺办理，先行登记发证，并及时跟进有关材料的补收工作。

（三）变逐级审核为当场办结。为保障工作的严谨性，设立、注销登记和证书补领等工作按

（下转第52页）

关于新型研发机构管理体制的研究与思考

郑州市委编办课题组

为进一步服务保障全市创新体系建设，推动机构编制工作更好融入、服务一流大学(科研机构)郑州研究院建设发展大局，郑州市委编办对标对表杭州、南京、成都、济南、合肥等国家中心城市，坚持“迎进来、走出去”学习先进经验做法，并深入走访13家市本级事业单位性质的新型研发机构，了解发展状况，总结经验做法，收集问题及诉求，研究对策建议，以期为新型研发机构高质量发展提供机构编制支撑保障，助力科技强市建设，赋能高质量发展。

一、基本情况

新型研发机构是创新体系建设的关键力量，也是科技创新与产业发展融合的重要载体。根据科技部《关于促进新型研发机构发展的指导意见》，此类机构可依法注册为企业、事业或民办非企业单位。把符合条件的新型研发机构登记设立为事业单位法人，赋予其法人地位，是贯彻落实关于加快实施创新驱动发展战略部署要求，创新科研机构管理体制机制的重要举措，对于培育新型研发机构创新能力，规范新型研发机构管理，推动新型研发机构健康发展，具有重要意义。

（一）事业单位法人登记情况

2016年，依据中央编办印发的《事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位设立登记办法(试行)》，郑州市开始对引进的新型研发机构进行事业单位法人登记。目前，全市共有63家新型研发机构，依法登记为事业单位性质的有17家，占比27%，其中，由市本级登记管理机关登记的有13家，由县级登记管理机关登记的有4家。事业单位性质新型研发机构虽然数量不多，但都是由市政府主导或参与引进，与中科院系统直属院所、双一流高校及其他国家级科研院所等联合组建的，在科技创新、成果转化、人才培养及集聚等方面发挥着示范引领作用。

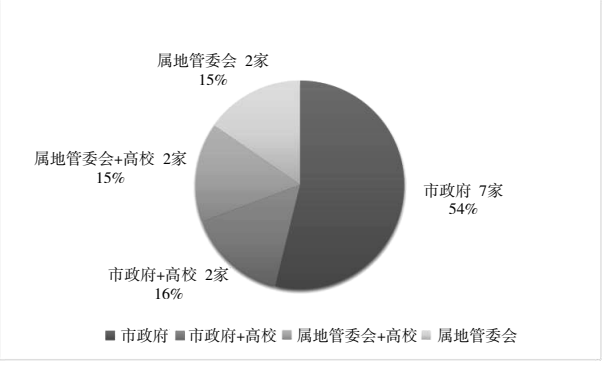


图1 举办单位构成比例图示

表1 行业分布情况表

行业分布	数量	占比	备注
新兴产业类	10	77%	包括节能环保产业、新一代信息技术产业、生物产业、高端装备制造产业、新能源产业、新材料产业、新能源汽车产业等
环境工程类	1	7.7%	
生物医药类	1	7.7%	
决策服务类	1	7.7%	
注:在市本级登记的13家事业单位性质新型研发机构中，有10家研究院还兼具人才培养任务			

在市本级登记的13家事业单位性质的新型研发机构特色鲜明。从举办单位构成来看，由市政府单独作为举办单位的占据主导地位，共有7家，占比为54%；属地管委会单独作为举办单位或共同作为举办单位的有4家，占比为30%(详见图1)。从业务范围来看，有12家的业务主要集中于节能环保、新兴信息技术、生物、新能源、

高端装备制造和新材料等新经济产业；兼具人才培养任务的研究院共有10家，占比为77%（详见表1）。

（二）建设成效

总体来看，通过近几年郑州着力引进大院名所共建、培育本地创新科研资源，全市共签约引进大院名所及高层次人才团队建设A类新型研发机构[①]合计12家，其中11家为已在市本级登记为事业单位法人的新型研发机构，建设成效明显。如，在核心技术突破方面，郑州中科新兴产业技术研究院突破了光学级PC材料“卡脖子”技术，正在与国内电子信息行业龙头企业合作，推进光学级镜头材料国产化，并成为首个成功制备国产、原创、绿色再生纤维素纤维——离子纤维的科研机构。郑州中科生物医学工程技术研究院研发的电化学发光测序仪研制及产业化项目，突破了国外专利壁垒，应用于遗传病诊断、无创产检、临床个体用药以及肿瘤监测治疗等领域，目前项目已完成核心专利申请和原理样装置的研制，产品预计2025年完成研制并进行产品注册，上市后5年内产值将达到10亿元。在推动产业发展方面，郑州中科集成电路与系统应用研究院孵化的河南矽思微电子有限公司已获批国家高新技术企业，研发的多款高速接口芯片达到量产，团队的研发能力处于国内领先、国际先进的第一梯队。中科大数据研究院打造的“科技情报大数据分析平台”，获批2021年河南省科技进步二等奖，其牵头编制的国家通信行业标准正式获批为通信行业标准重点项目。

二、探索与实践

新型研发机构区别于传统科研机构，不纳入机构编制核定范围，事业单位性质的新型研发机构也不同于机构编制部门审批设立的教育科研类机构。针对这种新型的机构形式，郑州市委编办根据事业单位性质的新型研发机构特点，坚持既管住又管活，在机制保障、支持配套等方面积极探索创新。

（一）保障新型研发机构事业单位法人身份。总结近几年的工作实践，新型研发机构要具有事业单位性质的原因有两方面：一是登记为事业单位法人的新型研发机构，比较容易获得政府资金支持，经费也相对有保障，还可享受科技创新进口税费减免；二是事业单位性质的新型研发机构，由于有国有资产的加持以及大院名所的共建，在招引高层次人才时也具有一定的吸引力。因此，对于不纳入机构编制核定范围（无机构规格、无固定编制、无固定财政经费保障形式），以社会公益为目的，利用国有资产依法依规举办的新型研发机构，编办坚持靠前服务、优化程序，帮助其登记设立为事业单位法人，助力其落地郑州。

（二）探索创新高层次人才引进编制管理办法。坚持以需求为导向，针对哈工大郑州研究院在高层次人才引进方面的编制需要，创新编制管理，在市教育局所属事业单位——市教学资源保障中心设置“人才编制周转池”，预设专项人才编制300名，实行“专编专用、动态调整”，为哈工大郑研院等教研类新型研发机构提供引进高层次人才的人事编制服务工作，研究建立郑州市不纳入机构编制管理的教研类单位引进高层次人才的人事代管服务制度，保障科研机构建设发展需要。

三、外地市做法

将新型研发机构登记为事业单位法人，在各地已逐渐成为一种新的实践模式，通过到杭州、南京等地编办考察学习、外地市来郑交流研讨以及广泛学习外地市经验做法，详细了解了外地对不纳入机构编制核定范围的新型研发机构在事业单位登记和高层次人才引进方面的具体做法，为更好支持保障事业单位法人类型的新型研发机构建设提供了思路和方向。

（一）在事业单位法人登记方面。从外地市经验做法来看，它们基本都将符合条件的新型研发机构纳入了事业单位登记管理范畴，部分省市

先试先行，出台了专门的登记管理办法，用以规范事业单位法人类型新型研发机构日常登记管理。

1. 山东省。山东省委编办联合省科技厅、省财政厅等6部门发文，出台《山东省新型研发机构事业单位法人登记管理办法（试行）》，明确了可以纳入登记范围的新型研发机构应具备的条件是“不纳入机构编制核定范围，以政府为主导，由国家机关、事业单位等为了社会公益目的、利用国有资产举办，按照非营利性规则从事科学研究、技术创新、社会服务、人才培养等活动的研发机构”。该省还将科技部门严格审核论证作为事业单位法人登记的前置程序，如，明确由同级科技主管部门组织举办单位等对其必要性、可行性、公益性、可持续性以及对经济社会发展预期贡献等进行充分论证。同时，上线了新型研发机构法人登记模块，对新型研发机构事业单位法人证书标识“新型研发”字样。

2. 杭州市。杭州市于2021年底出台了《杭州市新型研发机构管理办法》。从机构性质上看，在杭省级新型研发机构中，事业单位有20家（占比约为71.4%）；从经费投入上看，这些机构以政府财政投入为主。此外，杭州市在办理设立登记时，对与部属高校院所共同举办的不纳入机构编制核定范围、事业单位性质的新型研发机构，名称统一冠以“杭州”字样，登记时不出现高校、科研院所的名称，对外挂牌时可由联合举办的高校或科研院所授权使用含高校或科研院所名称的新型研发机构名称。

3. 南京市。南京市在按照权限对不纳入机构编制核定范围、事业单位性质的新型研发机构进行登记设立时，对与部属高校院所共同举办的新型研发机构，争取国家事业单位登记局授权（但2021年7月后，国家局对地方登记局的操作权限进行部分限制，若地方各级登记局拟设立登记的事业单位及其举办单位名称中，包含应由中央编办登记管辖的事业单位名称的，系统将无法通过）；对与省管高校院所共同举办的新型研发机构，争取省事业单位登记机关授权。同时，为加大对新型研发机构的支持服务力度，南京市建立了登记设立科研事业单位（新型研发机构）创新联盟，帮助成员单位提升创新的整体效能，促进政产学研合作融合发展，成员包括所有登记设立事业单位新型研发机构及有关职能部门。

4. 泰州市。泰州市于2021年出台了《利用国有资产举办的新型研发机构登记为事业单位法人管理办法（试行）》，优化对登记为事业法人的新型研发机构的“准入、监管、奖助、退出”监管服务。该办法规定，新型研发机构登记为事业法人的，应当由科技部门进行设立评估，并细化明确了奖助扶持的内容和范围，包括鼓励参与产学研合作、享受税收优惠等。此外，2023年2月，泰州市还出台了《泰州市新型研发机构类事业单位法人年检办法（试行）》，从制定依据、适用范围、目的要求、相关责任、组织实施、结果运用等方面，对新型研发机构类事业单位法人年检全过程进行了规范。

（二）在人才编制创新使用方面。人才是科技创新的重要基础，新型研发机构是招引高层次人才的载体，如何招引高层次人才，让高层次人才充分发挥潜力和价值，是当前新型研发机构发展的重中之重。近年来，各地以探索建立专门的服务保障高层次人才的事业单位、“编制周转池”等举措，不断优化人才政策，聚合高层次人才资源，激发了新型研发机构科技创新生机活力。

1. 杭州市。2015年，浙江省委编办批复设立了浙江省杭州科技创新发展院，为从事公益服务的事业单位，由浙江省事业单位登记管理局登记，委托杭州市管理，核定创新人才专项事业编制100名，专门用于符合条件的高层次人才，所需编制从浙江省集中管理的市县精简编制中解决。同时，杭州市人社局出台配套政策《浙江省杭州科技创新发展院关于高层次人才保留事业身份管理服务办法（试行）》，对具有事业单位身份的高层次人才来杭创新创业继续保留事业单

位身份等作出了具体规定。但在实际运行中，根据考察学习情况，因存在如何保障新型研发机构科研人员在享受事业单位身份社保的同时兼顾领取企业薪酬的问题，浙江省杭州科技创新发展院成立以来，尚未使用专项事业编制用于引进人才。

2. 南京市。南京市未设立专门的人才编制，但采取奖补的方式促进高层次人才引进。2021年，南京市出台《南京市新型研发机构认定管理办法》，规定“鼓励新型研发机构引进高水平技术和管理人才，加大高层次人才激励力度，对新型研发机构年薪收入在50万元以上的相关人员，根据其对本市经济贡献给予奖补”。

3. 济南市。济南市于2022年出台了人才政策“双30条”，其中在编制保障方面，设立了“人才驿站”编制池，在全市范围内调剂1000名事业编制纳入编制池，滚动使用、动态管理。对来济创新创业具有事业身份的符合人才管理使用办法的人员，5年内保留事业身份，并享受事业身份人员的人事档案管理、档案工资晋升、职称评审、社会保险等服务。其中规定了使用人才编制的范围，包括在济南行政区域内依法注册并纳税的各类企业、社会组织（不含国家、省驻济单位）及不纳入机构编制管理的事业单位（主要指新型研发机构）从济南市区域外引进高层次人才，满编超编事业单位（不含参公管理事业单位）引进的经市事业单位人事综合管理部门同意且符合条件的高层次人才，按照有关规定通过帮扶企业、挂职锻炼、离岗创业等方式安排主持或参与企业技改、科技研发、成果转化等创新创业工作的事业单位高层次人才。

4. 山东省其他地市做法。泰安市出台了《泰安市高层次人才专项编制使用管理办法（试行）》，在全市范围内调剂事业编制300名，保障新型研发机构引进高层次人才编制需求。其主要特点是：不但明确了事业单位引进高层次人才使用人才专项编制的办法，而且拓展了人才编制的使用范围，明确了企业单位高层次人才专项编制使用相关事宜。威海市人才工作领导小组出台了《“1+4+N”创新平台体系高层次人才周转编制管理使用办法》，依托市人才创新发展院，从周转事业编制中单列30名事业编制，专项用于省级以上新型研发机构引进高层次人才。此外进一步明确了平台单位和人才创新发展院对引进人才的责任，如，平台单位作为引进主体负责引进人员的日常管理、考核及薪酬福利待遇发放，人才创新发展院作为引进人才的编制“落户地”负责为引进人员办理入编手续、档案管理，引进人员的社保、住房公积金等按事业单位规定由发展研究院代缴。

5. 河南省内其他地市做法。焦作市出台了《2023年焦作市产业技术科学院引进高层次和急需紧缺人才公告》，在市委直属的市产业技术学院设置人才专项事业编制，并由其牵头针对当地企业用人需求，拟面向社会引进高层次和急需紧缺人才。引进人才直接办理焦作市产业技术科学院人才专项事业编制，到企业工作5年，5年服务期内，由企业支付薪酬待遇，5年服务期满后，自主选择继续留在企业或到市直相关事业单位工作。安阳市出台了《2023年使用人才专项编制为开发区（示范区）引进人才公告》，使用依托安阳市科技创新服务中心核定的市直人才专项编制，为开发区引进人才。在开发区服务期为5年，服务期间，其工资、福利由所在开发区（示范区）用人单位发放，参加相应的养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险和住房公积金，经费由所在开发区（示范区）承担，安阳市科技创新研究院专户管理。期满后，可正式留任所在开发区工作，也可根据个人意愿转聘至有编制和岗位空缺的市直事业单位工作。

四、存在问题

经过近几年工作实践，结合考察学习和调研走访情况，通过分析研判外地市经验做法、收集新型研发机构诉求，我们发现，事业单位性质的新型研

发机构在发展和运行中还存在以下几方面问题。

（一）在制度保障方面。郑州市目前登记的事业单位性质的新型研发机构，主要以《事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位设立登记办法（试行）》（中央编办发〔2015〕132号）为依据，现有的登记管理制度对新型研发机构登记界定较为模糊，缺乏明确的标准。因此，在办理设立登记时，一般以共建协议、政府文件等为批准设立文件，采取“一事一议”的方式进行登记。此外，风险防控机制尚不健全，目前郑州市在引进新型研发机构时，签订的协议的目标多是成果转化、项目研发、人才培养等，对协议到期但没有完成目标的事业单位性质的新型研发机构如何撤销没有明确。事业单位性质的新型研发机构是利用国有资产举办的，建设初期往往需要政府投入大量财政资金，一旦把关不严、运营不善，容易造成国有资产流失，导致财政资金无效投入，因此，新型研发机构在登记为事业单位法人的同时，也应建立退出机制，明确撤销其法人的条件和程序。

（二）在管理模式方面。一是举办主体单一。郑州市已批准成立的13家性质为事业单位的新型研发机构，举办主体基本为市政府。依据事业单位登记管理相关规定，由市政府作为举办单位的研究院，依据法律规定，其事业单位法人证书变更、年度报告公示等事项需要市政府审核同意，市政府不从事具体管理事务，日常监管容易缺位。二是容易陷入传统事业单位发展模式。新型研发机构在引进之初，有的自我造血功能还不强，对政府资金补贴“输血”的依赖较多；有的单位主要负责人来自高校或大院大所等共建单位，其编制、薪资等仍保留在原单位，日常管理容易沿袭传统的事业单位研究院所模式；有的发展理念还跟不上，容易走上两个极端，或是陷入传统事业单位体制，与市场脱节，或是过度市场化，偏离了事业单位公益属性。

（三）在高层次人才引进方面。符合条件登记为事业单位的新型研发机构，按规定不纳入机构编制核定范围。在实际工作中这样做容易引导人们陷入两种误区：一方面，对于招引人才来说，新型研发机构的“事业单位”性质，容易使其误认为应聘后将拥有事业编制身份；另一方面，对于新型研发机构来说，受限于事业单位管理模式，目前大多数新型研发机构人才激励机制还不够灵活，引人用人机制还不够开放，这就造成它们引进的高层次人才、研究团队多数属于“柔性引进”，全职员工薪酬基本挂靠在新型研发机构成立的平台公司。因此，在走访调研中，部分科研类研究院也提出了关于提供编制保障的需求，用以解决所引进的博士、博士后入编。

（四）在专项人才编制使用方面。虽然专门建立了“编制周转池”用于教研类新型研发机构招引高层次人才，但通过与外地市交流探讨，因事业单位性质的新型研发机构为“三无”机构，各地建立“编制周转池”后，虽然许多机制都有所突破创新，但在薪酬待遇、社保缴纳、养老统筹、岗位设置及职称评定等方面，还存在着一定的政策障碍，普遍存在编制使用率不高的问题，编制保障作用发挥不明显。

五、思考与建议

在服务保障事业单位新型研发机构建设发展上，郑州市委编办将全面贯彻落实省委、市委关于一流大学（科研机构）郑州研究院建设的决策部署，聚焦事业单位性质的新型研发机构的落地发展，以调研发现的突出问题为导向，充分借鉴外地市经验做法，结合郑州实际，不断推进体制机制创新，破解制约瓶颈，助力新型研发机构高质量发展。

（一）完善法人登记管理制度，建立健全风险防控机制。针对新型研发机构在事业单位法人登记方面存在的问题，依据国家事业单位登记管理有关规定，可探索制定事业单位性质的新型研发机构登记管理办法，细化新型研发机构的认定

标准，对事业单位性质的新型研发机构的设立、变更、退出等予以明确规范。如，在加强事前培育、事中事后监管上下功夫，对登记为事业法人的新型研发机构的“准入、监管、退出”，提供全生命周期监管服务；规范新型研发机构退出机制，对于那些偏离公益属性或未通过科技部门评估审核的机构，要及时地启动注销程序，使其依法依规退出事业单位序列，切实维护新型研发机构良好发展秩序。此外，还要加强与各职能部门的沟通对接，形成各职能部门共同参与的协同机制，以更加灵活的机制推动创新要素集聚，确保其“进得来、管得住、有优势、出得去”。

（二）优化登记服务方式方法，保障新型研发机构落地发展。对符合登记条件的，要主动服务，跟踪指导，对登记事项一次性全面告知，做到应登尽登，第一时间为其建设发展提供事业单位法人身份保障。要注重灵活性。如，针对调研中发现的举办单位方面问题（如将市政府作为举办单位的），可在协商后将举办单位变更为其主管部门或所在开发区管委会，在方便办理登记业务的同时，强化主管部门或属地跟进服务和监督管理；为新型研发机构登记为事业单位在规范名称等细节方面加强指导，简化办理手续，做到容缺办、直接办、快捷办。此外，在日常监管中，要注重运用好“双随机、一公开”抽查、年度报告公示等措施，用“服务”代替“监管”，日常工作多走访、多调研，了解真情况，解决真问题。

（三）充分发挥体制机制优势，增强科技创新发展效能。新型研发机构之所以“新”，主要体现在投入主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活化等方面。与其他事业单位不同，事业单位类型的新型研发机构运营模式更加灵活，虽然从已登记的13家新型研发机构来看，它们均成立了理事会，并在理事会模式下运行，但从收集归档的登记档案中可以看到，各个单位的章程不尽相同，亟需登记管理部门在申请设立之初，就对新型研发机构的章程制定予以规范，引导新型研发机构健全以理事会为核心的事业单位法人治理结构，明晰各方权利义务，突出强化新型研发机构“产学研”的主责主业，切实助力新型研发机构把制度优势转化为推动科技创新发展的动力。此外，也可借鉴外地市经验做法，推动已落地郑州的新型研发机构探索建立新型研发机构创新联盟，以产学研协同创新共同体的模式，聚合资源、共享科创，切实提升科技成果转移转化效率，助力联盟成员发展。

（四）健全人才编制使用机制，确保“核得出去、用得有效”。为避免出现人才专项编制使用率不高的问题，可建立完善专项人才编制使用配套政策，联合组织、人社、财政等部门，制定出台事业单位性质的新型研发机构引进高层次人才使用事业编制的具体办法，合力破解在薪酬待遇、社保缴纳、养老统筹及职称评定等方面存在的政策障碍，确保人才专项编制能用、好用。同时，可结合实际运用情况，建立对人才编制有效的评估机制，完善人才评价体系，加快建立以创新价值、能力、贡献为导向的人才评价体系，形成并实施有利于科技人才潜心研究和创新的评价体系，从“人留编留、人去编销”向“有绩效编留，无绩效编销”转变，防止入编后“躺平”。此外，可适时探索拓展人才专项编制的使用范围，在保证人才专项编制能够有效使用的前提下，探索人才专项事业编制在服务保障重点企业、民办非企业类新型研发机构等独立法人机构引进高层次人才方面的措施办法，提升编制服务人才的效益。

注释：

①根据《郑州市推动新型研发机构高质量发展管理办法》（郑政办〔2021〕45号）第三条规定，按照组建模式将新型研发机构分为三类，A类新型研发机构为市政府签约引进中科院系统直属院所、双一流高校及其他国家级科研院所等单位组建。

责任编辑 石艳艳

关于机构编制数字化平台建设的调研与思考

开封市委编办课题组

摘要：习近平总书记指出，要全面贯彻网络强国战略，把数字技术广泛应用于政府管理服务，推动政府数字化、智能化运行，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。作为党的机关、政治机关，多地机构编制部门围绕网络强国战略部署落实，结合本地实际，在推动机构编制数字化转型建设方面进行了多种有益尝试，有效提升了机构编制工作的质量和效率。在此背景下，开封市委编办以更好服务保障全市经济社会高质量发展为目标，深入分析自身在机构编制数字化建设方面的差距和不足，广泛吸收借鉴外地成熟经验，提出了开封市建设机构编制数字化平台的主要目标，梳理了建设的基本思路和需要具体抓好的重点工作，为下一步开展平台建设工作提供一定的借鉴和参考。

关键词：数字化转型；机构编制；数字化平台

中图分类号：D630.1　**文献标志码：**A　**文章编号：**2095-7017(2024)07-0012-06

打造机构编制数字化平台是机构编制部门深入贯彻落实数字化转型战略的重要体现，也是推动机构编制工作智能化、一体化发展的必要途径。2015年在第二届世界互联网大会开幕式上，习近平总书记首次提出推进“数字中国”建设的蓝图。党的十九大正式把“数字中国”建设提到国家战略高度，明确要加快建设“数字中国”。2021年，国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要将“加快数字化发展 建设数字中国”单独成篇，提出了未来五年乃至十五年数字化转型发展的行动纲领。围绕新形势新任务，省委省政府做出实施数字化转型的战略部署，要求大力推动数字河南建设，加快数字政府建设，利用数字技术赋能社会治理，推进智能化应用场景行业全覆盖。为落实省委省政府决策部署，省委编办制定了全省机构编制数字化建设三年规划，明确到2023年初步建成整体协同、便捷高效的机构编制数字化应用系统，到2025年基本建成大数据智能机构编制辅助决策平台的建设目标。

在全面贯彻网络强国战略的背景下，机构编制部门需要从掌握少量“专业数据”向掌握大量“关联数据”转变，机构编制数字化平台建设的重要性、必要性、紧迫性日益凸显。为更好地服务保障机构编制数字化平台建设有序发展，开封市委编办采用查阅资料、发放调查问卷、实地座谈交流等方式，摸底分析了全市机构编制数字化建设现状。同时，课题组赶赴淄博、宁波、南宁、武汉等地，对先进地区的机构编制数字化建设经验进行了收集整理、消化吸收。在此基础上，对建设全市机构编制数字化平台进行了初步设计规划。

一、开封市机构编制数字化建设现状

为适应信息网络技术发展，开封市连续开展了机构编制数字化转化改造，大致概括为以下三个阶段。

一是分散探索阶段。该阶段在2011年以前，主要以各业务科室分散组织为主。当时正处于信息网络技术应用初期，为提升工作效率，市委编办要求各业务科室分别将机构编制核心资料分类梳理，通过扫描、手工录入等方式做好数字化归档，逐步建立起以市级行政机构、事业单位为核心，涵盖各个单位机构、编制、人员基本配置和历史优化调整沿革的电子台账，实现了各自的分目录检索查询。2006年，初步探索建立机构编制管理信息系统，将机构、编制、人员情况录入信息系统进行统一管理。当时虽处于初始阶段，但与传统手工作业相比，资料利用率、精准度和工作效率都有了大幅提升。

二是集成规范阶段。该阶段以全省机构编制实名制数据库建立为标志。在前期分散摸索基础上，2013年，开封市严格落实全省统一部署，集中加强培训，规范口径标准，精准采集录入数据，经反复验证核准，按时限标准建成市县两级机构编制实名制管理信息库，并实现了与全省系统的联通对接。通过建立“一变动、一调整”数据更新机制，保持了系统信息与机构编制变动和人员调动文件的同步调整；建立人员调整出入编使用管理台账，实现了每个人员信息的可查询、可追溯；建立定期校验机制，及时利用系统“校验”功能和部门联动机制查找问题、查漏补缺，形成了集对全市机构编制和人员信息动态管理、实时监控、即时汇总、快速查询等综合服务于一体的系统平台。

三是应用提质阶段。该阶段从实名制数据库系统的健全完善为起点一直到当前，主要围绕机构编制实名制系统的功能和数字化核心数据的应用开发进行不断探索。除实时查询、定期上报等基础功能外，以下功能也得到了有效开发利用：人员引进辅助功能。依托实名制数据库和电子台账，提前对市直各单位用编需求进行摸底调研汇总，对空编情况进行梳理分析，根据需求和空编情况，形成年度使用编制总体规划。同时，研究起草了市直机关事业单位补充交流调整在编人员管理办法，实名制数据库管理制度更为健全。结构分析研判功能。利用实名制数据库中的人员信息，对全市财政供养人员年龄、性别、学历、专业等进行结构分析，通过横向纵向对比和分析测算，对部分单位的内设机构和人员编制进行模型化设置，形成翔实的数据资料，为机构改革和日常人员调整等提供了数据决策参考。督查辅助功能。根据工作需要，及时将实名制数据库信息与各单位机构编制审批文件、干部人事档案、领导干部任职文件、工资发放等情况进行比对，科学评估分析各单位机构编制资源数量、结构、分布等情况，对发现的用编进人、出编减人、领导核配等异常情况及时督促相关单位整改。

总体看，开封市机构编制数字化建设水平在持续提升，特别是随着机构编制实名制管理系统的功能应用得到不断开发利用，已能够基本满足机构编制日常管理工作需要。但从实际运用看，开封市机构编制数字化建设还呈现以实名制数据库系统平台为主、其他数字化台账多点分散的局面，日常工作还处于以手工作业为主、数字化手段从属配合的阶段，这与新时代国家治理体系和治理能力现代化建设的形势要求相比，还存在明显差距与不足。

一是平台数据库容还不够大。一方面是基础数据内容不全。开封市严格按全省统一要求对实名制数据库进行了规范管理，但数据库建设多以各部门机构编制数额的刚性约束为主，在对具体机构和人员相关数据的采集上内容还不全面，如行政机构、事业单位的历史沿革，人员工作经历等，还没有全部采集录入。另一方面是关联数

据欠缺。当前的机构编制实名制系统只实现了机构编制部门自上而下的纵向覆盖。由于权限制约，每个层级还无法掌握上级和同层级的数据，也没有实现与同层级其他部门间的横向互联，难以获取相关的关联数据，与大数据条件下数据资源开发利用的需求相比，还存在数据种类单一、数据存储分散、数据时效性不强等欠缺。

二是计算分析能力还不够强。目前开封市使用的机构编制数据库版本和底层架构是在2014年全省统一建立的，虽经数年更迭，但系统自带的计算分析能力还较弱，功能也较简单，缺少动态变化、趋势展示、诊断问题、建立模型、辅助决策等大数据和人工智能模块，不能很好地满足现有经济社会发展、职能转变和人员编制管理的需求。同时，系统操作还不够流畅，特别是2021年对接使用中央库之后，使用方式、统计指标、计算逻辑等发生了一些改变，实际使用时系统还不太稳定，很多统计报表计算更新较慢、出错率较高，在进行单机版客户端数据导入时存在数据丢失、排序混乱等现象，难以跟上当前大数据、人工智能等先进技术加速应用的步伐。

三是实际应用场景还不够多。目前，实名制数据库应用最多的还是简要的机构编制相关数额的统计和报表的呈现，这些应用在统计范围、统计逻辑上还存在有待改进的地方，而其他应用场景相对较少。如，现在的数据展示要求越来越直观，但我们的数据库现在多还只能导出表格，图表少并且不太直观。又如，当前很多工作需要将历史的、同类型的单位数据进行纵向、横向的多维比对，以提供较为全面的数据分析成果来支撑观点，但数据库呈现的往往仅限于当前的最新数据，很多需求也就无法实现，一定程度上影响到了数据的利用价值。再如，对于一些违规操作需要即时监控提醒，对于一些触及限额等刚性约束的行为需要自动“亮红灯”预警，但这些场景依然还要通过手动辅助来实现。

二、外地在机构编制数字化平台建设上的探索

针对这些问题，课题组有针对性地选择淄博、宁波等地开展了实地调研，选择南宁、武汉等地开展了电话、网络和纸面调研。通过调研对先进地区做法有了较为全面的了解。经归纳梳理，将较为典型的平台总结如下。

（一）淄博市机关事业单位人员结构综合分析平台。为解决党政机构改革和事业单位改革后，机关单位存在的人员结构不优、专业力量不足、服务能力不强等问题，淄博市委编办探索建立了机关事业单位人员架构综合分析平台。平台以机构编制实名制管理数据库作为底层数据，准确获取机构编制信息，外接市大数据局共享交换各部门数据，合成了人员结构综合分析数据源。平台嵌入使用自行研发设计的人员结构分析评价和人员缺口测算两个数学模型，利用搭建的一套较为系统、可量化的评估指标体系，可以实现对选定单位人员结构现状的实时诊断、精准分析，并能将结果直观展示。该平台目前已接入淄博市政务内网，与各单位机构编制实名制数据库同账号注册登录使用，实现了对指定单位人员结构情况的“一屏展示”，对横向部门、纵向系统区域、重点改革领域间人员的年龄、学历、专业、职务等13个维度结构指标的“一屏分析”，对人才引进分析、人才存量分析、预警监管3项应用场景的“一屏透视”。利用此平台，淄博市逐级制定了各部门各县区的个性化调优方案，有针对性提出了各自问题的解决举措，形成了指导该市人员结构调优的五年规划。优点是：此平台将数据统计、数学建模等思维引入机构编制管理工作，建立了较为完备的行政事业人员信息基础数据库和关键数据库，研发了人员结构分析和需求的数学模型，实现了人员结构情况、分析结果、调优结果的直观展示。缺点是：平台还侧重于对各单位人员结构情况的分析，缺乏在职能配置、

机构和编制设置方面对行政部门、事业单位本身调优情况的分析评估。

（二）南宁市数字编办一体化服务平台。该平台是为了辅助对各部门机构编制履职情况进行绩效考评的工作开发的，实现了机构职责、历史沿革、数据校验、数据分析等多个场景的应用。目前，该平台主要在南宁市委编办内部局域网运行。平台形成了机构编制数字资源的统筹管理。将全市机关、事业单位非涉密机构编制文件信息梳理入库，实现了职责职能在线查询、关键字搜索，对单位职责相近情况的关联分析；培植了历史沿革生命树，实现了部门单位成立时间及文件依据，编制调整、职能变化等历史台账的直观展现。平台提高了机构编制数字资源分析能力。研发数据校验智能器，对各单位机构编制和实有人员基本信息情况进行智能校验，生成问题清单，建立“一单位一本账”；完善数据分析能力，对各部门单位机构编制和实有人员基本信息情况进行智能分析，展示人员结构比例和变化趋势，展现全市各部门单位的编制职数、人员结构、业务办理等情况。平台加强了评估结果运用。设置履行职能表，将绩效考评指标设置与部门职责、考评过程管理与部门履职、考评结果运用与机构编制调整相结合，对单位职能、机构履职效能、编制使用效益等进行分析，为机构履职评估、编制资源配置提供科学参考。优点是：平台对于机构编制工作核心数据的采集融合、对于各单位机构编制历史台账的形象展示和履职情况指标的设置及结果的应用都进行了探索创新，并具备一定的分析功能，可操作性较强；在编办内部局域网运行，平台设计成本、运行维护成本、安全保障成本等都不高。缺点是：还没有实现各使用部门单位间的网络互联互通，关联数据没有接入，业务办理不能形成信息环岛。

