

南水北调方城垭口风光 摄影/文明

行及约号论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- 运用"四议两公开"工作法 开启新时代乡村"善治"新实践
- ◎ 统筹优化编制资源 为经济社会高质量发展提供编制保障
- 加强中小学教职工编制动态管理工作研究
- 新时代乡村教师队伍赋能乡村教育优质均衡发展路径研究

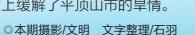
2024 06 总第114期



沿渠生态保护

白龟山水库

白龟山水库,又名白龟湖,位于平顶山市西南郊,沙颍河水系沙河干流之上。 1958年动工兴建,1966年建成运行。大坝为均质土坝,拦河坝长1545.35米,顺河坝长18016.5米,两坝之间的白龟山上设泄洪闸。1998年—2006年对白龟山水库进行除险加固,防洪标准提升为百年—遇。随着平顶山城市建设不断扩大,城市用水、工业用水逐渐增多,白龟山入水逐渐减少,"水荒"步步紧逼。南水北调中线工程的建成通水,基本解决了白龟山水库的水荒问题。 2014年7月河南遭遇63年来最大干旱,南水北调中线干渠向白龟山水库累计输水260万立方米,一定程度上缓解了平顶山市的旱情。





白龟湖边的红嘴鸥



白龟湖夜景





湿地公园内的君文阁



湿地公园内贾复雕像

沿渠生态保护

宝丰县君文湿地公园

宝丰县君文湿地公园,是一座因南水北调工程建设开挖土方而堆积成的生态公园,位于宝丰县城西北部,北至净肠河,南至南水北调干渠,西至昭平台干渠及洛平公路,占地面积60.28万平方米。该公园集生态涵养、休闲度假、户外运动和主题文化于一体,是一座多功能示范性主题湿地生态公园。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽







湿地公园内亿年古地面景观

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6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

行及斜省论坛

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)

鲍晋选

目录Contents

2024年/第11卷/第6期/总第114期/2024年6月25日出版

◇ 本刊特稿

运用"四议两公开"工作法 开启新时代乡村"善治"新实践

——"四议两公开"工作法邓州实践二十周年回顾与思考 / 邓俊峰 /4

◇ 机构编制管理

统筹优化编制资源 为经济社会高质量发展提供编制保障 / 薛雪玲 庄字峰 李文静 /12 加强中小学教职工编制动态管理工作研究

——以光山县中小学教职工编制管理为例/吴祖峰 叶 鹏 杨珣珣/18

◇ 社会治理

乡村产业高质量发展中基层政府作用发挥研究 / 徐宇晗 /24

◇ 理论视点

调解片区:新时代乡村纠纷半正式治理的实践及其逻辑 / 罗纪昀 郑容坤 /34 人大版公共管理译丛出版与行政改革的互动及学术史评价 / 张劲松 姚祺雯 /44

◇ 政府管理

新时代乡村教师队伍赋能乡村教育优质均衡发展路径研究 / 孙金丽 孙金玲 /51

◇ 高校治理

新质生产力背景下河南省高校科创人才培养指标体系构建研究 / 张燕祥 时倩如 /55 高校思政教育精准化的方法与路径 / 焦明江 刘贝贝 /60

◇ 党的建设

基层党建引领城市社区治理创新研究 / 唐莉晶 /64

◇ 行政文化

深刻把握建设中华民族现代文明的内涵逻辑及意义

——学习习近平关于文化文明的重要论述/张宝林/69

◇ 一线传真

2024年度《行政科学论坛》杂志通讯员研讨培训班在南阳举办 等七则 /76

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 朱亚娟

运用"四议两公开"工作法 开启新时代乡村"善治"新实践

——"四议两公开"工作法邓州实践二十周年回顾与思考

邓俊峰

"四议两公开"工作法,即村级重大事项决策要按照"党支部会提议,'两委'会商议,党员大会审议,村民代表会议或村民会议决议,决议公开,实施结果公开"的程序进行,最先是由河南邓州于2004年率先提出的,最初的名字是"4+2"工作法,创立的初衷是为了解决当时普遍存在的农村基层党组织领导力弱化、基层党组织的领导与村民自治之间不断碰撞、农民群众组织化水平持续降低等问题,通过民主决策形成最大共识,推进基础设施和公益事业建设、贯彻落实上级安排的任务。在新时代继续发展和完善"四议两公开"工作法,对于探索基层社会治理新模式、开启新时代乡村"善治"新实践具有重要意义。

一、探索中成长——邓州首创,全国 推广,保持蓬勃生机

邓州地处河南省西南部,辖28个乡镇(街、区)、636个村(社区),户籍人口185万,是河南省第一人口大县,也是国务院确定的丹江口库区区域中心城市、河南省支持发展的中等城市。邓州历史悠久,是全球华裔"邓姓"发源地、医圣张仲景故里、老一辈无产阶级革命家习仲勋祖籍地,历史上出了11位宰相、3位状元、66名进士,有张巡、铁铉等忠烈名将以及韩愈、李贤等治世名臣,寇准、范仲淹都曾在邓州任职,千古名篇《岳阳楼记》完成于邓州花洲书院。

邓州是传统的农业大市、超级产粮大县,全

域面积355万亩,耕地253万亩,耕地占比超过70%。邓州农村治理水平相对落后,人多事多,各种矛盾和问题也相对比较突出,所以在基层社会治理领域关于"出路"的探索也很多。这也是"四议两公开"工作法在邓州首创的一个重要背景。

2009年4月,习近平同志在河南考察期间, 听取了邓州市委关于"4+2"工作法实施情况的 汇报,给予了充分肯定,要求河南率先推广。当 时,他在河南省委上报中央的报告上作出重要批 示:"邓州工作法是党的基层组织建设的好经 验、好做法,可加以完善并在更大范围内推 广。"同年11月,中组部在郑州召开党领导的村 级民主自治机制工作经验交流会,将"4+2"工 作法命名为"四议两公开"工作法,并在全国农 村全面推广运用。

从2009年算起,习近平同志分别于2009年4月、2009年9月、2011年3月、2014年5月、2018年11月、2021年5月,先后6次对"四议两公开"工作法作出重要批示指示,指引它持续深化完善。"四议两公开"工作法先后写入2010年、2013年、2019年、2020年、2022年、2023年6个中央一号文件,并于2019年1月写入《中国共产党农村基层组织工作条例》,于2019年8月写入《中国共产党农村工作条例》,逐渐发展成为习近平新时代中国特色社会主义思想的一个重要成果。"四议两公开"工作法从探索施行到日臻完善,逐渐走出了一条理论跟进、思想看齐、实践对标

之路。

习近平总书记首次批示肯定"四议两公开"工作法10周年——2019年,邓州建成了"四议两公开"工作法展馆;习近平总书记视察调研南阳次年——2022年,"四议两公开"工作法培训中心(南阳市党支部书记学院)在邓州正式揭牌。邓州市立足南阳、面向全省、服务全国,至今已接待北京、新疆、江苏等地多批次人员实地学习,举办了省内外党员干部培训70余期,举行了汉江流域3省13市"'四议两公开'工作法探源暨基层党建与乡村善治经验分享会"活动,举办了第三届中国基层领导力论坛等,赢得了全国各地专家学者和党员干部的广泛赞誉。

回首"四议两公开"工作法从提出推行到深化完善的20年,基层首创、专家帮忙、领导关心、领袖关注……这一工作法如今已在基层生根发芽、开花结果,与广大群众对美好生活的向往融为一体,根植实践、历久弥新。邓州干部常以两句话来自勉:"顺民意、载大舟,花开墙内外,天生丽质莫自弃;入决策、成规矩,领袖频关注,守正创新须躬行!"

二、走进新时代——守正创新,丰富 发展,紧跟时代步伐

随着社会加速发展、改革日益深化,无论是"四议两公开"工作法自身,还是基层治理的具体实践,新任务、新挑战都接踵而至,新矛盾、新问题不断涌现。对于"四议两公开"工作法,邓州虽是首创,但也不断以开放的姿态,学习吸收"枫桥经验""四下基层"等一切先进经验做法,持续优化提升。"四议两公开"工作法经过持续发展完善,已形成一套相对完整的工作机制、工作体系。这些创新主要体现在以下三个方面。

(一) 解决"四议两公开"自身问题

"四议两公开"在实施中反映的问题,集中表现为"三个难":一是人口流动性增大,党员会、代表会组织难;二是农村新事务、新领域增

多,党员群众对议题把握难;三是决策通过的事项,会因为少数人反对而执行难。那么,定下的程序能不能变?立下的规矩能不能改?解决这些问题的答案就是实事求是、改革创新。

第一,解决"会议组织难"。邓州绝大部分村实现了村支书主任"一肩挑"、"两委"干部"交叉任职",协调了村"两委"关系、消除了村"两委"矛盾。在这些村,把"提议""商议"合并进行,简化了程序。在决策只涉及部分村民小组的事项时只让所涉及小组的党员和村民代表参加,在村民小组内部按"一提二审三通过"(村民小组理事组提议、村"两委"会审查、户代表会议或村民小组会议决议通过)程序决策,大幅减少了会议次数和参会人员。同时,通过运用电话、微信等办法,做到不进会场能开会、不用见面可协商。

第二,解决"议题把握难"。由市委组织部牵头,分领域建立专家咨询团队,当好乡村决策参谋助手,并明确要求所有议题交乡镇党委把关,进行可行性论证,确保应提必提、应议必议、议则议好。同时,乡镇和农业、水利等涉农部门的所有涉农工作安排,都主动与"四议两公开"的时限、程序对接,给基层预留决策时间。

第三,解决"通过的议题执行难"。建立 "协商于决策之前和决策实施之中"的落实机 制,会前会后反复动员、深度协商,力求"瓜熟 蒂落"。会前,发动党员、村民代表和开明群 众,讲明好处、做通工作,把矛盾化解在决策之 前,"条件不成熟不上会,思想不统一不表 决"。会后,动员党员干部、乡贤五老、亲戚朋 友等,运用"嘴皮子""脸皮子""酒瓶子", 做通少数持反对意见群众的工作,求得最大程度 的思想统一。

截至目前,邓州村级重大事项的决策周期由平均28天减少到10天左右,参与决策人数增加了1/3以上,"党支部领导村民自治""大事讲程序、小事讲理念、有事就商量"等理念,已成为

基层干部群众的思想共识和行动自觉。

(二) 拓展"四议两公开"工作法适用领域

邓州拓展"四议两公开"工作法适用的新领域主要有以下几个方面:一是"新人",人员流动就业,资本、技术等各种要素进入农村,打破了村(社区)原有以村民为主的单一结构,这些"外来人"有利益诉求,但无法参与决策。二是"新区",如城乡接合部的村成建制地转为城市社区、城市中的住宅小区等。三是"新事",就是乡村振兴、城乡融合发展中出现的新工作、新任务。邓州坚持以开放的理念,主动向这些领域拓展,放大"四议两公开"的实践舞台,赋予"四议两公开"以新的生命力。

第一,主动吸纳"新人"。针对先进制造业 开发区、城市新区、城市郊区农村、农村集镇 涌入的外来人口,建立外来人员参与议事制度, 充分吸纳辖区机关事业单位、企业业主、商户 代表、流动党员及务工人员,让他们通过"四 议",有序参与到除集体财产处置、宅基地分配 以外的公共事务决策管理中,表达诉求、保障 合法权益。同时这也可以对农村外来资本行为 起到规范和约束作用,防止出现"跑马圈地" "以强凌弱"等侵害群众利益的问题。

第二,大胆迈向"新区"。在城市社区,城乡接合部、集镇成建制转为社区的村,建立社会事务会商制度,推行"一征三议两公开"。"一征",即征求社区建设意见;"三议",即社区"两委"提议、相关单位商议、党员和居民代表会议决议;"两公开",即决议内容和实施情况公开。目前,邓州市正在城市小区探索建立党支部、居委会、业主委员会、物业公司共同参与的决策机制。

第三,敢于破解"新事"。结合新时代新任 务,大胆把土地"三权"分置、"资源变资产" 等大事要事通过"四议两公开"工作法来解决。

比如,2023年提出"1+N"乡村振兴产业体系。"1",就是1家龙头企业,或具有带动能力

的1个产业集群、1个朝阳企业、1个产业协会、1家专业合作社。"N",就是多个家门口小微企业、加工作坊或农户家庭等不同生产经营主体。"1+N"乡村振兴产业体系建设,涉及企业、协会、村"两委"、村集体经济组织、农户等群体,邓州市运用"四议两公开"工作法理念,让所有利益相关群体全过程参与决策,迅速盘活了农村闲置房产、坑塘、土地等集体资产,通过入股、出租、承包等形式参与产业链。截至目前,已形成服装加工、水产养殖以及黄酒、雨伞等14个"1+N"乡村振兴产业体系,总产值近300亿元,落地"家门口"小微企业、"工坊"、"车间"1万多家,17余万群众在家门口就业、就地城镇化,养老带小、上班挣钱、农忙种地"三不误",年人均收入超2.7万元。

(三) 完善"四议两公开"工作法制度体系

"四议两公开"工作法必须有高素质的基层干部和党员、村民代表群体来保障。"四议""两公开"程序,主要用于决策村级重大事务,而基层许多问题需要点对点快速解决,许多群众诉求需要个性化处理,这些都需要有效的制度来保证。

第一,在支部建设上,着重建立一项制度: "五星"支部创建。

"五星"支部创建,是按照河南省委部署,在农村党支部中开展的。"五星"即支部过硬星、产业兴旺星、生态宜居星、平安法治星、文明幸福星。"五星"创建是一项体现政治智慧的载体设计,它与乡村振兴战略方针"产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕"相对应,让乡村振兴大战略在我国最基层的单元——村、最基层的党组织——村支部,做实了、做具体了。

具体工作中采取的主要措施是"三个一": 一星一专班、一星一方案、一星一抓手。分类 施治、精准施策,党员干部积极性迸发,产业 发展、村容村貌都发生了显著变化。县乡两级 最大的感受就是村支书变了,见面就是说产业、 议项目,不再是请吃饭、拉关系。截至2023年底,全市636个村(社区)共创建"五星"支部19 个,占比2.98%;"四星"支部100个,占比 15.7%;"三星"支部258个,占比40.6%;"二 星"支部230个,占比36.2%;"一星"支部5 个,占比0.79%。邓州市被确定为河南省"五 星"支部创建引领基层治理示范县和中组部党建 引领乡村治理试点县。

第二,在干部培育上,主要建立两项制度: 干部梯次培育制度和干部行为清单制度。

一是干部梯次培育制度。基层治理, 既要有 好制度, 也要有"好人", 缺一不可。"好人", 就是好的村干部,尤其是好的村支部书记。"好 人"难选,根本原因就是年轻党员数量少、村级 后备力量薄弱。2022年底,邓州农村人口103.6 万,农村党员2.6万,占比2.5%。其中,30岁以 下2910人,占比11.2%;60岁以上5948人,占比 22.9%。年轻党员数量少,主要原因是人口外流 导致新型农民群体小。邓州从三个方面入手解 决:一是"开源"。围绕"新型农民到党员、到 后备干部、到村组干部、到村支书村主任"这个 链条,建立梯次培育机制,把符合条件的群众纳 入后备干部库,实现"缺额即配"。二是"吸 引"。全日制大学毕业生进入村里工作,大专工 资增加500元,本科工资增加800元。复转军人、 回归人才直接纳入后备干部库, 优先使用。三是 "激励"。通过考录公务员与优秀村支部书记享 受副乡级政治、经济待遇等形式, 在村干部发展 的"天花板"上打开一个"窗口",让村支部书 记看到希望、更有奔头。

二是干部行为清单制度。针对一些村干部,特别是村支部书记以"一俊"遮"百丑",拿着一个"功劳"四处争荣誉、要待遇的问题,邓州市围绕对党忠诚、民主团结、群众路线、科学发展、规范管理、土地管理、平安建设、移风易俗、环境保护、廉洁奉公等方面,提出"十必须

十不准"^①,定下履职的"正面清单"和"负面清单",让村干部知道什么"不能为"、什么"必须为"。该做的没做、不该做的做了,都不是合格的干部。立起了一把涵盖信仰、道德、能力、政绩,判断基层干部优劣的标尺,评先评优、选拔任用都要先量一量,优不优、用不用,量后再说,干部在群众中的形象和威信不断提升。

第三,在直接服务群众上,着力探索两项制度:全科"网格化"管理制度和"直接服务群众"制度。

一是全科网格化管理制度。"四议两公开"管决策大事、网格化管群众小事。全市636个村(社区),共划分网格6125个,所有乡村干部进入网格,18个市直执法服务部门机关人员下沉网格,8500多名在职党员到网格报到。人员下沉、资源下沉、服务下沉,延伸基层党组织和党员干部的"眼"和"手",变"被动解决问题"为"主动发现问题、第一时间解决问题",真正打通了基层治理"最后一公里",解决了"看得见的管不了,管得了的看不见"的难题。

比如,农村宗教问题。邓州市宗教场所最多时将近200个,依法规范后仍有76个;非法宗教由明转暗、由线下转线上,更加隐蔽,以健康、养生、保健、学生辅导等为掩饰,向老年人、残疾人、学校等渗透。通过网格化管理,迅速摸清了底子,刹住了不好的势头。

二是"直接服务群众"制度。为什么群众宁愿跟着邪教跑,也不听基层组织的号召?为什么党组织大力宣传劝阻,还有那么多社会恶俗遍地开花,群众我行我素?究其原因,还是基层组织单一注重政策法规所禁止的事项,对群众一直在说"不",不让放烟花爆竹、不让烧秸秆、不让占用耕地、不让土葬……而提供给群众的暖心的服务太少了。因此,邓州市号召各部门利用各种资源,创新载体服务群众。比如:公安局实施"一村一警""护苗"行动,法院开展"三进"活动,司法局开展"一村一法律顾问"活动,统

战部开展"同心联结"活动,村村成立红白理事会,等等。这些载体,迅速拉近了农民群众与党组织的距离。

三、蕴涵新精神——根植实际,契合 发展,闪耀时代光芒

(一) 从成效层面看, "四议两公开"产生了"五个效应"

"四议两公开"工作法对基层组织建设和社会管理的影响有些是直接的,有些是间接的,有些是明显的,有些是潜移默化的。主要表现为如下"五个效应"。

- 1. "杠杆"效应。 "四议两公开"工作法,通过"四议"把大量的工作放在决策之前,虽然决策不像以前那么容易,但由于决策的过程同时也成为化解矛盾、做群众工作的过程,随着持反对意见的群众越来越少、支持的群众越来越多,博弈的天平就会向预先设定的方向倾斜,一旦决策通过,阻力往往就基本消除。 "事前想得清,事中不折腾",决策上的一点小麻烦,换来了执行中的大顺利,收获远大于成本。就像一个杠杆,通过"四议"程序加长杠杆的"力臂",产生出"四两拨千斤"的效果。
- 2. "转换"效应。当前农村党支部的工作主要有两个方面:一是落实上级党委的工作部署,二是根据群众的需要开展工作。"四议两公开"工作法,就是一个"转换器",它一方面能够把上级党委安排的工作,通过"四议"程序获得党员群众的支持,转化为群众的自觉行为,另一方面又可以收集群众的所思、所盼、所愿,由党支部提议实施。通俗地讲,就是"把上级要办的事变成群众想办的事,把群众想办的事变成支部要办的事"。一个自上而下,一个自下而上,让基层党组织工作的重点始终踩在党的号召和群众最关心的事项上,集民智、汇民力、聚民心,形成党群一心共谋发展的良好氛围。
 - 3. "同群"效应。教育学中的"同群"效

应,就是中国古语所谓的"近朱者赤,近墨者 黑"。"四议两公开"的运作过程,同时也是干 部、党员、村民代表和普通群众相互影响、共同 提升的过程。在反复的实践中, 村干部学会了讲 方法、讲程序、讲协商, 主动问政于民、问计于 民,从"我说你听、我定你办"转到民主、法 制、服务、示范上来,真正做到了"想干事、能 干事、干好事、不出事"。党员和村民代表则通 过参与村级决策、发表意见、做群众工作,素质 和能力得到不断提高,成为村级干部的"源头活 水",有效避免了村干部"后继无人""干部 调、支部倒"的现象。普通群众也从中掌握了维 护、主张自己的合法利益与提出合理诉求的方法 和渠道, 学会了认同集体决策, 服从多数人意 见,培养了法制意识、公德意识、合作意识等现 代公民意识,有效消除了不稳定因素。

在"同群"效应中,还包含一个"差生"效应。在学校,如果把一个爱捣乱的学生安排为"班干部",他们往往会产生180度的转变,成为一个积极性高涨的好学生。在"四议两公开"工作法中,通过把一些"调皮捣蛋"的人、"爱挑毛病"的人,甚至喜欢与村"两委"唱反调的人推选为村民代表,让他们参与决策制订和管理的全过程,往往就可以在民主的氛围中教育他们,让他们主动支持和维护自己通过的决议,成为党支部、村委会的得力助手。

- 4. "图钉"效应。"四议两公开"工作法,就是组织持不同利益主张的群众,反复协商、平衡、妥协,最终达成一致意见,把分散的力量整合起来,像图钉那样,把力量凝聚于一点,实现突破。在"四议两公开"工作法中,党员、村民代表、群众中的先进群体等,最终都成了村"两委"的帮手、"不拿工资"的干部。
- 5. "链头"效应。在经济学中, "链头"效应指的是链头企业落地,就会吸引上下游产业聚集,逐渐形成完整的产业链。在邓州的基层社会管理中, "四议两公开"就是"链头",围绕着

它,从党员发展、干部选育、监督管理,到直接服务群众,形成了系统、闭环的制度体系,整个 乡村治理体系得以提升。

(二) 从制度层面看, "四议两公开"做实了五项机制

五项机制,即村党组织领导机制、村"两委"协调机制、村级党内民主机制、村民自治机制以及村务公开机制。它们是党领导的村级民主自治体系的基础组成部分,任何一个机制的缺失都无法完全体现中央关于健全基层治理机制的要求。

1.巩固了村党组织的领导机制。"四议两公 开",把"党支部会提议"放在村级重大事务决 策管理"链条"的第一环,使村党组织成为村级 重大事项决策管理的启动者;在其他"三议" 中,党组织也始终参与,起着掌控大局、把握方 向的主导作用。

2.实现了村"两委"协调机制。村"两委" 之间权力之争的根源,是两者授权体系的不同。 在不改变原有授权体系的情况下,要化解"两 委"矛盾,就必须对村党组织、村委会的职责和 参与村级事务管理的办法作出明确规定。"四 议"程序对村党组织、村委会履行职责的环节、 方式方法以及两者的关系都作了明确的规定。党 支部享有主动权,能够充分发挥领导核心作用; 村委会享有自主权,能够充分发挥决策执行主体 作用。两者之间的工作关系、工作职责得到明 晰,权力之争自然消除。

3.健全了村级党内民主机制。"四议两公 开"工作法,通过党员大会审议的程序和"一人 一票"的原则,确保了普通党员在充分发表意见 的基础上对村级重大事务进行表决的权利。此 外,按照"四议两公开"工作法中党员联系户制 度的要求,党员还要联系一定数量的农户,收集 反映意见建议,宣传村党组织的决策意图,实现 了以党内民主带动群众民主的宗旨。

4.保障了村民自治机制。"四议两公开"工作法规定,任何提议都必须通过"村民代表会议

或村民会议决议"程序才能付诸实施,对村民的自治权利给予了最充分的保障,使农村普通农户、"三新"组织,甚至家族、宗派等群体都可以通过选举产生村民代表,有序参与村级事务管理,减少了群众的非制度化政治参与,实行真正意义上自我管理、自我教育、自我服务。

5.落实了村务公开机制。"两公开"程序,不但把决议的结果置于广大群众的监督之下,而且在决策实施的过程中,根据工作需要对决议实施的过程进行阶段性公开,接受广大群众的监督,及时修正决策中的偏差,有效预防和减少了农村基层干部腐败现象。

(三) 从理论层面看, "四议两公开"契合 了新时代的新思想、新理念

进入新时代, "四议两公开"工作法之所以 更加蓬勃地发展,成效是表象、制度是保证,核 心在于它契合了新时代的新思想、新理念。

1. "四议两公开"工作法充分体现着党的全面领导。"全面加强党的领导",是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容之一。坚持党的全面领导,必须依靠制度来保障。"四议两公开"集中体现了党对基层的全面领导:对象是基层群众性自治组织和人民群众,内容是事关基层发展和群众关注的大事,过程是既形成决议决策又协调各方、督促落实并接受监督,方式是通过党支部会提议,交由"两委"会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议形成决议,发挥党组织的正面引导作用和党员的模范带头作用。

2. "四议两公开"工作法集中体现着全过程人民民主。党的二十大报告指出: "全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。" "基层民主是全过程人民民主的重要体现。"并且明确要求"健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效", "完善办事公开

制度,拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业"。"四议两公开"工作法与基层民主要求完美契合,它蕴含了全过程人民民主的基本精神,确保了在基层工作中人民民主是一个闭环的全过程,是一个有程序可追溯、有结果可检验的实实在在的过程,是全过程人民民主在基层实现的机制性、程序性相对完善的一种制度安排。

- 3. "四议两公开"工作法集中体现着国家治理现代化的基本价值追求。国家治理体系和治理能力现代化,是发展和完善中国特色社会主义制度、不断释放治理效能、实现制度优势的重要举措。"四议两公开",既体现了民主、协商、公开、透明等现代治理价值,也在基层治理中切实实现了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一,成为推进基层治理现代化的成功范式。它的创新发展,折射出基层社会治理现代化中国道路、中国模式的形成过程。一系列的中央文件已经将这样一套工作方法上升到制度机制的层面。
- 4. "四议两公开"工作法集中体现着乡村振兴的生动实践。党的二十大报告强调"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"。"四议两公开"工作法本身就是为破解难题、推动发展而提出推行的。"四议两公开"工作法是乡村振兴战略的重要组成部分,要实现"治理有效、产业兴旺、生态宜居、乡风文明、生活富裕",需要通过"四议两公开"工作法,一件事儿一件事儿来推动。因此,从一定意义上讲,"枫桥经验"走向社会治理现代化,注重的是从社会稳定转向社会发展,而"四议两公开"工作法走向社会治理现代化,是在侧重社会发展的前提下,探索实现发展与稳定的兼顾。

综合以上实践、制度、理论三个层面,可以清楚地看到,"四议两公开"工作法符合基层实际,闪耀着新时代的光芒,历久弥新,同时也启迪当下,农村基层治理必须坚持党的领导,必须

深深扎根于人民的创造性实践之中。

四、开创新天地——把握规律,继往 开来,打开新局面,再谱新篇章

邓州经过二十年的实践探索,在持续深化提升"四议两公开"工作法,持续推动基层社会治理现代化方面有几点体会与思考。

(一) 推进基层社会治理现代化,必须充分 发挥党组织核心作用和政治优势

党对基层工作的领导是推进改革发展的政治 保证,没有党的领导,自治权力就会异化,发展 成果就无法被群众充分共享。目前,我国的基层 群众自治还不够系统、不够成熟。上自乡村两级 干部,下至普通党员群众,民主意识比较淡薄, 对如何充分发扬民主缺乏必要的理论水平和实践 经验。"陷于眼前利益""盲目从众""民主权 利被'收买'而滥用""民主责任意识模糊"等 现象不同程度存在, 甚至仍有少数以自我利益为 重的干部,不满于权力受到群众的制约,更不甘 与百姓平起平坐。这些问题如果不加以解决,必 然影响基层全过程民主的发展,降低运行质量。 因此,现实工作中,党组织仍然是推动社会治理 的"火车头", 党员领导干部依然是这列火车的 "驾驶员"。县、乡、村党组织必须充分发挥其 领导核心作用,主动出击、担当重任,运用自身 强大的政治优势,实现党的领导、发扬民主与依 法办事的有机统一,确保基层治理机制建设沿着 正确的轨道健康发展。

(二)推进基层社会治理现代化,必须高度 重视内生动力的培育

就我国特别是中西部地区农村发展现状而言, 基层民主发展并不充分,农村党组织和党员干部 群众积极发扬民主、主动参与民主决策、民主管 理和民主监督的氛围还没有真正形成。要想推动 基层民主,就必须运用组织渠道对村党组织采取 必要的考核激励措施。这样虽然可以使基层民主 得到表面上、形式上、档案上的推行,但也难免 会增加党员干部群众的反感情绪甚至是抵触。因此,推行基层民主,关键就是唤醒农村党员干部群众的民主意识和主人翁意识,激发他们参与村级事务管理的积极性,用内生动力推动民主管理机制的稳定发展。同时,内生动力的培育和激发是一个缓慢的、长期的过程,不可能一蹴而就,必须坚定信心、持之以恒,决不能浅尝辄止。

(三)推进基层社会治理现代化,必须用发展成果的共享来调动群众积极参与

决定基层民主参与积极性的根本, 是能否把 发展成果的分配权交给群众, 让群众自己议、自 己定。在公共领域里讨论基层民主, 易陷入抽象 的、空洞的口号式的争论中。事实上,基层民主 是非常实在的一件事。特别是在涉及社会公共利 益的重大问题上,多数人决策更为理性和明智, 而且社会成员总是愿意执行由自己参与制定的政 策。因此,只有以为群众办事、办好群众事为 "魂", 以融入和推动发展为"纲", 让民主政治 建设进程的步伐始终踩踏在基层群众最关心、最 直接、最现实的利益问题的"鼓点"上,群众才 能够主动融入民主建设的洪流,成为参与者和推 动者。邓州近几年的实践证明,哪个村(社区)真 正把群众最关心的重大事务交给群众去决策管 理,哪个村(社区)的党员群众对"四议两公开" 工作法的参与度、认可度就高, 党员、村民代表 的成就感、荣誉感也越高,同时新农村建设的成 果也就越明显。相反,有的地方只拿一些鸡毛蒜 皮的小事走样子,这些地方"四议两公开"就流 于形式,党员群众参与的积极性就差。

(四)推进基层社会治理现代化,必须在方法创新、制度创新中坚持"于法周延、于事简便"

于法周延是指注重制度的系统性,一方面要求创新的方法、制度与法律法规、党内法规相吻合,能够实现逻辑自洽,另一方面要求各项制度相互衔接、系统配套。于事简便是指注重制度的可操作性,明确具体、实在管用。复杂问题简单

化,考验的是领导的能力,关系到制度的成败,那些笼而统之、大而化之、不利于执行的制度,制定再多也毫无意义。"四议两公开"工作法之所以能够保持长久的生命力,就在于它在基层党建、村民自治等法规条例的框架内,既致力追求理论与现实、理念与程序、原则性与灵活性的有机统一,又形成了自己的一整套配套制度体系,最终全面增强了针对性、可操作性。实践也反复证明,"四议两公开"工作法真可以、真管用,是新时代基层治理的好方法。

注释:

- ①"十必须十不准":
- (1) 必须对党忠诚、政治坚定,增强"四个意识",坚定"四个自信",做到"两个维护",坚决贯彻执行党的路线方针政策和党中央、上级党组织的决议;不准言行不一、有令不行、有禁不止、阳奉阴违。
- (2) 必须团结民主抓班子, 村级重大事项决策实行"四议两公开"; 不准拉帮结派、独断专行、不按程序办事。
- (3) 必须坚持群众路线,教育引导群众自觉 听党话、感党恩、跟党走,强化党员教育和管 理,严格"三会一课"等组织生活,抓好党员发 展工作;不准违反原则、优亲厚友,严禁组织生 活有形无实走过场、发展党员近亲繁殖。
- (4) 必须科学谋划村级发展,办好民生实事;不准违背民意、不切实际、盲目举债、劳民 伤财。
- (5)必须规范农村集体"三资"管理,规范 建账、落实村账乡管;不准建立"账外账"、公 款私存、坐收坐支。
- (6) 必须依法依规保护好耕地、公平合理申报分配宅基地、调配集体土地;不准占用耕地,越权审批宅基地,擅自处置、侵占集体土地。
 - (7) 必须强化主动服务群众意识,完善村规 (下转第80页)

统筹优化编制资源 为经济社会高质量发展提供编制保障

薛雪玲 庄宇峰 李文静

为盘活用好编制资源,创新编制使用管理,充分发挥编制资源最大效益,河南省洛阳市委编办围绕全市经济社会发展大局,聚焦当前编制使用管理中存在的问题,深入开展调查研究,广泛听取意见建议,在统筹优化编制资源的思想观念、方式方法、监督评估等方面积极探索新思路,寻求新路径,统筹优化编制资源,努力为全市经济社会高质量发展提供坚强的编制保障。

在近几年的机构编制管理探索实践中,洛阳市委编办通过梳理分析市本级人员编制情况,发现编制使用管理中存在的问题,进而深度调研、深入剖析原因、深入思考研究,借鉴发达地区先进做法,提出统筹优化编制资源的有效方法,促进形成科学决策、动态调整、精准供给的编制管理新常态。

一、探索实践及管理创新

(一) 创新管理,建立编制周转使用管理新模式。为进一步盘活用好编制资源,洛阳市委编办积极借鉴外地市先进经验,结合本地发展实际,将编制"所有权"与"使用权"分离,探索统筹优化编制资源的新路子,研究出台了《洛阳市市直行政事业周转编制使用管理暂行办法》《洛阳市市直行政事业周转编制核定管理操作规程》,建立起需求引领、临时增配、存量优化、动态调整的编制周转管理新模式。目前全市教育编制周转池规模1500名,已使用670名;全市人才专项编制周转池规模1000名,已使用490名;

市直编制周转池规模600名,已使用163名。同时 注重跟踪问效,将周转编制使用情况作为机构编 制管理评估的重要内容,充分利用大数据分析研 判,对周转编制使用情况进行实时跟踪、动态监 管,确保周转编制用在刀刃上。

- (二)放权赋能,提升县区进入用编工作质效。为进一步提升县区用编质效,洛阳市委编办先后印发了《关于进一步做好县区进人用编备案工作的通知》《关于进一步做好"县管校聘"编制使用备案管理的通知》,对县区用编备案做出优化调整并进行规范。一方面,强化县区进人用编自主权,在法律规定范围内,县区自主制定用编政策、适当放宽进人用编资格条件。另一方面,强化机构编制刚性约束,始终坚持"简政不是减责,放权不是放任"的基本原则,压实主体责任。同时对县区教育领域编制管理进行进一步明确,切实保障教育部门编制管理自主权,对"县管校聘"、招教等调编、用编事项实行备案管理。以上举措,最大程度凝聚了行业间及部门间工作合力,确保了编制管理使用科学高效。
- (三)严守"红线",积极消化超编。进一步严格机构编制管理、严肃机构编制纪律,按照超编单位"只出不进"、满编单位"先出后进"的原则,指导超编单位制定消化、分流方案并监督落实。比如,指导市城管局园林绿化中心超编人员往系统内部空编单位分流调整,绝不再形成新的超编,推动人员总数逐步回归到编制限额内。对超编严重的县区给予指导、督促,确保厘

