



鹤壁淇河 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

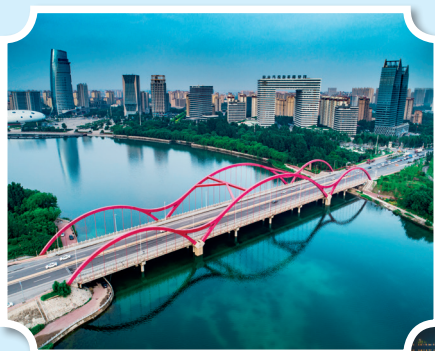
- ◎ 关于完善机构编制标准体系建设 进一步优化基层机构编制资源配置的思考
- ◎ 机构编制执行情况和效益评估研究
- ◎ 夏书章机构改革思想研究
- ◎ 中国开发区何以成功?

2025 01
总第121期

鹤壁市：水城相融扬新声

南水北调中线工程鹤壁段全长30公里，南起沧河倒虹吸出口末端，终点接汤阴段起点，涉及淇县、淇滨区2个县（区）和开发区，36个行政村。鹤壁段渠道设计流量245~250立方米/秒，加大流量280~300立方米/秒。总干渠以明渠为主，明渠与河流交汇处全部采用立交，通过3个分水口门向全市供水，1个退水闸向淇河补水。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



淇河大桥



淇河大桥夜景



原生态淇河



淇河两岸灯火辉煌

淇河倒虹吸远观



淇河退水闸



淇河倒虹吸



思德河倒虹吸



思德河倒虹吸远景



魏庄河倒虹吸



魏庄河倒虹吸远景

在鹤壁，南水北调配套工程通过3座分水口门向浚县、淇县、新城区的6个水厂供水，其中一个分水口门还向滑县、濮阳市受水区供水。南水北调为该市水资源优化配置、饮水安全保障、生态环境改善、经济社会可持续发展提供了强有力的水资源支撑。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



淇河桥

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
电子邮箱：xzkxlt2016@163.com
出版日期：2025 年 1 月 25 日
中国标准连续出版物号： $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/\text{D}}$
发行范围：国内外公开发行
国内总发行：新乡报刊发行局
国内邮发代号：36-137
户名：《行政科学论坛》编辑部
开户行：中国银行新乡国贸支行
账号：259824996598
广告经营许可证号：4107004000023
定价：15.00 元

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾问：黄文平 王文超 马新华
杨宏志 胡战坤 孔令晨
陈兴民 丁庭选 尹新明
主任：吕娜 孙功奇 王孝俊
副主任：王付林 陈磊山 赵文阁
委员：(按姓氏笔画排序)
丁煌 王付林 王孝俊
王荣阁 叶春风 吕娜
任丰金 刘钊 刘春阳
刘俊生 孙功奇 杨光斌
杨钧 宋伟 张旭
张明军 张银堂 陈振明
陈磊山 郁建兴 金太军
赵文阁 赵伟杰 胡汉伟
胡彦宏 夏继先 高炜
郭建州 董克用 董颖
韩辉 黑云龙 谢建文
鲍晋选

目录 Contents

2025 年 / 第 12 卷 / 第 1 期 / 总第 121 期 / 2025 年 1 月 25 日出版

◇ 专题策划

关于完善机构编制标准体系建设 进一步优化基层机构编制资源配置的思考 / 任新华 邱冠林 朱梦珂 / 4

机构编制执行情况和效益评估研究

——以河南省焦作市为例 / 刘淑萍 / 11

关于加强教育系统机构编制管理的思考

——以济源示范区为例 / 李艳丰 王程前 党 方 / 19

◇ 事业单位改革

积极推进事业单位改革创新 持续优化事业单位管理服务 / 郑州市二七区委编办 / 23

◇ 机构改革

关于对开发区放权赋能改革的思考 / 三门峡市委编办课题组 / 26

◇ 理论视点

夏书章机构改革思想研究 / 曹冬英 / 31

互联网视域下铸牢中华民族共同体意识探析 / 朱长兵 董梦琪 / 39

医院政工师素质与能力提高路径论析 / 苏 丽 / 44

◇ 行政改革

双轨制下党政联合发文备案审查制度的优化建构 / 邓小兵 石博文 / 48

中国开发区何以成功?

——一个政治经济视角的文献述评 / 钟本章 / 56

数字政府绩效评价体系反思与重构 / 李兴腾 / 64

◇ 公共服务

公共服务逻辑理论:理论演进、内在局限与创新发展 / 陆 黎 / 76

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 12 * 2025-01 * n

关于完善机构编制标准体系建设 进一步优化基层机构编制资源配置的思考

任新华 邱冠林 朱梦珂

机构编制是重要政治资源、执政资源。习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上强调“机构编制工作不仅要算数字账、经济账，更要算政治账、长远账，把有限的机构编制资源精准投放到党和国家事业发展的主战场、关键点，投放到关系民生福祉、强基固本的薄弱环节”。这给我们统筹机构编制资源指明了方向。本文通过分析机构编制标准体系建设的重要意义、发展历程以及存在不足，统筹考虑顶层设计和基层需求，探讨如何通过完善机构编制标准体系建设，进一步优化基层机构编制资源配置，为构建与中国式现代化相适应的体制机制提供更加优化协同高效的机构编制保障。

一、机构编制标准体系建设的发展情况

中央一直高度重视机构编制标准工作。机构编制标准体系建设历经多个阶段，在党和国家事业发展进程中发挥着重要作用。

（一）起步探索阶段（改革开放之前）

机构编制标准工作由来已久。1930年，中共中央颁布《中国工农红军编制草案》，对红军的军制、作战序列和各级部队定额等作了详细规定，该文件便已具备标准属性。中央人民政府于1950年颁发《关于统一全国各级人民政府党派群众团体员额暂行编制草案》，这是新中国成立后第一次包含各级各部门机构编制标准的重要文件，标准之详细，后续无出其右。草案的颁布为快速恢复基层管理体制、迅速开展社会重建和经

济发展提供了基础支撑，也为机构编制标准工作建立了良好开端。表1为草案部分规定，标准制定之详细可窥一斑。

1954年，我国第一部地方组织法《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》出台，具有极其重要的划时代意义，但对于地方是否设立人大常委会等方面规定有所缺失，后续造成较长时期的讨论和争议。此后直至改革开放，党和国家组织架构多次发生较大变化，如1956年底，国务院工作部门达到81个，1959年为60个，1970年仅为32个，随之关于各级各类机构设置、编制分配等方面的标准多次发生变化。虽然此时期标准规定较为细致，甚至直接贯穿至乡镇一级，但频繁的机构调整，导致难以集中精力深化优化机构编制标准体系建设。

（二）稳定发展阶段（改革开放之后至1997年）

1979年，我国出台第二部地方组织法《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，此部法律历经6次修订，至今仍在使用。改革开放后，党和国家组织机构逐步稳定下来，基本框架延续发展至今，1982—1986年，中共层面先后印发《关于省、市、自治区党政机关机构改革若干问题的通知》《关于地市局党政机关机构改革若干问题的通知》《关于全国区、乡、镇党政机关人员编制的有关规定》，大致确定了地方编制体量。

此时期出台的机构编制标准主要聚焦在总量控制方面，与新中国成立初期过细的标准相比，给予了地方更多自主权。各地在限额范围内主要

表1 新区专员公署及党派群众团体员额暂行编制

	领导职数	机构	编制	编制小计	编制合计
专员公署	专员 1 名	秘书室	27~31	200~237	308~364
	副专员 1 名	民政科	8~10		
		财政科	18~25		
		文教科	11~15		
		工商科	16~21		
		建设科	10~12		
		法 院	20~26		
		卫生科	3~5		
		公安处	机关 25~30,公安队 60		
		秘书处			
地 委 会	书记 1 名	秘书处	22~25	58~69	
	副书记 1 名	组织部	7~9		
		宣教部	17~20		
		政研室	5~6		
		招待所	5~7		
		工 会	5~7		20~28
		农 会	5~7		
青年团	5~7				
妇联会	5~7				
预备名额			30	30	

依靠工作经验进行编制资源分配，尚未普遍开展机构编制标准的深度研究，如河南省1997年发布的《河南省事业单位机构编制管理规定》，也仅规范了事业单位的名称、级别，几无量化标准。此阶段的机构编制标准虽然数量较少，广度和深度不足，但形成了基本稳定的党政组织框架，普及了机构编制标准概念，为后续工作奠定了良好基础。

（三）提速发展阶段（1997年至党的十八届三中全会）

1997年，国务院发布《国务院行政机构设置和编制管理条例》，这是我国第一部机构编制管理的专项行政法规，对规范机构编制管理意义重大。此后，各地也纷纷出台地域性行政机构设置和编制管理规定(见表2)。

表2 提速发展阶段部分省（市）制定的机构编制管理规定

省份	年份	类型	文件名称
广东	2000 年	地方性法规	广东省行政机构设置和编制管理条例
青海	2004 年	地方性法规	青海省行政机构设置和编制管理条例
海南	2009 年	地方性法规	海南省各级国家机关、事业单位机构设置和编制管理条例
浙江	2001 年	地方规章	浙江省政府行政机构设置和编制管理办法
重庆	2008 年	地方规章	重庆市各级人民政府机构设置和编制管理办法
甘肃	2009 年	地方规章	甘肃省机构编制管理办法
江西	2010 年	地方规章	江西省各级人民政府行政机构设置和编制管理办法

与此同时，建立教育、卫生等重要民生领域的事业编制标准工作启动。2001至2011年，中央层面先后印发《关于制定中小学教职工编制标准

的意见》《社区卫生服务机构设置和编制标准指导意见》《口岸检查检验机构设置和编制管理办法》《乡镇卫生院机构编制标准指导意见》。各

地也逐步建立了更加细化的地方性事业单位机构编制标准,如2011年,河南省发布《河南省事业单位机构编制管理办法》,甘肃省出台《省级公立医院机构编制标准(试行)》。

此阶段机构编制标准井喷式出现,呈现百花齐放的景象,在基本建立起覆盖中央和地方、行政编制和事业编制的机构编制标准体系的过程中,也出现了一些优秀的经验做法,但由于缺少制定规范,出现了标准制定不均衡、区域差别较大、部分标准难以有效落实等问题,跨领域、深层次的创新性和突破性探索还有所欠缺。

(四) 规范深化阶段(党的十八届三中全会以来)

2013年,党的十八届三中全会提出“严格控制机构编制,严格按照规定职数配备领导干部,减少机构数量和领导职数,严格控制财政供养人员总量”。2014年10月,中央编办召开部分省、自治区、直辖市机构编制标准工作座谈会。2016年,印发《关于建立健全事业单位机构编制标准体系的意见》。2020年,中央编委印发《关于推进机构编制法规制度体系建设的意见》,将标准与法规、规范性文件一起作为机构编制法规制度体系的三大组成部分,首次提出“标准性规定”概念,强调了机构编制标准在机构编制工作中的重要地位。2022年,中央编办印发《机构编制标准制定和实施办法(试行)》,明确了机构编制标准制定和实施的具体要求,其中强调了制定权限,机构编制标准体系建设进入有章可循、有据可依的规范发展新时期。

此阶段,中央层面印发《疾病预防控制中心机构编制标准指导意见》,并通过《关于统一城乡中小学教职工编制标准的通知》对此前制定的中小学教职工编制标准进行调整优化,同时印发了《关于进一步规范领导职数管理的意见》《关于规范事业单位领导职数管理的意见》等一系列包含机构编制标准的通知文件。

省市层面在更多领域出台了事业单位机构编

制核定标准,如江苏省2013年出台《公办幼儿园机构编制标准(试行)》,山东省2017年出台《急救(急救指挥)中心机构编制标准》和《救助管理机构编制标准》,浙江省丽水市2020年发布全国首个社会保险领域机构编制核定标准。一些地方探索设计了更加复杂精细的计算模型,如内蒙古自治区在计算社保经办机构编制数额时综合考虑了参保人数、参保人员管理幅度、地域调节系数等因素。河南省驻马店市在部门名称、部门领导职数核定等常见标准之外,细化了内设机构科室、内设机构平均编制、正副科领导职数的核定标准,在更具体、更细化的标准方面进行了积极尝试。

二、存在问题

随着机构编制标准工作的不断发展,机构编制标准体系建设在规范机构编制管理、优化机构编制资源配置乃至促进经济社会发展等方面发挥的作用愈发凸显。但机构编制标准体系建设还存在一些不足,基层编制资源紧张、调配腾挪空间小等问题并未彻底解决。机构编制标准方面存在的个别问题层层传导至基层后,会出现问题逐级放大、负面影响边际效应递增的现象。本文主要以基层部门为视角,以基层在机构编制管理中出现的矛盾和矛盾为切入口,探讨现有机构编制标准体系中还需要进一步调整完善的地方。

(一) 机构编制标准的覆盖面和均衡性不足

一是各地机构编制标准体系建设不均衡。目前各地在区域性机构编制标准体系建设方面的重视程度和主动性不一,标准数量和质量差别明显。例如,省级行政机构设置和编制管理规定,部分省份(包括省、自治区、直辖市,下同)经人大常委会通过后,以地方性法规的形式公布,部分省份发布政府令以地方规章的形式公布,部分省份以编委、编办名义印发通知,还有一些省份至今未参照中央层面印发相关标准。即便是已经印发相关规定的省份,标准的细化程度也有较大差别,大部分省份仅规定了内设机构和内设机构

领导职数设置的基本原则。

二是行政机构和事业单位的标准出台不均衡。在《关于建立健全事业单位机构编制标准体系的意见》的指导下，各级各领域制定了大量关于事业单位职能职责、编制核定、领导职数、人才编制、员额编制等各个方面的标准规定，个别领域的编制配置制定了全国性标准，更多领域形成了地域性标准。无论在广度还是深度上，大部分地区的行政机构编制标准制定都滞后于事业单位编制标准制定，甚至缺少实验性探索的政策支撑和方向引导。这也就导致地区之间行政机构编制分配、领导职数核定的标准和思路不统一，若长此以往将进一步拉大差距，影响工作开展，甚至造成历史遗留问题。

三是各类机构编制事项之间的标准规定不均

衡。按照规范内容，可将机构编制标准分为职能配置标准、机构设置标准、编制配备标准和领导职数核定标准等。目前的情况是，虽然关于机构设置、领导职数核定的标准较多，且相关规定在各类文件中反复强调，推动落实的力度很大，但与此同时，有关职能配置的标准严重缺失，除部分领域事业单位出台了编制配备标准外，行政机构和其他事业单位的编制配备标准仍亟待出台。

机构编制标准在覆盖面和均衡性上的各类不足之处，在基层会交织在一起，形成一些显而易见的问题。如表3所示，河南省部分地市行政机构（表中以工信局为例）之间编制数量、内设机构平均编制、领导职数占比的差别非常明显，上述三类问题均在表格中得以体现。

表3 河南省部分地市工信局有关机构编制数据对比

	商丘	新乡	南阳	周口	平顶山	驻马店
行政编制	57	86	65	55	36	35
处级职数	6	5	4	5	5	6
科级职数	32	45	29	24	27	18
内设机构	17	20	20	19	13	11
内设机构平均编制	3.0	4.0	3.0	2.6	2.4	2.6
领导职数占编制比	66.7%	58.1%	50.8%	52.7%	88.9%	68.6%

注：数据来源于各地政府网站和编办网站，仅代表2019年机构改革时“三定”规定数据。内设机构数量不包含“三定”规定中不标序号的机关党委、离退休干部工作科等。

（二）部分机构编制标准的操作性和约束性不足

机构编制标准按内容性质可分为定性标准和定量标准，其中定量标准又可分为定额标准、比例标准、幅度标准、最低标准等。目前在不少领域，特别是在民生类事业单位方面虽然出台了一些定量标准，但这些定量标准以简单计算人口比例、服务对象比例为主，模型精度和合理性有待商榷。同时，还有不少标准表述中使用“原则上”“一般”“应该”“适当”等模糊化词语，或规定由地方结合实际设置，语言表述预留空间较大，基层在工作过程中容易出现“就高不就低”或标准不统一问题。尽管部分领域、部分地

区设置了强制性标准，但在实际执行中突破边界、“特殊情况特殊对待”等情况并没有得到严格禁止，例如即便像编制限额、领导职数这种具有较强约束性的标准，也会因为改革过渡、阶段性任务、人员安置等因素，设置临时编制、锁定编制、临时性领导职数，实际上与相关规定形成冲突。

（三）部分标准不能满足基层工作需要

机构编制标准不是一成不变的，需要随着时代发展不断对它进行适应性调整。目前使用的部分标准过于陈旧，个别标准甚至还在使用上世纪八九十年代文件作为依据，动态调整的机制还不够完善。对于基层来说，这种情况在地区编制限

额方面尤为突出。以笔者所在的驻马店市为例，自1988年按照人口比例确定全市行政编制（不含政法专项编制）大致体量以来，经过30多年改革发展，驻马店市人口增长约40%，行政编制下降约7%，每万人行政编制数降低30%左右。与之相对应的是经济社会生活发生了复杂而深刻的变动，人们价值取向日趋多元，基层的社会管理与服务任务激增，基层行政机关编制紧张的问题已经严重影响工作开展。县级部门“一人一股”或“一股不足一人”的情况普遍存在，更有甚者，个别县级部门仅有1~2个业务股室，业务分工、流程监督、权力制衡等已无力顾及。如何在现有编制总量内重新建立编制分配逻辑，制定编制分配标准，做好纵向、横向、区域内编制统筹调配，已经成为新时期机构编制工作亟待解决的重点难点问题。

三、关于进一步完善机构编制标准体系建设的意见建议

机构编制标准体系内容复杂，各类标准之间又存在相互影响关系，需要统一规划、上下联动、协同发力，推动机构编制标准体系建设进一步完善发展。

（一）坚持顶层设计，统筹做好机构编制标准体系建设规划

建议各级特别是省级以上机构编制部门依托《机构编制标准制定和实施办法（试行）》和《建立健全事业单位机构编制标准体系意见》，制定机构编制标准体系建设短期规划和中长期规划，进一步明确各级党委、党委编办在机构编制标准制定方面的权限范围，将标准划分为全国普遍适用类、地区横向适用类、领域纵向适用类等多个类型，分级、分类、分领域确定当前一个时期的标准制定重点，指导各地有计划开展机构编制标准工作。

行政编制与事业编制的核定标准既要有所区分，又要统筹兼顾，相互配合。在具体标准制定

过程中，可按照试点探索、评估研讨、经验推广、调整完善的次序步骤开展，试点探索要注重选取不同经济基础、不同区域、不同层级的省市县协同开展，引导高校和研究机构适度参与，标准评估研讨可纳入机构编制评估体系，经验推广可视标准复杂程度合理确定批次范围和时间节点。

（二）强化刚性约束，充分强调机构编制标准的规范属性。

对于机构性质、机构名称、机构和内设机构级别、编制类型等方面的定性标准，以及编制限额、部门限额、领导职数限额等方面限制性较强的定量标准，建议由中央或省级出台专门性标准文件，将执行标准作为必须遵循的机构编制工作原则，各级各部门必须严格落实、不打折扣、不越红线，巡视巡察、审计、机构编制监督管理均要将机构编制标准执行情况作为重要检查内容，体现机构编制工作的严肃性和约束性。

（三）严格总量控制，形成条块结合的限额管理新格局

习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上强调，我国编制总量已经不少，要把规模控制在合理、可持续的范围内。食之者众，生之者寡，总量还要控制。要在严格控制编制总量的前提下，做好横向、纵向的编制资源再分配，逐步解决基层编制紧张的问题。

一是在横向上科学拉大限额尺度。在现行按照区划层级核定机构限额，以及按照历史延续调整惯性核定地区行政编制限额的基础上，统筹考虑城市面积、人口、GDP、产业类型、管理难度等因素，进一步区别不同规模、不同类型城市的机构、编制和领导职数限额。在核算时要拉宽尺度，既要避免同类城市差距过大，又要避免标准“一般粗”。对于常住人口较多、区划面积较大、服务管理情况复杂的大中型城市、区域中心城市等，要适度扩大机构和编制限额，增强工作力量，筑牢发展基础。对于小微城市、小县，要大

幅缩减机构和编制数量，实行大部门制、扁平化管理。如4表所示，即便是在编制总量缩减5%的情况下，大部门制也可以确保更多编制和人员分配到业务领域，这就有效解决了基层部门编制和人员紧张的问题。

二是在纵向上科学设置核算比例。吸收疾控、中小学教师等领域事业单位编制核算经验做

法，将条状纵向的标准制定方法推广到更多领域，如公检法司、行政执法、残疾人服务、医保、公立医院、图书馆、文化馆等具有普遍性的部门，可以结合人口比例、服务管理对象数量、年均办件量等因素核算机构和编制数量，并定期进行调整，实行条块结合的总量控制方法。

表4 小县部门规模调整前后有关数据对比表

	地区县直编制限额	部门数量	部门平均编制	保障部门业务类工作的编制总量	保障部门业务类工作的编制占比
小部门制	800	35	22	625	78.1%
大部门制	760	20	38	660	86.8%

注：地区县直编制限额和部门数量均为假设，保障部门综合类职责的编制按照每个部门平均5名计算，剩余为保障部门业务类工作的编制。

（四）构建数学模型，逐步实现机构编制资源精细化管理

各地区、各领域要在限额总量范围内，结合工作实际，探索构建编制核算的数学模型，逐步实现精细化管理。

一是以精细化编制分配保障职能发挥。除了设置纵向核算标准的部门外，各地可根据部门的

“三定”规定职能职责、年度考核、审计、巡察、业务系统统计数据等因素，按照业务量、业务难度对部门进行不同档次的梯度划分，分别设置不同梯度部门的综合类职责和业务类职责的具体编制核算标准，再辅以特殊情况的编制增减作为补充，代入计算部门编制基准数量，确保编制分配有依据、有标准、有信服力(见表5)。

表5 各类部门行政编制控制数量

部门类别	基准编制	综合编制	业务编制	补充编制	合计
A类	5	10	50~90	视情况	65~105左右
B类	5	7	28~56	增减	40~68左右
C类	5	5	10~30		20~40左右
D类	5	2	0~8		7~15左右

注：假定本地区市级行政编制（不含政法专项）2500名，使用行政编制的市直部门（含党政、人大、政协、群团等）50个。

1.部门行政编制=基准编制+综合编制+业务编制+补充编制。全市各类编制占比分别控制为10%、10%、70%、10%；四类编制的名称不在“三定”规定或其他文件中体现，仅在核算时辅助使用。

2.根据业务量、业务难度，由高到低将部门划分为A、B、C、D四类。如两办、财政局、市场监管局可划入A类，人社局、农业农村局、审计局可划入B类，科技局、统计局、商务局可划入C类，民宗局、老干部局、群团可划入D类。具体分类还要结合地区特点，如民族宗教、林业管理等工作任务较重的话，相关部门要提高级别。

3.基准编制=地区行政编制总量÷部门数量×10%，每个单位的基准编制一样，此例则为2500÷50×10%=5名。

4.综合编制：基于综合、财务、人事、党建等各部门均需履行的职责进行核定，A类部门10名，B类部门7名，C类部门5名，D类部门2名。

5.业务编制：基于部门业务类职责进行核定，A类部门为综合编制的5~9倍，B类部门为综合编制的4~8倍，C类部门为综合编制的2~6倍，D类部门为综合编制的0~4倍，具体倍数结合上级情况、工作需要等进行把握。

6.补充编制：根据地区特色、阶段性重点工作安排、试点等情况进行适度增减。

此外，对于诸如纪检监察领域在基层编制占比过大的情况，既可以探索采用编制单列的方法，也可以规定纪检监察领域编制在地区编制总量中的占比区间，以确保为纪检监察工作提供更加坚实、科学、合理的机构编制保障。

二是以精细化内设机构设置优化部门运转。根据地区编制和机构限额情况，研究设置本地部门内设机构平均编制数量、综合类内设机构和业务类内设机构比例等标准，也可根据部门业务量和业务难度梯度，进一步细化分类标准体系，避免“一人一科（股）”、个别内设机构过度臃肿等极端情况出现，确保部门编制和人员分配适度

均衡，各项工作运转流畅。

三是以精细化领导职数核定促进工作提质增效。科学设置机构、合理分配编制是职能发挥的基石，适宜的领导职数核定是提升人员积极性、优化人员流通通道、形成良性激励机制的增压器。部门领导职数要严格按照中央规定的2~4名要求，根据部门编制数量划分具体的核定标准，如地级市党政机构可设置为行政编制20名以上的为1正3副，10~20名的为1正2副，10名以下的为1正1副。内设机构领导职数要综合考量科室正副职、议事协调机构办事机构、总师、机关党委专职副书记等因素进行核定(见表6)。

表6 某地部门（正处级）领导职数和内设机构核算标准模拟表

编制数量	内设机构平均编制控制数量	领导职数控制比例	领导职数控制数量	部门领导	内设机构	正科级领导职数			副科级领导职数
						科室正职	总师	其他	
60	3.5	65%以下	39	4	16	16	2	1	16 以下
40	3	70%以下	28	4	12	12	2	1	9 以下
25	2.5	75%以下	19	4	8	8	1	0	6 以下
15	2.5	75%以下	11	3	5	5	0	0	3 以下
9	2.5	75%以下	7	2	3	3	0	0	2 以下

1.此处假定：部门编制50名以上的内设机构平均编制控制数量在3.5名以上，领导职数控制比例为65%以下；部门编制30~50名的，内设机构平均编制控制数量在3名以上，领导职数控制比例为70%以下；部门编制30名以下的，内设机构平均编制控制数量在2.5名以上，领导职数控制比例为75%以下。

2.假定编制20名以上部门领导1正3副，编制10~20名1正2副，10名以下1正1副。

3.领导职数控制数量=部门领导职数+正科级领导职数+副科级领导职数。

4.内设机构平均编制=(部门编制-部门领导职数)/内设机构数量。内设机构按最高标准核定，总师及其他正科级职数均为假定模拟。

需要注意的是，部门编制、部门领导职数、内设机构领导职数与内设机构数量联系紧密，相互影响，要紧紧抓住内设机构平均编制和领导职数占编制比例这两个关键点，通过公式计算，按照部门编制→部门领导职数→内设机构数量→内设机构正职→内设机构副职的顺序依次核定。

机构编制部门是党的机关、政治机关，肩负着完善党和国家机构职能体系的重要职责。建立健全规范科学合理的机构编制标准体系，为经济社会发展提供制度遵循、技术支撑和约束边界，实现机构编制资源潜力的深度挖掘和机构编制资源效益的有效提升是时代交给我们的任务。特别

是当前我国已进入经济社会快速发展和改革攻坚的关键时期，机构编制工作的重要性愈发凸显，各方面对进一步完善机构编制标准体系建设的需要也愈发紧迫，各级机构编制部门要着眼国家治理体系和治理能力现代化发展大局，推动机构编制标准工作进入规范性与灵活性相统一、标准化与差异化相统一、成熟经验推广与创新管理探索相统一的新阶段，确保党和国家机构更好承载进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的历史使命。

(作者单位：河南省驻马店市委编办)

责任编辑 华 夏

机构编制执行情况和效益评估研究

——以河南省焦作市为例

刘淑萍

2023年7月，习近平总书记在中央编委第一次会议上指出，要“对部门核心职能履行情况进行科学分析评估”。机构编制执行情况和效益评估对于加强党对机构编制工作集中统一领导、促进机构职能优化协同高效、提升机构编制使用效益具有十分重要的意义。根据《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制监督检查工作办法》《机构编制管理评估办法(试行)》要求，焦作市委编办开展了机构编制执行情况和效益评估工作，在评估程序、评估方式、权重设置、工作饱和度测评等方面进行了有益探索，为下一步全方位开展评估工作奠定了基础。

一、引言

(一) 研究背景

党的十九届三中全会指出，加强机构编制管理评估，优化编制资源配置。2019年8月发布的《中国共产党机构编制工作条例》以党内法规形式明确：各级机构编制委员会办公室应当采用科学方法，对机构编制执行情况和效益进行客观评估。《机构编制监督检查工作暂行规定》明确：各级机构编制管理机关可以根据需要对有关单位的机构编制管理情况进行评估。2021年4月，中央编委发布的《机构编制管理评估办法(试行)》明确：机构编制执行情况评估和机构编制使用效益评估可以分步或者同步实施。2022年，在中央编办统一部署下，全国开展了机构编制执行情况和效益评估试点，在建立评估机制、评估指标体系、评估方法，以及破解机构编制动态调整

难题方面进行了探索和研究。

(二) 研究意义

机构编制管理评估是在新形势下加强机构编制监督管理工作的重要措施，研究如何有效开展机构编制管理评估、提高机构编制管理水平势在必行。一是全面掌握机构编制执行情况的需要。“三定”规定印发后，由于存在重审批轻监督的惯性思维，机构编制部门对单位的机构履职尽责、人员编制实际配备、机构编制管理规范等情况缺少日常跟踪及监督检查。比如，焦作市在机构改革落实情况调研中发现部分县(市)公路事业发展中心改革后机构整合不到位，存在名义上合并，实际工作中原单位仍各自独立运行，属于改革重点事项未落实的问题。二是实行机构编制动态管理的需要。传统的机构编制管理存在“一核定终身”的惯性思维，“编制归部门所有思想”难以扭转，要求增加机构、增加编制的多，主动要求减少机构、减少编制的少，造成符合新形式发展的机构编制需求满足不了，而不适应发展需要退出的单位或职能削弱的单位，其机构编制又很难减下去、收回来。因而机构编制供需矛盾是机构编制管理评估兴起的重要动因。当前迫切需加强机构编制管理，建立机构编制评估机制，实行动态管理。三是适应机构编制工作高质量发展的需要。配置好机构编制资源，发挥好机构编制资源的使用效益，是机构编制部门的重要使命。特别是在对机构编制实行总量控制等管理手段后，如何科学、客观、准确衡量机构编制效果，改进和完善机构编制管理工作，成为摆在机

构编制部门面前重要的研究课题。评估作为促进机构编制工作高质量发展，推进机构编制管理科学化、规范化、精细化发展的一种新机制，寓监管和服务于一体，是适应新形势机构编制创新管理的重要举措，需要深入开展研究。

（三）理论基础

最大程度地发挥机构编制的基础性作用，更为有效地促进和提升机关事业单位管理水平，确保实现经济社会发展的总目标，是机构编制监督管理模式选择的最佳标准和依据。企业绩效管理的显著成果来源于先进的绩效管理理念与方法，适当研究并借鉴其经验将有助于评估的改进和提升。

二战结束后，世界各资本主义强国大力恢复本国经济，形势逼迫企业改革传统的管理方式，提高自身的核心竞争能力。目标管理理论应运而生，并在日本和西欧国家企业被广泛运用。管理学家彼得·德鲁克在《管理实践》中提出了“目标管理”方法，SMART原则（Specific具体的，Measurable可衡量的，Attainable可实现的，Relevant相关的，Time-based有时限的）是目标管理方法的关键和核心^[1]。

1.明确性原则

强调绩效考核目标必须具体、明确、无歧义，不能在评估主体和对象之间、不同评估对象之间有不同的理解，导致方向性错误。

2.可测量性原则

强调绩效考核目标必须是可以通过量化

指标或定性指标数值化来衡量的，同时指标对应的数据和信息应具有可验证性，可以在运营活动中采集到。

3.可实现性原则

强调绩效考核目标必须是可以实现的，应设置科学合理、难度适当的绩效考核指标，使组织成员在现有资源条件下“踮踮脚”能达到。

4.相关性原则

强调绩效考核目标必须与组织目标相关，各绩效指标之间不是孤立的，存在着一定的相关性。

5.时限性原则

强调绩效考核目标必须在一定时间范围内达到，提醒并激励组织成员在约定期限内完成绩效指标所规定的内容。

二、焦作市的探索实践

焦作市委编办深入贯彻中央和省委、市委有关机构编制管理评估工作的决策部署，以书面材料分析、电话沟通、实地考察等方式对部分试点省市的评估工作开展情况进行了调研，在借鉴先进经验的基础上，开展了机构编制执行情况和效益评估调研试点工作。

（一）试点单位基本情况

围绕经济社会发展中心任务，聚焦实施创新驱动发展战略，兜底民生底线，选择焦作市科学技术局、焦作市医疗保障局、焦作市残疾人联合会作为首批3个评估对象。3个评估对象的机构编制情况见表1。

表 1 机构编制执行情况和效益评估表

单位	“三定”规定核定情况				实际配置情况			
	内设机构数	编制数	处级领导职数	科级领导职数	内设机构数	在编人数	处级领导	科级领导
焦作市科学技术局	10	24	5	18	10	21	4	7
下属:焦作市科技创新服务中心		16		3		12		2
焦作市医疗保障局	5	15	4	9	5	14	3	8
下属:焦作市社会医保中心	11	52	4	24	11	41	4	20
焦作市残疾人联合会	4	11	3	4	4	10	3	4
下属:焦作市残疾人康复教育中心		18		3		18		3

（二）主要做法

按照评估对象自评、开展外部调查、组织实地评估、综合分析研判、反馈评估结果等程序有序开展评估，采取个别谈话、问卷调查、调阅材料等方式，共查阅资料1650份，向评估单位工作人员、职能关联部门、服务对象、县（市、区）业务对口部门发放回收调查问卷532份，个别谈话50人，全面深入了解单位履职效益情况。

1. 高站位谋划部署

坚持在市委编委领导下，主动对标《机构编制管理评估办法（试行）》，把评估试点工作列入全办年度重点工作，精心谋划、扎实推进。

（1）强化组织领导

市委编办成立评估工作专班，由主任任组长、副主任任副组长，下设3个工作组，编办主要业务科室负责人及业务骨干参与，集中全办力量推进评估。

（2）精心部署推进

精心制定实施方案和计划表，确定项目“时间表”“路线图”“任务书”，将评估全过程细分为42项任务，分解到7个环节、11名工作人员；建立“周报告”制度，3个工作组之间定期交流，统一评估标准和方法，同步推进各单位评估。

