

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

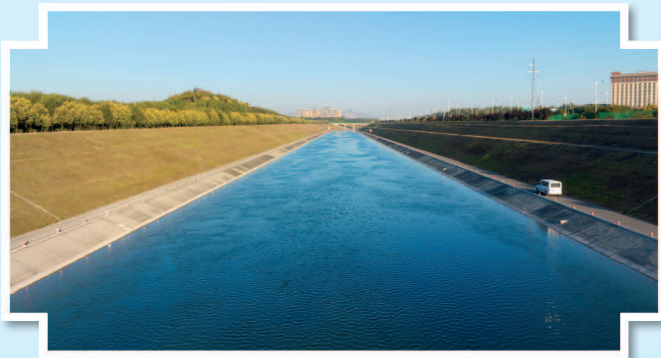
- ◎ 人口结构变化对编制管理的影响及对策研究
- ◎ 提升省管高校派驻监督效能的方法路径探析
- ◎ 乡村旅游促进乡村振兴的共生机制探究
- ◎ 基于“初属群体”和乡俗伦理共同体视域的农村社会“软治理”

2025 04
总第124期

石家庄：满眼绿色环境美

南水北调中线总干渠石家庄市境内全长65.8公里，跨渠桥梁69座，涉及高邑、赞皇、元氏、鹿泉、桥西、新华6个县（市、区）。2014年南水北调中线工程通水后，石家庄市每年可得到7.82亿立方米的优质水源补给，相当于岗南、黄壁庄等12座大中型水库的可用水量。目前，“南水”占石家庄市城区供水量75%以上。到2030年，南水北调工程分配石家庄市水量将达到9.45亿立方米，等于新建了12座大中型水库、100多座小型水库，且水质更优良，供水过程更稳定。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



石家庄段西三环渠道



主管单位：河南省教育厅
主办单位：新乡学院
主 编：陈磊山
执行主编：董 颖
副 主 编：罗 文
出版发行：《行政科学论坛》编辑部
出版地址：新乡市金穗大道东段 191 号
印刷单位：新乡市东昌印务有限公司
邮 编：453003
电 话：0373-3683192 0371-65566167
电 子 信 箱：xzkklt2016@163.com
出 版 日 期：2025 年 4 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
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 4 期 / 总第 124 期 / 2025 年 4 月 25 日出版

◇ 编制管理

强化机构编制闭环管理 优化事业单位监管服务 / 安阳市委编办课题组 / 4

人口结构变化对编制管理的影响及对策研究

——以洛阳市为例 / 薛雪玲 庄宇峰 张栋亮 / 9

开展机构编制执行情况和效益评估的探索与思考 / 吴述娜 / 13

◇ 机构改革

“1+3+N” 框架下优化调整重点领域机构职责的具体实践与经验启示

——以信阳市为例 / 信阳市委编办课题组 / 18

◇ 事业单位改革

破解事业单位法人“注销难”的实践与思考

——以三门峡市委编办登记管理工作为例 / 三门峡市委编办课题组 / 21

创新做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”研究

——以信阳市光山县为例 / 光山县委编办课题组 / 26

◇ 高校治理

提升省管高校派驻监督效能的方法路径探析 / 鲍晋选 / 31

新时代党的创新理论在高校传播的困境及优化策略研究 / 贾菁 张荣欢 / 37

◇ 社会治理

地方立法何以移风易俗

——基于规制“高价彩礼”地方立法的考察 / 吕东锋 朱小尧 / 40

乡村旅游促进乡村振兴的共生机制探究

——基于河南省鹤壁市大石岩村的分析 / 王 萌 姚文博 / 47

文化强国战略视域下南阳建设省域副中心城市文化强市的路径研究 / 刘红卫 / 54

基于“初属群体”和乡俗伦理共同体视域的农村社会“软治理” / 宁 威 / 58

三驱联动机制下新乡市产业升级的数字化转型路径探索 / 胡 玮 / 63

◇ 数字时代

数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系的现实阻力与实践对策 / 唐金武 / 66

◇ 理论视点

柔性治理下乡村棘手问题的治理策略与运行机理研究 / 潘金珠 / 72

名义股东权益保护论析

——以《公司法解释(三)》第二十六条为视角 / 古添聿 / 76

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 谢建文

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 15 * 2025-04 * n

强化机构编制闭环管理 优化事业单位监管服务

安阳市委编办课题组

加强机构编制工作闭环管理，全面推开机构编制评估是机构编制部门的一项重要工作。为深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》和《机构编制监督检查工作办法》，掌握部门运行情况，有效提升机构编制执行情况和效益评估工作水平，课题组深入开展调研，探索闭环管理规范的管理流程和严格的监督机制，为提升机构编制工作的法治化、规范化和高效化水平，推动部门高效履职奠定基础。

一、对闭环管理的认识

（一）闭环管理的概念

闭环管理是一种综合性的管理方法，旨在通过计划、执行、检查和行动(PDCA)的循环过程，不断改进优化管理和工作流程。该方法强调持续改进，通过计划、执行、检查和行动四个步骤形成一个闭环系统，确保质量和效率的提升。

（二）机构编制闭环管理的内容

机构编制闭环管理将加强党的领导贯彻到机构编制工作动议、论证、审议决定、组织实施、监督问责等过程，把全周期闭环管理融入机构编制管理事前调研论证、事中联动管理、事后跟踪问效全流程，通过建立“事前有规划、事中有行动、事后有结果”的管理模式，确保机构编制工

作的有效性、效率和合规性。机构编制管理可以被概括为四个阶段：机构编制事前评估、机构编制事项调整、机构编制运行及效果评估、机构编制结果运用。

1.机构编制事前评估。根据《机构编制评估办法》《河南省事业单位改革发展条例》，事前评估的范围主要包括本级事业单位的设立、合并或撤销，编制及职责调整，以及用编等，要就上述事项调整的必要性、合理性、可行性进行充分调研论证，包括是否符合相关法律法规及政策规定、是否适应经济社会发展需要等。

2.机构编制事项调整。机构编制工作动议必须坚持民主集中制，经过集体研究，决定拟动议的机构编制事项。县(市、区)拟动议机构编制事项请示以县委编委名义向市委编办报文，市直部门拟动议机构编制事项请示以市直部门党组(党委)名义向市委编办报文。机构编制部门在收到机构编制事项请示后，及时依据相关机构编制法规、政策和实际工作需要，对呈报的机构编制事项进行审核，对于经审核符合规定的机构编制事项，正式受理，并在审核的基础上提出初步意见，列入机构编制专题论证工作计划。按审批权限，经室务会或编委会研究通过后，发文调整。

3.机构编制运行及效果评估。结合机构编

制执行情况和效益评估，对机构编制工作结果进行跟踪问效。按照《机构编制管理评估办法(试行)》要求，机构编制管理评估一般按照下列程序进行：机构编制部门确定评估对象，通知部门自评；机构编制部门开展实地评估，形成初步评估结果；机构编制部门完成实地评估后，结合日常机构编制管理情况，形成评估意见，并反馈给评估对象；机构编制部门根据评估情况，起草评估报告，总结经验做法，做好评估结果运用。

4.机构编制结果运用。注重评估结果的运用，推动部门全面准确充分地履职尽责，确保工作的实际效果与预期目标相符，不断强化机构编制管理刚性约束。同时，将评估结果运用到机关职能运行监管和事业单位监督管理等工作中，对发现的违规违纪行为，依照规定程序提出办理意见。对评估对象存在的问题进行分析研判，建立问题台账，制定整改计划，督促整改落实，形成评估闭环。将评估结果作为审核部门调整编制和内设机构的参考依据，审慎研究相关机构编制事项申请。

(三) 机构编制闭环管理的必要性

开展机构编制闭环管理，对于进一步落实党管机构编制，巩固其在管理流程中的基础性地位，提升机构编制管理科学化水平，具有非常重要的意义。

1.机构编制工作的内在要求。机构编制管理是从决策、执行、反馈评估，再到决策、执行、反馈评估的循环过程，这一过程是一个有机整体，其中每一个环节都离不开监督检查。缺少决策、执行、反馈评估的任何一个环节，机构编制管理都有可能偏离正常的轨道。因此，只有通过机构编制全流程闭环管理，才能形成良性循环。

2.实施依法行政的客观需要。《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制管理评估办法(试行)》等政策法规的出台，为机构编制闭环管理的

开展提供了法律依据。从这一方面来说，开展机构编制工作全周期闭环管理，构建机构编制审批和监督检查协调联动机制，也是依法行政的客观需要。

3.提升工作水平的必然举措。随着机构编制的事前、事中、事后全流程管理更加严格，机构编制管理科学化和规范化水平能够得到不断提升。

(四) 闭环管理达到的效果

积极推进机构编制源头、过程和结果全流程闭环管理，将加强党的领导贯彻到机构编制工作动议、论证、审议决定、组织实施、监督问责和预防教育等各环节，把闭环管理融入机构编制管理事前、事中、事后全流程，实现从计划到执行再到评估的全程管理，从而提高机构编制管理的科学化、规范化水平，确保机构和人员编制的合理配置，满足经济社会发展的需要。

二、机构编制闭环管理现状分析（以NH县为例）

以NH县2022年度机构编制事项调整情况为例进行分析。

2022年度全县共办理机构编制事项55件，其中：机构调整事项9件，编制调整事项8件，职责调整事项1件，用编申请事项37件。事前评估事项共计74件，评估后办理的机构编制事项调整共计55件，调研回访或运行及效果评估共计22件（见图1），结果反馈运用共计7件。

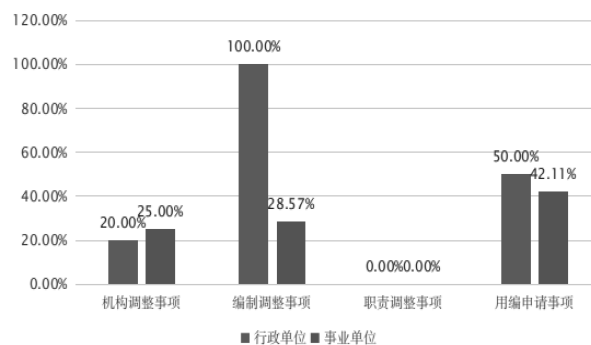


图1 调研回访或运行及效果评估情况

通过调研、评估、巡察、审计、信访举报等发现的机构编制问题,共计7件(行政4件,事业3件)事项已经机构编制部门单独或与其他部门联动整改、处理。其中,编制调整事项2件(行政1件,事业1件),占比29%;职责调整事项1件(行政),占比14%;用编申请事项4件(行政2件,事业2件),占比57%。

调研证明,机构编制闭环管理在日常机构编制管理中得到了积极的实施和应用,但由于闭环管理机制不够完善,机构编制工作的规范性和效率还不够高,主要体现在以下几个方面。一是沟通事项调研论证不充分,少数部门将编制少作为工作成效不高的理由,与机构编制部门沟通增加编制时缺少必要的论证。二是动议程序落实不严格,部门报送的机构编制动议材料,应当由党组(党委)领导班子集体讨论决定,但在实际工作中,极个别部门未经党组(党委)会议研究。三是部门联动配合机制不完善,在结果反馈运用方面还不够有效。

三、闭环管理的方法探索

通过明确机构编制事项办理过程中各个环节要求,推动审批、管理、监督有机衔接,保障动议论证、审议决定、组织实施、监督问责等机构编制工作程序完整规范实施,建立机构编制闭环管理长效机制,切实为各项机构编制规定的执行提供可操作性依据。

(一) 机构编制事前评估

1.严格动议程序。对机构编制申请事项的动议主体、沟通环节、报送内容、报送流程等进行明确。按照合法合规、审慎稳妥、从严从紧的原则,把牢把严机构编制事项审批关口。在部门党组(党委)提出机构编制事项动议时,缜密开展机构编制申报事项合规性、合法性审查,深入分析申报部门实际情况,准确评估申报部门真实需求,科学审批机构编制事项(见图2)。

2.注重评估细节。综合考虑机构编制事项涉

及的职能边界、编制使用、风险隐患等要素,将部门的机构编制管理规定执行情况、实名制数据维护情况等一并纳入事前评估。在此基础上,与同类别机构进行横向对比,全面论证部门职能与人员编制匹配程度、在编在岗情况和工作饱和程度,将论证结果作为机构编制事项调整的重要依据。

3.规范评估流程。对于符合规定的事项,按照室务会、编委会等审批程序做好调整。对于不符合规定的,向部门做好解释说明并提出可行性建议。对于在评估过程中发现存在机构编制管理不规范、机构编制违规违纪违法行为的,及时告知部门做好整改工作。

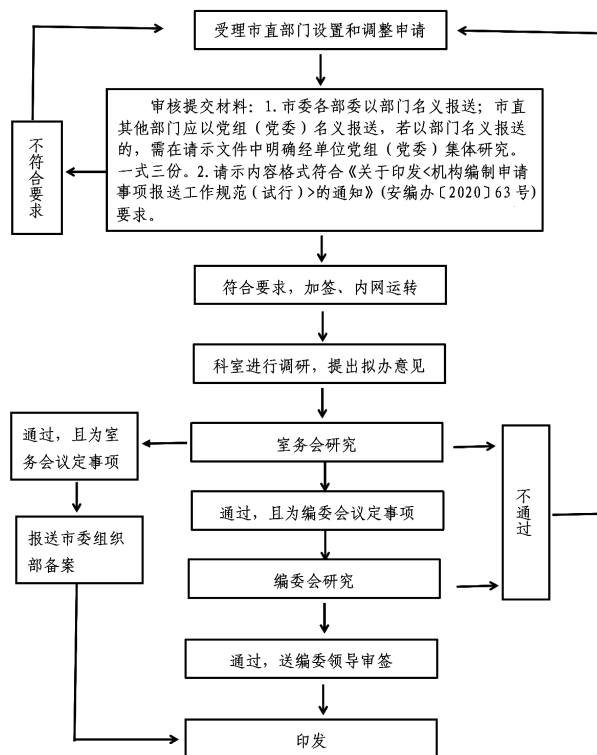


图2 市直事业单位的设置和调整流程图

(二) 机构编制事项调整

安阳市通过印发《市委编委工作规则》及《市委编办工作细则》,进一步明确编委和编办的机构性质、职责任务,健全会议制度,对机构编制工作的程序、权限、内容等进行规范调整。安阳市委市政府直属事业单位“三定”规定制定或修订工作流程见图3。

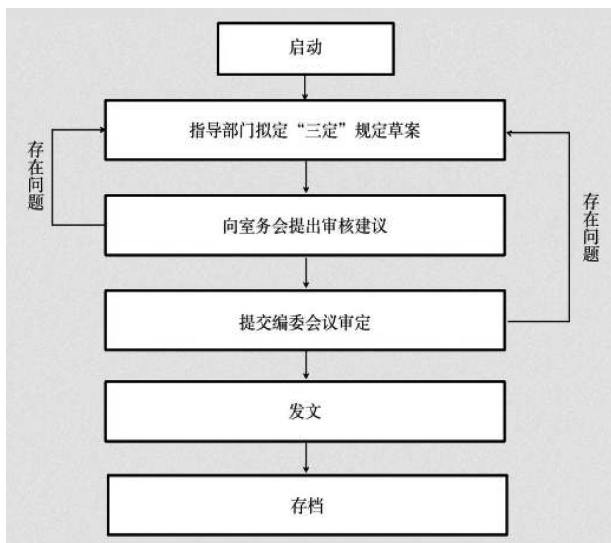


图3 市委市政府直属事业单位“三定”规定制定或修订工作流程图

（三）机构编制运行及效果评估

按照《关于全面开展机构编制执行情况和使效益评估的指导意见》规定，着眼加强党对机构编制工作的集中统一领导，聚焦机构职能优化协调高效，确保评估在优化资源配置、服务保障事业发展方面的作用显著发挥。

1.评估原则。坚持政治引领，把加强党的全面领导贯穿评估工作全过程，统一领导、分级负责，积极稳妥推进评估工作。坚持系统观念，增强评估工作的前瞻性、整体性、协同性。坚持目标导向、问题导向、结果导向，全方位、高质量、常态化开展机构编制执行情况和使效益评估，促进机构编制工作提质增效。

2.评估指标体系。按照科学规范、务实管用的工作思路，坚持共性指标和个性指标相结合、定性分析和定量分析相结合，设立“5+N”评估指标体系，“5”是指履职尽责情况和使用效益、“三定”规定执行情况、机构配置效益、编制和领导职数使用效益、机构编制管理规范等共性指标，“N”是指个性指标。机构编制部门也可以根据评估对象实际情况进一步分解设置细化指标，使评估指标体系既具有明确的针对性和可操作性，又能精准客观反映评估对象机构编制执行和使用效益情况。

3.评估步骤。按照《机构编制管理评估办法（试行）》规定，评估按照部门自评、实地评估、反馈意见、总结提升等4个阶段实施。

4.评估重点。包括：党管机构编制原则落实情况，服务保障重大战略和重点领域机构编制资源落实情况，事业单位机构编制资源优化配置情况，机构职能日常运行和机构编制资源配置情况，机构编制违规问题整改到位情况，等等。

（四）机构编制结果运用

将评估结果作为机构编制申请事项审核审批的重要参考依据，针对评估发现的普遍性规律性问题，深入剖析原因，研究解决对策，推动形成闭环管理，持续提升机构编制规范管理水平。

1.机构编制部门内部联动。加强机构编制科室和监督检查科室联动审查，实行机构编制事项申请“三必查”，即必查机构编制实名制管理和事业单位登记管理数据信息更新维护情况，必查职能运行监管问题整改情况，必查是否存在“条条干预”等违反机构编制管理规定的问题。依托实名制管理平台，加强机构编制综合管理系统数据分析，实时掌握部门机构设置、人员配备、单位职责、近期变动等内容，对事项提交部门的机构编制情况进行全方位分析、精准化研判。业务科室在批复机构编制事项行文时，要求申请部门围绕落实情况、效益发挥情况等形成机构编制报告报监督检查科。监督检查科会同各业务科室定期对批复事项落实情况开展跟踪督导，有针对性地对机构编制事项落实情况、机构编制配置及运行情况、职能履行及成效进行跟踪问效，切实推动机构编制决策事项有效落实。

2.与组织人社财政部门相结合。建立健全机构编制与组织、人事、财政部门之间机构编制管理联动机制。机构编制部门按规定程序和权限对编制使用情况进行审核，组织、人社部门按照核准的编制使用许可和领导职数招录(聘)用、调整人员和配备领导干部，财政部门按照编制使用情况核定预算、核拨经费。凡不按规定、不程

序使用编制的，机构编制部门不予办理编制使用和实名制变更登记手续，组织、人力资源社会保障部门不予办理人员调整、工资核定和社会保险等手续，财政部门不予核拨经费。部门人员配备、领导职数使用等方面信息，作为组织、编制、人社等部门安排用编进人计划和调配干部、推进党政机构改革和事业单位改革等工作的重要依据。对日常监督检查发现的涉及“三超两乱”等问题，梳理形成问题清单统一呈送组织部门，由组织部门同步抓好整改。

