

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- ◎ “五维一体”抓落实的实践路径
- ◎ 深化综合行政执法体制改革 推进法治政府建设
- ◎ 跨域应急网络治理的耦合模式与优化
- ◎ 公共服务数据治理研究：理论回溯、逻辑理路与推进路径

2025 03
总第123期

邯郸市：构建80公里生态走廊

南水北调中线总干渠自河南省安阳市穿漳河进入邯郸市，沿京广铁路西侧北行，经磁县、马头工业城、邯山区、复兴区、邯郸县、永年县，于永年县邓上村北出境进入邢台市，全长80公里。中线总干渠在邯郸共设6个分水口门，两侧布设隔离网，并在管理范围外划分不同级别的保护区，以确保水质安全。渠道两侧堤顶路面宽5米，各设8米宽的林带。南水北调工程为邯郸营造了80公里生态走廊，扬尘天气显著减少，极大地改善了小气候，从而有效地改善了当地的城乡面貌。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



邯郸段和谐大道南水北调大桥



邯郸郊野公园



主管单位：河南省教育厅
主办单位：新乡学院
主编：陈磊山
执行主编：董颖
副主编：罗文
出版发行：《行政科学论坛》编辑部
出版地址：新乡市金穗大道东段 191 号
印刷单位：新乡市东昌印务有限公司
邮编：453003
电话：0373-3683192 0371-65566167
电子邮箱：xzkxlt2016@163.com
出版日期：2025 年 3 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 3 期 / 总第 123 期 / 2025 年 3 月 25 日出版

◇ 事业单位改革

科学统筹配置中小学教职工编制的探索与思考

——以开封市公办中小学为例 / 开封市委编办课题组 / 4

◇ 行政与法

关于乡镇综合行政执法改革的探索与思考 / 邢振东 / 10

提升乡镇综合行政执法效能路径探讨 / 邵黎阳 / 12

深化综合行政执法体制改革 推进法治政府建设 / 雷丰源 / 16

◇ 政府治理

加强权责清单与部门“三定”规定职能履行情况评估研究 / 崔清林 赵敬涛 石胜鑫 / 20

市辖区权责清单制度的实践检视、现实诉求与规范路向

——以新乡市红旗区为例 / 新乡市红旗区委编办课题组 / 24

◇ 高校治理

“五维一体”抓落实的实践路径 / 孙功奇 / 28

数智时代应用型高校职业生涯规划教育优化路径探析 / 于 萍 / 31

生成式人工智能与高校思政教育:机遇、挑战及融入路径思考 / 刘 璐 / 37

◇ 社会治理

跨域应急网络治理的耦合模式与优化 / 肖 俊 鲍芳修 张雅勤 / 40

◇ 公共服务

公共服务数据治理研究:理论回溯、逻辑理路与推进路径 / 何继新 高文静 /48

公众参与、B2B 模式与物资供给:应急物资保障的实践创新 / 李凯林 /60

◇ 理论视点

新质生产力赋能新乡市农业高质量发展的路径研究 / 韩丽娜 张 青 /68

新时代高校思政课教师数字素养提升的三重维度 / 祁文博 /72

浅谈会计信息化和会计工作数字化转型 / 韩明瑞 /77

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 15 * 2025-03 * n

科学统筹配置中小学教职工编制的探索与思考

——以开封市公办中小学为例

开封市委编办课题组

近年来，开封市委编办根据《中央编办、教育部关于推动中小学教职工编制全面达到国家基本标准的通知》(中编办发〔2021〕169号)要求，按照“问题导向、分类施策、分步推进”的原则，加大中小学教职工编制统筹配置力度，推动中小学教职工编制配备全面达到国家基本编制标准，在此基础上，对进一步科学统筹配置中小学教职工编制进行了一些探索和思考。

一、全市中小学概况

开封市下辖四县六区(兰考县、杞县、通许县、尉氏县、祥符区、城乡一体化示范区、鼓楼区、龙亭区、顺河回族区、禹王台区)。截至2023年12月底，全市中小学校(不含尉氏县已划转港区的大营镇、洧川镇、大马乡和岗李乡)基本情况如下。

(一) 公办教育情况

1.学校设置情况。全市共有各级各类公办中小学校1442所，其中，小学1225所，初中175所，普通高中27所，职业高中6所，特殊教育学校9所(见图1)。公办中小学校中，市直学校35所，占比为2.4%；县区城区学校183所，占比为12.7%；乡镇学校1224所，占比为84.9%。

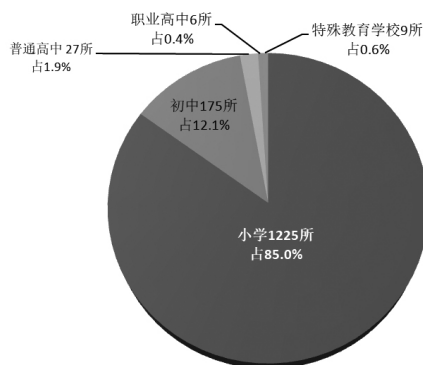


图1 开封市公办中小学校学段分布

2.在校学生数。全市公办中小学在校学生共计661154人，其中，小学374147人，初中190389人，普通高中83928人，职业高中11333人，特殊教育学校1357人(见图2)。市直学生76513人，占比为11.6%；县区城区学生318658人，占比为48.2%；乡镇学生265983人，占比为40.2%。

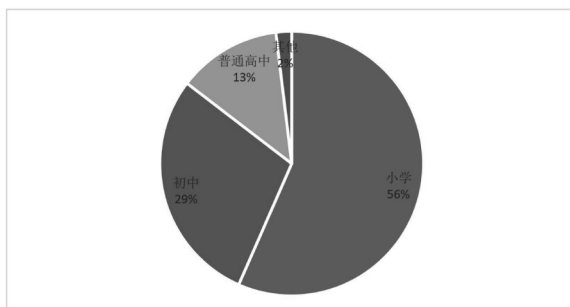


图2 开封市公办中小学在校学生分布

3.教职工人员编制现状。2021年省核定全市

中小学编制数为40710名(不含划转港区的1267名)。其中,小学21242名,初中12312名,普通高中6081名,职业高中696名,特殊教育学校379名;市直学校5838名,县区城区学校16814名,乡镇学校18058名。目前,在编教职工38921人,整体空编1789名,且各学段均有空编。从学区分布看,市直学校在编4559人,空编1279名;县区城区学校在编15302人,空编1512名;乡镇学校在编19060人,缺编1002名。编外教职工2819人,其中专任教师2421人,占比为85.88%(见图3)。

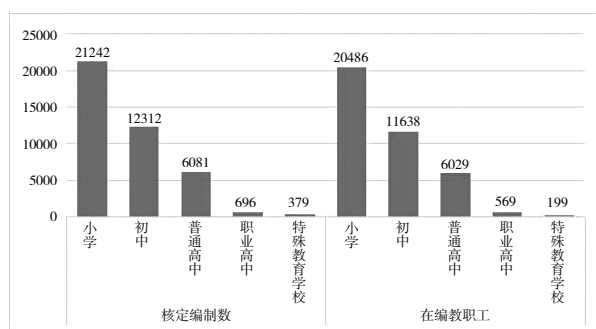


图3 全市公办中小学编制现状

根据2023年12月底在校生情况,全市中小学应核定教职工编制41867名,整体缺编1157名,主要集中在县区和乡镇。

(二) 开封市人口变化趋势

1. 近10年新出生人口变化情况

从新出生人口变化趋势上看,近10年由于生育政策的变化,带来了出生人口短期上涨,但渡过政策红利期后,出生人口逐年下降。开封市新出生人口2016年达到最高峰,其后逐年下降,2023年新生人口较2016年减少42642人,降幅达57.9%(见图4)。再加上城镇化率提高和城市虹吸效应影响,新生人口呈现出市区多、县乡少,新区多、老城少的现象(见图5)。

2. 未来5年各学段适龄学生数变化趋势

从新出生人口数变化趋势上看,小学学段学生数在2022年、2023年出现峰值,持续5年后会逐年下降。根据2018—2023年新出生人口推算,2029年小学学段学生数预计为271529人,比2023年减少102618人,下降27.4%(见图6)。2029

年因2016年、2017年出生的学生升入初中,初中学段学生数预计为197832人,将达峰值,并持续到高中阶段。

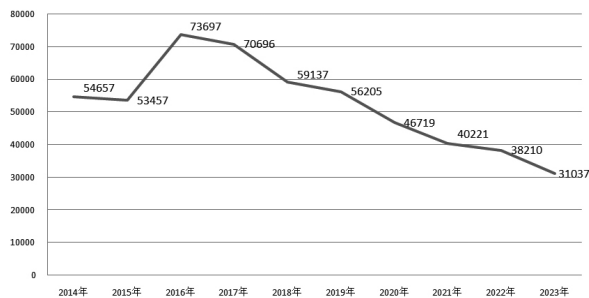


图4 2014—2023年开封市出生人口情况

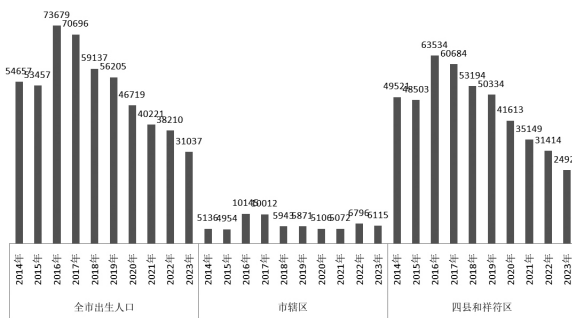


图5 2014—2023年开封市出生人口区域分布对比

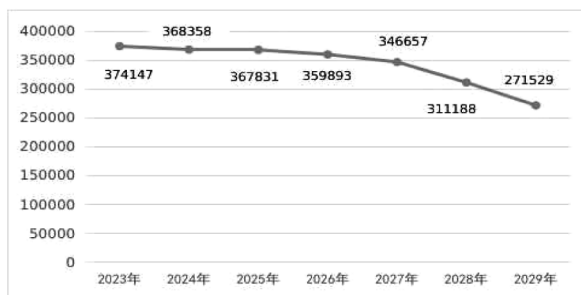


图6 2023—2029年开封市公办小学人数预测

二、统筹管理中小学教职工编制的做法和成效

开封市历来高度重视教育事业,接续优化中小学校布局,确保中小学布局与经济社会发展水平、人口分布状况、学生变化趋势、生育水平和城镇化进程相适应,为构建优质公平的基础教育提供保障。

(一) 坚持问题导向,动态跟踪掌握全市中小学基本情况

2024年上半年,按照省委编办工作安排,联合教育主管部门对全市中小学进行全面摸底调

研。一是掌握情况底数。摸清全市中小学学校设置、编制配备、在校生人数、教职工队伍等基础底数,结合近10年人口变化情况,预测未来各学段适龄学生发展趋势,为优化调整中小学教职工编制提供了科学支撑。二是分析研判问题。通过深入调研,对全市中小学校编制保障、学段分布、区域配备、规范管理等各方面进行梳理,分析研判教育资源区域间、城乡间、学段间结构性矛盾,对于发现的问题及时归纳总结,作为下一步工作的重点。三是提出解决意见。根据全市中小学教职工编制现状和发现的问题,围绕做好科学规划、强化动态调整、规范管理秩序等几个方面,提出切实可行的意见建议,有效提高了机构编制管理精细化水平。

(二) 采取多种措施,不断优化教职工编制配备

一是重新核定全市中小学教职工编制。2021年11月,根据标准对全市中小学教职工编制进行重新核定,各学段中小学教职工编制配备全面达到国家编制标准,化解了中小学教职工编制结构性矛盾。二是建立全市中小学过渡性编制周转池。2022年4月,开封市委编办出台《关于建立全市中小学过渡性编制周转池的实施方案(试行)》,从省委编办2021年8月为开封市增核的3%中小学教职工编制中拿出500名,作为全市中小学过渡性编制周转池,用于满足每3年调编周期中用编急需。目前,已批复使用周转编制344名。三是持续补充和动态调整教职工编制。2021年为市直中小学增加编制86名、动态调整编制27名,2022年为市直中小学增加编制300名,为全市教育事业优质均衡发展提供强有力的编制保障。

(三) 结合人口结构变化,持续整合教育资源配置

一是坚持优先发展基础教育。根据全市人口变化趋势和教育资源现状,坚持“小学划片就近入学,初高中逐步剥离且初中相对集中,高中扩大规模”的基本思路,通过“撤、并、扩、建”

等途径,进一步优化教育用地资源配置,在全市形成优先发展基础教育的格局。二是进一步优化农村义务教育学校布局。深入推进寄宿制学校建设,逐步实现农村寄宿制小学向乡镇所在地集中、寄宿制中学向县城所在地集中。2023年,全市合并学校5所,撤销学校242所,实施寄宿制学校建设项目59个。三是持续改善基础教育办学条件。2024年将43个教学点合并到现有小学,新建12所公办小学幼儿园,加快市二十五中、十七中新校区和4所县域高中建设。

三、当前中小学教职工编制管理面临的挑战

做好中小学教职工编制管理是稳定教师队伍的重要保障,是实现我国基础教育高质量发展的基础支撑。但在现行政策下,与之相配套的制度体系还没有形成,政策落实过程仍存在问题。

(一) 编制配备难以满足需求

2021年重新核定全市中小学教职工编制后,尽管在调编周期内也进行过数次调整,但根据2023年12月底公办中小学在校生人数来看,60%县区核定教职工编制数不达标,其中兰考县实际核定编制数比应核定编制数少了922名,编制供需矛盾明显。

一是编制调整周期长。中小学教职工编制原则上每3年调整一次。编制调整周期内虽然也有“微调”,但多是针对市直中小学,所以从编制达标情况看,市直35所中小学编制配备充足,而县区则受困于3年的编制调整周期,难以及时补充教职工编制。如兰考县在2021—2023年间,全县中小学在校生共计增加13033人,而全县教职工编制总量并未进行相应增加,故而出现核定编制数不达标的情况。二是区域内编制调配有“时差”。一线教师的工作周期一般以学年计算,每学年自当年秋季学期开始,至次年暑假结束。而人事管理与编制核定一般在当年底或次年初,正

值学年中,学校在校生没有变化,因而教学计划没有调整,无法精准“捕捉”下个教学周期的教学需求,不能及时补充用编。三是人口出生率变化幅度大。从新出生人口趋势上看,近10年生育政策的变化,带来了出生人口短期上涨,但渡过政策红利期后,出生人口逐年下降。开封市新出生人口在2016年达到最高峰后逐年下降,2023年新出生人口较2016年减少57.9%,导致2022年、2023年是近10年对小学教师需求量最大的年份,从2024年开始,小学教师需求逐年下降,形成目前在校生明显增加的编制需求和人口出生率逐年下降导致在编教职工即将富余的矛盾。四是区域性人口虹吸效应加剧。随着我国城镇化的发展,人口从农村到城市、从老城区到新城区和经济发达区流动的趋势显著,导致城区学生数猛增,农村学生数急剧下降。例如,市直公办中小学校2023年的学生数比2020年增长14.4%;市城乡一体化示范区公办中小学校2023年的学生数比2020年增长31.5%;兰考县城区中小学校2023年的学生数比2020年增长50.49%,农村中小学校下降31.96%。大量学生从农村转移到城市,造成教育资源在不同区域分布不均衡。

（二）学校间、学段间失衡明显

统筹核定中小学教职工专项编制总体达标只是一方面,调研过程中发现,无论是市直还是县区中小学在编制与师资配备方面都存在不同程度的问题。统计数据显示,某区核定编制总量达标后富余近200名,但有7%的小学编制配备不达标,除去没有在校生的5所农村小学,还有近9%的小学未核定编制。此外,不同学段之间编制配备情况对比鲜明。某区小学编制配备情况为1:14,但中学编制配备情况为1:15.75,实际师生比例约1:18.78,无论编制还是教师的配备均不达标。

在按照标准重新核定中小学教职工编制后,理论上应由县区教育部门在核定的编制总额内,按照班额、生源等情况对各校教职工编制进行统

筹分配,并对教职工资源进行相应调整,使其与新标准下运行状态相匹配,但实际仍然存在不匹配的情况。一是教师交流调整不到位。某学校经过多年运转,由于存在学校定位、发展问题生源不佳,在重新核定时曾根据比例对其编制进行核减,但是应核减的该校教职工没有相应调整充实到其他学校,导致实际超编。教师不调整,职称晋升还在原学校,要有足够的编制基数核定相应岗位。因此教育部门实际工作中会出现编制管理“两本账”的情况,即分为编办核定数和内部管理数两本台账。二是不同学段之间教师流动有壁垒。《教师资格条例》规定:“取得教师资格的公民,可以在本级及其以下等级的各类学校和其他教育机构担任教师;但是,取得中等职业学校实习指导教师资格的公民只能在中等专业学校、技工学校、职业高级中学或者初级职业学校担任实习指导教师。”所以即便是小学、职业学校教师资源富余,初高中教师资源短缺,也无法通过内部交流调剂余缺。三是编制达标对师资保障作用弱化。部分农村小学因为在校生达不到编制核定的比例,所以未明确编制数量,实际配备有教师承担教学任务。还有的农村小学如按照师生比计算,教师充足,但按照年级和学科计算,实际配备与需求还相差甚远。如某村小学有50名学生,按师生比配备只能配备2名教师,但如果按年级和学科约需配备12名教师(不含英语、体音美教师)。这种情况目前多采取“包班”“走教”模式来解决,所以是否配备编制、编制是否达标相较于实际教学需求反而成了次要参考指标。四是农村小学现实需求。如果仅从编制配备角度统筹,势必应整合一批缺乏生源的农村教学点以确保编制足额配备、保障教学力量,个别县确实采取了这样的做法。但是考虑到留守儿童和困难家庭、偏远村庄的学生,又不能简单机械合并。

（三）学龄人口大幅度波动带来影响

人口是教育资源配置的重要变量,人口结构和规模的变化深刻影响着教育资源供给。当学龄

人口呈上升趋势时,教职工编制与人员配备会出现短缺。当学龄人口开始回落并处于快速下降的阶段时,中小学教职工编制和人员又会出现超配。随着人口出生率大幅度变化和城镇化的发展,不同区域、不同学段的学龄人口变化较大,区域间失衡可采用跨区域动态调整的方式应对,但学段间因教师流动壁垒所导致的失衡问题则难以解决。

一是存在教职工富余风险。2023年以后,小学生数量逐年下降,必将导致小学教职工富余的情况出现。根据《中华人民共和国教育法》和《教师资格条例》,小学教师不能前往中学任教,富余的小学教师安置将成为难题。随着学龄人口高峰逐渐向初中、高中波动,中学教师的需求量急剧增加,高峰过后中学教师也将出现富余,出现各学段教职工过剩的情况。二是出现整体超编问题。不同学段之间因教师流动有壁垒,只能通过增编进入的方式应对学龄人口高峰,高峰过后各学段学生大幅度下降,富余的教职工难以消化,按照师生比出现的整体超编现象将严重影响编制使用效率,并占用大量财政资金,给地方财政带来沉重负担。三是影响教育教学质量。教职工过剩还可能造成人力资源浪费,无法充分发挥教师的专业能力。学生数量锐减导致教职工的工作量不饱和,从而使教师缺乏工作热情和动力,容易形成职业倦怠,影响教师队伍稳定,将对教育教学质量造成一定影响。

(四) 教师队伍建设面临复杂挑战

统一城乡中小学教职工编制标准的主要目的是加快落实党中央关于大力促进教育公平、统筹城乡教育资源均衡配置的精神,而教师资源则是教育资源的重要内容。在新课程、新教材、新高考的“三新”背景下,现有教师队伍显现出一些问题。

一是教师业务能力面临考验。调研过程中发现,个别县区教师队伍存在年龄结构老化、知识结构老化的问题。以某县为例,全县近25%的教

职工为以前的民办教师转任至公办学校,平均年龄达54.6岁。在全县优质公开课评审工作中,这部分教师中的93.6%不能胜任基本教学任务,知识结构和学科素质已经远不能适应新课标体系下的教学要求。由于年龄偏大、无法胜任教学任务,多数人只能从事后勤工作。二是教育改革带来压力。2025年是河南省新高考元年。按照新高考的要求,从高一开始实施选课、选科走班式教学,由原来的“3+文综/理综”,变成了“3+1+2”的模式,小班化教学、学科化教学、走班式教学、菜单式教学对教师数量的需求大幅增加,专业化程度要求大幅提高。以某高中为例,一名历史教师的教学工作量每周达到近50节,一名数学教师的教学工作量每周达到近40节。三是学科建设难以适应发展要求。根据《义务教育体育与健康课程标准(2022年版)》,义务教育阶段每周要开设3~4节体育课。某县近80%的学校,专职体育教师仅有1人。新课标改革及课程体系建设对教师专业化程度要求越来越高,心理健康、综合实践、科学发现、实验探索、传统非遗等新兴学科领域早已超出传统教学范畴,由于缺乏专业化的教师,相关课程无法开设。四是编制资源浪费严重。一方面管理岗兼任专业技术岗的现象普遍存在。以市直中小学校为例,共有132人兼任管理岗位和专业技术岗位,在一定程度上浪费了宝贵的编制资源。另一方面在编不在岗的问题较为严重。经摸排,市直学校享受教师待遇不在教学岗位上的有327人,其中有领导兼职、身体问题、学科富余、借调抽调、无法胜任教学工作等各种原因。

四、关于科学配置中小学教职工编制的建议

在保证中小学教职工编制达标的基础上,严控编制总量,因地制宜、因时制宜做好动态调整,统筹各类编制资源,促进教育资源优化配置。

（一）根据出生人口波动性规律，科学做好中小学校布局结构调整

机构编制配置要具有一定前瞻性，根据新出生人口变化进行相应优化，做到既保障近期学龄人口增长需求，又不造成长远教育资源的过度浪费，以实现人口和资源的良好匹配。一是建立生源发展预测机制。建立以学龄人口为基本数据库的动态预测机制，根据生育政策、人口流动、城镇化进程等因素预测学龄人口规模和结构分布的变化，结合现有编制资源配置、人员结构等情况，精准研判中小学教职工编制供需趋势。二是科学规划中小学设置。在当前集中力量解决小学教育资源配备问题的同时，强化前瞻性预判，根据生源变化趋势，统筹做好教育资源的调配。在空间布局上，将教育资源向学生数量增长的市区、新区倾斜，对偏远地区、农村地区学校，通过合并、变更、搬迁等方式整合优化。在学段分布上，根据人口出生率和生源波动情况，适时调整学校设置，通过新增、撤并、转型等方式匹配实际需求。三是控制优化中小学教职工规模。根据出生人口波动性规律，提前规划做好相应调整，持续优化队伍建设。具体到近5年，应根据出生人口变化情况，逐步控制优化中小学教师的招聘数量，通过返聘退休教师、整合校(园)区、教师走教、优化班级设置等措施，克服短期困难。

（二）完善中小学教职工用编规划，因时制定编制调整政策

因学龄人口在时间和空间上都有较大波动，需因时调整编制政策，以保障高峰期用编需求。一是实行师生比和班师比相结合的核定标准。由于人口流动和虹吸效应，乡村中小学校普遍规模较小，单纯按照师生比核定编制很难满足教育教学需求。可在原有核定标准的基础上，进一步探索乡村中小学校根据实际需求，使用师生比和班师比相结合的方式核定编制。省级层面出台相应政策，明确采用班师比的学校规模、核定标准等。二是建立教职工跨区域动态调整机制。按照

“严控总量、盘活存量、动态调整、保证达标”的原则，加大跨区域统筹调配力度。及时为人口增长快、学生增幅大、新建学校多的缺编地区增核教职工编制，相应核减生源下降、教职工超配地区的空编，同时推动超配地区教职工向缺编地区流动，平衡区域间的教育资源。三是探索推进跨学段任教。在深入推进“县管校聘”的基础上，探索开展跨学段教师动态调配。在小学高峰阶段，选配中学教师在一定时期任教小学，在学生高峰滚动到中学后，选配至小学任教的中学教师再回归中学，实现教师资源随学生高峰滚动。

（三）拓展中小学教职工编制“周转池”，全力保障中小学用编急需

受经济社会发展、城镇化建设等因素影响，学龄人口不断往优质教育资源聚集区(即所谓“学区”)、城市发展新区、经济发达区等地聚集，在进行教育资源配置时，要统筹考虑学龄人口的区域分布，定期根据不同区域适龄人口数按照师生比规划机构编制资源。同时，要充分发挥中小学教职工编制周转池的调节作用。一是积极“开源”，确保周转池有编可用。通过持续推进“小散弱”事业单位整合，将控编、减编下来的事业编制优先为周转池“蓄水”。二是注重“节流”，提高周转池使用效益。周转池编制优先核拨给专任教师，严防严控学校教辅人员、后勤人员占用周转编制现象，将有限的事业编制资源用于核心业务岗位。三是完善配套措施，合力缓解教育资源供需矛盾。着眼存量挖潜，高效精准投放，即时动态调整不同区域教育资源分布，同时辅以多校划片、教师交流轮岗、政府购买服务等举措，促进中小学教育优质均衡发展，缓解教育资源结构性供需矛盾。

（四）建立健全相关管理制度，持续强化教职工队伍建设

一是完善教师管理制度。建立科学的评价体系，从教学成果、学生反馈、专业发展等多维度

(下转第19页)

关于乡镇综合行政执法改革的探索与思考

邢振东

乡镇综合行政执法作为行政执法的“最后一公里”，是深化乡镇管理体制机制改革、完善基层治理体系的重要组成部分，也是推进县域经济社会发展的重要基础性工作。安阳县以乡镇综合行政执法改革为抓手，按照“权责统一、权威高效”的原则，积极推进行政执法权限和力量向乡镇延伸下沉，努力实现“一支队伍管执法”，有效破解基层社会治理中“看得见的管不着、管得着的看不见”难题。

一、乡镇综合行政执法改革工作的探索

（一）精准放权赋能，解决“权不够”的问题

一是坚持权责明晰，确保“放得下”。根据乡镇经济社会发展需求，采取“乡镇点菜、部门端菜”的“菜单式”放权，分批将乡镇社会治理中迫切需要的行政处罚权交由乡镇政府行使，分两批下放133项经济社会管理权限，与乡镇原有的70项权限统一纳入乡镇权责清单管理，进一步理顺县乡权责，确保权限“放得下”。

二是坚持分级负责，确保“接得住”。县委对部门下放的行政处罚事项逐一梳理，印制了包含事项名称、职权类别、办理流程、主管部门、事中事后监管措施等要素的工作指南，开展业务培训指导，乡镇负责综合执法办公场所和工作经费，保障统一着装和执法车辆、执法记录仪等设备，确保基层“接得住”。

三是坚持全面规范，确保“用得好”。进一步明确乡镇人民政府执法主体地位，将赋予乡镇行使的72项行政处罚权分为自然资源、城管、水利、农业农村、文广体旅、消防救援等6大类

别，统一规范乡镇综合行政执法的执法流程、执法制度、队伍建设，使乡镇“执法有据”，对问题早发现、早制止、早查处。

（二）下沉执法力量，解决“力不足”的问题

一是加大“减县补乡”力度。坚持控总调优、减上补下，大力落实“减县补乡”政策力度，最大限度推进人员编制下沉，大力推动市场监管、自然资源、城市管理、农业农村、文化市场、应急管理、消防救援等领域执法力量向乡镇下沉。近三年，累计下沉编制450名，其中，在2022年深化乡镇管理体制机制改革中，向乡镇下沉编制261名，下沉人员230人。财政、水利、人力资源和社会保障、自然资源、市场监管等部门设在乡镇的机构一律下放，下沉人员统一实行属地管理，充分发挥属地管理优越性。

二是加强综合执法力量。各乡镇均成立综合行政执法大队，独立依法行使行政执法权。根据乡镇经济总量、人口规模、社会管控重点等情况，配齐配足执法人员。特别是明确消防专职人员要纳入综合行政执法大队，切实保证综合行政执法人员力量。全县9个乡镇综合行政执法大队定编定岗193名。执法人员布局结构更加合理，基层执法力量大幅提升。

三是激发执法队伍活力。用好用活机构编制激励机制，乡镇综合行政执法大队全部调整为副科级机构。乡镇编制实行分类管理，统筹使用，打破人员行政、事业身份界限、岗位界限，在执法队伍中打通使用，下沉差供人员转入全供管理，这些机构编制“红利”政策的落实，极大调动了乡镇综合行政执法人员干事创业的积极性。

（三）重构执法体系，解决“执法难”的问题

一是优化执法层级，做到“体制顺”。根据深化乡镇管理体制机制改革要求，按照“优化、协同、高效”原则，理顺县乡直接执法层级和执法权限边界，乡镇负责统一指挥综合行政执法大队，开展日常执法巡查和一般违法案件查处。针对超出乡镇职权范围的重大行政执法事项，构建“村级巡查上报、乡镇研判吹哨、部门协调处置”的综合行政执法体系，形成了上下联动、县乡配合、齐抓共管的综合行政执法体制。

二是培训执法队伍，做到“业务精”。围绕实现“一支队伍管执法”，集中行使行政处罚权，组织编办、司法局、农业农村局等单位业务骨干，开展综合行政执法集中培训，通过课堂教学和现场教学、“师带徒”等方式相结合，有效提升了乡镇综合行政执法人员能力素质，为开展相关业务奠定了坚实基础。

三是建立评判机制，做到“监管严”。为强化执法效果，县督查局全程参与乡镇综合行政执法队伍建设，从跟踪问效抓起，深入9个乡镇实地督导。县司法局牵头，编办、督查局参与，定期研判工作成效，从执法数量、执法效果、执法卷宗整理等多维度评比排位，并组织9个乡镇之间相互交流学习、相互比较促进，通过交流解决了执法过程中的许多共性问题和执法难题，为提升基层治理体系和治理能力积累了经验。

二、乡镇综合行政执法存在的问题

一是乡镇对部分权限承接不力。结合当前实际执法经验、技术水平等现状及乡镇反馈意见，乡镇存在一些专业性较强、装备水平要求较高、案件周期长的行政执法事项进展缓慢等情况。同时，开展执法工作存在差异化，例如在城市管理、消防、自然资源执法领域中存在技术资质欠缺、人员水平等条件不成熟现象，影响了乡镇综合行政执法改革效能发挥。

二是执法人员综合素质仍需提升。乡镇综合

行政执法人员主要由乡镇按“择优配强”原则统筹调配人员和“减县补乡”人员两部分组成。虽然这些人员参加了阶段性培训，但是由于乡镇综合行政执法涉及的领域较为广泛，包括城市管理、自然资源、市场监管、农林水利、文化旅游等多个领域，乡镇执法力量总体薄弱，法律专业人才不足、执法人员办案能力不强等问题比较突出，在处理一些复杂的行政执法案件时，对事实认定、法律与程序适用等往往把握不准，无法高质量开展执法工作。

三是法治氛围不够浓厚。乡镇综合行政执法直接面对群众，常常涉及社会管理的热点、难点和焦点问题，存在社会矛盾集中、管理难度大、群众理解少等难题，且少数媒体、网站有时不顾事实大肆渲染，容易引发社会舆情，常常使行政执法工作处于被动局面。群众对法律知识和执法常识的了解存在局限性，存在“知其然，不知其所以然”的情况，对应尽义务和应享权利了解不深不透，易造成误解纠纷，影响执法效果。

三、乡镇综合行政执法改革的思考

（一）建立权责清单动态调整机制

持续动态放权赋能，探索建立县、乡间综合行政执法放权赋能新模式。乡镇积极推进办案信息的资源共享，通过对案件统计分析、研判复盘，逐步建立执法事项数据库，分类抄送县级相关行政执法部门备案。县级行政主管部门对乡镇综合行政执法工作开展情况进行评估。根据评估情况，动态增加行政处罚事项或者调整承接不到位的行政处罚事项，持续推动放权赋能。

（二）健全常态化培训机制

常态化开展“模拟执法”，在实践中提升强业务能力，培养高素质后备干部队伍。建立跟班式指导机制，县直相关执法骨干轮流到乡镇执法机构指导执法工作，以老带新交流经验，进一步提升现场执法水平。推动培训范围全覆盖，将综

（下转第27页）

提升乡镇综合行政执法效能路径探讨

邵黎阳

乡镇综合执法作为基层治理的重要环节，是依法治国的重要组成部分。随着国家对基层治理的日益重视，乡镇综合执法在推动基层社会和谐稳定、促进经济社会发展等方面发挥了至关重要的作用。然而，在实践过程中，乡镇综合执法效能仍然存在诸多不足，影响了执法活动的实际效果。为进一步提升乡镇综合执法效能，确山县委编办深入各镇(街道)进行调研，在坚持问题导向，对乡镇综合执法改革基本情况、目前存在的问题等进行全面系统了解的基础上，结合日常工作实践对如何提升乡镇综合执法效能进行探讨，以期为推动乡镇综合执法高效化提供思路 and 参考。

一、综合行政执法改革基本情况

2022年，河南省委办公厅、省政府办公厅印发《关于深化乡镇管理体制改革的若干意见》(以下简称《意见》)，《意见》认真贯彻落实中央关于推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，强化乡镇统一指挥和统筹协调职责的要求，提出整合现有站所、分局执法力量和资源，组建统一的综合行政执法机构。2022年底，驻马店市启动乡镇综合行政执法改革，重点是下放部分

行政处罚权，在乡镇一级推行“一支队伍管执法”，填补基层治理中的执法空白。

确山县共有13个镇(街道)，在本轮改革中，承接下放行政处罚权限的共有10个镇。根据《驻马店市人民政府关于在乡镇开展相对集中行政处罚权工作的批复》要求，下放乡镇的行政处罚事项共54项，这些处罚事项过去分别由城市管理、自然资源、文化、消防、交通、农业农村等6个县直部门管辖。按照省、市关于乡镇综合行政执法改革工作部署，确山县先后从五个方面组织开展工作。

(一) 以阵地建设为着力点，强化组织保障

确山县将乡镇综合行政执法改革纳入乡镇管理体制体制改革进行整体谋划，在印发的《确山县深化乡镇管理体制体制改革方案》中明确要求，乡镇推行“一支队伍管执法”的改革由乡镇综合行政执法机构承担依法赋予或委托的综合执法权等职责。目前，确山县10个镇均已设立综合行政执法大队，并对场所装备、人员配置、办公业务用房设置、机构场所门牌标识标牌等进行了统一规范。此外，根据《确山县各镇综合行政执法大队评估验收考核办法及评分细则》，将10个镇综合行政执法大队机构规格由相当于股级调整为副

科级，加强了对乡镇的支持保障。

（二）以法治建设为切入点，强化民生保障

为有效解决以往乡镇层面“看得见的管不了、管得了的看不见”的问题，确山县印发《关于在各镇开展相对集中行政处罚权的通告》，将涉及城市管理、消防救援等54项行政处罚权交由10个镇以自己的名义集中行使。通过赋权放权，让乡镇具备了行政执法主体资格，充分发挥社会治理第一道防线的作用，实现基层权力给基层、基层事情基层办。同时，为健全乡镇减负长效机制，制定《确山县乡镇职责准入制度》，建立乡镇职责准入工作联席会议制度，明确规定准入程序，推动构建分工合理、权责清晰、上下联动、运行高效的基层管理体制。执法在查处私搭乱建、占用消防疏散通道和占道经营，以及进行安全防范、矛盾调处、优化营商环境等方面取得了扎实成效，切实维护了人民群众合法权益和社会公平正义。

（三）以队伍建设为落脚点，强化力量保障

确山县为各镇增加综合行政执法大队编制，持续推动编制统筹和县执法力量下沉。各乡镇综合行政执法人员编制分别从12名增至16~23名不等，选配和重点培养法制审核业务骨干26名。采取“减县补乡”的方式，从县编制总量内调剂265名编制充实乡镇。同时，推动市场监管所、自然资源所等县级派驻机构实行乡镇属地管理，切实加强基层执法工作力量，提升基层执法能力。

（四）以能力建设为关键点，强化执法保障

定期组织各镇综合执法大队开展模拟行政执法，并进行执法案卷评比。统一执法文书格式，指导各镇规范文书制作和装卷归档。积极探索建立“上挂下派”制度，分批选派执法业务骨干前往下放行政职权单位上挂锻炼，全程跟踪参与执法过程。县直各行政执法单位根据各镇实际业务需求下派业务骨干驻点培训指导，现场参与一线执法、法制审核、档案制作等工作，使各镇综合

执法业务能力得到全面提升。

（五）以制度建设为支撑点，强化协作保障

逐步建立乡镇综合行政执法协调联动机制。按照省、市文件批复精神，设立半年过渡期，过渡期内原实施机关全程参与乡镇综合行政执法，加强执法业务指导，发挥传帮带作用，切实加强乡镇与县级行政执法部门行政执法工作的协作配合。配套建立案件线索移送、投诉举报受理、信息共享、会商协助、联合执法、争议协调处理等相关制度，基本形成了权责明确、衔接有序、协作有力、运行顺畅的乡镇综合行政执法协调联动工作运行机制。同时积极探索乡镇综合行政执法法制审核机制，明确要求各镇综合行政执法大队统一设立法制审核室，选派具有法律从业资格的高素质专业人才从事基础法制审核工作，进一步推进乡镇综合行政执法规范化建设。

二、改革中发现的问题

（一）下沉职权与执法力量有差距

一是执法人员不足。这次乡镇管理体制机制改革，把执法中队升格为执法大队，把撤销的乡镇农业服务中心、社会保障中心、文化服务中心的人员划转到执法大队，人员编制增至16~23名不等。由于乡镇点多面广，任务繁重，部分人员虽然编制在乡镇综合行政执法大队，但被抽调从事其他工作的现象普遍存在，导致统一调配使用执法力量缺乏有效保障，对下沉职权的承接能力不足。二是执法硬件短缺。乡镇执法经费没有实行单列，执法经费支出与乡镇其他经费支出统筹考虑，加之乡镇财政紧张，执法经费难以保障到位，部分乡镇不能及时配备和更新执法装备，执法服装不能统一规范，大部分乡镇执法大队没有执法车辆，甚至有些乡镇执法大队连执法记录仪等一些基本执法器材都得不到保障，严重影响了日常行政执法工作的有效开展。三是人才流失严重。由于基层工资待遇水平不高，招录的高学历人才经常流失，影响基层执法工作质效的延续性

提升。

（二）人员知识储备与执法要求不匹配

一是业务能力不强。综合行政执法行政职权覆盖面广、专业性强，而乡镇执法人员普遍年龄较大，学历层次整体偏低，执法能力不强，对口部门在赋权时业务上指导不够，虽开展了相关知识培训，但结合实操培训少，在短时间掌握相关业务知识并熟练运用尚有困难。二是法制审核能力不足。具有法学背景和法律素养的人才不足，对疑难案件的讨论、对重大执法决定的法制审核能力不足，专业性的法制审核队伍亟待进一步健全。三是组卷能力欠缺。54项行政处罚权下放以来，部分乡镇执法人员由于业务能力不强，在工作中对违法行为只进行劝阻而不执法，行政指导多过行政处罚，难以有效遏制违法行为。目前，各乡镇共办理行政处罚案件12起，已经处罚组卷过的乡镇正在逐步步入正轨，而部分乡镇依旧原地踏步，无法及时有效地显示法律的权威性，对违法行为也无法进行规范和处罚。

（三）基层执法协作配合机制不健全

一是在机构改革过程中，部分职能的划转与现有法律法规的适用存在不同步的现象。执法权限下放，但是违法鉴定还是由权力下放部门进行界定，违法程度和违法依据还是需要权力下放部门进行出具，有的部门认为处罚权转移就是监管权转移，出现审批不监管的情况，部门之间以及部门与乡镇之间职责边界模糊，权力责任交叉，各自为政、互相推诿的现象时有发生。权责不能同步，导致执法行为难以规范，违法情况越来越多。二是部分下放的行政执法事项实施效果不佳，如，农业农村局下放的处罚事项“对未取得拖拉机、联合收割机操作证件而操作拖拉机、联合收割机行为的处罚”“对露天焚烧秸秆的处罚”，交通运输局下放的处罚事项“对擅自在公路上设卡、收费的处罚（限于乡道、村道）”“对铁轮车、履带车和其他可能损害路面的机具擅自在公路上行驶的处罚（限于乡道、村道）”，乡

镇开展执法缺乏经验，既要保证程序的合法性，又要考虑办案的时效性，这给执法人员带来了较大的压力，实施难度很大。三是部分行政执法主体矛盾。如农村村民违法违规建住房的行政执法权没有下放，乡镇在执法中发现：依据《土地管理法》第七十八条规定，此项违法违规行为由县农业农村局负责查处，但依据《河南省人民政府关于印发河南省农村宅基地和村民自建住房管理办法（试行）的通知》（豫政〔2021〕4号）第二十八条规定，此类违法违规行为由乡镇综合行政执法机构负责发现和依法查处，县直执法部门和乡镇之间出现执法主体争议，导致对于此类行为的查处无法执行。

（四）行政执法配套保障机制不完善

当前，乡镇综合行政执法工作涉及面广、环境艰苦、风险较高、责任重大，加之未出台激励、容错、职业保障等配套机制，执法人员履职面临前有当事人对处理结果不满举报或复议诉讼、后有纪委监委对执法过程是否存在失职渎职的严格监督。基层综合执法人员普遍反映，头上时刻悬有败诉追责风险和失职渎职追责风险“两把利剑”，每日工作如履薄冰，心理压力较大，顾虑较多，执法办案热情和积极性不高。

（五）行政执法信息化水平低

尽管已经开始借助信息化手段提升执法效能，但总体来看，乡镇综合执法的信息化水平仍然较低。一些乡镇仍依赖传统的纸质记录和手工处理方式，执法活动的自动化、智能化程度较低，无法实现信息共享和实时监控。此外，执法装备陈旧、技术手段落后，严重制约了执法工作的效率和质量。

三、提升乡镇综合执法效能的建议

（一）加强专业人才配备

按照乡镇改革现状，建议将乡镇人民政府管理的所有执法所（站）全部并入乡镇综合执法大队，

严格控制乡镇政府从执法大队借调人员，确保编制人员在岗。同时，可以采用面向社会招录的办法补充人员，特别是要重视招录法律专业的大学毕业生，保证每个乡镇综合执法大队至少有2名法律专业人才，把适应乡镇综合行政执法工作且有责任心、业务能力强的骨干力量充实到乡镇综合行政执法队伍之中，真正实现“一支队伍管执法”，形成基层行政执法的合力，增强基层行政执法的一致性。优化乡镇执法大队机构设置，加强业务用房和执法车辆、装备设备配套等保障工作，县乡财政对执法大队的执法办案经费实行单独核算，并进行动态调整，努力为乡镇综合行政执法提供有力保障和良好条件。

（二）提升执法人员业务素质

落实行政执法人员培训上岗、持证上岗制度，执法岗位上的全体执法人员都必须在培训后通过专业考试，否则不能上岗。县直执法部门作为乡镇综合行政执法工作的业务主管部门，配合司法部门做好综合行政执法工作的业务指导和技术支持，对口做好乡镇综合执法人员培训工作，大力开展“模拟执法”“实战演练”等培训，涉及下放执法事项的第一宗执法案件，由下放前的县级执法部门负责全过程指导，现场参与一线执法、法制审核、档案制作工作，手把手传授办案经验和办法，之后涉及相同执法事项的案件则由乡镇自行执法。加强司法部门的执法监督，指导乡镇（街道）按照新修订的《中华人民共和国行政处罚法》落实行政执法的公示制度、行政执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度，做到严格、规范、公正、文明执法。