（三）宁波市机构编制数字化平台。该平台依托政务外网建立，强化了与外部数据系统的互联互通，研发了多个应用场景模型，实现了部门单位机构编制事项在线申请、线上初审、评估分析、审议结果反馈，形成了在线业务办理、线索反馈、违纪通报、整改落实等应用系统内的闭环管理。在监管层面，建立机构设置、职能配置、编制使用和领导职数核定等违规违纪风险预警模型，在线监测数据风险、预警问题，列出问题清单、落实跟踪督办。在评估层面，引入“大数据+评估”理念，通过多维度数据资源整合，自动提取部门机构编制评估所需的人员编制、职能职责、权责清单等基础数据，科学设置评估指标体系和计算公式，构建编制配置模型，使机关事业单位运行情况量化评估更加科学。在决策层面，通过“数智用编”模块，全面测算各部门空编比例、干部配备、年龄结构、性别比例、学历分布等关键数据，准确绘制全市机构编制全景图，一键生成机构编制分析报告。优点是：此平台打通了与机关事业人员职业生涯全周期“一件事”平台的数据接口，优化了组织、人社、纪检监察、审计等部门所涉及的机关事业人员出入编申请、审批程序、监督审计等业务，实现了用人单位一次申请、所有经办部门网上同步办理，最大限度减少了办事环节和时限。缺点是：此平台接入了政务外网，对部门联动要求较高，同时对数据传输中的安全防护也提出较高的要求。

（四）武汉市编制管理集约化平台。该平台在互联网环境运行，将机构编制工作与数字化技术进行了深度融合。平台包括实名制管理、综合查询、信息公开、“12310”举报件办理，以及编制审核业务办理、文件管理、统计分析、数据管理、内部论坛等多个模块；研发了移动办公APP，实现了“12310”移动端举报件、编制审核等移动端业务的办理；开发了政务公开、“12310”举报两个公众公开界面，作为公共资源开放与交流版面；聘用专业研发公司做好安保，包括三级等保、国密评测、身份认证+安全网关、传输加密、安可保障、终端加固等。优点是：此平台以机构编制数字化平台为基础，通过

开发系统管理、实名制管理、编制总量管理、业务办理等模块，涵盖机构编制工作链条较长，开放性强，应用场景较多。缺点是：没有集成组织、人社、财政等部门平台的数据，关联数据还有所欠缺。

通过对多地机构编制数字化平台建设情况的调研梳理，发现各地平台建设虽然切入点不一，取得的成效也不一，但有许多的共性做法、成熟经验值得我们在实际探索中参考和借鉴：一是注重做好整体架构。以上四市都以解决最紧要的现实问题为切入口对平台进行了设计，各自取得了很好成效。这提示我们在平台总体目标构架上必须紧紧围绕机构编制日常管理中经常性的工作需要、常见难题的化解来规划设计，把握重点、兼顾一般，切实满足新时代机构编制的工作需求。二是注重打好坚实基础。多地在探索平台建设时都提出了系统格式标准不统一等问题。这提示我们在设计之初就要把如何做好这些基础工作考虑在前头，在开发语言和软件的选择上要把通用性、适配性作为重要选项，在数据采集上要把精准性、规范性作为重要标准，在系统设计思路上要把灵活性、可延展性作为重要考量，为平台长期稳定高效运行打牢基础。三是注重引入数学思维。四个地市平台在规划建设时都将数学、统计学等思维运用其中，注意把具体问题的产生过程用建立数学模型的方式来描述和预测，用统计学逻辑关系模型、数学算法模型来评估和选择问题解决的最优策略。这启示我们解决现实复杂问题时引入数学、统计学思维的重要性和必要性，要求我们在平台设计建设过程中既要注意把数学、统计学思维运用和把握好，又要注意在机构编制工作中将数学和统计学专业人才引进来、培养使用好。四是注重把握整体节奏。当前四地市平台建设进度因地而异，除了与各地建设基础不同有关外，也与各地对机构编制平台的需求层次差异有关，还与各地对成本把控的不同尺度有关。这告诉我们平台建设不能一味求全、求大、求快，而要做好长期规划和节奏把控，在系统运行环境上可从建立编办内部小局域网起步，逐步向政务内网、政务外网过渡，数据采集上可从当前的机构编制核心数据逐步向历史数据、关联数据扩充，聚焦的事项可从单纯的机构编制管理问题逐步向人事管理链条全端、经济社会事务热点到线面延伸，从小处深度切入，成熟后再由简入繁，从而既有利于集中火力解决重点难题，又有利于控制风险和成本，节约各类资源。

三、建设机构编制数字化平台的初步思考

通过前期调研分析，我们认为要将机构编制数字化平台建设升级提上日程，必须主动从满足需求、弥补差距入手，努力打造具有开封特色的机构编制综合信息管理系统平台。重点要实现以下目标：要有更为完整的数据库依托，既能满足机构编制数据采集、变更、统计、查询、上报等基本工作需要，又能服务保障未来发展所需；要有更为快速的数据提取、融合、分析能力，能满足多种应用场景需要，切实为全市机构编制人员的优化调整提供更为系统、精细化的决策辅助；要有更为稳定、准确、安全的输入、输出、展示、交互等功能，满足多类型人员多样化的操作需要。

基于以上目标，经充分借鉴外地成熟经验，开封市初步形成了全市机构编制数字化平台升级建设的思路，梳理出了需要重点完成的建设任务。目前已完成专职机构的组建、部分专业人员的引进、建设场地的选择等前期筹备工作，正在积极申请立项，待时机成熟后将正式展开以下工作。

（一）建设全新的机构编制信息数据库。开封市将其作为平台能够真正发挥作用的前提，重点围绕平台数据库容还不够大问题的化解，加强机构编制信息数据库的扩容外连工作：一是构建全市机构编制核心数据库框架。在编办内部建立局域网，实现每个工作人员的并联接入。建立全

市机构编制数据库系统框架，以一个行政机关结构为模板，搭建含行政机构、事业单位机构职能编制调整沿革，当前行政机构事业单位名称、规格、编制、领导职数、隶属关系、主要职能、内设机构等，实有在编人员姓名、性别、年龄、学历、职务等数据库架构，形成以市直行政机关和各县区为主干，“一部门一账、一县区一账”，逐级成库、分层管理、上下互通的树状数据库结构框架。二是实现办内相关数据的实时共享。将各科室的权责清单调整台账、事业单位调整变动台账和事业单位登记系统、机制编制实名制数据库系统内的相关数据进行归集分类，根据新数据库兼容格式做好数字化转化后，统一上传至局域网数据处理器，形成全市编制系统原始核心数据，供全办人员根据工作需要随时调取。三是做好外部关键数据的及时采集。做好机构编制管理配套的法律法规、政策文件等数据的整合归集，全市主要经济社会指标如地区生产总值、地方公共财政收入、常住人口数量、人口出生数量、区域面积和其他地理信息等关联数据的定期采集，同时留下端口，做好与组织、人社、财政等职能部门相关数字化系统数据的对接交换。

（二）提升对数字化信息数据的分析能力。开封市将其作为提升机构编制科学辅助功能的关键，重点围绕计算分析能力还不够强的问题化解，将数学、统计学思维充分运用，利用外地好的成果，围绕机构、编制、人员结构的调整优化做好相关数据分析模块的开发。在机构分析方面，计划重点借鉴南宁做法，开发机构数字资源统筹管理模块，实现部门单位成立时间及文件依据、编制调整、职能变化等历史台账的直观展现，全市机关事业单位机构编制文件信息、职责职能信息的在线查询、关键字搜索，以及对职责相近单位情况的关联分析等。在编制使用调整方面，计划重点借鉴宁波做法，引入其采用的评估指标体系和计算公式，开发编制配置评估模型，实现多维度的数据资源整合和自动提取分析，为各部门单位编制调整优化提供参考方案。在人员编制管理方面，计划重点借鉴淄博做法，引入较为系统、可量化的评估指标体系，开发人员结构分析评价和人员缺口测算模块，实现对选定单位人员结构现状的实时诊断、精准分析和结果的直观展示。

（三）加强多种重要应用场景的建设开发。开封市将其作为提高平台使用效率的重要抓手，围绕实际应用场景还不够多问题的化解，重点加强多种场景应用的建设开发。如常用查询功能的丰富拓展。要实现一屏查看各县区及市直单位的各类编制分布使用情况，一键展示部门的基础信息、部门概况、近年绩效排名、年龄结构和学历构成等信息。如编制需求趋势的多维度分析。要与地区生产总值、地方公共财政收入、常住人口数量、区域面积等主要经济社会指标进行关联，实现对部分重点领域、重点部门的机构、职能、编制、在职人员等情况的现状分析、同比分析、跨区域对比分析、跨月度年度变化分析等，并用可视化趋势图表直接展示。如机构编制量化控制的监测预警。要建立开发机构设置、职能配置、编制使用和领导职数核定等违纪违规风险预警模型，设置一定阈值，实现对各单位机构编制、人员配备等状况的实时监控、超前预警等。

（四）开展配套服务保障体系的开发建设。开封市将其作为平台顺利运行的重要支撑，主要围绕平台数据的相关标准、运行环境的安全等做好规划统一和相关保障。要及时出台相应的规章制度，完善基础数据标准，探索建立与相关部门数据共享的标准规范，推动数据标准在全市重点相关部门单位间的应用，实现重要数据指标一致、数据互通。要完善数据审核检查工作流程，强化数据采集、存储、处理、利用等全周期的质量管控。要健全机构编制数据管理制度，统筹数据开发利用、共享发布和安全保密，实现机构编制数据的分类分级管理等。

责任编辑 华 夏

县级机构编制管理存在的问题及对策研究

——以禹州市机构编制工作为例

张千强 郝莎莎

县级编办作为我国机构编制管理组织体系最基层的管理机构，担负着为地方党委政府和上级机构编制管理部门出谋划策的重任，也是落实上级部门各项政策任务的有力助手。但在实际工作中县级编办面临一些窘境：一方面，县级编制管理部门主要工作是执行落实上级的政策要求，自身创新性地开展工作的空间狭小；另一方面，县级党委政府为了地方经济社会的发展，对机构编制部门的期望值越来越高，而机构编制的刚性约束越来越难以突破。对此，河南省禹州市委编办围绕县级机构编制管理如何发挥更大的效益进行深入调研，并依据实际提出对策建议，力争能为新时代机构编制事业高质量发展提供有力保障。

一、禹州市机构编制近年工作成效

禹州市是一个有130多万人口的县级市。近年来，禹州市委编办围绕中心、服务大局，深化改革、提升效能，严格管理、开拓创新，进行了一些有益的探索，取得了显著的成效。

（一）聚焦党建引领，强化党管机构编制

禹州市委编办不断强化政治意识，强化党管机构编制的制度性安排，把加强党的领导贯穿机构编制工作始终。一是强化政治机关定位。牢记党的机关、政治机关定位，在增强政治判断力、领悟力、执行力上下功夫，从党的大局去思考、谋划和推动机构编制工作。二是打造政治过硬队伍。通过党史学习教育、“岗位大练兵”、平时工作考核、检查督办等，打造一支政治坚定、本领过硬、作风严谨的机构编制队伍。三是不断加强制度建设。在《中国共产党机构编制工作条例》确定的基本框架内，制定相关配套制度，推动机构编制法规制度不断健全完善。四是打造“奋进编办 改革先锋”党建LOGO。LOGO主体由“J”（“机构”首字字母）和“B”（“编制”首字字母）组成一艘披荆斩棘的航船，象征机构编制部门乘风扬帆奋进，以矢志不渝的信念、激情满怀的热忱，全心全力地为经济社会发展提供体制机制保障。

（二）聚焦改革创新，激发体制机制新活力

近年来，禹州市委编办紧紧围绕市委市政府经济社会发展的总体要求，先后围绕党政部门、群团、乡镇（街道）、事业单位、综合行政执法等领域进行了多项改革，以助力市委市政府重点项目和重点任务为主线，争当改革排头兵。坚持把机构编制资源作为服务中心工作的重要保障，加快推进重点产业集群协同发展，充分发挥重点产业集群对招商引资工作的引领和促进作用，为钧瓷产业发展中心增设产业发展科，并核增编制。全面理顺公立医院和社区卫生服务中心聘用人员关系，重新核算人员控制总量备案计划，保障医

养健康发展人才需求。做好中小学编制核定工作，着力推进教育资源均衡配置、合理调整，解决年龄结构、学科结构、区域分布等突出矛盾和问题，促进全市教育人力资源合理流动，助力基础教育均衡发展。开展机构编制大核查，健全重大工作机构编制保障机制，优化机关事业单位人员结构，保障机关事业单位履职需要，确保编制资源用在“刀刃”上。

（三）聚焦规范管理，提高管理法定化水平

围绕机构编制管理主责主业，在严管和用活上做文章，不断提升机构编制法定化、规范化水平。一是规范机构编制管理。严控编制总量，强化编制刚性约束和红线意识，确保行政编制总量不突破，事业编制控制在核定总量内。科学核准启用编制，把牢用编审核关，确保管理有效。以机构改革为契机，对改革前核定的挂牌机构领导职数予以核销，遏制各方面增编增职数的预期。二是全力推进机构编制法定化。认真贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》，做到机构编制事项从动议、论证到审议决定、组织实施，程序一个不少、步骤一个不减、环节一个不漏。将《中国共产党机构编制工作条例》纳入党委(党组)理论中心组学习内容，纳入党校培训，纳入机构编制部门培训。三是加大检查督办力度。增强机构编制就是法治的意识，通过日常监督和专项检查，及时发现和纠正工作中的不规范现象，坚决制止和整治通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收等方式干预机构设置、职能配置和编制配备的行为。

（四）聚焦开拓创新，提升服务保障效能

强化工作创新，聚焦机构编制职责，聚焦群众反映的民生领域突出问题，以“我为群众办实事”实践活动为抓手，在推进机构编制事业高质量发展中践行初心使命。一是创新工作举措。向改革要编制：坚持综合设置机构的改革方向，按照一件事情由一个部门负责的原则，加大整合力度，把该减能减的编制资源坚决减到位。向科学管理要编制：对乡镇实行编制分类管理、人员统筹使用、待遇统筹保障，确保形成工作合力。向提高信息化水平要编制：综合考虑科技进步、“互联网+”等发展趋势，推动各部门运用互联网创新管理思路和方式，提高管理和运行效率，节约编制资源。二是加大政府购买服务力度。对能由社会力量提供的服务，鼓励通过政府购买服务的方式交由社会力量承担，不再新增机构编制。三是强化民生保障。问教育、医疗、卫生健康、基层等领域倾斜，先后为市疾病预防控制中心增加编制109名、市120急救指挥中心增加编制6名、市中等专业学校增加编制55名、公办幼儿园增加编制196名、神屋镇综合行政执法大队增加编制25名、其他乡镇增加编制105名，共增加编制496名，有力支持了民生领域的良好发展。

（五）聚焦协调发展，持续动态调整保平衡

适应事业发展和职能变化需要，动态调整相应编制，树立“一盘棋”思想，统筹调配、集约使用，把机构编制资源用活用到位。一是试点探索事业编制“周转池”制度。建立事业编制“周转池”制度，利用事业单位重塑性改革的契机，把收回的部分编制汇入“周转池”，用于解决干部队伍结构不合理、高精尖人才引进、历史遗留问题和政策性安置等问题。二是开辟人才引进“绿色通道”。全力服务人才引进，对确需引进高学历专业人才以解燃眉之急的公共卫生机构，统筹考虑年度自然减员情况，开辟“绿色通道”给予支持。三是推进高新区体制机制调整。加快推进高新技术产业开发区体制机制改革，支持高新区一体化管理，推行人员聘用制改革和收入分配制度改革。对内设机构人员实行双向选择、岗位聘任、竞争上岗，有效激发高新区创新活力，助推改革取得实效。

二、县级机构编制管理工作存在的问题

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新

时代，对机构编制工作提出了更高的要求。近些年，党政机构、事业单位、乡镇(街道)等领域的改革不断深化、持续推进，但在调研过程中发现仍然存在一些问题。

（一）街道管理体制机制亟待完善

街道办事处承担的部分职责与拥有的权限不一致。目前，街道办事处仍定位于“综合性派出机关”，但在实际运行中，早已超越其职责定位。街道办事处多数时候是作为一个执行者的角色，具体负责各级各部门“下沉”到基层的管理、服务、执法处罚等事项，同时作为一级责任主体接受市政府考核，代行了职能部门的大量工作，职能越位的情况比较普遍。而在履行这些职责过程中，街道办事处没有相应的法定地位和行政权力来承接和处理这些事务，造成项目建设牵头难、工作运行协调难、执法缺失执行难。

1.街道机构设置与实际工作不符。2022年6月深化乡镇管理体制机制改革之后，禹州市较大规模乡镇统一设置13个机构。与乡镇相比，街道机构设置与实际工作不符。禹州市共有5个街道办事处，自2019年机构改革至今，每个街道办事处共设置10个内设机构，其中内设党政办公室、党建办公室等“五办”，要对接37个市直工作部门，一个办公室平均要负责7个部门的工作，内设机构数与实际工作需求不相匹配，也与较大规模乡镇所设机构不对等。

2.街道整体编制不足。2022年6月深化乡镇管理体制机制改革后，禹州市21个乡镇平均核定行政编制34名，事业编制80名。相比之下，街道的编制资源就稍显薄弱。比如，颍川街道核定行政编制15名，事业编制55名，除领导班子配备11名外，机关内设党政办公室、党建工作办公室等“五办”无法配备行政人员，须由班子成员兼任，导致谁分管或兼任负责人，谁就包揽了该部门的绝大部分工作，班子成员分工不均，不利于工作统筹。

3.街道与市直部门、社区职责边界不够清晰明确。随着经济社会发展、城市管理重心下移，街道承担的公共管理事务逐渐增加，部分社区居委会逐步行政化。市直部门与街道二者职责界定较为模糊，上级部门将大量的事务下沉到街道，致使本来日常事务较多的街道又要承担更多的任务。例如在处理“12345”政务热线和数字城管平台案件中，存在街道与市直部门职责不清晰现象。

4.街道办事处面临财权与事权不匹配的问题。各职能部门将大量事务延伸到街道，但没有给予街道相应的专项经费，导致街道繁杂的工作任务与财力不足的矛盾日益严重。同时，受财政管理体制影响，街道财政由市财政统筹，自主权受限。街道税收上交的多，能支配的少，一定程度上影响了街道工作开展。

（二）乡镇（街道）综合行政执法机制不完善

2022年，禹州市围绕“试点先行、示范带动，理顺条块、权威高效”的目标，高质量完成乡镇(街道)综合行政执法改革。随着《河南省人民政府关于许昌市在乡镇(街道)开展相对集中行政处罚权工作的批复》和2022年9月30日许昌市乡镇(街道)行政执法证颁证暨宣誓仪式在禹州市举行，禹州市乡镇(街道)综合行政执法工作拉开了序幕。2024年3月底，朱阁镇综合行政执法大队依法处置了一起无证采砂案件，禹州市以乡镇政府为执法主体才开出了第一张罚单。尽管乡镇(街道)综合行政执法队伍已建立，但在实际工作开展中存在诸多问题。

1.思想认识不到位。部分乡镇(街道)领导和一线执法人员思想认识不到位，简单地认为综合行政执法工作是一项新工作并具有一定的专业性，怕把握不准方向，不敢轻易开展工作，存在等靠观望、本领恐慌现象。

2.机制尚未完善。通过乡镇(街道)综合行政执法改革，乡镇(街道)的统一指挥和统筹协调职能得到强化，全市围绕综合执法改革工作虽然印

发了一些指导意见，但在实际工作中，由于运行机制还不完善，“统一指挥、部门协同、快速反应、整体联动”的执法格局远未形成。

3.乡镇(街道)接权不到位。乡镇(街道)并没有完全按照赋权清单主动履职尽责，在具体落实中存在哪些问题、堵点和难点，需要采取哪些精准有效的对策，还做不到心中有数、思路清晰。

4.权责不清晰。调研发现，部分市直部门对已下放到乡镇(街道)的权限还未完全放手，乡镇(街道)还在继续配合市直部门“执法”，这充分说明了乡镇(街道)和市直赋权部门存在赋权不清、权责关系不顺等问题。

5.执法水平不高。与市直执法人员相比，乡镇(街道)执法人员没有行政执法基础，普遍缺少系统的法律法规知识，对执法依据、执法程序、执法手段等把握不够精准。虽然各乡镇(街道)综合行政执法人员、编制已到位，但多数同志工作都属于“兼职”状态。

(三) 事业单位改革不彻底

2019年，按照上级关于统筹推进承担行政职能事业单位改革的要求，全面清理事业单位承担的行政职能。此次改革之后，除行政执法机构外，不再保留或新设承担行政职能的事业单位。改革后保留设置的事业单位，名称不再称“局、委、办”。调研发现，在事业单位重塑改革之后，仍存在事业单位承担行政职能的问题。例如，某某某交易中心纯粹为解决行政力量不足而设立，行政部门自身职能不够科学完善，利用事业单位人员分担行政职能职责。

(四) 条条干预现象时有发生

2019年，中央编办印发《关于查处中央和国家机关对地方机构编制条条干预问题情况的通报》，明确禁止相关部门“以项目资金分配方式干预、以督查考核方式干预、以达标验收方式干预、以评比表彰方式干预”地方党委编委的自主权问题。然而，在实际工作中，有些部门仍然以各种形式对下级变相地提出机构编制相关要求，片面强调本部门工作有“腿”、有“抓手”，要求下级部门对口设置或独立设置机构、加挂牌子、调整职责和规格、设置领导职务，或以项目检查、考核评估、验收、评比表彰、分配资金等理由对下级部门的机构设置、编制配备等相关问题发文件、打招呼，扰乱地方机构编制管理秩序。

(五) 编外人员数量较多且管理不规范

县域承担的社会治理和经济发展任务比较繁重，对机构编制均是刚性需求。但县级总体的机构编制相对不足，机构限额少，编制总量少，不能满足实际需要。这就让使用编外人员成为一种必然选择。以禹州市为例，截至2023年6底，禹州市编外人员共6063人，其中行政机关编外人员1462人，事业单位编外人员4601人。调研中发现，大量编外用人存在如下问题。

1.编外人员招录形式不规范。使用编外人员主要有三种方式：一是劳务派遣，二是用人单位自行签订劳动合同直接聘用，三是经主管部门批准后签订聘用合同。在这三种用工形式中，通过签订劳动合同的方式使用编外人员占很高的比例。由于编外人员的招录方式缺乏规范统一、公开透明的操作程序，对不同类别编外人员的招录条件也未作出统一明确的规定，编外人员的进入、使用、管理基本上处于不受监管的状态。另外，单位对编外人员用工随意性大，有的基层单位不具备用工资格，但由于工作需要，不向主管部门请示就自行招用临时工。

2.编外人员工资福利与正式人员相差较大。据调查，除医院外，其他单位使用的编外人员工资一般在3000元左右，除去社会保险费，工资只有2000元左右。有的编外人员工作了十几年，工资仍未变化。待遇过低，影响了编外人员工作积极性和岗位荣誉感，造成编外人员流动性大。

3.劳动纠纷不断。近几年，因编外人员在招聘形式、使用、待遇等方面存在不规范的问题，编外人员与用人单位发生的纠纷不断，近4年共发生劳动人事争议案件21起，其中2019年3起，

2020年4起，2021年6起，2022年8起。从数据不难看出，编外人员与用人单位发生的纠纷案件在逐年上升。

4.清退难度大。一些单位随着工作任务变化，不再需要编外人员或需要裁减人员，但碍于情面，很难清退。特别是工作十年以上的编外人员，在单位工作的时间比大多数正式职工工龄还长，若清退，则单位现任领导也很难开口。

（六）专项编制多，县级可调控的编制少

禹州市行政编制总量2507名，其中政法专项编制724名，事业编制总量18609名。事业编制中中小学教职工编制8503名，占45.7%。这些专项编制专项使用，县级机构编制部门可以进行结构优化、统筹调剂的编制资源十分有限。

（七）约束机制不力

尽管机构编制逐步纳入了巡视、审计等工作机制，但机构编制监管体系仍不健全，长期以来“重审批、轻监管”，过多关注机构设置、职能优化、人员调整、编制增减等具体事项，忽略了对机构编制执行情况和部门职能运行情况的评估和监管，缺乏一套行之有效的机构编制事后监管机制，特别是对审批的机构编制事项缺少跟踪问效。同时，由于机构编制监督检查工作力量比较薄弱，且缺乏有效的监管手段，工作停留在听取汇报、查阅资料、个别访谈、实地查看等层面，对内在的、深层的和倾向性问题不能及时发现解决。

三、高质量做好县级机构编制工作的对策

站在新的历史起点，县级机构编制部门要认真学习贯彻党的二十大精神，持续深化改革，加强监督管理，推动新时代机构编制事业高质量发展。

（一）深化基层管理体制机制改革

省委已出台街道改革的纲领性文件，县级要以此为契机，破解街道体制机制难题，为基层注入强劲的发展活力。要持续巩固深化乡镇管理体制机构改革成果，全面落实深化街道管理体制机制改革，完成街道职责权限配置、机构设置、编制配备、综合行政执法改革等任务，会同有关部门持续抓好10条支持保障措施和10条减负长效机制的落实，加大编制分类管理、人员统筹使用、待遇统筹保障的力度。

（二）规范乡镇综合行政执法

一是定期或不定期召开行政执法工作联席会议，研究解决执法部门之间执法权力交叉或者职责不明的问题，进一步完善职能部门之间联动协作运行机制，形成工作合力；建立重大疑难案件会审机制，相关职能部门积极参与、共同商讨，避免多头多层次重复执法。二是强化日常监管，提高服务效能。司法部门每年要对各行政执法单位的执法行为开展不少于两次的检查督查，重点对现场执法进行监督；认真开展案件质量评查工作，司法部门抽样评查与各执法单位自评相结合，推动全市行政执法工作质量提升。三是强化执法人员的教育培训，提升执法水平。年初各行政执法单位要制定好培训计划，将培训工作日常化、制度化，确保行政执法人员每年接受至少一次法律法规培训。市政府每年组织不少于一场次的执法单位分管负责人以及法制审核人员业务培训，不断提高执法水平。四是强化保障机制，确保工作实效。建立人员编制、经费保障、责任界定、管理规范、考评考核“五个到位”的综合行政执法工作长效机制，并将综合行政执法工作纳入年度绩效考核范围，确保工作取得实效。

（三）持续深化事业单位改革

一是“回头看”跟踪调研。重点查看单位撤并组建、职责履行、人员划转是否到位，政事权限清单界定执行是否清晰，职责任务与人员编制配备是否匹配等情况，对改革中调整力度较大的单位，根据职能定位综合研判、提出建议，推动流程再造、深度融合。二是立体式评估问效。开展机构编制执行情况和使用效益评估。可选取

新设立、整合重组、职能调整较大的党政部门管理的事业单位，综合评估政事权限清单执行、所属事业单位人员编制配备等指标，提出优化职能配置、科学统筹编制资源、规范登记管理等建议；也可选取市政府直属事业单位，综合评估机构运行、履职尽责、规范管理等指标，找出优化编制配备、加强编外用工管理、强化业务办理等对策。三是分领域理顺机制。梳理存在问题，分类别、分领域优化调整事业单位职责、编制、隶属关系等，进一步理顺事业单位管理体制和运行机制。深化机构职能编制规定、政事权限清单和事业单位章程“三项机制”应用，督促涉改单位全面推行章程管理。

（四）多措并举严禁干预

一是加强宣传引导，从源头上防止“条条干预”。利用调研走访、工作对接、业务培训等机会宣传机构编制管理的政策和规定。同时，充分利用报纸、网络等新闻媒体，加大对机构编制工作的宣传力度。二是加强督查调研，从机制上减少“条条干预”。紧紧围绕党委、政府中心工作和机构编制管理难点，积极开展机构编制监督检查调研工作。同时，对县级业务部门制发的各类考核、评比、创建达标等文件进行全面排查，逐条分析是否存在“条条干预”做法。三是加强沟通协调，从方式上制止“条条干预”。针对每年“两会”上个别部门通过人大建议、政协提案形式要求增设特定机构或增加编制这一现象，及时向人大、政协汇报，使之得到重视。四是加强信息公开，从内容上约束“条条干预”。充分利用政务、机构编制等政务信息网，及时公开机构编制信息、机构编制办事程序及执行情况，增加工作透明度，强化机构编制管理的社会监督。

（五）全面规范编外人员管理

一是严格总量控制，持续减少人员规模。明确用人单位通过自然减员、购买服务等方式持续清理规范编外人员，实现“只减不增”的目标。二是明确责任主体，规范人员管理。用人单位要遵循“谁用工谁管理、谁负责”的原则，在控制范围内使用编外人员，并明确岗位职责、权利义务、合同期限等内容。三是部门联动，从严控制人员入口。市财政局、市人社局、市委编办对涉及编外人员工资、招聘、动态管理等问题，实时沟通对接，不定期会商，研究对策，强化管理。

（六）逐步完善各项机制

一是监督检查联动常态化。强化措施，在建章立制上下功夫，完善机构编制部门同纪检监察、巡察、组织、人社、财政、审计等部门的协作联动机制，定期开展机构编制联合督查。将机构编制工作情况和纪律要求执行情况纳入党委巡察、督促检查、选人用人专项检查、党政主要领导干部经济责任审计等监督范围，发挥监督合力。对违反机构编制管理政策规定的，一律从严处理。二是提升机构编制管理效益。机构编制工作要做到“两个转变”：第一要由管住编制向用活编制转变。管住是手段，用活是目的。编制管理不能仅限于控制，而应立足于用好用活，坚持“瘦身”与“健身”相结合，促进机构优化设置、提高用编效能。第二要由数量管理向质量效益管理转变。不是简单的减人、减机构、甩包袱，而是按职能配备动态调整编制，通过合理配置编制激发活力、促进发展。编制资源向基层倾斜，同时适量增加社会管理、公共服务部门的人员编制，提高编制资源的使用效益。三是定期开展机构编制评估。定期开展部门机构编制评估工作，构建以年度评估为主体的工作体系，随机抽取部门开展年度机构编制评估工作。充分运用机构编制实名制信息系统，通过单位自评、实地调研、结果反馈、整改规范等方式，对部门的机构编制配备情况和实际工作运转情况进行评估，及时纠正发现的问题，规范编制管理、优化机构编制配置。

（作者单位：禹州市委编办）

责任编辑 朱亚娟

人员聚集商业经营场所安全生产风险管控治理研究

——基于广州华建商务公司的调研分析

卢文刚

（暨南大学 公共管理学院 / 应急管理学院，广东 广州 510632）

摘要：分析了人员聚集商业经营场所华建商务公司安全生产面临的风险挑战，梳理了近年安全生产风险防控工作的实践探索，剖析了存在的不足和待提升的方面，提出了进一步改善的策略路径建议：健全管理体系，抓好全员安全生产责任落实；完善安全教育培训，提升员工安全素养；优化安全风险管控，强化安全隐患排查治理；强化应急准备，切实提高监测预警能力；提升应急响应水平，切实提高应急处置能力；强化科技赋能，大力推进“科技兴安”行动计划。

关键词：公共安全；应急管理；风险隐患；党业融合；高质量发展

中图分类号：X928　**文献标志码：**A　**文章编号：**2095-7017(2024)07-0024-07

广州华建商务发展有限公司原名广州沙河宾馆，系广东省军区招待所，1982年4月22日成立，于2018年6月13日更名，由广东华建企业集团全权控股。公司经营范围主要包括物业管理、电子商务信息咨询、场地租赁(不含仓储)、停车场经营、服装批发等。主要业务板块为租赁业务，包括物业租赁、物业管理等。