3.与审计部门相结合。按照河南省委编办会同省委审计办出台的《审计监督与机构编制监督联动协作办法》要求，明确机构编制审计内容、协作机制、线索移交和结果运用等事项，规范机构编制部门参与经济责任审计的程序和要求，推动提高机构编制监督工作制度化水平。在经济责任审计中，对发现的预算管理中执行机构编制管理规定方面的违规问题，由审计机关履行法定审计质量控制程序后，纳入党政主要领导干部经济责任审计报告并督促及时全面整改，整改结果反馈机构编制部门。

4.与纪检部门相结合。在充分征求纪检监察部门意见的基础上，河南省委编办研究出台《河南省委编办机构编制信访受理举报办理办法(试行)》，进一步明确信访举报线索处理方式、对违规违纪违法行为处理问责等内容。对在巡视、选人用人专项检查和经济责任审计中发现的机构编制违规违纪问题，汇总梳理后分类建立台账，严格对标整改要求跟踪督办，处理结果及时反馈有关部门。对因规矩意识不强造成的机构编制违规违纪问题，严肃追究责任。

四、建立闭环管理的长效机制

河南省机构编制系统巡视反馈问题整改暨重

点工作推进会明确，机构编制闭环管理要做到“四要四不要”。为此，安阳市委编办结合工作实际，探索了以下几项机制建设。

(一) 函告机制

通过推行机构编制政策法规函告制，强化事前预防，抓住领导干部这个“关键少数”，将部门主要负责人作为函告对象，探索“1+X”函告模式，利用重要时间节点分期分批对部门主要负责人进行函告，坚持“凡变动必函告”原则，推动问题整改和风险控制，提升行政服务效能。

(二) 审查机制

通过强化审批监督、规范合规性审查工作，从源头上规范机构编制事项审批。抓好日常监督检查，坚持有报必查、核实必纠。抓好专项监督检查，积极开展机构编制核查，协调组织、财政、人社等部门开展数据集中比对，及时更新修正数据信息。抓好部门联合监督检查，加强与纪检监察、组织、巡视、审计等部门的协作配合，共享问题线索，畅通反馈渠道。

(三) 备案机制

通过规范机构编制事项落实情况备案工作，加强制度保障和过程管理。建立跟踪问效机制，重点对涉及机构编制工作的内容开展跟踪问效，推动机构编制事项有效落实。加强评估问效，进行机构编制执行情况和效益评估，将评估结果作为调整优化机构编制事项和效能目标管理考核赋分的重要参考依据，推动部门机构职能优化协同高效，机构编制使用效益持续提升。

通过建立机构编制闭环管理长效机制，力求机构编制事项能够跟踪到底、层层落实、可逆向追溯，从而不断推进机构编制法定化建设，提升机构编制工作的质效。

责任编辑 石艳艳

人口结构变化对编制管理的影响 及对策研究

——以洛阳市为例

薛雪玲 庄宇峰 张栋亮

摘要：以1949年以来我国历年出生人口数据论证老龄化冲击的爆发性和长期性，以洛阳市为例分析2012年以来人口结构与教育卫生人员数据变化。通过对历史数据的深入挖掘及对未来趋势的科学研判，深入研究人口结构变化给机构编制工作带来的新挑战新要求，提出一些前瞻性的思考，以期对新时代机构编制工作的高质量发展有所启发和帮助。

关键词：长期人口结构变化；出生人口减少；老龄化冲击；编制资源配置；编制使用效益

中图分类号：D630.1；G521 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)04-0009-04

党的二十大报告提出：“中国式现代化是人口规模巨大的现代化。我国十四亿多人口整体迈进现代化社会，规模超过现有发达国家人口的总和，艰巨性和复杂性前所未有。”在全面建设社会主义现代化国家新征程上，洛阳市委编办始终坚持以人民为中心的工作导向，通过深入研究人口结构变化趋势对机构编制工作造成的影响，化被动为主动，优化编制资源配置，创新编制管理模式，强化编制使用效益，为全市经济社会高质量发展贡献机构编制力量。

一、数据分析

（一）老龄化冲击的爆发性与长期性

根据统计数据，2023年我国65岁以上人口为21676万，占总人口比重达15.4%，已经进入老龄化社会（一般把60岁及以上的人口占总人口比

重达到10%，或65岁及以上的人口占总人口的比重达到7%作为一个国家或地区进入老龄化社会的标准）。通过分析我国历年出生人口的分布，结合我国人均预期寿命，可以大致估算2012年至2035年的65岁以上人口、15岁至65岁人口数量变化情况。

1.65岁以上人口数量和15岁以下人口数量分析。关于65岁以上人口（也叫老龄人口）数量，根据国家卫健委数据，我国当前人均预期寿命为78岁，结合近十几年我国每五年人均预期寿命提高1岁的增长趋势，至2035年之前的人口数据可以按照人均预期寿命79来估算。我们可以建立一个粗略的模型来推演2024年至2035年的65岁以上人口数量，公式为：2024年65岁以上人口数量=2023年65岁以上人口数量+2024年新增65岁人口数量-2024年达到预期寿命人口数量。其中，

2024年新增人口数量即1959年出生人口数量，2024年达到预期寿命人口数量即1945年出生人口数量。因1949年前无权威数据，故2024年至2028年达到预期寿命人口数量直接复用国家统计数据中2019年至2023年的死亡人口数据。由此我们可以估算2024年至2035年间我国65岁以上人口的数据，再累计2012至2023年的实际统计数据，得到2012年以来的65岁以上人口情况。对比2012年的12714万，2023年65岁以上人口数量达21676万，增长70.5%，年均增速4.5%。预估2035年65岁以上人口数量将达32052万，增长152.1%，年均增速3.93%。

关于15岁以下人口，2021年15岁以下人口数量达到峰值26302万，相比2012年的22287万增加11.2%，之后开始下降，2023年数量24789万，为2021峰值的94.2%。

2.15岁到65岁人口数据分析。使用与65岁以上人口估算类似的模型我们也可以估算出我国15岁至65岁人口（也叫劳动人口）数量变化，公式为：2024年15岁到65岁人口数量=2023年15岁至

65岁人口数量+2009年出生人口数量-1959年出生人口数量。2023年15岁至65岁人口数量为94502万，为2012年100403万的94.1%。预估2035年将下降到85596万，为2012年的85.3%。

3.老龄化冲击的形势。由上文的数据分析可知未来我国将长期面临老龄人口大幅增加的情况。65岁以上人口的高峰有两个特点：一是老龄人口数量增长速度快且持久。2023年数量为21676万，相较于2012年涨幅高达70.5%，在2023年高基数的基础上，预估2035年将继续上涨43.6%，达32052万，总持续时间预计超过25年。二是区域分布不同。未来65岁以上人口数量增加导致的养老医疗需求爆发将呈现散落分布，且越是偏远基层，面临的问题越突出。

（二）洛阳市人口基本情况

1.人口结构情况。2012年至2023年常住人口保持小幅增长，15岁以下人口先升后降，15岁至65岁人口先降后升，65岁以上人口大幅增长（详见图1所示）。

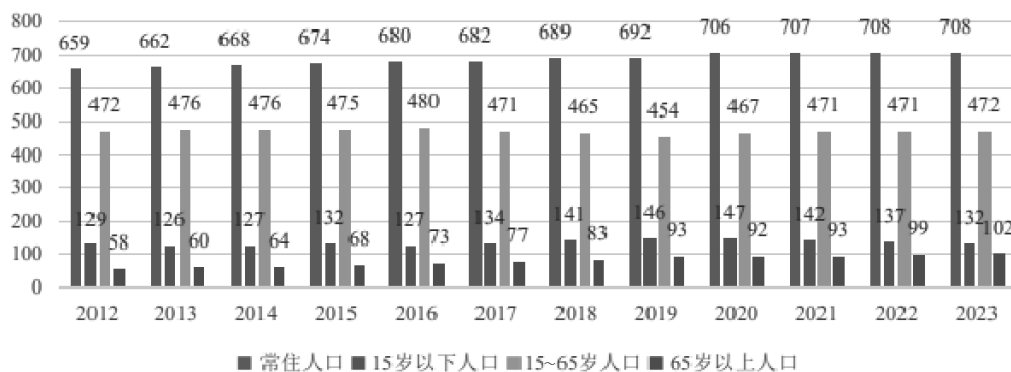


图1 洛阳市2012—2023年人口情况

2.教育卫生人员情况。国家和各地方政府每年公开发布的《国民经济和社会发展统计公报》专门列有专任教师、卫生技术人员数量，此两项数据虽然包含了编制外的教师和医生护士，但因为此类数据完整、连续且各地统计口径一致，故直接分析这两项数据：以2012年为基准，至2023年洛阳市专任教师数量涨幅达

49.2%，卫生技术人员数量涨幅达99.3%（详见图2所示）。

（三）数据比较

通过整理各地公开统计数据，以2012年数据为基准，至2023年全国、河南省、郑州市、合肥市和洛阳市的人口和教师卫生人员数量变化情况详见表1所示。



图2 洛阳市2012—2023年教育卫生人员情况

表1 2012—2023年各项数据对比情况

	全国	河南省	郑州市	合肥市	洛阳市
总人口	104.1%	104.3%	144%	130.1%	107.4%
15岁以下人口	111%	108.9%	149%	130%	102.3%
15岁到65岁人口	94.1%	93.6%	139.5%	130.1%	100%
65岁以上人口	170.5%	176.1%	171%	137%	176.1%
专任教师数量	128.4%	147.1%	209.8%	168.9%	149.2%
卫生技术人员数量	191.8%	202.5%	209.8%	239.6%	199.3%

二、问题剖析

（一）编制总量控制与编制需求增加的供需矛盾凸显

劳动力人口数量的长期减少决定未来编制总量也将长期“只减不增”，而老龄化人口的大幅增加势必加大养老服务、医药卫生等领域的编制资源需求。如何平衡编制资源稀缺与编制资源需求增加这对矛盾，成为新时期机构编制部门必须应对的挑战。

（二）地区、部门间编制资源需求变化导致配置不均衡

人口结构变化势必造成不同部门的职能、不同领域的工作被强化或者弱化，人口跨区域流动也势必造成不同地区对编制资源的需求发生变化。在这些动态变化面前灵活调整编制资源配置，做到既能把编制资源配置到需要的地方，又能在配置过程中保持人员队伍稳定，这是新时代对机构编制部门提出的新的要求。

（三）在编人员年龄结构同样面临老龄化难题

在编人员的年龄构成与我国整体人口的年龄

构成是基本一致的，在老龄化社会中持续优化编制人员结构，提升在编人员能力素养，最大化发挥编制资源使用效益，在工作中摆脱单纯依赖数量优势来解决问题的路径，将成为机构编制部门的长期工作任务。

三、对策建议及探索

（一）创新管理模式，提高编制使用效益

高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，是解决一切问题的基础和关键，同样也是破解未来编制供需矛盾的必由之路。机构编制部门要创新管理模式，以编制资源使用效益的提升弥补编制数量的不足，破解编制资源供需矛盾。

一是做好部门履职评估，对编制运行情况心中有数。洛阳市委编办会同市政数局、市司法局出台了《洛阳市行政权责清单与政务服务事项清单同步调整暂行办法》，将行政权责清单与政务服务事项清单深度融合，实现行政权力事项最小颗粒化，推动行政权责清单与部门“三定”规定

有效衔接,探索将权责清单执行情况作为对部门履职尽责情况评估的重要参考,作为调整机构编制的重要依据。针对事业单位,探索制定“政事权限清单”“事业单位服务清单”,厘清政事关系,明确事业单位职能边界和功能定位,强化事业单位公益服务属性,赋予事业单位更大自主权,让事业单位运行更高效。

二是提升实名制管理质效,夯实编制管理数据基础。洛阳市委编办联合纪检、组织、人社、财政等部门联合发布《加强机构编制实名制管理若干措施》,在确保数据安全前提下,定期开展主要业务数据比对互换,推进关键核心数据采集汇聚和分析应用。依托机构编制实名制管理系统,借助其数据校验功能,定期开展“线上巡检、线下对账”,逐部门逐条逐项进行信息核对,查找基础信息存在的问题,及时进行补充完善,为机构编制管理夯实数据基础。

三是探索编制集约配置,提高编制资源使用效能。洛阳市委编办探索教育编制管理新机制,与“县管校聘”相衔接,打破教师编制学校所有的束缚,建立“一校核编、多校使用”的集团化办学模式,为联校或教育集团核定总编制数量,由牵头学校负责对联校或教育集团所有的教职工实行人员的动态调整。针对农村学校体音美教师缺乏的情况,支持教育部门集中向农村中小学校派驻体音美等公共科目教师,或通过“走教”满足辖区内各中小学教学需求,以缓解农村学校尤其是村小学及教学点体音美教师不足、教师学科结构不合理问题。针对新高考改革走班教学导致教师物理、历史等学科结构性缺编的情况,支持教育部门对相关学科教师实行统筹调配。

(二) 坚持基层导向,统筹调配编制资源

机构编制部门必须坚持人民至上,树立鲜明基层导向,统筹管理,按需调配,盘活用好现有编制资源。

一是要扩大覆盖精准发力,夯实养老医疗服务基础。根据本轮机构改革要求,完善和强化民

政部门老龄工作职能配置,健全老龄工作机构设置。加强县域医共体、城市医联体、公立医院领办城市基层医疗服务机构内部医疗卫生人才一体化配置和管理,扎实做好大学生乡村医生、特招医学生、订单定向医学生的招聘及编制服务保障工作,推进与老龄化服务相关人才资源向基层一线倾斜。

二是要前瞻布局统筹考虑,支持基础教育现代化建设。我国近年的出生人口数量相比于历史数据处于绝对低位,2023年新生人口仅为历史最高峰的30.7%、历年平均的47%。虽然这组数据大致为美国的2.3倍、日本的11.9倍,但考虑到我国总人口为美国的4.27倍、日本的11.2倍,我国目前的出生人口下降趋势不可持续也不可接受,国家必然会出台各种政策提振人口数量。在我国劳动力人口长期减少的背景下,教育作为提高劳动生产率的主要途径变得更为重要,再考虑到从小康社会到现代化建设,核定编制的师生比、班级规模标准一定也会不断变化,所以针对教育编制不能单纯由于出生人口的下滑就直接缩减,而是要保持教育投入的稳定,为建设高质量的现代化教育体系提供有力支撑。

三是要统筹调配动态平衡,破解编制不均衡不匹配难题。洛阳市委编办构建“总量控制、需求引领、临时增配、存量优化、动态调整”的编制周转管理新模式,盘活用好现有编制资源。针对跨部门调整,根据单位工作职责和工作量核定正式编制作为基础编制,同时对于阶段性工作任务增加、短期内人员结构不合理等情况,核定相应周转编制作为补充,满足其阶段性急需,缓解部分地区、部分领域短期性超编问题。针对跨区域调整,根据各县区常住人口、国土面积、经济发展及财政保障能力等指标,对其编制资源需求进行量化分析比对,推动跨区域调整编制,重点将管理任务轻、编制空余多且财政负担重的县区减下来的编制补充到管理任务较重、编制紧缺且财政情况比较好的县区。

(下转第25页)

开展机构编制执行情况和使用效益 评估的探索与思考

吴述娜

机构编制资源是重要政治资源、执政资源，机构编制工作是党的重要工作。当前，面对新形势新要求，如何科学合理配置机构编制资源，发挥机构编制最大效益，成为机构编制部门面临的重要课题。2024年，新乡市委编办认真贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》（以下简称《条例》）《机构编制管理评估办法（试行）》等有关规定，在市、县两级开展机构编制执行情况和使用效益评估（以下简称机构编制评估）的“小切口”探索。

一、开展机构编制评估的背景

（一）开展机构编制评估是贯彻党中央决策部署的重要举措

党的二十大报告对深化机构改革、深入推进改革创新，着力破解深层次体制机制障碍作出一系列重要部署。党的二十届三中全会紧扣中国式现代化这一主题明确指出，进一步全面深化改革的总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。只有治理体系搭建好了，治理能力才能提高，通过开展机构编制评估，不断健全与中国式现代化相结合的机构职能体系和体制机制显得重要而紧迫。《条例》明确要求：“各级机构编制委员会办公室

应当采取科学方法，对机构编制执行情况和效益进行客观评估。”随后，《机构编制监督检查工作办法（试行）》专门对机构编制执行情况和效益评估的类型、方式和程序等作出了详细规定，为开展机构编制评估工作提供了基本遵循。由此可见，开展机构编制评估，不仅是巩固深化机构改革成果的必然要求，也是完善机构编制管理的内在需要，是必做的“规定动作”。

（二）开展机构编制评估是优化配置机构编制资源的重要保障

在机构编制管理实践中，多数情况是单位在需要设置机构、增加编制、调整职责时，向机构编制部门提出申请，机构编制部门依据相关政策规定在对申请事项充分研究论证后按程序作出审批。除了要求单位详细说明理由、提供依据外，机构编制部门在审批中一般还要纵向衡量、横向类比，比较重要的还要实地调研，甚至还需与财政、人社等部门沟通。机构改革前的评估论证更是反复酝酿、沙盘推演，集中了各方智慧。应该说，经过多年的实践，机构编制管理的事前评估已经形成了一套比较完整的工作制度和办法。但是，实际管理中，机构编制部门对决策后的执行情况则普遍关注不够，缺乏后续的跟踪问效。这就有可能在实践中出现原先核定的机构编制事项

不再适应经济社会发展却又未得到及时调整的现象，进而影响单位职能的发挥。通过开展机构编制评估，可以提高机构编制管理的反应速度，及时掌握机构编制事项是不是朝着预期方向发展，在一定程度上改变以往重审批、轻监管问题，进而实现机构编制管理的科学性主动性。

（三）开展机构编制评估是创新监督检查方式的重要手段

当前，机构编制管理在实现科学化、规范化、法治化方面已取得了重大进步，但是部分单位在执行机构编制事项过程中仍存在乱挂牌子、超职数配备领导干部、超编进人等违规问题。监督检查依然是机构编制工作的重要内容，是保障机构编制工作目标实现的重要手段。目前机构编制监督检查的主要方式是事前教育和事后案件查办，缺少事中的监督管理，影响监督整体效能。机构编制评估作为《中国共产党机构编制工作条例》赋予机构编制管理部门的法定职责，是机构编制监督检查的一种表现形式，可有效填补机构编制事中监管的“真空”区域。与机构编制监督检查侧重于发现违规问题不同，评估更侧重于分析研判单位机构编制执行和使用效益，如主责主业聚焦程度、工作量与核定编制的匹配程度、内设机构衔接是否顺畅、人员编制结构是否合理等。通过评估对机构编制配置的合理程度进行检验，及时发现问题并纠偏，可以有效促进监督管理与优化资源配置同步，实现监督检查贯穿机构编制决策落实全过程，有效促进机构编制监督检查工作由静态向动态、由被动向主动、由局部监督向全过程监督的转变。