清人员编制情况、拟定消化超编具体举措,推 动消化超编工作落实到位。

(四)强化支撑,全力做好高层次人才引进编制保障工作。洛阳市委编办认真贯彻落实常态化畅通高层次人才引进绿色通道相关精神,进一步扩大事业单位引才用才自主权。在《洛阳市市直事业单位引进高层次人才和急需短缺人才"绿色通道"操作办法(试行)》文件基础上,联合组织、人社、财政部门,出台了《洛阳市市直事业单位引进高层次人才和急需短缺人才"直通车"操作办法(试行)》,简化引才程序,提高引才效率。同时,为助力产业发展,进一步加大对各类人才的吸引力,拿出50名财政全供事业编制专项用于"政录企用"人才引进工作,指导县区做好"政录企用"用编服务保障工作。

二、存在问题及原因分析

调研发现,近年来洛阳市直行政事业编制 与实有人员总体呈下降趋势,2023年因环保系统 垂改上划事业编制略有增加(见图1、图2),洛阳 市在控编减编、统筹优化编制资源方面总体是有 力有效的,但客观来讲,依然存在一些不容忽视 的问题。

(一) 编制供需矛盾仍然存在

一些市直单位编制闲置,空编率较高,而一些单位编制刚性需求十分迫切。有的是工作任务重,人员老化,编制紧缺,人手紧张;有的是因干部任命、政策性安置等造成结构性超编,一些人员身份待遇无法落实。机构编制资源是重要的政治资源,严控机构编制总量是不能突破的"天花板",由于忙闲不均,部分闲置编制得不到合理利用,机构编制资源供需矛盾仍然存在。

(二) 个别县区、部门超编运行

超编问题,客观上多是由历次改革中机构撤并、中小学教职工动态调整等原因造成的,尽管也采取了一些消化超编人员的举措,但由于超编人员多、时间周期长、遗留矛盾多等因素的存在,消化超编难度大、进度慢等情况普遍存在。

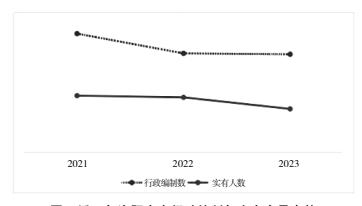


图1 近三年洛阳市直行政编制与实有人员走势

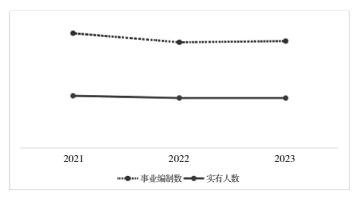


图2 近三年洛阳市直事业编制与实有人员走势

(三) 高层次人才储备不足

市直在编人员大专及以下学历者占比21.7%, 本科学历者占比63%,硕士学历者占比15%,博 士及以上学历者占比0.3%(见图3)。人员学历分 布主要集中在本科这一层级,研究生以上学历人 员偏少,难以满足各项社会事业发展对高素质人 才的需求,尤其是医疗卫生、教育、科技等领 域,还需进一步加大高层次人才用编保障力度。

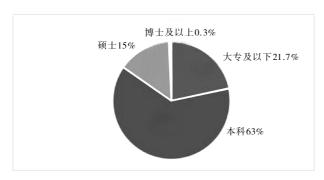


图3 市直在编人员学历分布

(四) 人员年龄老化现象比较突出

目前市直在编人员年龄最为集中的年龄段为46岁以上。年龄在35岁以下的占比19.7%,36~45岁的占比32.3%,46岁以上的占比高达48.0%(见图4)。年龄老化问题比较突出,部分单位甚至出现年龄断层现象。如市国动办平均年龄49岁,35岁以下的0人;交通运输综合行政执法支队平均年龄51岁,35岁以下的0人。近年来市直机关事业单位招录(聘)也在有序推进,年龄结构逐步发生变化,但空编较少,招录人员也比较有限,人员老龄化现象有所改善,但整体趋势变化不大。

(五) 部分领域性别比例失衡

市直在编人员中男性占比54.8%,女性占比45.2%,男女比例基本均衡。但教育领域男性占比36.7%,女性占比高达63.3%,比男性高26.6个百分点,男女教师比例失衡现象较突出。机构编制部门需要充分发挥龙头作用,依托实名制数据库,积极配合市教育部门,在调整教师性别、年龄等方面提出优化建议,助推教师队伍结构进一步优化。

造成以上问题的原因是多方面的。一是谋划 不足。超前谋划和主动作为意识不强,在一定程 度上习惯于等上级指示、等部门请示、等改革精 神,在主动贴近各单位的机构编制需求方面、在 用编事项及时调整等方面还有欠缺, 机构编制龙 头和基础性作用发挥不够明显。二是约束不够。 机构编制监督检查震慑力不够, 在日常的机构编 制管理中,各部门因机构编制违规违纪被问责乃 至处理的情况较少。一方面对违反机构编制执行 纪律惩处的措施不够明确、具体,另一方面惩处 力度小,一般是采取通报批评、限期整改等方 式,强制性和约束力有限,机构编制管理震慑力 彰显不够,没有形成严肃机构编制纪律的高压态 势。三是历史遗留。近年来洛阳市党政机构改 革、事业单位分类改革、承担行政职能事业单位 改革、综合行政执法类改革等相继推进,一批单 位被撤销、合并,对机构改革中涉改单位人员, 按照方案要求有的难以立即安排, 只能采取暂时 超编过渡等措施,争取尽快消化解决。

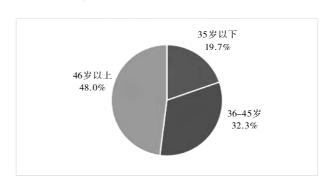


图4 市直在编人员年龄分布

三、外地经验借鉴

近年来,围绕统筹优化编制资源管理,部分省市进行了积极探索和大胆实践,在探索过程中积累了宝贵的经验做法,取得了显著的成效,提供了有益的经验借鉴。

(一) 浙江省舟山市普陀区探索构建人员结构分析体系

浙江省舟山市普陀区设置年龄结构、性别结 构、学历结构、专业结构四项一级指标和各年龄 段人数占比、性别比、各学历占比等多项二级指标,运用主成分分析法和熵值法,构建人员结构合理性模型,计算各部门的综合得分。对于人员结构合理性得分排名靠后的部门,根据其具体原因提出优化提升方案,优先考虑使用现有核定编制或者周转编制,或通过设置专业、年龄等方式优化招考(调入)人员的适用性,进一步提升人员结构合理性。综合全区现有情况、人员结构合理性、存在的问题、解决方案这四个方面,总结撰写普陀区人员结构分析报告。

(二) 广西壮族自治区打造系统集成数据库

广西壮族自治区融合归集实名制管理、机构编制评估、"三定"规定等内部信息数据,引入绩效考评、行政审批、组织、人社、财政、教育、卫生、统计等外部主体数据,集成汇聚机构编制工作所需核心数据。在实名制管理系统基础上,新建机构编制评估、监督检查、权责清单、机构编制申请事项闭环管理等业务系统,规范数据采集应用。在数据库应用中心下设"数据仓库""数据分析"和"业务助手"三大模块,集中展现、调度和分析各项业务基础数据。同时强化数据共治,建立数据共享工作协调机制,全员参与、共同治理,让每个处室每名机构编制工作者在数据治理工作中都有角色定位。

(三) 湖南省岳阳市深挖存量编制资源潜力

湖南省岳阳市向机构改革要编制,结合机构改革、重点领域体制改革、事业单位改革、行业体制改革、专项体制改革等,集中核减收回编制,统筹使用;向创新管理要编制,按照"有保有压、动态平衡"的原则,将各部门的低效编制收回,用于支持经济社会发展急需领域;向购买服务要编制,统筹编内与编外人员使用管理,推动编制资源合理退出应由市场和社会发挥作用的领域。同时客观分析编制资源配备现状,科学研判用编需求,在全市编制总盘子内,想方设法打破部门、层级和地区壁垒,优化编制配置结构,将各类"沉睡"编制"调"活。

四、相关对策建议

坚持围绕中心、服务大局,聚焦党中央决策部署和市委、市政府中心工作,洛阳市加大编制资源统筹力度,科学用编,精准用编,规范用编,高效用编,消化超编,将编制资源切实转化为生产力、创新力,为全市经济社会高质量发展提供坚强的编制保障。

(一) 科学用编, 切实抓好编制统筹调配

紧密围绕全市中心工作、重点工作,不断 强化动态调控,深度挖掘编制潜力,有效实施编 制周转管理,促进各类机构编制资源盘活利用和 统筹使用。一是统筹编制资源。在严控编制总量 的前提下, 市委编办统筹整合机构改革收回编制 和单位存量空余编制,建立行政、事业、中小学 教育、人才等四类编制周转池, 涉及多种编制类 型,覆盖人才、教育、医疗等多个领域,服务保 障全场景用编需求。目前,从事业单位重塑性改 革收回的编制中调剂1500名(市本级300名)建立 了教育编制周转池;逐步加大人才专项编制周转 池规模。二是坚持靶向发力。围绕市委、市政府 中心工作, 靶向配置编制资源, 优先保障民生重 点领域、承担重点工作任务、引进高层次人才等 用编需求,强化风口产业编制供给,助力全市中 心工作高效推进,在保民生促发展中彰显机构编 制工作担当。去年, 共为市教育局、体育局、工 信局等民生部门和重点领域核定周转编制163名, 实现严控总量与重点保障相统一, 确保好钢用在 刀刃上。三是强化入口管理。严格审核把关,综 合考虑多种因素, 审慎核定周转编制。对适合通 过政府购买服务、社会化用工等方式补充人员 的,不予核定周转编制,既防止"一哄而上"挤 兑周转编制,又杜绝借周转编制之名变相增加编 制。对周转编制下达后一年内未使用或使用效益 不明显的, 及时予以收回, 充分发挥周转编制的 机动性、灵活性优势, 实现编制资源跨部门、跨 行业统筹调配和合理使用。

(二) 精准用编, 助力人员结构调整优化

立足职能职责,建立健全实名制系统数据 常态化分析制度,以数字化赋能为抓手,坚持用 数据管理、用数据决策、用数据说话,并进一步 强化对现有数据的挖潜分析研判, 为精准使用编 制资源、合理调整人员结构提供有力的数据支撑 和科学依据,推动机构编制工作提质增效。一是 完善数据强基础。为进一步提升机构编制实名制 数据质量,实现部门间数据资源共建共享,用大 数据思维服务党委、政府决策, 洛阳市委编办会 同组织、人社、财政等部门拟制《加强机构编制 实名制管理若干举措》, 从加强机构编制实名制 信息动态维护、强化机构编制信息比对共享、深 入开展机构编制核查三个方面着手,坚持发展和 安全并重,做好规划布局,完善标准配套,将维 护好、使用好机构编制实名制管理数据作为工作 基础和出发点,建好基础数据库,实现单位数据 信息及时更新、部门数据共享共用、数据功能有 效发挥。二是强化分析重应用。将统计分析与机 构编制工作相结合,依托实名制管理系统,客 观、准确分析各单位,特别是民生和基层一线等 单位的编制构成情况、超(空)编情况及各行业实 有人员情况,测算机关事业单位拟退休人数,精 准把控人员编制变动趋势, 根据数据分析情况制 定各类用编计划,有效推动用编需求从经验判断 向数据分析转变,为科学合理制定用编进人计划 提供依据,不断提高编制资源统筹使用能力;通 过对在编人员的年龄、学历、性别、岗位及各行 业领域在编人员分布情况进行分析研判, 有针对 性地提出优化调整方案和用编补员规划,均衡各 年用编进人数额,渐次有序补员,防止"扎堆" "断档",为优化人员结构提供参考。三是靠前服 务抓落实。在各类用编事项中, 主动作为靠前服 务,变单位办事找上门为编办服务送上门,优化 工作流程、明确办理标准、提高工作质效。一年 来, 先后深入教育、卫生、交通以及工信、科技 等民生部门、重点行业调研,了解单位运行中机 构编制方面的问题及诉求,先后为教育系统核增周转编制140名解决教师结构性短期性缺编问题,配合卫生系统为基层乡镇卫生院和村卫生室补充专业技术人员500余名,为交通系统执法队伍补充人员20余名,缓解人员老化问题,为工信局核定7名周转编制,解决急需短缺硕士研究生人才补充问题。

(三) 规范用编, 持续加强部门沟通协作

加强部门联动,建立信息共享机制,打破 信息交流壁垒,强化机构编制联合监督检查,凝 聚部门监管合力,进一步提升编制使用的规范化 水平,逐步形成事前充分协商、事中协作配合、 事后结果共享的常态化工作机制, 切实维护机构 编制管理的严肃性、权威性。利用网络技术,建 立与组织、人社、财政部门间信息和数据的交换 通道,加快推进四部门数据共享共用,从源头做 好编制核定、岗位设置、人员进出等全过程、闭 环式、实名制管理,形成权力运行的综合制约机 制和封闭运行系统。通过信息共享,组织部门实 时了解领导职数核定和干部配备情况,避免超职 数配备干部;人社部门根据编制计划和人员编制 信息核定岗位; 财政部门根据单位类别、在编人 员情况等, 合理拟订财政预算、核拨经费。编 制、组织、人社、财政等部门相互配合、相互促 进,实行人员编制与财政预算、人事调整同步监 测、动态管理,不断规范编制使用管理。同时加 强组织、编制、财政、人社、审计等部门的沟通 联系,建立机构编制监督检查协作配合机制,通 力合作,形成机构编制监督检查合力。充分利用 机构编制核查、选人用人专项检查、专项审计、 信访、联合督导等途径,持续强化各相关部门的 协调联动,切实强化机构编制监督检查,进一步 提高编制使用管理规范化水平。

(四) 高效用编, 积极推进机构编制评估

认真开展机构编制评估,检验机构编制执 行情况、机构编制使用效益情况,并根据评估结 果,进一步优化编制资源配置,从而有效提高编

制资源使用效益,推动编制高效合理使用。一是 建立评估长效工作机制。将机构编制评估工作列 入市委编办年度工作要点,制定印发相关实施细 则、实施办法,明确评估内容、方法、程序、结 果运用等;成立评估工作领导小组,领导小组下 设办公室,具体负责机构编制评估的统筹协调、 监督指导和实施执行等工作。二是制定评估工作 指标体系。开展机构编制评估工作,关键在于确 定评估指标及各指标的权重分值,建立定性与定 量相结合的机构编制评估体系。学习借鉴先进地 区经验做法,结合本地实际情况,建立机构编制 评估指标体系,将机关事业单位机构编制的纪律 执行、职能配置、机构设置、编制使用、履职尽 责等情况纳入指标体系,将定量分析与定性分析 相结合,细化量化评分细则,将评估结果分为不 同档次,形成机构编制评估报告,为后续结果运 用奠定基础。三是强化评估结果运用。对机构编 制执行情况好的、机构编制资源使用效益高的单 位,在政策范围内给予一定的编制资源倾斜;对 执行情况差的、使用效益低的单位,暂时冻结机 构编制事项,限制编制资源使用。分析评判当前 编制资源配置的合理性程度,加大挖潜增效力 度,进一步优化编制资源配置和使用效益。同时 对机构编制评估中发现的编制方面的问题和不 足,进行全面梳理分析,找准问题根源,明确整 改方向。属于机构编制部门应该分析研究或协调 解决的,及时进行综合协调、调整优化;属于机 构编制管理制度存在漏洞和短板的,聚焦薄弱环 节,及时完善相关制度机制,改进不足之处;属 于被评估部门应该整改或者改进的, 及时采取有 效措施, 明确整改时限, 注重跟踪问效, 确保整 改到位。对被评估部门整改过程中的经验做法进 行归纳总结,形成解决类似问题的基本策略。

(五) 消化超编,拓宽思路方法破解难题 坚持问题导向,对超编问题认真梳理分析,

堵住超编源头,采取多项举措,扎实做好超编人 员消化工作,推动编制管理工作防患于未然。一 是把好人员入口,从源头上杜绝新增超编。坚持 "编制前置审批"的原则,对进人用编加强管 理,明确规定超编单位人员只出不进、满编单位 人员先出后进、空编单位人员按需进人的原则。 用编进人严格按程序审批,按照申请、初审、实 地审核、上会、批复等程序,严格控制各部门进 人入口, 坚决杜绝违规超编进人, 从源头上防止 人员无序增长。同时会同组织、人社、财政等部 门,对超编运行单位进行重点关注和督促检查。 二是拓宽消化渠道, 多种方式消化超编存量。利 用自然减员、编制下沉、编内选调、编制调整等 多种消化方式, 在积极消化超编的同时, 使一部 分思想政治素质较高、工作责任心较强、具有一 定工作经验的超编人员,通过多种渠道转换身份 性质,进入其他单位,以此有效减少和解决结构 性超编问题,不断优化干部队伍结构,加强干部 队伍建设。三是创新管理,加强编制动态统筹调 配。强化编制资源一盘棋意识,既注重通过机构 改革对编制资源配置进行整体性重塑, 也注重通 过常态化的编制资源动态调整和存量挖潜, 使编 制资源在行业、部门、单位间得到合理调配,实 现动态平衡。实施"基础编制+周转编制"模 式,在编制总量内,以单位工作职责和工作量核 定正式编制作为基础编制,同时根据阶段性工作 任务增加、短期内人员结构不合理等情况,核 定相应周转编制作为补充,满足其阶段性需求, 缓解部分地区、部分领域短期性超编问题。

> (作者单位:洛阳市委编办) 责任编辑 朱亚娟

加强中小学教职工编制动态管理工作研究

——以光山县中小学教职工编制管理为例

吴祖峰,叶 鹏,杨珣珣

摘要:教育是社会关注的热点,教师编制是教师队伍建设的重要保障。近年来,光山县机构编制管理部门持续优化编制资源配置,积极保障教师用编需求,为推进全县基础教育高质量发展贡献力量。但教师编制管理机制滞后于实际需求且存在结构性短缺,制约着高水平教师队伍建设。建议在编制总量严控的前提下,加强创新、盘活存量,建立编制动态调整机制,积极应对社会事业发展需要,大力探索创新用人机制,着力破解中心学校职工编制管理难题。

关键词: 机构编制: 中小学教师: 动态调整

教育是国之大计、党之大计。教师是教育发展的第一资源,教师编制是教师队伍建设的重要保障,受到社会的广泛。习近平总书记高度重视教育高质量发展,强调要"优化区域教育资源配置""加强教师队伍建设"。近年来,随着城镇化进程加快,城乡人口结构变化较大,人民群众对高质量教育的需求日益增强。河南省关山县教育、机构编制等相关部门不断深入学习贯彻落实习近平总书记有关要求,积极探索创新机构编制管理,切实加大中小学教职工编制保障力度。

一、基本情况

- (一) 学校现状。光山县共有学校81所,包括农村学校55所,县城学校26所。其中,寄宿制学校52所。
- (二) 学生现状。2023年春,全县共有学生122619名,小学在校生64363名(农村31348名,县城33015名),初中在校生31007名(农村12416名,县城18591名),高中在校生27249名。
 - (三) 学校编制现状。光山县现有中小学教

职工(幼儿教师专项)编制8264名。其中,市定编制6360名,周转编制1122名,县定幼儿教师专项编制587名,参照中小学教职工编制管理195名。

(四) 出生人口情况。光山县2018—2022年 五年来出生人户数据如下: 2018年11351人, 2019年8707人, 2020年8660人, 2021年6812人, 2022年6469人。五年间出生人口锐减近50%,特 别是2021年后出生人口减少比较严重(见图1)。

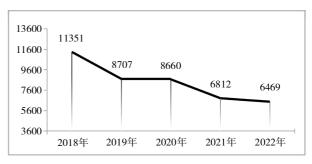


图1 光山县2018—2022年出生人口变化情况

二、教职工编制管理面临的困境及原 因分析

近年来,随着人民群众对高质量教育需求的 不断增长,光山县教职工编制管理工作每年通过 事业单位招聘、特岗教师招聘以及公费师范生、公开选调等方式,保证教育事业发展需要。但随着经济社会的不断发展,城镇化进程的不断加快,学生生源分布、学龄儿童数量等不断发生变化,依靠传统的招聘方式已无法满足教育事业发展对教职工的需求,中小学教师供需矛盾日益突出。

(一)公立学校在校生数量呈波浪式发展。近年来,受生育政策、城镇化进程、乡村振兴战略全面实施等因素影响,出生人口、流动人口变化较大。据统计,出生人口逐年下降,一些县中小学生数量呈现减少趋势。2023年春季,全县在校生数量为122619名,比2020年下降5597名(见图2)。

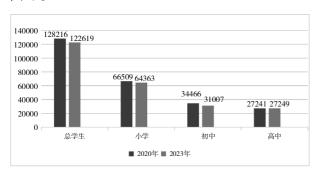


图2 光山县在校生数量变化对比

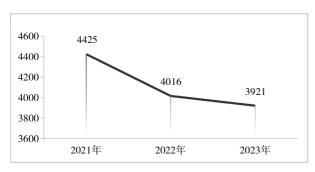


图3 光山县2021—2023年学前教育阶段新生数量

光山县2021—2023年学前教育阶段新生数量 呈逐年递减的趋势(见图3)。而受民转公政策影响,公立学校在校生剧增。光山县2020年民办学校学生25520人,2021年民办学校学生25896人,2022年民办学校学生68828人,2023年民办学校学生2971人,2022年至2023年,民办学校学生数量是断崖式下降,从而造成公立学校学生数量激增,师资压力增大。根据学生数量的变化,推测光山县公立学校教师需求量将随着民转公学生数 量变化, 先呈现波浪式增长, 随后逐步减少。

(二)教育需求从数量扩张向质量提升转变。经济社会的发展对教育事业和教师队伍的发展建设提出了更高的要求。《河南省人民政府办公厅关于推进义务教育优质均衡发展的若干意见》要求:"限期解决大班额问题。2024年秋季开学前,全面消除义务教育阶段55人以上大班额。2026年秋季开学前,全省义务教育学校全部达到规定班额标准(小学、初中每班分别不超过45人、50人)。各县(市、区)根据学龄人口变化趋势,科学编制消除义务教育阶段学校大班额专项规划并组织实施。"根据上级要求,班额的不断缩减形成小班化,加之新课程、"双减"等教学改革推进,学校班级、课程和教学任务增多,造成部分学校教师配备紧缺。

(三) 生源分布变化。党的二十大提出了加 快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教 育公平的总体要求。社会各界对教育事业的高质 量发展提出了更高的要求,随着人民群众对子女 教育重视程度的不断加深,农村家长对子女接受 高质量教育的需求也日益增强,农村人口向城市 流动,农村生源逐年递减,农村学校和班级规模 呈下降趋势。一是农村学生向县城集中。以光山 县为例: 2023年农村在校生为43764名,占总义 务教育阶段在校生数量的45.89%; 县城在校生 为50698,占总义务教育阶段在校生数量的 54.11%。2020年农村在校生为50277, 占总义务 教育阶段在校生数量的49.79%; 县城在校生为 51606, 占总在校生数量的50.21%(见图4)。生源 的减少导致乡村学校日益小规模化, 成班率降 低。二是县城学校"总量性缺编"。对应农村学 校生源逐年递减,县城学校生源呈持续递增的趋 势,大量中小学生随着人口向城镇流动,不断向 城市和县城学校集中。生源的增加带来对师资需 求的不断增长,县城学校师资短缺,造成大班额 现象的产生,不利于正常教育教学工作的开展及 教学质量提升。

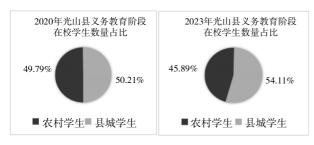


图4 光山县义务教育阶段在校生数量变化对比

- (四) 学科方面的结构性缺编。调研了解,中小学普遍缺少科学、音乐、体育、美术、心理健康等专业教师,大部分学校的此类课程都是由语数外教师兼任。初级中学、高级中学地理、生物、化学、政治、历史等小科教师紧缺。
- (五) 人员方面的临时性缺编。在前期核定 教职工编制时,由于教师队伍庞大,难以精准掌 握教职工的个人情况,存在临时性缺编现象。如, 光山县教职工队伍中女教师占比较大,造成阶段 性短缺突出,特别是"全面二孩"政策实施后, 女教师生育请假增多,遇到师资临时性短缺,多 采用外聘教师、其他教师顶岗的方式解决。这两 种方式都存在一定的弊端。采用其他教师顶岗的 方式,增加了其他教师的工作量;采用外聘教师 顶岗的方式,增加了学校的管理难度和管理成 本。二者都不利于学校教学秩序、学校管理和教 学质量提升。另外,大龄教师长期请病假的现象 较多。单一参考实施标准,按照师生比来核定教 职工编制,临时性缺编的现象得不到充分的缓 解。另外,光山县为教育强县,教学质量在全市 名列前茅,外县就学学生增多成为不确定因素, 这也是加大师资压力增大的重要原因。
- (六)部分领域用编激增。国家提出,"到2020年,全国学前三年毛人园率达到85%,普惠性幼儿园覆盖率(公办园和普惠性民办园在园幼儿占比)达到80%。广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系基本建成,学前教育管理体制、办园体制和政策保障体系基本完善。"截至2023年春光山县共有幼儿园171所,新增中心幼儿园3所。随之而来的是幼儿园公办教师需求

剧增。

- (七)寄宿制学校存在大量的生活管理和后勤服务岗位需求。寄宿制学校除正常的教学任务外,还承担着宿舍管理、卫生健康、后勤服务和学生安全等工作任务,这些教学之外的岗位虽面临着大量的用人需求,但缺少相应的编制保障。寄宿制学校往往采用社会购买服务、教师兼任等方式解决,这种解决方式存在着不同程度的风险。如采用教师兼职的方式,必然使教师的工作量更大,既影响了教职工的身心健康,又不利于教学质量的提升。如采用购买服务的方式,许多学校由于受经费或地理位置等制约,难以购买到专业的服务,存在较大的用人风险。
- (八) 在编不在岗问题依然存在。部分学校 教师被行政机关、事业单位长期借调,长期不从 事教学工作,而学校却无法使用被借调老师的编 制进行招聘。

三、光山县教职工编制管理措施

- (一)制定编制管理制度。光山县制定印发了《光山县关于进一步规范教师编制人事管理的规定(试行)》(光编[2019]18号)文件,进一步规范全县中小学(幼儿园)教师队伍管理,严肃编制、人事、财经工作纪律,保障教职工合法权益。
- (二)完善编制调配机制。按照精细化管理的原则精准下达用编计划,光山县强化源头管理和过程调控。一方面,强化对全县中小学教师编制计划的统筹管理,注重从源头上严格把关,优先保障教师紧缺学校用人需求。对超编学校原则上不再补充教师。另一方面,按照总体平衡、统筹调剂、多渠道补充的原则,应对学龄人口变动、学校和班级规模发生变化的用编需求,对教师编制实行"一校一核""一年一核",提前核算中小学用编计划,优先保障高峰期用编需求,其他年度适当压减用编计划。根据学校规模、布局、生源的变化等情况进行相应调整,做到"班增即师增,班减即师减",形成既保总体平衡又

灵活机动的动态调整机制。为缓解2022—2023年 因民转公形成的教职工用编高峰,2022年至今, 光山县共招聘教师1271名。其中:2022年事业单 位招聘入编教师303人,公费师范生入编40人, 特岗教师服务期满入编276人;2023年事业单位 招聘入编教师241人,公费师范生入编25人,特 岗教师服务期满入编286人。

(三)创新编制管理方式。定向投放:根据经济社会发展不同阶段需求,光山县定向补充幼儿园专项编制587名,2020年至今共补充幼儿教师314名,解决幼儿教师短缺的问题。专项使用:每年审批编制专门用于参加校园招聘,引进师范学校专业人才。2021年至今,光山县为校园招聘批准用编128名。先借后还:用足教职工编制存量,光山县在不改变教职工编制归属前提下,将乡镇中小学现有空编集中管理,"暂时借用"给新建学校招聘教师,待新建学校教职工编制下达后予以归还,解决用编需求和编制下达的时间差问题。算好时间账,分批次多渠道招聘教师,做到人员更替无缝衔接。

(五)建立教师合理流动机制。根据生源变 化和学校布局调整等情况,光山县积极引导教职 工合理流动。

一是教师县内调动。1.调动原则。根据县委编办、县人社部门要求,光山县县内教职工调动每年基本上分两次进行,一次在暑假,一次在寒假。县内调动坚持三个原则:根据县委编办对各学校动态调整的编制数,教职工只可向缺编学校调动,即顺向调动,超编学校不得进人;小学到初高中、初中到高中调动(即低年级到高年级学校)必须有高年级学校对应的教师资格证(即调到初中要有初中教师资格证,调到高中要有高中教师资格证);对想调入县城学校的教师,县城学校空缺编制需要补充教师的,优先从超编的农村教师中选调。每年暑假期间,由县教体局牵头,会同县委编办、县人社局根据县城学校编制和岗位空缺情况,采取公开考试的方式,按照公

开、平等、竞争和择优的原则,选调符合任职资格的基层学校教师进入县城学校任教。2021年公开选调教师118名,2022年公开选调教师110名,2023年公开选调教师347名(见图5),缓解了城乡学校师资压力。2.调动的程序。主要在每年暑假期间,由教师本人填写"教师调动申请表",调入、调出学校签字(村小由中心学校签字)同意后交县教体局人事股,人事股根据上述三个调动原则进行审核,对符合调动条件的,汇总报局领导审签,审签后报县委编办和县人社局重批(县委编办重点审查超缺编情况,县人社局重点审查教师资格情况)备案,审批备案后县教体局办理调动手续;调整后,教师编制、工资关系及"五险二金"随转。

二是县外教师调动。1.调出。在编教师调出程序:对方来商调函、个人书面申请并经所在单位签章同意,县教体局人事股报请局领导审批,商调函签章"同意调出",交县人社局审批、提交人事档案。近年招聘服务期未满的在编教师不可调出(采取"先辞职、后调档"的方式进行)。特岗教师调出程序:对方来商调函、个人书面申请辞职并经所在单位签章同意,县教体局人事股同意辞职,提交人事档案、退还就业报到证。2.调入。教师本人书面申请,县教体局报请县委编委,县委编委主任签字同意后,县委编办、县人社局、县教体局协同办理调入手续。

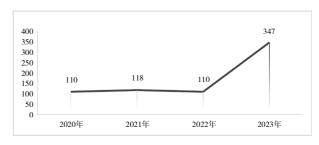


图5 光山县历年公开选调县城学校教师数量

(六) 进一步优化学校布局。为促进教育均 衡发展,缩小城乡之间、学校之间的教育差距, 确保学校布局与经济社会发展、出生率情况、城 镇化进程、人口分布等相适应,光山县不断整合 教育资源,优化学校布局结构。对办学规模萎缩的农村小规模学校及村小教学点,加大撤停并转力度,将其撤并到规范化办学的学校;对偏远农村的规模小、生源少或位置设置不合理的教学点进行整合,充分考虑质量和覆盖等多方面因素,改变校点分布不均衡、办学规模小、办学效益低的局面,提高编制使用效益。2023年,光山县整合了18个乡镇(管理区)现有中心学校和完全小学,及部分初级中学。在2022年撤并5人以下教学点25所的基础上,对20人以下教学点进行撤并,累计撤并村小教学点92个,集中精简中小学教职工编制553名,进一步缓解教师需求压力。

(七) 加大监督检查力度。严禁非教学单位 长期借用教师帮助工作。任何部门和单位不得从 教育系统选调教师。对已借调到本县教育系统外 工作的教师, 光山县教体局负责清理规范到位。 严格控制教育系统内部挤占挪用借调一线教师, 确因工作需要,教育系统内部借调教师,需报县 委编办、县人社局备案。针对县教体局行政岗位 人员不足的问题,采取公开选调或招聘的方式解 决。任教服务期未满教师,相关部门不得办理调 离手续。严禁公办学校在编教师到民办中小学校 任职任教。光山县在县委编委会会议纪要中明确 除校长外, 所有教师必须在一线任教。加强组 织、机构编制、教育、人社、财政等相关部门的 协作合作,对变相挤占挪用中小学教职工编制的 行为、在编不在岗的教师开展核查清理工作,为 教学一线岗位腾出更多编制。2022年—2023年 间,光山县不定期开展专项督查、"吃空饷"问 题核查等,清理各部门借调教师18名。2023年, 县教体局组织开展乡镇中小学教师履职情况和上 岗情况督查6次,组织处理47人,通报批评13 人。

四、加强中小学教师编制管理的路径

光山县坚持"机构编制瘦身与健身相结合" 的原则,结合实际,做到"当前和长远统筹考 虑,用编和用人统筹考虑",在现有事业编制总量内,按照中小学教职工编制核定标准,科学分析,进一步做好挖潜创新工作,向改革要活力,向管理要编制,进一步盘活编制资源,推动教师资源在县域"跨学段、跨学校"合理流动,探索教师资源集约高效新路径,进一步提高编制使用效益,切实保障教育事业发展需要。

(一) 加大挖潜力度, 盘活教职工编制资源

1.明确需求合理调配。光山县充分尊重县内 教师需求,在教师编制配置过程中,充分考虑学 校的规模和功能的不同对教师的编制需求的差异 化, 充分尊重农村学校课程功能扩展型需求, 保 障小规模学校与寄宿制学校超越简单师生比的教 师需求、增量需求。明确教师需求不仅要核定各 级各类学校所需教师,还需厘清教师需求的满足 次序,以确保当教职工编制供给不足时教师需求 的公平有序满足,以及当生源较少教职工编制供 过于求时,提前进行总量控制。优先补充中小学 教职工编制,将各项改革挖潜调剂出的事业编制 资源, 优先补给教育一线。建立完善编制调配机 制,建立县级教师编制周转池,推进教职工编制 "削峰填谷",即根据生源数量的波动规律,提 前对各阶段的教师编制需求进行核算预判,将高 峰过后富余的教职工资源,调配补充到下一个教 职工用编高峰波段。如"二孩政策"后,入学高 峰先集中在小学,然后依次是初中、高中,小学 用编高峰过后就减少小学的教职工人员编制补充 到中学,依次进行。实行编制跨学校、跨学段统 筹使用,解决学科结构性短缺,或教师因生育、 疾病、脱产培训等临时性短缺, 以及由适龄儿童 波动变化等因素造成的编制紧缺问题。

