RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- 中国反贫困的理论创新和实践经验及其对发展中国家的启示
- 中国式现代化视域下财政支持县域新型城镇化建设路径研究
- ◎ 提升新时代网络宣传话语权的路径分析
- 皖南事变后重庆《新华日报》应对谣言的科学策略与现实启示

**2024 12** <sup>总第120期</sup>



# 焦作市: 碧水穿城绘美景

南水北调中线途经14个大中城市,唯一穿越中心城区的城市 是河南省焦作市。总干渠在焦作中心城区段长约10公里,给焦作 带来50万平方米的水面。总干渠两侧规划建设各100米宽的绿化 带,13个城中村蝶变天河公园,10个节点公园沿渠而建,7座跨 渠之桥为城建添彩,5座山丘与碧渠相映成趣。南水北调中线焦 作城区段风景秀丽、人水和谐,形成南水北调中线工程的地理标 志和焦作新地标。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



举办沿渠运动会



城区跨渠大桥



跨渠立交桥



渠畔公园



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12月25日

中国标准连续出版物号: ISSN 2095-7017 CN 41-1428/D

发 行 范 围: 国内外公开发行

国内总发行:新乡报刊发行局

国内邮发代号: 36-137

户 名:《行政科学论坛》编辑部

开 户 行: 中国银行新乡国贸支行

账 号: 259824996598

广告经营许可证号: 4107004000023

定 价: 15.00 元

# 行政科学坛

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: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12期/总第120期/2024年12月25日出版

#### ◇ 专题策划

统筹使用各类编制资源 激发机构编制"内驱力"/郑州市委编办督查处、中原区委编办联合课题组/4 深化街道管理体制机制改革的探索与思考

——以巩义市孝义街道为例/巩义市委编办课题组/7

事业单位改革"回头看"问题研判及对策研究/登封市委编办课题组/13

提高站位 周密安排 高质量推进机构改革工作落地见效 / 王晓宇 郑丽君 樊菡萏 /15

#### ◇ 基层治理

加强制度建设 理顺职责关系 推动基层治理提质增效的实践与思考 / 薛雪玲 安 涛 赵 辉 /21

#### ◇ 编制管理

新时期机构编制档案管理工作探析/南阳市委编办/24

#### ◇ 理论视点

中国反贫困的理论创新和实践经验及其对发展中国家的启示 / 高乘龙 鲍伟慧 杨钟健 /30

中国式现代化视域下财政支持县域新型城镇化建设路径研究

——以河南省沈丘县为例/周志强 刘 航 崔玉亮/41

数字政府转型推动区域绿色创新的理论机制研究/田亚虹/47

#### ◇ 社会治理

提升新时代网络宣传话语权的路径分析 / 张曙光 刘小涵 /52

皖南事变后重庆《新华日报》应对谣言的科学策略与现实启示

/ 陈金龙 龙佳佩 /58

新时代开发利用大别山红色文化资源的意义与创新路径 / 张贤裕 焦 震 /64 基层工会思政工作与文体活动有机结合创新研究 / 杨 霞 彭欠欠 /69

#### ◇ 高校治理

党建引领下高校共青团育人为何,何为/郭正强/72

#### ◇ 一线传真

焦作市委编办以高质效督查助推机构编制高质量发展 等六则 /77

封二、封三/千里澄碧话丹水 封底摄影/文明

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大"复印报刊资料"重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

"万方数据库——数字化期刊群"全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 谢建文

编者按:近年来,郑州市深入学习贯彻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,坚持以调查研究推动解决改革管理难题,聚焦中央和省委、市委部署的战略性、全局性工作任务,在全市机构编制系统扎实开展"调查研究年"活动,推动解决街道管理体制机制改革、各类编制资源统筹使用、事业单位改革"回头看"等难点、堵点、热点问题,市县联动形成了一些改革管理创新做法,取得了一定的成效。本期选发部分研究成果,以资借鉴。

# 统筹使用各类编制资源 激发机构编制"内驱力"

郑州市委编办督查处、中原区委编办联合课题组

近年来,郑州市中原区坚持将习近平新时代 中国特色社会主义思想的立场观点方法运用于机 构编制工作全过程、全要素、全环节,围绕坚持 和加强党的全面领导,以人民为中心,以问题为 导向,突出用好调查研究关键一招,一边解剖麻 雀式开展调研,一边进行变革性实践,破解编制 统筹使用困局,充分释放机构编制活力。

# 一、机构限额动态管理,唱响"激励"主旋律

为创新发展、提高效益,中原区借助事业单位重塑性改革,建立机构规格"三挂钩"动态调整机制,建立了与区域发展相适应的机构编制新模式。

# (一) 与经济社会发展需要挂钩,推动精准 调整

中原区围绕现代化建设对"事"和"业"的新要求,结合区域发展需要,对事业单位重新排兵布阵。围绕"生态中原"建设,整合组建区环境卫生综合保障、城市基础设施事务、建设工程

质量安全技术等机构,为区南水北调工程运行保障中心增强人员力量,为改善城市管理按下"快进键",推动人居环境改善跑出"加速度"。围绕"文化中原"建设,设置区精神文化建设促进中心,保留区文化馆、图书馆,切实推进以文化人、以德润城,促进市民公共文明素质提升,不断增强文化软实力。围绕"幸福中原"建设,加强区就业创业服务、应急管理综合执法、民政事务等机构,推动民生保障更加有力、公共服务更加优质,让人民群众有更多的幸福感和获得感。围绕"活力中原"建设,将区楼宇经济发展服务中心、优化营商环境和社会信用建设服务中心、中小企业服务中心等机构规格调整为正科级,切实推动营商环境不断优化,为经济发展赋能新动力、增强新活力。

#### (二) 与综合考核评价挂钩, 倒逼任务落实

经济发展是一个城市的重中之重,我们需要应对不断变化的环境和市场,为人民群众提供更好的公共服务。中原区充分发挥综合考核评价作为政府职能履行"驱动器"和绩效评估体系建设

"领头羊"作用,建立考核评价档次与机构规格 调整联动机制,具体做法:对副科级和股级机构 年度综合考评在A档次的,适当提升规格,进一步发挥其在机构编制管理中的作用;对正科级、副科级机构年度综合考评在C档次的,适当降低 规格,减少领导职数,推进机构规格调整,以更 好地服务公众需求。

#### (三) 与机构编制评估挂钩, 彰显管理实效

中原区将机构编制评估与机构编制调整挂钩,以更好地发挥管理实效。将机构编制评估检查出的问题作为审核各单位增加编制和领导职数的依据,使机构编制更切合实际需要。在为单位配备编制时,不追求领导职数最大化,反而有意控制事业单位编制数,为后续结合机构评估工作动态调整提供足够空间。对工作任务重或职能与编制不匹配的部门适当增加编制、配备人员力量,对职能发挥好且人员力量充足的,经编委会研究,适当加大职员晋升比例,从而切实提高工作人员的积极性和工作效能,推进改革的落地和深化。

# 二、行编事编统筹管理,发挥"效 能"主作用

统筹使用行政事业编制资源,是深化改革的 重要组成部分。中原区立足将现有沉淀的编制资 源统筹起来,创新建立编制"蓄水池",做好 "建、用、蓄"三个环节,使机构编制资源配置 更主动、更有效。

# (一)首创行政编制"蓄水池",多措并举 "蓄好池水"

一是转变思想,变"我所有"为"我们所用"。改变编制部门化、固定化的传统思维,改变编制配备不均衡、不优化的使用困局,把空编收回来统一使用、循环使用。原单位可优先用,"富余"出来的再调剂给缺额的单位用,实行靶向精准供给,削峰填谷,让编制活起来,消除用编单位对"收编"的抵触心理,树立"必须收"

的全局观念。

二是打破常规,变"留有余粮"为"颗粒归仓"。区级机构编制部门如果参照其他省、市"按照5%的比例精减行政编制"的常规做法,则收回的编制寥寥无几,远远满足不了全区的用编需求。中原区打破"精减5%"的常规做法,把现有沉淀的编制资源统筹起来,坚持"全部收"的刚性原则,把各单位的"余粮"全部"归仓",充分释放机构编制活力,发挥编制配备使用的最大效益。在事业单位改革中,中原区要求除了新成立的单位必须留有空编外,其他事业单位均实行"满编运行",保障编制资源服务于重点工作。

三是举重若轻,变"频繁下文"为"一纸通知"。改变过去收编就要下文、增编就要批文的陈旧用编模式,创新"柔性收"的方式方法,用区委编委会的"一纸通知"来替代繁琐的文件印制,虽然编制趴在"三定"规定上,记在机构编制管理台账上,但其所有权和使用权已上收至区委编委,上注下调,不再进行频繁的核减与核增。

# (二)对症开方分类实施,搭建平台"用好 池水"

一是化繁为简,闭环管理。中原区改变原有 开会研究、打请示报告等繁杂冗长的审批程序, 建立绿色通道,创新"内环预审、外环运转、两 环相扣"的行编用编模式。经组织部门审核,凡 是符合规定并具备公务员登记条件的领导干部, 启动"内部运转"程序,由区委编办向用编单位 开具"列编通知单",直接使用"蓄水池"编 制。凡是退出行政岗位的,自任命文印发之目 起,办理行编减编手续,并将收回的行编放入 "蓄水池"统一调剂使用,实行"闭环管理"。

二是锁定重点,直达办理。对公务员招录、 选调生、军转干部、科级干部调整、县处级领导 任职等,实行"随到随办",在其任命文下达之 日或干部调整结束后即可启动列编程序,改变以 往所在单位无"空编"、集中排队等候、集中签字办理周期长的困境,使行政列编与公务员登记 无缝链接,解决编岗不一、混岗混编等问题。

三是重心下移,调拨办理。突出区级重点领域、基层一线、民生领域用编需求,打破原有编制跨层级调整难的禁锢,逐步建立街道编制"蓄水池"。街道"三定"规定中已核定的编制不再改变,在不突破全区编制总量的前提下,将空余编制的使用权向街道倾斜,打破了原有区直和街道用编层级,解决了街道编制长期紧缺的实际问题。

# (三) 持续发力提高效益,加强统筹"多蓄 池水"

一是前瞻谋划,掌握"蓄"的规模。做好趋势分析,借助机构编制评估,测算各单位"标准年工作量",掌握用编"超缺额"情况;借助中原编办"云智慧"平台,会同区委组织部、区人社局分析测算未来三年机关事业退休总量,统计分析部门人员性别、专业比例结构,综合计算"蓄水池池水回流量",深度挖潜,源头扩容。

二是精准回收,把握"蓄"的节奏。树立"任即增、减即收"的用编理念,对退出行政岗位的,自任命文印发之日起,立马收回行编,放入"蓄水池";对军转干部调整的,采取提前"借"用"蓄水池"行政编制,待市委编办为中原区下拨行编后,即时"还"回"蓄水池";对自然减员的,办理行(事)编减编手续并收回编制放入"蓄水池";对下拨至街道使用的行编,待街道领导干部自然减员或退出行政岗位时,行编即时回收,放入"蓄水池"。

# 三、进人用编规范管理,守牢"责任"主阵地

#### (一) 规范进人用编, 让责任单位各就各位

坚持加强党对机构编制工作的全面领导,规 范进人用编,区委编委统筹全区进人用编,区委 编办从事具体工作,区委组织部负责党群口进人 审核,区人社局负责非党群口进人审核;区委编 办根据区委编委主任下达的"编制使用笺",将 党群口进人的"档案审核函"发至区委组织部, 将非党群口进人的"档案审核函"发至区人社 局,区委编办根据区委组织部、区人社局反馈的 审核结果,提请区委编委主任签批"用编核准单"。

# (二) 规范进人用编办理流程,建立全流程 跟踪机制

紧紧抓牢用编核准第一关和台账录入最后一 关,建立全流程跟踪机制,解决因编制、人社核 对不及时而导致的编制台账和人事台账信息滞后 的问题。根据区委编办对组织、人社、财政部门 下发"用编核准单",进人单位在规定的办理期 限内办理编制、人事、工资、社保医保等业务, 待人员信息录入机构编制台账办结后,进人用编 流程办理完毕。对于在人事手续办理过程中进度 缓慢的,区委编办及时对问题环节分析研判,进 行催办;对中途放弃或新换单位的人员,第一时 间从组织、人社、财政部门将"用编核准单"收 回、作废,并通知业务办理部门取消办理其相关 业务,确保及时收尾。

# (三) 规范事业单位招聘工作, 捍卫机构编制全要素地位

中原区科学规范事业单位招聘工作新流程,明确党群口的事业单位招聘由区委组织部负责初审,非党群口的事业单位招聘由区人社局负责初审,改变长期以来事业单位招聘工作由区人社部门汇总审核,提请政府常务会研究并开展实施的不规范程序。区委编办切实发挥源头保障作用,负责汇总全区招聘计划并提请编委会研究后,由人社局统一组织招聘。区委编办在第一时间接收各单位招聘计划,并对提出招聘计划的单位进行机构编制评估论证,对用编单位提出的招聘计划严格把关,对招聘后新录用人员进行跟踪评估,评估结果作为下一年是否聘用的重要参考依据,适时完善招聘条件和招聘流程,切实把有限的编制资源用在"刀刃"上。

责任编辑 朱亚娟

# 深化街道管理体制机制改革的探索与思考

——以巩义市孝义街道为例

### 巩义市委编办课题组

深化街道管理体制机制改革是中央、省委和郑州市委推进治理体系和治理能力现代化的重大决策部署,是践行以人民为中心发展思想的有力保障,是破解联系服务群众"最后一公里"难题的具体实践。为全面提升街道基层治理和服务水平,推进基层治理体系和治理能力现代化,巩义市委编办蹲点孝义街道深入调研,聚焦街道管理体制机制改革,推动构建起"权责统一、行为规范、运转协调、简约高效"的街道管理体制。

#### 一、总体情况

#### (一) 巩义市街道总概况

巩义市共有街道5个——新华路街道、杜甫路街道、永安路街道、孝义街道、紫荆路街道,实有340人,其中行政77人,事业256人;每个街道均设置"5办5中心",分别为党政办公室、党建工作办公室、综合执法办公室(城市管理办公室)、区域发展办公室、安全监督管理办公室,便民服务中心(党群服务中心)、社会治安综合治理中心、退役军人服务站(社区服务中心)、社会事业发展中心(文化旅游发展中心)、人居环境治理中心。

各街道分别核定领导职数11名,党工委委员9名,其中党工委书记1名、副书记3名(1名兼任主任,1名兼任政法委员)、其他党工委委员5名(其中1名兼任人大工委主任,1名兼任纪工委书记,1名兼任副主任,1名兼任组织委员、宣传

委员,1名兼任武装部长),街道办事处除主任1名、副主任1名分别由党工委副书记和其他党工 委委员兼任外,另设副主任2名。

#### (二) 孝义街道基本情况

孝义街道位于巩义市区西北部,区域面积19.2平方公里,南望嵩山,北临黄河、伊洛二水,下辖10个村、3个社区,21个党(总)支部,共2064名党员。截至2021年底,户籍人口4.9万,常住人口5.6万,实际管理服务人口5.1万;公共财政一般预算收入25932万元,公共财政一般预算支出26246万元;法人企业160家;学校4所(其中小学3所,中学1所),幼儿园6所,医院1家。

#### 1.领导职数情况

孝义街道实有领导职数共12名,其中乡科级正职2名,乡科级副职10名;街道领导平均年龄39岁;本科及以上学历10名,占83.33%。街道班子人员来源结构:县(市)直机关交流4人,其他街道交流3人,其他乡镇交流3人,街道事业单位提拔2人(见表1)。

#### 2.机构设置情况

#### (1) 内设机构和事业机构情况

共设置机构11个,其中行政机构5个,事业 机构6个,机构中股级占5个(见表2)。

#### (2) 派驻机构(含垂直管理)

市直部门派驻孝义街道机构6个,其中行政 机构2个,事业机构4个,机构规格均为股级(见 表3)。

表 1 孝义街道党政领导班子配备情况

яп	k	TITI LIT.	/π: μΛ	学历	使用编制情况	进街道班子之前
职	<b>分</b>	职级	年龄	子川	(行政/事业)	任职情况
乡科级正职	党工委副书记、办事处主任		47	本科	行政	其他街道交流
	党工委委员、人大工委主任		44	本科	行政	其他乡镇交流
乡科级副职	党工委副书记、宣传委员	三级主任科员	39	本科	行政	其他乡镇交流
	党工委副书记、政法委员、统战委员		30	本科	行政	县(市)直机关交流
	党工委委员、纪工委书记	三级主任科员	38	本科	行政	其他街道交流
	党工委委员、办事处副主任		37	研究生	行政	县(市)直机关交流
	党工委委员、组织委员		33	本科	行政	县(市)直机关交流
	党工委委员、武装部长		37	本科	行政	街道事业单位提拔
	办事处副主任		43	本科	行政	街道事业单位提拔
	办事处副主任		39	大专	行政	其他街道交流
	副科级干部		37	本科	行政	其他乡镇交流
	副科级干部	三级主任科员	50	大专	行政	县(市)直机关交流

表 2 孝义街道内设机构和事业机构设置情况

ta The	机构性质	机构规格		实	有人员(人)	
名称	(行政/事业)	171.1747.791.1767	合计	行政编制	事业编制	政府购买服务
党政办公室	行政		3		3	
党建工作办公室	行政		4		4	
综合执法办公室(城市管理办公室)	行政		8	1	7	
区域发展办公室	行政		9	3	6	
安全监督管理办公室	行政		4		4	
便民服务中心(党群服务中心)	事业	股级	5	1	4	
社会治安综合治理中心	事业	股级	5		5	
退役军人服务站(社区服务中心)	事业	股级	4		4	
社会事业发展中心(文化旅游发展中心)	事业	股级	4		4	
人居环境治理中心	事业	股级	8		8	
纪检监察室	事业		6		6	

表 3 市直部门派驻孝义街道机构情况

to the	机构性质	机构规格	实有人员(人)				
名称	(行政/事业)	7711个47万光个6	合计	行政编制	事业编制	政府购买服务	
财政所	事业	股级	7	0	6	1	
司法所	事业	股级	5	0	3	2	
公安派出所	行政	股级	10	9	1	0	
市场监管所	行政	股级	10	6	4	0	
城管执法中队	事业	股级	6	0	6	0	
自然资源所	事业	股级	8	1	7	0	

#### 3.人员编制情况

(1) 街道用人基本情况

核定行政编制17名,实有17人(不含派驻机

构),均在职在岗;平均年龄42岁;本科及以上学历12名,专科学历5名,分别占实有人员的70.59%、29.41%;年人均实发工资11.15万元

(含各类津贴补贴)。

核定事业编制76名,实有55人,上级抽调2人;平均年龄43岁;本科及以上学历17名,专科学历16名,其他22名,分别占实有人员的31%、29%、40%;副高及以上职称1人,中级职称1人,初级职称6人;年人均实发工资9.77万元(含各类津贴补贴)。

未核定工勤编制,实有1人,年龄48岁,年 实发工资10.45万元(含各类津贴补贴)。

#### (2) 所辖社区用人基本情况

共有社区居委会3个,工作人员28名,其中 事业编制1名,正式选举18人,其他人员9人。 年人均实发工资3.55万元,经费来源为市级拨 付,人员由街道管理。

### 二、存在的主要问题

# (一) 影响街道党工委核心领导作用发挥的 体制机制问题

1.晋升渠道不畅通。街道事业人员晋升渠道受限,乡镇事业干部一方面可以通过党委换届调整提拔进入领导班子、转为公务员身份,另一方面可以通过新设置的2个副科级事业机构提拔晋升,但是街道办事处作为派出机构,不能通过换届选举干部,暂时还没有副科级事业单位,不利于干部队伍成长。同时,街道班子成员职数较少,晋升比例较低,晋升通道相对狭窄。如街道原食药监所所长为副科级干部,在基层工作近6年,参与街道日常管理、包村等事务,但编制属市食药监局,由于街道领导职数较少,无法兼任街道班子职务,在街道内晋升渠道不通畅。

2.监督追责泛化,容错机制缺失。街道办承接上级各部门的目标任务,无论是信访稳定、安全生产、疫情防控还是大气污染防治等都要签订责任书、立下军令状、明确责任追究,一旦未按照要求完成,就会面临各种追责。孝义街道本身就位于城乡接合部,各利益群体诉求强烈,信访稳定压力尤为突出。街道办利用网格分包压实

全员责任,针对重点人员落实"五定四包"的包保责任,每逢国家、省、市、县重要会议和活动,更是加派人手、严防死守,可赴京、赴省上访事件依旧时有发生,对全市工作开展带来负面影响。街道办一方面尽心尽力开展信访工作,一方面又因为信访事件而被追责问责,加之容错机制的跟进力度不够,影响机关干部工作积极性。

#### (二) 机构设置、编制资源配备方面

1.部门设置与实际承担职责任务不匹配。 2020年机构改革时,新增退役军人服务站(社区服务中心),其工作相对单一,并且与社会事业发展中心承担的公共服务等职责交叉,没有必要单独设置。另外,退役军人服务站(社区服务中心)在"三定"方案上,职责包括负责开展社区日常服务管理、区域调整、社区建立等工作,但实际社区服务工作由党建办负责,对接市级部门社治委,超出"三定"方案上党建办职责范围,存在职责分工与业务能力不匹配、落实工作对接不畅、工作与其他部门重复布置开展等问题。

2.编制人员配备不足。核定行政编制17名, 实有17人,其中公务员12人(其中班子成员7人), 行政编5人,行政工勤1人。核定事业编制76人, 实有54人, 空编22人, 其中3人在村(社区)任职。 面临繁重的工作任务,街道办招募了部分临时人 员参与日常工作,每年支出一定费用来保障街道 办的正常运转。临时人员存在素质参差不齐、管 理难度大等问题,只有加快"空编补齐",并根 据街道办实际工作情况增加总体编制,才能从根 本上解决人员编制症结,确保街道办良性运转。 如,区域发展办由原来的工业办公室、统计信息 中心、农业办公室整合而来,对接发改委、科工 信局等多个上级局委部门,承担全街道"四挂 钩"三分之二的考核任务,工作任务繁重,人员 力量薄弱,业务能力强的专业人才少。市应急局 成立了十余个全市应急指挥机构,由以前的行业 管理向应急指挥、协调、救援转变,街道也相应 承担有关任务,但局委与街道工作性质和工作方 法有所不同,使安监办难以发挥工作职能,特别 是在协调各部门、各行业方面力有不足。

#### (三) 街道综合行政执法方面

1.缺乏执法权限。由于职责缺失和赋权不到 位,街道相关部门发现问题或安全隐患,难以发 挥执法力量,给城市治理和消除安全风险隐患带 来阻力。如,城市管理办公室虽然负责街道农村 住房违建工作,但工作人员并没有执法权,只能 以劝阻为主,缺乏执法的力度;社会事业发展中 心对发现的一些机构存在未办证营业情况, 多次 督查提醒仍引不起重视。区域发展办和安监办无 执法权,缺乏有效安全协调机制,在对企业进行 安全检查和环保检查时,发现安全违规、违法行 为难以及时进行处置,上报上级行业监管部门出 现推诿扯皮现象。如, 孝北村广陵路某院已被鉴 定为D级危房,院内商户、夜市摊贩较多且拒不 搬离,考虑到过往群众、顾客人身安全,街道办 与辖区电业部门多次协调,建议电业部门暂时对 该区域采取停电措施,倒逼商户尽快搬离,可协 调难度极大,效果不佳。再如,违法建设问题, 违法建设认定权限在规划部门, 违法建设行政处 罚执法权限在城管局,街道无认定权及执法权, 在具体工作中存在违法风险。

2.执法力量薄弱。对于下沉街道的执法中队,街道提供办公场地和办公经费,但人员编制不在街道,容易出现统筹不畅、责任划分不清、工作落实不力等问题,有时出现部分问题无法界定职责、相互推诿,增加了街道工作的阻力,不利于工作开展。如,实行城管中队派驻改革后,城区执法力量仅有32人,执法车辆4辆,有的人因年龄、身体等原因,不适合从事执法工作,执法力量薄弱,难以匹配现有工作量。

#### (四) 县(市)、街道、社区职责边界界定方面

街道、社区存在权小责大现象。街道和社区 工作是"上面千条线、下面一根针"的情况,所 有上级政府部门的工作都依靠街道落实。街道党 工委、办事处和社区权小责大,被监督管理事项 越来越多、责任越来越大,但权责不对等;属地 管理责任泛化严重,一些职能部门简单以"属地 管理"名义把责任层层下移、压力层层加码、乱 用、滥用"属地管理",街道在各项工作中被动 承担主要责任,任何发生在辖区内的事情如果出 现问题,都有可能被追责,但实际操作中,街道 由于没有执法权,管理时"理不直""气不 壮",虽然有及时发现问题线索的优势,但没有 执法权或执法力量薄弱等,难以对违法行为进行 及时有效处置,容易形成"管得着的看不见、看 得见的管不着"的尴尬局面。且街道和社区每名 干部一人身兼多职,人员配备力量不足。社区居 委会集自治管理、行政管理、社会服务、经营管 理等于一身,变成一个职能繁多、功能混杂的全 能型组织。比如, 电动车、摩托车上牌, 燃气自 闭阀安装收费, 市场增量等工作由社区负责, 部 分专业部门负责的工作由社区代办,在实际工作 中许多问题已经超出了社区能力范围。

#### (五) 街道人财物等保障方面

1.干部职工力量薄弱。街道工作面广,工作 繁杂,存在人员紧缺等问题,人员年龄普遍偏 大, 需加大人员招聘力度, 调整人员结构。一方 面,街道干部职工力量较为薄弱,老龄化现象偏 重:除班子成员外的行政编5人,50岁以上4人; 行政工勤1人47岁;事业编30岁以下10人,30至 35岁6人,36至40岁3人,41至45岁5人,46至50 岁16人,51至55岁7人,56至59岁7人。另一方 面,街道人才队伍年轻化、专业化水平不够高, 引进人才、加强培训,建设一支年轻化、专业化 的高素质街道工作者队伍,已成为推进街道建设 发展的当务之急。孝义街道作为老城区,近年 来,安全生产、信访稳定、创文等工作应接不 暇,任务重、事情多、人手少,每名机关干部都 身兼数职,常常"5+2""白加黑",正常的周 六周日休息得不到保障,加之近两年退休人员增 多,街道目前工作任务繁重,亟需招聘更多年轻

干部承担基层工作。

2.车补待遇仍需落实。基层创建文明城市、 拆迁等各项任务繁重,事业编人员与公务员共同 承担着一线工作任务,几乎每天要下村,但是事 业编人员没有车补,单位公车数量有限,无法满 足干部外出需求。大部分事业编人员在工作中无 偿使用个人车辆或自行打车。

#### (六) 社区管理服务方面

1.基础设施有待完善。由于社区建筑设施老旧、配套功能不够完善,居民生活需求无法满足。如,巩义火车站家属院占火车站社区楼院的1/3,虽"三供一业"交地方上管理,但因资金问题,社区不能解决楼院的实质性问题,无能力向楼院居民提供服务。

2.干部队伍有待强化。社区干部队伍专业化程度不够高,社区服务保障还不到位,现有人员力量和日常工作量严重不符,需持续加强社区工作人员的队伍建设,完善社区居委会人员配备、提升基层工作技能。

#### 三、改革的相关举措

#### (一) 重塑组织架构,优化街道机构设置

随着经济社会不断发展、职能部门职责任务不断优化,街道办现有机构设置和编制难以满足日常工作需要。改革中按照优化协同高效原则,根据中心城区、城乡接合部等不同区位街道特点,规范街道机构设置,优化组织架构,科学配置职能。设置党政综合办公室、党建工作办公室、社会事务管理办公室、平安建设办公室、综合行政执法大队、党群服务中心(便民服务中心、退役军人服务站)、营商环境办公室、新型智慧城市运行中心、城市建设管理办公室(新华路街道、杜甫路街道、紫荆路街道设置)、城乡融合发展办公室(永安路街道、孝义街道设置)。纪检监察机构按有关规定设置。街道不设议事协调机构,由党工委和办事处统筹协调相关工作。

#### (二) 统筹资源配置,加强人员编制保障

街道承担的职责任务与乡镇大体相当,但是 人员编制配备相对薄弱。尤其是随着城市框架拉 大,街道在社区进行优化调整后,需要管理的人 口激增,亟需相应增加人员编制力量。本次改革 采取了如下措施:一是根据街道常住人口、区域 面积等主要指标,科学划分街道规模,对街道编 制限额和领导职数进行分类管理。永安路街道为 规模较小街道,新华路街道、杜甫路街道、孝义 街道、紫荆路街道为中等规模街道。依据街道标 准, 巩义市推进编制"减上补下", 在总量内为 5个街道调剂增加编制43名。二是加强统筹协 调,推动街道党群服务中心、综合行政执法大队 规范化建设, 助力街道做好党群服务中心、综合 行政执法大队升格申报工作,进一步打通晋升渠 道,激发基层活力,提升基层干部职工干事创业 的积极性,为推进基层治理体系和治理能力现代 化夯实基础。三是创新人员编制管理。采取编制 分类管理、人员统筹使用的方式, 打破行政和事 业一般岗位限制,赋予街道更加灵活的用人自主 权,探索街道干部编制档案身份和实际工作岗位 分类管理,构建街道和街道、乡镇和街道、街道 和县(市)直部门之间人员循环交流制度。

#### (三) 理清职责边界, 破解基层治理难题

一是根据《中共河南省委机构编制委员会关于印发〈河南省街道职责参考目录(试行)〉的通知》(豫编[2024]63号)文件精神,结合实际,梳理出街道职责120项,由各部门协同推进工作落实,着力构建街道履职精细化管理制度体系,进一步理顺权责关系,带动基层治理效能不断提升。二是以规范"属地管理"为切入点,印发《巩义市街道"属地管理"事项主体责任和配合责任清单(指导目录)》,共梳理出涉及自然资源、市场监管等9个类别60项具体事项。凡是法律法规或政策规定由上级党委政府或其他职能部门承担的责任,不得随意以"属地管理"之名转嫁给街道承担;确需街道配合的,依据职能赋予街道

相应的管理权限和必要的人力物力保障。三是进一步理顺条块关系,公安、司法行政部门可在街道继续实行派驻体制,日常工作由街道党工委和办事处统一指挥、调度,派驻机构工作人员党(团)组织关系纳入街道统一管理,依托街道开展工作考核,负责人任免应当事先征求街道党工委意见,对履职情况差、群众满意度低的派驻机构人员,街道党工委有权向派出部门提出调整意见。同时,设置自然资源所,与财政所、市场监督管理所一并实行属地管理,业务接受上级部门指导。专业性、技术性较强的事项,仍由县(市)直有关部门承担。

#### (四) 完善执法体制,力促执法规范运行

一是依法依规下放执法权限。明确综合执法 和专业执法事项,将高频多发、易发现易处置、 专业要求适宜的事项纳入综合行政执法范围, 会 同司法部门拟采取依法赋权方式, 明确街道执法 主体地位,以街道名义执法;将技术要求高、专 业性强的执法事项纳入专业执法范围,以县(市) 直执法机构为主,街道配合。二是实体化建设综 合行政执法队伍。参照乡镇标准实体化建设街道 综合行政执法队伍, 配齐配足执法人员, 实现街 道"一支队伍管执法"。建立健全街道综合行政 执法人员常态化培训机制。三是完善综合行政执 法配合联动机制。建立完善街道与县(市)直执法 机构之间信息共享、线索和案件移送、联合调 查、案情通报等协调配合机制,实现跨部门、 跨层级、跨区域联动响应。对县(市)直执法部门 要求街道配合开展的工作,逐步实行清单式管 理,由主责部门明确具体任务、执法要求和条件 保障。

#### (五) 保障基层待遇,激励干部担当作为

一是严格落实职务与职级并行制度。在巩义 市范围内统筹出一定职数向街道倾斜。优化街道 事业单位岗位管理,探索以街道为单位实行统筹 设岗、动态调整,街道可对所属事业单位统一制定岗位设置方案,对所设岗位集中调控、统筹管理。二是强化财政保障。建立事权与支出责任相适应的经费保障机制,街道必要经费支出由巩义市财政保障。派驻机构下放街道后,将原有相关经费、资产、装备等一并划转到街道。同时,严格落实上级关于街道、社区(村)的办公、服务、活动、应急等功能面积标准,适当改善办公服务场所。三是适当提高待遇水平,根据实际对街道干部实行差异化绩效奖励,适当提高街道年度考核优秀等次比例,落实街道干部年休假、健康体检等制度,逐步提高街道干部待遇。通过保障基层干部待遇享受,为他们创造良好工作和成长条件,引导干部扎根基层、爱岗敬业、争创一流。

#### (六) 健全长效机制,实现基层减负增效

目前基层安全生产、信访稳定等工作与各部门业务工作庞杂,基层干部权小责大。在此次改革中,巩义市严格落实为街道减负的措施办法,除规范街道"属地管理"外,还清理规范"一票否决",改进考核评价及督查检查,减少与社会管理和公共服务职能无关的达标升级和检查评比活动,切实为街道松绑。摒弃僵化的考核指标,进一步重用勇于解放思想、大胆工作的年轻干部,鼓励他们敢于担责,勇于创新。同时严肃机构编制纪律,清理规范干部借调,精准问责规范问责,纠正频繁填表报数,杜绝会议层层套开,坚持为街道社区干部"松绑解套"。

改革是推动基层治理现代化的关键,深化街道管理体制机制改革是一项长期而艰巨的任务,要始终坚持面向基层、面向群众,以体制机制创新保障、推动街道改革提质增效,不断实现条块融合、执法综合、资源整合,在破解城市基层治理和联系服务群众的"最后一公里"难题上形成合力,真正把基层治理效能落到实处。

责任编辑 朱亚娟

# 事业单位改革"回头看"问题研判 及对策研究

登封市委编办课题组

登封市委编办以习近平新时代中国特色社会 主义思想为指导,深入贯彻河南省委、郑州市委 关于深化事业单位改革的部署要求,有力推动事 业单位重塑性改革落实落细。改革后,全市事业 单位布局结构更加优化,公益属性明显加强,编 制资源使用效益有效提升,公共服务能力显著增 强。但在事业单位实际运行中,依然存在机构职 责定位不精准、"三定"规定执行不到位、资源 集成效应发挥不充分等问题。应通过开展事业单 位改革"回头看",及时总结改革经验、找准存 在问题、提出对策建议,为做好事业单位改革 "后半篇文章"提供有力支撑。

### 一、改革取得的成效

#### (一) 重新定位职能, 强化公益属性

聚焦强化公益服务职能,通过"部门研究申报、编办审核把关、编委研究审议"的方式,对改革后保留的130家事业单位进行职能重塑,引导各部门在观念上革旧立新,正确认识事业单位"公共服务机构"的新定位,落实政事分开规定,锚定公益属性。

#### (二) 合理撤并整合, 调整优化布局

按照"依法依规依事业需要"的原则,聚焦引领经济、社会创新发展,大幅度整合职能相近的事业单位,撤销职能萎缩、弱化的事业单位,有效解决事业单位规模过小、职责交叉、设置分散等问题,实现事业机构大幅精简。

#### (三) 精简编制资源,保障重点领域

严格落实"严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展"的要求,

明确编制精简原则,严格核编标准。通过"一把尺子"精简、"一个标准"核定,总体上做"减法",有针对性地做"加法",合理控制编制规模。

#### (四) 着眼本地实际, 提升发展势能

着眼于"现代化美丽登封建设"对"事"和"业"的新要求,严格遵守总量控制管理要求,优化调整事业机构设置。立足登封实际、突出本地特色,结合人文资源厚重、矿产资源丰富、武术教学特色突出等现状,着重设置公共文化服务供给、应急综合减灾、水利工程运行保障、武术学校管理等公共服务机构;在优化营商环境上发力,健全、完善社会发展成果惠及群众的服务体系;通过职责职能整合,集中设置林业研究、农业技术应用、卫生健康教育、煤炭事务服务等事业单位,整合形成工作合力,促进本地公益事业平衡、充分、高质量发展。

### 二、改革落实"回头看"发现的问题

着眼改革后事业单位运行情况,瞄准单位履 职实绩,持续跟踪、评估改革成效,通过改革 "回头看"汇总分析问题如下。

#### (一) "三定"规定执行不到位

通过改革"回头看"评估"三定"规定文件 落实情况,还有个别单位在"三定"规定落实上 做选择,认为牌子悬挂了、科室调整了、人员任 命了,改革就到位了,在对新配置职能职责的细 化执行上还不到位。从跟踪评估机构编制文件执 行情况看,个别事业单位对职能规定的研究不 深、理解不透,存在履职偏差、履职缺失、超职 责范围履职等不规范问题。

#### (二) 资源集成效应未充分发挥

从跟踪评估情况看,部分整合组建的新单位 尚未建立起顺畅的融合运行机制,如登封市公共 文化发展中心整合了原登封市图书馆、登封市文 化馆后,两个同类型的服务场馆资源、设施、工 作力量的统筹联动性未能增强,两个馆区仍以单 向管理为主,各自面向群众开展公共文化服务, 公益服务资源的融合优势未能显现。