二、开展机构编制评估的初步探索

（一）确定评估对象，明确评估重点

为认真贯彻落实习近平总书记关于加强网络安全、科技创新等工作的指示精神，新乡市确

定市委网信办、市科技局、市博物馆、市文物考古研究所、市疾病预防控制中心等5家单位作为市级评估对象。各县(市、区)根据工作需要，视情选择4~5家单位单独开展评估。重点围绕党管机构编制、机构编制保障重大战略和重点领域、事业单位机构编制资源优化配置、机构职能日常运行和机构编制资源配置、机构编制违规问题整改等五个方面情况开展评估。同时，按照科学规范、务实管用的工作思路，采取定性分析和定量分析相结合的方式，设立履职尽责情况和相关效益、“三定”规定执行情况、机构配置效益、编制使用效益、机构编制管理规范等五个共性指标，个别县(市、区)结合实际对相关指标进行了细化调整。

（二）统筹安排部署，稳步开展评估

在评估安排上，坚持分步推进、扎实有序原则，明确各阶段具体工作任务，注重学习借鉴、注重时间衔接、注重协同配合，确保评估工作积极稳妥推进。一是评估前，认真学习领会省评估工作相关要求，学习借鉴濮阳市、焦作市等地市评估先进经验，市委编办印发评估通知，对市、县评估工作进行安排部署。市、县均成立专门评估组。二是单位自评阶段，评估工作组指导评估对象对照评估指标体系逐一梳理，提交自评报告及相关佐证材料。通过查阅自评材料，初步了解掌握评估对象机构编制基本情况，视情要求评估对象补充佐证材料，同时，明确下步实地评估需重点调研的方向。三是实地评估阶段，对评估对象开展实地评估，结合评估指标体系综合分析评估对象机构编制执行和使用情况。四是反馈意见阶段，结合日常机构编制管理情况，向评估对象反馈评估中发现的问题，并提出意见建议。五是总结提升阶段，机构编制部门根据评估情况，总结经验做法，做好评估结果运用。

（三）采取多种措施，掌握真实情况

在评估方式上，坚持务实有效、全面真实原

则,“听、看、查、问”四措并举,多视角深入了解评估对象机构编制执行和使用效益的真实情况。一是面上“听”。组织评估对象分管领导、内设机构负责人等业务骨干开展座谈交流,听取情况介绍,掌握了解评估对象机构运行总体情况。二是现场“看”。现场查看评估对象内设机构挂牌、工作现状、人员到岗等情况,并与座谈内容进行印证,直观了解评估对象日常运行情况。三是逐项“查”。围绕评估重点、对照评估指标体系逐项查阅评估对象年度工作要点、工作总结、会议记录、机构编制调整文件、人员花名册、工资发放表等各项资料,深入细致了解评估对象职能发挥情况。四是深入“问”。采用组织评估对象相关工作人员现场填写《干部职工测评表》调查问卷、开展个人谈话等方式,从职工评价中进一步了解评估对象内部运行协调度、工作饱满度、人员结构合理度等情况。

(四) 综合分析评定,力求客观公正

在评估结果上,坚持全方位审视、综合研判原则,通过了解业务科室日常管理、比对相关数据、对接相关部门检查考评等情况,确保评估结果真实准确、客观公正。一是注重评估情况与日常管理互补。将单位自评、实地评估情况与业务科室日常管理相结合,通过评估对象改革落实、职能运行现状、机构编制事项调整、注销登记、违规问题整改等情况,综合评定机构编制管理规范情况。二是注重评估数据与相关数据对比。发挥数字技术“画像师”作用,在归集与评估指标体系相关的多维数据基础上,将评估对象实名制管理系统中实有机构、编制、人员信息与组织、财政、人社等部门间的数据进行对比,勾画评估对象机构编制全貌,分析单位是否严格执行机构、编制及领导职数核定等规定。三是注重评估工作与相关部门检查考评情况对接。市、县均通过发送《关于提供有关单位履职情况的函》等多种方式,加强与纪检监察、审计、巡察、信访等部门的沟通对接,

了解评估对象近年来履职情况,重点关注与机构编制执行和使用相关内容,提高评估结果的客观性、准确性。

三、开展机构编制评估发现的问题

评估作为机构编制管理方式的创新,目前仍处于起步摸索阶段,可借鉴的经验不多。通过此次机构编制评估的初步探索,发现在机构编制执行和使用、评估指标体系设计、相关信息获取等方面仍存在问题,需要引起重视并加以完善。主要有以下几个方面。

(一) 机构编制执行和使用方面

单位落实《条例》、执行“三定”规定不到位等问题不同程度存在,主要表现在以下几个方面。一是党管机构编制原则落实不到位。比如,动议调整机构编制是一项非常严肃的工作,但相关单位在落实《条例》第九条“机构编制工作的动议应当由党委(党组)领导班子集体讨论决定”规定方面执行不到位,存在年度用编、调动工作人员用编、机构设置甚至各类改革工作涉编等重要事项未经领导班子集体讨论决定等现象,这些行为反映出单位对机构编制工作的严肃性认识不足。二是严格执行“三定”规定还有差距。《条例》明确各地区各部门必须严格执行经批准发布的“三定”规定,但评估中发现一些单位不同程度存在内设机构职责划分不明确、加挂牌子的职能发挥不充分、“合并”单位融合度不够、挂牌不规范、领导干部配备不及时、职务名称不规范等问题。三是多数单位编制资源统筹和内部挖潜不足。在评估过程中,单位反映比较多的是工作任务重、人员编制不足或人员结构老化等问题,有的片面强调上下对口,有的与省内其他市盲目攀比,建议增加人员编制、提升机构规格、增加领导职数,而对于如何通过合理设置机构、配置职责、调整人员结构、优化人员编制配置、提高编制资源使用效率、创新管理机制等提高履职效能研究分析不多。

（二）机构编制评估指标体系方面

此次评估，新乡市主要采用上级既定的评估指标体系。在实际工作中，发现指标体系科学合理有待进一步完善。主要表现在以下几个方面。一是指标体系未充分体现不同性质单位的差异性。虽然对党委（党组）、政府部门和事业单位分别制定了指标体系，但这几类指标体系整体上大同小异，对各单位差异化考虑不够。指标体系针对性有所欠缺，未充分体现相应机构承担职能、运行机制、专业性等的差异，影响了机构编制评估整体成效。二是相关评估指标体系难以量化影响评估精准性。评估实践中，有些指标能够准确确定标准，比如：单位是否超职数配备领导干部，只需看实际配备领导是否多于核定数额，评估执行比较容易量化。但是，有些指标难以客观量化，也难以佐证，容易产生认识偏差，比如：单位内设机构分工的合理性，内设机构之间是否存在职责交叉、边界不清、反复协调等现象。实际评估中若认定标准不清晰，则影响精准评价。即使采取调查问卷、个别谈话等方式，由于每个个体的态度会受不同的因素影响，也很难从他们的回答中进行分析判断。三是相关评估指标体系权重配置有待完善。机构编制评估需要把影响机构编制管理工作的多种因素纳入考虑，不是简单地将单项指标叠加。比如：此次评估中单位编制资源使用率，采用扣分制（分值为2分），编制使用率（编制使用数/核定数）低于80%的不予得分。但在实际工作中，机构编制部门综合考虑财政保障能力、经费形式、工作任务等多种因素对单位申请用编进行审批，编制的使用不由单位自主决定。因此，评估不是各单项指标的简单相加，指标体系在分值分配、扣分等方面设计的还不够科学，还应综合各方面因素统筹考量，以确保评估结果客观公正。

（三）机构编制评估信息获取方面

单位“三定”规定、机构编制方案等文件

印发后，实际运行中涉及领导配备、人员补充、内设机构设置、岗位设置、办公场所、账户管理、党组织建设等方方面面的内容，每个因素都会对职责履行形成不同程度的影响。因此，机构编制评估是一个系统工程，对各方面信息的收集至关重要。机构编制部门只有全方位掌握信息，才能变不知为有知、变少知为多知，并经过科学分析研究，减少和消除认识上的局限性和不确定性，进而进行科学的评估。在实际评估过程中，机构编制部门面临信息不对称的困境，原因主要表现在以下几个方面。一是单位提供材料存在主观上的取舍。评估中发现，单位在汇报或提供相关材料时，多侧重工作成效方面，而对实际运行中是否存在职能重叠交叉、责任不明、运行不畅等问题有意规避，没有形成同题共答的局面，影响了机构编制部门掌握信息的全面性。二是缺乏摸清单位实际运行的有效方式。实际评估中，摸清摸准单位实际运行的真实状况，是评估的基础，更是评估的难点。有的地方评估采取跟班作业的方式，与评估单位工作人员同步开展工作，试图进行深度了解。但是，具体实践中，跟踪作业的可行性不大，即使能够克服种种困难开展，受评估力量限制，跟班作业往往也局限于某一阶段或某个科室，难以保证实际效果。三是相关部门间信息分享不及时。评估中，通过与相关业务科室沟通对接，单位机构编制方面的信息一般能得到全面了解。但日常管理中，机构编制部门与纪检监察、审计、巡察、信访等部门交流沟通较少，对机构编制外相关信息掌握不足。此次评估，虽然采取了发函、电话沟通等方式，向相关部门了解评估对象职能履行情况，但整体上获得的有价值信息有限。

四、开展机构编制评估的思考

机构编制管理评估工作着眼于加强党对机构编制工作的集中统一领导，如何不断完善评估指

标体系、强化评估结果运用、通过评估加强督促指导,进而发挥评估促进机构编制使用效益提升的作用,仍需我们在实践中不断探索。为切实发挥以评促管、以管促用的作用,我们认为评估需要在以下三个方面逐步完善。

(一) 建立完善评估结果应用制度

评估的目的是发现问题,更是解决问题,提高机构编制管理绩效。在日常实践中,如果只是简单地就评估而评估,评估结果束之高阁,那么评估就失去了应有的意义和作用。要促进评估真正发挥作用,需要在实践工作中建立完善评估结果应用制度。一方面,要将评估结果运用于日常管理,作为日常审核各单位职责调整、内设机构设置、编制增减、用编进人审核的重要依据,切实增强评估的约束力和权威性。比如,可以根据评估得分,设置评估等级。对于被评定为第一等级的单位,优先办理机构编制事项调整;对于被评定为第二等级的单位,从严控制相关事项办理;对于被评定为第三等级的单位,暂缓受理机构编制事项等。另一方面,要对评估发现的执行偏差开展深入分析,比如:改革方案明确甲机构并入乙机构,但评估发现甲机构仍独立运行,对于这一偏差就要分析原因,是决策不切合实际,还是其他原因导致改革落实不到位等。对决策本身造成的偏差,要及时提出机构编制调整意见;对执行有困难造成的偏差,要积极做好沟通协调,促进决策的落实;对故意不执行造成的偏差,则要严肃机构编制纪律,督促或责令其限期整改,甚至追究相关责任人责任。

(二) 建立一套科学合理的评估指标体系

指标是评估的尺子和标准,只有标准科学了,才能为实际执行情况与预期执行情况的比较提供依据。能否设立一个科学、合理且易操作的评估指标体系,既是评估工作的重点,也是评估工作的难点,关系到整个评估工作质量的高低。构建科学合理的机构编制评估体系需要做到以下

几点。一是注重理论与实践相结合。要积极学习借鉴其他省市先进经验,结合已经开展的评估工作,对评估内容、要点、方式、分值等进行细化完善,逐步建立起一套可操作性强的评估指标体系。二是注重共性和个性相结合。面对不同行业、不同部门,评估体系既要考虑到目标统一,体现多层次、全方位,又要考虑到类别差异,做到相应调整、有所侧重。三是注重合理分配指标权重。针对评估实践中定性指标过多现象,尽可能增加定量指标,降低评估误差。同时,也要注重指标体系各部分权重,对于是否加分减分、分值定为多少为宜,都要综合考量。

(三) 建立健全评估工作的协作机制

评估工作中信息的获取,是评估过程中的一个重要环节,直接关系到评估结果的准确性、可靠性。为确保获取全面、真实、准确的信息,应建立健全评估工作协作机制,充分发挥各方面合力作用,为科学有效评估打下坚实基础。一方面,要建立健全机构编制部门内部协同联动机制。评估涉及单位机构设置、职能运行、改革落实、权责清单、登记注销等机构编制各方面内容,客观上需要增强各相关科室之间的密切配合,应通过明确职责分工、定期沟通对接等方式,建立有效的沟通渠道和协作机制,确保信息传递及时、准确。同时,加强统筹谋划,促进评估与相关业务工作的有机融合,比如:针对新设立机构、整合机构、专项改革等落实情况开展专项评估,努力做到“一评多用”。另一方面,要与相关部门建立定期沟通机制。通过会议、电话、发函等多种形式,加强与纪检监察、巡察、审计、组织、人社、财政等部门的沟通对接,拓宽信息来源,消除评估盲区和死角,充分借助相关职能部门力量,发挥评估对机构编制工作的全面体检作用。

(作者单位:新乡市委编办)

责任编辑 华 夏

“1+3+N”框架下优化调整重点领域 机构职责的具体实践与经验启示

——以信阳市为例

信阳市委编办课题组

调整优化市县重点领域机构设置和职能配置，是新一轮地方机构改革工作的重中之重，也是推进基层治理体系和治理能力现代化的一次集中行动。在改革实践中，信阳市深入学习习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上的重要讲话精神，严格落实省委、省政府批准的《信阳市机构改革方案》，围绕“1+3+N”框架，扎实做好市县重点领域机构设置和职能配置工作，推动党对重大工作的领导更加坚强有力，服务革命老区信阳高质量发展的体制机制更加健全。

一、具体实践：围绕“1+3+N”框架 优化调整重点领域机构职责

机构改革是顶层设计，是“国之大者”，关乎经济社会发展大局。正因如此，习近平总书记强调，“地方机构改革要与中央层面改革统筹衔接，压茬扎实推进。”信阳市深刻领会党中央、省委关于市县机构改革的目标方向、主要任务、工作要求，在“1+3+N”框架下，按照纵向治理体系职责同构的基本原则，以“职能职责”为中心，统筹抓好重点领域机构设置和职能配置，推动实现顶层设计与基层治理的有机结合、良性互动。

（一）“1”即在党政机构限额管理下坚守改革底线

信阳市严格执行党中央、省委关于机构限额的有关规定，紧紧守住机构限额的底线。以信阳市本级为例，改革前党政机构限额数为47个，其中党的工作机关13个、政府工作部门34个；改革后党政机构限额数为47个，其中党的工作机关15个、政府工作部门32个。在党政机构限额不变的前提下，信阳市不再保留单设的市金融工作局、市乡村振兴局，新组建市委社会工作部，确保主要机构及其职能同中央保持基本对应、与省级机构改革有效衔接，机构设置实现“上下对口最大化，机构一致最大化”的要求。

纵观改革沿革，机构限额管理作为机构改革一项基本原则与硬性政策，在1993年、2018年地方机构改革时，党中央就对市县党政机构限额统一作出规定，这种自上而下的“体制压力”，倒逼机构编制部门统筹盘活机构编制资源，以“瘦身”促“健身”。

（二）“3”即在“强化、优化、细化”并举中抓实改革落地

新一轮市县机构改革，对重点领域的体制机制障碍、发展动力和活力不足问题进行攻坚改

革，具有很强的现实性和针对性，主要采取“强化、优化、细化”三种方式，推动机构职能实现系统性、整体性重构。

第一种方式，就是通过强化重点领域的宏观管理职能实现改革目标。提升基层治理能力和水平、激发科技创新活力、防范化解地方金融风险等，在党和国家工作全局中的重要性日益凸显，新一轮市县机构改革参照中央、省级做法，对上述领域的宏观管理职能职责进行强化。一是在基层治理领域，市县组建党委社会工作部，划入组织部门“两新”工委职责、宣传部门志愿服务工作职责、政法部门社会组织服务管理职责、民政部门基层治理和基层政权建设职责，进一步联动提升基层社会治理效能。二是在科技创新领域，将市、县(区)科技创新委员会调整为市、县(区)委科技委员会，市科学技术局机构设置和主要职责保持相对稳定，县(区)单设科学技术局并划入科学技术和工业信息化局承担的科技工作职责，着重强化科技管理职能，让科技创新工作更加聚焦。三是在金融管理领域，将市金融工作局职责、人员编制整体划入市政府办公室，涉及风险防控处置、打击非法金融活动、地方金融组织监管、金融服务相关职责及内设机构保持相对稳定，同时为市政府办公室核增1名副主任专职负责金融工作。

第二种方式，就是通过优化部分领域机构设置和职能配置实现改革目标。一是在茶产业领域，2018年机构改革信阳市成立林业和茶产业局，而省级明确茶产业职责由农业农村部门具体承担，部门反映“上下不对口”导致工作沟通不畅，此次改革将市、部分县级林业和茶产业局承担的茶产业相关职责划入农业农村部门，林业和茶产业局更名为林业局，茶产业管理体制进一步理顺。二是在农业农村领域，市县反映在实际工作中乡村振兴局同农业农村局在工作职责等方面多有重叠，此次改革市县把乡村振兴局职责划入农业农村局，重新修订农业农村局“三定”规

定，在理顺乡村振兴管理体制机制的同时，集中资源和力量共同推动乡村振兴。三是在数据管理领域，针对当前存在的数据标准不统一、数据价值不能充分挖掘利用、数据安全存在风险隐患等问题，市级将网信、工业和信息化、行政审批和政务信息管理等三个部门数据管理职责及相关人员编制划入市发展和改革委员会，为其核增1名副主任分管数据管理工作，整合设立2个内设科室具体承担数据管理职责，进一步统筹数据资源整合共享和开发利用。

第三种方式，就是细化支撑改革的编制管理配套举措实现改革目标。省委在反复测算、深入研究的基础上，将市级党委机关、人大机关、政府机关、政协机关纳入精减范围，统一按照3%的比例进行精减，信阳市本级共精减收回行政编制68名。面对涉改部门因精减编制带来的超编问题、部分部门强烈的增编诉求和需求，如何才能处理好严控编制与满足发展需要之间的关系，考验着机构编制部门的管理智慧。在实践中，一方面，坚持“编随事走，人随编走”原则，在前期调研摸底的基础上，精准评估部门职能职责变化及工作任务饱和程度，新组建部门、职能增加部门所需人员编制，原则上从划入职责部门连人带编划转。另一方面，推行“台账式”管理，实现“动态化”监督。针对改革后市级党政部门共有6个部门超编9人的实际，建立市直部分党政机关超编人员消化整改台账，通过到龄退休、干部调出等途径消化超编人员，督促相关单位及时办理因退休、调动、辞职等人员的出编手续；同时，通过严控“入口”防止新增超编人员，部分超编单位未完成消化超编人员工作前“只出不进”，到2025年10月底前有望全部消化完毕。

(三) “N”即在因地因时制宜的探索中推动改革创新

当前，信阳市正处在推进“三年大发展”关键时期，在全面深化推进“1335”工作布局、全力塑造“美好生活看信阳”品牌的进程中，聚焦

增进民生福祉、保持社会稳定等一系列重大问题，从“N”出发推出一批可感可及的创新改革举措。

如近年来，信阳市树牢“项目为王、结果导向”理念，奋力书写“两个更好”出彩答卷。为此，信阳市在必设机构外，整合市委办公室、市政府办公室相关督查职责，组建市委市政府督查局，作为市委工作机关，扛起抓落实、促发展的重任，紧扣市委市政府重大决策和重要部署，紧盯人民群众“急难愁盼”问题，集中精力抓好决策督查、专项督办，确保党中央、省委、市委决策部署落地生根。