2.创新岗位用工制度。针对行政岗位占用大量教师编制的问题,光山县主要采取了三种方式应对。一是采取人事代理的方式,补充部分教辅、行政岗位人员。由学校、教育部门会同人社等相关部门组织公开招聘,人员档案交由就业创业服务中心托管。二是采取劳动合同用工的方

式,补充部分教辅、行政岗位,由学校与劳动者签订劳动合同,建立劳动关系,依据劳动法等相关法律法规对人员进行管理。三是通过政府购买服务渠道解决保安、食堂、后勤工作人员等非教学岗位用人问题。建立多元的用工制度,进一步减少非教学岗位对教职工编制占用。

3.科学预判。根据人口、学生数量变化趋势,联合各相关部门科学计算提前预判,建立长期预警和规划机制,根据幼儿园入园人数预测未来小学教师需求,随之动态调整中小学教职工编制。

(二) 深化改革创新,发挥编制使用效益

1.深化"县管校聘"改革。光山县公办义务教育学校教师和校长全部实行县级统一管理,定期轮岗流动,将教师和校长从过去学校的"学校人",改变为县义务教育系统的"系统人"。抓住"管""聘"关键环节,制定规范合理的竞聘方案,完善中小学校岗位设置动态调整机制,合理配置教师编制和岗位结构比例,健全完善符合中小学教师岗位特点的考核评价指标体系和评价机制,推进优质资源均衡配置,激发教师工作积极性。

2.推动集团办学,以联盟推动教育资源均衡 化。光山县以龙头学校为主,通过对教育理念、 学校管理、学科教研、教育评价、教学设备等方 面统一管理,实现师资、设备、管理等优质教育 资源的共享,扩大优质教育资源在区域内的覆 盖。将优质学校的管理机制进行拓展输出,使集 团内其他学校能够共享核心学校的管理经验,以 缓解优质教育资源供给不足的矛盾。

3.双向交流。光山县综合当前教师配置、学生变化趋势等情况,精准了解各学校用人需求,每年组织教师双向流动,采取激励措施鼓励教师双向流动。探索建立教师跨学段、跨学校交流,在全县范围内,推动开展中小学教师交流、轮岗,快速缓解县城学校教师资源短缺和农村优秀教师匮乏的矛盾,推动县域内教师资源均衡配置。

4.探索实施全科教师委培和特定专业委培相结

合。光山县每年预留部分编制,用于委托培养农村 全科教师,定向培养音乐、体育、美术、科学、心 理健康等小学科的专业教师。采取校园招聘和地方 招聘并轨的方式,吸引更多优秀人才,优化中小学 教职工结构,解决中小学结构性短缺的问题。拓宽 委培计划范围,将委培计划逐步扩大到初、高中教师,进一步提升乡镇初、高中教师的整体素质,培 养下得去、留得住、用得上的优质师源。

(三) 加强监督检查, 规范教师编制管理

中小学教师编制管理的监督检查工作并不 是某一部门能单独完成的。一方面要不断加强组 织、机构编制、教育、人事和财政等相关部门的 协调配合和监督管理,另一方面充分发挥社会舆 论对中小学教师编制管理的监督作用。光山县重 视和纪检监察部门协调配合,打通资源共享渠 道。发挥各方面优势,推进中小学教职工编制监 督检查工作科学、稳定、有条不紊开展。通过各 类模式组合,定期与不定期相结合,多样化开展 中小学教职工编制管理的监督检查工作,对违背 机构编制管理要求的学校和个人,依法依规进行 处理。

(四) 完善教师退出机制

光山县完善教师退出机制,积极探索教师退出 实施办法,建立科学的考核评估机制,坚持定性和 定量考评相结合、平时和定期考核相结合,通过教 师资格证核查、学校评价、第三方评估等方式,对 年度考核或聘期考核不合格的,进行转岗,或者安 排离岗培训后调整岗位。转岗后考核仍不合格的, 依规依程序处理。把师德师风放在考核的首要位 置,对严重违反师德师风、影响恶劣的,依法依规 撤销教师资格,清除出教师队伍。教师教龄满30 年,或距退休年龄不足5年且教龄满20年的,可申 请提前退休。完善中小学教师退出机制,优化教师 队伍,激发教师队伍活力,促进教师专业发展,全 面提升教师业务水平。

> (作者单位:光山县委编办) 责任编辑 华 夏

乡村产业高质量发展中 基层政府作用发挥研究

徐宇晗

(菲律宾莱西姆大学 Claro M.Recto 高等研究院,菲律宾 马尼拉 1002)

摘要:乡村产业高质量发展的目的是为了全面推进乡村振兴。在经济高速增长转向高质量发展的关键阶段,推动乡村产业高质量发展,将为建设现代化农业强国提供有力支撑。乡村产业高质量发展不仅能提高人们的生活品质,还能普及国家科学技术在乡村产业中的应用,以此来提升乡村产业产品的竞争力。因此,在实践中要注重厘清乡村产业高质量发展的价值蕴涵,把握好乡村产业高质量发展与基层政府作用发挥的内在逻辑,以便有效地推动乡村产业高质量发展。此外,在乡村产业高质量发展中基层政府作用发挥还面临着认知、数据、整体、资源等困境,推进乡村产业高质量发展,需要基层政府搭建多渠道交流平台、做好精准施策、成立产业发展专班、建立协同机制等,以确保基层政府的作用落到实处。

关键词: 乡村产业; 高质量发展; 乡村振兴; 基层政府

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0024-10

一、引言

新时代乡村产业得到蓬勃发展,既得益于国家的战略决策,又体现了群众内生动力的发挥。特别是当前我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,所取得的成就为乡村产业的高质量发展奠定了物质基础。党的二十大报告指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务[1],乡村产业作为高质量发展的重点领域,推动乡村产业实施高质量发展,对促进乡村产业现代化意义重大。2023年中央一号文件明确提出"推动乡村产业高质量发展"[2]。这是

"十四五"时期全面推进乡村振兴的重点任务,是实现强县富民、确保农民增收致富的关键举措^[3]。此外,在全球化背景下,推进乡村产业高质量发展,不但能缩小与发达国家在乡村产业发展中的差距,也能推动现代农业科学进步和技术创新,从而提升乡村产业经营主体在经营、管理、服务等方面的能力,以此,有利于提高国家乡村产业的整体竞争力,实现国家多重目标的协调发展。

从现代国家的建构来看,随着国家经济发展,国家的经济整合越来越依靠向社会提供公共服务,而不是依靠直接的经济干预。国家主要通

收稿日期: 2023-11-16

作者简介: 徐宇晗(1988—),男,河南周口人,菲律宾莱西姆大学 Claro M.Recto 高等研究院博士研究生,研究方向为中国政治与基层治理。

过提供公共服务建构国家权威^[4],且政府层级愈往下,其公共服务性就愈强,因而,基层政府的主要职能就是向本区域提供公共服务^[5]。从近些年国家针对乡村新政的推进本身来看,政策的基本设计在中央,而政策的实际操作在县域,由于发展改革呈现出"以县为主"的鲜明特点,县乡政府呈现出一体化的明显趋势^[6]。所以,文中所指的基层政府是县乡两级共同构成的政府。从乡村产业高质量发展的视角来看,基层政府既是国家关于乡村产业发展政策的执行者,又是本地乡村产业发展规划的制定者,它在其辖区内具有统筹协调各方资源的优势,因此,只有充分发挥基层政府在乡村产业高质量发展中的积极作用,才能更好地推动县域经济特别是乡村产业健康、稳定、有序发展。

目前,对于乡村产业高质量发展而言,国 内较多的学者主要聚焦于围绕乡村产业高质量发 展的方向以及采取的措施进行研究, 但是从基层 政府作用发挥的视角,对乡村产业高质量发展进 行系统研究尚有探究空间。由于乡村产业发展具 有地域的特殊性,即主要根植于县域,基层政府 又是服务于乡村经济社会发展的主体, 自然基层 政府作用的发挥对乡村产业高质量发展起推动作 用,故而从一定意义上说,能否实现乡村产业高 质量发展的关键在于乡村产业经营主体能否有效 利用政府的资源、政策来推动自身发展。这也是 基层政府在发挥其服务职能中亟待解决的问题。 乡村产业高质量发展看似与基层政府关联较小, 实质上却与基层政府作用的发挥息息相关。基层 政府能否全面发挥作用,势必会影响到乡村产业 高质量发展迭代升级的进度, 以及综合效益的提 升。为此,本文在理清基层政府与经济组织边界 的基础上,以推进乡村产业高质量发展为背景, 对基层政府作用发挥所存在的问题进行剖析,探 索化解制约乡村产业高质量发展不利因素的有效 措施,以期为乡村产业经营主体与基层政府有效 协同推进乡村产业高质量发展提供参考与启示。

二、乡村产业高质量发展的价值蕴涵

乡村产业高质量发展的进程,代表着国家科技在乡村产业中的应用水平,既是当前农业劳动生产力的重要显现,也是乡村劳动者劳动技能高低的有力体现,更是衡量乡村劳动生产率的关键所在。乡村产业高质量发展的实效最终要落实到产品的竞争上,主要包括生产产品的效率与效能。乡村产业高质量发展具有整体性、系统性和协同性的特征,推动乡村产业高质量发展不但需要发挥经营主体的主观能动性,还需要科技的支撑引领、科学管理方法的有效运用以及基层政府作用的发挥等多方面要素协同发力。实现诸多要素融合并促进乡村产业高质量发展,不但是实现农业农村现代化的重要举措,也是推动乡村经济发展的有效途径,更是提升居民生活品质的有力保障。

(一) 乡村产业高质量发展是实现农业农村 现代化的重要举措

生产力是推动社会发展的决定性力量,科 技的发展与进步只有应用到产业发展中来,才能 最终发挥其应具有的价值。改革开放以来,国家 对提升农业生产技术高度重视,农业生产水平得 到稳步提升。目前,具备条件地区的农业生产已 逐步实现机械化,农业产业机械化的应用与劳动 生产效率的提高,为乡村产业高质量发展奠定了 技术基础。随着脱贫攻坚战取得全面胜利,乡村 基础设施建设取得了显著成效,道路、基站、通 水通电等基础建设趋于完善,公共服务整体水平 显著提升, 为乡村产业高质量发展奠定了物质基 础。近年来,随着基础教育质量的提升与高等教 育大众化的普及,一批爱农业、懂技术、善经营 的新型乡村产业经营队伍逐渐形成, 为乡村产业 高质量发展提供了人才支撑。新时代以来,党和 国家立足于国内乡村发展的实际作出实施乡村振 兴战略的重大决策部署,为推动乡村产业高质量 发展提供了强力支撑。一方面将国家意志与乡村 产业高质量发展的政策措施有机结合,为乡村产

业高质量发展创造了有利的环境;另一方面为乡村产业高质量发展指明了方向,有效促进了乡村产业发展项目的具体化和发展思路的科学化,对调整优化产业结构、培养地域特色产业以及推动城乡融合发展等发挥着不可或缺的作用。乡村产业高质量发展不仅得益于物质、技术、人才的推动和国家政策的引领,还要面对国外发达地区同行竞争的激励,因此,在推动乡村产业升级与改造的同时,要贯彻新发展理念,注重绿色化发展与数字化应用,在促进三产融合发展中提升农业产业链供应链的现代化水平,这既是乡村产业高质量发展的现实需要,也是实现农业农村现代化的必然趋势。

(二) 乡村产业高质量发展是推动乡村经济 发展的有效途径

乡村产业振兴是乡村振兴的重要内容,乡 村产业的高质量发展不仅体现为乡村产业规模的 扩张,还应体现为乡村产业结构的不断优化升 级,以及与相关配套产业的相互协调促进,以推 动农村资源的有序开发与利用。乡村产业的高质 量发展与传统的乡村产业发展相比, 其区别主要 体现为: 传统的乡村产业由于受资金、技术、场 地等多种自然条件的限制,以种养殖业为主,现 实表现为规模不大、竞争力不强, 从而导致农村 经济发展缓慢。而乡村产业高质量发展旨在充分 利用现阶段经济发展的成果,以效率与效益提高 为先导,运用现代科学技术,转换经济发展动 能,以达到生产要素投入少、资源环境成本低、 经济社会效益好的目的。当前,国内政治稳定、 经济发展、民族团结、社会和谐, 在面对困难复 杂局面时能够万众一心、众志成城,凝聚起攻坚 克难的强大力量[7],这些因素为乡村产业高质量 发展提供了有利的环境。因此,要把握好"工业 反哺农业,城市支持农村"统筹城乡协调发展的 总体布局, 为有效利用城市资本、人才, 推动乡 村产业发展创造条件。同时, 城乡体制机制的创 新以及新技术的应用和经营方式的变革, 也为乡

村产业的高质量发展,推动传统乡村产业的融合与升级,并逐渐催生出新的产业新的业态,提高产业增值、实现更多就业提供了有效支撑。随着乡村产业体系的不断完善,经营的项目也会更加全面。例如,在科技驱动下打造种养殖、加工、销售一体化的产业链,通过优化产品的品质提升产品的品牌效应,扩大产品的附加值等。如此必然会带动更多乡村居民参与到乡村产业的生产、经营活动中来,形成不同的利益联结机制并以此获得收益,在促进城乡经济循环发展的同时,带动乡村经济的持续健康增长。

(三) 乡村产业高质量发展是提升居民生活 品质的有力保障

居民生活品质的提升与优质产品的供给密 切相关,而优质产品的生产除与生产力发展水平 相关联外, 也与经济发展水平和消费需求相联 系。近年来,我国在经济建设方面取得了显著的 成效,人民群众生活水平的提高也带动了消费需 求的升级。在生活中,人们对农副产品的种类和 质量,以及对农副产品加工后的品质等都提出了 更高的要求,同时,人们对乡村生态休闲、旅游 观光、文化教育价值的需求也逐步扩大。从供需 结构来看,我国拥有规模庞大和最具增长潜力的 消费市场,在14亿人口中有4亿多中等收入人 群,这将成为乡村产业高质量发展的强大推动 力。在大多数乡村,目前以家庭为单位的小农经 营模式还比较普遍,农业生产效率相对较低,新 产业新业态发展比较缓慢,乡村产业初加工、深 加工能力不足,这也直接影响到乡村产业加工产 品的供给。从现阶段农业发展的趋势来看,国内 农业劳动生产率不高已是不争的事实,国内农业 劳动生产率不但与发达国家相比存在差距, 就是 与国内其他部门相比也存在较大差距。通常衡量 一个部门劳动生产率的高低,可以采用比较劳动 生产率这一指标,即该部门产值比重同在此部门 就业的劳动力比重的比率。截至2022年,我国第 一产业、第二产业的比较劳动生产率分别为0.3 和1.39^[8],这说明二者的差距仍然较大,我国乡村产业发展依然有广阔的提升空间。为了提高农业劳动生产率,追赶发达国家的农业生产发展步伐,最有效的办法就是加大投入以扶持和推动乡村产业高质量发展,推进乡村产业走规模化、科技化、集约化、商品化的现代发展之路。只要有效促进我国经济高质量发展与乡村产业高质量发展的平衡,就能逐步改善乡村产业发展滞后的状况,实现经济水平的提高与乡村产业产品的供给的匹配,从而满足居民对高质量生活品质的追求。

三、乡村产业高质量发展与基层政府 作用发挥的内在逻辑

乡村产业高质量发展不仅关乎农村经济社 会的发展, 也关系到农村生态环境的维护和乡村 文化氛围的营造。新模式、新技术、新方法的运 用,无形中带动了农民素质整体的提升,对推动 乡村文化进步与乡村社会有效治理发挥着积极的 作用。同时,基层政府作为国家最基层的政权机 构,是政治稳定和社会秩序的直接维护者。乡村 产业的提质增效, 在很大程度上取决于基层政府 政策的落实、公共服务的提供和对运行规则的维 护。在全面推进乡村振兴、推动中国式农业农村 现代化的背景下,进一步发挥基层政府在乡村产 业高质量发展中的引领、服务与保障作用, 是时 代所趋、民心所向。因此, 在推进乡村产业高质 量发展中,基层政府的作用发挥既是乡村产业高 质量发展之所需,又与乡村产业高质量发展目标 相贯通,它能确保乡村产业高质量发展沿着正确 的轨道前行。

(一) 乡村产业高质量发展的需求与基层政府作用发挥的功能相一致

乡村产业高质量发展是一个系统工程,其 发展过程需要诸多要素的支撑,而基层政府正是 各要素关系的协调者,其作用发挥的落实对乡村 产业高质量发展起着重要作用。乡村产业高质量 发展具有循序渐进性,需要基层政府做好产业发

展的有序引领,避免出现超越阶段、盲目冒进的 现象。为经济组织提供服务既是基层政府的职能 所在, 也是基层政府对社会应尽的义务。因此, 乡村产业高质量发展的需求与基层政府作用发挥 的功能趋于一致。具体而言就是,乡村产业高质 量发展的过程除与社会经济发展的阶段相关外, 还与产业经营主体对产业发展的规划与布局有 关,而产业发展规划与布局在实施中又离不开国 家政策的支持。国家政策落实于基层、见证于实 效, 主要依赖于基层政府作用的高效发挥, 同 时,在理清基层政府作用与乡村产业发展边界的 基础上,基层政府对乡村产业不同的发展阶段可 以给予不同的帮扶, 以实际行动来应对乡村产业 高质量发展的动态变化。众所周知,乡村产业的 发展具有多元化的特征, 地域自然资源不同对应 的乡村产业发展类型也会有所不同, 所以只有依 托当地自然资源的优势,并因地制宜选择乡村产 业及其发展方向,才能确保乡村产业发展的稳定 性与可持续性。同时,在乡村产业高质量发展过 程中,基层政府最核心的功能是扶持乡村产业的 发展,可以说,乡村产业能不能发展起来,能不 能做强做大,在一定程度上与政府的扶持密切相 关。从政策层面上看,针对乡村产业的发展,基 层政府建有相应的政策体系,其中包括经营优惠 政策、人力资源培育政策、金融扶持政策等,并 且还提供信息支持等服务。特别是基层政府掌握 的用于当地生产的数据信息,对乡村产业类别的 选择起着关键的作用。以上信息与政策为乡村产 业高质量发展提供有力支撑。由此可见,基层政 府作用发挥之所能,正是乡村产业高质量发展之 所需。

(二) 乡村产业高质量发展的目标与基层政府作用发挥的宗旨相贯通

乡村产业高质量发展所追求的目标,即利用现代技术和采取有效措施,在推动乡村经济社会的健康发展时,为人们提供优质的产品和服务,以维护乡村的繁荣与稳定。发展是解决一切

问题的基础和关键。在乡村产业高质量发展中, 基层政府作用的发挥也是围绕乡村产业高质量 发展而展开的。有效促进乡村产业发展与产业 兴旺, 既能使乡村充满活力, 又能使城乡之间 形成良性互动,还能使乡村居民获得稳定的收 入,为其安居乐业奠定物质基础。因此,在提 升人们生活质量和推动产业发展方面,前者的 目标与后者的宗旨是贯通的。具体而言,在新 发展理念的指导下,乡村产业高质量发展不但 要注重创新发展,通过创新培育发展新动能, 还要注重协调发展、绿色发展等,以保持乡村 产业高质量发展的可持续性。从基层政府作用 发挥的角度出发,在推动乡村产业创新发展、 协调发展、绿色发展的同时,还要为乡村产业 高质量发展营造良好的氛围,不断帮助其拓展 发展空间等。在实践中,对于乡村产业经营主 体来说, 乡村产业高质量发展要用新思路引领 新模式,不断围绕市场打造时代需求产品,以 满足不同层次人群的需要,这既是乡村产业高 质量发展的初衷, 也是实现乡村产业可持续发 展的重要保证。对于基层政府来说,在乡村产 业高质量发展中, 行政运行要始终以推动乡村 产业高质量发展为目标,开展系列活动,例如, 基层政府在走访、调研乡村产业时, 要注重进 行新闻报道, 无形中也是帮助其产品进行宣传 和推介。同时,基层政府可以发挥自身的职能 优势, 动员乡村产业参加各地举办的农副产品 展销会,并为其提供便利服务,以提高辖区内 乡村产品的知名度和扩大销售。再则,基层政 府还可以促进知名龙头企业与本地区乡村产业 之间进行合作,有力带动本地区乡村产业发展, 助推本地区乡村产业的结构调整及升级等。

(三) 乡村产业高质量发展的规范运营与基 层政府作用发挥的期待相契合

乡村产业高质量发展的规范运营,既是对 国家政策的遵循,也是基层政府监管发挥作用 的体现。乡村产业在高质量发展中的规范性是

其有序发展的基本保障, 只有规范才能做到诚实 守信,才能在产品的生产、销售中立信于人,毕 竟乡村产业的产品质量是乡村产业得以生存的根 本。特别是在当前乡村产业产品品牌林立的竞争 格局下,过硬的产品质量更有利于品牌的确立, 从而推动乡村产业的可持续发展。同时,乡村产 业在高质量发展中始终保持规范运营, 也为乡村 产业在发展中获取资金支持提供了依据、规范 化、有潜力的乡村产业更容易获得社会资金的投 入,以此实现乡村产业在高质量发展中资金的多 元化,确保所需资金链条的稳定。乡村产业高质 量发展的规范运营是基层政府的期望所在,在其 辖区内监管乡村产业高质量发展的规范性, 也是 基层政府的重要使命,它与乡村产业高质量发展 规范运营相契合。一方面对乡村产业产品的生产 过程进行有效的监管,是乡村产业产品质量得到 保证的前提。所以,在乡村产业产品生产过程 中,基层政府要履行好职责,做到严格把控乡村 产业产品的质量关,并延伸到乡村产业经营的各 个环节,避免产品出现问题,导致不必要的损 失。同时, 政府监管也是对乡村产业产品的一种 自我保护, 它保障了生产产品的各个环节都符合 标准,特别是食品类产品,更不能马虎大意,只 有质量有保证产品才有好口碑,产品的竞争力自 然也会得到提升。另一方面通过监管也能起到对 乡村产业经营主体的一种鞭策作用, 使其时刻关 注产品质量的提升,并能自觉维护品牌形象,这 就避免了乡村产业经营主体急于求成,简单追求 眼前利益而忽视长远发展的"蝗虫效应"。同 时,基层政府通过监管可以对存在的问题进行及 时的处理,并要求在规定时间内进行整改,以推 动乡村产业保持良性的发展。

四、乡村产业高质量发展中基层政府 作用发挥所面临的现实挑战

乡村产业高质量发展对乡村振兴起到推动作 用,是基层政府实现农村经济社会发展的重要驱 动力。从乡村产业高质量发展的路径来看,基层 政府在此过程中发挥着重要的作用。具体而言就 是,乡村产业高质量发展不但取决于经营主体的 观念和认知,还涉及基层政府对自身作用发挥的 把控。维护好与基层政府之间的平衡互动,是经 营主体有效利用基层政府提供的公共服务的重要 前提。同时,要处理好基层政府与经济组织的边 界,尊重乡村产业在市场经济中自身的运行规 则。在实践中,既要看到在乡村产业高质量发展 中基层政府所起的推动作用,也要关注多边互动 对乡村产业高质量发展的影响,特别是在乡村产 业高质量发展中基层政府在深入调研、服务措 施、资源投入等方面面临的问题。

(一) 认知困境:一些乡村产业经营主体对基层政府所发挥的作用缺乏充分认识

乡村产业高质量发展的有序推进, 不但与 乡村振兴的国家政策有关, 也与基层政府在其辖 区内的产业规划相关。基层政府作为乡村产业高 质量发展的推动者,在建设产业园区、合理布局 产业及承接关联产业中,发挥着积极重要的作 用。乡村产业经营主体为了使自身产业的发展融 入基层政府的产业布局中,需要经常性地关注基 层政府在产业方面的政策,以便在基层政府产业 政策中获得对自身产业发展有益的信息,不断拓 展自身的发展空间。同时,乡村产业经营主体加 强与基层政府之间的平衡互动, 更容易把产业发 展的信息传递给对方,从而强化基层政府对其产 业的关注,有利于基层政府调动资源给予充分的 扶持。众所周知,乡村产业高质量发展具有动态 性, 在发展过程中易受到生产、经营、管理及社 会关系等众多因素的影响,除一些因素可以通过 市场机制化解外, 其他与政策相关的因素则需要 政府协助解决。然而,自税费改革之后,一些基 层政府与乡村产业经营主体之间传统的关系发生 了变化,政府悬浮于乡村社会[9],这种微妙的变 化无形中影响着乡村产业经营主体与基层政府之 间的沟通实效。在缺乏有效互动的前提下, 乡村 产业经营主体不仅降低了对基层政府的信任感, 也降低了对基层政府所发挥作用的充分认识。即 使基层政府已经向服务型转变,彼此之间的认知 也难以在短时间内消除,以至于乡村产业经营主 体在乡村产业发展中更多地关注自身发展,而忽 略了基层政府所发挥的作用。此外,乡村产业 经营主体由于与基层政府缺少交流的渠道,遇 到一些困难也无法及时向基层政府寻求必要的 帮助。

(二) 数据困境: 乡村产业高质量发展中一 些基层政府深入产业场域调研不够

调研的目的主要是为了获取原始数据,并 结合当前状况对数据进行分析与整理,以便为决 策者的决策提供参考,减少决策的盲目性和规避 风险。针对乡村产业高质量发展的深入调研,主 要是为了获得乡村产业的经营和发展状况的相关 信息,洞察乡村产业在高质量发展中存在的短 板, 以及研判基层政府需要继续提供的服务类 别。通过对乡村产业运营情况的掌握与数据分 析,可以有效地为基层政府正确引领乡村产业发 展提供科学依据,从而更好地为乡村产业高质量 发展提供匹配的服务。同时,乡村产业经营主体 也可以抓住基层政府调研的机会, 向基层政府提 出一些关于服务乡村产业高质量发展的建议和方 法,不断推动基层政府服务效能的提升。因此, 基层政府作用发挥的根本离不开对乡村产业发展 相关数据信息的掌握,而数据信息的获得就需要 基层政府到乡村产业生产场域进行考察, 只有找 准问题的症结所在,才能确保好钢用在刀刃上, 使基层政府将优势资源集中用到乡村产业发展最 需要的地方,以此来帮助解决乡村产业高质量发 展中所遇到的瓶颈问题。当前,一些基层政府走 访调研乡村产业深入不够,发掘根源问题的意识 不强、方法不多,对数据信息掌握不精准,导致 过多的主观因素参与其中, 以至于制定的支持产 业发展规划没有考虑县域各乡镇内在环境差异, 造成产业的失败和资源的浪费。倘若不能精准施

策,为乡村产业高质量发展提供全面支持,就会 使基层政府在乡村产业高质量发展中作用的发挥 受到限制。

(三)整体困境: 乡村产业高质量发展中一 些基层政府服务措施缺少完整性

整体由相互联系着的各个部分构成,一些 构成部分有时具有"牵一发而动全身"的重要作 用。乡村产业高质量发展的整体推进,不但有利 于乡村产业各要素的相互衔接,还涉及各要素之 间的相互作用,从而推动着乡村产业高质量发展 的效能提升。在乡村产业高质量发展中基层政府 的公共服务措施要具有完整性。一方面,在措施 制定上要体现全面性。基层政府不但要注重对乡 村产业发展项目的引领,还要注重在销售环节上 应给予帮扶和引导,以此不断完善市场销售体系 建设。同时,基层政府还要协助开展人才技术培 训等,努力实现其扶持措施与乡村产业高质量发 展的阶段同步。另一方面,在落实措施上要具有 持续性。持续坚持是事业成功最重要的基石,有 些项目只有在长期的坚持、扶持中才能出成效, 避免因服务措施中断出现前功尽弃的现象。可 见, 乡村产业高质量发展项目的建设与投产、品 牌的确立与宣传、产业的转型与升级等,都离不 开基层政府系统的帮扶。但在实践中,由于基层 政府涉及乡村产业高质量发展的部门众多,相关 部门的服务措施也互不隶属,一些基层政府对乡 村产业高质量发展的重视程度不够, 在缺乏整体 规划的情况下,其服务效果也会大打折扣,同 时,由于基层政府属于行政单位,其工作人员的 岗位变动, 在衔接机制不够健全的状态下, 其工 作人员的岗位变动可能会对乡村产业发展的公共 服务造成影响,甚至会使公共服务出现不连续的 现象,从而提高乡村产业生产经营成本和扩大再 生产的难度。因此, 乡村产业高质量发展离不开 基层政府顶层设计的优化重组以及服务措施的全 面实施。

(四)资源困境: 乡村产业高质量发展中基

层政府难以集中投入充足的资源

能够用于满足人们需求的各种自然、社会 和经济事物统称为资源,它是支撑经济和社会发 展运行的基础。合理利用资源不但能够提高生产 效率,还能够推动社会发展能力的整体提升。虽 然基层政府在其辖区内拥有广泛的资源,但分解 到各方面的具体事务上,基层政府所能利用的资 源也就显得捉襟见肘了。充足的资源投入对于乡 村产业高质量发展势必会起到推动作用,但是, 基层政府还负担着基层方方面面的治理服务任 务,工作繁琐而零碎,特别是要做好住房、教 育、医疗等民生保障以及处理调解各种社会问 题,需要投入大量人力资源、物力资源来应对。 在人力资源方面,基层政府每个职能部门都承担 着相应的工作任务、肩负相应的工作职责, 在按 需设岗、人岗匹配的前提下,工作人员急于完成 自己的工作任务,在缺少有效的组织分配的情况 下往往难以顾及其他。在物质资源方面,基层政 府首先要满足的是社会治理和服务的需求, 在缺 乏有效统筹和整合资源的前提下,自然难以集中 充足的有形资源投入到乡村产业高质量发展之 中。由此可见,基层政府所能调动的用于推动乡 村产业高质量发展的资源是有限的,并且各种资 源又呈现出分散存在的状态,在缺乏有效机制的 前提下难以形成强大合力,并导致其所发挥的作 用难以达到预期的目标。同时,在人力、物力等 资源供给不充分的情况下, 非物质资源用于乡村 产业高质量发展的针对性也会大打折扣,这些因 素的存在势必会影响到服务于乡村产业高质量发 展的质量。

五、乡村产业高质量发展中基层政府 作用发挥的实践路径

从基层政府的使命来看,推动乡村产业高 质量发展,提高乡村居民收入,是促进乡村经济 发展和实现社会全面进步的有效手段,它对于改 善基层民生,增强人心凝聚力,促进社会和谐发 挥着积极作用。因此,在乡村产业高质量发展中基层政府的价值体现主要表现为依据其自身的职能,把握乡村产业发展的演进逻辑,做到因时因势精准施策,通过具体的行动把服务型基层政府所发挥的作用落实到实践上,帮助乡村产业经营主体在发展过程中行稳致远,助推乡村产业振兴并推进城乡融合发展。

(一) 搭建多渠道交流平台: 确保互动畅通,提升沟通效能

交流平台的作用在于不仅可以实现知识的 有效共享,还可以进行信息传递,是乡村产业经 营主体与基层政府进行沟通与协作的主要渠道。 因此, 在乡村产业高质量发展中, 要想实现基层 政府作用的全面发挥, 搭建多渠道交流平台是必 不可少的措施。基层政府可以依托在乡村产业发 展中的组织优势和服务优势, 广泛联系辖区内乡 村产业经营主体,利用现代网络通信技术,把其 纳入到信息交流平台之中,以防止一些乡村产业 经营主体不主动与政府对接而被忽视。众所周 知,沟通与交流是信息传递的有效手段,乡村产 业经营主体与基层政府建立线上交流与线下交流 相结合的沟通渠道,并采取定期不定期召开座谈 会和利用网络平台发布政策信息等方式,有助于 确保乡村产业经营主体与基层政府之间的信息畅 通。一方面,通过交流基层政府可以及时获得乡 村产业的发展状况,便于其帮助经营主体解决那 些属于政府职责范围内的问题。针对需要上级解 决的问题,基层政府可以做好上报和协调工作。 与此同时,通过广泛而深入的交流,基层政府也 可以把自身所能发挥的作用传达给对方, 使乡村 产业经营主体对基层政府所发挥的作用有清晰的 认识,以便于乡村产业经营主体在遇到困难时邀 请基层政府协助解决。另一方面,通过信息交流 平台发布政策信息,既有利于促进信息传播的及 时性和广泛性,又有利于每一个乡村产业经营主 体及时查阅, 从而结合国家政策及时调整产业结 构和享受政策红利。多渠道交流平台的搭建,加 强了基层政府与乡村产业经营主体之间的联系, 也使基层政府能够及时掌握乡村产业的发展动态,并利用自身所掌握的资源优势,对乡村产业 高质量发展趋势进行宏观的引领。需要注意的 是,要杜绝对乡村产业发展进行过度行政干预, 否则就会破坏政商关系,损害乡村产业的健康发 展。同时,对于乡村产业经营主体而言,需要理 清哪些要素需要政府的支持,哪些要素需要依靠 自身的努力获得,以避免在乡村产业发展过程中 走弯路。

(二)做好精准施策:注重收集数据信息,破解发展难题

真实准确的乡村产业发展数据,是国家政 策精准适用的依据, 也是基层政府针对乡村产业 落实扶持决策的基础。乡村产业高质量发展数据 信息,除了在与乡村产业负责人互动中获取外, 主要还要靠基层政府相关人员主动收集。要经常 性地带着问题和任务,深入乡村产业场域进行实 地走访调研, 广泛了解乡村产业的发展及运行状 况,掌握真实数据进行科学研判,给予乡村产业 发展更精准的指导。在基础设施方面,基层政府 可以根据实地调研,结合乡村产业发展规模,通 过研判对符合条件的协调相关部门给予有效协 助,完善水电网等配套设施建设,保证乡村产业 的正常生产经营。在生产技术方面,根据乡村产 业在发展过程中遇到的技术屏障, 对需要的技术 类型进行分类。对需求量大且需要普及的生产技 术,基层政府要充分利用科技特派员下乡服务乡 村产业发展的契机, 合理调配科学技术人员, 开 展有针对性的技术指导服务;对在乡村产业发展 中处于瓶颈性的技术,基层政府可以协调乡村产 业经营主体与高校、科研机构进行合作, 把在乡 村产业发展中遇到的技术难题和技术需求,作为 其科研方向进行攻关,形成"产—研—产"良性 循环。在产业融合发展方面,根据互利共赢的原 则,基层政府可以利用其所掌握的产业数据,通 过发挥协调作用,促进相关产业进行合作,以提