#### (三) 配套管理办法有待进一步完善

通过事业单位重塑性改革,事业编制大幅度精简后,多数单位特别是一些大系统,如资源规划、交通等原来经费自理事业编制较多的系统,超编情况较为严重。虽然依据改革政策,为其核定了临时编制,但从改革后的单位反馈看,临时编制"退三收二进一"的管理方式并不能满足单位的用人需求,有的超编单位迫切需要进人以缓解人员年龄结构老化、专业技术人才短缺的用人窘境。

#### 三、关于巩固改革成效的几点建议

基层治理体系和治理能力现代化建设是长期发展、渐进改进的,事业单位布局结构也是不断完善和发展的,改革更需要保持循序渐进、稳扎稳打向前走的势头。面对改革落实中发现的问题,机构编制部门还要继续做好"后半篇文章",坚定革除体制机制弊端,一步一个脚印,确保实现改革目标。

# (一)加强宣传、压实责任,强化机构编制 法制约束

一是加强机构编制法定化宣传。通过进党校、办专题培训、上门调研送政策等,在县(市)各部门宣传习近平法治思想与习近平总书记对机构编制工作的一系列重要部署和指示精神,促进各部门牢固树立机构编制法定化观念,指导各单位自觉把机构编制工作放在党和国家工作大局中来谋划,把机构编制法治建设放在全面依法治国

的大局中推进,以实际行动坚决拥护"两个确立"、坚决做到"两个维护"。

二是压实主管部门主体责任。通过改革评估、专项督查等方式,夯实事业单位主管部门的管理主体责任,强化对重塑性改革政策的宣传讲解,把思想政治工作贯穿"三定"规定落实全程;提醒部门及时回应干部职工关切,引导干部职工拥护和参与改革;引导主管部门秉持"不立不破、先立后破"的理念,切实抓好单位履职。

三是强化机构编制监督检查。瞄准"三定"规定执行,加大机构编制监督检查力度;加强与纪检监察、组织人事、审计等部门的协作联动,将机构编制制度执行情况纳入巡察、选人用人专项检查、经济责任审计等监督范围,扩大机构编制监督检查结果运用;组织开展机构编制违规违纪预防教育和以案促改,坚决制止上级部门通过项目资金分配、督查考核、评比表彰、达标验收等方式干预机构编制管理的行为,持续纠治"条条干预",强化机构编制管理刚性约束。

# (二)评估职能、建章立制,规范事业单位 管理

一是以履职为重点建立评估体系。紧盯单位 履职,聚焦核心职责,建立健全机构编制跟踪评 估体系。探索建立合理的评估方式和科学的评估 标准,重点建立评估结果运行体系,将履职成效 作为单位机构编制申请审核的重要依据,将机构 编制资源使用效益作为统筹调配编制资源的主要 参考。定期组织机构编制资源配置与职能发挥适 配性评估,探索建立机构编制资源配置标准,着 力解决公益服务缺位、越位、错位等问题,提高 事业单位履职效能。

二是厘清事业单位职责权限。指导事业单位 厘清与主管部门的职责权限,实现职责划分到边 到沿,建立职责权限清单,作为职能配置的补充 和依据。探索建立公益性、事务性、技术性工作 指导目录,引导事业单位规范履职,突出事业单 (下转第20页)

# 提高站位 周密安排 高质量推进机构改革工作落地见效

王晓宇 郑丽君 樊茜茜

郑州市惠济区高度重视机构改革工作,始终 坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于机构改革工作的系列重要讲话和指示批示精神,紧紧围绕建设"产业兴盛、魅力宜居、活力善治"新惠济的发展定位,按照省委、市委统一安排部署,坚决发挥党管机构编制的强大政治优势,坚持目标导向、问题导向、结果导向,提高政治站位、提前谋划布局、周密安排部署、精心组织实施,确保机构改革工作有思路、有办法、有成效。

# 一、未雨绸缪,高站位谋篇布局,下 好"先手棋"

#### (一) 深学细悟,全面把握改革精神

惠济区召开专题会议反复研读习近平总书记在中共二十届中央编委会第一次全体会议上的讲话,深刻领会党和国家新一轮机构改革的重大意义、战略意图和具体要求,组织学习《党和国家机构改革方案》《关于做好地方机构改革组织实施工作的意见》和《党中央、国务院议事协调机构优化调整方案》等政策文件,逐条逐项对照中央和省、市政策,深刻领悟精神实质,准确把握核心要义,对每一个涉改部门,提前梳理改革任务,综合研判工作方向。同时,注重学习借鉴先进经验,特别是综合运用近年来历次机构改革的成果,加强专题研讨,明确重点难点,理清思路,确保一声令下,以最好状态投入改革。

#### (二) 深入调研,全面掌握部门现状

2023年4月到9月,惠济区紧紧围绕"学思想、大调研、办实事、解难题、促提升、谋发

展"主题,科学制定机构改革调研方案,多角 度、全方位、深层次开展调研,掌握现状,为机 构改革工作打下稳固基础。一是开展重点领域机 构改革调研。对区人大、政协、金融、科技、信 访、数据管理、"三农"工作、老龄工作等领域 开展调研,全面了解重点领域涉改部门机构编 制、人员配置、职能运行和职责交叉情况,掌握 第一手材料。二是开展深化街道管理体制机制改 革调研。深入街道实地考察基层在机构设置、编 制配备、实有人员、履职履责、综合执法等方面 有关情况,认真听取存在问题和意见建议。同 时,会同统计、民政、自然资源等部门,掌握街 道常住人口、辖区面积等情况, 为界定街道规 模、科学划分街道类型、核定领导职数等提供数 据支撑。三是开展全区议事协调机构调研。对设 在全区各部门的议事协调机构开展调研, 重点统 计机构名称、设立时间、批准机关、批文名称及 文号等信息。四是开展综合行政执法改革调研。 将人社、自然资源、城市管理、应急、市场监管 等领域执法队伍全部纳入调研范围,对各执法队 伍编制数、实有人数、执法职责、执法事项、案 件数量等摸底,确保无遗漏、无死角、全覆盖。 针对街道综合行政执法改革,建议各街道提前配 备法制审核人员,考取执法证件,把工作想在 前、抓在前、做在前。五是开展规范领导职数管 理调研。对全区党政部门领导职数进行统计,全 面了解各部门领导职数设置现状和存在问题等, 切实强化领导职数规范管理。

#### (三) 建立台账, 做好改革准备工作

一是建立重点领域改革涉改部门机构编制调

整台账。根据中央、省、市各级组织、宣传、民 政、发改、数据等涉改部门职责划入划出情况, 梳理区级涉改部门职能划转、编制数、领导职数 等,建立重点领域涉改部门机构编制调整台账。 二是建立深化街道管理体制机制改革台账。按照 各街道规模、类型划分、领导职数、机构设置、 编制配备、中层配备、统筹使用人员等情况,建 立深化街道管理体制机制改革台账。三是建立全 区议事协调机构设置台账。全区共梳理出201个 议事协调机构,以部门为单位建立全区议事协调 机构设置台账,在此基础上,根据精简规范工作 遵循的"三个原则",逐个分析研究,对不符合 设置条件的议事协调机构进行大规模清理。四是 建立综合行政执法队伍改革台账。梳理全区行政 执法队伍, 厘清执法队伍和执法职责情况, 按照 主管部门、机构名称、机构规格、领导职数、编 制数和实有人数,建立综合行政执法队伍改革台 账,为综合执法改革工作提供全面准确的数据。 五是建立规范部门领导职数管理台账。根据调研 情况,对部门领导职数设置超过4名的部门进行 大排查,重点关注区纪委监委、区信访局、区市 场监管局等部门领导职数设置,建立规范部门领 导职数管理台账。

# (四) 完善制度,推进机构改革工作科学化 规范化法治化

一是从宏观层面,制定区委编委会工作规则。根据《中国共产党工作机关条例(试行)》《中国共产党机构编制工作条例》和《市委机构编制委员会工作规则》,在广泛征求意见的基础上,制定《区委编委会工作规则》,明确区委编委会负责全区机构职能体系建设的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实的职责,加强区委对全区机构改革工作的集中统一领导。二是从微观层面,制定机构改革预案、原则及程序等。第一时间召开区委编委会,研究制定领导职数核定预案、涉改部门所属事业单位调整预案、人员转隶原则及"三定"规定制定流程、部门任务分工

等事项,为改革各项工作提供基本遵循。

# 二、蹄疾步稳,高效率组织实施,打 好"主动仗"

#### (一) 从大处着眼,全局之中掌方向

不谋全局者,不足以谋一域。惠济区牢固树 立"一盘棋"思想,增强一体化意识。一是统筹 领导力量。明确"区委书记为第一责任人,组织 部长直接抓"的机构改革工作领导和协调机制。 坚持党建引领、紧盯"发展要上去、质量要提 升、社会要稳定"的目标,聚焦中心、服务大 局,制定《区委编委会2024年工作要点》,突出重 点,强调机构改革工作为年度首要任务,在思想 上、目标上保持上下一致, 实现统一领导、统一 指挥、统一行动。二是统筹工作力量。区委编办 作为机构改革组织实施的"主力军"和"施工 队",专门抽调各科室业务骨干,组建机构改革 工作专班, 针对改革中出现的重点、难点、堵 点,随时召开机构改革专题研讨交流会,集思广 益商讨对策,提高问题解决效率。三是统筹改革 任务。根据改革精神,结合实际,通盘筹划党政 部门设置,制定既符合上级政策要求又契合惠济 发展实际的机构改革方案。根据方案,分析梳理 出重点领域机构改革、综合行政执法体制改革、 镇(街道)机构改革、规范部门领导职数、精简 规范议事协调机构等5项任务,其中重点领域机 构改革、规范部门领导职数和综合执法体制改革 协同推进,同时利用空档期,不等不靠,对镇 (街道)机构改革"两手抓,两促进,两不误", 其间持续关注议事协调机构精简规范工作, 统筹 兼顾好各项任务。

#### (二) 从小处入手,细微之处筑根基

一是细化工作目标。对5大项工作任务,逐项解剖麻雀、分解任务,如将重点领域机构改革细化为完成涉改部门领导班子配备、机构挂牌、人员转隶、"三定"规定制定和修订等4小项工作目标,其中人员转隶工作进一步细化为行政人

员转隶和事业人员转隶,各项工作层层推进、步 步深入。二是细化工作举措。在重点领域机构改 革方面,方案批复后,涉及林业局更名、人大内 设机构更名、宣传部挂牌更名、老龄工作职责划 转、老干部局撤并等机构编制调整事项,及时下 文明确, 推动重点领域机构改革落到细处、落到 实处。在综合执法改革方面,自然资源和劳动监 察执法队伍撤销后,及时将执法职能明确到机关 内设机构承担,同时,印发《关于进一步落实综 合行政执法改革工作有关事项的通知》,督促局 机关尽快承担起行政执法主体责任,同步做好撤 销的执法队伍事业单位法人注销登记等工作。在 领导职数核定方面,坚持总量控制、增减平衡, 动态调剂领导职数,如为区发改委核定领导职数 1正4副,为区行政审批和政务信息管理局核定 领导职数1正2副。三是细化工作程序。按照省 委、市委安排部署,制定机构改革工作推进时间 表,规划时间节点,绘制改革路线图,理清思 路,倒排工期,从整体上把握好改革节奏。完善 区委编办重大决策机制制度,将全区股级及以上 机构的职责调整, 机构整合、撤销、增设或更名 等有关事项纳入编办重大决策机制。严格落实 "三重一大"集体决策制度,机构改革有关事项 均按照"科室研究--改革专班研讨--室务会审 议"的程序,认真研究、充分论证,为区委编委 决策当好参谋助手,确保机构改革各项工作有条 不紊、程序规范、步骤严谨。

#### (三) 向要处发力,关键环节严把控

一是掌握政策做到"快"。积极请示市委编办,主动掌握改革最新动向,第一时间解决疑惑,确保改革精神理解到位、执行到位、落实到位。二是责任划分突出"清"。根据各项改革任务及工作形势,分批召开会议,分类推进落实,逐个解决问题。召开重点领域机构改革工作推进会,传达改革精神,严明纪律规矩,明确部门责任分工。召开深化街道管理体制机制改革工作推进去,制定印发《深化街道管理体制机制改革实

施方案》,逐条解读政策,压实工作责任,最大 程度凝聚工作合力。三是执行政策彰显"严"。 严格执行上级关于规范部门领导职数管理的政 策,不再明确区纪委常委和监委委员行政级别, 规范区市场监管综合行政执法大队领导职数、核 销区信访局1名正科级、2名副科级信访督查专 员和8个镇(街道)城管执法中队副科级领导职数。 四是职能职责研究"准"。抓好"三定"规定制 定这个中心环节,按照一类事情由一个部门统 筹、一件事情由一个部门负责的原则,调整划转 职责, 共理顺职责15项, 对确需多个部门管理的 事项,明确部门职责分工,较好解决部门间职责 交叉、推诿扯皮、效率低下等问题, 切实把部门 职责研究准、边界划清楚、责任定明确。五是人 员转隶确保"稳"。根据人员转隶和编制调整原 则及程序, 会同组织、人社部门, 结合机构改革 部门间职责划转情况和执法队伍整合情况,制定 《机构改革事业编制划转方案》和《综合行政执法 改革分流安置人员工作方案》,将参公人员转隶 至参公事业单位,确保改革落实人心不散、队伍 不乱、工作不断。

# 三、务实高效,高质量抓实成效,改出"新活力"

#### (一) 坚定不移, 在加强党的领导上发力

坚持不懈从领导体制、机构职责和运行机制上,把加强党的全面领导落实到各领域、各方面、各环节,全面提升党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力。一是持续完善党委议事决策机制。调整或新设立区委财经委员会、人才工作领导小组、对台工作领导小组、退役军人事务工作领导小组等区委决策议事协调机构,建立健全党对重大工作的领导体制。二是充分发挥党组织战斗堡垒作用。为各政府工作部门设置党建工作办公室作为内设机构,负责单位内部党建工作,组织开展党的活动和党性教育,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用。三是全面落实党建引领基层

治理。明确街道党工委7大主要职责,突出街道 党工委对基层各类组织、各项工作的统筹领导, 街道设置党建工作办公室和党群服务中心,落实 新时代党的建设总要求,强化党在基层治理中的 核心作用。

#### (二) 精简高效, 在科学设置机构上发力

严格落实机构限额管理,紧扣惠济区经济社 会发展大局,调整优化机构设置。一是严格执行 "规定动作"。单设区科技局,进一步强化科技 成果转化、促进科技和经济社会发展相结合等职 能,推动完善区域科技创新体系建设。二是统筹 做好"自选动作"。组建区工业信息化和商务 局, 充分发挥经济部门职能融合作用, 全力以赴 拼经济、稳增长、促发展。将区委老干部局整合 至区委组织部,推动老干部工作融入基层组织工 作大局, 进一步适应新时代老干部工作高质量发 展的需要。三是全面清理议事协调机构。依法依 规全面清理和精简规范全区各类议事协调机构, 将区直部门议事协调机构数量由201个压缩至25 个,撤销的议事协调机构相关职责由原在部门承 担。明确镇(街道)不设议事协调机构、区级议事 协调机构精简率高达88%,镇(街道)议事协调机 构精简率达100%,推动议事协调机构设置更加 精简科学、运行更加规范高效。

#### (三) 瞄准趋势, 在优化职能配置上发力

聚焦数字经济、数字社会、数字政府发展新趋势,加强对数字资源的管理和应用,优化机构设置,厘清职能职责,实现各方职能有统有分、有主有次,促进三者互为支撑、彼此渗透、相互交融。一是优化数字经济有关职能。组建区数据局,在区发改委挂牌,负责统筹推进数字经济、数字社会规划和建设,统筹推进全区数字经济发展,研究拟订数字经济发展政策措施,促进数字经济与实体经济融合发展。二是优化数字政府建设职能。将区政务服务和大数据管理局更名为区行政审批和政务信息管理局,以便捷、高效、共享、优质为方向,推动政府职能加快转变,推进

全区数字政府一体化统筹规划,建立健全政务数据共享、开放等服务机制。三是优化数字社会建设职能。组建区委智慧城市运行办公室,负责统筹推进数字惠济建设、智慧城市建设、市域社会治理现代化建设,助力构建管理、服务、督查、治理、考核功能融为一体,互联互通、扁平高效的社会治理新模式,提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。

#### (四) 精准施策, 在完善体制机制上发力

针对一些深层次矛盾和问题, 根据新的使命 任务、新的战略安排、新的工作需要, 调整完善 体制机制。一是系统完善社会治理体系。调整优 化信访工作管理体制,信访部门继续单独设置, 由区委社会工作部统一领导。区委社会工作部划 人区委组织部、区委宣传部、区委政法委、区民 政局等部门有关职责, 进一步健全新形势下党的 社会工作领导体系,加强基层社会治理。二是努 力构建"三农"工作格局。进一步优化农业农村 部门职责和机构设置,将区农业农村部门承担的 粮食和物资储备管理职责划入区发改委,并就有 关职责进行分工,为区农业农村局凝心聚力推动 "三农"工作高质量发展,推进实施乡村振兴战 略提供强大的体制机制支撑。三是调整完善老龄 工作体制。将老龄工作的相关职责从区卫健委划 人区民政局,老龄工作委员会办公室改设在区民 政局, 更好发挥民政部门基层工作力量和工作体 系比较健全的优势,推进老龄工作高质量发展。

#### (五) 多措并举, 在高效运行管理上发力

一是数智治理上下联动。坚持市域一体,持续健全上下贯通的城运组织架构,区级、镇(街道)均设置智慧城市运行机构,协同推进"网格化管理+数字化治理"新模式,完善智慧城市运行体制建设,做到"能统尽统,应统必统",助力构建分级授权管理、扁平高效的社会治理新模式,不断增强党组织的凝聚力与战斗力。二是综合执法提质增效。紧紧围绕"理顺职责、整合队伍、减少层级、力量下沉"核心任务,进一步规

范精简区直执法队伍,从严从紧整合队伍,助力 执法队伍由数量规模向质量效能转变。同步推动 镇(街道)一支队伍管执法,组建基层综合行政执 法大队,推动市场监督管理所实行属地管理,按 程序依法赋权,以镇(街道)名义开展执法,逐步 构建上下协调联动、运转高效的综合行政执法体 系。三是着力提升基层治理效能。规范化建设街 道综合行政执法大队和党群服务中心,实现有场 地、有人员、有平台、有制度,推动街道综合行 政执法工作提质增效,不断增强街道党组织凝聚 党员、服务群众、引领社会治理的能力。

#### (六) 夯实根基, 在树立基层导向上发力

一是有力凸显主责主业。聚焦基层党的建 设、经济发展、民生服务和平安法治等主要职 能,镇统一设置"7办1队2中心",街道统一设 置"6办1队2中心",实行大部门制和扁平化管 理,助力镇(街道)聚焦主责主业,履行好中心任 务。二是创新人员编制管理。街道明确实行"编 制分类管理,人员统筹使用",打破行政事业一 般岗位限制,未单独核定各机构编制,坚持人岗 相适、统筹协作, 赋予街道更加灵活的用人自主 权,由街道统筹调配各机构人员,激发队伍活 力,为基层治理注入新动能。三是逐步理顺两级 关系。制定街道"属地管理"事项主体责任和配 合责任清单,共涉及9个类别91项具体事项,制 定街道职责清单,共涉及9个类别114项事项,厘 清区直部门和基层的职责边界, 理顺两级关系, 切实为街道扩权赋能。四是严格落实基层减负。 大力清理基层"滥挂牌"情况,制定区直职能部 门下放镇和街道职责准入制度, 从源头上加强审 核把关,为基层减负增效。五是着力释放改革红 利。根据街道党群服务中心机构性质的调整,认 真研究,吃透政策,借鉴上级改革经验,明确因 改革划入全供单位的经费自理人员实行与划入单 位同种性质人员经费方式,将街道经费自理事业 编制调整为财政全额拨款事业编制,彻底解决街 道编制类型、人员身份不统一,同工不同酬等问 题,着力破除基层各方障碍,形成吸引聚集各类人才在基层干事创业的良好政策导向和制度环境。

# 四、深谋远虑,算好机构编制工作 "政治账、长远账"

机构改革是一项复杂的系统性工程,不可能一蹴而就,也不会一劳永逸,改革只有进行时,没有完成时。下步工作中,要全面贯彻落实党的二十届三中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记关于全面深化改革的一系列新思想、新观点、新论断,按照习近平总书记在中共二十届中央编委会第一次会议上提出的要求,不仅要算好数字账、经济账,更要算好政治账、长远账,持续在推进机构编制法定化、提高机构编制使用效益、开展机构改革评估等方面下功夫,探索创新机构编制管理,为全区经济社会高质量发展提供坚强的体制机制保障。

## (一)坚守法治原则,在持续推进机构编制 法定化上下功夫

要高度重视机构编制法治化建设,认真贯彻落实习近平法治思想,不断提升运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力和水平。一是把《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)作为机构编制工作根本遵循和行动指南。持续推动《条例》列入本级党校学习培训内容,切实把学习《条例》的过程作为机构编制政策法规宣传教育的过程,厚植机构编制"法治文化"。二是聚焦主责主业,注重法治思维运用转化。牢固树立"编制就是法律"的理念,将法治理论和机构编制管理相结合,严格按照法定程序和环节做好机构编制工作,切实将法治理念贯彻到机构编制各项工作始终。

# (二)着力管好用活,在提高机构编制使用效益上下功夫

在本轮机构改革中,惠济区聚焦行政编制调 控困难问题,将涉改部门空余行政编制收回,想 方设法缓解"控编"与"刚需"矛盾,把每一个 行政编制的使用效益发挥到极致。在下步工作中,要继续按照"严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展"的思路,严格落实党中央"过紧日子"的要求,在如何把有限的机构编制资源管好、用活方面深入思考,积极探索,持续挖掘编制潜能,进一步做到向深化改革要编制,向创新管理要编制,打破编制"一核定终身"、分配之后部门所有的观念,围绕保障全区重点任务和中心工作,探索建立编制"蓄水池",动态调整部门编制,着力解决"有编不用"和"无编可用"并存的问题,妥善处理严控机构编制与满足发展需要之间的关系,切实提升机构编制资源使用效益。

# (三)强化跟踪问效,在开展机构改革评估 上下功夫

科学开展机构改革评估工作,是确保机构改革成效、提升治理效能的重要环节,它对于检验改革成效、指导后续改革方向具有十分重要的意义。探索从以下几方面开展评估工作:一是部门

(上接第14页)

位的公益属性, 切实推动政事分开。

三是建章立制规范管理。激励事业单位自主运行,指导主管部门从办事业转向管行业,避免直接干预下属事业单位的微观管理事务,为事业单位发挥主动性、统筹公共服务资源、实现公益服务效益营造良好氛围,增强新组建单位融合发展的内生动力;指导事业单位修订完善章程,健全决策议事、民主管理和监督机制,为融合发展、良好运行提供制度支撑。

## (三) 统筹总量,盘活存量,创新编制人事 管理

一是持续压减非公益服务用编。目前,受行 政编制总量限制,为机关提供支持保障的事业单 位作为行政工作力量的补充,设置较为普遍,存 量不小,在机构总额控制的前提下,结合评估结 果运用持续压减该类事业单位编制,通过内部挖 潜的方式盘活存量;把好用编审核关,细化人员

"三定"规定执行情况。评估各部门是否严格执 行"三定"规定,包括内设机构的设置、职责、 名称等是否符合"三定"要求,是否存在擅自设 立内设机构、增挂牌子,擅自超编进人、超配中 层等问题。二是理顺部门之间职责关系情况。评 估部门职责分工是否合理,职责划转、取消、增 加和加强是否到位,是否存在职责不清、关系不 顺等问题,以及理顺职责关系方面取得的成效。 三是机构、职能、人员融合情况。评估合并的部 门是否有效整合了机构职能,内设机构职责分工 是否明确,人员结构是否合理,以及人员之间的 融合情况、工作流程是否顺畅,资源的整合与共 享程度,是否实现了资源优化配置和高效利用。 四是强化评估结果运用。将评估结果作为调整、 优化和完善机构编制的重要依据,对评估中发现 的问题和不足,及时提出改进措施和建议,推动 机构改革不断深化。

> (作者单位: 郑州市惠济区委编办) 责任编辑 石艳艳

编制岗位管理,从严控制岗位设置,为编制资源 使用效益创造腾转空间。

二是有针对性支持用编。加大跨部门、跨层级调剂力度,盘活编制存量,用好精简收回的编制,将编制向高质量发展、科技创新领域倾斜,向党委政府重大战略部署倾斜,向基层一线和与群众息息相关的领域倾斜。重点引进高层次、专业化人才,切实把有限的编制资源用在"刀刃"上、配到关键处。

三是继续探索编制创新管理。探索"人才编制池"的建设,根据改革后普遍超编的情况,对临时编制"减三收二进一"仍不能满足人才引进需求的,探索使用人才编制,同步研究出台人事管理配套政策,为引进人才拓宽绿色通道,为建设创新高地提供支持保障。

责任编辑 石艳艳

# 加强制度建设 理顺职责关系 推动基层治理提质增效的实践与思考

#### 薛雪珍安涛 赵辉

基层治理是国家治理的基石,乡镇(街道) 作为基层治理的重要载体,是实现国家治理体系 和治理能力现代化的重要组成部分。近年来,洛 阳市坚持大抓基层的鲜明导向,通过健全完善履 职事项清单制度体系、规范建设综合行政执法机 构、加大机构编制资源倾斜力度助力基层治理提 质增效。

### 一、工作实践

#### (一) 加强制度建设,理顺县乡职责关系

基层强则国家强,基层安则天下安。党中央 始终高度重视、关心、支持基层, 习近平总书记 强调要持续深化整治形式主义为基层减负,不能 什么事都压给基层,基层该承担哪些工作,要把 职责事项搞清楚。为厘清乡镇(街道)"该干什么 活、能办什么事、应担什么责",洛阳市先期指 导乡镇(街道)制定了职责清单、主体责任和配合 责任清单,并制定动态管理办法,实现了乡镇 (街道)清单管理从无到有的跨越,为后续清单建 设奠定了基础。党的二十届三中全会《决定》明确 提出,制定乡镇(街道)履行职责事项清单,健全 为基层减负长效机制。通过建立履职事项清单, 进一步明确乡镇(街道)职能职责,理顺县乡权责 关系,把基层不该承担或接不住、管不好的履职 事项和工作任务减下来,把形式主义、官僚主义 事项和各类评比考核减下来,同时把基层迫切需 要的履职事项和人财物等资源放下去、放到位, 更好地为"车"减负、为"马"赋能, 使基层更 加有能力、有资源、有动力推动发展、服务群众,不断提升基层治理效能。目前,洛阳市乡镇 (街道)履职事项清单工作正在稳妥有序推进,清 单编制完成后将向社会公布。

# (二) 依法放权精准指导,推进执法规范化建设

为破解基层"看得见的管不着、管得着的看 不见""执法力量分散"等难题,洛阳市积极探 索推进乡镇(街道)综合行政执法改革。2021年, 洛阳市印发了《深化乡镇(街道)综合行政执法改 革试点工作方案》,按照"先行试点、逐步推 广"的原则,在全市选取27个乡镇(街道)开展试 点,组建综合行政执法队,将农业农村、自然资 源、生态环境、交通运输、应急管理、城管等部 门在乡镇(街道)的行政执法职能统一交由综合行 政执法队行使,实现一支队伍管执法,试点工作 取得了显著成效。2022年,结合乡镇管理体制机 制改革要求,全面推行综合行政执法改革,在全 市189个乡镇(街道)组建了综合行政执法大队, 每个执法大队配备了10—15名执法人员,同时配 备了执法专用车辆、执法记录仪等执法装备,截 至目前全市乡镇(街道)已有2171人取得行政执法 证。同时,积极推动放权赋能。2023年5月,按 照"依法下放、应放尽放"的原则,经省人民政 府批准,洛阳市将自然资源、生态环境、城市管 理、水利、农业、文化旅游、消防救援7个领域 55项行政处罚权赋予乡镇(街道)(乡镇51项、街 道49项),以乡镇政府(街道办事处)名义开展执 法,建立执法事项清单,并向社会公布。在下放 执法权限的同时,加强培训指导,印发《乡镇 (街道)综合行政执法工作手册》,分环节设置岗 责体系,建立"上挂下派""首案带办"等工作 制度,加快提升基层综合行政执法水平。

#### (三)强化机构编制保障,激发基层活力动力

为破解基层"人少事多""马小车大""激 励欠缺"等难题,洛阳市持续推进"减县补 乡",推动编制资源向基层一线倾斜,为"小 马"赋能。截至2024年11月底、已累计向乡镇 (街道)下沉编制4920名(占全市乡镇街道编制总 量的30.2%),下沉人员5312人,有效盘活了编 制资源,提升了编制使用效益,充实了基层工作 力量。同时,制定基层综合行政执法大队、平安 建设办公室、党群服务中心规范化建设标准,用 足用好机构编制激励政策。经过建设提升,已将 全市120个乡镇综合行政执法大队、平安建设办 公室和69个街道综合行政执法大队、党群服务中 心机构规格明确为副科级, 打通了基层事业干部 晋升通道,激发了基层干部干事创业活力。创新 乡镇人员编制管理,采取编制分类管理、人员统 筹使用的方式,打破行政和事业一般岗位限制, 赋予基层更加灵活的用人自主权。严格落实乡镇 空编招录三年行动计划,乡镇招录人员不设空编 比例限制,及时补充急需的各类专业人才,确保 基层的事有人干。

### 二、遇到的困难和问题

洛阳市通过下放执法权限、下沉机构编制资源等,解决了基层职责不清、权责不明、人少事多等难题,但通过调研发现,在实际工作中还存在一些困难和问题。

## (一)清单制度体系还不够完善,作用发挥 还不够到位

从前期制定的乡镇(街道)职责清单、主体责任和配合责任清单落实情况来看,虽然实现了"确权晒权",但是没有及时建立相关监督评估

机制,后续跟踪评估没跟上,导致清单作用发挥不够明显。一些县区业务主管部门没有及时转变思维,习惯于"基层是个筐,啥都往里装","甩锅推责"现象还时有发生。一些乡镇(街道)还没有真正认识到清单的价值作用,清单制定后束之高阁,没有与基层实际工作紧密结合,清单完全成了摆设,没有发挥应有的作用。

# (二)下放权限还不够精准,执法联动机制 还不够健全

已经下放给乡镇(街道)的部分权限,由于专 业性技术性较强,如应急管理、安全生产、自然 资源、生态环境等领域,基层在专业人员、资金 设备等方面配备不到位,暂时承接不住。比如 "对未经处置的污水直接排入环境的处罚",乡 镇(街道)普遍没有配备排污检测设备,也缺乏相 应的专业检测人员。同时,一些基层治理迫切需 要且能有效承接的权限,还没有及时下放。比如 "侵占道路违法停放车辆的处罚",基层拥有这 项权限后,可以对辖区内侵占道路违法停车、乱 停乱放等行为进行及时有效的处置,第一时间消 除道路安全隐患,维护道路交通秩序,并且这类 行为易发现易处置,对这项权限基层能够有效承 接。另外,综合行政执法联动机制还不够健全, 部分县级执法部门与乡镇(街道)还没有建立完善 信息共享、线索移送、联合调查、案情通报等协 调配合机制, 跨部门、跨层级、跨区域联动执法 的成效还不够明显。

# (三)人员编制还存在不足,人才短缺矛盾 依然突出

"减县补乡"政策实施以来,县区已下沉了 大量的人员编制,继续下放的空间已不大。部分 乡镇(街道)人员编制缺口较大,虽然通过"减县 补乡"补充了一些人员编制,但仍然不能满足工 作需要,特别是行政编制比较紧缺,人员结构梯 度矛盾比较突出。另外,乡镇(街道)条件相对比 较艰苦,待遇普遍较低,晋升渠道又比较窄,优 秀人才难以留住,"高层次人才引不来、专业性 人才招不到"成为乡镇(街道)普遍难题,人才短缺已成为阻碍基层治理现代化的瓶颈。比如,基层现在普遍缺少综合执法、经济发展、应急管理等方面的专业人才。

### 三、对策建议

习近平总书记在党的二十大报告中强调"坚持大抓基层的鲜明导向""推进以党建引领基层治理"。为深入贯彻落实党的二十大精神,提升基层治理体系和治理能力现代化水平,现结合实际提出如下对策建议。

#### (一) 加强清单配套衔接

一是将公布后的履职事项清单纳入乡镇(街道) 领导班子会议学习内容和干部培训课程,加强学 习宣传,提升基层干部法治意识。二是乡镇(街 道)履职事项清单制定公布后,建立定期评估和 动态调整机制,严格职责准入管理,定期听取县 区部门、乡镇(街道)、基层群众的意见建议,将 评估结果和基层意见作为调整清单的重要参考。 三是中央层面已经制定了精简优化基层考核的办 法措施,明确以清单作为履职考核基本依据。省 级层面尽快制定精简优化基层考核的具体操作办 法,推动履职事项清单与基层考核协调联动、无 缝对接。强化清单执行情况监督,将履职事项清 单执行情况纳入为基层减负专项工作机制协同推 进。四是做好履职事项清单与乡镇(街道)机构改 革有机融合,把清单明确的履职事项落实到乡镇 (街道)各办各中心,细化到具体工作岗位,让基 层干部更好地履职尽责。

#### (二) 推动实施精准放权

一是对已赋予乡镇(街道)的行政处罚事项逐项进行评估,将基层治理迫切需要且能有效承接的事项继续保留,同步下放相关资源;将专业性技术性强、经评估基层暂无力承接的事项,及时调整上收,坚决防止上级部门以属地管理名义随意转嫁责任。同时,建立健全赋权事项评估和动态调整长效机制,推动赋权工作更加科学精准,

充分激发基层发展活力。二是省级层面建立乡镇 (街道)综合行政执法事项指导目录,各地可结合 实际从指导目录中自主选择执法事项,制定并公 布本地乡镇(街道)执法事项清单,满足基层在综 合行政执法方面的差异化、个性化需求。三是健 全完善执法监督体制机制,县区司法行政部门加 强对乡镇(街道)综合行政执法工作监督,落实行 政执法责任制和责任追究制度。基层司法所协助 县区司法行政部门依法开展行政执法监督工作, 推动基层规范执法、公正执法、文明执法,提升 依法行政水平。

#### (三) 强化机构编制保障

一是推动人员编制向基层倾斜, 为基层优先 补充综合行政执法等岗位急需的专业技术人员, 充实乡镇(街道)人员力量。建议省级层面加强 统筹,从党政机构改革精简的编制中调剂部分编 制充实到乡镇(街道),重点补充人口规模大、地 域面积广、管理任务重的乡镇(街道)。市、县两 级结合实际,同步调剂一定数量的编制配套充实 到乡镇(街道)。同时,根据服务人口、区域面积 等指标,加强县域内乡镇(街道)编制动态调整, 解决乡镇(街道)编制不均衡问题。二是建立乡 镇(街道)人才引进绿色通道,采取"县编镇用、 专编专用"的模式,建立乡镇(街道)人才专项编 制周转池,用于引进急缺的专业人才,引导专业 技术人才向乡镇(街道)聚集,为基层治理现代化 提供人才智力保障。三是健全完善机构编制激励 机制,激发基层干部活力动力。省级层面加强政 策指导,对经济发展较好、综合考核排名靠前 的乡镇(街道),在主要领导配备、副科级机构设 置上给予更大倾斜。同时,建立动态调整机制, 对于综合排名连续下降的乡镇(街道),取消相应 倾斜政策, 树立务实重干、奖优罚劣的鲜明导 向,营造公平公正、能上能下、良性竞争的工作 氛围。

> (作者单位:洛阳市委编办) 责任编辑 石艳艳

# 新时期机构编制档案管理工作探析

南阳市委编办

机构编制档案是机构编制部门工作的原始记录,涵盖行政事业单位"三定"规定、事业单位法人登记、党政机构改革、事业单位重塑性改革、人员入减编审批手续、机构编制管理台账、机构编制统计报表等重要文献,是记载机构编制全面工作和历史沿革的重要载体。机构编制档案数量多、种类杂,与传统意义上的档案既有联系也有区别,是档案工作中需要规范的新领域,也是机构编制管理工作中需要破解的新难题。随着全面深化改革进入深水区,改革任务也日益繁重,机构编制管理工作产生的档案和种类数量也迅速增加。以南阳市为例,由市委编办集中统一保管的编委文件、编办工作资料已达万余份。如何保存好、使用好这一珍贵资料是亟待解决的问题。

为顺应新时代机构编制工作的新要求,机构编制档案管理工作也需要进一步创新发展,必须应用更加科学的管理方法和工作流程,搭建档案管理的工作支撑平台,以全面提升机构编制工作服务水平。基于此,结合当前机构编制档案管理的工作现状,就如何做好新时期机构编制档案管理工作进行一些探讨分析。