又如，在2022年事业单位重塑性改革中，信阳市积极探索创新党建引领基层治理的途径和载体，在全省率先创新设置县级社会治理中心，助力打通服务群众“最后一公里”。在此次改革中，市县充分论证，主动担当，统一将县级社会治理中心由党委办公室管理的事业单位，调整为党委社会工作部管理的事业单位，进一步健全党的社会工作领导体系，最大程度上统筹推进党建引领基层治理的力量资源，有效解决基层社会治理中的痛点、难点、堵点问题。

二、经验启示：从强化“政治逻辑”到强化“体系逻辑”的演进

通过对市县重点领域机构设置和职能配置的优化调整，基本实现“推动党对社会主义现代化建设的领导在机构设置上更加科学、在职能配置上更加优化、在体制机制上更加完善、在运行管理上更加高效”的改革目标。一方面，通过对“改革政治逻辑的强化”，进一步健全了党对重大工作领导的体制机制，推动党的领导全面落实；另一方面，通过对改革“体系逻辑”的再强化，推动机构职能实现了系统性整体性重构。

一是高位推动改革是关键。信阳市委坚持把抓改革落地作为首要政治责任，市委常委会集体学习习近平总书记关于全面深化改革的一系列新思想新观点新论断，专题研究落实机构改革相关

会议精神，推动建立“党委主要负责同志是第一责任人、党委组织部部长直接抓”的工作机制，市委、县(区)委主要同志亲自把关定向、亲自协调关键环节、亲自督查落实情况；机构改革领导小组成员、涉改主管部门及组织、人社、财政、档案、司法等相关职能部门各司其职、各负其责，确保整个机构改革工作在市委坚强领导下有序进行。

二是提升改革质效是重点。为保证改革的质效，信阳市抓牢“三个坚持”靶向发力，一是坚持把持续深入学习研究二十届中央编委第一次会议、地方机构改革推进会等会议精神与深入涉改部门座谈交流调研相结合，全面把握改革目标任务、政策口径和部门职能运行情况，做到有的放矢，确保改革方向正确；二是坚持紧扣上级要求与结合信阳实际相结合，着眼层级上的上下贯通、时间上的前后联动，充分酝酿讨论，反复沟通汇报，审慎拟定机构改革方案，做到实事求是，确保改革方案科学；三是坚持把借鉴中央、省级层面经验与落实机构改革方案相结合，梳理建立机构改革“三级责任清单”，推动机构改革内容具体化、项目化，确保改革如期高标准完成。

三是保持改革稳定是底线。越是推进改革，越需要保持稳定，越要抓好民心之稳、发展之稳。一是以严明纪律立好改革标尺，严守政治纪律、组织纪律、机构编制纪律、干部人事纪律、财经纪律、保密纪律。二是以深度宣传凝聚改革共识，注重做好“人”的工作，引导涉改单位的党员干部自觉服从组织安排。三是以精准施策提升改革温度，在机构改革过渡期内，采取“老人老办法、新人新办法”，坚持“职务不降、职级不变、待遇不减”的原则，不降低涉改人员身份待遇，让改革更有温度。

(课题组成员：陈旭东、张明昌、周显宝、龚钰捷)

责任编辑 石艳艳

破解事业单位法人“注销难”的实践与思考

——以三门峡市委编办登记管理工作为例

三门峡市委编办课题组

近年来，随着地方党政机构改革的全面展开和事业单位分类改革的深入推进，一大批因机构改革而撤销、合并、分立、改制的事业单位面临法人注销的问题。作为法人生命周期中的重要一环，事业单位法人注销的重要性日益凸显。现实中事业单位法人“注销难”的问题却广泛存在，这不仅影响了法人退出市场的效率，也制约着经济社会市场的健康发展。因此，深入分析研究事业单位法人注销工作，破解“注销难”的困境，推进机构编制工作法定化建设，对于完善市场经济体制、优化营商环境具有重要意义。

一、事业单位法人注销登记的意义及现状

事业单位法人注销登记，是指事业单位被撤销(合并、分立、改制、解散)或者事业单位法人登记依法被撤销、事业单位法人证书依法被吊销后，经登记管理机关核准，收缴其“事业单位法人证书”正、副本及印章，发布注销登记公告，宣布该事业单位法人终止的行政执法行为。

《事业单位登记管理暂行条例》规定：“事业单位被撤销、解散的，应当向登记管理机关办理注销登记或者注销备案。”明确事业单位法人主体地位消失，必须办理注销登记。事业单位法人只有经核准注销登记后，事业单位法人终止，才不再履行有关法律义务，也不再承担有关法律责任。未及时办理注销登记，事业单位法人的责任和义务存续。

事业单位法人未及时办理注销登记将会在法律制度、社会经济、内部管理等多层面产生危害。法律制度层面，未及时办理注销登记，是对国家法律法规的忽视和违背，严重破坏了法人制度的严肃性和权威性，需承担相应的法律责任和制裁。社会经济层面，被撤销或者解散的事业单位如果照常开展业务、参与经济活动，未及时办理注销登记，可能导致合同无效、债务纠纷等经济问题，损害有关当事人的合法权益，严重干扰正常的市场秩序，影响公平竞争的市场环境。内部管理层面，因整合、撤并、转企改革等造成的保险转移接续、工资发放等问题未能及时妥善处理，关系干部职工切身利益，可能造成群体上访事件。

2023年，三门峡市委编办以中央编办网上机关赋码和事业单位登记管理系统事业单位法人登记信息为底册，结合事业单位重塑性改革批复文件要求，对200余家应注销事业单位进行摸排梳理。通过建立专项工作台账、电话提醒主管部门（举办单位）等途径开展工作，全年共有46家完成注销登记工作。

2024年，借助事业单位法人年度报告公示、单位年度预算申报、文明单位考核验收等工作契机，市委编办积极采取印发督办函、把好印章刻制关、逐月发布注销登记办结情况公告等措施，倒逼涉改事业单位加快注销登记工作进程。截至目前，共有91%应注销事业单位顺利完成注销登记工作，有力确保了改革成果落地见效。

二、事业单位法人注销面临的“中梗阻”

结合改革要求，市委编办对涉改事业单位办理注销登记情况进行汇总分析，认为事业单位法人注销难问题主要体现在以下几方面。

（一）注销登记法治意识淡薄。部分事业单位法人甚至其举办单位均对“依法申办注销登记是法定义务”缺乏基本认识，对履责缺位后果的严重性缺乏必要的预估。对于改革批复文件中明确要求的“请按照有关规定，在30个工作日内到市事业单位登记管理局办理相关业务”“按照《河南省事业单位登记管理暂行办法》规定，请及时办理事业单位法人登记相关手续”，有的单位置之不理、不予理睬，个别单位甚至不知道是否需要办理注销登记及如何申请办理注销登记业务，以为发文撤销、解散事业单位后，只需做好改革后续的人员转录、社保移交、资产划转等事宜，事业单位法人就会自然消亡。个别单位撤销后，一切财物由主管部门（举办单位）自行调整，认为没必要办理注销登记，不知道只有办理注销登记后事业单位法人才终止，不再承担相关法律责任。

（二）历史遗留问题处理困难。待注销事业单位存在的历史遗留问题主要体现在债权债务处理、人员安置、资产处置等方面。在处理债权债务方面，一些事业单位由于历史上的种种原因，有的债务久拖不结，有的债权未追回，有的财政资金拨付不及时、清欠无款，致使清算工作迟迟不能进行。在人员安置方面，一些事业单位被撤销、解散后，存在部分人员不能妥善分流安置的情况，特别是盐业体制改革、生产经营类事业单位改革涉及自收自支人员工资、社保等发放问题处置不到位，主管部门（举办单位）不愿激化矛盾，知难而退、能拖则拖，刻意拖延保留事业单位法人，继续凭借“事业单位法人证书”（统一社会信用代码）办理工资、社保等业务，对办理注销登记的意愿

不强烈。在资产处置方面，事业单位撤销后，其名下资产按规定应移交给接收单位或举办单位，但个别事业单位因工程延期、手续不全、质量问题等，在撤销时有未完工的工程项目，承接单位推诿扯皮，对原事业单位的注销登记工作不愿接手。

（三）组织清算难以落实到位。清算工作往往是事业单位法人注销登记中工作量最大、程序最复杂、专业性最强、历时最长的工作，是事业单位法人注销工作的难点所在。一是程序复杂。事业单位清算要对事业单位的资产、债权债务等进行全面清理，需编制财产目录和债权、债务清单，提出财产作价依据和债权、债务处理办法，做好资产的移交、接收、划转和管理等工作。二是周期较长。按照规定清算组织应当自成立之日起10日内通知债权人，并于30日内至少发布三次拟申请注销登记的公告。债权人应当自第一次公告之日起90日内，向清算组织申报其债权。如遇到棘手的历史遗留问题未能解决，则清算工作将被长期搁置。三是费用较高。从成立清算组织到接管维护、资产清理、计算分配等工作完成，均需由专业的会计师事务所介入并出具专业的清算报告，开销较高。个别事业单位在被撤销、解散时已经没有什么资产，由于缺乏制度性的清算经费保障机制，如举办单位不提供相关经费支持，则事业单位无法正常支付清算费用。

（四）登记监督管理制约滞后。根据《事业单位登记管理暂行条例》第十三条规定，事业单位法人注销登记是事业单位依申请启动的行政行为，登记管理机关具有滞后性和被动性，只要事业单位不申请办理注销登记，登记管理机关就不能启动注销程序。同时，由于相关政策和监管机制不健全，没有明确规定从发文撤销、解散到注销登记办理时限，以及登记管理机关开展行政处罚的具体实施办法，登记管理机关对各单位遇到的注销堵点难点问题未能及时跟进督导、履行监

管职责，从而造成一些事业单位职能已终止，但法人主体资格和法律地位仍然存在等情况。

三、破解事业单位法人“注销难”的探索实践

为进一步规范事业单位法人注销登记工作，切实保障事业单位合法权益，维护市场正常经济秩序，近年来，三门峡市委编办创新机制、优化服务、攻坚克难、强化监管，在破解事业单位法人“注销难”方面做了一些有益探索，有效推动事业单位改革成果落地。

（一）重塑机制、精简流程，畅通事业单位法人退出渠道。一是善用“简易注销”破冰锤。根据《关于试行事业单位法人简易注销登记有关事项的通知》文件精神，优化注销登记前置条件，通过流程再造、程序简化，对符合简易注销登记条件的出具《权利义务承接证明》，不再提交清算报告，不再发布拟申请注销登记公告，最大限度降低行政成本，切实提升单位申办注销登记工作的积极性。二是建立“负面清单”动态库。对存在涉案正在被立案调查或协助调查、被列入事业单位异常名录或有严重失信行为等不适用简易注销登记的事业单位，仍采取普通注销登记流程，详细备注撤销文号及时间、函告情况、存在问题困难等信息，按照“一家一策”原则精准标记、动态跟踪，及时掌握未能办理注销登记的原因及存在的困难，以问题为导向，研究突破方向，建立差异化注销模型，确保风险可控、稳健有序。三是做到“事不过夜”高效能。严格按照事业单位注销登记流程，主要审查申报材料是否齐备、是否具有法律效力，重点审核资产及债权债务清算材料、有无涉法涉诉或法律纠纷问题，确保整个注销登记工作合法有序开展。同时，按照“最多跑一次”“一次办好”等要求，在材料齐全、手续完备的前提下，实现“受理—审核—核准—发布公告”全流程一日办结，大幅缩短办结时限，有效提升注销登记工作效率。

（二）夯实基础、优化服务，推动注销登记流程标准化。一是摸清底数，夯实破题基础。以中央编办网上机关赋码和事业单位登记管理系统为基础，结合自建事业单位法人登记动态名录库和事业单位法人登记档案数据库信息，对照机构编制审批文件和历年事业单位登记档案，全面梳理应注销未注销事业单位法人信息，建立工作台账，实行“销号”管理。对梳理出的事业单位，根据情况大致分为三类：已发文撤销、解散、整合，但未进行事业单位法人注销登记；转制为企业，但未进行事业单位法人注销登记；虽未撤销、解散，但“事业单位法人证书”已过有效期被废止。二是完善指南，强化破题思维。整理并下发《事业单位法人注销登记流程图文指南》，明确简易注销登记和普通注销登记适用范围，重点围绕注销登记操作流程、证明模板、纸质版材料报送要求等进行指导说明，前移服务窗口，扫清工作盲点，方便事业单位“一看就懂”“一报就准”。同时，编制《印章收缴知情书》，对提交材料需当场收缴并销毁单位所有印章的要求做到“一次性告知”。三是强化指导，找准破题接口。发挥年度报告监督作用，检验事业单位运营状况、财务状况，及时发现事业单位潜在问题，与主管部门（举办单位）沟通对接，介入引导纠正，避免注销难题出现。同时，明确举办单位在办理事业单位法人注销登记过程中的主体责任，列明应注销未注销所属事业单位名单，说明时间节点和工作程序，掌握工作动态，逐一分析原因，找准注销登记“不知办”“不能办”“不愿办”的症结所在，共同研究推进注销登记工作，针对个别单位业务流程不熟悉、历史遗留问题难处理等问题，全程服务指导，耐心沟通解释。

（三）精准高效、攻坚克难，跑出注销登记工作加速度。一是把好印章“销刻关”，打通监管关键一环。针对涉改事业单位，认真梳理需收缴旧章和刻制新章的事业单位台账，与市公安局联合印发《关于进一步做好全市事业单位印章管

理工作的通知》，对全市公章刻制情况开展专项检查，明确事业单位印章刻制前置条件，要求公章刻制经营单位不见“事业单位法人证书”不得刻章，事业单位在办理名称变更、注销登记业务时，需当场收缴并销毁原印章，新印章需经事业单位登记管理机关印迹备案后方可启用，确保改革期间事业单位法人印章从刻到销闭环监管。二是登记公告“月发布”，发挥社会监督力量。在确保登记业务在中央编办网上机关赋码和事业单位登记管理系统按时公告外，建立登记公告“月发布”制度，每月最后一个工作日在“三门峡机构编制”公众号发布当月事业单位设立、变更、注销登记办结信息，便于有关单位和社会公众查询了解，月阅读量均超5000人次，有效发挥社会监督作用，倒逼主管部门（举办单位）及时推进办理注销登记。三是不留新旧“空当期”，开辟审批绿色通道。对于整合、撤并类事业单位，提醒设立登记与注销登记业务同步提交、同步受理、同步办结，确保涉改单位正常运转，实现新旧证书无缝衔接，主动服务机构改革大局，让登记窗口真正成为机构编制部门与各单位的“连心桥”。

（四）借力打力、清理规范，破解注销登记管理大难题。一是强化部门联动，发挥监管合力。借巡视巡察、党政主要领导干部经济责任审计等契机，将事业单位法人注销登记的落实情况反馈给巡察审计部门，有力推动涉及事业单位顺利注销，确保相关工作迅速整改到位。借单位年度预算申报、文明单位考核验收等契机，倒逼涉改事业单位及时办理注销登记及设立登记事项。二是发布废止公告，严肃登记纪律。对一批长期冻结且“事业单位法人证书”有效期过期多年的事业单位，按照《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则有关规定废止法人证书并发布废止公告，有效解决事业单位法人证书在中央编办网上机关赋码和事业单位登记管理系统处于冻结状态，但在天眼查、企查查等第三方系统上状态依

然显示为正常的问题，避免其以事业单位名义继续开展工作，有效提升事业单位监管效能。三是激发内部协同，强化跟踪问效。结合机构编制部门开展机构编制执行情况和效益评估、清理乱挂机构牌子等工作，加强科室间的内部协同配合，及时共享事业单位法人登记管理信息，反馈应注销未注销事业单位法人名单，切实提升机构编制规范管理水平。

四、关于下一步深入做好事业单位法人注销登记工作的几点思考

（一）加大宣传力度，增强依法注销登记意识。依托机构编制门户网站、微信公众号等平台，加大事业单位法人注销登记工作宣传力度，让举办单位、事业单位知晓注销登记相关规定，了解注销登记的重要性、必要性。强化举办单位主体责任，坚持“谁举办谁负责”，压实举办单位对所属事业单位注销登记工作的指导和管理责任，增强依法注销登记意识，改变被动注销局面。加强对事业单位法定代表人和经办人员的专业知识培训，提高事业单位自觉办理注销登记意识，从思想源头消除“注销与不注销一个样”的错误观念。事业单位一旦出现被撤销、解散的情况，及时对接沟通，将注销登记操作流程进行一次性告知，督促其按要求办理注销登记。

（二）注重宏观把控，确保注销工作全程跟进。将事业单位注销登记情况纳入室务会议题，定期研判注销工作形势，探索破题之策，对对应注销未注销事业单位坚持做到宏观把握、微观调控、动态跟踪、及时提醒全流程监控。要用好用活法律赋予管理机关的行政处罚职责，切实开展事业单位法人年度报告抽查、“双随机、一公开”监督检查、专项实地核查等工作，及时掌握事业单位法人运行现状。对多年未年检和已撤并、解散但不申办注销、法人证书已废止的事业单位，列入登记管理异常名录库，明确在完成注销登记前，原则上不再受理该单位任何登记事

项，倒逼其履行注销登记义务。

（三）强化部门协作，建立注销联动预警机制。主动发挥牵头作用，当好事业单位法人注销登记工作的“联络员”，认真落实事业单位法人监管工作联席会议制度，加强与组织、财政、人社、银行、税务、医保等相关部门信息共享，形成联动预警机制，共同应对事业单位未注销登记可能出现的潜在问题，制定预防举措，形成合力齐抓共管。做好财政账户、社保账户、医疗保险账户、税务账户等凭借统一社会信用代码开办户头的注销工作，共同推动事业单位法人注销登记工作顺利进行，确保事业单位改革真正落地见效。同时，通过成员单位之间互相通报有关情况，实现事业单位法人违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认，切实规范事业单位法人履职行为，促进事业单位健康发展。

（上接第12页）

（三）强化能力素养，持续优化编制结构

洛阳市委编办运用新技术、新手段赋能机构编制管理，多维度打造“数字编办”，为编委决策当好参谋助手，不断盘活用好机构编制资源，优化干部队伍结构，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

一是当好“信息员”，牢牢掌握实情。坚持问题导向、需求导向，深入各部门开展调研，动态掌握机构编制资源配置和实际使用情况，全面了解各单位“短中长”期专业人才需求与编制需求。依托河南省机构编制实名制数据库，对干部年龄结构、性别比例、学历层次、专业分布等进行分析测算，摸清人员结构和预计退休等情况。

二是当好“参谋员”，做到前瞻思考。完善协调共商机制，会同组织、人社等部门，充分考虑单位专业所需、岗位所缺等因素，审核各类招录(聘)、流动调配等事项，形成用编联审、信息共享、互相监督、各负其责的协调共商机制，确保科学定岗、合理调配，构建起结构合理、梯次分明、素质优良的干部队伍。