（三）建立健全执法协调配合机制

结合实际完善乡镇综合行政执法相关机制，进一步理顺管理体制机制。精准下放处罚事项，对下放权限事项定期开展评估，实行动态调整，对不适合乡镇实施或者实施频次极少的事项收归

原实施单位。加强工作统筹，建立健全综合行政执法协调联动机制，形成权责明确、衔接有序、协作有力、运行顺畅的工作运行秩序。建立综合行政执法信息资源共享制度，实现行政许可、行政处罚、行政检查等各类行政管理信息资源的共享。随着乡镇经济社会的发展，对于基层社会治理中迫切需要的权限，应打破上级部门之间的壁垒，坚持属地管理，将能下放的行政审批、行政处罚等事项一并下放，防止出现审批权和处罚权不协调、不匹配的情况。

（四）建立定期考核评价与容错纠错机制

推进乡镇行政执法工作规范化，打通事前、事中、事后全流程监管链条，推动依法依规执法，增强综合执法效果，将执法办案的数量、质量、效率、纪律和协同等情况，作为考核评价的主要依据，考评结果与评先评优、表彰奖励、职级晋升、岗位调整等挂钩。全面落实行政执法责任制，建立条块结合的网格监管执法模式，明确镇、村、组三级网格责任，落实执法监管。对执法人员在执法办案中出现的非重大失误，只要主观上是为了行政执法、客观上未徇私情谋私利，实行容错免责。建立乡镇综合执法人员职业安全健康保障机制，为其提供人身意外伤害保险、伤亡特别抚恤金之类的保障，以解除其后顾之忧。

（五）加强行政执法监督信息化建设

信息化的广泛应用是提升乡镇综合执法效能的重要保障，应加大对乡镇综合执法信息化建设的投入力度，引入大数据、人工智能等先进技术，推动执法工作的智能化发展，持续推进行政执法监督平台建设和应用，深化行政执法大数据分析运用，实现执法信息的实时共享和自动化处理，进一步提高执法的精准度和效率。

（作者单位：确山县委编办）

责任编辑 朱亚娟

深化综合行政执法体制改革 推进法治政府建设

雷丰源

长期以来,我国行政执法领域存在机构重叠、职能交叉、多头执法、重复执法等问题,降低了执法效率,影响了政府公信力和地方经济社会高质量发展。按照党中央对于深入推进行政执法体系改革的指示,近年来,信阳市致力于探索、研究、提升执法系统以及科学分配执法资源的改革,进一步优化基层的整体执法系统,优化职能、降低执法等级、促使执法资源向基层一线倾斜,以此来打造出更具权威性、更具效率的行政执法系统,全方位推动严谨、规范、公平、文明执法。

一、综合行政执法改革的概念

综合行政执法改革是指通过体制和制度创新,将原来由几个执法部门分别行使执法权的体制,变为统一由一个具有行政执法主体资格的执法部门行使执法权的行政执法体制。综合行政执法也称为“综合执法”,是一种全新的行政执法体系和工作队伍在特定领域统一执法的具体行政行为。综合行政执法的主要目的是减少多头、交叉、重复执法等问题,提高行政执法的整体效能和水平,有利于执法监管全覆盖。

二、综合行政执法改革的动因

一是适应当前经济社会发展需要。随着经济社会高质量发展的推进,社会对行政执法工作提出了更高的要求,人民群众也有了更高的

期盼,传统分散式执法模式已无法满足时代发展需要,综合行政执法体制改革有利于提高执法效率、优化执法资源配置。

二是不断提升政府治理能力水平需要。深化行政执法体制改革,推动严格规范公正文明执法,是实现政府治理能力和治理水平全面提升、推进社会治理现代化的必然要求。

三是持续增强政府公信力需要。多头执法、重复执法等问题严重影响了政府公信力和群众满意度。综合行政执法工作是构建公平有序的市场秩序、推动高质量营商环境建设的重要举措之一,是解决市场主体和人民群众最关心的公平问题的主要途径。通过综合行政执法改革推动实现执法工作更加规范、公正、文明,有助于持续提高政府公信力和群众满意度。

三、综合行政执法改革的历程

综合行政执法体制改革是以相对集中行政处罚权为基础,通过不断试点探索后提出来的,综合行政执法体制改革的历程也是推进法治政府建设的过程。

(一) 相对集中行政处罚权的试点阶段

1996年3月,《中华人民共和国行政处罚法》颁布实施,规定“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权”,至此,我国新一轮行政执法体制的探索开始。同年,国

务院印发了《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》(国发〔1996〕13号),相对集中行政处罚权改革试点工作相继开展。北京市率先在宣武区组建城市管理监察大队,开展相对集中行政处罚权试点工作。随后,广东、湖南、广西等多地相继开展试点工作。通过试点查找问题、寻找解决办法,为执法工作向规范有序发展奠定基础。

(二) 综合行政执法体制改革推行试点阶段

2002年12月,《国务院办公厅转发中央编办关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作意见的通知》要求进一步探索从体制上、源头上对行政执法体制进行改革和创新,推动行政管理体制改革。文件对相对集中行政处罚权和综合行政执法的概念进行了区分,并提出突破城市管理领域的改革范围,重点在农村、环境保护、文化、国土资源和交通运输等领域组建综合行政执法机构。2003年2月,中央编办、国务院法制办联合印发了《关于推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作有关问题的通知》(中央编办发〔2003〕4号),对进一步理清综合行政执法和相对集中行政处罚权的关系提出要求,对开展相对集中行政处罚权工作和综合行政执法试点工作进行统筹谋划,标志着以相对集中行政处罚权为基础的综合行政执法试点工作进入推进阶段。2010年10月,国务院印发《关于加强法治政府建设的意见》(国发〔2010〕33号),要求继续推进行政执法体制改革,推进综合执法。至此,综合行政执法体制改革全面推行。

(三) 综合行政执法体制改革深入推进阶段

党的十八届三中全会提出,要对执法主体进行进一步的调整和归并整合,相对集中行政执法权,推进综合行政执法,着力解决权责交叉和多头执法问题。减少执法层级,加快食品药品、安全监管、环境保护、劳动监察等领域执法力量向基层一线下沉。党的十八届四中全会提出要求,推进综合行政执法,减少市、县两级行政执法队

伍种类,重点推行市场监管、安全监管、农业、文化、环境保护、交通运输、城乡建设等领域内的综合执法。2015年3月,中央编办印发了《开展综合行政执法体制改革试点工作意见的通知》(中央编办发〔2015〕15号),将全国138个城市纳入试点范围,进行综合行政执法体制改革试点工作。

四、综合行政执法改革工作进展情况

为深化综合行政执法改革,规范和加强信阳市综合行政执法队伍力量建设,2020年5月,信阳市整合相关领域执法职责和队伍,组建了生态环境保护综合行政执法支队、市场监管综合行政执法支队、文化市场综合行政执法支队、交通运输综合行政执法支队、农业综合行政执法支队等5支综合行政执法队伍,完善了综合行政执法体系,加强了执法能力和执法队伍建设。

为深入全面推进党中央和省委关于进一步深化行政执法体制改革的安排部署贯彻落实,2024年3月,信阳市采取“5+2”模式,统筹设置市和市辖区行政执法机构,市本级保留生态环境保护、市场监管、文化市场、交通运输、农业等5支综合行政执法队伍,市辖区保留城市管理、应急管理2支综合行政执法队伍,县级保留城市管理、交通运输、文化市场、农业、应急管理、市场监管等6支执法队伍,县级生态环境保护实行垂直管理。同时严把综合行政执法队伍人员入口关,比照行政执法类公务员标准招收人员,少量专业性强的岗位比照专业技术类公务员标准招收人员。

五、综合行政执法改革面临的挑战

当前综合行政执法改革尽管取得了显著成效,但仍面临一些困难和挑战。

(一) 执法权限界定不清

部分领域仍存在执法权限划分不明确、职责不清、推诿扯皮等问题,既影响了执法效率,损害了政府公信力,也降低了群众认可度。

（二）执法监督机制不健全

现有的执法监督机制尚不完善，对执法行为的监督和问责力度还不够，执法权力的滥用和腐败现象时有发生。同时社会监督渠道不畅、群众参与度不高也制约了监督效果。

（三）执法人员专业能力不强

部分综合行政执法队伍人员法律素养和业务能力难以适应新时代行政执法工作的需要。这既影响了执法质量，也制约了执法效率。

（四）信息化水平有待提高

虽然在信息化建设方面取得了一定进展，但仍存在信息化水平不高、信息共享不畅等问题。这既影响了执法效率，也增加了执法成本。

六、持续深化综合行政执法改革的思路与建议

（一）明确改革目标

一是构建权责统一的执法体制。进一步明确各执法机构的职责权限和执法范围，确保执法主体权责清晰、行为规范。同时加强跨部门协作和配合，形成执法合力，提高执法效率和执法质量。

二是提高执法效率和政府公信力。通过优化执法流程、加强信息化建设等措施进一步提高执法效率和执法公信力。同时加强执法监督和加大问责力度，确保执法行为合法合规。

三是推动法治政府建设。以综合行政执法改革为契机推动法治政府建设进程，持续提升政府依法行政的能力和水平。同时，加强法律法规的宣传和普及，提高全民法治意识和法治素养。

（二）优化执法机构设置

一是推进跨部门综合执法。在重点领域和关键环节推进跨部门综合执法，实现执法力量的优化配置和高效利用。通过整合相关部门的执法职能和机构形成相对集中的执法主体，减少执法成本，提高执法效率。

二是加强基层执法力量。推动执法重心下

移，加强基层执法机构和队伍建设，提高基层执法能力和水平。通过增加基层执法人员数量、提高基层执法人员素质等措施确保基层执法工作得到有效开展。

三是完善执法协作机制。建立健全执法协作机制，加强各执法机构之间的信息共享和协作配合，形成执法合力。通过建立定期会商制度、联合执法机制等措施加强各执法机构之间的沟通和协作，提高执法效率和质量。

（三）规范执法行为

一是制定统一的综合行政执法程序和标准。根据法律法规和实际情况制定统一的综合行政执法程序和标准，进一步保障执法行为的规范性、合法性。同时，加强综合行政执法队伍人员的培训和考核，提高其法律素养和业务能力，确保执法质量。

二是推行执法公示制度。通过执法过程公示，接受社会监督，增强执法透明度，提高政府公信力。加强与社会各界的联系，及时解决社会关切的重点问题，增强群众对执法工作的理解和支持。

三是加强执法监督与问责。建立健全执法监督机制，加强对执法行为的监督和制约，防止执法权力的滥用和腐败现象的发生。同时加大问责力度，对违法违规的执法行为进行严肃问责、追责，维护法律的权威性和严肃性。

（四）加强执法队伍建设

一是提高执法人员素质。加强执法人员的法律法规和业务知识培训，提高其法律素养和业务能力。同时注重培养执法人员的职业道德和职业操守，增强其责任感和使命感，确保执法工作高质量。

二是完善激励机制。建立健全激励机制，激发执法人员积极性和创造性。通过设立奖励制度、拓宽晋升渠道等措施，激励执法人员积极投身执法工作，提高执法效率和质量。

三是加强党风廉政建设。加强党风廉政建

设,推动执法队伍廉洁从政。通过加强廉政教育、建立健全廉政制度等措施,提高执法人员的廉洁自律意识,防止腐败现象的发生。

(五) 推动信息化建设

一是加强执法信息化建设。利用现代信息技术手段提高执法效率和水平,实现执法信息的共享和互通。通过建设执法信息系统、推广移动执法等方式提高执法效率和质量。

二是推广“大数据”模式。通过大数据、云计算等先进技术手段,加强对执法数据的分

析和管理,提高执法决策的科学性和精准性。同时推动“大数据”模式的应用,提高执法工作的智能化水平。

三是加强网络安全保障。加强网络安全保障措施,确保执法信息系统的安全稳定运行,防止信息泄露和非法入侵。同时加强网络安全意识教育,提高执法人员的网络安全素养和防范能力。

(作者单位:信阳市委编办)

责任编辑 石艳艳

(上接第9页)

评价教师。完善培训机制,定期组织有针对性的培训,包括新教学方法、教育技术应用等,提升教师能力。明确奖惩制度,对积极参与交流、教学成果丰富、能发挥骨干示范作用的教师在评先评优、职务职称评聘方面给予倾斜,对教学效果差或不能胜任的教师调离工作岗位或给与相应处理。规范教师的工作时间和工作量,确保工作安排合理,避免过度劳累或工作不饱和。二是优化教师资源配置。根据新课程、新教材、新高考等“三新”的要求,有针对性的招聘相应专业教师。对于无法胜任新形势下教学任务的在编教师,可经过双向选择妥善转岗至教学辅助或教务、后勤等岗位工作。返聘一批乐于奉献、身体健康的退休优秀教师任教,也可从现有编外教师中通过公开招聘按程序聘用。三是高效利用社会资源。开展专业类、特色类课程社会化探索。例如一些学校体育、艺术、科研类社团课程、特色课程,可以聘请专业化培训机构或者高校老师代课,学校对教学水平进行评价把关。后勤服务岗位通过购买服务的方式,进一步压缩非专任教师使用编制。四是强化机构编制刚性约束。严禁教育管理机构挤占、挪用学校教职工编制和长期借调用中小学教职工,严禁中小学有编不补、长期空编。建立健全督查机制,成立由机构编制、

教育、纪检、财政、人社等部门组成的督查工作专班,同时发动学校和社会力量共同参与,形成监督合力,确保有限的编制资源投入到基础教育提升的关键领域。

(五) 加强跟踪研判,做好部分学校撤并转型的准备工作

随着人口出生率下降、生源锐减,势必会出现“空壳”学校,教育主管部门要及时跟踪掌握学校的运转情况,根据各学校特点做好撤并转型准备,确保学校设置能够适应新的教育需求和发展趋势。一是摸清底数。摸清面临转型问题的学校,在办学条件、师资结构、学生人数等方面的详细情况,为下一步资产处置、教师安排、学生分流和学校转型工作提供科学依据。二是制定规划。纳入转型的学校,要制定详细的转型规划,明确转型方向、步骤、措施等内容,提前做好教师培训、设施更新、课程调整等工作,确保转型工作有序进行。三是撤并整合。综合考虑出生率、人口分布、人员流动、城镇化进程等因素,对于规模较小且办学条件较差的学校,在调查摸底、科学论证、广泛征求社情民意的基础上,按照资源优化、就近入学、因地制宜的原则,可适时考虑撤并整合。

责任编辑 石艳艳

加强权责清单与部门“三定”规定职能履行情况评估研究

崔清林 赵敬涛 石胜鑫

习近平总书记在二十届中央机构编制委员会第一次会议上强调，“要在完成政府部门权责清单编制工作基础上，对部门核心职能履行情况进行科学分析评估，针对突出问题研究提出改进完善的措施，确保这些职能配置科学规范，不挂空挡、高效顺畅运行”。近年来，濮阳市紧密结合权责清单动态调整和“三定”规定制定修订工作，扎实开展权责清单与部门“三定”规定职能履行情况评估，不断拓展权责清单应用形式和应用范围，努力发挥权责清单在转变政府职能、加强法治政府建设、优化营商环境中的核心基础作用，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，促进行政权力高效规范运行。

一、评估历程

（一）强化顶层设计，摸着石头过河（2023年5月至2024年7月）

作为全省权责清单与部门核心职能履行评估试点市，濮阳市在市委直接谋划下推进试点，以明确部门权责事项与核心职能的关联与衔接为出发点，以公共服务事项较多的市场监管、交通运输、医疗保障、人力资源和社会保障等部门为评估对象，聚焦清单编制是否规范、权责履行是否全面、职能配合是否协同、任务落实是否讲究时效、社会评价是否满意等五个维度探索开展部门核心职能履行评估。这一阶段的主要思路：探索开展部门核心职能履行评估，

发现部门履职的堵点，找准机制运行的瓶颈，摸清用编保障的需求，推动部门知责明责、履职尽责、高效履职。同时，建立追踪体系，倒逼权责清单制度完善，更好发挥权责清单基础性制度效用，提高行政效率和公信力，促进行政权力高效规范运行，推动试点工作提能升级。

（二）扩大试点范围，大刀阔斧推进（2024年8月至今）

以做好改革“后半篇文章”为切入点，以部门（单位）“三定”规定执行情况和核心职能履行情况为抓手，扩大试点范围，丰富评估内容，选取市委社会工作部、市委政策研究室、市委市政府督查局、市农业农村局、市市场监督管理局，以及清丰县韩村镇、华龙区长庆办作为市级层面评估对象，推动机构、职能、人员全面融合。这一阶段的主要思路：重点围绕省委、省委编委和市委、市委编委重大决策部署落实情况，服务保障重大战略和重点领域机构编制落实情况，机构编制资源优化配置情况，机构职能运行情况，机构编制管理规范情况等方面开展评估，进一步提升机构编制资源使用效益，提高机构履职能力和水平，不断推动机构编制管理科学化、规范化、精细化。

二、探索及举措

（一）强化决策论证，科学谋篇布局

濮阳市委编办作为责任主体，在市委编委的正确领导下，对评估工作实施路径和程序步骤等

进行系统谋划，会同有关部门召开专题讨论会研讨论证，试点工作方案由市委编委会集体审议，确保试点工作方向正确，谋划科学。此外，健全推进机制，定期召开推进会议，交流工作进度，做到情况反馈及时，进度掌握详细，实时发现问题，快速查找原因。市委市政府督查局全程跟进，强化跟踪督导，杜绝出现推诿扯皮、拖沓散漫影响试点推进等情况。

（二）聚力指标设计，服务高效履职

在试点初期，濮阳市将部门权责清单的规范编制及运行作为履职评估基础，设置一级指标6个，二级指标19个，三级指标42个，重点查看部门依法照单履职情况，查找部门在权责履行“来源有据、过程可查、责任可究”方面存在的漏洞和不足。锚定高质量发展首要任务和构建新发展格局战略任务，将市委经济工作会议确定的重点工作和市政府工作报告确定备案的重点工作、改革创新工作、营商环境建设、放管服效、招商引资、制造业倍增行动等相关联的部门权责清单事项作为履职评估重点，确保上级决策部署和重点工作布局在哪里，评估触角就延伸到哪里。将部门权责事项及核心职能的内部运行和外部协作纳入评估，查看部门对边界型职责的履职情况和配合效果，查找履职缺位、错位、越位情形，明晰职责边界，完善配合机制，确保顺畅履职。

（三）优化指标体系，提升评估效益

随着新一轮机构改革的完成，濮阳市委编办准确把握机构改革关键环节，严格按照机构改革方案要求，有序推进全市新组建部门“三定”规定制定、修订工作，不断将权责清单与部门“三定”规定职能履行情况评估工作推向深入。在《机构编制管理评估办法(试行)》明确的指标框架基础上，濮阳市分级分类设置细化党委(群团)部门、政府部门、乡镇(街道)评估指标体系，一级、二级指标在中央、省级规定的基础上保持稳定，合理调整三级指标，细化评估要点，采取共性指标和个性指标、定性分析和定量分析相结合

的方式，实行赋分评价（见表1）。按照科学规范、务实管用的思路，各县(区)机构编制部门可根据评估对象实际情况，进一步细化分解评估指标，力求定义清晰、逻辑严密、易于衡量，切实增强评估指标的针对性和实操性。其中在履职尽责及履职效益方面，重点评估党管机构编制原则落实情况、“三定”规定职责任务和权责清单落实情况、职责任务分解细化落实情况等。

（四）注重创新协同，构建多维监管

在部门自评自测的基础上，将未查找到相关履职痕迹的权责事项列为重点事项，加强与相关业务科室负责人、业务骨干的交流，分析查找未履职原因。“自评”与“他评”结合，听取服务对象、协作部门的意见建议。“点”与“线”结合，延伸了解相关重点工作落实、重点改革事项实效及存在的问题，全方位多角度开展全面细致检视。坚持开门问策、集思广益，与试点部门和有关部门面对面沟通，组织召开专题讨论会，分类研究、集体研判。针对权责清单编制运行中存在的问题，积极与省对接沟通，反馈意见建议；针对部门间边界不清、衔接不畅、责任不明确等亟需研究解决的体制机制问题，组织有关部门共同会商讨论有关措施的可行性、科学性。梳理出权责清单运行、职责任务落实、衔接机制建立等问题清单，研究提出解决问题的意见措施。

三、评估工作实效

一是机构职能进一步优化。通过评估，进一步提升了各级各部门法治素养，牢固树立了“编制就是法制”意识，推动部门严格按照“三定”规定履职尽责，聚焦主责主业，全力推进机构、职能、人员全面融合。

二是履职质效进一步提升。将部门核心职能履行情况纳入市直单位领导班子考核范畴，明确分值占比，提高部门对核心职能履行评估工作的重视和配合程度，推动部门更好地围绕主责主业创新体制机制，提升履职水平。

表1 评估指标及标准（摘要）

一级指标	二级指标	三级指标	评估要点、评估方式和标准	评估得分
1.履职尽责情况和相关效益 (25分)	1.2 主责主业聚焦程度 (5.25分)	1.2.2 重点工作任务完成情况 (1.5分)	评估要点:贯彻落实省委、省政府重要决策部署以及市委、市政府重点工作任务,制定工作台账并推进落实情况。 评估方式及标准:查阅上一年度工作总结、工作台账和工作计划。采用扣分制:90% < 重点工作完成率 < 100%,扣 0.5 分;80% < 重点工作完成率 ≤ 90%,扣 1 分;重点工作完成率 ≤ 80%,扣 1.5 分。	
		1.2.3 重点工作任务获得肯定情况 (1.5分)	评估要点:①获得党委政府主要领导批示、讲话肯定的,获得党中央开展的督查检查和国务院大督查表扬的,获得上级主管部门通报表扬的,对全市经济社会发展有明显推动作用的,取得良好社会效益或经济效益的,社会反映突出问题或制约全市高质量发展重大问题得到良好解决的,经验做法在全省或全国复制推广的,有履职成效显著的其他情形的。②相关工作在全国或全省排名位次靠前或位次上升的。 评估方式及标准:查阅领导批示等。采用加分制:有 1 项符合,得 0.75 分;有 2 项以上符合,得 1.5 分。	
		1.3 权责清单实施情况 (3分)	1.3.1 权责事项实际运行情况 (1.5分)	评估要点:是否存在长期不运行或运行频次不高的权责事项。 评估方式及标准:查阅近 5 年部门权责事项运行情况,通过个别访谈进行核实。采用扣分制,5 年内运行次数累计不超过 3 次,且因部门不作为或效率低下导致,存在 1 项的,扣 0.5 分,存在 2 项的,扣 1 分,存在 3 项以上的,扣 1.5 分。
	1.4 职责分解细化程度 (2.5分)	1.3.2 权责事项实际运行与机构编制资源匹配情况 (1.5分)	评估要点:区分窗口性审批事项和综合性事项等不同权责事项类型,综合评判是否存在权责事项实际运行较多、难度较大,但相关承办机构或岗位配备编制资源相对较少的情况。 评估方式及标准:查阅近 5 年部门权责事项运行情况,通过个别访谈进行核实。采用扣分制:存在 1 项权责事项实际运行较多、难度较大,但相关承办机构或岗位配备编制资源相对较少情况的,扣 0.5 分;存在 2 项的,扣 1 分;存在 3 项以上的,扣 1.5 分。	
		1.5 协作配合履职效果 (2.5分)	评估要点:①部门(单位)是否将职责任务全部细化分解到内设机构。②是否将内设机构职责具体分解到每个岗位。③职责分解细化是否合理,责任是否明确。④分解细化的职责是否分散交叉,分工忙闲不均,影响部门(单位)的运转效率。 评估方式及标准:查阅部门“三定”规定、有关机构编制批复文件、工作总结等。采用扣分制,有 1 项上述情况的扣 0.5 分,2.5 分扣完为止。	
	1.5.1 协同高效情况 (1.25分)		评估要点:①是否符合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改革精神。②是否做到有统有分、有主有次,履职到位、流程通畅。③是否存在政出多门、责任不明、推诿扯皮的情况。④是否就争议事项主动协调处理、出台改进措施。 评估方式及标准:查阅近 5 年相关部门间文件往来、来信来访情况等,向管理对象、服务对象、职能相关部门了解情况。采用扣分制,存在 1 项职责协调不畅、运转不高效的,扣 0.5 分;以此类推,1.25 分扣完为止。	

三是权责清单进一步完善。对部门运行频次不高或长期不运行的权责清单事项进行重点分析，除去个别依申请事项没有办理需求等客观原因，重点分析部门在相关方面的履职是否受到影响。采取发放权责清单调整提醒单的方式，督促部门结合年度权责清单动态调整工作，全面依法编制清单、全面认领职责。

四、存在的问题和下一步打算

（一）存在的主要问题

一是部门对履职评估工作认识不深入。部门核心职能履行评估通过对部门执行权责清单、履行“三定”职责、落实重点任务情况开展评估，侧重于“事前定职责任务、事后评结果成效”，对部门“干什么、干得怎么样”进行初步评定。在试点工作推进过程中，我们发现部门对此存在一定的顾虑，担心评估结果会对机构编制事项申请、高质量发展考核等造成负面影响，损失部门利益，主观上不愿意暴露问题和短板，同时，配合填报数据资料给部门增加了工作量。这些顾虑在一定程度上影响了被评估部门积极性和配合度。

二是部门核心职能与权责清单事项结合不紧密。目前，我们将落实省市安排部署的重点工作任务相对应的职责作为部门的核心职能，重点评估这部分法定职责，也就是权责清单事项的规范编制和实际运行情况。更好地将宏观层面重点工作部署与微观层面权责事项进行有机衔接，进一步优化评估路径和指标设计，开展更具针对性、更为深入细致的“颗粒化、一体化”的评估，是当前工作的重点和难点。

三是评估结果运用不充分。虽然我们强调要将评估结果作为优化资源配置的重要依据，也强调将评估结果应用到巡视巡察、综合考核、招考招录中，但在实际操作中发现，其激励或约束作用发挥不够明显。虽然我们及时将结果及时反馈

给相关部门，但是由于缺乏强有力的具备刚性约束的制度机制，这种反馈对于部门履职的堵点，特别是涉及体制机制方面深层次的问题，实际解决效果不一，评估结果运用约束力不够强。

（二）下一步工作打算

一是推进评估指标精细化、精准化，解决“评什么”的问题。聚焦落实高质量发展要求、市委市政府重点工作和单位主责主业，完善“共性指标+个性指标”的指标结构，努力实现通用指标向定向指标转变。处理好评估内容全面和重点的关系、评估程序“繁”和“简”的关系、评估模型理想目标和现实能力的关系，实现评估指标更加突出单位核心职能、突出评估对象性质特点、突出纵横对比，不断在发现问题过程中对评估指标进行调整，构建起既符合机构编制工作要求又符合评估单位实际且操作性强的评估指标体系。

二是完善评估机制与方法，解决“如何评”的问题。围绕不同对象，运用“综合+专项”相结合的评估方式。综合评估指一般性的机构编制评估，覆盖职责履行、内设机构配置、编制和领导职数的执行情况、使用效益以及机构编制管理规范；专项评估则根据特定目标开展，如新组建部门、乡镇、街道等。注重内外协作配合，建立多部门联合评估机制，在评估过程的多环节中吸纳更多力量资源，提升评估能力。

三是深化评估结果应用，解决“怎么用”的问题。建立健全评估与审批联动机制，将评估结果与机构编制申请事项办理挂钩，把评估发现问题及整改情况作为机构编制事项审批的重要依据。建立健全机构编制评估结果推送机制，扩大评估结果应用范围，推动机构编制评估结果适当延伸到巡视巡察、综合考核奖惩中，提升机构编制执行情况和效益评估工作的影响力。

（作者单位：濮阳市委编办）

责任编辑 朱亚娟

市辖区权责清单制度的实践检视、 现实诉求与规范路向

——以新乡市红旗区为例

新乡市红旗区委编办课题组

近年来，权责清单制度逐步走向完善，权力运行公开基本实现。但由于制度环境的复杂性，权责清单制度建设中仍存在权力设定依据不科学、实际应用不足、全面监管不到位等问题。本文以新乡市红旗区为例，探索新时代权责清单制度的实践特征，分析制度实施的不足，探寻权责清单制度的规范方向与路径。

一、实践分析

（一）权责清单主要形式、公布方式

新乡市于2015年梳理规范权责清单，完成行政权责事项的编制和公布。红旗区依照新乡市权责清单范式，于2015年编制红旗区权责清单，2016年对外公示。红旗区权责清单按每部门一单编制，依不同职权类别分页，每个职权附有“服务电话”“监督电话”“受理地点”。整个权责清单由“权力清单”“责任清单”两部分组成，权力清单明确规定了“职权名称”“实施依据”“实施机构”，责任清单细分到各环节责任事项，并明确各环节责任科室。责任事项与权力事项一一对应，实现了权力行使主体和责任承担主体的有机统一。权责清单在政府网

站上直接提供可下载的权责清单文本，包含表格文件，并在政府网站上设置权责清单专栏用以公示清单。

2021年起，新乡市每年按照要求调整市、县两级权责清单动态调整情况，简化清单内容，及时公布市、县两级权责清单目录，但未将调整后的完整权责清单进行公示。这可能导致公众难以对行政部门的权力与责任有直观的整体性了解，影响对行政权责清单制度实施情况的监督。

（二）权责清单动态调整机制不断完善

根据法律法规立改废释情况、机构和职能调整情况等，红旗区委编办每年动态调整权责清单，增强权责清单时效性。2019年起，全区权责清单变为县、乡两级权责清单通用目录，每年按期调整公示县、乡两级权责清单通用目录；2021年起，梳理乡镇（街道）权责事项，统一事项名称、职权类别、实施依据等要素，将乡镇（街道）行政职权纳入权责清单通用目录，每年定期更新。

实行权责清单多部门协商联审机制。建立部门自查、区委编办初查、司法局合法性审查等多部门分步骤的审查机制。部门党委（党组）对权责清单动态调整工作负主体责任，对权责清单动态

调整事项进行全面严格把关。

（三）职权下放形成趋势

随着放权赋能改革的不断推进，基层治理体系和治理能力现代化的要求不断提高。2021年以来，新乡市红旗区通过调整权责清单，每年为乡镇(街道)确立并扩展经济和社会管理权限，截至2023年调整的权责清单，向乡镇(街道)委托事项共计185项；2023年7月，由司法部门牵头，将资源规划、城市管理等县级行政管理部門的40项行政处罚权，依法交由乡镇(街道)行使。虽然职权委托、下放的程序并未形成统一模式，但是职权下放已经形成权责清单动态调整的一大趋势。

（四）权责清单事项结构不断调整

近年来，权责清单动态调整的过程，也是权责事项结构不断调整的过程。一是权力要素不断调整，责任部分缺乏动态更新。红旗区权责清单编制之初明确了一一对应的权力事项和责任事项，但在2019年权责清单调整为县、乡两级权责清单通用目录后，清单目录要素逐步精简，权力清单细化，该目录由“市级实施主体”“职权类别”“事项名称”“实施依据”“责任科室”等要素构成，责任清单未在通用目录中体现。此后每年的动态调整相关责任事项也未一并进行调整。这就导致现行公示的县、乡两级权责清单通用目录呈现出“重权轻责”的现象。二是强制性权力和引导性行为不均。行政许可、处罚、强制、征收、检查、确认等事项占据整个权责清单80%左右，强制性行政事项居于主导地位，特别是行政处罚在行政权责结构中处于绝对的支配地位，而引导性行政事项，如行政给付、奖励、裁决和其他等事项则数量较少，导致整个权责清单服务性、引导性权力不足。

二、权责清单制度的现实诉求

经过逐年的动态调整，权责清单制度逐步规范起来，但伴随着各种行政法规、部门规章的更新，相关权责事项的动态调整，权责清单制度运

行过程中逐步暴露出一些问题，部分问题在市辖区权责清单运行过程中更为明显，成为权责清单制度的现实诉求。

（一）不科学的权力设定依据

一是交叉权责事项界定难度较大。交叉权责事项难以在权责清单上体现，存在部分区级权责事项直接由市级代为执行现象，但由于缺乏科学的权力设定依据，在调整权责事项时却无法将其从市辖区权责清单中删除。这种部分权责事项“名存实无”现象的存在，致使上下级政府部门之间在履职时常在某一事项上出现权责模糊等问题。例如农业农村局、工信局、科技局等均存在部分职权在县里独立行使，到区里却由市级专管部门开展相关业务。由于县区一体化在市级部门没有相关文件依据，无依据可删除相关职权，一定程度上会给群众造成疑惑，不清楚该业务到底该去市里还是在区里办理，使群众多跑趟。

二是职权下放依据不足。行政机关法定职权有两种来源：一是组织法规定的基本职权，二是特别法单独授予的权力。而权责清单在制定和动态调整过程中，依据的文件除法律法规外，还有部门规章制度。近年来，职权委托、下放依据也属于政府规章之外的行政规范性文件，这些文件对于各级党政机关具有政策指引作用，但并不具有法律意义上的规范效力。

（二）权责清单实际应用不足

一是基层部门对权责清单认识不足。虽然权责清单每年按照要求进行动态调整，但在日常工作中各部门依清单办事的意识不强，特别是基层一线执法人员仍习惯按照原有执法事项开展工作，不善于利用动态调整的权责清单办事。

二是权责清单与其他清单对接性、连续性不强。部分地区，如山东等地，将权责清单与政务服务事项清单融合起来，建立起了权责清单与政务服务事项清单同步调整机制。红旗区的权责清单和政务服务事项清单的调整责任隶属于两个不同的部门，日常工作中许多单位容易将权责清单

与政务服务事项清单弄混，并且存在同一个事项在两个清单中的名称不一致情况，区级层面梳理、调整、衔接两个清单的难度较大，优化政务服务与完善权责清单存在不协调、不配套问题，不利于整体工作的进一步推进。

（三）全面监管不到位

由于对权责清单梳理公布后的执行情况监管不到位，部门在实际工作中存在选择性地开展工作现象，权责清单在实际执行过程中存在“重梳理、轻监管”、外部监督不足等问题。

一是部分下放职权专业性较强、相关培训不到位，执法设备不完善、执法程序不专业，导致基层不敢执法、不会执法、不愿执法的情况不同程度存在。客观上表现为基层部门规范执法难度较大，相应的监管措施也难以发挥有效的作用。

二是权责清单执行情况评估机制未建立，区级编办作为县、乡两级权责清单的制定者，只能通过相关职权事项的发生数量来衡量部门相关工作的开展情况，至于后续开展得好不好、顺利不顺利，只能由部门自己来说，外部监管较难判定。

三是外部监督不足，权责清单动态更新后在红旗区人民政府官方网站上公示，群众对区政府网站更新内容不敏感，且未设置明晰的权责清单栏目，导致每年更新的权责清单点击率、下载率较低。近年来，仅将涉及调整单位的权责清单目录放在网站上供下载，完整的县、乡两级权责清单并未进行公示，一定程度上存在信息不对称情况，也给群众监督造成一定的影响。

三、权责清单制度的规范路向

（一）加强顶层设计，形成统一的清单编制标准

一是规范各类清单，推进各级各类清单要素统一、标准一致、上下衔接，建立权责清单与政务服务事项清单、市场准入负面清单等管理动态化衔接工作机制。打破不同清单、不同系统各自为政的局面，根据部门法定职责和权责清单，基

于国家政务服务事项基本目录，全面梳理现有清单内各种事项，规范要素类别，统一同一事项的名称、编码、依据、类型等基本要素，形成各类清单共享互通、同步联动的清单体系。

二是加强权责清单内部的一致性。进一步规范权责清单要素，进一步强化上级部门的行业管理职责和对下级业务部门的指导监督职责，对照本部门“三定”规定，明确规范全省统一的权责清单分类标准、事项名称、运行流程等要素，自上而下，逐项对照，确保省、市、县三级政府部门同一权责事项在全省范围内各类要素保持相同，并对权责事项逐项赋码，使每条事项都有各自独有的“身份特征”。

三是强化权责清单发布的统一性。统一省、市、县不同层级政府权责清单的发布主体与发布平台，强化发布主体的权威性、集中性和严肃性，同时提高权责清单公示的智能化水平，开发全省权责清单目录管理系统，开放系统实时接口，省市县根据通用目录完成权责清单修订工作并导入管理系统，推动发布平台的规范性、共享性和及时性，实现同一行政权力事项在纵向不同层级、横向不同区域间保持相对统一，推动政府权责清单跨地区、跨层级、跨部门互认共享。

（二）规范职权依据，确保行政权力事项来源合法

当前，权责清单中各权力事项的实施依据跨度较大，上自法律法规、行政法规，下至地方规范性文件，且存在相同事项在不同地区依据不同的条款现象，亟需进一步规范权责清单事项的实施依据。

一是进一步明确权责事项的实施依据范围，科学论证、合理区分和有条件地把其他规范性文件纳入少数权力事项梳理的设定依据范畴。针对不同行政职权，分别设定职权依据标准。明确设定职权的基本法律位阶应是法律法规规章和中央、省、市党委和政府规范性文件。同时，对不同职权应适当调整把握，对行政处罚等减损行政

相对人权益的行政职权，设定依据必须是法律、法规和规章，对行政给付等赋予行政相对人权益的，可放宽条件，适度向下延伸。如：县、乡两级权责清单最低可使用市级部门规章制度，市、县级权责清单最低可使用省级部门规章制度。

二是针对交叉权责事项，如市辖区部分事项由市级代管相关情况，在省、市、县不同层级政府的权责清单制度中，设立关于交叉权责事项的内容，健全完善交叉权责事项的规制原则。如，针对具体事项召开由相关责任部门参加的论证会，并将会议精神形成相应的会议纪要、正式文件等材料，在各级权责清单中进行合理备注，并依每年实际情况进行动态更新，确保权责清单的实时性、权威性，有效避免交叉职责事项“名存实无”的现象。

（三）夯实责任清单，构建权责一致的责任追究机制

一是加强责任事项的动态调整。规范每年权责清单调整公示的内容，针对调整的权力事项，逐项逐条调整每项行政权力事项对应的责任，细化到条、落实到款，确保权责对应，并在政府网站上进行公示；对于承接、取消、下放的权力事项，督促各部门捋顺权力事项的各个环节，明晰不同层级部门的责任边界，使每项行政权力对应

的责任都具有溯及力和可操作性。

二是细化责任清单内容。建议省级部门牵头细化责任清单内容，探索在责任清单中列明每一项具体行政权力事项的责任主体、责任事项、追责情形、追责依据、追责方式和追责程序，形成权力事项、责任事项、追责情形“三位一体”的权责体系。

（四）加强多方监管，提升权责清单使用效能

一是建立健全权责清单执行情况监督检查机制。建议把权责清单纳入机构编制监督检查事项，作为机构编制监督检查的一个重要环节，追踪权责清单执行运转情况。配套出台监管实施办法，提高内部监管效能。根据监督履职情况，客观分析编制使用效果，相应调整机构编制事项，增强编制配备的针对性和有效性，横向推动部门履职尽责。

二是发挥权责清单综合监管作用。在巡视巡察、社会治理、督查检查等方面综合应用权责清单，拓展清单治理效能；积极发挥政府部门的监督作用，强化对权责清单执行情况的外部监管；打造清单查询便捷模式，开发全省权责清单“一码通查”，畅通清单查询便捷高效服务渠道，便于群众查看，充分发挥群众监督作用。

责任编辑 华 夏

（上接第11页）

合行政执法日常培训对象范围扩大至乡镇所有具备从事执法工作人员，动态调整充实执法人员，保证乡镇综合执法人员能够掌握多个部门领域的执法事项，提升执法人员整体素质水平。

（三）营造浓厚法治氛围

乡镇综合行政执法是一项复杂的社会工程，需要必要的舆论监督与正确的舆论导向。要发挥融媒体优势，强化宣传，在全社会树立遵守法律、爱护法律、维护法律的理念，推动法治社会

建设，营造良好的法治氛围和法治环境。通过微信平台、短视频平台等多样化途径加大宣传力度，对高频、突出案例进行重点宣传，利用短剧、情景再现等方式，以生动多样的形式提升群众对行政执法的综合理解和认知，提升综合行政执法的社会认可度。

（作者系安阳县委书记）

责任编辑 华 夏

“五维一体”抓落实的实践路径

孙功奇

(新乡学院,河南 新乡 453003)

摘要: 建设教育强国,高等教育是龙头。龙头作用的发挥,关键在于确保党的教育方针和上级决策部署得到高效、精准的贯彻落实。在具体工作实践中,高校领导干部应当用好用活抓落实的方法,围绕“强化自觉—扛稳责任—提高能力—改进方法—凝聚合力”五个维度系统化优化抓落实的实践路径,切实将教育强国建设的宏伟蓝图转化为高等教育高质量发展的生动实践,以高等教育高质量发展加快推进教育强国建设。

关键词: “五维一体”; 抓落实; 实践路径

中图分类号: D262; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)03-0028-03

党的十八大以来,习近平总书记在多个场合反复强调狠抓落实的重要性,明确指出“要把抓落实作为开展工作的主要方式”。在2023年底召开的中央经济工作会议上,习近平总书记强调要“不折不扣抓落实”“雷厉风行抓落实”“求真务实抓落实”“敢做善为抓落实”。习近平总书记关于抓落实的重要论述,蕴含“怎样认识抓落实”“为什么要抓落实”和“怎样推进抓落实”的理论逻辑和实践逻辑,是各级领导干部抓落实的理论遵循和行动指南。在“强国建设、教育何为、高校何为”这一时代命题下,高校领导迫切需要结合工作实际,探索优化抓落实的具体实践路径。

一、提高站位,强化抓落实的自觉

当前,一些领导干部在抓落实的过程中存在选择性落实、机械性落实或被动型落实等“伪落实”倾向,导致在贯彻落实上级决策部署时出现落差、温差、偏差等问题。归根结底是有的领导

干部政治意识不强、宗旨意识淡漠。高校领导干部肩负着为党育人、为国育才的重大使命,要切实强化抓落实的政治自觉、思想自觉和行动自觉。

一是强化抓落实的政治自觉。没有政治上的高站位,就没有落实的高标准。高校领导干部要深刻认识到抓落实是忠诚捍卫“两个确立”、坚定践行“两个维护”的具体体现,是贯彻党的教育方针的根本要求。要自觉在大局下想问题、做工作,学会运用政治思维分析研究解决学校发展中的问题和困难,坚决做到一切围绕中心、一切服务大局。

二是强化抓落实的思想自觉。思想认识是行动的先导,只有思想觉悟高了,抓落实才能有动力和“准星”,才能确保执行不偏向、不变通、不走样。高校领导干部要筑牢理想信念之“基”,把稳思想认识之“舵”,通过加强党性修养和党性锻炼,不断增强抓落实的内驱力,提振干事创业的“精气神”。

三是强化抓落实的行动自觉。一分部署、九

收稿日期: 2025-01-10

作者简介: 孙功奇(1965—),男,河南濮阳人,新乡学院党委书记,研究方向为高校党建、教育管理。

分落实，抓落实最终要体现在行动上。高校领导干部要争做学校改革发展的促进派和实干家，主动想事、谋事、干事，把各项决策部署转化为干事创业的实际行动。锚定学校发展目标，从大局出发真抓实干、在职责内尽心尽力、在岗位上落细落实。