（3）举办动员培训

召集评估对象的分管领导、办公室主任或人事科科长，市委编办评估工作组人员，举办动员培训会，向评估对象发放《评估知识问答》，传达中央、省关于机构编制管理评估的精神和要求，提高参评人员思想认识；对评估工作流程安排、各环节工作重点进行说明；指导评估对象工作人员理解、掌握问卷填报、自评打分等注意事项。

2. 重构指标体系

借鉴近年来各地开展机构编制管理评估的做法，结合焦作市机构编制管理现状，按照SMART原则对中央编办评价指标体系进行分析，从履职尽责情况及相关效益、机构编制实际配备、机构配置效益、编制和领导职数使用效益、

机构编制管理规范5个维度，重构党委机关（5+17+33）、政府部门（5+19+37）、群团机关（5+18+35）、事业单位（5+17+35）评估指标体系。政府部门评估指标体系如下。

（1）增减评估指标，增强指标的全面性、清晰度和针对性

二级指标增加2个，减少1个；三级指标增加6个，减少3个。例如，因市县机关事业单位无设置、调整二级内设机构的权限，按照相关性原则，删除“部门管理权限内的二级内设机构设置合理性”二级指标；同时考虑“机关+事业”一体评估需要，增加“对所属事业单位监管情况”二级指标，对应增加“所属事业单位设置与履行职责情况”“所属事业单位日常管理情况”“所属事业单位登记及履行公益职能情况”三级指标。

（2）修改补充评估要点、评估方式，增强评价环节的可操作性

按照明确性、可测量性、可实现性原则，对24个三级指标的评估要点进行了完善，补充101个、取消13个、修改9个。同时，对37项三级指标列出40个指引，明确数据来源、评分标准，用于指导评估人员评分。

（3）调整评价指标权重

以中央编办评价指标权重为初始权重，收集市科技局、市残联、市医保局、市医保中心4个单位的评级数据，用熵值法对初始权重予以调整，经规范化处理得到新的指标权重（指标及权重调整后见表2），更为科学地反映指标的相对重要性状况。

3. 建立评价模型

（1）建立“主要职责—内设机构职责—具体工作事项”层次结构模型

按照《“三定”规定制定和实施办法》明确的“内设机构的职责严格限定在部门（单位）主要负责范围内，不得超出部门（单位）主要职责或者派生新的职责”要求，可以运用工作分解结构WBS

表 2 机构编制执行情况和效益评估表

一级指标	二级指标	三级指标	权重(%)
	合计		100
1.履职尽责情况 和相关效益	1.1 党管机构编制原则落实情况	1.1.1 党组(党委)履行机构编制主体责任情况	3.75
	1.2 主责主业聚集程度	1.2.1 重点工作任务与部门主要职责一致性	2
		1.2.2 重点工作任务完成情况	3
	1.3 权责清单实施情况	1.3.1 权责事项实际运行情况	1.25
		1.3.2 权责事项实际运行与机构编制资源匹配情况	1.25
	1.4 职责分解细化程度	1.4.1 职责分解细化落地情况	2.5
	1.5 协作配合履职效果	1.5.1 协同高效情况	1.875
		1.5.2 牵头或参与议事协调机构的情况	1.875
	1.6 热点难点问题解决效果	1.6.1 解决问题的时效性	1.875
		1.6.2 解决问题的有效性	1.875
	1.7 社会评价	1.7.1 重点工作任务获得肯定情况	1.5
		1.7.2 群众满意度	1.125
		1.7.3 相关部门评价	1.125
	2.1 按照“三定”规定履行职责情况	2.1.1 按照“三定”规定及相关机构编制批复文件履职情况	8.75
	2.2 按照“三定”规定设置机构	2.2.1 机构实际设置情况	4.375
		2.2.2 机构职责配备情况	4.375
	2.3 按照“三定”规定配备人员	2.3.1 按照核定编制配备人员情况	3.75
		2.3.2 按照核定领导职数配备干部情况	3.75
3.机构配置效益	3.1 内设机构运行情况	3.1.1 内设机构职责划分情况	2.25
		3.1.2 内设机构之间衔接顺畅情况	2.25
		3.1.3 内设机构人员分工情况	1.5
		3.1.4 内部工作氛围满意度	1.5
	3.2 所属事业单位运行情况	3.2.1 所属事业单位设置与履行职责情况	2.25
		3.2.2 所属事业单位日常管理情况	3
		3.2.3 所属事业单位登记及履行公益职能情况	2.25
4.编制和领导职数使用效益	4.1 编制资源统筹和内部挖潜效果	4.1.1 内部评价	2
		4.1.2 外部评价	2
	4.2 编制资源向重点岗位倾斜	4.2.1 编制资源向重点岗位倾斜	4
		4.3.1 编制使用率	2.8
	4.3 编制使用情况	4.3.2 在编人员在岗情况	0.8
		4.3.3 人员借调情况	0.4
		4.4.1 编制与领导职数数量关系比较	2
	4.4 编制和领导职数配比优化度	4.5.1 工作量与主要职责的匹配度	3
	4.5 工作饱满度	4.5.2 工作量与编制资源的匹配度	3
5.机构编制管理规范	5.1 机构编制管理规定执行情况	5.1.1 机构编制报告、备案、统计、实名制管理等规定执行情况	7.5
	5.2 机构编制违规违纪违法问题整改情况	5.2.1 问题增量	3.75
		5.2.2 问题整改情况	3.75

(Work Breakdown Structure)法^[2],对单位主要职责进行分解,细化到内设机构职责,直至具体工作事项,从而建立“主要职责—内设机构职责—具体工作事项”树型层次结构(见图1),即一项主要职责可以细化分解到 n (正常情况下 $n \geq 1$)项内设机构职责。若 $n=0$,说明单位在“职责分解细化落地情况”指标存在问题,需要进一步分析职责未落实的原因;若同一主要职责下细分的 n

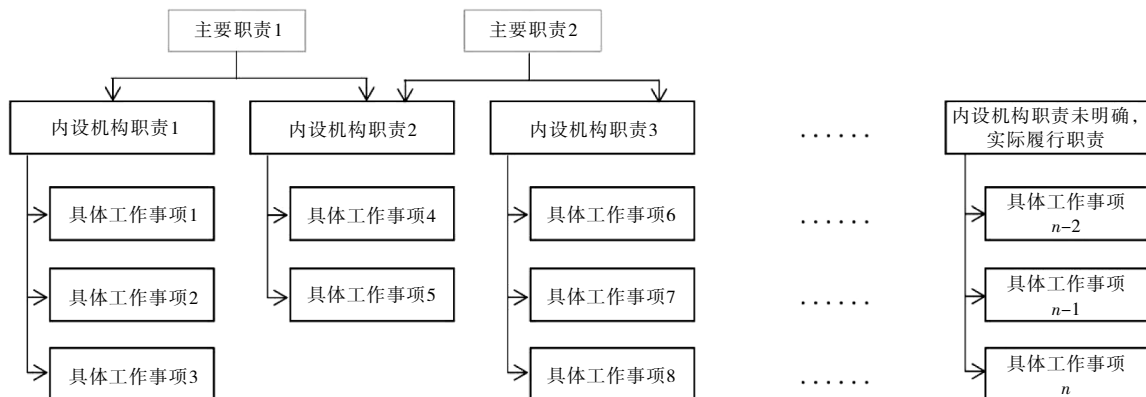


图1 树型层次结构

项内设机构职责由不同科室承办，需要进一步分析“内设机构职责划分情况”“内设机构之间衔接顺畅情况”指标是否存在问题。

第一步，在单位自评环节，把部门“三定”规定明确的主要职责和内设机构职责进行了分

解，市科技局、市医保局、市医保中心、市残联的职责分解见表3。单位按照“主要职责”“内设机构职责”“具体工作事项”对应关系对职责履行情况进行梳理、填报。

表3 市科技局、市医保局、市医保中心、市残联的职责分解表

单位	主要职责	内设机构职责	所属事业单位职责
市科技局	30	74	6
市医保局	11	27	
市医保中心	11	62	
市残联	9	33	11

第二步，在实地评估环节，评估专项工作组采取查阅资料、座谈等方式核实单位填报数据真实性。

第三步，在综合研判环节，理清主要职责由哪些科室承办，具体分解细化为哪些科室职责。从经办人员分工情况，分析单位职责分解是否细化到岗位，是否有具体的工作流程，从职责对应工作量情况，判断职责是否落地。本文从市医保中心11项主要职责中选取“承担全市城镇职工医疗保险(生育保险)、城乡居民医疗保险、公务员医疗补助、离休干部医疗保障业务经办工作”为例予以说明，其主要职责—内设机构职责—具体工作事项细分层次结构见表4。

同理，可以对市医保中心11个主要职责逐个进行分解，得到11个职责分解结构表。经过分析，可以发现市医保中心没有“内设机构人员分工情况”“内设机构职责划分情况”“内设机构

之间衔接顺畅情况”方面的问题，但是存在部分“三定”规定核定职责未实际履行的情况，说明“职责分解细化落地情况”方面存在问题。例如，医疗服务科未履行“参与医保支付方式改革工作，配合开展药品、医用耗材、医疗技术经济性评价等工作”职责，医疗审核科未履行“负责落实全市医保医师积分制管理机制的考核，承办市本级定点医疗机构医保医师积分制管理工作”职责，离休干部和职工生育服务科未履行“编制市直离休干部医疗保障资金的征缴计划”职责，门诊慢特病服务科未履行“负责市本级慢性病线上申报、认定、信息录入及分级诊疗工作”职责。通过座谈向科室负责人了解未履行职责的原因，如离休干部和职工生育服务科未履行“编制市直离休干部医疗保障资金的征缴计划”的原因是现有财政资金保障能满足需要，且支出随着离休干部减少逐渐减少，没有资金征缴压力。

表 4 主要职责—内设机构职责—具体工作事项分解结构

主要职责	116.3 承担全市城镇职工医疗保险(生育保险)、城乡居民医疗保险、公务员医疗补助、离休干部医疗保障业务经办工作		
承办机构	承办机构职责	经办人数	年均工作量
基础业务科	116.3.1 负责市直职工医疗保险(生育保险)参保和变更登记、信息查询变更、关系转移接续、个人账户管理,缴费基数申报核定及稽核等业务	7	7856
	116.3.3 负责编制市直职工医疗保险费(生育保险费)、职工大额医疗补助资金、公务员医疗补助资金征缴计划	3	12
	116.3.4 负责市直机关事业单位公务员医疗补助身份认定审核登记工作	5	3782
	116.3.5 负责退役士兵特殊人群医疗保险补缴工作	4	74
	116.7.1 负责落实全市离休干部医疗保障服务工作	2	406
离休干部和职工生育服务科	116.7.3 负责市本级离休干部医疗费用审核结算工作	2	199
	116.7.4 指导全市生育保险经办业务工作	2	144
	116.7.5 承办市本级生育保险待遇的经办管理工作	4	8837
医疗服务科	116.4.8 负责异地备案、市外转诊工作	6	3115
	116.6.3 负责市本级参保人员异地就医费用零星报销业务	3	6146
	116.9.2 负责市直公务员医疗补助人员健康体检工作	1	87
	116.8.4 负责门诊重大疾病、特定药品、人员信息录入管理工作	3	778
	116.8.5 负责门诊慢特病零星报销工作	2	504

(2)建立工作量饱满度数学模型

工作量饱满度,即工作量与编制数匹配度,是评估部门、内设机构工作负荷和效率的重要指标。通过对工作饱满度的分析,可以深入了解工作状况和效率,探讨影响工作饱满度的因素,对优化单位人员管理、编制是否满足工作需要等提出建议。本文参考试点市做法和文献,采用模糊综合评价法建立数学模型,对机关事业单位(或科室)工作饱满度进行评价。将影响工作饱满度的工作量、工作难度(难、较难、一般、较易、易)、工作人员适岗性(强、较强、一般、较弱、弱)、工作类别(内部管理、综合业务、专项业务、党建业务)设定为评价指标因素^[3],用层次分析法确定评价指标因素的权重分别为72%、17%、7%、4%。设定五级评语:紧张、较紧张、适中、较轻松、轻松。采取专家调查法,由评估专项工作组成员和被评估单位科长对每个科室进行评价,经归一化处理后根据隶属度最大原则,得到每个科室的评语。

4.优化评估流程

党委政府部门在管理和监督机关事业单位过

程中积累的大量管理和评价结果数据信息,可以用来作为单位重点工作完成情况、协作配合履职效果、热点难点问题解决效果、社会评价、机构编制管理规范等指标的参考。为此,我们在实地评估前增加了预评分析环节,向党委政府督查室、巡察办、信访局、纪检派驻组、审计局等部门发函,获取评估对象管理和评价结果数据信息,除了解整体评价外,依据部门职能明确不同调查内容(包括政府网站线上咨询情况、12345政务服务便民热线情况、巡察整改情况、审计整改情况等),并沟通了解原因,对评估对象的机构编制执行情况和效益进行预画像,为后续实地评估找准调研方向,以权威的数据来源提升评估结果的精准性。

5.强化评用结合

(1)反馈工作意见

对于评估中发现单位在职能履行、体制机制、规范管理等方面存在的13个问题,向单位反馈工作意见,建议单位在6个月内整改落实,引导单位强化机构编制法治意识,推动机构编制决策部署落地生效。单位在规定期限内,撤销了擅

自设立的科室，对借调人员进行了规范管理，按照权责清单管理办法研究调整了权责清单事项，建立了内部职责分工、请销假等制度，搭建了对外牵头联系工作机制，强化了职能关联部门定期会商机制。

(2)建立档案系统

将评估结果作为机构编制管理共享资源，在日常审批、监督管理和机构改革中，把评估数据作为调整机构编制、优化内设机构设置的重要参考，作为回应单位增设机构、增加编制等诉求的重要依据，由被动管理转变为主动作为，为机构编制动态调整奠定基础。

(3)完善联动机制

将评估结果与机构编制审批、实名制管理联动起来，对于评估中发现市科技局人员存在力量分散、内设机构的职责边界划分与当前形势任务变化已不相适应等问题，我们将评估结果与机构编制审批联动，优化重组内设机构，核减了1个内设机构；评估中发现市医保中心人员力量紧张，我们将评估结果与实名制管理联动，审核同意使用编制7名用于增加工作人员。在探索建立评价结果通报机制的工作中，我们加强与组织部的沟通，推动评估结果作为综合考核评价领导班子的参考，强化市直部门机构编制规范管理意识，为各项事业高质量发展提供机构编制保障。

6.建立制度机制

为保障评估顺利开展，我们总结评估工作，按照简便适用、易于操作的原则，建立起了评前、评中、评后全流程的制度体系。

(1)拟定《焦作市机构编制管理评估实施办法(试行)》

明确了评估的应用方向，评估结论按照量化得分情况，分别用A、B、C三个等级呈现，对应确定下一步的细化管理措施。A级，原则上在同等条件下优先保障评估对象的机构设置、编制调整、进人用编等使用需求；B级，原则上从

严控制评估对象机构编制调整事项办理，指导评估对象加大内部挖潜和统筹力度；C级，原则上暂缓受理评估对象增设机构、加挂牌子，增加人员编制、领导职数等事项申请。

(2)拟定《机构编制执行情况和效益评估操作细则》

明确了评估环节采取的具体措施，如实地评估的座谈、实地查看、跟班作业、问卷调查，制定了详细的报告、表格、调查问卷模板，包括《自评报告(模板)》《部门(单位)职责配置表》《承办机构职责配置表》《工作饱满度测算表》。依据不同单位分别定制调查问卷、谈话提纲，包括内部干部职工、服务(管理)对象、协作部门、县(市、区)对口部门4类调查问卷，人大、政协、纪检组、巡察办、政府办(政府网站线上咨询、12345政务服务便民热线)、政务服务和大数据局、审计局、信访局8类调查函，部门领导、中层干部、一般工作人员3类谈话提纲，以及需要编办业务科室填写的表格，如《机构编制事项申请审批情况一览表》《市直单位机构编制对比情况一览表》等，作为评估专项工作组开展工作的依据。

(3)出台《机构编制审批与监督检查联动机制》

明确了编办机构编制审批科室和监督检查科室在发现问题移送、初核、重大问题会商、整改审批联动、办结反馈等工作中的职责分工、办事流程，强化内部联动，形成工作合力。

三、关于评估工作的思考

(一)强化顶层设计，统筹规划评估良性发展

一是制定全省机构编制管理评估工作中期规划。从“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”出发，围绕全省中心工作，服务大局，把评估工作统一到贯彻落实省委决策部署、服务保障机构编制重点工作上来，将其纳入党委政府综合考核内容，合理安排每年评估的行业、领域或单位。二是强化机制保障，统筹推进评估。按照以统为主、统分结合、注重实

效的原则，建立健全上下贯通、务实有效的评估工作机制，搭建信息共享、上下互评的工作平台，组织开展全省机构改革专项评估、重点单位或行业专项评估，提高评估的权威性。三是将评估融入机构编制闭环管理。强化评估工作的系统性和针对性，建立健全部门内部工作统筹、业务衔接、资源共享的一体化工作机制，将评估融入机构编制管理事前、事中、事后全流程，实行全周期闭环管理，将评估监管成效落实到优化协同高效上。

（二）健全标准规范，完善评估管理制度体系

省级层面应发挥集约规模优势，引进第三方评价机构和高校科研团队，借助专业知识背景和科研实力，重塑全省评估管理制度体系。一是优化调整履职效益指标。根据机关事业单位业务特点，在履职效益指标下增加分类、分行业评估指标，采用扣分制计分。比如，将机关依据业务特点分为综合管理类、公共服务类、经济发展类、城市治理类、文化体育类等，研究提出相应指标。对于专业性强的医院、学校、科研院所、检测部门等机构，可以引入行业评价结果；对于以服务群众、企业为主的窗口性机关事业单位，可以增加社会评价指标的权重。二是优化部分评估要点标准。对“三定”规定执行情况和机构编制管理规范等指标的评估要点进行修改完善，将机构编制违规违纪违法问题整改情况作为“一票否决”指标或评估前置条件。不断优化完善评估标准，推动编办内部科室互联、业务协同、信息共享等工作。三是建立评后监督联动制度。考虑到巡察、审计也要检查单位的履职尽责情况，在评估结束

后及时将评估结果共享给巡察、审计等部门，借助外部力量进一步督促单位落实评估反馈意见。

（三）提升专业水平，确保评估工作提质增效

专业性不足使评估很难完全体现公平公正的原则，且在实际推进落实中存在很多困难，因此必须提升评估专业水平。一是加强机构编制保障，充实人员力量。评估需要工作人员具有统计学、管理学等专业知识背景和机构编制管理工作经验，专业人才缺乏是制约评估工作良性发展的重要因素。应通过成立事业单位、配置评估职责、增加人员编制，招聘、引进高水平人才，建立评估专家库，充实评估队伍力量。二是提高数据材料收集、分析的高效性。进一步拓宽数据收集的广度，研究分析有关职能部门、行业主管部门日常管理、评价结果数据；聚焦单位的重点工作、核心岗位，研究分析重点工作完成情况。三是运用信息技术构建智慧评估平台。将信息技术引入数据收集、处理、分析和形成报告等各环节，实现数据全方位采集、自动化考评、智能化分析，实现评估工作由手工操作向数智化平台的转变。

焦作市对机构编制执行情况和效益的评估处于摸索阶段，还存在统筹规划评估工作站位不高、指标评价对单位履职效益画像不够精准、现代统计评价方法运用不够熟练、评估数据的分析挖掘不够深入等问题。在下一步评估工作中，我们将坚持完善制度、提升标准、改进方法，推动机构编制资源优化配置，不断提升机构编制管理的科学化、规范化、精细化水平。

（作者单位：河南省焦作市委编办）

参考文献

- [1] 岳鸣宇,刚昆鹭,马于川.SMART 原则及其与绩效管理之间的关系研究[J].中国商论,2021(12):133-135.
- [2] 朱亚娟.机构编制管理评估问题研究——以河南省濮阳市为例[J].行政科学论坛,2018(11):13-18.

- [3] 淮北市委编办.机构编制执行情况和效益评估探索实践[J].中国机构编制,2023(2):29-30.

责任编辑 朱亚娟

关于加强教育系统机构编制管理的思考

——以济源示范区为例

李艳丰 王程前 党 方

2024年,为教育事业发展需要,按照年度整体工作安排,济源示范区党工委编办联合示范区人力资源和社会保障局组成调研工作专班,采取“听、看、查、访”相结合的方式,对示范区教育系统所属的中小学校[含九年义务教育阶段小学、高中、职业技术学校、特校、成校(中心幼儿园)、公办幼儿园等]进行了深入调研。

一、中小学校机构编制现状

(一) 机构设置情况。目前示范区教育系统所属中小学校(不含济源职业技术学校)共186个。按机构类型划分:事业单位机构176个(含幼儿园67所),教育点(不统计为事业单位)10个(注:本段自此以下统计数据均不含教育点)。按学校类别划分:小学72个,初中28个,高中6个,职业技术学校2个,特校1个,成校(中心幼儿园)16个,公办幼儿园51个。按管理权限划分:教育局直接管理16个,镇(办)中心校管理170个。按行政区域划分:沁园街道13个,济水街道14个,天坛街道4个,北海街道12个,玉泉街道8个,承留镇16个,思礼镇4个,轵城镇18个,克井镇16个,五龙口镇11个,梨林镇13个,邵原镇9个,下冶镇7个,王屋镇12个,大峪镇14个,坡头镇5个。

(二) 编制配备情况。根据《中共河南省委机构编制委员会办公室 河南省教育厅 河南省财政

厅 河南省人力资源和社会保障厅关于重新核定全省中小学教职工编制的通知》(豫编办〔2021〕162号),示范区公办中小学校核定教职工编制数为6169名。2021年编办协同示范区教育体育局依据上述文件精神,结合当年下半年实有学生人数对各中小学教职工编制进行了重新核定。(济源职业技术学校、第一幼儿园、实验幼儿园、天坛路幼儿园不在上述中小学编制数据内。)

(三) 实有人员情况。目前示范区中小学共有教职工6988名。按人员身份划分:全供事业编制6945名,工人43名。按学校类别划分:小学2648名,初中2007名,高中1288名,济源职业技术学校335名,特校59名,进修学校37名,成校(中心幼儿园)167名,公办幼儿园333名。按在编在岗情况划分:在编在岗6851名,交流124名,长期病假4名,借调或调出未办理手续9名。距退休不足一年151名。按从事岗位划分:教学岗位6945名,工勤岗位43名。

(四) 学生人数情况。截至调研时,示范区中小学共有在校学生134869名。按学段划分:小学58216名,初中27764名,高中13891名,济源职业技术学校4012名,特校186名,幼儿园30800名。按行政区域划分:沁园街道19323名,济水街道15964名,天坛街道11185名,北海街道6297名,玉泉街道4983名,承留镇3715名,思礼镇1257名,轵城镇6754名,克井镇3732名,五龙口

镇1990名,梨林镇2610名,邵原镇1560名,下冶镇692名,王屋镇1415名,大峪镇825名,坡头镇1808名。(注:高中13891名、特校186名、职业技术学校4012名以及非义务教育阶段32670名学生未按行政区划划分)

二、中小学校机构编制管理工作存在的主要问题

(一) 部分学校布局不够合理。示范区所辖16个镇(街道)中,5个山区镇共有中小学校33所学生6300名,平均每所学校191名学生;6个平原镇共有中小学校48所学生20058名,平均每所学校418名学生;5个街道共有中小学校31所学生57752名,平均每所学校1863名学生。总的来看,结构布局呈现出山区学校分散、办学规模小、学生数少,市区学校集中、办学规模过大、学生数多的显著特征。平原镇除思礼镇外存在多个生均不足1个标准班的小规模学校,且平原镇学生向市区流动趋势明显。

比如:大峪镇的441名小学生、384名中学生分布在6所小学和3所初中,大峪镇第五小学、第六小学分别只有学生12人和7人,第二初级中学和偏看学校(位于山区的一所初中)每个年级也不足1个标准班。王屋镇现有初中2所、小学7所,其中和沟小学、庭芳小学学生分别只有14人和6人。反观市区学校,济水街道6所小学在校学生达11265名、济水一中在校学生达4699名;沁园街道7所小学在校学生达15184名,沁园中学在校学生达4139名。与山区学校相比,市区学校尤其是济水、沁园两个街道的学校全面处于满负荷甚至超负荷运行状态。

(二) 机构编制效益有待提升。主要体现在三个方面:一是总体处于超编状态。根据2021年全省重新核定中小学教职工编制的通知精神,示范区中小学教职工核定编制数为6169名。但截至调研时,实有在编中小学教职工和特岗教师、三支一扶人员总数,已经超过2021年核定的公办中

小学教职工编制总量。二是编制使用效益不高。调研时学校反映存在编制不够、教师不够等问题,一线教职工反映班额大、学生多、工作量大。在教职工总量超编的情况下没有做好资源的合理调配,出现了“旱涝不均”的情况,并且存在使用临聘教师的现象,机构编制资源效益较低。三是动态调整力度不够。2021年全省中小学教职工编制重新核定以来,学生人数已发生重大变化。按照2023年9月学籍和户口人口统计:轵城、坡头、大峪、王屋、邵原、下冶6个镇下半年学生人数较调研时有所下降,核定编制应减少;其他镇和街道下半年学生人数均较调研时有所增加,核定编制应增加。应建立完善编制动态调整的工作机制。

(三) 人员管理使用不尽规范。一是存在人员借调情况。局机关借调、其他系统借调或学校间借调未办理调动手续等现象依然存在,导致中小学教职工不在本职岗位或一线教学岗位,且在个别学校被借调教师占比较高。二是中心校占用教职工编制。各镇、街道均设置中心校作为专门的教育管理机构,并且无论辖区学生人数多少,每个中心校均配备了专门的编制。中心校的设置和管理上增加了层级,同时也占用了中小学教职工编制资源,造成了管理不规范、运行不顺畅。调研中有学校和教师对中心校的设置明确提出不同意见。三是非一线教学人员占比有扩大趋势。校级领导、中层领导、会计等非一线教学人员占比呈上升趋势;随着职称晋升、年龄增长,有的教学人员逐渐脱离一线教学岗位;中小学还有乡村振兴驻村等任务。

(四) 队伍建设面临各种挑战。一是年龄结构不够合理。教师队伍老龄化问题比较突出。据不完全统计:55岁以上教职工约466人占比6.7%,50岁以上教职工约1300人占比18.6%;其中约150人将于最近一年内退休,约300人将于近三年内退休。有的学校最近几年很少或没有年轻教师进入,师资队伍主力集中在某个年龄段,未

来存在扎堆退休、年龄断层等师资隐患。二是性别结构不够合理。女性教职工占比68.2%，男性教职工占比仅为31.7%；且随着学段下降，女性教职工占比呈上升趋势，个别幼儿园和小学阶段男性教职工占比极低。女性教职工在教育工作中具有优势，但生育问题会带来阶段性师资短缺等问题。三是学科结构面临新的压力。高考实行“3+1+2”模式改革后，选择性考试科目的自由度更多，事先不好进行预估性判断，这就对师资的调配提出了更高要求。调研了解到高考改革可能会使某个学科的师资需求骤然增加导致师资紧缺，高中学校不得不通过跨学段调配教师或教师改行任教的方式解决。

（五）个别机构编制问题突出。主要是由于编制收回造成的缺编或无法核定编制。一是关于济源职业技术学校编制。济源职业技术学校原机构类别为职业高中，属于公办中小学范畴，使用的是公办中小学教职工编制；实施职业教育综合改革后，济源职业技术学校类别由职业高中转变为职业中专。因职业中专不在公办中小学范围内，故2021年全省重新核定中小学教职工编制时，省委编办收回了济源职业技术学校使用的中小学教职工编制。二是关于公办幼儿园编制。长期以来，公办市直幼儿园（第一幼儿园、实验幼儿园、天坛路幼儿园）使用的都是公办中小学教职工编制。但幼儿园不属于公办中小学范围，其编制同样在2021年被省委编办收回。各镇、街道所属中心幼儿园的主要负责人、财务负责人等，使用的也是公办中小学教职工编制。同时，根据编委相关文件精神，每个镇办设置一所中心幼儿园（公办幼儿园），在调研中发现，承留、轵城等镇设立了多个公办幼儿园。

三、加强中小学校机构编制管理工作的思考

（一）合理优化结构布局。以《国务院办公厅关于全面加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校

建设的指导意见》和《河南省人民政府办公厅关于印发河南省义务教育学校办学条件基本标准（试行）的通知》为根本指导，充分结合示范区实际，对公办中小学布局进行合理优化，重点解决好“两头”（山区和市区）存在的突出问题。通过调研，建议优化过程中注意“三个统筹”：一是统筹好政策与实际。做好政策落地的论证，通过乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，切实解决一些山区镇（如大峪镇、王屋镇）存在的学校分布“小、弱、散”和学生就学困难、路程远等实际问题。通盘考虑，对一些学校布局（如承留镇特钢小学与北石小学、玉泉办事处玉泉中学与济读路学校等）进行合理调整，整合盘活教育资源。二是统筹好布局和资源。在设立新的学校或对学校进行撤并整合后，要严格按照规定履行机构编制工作程序，将相应的机构编制资源及时调配到位。三是统筹好当下与长远。当前的在校学生人数，随人口变化情况出现了阶段性起伏，在进行布局调整时不仅要着眼于解决好当前出现的生源高峰问题，还要着眼于近10年高峰期后的长期趋势，把有限的资源用在发展的“刀刃”上。

（二）动态调整机构编制。按照《关于重新核定全省中小学教职工编制的通知》和《关于加快推进中小学教师“县管校聘”管理改革的指导意见》，对中小学教职工编制实行“控制总量、县管校聘、城乡统筹、动态调整”。在严控总量的前提下，根据学校学生数、班额等变化情况，定期对中小学校机构编制进行调整，调整周期由教育部门根据工作需要确定，一般不超过三年。在镇、街道机构编制总量不变动的前提下，教育部门将调整情况报编办备案并同意后即可实施，其他问题按照机构编制管理规定提交相关会议研究。调整备案工作应于当年的7月底前完成，以免影响正常师资调动和下一学年教育教学工作的正常开展。

2023年下半年，编制部门、教育部门共同对

示范区中小学教职工编制进行了一次重新核定，结果作为本年度和下一次机构编制管理的基础依据。在做好动态调整的同时，运用好上级关于职业高中、学前教育的政策精神，逐步破解济源职业技术学院、公办幼儿园的编制问题，助力教育事业全面发展。

（三）突出教育主责主业。一是进一步规范中心校设置。按照“乡镇不设专门的教育管理机构，压减乡镇中心校非教学人员，合理核定乡镇中心校编制”的总体要求，将中心校设在辖区内较大的学校，中心校人员既参与所在学校的教育教学管理，又负责镇、街道所属学校的教育管理，按照辖区学生数对中心校编制进行有效压缩。二是进一步规范教师进修学校设置。教师进修学校承担的主要职能是教师培训，示范区党政机构改革时已经明确由机关内设的教师教育科承担。通过调研也发现，教师进修学校目前的工作职能不饱满，建议对其进行调整或整合。三是进一步向一线倾斜资源。有效压缩领导人员、教辅人员、驻队包村人员、借调人员，扭转非一线教学人员占比上升的趋势，切实把有限的资源用在学生上、用在教学上、用在主业上。

（四）切实加强日常管理。一是严格加强编制使用管理。严格落实中小学教职工“专编专用、专项管理、实名制管理”的要求，严禁挤占、挪用和截留中小学教职工编制，定期对全区中小学教职工编制使用情况进行核查，有效防止“在编不在岗”“吃空饷”等情况出现。二是加强人员流动管理。根据各学校生源变化和学校布局调整等情况，引导教职工合理流动。逐步消除“长期借调或借用中小学教职工帮助工作、编外聘用教师”等现象。合理完善师资流动管理机制，师资调动前应按照机构编制相关规定提前对编制情况进行调整审核。调研中发现市区一些规模较大的学校，近年来合理流动率不高、需求得不到有效满足，在入学高峰期前要提前预判其师资需求情况，积极做好应对。三是挖潜创新教职

工管理。落实好《关于进一步挖潜创新加强教职工管理的意见》，在严控总量的前提下，通过统筹调剂、压缩盘活，提高编制使用效益，探索通过县管校聘改革和员额制等管理方式，在存量中寻求增量、提高质量。

（五）大力加强队伍建设。一是着力破解突出难题。加大培训力度，培养“全能型”和“一专多能型”教师，通过培训后转岗等形式解决局部存在的“又超编又缺人”和“学科性”师资缺乏问题。对于高考制度改革后的不确定性师资紧缺，建议加强高中选科前的师资预测、强化校际间的师资交流、加大重点学科师资储备力度，努力适应教育改革发展新形势和新需要。二是致力于教师专业成长。切实倾听一线教师关于本职工作的心声，真正了解一线教师在专业成长尤其是培训、教研方面的想法和需求，创新工作方式，激发教师成长的内生动力。

（六）持续完善管理机制。一是加强教职工机构编制规范化建设。加强义务教育均衡发展、中小学布局调整、集团化办学、职业教育发展等方面的政策研究，主动协助教育部门规范机构设置、职能配置、名称使用、编制调整、领导职数核定等行为，在把好机构编制政策关的同时为教育发展保驾护航。赋予教育部门一定的自主管理权，不需要提交编委会议研究的机构编制问题，由教育部门自主研究出台相关政策或指导性意见，编制部门同意并备案后实施。二是持续推进“县管校聘”管理改革。结合济源实际，坚持“省级统筹、市级实施”的总体思路，扎实推进以“转换用人机制和创新用人制度”为核心的中小学教师管理体制改革的，切实优化资源配置、持续强化统筹管理，推进教师队伍现代化建设和义务教育均衡发展。

（作者单位：济源示范区党工委编办）

责任编辑 石艳艳

积极推进事业单位改革创新 持续优化事业单位管理服务

郑州市二七区委编办

近年来，事业单位改革遵循优化、协同、高效的原则稳步推进。郑州市二七区委编办在事业单位重塑性改革完成后，深入总结分析和调查研究，针对工作中遇到的实际问题，提出了几点思考和建议。