### 一、机构编制档案的作用

(一) 机构编制档案是机构编制部门依法依 规开展工作的重要依据。机构编制档案客观反映 了各部门在不同历史时期的组织架构、职能配置 等变化情况,是记录机构编制历史沿革的重要载 体,可以为机构编制工作提供事实依据和规范, 有效指导机构改革工作,确保机构编制改革的合 法性和科学性,对于推进深化改革、创新管理具 有重要的参考价值。例如,当机构编制部门需要 审核某个单位的改革方案时,可以查阅相关的机 构编制档案,详细了解该单位的设立依据、职责 任务等信息,掌握单位的实际情况和历次改革情 况,确保改革方案的科学性,还可以通过机构 编制档案资料,评估其改革方案是否符合法律 法规和政策规定,确保机构编制管理工作的合 法性。

(二) 机构编制档案可以为决策提供真实可 靠的数据支撑。机构编制档案包含很多重要的数 据资料,这些数据资料在机构改革决策中扮演着 重要的角色,是科学决策的重要数据依据。通过 解析机构编制档案,正确分析相关数据,对提升 决策的科学性和有效性至关重要。例如,通过分析机构编制档案中的数据,可以评估出机构编制管理工作的实际成效,单位在职能配置上是否合理、在组织运行上是否顺畅、在人员编制上是否充足等。特别是在调整优化某个单位的机构编制时,通过查阅对比机构编制档案资料,可以充分了解掌握内设机构职责、权限的划分,以及不同时期、不同岗位的人员编制情况,掌握组织架构变化和职能配置调整等信息,做出更加科学有效的决策。同时,机构编制档案对于推进机构编制管理工作的规范化和科学化具有重要意义。通过对机构编制档案的梳理总结,可以发现和掌握机构编制管理工作的规律和特点,为进一步优化机构编制管理工作提供借鉴和参考。

(三) 机构编制档案的利用有助于化解机构 编制历史遗留问题。机构编制档案资料是机构变 革、人员编制变动的"记录员", 更是解决历史 遗留问题的"金钥匙",在维护社会稳定、促进 社会发展方面的地位不可或缺、作用不容替代。 例如, 部分生产经营类事业单位在改企、撤销、 合并、重组过程中, 如果缺乏对改革政策性文件 和机构编制管理台账妥善保管,就可能导致资料 遗失或不完整,改制后找不到原始凭证和政策依 据,给人员身份甄别、问题诉求解决带来极大难 度,不仅职工群众的利益得不到保障,还容易引 起职工信访问题。市、县级的机构编制部门,工 作中经常会遇到相关企事业单位人员查阅历史编 制信息的诉求,如果缺乏相关的机构编制档案记 载,有关问题的化解就成了无源之水、无本之 木。妥善保管好、利用好机构编制档案资料,在 解决此类关乎群众切身利益的历史遗留问题中可 以发挥关键作用。

(四) 机构编制档案是机构编制配置和保障作用发挥情况的重要体现。机构编制档案详细记录了机构编制管理实践活动,包括机构职能配置的变更,以及机构调整、编制使用、审批程序优化等工作实际情况,客观地反映出机构编制管理

工作在提高部门工作效率和服务质量方面的作用。通过分析机构编制档案,可以评估某个单位的人员编制是否合理、职能配置是否科学,发现机构编制管理存在的问题和不足,为进一步优化机构编制资源配置提供方向。同时,机构编制档案反映着机构编制管理部门对重点工作的保障作用发挥情况,如对某项工作的支持、对某项政策的落实等。机构编制档案是机构编制配置和保障作用发挥情况的重要体现,它可以为机构编制部门自身建设和规划提供有益的参考,有利于巩固和完善各项改革工作任务的成果。

### 二、南阳市主要做法

近年来,南阳市委编办对保存的机构编制档案资料进行认真梳理,通过完善档案管理规章制度,强化对档案的统一管理,加强对档案收集整理工作的督导,持续推进机构编制档案管理规范化标准化信息化,取得了一定的工作成效。

一是推进档案管理制度化建设。南阳市委编 办将档案管理工作作为年度重点工作之一, 召开 室务会会议专题听取档案管理情况汇报, 研究年 度档案工作部署和档案工作长期规划。制定完善 了《南阳市委编办档案分类方案、归档范围、保 管期限表》,通过在制度层面完成顶层设计,使 档案管理工作有章可循、有据可依。同时,严格 要求各科室依据《南阳市委编办档案分类方案、 归档范围、保管期限表》,细化本科室的档案资 料归档范围和保管期限,明确专人负责,加强对 散存的档案资料进行分类整理, 使散存在科室的 档案资料由杂乱无章转变为有序管理。认真制定 档案移交制度并严格实施,对档案移交的范围、 程序进行明确,并由科室人员和档案管理人员一 并对计划归档整理的资料进行清点核对,共同签 字备查、保障档案资料在归档过程中无遗漏、无 差错。通过建立上下一致、连续贯通、权责清晰 的档案收集制度,确保近年来党政机构改革、事 业单位重塑性改革等重点工作产生的档案完整齐 备、珍贵历史资料保管妥善,有效地维护机构编制档案的完整性和真实性。

二是强化档案管理基础工作。一方面,组织 开展学习教育活动,提升档案管理人员业务能力 素质。印制《国家档案法》《机关档案管理规定》 《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规 定》等规章制度汇编,向机关档案管理人员发放, 组织常态化学习,提升档案管理人员的档案法治 化意识和业务工作能力。按照档案标准化管理的 要求, 印发《关于对机关档案进行集中统一管理 的通知》,明确档案集中统一管理的范围、时 间、方式和程序等,通过细化工作任务,进一步 夯实人员责任,对档案收集、移交、整理过程中 的问题及时查漏补缺,确保档案的完整性、准确 性、系统性。另一方面,划拨专项资金,购买密 集架、灭火器、防磁柜等专用档案管理设备,完 善档案安全设施,提升硬件水平,加强档案库房 日常管理,确保归档资料的安全完整。

三是建立档案资料数据库。将规范化归档制 作及数字化扫描作为档案管理工作重点。制定符 合工作实际的档案整理工作计划,明确档案资料 数字化的目标、任务、措施和时间安排。由综合 科统筹牵总,协调其他科室配合,明确责任领导 和责任人员,强化档案规范化整理的组织保障, 规范档案资料的归档移交和电子化扫描流程,分 阶段分步骤对档案进行统一收集整理、集中电子 化扫描,为档案信息化工作提供坚实支撑。同 时,邀请第三方档案管理服务人员对档案整理工 作现场指导,规范工作标准,严格执行档案规范 化整理要求,及时纠正档案资料电子化过程中的 问题。实现对历年来的机构编制档案全部分门别 类存档扫描, 齐全清晰记录档案名称、发文单 位、时间等重要信息, 搭建起数字化的档案资料 库,实现档案资料纸质、电子"双备份",确保 档案资料的完整性和可靠性。加强对电子档案文 件的管理,建立电子化检索目录,确保电子档案 的便捷性和可用性。

# 三、机构编制档案管理工作存在的 问题

机构编制档案管理工作包含多类型的资料信息,管理难度较大,通过优化机构编制档案管理工作的具体实践探索,南阳市委编办档案管理工作取得了一定的经验,但在实践过程中仍然发现很多问题和不足。

(一) 对机构编制档案管理工作不重视。机 构编制系统工作人员通常对机构编制档案管理存 在认识误区。一是部分人员对档案管理工作的职 责认识不清,认为档案管理工作非个人工作内 容,是专职档案管理人员职责,在实际工作中忽 视对档案资料的收集整理。二是对档案管理工作 的内容认识不足,认为档案管理工作只是对档案 资料的保管事务性工作,仅限于档案资料不丢 失、不泄密,能应付查阅,对工作中产生的重要 档案资料,没有及时进行分类整理,只是简单堆 砌存放。三是档案管理工作积极性不高。相对其 他业务类工作,档案管理工作的政绩性质不明 显,工作成果不易被直观看到,造成对档案管理 工作的投入不足,缺少标准化的单独档案库房, 档案管理设备匮乏,现有设备老化。四是对档案 的利用价值认识不足,档案管理工作缺乏规划 性,保存质量差,档案利用率低,检索效率不 高,难以发挥档案的价值和作用。

(二)档案收集归档不齐全。由于档案归档 范围不明确,管理制度不健全,制度落实不到位 等,一些单位收集归档工作责任缺失,收集不及 时,归档材料不齐全,特别是会议材料、重要工 作情况报告、重要业务工作材料等缺失明显,部 分档案资料散存在业务科室或者相关工作人员手 中,影响了归档文件材料的完整性。一是档案资 料收集不全面。档案收集工作不够深入,部分档 案资料未能被及时收集整理,或者散存在多个科 室,没有进行有效整合。例如,机构编制管理台 账因工作责任划分和归档制度不健全,散存在事 业编制管理科、行政编制管理科、数据中心等多个科室。二是档案资料不完整。由于档案收集责任落实不到位,部分档案资料在流转过程中出现断页、缺少重要材料等问题,这往往导致档案资料不完整不连续。例如,部分正式印发文件缺少相关单位的请示等重要资料。三是档案资料不准确。档案整理责任落实不到位,部分档案材料的形成和归档管理流程不够规范,收集归档过程中审核把关不严格,导致部分档案资料归类存放错误,归档的文件材料不准确。例如,部分档案材料的审批签字不完整,部分资料是未讨论通过的文件等不应被归档整理的资料,给后续的档案整理带来极大的不便。

(三)档案资料信息化程度低。在大数据背 景下,档案工作对资料信息的电子化数据化程度 要求越来越高。机构编制档案管理工作更需要适 应时代发展,与信息技术变革深度融合,利用信 息技术对档案进行管理和梳理,提高档案管理的 效率与档案资料的利用率。现阶段大部分档案资 料仍然使用纸质存储,缺乏信息化技术应用。具 体表现为:一是信息化存储率低。档案的保存及 备份方式单一,依靠纸质存储档案资料,缺乏多 元化的存储方式,如光盘存储、云存储等信息化 存储手段,造成档案资料堆积,占用空间大,保 存难度高。二是信息化设施落后。信息化管理的 硬件条件不足,无法满足信息化档案管理需求。 未配备计算机、扫描仪、防磁柜等专用设备,未 建立起统一的信息化标准规范,缺少档案整合和 查阅软件,导致档案资料信息难以互通互联、共 享利用。三是信息化技术应用范围有限。档案的 利用仅限于简单的文档管理和查询, 缺乏自动 化、智能化、网络化的技术手段支持,不能进行 深层次的数据挖掘和分析。同时,档案管理与其 他业务系统之间缺乏有效的衔接和整合,导致信 息孤岛现象出现。

(四) 管理人员能力素质有差距。目前,机构编制档案工作管理水平停留在传统的经验上,

管理理念陈旧,缺乏创新和活力,在人员队伍建 设、专业素质、协作能力等方面参差不齐,与新 时代机构编制档案管理工作的需求相距较远。一 是队伍体系不健全。缺乏档案管理专业人员,档 案管理工作仅靠综合部门工作人员兼职承担,通 常依靠一两位工作人员对整个单位的档案工作进 行处理。没有建立起横跨科室部门的专兼职档案 管理人员队伍, 机构编制系统业务科室产生的资 料无人及时进行收集和整理,造成重要档案资料 缺失。二是档案管理人员业务素质有待提升。工 作人员对档案业务知识内容缺少系统化的学习, 对档案管理的基本理论和实践知识掌握不全,没 有合理的档案知识结构,不具备足够的工作经 验,在进行档案资料分类、整理中经常出现错误 或疏漏,导致档案管理的效率和质量低下。三是 档案管理人员沟通和协作能力不强。档案管理工 作需要与各个科室部门进行沟通协作, 部分人员 缺乏良好的沟通协作能力,无法准确表述档案管 理相关要求,不能精准协助科室对档案资料进行 分类整理,影响档案管理工作的顺利进行。

### 四、机构编制档案管理工作优化建议

(一)建立健全机构编制档案管理制度。持续健全完善机构编制档案管理的制度,为档案管理工作制定清晰明确的工作内容,建立高标准可执行的工作标准,是档案管理的首要工作任务。通过建章立制,能为档案管理人员提供科学有效的工作参照,促进档案管理工作的正确高效实施,持续提升档案管理工作质量与工作效率。一是按照《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》等档案管理相关规章制度,持续完善机构编制档案的归档范围、保管期限等具体规章制度,使档案管理人员在收集、整理档案时有章可循、有据可依。二是完善档案归档周期制度。根据实际情况和工作需求,针对不同类型的档案资料,确定合理的归档周期,确保档案及时归档收集,提升机构编制档案的完整性。三是建立归

档催缴和验收制度。通过定期催缴催收,确保定 期归档制度得到有效执行落实,加强对档案资料 的集中统一管理。在档案归档过程中, 对资料进 行严格的审查和验收,加强对资料归档范围执行 情况的监督,确保档案资料的完整性和高质量。 同时, 注重对违反制度的行为进行处理, 提高制 度的权威性和约束力。四是建立档案的保管及保 密制度。持续完善硬件设施,建设专门场地和标 准化设施存放档案,确保档案的安全性。提升档 案保管的标准,对标准化整理的档案实行保密管 理,严格遵守保密规定,明确专人负责,避免 "多龙治水",降低机密档案泄露失密风险。五 是建立档案借阅制度。规定借阅程序、借阅权 限、借阅期限等内容,加强对借阅记录的管理和 监督,定期开展检查,确保档案安全,防止档案 的丢失损坏。

(二) 细化机构编制档案分类标准。制定档 案分类标准是档案管理中至关重要的环节。机构 编制类档案种类繁杂,除综合性文书档案外,业 务类档案多,在分类归档时需要精准区分不同类 型的档案,注重分类的灵活性、整理的可操作 性、归档的可扩展性。通过档案分类的精准细 化,可以帮助档案管理人员更加快捷准确地对档 案进行归纳整理,提高档案管理工作效率和准 度。对机构编制档案可以分为三个类别进行整 理。一是综合性文书档案,包含编委、编办正式 文件,上下级来文,会议记录等,可以按照传统 档案的按年度划分、按件汇总的方式进行整理。 二是业务类档案资料,例如事业单位法人登记档 案、机构编制管理台账档案。此类档案往往具有 时间跨度长、资料更新周期不固定等特点,采取 按年度划分、按件汇总的方式容易发生混乱,不 易查找和利用,对这类档案可以采取按部门划分 的方式进行汇总整理。三是重点工作类档案资 料, 例如党政机构改革档案、事业单位重塑性改 革档案。由于历次改革涉及单位不同,时间跨度 不一,简单采取按年度或按部门分类的方式会造 成档案资料的不连续性和一定程度的缺失,对这 类档案应当采取按事项立卷的方式进行整理,同 时在卷内注明各份文件的名称,以确保文件逻辑 上的连续性和事项的完整性。

(三) 强化机构编制档案管理人才队伍建设。 机构编制档案管理工作要求档案管理人员在职责 的管理范围内,对准确全面记录机构编制工作的 信息资料进行收集和整理。机构改革步伐加快对 档案管理人员提出了更高的要求、需要持续强化 档案管理人员队伍建设,提升档案管理工作人员 综合素质, 打造一支具备扎实的业务知识和综合 技能的管理人员队伍。一是加强专业技能培训。 定期组织档案管理人员参加业务培训, 并强化专 业知识方面的长期自我学习,提高对档案的收 集、整理、分类、编目、保管、利用等方面的技 能水平,增加对档案载体维护保护等方面的知 识,以应对涉及面广、专业知识性强的档案工 作。二是加强沟通能力的培养。强化档案管理人 员的沟通能力和协作精神,增强档案管理人员与 各个科室、各个单位之间的协调沟通, 共同推进 机构编制档案管理工作的顺利开展和有效实施。 三是加强职业道德教育。一方面要提高档案管理 人员的保密意识,增强职业责任感和使命感,充 分认识档案管理工作的重要性, 自觉提升档案资 料的安全性和保密性。另一方面要提高档案管理 人员的服务意识, 牢固树立服务思维, 以高度的 敬业精神,提升档案资料的利用效率,严格按照 规章制度为部门和群众提供优质的档案查阅服 务。四是构建档案管理人员队伍体系。打破以往 由综合科室单独负责档案管理的模式,建设由专 人统筹负责, 其他科室部门人员共同参与的专兼 职管理人员队伍。明确专兼职档案管理岗位职责 和工作内容, 由专职人员负责统筹协调和监督整 个档案管理工作,各科室和部门应指定—名人员 作为内部档案管理人员,协助专职档案管理人员 开展工作,建立起各科室部门之间的协作机制, 促进信息共享和资源整合,共同提高档案管理

水平。

(四) 持续推进机构编制档案规范整理。机 构编制档案管理和体系建设是一项系统性工作, 要以高质量的档案管理工作服务好机构编制工 作,基础是要做好机构编制档案的规范归档整 理。随着改革工作持续开展, 机构编制档案资料 数量会迅速增加,需要注重日常化推进档案规范 化整理工作。一是定期组织集中整理。一方面注 重将历年机构编制工作形成的历史档案资料进行 整理,按照标准进行分类和规范化归档整理;另 一方面注重对本年度和完结的阶段性重点工作产 生的资料进行归档整理和集中管理。二是补全缺 失资料。在归档整理过程中,对于不完整的档 案,及时通过与工作经办人沟通、查找相关资料 等方式及时进行补充,确保档案的完整性。三是 规范装订归档。使用专用的档案柜、档案盒,进 行统一编号、统一归类、统一整理装订成册,统 一制作档案封面和标签, 使机构编制档案成为了 解工作动态信息的窗口。四是制作完备卷宗目 录。对每一份归档的档案卷宗详细制作目录,包 括文件的名称、形成时间、保管期限、密级等信 息,使档案卷宗的主要内容一目了然,提高查找 和管理效率。五是及时申请移交。对于产生时间 早、使用频次低的档案,要及时向档案局、档案 馆等业务主管部门申请移交,避免占用单位的空 间和资源,同时达到更加妥善保管的目标。对超 过保存期限、不再使用的档案,要按照相关规定 和程序及时进行销毁。

(五)转变丰富机构编制档案管理方式。为 使档案管理工作更加便捷高效,促进管理工作与 时代发展趋势相协调,需要不断转变档案管理方 式,从传统的档案管理观念向现代化档案管理观

念转变,以服务利用为导向,采用现代化信息化 技术化的管理手段,不断丰富管理模式,注重档 案的利用开发, 为机构编制档案管理工作注入新 的活力,不断推进档案管理工作向更加高效、更 具效益的方向发展。一是向数字化管理转变。随 着信息技术的发展,将传统的纸质档案转化为数 字化档案已经成为一种趋势。数字化档案管理可 以方便地对档案资料进行复制、存储、传输和利 用,提高档案的利用效率和共享程度。将纸质档 案通过扫描、录入等方式转化为数字档案,利用 计算机技术和数字化技术进行管理、存储、检索 和传输,可以在提高档案管理的效率和质量的同 时减少档案存储空间。通过对电子档案的加密、 备份,提高档案的安全性,防止被篡改、丢失或 损坏, 达到降低风险的目标, 提高数字化管理的 效率和准确性。二是向多元化管理转变。在档案 管理中应收集多种形式、多种渠道的档案资料。 除传统的纸质档案外,还要注重收集音频、视 频、图片等多媒体电子档案,丰富档案资料种 类, 更加全面地记录机构编制工作信息。同时应 积极引入数据库、搜索引擎工具等信息化技术手 段,实现档案的快速检索、共享和利用,提高档 案管理的效率和精度。三是向智能化管理模式转 变。探索以物联网、RFID、云计算为基础的智 能化管理模式建设。通过RFID技术,实现档案 的自动识别、自动分类、自动排序、自动借阅等 功能,提高档案管理效率,减少人工干预。利用 云计算服务,提供便捷的管理方式,实现电脑端 在线预约、在线查询、在线借阅等信息化服务, 方便用户使用,提高服务效率。

责任编辑 华 夏

# 中国反贫困的理论创新和实践经验 及其对发展中国家的启示

高秉龙1,鲍伟慧2,杨钟健3

(1.南开大学 周恩来政府管理学院,天津 300350;2.内蒙古大学 公共管理学院,内蒙古 呼和浩特 010021; 3.中国热带农业科学院 科技信息研究所,海南 海口 571101)

摘要:中国在反贫困理论和实践方面取得了显著成就。中国共产党以人民为中心,坚持共同富裕目标,总结和发展了马克思主义反贫困理论,同时借鉴了西方经典理论,形成了具有中国特色的反贫困理论。在理论指导下,中国充分发挥社会主义制度优势,动员多方参与,通过建立农村合作机制、精准识别制度、社会互助体系和教育扶贫机制,成功摆脱了绝对贫困,积累了中国特色的反贫困实践经验。当前,贫困问题主要集中在发展中国家。中国的理论和实践经验为这些国家提供了宝贵借鉴。发展中国家应从综合环境、理论指导、主体凝聚和制度保障等方面入手,避免贫困陷阱和精英俘获问题,兼顾反贫困实践的效率与质量。

关键词:中国共产党;绝对贫困;中国反贫困实践;中国特色反贫困理论;发展中国家中图分类号:F126;F323.8;D411.7 文献标志码:A 文章编号:2095-7017(2024)12-0030-11

#### 一、问题提出

贫困作为一个全球性的政治、经济和社会难题,制约着人类社会的全面发展。联合国《2020年全球多维贫困指数》显示,全球仍有13亿人口(约占22%)生活在多维贫困中<sup>①</sup>。历史经验表明,社会大变革往往与底层人民的贫困相关。因此,如何认识并解决贫困问题,是各国政府和国际组织始终关注的方向。

自中华人民共和国成立以来,中国共产党就

肩负起了消除贫困的重要使命。特别是党的十八大以来,党中央高度重视贫困问题,充分发挥中国特色社会主义制度优势,开展了规模空前、力度空前的脱贫攻坚。至2020年底,832个贫困县全部实现脱贫,所有贫困人口摆脱了绝对贫困,这是中国几千年历史上绝无仅有的壮举<sup>[1]</sup>。中国消除绝对贫困的成功源自中国特色反贫困理论的指导。中国共产党继承了马克思和恩格斯的反贫困思想,同时吸收了西方相关理论,结合中国国情,为脱贫实践提供了理论支持<sup>[2]</sup>。习近平总书记关于扶

收稿日期: 2024-03-13

基金项目:海南省哲学社会科学规划项目(HNSK(ZC)23-157);海南省"南海新星"财税金融人才平台项目作者简介:高乘龙(1993—),男,甘肃庆阳人,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生,研究方向为公共政策分析;鲍伟慧(1995—),女,内蒙古大学公共管理学院讲师、博士,研究方向为公共政策与基层治理;杨钟健(1991—),通信作者,男,中国热带农业科学院科技信息研究所研究实习员、硕士,研究方向为农业政策与农业经济。

贫工作的重要论述,不仅能兼顾公平与效率,还 能因地制宜、因人施策,推动贫困治理向系统化、 科学化和精细化发展。

中国反贫困攻坚的成功不是偶然的,它是坚持党的全面领导下的理论创新和积极实践相结合的必然结果。中国在消除绝对贫困中积累了大量理论和实践经验,这些既是中国发展的宝贵财富,也是世界反贫困运动史中浓墨重彩的一笔。因此,分析总结中国消除绝对贫困的理论和实践经验,能够为发展中国家摆脱绝对贫困提供有益启示和借鉴,因而对世界反贫困运动具有重要意义。

### 二、国内外贫困衡量标准及其现状

随着社会经济的不断发展和贫困问题研究 的不断推进,社会群体对贫困的认识也在更新迭 代。从概念上来讲,贫困分为绝对贫困和相对贫 困两种。需要说明的是本文所述的贫困一般是指 绝对贫困。

#### (一) 绝对贫困及其衡量标准

绝对贫困是指不能达到维持某一特定基本 生活需求(包括食物和非食物)的状况<sup>[3]</sup>。绝对贫 困下的生产者只能进行萎缩再生产,而消费者无 力满足自身最基本的生活需要,生产生活陷入绝 对贫困。

在绝对贫困的衡量上,目前普遍采用收入标准测定。例如世界银行将日均收入低于1.9美元作为绝对贫困线,在这个标准下预计全球总共还存在7.03亿到7.29亿贫困人口[4]。根据联合国开发计划署发布的《全球多维度贫困指数2020》和《人类发展报告2019》(见表1),在国际标准线下,全球除东亚和太平洋地区外的各地区贫困人口占比均存在一定程度的上升。在发展中国家,主要贫困发生地集中在撒哈拉以南非洲大部分地区。在统计范围内的92个国家里,国家贫困线下人口占比超过50%的国家达到10个,其中占比前三的国家分别为马达加斯加(77.6%)、刚果民主共和国(76.6%)、布隆迪(71.8%)。

区域 -	国际每人每天 1.9 美元标准线下比重(%)			
	2018	2019		
阿拉伯地区	4.6	4.9		
东亚和太平洋地区	2.1	1.7		
欧洲和中亚地区	0.6	0.8		
拉丁美洲和加勒比地区	4.1	4.2		
南亚地区	17.5	18.2		
撒哈拉以南非洲地区	44.7	45.7		
发展中国家	14.2	14.7		

表 1 世界分地区贫困人口占比情况

中国的绝对贫困线<sup>2</sup>自1978年以来经过了多次上调,目前是按2010年价格每人每年2300元规定,即2010年标准来统计。在不同贫困标准下中国农村贫困状况(中国主要贫困发生地为农村地区)具体如图1所示。依照2010年标准折算,中国1978年贫困人口达到77039万,贫困发生率高达97.5%,而截止到2020年底,832个贫困县全部实现脱贫摘帽,所有贫困人口全部退出,中国已经摆脱了绝对贫困。值得注意的是,在这40

多年里中国人口增加4.4亿。按照世界银行标准来看,中国改革开放40多年累计8亿多贫困人口实现脱贫,对世界减贫贡献率超过70%,提前10年完成联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。

#### (二) 相对贫困及其衡量标准

随着世界减贫事业的不断发展,绝对贫困 也正在逐步消除,学者们对于贫困问题的研究视 角从绝对贫困逐渐转向了相对贫困。自彼得·汤

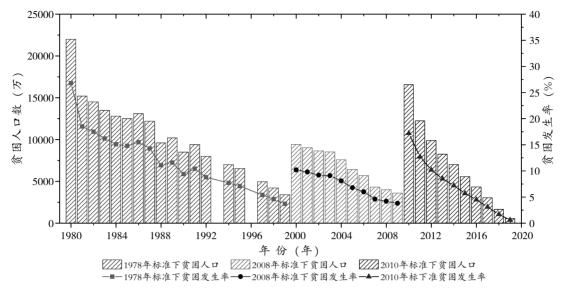


图 1 1980-2019 年不同贫困标准下中国农村贫困状况

注:数据来源于《2020中国统计年鉴》,1993和1996年数据缺失。

森(Peter Townsend)最早提出相对贫困的概念至今,相对贫困已成为囊括生活、教育、医疗和社保等多方面的动态发展概念,它反映的是社会的不平等状态<sup>[5]</sup>。而关于相对贫困的测度目前还未形成一个统一的标准,仅从操作层面来看,目前通行做法是大体在社会平均收入上按一定比例计算。所以,相对贫困一定程度上是一个比较的概念,这种评定贫困的概念所表达的是在一定物质条件达到满足后的相对物质匮乏<sup>[6]</sup>。能够确认的是,在2019年,党的十九届四中全会提出要坚决打赢脱贫攻坚战,建立解决相对贫困的长效机制,这意味着在打赢脱贫攻坚战后的下一个阶段解决相对贫困就成为中国减贫工作的主题和核心<sup>[7]</sup>。

# 三、中国反贫困的主要理论参考与 创新

#### (一) 中国古代减贫思想

回溯历史长河,古代封建社会在治理国家的进程中,无不体现出对减贫问题的深切关注,而其中中国的减贫思想与实践独树一帜。中国古代减贫思想的核心,旨在通过一系列以"仁"为核心理念的策略与举措<sup>[8]</sup>,来有效缓解社会矛盾,避免社会动荡。这些策略中,诸如"轻徭

薄赋"以减轻民众负担,以及"以工代赈"在灾 荒年间既赈济灾民又促进公共设施建设的做法, 都彰显了古代中国对于减贫问题的深刻理解和积 极应对。然而,尽管古代封建王朝对人民贫困问 题给予了高度重视, 但在当时的社会生产力和封 建制度的双重制约下, 贫困问题依旧难以得到根 本性的解决。一方面,在小农经济占据主导地位 的背景下,农业生产受自然因素影响极大,社会 生产力难以得到有效提升, 这使得农业生产的脆 弱性成为贫困发生的重要诱因,它极大地增加了 贫困的风险和概率。另一方面, 封建王朝的减贫 措施,虽然在一定程度上缓解了贫困问题,但其 本质更多是作为一种维护统治稳定的手段。在封 建制度下,土地兼并现象屡见不鲜,由此引发的 贫困问题几千年来一直如影随形,难以得到根本 性的解决。

#### (二) 西方经典反贫困理论

在近现代减贫理论中,多数经济学家认为发展中国家陷于贫困的主要原因是资源禀赋的匮乏。其中最具代表性的如赫希曼(A. O. Hirshman)的涓滴效应<sup>③</sup>理论,主张通过经济发展加速资源积累,从而带动整体脱贫。然而,这种"涓滴效应"并非必然,而是潜在的。大量研究表明,经济发展并不能直接提升穷人的福利,其仅是提高

穷人收入和解决贫困的必要非充分条件,以经济 发展水平为基础的技术创新等才是解决贫困比较 有效的具体手段[9]。尽管如此,该理论仍具有一 定进步性, 其进步性在于它揭示了生产力水平对 贫困的决定性影响,从效率角度来看,经济发展 在减贫中具有重要现实意义[10]。此外,减贫理论 中比较突出的还有诺贝尔经济学奖得主阿马蒂 亚·森(Amartya Sen)的能力与权利贫困理论<sup>④</sup>。基 于其童年经历, 森的研究更贴近现实。他发现, 发展中国家的贫困不仅源于资源禀赋制约, 更源 于基本权利分配不均。区域发展若未合理分配权 利与能力,可能引发精英俘获效应<sup>⑤</sup>,甚至导致 "繁荣型饥荒"⑥的悖论[11]。因此,森主张解决贫 困的关键是提升个人素质与扩大行动自由[12]。该 理论极大拓展了主流经济学对贫困的研究视角, 推动了如人类贫困指数(HPI)和人类发展指数 (HDI)的设计。

#### (三) 马克思主义反贫困理论

马克思与恩格斯基于剩余价值理论,提出 了制度反贫困理论。这一理论直指资本主义制度 的核心,认为工人阶级的贫困根源在于资本主义 生产资料的私人占有制[13]。在资本主义的运作机 制下, 随着资本的不断积累和生产规模的持续扩 大,社会财富日益集中到资产阶级手中。而工人 阶级尽管付出辛勤劳动,却只能获得维持基本生 活的微薄收入。这些收入在消费过程中再次流回 资产阶级的口袋[4],形成了一种恶性循环。劳动 力的剥削导致工人阶级深陷贫困泥潭, 无法自 拔。更为严重的是, 劳动异化现象加剧了人与社 会之间的疏离与异化[15], 使得工人阶级在精神上 也承受着巨大的压迫。因此,制度反贫困理论认 为,只要资本主义制度存在,绝对贫困和相对贫 困<sup>®</sup>就会一直伴随着工人阶级。它倡导只有彻底 消灭资本主义私有制度,工人阶级才能真正获得 解放,摆脱贫困。同时,制度反贫困理论指出, 共产主义制度可以从源头彻底消除贫困。共产主 义制度能够为生产力发展提供制度保障, 弥补和 消除资本主义制度的弊端<sup>[16]</sup>。具体而言就是,这一制度不仅能够持续推动社会生产力水平迈向新高度,为消除贫困奠定坚实的物质基础,而且能够改革优化生产关系,确保劳动成果能够得以公平、合理分配。

#### (四) 中国创新的特色反贫困理论

中国消除绝对贫困的胜利离不开理论指导。 2021年2月5日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总 结表彰大会上总结了中国共产党领导下的扶贫思 想与实践,提出中国反贫困基于国情,遵循科学 规律,构建了系统化的反贫困制度,走出了一条 中国特色的减贫道路,形成了内涵丰富的中国特 色反贫困理论[1]。

第一,中国特色反贫困理论继承并发展了马克思与恩格斯的制度反贫困理论。该理论虽然认为社会主义制度可根除资本主义引发的贫困,但此前未得到充分实践检验[17]。作为社会主义国家,中国在中国共产党领导下,通过大规模脱贫攻坚,充分展现了社会主义制度的优势,验证了制度反贫困理论的可行性,深化了其核心思想,并创新形成了中国特色反贫困理论。

第二,中国特色反贫困理论是在吸取西方经典反贫困理论精华的基础上进行的创新和实践检验。尽管西方反贫困理论众多,但它们大多为逻辑推演或基于贫困认知的总结,经实践检验的较少。中国吸收了部分西方理论,并结合国情加以发展与验证。例如,计划生育借鉴了人口控制论,易地扶贫搬迁吸收了人口迁移论,教育扶贫体现了对文化贫困理论的重视,而以人民为中心的思想则发展了能力理论与多元能力理论,形成了中国特色的反贫困创新措施。

第三,中国特色反贫困理论是理论与实践相互促进的产物。中国的脱贫历程从新中国成立至脱贫攻坚战胜利,从未中断。党和国家历代领导人高度重视贫困问题,提炼各阶段的反贫困思想,形成理论并指导实践,特别是习近平总书记关于扶贫工作的重要论述,为解决扶贫"最后一公里"

问题提供了强大支撑<sup>[18]</sup>。因此,该理论经过了反复的实践检验和不断完善,对反贫困具有重要支撑作用。

第四,中国特色反贫困理论为全球反贫困治理提供了中国方案。该理论有效调动了各方积极性,融合内外动力,坚持党的领导和以人民为中心的思想,走共同富裕之路。其内涵丰富、策略多元,是长期大规模反贫实践的创新成果,对反贫困实践具有重要指导意义[19]。中国特色反贫困理论在理论和实践上都具有价值,它为国际反贫困事业提供了经过实践检验的中国经验。

### 四、中国消除绝对贫困的实践经验

中国特色社会主义反贫困理论在实践中具有重大意义。在习近平总书记关于扶贫工作的重要论述的指导下,党和政府迅速行动,完善的制度和政策体系为反贫困实践提供了保障。中国共产党领导下的中国特色社会主义制度是反贫困成功的根本保障,它确保了政策优势的充分发挥。

#### (一) 构建农村合作机制

精准扶贫是结合中国国情进行的制度创新,依据该理论中国建立了中国共产党领导下的农村合作组织。党的终极目标是消灭阶级与贫困,实现共同富裕,这与组织目标和实现路径高度融合。短期内,将该理论付诸实践不仅有助于消除贫困,还能避免西方国家的制度陷阱。在脱贫致富方面,党领导的农村自治组织以集体经济为基础,落实以人民为中心的发展观,组织协调政策,治理村级事务,整合内外资源,使村民参与集体经济管理,变革农业生产方式,加速农业结构调整,摆脱小农生产弊端,实现脱贫致富<sup>[20]</sup>。在主体层面,农业合作组织以公有制为基础,村民作为管理主体,通过民主自治管理,代表村民利益,有效解决了被动脱贫问题。

#### (二) 建立精准识别制度

仅依靠贫困线标准来划分贫困户和适用扶 贫政策,可能导致贫困户收入高于非贫困户,进 而引发基层矛盾和虚假贫困现象。为杜绝此类问题,需要创新精准扶贫对象识别制度,综合考虑多方面因素,以人为本,确保扶贫资源分配的实质公平。习近平总书记重视调研,创新了精准调研制度,结合中国国情进行制度创新。驻村第一书记制度通过派遣上级干部到基层,作为沟通桥梁,解决了信息精准识别的问题。这一制度避免了委托代理机构在贫困识别过程中可能出现形式主义和欺诈等弊端,确保了扶贫事务责任落实到基层领导。驻村第一书记直接联系基层贫困群众,减少了信息获取成本,使扶贫政策发挥出最大效用,提升了扶贫项目建设效率和质量[21]。此外,各扶贫地区在"收入+民主评议"基础上,创新了识别方法,如贵州的"四看法"。

#### (三) 完善社会互助体系

社会主义制度不仅从本质上提供了消除贫困 的制度保证, 更具有动员全社会帮扶合作的制度 优越性。中国贫困人口基数大,致贫原因多元 化,仅靠中央政府难以实现可持续脱贫,需要多 方参与,形成全社会的大扶贫格局。如东部地区 通过推动资金、人才和技术流向贫困地区,促进 产业均衡发展;各级政府机构和事业单位明确职 责,助力脱贫;财政税收出台政策鼓励公私营企 业发展业务,增加就业;中国慈善制度和个人支 援也在创新中发挥作用[22]。中国特色社会主义制 度具备形成这种格局的条件。政府方面,通过 "政治集权,经济分权",将精准扶贫压力逐级 下达,建立了一套严密的责任体系和目标体系[23]。 在市场与社会方面,公有制为主体多种所有制经 济共同发展的市场经济制度动员了非货币化资 源;改革开放以来,商界资源积累和"亲" "清"新型政商关系的形成,为动员社会资源提 供了优势。