二、以上率下，扛稳抓落实的责任

为政之要，贵在落实；落实之要，贵在以上率下。高校领导干部是学校事业发展的“领头雁”，要以身作则、率先垂范，以“关键少数”影响带动“绝大多数”，形成上下联动、齐抓共管的良好氛围，推动各项工作落地生根、开花结果。

一是在转变作风上带好头。抓落实，“落”是基础，“实”是关键。高校领导干部要求真务实，力戒形式主义、官僚主义，坚持问题导向、现实取向和工作指向，沉下心、扑下身察实情、出实招、求实效。要发扬“马上就办、真抓实干”的作风，对定下来的事情雷厉风行、一抓到底，以钉钉子精神推动学校各项工作落地见效。要带头改进文风会风，开短会、讲短话、发短文，把更多精力用在抓落实上。

二是在攻坚克难上走在前。伟大事业从来不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。高校领导干部要自我加压、知重负重，敢于直面学校改革发展中的问题矛盾，摒弃畏难情绪，破除“唯条件论”，以干事不避事、担责不塞责的进取精神和一马当先、敢做善成的严实行动诠释责任担当。聚焦师生急难愁盼的现实问题，紧盯堵点难点，树牢“有解”思维，高位推动、靶向施策。

三是在履职尽责上作表率。高校领导干部要牢固树立和践行正确的政绩观，要有“功成不必在我”的境界和“功成必定有我”的担当，多做打基础、利长远的工作。围绕目标任务和工作要点，拧紧抓落实的责任链条，以“时时

放不下”的责任感抓落实，形成一级抓一级、层层抓落实、逐级传导压力的示范效应。

三、练好内功，提高抓落实的能力

高校领导干部要把修炼内功作为终身课题，在学中干、在干中学，不断提高政策领悟能力、实践结合能力和工作创新能力。

一是提高政策领悟能力。把握政策，是领导干部的基本功。高校领导干部要深入学习党的创新理论和路线方针政策，准确把握上级决策部署的精神实质和核心要义。要善于从政治上看问题，在学习中不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。要注重研究政策出台的背景、目的和要求，做到知其然更知其所以然，为上级政策在学校精准高效落实打下坚实基础。

二是提高实践结合能力。要坚持理论联系实际，把上级精神与校情实际充分结合起来，在保证“规定动作”不走样的基础上，进一步创造性地开展工作。要深入调查研究，摸清实际情况，找准政策落实的切入点、着力点和突破口。要善于总结经验、把握规律，在实践中不断提高解决实际问题的能力。

三是提高工作创新能力。要解放思想，摒弃因循守旧的思维定势、照抄照搬的经验主义、不合时宜的行为方式，敢于革故谋新，以前瞻性视野和创新的思路办法破难题、促发展、开新局。要与时俱进，善于运用新技术、新手段改进工作方式，提高抓落实的效率和水平。要充分发扬基层首创精神，鼓励各部门各单位结合实际情况，在工作理念上守正创新、在方法载体上推陈出新，总结经验、挖掘典型、选树样板，推动形成敢闯敢干的生动局面。

四、躬身入局，改进抓落实的方法

躬身入局，是积极作为的姿态，也是挺膺负责的状态，既彰显工作作风，又体现工作方法。高校领导干部是抓落实的关键，要切实增强推进

学校事业高质量发展的责任感和紧迫感,树牢主人翁意识,主动躬身入局,以务实的作风和科学的方法确保各项任务落地见效。

一是亲力亲为抓落实。高校领导干部要当好解决问题的“主攻手”“急先锋”,深入教育教学一线、靠前指挥,做到重要工作亲自部署、重大事项亲自推动、重点环节亲自协调、落实情况亲自督查。要树立实干“风向标”,力戒“以会议落实会议、以文件落实文件”的形式主义,真正把功夫下在解决问题、推动发展上。

二是突出重点抓落实。抓落实要统筹兼顾、突出重点、有的放矢。在稳步推进学校各项工作的同时,要分清主次,要善于“弹钢琴”、善牵“牛鼻子”,围绕重点工作找准突破口和着力点,在关键环节和重点领域取得突破。突出重点不是只抓重点,要坚持系统观念,统筹谋划、科学发力,以重点突破带动整体提升。

三是精于细节抓落实。要坚持首善标准,发扬“工匠精神”,精雕细琢、精益求精,以“绣花功夫”把各项工作做细、做实、做到位。要注重过程管理,及时发现和解决落实过程中出现的苗头性、倾向性问题,防止小问题演变成大问题。

四是完善机制抓落实。要健全干部选拔任用机制,把抓落实的成效作为干部考核评价的重要依据,旗帜鲜明地树立重实干、重实绩的选人用人导向。要完善容错纠错机制,为敢于担当、踏实做事的领导干部撑腰鼓劲。要建立有效约束机制,强化督查问责,确保各项工作有人抓、有人管、有人负责。

五、团结协作,凝聚抓落实的合力

抓落实是一项系统性工程。高校领导干部在

抓落实的过程中要强化全局观念,善于团结协作,推动形成上下联动、全员参与、多方支持的工作格局,凝聚起抓落实的强大合力。

一是强化全局观念,形成上下联动的工作格局。抓落实不能各自为战,各部门必须树立全局观念,强化“一盘棋”思想。要善于统筹协调,打破部门壁垒,形成工作合力。要建立健全协调机制,明确责任分工,确保各项工作无缝衔接、高效运转。同时,要注重发挥基层的积极性和创造性,形成上下联动、齐抓共管的良好局面。

二是凝聚师生力量,营造全员参与的良好氛围。抓落实不仅仅是领导干部的责任,也需要全体师生的广泛参与。要充分发挥教师和学生主体作用,通过召开座谈会、设立意见箱、开通信息反馈平台等方式,广泛听取师生的意见和建议,凝聚发展共识。要鼓励支持各民主党派、无党派人士和党外知识分子为学校发展建言献策。

三是加强外部协作,汇聚多方参与的强大合力。学校的发展离不开社会各界的广泛支持,要主动加强与地方政府、科研院所、企业、校友等外部力量的合作,形成多重资源互补、多重效应叠加的优势,凝聚为推动学校事业高质量发展的强大合力。

高等教育作为教育强国建设的龙头,应抓住历史机遇,肩负起时代使命和担当。把握历史机遇有关键之为,高校领导干部要全面贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务,坚守为党育人、为国育才初心使命,聚焦高质量发展这一首要任务,科学把握抓落实的方法,努力在教育强国、教育强省建设中建新功、谱新篇。

参考文献

[1] 习近平.关键在于落实[J].求是,2011(6):3-7.

[2] 仲音.不折不扣抓落实[N].人民日报,2023-12-22(001).

[3] 中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定[N].

人民日报,2024-07-22(001).

责任编辑 董颖

数智时代应用型高校职业生涯规划教育 优化路径探析

于 萍

(新乡学院 教育科学学院, 河南 新乡 453000)

摘要: 教育数智化转型作为新时代中国高等教育改革创新的重要内容, 既是时代赋予的使命, 更是推动高等教育高质量发展、培养未来社会所需人才的必由之路。在这一背景下, 高校职业生涯规划教育不仅面临前所未有的机遇, 同时也面临新的挑战。应用型高校应当以此为契机, 正确认识职业生涯规划教育的价值, 利用数字化、智能化的手段, 优化实践路径, 通过采取深化思想引领、强化学生认知能力, 完善课程体系、构建数智教学模式, 搭建实践平台、增强学生实践能力, 加强师资队伍建设和提升教师数智素养等举措, 培养具备核心素养、适应时代发展的高素质应用型人才。

关键词: 职业生涯规划教育; 应用型高校; 数智时代; 大学生就业

中图分类号: D642; G647.38 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)03-0031-06

随着数字技术、人工智能的快速发展, 人类社会正加速步入数智时代。党的二十大报告明确提出“推进教育数字化”的战略方向, 标志着教育数字化转型成为我国教育改革的重要议题。《教育部2023年工作要点》更是将“纵深推进教育数字化战略”提升至前所未有的高度, 强调通过深化数智技术与教育改革融合创新, 赋能教育升维提级, 推动教育的高质量发展。而大学生的职业生涯规划教育不仅是高校人才培养的关键环节, 也是实现立德树人目标的重要途径。因此, 把握在数智背景下高等教育改革的契机, 系统分析职业生涯规划教育所面临的机遇与挑战, 积极探究职业生涯规划教育的优化路径, 是当前高校

的重要任务之一。

一、数智时代应用型高校优化职业生涯规划教育的逻辑必然

在数智时代, 我们迎来了以数字化为基础, 以智能化为手段, 以数据为核心, 以价值创造为导向, 以云计算、大数据、人工智能等前沿技术为支撑的社会经济发展新格局^[1], 社会的就业结构、职业需求以及人才评价标准发生了深刻改变。应用型高校作为培养高素质应用型人才的重要阵地, 必须紧跟时代步伐, 优化职业生涯规划教育, 以应对数智时代就业形势, 提升应用型高校办学水平, 增强学生竞争力。

收稿日期: 2024-07-14

作者简介: 于萍(1992—), 女, 河南新乡人, 新乡学院教育科学学院教师, 研究方向为教师教育、职业生涯规划教育。

（一）应对数智时代就业形势，助力社会经济高质量发展

在数智时代背景下，技术进步和产业升级加速，就业市场呈现出高度动态化和不确定性的特征。一方面，重复性劳动与机械化任务逐渐被自动化取代，可能导致失业率上升和传统职业的衰落；另一方面，知识密集型职业也面临挑战，复杂的数据分析与决策任务逐渐由人工智能系统承担。原本需要人类专业知识和经验的职业逐渐减少，加大了就业竞争的压力^[2]。在此背景下，社会对专业人才的需求结构发生了深刻的变化，传统的专业技能已不足以应对新兴行业和职业的挑战，学生不仅需要具备跨学科的背景和综合能力，同时也需要具备一定的信息化素养，如数据分析、机器学习、计算机编程等^[3]。然而，当前许多高校毕业生在就业市场中面临能力与需求不匹配的问题，导致结构性失业现象突出。优化职业生涯规划教育，能够帮助学生在校期间明确职业方向，提升适应数智时代的能力，从而缓解就业市场的结构性矛盾，为社会输送更多符合数智时代需求的高素质人才，助力社会经济的高质量发展。

（二）提升应用型高校办学水平，增强社会服务能力

应用型本科高校作为培养地方和行业所需人才的重要阵地，其专业设置往往立足于地方和行业的需求，服务于区域经济与行业的发展。应用型本科学生历来存在着就业难，高质量就业更难等问题，在数智时代的背景下，这一问题更加凸显。职业生涯规划教育是高校教育的重要组成部分，做好高校职业生涯规划教育不仅是提升学生就业竞争力的关键所在，更是推动高校教育教学改革向纵深发展、实现教育与社会需求紧密结合的重要途径。一方面，优化职业生涯规划教育，可以使高校深入了解市场需求和行业动态，为专业建设和课程改革提供有力支撑。这既有助于高校构建更加符合市场

需求和时代特征的课程体系，增强教育的实用性和针对性，实现人才培养目标，提高人才培养的质量，也有助于高校加强与企业的合作，推动产教融合，提升其社会服务能力和影响力。另一方面，优化职业生涯规划教育有助于高校职能从“管理型”向“服务型”转变，提升高校的办学水平和社会声誉。高校通过提供优质、高效的职业生涯规划服务，可以增强学生的满意度和忠诚度，吸引更多优质生源。同时，毕业生的高质量就业和职业发展也会成为学校的重要宣传点，提升学校的知名度和影响力。这一过程不仅回应了高等教育高质量发展的要求，也为应用型高校的可持续发展奠定了坚实基础。

（三）增强学生竞争力，实现个人可持续发展

职业生涯规划教育是连接学生学业与职业的桥梁，是实现其个人成长与发展的重要保障。科学系统地开展职业生涯规划教育可以帮助学生深化自我认知，树立终身学习的观念，提高求职技巧与职场适应能力，掌握职业发展的主导权。具体而言就是：通过利用职业测评、实习实践、职业咨询服务等工具，清晰地识别自身的优势与劣势，确立与个人特质相契合的职业领域和发展路径；通过参与数字化技能训练、职业素养提升课程等，掌握职业市场的动态变化，增强自身的就业竞争力；通过参与实习实训、职业规划比赛等实践活动，积累实践经验，提升职业素养和专业技能；通过模拟面试、简历制作指导、职场礼仪培训等实践，锻炼自身的自信心和求职技巧。这些内容不仅能够为学生的就业创业打下坚实基础，还能为学生的职业生涯发展提供更多可能性和机遇，从而使学生顺利实现从学术环境向职场环境的平稳过渡。

二、数智时代高校职业生涯规划教育面临的机遇与挑战

近年来，随着数智技术的大力发展和普及，数字化、智能化技术在教育中的应用也越来越广

泛和深入，与高校职业生涯规划教育的融合也越来越普遍。在数智时代，高校职业生涯规划教育的培养目标、育人途径、教育内容与模式等都逐渐发生变革，既迎来了新的机遇，也面临着诸多挑战。

（一）数智时代高校职业生涯规划教育面临的机遇

1. 新兴职业涌现，促进教育内容更新

随着数字经济和人工智能技术的迅速发展，从智能家居的普及到无人驾驶技术的突破，从智能医疗的精准治疗到自然语言处理的广泛应用，每一项技术进步都伴随着新兴职业的诞生与成长，催生了更多的新型职业类型，为高校毕业生提供了更为广阔的求职选择空间和创业机会。这些新兴职业岗位通常要求从业者具备扎实的专业知识、前沿的技术技能和跨学科的综合素质。这些要求不仅在客观上促使高校职业生涯规划教育的内容不断更新和丰富，使教育内容更加多元和全面，也助推高等教育更加重视跨学科的融合与协调发展，从而推动产业的升级与转型，为经济发展和创新注入新的活力。

2. 数智技术赋能，推动教育模式创新

数智技术的发展，为职业生涯规划教育提供了强有力的技术支持。高校可以通过积极引入大数据分析与人机智能算法，构建个性化职业生涯规划系统，根据学生的兴趣、能力等个体差异以及对学生的职业技能水平和潜力的评估，为学生提供定制化的指导方案。例如，系统通过分析学生的兴趣爱好和学习成绩，可以为学生推荐适合的职业方向和相关培训课程，并通过在线沟通和视频会议等方式，为学生提供远程的职业导师支持。教育者也能够精准把握市场需求与职业发展趋势的基础上，为学生提供科学、合理的职业规划建议和指导。这种个性化的服务能够更好地满足学生的需求，提高职业生涯规划教育的效果。此外，数智技术还可以提供职业技能培训和评估的支持，并通过在线学习平台和虚拟实

验室等方式，为学生提供职业技能培训和实践机会，帮助其提升职业技能与适应职业环境。

3. 信息资源丰富，助力教育渠道拓宽

数智时代，职业生涯规划教育的信息资源丰富多样，学生获取信息的渠道更加多元便捷。网络课程、在线讲座、行业报告等为学生提供了更为广阔的学习空间和选择机会，职业规划工具，如线上测评服务、就业平台和社交媒体等为学生打开了接触不同职业领域的窗口。无论是教师教授的指导课程、用人单位公布的招聘信息，还是就业市场的数据分析，学生仅需轻点鼠标即可轻松获取。这些内容为学生了解行业动态、职业要求、发展前景等提供了有力支持，为学生制定职业生涯规划奠定了坚实基础。此外，社交媒体上的职业分享、经验交流等内容，也为学生提供了宝贵的参考与借鉴，帮助他们更加全面地认识职业世界，明确自己的职业定位与发展方向。

（二）数智时代高校职业生涯规划教育面临的挑战

1. 教育模式滞后，与时代需求不匹配

尽管数智时代对职业生涯规划教育提出了更高要求，但许多高校的教育模式仍以传统的规范化课堂和趋同型培养为主导。目前我国的大学生职业生涯规划教育主要依托职业生涯规划课程开展，该课程教学内容以西方生涯理论为主，内容相对陈旧，未能有效回应中国本土的实际，也未能紧跟数字化、智能化时代的发展步伐。同时，当前教育模式尚未全面融入启发式教育理念，呈现出模式固化的现象，教育过程中存在“重理论、轻实践”以及“重普遍性、轻个性化”的倾向^[4]，难以满足成长于信息技术飞速发展、科技氛围浓厚、应用产品日新月异的“00后”大学生的个性化与多元化的需求^[5]。这种不匹配性不仅影响了教育效果，也降低了学生的参与热情。此外，教育资源的分配不均也导致部分应用型高校难以充分利用数智技术，这就进一步加剧了教育

模式与时代需求之间的脱节。

2. 师资力量薄弱，专业化水平有待提升

目前，教育数字化转型已成为必然趋势，职业生涯规划教育也需充分利用数智技术进行教学改革，运用数字化教学手段优化学生学习体验，提升教育效果。然而应用型高校教师队伍的数字素养普遍不足，教师在技术应用和数据分析方面能力较为欠缺，难以将数字技术有效融入教育教学实践。这不仅降低了教学效率，也阻碍了职业生涯规划教育的创新发展。此外，高校负责职业咨询指导的师资力量相对薄弱，相关工作主要由辅导员和思政教师等兼职人员承担，他们往往专业化程度不高且缺少实践经验，难以满足学生对个性化职业咨询指导服务的需求。这不仅削弱了职业生涯规划教育的专业性和有效性，也成为制约教育质量提升的关键因素。

3. 学生适应不足，信息化素养亟需增强

随着技术的快速进步，职业市场需求呈现高度不确定性，而学生普遍缺乏对就业市场动态的深入了解，导致他们对所学专业的未来发展产生疑虑，担心自身技能难以满足未来职场需求，甚至面临被技术取代的风险。智能化技术催生了大量新兴职业，然而这些职业往往存在定义模糊、行业规范缺失等问题，学生对这些职业的认知不足，也进一步加剧了其在职业定位和规划上的困惑。此外，学生的信息素养与批判性思维也亟需提升。在信息化时代，教育资源变得更加丰富多元，但同时也伴随着内容质量良莠不齐的问题，一些教育资源可能包含错误信息或不当观点，部分学生缺乏对海量信息的有效筛选和判断能力，难以准确识别有价值的学习内容，容易受到虚假信息或偏见信息的影响。还有些学生则过度依赖AI技术，忽视了自身主观能动性的培养和职业价值观的塑造。这种双重困境不仅制约了学生的职业规划效果，也可能导致其在未来就业市场中处于不利地位。

三、数智时代高校职业生涯规划教育的优化路径

应用型高校大学生职业生涯规划教育工作，是我国高等教育体系中至关重要的一环。高校作为人才培养的重要基地，应积极推动学生清晰地认识自己的人生价值观、发展目标以及成长路径，并在思想引领、课程体系、实习实训、师资建设等方面不断融合探索、改革创新，以提升职业生涯规划教育的质量和效果，从而实现应用型本科人才的培养目标。这不仅是完成“为党育人、为国育才”这一重大使命的关键点，更是适应时代发展、培养高素质人才的必然要求。

（一）深化思想引领，强化学生认知能力

做好应用型大学生职业生涯规划教育工作，首先要明确职业生涯规划教育的本质是“做人的工作”，坚守“立德树人”的核心理念，将培养与输送社会主义建设的合格接班人作为职业生涯规划教育的根本任务。具体来说，就是要以“为谁培养人”为逻辑起点，明确培养目标服务于国家的社会发展和经济建设，致力于为国家和社会做出应有的贡献。以“人到哪里去”为核心使命，引导学生明确人生方向，将其就业观与中国梦、社会主义核心价值观紧密结合，使他们认识到就业不仅是谋生手段，更是实现自我价值和社会责任的重要途径。例如在职业认知教育中，通过系列讲座和案例分析，使学生能够深刻理解“中国制造”的内涵、工匠精神的价值以及大国智慧的视野。通过宣传乡村振兴、精准扶贫所取得的成就，引导学生将个人理想与社会发展、国家前途命运相结合，增强学生的国家荣誉感、社会责任感。以“成为大写的人”为价值导向，着重培养大学生的品德和能力，提升学生的能力素养，加强职业道德教育，培育学生忠诚履职、勤勉敬业、恪守诚信、无私奉献的品质，使他们能够将个人价值与社会价值紧密结合，成为既具有高尚的道德情操，又富有创新精神和实践能力的

优秀人才^[6]。

2021年4月，习近平总书记在清华大学考察时提出：“青年学生应该追求立大志、明大德、成大才、担大任，为祖国、为民族、为人民、为人类不懈奋斗。”^[7]应用型本科高校大学生职业生涯规划教育要以习近平总书记关于青年工作的重要思想为指导，将职业生涯规划教育融入思政教育、专业教育、实习实训、就业指导与职场体验全过程，确保人才培养与社会人力资源需求高度契合。

（二）完善课程体系，构建数智教学模式

在数智时代背景下，高校职业生涯规划教育的优化路径要聚焦于课程体系的完善与数智教学模式的构建，通过系统化的课程设计与智能化的教学手段，实现对学生职业发展的精准引导与有效支持，以满足社会对高素质复合型人才的需求。具体而言，高校应从以下几个方面着力改进。第一，高校应着手构建学生从入学至毕业的全程化、多元化、一体化的职业生涯与就业指导课程体系，以解决当前职业生涯规划课程体系存在的碎片化、阶段性不足等问题，为学生提供持续、连贯、系统的职业生涯规划指导。第二，高校在制定人才培养方案时，应勇于打破专业壁垒，构建包含跨学科专业知识的学习体系，以此促进学科知识的深度交叉与广泛融合，从而有效提升学生的专业延伸拓展能力。第三，高校需深化教育教学改革，充分利用大数据、人工智能等先进技术，构建数智化教学模式的顶层架构，积极探索线上线下相结合的混合式教学模式，打破时空限制，为学生提供丰富多样的学习资源与互动机会，提升教学效果与学习体验。通过数据分析，精准把握学生的学习进度、职业需求与发展动态，为其提供定制化的学习路径与辅导方案。通过引入智能测评系统，为学生提供个性化的职业倾向评估与发展建议，从而实现教育资源的优化配置与个性化教学的精准实施。第四，高校应加强课程思政建设，将职业道德、职业素养等内容融入课程教学内容中，培养学生的社会责任感

与职业道德观。在教学形式上，注重多样化与创新性，通过案例教学、项目驱动等方式激发学生的学习兴趣与主动性，提升其解决实际问题的能力。第五，高校应加强与企业的深度合作，通过引入真实职场案例与项目等方式开展实践教学，让学生在“做中学”与“学中做”中实现理论知识与实践经验的深度融合。

（三）搭建实践平台，增强学生实践能力

在数智时代，创新精神和实践能力已成为衡量个人竞争力的重要标准。高校应积极响应时代需求，与企事业单位、科研机构等建立紧密合作，着力打造多元专业高效的实践平台，为学生提供多样化的职业生涯规划教育情境体验和实践机会，让学生在实际工作中将理论知识与实践相结合，形成对工作与行业的直接认识，从而做出符合个人特质的职业决策。首先，高校应深入实施校企协同培养模式，联合企业科研人员和校内专家，共同承担高水平科研课题。采用这种合作模式不仅能够解决企业技术难题，推动产业升级，也能够为学生提供参与科研项目的机会，锻炼他们的创新思维和解决问题的能力，实现教育资源与产业需求的无缝对接。其次，高校应与企事业单位合作，打造专业实践基地，强化实习实训。实习实训不仅可以让学生在实际工作中锻炼自己的实践能力，积累实践经验，同时也可以为他们提供直接与职场人士进行面对面交流学习的机会，有助于增强他们的沟通学习能力、职业适应能力和实践操作能力，为将来的就业奠定基础。此外，高校应积极搭建多学科融合的创新创业训练平台，提供内容新颖、紧跟前沿科技的双创训练项目。这不仅能让掌握创新创业的基础知识与技能，还能让学生在实践中锻炼团队协作与抗压能力。与此同时，高校还应利用好第二课堂和课程实践教学，通过项目式学习、案例分析等方式，加深学生对所学专业的认同感。通过校园活动和社会实践使学生更多地了解、认识社会，提前树立职业意识，做好职业准备，并合理

规划职业发展路径。通过开展团体辅导、个体咨询、知识竞赛、职业生涯规划大赛等多种形式的生涯教育活动,激发学生对职业生涯知识的兴趣,提升职业素养和综合能力,引导他们树立正确的职业观念和价值观,培养自主学习能力和终身学习理念。

(四) 加强师资建设,提升教师数智素养

高校职业生涯规划教育在师资建设方面主要面临着师资数量不足,专业化程度不够,缺乏前沿信息等问题。为解决这些问题,为提升职业生涯规划教育的有效性,高校应全面构建涵盖专业课教师、辅导员、招就处职员、负责企业招聘与管理的从业人员、优秀校友多重主体参与的专业化教师队伍。首先,高校要用好校内现有资源。一方面,通过采用“教师个人主动申报—学校筛选”的形式,从教育学、心理学、社会学、思想政治学、经济学、人力资源管理等相关专业中选拔对职业生涯规划教育感兴趣的老师,经过就业指导中心或学校人事主管部门组织的资格审核后,通过系统专业的培训,组成一支业务精干的教师队伍,以补充专职教师数量。另一方面,要充分发挥学工团队的优势,为学生提供更加个性化的关怀与服务。辅导员是与学生相处最密切的群体,他们了解学生的需求,能够在教育教学、心理健康、职业规划等方面为学生提供帮助。其次,高校应采用“引进来”和“走出去”相结合的模式。所谓“引进来”,是指高校积极引入来自不

同领域行业的专家、企业人力资源管理人员以及优秀校友等作为兼职教师,他们拥有丰富的实践经验和专业知识,能够为学生提供更多优质的课程资源和实践性的教学内容。而“走出去”则是指高校鼓励教师和学生走出校园,深入企业和社会实践,并加强对教师在职业生涯规划教育教学方面的专业培训,以拓宽视野,了解行业的特点和发展趋势,获取“第一手资料”,使他们能够将招聘单位的人才需求与教学内容相结合,提高教育针对性。此外,高校应对教师队伍开展系统化的数智技能培训,使教师学会运用数据驱动的方法进行教学设计,利用人工智能等技术手段辅助教学,运用线上线下相结合的方式提升教学效果,并通过建立教师数智培训平台提供丰富的在线课程资源,方便教师随时随地进行学习,确保教师能够紧跟时代步伐,有效运用数智技术,为学生提供更优质高效的教育服务。

在数智化浪潮席卷的今天,应用型高校在推进职业生涯规划教育时,应准确把握社会对人才需求的动态变化,秉持宽阔的视野,构建灵活应对的机制,同时,在对个体生命尊重的基础上,不断探索并优化育人模式,适应学生个性化发展需求。在此过程中,要确保理论与实践有机融合,促进学生个人成长愿望与国家发展大局相统一,最终使学生从容应对未来职业挑战,实现个人价值与社会贡献的双重飞跃,成就其终身发展的美好愿景。

参考文献

- [1] 戴艳玲.数智时代视阈下高职院校职业生涯规划教育路径探析[J].湖北开放职业学院学报,2024(6):139-141.
- [2] 陈子威.人工智能时代高校职业生涯规划教育探析[J].教育观察,2023(35):117-120.
- [3] 程承坪.人工智能对劳动的替代、极限及对策[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版),2020(2):85-93.
- [4] 应好,蔡飞扬,杨雪倩.人工智能赋能大学生职业生涯规划教育的路径探索[J].中国高等教育,2023(3):35-38.
- [5] 庞海荣.“00后”大学生职业生涯规划教育的问题研判与应对策略[J].卫生职业教育,2022(17):30-32.
- [6] 方伟.构建中国特色大学生职业发展教育理论体系探析[J].国家教育行政学院学报,2022(7):10-18.
- [7] 习近平在清华大学考察时强调 坚持中国特色世界一流大学建设目标方向 为服务国家富强民族复兴人民幸福贡献力量[J].思想政治工作研究,2021(5):14-16.

责任编辑 刘 钊

生成式人工智能与高校思政教育： 机遇、挑战及融入路径思考

刘璐

(北京师范大学 党委学生工作部, 北京 100875)

摘要：ChatGPT等生成式人工智能的运用有助于推动高校思政工作提质增效，同时也带来了新的挑战，特别是在思想引领的有效性、教育内容的可靠性、意识形态的安全性等方面存在潜在隐患。围绕“立德树人”这一主线，基于生成式人工智能在高校思政实践的价值前提，我们要坚守育人本位，坚持守正创新，加强防患未然，在新科技革命背景下构建符合时代需要的思想政治教育理论与实践体系，推进生成式人工智能技术赋能高校精准思想政治教育落实走深。

关键词：生成式人工智能；高校思政教育；融入路径

中图分类号：F126;F323.8;D411.7 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)03-0037-03

习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上指出，要“运用新媒体新技术使工作活起来，推动思想政治工作传统优势同信息技术高度融合，增强时代感和吸引力”^[1]。该论述深刻揭示了新科技、新技术等在高校思政教育工作中的重要作用。生成式人工智能(以下简称AIGC)是一种用于自动生成新内容的人工智能技术，它可以自动生成文本、图片、音频和视频等内容^[2]。凭借其强大的自然语言理解能力、高质量的内容生成能力以及多样化的应用场景，AIGC为新时代思想政治教育数字化转型创造了新的机遇，也为高校思政教育工作带来了全新挑战。在此背

景下，我们要积极推动AIGC与高校思政工作互融共促，致力于破解新时代高校思想政治教育中存在的难题，加快推进高校思政工作向精准型、数字型、智慧型转型，着力提升高校在思政方面治理能力的现代化水平。

一、生成式人工智能驱动高校思政 政治教育工作提质增效

生成式人工智能创造了一个全新的思政教育环境——虚拟现实，促使线下教学与线上学习相结合、课堂交流与课外自学互为补充、长时间思考与碎片化学习相辅相成，通过将教育活动转

收稿日期：2024-07-14

基金项目：教育部高校思想政治工作队伍培训研修中心(北京师范大学)开放课题“ChatGPT对高校思政教育的机遇、挑战及对策研究”(BNUSZPXZX23YB20)

作者简介：刘璐(1988—)，女，山东烟台人，北京师范大学助理研究员，博士研究生，研究方向为高校思想政治教育。

变为“全时全域”，在日常生活中对教育对象产生潜移默化的持久性影响，有助于提高自身道德觉悟，使全程育人、全员育人、全方位育人教育理念更加走实走深^[3]。此外，AIGC丰富了高校思政教育的载体和形式，有助于为思政教育的定向、设计和评估等开辟新路径。

（一）AIGC有利于提升高校思政工作的效率

AIGC可以打破时空限制，使“便携式”思政教育成为可能。以ChatGPT为例，作为一种全天候在线的交互聊天模型，它能够即时通过聊天窗口与学生互动、答疑解惑，从而使思政教育无处不在，无时不有。此外，AIGC凭借其卓越的搜索效能，有助于推动思政教育在深度与广度上的双重飞跃。依托强大的数据资源、先进算法和高效算力，AIGC不仅能够迅速且准确地为学生们解答疑惑，还能引领他们深入探索知识奥秘，促进跨学科的深度融合与思维碰撞，在提高信息获取效率的同时，培养学生的创新思维与敏锐洞察力。因此，AIGC不仅为思政教育铺设了一条高效的信息获取路径，而且极大地拓展了教育的深度与广度，推动高校思政教育迈向一个更加开放、多元与创新的未来。

（二）AIGC有利于提升高校思政工作的效果

首先，AIGC以其坚实而强大的技术支撑，深刻重塑了受教育者的学习生态，有助于引领他们步入一个多元且丰富的知识殿堂^[4]。以ChatGPT为例，它能根据提问者的反馈以及提问者与回答者之间的互动而不断修正答案，直到得到基本符合提问者预期、满足提问者需求的答案为止。这种“反客为主”的交互模式，确保了最终答案在语言风格、知识背景等多个维度上满足客体需求。其次，AIGC促进了思政教育内容的深度渗透，使教育信息更加深入人心。有别于较为严肃、生硬的传统教育模式，AIGC带来的互动模式有效减少了受教育者对“灌输性”教育模式的抵触情绪，对于年轻的受教育者来说在心理上接受度更高，有助于提升思政教育的实效性

与吸引力^[5]。

二、生成式人工智能为高校思政政治教育工作带来全新挑战

新技术是一把双刃剑。高校思政工作者需要正视AIGC引入和应用所带来的潜在风险和隐患，不断提升自身识别和预判潜在风险的能力，积极思考和探寻可能的解决方案，努力推动高校思政工作与时俱进。

（一）AIGC可能降低思政教育内容的可靠性

人工智能虽为教育创新提供了可能，但其信息来源的多样性也带来了可信度的考量。学生获得的教育内容既有可能来自权威的学术期刊，也有可能来自个人的主观见解，由于在信息传输的中间环节缺少人为监管和筛选，这些信息可能缺乏足够的可靠性、权威性与专业性。同时，汉语的复杂性和多义性可能导致人工智能对提问内容的误解而无法精准回应提问者的需求。

（二）AIGC可能隐含意识形态安全隐患

从客观上看，在当前的人工智能发展方面，西方国家尤其是美国企业占据了领先地位。这类由西方主导的认知模型，在构建过程中不可避免地融入了西方思维模式的烙印，尤其是在涉及历史解读、文化观念、哲学思考等人文领域，可能展现出与东方视角的显著差异，从而隐含着意识形态渗透的风险^[6]。更进一步，人工智能若被不法分子或别有用心者所利用，就可能成为境外势力实施文化渗透的隐形利器，其潜在影响深远且难以预测，后果的严重性实难估量。

（三）AIGC应用需得到制度管控

AIGC将对大学生的学习方式、学习质量、学生能力和教师发展等产生直接影响，也给教育决策、教育政策以及隐私保护、伦理规范等提出了新的挑战。如果其应用得不到制度管控，学生的个人隐私将处于“裸奔”的尴尬境地。相应地，长期在网络管理环境中学习、生活，可能会使大学生产生抵触情绪，不能真正达到育人的目

的。因此,正确应用AIGC并兼顾隐私保护,确保思政教育安全、可靠、可控,相关法律法规和规章制度的保障必不可少。

三、生成式人工智能赋能高校思政工作的融合路径

人工智能时代的到来,不仅对人类的思想、知识、感知和现实等各方面产生巨大影响,而且给高校思政教育和高校治理工作带来融合机遇。

(一) 坚守思想引领本位,重视价值观引导和培育

面对人机交互技术的进步,如何坚守育人本位,筑牢主流意识形态根基,并在此基础上将前沿技术作为手段和工具助力人才培养,是思政工作者需要思考的问题。一方面,高校思政工作要落实立德树人根本任务,以厚植理想信念为核心,以核心素养培养为重点,从世界观、人生观、价值观、道德观、伦理观、法治观等多维度加强教育;另一方面,高校思政工作要始终以学生全面发展为目标,加强对学生发展、思维能力、逻辑能力、判断能力以及意志品质、道德修养、艺术素养、劳动素养、人文素养等方面的引导。

(二) 秉持守正创新原则,推动高校思政数字化转型

思政工作者要正确面对新技术带来的机遇和

挑战,让人工智能技术与思政教育相互赋能。一方面,要与时俱进,用新技术为思政教育赋能。加强对新技术的开发应用,充分了解并挖掘新技术蕴含的潜能,最大限度地发挥新技术的优势和作用,促进思政工作的数字化、智能化变革。另一方面,要发挥优势,让思政教育为新技术赋能。充分发挥思政工作的特长和优势,将理想信念和主流意识形态作为技术发展的底层根基,用思想价值引领为智能社会的发展保驾护航。

(三) 树牢风险底线,确保人工智能利用合法合规

无论是学校、教育者还是受教育者,都应自觉提升面对新技术新发展风险的应变能力。一方面要保持清醒理性的头脑,加强思政工作与文化、社会、人工智能的交叉融合,提前预判可能的问题与风险,把技术犯错的原因、机理、类型、纠错、行为类型等作为研究对象,为人机合作保驾护航^[7]。另一方面还要注意加强道德规范,培育数据保护意识,最大限度保护数据安全与个人隐私,面对新的变化和压力保持耐心和定力,不慌不忙沉稳应对。

参考文献

- [1] 习近平在全国高校思想政治工作会议上强调:把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面[N].人民日报,2016-12-09(1).
- [2] 丁磊.生成式人工智能:AIGC的逻辑与应用[M].北京:中信出版社,2023:7.
- [3] 张世明,李莎莎,程学军.人工智能赋能高校思政课教学的价值意蕴、现实困境及突破路径[J].齐齐哈尔大学学报,2024(9):163-168.
- [4] 崔春梦.人工智能赋能高校精准思政的价值意蕴、内在机理与实

践路向[J].山西高等学校社会科学学报,2023(2):35-36.

- [5] 王少.机遇与挑战:AIGC 赋能新时代思想政治教育[J].教学与研究,2023(5):106-109.
- [6] 王天民,郑丽丽.ChatGPT 赋能思想道德教育的风险及对策[J].自然辩证法研究,2023(8):133-135.
- [7] 常宴会.ChatGPT 对思想政治教育的潜在挑战及其应对[J].青年学报,2023(3):22-24.