一、安全生产面临的风险挑战

华建商务公司自1982年成立至今已有40多年历史，因时间长久，加之市场经营和安全生产整体态势严峻，公司的消防安全工作压力异常大，需要应对许多历史遗留问题，如硬件设备设施的老化、消防许可证的整体申办等，加之所在地是公众聚集场所，人员密集，功能复杂，用电设备繁多，使用的装修材料和纺织品数量多，火灾荷载大。发生火灾及燃烧产生的大量有毒有害气体和烟雾，是公司各生产经营场所存在的主要危险有害因素，其所造成的事故后果及影响程度都将非常大。

（一）地理位置特殊

华建商务公司位于广州三大服装批发集散地

收稿日期：2023-12-12

基金项目：广东省教育科学规划课题(高等教育专项)(2021GXJK196、2022GXJK137)；广东省普通高校人文社会科学重点研究基地暨南大学企业发展研究所2023年度课题(QF20230904)

作者简介：卢文刚(1971—)，暨南大学副教授、研究生导师、博士研究生，广东省高校新型智库—暨南大学湾区国际智慧应急与安全发展研究院院长，暨南大学粤港澳大湾区应急管理教育促进会会长，广东省级智库—暨南大学大数据与社会治理研究中心副主任，研究方向为公共安全、社会治理。

之一的沙河服装商圈，环绕在越秀环市路商圈、天河北商圈与白云同和生活圈之中。但这片市场又是因服装市场的火爆自发形成的，场地规划随意无序，在三大商圈之中恰如一座城市荒岛，也就是广东特色的“城中村”。

（二）建筑物风险大

公司大楼为主体框架结构，大楼高为38米，建筑立面(包括东西附楼)高20米，公司配套有高压电房、配电房、发电房以及电梯4座、停车场等危险源。同时，公司的部分设备、设施进入老化期，特别是电源线路及电器配件存在质量上的不安全状态，若产生短路，容易直接导致火灾突发事故。一旦突发火灾事故，助燃物直接扩大火灾范围，烟、火蔓延途径多产生加速，容易形成立体火势，人员多、楼层高，大大增加了第一时间的抢险、疏散难度，特别是租赁写字楼及国泰网络服装批发市场存置有大量的纺织品，一旦着火会产生大量毒烟，直接造成严重的人员伤亡。若是重点部位发生火灾，会造成营运瘫痪和群体伤亡，造成巨大的经济损失及不良的社会影响。

（三）人员流动巨大

1平方公里的营业土地上，从业人员约有10多万人，日常进出的人流达20万人次左右，“双十一”日均人流50万人次，每天有3000吨货物从这里流往全国各地。新冠疫情前服装外贸火爆，西亚、中东、非洲的商客更是络绎不绝，随处可见不同肤色的国际友人。

（四）小商铺密集

如此狭小的市场，却拥有如此巨大的人流量，这里的商铺也并不是像普通商场那样一间店铺几十上百平方米，宽敞整洁，而是一个个几平方米的小档口，里面堆满了货物，勉强能挤进一个档口老板，在成堆的货物中间招呼着来来往往的客人。

商铺密集，投资小、规模小、人员密度大，布局杂乱拥挤，仓储、经营、住宅(指周边住宅等)使用功能混合，显然这里是典型的“三合一”场所，且仓储的货物都是服装布料等易燃物，消防压力之大可想而知。因此，火灾是这里最有可能发生的安全事故类型，其风险程度为“高度风险”。已确定的主要防护目标为一至十一楼，重点防护目标为跨客城、国泰服装市场及写字楼。因此，公司一直将“党建+消防安全”作为特色党建品牌，努力把安全工作做细、做深、做实。

根据公司及各租赁单位生产经营的实际情况，依据《企业职工伤亡事故分类》(GB 6441—86)，通过分析，公司可能出现的突发事故类别主要有火灾、触电、电梯等事故，如表1所示。

表 1 公司经营场所可能发生的突发事故类别

序号	危险源	事故可能发生场所	潜在事故	事故后果	危险程度
1	火灾事故	跨客城、国泰服装市场、写字楼及办公区	办公区失火、写字楼失火、变配电房失火	人员伤亡财产损失	高度
2	触电事故	设备房、写字楼及办公区	电击、电伤等	人员伤亡	高度
3	电梯事故	电梯机房、电梯井	操作错误、忽视安全、高空坠落	人员伤亡	高度

二、安全生产风险防控工作的实践探索

近年来，华建商务公司安全生产工作在广晟控股集团、华建集团的正确领导下，全体员工深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述，贯彻落实党中央、国务院关于安全生产重大决策部署，着眼加强疫情防控常态化条件下安全生产和专项整治三年行动排查整治工作，健全实施“一线三排”工作机制与风险分级管控和隐患排查治理“双重预防”机制，紧紧围绕每年的安全生产目标责任指标，狠抓各项安全监管措施的落地落实，确保了安全生产形势持续稳定。近

年，主要扎实开展了以下工作。

（一）提高站位，“党建+”压实责任，坚决守好安全生产底线

公司通过党支部会议、总经理办公会以及安全月度、季度工作例会等定期和不定期组织专题学习，及时传达全国和省安全生产电视电话会议精神，学习习总书记关于安全生产重要论述，详细部署各个时间节点安全生产工作，始终坚守安全生产红线，把安全生产摆在突出位置。遵照年度安全生产工作要求，严格防范生产安全事故发生，全面完成了各年度安全生产工作各项目标任务，安全生产总体形势稳定良好。

与此同时，公司积极实施“党建+消防安全”品牌创建项目。创新工作机制，提升监管实效，党总支以党建为中心点抓安全监管，以党建为切入点强化安全培训，以党建为着力点促安全整改，以党建为根本点育安全意识，四区联运，党建与安全互补互促，教育与培训相连相通，员工与客户提质提能，监管与落实对接对流。公司围绕建立安全区域属地管理责任制、建立消防安全科技防范平台、吸收培养安全专业技能人才三个方面守牢安全生产底线。

（二）完善安全管理制度体系，依法规范安全生产管理

公司紧紧围绕国家和省安全环保相关法律、法规以及广晟控股和华建集团安全生产工作思路，强化公司安全生产主体责任，不断修订和完善《公司安全生产管理制度》，使各项安全环保规章制度持续健全。

落实党政领导责任，坚持“党政同责、一岗双责、权责一致、失职追责”，更新机构设置和人员配置，明确各岗位安全生产责任，调整强化安全生产消防委员会，调整强化安全生产办公室，督导公司的安全生产日常管理工作，签订安全生产责任书，完善安全生产管理责任体系。2021年全年公司共签订各级岗位责任书33份、修订安全和消防管理制度1份。为实现公司安全生产管理工作标准化、规范化、制度化，按照2021年度计划，重点抓紧了安全管理台账的建立与细化，分门别类建立各类安全档案台账30余项。

（三）深入开展安全风险分级管控和隐患排查治理工作

公司按照“隐患就是事故”的理念，稳固建立安全生产大检查和隐患排查整治工作机制，组织对公司风险点、危险源进行辨识梳理。为加强隐患排查治理工作，公司建立了安全巡查工作新机制，由公司领导牵头。首先是每月对重点区域安全巡查，让安保人员在日常巡查工作中增强岗位责任意识；其次是加大公共场所安全隐患排查力度，检验巡查人员发现隐患及处置风险隐患的意识和能力。此项机制取得了初步成效。

仅2021年，公司领导班子就深入现场开展安全生产督导检查71次，安全环保部开展安全检查74次。针对突出事故隐患问题，公司深入开展自查自纠行动，全年累计查处隐患55起，下发整改通知13份，落实整改55起，整改率达100%。做到安全检查有记录、有台账、有整改计划、有验收记录，隐患整改形成了有效闭环管理。

（四）强化与不断创新丰富安全培训教育工作

公司以开展“安全生产月”“119消防宣传月”等活动为契机，创新安全培训教育模式，通过外出拓展和授课相结合等模式，使员工亲身体验操作，真正做到提技能转意识。如公司从2021年3月起，组织公司全体员工分三批次赴有关救援基地开展了消防安全培训及演练活动，通过培训活动，提高公司全员消防安全意识和应急处置技能，促进公司安全生产形势持续稳定向好。

2021年，上级集团组织开展了一系列安全生产活动，其中在优秀宣传作品评比展播活动中，华建商务公司积极参与，创作作品共 6 份，4份作品获奖，一等奖1名、二等奖2名、三等奖1名。

在集团组织的“党史党廉安全知识竞赛”

中，线上比赛公司获得一等奖2名、二等奖5名、三等奖6名，线下比赛公司获得集体二等奖和优秀组织奖。通过这些活动，公司加大了安全生产宣传力度，强化了安全生产管理，营造了良好的安全生产氛围，打造了富有特色的公司安全生产文化，推动公司安全生产水平不断提升。

2021年7月22日，公司联合华建集团开展“学史力行践初心，我为群众办实事”党员志愿主题日活动：为现场群众介绍和演示灭火器、防烟面罩等消防器材的使用方法，帮助群众掌握基本的消防技能，提高群众火灾初期的灭火能力和逃生自救能力；以现场问答的形式与群众互动交流，提高群众对消防安全的认识与理解，掀起了现场安全科普的热潮；通过“扫楼”的形式，给群众派发安全知识手册，向群众普及安全知识。

为进一步增强消防安全意识，公司组织参加了全国“安康杯”职工安全应急技能知识竞赛，并积极组织全公司员工开展应急普法知识竞赛活动，系统学习习近平总书记关于安全生产重要论述，深入学习领会新《安全生产法》的要求和精神，提升安全管理人员的理论水平，营造企业安全生产良好氛围。2021年开展安全培训13场次，培训员工226人次，覆盖企业负责人、分管领导和安全管理人员、员工等各个层级。

（五）不断完善应急预案，加强应急演练工作

根据公司安全生产发展的现状和特点，公司不断完善应急预案。2020年，完善修订了《疫情防控应急预案》《反恐防爆应急预案》《双十一购物节应急预案》等专项预案，建立健全了应对疫情、汛期等突发安全生产事故物资、器材等后勤保障机制，基本形成了较为完善的应急预案体系。

与此同时，为切实提高公司应对突发事件的处置能力，预防突发事件带来的危害，最大限度保护人、财、物的安全，公司成立了以总经理为组长的应急救援领导小组，定期开展专项应急演练，演练组织周密，指挥得当。2020年，公司组织员工大规模演练2次，联合国泰、跨客服装城组织开展演练4次，联合麦当劳公司开展演练2次。2021年共组织2次应急演练。通过持续开展演练，全体员工和商户进一步掌握了消防安全知识，提高了自救互救能力，一方面锻炼了队伍，提高了协调作战的能力，另一方面也检验了应急预案的可行性，有效提升了各级应急处置能力，达到了预期效果。

（六）加大安全经费投入，保证安全经费专款专用

安全投入是确保生产安全的前提和基础。2020年，公司足额保障安全环保专项资金，全年共计投入24万元，其中安全生产投入7.4万余元，安全培训投入2万余元，疫情防控投入9.6万余元，垃圾分类投入4.3万余元。2021年公司全年投入安全环保经费累计达22万元，其中安全生产投入约7.2万余元，疫情防控投入约9.43万元、环保投入6.09万元，有力保障了公司安全生产。2021年公司对主楼消防设备设施进行改造，改造后楼层面貌焕然一新，更换了联动防火门，增设了走廊两端联动强排烟系统，更新了消火栓、报警按钮、烟感、喷淋、疏散指示标志、应急灯等消防设备设施。

正是由于公司对安全环保工作的高度重视和投入，加强安全建设，改善安全环境，才使安全管理工作得到了有力保障，提高了公司安全生产的水平和能力，使各类事故隐患得到了有效整改治理，从而保障了安全管理目标的实现。

（七）科学防疫，排查到位，严防疫情发生

疫情防控期间，面对新冠疫情零星多发状况，公司严格按照政府要求和集团的决策部署，坚决把疫情防控作为压倒一切的重大政治任务来抓，心往一处想、劲往一处使，出场地、出人、出经费，落实属地街道两天一检的重点人群核酸检测政策，以必胜的信念、最坚决的态度、最严格的举措、最果敢的行动，全力打好

疫情防控硬仗[1]。

1.加强组织领导，建立健全防控工作机制。根据疫情防控形势不断变化，公司第一时间成立疫情防控工作领导小组，明确各部门工作责任，先后召开例会、专题会等研究、协调、督办、落实急需解决的问题，领导小组严格按照工作责任，既各司其职，又密切配合，全力推动各项防控措施落细落实。

2.严格执行集团“每周两检”防疫工作措施。为深入学习贯彻习近平总书记关于疫情防控重要指示精神，认真落实广晟控股集团决策部署，公司自2021年8月份起严格执行集团“每周两检”防疫工作措施。截至12月底，公司就组织员工开展核酸检测30次，累计检测1883人次。

积极响应落实国家新冠疫苗接种号召，本着“应接尽接、能早尽早”的原则，公司先后3次有序组织员工接种新冠疫苗，班子成员率先垂范带头接种，接种率达98.5%。

3.打好广州荔湾区新冠疫情阻击战。2021年5月底，广州荔湾区出现新冠感染病例，为切实保障员工、商户生命安全，全面筑牢公司疫情防控防线，公司积极配合广州沙河街道办，迅速腾出车场经营场地，党员冲锋在先、奋勇在前，协助政府及医护人员开展全员核酸大筛查工作。为确保安全有序完成三轮核酸检测工作，公司从场地设置、物资采购到人员配置都进行了详细安排和严密部署，经过三轮为期6天的全员核酸大筛查，共采样7191人，结果均为“阴性”，高标准完成了广州市沙河街道办安排的防疫工作任务，为遏制疫情扩散蔓延、守护美好家园尽了一份责、出了一份力。

自暴发新冠疫情以来，在广晟控股集团和华建集团党委的正确领导下，公司党支部积极作为，科学防疫，锤炼出了一批核酸检测的“大白”，实现了公司人员“零确诊、零疑似、零感染”防控目标，实现了安全生产，践行了社会责任，确保了国有资产保值增值。

三、仍需补短抓强弱项的方面

虽然近年公司安全生产工作取得了良好的成绩，安全生产形势总体保持稳定，但也应清醒地看到，安全生产工作还存在一些短板弱项，面临的安全形势并不乐观。

1.国泰服装市场长期存在安全隐患。为消除安全隐患，要持续深入现场加大风险防范排查力度，对风险隐患频发区域，坚决限期整改。

2.个别人员对自身安全职责知悉不足。特别是有些办公区管理人员，未能正确理解安全生产“一岗双责”，认为凡是涉及“安全”的事情，都归责于安全员，在“管生产必须管安全”和知晓自身安全生产责任方面还有待学习和提高。

3.安全检查力度待持续加大。个别部门相关负责人督促带头作用待加强，在检查过程中有时存在走过场、检查深入程度不够的现象，不能及时发现安全隐患。

4.员工安全培训教育的实效性仍待提升。个别一线员工和安全管理人员仍然存在安全意识淡薄的情况，需要进一步持续强化安全教育培训，提升员工的安全理念。

针对上述问题，要认真分析，深入研究，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，牢牢把握安全生产管理内在科学规律，认真贯彻以人为本的安全观，全面系统地从基层、基础、基本功抓起，为公司跨越发展提供坚实的安全保障。

四、改善路径建议

以习近平总书记关于应急管理、安全生产重要论述为指导，系统学习贯彻《中华人民共和国安全生产法》，扎实落实国务院安委会“十五条硬措施”和《安全生产治本攻坚三年行动方案（2024—2026）》，按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，切实落实企业主体责任，进一步明确各方面的安全生产责任，认真履行安全生产法定义务和

社会责任，构建安全生产长效机制，不断提高安全生产整体水平[2]。

（一）健全管理体系，抓好全员安全生产责任落实

一是推进安全责任体系建设。加强安全生产，既是公司的承诺，也是公司的责任。要大力推进“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“三管三必须”的全员安全责任体系建设。

二是明晰公司安全生产责任。加强安全生产，落实企业主体责任是根本，强化安全生产过程管控是关键。必须居安思危，警钟长鸣，下更大的决心，下更大的功夫，采取更加有力的措施、更加有效的手段，把安全生产工作做严、做准、做细、做精，做出成效，主动适应公司安全发展新常态，不断发展安全生产新局面。

三是明确员工岗位安全生产责任。要大力推行岗位负责制，使每个人明确在自己岗位上和操作过程中自己的职责和权限，知道“该干什么，不能干什么”和“应承担什么责任”，从而自觉地用制度来规范自己的行为。

（二）完善安全教育培训，提升员工安全素养

通过举办形式多样的安全知识技能培训，不断提高各层级生产管理人员的安全管理能力，让更多安全管理人员掌握专业的应急安全知识，有效保障企业安全发展。

一要加强安全文化建设。牢固树立“我要安全”的理念，以规范安全行为为核心，以安全规程和各项规章制度的专项培训以及各类典型事故案例的讲解剖析为主要形式，强化安全警示教育和技能培训，继续抓好员工的现场安全培训，不断提高全体员工安全技能。

二要强化安全理念教育。通过加强安全教育，倡导“相互关爱，共保平安”理念。以深化安全理念为主题，以“安全生产月”“119消防宣传月”等活动为载体，充分运用网络媒体，建立网络信息传播平台，做好安全发展观念的宣传教育，强化基层一线安全文化宣传，使安全理念入耳、入脑、入心。

三要做好员工安全教育。要做好员工尤其是新员工三级安全教育和员工日常安全教育，各部门对新进员工必须组织岗前三级安全教育培训，考核合格方允许上岗，同时要切实开展员工的日常安全教育、转岗前安全教育和经常性安全教育活动，并根据不同时期开展有针对性的安全教育活动，保证安全教育取得实效。积极争取上级集团和安全专家对企业安全生产规范化建设的指导，与其他企业开展安全生产交流，通过交流，学习推广安全生产的管理方法和经验。

（三）优化安全风险管控，强化安全隐患排查治理

全国《安全生产治本攻坚三年行动（2024—2026）》进入实施阶段。针对专项整治中发现的共性问题和突出矛盾，需要建立健全、补充完善具体制度，并逐项推动落实，形成一批制度成果，做好总结。要加强和规范安全风险管理工作，建立健全分层次、分专业的安全风险管控体系。要深化推进风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设，拓展和延伸风险管理工作范畴，组织开展对危险设施或场所危险源的辨识和确定工作，建立健全危险源清单，对辨识确定的危险设施或场所等危险源进行全面阐述，制定相应的防范措施。

（四）强化应急准备，切实提高监测预警能力

一是要继续做好应急值守工作，进一步完善信息报送工作机制。严格落实集团三级值班制度，明确责任人，按规定及时准确地报送突发事件信息。严格落实24小时值班和领导带班制度，确保信息联络畅通。遇有突发事件，有关领导要按照预案要求在第一时间亲临现场，科学决策，靠前指挥，有效处置。

二是要进一步优化和完善公司应急预案，健全安全监测预警机制。要大力开展应急救援实战演练，提高演练频次和实效，每年至少组织开展

两次消防疏散应急演练，加强应急资源管理，进一步优化应急救援队伍，深入开展应急救援知识培训[3]。

三是要进一步备齐应急物资和装备，确保人员、物资、责任三落实。一旦发生突发事件，及时启动应急预案，做到反应灵敏、协调一致、职责明确、运转高效、统一指挥、有效处置。

（五）提升应急响应水平，切实提高应急处置能力

应急响应是指事故灾难预警期或事故灾难发生后，为最大限度地降低事故灾难的影响，有关组织或人员采取的应急行动。主要包括以下方面工作。

1.秉持“报警早、损失少”的原则

由于火灾的蔓延发展很快，当发现初始火灾后，在积极组织扑救的同时，尽快用火灾报警装置、电话等向 119 报警。不论火势大小，不论现场人员是否有能力将火扑灭，报警都是必要的。报警是与自救同时进行的行为，其目的是调动足够的力量参加扑火，配合疏散人员和抢救物资。

2.秉持“生命至上，救人第一”的原则

应急救援总指挥在组织扑救过程中要积极组织力量抢救受困、受害人员，即把救人放在重于一切的位置上。当烟火威胁到人员的生命安全时，要首先把主要力量部署在救人方面，把被烟火围困的人员及时抢救出来，妥善安置。

3.秉持“先重点、后一般”的原则

火灾发生后，影响火灾的因素往往是复杂的，应针对火场的整体情况运用“先重点、后一般”的处置原则。人和物相比，保护人是重点；贵重物资和一般物资相比，保护和抢救贵重物资是重点；要害部位与其他部位相比，要害部位是火场保护重点；易燃、可燃物集中区域与一般固体物资区域相比，易燃、可燃物集中区域是保护重点。

（六）强化科技赋能，大力推进“科技兴安”行动计划

深入落实《华建集团安全生产“科技兴安”三年行动计划》，争取上级集团对企业安全生产规范化建设的指导，加快“互联网+安全生产”信息化、智能化建设，谋划搭建纵向贯通、横向联通、互联互通的安全生产与应急救援综合信息平台，补充完善企业安全环保信息数据库，提升安全监督、风险防控、隐患治理等工作的规范性和效率。继续推进实施“科技兴安”战略，加强消防预警监测系统和自动化、智能化应急灭火系统建设，在火灾风险高的消防重点场所推广安装联网式无线火灾报警器，升级改造消防自动监控预警系统，提升安全水平[4]。

参考文献

[1] 卢文刚,揭敏斐.查短板、强弱项：社区疫情防控应急能力提升路径——基于东莞市 D 社区的考察[J].行政科学论坛,2021(12)：36-42.

[2] 卢文刚,邓光庭,汪东兵.党建引领促进安全生产工作机制研究：基于冰山模型的分析[J].探求,2024(2)：91-99.

[3] 卢文刚,谭喆.党建引领基层社区治理创新实践研究：以广东省“红色物业”为例[J].中国行政管理,2024(6)：156-160.

[4] 卢文刚.长建物业：党建引领高质量发展的实践探索[J].城市开发,2022(8)：103-105.

责任编辑 刘 晔

红色文化资源赋能乡村振兴的价值功能与路径选择

——以河南省红色文化资源赋能实践为例

裴晓涛
（郑州商学院 马克思主义学院，河南 郑州 451200）

摘要：红色文化资源作为极其宝贵的现代教育资源，是党领导人民群众在革命、建设和改革实践中创造、发展并长期积淀而成的一种特定文化类型，它蕴含着中华儿女实现民族复兴伟业的强大精神动力，助力乡村振兴战略目标的达成。红色文化资源赋能乡村振兴建设，需要深入挖掘红色文化资源的核心价值，把红色文化资源有机融入乡村振兴建设之中，催生乡村振兴建设的内生动力。基于此，以河南省红色文化资源赋能乡村振兴建设的生动实践为例，研究红色文化资源的价值功能，探寻红色文化资源和乡村振兴建设有效耦合的路径，对实现乡村振兴战略目标具有重要的理论意义和现实作用。

关键词：红色文化资源；乡村振兴；价值功能；实践路径
中图分类号：D64　**文献标志码：**A　**文章编号：**2095-7017(2024)07-0031-08

2019年，习近平总书记在河南考察时强调：“把红色基因传承好，确保红色江山永不变色。”[1]河南地处中原腹地，是中华文化和华夏文明的主要发祥地。在中国共产党波澜壮阔的百年奋斗征程中，很多重大历史事件都与河南密切相关，由此形成的河南红色文化资源积淀丰厚，具有强大的精神感召力。党的二十大报告对“全面推进乡村振兴”作出部署，明确指出：“加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。统筹乡村基础设施和公共服务布局，建设宜居宜业和美乡村。”[2]在全面推进乡村振兴战略的背景下，河南作为我国的人口大省和农业大省，面临着巩固脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的新课题和新挑战，促进城乡融合发展的建设任务十分艰巨。因此，以河南红色文化资源赋能乡村振兴建设，实现乡村振兴战略目标，意义重大。

一、红色文化资源赋能乡村振兴的价值功能与现实基础

在推进乡村振兴建设中，分布广泛、数量众多的河南红色文化资源的精神价值、制度文化、

收稿日期：2024-02-26
基金项目：2021年度河南省高校哲学社会科学智库研究项目“应用型高校服务乡村振兴实践探索”(2021-ZKYJ-18)；2022年河南省高校人文社会科学研究一般项目资助性计划(2022-ZZJH-335)
作者简介：裴晓涛(1982—)，男，河南新安人，郑州商学院党委副书记兼纪委书记，副教授，研究方向为马克思主义中国化研究、乡村振兴。

物质形态和生态价值等，在推动乡风文明、乡村治理、产业发展、生态保护和增强文化自信等方面，具有多重意义和现实价值，能够在乡村振兴建设中充分发挥价值引领、助推经济转型及文化传承的独特作用。

（一）红色文化资源的精神价值能够助力乡风文明建设

乡风文明是乡村振兴的灵魂。乡风文明是从精神维度衡量乡村振兴成果的重要标准，文明乡风、淳朴村风作为乡村振兴的文化软实力，体现着新时代农村社区居民在精神层面上的美好追求。红色文化资源中蕴含的中国共产党人坚定不移的理想信念、无私奉献的牺牲精神、高风亮节的道德追求、勤政廉政的优良作风等价值内核，是新时代乡风文明建设的理论遵循，具有强有力的政治引领、价值塑造、文化熏陶等教育功能，是构建新时代农村主流意识形态的坚强政治保障。河南红色文化资源遍及全省各地，涵盖革命、建设和改革的各个时期，内容丰富多彩。河南全省158个县(市)中，有122个位于革命老区。河南被中宣部、文化和旅游部、财政部、国家文物局四部门分两批纳入鄂豫皖片区、晋冀豫片区、长征片区(红二十五军)、冀鲁豫片区和河南片区、淮北片区等6个革命文物保护利用片区[3]。河南革命文物保护类文物保护单位有992处，为全省党员教育培训工作和青少年革命传统教育提供了有力支撑，成为激励民众奋发向上的精神地标。在新时代，充分发挥红色文化资源在乡村振兴建设中的价值引领作用，能够极大激发民众的家国情怀和使命担当，强化农村社区居民在乡村振兴建设中的主人翁意识，从而汇聚起磅礴力量，全面推进乡村振兴战略的落实与发展。

（二）红色文化资源的制度文化能够助力乡村治理效能提升

乡村治理是乡村振兴的根基。我们党在不同的历史时期，都十分重视基层组织建设，始终坚持从群众中来、到群众中去的群众路线，在充分了解人民群众意愿的基础上，结合社会实际制定各项政策、法规与纪律，形成了红色文化资源的制度体系，通过规范高效的科学管理，确保党员干部“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。红色文化资源中的制度文化建设，其导向功能、教化功能、约束功能，对于当前的乡村基层社会治理具有重大指导作用，是新时代乡村治理的经验借鉴和制度遵循，是营造乡风清明、村风清新、民风清纯的社会环境的典范引领。长期以来，我国乡村治理的模式都是以社区居民自治为主。农村社区居民在长期的生产生活中，通过村规民约构建起较为完整的、以“熟人社会”为基础的乡村治理模式。随着城乡融合进一步发展，农村社区居民中的青壮年纷纷走出乡村到城市寻找发展机会，大量的妇孺老人留守乡村，带来了诸如人口老龄化、劳动力短缺、经济发展缓慢、基础设施落后等一系列新问题，原有的乡土社会文化体系呈现出式微的态势，过去以“熟人社会”为基础的乡村治理模式已经跟不上时代发展的需求，亟待整合红色制度文化资源服务于当今的乡村制度文化建设。在实践中，必须通过党在基层社会治理中的领导核心作用，将红色制度文化资源注入法治和德治结合的乡村社会治理体系，让建立在红色制度文化资源基础上的乡规民约，逐渐成为乡民的价值意识、行为规范和行为准则，将契合当地实际的村民自治与法治、德治结合起来，充分发挥其应有的效能，为新形势下的乡村治理体系建设提供坚强的制度保障，助力乡村治理现代化的实现。

（三）红色文化资源的物质载体能够助力乡村产业发展

乡村产业是乡村发展的支柱。“产业振兴是乡村振兴的重中之重，也是实际工作的切入点。没有产业的农村，难聚人气，更谈不上留住人才，农民增收路子拓不宽，文化活动很难开展起来”[4]。2024年的中央一号文件指出：“鼓励各地因地制宜大力发展特色产业，支持打造乡土特

色品牌。实施乡村文旅深度融合工程，推进乡村旅游集聚区（村）建设，培育生态旅游、森林康养、休闲露营等新业态，推进乡村民宿规范发展、提升品质。”[5] 河南红色文化资源分布广泛，呈现“南北两片、中间一线”的格局，几乎遍及全省各地，革命战争纪念馆、红色政治文化遗址、革命文物博物馆、革命志士故居等红色文化资源十分丰富。2020年公布的河南省红色教育基地的相关材料显示，第一批河南省红色教育基地共20家，涉及郑州、信阳、洛阳、周口、开封、南阳、三门峡、平顶山、安阳等，郑州市二七纪念馆、何家冲红二十五军长征出发地、八路军驻洛办事处纪念馆、吉鸿昌将军纪念馆、刘邓大军渡黄河纪念馆、兰考焦裕禄纪念园及林州市红旗渠风景区红色教育基地等均位列其中[6]。只要我们源源不断地将红色文化资源蕴含的人文特色、实践特色、地域特色及时代特色挖掘出来，并把这些特色与当地的经济社会发展实际相结合，不断拉长红色旅游产业链条，就会大大促进乡村产业的发展。例如，信阳市依托当地红色文化资源构建了“豫风楚韵，红色信阳”的发展网格，创新发展红色美丽乡村产业建设，尤其是文化探访、旅游观光、手工艺品、电商产品等，促进当地一、二、三产业深度融合与红色旅游观光业的发展，直接拓宽了村民就业渠道，增加了农民的收入，获得了可观的经济效益。

（四）红色文化资源的生态价值能够助力乡村生态宜居建设

生态宜居是乡村振兴的关键。红色文化资源所在地的环境保护要求极高，决不允许当地政府和周边居民有损毁红色文化遗迹的事情发生，必须保持红色文化遗迹的原貌，彰显出红色文化资源的生态价值。基层政府与农村社区居民要遵循红色文化资源的生态价值引领，因地制宜地做好“红+绿”的业态组合，引导村民、市场与社会组织等多类主体，共同参与到农村生态环境的综合治理中来，在乡村生态宜居建设中体现红色文化资源的生态价值，把乡村旅游与红色旅游融为一体。所以，乡镇政府与农村社区居民要科学合理地利用山水田园等自然资源，坚决祛除脏乱差等生活陋习，倾力打造山青水绿空气新鲜的宜居家园，把优秀传统民俗、乡村发展特色融入红色文化资源开发，加强旅游线路、文创产品和乡土特产的创新设计，形成品牌效应，扩大社会影响力。红色文化资源的生态价值与农村生态宜居建设的有机融合，可以形成良好的乡村红色旅游观光文化氛围，富有现代色彩和红色底蕴的生态宜居特色，使原本普通的乡村变成人人向往的美丽家园。例如，河南省2005年初启动“红色旅游工程”，精心编制了《河南省红色旅游发展纲要》，重点规划了以河南信阳开国将军故里游、千里跃进大别山游等为主题的革命精神精品旅游线路，以红旗渠精神、焦裕禄精神为主题的时代精神与党性修养红色旅游精品线路。2023年，河南又推出9条“行走河南·读懂中国”主题旅游线路，“红色基因传承之旅”线路将确山竹沟革命纪念馆、焦裕禄烈士陵园、红旗渠等红色旅游基地纳入其中[7]。截至2023年底，河南省已有5A景区安阳红旗渠，4A景区兰考焦裕禄陵园、漯河南街村。冀鲁豫边区革命根据地旧址纪念馆和吉鸿昌将军纪念馆等已被收入国家级抗战纪念设施和遗址名录。

二、红色文化资源赋能乡村振兴建设过程中存在的问题

近年来，河南省立足自身独特的红色文化资源，不断开辟红色文化特色旅游线路，通过发展红色旅游经济带动了当地经济社会的蓬勃发展。红色文旅经济传承河南红色文化基因，弘扬革命历史文化，讲述河南红色故事，树立了红色文化大省的良好形象，促进了河南乡村振兴建设。当然，我们也应该看到，河南的红色文化资源开发仍然存在潜在空间，亟须解决好研究开发碎片化、红色品牌较少、产业链条不健全、融合度不