一、做好改革“后半篇文章”主要举措

（一）坚持规范管理以促进高效运行，进一步巩固重塑性改革成果

一是优化事业单位登记服务，确保涉改单位工作平稳过渡。针对全区160家涉改事业单位，按照设立、变更和注销三个类别制定待办事项清单；安排专人一对一业务指导，采取线上材料预审与线下容缺受理相结合的方式快速高效地办理相关业务；对于已注销的事业单位，及时收缴“事业单位法人证书”正、副本和封存单位印章。事业单位重塑性改革完成后，全区新成立事业单位的登记率达到100%。二是规范事业单位日常管理，强化事业单位依法依规履职。严格按照报送单位初审、举办单位二审、登记管理机关终审的“三级联审”机制，对事业单位法人年度报告公示内容进行审核。坚持检查与调研相结合，对事业单位运行情况开展跟踪问效，持续优化调整事业单位机构编制事项。以二七广场及周边区域管理体制机制优化为例，为更好地统筹二七广场的建设发展与日常管理工作，经过深入调

研与科学分析，将二七广场综合事务中心由德化街街道办事处代管，有效降低了管理成本，提升了工作效率。三是强化事业单位社会监督，进一步提升事业单位公信力。针对事业单位登记及法人年度报告等信息，及时通过网络平台公示，接受社会各界监督与评价。按照“双随机、一公开”要求对法人登记事项及年度报告等公示内容实施实地核查，以保障公示信息的真实无误。积极参与社会信用体系建设，及时向“信用郑州”平台提交相关信息，不断加大对事业单位运行情况的监督力度。

（二）坚持集中统筹以推动资源优化，进一步释放重塑性改革潜能

一是树立全局意识。摒弃“为我所有”的编制观念，统筹配置机构编制资源，加大跨地区、跨部门、跨层级的统筹使用力度，进一步畅通人才流通渠道，激发创业创新活力。二是强化机制保障。坚持优化结构、专业对口等八项原则，完善干部信息库、优秀人才库、末位待岗库和常态化调整机制等“三库一机制”，力求实现总量控制、优化整合、适量增减，为不同部门、领域、行业的协调发展提供“源头活水”和编制保障。三是建设高效干部队伍。组织、编办、人社等部门成立工作专班，详细梳理全区机关事业单位的编制、人员结构、岗位空缺等情况。以郑州火车站地区管理委员会、区房屋管理事务中心等单位为试点，通过用人单位和干部职工“双向”选择

的方式促进人员调配,39名优秀人才被选拔至区直事业单位和重点项目一线岗位,72名干部职工自愿调配至镇(办)、社区基层岗位。通过这些措施,干部队伍在总量控制下实现了结构性优化,有效解决了机构臃肿、人浮于事的问题,使各类人才真正“活跃”起来、“行动”起来,为重点领域和重点工作提供了坚实的人力资源支持。据了解,调配人员到岗后,在安置房建设、重大项目签约落地、优化营商环境、服务民生发展等工作中做出了积极的贡献。

(三) 坚持效能导向以推动机构融合,进一步深化事业单位改革

一是推动街道党群服务中心迭代升级。在机构设置方面,将党组织的领导作用与街道管理服务职能相融合,构建统一的领导和管理体系,不再单独设立其他机构。在职能整合方面,突出“服务、政治、引领”三大功能,实现党群服务中心与政府部门、社会组织的信息资源互联互通和共享。在阵地建设方面,整合基层党建、文明实践、政务服务、协商议事等各种资源,统筹建设布局合理、功能完善、互联互通的服务平台,实现“1+1>2”的改革效果。二是持续深化全区行政执法体制改革。整合优化区级行政执法队伍,让执法职责回归机关,仅保留市场监管、城市管理、应急管理三支综合执法队伍。规范基层执法队伍建设,在街道统一设立综合行政执法大队,进一步提升了执法效率,减少多头执法现象,为有效解决“看得见的管不了”问题奠定坚实的组织基础。三是不断优化调整事业单位机构编制事项。积极应对新时代经济社会发展新形势,按照“一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责”的原则,对14家事业单位隶属关系进行了优化调整,确保机构运行更加高效。比如,将区房屋管理事务中心由政府直属事业单位调整为区住房和城乡建设局管理的事业单位,更好地理顺了管理体制和运行机制。

二、事业单位管理服务中存在的不足

(一) 事业单位法人年度报告工作尚存诸多待完善之处

部分事业单位存在明显的“拖延症”倾向,年度报告提交时间往往拖延至截止日期前的最后关头,每年都要多次催办才会办理。以2023年度事业单位法人年度报告工作为例,竟有10余家单位在截止日期前一周内才匆忙提交报告,这种滞后现象无疑加重了监管部门的工作负担,同时也削弱了年度报告数据的时效性和严肃性。部分事业单位还存在登记管理工作人员频繁调动,个别专办员甚至连基本的业务操作流程都不会,单位登录图片二维码经常遗失,年度报告填写的内容及数据把握不准、材料反复提交等问题。

(二) 事业单位工作人员比例结构需要进一步优化

部分事业单位存在年龄结构老化问题。比如二七区农业农村局所属事业单位,现有在编在岗人员38人,平均年龄为47岁,其中50岁以上人员15人,占比39.5%,39岁以下人员仅有6人,占比15%,年轻力量的不足在一定程度上影响了单位工作的效率和创新。部分事业单位高学历专业技术人才比例相对较低。比如二七区疾控中心作为一家专业技术性很强的事业单位,其研究生及以上学历人才仅有19人,所占比例不足17%,这对于提升疾控系统整体研究实力及应对突发公共卫生事件的能力构成了一定挑战。

(三) 数字技术在事业单位管理服务中的应用还不够深入

在日常监管中,存在多个管理平台信息不共享的问题。比如办理事业单位登记需要通过“国家事业单位登记管理系统”完成,进行机构编制管理需要通过“机构编制实名制数据库”完成,在信用体系建设方面又需要借助“信用郑州”等平台,工作人员在具体操作中往往需要重复录入相同信息,增加了管理成本,导致效率低下。在

日常服务中，存在多个职能部门业务不联通的问题，由于部门间的数据不通畅，编制、工资、社保、公积金、退休等业务常常需要多次跑腿办理，不仅耗时而且容易出错，不利于进一步提升事业单位人事管理科学化、信息化水平。

三、持续优化事业单位管理服务的思路与建议

（一）持续在促进融合上下功夫

一是加强自身建设，夯实做好事业单位管理服务的工作基础。不断健全完善内部审控制度，建立健全事业单位登记、编制使用核准、规范进入程序、人员出入编手续办理等制度措施，进一步提升机构编制工作规范化水平，确保事业单位机构编制工作每一环节都有章可循，有法可依。二是加强日常监督，建立发现问题解决问题的长效机制。切实把控事前、事中、事后三大关键环节，深入做好机构编制使用效益评估、机构编制事项动态监管、机构编制批复跟踪督查等工作，确保监督检查工作既细致又深入，避免流于形式与表面，及时发现潜在问题与不足，从而确保每一项改革措施都能得到切实有效的落实。三是坚持问题导向，深入扎实推进调查研究工作。对于那些改革任务繁重、整合难度较大、人员编制较多的部门，应聚焦于其人岗匹配度及工作负荷饱满度等核心要素，进行深入的综合性评估与分析，在此基础上，结合区域经济发展实际，广泛汲取先进发达地区的宝贵工作经验，提出更加符合科学原理与实际工作情况的工作策略与建议，以期推动事业单位的重塑性改革实现从“简单物理组合”向“深度化学融合”的跨越性转变。

（二）持续在提升效益上下功夫

一是坚持严格管理，迅速回收“临时编制”。在事业单位重塑性改革进程中，由于机构合并撤销划转、人员调配等多重因素，部分事业单位出现了超编现象。为有效应对这一问题，使用“临时编制”作为过渡手段，执行“退3收2

进1”政策，逐步缩减并最终消除“临时编制”，确保人员规模回归至核定的编制范围之内。二是聚焦民生需求，加强重点领域编制保障。坚持将保障民生作为机构编制工作的核心任务，坚持“瘦身”与“健身”并重，不断完善并落实编制动态调整机制，通过严格控制新增需求、有效盘活既有资源等措施，实现对机构编制资源的精细化管理，推动机构编制资源向民生领域倾斜，确保有限资源能够精准投放于关键领域。三是树牢基层导向，持续改善街道管理架构与机制。制定乡镇街道职责事项清单，严格执行职责准入制度，构建一个权责明确、责能匹配、履职顺畅、保障充分的乡镇街道权责体系，确保基层能够承担起相应的责任，推动基层治理效能持续提升。积极主动地应对并解决乡镇街道改革过程中遇到的关键和难点问题，确保各项改革措施能够切实执行、取得成效，从而有效促进乡镇街道工作的高效、有序和可持续发展。

（三）持续在数字赋能上下功夫

建议上级机构编制部门加强机构编制信息化建设，构建一个标准化、运行高效的信息化管理平台，从而显著提升编制资源的使用效能。一是通过信息平台实现数据共享，积极促进机构编制实名制信息库与组织、人社、财政等核心信息库的资源共享，打破信息孤岛现象，增强部门间的协同作用与执行力。二是通过信息平台实现业务互联，整合组织、编办、人社等部门在编制使用、领导干部配置、工资审批、社保办理等关联业务，规范涉编业务办理流程，实现“编办启航，编办收官”的闭环管理，不断提升涉编业务办理效率。三是通过信息平台加强数据应用，利用先进的数据信息技术，对机构编制的各项数据进行深入分析，找出潜在规律，为编制调整、人员配置及政策制定提供精准的数据支持。同时，加强信息安全防护，确保信息平台的数据安全，防止信息泄露。

责任编辑 石艳艳

关于对开发区放权赋能改革的思考

三门峡市委编办课题组

开发区放权赋能改革是贯彻落实习近平总书记视察河南重要讲话和指示的实际行动，是统筹推进新发展格局下县域经济和城市经济高质量发展的客观需要，也是省委为确保现代化河南建设加速推进的关键措施。作为经济功能区，开发区既是“试验田”，也是“风向标”，是支持实体经济发展、推动新型工业化进程的重要平台，是构建现代产业体系、推动高质量发展的核心支撑。2021年9月，河南省委工作会议明确提出以“一县一省级开发区”为重要载体，深化“三化三制”改革，强化管委会的经济发展主要职责，从而推动河南开发区的改革进入快车道。

一、三门峡市开发区放权赋能改革基本情况

省委省政府2021年9月出台《关于推动河南省开发区高质量发展的指导意见》(豫发〔2021〕21号)，要求按照能放尽放的原则，聚焦开发区产业培育、企业发展和项目建设等方面，通过对各类开发区进行整合、优化、提升，下放136项经济管理权限至开发区。尤其在审批、规划土地、环保、能耗、执法等方面加大简政放权力度，切实下放管理权限，去除权力下放的隐形门槛。赋予开发区更多的自主权和决策权，更好地发挥开发区的产业聚集效应和辐射带动作用，推动县域经济高质量发展，为现代化河南建设注入新的动

力。

三门峡市印发了《三门峡市推动开发区高质量发展的实施意见》(三发〔2022〕9号)，要求市政府相关部门组织业务培训，做好权限移交、管理衔接等工作，各涉改开发区充分发挥主观能动性，积极与省、市、县有关部门对接，确保下放权限接得住、用得好。为推动各项权限顺利交接，2022年4月22日举行市政府部门向开发区下放经济管理权限交接仪式，涉及放权的13个市政府部门按照统一制式将136项下放事项涉及的规范性文件、档案资料、业务手册、服务指南等材料移交给各省级开发区，同时双方签订权限移交备忘录。2022年5月1日，赋予县(市)的136项经济管理权限同步转移到8个省级开发区。136项赋权事项由各省级开发区接管实施以来，市委市政府持续跟踪督导开发区赋权情况的落实，推动市直有关部门加强培训指导，提升开发区履职能力，对开发区在承接运行过程中反映的各种问题及时予以解决。截至2023年10月底，共受理事项599件，涉及发改、科技、工信、生态环境、交通、住建部门项目审批、资金申报等重点领域。

开发区放权赋能改革以来，各开发区不断创新工作思路，提升服务能力和水平，推动下放权限用足用活，使企业和群众真正享受到改革红利，为县域经济发展增添活力。如：三门峡市生态环境局义马分局建立了“让数据多跑路，让企

业少跑腿”的“信易+环评服务”机制，将信用嵌入审批流程，提出了全面推行生态环境保护行政审批“绿色通道”和“告知承诺”制度，在办理事项过程中，对守信主体实施优先办理、简化手续、容缺受理、并联审批等便利服务措施，为守信主体减少办理环节、节约办理时间。卢氏县工业信息化和科技局直接与省厅对接，为园区内金海生物、浩洋服饰、和仲后稷智能科技等企业完成省高新技术企业、创新型企业申报，提升了企业竞争力，为招商引资打造“金字招牌”。渑池县先进制造业开发区行政审批局入驻政务服务中心，设置2个综合受理窗口，坚持一切为项目让路、一切为企业服务的工作宗旨，积极协调相关职能部门，围绕办证、办照、办项目，着力构建办事环节最简、流程最优、效率最高的审批服务体系。通过实行“一窗受理，集成服务”，实现一次提交、并行办理、限时办结的新模式。对直办业务，实行“直办、快办、马上办”，实现“一站式服务专办”；对领办业务，实行“协办、督办，加速办”，实现“一站式服务优办”。工作人员即为“办理专员”，从受理到办结，全程专人对接并跟踪服务，企业由“多头跑”变成了“一窗办”，全面实现项目建设的全链条审批，让企业依规办事不求人、方便快捷少跑腿。

二、放权过程中存在的问题

（一）开发区承接能力还需加强

当前，开发区已成为河南省产业最集中、经济最活跃的平台功能区，全省开发区工业增加值、工业投资和工业利润占全省的比重超过60%，对全省工业增长的贡献率超过90%。但是，开发区承接能力还需要进一步加强。

一是行政能力还需提高。开发区承接事项较多、涉及面广，由于此前并未开展过类似的审批工作，在场所设置、业务能力、人才储备等方面都存在不足，有承接事项运行进度不一致的情况出现。随着权力的下放，开发区的行政职责和权

限增加了，但是其相应的行政能力并没有得到提升，这导致开发区的行政效率低下，无法有效地行使下放的权力。

二是专业技能人员短缺。因部分承接事项专业性、技术性较强，开发区专业技术人员短缺，出现事项办理质量不高、无法对一些专业问题进行有效解答等问题。虽然各放权部门对开发区办事人员进行了集中培训、线上教学、模拟操作等多种方式的培训，但由于办事员往往对接的是几家甚至十几家政府部门，培训内容转化为实践操作还需要更多磨炼。目前各开发区主要采取“开发区主办+职能部门帮办”的模式，推进承接事项顺利运行。

三是授权和端口开放不到位。由于部分事项线上审批的端口开放和授权不到位，下放的权限用不了的问题仍然存在。如：商务部“全国汽车流通信息管理系统”只开通管理权限至省辖市级，权限下放后，县级商务主管部门可直接作出备案决定，但在具体操作审批中，县级账号无此操作权限，仍需以公文形式报请省辖市商务主管部门，由市直相关负责同志以市级账号权限操作通过备案。开发区无法充分行使自主权，影响其办事效率和经济发展。

（二）部分放权事项缺乏法律支撑

开发区放权赋能改革在实践中取得了显著的效果，企业和投资者反映良好，同时也减轻了职能部门的压力和工作量。然而由于缺乏统一的国家层面法律依据，在推进向开发区放权赋能的过程中缺乏足够的创新空间和创新手段。

一是开发区作为地方经济发展的特区，其放权事项缺乏一套系统性的、全面的法律法规来规范和指导。现有的法律法规往往只针对特定领域或特定问题，缺乏全局性和系统性，往往难以完全适应开发区的实际情况，导致开发区在放权过程中往往会出现权责不对等、权力滥用等问题。这不仅会影响到地方自治和民主决策，也会增加开发区的法律风险。

二是开发区放权事项的法规不明确，导致权力下放的过程中往往出现不平衡现象。一方面，一些必要的权力未能下放给开发区，影响其自主发展；另一方面，一些权力过度下放，可能导致权力滥用。在权力下放的过程中，如何确保地方的权利得到有效保障，如何建立健全监督机制和问责机制，确保权力得到合法、合规的行使，避免出现权力滥用和不当干预，都是亟待明确的问题。

三是由于缺乏明确的法规指导，监管部门往往难以确定哪些行为是合法的，哪些行为是违法的。这会导致监管部门在监管过程中存在困难和不确定性，难以有效地监督和制约开发区的权力。因此，制定明确的开发区放权事项法规有助于加强权力监督，确保开发区的权力得到合法、合规的行使。

四是开发区管委会法律地位模糊。开发区管委会自成立起并没有自身存在的权力，但在实际运行中确实承担了一部分由上级主管部门赋予的行政权力。这导致一些开发区管委会作为责任主体承担了许多行政管理和公共服务职责，但在一些特定情况下，其是否是合适的责任主体却引发了争议。我国现行的法律法规对开发区管委会没有明确的授权，因此将开发区管委会界定为法律法规授权的组织缺乏依据。这使得开发区管委会在行使行政职权和承担责任方面存在一定程度的模糊性，给开发区的建设和发展带来了一定的困扰和挑战。

（三）优化办事流程的问题仍需解决

随着开发区行政审批局的设立，放权赋能改革不断向纵深推进，在取得显著成效的同时，如何提高政府服务效率和质量，提高公众满意度，也是亟待解决的问题。

一是缺乏一些必要权限。在开发区发展过程中，需要更多的经济管理权限来促进经济发展和优化资源配置，然而在实际运行过程中，放权事项与实际需求有差异。在下放的136项权限中，

涉及开发区行政审批的高频权限很少，大多为不涉及或低频权限，与实际需求还存在一定差距。项目从实施到落地过程中急需的审批权限多数仍在原职能部门，未下放到开发区，开发区在体制机制上仍存在国土、规划等重要关键节点的审批权限“缺失”等问题，无法实现企业发展全链条审批，对开发区的基础设施建设、产业发展、人才引进等造成了一定的阻力。

二是缺乏透明度和规范度。由于一些办事流程并未对外公开，或者公开的信息不够详细，群众在办理业务时难以了解整个流程、所需材料以及具体的办理时间，这种不透明度容易导致办事群众走弯路，甚至出现重复办理的情况。同时由于缺乏统一的规范和标准，各个部门在制定办事流程时往往存在差异，这就导致开发区不同的办事流程之间存在矛盾或重叠，增加群众在办理业务时的困扰。

三是缺乏及时的反馈机制。群众在办理业务过程中，往往难以对办事流程中的问题进行及时反馈，一些部门或机构也缺乏对群众反馈的积极回应和处理机制，导致问题无法得到及时解决。对于一些不合理的办事流程，往往缺乏有效的监督机制来及时发现和纠正，这导致办事流程中的问题长期存在。

三、深化开发区放权赋能改革的思考

开发区作为吸引投资的重要平台和项目建设的核心战场，是体制机制改革创新的前沿阵地，作为经济发展的核心区域，开发区对简政放权的现实需求更加迫切。

（一）聚焦开发区所需精准赋权

向开发区下放权限需要依据法治精神，精准把握开发区职责定位，不是一味地“放”。只有分清主要矛盾和矛盾的主要方面，充分考虑开发区权力的结构性配置，才能使“放”有针对性、真管用。

一是要科学规范定责。要明确各级部门和岗

位的职责范围和责任，避免在开发区赋权过程中出现职责推诿和交叉的情况。根据开发区的发展战略和目标，结合实际情况，对各部门和岗位的职责进行科学、合理的划分，确保职责明确、边界清晰；建立完善的沟通协调机制，确保各部门和岗位之间的信息流通畅通，避免出现信息阻隔和职责交叉的情况；根据实际情况对职责划分进行动态调整，确保职责划分的科学性和合理性。

二是要制定放权清单。根据开发区的实际需求和发展需要，全面梳理上级部门所掌握且能够下沉到基层的审批事项，制定详细的赋权清单，包括具体的权力事项、权力范围、实施主体、监督机制等，为开发区提供明确的指导和依据。在制定赋权清单的基础上，采取“园区点单、部门赋权”的模式，按照开发区的发展需求和承接能力等情况，科学精准地下放相关经济管理权限，赋予其更大的自主发展、自主改革和自主创新管理权限。

三是建立动态调整机制。开发区放权赋能改革后，需要建立动态调整机制，根据实际情况及时调整和完善相关政策和措施，包括对开发区管理机构、职能、权限等方面的调整和优化，以适应市场变化和开发区发展的需求，帮助开发区管理机构更好地了解企业和群众的需求和问题，及时掌握社会发展的趋势和规律，从而制定出更加符合实际、科学合理的政策和措施。

（二）聚焦配套承接有序赋权

赋权后，开发区正确使用行政权力，快速、准确、合法地进行许可审批成为重中之重。

一是放权部门加大支持力度。积极协助开发区继续做好审批、监管事项业务的办理，确保相关工作和业务办理不受影响，实现平稳衔接。对土地用地审批、食品生产许可等专业性、承接条件要求高的赋权事项，放权部门要加强相关业务指导和培训，做好审批系统、端口对接等衔接工作。对开发区暂不具备承接条件、不适宜下放的权限，放权部门可通过开辟“绿色通道”、实行

告知承诺制审批、简化审批流程、缩短审批时间等方式直接服务企业。

二是开发区提高服务效能。开发区明确事项范围、服务标准，规范政务服务场所设立、窗口设置和业务办理，规范网上办事服务流程，合理配置资源、线上线下并行，使更多政务服务事项“就近办、网上办、掌上办”。积极推进“智慧开发区”平台的建设，融合“三门峡开发区企业信息化平台”“政务自助一体机”“河南政务服务网”“线上三门峡”等平台的建设，真正实现“线上线下一网通办”的现代化智慧审批服务。

三是开发区建立信息披露制度。开发区要加强宣传，及时向社会公开各类信息，包括政策法规、政策解读、规划计划、执行情况等，可以通过网站、公示牌、新闻发布会等多种形式进行信息披露，确保公众能够及时获取相关信息。

（三）聚焦监管责任稳妥赋权

赋权是提升开发区管理效能的有效路径，通过赋予开发区相应的政策权限，可以调动开发区积极性，提高行政效率，促进开发区高质量发展。但是向开发区赋权是一项系统性、复杂性工程，需要聚焦监管责任，确保权力与责任相匹配。

一是建立常态化监管机制。开发区内涉及多个部门和领域，需要建立常态化协同监管机制，加强部门之间的协作和配合，建立跨部门的信息共享平台和联合执法机制，实现信息共享、协同行动，提高监管效率和效果。

二是加大监管力度。放权的相关政府部门应该加强对开发区的监管，转变“重下放、轻监管”的思想观念，建立健全各项规章制度和标准体系，规范开发区内的各项活动，加强对开发区管委会的监督和评估，切实做好事中、事后监管，确保其依法依规履行职责，为园区内企业提供优质服务。

三是创新监管方式。利用互联网技术，建立监管平台，实现监管信息的实时更新和共享，通

过线上巡查和线下实地核查相结合的方式，对放权事项办理过程中的受理、审查、批准等环节进行智能化、全过程的监管，及时发现和处理违法违规行爲。

四是建立协同监管机制。开发区内涉及多个部门和领域，需要建立协同监管机制，加强部门之间的协作和配合，建立跨部门的信息共享平台和联合执法机制，实现信息共享、协同行动，提高监管效率和效果。

（四）聚焦法律法规规范赋权

在法治的框架内推进放权赋能改革落地，是确保开发区放权赋能改革工作的合法性与正当性的必要条件，通过明确法律法规对开发区放权赋能改革的授权和要求，确保改革的有效性和合法性，保护开发区的利益和权益，为开发区的发展提供更好的保障和支持，促进县域经济快速发展。

一是注重放权的合法性。在推进开发区放权赋能改革的过程中，必须遵循国家法律法规和相关规定，确保改革的合法性和合规性，对需要授权给开发区的权力进行全面评估和分析，任何放权行为都必须符合法律法规的要求，不得违法违规放权。

二是注重制定明确的政策法规。为了确保开发区放权赋能改革的顺利实施，需要制定明确的政策法规，明确开发区的法律地位、管理权限、责任范围等问题。政策法规的制定应该遵循法律法规的要求，确保其合法性和合规性，积极推进开发区法治建设，建立健全法律制度和法律体系，提高开发区的法治水平。

三是注重放权的协同性。在推进开发区放权赋能改革时，需要强化顶层设计，从全局和整体的高度谋划和设计改革方案，确保放权的协同性和系统性。在放权过程中，需要实现权力与责任的同步下放，明确各层级之间的权责关系，确保开发区愿意接、接得住、用得好相关权力，开发区也应该承担相应的责任，确保权责统一。

（五）聚焦放权后续评估问题

随着政府治理体系的不断优化，向开发区放权已成为推动地方经济和社会发展的重要手段。然而，过度放权也可能引发一系列问题，如权力滥用、监管缺失、资源浪费和效率低下等。因此，为确保权力下放后的效果及避免潜在风险，放权后续评估显得尤为重要。

一是设定明确的评估指标。邀请相关领域的专家参与放权效果的评审，为政府部门提供专业建议和指导，明确评估指标，以便对放权效果进行量化评价。这些指标应涵盖工作效率、市场反应、社会效益等多个方面。例如，通过对比放权前后的行政审批时间、企业数量、税收收入的变化等指标，可以客观地评估放权对地方经济发展的影响。

二是构建全面的评估体系。通过“线上调研+实地评估+回头看”的方式开展调查研究，深入基层“望”实情、“闻”呼声、“问”办法、“切”症结，了解改革成效、发现改革堵点、总结改革经验、明晰改革路径，继续挖掘改革潜在效益，真正用好用活下放的权限，最大限度释放改革红利，以放权赋能改革牵引营商环境优化，持续推动县域经济“成高原”。

三是重视社会参与和监督。鼓励社会各界参与放权效果的监督和评价，以促进权力下放的公正性和透明度，通过多种渠道，如媒体、座谈会等，广泛征求社会各界的意见和建议，使公众了解放权情况并参与评价过程。

四是将评估结果与实际工作结合。评估结果形成后及时将评估结果细化为问题整改清单，由相关部门对清单中反馈的问题认领整改，逐项解决；针对整改中存在的难点、堵点，协商解决有关问题，进而发挥监管评估工作的最大效能，逐步提高开发区履职能力和水平。

责任编辑 石艳艳

夏书章机构改革思想研究

曹冬英

(云南师范大学 管理学院, 云南 昆明 650500)

摘要: 夏书章机构改革思想的主要内容是: 我国在20世纪80年代初开始推进的机构改革源于此前一段时间机构臃肿; 机构改革的问题主要存在于行政组织、人事管理、工作方法、机关管理等方面; 精简机构才能有高效率, 实现主要目标需要重新审视邓小平同志行政理论中关于简化机构的部分内容, 并从纵横两个方面着手精简机构; 深化改革的益处十分明显。未来, 夏书章机构改革思想的研究有待进一步深化, 期望未来的研究成果能够发现更多、更有价值的内容。

关键词: 夏书章; 机构改革; 思想

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)01-0031-08

引言

夏书章先生(1919—2024)是中国行政学泰斗、中国当代行政管理学的奠基人之一, 学术造诣极高。夏书章先生本科毕业于民国时期的中央大学(后为南京大学)法学院政治系, 后赴美国哈佛大学公共管理系研究生院深造并取得公共管理硕士学位^[1]。归国后一直从事行政管理学教学与研究工作, 有丰富的理论知识积累。新中国成立之后, 特别是改革开放以后, 我国全面从计划经济向市场经济体制转轨, 机构改革也在不断深化。夏书章先生对这些情况展开研究, 形成了极具价值的独到观点。2024年7月24日, 夏书章先生仙逝, 这是中国行政学界的重大损失, 深入研究他的行政思想是一项非常重要、迫在眉睫的学术课题。机构改革思想是夏书章行政思想的重要组成部分。目前, 国内外学界的相关研究成

果数量极少, 仅有的如: 陈瑞莲等指出夏书章先生的行政管理学思想博大精深, 内容浩如烟海, 主要包含对于行政管理学概念的解读、行政管理学的本土化和研究领域的拓展等方面的内容^[2]。王锋和郭哲认为夏书章先生行政管理思想包含倡导中国行政管理学的恢复与重建, 建构中国行政管理学, 横向与纵向的研究^[3]。张简认为夏书章“应用型公共管理”思想凸显了“体用不二、知行合一”特征, 是公共管理学人应当传承的学术精神和研究原则^[4]。这些研究成果均具有一定价值, 但都未述及夏书章机构改革思想, 此方面的研究亟待深化。

一、机构改革的缘由

夏书章先生指出, 自20世纪80年代初期开始, 国务院依据中国共产党中央委员会的倡议, 针对消除行政机关中的官僚主义问题展开了深入

收稿日期: 2024-06-25

作者简介: 曹冬英(1982—), 江苏淮阴人, 博士, 云南师范大学副教授, 研究方向为公共治理、比较政治与比较行政。

研究，决定实施决绝行动以彻底改观部门众多、组织庞杂、层级复杂、相互推诿、人员冗余、职位空置、效能低下的现状，从而更有效率地指导现代化的建设活动。同时强调，必须坚定打击敷衍塞责、执行迟缓、对任务极其不负责任的不良习惯，全面清除沉溺于纸上谈兵而忽略实质工作的官场风气。在机构改革过程中要有序地选拔出具有良好思想品德、具备专业技能及实战经历、拥有卓越管理能力的杰出中年或青年领导干部，提升其至各层级的领导位置，力求实现领导团队的革命化、年轻化、知识化、专业化^[5]。

1980年8月18日，邓小平同志在讲话中提到了党的管理体系存在的缺陷，他强调：“最严重的缺点包括官僚主义、过度集中权力、家族统治、官员任职终身制及各种形式的特权行为。”他的言论严肃而有深度，具有很强的影响力，表明了机构改革并非小事，而是涉及全局的重要议题^[5]。在20世纪80年代初期，我国某省份的一家经委拥有17名主任和副主任，其中部分尚未获得批准。一家部门则包括12名局长和副局长，以至于处理文件都显得有些棘手。某个县的劳动局，共有8名正式或非正式的主管人员，仅有一个工作人员负责日常事务。当时中央政府设有超过一百个部、委员会及办公室，该省则设立了120余个厅级单位，较50年代增加了近80个。上级机关臃肿，基层也会随之增设相关机构。这种现象与邓小平同志在讲话中指出的问题相符，它在事实上已解答了为何需要进行机构改革这一问题^[5]。

机构改革是全方位的政府变革，它不仅涉及减少机关数量的问题，还包括改进工作方式、流程、态度和实现领导者“四化”，甚至也包含着人们的心理状况等诸多方面的转换。由此可见，全面的机构改革与推动现代化进程息息相关。机构改革事关重大，故此中央强调：只能向前推进，不允许倒退；只有成功，没有失败。机构改革并非易事，这是因为它确实涉及了许多重要问题，从某个角度看也可以被视为一场革命^[5]。

中央的机构改革强调有序推进，并未因其带来的整顿效应对常规业务造成干扰，展现了稳定和谐的环境氛围。全体公务员尤其是年长的公务员表现出了卓越的能力，他们理解并尊重整体局势，若非共产主义思想指导，这样的成果难以实现。此外，实施改革的方式方法也十分科学，如设定编制而不固定人员数量，实行岗位轮换制度等，避免出现内外部人员的划分问题；通过组织培训提升能力，这同样也是创新之举。我们的政策制定者做到了合理决策，从而成功凝聚了一大批工作人员。相比于过去的体制，我们现在的缩编行动具有根本性的差异^[5]。

二、机构改革的问题

夏书章先生指出，机构改革面临的问题主要有行政组织问题、人事管理问题、工作方法问题、机关管理问题。

（一）行政组织问题

夏书章先生认为行政组织的首要问题是：设立该组织的目的是什么，该组织是否有存在的必要，该组织能否有效推动工作的展开。对任何一个行政组织而言，缺乏明确定位及合理规划都是不可取的，不当的安排无法满足需求且会带来负面影响，因此必须深入探讨行政组织问题，以找到合适的平衡点。令人痛心的是此前该方面常常出现盲动主义或随性的决策行为，一旦某个管理者认为有所需一个新的行政组织就会被创建出来而不计后果（例如人员配置数量），由此引发职能重复混乱、相互推诿等问题。即使已经建立起来的完善的工作体系也会面临行政组织运行效能不高这一难题，这又涉及行政组织中员工的精神面貌、职业心态、业务习惯等方面因素的影响。若仅从单一角度出发，解决此类问题的确易陷入片面的误区，从而阻碍实际操作进程。所以全面推进机构改革不仅是个别主体的责任，更是一场全社会范围内的行动，只有这样才能真正实现优化资源配置的目标^{[5]P14}。

（二）人事管理问题

夏书章先生指出，如果忽视人事管理问题，那么机构改革过程中的很多问题就难以得到切实解决。有些领导干部能够胜任多项任务，但部分领导干部效率低下且常常推诿责任；某些部门的人员数量超过规定编制，但有效率的员工较少；此外，不同领导干部的工作精神和态度各异。因此，对于领导干部的选择、评估及退休等方面的探讨仍需进一步展开。选择领导干部的方法有很多种，比如有人主张采用笔试方式，但这种方式并非绝对可靠：一些人员在试卷上表现优异，但在实际工作中并不一定如此。如何衡量领导干部的品德修养是一个值得思考的问题。有人提倡投票制度，但是在涉及专业技术领域的人才选拔过程中，仅依靠投票并不能保证满足需求，原因在于这些领域的专家往往性格独特，不一定能与他人和谐共处。例如：某个工厂举行新厂长的竞选活动，前任厂长具有很强的工作能力、坚定的原则立场，但他个性急躁，与职工的关系较为紧张，这次竞选活动前任厂长因担心落选而缺席，但全体职工仍然一致支持前任厂长继续任职。这表明该工厂的工人有着较高的思想觉悟，能够以公正的态度来评选优秀领导者，这对该厂长而言是一个极好的激励。当然，在机构改革过程中应对人事管理问题不能仅仅依赖投票这一手段。只要做到公平透明，善于发现和使用人才，无论是推荐或指定都是可行的^[5]。