责任编辑 谢建文

跨域应急网络治理的耦合模式与优化

肖俊¹, 鲍芳修², 张雅勤³

(1. 武汉大学 城市设计学院, 湖北 武汉 430072; 2. 齐鲁工业大学(山东省科学院) 政法学院, 山东 济南 250353; 3. 华中农业大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430070)

摘要: 在跨域应急网络治理中, 实现区域间政府横向府际联动耦合, 在此基础上构建跨域突发事件应急联动机制, 是跨域应急网络治理绩效的核心要素。基于耦合的组织分析视角, 可以发现在公共危机过程中地方政府之间形成了临时性沟通、跨域自主协调、科层主导下合作、一体化协作等多种网络类型。网络主体间不同耦合协调度契合了应急网络的合理性, 体现了组织相互作用模式的实质。地方政府应该结合风险因子和自身条件, 选择设计正确的应急网络类型, 并根据网络类型确立合适的联结纽带, 强化应急网络管理能力。

关键词: 跨域应急治理; 网络治理; 组织耦合

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)03-0040-08

一、问题的提出：跨域应急网络治理的耦合视角

在现代社会, 突发危机事件日益呈现出跨地域边界、跨行政边界的复杂性和隐蔽性。比如新冠病毒的出现、传播与肆虐, 以不可思议的速度波及世界的每个角落, 给世界各国公共卫生管理带来严峻挑战。然而, 既有的公共危机治理基本模式是基于属地管理结构构建的, 该模式优势在于地方政府能够利用科层力量短时间内调动辖区资源应对各类突发事件, 但这种“画地为牢”的管理惯性在应对域外性、邻避性、重灾性、隐秘

性等危机时往往表现乏力。为了提高应急管理效能, 突破“属地管理体制惯性”和“跨部门分隔利益梗阻”障碍, 地方政府构建应急合作网络的意愿日趋强烈。然而, 超越官僚体制、塑造合作治理、建立地方政府间有效的行动网络尤为困难。目前, 公共行政学对于跨域应急治理的著述颇丰, 但是对这种治理模式中不同行动主体之间关系的耦合性、行动的有效性的关注相对较少, 这些相互作用机制的设计、角色和应用——包括它们之间的关系, 以及跨部门和跨辖区的组织之间的适当关系——尚未得到很好的理解^[1]。

收稿日期: 2023-12-30

基金项目: 新疆社科基金规划项目“新疆自治区地方政府间公共卫生应急防控协作机制研究”(2023BGL070); 华中农业大学自主创新项目“新时代乡村建设中公共治理现代化研究”(2662022GGYJ001)

作者简介: 1. 肖俊(1981—), 男, 湖北潜江人, 武汉大学城市设计学院副研究员, 博士, 现挂任新疆大学社科处副处长, 研究方向为城市治理与公共政策; 2. 鲍芳修(1978—), 男, 山东临沂人, 齐鲁工业大学(山东省科学院)政法学院副教授, 博士, 研究方向为地方治理和应急管理; 3. 张雅勤(1981—), 女, 湖北荆州人, 华中农业大学公共管理学院教授, 博士, 研究方向为基层治理理论与实践。

对于跨域应急治理,学者一直对网络行动者之间的信息共享极为重视。Waugh、William L (2006)等人认为,应急管理绩效的提高关键在于公职人员充分理解其工作领域政策网络的复杂性^[2]。Nitesh Bharosa(2010)等人发现,只有从机构间整体运营、组织规范和价值观、情感奖励、个人赋权、日常工作系统整合等多层面同时处理障碍,多机构灾害管理绩效才能提高^[3]。Marco Liverani(2018)等人认为,通过第三方中介组织或办事处的大力参与,可以在数据共享过程中弥补不同级别政府合作伙伴之间的差距^[5]。Mikael Gebre-Mariam(2018)等人在研究了卫生应急领域的结构化问题后认为,结构松散和预先规定的协调安排匮乏导致组织网络更依靠协调推进工作^[6]。Fei Wang (2024)等人采用邻近理论和指数随机图模型研究了机构邻近性、组织邻近性、地理邻近性和社会邻近性对组织间危机治理协作网络形成的影响^[7]。

在对跨域应急治理网络行动者的研究中,理论界一直对组织形式从紧密耦合到适度耦合再到松散耦合的网络演进显示出持续的兴趣^[8],这缘起于电学领域的耦合概念被引入组织学领域之后丰富了组织理论,并为网络治理提供了重要解释力。耦合是指两个或两个以上的体系或运动形式之间通过各种相互作用而彼此影响的现象^[9]。对于组织间的耦合问题,Robert B. Glassman (1973)较早分析了松散耦合、紧密耦合和非直接耦合的概念和特征^[9]。对于不同耦合关系对组织绩效的影响,有的研究认为紧密耦合能够提升组织绩效,因为组织间密切协作关系的保持、结构洞的幅度扩大,以及伙伴关系数量的增加可以促进有效沟通和知识的转移^[10]。而有的研究则认为,松散耦合不仅可以减少组织网络成本,而且可以及时获取更新颖和实用的知识^[11]。关于应急管理网络,E Martin(2016)等人基于组织间嵌入程度而提出了灾害应急网络4C战略,即沟通(communication)、协调(coordination)、合作

(cooperation)、协作(collaboration),并认为参与应急网络各方应该基于情境而选择恰当的战略^[12]。

毋庸置疑,突发事件应急管理千头万绪、纷繁复杂,就地方政府应急管理而言,不存在固定的模式。地方政府会针对突发事件性质、类型、危害程度、影响范围、涉灾人数以及自身资源储备、应急队伍、应急能力,选择有利于形成降本增效的网络模式,但这也可能引发危机治理权力结构的碎片化、利益指向的地域化等问题。由此可见,在区域间政府横向府际联动和区域内部门间的跨区域应急联动不仅仅是一种行动上的合作,更是一个构建起包括观念、体制、机制和平台有机耦合的治理模式的过程。鉴于此,本文从跨域突发事件的特征出发,以府际关系为着眼点,着重探讨以下问题:一是跨域应急网络治理呈现哪几种模式类型;二是在跨域应急网络治理模式类型中,怎样的模式具有最强的耦合性;三是要实现具有强耦合性的跨域应急网络治理模式,应构建起怎样的府际合作应急联动机制。

二、跨域应急网络治理的模式类型及其特征

耦合如同钟摆的连续体,独立自主的个体可以根据网络依存度和协作的需要调整钟摆的位置,以确定是紧密、适度还是松散的关系。可以说,耦合恰如其分地反映了跨域应急网络中地方政府间的协作关系:政府间存在着一定的联系,但又是松散的,彼此不存在强制性责任或义务。通过比较不同的政府战略来思考,可以更好理解松散耦合的组织网络。通过府际关系的不同维度,如组织嵌入、紧密度、制度化程度、网络稳定性等来比较府际关系的阶梯性变化,可勾勒出四种应急网络战略形态:前结构—沟通型,联结—协调型,科层—合作型,一体化—协作型。图1粗略反映了应急网络关系的松散性和耦合协调度,表1则从不同维度描述了不同应急网络的差异性。

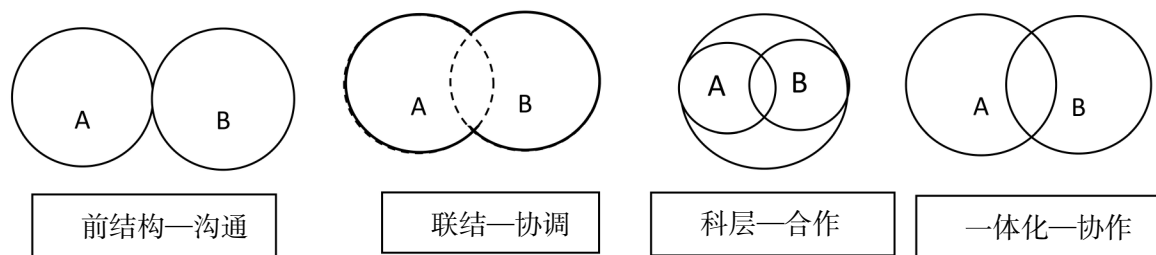


图1 应急网络关系的松散性和耦合协调度

注:两个圆形分别代表A政府和B政府(其中科层—合作中的大圆为中央政府)。两个圆接触或者相交的虚实线体现的是耦合度。该图作者自制。

表1 四种应急网络形态

战略形态	组织嵌入	权力及决策运用	制度化	关联度	冲突和风险	组织成本	资源分享	响应速度	网络稳定性
前结构—沟通型	低	独立	低	偶然	无	低	低	不确定	弱
联结—协调型	中	合作决策	中	松散	低	中	中	中	中
科层—合作型	高	纵横交叉	低	适中	较高	高	高	快	较强
一体化—协作型	高	边界跨越、共同决策	高	紧密	高	高	高	快	强

注:表1为作者自制。

府际关系网络的核心区别在于组织间关系嵌入的程度,所有维度或者指标都体现了组织间关系的强度,反映了不同的活动性质、类型和方式。当然,这些不同类型的网络关系并非截然独立和相互分离的,而可能存在一定程度的交叉。

(一) 前结构—沟通型

这种关系描述了普遍意义上的府际关系。在行政实践中,几乎不存在彼此完全隔绝的地方政府,地方政府间总会在某些领域通过某种形式发生链接,比如在公共安全、社会治安、生态环境等领域,非正式的关系网络普遍存在,这是一种接触式战略。大量的行政事务是通过非正式方式如电话、传真、电子邮件处置的,或者是在政界人士之间随便的会晤中处理的^[13]。在应急管理中,大多数情况下危机局势是由信息和沟通不畅引起的。若信息和沟通顺畅,则能有效合作。比如,新冠疫情期间,X省级行政区K地区的T自治县和K州的A县采取了临时救援互助措施,双方在毗邻地区就危重病人救治展开了有效合作。

地方政府间之所以愿意保持“相对孤立性”战略,主要在于这是一种低成本甚至无成本的行为,政府间关系密度低、风险低,不存在网络稳

定性问题。另外,出于人道主义和潜在互惠可能,一般情形下地方政府的临时性求助都能实现,这就无须组织间嵌入,组织间耦合度自然较低。但这种战略存在响应不及时、应急救援迟疑等问题,尤其是在面对传播性、流动性公共危机时,临时性关系往往缺乏连续性和稳定性。

(二) 联结—协调型

政府间保持一定的联络并通过加强协商来应对危机,是一种较为常见的策略。相比于沟通,协调存在一定的目标导向,政府间行动围绕共同目标展开,所以这是一种持续性的动态化行为。协调是一种较为正式化的合作方式,其表现形式主要有签署应急合作协议、建立联席会议制度、编制应急管理预案、加强应急信息通报、开展联合应急演练、推动应急资源共享等。比如,新冠疫情在美国暴发后,处于毗邻区域的纽约、新泽西和康涅狄格州就州际旅游隔离期限达成了一项协议,以共同应对新冠疫情传播^[14]。

联结—协调战略是存在组织嵌入、有一定合作成本、风险和冲突不高的合作类型。联结—协调通过签署协议保持联系,通过会议、规划、信息共享、应急演练来拓展协调领域,为协调和互

动创建基础。一般情况下，政府间应急协议并不强制性要求兑现，并不要求变革组织结构，地方政府并不需要改变组织目标来妥协，这降低了管理复杂性。但在协调机制运转的过程中会出现一种特别现象——协议签署轰轰烈烈而执行时却悄无声息，组织交互性不足、依赖度匮乏，从而导致组织网络耦合协调度不高。

（三）科层—合作型

科层型下的府际合作是一种独特的形式，是在上级政府或者中央政府介入的情况下开启的一种合作类型。在面临重大灾害时，中央政府一般会启动紧急状态法案，而在中央权力介入的情况下，通常是临时、自愿和非正式的府际合作有可能表现出另外一种场景。比较典型的就中国地方政府间横向对口支援政策。对口支援最早是基于政治诉求的区域均衡和空间公平战略，而后逐渐演变为包括应急管理在内的多层次多领域的合作，是典型的中国情境下的中国经验。应急管理领域是不同于已经纳入常态化运行的援疆援藏制度而安排的新政策领域，它主要靠中央政府基于政治和行政命令以及根据灾害情势而具体设计的支援政策和支援项目。在此基础上，地方政府间从项目对接、人事安排、资源配给、应急流程、后勤保障等方面展开实质性项目运作。以新冠疫情为例，2020年2月，国务院联防联控机制短时间内就协调了29个省份对口支援湖北卫生应急工作。

科层型背景下的府际合作是纵向权力运用和横向权力结合的模式，这种模式具有一定的随机性和偶然性。常规状态下地方政府间不存在紧密的联系甚至没有联系，但在中央政府权力介入的情形下，地方政府可以迅速地启动合作机制并使合作机制实现实质性运转。这是一种权力介入后的相对紧密的耦合现象，它往往能够使组织间网络实现高效运转。但这种合作并非没有风险和冲突，比如出现救援方案不一致、救援人员伤亡、救援成本支付等问题，合作中出现的任何问题缺

乏预先制度安排往往会使临时性行动增加不可预知性。

（四）一体化—协作型

横向一体化是应急管理中组织间嵌入的高级阶段，这是一种持续的协作过程，实行横向一体化一般会存在一定的行政实体。一体化应急协作意味着组织内部需要一定程度的变革，目标、机构、作业程序都需要规范性运转，这不仅涉及行政问题，甚至涉及重大的政治问题，比如预算、机构、人事安排等。

横向一体化比较典型的是美国州际应急援助协议。分权制下的州政府会通过多种类型的协定、协议或者非正式合作来加强应急管理，其中经国会批准的双方或多方州际互助协定具有一定的强制性和约束力，有着明确的责任要求和义务规定，各成员州的州际管理和援助提供计划对于补偿、赔偿、协定履行都有明确规定。横向一体化应急模式涉及权力分享、边界跨域、共同决策、资源依赖、人员参与，制度化和规范化程度比较高。相关组织的网络要素之间关系密切、关联度高，网络耦合度处于较高水平。但耦合度高也存在巨大的耦合协调度问题，如果网络协作出现缝隙和裂痕就容易产生如同机械系统故障方面的难题，这就增加了协作的不确定性。

上述应急管理合作类型既体现了不同的模式，也呈现了不同的合作阶段，表现出不同的耦合度和耦合特性。前结构—沟通型表现为低度耦合，彼此关联度低，偶有一些简单的合作方式和合作领域；联结—协调型属于中度耦合，政府间存在一定的物理结构安排并能够进行信息共享和行动协调；科层—合作型属于一种纵向介入后的耦合，属于较强耦合，中央政府能够决定合作形式，地方政府独立性相对较低；一体化—协作型属于强耦合，政府间依存度高，有规范化的制度安排和组织结构，应急管理中组织响应和行动一般较为迅速。当然，在实际应急管理中，府际关系并不必然与上述的每一种战略完全匹配，而是

存在诸多样式，但上述分类是理解府际应急管理中耦合内涵和特征的重要参考。

随着社会的复杂性、不确定性和风险性的不断加深，一体化—协作模式可以说是跨域应急事务治理的理想类型。当然，这种模式需要具备一定的基础条件和机制才能生成。在基础条件方面，地方组织法中的协同条款以及中央政府的政策激励是制度条件，地方区域隐含的风险存量以及政治锦标赛带来的压力驱动是现实条件，政府间在其他各个领域的合作经历形成的共同价值认同是历史条件。除此以外，府际要想形成持续稳定高效的网络还需要一定机制构建，具体来看，地方政府间需要形成组织机制以保持关系嵌入和共同决策能力，需要责任机制激励落实协议，需要协商机制保持组织关联和紧密度，需要信息机制提供跨域治理的基础资源。

三、推进跨域应急网络治理耦合的优化策略

在跨区域应急网络治理构建过程中，公共危机的不确定性会导致政府间合作形式相对复杂。马捷等人在研究了泛珠三角区域一体化协议后发现，卫生防疫领域的合作最难实现，在整个合作网络中卫生防疫领域的密度和协议量最小^[15]。这揭示了应急治理网络中耦合现象的复杂性。跨域协作应急虽具有理论上的天然优势，但实践中要想成功并非易事，因为任何组织的协作都存在“协同惰性”问题，即应急行动的非持续性导致的组织产出或绩效不明显问题。其主要原因在于，除了底层方面主观意愿和价值观念方面的差异之外，府际合作的行动各方存在目标的非唯一性、资源条件的非对等性，以及监督和问责机制的匮乏等因素。尽管一体化—协作模式是跨域应急的理想类型，但区域应急治理网络合作机制并不必执着于物理硬件，如协议法治化、合作管辖权的构建^[16]，在涉及复杂的体制和机制情形时并不宜执着地追求治理体系的完备^[17]，而应该结合

组织所面临的情境特质以及合作发展阶段来选择恰适性的网络形式。在应急管理网络中“行胜于言”，要着眼于互动结构的构建以及采用何种策略才能更好地促进区域间良性互动。

（一）灵活运用网络战略以降低成本和风险

没有最优的战略，只有最适合的方案。应急管理的资产具有很强的专用性，在政府支出压力和绩效约束的前提下，地方政府应急管理网络的构建需要在选取适合耦合类型的基础上规避不确定性因素。地方政府应综合研判本区域致灾因子和危机类型、灾害发生频率、风险出现概率，并根据自身应急资源储备，结合自身财力选择适当的合作方式。对于沟通战略而言，地方政府间应该关注持续性、稳定性和正式的沟通渠道；对于协调战略而言，地方政府间应该明确职责、过程和运作体系；对于合作战略而言，地方政府要有建立联盟、动员支持和相互调整的能力；对于协作战略而言，地方政府要培育公共价值、发展信任、建立激励机制。

在应急管理网络中，要想确定何种网络更合适，需要考虑以下因素。一是财政约束。任何网络运行都需要持续性投入资金，资金宽裕可以提升组织间嵌入水平，否则就要降低彼此依存度。二是核心目标。目标往往与风险发生频率、灾害程度相关，如果地方政府只是为了应对危害程度较低的偶发性风险，寻求合作方基本的资源支持，则政府间只要保持合作网络的正常沟通即可，否则就要加强组织间的嵌入水平。三是灵活性和责任性比例要求。如果目标责任性较为重要，比如共有湖泊治理等，则适合采取耦合程度较高的合作方式，否则就适合采取较为宽松的网络模式。

（二）寻求恰适联结组织以保持网络链条密度

在区域治理中，已经存在一种极为常见的组织形式——府际联席会议。这种由上级或中央政府的引导或地方政府的主动诉求形成的组织类型，已经成为破解行政壁垒的利器以及区域交

流、对话和协商的重要平台，尽管联席会议还需要在组织架构、制度建设方面不断完善。除此之外，还应大力发展其他不同类型组织，以扩大横向联结网络，具体来讲可以考虑以下几种形式。

一是区域理事会。区域理事会可以是一个囊括政府首脑、相关行业企业领袖、社会组织主管、专家学者、普通民众组成的非政府组织。在跨区域危机治理中，理事会主要通过固定的区域性论坛开展工作，论坛针对区域亟需解决的政策议题开展研讨，以帮助地方政府间形成公共政策议程，促进公共政策制定，构建可持续的伙伴关系。可以说，区域理事会扮演着政策企业家的角色。

二是区域性应急实验室。该组织主要针对具有区域性的同质化、高风险的致灾因子而成立，区域性应急实验室的信息和知识能够提高不同地方政府对风险的实时和高度关注，从而有利于及时开展区域性应急行动。在省际政府层面，实验室可以由应急管理部牵头组织，风险防控部门具体指导，“中字头”科研机构积极参与，区域性地方政府具体组织实施。

三是区域性应急管理研究中心。鼓励不同行政辖区的高校联合成立区域性应急管理研究中心。不同区域专家技术人员的理论碰撞和案例研讨有助于深化区域性公共危机认知，从而有利于扩散专业化的公共危机信息，提高社会各领域对区域性公共危机的认知能力和水平。在复杂和不确定的社会中，专家知识和技术的引入无疑是应对灾害的关键因素。

（三）促进社会性问责以增强网络稳定性

在横向的网络中，尤其是在应急管理网络中，治理的特殊性往往导致问责被忽视甚至被抛弃，这显然不符合现代国家所蕴含的民主问责制的要义^[18]。在横向网络问责中应该加强社会问责，因为网络治理中的问责基本上是在没有当事人干预的自愿基础上进行的，机构的义务通常是属于道德性质的^[19]。在跨域应急治理网络中，社会问

责应该从如下方面来对多元治理主体形成有效的倒逼机制。

一是建立以开放性论坛和公共报告为载体的平台。开放性论坛既可以汇集政策评价知识和观点，又是重要的政策学习机会，具有重要的内在激励性。公共报告是指通过各种渠道对政府间应急合作项目和结果进行的公开展示，它有助于提高社会公众对政府间合作的认知度和参与度，从而在社会中形成区域性理念和价值。

二是明确问责类型。就应急管理网络的运行而言，纵向上社会问责分为四种类型：共识型——我们形成了以及怎样才能形成共识，资源分享型——我们拥有何种资源以及在多大程度上可以共享，行动型——我们采取了哪些行动，结果型——我们取得了怎样的结果。这种分类有助于提高社会问责的针对性。

三是确立横向问责网络运转机制。社会问责应该有明确的程序来确保问责制的运转，具体有四个方面：确定问题情境，寻找并识别参与者，根据不同类型利益相关者确定各自的角色，不同参与者的信息反馈。

（四）强化演练以消除网络不确定性

网络中的组织日常状态都是独立运作的，都有其自身的背景文化、行动逻辑和规范标准，存在着强大的组织惯性。尤其是在面临时间紧迫、情势剧变、政治高压、认知限制的危机状态时，组织惯性会给应急网络沟通协调和运作造成巨大阻碍。区域危机模拟和应急演练是有效的知识学习、能力评估、人员培训、关系建立和行动调整的机制，它有利于在应急计划和应急能力之间搭建桥梁和纽带。在区域应急演练中应该注意以下几点。

一是区分基于情境的练习和基于能力的练习。基于情境的练习的目的主要是通过处理整个危机而取得全面、紧急局势的控制，主要测试所有需要的可能紧急反应行动；基于能力的练习的目的主要是检查某方面的应急能力如何得到有效

发挥。

二是采取桌面演练和实地演练两种形式。桌面演练有两种类型：基本演练和高级演练。基本演练主要适用于非正式的紧急情况和无压力的环境，设计目的在于建设性讨论以及检查现有业务计划。基本演练可以不使用资源和设备。高级演练是模拟的互动练习，旨在帮助测试一个组织响应模拟事件的能力，聚焦于组织在政策、程序、角色模拟之前、期间以及之后的协调、整合和互动。实地演练是操作性演练，它主要是在现实模拟的场景中进行，旨在具体检视应急计划的实施、各机构和人员的行动能力、组织间的沟通协调与配合，以及临场决策和指挥控制等事项。

三是注重不同层次和类型的人员演练。应急网络建设是一项涉及广泛主体参与的系统工程，但应急网络中各个主体的出发点和看待问题的视角并不相同。比如，不同人员对灾难的反应是不同的，急救人员主要考虑技能挑战、团队压力以及任务和责任的强化，医疗人员主要考虑患者生命、医疗资源储备、有无传染性，政治领导人主要考虑财政开支、社会稳定、可持续发展，公民主要考虑风险、自由和生活保障。而这些反应在应急管理过程中经常会显得杂乱无章，从而影响危机的决策、响应和处置。因此，分类和综合演练有利于融合不同的价值取向。

（五）深化信息共享以夯实网络基础底座

许多研究表明，灾难响应和救援中信息的共享和协调依然困难重重^[20]。比如，信息共享因技术性问题——信息规范、标准或规格不同而导致传递效率不高，因主观性问题而导致选择性识别、理解和获取甚至是信息偏见，因专业知识和实践差异难以共同理解，因分属不同组织的机构文化、指挥结构和程序而导致沟通障碍，因危机中的负面信息而存在心理上的抵触，等等。

为了提高危机网络治理主体的信息共享能力，可以从以下两个方面进行完善。一方面，要区分不同类型的信息协同。可以将信息共享类型分为以下几种：一是事实性信息，比如应急网络各主体所拥有的应急装备、设备、物资储备等各类资源，搜救、医疗、专家等各类人才资源；二是解释性信息，即对语义丰富的信息进行解释，将可能脱节的信息元素整合以方便理解，比如对于某化工厂事故导致化学产品泄漏对人体造成的伤害进行救治，医院首先要明确的就是相关化工产品对人体的伤害信息；三是预测性信息，即对将来应急形势的预测预期，比如对可能出现的新型传染病毒的监测。另一方面，要加强应急管理的全周期信息共享。主要是根据应急管理全过程的不同阶段分享信息：监测和预警阶段主要是分享不同类型的风险因子的监测、预警级别通告，准备和响应阶段主要是分享应急资源储备、应急预案、组织指挥和沟通结构，缓解和处置阶段主要是分享灾害状况、响应措施和标准、资源使用率，恢复和善后阶段主要是分享组织投入、应急绩效评价。

四、结论

任何网络治理的生成逻辑都有其自身的初始条件、制度基础和内在动力。中国的区域一体化是在中央向地方政府政治和行政性分权的基础上生发的。要想构建中国情境下的区域应急治理网络，必须厘清中国区域合作的激励约束机制。从当下来看，应急治理网络的构建迫切需要强化地方政府间的互动密度，持续的互动能够型构治理制度、规则和程序，从而形成信任和依赖。总之，只有在持续性交互的基础上，制度构建和体制革新才具有可行性。

参考文献

- [1] KURT M, JACK W. Networked governance?: The future of intergovernmental management [M]. Washington: CQ Press, 2012.
- [2] KAPUCU N. Public-nonprofit partnerships for collective action in dynamic contexts of emergencies [J]. Public Administration, 2006(1): 205-220.
- [3] WILLIAM L, GREGORY S. Public Administration Review, Special Issue on Collaborative Public Management [J]. Washington, 2006(9): 131-140.
- [4] BHAROSA N, LEE J, JANSSEN M. Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises [J]. Information Systems Frontiers, 2010(12): 49-65.
- [5] MARCO L, TENG S, Minh Sat Le, et al. Sharing public health data and information across borders: lessons from Southeast Asia [J]. Globalization and Health, 2018(9): 94-105.
- [6] MIKAEL G. Governance lessons from an interorganizational health information system implementation in Ethiopia [J]. The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, 2018(5): 84-99.
- [7] Wang F, Hou X, Feng X. What factors contribute to the formation of interorganizational collaboration networks: A longitudinal study in response to COVID 19 emergency [J]. Journal of Contingencies and Crisis Management, 2024(1), 1-23.
- [8] KAPUCU N, AUGUSTIN M, GARAYEV V. Interstate Partnerships in Emergency Management: Emergency Management Assistance Compact in Response to Catastrophic Disasters [J]. Public Administration Review, 2009(2): 297-313.
- [9] Glassman R B. Persistence and loose coupling in living systems [J]. Behavioral Science, 1973(2): 83-98.
- [10] AHUJA G. Collaboration Networks, Structural Holes and Innovation: A Longitudinal Study [J]. Administrative Science Quarterly, 2000(3): 425-455.
- [11] SCHILLING M A, PHELPS C C. Interfirm Collaboration Networks: The Impact of Large-Scale Network Structure on Firm Innovation [J]. Management Science, 2007(7): 1113-1126.
- [12] MARTIN E, NOLTE I, VITOLO E. The four Cs of disaster partnering: Communication, cooperation, coordination and collaboration [J]. Disasters, 2016(4): 621-643.
- [13] 戴维·卡梅伦, 张大川. 政府间关系的几种结构 [J]. 国际社会科学杂志(中文版), 2002(2): 115-121.
- [14] LEVENSON E. NY, NJ and CT require travelers from states with high coronavirus rates to quarantine for two weeks [EB/OL]. (2020-06-24)[2024-11-15]. <https://www.cnn.com/2020/06/24/us/new-york-coronavirus-travel-restriction/index.html>.
- [15] 马捷, 锁利铭, 陈斌. 从合作区到区域合作网络: 结构、路径与演进: 来自“9+2”合作区 191 项府际协议的网络分析 [J]. 中国软科学, 2014(12): 79-92.
- [16] 武俊伟, 孙伯瑛. 我国跨域治理研究: 生成逻辑、机制及路径 [J]. 中国行政管理, 2019(1): 65-72.
- [17] 杨志云, 毛寿龙. 制度环境、激励约束与区域政府间合作: 京津冀协同发展的个案追踪 [J]. 国家行政学院学报, 2017(2): 97-102.
- [18] 燕继荣. 现代化与国家治理 [J]. 学海, 2015(3): 15-28.
- [19] BOVENS M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework [J]. European Law Journal, 2007(4): 447-468.
- [20] COMFORT L, Ko K, ZAGORECKI A. Coordination in Rapidly Evolving Disaster Response Systems: the Role of Information [J]. The American Behavioral Scientist, 2004(3): 295-313.

责任编辑 董颖

公共服务数据治理研究： 理论回溯、逻辑理路与推进路径

何继新,高文静

(天津城建大学经济与管理学院,天津 300384)

摘要:在国家数字化战略要求下,数据治理成为推动公共服务领域数字化转型的重要基石,其理论形态与治理架构亟待挖掘。梳理和归纳我国公共服务数据治理相关理论研究进展,回溯公共服务数据治理的含义指涉、现实困境、基本特征、功能优势、影响因素及治理路径,从研究空间、研究维度、研究视角三个层面明晰其未来理论研究尚待开拓、深耕的发展方向,提出以外部场景及科学理论承载、治理模式及机制、治理工具及载体、治理目标及绩效为主题的未来理论研究的逻辑脉络。基于理论共识、平台规范、主体行动、场域共筑、需求价值五个路径,提出夯实公共服务数据治理学理基础、坚持推动数据开放与释放数据价值、致力多源数据互通与多元主体协同、营造公共服务数据治理共同体、注重公众需求与人本价值理念的实践路径,为实现公共服务数据治理理念厘定、治理模式革新和治理效能提升提供理论参考和行动指南。

关键词:公共服务;数据治理;理论回溯;逻辑框架;推进路径

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)03-0048-12

当前,新一代科技革新和产业转型方兴未艾,正加速社会整体迈进数字时代,数据要素已成为国家资源的重要组成部分,而公共服务数据又是数据资源体系的重要组成部分。以国务院发布的“数据二十条”为着力点,促进数据高效流通使用、赋能实体经济的热潮正在形成,以数据产权为核心的流通交易、收益分配、安全治理正在统筹推进。随着数字经济蓬勃发展,不但传统公共部门从提供公共服务中衍生形成了许

多公共数据,一些以数字技术为驱动的平台型企业在融入智能制造、智慧农业、商贸流通、交通运输、金融服务、科技创新、文化旅游、医疗健康、应急管理、气象服务、智慧城市、绿色低碳等大量社会公共服务活动中也掌握了大量公共服务数据。然而,在有效推进公共服务数据治理进程中,由于数据治理理念厘定以及数据流动、数据价值释放、数据共享、主体协同、用户需求等机制尚在不断探索和完善的过程中,其未来理论

收稿日期:2024-10-26

基金项目:国家社科基金一般项目“低龄老年人参与城市基层治理共同体建设的行为选择及其促进机制研究(22BSH125)”

作者简介:何继新(1972—),男,吉林白山人,博士,教授,硕士生导师,主要研究方向为城市管理;高文静(2000—),女,河南周口人,硕士研究生,研究方向为公共服务管理。

研究的逻辑理路尚难以全面掌握,精准锚定制约公共服务数据治理建设的关键问题、靶向对标公共服务数据治理理论探究以及实践发展的突破点还有许多工作要做。

从现有的研究贡献来看,学界主要从公共服务数据治理的本质特征、主要风险、方法策略及治理效能等层面展开了初期研讨,其成果为公共服务数据治理的深层次研究奠定了重要的逻辑思想基石和前期研究基础。然而,现有的研究成果大多局限于国内某一行业的数据治理研究^[1],多场域、多情景实践指导作用缺位,公共服务数据治理学理理念和范畴界定还存在一定的争议,多方主体参与的治理模式也未达成共识。现有研究内容碎片化凸显,整体系统性的逻辑框架匮乏,亟需探索公共服务数据治理的基础理论形态、应用场景与实现路径。本研究系统梳理了公共服务数据治理研究的内容和脉络,明晰了公共服务数据治理未来发展趋势,对公共服务数据治理未来理论研究逻辑框架进行了创新性构建,通过发掘数据治理中关键问题,探明了公共服务数据治理的内在逻辑和生成进路。希望本研究能够为构建公共服务数据治理运行机制和推进运筹决策提供理论依据和实践指南,从而有效释放数据价值,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

一、公共服务数据治理的理论研究回溯与评述

2022年底,《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》明确提倡各类企业依法依规依托公共数据提供公益服务,探索建立公共服务数据资源开放收益合理分享机制,提高社会整体数字素养,着力消除跨区域、跨层级、跨系统、跨业态、跨人群的数字鸿沟^[2],为提升社会公平、保障公民福利、公共服务均等化、实现共同富裕提质增效^[3]。对于数据治理这一仍在不断探索的研究领域,国外研究多

聚焦于组织微观层面,关注企业场域对数据进行治理^[4],不同于国内学者对公共服务领域数据治理的认识。同时,由于数据治理是结合大数据等新一代信息技术与社会不同领域耦合而提出的创新型数据治理模式,具有适应多元、异构、海量、高时效等大数据特性和应用需求特征^[1],体现在公共服务领域,公共服务数据治理在学术界和实践界中仍在探索统一的认识。在这些探索的众多观点中也存在些许共通点,如运用5G、大数据等新技术,改造传统公共服务数据以完成任务为导向的“重采集,轻挖掘”数据管理模式,解决现存困境,高效实现公共服务数据治理各利益主体价值共创。总结梳理近年来公共服务领域的文献,其中数据治理理论研究可归纳为含义指涉、现实困境、基本特征、功能优势、影响因素及治理路径六个维度。

(一) 公共服务数据治理的基本内涵

在经济学领域,数据治理研究与实践起源于国外企业管理领域的数据仓库治理研究^[5],公共服务数据治理涉及教育数据、医疗数据、养老数据、商业数据、物业数据、娱乐数据、出行数据等,这些数据经流转至整个生命周期后更具价值性、开放性^[6],从而伴随多元外部情景驱动形塑出数据协同管理平台、电子政务、数据可视、数字政府、整体智治、数据治理、数据安全等概念^[7-9]。公共服务领域中各个行业依托大数据、5G、人工智能等技术工具,推动传统公共服务数智化,以细化数据产权、数据流通交易、数据共享、数据安全、监督保障等方面的制度建设^[4]。“十四五”规划指出,要致力于“打造数字经济新优势”“加快推动数字产业化”,来完成经济转型和升级^[10]。在公共服务数据治理中建立市民数据账户、引入市民授权机制,既能够满足法律法规要求、回应社会公众对隐私保护的普遍关注,也能够有效破解数据质量不高、数据“烟囱林立”等普遍难题^[11],高效促进公共服务数据的价值释放和数据共享。在公共服务治理领域,数

据治理实质上是数据触发的跨组织、跨领域的多元利益主体协同决策和管理的架构历程^[12]，而公共服务涉及政府主体与非政府主体的协同参与，坚持以“公共价值”为主旨方针，树立起技术与价值双重理性赋能的耦合发展，力持“以人民为中心”的价值旨归^[4]，形成具有包容性、智慧性、开放性、普惠性的公共服务数据治理。在创新管理层面，公共服务数据治理研究注重逾越数字鸿沟实现跨组织的势能增补^[13]，数字创新理论中的粘贴性、延伸性、重组性和非竞争性能够阐明现代数字经济催生的新模式、新业态^[14]。如从平台创新入手，整个治理和运营活动以大数据平台为数据的流转枢纽，汇聚多主体的数据资源，以可靠的数据处理环境支撑公共服务高效运营。数据整合、数据关联、数据平台等技术的运用能够革新政府部门结构模式，加速“文件办理”迈向“数据治理”，变革国家治理生态^[15]。

（二）公共服务数据治理的现实困境

数据治理是公共服务领域新的治理业态，数据技术在公共服务治理领域的应用基本处于起步阶段，公共服务数据治理仍面临诸多困境。首先，在公共服务数据范围界定上，有学者认为公共数据仅涵括政府和公共部门数据^[16]，也有研究认为除个人数据、三方数据、机密数据、敏感数据以外，其余数据均可开放^[17]。因此，对于公共部门掌管的数据和个人或私企中具有公共性质的数据是否都属于公共服务数据范畴，还存在一些争议。争议的存在导致公共服务数据资源分散无序、非标准化凸显，使公共服务数据的治理和挖掘应用面临诸多掣肘^[18]。其次，在公共服务数据治理体制层面，由于治理过程缺乏由政府管理部门牵头的顶层设计文件、统一成文规定以及有效激励机制作规范，跨层级、跨部门、跨行业的公共服务数据至今仍处于分裂割据和“休眠”状态，数据治理赋能公共服务的效能难以进一步激发。再次，在公共服务数据治理技术协同层面，随着公共服务数据治理协同程度大大提升，技术

霸权主义与过度依赖大数据将成为“数字权威主义”滋生的土壤^[4]。一些企业为谋求利益而无视管理规定，通过一些技术手段过度采集数据、违规使用数据、非法交易数据。如某些APP如不进行账户绑定就不允许使用，实则是一种通过“服务胁迫”来达成的“数据绑架”^[19]。最后，从整个数据治理的过程来看，公共服务数据治理中的现实问题包括：数据采集“数出多门”“标准不一”，造成数据多源异构、质量低效；数据管理跨层级、跨部门联动性弱，导致“信息孤岛”“数据烟囱”；数据共享“不愿享”“不敢放”，导致数据价值红利难以释放；数据利用率低，造成“僵尸”数据普遍存在。

（三）公共服务数据治理的主要特征

公共服务数据治理作为一种创新型的数据供给服务模式，不是简单地用互联网从“物理空间”上分类别、分领域、分层次连接公共服务的^[20]，数据治理作为应用于不同于简单物理空间的特殊场域的数字空间的治理^[21]，形成的是类似于“化学反应”的公共服务高效供给模式。其主要特征体现为：在新兴信息技术的承载下，数据治理进程中多元数据内容、急速数据处理、高效数据管理、科学数据决策、精准数据服务特征凸显^[22]，基于数字服务平台实现数据汇集集约化、政务服务整体化和公共服务便捷化^[23]，数字平台既能破解政府职能条块化，还能驱动政府等公共部门与公共服务数据治理各利益主体之间的协同^[9]，实现公共服务实践应用场景的高效性、普惠性、均等性。同时，陆莉等认为公共安全数据治理的本质源自大数据的关联分析逻辑，它能够识别、处理、应对复杂性、关联性和衍生性事物^[24]。韦景竹等认为公共文化数据协同治理是以数据为枢纽，多利益主体协同的复杂动态治理过程，它具备开放性、公共性、工具性、交互性等特征^[2]。Lusch等认为基于数字创新理论，充分理解数据治理显现的非竞争性、延展性、粘贴性和重组性等特性能够有效解释数字经济催生新模式、新业态^[14]。

（四）公共服务数据治理的功能优势

公共服务数据治理应用的过程链条可总结为数据抓取、数据筛选与存储、数据流通、数据分析与挖掘等^[25]，其中的功能优势也在不断显现。例如，在公共服务数据流动过程中，基于大数据具备的时效性等特性实现公共服务高效性、可及性、均等性，建立公共数据开放共享平台，实现多主体高效运用数据处理交互功能^[25]，大力释放数智技术在识别、聚集、分析、利用海量数据方面的功能优势，进而实现公共领域的科学与敏捷性治理^[9]。在公共服务数据挖掘过程中，大数据的准确性和价值性有效降低了公众参与公共服务的成本，通过可视化、可触化、可感化的高科技产品给人们带来现代化的生活便利，用数据间相关关系的客观分析取代传统因果关系的主观分析，挖掘用户潜在需求，发挥数据的识别、预测功能优势，提高政府治理精准度^[25]。总之，公共服务数据治理的优势日渐凸显，它真正解决了公共服务供给过程中的“最后一公里”难题，使公共服务未来治理场景的创新成为亟待探索的关键议题。

（五）公共服务数据治理的影响因素

公共服务数据治理生态不但涉及政府部门、科技组织、社会组织、媒体组织、市场组织和公众等多个参与治理主体，而且受到数据生态、政策环境、技术水平和基础设施建设等多重因素的影响。从外部因素视角来看，陈剩勇等认为基于治理效能和其提升路径，应关注治理技术层次以及新兴技术赋能下政府治理的新功能、新特征和新手段^[26]。刘银喜等认为公众需求、府际关系、经济发展、大数据技术等外部因素对数据治理能力影响显著^[27]。J.Kooiman、高翔等认为数字治理生态理论厘清政府服务数字化转型逻辑的模型演化，特别是融汇生态论和治理论构成的公共服务在元治理层面的创新理论形态，它阐明了政府、市场、社会、技术等公共服务数智化建设中的职能优势^[28-29]。从内部主体视角来看，郁

建兴等基于多元治理视域下以创新信息技术赋权的社会场域作为公共服务数字化转型的重要影响因素，关注治理主体间关系的多元性，提倡治理主体协商共治^[30]。孟天广认为，科技组织、市场组织赋予数字治理生态关键的数据、算法、算力，专业组织、社会组织和公民的积极参与为数字治理生态注入新鲜活力，媒体组织为数字治理中信息传播和市场监管提供媒介，各内部主体共同构成数字治理生态的重要组成部分^[9]。

（六）公共服务数据治理的治理路径

为促进公共服务数据开放共享，搭建公共服务数据服务平台，推进国家公共服务大数据体系建设，国内外学者主要从树立公共服务数据治理理念、政府指导、人才培养、设施建设、技术赋权、数据确权、价值共创等几方面提出了优化策略与治理路径。其一，“治理”是私人或组织管理同一事务的多种形式的总和，是解决利益冲突达成协同持续发展状态的过程^[31]。公共服务数据源自各种社会活动，有效合理构建公共服务数据治理体系的关键为多元利益主体的协同共治，它要求从理论层面到实践层面均落实共建共治共享思想。其二，强化我国政府关于公共服务数据治理的顶层设计的战略规划、政策制定与标准规范，指导并重塑公共服务数据利益主体的组织架构，确保数据质量与数据规范的双重制约。其三，地方政府要助力本地校企合作，孕育高新技术人才，主体间协同商定人才培养方向及课程制定，充分发挥主体资源禀赋，激活主体联动势能^[32]，共同推进适合公共服务场景的数字技术人才培养，以切合新时代数字社会对人才的新要求。其四，依托大数据技术，建立一站式的公共服务数据共享平台，与第三方企业共享数据，主动精准识别和定位用户的各类需求，提高地方公共服务的办事效率和服务能力，实现“一网通办”“跨省通办”的公共服务应用场景。其五，我国政府深入贯彻技术赋权的治理意蕴，始终畅通线上群众路径、电子政务、热线问政等公民参

与民意吸纳的章程途径，强化全过程人民民主的实践创新^[33]。其六，建立完备的数据确权机制，保障数据确权的公平性、规范数据流通使用的合法性，有效建立数据要素分类分级治理模式^[34]。其七，转变传统公共服务数据运作模式，从“价值交易”向“价值共创”的利益模式转型^[35]，向以服务为价值取向的行动逻辑转变^[36]，通过建立数字生态系统来识别预测市场需求，形成去竞争化的价值共创格局。

二、公共服务数据治理理论研究展望

（一）公共服务数据治理研究空间有待突破

当前，国内外学界对公共服务数据治理的含义指涉尚未明晰，公共服务数据治理的理论研究正处在政策有待加强、实践指导作用缺位、尚未引起较多学术关注与广泛理论研讨阶段^[37]，亟需挖掘公共服务数据治理的基础理论形态。基于此，本研究在深入剖析了相关领域数据治理与公共服务创新模式等理论研究的基础上，将公共服务数据治理的内涵概括如下：公共服务数据治理是一个为应对公共服务数据的跨层级、跨组织、跨地域流通过程存在的公共服务数据难开放共享、多元主体难协同治理、多源数据以及数据价值难释放等问题，公共服务各利益主体在数据治理生态的既定运行模式、治理机制、治理工具和载体的作用下，以数据要素为核心枢纽通力合作，勠力完成公共服务数据治理与服务的非线性动态过程。另外，针对某些领域的公共服务，由于数字经济不断发展成为促进公共服务高质量发展的新引擎使得公共服务数据的权属界定变得模糊，建立公共服务数据确权机制以实现数据顺畅流转和有效利用已然成为公共服务数据治理研究的新挑战。在梳理并总结已有相关领域研究的基础上，结合我国未来公共服务数据治理制度体系的发展趋势，明确公共服务数据创办与治理进程数据整体性治理、利益主体间多元沟通协作、数据协同性整合关联规范等的内在矛盾，展开对公

共服务数据治理演进、适用场景、运行机制、影响因素、治理模式等关键问题的整体性研究，是未来研究公共服务数据治理的要点和难点。

（二）公共服务数据治理研究维度有待深化

国外学者认为应从政策规制、组织结构、数据平台等研究维度策划并实施公共服务数据治理体系来加速数据利用效率，而国内学者对此研究相对缺乏。同时，国内外文献中在数据战略、大数据中心、数据管理机构、数据管理规范等实践上彰显数据治理的演进过程，以及基于开放数据的应用情境、管理要求、具体特质，扩充公共服务数据治理如组织结构、学理理念、治理模式等要素的具体内容还不多见，尤其是开放数据所涉及的跨部门跨层级的组织结构界定、数据权属界限、系统规则设计、具体流程再造等层面要求的研究应是公共服务数据治理亟需补缺的研究重点。事实上，在公共服务数据治理推动数字经济时代发展的实践中，“县域”公共服务数据治理是打通城乡公共服务数据资源共享的关键环节，正确认识县域公共服务治理基础理念、战略指引、组织结构以及制约因素等，形成权责透明、高效配合、层级贯通、运转敏捷的公共服务数据治理链条，是催化公共服务数据治理“神经末梢”衍生的关键环节。

（三）公共服务数据治理研究视角有待开拓

国内外学者正逐步从政策、技术和人本理念等视角对公共服务数据治理展开研究，并获得了一定的积极成果。但公共服务数据治理本身就是一个融合多元利益主体协同治理、多源数据协同互通、多样外部环境共同制约的数据治理新模式，对其机制中所涉及的战略层、组织层、管理层、技术层和实践层等运作均带来了挑战，亟需从多层次、多要素、全链条、全视角解读公共服务数据治理，并不断探索其治理模式和运行机制。因此，需要立足不同组织层级和研究领域，并结合目前公共服务数据治理模式存在的基本问题来解读公共服务数据治理，包括从主体业务协

作、数据治理价值释放、服务应急处理、数据治理协同、数据质量与安全、治理体系完备等视角出发,进一步拓展公共服务数据治理的研究。例如:从主体业务协作视角出发探究公共服务数据治理中的协同问题,包括多元主体协同参与治理,形成超越政府中心化的数据治理模式,主张治理主体关系间的多边性,强调治理主体间平等参与、通过协商达成共识,关注治理主体能动性、自主性;从数据价值释放视角出发探讨公共服务数据治理,包括从数据采集、数据加工、数据复用、数据共享等数据流通环节中深入挖掘数据价值,并从经济价值、社会价值、政治价值、技术价值、环境价值以及科研价值等维度对其价值进行评估,规避数据挖掘过程中可能存在的潜在风险,在保证数据安全性和可靠性的基础上,实现公共服务数据价值红利的释放以及形成多方主体利益共享的格局。

三、公共服务数据治理未来理论研究的逻辑框架

结合对当前更新迭代的各行业数据治理的实践审视和理论梳理,数据治理理论创新研究能够启示、赋能公共服务数据治理模式跃迁。然而,一个现存的问题是,现有的数据治理理论研究几乎都是围绕政府、工业、教育、个人和企业等诸多行业或不同领域实践模式为依据而发展的,而有关公共服务数据治理研究的关键问题和内容指向仍未得到系统完整的拓展,这必然导致公共服务数据治理在实践应用中受到限制且缺乏理论支撑。公共服务数据治理有着独特的治理特征、治理模式和运行机制,亟需学界密切结合实践挖掘多维度的创新性理论研究,策划高效的现代化数据治理生态,进一步辨析拓展公共服务数据治理未来理论研究的理论逻辑进路和涵盖的主题内容。因此,公共服务数据治理要求梳理相关领域理论研究,充分结合公共服务的实践发展深耕其理论有待拓展的新内容,创建新的学理基础和确

定新的演进方向,探索其理论研究演进的逻辑框架,将注意力聚焦于明晰公共服务数据治理体系中涵括的外部情景、理论支撑、治理模式及机制、治理工具及载体、治理目标、治理绩效等关键内容和主题研究,兼顾交叉学科的理论研究,对其未来治理理论场景进行探索,以呼应公共服务数据治理的公共性、开放性和多源性。另外,公共服务数据治理未来理论研究的逻辑框架的构建应在梳理相关领域数据治理的数据要素、数据资源、系统结构、治理路径、应用领域、技术方法等范畴的基础上,关注治理的未来场景模式探索,它不是对现有数据治理理论梳理后的简单概括,而是尝试从未来理论进展的研究主题、应用场景模式创新的角度出发,为学界深耕公共服务数据治理研究贡献借鉴路径和关键议题。本研究基于公共服务数据治理的理论与实践创建的未来理论研究逻辑框架,旨在结合外部支持和数据治理生态,探索其治理新模式和内在治理机制,构建工具载体和平台,明晰治理目标和绩效评估标准,梳理构建公共服务数据治理理论研究逻辑进路,为公共服务数据治理的实践场景推进提供理论保障(见图1)。