足等问题，进一步提升红色文化资源在河南乡村振兴建设中的引领作用。

（一）红色文化资源研究开发的单一性

虽然河南红色文化资源分布广泛，蕴含着极其丰富的革命传统文化教育元素，但不可否认的是，河南在对红色文化资源的挖掘研究上存在单一性和碎片化现象。一是没有发挥高校科研力量的群体优势，科学研究的作用不够突出，研究视角和研究方法单一，大多是针对特定区域某一红色文化资源载体进行单体研究，缺乏跨区域的综合性研究；二是对红色文化资源赋能乡村振兴缺乏宏观融合的顶层设计，对红色文化资源与乡村振兴建设的融合大多以标语、口号、宣传画及专题会演等方式进行，对红色文化资源的闪光点挖掘不够，引发心灵震撼的特色场景、示范体系不多，使其赋能价值与教育功能打了折扣；三是现阶段对红色文化资源开发存在过度商业化的弊端，开发视点大多聚焦在寻找红色文化资源、设置红色教育基地的基础阶段，对物化的红色文化资源保护力度不够，没有把各地红色文化资源的独特元素突出出来，导致红色文化景观建筑雕刻千篇一律，减弱了旅游观光的吸引力；四是地方研究力量协同机制不强，地方政府、高校科研和开发企业三方没有形成联动合力，基本处于各自为战的分散状况。

（二）红色文化资源的法律保护力度不够

目前，我国现行的与红色文化资源保护有关的法律主要是《英雄烈士保护法》，同时在《民法典》《刑法》中也散见一些与红色文化资源保护有关的条款，还有最高法的规范性文件，但没有专门的保护红色文化资源的法规，尚未形成法律保护体系[8]。在这样的法律环境下，河南各地的红色文化资源保护利用缺乏完备法律体系的保驾护航。从地方性法规制定实施方面看，截至2024年3月底，在国家法律法规数据库中查询到的河南省关于红色文化资源保护的地方性法规共有4部，即2024年1月施行的《河南省革命文物保护条例》、2021年10月施行的《河南省革命老区振兴发展促进条例》、2023年1月施行的《三门峡市红色资源保护利用条例》及2021年10月施行的《信阳市红色资源保护条例》。就现有的这4部地方性法规看，其条款大多宏观抽象，原则性规定和简单描述多，实施细则不够全面，内容侧重于物质形态的红色文化资源保护，实际应用性还有待细化和加强。

（三）红色文化资源的品牌开发意识不强

河南省虽然存在丰富的红色文化资源，但因品牌开发意识不强，缺乏顶层设计，至今没有形成像延安、西柏坡等国家级的红色文旅金牌景观，也没有形成影响力较大的红色文旅品牌和完整统一的文化形象。目前，河南很多红色文化景区的开发建设只是停留在对革命遗址与革命文物的简单解读和简单陈设阶段，红色文旅项目缺乏鲜明特色，体验项目单一，本土红色文化资源优势没有充分发挥出来，难以形成具有河南地方特色的优势品牌。当然，还存在红色文化资源与自然资源、历史文化遗址未能统一整合开发的问题，河南并没有形成“红+绿+灰”齐头并进、联动发展的态势。河南省红色文化产业发展还处于起步阶段，文旅景观建设缺乏创新创意，跟不上新业态、新模式的融合需求。红色文化产业没有和乡村生态治理、乡村文明、产业升级及产业结构调整深度融合，无法形成完整的产业链条，没有把经济效益和社会效益有机统一起来。

三、红色文化资源赋能乡村振兴建设的路径选择

如何将河南各地的红色文化资源优势精准赋能乡村振兴建设，在实践中把红色文化优势转化为发展动能，是河南乡村振兴建设迫切需要解决的问题。聚焦红色文化资源发展现实，进一步理顺完善产业发展体制机制，强化开发规划的顶层设计，加大红色文化资源保护与开发力度，大力培育和引进红色产业专业人才，在保护好、管理

好、运用好、宣传好、人才培养好五个方面联合发力，同频共振，是充分发挥红色文化资源在河南乡村振兴建设中的红色引擎作用的有力举措。

（一）通过完善法律政策保护好红色文化资源

1.构建完备有力的法律政策保护机制

国家要针对红色文化资源保护加强立法建设，完善政策支持，加大对革命纪念设施、革命战争旧址、革命大事件遗址、英雄烈士纪念设施等红色文化遗存的保护力度，为红色文化资源赋能乡村振兴建设提供政治保障。例如，2024年1月施行的《河南省革命文物保护条例》，推动全省红色文化资源的保护和利用步入有法可依、有法必依的法治轨道。河南各地要及时完善更新红色文化资源的登记制度，做到底数清、情况明，增加红色文化资源保护专项资金，把对革命文物、革命遗址的保护、修复工作列入重要议事日程，加大管理力度，完善督查制度。依照《文物保护法》进行管理，明确红色资源的分类定级、保护目标、经费保障、项目开发、责任追究等原则，确保红色文化资源在赋能乡村振兴建设中的规范利用。

2.全面推进红色文化资源的战略性合作

河南省红色文化资源整体规划需要对接国家战略，通过跨省战略合作实现红色文化资源共享，在红色文化资源赋能乡村振兴建设过程中，努力营造合作共赢的开发利用新局面。例如，加快实施鄂豫皖苏区首府革命博物馆改造，积极推进长征国家文化公园(河南段)等建设，打造全国知名的红色文化传承区[9]。在大数据技术的支持下，加大科技保护的力度，对现有的红色场馆、红色文化遗迹、革命事件纪念地等进行数字化处理和保护，对红色制度、红色故事、红色精神等非物质革命文化遗产进行数字化保存，使之成为推进乡村振兴建设的强劲动力源泉。

3.搭建高校与科研院所协作的学术平台

加强高校与科研院所的密切协作，深化对河南省红色文化资源厚重内涵的学术研究，对其中蕴含的献身革命的理想信念、不怕牺牲的奋斗精神、敢为人先的创新意识深入挖掘，尤其加强对大别山精神、红旗渠精神、焦裕禄精神等红色文化资源的研究，用这些革命精神激励农村社区居民自觉为乡村振兴建设建功立业，书写壮丽人生。高校与科研院所要发挥各自在党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史和中华民族发展史方面的研究优势，把研究成果运用到促进乡村振兴的宣传教育中，让红色文化资源赋能经济社会建设。例如，高校加强校地合作，把红色文化基因传承弘扬活动推向农村社区，让红色文化资源宣传推介活动为乡村振兴建设助力加油，提升文化服务下乡宣传的针对性。

（二）加强对红色文化产业链的科学管理

1.政府主导整合红色文化旅游资源

河南不仅红色文化资源丰富，还有特色鲜明的中原传统文化，如果能将两者有机整合，着力打造以红色文化为主基调，同时融合中原优秀传统文化的文旅经济产业链，其开发应用前景将是十分广阔的。要以文物景点保护开发、文艺作品创作演出、非物质文化遗产保护展示、文创艺术品研发生产为抓手，突出红色文化的地位，强化红色文化与中原文化的深度融合，拉长文旅经济的产业链，使红色文化产业链与乡村振兴建设无缝对接。要推进全省旅游工程，实施旅游主干道提质改造、美丽乡村建设等，使红色元素融入城乡建设各环节，推动红色文化资源全域化整合，实现红色文化产业的多元化增值[10]。例如，信阳市罗山县政府在红二十五军长征出发地打造红色文旅经济产业链，以何家冲为起点将沿线景点串珠成链，形成以红色传承、绿色生态、传统村落、康养旅居为主题的长达30公里的旅游景观带，塑造起“快进慢游、村景相融、红色教育”的旅游形象品牌，努力创建省级全域旅游示范区，拉动了一方经济的发展。

2.加强红色文化资源保护利用的顶层设计

河南省“十四五”规划强调指出，要加快大

别山等革命老区振兴，各红色文化资源聚集地要做好中长期规划，提前谋划本地的标志性红色文化产业和红色文化旅游地，主动整合各生产要素，科学有效地打造具有本地特色的经典红色线路，积极链接跨省红色旅游精品线路，实施跨区域、跨行业、跨领域的联盟合作体(模式)，实现红色旅游的社会化。这需要加强红色文化资源保护利用的顶层设计，在充分调查研究的基础上集思广益，尽可能把方方面面的优势有效组合起来，形成完善的红色文化体系，把红色文化的厚重内涵变成内生动力，助力乡村振兴建设的蓬勃发展。

3.运用现代科技力量促进红色文旅产业转型升级

当今时代，大数据、云计算、人工智能方兴未艾，现代科学技术的突飞猛进，极大地改变了人类生产生活的面貌。现代科技能够促进红色文旅产业的转型升级，实现新时代红色旅游业态新的变革，衍生出新的产业形态和新的服务模式。按照数字经济运行的新逻辑，可以优化资源配置与市场环境，从而增强有效供给，发挥发展势能，推进红色文化文旅产业链的现代化。例如，围绕弘扬焦裕禄精神、红旗渠精神和大别山精神，进一步打造富有创造力和影响力的红色品牌[11]，通过融入现代科学技术拓宽宣传平台，加大宣传力度，将之打造成为在全国更具影响力的、更具参观游览价值的、更具教育功效的著名红色文旅品牌。

（三）在高水平价值转化中运用好红色文化资源

红色文化资源赋能乡村振兴建设，需要下大气力把红色文化资源运用好，实现红色文化资源在赋能乡村振兴建设中的高水平价值转化。“创新革命文物活化利用途径。加强革命旧址分类合理利用，提升革命旧址开放水平，进一步发挥综合服务功能。运用市场机制开发更多文化创意产品，促进文化消费。促进红色旅游与乡村旅游、生态旅游等业态融合，助力乡村振兴和革命老区振兴发展”[12]。具体来讲，就是各地依据自身的红色文化资源禀赋，结合本地经济社会发展实际不断拓展和延伸红色文化产业链，即把“红色文化资源+”的综合业态打造好，进而创造性推动红色文化资源转化为教育资源、旅游资源、文创资源。

1.“红色文化资源+教育”成为全国党性教育新亮点

河南十分重视党员干部的党性教育工作，充分利用红色文化资源开展规范化专题培训，把“红色文化资源+教育”变成常规性党性锻炼修养的教育现实，效果良好。例如，河南以“大别山干部学院、焦裕禄干部学院、红旗渠干部学院”和“愚公移山精神教育基地、新乡先进群体教育基地、南水北调精神教育基地”为主要内容打造的“三学院三基地”红色教育体系，如今已成为集“研究、保护、开发、传承”于一体的全国性的党性实践教育红色平台，提升了河南省党建工作的水平，坚定了党员干部的宗旨意识，增强了他们为促进乡村振兴建设贡献力量的自觉性。

2.“红色文化资源+绿水青山”打造生态产业链

河南在红色文化资源赋能乡村振兴建设中，要注重将分散的红色文化遗址与本土特色民俗体验相结合，与本地自然景观相结合，把“红色文化资源+绿水青山”的理念融入生态经济产业链的打造，形成“红+绿”生态文旅经济带，让游客在畅游青山绿水中感悟红色文化的内涵，在观赏丽花芳草中铭记革命岁月的红色传奇，在对山乡民俗的体验中寻找红色精神的源泉。习近平总书记在视察河南时指出：“依托丰富的红色文化资源和绿色生态资源发展乡村旅游，搞活了农村经济，是振兴乡村的好做法。”[13]例如，河南省焦作市中站区龙翔街道十二会村就是著名的革命老区，在革命战争年代曾经为民族的独立解放事业

做出很大贡献。在国家帮扶政策支持下，十二会村以“红色为主打色，绿色为发展色”，结合当地的优质自然景观建设绿色生态观光谷，打造休闲旅游产业，带动村集体经济发展，为乡村居民增产增收走出了一条特色发展的乡村振兴之路。

3.“红色文化资源+农业”增强红色文化体验感

河南在红色文化资源赋能乡村振兴建设中，要注重把红色文化资源融入当地农业生产生活，让沉浸在红色文化氛围中的观光客切身感受到红色回忆的真和美。例如，信阳市的新县在经济社会发展定位上，提出建设“山水红城、健康新县”口号，打造以鄂豫皖红色首府为核心，以“红色经典、绿色生态、古色乡村”为主题的“一城三线”旅游精品线路。每一个景区景点都有契合主题的红色故事，每一处革命纪念地都成为常学常新的生动课堂。同时，把当地的茶文化全面融入文旅经济圈，鼓励支持外出打工人员返乡创业，并通过“体农时、知农情、干农活、进农家”等农耕体验活动，拉长文旅经济的产业链，扩大红色旅游观光的影响力。

4.“红色文化资源+文创”促进文旅经济高质量发展

河南在红色文化资源赋能乡村振兴建设中，注重运用科技创新手段，大幅度提升文旅经济的影响力与生动性，增强红色景观的受关注度。具体做法是，将红色文化资源纳入当地文化旅游产业的总体规划，充分运用现代科技手段和流行表现方式，以当地知名红色文化资源为重心，让文旅产业展示出新业态形象，激发观光者的浓厚兴趣，从而带动整个区域文化旅游产业提质升级，全面推进当地乡村振兴建设高质量发展。结合河南独有的红色文化资源，创作出以情动人的文学作品和雅俗共赏的艺术表现形式，推出以红色文化为底蕴的丰富多彩的文创产品，开发适合不同人群的沉浸式体验项目，使红色文化更具时代感，能够让中老年人体验激情岁月的沧桑，能够让青年人到“红色打卡地”升华思想，在润物无声中实现经济效益与社会效益双丰收。例如，以红旗渠为题材的影视作品《难忘岁月——红旗渠的故事》，将红色文化寄寓于群众喜闻乐见的电视剧表现形式之中，社会反响良好，荣获中宣部第7届精神文明建设“五个一工程奖”。

（四）构建传播矩阵把红色文化资源宣传好

1.构建全媒体红色文化传播体系

把红色文化资源宣传好，是河南各地需要做好的一项经常性工作。要充分利用移动互联网、大数据、人工智能、区块链等传播技术，充分利用“河南文旅通”和各地红色文旅推介平台，构建区域新媒体传播矩阵，以省、市、县三级融媒体中心为平台，着力构建全媒体红色文化传播体系，把红色文化资源精髓要义和核心价值观广泛宣传出去，融入到广大干部群众的生活、工作和学习中，努力营造浓厚的红色文化氛围。

2.全面推进红色文化资源数字化建设

河南一些地方在增加红色旅游地和教育基地科技元素，开发红色题材的动漫、网游作品的同时，还陆续建立起数字化红色文化展馆、影视网等，把各地区红色资源图片和历史资料等放到网络平台上，增设视音频同步讲解，方便受众在线浏览及线上互动交流学习。以现代化的音像动画技术激活历史场景，能够给人以身临其境、美不胜收的观感，使人留下深刻的印象。例如，巩义市的常香玉艺术纪念馆，采用了全息投影、3D影像、地面互动等声光电内容，大大增加了参观学习者的兴趣点、新鲜度与体验感，让他们沉浸其中流连忘返。

（五）培养好红色产业的人力资源队伍

1.提升本土红色产业人力资源专业化水平

河南大部分红色文化资源分布在偏远山村地区，经济发展水平相对落后，人口外流现象比较严重，村庄空心化程度不断扩大，人力资源状况堪忧，高素质人才踪迹难觅。针对这些情况，地方党委政府一是要加强舆论引导和政策扶持，吸

引外出的“能人”返乡创业，增加人才资源储备；二是要加强对农村社区居民的专题培训，提升他们的综合素质，壮大当地人力资源队伍。农村社区居民既是红色文化产业的主要创造者，也是乡村振兴建设的主体和直接受益人。提高他们的文化素质，帮助他们深化对红色文化重要性的理解，开展红色文旅产业经营管理的系统培训，能够在很大程度上提高当地红色文化产业的发展质量与水平。

2.招贤纳才，共同建设美丽乡村

在化解人力资源不足的难题时，地方党委政府要充分发挥政策的激励引导作用，构建人才脱颖而出的成长平台，营造人人争先创优的发展氛围，形成稳定和谐的社会环境，吸引外地人才携带项目、技术与资金到乡村定居创业，大展宏图。制定优惠招商政策，吸引善于开拓红色文旅经济的专业团队到革命老区创业发展。鼓励富有建设开发红色文旅产业经验的企业家、专家学者和社会组织，参与红色文化资源开发的前期保护修复和后期的规划设计。出台扶持性政策，建立创业辅助资金平台，鼓励青年大学生下乡创业。

四、结语

河南各地丰富的红色文化资源禀赋，是赋能乡村振兴建设的动力源泉，在过去和现在都发挥着不可替代的重要作用。红色文化资源与乡村振兴建设密切结合，同向同行，一定会产生“1+1＞2”的经济效益与社会效益。在国家全力推进乡村振兴战略的大背景下，必须运用好红色文化这一宝贵资源服务于经济社会建设，把“保护好”挺在前边，把“管理好”放在心上，把“传承利用好”定为目标，把红色文化资源人才培养当作大事抓好做实，让红色文化资源的正能量在乡村振兴建设中发挥重要作用，为实现中国式现代化贡献力量。

参考文献

[1] [13]习近平.坚定信心埋头苦干奋勇争先 谱写新时代中原更加出彩的绚丽篇章[N].人民日报,2019-09-19(1).

[2] 党的二十大文件汇编[M].北京:党建读物出版社,2022:23-24.

[3] 河南省文物局革命文物处.实施区域联动河南有序推进革命文物片区保护利用工作[N]. 中国文物报,2021-12-07(3).

[4] 习近平.加快建设农业强国 推进农业农村现代化[J].求是,2023(6):4-17.

[5] 中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见[N].人民日报,2024-02-04(1).

[6] 河南省人民政府.关于命名第一批河南省红色教育基地的通知[N].河南日报,2020-07-03(2).

[7] 温小娟,郭歌.讲好革命故事 传承红色基因[N].河南日报,2023-07-14(3).

[8] 赵海鹏,司马紫薇,李娜.论红色文化的法律保护[J].理论观察,2022(8):135-138.

[9] 河南省人民政府关于新时代支持革命老区振兴发展的实施意见[J].河南省人民政府公报,2021-10-25.

[10] 南亚娜.红色文化资源赋能河南乡村振兴探析[J].河南教育学院学报(哲学社会科学版),2023,42(1):20-23.

[11] 李庚香.用大别山精神铸牢党性之魂:学习习近平总书记视察河南讲话体会之一[J].领导科学,2019(21):5-12.

[12] 河南省文物局.河南印发《河南省新时代革命文物保护管理利用三年行动计划（2023—2025 年）》[EB/OL].(2022-12-30)[2023-12-14].https://www.henan.gov.cn/2022/12-30/2665075.html.

责任编辑 谢建文

政府决策咨询机构功能实现的影响因素及效用分析

张　凌[1],傅广宛[2],廖尹航[3]
(1.上海开放大学,上海 200433; 2.中国政法大学,北京 1022491;3.上海海洋大学,上海 201306)

摘要: 在信息化、复杂性不断加深社会背景下，决策咨询机构在公共决策过程中的重要地位日渐凸显，其功能作用发挥是否充分成为政策科学性、合理性的重要影响因素。决策咨询机构发展面临的现实问题与困境是多因作用的结果，基于理论探讨，结合结构方程模型的统计分析发现，外部因素是造成当下决策咨询机构功能作用发挥不足的主要原因。因此，政府应积极制定相关政策，为充分发挥决策咨询机构在公共决策过程中的作用提供制度保障和政策环境。

关键词: 决策咨询机构；功能；外部因素
中图分类号: D630　**文献标志码:** A　**文章编号:** 2095-7017(2024)07-0039-09

引言

政府决策咨询机构是指由相关专家、学者组成的，为政府提供决策咨询意见的政策研究组织。从广义上讲，政府决策咨询机构就是为政府的决策提供咨询的机构，既包括官方性质的也包括民间性质的，以思想库为代表的政府决策咨询机构是当代存在范围较广、影响较大的决策咨询机构的主要形式。狭义上的政府决策咨询机构则指为政府决策提供咨询而又不依附于政府，并且具有独立性和非营利性特点的组织机构。随着信息化、复杂性的不断加深，原有的公共决策方法和决策手段在日益复杂化的社会问题及治理困境面前举步维艰。因此，用新的视角来看待政府决策相关问题，用新的策略来面对新时代下公共管理和社会治理的新要求，已经成为公共治理的必然趋势。在此背景下，凸显决策咨询机构在公共决策过程中的重要地位成为学界研究的焦点之一，同时也受到政府的高度重视。如何不断加强决策咨询机构的功能塑造，对现有政府决策模式进行改善和优化，提升公共决策的科学性、合理性和有效性，是当下公共管理实践中必须面对和亟待解决的重要问题。

收稿日期: 2023-12-18
基金项目: 国家社会科学基金重大项目“建设有中国特色的政府决策咨询机构”(项目编号:10zd&041)
作者简介: 1.张凌(1987—),男,浙江诸暨人,上海开放大学合作办学办公室助理研究员,博士,研究方向为公共管理;2.傅广宛 (1961—),男,河南南阳人,中国政法大学政治与公共管理学院教授,博士,主要研究方向为公共管理;3.廖尹航(1985—), 男,广西柳州人,上海海洋大学经济管理学院讲师,博士,研究方向为公共管理。

通过对现有的文献梳理发现，国外学者对于决策咨询机构功能的研究较为丰富。Tupper（1993）认为：“政府决策咨询机构的一项重要功能就是进行独立的、跨学科的政策研究。”[1] McGann和Johnson（2005）将决策咨询机构的功能视为“桥梁”，称它是政策制定者与学术界沟通交流的重要纽带[2]。而Abelson（2014）认为决策咨询机构不但具有帮助国会和政策执行者进行政策研究的功能，还具有为政策制定者论证和完善政策建议的功能[3]。随着我国智库行业的发展和成熟，众多国内学者也对我国决策咨询机构的功能及其影响因素进行了研究。钱再见（2013）认为：“思想库功能主要分为，政策咨询功能、政策宣传功能、政策评估功能和人才聚集功能。”卢晶颖（2008）提出：“人才交流以及科研人员的研究能力会影响政府决策咨询机构的功能发挥。”[4]严蓓蓓（2012）认为：“思想库在政府决策中的地位未得到法律确认是影响决策咨询机构功能发挥的重要因素。”[5]钱再见（2021）认为：“人民政协在国家治理中履行好推进新型智库建设的政治使命有赖于其在建言资政和凝聚共识上双向发力，充分发挥功能优势。”[6]任恒（2023）依据投入产出理论，通过分析决策咨询机构中“投入资源—产出效益”的逻辑内涵，建构起智库绩效评价指标体系，进而总结了决策咨询机构在决策过程中的功能定位[7]。

无论从研究的层次、内容还是从研究的方法上，国内学者对于决策咨询机构的研究仍有待进一步深化。从层次上看，国内决策咨询机构研究仍停留于对个别机构的案例分析上，而没有上升到对大量决策咨询机构的系统分析层面。因此，研究结论往往只能适用于小部分特定案例，而难以在整体上对决策咨询机构的发展进行审视。从内容上看，国内决策咨询机构相关研究领域还存在大量的空白，尤其鲜有对决策咨询机构功能优化方面的研究。从方法上看，对决策咨询机构的研究多属于定性研究，而较少用定量研究的方法，通过数据分析和指标体系来对决策咨询机构的发展现状进行全面分析和判断。以上三个层次上的缺陷，既是现有研究的不足，也是本文的研究空间。

一、理论假设与模型构建

当前决策咨询机构功能塑造问题的成因十分复杂，既有思想库外部的制度、政策、社会文化等环境的影响，也有组织内部的职能设置、管理模式等内因的作用，那么，这些不同因素的对于决策咨询机构功能塑造的影响有多大，内、外因的影响程度是否存在差异，这些是对决策咨询机构功能进行优化时首先需要解答的问题。

（一）理论基础：结构功能主义

结构功能主义理论认为，在社会系统中，行动者之间的关系结构形成了系统的基本结构。而社会系统则需要兑现自身的功能来保证其存续和发展，“这些功能包括适应、达鹄、整合、维模四种”[8]。具体而言就是，结构功能主义将社会实体视作一个系统或者体系，从而从整体的角度清楚地界定系统特征，并将组织结构看作是系统存续和发展的必要条件，与此同时，确认其子系统间的关联和整合因素，研究各个因素间相互作用的结果。因此，在观察和分析某一特定的社会组织或者群体时，首先应该把它视为一个具有稳定结构并持续发挥着特定功能的有机体，这一有机体的存续和发展，依赖于其组成部分或者子系统的相互联系。而这些内部的联结关系，又是在各个组成部分的功能发挥中形成的。可以说，每一个社会组织，无论其规模大小、性质如何，都满足结构与功能相互联结、相互统一的普适性。这一普适性为研究和分析各类社会系统或组织提供了多层次的分析框架。一方面从宏观角度赋予结构整体性，另一方面从微观角度发现和分析功能对结构的作用。这也是结构功能主义被广泛应用于各种社会组织研究的原因所在。

组织一经设立，便不可避免地与其内部和

外部环境产生联系，通过沟通、交换等方式，组织与环境进行资源(人、财、物、信息、社会资本等)的输入和输出，在此过程中，组织结构和功能都在不断地调整，以适应组织发展需求和应对环境的变化。因此，可以从内部和外部两个维度，审视和分析影响组织功能作用发挥的各个因素，从而实现对组织功能进行优化。

(二) 研究设计

1.研究假设和量表构建

根据以上理论分析可知，当下政府决策咨询机构的功能作用发挥不足，主要由内、外两方面原因所致。根据文献梳理和理论分析的假设，其外因主要包括“决策咨询机构缺乏独立发挥功能作用的制度土壤”“决策咨询机构功能塑造的知识基础匮乏”“公民社会发育程度较低”“决策咨询机构在公共决策过程中的定位存在偏差”“决策咨询机构的研究方法与技术手段相对落后”“决策咨询机构之间缺乏交流和联系”六个因素，内因主要包括“决策咨询机构的组织架构不合理”“决策咨询机构内部的职能设置不合理”“决策咨询机构的运作模式陈旧、效率低下”“决策咨询机构现有的人员管理方式落后”“决策咨询机构缺乏合理的奖惩制度”“决策咨询机构人员学历分布不合理”“决策咨询机构人员专业分布不合理”“决策咨询机构面对政策环境变化的反应力不足”八个因素。然后检验各个因素对政府决策咨询机构功能作用发挥的影响程度。

根据以上研究假设和设计要求采用封闭式问卷形式。问卷主要分为三个部分：第一部分为答卷人基本情况；第二部分为受调查者对决策咨询机构的基本认识和评价；第三部分为决策咨询机构功能塑造的影响因素。

二、数据来源和统计方法

本文通过问卷调查法，对我国东、中、西部13个省份(省/自治区/直辖市,后同)进行了抽样调查，旨在研究影响机构功能的因素及相关系统运行情况。此次调查共回收有效问卷1330份。由于本研究主题的特殊性，为保证大部分受调查者对决策咨询机构发展现状及其运行模式有一定的了解，本次调查并没有使用完全随机抽样，而是在选定的13个省份中，主要针对政府公务员、高校相关专业的教师以及研究生进行了问卷调查，以期得到更为确切而真实的评价。

统计方法上，本文采用结构方程模型(SEM)进行各个影响因素的作用显著度判断。结构方程模型能够同时检验多个变量间的关系，这一特点很适用于决策咨询机构功能塑造中问题的成因研究，通过结构方程模型分析内外因素对决策咨询机构功能塑造的影响，将有利于为改善和优化决策咨询机构的功能作用发挥提供合理依据。本文用于结构方程模型分析的软件为AMOS 20.0。

根据上文的理论分析，将决策咨询机构功能发挥的影响因素划分为外因(E)和内因(I)，并编码如表1所示。

表1

编码	影响因素
E	外部原因
I	内部原因
e1	决策咨询机构缺乏独立发挥功能作用的制度土壤
e2	决策咨询机构功能塑造的知识基础匮乏
e3	公民社会发育程度较低
e4	决策咨询机构在公共决策过程中的定位存在偏差
e5	决策咨询机构的研究方法与技术手段相对落后
e6	决策咨询机构之间缺乏交流和联系
i1	决策咨询机构的组织架构不合理
i2	决策咨询机构内部的职能设置不合理
i3	决策咨询机构的运作模式陈旧、效率低下
i4	决策咨询机构现有的人员管理方式落后
i5	决策咨询机构缺乏合理的奖惩制度
i6	决策咨询机构人员学历分布不合理
i7	决策咨询机构人员专业分布不合理
i8	决策咨询机构面对政策环境变化的反应力不足

而决策咨询机构功能塑造情况(F)则由问卷中的C1“您对近年来我国决策咨询机构发展状况的总体评价(E)”来赋值产生：

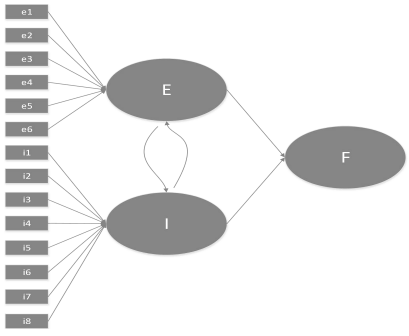
3=有重大进步，实现了根本改观

2=有较大进步，同时存在问题与困境

1=仅有一定程度的进步，但许多根本性的问题和缺陷没有改进

0=完全没有进步，甚至倒退

根据上述假设，得出测量模型：



三、结构方程模型的运行及结果

（一）信度和效度检验

信度指测量工具的可靠性、一致性和稳定性。通常通过内部一致性来考察测量工具的信度：内部一致性越高，表明该测量工具的可靠性越强；反之，内部一致性越低，该工具的可靠性就越弱，信度也就越低。

本研究通过Cronbach’s Alpha系数来检验结构方程模型的内部一致性，该系数的取值范围为0至1。如果α值大于0.8，表明内部一致性极好，该测量工具的信度很高；α值大于0.6，表示内部一致性较好；而α值低于0.6表示内部一致性较差，该工具的信度不足，不推荐使用作为测量工具。

本文采用SPSS 20.0检测数据的内部一致性。结果显示两个潜变量（内、外因）的Cronbach’s Alpha系数均在0.7以上，内部因素的α值达到了0.859，外部因素的α值为0.731，总系数为0.785（结果如表2所示）。说明本研究所使用的测量工具具有较好的内部一致性信度。

表 2 信度和效度检测

潜变量	可测变量数	Cronbach’s Alpha
外部因素	6	0.731
内部因素	8	0.859

效度指测量工具正确衡量出所要了解的对象属性的程度。结构方程模型一般通过模型系数评价结构效度。假设SEM中各个潜变量之间的关系是合理的，那么非标准化系数应当在统计意义上显著。从决策咨询机构功能塑造影响因素的结构方程路径系数估计的结果可以看出，大多数非标准化系数均具有在0.05水平上的统计显著性，这说明模型的整体结构效度较好（如表3所示）。

表 3 结构方程路径系数估计

因变量－自变量	*S.E.*	*C.R.*	*P*	标准化路径估计
F←E	0.134	2.769	0.021	0.513**
F←I	0.079	2.369	0.017	0.325**
E←e1	0.173	3.175	0.044	0.432**
E←e2	0.198	3.071	0.003	0.710***
E←e3	0.093	7.231	0.002	0.423***
E←e4	0.054	0.438	0.041	0.286**
E←e5	0.034	3.546	0.275	0.356
E←e6	0.062	3.981	0.029	0.552**
I←i1	0.048	0.548	0.387	0.028
I←i2	0.034	4.926	0.077	0.334*
I←i3	0.036	6.736	0.034	0.483**
I←i4	0.025	5.334	0.043	0.327**
I←i5	0.206	4.567	0.263	0.312
I←i6	0.052	9.761	0.002	0.583***
I←i7	0.043	1.564	0.012	0.935***
I←i8	0.028	3.129	0.048	0.297**

（二）各因素效应分解

由结构方程模型运行所得出的结果（如表4所示）可知，影响因素的总效应为0.761，说明本研究所选择的各项指标能够较为准确地检验决策咨询机构功能塑造的各类影响因素之效应。具体而言就是，内、外因对于决策咨询机构功能塑造的制约均有贡献，而相对于内部原因（I），外部原因（E）对于决策咨询机构功能塑造的影响更大（总效应为0.426）。

表 4 效应分解

因素		决策咨询机构功能发挥情况
影响因素	总效应	0.761
外部因素	直接效应	0.337
	间接效应	0.089
	总效应	0.426
内部因素	直接效应	0.212
	间接效应	0.123
	（总效应）	0.335

外部原因（E）对F的贡献，标准化路径系数估计为0.512，总效应0.426，其中直接效应为0.337。内部原因（I）对F的贡献，标准化路径系数估计为0.325，总效应0.335。总的看来，外部因素对决策咨询机构功能塑造的影响较大。这表明，相对于决策咨询机构自身的组织架构、运营水平等内部因素，外部因素（制度、物质基础、社会观念等）对其功能塑造的影响力更为显著。可见，对于决策咨询机构的发展而言，目前我国在制度和政策环境上仍有诸多值得改进的地方。