人事管理的领域广阔无垠，需要谨慎行事。若是以个人的偏好来处理人事事务，那么就可能出现一些问题。有人认为，人事管理工作不过是整理文件、出具推荐函和与员工交流罢了。这是一种片面的理解。古人言“世事洞明皆学问，人情练达即文章”“画龙画虎难画骨，知人知面不知心”，在人事管理过程中要做到“知人知面又知心”，这是一门学问。对于人事管理工作必须加以重视、加以研究。

1.对于领导干部年轻化的讨论，应结合其他

的因素如革命化、知识化和专业化等一同考虑。单纯地追求年轻化可能会导致忽视一些重要问题：有些组织过于急功近利，只关注年纪的要求而不顾及实际工作能力，这种做法是不合适的。历史上曾有过这样一个故事：汉武帝看到一位年长的官员穿着破旧，便询问他的情况。这位官员解释说：“文帝好文而臣好武，景帝好老而臣尚少，陛下好少而臣已老，是以三世不相遇。”在封建时代，个人的机遇和命运往往受制于皇帝的好恶，而不是根据工作的需求和个人才能做出决策。在社会主义体制中，我们必须摒弃这种方式，要基于职业的需求和科学的原则制定政策。年轻化并不意味着仅仅选择年轻的人才，它是一个相对概念，同时还需要考虑到其他相关因素。例如，一些年轻人可能缺乏活力，显得疲惫不堪，但也有一些老年人仍然充满活力^[5]。

2.过多的副手对业务有害无益。从字面上看，副手的主要职责就是辅助主要负责人开展工作。然而如今的情况往往变成了“喧副夺正”。为了实现团队决策，主要负责人需要逐个听取所有副手的建议和想法。若副手数量众多，可能会出现一些意外情况，比如某个副手生病或外出，导致任务无法按时完成。众所周知，军队中每个班只有一名正班长和一名副班长，假如两者总数超过班的固定数额，必然影响战斗力。我国一些机构内存在两位副局长管理一个部门的现象，这是对人力资源的极大浪费。曾有人提出，添加更多的副手可以增强领导力，事实上并非如此：新增副手确实有一定的合理之处，因为单凭一位主管可能难以应对繁杂的工作，但是这种做法可能只是表面上的敷衍而已。

3.培育领导者以确保工作的连续性。持续的工作并不意味着必须增加众多副手，一些人员认为我国机构的规模庞大，设置更多的副手是合理的。此外，他们指出，我国一些县相当于其他国家的整体大小。但需要注意的是：过多的部门和副手会导致许多负面影响，如人力资源的浪费对

工作产生不良影响，阻碍发展进程。在机构改革过程中一些行政组织在某些领域花费太多的时间和精力，实际上是在做一些无关紧要的事情。例如，某个行政组织在安排会议上的座位方面耗费大量心思，认为这像在外交场所一样，座位的分配非常重要，否则可能会引发不满。这种行为不仅是对时间的浪费，而且对于员工的职业生涯也非常不利：作为一名领导干部，他的职责就是在实践中不断学习和进步，通过实际行动来增长自己的见识和能力。如果存在数十名副手，那么每个人都有可能无所事事或无法专注于关键任务，甚至可能陷入争吵之中，这是对人才的极大浪费^[5]。

（三）工作方法问题

夏书章先生指出，如果组织架构完善且执行方式得当，即使任务繁重也能取得良好的效果；反之，若执行不当，即便拥有优秀的策略也难以奏效。如未深入探讨和优化操作流程，则无论何种优质政策都难以有效发挥作用。故此在机构改革过程中拥有正确的工作方法至关重要。一些组织机构在运行过程中，召开会议只注重形式而忽略实质内容，造成“会而不议”“议而不决”“决而不行”等现象，不仅影响了工作的质量，而且浪费了时间和资源。曾有一段时间，部分会议持续时间过长，不论是否需要，往往超过8日乃至10日，有时甚至更久；而且参会人数不断增加，会议地点日益变远，从北京到杭州再到桂林等地，形成了“醉翁之意不在酒，会翁之意不在会”的现象。在机构改革过程中采取正确的工作方法，能够为国家 and 民众做出更多贡献，对此应大力宣传倡导。日本人在处理会议问题时非常讲究成效，并对其投入产出比进行了精确测算。我们也提倡追求经济效益，同样应对会议成本有所考虑，这是十分有益的^[5]。

（四）机关管理问题

夏书章先生指出，我国学界对机关管理问

题的关注度并不高，但该问题的实际重要性不容忽视。组织机构中拥有一位出色的办公室主管是至关重要的：绝大部分行政组织都需要办公室来协助领导者完成日常任务，充当领导者的辅助角色，负责信息传递和沟通交流，收集并报告状况，成为领导者的眼睛和耳朵。有些办公室甚至还要管理文件记录、处理财务和人事等事务，可见办公室是领导者非常有用的助手。假如办公室的运行效能不高，那么整个行政组织的运作就会受到影响。以往办公室行政人员的培训并未得到足够的重视，一些人认为只要具备一定的写作能力就能胜任秘书职位，这是一个错误认知。为了有效提升机关的管理水平，根据需求开展专门性的培训是很有必要的^[5]。关于减少机关数量这一问题，一些人认为当前决策部门的知识体系相对较弱，提倡削减决策部门。总体而言，强化知识系统并无害处，只会带来益处。但是这里的知识指的是整体性的知识，涵盖经济、法律、政治等各个领域和行业。例如城市规划涉及众多领域的整合研究，它要求跨学科的研究者共同参与讨论，提出建议，这对工作的推进有着极大的帮助。通过提升知识系统的力量，可以协助决策部门更有效地使用其权力。这些都属于机构改革的相关议题^[5]。

三、精简机构才能有高效率

夏书章先生指出，在党的第十五次全国代表大会上，江泽民总书记强调了精简机构的重要性。精简机构才能有高效率，下述内容与此直接相关。

（一）重新审视邓小平理论中关于精简机构的部分内容

重新审视并深入理解邓小平同志关于减少政府部门数量的观点和理念，有助于达成一致意见、解决现阶段的机构改革问题。虽然不可能详尽地列出所有相关内容，但可以根据时间线，从《邓小平文选》中抽取一些重要观点，以便展示整

体情况^[6]。

首先，邓小平同志指出，减少政府工作人员并严控职数是非常必要的。为确保国家的财政稳定、保障社会主义工业发展，需要削减某些支出、避免浪费。这是从财政管理的视角来看待问题的，它简洁而准确地指出了关键点。仅是为了支付“工资”的“生活型财政”，会缺乏足够的资金来支持社会主义工业的发展以及其他相关项目的开展。社会主义发展的动力与对人员的严格管理之间存在不可分割的关系，需要稳步推进机构改革，助力在全球范围内构建一个强大的社会主义国家^[6]。

其次，需要消除军队中的冗余与繁杂现象，以解决由之引发的指挥失调等问题。此举有助于推进科技现代化进程、强化军事力量，这个问题涉及的不仅仅是军队组织结构，同时也包括体制建设问题。为了实现“消肿”的目标，必须进行体制改革。这里的用词直观且容易理解，即“消肿”是指去除多余的部分，恢复健康状态，这种方法适用于处理身体和社会中任何形式的过度增长或过剩现象。关于“精简机构是一个巨大的变革”这一观点，如果不对现有的党政机关进行改革，任由其保持当前的职能重复、模糊的责任分配、众多人员的不胜任、不负责任的工作态度等现象持续存在，那么领导干部和普通公务员显然无法获得人民的有力支持。这种并非针对个人的变革，实际上是对制度、机制的变革，其重要性及紧迫性已经无需赘述^[6]。

（二）纵横两个方面的精简机构

为达成对机构改革共同理解，需要重新审视和深入学习邓小平同志行政理念中的有关精简机构的章节。可以从时间和空间两个维度（主要以时间为轴，包括历史和现实，而不是具体的政府部门或层次）来看待并讨论相似的问题，提出意见或者看法，以此深化对于邓小平理论的理解，增强我们的信念和勇气，努力赢得机构改革的成功。

首先谈论的是纵向的问题。从古至今的各个时期都存在减少“冗官”、淘汰“冗官”的声音，历史记载中充满了关于帝王、腐败官员错误决策导致国家衰落的故事。回顾20世纪40年代初期抗战根据地的情景，尽管条件非常艰难，但“精兵简政”的决策得到了积极的支持与执行，取得了显著的效果。新中国成立之后，我国一直坚持节俭原则，反对铺张浪费，所有国家部门都在遵循精简的原则。这一理念已经在我国《宪法》中得到体现，然而20世纪多次的机构改革过程中，我国难以逃脱“膨胀—精简—再次膨胀—再次精简”这种“恶性循环”或称为“反复循环”的状态^[6]。

（三）精简机构的实例

广东省顺德市于1992年启动机构改革，历经五年的努力终于完成。机构改革的重要目标是解决政商不分问题，并构建高效率且清廉的治理系统。在此之前，顺德市的改革一直未能摆脱政商一体化的模式，政府与公司之间仿佛是一对敌手，彼此都无法接受对方，但却又相互依赖：政府难以承担公司的负担，但也无法割舍它；同样，公司对政府感到头痛，但又不愿脱离政府的支持。顺德市的领导层在探讨如何构建社会主义市场经济体制时达成了一致意见：必须同时推进政府及公司的改革，其中政府方面的改革更为重要。当然，顺德只是广东省的一个市，它的改革不可避免地受到宏观改革环境的影响，所以期待受到来自上级的全方位机构改革的支持也是可以理解的^[6]。

新加坡在席卷整个东南亚地区的金融危机面前岿然不动，未受到重大影响。这引起了人们的极大好奇心和探究欲望：究竟是什么原因使其能在如此严峻的风浪前保持冷静？许多学者对此进行了深入的研究，并提出一些有趣且有说服力的观点。最令人瞩目的一点就是新加坡政府的高效工作能力，这种高度的工作效力让新加坡成功抵挡住了这场突发金融危机的冲击。从常理来看，

如果某个组织或公司内部冗员充斥、责任不明晰或者机制失调的话，那么它的运作效果肯定不佳。所以可以推断出这样一个结论来解释这一现象：提高工作效率往往需要缩减组织的规模及人员数量，以保证每个员工都能发挥最大的作用。另外值得一提的是，邓小平同志曾在“南方谈话”中提到如何借鉴学习新加坡的管理经验，特别强调要重视制度建设问题，并对政府部门的人员配置提出要求，旨在促进国家的整体发展水平提升^[6]。

一些研究发现，精简机构是当今世界各国政府面临的最重要问题之一。国家需要从过多的责任中解脱出来，尤其是要寻找有效的管理方式。应根据自我监管、需求度与效益的标准去评估公共管理部门的管理范围；在竞争力方面，效能和竞争至关重要；执行事务时需更注重成本问题，应尽量减少重复设置的机构；流程创新和“更新换代”的原则应被视为强制性的行为准则，目的是实现集约化和一体化，从而消除管理部门内的权力划分复杂性。目前大部分由公共管理部门承担的工作都带有纯粹的服务属性，作为以人为本的社会主义国家，我国致力于提升行政效率和服务人民的水平，因此我国对政府机构的精简有着特别的认识。

无论是发达国家或是后进的发展中国家，新任领导人上台之初，或者是在遭遇困难与挑战时，往往会决定推行机构改革。这种改革一般包含了精简机构、降低公共支出并提升管理效能等方面。例如美国每一任总统都曾有过自己的行政改革方案(包含机构改革的内容)，其中一些甚至在选举期间就已经提出了相关主张。相比之下，日本首相们的行政改革热情更加凸显于世界舞台之上。同样地，俄罗斯也重视机构改革。他们的想法、提议、意图、架构、看法及目标等，无疑为我国推进机构改革提供了许多灵感。“重复设置”“职责模糊”等问题被视为政府的常见病症，因此追求实现“正常化的政府”和“创建高

效的政府部门”成为机构改革普遍的目标^{[6][2]}。

(四) 精简机构与《帕金森定律》

对于全球范围内的读者来说，一本名为《帕金森定律》的书曾经广受关注，其内容以20世纪50年代的英国作为历史背景展开。书中对政府部门日益增多、员工数量不断增加等情况进行了深入探讨，其观点颇具讽刺意味且引人思考。该书作者帕金森表示，“金字塔正在升高”，并且这些“慢性病”如“全身体无完肤”等情况正变得更加严重，几乎无法挽救或控制，只能等待死亡。但是我们需要注意到：这个所谓的“定律”并非“放之四海而皆准”，因为机构过多、人员冗余、制度混乱、效率降低等问题都是可以被解决的，我们无须过于悲观。无论从理论角度还是实际案例来看，都很容易找出证据支持这一观点^[6]。我国一些研究者探究了帕金森定律是否有效，他们提供的数据可靠，对信息的解释与分析也是精确且富有说服力的。我们独特的中国特色社会主义体制应当声明帕金森定律在这里并不适用^[6]。

毫无疑问，许多事情往往需要实际操作才能达到预期效果，这通常会有一段或长或短的时间间隔。因此，帕金森定律在中国失效并非仅仅依赖于逻辑思考或者基于积极的主观期望，也不能完全依靠盲目自信来达成。换言之，我们必须具备执行力和信念，并且付出实际行动以确保机构改革的成功。同时，这也并不表示没有遇到任何难题与危险的可能性，而是要在对情况做出全面评估的基础上，做好充足的心理及物资准备，以便在机构改革过程中克服前行道路上的阻碍并应对各类挑战^[6]。

四、深化改革的益处

夏书章先生指出，阅读了江泽民总书记在党的十四大上所作报告——《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》后，我们不仅因它总结了党的“十一届三中全会以来十四年的实践经验”而充满喜悦，

也因它提出了“20世纪末期改革及建设的核心目标”而深感责任重大。通过从提升行政管理水平的角度审视,可以得知当前党政机构过于庞大、层级重复,许多单位存在人员过多的情况,导致工作效率低下,疏远群众,阻碍了企业经营体制转换的进程,已经到了必须改革的关键时刻。因此,必须下决心进行行政管理体制和机构改革,真正转变职能、优化关系、精简机构、提高效率。这不可避免地会涉及人员数量和素质的问题^[7]。

在深化改革过程中最关键且必须被重视的是人员的品质。倘若素质较差,便难以达到提高工作效率,加强其工作岗位责任和成为生力军等要求。毫无疑问,我们所认识的员工素质,不能或者不应该忽略员工在精神层面的表现,这包括政治品格、思维方式、工作态度等等。而在这些领域,经过长期革命和建设实践,早已形成许多优良传统,成为克服前进中的困难和不断取得胜利的重要优势。因此需要深化改革以提升行政管理质量,同时也应该坚持优秀传统,两者相辅相成^[7]。

坚持改革开放和发扬优良传统的关系,需要在认识上弄清、理顺或摆正,不能将二者置于互相矛盾甚至对立、排斥的地位。改良并不代表放弃优秀的习惯,坚持优秀的行为模式不能等同于墨守成规。改革开放以来的重大成就引发了社会的巨大变化并深入到各个层面,一种全新的革命精神正在这个新阶段中被延续和发展。深化改革的益处具体呈现于以下内容中。

1.深化改革有助于总结成功经验,助进一步的改革。过去的革命与建设的成果都明确展示出正确的理念和路径自主性及坚定度的重要性,毫无疑问,这些是基于历史经验验证过的优秀习惯生成的,同时它们也成为新时代需要持续推广的主要且关键的需求。在机构改革过程中唯有如此,才能够确保党的基本路线始终稳定不变并且更好地实行。

2.深化改革有助于加强领导班子建设,培养社会主义事业接班人。这方面的重大影响不言而喻,

坚守德才并重的原则历史悠久且被领导干部和公众熟知。毫无疑问,这是一个优秀的传统,它直接、具体地影响着领导干部的素养、德行和才能。德才兼备并非仅仅依赖于一时的表现或一次的行动加以判定,而需要看领导干部长期的表现和一贯的行为。被委以重任者,应是事业心和责任感很强、政绩突出且深受群众信任的。

3.深化改革有助于密切联系群众,坚决抵制和消除腐败现象。密切联系群众的优良传统关系重大,如果领导干部铺张浪费、行贿受贿、以权谋私、腐化堕落、脱离群众,那就不可能是社会主义的建设者。广大人民群众所信赖的,只能是廉政、勤政、忠心耿耿、全心全意为人民服务的领导干部。领导干部只有关心群众生活、为群众谋福利,才能调动群众对革命和建设的积极性。我国在深化改革过程中重视广泛培养能够密切联系群众、坚决抵制和消除腐败现象的领导干部。

4.深化改革能够强化基层组织机构,形成并有效发挥党员的领导示范效应。我国的机构改革一直十分重视这一议题的重要性和价值。从古至今,我们都强调自我教育的重要性,榜样所带来的影响力也是无法估量的,其效果远超口头教学。因此无论在哪个行业或领域,各级领导干部都需要身体力行地做出表率,特别是当面对各种不良现象时更是如此。假如言行不一,甚至行为恶劣,其恶劣影响可想而知。基层组织软弱无力,对事业的发展不利显而易见。

5.深化改革有助于坚持并完善民主集中制的原则,保障党内的和谐一致。深化改革既能保证集中决策又能保障个体的权利表达,既遵循严格的一致也能让个体感到舒适且充满活力的生活环境——这正是毛泽东主席曾经描述过的理想状态——“民主集中制”。党内和谐的重要性不容忽视,在改革过程中唯有保障党内的和谐一致才能确保各项改革举措有取得成功的可能性。这也是极其重要的优良传统之一,在新时期要继续发扬^{[7]P4}。

推进机构改革过程中，所有优良传统都是宝贵的精神财富。其中包括许多固有的美德、高尚的情操、成功的经验、进取的精神……正是由于中国共产党形成、具有、保持、发扬了这些优良传统，我国才能稳步推进机构改革，在较短的历史时期内，奇迹般地取得举世瞩目的巨大成功，改变了我国的国际地位和国家面貌。在新的历史阶段，我们需要继续发扬优秀传统文化，例如当前应强调坚定地遵守并实施党的主要方针政策，全身心投入到改革与现代化的进程之中，真心实意地为了人民的福祉而努力，引领人民群众共同为经济增长和社会发展做出贡献。在机构改革的不同任务面前，我们要结合实际需要，使优良传统具体化^[7]。

结语

夏书章先生阐述了我国进行机构改革的缘由、机构改革的问题、精简机构才能有高效率、深化改革的益处十分明显等内容，形成丰富的夏书章机构改革思想，这一思想虽未涵盖机构改革的所有内容，但明显优于国内外学界的相关研究成果，最明显的表现是：国内外大量研究者撰文、撰书分析的机构改革的内容、面临的问题及途径等，成果同质性较高，且研究深度难以和夏书章机构改革思想相比。可见，研究夏书章机构改革思想具有重要价值。未来，夏书章机构改革思想的研究有待进一步深化，期望未来的研究成果能够发现更多、更有价值的内容。

参考文献

- [1] 深切缅怀中国行政管理学会原副会长、名誉会长夏书章先生[J]. 中国行政管理, 2024(7): 160.
- [2] 陈瑞莲, 张紧跟, 刘亚平, 等. 夏书章中国特色行政管理学思想及其发展[J]. 中国行政管理, 2008(4): 11-12.
- [3] 王锋, 郭哲. 中国当代行政管理学的开拓者: 夏书章先生行政管理思想述论 [J]. 中国矿业大学学报 (社会科学版), 2015, 17(2): 34-41.
- [4] 张简. 在理论与实践之间: 夏书章“应用型公共管理”思想及其启示[J]. 中国行政管理, 2016(9): 65-69.
- [5] 夏书章. 机构改革与行政学、行政法学的研究[J]. 政治与法律丛刊, 1983(1): 143-153.
- [6] 夏书章. 机构必须精简才能有高效率[J]. 中国行政管理, 1999(5): 3-4.
- [7] 夏书章. 深化改革以提高行政管理水平应与发扬优良传统并行不悖和相得益彰[J]. 广东行政学院学报, 1993(1): 3-5.

责任编辑 夏继先

互联网视域下 铸牢中华民族共同体意识探析

朱长兵,董梦琪

(兰州理工大学 马克思主义学院,甘肃 兰州 730050)

摘要:党和国家把铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作的主线。互联网以其信息丰富、便利的特点,已成为塑造和拓展中华民族共同体意识的重要平台。作为新的传播平台,互联网在为铸牢中华民族共同体意识带来便利的同时,也面临着监管困难的挑战。因此,要坚持马克思主义意识形态引领,通过弘扬正能量、壮大网络主流舆论阵地、完善网络法规、提升政府对网络的治理能力等方式铸牢中华民族共同体意识,维护好民族团结,做好新时代党的民族工作。

关键词:互联网;铸牢中华民族共同体意识;民族团结

中图分类号:D633 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)01-0039-05

习近平总书记高度重视民族团结对于中华民族发展的重要性,指出要像爱护自己的眼睛一样爱护民族团结,像珍视自己的生命一样珍视民族团结,强调“实现中华民族伟大复兴的中国梦,就要以铸牢中华民族共同体意识为主线,把民族团结进步事业作为基础性事业抓紧抓好”^[1]。近年来随着网络技术的大面积普及,网络成为人民群众交流的重要平台。由于网络信息传播具有隐蔽性和快速性等特点,网络渠道的不良言论影响了民族团结和社会稳定,损害了中华民族共同体意识的影响力。所以我们必须重视网络空间的治理和管理,坚决打击网络违法行为,加强网络舆论引导,提升网络舆论监管水平,维护网络空间的清朗和谐。习近平总书记强调:“要牢牢把握

舆论主动权和主导权,让互联网成为构筑各民族共有精神家园、铸牢中华民族共同体意识的最大增量。”^[2]我们要注重互联网平台建设,坚持马克思主义意识形态引领网络空间意识形态,完善法规,营造风清气正的网络环境,为铸牢中华民族共同体意识提供重要平台。

一、互联网视域下铸牢中华民族共同体意识面临的挑战

高速发展的互联网技术,使网络平台几乎全方位覆盖了人们的生活,占据了人们的大部分时间,尤其是以手机为载体的移动互联网在网民的生活中占据的比重不断增加。信息传播从现实交流转向网络平台的跨时空对话,一些社会事件的

收稿日期:2024-01-10

作者简介:朱长兵(1974—),男,安徽铜陵人,博士,副教授,研究方向为马克思主义哲学;董梦琪(1997—),女,汉族,河南周口人,硕士研究生,研究方向为马克思主义基本原理。

真相会被掩盖扭曲并不断发酵,进而煽动不明真相网民的情绪,产生严重的不良舆论,其中不乏一些破坏民族团结的言论,极大弱化了铸牢中华民族共同体意识的影响力。

(一) 极端民族主义言论危害了民族关系

我国是一个多民族国家,由于地理历史等原因,各民族都有自己不同的文化,并且各民族发展水平也不尽相同,这是铸牢中华民族共同体意识所要关注的重点,这些特点也给一些别有用心不法分子带来了可乘之机。境外势力对我国不断干预挑拨,他们利用民族之间的发展差异、文化差异等现实问题,肆意夸大和扭曲社会发展矛盾,利用互联网传播虚假信息,发表极端民族主义言论,煽动各民族人民群众的不满情绪,以此制造民族矛盾和民族冲突,企图破坏我国的民族团结、民族政策和民族共同体意识,达到制约我国发展的目的。此外,网民所处地区的经济发展水平不同,受教育程度不同,对破坏民族团结的阴谋辨别各有差异,这些因素的存在也阻碍了各民族之间更多共识的达成。“大汉族主义和狭隘民族主义都是民族团结的大敌”^[3]。所以极端民族主义的思潮和言论是我们所必须坚决反对的,这样才能塑造正确的民族观念。要让人民群众认识到铸牢中华民族共同体意识需要每一个民族的努力,所有民族的艰苦奋斗与开拓创新形成了中华民族灿烂辉煌的中华文化,推动着中华民族的发展。

(二) 不实信息传播降低了有关政府部门的公信力

互联网上人人都是自媒体,每个人都可以发表自己的观点,这就难免出现一些极端的言论,这些极端言论随着舆论的发酵,会形成网络谣言肆意传播。网络谣言的传播速度极快,相关部门若不能及时澄清真相,或应对信息发布相对滞后,很容易威胁社会安全、民族团结。此外,在相关部门发布信息后,有时也会出现一些毫无证据的质疑言论,以及一些看似合理实际具有严

重危害的分析与诱导,使事件真相再次被各种不实信息所淹没,致使网民与相关政府部门之间的信任再次产生裂痕,不仅加大了事件的处理难度,而且还降低了政府部门的公信力。

(三) 网络信息传播具有隐蔽性,监管困难

社会不断发展进步,公民的权利意识逐渐提高,他们不断寻求各种方式进行政治参与,因而网络成为民众发表意见、输出言论的重要平台。互联网成为公民参与公共事务管理的重要渠道,人民群众通过网络平台为公共事务出谋划策。但是互联网具有虚拟性、开放性,网络上信息的传递很隐蔽,且客观性难以保证。言论发布者的真实信息难以查核给不法分子带来了可乘之机,产生了网络犯罪活动的隐秘角落,这给政府带来了巨大的监管压力。此外网络信息数量庞大,那种危害民族团结的言论如果被反复多次转发,其源头的查找就会更加困难,这就给政府监管带来了一定的困难。

二、互联网视域下铸牢中华民族共同体意识的应对之策

党和国家在铸牢中华民族共同体意识中对于互联网平台的建设高度重视。面对种种困难,我们要坚持马克思主义意识形态引领网络空间意识形态,弘扬正能量,守牢网络空间主流舆论阵地,完善法规,提升网络治理能力。我们要充分利用互联网,大力弘扬民族团结,宣传党的民族政策,弘扬民族精神,加强网络管理和监管,引导网络舆论,构建和谐的网络环境。

(一) 坚持马克思主义意识形态,引领巩固网络空间意识形态

马克思主义是我们立党立国、兴党兴国的指导思想,要始终坚持马克思主义引领,巩固其在网络空间意识形态领域的指导地位,使网络空间建设有强大的思想指引,以保证互联网意识形态方向的正确。习近平总书记明确提出:“互联网日益成为意识形态斗争的主阵地、主战场、最前

沿。能不能牢牢掌握意识形态工作领导权，关键要看能不能占领网上阵地，能不能赢得网上主导权。”^[4]因此我们要牢牢把握网络领域的主导权。

网络空间是多元意识形态竞争的平台，世界各国都将网络生态安全提升到国家战略安全的高度，纷纷提出了自己的网络安全战略以应对风险。我国作为数字化非常高的国家，拥有庞大的网民规模和网络应用规模，网络空间安全面临着严峻的挑战。外部势力向我国输送资本主义的意识形态和价值观，使网络空间成为其破坏我国民族团结进步事业重要的通道。他们利用动漫、影视等方式潜移默化地影响我国人民群众的价值观，在网络空间引导网络舆论或雇佣网络水军对我国进行网络抹黑，攻击我国的民族政策，破坏我国民族团结、阻碍我国各民族发展进步和共同繁荣。面对挑战，我国始终坚持马克思主义意识形态引领网络空间意识形态，牢牢掌握网络舆论阵地的主动权和主导权。我国通过制定《反间谍法》、建立网络安全国家体系、加强国际安全合作等方式来防范境外势力的网络攻击。经过国家的严格管理、全方位防范，我国“主流意识形态与多元意识形态在网络空间力量对比悬殊的被动局面逐渐得到改变，主流意识形态的轮廓趋于明晰，社会认同度在提升，总体趋于稳定”^[5]。

（二）弘扬主旋律，壮大网络空间舆论阵地

新时代铸牢中华民族共同体意识、壮大网络舆论阵地是我们国家实现民族事务治理现代化的必然要求。这一舆论阵地的建设成就体现了国家治理体系和治理能力现代化的进程。

因为网络信息是链式传播，短时间内其影响范围就会扩大，所以在网络空间宣传民族团结主旋律十分高效。但是网络是一把双刃剑，因而我们既要充分利用互联网这个便捷的平台广泛宣传中华民族共同体意识，又要规避网络带来的风险。要在网络空间大力宣传我国的民族政策，增强民族认同感，维护好各民族的精神纽带。我国是一个统一的多民族国家，民族团结状况影响着

我国社会的发展，所以网络空间宣传民族团结价值观念的目标是让各民族群众深刻体会到“我们辽阔的疆域是各民族共同开拓的，我们悠久的历史是各民族共同书写的，我们灿烂的文化是各民族共同创造的，我们伟大的精神是各民族共同培育的”^[6]。官方媒体作为铸牢中华民族共同体意识的主阵地要发挥积极的推动作用，通过将传统媒体与互联网媒体进行融合，在互联网平台上加强网络舆论引导，增强网络上的正面宣传，传播社会主流价值观，传播正向的民族团结理念和价值观，牢牢守住各民族共有的网络精神家园。

此外，可以通过互联网进行不同形式的宣传，让民众浸润在民族团结的氛围中，呵护网络空间舆论阵地。要通过互联网平台正能量的宣传，让人民群众真切地感受到“党的民族理论和方针政策是正确的，中国特色解决民族问题的道路是正确的，我国民族关系总体是和谐的，我国民族工作做的是成功的”^[7]，帮助人们树立正确的国家观、民族观、文化观，助力新时代党的民族工作，铸牢中华民族共同体意识。

（三）完善网络法规，严格监管

我国是法治国家，党和国家始终强调依法治国，坚持网络空间法治化方向，完善相关法律法规，构建健全的网络空间法治体系，通过依法治理网络空间，保障公民的合法权益，维护国家网络安全，促进网络空间良好秩序的形成和发展。我国高度重视网络法律法规的完善，先后颁布了五十余部关于互联网治理的法律法规，对互联网的监管不断加强，有效打击了网络犯罪，净化了网络环境。随着科技的进步和互联网技术的快速革新，互联网领域发生了翻天覆地的变化，各种新科技、新生活方式等新鲜事物接连出现，这也给网络法律法规应对新的网络变化带来了挑战。因此必须加强网络空间的法律治理。首先，要健全相关法规，面对网络技术的革新、网络新兴事物的出现要及时出台相应法律进行规范，提升民族事务治理法治化水平。其次，要加大对互联网

上破坏民族团结言论的处罚力度，依法妥善处理涉民族领域的网络舆情。最后，要加强对网络法律法规的宣传，提升群众的网络法律意识。总之，要加强网络空间的法律治理，强化人民群众的法治观念，用法律打击通过网络空间破坏民族团结的违法犯罪行为，提高网络综合治理能力。

（四）提升政府对互联网的治理能力

我国是一个网络大国，满足庞大的网民需求对于我国的网络治理能力是一个挑战，因此提升政府对互联网的治理能力和治理水平至关重要。政府部门对网络的有效治理是在网络空间铸牢中华民族共同体意识的重要保障。基于此，政府要整合资源，优化网络技术，系统考量网络的安全性，提高应对风险的主动性和灵活性。要提升网站运营水平，引进网站运营的专业人才管理政府网站，及时、准确发布权威信息。要出台符合各地风俗文化的网络安全宣传政策，增进各地区各民族群众的互联互动。要不断提升监测技术，对媒体报道进行跟踪，助力不同部门之间信息资源互联互通，牢牢掌握网络空间的社会舆论导向权，弘扬主旋律。要加强对涉及民族问题关键词的监测与引导，传递正向舆论，把损害民族团结的言论消除在萌芽状态，并且加强对网络言论的监控，提高对西方国家网络文化渗透的有效防范能力和处理能力。要通过在网络空间对网民进行及时正确的引导，增进群众的民族认同，提升群众的中华民族共同体意识。

三、互联网对于铸牢中华民族共同体意识的重要性

互联网是当今社会的重要组成部分，也是民众生活不可或缺的部分。网络覆盖了社会生活的方方面面，民众对互联网高度依赖，通过网络分享生活、了解世界、查询信息成为人民群众生活的常态。互联网也是促进民族团结进步，铸牢中华民族共同体意识，推动党和国家民族事业发展的有效途径。网络是一个开放包容的大平台，民

族之间的交流和互动在互联网上得到了加强，民族平等团结、共同繁荣的共识在互联网上也得到了进一步巩固。同时，互联网为各民族宣传自己的文化、传统提供了平台，便利了人们对不同民族文化和历史的认识，促进了各民族团结友好、和谐发展。此外，互联网还拓宽了铸牢中华民族共同体意识的渠道，为铸牢中华民族共同体意识提供了新的手段和平台，也提升了政府对民族事务的治理能力。政府相关部门可以通过互联网宣传民族政策法规、宣传党和国家的民族团结发展进步事业，加强对各民族群众的服务和管理。互联网的发展不仅促进了各民族地区在经济、文化、教育等方面的交流，更推动了各民族的互补发展，加快了共同繁荣的进程。综上所述，互联网为各民族之间提供了一个便捷、高效的交流平台，促进了相互了解和文化交流，使各民族更加紧密地联系在一起，增强了民族认同，促使中华民族共同体意识更加牢固。

党的二十大报告指出，“以铸牢中华民族共同体意识为主线，坚定不移走中国特色解决民族问题的正确道路，坚持和完善民族区域自治制度，加强和改进党的民族工作，全面推进民族团结进步事业”^[8]。这是习近平总书记作出的关于民族问题的重大原创性贡献，是对党的民族工作的新阶段性特征的准确把握，是我们做好新时代民族工作的根本遵循。在互联网技术日新月异的今天，铸牢中华民族共同体意识面临着新的挑战与机遇。随着互联网的普及和信息传播的快速化，民族团结的观念更加深入人心，得到人们更加深刻的理解、更加切实的践行，促使更多的人意识到自身与民族共同体的紧密联系，为铸牢中华民族共同体意识带来机遇。但是，随之而来的挑战也不容忽视，互联网的开放性和自由使得极端民族主义言论时有出现，这些言论的扩散严重影响着民族团结和社会的和谐稳定，并且这也给互联网的监管和治理带来了巨大的挑战。面对挑战，我们必须严阵以待。新时代铸牢中华民族共

同体意识的工作需要稳扎稳打，扎实推进党的民族工作必须做到务实抓实。我们必须高度重视并充分利用互联网这个平台，引领互联网的正确发展方向，牢牢掌握网络舆论的主导权，确保主旋律成为网络空间思想的主流，通过正能量传播塑造网络空间的良好氛围，引导广大网民树立正确的价值观和民族观，共同构建网络空间的文明新风貌。

四、结语

习近平总书记在2021年中央民族工作会议上强调：“铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的‘纲’，所有工作要向他聚焦。”^[9]中华民族共同体意识是中华民族发展进步、团结统一的强大精神动力，也是推动国家繁荣和社会稳定的重要力量。中华民族共同体意识的铸牢与提

升，不仅给予全体中华儿女以心灵力量，更为中华民族的发展注入了源源不断的活力。在这一共同体意识的引领下，各民族之间深化了认同和融合，增强了团结合作的信心和决心，为实现中华民族伟大复兴的中国梦汇聚了磅礴力量。新时代，要充分利用互联网便捷、高效，覆盖范围广的特点，把互联网打造成为铸牢中华民族共同体意识的重要平台，坚持中国共产党的领导，坚持铸牢中华民族共同体意识，做好网络统战工作。要遵循互联网的发展规律，利用规律更好地发展民族团结进步事业，坚持马克思主义意识形态引领巩固话语权，广泛宣传，坚守网络空间舆论阵地，完善网络法规，严格监管，提升政府对互联网的治理能力，以实现对各地区各民族网民思想层面、价值层面、政治层面的正确引领。

参考文献

- [1] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:299.
- [2] 习近平.在全国民族团结进步表彰大会上的讲话[N].人民日报,2019-09-28(2).
- [3] 国家民族事务委员会.中央民族工作会议精神学习辅导读本[M].北京:民族出版社,2015:58.
- [4] 习近平关于网络强国论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2021:55.
- [5] 刘波亚,李金玉.网络空间中主流意识形态的认同逻辑[J].教学与研究,2019(4):98-104.
- [6] 习近平.在全国民族团结进步表彰大会上的讲话[N].人民日报,2019-09-28(2).
- [7] 中央民族工作会议暨国务院第六次全国民族团结进步表彰大会在北京举行[N].人民日报,2014-09-30(1).
- [8] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [9] 习近平在中央民族工作会议上强调以铸牢中华民族共同体意识为主线推动新时代党的民族工作高质量发展[N].人民日报,2021-08-29(1).