#### (四) 建设教育扶贫机制

扶贫先扶智,治贫先治愚。让处于贫困地区的未成年人受到良好的教育,是中国反贫困的重要任务和工作重点之一<sup>[24]</sup>。通过有效的教育可以

促使贫困地区群众整体综合文化素质提高,亦可阻断贫困的代际传递,有利于激发和培养贫困人口参与反贫困从而致富的意识与能力[25]。优秀学校定点扶贫是中国扶贫支教机制的延续和升级,向贫困地区的学校提供先进的教育理念、优质的教学技术、宝贵的教育经验,增强反贫困的内生动力。利用"控辍保学"机制,把动态监测、督导检查和考核问责相结合,保障所有适龄儿童拥有享受教育的权利,杜绝因贫困因素失学或辍学的现象发生。在此基础上,充分利用基础设施投入的优势,完善贫困地区和乡村地区的教育软硬件设施建设,突破教育资源禀赋的瓶颈。

# 五、中国经验对发展中国家反贫困的 借鉴

中国推进减贫工作的核心考虑有两个:一是实现共同富裕,让改革成果惠及全民;二是通过脱贫攻坚开拓未来市场。这两点是基于发展理念的考虑。因此,中国的减贫经验可以总结为五点:一是营造稳定的国内环境,二是依托科学合理的反贫困理论,三是广泛调动各方积极性,四是健全相关保障措施,五是积极调动国际资源。这五点对贫困问题严重的发展中国家具有借鉴意义。

#### (一) 和平协商奠定稳定的环境

和平与发展仍是全球发展主题,稳定的国内环境是反贫困运动顺利推进的基本条件。中国反贫困的成功得益于中国共产党领导下的多党合作与政治协商制度,这保障了国内局势的稳定,使得中国反贫困运动可以通过友好协商凝聚参与主体,集中力量攻克贫困难题,并在稳定的环境下积极参与国际事务,为国内反贫困创造有利国际环境。然而,许多发展中国家因局部冲突和政治动荡,面临反贫困运动的困境。因此,深陷贫困的发展中国家需要为反贫困运动创造和平稳定的国内外环境。一是积极借助联合国等国际组织平台,寻求国际调解,尽快平息冲突,将重点放在解决贫困问题上。二是借鉴他国政治体制,通

过友好协商平衡各方利益,以和平促进发展,避免因内部斗争而加剧贫困,维护人心与国际信任。三是关注底层民众的贫困状况,增强政策受众的支持,通过解决广泛贫困问题来稳定社会和政治环境,进而增强民众对政府的信任,使发展政策实施更加顺畅,逐步解决贫困问题。

#### (二) 构建适官反贫困理论指导

理论是实践的先导,实践是理论的源泉。中 国反贫困理论是综合借鉴东西方传统、现代经典 反贫困理论、马克思和恩格斯制度反贫困理论, 结合中国反贫困实践经验,主要领导人因时因事 创新汇聚而成的,它解决了中国几千年来的扶贫 难题, 使中国摆脱了绝对贫困。因此, 世界其他 面临贫困问题的发展中国家若要摆脱贫困,需首 先形成适合本地区的科学反贫困理论。一是借鉴 经典理论。充分吸收已有的反贫困理论,并结合 国家贫困现状形成初步理论。二是理论与实践结 合。以理论指导实践,并通过实践验证理论,及 时调整和完善理论体系。三是反复验证。结合实 际反贫困经验,不断验证和优化理论,形成经得 起考验的理论体系。四是在形成基本完善反贫困 理论的基础上,分阶段、分具体区域、分层次地 出台政策,推动反贫困事业取得胜利。

#### (三) 广泛团结和动员社会力量

1.加强基础设施建设,突破资源禀赋桎梏

在扶贫早期,减贫效果往往有限,资源投入也只是在一定程度上延缓致贫的步伐,这与"贫困陷阱"理论<sup>®</sup>相符<sup>[26]</sup>(如图2所示)。当前一个时期的收入会对应着将来的收入,如果两者完全一致(如图2过原点的斜线),在这个标准下人的收入具有稳定预期,而存在一条S形曲线就产生了所谓的贫困陷阱。在贫困陷阱外,收入呈现出一定程度的增长趋势(增长大小取决于S形曲线的曲率);而在贫困陷阱内,今天的收入总是大于将来的收入,随着时间的推移经济主体越来越穷,在贫穷陷阱中越陷越深。在此情形下,有效投入的不足使得贫困群体当前收入和未来收入存

在一个明显的差额(如图3所示),这个差额就会按照图3中A1至A4的路径使得贫困逐步加深,延缓脱贫速度。究其根本,在于社会生产力严重不足,国家和社会组织难以承担巨额扶贫开支,而市场资源也难以有效利用。这一问题在撒哈拉以南的极端贫困国家尤为突出,它导致贫困陷阱越陷越深。中国的扶贫经验表明,破解这

一困境的关键在于加强基础设施建设。应从全局和长远视角出发突破资源瓶颈,消除致贫和返贫根源。基础设施建设,如厕所革命和公路、电缆和铁路铺设,单独实施效果有限,但将其综合整合能产生"1+1>2"的效果,提升扶贫政策效益,为扶贫工作的深入奠定基础,提高公平性和效率。

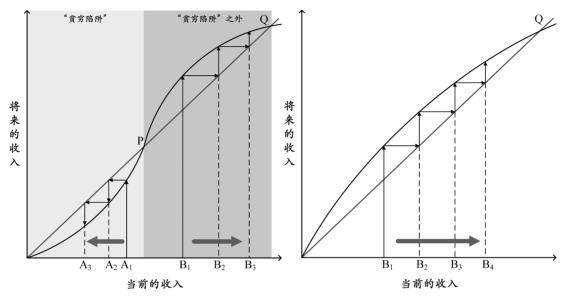


图 2 "贫困陷阱"图示

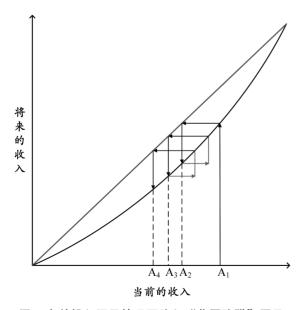


图3 有效投入不足情况下陷入"贫困陷阱"图示

2.吸收内部外部力量,筑牢反贫安全网络 稳定情况下的贫困陷阱如图4所示。当扶贫 投入逐步增加时,若能够弥补贫困群体当前及未 来的收入差距,这种情况会形成如图4中的A1至

A2路径,维持贫困程度的稳定。然而,这种依 赖外部投入的情况通常不可持续。在其他条件不 变的情况下,它至多也只能够维持其贫困程度的 稳定,让贫困人口的贫困程度不会加深。但本文 认为这种情况往往强烈依靠外部力量,具有不可 持续性。从中国实践来看,世界其他贫困地区要 能够清醒认识到外来力量总有一天是要撤离出 的,摆脱贫困根本在于贫困地区人民自己。为了 避免陷入这种情形, 只能在积极依靠外部投入的 同时, 嵌入各种先进的市场化的产业、技术、观 念,带动内因发挥作用,进而与外部形成永久的 经济发展网络和产业分工、协作关系,以产业链 为纽带将贫困地区与城市(镇)链接,通过参与地 域城市网络之间分工协作,促进农村现代化发 展。同时,扶贫先扶智,让贫困地区的孩子接受 良好教育,是扶贫开发的重要任务之一,它能帮 助贫困地区群众提高身体素质、文化素质、就业 能力。如此不但能实现短期脱贫,而且从长期看还能筑起一道阻止返贫的安全网。

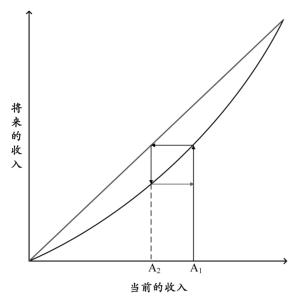


图4 稳定情况下的"贫困陷阱"图示

3.整合社会各方资源,解决精英俘获问题

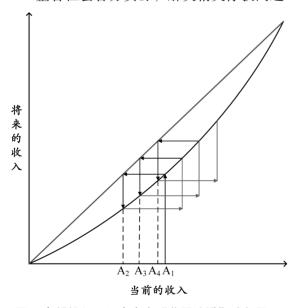


图5 高额投入下逐步走出"贫困陷阱"路径图示

还有一种情况是通过汇集多方力量进入扶贫 领域,形成高额的扶贫投入,使得贫困群体得到 大于当前和将来收入的差额(如图5所示)。这种 情况非常符合中国扶贫的一个阶段状况,巨大的 扶贫投入使得贫困群体在"贫困陷阱"内形成了 一种逐步好转的力量,最终跳出"贫困陷阱", 如图5中A1至A4路径所示。中国贫困人口基数大 且致贫原因多元,单靠中央政府难以实现可持续 脱贫。因此,中国通过动员社会各方力量,形成了全社会参与的大扶贫格局。在"输血"扶贫基础上,中国推进"造血"扶贫,通过整合政府、社会组织、企业和个人资源,改变社会分配格局,推动农业生产方式转型,以整合社会资源形成合力的方式推进扶贫攻坚。所以,世界其他发展中国家或贫困地区要摆脱贫困,需要以产业扶贫为主导,结合教育扶贫等辅助方式,促使贫困人口通过群体努力和个体参与实现脱贫。此外,需要不断扩大补足差额的力度让贫困群体慢慢跳出贫困陷阱,破解传统反贫困理论难以解决的精英俘获问题。

### (四) 健全政策有效实施的保障

脱贫的核心在于确保政策的有效实施。因此,充分了解贫困问题,优化制度安排,能够确保脱贫目标的实现。

#### 1.调研保障贫困精准识别

反贫困不能用"大水漫灌式"的方式。扶贫 制度安排要从效率和公平两方面找准贫困的根 源,找到资源配置的最优状态。因此,信息掌握 是扶贫的关键因素,其中调研与信息公开是核心 环节。如果制度安排不当,调研就可能出现漏 报、瞒报或重报等假信息,导致官僚主义和腐 败,进而浪费扶贫资金,降低效率。科学的调研 安排对于提升扶贫资源的使用效率和公平性至关 重要。一是贫困地区需建立可靠的沟通桥梁,避 免调查浮于表面或信息隐瞒,减少信息获取的成 本,为制定政策提供准确依据,提升扶贫项目效 率。二是及时发布贫困地区的信息,引导外部资 源高效对接,通过广泛听取群众意见,与上级沟 通,实现扶贫项目与资源配置的高效匹配。采取 这种"人格化"的责权匹配模式能有效提高扶贫 资源的利用效率,避免精英俘获现象,实现对真 正贫困人口贫困状况的精准识别, 为精准施策提 供可靠依据。

#### 2.完善健全扶贫治理机制

发展中国家要迈向真正意义上的脱贫, 就必

须构建一个既高效又公正的治理体系, 这涵盖了 监督治理与基层治理两大核心方面。前者主要针 对的是政府公共部门,发展中国家应借鉴中国的 "政治集权,经济分权"的央地关系的制度优 势,将扶贫的重任层层传导,形成自上而下的压 力机制,并通过严格的追责制度确保各级政府和 相关部门切实履行职责,加速脱贫进程。同时, 充分发挥内外监督部门和群体的监督作用,兼顾 追责与奖励的考核评估办法,领导干部多下基层 进行检查和督促,促使处于反贫困一线的部门相 互配合,提升反贫困效率和质量。后者主要针对 的是脱贫致富,要在和平稳定的社会环境下,坚 持统一领导和统一行动, 重点改变贫困地区原子 化®的生产生活状态,并树立以人为中心的发展 理念,确保各项扶贫政策能够精准落地。同时, 注重基层组织的作用,要充分发挥其连接上级政 策和基层实际的桥梁作用,以及向外争取资源和 对内整合资源的作用,引导底层贫困人口积极参 与经济活动,通过自身努力实现脱贫致富。

### 3.建立贫困治理的可持续机制

新中国的贫困治理历经了土地革命、救济 式扶贫、开发式扶贫和精准扶贫等多个阶段。虽 措施各异,却前后相承,构成了一条清晰而坚定 的扶贫脉络。同时,在解决绝对贫困后,中国并 未止步, 而是及时将扶贫战略的重心转向了巩固 脱贫成果与防止返贫的新阶段。为此、中国积极 推进防止返贫帮扶政策与农村低收入人口常态化 帮扶政策的衔接并轨,大力实施乡村振兴战略, 全面提升农村的发展水平。总体上,中国形成了 "持续扶贫一基本脱贫一防止返贫一走向富裕" 的可持续的长效机制。这一点对于发展中国家同 样具有重要的借鉴意义。对于发展中国家而言, 贫困治理要抓好四个环节:一是要认识到贫困治 理是长期而复杂的过程,做好长期与贫困斗争 的思想和战略准备。二是准确研判国家不同贫 困阶段的问题和矛盾,因时、因事、因地施策。 三是建立健全针对脱贫地区和人口的监测与预 警系统,及时发现返贫风险并解决,注重巩固成果。四是着眼于长远发展,不断优化和提升脱贫地区的发展条件,塑造可持续发展和富裕的路径。

#### (五) 调动国际资源助力反贫困

中国反贫困斗争的成就,既植根于国内的不懈努力,也离不开国际资源的相助。在调动国际资源方面,中国积极争取国际组织资源帮扶,并致力于构建全球减贫伙伴关系。这为发展中国家提供了成功参考和树立了典范。

#### 1.争取国际组织资源帮扶

在反贫困的征途上,中国始终秉持开放合作 的理念,积极加入了国际货币基金组织、世界银 行、联合国和世界贸易组织等国际组织,并充分 利用这些平台的资源和影响力,为国内的扶贫事 业争取到了低息贷款、技术援助、管理模式、政 策咨询和人才培训等方面的支持和帮助。特别是 加入世界贸易组织, 为中国经济提供了前所未有 的发展机遇, 也为扶贫工作开辟了新的路径。中 国产品更加顺畅地进入国际市场,其中许多贫困 地区的特色农产品,如茶叶、中药材、手工艺品 等,通过国际贸易平台走向世界,为当地居民带 来了可观的经济收益。同时,世界贸易组织的规 则也促使中国特色社会主义市场经济体制改革不 断加深, 营商环境和知识产权保护得到了持续优 化。这不仅提升了中国的国际竞争力,也为贫困 地区产业和投资者提供了更加公平、透明的市场 环境。在这样的环境下, 市场投资借助扶贫政策 更快地流入贫困地区,贫困地区的产业得到拓 展,经济效益越发明显,惠及贫困人口,有效推 动了脱贫进程。因此,发展中国家要想摆脱贫 困,争取国际组织资源帮扶是一条不可或缺的重 要途径。通过加入国际组织,争取国际组织的多 种资源,与国内反贫困政策体系形成强大的内外。 合力,可以极大地加速发展中国家的脱贫进程。 更重要的是,国际资源的流入如同一面镜子,可 以映照出发展中国家在制度建设、市场体系、法

治环境等方面的不足,从而倒逼其深化各方面的 改革。这能够促使发展中国家更好地承接和利用 外部资源,提升贫困治理质量和筑牢经济发展 基础。

#### 2.构建互助减贫伙伴关系

当前尽管全球化浪潮中去全球化趋势暗流涌 动,但一个不争的事实是,全球各国之间的交流 与合作日益深化,合作与竞争并存的常态格局已 然形成且难以撼动。贫困问题,这一横亘在各国 发展道路上的绊脚石, 绝非任何单一国家所独自 面对的挑战。即便是发达国家, 亦难逃贫困的阴 影, 只不过其表现形式与严重程度相较于发展中 国家有所不同罢了。中国在贫困治理过程中深刻 认识到这一点,致力于构建具有合作治理贫困和 谋求共同发展的伙伴关系。从新中国成立初期 起,中国便援建了坦赞铁路、塔吉克斯坦的水电 站以及坦桑尼亚的港口等基础设施。进入本世纪 后,中国提出了"一带一路"倡议、南南合作框 架和全球发展倡议。中国始终致力于拓宽与发展 中国家合作发展和治理贫困的伙伴关系,为中国 减贫事业争取了更多的国际支持和经验交流机 会, 更为中国探索出了适合国情的减贫路径。因 此,发展中国家在解决贫困问题时,不能只盯着 国际组织或发达国家的帮助, 而是应该广泛团结 同样面临贫困问题的发展中国家。发展中国家在 积极融入其他发展中国家所构建的互助减贫伙伴 关系并从中获益的同时,亦需主动作为,着手建 立以自己为主导的互助减贫合作关系,积极展示 并分享自己在减贫领域所积累的独特优势与宝贵 经验,同时吸纳并借鉴其他国家的成功减贫策 略,探索更为全面且多元化的减贫道路。发展中 国家间的这种互助减贫伙伴关系,不仅有助于发 展中国家在减贫道路上少走弯路,而且能产生显 著的规模效应与协同效应。通过资源配置优化、 技术交流与知识共享,这些国家能够持续探索并 实践更多符合其本国国情的减贫策略, 从而大幅 提升贫困治理的效率与质量。

### 注释:

①2007年5月,经济学家阿玛蒂亚·森发起成立牛津贫困与人类发展中心(Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI),通过对人类贫困指数(HPI)和人类发展指数(HDI)的完善,提出多维度测量贫困的多维贫困指数(MPI),涉及教育、健康、生活水平三个维度的10个指标。

②中国绝对贫困线: 1978年标准——以1978年价格每人每年100元, 2008年标准——以2000年价格每人每年856元, 2010年标准——以2010年价格每人每年2300元。

③涓滴效应:在经济发展过程中并不给予贫困阶层、弱势群体或贫困地区特别的优待,而是由优先发展起来的群体或地区通过消费、就业等方面惠及贫困阶层或地区,带动其发展,并带动其实现富裕。

④能力贫困是指治贫主体、群体、社区或区域在社会资源获取或分配上处于机会、能力和手段劣势,难以通过与外部环境的有效互动获得持续性的自我发展和整体性发展;权利贫困是指社会里的弱势群体在政治、经济、社会和文化权利等方面的享有不足的状态。

⑤精英俘获效应:由于现有个人权利和禀赋存在 差异,扶贫资源和政策被少数人所攫取利用。

⑥繁荣型饥荒:经济越发展贫困人口就越多。

②马克思的绝对贫困指无产阶级除了自身的劳动 力之外一无所有,只能出卖自己的劳动力成为资 本的附庸;相对贫困是指无产阶级通过自身劳动 力所生产出来的价值被资本家占有,自己只相对 地占有少量一部分。

⑧四看法:以一看房、二看粮、三看劳动力强不强、四看家中有没有读书郎的方法精准识别扶贫对象及其是否成功脱贫。

⑨ "贫困陷阱"理论存在两种观点,一是存在所谓的贫困陷阱,二是不存在所谓的贫困陷阱。前者认为,在贫困陷阱外,收入呈现出一定程度的增长趋势,而在贫困陷阱内,今天的收入总是大

于将来的收入,随着时间的推移经济主体越来越穷,在贫穷陷阱中越陷越深。而后者认为,世界并不存在所谓的贫穷陷阱,这是由于这种观点的假设是,最穷的人在扣除一切生活、生产成本后,也存在一定剩余,累积后总会实现将来的收入大于当前收入。

⑩德国哲学家汉娜·阿伦特(Hannah Arendt)在其著作《极权主义的起源》中,把现代社会中的人形容为"原子化的个体"(Atomomization),这个原子化的个体是孤独的、埋头于物质享受的、完全"私人化"的,这样的个体普遍存在,并且这些个体之间也没有强有力的联系。

#### 参考文献

- [1] 习近平.习近平在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话[EB/OL]. (2021-02-25)[2024-03-10].https://www.gov.cn/xinwen/2021-02/25/content\_5588869.htm.
- [2] 高秉龙,齐海丽."多源流理论"视阈下中国易地扶贫搬迁政策阶段变迁的动力研究[J].内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 2023,55(3);76-85.
- [3] 孙久文,张倩.2020年后我国相对贫困标准:经验、实践与理论构建[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2021,42(4):79-91,2.
- [4] 李玉恒,武文豪,宋传垚,等.世界贫困的时空演化格局及关键问题研究[J].中国科学院院刊,2019,34(1):42-50.
- [5] 庞泓,刘穷志.收入增长与相对贫困治理:一种新的相对贫困变动 测度模型及应用[J].统计研究,2024,41(8):126-138.
- [6] 张传洲.相对贫困的内涵、测度及其治理对策[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,236(2):112-119.
- [7] 肖建华,李雅丽.财政转移支付对我国农村家庭的减贫效应[J]. 中南财经政法大学学报,2021(1):58-66.
- [8] 向德平,刘欣.溯源与发展:新时代中国精神扶贫思想研究[J].西安交通大学学报(社会科学版),2020,40(1):8-13.
- [9] Zameer Hashim, Shahbaz Muhammad, Vo Xuan Vinh. Reinforcing poverty alleviation efficiency through technological innovation, globalization, and financial development [J]. Techn-ological Forecasting & Social Change, 2020, 161:120326.
- [10] Allen R C.Absolute Poverty: When Necessity Displaces

  Desire[J].American Economic Review,2017,107(12):3690-
- [11] Khamrakulov Zafarjon Yigitalievich, et al. Philosophical and historical basis of the idea of prosperity[J]. Asian Journal of Multidimensional Research, 2021, 10(6): 357–363.
- [12] Gasper, Des. Amartya Sen as a social and political theorist—on personhood, democracy, and "description as choice" [J]. Journal of Global Ethics, 2023, 19(3):386–409.

- [13] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版 社,2009:243.
- [14] 胡联,王娜,汪三贵.精准扶贫的理论创新:基于马克思主义政治 经济学视角[J].财贸研究,2017,28(7):1-7.
- [15] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯文集:第 1 卷[M].北京:人民出版 社,2009:155-169.
- [16] 郑宝华,宋媛.中国脱贫攻坚对人类反贫困理论的贡献[J].云南社会科学,2021(5):56-66,186.
- [17] 任帅军,肖巍.从反贫困到共同富裕:论马克思恩格斯首次合作的动因及其当代意义[J].复旦学报(社会科学版),2022,64(3):
- [18] 王震.习近平精准扶贫重要论述的理论构图[J].西南民族大学学报(人文社科版),2020,41(1):182-186.
- [19] 吴振磊,康颜钰,王泽润.中国特色反贫困理论对"一带一路"低收入国家减贫的启示[J].学习与探索,2022(3):107-116.
- [20] 高帅,丛建辉,唐建军.特困地区可持续减贫:理论逻辑与实践路径[J].上海财经大学学报,2020,22(6):21-32,51.
- [21] 刘建生,涂琦瑶,施晨."双轨双层"治理:第一书记与村两委的基层贫困治理研究[J].中国行政管理,2019,413(11):138-144.
- [22] 程名望,张帅,史清华.农户贫困及其决定因素:基于精准扶贫视 角的实证分析[J].公共管理学报,2018,15(1):135-146,159-160
- [23] 王春城,王帅.政策何以塑造政治:从精准扶贫到乡村振兴的乡村政治变迁[J].中国农村观察,2024(4):2-23.
- [24] 胡楠.中国共产党百年技术扶贫治贫的演进、特征与展望[J].理论导刊,2022(9);52-58.
- [25] 杨灿明.中国战胜农村贫困的百年实践探索与理论创新[J].管理 世界,2021,37(11):1-15.
- [26] 解垩.农村家庭动态收入与相对贫困收敛[J].经济科学,2023(4): 203-222.

责任编辑 谢建文

# 中国式现代化视域下 财政支持县域新型城镇化建设路径研究

——以河南省沈丘县为例

### 周志强,刘 航,崔玉亮

(1.中南财经政法大学 财政税务学院,湖北 武汉 430073;2.郑州大学马克思主义学院,河南 郑州 450001; 3.河南省沈丘县财政局,河南 周口 466330)

摘要:在推进中国式现代化的背景下,县域城镇化作为国家新型城镇化战略的关键环节,对于促进城乡融合发展、实现公共服务均等化具有深远意义。选取沈丘县为研究案例,从财政支持的角度出发,在沈丘县域城镇化发展现状的基础上,结合中国式现代化的要求,剖析了新型城镇化建设的现实困境,进一步明确了新型城镇化高质量发展目标,并从健全财力保障机制、培育特色城镇化发展、完善配套保障措施、构建多元治理格局等方面提出了推进县域新型城镇化建设的路径选择,旨在为沈丘县及类似县的县域城镇化建设提供政策建议和参考。

关键词:县域经济;新型城镇化;财政政策;乡村振兴

中图分类号: D630; F299.21 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)12-0041-06

党的二十届三中全会指出,中国式现代化是在改革开放中不断推进的,也必将在改革开放中开辟广阔前景。作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,新型城镇化建设承载着推动经济社会发展、促进区域均衡发展和实现城乡融合的重要使命[1]。县域城镇化是连接城市与乡村的桥梁和纽带,其发展质量直接关系到城乡融合发展的进程和成效[2]。河南省周口市沈丘县,中原内陆区域的典型代表,其城镇化建设的实践与探索,不仅对其本地区的发展具有重要意义,也能够为类似县的县域城镇化建设提供经

验和启示。

近年来,随着国家新型城镇化战略的深入实施, 沈丘县城镇化进程明显加快, 城市面貌日新月异, 基础设施不断完善, 公共服务水平逐步提升。然而, 在这一进程中, 该县也面临着一系列挑战和问题。城乡二元结构的固化、县城集聚能力与农村地区吸引力的不均衡、城镇化质量与发展速度的不匹配等问题, 成为制约沈丘县乃至类似县县域城镇化高质量发展的关键。在推动乡村振兴和中国式现代化的战略背景下, 如何利用财政政策工具, 引导和促进财政、金融、社会资本

收稿日期: 2023-11-29

基金项目:河南省财政厅 2024 年指令性调研课题阶段性成果(豫财社管[2024]1号)

作者简介:周志强(1998—),男,河南三门峡人,中南财经政法大学财政税务学院博士研究生,研究方向为财税理论与政策;刘航(1996—),男,河南周口人,郑州大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向为区域经济协调发展;崔玉亮(1966—),男,河南周口人,周口市社会科学研究员,研究方向为财政与税收。

等多元投入,服务县域新型城镇化建设大局,是 一个值得关注的问题<sup>[3]</sup>。

## 一、沈丘县经济发展及财政支持新型 城镇化概况

#### (一) 县域经济发展逐步向好

沈丘县作为河南省东南门户, 凭借其得天 独厚的地理位置,近年来在城镇化发展上取得了 突破性进展。截至2023年,沈丘县的地区生产总 值达到了358.5亿元,呈现出3.5%的稳定增长率。 公共预算收入显著增长,达到20.16亿元,同比 增长13.6%,而公共预算支出则以69.23亿元的规 模, 高居周口市之首。在固定资产投资方面, 完 成了85.66亿元,同比增长15.2%,连续五年保持 全市领先。随着城镇化率的提升,县城的集聚效 应和吸引力得到了显著增强。此外, 城镇居民人 均可支配收入达到了32881元,同比增长5.8%, 在全市中名列前茅。农村居民人均可支配收入 16100元,同比增长7.7%,增幅居全市第4位。 三次产业比例由2016年的18.3:45.4:36.3变为2023 年的16.97:33.41:49.62, 第三产业占比上升明显, 产业结构进一步优化,主要经济指标连续5年位 居全市第一方阵。

### (二) 财政支持新型城镇化发展

1.财政投入力度加大,有效推动城镇化发展 "十三五"期间沈丘县不断加大财政投入, 着力推进县域城镇化建设,总投资15.6亿元。目 前所有乡镇均已接入三级以上公路网络,实现了 道路的全面覆盖。此外,县域的自然村落也已 100%实现有线电视、4G通信和宽带全覆盖。城 乡生态环境投入力度加大,城乡面貌持续改善。 投资5.6亿元实施"一河四渠"改造,水系生态 景观廊道不断完善。成功构建起一个覆盖29个城 区公园和千亩生态主题公园的绿地系统,使得建 成区居民享受到了平均每人10平方米的公园绿 地。此外,沈丘县实现了绿化覆盖率超过40%, 全面消除了黑臭水体,并确保了城市道路的清 洁,清扫率达到100%。同时,通过建立22个乡镇垃圾中转站,实施乡村保洁日扫日清制度,顺利通过了省级卫生城市的复检。在过去五年中,城区面积扩展了9.60平方公里,城镇化率达到43.3%,城市辐射力和吸引力持续增强,成功创建省级文明城市。

2.财政支出结构优化,基础设施不断完善

沈丘县将争取到的中央财政专项资金用于 城乡基础设施建设投入。如2021年用于老旧小区 改造的资金投入为2085万元,用于污水管网改 造、小街小巷道路改造等城管局项目的投入资金 为11482万元,明显提升了群众生活幸福指数。 据统计, "十三五"期间, 沈丘县共统筹整合财 政涉农资金21亿元,对接项目246个,有效缓解 了城镇建设资金不足问题。2021年沈丘县财政投 入整合资金48743.04万元用于乡村振兴和城乡一 体化建设,较2020年整合资金规模净增长了 1.6%, 其中, 投入中央28439.01万元, 省级 5089.5万元, 市级2347万元, 县级12867.53万元。 2023年沈丘县财政投入整合资金45211.7万元, 较2022年整合资金规模下降了12%,其中,投入 中央31496万元,省级7421.7万元,市级1494万 元,县级4800万元。按照《河南省人民政府关于 推进城乡建设加快城镇化进程的指导意见》要求, 通过优化财政资金的分配与监管,有效提升了资 金使用效率,确保了城镇化建设项目的规范性, 为实现城镇化的可持续发展提供了坚实的基础[4]。

3.财政管理质效提升,公共服务功能增强

沈丘县在教育、医疗、社会保障等基本公共服务领域的财政投入和管理上,体现了权责对应原则。在就业方面,沈丘县城镇新增就业人数达到了3.7万,同时,登记失业率被有效控制在3.8%以内。在社会保障方面,养老、医疗、失业三大保险的覆盖率达到了99%以上。在教育领域中,沈丘县特别关注解决了"上学难"的问题,实现了义务教育的均衡发展,并通过国家验收。全县各级各类卫生健康机构已达1272家,县

人民医院成功创建二甲综合医院,居民平均预期寿命明显增长,4个乡镇卫生院达到推荐标准,并受到国家卫健委通报表扬,新农合参合率达到95.6%,报补比例进一步提高。全县的22个乡镇580个行政村(社区),已经完善了包括党群服务中心、文化广场、公共厕所、卫生室和文化活动中心在内的基础设施。为了满足更高层次的发展需求,动力电、天然气、有线电视、4G网络通信以及宽带服务也已经全面覆盖到每一个村落。

# 二、沈丘县域城镇化建设的现状及存 在问题分析

#### (一) 县域城镇化建设成果

县城中心镇发展。槐店回族镇、北城街道、 东城街道作为县城的重要载体,借助其作为全县 政治、经济、文化中心优势,围绕转型期现代化 经济体系建设和高质量发展目标,聚焦临港经 济、钢铁经济、高铁经济和返乡经济。围绕"绿 色钢铁城、港口物流城、休闲食品城、滨河宜居 城、交通枢纽城"五城建设,以承接各类高新产 业转移为契机,促进邻近城镇的经济繁荣,构建 起城乡一体化、资源共享、协同推进的现代城镇 化发展新模式。

综合性重点乡镇发展。老城镇,作为县域

南部副中心,依托阳新高速、沈卢高速等区位优势大力发展制造业和现代服务业,带动工业、交通运输、商贸物流、金融服务等,把准南部综合服务节点,发挥副中心带动作用。

工贸型城镇化发展。将莲池镇建设成以发展矿山机械配件加工为主的特色城镇,依托周口绿色船舶基地建设将周营镇建设成以生物产业、船舶制造航运为主的工贸型城镇,以内陆水运刘湾港为支撑将刘湾镇建设成省界重要的航运物流基地和水运枢纽,以中储粮沈丘直属库为依托将纸店镇建设成为沙颍河沿岸重要的仓储物流、商贸节点和特色养殖基地。

农贸型城镇化发展。将新安集镇建设成以 农副产品加工、都市农业为主的城镇。此外,还 有北杨集镇、留福镇等,形成了农业特色镇。

#### (二) 沈丘县域城镇化建设存在的问题

1.城镇化建设稳步推进,但水平总体偏低

近年来,沈丘县以县城为城镇化建设主要载体,不断调整产业结构,稳步推进农业转移人口市民化,持续加大教育、医疗、就业、居住等政策扶持,全力推进县域城镇化建设,2016至2023年城镇数量由14个增加到18个,县城中心区由1个建制镇(办)扩大为3个(见表1)。

± 1 0010 Æ	-2023 年沈丘县与:	人团人小刀田斗	. ローナル:th //し
	-/U/3 # 11 H # #1	工山工石 72 向17	14 田城镇74 水平

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
全国城镇化率(%)	57.35	58.52	59.58	60.60	63.89	64.72	65.22	66.16
河南省城镇化率(%)	48.78	50.56	52.24	54.01	55.43	56.45	57.07	58.08
沈丘县城镇化率(%)	35.46	37.12	38.10	39.33	40.81	41.68	42.31	43.27
周口市城镇化率(%)	37.26	38.66	39.93	41.15	42.58	43.62	44.30	45.31
项城市城镇化率(%)	44.69	46.23	47.83	49.22	50.72	51.60	52.20	53.16
郸城县城镇化率(%)	32.35	32.88	33.52	34.38	35.82	36.82	37.51	38.48
淮阳区城镇化率(%)	29.85	30.27	31.05	31.84	33.23	34.27	34.96	35.94

数据来源:《河南省统计年鉴》

从表1可知,沈丘县常住人口城镇化率由2016年的35.46%提升至2023年的43.27%,城镇化率有所提升,但是相比全国(66.16%)、全省(58.08%)分别低了22.89、14.81个百分点,也未

达到周口市(45.31%)的城镇化平均水平。与本市周边县市相比,低于项城(53.16%)9.89个百分点,稍微领先郸城(38.48%)、淮阳(35.94%)。2023年,全县常住人口90.14万,其中:乡村常住人

口比2016年减少9.52万;城镇常住人口比2016年增加3.68万,达39万。但站位全局纵横比,年城镇化率低于全国、全省、全市水平。

#### 2.产业集群发展缓慢,城乡发展不协调

沈丘县除周口钢铁、金丝猴食品、凯旺科技、掌柜食品、晶鑫科技、雪荣面粉、瑞茂通大豆蛋白加工、乾丰暖通等规上企业规模较大外,多为小微企业,对县域经济快速发展的拉动能力不强,钢铁、食品制造、装备制造等主导产业规模小,还没有形成真正意义上的产业集群。根据市工信局资料,截至2023年,沈丘县营业收入达亿元以上的工业企业仅有19家,2000万元至1亿元的工业企业52家。全县GDP总量358.5亿元,工业增加值仅90.6亿元,财政一般预算收入20亿元。县域实体经济发展尤其是工业发展相对落后。此外,县城所在的槐店回族镇、北城街道、东城街道和老城镇区位优势明显,城市化率较高,经济发展较快,然而其他18个乡镇城镇化发展速度滞后,严重制约县域新型城镇化进程。

### 3.人口外流明显,老龄化趋势加快

相对低的城镇化水平,影响沈丘县整体竞争力和承载力,由于缺乏相应的资源、原料、市场等增加就业岗位的必要条件,县域教育、医疗、养老服务等质量不高,造成劳动力资源的大量外流。自2010年以来沈丘县一直处于劳务输出状态,常住人口总体呈现下降趋势,特别是近年来随着沈丘县交通条件的改善,进一步加快了人口流动,外流现象较为严重。总人口上,2020年全县户籍人口139.44万,净流出43.92万,占户籍人口的31.5%。年龄结构上,人口老龄化趋势明显,2020年沈丘县60岁及以上人口比重达到20.88%。反观当前全县人口自然增长率,仅为2.40%,这就给全县城镇化水平的进一步提升带来严重的挑战。

4.城区功能亟待优化,环境质量有待提升 近年来,沈丘县以"美丽大花园,幸福新 沈丘"为目标,不断完善城区基础设施体系,积 极实施"一河四渠"改造和环境整治,城市面貌 发生了巨大变化,提升了城市治理水平。但是中 心城区发展不平衡,设施及场所建设均不够完 善,公共服务设施覆盖率不足,大型公共服务设 施欠缺,活动空间严重欠缺,精细化管理不够到 位,无法满足居民对于日常生活便利性的要求。 城区被铁路、高速、河道分割,难以形成有效的 过境交通通道,城区内的水系优势未能充分利 用,整体发展质量仍然有待提升。