四、结果分析：外部因素

由结构方程模型分析得到的结果可知，在影响决策咨询机构功能塑造的外部因素中，决策咨询机构缺乏独立发挥功能作用的制度土壤（e1）、决策咨询机构功能塑造的知识基础匮乏（e2）、公民社会发育程度较低（e3）以及决策咨询机构之间缺乏交流和联系（e6）等四个因素的影响效果较为显著。

（一）制度因素：决策咨询机构缺乏独立发挥功能的制度土壤

制度因素（e1）的标准化路径估计值为0.431，在所有的外部因素中位列第三，仅次于社会因素和环境因素。*P*值为0.045，表明其结果具有显著性。制度因素对于决策咨询机构的影响主要作用于决策咨询机构的独立性。独立性一直是影响决策咨询机构功能作用发挥的重要因素。相比国外决策咨询机构，中国的决策咨询机构独立性则显得尤为不足，“在中国完全实现独立运作的决策咨询机构所占比例不会超过5%”[9]。我国政府决策咨询机构“谋”与“断”不分的问题由来已久。由于我国的官方政府决策咨询机构大多隶属于政府机关，对于官方决策咨询机构来说，决策者具有双重身份，既是客户，又是上级机关。决策咨询机构自身的生存取决于决策者的想法。经费是大多决策咨询机构生存的命脉，而可以把握这一命脉的正是决策者，另外决策咨询人员的自身的事业发展也与决策者的决定有着千丝万缕的联系。因此，在这种环境下政府决策咨询机构很难无障碍地发挥自身特点，客观地开展政策研究，提出真正适合我国发展的政策建议。大多情况下，政府决策研究人员更容易沦为政府甚至决策者的传声筒，提出一些与决策者想法更为接近的政策建议，这样的政策建议对问题的解决和国家的发展都是极为不利的。因此，解决“谋”与“断”不分这一体制问题是政府决策咨询机构坚持其独立自主特点的重要一环。

（二）知识因素：决策咨询机构功能塑造的知识基础匮乏

知识因素（e2）的结构方程标准化路径估计值达到0.710（*P*值0.003 < 0.01），为所有因素中最高。作为知识聚集、整合、传播的重要载体，决策咨询机构必须具备相当强的相关知识生产和积累的能力，这是决策咨询机构最为显性的功能。而知识基础薄弱和匮乏，无疑将对决策咨询机构的功能塑造和作用发挥产生极大的抑制作用。政

府决策咨询机构是不同学科、不同领域人才汇聚的平台，知识的聚集也为政府决策咨询机构解决政策问题和提出政策建议提供了强有力的保障。因此，知识基础的匮乏会直接影响政府决策咨询机构的功能作用的发挥。

我国的政府决策咨询机构虽然也汇聚着相当多各领域的人才，但是由于体制内政府决策咨询机构较多，决策咨询机构从业人员不但需要从事纯粹的政策研究工作，还不得不处理大量繁杂的事务性工作，这使得真正能够静下心进行政策研究的时间变得很少，而决策咨询工作不但需要研究经验，更需要在不断学习中强化知识储备来面对新环境、新形势下产生的一个又一个亟待解决的政策难题。因此，政策研究时间严重不足使得我国政府决策咨询机构的知识基础显得相当薄弱，时常无力对政策问题进行全面的研究和分析，只能通过现有的研究结果进行二次分析，无法满足公共决策的基本需求。在知识社会时代，决策咨询机构仅仅依靠内部资源进行高成本的知识创新活动，已经难以适应复杂多变的外部环境与日益高端专业的决策咨询需求，只有充分利用内外部资源进行知识开发和利用，才能有效促进知识创新。

（三）社会因素：公民社会发育程度较低

社会因素（e3）的结构方程标准化路径估计值为0.423（*P*值0.002 < 0.01），表明其对决策咨询机构功能塑造的影响力较为显著。社会因素，即公民社会发育程度较低对决策咨询机构功能塑造有一定的阻碍作用。

公民社会发育程度较低主要体现在公民参与公共决策的积极性不高，而公民参与公共决策对于我国政府决策咨询机构的健康发展有着不可代替的现实意义。首先，政府决策咨询机构在决策咨询和提供政策建议的过程中必然需要大量一手数据的支持，虽然政府部门可以提供一定量有用的信息，但对于更多的一些涉及文化、教育和福利等社会问题的公共政策难题无法仅仅通过政府提供的官方信息得出准确的研究结论，只有依靠公民共同参与，结合访谈、问卷等研究方法，才能对政策问题作出全面和深入的分析并转化为科学、合理的政策建议。其次，公民参与可以对政府决策咨询机构起到监督作用。公共权力的行使取决于决策者，缺乏有效监督机制的公共权力很有可能沦为一些决策者权力设租和权力寻租的工具和筹码。公民是对公共权力实施监督的最佳人选，因为公共政策的产生必然影响公民日常生活的方方面面，当公民参与形成了一个良好的循环机制，公共政策也将会更好地服务于公共利益。

（四）技术因素：研究方法与技术手段相对落后

技术因素（e5）的结构方程模型标准化路径系数估计值为0.356，但因为其*P*值为0.275 > 0.05，所以从模型的统计意义上来说，其结果不显著。但是从调查问卷的频数统计结果以及对当前我国决策咨询机构发展现状的观察而言，这一问题却又真实地存在并影响着各类决策咨询机构的发展。从本研究的问卷调查结果来看，半数以上（57%）的被调查者同意（完全同意或者比较同意）“决策咨询机构的研究方法与技术手段相对落后”这一论述，而选择“完全不同意”和“基本不同意”的分别仅占1.5%和9.0%。

现实观察方面，陈旧的研究方法阻碍了政府决策咨询机构研究成果质量的提高。“国内对于政府决策咨询机构的研究多集中在决策咨询机构知识管理、知识库构建、机构制度、运行方式等方面，对决策咨询机构研究中所用的定量研究方法分析较少”[10]。相比传统的定性研究方法，定量研究可以更客观地利用数据支撑其研究结论。从某种角度来看，定量研究相比定性研究更具说服力，虽然其也存在一定的局限性，例如数据不具代表性、问卷信息不准确、研究成本过高等等，这些问题将会不同程度地影响定量研究的质量，但不可否认定量研究对于解决政府决策咨询机构研究中的一些定性研究无法解决的问题能够起到

补充作用。

（五）合作因素：决策咨询机构之间缺乏交流和联系

合作因素（e6）的结构方程标准化路径估计值为0.552（*P*值0.029 < 0.05），表明组织之间的交流与联系对决策咨询机构功能塑造具有一定的影响力。当前我国决策咨询机构之间，特别是民间决策咨询机构与官方决策咨询机构之间的交流明显不足，其中有历史原因，也有制度环境的制约。

当下我国决策咨询机构之间的交流和联系仍十分有限，这在官方决策咨询机构和非官方决策咨询机构的联系上体现得尤其明显，无论是交流的频率还是交流的层次，都较为匮乏。原因在于，相当一部分官方决策咨询机构都是在新中国成立初期仿造苏联模式建立起来的，决策咨询机构分别设立于不同的政府部门，相互之间既没有竞争关系也没有合作的动力，因此鲜有交流和沟通的渠道和机会。在民间决策咨询机构方面，上世纪90年代以来，随着改革开放的不断深入，各类社会组织开始发育壮大，以此为背景诞生了第一批民间决策咨询机构。这些民间决策咨询机构涉及的研究领域十分广泛，涵盖社会经济生活的方方面面，但是由于自身“体制外”的组织属性，其与官方决策咨询机构的交流与互动十分有限，而各类民间决策咨询机构之间由于专业分工和学科的专一性，又或者涉及商业竞争的因素，很难有频繁的联系和合作。

五、结果分析：内部因素

由结构方程模型分析得到的结果可知，在影响决策咨询机构功能塑造的内部因素中，决策咨询机构内部的职能设置不合理（i2），决策咨询机构的运作模式陈旧、效率低下（i3），决策咨询机构现有的人员管理方式落后（i4）等因素影响较为显著。

（一）结构因素：组织架构设置不合理

结构方程模型的输出结果显示，结构因素（i2）的标准化路径估计值为0.334（*P*值0.042 < 0.05），这表明结构因素对决策咨询机构功能塑造的影响较为显著。决策咨询机构在公共治理中功能实现的困境来源于结构的不合理，这种结构不合理主要表现为决策咨询机构体系内部结构、区域分布结构以及研究结构等三个方面的不合理。

一是决策咨询机构体系内部结构不合理。决策咨询机构体系内部结构的不合理主要体现为决策咨询机构体系中的各类机构所占比例严重失衡。“官大民小”的决策咨询机构类型比例，导致决策咨询机构功能更多集中于国家层面的宏观战略研究。这造成的结果是：一方面基层中大量的社会问题和专业化问题都由于缺乏有效的决策咨询而得不到解决；另一方面大量的决策咨询研究结果由于过于宏观而脱离现实，或者由于没有政策执行方面的可行性而被束之高阁。

二是决策咨询机构区域分布不合理。我国的决策咨询机构主要分布于东部沿海地区，特别是有重要影响力的决策咨询机构，几乎都集中于一线城市。根据上海社会科学研究院发布的数据，当前正处于活跃中的、有一定影响力的决策咨询机构“约60%分布在东部沿海地区，中部和西部地区的活跃决策咨询机构分布基本相当；从各省的分布来看，中国活跃决策咨询机构主要集中在北京，其次是上海”[11]；从顶级决策咨询机构区域分布来看，“中国顶级决策咨询机构几乎全部集中于东部沿海地区，其中，北京有 17 家，占 63%；上海有 5 家，占 18.5%；其余各家分别位于江苏、广东、南海和江西”[11]；从综合影响力排名来看，“前 20 名除第十名中国（海南）改革发展研究院位于海南，其他均被北京（67%）和上海（20%）包揽，前 30 名中没有发现有影响力的中西部决策咨询机构”[11]。除了数量上的差异，中西部决策咨询机构在内外部资源均存在严重缺陷的情况下，在组织规模、研究范围、研究质量、创新能力以及社会影响力上更是表现

出与东部地区决策咨询机构的巨大差距。而在决策咨询水平上的差距又将反作用于所涉地经济社会，导致区域经济发展的不均衡被进一步放大。

三是决策咨询机构的研究结构不合理。决策咨询机构研究结构的不合理主要体现为当前我国决策咨询机构之间尚未形成科学合理的分工合作、互补互进的发展机制。为了追求热点，决策咨询机构的功能往往被限制于大量短期、重复、低质的研究工作中，而忽视了许多亟待解决的社会问题，导致大量政策研究的盲区最终演变为社会治理的盲区。

（二）运营因素：运营效率低下

运营因素（i3）结构方程模型的路径系数估计值为0.583（*P*值0.002 < 0.05），其作用较为显著。政府决策咨询机构的运作模式就是其在运转过程中与政府之间连续地交流各种知识（信息、数据），由此实现知识转移和知识整合的过程。而我国政府决策咨询机构在接受政府的知识转移以及向政府传输知识的过程都相对比较程序化。政府部门在决策前，需要通过官方政府决策咨询机构进行论证已成为一个必备流程，如地方政府在决策前必然会先咨询地方政研室的意见来体现该决策的可靠性和专业性。而由于体制原因官方政府决策咨询机构又隶属于政府，这使得决策咨询机构的政策建议很少会否定决策者的预期观点。这与决策咨询最初存在的目的相违背。由于长年累月充当政府的“传声筒”，政府决策咨询机构内部的研究热情和研究能力也有所下降，内部运作效率低下，这就使决策咨询逐渐沦为政府决策中可有可无的一环。而体制外决策咨询机构由于常年得不到政府的青睐，导致其无法真正参与到政府决策中去，严重缺乏辅助政府决策的经验。另外，体制外决策咨询机构缺乏政府资金支持，使得其不得不从成本和风险的角度考虑，不愿意花大量成本和时间开展价值较高的政策研究。体制内的政府决策咨询机构安于现状、不求发展，而体制外的政府决策咨询机构怯于成本、不敢有所突破，长此以往形成恶性循环，造成整个政府决策咨询体系本该具有的功能弱化。

（三）管理因素：人员管理方式落后

管理因素（i7）在结构方程模型的标准化路径估计值为0.936（*P*值0.011 < 0.05），为内部因素中最高，可见人员管理在决策咨询机构运行中起到的关键作用。人员管理是政府决策咨询机构正常运作的核心因素，相比国外先进的人员管理模式，我国的政府决策咨询机构的人员管理模式仍然相对落后。混乱的人员分工情况、研究人员结构固化和奖惩制度的不健全都是阻碍政府决策咨询机构的人力资源发挥其全部作用的原因。

政府决策咨询机构通常由咨询人员和辅助人员组成。咨询人员是决策咨询机构的大脑，主要负责政策的研究和政策建议的提出。而辅助人员则是为了帮助大脑更好发挥其功能作用，其主要职责包括材料整理、机构宣传、数据管理以及档案管理等。我国的体制内决策咨询人员大多为公务员，因此除了研究工作外，他们有时不得不承担大量事务性的日常行政工作，使得真正使用在政策研究上的时间十分有限。而决策咨询则需要花费大量时间以及很高的专注度才能够正常进行，任何一点缺失都可能直接影响研究结果的科学性。辅助人员也需要具备很强的专业能力，外领域的人才并不能完全胜任辅助人员的工作。例如：美国的胡佛研究所每年花费大量成本进行辅助人员的招募和培训。数据经理是胡佛研究所众多辅助人员岗位中的一种，“应聘数据经理必须精通MS Access、STATA、电子表格和大型数据集，拥有数据管理和组织知识，能够实施质量控制措施；拥有独立工作和领导团队的能力；拥有在社会科学研究领域2—3年的工作经历；拥有硕士学位”[12]。

我国政府决策咨询机构的人员结构相对固化，而多元化的人员结构是提升政府决策咨询机构研究能力和研究质量的重要途径。相比以美国为代表的决策咨询机构发达国家所采用的“旋转

门”机制，我国政府决策咨询机构的人员结构模式则显得不够灵活多变，政府官员与政府决策咨询机构人员，尤其是与体制外的决策咨询人员间的流通较少，后者缺少进入政府参与决策的平台。大量政府决策咨询机构人员缺少政府决策的实践经验，使得更多的政策只能建立在理论分析上。而政府官员进入政府决策咨询机构模式单一，大多以退休官员的身份进入，由于退休后长期远离政府决策的核心地带，因此他们很难及时和准确地掌握最新的政策。

此外，人员奖惩制度不健全也是阻碍我国政府决策咨询机构效率提升的一大因素。相比民间决策咨询机构，我国的官方决策咨询机构在人员奖惩方面缺乏必要的管理机制。即使有奖惩机制，大多也是依据决策咨询数量来确定奖惩标准的，依据决策咨询意见的质量所订立的奖惩机制较少，这就使得政府决策咨询机构在面对决策问题时所提出的政策建议缺乏质量的情况时有发生。很多政策建议缺乏深入的调研和思考，仅仅为了满足监督部门对于数量的要求。这样的研究结果往往对决策者毫无帮助，甚至有些如果被采纳反而会对公共利益造成损害。

结论

影响决策咨询机构功能作用发挥的因素纷繁复杂，本文从内部和外部两方面，对众多因素进行梳理和分类，其中外部因素包括制度因素、知识因素、社会因素、技术因素和合作因素，内部因素则包括结构因素、运营因素、管理因素。通过结构方程模型的分析得知，内、外两方面的因素对决策咨询机构的功能作用的发挥均有着显著的影响，相较而言，外部因素的影响力更大。因此在对决策咨询机构功能的塑造与优化过程中，要更加关注制度土壤、政策环境等外部因素的作用。

在当前社会高度复杂化、碎片化的背景之下，决策咨询机构在公共决策过程中的地位日益凸显。决策咨询机构的功能优化程度，关系到我国公共决策的科学性及合理性程度，甚至能够影响政府的公共治理和社会管理成效。因此，对当下政府决策咨询机构功能作用发挥情况及其影响因素的研究尤为重要，研究结果不但对公共决策过程具有更深入的解释力，而且对相关政策的制定有重要的借鉴和参考价值。

参考文献

[1] Allan Tupper,Think Tanks,Public Debt,and the Politics of Expertise in Canada [J].Canadian Public Administration.1993,36(4):530-546.

[2] McGann,J.G. with E.K.Johnson,Comparative Think Tanks,Politics and Public Policy [M].Edward Elgar Publishing,2005:12.

[3] Donald E.Abelson,Old World,New World:the Evolution and Influence of Foreign Affairs Think-tanks [J].International Affairs,2014(3):125-142.

[4] 卢晶颖.中国思想库建设的环境因素探析[J].情报资料工作,2008(5):67-70.

[5] 严蓓蓓.当代中国思想库的角色特征及其独立性缺失析论[J].行政论坛,2012(4):93-96.

[6] 钱再见.建言的力量:人民政协推进新型智库建设的政治使命与功能优势[J].江海学刊,2021(3):123-130.

[7] 任恒.中国特色新型智库的绩效评价体系:功能定位与指标构建[J].长白学刊,2023(6):70-79.

[8] 郑永进.结构功能主义理论视角下职教集团协同创新发展的现实问题与路径优化[J].教育与职业,2022(9):52-56.

[9] 王海明.中美决策咨询机构比较分析:独立性、“旋转门”与发展环境[J].广州公共管理论坛,2015(3):71-84.

[10] 张军,周磊,慕慧鸽.国际权威机构定量研究方法进展与趋势[J].图书情报工作,2015(7):132-146.

[11] 上海社会科学院决策咨询机构研究中心.中国决策咨询机构报告[M].上海:上海社会科学院出版社,2014:29.

[12] 陈英霞,刘昊.美国一流高校决策咨询机构人员配置与管理模式研究:以斯坦福大学胡佛研究所为例[J].比较教育研究,2014(2):66-71.

责任编辑 刘 钊

长三角一体化背景下安徽探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制的研究

周锦狮[1],钱　龙[2]
(1.中共全椒县委党校,安徽 滁州 239500;2.南京财经大学,江苏 南京 210000)

摘要:“健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中”。2024年中央一号文件强调“两个确保”，其中排在首位的就是确保国家粮食安全，提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，深化多渠道产销协作”。安徽牢牢把握新形势、新机遇，在长三角一体化背景下展现新作为，努力探索打造利益补偿机制下的拓展延伸产业链条、产供销 “菜单订制”、高标准农田建设、农业科技合作、现代农业经营体系新样板，扛稳粮食安全重大政治责任，为确保中国粮食安全作出应有的贡献。

关键词: 长三角一体化；粮食安全；省级横向 ；利益补偿机制
中图分类号: D627；F326.11　**文献标志码:** A　**文章编号:** 2095-7017(2024)07-0048-05

中共二十大报告指出：要“健全种粮农民收益机制和主产区利益补偿机制，确保中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”2024年中央一号文件以学习运用“千万工程”经验为引领，特别强调要确保国家粮食安全，提出“探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，深化多渠道产销协作”。安徽作为长三角区域内粮食主产省和唯一粮食净调出大省，如何牢牢把握“推进长三角一体化发展要紧扣一体化和高质量两个关键词”的要求，扛稳粮食安全重大政治责任，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，是一个在政策层面和实践层面值得研究的大课题。

一、新时代以来安徽粮食生产的新形势

(一) 粮食安全的国际国内形势

1.国内外粮食安全的形势

当前，全球粮食产业链和供应链不确定性风

收稿日期: 2024-02-28
基金项目: 国家社科基金重大项目“党的十八大以来党领导维护国家粮食安全的实践和经验研究”(22ZDA117)
作者简介: 1.周锦狮(1972—),男,安徽枞阳人,中共全椒县委党校高级讲师,教育硕士,研究方向为领导科学;2.钱龙(1988—),男,安徽枞阳人,博士,南京财经大学粮食和物资学院、粮食经济研究院副教授,江苏省“双创博士”,国内外多本期刊的(青年 / 学科)编委或匿名评审专家,研究方向为粮食经济理论与政策、土地经济管理。

险呈上升趋势。国内粮食等重要农产品在有效供给方面呈现新的问题，即存在耕地资源趋紧、消费结构升级、粮食进口风险增加等三大影响因素。保障粮食供应充足稳定、做好粮食的应急储备、最大程度减少粮食安全风险，是各国政府的重要职责之一[1]。

2.我国粮食生产的形势

改革开放以来，特别是党的十八大以来，我国在粮食生产上成果显著，连续迎来第二十个丰收年，粮食产量连续9年稳定在1.3万亿斤以上。国家统计局数据显示，2023年全国粮食总产量13908.2亿斤，比上年增加177.6亿斤，增长1.3%，再创历史新高[2]，山东、吉林、四川、辽宁、内蒙古、安徽粮食增产均超过10亿斤[3]。

3.我国粮食安全的方向

习近平总书记多次强调，要牢牢掌握粮食主动权，实现粮食自给自足，稳定大局，实现可持续发展。这体现了党中央对粮食生产、粮食安全问题的高度重视，是我们做好粮食安全各项工作的根本遵循、正确方向和强大动力。

（二）“大国粮仓”安徽的特殊贡献

1.安徽粮食生产的优势

全国粮食产量连续9年创新高，这就为确保粮食安全、端稳中国人的饭碗，推进乡村振兴战略、加快农业强国建设夯实了根基。作为农业大省、粮食生产大省的安徽，自然条件优越，粮食和重要农产品稳产保供能力、科技装备支撑能力等均位于全国前列，其农产品直通长三角地区高端消费市场，在粮食产供销上做出了特殊贡献。

2.安徽农业强省的目标

安徽省一直坚持农业农村优先发展战略，为坚决扛稳粮食安全责任，加快建设彰显徽风皖韵的宜居宜业和美乡村，明确提出了打造千亿斤“江淮粮仓”规划目标，现正加快编制规划。在宏观层面上安徽锚定了着力打造长三角绿色农产品生产加工供应基地、在长三角一体化发展中展现更大作为的农业强省目标。

3.安徽农业强健的根基

安徽加快推进千亿斤粮食产能建设行动。首先是保护耕地，加快高标准农田改造。目前，全省建成高标准农田超6000万亩，占耕地面积的72%。其次是培育良种，加快科技促农转化。安徽年产农作物良种9亿公斤，占全国的14%，水稻良种连续4年出口量全国第一，粮食作物良种基本实现全覆盖。加快农业科技成果转化，提升“机械化融合数字化、信息化”装备水平，目前农业科技进步贡献率达66%。

4.安徽粮食生产的亮点

自党的十八大以来，安徽全省粮食播种面积始终保持在1亿亩以上，稳居全国第四位。安徽省深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，在全国率先完成5200万亩粮食生产功能区和1900万亩重要农产品生产保护区划定任务[4]。2023年安徽粮食产量总产约830.16亿斤，粮食亩产达377.28公斤，粮食总产连续7年站稳800亿斤台阶，以占全国4.3%的耕地，生产了全国6%的粮食[5]。

（三）安徽粮食生产的短板

安徽农业生产基础还不稳固。如农村劳动力外流严重，土地资源日益趋紧，育种科技创新能力亟待加强，数字技术与农业融合不深，大宗农产品生产受自然条件约束仍然较大，劳动生产率和土地产出率不高，农产品加工转化、冷链物流仍是安徽省农业发展的突出短板，资源环境约束趋紧，生态系统保护和治理压力较大，农业面源污染防控形势依然严峻，农业绿色低碳发展长效机制亟待建立健全，农业农村现代化建设相对滞后。

二、长三角一体化发展背景下安徽粮食产销的新机遇

（一）一体化凸显平衡发展要求

习近平总书记在2020年8月考察安徽时指出，一体化的一个重要目的是要解决区域发展不平衡问题。安徽作为农业大省，在长三角地区属

于欠发达省份。所以要抢抓长三角一体化发展战略机遇，主动靠上去、全力融进去，尽早与长三角地区达成政策协同机制，努力突破行政壁垒的堵点、难点、痛点，让大农业产销各要素在更大范围内、以更便捷方式融合融通，在纵深推动长三角一体化发展上求创新，在确保粮食安全上实现更大作为。

（二）“合作借力”展现显著效果

国家推进乡村振兴与长三角一体化发展战略的实施以来，安徽现代农业高质量发展的新需求空间更加广阔，前景更加美好。为此，安徽要创新“合作借力”的一体化发展模式，坚持走出去和引进来双向用劲发力，推动与长三角地区的深度交流与合作。安徽省在实施长三角一体化行动方案中明确提出，不断提升安徽优质农产品的知名度和市场占有率。目前，长三角一体化安徽行动计划中已有216项具体工作、30个重大工程实现了全面启动，超三分之一的工作任务、五分之二的重大工程基本完成或取得阶段性进展[6]。

（三）乡村全面振兴提供政策指引

2024年中央一号文件从“千万工程”经验引领乡村全面振兴的关键处切入，突出了一批有含金量的政策措施，如完善农业保险、健全主产区利益补偿机制、加强高标准农田建设等，是有力有效推进乡村全面振兴的“路线图”，更是安徽确保粮食安全的政策指引。安徽要全面贯彻落实中央一号文件精神，积极探索粮食产销区省际横向利益补偿机制，研究制定贯彻落实的具体举措和量化的预期指标，力求可执行、可预期、可落地。

三、利益补偿机制背景下安徽粮食生产的新探索

（一）把握粮食生产利益补偿机制的内涵

利益补偿主要指的是一种既得利益者按照一定的标准和流程用特定补偿方式弥补受损方利益的行为。粮食生产利益补偿机制指的是各个主体在粮食主产区利益补偿过程中互相联系、相互作用，以一致的方式运行，从而实现粮食安全、农民收入有保障的根本目标[7]。利益补偿机制主要规定了三个方面的内容：一是确定补偿的主体和客体，二是确定补偿的标准和原则，三是确定补偿的方式和方法。利益补偿主要有四种方式，包括资金补贴、实物补贴、政策倾斜以及智力支持等。

（二）理解粮食产销区省际横向利益补偿机制的意义

1.建立粮食主产区利益补偿机制的必要性

首先，它是共同富裕的必由之路。今年虽然我国粮食产量再创新高，但粮食主产区与主销区经济发展差距的问题仍较突出。遵循“谁受益、谁补偿”的原则，建立粮食产销区省际横向补偿机制，是先富带后富、帮后富发展思路的具体实践，它有助于进一步缩小产销区经济发展差距，实现产销区共同富裕[8]。其次，它是确保粮食安全的实践要求。中央政府在相关利益补偿政策纵向贯通的基础上，探索横向财政补偿机制，旨在引导非主产区，特别是主销区对主产区进行补偿和支持，帮助主产区改善经济发展环境，带动主产区由输血式补偿向造血式发展转变[7]。

2.建立粮食产销区省际横向补偿机制的可行性

首先是政策性导向。中央一号文件提出，探索建立粮食产销区省际横向利益补偿机制，深化多渠道产销协作。基本思路是统筹考虑主产区和主销区粮食生产、流通、消费等相关因素，由主销区给予主产区一定的资金支持，推动横向利益补偿见到真金白银，并进一步拓展产业、人才、技术服务等协作方式，多出实招让主产区抓粮不吃亏[9]。今年将在5个粮食调出量大的主产省（区）（安徽、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、河南）开展试点，然后再逐步推开。其次是互补性所需。长三角上海和浙江是粮食主销区，经济发达，在长三角一体化背景下能够在利益补偿方面发挥应有的作用。再次是经验性借鉴。安徽在省级横向利益补偿机制上有过成功的案例，那就是在全国

率先推出的生态补偿“新安江模式”，成为生态文明建设的“安徽样板”。它使相关流域水质持续保优，经济效益逐年提高，社会效益日益凸显，制度效益不断放大[10]。

（三）努力探索打造省际横向利益补偿机制新样板

1.打造拓展延伸产业链条的新样板

安徽以粮食为主的农产品资源非常丰富，但粮食等农产品加工业总体规模不大，多以零星加工形式存在，就地大规模加工转化率不高，特别是深加工的产业链延伸方面更需要资金和技术支持。而长三角发达省份在这方面具有优势。因此，安徽要主动靠上去，着力推动吸引农产品加工业向安徽主产区布局，支持引导本省粮食和重要农产品主产区建设加工产业园，促进“农产品全产业链加工，打造食品和饲料产业集群，促进就地就近转化增值，加快粮食主产区兴县富民步伐”[9]。

2.打造产供销“菜单定制”新样板

一是做好“菜单式”生产。做好安徽省与长三角发达省份市与市、县与县之间农业部门的精准对接，针对发达省份市、县粮食及产品所需，签订中长期供货协议，对口生产。二是做好“来单式”供给，继续推广安徽名优农产品暨农业产业化交易会形式，每年请进来或者走出去，与长三角发达省份的市、县有关部门接洽，召开农产品订货会，对方出订单，安徽给予“来单式”供给。三是做好“对单式”销售。积极利用补偿机制，争取长三角发达省份在各大农产品销售点和网络平台开设安徽农产品销售绿色通道，进行销售各个环节的无缝对接，畅通安徽农产品在长三角地区销售。

3.打造高标准农田建设的新样板

一是探索引进资金新模式。首先是地方政府间贷款模式，由安徽与长三角发达市县的地方政府，根据相关政策和具体要求，达成地方政府间的低息或者免息贷款协议，对安徽高标准农田建设给予支持。其次是探索企业直接参与的模式，按照“谁投资、谁受益”的原则，积极吸引长三角发达省份国有和大型民营企业投资入股安徽高标准农田建设，安徽则以建成后高标准农田的产出收益按股进行分红。二是探索经营新模式。首先是建设方直接经营，以建设资金抵冲土地流转金的形式，与长三角发达省份的企业或个人直接签署高标准农田建设及经营协议。其次是合作经营模式，由本地公司或新型农业经济体，联合长三角发达地区的企业或个人，联合进行高标准农田建设和经营，收益按协议比例分成。

4.打造农业科技合作新样板

一是在招才引智上要主动。主动与苏浙沪等地的农业科研机构和农业高校加强联系，推动农业科技创新要素高效配置，打造长三角区域新型农业科技研发平台，加快重大科研项目布局。二是在招强引优上要发力。安徽借力发力，采取两条腿走路模式，通过培育和引进，壮大安徽农机优势装备产业，加快补齐在农机研发制造和推广和应用方面的短板，争取在全面提高农业生产效率和效益上走出安徽农业高质量发展之路。

5.打造现代农业经营体系新样板

一是探索农业合作社跨省联合社模式。在长三角一体化背景下，积极探索与苏浙沪县级合作社建立跨省农业合作社联合社，培育和规范跨省联合社的服务。二是探索农业服务跨省联合体模式。重点与苏浙沪建立跨省农业服务联合体和服务联盟，开展农业社会化服务规范化试点建设。三是探索龙头企业跨省联动带动的模式。积极引进和支持长三角地区农业龙头企业通过兼并、重组、收购、控股等方式整合资源要素，并鼓励和引导经营业绩好、科技含量高、扩张要求强，且符合上市基本条件的成长性企业上市融资，组成龙头企业联合体，逐步发展成为整体竞争力强的行业领军企业。

四、结论

无粮不稳。安徽要切实把“三农”工作摆

在重中之重位置，勇担“大国粮仓”重任，在长三角一体化背景下展现新作为，努力探索打造利益补偿机制下的拓展延伸产业链条、产供销“菜单定制”、高标准农田建设、农业科技合作、现代农业经营体系新样板，扛稳粮食安全重大政治责任，为确保中国粮食安全做出应有的贡献。

参考文献

[1] 陈秧分,王介勇,张凤荣,等.全球化与粮食安全新格局[J].自然资源学报,2021(6):1362-1380.

[2] 王琳.品种比价回归正轨 阶段供需影响预期[N].粮油市场报,2024-01-01(2).

[3] 牛艳嘉.当前我国农业生产形势总体向好[N].中国信息报,2023-12-21(1).

[4] 卢仕仁.对标规划决战两年 确保乡村振兴首战必胜[OB/OL].(2019-01-10)[2024-02-24].https:/www.sohu.com/a/288003441_819998.

[5] 许昊杰.粮丰产业兴和美新乡村[N].安徽日报, 2023-12-31(1).

[6] 周琦.建设“大基地”,打造“大花园”,共抓“大保护” 融入长三角,安徽加快推进农业高质量发展[J].中国经济周刊,2021(5):98-99.

[7] 刘歌.粮食安全背景下吉林省粮食生产利益补偿问题研究[D].长春:吉林大学,2023.

[8] 刘慧.探索粮食产销区省际横向补偿[N].经济日报,2023-12-21(5).

[9] 李雁争.一批有含金量的政策将推进乡村全面振兴[N].上海证券报,2024-02-05(1).

[10] 尹石.奋进新时代 皖美新答卷:党的十八大以来安徽发展综述[J].党史纵览,2022(10):14-25.