高生产要素的利用率。比如在辖区内有养猪企业和猕猴桃种植企业,养猪企业面临着猪排泄物的处理以及转化为有机肥出售问题,猕猴桃企业面临着采购有机肥促进猕猴桃的生长和提高挂果率的问题,通过促进其彼此合作,既提高了养猪企业的附加值,又降低了猕猴桃种植企业的肥料采购运输成本。在金融扶持方面,基层政府可以根据所掌握的乡村产业发展的阶段、规模、效益等因素,积极帮助乡村产业经营主体享受相应的金融政策,并协调推进金融政策真正落到实处。同时,基层政府利用通过走访调研获得的乡村产业发展的真实数据,可以有效避免某些乡村产业经营主体以不实的产业项目套取国家产业补贴等。

(三)成立产业发展"领导小组":实现服务的整体性,保证服务质量见实效

基层政府制定的整体性服务措施,是有效 推动乡村产业高质量发展的重要举措和关键因 素。毕竟乡村产业的高质量发展是一个稳步推进 的过程, 从投入生产到收取利益具有长周期性, 这就需要基层政府所发挥的作用和采取的措施具 有全面性和持续性。由于基层政府各部门都有自 己的工作职责,乡村产业高质量发展涉及的部门 繁多,为了有效解决相关部门之间的组织协调问 题,展现灵活性和高位推动等组织特点,即具体 由基层政府相关领导负责,主要责任部门牵头, 成立一个"非常设行政组织"性质的议事协调机 构[10], 如"乡村产业高质量发展工作领导小组", 以此来协调在推进乡村产业高质量发展中各相关 部门的关系。通过乡村产业工作领导小组对乡村 产业进行跟踪服务, 既能准确把握乡村产业的构 成和成长历程,也能及时掌握乡村产业的发展信 息,针对不同发展阶段遇到的问题采取相应的解 决措施,同时也能使基层政府中的人才优势得到 充分的发挥,从而避免因基层政府工作人员的调 动使得服务措施出现不连贯的现象。其效果主要 表现为: 一是可以赢得周围村民对乡村产业发展 的信心,有利于乡村产业经营主体流转土地。毕 竟乡村产业可持续发展离不开对土地资源的有效 利用和开发,土地的使用权又掌握在村民的手中,只有得到村民的信任和认可,土地的流转才能够顺利进行。二是有利于乡村产业产品品牌的确立。品牌开发需要一个长期的过程,领导小组成员可以利用政府活动等多种形式,对乡村产品进行多样性宣传,提高乡村产品的知名度和美誉度。三是方便统筹辖区内的乡村产业开展生产经营活动,并能够及时协调乡村产业与乡村产业、乡村产业与村民之间的利益关系,避免出现矛盾不易协调、效率不易提高、利益不易统一问题,阻碍乡村产业的发展;同时,也能积极引导乡村产业经营主体,处理好产业发展与生态环境和谐共生的关系,防止出现只顾发展乡村产业而破坏生态环境的行为。

(四)建立协同机制:推动有限资源充分利用,引领产业转型升级

协同机制主要是指通过协同合作来共同完 成一项任务或目标的机制。在任务或目标的完成 过程中,参与成员之间需要进行有效的协作和沟 通。在乡村产业高质量发展中,鉴于基层政府资 源有限性的特点,应建立政府部门间的协同机 制,重点解决影响乡村产业高质量发展的瓶颈问 题,通过政府各部门利用自身所具有的优势与资 源进行分工合作,推动整体任务或目标的完成。 在乡村产业高质量发展中,基层政府要想实现协 同帮扶应注意以下三方面问题。首先,需要搭建 一个适合各部门参与合作的平台,以方便信息沟 通、信息资源共享等。其次,要根据各职能部门 所拥有的资源, 围绕着乡村产业发展的目标或任 务,在整合资源中集中力量共同开展相关业务。 最后,在协同推进运行过程中,要注重沟通协 调,对遇到的问题要及时进行研判和反馈,并根 据实际情况进行调整和优化。目前,在乡村产业 高质量发展中,基层政府统筹各职能部门协同扶 持主要从以下两个方面着手。一是从乡村产业高 质量发展的角度出发。在乡村产业高质量发展中

基层政府除了要帮助乡村产业经营主体完善生产 所需要基础设施外,还要统筹各职能部门根据国 家相关政策协同构建配套体系,例如,建设冻品 仓储冷链设施, 改造提升农副产品产地、集散 地、销地的批发市场设施等,以此来助推乡村产 业整体发展。二是从乡村产业高质量发展拓展或 延伸到新产业新业态的角度出发。乡村产业在高 质量发展中, 虽然在生产技术、产业结构、生产 效率等方面已经取得了相关的优势, 但是, 依然 需要基层政府各相关职能部门的协同扶持。同 时,基层政府各职能部门各种资源的倾斜和氛围 的营造也必不可少。例如,需要交通、旅游、宣 传等部门的协同配合,才能激活诸如休闲观光农 业、共享农庄、农耕体验生活、健康养老基地等 附加值高、吸引力强、品牌力足的特色产业。因 此,只有在基层政府的统筹下建立完善的协同扶 持机制,才能更好地促进乡村产业高质量发展, 进而引领推动乡村新产业新业态持续向好发展。

六、结语

乡村产业高质量发展不仅是满足人们不断 提高的对生活品质的需求的重要前提,也是新时

代经济社会发展的现实需要, 更是实现农业农村 现代化的必然要求。对乡村产业高质量发展价值 内涵的理解, 是推动乡村产业高质量发展的动力 源泉。处理好乡村产业高质量发展与基层政府作 用发挥之间的关系,是推进乡村产业高质量发展 的基础。虽然乡村产业高质量发展是国家高质量 发展的重要构成部分,但是在发展中乡村产业依 然面临着诸多因素的影响,同时基层政府作用发 挥也会遇到很多问题。只有努力找准影响基层政 府作用发挥的问题的根源,才能利用多种手段进 行消除,逐步化解乡村产业高质量发展中的不利 因素,推动乡村产业健康稳定发展。基层政府在 乡村产业高质量发展过程中还肩负着宏观引领、 公共服务和规范运营等职能,乡村产业高质量发 展又是一个动态运行的过程,因而乡村产业高质 量发展离不开乡村产业经营主体与基层政府之间 的互动。依靠政策支持,基层政府和乡村产业经 营主体充分发挥各自优势, 充分利用新理念、新 科技、新模式等,通过不断推进产业创新和业态 拓展,乡村产业高质量发展定能在新征程上推进 社会的全面进步。

参考文献

- [1] 何立峰.高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务 [N].人民日报,2022-11-14(6).
- [2] 中共中央 国务院关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见[M].北京:人民出版社,2023:10.
- [3] 张照新.把握乡村产业高质量发展的四大要点[J].农村工作通讯, 2023(7):20-22.
- [4] 马俊军.服务型政府视野下的乡村公共服务体系构建[J].农村经济,2011(3):84-87.
- [5] 徐勇.国家化、农民性与乡村整合[M].南京:江苏人民出版社, 2019:239.
- [6] 赵树凯.县乡政府治理的危机与变革:事权分配和互动模式的结

- 构性调整[J].人民论坛·学术前沿,2013(21):14-30.
- [7] 何毅亭.我国发展环境面临深刻复杂变化[J].中国人大,2021(8): 22-23
- [8] 涂圣伟.中国式农业现代化的基本特征、动力机制与实现路径[J]. 经济纵横,2023(1):84-92.
- [9] 周飞舟.从汲取型政权到"悬浮型"政权:税费改革对国家与农民 关系之影响[J].社会学研究,2006(3):1-38,243.
- [10] 胡业飞.组织内协调机制选择与议事协调机构生存逻辑:一个组织理论的解释[J].公共管理学报,2018,15(3):27-38,155.

责任编辑 刘 晔

调解片区:新时代乡村纠纷半正式治理的 实践及其逻辑

罗纪昀1,郑容坤2

(1.厦门大学公共事务学院,福建厦门361005;2.闽南师范大学法学院,福建漳州363000)

摘要: 乡村纠纷调解关乎乡村有效治理,影响国家治理现代化进程。在走向现代的过程中,乡村矛盾纠纷及其治理呈现复杂样态。伴随乡村纠纷类型多样化、主体多元化,及异化风险,乡村纠纷治理机制的运作不良问题,即基层调解在人员、沟通、协同等方面的能力弱化日渐显露。乡村调解需要在行政区域内嵌入片区式半正式治理单元,以应对转型期乡村纠纷治理事实性与结构性困局。半正式治理单元通过对乡土性知识与法治性资源的糅合,创建了党领共治良善格局,从而回应了转型期乡村解纷难题,促进乡村有效治理。因此,未来要重视调解片区之于乡村纠纷治理的重要性,通过注重地方性资源的优势、加强党建引领、优化调解片区、提高主体素质、尊重乡土文化等,强化调解片区的平台效能,更好地推动乡村纠纷有效治理。

关键词:调解片区;乡村纠纷;半正式治理;基层治理

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0034-10

一、问题提出:转型期乡村解纷的半正式转向

党的十九届四中全会指出,"完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,努力将矛盾化解在基层。构建基层社会治理新格局,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系"[1]。目前我国正处于社会转型、经济转轨的特殊时期,乡村社会同样也处于乡土性与现代性交织的复杂局面中。传统乡村治理主体的缺位及治理体制的结构性困局,都是对转型中乡

村秩序的挑战。新时代乡村振兴,要建成乡风文明、治理有效的宜居乡村,将面临乡村秩序重建与社会治理创新的重任。随着我国改革进入攻坚期与深水区,深层次矛盾与重大利益调整事项日益增多,各利益主体之间摩擦增加,冲突频率日益上升,人民群众对非诉讼纠纷解决方式的需求愈显迫切^[2]。因此,探索时代变革中与政策互联、与现实相通的乡村调解路径有着深刻的学理意义与现实意义。

能否妥善处理乡村纠纷极大影响着乡村秩序 稳态。乡村纠纷调解是基层治理过程中常见的工

收稿日期: 2023-09-10

作者简介: 罗纪昀(2000—),男,厦门大学公共事务学院博士研究生,研究方向为基层政治实践与社会化; 郑容坤(1985—),男,闽南师范大学院长助理、政治学系主任,副教授,硕士生导师,研究方向为乡村纠纷治理。

作事项。纠纷源起于社会关系不均势或资源配置 不平等。调解内容通常是乡民邻里间因道路通 行、住房问题等琐事产生的生活性纠纷。这些民 间纠纷虽常见且发生于村民内部, 但倘若得不到 妥善解决, 其遗留的怨气不仅会影响当事者与局 部秩序, 也会在其他场景中映射出来, 从而在没 有预料的情况下出现第二或第三纠纷场景, 对乡 村秩序稳定造成极大伤害。在此背景下,乡村纠 纷调解机制作为事前防火墙与事后黏合剂的作用 得以凸显,如今它已成为一些基层"综治维稳" 的核心。现代乡村结构正处于转型的不稳定期, 伴随着乡村现代化与市场化进程, 村落利益结构 分化,秩序格局割裂。原有的村民群体在市场环 境中分化为多个利益主体, 其原生社会关系也在 不同视域中变革为交错的权利与权力关系网。多 重主体与利益之间的张力导致了转型期乡村调解 呈现主体多元化、类型多样化、内容复杂化、调 解疑难化、矛盾易激化的特征[3]。与此同时,基 层调解体制弊端也因信息传递不畅、主体协作 不力等问题而暴露, 内外双重困境意味着我国传 统调解制度急需寻找出路。本文立足新时代,首 先剖析乡村纠纷的治理困境, 然后基于闽南J地 实践,分析其中调解片区的非正式治理经验及其 逻辑,最后从加强党建引领、优化调解片区、提 高主体素质、尊重乡土文化等方面尝试提出乡村 纠纷有效治理的对策建议。

二、新时代乡村纠纷治理困局:事实性与结构性的叠加

传统中国村界具有文化、政治和地理意蕴,多数都依赖于乡村这一地理单元及其独立的地方性文化单元来确定。该空间发生的纠纷也具有"地方性知识"指向的文化性格和与之关联着的不同权力的文化网络,由此构成《乡土中国》中的"差序格局",其中的"社会秩序单元按照伦理、人情、脸面、势力结构来运作"[4]。

传统治理单元在自治领域有两条并行的自

治路径:一方面依靠小农经济特性,建构了"血 缘一地位"紧密相关的家长制[5]。家长对内控制 公共事务,对外则是家族代言人,成为独立社会 单元内的自治主体。另一方面,通过乡贤文化的 影响,发挥卡利斯马型人物的魅力[6],对村民进 行规劝教化。两条自治路径并行, 既有效控制了 纠纷升级风险, 又保障了解纷效力与村民关系的 弥合,是历史上乡村秩序稳态的基石。而目前转 型期的乡村,乡村社会已由"熟人社会"走向 "半熟人社会"[7], 甚至有向"陌生人社会"转变 的趋势, 传统自治土壤逐渐贫瘠。同时, 在自然 村向行政村的转变过程中,乡村结构已产生实质 性的扭转, 传统治理单元所依赖的自治体系已左 右抵牾。首先是现实乡村纠纷图景的趋势变化。 现实乡村纠纷处于类型多样、主体多元的复杂化 事实中, 多主体纠纷、行业性纠纷等混合型纠纷 在乡村内显现,此类纠纷不仅牵扯面广,涉及关 系交错,且易产生纠纷异化,对乡村共识性规范 形成威胁。其次是乡村解纷机制运作不良。在乡 村半开放的异变结构背景下, 机制之间存在相互 牵绊,各级调解主体间沟通阻隔、协作不力的情 况时有发生,空心村的倒逼也使得乡村"差序格 局"破裂,进一步消解调解效能。如此事实性与 结构性的主客体叠加,构成了转型期乡村纠纷治 理的困囿。

(一) 乡村纠纷的复杂化事实

从现代国家建构的背景去看,现实乡村纠纷的复杂化作为一个系统性转变,是特定时期不可避免的问题,是现代国家建构与前现代乡土社会之间的碰撞、摩擦及融合^[8]。转型期乡村社会乡土性与社会性的纠缠,引致了乡村纠纷新增种类多、牵涉主体广、调解难度大、异化风险高的乡村纠纷复杂化事实。

1.纠纷新增种类多,牵涉主体广

转型期的乡村纠纷在类型与主体上呈现复杂 多元的特征,该特性伴生于乡村的市场化情境中。 乡村市场化带来了更多资源与经济因素的介入, 城乡之间、乡乡之间的交互转向常态化。经济要 素在各个城乡单元之间的自由流动, 打破了过往 村落以行政村界为区域的封闭格局,乡村结构在 整体上从一个独特的地方性集合成为一个半开放 性的社会[9]。不同文化意识与思想的涌入,动摇 了乡村固有共识性的基础, 纠纷类型也随之增加。 传统独立村落由于其稳固的文化底色与特有的地 方习俗,在纠纷类型与主体上不会出现过大的波 动,主要是家庭或邻里间因分房遗产、彩礼离婚、 口角争斗类问题而产生的摩擦。而半开放的乡村 在生产资料集聚下,利益分配与利益关系变得更 加复杂。乡村纠纷类型也在过往常态的乡村纠纷 类型上新增了交通肇事纠纷、经济投资纠纷、劳 务工资纠纷等。同时, 医疗、消费、物业等行业 性纠纷发生频率也在逐年递增, 摩擦主体由常见 的家庭间、邻里间扩增至村民个体与乡村经济组 织、村民与村委会、各乡村企业之间。一方面纠 纷主体规模由个人转为组织,另一方面纠纷主体 范畴由二元纠纷转为多角、多元纠纷,这些均显 示了转型期乡村纠纷牵涉的主体更加广泛。

2.纠纷调解难度大, 异化风险高

转型期乡村纠纷对基层治理产生了冲击。 首先,前端着手调解难度大。复杂化调解类型与 多元化调解主体背后是牵扯广泛的利益分配与盘 根错节的社会关系, 这无疑对基层治理能力提出 了新的挑战。一方面, 纠纷调解从村民与村民间 的个体之间扩增至乡村组织与乡村次级主体之 间,这要求基层调解人员掌握更完备的调解技 艺,对乡村关系网的把控也须了如指掌,以便推 动调解的顺利进行。另一方面,同一类型的纠纷 矛盾较以往更为复杂,解纷难度大幅上升。例如 在传统乡村纠纷中常见的遗产问题, 通常仅包括 住房、土地等不动产或实体财产, 此类纠纷的调 解由族内长老根据遗嘱进行,解纷结果一般具有 较高的有效性。而现今的遗产纠纷, 通常涉及金 额较大,财产构成成分较多,仅通过遗嘱划分难 以服人, 需要借由专业律师通过长周期的协商讨

论进行最终划定。其次,后端结果易异化。陆益 龙认为,纠纷的异化源于乡村与法律的二重性: 一方面,村民与法律的距离越来越近,村民通过 法律手段进行维权的行为整体呈现低成本趋势; 另一方面,村庄与法律的关系则越来越紧张,越 来越多的村民在"依法纷争"[10]。村民们在面对 纠纷解决时更愿意选择法律途径而非屈服于以传 统人情面子为底色的乡村自治调解, 因而虽然村 民们依法解纷的行为增多,但是解纷率却在下 降,出现了纠纷的异化。纠纷异化在给解纷带来 更大难度的同时,还会产生其他后果,如双方的 冲突升级, 彼此之间的关系链条也将因此而断 裂, 关系链条的断裂加速了村庄的碎片化, 同时 也对"卖面子"这一套嵌入在乡村规范性共识中 的非正式制度造成了毁灭性的打击[11]。这一系列 后果都将破坏乡村公共性再生产与基层共同体组 织网络的构建,给基层治理埋下隐患。

(二) 乡村解纷的体制性掣肘

乡村纠纷复杂化一方面影响基层秩序稳态,另一方面对调解体制能效提出了新要求。固有的调解体制在空心村倒逼、城乡人口流动的背景下,已受到了一定程度的瓦解与弱化。同时,地方政府内卷下的基层治理资源悬浮[12],造成了背离"政治统领行政"的"行政吸纳政治"情况[13],引致治理层级目标偏离,进而削弱有效治理。

1.乡村调解的体制弱化

我国乡村传统自治调解体制依托于乡规民 约的约束力、村中乡贤的影响力与宗族长老的威 慑力,这三种力量分别从地缘、亲缘、血缘三个 方面维护乡村秩序稳态。但是在近现代乡村发展 中,传统自治调解体制正在丧失其效力,主要有 以下原因。

首先是乡村内部的空心化。随着村界封闭 结构的松动,经济要素流动裹挟了人口资源的转 移,外出务工成为时代背景下的乡村常态。许多 乡村人口因为需外出务工长期往返于城市与乡 村,形成年度性或季节性的流动人口规模。农村 人口短期内的不在村,无形中导致了村庄社会的空心化,空心化的乡村带来对乡村共识性规范的冲击。村民们外出务工时都不同程度地受到市场逻辑与市场文化的浸染,其淳朴的乡村社会性人格也逐渐蜕变成由理性意识主导的市场性人格,对村落的认同感下降。因此,在地性特征浓厚的乡规民约逐渐有了"迂腐""古板"的外征,其固有的约束力也随之减弱。

其次是城乡之间的人口流动。村民们不断 离开村庄,成为官方统计中的"城镇人口"[14]。 其中一部分成了半开放社会中半耕半工、离土不 离乡的存在,其对村落资源的依赖性也相对削 弱。伴随人流密集地往返于城乡之间,村民们的 个体差异性也逐步觉醒,他们长久稳固的对家庭 与宗族的观念有了转变。村民们不再看重集体化 的利益, 而更加看重个体家庭的独立, 出现了乡 村社会理性化、人际交往功利化的变化趋势。这 导致在乡村公共领域中,卡利斯马型乡贤失去了 背后乡村组织支持, 群众黏合力与说服力有所下 降[15], 其通过自身影响力构筑公共规范性的行为 再难长效。与此同时,在宗族组织中,许多中青 年群体通过进城务工或投资,获得比年长一辈更 高的经济实力,这也在无形之中动摇了宗族内长 老的话语权,家长权威因而降低。熟人社会赖以 维系的"差序格局",已在近现代的乡村转型浪 潮中被冲垮。

2.调解主体之间的协作不畅

基层调解体制的运作模式通常包含三个层级:第一层属于私人领域范畴,由村委会成员与基站调解员进行纠纷的了解与摸排。第二层进入了公共领域,通常由镇(或县)一级司法所(或公安局)派遣专业法律相关人员进行解纷。公共权力的介入对于纠纷双方具有更高信服度,如此能够解决大部分疑难纠纷。而解纷的第三层级便进入了司法领域,由县(区)一级法院进行纠纷的受理,通过法律程序进行纠纷的最后判决与结果的强制执行。

常见的三个层级调解机制也被称为三道调 解关卡,它在面对解纷时保持了一定的有效性与 解纷力度,但对于突发纠纷的把控及应对纠纷异 化风险仍显不足,其主要有以下三个弊端:首先 是三层级解纷机制往往会根据纠纷复杂程度与解 纷阈值进行纠纷的逐级上报,在这一过程中难免 出现时间上的滞留。这一空当期给纠纷留下了持 续发酵的空间,易造成矛盾的进一步激化与纠纷 异化, 在提升调解成本的同时也降低了调解成功 率。其次是多通道的政治沟通容易造成信息的失 真与扭曲[16]。在解纷主体交替时易出现的信息的 阻隔与缺位,往往会影响解纷主体对纠纷的把控 度,从而影响解纷成功率。最后在协作调解过程 中, 易产生不同主体合力但不同心的情况。例如 当出现一起离婚索赔纠纷时, 村委工作人员的主 要任务是进行一线维稳并做好与上级政府联络的 工作。他们可能出于私交,对调解行为有更大的 积极性与热情,在进行调解时与纠纷双方有更多 程序外的沟通。对于该调解主体而言,他们所追 求的是调解结果的合理性与有效性,并非以行政目 标的完成为导向逻辑[17]。但对于司法所及法院而 言,纠纷调解属于它们工作性业务的一部分,调 解的成功与调解行为延长线的结束才是该层级主 体目的所在。不同层级调解主体的目标偏离引致 了调解主体的"被动性缺位"[18]。如此的缺位脱 节常导致纠纷调解表面上已经完毕, 但解纷结果 并没有真正切入纠纷源起,从而伤害调解结果的 效力。

3.外来调解人员介入村落的信任危机

转型期中的乡村结构呈现经济、人口流动交互的半开放式格局。半开放乡村结构虽然导致村民对乡村的认可度降低,乡村公共性遭到侵蚀,但并不代表地方性知识的完全湮灭[19],此时自熟人社会开始沉淀的在地文化底色仍有所保留。在基层调解站中,部分工作人员是地方原生村民,但仍有一大批调解人员是非原生村民。后者作为村落关系网中的外来者,一方面缺乏村庄

生活经历,难以获得村落的身份认同;另一方面由于乡音、信仰等客观性限制,无法融入村民集体中,因此也就无法得到村民们的信任。当与村民之间心理距离较远时,信息收集与情况核实便成了解纷过程中的现实难题。同时,由于对村落人际网络的不熟悉与村庄历史过往的不了解,外来调解员在进行解纷时不仅难以准确使用自治工具,且难以触碰纠纷的真实原因,因而容易导致解纷结果的无效化、形式化。这样陷入村落信任危机的外来调解人员,既不能满足基层治理的需求,也解决不了基层治理的难题,在政治实践中成为基层治理体系现代化的隐性阻碍。

三、乡村纠纷半正式治理的展开:基 于闽南J地调解片区实践

转型期的乡村纠纷主体多元,情况复杂,单独依靠法治或者礼治的手段来调解是不现实的,需要创设具有"行政+自治"色彩的调解片区,以半正式治理单元进行治理。半正式治理单元是一个主体多元、跨越空间限制嵌入在村组行政区域间的灵活单元,它遵循以党组织为领导核心,以人民调解为主体,社会多方力量共同参与、协同治理的调解逻辑,在政治实践中成为正式治理机制失灵或悬浮时的助力。J地联片调解模式作为地方性内生治理机制,有着浓厚的半正式治理底色,呈现一定的治理借鉴意义。下文将根据笔者对J地司法所、法庭、管委会走访取得的资料,对J地联片调解模式进行分析介绍,以此探究半正式治理单元的治理实践与优化路径。

(一) 半正式治理的实践: 以联片调解为例

J地地处福建省漳州市东面,与厦门市相毗邻,辖区内有31个行政村、18个街道居委会、3个农场、100余家三资企业和1400余家乡镇企业,截至2022年,共有常住人口25万。因地处厦漳城市交界处,外来务工人口众多,J地一直是一个

转型期的复杂地方单位,其治理资源也因而陷入 不均衡、结构性失灵的窘境。联片调解模式是在 J地长期调解矛盾纠纷的过程中逐渐发展而成的。 随着乡村纠纷呈现多角多元趋势,基于"小纠纷 不出村,大纠纷不出镇,将矛盾化解在基层"的 出发点, J地政府创新性地将J地52个村(居,场) 划为五个片区, 打破传统科层制"政府行政一村 级自治"模式,在其中嵌入了独特的调解片区, 以片区的形式进行治理。其构成主要如下:首先 以村(居,场)为单位,在52个单位中各自选举出 一名基层调解员,作为第一道调解关卡。其次于 五个片区中设置调解站,调解站内包含由镇司法 所配备的调解主任,负责基层调解失灵时的第二 道调解关卡。最后由镇政府牵头,联合镇人民法 庭、镇公安局以及五家挂靠律所组成调解维稳小 组,构成第三道调解关卡。这样的三道调解关卡 联合组成了J地联片调解网络的基本架构,通过 充分调动各行政机构的调解意识,发挥行政机构 的调解职能作用,多级联动保障社会稳态。

J地联片调解模式是在国家建构过程与治理体系现代化的背景下"合法性—有效性"的作用的张力结果,也是基层政府在治理体制内进行压力纾解与治理创新的产物^[20],是对转型期乡村治理困局及行政权威构建的回应,同时也是半正式治理单元在基层政治实践中的成功典范。下文笔者将以J地联片调解模式为引,从治理主体、治理资源、治理结构、运作形式四个方面对半正式治理单元进行内涵阐释。

(二) 半正式治理单元的内涵阐释

1.治理主体

半正式治理单元遵循多元共治原则。多元主体通常涵盖熟悉情况的村委会干部、一线工作的调解站成员、主持牵头的司法所人员、提供法律咨询的律师及声望较高的民间权威。在当前"综治维稳"压力下,村干部不仅担负着维持村庄稳定的重任,也需要对村内的纠纷定期摸排并加以解决,但实践中常因缺乏解纷基础而使村干部不

易介入解决。即便是村干部为了维稳而强制介入,其目的也只在于息事宁人,而不在意受损的村民关系是否得到修复,纠纷是否真正化解^[21]。相对于村干部,"民间权威"在传统乡村社会代表着"礼法"和"规矩",在身份标识下,他们也具有对调解纠纷较强的责任感,更关注解纷的有效性。精通调解技艺的司法所成员及具有专业素养的律师顾问的参与则可以保障调解的顺利进行及解纷路径的合法合规。多元主体构成是半正式治理单元主体的具象化表现,其单元主体本质上是一定区域内多层次治理主体的合力,是"解决问题"的代表。

2.治理资源

半正式治理单元以其半正式的特殊属性带 来现代与传统双向治理资源。半正式性是指该治 理单元相较正式治理体系,治理手段与作用场所 具有半正式性。由多方主体构成的中立存在介入 纠纷, 在形式上类同司法所主持的正式调解模 式,但其发生地点属于嵌入私域与公域的第三区 域。在第三区域内,以司法体系为代表的现代治 理资源得以调动。由专业的法律顾问与司法所工 作人员明晰适用解纷的相应法律法规, 并对解纷 方案及可能产生的风险进行合法性评估,通过法 律武器保障调解工作的有效开展。而村委会干部 及民间权威人士运用他们的原生知识, 提供地方 性的传统治理资源,如集中讨论、乡规体系、民 俗传统等这些在村落历史中行之有效的解纷模式 进行解纷。现代与传统两种治理模式的结合,也 是地方社会性资源与法治性资源的调和, 二者交 织共同筑成一张柔韧的调解网络,一方面实现治 理资源的下沉,另一方面引领道德风气的教化, 再次响应了国家对于"三治一体"基层治理能力 现代化转型的号召。

3.治理结构

半正式治理单元的治理结构包括嵌入行政 村界之内的治理片区,以及片区所涵盖的治理主 体、治理客体。区域内的多元治理主体,打开了 调解纠纷的不同视域,供给了调解纠纷所需的不同资源,构成了调解行为的前提。半正式治理单元主要面向治理空间内发生的一系列需要调解的纠纷事件,因此治理客体包含两类:其一是当纠纷发生,双方内部调解失灵,有意第三方主体介入时,该事项便成为半正式治理单元的客体对象;其二是已经进入司法领域,但未被法庭受理且被退回的案件,这里面包含法院认为可以通过协商解决的纠纷,与法院认为需要缓冲冷静的纠纷。半正式治理单元通过划定片区,整合片区内治理力量,形成多元治理主体共同协作、集中调解片区内纠纷事件的基层治理体系,通过双向治理资源的交织,创建出具有"行政+自治"色彩的调解片区,成为支撑半正式治理单元的基础框架。

4.运作形式

半正式治理单元的特殊作用形式在于调解 片区的嵌入,形成了村级自治一片区治理一乡镇 行政的新三级调解机制。当纠纷突破村级自治 时,由村级负责人向半正式治理单元进行报备, 继而司法所集中多方力量对纠纷进行协同分析, 形成"调解客体上报—调解主体讨论—调解主体 解纷"的运作形式,通过区域范围协调联动以及 多元主体协同共治,有效降低了矛盾激化与纠纷 异化的可能性,保障基层秩序稳态。当出现突发 事件时,纠纷双方可以直接向半正式治理单元进 行申诉,由多方协同进行解纷,以便节约行政成 本与时间。由此可见,半正式治理单元在某些方 面可以取代传统村级自治的解纷维稳职能,成为 对转型期乡村纠纷复杂化的有效回应。

半正式治理单元通过对法治逻辑及自治传统的套嵌,实现了片区内特有的弹性规范治理。它一方面利用组织体系对村级自治主体进行规范化教育,进一步促进村干部行为的专业化、职业化;另一方面利用现代与传统治理资源的杂糅,实现基层权力触角的延伸,最终映射到实践领域中推动有效治理。

四、新时代乡村纠纷半正式治理的逻 辑优化

半正式治理单元是对转型期乡村困局的有效回应,但我们应该注意到,半正式治理单元这套治理模式,依托浓厚的地方性社会资源而产生,在大胆创新的同时也是对既有治理模式的改良,因此依然摆脱不了其原生体系桎梏。J地联片调解制度也因具有特定局限性,难以在大范围内普及复制。因此在对半正式治理单元进行推广实践时,仍应从调解片区、主体素质、乡土文化三个维度进行完善,提升治理能级。

(一) 优化调解片区,提升整体效能

半正式治理单元的核心逻辑,是在行政界域内嵌入片区式治理组织,凝聚片区治理资源对纠纷进行集中治理。J地联片调解模式的前提便是片区治理形式,其运作过程高度依赖片区大框架的配置,因此片区布局、片区合作、片区实践都将在极大程度上影响治理顺利与否。

1.以系统性工具优化片区布局

调解片区的布局作为一项系统性的工作, 应以人口分布、经济规模、地貌水文三个维度为 考量,提升治理单元运转效率。首先,人口分布 极大影响传统治理资源是否充沛。人口较少的村 落可能已形成了空心村的事实, 其自治生态陷入 停滞,在归纳时应更多地对治理体系进行补足, 避免乡村边缘化。其次,经济规模与纠纷类型高 度相关。经济发达的片区多发行业性、专业性纠 纷,并伴随大宗经济纠纷,复杂程度更高,牵扯 面更广,对于法治资源的倾斜有更高的需求。最 后,参考地貌走势、交通状况进行片区划分。一 方面,将地理情况纳入优化维度中可以保障调解 网络的灵敏度, 当纠纷产生时可以及时有效地响 应、排解。另一方面, 传统自然村界是依山傍水 确立的,相邻村庄的民风民俗互相影响、互相贯 通,聚合为集体性的地方文化氛围。因而,将地 理情况纳入优化维度中更有利于自治主体的工作 展开。通过系统性工具从四个维度优化调解片区 布局,便利了治理资源的调度,从而更好应对纠 纷的产生。

2.以整体性框架优化片区合作

半正式治理单元的片区设立是一个空间重 组及治理再构的过程。区别于过往"社区制" "街区制"治理思维,片区治理要求构建融合、 协同、合作的治理框架,实现区域内的整体性与 融合性。一方面应通过凝聚主体力量,推动治理 一体化、区域一体化以及服务一体化, 打破城乡 二元壁垒与各单位的协作障碍, 促进治理全覆 盖。通过片区辐射作用,以点带面推进地方秩序 稳态发展。另一方面落实信息互联共享,构建全 链式闭环治理结构。通过数字化体系改革,实现 基层"智治", 搭建云端信息存储平台, 将过往 多线多头的信息转为一站式存储。利用集成式、 体系化的政治信息,有效提高组织决策的科学性 与效率[22], 进而带动多条"一线治理"并行不悖[23]。 片区内整体性框架的构建,是治理力量统筹联 动、协调聚势的前提,它有助于进一步实现治理 重心的向下移动,推动治理能力现代化建设,真 正地做到共治、共建、共享。

3.以过程性思维优化片区实践

整体性框架是片区治理的基础,而过程性思维则是片区治理实践的关键。片区治理实践并非科层式政治实践的再翻版,而是对治理过程互嵌的条块关系重塑。过去各个单位分门别类,依照职能面向"各扫门前雪"。这种专业性块状分工对独立事项的处理卓有成效,但在面对综合性、多层面纠纷时,便易造成压力型体制与行政发包制下的目标偏离[24]。片区治理实践过程通过系统化破除专业性块状关系从而形成纵向链条治理过程,实现基层治理情境中的动态调整,有利于打造"响应一解决一反馈"的扁平化治理结构。一方面释放公共服务力,在空间上实现人民全过程参与;另一方面通过反馈机制,确保治理结果在时间线上的延续。双线并行优化片区实

践。这种系统化、全过程的串联治理实践,既回应了线性治理的问题,提高了治理效度,又能够切实保障基层人民的利益,提升广大群众的政治参与度,在深化村民自治实践的同时,推动基层治理全过程人民民主的进一步落实。