(一) 逻辑起点:外部情景与多维理论支撑

梳理研究成果发现:其一,在共同公共服务问题、相互信任依赖关系、主体参与协调问题、数据多源异构问题、公共服务数据价值释放和数据共享体系兼容等的驱动下,公共服务数据治理外部情景是依据政府部门、市场组织、媒体组织、科技组织和公众等多元主体良性互动及应用领域形成了技术治理、虚拟治理、数据治理、多元治理、平台治理和数据治理生态等不同具体数据治理场景的落地实践,也是从公共服务数据治理运作过程出发,提炼治理理念、治理结构、治理模式、治理过程、治理效能,构建公共服务数据治理生态,并体现出系统性、包容性、开放性、交互性、工具性、智慧性、协同性、共享性、公共性、多源性、普惠性、权威性特征;

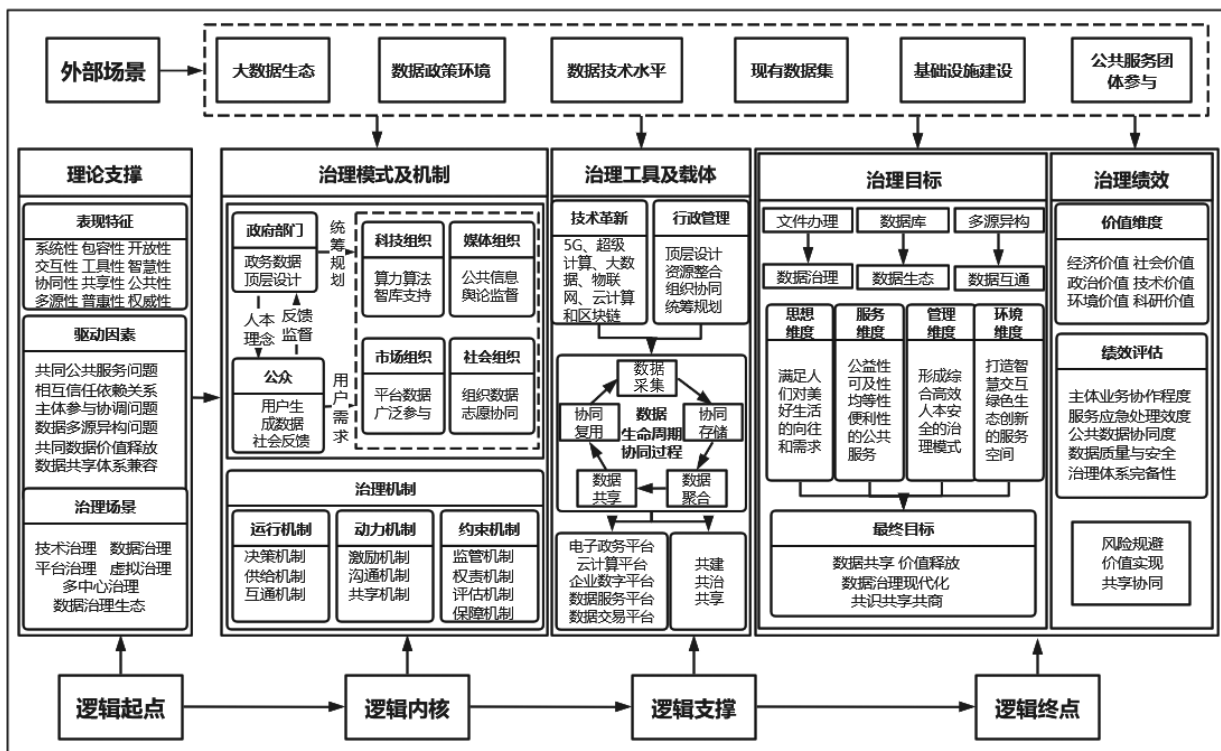


图1 公共服务数据治理逻辑框架

(资料来源：研究者自绘)

其二，现阶段在公共服务数据治理运行的过程中，在多源数据参与、多元主体互动的同时，需要总结和明晰彰显中国式现代化的公共服务数据治理运作模式和治理体系，并结合数据治理创新发展需要和打造共识共享共商的数据治理新格局，研究不同行业、领域和地域的数据治理模式，形成公共服务数据治理体系具有可及性、共享性、交互性、普惠性、智慧性特征的公共服务数据治理模式；其三，应在顶层设计、多元主体参与、技术革新和动力机制等外部支持的共同激励推动下，基于多源公共服务数据治理实践和政策驱动，基于未来多维度解析公共服务数据治理的情景化理论要素，延展现有的理论研究发展空间，搭建基本理论研究理路，为公共服务数据治理运行模式与治理机制、治理工具及载体、治理目标及绩效的研究提供多层次、全视角的理论支撑。

（二）逻辑核心：运行模式与治理机制

公共服务数据治理不是简单的文件办理过程，也不是停留在物理空间下的数据管理过程，它是融合了多元利益主体、多源生成数据、多样

应用场景的良性公共服务数据治理生态系统，技术革命和行政管理的嵌入不单是对数据治理技术层面的革新和治理手段的维新，也为构建数据互通、价值释放、权属确立的整体性数据治理理念提供了坚实支撑。作为一个虚拟与现实结合的复杂多样的数据治理系统，公共服务数据治理的未来理论研究重点包括三方面。其一，目前公共服务数据治理仍处于探索阶段，由于跨层级、跨部门、跨领域的数据生成冗余、数据存储混乱、数据挖掘不够、管理沟通欠缺、技术应用不当、制度建设滞后、评估标准割据等因素的存在，在某个阶段内会凸显数字鸿沟、多源异构、数据孤岛、数据安全、平台垄断、市场失衡等问题。而海量数据治理需求会审视数智技术加乘公共服务运行效率，同时也在某种程度上对各利益主体更加精准、迅速、高效、便捷地融入公共服务数据治理体系提出了新要求，因此亟需构建公共服务相关利益主体的共享机制、交互机制和激励机制等动力机制，决策机制、供给机制和互通机制等运行机制，以及监管机制、权责机制、评估机制

和保障机制等约束机制，来促进公共服务数据治理组织系统管理调适的自治性、运作系统的高效性、绩效评估系统的可靠性等理论研究，进而提升公共服务数据治理的可及性、响应性、普惠性、安全性。其二，传统的公共服务数据管理主体协同机制落后、资源配备模式单一、权责分工模式顽固凸显，激化了组织内部主体间呈现出的边界模糊化、韧性松弛化、权责扁平化的问题^[38]。在公共服务数据治理范畴内，数智技术和数字平台的应用，能够实现从传统文件管理到数据治理的跨越性跃升，将单一的政府管理转变为去政府中心的多元协同治理，将单维的物理空间治理转变为多维的物理空间治理与虚拟网络空间治理相结合，而且能够将政府部门、科技组织、市场组织、媒体组织、社会组织与公众联结在以数据要素为枢纽的多元协同公共服务数据治理网络之中，重构公共服务数据治理体系的业务运行模式与价值共创机制，加速组织功能更新迭代，形成兼顾多元主体、多源数据、多样场景与共享共商的公共服务“数据治理生态圈”。因此，未来研究应关注两个关键方向：第一，制度层面。制定公共服务数据治理顶层设计文件，消除跨层级、跨地域、跨部门的数据壁垒问题，提升沟通协调能力。第二，数据层面。明晰多主体数据确权规则，促进数据要素流通、消除体系兼容问题，实现多中心数据共享互通，从而保证公共服务数据治理的协同性、整体性、多源性、共享性、可及性。充分发挥各利益主体在公共服务数据治理的功能作用，通过数据治理工具和载体的创新实现更多社会组织、市场组织、媒体组织、科技组织和民众共享共商、协同参与，提升公共服务数据治理能力也是未来理论研究的关键议题。可见，公共服务在数据治理嵌入的情境下，必然会形成多主体互动、多组织协同、多场景应用的公共服务数据治理的协同治理新机制，这种交叉复合的新机制蕴藏着丰富的研究价值。

（三）逻辑支撑：治理载体与工具

当前公共服务体系供需失衡、均等化水平偏低、运行机制效率偏低的主要原因在于新一代信息技术运用于公共服务实践的深度和广度不足，由跨层级、跨部门、跨地域数据资源错配而导致的“数据孤岛”“数字鸿沟”“多源异构”“治理失灵”等问题凸显，使各利益主体之间数据互通受阻、协同共治碰壁，以致数据价值释放难以实现。大数据兼具强流动性和强过程性，互联网是数据流动的空间载体。互联网中数据流动具有两种特征：一种是由表及里的聚集，例如依靠数字平台与信息技术感知、识别消费数据，进行分析利用；另一种是由内而外的扩张，例如依托信息技术实现数据共享^[39]。此外，随着第四次科技革命的到来，数据成为公共服务领域数字化转型的关键治理资源，通过数据挖掘、数据共享、数据算法、数据聚合等数字技术的应用，推动公共服务应用由公共服务文件管理模式向公共服务数据治理模式转型。因此，有效推进公共服务数据治理不仅需要在行政管理层面加强顶层设计、内部治理主体协同和治理资源整合，还应在技术革命层面加速推进5G、超级计算、大数据、物联网、云计算和区块链等新一代信息技术的实践融合应用，从而为公共服务数字化供给提供支撑载体，推动实现公共服务的精细化、高效化。可见，如何发挥公共服务数据治理进程中数据采集、数据挖掘、数据共享、数据复用效用，以及在彰显数据治理的流动性、开放性、过程性与公共服务共商共享的理念深度融合的同时，实现在治理过程中多维度、多向度的数据嵌入，形成以数据为主导的创新模式、管理模式、决策模式的数据治理生态，必将成为当前和未来的研究热点。深入探讨电子政务平台、云计算平台、企业数字平台、数据服务平台、数据交易平台等多情景数据治理载体和工具的应用，关注这些治理载体和工具的应用的标准规范、服务集聚、平台协同、知识共享、风险治理、运作模式、生态系统

等实践及理论问题^[38]，是提升公共服务效能和规范数据管理研究，推动公共服务数据治理生态健康可持续发展的关键，更是破解公共服务发展困境，推动公共服务体系向协同高效型的现代公共服务体系跃迁的重要引擎。

（四）逻辑终点：治理目标与治理绩效

公共服务数据治理的运行模式、治理机制、治理工具和载体的构建，要求以政府部门、市场组织、社会组织、媒体组织、科技组织和公众等主体参与共商共享，催生社会发展新局面。公共服务数据治理的目标可分为四个维度：思想维度，满足人们对美好生活的向往和需求；服务维度，实现公益性、可及性、均等性、便利性的公共服务；管理维度，形成综合高效人本安全的治理模式；环境维度，打造智慧交互绿色生态创新的服务空间。要根据公共服务数据治理各利益主体的生态角色、治理资源、权责内容，明晰其参与公共服务数据治理的职能任务和行动策略，实现“善治”的公共治理目标，形成“技术升级—管理创新—模式转变”的整体治理逻辑框架。从治理目标路径来看，数智化技术的不断更新迭代对传统公共服务数据管理模式产生了极大的影响，在对“文件办理”与“数据治理”、“数据库”与“数据生态”、“多源异构”与“数据互通”的选择中，各利益主体亟需理清公共服务数据治理的功能作用，树立公共服务数据治理的创新生态构建目标，最终实现数据开放共享、价值释放、治理现代化的目标，打造共享共商的公共服务数据治理格局。从数据治理绩效评估来看，在公共服务数据治理的治理机制、治理工具及载体、运作模式构建实施的过程中，智能化数据平台的嵌入提升了公共服务治理过程、治理内容的公开性、共享性、互通性，同时也极大提升了公共服务运作过程中应有的技术韧性、数据安全、数据开放水平。因此，公共服务数据治理模式的建构不仅要注重经济价值、社会价值、政治价值、技术价值、环境价值、科研价值，还要重视其运

行过程中主体业务协作程度、服务应急处理效度、公共服务数据协同度以及数据质量与安全、治理体系完备性等方面的效度，此外，还需关注公共服务数据治理的风险规避、价值实现、协同共享等问题的探究，通过技术升级、管理创新、模式转变来构建公共服务数据治理未来生态格局。

四、公共服务数据治理的推进路径

数据治理是实现公共服务数字化转型、治理能力现代化的重要举措，需要基于理论共识、平台规范、主体行动、场域共筑、需求价值五个路径共同发力，进而优化新时代公共服务数据治理（见图2）。

（一）理论共识：夯实公共服务数据治理学理基础

从逻辑理路视角来看，公共服务数据治理是为促进公共服务数据跨层跨界跨域的开放共享，充分释放公共服务数据价值，在现有数据集、新基建建设、数据政策环境、大数据生态及公共服务各主体参与的基础上，由政府统筹规划、社会多元主体充分释放创新活力，基于公共服务数据治理的运行模式、治理机制、治理工具和载体，通过制度规范、平台协同、监管统一、数据决策等方式，协同参与公共服务数据生成、采集、预处理、存储、分析、可视化、复用及交易流通等价值链生命周期全过程，提高数据整体性治理协同效应，实现公共服务数据技术协同、服务协同、业务协同、组织协同的非线性动态过程。简言之可表述为，公共服务数据治理是为应对公共服务数据的跨层跨界跨域流通、开放共享与多元主体协同治理多源数据问题，公共服务各利益主体在数据治理生态的既定运行模式、治理机制、治理工具和载体的作用下，以数据为核心枢纽协同完成公共服务数据治理与服务的非线性动态过程。

（二）平台规范：推动数据开放与释放数据价值

《深圳经济特区数据条例》指出：“公共数据

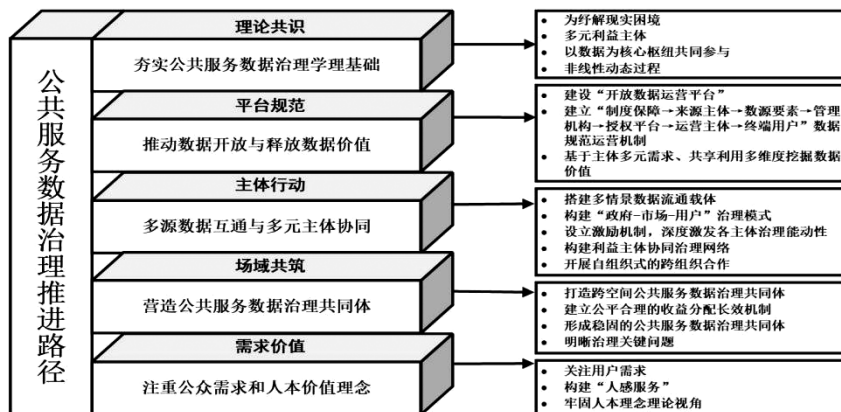


图2 公共服务数据治理推进路径

(资料来源：研究者自绘)

开放和共享，能促使更多的公共数据和社会数据的融合。”公共服务数据具备多源性、公共性、普惠性等特性，蕴藏着巨大的价值，而数据开放是实现数据价值释放的重要抓手。应进一步促进公共服务数据开放，消除一些部门组织“不敢开放”“不愿共享”的顾虑，让整个社会享受到数据价值红利。其一，“开放数据运营平台”对数据价值释放具有重要作用。开放数据运营平台旨在规范数据处理流程、提高数据的利用程度。基于数据价值链视角，数据资源只有在经历数据生成、采集、预处理、存储、分析、可视化和展示等过程之后^[40]，才能够被不同主体以多种方式加以整合或重新利用，进而最大程度发挥其潜在价值。其二，建立数据授权机制，搭建以“制度保障→来源主体→数据要素→管理机构→授权平台→运营主体→终端用户”为主线的数据规范运营机制，保障数据权属安全性，发挥政府牵引、三方运营管理、用户安全使用的主体联动效能。此外，数据开放程度越高，就越有助于各主体为满足多元需求和共享利用从不同维度挖掘数据价值。“掌上办”“指尖办”“一网通办”“异地可办”“跨省通办”使用度的扩张，降低了用户搜寻数据的金钱成本和时间成本，使企业、民众办事满意度和便捷度逐步攀升，提升了政府部门工作的公开性、透明性，加速了科技研发的进程，对其他利益主体而言，也有助于它们依据不同的数据运行场景模式，来创造不同程度的价值。

(三) 主体行动：多源数据互通与多元主体协同

在公共服务数据治理进程中，多元利益主体之间的互通有无，多源异构数据之间的流动互通，既有助于实现公共服务应用场景的多样化，又能激发公共服务数字化供给效能增长。从系统论的研究视角来看，公共服务数据治理在公共服务共建共治共享方面具备协同性的特征，其表现在两个方面：其一，多源数据协同互通。搭建多情景公共服务数据要素有序、高效流通的有效载体，升级载体功能属性，实现源自不同利益主体生成数据的流动互通，消除公共服务数字化供给过程中可能出现的数据鸿沟、数据孤岛、平台垄断等问题，打破传统治理的局限性，能够更好地实现多源数据融合、更深入地挖掘潜在的数据价值，实现多源数据聚合、场景迭代、数据共享、增益叠满、价值共创，达成“1+1>2”的价值释放成效。其二，多元主体协同治理，构建“政府—市场—用户”有效协同、主体联动治理模式。公共服务数据治理运行过程中涉及政府部门、科技组织、市场组织、媒体组织、社会组织和公众等多方主体，提倡通过政府部门统筹规划、公众及各组织广泛参与共建共治共享，构筑利益主体之间的扁平化、网络化、组织形态协同的公共服务数据治理生态，开展自组织式的跨组织合作，设立利益分配激励机制，深度激发各主体治理能动性，实现公共服务制度政策协同、协

作模式创新、供给方式多元、治理末端延伸,既有利于彰显各主体自治资源独特性与服务专业性,又能够有效促进各主体的协同治理,实现跨域融合、跨网融合、跨界融合,推动面向未来的公共服务数据治理生态创新发展。

(四) 场域共筑:营造公共服务数据治理共同体

数据治理驱动公共服务一体化的关键在于打通数据流通与跨域治理实践间的阻隔,营造公共服务用户需求场景,推动形成有效的公共服务数据治理共同体。一方面,营造数据治理共同体的核心要义是实现跨层级、跨组织、跨地域的数据开放共享、协同互通,使公共服务数据在保证数据安全的同时最大限度地实现公开透明,从而形成集数据采集、数据管理、数据分析、数据应用、数据集成于一体的公共服务数据治理运行机制,实现“一网通办”“跨省通办”等跨域公共服务系统的高效兼容。另一方面,建立公平合理的收益分配长效机制,以“数据二十条”强调的“谁投入、谁贡献、谁受益”的分配原则为指导,使公共服务数据治理的各利益主体都能从中获得新动能、释放新价值,形成稳固的公共服务数据治理共同体,进一步驱动公共服务的共享共商。值得注意的是,在构建公共服务数据治理共同体的过程中,还需考虑数据开放方式、数据流通与共享机制、数据确权规则等,只有在解决了这些关键问题之后,才能够构建起现代化公共服务数据应用平台、公共服务一体化运行机制,最

终推动公共服务向多元协同、平台支撑、数据互通的一体化动态数据治理生态目标迈进。

(五) 需求价值:注重公众需求和人本价值理念

党的二十大报告提出,“治国有常,利民为本”,以人为本的现代化建设是全国人民高度参与的现代化。《“十四五”数字经济发展规划》提出让广大人民群众共享数字经济发展成果。数据治理应用于公共服务的核心价值在于政府能够精准预测公众需求并及时给予回应。其一,从注重公众需求视角来看,坚持需求导向,体现了国家顶层设计层面对于公共服务数据治理提出的基本要求和价值取向。近年来,随着数字化的不断发展、公共服务数字化建设的进一步完善,从以人为本的视角出发关注用户需求必将成为创新公共服务运行模式的重要路径。必须强调通过探究用户对公共服务数据资源、数字服务平台等方面的多元化需求,搭建集多元民情的数据采集、用户画像、需求分析、风险评估、决策辅佐和绩效评估功能的一站式“人感服务”数字化平台。其二,从实现人本价值视角来看,以人本理念为公共服务数据治理的实践基础,不仅充分发挥了各利益主体的能动性与创造性,而且还彰显了公共服务理应具有的公益性、普惠性、均等性、可及性等人文精神,这无疑有利于营造一个融合物理空间与虚拟空间的交互式的公共服务数据治理的人文环境。

参考文献

- [1] 林伟,周耀铭.国内外数据治理研究述评[J].数字图书馆论坛,2022(6):65-72.
- [2] 韦景竹,王政.公共文化数据协同治理研究:内涵、范畴与理论框架[J].图书情报知识,2022,39(6):67-77,157.
- [3] 中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2023(1):28-33.
- [4] 许阳,胡月.政府数据治理的概念、应用场域及多重困境:研究综

述与展望[J].情报理论与实践,2022,45(1):196-204.

- [5] Hugh J. Watson and Celia Fuller and Thilini Ariyachandra. Data warehouse governance: best practices at Blue Cross and Blue Shield of North Carolina[J]. Decision Support Systems, 2003, 38(3): 435-450.
- [6] 张尧,刘建川,曾李阳,等.“天地图·四川”数据协同采集更新系统设计及实现[J].地理信息世界,2019,26(4):107-111.

- [7] 张茜,王藤,茅明睿.核心区城市治理大数据协同管理平台建设研究[J].北京规划建设,2020(S1):68-72.
- [8] 周志光,孙畅,乐丹丹,等.多维时空数据协同可视分析方法[J].计算机辅助设计与图形学学报,2017,29(12):2245-2255.
- [9] 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,2022,166(5):13-26,151-152.
- [10] 蔡微,丁敬达,刘超,等.国内外数据治理研究主题识别与演化对比分析[J].情报探索,2022(7):102-109.
- [11] 高翔.超越政府中心主义:公共数据治理中的市民授权机制[J].治理研究,2022,38(2):15-23,123-124+2.
- [12] RUIJER E.Designing and Implementing Data Collaboratives: A Governance Perspective[J].Government Information Quarterly,2021,38(4):1016-12.
- [13] 李佳钰,黄甄铭,梁正.工业数据治理:核心议题、转型逻辑与研究框架[J].科学学研究,2023,41(12):2216-2225.
- [14] LUSCH R F,NAMBISAN S.Service innovation:A service-dominant (s-d) logic perspective[J].Mis Quarterly,2015,39(1):155-176.
- [15] 鲍静,张勇进.政府部门数据治理:一个亟需回应的基本问题[J].中国行政管理,2017,(4):28-34.
- [16] 郑磊.开放政府数据研究:概念辨析、关键因素及其互动关系[J].中国行政管理,2015(11):13-18.
- [17] SCASSA T,SIEBER R,JOHNSON P.Future of open data[M].Ottawa:University of Ottawa Press,2022.
- [18] 孟庆国,范赫男.强化公共数据治理持续释放公共数据价值[J].网络安全与数据治理,2022,41(10):1-3.
- [19] 李伟.做好数据治理推动数字化转型[J].中国金融,2022(S1):4-6.
- [20] 何继新,张浩南,李原乐.“互联网+公共服务”治理研究:现状述评、逻辑框架与关键问题[J].电子政务,2017(12):12-21.
- [21] 米加宁,章昌平,李大宇,等.“数字空间”政府及其研究纲领:第四次工业革命引致的政府形态变革[J].公共管理学报,2020,17(1):1-17,168.
- [22] 何振,彭海艳.人工智能背景下政府数据治理新挑战、新特征与新路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021,45(6):82-88.
- [23] 赵震,任永昌.大数据时代基于云计算的电子政务平台研究[J].计算机技术与发展,2015,25(10):145-148.
- [24] 陆莉,邵瑞华.公共安全数据治理体系:交叉学科视角下的要素范畴与逻辑框架解析[J].情报资料工作,2022,43(1):32-40.
- [25] 许阳,胡月.政府数据治理的概念、应用场域及多重困境:研究综述与展望[J].情报理论与实践,2022,45(1):196-204.
- [26] 陈剩勇,卢志朋.信息技术革命、公共治理转型与治道变革[J].公共管理与政策评论,2019,8(1):40-49.
- [27] 刘银喜,赵淼,赵子昕.政府数据治理能力影响因素分析[J].电子政务,2019,(10):81-88.
- [28] J.Kooiman,S.Jentoft “Meta-governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices” Public Administration, Vol.87, NO.4, 2010.
- [29] 高翔.建立适应数字时代的政府治理新形态[J].探索与争鸣,2021(4):141-146,179-180.
- [30] 郁建兴,黄飏.超越政府中心主义治理逻辑如何可能:基于“最多跑一次”改革的经验[J].政治学研究,2019,(2):49-60,126-127.
- [31] 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002(1):20-32.
- [32] 马志敏.大数据驱动下政府公共服务:创新机制及发展路径[J].经济问题,2020(12):37-42.
- [33] 孟天广,李锋.网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性:基于全国性网络问政平台的大数据分析[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2015,30(3):17-29.
- [34] 刘涛雄,李若菲,戎珂.基于生成场景的数据确权理论与分级授权[J].管理世界,2023,39(2):22-39.
- [35] HAMIDI D Y, MACHOLD S. Governance, boards and value Co-Creation: Changing perspectives towards a service dominant logic [J]. European Management Journal, 2020, 38(6): 956-966.
- [36] ARDLEY B, MCINTOSH E, MCMANUS J. From Transactions to Interactions: The Value of Co-creation Processes within Online Brand Consumer Communities[J]. Business Process Management Journal, 2020, 26(4): 825-838.
- [37] 何继新,高文静.公共服务数据治理政策“三维共嵌”供给逻辑:一个“工具-内容-目标”的量化分析[J].长白学刊,2024,(3):44-57.
- [38] 何继新,张晓彤.我国社会治理智能化研究:理论进展与逻辑理路[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2022,44(4):128-136.
- [39] 黄璜.对“数据流动”的治理:论政府数据治理的理论嬗变与框架[J].南京社会科学,2018(2):53-62.
- [40] FAROUKHI A Z, ELALAOUI I, GAHI Y. Big data monetization throughout big data value chain: a comprehensive review[J]. Journal of Big Data, 2020, 7(3): 1-22.

责任编辑 夏继先

公众参与、B2B 模式与物资供给： 应急物资保障的实践创新

李凯林

(中国政法大学 政治与公共管理学院, 北京 102249)

摘要：应急物资是应急管理重要的物质保障，然而，重大突发公共危机事件往往会造成市场、政府和社会三维资源配置体系的短暂失灵，应急物资供给中以公众参与为主导的“团长”模式的创新为完善应急物资资源配置体系提供了新的思路。研究将公众参与嵌入应急物资储备、应急物资协调以及应急物资配送的全过程，通过典型案例分析，为其在应急物资供给中的应用提供理论探索。研究发现，“团长”模式实现了以需定供的物资储备模式的创新，推动了B2B团体物资采购的应急物资协调的创新，实现了应急物资“最后一公里”下的自主配送。虽然在公众参与应急物资供给过程中仍存在一定的现实问题，但是采用构建技术平台、完善信任机制以及加强社区内的协调合作等方式可以对其进行优化。“团长”模式将为应急物资供给提供新的公众参与范式，以缓解在应对突发公共卫生事件中物资紧缺的现实压力。

关键词：应急物资；公众参与；协同；物资储备

中图分类号：C93 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)03-0060-08

一、问题提出

应急物资是应急管理重要的物质保障，做好应急物资供应工作是健全国家应急管理体系的重要内容。但是，自新冠疫情发生以来，应急物资供应屡次成为应急管理过程中的短板，并先后由此引发了“抢菜”“囤货”等具有突发公共危机事件特色的应急物资短缺事件。现有应急管理中的物资供给体系存在的问题逐渐暴露，使得应急物资体系建设显得愈发重要。习近平总书记指出：“要健全统一的应急物资保障体系，把应急物资保障作为国家应急管理体系建设的重要内

容，按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则，尽快健全相关工作机制和应急预案。”^[1]鉴于突发公共危机事件的紧急性和特殊性，政府及社会组织等的协同只能保障基本生活物资的供给，只有依靠公民自身的力量才能为应急物资供给的多样性和针对性提供助力。这就需要完善政府、市场以及社会充分协同的三维应急物资供应体系，努力实现应对突发公共危机事件中应急物资供应的创新。

实践证明，重大突发公共危机事件往往会造成市场、政府和社会三维资源配置体系的短暂失灵，任何单一的应急物资供应和保障体系都无法

收稿日期：2024-08-21

基金项目：中央高校基本科研业务费专项资金资助(24CXTD04)

作者简介：李凯林(1993—)，男，河南商丘人，中国政法大学讲师，博士，研究方向为社会治理。

满足海量并且日趋多元的社会需求^[2]。一方面,目前虽然我国有相对完备的应急物资保障管理体系,但是应对类似新冠病毒等新型风险的应急物资储备仍然不足,应急储备物资调配不畅^[3],体系内各个主体之间缺少有效的衔接互动以及协同,各个主体要素、供应环节之间的联系还不够紧密,整体上呈现碎片化运行趋势^[4]。另一方面,人民自主探索的应急物资供应系统发挥了重要作用。“团购”“团长”以及“楼长”等颇具时代特色的应急物资供应模式在应对突发公共危机事件中发挥了不可替代的作用。因此,我们需要更加积极主动地探索应急物资供需匹配模式的创新^[5]。为充分发挥人民群众的创

造性并发展社会治理理论,研究认为需要对几个主要问题进行深入分析:第一,如何构建公众参与的应急物资供给的理论模型?第二、如何通过典型案例分析公众参与应急物资供给的具体实践?第三、应急物资供给中的公众参与还存在哪些问题?第四、应急物资供给中的“团长”模式需要如何优化?综合成一个核心议题就是:公众参与如何推动应急管理中物资供给的创新?

二、分析框架

本文尝试将公众参与嵌入应急物资储备、应急物资协调以及应急物资配送的全过程,为其在应急物资供给中的应用与实践提供理论探索(图1)。

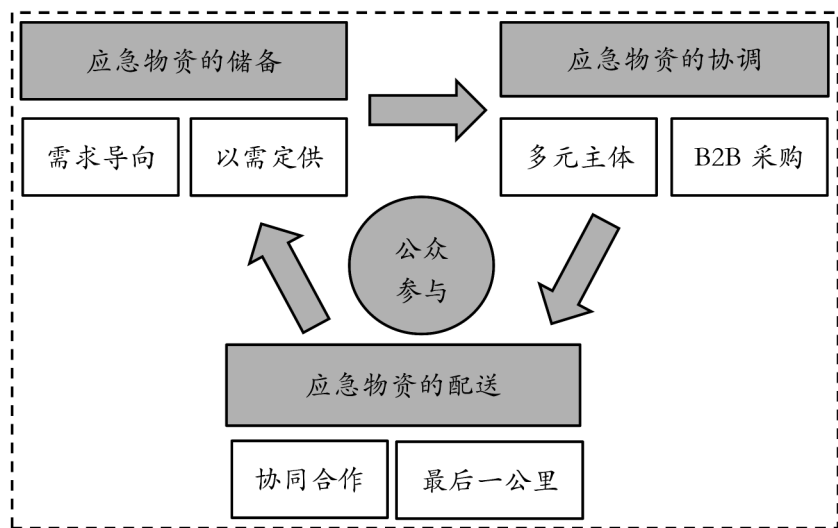


图1 应急物资供给中公众参与的全过程

（一）应急物资储备：服务需求导向的物资储备

应急物资储备应该在充分了解公众需求的基础上进行全方位的布局与调控。突发公共危机事件具有影响范围广、复杂性高、应急物资短期需求量大等特点,并且,受防控政策以及人们需求具有多样性等因素的影响,相关部门即使可以通过政策的实施来提高消费者剩余和社会福利^[6],也很难在短时间内把应急物资分配到灾区^[7],在有储备物资的前提下,依然会出现应急物资短缺、应急需求无法满足等问题。因此,有学者提

出了“大储备”的概念,认为需要通过多种举措重构国家物资储备体系^[8]。虽然这种“大储备”的概念强调了物资储备中的多元主体以及部门间的协同,但是由于分析视角过于宏观,其基本思路仍是以政府为主导,这就必然导致这种“大储备”概念中缺少充分考虑应急物资供给中的公众需求。为了提高物资储备的针对性,“物资储备在方式上应当尊重市场或社会自治。在公共性问题或事项上,应当考虑市场或社会的自我调节、自我管理、自我服务功能”^[9]。因此,我们需要探索出一种考虑社会环境及需求特征的应急物资

储备模型^[10]，坚持以服务需求为导向，完善我国的应急物资储备管理体制。

（二）应急物资协调：多种主体协同的资源配置

应急物资协调的核心是多元主体之间的互相协同。从当前的应急管理实践可以发现，应急物资调度分配依然存在及时性、合理性不足等问题。在公民社会尚需发展、社会组织活力不足的大社会背景之下，应急管理多主体参与的核心应是多主体协同^[11]。在突发公共危机事件应对中，区域应急协同必须注重整个区域内的各单元相互联结，实现区域内公共危机应急资源优化组合^[12]。这就要求政府充分发挥引导和监管作用，保证多元主体在应急物资保障制度框架下的一致行动^[13]。在政府与企业协同方面，有学者研究指出，考虑到地方储备在灾害发生后所起的初步反应作用，应进一步强调初步应急需求必须由地方合作来满足的要求^[14]。依据这种以合作为指导的理念可以有效解决应急物资稀缺及配置不合理的问题，通过增加资源冗余的方式提升应急管理系统的韧性^[11]。在政府与社会组织协同方面，社会资源调动与分配等领域的合作机制还有待进一步完善^[15]。对此，有学者提出了四种资源配置方式——市场化配置、社区化配置、统一化配置和兜底化配置，并据此提出了赋能市场型、规范团购型、统一保供型和兜底保障型四种民生保障模式^[2]。虽然当前的研究都强调多种主体协同的资源配置，也强调要以人为本，充分吸纳社会力量，通过协调机制制定个性化救灾目标^[16]，但鲜有公众参与应急物资资源配置的专项研究，这就为构建应急物资供给中公众参与的理论模型提出了现实的要求。

（三）应急物资配送：依托信息平台的物资配送

应急物资配送应充分利用数字化信息整合的优势，依托网络信息平台构建完备的配送体

系。在当前应急物资配送实践中，“网络购物+无接触配送”、社区统一配送等现有的应急物资配送方式过度依赖物流公司和社区组织的配送人员，工作人员工作负荷和压力比较大，对及时有效地提供应急物资配送服务形成了挑战。这也暴露出我国物资应急保障存在短板：缺少统一的应急物资配送终端体系^[17]。大规模公共危机事件往往具有突发性、持续性和复杂性等特点，受此影响，应急物资配送也必须在各种不确定条件下快速高效地获取信息并采取行动^[18]。在大数据的时代背景下，利用大数据技术进行应急物资整合与配送，可以有效缓解以往应急物资配送过程中出现的空间、时间不匹配以及效率低下和资源冗余等问题^[19]。依托信息工具与平台实现基层应急管理资源的全要素整合，不仅可以对相关基础设施以及应急物资储备的实施情况进行监测，还能对应急管理期间的居民状况、人员路径以及可利用的人力资本等数据进行收集与分析^[20]。有学者针对现代网络信息技术做出了应急物资配送的多分辨率建模^[21]以及搭建应急物资网络化平台，促进应急物资市场化^[22]等方面的探索性研究，但是此类研究并不能真正应用到当前应急物资配送的实践中。对此，有学者提出了需要“构建一套以数字化零售为核心，涵盖政府应急指挥系统、应急数字化商业系统、应急生鲜农产品零售系统、应急物流配送系统的虚实结合的应急保障体系”^[23]。然而，不管是数字化网络信息平台的研究，还是综合各主体参与特点的宏观应急保障体系的研究，都忽视了公众参与在应急物资配送中可能发挥的重要作用。

三、典型案例

物资供给中的“团长”模式是公众参与应急物资供给的实践探索。它是上海疫情防控实践过程中公众为满足自身多样性的物资需要而自发探索的一种以公众为主体、以信息为依托的创新型应急物资供给模式(图2)。

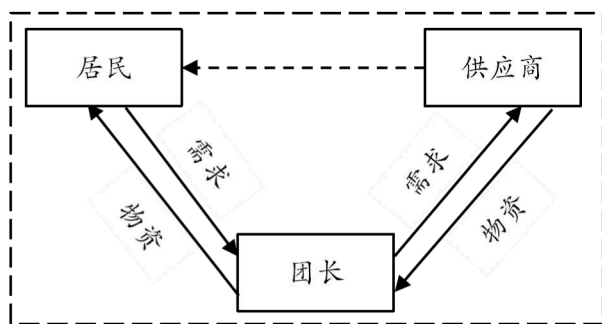


图2 应急物资供给中“团长”模式的运行逻辑

（一）应急物资储备：以需定供的新型储备模式

需求是公众参与应急物资供给的原动力起点，也是以需定供的新型应急物资储备模式的核心。“团长”模式一般由“团长”发起，其发起的动机是为同社区具有与“团长”相同需求的居民提供物资便利。可以说，相同的物资需求是应急物资供给中“团长”模式诞生的原动力。与统一分配的传统物资供应模式不同的是，“团长”模式是根据同社区相同的需求确定供给，而不是根据已有的储备物资进行分类发放。只有在确定了相同的需求以后，“团长”才依靠个人的社会资源和能力联系相应的供应商商议供货事宜。从过程上来讲，应急物资的需求是公众参与应急物资供给的起点。在以需定供的新型应急物资储备模式中，物资储备不再以固定的物资储备库或者区域协同的物资储备系统等形式发挥作用，这种动态化的物资储备系统围绕公众的需求运转，以固定的需求为导向提供服务。

（二）应急物资协调：B2B的团体物资采购模式

B2B应急物资采购模式可以在特殊情况下节约物流资源、减缓物流压力。所谓的“B2B”应急物资采购模式是借用互联网领域的“Business-to-Business”，意思是从企业到企业。与此相对应的是“B2C”(Business-to-Consumer)模式，意思是企业直接向消费者销售产品。外卖以及生鲜买菜平台就是典型的点对点的B2C模式，这种模式虽然能满足物资供给的针对性和多样性，但

是由于其每一单都要对接不同的用户，在物流资源紧缺的新冠肺炎疫情期间暴露出了其既不利于整体物流资源优化配置又增加了疫情传播风险的弱点。应急物资统一发放在一定程度上属于B2C模式，这种模式在突发公共卫生事件中较为常见，也能在社区内部减少疫情传播风险，但是这种点对点发放需要大量的人力资源，在人力资源短缺的情况下，这种模式给疫情防控工作带来了极大的工作压力。B2B的应急物资采购模式使得物资供应平台对单人转变为对多人。例如，在“团长”模式中，“团长”在一定程度上承担了“销售商”的角色：“团长”需要负责联系经销商、统计参团住户的楼门号和购买数量、核对资金，以及最终的收货和派发。采用这种“经销商—团长”的物资采购模式，可以使同类商品的物流配送由多次变为单次。例如，同样是60户居民采购猪肉，如果小区居民单独下单采购，则需要60次物流或者快递配送，而采用由“团长”主导的B2B应急物资采购模式则只需要1次物流配送。

采用B2B应急物资采购模式可以协调区域内应急物资，实现应急物资的优化配置。应急物资供给中的B2B采购模式是依赖“团长”的“熟人经济”和社会资源运行的，这是物资采购的模式创新，也是区域内应急物资协调的重要方式。应该看到，在突发公共危机事件发生以后，物资供应短缺问题并不全是物资短缺导致的，区域内资源配置存在问题往往更应引起关注。采用B2B应急物资采购模式可以实现区域内资源的优化配置。“团长”作为B2B中的销售商角色，在整个应急物资供应链中发挥着重要作用。“团长”依赖自己的人脉关系，通过自身的努力将物资与需求连接起来，将供应商与公众联系起来实现区域内资源的优化配置。突发公共危机事件发生以后，应急物资供应短缺在很大程度上是应急物资需求和应急物资供应的信息不匹配导致的，B2B应急物资采购模式解决了这一问题。

（三）应急物资配送：自主配送下的“最后一公里”

区域内的点对点的自主配送打通了应急物资配送的“最后一公里”，缓解了社区服务人员不足的现实困境。在突发公共危机事件的应对中，之所以会出现应急物资供给问题，一方面是因为物资短缺，另一方面则是因为人员不足。例如，在新冠疫情中，鉴于突发公共卫生事件的特殊性，原本可以发挥重要作用的广大公众被封控在家，这不仅减少了社区服务人员的数量，还加大了社区服务的强度。人员短缺在很大程度上加剧了应急物资配送的困境。“团长”模式下的自主配送是“团长”们在自行协调物资以及物流的前提下进行的区域内的点对点配送，它既缓解了社区工作人员的工作强度，又增加了社区服务人员的数量。在新冠疫情防控期间，传统电商以及物流之所以失灵，就在于无法解决“最后一公里”的问题。以“团长”为核心的区域内点对点自主配送模式虽然不能实现电商、物流等的精细化分工，但却打通了应急物资供给的“最后一公里”。在具体实践中，只需要供货商将团购的应急物资配送到小区门口，剩余的工作由“团长”完成，即“团长”通过自己的力量或者借助社区志愿者的力量将应急物资运往社区内部，通过采用“楼道内自主取货的无接触配送”“居民自行上门取货的杂货店式配送”等等回归传统但又实际有效的方式将应急物资送达需求的居民手中。这样做既打通了应急物资配送的“最后一公里”，也缓解了社区服务人员不足的现实困境。

四、问题分析：公众参与应急物资供给的现实问题

（一）应急物资的储备：供需信息缺少技术支持

缺乏“成团”的技术平台，“成团”信息混乱。“团长”模式这种以需定供的应急物资储备模式看似完备，实则存在很多技术上的现实问

题。首先，“团长”及其主导的团购群并不是凭空产生的，完善的技术平台是有组织团购想法的“团长”寻找自己的“团员”以组建团购群的前提条件。尤其是在没有“业主群”的情况下，很多“光杆团长”甚至会通过短视频平台搜寻附近的“潜在团员”，然后通过短视频留言的方式组建初步团购群，最后再通过“滚雪球”的方式逐步组建完善的团购群。其次，团购群信息发布缺乏较好的技术支撑，“潜在团员”没有流畅的渠道加入团购群。跟“团长”的困境类似，“团员”最初也没有畅通的渠道加入合适的团购群，他们通常只能偶尔通过熟人拉进群或者在别的平台发现团购群，这种参团方式都是随机且不理智的。最后，由于这种技术问题的存在，虚假“团”问题难以避免。由于缺乏统一完善的技术平台，“团长”和“团员”无法互相辨认，一些别有用心的人可能会借助这种技术漏洞成立诈骗“团”，在吸引有物资寻求的“团员”成团以后，以虚假的物资团购信息骗取“团员”钱财。

缺少团购信息整理的技术支持是困扰“团长”的又一大难题。“团长”们通常都是出于自身物资需求发起团购的普通人，他们自身缺乏相应的技术。起初他们得到的很多团购信息都是通过微信群的“群接龙”功能收集的，对以这种方式收集到的团购信息需要从微信复制到表格中进行重新整理，在这一过程中还要进行多次校对。虽然在“团长”模式逐步发展的情况下也出现了“快团团”等比较高效便捷的技术平台，但是由于这类技术平台是付费产品，对于依赖于近乎公益性的自发组织的“团长”模式来说，付费产品的使用率并不是特别高。