## 三、中国式现代化下财政支持沈丘县 城镇化建设面临的困难

#### (一) 地方财力体系较弱,资金缺口较大

沈丘县在税收收入方面表现不俗,其基数较大,连续多年在全省及全市的排名中位居前列。但财税收入质量仍有待提高,这表现在地方可用财力相对较少上。加之近年经济下行和政策性减收,财政收入增长潜力不足。自2018年国家级贫困县脱贫摘帽后上级有关转移支付资金减少,土地出让金及有关税费减收,脱贫攻坚与乡村振兴衔接投入保障资金较多等,沈丘县财政收支矛盾凸显<sup>[5]</sup>。同时,多渠道、多元化投入格局尚未建立,社会资金很少进入到县域城镇化建设。而沈丘县城镇数量较多、城镇化区域面积大,财政支持城镇化建设支出虽然在不断增长,但仍难以满足城镇化建设需要。特别是基础设施条件较差、经济相对落后的偏远乡镇,城镇化建设面临巨大资金压力。

#### (二)公共服务保障压力大,扶持产业发展慢

长期以来,由于城乡体系和户籍制度的差异,城乡居民在就业机会、医疗服务、住房条件及教育资源等方面存在显著的保障差异。在城市安全上,消防救援5分钟到达覆盖率指标较低,目前中心城区不足50%;在应对突发公共安全事件时,医院收治能力需进一步提升,加强应急治疗设备和应急物资保障。县域城镇化发展的财政扶持和招商引资政策领域过多、范围过广,有限

的政策扶持资金不聚焦,起不到财政扶持的引导作用,致使财政扶持产业培育晚、成长慢,特别是部分企业的资金、技术、人才等要素资源没有发挥集聚作用。由于地方财力有限,扶持工业发展资金少,且使用效益也不明显。

#### (三) 财政资金投入片面,治理引导力不够

当前财政对城镇化建设资金投入较为侧重 中心城区基础设施建设和绿化美化工作,以改善 市容市貌、提升群众满意度为主,而对城镇化发 展的内涵建设不够重视,忽视了城市发展的多元 化和全面发展,且忽视了城市化过程中治理结构 的培育和构建。中心城区和各镇域精细化管理机 制不健全、社区力量不充足、居民城市文明素质 不高等使城镇化的自主管理能力弱化,这很大程 度上源于新型城镇化的管理体系和各主体参与制 度不完善。此外,由于缺乏有效的公共资源分 配,财政在推动城乡一体化方面的潜力未能得到 充分利用,限制了城乡融合项目和资源的公共效 益最大化,进而对城镇化进程产生了不利影响。

## 四、中国式现代化下财政支持县域新 型城镇化建设的路径选择

# (一)构建县域财力保障机制,支持新型城镇化建设

沈丘县作为河南省工业税收强县,由于税收基数大,增加税收的难度更大,要夯实新型城镇化建设基础,必须培植地方财源体系。一是重点培育县域特色经济发展体。重点发展钢铁经济、高铁经济、临港经济、返乡经济"四大经济",为经济社会高质量发展和县域新型城镇化建设提供强大动能。二是健全财政投入保障机制。将补齐县城建设短板弱项作为中央预算内投资重点领域,纳入国家基础设施建设总体规划之中,持续加大财政转移支付力度。三是完善多元金融供给机制。利用财政政策的激励机制,实施包括奖励性补助、建设前的资助、贷款利息补贴以及发行专项债务等多元化的财政策略,引导和

撬动各种资本投向城镇化建设。四是强化财政支持城镇化建设资金管理,提高财政资金使用效率。不仅要进一步健全县、乡两级财税管理制度,划分事权和财政支出责任及各职能部门职责,明晰权责,还要将城镇化建设项目纳入绩效管理,对项目立项、分配、管理和奖惩等进行全程监管。

# (二) 突出财政扶持重点,培育特色城镇化发展

根据沈丘县城镇与文化特点、产业资源发 展现状,依据区域协调、集中高效、适应地方特 色以及低碳环保的准则,对整个区域的空间布局 进行优化。特别着重于以沈丘中心城区作为发展 的核心区域,以中心镇和特色小镇为支撑的县域 新型城镇化,促进就地城镇化。一是着力打造新 型县城中心城区。依托县城中心城区的综合性城 市功能, 集聚工业、服务业、农业等产业资源, 发挥航运、公路、铁路的交通优势, 重点发展钢 铁产业,继续巩固提升食品加工、机械电子、聚 酯网三大支柱产业,提升企业核心竞争力,实现 一、二、三产业融合。同时,利用财政资金支持 传统产业加快科技创新,向新质生产力转变[6]。 二是加快特色小镇建设进程。结合农业资源优 势,以沈丘县被确定为槐山羊省级现代农业产业 园为契机,实施肉羊养殖生态牧场项目。结合生 态旅游资源和交通区位优势,依托汾泉河休闲农 业观光带、槐山羊养殖基地、葡萄基地, 打造以 旅游观光为主的老城镇等副中心城镇。

#### (三) 完善配套保障措施,推动城乡融合发展

党的十九大报告明确提出了构建城乡一体 化发展的体制机制和政策体系的目标,强调了实 现城乡资源的公平交易和均衡分配公共资源的重 要性。在县域层面,一是增强社会保障体系,推 广财政支持的住房和医疗保障等"一卡通"服 务,确保城乡居民在关键社会保障领域享有平等 权利。此外,还需完善对农村留守儿童、妇女、 老年人的关怀体系和对残疾人的援助制度,保障 困难群体的基本生活需求得到满足。二是依据公 共财政原则,统筹财政资源,以农村基础设施的提升、农民素质的增强、服务体系的完善和社会保障的强化为关键点,推动农村产业的融合式发展<sup>[7]</sup>。三是加大乡镇教育投入,统筹布局中心城区和县域基础教育资源,加快缩小县域、城乡、校际教育发展的差距,改善乡村学校办学条件,着力消除"乡村弱""城镇挤"突出问题。四是扩展县城的医疗服务和文化资源至乡镇地区,并加强农村社区服务设施的构建。具体包括提升乡镇卫生院的设施标准、完善敬老院的服务体系以及建立多功能的基层文化服务中心等举措。

# (四)强化财政价值引导,构建多元城镇治理格局

聚焦人民群众急难愁盼问题,创新城乡治理方式,补齐城市治理短板。一是支持新型城镇化治理现代化基础建设。加快数字基础设施建设,持续完善县域治理和基层治理的主题数据库、专题数据库建设,加快提升城建城管、公共安全、环境监测、食品药品监管、社会治安等领域的信息化管理水平,有效推进数字赋能城市治理,实现城市治理从粗放管理向智慧治理转变。二是支持建立多元化治理模式。厘清政府与市场的关系,政府主动转变服务职能,致力于提供城镇公共服务、完善管理体制机制。如财政推动城镇与大型服务公司合作,探索物业、治安辅助等

日常服务方面市场化新型社会治理模式。三是落实财政遵循自治、法治和德治的基本要求,培育城镇治理主体,激发城镇管理内生动力;通过推进财政管理法治化,确保治理程序和规则公开透明,明确和保障新型城镇化建设中参与主体的权益;通过财政资金支持开展文明城市建设系列宣传教育活动,引导城市文化建设,大力弘扬传统文化、传统美德和社会主义核心价值观[8]。

## 五、结语

本文在深入探讨沈丘县经济发展与财政支持 新型城镇化进程的基础上,系统分析了县域城镇 化建设的现状、成效及面临的挑战,并在中国式 现代化的宏观背景下,提出了财政支持县域新型 城镇化建设的路径选择。研究发现,沈丘县在经 济发展与城镇化推进方面取得了一定成就,但仍 面临城镇化水平偏低、产业化滞后、人口外流和 老龄化及城区功能亟待优化等问题。在路径选择 上,强调构建县域财力保障机制,加大财政投入 力度并优化支出结构,是支撑新型城镇化建设的 关键。同时,突出财政扶持重点,通过培育特色 产业集群,促进城乡协调发展。此外,完善配套 保障措施,强化社会保障体系,优化人居环境, 以及强化财政价值引导,构建多元城镇治理格 局,努力提高城镇化水平。

### 参考文献

- [1] 李刘艳,邓金钱.我国城镇化发展的阶段特征、逻辑主线与未来进路[J].经济学家.2024(3):87-97.
- [2] 陈绍军,唐滢,田鹏.统筹新型城镇化和乡村全面振兴的多重逻辑与实现路径[J].江西社会科学,2024,44(6):34-44,206-207.
- [3] 魏后凯.高质量推进以县城为重要载体的新型城镇化[J].城市问题,2024(5):15-17.
- [4] 郭冬梅,吴雨恒.新型城镇化与乡村全面振兴有机结合:内在机理与政策展望[J].中州学刊,2024(2):30-38.
- [5] 刘利.新形势下四川羌族地区新型城镇化和乡村振兴策略与路

径思考[J].行政科学论坛,2022,9(9):27-32.

- [6] 彭青.推进以县城为重要载体新型城镇化的对策探讨[J].理论探讨,2023(2):161-168.
- [7] 谭婳.新型城镇化进程中城乡社区协商治理的理论与实践:以河南省为例[J].行政科学论坛,2024,11(4):59-64.
- [8] 左停,赵泽宇,共同富裕视域下县城新型城镇化:叙事逻辑、主要 挑战与推进理路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2022,43(6):84-97.

责任编辑 刘 钊

# 数字政府转型推动区域绿色创新的 理论机制研究

田亚虹 (辉县市城关初级中学,河南 新乡 453000)

摘要:数字政府转型具有四大优势:可以提升政务管理及服务的信息化水平,可以改善营商环境,可以推动企业发展和产业集聚,有助于促进新质生产力的发展。而管理及服务的信息化、优良的营商环境、产业集聚和新质生产力的发展又有利于区域绿色创新。因此数字政府转型对于区域绿色创新具有重要意义。要实现数字政府转型并推动区域绿色创新,政府也要从对应的四个方面入手:要建设高度信息化的政务管理及服务机制,要致力于持续改善营商环境,要大力推动企业创新和产业集聚,要大力促进新质生产力的发展。

关键词: 数字政府; 区域绿色创新; 理论机制

中图分类号: D63 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)12-0047-05

近年来,推动数字政府转型成为我国政府 建设的重要目标之一,与此同时,党和国家也在 大力推进绿色技术创新以推动国家走绿色创新的 高质量发展道路。因此近年来关于数字政府转型 和建设的研究,以及关于绿色创新及区域绿色创 新的研究大量涌现,力图为我国的数字政府建设 和绿色发展提供智力支持。

但整体上看,当前的研究要么侧重于研究 数字政府建设,要么侧重研究区域绿色发展,而 将两者建立深度联系、关联起来进行研究的成果 并不多。鉴于此,本文力图将数字政府建设和区 域绿色创新结合起来,深入探讨数字政府转型作 用于区域绿色创新的理论机制,以此丰富当前的 相关理论研究并为数字政府建设和区域绿色创新 实践提供智力支持。

## 一、文献综述

首先,近年来关于数字政府建设的研究,主要从以下五个方面展开。第一是关于数字政府内涵与本质的研究。比如黄璜、赵云辉等研究者认为,数字政府建设的核心是通过数字技术和思维同公共治理技术进行深度融合,进而推动政府完成从职能型服务向需求型服务、从经验型决策向智能型决策和从单一型监管向社会型监管的现代转变[1-2]。第二是关于数字政府建设作用于数字经济发展的研究。比如丁晓钦等研究者认为,数字政府建设通过数据治理、数据价值化等路径可以直接推动数字经济发展,而且可以提供数字经济发展的制度基础设施,以及以规模化、结构化的特定需求的拉动性来促进数字经济的发展[3]。第

收稿日期: 2024-08-26

作者简介: 田亚虹(1990—),女,河南辉县人,辉县市城关初级中学教师,研究方向为数字政府。

三是关于数字政府建设改善营商环境的研究。比如陈诗怡等研究者认为,数字政府通过解决信息不对称、纾解权力不透明和改善服务不到位而起到优化营商环境的作用,因此地方政府应该坚定数字政府的转型和建设<sup>[4]</sup>。第四是关于数字政府建设推动企业产业高质量发展的研究。比如岳宇君等研究者通过实证分析认为,数字政府对企业发展自新质生产力的研究。比如王小芳等研究者认为,数字政府的模式可分为建设、服务、发展和创新四种,而数字政府建设能提供经济和科技创新,数字政府服务能提供配套政策,数字政府引领发展能保证新质生产力变革的正确方向,数字政府创新可以成为直接助推器,从而提升新质生产力<sup>[6]</sup>。

其次,近年来关于区域绿色创新及发展的 研究,主要从以下四个方面展开。第一是区域绿 色创新机制的研究。比如李璐等研究者认为,区 域绿色创新的路径主要有"政府支持下的主体双 轮驱动型""金融环境缺失下的技术主体弥补 型""环境规制下的产学研促进型"三种驱动模 式, 因此促进区域绿色创新发展的路径应该是持 续推进绿色创新体系建设、大力培育政产学战略 联盟、加强绿色创新体制机制的协同化[7]。第二 是关于数字经济与区域绿色创新关系的研究。比 如耿雪晴认为,数字经济已成为绿色创新发展的 重要推动力量,而且表现出较强的区域异质性特 征[8]。第三是关于绿色金融与区域绿色创新关系 的研究。比如孙谷认为,以利用先进科技手段为 支撑的数字金融,为各行各业提供了更高效、更 便捷和更具创新力的金融服务, 并且以其开放性 和灵活性为企业和个人提供了更多元化的金融解 决方案,可以推动金融体系的升级和创新[9]。第 四是高技术与区域绿色创新关系的研究。比如夏 海力等认为我国绿色创新绩效呈现"东部一中 部一东北一西部"的不均衡、阶梯式分布形态, 而且人力资本、对外开放水平和政府干预有显著 助推区域绿色创新的作用,但产业结构和信息化水平的助推作用并不明显[10]。

总体上来说,近几年全面深入论证数字政府 建设推动区域绿色创新的研究尚不多见,因此本 文力图总结、融会而全面深入地阐述数字政府转 型助推区域绿色创新的理论机制。

## 二、数字政府转型的四大优势

通常认为,数字政府就是政府部门内部及部门之间通过数字化技术促进流程优化、信息共享和业务协同来实现政府管理及服务的现代化、高效化。相较传统政府,转型的数字政府在管理及服务方面具有以下四大优势。

第一,数字政府转型可以提升政务管理及服 务的信息化水平,从而提升管理及服务的整体水 平。一是可以推动政务管理及服务的数字化,即 政务管理服务现代化可以通过全程电子化、一站 式办理等路径来实现。比如在数字人社服务方 面,可以通过人社业务系统的整合和大数据的应 用建立数字化就业社保平台来促进线上线下社会 保障业务高效融合,极大方便人们的就业、社保 等需求。二是可以推动政务管理及服务智能化, 即通过智能化技术的应用,可以进一步整合政务 资源、搭建统一的平台,实现政务数据共享和互 通,从而为人们提供更加智能化的服务。这些服 务既包括在线申请办理、服务咨询、数据查询和 在线支付,还包括利用人工智能为人们提供的智 能问答、智能推荐等。三是可以推进政务管理及 服务精细化,即数字政务一体化平台可以通过合 法地收集、整合、分析公众的基本信息、办事记 录、兴趣偏好等数据,再借助大数据分析技术便 可以比较准确地了解公众的特点及需求, 从而为 其提供精细化的服务。反过来,人们则可以根据 自身的兴趣需求来定制相对应的政务服务内容, 从而获得更优质的服务。四是可以保障政务服务 规范化,即数字政府通过建立统一的信息化平台 和标准化的业务流程,可以让服务全过程留痕而

便于监督和纠正不规范的操作,可以推动政务办理的规范化和标准化以杜绝不妥当、不合规的操作,可以通过及时对外公开政务服务的政策、办理流程和结果等信息而让操作更加透明化,还可以借助信息技术和工作流程管理软件等对政务管理及服务进行数字化管理和监控,从而监督操作使其更加规范化。

第二,数字政府转型可以改善营商环境。 2019年10月22日颁布的第722号中华人民共和国 国务院令第二条指出,营商环境是指企业等市 场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因 素和条件。数字政府转型改善营商环境的机制可 以这样理解:一是数字政府的数字化管理及服 务,有利于信息的自由流动、传递以及数据资源 的无界化运行, 有利于解决传统政务容易出现的 信息不对称问题, 因而有助于打造更加透明化的 营商环境。二是数字政府采用数字化运作方式, 通过整合、深度分析大量数据而让政府管理及服 务更有实证数据支持,并且有助于提高管理及服 务的数据驱动力而更容易让公众信任政府, 这些 都有助于促进管理及服务的科学高效性, 进而有 助于打造科学高效的营商环境。三是数字政府的 数字化管理及服务,可以充分发挥数字的高度客 观性、高度可查性而适度倒逼着政府重塑、再造 和优化行政流程和健全、完善权力合法运行机 制,从而有助于加大贪污、贿赂等职务犯罪的成 本, 压缩权力寻租空间、减少权力滥用, 进而有 助于打造更加法治化的营商环境。四是数字政府 的数字技术应用, 让政府管理及服务由原来的 "群众跑断腿"转化升级为"数据多跑路、群众 少跑腿"模式,而且还能够让其做到提前判断、 迅速回应、精准服务、个性化办理,这些都有助 于缓解管理及服务不到位问题, 进而有助于打造 更加便利化的营商环境。

第三,数字政府转型可以推动企业发展和 产业集聚。一是数字政府的转型,可以大幅提升 政府管理和服务的透明度,而透明度的提升意味 着公众和企业可以更加轻松地获取更多的政府公 共信息, 烦琐的委托代理问题也会随着公共信息 的释放而减少,企业和产业所需的制度性交易成 本逐渐降低,资源的分配更有效率,融资环境和 营商环境得到极大改善,企业便可以更好地按照 市场规律来高效地开展生产经营活动,这些对于 企业发展和产业集聚都具有积极推动作用。二是 数字政府的数字化管理和服务,可以大大提高公 共管理和服务的效率,这既因为数字技术可以倒 逼着政府优化组织形式、重组业务流程、简化办 事程序,从而有效减少政府多标准审批、暗箱操 作等影响管理和服务效率的问题,又因为数字技 术的应用能够让政府各部门的协同性得以提升, 进而让政务信息、基础资源及管理方式达到最优 化,从而大大提高资源的利用效率。数字政府公 共管理和服务效率的提高,显然有助于企业的发 展和产业的集聚。三是数字政府转型有助于建设 服务型政府, 进而有助于政企互动渠道的畅通, 可以使企业比较顺畅地获取及时而全面的政策信 息并因此节省信息搜索成本,同时减少企业因信 息不对称而导致的发展决策的偏差和机会的错 失,这当然也有助于企业的发展和产业的集聚。

第四,数字政府转型有助于促进新质生产力的发展。所谓新质生产力,简单地说就是以科技创新为主导、依托关键核心技术突破而形成的高能生产力[11]。数字政府促进新质生产力发展的机制如下。一是数字政府转型其实就是政府管理及服务数字化,其本身就是新技术、高科技在政府管理和服务方面的应用,也可以说是新质生产力的一种实践,自然而然就有助于促进新质生产力发展。二是数字政府转型可以建设出一个更加信息化、智慧化的新型政府,建设出一个更加透明化、公平化的新型政府,建设出一个更加透明化、公平化的新型政府,建设出一个更加透明化、公平化的新型政府,从而催生出劳动者、劳动资料、劳动对象进行结构性重组的生产关系,进而有助于新质生产力的发展。三是数字政

府转型可以推动数字经济发展,为新质生产力的 发展提供经济基础。这是因为数字经济通过技术 创新及高科技的使用而促使传统产业加速数字 化,又促使市场机制数字化和产业体系数字化, 从而有助于新技术的孵化、新产品的生产以及经 济新模式、新业态的产生与发展,进而为新质生 产力的发展提供稳定的经济保障。四是数字政府 转型可以优化营商环境,推进企业和产业相关的 信息更准确、更有效率,改进和强化市场监管, 从而驱动企业和产业转型创新,进而促进新质生 产力的发展。

# 三、数字政府的四大优势与区域绿色 创新

绿色创新通常又可理解为绿色技术创新, 一般是指与绿色产品或技术相关的流程、管理、 组织和服务等方面的创新,而数字政府转型带来 的四大优势有助于推动区域绿色创新。

第一,数字政府转型带来的管理及服务的 信息化有助于推动区域绿色创新, 其机制如下。 一是数字政府转型推动的政务管理及服务更加数 字化和智能化, 这既有利于优化政务办事流程, 又有利于数字化、网络化管理平台的建立,这些 都有助于实现政务的跨区域、跨层级和跨部门协 同办理,有助于政府优化公共资源配置而将更多 资源配置到绿色技术创新的进程中。二是数字政 府转型推动政务管理及服务更加精细化,有助于 政府精准地设立激励机制, 如税收减免、补贴和 奖励计划等来鼓励企业绿色技术创新。三是数字 政府转型推动政务管理及服务更加规范化, 政府 可以通过数字化城市资源数据集和监测系统的建 设来实时跟踪空气、水质等环境指标,并通过有 效的法规和政策举措对严重污染性企业进行惩 处, 然后倒逼着企业和产业进行绿色技术创新以 获得生存发展机会。这三个方面相互结合有助于 数字政府推动区域绿色创新。

第二,数字政府转型带来的营商环境改善

有助于推动区域绿色创新,其机制如下。一是更 加透明化的营商环境,有利于主要靠高科技、新 产品而不是靠关系、靠背景的企业和产业进入, 这有利于绿色企业和产业的发展壮大, 进而推动 区域绿色创新。二是更加科学高效的营商环境, 有利于政府正确评估哪些是科技含量更高的企业 和产业,以及评估这些企业和产业的发展前景 等,也有利于政府准确地把握高科技企业和产业 的所需所想,从而更好地为其提供配套资金、资 源和服务,还有利于更加高效地引入高科技企业 和产业,从而推动区域绿色创新。三是更加法治 化的营商环境,有利于没背景、资金不充足但有 技术的绿色企业和产业进入,同时能够倒逼着资 源浪费型或污染严重型企业和产业进行自我技术 改进并逐渐绿色化,从而推动区域绿色创新。 四是更加便利的营商环境,有利于让高科技绿色 企业和产业得到政府政策等方面的快速回应,不 再为各种审批而"跑断腿",甚至使这些企业和 产业能得到个性化的服务而减少时间和精力成 本,从而吸引更多的绿色企业和产业进入并良性 运营。

第三,数字政府转型推动的产业集聚有助 于区域绿色创新, 其机制如下。一是产业集聚能 够缩减绿色创新人才的时空距离, 能够提升不同 企业之间的技术以及不同人才之间的知识与信息 的交流频率,从而有助于加速绿色创新技术更替 的步伐和区域绿色创新能力的提升。二是产业集 聚的规模效应有利于促进产业联动, 使绿色创新 研发技术和信息快速在产业内部的不同企业之间 流动,降低流动的成本而加速绿色创新成果及时 落地、转化和应用,从而使得区域绿色创新快速 更新换代。三是产业集聚能够推动人才不断汇 集,并加快人力资源在产业集聚区域内快速流 动,从而提高人力资源在产业集聚区域内的配置 效率,由此带来的知识、技术、创新等要素的快 速流动也会加速区域绿色创新。四是产业集聚有 利于上下游企业的链接,从而构建起产业区域内

部的资本资源流通网,使得资本资源的配置效率 得以提高,为区域绿色创新提供更多的资金、资 源支持,进而提升区域绿色创新能力。

第四,数字政府催生的新质生产力发展有 助于区域绿色创新。一是新质生产力是以科技创 新为核心要素,以人工智能、基因技术、新能源 等为代表的高新科技,它有助于减少单位产品的 自然资源和人力消耗而制造出市场需求的新型产 品,这对于追求可持续发展的企业而言具有很强 的吸引力,吸引其抓住潜在市场、紧跟社会发展 趋势和响应国家发展战略。企业积极利用新质生 产力来提升自身产品的科技含量、研发创新能力 和跨界融合能力,必然会推动区域绿色创新。二 是新质生产力的发展可以改变传统的经济增长方 式, 让其转变为以高科技、高效能、高质量为特 点的新型经济增长方式, 促发企业管理者的"机 会警觉", 甚至改变企业管理者关于当下与未来 的企业发展认知,从而促使其自发地走绿色高质 量发展道路,并由此而促进区域绿色创新。三是 新质生产力的发展有助于培养绿色低碳新型拔尖 人才, 突破低碳减排关键技术, 建设新型能源体

系,从而实现"碳达峰""碳中和"的"双碳"目标,这些可直接倒逼企业和产业走绿色发展道路,并直接推动区域绿色创新。

## 四、结论

近年来,关于数字政府转型和建设、区域 绿色创新的研究成果丰硕,但将两者建立联系、 全面阐释两者关系的研究并不多见。事实上,数 字政府转型具有四大优势:可以提升政务管理及 服务的信息化水平,可以改善营商环境,可以推 动企业发展和产业集聚,有助于促进新质生产力 的发展。而管理及服务的信息化、优良的营商环 境、产业的集聚和新质生产力的发展又有利于区域绿色创新。因此数字政府转型对于区域绿色创 新具有重要意义。显然,要实现数字政府转型并 推动区域绿色创新,政府也要从对应的四个方面 人手:一是要建设高度信息化的政务管理及服务 机制,二是要致力于持续改善营商环境,三是要 大力推动企业创新和产业集聚,四是要大力促进 新质生产力的发展。

#### 参考文献

- [1] 黄璜.数字政府:政策、特征与概念[J].治理研究,2020(3):6-15.
- [2] 赵云辉,张哲,冯泰文.大数据发展、制度环境与政府治理效率[J]. 管理世界,2019(11):119-132.
- [3] 丁晓钦,杨明萱.数字政府助推数字经济高质量发展:机理与路径[J].上海经济研究,2024(8):33-42.
- [4] 陈诗怡,赵敬丹.数字政府建设何以优化营商环境?;以 A 区的行政审批改革为例[J].辽宁行政学院学报,2024(2):39-43.
- [5] 岳宇君,洪长威.数字政府建设与企业高质量发展:内在机理与实证分析[J].学术交流,2023(7):88-103.
- [6] 王小芳,王磊,数字政府如何促进新质生产力发展:作用模式及其实现路径[J].电子政务,2024(9):15-26.
- [7] 李璐,张怀英.区域绿色创新能力的驱动模式及其内在机制:基于

绿色创新生态系统视角[J].改革,2024(4):93-107.

- [8] 耿雪晴.数字经济对城市绿色创新发展的影响[J].科技和产业, 2024(9):37-41.
- [9] 孙谷. 数字金融对区域绿色创新的影响研究[J]. 商业观察,2024 (16).41-44
- [10] 夏海力,李雨璇.科技人才集聚对区域绿色创新绩效的影响研究: 基于空间杜宾模型的实证分析[J].生态经济,2023(9):58-67.
- [11] 李政,廖晓东.新质生产力理论的生成逻辑、原创价值与实践路径[J].江海学刊,2023(6):91-98.
- [12] 刘志彪,凌永辉,孙瑞东.新质生产力下产业发展方向与战略:以 江苏为例[J].南京社会科学,2023(11):59-66.

责任编辑 董 颖

# 提升新时代网络宣传话语权的路径分析

张曙光<sup>1</sup>,刘小涵<sup>2</sup> (中共北京市委党校马克思主义学院,北京100044)

摘要: 互联网的迅速崛起使宣传的方式和形态发生了巨大变化,网络中各种鼓吹历史虚 无主义、质疑甚至否定中国发展的错误思潮凸显了加强网络宣传的严峻性和紧迫性。基于 此,从传播者、传播内容、传播媒介、受众四个基本传播要素入手,探讨互联网信息传播多 元化、交互性、自主化等特点,分析了互联网信息传播对党的宣传工作带来的冲击,并从理 论根基、现实支撑、空间营造三个方面总结增强党的网络宣传话语权的路径。

关键词:党的思想宣传;移动互联网时代;信息传播

中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)12-0052-06

党的二十届三中全会指出:"要完善意识形态工作责任制,优化文化服务和文化产品供给机制,健全网络综合治理体系,构建更有效力的国际传播体系。"[1]习近平总书记强调:"宣传思想文化工作事关党的前途命运,事关国家长治久安,事关民族凝聚力和向心力,是一项极端重要的工作。"[2]面对迅速崛起的互联网,宣传的方式和形态均发生了巨大变化,我们要善于运用现代语言进行主流舆论传播,设计并推动积极健康的话题不断向广度和深度推进。

# 一、移动互联网时代信息传播的特点 与规律

#### (一) 移动互联网时代信息传播模式

从信息传播理论研究的角度来看,信息传播

模式经历了一个由单向线性模式到双向循环模式再到多向动态模式的转变。单向线性模式指的是信息传播的方向性,即从传播者指向受众,这种模式忽视了信息反馈对信息传播的影响。双向循环模式增加了信息反馈对信息传播的影响,当受众接收到信息时会对传播者进行信息反馈,根据反馈传播者可以对未来的信息传播进行调整。无论是单向线性传播还是双向循环传播,二者的信息传播都是处在传统信息传播模式之下。而当前网络条件下,信息传播的现实已经对上述传播方式提出了挑战。对此,有学者前瞻性地提出网络信息传播的基本模式——多向动态信息传播模式,并分析了网络信息传播的基本要素:传播者、接受者、信息、媒介和噪音等(详见图1所示)。[3]

收稿日期: 2024-03-09

基金项目:北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目"坚持以社会主义核心价值观引领文化建设制度研究"(项目编号:20LLZXB036)

作者简介:张曙光(1986—),男,河南南乐人,中共北京市委党校马克思主义学院副教授、研究生导师,研究方向为马克思主义中国化;刘小涵(1997—),女,山东临沂人,中共北京市委党校马克思主义学院硕士研究生,研究方向为马克思主义中国化。

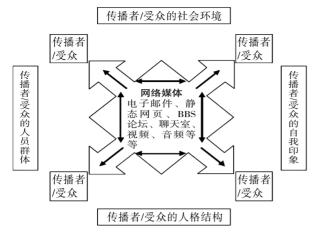


图1 多向动态信息传播过程

图1对信息传播过程进行了展示,对网络媒体的具体指向进行了说明,并指出了影响传播者和受众的四个方面的因素——传播者/受众的社会环境、传播者/受众的人员群体、传播者/受众的人格结构、传播者/受众的自我印象。需要看到,该模式并没有对外部因素怎样作用于传播过程做出解释。信息从传播者到受众,从根本上来说是一种社交行为,信息在不同人、不同群体间的传播就构成了一个网络(详见图2所示)。

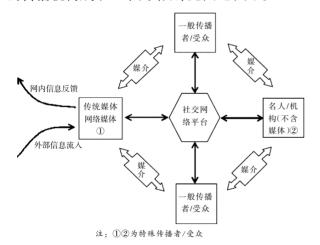


图2 信息传播网络示意

一是一般的传播者与受众。如今在社交网络之中,任何一个用户都可以生产并发布信息,并且这些信息都可以流入到社交网络之中。这也就意味着,在社交网络之中信息发布者和信息接收者之间的界限开始变得模糊,信息主体和信息客体的身份趋于淡化。这种变化对传统信息传播来说是一种颠覆性的改变,它从某种程度上意味着

信息个体化时代的到来。

二是特殊的传播者与受众。社交网络的定位 是普通网民,但特殊的信息传播者和受众同时也 出现了。最早向这类人群提供服务的是 FaceBook,为名人、企业或机构提供公共主页, 普通网民可以通过关注主页获取相关信息,并且 可以在留言区进行留言或与其他网民进行讨论 等。毋庸置疑,与普通用户相比,上述名人、机 构由于其自身的影响力,在信息传播方面具有 独特优势,所以我们将其称为特殊的传播者与 受众。

三是传播媒介。"随着移动互联网的迅速发展,社交媒体平台作为桥接物理和虚拟世界的信息通信工具,逐渐成为网民表达诉求、观点和情绪的渠道之一。"[4] 社交媒体平台如微博、微信、抖音、小红书等,几乎已经融入每个人的日常生活。另外,社交网络中的好朋友可以被称为"传播媒介",并且传播效果更为积极,因为经由熟人传递的信息更为可信,对用户的影响力也就更大。

四是传播内容。在社交媒体平台上,以前多以文字形式或文字+图片形式传递信息,现在更多地以文字+图片+视频这种复合形式传递信息,这是较为明显的变化。同时还有数量上的体现,研究显示接近95%的网络评论长度为57个或57个以下单词<sup>[5]</sup>。虽然这些内容的词语量比较少,但对这些内容评论的数量却越来越多,而且增长速度越来越快。

五是传播方向。目前,在互联网信息传播中,从传播指向的角度来看,一个越来越清晰的趋势是:大范围的传播无明确指向性,呈现网状发散的状态,而小范围的传播指向性明确。根据"150定律",一个人社交人数的上限是150人,这个数字可以作为有无明确传播指向的范围界定。很多社交网络,比如FaceBook、QQ等,对人数上限都有一定的要求,目的就是保证明确的传播指向。

#### (二) 移动互联网时代信息传播特点

#### 1.传播者

#### (1) 传播者多元化

移动互联网时代的一个突出特征就是话语 权出现分散化、去中心化的趋势。例如任何一 个微博用户、论坛用户都可以成为信息发布者, 与此同时,信息发布者和信息接收者之间的定 位变得模糊。

#### (2) 网络环境催生"领袖"群体

在新媒体的网络环境下,网络意见领袖异军突起,成为具有重要话语权的信息发布者。意见领袖在信息传播中具有较大的话语权。一方面意见领袖可以自主地生产信息,从而影响其他人;另一方面意见领袖可以成为扩大信息传播效果的节点。意见领袖往往能够对舆情的演化起到非常大的影响,但需要注意的是,由于意见领袖自带的天然属性,他们需要吸引更多的网民关注,追求流量和点击量,因此意见领袖在信息的发布上存在偏离理性和客观的可能。

### 2.传播内容

#### (1) 信息形式的多元化和交互性

互联网信息传播技术的发展突破了传统媒体的限制,使信息传播形式更加多元,从单一的文字形式变为文字+图片+视频+音频等综合形式,对信息的展示更加全面,对受众的影响也更大。此外,虽然电视等传统媒介也可以实现信息形式的多元化,在信息传播中既有声音又有图像,但与网络相比传统媒体缺少了至关重要的一点——互动性。以各种应用为例,用户通过使用App能实现人机互动交流,提供个性化差异化的信息服务,这些都是传统媒体所不具备的功能。

#### (2) 信息传播的自主化

与传统媒体相比,网络的独立性是比较强的,这种独立性决定了其对信息传播的自主性。因此,在新媒体中信息传播具有自主性,对于任何信息,只要信息发布者认可其价值,就可以

发布它,信息的内容是由信息发布者决定的,不 需要像传统媒体那样经过层层审核、筛查。

#### (3) 信息的碎片化

网络信息传播的载体一直在演变,演变中一个突出的特点就是信息内容的字数越来越少,信息的表述越来越碎片化,从而使得信息的逻辑性和思辨性降低。

## 3.传播渠道

#### (1) 传播渠道的复合化

在移动互联网时代,作为传播工具的新媒体 数量越来越多,各个工具从不同角度全面而又各 具特色地进行信息传播。我们之所以说是全面地 进行信息传播,是因为各个新媒体传播工具并不 是自成一体的,而是相互影响,因而组成了一个 巨大的信息传播网络;之所以说是各具特色地进 行信息传播,是因为各个新媒体传播工具由于自 身定位不同,具有不同的传播特点。

#### (2) 传播渠道的智能化

网络凭借各种智能化软件、应用元素的组合 发布信息,并且可以根据受众的反应作出相应调 整,实现真正的人机互动。这种传播渠道智能化 的背后是信息的数字化,即信息摆脱了传统媒介 平台而以数据形式存在,这样的好处是信息量 大,而且保存更加简单、精确,能够有效拓展信息传播范围。

# 二、移动互网络对党的思想宣传工作 的冲击

#### (一) 思想宣传工作面临复杂多样的传播环境

#### 1.信息生产海量化

信息生产的海量化有两个重要表现:一是信息生产方式的变革,有能力生产出大量的信息;二是信息环境容量的变化,信息的容量急剧增加。在这种情况下,作为一种本能,人们往往根据个人偏好决定信息的选择,而这种被选定的信息其实是带有强烈的主观意识的,即接受那些符合个人价值观判断和经验认知的信息。换言之,

人们根据网络信息所做出的判断并不是真实客 观的判断,而是经过人们有意识或无意识对信息加工处理之后做出的判断,这就是信息生产 海量化对人类认知造成的影响,也可以理解为 造成的后果。

#### 2.传播平台的多样性

互联网技术发展带来的一个直接结果就是信息传播平台越来越多,这些平台要么是基于Web,要么是基于移动端的各类信息获取端口。这种传播平台的多样性犹如一把双刃剑,给人们带来了双重影响。一方面,各种新媒体不断涌现给予人们更多传播平台的选择权,使人们获取信息更为高效,给人们的生活带来各种便利。另一方面,在资本裹挟之下一些新媒体一味追求流量和点击率,甚至违背基本的新闻职业道德,任意歪曲基本事实,出现所谓"标题党",对公众的价值观尤其是青少年的认知带来严重负面影响。