(二) 提升解纷主体素质,实现调解有效

半正式治理单元通过多元主体带来的治理 资源,丰富了治理工具,但治理工具的深度不足 依然是调解疑难纠纷的现实滞碍。半正式治理单 元毕竟是简约治理与国家建构两种资源融合互动 的产物,是对转型期乡村治理困境的回应。它虽 然在整体上由政府力量进行牵头整合,但在治理 实践中缺乏硬性的监督与约束,村级自治主体治 理不专业、不规范、非程序化的现象时有发生。 应进一步提高解纷主体工作的规范性、积极性、 专业性,实现调解有效。

1.形成行政吸纳社会,促进主体规范性

半正式治理单元作为地方自治资源及基层 法治资源的共同载体,一面依托地方原生性气质 渗入村落关系网中的地方原生性气质,另一面背 靠政府权威提供的正当性权力, 天然地兼具双重 权力特性。因而,将半正式治理组织自下而上纳 入政府治理体系中,成为"外包"的治理力量, 可以缓和国家与乡村社会、普遍主义和特殊主义 之间的张力[25],促进基层稳态发展,形成良性的 "行政吸纳社会"。具体而言就是:首先,统筹 自治资源配置。通过对半正式治理组织的吸纳, 提升自治主体的政治效能感,促进民间自治"再 组织化"[26],巩固集体共识性的凝聚以及集体行 动能力的整合。其次,推动基层党组织资源下 移。通过党组织以资源输入、规范引导、监督推 进的方式发挥党组织在治理过程中的领导作用, 增进党与群众的紧密联系,实现党领共治,促进 主体规范性,推动解纷合规化。

2.厘定权责范围,激发主体积极性

半正式治理单元是在坚持党的领导下,以 人民调解为主体,多元社会力量协同共治的治理 单元。多元主体在同一行动时易产生职能交叉、边界模糊、权责不等的情况,造成治理资源的浪费。因此,在调解过程中,应在党的政治引领下,划清各治理主体权责范围,将解纷行动清晰化、程序化,形成政府牵头、司法指导、多元共治的调解体系。同时,细分权责使用程序,设立相关的监督评议与绩效考核制度,形成调解主体的正负反馈机制。通过明晰的调解体系及内置的反馈机制,一方面打破压力体制下基层政府"无限兜底"的困境,避免其工作目标与行政任务的置换;另一方面通过评议机制,在激发调解主体内驱提升的同时,不断提升调解效能感,在一定程度上实现调解结果的量化,有效激发调解主体积极性。

3.进行阶段培训,提高主体专业性

半正式治理单元中多数基层治理主体对知识更新并不敏感,同时由于工作环境固化,易形成经验主义下的路径依赖。应通过举办阶段性的集中培训,不断增长基层治理能力。具体而言就是:向各调解主体普及最新法律法规适用情况,深化理论储备,提升调解主体的领悟力;集中分享各村民情,密切联系群众,提升调解主体的判断力;对先进案例经验进行总结,坚持问题导向,提升调解主体的执行力。配合"一村一顾问"政策扶持,提升调解主体的"政治三力"[27]。调解主体能力素质直接与解纷能效相关,基层政府应重视调解主体的素质提升工作。应通过全方位、全覆盖的阶段性培训提升调解主体综合能力,调动调解主体学习积极性,实现其调解能力持续性增长,提高整体专业表征。

(三) 尊重乡土文化, 打造解纷品牌

半正式治理是地方性的社会实践,是地方性治理逻辑的延伸。在与司法体系的互动中应提倡"法治下乡",而不是一味地"送法下乡"。对于乡土性社会资源的整合应重视地方性文化氛围的影响,在法律法规的适用范围之内,强调当地民俗、人情关系等自治资源的作用[28]。

1.引入民间新乡贤

新乡贤概念是在我国乡村转型期背景下诞生的,与传统乡贤概念相比,其范围更加宽泛。与乡土有联系,能够发挥自我财富、能力和技术等作用,对乡村治理作出贡献的人一般即可认为是新乡贤^[29]。乡贤文化是具有标本价值与典型性的地域文化,而新乡贤则是地方价值观的累积,其在自治过程中虽不能与传统乡贤影响力媲美,但对于村民及乡村文化仍有着独特的教化作用。因此,应通过引入当地影响力较高的新乡贤角色,如德高望重型、致富反哺型、文化能人型和道德模范型乡村能人等^[30],以新乡贤个体影响力气质为基,挖掘内生地方公信力,形成良好有效的乡土公共性支持。同时,应借助新乡贤的教化功能,弘扬社会主义核心价值观,促进乡村乡风文明,推动乡村精神文明建设。

2.重视人情关系网

中国传统村落是一个封闭独立、良序运转 的社会单元。人情关系内生于村落血缘、地缘、 亲情所构筑的熟人差序格局中[31],以其核心的情 感交换机制,在治理中发挥着两方面的作用。首 先是调解工作的展开。人情依附于集体,在调解 工作中引入人情变量,可以有效链接调解主体与 客体, 利好相关信息收集, 协助调解有效展开。 其次是社会关系的保护。调解过程中易发生矛盾 激化与纠纷异化, 二者都会导致社会链的断裂。 人情关系作为柔性治理工具, 在司法体系的框架 中进行填补,可以成为刚性制度的血液。J地联 片调解模式便在遵循公共规则的前提下, 重视人 情关系网的作用:一方面通过人情压力降低纠纷 烈度,避免纠纷升级的风险;另一方面通过关系 张力弥合社会链条, 杜绝二次纠纷的隐患, 延续 治理效能, 巩固社会和谐。

3.再造解纷新"枫"尚

新时代乡村纠纷调解应通过建立解纷品牌, 扩大影响力。通过对先进案例进行总结,宣传调 解工作的成效,并借用新媒体营造半正式治理单 元的亲和力与专业性,拉近群众与治理单元间的 距离。近年来,出于对"枫桥经验"的积极回 应,全国各地都诞生了不少调解品牌,例如淄博 市"和颜"、赣州市"大脚板"、聊城市"有事 来聊"等。解纷品牌的创立,可以帮助村民更多 地了解半正式治理单元,进一步推动政府法治资 源与地方性治理资源的融合。这样既是对地方固 有文脉的传承与革新,也是法治思维的软传播, 对于推动社会主义核心价值观融入乡村,推进移 风易俗,扶助培育文明乡风、良好家风、淳朴民 风,再续纠纷调解新"枫"尚功不可没。

五、结语

本文基于对新时代乡村治理事实性与结构性 困局的研究,提出建立具有"行政+自治"色彩的 片区形式半正式治理单元概念。通过论述其较之 正式治理机制特殊的治理主体、治理资源、治理 结构与运作形式,尝试回应转型期乡村基层治理 的需要。新时代中国乡村振兴是一个系统性的工 程,基层治理体系现代化与治理能力现代化是其 扎实的根基。乡村纠纷调解作为乡土性知识与法 治性思维的综合体,一方面是化解乡村矛盾、维 护社会稳定的基本盘,另一方面是党对基层治理 全面领导的着力点。传统的简约治理模式或官方 正式治理在乡村转型的震荡中已失去其应有效力, J地在地方社会资源的转型中孕育出的具有在地性 特征的联片调解机制,是半正式治理在基层治理 实践中的成功典范, 其通过片区的设立实现了治 理力量的集合,构建起由多道调解关卡组成的调 解网络,有效规避了矛盾的激化与升级。但其根 植于J地独特的地理人文条件中, 依然有着部分原 生性桎梏。在探索半正式治理单元的推广与应用 时,仍应更多注重地方独特性的影响,发挥乡土 性资源的优势,坚持国家顶层制度设计与实践相 结合,进一步推动党建引领下多层次的基层治理 系统建设,促进健全党组织领导下的"三治融合" 乡村治理格局,走出中国特色的基层治理道路。

参考文献

- [1] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019—12–16(1).
- [2] 龙飞.多元化纠纷解决机制促进法研究[M].北京:中国人民大学出版.2020:18-19.
- [3] 郑容坤.从村级自治到多元共治:乡村纠纷调解的逻辑转向及其优化:基于"结构—行动"视角的分析[J].求实,2023(3):95–108.
- [4] 费孝通.乡土中国[M].南京:江苏文艺出版社,2007:27.
- [5] 费正清.美国与中国[M].北京:商务印书馆,1987:17-20.
- [6] 韦伯.经济与社会:上卷[M].北京:商务印书馆,1997:87.
- [7] 贺雪峰.论半熟人社会:理解村委会选举的一个视角[J].政治学研究,2000(3):61-69.
- [8] 陈柏峰.送法下乡与现代国家建构[J].求索,2022(1):98-106.
- [9] 郑容坤.转型期乡村社会的半开放性及其纠纷治理[J].党政研究, 2023(2):29-40.
- [10] 陆益龙.乡村民间纠纷的异化及其治理路径[J].中国社会科学, 2019(10):184-203.
- [11] 严红.熟人社会、面子与村庄公共性再生产[J].华南农业大学学报(社会科学版),2023,22(4):118-129.
- [12] 贺雪峰.资源下乡与基层治理悬浮[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2022,42(7);91-99.
- [13] 强世功."行政吸纳政治"的反思:香江边上的思考之一[J].读书, 2007(9):3-11.
- [14] 程梦瑶.迈向高质量发展:基于"七普"数据考察我国人口城镇 化新阶段[J].人口与发展,2022,28(2):93-103.
- [15] 陈柏峰,郭俊霞."公"的承载者"老掌盘子"与小组长[J].开发研究,2008(2):75-77.
- [16] 俞可平.论当代中国政治沟通的基本特征及其存在的主要问题 [J].政治学研究,1988(3):11-19.
- [17] 陈义媛.精准扶贫的实践偏离与基层治理困局[J].华南农业大学学报(社会科学版),2017,16(6):42-49.

- [18] 周明,许珂.乡村自治组织振兴中的乡镇政府角色研究:基于陕西省 C镇的案例分析[J].求实,2023(2);94-108.
- [19] 冯雷,邵春霞.乡村治理现代化中半正式治理的作用重建:以上海市Q村为例[J].求实,2021(4):64-77.
- [20] 金江峰,吴春来.新时期乡村治理的"半正式行政":生成逻辑与实践机理 [J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023,56 (2):68-76.
- [21] 陈锋.分利秩序与基层治理内卷化 资源输入背景下的乡村治理 逻辑[J].社会,2015,35(3):95-120.
- [22] 张鸣.基层智治大脑重塑政府决策的机理研究:基于信息能力的决策过程框架的分析[J].行政与法,2023(8):45-57.
- [23] 杜鹏.一线治理:乡村治理现代化的机制调整与实践基础[J].政治学研究,2020(4):106-118.
- [24] 邢成举.压力型体制下的"扶贫军令状"与贫困治理中的政府失灵[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016,16(5);65-73.
- [25] 高洪贵,宋宁.全过程人民民主赋能乡村治理的可能与可为[J]. 行政论坛,2023,30(5):51-56.
- [26] 张明皓,叶敬忠.权威分化、行政吸纳与基层政府环境治理实践研究[J].北京社会科学,2020(4):35-43.
- [27] 孙洁.基层干部"政治三力"的内涵要素、价值意蕴及提升路径 [J].行政与法,2023(10):87-95.
- [28] 陆益龙,李光达.中国式乡村治理现代化的本质要求与路径选择 [J].江苏社会科学,2023(2):78-86.
- [29] 孟冬冬.新乡贤文化视角下乡村治理的现实困境与实现路径[J]. 农业经济.2022(5):60-62.
- [30] 倪咸林,汪家焰."新乡贤治村":乡村社区治理创新的路径选择与优化策略[J].南京社会科学,2021(5):82-90.
- [31] 罗必良,耿鹏鹏.乡村治理及其转型:基于人情关系维度的考察 [J].农业经济问题,2022(10):6-18.

责任编辑 谢建文

人大版公共管理译丛出版与行政改革的互动 及学术史评价

张劲松,姚祺雯 (南京审计大学公共管理学院,江苏南京 215000)

摘要: 20世纪80年代,西方行政改革浪潮席卷全球,诞生了丰富的理论与经验。西方行政改革理论与中国适应市场经济进行行政改革所需要的理论相契合。20世纪90年代初,西方公共管理理论传入中国便得到学术界的高度关注,中国人民大学出版社整理、翻译西方的研究成果,出版了"公共行政与公共管理经典译丛",为行政改革主体提供了看世界之窗。这一阶段中国的行政改革借鉴并引入运用西方理论。进入21世纪后,中国的行政改革实践丰富多彩,包括译者在内的公共管理学界结合西方理论进行实践,并在实践中不断超越西方的理论,创造了大量的本地化行政理论,促进了公共管理学科的发展,行政理论上的自信已经形成。这一阶段中国政府治理步入了现代化。译丛出版实现了良性循环,得到了公共管理学界的好评。

关键词: 行政改革; 人大版公共管理译丛; 公共管理学科

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0044-07

20世纪80年代,中国行政(管理)学恢复,经过近四十年的发展,公共管理学科取得令人瞩目的成果,到了总结学术史的时期了。"公共行政与公共管理经典译丛"的出版及其与行政改革的互动,是总结学术史的一个重要切入点。20世纪90年代,中国人民大学出版社选取国际上公共管理学界代表性人物的著作进行译介,并持续关注公共行政与公共管理学界发展的最新研究成果,出版了大型丛书"公共行政与公共管理经典译丛"(以下简称"人大版公共管理

译丛"或"译丛")。该译丛让国内学界与研究 者大开眼界并掌握了西方公共管理理论,一些政 府官员也积极学习与借鉴译丛。各行政改革主体 从译丛中学习西方理论,并将其与中国行政改革 实践相结合,取得了一定的建设成果。行政改革 是一个从必然王国向自由王国无限探索的过程, 译丛出版与中国行政改革实现了互动。中国行政 改革主体与学界在学习西方行政理论的基础上, 实现了对西方理论的超越,形成了中国政府治理 现代化的系统化理论和方法,在行政改革的道路

收稿日期: 2023-01-28

基金项目: 国家社科一般项目"智能时代长三角乡村建设中的空间正义性风险及应对研究"(21BZZ050)

作者简介: 张劲松(1967—),湖北鄂州人,博士,南京审计大学二级教授、博导,省中青领军人才,研究方向

为全球治理;姚祺雯(1998—),女,江苏苏州人,南京审计大学硕士研究生。

上行稳致远。

一、西方行政改革浪潮下人大版公共 管理译<u>丛</u>应运而生

(一) 西方政府行政改革浪潮

20世纪末期,随着全球化、信息化、国际化的挑战加剧,西方各国政府为摆脱财政负担、提高政府工作效率,相继以不同方式进行行政改革,形成了一股国际性的改革浪潮。

英国首相撒切尔执政时期开创性的政府改革。英国从缩小政府规模和创新财政管理着手,引入市场竞争机制和顾客导向理念,发起了西欧最具开创性的行政改革。其改革的关键性举措之一是政府切割掉可以由私营部门完成的工作,鼓励私人融资行动(PFI),通过与民间供应商签订长期服务合同的方式,促进工作高效完成。英国政府对于商业管理技术在政府部门的运用具有一定的开创性,产生了广泛的国际效应,不失为世界各国可借鉴的"他山之石"。

美国里根时期民营化改革和克林顿时期重 塑政府改革。美国是现代管理科学理论的摇篮, 其行政改革也涂上了管理主义、新管理主义的色 彩。1980年,里根总统为了提高政府效能,试在 公共部门引入私人部门的管理手段, 由格鲁斯委 员会负责改革,实施了大幅度削减公务人员规 模、紧缩政府职能、降低非必要支出等一系列行 动。1993年克林顿上台后启动了"重塑政府运 动", 戈尔副总统成立"国家绩效评估委员会" 指导这场改革,撰写了纲领性文献《戈尔报告》。 美国重塑政府改革具有极强的政治性,其值得借 鉴的改革举措有两项——国家绩效评审报告和 《政府绩效与结果法令》, 克林顿与戈尔旨在建 立一个满足公众需求而不是官僚政治需要的政 府, 秉承服务"顾客"的理念, 就像戴维·奥斯 本和特德·盖布勒强调的那样"政府是为它们的 公民服务而存在的"[1]。

澳大利亚与新西兰激进性的新公共管理改

革。20世纪70年代至80年代中期,新西兰、澳大利亚与英国一同被视为行政改革进行得最激进的国家,其中新西兰改革的深度、宽度、持续程度都被看作值得参考的模范。新西兰对国有企业实行的是自上而下的民营化改革,以市场激励代替官僚体制,使政务按企业的方式运行;在政府职能转变方面,将"掌舵"与"划桨"相分离,实行执行代理制。澳大利亚采取较为稳健的改革方式进行了公共行政和公共管理领域的改革。在政府职能优化方面,实现国有企业私有化和政府与社会关系分权化;在公务员制度革新方面,参照了英国的公务员制度进行人员精简、机构压缩,并用企业管理的方式对人员进行考核。

(二) 西方改革浪潮下学术界的理论著述

西方发达国家在行政改革的创新实践,不 仅为世界各国提供了政府改革、公共部门管理、 公共服务供给的参考,也丰富了公共行政与公共 管理的理论及知识体系。综观西方诞生的理论成 果,"市场导向的公共行政"(如《民营化与公私 部门的伙伴关系》)、"新公共管理"(如《公共行 政学:概念与案例》)、"公共管理主义"(如《公 共管理导论》《新有效公共管理者:在变革的政府 中追求成功》)、"企业家型政府"(如《再造政 府》《政府未来的治理模式》)等学术热词不断出 现,同时学术界以此为学术研究对象,完成了大 量的新公共管理学术著作。

其中, "新公共管理理论"是论述"管理 主义"在政府部门运用的现代公共行政理论,它 在一定程度上反映了私人部门中良好的管理模式 在公共部门也可以实行。学术界的理论著作超越 了传统的公共行政理论,成为公共行政与公共管 理领域中的新发展,对西方各国的行政改革具有 镜鉴作用,特别是作为其思想精髓的"企业家政 府",对克林顿政府进行改革起到了助推作用。

在新公共管理实践活动中,就优先效率还 是优先公平的问题的讨论,引起了学术界的广泛 关注,以登哈特夫妇为代表的学者重新思考政府 的角色,在他们完成的《新公共服务》著作中提出了"新公共服务理论",认为政府公共行政官员"在道德上有责任要尽可能地扩大对政治过程的公共参与边界"^[2]。政府在制定和执行公共政策时,应从公共利益出发,建立民主的、关心公民的新政府。

(三) 人大版公共管理译丛的出版契机

1.译从策划与译者团队的敏锐认知

20世纪末期,正处于冲破高度集中的计划 经济体制束缚时期的中国以适应社会主义市场经 济体制为目的进行了大规模的政府行政改革。为 寻找"他山之石",中国人民大学出版社的策划 团队着重关注了西方国家公共部门的巨大变革, 发现新公共管理范式正在全球运用,政府与市场 关系理论(规则)等正在逐步替代传统的官僚制 理论。

策划团队意识到,西方国家在实践中产生的经验、教训以及在此过程中诞生的诸多理论,无论对我国实施行政改革,还是对构建公共行政(公共管理)的学科知识体系都大有裨益。出于对于时代赋予的责任的担当,策划团队全面选取了世界著名高校的教材或学界公认的最具影响力的书籍进行译介,并多次再版,试图为中国政府的变革提供可供借鉴的新理论、新方法以及新概念框架和思维方式。

2.西方理论与我国行政改革的契合

随着现代社会各国交往日趋频繁,中国在 比较中发现面临的公共问题具有共同特征,且在 行政改革中采取的手段也有一定的相似性,例如 公共服务社会化、行政职能市场化、政府治理企 业化等。西方国家在公共服务供给中利用市场机 制所进行的行政改革,与我国市场经济体制确立 后探索的改革理念不谋而合。我国的行政改革旨 在冲破高度集中的计划经济体制的束缚,建立适 应社会主义市场经济的行政体制。其时,行政改 革主体高度重视洛克的有限政府职能理论和亚 当·斯密"看不见的手"理论,注意到市场是配 置资源的有效手段,从而转变政府职能,朝着建立有限且有效的服务型政府推进。

二、人大版公共管理译丛出版过程中 各方的合力

(一) 策划与译者团队为行政改革提供可借 鉴的理论

1.译丛策划团队对西方著作的选用

中国人民大学公共管理学者张成福,既是译丛的主编,又是《公共管理导论》《公共行政学:管理、政治和法律的途径》《公共行政的精神》等书的译者。他参与了译丛的许多工作,面对多种社会矛盾的显现,他提出:"中国公共行政现代化,最主要、最根本的问题在于依据中国社会发展的要求,对行政体系进行深层次的变革或是制度上的变革,以回应社会的挑战。"[3]人大出版社及策划者共同选取了公共行政学在最近50年发展历程中的经典论著,丛书中所论述的公共选择、政府治理等理论都为中国行政改革提供了一定的理论借鉴。

2.编委队伍的壮大、译介水平的提升与译者 理论水平的提高

译丛的编委来自国内外知名高校,他们在翻译西方著作的同时,不断提升自己的研究水平,在行政改革方面取得了显著进展,一方面提升了译著的翻译质量,另一方面也为中国公共管理学的理论添砖加瓦。

译者在翻译著作时,也提升了自身的理论。例如,武汉大学公共政策学者丁煌,参与翻译了《新公共服务:服务而不是掌舵》《理解治理:政策网络、治理、反思与问责》《公共管理的技巧》等著作。他积极吸收西方理论知识,所撰写的《西方行政学说史》《西方行政学理论概要》《西方公共行政管理理论精要》等著作,通过梳理西方不同阶段诞生与发展的理论,介绍重要理论的代表人物,帮助读者更好地把握行政学发展史。

又如,厦门大学公共事务学者陈振明,主

要从事公共政策和政治学理论等领域的研究,参与翻译了《公共行政学新论:行政过程的政治》和《公共部门战略管理》。除了西方行政改革的主要策源地外,他还比较了非西方国家的改革实践,"广大而且力量日益壮大的非西方世界形成了内容丰富多彩的有别于西方的另一类政府改革与治理模式"[4]。

再如,中国人民大学公共管理学者孙柏瑛,研究方向是政府部门的人力资源管理和当代地方政府治理,负责了《公共部门人力资源管理:系统与战略》《公共决策中的公民参与》和《公民治理:引领21世纪的美国社区》的翻译。在研究西方政府建设的路径后,她描绘了中国未来政府治理改革的"路线图",即"在党领导下构建高效、法治和负责的现代政治秩序"[5]。

(二) 学者深入学习理论并与中国实践相结合 1.大批学者对西方理论的学习与吸纳

我国公共管理学自上世纪80年代恢复和发展以来,学科经历了近四十余年的发展,如今已成为社会科学研究领域的重要分支。学者对西方理论的学习与吸纳加快了公共管理学的发展。学科在起步时,存在着学科视野狭窄、知识体系单一、理论研究落后于实践等问题。学科恢复之初的一批学者,通过持续跟踪研究国外公共行政与公共管理领域的新思潮,不断更新观念,探索适用于中国的新思路,并为政府部门改革与创新提供参考。

以行政哲学、行政伦理研究的一批学者为例。他们对马克思恩格斯主要思想、西方马克思主义、行政哲学与文化等都有深入研究,他们从哲学和政治学的角度思考我国的社会问题,客观地吸纳了译丛中相关行政哲学、行政伦理、行政组织的理论,为公共管理学科的理论提升做出了很大贡献。在政府治理方面,基于对西方政府改革历程的探索,提出了"统治型政府—管理型政府—服务型政府"的解释框架,他们所开辟的服务型政府研究成为中国行政学中的独特研究领域。

2.中国公共管理学科体系的完善

公共管理学从学科恢复的那一天起,就立足于中国行政改革实践。改革开放以来,我国公共管理学在推动社会发展、民主政治和生态治理等方面发挥了巨大作用。译丛中的一些著作对中国公共管理学科体系的完善起到了助推作用。如平衡计分卡理论、公共部门的民营化理论、公共政策分析理论等,对中国高质量发展、国家治理体系和治理能力现代化、政治文明等理论体系的完善有一定的帮助,甚至对最传统的研究领域如自由、民主、法治等相关领域的理论体系的完善也大有裨益。中国公共管理学的研究为国家进行行政改革贡献了智慧与新见。同时,学科自身的革故鼎新也为实施"科教兴国"与"人才强国"战略提供了坚强有力的思想保障。

(三) 地方行政干部在中国行政改革实践中 对西方理论的借鉴

改革开放后,地方行政干部的留学热潮兴起。大批干部负笈海外,系统地接触和阅读国外的社会科学和公共管理学著作,包括译丛中的中文本,在交流中吸取西方国家行政改革的实践经验,思考西方国家管理经验及可学之处。

在多地政府实践中,苏州市对新加坡行政管理模式的借鉴可视为典范。苏州在1994年参照新加坡经验开启了"工业园区模式",一千余名行政干部前往新加坡进行城市规划、社会保障、投资管理、客户关系服务等方面课程的学习。回国后,政府迅速在政策制定上进行创新实践,例如出台《劳动管理暂行规定》,仿照新加坡制定了公积金制度、集体合同制和工会制度等,除此之外还有67项之多的管理与实施细则。园区的快速发展得益于透明亲商的环境,而友好的经营环境因严谨的制度而得到保障。

三、对人大版公共管理译丛出版影响 中国行政改革的学术史评价

中国涉及公共管理的各方主体不断推动译

丛新书出版,而公共管理译丛的出版对中国产生 了全面而深刻的影响。

(一)人大版公共管理译丛出版对行政改革 实践的影响深刻

其一,对政府与市场关系的影响。哪怕在 最推崇"自由市场"的美国,人们也十分重视政 府在市场经济中的作用。霍尔库姆在《公共经济 学》一书中认为, "在实行混合经济模式的现代 社会,除了市场的基础性调节作用以外,公共部 门经济活动的作用愈益重要。即便是在倡导自由 市场经济的美国,政府公共部门的开支也占到 GDP的1/3以上。要想充分地了解国家经济实际 的运作情况,就必须去了解政府公共部门的经济 活动,如政府对私营部门的管制、政府的税收结 构以及政府开支计划对私营部门的重大影响、资 源从私营部门向公共部门转移的情况等"[6]。译 丛选择的《公共经济学》一书回答了政府在经济中 应该发挥多大的作用, 政府应该参与哪些类型的 经济活动。这些内容对中国在行政改革中处置政 府与市场关系有较好的参考意义,中国仍然重视 政府在市场中的作用,但不会像西方国家那样迷 信"自由市场""私有化",中国主张形成具有 本国特色的政府与市场关系。习近平在党的二十 大报告中对中国特色的政府与市场关系做了总 结: "坚持和完善社会主义基本经济制度,毫不 动摇巩固和发展公有制经济,毫不动摇鼓励、支 持、引导非公有制经济发展, 充分发挥市场在资 源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。"[7] 从当前我国对政府与市场关系的表述中可以看到, 中国借鉴西方理论,但不会以西方理论为尊。

其二,对政府治理的影响。治理理论产生于上世纪80年代,于90年代传入中国,中国行政管理学界迅速将该理论引入行政改革中,此后译丛选择了《政府未来的治理》《公民治理:引领21世纪的美国社区》《再造政府》等书翻译并出版。21世纪的中国进入"政府治理"时期,"政府治理"取代了"政府管理",实现了范式变革。党

的十八大以来,中国的国家治理体系与治理能力 现代化大大加快。

其三,对政府治理工具的影响。西方的科技 与管理,不受意识形态影响,很容易被接受。改 革开放以来,中国在政府治理工具上吸纳了西方 的许多管理经验。译从中的《政府全面质量管理: 实践指导》《公共部门标杆管理:实现政府绩效的 瓶颈》《无缝隙政府:公共部门再造指南》,都有 关于政府治理工具的论述, 政府通过流程再造就 可以提升效率,这样的管理技术(工具)很快被中 国的各级政府所学习,一些地方政府不断发挥地 方的主动性和创造性,根据这些技术的线路,再 造了政府治理流程。如苏州新加坡工业园区直接 学习和采用新加坡的管理办法提升园区整体城市 规划,杭州市创造性地提出"最多跑一次"行政 服务改革,还有在全国普遍推行的"行政服务中 心"集中办理群众最关心的事务,西方的政府流 程再造的工具理性在中国得到了实践。

(二)人大版公共管理译丛出版对行政改革 主体的影响深刻

改革开放以来,政府及公务员是行政改革的最重要的主体。有许多公务员来自行政管理专业。行政管理专业是培养公务员的特定的专业,该专业上世纪80年代开始恢复招收本科生,90年代开始招收硕士生,1998年开始有三个学校率先招收博士生。2000年前后,中国相关专业学位MPA开始招收在职公务员读硕。自2001年《公共管理导论(第二版)》等译本出版以来,各地的高校所培育出来的相关人才,多多少少在读书期间学习或接触过相关著作,尤其是博硕士论文完成时,往往以引用译丛著作为把握了理论前沿的标志。在进入公务员工作状态后,这些主体或多或少地受译丛中的相关理论和观点影响。

1992年,党的十四大确立走社会主义市场经济道路;1993年美国克林顿政府在副总统戈尔领导下进行新公共管理改革。两国改革有一个契合点,即政府都要改革公共部门,美国要将公共部

门民营化、私有化,中国要全面推进社会主义市场经济体制改革,着力于国有中小型企业的转制。此时,中国有些地方政府及公务员开始学习美国新公共管理的一些做法,如"政府掌舵而不划浆""把竞争机制注入到提供服务中去""有使命感的政府:改变照章办事的组织""以市场为导向的政府:通过市场力量进行变革",译丛中的《新公共服务:服务,而不是掌舵》《公共部门的社会问责:理念探讨及模式分析》等多种著作从不同侧面论述了新公共管理改革的这些思想。这为中国进行社会主义市场经济改革,提供了广阔的全球视角。

(三)人大版公共管理译丛出版对公共管理 学科的影响深刻

20世纪80年代公共管理学科的主体学科行政管理得到恢复与发展,1997年国务院学位委员会对博士、硕士学科重新分类,颁布《授予博士、硕士学位和培养研究生的学科、专业目录》(1997年版),行政管理为公共管理一级学科的二级学科,而公共管理一级学科属管理学门类。公共行政(行政管理)学科原来从属于政治学一级学科,属法学门类。学科重新分类后,公共管理学科的基础理论发生了重大改变,公共管理学更加侧重于技术性、操作性、实用性,这与早期重视政治与意识形态的行政管理有着巨大的差异,公共管理学科发生变迁需要有相应的支撑理论。

2001年人大版公共管理译丛开始不断出版西方新公共管理的著作,译丛的编者选择的外文原著主要侧重新颁布的学科、专业目录的基础理论,有关公共管理技术性的著作,如《政策规划与评估方法》《公共政策工具——对公共管理工具的评价》《政策悖论:政治决策中的艺术》《组织发展案例:环境、行为与组织变革》,其不带"阶级性"的政府治理工具,最容易被各方接受,因此译丛出版的公共管理类"工具"书,很快被公共管理学界整理出来并用于分析中国行政改革,一些经过中国实践证实有用的"管理工具"也成

为中国行政管理工具并进入公共管理学科理论体 系中。

除了工具以外, 译丛中有关新公共管理理 论的著作有新公共行政(《新公共行政》,弗雷德 里克森著)、新公共管理(《公共管理导论》,欧 文·E.休斯著)、新公共服务(《新公共服务:服务, 而不是掌舵》,登哈特夫妇著)等,这些著作不仅 呈现了新公共管理理论本身, 还呈现了新公共管 理理论的发展脉络。中国公共管理学界将西方理 论与中国行政改革相结合, 那些适合中国实践的 理论在深化与改造后,成为中国公共管理学科的 重要理论。此外,对于译丛中的政府治理理论、 行政伦理理论、后现代公共行政理论,中国学界 没有放过学习和借鉴的机会。能解决中国问题的 理论就是可借用的理论。学界的开放性, 让中国 公共管理学科在短短的四十年建设过程中很快成 长和成熟起来,中国有了理论体系较为完备的公 共管理学科。

(四)人大版公共管理译丛出版对公共管理著作出版的影响深刻

译丛有一个非常显著的特色即"名家名译"。例如人大出版社网介绍的译丛的第一本为《公共管理导论(第二版)》,作者欧文·E.休斯,中文第一版译者彭和平,中文第二版译者张成福、王学栋;该网站介绍最新出版的著作为《政治、经济与福利》,作者为罗伯特·A.达尔、查尔斯·E.林德布洛姆,译者为蓝志勇。出版社经常用"名家名译"来表述"本书特色"。

译丛出版西方名著,名著又影响包括译者 在内的中国学者,中国学者将译丛提供的相关理 论运用于中国实践,使国外理论与中国实践相结 合。在理论与实践的碰撞中,中国学者有大量的 论著出现,公共管理学界出现了前所未有的繁 荣,公共管理学科成为中国发展最快的学科之 一。这就形成了一个良性循环过程,译丛译介了 西方理论,译者及大量的读者参考译著,并结合 中国行政改革实践,分析中国国情,完成了中国 话语的学术成果。其中大量的学术成果在中国不同的出版社出版,公共管理学科进入了一个学术繁荣期。

四、对人大版公共管理译丛出版与行 政改革互动的几点学术史总结

其一,译著出版常用"他山之石,可以攻 玉"来总结为什么要翻译出版著作,这句话在人 大版公共管理译丛出版中得到了完美诠释。译丛 出版,对中国行政改革主体来说增长了见识,了 解了全球最前沿的政府管理理论与经验,行政改 革有了可借鉴的经验。中国的行政改革是在党的 领导下进行的,各级政府对"他山之石"有着鉴 别力,自上至下都提倡"学习西方国家管理经 验",但绝不会照搬照抄西方的方法,而是将其 与中国行政改革实践相结合,创造性地解决中国 实践问题,这就使得中国的行政改革在学习外国 经验的前提下,仍然能行稳致远,不断推进中华 民族的伟大复兴。

其二,译丛实现了出版的良性发展。译者 从译著中掌握了国外最前沿的研究及其发展趋势,这对发展中的中国公共管理学界及学科大有 助益,因此有大量的公共管理界名家愿意参与翻译工作。甚至有些学者在翻译的过程,将译本中 的理论结合中国国情完成了大量的学术论文,提 升了自身的学术水平及在学术界的地位。译丛出 版,大大增加了急速增长的公共管理类专业学生 群体的可阅读物。公共管理的中西理论界都处于 一个繁荣时期,读者量急速增长,著作与读者处 于一个互动与相互促进的良性阶段。译丛出版以 来,出版社能够保持良性的出版状态,出版市场 好,有较好的利润。出版社在此基础上,更容易 拿到国外作者的出版权,并聘请国内的名家翻 译。由此,译丛进入了一个良性闭环中。这是出 版物的出版比较成功的案例。

其三,译本的选择非常符合中国国情。中 西之间文化差异巨大, 更有意识形态上的巨大差 异。党的二十大报告指出:"中国式现代化,是 中国共产党领导的社会主义现代化, 既有各国现 代化的共同特征, 更有基于自己国情的中国特 色。"[8]中国行政改革是国家治理现代化的重要内 容,中国行政改革实践的各种成功经验都是中国 式现代化的重要组成部分。出版者在选择译本 时,成功地避开了容易产生争议的"政治"类型 问题,选择能与中国实践结合的技术性(管理类) 的著作出版,这种务实精神,使出版社、出版 物、译者、读者、行政改革主体,都避开了不必 要的争论,着眼于中国行政改革实践中社会问题 的译丛译本,以问题为导向,"办法总比困难 多", 多找解决问题的办法、方法。解决中国实 践问题,不断推进中国行政改革,这是人大版公 共管理译从最为成功之处。

参考文献

- [1] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒.改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M].上海:上海译文出版社,1996:149.
- [2] 珍妮特·V 登哈特,罗布特·V 登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].3版.北京:中国人民大学出版社,2016:41.
- [3] 张成福,党秀云.中国公共行政的现代化:发展与变革[J].行政论坛,1995(4):6.
- [4] 陈振明.全球政府治理变革浪潮的回顾与反思:了解政府改革与治理的区域类型[J].公共管理与政策评论,2021(4);8.
- [5] 邓顺平,孙柏瑛.中国政府治理改革 40 年回顾与展望[J].天津行政学院学报.2018(6):35.