责任编辑 刘 钊

（上接第5页）

照相关规定由不同人员逐级办理。为进一步做好省直新型研发机构的登记服务工作，省事业单位登记管理机关主动对接有关单位，安排专人帮助他们上传材料，解决了相关申请单位工作人员业务不熟练问题，实现了材料一次申报成功，组织受理、审核、核准人员集中处理相关材料，当场办结，当场发证。特别是在省直事业单位重塑性改革期间，省事业单位登记管理机关安排相关同志利用下班、节假日时间加班加点予以办理，实现了即时来报，当场办结。

（四）变“特事特办”为制度化办理。为贯彻落实河南省创新驱动、科教兴省、人才强省战略，建设和发展一流省直新型研发机构，进一步优化营商环境，推动产学研用结合和优秀科研成果的转化，省事业单位登记管理机关积极探索省直新型研发机构事业单位法人登记管理服务举措，印发了《关于加快建设一流省直新型研发机构优化事业单位法人登记服务的十项举措》,主要包括实行登记服务标准化、建立容缺办理工作机制、大幅度压缩办结时限、探索试行电子证照、探索试行无纸化年度报告、开辟登记服务绿色通道、开展主动上门服务、优化事前服务、加强事后指导、推行简易注销等，结合发展实际，按照依法依规、便捷高效、公开透明的原则，着眼破除体制机制障碍、有力促进新型研发机构建设发展进行了有益探索。

通过“四个转变”精准发力，省事业单位登记管理机关圆满完成嵩山实验室、神农种业实验室、龙湖免疫实验室、龙门实验室、墨子实验室等省级实验室和省科学院数学研究所、化学研究所及河南理工大学郑州高等研究院等单位的设立登记工作，为河南省建成以体制机制创新为根本的新型研发机构、贯通产学研用的科研实体、具有国际视野的开放式创新平台、集聚一流创新团队的人才中心和“三位一体”的创新高峰提供了优质服务和坚实保障。

（作者单位：河南省委编办）

责任编辑 石艳艳

论行政处罚的基层赋权：以消防行政处罚为例

沈子华，秦月岩
（新疆财经大学 法学院，乌鲁木齐 800012）

摘要：消防行政处罚的基层赋权主要有行政授权与行政委托两种实践模式。国家行政处罚权限的纵向下沉改革尚在探索，使得理论与实践之间未能结合紧密。行政授权模式存在授权主体范围突破、“有效承接”缺乏判断标准以及“迫切需要”理解不一的问题。需要规范授权主体、提高授权依据效力等级，从内部实力、持续性承接以及外部监管上约束受权主体，从领域与种类上限制授权内容。行政委托模式存在被行政授权组织地位不明、“符合条件的组织”含义模糊以及委托事项与种类不明确的问题。需要明确被行政授权组织“非必要不委托”，从历史解释与目的解释出发理解受托主体，从范围、事项与种类上理解委托权限。

关键词：消防行政处罚；基层赋权；行政授权；行政委托
中图分类号：D912.1　**文献标志码：**A　**文章编号：**2095-7017(2024)07-0053-11

一、问题的提出

何为基层赋权？“基层”意指基层政权，包括乡镇的农村基层政权、不设区的市和市辖区的城市基层政权，以及街道办事处。“赋权”意指赋予权限或权能。近年来，行政处罚权赋予基层的立法趋势逐渐增强，相关实践也逐渐增多。2021年颁布的《行政处罚法》第20条第1款和第24条第1款，为基层政权组织实施行政处罚权提供了法律依据。2022年8月，浙江省绍兴市柯桥区人民政府便根据该法第20条将消防行政处罚权委托给镇人民政府及街道办事处行使[①]。基层政权组织行政处罚权的赋予并非来自法律的直接规定，而是基于行政机关的委托或者是省、自治区、直辖市的行政授权。

《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》指出，要“积极稳妥赋权乡镇街道实施行政处罚”。通过总结行政处罚权限赋予基层的立法趋势和实践积累，可以更加深入地研究我国行政处罚权限的基层赋予。同时也应看到，行政处罚的基层赋权的立法还不够完

收稿日期：2023-12-18
基金项目：国家社科基金项目“反恐地方立法的优化研究”(20BFX061)；新疆自治区人民政府新时代方略的理论与实践重点项目“新疆反恐维稳新形势及法治化对策研究”(23XJ114)；新疆财经大学校级教改项目“地方法治资源融入法治人才培养的教学特色改革研究”(2022JG06)
作者简介：沈子华(1977—)，女，安徽利辛人，新疆财经大学法学院教授，博士，研究方向为宪法与行政法学；秦月岩(1998—)，男，山东东营人，新疆财经大学法学院硕士研究生，研究方向为政府法务。

善，理论研究纷争尚大。比如对于“处罚权交由”的途径，有学者认为既可以是授权也可以是委托[1]，有学者认为应理解为授权不是委托[2]；对于“交办”“派驻机构”“集中处罚”可作为“交由”途径的说法[3]，也有学者提出反对[4]。理论界对于基层赋权的法律依据尚存争议，现实中制度实施又该如何进行？如果不能妥当处理，不仅会造成基层赋权的实践混乱，也会对司法实践产生影响。

现有研究多着眼于理论分析与行政权限基层赋予的整体实践，很少有学者从微观领域具体地去探讨问题及进路。鉴于此，本文拟从消防行政处罚领域出发，通过基层赋权实践模式的分类和相关问题与优化进路的探讨，力图从“个性问题”中见“共性问题”。至于选择消防行政处罚作为研究对象的理由，主要有二：一是早在行政法产生之初，消防管理就已是秩序行政法或者说警察行政法的重要组成部分[5]，选择消防行政处罚作为研究对象具有代表性的意义；二是自2021年《行政处罚法》第21条第1款将受委托组织仅视为事业组织的规定删除后，受委托组织的范围扩大，江苏、内蒙古、新疆、安徽等地发布的消防地方性法规已经对消防行政处罚的基层赋权做出了具体规定，研究素材较为丰富。

二、消防行政处罚基层赋权的实践模式

（一）实践模式判断及法律依据

消防行政处罚基层赋权的实践模式，主要有行政授权与行政委托两种。判断基层赋权的实践模式是“行政授权”还是“行政委托”，主要根据“职权转移说”来进行[6]。最为直接的判断方法是看被赋权机关可否以自身名义行使被赋予的职权：可以的，赋权模式为行政授权；不可以的，赋权模式为行政委托。

2021年《行政处罚法》第20条和第21条，可作为行政处罚委托的法律依据，但行政授权仍未有明确的法律依据。事实上，可将2021年《行政处罚法》第24条第1款规定的“处罚权交由”理解为行政授权，继而为行政处罚的授权提供法律依据。具体来说就是，“交由”本质上是一种行政处罚权的重新配置，它可以让本不具有行政处罚权的乡镇街道获得合法主体地位，因此有学者认为执法权下沉到底，实质是一种“执法事权的纵向配置”[7]。但法律并未明确规定如何“交由”，这给学界带来了困惑。我国行政机关职权的获取方式主要有职权设定、法律授权、行政授权及行政委托四种方式[7]。由于“处罚权交由”重新分配执法事权的性质以及需由省级地方意定授权的方式，在排除被“交由”机关职权设定以及法律授权的职权获取方式之后，“交由”方式仅能从行政委托与行政授权两种方式中选择。为何倾向于选择行政授权呢？在《行政处罚法》草案修订之时，就有学者提出要考虑我国东部、中部、西部发展差异，由省级政府进行决定是否给“符合条件的乡镇人民政府、街道办事处”行政处罚的权限是比较合理的[8]。从实践看，“处罚权交由”多采取行政授权的模式，本文搜索的6省份（含省、自治区、直辖市，下同）基层赋权文件，都强调应该将基层管理迫切需要乡镇街道有效承接的县级行政管理权限“下放”“赋权”“赋予”基层，这采用的便是基层组织以自己名义实施的行政授权方式②。

（二）行政授权

截至2023年7月，通过浏览各省份人民政府网站可以发现，山西、福建、浙江、重庆、云南以及安徽6省份都在管辖范围内以行政授权的方式向基层授予消防行政处罚权力（见表1）。

表 1 6省份通过行政授权将消防行政处罚赋权基层

省份	授权数量	承接主体	授权依据	形式	时间
山西	4	乡镇街道	《山西省人民政府关于向乡镇人民政府和街道办事处下放部分行政执法职权的决定》	规范性文件	2022 年 9 月
福建	无	乡镇街道	《福建省人民政府关于赋予乡镇人民政府、街道办事处部分行政处罚权的决定》	规范性文件	2022 年 1 月
浙江	14	乡镇街道	《浙江省人民政府办公厅关于推进乡镇(街道)综合行政执法工作的通知》	工作文件	2021 年 8 月
重庆	13	经济发达镇	《重庆市人民政府关于赋予经济发达镇部分区县级经济社会管理权限的决定》	规范性文件	2020 年 12 月
云南	8	乡镇街道	《云南省人民政府关于公布乡镇(街道)行政职权基本目录和赋予乡镇(街道)部分县级行政职权指导目录的决定》	规范性文件	2023 年 3 月
安徽	12	乡镇街道	《安徽省人民政府关于赋予乡镇街道部分县级审批执法权限的决定》	规范性文件	2022 年 12 月

以行政授权赋权基层的模式存在如下特点。一是授权时间比较集中。6个省份通过行政授权赋予基层消防行政处罚权的实践最早出现在2021年8月份，这与2021年《行政处罚法》新增第24条的“处罚权交由”条款，以及《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》第13条强调的“深化行政执法体制改革”关系密切。二是授权数量差异大，涉及事项范围广泛。各地按照“因地制宜”“应放尽放”原则完成消防行政处罚授权，但并无明确的授权标准，导致授权数量差异明显。从授权事项来看，授权事项多涉及《消防法》第60、61、63条的相关处罚以及《高层民用建筑消防安全管理规定》第47条的处罚。此外，各省级消防地方性法规中的部分处罚也可作为授权事项，比如安徽省就将《安徽省消防条例》第74条规定的处罚权下放给乡镇街道。三是主要采用“指导 + 自选”的授权模式。所谓“指导+自选”，是指省级政府或部门发布乡镇街道授权的指导目录，县级人民政府结合自身情况来选取本行政区域内乡镇街道迫切需要且能够有效承接的授权内容，设区的市级人民政府在该模式中主要起到督促县级人民政府完成授权目录以及上报省级人民政府的转达作用。

（三）行政委托

行政处罚的委托相对行政授权出现得要早，1996年《行政处罚法》就有行政处罚委托的规定，而后一直未变动，直至2021年《行政处罚法》第21条将受委托组织中的“事业组织”限定删除，才扩充了受托主体的范围。通过“北大法宝”浏览全国各省份消防地方性法规，共发现7部地方性法规对于消防行政处罚委托做出了规定(见表2)。

表 2 7省份地方立法对消防行政处罚委托的规定

法律文件	条款	委托主体	受委托主体	时间
《江苏省消防条例》	第 91 条	住房和城乡建设主管部门、消防救援机构	符合条件的组织	2023 年 1 月
《内蒙古自治区消防条例》	第 18 条	消防救援机构	符合条件的组织	2022 年 9 月
《新疆维吾尔自治区消防条例》	第 77 条	消防救援机构	公安派出所	2022 年 8 月
《安徽省消防条例》	第 64 条	消防救援机构	符合条件的组织	2022 年 9 月
《西藏自治区消防条例》	第 7 条	县级以上人民政府消防救援机构	文物保护单位消防救援机构	2022 年 9 月
《浙江省消防条例》	第 57 条	消防救援机构	乡镇、街道符合法定条件的组织	2021 年 11 月
《重庆市消防条例》	第 12、13 条	公安机关消防机构	公安派出所	2013 年 11 月

以行政委托赋权基层的模式存在以下特点。第一，消防救援机构为主要委托主体。《消防法》规定的行政处罚由公安机关、消防救援机构、住房和城乡建设主管部门执行。2018年，中共中央《深化党和国家机构改革方案》组建应急管理部，将原公安部的消防管理职责纳入其中；2019年，《消防法》将“公安机关消防机构”改为“消防救援机构”，这导致2013年公布的《重庆市消防条例》还保留着“公安机关消防机构”的说法。第二，乡镇人民政府、街道办事处、派出所为主要的受托主体。2021年，《消防法》将受委托组织中的“事业组织”限定删除后，乡镇街道、派出所等行政机关被扩充为行政处罚的受委托组织，但更多的则是以“符合条件的组织”予以代替。第三，委托处罚事项相对授权处罚事项更广泛。因为基层委托执法事项并没有基层授权所要求的“迫切需要并有效承接”的限制，所以其涉及事项更为广泛。例如，同样是赋权乡镇街道，浙江省委托消防行政处罚的事项可涉及《消防法》的第60、61、63、65、66条，以及《浙江省消防条例》的第60、63、64、65、66条的相关处罚③。而浙江省授权消防行政处罚事项仅涉及《消防法》的第60、61条，以及《浙江省消防条例》第62、63、64条涉及的行政处罚④。

三、消防行政处罚基层赋权的问题展开

（一）行政授权存在的问题

第一，突破了“省、自治区、直辖市”范围限制。《行政处罚法》第24条规定“省、自治区、直辖市”可以作为行政处罚授权基层的主体，但现有消防行政处罚的授权实践仅采用省级政府作为授权主体。“省、自治区、直辖市”是我国《宪法》第30条规定的行政区域一级划分，并非可以进行授权的单位。因此，授权主体理论上可以解释为省级政府，可以解释为省级人大，也可以是两者兼顾。

消防行政处罚授权基层实践中存在的突破“省、自治区、直辖市”范围的情况，具体体现在三方面。一是仅由省级政府作为授权主体，但单授权主体会固化消防行政处罚的授权模式，存在架空省级人大授权主体权限的风险。二是只采用规范性文件与内部工作文件两种授权形式。从法律渊源的角度来看，省级地方规范性文件与县级政府规范性文件效力是一致的，前者并不存在对后者的规范指导的意义，这会导致相同省份不同县级地方对基层赋权工作产生不同理解，继而可能出现“各自为政”的问题。三是具体实践中，河南省洛阳市对于消防行政处罚的授权主体为洛阳市人民政府，而地级市政府不能涵盖在“省、自治区、直辖市”的范围之内，这是对于“处罚权交由”条款的突破⑤。

第二，“有效承接”缺乏判断标准。被授权的基层政权组织应能够“有效承接”授权主体赋予的行政处罚权限，但立法中并未就如何判断“有效承接”给出明确阐释。基层授权的实践最开始将行政处罚权限是赋予人口集聚、经济发展规模较大的经济发达镇，并以镇政府作为被授权主体⑥。有学者认为，对于经济发达镇的权力下放并非仅以镇政府作为承接权的主体，能够承接下放权限的还有可能是上级政府的派驻机构[9]。简言之，当时向经济发达镇下放权力，主要是为了响应党的十八届三中全会提出的可赋予经济发达镇相应行政管理权限的政策，目的是解决经济发达镇现存行政管理权限短缺的问题，并未对承接主体作出要求。当《行政处罚法》第24条限定承接主体为乡镇人民政府以及街道办事处时，单以人口数量多少以及经济规模大小作为行政区域内的乡镇街道能否“有效承接”的判断标准，就显得不太合理，毕竟派驻机关可以在很大程度上解决基层政权组织专业能力、人员编制及管理经费等方面的问题。

从各省份判断“有效承接”实践来看：福建省采取“排除法”，乡镇街道无法有效承接专

业性或者技术性较强的行政处罚权；浙江省认为，“高频多发、易发现易处置、专业程度适宜”的行政处罚事项可以赋权给乡镇街道；云南省认为，乡镇街道是否能够承载行政处罚事项，需要由乡镇选取后再由县级政府相关部门进行评估，最后由县级人民政府决定；山西省、安徽省以及重庆市均强调由县级人民政府结合区域发展状况进行“自选”，并未提出具体的“有效承接”判断标准。这使得乡镇街道判断自身是否具有承接能力缺乏客观标准。

第三，对“迫切需要”的理解不一。乡镇街道行政处罚权限的获得并非由法律直接授予，而是来自省、自治区、直辖市的授权，这为政府径直推行执法体制改革提供了权力依据[10]。在当前“放管服”改革的背景下，要将部分执法权进一步下沉至基层，先行策略即是把基层迫切需要的行政管理事项予以释放。

实践中，各省份对于基层“迫切需要”的理解不一，体现在两个方面。其一，全国只有少数省份将消防行政处罚事项授权给基层，多数省份认为消防行政处罚不属于基层管理迫切需要事项。由此产生的问题是：消防救援作为应急管理事项，其相关行政处罚是否属于基层管理迫切需要的？进一步引申：基层管理“迫切需要”可以涉及哪些领域的事项？其二，有的省份对于授权的消防行政处罚种类予以限制，有的省份则未有限制。例如，山西省赋予基层的四项消防行政处罚事项均只涉及罚款这一类行政处罚；安徽省将《消防法》第61、63条涉及的行政处罚事项赋予基层，包括罚款、警告、责令停产停业三类行政处罚。问题是：从防止权力滥用的角度来说，省、自治区、直辖市授予基层的行政处罚权限是否需要控制处罚种类？

（二）行政委托存在的问题

第一，委托主体是否包括被行政授权的组织？《消防法》所涉行政处罚的行使主体有公安机关、住房和城乡建设主管部门以及消防救援机构。可以说，这三类主体均属于行政主体，也都拥有自己合法的消防领域的处罚权。江苏省将住房和城乡建设主管部门作为委托主体，依照的也是地方性法规《江苏省消防条例》的具体规定，符合《行政处罚法》第20条规定的相关条件。

除职权性行政主体外，通过《行政处罚法》第24条授权而获得行政处罚权的乡镇街道，可否作为委托主体？具体来说，行政处罚的委托通常被认为是一种自上而下的权力下放，至少也应该是一种权力的转移。乡镇人民政府是最低级别的人民政府，街道办事处作为市辖区、不设区的市人民政府的派出机关，被赋予全面负责辖区内地区性、社会性、群众性工作统筹协调的任务，实际承担着一级人民政府的行政管理职能[11]，乡镇街道并无向下委托行政机关的可能；而且，乡镇街道所拥有的被授权的行政处罚权限并非自己的。最后，《行政处罚法》第24条是2021年新增条款，乡镇街道作为被授权主体的地位可能被相关法律、法规、规章所忽视，仅被认定为被委托组织，存在立法滞后的可能，是否存在相关法律依据支持乡镇街道作为委托主体？

第二，何为“符合条件的组织”？消防行政处罚委托实践中，新疆、重庆、浙江比较直接地指出受托主体一般为乡镇街道、派出所。西藏自治区比较特殊，规定受托主体为文物保护单位消防救援机构；江苏、内蒙古、安徽则将受托主体表述为符合条件的组织。至于哪些组织符合条件、符合什么样的条件，这些地方均未予说明，这会局限行政机关选择合适的受托主体范围。

2021年《行政处罚法》第21条从机构职能、专业人员及技术条件三个方面规定了受托主体的范围。具体来说就是，受托主体要具有公共事务管理职能、要具有熟悉法律并有执法资格的人员，如果被委托行政权限需要技术支持的应具备相应的技术条件。前两项条件为必然需要，第三项为选择需要。但受托主体范围的单纯文义解释难免过于单薄，1996年《行政处罚法》已有该规定，可

通过汇总历史立法资料的办法探究立法者原意，也可通过2021年《行政处罚法》删除“事业组织”、增加“取得行政执法资格”考虑立法者变动法条词汇的目的[12]。具体来说，1996年《行政处罚法》为何将受托主体范围限定为“事业组织”？“事业组织”具体应包括哪些单位？2021年《行政处罚法》为何删除“事业组织”？删除后扩大的范围包括哪些单位？综合历史解释及目的解释，可大致为“符合条件的组织”框定范围。

第三，委托行政处罚事项与种类不明确。不是所有的行政处罚权限都可以委托，可以被委托的行政处罚权限范围该如何界定？对比《行政处罚法》未明确，实践中各地方对于消防行政处罚委托权限有不同做法。浙江省绍兴市柯桥区人民政府将《消防法》第60、61、65、66条以及《浙江省消防条例》第63、66条涉及的部分或者全部行政处罚权限委托给乡镇街道行使，委托的行政处罚种类包括罚款、警告、责令停产停业⑦。江苏省邳州市（县级市）人民政府将《消防法》第60条、《徐州市消防条例》第47条和《高层民用建筑消防安全管理规定》第47条涉及的部分或者全部行政处罚权限委托给乡镇街道行使，委托的行政处罚种类包括罚款、警告⑧。《武汉市消防行政处罚委托实施细则（试行）》第2条规定，将《消防法》第60、61、63、64、66、67条和《湖北省消防条例》第60、62、64、65、67条涉及的行政处罚权限委托公安派出所行使，委托种类包括警告、罚款和责令停产停业。广东省汕尾市海丰县人民政府将《消防法》第60条、《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》第44、49条，以及《广东省消防工作若干规定》第45条涉及的部分或者全部行政处罚权限委托给乡镇街道行使，委托的行政处罚种类包括罚款、警告⑨。实践中出现两种现象。现象之一是，委托给乡镇街道、公安派出所行使的消防行政处罚权限不一。以《消防法》条款数量进行比较，武汉市公安派出所被委托行使了《消防法》中的6条，柯桥区被委托行使了《消防法》中的4条，海丰县、邳州市各被委托行使了《消防法》中的1条。那么，可以被委托的行政处罚权限的标准是什么？现象之二是，从被委托的行政处罚种类来看，柯桥区乡镇街道以及武汉市公安派出所可以被委托罚款、警告以及责令停产停业三类行政处罚，海丰县、邳州市仅被委托罚款、警告两类行政处罚。那么，可以被委托的行政处罚种类究竟有哪些？

四、消防行政处罚基层赋权的法治路径

（一）行政授权

首先看行政授权主体。2021年《行政处罚法》第24条为何将省、自治区、直辖市作为授权主体呢？“处罚权交由”条款本质是县级人民政府部门行政处罚权限的纵向配置，顺应了我国行政执法权限下沉的立法趋势。但我国大多数乡镇街道实际并无执法的能力、条件[13]，而行政处罚又可以损害个人、组织的合法权利或者增添给其新的义务，具备单方意思表示、不可调解或协商的特点，因此行政处罚权限的基层赋予一定要慎之又慎。考虑上下级政府之间领导与被领导的关系，省级政府作为地方最高级别的行政机关，熟悉地方区域发展情况，并且具有地方最高级别的行政权限，因此由其作为授权主体具有天然合理性。但需要注意的是，领导与被领导在一定程度上意味着命令与服从，为避免上级政府滥用决策权授权基层，致使出现基层承接不住、损害公民合法权益的情况，可由省级人大进行监督。所以说，省、自治区、直辖市作为授权主体，既可采用省级政府授权，又可采用省级人大授权，因此具有“选择”意味。

现有消防行政处罚实践多以省级政府作为授权主体，考虑的是其可以通过规范性文件或内部工作文件的灵活方式进行授权，规范性文件兼具灵活性、审慎性、高效性和一定的法律功效[14]。具体来说就是，特定行政区域内行政处罚的授权

事项需要不断的评估与改动，以确保乡镇街道有效承接。不过，考虑到实践中可能存在的同省各个县级地方各自为政的风险，需要一部效力等级高的法律规范做出指导，因此地方政府规章或者地方性法规，可在规定本省地方均可授权实施处罚事项的基础上对行政处罚授权的一般事项，特别是授权后的权责要求做出统一规范。比如，行政处罚权的授予需要将行政调查权以及相关行政强制权一并转移，避免多头执法，授权主体不能继续实施授出的行政处罚权限等。

其次看行政授权的承载问题。如何判断乡镇街道能够有效承接？有学者认为，“经济发达、人口集中、行政区域大、社会治理水平高”的乡镇街道能够有效承接下放的执法权[13]；也有学者认为，可以从人员、制度、机制、保障等方面考虑乡镇街道的承接能力[15]；还有学者认为，乡镇街道的承接能力要考虑执法机构是否确定、专业人员是否足够以及财政权是否独立[16]。理论界普遍认为对于判断乡镇街道能否有效承接授权，主要从内、外两个层面出发，从外部考虑乡镇街道所在行政区域环境，从内部考虑乡镇街道行政组织的执行条件。

《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》指出，赋予基层的行政管理权限要确保其能“放得下”“接得住”“管得好”“有监督”，这四个方面对于承载机关的内部实力、持续性承载能力以及外部监管都提出了要求。具体来说就是：“放得下”要求授权行政处罚的难度要适宜，专业性或者技术性较强的授权内容不能授权，比如浙江省将《消防法》第60条第1款授权基层时，特意删除了消防安全标志“配置、设置不符合国家标准、行业标准”时进行的处罚⑩。“接得住”对乡镇街道自身的硬实力有着更高的要求，对于授权的行政处罚，要有专门的机构去实施，并且要有专业的人员保障实施质量以及充足的物质条件保障实施动力。“管得好”是对“接得住”的维持，专门机构不能成为“杂事所”，要保持其高效性；专业人员要留得住，可要从编制、评优以及社会保障等角度给予方便；财政供给要保持，要提供持续充足的物质条件。“有监督”是确定有效承接的外部约束，授权主体或相关部门的及时指导、定期组织评估、动态调整是乡镇街道能够持续有效承接的重要保障。

最后看行政授权的限制。第一个角度是行政处罚的“领域限制”，也就是哪些领域的行政处罚事项可以授权给基层政权组织实施。正向界定“迫切需要”的范围过于宽泛，负面清单的模式可为行政权力的行使进一步限定范围[17]。两类行政处罚，即使基层迫切需要也能有效承载，实践中也不宜授权。第一种是低频少发的行政处罚，乡镇政府长期以来处于权力小、事务重、责任大的境况，这是短时间内难以改变的[18]，从舒缓症状的角度来讲，在执法体制改革的探索阶段应将有限行政资源优先指向高频多发的行政执法事项方面。第二种是跨区域合作机构的行政处罚，如不同地方同级政府机构职能整合性的机构[19]，其行政处罚的做出需要双方统一协调，将该类行政处罚事项授予基层会导致跨区域合作降低成本、提高效率的最初构想落空。

第二个角度是行政处罚的“种类限制”，实践中存在的乡镇街道被赋予行使责令停产停业、行政拘留的情况显然是不合理的。乡镇街道在部门专业分化、执法资源配套以及责任承担能力等方面与县级执法部门存有差距，缺乏执行严重侵害行政相对人合法权益行政处罚的基础条件，因此应对其予以限制。实践中，对于乡镇街道被授予消防行政处罚种类的限制有两种做法。第一种是直接对乡镇街道不能承接的行政处罚种类做出明确规定，比如浙江省明确规定降低资质等级、吊销许可证件等七类重大行政处罚不予下放；第二种是通过对于行政处罚程序的限制来间接地对行政处罚种类进行限制，比如山西省仅将四项消防行政处罚中依法适用简易程序的处罚予以下放，这就将行政处罚种类控制在了罚款与警告范

围之内①。考虑到乡镇街道的承接能力，应赋予其日常管理需要的、处罚事实清楚程序简单的、自由裁量幅度不大的、对行政相对人影响较小的行政处罚。具体来说包括三类：一是申诫罚，即警告、通报批评；二是较轻财产罚，即较小数额罚款、没收较小数额违法所得、没收较小数额非法财物；三是部分行为罚，即限制开展生产经营活动。

（二）行政委托

首先是对于被行政授权组织采用“非必要不委托”原则。根据《行政处罚法》第24条可以看到，被赋予行政处罚权的乡镇人民政府以及街道办事处符合委托主体为行政主体、具有法定权限以及委托法定的三项认定标准。具体而言即：一是乡镇人民政府以及街道办事处的行政主体地位，均随着组织的成立从法律规范中自然获得。需要探讨的是，乡镇街道作为委托主体时受委托主体的范围。乡镇街道向下并无行政主体可作为被委托主体，那么纵向可以考虑委托具备相应执法人员及技术条件的乡镇级公用企事业单位，横向可考虑委托乡镇派出所或者两者互相委托。二是被行政授权的权限，可作为被行政授权组织自己的、合法的行政职权，授权组织不可行使已经被授出的权限。至于被行政授权的权限可否被委托，需要考虑被行政授权权限的范围，如果被行政授权组织仅委托出部分行政职权则可以委托，如果委托出全部则不可委托。三是初创时的行政委托，被视为是“无法律、法规、规章授权时的权宜之计”[20]。法律、法规、规章不可能面面俱到地规定需要行政委托的事项。出于立法滞后性考虑，只要无法律法规的禁止性规定，部分行政权限可以由被授权组织进行委托。

被行政授权的乡镇街道理论上可以作为委托主体，考虑到行政处罚委托的实际法律效果，需要秉持“非必要不委托”的原则。具体来说就是，乡镇街道作为被行政授权组织，其专业能力与执法资源配备相较授出组织来说较差，更容易出现执法问题，如果再委托给其他组织将使行政处罚质量更加无法保障。再者，被委托机关需以委托机关的名义作出行政处罚，责任也由委托机关承担。被委托的其他组织实际无权，行使权力的积极性不高，但不用自身担责，执法容易肆无忌惮。所以说，被行政授权组织再进行行政委托实非上策。但换个角度说，被行政授权的乡镇街道也是行政机关，也会有出于执法效率的考量而将执法权限委托他人的客观需要。当行政执法权限分配改革逐步深入，乡镇一级执法部门也出现多头执法与重复执法的问题时，可以考虑制定相关法律、法规、规章，鼓励乡镇街道通过行政委托解决该问题。

其次是受托主体存在“历史解释”与“目的解释”两种情况。1996年颁布的《行政处罚法》第19条将受托组织限定为事业组织有两个原因。一是因为事业组织相对于社会团体、群众性组织来说，结构更严密且规章制度更健全；二是因为事业组织相对企业组织来说，只是从事社会事业或者公共事业的组织，而非从事生产经营的营利组织，以事业组织作受托主体更有利于公正执罚[21]。事业组织可以等同于事业单位[20]。2011年之前，事业单位可以分为行政职能类、公益服务类以及生产经营类，特殊历史背景下三者均具有一定的公共事务管理职能，前两类可以作为行政处罚委托的受托主体，第三类因具有营利性质而不可作为受托主体。2011年3月中共中央、国务院颁布的《关于分类推进事业单位改革的指导意见》强调，要逐步转化行政职能类以及生产经营类事业单位的地位，今后不再批准设立。之后，仅留存公益服务类的事业单位可以作为行政处罚的受托主体，这也是2021年《行政处罚法》修订之前合法受托主体中事业组织的具体指向[22]。

2021年的《行政处罚法》第21条为何要删除“事业组织”？20世纪90年代国家精兵简政，将行政职权从事业单位收回行政机关，这使得执法机关与人员在执法总量不变的情况下逐步缩减，

进而造成国家执法力量不足的情况，为缓解该现状，通过行政委托保持被收回职权事业组织的执法权限便成为一种选择[2]68。另外，具有公共事务管理职能的企业单位也在2021年《行政处罚法》的修改中获得了受托主体的地位，这是一次大胆的尝试，因为将公权力委托给非行政组织本身就是对于国家垄断公权力原则的违背，事业组织作为受托主体有其特定的历史背景，公用企业单位作为受托主体可能会导致政企不分。考虑实践中早就存在的公用企业单位作为受托主体的情况[23]，将公用企业单位纳入受托主体范围可看作是对于行政处罚委托实践的法律回应，也是对于“深化行政执法体制改革”的一种推动。

综上所述，行政处罚受托主体的范围应包括行政机关(包括派出机关)、公益服务类的事业单位以及公用企业单位。公用企业单位的范围可参考《优化营商环境条例》第28条规定的水、电、气、热等供给企业单位。

最后是委托权限的范围、事项与种类。先看委托范围。《行政处罚法》第20条规定，委托处罚不可超出委托主体的权限范围。授权明确性原则要求委托主体不可将其所拥有的全部职权对外进行委托，否则会出现政治责任不明、资源闲置以及公私法混同的问题。有学者也强调，如果委托主体将其全部或者主要职权对外委任，该行为将以违背权限分配原则为由而无效[23]。细化来看，对于住房和城乡建设主管部门来说，消防行政处罚只占有其全部职权的一部分，除此之外它还具有其他领域的行政处罚以及行政许可、行政强制等职权。禁止全部委托中的“全部”，应着眼于行政机关的全部职权而非特定领域的全部职权，正如有学者所言，“全部行政处罚权或行政许可权相对于特定行政机关的全部事权而言，仅仅是部分事权”[24]。也就是说，原则上消防救援机构、住房和城乡建设主管部门以及公安机关可以将其涉及消防领域的全部行政处罚权限对外委托。