（四）创新监管思路，充分借力实现“应销尽销”。充分发挥巡察工作覆盖面广、检查力度大、重视程度高等优势，重点查看被巡察单位是否存在未按机构改革要求登记、事业单位法人应注销未注销、事业单位实际运行情况与事业单位法人证书登记事项不符等情况，对发现的问题一律纳入整改台账管理，充分发挥巡察“利剑”作用。充分借助新媒体平台，时时关注日报社公众号、学习强国学习平台、各单位门户网站及公众号等文章信息，重点查看涉改事业单位名称使用是否规范、是否仍以已撤销或已更名的原单位名称开展对外宣传，对发现问题要求相关部门限期整改，维护事业单位法人登记管理工作的严肃性和权威性，以问题为导向推动事业单位登记监管工作提质增效。

责任编辑 华 夏

三是当好“管理员”，保障坚实有力。围绕全市经济社会发展大局，分周期、分领域将教育、卫生、经济等专业人才引进计划与全年用编计划相结合，充分释放编制资源使用空间。出台《洛阳市市直事业单位引进高层次人才和急需短缺人才“直通车”操作办法(试行)》，进一步简化引才程序、提高引才效率。探索推广“政录企用”“校录企用”的引才新模式，让人才具有更多的选择权。

结语

机构编制部门肩负加强党和政府机构职能体系建设、深化机构改革、优化党的执政资源配置的重要职责使命，在老龄化冲击的经济社会大变局下，必须做好前瞻性战略性准备，要在统筹优化编制资源、创新编制使用管理方面积极探索新思路，寻求新路径，充分发挥编制资源最大效能，坚持应对人口老龄化和促进经济社会发展相结合，以机构编制工作的高质量推动经济社会高质量发展。

（作者单位：洛阳市委编办）

责任编辑 石艳艳

创新做好事业单位 重塑性改革“后半篇文章”研究

——以信阳市光山县为例

光山县委编办课题组

“小智治事，大智治制”。党的十一届三中全会开启了改革开放伟大征程后，政治、经济、社会、文化、生态文明等不同领域分类推进改革，实现了从计划经济体制下的机构职能体系向社会主义市场经济体制下的机构职能体系的重大转变，展现了从管制型政府到管理型政府再到服务型政府建设的政府模式转型。

在公共服务供给体系中，党政群机关直属的事业单位扮演着至关重要的角色，其改革举措构成了党和国家机构改革不可或缺的一环。2011年3月，《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》科学划分了三类事业单位，拉开了我国事业单位改革的序幕。此后，尽管国家、省级层面纷纷颁布多项有关事业单位改革的政策，引领事业单位步入全新的发展阶段，挖掘发展新动能，但事业单位定位不准、职能不清、效率不高等问题依然存在。2023年2月，党的二十届二中全会开启了新一轮党和国家机构改革，这是锚定中国式现代化推进政府治理现代化的一次集中部署和重大行动。同年，根据河南省和信阳市关于事业单位重塑性改革的部署和要求，光山县坚持以人民为中心的发展思想，聚焦重大发展

战略、重大民生民心工程，坚持优化协同高效，落实“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保证重点、服务发展”的要求，高质量完成了事业单位重塑性改革。

改革后，县级层面上，除学校、医院、幼儿园、各类功能区及所属事业单位、使用事业编制的群团组织、乡镇（街道）所属事业单位外，县本级保留事业单位145个，事业编制了3323名，分别精简50.8%和32.6%，其中财政供养编制精简15.8%，全部达到市规定的“事业机构数量总体精简不少于40%，事业编制总体精简不少于20%，其中财政拨款事业编制精简比例不低于10%”的精简比例和机构编制限额要求，并预留部分机构数额和待分配编制。总体而言，光山县通过事业单位重塑性改革有效重塑重构了县直事业单位体制机制，赋能县域高质量发展。

为巩固拓展事业单位重塑性改革成果，组建事业单位重塑性改革“回头看”工作小组，深入各涉改事业单位，实地了解改革后事业单位融合成效、运行状况、职责履行、体制机制等方面情况，着重关注人员消化流转、机构编制配置优化，创新做好事业单位重塑性改革“后半篇文

章”，确保改革措施全面有效落地实施，推动改革成效最大化。

一、事业单位重塑性改革取得成效

（一）布局结构更加合理

以依法依规贴近实际为出发点，综合运用实地调研、集体会商、召开协调会等多种方式，围绕部门主责主业和公共服务职能，采取整合重组机构、优化协调职能、搭建协作平台等措施，对县直和部门所属事业单位进行了重塑重构和功能再造，跨部门撤并整合“小散弱”、职能相近、职责交叉重叠的机构，布局更加科学合理。例如，将原隶属于县市场监督管理局的县质量技术监督检验检测中心、原隶属于县粮食与物资储备中心的县粮食质量检验检测中心、原隶属于县农业农村局的县农产品质量安全检测中心3家事业单位进行整合，成立县产品质量检验检测中心，做大做强检验检测机构，使资源配置更优化、权责关系更协同、保障服务更高效。同时，对县林业局所属的规模较小、职能弱化的县林政管理站、寨河木材检查站、县野生动植物管理站、县森林病虫害防治防疫站、县林业技术指导站采取“合并同类项”，组建县林业技术工作站，实现了林业技术工作政策制定、技术指导、资源保护、检验检疫等全链条的畅通。

（二）资源配置更加科学

盘活编制资源，做好改革加减法，做到了“瘦身”与“健身”双赢。一方面，严控总量，落实“严控总量、统筹使用、有减有增、动态平衡、保障重点、服务发展”的要求，统筹用好现有编制资源，实施全局性缩减与针对性增强的双重策略。按照省委“双控”要求，改革后事业单位机构精简50.8%，编制精简32.6%，事业单位“小散弱”问题基本解决，机构编制区域间、部门间分布更趋均衡。另一方面，盘活存量，根据事业单位的职责、任务，对涉改事业单位一次核定编制、逐步精简到位，对超出核定编制数额的

在编人员，使用同性质、同待遇的临时编制过渡。共核定临时编制648名，通过实行“退3收2进1”的方式逐年收回，直至人员减少到核定编制以内；锁定编制118名，实行实名制管理，人员只出不进，编制“退一收一”。对因撤销、合并后因职数和岗位限制造成的超职数人员和超岗人员，建立台账管理，设置3~5年过渡期，渐进消化解决，确保了重塑性改革工作稳妥推进。

（三）保障作用更加凸显

为创新激发新动能，厚植优质增长点，达到重塑事业单位职能体系的预定目标，管好用好精简回收的编制资源，推动机构编制资源发挥支撑重大发展战略、孵化培育特色产业、保障改善民生领域和充实优化基层一线的作用。例如，县广播电视台2019年更名为县融媒体中心、调整为县委直属事业单位后，做大做强新媒体，舆论影响力覆盖全市八县两区，同时承担着县域所有大型活动公益直播任务和短视频拍制任务，不断推出原创融媒产品，助力县委县政府工作。但是，在成绩出彩的同时，县融媒体中心人员力量不足的问题也逐渐显露。因此，此轮改革在其他事业单位人员编制按标准核减的情况下，主动为县融媒体中心核增了15名编制，力争以更强大的人员队伍打造出更多带有“光山模式”的新闻精品。此外，在重点领域，为推动特色油茶产业蓬勃发展，成立县油茶产业发展中心；为持续助推优化营商环境，刺激经济发展，还成立县企业发展服务中心，打造助企发展腾飞的“店小二”。

二、改革后续存在的问题

改革作为一项系统、艰巨、长期的任务，不是简单地止步于“改名字”“换牌子”，而是需要历经一段时期“阵痛”后实现彻底的体制机制变革。“回头看”工作小组通过实地走访发现，“多合一”事业单位机构融合和新组建事业单位职能运行、人员结构等方面均存在一些问题，制约了事业单位运行效率的发挥。

（一）机构整合运行问题

事业单位重塑性改革不会一蹴而就，更不会一劳永逸。对于“多合一”的事业单位，尽管事业单位法人登记、人员调整已完成，但机构改革不能只解决简单“物理拼装”的“面上”问题，更要解决“化学融合”这个“里子”问题。同时，对于部分新成立的事业单位，尽管机构牌子已挂上、“三定”规定等配套文件已印发，但如何实现从0分到10分的满分运转，亦值得深思。

在实地调研中，通过与单位领导、干部职工的交流座谈发现，阻碍机构整合实现深度融合的原因主要有三点。第一，在心理层面上，由于这次事业单位改革力度较大，既有跨部门的重构融合，也有行政机关内部事业单位整合，对于那些被合并至其他事业单位的工作人员而言，离开熟悉多年的工作环境，转隶至新机构，心理上容易产生失落、孤独情绪。第二，在利益层面上，机构职能调整通常意味着权力被重新分配，部分被精减掉的事业单位负责人存在本位主义思想，认为自己的原有利益被剥离，无法充分调动工作积极性。第三，与涉改单位领导有关，为了回避机构融合、调整带来的权力分配、职责分工、人员消化等难题，个别领导采取“拖延”策略，选择将工作分工、人员调配等重大事项搁置，仍按照以前的人员、分工开展工作，导致改革浮于表面、流于形式，没有很好地落地落实。

与此同时，由于本次事业单位重塑性改革是自上而下开展的，在机构设置、职能调整、编制限额、领导职数等方面需要遵从上级有关规定。为避免走弯路，新机构设立通常采用“上下一般粗”的方式，参考市里机构设置成立新事业单位。但是由于缺乏针对性、可操作性，且运行时间较短，部分新成立的事业单位在运行方面与上级沟通比较畅通，但与同级、下级机构沟通还存在一定“肠梗阻”，出现运转低效、职责重叠等问题，偏离了事业单位重塑性改革的初衷。

（二）涉改人员消化问题

事业单位机构改革中，由于要改变原来机构重复、资源浪费的局面，有的机构要合并，有的机构要撤销，有的机构人员编制要缩减，势必会导致单位实际工作人员数要大于新机构核定的编制数。改革后，全县有49个事业单位存在超编现象。

涉改人员消化难问题主要体现在两个方面：一方面，事业单位领导职数难消化。本次改革中，原来机构设置的管理岗位、领导干部职数全部撤销，新机构严格按照精简后的编制数设置管理岗位和领导职数，部分已经取得职级的管理人员，或者担任实职的领导干部，因事业单位机构精简，没有了职位，短时期内根本无法靠调剂岗位消化，就只能暂时只享受相关待遇，等待有空缺岗位再调整。另一方面，事业单位普通人员难消化。为强化事业单位公益属性，推动实现“政事分开、事企分开、管办分离”，一批不适应时代发展要求的事业单位被撤销，相关人员被调整至其他事业单位后，导致了超编现象。以县商务和工业信息化局为例，其下属的县驻信阳办事处由于转企、县整顿和规范市场经济办公室职能消失均被撤销，在编人员整体转入县商务稽查大队后造成超编。2024年，在综合行政执法体制改革中，县商务稽查大队又被撤销。一年时间经历两轮改革，县商务和工业信息化局消化人员的压力明显加大。

（三）人口结构失衡问题

受1962—1964年人口高峰、教育体制改革、多轮改革人员政策性安置、超编人员消化等因素影响，部分单位人员年龄老化、学历结构失衡等问题较为突出。以县市场监督管理局为例，2015年，根据中央、省、市机构改革相关要求，工商行政管理、食品药品监督管理、质量和技术监督等部门下放相关权限，人财物由垂管下放至县级，导致人员超编。2019年，县工商管理和质量技术监督、食品药品监督管理以及物价管理等机

构职能整合后组建县市场监督管理局，人员超编愈加严重。

以县市场监督管理局下属事业单位县产品质量检验检测中心为例，根据实名制数据库信息，事业单位重塑性改革后，该机构核定编制31名，实有工作人员84人，超编53人。其中，21~29岁有1人，30~39岁有8人，40~49岁有36人，50~60岁有39人（见图1）。平均年龄为48.8岁，年龄在50岁以上的占46%，年龄梯次结构不合理，老龄化现象较为突出，中青力量明显不足，急需补充年轻血液。在学历结构上，按照最高学历统计，硕士研究生学历1人，占比仅为1%；本科学历38人，占比45%；大专学历26人，占比31%；中专学历4人，占比5%；高中及以下学历15人，占比18%（见图2）。简而言之，人员整体年龄偏大、学历水平偏低，严重影响该单位履行公益职能、实现高效发展。

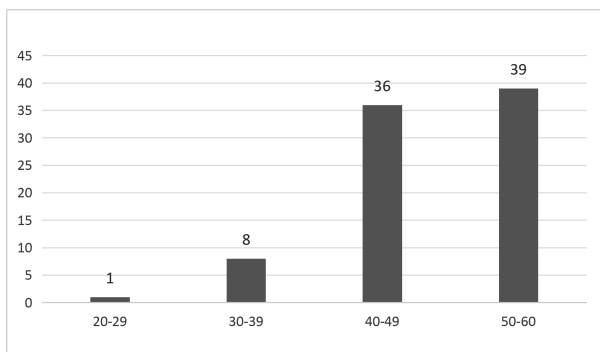


图1 实有人员年龄分布图

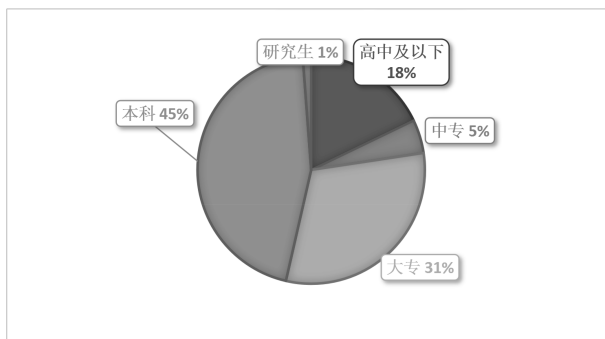


图2 学历分布图

三、改进措施及建议

2024年8月，党的二十届三中全会提出进一

步全面深化改革、推进中国式现代化，要求机构编制部门要锚定发现的痛点、堵点，创新做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”，为进一步全面深化改革增智赋能。

（一）坚持党对改革工作的全面领导

机构编制工作是党重要的政治资源、执政资源，坚持党对事业单位重塑性改革的全面领导是根本要求。一是在改革理念上，要强化全局观念和大局意识，坚持党对改革工作的思想引领作用。要观大势、谋大局、抓大事，打破将事业单位作为行政机关“自留地”的旧观念，自觉站在以改革满足新时代人民群众对美好生活需要的高度，深刻认识到，此次改革要实现重塑重构县直事业单位运转体制机制，有效推进治理体系和治理能力现代化，释放发展新动能。二是在改革推进上，要与党的中心工作紧密结合，要确保改革方向始终与党的战略部署保持高度一致，在有限的机构限额内，统筹调整机构设置与编制资源，努力实现机构编制配置的最优解。三是在改革过程中，将加强党的全面领导贯穿“动议—论证—审议决定—组织实施—问责监督”全过程，确保机构编制工作始终在党的领导下有序开展。

（二）逐步推进人员平稳消化流转

坚持正确处理改革、发展、稳定的关系，在确保大局稳定的前提下，稳妥有序地推进改革。坚持“新人新办法，老人老办法”的原则，锁定经费自理事业编制，核定临时编制，不搞大规模人员精简分流，确保各项工作平稳有序。单位经费供给形式调整为全供（或差供）的，现有人员原用编性质（差供或自收自支）不变（组织调整除外），原有待遇（保障途径）不变。通过组织调整、公开招聘或政策性安置的新进人员，按“三定”核定经费供给形式执行。坚持“编随事走、人随编走”的原则，由所在部门对涉改人员负责统一调整安置，跨部门的由整合后的主管部

门负责组织实施。组织、财政、人社等相关部门按照职能划分，协同推动完成人财物的整合，周密做好相关人员的调配安置工作，有效维护涉改干部职工的切身利益。

（三）创新机构编制资源配置方式

对事业单位重塑性改革带来的政策性超编人员建立台账，每年集中对账，逐步推进消化。创新管理，用活编制，进一步创新人员编制资源流动方式。对于改革中收回的编制，着重向全县经济社会发展和教育、医疗、民生等重点领域倾斜，优化事业单位机构编制管理体制机制。建立“编制周转池”，对确需引进高层次紧缺人才但没有空余编制的单位，由机构编制部门统筹安排。经县委编委会审定，为县就业创业服务中心核定200名全供事业编制，用于县直部分满编或超编单位招聘急需紧缺专业技术人员。实行“单位申报岗位，统一审批编制，统一公开招聘，减员据实收编”的编制管理办法，最大限度地盘活现有编制资源。

四、前瞻性设想

（一）运用科技手段，推进管理现代化

建议省及以上机构编制部门在海量编制数据的支撑下，研究搭建出一个完善的人员编制动态核准分析模型，辅助提供科学、灵活的人员编制核定方案。这个模型能对收集到的数据进行整理、分类和统计分析，识别影响编制核定的关键指标，如工作强度、业务规模、技术复杂度等，根据数据分析结果，确定影响编制核定的主要指标，应用于实际编制核定工作中。各级机构编制部门根据模型计算结果确定各机关事业单位机构、岗位及编制数量，定期对模型进行复审和调整，以适应职能调整、工作强度等相关变量发展

的变化，并引入反馈机制，收集各机构对编制核定结果的反馈意见，及时调整模型参数和权重，提供科学、灵活的人员编制核定方案，提高编制使用效率和管理水平。同时，模型能自动对各机关、事业单位的人员构成、年龄结构、学历结构等进行分析，生成中长期编制调整规划，在人员结构不合理时自动发出调整预警，提醒机构编制部门及相关部门及早应对。

（二）利用运行评价，推进管理科学化

以分析职责履行与机构编制执行效益为核心，建立事业单位运行评价机制，常态化开展事业单位运行评价工作。运行评价工作不应简单地排查是否超职数配备领导、是否增设与“三定”规定不符的岗位等问题，而应紧密围绕事业单位的职能、宗旨，利用数据分析，确定相关参数、指标、定量等数值，研究机构编制配置和工作成效是否相匹配，探索评估结果与监督检查、职能运行监管、事业单位考核乃至机构编制决策审批的内在联系，搭建事中监管反馈机制，并为后续的改革工作提供坚实的数据支撑，确保改革措施更具针对性与实效性。

（三）强化协同配合，推进管理规范化的

加强部门联动，充分发挥机构编制实名制数据库的重要作用，通过信息共享，加强与巡察、组织、人社、财政等部门配合，进一步提升机构编制的使用效益。巡察部门依据规范性文件查处机构编制违规问题，强化机构编制监督力量，人社部门根据编制计划和人员信息核定岗位，财政部门根据单位类别、在编人员情况等，合理拟定财政预算、核拨经费等，形成机构编制监督检查协作配合机制，提升机构编制管理规范化水平。

责任编辑 朱亚娟

提升省管高校派驻监督效能的方法路径探析

鲍晋选

(新乡学院 纪委、监察专员办公室,河南 新乡 453003)