责任编辑 谢建文

医院政工师素质与能力提高路径论析

苏 丽

[皖西卫生职业学院附属医院(六安市第二人民医院),安徽 六安 237000]

摘要:随着我国经济的发展,医院政工师的思想政治工作的的重要性也与日俱增,这导致政工师的思想政治工作的内容、条件等发生了相应的变化,使医院面临着新的机遇与挑战。为了保证医院稳定发展,必须加强推进思想政治工作,提升政工师的素质与工作能力,加强政工师的理论学习,提高政工师的人际沟通能力,通过积极探索新的工作方式、树立创新意识等路径,来提升政工师的素质和工作能力。

关键词:医院;政工师;素质;工作能力

中图分类号: D64 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)01-0044-04

党的二十大对我国的思想政治工作提出了更高的要求。对于医院来说,政工师队伍是思想政治工作的核心力量。然而,目前医院对政工师的培养模式已不足以满足新时期的发展需求,也无法充分发挥其应有的作用。为了保障医院思想政治工作的顺利进行,政工师需要不断提升自身的工作水平和政治素养来积极发挥其职能作用,为医院的改革与发展贡献更大力量。加强政工师队伍建设,制定更科学合理的培养机制,提供更广泛深入的培训,培养出具有更高理论水平和实践能力的政工师,将有助于推动医院的发展,实现医院政治工作的新局面。

一、医院政工师队伍存在的主要问题

首先,一些医院对于思想政治工作没有给予充分的重视。由于我国经济水平和综合实力的显著提高,医院政工师的思想政治理念也在不断更

新转变,因此思想政治工作也面临更多新要求。但提高医院政工师的工作能力,调动其积极性与创造力,仅仅凭借物质奖励是远远不够的,而必须加强政工师的思想工作建设。但在具体的工作过程中,许多政工队伍的管理者没有足够重视思想政治工作而只是将其视为一种形式,因此未能对医院的发展提供帮助。对于思想政治工作对提高政工师素质和工作能力的积极影响认识不足,导致许多政工师政治立场不够明确,整个政工团队的素质难以得到有效提升^[1]。因此,如何建立完善的思想政治工作机制,加强对政工师的理论培训和思想引导而使其在思想政治工作中发挥更大作用,是当前亟待解决的问题之一。

其次,医院的政工团队整体能力有待提高。目前医院面临的一个主要问题是政工师年龄普遍较大,缺乏年轻、充满活力的新鲜血液。尽管老员工积累了丰富的工作经验,但他们的思想敏感

收稿日期: 2024-09-10

作者简介: 苏丽(1973—),女,安徽六安人,皖西卫生职业学院附属医院(六安市第二人民医院)政工师,主要研究方向为医院党建。

性和学习能力相对较低，对于新事物、新技术的接受较为困难，这不利于工作效率的提升。除了年龄结构失衡外，医院的政工师队伍也面临着业务能力不足的挑战。一些政工师缺乏系统的专业培训和教育，导致他们在应对复杂问题和新挑战时表现欠佳，影响了整个政工团队的学习和工作水平。为了解决这一问题，需要加强对政工师的持续教育和专业培训，提升其业务水平和应对能力。同时还需建立健全的激励机制，激发政工师的工作热情和创造力，使其能够更好地适应医院工作的新要求和挑战。

最后，医院的工作模式较为机械化。一是一些医院的思想政治工作仍然停留在传统的模式下，依赖于传统的阅读和报告方式，对于国家政策等内容的宣传仍是简单的照本宣读，缺乏对理论和实践的深入分析。二是一些医院的考核机制不够完善，缺乏科学有效的政工师岗位责任制度。许多医院的考核评价只是形式化的过程，政工师们不用担心自己的职业发展问题，导致许多政工师工作态度较为懈怠，工作方式机械化，难以全力投入到工作中。三是医院的工作模式机械化问题，还表现在对于信息传递的单一依赖上。一些政工师缺乏与时俱进的意识，对新技术、新媒体等信息传播方式了解不深，不能充分利用现代化手段提升工作效率和影响力。部分医院仍然倚重于传统的口头传达或纸质文件，缺乏多样化、高效率的信息传递途径，导致信息流通效率不高，信息传达内容也难以及时更新和做到通俗易懂。这种信息传递的单一模式不仅影响了政工师团队的工作效率，也制约了医院对外部信息的及时获取和应对能力，影响了单位整体的竞争力和影响力。四是医院的组织管理体系相对僵化，决策和执行相对独立，导致了信息孤岛现象的存在。政工师团队的工作往往受制于各部门独立运作的局限，难以发挥出综合协同的优势，影响了整个单位的工作效率和业绩水平。

二、提高医院政工师素质与工作能力的必要性

首先，政工师的有效工作在提高医院员工的政治思想认识和综合素养方面起着关键作用。他们能够帮助员工认清个人利益与单位利益之间的关系，激发员工更加热情、积极地投入到工作中，从而提高工作效率。政工师通过思想疏导，能够及时了解员工和单位存在的问题，并采取积极措施解决，有助于医院长远发展。

其次，合格的政工师能够帮助医院加强员工的思想政治学习，使其树立正确的思想观念。通过政工师的指导和引领，员工能够更深入地了解党的路线、方针、政策，增强对党的信仰和认同，进而提高综合素质和工作水平。

最后，提高政工师素质与工作能力也是保证党组织充分发挥作用的关键。政工师作为党组织的专职人员，承担着重要的党务工作任务，只有不断提升素质和能力，才能更好地履行职责，确保党组织在医院的领导地位和战斗堡垒作用。在新时期的背景下，政工师的素质和工作能力提升将有助于满足党务工作的各项需求，确保医院发展方向的正确性，推动党组织在单位内发挥更大的作用^[2]。因此，加强对政工师的培训，提高政工师的素质，对于医院的发展至关重要。

三、当下提高医院政工师素质与工作能力的路径

当下要求医院的政工师必须具备扎实的政治理论基础、较强的政工业务能力以及高尚的道德情操、较强的践行“两学一做”的学习能力。

一是要不断加强对理论知识的学习。当下大部分政工师都忙于党务工作，却忽略了对思想政治理论知识的学习，在开展思想政治理论工作中，往往只是机械地照本宣读而缺乏创新

性，明显显示出其自身的专业知识和能力无法满足当代社会的需求。因此，政工师必须不断加强思想政治理论知识的学习，以提升工作水平和专业素养。首先，政工师应时刻关注国家出台的方针政策，并进行深入分析与理解，将党的二十大精神作为指导思想，为今后的工作提供依据，不断丰富自己的知识结构。其次，政工师要怀有终身学习的态度。随着社会环境的不断变化，医院面临各种各样的问题，政工师需要不断积累知识，以便更好地做好自己的思想政治工作。最后，政工师在加强理论知识学习的同时也要注重积极参与实践活动，将理论与实践结合起来，总结实践经验，提升工作能力，从而更好地履行政工师的职责，为医院的发展做出更大的贡献。

二是要提高自身的人际沟通能力。政工师的主要任务是从做好思想政治出发，为工作人员提供服务和帮助，因而人际沟通交往能力对其至关重要。作为医院形象的代表，政工师在工作中必须言行一致，言行举止要得体，语言要具有感染力和说服力，真诚地为人们提供服务。因此，政工师需要加强与群众的联系，倾听他们的意见和建议，积极深入群众，通过系统化的思想政治工作，帮助医院员工解决实际问题，提高员工的工作热情和主动性。此外，政工师还应合理利用网络、座谈、走访、电话等形式加强与员工之间的交流，认真倾听他们的心声，与他们建立良好的互动关系。政工师要坚守道德底线，审慎权衡利弊，遵循法律法规，在法律允许的基础上为人们排忧解难；还要以诚信、正直的态度为员工服务，做到真心实意地关心、帮助他们，从而树立良好形象，增强员工对自己的信任和认同感。

三是要积极探索新的工作方式。目前我国的经济实力和科技水平不断提高，政工师应该意识到自己的工作也不能局限于传统的方式，必须不断探索新的工作方式，跟上时代的步伐。首先，政工师要解放自己的思想，不断提高自身的思想素质，转变传统的工作模式，切实将“以人为

本”的思想理念落实到实际工作中。政工师需要不断更新观念、拓展视野，适应社会发展的新变化和新需求，以更加开放、包容的态度去面对工作中的挑战。其次，政工工作的宣传需要摆脱传统方式的束缚，必须充分利用现代化的技术手段和平台，如微信、微博、QQ以及短视频等，提升工作的覆盖范围和影响力。政工师应当熟练运用这些新媒体工具，通过多样化、创新性的宣传方式，更好地传播党的政策和方针，引导员工树立正确的思想观念，激发工作热情和积极性^[3]。

四是要完善考核机制，加大考核力度。医院工作中出现的问题往往与相应的机制和制度不完善密切相关，特别是考核制度的不健全会让一些政工师在工作中表现出应付的态度，忽视自身工作能力的提升。因此，要善用考核机制，加大考核力度，以促进政工师队伍的发展和提升。首先，需要建立健全政工师队伍的思想政治培训制度，提升每一名政工师的专业素养和爱岗敬业精神。这意味着要为政工师提供系统的包括政治理论知识、工作技能等在内的培训，从而提高其工作水平和综合素质。其次，要完善医院的考核评价体系，建立更加系统、更加全面的考核机制。这不仅包括对与政工工作相关的技术考核，还包括对政工师个人素质和工作能力的评估。可以采取笔试、面试、实践能力展示等多种考核形式，确保考核的全面性和公正性。此外，医院也可以适当采取激励措施，例如表扬先进的政工师及其团队，以激发其他政工师的工作积极性。

五是要牢固树立创新意识。国家的进步与发展离不开创新，创新是民族前进的根本动力。医院的政工师应清晰地认识到创新对于其日常工作的重要性，牢固树立创新意识，以适应时代发展的需求。首先，政工师要创新发展思路。应根据本单位的发展情况和当下的发展需求，明确医院的发展方向和政策导向，科学地将共性与个性、局部与整体结合起来，从而实现医院发展方向的创新。这包括制定创新的工作策略和实施方案，

积极探索适合单位特点和时代要求的工作模式和方法,推动医院在思想政治工作领域的创新发展。其次,政工师要创新思想观念。需要突破传统思维方式的束缚,根据当下的变化,形成对新发展阶段的认识。这意味着政工师要具有开放的思维,勇于接受新观念、新挑战,积极主动地学习和探索,不断拓展思维的边界,不断更新自己的思想理念,以更加开放、包容的态度面对工作和挑战。

六是强化队伍管理机制,加大对政工师的培训力度。要进一步提高医院的政工师素质与工作能力,就要加强对政工队伍的管理机制。这包括根据医院的发展需求和相关制度,强化政工工作,建立健全运行管理机制,同时根据国家政策制定相应的管理制度。首先,需要建立健全政工师队伍管理制度,包括明确政工师的职责和权责,规范其工作流程和工作标准,确保政工师能

够有效地履行职责,提高工作效率和质量^[4]。其次,需要定期对政工师进行与思想政治工作相关的培训。这可以通过外派培训、专家讲座、座谈交流等形式进行,旨在强化政工师的服务意识,提升其专业水平和工作能力。培训内容可以涵盖政治理论知识、工作技能、沟通能力等方面,以适应新时代的工作需求。

四、结语

本文通过对如何提高医院的政工师素质与工作能力的探讨,强调了政工师在组织中的重要作用。他们卓有成效的工作不仅凝聚着工作人员的力量和思想,还推动着医院的长期稳定发展。为了实现这一目标,政工师应通过加强理论学习、提高人际沟通能力、积极探索新的工作方式、树立创新意识等途径来提升自身素质和工作能力,为医院的发展做出贡献。

参考文献

- [1] 魏玥科.政工师对优化企业人才环境的作用分析[J].企业文化(中旬刊),2019(9):97-100.
- [2] 易琴.浅析政工师提高自身修养的重要性[J].人才资源开发,2017:(20):155-156.
- [3] 尹军.政工师做好思想政治工作的途径与方法分析[J].山东青年,

2016(8):218-220.

- [4] 常胜峰.浅谈事业单位合格政工师应具备的修养和作用[J].经贸实践,2015(6):184.

责任编辑 董颖

双轨制下党政联合发文备案审查制度的优化建构

邓小兵, 石博文

(兰州大学法学院, 甘肃 兰州 730000)

摘要: 党的十九大以来, 随着“党政一体”转型的推进, 党政联合发文数量激增, 不可避免地滋生了一批违规性党政联合发文, 因而加快推进党政联合发文备案审查制度建设迫在眉睫。然而, 具备“双重属性”的党政联合发文在备案审查工作中目前面临诸多困境, 例如审查原则、标准难以界定, 审查主体、方式不明确, 现有备案审查制度设计难以满足党政联合发文特性。为此, 要从采用“形式识别+实质识别”机制、落实“党委备案审查优先”的双轨备案审查原则、构建主动审查和定期专项审查机制、建立高素质的备案审查工作队伍等方面推进党政联合发文备案审查制度的体系化建构。

关键词: 双轨制; 党政联合发文; 备案审查制度; 党政合署

中图分类号: D262.6; D630; D922.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)01-0048-08

一、引言

党的十九大以来, 为了健全和加强党的全面领导, 推进党和国家机构职能协同优化高效, “党政分开”逐渐向“党政一体”转型, 党政机构合署工作全面铺开, 党的各项意志与主张更加便利地渗透到国家治理的全过程和各方面, 在党政共管共抓的领域特别是现代化建设、乡村振兴、生态文明建设、行政体制改革等方面催生了各式各样的党政联合发文, 并且在发文数量方面呈现出爆发式增长趋势, 在发布频率上变得越来越高。这不仅是坚持党的全面领导的客观要

求, 也是党政机构统筹改革、党规国法协调发展的现实需要^[1]。但是, 党政联合发文也带来了备案监督工作的一系列问题, 为了将党政联合发文备案审查工作纳入法制化轨道, 就需要对审查主体、审查程序、审查标准等方面进一步予以明确和完善。2023年12月, 《全国人民代表大会常务委员会关于完善和加强备案审查制度的决定》的出台为人大系统完善和加强备案审查制度提出了新时代的任务要求, 这也表明了推进党政联合发文的备案审查工作, 将是构建系统完备的备案审查制度体系的重要组成部分。

党政联合发文的备案审查问题逐渐引起了理

收稿日期: 2024-02-18

基金项目: 兰州大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2024lzujbkys033)

作者简介: 邓小兵(1974—), 男, 湖北广水人, 兰州大学法学院教授, 法学博士, 硕士生导师, 研究方向为宪法学与行政法学; 石博文(1998—), 男, 湖南邵阳人, 兰州大学法学院2022级法学专业硕士研究生, 研究方向为宪法学与行政法学。

论界的重视，学者们主要就如何实现党政联合发文的备案审查提出政策建议。有学者提出针对党政联合发文，应坚持在双轨制下党政机关分别审查政治标准与法律标准，并建立备案审查衔接协调机制，以实现有效分工^[2]。有学者表示党政联合发文的备案审查机制应当实行双层报备，即审查工作机制和党政联席会议机制，以实现对党政联合发文备案审查制度的重构^[3]。有学者强调党政联合发文的备案审查最重要的是建立制度化的联席会议，做到实质层面的衔接联动，同时通过司法建议实现司法辅助审查，并通过加强备案审查信息化建设完善备案审查机制^[4]。还有学者表示党政联合发文的备案审查必须依托备案审查衔接联动机制，并形成党委主导，人大、政府及其他部门协同参与的工作局面，以完善党政联合发文备案审查制度^[5]。总体上，当前对于党政联合发文备案审查的研究是极为有限的，研究的广度和深度均存在较大的发展空间，特别是就党政联合发文备案审查具体工作机制的完善，例如对于如何识别利用党政联合发文形式的违规发文、究竟备案审查是采取主动还是被动的审查方式、备案审查应采取哪些原则标准等，都有必要在现有研究基础上进一步细化。要理清党政联合发文备案审查制度优化建构的发展进路，就必须对党政联合发文备案审查的功能价值、制度根据、现实困境建立起系统性认知。

二、党政联合发文备案审查制度建设的基本价值

党政联合发文即党的机关和同级政府机关、企事业单位及其他组织团体就共同职权范围内的工作联合发布的针对不特定对象可以反复适用的制度文件。本文主要探讨的是狭义概念上的党政联合发文，即党的机关和同级政府机关共同发布的文件。

党政联合发文作为一种极具中国特色的公文制发形式，具有较长的发展历史。早在新中国成

立前，中国共产党就存在着同政权机关联合制发文件的先例，此时主要是偏向于救亡图存的政治动员口号，例如1935年发布的《中华苏维埃政府、中国共产党中央为抗日救国告全体同胞书》^[6]。新中国成立后至改革开放前其实较少采用党政联合发文的形式，中央层面党政联合发文初步统计共24件，主要集中在农业发展、教育建设等特定领域，呈现出零散性、微观性的特征，充分保障了社会主义改造和建设的现实需求。改革开放后至党的十八大以前，党政联合发文紧密结合社会主义市场经济建设的情况，规范性文件性质的党政联合发文达到1131件^[7]，整体上表现出数量大规模增长、领域渐进式拓宽等特点，逐渐从微观走向宏观，从个别临时性事务转型至全局规划性事务，范围涵盖经济建设、政治改革、文化教育、民生事业等方面。党的十八大以后，以习近平同志为核心的党中央重点围绕国家机构改革、反腐倡廉、生态文明建设、脱贫攻坚等领域精准发力，特别是在将党的全面领导写入宪法修正案后，要求党的意志和主张必须嵌入到治国理政的方方面面。在“党政机构合署”趋势的推动下，党政联合发文作为实现党规、国法有效耦合与沟通的重要桥梁，对优化党政“双轨”权力结构具有重要意义，治理优势由此得到进一步扩大。不过，这也引发了“党政联合发文能否纳入到备案审查范围”问题的讨论。从现实意义来看，党政联合发文理应纳入备案审查范围，其意义主要有以下几方面。

第一，有利于保障宪法与法律的有效实施。通过实现对党政联合发文的备案审查，可以及时发现和纠正各种违反上位法的行为，维护宪法、法律的不可侵犯性。党政联合发文无论是哪种性质的文件，都必须坚守合宪性、合法性底线。

第二，有利于做到“两个维护”，确保中国共产党的领导核心地位。长期以来，一些部门通过违规发布党政联合发文规避备案审查，实际上不仅损害了备案审查制度，更是威胁到党的权

威，违背了“非必要不联合发文”的要求。只有将党政联合发文纳入备案审查范围，才能有效杜绝党政联合发文泛滥的现象，真正发挥党政联合发文应有的治理效能。

第三，有利于坚决维护公民、法人和其他组织的合法权益。党政联合发文受其自身的“外溢效应”影响，不可避免将对党外的公民、法人、其他组织产生影响，若文件本身违法，所产生的影响必然是负面的，甚至可能侵害公民的合法权利，最终影响到公民对党和政府的信赖。

第四，有利于规范党政联合发文，推动党政联合发文的科学性。只有将党政联合发文纳入备案审查范围，党的备案审查机构和人大都有权清理各类违规违法的党政联合发文，才能推动党政联合发文的废止、修改、清理工作，对不符合新形势、新要求的予以清理，严格控制联合发文的数量，实现党政联合发文的良性发展。

三、党政联合发文的备案审查依据

对于党政联合发文的备案审查，应当明确到底是运用党内法规开展审查，还是运用国家法律审查，或者是二者并用，从另一个角度出发就是需要确定备案审查的责任主体，即首先应当确定文件的基本性质。

（一）党政联合发文的基本性质

党政联合发文，事实上存在着三种性质的文件。第一种是较高位阶的党内法规，第二种则是较低位阶的党内规范性文件，第三种则是既非党内法规也非规范性文件的其他类型文件^[8]。第一种性质的文件的涵括范围仅限于由省级以上党委和政府联合制定的“准则、条例、规定”等形式的文件，且此种文件类型已经纳入了党内法规体系^[2]。文章主要探讨的是第二种性质的文件，这种类型的规范性文件同样涉及党内事务和政府事务，学界对此目前主要存在着“单一属性论”“双重属性论”两种观点。持“单一属性论”的学者认为，所有党政联合发布的文件都应直接被

认定为“党内法规”。有学者从文本字号角度指出党政联合发文虽然是党的机关和国家机关共同制定，在内容上也显示出党政融合的特征，但是由于文件字号都显示为党的发文字号，它们仍然应被视为党内法规^[9]。有学者从规范层面指出2019年新修订的《中国共产党党内法规制定条例》（以下简称《党内法规制定条例》）中规定了党政联合发文这一类型，且备案审查程序与其他党内法规或党内规范性文件并无区别，因此这类文件应当被认定为党内法规^[10]。还有学者从司法裁判角度指出，当前在法院实务中，当事人因党政联合发文信息公开而提起的行政诉讼，最终结果多为败诉或被驳回^①，主要原因是认为党政联合发文属于党务信息，而非政府信息^[11]。持“双重属性论”的学者则认为党政联合发文同时具备党内法规和国家法律的双重属性。有学者指出由于联合发文横跨党政两个系统的多个制作主体，因此党政联合发文具有双重属性^[12]。有学者指出党政联合发文同时兼具党的文件与行政规范性文件“双重属性”^[5]。有学者则指出党政联合发文蕴含着党务性和行政性的双重内涵，党政联合发文仅限于党内法规、党内规范性文件同行政规章、行政规范性文件的联合^[13]。

通过梳理发现，“单一属性论”“双重属性论”均存在一定的局限性。近年来，一些地方一方面可能是单纯追求更加鲜明的政治立场、更高等级的文件规格、更强效果的执行力度，热衷于采用党政联合发文，另一方面可能是认为党政联合发文在信息公开、备案审查等方面目前仍处于“真空地带”，通过这一形式发布可以逃避监督，热衷采用党政联合发文。首先，从“单一属性论”角度将低位阶的党政联合规范性文件一律定位为党内法规有失周延，这是因为其中一些文件事实上对党外人士和组织也产生了实质性影响，并不限于调整党组织内部的关系，若将其统统定位为党内法规，可能导致地方政府利用这一属性大量通过联合发文形式逃避国家法律约束。此

外,有学者指出实践中党内法规“外溢效应”的正当性与合理性也并不能用于证明党政联合发文的单一属性,否则就陷入了“存在即合理”的逻辑误区^[14]。其次,从“双重属性论”角度出发,党政联合发文的确具有党内规范和国家规范的双重特征,但同时这种对满足双重属性的认定却并没有在法律适用、属性认定、信息公开、权利救济等方面给出相应的解决方案,同样也会错误认定一些实质上仅仅是党务文件或行政文件的规范性文件。

对党政联合发文的性质认定,笔者认为其“具有党内法规性质和国家法律性质的双重可能属性”,但由于党政联合发文的复杂性,特别是存在一些地方党政机关出于逃避司法审查、信息公开等动机倾向于采用联合发文的方式,为了实现文本的精准识别,应当对具体文本进行实质审查,然后确定其究竟属于党内法规性质还是属于国家法律性质,或者二者兼有之。只有最后一种可以被认为是真正意义上的党政联合发文,这是因为《党政机关公文处理工作条例》中明确规定“非必要不联合发文,若为党委、政府各自职权内的工作,不得联合行文”,这也强调了党政联合发文的文本内容必须涉及同时调整党内事务和国家事务,文件本身是党内意志和国家意志互相融合下的共同产物。如果经过认定,其文本内容只关乎党内事务或者国家事务,则可以将其单一归属到党内法规体系或者国家法律体系之中,实际上这是一种违规性的党政联合发文(以下简称“违规性联合发文”)。

(二) 党政联合发文的备案审查法律依据

在对党政联合发文中的违规性联合发文开展备案审查时可以按照常规的党内法规备案审查体系和国家法律备案审查体系进行。就党内法规备案审查体系而言,应当从《中国共产党章程》(以下简称《党章》)、《党内法规制定条例》、《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》(以下简称《备案审查规定》)作为根本遵循,按

照上述文件的有关要求,对违规性联合发文中应当归属到党内法规体系中的规范性文件开展备案审查。就国家法律备案审查体系而言,《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》)、《法规、司法解释备案审查工作办法》、《法规规章备案审查条例》对行政规范性文件的备案审查作出了详细完备的规定。因此,违规性联合发文只需要完成了实质性识别,就可以找到备案审查的有关依据。

而对于真正意义上兼具党务性和行政性的党政联合发文,目前无论是党内法规备案审查体系,还是人大备案审查体系,都未将其纳入备案审查范围作出详细规定,亟须对党政联合发文构建相应的备案审查规则体系,确保“所有规范性文件纳入备案审查范围”的要求能够得到有效落实。

四、党政联合发文备案审查的现实困境

国家权力机关有权撤销政府制定的同宪法、法律相抵触的各种行政法规、决定和命令等,但却无权干涉党的执政活动及其制定的规范性文件,这就造成党政联合发文的备案审查变得愈发困难和复杂。通过梳理各地方的规范性文件备案审查规定,大多数也均未涉足党政联合发文,仅有《贵州省行政规范性文件制定和监督管理规定》中提出“拟以党政联合发文形式发布的规范性文件参照本规定审核”,但此规定并没有对党内职权的审查作出具体规定。《江苏省行政规范性文件管理规定》则强调“建立健全相互会商审查、征求意见、沟通协调、信息共享、培训交流、联合调研等备案审查衔接联动机制”,但对于机制的具体构建,以及如何审查、如何沟通、如何共享都未作出进一步细致的规定。可见,党政联合发文的备案审查在实务中存在着一些现实困境。

(一) 党政联合发文的备案审查原则、标准

难以界定

党政联合发文涉及党内事务和政府事务，若将文件中的党务条款和行政条款一分为二，其备案审查的规范依据本就不一样。

《备案审查规定》对党内法规和党内规范性文件的审查原则和标准作出了具体规定，在审查原则上提出有件必备、有备必审、有错必纠，而在如何审查上则规定要从政治正确、合法合规、内容合理、文本规范的角度开展审查。

就行政规范性文件的审查而言，不仅有中央层面的规定，而且包括湖南、江苏、甘肃等地都有针对本地方的行政规范性文件管理办法。在审查原则方面除了有件必备、有备必审、有错必纠以外，还单独提出了一些备案审查原则。例如上海提出了要坚持遵循合法、合理、必要、可行和公众有序参与的原则。在审查内容方面，行政规范性文件主要围绕合法性，从制度程序、法定职权、与上位法是否冲突等方面展开，部分省份也强调了合理性审查，例如《湖南省规范性文件备案审查条例》指出了若行政规范性文件违背社会主义核心价值观等公序良俗、权利义务规定，明显不合理、与实际情况明显不符等明显不合理的情况，在审查时都应该提出修改意见。

而党政联合发文由于党内法规和国家法律在审查原则、标准上存在着差异，且涉及党和人大两个系统，目前标准并未实现统一，备案审查工作无法进行。

（二）党政联合发文的备案审查主体、方式难以明确

《备案审查规定》第4条对党内法规和党内规范性文件的审查主体作出了规定，但是不同备案审查主体的具体分工权限并不清晰。就行政规范性文件而言，目前我国已经形成了人大主导、政府参与的行政规范性文件备案审查二元体系^[2]。以《广西壮族自治区各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》《广西壮族自治区行政规范性文件备案审查规定》为例，行政规范性

文件的备案审查主体包括本级或上一级人民代表大会常务委员会、本级或上一级人民政府、设立该派出机关的人民政府、上一级主管部门等。但无论是《备案审查规定》还是各省级的行政规范性文件备案审查办法，都没有对党政联合发文的备案审查主体作出明确规定，若采用单一审查主体将难以确保备案审查的质量，若采用双线审查则需要对审查次序、审查分工等进一步作出规定。

此外，若按照《备案审查规定》对于党内法规和党内规范性文件采取的是主动性审查，而若按照相关法规规定对行政规范性文件的审查采取的则是主动与被动审查相结合的方式^[15]。目前对于党政联合发文究竟是采取主动审查还是采取被动审查的审查方式尚无明确规定，这就导致党政联合发文的备案审查工作陷入停滞。

（三）现有备案审查要求难以满足党政联合发文的特点

党政联合发文相比于党内法规，外部性是其最明显的特征，它除了可以面向内部调整党的各级组织和党员群体，还能对外部诸如国家政治事务、社会公众产生影响，例如中共中央、国务院印发的《党和国家机构改革方案》和《中共中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》等都不局限于党内事务。相较于行政规范性文件而言，党政联合发文具有更加明显的政治属性，党的领导贯穿着党政联合发文的主线，这就应严格要求文本内容的政治立场必须绝对正确。现有的党内法规和国家法律备案审查要求并不能同时兼顾到两方面。此外，备案审查工作队伍的自身素质以及目前的工作机制均还存在着不适应、不符合的问题，这对党政联合发文的审查工作推进造成了一定阻碍^②。同时，当前备案审查队伍还存在着人员短缺的问题，例如浙江省人大常委会法工委虽然设有备案审查的专门机构，但只有2~3名工作人员，市级多数设有机构，但只有1名专职人员，县级则普遍是“无机构，无专职人员”，参与人员没有受过专业法律教育且多为临

时人员^[16]。对于党政联合发文的备案审查，事实上还要求工作人员不仅要有良好的法律素养，还要具备合格的政治素养和完善的党内法规知识，这就对备案审查队伍的素养提出了更高的要求，从现实情况来看这一点还存在着不小的差距。

五、党政联合发文备案审查的完善路径

按照“规范性文件在哪里，备案审查就跟到哪里”的要求，党政联合发文应实质性纳入备案审查范围。考虑到党政联合发文在制定主体、规范依据、文本特征等方面具有双重属性，必须从保障党中央政令畅通、令行禁止的高度来认识党政联合发文的备案审查工作，并构建起一套专属于党政联合发文的备案审查体系。

（一）细化党政联合发文的文件识别机制

对党政联合发文开展备案审查，应当进行正确识别，违规性联合发文的存在加大了识别难度。识别不清，由错误的审查主体开展审查，就会在实际上破坏整个备案审查体系的应有秩序。因此，对于党政联合发文应当构建起形式识别与实质识别相结合的识别机制。考虑到党政联合发文存在着地方“动辄随意联合发文”的现象，且联合发文因涉及政府职权有可能会对外部产生影响，因此党政联合发文的识别由各级人大机关负责较为妥当。在具体识别过程中，应当从形式上即发文机关、发文字号、落款、公章等方面对党政联合发文进行认定，对于发文机关的识别要尤其注意是否属于同级党政机关，若不属于则不能认定其为党政联合发文。在形式识别过程中，基于司法审判实践的现实情况，尤其要严格杜绝仅以发文字号来判断是否为党内规范性文件的误区。若形式要件均符合要求，则进入实质识别阶段，对内容识别后若发文内容仅涉及党内职权或仅涉及政府职权，则认定其为违规性联合发文。对党内规范性文件按照《备案审查规定》转送党的有关机关开展备案审查，若一并发现了其中的违

法违规问题，可以向同级党委备案审查工作机构提出具体审查建议。对行政规范性文件原则上按照各地行政规范性文件的备案审查规定完成转送，若属于由负责识别的人大机关进行备案审查的，继续完成审查。针对违规性联合发文，备案审查机关应要求报备机关从形式上进行纠正，不得采用党政联合发文的形式。经过文本内容实质性识别后仍不能判定的，则应当充分发扬民主，加强调查研究，即可以通过备案审查系统联动机制由党内系统和人大系统负责备案审查的专家学者共同商讨研判后作出性质认定。

（二）统一党政联合发文的备案审查原则和标准

党政联合发文的双重性特征决定了其备案审查的双重性。为了实现对党政联合发文的有效监督，同时基于备案审查衔接联动机制的要求，双轨并线审查模式是目前较合适的审查路径。在审查顺序上，可以按照学者提出的先交由党委的规范性文件管理机构进行审核，再移送政府的司法行政机关进行审查，或者将二者的先后顺序调换^[2]。鉴于党政联合发文通常都是由党的机构完成牵头起草、审核批准工作的，且相比于一般的行政规范性文件其具有更强烈的“党规”色彩，由党委的规范性文件管理机构先行审核更为妥当。规定统一的顺序也能有效理顺党政联合的管理责任。党和政府的备案审查机构在审查时限的计算问题上，应按照《备案审查规定》和各地行政规范性文件管理办法规定的时限分别计算。