再看委托事项。不是所有的行政处罚事项都适合对外委托。从消防行政处罚实践看，《消防法》第60条所涉及的处罚事项被广泛委托。该条规定了7类违背消防安全职责行为的处罚，具有的特点有三：一是高频多发，如占用消防车通道、疏散通道以及防火间距等事项；二是行政机关难以经常性管理，比如行政相对人应付检查对消防救援机构通知的火灾隐患不及时消除，或者检查时拆除影响灭火救援的障碍物，检查后又恢复如初的；三是违法行为较轻，可经处罚后及时改正。行政处罚委托设立的初衷，是为了解决部分行政管理领域战线过长、行政执法人员难以应付的问题。因为高频多发的行政违法事项，行政处罚的工作流程更加成熟完善，受托主体可熟练掌握；行政机关难以经常性管理，但相关基层组织因直接接触群众具有行政检查上的便利优势；违法行为较轻则意味着由受托组织进行“训导式”的改正可能有更好的行政管理效果。如此约束委托事项也契合行政处罚委托制度设立的初衷。

最后看委托种类。适合委托的违法事项可能存在多种处罚种类，如浙江省绍兴市柯桥区被委托行使《消防法》第65条第2款，对于人员密集场所使用不合格消防产品或者国家明令淘汰的消防产品的，基本处罚种类为罚款，情节严重的则责令停产停业。但并不是所有的处罚种类都适合委托，对人身财产权益侵害较大的行政处罚不可委托。正如有学者所言，把一些程度较轻、影响较小的行政处罚权委托给其他行政机关或组织行使，可以提高行政效率，防止机构膨胀[25]。还有学者认为，需要综合考虑人民权益是否受到影响、配置权力的特性以及是否涉及相对人以外第三人权益这三个因素来确定容许委托的事项[26]。学者们的考量主要从公民权益影响的角度出发，如果再兼顾考虑保障行政法治化水平以及提高行政效率的话，可对委托处罚的种类进行大致画像。具体来说就是，对于可以当场作出处罚决定的罚款、警告处罚以及不需要听证程序的较小数

额罚款、没收较小数额违法所得、没收较小价值非法财物、限制开展经营活动、暂扣许可证件以及其他对行政相对人人身财产权益影响较轻的行政处罚种类，可以进行委托。

五、结语

行政处罚的基层赋权是国家“放管服”改革探索的重要部分，基层能否顺利承接赋予的行政处罚权是改革成功与否的关键要素。不少地方在未有明确法律依据之时即进行了相关探索。从保障行政效率的角度出发，乡镇街道、派出所等单位成为行政处罚的行使主体，这不仅顺应了国家政策趋势，也为行政权力基层赋权提供了经验。2021年颁布的《行政处罚法》，为以行政委托与行政授权形式下放行政处罚权提供了法律依据。从保障国家法制统一与法律面前人人平等的角度出发，需要将行政处罚的基层赋权纳入法治轨道之中，从而更好地推进国家治理体系与治理能力现代化进程。

注释：

①参见《绍兴市柯桥区人民政府办公室关于消防行政执法委托工作的实施意见》(绍柯政办发〔2022〕30号)。

②典型如《山西省人民政府关于向乡镇人民政府和街道办事处下放部分行政执法职权的决定》(晋政发〔2022〕22号)，文件中均采用“下放”词语，但强调“乡镇街道以自己的名义形式”，实际是一种行政授权。

③参见《安吉县人民政府办公室关于印发安吉县消防行政执法委托工作方案的通知》(安政办发〔2018〕88号)、《绍兴市越城区人民政府办公室关于印发〈关于消防行政执法委托工作的实施意见〉的通知》(越政办发〔2022〕36号)以及《绍兴市柯桥区人民政府办公室关于消防行政执法委托工作的实施意见》(绍柯政办发〔2022〕30号)。

④参见《浙江省人民政府办公厅关于推进乡镇(街道)综合行政执法工作的通知》(浙政办发〔2021〕51号)；除此之外，还会涉及《浙江省高层建筑消防安全管理规定》第六条以及《高层民用建筑消防安全管理规定》第三十七条中的处罚。

⑤参见《洛阳市人民政府关于印发洛阳市开展乡镇(街道)综合行政执法工作实施方案的通知》(洛政〔2023〕18号)。

⑥参见《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》(2016年12月)。

⑦参见《绍兴市柯桥区人民政府办公室关于消防行政执法委托工作的实施意见》(绍柯政办发〔2022〕30号)。

⑧参见《邳州市消防救援大队关于消防行政执法委托执法的公告》，http：//www.pz.gov.cn/gov-xxgk/014098897/2023-05-02/5d2c63f6-da9f-499a-9572-87280bcbe98f.html，2023-07-06。

⑨参见《海丰县消防救援大队关于消防行政执法委托执法的公告》，http：//www.gdhf.gov.cn/gdhf/zwgk/1200/1202/content/post_869947.html，2023-07-06。

⑩参见《浙江省人民政府办公厅关于推进乡镇(街道)综合行政执法工作的通知》(浙政办发〔2021〕51号)。

⑪《山西省人民政府关于向乡镇人民政府和街道办事处下放部分行政执法职权的决定》，对于下放消防处罚的表述为“对占用、堵塞、封闭消防车通道、妨碍消防车通行的行为的处罚(依法适用简易程序的)”。

参考文献

[1] 黄海华.新行政处罚法的若干制度发展[J].中国法律评论,2021(3):48-61.

[2] 江必新,夏道虎.《中华人民共和国行政处罚法》条文解读与法律适用[M].北京:中国法制出版社,2021:87.

[3] 袁雪石.《中华人民共和国行政处罚法》释义[M].北京:中国法制出版社,2021:171-172.

[4] 陈明辉.行政执法权下放的地方实践及其法治优化[J].行政法学研究,2023(3):119-129.

[5] 章志远.我国行政调查法制化的现状与课题:以消防行政调查为例的考察[J].江苏社会科学,2010(3):124-130.

[6] 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.

[7] 叶必丰.执法权下沉到底的法律回应[J].法学评论,2021(3):47-55.

[8] 李洪雷.论我国行政处罚制度的完善:兼评《中华人民共和国行政处罚法(修订草案)》[J].法商研究,2020(6):3-18.

[9] 秦前红,陈芳瑾."行政处罚权交由"的规范阐释:基于《行政处罚法》第 24 条第 1 款之展开[J].法治研究,2022(3):55-65.

[10] 杨小军.行政执法体制改革法律依据研究[J].国家检察官学院学报,2017(4):88-98,174.

[11] 郝海波.从职责同构到职责异构:街道体制改革的路径探析:以北京市为例[J].人民论坛·学术前沿,2023(4):102-111.

[12] 孙光宁.法律解释方法在指导性案例中的运用及其完善[J].中国法学,2018(1):96-117.

[13] 应松年,张晓莹.《行政处罚法》二十四年:回望与前瞻[J].国家检察官学院学报,2020(5):3-18.

[14] 李小萍.街道办事处实施行政处罚的司法审查:逻辑与路径[J].江西社会科学,2021(12):169-178.

[15] 袁雪石.《行政处罚法》实施中的重点难点问题简析[J].中国司法,2022(3):61-66.

[16] 杨丹.赋予乡镇政府行政处罚权的价值分析与法治路径[J].四川师范大学学报(社会科学版),2021(6):82-90.

[17] 陈兵.简政放权下政府管制改革的法治进路:以实行负面清单模式为突破口[J].法学,2016(2):28-41.

[18] 陈柏峰.乡镇执法权的配置:现状与改革[J].求索,2020(1):95-105.

[19] 苏苗罕.地方政府跨区域合作治理的路径选择[J].国家行政学院学报,2015(5):57-61.

[20] 黄娟.行政委托内涵之重述[J].政治与法律,2016(10):139-150.

[21] 皮纯协.行政处罚法释义[M].北京:中国书籍出版社,1996:74.

[22] 孔繁华.授权抑或委托:行政处罚"委托"条款之重新解读[J].政治与法律,2018(4):67-80.

[23] 室井力.日本现代行政法[M].吴微,译.北京:中国政法大学出版社,1995:281.

[24] 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.

[25] 许安标.中华人民共和国行政处罚法释义[M].北京:中国民主法制出版社,2021:81.

[26] 刘国乾.基于行政任务属性判断的行政委托界限[J].人大法律评论,2015(2):327-347.

责任编辑 董 颖

新形势下社会中介机构管理与监督研究

刘　利
（西南民族大学 商学院，四川 成都 610041）

摘要：社会中介机构已逐渐成为国民经济生活中的重要角色。然而，在迅速发展的国际经济环境以及国内政府行政管理体制深入改革的新形势下，社会中介机构的发展和运作并没有全面系统地同我国已有的行政体制改革形成良性的互动关系。社会中介机构在实行管理监督过程中，身份认证功能、社会监督功能、决策支持功能以及反馈功能并没有体现出公平、公正、公开的特点，并且存在内部管理功能不够强、造血功能不够好等问题。为了强化对新形势下社会中介机构的管理和监督，有必要完善和创新现有的管理和监督制度，实现政企彻底分离、规范职能转移和分类管理等，解决新形势下社会中介机构在管理与监督中的问题。

关键词：新形势下；社会中介机构；管理；监督
中图分类号：D630　**文献标志码：**A　**文章编号：**2095-7017(2024)07-0064-07

一、前言

社会中介机构是社会信用体系重要的一部分。它在市场经济的运行过程中，起到了促进信用交易、维护社会健康信用关系、降低市场交易成本的重要社会作用。

我国加入世贸组织已有二十余载，社会中介机构发挥着越来越重要的作用。然而，从现实角度来看，现有的一些社会中介机构并没有真正做到完全独立，有的还仍旧高度依赖政府，没有发挥其应有的中介作用。就目前的情况来看，由于社会中介机构的复杂性和新形势下政府部门的利益驱使，政府与社会中介机构之间的关系尚不十分明确，利益关系在不少情况下还存在复杂性，导致中介机构的独立性较差。部分社会中介机构在利润的驱使下，虚假陈述、欺诈消费者，导致社会中介机构的公正性和权威性受到严重威胁与损害。如何加强新形势下对社会中介机构的管理与监督，成为一项刻不容缓的任务。

二、新形势下社会中介机构的管理与监督现状

（一）管理现状

新形势下虽然有关单位和部门加强了对社会中介机构的管理，规范了社会中介机构的职责，取得了很大的成效，但依然存在对社会中介机构的管理权限不够清晰的现象。部分职能部门对社会中介机构还存在没有意愿管、没有能力管、没有权力管的问题。一些部门认为中介机构有来自行业协会的管理，便松懈了对社会中介机构的监管；一些部门认为即使放任社会中介机构发展也不会对自身利益造成损害，便听之任之，对存的

收稿日期：2023-05-10
作者简介：刘利(1971—)，男，四川隆昌人，博士，西南民族大学教师，副教授，硕士研究生导师，研究方向为统一战线、会计、审计、金融投资与财务管理等。

问题视而不见。

新形势下社会中介机构的信誉度还有待提高。营利性社会中介机构追求利润是可以理解的，毕竟它们要在竞争中求得生存发展，但作为中介机构，其本身拥有一些重要的程序性和专业性职业伦理，为了一些自身利益，在受到客户的利益引诱和胁迫时出现不忠诚、不公正等违反法律、违反职业道德、弄虚作假的行为，最终受到损害的不仅是中介机构本身，还包括整个社会。

新形势下一些社会中介机构的行业自律意识不强。近年来中介机构数量增长较快，特别是在一些利润比较高的行业中，中介机构之间有着很激烈的竞争关系。目前对于社会中介机构的管理缺乏相应高效的应对机制，导致一些中介机构在竞争时无法受到良好的制约与管理。个别业务量偏少的机构为了招揽客户不惜降低收费标准，这种行为既影响了自身服务质量，也影响了整个中介机构的健康发展。

（二）监督现状

新形势下对社会中介机构的监督主要还是依靠传统制度下的行政管理制度。一是在固定资产投资项目中，进行优化节能评估以及审核中介机构以往记录；二是由政府官员担任会长；三是由政府部门来对中介机构市场进行全面性的监督和整治。例如，区政府为净化保险市场和保护消费者权益，对管辖地区的保险中介市场进行全区域、多方面、无死角的清理。

改革开放后我国社会中介机构的发展势头非常强劲。比如社会审计机构在1980年一经成立便受到了党和国家的高度重视。社会审计机构在我国发展迅速，为国家和委托单位减少了不可估量的损失。但社会中介机构在发展中也出现了一些问题：一是有些社会中介机构出现了专业人员素质不高、工作实践质量差、违反职业道德以及提供虚假报告等现象。二是有些社会中介机构为了迎合委托单位的意愿而选择违背职业道德进行虚假陈述。三是我国尚未形成良好的社会中介市场，一些地区、行业的中介机构在不同程度上实行隐秘的垄断和封锁，使企业难以公平竞争。四是社会中介服务的监管部门放松对行业应有的监督和检查。

三、新形势下社会中介机构管理与监督存在的问题

（一）双重管理体制造成了中介机构“官办”色彩依然浓厚

我国部分社会中介机构与政府部门的关系仍处于一种较为复杂的状态，如“寄生虫”关系、垄断现象等时有所见，这不仅暗含着政府部门权力的延伸，更暗含着利益的转移。在实际管理中，大多数的中介机构被视为行政机关。例如，政府部门往往直接任命某行业协会的负责人，这样，行业协会就不能很好地起到跨行业、跨系统、跨地区的交流和监管功能，也不能很好地起到企业和政府的桥梁作用，反而成了企业的“二级丈母娘”。

（二）中介机构市场化发展能力有限

一些行业协会在从事经营活动时戒不掉对行政资源的依赖，习惯利用权力去垄断业务，久而久之便失去了其作为中介机构本身该具有的独立性、自主性和灵活性，一旦失去依靠，市场竞争得以释放，中介机构就只能走“自我管理、自我融资、自我发展、自我自律”的道路才能很好的在市场中生存下来，但是对于已经习惯了温室环境的中介机构来说，很难适应新形势下这样的竞争环境，发展能力自然受到极大限制。

（三）中介服务市场缺乏规范性

在社会中介市场细分的背景下，部门划分、独立治理、多重审批等问题的不断出现使中介服务成为行政审批的重要环节。随着我国加大权力下放的力度，中介机构有机会接到更多的技术服务委托。然而，一些中介机构将技术服务变成了一种有利可图的工具，不仅收费名称混乱，操作环节复杂，工作延误，效率低下，而且凭借所谓

的价格低廉提供不符合规范和质量要求的服务，甚至欺诈，严重损害了客户的利益。

（四）存在政治管理松懈、政策放松现象

法律法规的滞后导致社会中介机构的运作无法得到有效的监管与制约，寻租的空间和腐败的土壤依然存在。自2015年到2017年，全国检察机关报告了923起涉及社会中介服务的贪污贿赂案件。

（五）监管水平达不到应有的标准

除了要对社会中介机构加强监管之外，监管部门还应注重对社会中介机构职责范围和内容的把握。而现实的情况却是，一些监管部门没有经验丰富的一线精英员工，导致对社会中介机构的监管水平达不到应有的标准。

（六）竞争压力大

新形势下，我国的社会中介机构中还存在许多大大小小的管理组织。这不仅对监管部门的监督管理起着阻碍作用，也给监管部门的发展带来了极大的竞争压力。

（七）执业缺乏规范性，执业制度多流于形式

在实践过程中，许多社会中介机构的工作者并没有进行深入的调查研究，而只是片面地听信业务单位的发言，未经过调查就下结论。这种情况体现了社会中介机构的执业制度往往流于形式。

（八）人员素质有待提高，结构不甚合理，缺乏良好的执业道德

社会中介机构需要一群特殊的人才来提供高智能化的服务。从国外的经验来看，社会中介机构应该是由一群专家组成的，它的主要实践者应该是受过良好高等教育和专业训练的专业人士。但在我国，一些社会中介机构在外部和内部的管理上缺乏一定的严谨性。员工的素质不够高、职业道德较差、纪律松懈、工作敷衍，这也是我国市场交易效率不高、欺诈现象依然存在的重要原因。

（九）自律、管理功能弱化

新形势下，我国政府组织的中介机构数量偏少。中介机构在政府职能转变过程中自律及管理功能弱化。

（十）不少中介机构使用不当手段承揽业务

虽然社会中介机构的运行都有内部相关程序和规则，但是在与其他中介机构竞争的过程中，为了最大限度地承接业务，实现自身利润最大化，部分中介机构有时会以通过提供虚假材料和虚假认证，帮助客户欺骗政府和公众为手段来获取业务。例如损害了许多投资者的利益的“创维”案，就是典型的上市公司和中介机构弄虚作假的案件。在创业的过程中，许多社会中介机构忘记了自己的服务标准，陷入了利润第一的误区，这直接反映了内部管理的缺失。

四、问题产生的原因

（一）自主性不够

在我国，最早一批的社会中介机构几乎都是由政府或政府部门设立的。因为是直接由政府部门设立的，所以这些部门与政府之间有许多联系，甚至还承担着一些行政职能。一些民间的社会中介机构为了实现自身利益和增加自身影响力，也选择积极与政府部门联系，成为政府的代理。虽然20世纪90年代出现了以注册会计师事务所为代表的社会中介机构“脱钩”重组浪潮，但仍有相当数量的社会中介机构隶属于政府机构。社会中介机构的独立性的丧失使社会中介机构无法独立、客观地开展活动。这不仅对社会中介机构的管理和职责履行造成不利影响，也对其社会管理、社会服务和社会监督功能造成损害。此外，我国仍有大量未注册的社会中介机构，这些社会中介机构合法性的缺失也增加了对社会中介机构管理的难度。

（二）权力来源单一

新形势下，对于政府来说，社会中介机构所界定的权利中，就有视察下级单位。然而我国大中型社会中介机构的权利主要是通过政府来确定的，总的来说，传统的权利来源使我国的社会中介机构不同于西方社会中介机构。我国的社会

中介机构要想获得权利，仍然需要在遵守法律法规的基础上与政府协商合作。

（三）执行力缺乏

在我国，资金短缺是许多社会中介机构目前都面临的问题。与此同时，它们自身的独立性是不够的，权利的来源是单一的。因此，社会中介机构由于缺乏权利、能力和有效性而不能良好地履行自身职能。一些社会中介机构缺乏强有力的执行力，主要依赖于政府的执行力，无法独立履行职责，导致工作的低效率。在履行社会中介机构职能的过程中，很多实践效果远低于预期目标，这是一个比较突出的现象。

（四）权力边界模糊

社会中介机构的建立是为了履行某些政府的传统职能，很多情况下社会中介机构与政府之间依然存在模糊的权力界限和不甚明确的分工，致使由于社会中介机构缺乏应有的独立性，权力的来源与政府、社会的影响密切相关：我国的一些社会中介机构可以说是已经发展成为用来扩大政府的“第二政府”了。

此外，社会中介机构之间也存在着重叠的责任。例如，审计事务所和政府审计单位之间有一些相似之处。这种模糊的权力边界影响着社会中介机构的效率，导致治理权力与责任的不平等。由于缺乏对权力和责任的明确界定，一些社会中介机构回避了权力行使所带来的后果和责任，这在实践中就造成了相当大的问题。

（五）法制监管建设不完善

监督和自律都是建立在法治的基础上的。在我国，关于社会中介机构的法律并不多见。在实践中，大多数社会中介机构都是依靠一些行政法规来开展工作并接受监督的。对社会中介机构的监管在法律法规上存在着空白。客观地说，由于缺乏具体的法律法规和规章制度，缺乏统一的标准，对我国社会中介机构运作的监管实效不佳。

（六）自我约束和自我规制意识薄弱

社会中介机构非常多，规模也很庞大，这对于社会中介机构接受相应的政府监管和市场监督是一种高难度的挑战。社会中介机构能规范运作的一大重要保障就是自律。首先，社会中介机构没有强烈的自我调节主观意愿。营利性社会中介机构和非营利性社会中介机构都有各自的特殊利益，比如需要考虑到中介机构员工的利益，因此，在实践中实现自律并不容易。此外，薄弱的自律现状也为寻租提供了空间，为社会中介机构的低效率和员工的高惰性提供了相对宽松的环境。其次，社会中介机构自我调节的客观能力是不够的。一些社会中介机构的存在和发展，往往受到资本、人才、业务问题等方面的挑战，难以自我调节。

（七）在国家治理中作用发挥空间较小

众所周知，国家治理过程离不开成熟的社会中介机构。而就目前的情况来看，我国的社会中介机构在国家治理中并未发挥出有效作用。一方面，一些社会中介机构长期依赖于政府，难以独立发挥作用。另一方面，一些社会中介机构服务于治理的能力不足。由于社会主体的模糊性，自我调节能力弱，管理制度上缺乏成熟性以及资金短缺等，一些社会中介机构在资源获取时进行了利益协调，机构与管理之间往往存在不正当行为。除此之外，政府和市场的相对实力挤压了社会中介机构参与国家治理的空间，也挤压了社会中介机构发挥作用的空间。

（八）一些中介机构道德行为失范

社会中介机构的合法运行离不开员工的职责坚守和积极工作。社会中介机构的道德失范不仅是社会中介机构的行业现象，也是国民道德意识缺失的集中体现。一些社会中介机构抛弃了公共服务和民主管理的原则，模仿行政机关建立了自上而下的组织体系，内部官僚“官本位”的思想更为严重。这些社会中介机构的决策通常是自上而下的，自下而上的反馈渠道的缺乏往往导致其活力不足，效率低下。

（九）一些中介组织收费标准混乱

通常来讲，非营利性社会中介机构的收入

来源主要是社会捐赠。尽管近年来社会捐款迅速增加，但其绝对数额仍然很少，而且数量不稳定。我国政府对社会中介机构的财政支持主要包括专项补贴、税收减免等。但是，除了少数机构，如人民团体，政府对社会中介机构的支持仍然有限。因此，一些社会中介机构为了基本的生存需求而向其服务对象收取一定的费用。由于缺乏有效的监督和统一管理，一些社会中介机构收费标准混乱。一些社会中介机构甚至专注于开发“收费项目”和“收费服务”，并将自己视为“创收单位”。一些社会中介机构通过举办商业研讨会和专业培训创造收入，一些社会中介机构通过资格考试和认证来牟取暴利。

五、新形势下社会中介机构监管对策

积极推进新形势下我国社会中介机构的建设和完善，是我国市场经济体制建设的重要环节。在政府机构改革中，政府应尽快转变职能，选择一个制高点，对社会中介组织的管理和监督要综合全面地考虑。同时，亟须制定和完善相关法律法规，依法加强对社会中介机构的监管，重新审视新形势下与市场经济体制相适应的中介机构管理体制，转变政府管理体制，通过依法规范和管理，促进新形势下社会中介机构健康有序发展。

（一）明确社会中介机构设立所必须具备的条件

对于政府部门批准的中介机构，政府应加强对其注册资本、经营范围以及营业地点等各类资料的审计，严格控制社会中介机构注册登记环节，加强对它们的监督和管理。

（二）强化对社会中介机构及其人员专业资质的审核管理

社会中介机构旨在向社会提供公开信息、提供咨询服务，它有助于市场经济和整个社会的良性运转。专业资格是从业人员必须取得的执业通行证，要把职业资格认证作为社会中介监督管理的重要内容之一。同时注册之后的中介机构只能在其业务范围工作，超出范围将不合于理。应把职业资格认证作为社会中介监督管理的重要内容之一加以规范和管理。

（三）加快健全相关的政策法规

应尽早出台有关的法律和政策。要想有规范有序发展的中介机构，就必须建立健全规范的制度体系，应当抓紧制定有关社会中介组织的相关法律法规。同时，应建立专门的管理法规，对中介行为提出更多更细致的要求。加强对中介组织准入条件、从业人员注册、中介业务收费标准等的管理。

（四）全方位完善并明确监管方的权责

注册登记机关、行业管理部门和有关单位的监督职能，是社会中介机构依法履职的重要保障。社会中介机构运行不规范的一个重要原因是相关单位的管理方式和监督手段缺乏有效性，这也直接导致了监管体系的全面性与完整性受损。应全方位地加快完善并明确监管方的权责，体现社会中介机构监督管理制度的整体性和严谨性。

（五）强化审批机关及业务主管部门的监管职能

加强审批机关和业务主管部门的监督管理职能。鉴于其自身的性质与表现，以及其运作机理与运作模式等方面的特殊性，需要针对各类中介机构的特征进行分类引导。对各种营利性的社会中介机构的监管可以由市场监督管理部门负责。

（六）逐步全面实现政社分开

加强对营利机构与非营利机构的区分。对于不同性质的社会中介机构，管理方法也不尽相同。营利性的中介机构是一种市场化的公司，应当向市场的方向发展。政府应加快对社会中介机构的分类与整合，帮助社会中介机构提高自我发展能力。严格明确中介机构人员的专项职责，彻底整治机构的不正当的行为，清理未合规执业的中介机构以及违反规定的从业人员。

（七）积极支持引导社会中介机构独立运行

要促进社会资本组建合伙型、合作型、股份

制型等类型的社会中介组织，以确保其独立运作。在明确社会中介机构的性质与形式的基础上，对其进行合理的责任界定。对不公平竞争的预防和控制应采取适当的措施。对中介机构进行细分管理，实现中介组织与政府机关的全面分离，使中介机构从人员、业务和收入上实现全面的独立，营造一个公开、公平、公正的竞争氛围。

（八）全方位健全和优化市场和社会管理的运行机制

为了中介机构的发展，应充分利用法律的基础功能、行业自律的核心功能和政府监督的保障功能。要加强对社会中介机构的监管，加大对其经营活动的监督力度。在新的经济条件下，要建立健全我国的中介机构市场化运作体系，尽快制定相关法律法规，明确社会中介机构行为准则。加强立法，完善社会中介机构的资格认定和资质管理，巩固行业行政机构和专业行政服务机构的管理机制，做好社会中介机构的监督管理工作，严格把握中介机构的执业资格。严格规范中介机构对管理制度、专业资格制度和会计制度等相关一系列制度的执行，为社会中介机构的有序健康发展保驾护航。

（九）杜绝违纪违法行为，确保监管措施实施到位

各级政府和有关部门要认真做好社会中介机构的监管工作。行政管理部门应在确定市场主体机制和监管中介机构上发挥良好的作用。对没有执业资质的中介机构应严格禁止。对涉及关键产业的中介机构的资格、管理和信誉等方面的问题进行查处和督促整改。对资质不够、信用不良等问题进行纠正，尤其要加强对违法违规行为的查处，坚决杜绝弄虚作假、偷税漏税等现象，坚持维护良好的市场经济秩序。

（十）加快建立社会中介机构信用管理制度

充分发挥社会中介机构“经济警察”的作用，维护社会公平和中介机构的公信力，加强新形势下社会信用机制的建设，建立和完善新形势下信用奖惩制度、中介从业资格考试制度，建立中介授信档案、中介授信数据库以及中介机构员工授信数据库。构建一个由主管部门、行业协会、消费者协会以及传媒共同参与的中介机构授信信息系统，以便将中介机构的诚信情况实时地进行登记，并将其在网络上公开，便于企业和社会各界人员进行查阅，让广大群众和企业能够合理地挑选合适的中介组织来为自己提供服务。依法加强对中介机构的监督，加强信用严重不足的执法工作，加大对那些缺乏诚信的中介组织的惩处力度。强化公众媒体对社会中介机构诚信和守法运营的促进作用。

（十一）提高社会中介机构的行业自律程度

全方位推动建立素质良好的行业协会组织。政府应加大对行业组织的指导力度，健全行业组织的运行机制和工作体系。严格依据《行政许可法》，积极推进政府审批体制改革，使行业组织的作用得到充分发挥，为提高社会中介机构的服务质量提供帮助。根据章程办事，制定相关的方针和政策，并根据法律对其经营活动进行监管。特别要注意的是，成员企业的产品和服务质量是否达标、竞争手段是否合规合法以及经营模式是否遵循市场准则，从而维持一个良好的竞争秩序。

要通过设立纪检委员会制度，与有关部门进行经常性的交流，随时对中介组织及其员工的从业行为进行监管，同时加强信息公开，方便公众进行监督。对工作人员进行系统有效的培训，提高工作人员的素质。全面引进第三方评价体系，制定全面严谨的服务规范。在此基础上，融合国外先进经验以进一步对我国现行的评估体系进行改革与完善，引导其发展，拓宽社会监管途径，构建监管合力。积极弥补政府监管机制的不足，尽快引入独立第三方进行评估。严格规定中介机构必须向公众公开其服务的程序、办理的期限以及收费标准，促进中介机构服务的透明化，大力提升其服务质量和服务水平。

（十二）积极推动社会中介机构向寡头竞争市场转变

社会中介市场应尽快向寡头垄断市场方向转变，增强核心竞争力，促进中介机构服务质量的提高。加强政府与产业的相互促进，促使中介机构提升自身服务水平。

（十三）推进社会中介机构的高素质人才引进计划

引进具有丰富经验的专业人才，促进中介机构的良好发展。中介机构应坚持引进客座专家制度，强化对中介机构员工培训。加强对中介机构现有职工的继续教育工作，不断更新知识体系。深化对监管行业知识体系的研究，大力提升监管机构监管水平。

六、结语

随着我国经济的快速发展，社会中介机构也得到了迅速发展。在新的形势下，社会中介机构面临着许多新的挑战和机遇。目前我国社会中介机构依然带有较强的政府运作色彩，具有独立性不够强、缺乏充分的造血功能、自我发展能力有限等不足之处。只有从源头上进行治理，才能使社会中介机构独立发展、更好地为社会服务，在助推中国式现代化建设中发挥应有的作用。为了建设廉洁高效的政府，社会中介机构必须与政府部门相分离。为了充分发挥社会中介机构的作用，政府必须加强对社会中介机构的监督管理，同时提高政府工作人员的责任心，以便更好为社会各方服务。

参考文献

[1] 我国行政管理学会课题组.中国社会中介机构发展研究[M].北京：中国经济出版社,2016(11)：56-59.

[2] 天国双,刘晓光.中介机构监管问题研究[M].1 版.哈尔滨：东北林业大学出版社,2017：102-105.

[3] 焦勇,吕少艺.规范中介机构监管问题初探[J].我国工商管理研究,2016(11)：55-59.

[4] 陈建平.加强聘请社会中介机构参与政府投资建设工程项目审计监督的思考[J].审计与理财,2018(08)：12-14.

[5] 梁燕.引入社会中介机构参与财政监督的应用经验及对策建议[J].齐鲁珠坛,2017(3)：44-45.

[6] 宋海民,孙桂玲.聘用社会中介机构的审计质量控制[J].现代审计与经济,2017(11)：51-59.

[7] 赵楠.社会中介机构参与政府投资审计的问题及对策[J].现代审计与经济,2016(4)：23,74.

[8] 李成文.浅谈高校如何加强对中介机构审计质量的监管[J].四川职业技术学院学报,2017(5)：56-63.

[9] 杨乘浩.浅议电网企业运用 DMAIC 方法改进委托社会中介机构审计项目管理[J].现代国企研究,2017(12)：11,55.

[10] 梁燕.引入社会中介机构参与财政监督的应用经验及对策建议[J].齐鲁珠坛,2017(3)：44-45.

[11] 闫书亮.中介机构在基层建设项目绩效审计中的实施管理[J].中国审计,2016(21)：99-102.

[12] 杨恭紫.社会中介机构参与政府审计项目的思考[J].会计师,2022(20)：118-120.