摘要:推进省管高校派驻改革既是全面从严治党向纵深推进的战略要求,也是深入推进纪检监察体制改革的必然选择和预防惩治高校腐败问题的现实需要。当前,省管高校派驻监督面临监督力量分散、监督独立性不足、队伍活力不够、专业能力欠缺等诸多挑战。有效提升省管高校派驻监督效能,可从以下路径着手:一是完善监督体制机制,深化派驻机构改革,健全监督工作体系,强化监督贯通协同,增强监督的独立性和权威性;二是优化监督工作方法,明确监督重点,丰富监督手段,创新监督模式,提升监督质效;三是加强纪检监察队伍建设,加大培训力度,提升专业能力,增强党性修养,锤炼过硬作风,优化考核评价,激励担当作为;四是深化监督成果运用,建立台账清单,推动问题整改,完善制度机制,促进规范监督,强化成果共享,凝聚发展动力。

关键词:省管高校;派驻监督;效能

中图分类号:D262.6;G647 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)04-0031-06

习近平总书记指出:“建设教育强国,龙头是高等教育。”高校承担着人才培养、科学研究、服务社会等重要职能,担负着培养堪当民族复兴重任之时代新人的光荣使命,其政治生态的纯洁性和管理运行的规范性直接关系到教育强国建设龙头作用的发挥。省管高校在数量上占全国高校的大多数,在服务地方经济社会发展中扮演着重要角色。省管高校纪检监察机构是推进党风廉政建设和反腐败斗争、落实立德树人根本任务、维护风清气正的政治生态和良好育人环境的重要力量,担负着政治监督的重大政治责任。推

进省管高校派驻改革,既是落实从严管党治校的必然要求,也是健全党和国家监督向深拓展、向基层延伸的战略体现。省管高校派驻机构要深刻认识推进省管高校派驻改革的重要意义,找准自身定位,明确职责使命,积极开展提升派驻监督效能的理论研究和实践探索。

一、推进省管高校派驻机构改革意义重大

派驻监督本质上是政治监督,是强化党内监督的有力手段,是从严管党治党的重要抓手。派

收稿日期:2025-02-25

基金项目:2024年度河南省教育系统廉政专题研究项目“省管高校纪检监察机构派驻监督效能提升问题研究(本校实践)”(2024LZYB-06)

作者简介:鲍晋选(1969—),男,河南新野人,二级高级监察官,研究方向为纪检监察基础理论。

驻监督与纪律监督、监察监督、巡视监督统筹衔接,实现监督效能提升和优势转化。推进高校派驻改革是党和国家监督体系在高校的生动实践,其本质是通过上级纪委监委派驻的外部监督力量长期驻在高校,对高校的党组织和党员领导干部进行日常监督和专项监督,推动驻在高校加强党的政治建设,推动党员干部深刻领悟“两个确立”的决定性意义、坚决做到“两个维护”,确保习近平总书记重要指示批示和党中央决策部署不折不扣地落到实处^[1]。

(一) 推进省管高校派驻机构改革是全面从严治党的纵深推进的战略要求。高校是培养堪当民族复兴重任之时代新人的主要阵地,必须毫不动摇地坚持和加强党的全面领导,推动全面从严治党向纵深发展,确保党的路线方针政策在高校得到有效执行。党的十八大以来,各省区市对所属高校开展巡视监督,发现高校内部存在党的领导弱化、党建工作制度不健全、党委领导下的校长负责制落实不到位等问题^[2]。2022年6月,河南省委巡视组集中向十一届省委第一轮被巡视的40所省管高校反馈巡视意见时指出,省管高校存在党委政治责任扛得不牢、党的全面领导弱化、全面从严治党“两个责任”落实不够有力、管党治校宽松软等诸多问题^[3]。这表明省管高校全面从严治党工作仍需持续发力,不断完善和深化。

派驻监督是实现高校全面从严治党目标的有效举措和重要保障。派驻监督作为一种制度化、常态化的监督方式,通过派驻机构驻在高校一线阵地,发挥“前哨”“探头”作用,精准有力开展政治监督、日常监督和专项监督,及时发现并纠正高校各级党组织在党的建设等方面存在的问题和不足,推动全面从严治党主体责任层层落实,确保高校始终坚持社会主义办学方向;同时将监督的触角延伸到管党治党、办学治校的全过程、各方面,通过对驻在高校“三重一大”事项的全覆盖监督,确保权力在正确的轨道上运行,推动学校教育事业健康、有序、高质量发展。

(二) 推进省管高校派驻机构改革是深入推进纪检监察体制改革的必然选择。2018年3月颁布实施的《中华人民共和国监察法》,授权各级监察委员会可以向规定范围的组织、单位派驻或派出监察机构、监察专员^[4]。中央纪委国家监委按照《关于深化中央纪委国家监委派驻机构改革的意见》对中管高校开展派驻改革,各地纪委监委也开启了对省管高校派驻机构的改革。

2018年9月,四川省在全国率先开展省管高校派驻改革^[5]。省纪委监委向试点高校派驻纪检监察组,与驻在高校纪委合署办公,组长一般由异地交流任职,其他干部由明确了派驻身份的驻在高校纪检监察干部担任,人员编制仍归属驻在高校,部分工作人员由省纪委监委、省教育厅使用驻在高校的编制通过公开招聘的方式补充。这被称为“四川模式”。2019年9月,天津市纪委监委向市管高校派驻纪检监察组,取消高校校级纪委和监察处等机构,派驻纪检监察组代表市纪委监委履行专责监督职能,组长、副组长和专职工作人员均为派驻身份,组长和组内的处级干部一般不从驻在高校产生。这被称为“天津模式”^[6]。

河南、福建等省级纪委监委在省管高校设置监察专员办公室机构,任命高校纪委书记为监察专员,监察专员办公室与纪委综合室合署办公,除监察专员为派驻身份外,纪委、监察专员办公室其余人员均为校内编制。其中稍有不同的是广西壮族自治区和新疆维吾尔自治区,广西壮族自治区纪委监委目前只对广西师范大学和广西医科大学两所高校派驻纪检监察组,其他区属高校暂未派驻^[7];新疆维吾尔自治区纪委监委目前只对新疆大学一所高校派驻纪检监察组,其他区属高校暂未派驻^[8]。

2024年,山东、湖北、江苏、湖南等地陆续向试点省管高校派驻纪检监察组,截至目前,已有22个省区市开展向省管高校派驻纪检监察组试点工作^[9]。四川、天津在实施派驻纪检监察组改革后,派驻监督的优势逐步显现。自2018年派驻

改革至2021年,四川省高校派驻纪检监察组平均立案数年均增幅超过40%,达11.6件^[10]。天津市自开展市管高校派驻纪检监察组改革的5年多来,派驻纪检监察组充分发挥监督“探头”作用,监督办案工作质效不断提升,派驻监督实现从“全覆盖”向“高质量”转变^[11]。深化省管高校派驻改革,切实增强了“派”的权威和“驻”的优势,保障派驻机构更好地立足自身职责,丰富监督执纪的方式和手段,强化政治监督,做实做细日常监督,深入开展专项监督,提高办案能力,不断推动高校治理效能提升。

2024年12月25日,新修订的《中华人民共和国监察法》增加了“国家监察委员会派驻监察机构、监察专员,可以向驻在单位管理领导班子的普通高等学校再派出”的内容^[12],更加明确了高校派驻改革是深化纪检监察体制改革的重要内容,进一步厘清了高校派驻机构的领导体制、隶属关系等核心问题,也为省管高校派驻改革指明了方向、提供了遵循。深入推进省管高校派驻改革,不仅能推进省纪委监委监督职能纵向延伸,更能发挥制度优势,提升省管高校派驻监督规范化水平,“派”的权威性和“驻”的优势全面彰显,高校长期以来同体监督、同级监督的弊端迎刃而解。

(三) 推进省管高校派驻机构改革是预防惩治高校腐败问题的现实需要。二十届中央纪委四次全会上,习近平总书记作出关于反腐败斗争形势“两个仍然”的重大判断,要求坚决打好反腐败斗争攻坚战、持久战、总体战^[13]。近年来,高校腐败案件高发频发。2017年至2021年,北京市纪检监察系统查处的高校领域违纪违法案件共涉及357人^[14]。据中央纪委国家监委网站发布的信息统计,2024年至今年2月,全国有33名省管高校的领导干部涉嫌违纪违法被立案审查调查。这些案件警示我们,高校反腐败斗争形势依然严峻复杂,必须持续紧盯重点领域深化专项治理,坚决查处权力集中、资金密集、资源富集的重点领

域违纪违法问题^[15]。

近年来,高校腐败案件频发高发的态势一方面印证了高校纪检监察体制改革、巡视巡察监督取得了明显成效,另一方面也昭示了亟须加快推进高校派驻改革的步伐,加强对高校领导干部特别是“一把手”的监督,协助高校党委落实好全面从严治党主体责任,认真履行好监督责任,坚决清除“象牙塔”内滋生腐败的土壤。同时,这也暴露出高校治理中存在的深层次问题。一是权力集中与监督弱化叠加。高校内部行政权力、学术权力和资源配置权集中在“一把手”等“关键少数”和人事、财务、基建、后勤等少数部门,高校现有的纪检监察机构因独立性不足,权威性不够,监督力量薄弱,“熟人社会”人情困扰等因素,难以有效发挥监督作用。二是廉政风险防控机制不健全。廉政风险防控工作规范化、常态化、制度化建设滞后,对权力运行的制约不足,廉政风险识别与评估存在制度漏洞和监督盲区。三是廉洁教育实效性差。部分党员干部法纪意识淡薄,对党规党纪和法律法规不上心、不了解、不掌握,面对利益诱惑防线失守,导致“象牙塔”内滋生腐败。

二、省管高校派驻机构面临的现实困境

自2018年纪检监察体制改革以来,各地陆续开展省管高校纪检监察机构派驻改革实践探索,并取得阶段性成就。但与此同时,因机制体制、法规制度、高素质专业化队伍建设等因素的制约,省管高校纪检监察机构派驻监督效能提升还面临着诸多现实困境和挑战。

(一) 监督独立性不足、权威性弱化。高校纪检监察机构监督独立性不足、权威性弱化的问题,是当前高校党风廉政建设和反腐败工作的核心痛点。未实现完全派驻的省管高校纪检监察机构,在上级纪委监委和校党委的双重领导下开展工作,纪检监察机构在人事任免和职务职称晋升

等方面与驻在高校党委紧密相连，除纪委书记、监察专员外，其他人员编制均在高校，考核、调动、晋升由校党委负责，致使对同级党委及班子成员特别是“一把手”的监督偏软，对重要部门负责人不敢大胆监督。高校是典型的“大基层”“熟人社会”，知识分子集中，亲属关系、师生关系、同学关系、科研团队等“小圈子”较为普遍，人际关系复杂，监督执纪人员容易有不愿得罪人和不影响自身发展等考虑，往往不愿监督、不敢监督，导致监督质效不高。

（二）专业能力欠缺、履职水平参差不齐。高校纪检监察干部主要来自校内党政部门和二级学院，工作经历相对简单，从事纪检监察工作时间有限，监督经验匮乏，办案能力欠缺；学历背景单一，法律、审计、财务等专业人才稀缺，在面对招标采购、校企合作、后勤维修等领域的监督执纪时缺少专业知识支撑，对新型腐败和隐性腐败等新情况、新挑战的预防和惩治手段不丰富，甚至束手无策。

（三）兼职化普遍存在、主责主业不聚焦。高校管理体制特殊，岗位分为管理岗和专技岗，纪委书记和监察专员是管理岗，其他多为专技岗。这些专技岗的专业技术人员，因职称晋升的需要，既从事纪检监察工作，又承担教学科研任务，难以全身心投入纪检监察工作，甚至有的将其视为“副业”。高校二级单位的纪委书记（纪检委员）大多由副书记兼任，无专职纪委书记，业务工作占据大部分时间，对纪检监察工作方法和政策法规不熟悉，且因身处熟悉的工作氛围而思想顾虑较多，监督过程中存在畏难情绪，不敢、不愿、不会监督的现象很普遍。

（四）激励机制缺位、队伍活力不够。晋升通道狭窄、职业发展空间有限导致部分同志将纪检监察工作视为跳板，若其他岗位或者教学科研发展空间更大，许多同志便不愿到纪检监察机构工作，部分人员因晋升晋级压力大、担心犯错受处分等考虑而产生职业倦怠。另外，正向激励不

足、对纪检监察干部的奖励机制不健全，而且相较于教学科研奖励力度明显不足，干多干少一个样、干好干坏一个样的情况较为突出，也导致部分干部缺乏工作积极性，甚至出现躺平心态。

（五）协作机制不畅、监督合力不足。实行片区高校监督执纪协作区制度，是实现高校监督力量有机整合、优势互补的有效途径。但协作区平台存在运行形式化、实战联动少、缺乏实质性监督执纪合作、监督力量分散、各自为战等现象。另外，派驻机构与校内审计、巡察、组织、人事等部门的信息共享、线索对接等协作机制不完善，导致问题线索难以深入挖掘，监督效果受到影响。

三、提升省管高校派驻监督效能的方法路径

（一）完善监督体制机制。一是深化派驻机构改革。二十届中央纪委四次全会指出，深化派驻机构改革，推动完善党和国家监督体系^[13]。省管高校派驻机构改革是深化纪检监察体制改革的重要内容，建议撤销省管高校监察专员办公室，由省纪委监委向省管高校派驻纪检监察组，并受其直接领导，明确与驻在高校的监督和被监督关系，真正实现领导体制上的独立。派驻纪检监察组人员编制全部归省纪委监委管辖，实现全员派驻，全员身份独立，切实增强动真碰硬的底气。派驻纪检监察组实行轮岗交流、回避制度，组长、副组长异校任职，增强监督的独立性和权威性。二是健全监督工作体系。构建多元化监督主体协同监督体系，强化党委主体责任，纪检监察机构专责监督责任，激发师生民主监督积极性；建立事前预防、事中监控、事后问责的全过程监督链条；积极营造浓厚的监督文化氛围，注重科技赋能，完善制度保障，实现监督工作由碎片化向系统化转型升级。三是要坚持党内监督和外部监督相结合。学校党委应当主动接受和支持保证派驻机构对学校行使公权力的人员依法进行监

督；学校各级党组织要依法保障教职工参与学校民主管理和监督的权力，主动接受各级教职工代表大会的监督；学校审计部门依法进行审计监督，校内各级党组织应当重视民主党派和无党派人士提出的意见、批评、建议；学校各级党组织和领导干部还应当自觉接受各种形式的社会监督。四是要强化监督贯通协同。推动纪检监察机构专责监督与其他监督贯通协同，凝聚监督合力；建立纪检监察机构与党委会商通报机制，定期或不定期召开会商会议，推动落实全面从严治党主体责任和监督责任；建立纪检监察机构与校内巡察、审计等部门协同监督工作机制，“纪巡审”联动监督，做到优势互补、形成合力，定期召开联席会议，通报反馈日常监督、专项监督情况，移送问题线索，提高监督质效。

（二）优化监督工作方法。一是明确监督重点。高校派驻机构要牢牢把握教育的政治属性、人民属性、战略属性，紧盯习近平总书记重要指示和党中央决策部署落实，把办好人民满意的教育作为监督执纪的出发点和落脚点。比如，新乡学院纪检监察机构在实践中着力构建推动落实习近平总书记关于培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人重要指示的闭环监督机制，坚持党对教育工作的全面领导，开展落实党委领导下的校长负责制政治监督，推动建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制。紧盯思政课建设这一习近平总书记“非常关心的一件事”，开展思政课建设政治监督，推动建立思政课教师准入和退出机制，确保“让有信仰的人讲信仰”；贯彻习近平总书记“坚持健康第一教育理念”“让孩子们动起来”重要指示，开展体育教育政治监督，推动体育教育设施和场地逐步完善，体育教育研究单独立项；贯彻习近平总书记“让祖国青年一代身心都健康成长”重要指示，开展美育教育政治监督，推动建章立制，以美育人、以美化人。二是丰富监督手段。综合运用廉政谈话、廉政意见回复、随机抽查、

问卷调查等多种方式，及时了解学校各部门工作动态。运用信息技术手段，提升派驻监督工作规范化、精准化水平。近年来，新乡学院纪检监察机构开展合同履行专项监督，推动学校建立“全生命周期”合同信息化监管平台，实现对合同履行全周期全流程监管。三是创新监督模式。探索开展“对账式”“嵌入式”“下沉式”监督，对学校重大事项主动监督，提前介入，精准实施监督^[8]。探索“室组地”联合办案机制、“组组”协同监督机制等，推动派驻监督向深拓展、向下延伸，对招生录取、人事招聘、招标采购、基建工程等权力集中和资金密集的领域制定年度监督清单，设立纪检专员进行“嵌入式”监督。新乡学院纪委实践中建立校内协作区制度，将全校33个基层党组织划分为3个监督协作区，每个协作区由校纪委委员担任牵头人，接受校纪委统一领导，运用交叉监督和联动监督，破解“熟人社会”监督难题，先后参与学校人才招聘、职称评审等35项重要监督事项，效果良好。

（三）加强纪检监察队伍建设。一是提升专业能力。加大培训力度，以基础专业技能和专业知识为重点，组织学习函询流程、初步核实方法，开展证据收集、谈话技巧培训，结合案例讲解初步核实报告、审理报告等文书起草。同时，开展党规党纪学习培训，系统解读新修订的《中华人民共和国监察法》《中国共产党纪律处分条例》重点条文；有针对性地开展上级调训、跟案学习、参加专项等活动，通过“传帮带”的方式，提高办案能力。二是锤炼过硬作风。纪检监察干部要始终把政治过硬、对党忠诚作为第一标准，常态化开展政治教育和党性教育，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，确保在思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致。坚持实事求是、客观公正原则，严格按照法定权限、规则、程序开展监督执纪执法。要涵养担当使命、无私无畏的浩然正气，发扬敢于交锋、勇于亮剑的斗争精神，善于攻坚克难并排除

来自各方面的干扰。三是优化考核评价。建议将派驻纪检监察组的工作和人员归省纪委监委直接考核,通过听取述责述廉汇报、征求派驻高校意见等方式,全面、客观、公正地评价派驻纪检监察组的工作业绩和人员表现。注重考核结果运用,对表现优秀的人员给予表彰和奖励,充分激发纪检监察干部干事创业的热情;对不称职的干部进行问责和调整,形成能上能下、能进能出的良性竞争机制。

(四) 深化监督成果运用。深化监督成果运用是提升高校派驻监督效能和治理现代化能力的重要举措。一是推动问题整改。针对监督中发现

的问题,精准制发纪检监察建议,推动制定整改方案,梳理问题清单,建立整改台账,限期整改;开展“点穴式”整改监督检查和监督检查“回头看”,确保问题整改到位。二是完善制度机制。通过整改问题推动建章立制,实现整改一个问题、解决一类问题、规范一个领域;建立健全加强政治监督实施意见、日常监督实施办法等相关制度规范,扛牢政治监督责任,规范日常监督工作。三是强化成果共享。建立健全监督成果共享机制,将监督成果运用到学校日常管理、选人用人、党风廉政建设等工作中,提升监督效能,为学校事业发展提供坚强保障。

参考文献

- [1] 何茂春.准确把握派驻监督政治属性[N].中国纪检监察报,2023-10-12(7).
- [2] 张恒,刘梦茹.省属高校纪检监察派驻制度改革的显著优势、现实困境与完善路径[J].决策与信息,2022(12):53-62.
- [3] 省委巡视组集中向十一届省委第一轮被巡视单位反馈巡视情况(巡视进行时 反馈篇之一)[N].河南日报,2022-06-23(3).
- [4] 中华人民共和国监察法[N].人民日报,2018-03-27(4).
- [5] 侯荣,陈松.我省持续深化省属高校派驻纪检监察体制改革 推动派驻改革制度优势转化为治理效能[N].四川日报,2022-08-26(2).
- [6] 刘玉靖.省属高校纪检监察派驻改革“天津模式”探析[J].求知,2021(3):42-45.
- [7] 宋泽昆.高校派驻监督制度研究[D].重庆市:西南政法大学,2023:20-21.
- [8] 近距离全天候常态化开展监督[N].中国纪检监察报,2020-11-12(8).
- [9] 深化改革 提升正风肃纪反腐效能[N].人民日报,2025-01-05(4).
- [10] 侯荣.四川深化省属本科高校派驻纪检监察体制改革,做实派驻监督,强化从严治校[EB/OL].(2022-08-16)[2025-02-25].中央纪委国家监委网站,https://www.ccdi.gov.cn/yaowenn/202208/t20220816_211567.html.
- [11] 薛阳,杜津.擦亮派驻监督“探头”[N].中国纪检监察报,2025-02-17(2).
- [12] 全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国监察法》的决定[EB/OL].(2024-12-25)[2025-02-25].新华网,http://www.news.cn/20241225/58e6d9bda56a4ffbbc39a7dfbe8d82da/c.html.
- [13] 习近平在二十届中央纪委四次全会上发表重要讲话[EB/OL].(2025-01-06)[2025-02-25].中央纪委国家监委网站,https://www.ccdi.gov.cn/specialn/zjwscqh/zjwscqhtt/202501/t20250107_398937.html.
- [14] 彭新林.从400余份裁判文书看高校腐败犯罪特点[J].廉政瞭望,2021(21):24-26.
- [15] 王承文.以高质量高校纪检监察工作保障教育强国建设[EB/OL].(2024-09-05)[2025-02-25].中央纪委国家监委网站,https://www.ccdi.gov.cn/lxx/202409/t20240905_373055.html.