采用双轨并线审查模式对党政联合发文备案审查在审查原则和标准上并不是相互割裂的，不属于纯粹的“各司其职”，而是在遵循统一原则和标准的基础上全面审查，它消除了党委的规范性文件审核机构与政府的备案审查机构之间存在的权限张力，在审查内容方面各有侧重。结合党内规范性文件和行政规范性文件的审查原则，党政联合发文应坚持在“有件必备、有备必审、有错必纠、政治正确、内容合法、注重合理”的基

本原则下开展备案审查工作。党政联合发文首先应当确保内容不能存在冲突，要考虑具体内容的党政复合属性。其次要严格遵循党规保留和法律保留原则，既不能与党规相抵触，也不能与国法相冲突^[7]。

党委的规范性文件审核机构应当按照《备案审查规定》的要求着重对政治正确性进行审核。文件中要不折不扣落实党中央的各项政策部署，特别是必须肯定“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”的地位，不能出现任何意识形态偏差和政治立场错误，确保发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。在做好政治性审查的同时，要结合《党章》《党内法规制定条例》《备案审查规定》同步做好合法合规性审查、合理性审查、规范性审查等方面的工作。审查机关在审查过程中发现涉及政府职权部分存在明显违法或明显不适当的内容，在移送政府司法机构时可以一并提出审查建议，并要求政府司法机构以适当方式反馈结果。

各级人大及其常委会在收到移送的党政联合发文后，要严格遵循《立法法》《地方组织法》的有关规定开展备案审查。此时的审查重点是合宪性审查与合法性审查，并适当兼顾合理性审查。党政联合发文纳入合宪性审查范围则是题中应有之义，在国家机构职能分工、公民基本权利与义务方面要严格遵守宪法的各项规定，确保发文能够弘扬宪法精神，维护宪法权威。在合法性审查方面，侧重确保不违背、不抵触上位法具体条款与不超越法定权限两方面。对于存在合法性问题的党政联合发文，应要求报备机关进行纠正，报备机关未在规定时限内纠正问题或者报告有关纠正措施，且无正当理由的，由县级以上人民代表大会专门委员会或者常务委员会法制工作机构同党委的规范性文件审核机构召开联席会议，共同作出撤销相关党政联合发文的决定。在合理性审查方面，侧重审查相关条款是否符合行政法领域的

比例原则。按照比例原则的解释，即制定的条款必须同时满足妥当性、必要性、相称性三方面的要求^[17]。具体而言：妥当性即党政联合发文必须能够实现或者至少有助于实现对党政共抓共管领域的有效治理。必要性即在众多能够实现治理目的的方式中，党政联合发文是其中侵害最小的方式。相称性即党政联合发文的具体条款所希望保护的利益所可能损害的利益。如果不符合行政法领域的比例原则，就不应该采用党政联合发文形式。需要强调的是，由于合理性判断多涉及备案审查机构工作人员的主观判断，此时需要更加审慎，只有确实达到足够“明显”不合理的程度，才能提出要求报备机关予以纠正的审查意见。在具体标准的适用上，可以从是否违反公序良俗、权利义务分配是否明显不匹配、是否具备实施的现实条件等方面进行认定。此外，各级人大及其常委会对属于前期党委的规范性文件审核机构审查范围但其审查结论有误的内容，应及时向同级党委备案审查工作机构提出审查建议。

（三）构建党政联合发文的主动审查和定期专项审查机制

首先，鉴于党政联合发文的特殊性，对于党政联合发文的备案审查应当采取主动性审查的方式，而无须报备机关申请，以落实有件必备、有备必审、有错必纠的要求。可以参照《备案审查规定》的要求，所有符合条件的党政联合发文应当自发布之日起30日内由制定机关报备。未按照规定时限报备的，应当责令制定机关报备。鉴于党政联合发文的备案审查长期处于“无人问津”地带，在前期要加大对党政联合发文的审查力度，尤其是要发挥“立法先行”的作用，推动党政联合发文明确写入《备案审查规定》《地方组织法》《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》以及各地方的行政规范性文件备案审查办法中，以保证党政系统的精准对接，不断重视党政联合发文的备案审查工作，更好探索主动审查工作的新路径、新模式。考虑到党政联合

发文数量庞大，采用主动审查方式后，应积极适应数字化趋势，利用人工智能模型对名称使用、体例格式、文字表述等形式规范方面的问题开展智能审查，减轻人工压力。

其次，在实行主动审查的同时，可以定期针对党政联合发文开展集中清理和专项审查工作，积极推进党政联合发文法治化、规范化。专项审查有利于实现党政领域上下联动、左右协同，将党的路线、方针、政策不折不扣落到实处，推动法治政府建设进程，最终实现国家治理体系和治理能力现代化。此外，在专项审查工作期间，可以采用建立专门领导小组的工作机制进行联合审查，小组由党的备案审查工作机构成员和人大负责备案审查的工作成员共同组成，通过与会交流、协商决策，对党政联合发文及其中存在的交叉问题、共性问题予以纠正和清理。

最后，还应当建立党政联合发文备案审查工作情况报告制度。地方各级党的备案审查工作机构和人民代表大会常务委员会法制工作委员会应当每年向人大常委会报告开展党政联合发文备案审查工作的情况，由人大常委会会议审议。对于审议后形成的意见应当连同工作报告交由制定机关研究处理。

（四）建立高素质的党政联合发文备案审查工作队伍

除了备案审查工作机制的进一步完善，还需要着力提高备案审查队伍工作人员的素质。首先，党的备案审查工作机构和各级人大应当进一步扩充备案审查人员数量，加快补齐备案审查专项编制，通过内部调剂、相关部门转隶、基层选调、公开遴选、公开招考等方式优中选优，特别是将通过法律职业资格考试，熟悉党内法规和国家法律，政治意识强，从事法律实务工作经验丰富的人才纳入备案审查工作队伍中来，加强工作队伍建设。其次，可以通过建立备案审查专家委员会，一方面邀请委员会专家定期对备案审查专职人员开展专题培训，尤其是可以结合党政联合

发文备案审查的现实案例进行交流探讨，以案促改，提升备案审查工作质量，另一方面组织人员对内容复杂敏感、专业性强、涉及面广的党政联合发文中存在的问题从学理方面进行论证，征求委员会专家的意见建议，以保证备案审查工作的质量。最后，为提高备案审查联动衔接机制的效率和效果，还可以制定适当的激励和约束机制，对工作出色的单位和个人给予表彰和奖励，对工作不力的单位和个人进行问责和处理。

结语

党的二十大报告强调“加强宪法实施和监督、健全保证宪法全面实施的制度体系”。加强党政联合发文的备案审查是党和人大系统持续加强法治化、规范化、效能化建设的重要一环。实现党政联合发文备案审查工作的常态化是坚持全面依法治国和全面从严治党有机统一的重要抓手，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，是推进科学立法、民主立法、依法立法的重要保障。党政联合发文的备案审查制度建设是一个基础性、长期性、系统性工作，是党政联合发文“供给侧改革”的重要组成部分。必须始终坚持以习近平法治思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神。未来要继续重视党政系统备案审查工作的联动衔接问题，对于包括工作沟通机制、冲突解决方式等方面的问题还需要进一步深化研究，努力实现构建起一套系统科学、运行流畅的党政联合发文备案审查制度体系的最终目标。

注释：

①参见《刘志忠与南通市崇川区人民政府行政监督二审行政判决书》[(2020)苏行终770号]、《张竹乔、如皋市人民政府如城街道办事处行政监督二审行政判决书》[(2021)苏06行终10号]等。

②参见《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十三届全国人大以来暨2022年备案审查工作情况的报告》。

（下转第75页）

中国开发区何以成功？

——一个政治经济视角的文献述评

钟本章

(华侨大学 政治与公共管理学院,福建 泉州 362021)

摘要：综观解释中国经济奇迹的主流理论，发现其不仅在政治经济学视角下围绕国家与市场的配比关系而形成四个层次的争议，还体现出了整体主义和个体主义的极端特点。为弥补二者缺陷，在政治经济框架下以类型学分割研究对象再分别进行研究的组合主义思路不失为一种有效方式。然而，在对分属不同政治经济类型的行政区和开发区研究中，相比前者，后者长期处于一种被轻视的状态。尽管这为我们从开发区视角观察中国经济奇迹提供了更为广阔的理论发展空间，但这仍有赖于对解释中国开发区成就的既有理论的批判继承与合理扬弃。因此，在针对“中国开发区何以成功”这一问题进行较为系统的文献回顾后，发现这些文献主要从政治学和经济学两类学科视角展开：前者将原因追溯到开发区特殊政策、体制乃至中国独特政治制度框架的激励效应上，后者则将其归因于产业集群、增长点和国内市场等经济因素的作用。这些解释虽然在一定程度上勾勒出了包括学科知识和区域知识在内的理论图景，却也因此难以突破超国家层面或次国家层面的比较困境，故未来研究至少需要在三个方面取得进步和发展。

关键词：中国经济奇迹；开发区；政治经济

中图分类号：D630 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)01-0056-08

一、中国开发区“成功学”缘何重要：观察中国经济奇迹的新视角

改革开放以来，中国取得了被誉为“经济奇迹”的巨大成就。因此，国内外学界对解释中国经济奇迹这一研究课题乐此不疲，建树颇丰。有些学者认为中国的经济增长完全可以用既有的经济学理论解释，并非例外^[1]；也有学者认为中国的经济奇迹有其特殊性，甚至可以提炼出一套区别于既有理论的自有模式，诸如“北京共识”^[2]

“中国模式”^[3]等提法。然而，不管学界对于中国案例能够有的理论贡献具有何种分歧，大家对于从经验上观察到的国家对中国经济增长的作用还是保有共识的，真正的争论在于国家到底在这中间扮演了何种角色。正如杨宏星和赵鼎新所言，解释中国经济奇迹的既有理论看似纷繁，核心分歧只在于国家在哪些方面、在多大程度上发挥作用^[4]。换言之，绝大多数解释中国经济奇迹的既有理论，本质上走的都是处理国家与市场配比的

收稿日期：2024-08-20

作者简介：钟本章(1994—)，男，畲族，福建漳州人，中山大学政治学博士，华侨大学政治与公共管理学院讲师，研究方向为园区政治经济学与开发区治理。

政治经济学路径，唯一的区别在于国家发挥作用的比重及其与市场之间的关系。循着这条路径，可以将解释中国经济奇迹的主流理论大致分为四个层次：第一层次理论把国家在场性压缩至最低，其直接视中国的改革开放为世界新自由主义潮流的一股支流^[5]；第二层次理论更重视国家的作用，其虽然也肯定市场经济的意义，但并不认为中国走的是新自由主义道路，因为中国采用的渐进改革方式与新自由主义所鼓吹的“休克疗法”截然相反^[6]；第三层次理论的重心开始倒向国家，其认为中国经济奇迹源于地方政府竞争^[7]，其中既包括组织意义上的“财政联邦主义”^[8]，也包括官员意义上的“政治锦标赛”^[9]；第四层次理论最凸显国家角色，其不只是将国家视为影响经济增长的制度变量，还在微观层面强调国家力量对经济活动的干预甚至是参与，这又可细分为“发展型”和“企业家型”两类^[10]。

综观解释中国经济奇迹的主流理论，在惊叹其视野上从宏入微、倾向上从右至左的丰富多彩之余，还发现其具有整体主义和个体主义的极端特点。前三层次的理论视野宏大，在把中国经济现象视为一个整体的基础上，试图通过一套理论逻辑将其解释尽然，此举固然极具雄心，但在中国这种地大物博、改革多变且经验事实纷繁的转型背景下，如此过度简约化的尝试很容易受到同属于中国的另一些经验的挑战和质疑^[11]；而与之恰好相反的是，第四层次的理论又过分沉溺于微观故事的动人细节，虽然捕捉到了一些极具理论突破性的宝贵经验，但大多数基于个案发展出来的理论概念，不免让人担忧其外部效度问题。

为了能给上述两端的“调和”提供一项可能的折中方案，以类型学方式分割研究对象并分别对其进行研究的组合主义思路，或许不失为一种好方法。一般研究对象内部都可在前置理论的指导下划分出类型饱和的次范畴，对这些分属不同类型的次级对象的研究，既可通过组合的方式来更加细致地认知整体对象，又可避免因陷入细微

经验而造成解释力上的局限，类似的做法实则在费孝通早年关于中国农村的研究中便得以窥见^[12]。循着组合主义的认识思路，如果想在主流的政治经济框架下细致而又不琐碎地加深对中国经济奇迹的理解，首先应该对中国的政治经济系统做一个类型上的区分，接着再对不同政治经济关系下的中国增长故事分别进行探索，而划分的结果无非行政区和开发区两类。

作为中国政治行政组织体系的地理单元，行政区以实际上的“乡—县—市—省”四个层级的路径，不断往上复合成庞大的国家治理组织系统。其中，边界清晰的不同层级行政区均对应一级政权，并在地方组织法的约束下形成了上下一致的部门化分工，以实现对所辖区域的综合性治理。因此，行政区的政治行政系统具有明显的区域分割化、组织同构化、约束刚性和事务繁杂化的特点，使其对经济事务的管理在一定程度上缺乏效率^[13]。而与行政区相对的开发区固然具有法律规制上的不足^[14]，但正因如此，才使得内嵌于政府程序的开发区系统具有高度的灵活性：不仅可以在上级政府的大力推动下以“行政托管”等方式跨越下级行政区边界^[15]，而且可以根据实际需要设立差异化管理体制^[16]，并赋予职权“高配”，还可以专注于经济开发事务，并在各种优惠政策权限下根据企业需求“量体裁衣”，以解决企业面临的困难。所有这些有别于行政区的特殊性，构筑了中国开发区系统紧密而充满效率的政治经济关系，使其展现出了惊人的生产效益。

但遗憾的是，就解释中国经济奇迹的主流文献来看，相比行政区，其对开发区的关注还远远不够。限于解释层次的原因，其中一些宏观理论，根本无须对行政区与开发区之间的区分做任何处理，就算是相对中微观一些的地方政府竞争与地方政府行为理论，也只是把开发区建设纳入地方政府为发展经济而采取的行动范畴，并无任何需要作为主体对象去进行研究的必要。典型表现之一，就是多数研究都只把开发区当成是政策

工具层面的自变量，或把它视为用以发展其他理论的经验载体，却少有将开发区经济作为因变量来探究个中奥秘的情况。

然而，伴随着中国改革开放一路走来，且如今仍在继续深化的开发区实践，显然不只是一项政策工具如此简单，中国开发区体系一方面蕴含着有别于一般行政区的政治经济系统，另一方面作为中国经济增长的引擎，其所取得的巨大经济成就本身就构成了中国经济增长这一“谜面”的重要组成部分，并开始为后发国家所效仿和学习^[17]。因此，鉴于前期研究的情况和特点，如果想进一步强化对中国经济奇迹的认识，可行路径之一，就是在组合主义思路的指导下转向对中国开发区成就的探索。如此一来，既能借由中国经验为其他后发经济体总结出一套可供实践的开发区模式，又能为解释中国经济增长之谜这一中国研究领域毫无争议的大问题补充新的角度和看法。

为服务于这一宏大的理论目标，本文想首先就解释中国开发区成就的为数不多的相关研究做一个基础的文献梳理工作，进而再提出一些兼具批判性和建设性的思路以供未来研究参考。因为既有研究基本从政治学和经济学两类学科视角展开，所以本文先在第二部分和第三部分据此进行回顾，最后再从总体上进行文献评价和未来展望。

二、从政策到体制：政治学对中国开发区成就的解释

在中国开发区成就的政治学分析中，政策是一个关键落点。有研究认为中国开发区的发展转型肇始于对开发区特殊政策运用所形成的租金激励，进而才形成经济学意义上的集聚和极化效应^[18]。还有一些文献也强调国家政策对开发区的促进作用，不过其侧重于讨论以发展高新技术产业为目标的科学园区，并聚焦于国家如何在科学园区中以“建构者”角色促进科技创新。虽然以硅谷等西方发达国家经验为蓝本发展出来的市场学派认为好的科学园区应当是由市场自发集聚的^[19]，

但这种论调忽视了市场的某些内在缺陷，比如科技创新活动的市场外部性、产出不确定性及稀缺性等，因此有些研究在这一理论空间之下，通过总结科创后发国家的科学园区实践，发展出了有别于市场学派的强调国家干预对科技创新作用的国家学派理论。这一学派以弗里曼提出的国家创新系统理论为先驱，认为公私部门间的关系网络及其互动对科技创新活动具有促进作用，国家应该重视对科技创新的引导和协调^[20]，这也构成科学园区国家学派的基本理论框架。后来东亚发展经验所催生出的科技赶超理论更是直接提出科学园区是后发国家实现科技赶超的有力制度工具^[21]，同时政府在这当中的角色定位进一步明确，除了通过政策实施基本的园区规划外，还应该提供公共基础设施和公共服务，给予各类有助于高新技术产业发展的政策优惠^[22]，甚至具体到应该在“政府—大学—企业”这种三位一体模式下促进产学研之间的合作^[23]。尽管这派理论并非直接对中国经验作出解释，但其通过比较视野所提炼出的理论模型，显然试图囊括所有凭国家之力创设科学园区以发展科技创新产业的实践路径，如此一来，中国开发区的成功经验——特别是由1988年国家“火炬计划”所推出的高新区序列，自然也在其解释范围之内。

此外，虽然有一些学者也主张政治因素，但他们更突出的解释是中国开发区特殊的管理体制对其经济绩效的积极影响。例如，鲍克认为中国开发区的高速增长在很大程度上应该归功于“超自主体制”。所谓“超自主体制”，是指中国开发区的管理体制设计普遍具有极强的自主性安排特点。正因如此，开发区在与企业交易的过程中极具效率，且能成为其宏观环境下的“保护伞”；而这种“优越”的营商环境，慢慢会形成开发区与企业间的高信任，并进一步扩展成一种品牌效应，吸引更多的企业入驻开发区，获得高额的税收；接着在财力日强的情况下，开发区的超自主行为会自我强化，从而对前述机制产生回

馈作用,形成“超自主体制”与开发区经济发展之间自足的闭循环结构^[24]。但随着中国开发区发展日益成熟,许多开发区开始步入城市化阶段,这使得原先单一的经济开发职责慢慢地被综合性的经济社会管理职责所取代,表现在开发区管理体制上,就是与一般行政区政府相似的“准政府”体制甚至是与行政区合并的“政区合一”体制日益增多。虽然有学者认为这种演变趋势符合开发区的实际需要,能进一步提升开发区绩效^[25],但也有学者指出,这种演化实际上是一种体制复归,它将阻碍开发区继续发挥其在经济开发方面小而轻便的体制优势,不利于开发区的未来发展^[26]。由此可见,有一部分学者确实认为中国开发区成就与其特殊的管理体制密切相关,甚至后者在某种程度上构成前者的必要条件,因为在他们看来,一旦中国开发区的管理体制向常规方向转化,其将难以取得一如从前的辉煌成就。

如果说上述研究关注的是中国开发区自身体制设计对其经济绩效的作用的话,那还有一些研究强调的则是中国宏观体制环境对开发区的经济追求激励。一项对中国国家高新区的研究发现,国家高新区之所以能取得巨大的经济成就,跟其偏重于“央一地”结构中的地方序列极为相关。虽然国家高新区有着科技部这一中央层面的管理主体,但其在实际运作中更加服膺于属地管理的逻辑,因而出现了“地方政府独大”的非对称性治理结构。在这一背景下,国家高新区实际上镶嵌于地方政府所处的体制环境中,面临着财政联邦主义或政治锦标赛逻辑所带来的在短期经济绩效方面的强激励,再加上地方政府主导下的国家高新区能更多享受到地方政府给予的直接优惠政策权限,使其在引进一些短期产值巨大且注重优惠政策的企业时意愿和能力兼备,如此一来,国家高新区自然具有十分亮眼的经济表现。不过,这种体制激励虽然能给国家高新区带来“高增长”,但也有一个明显的副作用就是“低创新”,因为其所带来的短视效应会使国家高新区管委会

更容易成为经济上的经营者而非创新网络上的建构者,从而在实际上偏离国家高新区设立的初衷^[27]。需要说明的是,尽管这一理论试图解释“高增长”和“低创新”在中国国家高新区中的共存状态,而且从研究者的价值立场来看,其对中国国家高新区出现“高增长”实际上秉持的还是一种负面态度,但无论如何,这一理论叙事为中国国家高新区的经济成就提供了深刻的洞见,更重要的是,这种结构性的分析进路进一步拓宽了解释效度,因而除高新区外,中国其他类型的开发区应当在某种程度上也适用其理论逻辑。正如另一项以中国和加纳开发区为对象的比较研究所揭示的,中国开发区的成功在很大程度上得益于中国财、事分权的“央一地”制度框架,这一制度安排使得中国地方政府有动力利用开发区去发展经济而非抽取租金,但这恰恰是加纳开发区所不具备的,所以加纳的开发区实践才远不如中国成功^[28]。此外,也有实证研究发现,中国经开区官员的晋升压力对经开区的经济增长有促进作用^[29],这在一定程度上也支持这一理论逻辑。

三、集群、增长点抑或国内市场：来自经济学的理论

与政治学视角有所不同的是,经济学从很早就开始对经济发展与产业集群之间的关系进行了极为一般化的理论陈述,开发区只不过是这一经济内核的经验表现,因而对中国开发区成就的经济学解释可以直接回溯到发展经济学、产业经济学与区域经济学的一些经典理论。

虽然在新古典区域经济学的理论设想中,区域经济发展会在市场机制的作用下因为区域内部资本积累的过程和区域间生产要素的流动而逐步实现均衡,但其脱离空间属性的完全流动性假设和完全信息假设,使得这一理论模型最终与实际情况相去甚远^[30]。因此,后来的经济学家实际上更多接受的是区域经济发展不均衡的基本判断,并在此基础上发展出了一系列理论。这种不均衡

现象的本质，概括起来就是在区域经济发展过程中，由于各方面原因不可避免地会出现发展差距悬殊的经济地理区隔，而且经济发达区块通常以一种产业集群的样态展现出来，其被克鲁格曼演绎成区域经济发展的“中心—外围”结构^[31]。不难看出，此时区域经济发展不均衡现象的重心落在了产业集群这种特殊的生产组织形态上，由此自然引出的两个问题是：产业集群为何会具有更好的经济表现？产业集群如何形成？

对第一个问题的回答，实际上最早可以追溯到斯密。他在《国富论》中就分工、市场范围和市场竞争之间关系所进行的讨论^[32]，已经在某种程度上揭示了与产业集群相关的思想。但学界一般认为第一个系统阐述产业集群理论的经济学家是马歇尔，其从“外部经济”的角度对产业集群现象进行了理解^[33]。而首次直面产业集群的经济效应以提出集聚经济概念的学者是德国区位工业经济学家韦伯，其在从区域和集聚两个层次区分区位因素的基础上，总结了集聚因素的双阶段，认为只有企业通过相互联系的组织以形成在地的工业化，才进入了集聚的高级阶段^[34]，也就是产业集群；后来杨格通过重回斯密有关分工与市场规模关系的思想而提出的规模报酬理论^[35]，则进一步丰富了产业集群经济效应的中间机制。概括起来，集聚经济优势主要体现在产业集群具有规模效应、产业集群有助于技术创新扩散和产业集群能吸引区外经济要素聚合三方面^[36]。

对于第二个问题，学界主要有三种观点。第一种观点认为，产业集群完全是由市场自发形成的，并且还具有偶然性^[31,35]。在他们看来，市场是产业集群出现的第一驱动力，至于产业集群为何只在有些地方出现，那是因为作为产业集群前提条件的空间集中和专业分工往往是在某些偶然因素或历史背景下形成的，很难寻找到结构化的确定性因素。但第二种观点显然对这一说法并不满意，他们相信在所谓的“偶然”或“历史”中，一定还隐藏着一些必然因素^[37]，概括起来就

是独属于某个地区的要素禀赋^[38]。而且，正是由于这些要素的不可分割性，才导致产业在空间上的集中^[39]。而以波特为代表的第三种观点则相对折中，认为产业集群的关键在于竞争优势，但影响竞争优势的因素既有偶然的亦有必然的，既有市场的亦有非市场的，其中最重要的非市场因素在于地区禀赋和政府区域战略^[40]。

不难看出，有关产业集群的来源，学界大致提供了市场、禀赋和政策这三种因素。虽然市场是大家普遍承认的重要驱动力，但政府的区域政策也慢慢为大家所强调^[41]。正因如此，研究者对产业集群的认知，才会从一种客观的经济现象逐步变成一种可能的区域发展工具。实际上，这种新视角可以追溯到由“增长极”发展出来的一系列理论。最早提出“增长极”理论的学者，是法国经济学家佩鲁，其认为经济增长无法同时出现在所有地方，而是会以不同的强度出现在某些增长极上，再通过向外扩散的渠道，作用于整体的经济发展。因此，“增长极”本质上是一种推进型单位，指规模与前景兼具、创新能力强且同时与其他产业密切关联的核心产业体系^[42]。后来是在另一法国经济学家布代维尔对经济空间的反思下，才进一步丰富了增长极的地理空间特征，从而开始出现区域经济意义上能辐射带动周围经济发展的增长点^[43]。

然而，这一理论对先发地区与后发地区间的经济关系抱持一种过于乐观的态度，没有意识到先发地区对后发地区可能还具有负面效应，同时对正面扩散效应的具体机制也缺乏陈述，这在瑞典经济学家缪尔达尔和美国经济学家赫希曼的研究中得到了一定程度的解决。两位学者都认为，先发地区对后发地区的影响，除了正面的扩散效应(赫希曼称为涓滴效应)外，还有负面的回流效应(赫希曼称为极化效应)。不过，虽然两位学者对正负效应的描述大致相同，但他们对两种效应最后会产生结果预期却有着截然不同的观点：缪尔达尔认为最后回流效应势必会大于扩散效

应，所以市场作用下的地区发展差异一定是越来越大的^[44]；而赫希曼则相信长期的发展过程会使得地理上的涓滴效应终将发挥作用，进而抵销甚至是超越先发地区的极化效应^[45]。

产业集群理论所强调的集聚经济，为包含中国开发区在内的世界工业园区的发展实践提供了重要的理论解释；而增长极系列理论的提出，更是成为后发国家以园区为工具发展区域经济的理论指导，同时其本身蕴含的回流效应机制，也从另一个角度构筑了园区发展的理论模型，从而进一步补充了园区经济得以成功的理论可能性。因此，一些学者在面对中国开发区的发展成就时，也选择从这些经典的经济学理论中提炼框架，去解释中国开发区的实践经验，甚至为其进一步发展提供理论依据^[46-47]。不过，这些抽象层次较高的经典理论虽然得以容纳很多经验现象，但也使其在经验差异面前难以保持充分的解释力，所以有极小部分研究选择根植于中国独特的经验土壤，通过比较中国开发区与外国园区实践的差异，来揭示中国开发区体系的成功之处。比如有研究指出，实际上中国在1992年之前的开发区实践，基本遵循的是世界上比较通行的出口加工区模式。但这种模式在1992年之后开始出现变化，因为中国蕴藏着巨大的国内市场且尚未加入WTO，使得意欲进入中国市场的外国产品面临极高的关税壁垒，所以在中国开发区制度日渐成熟、投资风险微乎其微的情况下，外资愿意通过投资来换取市场，而这也与中国以市场换技术的想法相契合。正是这一转变，才使得中国开发区可以迈出一般出口加工区的桎梏，开始获得大量的外国投资和与之伴随的技术传播，进而带动开发区的迅速发展^[48]。

四、评价与展望：给未来研究的三点建议

通过上述回顾可以看出，已有研究为解释中国开发区成就提供了一定的理论图景。根据理论

外部效度的差异，上述文献所提供的知识至少可以区分成两个层次。

第一个层次更接近于一般意义上的学科知识，其主要集中于经济学视角，典型代表如产业集群理论和增长极系列理论等。这一层次的理论实际上并不直接以中国经验为对象，但因为其早已上升到学科意义上的抽象高度，具有相当的普适性，所以其在用于解释中国的开发区实践时，仍然具有一定的理论穿透力。但也正因如此，当完全借用这套理论框架去认识中国的经验现象时我们会发现，虽然在研究对象内部其基本能逻辑自洽，但当上升到比较国家视野之后，这一层次的理论可能会遭遇难以逾越的解释瓶颈。例如从世界范围看，开发区并非中国独创的制度工具^[17]，很多后发国家都有相似的园区实践，那么如果一般意义上的产业集群理论和增长极系列理论成立的话，该如何解释中国和有些后发国家在开发区实践上的绩效差异？即便已有研究试图分割开发区与产业集群之间的对应关系，认为国家政策推动的开发区最终不一定会生长出产业集群^[49]，但这仍然无法很好地回答上面所提出的那个疑问，因为我们同样不清楚在理论逻辑一致的制度工具下，为什么中国就能通过开发区培育出产业集群，而有些国家却力有不逮。

如果说第一个层次的理论侧重于普遍性，那第二个层次的理论则更强调特殊性。概括来说，后者在解释中国的开发区成就时，喜好提炼中国独特的治理经验或资源禀赋，其主要集中于政治学视角，而这恰好构成与第一层次的学科知识相对的区域理论。这类理论框架直接从中国的经验现实归纳而来，这就使其在饱含经验质感的同时又有恰如其分的理论适切，因而为我们理解中国的开发区实践提供了深刻的洞见。然而，其仍然可能具有两个方面的不足：首先，过分强调特殊性的区域研究虽然能获得充满细节且“量体裁衣”般的理论框架，但也相应地在很大程度上放弃了与一般理论对话的可能，使得中国故事不仅

难以为人类的共同知识添砖加瓦，甚至在让外部世界理解这件事情上有所阻碍；其次，诸如“超主体制”“地方独大型治理结构”这类概念理论，虽然带有强烈的中国特色，但还不足以解释蕴含于中国内部的经验差异，即这些为中国经验内部具有极强普适性的概念理论用于中国诸多开发区并非都具有同样良好的绩效，因此，如果这些概念理论果真是中国开发区成功的原因，那又该如何理解同样体制孕育下的开发区之间的差距？

综上所述，要在既有研究基础上进一步推进对中国开发区成就的理解，可能需要在未来研究中完善如下几点。一是在理论层次上，要寻求普遍性与特殊性的统一。开发区制度并非中国独创，其实际上也是改革开放过程中中国对外学习的结果，因此在中国的开发区成就中，势必蕴含着某些一般园区实践的普遍规律，而不可能完全隔绝于外部世界。当然，我们也应该意识到的是，中国的开发区实践之所以能在世界范围内脱颖而出，肯定也有其独到之处，这需要我们在寻回历史视角的基础上，从中国开发区的发端和国

家赋予的角色定位中去细细揣摩，如此方能探寻到可为人类知识作贡献的中国经验。二是在学科视野上，要促成政治学和经济学的联合。对中国的开发区研究而言，政治经济学无疑是其中的一个关键视角。然而，从既有研究来看，虽然政治学 and 经济学都提供了很重要的解释框架，但二者要么相互割裂，要么只是以其中一个学科为底色的单向贯通，而忽略了政治因素与经济因素之间可能具有的互动。因此，接下来的研究不仅应该在政治经济学视角下继续推进，而且更需要“政治学+经济学”的复合理论创新。三是在解释精度上，要把握简约性与复杂性的平衡。一个解释中国开发区成就的成熟理论，除需要整体上统合的概念或框架外，应该还能为理解整体内部的差异提供自治的逻辑脉络，但从目前研究成果来看，这点还略显不足。因此，未来研究还需要在这一方面取得突破，而相对可行的做法应该是在适当丰富理论逻辑的基础上进一步提升解释精度。虽然相对简约的理论或许更具美感，但其不能以牺牲理论完备性为代价，否则不免有买椟还珠之嫌。

参考文献

- [1] 德怀特·帕金斯.从历史和国际的视角看中国的经济增长[J].经济学(季刊),2005(3):891-912.
- [2] RAMO J C.The Beijing Consensus [M]. London: The Foreign Policy Centre, 2004: 1-6.
- [3] 郑永年.中国模式:经验与挑战[M].北京:中信出版社,2016: IX-XXI.
- [4] 杨宏星,赵鼎新.绩效合法性与中国经济奇迹[J].学海,2013(3): 16-32.
- [5] 哈维.新自由主义简史[M].王钦,译.上海:上海译文出版社,2010: 137-138.
- [6] W 哈勒根,张军.改革起点与改革路径:一个可行的模拟[J].经济研究,1996(1):3-10.
- [7] 唐志军,王玉霞.地方政府竞争与中国经济增长之“谜”:一个文献述评[C]//汪丁丁.新政治经济学评论 14.杭州:浙江大学出版社,2010:100-118.
- [8] QIAN Y, XU C. Why China's Economic Reforms Differ: The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector[J].The Economics of Transition,1993,(2):135-170.
- [9] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007(7):36-50.
- [10] 张汉.“地方发展型政府”抑或“地方企业家型政府”:对中国地方政企关系与地方政府行为模式的研究述评[J].公共行政评论,2014(3):157-175,180.
- [11] 文明超.“新自由主义”的胜利?[J].读书,2019(4):111-117.
- [12] 卢晖临,李雪.如何走出个案:从个案研究到扩展个案研究[J].中国社会科学,2007(1):118-130,207-208.
- [13] 陈浩,张京祥.功能区与行政区“双轨制”:城市政府空间管理与创新:以南京市为例[J].经济地理,2017(10):59-67.
- [14] 王婷婷.改革开放四十年来中国经济开发区立法建设的回顾与前瞻[C]//陈云良.经济法论丛(2018年第2期).北京:社会科学文献出版社,2018:32-65.
- [15] 庞明礼,徐干.开发区扩张、行政托管与治权调适:以H市经济技

- 术开发区为例[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2015(2):66-70.
- [16] 赵晓冬,王伟伟,吕爱国.国家级经济技术开发区管理体制类型研究[J].中国行政管理,2013(12):56-59.
- [17] 托马斯·法罗尔,许俊萍.开发区和工业化:历史、近期发展和未来挑战[J].国际城市规划,2018(2):8-15.
- [18] 孙煜泽.中国开发区发展转型治理研究[D].哈尔滨:哈尔滨工业大学,2016.
- [19] SAXENIAN A. Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128[M]. Cambridge:Harvard University Press,1994:1-9.
- [20] 克里斯托夫·弗里曼.技术政策与经济绩效:日本国家创新系统的经验[M].张宇轩译.南京:东南大学出版社,2008:1-4.
- [21] MATHEWS J A,CHO D. Tiger Technology: The Creation of Semiconductor Industry in East Asia [M].New York:Cambridge University Press,2000:247-262.
- [22] COOKE P. Introduction;Regional Innovation Systems—An Evolutionary Approach [C]// COOKE P, HEIDENREICH M, BRACZYK H. Regional Innovation System:The Role of Governance in a Globalized World (2nd Edition). London:Routledge, 2004:1-18.
- [23] LEYDESDORFF L,ETZKOWITZ H.Emergence of a Triple Helix of University—Industry—Government Relations[J].Science and Public Policy,1996,23(5): 279-286.
- [24] 鲍克.中国开发区研究:入世后开发区微观体制设计[M].北京:人民出版社,2002:81-86.
- [25] 程郁,吕佳龄.高新区与行政区合并:是体制复归还是创新选择?[J].科学学与科学技术管理,2013(6):91-101.
- [26] 殷存毅,何晓裴.开发区管理体制“政府化”演变的理论分析:新制度经济学的视角[J].公共管理评论,2015(2):3-17.
- [27] 汤志林,殷存毅.治理结构与高新区技术创新:中国高新区发展问题解读[M].北京:社会科学文献出版社,2012:43-45.
- [28] MOBERG L.The Political Economy of Special Economic Zones[D].Fairfax:George Mason University,2015.
- [29] 张伟,崔万田.地方官员任期、晋升压力与经开区经济增长关系研究[J].软科学,2019(10):126-130,138.
- [30] 陈秀山,石碧华.区域经济均衡与非均衡发展理论[J].教学与研究,2000(10):12-18.
- [31] KRUGMAN P R.Increasing Returns and Economic Geography [J].Journal of Political Economy,1991(3):483-499.
- [32] 亚当·斯密.国富论[M].郭大力,王亚南,译.北京:商务印书馆,2015:6-16.
- [33] 马歇尔.经济学原理(上卷)[M].朱志泰译.北京:商务印书馆,2009:320-321.
- [34] 阿尔弗雷德·韦伯.工业区位论[M].李刚剑,陈志人,张英保译.北京:商务印书馆,2017:132-135.
- [35] YOUNG A A.Increasing Returns and Economic Progress[J].The Economic Journal,1928(152):527-542.
- [36] 吴利学,魏后凯.产业集群研究的最新进展及理论前沿[J].上海行政学院学报,2004(3):51-60.
- [37] MARTIN R,SUNLEY P.Paul Krugman's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory:A Critical Assessment[J].Economic Geography,1996(3):259-292.
- [38] SCOTT A J,STORPER M.Regional Development Reconsidered [C]//EMSTE H,MEIER V. Regional Development and Contemporary Industrial Respond;Extending Flexible Specialization.London:Belhaven,1992:1-24.
- [39] 贾林·库普曼.关于经济学现状的三篇论文[M].蔡江南译.北京:商务印书馆,1992:160-164.
- [40] PORTER M E.Clusters and the New Economics of Competition [J].Harvard Business Review,1998(1):77-90.
- [41] 魏后凯.对产业集群与竞争力关系的考察 [J]. 经济管理,2003(6):4-11.
- [42] 佩鲁,李仁贵.增长极概念[J].经济学译丛,1988(9):67-72.
- [43] BOUDEVILLE J R.Problems of Regional Economic Planning [M].Edinburgh:Edinburgh University Press,1966:112.
- [44] MYRDAL G.Economic Theory and Underdeveloped Regions [M].London:Gerald Duckworth,1957:26.
- [45] HIRSCHMAN A O.The Strategy of Economic Development [M].New Haven, CT:Yale University Press,1958:187-190.
- [46] 厉无畏,王振.中国开发区的理论与实践[M].上海:上海财经大学出版社,2004:29-51.
- [47] 李耀尧.集聚发展理论:中国开发区演变的经济学考量[M].广州:暨南大学出版社,2011:14-16.
- [48] 皮黔生,王恺.走出孤岛:中国经济技术开发区概论[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2004:82-91.
- [49] 道格拉斯·曾智华,李桐.中国两大增长引擎:经济特区和产业集群:它们是如何引领中国经济高速发展的[C]//袁易明.中国经济特区研究第1期.北京:社会科学文献出版社,2010:90-127.