#### (二) 我国网络思想文化建设遇到的挑战

#### 1.基本态势不容乐观

目前党和国家对网络意识形态安全和思想 文化建设的重视程度达到了前所未有的高度, 但从全世界范围来看,总体上表现出来的"西 强我弱""西攻我守"的基本态势仍然没有改 变。对于造成这种态势的原因,有学者指出这 是因为网络技术规则和网络信息规则都由西方 国家所掌握。如今,互联网已经成为西方国家 进行观念输出和思想渗透的主要渠道,网络上 的意识形态斗争越来越剧烈。另外,当前国际 共产主义运动处于低潮期对我国网络思想文化 建设同样造成了负面影响。

#### 2.存在边缘化倾向

从主流思想意识形态的影响力来看,由于 影响人们思想价值观念的因素越来越多,公众 的思想价值观念更加多元,这就造成了主流思 想意识形态"边缘化"的态势。从思想意识形 态的研究来看,有关学者除了关注与政治相关 的机构、组织外还需要注意日常生活背景,对此,英国学者汤普森指出: "研究意识形态时,对日常生活背景的关注与对狭义政治领域的具体机构的关注并重。" [6] 对此,习近平总书记指出: "尽快掌握这个舆论战场上的主动权,不能被边缘化了。" [7]

#### 3.主流思想文化建设仍需加强

从主流思想文化建设的应对来看,网络思想 文化斗争日益尖锐,主流思想文化建设显得有些 力不从心。首先是信息流动的国际化,使得网络 思想文化斗争具有了国际性的特点,任何事件一 经传播都可能演化为国际性事件。其次是中国社 会结构日益复杂,不同社会阶层之间价值观念差 异巨大,这些反映在网上使得网络信息更加复 杂。各种势力,甚至不乏国际反华势力的"走 卒"参与其中。因此,我们既不能因为仅顾及思 想文化建设的重要性而削弱中心工作,也不能因 为仅顾及中心工作的紧迫性而忽视思想文化建 设,应在二者之间达成平衡。

## 三、移动互联网时代增强党的网络宣 传话语权的路径

互联网技术的日新月异对中国共产党执政来说具有两面性,一方面造成了党传统型的权威流失,另一方面也为党重构政治权威进而强化党的执政基础提供了契机,在这个过程中,增强党的网络宣传话语权成为重要关注点。对此,习近平总书记强调"网络已是当前意识形态斗争的最前沿"[8],中国共产党必须积极主动适应环境的变化,不断更新执政理念,努力开创思想宣传工作的新思路。

## (一)坚持和发展马克思主义理论体系,筑 牢网络宣传的理论根基

思想宣传的基本目标是在社会价值多元化的背景下,努力使全社会形成稳固的政治价值共识——对马克思主义理论体系的认同,进而为中国的发展提供坚实的政治文化土壤和公共舆论

氛围。

#### 1.毫不动摇坚持马克思主义的指导地位

习近平总书记在党的二十大报告中明确指出: "实践告诉我们,中国共产党为什么能,中国特色社会主义为什么好,归根到底是马克思主义行,是中国化时代化的马克思主义行。"[9]这是一百多年来中国历史证明了的真理。在革命、建设和改革的不同阶段,正是在马克思主义的指导下,中国共产党带领中国人民取得了辉煌的成就。进入新时代以来,以习近平同志为核心的党中央砥砺奋进、再创辉煌,同样处于马克思主义的指导之下。

### 2.革新马克思主义话语表达方式

增强党的网络宣传话语权,必须转变和创新 表达方式。在对社会主要矛盾变化进行判断的过程中,马克思主义理论体系的话语表达方式产生 了一种新的趋势,实现了学术话语和生活话语两 种话语表达方式的融合与统一,客观上使得学术 话语的科学性和生活话语的通俗性融合。

但需要指出的是,在我们党的马克思主义理论体系的宣传中,仍然存在话语表达方式的问题,比如官方话语多于民间话语等。"最高限度的马克思主义=最高限度的通俗化"[10],由此可知,在创新表达马克思主义理论的过程中,一定要赋予马克思主义理论以个体化、现实化,通过人民群众熟知的理论体系构建新的宣传表达方式,以此使大众增进理论认同。

## (二)全面推进治理现代化的各项目标,为 党的网络宣传提供现实支撑

增强党的网络宣传话语权,必须在民主政治价值取向的基础上,推进治理体系和治理能力现代化。

一是打破旧观念的束缚。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出: "实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境。"[11]从时间层面而言,实践的发展、思想的解放和改革开放是

不断持续的过程,没有终点,一直都是进行时;从空间层面而言,实践的发展、思想的解放和改革开放将在政治、经济、文化、社会、生态等多个领域同时推进,同样没有终点,同样一直都是处于进行时。

二是学习借鉴相关经验。从世界范围来看,各国政府在这方面既有成功的经验也有深刻的教训,对此我们应当根据中国具体实际,以包容和开放的胸怀学习借鉴人类文明一切优秀成果。

## (三)加强网络治理能力,改善网络宣传的 空间环境

### 1.增强党的网络话语主导权

增强网络话语主导权是提升网络治理能力的 关键。正像美国有学者指出的: "谁掌握了信息,拥有了网络,谁就拥有了世界。"[12]在网络治理的过程中,党要保持一种积极主动的态度,及时、主动回应社会热点事件,积极推动主流话语体系严谨性和网络话语体系通俗性的融合。与此同时,要高度重视、积极推进网络意识形态阵地建设,运用多样、灵活的网络信息传播手段,改善网络宣传的空间环境。

#### 2.构建良性互动机制

开放性是互联网的一个基本特性,这种信息的开放性造就了公民信息的共享性,由此对社会治理形成了压力。要开放更多的社会治理渠道,在政党(政府)一社会组织一网民之间构建良性互动机制。在移动互联网时代,政府需要调整自身角色定位,摒弃那种命令式的思维,实现从传统的管理者到协调者、帮助者和支持者的转变,积极引导、帮助社会组织和网民参与社会治理,发挥其应有的作用。同时,社会组织和网民也应该以一种积极的态度迎接这种改变,成为网络治理中负责任、有担当的治理主体。

#### 3.提升党的各级领导干部的网络治理能力

为了发挥互联网民意渠道的作用,各级政府 都推出了线上听取民意的渠道和平台,通过网络 倾听民意、回应民众诉求已经成为各级领导干部 联系群众的重要方式,也是新时代党的群众路线的具体表现。网络在党执政中的重要性越来越突出,正如习近平同志深刻指出的:"过不了互联网这一关,就过不了长期执政这一关。"[13]对于广大领导干部而言,必须"懂网络""学会用网络",能够通过网络了解民意,积极回应民众诉求,即使因某些客观因素不能满足民众诉求,也一定要解释清楚,让民众感受到真诚和温馨。此外,面对突发公共危机事件,领导干部要敢于担责,积极主动与民沟通,善于利用网络化危为机,搭建起和人民群众更便捷的沟通桥梁。

## 四、结语

思想宣传工作在党的工作体系中具有极其重

要的地位,担负着宣传党的主张和政策、凝心聚力推进中国特色社会主义伟大事业的重要使命。中国共产党历来高度重视宣传工作,在革命、建设和改革的不同时期注重与时俱进地推动宣传工作的创新发展。互联网作为一项基础性科技发明,不仅推动了工业社会向信息社会的转型,而且已经深入到了人类生活的方方面面。以习近平同志为核心的党中央面对移动互联网日益普及的新形势,做出了"掌握网络意识形态主导权,就是守护国家的主权和政权"[4]的重要论断,这是新时代做好网络宣传思想文化工作的根本遵循。党和政府必须借鉴互联网思维,推动思想宣传工作的手段和理念创新。

### 参考文献

- [1] 中共二十届三中全会在京举行[N].人民日报,2024-07-19(1).
- [2] 习近平对宣传思想文化工作作出重要指示[EB/OL].(2023-10-08)[2023-11-29].http://jhsjk.people.cn/article/40090925.
- [3] 谢新洲.网络传播理论与实践[M].北京:北京大学出版社,2004:
- [4] 徐元,毛进,李纲.面向突发事件应急管理的社交媒体多模态信息 分析研究[J].情报学报,2021,40 (11):1150-1163.
- [5] Mike Thelwall.MySpace comments[J].Online Information Review, 2009(33):7.
- [6] 约翰·B 汤普森.意识形态与现代文化[M].高铦,译.南京:译林出版社,2005:45.
- [7] 习近平关于全面深化改革论述摘编[M].北京:中央文献出版社, 2014:23.

- [8] 习近平.论党的宣传工作[M].北京:中央文献出版社,2020:22.
- [9] 本书编写组.党的二十大报告学习辅导百问[M].北京:党建文献出版社,2022:12.
- [10] 列宁全集[M].北京:人民出版社,1959:468.
- [11] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-12)[2023-12-05].https://news.12371.cn/2013/11/15/AR TI1384512952195442.shtml.
- [12] 阿尔文·托夫勒.权利的转移[M].吴迎春,等译.北京:中信出版社, 2006:32-33.
- [13] 习近平.论党的宣传工作[M].北京:中央文献出版社,2020:183.
- [14] 习近平.论党的宣传工作[M].北京:中央文献出版社,2020:22.

责任编辑 夏继先

# 皖南事变后重庆《新华日报》应对谣言的 科学策略与现实启示

陈金龙,龙佳佩

(湘潭大学 马克思主义学院 毛泽东思想研究中心,湖南 湘潭 411105)

摘要:皖南事变后,国民党顽固派和日伪组织发起了对中国共产党和新四军的谣言攻势。 重庆《新华日报》作为中国共产党在国统区唯一公开发行的党报,在严峻的舆论困境下,讲究 斗争策略和斗争艺术,采取联合一切可以联合的力量的统战策略,运用皮里阳秋的写法和将 计就计、暗度陈仓的计策,力图变被动为主动,掌握自身形象建构的主动权,使得国共之间 攻守之势得以扭转,有力解构并击退了谣言攻势与舆论阴谋。重庆《新华日报》应对谣言的科 学策略,对当前党报党刊做好谣言治理工作仍具有重要启示意义。

关键词:《新华日报》;皖南事变;谣言;应对策略

中图分类号: D630; G206 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)12-0058-06

皖南事变后,国民党反动派为在维持继续抗日的局面下满足自身反共需求,不惜发动谣言攻势,大肆抹黑中国共产党和新四军,日伪组织也借势大做文章。对此,作为中国共产党在国统区唯一公开发行的党报,重庆《新华日报》(以下简称"《新华日报》")在严峻的舆论困境下,讲究斗争策略和斗争艺术,采取一系列行之有效的科学策略,成功应对并击退了谣言攻势。目前学界对于皖南事变后的《新华日报》的研究大体分为两类:第一类围绕《新华日报》内容和相关回忆录,分析《新华日报》在皖南事变中的编辑和发行技巧<sup>①</sup>;第二类聚焦皖南事变后《新华日报》与中国共产党

或新四军等的关系进行研究<sup>②</sup>。对皖南事变后《新华日报》所面临的舆论形势和采取的斗争策略的研究还存在一定的拓展空间。

党报党刊是党和人民的喉舌,是党的意识形态工作的主阵地。皖南事变后《新华日报》应对谣言的策略得当,蕴含丰厚的斗争智慧,对于当前党报党刊治理谣言、巩固主流舆论具有重要借鉴意义。

## 一、《新华日报》面临的谣言攻势

在皖南事变后的谣言攻势中,中国共产党和 新四军成了主要攻击对象,国民党反动派和日伪

收稿日期: 2024-05-30

基金项目: 2024 年湖南省教育厅优秀青年项目"新时代中国共产党党内纪律法规建设研究";2024 年湘潭大学党建研究重点项目"习近平总书记关于全面加强党的纪律建设的重要论述研究"。

作者简介: 陈金龙(1988—),男,湖南常德人,湘潭大学马克思主义学院副教授、毛泽东思想研究中心法学博士,马理论博士后,研究方向为中共党史党建;龙佳佩(2003—),女,湖南涟源人,湘潭大学马克思主义学院本科生。

组织属于炮制方。1941年1月18日,《中央日报》 发表消息《新四军抗命叛变,全部解散番号撤销, 叶挺就擒交军法审判,项英在逃严缉归案》,附 以"发言人谈话"和"军委会通令",并在同一 版面刊登社论《抗战的纪律》,表示"新四军擅自 行动,是反抗军令,破坏军纪的重大问题"<sup>[1]</sup>。 同时,国民党中央社还强迫重庆各报馆登载诬害 中国共产党和新四军的消息和社论。随后,《扫荡 报》《大公报》等重庆报纸主动或被动发表了相关 报道。此外,许多国民党报刊<sup>③</sup>和趁火打劫的日 伪报刊发文模糊皖南事变的起因和过程,歪曲中 国共产党和新四军的军事行动及抗战意图。

#### (一) 诬蔑新四军未按时移动缘于故意延宕

1940年12月10日,蒋介石颁布手令,规定长江以南的新四军在1940年12月31日前移至长江以北地区<sup>[2]156</sup>。碍于诸多无法解决的困难,新四军江南部队确有部分未能按时行动。国民政府军委会以此为口实,趁机将新四军的无奈之举颠倒为有意为之,在1941年1月17日的谈话中指责新四军为达到"盘踞"苏南和扩充军队的目的,在接到军令后"借端要索"<sup>[3]</sup>,故意延宕移动时间,却绝口不提中国共产党"恳中央宽以限期"<sup>[2]52</sup>的请求和国民党方未能给予新四军完成军令所必需的最低限度的军饷、弹药、开拔费等事实。日伪方为煽动民众对中国共产党和新四军的不满情绪,借机评论中国共产党"企图毁减政党,窃取政权",新四军"借端延宕,抗不移防",以致"蒋之威信业已扫地",于是招致被解散的后果<sup>[4]</sup>。

#### (二) 诬蔑新四军袭击友军制造国共摩擦

新四军在进行北移时,只有半数徒手的九千余人在皖南,"其中伤病人员即有二千余人,其余亦非战斗人员"[2]158,选择假道苏南本就是出于避免与七万余人的"友军"发生摩擦的考虑,未料到还是发生了军事冲突。然而,根据国民党当局的表示,不听军令、擅自行动的新四军于1941年1月4日晚"潜赴茂林",袭击国民党部队,因而国民党部队攻击新四军实属"借资自卫"的被

迫之举<sup>[3]</sup>。这就将国共双方产生军事冲突的责任 推给了新四军。1941年1月27日,蒋介石在国民 政府扩大纪念周发表训词,进一步指责新四军进 行了"实行叛变"的"有计划的军事行动",表 示对新四军的处置是"整饬军纪普通之一例"<sup>[5]</sup>, 其实质是以爱国精神和民族意识为托词来正义化 自己的反共行径。

#### (三) 诬蔑新四军假借抗战自封自建以伺夺权

国民党当局指责新四军擅自移赴并"盘踞"苏南,"期于短期内掌握京沪杭三角地区""并吞第二游击区内之国军",在江南建立根据地<sup>[3]</sup>。此外,国民党军刊《西江前线》批评新四军实际上是"叶挺项英私人的爪牙",在皖南事变发生之前就早已不守军纪,"假游击之名,行自封自建之实",例如擅自"扩编军队"且不从调遣,还"号召其部属采取抢地盘抢饷械的行动",又如破坏中央行政系统,"代以完全与中央国府脱离关系的畸形政治机构",还借"游击"和"建立抗日政权"之名在大江南北之外行封王建国之实<sup>[6]</sup>。这些说法都旨在给新四军冠以"预谋叛变"的罪名,说明国民党处置新四军是忍无可忍的正当之举,从而获得民众对国民党的同情,煽动民众对新四军的不满。

关于中国共产党和新四军的抗战意图,日伪方也借皖南事变之机大做文章。日伪方一面诬称"新四军借抗战之名,盘踞江南地区,鱼肉民众,实行其'蝗虫策略',食尽重庆所丢下的江南一面"[7],以此"增编军队,扩充实力,占据地盘"[8],一面利用国共矛盾,放大国共分歧,表示国民党对新四军下达移防命令,是出于对中国共产党"蚕食渝军治下之各地区,努力赤化各地方",从而扩充新四军的行径[9]的忌惮,大呼新四军"罪有应得""罪当重谏"[8]。为进一步离间国共,加深猜忌,日伪方还诬蔑中国共产党"假借抗战阴图篡夺以效忠第三国际",蓄谋"要把中国奉送给第三国际","新四军事件"进一步证明了"共产党对国民党绝无诚意"[7]。

# 二、《新华日报》应对谣言的科学 策略

面对来势汹汹的谣言攻势和全民族抗战遭遇 的危急形势,中国共产党决定采取政治攻势、军 事守势的方针,而宣传攻势便是政治攻势的一种 形式。当时的大型报纸、通讯社以及国外记者多 集中在国统区,在国统区掌握发言权是占领全国 舆论高地的关键。《新华日报》作为中国共产党在 国统区唯一公开发行的党报,充分运用斗争策略 和斗争艺术加以应对,取得了可观成效。

#### (一) 争取联合一切可以联合的力量

当时的新闻界"一面有共同的一致对外的联合,一面又实际上存在着两个对立的阵营"[10]的形势,为《新华日报》争取中间势力提供了可能。面对新四军为"叛军"的不根之论,《新华日报》积极向《新民报》等友好报馆说明皖南事变真相,表明中国共产党坚持团结抗战的立场和决心,希望报馆能够顾全大局、主持正义,对歪曲事实的稿件予以抵制[11]194-195。在国民党反动派的反共淫威的胁迫下,这些报馆无法不刊登中央社1941年1月18日的消息和作出表态。但这些"民营""中间偏左"的报馆在政治上与国民党顽固派并非同一阵营,它们重视团结抗战,同情中国共产党,将中央社的消息排版在不显眼的位置,力争消息褒贬的公正性。这些对策对于消减谣言攻势大有裨益。

#### (二) 皮里阳秋

在国统区的"一言堂"中,为揭穿谣言攻势,《新华日报》运用皮里阳秋的笔法予以回击。一是以外喻内,通过评论国际问题,影射国内现实。1941年1月13日,《新华日报》报道了冯玉祥在政治部文化工作委员会第二次国际问题座谈会上的讲话。冯玉祥指出,法波亡国的缘故在于"国内不团结""内政不图治"[12]。冯玉祥作为军事委员会副委员长,主张积极联共,实行民主抗日,在政治上有较大影响力。此次讲话正值皖南

事变发生不久,《新华日报》此般拟题,颇具现实 意义,恰能借波兰暗指中国,正告蒋介石吸取波 兰亡国教训, 也能借冯玉祥的政治影响力引发各 方人士的共识。二是以今讽今。1941年1月18日, 《新华日报》发表国民党将领徐庭瑶口诛笔伐汪伪 政府的报道《阋墙之争,外侮是招——徐庭瑶通 电讨汪》,与同一版面的周恩来"为江南死难者 志哀"[13] 的题词相互映照,其用意耐人寻味。此 外,《新华日报》还于同月24日和31日先后刊登了 《中国人不打中国人,彭泽伪警反正》和《枪口对 外, 绥伪军不断反正》的报道, 借伪军警反正讽 刺国民党打内战、屠杀同胞。三是陈古刺今。 1941年1月28日、《新华日报》刊登关于岳飞就义八 百周年纪念的征稿通知,并以"'莫须有'罪名 殉国者"[14]作为标题的组成部分,暗示"精忠报 国"的新四军同岳飞一样, 也遭受了"莫须有" 之罪名的迫害。四是巧用借代。1941年1月15日, 《新华日报》发表了一篇以"卫生常识"为刊头的 文章[15],内容却别有一番深意。文章提到:"'当 心掱手'!这是指别人的手而讲的。常有许多可 怕的手在暗算你所以需要时时刻刻当心。但也需 要当心自己的手。""掱"字从三只手,可以延 伸为日寇的黑手;而"当心自己的手"则可以理 解为警惕本应与中国共产党同仇敌忾的国民党有 可能变成屠杀新四军的刽子手。文章还强调"病 从口入",指出手能带来很大伤害,既要谨防, 也不必缩手缩脚。"病从口入"暗示中国共产党 遭受了国民党顽固派谣言攻势的暗算, 而强调防 备即可、无须多疑的立场表明中国共产党坚持团 结抗战的态度。

#### (三) 将计就计

《新华日报》以退为进,采取"暴检"方式,通过"开天窗"、在被删处标明"中略""被略"等语、在"代邮""启事""声明"等简讯中注明"奉令免登""碍难刊出""无法登出"等语言处理,将国民党反动新闻检查制度的压迫转化为供自身回击谣言的武器。这种方式的作用

体现在三个方面:第一,名正言顺,使重庆市新闻邮电检查所无法以"违检"名义处置《新华日报》;第二,博取同情,无声揭示国民党反动的新闻检查;第三,隐藏信息,使读者不难通过标题、上下文、同期报纸上的其他稿件等内容来推测无法见报的内容。以1941年2月5日的《新华日报》为例,第一版直接刊登了《法纪何在!本报横遭压迫,报差四人竟被捕殴,报纸亦遭无理没收》《我们的抗议!》《本报重要启事》三篇有题无文的稿件。读者看见这三大块带有墨污的"天窗",通过三篇稿件的标题内容,只需要联想此时正值皖南事变发生后一个月,便能够知晓《新华日报》遭受了国民党的迫害,也不难明白国民党在有意隐瞒某些事实真相。

#### (四) 暗度陈仓

为将直接涉及皖南事变的事实公之干众,《新 华日报》运用暗度陈仓的策略来攻其不备。内容 上,采用模棱两可的表述来干扰国民党新闻检查 者的判断。1941年1月12日,《新华日报》发表庆祝 报纸三周年的消息,在两千字左右的文章中暗插 了"新×军最近在向北移动中,被敌寇重重包 围"[16]一语。一方面,《新华日报》用"新×军" "敌寇"分别代指新四军和国民党顽军,而"敌 寇"一词在当时一般指日寇,这种处理有利于蒙 混新闻检查人员的视线;另一方面,关注时事、 惯于从字里行间寻觅重要消息的读者不会不对这 十余字加以留意,也不难推测出其中的"新× 军""敌寇"所指为何。这则关于皖南事变的消 息早于国民党顽固派和日伪组织关于皖南事变事 件的报道。之后人们在发现报道相互龃龉后,会 更谨慎地作出判断,不会盲从一家之言。同时, 根据传播学的"首发效应"和心理学的"沉锚效 应",人们会更倾向于相信《新华日报》。形式上, 通过释放"烟雾弹"实现"拒检", 逃脱国民党 新闻检查。1941年1月17日,重庆市新闻邮电检 查所所长带着特务终夜在《新华日报》监督审查, 周恩来亲笔写下的"为江南死难者志哀"的题词 和"千古奇冤,江南一叶;同室操戈,相煎何急!?"[17]的挽诗必定无法通过检查,"拒检"是唯一可行的途径。为此,报社同志刊印了几张印有两篇同题词和挽诗一样大小的稿子的报纸专供检查,而真正印有题词和挽诗的报纸则被大量印刷,并被赶早分途发送,不仅抢先于别家报纸出版,更令国民党方措手不及。

此外,《新华日报》还通过散发传单的方式拓宽消息传播渠道。1941年1月21日,周恩来、董必武、叶剑英给毛泽东发电报,表示: "新四军被围歼真相的传单,今日已在重庆秘密散发。"[18]传单从八个方面对国民党对新四军的诬蔑进行了逐条驳斥,揭露了皖南事变的真相。这些传单,经新华日报馆赶印后通过各种渠道立即散发给各界人士,其中有些就是随着《新华日报》一起送出的。

#### (五) 主动建构

皖南事变后,《新华日报》加强对谣言反制的 建构, 主动发动宣传攻势, 掌握自身形象建构的 主动权, 化"他塑"为"自塑"。《新华日报》十分 注重对中国共产党及其革命武装的形象建构,始 终旗帜鲜明地表达抗战立场,坚持刊登倡导团结 抗战的评论、诗歌、漫画等稿件,同时践行"每 个读者都是本报作者"[11]的理念,扩大群众基 础,在国统区广大读者中树立了威望,减轻了瓦 解谣言的难度。此外,《新华日报》还坚持对中国 共产党革命武装的战况尤其是战绩进行报道。据 不完全统计,1941年1月至3月,《新华日报》对中 国共产党革命武装在解放区战场的战绩战况报道 达67篇,对皖南事变后新四军粉碎日军"春季扫 荡"的战绩报道达17篇。这类宣传帮助民众及时 跟进战况,了解中国共产党革命武装的战绩和精 神面貌,提高了中国共产党革命武装的军威。

《新华日报》通过有效反制谣言的行动,收到了较好效果。国民党顽固派发动皖南事变,制造谣言攻势,本以为时机有利,却不料使自己陷入进退失据的被动境地。"中间人士及中间派对国

民党大失望,痛感自由民主与反内战而团结之 [为]必要"[19]265,纷起揭穿日寇以华制华、政治 诱降的阴谋, 谴责国民党顽固派制造内战、破坏 团结的行径。国际方面"群以中国将发生大规模 之内战为惧, 且颇多受共产党方面宣传而不直政 府之处置者"[20]。1941年1月24日、毛泽东致电周 恩来,表示1月17日以后,国内形势发生了变 化, 蒋介石"从来没有如现在这样受内外责难之 其",而中国共产党"从来没有如现在这样获得 如此广大的群众(国内外)"[19]207-208。第二届国民参 政会第六次会议闭幕后,中国共产党有关皖南事 变的谣言应对基本告一段落, 蒋介石向全国公开 中国共产党表示抗议、揭露真相的两个"十二 条",并作出"以后亦决无剿共的军事"[21]的保 证。如此,国统区媒体认知进一步分化,国共之 间攻守之势发生扭转。

# 三、《新华日报》应对谣言策略的现实启示

进入新媒体时代,媒体泛化,受众分化,声音杂化,谣言常随舆论热点而出,有效治理谣言事关意识形态安全。党报党刊作为党和人民的喉舌,具有极强的舆论引导力和新闻公信力,在谣言治理方面起着重要作用。皖南事变后《新华日报》应对谣言策略得当,蕴含丰厚的斗争智慧,对于当前党报党刊科学治理谣言、巩固舆论阵地具有重要借鉴意义。

#### (一) 把握主要矛盾, 站稳政治立场

在应对有关皖南事变的谣言过程中,《新华日报》准确把握中日民族矛盾这个最主要的矛盾,始终围绕"团结全国抗战力量,巩固民族统一战线,发表正确救亡言论,讨论救亡实际问题"[11]5 的任务开展工作,同时紧密联系群众,站稳团结抗战的政治立场,赢得了广大群众的信任与支持。面对谣言,党报党刊必须围绕中心、服务大局,在把握社会主要矛盾的基础上找准斗争方向,寻求破解谣言的突破口。在确定谣言治理方

向后,党报党刊必须一以贯之坚持党媒姓党,站 稳人民立场,将正确的政治原则贯彻于新闻生产 全链条,确保谣言治理方向不偏航。

#### (二) 讲求斗争艺术, 有理有利有节

在与有关皖南事变的谣言作斗争时,《新华日报》以抗战、团结、进步为导向,从国民党内部矛盾入手寻找谣言漏洞,声讨反共阴谋,注重宣传方式的多样性和灵活性,诠释了有理有利有节的策略原则。当下各种思潮相互交织激荡,容易成为谣言滋生的沃土。党报党刊必须从宏观上掌握谣言生成和传播规律,揭露谬误,传播真相,旗帜鲜明地同各种妄言作斗争。同时,党报党刊应因时因地调整宣传策略,掌握时机节奏,把握力度分寸,讲求时效,实现时度效的有机统一。

#### (三) 凝聚最大力量, 做好舆论导向

在第二次反共高潮中,毛泽东强调,中国共 产党在国统区应"尽可能地发展统一战线的工 作"[22]。为打破困境,《新华日报》注重对中间报刊 的团结,努力缩减谣言的传播源,并争取外力拓 宽真相传播渠道。谣言治理实质上是一场话语权 争夺战, 谁掌握舆论的话语权, 谁就能掌握舆论 的导向。要实现舆论阵线的大联合大团结, 党报 党刊必须做到:首先,敢说话、早说话、会说 话,及时回应社会热点难点,坚持导向意识,实 事求是地分析问题的来龙去脉, 寻求社会共识, 掌握舆论主动; 其次, 因势利导, 与其他新闻媒 体融合发展,并借力国外媒体平台,统筹国内国 际传播,用正确的舆论导向打通所有媒体空间和 传播环节,构建由政府监管主体、新闻报道媒 体、新闻传播媒介、新闻读者等构成的舆论共振 体,警惕谣言的入侵与传播;最后,坚持以正面 宣传实现稳定团结,培养设置强指向性、高传播 性的议题的本领,增强整合舆论的力量。

#### 注释:

①参见吕国君:《皖南事变后重庆〈新华日报〉的编辑技巧与发行策略》,载于2024年第4期《传媒》。

②参见唐玲:《战时中国共产党政党形象的传播研究》,载于2023年《广西大学硕士研究生毕业论文》;参见常云平、左婷:《论〈新华日报〉与新四军——以〈新华日报〉的相关报道为视角》,载于2022年第4期《西南大学学报》(社会科学版)。

③参见《新四军抗命叛变》, 载于1941年1月18

日《前线日报》第 1版;参见《顾司令长官紧急戡乱新四军全部解散》,载于 1941 年 1 月 18 日《党军日报》第 2 版;参见《新四军抗命叛变危害民族》,载于 1941 年 1 月 18 日《民国日报(江西)》第 2版;参见《关于新四军的叛变》,载于 1941 年第 2 期《西江前线》。

#### 参考文献

- [1] 抗战的纪律[N].中央日报,1941-01-18(2).
- [2]《皖南事变》编纂委员会.皖南事变[M].北京:中央党史出版社, 1990.
- [3] 新四军抗命叛变,全部解散番号撤销,叶挺就擒交军法审判,项英在逃严缉归案[N].中央日报,1941-01-18(2).
- [4] 蒋为削弱共党实力,施用阴谋叶挺被擒,假换防为名夜间进兵突击,强逼赵凌波供词以欺世人[N].新申报,1941-01-19(1).
- [5] 蒋委员长恳挚谈话,执行纪律保障胜利[N].中央日报,1941-01-29(2).
- [6] 关于新四军的叛变[J].西江前线,1941(5):15-16.
- [7] 解决新四军[J].中央导报(南京),1941,1(26):1.
- [8] 新四军的解散[J].更生,1941(26):1.
- [9] 渝武力解散"新四军"[J].更生,1941(5).
- [10] 李龙牧.中国新闻事业史稿[M].上海:上海人民出版社,1985: 262.
- [11] 韩辛茹.新华日报史[M].重庆:重庆出版社,1990.
- [12] 冯玉祥将军演讲:法波亡国之数训,亡于国内不团结,亡于内政不图治[N].新华日报,1941-01-13(2).
- [13] 周恩来.为江南死难者志哀[N].新华日报,1941-01-18(2).

- [14] "莫须有"罪名殉国者,岳飞就义八百周年,湘主席拨款征稿纪念[N].新华日报,1941-01-28(2).
- [15] 慈之.当心自己的手[N].新华日报,1941-01-15(4).
- [16] 艰辛的历程·光明的前途——本报庆祝三周年——宾主尽欢歌声笑语洋溢山谷,周恩来叶剑英莅临致词[N].新华日报,1941-01-12(2).
- [17] 周恩来.千古奇冤,江南一叶;同室操戈,相煎何急!?[N].新华日报.1941-01-18(3).
- [18] 中共中央文献研究室,中国人民解放军军事科学院.周恩来军事文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1997;299.
- [19] 中央档案馆.皖南事变(资料选辑)[M].北京:中共中央党校出版 社,1982.
- [20] 林美莉.王世杰日记:上册[M].北京:中央研究院近代史研究所, 2012:327.
- [21] 蒋委员长重大表示: 盼中共参政员精诚团结,践履诺言以竟抗建 大业[N].中央日报,1941-03-09(3).
- [22] 毛泽东.毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991:763.