责任编辑 董颖

新时代党的创新理论在高校传播的困境及优化策略研究

贾菁, 张荣欢

(新乡学院 新闻传播学院, 河南 新乡 453003)

摘要: 党的创新理论在高校的传播面临着传播渠道创新度不足、传播内容精准化不足、传播话语接地气不足、传播机制缺乏常态化等困境, 需要通过以下途径来加以优化: 一是多渠道融合传播, 二是精准化、定制化内容传播, 三是积极推动实践导向的互动传播, 四是积极推动创意驱动的多维传播, 五是积极提升教育者队伍的能力。

关键词: 新时代; 党的创新理论; 高校传播; 优化策略

中图分类号: D261; G641 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)04-0037-03

新时代背景下, 党的创新理论, 尤其是已成为党和国家事业发展指导思想的习近平新时代中国特色社会主义思想, 不仅具有深远的理论价值, 而且在实践中具有强大的生命力。习近平总书记强调, 要“坚持思政课建设与党的创新理论武装同步推进”。高校作为培养社会主义建设者和接班人的重要阵地, 承担着传播党的创新理论的重要任务。因此, 如何在高等教育机构中有效传播党的创新理论, 提升大学生的理论认同感和实践能力, 成为当前思想政治教育工作的重要课题之一。

一、党的创新理论在高校传播的困境

困境之一是传播渠道创新度不足。目前部分高校并未意识到传播的国际化、可视化以及智能化趋势, 在构建党的创新理论传播体系的过程中

缺乏国际化和数字化视野, 导致线上传播阵地的创建成效不够乐观, 未能打造出凝聚学生理论共识的新平台, 因而造成了党的创新理论传播渠道单一、传播效果不佳等现象。尤其移动端与网络端的传播渠道打不通、打不深, 使得党的创新理论传播能力大大降低。

困境之二是传播内容精准化不足。党的创新理论在高校的传播往往会受到内容组织、表达方式和情境适应性等方面的制约。这些理论内容繁杂、抽象, 如何与大学生的专业领域、兴趣爱好、实际生活结合起来是一个挑战。若无法精准化传播则容易造成对理论的疏离感, 收不到良好的传播效果。

困境之三是传播话语接地气不足。习近平总书记明确指出: “新时代新征程上, 思政课建设

收稿日期: 2025-01-05

基金项目: 2023 年度河南省教育系统党建创新项目“新时代党的创新理论高校传播路径优化研究”(2023-DJXM-075)

作者简介: 贾菁(1978—), 河南新乡人, 新乡学院新闻传播学院副教授, 研究方向为危机传播、政治传播; 张荣欢(1988—), 河南新乡人, 新乡学院新闻传播学院讲师, 研究方向为新闻实务、网络与新媒体传播。

面临新形势新任务，必须有新气象新作为。”^[1]党的创新理论传播话语，既正式又抽象，不易与高校学生的日常语言和思维对接，容易造成理论的“高冷”感，缺乏亲和力和感染力。其因主要是理论传播的主体专业性不强，即很多教师和思想政治工作者虽具备学科背景和教学能力，但缺乏专业化的理论传播技巧，无法将抽象的理论有效转化为通俗易懂的语言，从而导致传播效果不佳^[2]。

困境之四是传播机制缺乏常态化。很多高校对于党的创新理论的传播缺乏长期有效的跟踪与评估机制，常依赖于一时的热度和氛围，而缺少系统化的规划与实施，传播效果缺乏持续的影响力和成效。很多高校的思政教育工作只是形式化的落实，缺乏深层次的理论探讨对学生思想的有效引导，导致传播效果的短期性和表面化。

二、党的创新理论在高校传播的优化策略

一是多渠道融合传播。在信息时代，传统的课堂教学已无法满足学生对信息获取的多样化需求，高校需要充分利用现代信息技术，借助各种新媒体平台实施多渠道传播，让党的创新理论传播更加灵活和广泛，提升可见度和影响力。通过线上平台进行传播，可以提高学生学习的便利性，并可让学生参与实时交流提高学习的互动性；同时，利用微信、微博、抖音等线上平台进行传播，鼓励学生围绕党的创新理论开展视频创作、动漫创作等主题活动，可以激发学生的积极主动性。此外，还可建立思政教学仿真实验中心，依托虚拟现实技术为学生打造沉浸式的教学场景，在交互中实现党的创新理论的生动化形象化传播。比如清华大学通过线上线下结合的方式开设了“习近平新时代中国特色社会主义思想”系列讲座，邀请党政领导、学界专家以及行业领袖为学生解读理论，结合中国改革发展和现代化建设中的实际案例讲解理论的具体应用，并通过

互动环节激发学生的参与感和认同感，取得了很好的效果。

二是精准化、定制化内容传播。精准化内容传播策略的核心，是根据学生的不同特点和需求来提供定制化的传播内容，以此提高传播的针对性和有效性，提高学生的兴趣和参与热情。通过精准化的内容设计，可以让党的创新理论更好地与学生的专业背景、兴趣爱好和实际需求相结合，从而提升传播内容的接受度。比如北京大学实施的“青年马克思主义者培养工程”，其课程便非常注重精准化，文科类学生的课程内容侧重于理论的哲学基础与历史发展，理工科学生的课程内容侧重于讲解党的创新理论在科技创新与国家发展中的实际应用。

另外，精准化和定制化传播可以将党的创新理论讲深、讲透。具体来说，一是要精准阐释和说明每一理论成果的形成基础、发展及完善过程，“讲清楚新时代党的创新理论在推进马克思主义中国化时代化、坚守‘魂脉’和‘根脉’的原创性、历史性贡献”^[3]。二是要将党的创新理论背后的观点、原理及方法讲透，包括马克思主义世界观、方法论，“六个必须坚持”等；而且要以习近平新时代中国特色社会主义思想为依托，分析贯穿于其中的立场、观点和方法，并联系实际，“引导学生真正理解党的创新理论，并将其内化为价值观念与行为准则，做党的创新理论的坚定信仰者和忠实实践者”^[4]。三是要强化学术研究，挖掘理论热点。高校需在党的创新理论的学术研究上下功夫，围绕党的创新理论建立研究阐释项目，组建高质量学术团队推动理论成果的高水平发表和推广，同时结合学生关注的现实问题和热点问题，积极开展主题党课活动，增强理论传播的亲和力。

三是积极推动实践导向的互动传播。高校传播党的创新理论时要将抽象的理论学习与具体的社会实践相结合，提高理论的实践性和应用性，增强学生的社会实践能力和创新能力。比如，通

过社会实践活动、志愿服务、创新创业项目等方式,“选择新质创新技术案例,设置具有针对性的实践课程和项目,使思政课教学内容与专业知识相互贯通”^[5],让学生不仅能在理论课堂上学习知识,更能在实际生活中感受和理解党的创新理论的价值和力量,并能够解决实际问题。比如,武汉大学在传播党的创新理论时,注重将理论学习与实践活动相结合。学校通过组织学生参与包括乡村振兴、精准扶贫等项目在内的社会实践活动,让学生在基层、农村等地方实际感知党的政策和理论对社会发展的深刻影响。

四是积极推动创意驱动的多维传播。党的创新理论的传播应避免枯燥和抽象的讲解,可以通过图文、短视频、动漫等多元化的方式提升亲和力和感染力,增强互动性。比如上海交通大学将新媒体和党创新理论的传播相结合,开设了系列短视频和动漫课程,通过图文并茂、生动有趣的形式将复杂的理论内容通俗化、情感化。学校可以通过微信公众号、微博和抖音等平台,推出“新时代讲堂”系列短视频,通过“小故事、大道理”的形式,吸引学生的眼球。

五是积极提升教育者队伍的能力。教师队伍建设的核心在于提升其专业水平和教学能力,要通过教师培训的强化来提高其理论素养、教学能力以及新媒体运用能力,从而确保理论传播的精准性和有效性。比如,中山大学注重加强思想政治理论课教师的培训,定期组织教师参加全国性思想政治理论教学研讨会,分享教学经验和创新方法,

提高教师的理论素养和教学能力;同时,学校还鼓励教师创新课堂教学方式,采用小组讨论、辩论赛等互动形式,增加学生的参与感和思考深度。

此外,还可以通过优化教师结构,打造校内校外一体化的教师队伍来丰富党的创新理论传播内容和形式。比如,天津大学通过引进专家学者开设讲座拔高了理论宣讲的专业性,打造了北洋大讲堂与北洋时政讲堂等理论高地;同时,发挥学校领导干部的带头作用,鼓励学校领导走进课堂、走上讲台,讲好党课;此外,学校着重凸显青年师生这一群体力量,成立师生理论宣讲团,打造校级、院级宣讲队伍,以品牌项目为引导,以思政理论大赛为契机,不断优化青年师生宣传党的创新理论的方式和技巧。

三、结论

党的创新理论在高等教育机构中的传播是一项系统工程,有助于实现思政课建设与党的创新理论武装同步推进^[6],培养未来中国特色社会主义事业的接班人和建设者具有重要意义。高校应不断探索和创新传播方式,通过多渠道传播来拓宽理论传播的覆盖面,通过精准化的内容传播来提高理论的针对性和实效性,通过互动性与实践性相结合传播来增强理论的吸引力和感染力,通过多元化的传播形式使理论传播更加生动有趣,通过加强教师队伍建设提升理论传播的专业性,确保理论传播的质量和效果。

参考文献

- [1] 习近平.论教育[M].北京:中央文献出版社,2024:238.
- [2] 尤文梦.新时代党的创新理论传播的系统矩阵:以传播学五大范畴为视点[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2025(1):1-13.
- [3] 肖贵清,叶新璐.新时代高校思政课建设与党的创新理论武装同步推进的基本途径[J].中国高等教育,2024(Z3):38-43.
- [4] 李妍雪,赵海鹏.“大思政课”视域下以党的创新理论引导大学生树立正确人生观研究[J].齐齐哈尔大学学报(哲学社会科学版),

2024(10):169-172.

- [5] 刘金枝,刘万鹏,高跃.新质生产力融入高校思政课教学的路径研究[J].锦州医科大学学报(社会科学版),2024(5):93-96.
- [6] 王琳,李珂珂.党的创新理论融入思政课教学:为何、以何、如何[J].中国大学教学,2024(11):17-22.

责任编辑 董 颖

地方立法何以移风易俗

——基于规制“高价彩礼”地方立法的考察

吕东锋,朱小尧

(东华理工大学 文法与艺术学院,江西 南昌 330000)

摘要:通过对我国规制“高价彩礼”地方立法的总体考察、内容考察与实践考察,可以发现,地方立法存在缺乏习俗入立法理念、立法技术不精进、立法实践效果不佳等问题。因此,在立法理念上应当注重柔性促进,尊重多元文化,尊重民间习惯权利。在立法文本上应当完善法律框架,凸显道德层次,调整规则结构,完善法律后果。在增强立法实效上应当实现:完善地方习俗调查机制,因地制宜;提高民众法律意识,重视民众参与立法;重视对行政机关控权,倡导正确政绩观;重视村规民约自治能力,提高村规民约议制水平。

关键词:地方立法;高价彩礼;习俗与法治;移风易俗

中图分类号:D901.0 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)04-0040-07

“世异则事变,事变则时移,时移则俗易”。习俗需要紧跟时代发展的步伐而进步,但由于习俗缺乏自我批判与反思的能力,而不能与社会发展相适应,以法治为规引使习俗与时俱进就显得尤为必要。2019年,中共中央、国务院出台《中共中央 国务院关于坚持农业农村优先发展做好“三农”工作的若干意见》(以下简称《意见》),国家移风易俗工作全面开展,其中对于索要“高价彩礼”现象非常重视,并纳入治理重点。2022年,中央八部门联合发布了《开展高价彩礼、大操大办等农村移风易俗重点领域突出问题专项治理工作方案》的通知,将“高价彩礼”的整治推向新的高度。然而中央立法显然不能满足对恶俗治理需要,正如孟德斯鸠所说:

“只有特殊的法制,才把法律、风俗、礼仪混合起来。”^[1]地方立法即属于这样的“特殊法制”,其与地方习俗具有同样的社群基础,能够有效衔接地方立法与习俗,因此在地方层面,各地纷纷制定相关法规,但反观其治理效果,却微乎其微,甚至一些地区的做法引来了社会批判。因此要将习俗纳入法治绝非易事,本文将通过对彩礼习俗地方立法的检视,总结出问题并提出纾解路径。

一、对“高价彩礼”地方立法现状的考察

(一)“高价彩礼”地方立法总体考察

目前我国对于规制“高价彩礼”的地方立法

收稿日期:2024-09-22

基金项目:江西省社会科学基金项目“新时代以地方立法促进彩礼习俗的法治改革研究”(项目编号:23FX04)

作者简介:吕东锋(1980—),男,陕西洋县人,副教授,硕士生导师,博士,研究方向为法学理论;朱小尧(1999—),女,辽宁朝阳人,硕士研究生,研究方向为宪法及行政法。

多存于各地“移风易俗促进条例”“文明行为促进条例”“乡村振兴促进条例”“妇女权益保障条例”中，其效力位阶、数量、施行时间等基本情况如表1所示。

表 1 我国“高价彩礼”地方立法情况概览

序号	类型	法律效力位阶	数量	施行时间
1	移风易俗促进条例	设区的市地方性法规	2	2020—2023
		自治州单行条例	1	2022
		自治县单行条例	1	2023
2	文明行为促进条例	省级地方性法规	2	2020
	文明乡村促进条例	设区的市地方性法规	45	2018—2023
3	乡村振兴促进条例	省级地方性法规	16	2020—2024
4	妇女权益保障条例	省级地方性法规	2	2019

(数据来源于国家法律法规数据库)

1.时间上的集中

目前检索到的最早关于彩礼习俗的地方立法为2018年10月南昌市人大常委会发布的《南昌市文明行为促进条例》，其对“高价彩礼”的规范规定在第二章第十二条，表述为“文明婚庆喜庆，不攀比铺张，拒绝高价彩礼，减轻人情负担”，自此为“高价彩礼”的治理打开了法治的大门。自2019年中共中央、国务院出台《意见》后，各地方立法进入了迅速增长阶段，2019年至2024年出台了共计60余部地方性法规，包括省级地方性法规、设区的市地方性法规以及自治地方单行条例。这60余部立法又分为两个阶段的增长：首先，2019年《意见》出台后，以“文明行为促进条例”为载体的“高价彩礼”规范出现了第一阶段的增长；其次，在2021年6月全国人大审议通过《乡村振兴促进法》后，有关“高价彩礼”的立法出现了第二阶段的增长，其中仅在2022年至2023年内，相关“乡村振兴促进条例”就多达11部，占总数的68%。故在时间维度上，呈现出了集中性的特点。

2.空间上的集中

在空间维度上，首先，具有规制“高价彩礼”内容的地方立法集中在中、西部地区。其中河南相关立法最多，达9部，四川7部，甘肃6部，江西5部，宁夏5部，青海4部……中、西部地区相关立法占到总数的63%。其次，较为详尽

的“高价彩礼”规定发布在少数民族聚集区。通过对“移风易俗促进条例”“文明行为促进条例”“乡村振兴促进条例”“妇女权益保障条例”进行比较，“移风易俗促进条例”中规定的“高价彩礼”内容比较详尽，表现为相关条文数量较多、体系较为完整，然而“移风易俗促进条例”仅有4部，分别是青海省海东市、内蒙古通辽市、四川省凉山彝族自治州和四川省乐山市马边彝族自治县颁布。以上四地均为少数民族聚集区，但这种现象并不能说明少数民族聚集区“高价彩礼”现象严重，可能受立法技术的影响，一些“高价彩礼”凸显的地区并没有做详尽的立法。

3.效力上的集中

在效力维度上，“高价彩礼”的相关规范多分布在设区市的地方性法规中。如表1显示，涉“高价彩礼”地方立法的总数为69部，设区的市地方性法规多达47部，大约占到总数的68%，省级地方性法规共计20部，大约占总数的28%。而综合空间维度来看，中、西部地区规范“高价彩礼”具有较多的现实需要，以设区市一级立法进行规制能够有效衔接法治与习俗，因此呈现出设区市级地方性法规具有最多的立法总量。

(二)“高价彩礼”地方立法内容考察

1.规范结构设置特征

多数地方立法依据对民众道德要求的高低对

行为规范进行分类,且规定在不同的章节之中。各地关于“高价彩礼”的行为规范主要存在于倡导与鼓励或基本行为规范的章节中。其特点为:第一,不具有可诉性;第二,不具有强制性;第三,其目的为指引行为;第四,不具有裁判规范的功能^[2]。比如《金昌市文明行为促进条例》将“高价彩礼”规定在基本行为规范一章,其第十三条规定:“在文明生活方面,自觉践行下列行为:……(三)弘扬文明新风,从简操办婚丧嫁娶等事宜,自觉抵制高价彩礼……”总体而言,地方立法对抵制“高价彩礼”持有提倡的态度,多应用倡导性规范,强制性较弱。