责任编辑 董颖

数字政府绩效评价体系反思与重构

李兴腾

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310058)

摘要:我国数字政府建设历经政府信息化、电子政务、“互联网+服务”等多个发展阶段。新一轮党和国家机构改革对数据管理领域进行了全面的职责优化,组建国家数据局,统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等,由此给未来数字政府建设指明了发展方向。数字政府绩效评价作为衡量数字政府建设水平的重要手段,应该根据数字政府建设阶段的需要适时优化调整,而当前研究缺乏对数字政府建设迭代发展以及时代要求的深入探讨。因此,结合数字政府建设的阶段性特征,基于新一轮机构改革等时代背景对数字政府建设的要求和指向,采用元评价法对已有数字政府绩效评价体系进行审视与分析,识别当前研究的局限,提出符合当前需求的“五位一体”数字政府绩效评价体系。

关键词:机构改革;数字政府;绩效评价;重构

中图分类号: D601 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)01-0064-12

党的二十大以来,以习近平同志为核心的党中央从推进国家治理体系和治理能力现代化全局出发,准确把握全球数字化发展趋势,围绕数字中国、数字政府建设等作出了一系列重大部署,连续发布了多项重大举措。2022年,国务院印发了《关于加强数字政府建设的指导意见》,提出加强数字政府建设是适应新一轮科技革命和产业变革趋势、引领驱动数字经济发展和数字社会建设、营造良好数字生态、加快数字化发展的必然要求。2023年,中共中央、国务院印发了《数字中国建设整体布局规划》,从党和国家事业发展的战略高度,提出了新时代数字中国建设的整体战略。2023年中共中央、国务院印发的《党和国家机构改革方案》明确提出将组建国家数据局,

负责协调推进数据基础制度建设,统筹数据资源整合共享和开发利用,统筹推进数字中国、数字经济、数字社会规划和建设等。这一系列重大决策部署给数字政府建设带来了重大的发展机遇,尤其是在新一轮党和国家机构改革的背景下,数字政府建设被赋予了深化政府职能转变、提升治理能力和效率的重要任务,也为未来数字政府建设指明了方向。

随着数字政府建设进程持续推进,数字政府绩效评价这一议题也引起更多关注^[1]。我国数字政府建设从20世纪80年代发展至今,经历了政府信息化、电子政务、“互联网+服务”等多个发展阶段^[2]。数字政府建设的绩效评价根据数字政府建设阶段的变化,也在不断调整和优化^[3]。学

收稿日期: 2024-06-01

基金项目: 中国博士后科学基金面上资助项目(2023M731171)

作者简介: 李兴腾(1992—),男,河南新乡人,博士,浙江大学公共管理学院博士后研究员,研究方向为数字政府、数据治理。

术界基于不同的理论基础、研究视角、研究方法开展了政务网站绩效评价^[4]、电子政务绩效评价^[5]、数字政府绩效评价^[6]。此外，近些年实务界也开展了多项关于数字政府绩效的评价，例如，中国电子信息产业研究院、中国软件评测中心等都提出了数字政府评价指标体系并应用于评价实践。但是，当前关于数字政府绩效的评价依然难以全面、客观、准确、独立地反映数字政府建设的实际效果^[7]，这可能与数字政府绩效评价的理论框架不完善、评价内容不统一等多个因素有关，而对于数字政府建设阶段性特征缺乏深入探讨也是影响因素之一。

不同于单纯关注数字政府绩效评估视角、评估模型、评估方法的研究，本文考虑数字政府建设的阶段性特征，期望基于新一轮机构改革等时代背景对数字政府建设的要求和指向，提出符合当前需求的数字政府绩效评价体系。这将更加符合我国国情和地区发展诉求，有利于客观反映各地区数字政府建设的真实情况，识别当前各地实践需求，为更好推动数字中国建设奠定基础。

一、问题的提出

（一）数字政府与数字政府绩效评价的研究

数字政府建设以新一代信息技术为支撑，是政府为推动经济社会数字化转型，对政府治理理念、职责边界、组织形态、履职方式及治理手段等进行重塑和变革的过程^[8]。数字政府概念是随着数字技术、地方实践的不断演变发展出来的概念，是在“电子政务”“数字城市”等概念基础上提出的，是反映时代发展变化的新概念^[9]。有关数字政府的研究也逐步从概念探讨、理论基础构建^[10]等问题，转变为更多关注数字政府建设的实践进程、路径和成功经验，例如，权一章和吴建南基于229个地级市的实证研究对东部、中部和西部地区提出了五种不同的数字政府建设路径^[11]，祁志伟提出了以领导协调机制、政策规划机制和政策供给机制为主的数字政府现代化

运行机制^[12]，韩啸等基于政策工具视角探讨了数字政府建设的成功经验^[13]。也有研究就数字政府建设的影响进行研究，例如马亮关于数字政府对社会公平影响的研究^[14]，许家云和廖河洋关于数字政府影响企业供应链安全的研究^[15]。但是，研究也表明当前数字政府建设还存在一定的困境，在实践中，数字政府治理集约化存在经济数字化新供给难调控、履职数字化提升新能力难协同、治理数字化优化新环境难整合、生活数字化满足新需求难统筹等困境^[16]，从数字政府标准化实践看，数字政府建设还存在顶层设计不足、创新应用能力不强、数据流通不畅、体制机制不够健全等诸多问题^[17]。

数字政府绩效评价及其优化路径研究已经成为数字政府研究的重要内容之一，也是更好提升数字政府建设水平和国家治理能力现代化的主要手段^[18]。随着数字政府建设的深入推进，学术界和实务界逐步加大了对数字政府建设的评价力度。综合分析发现，当前研究成果根据核心内容可以主要归纳为两类：一类是以李嘉图学说为基础的“资源观”，强调数字政府绩效取决于拥有资源的不同，例如达斯(Das)研究发现一个地区信息基础设施完善程度与电子政务发展成熟度呈现显著正相关^[19]；另一类是以熊彼特学说为基础的“能力观”，它既关注资源差异性，但更强调数字政府绩效更多依靠流程设计、资源部署能力，例如杨鹏飞、罗奇伟等和高尚省、郭勇等的研究都建立了数字政府网络安全能力的评估指标体系以促进数字政府网络安全防护水平提升^[20]，黄璜、谢思娴等提出通过“协同数字化”和“数字化协同”两条数字化赋能治理协同的基本路径推动数字政府建设^[21]。这两类观点都强调结构决定绩效，但是分析发现，现有的评价体系许多仅聚焦在某个方面，主要关注政府网站的建设、政务服务的提供、政务公开的透明度等方面^[22]，而对于政府数字化转型的整体效果、政务服务的质量与效率、公众满意度等方面的评价则相对欠缺^[23]。

此外，这两类观点均基于预设外部环境的静态性，导致评价体系更具时代性和阶段性特征。对于不同发展环境对于数字政府建设绩效影响是否不同，数字政府建设阶段的不同是否应该对应不同的评价指标体系，当前的研究文献未能做出解释。

（二）新一轮党和国家机构改革的数字政府建设指向

新一轮党和国家机构改革深化推进，核心在于以政府职能转变为主线，以建设数字政府作为实现高效治理、提升服务水平的重要手段。这一改革不仅整合了分散的管理职责，组建了国家数据局，形成了更加协同高效的机构职能体系，而且着重通过数字化手段来简化行政审批、优化政务服务环境，旨在进一步释放市场活力和增强社会创造力。具体来看，新一轮党和国家机构改革给数字政府建设指明了方向。

第一，推动政府职能转变，推进机构职责优化协同高效。针对数字经济、数字社会、数字政府建设方面管理职责比较分散、合力不足等问题，组建了国家数据局，推动形成优化协同高效履职的机构职能体系。而且，应更加注重通过数字化手段简化行政审批流程、优化政务服务环境，进一步激发市场活力和社会创造力。

第二，以人民为中心，优化数字化服务体系。新一轮机构改革强调以人民为中心的发展思想，在数字政府的建设过程中，应紧密围绕这一核心，借助大数据、人工智能等先进技术，精准分析公众需求，提供个性化、智能化的服务，着力构建更加高效、便捷，智能化水平更高的数字化服务体系，不断提升人民群众的获得感和满意度。

第三，注重创新驱动发展，推动数字政府建设迈上新台阶。创新是引领发展的第一动力，是发展新质生产力的关键，也是推动数字政府建设不断迈上新台阶的关键所在。新一轮机构改革背景下的数字政府建设应注重引入新技术、新模式、新业态等创新要素，重视生成式人工智能在政务领域的融合应用，推动政府数字化转型和智

能化升级。应加强与科研机构、高校等创新主体的合作与交流，共同探索数字政府建设的前沿技术和应用场景，提升数字政府建设的整体水平和综合效能。

第四，加强数据资源整合共享，提升治理效能。数据资源是数字政府建设的基础，公共数据是数据要素市场的重要供给来源。新一轮机构改革要求加强数据资源的整合和共享，打破信息孤岛和数据壁垒，实现跨部门、跨层级、跨地区的数据互通和协同应用。深化数据资源开发利用，强化场景需求牵引，以公共数据开发利用助推数据要素市场配置改革。同时，应加强对数据资源的保护和管理，通过建立健全数据安全管理制度、加强数据加密和访问控制等措施，确保数据安全和个人隐私不受侵犯。

第五，强化安全保障体系建设，确保数字政府稳健运行。建立健全安全保障体系，筑牢自主可控的数字安全凭证成为未来数字政府建设的重要任务和基础保障。具体要从网络安全、数据安全、应用安全等多个层面，加强技术研发和应用、完善安全管理制度、加强人员培训，构筑数据全生命周期安全防护体系，确保数字政府建设的稳健运行和可持续发展。同时，应加强参与数字政府建设相关部门之间的协同配合，形成合力共同应对各类安全挑战，提升网络安全治理能力。

（三）机构改革背景下数字政府绩效评价体系重构的必要性

深化党和国家机构改革，是贯彻落实党的二十大精神的重要举措，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大战略部署。因此，在新一轮党和国家机构改革背景下，结合数字政府建设最新实践要求重构当前数字政府绩效评价体系更显必要。本文希望提出一套客观、系统反馈数字政府建设成效、前瞻引领数字政府未来建设方向的绩效评价体系，一方面有助于更好地反映政府数字化转型的实际效果、提高政务服务的质量和效率、增强公众的满意度和获得感，另一方面有助

于推动政府治理体系和治理能力现代化进程、促进经济社会持续健康发展。

二、基于元评价的政府绩效评价体系的审视与分析

（一）研究方法的选择

元评价是对评价本身进行评价的过程，是当前教育评价领域常用的方法之一，它关注评价体系的科学性、合理性和有效性^[24]。元评价主要包括以下步骤：一是明确评价目标和范围，确定要对哪些方面的评价进行再评价，以及期望达到的效果。二是收集和分析原始评价数据，包括评价方法、评价指标、评价结果等，对这些数据和信息进行深入分析，以评估原始评价的科学性和有效性。三是评估原始评价的合理性，包括对评价指标的选择、权重的分配、评价方法的科学性等方面进行评估。四是识别问题和提出建议，在评估过程中，识别出原始评价中存在的问题和不足，然后针对这些问题和不足提出改进建议。五是验证和改进建议的实施效果，在实施改进建议后，需要对其实施效果进行验证。如果实施效果不佳，则需要进一步提出调整和改进建议^[25]。

将元评价应用于数字政府评价体系是合理的^[26]。数字政府建设必须始终坚持以人为本的价值导向，以公民需求为核心，以公共价值最大化为目标^[27]。然而，当前数字政府建设中盲目建设和重复建设问题逐步凸显，导致数字政府整体效能不高^[28]，这不符合数字政府建设的公共价值导向。因此，从元评价的角度重新审视和分析现有的数字政府绩效评价体系，将有助于提高评价的有效性和针对性。具体来看：一是有助于提高评价的科学性、有效性和可靠性，促进数字政府建设的发展。当前，关于数字政府绩效评价的研究已经逾百项，但是仍未达成共识，因此，需要对当前评价内容进行深入研究和分析。而通过元评价对数字政府评价体系进

行再评价，可以识别和纠正原始评价中存在的问题和不足，从而提高评价的科学性和有效性。二是完善评价体系。元评价可以帮助发现数字政府绩效评价体系中的漏洞和缺陷，进而对评价体系进行完善和优化。三是增强评价结果的可靠性。经过元评价的优化和改进，数字政府绩效评价的结果将更加可靠和准确，更能反映数字政府的实际情况。四是促进数字政府建设的发展。通过元评价对数字政府绩效评价体系进行持续改进和优化，可以更好地指导数字政府的建设和发展，推动政府治理体系和治理能力现代化。

（二）评价对象及范围

以数字政府绩效评价为研究对象，采用文本分析法，从学术界和实务界两个维度，选取“数字政府绩效评价”“数字政府评价”“数字政府评估”“数字政府建设评价”等为关键词进行检索，学术界数据来源于中国知网，实务界数据来源于百度以及国脉数字智库、广东数字政府研究院等行业机构，数据时间为2011—2023年。样本选取时，要求样本信息必须包含具体的评价指标体系。样本统计时，如果一个成果在实务界和学术界两种数据来源中均出现，且指标体系实质性内容相同，则把它统计在理论界数据中。

（三）样本数据及分析

2011—2023年间，数字政府绩效评价相关的评价体系共检索到103项研究成果，其中实务界83项、学术界20项。样本数据在2020年之后出现快速增长，每年超过10项，2023年达到21项。此外，研究成果可以分为综合评价和专项评价两类，综合评价包括《2022中国数字政府发展指数报告》《2019数字政府发展报告》等，专题评价包括《省级政府和重点城市一体化政务服务能力调查评估报告(2022)》《2022年中国政府网站绩效评估报告》《中国地方政府互联网服务能力发展报告(2022)》等侧重于政务服务能力、政府网站绩效、数据开放、基础设施等数字政府建设模块能力的评价体系，详细统计信息如图1所示。

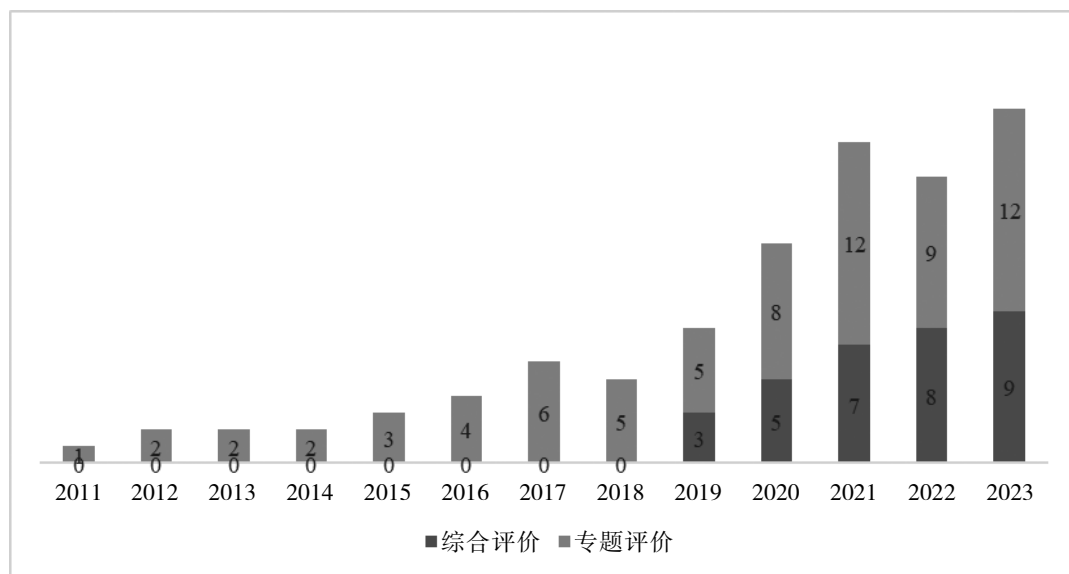


图1 2011—2023年数字政府评价指标体系统计一览

（四）现有评价体系的审视

自2019年，综合性评价指标体系被提出和运用，此后此成果在学术界和实务界都呈现快速增长的态势，截至2023年累计达到32份。因为本文希望分析不同样本指标体系之间的差异，所以笔者对同一机构连续发布的样本结果以及同一机构指标体系在实务界和学术界分别发布的样本结果进行合并，最终得到20份不同的综合性评价指标体系，具体结果如图2所示。通过对2019—2023年期间的20份综合性数字政府评价指标体系（详见表1）进行分析发现：

第一，数字政府评价视角过于单一，部分评价体系过多侧重供给侧或需求侧某个维度进行评价。侧重供给侧的评估体系更多考量数字政府建设的资源投入，例如，刘鹏和詹绍文(2021)基于供给侧从基础设施建设、安全与保障、服务以及应用等指标展开数字政府建设绩效评价。侧重需求侧的评估体系更多考量数字政府的服务水平，例如，郑跃平等(2022)则是基于需求侧从认知、使用和评价维度进行指标设计，付勋等(2023)从政务服务、数字生态、保障体系等方面测度数字政府的发展水平，中国软件评测中心(2022)亦是关注数字政府的服务能力评估。当然，陈晶东(2022)、周悦辰(2023)等同时关注了

供给侧和需求侧的内容，但是更多开始强调用户满意度的导向。然而，这种以公民满意度为核心的评价方法存在一定局限性，例如，这种评价方法并不能客观反映数字政府的建设成效和治理水平^[29]。此外，还有一些学者和机构从其他的视角进行研究，钟杰等人(2023)更多关注项目建设成效，华信咨询设计研究院有限公司(2023)从能力均衡性视角提出了评价体系。总之，研究视角过于局限将会导致评价体系不能更好反映数字政府建设效果，数字政府评价指标体系的全面性有待完善，亟需构建多层次、多维度的评价指标体系。

第二，重视建设效果而忽视价值导向。现有评价体系往往过于关注数字政府的建设效果，如数字基础底座、数字治理能力等，而忽视了元评价视域下的价值导向。这可能导致评价结果与数字政府建设的初衷相悖。基于词频分析法对上述得到的20份综合性评价指标体系进行深入分析，选取综合性评价指标体系中99个一级指标为研究对象，根据指标名称及对应指标解释，将内涵与评价核心内容一致的指标进行合并，例如将“数字关键能力”“数字能力”“数字治理能力”统一合并为“数字治理能力”。通过Nvivo软件进行分析，结果显示治理效果、数字基础底座和数字

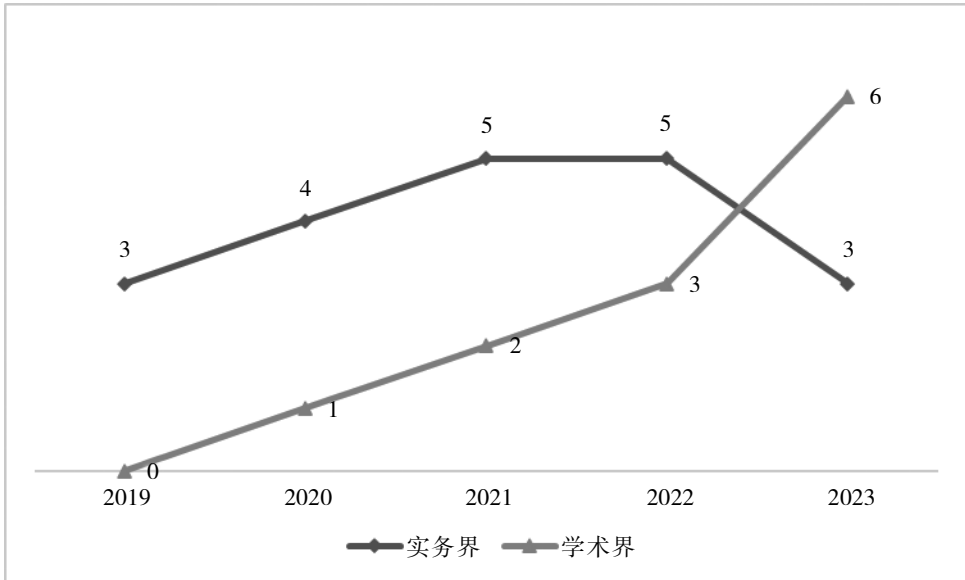


图2 2019—2023年数字政府综合性评价体系统计一览

治理能力是频次排序前三的指标，分别为17、16、14次，可视化分析结果如图3所示。虽然张丽和陈宇(2021)基于公共价值理论构建了数字政府绩效评价的概念框架，但是研究只是基于文献和理论作为构建基础，缺乏实证证据的检验。此

后,王鹏等(2023)从公共价值维度进行省级数字政府绩效评价,但他们更多关注了以公众为中心的政务服务、参与情况和效果,而且评价体系中部分指标基于一手数据调查得到,难以在省级及以下层级数字政府绩效评价中进行推广。

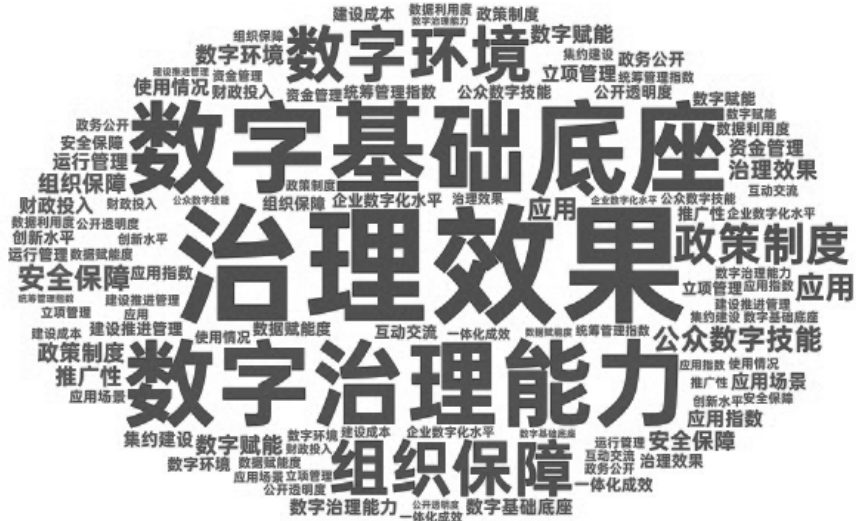


图 3 基于数字政府综合评价指标体系一级指标的可视化分析

第三，缺乏对数字政府建设的迭代发展进行深入思考。现有评价指标体系多是基于预设外部环境的静态性，评价体系具有一定的时代局限性，更多是阶段性的总结和感知。清华大学数据治理研究中心、赛迪顾问、国脉研究院等机构在提出相应的数字政府评价指标体系后，连续进行多次实证评价，但是，整体评价体系基本保持一

致。而数字政府建设和发展呈现明显的阶段变化^[30]，例如：新一轮党和国家机构改革方案重视以政府职能转变为主线，借助建设数字政府推进国家治理体系和治理能力的现代化；新质生产力发展背景下数字政府建设也呈现出新的推进路径^[31]。面对新时期对于数字政府建设提出的新要求，理应通过数字政府绩效评价体系来优化和调整数字政

表1 现有数字政府绩效评价体系梳理

来源	序号	评价体系	一级指标	文献来源
学术界	1	数字政府建设项目绩效评价 指标体系	立项管理、建设推进管理、运行管理、资金管理、应用成效、系统建设、使用情况、应用场景、一体化成效、集约建设、数据治理、数据安全、影响力、推广性	钟杰等(2023)
	2	数字政府公共价值评价 指标体系	政务公开、公众参与、互动交流	王鹏等(2023)
	3	数字政府建设绩效评估 指标体系	数字基地建设、数字服务建设、数字服务效能	周悦辰(2023)
	4	政府数字政府指数指标 体系	制度就绪度、能力支撑度、数据利用度、安全保障度、治理成效度	顾洁,王振(2023)
	5	数字政府治理评估内容 与指标体系框架	制度体系建设、技术创新发展、数字资源管理、公众体验评价	张欣(2023)
	6	数字政府发展水平评估 指标体系	高水平支撑能力、高质量政务服务、高效能社会治理、高质量政务运行、高能级数字生态、高品质数字社会、保障体系	付勃等(2023)
	7	数字政府建设评估框架	认知维度、使用维度、评价维度	郑跃平等(2022)
	8	数字政府建设绩效评价 指标体系	管理机制、建设成本、数据治理、服务水平、创新水平、满意度	陈晶东(2022)
	9	数字政府发展的评估指 标体系	组织机构、制度体系、治理能力、治理效果	赵金旭等(2022)
	10	数字政府建设指标体系	基础设施建设、安全与保障、服务、应用、数据	刘鹏,詹绍文(2021)
	11	数字政府公共价值绩效 评估概念框架	数字行政、数字公民、数字服务、数字社会	张丽,陈宇(2021)
	12	数字政府评估体系	数字基础准备度、数字环境支撑程度、数字协同治理度、政府治理中新技术使用情况、服务和政策公众参与度与满意度、数字化环境下公共服务交付	王益民(2020)
实务界	1	数字政府发展指数	制度体系、治理能力、治理效果	清华大学数据治理研究中心(2023)
	2	数字政府评估体系	数字基础准备度、数字环境支撑度、数字协同治理度、数字技术使用度、数字公民参与度、数字服务成熟度	中央党校电子政务研究中心(2019)
	3	数字中国发展评价指标	数字基础底座、数字全面赋能、数字关键能力、数字化发展环境、组织实施保障	国家互联网信息办公室(2023)
	4	数字政府能力均衡化评 估指标	政策环境、组织及人才、财政投入、基础设施、数字底座、数据资源、企业数字化水平、公众数字技能	华信咨询设计研究院(2023)
	5	数字城市评价体系	信息基础、城市治理、民生服务、产业经济、技术创新、低碳发展	赛迪顾问(2022)
	6	数字政府建设风向指数 评估体系	统筹管理指数、数字能力指数、强基赋能指数、安全规制指数、应用成效指数	国脉研究院(2022)
	7	数字政府服务能力评估	管理保障度、平台支撑度、数据赋能度、服务成熟度、治理精准度、公开透明度、社会满意度	中国软件评测中心(2022)
	8	数字政府建设指数	基础设施建设指数、安全与保障指数、服务指数、应用指数、数据指数	赛迪顾问(2020)

府建设的方向，而这在已有绩效评价体系中是欠缺的。

第四，缺少对评价模式以及评价结果深化应用的重视。随着绩效管理工具和绩效评估指标体系的日益丰富，学者开始关注政府绩效管理过程中工具、方法的运用及效果，针对不同样本开展数字政府绩效评价实践，以及运用实证方法探究绩效评价结果影响因素的研究开始增多。例如，王鹏等(2023)、顾洁和王振(2023)、付勃等(2023)以及中国软件评测中心(2022)等都是以省级数字政府作为研究样本，刘鹏和詹绍文(2021)、周悦辰(2023)等以市级数字政府作为研究样本，陈晶东(2022)则以县级数字政府作为研究样本，也有清华大学数据治理研究中心(2023)以31个省份和333个地级市作为研究样本。这些研究在得到评价结果之后更多是对结果的差异性或缺失产生原因展开分析，提出改善建议。但是，关于评价什么、为何评价、如何评价、谁来评价等内在的评价模式问题未有详细探讨。而且，只有建立起绩效评价结果的应用机制才是发挥绩效评价战略引导功能的关键，这也是当前研究缺乏的。

三、数字政府绩效评价体系重构

(一) 构建思路

通过从元评价的角度审视现有的数字政府绩效评价体系，基于以下思路提出重构数字政府绩效评价体系的途径：第一，明确元评价视域下的价值导向，确保评价体系的科学性和合理性。基于评价标准的科学性维度，评价标准应基于实际需求 and 目标制定，既要考虑数字政府建设的实际情况，又要符合未来发展的趋势；评价标准应具有可操作性和可衡量性，便于进行评价和对比；评价方法应结合定量和定性分析，综合考虑多个因素，避免单一计量方法带来的片面性。此外，评价指标体系应具有灵活性和适应性，根据实际情况进行调整和优化。第二，完善评价制度，建

立明确的评价标准和方法，确保评价结果的客观性和准确性。尤其要注意评价体系的全面性，评价体系应涵盖数字政府建设的各个方面，包括治理效果、数字治理能力、数字基础底座等，确保评价结果的全面性和客观性。第三，要关注平衡计量方法和非计量因素，在评价过程中，既要注重计量方法的应用，也要充分考虑非计量因素，如政策环境、社会效益等。

具体来看就是：首先，根据机构改革的要求和数字政府建设的目标，设置具体的评价指标。这些指标应涵盖政府职能转变、数字化服务体系优化、创新驱动发展、数据资源整合共享以及安全保障体系建设等方面，以全面反映数字政府的绩效。其次，选择适当的评价方法，需要采用元评价方法对现有数字政府绩效评价体系进行审视和改进，确保评价体系的科学性、合理性和有效性。再次，明确评价结果的应用方式，评价结果应作为政府改进数字政府建设的重要依据，针对评价中发现的问题和不足，制定具体的改进措施和发展规划。同时，评价结果还需要与政府绩效考核相挂钩，激励各级政府部门积极参与数字政府建设，推动政府职能转变和数字化服务体系优化。最后，为确保数字政府绩效评价体系的顺利实施，还需要采取一系列保障措施，如加强组织领导、完善制度建设、强化培训宣传、加强数据支撑以及及时反馈调整等。