- [6] 林德尔·G 霍尔库姆.公共经济学:政府在国家经济中的作用[M]. 顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2012:内容简介.
- [7] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义 现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会 上的报告[M].北京:人民出版社,2022;29.
- [8] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义 现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会 上的报告[M].北京:人民出版社,2022:22.

责任编辑 刘 钊

新时代乡村教师队伍赋能乡村教育优质 均衡发展路径研究

孙金丽1,孙金玲2

(1.新乡学院 教育科学学院; 2.新乡学院 马克思主义学院,河南 新乡 453003)

摘要:促进乡村教育优质均衡发展是我国基础教育发展的重要战略目标,也是促进教育强国建设和乡村教育振兴的重要环节。以乡村教师队伍赋能乡村教育优质均衡发展体现了我国乡村基础教育中教师队伍的重要性。因此,研究乡村教师队伍与乡村教育优质均衡发展的关系,建设具有高质量的教师队伍,充分发挥乡村教师在乡村教育优质发展中的作用,有助于实现乡村基础教育优质均衡发展,更好地为强国建设服务。

关键词: 乡村教师; 队伍建设; 乡村教育; 优质均衡发展

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0051-04

教育部等六部门2020年7月发布《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》,指出要加强新时代乡村教师队伍建设,努力造就一支热爱乡村、数量充足、素质优良、充满活力的乡村教师队伍。教育部等八部门2022年4月印发《新时代基础教育强师计划》,强调着力推动教师教育振兴发展,努力造就新时代高素质专业化创新型中小学教师队伍。这些政策都面向了乡村教师队伍高质量建设的需求,有力支撑了我国乡村教育优质均衡发展。我国乡村教育实现优质均衡发展,建设高质量的乡村中小学教师队伍对其起着重要的推动作用。因此,在强国教育背景下,研究如何

促进乡村教师队伍高质量发展,以及乡村教师队 伍建设与乡村教育优质均衡发展之间的关系,具 有很强的现实意义。

一、乡村教师队伍建设与乡村教育优 质均衡发展的关系

教育、科技、人才三位一体,是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑。必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力,坚持为党育人、为国育才,全面提高人才自主培养质量。在乡村教育优质均衡发展中人才占据着重要的地位。在强国建设背景下,

收稿日期: 2024-02-16

基金项目: 2023 年度新乡市政府决策研究招标课题"乡村振兴背景下乡村教育优质均衡发展的困境与路径研究"(课题编号:B23216)

作者简介: 孙金丽(1985—),女,新乡学院教育科学学院讲师,研究方向为课程与教学论、基础教育;孙金玲(1976—),女,新乡学院马克思主义学院副教授,研究方向为中共党史。

乡村中小学教师队伍的高质量培养不单单是新时 期乡村教育促进新质生产力发展的需要,亦是乡 村教育公平优质发展的必然选择。

(一)加强乡村教师队伍建设有利于乡村教育优质公平发展

加强乡村中小学教师队伍建设可以提高乡村中小学教师的教学水平,缩小城乡教育之间的差距,促使教育更加公平优质。加强乡村中小学教师队伍的建设,培养高质量的教师队伍,不仅是乡村中小学教育发展的关键,也是乡村中小学教育事业高质量发展的基础。教师的教育教学水平提高了,学生的学习质量才有保障,学生的文化素养、基础能力及实践创新等各方面能力才能不断得到提高。所以,乡村教师队伍的高质量建设对于乡村教育公平且优质发展具有重要的意义。

(二)加强乡村教师队伍建设有利于促进乡村文化事业发展

乡村中小学教师队伍的高质量建设,对于 乡村人才培养、引进和回流有着积极的影响。加 强乡村中小学教师队伍建设对当地教育教学事业 及当地社会经济文化的发展具有重要的影响。所 以,从某种意义上说,乡村教育只有其质量发展 达到一定的层次,才能不断促进乡村经济文化水 平的提高,进而影响人民整体文化素养的提高。 乡村教育要取得高质量发展就需要高质量的教师 队伍,只有拥有高质量的乡村中小学教师队伍, 才可能培养出越来越多的优秀人才为乡村服务, 促进乡村经济文化事业的发展。

二、乡村教师队伍建设赋能乡村教育 优质均衡发展的必然性

在强国建设的大背景下,只有乡村中小学教师队伍具备较高的综合素质和能力水平才能使乡村教育教学水平得到较大提升。因此,梳理乡村教师队伍建设中各方面之间的关系有利于乡村教育教学质量的提升,进而助推乡村教育的发展达到优质均衡化。

(一) 高水平的乡村教师队伍建设有利于提高乡村教育教学质量

随着国家教育政策对我国乡村学校教育的 倾斜及乡村经济文化发展对乡村教育的影响不断 加深, 乡村的学生及家长对教育的需求不再是有 学上, 而是希望学校教育质量不断提升。乡村中 小学教师队伍的高质量发展是提升我国乡村教育 教学质量的关键, 也是我国乡村教育优质均衡发 展实现的基础。在"强师计划"背景下,增强乡 村中小学教师队伍建设,一方面能够促使乡村中 小学教育教学水平高质量提升,另一方面能够推 动乡村整体教育质量的优化提升。加强乡村中小 学教师队伍高质量建设对乡村教育实现优质均衡 发展这一目标具有重要的意义。首先, 乡村教育 要想在质量上不断提高,就需要有与之相应的高 水平的教师队伍, 乡村中小学教师只有具备了较 高的专业知识水平和能力,才能在教育教学中更 好地进行课程设计, 充分地将教育教学资源运用 到教育教学中,提升课堂教学水平,激发学生的 学习积极性,促进学生综合能力的发展和素养的 提升,开发学生的潜能,最终推动乡村学校对人 才的培养。其次,农村教育要想得到更好的发 展,需要具备与之相对应的高素质教师队伍。最 后, 高质量乡村教师队伍建设有利于激发乡村教 师的内驱力、提高其职业认同感, 更有利于促进 乡村中小学教师队伍保持稳定的发展趋势,从而 促使乡村教育实现优质均衡发展。

(二)建设高质量乡村教师队伍有利于乡村 教育事业发展

乡村教育是否真正达到高质量发展,乡村中小学教师队伍建设是其关键。建设一支整体素质过硬的教师队伍,是乡村教育质量提高的基础,同时也是乡村教育蓬勃发展的基本保障。乡村教师的专业素养、教学水平等综合能力的提高,教师的职业地位和职业信念的提升,是乡村学校教育质量提高和助推教育品牌、特色形成的最直接因素。乡村教育一旦树立了品牌特色,会

直接影响到乡村的教育教学质量,乡村学生学习 质量就会大幅度得到提升,乡村学生流失现象也 会减少,进而促进乡村教育事业的不断发展和人 才队伍的优化建设。

三、乡村教师队伍建设赋能乡村教育 优质均衡发展的路径

促进乡村教师队伍整体高质量建设可以缩 小我国长期存在的城乡教育的差距,真正实现城 乡教育之间的平等,促进乡村的教育资源优质 化,助推乡村教育快速优质均衡发展。

(一) 落实政策,完善考评体系

虽然我们国家教育政策不断完善,但是在 乡村教育政策运行及落实的过程中仍有一些问题 需改进。首先,地方政府应根据国家相关政策与 乡村中小学教师的实际情况,建立起相应的监督 机制,完善制度保障,加大当地教育经费投入,缩小城乡教育差距。其次,乡村学校应结合相关 政策不断完善评价体系,使考评体系向多元化发展。注重乡村教师的自评和过程性评价,建立家、校、社评价系统,促进评价方式和评价主体的多元化,从而提升乡村教师的积极性和主动性,不断提高乡村教师的整体综合能力,并强化 其献身乡村教育事业的信念。最后,构建多样化的评价渠道。建立线上线下相结合的评价方式,让评价主体的参与度更高,有更大的选择空间。

(二) 优化教育资源配置,促进乡村教师专业发展

乡村教师的专业能力对乡村教育教学质量 提升有着重要的影响。要优化教育资源配置,使 乡村学校在教学配套设施及学校环境建设等方面 实现城乡教育资源一体化,为教师专业能力的提 升助力。首先,搭建平台,为乡村教师提供更多 的机会。乡村教师可以通过网络学习平台进行线 上资源获取、分享,加强专业知识的学习,促进 其专业化的提升。其次,教师自身要不断反思, 提高自主学习能力、教科研能力及参与各种教育 教学培训和竞赛的能力,从而提升自身的综合能力和素养。最后,乡村学校要为教师创造发展的空间,为乡村教师的学习、交流、探索搭建平台,打破学校的局限性,促进校与校之间教师的合作交流,满足乡村教师专业发展的需要。在平台建设过程中尤其要注重信息技术平台建设,进行相应的技术帮扶,提升乡村中小学教师掌握媒体信息技术的能力。充分发挥信息技术对教育教学的辅助作用,提高乡村教师的教学效率和数字化素养,提升乡村学校电子设备的利用效率及乡村学生的学习积极性和主动性,进一步缩小城乡教育的差距,促进教育公平。总之,乡村中小学教师自身的专业发展程度对乡村教育教学质量的高低起着关键作用,直接影响着乡村教育是否能够优质均衡发展。

(三)提高乡村教师的地位,激发乡村教师的内驱力

调查发现,乡村教师的受尊重程度一般。 人如果受人尊敬和爱戴程度高, 其自身的积极 性、主动性及创新能力就会大大提高;而人如果 受社会尊重程度低,其主观能动性的发挥就会受 到影响。所以,应提高教师职业地位,使乡村人 民教师这一职业成为受欢迎的职业,从而提升人 们对于乡村教师这一职业的认同,增强其吸引 力,进而激发乡村教师的内驱力。首先,进一步 提高我国乡村教师的薪资待遇和其他各项福利津 贴待遇,加强对乡村中小学教师的人文关怀。其 次,优化荣誉制度,并根据教师的贡献设置多样 化的奖励,用以激励乡村教师提高其工作的积极 性和创造性,从而吸引更多的人才献身乡村教育 事业。最后,学校要重视教师的发展。教育管理 者要多下去走访、调研,多与乡村一线教师进行 交流,了解他们的需求及发展。同时本校的领导 也要经常参与本校教师的活动,及时与教师沟 通,了解教师的困境和需要提高的地方在哪里, 关心教师的生活和工作,加强学校环境及设施建 设,为本校教师提供优质的服务。笔者通过访谈 了解到,一位乡村教师在教师培训过程中获得了一些信息技术知识,但是回到自己的学校却无法运用,更谈不上与本校教师分享了,问其原因,本校没有相应的多媒体设备,所以使用时只能在有相应设备的学校使用自己所学的知识。显然,如果学校有相应的设备,那么这位教师就可以把通过培训学到的知识运用到自己的教育教学中了。如果学校购置了相应的设施设备,那么教师们肯定会开心地投入到自己的工作中。因此,一旦乡村教师受到重视和应有的尊重,他们对自己的职业就会有充分的认同和热爱,就有献身于自己职业的信念,从而促使自己不断提高自己的专业素养,提升自己的反思能力和组织教育教学的能力,进而促进乡村教育质量的提高和教育事业的发展,进一步推动乡村教育优质均衡发展。

(四) 提高乡村教师培训的效率

目前国家针对乡村教师出台了很多倾斜政 策,也加大了对乡村教师的教育培训力度。例 如,国家针对乡村教师实施的"国培计划",通 过培训可以促进乡村教师在专业素养及知识能力 方面获得进一步发展,但是通过了解发现,教师 们虽然在培训中都非常认真,也认为自己学到了 很多知识,但是回去后可能就放一边了,或者回 去后发现自己有很多内容都不是太懂了,不知道 如何运用到自己的教学中去。因此,只有提高乡 村中小学教师的培训效率,才能真正提高教师队 伍的质量,进而实现乡村教育的高质量发展。首 先,在培训课程设计方面,应根据教师的需求制 定相应的培训课程。要能够了解到教师真正的薄 弱点在哪里, 做好培训前的调研, 制定好培训课 程目标,依据课程目标进行课程编制、课程实施 和评价。其次,在时间分配方面,应合理规划时 间,要让参训教师既感受到时间的紧迫,又能够 轻松愉悦地参加培训,学以致用。最后,应做好 培训后的跟踪指导。培训结束了, 教师们各自回 到了自己的乡村学校工作,他们是否能将自己获 取的知识与能力应用到自己的工作中,又是否能

带动身边的教师一起行动起来,掌握这些信息对培训后的跟踪指导非常重要。乡村中小学教师的培训效率提高了,教师的教学水平、教学质量和自身的专业素养、知识能力也随之得到提高,那么乡村学校的整体教育质量也就得到了提高。

(五) 优化乡村师资队伍

建设高质量教师队伍,需要大力引进人才, 促进乡村学校学科教师比例协调。笔者在与几位 教师的访谈中发现,他们学校的任课教师中没有 专门的音乐教师、美术教师, 音、体、美课程没 有真正达到开设的条件, 更有甚者有些乡村学校 中让体育教师来担任数学课程。因此, 乡村教育 发展需要优化乡村教师队伍建设,促进乡村中小 学学科教师队伍的协调发展。首先,在教师招聘 过程中要制定相应的人才引进的计划、措施和制 度,协调好各学科教师的比例。其次,提高新进 教师的薪资待遇,吸引更多优秀师范毕业生加入 乡村学校。与此同时,要做好新进教师的入职培 训及对教师的培养计划,促进教师专业化发展。 再次,鼓励在职教师到高校深造,重视教师进修 发展教育,不断提升在职教师的教育教学技能、 水平和思想道德等各方面的综合素养。最后,优 化学校的人文精神环境, 创设精神文化空间, 打 造智慧校园。总之,只有多措并举才能促进乡村 中小学教师团队建设, 最终实现高质量教师队伍 的建设目标。

四、结语

"国优计划"背景下,乡村中小学教师队伍 高质量建设是我国乡村教育高质量发展的关键。 在落实国家教育方针政策的基础上,只有优化资源配置,提高乡村教师的地位,以激发教师发展的内驱力,提高乡村中小学教师的培训效果,优化乡村师资队伍,打造一支高水平的乡村教师队伍,提升乡村教育教学质量,才能推动我国乡村教育不断走向优质均衡发展。

(下转第75页)

新质生产力背景下河南省高校科创人才 培养指标体系构建研究

张燕祥1,时倩如2

(1.河南职业技术学院公共艺术教学部,河南郑州 450046;2.河南职业技术学院 电商物流学院,河南郑州 450046)

摘要: 新质生产力的核心要素是人才,实施科教兴国战略要坚持教育优先发展、人才引领驱动。基于河南省高校科创人才培养的现状,提出我省高校科创人才培养体系的内涵,进而构建高校科创人才培养指标体系,并利用灰色关联分析法判断指标体系是否需要约简。基于专家打分构建的判断矩阵,运用层次分析法对指标体系的权重进行计算,分析出评价体系、课程体系、实践创新平台和实践基地为影响河南省高校科创人才培养体系培养效果的主要指标,为相关主体的决策提供参考。

关键词: 新质生产力; 河南省; 科创人才; 指标体系

中图分类号: D63; G642 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0055-05

2023年9月,习近平总书记在黑龙江考察调研期间强调,整合科技创新资源,引领发展战略性新兴产业和未来产业,加快形成新质生产力,而新质生产力的核心要素是人才[1]。2021年河南省委将创新驱动、科教兴省、人才强省战略放在"十大战略"之首^[2]。河南省已进入发展新阶段,在新的发展格局下,各种新兴技术和新兴产业逐步成为河南省经济的重要推手,这就对高校人才培养提出了更高要求。培养出高素质的科技创新人才已经成为河南省高校人才培养的重要任务。

一、概念界定

新质生产力指新的物质生产力,它是在信息 化、智能化等条件下形成的。任何事物的跃升, 都有一个从量变到质变的过程,生产力也不例 外。生产力的质变取决于生产力中关键性技术的 质变。这个关键性技术的质变是指传统规模化机 械式生产力转变为科技创新主导的生产力。由此 质变产生的生产力就是新质生产力。新质生产力 不再遵循传统的生产路径而是更加注重内涵式发

收稿日期: 2024-01-16

基金项目:河南省软科学研究计划项目"基于数据画像的高校科创人才精准培养体系构建研究"(项目编号: 242400410154)

作者简介: 1.张燕祥(1977—),男,河南洛阳人,硕士,副教授,研究方向为教育学、美学;2.时倩如(1991—), 女,河南驻马店人,硕士,讲师,研究方向为教育学、管理学。 展,强调对质量进行科技创新,实现技术的独立 自主发展和国际领先地位。其中,"新"强调新 技术、新经济、新业态,"质"强调以创新作为 关键生产要素,实现技术的创新性突破和生产力 的跃升^[3]。

二、河南省高校科创人才培养体系的 内涵

在河南省实施创新驱动、科教兴省、人才

强省战略背景下,对省内高校科创人才培养现状的调研发现,各高校科技创新政策体系不断完善、教学科研成果不断丰富、产学研转创成效明显、人才评价机制逐渐完善,但也存在科技创新政策羁绊较多、创新内生动力不强、个性化培养不够精准、师资队伍水平不高、考核激励机制忽视个体差异等方面的问题。在此基础上,本文总结出河南省高校科创人才培养体系的内涵,共包括三大主体十四个项目,如图1所示。

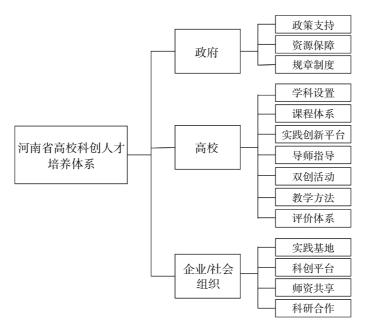


图1 河南省高校科创人才培养体系的内涵

(一) 政府主体

政策支持既包括对于高校科创人才培养的 扶持政策,也包括对于科创企业发展的扶持政 策。政府政策的支持是一种风向标,它可以为高 校和企业的发展重点指明方向,从而为科创人才 的培养营造氛围,引导资源倾斜。资源保障是指 政府在出台政策的同时给予扶持资金、税收优惠 等方面的资源支持[4]。规章制度是政府关于高校 和企业/社会组织在培养、联合培养以及引进科 创人才的过程中必须遵守的一些原则、程序和制 度。

(二) 高校主体

学科设置是指高校的学科结构建设要科学 合理,符合科创人才培养所需。科创人才的培养 不是一个学院一两门课程的教学能够实现的,需要从学校层面合理设计学科[5]。课程体系是指要增设一些培养大学生创新思维的新型课程,并合理设置理论课时和实践课时的比例,丰富教学形式。实践创新平台主要指学校提供创客工坊之类的空间供学生进行创新活动。导师指导是指学校安排专门的导师对大学生的创新活动进行理论指导。双创活动是指学校应尽可能多地举办创新类大赛,引导大学生进行创新思考,研究创新项目。教学方法是指教师要进行多样化教学以促进大学生创新思维的养成,比如讨论教学法、启发式教学法、实践教学法等。评价体系旨在激励教师和学生在科创人才培养方面付出自己的努力,比如把教师的教学创新效果评估与绩效奖励挂

钩,把学生的创新设计或者创新大赛的参与度与 学分挂钩等,促进全校形成浓厚的科创氛围。

(三) 企业/社会组织主体

实践基地是高校与企业/社会组织合作创建的,以企业/社会组织的实际生产活动为依托、供大学生进行顶岗实践的场所,实践基地为大学生提供了学校实验室之外非常重要的创新实践平台^[6]。科创平台是指企业/社会组织为科创活动安排的专门从事科创研究的空间,大学生借此平台可以接触到企业真实的科研项目和科技大佬。师资共享主要指企业导师进课堂活动,企业导师为大学生讲解企业的科创作品,实现双元制教学。科研合作指学校和企业/社会组织共同开展科技创新研发,在这个过程中通过大学生的参与提高其科创思维和能力。

在高校科创人才培养体系中三大主体各负 其责:政府发挥在制度上的主导作用,构建科创 人才培养的协同机制;高校发挥在课程建设方面 的主体作用,构建科创人才培养的课程体系;企 业/社会组织发挥在人才培养和引进方面的主体 作用,构建科创人才培养的实践平台^[7]。三大主 体通过十四个方面的协同作用,全方位指导高校 科创人才的培养工作,从而促进学生的全面发 展、培养高素质的科创人才。

三、河南省高校科创人才培养指标体 系的构建

(一) 构建原则

1.系统性原则

指标体系的构建要全面考虑可能涉及的指标,同时各指标之间要有一定的逻辑关系。整个指标体系由一级和二级指标构成,这些指标相互独立,同时又相互联系相互作用,共同组成一个有机统一体。

2.科学性原则

指标体系中指标的选择以科学性为原则, 能够真实全面地反映出各指标之间的关系。同 时,指标不能过于繁琐也不能过于精简。

3.可操作性原则

指标的选取尽量能进行定量化处理,以便 进行数学计算和分析。另外,指标数据的搜集要 可实现,数据的计算方法必须标准化、规范化, 具有可操作性和一致性。

(二) 指标体系

结合河南省高校科创人才培养体系的内涵, 从政府、高校、企业/社会组织三大类十四个项 目角度构建河南省高校科创人才培养指标体系, 见表1。

科创平台 F12

师资共享 *F*₁₃ 科研合作 *F*₁₄

	一级指标	二级指标
		政策支持 F1
	政府	资源保障 F ₂
		规章制度 F_3
		学科设置 F_4
		课程体系 F5
		实践创新平台 F ₆
河南省高校科创人才培养指标体系	高校	导师指导 F_7
两角有同似件的人才培养指你件系 		双创活动 F_8
		教学方法 F,
		评价体系 F ₁₀
		实践基地 F ₁₁

企业/社会组织

表 1 河南省高校科创人才培养指标体系

(三) 指标约简

为判断出影响河南省高校科创人才培养因素的关联度高低,以便进行指标约简,本文运用灰色关联分析法对表1中的二级指标进行计算。在对指标进行量化时,通过专家打分,采用"1-9标度法"赋予一定的分值,"1-9标度法"原理见表2。

表2	"1-9) 标	度法"	' 原理

分值	意义
1	两个指标同样重要
3	前者比后者稍微重要
5	前者比后者明显重要
7	前者比后者强烈重要
9	前者比后者极端重要
2,4,6,8	上述相邻判断的中间值

通过专家打分构建各指标两两比较的判断矩阵,作为指标的原始数据。各列指标作为比较序列,母序列的值一般为最优值,判断矩阵不存在最优值和最差值,因此本文取9和1/9的平均值。借助SPSSPRO在线数据分析平台,运用灰色关联分析法计算后的关联度分析结果如表3所示,根据分析结果发现各指标的关联度均在0.75以上,关联度较高,因此表1中的指标无须进行约简。

表3 指标关联度分析结果

关联度结果									
评价项	关联度	排名							
F_{14}	0.893	1							
F_3	0.891	2							
F_9	0.889	3							
F_{13}	0.879	4							
F_{10}	0.873	5							
F_8	0.863	6							
F_{12}	0.856	7							
F_2	0.837	8							
F_5	0.806	9							
F_7	0.801	10							
F_6	0.796	11							
F_{11}	0.789	12							
F_1	0.758	13							
F_4	0.755	14							

四、河南省高校科创人才培养指标体 系的权重分析

确定指标体系后,基于判断矩阵,运用层次 分析法计算各指标的权重,从而得出影响河南省 高校科创人才培养体系效果的各因素的重要程度。

(一) 层次分析法的基本原理

层次分析法根据分析对象的性质构建模型, 首先设置要达到的目标,即目标层,然后列出分 析对象的影响因素,即准则层,最后列出要决策 的方案,即方案层。方案的决策是在综合考虑其 相应的准则和目标的情况下得出的。最终的分析 结果包括方案分析结果、准则层各要素的权重分 析结果以及一致性检验结果。

(二) 模型分析结果

基于专家打分的判断矩阵,把一级指标作为方案层,借助SPSSPRO在线数据分析平台,通过模型绘制、数据填写,运用层次分析法计算后的方案分析结果如图2所示,权重计算结果如表4所示。

根据方案得分,可以看出在河南省高校科创 人才培养体系的构建中发挥最重要作用的是高 校,企业/社会组织发挥着比政府更重要的作用。

其中,最大特征根为6.427, CI值为0.074, RI值为1.57,因此CR=CI/RI=0.047<0.1,通过一次性检验。

将指标按照权重的大小排序,其中 F_{10} 、 F_{5} 、 F_{6} 、 F_{4} 、 F_{11} 权重较大,分别为24.724%、16.158%、13.803%、9.586%、8.796%,说明评价体系、课程体系、实践创新平台、学科设置、实践基地是影响高校科创人才培养成果的较重要因素。

结语

创新发展已成为现代化河南建设的主旋律、 最强音,河南省高校科创人才培养刻不容缓。通 过构建河南省高校科创人才培养指标体系并分析 影响高校科创人才培养效果的主要因素,可为高 校、政府以及企业/社会组织的发展重点指明方 向。本文认为,三大主体中高校起主导作用,企 业/社会组织起着比政府更重要的作用。其中,

评价体系、课程体系、实践创新平台、学科设 置、实践基地是影响高校科创人才培养成果的较 重要因素。

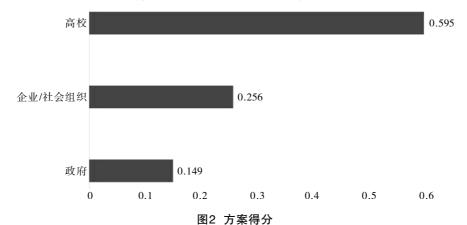


表 4 权重计算结果

	F_1	F_2	F_3	F_4	F_5	F_6	F_7	F_8	F_9	F_{10}	F_{11}	F_{12}	F_{13}	F_{14}	特征向量	权重值(%)
F_1	1	8	4	0.333	0.167	0.2	3	4	3	0.143	2	3	5	7	1.530	6.8791
F_2	0.125	1	0.167	0.167	0.125	0.143	0.25	0.333	0.333	0.125	0.2	0.25	0.5	0.5	0.244	1.0985
F_3	0.25	6	1	0.167	0.125	0.143	0.333	0.5	0.5	0.111	0.2	0.25	3	5	0.476	2.1424
F_4	3	6	6	1	0.2	0.25	4	6	5	0.143	2	3	8	9	2.132	9.5863
F_5	6	8	8	5	1	2	6	7	6	0.143	2	3	8	9	3.593	16.1517
F_6	5	7	7	4	0.5	1	4	6	5	0.333	2	3	7	8	3.069	13.8032
F_7	0.333	4	3	0.25	0.167	0.25	1	4	3	0.111	0.125	0.167	5	6	0.787	3.5375
F_8	0.25	3	2	0.167	0.143	0.167	0.25	1	0.333	0.125	0.2	0.25	4	3	0.483	2.1704
F_9	0.333	3	2	0.2	0.167	0.2	0.333	3	1	0.2	0.25	0.333	3	2	0.623	2.8027
F_{10}	7	8	9	7	7	3	9	8	5	1	3	4	8	9	5.498	24.7241
F_{11}	0.5	5	5	0.5	0.5	0.5	8	5	4	0.333	1	3	6	8	1.956	8.7964
F_{12}	0.333	4	4	0.333	0.333	0.333	6	4	3	0.25	0.333	1	5	7	1.305	5.8681
F_{13}	0.2	2	0.333	0.125	0.125	0.143	0.2	0.25	0.333	0.125	0.167	0.2	1	3	0.306	1.3744
F_{14}	0.143	2	0.2	0.111	0.111	0.125	0.167	0.333	0.5	0.111	0.125	0.143	0.333	1	0.236	1.0594

参考文献

- [1] 新华社.第一观察 | 习近平总书记首次提到"新质生产力"[OL]. (2023-09-11) [2024-01-10].https://politics.gmw.cn/2023-09/ 11/content_36822953.html.
- [2] 河南日报课题组.创新发展已成为现代化河南建设的主旋律、最 强音:"创新驱动、科教兴省、人才强省"战略实施报告[N].河南日 报,2023-09-07(T02).
- [3] 蒲清平,向往.新质生产力的内涵特征、内在逻辑和实现途径:推 进中国式现代化的新动能[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学 版),2024(1):77-85.
- [4] 曹梦竺,曹丹,等.基于"产赛教研四融合"的学生科技创新能力培

养体系研究[J].江苏科技信息,2022(27):56-58.

- [5] 王玉猛,邓国取,等.普通高校管理学院"三位一体"创新创业人才 培养模式研究:以河南科技大学管理学院为例[J].河南财政税务 高等专科学校学报,2020(12):97-100.
- [6] 卢东祥,庞波.新发展格局下高校青年科技创新人才培养的三重 逻辑[J].江苏高教,2023(5):91-92.
- [7] 王丽纳,刘小雅,等.科技金融背景下拔尖创新人才培养的多元协 同体系研究[J].当代金融研究,2023(11):81-82.