责任编辑 刘 钊

# 黑天鹅事件

"黑天鹅"寓意不可预测的重大事件,在意料之外,却有改变一切。这一说法由来: 17世纪前,欧洲人一直都认为天鹅全都是白色的。然而,17世纪时他们在澳大利亚竟然发现了黑天鹅,这让欧洲人上千年结论彻底被推翻。美国著名投资人塔勒布便将"黑天鹅"事件特指极其罕见、无法预测,但是一旦发生影响足以颠覆以往任何经验的重大事件。黑天鹅事件具备以下三个特征: 首先是意外性。其次是指产生重大影响。最后是人类在事后编造理由,人类的本性导致我们会在事后编造理由。著名的黑天鹅事件有"泰坦尼克号"、美国"9.11"事件。

# 新时代开发利用大别山红色文化资源的 意义与创新路径

张贤裕,焦 震 (河南大别山干部学院,河南 信阳 465550)

摘要: 新时代开发利用大别山红色文化资源具有重要的时代意义: 有利于践行新发展理念,实现老区"绿色崛起";有利于促进大别山区乡村振兴,实现"两个更好";有利于促进区域共同发展,实现"共同富裕"。当前,开发利用大别山红色文化资源存在着内涵挖掘不足、开发向度单一、文化事业与文化产业发展不协调以及品牌特色不明显等问题。新时代开发利用大别山红色文化资源应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深挖大别山红色文化资源的时代价值,加强各个区域的协调与合作,增强大别山红色文化资源开发的整体性和系统性,打造大别山红色文化资源的知名品牌。

关键词: 红色文化资源; 新发展理念; 区域协调发展; 绿色崛起; 共同富裕中图分类号: D630 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)12-0064-05

在新民主主义革命时期,大别山地区坚持了"28年红旗不倒",经历了从中国共产党诞生到新中国成立的完整革命过程,留下大量的红色文化遗产,形成了丰富的红色文化资源。新时代开发利用大别山红色文化资源具有十分重要的时代意义。

# 一、新时代开发利用大别山红色文化 资源的意义

(一)有利于践行新发展理念,实现老区"绿色崛起"

党的二十大报告指出,发展是党执政兴国的

第一要务。没有坚实的物质技术基础,就不可能 全面建成社会主义现代化强国,必须完整、准 确、全面贯彻新发展理念。红色文化资源是大别 山地区最大的资源、最大的优势。开发利用大别 山红色文化资源有利于促进大别山区"绿色崛 起"。大别山区"绿色崛起"关键是要培育绿色 产业,要把大别山红色文化资源优势变成大别山 区产业发展优势。大力发展红色文化事业和文化 创意产业,有利于践行绿色的新发展理念。开发 利用大别山红色文化资源有利于推进大别山地区 产业结构升级,深化当地经济的供给侧结构性改

收稿日期: 2024-04-25

基金项目: 2023 年河南省社会科学规划专题项目"新时代传承和弘扬大别山红色文化研究"(项目批准号: 2023ZT051)

作者简介: 张贤裕(1984—),男,河南新县人,河南大别山干部学院大别山精神研究中心(研究室)副主任、讲师,研究方向为大别山革命历史、大别山红色文化;焦震(1991—),男,河南新县人,河南大别山干部学院教师,研究方向为大别山革命史。

革,践行创新的新发展理念。开发利用大别山 红色文化资源需加强鄂豫皖三省相关部门和地 区沟通与协调,这有利于践行协调的新发展理 念。开发利用大别山红色文化资源需要不断解 放思想,学习先进的发展理念和红色文化资源 开发管理理念,这有利于践行开放的新发展理 念。开发利用大别山红色文化资源需要深入挖 掘大别山红色文化内涵,共同打造大别山红色 文化资源品牌,共同打造、享用、维护大别山红色 文化资源品牌,这有利于践行共享的新发展理念。

# (二) 有利于促进大别山地区乡村振兴,实现"两个更好"

党的二十大报告提出全面推进乡村振兴, 指出全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最 繁重的任务仍然在农村。

实现乡村振兴,产业兴旺是重点。开发利 用大别山红色文化资源,大力发展文化旅游产 业和红色培训产业,有利于深化大别山地区产 业结构调整,促进大别山地区产业兴旺,为乡 村振兴提供坚实的物质基础。实施乡村振兴战 略,生态宜居是关键。开发利用大别山红色文 化资源可以促进当地转变经济增长方式和发展 方式,加快推进大别山地区绿色发展,促进大 别山地区建设资源节约型和环境友好型社会, 有利于修复和建设生态宜居生活环境。开发利 用大别山红色文化资源会带来大别山地区基础 设施的改善提升。乡风文明是乡村振兴的保障。 培育文明乡风不仅需要发挥社会主义先进文化 的引领和主导作用,也需要发挥红色文化资源 对乡风文明的促进和优化作用。发展红色文化 旅游可以为大别山贫困山村带来大量的人流、 资金流、信息流、给当地村民打开一扇"睁眼 看世界"的窗户,调动广大群众的积极性、主 动性和创造性,激发群众内生发展动力,从而 实现"发展一业、带动一村、激活一片"的综 合效应,助力推进乡村有效治理。

"要把革命老区建设得更好,让老区人民过

上更好生活",始终是习近平总书记心中的牵挂。2019年9月,习近平总书记考察河南第一站就来到大别山革命老区信阳,他明确提出的"两个更好"的重大要求,为老区振兴发展擘画了美好蓝图、注入了强大动力、带来了重大机遇。开发利用大别山红色文化资源有利于促进大别山革命老区乡村振兴,实现"两个更好"。

# (三) 有利于促进区域协调发展,实现"共同富裕"

在改革开放之初,邓小平就高瞻远瞩地提出了两个大局的区域发展战略<sup>11</sup>,党的十九大和二十大报告继续强调要促进区域协调发展。区域协调发展的难点在于区域利益分配的协调不易。过去大别山区发展滞后,一个重要的原因就是对大别山红色文化资源开发利用价值认识不充分,相关部门在转移支付、税收调整和生态补偿等方面政策倾斜力度不够。充分认识大别山红色文化资源的重要意义,对大别山红色文化资源开发给予政策倾斜和资金支持,有利于贯彻落实"两个更好"发展要求,缩小大别山区域和东部沿海等发达地区的经济社会发展差距,有利于促进区域协调发展战略更好落实,实现共同富裕。

# 二、新时期大别山红色文化资源开发 面临的主要问题

## (一) 文化内涵挖掘不足,资源开发利用不 充分

大别山区革命斗争持续时间长,革命活动区域广,红色文化内涵丰富。但是,目前大别山红色文化资源内涵挖掘不足。学者吴太宇指出,目前鄂豫皖根据地研究存在三个突出的问题,一个是在大别山区早期党组织活动中董必武等人的作用研究不够,一个是鄂豫皖革命根据地的历史地位研究不够,一个是大别山精神的内涵挖掘不够<sup>[2]</sup>。要开发利用大别山红色文化资源,就必须充分挖掘大别山红色文化资源内涵,不断深化大别山红色文化资源的研究。

大别山横跨鄂豫皖三省,在革命战争年代三 省的革命斗争活动你中有我、我中有你, 三省山 水天然相依、群众百姓亲情相连,大别山军民在 中国共产党的领导下抛头颅、洒热而共同书写了 大别山28年红旗不倒的光辉历史。大别山的红色 革命历史和光辉革命业绩是鄂豫皖大别山区人民 在中国共产党的领导下共同创造的成果。后来, 由于历史的原因和行政区域的变动, 大别山区鄂 豫皖三省行政管辖区域有所变化,造成在现在的 行政区划下, 鄂豫皖三省对大别山区红色文化资 源的开发沟通协调不够。目前, 鄂豫皖三省对大 别山区红色文化资源的开发, 主要是从各个管理 主体的角度研究开发大别山红色文化资源,对大 别山红色文化资源的内涵没有形成一致的认识。 例如,目前河南信阳、湖北红安和安徽六安对大 别山精神的内涵各抒己见,没有形成统一的认 识。同时,国家相关部门也没有明确发布大别山 精神的主要内涵。

# (二) 开发利用向度单一,没有充分考虑国家战略层面意义

以往关于大别山红色文化资源开发,都是从 一般意义的角度进行的,没有充分考虑国家对于 大别山区域的发展定位。例如, 刘纪兴在《红色 文化的湖北特色及其现实意义》中就提到要"发 扬红色文化精神,增强党组织的吸引力凝聚力战 斗力"[3],这是看到了大别山红色文化重要的政 治价值:杨洋等人论证了大别山红色文化资源的 党史教育价值,认为"红色文化资源是波澜壮阔 党史的生动写照,蕴含着丰富的马克思主义理 论、理想信念、社会主义核心价值观、初心使 命、性质宗旨等党史教育资源"[4]。张清改探讨 了大别山红色家风的丰富内涵和弘扬路径,认为 "大别山红色家风具有目标的崇高性、显著的示 范性和文化的传承性"[5]。也有学者从当地开发 视角出发,研究开发大别山红色资源的现实困 境、原则和对策,例如焦爱新等人提出开发利用 大别山红色文化资源要"遵循开发和保护齐头并 进、理论和实践有机结合、盈利和育人同时兼 顾、硬件和内涵协调发展、传统和现代优势互补 等原则"<sup>[6]</sup>。

在新发展理念的指引下,新时代开发利用大别山红色历史文化资源必须密切联系国家对大别山区域的发展定位,必须紧紧围绕《大别山革命老区振兴发展规划》来实施。2015年中共中央、国务院批复了《大别山革命老区振兴发展规划》,指出了做好大别山革命老区振兴工作的意义,强调要把大别山区建设成全国欠发达地区科学发展示范区,全国重要的粮食和特色农产品生产加工基地,长江和淮河中下游重要的生态安全屏障,全国重要的旅游目的地。科学把握国家对大别山区的发展定位,是开发利用大别山红色文化资源的重要前提。开发利用大别山红色文化资源需要把它放在区域协调发展战略和乡村振兴战略的大视野下进行谋划。

## (三) 红色文化事业与红色文化产业协调发 展不够

大别山厚重的革命历史使得大别山在中国革命进程中具有重要的历史地位。"鄂豫皖苏区根据地是中国共产党的重要建党基地",如今大别山已成为全国重要的革命传统教育和爱国主义教育的基地,大别山红色文化事业取得重大发展。例如湖北省的红安先后有近300个省内外机关团体及大专院校、部队在此建立传统教育基地行。河南信阳利用区域内丰富的红色文化资源,建设了河南大别山干部学院。安徽六安建立了安徽金寨干部学院。这些干部教育培训机构,深入挖掘红色资源内涵,传承红色基因,促进了当地红色文化事业的蓬勃发展。

但是,大别山红色文化产业发展相对比较滞后。李强全面分析了大别山红色文化产业发展的历史与现状,认为大别山红色文化产业富含"教育性""民间性等价值"<sup>[8]</sup>。大别山红色文化产业开发更多的是从红色旅游资源的角度开展的,红色文化产业链的构建还处于起步阶段。在中共

中央办公厅、国务院办公厅、国家旅游局颁布的《2004—2010年全国红色旅游发展规划纲要》中,大别山红色旅游区以其独特优势成功上榜,主体形象以"千里跃进,将军故乡"精确定位。但是,目前大别山红色文化产业还没有形成规模和品牌,距离形成具有大别山特色的红色文化产业链还有很长的一段路要走。大别山红色文化产业要想获得更大的发展,就必须密切联系大别山红色文化事业的发展,通过协调红色文化事业和红色文化事业的发展,推进大别山红色文化资源的开发与利用。

### (四) 特色打造不明显, 品牌建设任重道远

从国际范围来看,红色文化资源是具有鲜明特色的文化资源。从国内红色资源分布的角度看,江西、福建、湖南、上海、陕北都有丰富的红色文化资源。在众多的红色文化资源中,精准把握大别山红色文化资源的特色,凸显出大别山红色文化的独特定位,是开发利用大别山红色文化资源的重要前提。当前在厘清和彰显大别山红色文化资源特色方面还有存在一些短板。"鄂豫皖苏区根据地是我们党的重要建党基地""大别山革命根据地28年红旗不倒"这些鲜明的特色在开发利用中还没有得到充分的展现。

在红色文化资源开发利用过程中,大别山区 许多重要的红色文化资源或因处在交通条件较差 的山区,或因基础设施建设落后,或因红色文化 资源内涵挖掘不深等,至今其聚焦效应不明显, 特色不突出,造成了大别山红色文化资源开发利 用的品牌建设不到位。

大别山区很多红色文化产品尚处于初加工阶段,产品附加值不高,这些因素制约了大别山红色文化产品打入国际国内主流市场。大别山红色文化资源大都处于偏僻的山区,当地的文化开发观念比较滞后,还没有孕育出大量的红色文化产业专业人才,尤其缺乏红色文化资源开发的营销人才和组织策划人才,由此造成大别山红色文化资源开发品牌建设缺乏必要的人才支撑。

## 三、大别山红色文化资源开发利用的 创新路径

# (一) 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深挖大别山红色文化资源的时代价值

习近平新时代中国特色社会主义思想是马克 思主义中国化的最新理论成果,是新时代进行建 设发展的根本遵循。开发利用大别山红色文化资 源,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为 指导,深入挖掘大别山红色文化资源的历史内涵 和时代价值。

#### (二) 加强各个区域的协调与合作

大别山地区由于其特殊的地理位置、气候因素、文化传统和历史变革等天然地是一个密切的联合体。大别山的红色文化资源是在中国共产党的领导下大别山地区的军民共同创造的文化财富,开发利用大别山红色文化资源是大别山地区人民的共同心愿。

国家出台的《大别山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011—2020年)》指出,深入开发红色文化、历史文化资源,有效利用大别山区生态环境优势,加强旅游设施建设,提升旅游服务水平,推进跨省协作,促进融合发展。2016年出台的《大别山革命老区振兴发展规划》再次强调了大别山革命老区的发展定位,其中,"开发红色文化、历史文化资源,发挥生态环境优势,加强旅游设施建设,培育壮大旅游产业,建成全国知名的红色旅游胜地和重要的文化、生态、休闲旅游目的地"为大别山区加强区域红色文化资源开发给予了政策支持和依托。

此外,在红色文化资源开发方面,江西井冈 山和陕西延安都取得了很多的成绩,总结出了许 多成功的做法和先进的经验。开发利用大别山红 色文化资源,需要加强与井冈山和延安等红色文 化资源开发利用工作先进地区的交流和合作。

## (三) 增强大别山红色文化资源开发的整体 性和系统性

大别山红色文化资源从时间历程上看包含土

地革命时期、抗日战争时期、解放战争时期的红 色文化资源,从地域分布上看包括河南信阳、安 徽六安、湖北黄冈、湖北广水等地市的红色文化 资源。从目前开发的情况上看有如下不足:一是 大别山红色文化资源开发比较注重土地革命时期 的红色文化资源的开发,对抗日战争时期的红色 文化资源和解放战争时期的红色文化资源开发关 注不够; 二是大别山红色文化资源开发多是单兵 作战, 鄂豫皖三省六个地市之间的联系不够紧 密; 三是从红色文化资源与当地自然环境和人文 历史的关系上看,开发利用红色文化资源时,没 有整合红色文化资源、历史文化资源和自然生态 资源,没有从整体的、全局的角度设计开发大别 山红色文化资源。因此,需要健全红色文化资源 多方融合发展机制,努力实现由过去单一的政府 主导下的开发模式向多样化开发模式的转变, 创 新"红色旅游+"产业融合发展机制, 使全社会 都能够积极参与,充分享受红色文化资源开发的 整体红利[9]。

### (四) 打造大别山红色文化的知名品牌

大别山红色文化资源的意义重大,特色明显。打造大别山红色文化的知名品牌是开发利用 大别山红色文化资源的关键。在国务院颁布的全 国12条红色旅游精品线路中,大别山红色旅游区的主题被确定为"千里跃进、将军故里"。从大别山红色文化资源的开发现状看,红色旅游这个主题是十分明确的,但是目前没有形成具有特色的红色文化品牌,没有形成富有特色的旅游形象符号。网络具有传播媒介多元化、传播方式融合化、传播过程互动化和传播速度快、传播范围广等特点。利用好红色文化网络话语权,能够加大红色文化曝光度[10]。因此,大别山地区的党和政府要利用新媒体技术,提高大别山红色文化资源的影响力,打造大别山红色文化的IP,塑造大别山红色文化品牌。

大别山红色文化资源具有鲜明的地域特点和 重要的时代价值。首先,要提高对大别山红色文 化资源对于新时代重要意义的认识,以习近平新 时代中国特色社会主义思想为指导,践行新发展 理念,开发利用红色文化资源;其次,要促进各 个区域协调与合作,形成大别山红色文化资源发 展的合力;再次,要注重大别山红色文化资源开 发的整体性和系统性,建立健全红色文化资源多 方融合发展机制;最后,要利用网络新媒体技术,助力打造大别山红色文化的鲜明品牌。

### 参考文献

- [1] 吴太宇.深化鄂豫皖革命根据地历史研究的三个问题[J].中州学 刊,2018(4):180-112.
- [2] 刘纪兴.红色文化的湖北特色及其现实意义[J].江汉论坛,2012 (11):124-127.
- [3] 杨洋,胡怀利.论安徽红色文化资源在大学生党史教育中的有机结合[J].淮南师范学院学报,2022(2):8-14.
- [5] 张清改.论大别山红色家风的丰富内涵与弘扬路径[J].传承,2021 (2):60-64.
- [6] 焦爱新,徐小莉.黄冈红色文化资源开发利用研究[J].黄冈职业技术学院学报,2021(5):6-9.

- [7] 黄永林.黄冈红色文化资源特质与文化产业发展[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2014(2):48-52.
- [8] 李强.大别山区域红色文化产业研究概述[J].传承,2019(2): 36-44.
- [9] 黄耀丽.南阳红色文化资源开发利用的对策思考[J].行政科学论坛,2021(12):54-57.
- [10] 徐功献,谢竺轩.红色文化网络话语权的建构困境及破解进路[J].行政科学论坛,2023(8):65-70.

责任编辑 夏继先

# 基层工会思政工作与文体活动有机结合 创新研究

杨 霞,彭欠欠 (河南科技大学,河南 洛阳 471003)

摘要: 文体活动作为基层工会活动的主要形式载体,对于活跃职工业余文化生活非常重要。工会可以围绕主题教育、党建,结合建党节、国庆节等重大节日开展文体活动促思政,也可以针对不同年龄、性别类型的职工差异化多样化地开展文体活动促思政。通过把思政教育"润物细无声"地融合在文体活动中,使职工参加文体活动从强制变成自发,有助于提高其工作积极性、集体荣誉感、协同性,从而增强单位战斗力,推动单位发展。

关键词:基层工会; 思政工作; 文体活动

中图分类号: D267 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)12-0069-03

## 一、基层工会开展职工文体活动概述

首先,职工的构成和需求多样化。作为工会组织服务重要对象的职工,由于年龄、性别、性格、爱好和学习背景等不尽相同,其需求也呈现出多样化的情形。工会文体活动是职工生活中十分重要的内容,丰富多彩的职工文体活动不仅是单位文化的组成部分,更是广大职工强身健体、愉悦心情从而使单位凝聚人心的重要活动。

其次,职工有必要开展文体活动。工会开展 文体活动有利于活跃工作氛围,从而减轻职工工 作压力。尤其是从事管理及复杂劳动的职工,他 们因为当前工作节奏快而长期处于高压之中,很 难获得充足的休息时间,身体往往处于亚健康状 态。科学研究表明,开展健康有益的文体活动是 一种积极的休息方式,它有助于消除工作疲劳,缓解工作紧张和压力,从而释放不良情绪。丰富多彩的文体活动不仅为职工提供了展示才艺的舞台,还满足了他们积极向上的精神需求,充分体现出党和政府所追求的"以人为本"的核心理念。

最后,开展丰富多彩的文体活动有利于增强 职工的集体主义精神,凝聚起团结奋斗的精神伟力。职工在活动中按照活动要求有序开展活动, 其间可以敞开心扉相互交流,对本单位的工作进 行反思沟通,从而把自己深度置于单位这一大集 体之中,有利于培养团队精神。为了单位更好发 展,职工也会对本单位存在的问题在活动中以谈 话交流的形式提出,实现个人意识向集体意识的 转化。因此,文体活动凭借其所具有的目的统一

收稿日期: 2024-01-10

基金项目:河南省教科文卫系统劳模和工匠系统创新工作室联盟暨工匠学院阶段性成果

作者简介:杨霞(1972—),女,河南洛阳人,河南科技大学工会主席;彭欠欠(1972—),女,河南洛阳人,河南科技大学教师。

性、整体合作性、信息沟通性优势,能够让职工 通过参与活动而走出个人思想局限,树立集体主 义观念<sup>[1]</sup>。

# 二、基层工会思想政治工作与文体活 动有机结合创新

思政教育作为进行人生观、价值观培养塑造的重要途径,有助于增强当代职工思想政治素养,提升职工对马克思主义、习近平新时代中国特色社会主义思想以及党的认同感与归属感。这些文体活动为职工提供了一个学习与交流的平台,能够直接促进他们思想素质的提升。同时,文体活动的多样化不仅丰富了思想政治教育的方式,而且有助于激发职工学习文化知识的积极性,增强同事间的友谊,提振士气,焕发活力,从而构建一个团结、积极、和谐且充满学习氛围的工会环境。

具体来说,基层工会结合思政元素开展文体 活动的形式有如下几种。

一是围绕主题教育开展文体活动促思政。为了响应中央党建要求的不断提高以及满足社会主义精神文明文化建设的需要,职工参加主题教育文体活动的积极性更高、人员数量更多,因此工会组织应切实转变思路,利用好全国大思政教育的良好氛围,把基层组织的工会活动与思政教育相结合,把主旋律弘扬好,既增强职工的文化素养,又增强思政教育的效果,使公民思政教育人脑人心,提升基层工会凝聚力、向心力。可以在国家公祭日、烈士纪念日、国庆节等重大节庆日开展教学或相关主题教育。可以通过文化下乡扶贫乡村振兴、党的理论社会实践基层宣讲、反电诈诗歌漫画微视频作品征集、社会新风贤孝典型评比等形式开展教育,既与各级政府要求相吻合,也符合工会组织活动的现实条件。

二是围绕党建开展文体活动促思政。文体活动应紧扣时代主题开展,各项主题党日活动、党员教育活动、党课以及书法、摄影、绘画、音乐

等相关文化艺术类思政活动,既可展现出新时期 职工的人文艺术素养,又能广泛宣传弘扬党的政 策理论。这些活动形式可以是"两学一做"、手 绘党章、喜迎党的基层代表大会书画展、纪念长 征胜利书画展、善行一百以物易物捐赠活动、红 色观影、革命纪念馆考察学习、优秀传统文化教 育基地学习、学习英雄模范人物演讲朗诵比赛、 习近平新时代中国特色社会主义理论读书会等 等。开展此类活动既可展现出近几年党的各项政 策要求,又可唱响红色主旋律,还能与党建党日 活动有机融合,更能提升职工对习近平新时代中 国特色社会主义思想、社会主义核心价值观和 "四个意识""四个自信""两个维护""两个 结合"等国家大政方针的认识,从而达到用文艺 美化生活、服务社会的使命与初心。

三是结合国家法定节日庆典组织活动。在国家的重大节日组织庆祝活动,是爱国主义教育的良好形式,因为国家法定的劳动节、青年节、建党节、国庆节等节日的由来及历史渊源都是非常优质的党史、思政教材。同时,很多单位在劳动节及国庆节期间组织职工游园及外出参观学习,在建党节组织党员职工重温入党誓词、进行入党宣誓或者举办主题党日活动、进行党性学习等,会起到良好的教育效果。

四是针对不同年龄、性别的职工开展差异化活动来融合思政教育。在差异化的文体活动中可引入差异化的思政元素,因为不同年龄性别的群体的需求选择可能不同,文体活动结合的思政教育方向内容应该灵活掌握,不能强制生硬枯燥教条化地进行党的理论方针宣传,那样引入思政教育的效果不好,甚至引起职工抵触情绪。面对老年人,可以组织垂钓、棋类、太极拳、气功等文体活动,在其中穿插引入优秀传统文化教育、弘扬传统文化。面对女职工,可以组织插花活动使其体会到花卉种植不易、园丁劳作辛勤,同时把玫瑰花、月季花与国外的郁金香等花卉进行比较,穿插进东西方文化比较,引入民族文化自

信。面对男职工,可以组织开展球赛活动,使其 在锻炼身体的同时体会奥运精神、女排精神、乒 乓精神。

## 三、开展多样化富含思政元素的文体活动,促进单位组织建设

首先,组织认同度高可以提升组织战斗力。 为了增强文体活动与职工构成多样化的契合度, 可以开展多种富含思政元素的文体活动,达到单 位职工参与度高、覆盖面广的效果。这对单位职 工的思想观念、工作思路紧跟上级各项要求,对 单位战略发展、组织建设等都具有重要意义。文 体活动创新在调动职工积极性上有重要作用,它 可以促进职工从内心深处对组织产生认同感、归 属感,从而让职工工会组织更具向心力、吸引 力,单位的战斗力和活力也将大大增强。

其次,领导班子成员带头参与文体活动以促 进组织建设。领导班子高度重视并积极参与文体 活动的组织与实施,有助于提升文体活动与员工 多样需求的契合度。强有力的领导班子如同火车 头,领导班子成员积极参与基层工会开展的文体 活动,可以提高职工的参与度,增强组织活力, 促进整体组织的发展壮大。在推进单位发展的过 程中,每位职工都扮演着不可或缺的角色,单位 的每一项建设成果都离不开全体职工的辛勤付 出,因此职工需要不断提升自己的综合素质,改 善工作理念和态度,增强对单位的归属感。以各 种文体活动作为载体,通过组织建设的引导作用 可以有效促进单位各项工作的开展。基层工会组 织通过举办高契合度、丰富多彩的文体活动,可 以推动职工之间的互动交流,促使职工整体更加 和谐团结、积极向上,进而彰显出工会组织建设 的进步, 为单位的内涵建设迈向更高水平奠定基 础。总之,丰富多彩的文体活动是领导班子推动 单位发展的业绩体现,是基层工会组织富有活力 团结向上的标识,是工会组织发展壮大充满战斗 力的不竭源泉。

### 四、职工文体活动的思政价值与意义

职工文体活动是展现一个单位活力与和谐的 关键因素, 因此通过开展健康、积极且富有特色 的文体活动并将其与思想政治教育相结合,不仅 能丰富职工的业余生活,满足他们的精神追求, 为他们提供一个交流互动的平台,还能加深职工 之间的了解和友谊、解决潜在的冲突, 对构建和 谐的工作环境至关重要。此外,参与文体活动能 够激发职工的积极性,进而转化为强大的工作动 力,强化他们的团队意识和集体荣誉感。通过举 办富有吸引力、形式多样的文体活动, 可以让职 工从紧张的工作中解脱出来,缓解身心的压力, 保持良好的心态,提升生活品质,树立正确的价 值观, 并坚定信念, 始终紧跟党的步伐。同时, 这些活动还能帮助职工保持个人特色,激励他们 积极参与体育锻炼,增强体质,促进身心健康。 通过组织富含思政元素的职工文体活动,能够有 效培养职工团结友爱、协作奉献的精神, 更能附 带提升文体竞技水平和道德情操、生活情趣,为 集体赢得各项荣誉,取得意想不到的收获[2]。

总之,文体活动是职工参与最广泛的集体活动形式,是采用最常见的活动载体构建和谐集体的重要途径。以此为载体,可以把开展文体活动与思政教育结合起来,发挥文体活动的文化传导效应,增强职工的凝聚力、向心力,提升集体主义观念,提高使命感和责任感,提升其文化品位和综合素养、道德情操,进而推动集体组织建设,提升单位发展效能。

### 参考文献

[1] 赵敏知.工会文体活动与精神建设之间的关系探讨[J].成功(教育),2012(8):65-69.

[2] 屈丽丽."强势"工会的价值[N].中国经营报,2013-09-05(3).

责任编辑 董 颖

## 党建引领下高校共青团育人为何,何为

郭正强

(新乡学院教育科学学院,河南新乡453000)

摘要:共青团在青年中发挥着重要的引领和育人作用。围绕党建引领下高校共青团育人主题,通过回答高校共青团育人的方向是什么、怎样育人和谁来育人的问题,从高校共青团的思政教育、团的建设和共青团干部队伍建设三方面阐述育人逻辑与实践,具有现实指导意义。新时代西方对我国思想文化领域频繁深入渗透,以及信息化背景下不良社会思潮对当代大学生形成猛烈的思想冲击,使高校共青团思想育人面临严峻的新挑战。从党建引领的角度推进学习教育常态化、加强党团合建、建立共青团干部理论素养与工作能力培养体系,在新的实践探索中具有良好效果。

关键词: 党建引领; 高校共青团; 育人

中图分类号: G641; D297 文献标志码: A 文章编号: 2095-7017(2024)12-0072-05

中国共产主义青年团是中国共产党领导的先进青年的群团组织,充分认识党的引领在共青团育人中的核心作用,是高校共青团育人工作深入开展的基础。一百多年来,共青团切实肩负起党赋予的育人使命和任务,团结带领一代代优秀青年听党话、跟党走,在不同历史时期不断创新工作方法,组织并动员广大团员和青年主动担当作为,持续发扬斗争精神,为党和人民的事业发展付出了巨大努力,作出了杰出贡献。现如今,世界正经历百年未有之大变局,政治、经济、社会等各个领域正在发生重大变革,西方对我国思想文化领域的渗透越发频繁深入,信息化背景下形成的不良社会思潮对当代大学生的思想冲击更加猛烈,高校共青团思想育人面临着新的严峻挑

战。实践证明,党的建设的自我完善性能够在新时代为青年发展提供正确的道路,深入探索党的建设的引领作用是高校共青团在新时代育人的必由之路。

## 一、党建引领下高校共青团育人的逻 辑理路

共青团在青年中发挥着重要的引领和教育作用。它通过各种形式的活动,帮助青年树立正确的世界观、人生观和价值观,培养青年的社会责任感。高校共青团育人的主要内在逻辑在于回答三个问题,即育人的目标方向是什么,怎样育人和谁来育人。共青团作为中国共产党领导的先进青年的群团组织,在育人过程中必然要回答这三

收稿日期: 2024-05-13

基金项目: 2023 年度河南省教育系统党建创新项目(1301240001)

作者简介:郭正强(1991—),男,河南林州人,新乡学院教育科学学院教师,研究方向为学前教育、大学生思

想政治教育。

个问题。

## (一) 党建引领下的思政教育是高校共青团 育人方向

高校共青团育人具有鲜明特殊性。高校肩负 着为党育人、为国育才的重要使命,除了教育教 学活动这一学校育人的主要渠道外, 高校共青团 育人同样发挥着不可替代的作用。共青团中央、 教育部联合印发的《关于在高校实施共青团"第二 课堂成绩单"制度的意见》,要求各高校围绕"立 德树人"的根本任务,积极推行"第二课堂成绩 单"制度,并发挥第二课堂在思政教育中的主阵 地作用[1]。第一课堂课程育人和第二课堂活动育人 在本质上一脉相承, 主要目的都是促进大学青年 全面健康地成长进步,但是两者在重点关注与实 施路径上略有差异。第一课堂主要侧重于科学文 化知识的学习,同时也通过思政课堂、课堂思政 等路径进行思想政治教育。第二课堂育人更加侧 重思想政治立场的引导,同时也通过组织活动、 社会实践、校园文化建设等增长青年学生的知识 才干。高校共青团作为第二课堂的主要组织者和 实施者,也就明确了其思政教育的育人主方向。

思想政治教育是高校共青团的育人方向,党建引领是高校共青团正确把握育人方向的保障。党的思想建设是保持党的创造力、凝聚力和战斗力,保持党的先进性、纯洁性和团结性的基础性建设。坚持党的思想建设的引领能够保障共青团育人方向的正确性。

## (二) 党建引领下团的建设是高校共青团育 人手段

党的建设是党为保持自己的性质而从事的一系列自我完善的活动,它体现在其高度严密的组织体系、严明的组织纪律和有效的组织原则上。这些优势使得中国共产党能够高效地领导中国人民为实现国家的发展和进步而不懈努力。党的建设包括政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设和制度建设等多个方面,而思想建设、组织建设、作风建设、制度建设这四个方面

是如今高校党建引领团建的主要内容[2]。

在思想建设上, 党组织要从基层架构上加强 对共青团的领导,确保其按照正确的政治路线展 开活动,并且指导青年团员进行积极的思想政治 学习。高校可以通过定期举办"三会一课""两 学一做"和社会主义核心价值观的学习等活动, 帮助团员青年树立正确的世界观、人生观和价值 观。在组织建设上,高校团组织应不断适应教育 体制改革和青年学生的新变化,不断推动共青团 的组织架构创新,确保其与党的发展目标和总体 规划相符合。在作风建设上,大学的党组织不仅 要强化自身的品质素养,还要时时以身作则,带 动共青团的作风建设,通过多种多样的教育实 践,引导青年坚守共产主义理想信念,保持充满 活力、积极向上的精神状态,最终锻炼出廉洁自 守、不懈奋斗的品格,培养具有高尚情操的青年 大学生。在制度建设上,党委要协调好党团工 作,将党团建设同步化,便于党建引领团建工 作。同时对共青团的职责体系进行进一步的整 理,寻找与党建共通的内在育人逻辑,制定党团 合建制度,打造党团联合议事机制以及将日常监 督与年度评估相融合的推动机制[3]。

## (三) 党建引领下的队伍建设是高校共青团 育人保障

新时代共青团干部在团组织中扮演着多重角色,他们是思想引领者、舞台铸造者、竭诚服务者和榜样示范者。塑造一支优秀的团干部队伍对新时代共青团育人任务的顺畅实施至关重要,共青团干部的素质及能力直接决定了共青团育人的效果,影响到广大青年的切身利益。因此,加快对共青团骨干力量的培养,打造一支党放心、青年满意的团干部队伍,迫在眉睫<sup>[4]</sup>。队伍建设是党建带团建的重要着力点。加强党建对团干部队伍建设的领导,充分发挥党组织在团干部培养上的优越性,把团的干部培训纳入党的干部培训总体规划,着力加强对团支部书记的培训,能够有效保障共青团育人队伍的基本素养。通过举办团

干部培训班、青年马克思主义者培养工程培训班 等方式,提高团员骨干的政治素质、理论修养和 工作能力,重点帮助团干部加强党性锻炼,提高 服务大局和做青年工作的本领,能够提升共青团 在思想政治教育上的实际成效,促进共青团干部 全面成长。

## 二、党建引领下高校共青团实践路径 探索

### (一) 高校共青团育人实践的实然困境

为深入了解高校共青团育人实践中存在的问题,本研究遵循结果导向,共计对263名学生进行了问卷调研,问卷设计主要从受教育者的角度,调查高校共青团在思想引领、团的建设和团干部队伍建设中存在的问题。

### 1.高校共青团育人实效性较低

在当今时代,世界各方意识形态相互较量, 西方国家对我国进行的思想文化渗透越来越频繁 与深入,同时信息化背景下,网络弊端形成的不 良社会思潮与主流的社会主义核心价值观矛盾重 重。这些对当代青年大学生的思想影响很大,对 高校共青团的思想政治建设任务构成了巨大考 验。共青团应该在新时代担当作为,肩负起育人 使命,但在实际调查中我们发现高校共青团育人 实效性表现较差。

首先是育人效果的思想性差。一些高校青年 团员在政治观教育、社会主义核心价值观教育和 立德树人教育方面对中国特色社会主义的理论体 系、社会主义核心价值观和立德树人内涵的学习 只止于表面,真正将理论与生活、学习与实践结 合的内涵化的成效少之又少。在调查中,94.3% 的同学能够正确回答中国特色社会主义的理论体 系、社会主义核心价值观的基本内涵,但是,当 涉及这些理论对生活学习中具体实践的指导作用 问题时,大部分学生,包括共青团骨干成员,无 法做出较合理的回答。其次是育人的引领性差。 共青团思想引领活动与思政课堂有所差异,只有 在了解并顺应青年学生特性的前提下使其从主观 意愿上接受相关思想才可以被视为引领,即引领 具有吸引和引导的特点。47.07%的参与者评价 当前活动思想引领效果不理想,突出表现为部分 活动明显缺失思想引领意义, 只注重形式上的 学,不重视思想上的学,或思想教育痕迹明显, 不具有引导思考的"引领"作用。最后是育人协 作性差。高校共青团育人不是独立的育人形式, 而是一种协同育人。育人协作性差表现在两个方 面:第一,共青团与高校其他部门在培养学生的 过程中虽有合作但缺乏足够的合作意识, 这无疑 削弱了大学教育的合力, 直接影响到人才培养的 品质。第二,共青团内部组织协调的合作意识表 现不足, 尤其是在团体活动的指导中, 组织者往 往偏向于让学生自行组织、自我成长,不能准确 把握"放权"的边界,或管理过严抑制学生的自 主发展,或放任自流导致状态无序、局面混乱。

### 2.高校共青团组织感召力下降

在本次调研中,有36.6%的参与者表示因各 种原因而不想参加共青团活动,61.2%的参与者 认为活动吸引力严重不足。调研揭示了几个问 题:首先,在策划团体活动时,往往过于注重形 式及完成指定任务,忽略了其背后的思想教育含 意,导致娱乐性超越了教育性,缺乏教育意义。 其次,过于强调参与者可获得加分,不参与则无 加分,从而加重了团体活动的功利化倾向。再 次,由于对年轻人的价值观念、时代特性缺乏准 确把握,服务的方式和手段缺少创意,未能有效 地动员广大青年, 使得不管何种活动, 总是那几 个固定参与者,没有发挥对所有团员和青年的教 育作用。这些问题的存在大大降低了共青团组织 在青年学生心中的地位,严重削弱了共青团的凝 聚力和影响力。最后,随着高校党的建设越来越 完善,而且在党建引领下学校各职能部门积极开 展相关教育工作,如安全管理教育、征兵宣传教 育、国家安全教育、民族宗教教育和就业引导教 育等等,共青团组织的实际话语权慢慢减弱;另

外,从根本上来说,各职能部门开展教育活动的 实际执行责任最终会落到共青团干部身上,团组 织干部更多地在其中担当了"勤杂工"的角色, 这进一步弱化了共青团的感召力<sup>[5]</sup>。

### 3.高校共青团干部工作业务水平不够

共青团干部是高校共青团开展思想引领、组织动员、服务学生工作的主要实施者,基层团干部更是实施共青团育人功能最重要的力量。但是在调研中,有33.7%的受访者认为基层共青团干部业务水平不够,主要表现为:经验不足,在处理有些问题时缺乏实践经验和工作经验,面对较复杂的工作时没有很好的应对策略和方法,难以快速有效地解决问题;沟通能力不强,在团队中,不太擅长与同事和领导沟通,直接影响工作完成的进度;缺乏自信心,由于经验不足或者职位较低,在面对挑战时总是沮丧,觉得自己很无助,不能独立思考和判断,不敢求助;自我管理能力有待提升,在时间管理、情绪管理、目标激励等自我管理方面存在不足。

41.1%的受访者认为基层共青团干部在履职中敷衍了事、缺失主动性。首先,部分团干部干事过于追求外在形式而非工作本质,过分关注职位晋升而对实质性任务处理不力,忽视了共青团的工作目标与本质。其次,团干部履行职责随意性强,团组织一些工作缺乏工作流程规范,且缺少全面的评估体系及奖惩制度,导致团干部工作积极性下降。其他方面,虽然高校定期组织团干部接受业务提升培训,但这样的培训大多数还是集中在团务知识学习上,像思想引领技巧、新媒体使用实操等培训相对不足。大多数的团干部的业务技能都是在实践中耗费大量时间积累来的个体经验,随着一批优秀干部的离任,他们的宝贵经验也难以传承。

### (二) 党建引领下高校共青团育人实践路径 探索

1.推进思政学习常态化 推动青年团员思政学习常态化,能有效解决 共青团思政教育的困境。一是落实党建引领下的 青年团员的思想理论学习制度。思想政治学习长 期机制的重点不在于建立制度,而在于落实制 度, "三会一课"制度、"青年大学习"和主题 学习等都是共青团思政教育的常规活动,在此学 习过程中落实实践原则,提升学习质量是重点。 调查发现,在青年团员政治理论学习的现实困难 中, 自我思想认识不够和难以理解政治理论知识 是主要困难。为此,以党建为引领,实行党支 部、党员领学制度,由党支部对接团支部,派遣 党员带领学习,不仅能够解决青年团员学习的常 见困境, 也能够使党员学习更富有成就感, 从而 实现党建带团建、团建助党建的效果。二是建立 "党团一对一"联系服务机制。将思政教育深入 大学生日常的学习和生活中,潜移默化地影响青 年团员思想。如,建立"党团一对一"宿舍联系 制,每名党员深入宿舍了解青年团员生活,以谈 话形式进行思想引导。另外,可以开展"党团一 对一"党员干部联系团干部、"党团一对一"党 支部帮扶团支部等活动。三是在党建引领下共青 团建设与专业特色结合,实现课程、思政交互育 人机制。思政教育结合专业发展目标,共青团育 人活动与课堂教学内在联动,结合师范类专业, 制定整年的师范生能力培养活动体系,长期有计 划地开展育人活动。例如以师风师德为引领,锻 炼师范生读写演讲画等一系列的专业能力,开展 师德师风教育宣传月、师德师风征文比赛、"读 经典"报告会、三笔字大赛、大学生毕业艺术 展、师范生微型课大赛、我们有"画"说手工美 术展等等, 使整个活动体系立足于师范生专业的 实际情况,在此过程中既能够提高学生的专业技 能,又能够使其受到思想的熏陶,以此实现课 程、思政交互育人。

#### 2.加强党团合建带动团建体系建构

在新时代高校党建中,将党建与团建进行有机整合,实现党组织与团组织的思想引领与组织动员的有机结合,可以使党的强大思想引领力与

团的活力、组织动员力相互交融,产生更强大的 综合效应。要坚持"以党建带团建,以团建促党 建, 党团共同发展"一体推进, 建立党组织和团 组织的学习共同体和发展共同体。调查中发现, 团组织感召力下降的主要原因在于内因,即共青 团不能很好履行自己的职责。通过建立党团联系 制度,实施团员青年到党支部、团支部"双报 到"模式,实行党员责任田制度和党员学长制, 采取"一帮一"方式让学生党员对口引领学生团 员发展, 充分利用党组织的先进性来带动团组织 建设。聚焦思想引领,以基层团支部思想政治工 作为核心,全方位提升团支部思想活力;在基层 团支部中开展创品牌活动,凝聚、引导、服务和 活跃基层团组织,提高团支部的组织活力[6];创 建新的建团方式,根据具体情况积极探索新的建 团方式,如社团建团、寝室建团等,以发挥团支 部的先锋模范作用,增强其工作效能等。

3.建立共青团干部理论素养与工作能力培养 的体系

党对干部的任用是经过严格的考察和培养的,这一过程不仅包括对干部的政治素质、工作能力、道德品质等多方面的考察,还包括一系列严格的程序和标准,这为高校共青团干部的培养

提供了指导性参照。团的干部是共青团工作骨 干,他们必须具备较高的理论素养与业务水平, 为此可以开展有计划的专项素质提升活动,例 如:聚焦党的二十大精神、团的十九大精神等, 开设习近平总书记"五四重要寄语"、总体国家 安全观等专题学习讲座,开展团干部的政治素养 与理论水平培训。围绕团组织基础工作,定期开 展智慧团建、青年之家等团属操作系统业务培 训, 邀请老团干分享基层团建心得体会, 不断磨 炼专业技能,实现党建带团建、团建与工作的有 机融合, 使共青团干部加速成长为各自领域的 "业务专家"。要在形式上把握青年的认知特点, 切实用好"青年大学习"网上主题团课、"智慧 团建"等平台,组织团干部常态化开展线上学 习,依托微信公众号推出线上课程,推动团干部 培养工作融入日常、抓在日常。在实践中,要以 "青年马克思主义者培养工程"(以下简称"青马 工程")为试点,基于"青马工程"培养模式进行 顶层设计, 以理论铸魂、以实践强能, 有序开展 理论培训、实践考察、素质拓展、劳动实践、志 愿服务等活动,形成完整的培养体系,为共青团 培养出优秀的团干部。

### 参考文献

- [1] 浦娟,耿尚勋,尹坤萍.高校共青团"第二课堂成绩单"制度育人模式的内涵、价值与路径[J].楚雄师范学院学报,2023,38(1):
- [2] 温潇华.新时代高校党建引领团建工作新思路[J].时代报告,2021 (4):50-51.
- [3] 刘智慧.以党建为引领切实加强高校共青团建设[J].黑龙江教育学院学报,2012,31(7):89-91.
- [4] 王晋.新时代高校共青团协同育人研究[D].吉首:吉首大学,2020.
- [5] 闫亚松.团学工作视角下二级院系大学生思想政治教育的提升路 径研究[J].林区教学,2020(6):1-4.
- [6] 姚梦竹,朱锐,鲜国彦."三全育人"视阈下提升高校基层团支部活力路径探析[J].高校后勤研究,2024(4):62-64.