（二）应急物资的协调：各方之间缺乏信任机制

“团长”与“团员”之间缺乏信任机制。信任机制缺乏一方面表现在“团员”对“团长”的不信任上，这种不信任表现在“团员”对虚假诈骗、应急物资质量难以保证以及“团长”吃回扣

的担心等方面。“团员”都是通过各种渠道加入团购群的，“团员”对“团长”的身份信息也无法核实，出于最基本的安全考虑，他们会担心“团长”是否存在虚假诈骗等行为，在团购付款上也会有所迟疑；在无法提前验货的情况下，“团员”对应急物资质量本身也存在一定的顾虑；在物价水平波动较大、价格信息不透明的情况下，“团员”对“团长”的不信任还表现在质疑“团长”吃回扣等方面。信任机制缺乏另一方面表现为“团长”对“团员”也存在不信任，这种不信任主要表现在付款和领取物资方面。“团长”无法跟“团员”保证物资顺利抵达，在收款时可能存在一定的阻碍，这或许就需要“团长”自己提前垫付。而如果通过“团长”垫资的方式采购应急物资，“团长”就要承担很高的资金风险。

“团长”与供应商之间缺乏信任机制。“团长”与供应商之间虽然有一定的社会关联性，但是这种人与人之间的“弱关系”并不能为双方提供足够的信任。“团长”通过朋友或者朋友的朋友等社会资源联系到供应商，在这种情况下，通常“团长”和供应商本身也是陌生人，由社会自发形成的“团长”模式并不能为这种陌生人关系提供可靠的信任机制。“团长”与供应商之间的信任问题主要表现在资金和应急物资的质量两个方面。不管是提前收款还是“团长”垫资，当面对陌生供应商的时候，“团长”会担心遇到卷钱跑路的虚假供应商，因此总在尝试寻找可以货到付款的供应商。“团长”处在“团员”和供应商信任关系的中心，一旦在供应商处被骗，那么他们就会失去“团员”们的信任。在突发公共危机事件应对的特殊时期，应急物资比较紧张，商谈好的物资也可能出现被其他人“截和”的现象。

（三）应急物资的配送：自主配送亟需协同合作

“团长”模式下应急物资配送的协同问题十分重要。以“团长”为核心的应急物资配送模式

在各个环节都需要“团长”与上下游的沟通协调。在寻找物资或将物资配送到小区的环节上，“团长”负责与供应商或物流公司进行协商，并促进供应商、物流公司之间的协同。供应商、物流公司与“团长”之间并不能总是实现有效协同。对于社会资源相对匮乏的“团长”来说，他们可能不是直接与供应商和物流公司进行联系的，中间可能还会有几个中介，这也就使得不同环节主体间的协同难免会出现问题。此外，应急物资在运送过程中也可能被卡点检查暂扣，物资配送的不确定性极大。在应急物资进入目标社区之后，则需要居委会、居民以及社区志愿者之间的充分协同。

五、模式优化：“团长”模式优化的对策建议

针对“团长”模式存在的问题，可以从技术平台支持、信任机制建设以及社区协同合作几个方面进行模式优化(图3)。

（一）应急物资的储备：技术平台支持

提高信息整理的效率，降低其错误率是构建相对完善的技术平台的基本要求。应当构建相应的数据获取与处理的技术平台，为应急物资储备提供保障。首先，构建数据获取与处理的技术平台以满足多样化的数据整理需求。应对突发公共危机事件有时会是一场持久战，随着应对时间的增长，大家的物资需求也从基本的生存需求(米面粮油)向多样化的生活需求过渡，这就要求数据获取与处理的技术平台必须满足多样化、大批量需求信息的获取与整理。其次，构建数据获取与处理的技术平台以减缓“团长”的工作压力。“团长”本身不仅需要收集需求信息，还需要在对信息进行处理之后进行收款、寻求供应商等工作，同时，面对纷繁复杂的数据信息他还必须及时回复与处置。构建数据获取与处理的技术平台既能够帮助“团长”处理这些信息，也有助于“团员”们通过技术平台获取自己需要的信息。

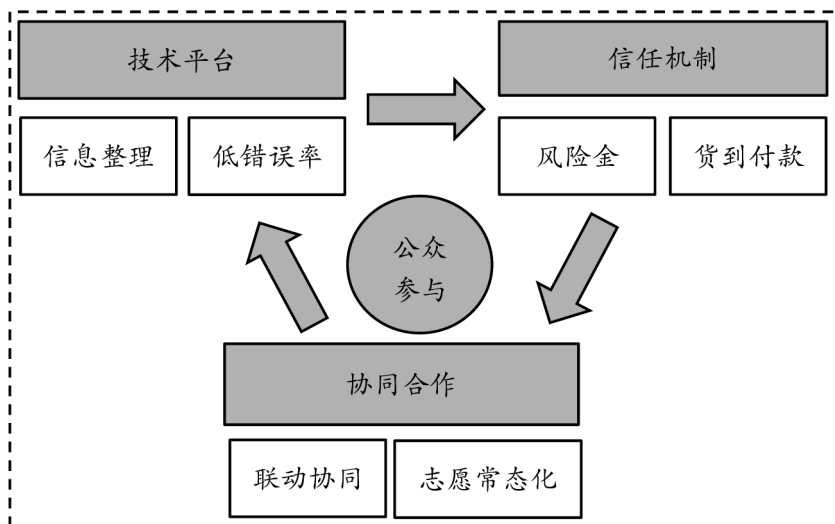


图3 应急物资供给中“团长”模式的优化策略

最后，构建数据获取与处理的技术平台以降低信息处理中的错误率。单纯靠人力获取、整理并复核需求信息工作量极大，也容易在统计中出错，需求信息处理中的错误率的高低直接影响付款和购买物资等环节能否顺利进行。

（二）应急物资的协调：信任机制建设

风险金以及货到付款等实践探索有助于优化应急物资协调中的信任机制建设。以“团长”为核心的“团员”“团长”以及供应商三者之间的信任机制是“团长”模式赖以运行的基础。“团长”和“团员”之间可以构建“风险金”或者“储备金”等机制，用以维持双方的信任。风险金或者储备金可以从团购订单中收取，类似于购买的“团购保险”，它将原本由“团长”一个人承担的风险变为共担风险。团购过程难免会出现错误，风险金既可以用来作为保障“团长”前后协调的报酬，也可以在配送出错的情况下用以赔付受到损失的“团员”。除了维系“团员”与“团长”之间的信任，风险金还可以通过多团购一些物资送给居委会以及保安等相关人员作为团购时提供帮助的答谢。“团长”和供应商之间的信任可以通过货到付款机制进行维系。在特殊情况下，不管是“团长”还是供应商，他们都无法保障应急物资的按时送达，提前付款对于“团长”来说风险太大，实施货到付款无疑是最原始

也是最有效的信任机制。

（三）应急物资的配送：社区协同合作

“团长”模式下应急物资的配送需要社区内联动协同与常态化志愿相结合。社区内的联动协同是打通应急物资供给“最后一公里”的重要保障。应急物资不仅要运到小区门口，还要送到“团员”手里，这就需要社区内各个部门的联动协同。特殊管理时期，不仅内部活动不顺畅，物资运送受到限制，相关人力也因为管理政策极度短缺。社区内部的物流运输问题可以通过联动协同的方式加以解决。在突发公共危机事件的应对实践中，可以充分协调各个网格的志愿者和“团长”，共同解决社区内的配送问题。在应急物资较多的情况下，仅靠“团长”很难实现物资的及时配送，这就需要社区志愿者协作。因此，要做好社区志愿者的常态化管理，在平时就注重志愿者登记工作的规范化，加强对志愿者的培训，在必要时也可以引入相关的激励机制。只有促进社区内联动协同与常态化志愿相结合，才能更好地实现“团长”模式下应急物资配送的有效性和及时性。

“团长”模式是公众参与应急物资供给中的实践创新，具有以需定供、团体采购以及自主配送等特点。虽然在实践过程中存在着诸如缺少技术支持、缺乏信任机制以及协同合作程度较低等

问题,但也可以通过加强技术平台支持,建设相关的信任机制以及加强社区协同合作等方式进行优化。只要优化得当,“团长”模式将为应急物资供给提供新的公众参与的范式,同时也有助于

缓解突发公共卫生事件中物资紧缺的现实压力。此外,团长模式作为特殊时期的独特的物资供给模式,能否应用于其他类型突发事件的应急管理情境,仍然是值得进一步深思的问题。

参考文献

- [1] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调 完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系[J]. 中国行政管理,2020(2):2.
- [2] 容志,陈志宇.构建应对重大突发风险的城市韧性民生保障机制[J].理论与改革,2022(3):95-109.
- [3] 孙翊,吴静,刘昌新,等.加快推进我国应急物资储备治理体系现代化建设[J].中国科学院院刊,2020,35(6):724-731.
- [4] 冯玮麟,海峰.价值链视角下应急物资保障管理机制研究[J].科技进步与对策,2022,39(5):30-39.
- [5] 陈晓红,周艳菊,徐选华,等.突发公共卫生事件下的应急运作管理研究[J].管理科学,2022,35(1):42-49.
- [6] Junlong Chen, Chaoqun Sun, Ruihan Zhang & Jiali Liu (2022) Government regulation of emergency supplies under the epidemic crisis, Economic Research-Ekonomska Istrazivanja, 35:1,2809-2835.
- [7] 张毅.考虑需求缺口的应急物资分配机理及运作模式[J].中国流通经济,2021,35(9):32-42.
- [8] 唐珏岚.“大储备”:国家战略物资储备体系的重构[J].治理研究,2021,37(1):109-116.
- [9] 陈婕,董峰.我国应急物资储备管理体制改革的法律保障问题研究:以总体国家安全观为指引[J].行政管理改革,2021(6):68-74.
- [10] 项寅.考虑社会环境及需求特征的应急物资储备模型[J].管理工程学报,2022,36(6):94-105.
- [11] 张海波.新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J].人民论坛·学术前沿,2019(5):6-15.
- [12] 汪伟全,陶东.新冠疫情防控情境下区域应急协同机制与效能优化[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020,37(2):117-123.
- [13] 张世政.结构困境到要素演进:应急物资保障体系的路径转向[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2022(4):113-122.
- [14] Lin Zhang. “Emergency supplies reserve allocation within government-private cooperation: A study from capacity and response perspectives” Computers & Industrial Engineering (2021):1-10.
- [15] 鲁全.公共卫生应急管理中的多主体合作机制研究:以新冠肺炎疫情防控为例[J].学术研究,2020(4):14-20.
- [16] 马晓东.政府、市场与社会合作视角下的灾害协同治理研究[J].经济问题,2021(1):18-22.
- [17] 姜凯凯,高滢尘,孙洁.依托便利店构建生活物资应急配送终端体系:以日本便利店的灾后救援经验为例[J].国际城市规划,2021,36(5):121-128.
- [18] 王旭,王兰,杨有德.重大突发事件背景下应急型组织合作模式与运作逻辑[J].科研管理,2020,41(12):22-31.
- [19] 王妍妍,孙佰清.大数据环境下突发灾害应急物资配置模式研究[J].科技管理研究,2019,39(7):226-233.
- [20] 程万里.提升基层应急管理能力的实施困境与路径选择[J].人民论坛,2022(8):55-57.
- [21] 曹琦,侯文华.基于 Agent-DEVS 的应急物资保障多分辨率建模研究[J].运筹与管理,2021,30(7):58-65.
- [22] 雷晓康,周文光.基于网络平台的应急物资市场化机制构建研究[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(2):103-111.
- [23] 吴新慧.突发公共事件下我国数字化零售业应急机制研究[J].中国流通经济,2021,35(1):3-10.

责任编辑 谢建文

公共服务数据治理研究： 理论回溯、逻辑理路与推进路径

何继新,高文静

(天津城建大学经济与管理学院,天津 300384)

摘要:在国家数字化战略要求下,数据治理成为推动公共服务领域数字化转型的重要基石,其理论形态与治理架构亟待挖掘。梳理和归纳我国公共服务数据治理相关理论研究进展,回溯公共服务数据治理的含义指涉、现实困境、基本特征、功能优势、影响因素及治理路径,从研究空间、研究维度、研究视角三个层面明晰其未来理论研究尚待开拓、深耕的发展方向,提出以外部场景及科学理论承载、治理模式及机制、治理工具及载体、治理目标及绩效为主题的未来理论研究的逻辑脉络。基于理论共识、平台规范、主体行动、场域共筑、需求价值五个路径,提出夯实公共服务数据治理学理基础、坚持推动数据开放与释放数据价值、致力多源数据互通与多元主体协同、营造公共服务数据治理共同体、注重公众需求与人本价值理念的实践路径,为实现公共服务数据治理理念厘定、治理模式革新和治理效能提升提供理论参考和行动指南。

关键词:公共服务;数据治理;理论回溯;逻辑框架;推进路径

中图分类号:D630 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)03-0048-12

当前,新一代科技革新和产业转型方兴未艾,正加速社会整体迈进数字时代,数据要素已成为国家资源的重要组成部分,而公共服务数据又是数据资源体系的重要组成部分。以国务院发布的“数据二十条”为着力点,促进数据高效流通使用、赋能实体经济的热潮正在形成,以数据产权为核心的流通交易、收益分配、安全治理正在统筹推进。随着数字经济蓬勃发展,不但传统公共部门从提供公共服务中衍生形成了许

多公共数据,一些以数字技术为驱动的平台型企业在融入智能制造、智慧农业、商贸流通、交通运输、金融服务、科技创新、文化旅游、医疗健康、应急管理、气象服务、智慧城市、绿色低碳等大量社会公共服务活动中也掌握了大量公共服务数据。然而,在有效推进公共服务数据治理进程中,由于数据治理理念厘定以及数据流动、数据价值释放、数据共享、主体协同、用户需求等机制尚在不断探索和完善的过程中,其未来理论

收稿日期:2024-10-26

基金项目:国家社科基金一般项目“低龄老年人参与城市基层治理共同体建设的行为选择及其促进机制研究(22BSH125)”

作者简介:何继新(1972—),男,吉林白山人,博士,教授,硕士生导师,主要研究方向为城市管理;高文静(2000—),女,河南周口人,硕士研究生,研究方向为公共服务管理。

研究的逻辑理路尚难以全面掌握,精准锚定制约公共服务数据治理建设的关键问题、靶向对标公共服务数据治理理论探究以及实践发展的突破点还有许多工作要做。

从现有的研究贡献来看,学界主要从公共服务数据治理的本质特征、主要风险、方法策略及治理效能等层面展开了初期研讨,其成果为公共服务数据治理的深层次研究奠定了重要的逻辑思想基石和前期研究基础。然而,现有的研究成果大多局限于国内某一行业的数据治理研究^[1],多场域、多情景实践指导作用缺位,公共服务数据治理学理理念和范畴界定还存在一定的争议,多方主体参与的治理模式也未达成共识。现有研究内容碎片化凸显,整体系统性的逻辑框架匮乏,亟需探索公共服务数据治理的基础理论形态、应用场景与实现路径。本研究系统梳理了公共服务数据治理研究的内容和脉络,明晰了公共服务数据治理未来发展趋势,对公共服务数据治理未来理论研究逻辑框架进行了创新性构建,通过发掘数据治理中关键问题,探明了公共服务数据治理的内在逻辑和生成进路。希望本研究能够为构建公共服务数据治理运行机制和推进运筹决策提供理论依据和实践指南,从而有效释放数据价值,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

一、公共服务数据治理的理论研究回溯与评述

2022年底,《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》明确提倡各类企业依法依规依托公共数据提供公益服务,探索建立公共服务数据资源开放收益合理分享机制,提高社会整体数字素养,着力消除跨区域、跨层级、跨系统、跨业态、跨人群的数字鸿沟^[2],为提升社会公平、保障公民福利、公共服务均等化、实现共同富裕提质增效^[3]。对于数据治理这一仍在不断探索的研究领域,国外研究多

聚焦于组织微观层面,关注企业场域对数据进行治理^[4],不同于国内学者对公共服务领域数据治理的认识。同时,由于数据治理是结合大数据等新一代信息技术与社会不同领域耦合而提出的创新型数据治理模式,具有适应多元、异构、海量、高时效等大数据特性和应用需求特征^[1],体现在公共服务领域,公共服务数据治理在学术界和实践界中仍在探索统一的认识。在这些探索的众多观点中也存在些许共通点,如运用5G、大数据等新技术,改造传统公共服务数据以完成任务为导向的“重采集,轻挖掘”数据管理模式,解决现存困境,高效实现公共服务数据治理各利益主体价值共创。总结梳理近年来公共服务领域的文献,其中数据治理理论研究可归纳为含义指涉、现实困境、基本特征、功能优势、影响因素及治理路径六个维度。

(一) 公共服务数据治理的基本内涵

在经济学领域,数据治理研究与实践起源于国外企业管理领域的数据仓库治理研究^[5],公共服务数据治理涉及教育数据、医疗数据、养老数据、商业数据、物业数据、娱乐数据、出行数据等,这些数据经流转至整个生命周期后更具价值性、开放性^[6],从而伴随多元外部情景驱动形塑出数据协同管理平台、电子政务、数据可视、数字政府、整体智治、数据治理、数据安全等概念^[7-9]。公共服务领域中各个行业依托大数据、5G、人工智能等技术工具,推动传统公共服务数智化,以细化数据产权、数据流通交易、数据共享、数据安全、监督保障等方面的制度建设^[4]。“十四五”规划指出,要致力于“打造数字经济新优势”“加快推动数字产业化”,来完成经济转型和升级^[10]。在公共服务数据治理中建立市民数据账户、引入市民授权机制,既能够满足法律法规要求、回应社会公众对隐私保护的普遍关注,也能够有效破解数据质量不高、数据“烟囱林立”等普遍难题^[11],高效促进公共服务数据的价值释放和数据共享。在公共服务治理领域,数

据治理实质上是数据触发的跨组织、跨领域的多元利益主体协同决策和管理的架构历程^[12]，而公共服务涉及政府主体与非政府主体的协同参与，坚持以“公共价值”为主旨方针，树立起技术与价值双重理性赋能的耦合发展，力持“以人民为中心”的价值旨归^[4]，形成具有包容性、智慧性、开放性、普惠性的公共服务数据治理。在创新管理层面，公共服务数据治理研究注重逾越数字鸿沟实现跨组织的势能增补^[13]，数字创新理论中的粘贴性、延伸性、重组性和非竞争性能够阐明现代数字经济催生的新模式、新业态^[14]。如从平台创新入手，整个治理和运营活动以大数据平台为数据的流转枢纽，汇聚多主体的数据资源，以可靠的数据处理环境支撑公共服务高效运营。数据整合、数据关联、数据平台等技术的运用能够革新政府部门结构模式，加速“文件办理”迈向“数据治理”，变革国家治理生态^[15]。

（二）公共服务数据治理的现实困境

数据治理是公共服务领域新的治理业态，数据技术在公共服务治理领域的应用基本处于起步阶段，公共服务数据治理仍面临诸多困境。首先，在公共服务数据范围界定上，有学者认为公共数据仅涵括政府和公共部门数据^[16]，也有研究认为除个人数据、三方数据、机密数据、敏感数据以外，其余数据均可开放^[17]。因此，对于公共部门掌管的数据和个人或私企中具有公共性质的数据是否都属于公共服务数据范畴，还存在一些争议。争议的存在导致公共服务数据资源分散无序、非标准化凸显，使公共服务数据的治理和挖掘应用面临诸多掣肘^[18]。其次，在公共服务数据治理体制层面，由于治理过程缺乏由政府管理部门牵头的顶层设计文件、统一成文规定以及有效激励机制作规范，跨层级、跨部门、跨行业的公共服务数据至今仍处于分裂割据和“休眠”状态，数据治理赋能公共服务的效能难以进一步激发。再次，在公共服务数据治理技术协同层面，随着公共服务数据治理协同程度大大提升，技术

霸权主义与过度依赖大数据将成为“数字权威主义”滋生的土壤^[4]。一些企业为谋求利益而无视管理规定，通过一些技术手段过度采集数据、违规使用数据、非法交易数据。如某些APP如不进行账户绑定就不允许使用，实则是一种通过“服务胁迫”来达成的“数据绑架”^[19]。最后，从整个数据治理的过程来看，公共服务数据治理中的现实问题包括：数据采集“数出多门”“标准不一”，造成数据多源异构、质量低效；数据管理跨层级、跨部门联动性弱，导致“信息孤岛”“数据烟囱”；数据共享“不愿享”“不敢放”，导致数据价值红利难以释放；数据利用率低，造成“僵尸”数据普遍存在。

（三）公共服务数据治理的主要特征

公共服务数据治理作为一种创新型的数据供给服务模式，不是简单地用互联网从“物理空间”上分类别、分领域、分层次连接公共服务的^[20]，数据治理作为应用于不同于简单物理空间的特殊场域的数字空间的治理^[21]，形成的是类似于“化学反应”的公共服务高效供给模式。其主要特征体现为：在新兴信息技术的承载下，数据治理进程中多元数据内容、急速数据处理、高效数据管理、科学数据决策、精准数据服务特征凸显^[22]，基于数字服务平台实现数据汇集集约化、政务服务整体化和公共服务便捷化^[23]，数字平台既能破解政府职能条块化，还能驱动政府等公共部门与公共服务数据治理各利益主体之间的协同^[9]，实现公共服务实践应用场景的高效性、普惠性、均等性。同时，陆莉等认为公共安全数据治理的本质源自大数据的关联分析逻辑，它能够识别、处理、应对复杂性、关联性和衍生性事物^[24]。韦景竹等认为公共文化数据协同治理是以数据为枢纽，多利益主体协同的复杂动态治理过程，它具备开放性、公共性、工具性、交互性等特征^[2]。Lusch等认为基于数字创新理论，充分理解数据治理显现的非竞争性、延展性、粘贴性和重组性等特性能够有效解释数字经济催生新模式、新业态^[14]。

（四）公共服务数据治理的功能优势

公共服务数据治理应用的过程链条可总结为数据抓取、数据筛选与存储、数据流通、数据分析与挖掘等^[25]，其中的功能优势也在不断显现。例如，在公共服务数据流动过程中，基于大数据具备的时效性等特性实现公共服务高效性、可及性、均等性，建立公共数据开放共享平台，实现多主体高效运用数据处理交互功能^[25]，大力释放数智技术在识别、聚集、分析、利用海量数据方面的功能优势，进而实现公共领域的科学与敏捷性治理^[9]。在公共服务数据挖掘过程中，大数据的准确性和价值性有效降低了公众参与公共服务的成本，通过可视化、可触化、可感化的高科技产品给人们带来现代化的生活便利，用数据间相关关系的客观分析取代传统因果关系的主观分析，挖掘用户潜在需求，发挥数据的识别、预测功能优势，提高政府治理精准度^[25]。总之，公共服务数据治理的优势日渐凸显，它真正解决了公共服务供给过程中的“最后一公里”难题，使公共服务未来治理场景的创新成为亟待探索的关键议题。

（五）公共服务数据治理的影响因素

公共服务数据治理生态不但涉及政府部门、科技组织、社会组织、媒体组织、市场组织和公众等多个参与治理主体，而且受到数据生态、政策环境、技术水平和基础设施建设等多重因素的影响。从外部因素视角来看，陈剩勇等认为基于治理效能和其提升路径，应关注治理技术层次以及新兴技术赋能下政府治理的新功能、新特征和新手段^[26]。刘银喜等认为公众需求、府际关系、经济发展、大数据技术等外部因素对数据治理能力影响显著^[27]。J.Kooiman、高翔等认为数字治理生态理论厘清政府服务数字化转型逻辑的模型演化，特别是融汇生态论和治理论构成的公共服务在元治理层面的创新理论形态，它阐明了政府、市场、社会、技术等公共服务数智化建设中的职能优势^[28-29]。从内部主体视角来看，郁

建兴等基于多元治理视域下以创新信息技术赋权的社会场域作为公共服务数字化转型的重要影响因素，关注治理主体间关系的多元性，提倡治理主体协商共治^[30]。孟天广认为，科技组织、市场组织赋予数字治理生态关键的数据、算法、算力，专业组织、社会组织和公民的积极参与为数字治理生态注入新鲜活力，媒体组织为数字治理中信息传播和市场监管提供媒介，各内部主体共同构成数字治理生态的重要组成部分^[9]。

（六）公共服务数据治理的治理路径

为促进公共服务数据开放共享，搭建公共服务数据服务平台，推进国家公共服务大数据体系建设，国内外学者主要从树立公共服务数据治理理念、政府指导、人才培养、设施建设、技术赋权、数据确权、价值共创等几方面提出了优化策略与治理路径。其一，“治理”是私人或组织管理同一事务的多种形式的总和，是解决利益冲突达成协同持续发展状态的过程^[31]。公共服务数据源自各种社会活动，有效合理构建公共服务数据治理体系的关键为多元利益主体的协同共治，它要求从理论层面到实践层面均落实共建共治共享思想。其二，强化我国政府关于公共服务数据治理的顶层设计的战略规划、政策制定与标准规范，指导并重塑公共服务数据利益主体的组织架构，确保数据质量与数据规范的双重制约。其三，地方政府要助力本地校企合作，孕育高新技术人才，主体间协同商定人才培养方向及课程制定，充分发挥主体资源禀赋，激活主体联动势能^[32]，共同推进适合公共服务场景的数字技术人才培养，以切合新时代数字社会对人才的新要求。其四，依托大数据技术，建立一站式的公共服务数据共享平台，与第三方企业共享数据，主动精准识别和定位用户的各类需求，提高地方公共服务的办事效率和服务能力，实现“一网通办”“跨省通办”的公共服务应用场景。其五，我国政府深入贯彻技术赋权的治理意蕴，始终畅通线上群众路径、电子政务、热线问政等公民参

与民意吸纳的章程途径，强化全过程人民民主的实践创新^[33]。其六，建立完备的数据确权机制，保障数据确权的公平性、规范数据流通使用的合法性，有效建立数据要素分类分级治理模式^[34]。其七，转变传统公共服务数据运作模式，从“价值交易”向“价值共创”的利益模式转型^[35]，向以服务为价值取向的行动逻辑转变^[36]，通过建立数字生态系统来识别预测市场需求，形成去竞争化的价值共创格局。

二、公共服务数据治理理论研究展望

（一）公共服务数据治理研究空间有待突破

当前，国内外学界对公共服务数据治理的含义指涉尚未明晰，公共服务数据治理的理论研究正处在政策有待加强、实践指导作用缺位、尚未引起较多学术关注与广泛理论研讨阶段^[37]，亟需挖掘公共服务数据治理的基础理论形态。基于此，本研究在深入剖析了相关领域数据治理与公共服务创新模式等理论研究的基础上，将公共服务数据治理的内涵概括如下：公共服务数据治理是一个为应对公共服务数据的跨层级、跨组织、跨地域流通过程存在的公共服务数据难开放共享、多元主体难协同治理、多源数据以及数据价值难释放等问题，公共服务各利益主体在数据治理生态的既定运行模式、治理机制、治理工具和载体的作用下，以数据要素为核心枢纽通力合作，勠力完成公共服务数据治理与服务的非线性动态过程。另外，针对某些领域的公共服务，由于数字经济不断发展成为促进公共服务高质量发展的新引擎使得公共服务数据的权属界定变得模糊，建立公共服务数据确权机制以实现数据顺畅流转和有效利用已然成为公共服务数据治理研究的新挑战。在梳理并总结已有相关领域研究的基础上，结合我国未来公共服务数据治理制度体系的发展趋势，明确公共服务数据创办与治理进程数据整体性治理、利益主体间多元沟通协作、数据协同性整合关联规范等的内在矛盾，展开对公

共服务数据治理演进、适用场景、运行机制、影响因素、治理模式等关键问题的整体性研究，是未来研究公共服务数据治理的要点和难点。

（二）公共服务数据治理研究维度有待深化

国外学者认为应从政策规制、组织结构、数据平台等研究维度策划并实施公共服务数据治理体系来加速数据利用效率，而国内学者对此研究相对缺乏。同时，国内外文献中在数据战略、大数据中心、数据管理机构、数据管理规范等实践上彰显数据治理的演进过程，以及基于开放数据的应用情境、管理要求、具体特质，扩充公共服务数据治理如组织结构、学理理念、治理模式等要素的具体内容还不多见，尤其是开放数据所涉及的跨部门跨层级的组织结构界定、数据权属界限、系统规则设计、具体流程再造等层面要求的研究应是公共服务数据治理亟需补缺的研究重点。事实上，在公共服务数据治理推动数字经济时代发展的实践中，“县域”公共服务数据治理是打通城乡公共服务数据资源共享的关键环节，正确认识县域公共服务治理基础理念、战略指引、组织结构以及制约因素等，形成权责透明、高效配合、层级贯通、运转敏捷的公共服务数据治理链条，是催化公共服务数据治理“神经末梢”衍生的关键环节。

（三）公共服务数据治理研究视角有待开拓

国内外学者正逐步从政策、技术和人本理念等视角对公共服务数据治理展开研究，并获得了一定的积极成果。但公共服务数据治理本身就是一个融合多元利益主体协同治理、多源数据协同互通、多样外部环境共同制约的数据治理新模式，对其机制中所涉及的战略层、组织层、管理层、技术层和实践层等运作均带来了挑战，亟需从多层次、多要素、全链条、全视角解读公共服务数据治理，并不断探索其治理模式和运行机制。因此，需要立足不同组织层级和研究领域，并结合目前公共服务数据治理模式存在的基本问题来解读公共服务数据治理，包括从主体业务协

作、数据治理价值释放、服务应急处理、数据治理协同、数据质量与安全、治理体系完备等视角出发,进一步拓展公共服务数据治理的研究。例如:从主体业务协作视角出发探究公共服务数据治理中的协同问题,包括多元主体协同参与治理,形成超越政府中心化的数据治理模式,主张治理主体关系间的多边性,强调治理主体间平等参与、通过协商达成共识,关注治理主体能动性、自主性;从数据价值释放视角出发探讨公共服务数据治理,包括从数据采集、数据加工、数据复用、数据共享等数据流通环节中深入挖掘数据价值,并从经济价值、社会价值、政治价值、技术价值、环境价值以及科研价值等维度对其价值进行评估,规避数据挖掘过程中可能存在的潜在风险,在保证数据安全性和可靠性的基础上,实现公共服务数据价值红利的释放以及形成多方主体利益共享的格局。

三、公共服务数据治理未来理论研究的逻辑框架

结合对当前更新迭代的各行业数据治理的实践审视和理论梳理,数据治理理论创新研究能够启示、赋能公共服务数据治理模式跃迁。然而,一个现存的问题是,现有的数据治理理论研究几乎都是围绕政府、工业、教育、个人和企业等诸多行业或不同领域实践模式为依据而发展的,而有关公共服务数据治理研究的关键问题和内容指向仍未得到系统完整的拓展,这必然导致公共服务数据治理在实践应用中受到限制且缺乏理论支撑。公共服务数据治理有着独特的治理特征、治理模式和运行机制,亟需学界密切结合实践挖掘多维度的创新性理论研究,策划高效的现代化数据治理生态,进一步辨析拓展公共服务数据治理未来理论研究的理论逻辑进路和涵盖的主题内容。因此,公共服务数据治理要求梳理相关领域理论研究,充分结合公共服务的实践发展深耕其理论有待拓展的新内容,创建新的学理基础和确

定新的演进方向,探索其理论研究演进的逻辑框架,将注意力聚焦于明晰公共服务数据治理体系中涵括的外部情景、理论支撑、治理模式及机制、治理工具及载体、治理目标、治理绩效等关键内容和主题研究,兼顾交叉学科的理论研究,对其未来治理理论场景进行探索,以呼应公共服务数据治理的公共性、开放性和多源性。另外,公共服务数据治理未来理论研究的逻辑框架的构建应在梳理相关领域数据治理的数据要素、数据资源、系统结构、治理路径、应用领域、技术方法等范畴的基础上,关注治理的未来场景模式探索,它不是对现有数据治理理论梳理后的简单概括,而是尝试从未来理论进展的研究主题、应用场景模式创新的角度出发,为学界深耕公共服务数据治理研究贡献借鉴路径和关键议题。本研究基于公共服务数据治理的理论与实践创建的未来理论研究逻辑框架,旨在结合外部支持和数据治理生态,探索其治理新模式和内在治理机制,构建工具载体和平台,明晰治理目标和绩效评估标准,梳理构建公共服务数据治理理论研究逻辑进路,为公共服务数据治理的实践场景推进提供理论保障(见图1)。

(一) 逻辑起点:外部情景与多维理论支撑

梳理研究成果发现:其一,在共同公共服务问题、相互信任依赖关系、主体参与协调问题、数据多源异构问题、公共服务数据价值释放和数据共享体系兼容等的驱动下,公共服务数据治理外部情景是依据政府部门、市场组织、媒体组织、科技组织和公众等多元主体良性互动及应用领域形成了技术治理、虚拟治理、数据治理、多元治理、平台治理和数据治理生态等不同具体数据治理场景的落地实践,也是从公共服务数据治理运作过程出发,提炼治理理念、治理结构、治理模式、治理过程、治理效能,构建公共服务数据治理生态,并体现出系统性、包容性、开放性、交互性、工具性、智慧性、协同性、共享性、公共性、多源性、普惠性、权威性特征;

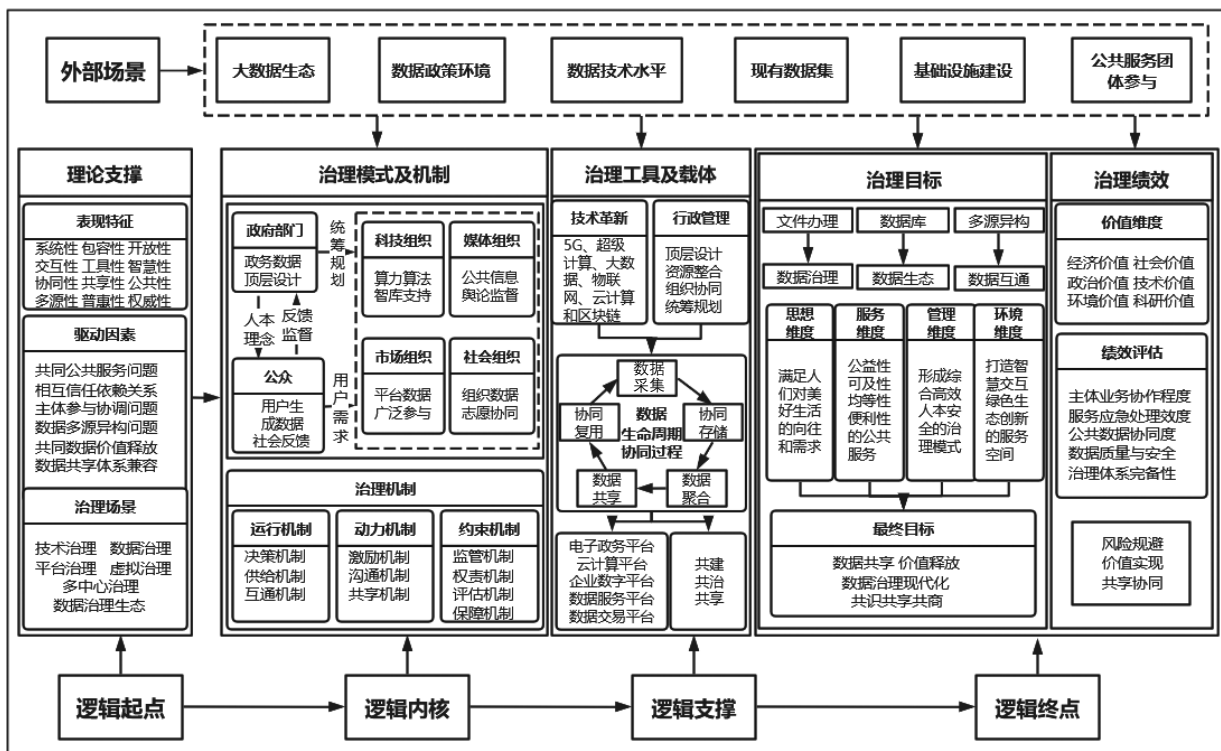


图1 公共服务数据治理逻辑框架

(资料来源：研究者自绘)

其二，现阶段在公共服务数据治理运行的过程中，在多源数据参与、多元主体互动的同时，需要总结和明晰彰显中国式现代化的公共服务数据治理运作模式和治理体系，并结合数据治理创新发展需要和打造共识共享共商的数据治理新格局，研究不同行业、领域和地域的数据治理模式，形成公共服务数据治理体系具有可及性、共享性、交互性、普惠性、智慧性特征的公共服务数据治理模式；其三，应在顶层设计、多元主体参与、技术革新和动力机制等外部支持的共同激励推动下，基于多源公共服务数据治理实践和政策驱动，基于未来多维度解析公共服务数据治理的情景化理论要素，延展现有的理论研究发展空间，搭建基本理论研究理路，为公共服务数据治理运行模式与治理机制、治理工具及载体、治理目标及绩效的研究提供多层次、全视角的理论支撑。

（二）逻辑核心：运行模式与治理机制

公共服务数据治理不是简单的文件办理过程，也不是停留在物理空间下的数据管理过程，它是融合了多元利益主体、多源生成数据、多样

应用场景的良性公共服务数据治理生态系统，技术革命和行政管理的嵌入不单是对数据治理技术层面的革新和治理手段的维新，也为构建数据互通、价值释放、权属确立的整体性数据治理理念提供了坚实支撑。作为一个虚拟与现实结合的复杂多样的数据治理系统，公共服务数据治理的未来理论研究重点包括三方面。其一，目前公共服务数据治理仍处于探索阶段，由于跨层级、跨部门、跨领域的数据生成冗余、数据存储混乱、数据挖掘不够、管理沟通欠缺、技术应用不当、制度建设滞后、评估标准割据等因素的存在，在某个阶段内会凸显数字鸿沟、多源异构、数据孤岛、数据安全、平台垄断、市场失衡等问题。而海量数据治理需求会审视数智技术加乘公共服务运行效率，同时也在某种程度上对各利益主体更加精准、迅速、高效、便捷地融入公共服务数据治理体系提出了新要求，因此亟需构建公共服务相关利益主体的共享机制、交互机制和激励机制等动力机制，决策机制、供给机制和互通机制等运行机制，以及监管机制、权责机制、评估机制

和保障机制等约束机制，来促进公共服务数据治理组织系统管理调适的自治性、运作系统的高效性、绩效评估系统的可靠性等理论研究，进而提升公共服务数据治理的可及性、响应性、普惠性、安全性。其二，传统的公共服务数据管理主体协同机制落后、资源配备模式单一、权责分工模式顽固凸显，激化了组织内部主体间呈现出的边界模糊化、韧性松弛化、权责扁平化的问题^[38]。在公共服务数据治理范畴内，数智技术和数字平台的应用，能够实现从传统文件管理到数据治理的跨越性跃升，将单一的政府管理转变为去政府中心的多元协同治理，将单维的物理空间治理转变为多维的物理空间治理与虚拟网络空间治理相结合，而且能够将政府部门、科技组织、市场组织、媒体组织、社会组织与公众联结在以数据要素为枢纽的多元协同公共服务数据治理网络之中，重构公共服务数据治理体系的业务运行模式与价值共创机制，加速组织功能更新迭代，形成兼顾多元主体、多源数据、多样场景与共享共商的公共服务“数据治理生态圈”。因此，未来研究应关注两个关键方向：第一，制度层面。制定公共服务数据治理顶层设计文件，消除跨层级、跨地域、跨部门的数据壁垒问题，提升沟通协调能力。第二，数据层面。明晰多主体数据确权规则，促进数据要素流通、消除体系兼容问题，实现多中心数据共享互通，从而保证公共服务数据治理的协同性、整体性、多源性、共享性、可及性。充分发挥各利益主体在公共服务数据治理的功能作用，通过数据治理工具和载体的创新实现更多社会组织、市场组织、媒体组织、科技组织和民众共享共商、协同参与，提升公共服务数据治理能力也是未来理论研究的关键议题。可见，公共服务在数据治理嵌入的情境下，必然会形成多主体互动、多组织协同、多场景应用的公共服务数据治理的协同治理新机制，这种交叉复合的新机制蕴藏着丰富的研究价值。

（三）逻辑支撑：治理载体与工具

当前公共服务体系供需失衡、均等化水平偏低、运行机制效率偏低的主要原因在于新一代信息技术运用于公共服务实践的深度和广度不足，由跨层级、跨部门、跨地域数据资源错配而导致的“数据孤岛”“数字鸿沟”“多源异构”“治理失灵”等问题凸显，使各利益主体之间数据互通受阻、协同共治碰壁，以致数据价值释放难以实现。大数据兼具强流动性和强过程性，互联网是数据流动的空间载体。互联网中数据流动具有两种特征：一种是由表及里的聚集，例如依靠数字平台与信息技术感知、识别消费数据，进行分析利用；另一种是由内而外的扩张，例如依托信息技术实现数据共享^[39]。此外，随着第四次科技革命的到来，数据成为公共服务领域数字化转型的关键治理资源，通过数据挖掘、数据共享、数据算法、数据聚合等数字技术的应用，推动公共服务应用由公共服务文件管理模式向公共服务数据治理模式转型。因此，有效推进公共服务数据治理不仅需要在行政管理层面加强顶层设计、内部治理主体协同和治理资源整合，还应在技术革命层面加速推进5G、超级计算、大数据、物联网、云计算和区块链等新一代信息技术的实践融合应用，从而为公共服务数字化供给提供支撑载体，推动实现公共服务的精细化、高效化。可见，如何发挥公共服务数据治理进程中数据采集、数据挖掘、数据共享、数据复用效用，以及在彰显数据治理的流动性、开放性、过程性与公共服务共商共享的理念深度融合的同时，实现在治理过程中多维度、多向度的数据嵌入，形成以数据为主导的创新模式、管理模式、决策模式的数据治理生态，必将成为当前和未来的研究热点。深入探讨电子政务平台、云计算平台、企业数字平台、数据服务平台、数据交易平台等多情景数据治理载体和工具的应用，关注这些治理载体和工具的应用的标准规范、服务集聚、平台协同、知识共享、风险治理、运作模式、生态系统

等实践及理论问题^[38]，是提升公共服务效能和规范数据管理研究，推动公共服务数据治理生态健康可持续发展的关键，更是破解公共服务发展困境，推动公共服务体系向协同高效型的现代公共服务体系跃迁的重要引擎。

（四）逻辑终点：治理目标与治理绩效

公共服务数据治理的运行模式、治理机制、治理工具和载体的构建，要求以政府部门、市场组织、社会组织、媒体组织、科技组织和公众等主体参与共商共享，催生社会发展新局面。公共服务数据治理的目标可分为四个维度：思想维度，满足人们对美好生活的向往和需求；服务维度，实现公益性、可及性、均等性、便利性的公共服务；管理维度，形成综合高效人本安全的治理模式；环境维度，打造智慧交互绿色生态创新的服务空间。要根据公共服务数据治理各利益主体的生态角色、治理资源、权责内容，明晰其参与公共服务数据治理的职能任务和行动策略，实现“善治”的公共治理目标，形成“技术升级—管理创新—模式转变”的整体治理逻辑框架。从治理目标路径来看，数智化技术的不断更新迭代对传统公共服务数据管理模式产生了极大的影响，在对“文件办理”与“数据治理”、“数据库”与“数据生态”、“多源异构”与“数据互通”的选择中，各利益主体亟需理清公共服务数据治理的功能作用，树立公共服务数据治理的创新生态构建目标，最终实现数据开放共享、价值释放、治理现代化的目标，打造共享共商的公共服务数据治理格局。从数据治理绩效评估来看，在公共服务数据治理的治理机制、治理工具及载体、运作模式构建实施的过程中，智能化数据平台的嵌入提升了公共服务治理过程、治理内容的公开性、共享性、互通性，同时也极大提升了公共服务运作过程中应有的技术韧性、数据安全、数据开放水平。因此，公共服务数据治理模式的建构不仅要注重经济价值、社会价值、政治价值、技术价值、环境价值、科研价值，还要重视其运