责任编辑 刘 钊

高校思政教育精准化的方法与路径

焦明江,刘贝贝 (北京信息科技大学 马克思主义学院,北京 海淀 100096)

摘要:精准思维是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心特质,它为高校思政教育提供了重要的指导思路。当前,传统思政教育面临的挑战包括内容抽象、方法单一、缺乏针对性,同时精准化教育进程也遭遇了内容与学生需求不匹配、信息技术整合不足以及教育过程缺少连贯性和互动性的问题。面对这些问题,必须深入分析高校精准思政教育的价值逻辑,并采取相应措施进行精准的需求分析、内容供应和过程管理,这些措施将增强教育的针对性、有效性和吸引力。

关键词: 高校; 思政工作; 精准化; 方法与路径

中图分类号: D261; G641 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0060-04

习近平总书记在2022年春季学期中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上指出,要强化精准思维,做到谋划时统揽大局、操作中细致精当,以绣花功夫把工作做扎实、做到位。在信息化时代的背景下,青年学生的思想观念和价值取向愈发多元化,这对传统的思政教育模式和内容提出了前所未有的挑战,因为这些传统方法已难以满足新时代的需求。精准思政理论为应对这一挑战提供了一种创新的思路,它不仅与学生的具体特点相契合,而且有助于推动学生的全面发展和提升思政教育的实效。

习近平总书记的精准思维为思政教育的精准

化实施指明了方向。通过精准化的方法,高校能够更准确地理解和应对学生的思想动态及学习需求,从而实现教育资源的最优配置和教育成效的显著提升。因此,高校必须积极推进思政教育精准化的研究和实施,以适应信息化时代的新要求,不断提高育人实效,确保思政教育能有效地促进学生的全面发展。

一、高校精准思政教育的价值逻辑

(一) 适应信息时代青年学生的特点

随着社会的快速发展和科技的进步,新时代的大学生展现出了诸多新特点。他们生活在信息

收稿日期: 2024-01-10

基金项目: 2023 年度北京信息科技大学高教研究一般课题(2023GJYB15);北京市高等教育学会 2023 年立项面上课题(MS2023372);2023 年度北京高校思想政治工作研究一般课题(BJSZ2023YB40);2024 年校科研基金马克思主义学院专项(2024XJJM01);20 24 年北京信息科技大学"青年骨干教师"支持计划资助项目(YBT202440);北京信息科技大学 2023 年校内党建和思想政治工作课题(DJKTB202301)

作者简介: 焦明江(1987—),男,河南睢县人,博士,北京信息科技大学马克思主义学院讲师,研究方向为思想政治教育;刘贝贝(1984—),女,河南周口人,博士,北京信息科技大学马克思主义学院讲师,研究方向为思想政治教育。

爆炸的时代,接触到的信息量巨大,思维活跃,善于接受新事物,但同时也容易受到各种思潮的影响,价值观呈现多元化。他们注重个性表达,追求自我价值的实现,对传统思政教育方式往往存在抵触情绪。此外,新时代的大学生面临着更加复杂的社会环境和就业压力,心理健康问题日益突出。而精准思政则要求教育工作者深入了解学生思想动态和实际需求,根据学生的特点和问题,制定个性化的教育方案,实现教育资源的优化配置。精准思政能够准确把握学生的思想脉搏,及时发现和解决学生思想、心理等方面的问题,提高学生的思想政治素质和心理健康水平,进而将原有教育内容从"大水漫灌"转向"精准滴灌"。

(二) 提升高校思政教育实效性

精准思政教育作为一种创新的教育理念和 实践方法,对于提升高校思政教育工作质量具有 独特价值。比如传统思政教育往往采用一刀切的 教育方式,教育内容缺乏针对性和个性化,难以 满足学生实际需求。而精准思政教育通过深入了 解学生的思想动态和实际需求,制定个性化的教 育方案,使教育内容更加贴近学生的生活和思想 实际,提高了教育的针对性和实效性。此外,传 统思政教育往往采用单一的课堂教学方式,缺乏 互动和实践环节,难以激发学生的学习兴趣。而 精准思政教育则注重采用多样化的教学手段,如 案例分析、小组讨论、社会实践等,激发学生学 习的主动性。由此可见,精准思维在思政教育中 的应用,能够逐渐解决传统思政教育中存在的工 作实效不足的问题,进而提升其工作实效性。

(三) 促进高校思政工作精准化

精准思政教育的核心理念是满足学生的个性化需求,它强调尊重学生的个体差异,关注学生的全面发展。从不同专业思政课的实效性出发,精准思政教育能够解决不同专业、不同授课内容的问题,为学生的全面发展提供有力支撑。不同专业的学生具有不同的知识背景和专业特点,他们对于思政教育的需求和期望也有差异。

通过精准思政教育,可以针对不同专业的学生制定个性化的教学方案,将思政教育的内容与学生的专业特点相结合,使学生在接受思政教育的同时,也能感受到其接受的思政教育内容与自身专业的紧密联系,从而增强学生的学习兴趣。此外,精准思政教育注重根据不同专业的知识背景,调整和优化授课内容,使授课内容更加贴近学生的专业知识储备,打破传统思政教育采用统一教材和授课内容的局限性。

二、高校精准思政教育的现状

(一)教育内容与学生需求的不对称性

高校思政教育内容与学生需求不对称是导致教学效果不佳的首要原因。这种不对称性往往表现为三个方面:内容单一、不具有时代性和缺乏实效性。具体来说就是:教育内容单一,缺乏多样性和深度,难以满足学生多元化需求;不具有时代性,与当前社会发展和学生实际生活脱节,难以引起学生共鸣;不具有实效性,缺乏对学生实际问题的关注和解决,难以发挥思政教育的实际作用。因此,思政课应结合学生专业和实际需求,制定精准化教育方案,以提高思政教育的精准性。

(二) 教育方法与信息技术融合的不充分性

高校教育方法与信息技术融合不充分,是 导致思政课教学效果不佳的关键原因。传统思政 课堂往往存在教学形式单一、学生参与度不高等 问题。虽然一些高校在思政课中尝试运用信息技术,如使用多媒体课件、网络资源等进行讲授, 但由于未能充分发挥信息技术在精准思政中的优 势,仅是将信息技术当作辅助工具,缺乏个性化 设计,整体互动效果并不好。因此,必须将思政 教育与信息技术进行深度融合,只有充分借助信 息技术开发多样化的教学方法,丰富教学内容, 才能提升学生参与度。

(三)教育过程缺乏连贯性与双向性

教育过程连贯性与双向性的缺乏是思政教

育效果不佳的重要原因。在当前高校思政教育中,第一课堂课时的比例明显高于第二课堂,比例明显失衡;此外,由于课程设计、教学资源等方面的不足,双课堂教学存在相互脱节的问题。这种连贯性的不足导致思政教育难以形成合力,削弱了整体效果。同时,思政教育过程的双向性要求教育者和受教育者在教育过程中形成积极的互动关系,共同推动教育目标的实现。但部分教师仍以单向灌输的方式教学,导致学生被动接受知识,缺乏思考和创新的空间。此外,部分使用翻转课堂进行教学的教师,在实践中没有真正理解这一方法,往往演变为"放羊式教学",缺乏有效的引导和监管,导致学生无所适从,学习效果不佳[1]。

三、高校精准思政教育的实践方法与 路径

(一) 精准需求研判

精准思政教育是新时代高校思政教育的重 要方向,它旨在通过个性化的教育方式和教育内 容,满足学生多元化的成长需求。因此精准需求 研判不可或缺。在实现精准研判时,需要从两个 角度出发,它们分别是学生的专业知识背景和自 身个性需求。不同专业的学生有着不同的知识背 景和思维方式,他们对于思政教育的需求也存在 差异。通过对不同专业进行研判, 能够了解该专 业的培养目标、课程设置以及学生专业特点等, 从而制定与该专业相适应的思政教育方案。而对 于学生来说,他们每一个人都是独一无二的,每 一个人都有着不同的成长经历、兴趣爱好和价值 观念,从学生的个性特点和发展需求出发,可以 为他们量身定制个性化的思政教育计划。但是考 虑到研判工作的复杂性,这一过程也离不开信息 技术手段的支持,这就需要利用大数据技术,收 集大学生的基本情况并进行分析,实现对学生的 分层分类管理。总体而言,精准需求研判需要借 助必要的技术手段, 充分了解和掌握学生的实际 需求和专业特点,在此基础上,才能制定出真正符合学生个性化发展的思政教育方案^[2]。

(二) 精准内容供给

高校精准思政教育还要求实现教育内容的 精准供给,强调以学生需求为导向,逐步实现教 学资源的优化配置。这一策略旨在确保思政教育 内容与学生实际需求紧密结合,从而提高针对性 和实效性。因此,为了满足学生的多元化需求, 首先应根据不同专业的知识背景, 有针对性地设 计授课内容。例如,对于理工科专业的学生,可 以结合科技创新、大数据理论等话题, 引导他们 思考专业发展与社会责任的关系;对于文科专业 的学生,则可以从历史、文化、哲学等角度探讨 人类文明的演进与社会价值的体现。其次是根据 不同年级的学生所处的成长阶段和其自身的特 点,设置不同的教育目标和教学内容。例如,针 对低年级学生,可以加强学术道德、校园文化等 方面的教育;针对高年级学生,则可以加强职业 道德、社会责任等方面的教育。通过这样的分层 分类设计教学内容,可以更好地满足学生的实际 需求,提升思政教育的针对性。此外,还有必要 通过信息技术平台,实现教学资源的共享、教学 过程的监控和教学效果的评估, 为学生提供具有 针对性的内容。 总之, 高校开展精准思政教育 需要关注不同专业和年级的学生的特点和需求, 并借助信息技术平台实现精准内容供给, 如此才 能更好地推动高校思政教育的创新和发展,培养 出更多具有高尚品德和扎实学识的优秀人才。

(三) 精准过程管理

在精准思政教育的实施过程中,信息平台 扮演着至关重要的角色。它不仅是学生信息管 理、教学资源共享、教学互动交流的场所,也是 教师进行教学设计、实施和评估的重要工具。然 而,信息平台的使用也带来了一系列安全问题, 尤其是学生信息的隐私和教师对技术的依赖性。 为了充分发挥信息平台的作用,需要制定有效的 措施,促进信息技术在教学过程中的合理应用。

第一,要根据学生的实际情况、学习进展动态来 调整思政教育的具体策略,并伴随教学课程的推 进不断进行教学目标和教学活动的设计与调整, 以适应学生在不同阶段的学习需求。同时, 还要 关注学生的学习反馈,及时调整教学方法和内 容,确保思政教育的针对性和实效性。第二,需 要将思政教育内容渗透到高等教育的全过程,从 新生入学到学生毕业离校,都要有相应的思政教 育安排,具体包括入学教育、课堂教学、社会实 践、校园文化活动、就业指导等,确保学生在整 个大学期间都能接受到全面而系统的思政教育[3]。 当然,在这一过程中还需要实现第一课堂与第二 课堂的双向奔赴。第一课堂以理论教学为主,注 重知识的传授和思想的引导; 而第二课堂则以实 践教学为主,强调学生的主体参与和体验。为了 实现精准思政教育的目标, 我们必须打破传统的 教学模式,将第一课堂和第二课堂有机结合起 来。

四、结语

精准思政教育不仅是高校应对当前教育挑

战的迫切需求, 更是信息时代下高校思政教育创 新的必然方向。这种教育模式通过精确地分析和 响应学生的需求,提供针对性的教育内容和管理 过程,有效克服了传统思政教育中教学不对称、 缺乏连贯性和双向互动不足等短板。通过实施精 准思政,教育内容和方法能更紧密地结合学生的 实际生活和专业发展, 更符合新时代要求。高校 思政教育的精准化不仅增强了教育的实用性和互 动性,而且通过精准需求分析、内容供给和过程 管理,极大地提高了教育的针对性和有效性。这 样的思政教育更能贴合学生实际,激发学生的学 习兴趣和创新潜力,更有助于培养具有高尚品 德、扎实学识和强大创新能力的高素质人才。随 着社会的快速发展和全球信息化的深入,这种精 准和个性化的教育方式将为实现中华民族伟大复 兴的中国梦提供坚实的人才支撑和智力保障。精 准思政教育的推广实施,不仅有助于提升学生的 综合素质, 也有助于为国家的长远发展培养必备 的人才资源。因此, 高校需继续深化教育改革, 创新教育理念和实践, 以更好地适应新时代教育 的需求和挑战。

参考文献

- [1] 毛振军.地方高校进行习近平新时代中国特色社会主义思想精准 化教育探析:以德州高校为例[J].世纪桥,2023(1):78-81.
- [2] 胡小爱. "互联网+"时代高校线上思政教育"精准滴灌"的机制和路径[J]. 才智,2022(29):22-25.
- [3] 岳曈曈.新媒体视域下高校思政教育的全新思考[C]// 华教创新 (北京)文化传媒有限公司.2022 新时代思想政治教育理论研究 高峰论坛论文集(二),2022;7.

责任编辑 董 颖

基层党建引领城市社区治理创新研究

唐莉晶

(河南开封科技传媒学院 商学院,河南 开封 475000)

摘要:基层党建引领城市社区治理作为提升基层社会治理水平的创新方式,承担着政治引领、服务协调和文化塑造等多重使命。基层党建与社区治理在目标、主体与事务上具有的高度契合性,为社区治理结构的形塑与治理动能的释放聚合了"党—社"双重增能效应,为基层党建引领城市社区治理提供了较强操作性,形成了多样化的治理经验。但在城市社区治理创新过程中,存在着部分治理主体间协调不畅、部分公共服务供需适配度不高和一些城市社区党组织统合能力弱化等现实挑战。基层党建引领城市社区治理创新,重在从基层党建引领主体协同、服务完善和资源链接三方面进一步推进社区治理能力提升。

关键词: 党建引领; 社区治理; 治理现代化

中图分类号: D267 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0064-05

基层党建引领城市社区治理作为国家治理 体系和治理能力现代化的重要举措, 彰显着我国 推进国家治理现代化的特色优势。在落实党的十 九大提出的"把基层党组织建设成为领导基层治 理的坚强战斗堡垒""打造共建共治共享的社会 治理格局"的要求下,近年来地方社区治理创新 样态和实践成果颇丰, "网格化治理" "三社联 动""政社互动""基层党建+"等治理方式及 相关热词已成为研究热点,各种社区治理改革从 提升社区服务能力、加强社区自治活力以及完善 社区治理体系等方面,为推进社区治理体系和治 理能力现代化作出了有益探索。在"多元与秩 序"社会风险张力背景下,尽管基层党建引领社 区治理已成为基本共识,但目前由于基层党建过 分追求技术化和形式化、基层党建在引领城市社 区治理中的"父爱主义"替代性介入和基层党组

织的统合能力弱化等弊病的存在,基层党建工作 引领城市社区治理的创新成为一个一直存在且不 容忽视的难题。从文献看,多数研究都是基于个 案的微观探讨,缺乏对于党建引领社区治理的整 体性认知和动态化考量。因此,有必要对创新基 层党组织的治理方略、如何促进党务与社区业务 的有效融合、如何优化基层党建嵌入社区治理的 具体机制等深层次问题展开系统探究,真正实现 基层党建引领社区治理。

本研究在现有研究成果基础上,以基层党建和社区治理机制为主线,尝试梳理出基层党建引领社区治理过程中存在的问题,并对基层党建与社区治理的融合逻辑、社区治理主体责任关系的界定、社区治理持续创新的动力源等社区治理创新机制优化等问题作出深入思考。

收稿日期: 2024-01-20

作者简介: 唐莉晶(1995—),女,河南郑州人,河南开封科技传媒学院商学院教师,研究方向为地方治理。

一、基层党建引领城市社区治理的实 践疲态

首先是协同困境,即部分治理主体间协调 不畅。有学者曾提出,基层党建引领下的多元协 同城市社区治理模式作为单中心全能型治理模式 的延续,实际上就是以行政化与市场化相结合的 方式来应对基层治理中的公共性危机[1]。现在有 很多社区因为跟风而在如何将基层党建工作做出 特色上盲目创新,将基层党建工作简单比照行政 主导化治理工作而更多地遵从技术治理逻辑,混 淆了基层党建的原本用意,具体体现在两个方 面:一方面,社区基层党组织的角色定位非常模 糊、社区党组织与其他治理主体间关系不够清 晰,社区党委与社区居委会之间存在职能交叉现 象。虽然社区书记、主任"一肩挑"为社区党建 介入社区治理提供了直接便利, 但由于社区行政 性事务繁杂,而社区工作人员也因一套人马分身 无术, 日常工作中只能优先处理比较紧急的行政 性事务,对于如何引领社区治理这一掌舵领航的 工作难以顾及。另一方面,由于党政系统内条块 间存在不同的责任和利益的考量,信息资源被垄 断和不利信息规避隐瞒等不良现象难以避免,这 就使基层党政同级条块之间在治理需求和治理成 效的评价与反馈等方面形成信息壁垒,导致多元 主体协同低效。

其次是供需困境,即部分公共服务供需适配度不高。随着时代的不断发展,居民的服务需求和行为偏好更为多元化,对于社交需要、文化服务等个性化的诉求也越来越多。从整体上看,虽然有些先进理念和显著创新成效的社区实现了社区良治,但部分社区在协调服务资源和利益关系过程中由于存在权力有限、治理手段单一等问题而难以盘活利用好各种资源,最终陷入窘境。另外,作为治理的主人公的社区,其对于社区环境及其人际网络相对熟悉的在地化优势逐步被社区频繁的发展流动性抵消掉。再加上目前公共服

务的提供,基本是以购买公共服务的方式实施的,而这一购买服务的过程通常都是由上层部门安排指定的,服务能力和服务种类尚在完善之中,因而服务缺乏、服务错配矛盾都会出现,服务内容及形式都难以迅速与社区需求相匹配。

最后是资源困境,即一些城市社区党组织统合能力弱化。资源困境主要体现为基层党建的内源性矛盾以及基层党建对于多样化资源的统筹协调能力不足。可以说,党和政府的倡导以及社区的矛盾问题倒逼着基层党建成为社区治理创新进程的核心主体,为完善社区治理体系掌舵,可实际上,基层党建在深入社区后却出现了无所适从的状态。这源于在城市空间多样化样态下,不同社区因经济发展水平和治理环境的不同而呈现出异质性状态,于是行之有效的社区治理创新方案层出不穷。这也表明,基层党建在理论方法与适配创新实践上存在明显的在地化特征,因而党建引领城市社区治理必须扎根于当地实际并与社区治理需求相同步,以适应不同社区的复杂情况。

一些社区党组织的统合能力弱化不仅表现 为党建资源和社会资源难以融合,还表现为党建 方式与社区治理模式不同步这一内源性矛盾。传 统社区党建多以文山会海式且较为固态化的工作 方式展开,难以满足社区居民尤其是日趋年轻 化、流动性强的社区居民多样化的服务需求,由 此造成了社区民众对于基层党建的认同感逐渐淡 化。

二、基层党建引领城市社区治理实践 疲态产生的原因

原因之一是协同机制的单向性。基层社区 治理的现代化是实现社会治理现代化的"最后一 公里",社区作为社会治理的最小单元肩负着落 实党政政策的双重身份,"上边千条线,下边一 根针"的问责体制使得社区在面对"短期考核" "一票否决"等绩效考评机制时,往往采用"摆 平术"来暂缓社区矛盾。为了实现政绩目标,社 区做出的有些治理决策效果往往只能"昙花一 现"。可以说,基层党建引领城市社区治理的用 意在于搭建共驻共建的治理平台,扩展社区治理 的资源渠道,它作为一项系统化的治理工程,不 仅仅要靠各级党组织的领导与带动, 更要靠国 家、社会与市场关系的平衡协同。在"一核多 元"的社区治理场域,基层党组织虽发挥了一定 的领导协调作用,但其自身功能常常被虚置于社 区治理与服务情境中而没有充分发挥作用。调查 发现,这一应然理论上的协同运作在社区治理实 践过程中是利益纽带不牢靠的关系体, 更多依赖 于行政逻辑, 其根源不仅在于社区与辖区单位的 "层级不同"关系,也在于不同社会组织的貌合 神离。所以基层党建引领的城市社区治理往往是 命令式甚至自发式组织活动, 多元主体参与社区 治理基本上陷入了"捐赠式关系怪圈",一听召 唤就服从参与活动。这种方式使得基层党组织成 为资源的主导方,其结果是,活动结束后社区治 理难以形成资源和服务的共联共建网络, 难以实 现不同主体间的主动性协作和双向互换,协同的 常态化和持续性难以保持。

原因之二是服务效能不够高。强化基层党建引领社区治理的重大意义之一是提升社区服务效能,满足社区居民的精神文化需求。基层党组织在融入社区治理中明显存在服务方式创新性不足的问题,难以迎合社区公共服务需要。社区居民委员会和社区党委习惯于通过召开会议、下发通知、组织活动等常规行政化方式开展社区党建服务,机械地将上层政策文件精神传送给社区居民,忽略了收集自下而上的社区居民真正的服务需求。在社区治理场域中,专业化的社会组织是保证满足多样化公共服务需求的重要主体之一。基层党建对于社会组织的引领力量不足,导致在公共服务过程中社会组织的缺位。虽然有政府购买公共服务项目,但实际存在的项目结束服务就终止的现象使得社区服务能力无法持续,从而影

响社区治理水平和服务效能。因此,基层党建引 领城市社区治理的关键在于培育出适合社区治理 需要的内生性社会组织,提供适合社区组织的发 展空间。

原因之三是资源耦合性不足。基层党建作 为社区治理的领头羊,其自身存在的责任与能力 失衡的困境和治理形式化等角色定位不清的问 题, 使社区党组织在统筹资源上力不从心, 缺乏 对于资源整合的长远规划方案和可持续合作机 制。一般而言,基层党组织更倾向于优先完成上 级党组织安排的工作任务,对于社区内部有多少 资源可以进行整合、如何展开资源的挖掘并没有 明确的思路, 甚至有的驻区单位把基层党建链接 资源的过程当作临时资源捐赠任务或一般公益活 动进行简单应付,未能将单位与社区特有资源进 行融合,很多优势资源难以服务于社区治理需 求。总体来讲,基层党组织难以统筹资源在于短 视,只关注资源共建共享的表现形式,忽视了资 源效能与社区实际发展需要。因而提高社区资源 的统筹能力,是基层党建引领社区治理创新发展 的重要任务。

三、新时代创新基层党建引领城市社 区治理的路径选择

路径之一:基层党建引领主体协同,优化 社区共同体制度设计。社区治理的效能主要通过 多元主体间的联动协作实现,而基层党建引领城 市社区治理的主要渠道则是机制引领。换言之, 联动协同是社区治理的必要条件之一,基层党建 是协调并维持不同主体互动关系的核心。而社区 党组织引领作用的发挥,重点在于提炼出一种行 之有效的民主协商机制,让不同主体之间积极对 话互助,针对社区问题展开协商合作,而不是凌 驾于各社区组织之上,上演一场强制性、命令式 解决问题的"独角戏"。目前,大多数研究都提 倡构筑一个协商共议平台,为多元主体合作提供 一个对话空间,并就如何搭建这一平台提出了许 多创新方案,却在一定程度上忽视了具体协商过程的可持续性和多元主体的行动效能。要想保证多元主体联动协同的可持续性,应该继续完善社区居委会、社会组织、社工机构、社区志愿者多方联动机制,重视引入外部资源,既要满足居民需求,又要提升主体之间的黏性,通过优势互补来增强不同主体共同参与社区治理的活力。

基层党建引领主体协同的第一步,是改变 "强整合、弱引领"这一模糊的治理理念,将制 度设计的重点更多放在优化协同行动方略和强化 协同共治的目标上。基层党建应将政府购买公共 服务项目作为主体之间协同的良好契机,通过这 一利益纽带来联结多方资源,将治理的指挥棒交 给社区居委会, 让专业社工机构提供专业化服 务, 让社会组织在社区治理空间内有充分作为的 活力和积极性, 让社区居民广泛参与社区志愿服 务和社区公共事务,形成有困难社区及时回应、 有能力积极反哺社区的良性机制。基层党建引领 主体协同的第二步, 是形成利益纽带, 强化协同 行动意识,毕竟常态化的协商平台只是多元主体 展开资源共享的协商载体和沟通渠道。思想是行 动的先导, 无论是哪种类型的城市社区, 都需要 解放思想和更新理念,改变自上而下的政策执行 惯性,深入挖掘社区特色资源,并对其中相关主 体资源做好链接,即社区从简单搭台唱戏转变为 精准发力,从基层党组织单独组织转变为不同主 体协同用力,通过培育社区共同体意识强化社区 多元主体的共治共享意识,通过政策宣传支持、 专题培训、纠纷调解和交往活动鼓励各主体致力 于社区建设和服务。基层党建引领主体协同的第 三步, 是不断完善多元主体参与治理的法律法 规,优化协调机制。基层党组织除了在规则建 立、资源配置方面开展工作以外,还应借助互联 网技术健全矛盾调解和权益保障的线上线下沟通 机制,以及基层党组织参与协商的实践公开制 度,以此平衡多元主体的利益诉求。

路径之二:基层党建引领服务完善,聚焦

服务效能提升。"从管制转向服务是治理走向现 代化的标志"[2]。服务导向是基层党建引领城市 社区治理的鲜明底色, 从政治、思想和组织层面 做好多元主体协同的"引"是"基层党建引领" 的基本要义。基层党建引领社区治理的关键是基 层党组织如何"建", 落实"建"的过程就是创 新基层党建工作方案以实现社区治理目标, 助力 社区治理水平提升。首先, 应充分挖掘和优化党 组织的服务功能,实现从"一核多元"到"一核 多能"的功能拓展延伸,破解基层党组织引领社 区治理的"职能虚""效率低"等困境。如果不 能真正回应居民的服务需求,不能建立稳定的服 务供需机制,仅仅靠资源的有限捐赠和事后协 调,那治理往往是无效的。具体来说就是,基层 党组织应该在积极加强服务型党组织建设、强化 党组织领导班子等自我服务和治理功能的基础 上,适应新形势发展需求,更多地开展与居民需 求相贴近的、多样化的、创新性的文化服务活 动。借助党群沟通桥梁,充分利用党员队伍的力 量和服务智慧化手段,充分收集居民需求信息, 努力满足居民的精细化服务需求,深化党群关 系,维护社区稳定,营造出充满正能量的社区文 化氛围。

习近平总书记曾明确指出,要"善于运用 先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的 标准提升社会治理效能"^[3]。要想实现服务有效 供给,服务供给过程的考核评价机制必不可少。 要通过完善双向承诺和双向监督的制度,由基层 党组织做好服务记录和反馈登记,将参与共建主 体的社区服务情况、居民反馈效果、社区治理情 况等作为干部考核、服务项目评议考核的重要依 据之一。同时,压实基层党组织的主体责任,对 基层党组织的引领工作进行评议和反馈,破解基 层只关注"对上负责"和"履职不力"等困境。 服务考核机制作为宏观审查和市场机制相结合的 手段,既能够保证社区资源的合理使用和增效保 值,又能够倒逼多元治理主体在服务领域的合理 分工,避免社区资源空置闲置而公共服务跟不上 的状况发生。

路径之三:基层党建引领资源链接,挖掘社 区内生资本。基层党建引领是实现城市社区治理 有效的活的灵魂,加强基层党组织建设是实现资 源链接、打通资源网络的前提和基础。实现从 "一核多元"到"一核多元"与"一核多能"并 行发展,是基层党建引领城市社区治理的重要内 容。党组织建设重点在于优化区域党建格局,实 现基层党组织统一调配和利用区域内的各项公共 服务资源和党建资源,在形成纵向覆盖的基础 上,纵向拓展以党建为主的服务联动网络,确保 社区党组织成为战斗堡垒, 充分发挥区域内所有 党员参与治理的引导示范的作用,以党建资源引 导融合各类社会资源,解决"资源空"难题。同 时,通过结对共建、挂钩联系发挥退休干部、优 秀党员等党务工作者的作用,通过公益活动联 办、党组织联建、精神文明创建共创、文化联谊 活动倡导等加深多方主体联系,提升基层党建引 领城市社区治理的组织化程度和资源共享水平, 以及党建链接资源合力,构建认知协同、互助有 望、资源共享的良好机制。

另外,要建构基层党组织的权责能与社区的 匹配机制。基层党组织作为社区治理的引领者, 责任重大,但其将社区公共服务做精做细的技术 尚有待完善。基层党组织不应拘泥于实际的服务 工作,而应在强化资源整合效应上提供组织牵头 人和协同者的作用,推动社区共治。因此,需要 通过挖掘和联合多元主体的专业资源优势, 消弭 基层党建引领责任大于引领能力的张力,加快规 范社区事务准入机制,依法理清社区工作职责, 确保权、责、利相一致,推进社区减负增能,从 而让基层工作者有时间加强基层党组织的专业化 引领能力建设。同时,要将基层党组织的核心领 导作用真正发挥出来,将"党员行动一居民冷 漠"的参与主体状态变为"党员示范一居民参 与",激发社区居民参与治理的积极性。明确基 层党组织的功能,动员社区能人和社区精英,将 居民群众参与治理的行动融入社区治理资源中。 另外, 也要通过社区发展基金建立起社区内部资 源和外部资源的联系通道,加强基层党组织的资 源整合能力,实现党政资源、社区内部资源和社 会资源的互通, 充分发挥社区内生资本的连锁效 成。

参考文献

- [1] 张文龙.城市社区治理模式选择:谁的治理,何种法制化:基于深圳南山社区治理创新的考察[J].河北法学,2018(9);3-22.
- [2] 杨妍,王江伟.基层党建引领城市社区治理:现实困境实践创新与可行路径[J].理论视野,2019(4):78-85.
- [3] 习近平.习近平谈治国理政:第2卷[M].北京:外文出版社,2017: 386.

责任编辑 董 颖

深刻把握建设中华民族现代文明的 内涵逻辑及意义

——学习习近平关于文化文明的重要论述

张宝林 1,2

(1.新乡医学院 马克思主义学院,河南 新乡 453000; 2.新乡学院,河南 新乡 453003)

摘要:建设中华民族现代文明是新时代新的文化使命之一,是中华文明的现代性转型。中华文明的五个突出特性的核心在于生生、求是、文字、兼容、中和,它是建设中华民族现代文明的精神家园。建设中华民族现代文明是中国现代文明的新样态、社会主义文明新范式以及世界现代文明的新版本。

关键词:中华文明;中华民族现代文明;中国式现代化

中图分类号: G02; D61 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)06-0069-07

文化是一个民族、一个国家的灵魂。中国特色社会主义进入新时代,面对当今世界变乱交织。世界怎么了?我们该怎么办?人类再次站在了历史的十字路口。习近平在文化传承发展座谈会上高瞻远瞩指出:"在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明,这是新时代新的文化使命。"[1]因此,深刻理解把握建设中华民族现代文明的内涵逻辑与意义,对以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴具有重大现实意义。

一、文化与文明及其关系

一部人类史就是一部人类的文化史,一部

人类发展史就是一部人类文明史。可见,人类历 史就是人类文化与文明交织发展、相辅相成的统 一体。探讨建设中华民族现代文明,总绕不开文 化与文明的概念以及它们之间的关系。

(一) 文化与文明

首先,什么是文化?在不同的语境下,文化的内涵存在一定差异。在古文献记载中,文是文,化是化。关于文。《周易·系辞下》曰:"物相杂,故曰文。"《说文解字》曰:"文,错画也。"《礼记·乐记》曰:"五色成文而不乱。"可见,文即"物纵横交错的形状、以纹的记录",就是有记载、记录、文字等意思。关于化。《周易》曰:"男女构精,万物化成。"《礼记》曰:"赞天地之

收稿日期: 2023-12-16

基金项目: 2021 年河南省高等教育教学改革研究与实践项目"新时代课程思政协同育人研究"(2021 SICLY 571)

作者简介: 张宝林(1965—),男,河南濮阳人,新乡学院教授,新乡医学院马克思主义学院硕士生导师,研究 方向为马克思主义中国化和高校思想政治教育管理。 化育。"庄子《逍遥游》曰:"化而为鸟,其名为鹏。"《说文》曰:"化,教行也。"显然,"化"本义为生成、造化、转化、教化的意思,指天地人万事万物的形态或性质的变化。因此,化是一种规律:既是一个过程,又是一个结果;既是一个量变过程,也是一个质变的结果。关于文化。"文"与"化"并用,《周易》曰:"刚柔交错,天文也。文明以止,人文也。观乎天文,以察时变;观乎人文,以化成天下。"因此,"文化"一词,便有了"以文化人,以文化成"的含义。在英文中,"文化"本义为耕种。在德语中,"文化"本义为"教化"。因此,用文化来培养人、陶冶人是人类共同价值理念。总之,人类创造了文化,文化也塑造了人类。

其次,何为文明?顾名思义,文以明理,文以明道,这是人类的智慧表达。马克思主义认为,文明有两个方面。一是从"进化论"的视角而言,恩格斯指出:"文明时代是社会发展的高级阶段,即人类社会的开化状态。"二是从多样性的视角而言,文明是指包含特定基因的物质和精神文化综合体。可以说,文明是人类社会发展到一定阶段的产物,是指一切具有较高文化水平的存在形式。

最后,文化与文明的关系。文化若水,润泽人心;文明如光,照亮前程。人类社会的进步、世界文明的发展,离不开文化的沉淀传承和文明的交流互鉴。二者密不可分。从反义词看:二者共同的反义词的答案是"野蛮",从其他反义词看,显然文化与文明有异有同。如果说文明与野蛮相区分,那么文化就是区分人或族群的分界线。就是说有什么样的人或族群,就会有什么样的文化,就可能会产生什么样的文明。文化的标志是"有语有言、有文有字",文明的标志"有礼有节、有器有物"。从来源看:文化源于生活,文明源于文化;文化是人类生活的规律,文明是文化内化的产物。农耕文化造就农耕文明,海洋文化成就海洋文明。显然,文化是"化

境"过程,过程一旦完成又是稳定的。而文明是"生成"过程,把文化转化为文明,成为文化的标识。从表现形式看:如果说文化是道的层次,那么,文明就是器的层次;文化偏重于精神,文明偏重于物质;文化比较抽象,文明比较直观;文化是文明的基础,文明是文化的发展;文化造就了文明,文明推动了文化;文化中有文明,文明中有文化。从时空来看:从地域而言,文化与文明有区域性,如有东方文化、西方文化,有东方文明、西方文明;从时代价值而言,有先进文化、落后文化,有古代文明、现代文明。总之,文化就是文以载道,文以化人。文明就是文以明道,文以明理。所以,文化有差异,文明无优劣。文化因交流而丰富,文明因互鉴而多彩。

二、中华文明与中华民族现代文明的 逻辑关系

建设中华民族现代文明是中华文明变迁的 现代转型,是中国式现代化的本质要求。

(一) 何为中华文明?