(二) 指标体系

在机构改革背景下，以公共价值共创为导向，遵循元评价方法要求的科学性、全面性、可操作性和动态性原则，本文提出了“五位一体”的数字政府绩效评价体系(见图4)。这里借鉴了权一章和陈一帆最新研究中的数字政府建设“多因一果”模型，他们从公共管理视角出发，基于“能力保障”“活力催化”和“动力支持”三个方面提出且实证证明了数字政府建设的具体的影响机制^[32]。在此基础上，考虑到数字政府建设过程中数字基础设施、网络安全等保障措施的支撑

作用^[33]，以及从用户满意度出发的数字政府评价方法被国内外学者所采用^[34]，本文从数字政府建设能力、动力、活力、基础和效果维度构建了数字政府绩效“五位一体”评价体系，它主要包括5个一级指标：一是体制机制，主要评估政府在数字化转型过程中的体制和机制建设情况，包括制度政策的制定与执行、组织机构的建立与运作以及权责体系的明确与协作。二是治理能力，重点评估政府和技术应用、数据管理和政务服务方面的能力，涵盖技术能力、数据治理能力和政务服务能力等关键指标。三是保障支撑，考察政府对数字基础设施、网络安全和数字素养的保障情况，以确保数字化转型的顺利进行。四是系统协同，反映政府在多元互动和数字生态建设方面的协同能力，包括政府、企业、社会组织和公众

之间的互动与协作情况，以及数字产业链的发展和创新环境。五是建设成效，通过公众体验评价和透明度与公开性等指标，体现数字政府建设的实际效果和公众对数字政府服务的满意度（见表2）。

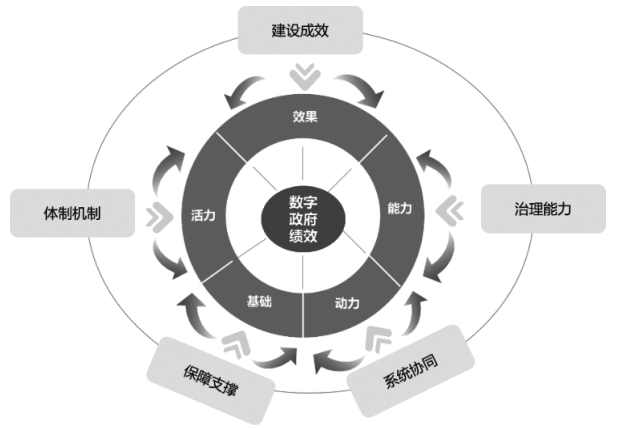


图4 数字政府绩效的“五位一体”评价体系

表2 数字政府绩效评价体系的指标名称及解释

一级指标	指标解释	二级指标	指标解释
体制机制	主要侧重分析数字政府发展的相关政策制度、参与主体以及各参与主体之间的权责关系	制度政策	衡量政府在数字化转型过程中制定、执行和监督相关政策的情况
		组织机构	评估政府为数字化转型设立的组织机构，如领导小组和工作小组的建立与有效运作情况
		权责体系	考察各部门数字化转型过程中的职责分配与协作情况
治理能力	主要侧重分析政府利用数字化技术提供公共服务的能力，包括新型数字技术的应用能力、数据要素的治理能力，以及基于数据和技术提供服务的能力	技术能力	评估政府和技术应用和创新方面的能力
		数据治理	衡量政府整合、管理和利用数据资源的能力
		政务服务能力	评估政务服务流程的优化程度和在线服务平台的效能
保障支撑	主要侧重分析支撑数字政府发展的基础能力，主要包括数字基础设施建设及应用水平、网络安全保障能力以及公众、公务员的数字素养	数字基础设施	评估信息网络、数据中心等数字基础设施的建设水平和对数字政府服务的支撑能力
		网络安全	评估政府在网络安全防护、应急响应、数据保护及恢复等方面的能力
		数字素养	考察公职人员的数字化培训情况以及公众的数字素养提升情况
系统协同	主要侧重分析数字政府建设运营过程中的多主体协同互动和共同营造的利于数字政府发展的数字环境和生态	多元互动	评估政府、企业、社会组织和公众之间在数字化转型过程中的互动与协作情况
		数字生态	评估数字产业链的发展状况、创新环境以及各方之间的合作与竞争关系
建设成效	主要侧重分析以人民为中心思想在数字政府建设过程中的落实效果，考量数字政府发展与提高人民群众满意度和获得感之间的关系	公众体验评价	评估公众对数字政府服务的满意度，以及公众对易用性和便捷性等方面的评价
		透明度	评估政府信息公开的透明度、及时性和准确性，以及公众对政策的知晓率和参与度

（三）体系应用

第一，数据收集与整理。数据的准确性和完整性对确保评价结果的可靠性至关重要，因此，需要建立一套完善的数据收集和整理机制。这包括明确各项指标的数据来源、确定数据采集的频率和方式，以及建立数据存储和分析系统。从现有指标体系来看，数据收集主要包括公开数据获取和调查问卷收集两部分，公开数据收集主要利用政府官方网站、数据开放平台等线上资源，定期抓取或下载与数字政府绩效相关的公开数据；调查问卷收集需设计针对公众、政府工作人员等不同群体的调查问卷，确保样本的广泛性和代表性。

第二，权重赋值与计算。根据各项指标的重要性和影响力，赋予每个指标相应的权重。权重的赋值可以通过专家咨询、问卷调查或层次分析法等方式来确定。结合前述元评价的核心原则，本文认为5个一级指标之间的重要性是一致的，因此，建议一级指标和二级指标的权重均分。即当前评价体系包含5个一级指标，每个一级指标的权重均为20%；二级指标也采用等权重设置，例如，“数据治理”一级指标下包含3个二级指标，则每个二级指标的权重为该一级指标权重的三分之一，即约6.67%。首先，对于每个二级指标，根据其数据表现和预设的评分标准，给出具体的得分。然后，使用加权平均法计算每个一级指标的得分，即各二级指标得分的加权平均值。最后，计算整体绩效评价得分，加权汇总得出整体绩效评价结果。

第三，结果分析与报告。对评价结果进行深入分析，识别数字政府建设中的优势和不足，形成分析报告。报告包括各项指标的得分情况、整体绩效评价、存在的主要问题以及改进建议等内容。该报告可以作为政府内部决策和外部监督的重要依据。

第四，结果反馈与改进。将评价结果反馈给相关部门和人员，明确指出需要改进的领域和具

体的改进措施。同时，建立跟踪监督机制，定期检查改进措施的落实情况和实施效果，确保评价结果能够真正转化为数字政府建设的实际成果。

四、新时期数字政府建设路径优化建议

当前，数字政府建设已成为推动国家治理体系和治理能力现代化的核心动力。本文在新一轮机构改革背景下，依据数字政府建设的阶段性特征，采用元评价方法评估现有数字政府绩效评价体系，并提出重构思路。同时为提升政务服务便捷性、高效性和安全性，促进经济社会全面进步与和谐发展，针对政府职能转变、服务效率、技术创新、数据整合及安全保障等核心议题，提出以下系统性优化建议。第一，以人为本，构建数字化服务体系。数字政府建设应始终围绕人民需求，提供高效便捷的公共服务。应贯彻以人为本理念，以公民需求为导向，运用大数据和人工智能技术精准识别、收集和分析公民需求，持续优化服务内容与流程。提高政府透明度，促进政府与公民互动，通过发布政策信息、服务流程和决策依据，增强公民对政府工作的理解，并建立多渠道互动平台，加强沟通与协作。同时，应根据技术发展和公众需求变化，定期评估并升级服务体系。总之，应确保数字政府建设和服务的全流程均以人民为中心。第二，深化体制改革，推动数字政府一体化。在政府机构改革中，数字政府建设已成为推动政府职能转变和效率提升的关键。应以数字化实现政府跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务协同联动，推动一体化建设。进行体制机制统筹部署，打破地域与部门藩篱，建立“统分结合”的数字政府推进标准。加快履职场景协同化设计，通过数字化应用推动城市治理全方位变革。此外，应推进数字政府标准化、规范化建设，完善“一地创新，全域共享”工作机制，实现高质量发展。第三，探索多元协同，推动数字政府创新。创新驱动是数字政府建

设的关键。应积极探索新技术在政务服务领域的应用,如云计算、大数据、人工智能等,实现政府服务的智能化、便捷化和高效化。同时,继续深化不同部门、层级及公私部门间的合作,共同促进数字化进程和服务创新。加快政府内部协同,提升公共数据共享水平;加大政府与企业、科研机构等合作深度;重视公众参与,建立畅通渠道;构建互联互通的产业体系,打造数字政府产业链生态圈。第四,加强数据整合,赋能高效治理。数据资源是数字政府建设的基础。应夯实数字基础底座,实现数据跨部门、跨地区共享和

交换。注重智能集约的数字化平台建设,加快共性应用支撑平台建设,统一数据治理架构,建立数据驱动的决策机制,利用大数据分析和人工智能技术深度挖掘分析数据,提升政策制定和资源配置的效率和精准度。第五,构建安全防护体系,保障数字政府安全。数据安全是数字政府稳健发展的基石。应构筑坚实的网络安全屏障,加强网络基础设施的安全防护及数据加密技术的更新。优化安全管理机制,强化安全防护能力,提升公共数据安全保障能力,并部署安全可控的软硬件环境,确保整个数字政府体系安全可控。

参考文献

- [1] 王伟玲.中国数字政府绩效评估:理论与实践[J].电子政务,2022(4):51-63.
- [2] 黄璜.中国“数字政府”的政策演变:兼论“数字政府”与“电子政务”的关系[J].行政论坛,2020,27(3):47-55.
- [3] “数字政府建设成效测度与评价的理论、方法及应用研究”课题组,段尧清,等.数字政府建设成效测度与评价的理论、方法及应用研究[J].图书馆工作与研究,2024(1):14-21.
- [4] 廖奇梅.基于 AHP 的政府网站绩效评估[J].电子政务,2010(5):91-96.
- [5] 张成福,唐钧.电子政务绩效评估:模式比较与实质分析[J].中国行政管理,2004(5):21-23.
- [6] 张丽,陈宇.基于公共价值的数字政府绩效评估:理论综述与概念框架[J].电子政务,2021(7):57-71.
- [7] SINGH H, GROVER P, KAR A K, et al. Review of Performance Assessment Frameworks of E-government Projects [J]. Transforming Government: People, Process and Policy, 2020,14(1):31-64.
- [8] 鲍静,范梓腾,贾开.数字政府治理形态研究:概念辨析与层次框架[J].电子政务,2020,17(11):2-13.
- [9] 王伟玲.数字政府开辟国家治理现代化新境界[M].北京:人民邮电出版社,2022:21-22.
- [10] 孟天广.数字治理生态:数字政府的理论迭代与模型演化[J].政治学研究,2022(5):13-26,151-152.
- [11] 权一章,吴建南.高绩效数字政府建设的关键要素与实践路径[J].西安交通大学学报(社会科学版),2024,44(4):97-108.
- [12] 祁志伟.中国数字政府现代化:逻辑、机制与转向[J].电子政务,2024(7):101-111.
- [13] 韩啸,张小玉,马伟轩,等.寻找中国数字政府建设的成功经验:基于政策工具视角[J].重庆理工大学学报(社会科学),2024,38(8):40-52.
- [14] 马亮.数字政府如何影响社会公平:作用机制与理论前瞻[J].探索与争鸣,2024(5):94-101,179.
- [15] 许家云,廖河洋.数字政府如何影响企业供应链安全[J].国际贸易问题,2024(5):89-105.
- [16] 李明堂.数字政府治理集约化的逻辑、挑战与进路[J].东岳论丛,2024,45(2):124-133.
- [17] 张欣亮,王鹏.数字政府标准化建设的路径探究[J].行政管理改革,2023(10):64-73.
- [18] 马亮.中国式数字政府与国家治理现代化[J].信息技术与管理应用,2023,2(1):1-12.
- [19] DAS A, SINGH H, JOSEPH D. A Longitudinal Study of E-Government Maturity[J]. Information & Management, 2016, 54(4):415-426.
- [20] 杨鹏飞,罗奇伟,李尧.数字政府网络安全指数评估体系研究[J].信息安全研究,2021,7(3):257-262.
- [21] 黄璜,谢思娴,姚清晨,等.数字化赋能治理协同:数字政府建设的“下一步行动”[J].电子政务,2022(4):2-27.
- [22] 郭高晶,胡广伟.我国数字政府建设绩效的影响因素与生成路径:基于 31 省案例的模糊集定性比较分析[J].重庆社会科学,2022(3):41-55.

- [23] 周悦辰. 广东省G市数字政府建设绩效评估指标体系构建与应用研究[D]. 南宁: 广西民族大学, 2023.
- [24] 周丽琴, 陆剑. 基于元评价的高校科研绩效量化考核评价[J]. 科技管理研究, 2016, 36(11): 101-105, 115.
- [25] 耿旭. 元评价视域下大学学术评价体系的审视与重构[J]. 当代教育论坛, 2023(5): 55-62.
- [26] 马亮. 数字政府建设成效评价: 理论框架与研究展望[J]. 信息技术与管理应用, 2024, 3(1): 12-25.
- [27] 周晓丽. 政府治理的数字化转型优化策略[J]. 国家治理, 2024(2): 46-51.
- [28] 马怀德. 警惕数字政府建设中的形式主义和部门本位主义[N]. 学习时报, 2024-03-25(1).
- [29] Bannister F, Connolly R. The future ain't what it used to be: Forecasting the impact of ICT on the public sphere[J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(1): 101410.
- [30] 吕佩安. 我国数字政府建设与发展政策演进: 特征、趋势与规律: 一个政策文献的计量分析[J/OL]. 图书馆理论与实践, 1-22 [2024-09-18]. <https://doi.org/10.14064/j.cnki.issn1005-8214.20240807.001>.
- [31] 王伟, 文平, 何建国, 等. 数字政府驱动新质生产力发展的路径研究[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2024, 38(8): 53-66.
- [32] 权一章, 陈一帆. 数字政府建设的影响因素及推动路径: 基于全国市级面板数据的动态分析[J]. 电子政务, 2024(3): 54-67.
- [33] 胡世文, 祁志伟. 政策工具视角下数字政府建设政策文本研究: 基于省级政策文本(2019-2021)的分析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2023, 44(1): 188-200.
- [34] Yang L, Sun F, Li S. What values are evaluated? An exploratory empirical study of the public values structure in Chinese local government performance evaluation through the case of the "Hangzhou model" [J]. Journal of Chinese Governance, 2022: 1-27.

责任编辑 谢建文

(上接第55页)

参考文献

- [1] 章志远. 挑战与回应: 党政联合发文的法治化路径初探[J]. 党内法规理论研究, 2019(1): 75-87.
- [2] 周佑勇. 党政联合发文备案审查的法治监督逻辑与机制完善[J]. 中国法律评论, 2023(1): 91-105.
- [3] 师睿智. 党政联合发文备案审查制度的重构与进路[J]. 信阳农林学院学报, 2021(4): 24-29.
- [4] 许少珊. 党政联合发文备案审查的实务困境及完善机制[J]. 决策与信息, 2021(3): 41-48.
- [5] 徐信贵. 党政联合发文的备案审查问题[J]. 理论与改革, 2020(3): 87-97.
- [6] 孙文飞. 党政联合发文法治化的发展趋势、现实梗阻与优化路径[J]. 党内法规理论研究, 2021(2): 54-71.
- [7] 王建芹, 陈思羽. 党政联合发文权力边界论纲[J]. 学习与实践, 2022(6): 23-34.
- [8] 周悦丽, 马家辉. 关于混合性党内法规的理论与实证研究[J]. 北京行政学院学报, 2021(6): 81-91.
- [9] 欧爱民, 李丹. 混合性党规的正当性证成与适用范围: 党政联合制定党规的一种理论回应[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020(1): 87-96.
- [10] 任喜荣, 樊英. 论党政机关联合制定文件的信息公开[J]. 内蒙古社会科学, 2021(1): 95-103, 213.
- [11] 许玉镇. 党政联合发文信息公开的困境及其成因探析: 基于166个信息公开司法案例的质性分析[J]. 党内法规研究, 2023(3): 65-74.
- [12] 张力. 党政联合发文的信息公开困境与规则重塑: 基于司法裁判的分析[J]. 中国法学, 2020(1): 67-85.
- [13] 金龙君, 魏铭. 党政联合发文的司法审查困境及其因应[J]. 天津行政学院学报, 2022(2): 85-95.
- [14] 张海涛. 论党政联合发文的规范性质[J]. 党内法规理论研究, 2021(1): 209-224.
- [15] 胡业勋, 王彦博. 监察规范性文件备案审查制度建构研究[J]. 河北法学, 2023(7): 124-143.
- [16] 章国华, 章子建. 长三角一体化中的备案审查协同研究: 以湖州市人大备案审查创新探索为基础[J]. 人大研究, 2023(6): 29-35.
- [17] 张明楷. 法益保护与比例原则[J]. 中国社会科学, 2017(7): 88-108, 205-206.

责任编辑 刘钊

公共服务逻辑理论： 理论演进、内在局限与创新发展

陆 黎

(中央民族大学 管理学院, 北京 100081)

摘要：公共服务逻辑理论在西方公共服务领域备受关注，已成为研究热点。然而，其在中国的适用性和本土化讨论尚待深入。为在中国有效实施和发展该理论，追溯了其演进过程：从商品经济时代的商品主导逻辑，到服务经济时代的服务主导逻辑，再到公共服务主导逻辑，最终超越公共服务主导逻辑，形成公共服务逻辑。在中国背景下，该理论面临公共产品作用的忽视、公共服务人员功能的弱化，以及公共体验范围的限制。当下，中国学术界正积极创建产品与服务均衡并重的公共服务新逻辑，打造供给者与使用者平等互动的公共服务价值共创体系，构建以人民体验为中心的公共体验逻辑理论。

关键词：公共服务逻辑；公共服务主导逻辑；公共服务

中图分类号：D630

文献标志码：A

文章编号：2095-7017(2025)01-0076-08

一、问题的提出

公共服务逻辑是在对传统公共服务管理理论进行反思和批判的基础上产生的，该理论旨在更好地理解 and 促进公共服务的有效提供和管理。这一理论将公共服务的本质从单纯的产品视角转变为服务视角，凸显了服务相较于产品的优先性，并且强调公共服务的价值不是公共组织生产出来的，而是通过资源的整合与用户共同创造的，它强调了服务使用者在价值创造过程中的中心地位^[1]。在实践中，公共服务逻辑理论已应用至公共管理的多个领域，如解决健康服务不平等等问题，增强公共价值创造等。公共服务逻辑虽有良

好的应用前景，但在理论层面上由于过于理想化地看待用户与公共服务组织之间的互动，会忽视公共部门的复杂性和多样性以及在实践中可能遇到的权利不平等和服务强制性的问题^[2]。目前，国内学术界关于公共服务逻辑的研究主要集中在吸收和应用国外研究成果上，缺乏对公共服务逻辑理论与中国公共服务实践深度结合的探讨。因此，本文首先回顾了公共服务逻辑理论的历史演变，然后结合中国的具体实践，对该理论局限性进行了深入分析，在此基础上，提出了公共服务逻辑创新发展的路径，旨在确保其在中国的实践中发挥更大的效用，并引导未来的创新方向。

收稿日期：2023-12-18

作者简介：陆黎(1992—)，男，广西灌阳人，中央民族大学管理学院博士研究生，研究方向为公共服务现代化治理。

二、公共服务逻辑的理论演进

(一) 商品经济时代的商品主导逻辑

公共服务逻辑的起源可以追溯至工业革命时期商品主导逻辑阶段。在这一时期,新古典经济学理念占据主导地位,其研究的重点在于商品交换,并将价值视为商品交换的核心议题。商品交换中的价值涉及交换价值和使用价值的关系,它们之间的区别先经由亚里士多德等先哲初步探讨,后经中世纪哲学家强调。然而,经济学家亚当·斯密为这一领域带来了新的视角。亚当·斯密强调交换价值在商品经济中具有更为重要的作用,并提出“劳动是衡量一切商品交换价值的真实尺度”^{[3]25},即商品的价值是由这个商品在交换中能购得和支配的劳动量决定的,估计一种商品的交换价值更自然的做法是计算这种商品能够购买的另一种商品的数量,而不是其购买的劳动量。基于此,亚当·斯密认为国家财富的来源在于生产性活动,非生产性活动则处于次要地位^{[3]313}。该观点深刻影响了新古典经济学界对商品与服务关系的理解,为“生产性”与“非生产性”的区分转变为“商品”与“服务”的区分奠定了基础,导致服务往往被认为是商品的附属物。商品主导逻辑应运而生,其表示生产者是价值的主要创造者,消费者则是价值的终结者。具体而言就是,商品的价值经历了生产者的价值嵌入、生产者与消费者之间的价值交换,以及消费者对使用价值的消耗。当使用价值消亡后,消费者再次寻求生产者的商品,以满足新的需求,从而维持了经济活动的连续性和动态平衡。

(二) 服务经济时代的服务主导逻辑

随着服务经济的兴起和全球市场的关系日益紧密,商品与服务之间的界限变得逐渐模糊,大多数商品需要配套服务才能发挥其功能。在这一背景下,企业开始重视服务的作用,以期获取更大的市场回报。同时,理论界也开始重新审视商品与服务的关系,人们不再单纯以“生产性”

“非生产性”来区分二者,而是以接触程度^[4]、服务本身的价值^[5]等作为新的区分标准。显然,市场经济的实践者和理论家们普遍认为服务的重要性日益超越了商品。Vargo和Lusch进一步深化了这一观点,他们认为所有商品和服务的价值只有在使用中才能实现,即生产价值是由服务(使用价值)而不是企业生产的商品(交换价值)决定的,应当用使用价值的视角来看待交换价值——“服务主导逻辑”^[6]。以此推之,商品的价值不再是生产者单方面在生产过程中创造的,而是在生产者和消费者的互动中实现的。这一转变意味着商品的价值不再仅仅由生产者决定,商品的使用者也参与了商品的价值创造过程,即商品的价值是由生产者和消费者共同参与和互动决定的。

(三) 服务主导逻辑催生公共服务主导逻辑

在服务主导逻辑的影响下,公共服务领域也衍生出了公共服务主导逻辑。Osborne和Strokosch融合公共行政和服务管理的“共同生产”话语指向,推导出公共服务共同生产的概念^[7]。进而言之,Osborne和Radnor借鉴服务营销中的服务主导逻辑,指出现有的公共服务理论忽视了服务组织的外部性和公共服务的“服务”特性,并主张应从服务管理、共同生产和公共管理中构建“公共服务主导逻辑”^[8]。公共服务主导逻辑这一理论不仅在理论上得到了支持,还通过实证研究得到了验证。实证分析证明,公共服务主导逻辑的方法有助于提高高等教育服务中学生的体验和共同生产^[9]。因而,公共服务主导逻辑借鉴了市场经济中的“服务主导逻辑”理论,具有一定的合理性。

(四) 公共服务逻辑超越公共服务主导逻辑

公共服务逻辑与源自服务主导逻辑的公共服务主导逻辑有所不同,它是基于服务逻辑而形成的一个独立理论。虽然服务逻辑理论与服务主导逻辑理论的关系既矛盾又相互补充^[10],但服务逻辑有着优于服务主导逻辑的观点:

一是适用范围更具广泛性。服务主导逻辑主

要应用于市场服务领域，而服务逻辑可以被市场和公共领域平等和无差别地使用^[11]。因此，使用产生于市场服务的服务主导逻辑来推导出公共服务领域的公共服务主导逻辑可能并不恰当。二是顾客地位更具中心性。服务逻辑强调顾客在使用服务过程中通过自己的知识和经验与服务提供者的资源相结合，共同创造出使用价值。这种观点更加突出了顾客在价值创造中的主动性和中心地位，而不是简单地将顾客和企业视为平等的价值创造参与者。三是服务履行更具实质性。服务逻辑认为生产者应当将价值主张看成一种价值承诺，因为生产者可以影响使用价值及其价值使用的过程，而不仅仅是为消费者提供价值主张^[12]。这意味着服务提供者不仅要提出价值主张，还要积极参与到顾客价值创造和使用的过程中，确保所承诺的价值得以实现。

因此，公共服务逻辑作为一个独立的理论，具有坚实的服务逻辑理论作为基础，其不仅适用于公共服务领域，还能够提供比公共服务主导逻辑更为深入和广泛的视角。

三、公共服务逻辑理论的内在局限

（一）公共产品作用的忽视

公共服务逻辑的单一服务导向在一定程度上忽视了公共产品在实际服务中的重要性和价值。公共服务逻辑的核心观点之一是，只有公共服务被理解为“服务”而不是“产品”时，公共服务改革才能成功^[13]。然而，公共产品不仅仅是服务的载体，更是公共服务质量和效率的关键因素。中国近年来的公共服务改革实践充分证明，公共产品的供给是改革的核心内容之一。例如，《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》强调开发特色数字文化产品，以及提供民族语言文字出版的、价格适宜的常用书报刊、电子音像制品和数字出版产品。因而，这一理论观点在解释中国以“公共产品”逻辑推进的公共服务改革实践时显得不够充分。未来，坚持以公共产品逻辑

开展公共服务实践仍是我国公共服务改革的重要方向。例如，《“十四五”公共服务规划》已明确指出要“丰富健康旅游产品”“创新旅游产品体系”“打造高新视听产业基地，拓展衍生产品市场”等。这些都是以公共产品为逻辑的公共服务实践，旨在满足人民群众多样化的需求，推动公共服务改革的深入发展。由此可见，无论是过去还是未来，中国公共服务改革都需要围绕提供丰富的“公共产品”来推动改革进程。公共服务逻辑理论试图以“服务”替代“产品”来推动公共服务改革的观点，在一定程度上人为地构建了产品与服务的对立关系，其忽视公共产品作用的倾向并不完全适应中国当前以“公共产品”逻辑展开的公共服务改革需求。在将公共服务逻辑理论应用于中国实践时，需要充分认识到公共产品的重要性，以适应和推动中国的公共服务改革需求。

（二）公共服务人员功能的弱化

公共服务逻辑认为价值是通过服务使用者提供的资源与其自身需求和期望相结合而创造的，但在中国的实践中，不能忽视公共服务人员。Osborne指出公共服务价值是通过使用公共服务并以服务使用者为主体来创造的，即便是价值共同创造，也是公共服务使用者以将公共服务提供的资源与他们自己的需求和期望相结合而进行价值创造^[13]。此观点同样不符合中国公共服务工作人员实际。《“十四五”公共服务规划》提出要坚持以人民为中心的发展思想。其中，“以人民为中心”不仅是对服务使用者的承诺，更是对公共服务工作人员的期许和要求。在中国实践中，教师、医生等公共服务人员在公共服务价值创造中发挥了关键作用。因此，在中国不能完全依赖公共服务逻辑来指导公共服务改革。相反，需要强化公共服务组织和公共服务人员的能力现代化，以适应和满足社会的多样化需求。总之，公共服务逻辑在中国实践中显示出其在描述公共服务人员功能方面的不足，需要结合我国的实际情

况进行适当的调整和完善。

（三）公共体验范围的限制

公共服务逻辑所倡导的“产品”与“服务”的二分法，已不再契合当前对“公共体验”日益增长的关注。公共服务逻辑的核心内容与服务使用者的体验息息相关。公共服务的生产和消费过程均以服务使用者的体验为核心^{[13]51}，公共服务的使用价值也被视为通过服务体验为使用者带来的增值^{[13]75}，此外，公共服务体验本身就是公共服务逻辑的一个核心要素^{[13]165}。可见，公共服务逻辑的出发点是基于服务管理的思维，它导致过度聚焦于使用服务所带来的体验，而忽视了“体验”本身的多维性和深度。这种偏向可能限制了对公共产品、公共政策等其他公共服务要素内在价值体验的全面理解和重视。正因为偏重于“使用服务”带来的体验，公共服务逻辑限制了从“公共”视角出发的公共产品和公共政策等的内在体验价值。从体验管理的新视角来看，现代政府所生产的公共服务、公共政策、公共产品等具有“公共体验”的价值，它已经超出了公共服务逻辑中所界定的公共服务体验范围。因此，为了更好地适应“公共体验”的发展趋势，需要对公共服务逻辑进行必要的调整和完善，将更多的关注点放在公民的全方位体验上，而不仅仅是服务使用者的直接体验。

四、公共服务逻辑的创新发展

（一）创建产品与服务均衡并重的公共服务新逻辑

公共服务新逻辑是在产品与服务均衡并重基础上形成的创新思维逻辑，这一创新旨在矫正公共服务逻辑中对服务的过度重视，并强调产品和服务在公共服务中同等重要的价值取向。从公共服务逻辑的演进史来看，市场服务经历了从“重商品、轻服务”到“重服务、轻商品”的转变，公共服务领域也随之转向以服务（使用

价值）为主导的视角，而产品（交换价值）的价值在这一过程中被边缘化。然而，这种转变仍然未能摆脱线性的一维逻辑思维，忽视了公共服务现实中的多维需求。正如前文所述，无论是产品还是服务的思维逻辑，都能为公共服务价值的创造做出贡献。因此，应当超越“非此即彼”的二元对立思维，构建一种全新的、深度融合产品与服务的公共服务新逻辑。这一新逻辑不仅体现了服务的重要性，也重新强调了产品不可替代的价值。

（二）打造供给者与使用者平等互动的公共服务价值共创新体系

公共服务逻辑往往侧重于使用者的价值创造，而认为公共服务人员不能创造价值，这就忽视了公共服务人员的重要贡献。现实中，公共服务人员在扩大服务范围、提升服务质量方面发挥着不可或缺的作用。例如，公共服务人员为弱势群体提供了必要的资源和机会，确保他们能够享受到公共服务。这些贡献都是公共服务价值创造中不可或缺的部分。为了构建一个更为全面、均衡的公共服务价值体系，需要重新审视供给者——公共服务人员——在价值创造中的贡献，并探索一种新型的供给者与使用者平等互动的公共服务价值共创新体系。这一新体系的核心在于：一是重新定义供给者角色。明确认识到公共服务人员不仅是服务的提供者，更是公共服务价值的创造者。二是肯定使用者的价值创造作用。继承公共服务逻辑中对公共服务使用者在价值创造中重要角色的认可，确保他们的参与和反馈被有效整合到服务设计和提供过程中。三是建立深度平等互动关系。在公共服务的设计、规划和评估过程中，供给者与使用者互相尊重与认可，供给者应认识到使用者的知识和经验对于服务改进的重要性，而使用者也应理解供给者在提供高质量服务中所面临的挑战和限制；在公共服务实施过程中，双方共享责任与成果。供给者和使用者共同承担公共服务结果的责任，并公平分享由此

产生的价值和成果。这一体系超越了公共服务逻辑仅重视使用者创造价值的限制，从而提供了一个更加全面、深入地理解公共服务价值创造的方式。

（三）构建以人民体验为中心的公共体验逻辑理论

公共体验逻辑是从人民体验的角度出发，全面审视公共服务、公共产品、公共政策、公共服务场景以及公共决策行为等公共性内容的思维方式。这一逻辑旨在突破公共服务逻辑中对于公共服务体验的局限性。公共服务逻辑往往将体验限定在公共服务的范畴内，无法超脱公共服务的框架来全面阐释体验。本文借助“获得感、幸福

感、安全感”的体验理念以及体验经济理论的发展，提议从更广阔的公共体验视角来评估公民的体验价值。这一新的思维逻辑打破了传统公共服务体验仅限于产品与服务的二元框架。随着体验经济、服务营销、环境心理学和行为心理学等理论不断融入公共管理学，它们所共同关注的“体验”已经超越了产品与服务的简单二分法，正在引领公共管理学经历深刻的变革。因此，我们以后可以从体验的视角出发，将公共产品体验、公共服务体验以及其他具有公共体验特性的元素纳入公共管理的考量范畴，而无须在“产品”与“服务”之间做出非此即彼的选择。

参考文献

- [1] OSBORNE S P.From Public Service-dominant Logic to Public Service Logic;are Public Service Organizations Capable of Co-production and Value Co-creation? [J].Public Management Review,2018(2): 225-231.
- [2] SØNDERSKOV M,RØNNING R.Public Service Logic;An Appropriate Recipe for Improving Serviceness in the Public Sector[J].Administrative Sciences,2021(11):64-78.
- [3] 亚当·斯密.国富论[M].郭大力,王亚南,译.北京:商务印书馆,2015.
- [4] Chase R B.The Customer Contact Approach to Services; Theoretical Bases and Practical Extensions [J].Operations Research,1981(4):698-706.
- [5] VOSS C,ROTH A V,CHASE R B.Experience,Service Operations Strategy,and Services as Destinations;Foundations and Exploratory Investigation [J].Production and Operations Management,2008(17):247-266.
- [6] LUSCH R F,VARGO S L.Service-dominant Logic;Reactions, Reflections and Refinements[J].Marketing Theory,2006(3): 281-288.
- [7] OSBORNE S P,STROKOSCH K.It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives[J]. British Journal of Management,2013(24): 31-47.
- [8] OSBORNE S P,RADNOR Z,NASI G.A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach [J].The American Review of Public Administration, 2013(2):135-158.
- [9] HIEDEMANN AM,NASI G.,SAPORITO R.A Public Service-dominant Logic for the Executive Education of Public Managers[J].Teaching Public Administration,2017(1):66-87.
- [10] SAARIJÄRVI H,PUUSTINEN P,YRJÖLÄ M,et al. Service - dominant Logic and Service Logic-contradictory and/or Complementary?[J] International Journal of Services Sciences,2017(1):1-25.
- [11] GRÖNROOS C.Reforming Public Services; does Service Logic have Anything to Offer? [J].Public Management Review,2019(5):775-788.
- [12] GRÖNROOS C,VOIMA P.Critical service logic; Making Sense of Value Creation and Co-creation[J].J.Acad.Market. Sci.2013(2):133-150.
- [13] OSBORNE S P.Public Service Logic;Creating Value for Public Service Users,Citizens, and Society Through Public Service Delivery[M].New York:Routledge,2021.

责任编辑 刘 钊