责任编辑 谢建文



## 焦作市委编办以高质效 督查助推机构编制高质量 发展

焦作市委编办深入贯彻《中国共产党机构编制工作条例》等法规制度,立足新时代机构编制工作新形势、新特征、新要求,积极服务市委、市政府中心大局,坚持科学规范从严监管,构建"三清单两台账一通知"闭环工作机制,找准监督检查工作的切入点、关键点和落脚点,以高质效督查助推机构编制高质量发展。

一、建立三张监督"清单"、找准监督的 "切入点"。一是对照机构编制法规制度执行方面 找差距、建立"业务监督重点事项清单"。围绕 机构设置、编制和领导职数核定、机构编制事项 执行等内容, 监督科牵头制定机构编制业务工作 对照自查表,明确对照检查的依据、标准和方 法, 业务科室逐项逐点梳理政策规定及落实情 况,建立业务监督重点事项清单,形成日常监督 检查"诊断书"。确保监督贯穿机构编制审批管 理各环节,及时发现隐患、尽早解决问题,提高 了监督检查的针对性、协同性和有效性。二是对 照改革目标任务找差距,建立"改革推进重点事 项清单"。重点围绕机构改革、事业单位重塑性 改革、体制机制和职责调整等重大改革任务落实 情况, 研究制定跟踪落实的关键点, 建立改革推 进重点事项清单13项,对市委编委决策、部门执 行、编办监督等各个环节进行闭环式对照检查, 建立清单式量化管理和跟进督导工作机制、切实 推动各类改革涉及的机构编制事项落细落实落到 位。三是依托机构编制实名制数据平台、建立 "数据监督重点事项清单"。运用信息技术每季度 对数据进行碰撞关联、交叉比对, 检索超编、超 配等违规异常信息,生成问题线索和预警信息, 经研究分析,将问题信息纳入数据监督重点事项 清单跟踪管理,建立了监督事项全覆盖、监管数据可共享、监管结果可追溯的动态监督工作机制,为监督工作关口前移、精准研判分析问题、高效挖掘处置问题线索提供可靠依据。

二、完善两本管理"台帐",抓住监督的"关键点"。一是将违反《条例》的问题纳入"机构编制问题台帐"管理。逐一核准问题来源、具体详情,经业务科室联合分析研判,明确具体整改措施、完成时限和责任单位等。在监督力量上,实行工作专班分片联系指导的监督模式,督导县(市、区)和相关部门限期销号整改到位,并向市委编办报送整改结果,有效解决监督重点不突出、任务不聚焦,监督虚化、阶段化的问题,强力推动问题全面整改落实。二是将领导职数不规范的问题在"领导职数台帐"中预警跟踪管理。加强与组织部门的信息沟通,在核准清单、统力难知强口径、明晰人员消化任务的基础上,由业务科室落实整改规范,监督科全程跟进监督,提升整改质效。

三、下发一份整改"通知", 夯实监督的 "落脚点"。紧盯典型违规问题,及时下发书面整 改通知, 着力压实单位整改主体责任, 责令限期 纠正,确保问题彻底整改。如,针对县(市、区)公 路体制改革机构整合未完全到位、市场监督管理 局改革超编人员长期未消化到位等问题, 监督 科、县区科形成联合督查指导组随机到现场进行 检查指导、对发现的问题提出可操作性的整改指 导措施,下发问题整改通知书,全面推动问题整 改到位。针对个别县(市、区)未履行用编前置审 核程序公开招聘、选调人员的问题, 及时约谈编 办主要负责人,下发整改通知书,督促其认真执 行用编前置审核规定, 切实把好进人关口, 杜绝 擅自超编进人问题发生。通过打出一套督导、约 谈、下发整改通知的"组合拳", 推动监督下沉 落地,问题整改销号,维护了机构编制纪律的严 肃性权威性。

切实减轻基层负担,不断为基层充实力量。

# 温息包委编办 三措并举为基层减负增效

焦作市温县县委编办按照扁平管理、整合优化的原则,持续深化改革,为破解基层治理"小马拉大车"难题提供坚实的机构编制保障。

一、下沉派出机构,让基层运转更高效。聚 焦基层党的建设、经济发展、民生服务、平安法 治等主要职能,因地制宜,优化乡镇(街道)原有 机构设置,原则上一类事情由一个单位负责。将 财政、自然资源、市场监管等派出机构下放乡镇 (街道),实行属地管理,由乡镇(街道)统一调度 指挥,业务接受上级部门指导。同步指导各乡镇 (街道)规范挂牌、清理议事协调机构,为基层"减 牌"更"减负",真正实现基层工作更加聚焦主 业,轻装上阵。

二、明确职责边界,让基层深耕"责任田"。围绕乡镇(街道)主责主业,编制《温县乡镇职责清单》《温县街道职责清单》《温县县与街道"属地管理"事项主体责任和配合责任清单》《温县县乡"属地管理"事项主体责任和配合责任清单》,初步构建了"照清单履职、按清单办事、依清单问责"的基层工作体制,有效防止随意向基层摊派工作现象产生,切实为基层减负。

三、盘活编制资源,让基层工作更有力。采取从县直单位向基层调配编制、在所属乡镇之间调配编制等形式,进一步优化配置乡镇编制,共向乡镇(街道)增加行政事业编制200余名。持续开展"减县补乡",推动县直人员编制资源向基层倾斜,从县直差供、自支在编人员中为基层公开选拔事业单位工作人员132人,充实和加强各基层工作力量。乡镇(街道)工作人员弱化事业与行政身份标签,工作责任感与归属感不断增强。同时,健全规范管理制度,联合组织、人社等部门及时清理和规范上级部门抽调借用基层人员,

## 西华县委编办 规范事业单位法人设立誓记

为进一步规范事业单位法人设立登记,维护 事业单位登记管理工作的严肃性,推动事业单位 重塑性改革落实到位,西华县委编办严格把关规 范事业单位法人登记工作。

一、严把事业单位法人设立登记资格审核 关。一是对办理设立登记的事业单位法人,依据 县委编委下发的"三定"规定按程序办理设立登记工作,并依据"三定"规定刻制事业单位公章和其它相关业务印章。对无文件依据、无待设立的事业单位章程草案和材料不齐全的登记申请不予受理。二是对符合办理设立登记条件的事业单位法人,由事业单位登记管理人员按核准登记的内容拟定简易版"宗旨和业务范围",交由待设立登记事业单位参照填写,一次性告知待登记事业单位需要提交的纸质材料及填写规范说明,并提供电子版空白表格方便填写打印,有效提高登记工作效率。

二、严把事业单位法人设立登记材料复核 关。一是对待登记的事业单位提交的材料逐条逐 项进行审核把关,重点审查待登记事业单位的 "事业单位法人登记申请表""开办资金确认证 明"和"住所证明表"等材料是否合规、所盖印 章是否齐全,附带佐证材料是否有效,形成完整 的事业单位法人设立登记原始资料证明链条,做 到所需材料内容翔实、准确、责任人签字无遗 漏。二是积极与电子政务实名制管理数据库核对 特登记的事业单位主要行政负责人信息,严格把 控事业单位"双法人"情况出现,对不符合事业 单位法人登记条件的行政负责人暂缓受理,避免 法人登记程序打"擦边球"。

三、严把事业单位法人设立登记信息录入

关。事业单位法人设立登记(备案)申请书等纸质 材料复核通过后,及时在国家事业单位登记管 理局网站在线录入设立登记有关材料, 对照事 业单位提供的纸质材料进行填写信息, 规范压缩 上传所需文件图片、法人照片, 规避涉密类文 件,对录入信息严格按程序审核把关,确保法人 证书页面显示文字内容无误、并当场出具《事业 单位法人证书》正、副本,有效保障事业单位法 人的正常运行。

## 新密市委编办扎实推进机构编制 执行情况和使用效益评估工作

为深入贯彻《机构编制管理评估办法(试行)》, 进一步提升机构编制资源使用效益,提高机构履 职尽责能力和水平,新密市委编办聚焦组织框 架、工作模式、监督检查、结果应用四个方面, 扎实推进机构编制评估调研工作, 不断促进机 构编制管理科学化、规范化、精细化。

一、聚焦系统谋划,构建评估组织框架。 建立全员参与的工作模式, 抽调各业务骨干组 成评估工作小组、从前期对接、收集汇总材料、 实地调研、分析论证、撰写报告到反馈结论等 形成一条线,负责同志对分包单位做到"一口 清"。根据评估对象的实际情况和改革任务。制 定类别、侧重点不同的差异化评估方案, 既保 持部门特点,又体现改革要求。围绕职能、机 构、编制、人员、机制五大要素, 根据部门主 责主业、履职成效、人岗匹配度和人员饱和度 等因素,建立务实管用的指标体系。

二、聚焦方式方法,积极探索评估工作模 式。借鉴先进地区经验做法,坚持把调研评估 作为所有机构编制事项的前置审议、事中监督 和事后问效的重要抓手。事前申请事项评估重 点围绕各类改革前期摸底和部门申请的机构编 制事项:事中执行情况评估重点围绕部门机构 | 全面"的网格化基层治理体系建设,以网格为基

改革、"三定"规定和机构编制批复文件落实 情况:事后使用效益评估,重点围绕单位履职 效能和机构编制配备效益, 以及市委中心工作 和民生领域机构编制保障情况。

三、聚焦监督检查,规范机构编制管理。 对机构编制决定事项落实不到位、违规挂牌和 私自调整内设机构、事业单位法人证书年检、 变更等不及时问题,建立问题整改台账,跟踪 督导。对部门管理体制不顺、主要职责履行不 畅、行政和事业单位职责重叠等问题。与部门 共同制定优化调整意见, 按程序报请研究。对 职能弱化、人员分布不合理、干部队伍老化等 问题, 指导部门结合工作需要, 在现有的编制 和人员框架内健全机制、内部挖潜,全力保障 工作开展。

四、聚焦结果应用,推动改革落地见效。 开展职责履行评估的目的, 在于详细掌握机关 事业单位履行现状,以便研究提出破解体制机 制障碍的意见建议。新密市聚焦评估结果应用, 采取明晰部门职责边界、优化工作流程、建立 有效沟通机制等一系列措施, 解决了住建城管 领域行业监管与执法不相衔接、停车场管理体 制不顺等问题,各部门工作衔接更为顺畅。

## 金水区委编办 **持续提升基层治理水亚**

近年来, 郑州市金水区委编办紧扣目标任 务、工作重点、关键环节,充分发挥"党建引 领、数字赋能",全力打造网格化、智能化、现 代化一体协同的社会治理体系,持续提升基层治 理水平。

一、强化基层网格布局,延伸基层治理"经 脉"。各街道统一设置"新型智慧城市运行中 心",强力推动"党建引领、多格融合、一格管 础,划小管理单元,推动"一元"带"多元"。由区委社会工作部统筹辖区街道位置、面积、居民构成和城中村改造等因素,将综治、信访、民政等基层治理网格合并统一,划分17个街道一级网格、214个社区(村)二级网格、956个三级网格,采取党员干部下沉、"社区吹哨、党员报到"等方式实现三级网格党员全覆盖。

二、建设智慧管理平台,为基层治理"数字赋能"。全力打造"数智金水"市域治理网格化运行管理平台,统筹全区"一网统管"工作,归集12345政务热线、数字城管、网格化管理等平台线上线下数据信息,实现"一个中心"管全域。按照"统一规划、统一设计、一体化建设"的原则,建成了1个区级中心+17个街道分中心+24个职能部门平台PC端+214个社区(村)平台PC端+956个网格长手机移动端+微信公众号群众端的一体化互动平台体系,打造了纵向到底、横向到边的基层治理综合调度指挥平台,实现一屏统揽、一键智控、一网通管,对社区实时监控,把各类安全隐患解决在萌芽状态。

三、建强纠纷化解阵地,完善多元参与治理 工作格局。矛盾纠纷化解是推进社会治理体系和 治理能力现代化的有效手段,通过整合协调司法 所、公安派出所、法律援助中心等机构力量,有 机融合一码解纠纷平台、三零创建平台、数智金 水平台、人民法院调解平台,上下联动区社会治 安综合治理中心,推进"一站式受理、一揽子调 处、全链条化解"模式,实现矛盾纠纷闭环处 置、多元化解。

## 惠济区委编办 提升事业单位**豊记管理工作**水平

郑州市惠济区委编办创新推出"上门服务+" 工作模式,采取上门协助办理登记手续、实地核查、送证上门等举措,全方位提升服务质量,确 保事业单位登记管理工作高效、精准、规范。

一、上门服务全程指导,助力登记手续高效办理。主动深入各事业单位,提供"上门服务",协助办理设立登记、变更登记、注销登记等相关手续。在上门服务过程中,工作人员一对一指导,帮助单位理顺流程、准备材料,确保登记手续高效完成。

二、实地核查确保合规,推动管理工作无盲区。工作人员将每次"上门服务"都视为一次实地核查的机会。在服务过程中,深入单位实地,核查办公场所、人员配备、业务开展情况等。通过实地核查,及时发现和解决问题,避免管理盲区和漏洞,确保所有登记事项的真实性和合规性。

三、送证上门便捷高效,优化服务体验。为进一步提升服务便捷性,在完成登记手续后,提供"送证上门"服务,将相关证件直接送到单位负责人手中。单位无需再为领取证件而往返奔波,大大提高了服务效率。同时,送证上门服务能够再次了解单位的实际情况,进一步巩固实地核查的效果。

责任编辑 华 夏



## 2024 年总目录

### 第一期

从大数据动态视角看机构编制资源配置发展新趋势

——开封市机关事业单位人员编制结构调研分析报告

/ 开封市委编办课题组 /4

浅析机关、群团赋码工作法律属性 / 李志武 /11 对提高机构编制法规制度实施成效的思考

——以 | 省 T 市 为 例 / 蒋 乐 / 15

家户制视角下的农民专业合作社异化探究

事业单位人力资源管理体制创新分析 / 薛雅琳 /20 "五治融合"促基层治理能力提升 / 张文有 /23

——以金湖县腾达水产品养殖合作社为例

/ 成嘉晖 陈 磊 /26

新时代残疾人社会心理服务体系建设:取向、困境与应对

/ 马俊军 王贞贞 /34

政策补丁:生成模式与产出效果

——基于多案例的分析/朱 燕 朱光喜/40

习近平关于中华文化传承发展重要论述的思维向度

/ 蔚佳霖 /54

习近平关于人民幸福重要论述的实践价值 / 张春珍 /61 管子与亚里士多德的法治思想对比研究

——基于文本解读的角度 / 杨晓锋 刘宏玮 /64

"互联网+党建"引领高校思政教育探析

/ 尹洪炜 郭守伟 李文涛 /70

教育信息化时代下地方应用型本科高校实践教学体系研究

/ 高雪霞 李军伟 /73

安阳市委编办提升编制使用效益 服务保障人才引进 等六则 /77

### 第二期

"四敢"导向引领漯河机构编制探索创新 / 李 *磊* /4 持续深化模范机关创建的对策及思考

/陈 晓 彭亚辉 周 强 /7

机构编制干部贯彻落实"安专迷"精神的举措与思考

/ 刘志勇 余 涛 张德政 /13

提升治理效能 让服务走到群众身边/ 裴俊国/18

"乌卡时代"防范化解重大网络舆情风险:时代必然、困境概

见与协同治理/梁 赛/21

/王 萌 温慧玲/32

政府购买公共教育服务:价值、困境与出路

/ 苗红培 苗志红 /40

社会支持理论视角下社会工作介入认知症老人养老问题研究

/ 何钰琪 /46

中国式现代化视域下乡村治理共同体的建构理路

/ 庄伟航 霍雅琴 /50

隐性腐败形式、特点及精准惩治问题研究

/ 王忠伟 付亚蒙 /55

论新主流电影的高校思政教育功能

——以《志愿军:雄兵出击》为例 / 夏一凡 /61

机构编制工作发展历程初探/宋慧芳 贾兴隆/68

河南南水北调配套工程后续高质量发展的思考与对策

/ 杜军民 黄智俊 王海峰 /74

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

### 第三期

深化乡镇综合行政执法改革的实践与思考

/ 商丘市委编办课题组 /4

关于深化街道管理体制机制改革的实践与思考

——以鹤壁市为例 / 王大葆 牛志红 魏嵩琪 /10 深化街道管理体制机制改革的探索与建议

——以安阳市为例 / 张艳民 宋朝军 牛京甲 /15 关于建立乡镇(街道)编制周转池的思考

/ 中牟县委编办课题组 /21

党内巡视制度下的权力监督与反腐治理效能分析

/ 霍登煌 /26

高校巡视巡察"纸面整改"问题表现及治理对策研究

/杨 柳 胡诗雨/33

文化自信背景下沉浸式体验在英语教学设计和管理过程中的应用 / 李瑾璟 黄洪斌 /39

领导小组治理突发事件网络谣言的三维框架与机制研究

/ 宋沂霏 郝雅立 /43

基层信访治理的规范性困境及其破解 / 唐京华 /49 农村集体经营性建设用地入市制度的改革逻辑和前景分析

/郭强/56

数字赋能城市社区"智治"的内在机理与创新路径

——以 H 省 S 市的实践经验为例 / 毛春合 宋昊阳 /63 灵活就业人员社会保险征管问题研究

——基于沈丘县社保费征管情况的实证分析

/ 崔玉亮 王爱娟 /70

河南省各地认真学习贯彻全省编办主任会议精神 积极谋划推进 2024 年机构编制工作 九则 /77

### 第四期

数字政务高效协同发展存在的问题及对策思考

/丁声一 朱 虹 陶 昀 /4

加强机构编制实名制数据管理和统计分析的探索与实践

/ 鹤壁市委编办课题组 /8

关于加强实名制数据库管理的思考及对策

/ 濮阳市委编办课题组 /13

持续深化事业单位重塑性改革的探索与实践

/ 信阳市委编办课题组 /19

以"五维并联"量化核编 探索事业单位管理新模式

/张 杰/25

中国式现代化视域下有为政府:理论逻辑和实践路径

/ 鹿海洋 /28

我国政府信息腐败治理的现实困境与破解路径

/梁宇/35

公益集市:社区治理共同体建构的创新实践

——基于上海市南桥镇光明村的调查分析

/ 陈晓维 曾 莉 项 丹 /43

我国公法领域"授权"概念的辨析、重构与统合 / 孙宇航 /50新型城镇化进程中城乡社区协商治理的理论与实践

——以河南省为例/谭 婳/59

"五史"教育的思想政治教育功能及路径优化

/ 张继杰 刘帅举 /65

全人类共同价值国际传播的四维审视 / 李 翔 黄成扬 /71 河南省积极推进机构改革工作 等四则 /77

### 第五期

聚焦一号工程 深耕重建重振 打造以体制机制创新为根本 的科研新"航母" / 高正龙 /4

创新体制机制 激发内生动力 做好事业单位改革"后半篇文章" / 薛雪玲 /5

精细化管理 数字化赋能 持续提升机构编制数据管理水平

/李磊/7

深化综合行政执法改革 加快推动基层社会治理现代化

/ 陈维忠 /8

持续巩固事业单位重塑性改革成果 推动职能运行更加优化协同高效 / 漯河市委编办课题组 /10

持续深化事业单位重塑性改革对策研究

/ 马立军 张丙涛 侯丽娜 /16

建立政事权限清单制度 促进公益事业高质量发展

——以濮阳市为例/濮阳市委编办课题组/22 基于专业认证基础的思想政治教育研究/康许培/27 硕士研究生招生考试潜在舆情危机及应对策略

/杨柳/31

供需视角下美国纳税服务问题检视及对我国的启示

——以 2021 年个人所得税报税季为例 / 孙春磊 /36

互联网时代高校样板党支部创建探索与实践

——以党支部建设"七个有力"为视角

/ 彭欠欠 郭志明 尹洪炜 /43

建立健全不能腐的廉洁政治制度机制 / 李东升 赵可达 /48 构建城市开放共享的数字资源体系研究 / 赵俊玲 /55 人工智能视角下市场智慧监管模式研究

/ 张艺馨 周二磊 /58

"凝心聚居":思想政治工作推动农民集中居住

——以上海市为例探索大都市区乡村振兴路径

/ 闫宇豪 曹峰旗 /64

新时代党建引领首都基层治理的阻滞因素与纾解之道

/ 刘 锋 马西亚 /71

安阳市委编办强化"五项举措"为基层减负增能 等七则 /77

### 第六期

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

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 /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

乡村产业高质量发展中基层政府作用发挥研究

/ 徐宇晗 /24

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

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

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

基层党建引领城市社区治理创新研究 / 唐莉晶 /64

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

2024年度《行政科学论坛》杂志通讯员研讨培训班在南阳举办 等九则 /76

### 第七期

事业单位登记管理机关服务新型研发机构的探索与实践

/ 叶春风 陈启琛 王献忠 /4

关于新型研发机构管理体制的研究与思考

/ 郑州市委编办课题组 /6

关于机构编制数字化平台建设的调研与思考

/ 开封市委编办课题组 /12

县级机构编制管理存在的问题及对策研究

——以禹州市机构编制工作为例/张干强 郝莎莎/18

人员聚集商业经营场所安全生产风险管控治理研究

——基于广州华建商务公司的调研分析 / 卢文刚 /24 红色文化资源赋能乡村振兴的价值功能与路径选择

——以河南省红色文化资源赋能实践为例/裴晓涛/31

政府决策咨询机构功能实现的影响因素及效用分析

/张凌傅广宛廖尹航/39

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

论行政处罚的基层赋权:以消防行政处罚为例

/ 沈子华 秦月岩 /53

新形势下社会中介机构管理与监督研究/刘 利 /64 马克思历史主动精神思想缘起、历史生成、内涵意蕴

/ 尹洪炜 程 才 /71

郑州市委编办优化全市县级文物保护体系布局 等八则 /77

### 第八期

深化街道管理体制机制改革 巩固提升基层治理能力和服务 水平/刘春阳 代新洋/4

深化街道管理体制机制改革的探索与思考

——以安阳市为例/安阳市委编办课题组/12

全面提升基层治理能力路径研究 / 刘 敏 /18

政策协同视角下长征国家文化公园建设促进乡村振兴的逻

辑、机制与路径/姚贱苟 张 静/23

论人工智能对意识形态安全治理逻辑的重塑及优化

/ 李 舟 李彦霓 朱晓霞 /30

乡村振兴视域下农村基层治理路径研究

——以河南省开封市兰考县为例 / 王梦寒 /35

我国比较公共行政学研究的演进与发展探析

——基于文献计量与规范分析的双重视角

/耿 旭 邱惠亭 张莉娜 /39

中原文学传播视域下的黄河文化传承与推广创新路径研究

/梁琨/50

动态压力情景下基层政府避责行为研究

——基于 L 县农村人居环境治理行动的考察

/张 爽 张胜利 /55

新媒体时代乡村美育研究 / 李 娴 /61

数字经济背景下地方本科高校"三六九多元协同育人模式"探索与实践/赵国喜 方颖颖 张良均 徐光辉/65

弘扬中原水文化 推进中国式现代化的若干思考

/ 大河东流 /72

安阳市委编办多措并举 做深做实警示教育 等七则 /77

### 第九期

关于机构编制违规违纪违法行为预防教育工作的思考

/ 杨磊磊 /4

全面考察行政执法实务 科学推进执法体制改革

——以开封市深化行政执法体制改革为例

/ 开封市委编办课题组 /7

深化乡镇综合行政执法改革 推动基层社会治理现代化

/ 兰考县委编办课题组 /13

以精益服务理念提升综合科"三服务"效能

/ 焦作市委编办 /18

事务属性与治理情境:基层生态环境治理事务的类型划分研究

/ 张禹恒 /24

中国式网络意识形态安全治理现代化研究 / 敖 翔 /31 新工科背景下车辆工程专业人才培养模式改革与探索

——以智能网联汽车技术概论课程为例

/ 刘一凡 董二婷 冯康波 /36

党史国史融入高校专业学科建设的研究

——以新乡市高校为例 / 李景娴 /40

非农就业对耕地撂荒的影响

——基于家庭收入水平的遮掩效应

/ 孔 森 冯应斌 /45

大数据分析在优化企业财务预算管理中的应用

王曦晨 /52

个人破产制度背景下破产欺诈审计的管控研究

/ 王玉晓 /55

南水北调郑州委托段工程建设管理经验浅析

/ 岳玉民 马树军 /60

创新思政课程 引领青年成长

点工作布署会 等七则 /77

——关于思政课的探索与思考 / 刘艺璇 刘宏锋 /63 形式主义问题探源及其治理思路 / 张振华 /67 吴起的管理思想及其影响 / 王连旗 李小勇 /71 开封市委编办召开学习传达党的二十届三中全会精神暨重

#### 第十期

承接落实乡镇综合执法事项 打通基层执法"最后一公里"

/ 濮阳市委编办 /4

推进事业单位重塑性改革 助力濮阳高质量发展

/ 濮阳市委编办 /5

理顺工作机制 高效办成一件事

/ 南乐县委编办 南乐县行政审批和政务信息管理局 /6 发挥编制效益 打造科技新高峰 / 濮阳市科学技术研究院 /8 聚焦体制机制重塑 扎实推进濮阳广电媒体融合发展

/ 濮阳广播电视台 /9

实施放权赋能"新举措"持续激发县域发展活力

/ 濮阳县委编办 /11

释放乡镇体制机制改革红利 推动马庄桥镇长足发展

/ 清丰县委编办 /12

深化镇街权责清单制度建设 助力破解"小马拉大车"难题

/龚 劲/14

加强文物保护和考古工作机构编制保障研究 / 刘国栋 /16 强化机构编制保障 推动文物保护和考古工作高质量发展

/洛阳市委编办课题组 /22

深化街道管理体制机制改革的探索与思考

——以安阳市为例/安阳市委编办课题组/24 中国式现代化的三重逻辑阐释/王志立 秦 洁/30 京津冀区域化市场构建下的行政性垄断规制问题研究

/郭 晖/36

数字营商环境:数字时代优化营商环境的实践路径

/ 臧 姗 /42

街道综合执法存在的问题及完善对策

——基于湖北 32 个街道办的执法实践分析

/ 戢浩飞 /48

乡村振兴视域下河南红色旅游产业发展的完善路径研究

/王 梦 贾立荣 /55

新形势下企业工商管理创新策略探究 / 桑莉丽 /61 高校政治生态测度与评估指标体系建构研究

/ 陈晓斌 曹 月 陈 权 /64

周制与秦制比较研究 / 呂承文 /70

打好放权赋能"三张牌" 优化营商环境促发展 等七则 /77

### 第十一期

中国式现代化数字政府应用场景路径实现研究

——以推动"高效办成一件事"改革为例

/ 樊祥胜 郑 珉 /4

关于纵深推进县域放权赋能改革的探索与思考

/ 贺青春 梁俊军 胡大安 /10

市县建立健全放权赋能动态调整机制研究

——南阳市深化放权赋能改革的做法及启示

/蔡丽丁立林冯瑞/13

市、县权责清单通用目录编制工作的探索与研究

/ 鹤壁市委编办 /19

关于县域放权赋能改革的思考 / 新乡市委编办 /24 打造特色党建品牌 推动党建业务融合发展研究

/ 郑州市二七区委编办课题组 /29

失序与再序:权力关系塑造下的政治舆论图景

/ 张爱军 宋媛媛 /35

中国式现代化与人类命运共同体内在逻辑研究

/ 王殿文 郭 颖 /45

纯洁党内同志关系的情感史维度探赜 / 胡 静 李谷说 /50 权利保护视角下街头城管执法的实践闲境与调适路径

/ 韦长伟 李 聪 /56

网络借贷企业风险的生成机理与治理对策 / 马晨晖 /62 论屈原治国思想的政治逻辑与司法逻辑

/ 吕凤丽 张黎阳 /67

共青团引领下的高校多元化实践育人模式构建探索

/ 罗志峰 /72

驻马店市委编办推进机构编制精细化管理 等七则 /77

### 第十二期

统筹使用各类编制资源 激发机构编制"内驱力"

/ 郑州市委编办督查处、中原区委编办联合课题组 /4 深化街道管理体制机制改革的探索与思考

——以巩义市孝义街道为例/巩义市委编办课题组/7 事业单位改革"回头看"问题研判及对策研究

提高站位 周密安排 高质量推进机构改革工作落地见效

/ 王晓宇 郑丽君 樊茜茜 /15

加强制度建设 理顺职责关系 推动基层治理提质增效的实

**践与思考** / 薛雪玲 安 涛 赵 辉 /21

新时期机构编制档案管理工作探析

/ 南阳市委编办 /24

/ 登封市委编办课题组 /13

中国反贫困的理论创新和实践经验及其对发展中国家的启示

/ 高秉龙 鲍伟慧 杨钟健 /30

中国式现代化视域下财政支持县域新型城镇化建设路径研究

——以河南省沈丘县为例/周志强 刘 航 崔玉亮 /41 数字政府转型推动区域绿色创新的理论机制研究

/ 田亚虹 /47

提升新时代网络宣传话语权的路径分析/张曙光 刘小涵/52 皖南事变后重庆《新华日报》应对谣言的科学策略与现实启示

/ 陈金龙 龙佳佩 /58

新时代开发利用大别山红色文化资源的意义与创新路径

/张贤裕 焦 震/64

基层工会思政工作与文体活动有机结合创新研究

/杨 霞 彭欠欠 /69

党建引领下高校共青团育人为何,何为/郭正强/72

焦作市委编办以高质效督查助推机构编制高质量发展 等六

则 /77

## 2024 年度市县党委编办优秀课题成果

### 一等奖(2名)

1.《科学统筹配置中小学教职工编制的探索与思考——以开封市公办中小学为例》

(开封市委编办课题组)

2.《濮阳市中小学教职工编制中长期供需趋势分析》

(濮阳市委编办课题组)

### 二等奖(3名)

1.《焦作市巩固深化街道管理体制机制研究》

(焦作市委编办课题组)

2.《建设"政治强、业务精、作风优"高素质专业化机构编制干部队伍研究》

(信阳市委编办课题组)

3.《清单动态管理 职能持续完善——许昌市探索权责清单调整与部门 核心职能评估有机融合的研究与思考》

(许昌市委编办课题组)

### 三等奖(5名)

1.《强化机构编制闭环管理 优化事业单位监管服务》

(安阳市委编办课题组)

2.《构建"数字郑州"组织架构 形成"大综合一体化"治理新格局——郑州市委编办服务保障郑州智能体城市建设的实践与思考》

(郑州市委编办课题组)

3.《适应人口发展变化 及时调整优化基层医疗卫生机构编制资源》

(鹤壁市委编办课题组)

4.《创新做好事业单位重塑性改革"后半篇文章"研究——以信阳市光 山县为例》

(光山县委编办课题组)

5.《提升基层综合行政执法效能研究——以驻马店市乡镇综合行政执法 改革为视角》

(驻马店市委编办课题组)

### 优秀奖(10名)

1.《机构编制数字化平台建设的实践与思考——开封市机构编制数字化建设应用调研分析报告》

(开封市委编办课题组)

2.《从机构编制角度思考加强乡镇卫生院建设》

(许昌市委编办课题组)

3.《县域放权赋能改革调研报告》

(登封市委编办课题组)

4.《人口结构变化对编制管理使用影响及对策研究——以洛阳市为例》

(洛阳市委编办课题组)

5.《农技农经农机"三支队伍"改革探索与研究》

(周口市委编办课题组)

6.《鹤壁市深化行政执法体制改革实践和思考》

(鹤壁市委编办课题组)

7.《创新做好事业单位重塑性改革"后半篇文章"研究》

(平顶山市委编办课题组)

8.《规范编外人员管理问题及对策研究》

(新乡市委编办课题组)

9.《浅析公安机关机构编制管理改革对省辖市公安局城区分局的影响——以三门峡市公安局湖滨分局为例》

(三门峡市委编办课题组)

10.《关于深化权责清单制度建设的几点思考——基于漯河市推进权责清单制度建设的实践探索》

(漯河市委编办课题组)



1.开封市委编办

2024 年度机构编制课题研究工作先进组织

- 2.信阳市委编办
- 3.郑州市委编办
- 4.许昌市委编办
- 5.鹤壁市委编办
- 6.濮阳市委编办



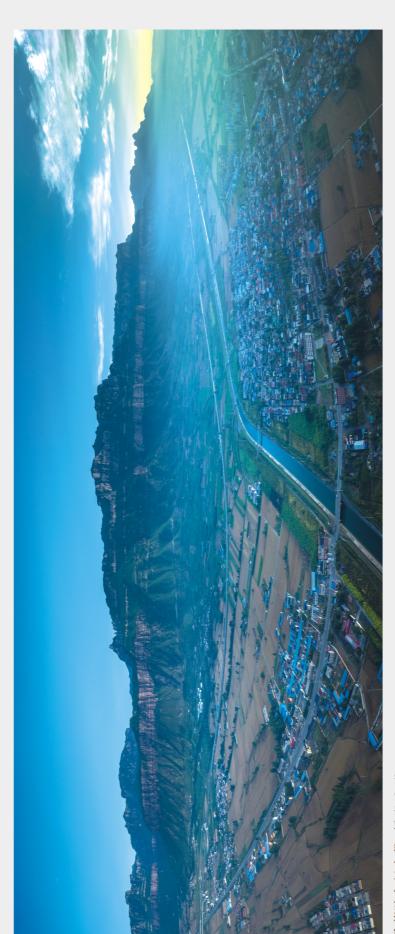
滃涧河倒虹吸

境和空气质量,2020年底,焦作市南水北调天河公 园全面建成开放,为中心城区新增绿地200余公顷, 形成"春有花、夏有荫、秋有色、冬有景"的独特景 观。焦作市还在天河公园建成全省首个南水北调法治 宣传教育基地,成为全省特色普法文化带。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽







南水北调中线辉县薄壁太行山段 摄影/文明