中华文明源远流长。有学者指出,中华民族有"三十万年的民族根系、一万年的文明史、五千年的国家史"。中华文明亦称华夏文明。华夏即中国和汉族的古称,"华"意为"荣","夏"意为"中国之人",即中原之人。孔颖达《春秋左传正义》云:"中国有礼仪之大,故称夏,有服章之美,谓之华。"中华文明以"诗书礼乐易春秋"为源泉,既是世界上最古老的文明之一,也是世界上持续时间最长而唯一未断代的文明。一般认为,中华文明的直接源头有多个,是以黄河文明和长江文明为主,多种区域文明交流、融合、升华的结晶。因此,中华文明作为中华民族在其形成和发展过程中创造的,具有独特文明基因和发展道路的灿烂物质文化和精神文化成果的总和,被称为"多源一体"的文明模式。

(二) 中华文明的突出特性

习近平在文化传承发展座谈会上发表重要

讲话指出"中华优秀传统文化有很多重要元素, 共同塑造出中华文明的突出特性",强调中华文 明"具有突出的连续性、创新性、统一性、包容 性、和平性""五个特性",因此,"中华文明 赋予中国式现代化以深厚底蕴,赋予建设中华民 族现代文明以精神力量"。

其一,中华文明突出的连续性在于:生生。 习近平指出: "中华文明具有突出的连续性,从 根本上决定了中华民族必然走自己的路。如果不 从源远流长的历史连续性来认识中国, 就不可能 理解古代中国, 也不可能理解现代中国, 更不可 能理解未来中国。"[1] 中华文明延绵5000年从未 中断,已成为世界公认的时间最久远的文明之 一。生生源于中华优秀传统文化的"生生不已" "生生不息",第一个生即"生长",是起点。 "生长之事,必求生长之物'深根固柢'而使存 在获得生长的依据,因此生长首先要扎根。'生 长'和'扎根'这两个隐喻表示了中国思想的行 径"。根深才能叶茂,根深才能枝繁。第二个生 即"生新"。一是新陈代谢,永不停止;一是革 故鼎新,繁衍生息。中华文明逐步形成新陈代谢 与推陈出新两条延绵不断的文化传承脉络。这正 是《易经》"生生不已、创造不息"的精髓所在。

其二,中华文明突出的创新性在于:求是。 习近平指出:"中华文明具有突出的创新性,从 根本上决定了中华民族守正不守旧、尊古不复古 的进取精神,决定了中华民族不惧新挑战、勇于 接受新事物的无畏品格。"《礼记》曰:"苟日新, 日日新,又日新。"《诗》曰:"周虽旧邦,其命维 新。"自古以来,一切事物的发展,创新既是根 本动力,也是不竭动力。据《汉书》的《河间献王 传》,河间献王刘德"修学好古,实事求是"缘 于"学习不抄袭,学古而不复古"。学习古文 化,爱好古人思想而不拘泥于古人的框框,要坚 持实事求是的原则,坚持守正与创新的统一。如 是,"守正才能不迷失方向、不犯颠覆性错误, 创新才能把握时代、引领时代"。

其三,中华文明突出的统一性在于:文字。 习近平指出: "中华文明的统一性, 从根本上决 定了中华民族各民族文化融为一体,即使遭遇重 大挫折也牢固凝聚,决定了国土不可分、国家不 可乱、民族不可散、文明不可断的共同信念,决 定了国家统一永远是中国核心利益的核心, 决定 了一个坚强统一的国家是各族人民的命运所 系。"俗话说:不以规矩,不成方圆。秦始皇统 一了文字, 使得以汉字为载体的中华文化的传播 有了基本的条件,形成了真正的中华文明和汉文 化。这个突出统一性的基础是"车同轨,书同 文,量同衡,行同伦",核心是作为载体的"语 言文字"。历史证明,语言文字的统一对于一种 文明的发展传承, 具有无可替代的意义。马克思 曾说过,人类的文明时期是"从标音字母和文字 记录的创作开始"的。

其四,中华文明突出的包容性在于:兼容。 习近平指出: "中华文明具有突出的包容性,从 根本上决定了中华民族交往交流交融的历史取 向,决定了中国各宗教信仰多元并存的和谐格 局,决定了中华文化对世界文明兼收并蓄的开放 胸怀。"文明的演进、繁荣、进步,离不开兼容 并包的求同存异, 也离不开交流互鉴的和而不 同。《礼记·乐记》曰: "乐者为同,礼者为异。同 则相亲,异则相敬,乐胜则流,礼胜则离。"[2]共 同点是基本的,分歧是局部的,可以求同存异。 《国语·郑语》曰: "夫和实生物,同则不继。"[3] 意思是:不同事物聚合在一起才能产生新事物, 所以"和实生物";如果只是相同事物重复相 加,那就还是原来事物,不可能产生新事物,所 以"同则不继"。这如同物理学的"同极相斥、 异极相吸"、生物学的"同性相斥、异性相吸" 的道理。包容性有两个方面:一是求同存异、和 而不同, 二是兼收并蓄、博采众长。求同存异, 就是能与其他民族的文化和睦相处; 兼收并蓄, 就是能在文化交流中吸收、借鉴其他民族文化的 积极成分。"各美其美,美人之美,美美与共,

天下大同"是中国人典型包容性的文明观。

其五,中华文明突出的和平性在于:中和。 中华民族是追求和平的民族, 中华文明是崇尚和 平的文明。《史记》曰: "并一海内,以为郡县, 天下和平。"《汉书》: "(汉宣帝时)天下和平。" "(汉成帝时)政治和平,世无兵革。""和平"渊 源于"中和""太平"。"和"的最初意义源于 阴阳观念, 意为阴阳和谐平衡。如《道德经》曰: "喜怒哀乐之未发,谓之中;发而皆中节,谓之 和;中也者,天下之大本也;和也者,天下之达 道也。致中和, 天地位焉, 万物育焉。"中和之 道,即所谓"中",是天下一切道理的最大根本 所在,即自然大道;所谓"和",是天下一切事 物最普遍的规律,即人类大道。如果社会能够达 到"中和"的境界,天地之间的万事万物就可以 各就其位、各司其职而运行不息, 万物便能够生 生不息,即是"和谐万邦、天下大同"的美景。 "平", 即平安、平和、平衡的意思。《春秋·大 乐》曰: "天下太平,万物安宁。"《尚书·尧典》 曰: "百姓昭明,协和万邦。"张载曰: "为天 地立心, 为生民立命, 为往圣继绝学, 为万世开 太平。""人人好公,则天下太平;人人营私, 则天下大乱。"可见,"国泰民安,天下太平" 自古就是中国人的社会理想与政治追求。在古文 献中"和平"的含义广泛,大致分为五类:一是 政治领域的"和平",即政局安定、天下太平; 二是社会领域的"和平",即人人和睦相处、社 会和谐; 三是个人领域的"和平", 即人的性格 平和、阴阳平衡;四是艺术领域的"和平",即 音乐平和、舒缓心灵; 五是自然领域的"和 平",即自然界阴阳平衡、万物和谐。五个领域 的"和平",虽然内涵各有所指,但相互关联、 密不可分。构建人类命运共同体提出的"五个世 界"建设目标与古人的"五个核心理念"一脉相 承,有着异曲同工之妙,中华文明是建设中华民 族现代文明的力量源泉与精神家园。

(三) 中华民族现代文明的逻辑关系

首先,何为中华民族现代文明?我们认为,中华民族是主体,现代文明是主题。主体是区分谁,确定谁来干;主题是解决是什么、干什么、怎么干。"中华民族"是主体,集中凸显了现代文明建构的历史主体性和时代主体性。而"现代文明"是主题,主要凸显了文明建设的传承性与创新性,是中华民族建设什么样的文明。中华民族现代文明既不是守旧的文化复古,也不是简单的照抄照搬,更不是"东施效颦""邯郸学步",而是坚持中国共产党的领导,以马克思主义理论为指导,把马克思主义与中华优秀传统文化相结合,在创造性转化、创新性发展中形成的一个新文化生命形态,即"新文化生命体"[4]。

其次,中华民族现代文明的逻辑关系。习 近平指出: "文明是历史的产物。对历史最好的 继承,就是创造新的历史;对人类文明最大的礼 敬,就是创造人类文明新形态。""建设中华民 族现代文明"这一全新的文化使命,脱胎于民为 邦本的农耕文明, 在延绵不断的数千年中, 具有 继往开来的历史性、传承性,必须从唯物史观与 大历史观观察分析。关于人类文明的基本形态, 有两种不同的分类。根据社会形态演进,可以把 人类文明的基本形态区分为原始文明、奴隶制文 明、封建制文明、资本主义文明、社会主义文明 以及未来的共产主义文明六种基本形态。根据技 术形态变迁,可以把人类文明区分为渔猎文明、 农业文明、工业文明三种基本形态。马克思主义 认为,随着社会生产力的不断发展,人类文明的 发展呈递进形态, 因此, 社会主义文明是人类社 会发展迄今为止最先进、最科学的文明形态,中 华民族现代文明是社会主义文明形态的新表达。 从社会主义文明形态来看,自1516年《乌托邦》问 世至今,世界社会主义经历了500余年的历史沧 桑。实践告诉我们,社会主义从空想到科学、从 理论到实践、从一国到多国的发展历程,是一个 曲折而漫长的过程,从中华文明的继承到建设中 华民族现代文明也必然是一个任务艰巨使命光荣

的奋斗历程。中华民族现代文明是中国式现代化的重要组成部分,它是根植于中华优秀传统文化的现代文明,体现了科学社会主义先进本质的现代文明。从现代语境的世界文明来看,中华民族现代文明是在新时代中华民族传统文明向现代转型的表达,建设包括物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的有机统一、协调发展的"新文化生命体"是中国式现代化的文化使命,"中国式现代化在文明层面的集中呈现,是在中国式现代化实践基础上形成的现代文明",它开辟了马克思主义人类文明的新境界,创造了人类文明新形态。

三、建设中华民族现代文明的意义

建设中华民族现代文明是中国式现代化的新 文化使命,它对以中国式现代化推进中华民族伟 大复兴具有重大的现实意义与历史意义。

(一) 中华民族现代文明是中国现代文明的 "新样态"

文化关乎国本国运,是一个民族、一个国家 的灵魂。从中华文明到中华民族文明, 从新民主 主义文明到社会主义文明, 从社会主义现代文明 到中华民族现代文明,是一个曲折而漫长的过 程,也是一个质变的结果。世界文明史告诉我 们,一个成熟文明体的诞生,不仅需要有广阔的 地理疆域、相近的族缘关系, 更需要一种深厚的 文化底蕴,形成共同的精神文化、价值观念和行 为体系,不仅需要一个有强大生命力的文明支 点,更需要一个强悍的政治体作为支撑。文化兴 则国兴,文化强则国强。一个民族的复兴,总是 以文化的兴盛为强大支撑的;一个时代的进步, 总是以文化的繁荣为鲜明标识的。正如恩格斯所 说: "一个民族要想站在科学的最高峰,就一刻 也不能没有理论思维。"在党的百年奋斗历程 中,我们党始终把文化建设放在突出位置,先后 历经了"民族的大众的新民主主义文化""科学 的大众的社会主义文化""社会主义先进文化"

"中国特色社会主义文化"等不同的奋斗阶段。 党的十八大以来, 习近平对新时代的文化建设提 出明确的要求,强调:"统筹推进'五位一体' 总体布局、协调推进'四个全面'战略布局,文 化是重要内容;推动高质量发展,文化是重要支 点;满足人民日益增长的美好生活需要,文化是 重要因素; 战胜前进道路上各种风险挑战, 文化 是重要力量源泉。"坚持"两个结合"是党的理 论创新的法宝, "结合"的结果是互相成就, 造 就了一个有机统一的新的文化生命体。"新的文 化生命体"特指在推进中国式现代化的进程中, 马克思主义同中华优秀传统文化两者双向互动、 互相成就所融合产生的一个新的文化生命形态。 显然,新文化生命体的诞生,是在中国共产党的 领导下,坚持以马克思主义理论为指导,坚持 "两个结合"而形成的一个"有机统一的新文化 生命体"。新文化生命体具有社会主义的本质属 性,是社会主义文化的中国形态,具有新时代中 国特色社会主义文化的新内涵, 是科学社会主义 文明的新样态。

(二) 中华民族现代文明是社会主义文明的 "新范式"

中国是一个最古老的文明古国,中华文明是唯一没有间断的文明,在中华民族伟大复兴路上,一个社会主义现代化的现代文明国家正在建成。马克思指出:"人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。"中华民族现代文明是"两个结合"的伟大产物。习近平总书记指出:"'结合'不是'拼盘',不是简单的'物理反应',而是深刻的'化学反应',造就了一个有机统一的新的文化生命体。"早在1940年,毛泽东同志在《新民主主义论》中就描绘了新中国宏伟蓝图,就是"我们不但要把一个政治上受压迫、经济上受剥削的中国,变为一个政治上自由和经济上繁荣的中国,而且要把一个政治上自由和经济上繁荣的中国,而且要把一个

被旧文化统治因而愚昧落后的中国, 变为一个被 新文化统治因而文明先进的中国。"文化是一个 国家的软实力,也是一个国家的硬核心。文化是 血脉, 文明是根脉, 文化是脊梁。一个民族一个 国家没有硬实力,一打就垮;一个国家没有软实 力,不打自垮。习近平强调:"没有文明的继承 和发展,没有文化的弘扬和繁荣,就没有中国梦 的实现。"新中国文化建设从"古为今用,洋为 中用"到"中学为体,西学为用",从"百家争 鸣, 百花齐放"到"以我为主, 为我所用", 从 "一个结合"到"两个结合",从"两个文明" 建设到"五个文明"建设,从"四个现代化"到 "中国式现代化"等,百年中国现代文明建设之 路,不是凭空想象的,而是在深厚的中华优秀传 统文化的滋养基础上形成的。从"为人民服务, 为社会主义服务"到"为人民服务,为中国共产 党治国理政服务, 为巩固和发展中国特色社会主 义制度服务,为改革开放和社会主义现代化建设 服务"的建设中华民族现代文明的必由之路光明 坦荡。建设中华民族现代文明,既要复兴文化强 国地位又要增添民族伟大复兴不竭动力, 既是实 现中华民族伟大复兴的目标要求也是实现中华民 族伟大复兴的文化条件。建设中华民族现代文明 超越了"二元对立思维模式"之争,即消除了零 和博弈的非黑即白、非友即敌的思维模式, 超越 了"传统一现代"之辩,即化解了要么全面复 古,要么全面西化的单向思维困扰,超越了"古 今中外之争"的陷阱,即破解了"文明冲突论" "西方中心论" "历史终结论"的骗局与谎言。 建设中华民族现代文明的时代已经到来,推进建 设中华民族现代文明的历史进程不可阻挡, "全 球文明倡议"在地球村回响:"世界好,中国才 能好;中国好,世界才更好。"

(三)中华民族现代文明是世界现代文明的 "新版本"

习近平总书记强调, "建设中华民族现代 文明, 是推进中国式现代化的必然要求"。建设

中华民族现代文明就是推动中华文明的生命更新 和现代转型,同样,这一过程是漫长而曲折的。 近代以来,中华民族发愤图强,开始了长达近两 百年的求索探索之路,从洋务救国到工业救国, 从实业救国到文化救国, 走的是救亡图存、民族 独立之路,解决的是生死存亡问题;中华人民共 和国从建国到兴国, 走的是独立自主、自给自足 之路,解决的是温饱问题;新中国在新的时代从 富国到强国, 走的是自立自强、改革开放之路, 解决的是全面小康和实现中国梦的问题。中国式 现代化之路是中华民族伟大复兴必由之路, 也是 中华民族文明复兴之路。恩格斯指出: "马克思 的整个世界观不是教义, 而是方法。它提供的不 是现成的教条, 而是进一步研究的出发点和供这 种研究使用的方法。"时代是思想之母,实践是 理论之源。在新时代新征程上,挑战无处不在, 问题无时不有,要逢山开路遇水架桥,方法至关 重要。中国共产党立足百年未有之大变局与中华 民族伟大复兴的实践,在"两个结合"中找到了 答案,建设中华民族现代文明,既不是对古老文 明的抛舍, 也不是将传统优秀文化要素的简单叠 加,而是在中华文明的基础上经过创造性转化与 创新性发展,形成既不同于西方现代文明又不同 于传统文明的新文明形态,是民族性与现代性的 有机统一[5]。习近平指出: "当代中国的伟大社 会变革,不是简单延续我国历史文化的母版,不 是简单套用马克思主义经典作家设想的模板,不 是其他国家社会主义实践的再版, 也不是国外现 代化发展的翻版。""中国式现代化,打破了 '现代化=西方化'的迷思, 展现了现代化的另 一幅图景, 拓展了发展中国家走向现代化的路径 选择。"西方现代化是西方发达国家先入为主的 逻辑,它宣扬于西方国家率先实现了现代化从0 到1的突破,因而西方现代化就应作为所谓"西 化"的"普世价值"标准加以泛化推广。中国式 现代化是近代以来后来居上的现代化,它破解了 "现代化=西方化"的魔咒,将现代化的道路越

走越宽,使发展中国家走上现代化之路成为可能。中华民族现代文明不仅"让马克思主义成为中国的,中华优秀传统文化成为现代的",也"让经由'结合'而形成的新文化成为中国式现代化的文化形态"。中国式现代化实现了对资本

主义文明形态的全面超越,创造了科学社会主义 发展的新的"中国版本",开辟出一条不同于西 方现代化模式的新道路,为世界各国探索现代化 道路提供了新版本。

参考文献

- [1] 习近平.在文化传承发展座谈会上的讲话.[EB/OL].(2023-08-31) [2024-02-11].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202308/co-ntent_6901250.htm?device=app.
- [2] 胡平生,张萌,译注.礼记[M].北京:中华书局,2017:720.
- [3] 韦昭,注.宋本国语:三[M].北京:国家图书馆出版社,2017:97.
- [4] 曲青山.深入学习领会习近平文化思想[EB/OL].(2023-10-23)
- [2024-02-12].http://theory.people.com.cn/n1/2023/1023/c4-0531-40101034.html.
- [5] 丁立群.中国式现代化:一种新型现代文明形态[J].哲学动态, 2023(8):5-13.
- [6] 习近平.习近平著作选读[M].人民出版社,2023.

责任编辑 夏继先

(上接第54页)

参考文献

- [1] 教育部等六部门《关于加强新时代乡村教师队伍建设的意见》 [EB/OL] (2020-09-04). [2020-07-31].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/04/content_5540386.htm.
- [2] 教育部等八部门关于印发《新时代基础教育强师计划》的通知 [EB/OL] (2022-04-14). [2022-04-02].https://www.gov.cn/ zhengce/zhengceku/content_5685205htm?eqid=8a39cc3d00 0033ac000000046459bd11.
- [3] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [4] 郝芷瑜,锁楠.共同富裕背景下乡村教师队伍赋能乡村振兴路径研究[J].安徽农业科学,2023,51(20):257-259
- [5] 赵明仁,谢爱磊.国际视野中乡村教师队伍高质量发展的策略与 启示[J].中国教育学刊,2021(10):8-14.
- [6] 赵新亮.我国乡村教师队伍建设的实践困境与对策研究:基于全国 23 个省优秀乡村教师的实证调查[J].现代教育管理,2019 (11);81-87.
- [7] 陈敏.乡村振兴战略背景下乡村教师队伍建设研究:基于西部地区 S省、Y省4县19所学校的调查[D].武汉:华中师范大学,2021.
- [8] 丁向东,李贵成.乡村振兴背景下城乡义务教育优质均衡发展的现实困境及实现理路[J].河南社会科学,2022(9):118-124.
- [9] 汪基德,韩雪婧,汪滢.义务教育优质均衡发展的路径、机制与策略:基于整体性治理的视角[J].开放教育研究,2022(4):58-65.
- [10] 孟卫青,姚远.国际视野下义务教育优质均衡发展的中国路径 [J].教育研究,2022(6):83-98.

- [11] 朱德全,冯丹.和而不同:义务教育优质均衡发展的新时代要义与治理逻辑[J].教育科学,2021,37(1):23-30.
- [12] 尹玉玲,面向 2035 义务教育优质均衡发展指标体系构建:北京的探索 [J]. 首都师范大学学报(社会科学版),2020(1): 178-188.
- [13] 齐振东.基于优质均衡发展的区域义务教育生态空间优化研究[J]. 教育理论与实践,2023,43(7):21-25.
- [14] 吴建涛,冯婉桢.优质均衡视角下义务教育高质量师资建设的困境与进路:基于中部地区的分析 [J]. 行政管理改革,2022(10):38-48.
- [15] 刘永泉,孟凡丽,魏炜.在线教育助推义务教育优质均衡发展的价值意蕴及作用机理[J].中国电化教育,2021:(10)86-90+119.
- [16] 程天君.以人为核心评估域:新教育公平理论的基石:兼论新时期教育公平的转型 [J]. 华东师范大学学报(教育科学版), 2019,37(1):116-123.
- [17] 郭献文.寻找适合每个学生发展的教育之路:福建省厦门市推进基础教育优质均衡发展的实践与探索[J].中国教师,2018(1):99-102.
- [18] 杨清溪,柳海民.优质均衡:中国义务教育高质量发展的时代路向[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2020(6):89-96.
- [19] 罗泽意,宁芳艳."双减"背景下社会性义务教育资源配置场域中的集体非理性及其治理[J].教育与经济,2022,38(4);3-11.
- [20] 朱德全,曹渡帆.以"共生理念"促进义务教育优质均衡发展[J]. 人民教育,2022-09;46-49. **责任编辑 夏继先**



2024年度《行政科学论 坛》杂志通讯员 研讨培训班在南阳举办

近日,全省机构编制系统

一线传直

2024年度《行政科学论坛》杂志通讯员研讨培训班在南阳市举办。省人大常委会代表工作委员会副主任、省行政管理体制改革与机构编制管理研究会会长王付林作开班动员讲话,新乡学院副院长陈磊山、南阳市委组织部部长李永分别致辞。

各省辖市党委编办、济源示范区党工委编办、航空港区组织人事部分管领导、写作骨干及通讯员等90余人参加培训。

王付林指出,要认真学习习近平总书记关于机构编制工作的重要论述和重要指示批示精神,坚持政治引领,聚焦服务大局,确保机构编制研究与杂志宣传工作始终沿着正确的政治方向行稳 型远;要坚持守正创新,紧扣杂志特色,培育高水平高层次社科名刊,力争把杂志办成党和政府的"智库";要坚持强基固本,加强自身建设,打造高素质专业化通讯员队伍。

培训班围绕提升课题研究能力和杂志阵地建设水平,邀请中国机构编制管理研究会、郑州大学、省委编办等部门的专家和业务骨干,就党政机关研究工作、党政机构改革、行政伦理、公文写作与杂志投稿等内容进行专题辅导,同时围绕机构编制重点课题研究工作开展专题研讨。学员们纷纷表示,培训内容丰富实用,针对性强,受益匪浅,将努力把学习成果转化运用到实际工作中,推动机构编制研究和杂志宣传工作再上新台阶。

省机构编制研究中心召开年度重点 课题研究工作专题研讨会

近日,省机构编制研究中心在南阳市召开 2024年度机构编制系统重点课题研究工作专题研

讨会,交流研讨重点课题研究工作。各省辖市党 委编办、济源示范区党工委编办分管课题研究工作 的领导、航空港区机构编制业务科长参加会议。

会议围绕年度重点课题推进情况、存在问题、意见建议等进行交流研讨。今年以来,各地编办认真落实省委编办部署,高度重视重点课题研究工作,75项年度重点课题均成立有课题组,由分管领导牵头专班推进,部分省辖市委编办还建立了定期研讨、激励保障等机制。目前,大部分课题处于实地调研阶段,部分课题的研究报告已开始撰写。

会议要求,各地要进一步加大重点课题研究工作推进力度,建立健全课题质量管控机制,加强工作统筹和督导研讨,创新方式方法,转变作风文风,力争推出更多优质管用的研究成果,推动重点课题研究工作再上新台阶。

郑州市委编办始终把信息工作摆到重要位置,积极主动谋划,聚焦重点工作,通过建强队伍、展示亮点、活学活用,持续推动信息工作新提升。

一、突出队伍建设,让信息工作"强"起来。一是强化领导负责。全市机构编制系统确立了信息工作由主要领导亲自抓、分管领导具体抓、统一归口负责、上下密切协同配合的领导机制。二是增强力量配备。抽调骨干力量组建政策研究处,专门负责机构编制管理创新试点和等研究,牵头组织开展机构编制管理创新试点和综合调研工作,增强了调查研究力量。三是强调全质参与。在建好专职信息员队伍的基础上,构建"季报年评"考核评价机制,强调人人有任务、个个有目标、达成了信息工作是服务决策、推动

工作、展示形象重要手段的共识共知, 形成了全员参与、齐抓共建的良好氛围。

二、突出工作特色,让信息工作"亮"起 来。一是紧扣改革及时总结工作经验。针对乡镇 综合行政执法改革的探索实践撰写的《坚持问题 导向 重塑执法体系 着力构建精简高效的乡镇综 合执法新格局》,围绕解决"执法主体""执法 资格""衔接配合"等3个问题进行了梳理总结、 在《中国机构编制》2023年第9期《深化行政执法体 制改革》专栏作为成果经验刊载。二是结合实际 充分展示工作风采。围绕贯彻落实全省市、县机 构改革动员部署会精神, "深、细、严、实"统 筹谋划机构改革前期准备工作,在省委、市委两 级编办门户网站发布经验做法、彰显担当有为的 精神风貌。三是围绕重点实时反映工作实效。围 绕市委中心工作, 市委编办积极探索构建市、县 和乡镇(街道)三级新型智慧城市中心体系,及时 发布新型智慧城市运行管理体制机制推进情况, 展现工作实效,被郑州市委、市政府表彰为2023 年度数字政府建设先进单位。

三、突出任务牵引,让信息工作"活"起 来。一是开展好"调查研究年"活动。印发《郑 州市机构编制系统"调查研究年"活动实施方 案》. 在全市机构编制系统开展"调查研究年" 活动,聚焦基层存在的机构编制问题,梳理完善 党政机构职能体系等8个方面46个课题,由市、 县两级党委编办领导班子带头认领任务,成立课 题组, 开展大调研、大走访活动。新密、登封、 中牟、二七、管城、惠济、经开等7个县级党委 (党工委)编办在《行政科学论坛》发表10篇高质量 理论研究文章。二是组织好机构编制业务研讨 会。先后于6月、7月、11月举办了3期机构编制 业务研讨会,围绕新型研发机构建设、公安系统 政法专项编制、文联机构编制管理等3类问题, 组织全办人员带着任务进行专题案例的研究分 析,其中研讨成果《关于事业单位性质新型研发 机构管理体制的研究与思考》荣获2023年度全省机 构编制系统市、县党委编办重点研究课题二等 | 奖。通过开展业务交流和研讨,业务工作与信息 工作互相促进,让信息工作"活"了起来。

开封市委编办走好"三步棋" 科学制定在度用编计划

近年来,开封市委编办围绕中心、服务大局,坚持走好"严、算、保"三步棋,着力提升年度用编计划合理性,实现编制资源配置与市委市政府重点工作同频共振。

一、立足于"严",把好入口关。始终坚持严控总量的原则,守牢财政供养人员只减不增的"底线",认真开展年度用编审核工作。依托实名制数据平台,测算各单位年度退休人员数量,梳理各单位组成结构,精准分析编制底数,确保全市机关事业人员总量只减不增。

二、致力于"算",算准长远账。对全市机关 事业单位在编人员以5年为一个年时间段,对年龄 结构、专业结构等情况进行动态分析,摸实各部门 各领域编制使用基本情况,深入研究重点领域发展 中长期趋势,科学批复各领域用编,实现编制资源 配置效益最大化。

三、聚焦于"保",实现高质量。以服务大局发展为核心,按照"保民生、保重点"的原则,把有限的编制资源用到刀刃上,优先保障医疗卫生、教育、科技等领域用编需求。建立人才专项编制周转池,创新人才引进方式,用活用好编制周转池。对于高层次和急需紧缺人才,简化编制使用手续,全面畅通用编渠道,助力全市人才队伍建设,为开封市高质量发展贡献编办力量。

鹤壁市委编办发挥职能作用 助力平安鹤壁建设

近年来, 鹤壁市委编办坚决贯彻习近平法治思

想,积极发挥机构编制职能作用,认真落实平安建设成员单位职责任务,扎实有效地开展综治及平安建设工作,连续七年被评为平安建设优秀单位。

一、发挥职能作用,为平安鹤壁建设提供机构编制保障。一是加强鹤壁市委政法委机关力量,为市委政法委增设扫黑除恶工作指导科,增加科级领导职数,助推市委扫黑除恶工作常态化开展。二是为鹤壁市法学会机关增设宣传部,增加科级领导职数,强化法治宣传教育职能。三是在全省率先设立各县区法学会,明确各县区法学会机构性质、机构规格和领导职数,建立全市法学会上下贯通、推进有力的领导体制,为基层社会治理创新提供了强有力的法治保障。

二、加强乡镇综合执法队伍建设,筑牢基层综治基础。持续深化乡镇管理体制机制改革,加强19个乡镇的平安建设办公室、综合执法大队的机构设置、人员配置、队伍建设等,全部明确为副科级规格。印发《关于开展乡镇综合行政执法工作的通知》,将49项行政执法权赋予各乡镇,实现一支队伍管执法,有效提升执法效率和监管水平,夯实基层基础。

三、筹建培红学校,矫治严重不良行为未成年人。根据中央和省关于加强专门学校建设有关规定,按照在校生300人的规模,设立鹤壁市培红学校,明确规格、领导职数和内设机构。同时设置市公安局教育矫治管理支队,抽调10名警察,明确辅警员额50名,承担学校安全管理、学生教育矫治等工作,减少未成年人犯罪,挽救失足少年,促进社会和谐稳定。

四、加强机构编制法定化,促进法治政府示范市建设。贯彻编制就是法制的要求,助推《中国共产党机构编制工作条例》走进鹤壁市委党校课堂,不断提高各级领导班子运用该条例做好机构编制工作的法治化水平。开展权责清单动态调整,调整38个市直部门权责清单4646项,健全各部门依法行政运行机制,促进法治政府示范市建设。

五、"三零"机关创建有力,帮扶村共建有

效。把平安创建工作与业务工作同谋划、同落实,形成了主要领导负总责、分管领导具体抓、相关科室抓落实的工作机制,连续3年被评为全市高质量发展综合先进单位。与鹤壁市鹤山区姬家山乡黄庙沟村开展"手拉手"平安共建,经常性开展"四大一送"帮扶等活动,黄庙沟村2023年被评为鹤壁市"五强"村。

驻马店市委编办从机构编制供给侧贝手 为集团化办学案能添势

近年来,驻马店市委编办围绕深化集团化办 学改革,从机构编制供给侧入手,深度挖掘机构 编制资源潜力,有效扩大了优质教育资源供给量 和覆盖面,促进教育优质均衡发展。

一、优化机构配置,发挥辐射引领优势。综合考虑中心城区发展趋势及定位特点,对18所公办中小学校、幼儿园进行优化设置,带动提升薄弱校、新建校办学水平和教育质量。充分考虑各教育集团编制规模大、党员教师多等实际情况,合理设置各教育集团党组织领导职数和负责党建、纪检工作的机构,推动发挥集团总校和成员校党组织的"引擎"作用。

二、打破编制壁垒,发挥统筹使用优势。根据集团化办学规模和形式,赋予教育集团更多办学自主权和内部管理权,支持各集团总校统一管理成员校的教职工编制、领导职数等机构编制资源,实行"一套班子、一体化管理"运行机制。鼓励各教育集团在"县管校聘"改革基础上,通过兼课、走教、轮岗、定期交流、结构补缺等方式实现在编教师集团内统筹调配,进一步激发教师队伍干事活力。

三、强化编制保障,发挥引才育才优势。聚 焦中心城区学校编制配备不均衡现状,按照"有 增有减"原则,综合考虑保障女职工生育、消除 大班额等因素,按预估变化情况提前动态调整教 师编制,有效保障优质学校用编需求。允许教育 集团以集团总校为招聘单位,充分发挥名校平台 吸引、招聘岗位数量多等优势,招揽更多优秀毕 业生来驻马店从教,全面提升教师能力素质。

郑州市上街区委编**办** "三举措"加强机构编制刚性约束

为进一步强化机构编制政策法规刚性约束,提升全区领导干部机构编制纪律意识、规矩意识和法治意识,上街区委编办从三个方面入手,切 ■实抓好2024年机构编制违规违纪违法行为预防教育工作。

一、强化一个"学"字。一是领导干部集中学。将《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制监督检查办法》等机构编制政策法规纳入区委党校领导干部主体培训班学习计划,提升全区干部的机构编制管理红线意识。二是编制部门重点学。将机构编制法规制度教育纳入区委编办年度学习计划,以学习贯彻习近平总书记关于机构编制工作重要论述为重点,运用法治思维和法治方式、推进机构编制工作的规范化和制度化。

二、紧扣一个"防"字。一是"防"在每一处。充分利用公众号、网站等平台对《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则(试行)》进行宣传解读。二是"防"在各方面。在各项改革推进期间,着重强调机构编制刚性约束,严肃机构编制纪律,将机构编制政治规矩挺在前面。三是"防"在全过程。牢牢把握预防教育工作主动权,通过日常调研、专项督导、专题推进等举措,不断压实预防教育工作责任。

三、突出一个"联"字。一是打破部门之间 信息壁垒。在做好保密工作的基础上,与组织人 事、财政等部门加强实名制数据、编制与职数使 用、人员结构等基础数据信息共享,定期核对数 据,确保机构编制基础数据真实、准确、完整、 规范。二是完善联合防范工作机制。建立健全与 纪检监察、组织、财政、人社、审计等部门的协同联动机制,在巡视巡察、经济责任审计、人员录(聘)用、岗位设置、干部配备、经费核拨等工作中,严格以机构编制为基本依据,全面压实各部门党组(党委)主体责任,形成联合防范的工作机制。三是拓宽渠道加强预警监测。依托机构编制实名制系统,强化数据统计、分析与运用,结合信访举报、机构编制效益评估等掌握的信息,加强问题线索收集整理,对苗头性、多发性问题进行综合分析研判,有针对性地加强预防教育。

孟州市委编办抓党建促业务 开启机构编制工作"加速度"

近年来,孟州市委编办坚持以习近平新时代 中国特色社会主义思想为指导,牢固树立党管机 构编制意识,努力推进党建与机构编制业务深度 融合、同向发力、同频共振。

一、政治理论和业务知识同步学习。以"主题党日"和"双周学讲"活动为载体,以党纪学习教育和机构编制工作为主要内容,采取"支部集体学+党员干部轮流讲+个人自主学"模式,持续开展"学习大讲堂"活动。每季度提前制订学习计划,让党员干部交流各自业务和工作心得,在教与学中共同进步。

二、线下活动和线上教学同步安排。不断创新学习形式,定期组织党员干部参观红色教育基地、开展学习交流研讨,引导全体党员干部强党性、守初心、铸忠诚;坚持利用"学习强国""河南干部网络学院"等在线学习平台开展线上学习,开设"机构编制微学堂",每天分享学习内容,充分调动大家学习的积极性。

三、党建工作和业务工作同步部署。每年年初按照党建工作和业务工作一起谋划、一起部署的思路,制定《孟州市委编办机构编制工作要点》《孟州市委编办党建工作要点》,确保党建工作和业务工作目标同向、部署同步、工作同

力,并充分利用"三会一课"和"主题党日活动"等党建活动,为全体党员上党课、敲警钟、明纪律,让大家从思想深处明纪法、知敬畏、存戒惧、守底线,凝心聚力做好党政机构改革等重点工作,以党建的强大引力激发全体党员干部干事创业的内生动力,全力提升机构编制部门服务高质量发展的能力和水平。

温**旦**县委编办 "三举措"提升经开区运行效能

为充分发挥开发区高质量发展的主阵地作用,温县县委编办深入贯彻落实中央和省、市关于开发区改革的部署要求,聚焦理顺体制机制、专业队伍建设、释放发展动能,持续提升开发区运行效能、激发县域经济活力。2023年,温县经开区企业营业收入同比增长23.8%,税收同比增长35.2%。

一、理顺体制机制,科学设置机构。全面实行党工委领导下的"小管委会+大公司"模式,明确温县经济技术开发区党工委、管委会作为县委、县政府派出机构,依法依规行使赋予的县级经济管理权限。同时,按照"扁平化、大部制"

科学设置内设机构,明确机构限额,管委会在确定的机构限额内自主调整工作机构,实现机构和职能配置科学合理。

二、建设专业化队伍,全员公开竞聘。根据经开区实际工作需要,面向全县行政事业在编人员公开竞聘,择优选聘22人,实现了"学历升、年龄降"的预期目标,干部队伍素质得到进一步提高。同时,全面推行绩效薪酬考核制,制定了《温县经开区绩效薪酬考核办法》,落实"差异化"考核评价机制,以岗定薪、优绩优酬,增强了全员斗志。

三、释放发展动能,理清职责边界。一是全面剥离经开区社会管理职能,明确社会事务管理职能由所在街道负责,强化经开区经济发展属性;专业化招商引资、产业投资等职能交由国有平台公司发展投资集团承担,在链主招商、双招买了等方面促进经开区高质量发展。二是将省定136项赋权事项中的45项同步下放至经开区,并组建帮办代办队伍、规范涉企服务流程,为企业提供"管家式"服务。三是梳理公布经开区《权责事项目录》,依法厘清权责事项,明确职责边界,并建立动态调整机制,推动开发区争先进位、提档升级。

责任编辑 华 夏

(上接第11页)

民约,主动化解矛盾、调解纠纷,敢于同黑恶、 痞霸、宗族势力做斗争,提升村级治理水平,建 设平安乡村;不准对群众反映的问题视而不见、 推诿扯皮,严禁纵容、激化和上交矛盾,严禁包 庇农村黑恶势力、宗族恶势力。

(8) 必须加强村级精神文明建设,践行社会主义核心价值观,移风易俗,培养良好家风、淳朴民风;不准攀比浪费、搞封建迷信、参与赌博和非法宗教活动。

- (9) 必须践行"绿水青山就是金山银山"理念,履行属地管理责任,改善农村人居环境,建设美丽乡村;不准开办"散乱污"企业、私开乱采、私圈乱占,污染破坏环境。
- (10) 必须严格执行中央八项规定精神,严 于律已、清正廉洁,带头艰苦朴素、勤俭节约; 不准公私不分、吃拿卡要、损公肥私。

(作者系邓州市委书记)

责任编辑 石艳艳