责任编辑 夏继先

马克思历史主动精神思想缘起、历史生成、内涵意蕴

尹洪炜,程　才
(河南科技大学,河南 洛阳 471023)

摘要: 马克思恩格斯站在历史向世界历史转变的高度，对资产阶级把握历史主动的实践作出历史性肯定，并对资产阶级市民社会的人权原则、内在矛盾与政治国家内在缺陷进行现实批判，以此诉诸于无产阶级实现人类解放的历史主动。着眼于世界历史向共产主义转变，通过对资本主义生产方式内在矛盾的现实批判，强调无产阶级必须形成革命的阶级意识，开创性地建立共产主义社会以实现每个人的自由全面的发展。

关键词: 历史主动；世界历史；自由人的联合体
中图分类号: D64　**文献标志码:** A　**文章编号:** 2095-7017(2024)07-0071-06

马克思的历史主动精神理论源于黑格尔精神现象学与历史哲学中所表达的世界历史理论。马克思站在历史向世界历史转变的高度，不仅对世界历史进程中资产阶级推翻封建专制制度、开创资本主义生产方式的历史主动性进行历史性肯定，而且对资产阶级市民社会的人权精神原则、内在矛盾与资本主义政治国家的内在缺陷进行现实批判，以此诉诸于无产阶级实现人类解放的历史主动精神。与此同时，马克思着眼于世界历史向共产主义的转变，立足于资产阶级社会的生产力与交往方式的内在矛盾，对资产阶级雇佣劳动制度进行了激烈的现实批判，指出工人的劳动是资本增值的工具，因而无产阶级要实现彻底的人类解放，就必须形成彻底的革命的阶级意识，发扬历史主动精神，通过无产阶级革命来消灭资产阶级市民社会与政治国家，建立共产主义这一真正的自由人联合体来实现彻底的普遍的人类解放。

一、马克思历史主动精神理论的思想缘起

作为黑格尔的精神现象学的主旨的绝对精神，既是实体又是主体，自为地通过否定之否定的由意识到自我意识到理性到精神到宗教最后到绝对知识的概念辩证法，在异化(对象化)的能动创造过程中通过欲望着的自我意识同客观自然和感性意志等内在与外在的必然性之间的斗争与和解，来达到对其本身的自由本质进行自我意识这一世界历史的目的。这一过程就是精神合理性原则的实现，也就是精神的自由普遍性和自由的单

收稿日期: 2024-02-01
作者简介: 尹洪炜(1979—),河南信阳人,河南科技大学副教授,主要从事马克思主义理论与思想政治教育研究;程才(1979—),河南周口人、河南科技大学讲师,主要研究方向为大学生思政。

一性之间相互渗透的统一。“具体地说，这里合理性按其内容是客观自由(即普遍的实体性意志)与主观自由(即个人知识和他追求特殊目的的意志)两者的统一；因此，合理性按其形式就是根据被思考的即普遍的规律和原则而规定自己的行动”[1](289)。这意味着，考察黑格尔精神现象学与历史哲学中所蕴含的精神的历史主动性思想，首先必须以精神的合理性为实践原则，也就是以精神的世界历史进程为基地。在《〈黑格尔法哲学批判〉导言》中，马克思鲜明地承继了黑格尔的精神合理性实践原则，在对落后于世界历史的德国专制制度坚信自己的合理性进行激烈批判的同时，诉诸德国人的彻底解放而强调在德国实行有原则高度的革命实践，这个原则就是人是人的最高本质的哲学，并以这个原则为指导来推翻奴役人、压迫人、使人不成其为人的德国专制制度。所以马克思指出：“理论在一个国家实现的程度，总是取决于理论满足这个国家的需要的程度。……光是思想力求成为现实是不够的，现实本身应当力求趋向思想。”[2](11)

对于黑格尔的精神现象学的本质，马克思在《1844年经济学哲学手稿》中作了如下评价：“本质来说，不过是现实的人的本质即自我意识的异化现象。因此，掌握了这一点的科学就叫作现象学。”[3](322) 这就是说，黑格尔精神现象学本质上讲的是自我意识全部外化的消除或扬弃，也即精神的世界历史的完成。由此，马克思明确肯定了黑格尔思辨辩证法“作为推动原则和创造原则的否定性”[3](320) 的伟大之处的两个方面：一是从个体的角度把人理解为自己劳动的创造结果，把劳动看作是人的能动创造的本质；二是从共同体的角度把人的能动劳动创造本质的最终实现看作是通过异化劳动并扬弃异化劳动而显示出的自己的全部类力量，人成为进行自由自觉活动(创造)的现实类存在物。

黑格尔的历史哲学作为精神现象学在历史领域里的具体展现，强调从三个方面把握自由意识的世界历史的进程，即绝对精神的自由本性、借以实现的自然手段以及自由精神实现的国家。精神主体在本质上是“‘自由’的生动、运动和活动”[4](45)，“精神”在它凭借“自然”他物而运动从而实现自由的自我意识的历史使命时，它必须自觉主动地进行斗争，冲破作为他物的“自然”的束缚。当自由的精神观念与人类热情交织成为世界历史的经纬线时，“这两者具体的中和就是国家中的‘道德自由’，我们已经把‘自由的观念’当做是‘精神’的本性和历史的绝对的最后目的”[4](21)。于是，国家是行进在地上的自由精神，是自由观念的积极实现与满足的实体，而个体的主观意志依赖并且承认国家这一现实的实体并情愿在其中幸福地生活。

黑格尔的精神现象学与历史哲学对马克思在《神圣家族》中所阐释的历史主动精神理论有着重要的影响。在《神圣家族》中，他指认黑格尔的“绝对精神”是斯宾诺莎的“实体”与费希特的“自我意识”的矛盾统一体，并指出黑格尔把“绝对精神”变成了世界历史的创造者。然而，以鲍威尔为代表的青年黑格尔派的自我意识哲学只是承袭了黑格尔“唯灵论”的思辨“创世说”，用超脱肉体的“自我意识”即“精神”代替现实的个体的人来对全部过去的历史进行批判，幻想着实现自由的人性。针对鲍威尔自我意识哲学的唯心主义历史观，马克思明确指出：“思想根本不能实现什么东西。为了实现思想，就要有使用实践力量的人。”[5](152) 因而，历史不能作为某种特殊的人格以实现自身目的的一种工具，历史不过是追求着自己目的的人的活动，历史活动是群众的事业。

二、马克思历史主动精神理论的历史生成

大学时期，马克思通过参加青年黑格尔派而把握了黑格尔精神现象学与历史哲学所强调

的思维与存在统一的哲学原则的真谛。因此，马克思在《博士论文》中谴责黑格尔的学生只是从道德上来解释黑格尔哲学体系所表现的无知，强调指出："他的学生们就应该根据他的内在的本质的意识来说明那个对于他本人具有一种外在的意识形式的东西。"[6](75) 在此基础上，马克思讲道："从这种转变的一定方式可以反过来推论出一种哲学的内在规定性和世界历史性。"[6](75) 这里，马克思关于"心理学规律"的论述，其中所包含的自由的自我意识面向现实世界而成为实践力量的历史主动精神思想已初露端倪。

在《黑格尔法哲学批判》《论犹太人问题》《〈黑格尔法哲学批判〉导言》中，马克思站在英国与法国资产阶级所开创的世界历史进程的高度，一方面在对英法资产阶级政治解放的历史地位进行历史性肯定的同时，对其内在缺陷进行了激烈地批判，指出资产阶级政治解放是迄今为止人类最为彻底的解放，但这种解放只是私有财产的解放，他所确立的自由、平等、安全的人权原则并不是普遍的人的权利，而只是运用私有财产的自由、平等与安全。由此，马克思强调资产阶级政治解放必须被人类解放所代替，由此实现德国人普遍解放的历史重任就落到了另一个特殊等级无产阶级的肩上，"实现有原则高度的实践，即实现一个不但能把德国提高到现代各国的正式水准，而且提高到这些国家最近的将来要达到的人的高度的革命"[6](9)。这里，马克思提出的"实现有原则高度的实践"口号，蕴含着深刻的德国无产阶级在实现德国人政治解放的基础上完成普遍解放的历史主动精神。

在《1844年经济学哲学手稿》中，马克思在汲取黑格尔精神现象学所蕴含的精神历史主动性思想的基础上，通过对资本主义异化劳动的批判，着眼于工人阶级的解放，在对以现实的人的劳动为基础的人类历史发展进程初步把握中呈现了其历史主动性理论。他指出，资产阶级社会的共同体是资本共同剥削劳动者的共同性力量，而共产主义作为自由人的全部类力量的实现是私有财产即人的自我异化的积极扬弃，必须通过无产阶级作为未来社会历史主体的政治解放斗争才能实现无产阶级与其他劳动阶级普遍的自由解放，从而解决人与自然、人与人的矛盾。

在《神圣家族》中，马克思恩格斯通过对鲍威尔自我意识哲学的批判，在汲取黑格尔精神现象学与历史哲学所蕴含的精神历史主动性的合理成分的基础上，明确表达了世界历史进程中以群众为历史主体的历史主动性思想。一方面，在世界历史的进程中，"思想根本不能实现什么东西。为了实现思想，就要有使用实践力量的人"[6](152)。由于资产阶级私有制运动造成资产阶级的富有与无产阶级的贫困，因而无产阶级必须从自身的生活条件出发掌握历史主动以实现自身的解放。这是因为，"问题不在于目前某个无产者或者甚至整个无产阶级把什么看做自己的目的，问题在于究竟什么是无产阶级，无产阶级由于其本身的存在必然在历史上有些什么作为"[6](45)。

在此基础上，马克思在《德意志意识形态》《哲学的贫困》《共产党宣言》中通过对资本主义生产方式所造成的资本与劳动的对立以及工人劳动异化的批判，对无产阶级实现自身解放的历史主动所需要的经济、政治与文化条件进行了整体把握。在马克思看来，无产阶级要实现自身的解放，就必须从自身的劳动与生活条件出发，由自在的阶级变为自为的阶级，意识到共产主义对私有制基础上的"政治权利、私人权利以及权利的最一般形式所采取的反对立场"[6](228)，"实行彻底的革命的意识，即共产主义的意识"的"实践的观念"[2](170)，明确无产阶级政党一刻也不能忽视对工人进行阶级意识与阶级使命的教育，这就是在消灭资产阶级赖以进行政治统治所必须的生产资料私有制的基础上，通过无产阶级民主政治建立自由人的联合体，集中力量发展生产力，为实现每个人的自由全面发展创造条件。

正如恩格斯在马克思墓前的讲话中所讲的：

“他毕生的真正使命，就是以这种或那种方式参加推翻资本主义社会及其所建立的国家设施的事业，参加现代无产阶级的解放事业，正是他第一次使现代无产阶级意识到自身的地位和需要，意识到自身解放的条件。斗争是他的生命要素。很少有人像他那样满腔热情、坚忍不拔和卓有成效地进行斗争。”[7](1003) 为无产阶级解放事业的真正使命和斗争精神，激励着马克思在《资本论》中对资产阶级生产方式与交换关系所造成的资本与劳动之间的尖锐对立进行了现实的批判，明确指出资本主义雇佣劳动是资本增值与劳动贬值、资本家富有与工人贫困，以及资本主义生产关系不断再生产的内生根源。因此，马克思着眼于世界历史必须向共产主义转变，强调无产阶级必须形成鲜明的无产阶级革命的阶级意识，发扬历史主动精神，才能通过无产阶级革命建立共产主义社会这一自由人的联合体。

三、马克思历史主动精神理论的内涵意蕴

就马克思的历史主动精神理论而言，它作为时代精神的精华，是从作为历史剧剧作者与剧中人的现实的人创造自身历史的活动出发，以资产阶级开创的世界历史为基地，以世界历史进程中阶级意识所引发的阶级斗争为动力，以世界历史进程中政治解放向人类解放的迈进为目的来展开其具体内容的。

首先，马克思历史主动精神理论是以资产阶级开创的世界历史为基地来展开的。资产阶级开创的世界历史，从精神的层面讲是自由成为各民族共同的普遍的精神观念的“新时代”；从物质的层面上讲，是资产阶级大工业生产方式的确立，以及资产阶级民主代议制国家政权建立的“新世界”。在《德意志意识形态》中，马克思从资产阶级社会生产力与交往方式的矛盾出发，明确指出世界历史包括前后相继的两个阶段：一是由单个民族的历史转变为资产阶级开创与发展的国与国、民族与民族普遍交往的历史。具体地讲，指的是封建社会内部成长起来的新兴资产阶级作为世界历史的主体，依据启蒙的“有用性”原则，唤起人民群众变革社会的热情，通过资产阶级革命建立资产阶级大工业的生产方式与商业交换方式，从而实现落后国家与民族从属于先进国家与民族、乡村从属于城市、物质生产与精神生产世界化、人与人之间依据自由与平等的交换原则互为目的与手段、人在占有物的基础上具有相对独立性与互赖性的社会状态。二是为了实现劳动者个人的自主活动，作为劳动者的无产阶级必须推动由资产阶级开创与发展的世界历史向共产主义转变与发展的历史。“单个人随着自己的活动扩大为世界历史性的活动，越来越受到对他们来说是异己力量的支配……随着现存社会制度被共产主义革命所推翻，……每一个单个人的解放的程度是与历史完全转变为世界历史的程度是一致的”[2](169)。马克思之所以得出这样的结论，是因为在资本的世界历史性追逐财富的活动中，作为无产者的工人的劳动虽然是联合的，但这种联合仅仅是资本主义雇佣劳动制度下的个人间基于分工的联合，因而劳动只是作为资本的“他物”而替资本增殖的一种丧失自主性活动的社会性力量。由此，马克思得出的结论是，只有共产主义这一自由人联合的共同体才是人类世界历史进程的终极所在，在这一阶段上，由于劳动者共同占有生产资料，“自主活动才同物质生活一致起来，而这又是同各个人向完全的个人的发展以及一切自发性的消除相适应的”[2](210)。

其次，马克思的历史主动精神理论强调的是世界历史进程中阶级意识的形成及其所激发的阶级革命在推动社会历史发展中的动力作用。在马克思那里，历史主动精神首先展现为资产阶级以“自由的人性”这一人权口号来鼓动群众同它一道来推翻封建专制统治，从而建立以私人利益为根本原则的市民社会与实行代议制的现代政治国家的革命首创精神。对此，马克思在《共产党

宣言》中明确指出：“资产阶级赖以形成的生产资料和交换手段，是在封建社会里造成的。在这些生产资料和交换手段发展的一定阶段上，封建社会的生产和交换在其中进行的关系，封建的农业和工场手工业组织，一句话，封建的所有制关系，就不再适应已经发展的生产力了。这种关系已经在阻碍生产而不是促进生产了。它变成了束缚生产的桎梏。它必须被炸毁，它已经被炸毁了。起而代之的是自由竞争以及与自由竞争相适应的社会制度和政治制度、资产阶级的经济统治和政治统治。”[2](405)

资产阶级的经济与政治统治确立后，资产阶级与无产阶级的矛盾，即资本与劳动之间的矛盾成为世界历史进程中资本主义社会绕之以动的轴心，其导致的后果就是资本的增值与劳动的贬值成正比的事实。从这一事实判断中，马克思在《共产党宣言》中引申出如下价值判断，一是明确指出资产阶级现代国家是管理资产阶级经济事务的总的委员会；二是强调无产阶级运动是作为大多数人的为大多数人谋利益的运动。为此，作为劳动者的无产阶级必须发挥历史主动精神，正像黑格尔的无人身的“精神”通过人的劳动而意识到自身是自由的，从而在自我运动中而展现出历史主动性那样，无产阶级作为有人身的精神主体力量，在创造物质生活的资本主义雇佣劳动中“我知道”自己是一个处于被压迫地位的劳动阶级，“活劳动只不过是这样一种手段，它使对象化的死的劳动增殖价值，赋予死劳动以活的灵魂，但与此同时也丧失了它自己的灵魂，结果，一方面把已创造的财富变成了他人的财富，另一方面只是把活劳动能力的贫穷留给自己”[8](453)，因而，“认识到产品是劳动能力的产品，并断定劳动同自己的实现条件的分离是不公平的、强制的，这是了不起的觉悟”[8](455)。与此同时，“我知道什么”，即通过形成革命的无产阶级意识，消灭资产阶级生产资料的私有制及其所决定的雇佣劳动与政治国家，以实现社会共同占有生产资料基础上的联合劳动，从而达到每个人自由全面的发展。

最后，马克思的历史主动精神理论最终是以世界历史进程中政治解放走向人类解放为目的的。资产阶级主导的以推翻封建专制制度从而实现人的自由解放为目的的政治解放，通过确立资产阶级的生产方式而开启了人类的世界历史进程，但政治解放在人的解放问题上造成了人的本质的二重化：一方面是市民社会的成员，是以私有财产为基础享有自由与平等人权的私人，另一方面是政治国家的成员，是以宪法与法律为基础享有公民权利的法人。而无产阶级作为市民社会成员的最底层的“无产者”，因不占有生产资料而被迫出卖自身的劳动力给“有产者”，而在实质上没有享有作为人应有的权利，所以马克思把资产阶级政治国家所规定的人权看作是历史的“权利”，还不是人的真正的权利。由此，马克思恩格斯诉诸于彻底的人类解放，而要实现彻底的人类解放，必须具备如下条件：首先，各个人必须共同占有资本主义社会创造的现有生产力的总和，“占有就必须带有同生产力和交往相适应的普遍性质”[2](209)。其次，占有还受占有方式的制约，“占有只有通过联合才能实现，由于无产阶级本身固有的本性，这种联合又只能是普遍性的，而且占有也只有通过革命才能得到实现，在革命中，一方面迄今为止的生产方式和交往方式的权力以及社会结构的权力被打倒，另一方面无产阶级的普遍性质以及无产阶级为实现这种占有所必须得能力得到发展”[2](210)。最后，“在真正的共同体条件下，各个人在自己的联合中并通过这种联合获得自己的自由。”[2](199) 巴黎公社是实现由政治解放走向人类解放的革命实践，巴黎的工人阶级为创造新社会发挥了极大的历史主动精神。对此，马克思在《法兰西内战》中明确指出：“他们不是要凭一纸人民法令去推行什么现成的乌托邦。他们知道，为了谋求自己的解放，并同时创造出现代社会在本身经济因素作用下不可遏

止地向其趋归的那种更高形式，他们必须经过长期斗争，必须经过一系列将把环境和人都加以改造的历史过程。工人阶级不是要实现什么理想，而只是要解放那些由旧的正在崩溃的资产阶级社会本身孕育的新社会因素。工人阶级充分认识到自己的历史使命，满怀完成这种使命的英勇决心。”[7](103) 在1871年致库格曼的信中，马克思又盛赞了巴黎公社革命时期党内同志们改变官僚军事机器的性质从而夺取政权的英勇尝试，自豪地指出：“这些巴黎人，具有何等的灵活性，何等的历史主动性，何等的自我牺牲精神！”[9](493)

参考文献

[1] [德]黑格尔:《法哲学原理》[M],范扬、张企泰,译. 北京:商务印书馆,2017.

[2]《马克思恩格斯选集》(第1卷)[M],北京:人民出版社,2012.

[3]《马克思恩格斯全集》(第3卷)[M],北京:人民出版社,2002.

[4] [德]黑格尔:《历史哲学》[M],王造时,译. 上海:上海书店出版社,2006.

[5]《马克思恩格斯全集》(第2卷)[M],北京:人民出版社,1957.

[6]《马克思恩格斯全集》(第1卷)[M],北京:人民出版社,1995.

[7]《马克思恩格斯选集》(第3卷)[M],北京:人民出版社,2012.

[8]《马克思恩格斯全集》(第30卷)[M],北京:人民出版社,1995.

[9]《马克思恩格斯选集》(第4卷)[M],北京:人民出版社,2012.

责任编辑 董 颖

“学习贯彻党的二十届三中全会精神”专栏征稿启事

为深入学习贯彻党的二十届三中全会精神,《行政科学论坛》拟开设“学习贯彻党的二十届三中全会精神”专栏，围绕划时代的三次三中全会比较、进一步全面深化改革、推进中国式现代化、推进国家治理体系和治理能力现代化、经济体制改革、高质量发展、新质生产力、全面依法治国、乡村全面振兴、社会治理、行政管理、加强党的领导等主题，组织刊发一批高质量的学术研究成果。

来稿要求10000字以上，政治导向正确，问题意识突出，具有学术创新性。来稿请通过《行政科学论坛》邮箱投稿，诚望专家学者不吝赐稿！

《行政科学论坛》编辑部

2024年7月20日



郑州市委编办 优化全市县级文物保护体系布局

郑州市委编积极作为，结合地方机构改革工作，在党政机构限额内，调整优化文物保护和管理体制。针对县级文物部门组织机构不健全、编制人员配备与承担职能任务不匹配等问题，以及各区(县、市)文物资源数量和保护任务轻重情况，科学设置文物管理机构。巩义市、登封市、新密市、荥阳市、新郑市和管城回族区等6个区(县、市)，文物保护任务繁重，单独设置文物局；其余区(县、市)则挂牌设置。此举突出了县级文物部门承担落实各项文物保护利用工作的责任主体和建设主体，构建了全市职能明晰、权责明确和布局合理的县级文物保护利用的新格局。

焦作市委编办 助力教育事业 优质均衡发展

近年来，焦作市委编办不断深化教师管理体制机制改革，创新机构编制管理，加大教职工编制资源统筹使用力度，全力满足教育系统用编需求，为全市义务教育学校标准化建设提供坚强有力的机构编制保障。

一、坚持“放权限、激活力”，促进县域教师资源均衡配置。贯彻落实国家、省关于中小学教师“县管校聘”管理体制改革有关精神，按照“省级统筹、市级调剂、以县为主、动态调配”的原则，在省下达的教职工编制总量内，扎实开展市本级和县(市、区)中小学教职工编制的核定和动态调整工作，并指导各县(市、区)机构编制部门做好义务教育学校教职工编制核定的审核和备案工作。2022年以来，各县(市、区)共调整教师1436名，公开招聘教师356名，有效解决了县域学校间教师资源配置失衡问题。

二、坚持“优布局、强职能”，完善教育系统机构职能体系。统筹考虑县(市、区)教育发展规划和事业单位整体布局，支持各县(市、区)突破事业限额数按规定设立中小学和公办幼儿园23所，最大限度保障教育事业发展。及时对教育局内设机构进行调整优化，增设了安全管理科，承担全市教育系统安全稳定工作职能，为提升教育系统安全管理水平提供了职能保障；为贯彻落实“双减”政策要求，增设了校外教育培训机构监管科，有效促进了校外培训监管行政执法工作的全面提升。

三、坚持“拓渠道、引人才”，强化教育系统师资队伍建设。严格执行学校“有编就补”的原则，不断加大教育系统引进高层次人才和公开招聘教师的力度。2020年以来，共批准焦作市教育局直属中小学校拿出117名教职工编制用于公开招聘教师，40名教职工编制用于接收公费师范生，76名人才专项编制用于引进“双一流”高校硕士研究生，有力补充了义务教育教师队伍力量。

濮阳市委编办明纪守责把牢“四关” 促进机构编制实名制系统规范管理

针对信息更新维护不及时、系统使用人员分工不明确、数据使用程序不完善等问题，濮阳市委编办研究制定了《濮阳市机构编制实名制系统管理办法(试行)》(以下简称《办法》)，对职责分工、数据使用、责任追究等方面作出明确规定，进一步规范机构编制实名制系统维护、数据使用安全工作。

一、明确管理内容，把牢“数据关”。《办法》针对本市实名制管理现状，明确机构编制实名制系统管理工作内容和原则，对实名制系统实

行分级管理，市、县党委编办实时动态更新本级机构、编制、领导职数、实有人员信息等指标，确保实际机构设置与审批的机构相一致、实有人员与批准的编制和领导职数相对应，实名制信息真实、准确。

二、厘清职责分工，把牢“责任关”。按照“谁采集谁负责”“谁管理谁负责”原则，《办法》明确系统维护人员为直接责任人，相关负责人为主要责任人，压实主体责任，落实落细系统管理工作职责，实现分类维护，各司其职，避免了信息维护出现空档、维护主体模棱两可等情况。

三、规范数据使用，把牢“保密关”。根据数据安全有关法律法规，《办法》规定了加强机构编制实名制数据安全保密管理措施，明确数据知悉和使用范围，完善使用数据审批程序，落实安全管理责任，构建数据安全保障屏障。

四、强化责任追究，把牢“监督关”。《办法》就约谈、问责等情形作出详细规定，对违反保密规定造成失泄密，未及时更新维护实名制信息指标造成实名制系统管理不善，伪造、虚报、瞒报、拒报、漏报机构编制统计、实名制信息和核查数据等行为，明确责任追究方式，严格机构编制刚性约束，进一步加强机构编制实名制管理。

商丘市委编办
坚持“四量”助推教育事业高质量发展

近年来，商丘市委编办深入学习贯彻习近平总书记关于教育工作的重要论述和重要指示批示精神，始终坚持教育优先原则，立足机构编制部门职能定位，持续优化教师编制资源配置，为推进全市教育事业高质量发展提供坚强有力的体制机制和编制保障。

一、盘活“存量”，统筹配置教职工资源。根据在校生数量、学校规模、班额大小、生源变化趋势等因素，科学测算各中小学教职工编制需求量，并按照“倾斜农村、补充基层”的原则，做好编制资源优化调整工作；进一步深化“县管校聘”改革，科学合理调整编制配置，推动人员编制在城乡之间、区域之间、学校之间、学段之间动态调整，不断提高编制资源使用效益。

二、发展“增量”，优化教职工队伍建设。根据人员编制情况、教师队伍结构、学校生源变化和教职工自然减员等因素，认真做好教师招聘中的编制审核工作，不断优化教职工队伍梯次结构，逐步解决教师结构不合理、教职工老龄化等矛盾和问题；会同有关部门建立稳定有效的教师招聘补充长效机制，做好免费师范生、定向委培生、农村特岗教师招聘用编保障工作，不断补足配齐建强教师队伍。

三、激活“流量”，促进教职工合理流动。完善教师均衡配置机制，在保障教师合法权益、尊重教师选择权的基础上，鼓励优秀教师向农村学校、薄弱学校有序流动。同时改进教师补充方式，探索符合学校实际的教师补充办法，积极创新公开招聘紧缺教师、偏远农村教师的方式办法，解决县域学校间教师资源配置失衡问题。

四、提高“质量”，严格教职工编制管理。严格落实中小学教职工编制专编专用要求，积极会同教育、人社、财政等部门对全市中小学教职工编制使用情况进行专项核查。对机构编制违规违纪问题，常态化开展专项监督检查，确保中小学教职工编制使用规范合理,切实满足教育教学用编需求。

驻马店市“三步走”
推进街道特色机构设置

根据河南省委关于深化街道管理体制机制改

革要求，驻马店市积极行动，“三步走”推进街道特色机构设置。

一、细致调研，了解实情。由市委编办领导带队，深入县(市、区)街道，通过实地走访、座谈交流等方式，倾听街道领导班子和工作人员意见建议以及群众呼声，全面掌握街道对机构设置实际需求。同时，县(市、区)委编办向每个街道征求特色机构设置意见，全面收集和反馈真实情况。

二、深入沟通，确定机构。在前期深入调研的基础上，要求县(市、区)根据街道定位，上报所属街道初步设置的特色机构。市委编办与县(市、区)委编办进行充分沟通，对于不适应时代发展、明显不符合机构设置要求的机构进行指导，并对其他相似机构名称进行合并。同时，市委编办积极与省委编办相关处室进行沟通对接，确保设置的机构符合规范且适应自身发展需求，最终明确全市街道特色机构主要围绕农业、产业、社区服务三个方面进行设置。

三、严密组织，快速推进。研究制定《因地制宜设置机构请示》模板供县(市、区)参考，县(市、区)编委上报特色机构设置请示。全市街道特色机构设置情况经市委编办室务会审核后，提请市委编委会审定，按程序报省委编办备案。

郑州市中原区委编办打好“四张牌”推进机构编制监督检查见实效

今年以来，郑州市中原区委编办主动适应新形势对机构编制监督检查工作的新要求，结合贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》精神，不断拓宽管理方式，改善管理手段，严肃机构编制纪律，增强机构编制刚性约束。

一、打好“宣传牌”，提升思想新高度。以机构编制工作培训为契机，下发机构编制政策法规选编、《中国共产党机构编制工作条例》读本等资料，有针对性地开展预防教育，强化“编制就是法”的责任意识，进一步提高各部门严格执行机构编制纪律、增强规矩意识的政治自觉，时刻把牢机构编制“底线”不突破。

二、打好“规范牌”，服务管理再升级。严格落实《机构编制报告制度实施办法》，全面规范各部门申请机构编制事项程序，掌握执行机构编制规定情况。结合巡察整改，重新规范分包人员服务单位常态化工作机制，推进监督检查工作规范化、常态化。

三、打好“合力牌”，凝聚力量出新彩。每年年初就前一年机构编制监督检查工作情况、存在问题及意见建议向区委编委会和组织部门进行汇报，主动加强与纪检监察、巡视巡察、组织、人社、财政、审计等部门的协作配合，不断加大监督检查力度，增强机构编制监督检查威慑力。

四、打好“成效”牌，结果运用见真章。将机构编制监督检查结果贯穿进人用编、机构编制事项申请、法人登记等审批管理全过程，对遵守机构编制管理规定的部门适时进行通报表扬，对违反机构编制管理规定整改未到位的部门进行通报批评，并暂停受理其机构编制事项申请，不断提升机构编制监督检查结果的运用实效。

安阳市殷都区委编办“三个聚焦”助力人才工作高质量发展

安阳市殷都区委编办始终坚持党管人才原则，牢固树立“人才是第一资源”理念，充分发挥机构编制资源在人才强区中的支点作用，创新人才队伍保障机制，为人才工作高质量发展提供坚强机构编制保障。

一、聚焦招才引智，统筹编制资源。殷都区委编办紧扣全区发展战略和民生保障需要，在严

控财政供养人员的前提下，支持重点领域、重点行业、重点部门急需紧缺及高层次人才用编需求。依托殷都区科技创新服务中心核定人才专项编制，采用“政企双聘、政聘企用”方式，通过公开招聘或重点引进途径，引进产业发展急需紧缺的高层次人才，为相关企业和单位解决缺乏专业技术人员、急需紧缺人才问题。

二、聚焦人才需求，打造绿色通道。殷都区委编办用贴心服务给予人才暖心温度，将人留住、将心拴住。在“369、51111人才工程”“特岗教师”“三支一扶”“部属公费师范生”等安置工作中，充分发挥部门职能作用，严格落实人员安置期满落编政策。建立人才引进“一站式”快速服务通道，对事业单位引进人才严格落实“绿色通道”要求。人才引进到位后的入编手续实行“即来即办”，向用人单位承诺“只跑一趟”，为其提供快速、便捷的服务。

三、聚焦重点领域，保障民生需求。殷都区委编办充分发挥编制资源效益在人才引进方面的重要作用。特别是为全面落实安阳市安全生产“事前预防”夯基工程实施意见和乡镇综合行政执法体制改革，制定了针对应急管理、安全生产监督、消防技术保障和救援、乡镇(街道)综合行政执法等部门的专项招聘计划，充实基层人员力量。

武陟县委编办
着力打造“四为”干部队伍

全党开展党纪学习教育，是党中央的重大部署、重要决策。武陟县委编办始终保持高度政治自觉，切实把执行纪律、遵守规矩作为自己的政治责任、政治担当，强化“知为、敢为、善为、能为”意识，着力打造“政治强、业务精、作风优”的高素质专业化机构编制干部队伍。

一是讲政治，做到明理知为。遵守政治纪律，必须把坚持党的领导放在首位，作为机构编制部门，就是要把党对机构编制工作的集中统一领导落到实处。要把党纪学习教育与业务工作紧密结合，把牢编办“党的机关、政治机关”定位，落实政治要求，增强政治定力，在学纪、知纪、明纪、守纪中强化理论武装，明晰政治方向，做到明理知为。

二是讲担当，做到奋进敢为。把遵守组织纪律作为检验党性、检视作风的试金石。强化执行意识、奉献意识，端正政治立场，提升政治站位，坚决做到“个人服从组织”。在重大考验、重要工作面前敢于挺身而出，勇于挺膺担当；在一线实践中强化感受认知；在克难攻坚中持续磨砺意志，以高度的组织性纪律性约束自己、激励自己、提升自己。

三是讲科学，做到严谨善为。对照自身岗位职责，对焦改革发展大势，明晰发力重点，把握关键节点，创新工作亮点，在任务繁重、事务繁杂、困难繁复中定神醒脑、张弛有度，理顺轻重缓急，有序推进落实，增强工作系统性、统筹性、整体性，运用好、践行好、实现好“优化协同高效”原则，把“机构编制刚性约束”落在实处。

四是讲素质，做到创新能为。持续加强学习，提升综合能力。全办党员干部自觉常思常省，在快速发展、不断变化的新形势、新要求面前，躬身自问、查找不足，不断增强理论素养、业务素质，深度锤炼政治品格、优秀人格，拓展思路思维，拓宽视野视界，在推进重大改革、优化资源配置、创新管理机制中展放作为、展示本领、展现成效。

责任编辑 华 夏





沿渠生态保护

长葛市双洎河湿地公园

双洎河国家湿地公园位于河南省长葛市北部，总面积626.89公顷，湿地率62.56%。这里自然环境优美，湿地景观独特，生物多样性丰富，是淮河上游具有典型性、代表性的河流湿地。

◎本期摄影/文明　文字整理/石羽











许昌北海公园 摄影/文明

ISSN 2095-7017

CN 41-1428/D ISSN 2095-7017 定价：15.00元