行过程中主体业务协作程度、服务应急处理效度、公共服务数据协同度以及数据质量与安全、治理体系完备性等方面的效度，此外，还需关注公共服务数据治理的风险规避、价值实现、协同共享等问题的探究，通过技术升级、管理创新、模式转变来构建公共服务数据治理未来生态格局。

四、公共服务数据治理的推进路径

数据治理是实现公共服务数字化转型、治理能力现代化的重要举措，需要基于理论共识、平台规范、主体行动、场域共筑、需求价值五个路径共同发力，进而优化新时代公共服务数据治理（见图2）。

（一）理论共识：夯实公共服务数据治理学理基础

从逻辑理路视角来看，公共服务数据治理是为促进公共服务数据跨层跨界跨域的开放共享，充分释放公共服务数据价值，在现有数据集、新基建建设、数据政策环境、大数据生态及公共服务各主体参与的基础上，由政府统筹规划、社会多元主体充分释放创新活力，基于公共服务数据治理的运行模式、治理机制、治理工具和载体，通过制度规范、平台协同、监管统一、数据决策等方式，协同参与公共服务数据生成、采集、预处理、存储、分析、可视化、复用及交易流通等价值链生命周期全过程，提高数据整体性治理协同效应，实现公共服务数据技术协同、服务协同、业务协同、组织协同的非线性动态过程。简言之可表述为，公共服务数据治理是为应对公共服务数据的跨层跨界跨域流通、开放共享与多元主体协同治理多源数据问题，公共服务各利益主体在数据治理生态的既定运行模式、治理机制、治理工具和载体的作用下，以数据为核心枢纽协同完成公共服务数据治理与服务的非线性动态过程。

（二）平台规范：推动数据开放与释放数据价值

《深圳经济特区数据条例》指出：“公共数据

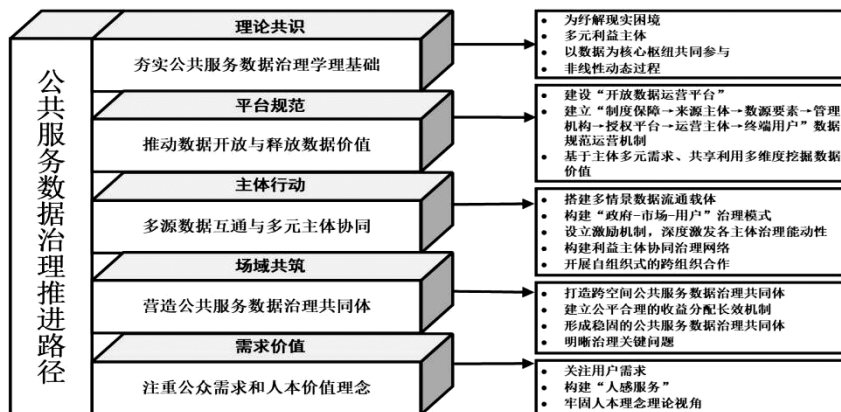


图2 公共服务数据治理推进路径

(资料来源：研究者自绘)

开放和共享，能促使更多的公共数据和社会数据的融合。”公共服务数据具备多源性、公共性、普惠性等特性，蕴藏着巨大的价值，而数据开放是实现数据价值释放的重要抓手。应进一步促进公共服务数据开放，消除一些部门组织“不敢开放”“不愿共享”的顾虑，让整个社会享受到数据价值红利。其一，“开放数据运营平台”对数据价值释放具有重要作用。开放数据运营平台旨在规范数据处理流程、提高数据的利用程度。基于数据价值链视角，数据资源只有在经历数据生成、采集、预处理、存储、分析、可视化和展示等过程之后^[40]，才能够被不同主体以多种方式加以整合或重新利用，进而最大程度发挥其潜在价值。其二，建立数据授权机制，搭建以“制度保障→来源主体→数据要素→管理机构→授权平台→运营主体→终端用户”为主线的数据规范运营机制，保障数据权属安全性，发挥政府牵引、三方运营管理、用户安全使用的主体联动效能。此外，数据开放程度越高，就越有助于各主体为满足多元需求和共享利用从不同维度挖掘数据价值。“掌上办”“指尖办”“一网通办”“异地可办”“跨省通办”使用度的扩张，降低了用户搜寻数据的金钱成本和时间成本，使企业、民众办事满意度和便捷度逐步攀升，提升了政府部门工作的公开性、透明性，加速了科技研发的进程，对其他利益主体而言，也有助于它们依据不同的数据运行场景模式，来创造不同程度的价值。

(三) 主体行动：多源数据互通与多元主体协同

在公共服务数据治理进程中，多元利益主体之间的互通有无，多源异构数据之间的流动互通，既有助于实现公共服务应用场景的多样化，又能激发公共服务数字化供给效能增长。从系统论的研究视角来看，公共服务数据治理在公共服务共建共治共享方面具备协同性的特征，其表现在两个方面：其一，多源数据协同互通。搭建多情景公共服务数据要素有序、高效流通的有效载体，升级载体功能属性，实现源自不同利益主体生成数据的流动互通，消除公共服务数字化供给过程中可能出现的数据鸿沟、数据孤岛、平台垄断等问题，打破传统治理的局限性，能够更好地实现多源数据融合、更深入地挖掘潜在的数据价值，实现多源数据聚合、场景迭代、数据共享、增益叠满、价值共创，达成“1+1>2”的价值释放成效。其二，多元主体协同治理，构建“政府—市场—用户”有效协同、主体联动治理模式。公共服务数据治理运行过程中涉及政府部门、科技组织、市场组织、媒体组织、社会组织和公众等多方主体，提倡通过政府部门统筹规划、公众及各组织广泛参与共建共治共享，构筑利益主体之间的扁平化、网络化、组织形态协同的公共服务数据治理生态，开展自组织式的跨组织合作，设立利益分配激励机制，深度激发各主体治理能动性，实现公共服务制度政策协同、协

作模式创新、供给方式多元、治理末端延伸,既有利于彰显各主体自治资源独特性与服务专业性,又能够有效促进各主体的协同治理,实现跨域融合、跨网融合、跨界融合,推动面向未来的公共服务数据治理生态创新发展。

(四) 场域共筑:营造公共服务数据治理共同体

数据治理驱动公共服务一体化的关键在于打通数据流通与跨域治理实践间的阻隔,营造公共服务用户需求场景,推动形成有效的公共服务数据治理共同体。一方面,营造数据治理共同体的核心要义是实现跨层级、跨组织、跨地域的数据开放共享、协同互通,使公共服务数据在保证数据安全的同时最大限度地实现公开透明,从而形成集数据采集、数据管理、数据分析、数据应用、数据集成于一体的公共服务数据治理运行机制,实现“一网通办”“跨省通办”等跨域公共服务系统的高效兼容。另一方面,建立公平合理的收益分配长效机制,以“数据二十条”强调的“谁投入、谁贡献、谁受益”的分配原则为指导,使公共服务数据治理的各利益主体都能从中获得新动能、释放新价值,形成稳固的公共服务数据治理共同体,进一步驱动公共服务的共享共商。值得注意的是,在构建公共服务数据治理共同体的过程中,还需考虑数据开放方式、数据流通与共享机制、数据确权规则等,只有在解决了这些关键问题之后,才能够构建起现代化公共服务数据应用平台、公共服务一体化运行机制,最

终推动公共服务向多元协同、平台支撑、数据互通的一体化动态数据治理生态目标迈进。

(五) 需求价值:注重公众需求和人本价值理念

党的二十大报告提出,“治国有常,利民为本”,以人为本的现代化建设是全国人民高度参与的现代化。《“十四五”数字经济发展规划》提出让广大人民群众共享数字经济发展成果。数据治理应用于公共服务的核心价值在于政府能够精准预测公众需求并及时给予回应。其一,从注重公众需求视角来看,坚持需求导向,体现了国家顶层设计层面对于公共服务数据治理提出的基本要求和价值取向。近年来,随着数字化的不断发展、公共服务数字化建设的进一步完善,从以人为本的视角出发关注用户需求必将成为创新公共服务运行模式的重要路径。必须强调通过探究用户对公共服务数据资源、数字服务平台等方面的多元化需求,搭建集多元民情的数据采集、用户画像、需求分析、风险评估、决策辅佐和绩效评估功能的一站式“人感服务”数字化平台。其二,从实现人本价值视角来看,以人本理念为公共服务数据治理的实践基础,不仅充分发挥了各利益主体的能动性与创造性,而且还彰显了公共服务理应具有的公益性、普惠性、均等性、可及性等人文精神,这无疑有利于营造一个融合物理空间与虚拟空间的交互式的公共服务数据治理的人文环境。

参考文献

- [1] 林伟,周耀铭.国内外数据治理研究述评[J].数字图书馆论坛,2022(6):65-72.
- [2] 韦景竹,王政.公共文化数据协同治理研究:内涵、范畴与理论框架[J].图书情报知识,2022,39(6):67-77,157.
- [3] 中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见[J].中华人民共和国国务院公报,2023(1):28-33.
- [4] 许阳,胡月.政府数据治理的概念、应用场域及多重困境:研究综

述与展望[J].情报理论与实践,2022,45(1):196-204.

- [5] Hugh J. Watson and Celia Fuller and Thilini Ariyachandra. Data warehouse governance: best practices at Blue Cross and Blue Shield of North Carolina[J]. Decision Support Systems, 2003, 38(3): 435-450.
- [6] 张尧,刘建川,曾李阳,等.“天地图·四川”数据协同采集更新系统设计及实现[J].地理信息世界,2019,26(4):107-111.

- [7] 张茜,王藤,茅明睿.核心区城市治理大数据协同管理平台建设研究[J].北京规划建设,2020(S1):68-72.
- [8] 周志光,孙畅,乐丹丹,等.多维时空数据协同可视分析方法[J].计算机辅助设计与图形学学报,2017,29(12):2245-2255.
- [9] 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,2022,166(5):13-26,151-152.
- [10] 蔡微,丁敬达,刘超,等.国内外数据治理研究主题识别与演化对比分析[J].情报探索,2022(7):102-109.
- [11] 高翔.超越政府中心主义:公共数据治理中的市民授权机制[J].治理研究,2022,38(2):15-23,123-124+2.
- [12] RUIJER E.Designing and Implementing Data Collaboratives: A Governance Perspective[J].Government Information Quarterly,2021,38(4):1016-12.
- [13] 李佳钰,黄甄铭,梁正.工业数据治理:核心议题、转型逻辑与研究框架[J].科学学研究,2023,41(12):2216-2225.
- [14] LUSCH R F,NAMBISAN S.Service innovation:A service-dominant (s-d) logic perspective[J].Mis Quarterly,2015,39(1):155-176.
- [15] 鲍静,张勇进.政府部门数据治理:一个亟需回应的基本问题[J].中国行政管理,2017,(4):28-34.
- [16] 郑磊.开放政府数据研究:概念辨析、关键因素及其互动关系[J].中国行政管理,2015(11):13-18.
- [17] SCASSA T,SIEBER R,JOHNSON P.Future of open data[M].Ottawa:University of Ottawa Press,2022.
- [18] 孟庆国,范赫男.强化公共数据治理持续释放公共数据价值[J].网络安全与数据治理,2022,41(10):1-3.
- [19] 李伟.做好数据治理推动数字化转型[J].中国金融,2022(S1):4-6.
- [20] 何继新,张浩南,李原乐.“互联网+公共服务”治理研究:现状述评、逻辑框架与关键问题[J].电子政务,2017(12):12-21.
- [21] 米加宁,章昌平,李大宇,等.“数字空间”政府及其研究纲领:第四次工业革命引致的政府形态变革[J].公共管理学报,2020,17(1):1-17,168.
- [22] 何振,彭海艳.人工智能背景下政府数据治理新挑战、新特征与新路径[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021,45(6):82-88.
- [23] 赵震,任永昌.大数据时代基于云计算的电子政务平台研究[J].计算机技术与发展,2015,25(10):145-148.
- [24] 陆莉,邵瑞华.公共安全数据治理体系:交叉学科视角下的要素范畴与逻辑框架解析[J].情报资料工作,2022,43(1):32-40.
- [25] 许阳,胡月.政府数据治理的概念、应用场域及多重困境:研究综述与展望[J].情报理论与实践,2022,45(1):196-204.
- [26] 陈剩勇,卢志朋.信息技术革命、公共治理转型与治道变革[J].公共管理与政策评论,2019,8(1):40-49.
- [27] 刘银喜,赵淼,赵子昕.政府数据治理能力影响因素分析[J].电子政务,2019,(10):81-88.
- [28] J.Kooiman,S.Jentoft “Meta-governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices” Public Administration, Vol.87, NO.4, 2010.
- [29] 高翔.建立适应数字时代的政府治理新形态[J].探索与争鸣,2021(4):141-146,179-180.
- [30] 郁建兴,黄飏.超越政府中心主义治理逻辑如何可能:基于“最多跑一次”改革的经验[J].政治学研究,2019,(2):49-60,126-127.
- [31] 俞可平.全球治理引论[J].马克思主义与现实,2002(1):20-32.
- [32] 马志敏.大数据驱动下政府公共服务:创新机制及发展路径[J].经济问题,2020(12):37-42.
- [33] 孟天广,李锋.网络空间的政治互动:公民诉求与政府回应性:基于全国性网络问政平台的大数据分析[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2015,30(3):17-29.
- [34] 刘涛雄,李若菲,戎珂.基于生成场景的数据确权理论与分级授权[J].管理世界,2023,39(2):22-39.
- [35] HAMIDI D Y, MACHOLD S. Governance, boards and value Co-Creation: Changing perspectives towards a service dominant logic [J]. European Management Journal, 2020, 38(6): 956-966.
- [36] ARDLEY B, MCINTOSH E, MCMANUS J. From Transactions to Interactions: The Value of Co-creation Processes within Online Brand Consumer Communities[J]. Business Process Management Journal, 2020, 26(4): 825-838.
- [37] 何继新,高文静.公共服务数据治理政策“三维共嵌”供给逻辑:一个“工具-内容-目标”的量化分析[J].长白学刊,2024,(3):44-57.
- [38] 何继新,张晓彤.我国社会治理智能化研究:理论进展与逻辑理路[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2022,44(4):128-136.
- [39] 黄璜.对“数据流动”的治理:论政府数据治理的理论嬗变与框架[J].南京社会科学,2018(2):53-62.
- [40] FAROUKHI A Z, ELALAOUI I, GAHI Y. Big data monetization throughout big data value chain: a comprehensive review[J]. Journal of Big Data, 2020, 7(3): 1-22.

责任编辑 夏继先

公众参与、B2B 模式与物资供给： 应急物资保障的实践创新

李凯林

(中国政法大学 政治与公共管理学院, 北京 102249)

摘要：应急物资是应急管理重要的物质保障，然而，重大突发公共危机事件往往会造成市场、政府和社会三维资源配置体系的短暂失灵，应急物资供给中以公众参与为主导的“团长”模式的创新为完善应急物资资源配置体系提供了新的思路。研究将公众参与嵌入应急物资储备、应急物资协调以及应急物资配送的全过程，通过典型案例分析，为其在应急物资供给中的应用提供理论探索。研究发现，“团长”模式实现了以需定供的物资储备模式的创新，推动了B2B团体物资采购的应急物资协调的创新，实现了应急物资“最后一公里”下的自主配送。虽然在公众参与应急物资供给过程中仍存在一定的现实问题，但是采用构建技术平台、完善信任机制以及加强社区内的协调合作等方式可以对其进行优化。“团长”模式将为应急物资供给提供新的公众参与范式，以缓解在应对突发公共卫生事件中物资紧缺的现实压力。

关键词：应急物资；公众参与；协同；物资储备

中图分类号：C93 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)03-0060-08

一、问题提出

应急物资是应急管理重要的物质保障，做好应急物资供应工作是健全国家应急管理体系的重要内容。但是，自新冠疫情发生以来，应急物资供应屡次成为应急管理过程中的短板，并先后由此引发了“抢菜”“囤货”等具有突发公共危机事件特色的应急物资短缺事件。现有应急管理中的物资供给体系存在的问题逐渐暴露，使得应急物资体系建设显得愈发重要。习近平总书记指出：“要健全统一的应急物资保障体系，把应急物资保障作为国家应急管理体系建设的重要内

容，按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则，尽快健全相关工作机制和应急预案。”^[1]鉴于突发公共危机事件的紧急性和特殊性，政府及社会组织等的协同只能保障基本生活物资的供给，只有依靠公民自身的力量才能为应急物资供给的多样性和针对性提供助力。这就需要完善政府、市场以及社会充分协同的三维应急物资供应体系，努力实现应对突发公共危机事件中应急物资供应的创新。

实践证明，重大突发公共危机事件往往会造成市场、政府和社会三维资源配置体系的短暂失灵，任何单一的应急物资供应和保障体系都无法

收稿日期：2024-08-21

基金项目：中央高校基本科研业务费专项资金资助(24CXTD04)

作者简介：李凯林(1993—)，男，河南商丘人，中国政法大学讲师，博士，研究方向为社会治理。

满足海量并且日趋多元的社会需求^[2]。一方面,目前虽然我国有相对完备的应急物资保障管理体系,但是应对类似新冠病毒等新型风险的应急物资储备仍然不足,应急储备物资调配不畅^[3],体系内各个主体之间缺少有效的衔接互动以及协同,各个主体要素、供应环节之间的联系还不够紧密,整体上呈现碎片化运行趋势^[4]。另一方面,人民自主探索的应急物资供应系统发挥了重要作用。“团购”“团长”以及“楼长”等颇具时代特色的应急物资供应模式在应对突发公共危机事件中发挥了不可替代的作用。因此,我们需要更加积极主动地探索应急物资供需匹配模式的创新^[5]。为充分发挥人民群众的创

造性并发展社会治理理论,研究认为需要对几个主要问题进行深入分析:第一,如何构建公众参与的应急物资供给的理论模型?第二、如何通过典型案例分析公众参与应急物资供给的具体实践?第三、应急物资供给中的公众参与还存在哪些问题?第四、应急物资供给中的“团长”模式需要如何优化?综合成一个核心议题就是:公众参与如何推动应急管理中物资供给的创新?

二、分析框架

本文尝试将公众参与嵌入应急物资储备、应急物资协调以及应急物资配送的全过程,为其在应急物资供给中的应用与实践提供理论探索(图1)。

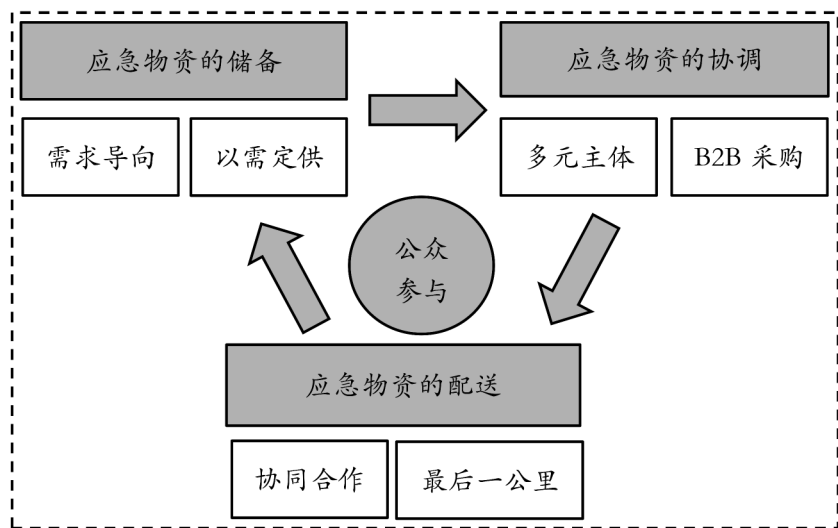


图1 应急物资供给中公众参与的全过程

(一) 应急物资储备：服务需求导向的物资储备

应急物资储备应该在充分了解公众需求的基础上进行全方位的布局与调控。突发公共危机事件具有影响范围广、复杂性高、应急物资短期需求量大等特点,并且,受防控政策以及人们需求具有多样性等因素的影响,相关部门即使可以通过政策的实施来提高消费者剩余和社会福利^[6],也很难在短时间内把应急物资分配到灾区^[7],在有储备物资的前提下,依然会出现应急物资短缺、应急需求无法满足等问题。因此,有学者提

出了“大储备”的概念,认为需要通过多种举措重构国家物资储备体系^[8]。虽然这种“大储备”的概念强调了物资储备中的多元主体以及部门间的协同,但是由于分析视角过于宏观,其基本思路仍是以政府为主导,这就必然导致这种“大储备”概念中缺少充分考虑应急物资供给中的公众需求。为了提高物资储备的针对性,“物资储备在方式上应当尊重市场或社会自治。在公共性问题或事项上,应当考虑市场或社会的自我调节、自我管理、自我服务功能”^[9]。因此,我们需要探索出一种考虑社会环境及需求特征的应急物资

储备模型^[10]，坚持以服务需求为导向，完善我国的应急物资储备管理体制。

（二）应急物资协调：多种主体协同的资源配置

应急物资协调的核心是多元主体之间的互相协同。从当前的应急管理实践可以发现，应急物资调度分配依然存在及时性、合理性不足等问题。在公民社会尚需发展、社会组织活力不足的大社会背景之下，应急管理多主体参与的核心应是多主体协同^[11]。在突发公共危机事件应对中，区域应急协同必须注重整个区域内的各单元相互联结，实现区域内公共危机应急资源优化组合^[12]。这就要求政府充分发挥引导和监管作用，保证多元主体在应急物资保障制度框架下的一致行动^[13]。在政府与企业协同方面，有学者研究指出，考虑到地方储备在灾害发生后所起的初步反应作用，应进一步强调初步应急需求必须由地方合作来满足的要求^[14]。依据这种以合作为指导的理念可以有效解决应急物资稀缺及配置不合理的问题，通过增加资源冗余的方式提升应急管理系统的韧性^[11]。在政府与社会组织协同方面，社会资源调动与分配等领域的合作机制还有待进一步完善^[15]。对此，有学者提出了四种资源配置方式——市场化配置、社区化配置、统一化配置和兜底化配置，并据此提出了赋能市场型、规范团购型、统一保供型和兜底保障型四种民生保障模式^[2]。虽然当前的研究都强调多种主体协同的资源配置，也强调要以人为本，充分吸纳社会力量，通过协调机制制定个性化救灾目标^[16]，但鲜有公众参与应急物资资源配置的专项研究，这就为构建应急物资供给中公众参与的理论模型提出了现实的要求。

（三）应急物资配送：依托信息平台的物资配送

应急物资配送应充分利用数字化信息整合的优势，依托网络信息平台构建完备的配送体

系。在当前应急物资配送实践中，“网络购物+无接触配送”、社区统一配送等现有的应急物资配送方式过度依赖物流公司和社区组织的配送人员，工作人员工作负荷和压力比较大，对及时有效地提供应急物资配送服务形成了挑战。这也暴露出我国物资应急保障存在短板：缺少统一的应急物资配送终端体系^[17]。大规模公共危机事件往往具有突发性、持续性和复杂性等特点，受此影响，应急物资配送也必须在各种不确定条件下快速高效地获取信息并采取行动^[18]。在大数据的时代背景下，利用大数据技术进行应急物资整合与配送，可以有效缓解以往应急物资配送过程中出现的空间、时间不匹配以及效率低下和资源冗余等问题^[19]。依托信息工具与平台实现基层应急管理资源的全要素整合，不仅可以对相关基础设施以及应急物资储备的实施情况进行监测，还能对应急管理期间的居民状况、人员路径以及可利用的人力资本等数据进行收集与分析^[20]。有学者针对现代网络信息技术做出了应急物资配送的多分辨率建模^[21]以及搭建应急物资网络化平台，促进应急物资市场化^[22]等方面的探索性研究，但是此类研究并不能真正应用到当前应急物资配送的实践中。对此，有学者提出了需要“构建一套以数字化零售为核心，涵盖政府应急指挥系统、应急数字化商业系统、应急生鲜农产品零售系统、应急物流配送系统的虚实结合的应急保障体系”^[23]。然而，不管是数字化网络信息平台的研究，还是综合各主体参与特点的宏观应急保障体系的研究，都忽视了公众参与在应急物资配送中可能发挥的重要作用。

三、典型案例

物资供给中的“团长”模式是公众参与应急物资供给的实践探索。它是上海疫情防控实践过程中公众为满足自身多样性的物资需要而自发探索的一种以公众为主体、以信息为依托的创新型应急物资供给模式(图2)。

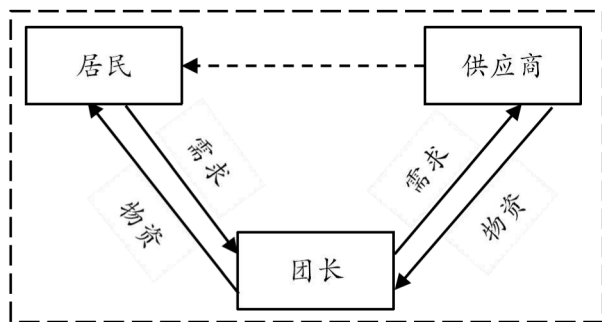


图2 应急物资供给中“团长”模式的运行逻辑

（一）应急物资储备：以需定供的新型储备模式

需求是公众参与应急物资供给的原动力起点，也是以需定供的新型应急物资储备模式的核心。“团长”模式一般由“团长”发起，其发起的动机是为同社区具有与“团长”相同需求的居民提供物资便利。可以说，相同的物资需求是应急物资供给中“团长”模式诞生的原动力。与统一分配的传统物资供应模式不同的是，“团长”模式是根据同社区相同的需求确定供给，而不是根据已有的储备物资进行分类发放。只有在确定了相同的需求以后，“团长”才依靠个人的社会资源和能力联系相应的供应商商议供货事宜。从过程上来讲，应急物资的需求是公众参与应急物资供给的起点。在以需定供的新型应急物资储备模式中，物资储备不再以固定的物资储备库或者区域协同的物资储备系统等形式发挥作用，这种动态化的物资储备系统围绕公众的需求运转，以固定的需求为导向提供服务。

（二）应急物资协调：B2B的团体物资采购模式

B2B应急物资采购模式可以在特殊情况下节约物流资源、减缓物流压力。所谓的“B2B”应急物资采购模式是借用互联网领域的“Business-to-Business”，意思是从企业到企业。与此相对应的是“B2C”(Business-to-Consumer)模式，意思是企业直接向消费者销售产品。外卖以及生鲜买菜平台就是典型的点对点的B2C模式，这种模式虽然能满足物资供给的针对性和多样性，但

是由于其每一单都要对接不同的用户，在物流资源紧缺的新冠肺炎疫情期间暴露出了其既不利于整体物流资源优化配置又增加了疫情传播风险的弱点。应急物资统一发放在一定程度上属于B2C模式，这种模式在突发公共卫生事件中较为常见，也能在社区内部减少疫情传播风险，但是这种点对点发放需要大量的人力资源，在人力资源短缺的情况下，这种模式给疫情防控工作带来了极大的工作压力。B2B的应急物资采购模式使得物资供应平台对单人转变为对多人。例如，在“团长”模式中，“团长”在一定程度上承担了“销售商”的角色：“团长”需要负责联系经销商、统计参团住户的楼门号和购买数量、核对资金，以及最终的收货和派发。采用这种“经销商—团长”的物资采购模式，可以使同类商品的物流配送由多次变为单次。例如，同样是60户居民采购猪肉，如果小区居民单独下单采购，则需要60次物流或者快递配送，而采用由“团长”主导的B2B应急物资采购模式则只需要1次物流配送。

采用B2B应急物资采购模式可以协调区域内应急物资，实现应急物资的优化配置。应急物资供给中的B2B采购模式是依赖“团长”的“熟人经济”和社会资源运行的，这是物资采购的模式创新，也是区域内应急物资协调的重要方式。应该看到，在突发公共危机事件发生以后，物资供应短缺问题并不全是物资短缺导致的，区域内资源配置存在问题往往更应引起关注。采用B2B应急物资采购模式可以实现区域内资源的优化配置。“团长”作为B2B中的销售商角色，在整个应急物资供应链中发挥着重要作用。“团长”依赖自己的人脉关系，通过自身的努力将物资与需求连接起来，将供应商与公众联系起来实现区域内资源的优化配置。突发公共危机事件发生以后，应急物资供应短缺在很大程度上是应急物资需求和应急物资供应的信息不匹配导致的，B2B应急物资采购模式解决了这一问题。

（三）应急物资配送：自主配送下的“最后一公里”

区域内的点对点的自主配送打通了应急物资配送的“最后一公里”，缓解了社区服务人员不足的现实困境。在突发公共危机事件的应对中，之所以会出现应急物资供给问题，一方面是因为物资短缺，另一方面则是因为人员不足。例如，在新冠疫情中，鉴于突发公共卫生事件的特殊性，原本可以发挥重要作用的广大公众被封控在家，这不仅减少了社区服务人员的数量，还加大了社区服务的强度。人员短缺在很大程度上加剧了应急物资配送的困境。“团长”模式下的自主配送是“团长”们在自行协调物资以及物流的前提下进行的区域内的点对点配送，它既缓解了社区工作人员的工作强度，又增加了社区服务人员的数量。在新冠疫情防控期间，传统电商以及物流之所以失灵，就在于无法解决“最后一公里”的问题。以“团长”为核心的区域内点对点自主配送模式虽然不能实现电商、物流等的精细化分工，但却打通了应急物资供给的“最后一公里”。在具体实践中，只需要供货商将团购的应急物资配送到小区门口，剩余的工作由“团长”完成，即“团长”通过自己的力量或者借助社区志愿者的力量将应急物资运往社区内部，通过采用“楼道内自主取货的无接触配送”“居民自行上门取货的杂货店式配送”等等回归传统但又实际有效的方式将应急物资送达需求的居民手中。这样做既打通了应急物资配送的“最后一公里”，也缓解了社区服务人员不足的现实困境。

四、问题分析：公众参与应急物资供给的现实问题

（一）应急物资的储备：供需信息缺少技术支持

缺乏“成团”的技术平台，“成团”信息混乱。“团长”模式这种以需定供的应急物资储备模式看似完备，实则存在很多技术上的现实问

题。首先，“团长”及其主导的团购群并不是凭空产生的，完善的技术平台是有组织团购想法的“团长”寻找自己的“团员”以组建团购群的前提条件。尤其是在没有“业主群”的情况下，很多“光杆团长”甚至会通过短视频平台搜寻附近的“潜在团员”，然后通过短视频留言的方式组建初步团购群，最后再通过“滚雪球”的方式逐步组建完善的团购群。其次，团购群信息发布缺乏较好的技术支撑，“潜在团员”没有流畅的渠道加入团购群。跟“团长”的困境类似，“团员”最初也没有畅通的渠道加入合适的团购群，他们通常只能偶尔通过熟人拉进群或者在别的平台发现团购群，这种参团方式都是随机且不理智的。最后，由于这种技术问题的存在，虚假“团”问题难以避免。由于缺乏统一完善的技术平台，“团长”和“团员”无法互相辨认，一些别有用心的人可能会借助这种技术漏洞成立诈骗“团”，在吸引有物资寻求的“团员”成团以后，以虚假的物资团购信息骗取“团员”钱财。

缺少团购信息整理的技术支持是困扰“团长”的又一大难题。“团长”们通常都是出于自身物资需求发起团购的普通人，他们自身缺乏相应的技术。起初他们得到的很多团购信息都是通过微信群的“群接龙”功能收集的，对以这种方式收集到的团购信息需要从微信复制到表格中进行重新整理，在这一过程中还要进行多次校对。虽然在“团长”模式逐步发展的情况下也出现了“快团团”等比较高效便捷的技术平台，但是由于这类技术平台是付费产品，对于依赖于近乎公益性的自发组织的“团长”模式来说，付费产品的使用率并不是特别高。

（二）应急物资的协调：各方之间缺乏信任机制

“团长”与“团员”之间缺乏信任机制。信任机制缺乏一方面表现在“团员”对“团长”的不信任上，这种不信任表现在“团员”对虚假诈骗、应急物资质量难以保证以及“团长”吃回扣

的担心等方面。“团员”都是通过各种渠道加入团购群的,“团员”对“团长”的身份信息也无法核实,出于最基本的安全考虑,他们会担心“团长”是否存在虚假诈骗等行为,在团购付款上也会有所迟疑;在无法提前验货的情况下,“团员”对应急物资质量本身也存在一定的顾虑;在物价水平波动较大、价格信息不透明的情况下,“团员”对“团长”的不信任还表现在质疑“团长”吃回扣等方面。信任机制缺乏另一方面表现为“团长”对“团员”也存在不信任,这种不信任主要表现在付款和领取物资方面。“团长”无法跟“团员”保证物资顺利抵达,在收款时可能存在一定的阻碍,这或许就需要“团长”自己提前垫付。而如果通过“团长”垫资的方式采购应急物资,“团长”就要承担很高的资金风险。

“团长”与供应商之间缺乏信任机制。“团长”与供应商之间虽然有一定的社会关联性,但是这种人与人之间的“弱关系”并不能为双方提供足够的信任。“团长”通过朋友或者朋友的朋友等社会资源联系到供应商,在这种情况下,通常“团长”和供应商本身也是陌生人,由社会自发形成的“团长”模式并不能为这种陌生人关系提供可靠的信任机制。“团长”与供应商之间的信任问题主要表现在资金和应急物资的质量两个方面。不管是提前收款还是“团长”垫资,当面对陌生供应商的时候,“团长”会担心遇到卷钱跑路的虚假供应商,因此总在尝试寻找可以货到付款的供应商。“团长”处在“团员”和供应商信任关系的中心,一旦在供应商处被骗,那么他们就会失去“团员”们的信任。在突发公共危机事件应对的特殊时期,应急物资比较紧张,商谈好的物资也可能出现被其他人“截和”的现象。

(三) 应急物资的配送:自主配送亟需协同合作

“团长”模式下应急物资配送的协同问题十分重要。以“团长”为核心的应急物资配送模式

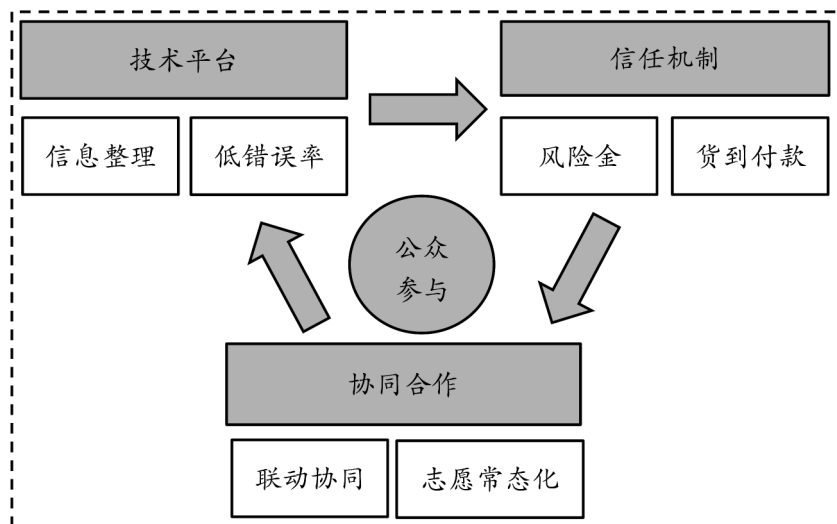
在各个环节都需要“团长”与上下游的沟通协调。在寻找物资或将物资配送到小区的环节上,“团长”负责与供应商或物流公司进行协商,并促进供应商、物流公司之间的协同。供应商、物流公司与“团长”之间并不能总是实现有效协同。对于社会资源相对匮乏的“团长”来说,他们可能不是直接与供应商和物流公司进行联系的,中间可能还会有几个中介,这也就使得不同环节主体间的协同难免会出现问题。此外,应急物资在运送过程中也可能被卡点检查暂扣,物资配送的不确定性极大。在应急物资进入目标社区之后,则需要居委会、居民以及社区志愿者之间的充分协同。

五、模式优化:“团长”模式优化的对策建议

针对“团长”模式存在的问题,可以从技术平台支持、信任机制建设以及社区协同合作几个方面进行模式优化(图3)。

(一) 应急物资的储备:技术平台支持

提高信息整理的效率,降低其错误率是构建相对完善的技术平台的基本要求。应当构建相应的数据获取与处理的技术平台,为应急物资储备提供保障。首先,构建数据获取与处理的技术平台以满足多样化的数据整理需求。应对突发公共危机事件有时会是一场持久战,随着应对时间的增长,大家的物资需求也从基本的生存需求(米面粮油)向多样化的生活需求过渡,这就要求数据获取与处理的技术平台必须满足多样化、大批量需求信息的获取与整理。其次,构建数据获取与处理的技术平台以减缓“团长”的工作压力。“团长”本身不仅需要收集需求信息,还需要在对信息整理之后进行收款、寻求供应商等工作,同时,面对纷繁复杂的数据信息他还必须及时回复与处置。构建数据获取与处理的技术平台既能够帮助“团长”处理这些信息,也有助于“团员”们通过技术平台获取自己需要的信息。



（二）应急物资的协调：信任机制建设

风险金以及货到付款等实践探索有助于优化应急物资协调中的信任机制建设。以“团长”为核心的“团员”“团长”以及供应商三者之间的信任机制是“团长”模式赖以运行的基础。“团长”和“团员”之间可以构建“风险金”或者“储备金”等机制，用以维持双方的信任。风险金或者储备金可以从团购订单中收取，类似于购买的“团购保险”，它将原本由“团长”一个人承担的风险变为共担风险。团购过程难免会出现错误，风险金既可以用来作为保障“团长”前后协调的报酬，也可以在配送出错的情况下用以赔付受到损失的“团员”。除了维系“团员”与“团长”之间的信任，风险金还可以通过多团购一些物资送给居委会以及保安等相关人员作为团购时提供帮助的答谢。“团长”和供应商之间的信任可以通过货到付款机制进行维系。在特殊情况下，不管是“团长”还是供应商，他们都无法保障应急物资的按时送达，提前付款对于“团长”来说风险太大，实施货到付款无疑是最原始

也是最有效的信任机制。

（三）应急物资的配送：社区协同合作

“团长”模式下应急物资的配送需要社区内联动协同与常态化志愿相结合。社区内的联动协同是打通应急物资供给“最后一公里”的重要保障。应急物资不仅要运到小区门口，还要送到“团员”手里，这就需要社区内各个部门的联动协同。特殊管理时期，不仅内部活动不顺畅，物资运送受到限制，相关人力也因为管理政策极度短缺。社区内部的物流运输问题可以通过联动协同的方式加以解决。在突发公共危机事件的应对实践中，可以充分协调各个网格的志愿者和“团长”，共同解决社区内的配送问题。在应急物资较多的情况下，仅靠“团长”很难实现物资的及时配送，这就需要社区志愿者协作。因此，要做好社区志愿者的常态化管理，在平时就注重志愿者登记工作的规范化，加强对志愿者的培训，在必要情况下也可以引入相关的激励机制。只有促进社区内联动协同与常态化志愿相结合，才能更好地实现“团长”模式下应急物资配送的有效性和及时性。

“团长”模式是公众参与应急物资供给中的实践创新，具有以需定供、团体采购以及自主配送等特点。虽然在实践过程中存在着诸如缺少技术支持、缺乏信任机制以及协同合作程度较低等

问题,但也可以通过加强技术平台支持,建设相关的信任机制以及加强社区协同合作等方式进行优化。只要优化得当,“团长”模式将为应急物资供给提供新的公众参与的范式,同时也有助于

缓解突发公共卫生事件中物资紧缺的现实压力。此外,团长模式作为特殊时期的独特的物资供给模式,能否应用于其他类型突发事件的应急管理情境,仍然是值得进一步深思的问题。

参考文献

- [1] 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调 完善重大疫情防控体制机制 健全国家公共卫生应急管理体系[J]. 中国行政管理,2020(2):2.
- [2] 容志,陈志宇.构建应对重大突发风险的城市韧性民生保障机制[J].理论与改革,2022(3):95-109.
- [3] 孙翊,吴静,刘昌新,等.加快推进我国应急物资储备治理体系现代化建设[J].中国科学院院刊,2020,35(6):724-731.
- [4] 冯玮麟,海峰.价值链视角下应急物资保障管理机制研究[J].科技进步与对策,2022,39(5):30-39.
- [5] 陈晓红,周艳菊,徐选华,等.突发公共卫生事件下的应急运作管理研究[J].管理科学,2022,35(1):42-49.
- [6] Junlong Chen, Chaoqun Sun, Ruihan Zhang & Jiali Liu (2022) Government regulation of emergency supplies under the epidemic crisis, Economic Research-Ekonomska Istrazivanja, 35:1,2809-2835.
- [7] 张毅.考虑需求缺口的应急物资分配机理及运作模式[J].中国流通经济,2021,35(9):32-42.
- [8] 唐珏岚.“大储备”:国家战略物资储备体系的重构[J].治理研究,2021,37(1):109-116.
- [9] 陈婕,董峰.我国应急物资储备管理体制改革的法律保障问题研究:以总体国家安全观为指引[J].行政管理改革,2021(6):68-74.
- [10] 项寅.考虑社会环境及需求特征的应急物资储备模型[J].管理工程学报,2022,36(6):94-105.
- [11] 张海波.新时代国家应急管理体制机制的创新发展[J].人民论坛·学术前沿,2019(5):6-15.
- [12] 汪伟全,陶东.新冠疫情防控情境下区域应急协同机制与效能优化[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2020,37(2):117-123.
- [13] 张世政.结构困境到要素演进:应急物资保障体系的路径转向[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2022(4):113-122.
- [14] Lin Zhang. “Emergency supplies reserve allocation within government-private cooperation: A study from capacity and response perspectives” Computers & Industrial Engineering (2021):1-10.
- [15] 鲁全.公共卫生应急管理中的多主体合作机制研究:以新冠肺炎疫情防控为例[J].学术研究,2020(4):14-20.
- [16] 马晓东.政府、市场与社会合作视角下的灾害协同治理研究[J].经济问题,2021(1):18-22.
- [17] 姜凯凯,高滢尘,孙洁.依托便利店构建生活物资应急配送终端体系:以日本便利店的灾后救援经验为例[J].国际城市规划,2021,36(5):121-128.
- [18] 王旭,王兰,杨有德.重大突发事件背景下应急型组织合作模式与运作逻辑[J].科研管理,2020,41(12):22-31.
- [19] 王妍妍,孙佰清.大数据环境下突发灾害应急物资配置模式研究[J].科技管理研究,2019,39(7):226-233.
- [20] 程万里.提升基层应急管理能力的实施困境与路径选择[J].人民论坛,2022(8):55-57.
- [21] 曹琦,侯文华.基于 Agent-DEVS 的应急物资保障多分辨率建模研究[J].运筹与管理,2021,30(7):58-65.
- [22] 雷晓康,周文光.基于网络平台的应急物资市场化机制构建研究[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2019(2):103-111.
- [23] 吴新慧.突发公共事件下我国数字化零售业应急机制研究[J].中国流通经济,2021,35(1):3-10.

责任编辑 谢建文

新质生产力赋能新乡市农业高质量发展的路径研究

韩丽娜,张青
(新乡学院 商学院,河南 新乡 453003)

摘要:从价值逻辑、现实逻辑以及驱动逻辑三个方面都可以看到,新质生产力可以赋能新乡农业高质量发展。但新质生产力赋能新乡农业高质量发展存在两大堵点:一是新乡农业产业竞争力不强,基础薄弱;二是新乡农业科技成果转化率低,资源环境约束增大。新质生产力赋能新乡市农业高质量发展的实践路径有三个要点:一是强化农业科技支撑,提升发展现代种业;二是扛稳粮食安全重任,做优六大特色产业;三是积极培育绿色品牌,推动农业绿色发展。

关键词:新质生产力;新乡市农业;高质量发展

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)03-0068-04

2023年9月,习近平总书记在黑龙江考察期间提出的“加快形成新质生产力”,为现代农业的发展指明了方向。当前,新乡农业处于“十四五”建设发展期,虽拥有产业基础较好、农业科技较强、改革先发以及地理区位优势等发展优势,但也面临着产业竞争力不强、农业科技成果转化率低、资源环境约束增大、农业基础设施薄弱、特色农业品牌建设滞后以及乡村治理数字化缺失等诸多挑战。在此背景下,新乡市农业如何应对历史机遇与挑战,科学谋划新质生产力赋能新乡农业,强化问题导向,着力攻坚克难补短板、强弱项,以促进农业现代化及高质量发展,成为新乡加快发展农业亟需研究和解决的问题。

一、新质生产力赋能农业发展的逻辑机理

首先,新质生产力可以赋能农业发展,其价值逻辑集中体现在三个方面。第一,有助于夯实粮食发展基础,扛稳粮食安全重任。粮食安全是国家安全根基,是推进农业强国建设、实现“农业强”的基本前提。大力发展农业新质生产力稳固粮食安全,可以起到推进农业高质量发展的压舱石作用,依靠农业科技创新,补齐农业短板弱项,提升农业产能与农产品品质;同时,加快推进作为农业“芯片”的种业振兴,需要以农业新

收稿日期:2023-11-10

基金项目:2024年度新乡市软科学研究计划项目“‘聚焦中原农谷’推动新质生产力赋能新乡市农业农村高质量发展的路径研究”(RKX2024010)

作者简介:韩丽娜(1982—),女,河南新乡人,新乡学院商学院教授,研究方向为区域经济;张青(1994—),女,河南固始人,新乡学院商学院助理实验师,研究方向为工商管理。

质生产力的农业技术创新功能来推进生物育种产业化；此外，稳固粮食安全、强化农业竞争力，应以大力发展农业新质生产力为产业支撑。第二，有助于扎实推进乡村建设，打造现代农村新风貌。发展新质生产力可以形塑乡村绿色“三生空间”^[1]。一是发展新质生产力可以驱动生产绿色转型，即通过突破传统农技制约来创新农业标准化清洁生产技术，增强农业生产污染治理，形成农业发展新范式。二是发展新质生产力可以打造绿色生活理念，通过优化配置公共服务资源、美化农村人居环境，打造和睦共生的乡村生活新形态，从而创新式统筹农业新质生产力赋能绿色生活。三是发展新质生产力可以营造绿色生态环境，通过践行“大农业观”“大食物观”，来加速形成绿色生产力。第三，有助于优化升级产业结构，蓄力助推乡村振兴。发展新质生产力可以优化组合农业劳动者、劳动资料与劳动对象三要素之间的关系^[2]。一是发展新质生产力可以推动农业业态多元化。农业是乡村经济的基础，发展农业能够带动农村经济的发展，使农民收入得以提高，还能够促进农村产业结构调整 and 农村经济转型升级，推动农村产业的多元化发展，增加农民就业机会，减少农民外出务工的现象，有利于实现农村人口的稳定和农村社会的和谐发展。二是发展新质生产力有助于农产品附加值提升。在农产品加工链延伸、特色农业品牌塑造、农产品市场定位精准化等领域，通过农业科技创新可以持续地增加农产品附加值并挖掘更大的农业市场效益。

其次，新质生产力赋能农业发展的现实逻辑，主要体现在以下两个方面。第一，有助于贯彻可持续发展战略，推进农村农业绿色转型。发展绿色农业，是中央对“十四五”发展规划的系统性部署的重要内容，生态环境与农业生产的和睦共存，需要以农业新质生产力为驱动^[3]。一是有助于促进农村生态环境保护。贯彻绿色发展理念，维护农村生态环境，是确保农业持续发展的

先决条件，而减少农业生产对环境的破坏污染也有利于提升乡村生态系统的韧性水平。二是有助于推进农村农业绿色转型。农业技术创新应用、生产工具与生产方式迭代升级，可以推进高投入、高消耗、高排放的粗放型农业生产向绿色、低碳、循环的集约型生产模式转型。第二，有助于促进农业科技成果转化，促进农业产业链式发展。一是发展新质生产力，有益于健全智慧农业科技创新成果转化的协同机制^[4]。农业科技创新主体的多元力量集聚是驱动科技成果转化的前提，因此联结政府、企业、高校、科研院所、用户等主体，创新“政产学研用”成果协同转化模式，是纾解农业市场供需失衡的现实路径。二是发展新质生产力，有益于推进智慧农业产业链与创新链深度对接发展。农业产业全链条式生产过程最终依赖于科技创新链的成果转化，而科技创新链又以智能农业链为基础。换言之，农业生产为科技转化提供初始要素，而科技创新又赋能农业生产的经济、社会与生态价值提升。

最后，新质生产力赋能农业发展的驱动逻辑，主要体现在以下三个方面。第一，有助于提升目标契合性和内核一致性。一是新质生产力和农业农村现代化共同指向人类社会进步。新质生产力通过生产要素革新、生产力水平跃升、生产关系重构，推动和支撑人类社会高质量发展^[5]，农业农村现代化通过推动传统农业向现代农业转型、穷困农民向富裕农民转化、落后农村向现代乡村转变，实现农业部门和乡村领域的高质量发展以及农民的全面发展。二是科技创新既是新质生产力的关键推动者，也是农业农村现代化进程中的核心引擎。第二，有助于提高部门协同性和产业耦合性。一方面，农业农村现代化是生产力发展的重要标志和现代化建设的基础支撑，而随着农业生产力发展，人类完成物质资料积累并逐渐完善社会分工，有助于加速城市兴起、工业产生并走向现代化。另一方面，发展新质生产力将形成一批战略性新兴产业和未来产业，促进传统

农业产业改造升级^[6]。这是一个现代化产业有机耦合的过程，它对农业发展的影响是系统性、全要素且深层次的。以农业科技助推现代农业生产，实现农业生产的科学种植、智能灌溉、自动化收割、精准销售，提升农业全周期生产的数字化、信息化、可视化、可溯化水平，最终实现农业科技创新驱动与现代农业生产模式对接融合。第三，有助于提升发展的必然性和现实可行性。一方面，发展新质生产力是资源禀赋约束下实现农业农村现代化的必然选择。人多地少、大国小农是我国基本国情农情，农业经营格局小规模、碎片化、分散化，阻碍我国农业农村的现代化进程。前沿科技与新兴产业作为新质生产力的核心，可以为农业全方位、多角度、全链条的创新赋能，推动农业生产方式和经营理念的革命性变革，从而加速现代农业的提质增效和动能结构优化升级。另一方面，农业生产力持续发展为农业农村现代化向更高层级迈进提供了基础条件，改革开放特别是新时代以来我国农业综合生产能力的大幅提升为农业农村现代化迈入新阶段提供了坚实基础，这就使农业高质量发展成为可能。

二、新质生产力赋能新乡市农业高质量发展的主要堵点

首先是产业竞争力不强，农业基础薄弱。新乡市国家级农业产业化龙头企业数量在全省占比较低，产品的加工转换效率较低以及精深加工所占的比例不高，特色农业规模小而分散，农业产业大而不强、多而不优的状况仍然存在，农业生产防灾减灾能力较弱，农村基础设施和公共服务设施建设仍是薄弱环节。

据2022年统计，新乡市水库数量仅为32座，而南阳市与驻马店市分别为509与160座，在除涝面积上，新乡市为183.24千公顷，而商丘市、周口市与驻马店市的除涝面积分别为206.34、378.73与379.68千公顷。对比来看，新乡地区在农业生产上面对自然灾害的抵御能力相对薄弱，

由此说明，新乡市的农业基础设施建设仍然是薄弱环节，与其他城市相比差距较大。农业生产抵御自然灾害的水平的高低直接影响着区域的整体农业发展水平，这是评估地区农业整体实力强弱的一个重要参照标准。上述情况表明新乡市农业基础设施结构需进一步优化，抵御自然灾害水平有待提高。因此，改善其基础设施条件、提升农业生产能力的任务显得尤为艰巨。

新乡市农业科技成果转化率低，资源环境约束增大。2024年新乡市农业现代化省级重点龙头企业数量在全省占比较低，为5.91%，企业数量为40家，相较于郑州、许昌与南阳等城市仍然有一定的差距，这也说明了新乡市的产业竞争力有待提高。在河南省20家国家级农业产业化重点龙头企业中，新乡仅占了1家，在全省占比较低。因此，新乡迫切需要落实各项激励措施，激发企业家创新创业活力，支持农业产业化龙头企业健康发展，充分发挥产业领军优势、市场开拓优势、资源集聚优势，蓄力推动乡村产业发展，为全面推动乡村振兴战略的深入实施、加速构建现代农业强市的步伐贡献新的力量。

三、新质生产力赋能新乡市农业高质量发展的实践路径

首先，要强化农业科技支撑，提升发展现代种业。新乡市应该立足现有优势，以建设国家农业创新高地为引领，整合种业资源，推进改革创新，开展种源“卡脖子”攻关，通过建设种业创新平台、加强种业基地建设、做强育种龙头企业、加速科技成果转化来大力发展现代种业，高质量建设、高水平实现“种业强市”。还要积极引导科技特派员和其他科技人员下乡开展技术服务，鼓励支持农技人员包村联户，完善“科技人员到户、技术要领到人、良种良法到田进圈”服务机制，提升农业技术推广应用水平，推进农业信息化发展，大力发展智慧农业，加快发展数字农业试点。

其次,要扛稳粮食安全重任,做优六大特色产业。要在加强基本农田保护基础上,实施更高标准的基本农田提升工程,不断夯实粮食安全保障基础,确保粮食作物的种植面积稳定。引导各地依托资源优势,发展优势特色农产品,着力打造优质花生、蔬菜、林果、食用菌、中药材、渔业等六大优势特色产业,还要不断改善地区布局、调整产业构成以及优化产品组合,全面构建现代特色优势产业体系,稳步推进特色产业发展,推动特色产业转型升级。

最后,要积极培育绿色品牌,推动农业绿色发展。以保障农产品质量安全为基础,大力实施

品牌农业战略,有效地整合保护农业品牌资源,利用多种新型传媒方式,加强农业品牌宣传推介,培育打造一批新乡名优特新农产品,做大做强新乡农业品牌。全面落实“一控两减三基本”的方针政策,坚决实施绿色生产模式,力求达到投入品使用最小化、生产过程清洁化、废弃物资源转化、生产模式生态友好化,从根本上破解农业面源污染难题,推动农业走上绿色发展之路。

综上所述,新质生产力主要基于价值逻辑、现实逻辑以及驱动逻辑三个方面赋能新乡市农业高质量发展,具体如图1所示。

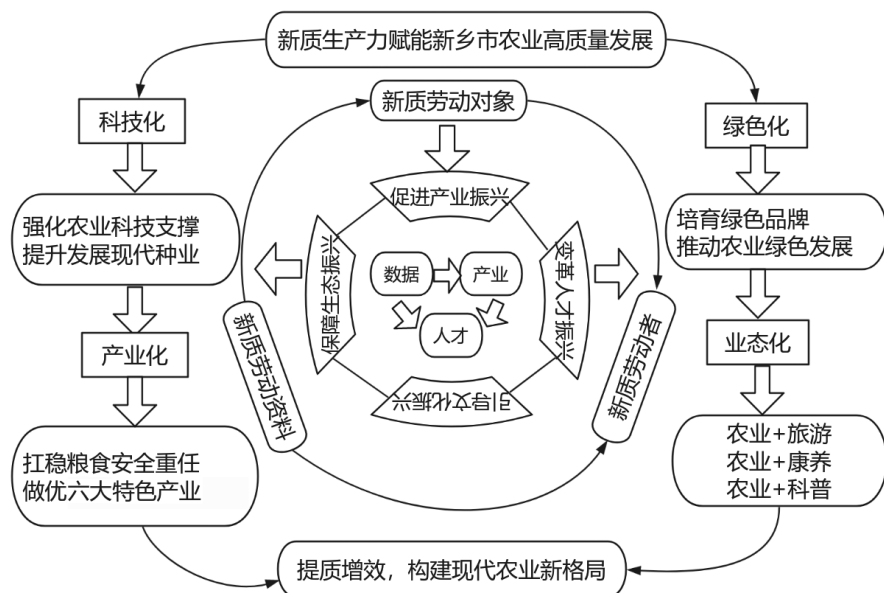


图1 新质生产力赋能新乡市农业高质量发展路径

参考文献

- [1] 余云龙,白冰,陈仕吉,等.基于大语言模型的新质生产力内涵特征挖掘研究[J].现代情报,2024(11):16-26.
- [2] 李政,崔慧永.基于历史唯物主义视域的新质生产力:内涵、形成条件与有效路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(1):129-144.
- [3] 翟青,曹守新.新质生产力的政治经济学阐释[J].西安财经大学学报,2024(2):15-23.
- [4] 赵峰,季雷.新质生产力的科学内涵、构成要素和制度保障机制[J].学习与探索,2024(1):92-101,175.
- [5] 周文,许凌云.论新质生产力:内涵特征与重要着力点[J].改革,2023(10):1-13.
- [6] 赫英强.新质生产力赋能农业高质量发展的逻辑、堵点与路径[J].当代农村财经,2024(6):19-22.
- [7] 钞小静,王清.新质生产力驱动高质量发展的逻辑与路径[J].西安财经大学学报,2024(1):12-20.

责任编辑 董颖

新时代高校思政课教师数字素养提升的三重维度

祁文博

(苏州大学 马克思主义学院,江苏 苏州 215000)

摘要: 面对思想政治教育数字化转型的新契机,思政课教师应提升数字素养,注重数字技术应用和数据信息挖掘,推进思政课教育教学方式的全方位升级,这成为新时代高校思政课高质量发展的必然要求。这就需要思政课教师涵养数字意识,增强数字能力,强化数字化应用,全方位推动自身数字素养升级,打造思政课数字教育教学新样态。

关键词: 思政课教师;数字素养;数字化转型

中图分类号: G434 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)03-0072-05

2024年9月,习近平总书记在全国教育大会上指出:“我们要建成的教育强国,是中国特色社会主义教育强国,应当具有强大的思政引领力、人才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供有力支撑。”^[1]在“六力”中,“思政引领力”突出强调思政工作在教育强国中的关键作用和重要地位,“科技支撑力”意味着实现教育高质量发展要以科技作为支撑。党的二十大报告提出,“推进教育数字化,建设全民终身学习的学习型社会、学习型大国”^[2]。数字化成为重塑当前我国教育生态的关键力量。思想政治理论课是高校落实立德树人根本任务的关键课程,思政课教师是推进高校思政

课创新的核心主体,数字素养不仅是思政课教师的个人专业成长要素的重要组成部分,也是影响高校思政课教育教学实效提升的重要因素。2019年,中共中央办公厅、国务院办公厅共同印发的《关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见》指出,“大力推进思政课教学方法改革,提升思政课教师信息化能力素养,推动人工智能等现代信息技术在思政课教学中应用”^[3]。2022年,教育部发布的《教师数字素养》行业标准指出,教师数字素养是指“教师适当利用数字技术获取、加工、使用、管理和评价数字信息和资源,发现、分析和解决教育教学问题,优化、创新和变革教育教学活动而具有的意识、能力和责任”^[4]。提升教师数字素养成为推动教育教学守

收稿日期: 2024-08-26

基金项目: 2021年度国家社科基金高校思政课研究专项“新时代高校思想政治理论课协同改革的理论与实践研究”(项目批准号:21VSZ054);2024年江苏省社科应用研究精品工程“大中小学思政课一体化建设逻辑探赜与协同框架研究”(项目批准号:24SZC-004)

作者简介: 祁文博(1991—),男,河北沧州人,哲学博士,苏州大学马克思主义学院形势与政策教研室副主任,马克思主义理论博士后,研究方向为思想政治教育、党建引领基层治理等。

正创新的关键。就高校思政课高质量发展而言,只有有了具备良好数字素养的思政课教师队伍,才能更好实现思政教育智慧化转型,推动网络化、沉浸式、全场景的智慧思政模式创新,切实提高思政课教育教学的精准性与实效性。因此,系统思考提升高校思政课教师数字素养的实践路径,是一个具有重大实践意义和理论意义的时代课题。

一、增强数字意识:全面激活思政课教师内在动力

高校思政课教师的数字素养指的是思政教师运用新兴信息技术融入当前思政课教育教学全过程各方面的意识和能力。长期以来,部分思政课教师在经年累月的思政课教育教学过程中形成了固有的教学惯性,对新兴的数字化教学技术存在抵触情绪,思政课教育教学理念滞后束缚了教师激发数字意识的内生动力。因此,要改变传统的教学观念,培育数字思维,增强数字意识,激活思政课教师改革创新的内生动力。

(一) 在思政课教师职业发展中培育数字思维

首先,培养思政课教师提升数字素养的主观意愿。思政课教师的内在动力是主体自主自觉意识迸发的推动力量。只有让思政课教师自身在内心深处真正认可智慧化信息技术对教育教学的巨大优势,特别是对新时代高校思想政治教育精准化转型的重要作用,并且真正感受到智慧化教学技术“有用”“好用”,才能真正激发思政课教师的数字意识。当前教育环境已经发生深刻改变,高校思想政治教育工作要做到“因事而化、因时而进、因势而新”,深刻把握信息技术与思政课教育教学的契合点,顺应数字时代对思政课高质量发展提出的新要求,这就要求思政课教师紧跟时代发展步伐,培育数字思维,提高数字素养。其次,要将培育数字思维融入思政课教师终身职业发展规划。马克思指出,“人们为之奋斗的一切,都同他们的利益有关”^[5]。提高思政课

教师数字素养,要将其和教师职业生涯发展紧密结合起来。一方面,要把数字素养纳入教师的考核评价体系中,将其作为重要的考核指标。系统的思政课教师考核评价体系,不仅应包括政治素质、师德师风、教学技能等涉及教师当前发展现状的指标,还应具备为思政课教师的长远发展提供指导的意义。因此,高校要在《教师数字素养》框架指导下,遵循思政课教师发展的基本特点和发展规律,制定科学性高、可操作性强、覆盖范围广的思政课教师数字素养考核评价体系,并将其应用于绩效考核、职称评审、评奖评优等评价奖励体系中,充分激发思政课教师提升数字素养的内在动力。另一方面,要将数字素养纳入教师职业生涯建档信息中。对高校思政课教师进行职业生涯建档,能够清晰记录不同阶段教师数字素养数据,了解其关于数字化教学技术手段的熟练掌握程度,进而分析思政课教师在提升数字素养方面的难点痛点堵点,为构建系统全面、针对性强的数字素养培训计划提供基础,促进思政课教师专业成长。

(二) 在明确角色定位中全面增强数字意识

一方面,思政课教师作为党的创新理论的阐释者和传播者,肩负着巩固马克思主义理论意识形态主导地位的责任和使命。这就要求思政课教师要增强数字意识,熟练掌握智慧化的教学技术和教学手段,不断提高自身收集信息、处理信息和整合信息的能力,以智慧化技术手段赋能党的创新理论传播,实现党的创新理论可视化、图像化、数字化生产与再生产。另一方面,思政课教师作为学生树立正确“三观”的引领者和培育者,肩负着社会主义核心价值观的培育、践行和示范责任。思政课教师增强数字意识,要坚持问题导向,直面当前价值观领域中存在的“技术滥用”“隐私泄露”等风险挑战,推动数字教育和思政教育的双向耦合。不仅要强化自身的数字素养,还要引导学生加强对数字技术的认知、理解和应用,培养学生的数字伦理规范意识。高校思

政课教师要有风险意识,既要掌握数字化的教育教学技术手段,也要清醒认识到数字技术的局限性,牢牢抓住信息技术的工具属性特征,全面衡量信息技术中的潜在风险,坚守教师的主导地位。思政课教师要清醒地认识到,应掌握新的智慧化教学技术,将其恰适地融入思政课教育教学的各环节,并根据课堂反应、需求变化、课堂安排、教学效果等,对教学技术和教学手段进行优化组合,切实提高思政课教育教学实效性。

二、提高数字能力:打造立体多元数字素养培育体系

习近平总书记在全国教育大会上指出:“要实施教育家精神铸魂强师行动,加强师德师风建设,提高教师培养培训质量,培养造就新时代高水平教师队伍。”^[6]在思政课教师培养培训体系中,提升数字素养是关键一环。思政课教学实践表明,思政课教师对思政教育数字化转型的态度大多是积极的,受学生学习需求变化、教学难点解决、教学效果提升或者教学实践创新等诸多因素驱动,思政课教师往往会自主求变。当思政教育数字化转型带来教学改变时,教师会根据教学课堂的变化评估教学改变的效能。就实践效果而言,思政课教师自发的主动求变往往会因为势单力薄或拘泥于个人主观经验等无法达到设想的教学效果。因此,在推动教育数字化转型进程中,提高教师数字素养的重要方式是构建科学的数字化培训培育体系,促进数字化转换、善用数字化工具^[6],切实提高思政课教师数字能力。

(一) 创新培训方式方法,切实提升培训效能

近年来,提升思政课教师数字素养的培训日益得到重视,但是就教学实践来看,培训效果不尽如人意,特别是存在培训方式单一化、碎片化以及与实践相脱节等问题。因此,要从思政课教师终身职业发展的角度出发,将提升数字素养作为思政课教师完整职业生涯的重要组成部分。一方面,创新培训方式。应坚持多元化立体式的培

训策略,通过将传统的授课式培训和实践式培训相结合、短期集中培训和长期培养相结合、常态化培训和灵活式培训相结合,开展启发式、探究式、互动式、场景式教学。值得注意的是,提升教师数字素养的培训应以提高实用性为导向,聚焦真实的教学场景,注重线上线下相结合,切实提高教师的思政课堂场景化应用能力。另一方面,优化培训内容。运用大数据技术对思政课教师进行“精准画像”,重点结合思政课教师成长的不同阶段,结合思政课堂特征,根据教学需要,设计出适合不同层次数字能力培训方案和课程,满足思政课教师对于提升数字能力的多元需求。比如,以元宇宙技术为例,鉴于该技术在思政课教学中的重要作用,应尝试设置“元宇宙+思政课”专题培训,注重提升思政课教师使用增强现实技术(AR技术)的能力,探讨借助全息投影技术,激活思政创新元素,打造沉浸式、互动式、体验式的思政课堂。对于新入职的思政课教师,重点提高其对数字化平台的运用能力;对于资深思政课教师,注重提高其数字能力和数字素养。

(二) 构建“贯通式”培训体系,强化培训效果评估

一般来说,培训效果不佳的重要原因在于未能精准把握思政课教师的培训需求,对培训效果评估不够重视。基于此,要建立“贯通式”的数字能力提升培训体系,切实提高培训的实效性。一方面,要加强对思政课教师数字技能培训过程监测。长期以来,针对提升思政课教师数字技能的培训往往更多关注终结性评价,忽视对整个培训过程的跟踪和监督。终结性评价难以体现思政课教师在培训过程中数字能力逐步提升的轨迹。为全面反映思政课教师成长进步的动态过程,应运用技术手段采集思政课教师培训过程的数据信息,比如参训次数、技术工具、教学设计、效果反馈等,全程跟踪记录思政课教师的学习轨迹,并对其进行过程性评估,提高培训的整体效能。

另一方面,要加强培训评估。培训评估是培训体系中的重要环节。在思政课教师完成培训后,要对培训效果进行全面评估,并建立长期跟踪观察机制。要综合运用定性定量多种评估方法对思政课教师的培训效果进行评估,如利用柯氏评估模型,从反应层评估思政课教师对培训的满意程度,从学习层评估思政课教师的学习获得程度,从行为层评估思政课教师对数字技能知识的运用程度,从结果层评估思政课教师培训的投入产出比。此外,还要建立培训效果跟踪问效机制。思政课教师对数字技能的掌握、运用和内化需要一个过程才能体现,为此要对思政课教师关于数字技术的应用情况进行长期跟踪,掌握思政课教师培训后的教学行为变化,特别是通过了解数字技术在教学设计、教学组织、教学实施、教学评价等方面的综合运用情况,考查培训成效。

三、强化数字应用:提升思政课教师数字教育教学应用能力

提升思政课教师数字素养是一项系统性工程,其落脚点是提高“转化力”,即数字素养向数字化教学应用转化的能力。因此,要鼓励思政课教师运用数字技术提高教学能力,运用数字技术常态化开展教育教学实践,将数字技术真正落实到思政课教学的各环节全过程。

(一) 提升将数字技术融入思政课教学的能力

将数字技术融入思政课教学实践各环节之中是打通数字素养和教学实践的“最后一公里”,为此要关注教学设计、教学内容、教学实施、实践教学、教学评价等教学实践的环节。在教学设计方面,应充分利用互联网、大数据、人工智能等数字技术,进一步勾勒学生学情的“精准画像”,包括知识水平、专业特征、年龄情况、学习风格、学习偏好等信息,深入分析学生的学习状态和学习需求,对学情数据进行筛选,形成数据链。在此基础上,进一步强化教学设计的“精准滴灌”,根据学生的个体差异性,定制式地确

定教学内容,确保思政课教学手段与教学方法的针对性、精准性。在教学内容方面,利用数字技术分析学生关注的热点问题、焦点议题和重点话题,运用马克思主义理论,“将理论话语化繁为简、化抽象为具体、化晦涩为通俗”^[7],精准匹配教学资源,实现教学内容的“精准推送”。在教学实施方面,将学情画像匹配生动形象的教学内容,提高思政课的针对性,充分运用各种数字技术平台,增强思政课的互动性。在实践教学中,可以充分利用数字孪生、虚拟仿真、人机互动等数字技术,提高思政课实践教学效果。在教学评价方面,充分利用数字技术对学生的过程进行综合性分析,比如可以利用数字技术分析学生的面部图像获取其学习状态,进而分析其情绪状态和注意力集中程度,从而对学生的学数据进行全面把握。值得注意的是,思政课教师要避免陷入“数字陷阱”,对数字技术产生盲目崇拜。要谨防产生智能化教学场景的滥用、学生数据隐私泄露以及数据依赖等问题,明确数字技术在“教”与“学”、“师”与“生”中的工具属性定位。

(二) 营造运用数字教学技术能力的良好氛围

一方面,要整合数字资源。要有效满足思想政治教育数字化转型的需求,就要统筹整合优质数字资源。教育主管部门要坚持分类指导,在充分调研的基础上,根据各高校的教育层次、基本属性、主要特色等基本情况,分门别类地建立资源一体化数字平台,包括教学案例库、教学素材库、教学工具库等,推进资源共建、平台共享、模式共创、案例共研,为思政课教师创造运用数字技术的良好氛围。此外,要鼓励科研院所、普通高校以及教育智慧化公司等相互合作,聚焦思政课教师和学生需求,开发适用于各类思政教学场景的APP、小程序、网站等,满足思政课教育教学的需要。另一方面,要构建思政课教学数字化教研共同体。数字技术有效嵌入“大思政课”应拒绝单兵突进,建立起互帮互助共进机制。高

校要形成校党委牵头、马克思主义学院负责、思政课教师广泛参与的教研机制,开展不同层次、不同类型、不同形式的教学创新实践活动。思政课教师之间应取长补短,利用高校思政课数字化资源共享平台,推动思政课教师间跨学科交流与合作,通过组织教科研讨会、工作坊、交流会等各种形式的活动,相互学习、相互启发,形成共同解决教育教学过程中问题的合力,形成技术驱动、专家引领、名师带动、示范培训的学习交流机制,全面增强新时代高校思政课教师数字胜任力^[8]。

四、结语

伴随着教育大国向教育强国迈进,教育数字

化转型势在必行。思政课教师应顺应时代发展潮流,自觉增强科学的数字意识、提升数字素养、提高创新教育教学的数字技能,积极推进思政课教学数字化创新。诚然,提升高校思政课教师数字素养仍可能面临认知模糊、培训研修效果不足等或然风险。应对风险,应坚持“育人为本”的价值导向,增强数字意识,构建立体多元多层次的数字化培育培训体系,提高思政课教育教学的数字化应用水平,全方位推动高校思政课教师数字素养升级,进而打造一支具有数字思维、拥抱数字化成果、适应现代化建设需求的高质量思政课教师队伍。

参考文献

- [1][6] 习近平在全国教育大会上强调:紧紧围绕立德树人根本任务 朝着建成教育强国战略目标扎实迈进[N].人民日报,2024-09-11.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022:34.
- [3] 关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见[M].北京:人民出版社,2019.
- [4] 教育部关于发布《教师数字素养》教育行业标准的通知[EB/OL]. [2022-12-02]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A16/s33342/202302/t20230214_1044634.html.
- [5] 马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:187.
- [6] 彭庆红.数字化推动“大思政课”建设的依据、原则与路径[J].思想理论教育导刊,2023(11):96-104.
- [7] 赵海丰.智媒时代高校网络空间主流意识形态话语权建构面临的挑战与应对[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2022,50(5):148-154.
- [8] 盖逸馨,浩日娃.新时代高校思政课教师数字素养提升的价值意蕴、现实困境和策略探析[J].思想理论教育导刊,2024(8):118-124.

责任编辑 刘 钊

浅谈会计信息化和会计工作数字化转型

韩明瑞

(上海海洋大学 经济管理学院, 上海 201306)

摘要: 科技的发展和社会的进步, 给传统会计工作带来巨大冲击, 对信息化和数字化提出了更高的要求。在这一时代背景下, 会计信息化和会计工作数字化转型显得尤为重要。结合国家新出台的政策法规和工作实务, 从会计信息化和会计工作数字化转型的必要性和重要性、现状和趋势、应对策略等方面进行分析和阐述, 旨在为会计信息化和会计工作数字化转型提供经验借鉴。

关键词: 会计信息化; 会计工作数字化转型; 数字化平台应用; 行业监管

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)03-0077-04

一、引言

2024年6月28日十四届全国人大常委会第十次会议通过的新修订的《中华人民共和国会计法》第八条强调“国家加强会计信息化建设”, 这为推动会计信息化高质量发展提供了坚实的法律依据。

为贯彻落实新会计法, 顺应数字经济发展潮流, 促进会计信息化和会计工作数字化转型, 财政部于2024年相继印发了《会计信息化工作规范》和《会计软件基本功能和服务规范》, 强有力地助推了会计事业实现创新发展。

二、会计信息化和会计工作数字化转型的必要性和重要性

(一) 会计信息化和会计工作数字化转型的必要性

1. 经济社会发展的客观要求

经济社会数字化转型的深入推进, 为新时

期会计信息化带来新的机遇和挑战。实现会计信息化, 利用会计数据标准体系, 通过对各类财务信息进行分析, 可以有效规范企业内部管理, 加强内部控制监督, 为单位和部门的决策提供强有力的支持, 最大程度避免由于电子凭证不统一、执行不规范引发的一系列问题, 确保财务信息的准确性和有效性, 极大地提升工作效率。

2. 会计职能拓展的重要支撑

通过会计工作信息化和数字化提供的数据应用模型, 不但可以对成本、经营目标、预期收益等方面进行科学评估, 还可以为制定合理的资金使用计划和严格的财务审批流程提供重要参考, 从而起到保障资金安全、调整经营策略、控制成本支出的作用, 由此可以大幅度提升管理水平, 形成更好服务社会治理的新格局。

(二) 会计信息化和会计工作数字化转型的重要性

1. 有助于提升工作效率和减少能耗

目前, 各类数据信息虽然都以电子形式存在

收稿日期: 2024-12-26

作者简介: 韩明瑞(2004—), 男, 满族, 河南郑州人, 上海海洋大学经济管理学院会计专业学生。

并交付，但由于标准不一，接收后入账难问题突出，大多数单位仍然采用打印纸质文件的方式入账，容易重复。实现自动化和智能化的会计信息化，可以减少人力成本，提高资金的使用效率，优化财务管理流程，减少人为因素操作错误，推动整体运营效率提升。

2.有助于提高核心竞争力和适应数字经济发展

会计工作作为一个信息系统和一项经济管理活动，不仅直接或间接地服务政府数字经济政策的制定和实施，更能在一定程度上激励各级政府持续布局和优化区域数字经济发展政策^[1]。

3.有助于增强决策能力和管理水平

加强会计工作信息化有助于企业建立完善的内部控制体系。通过设定权限和审批流程等程序，可以确保财务数据的安全性和保密性，防止舞弊和不当操作，实时监控财务状况和经营成果，及时发现潜在的风险和问题，从而有助于制定更为科学的决策方案，提高决策的有效性和准确性。

三、会计信息化和会计工作数字化转型的现状和趋势

(一) 会计信息化和会计工作数字化转型的现状

1.专业人才相对匮乏

截至2024年12月，我国会计从业人员人数超过40万。但是会计信息化专业人才缺乏，部分从业人员无法适应相关会计软件。有些会计信息化人员是半路出家，对于网络技术一知半解，无法将其全面融入会计领域。很多会计只能对数据进行浅显的分析，不能挖掘出深层次的数据价值，会计信息化水平未能达到预期。

2.信息安全问题比较突出

对于单位而言，确保数据安全是实现稳定发展的基础。近年勒索病毒攻击、ERP高危漏洞被恶意利用等事件对国内外多家财务软件厂商

造成不同程度影响。2020年，某两家国际知名ERP企业的财务系统爆出高危漏洞400余个，这些漏洞使攻击者可读取和修改财务记录、更改银行信息、查阅个人身份信息，甚至删除或修改活动痕迹、日志和其他文件^[2]。除了数据泄漏风险之外，这些漏洞还使这些软件系统存在因技术故障或者人为错误导致数据丢失的风险。

3.信息化建设投入不够

会计信息化是一个持续优化的过程，因此它需要在实践中不断进行评估和改进，不断更新和完善。在数字化转型过程中，很多单位出现了会计信息化建设投入不够或者投入中止的现象；有些单位只注重硬件投入而忽视软件投资，轻视及时引入更先进的算法和模型。这些做法都会对信息化建设的合理发展造成负面影响。

4.信息化建设应用效果较差

目前，我国一些中小企业对会计信息系统的使用水平普遍不高，财务和业务的融合不多。有部分企业并未建立规范化的业财融合信息系统，没有真正把财务融入单位的各业务领域和各工作流程和环节，会计信息系统不能有效地为企业发展提供决策性意见，影响了企业经济效益最大化。

(二) 会计信息化和会计工作数字化转型的趋势

1.财会人员对会计信息化和数字化转型的认知趋同

我国自“十三五”规划提出“国家大数据战略”以来，会计从业人员对信息化和数字化转型的认知也逐渐发生改变。为全面深入了解我国企业财务数字化转型现状，准确把握企业财务数字化变革的发展趋势，中国财政科学研究院与金蝶软件(中国)公司联合开展了企业财务数字化转型调研活动。从问卷调查结果来看，针对企业财务数字化转型的理论认知，80.93%的受访企业认为，财务数字化转型作为基于会计管理活动论的价值管理活动，能够通过价值链生态环境中利益相关者的价值运动功能管理和技术聚合，实现资

源优化配置。83.66%的受访企业认为，财务数字化转型的本质是大会计观，数字技术应用有助于核算、统计、计划、财务、分析、审计等活动的相互交叉融合，从而拓展会计的工作职能^[3]。

2. 工作标准和制度规定日趋统一完善

为了实现数据资源的规范化管理，增加经济活动的透明度，2023年8月，财政部发布《企业数据资源相关会计处理暂行规定》，旨在强调加快培育数据要素市场和推进政府数据开放共享，同时规范年度报告非财务报表部分披露制度，对数字化建设、研发活动设置统一的披露范式要求，维护市场稳定^[4]。

为贯彻落实《中华人民共和国会计法》有关要求，规范数字经济下的会计软件基本功能和服务，提高会计软件和相关服务质量，进一步推动会计信息化工作的健康开展，财政部于2024年7月和8月分别印发了《会计软件基本功能和服务规范》《会计信息化工作规范》，明确提出了会计工作信息化的定义。两个规范的内容涵盖了会计软件的基本功能、会计信息系统的建设要求以及电子会计凭证的管理和会计信息化制度建设等多个方面的内容，为数字经济环境下的会计工作提供了全面的指导和规范，有助于推动会计信息化健康发展，不断提高会计信息的质量，从而发挥会计数据在经营管理中的核心作用。

3. 基础保障和专业支持力度持续加大

《中华人民共和国会计法》第七条规定：“国务院财政部门主管全国的会计工作，县级以上地方各级人民政府财政部门管理本区域内的会计工作。”根据财政部的要求，近年来，全国各级财政部门都陆续采取了加强信息化建设普法宣传、整顿行业秩序、规范权力运行等多种措施，促进内控规范体系有效实施。

2022年以来，财政部会同税务总局、人民银行等九部门，选取增值税电子发票、银行电子回单等九类电子凭证，起草电子凭证会计数据标准并在全中国范围内开展试点工作，致力于用

统一的会计数据标准打通电子凭证全流程无纸化处理“最后一公里”^[5]。

四、会计信息化和会计工作数字化转型的应对策略

（一）不断加强会计信息化人才培养和队伍建设

我国《会计行业人才发展规划（2021—2025年）》强调，“需要会计实务工作者深入应用新技术，推动会计审计工作数字化转型；需要会计管理工作加强会计数据相关标准建设，推动会计数据资源开发利用，加大会计信息化人才的培养力度”，同时提到，“强化对会计信息化能力的要求，推动各级各类会计人才适应会计工作数字化转型”。此外，在实践中还要注意加强会计诚信机制建设，引导会计人员树立诚实守信的良好美德。同时，要注重培养高端会计人才的多方面实践能力，通过开展竞赛比武、业务实训等方式来提升会计从业人员的整体素质和专业水平。

（二）扎实推进会计工作的职能拓展

2022年底召开的全国会计管理工作会议提出，要进一步提升会计管理工作法治化、专业化、数字化、协同化、国际化水平。加强会计信息化，促进会计工作数字化转型，实现各类会计数据的信息化、协同化，有利于促进各单位提高风险防控能力、不断提升管理水平，从而促进地区经济发展和社会效益的提升。

近年来，很多单位采用更新软件、升级技术、创新能力等策略进行会计工作信息化转型。相应地，单位的预算、成本、绩效、服务等管理会计工作亦要充分结合数字化的技术进步来为决策提供更多支持。数字化环境下企业管理会计的创新没有标准模板，各单位必须结合经营实际特点和管理流程，深入开展管理会计内容创新^[6]。

（三）通过数字化平台和大数据应用进行优化提升

通过统一的数字化平台和大数据应用，不仅

能够极大程度减轻会计从业人员的工作压力,减少他们的重复性劳动,同时也能够更加精准有效地开展财务工作。

各级政府是会计工作数字化转型的重要支撑。政府通过制定政策、提供资金支持和建立合作平台等手段,积极推动企业加速数字化转型。政府通过制定行业标准和规范,引导数字化转型的发展方向,促进数字化技术的互通和协同。

在数字化转型的过程中,必须防范各种安全风险。除做好定期排查外,还要加强源头治理,即做好会计从业人员的资格认证,安装来源可靠的杀毒软件并定期检查和更新,做到及时备份有关文件和数据,不点击不明链接,若发现可疑文件及时删除并立即上报,以确保财务信息和系统安全,保障信息化平台安全可靠运行。

(四) 持续加强会计行业监管

2023年2月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于进一步加强财会监督工作的意见》提出:“推动健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。”^[7]

目前,注册会计师行业统一监管平台和全国

代理记账行业监管服务平台已上线使用。2024年9月,财政部发布通知,全国会计人员统一服务管理平台已于2024年9月26日上线试运行,并将于2025年1月1日正式运行。平台包括12个业务板块百余项功能,基本涵盖了各类会计人员服务管理事项,要求信息采集之前必须进行实名认证。平台不仅提供了会计工作的学习资源和交流机制,还优化了服务流程。

2024年8月12日,新修订的《中华人民共和国会计法》发布。本次会计法修改最大变化在于,明显加大了对会计人员违法行为的处罚力度。这就要求企业和会计人员必须严格遵守各类法律法规和规章制度,从而有效维护社会公众利益。

五、结语

会计信息化和会计工作数字化转型是一项长期的任务,只有多部门协调配合,不断完善平台功能,提升检测和预警能力,做到规范化、精准化、智能化,才能使会计工作真正参与到经济发展的战略规划之中,为经济决策提供数据支持和资金保障。

参考文献

- [1] 暴好东,苏琪琪.会计如何更好赋能数字经济发展[J].财务与会计,2021(15):9-12.
- [2] 金源,李成智.智能财务背景下的财务信息安全研究[J].财会通讯,2023(7):136-144.
- [3] 周卫华,刘丹彤,武威,等.加快推进企业财务数字化转型应用与发展研究[J].财务与会计,2023(14):31-34.
- [4] 于瑶.企业数字化发展引发会计信息价值相关性危机了吗?[J].上海财经大学学报,2024,26(2):108-121,152.
- [5] 财政部会计司有关负责人就修订印发《会计信息化工作规范》和《会计软件基本功能和服务规范》答记者问[EB/OL].(2024-12-16)[2024-08-06]. https://kjs.mof.gov.cn/zhengcejiedu/202408/t20240806_3941155.htm
- [6] 吕长江.数字化环境下企业管理会计如何创新?[J].中国管理会计,2024(4):5-7.
- [7] 罗勇.二十大精神赋予新时代会计的使命与任务[J].会计之友,2023(13):2-8.

责任编辑 夏继先

邢台市：生态改善再现泉水复涌

南水北调中线工程总干渠邢台段始于沙河市侯庄村，终于临城县东渚村，全长93.3公里，流经沙河市、桥西区、邢台县、内丘县、临城县等5个县（市、区），设有6个分水口，于2014年12月正式通水。邢台人的“母亲河”——七里河，在“南水”的涵养下，风景优美，生态良好，成为邢台的“城市生态绿廊”和“城市客厅”。“南水”的到来使邢台市的生态环境得到修复改善，地下水水位不断回升，从2021年8月起，位于邢台市开发区的百泉泉域内多个泉眼开始稳定复涌。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



七里河倒虹吸出水口



七里河倒虹吸闸口



七里河倒虹吸干渠



七里河倒虹吸



中易水倒虹吸 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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