2.法律后果设置特征

在“高价彩礼”立法的相关规范中,有地区为文明或道德行为设置了肯定式的法律后果,比如《吉安市文明行为促进条例》第二十五条:“……对表现突出的单位和个人予以表彰、奖励……”有些地区设置了否定式的法律效果,如《海东市移风易俗促进条例》第三十四条:“对违反本条例规定且享受政府救济等优惠政策的,相关部门可以视具体情节限制享受相应的优惠政策。”而有些地区并未对相关行为规范设置任何法律后果,比如《临沂市文明行为促进条例》。总体而言,在现有地方立法文本中,对“高价彩礼”行为模式存在设置法律后果和不设置法律后果两种情况,而在设置法律后果的地方立法文本中,具有与其他不文明行为共用一个法律后果的特点。

(三)“高价彩礼”地方立法实践考察

1.通过行政机关的实践

由于彩礼习俗的地方性特色,地方立法赋予了地方各级人民政府以统筹工作的权利,因此在实践中各设区市、县一级政府具有不同的治理模式。比如,在江西省崇义县,推行“零彩礼”“低彩礼”家庭礼遇机制,其中“零彩礼”“低彩礼”夫妻的子女(含农村户口)持礼遇卡可在学前、义务教育阶段,在全县范围内按照第一顺序择校入学。抚州市南丰县《太和镇学党史为民办

实事治理高价彩礼推动移风易俗工作实施方案》提出为“零彩礼”“低彩礼”青年人士优先推荐合适岗位。各地的治理模式五花八门。不可否认的是其所推行的治理“天价彩礼”机制根据其当地的彩礼习俗进行了创新,初衷值得肯定。不过,以上治理模式所推行的机制显然打破了另一社会秩序的公平,损害了其他群体的正当权利。因此在治理效果上并没有达到理想的状态。

2.通过村规民约(居民公约)的实践

地方立法普遍规定:鼓励或者应当将移风易俗规范纳入村规民约、居民公约,成立村(居)民议事会、道德评议会、红白理事会等组织。一般而言,具有成文形式的乡规民约是对风俗习惯的“双重制度化”^[3]。村规民约不仅能够保障传统习俗的发展,而且能够衔接国家法律,它是立法与风俗习惯相融合的结果。具有集体认同的村规民约(居民公约)能够得到民众的普遍遵守。村规民约(居民公约)是由集体的自治产生的,因此它具有普遍遵守的心理基础,一旦违反,将可能会受到集体成员的谴责,因此在移风易俗的治理上,村规民约(居民公约)具有重要作用。例如河南长葛水墨河村经五千多人的公开讨论,制定《居民公约》,将彩礼金额控制在三万元以内,刹住了该村的攀比风气,其实践效果良好。而在一些地方,村规民约(居民公约)的实践效果并不理想,原因在于乡镇政府提供的村规民约范本^[4],没有经过村民会议的讨论表决就直接出台了。

二、基于规制“高价彩礼”的地方立法问题检视

(一)地方立法习俗转化理念的欠缺

在地方立法中,对于习俗融入法治并没有统一的立法理念,由此导致各地方对彩礼习俗价值理念的不统一。有些地方对于彩礼习俗呈现出肯定的表达效果,比如《凉山彝族自治州移风易俗条例》,明确表示要处理好移风易俗与尊重传统礼俗的关系,在规范中体现了对彩礼习俗的尊重与

保护；而一些地方呈现出对彩礼习俗的否定态度，例如在《通辽市移风易俗条例》中，倡导不要彩礼，自创家业的新型婚恋观是其内容之一。要彩礼现象传承悠久，若各地没有明确的立法理念，将会导致立法文本的歧义或立法措施的激进，会影响法治的统一和操作实效，也会影响法律的权威。

（二）地方立法习俗转化技术有待提高

1. 重复立法与照搬照抄现象明显

地方立法能够精准把握地方习俗，对症下药，对于纠正恶俗至关重要。但在实践中，地方立法普遍显现出特色不足的问题。一方面，重复上位法明显。以江西省为例，《江西省乡村文明促进条例》第二十八条规定：“乡镇人民政府应当鼓励基层自治组织引导村民依法制定村规民约，推进移风易俗，破除婚丧喜庆大操大办、高价彩礼、厚葬薄养、散埋乱葬等陈规陋习……”其下位法《九江市文明行为促进条例》中依然规定：“文明节俭办婚事喜事，拒绝铺张浪费，避免盲目攀比，抵制高额彩礼。”两者虽然文本表述不同，但并无多大的区别。无独有偶，《赣州市文明行为促进条例》亦规定：“喜事简办，反对高价彩礼，不攀比铺张。”上位法已经明确规定的立法目的及法律原则条款本就具有当然的效力，并不会因为地方立法的重复有丝毫的效力增强，相反会导致地方立法文本的冗长，地方特色条款难以凸显。^[5]另一方面，各地立法呈现同质化的现象。九江市与赣州市的相关立法不仅与上位法大同小异，并且两者之间也并未有多大差别。从法律效果上来看，两市的“高价彩礼”现象并未因地方立法的重复而有所缓解，这就背离了国家授予地方立法权的初衷，影响了“高价彩礼”的治理进程。

2. 地方立法框架结构不完善

如上文所述，一般设置章节的地方立法，将“高价彩礼”的行为规范设置在基本行为规范一章或倡导与鼓励一章中，这种分章设置是地方立

法对于道德层次理解的重要体现。基本行为规范的表述一般使用“应当”字样，其强制性较强，而倡导与鼓励多用于倡导性规范，多具有选择性遵守的效果，强制性较弱。由此可以看出两章的制定意图与制定效果的不同。

在各地方相关立法中，关于“高价彩礼”的规制，其框架结构较为混乱，因而无法判断相关规范属于哪一道德层次，没有将“应当”与“倡导”的规范进行科学划分。比如《湘西土家族苗族自治州文明行为促进条例》在基本行为规范一章中规定倡导性规范：“倡导公民践行下列文明行为……文明节俭办理婚丧嫁娶，厚养薄葬，适度彩礼，文明祭祀，不从事封建迷信活动。”而《甘孜藏族自治州文明行为促进条例》仅设立倡导与规范一章，没有基本行为规范章节，在条文中表述为：“遵守下列乡风文明行为规范：（一）办理婚庆事宜不铺张浪费，不互相攀比，不索要高价彩礼……”这种不设章节的结构容易引起对条文内容理解的偏差。

3. 规则结构不科学

首先，很多地方立法没有为不道德或不文明行为设置法律后果。虽然对习俗的治理应当以倡导性规范为主，但是若一味用软法来治理，则很难得到民众的重视，进而难以实现“促进”的效能。其次，一些地区对于行为主体设置了肯定式的法律后果或否定式的法律后果，然而相关的构成要件却并不完善，对于奖励或惩罚的标准、奖励或惩罚的程序等都缺乏规定，因而缺乏可操作性。仍以《甘孜藏族自治州文明行为促进条例》为例，其第二十四条第三款规定：“自治州、县（市）人民政府应当支持群众性精神文明创建工作，建立激励奖励制度，对获得或者复查中保持称号的各级文明城市、文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭，给予一定物质奖励。”其中关于文明行为的标准、文明行为的范围等均不能进行判定，其奖励机制类似于空头支票。

（三）地方立法移风易俗实效不佳

1. 公民缺乏呼应热情

首先，法律宣传不到位，民众难以了解立法的状况。其次，即使民众了解立法内容，其态度也较为冷漠，导致立法不能为民众所主动遵守。究其原因，在于地方立法本身忽略了社会认同，人们并没有准备好接受新的规定。正如罗马法学家尤利安所说：“没有理由不把根深蒂固的习惯作为法律来遵守，事实上，我们遵守它们仅仅是因为人民决定接受它们。”^[6]习俗具有悠久的传承，不同地区的人们对于习俗有着不一样的信念，法治的介入必然会与长期传承的彩礼习俗发生矛盾，地方立法主体既要考虑与上位法的一致性，又要考虑当地的文化沉淀与人民观念，强行斩断法治与历史人文之间的联系，很难具有法律实效。

2. 政府机关的激进创新

在一些“高价彩礼”问题突出的地区，比如江西、福建等地，彩礼价格普遍偏高，因此这些地区对于“高价彩礼”现象有更明显的治理需求。从实践来看，江西省南丰县、崇义县，福建省集美区、大田县等皆发布了相对创新的“高价彩礼”行政规范性文件，其中的规制后果内容或是与子女上学挂钩，或是与失信黑名单相联系。然而由于这些行政规范性文件缺乏科学合法的规划而脱离了法律的框架，没有取得民众的广泛认可，其效果也并不理想。因此，片面追求治理效果而没有考虑其他社会公平性的激进式立法，严重违背了法治的客观规律，势必难以有效回应“高价彩礼”的治理难题。

3. 村规民约(居民公约)治理能力差

在地方立法上，多将具体治理措施交由村规民约来决定。然而无论是在村规民约制定上还是村规民约的内容上，预期的效果都难以达到。首先，民众参与村规民约制定的实践性较差。习俗对于公民自身的道德要求较高，并且公民并不认为自身参与团队合作会影响整体的行为发展，并且一些民众考虑到将自己的行为处于管理之下会

影响其利益，因此民众参与村规民约制定的实践性较差。其次，在村规民约的内容上，一方面民众参与度不够导致村规民约的内容空泛，多为对国家指导内容的形式化重复；另一方面村规民约的制定水平有限，且上位法过软，因此不能体现地方立法的效能。

三、地方立法移风易俗之理念

“立法不可能穷尽全部社会现象，不能将所有习俗都上升为法律，良好的善良风俗需要社会中每一个人发自内心信服并践行，而不是靠地方立法来强制执行或予以约束”^[7]。想要将彩礼控制在人们可以接受且符合公序良俗的范围内，需要在尊重习俗多元化和习俗民间习惯权利的基础上进行柔性促进。

（一）注重柔性促进

“从中国历史的视角审视，在传统乡土社会里，国家法在很大程度上是作为‘后盾’的象征意义而存在的”^[8]。习俗长期处于民众的自治空间，即使一些恶俗一直为人们所诟病，将它们融入法制进行规制并使二者和谐共存也是具有难度的。现代化的治理方式与传统的自治之间存在天然的矛盾，如果人们选择了现代化的治理方式，那么长期的自治就要在法治所留下的空间内实现，这无疑是对人们习惯权利的攫取，显然会对习俗和部分人民的观念形成冲击，造成立法难以执行的窘境。当然，法治不能放任恶俗的衍生，但是需要注意法治限度，在柔性促进的理念下对习俗予以充分的肯定和尊重，给人们留下自治空间，这样习俗就有与现代法治融合的机会。

（二）尊重多元习俗

正所谓“十里不同风，百里不同俗”。习俗受人们所在地区的历史传承、生活方式等影响表现出不同的地域性。比如彩礼习俗，有些地方需要一次性支付彩礼，还有些地方采取有寓意的金额，如一万一——万里挑一、三万一千八——三家一起发等等。这些彩礼形式在一些地区形成了

一定的地域效力与威信，受到人们的普遍遵从。因此对高价彩礼如何治理需要根据每个地方的经济条件和社会环境的状况来确定。正如周旺生教授所说：“没有地方特色，地方立法就失去其存在的价值。”^[9] 因此要在法制轨道上治理高价彩礼，就要实现对多元化的彩礼习俗兼容并蓄，从而最大限度地减少法治阻力^[10]。

（三）尊重民间习惯权利

所谓习惯权利，张文显认为：“习惯权利是人们在长期的社会生活过程中形成的或从先前的社会承传下来的人们约定俗成的、存在于人们的意识和社会惯常中并表现为群体性、重复性自由行动的一种权利。”^[11] 它表现出一种非成文的、非法定的、在长期的权利主体行为过程中相互磨合和博弈中形成的权利^[12]。一些习俗在长期的传承中即为一种习惯权利，不过在这种习惯权利的行使中，逐渐会产生过限行为，比如索要“高价彩礼”行为。因此基于公共秩序的需要，并不能让习惯权利完全处于放任状态。但是在规制的同时也要尊重人们习惯权利的自我实施，否则对于民间习惯权利的过度介入势必会造成不能取得社会认同的局面。

四、移风易俗地方立法之文本完善路径

（一）完善法律框架，凸显道德层次

既然法律对道德的要求有高有低，那么这种区别就应当在法律框架中凸显出来，将地方立法精确化。可以将规范分为三个层次：重点治理的、基本的与倡导与鼓励的^[13]。其中“重点治理的”属于最低要求的道德层次，“倡导与鼓励的”属于高要求的道德层次。而后将应当治理的行为依据该层次进行具体划分，从而体现对公民不道德行为治理的强制性程度。进而，根据以上层次，将法律章节重新划分为重点治理行为、基本行为规范、倡导与鼓励三个章节。同时，应当重视各章节的逻辑结构、章节内的逻辑结构，以及章节与具体条文之间的逻辑结构，以避免出现

无法判断某条文属于哪一规范层次的情况。

（二）调整规则结构，完善法律后果

虽然在“促进法”立法理念下，多存在倡导性规范，但是不能忽略奖惩措施，正如习近平总书记所强调的“要运用法治手段解决道德领域突出问题，要加强相关立法工作，明确对失德行为的惩戒措施”。因此，地方立法应当为基本规范设置肯定式或否定式的法律后果，并且应当重视法律后果的精确性与逻辑性。

五、地方立法移风易俗之实效提升路径

（一）完善地方习俗调查机制，因地制宜

虽然地方立法的相对普遍性与彩礼习俗的地方特色性具有一定的冲突，但二者的冲突也为其融合创造了机会。“而要真正克服地方立法的形式主义之弊，就必须加强调查研究、拓展民众参与立法的途径，形成地方立法与地方‘地情’‘民情’的紧密联通与有序互动”^[14]。因此，应当根据立法规划收集整理习俗的内容、区域差异、作用方式、心理机制、社会效果等^[15]。由于习俗内容的体量庞杂、表现形式多种多样、存在领域非常分散，想要对所有数据进行整理基本上是不可能的，应当根据其在当地的民众基础、社会认同度、对民众的作用程度等，整理具有普遍性、稳定性的习俗内容。

（二）提高民众法律意识，重视民众参与立法

首先，必须提高公民的法律意识。对于现阶段移风易俗治理的重点工作，可以在宣传中予以强调，让公民能够清晰认识到自己行为的道德性质，进而促进移风易俗工作的开展。其次，只有让民众参与立法过程，立法主体才能准确知道民意，找到治理的根本。立法社会力量参与的力度和广度是判断社会民主法治建设水平的测量仪表，更是确保立法科学性和合理性的重要内容^[16]。让民众能够充分参与立法过程，制定出来的法律才能使社会信服，才能让法律真正得到践行。

（三）重视对行政机关控权，倡导正确政绩观

法治的关键在于依法行政，之所以存在行政规范性文件脱离法律框架的情况，是因为地方立法多侧重于对行政机关的授权，而忽略了对行政机关的控权^[17]。因此，在地方立法活动中，应当进一步完善政府的权力责任和内容，确保其在法定的权限范围内行使权力。此外，应当倡导正确的政绩观。目前，地方立法多将移风易俗治理效果与考核评估挂钩，从而导致地方政府机关的激进治理，因此不能仅仅“以快论绩”，而是要将效果与速度联系起来做综合评判，只有两者兼顾，才能避免激进主义。

（四）重视村规民约（居民公约）自治能力，提高村规民约议制水平

应当将引导村规民约纳入政府的职责范围，加强政府指导，发展基层民主。在村规民约的议制上，应当完善制定程序与制定内容。在制定程序上，应当体现基层自治，扩大民众参与；在制定内容上，应当由基层自治组织根据本地

方风俗情况，制定相应村规民约。而上级政府也应当对村规民约的议制进行监督，将对村规民约的议制和实践状况的评估结果纳入对当地官员的考核内容。

结语

地方立法推进移风易俗是移风易俗工作的一个新的转向，它为习俗的治理提供了新的出路。在理论上，虽然习俗与法治的融合具有天然的矛盾和冲突，但是，二者的对立也为其统一创造了机会，地方立法规制恶俗也是必然的趋势，是全面依法治国的现实需要。此外，在地方立法移风易俗的实践上，需要意识到人们的习俗观念是缓慢流变的，因此想要通过立法机制为民众建立正确的习俗观需要富有耐心，不能贪快求成。同时，也要意识到法治是客观见之于主观又作用于主观的，归根到底是要让民众在主观上认识到恶俗的不可取之处，故地方立法需要为民众培育思想的沃土，进而建立良好的民间风俗。

参考文献

- [1] 孟德斯鸠.论法的精神:上册[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1995:6-7.
- [2] 雷磊.法理学[M].北京:中国政法大学出版社,2019:40-43.
- [3] 陈寒非.风俗与法律:村规民约促进移风易俗的方式与逻辑[J].学术交流,2017(5):108-117.
- [4] 陈寒非,高其才.乡规民约在乡村治理中的积极作用实证研究[J].清华法学,2018(1):62-88.
- [5] 全国人大常委会法制工作委员会国家法室.中华人民共和国立法法释义[M].北京:法律出版社,2015:239.
- [6] 江平,米健.罗马法基础[M].北京:中国政法大学出版社,2004:89.
- [7] 石佑启,谈萧.论民间规范与地方立法的融合发展[J].中外法学,2018(5):1237-1259.
- [8] 田成有.乡土社会中的民间法[M].北京:法律出版社,2005:45.
- [9] 周旺生.立法学[M].北京:法律出版社,2000:376.
- [10] 汤唯,郭晓燕.地方立法中的法律文化本土资源[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2007(1):143-148.
- [11] 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:313-316.
- [12] 谢晖.论新兴权利的一般理论[J].法学论坛,2022,37(1):41-54.
- [13] 李洪杰,赵翀.文明行为促进地方立法研究:以道德入法为切入点[J].黑龙江省政法管理干部学院学报,2020(3):17-21.
- [14] 周天泓.地方“小切口”立法中的形式主义现象及应对[J].人大研究,2023(8):51-56.
- [15] 陈光.我国区域立法协调机制研究[D].山东:山东大学,2011.
- [16] 李艳芳.“促进型立法”研究[J].法学评论,2005(3):100-106.
- [17] 史建三,吴天昊.地方立法质量:现状、问题与对策:以上海人大地方立法为例[J].法学,2009(6):94-107.

责任编辑 夏继先

乡村旅游促进乡村振兴的共生机制探究

——基于河南省鹤壁市大石岩村的分析

王 萌, 姚文博

(河南师范大学 社会事业学院, 河南 新乡 453007)

摘要: 在“两山”发展理念指导下, 乡村旅游被视为实现乡村振兴和共同富裕战略目标的现实手段。现有理论研究多聚焦于乡村旅游对乡村振兴的影响, 缺少农民作为乡村振兴主体的参与研究。河南省鹤壁市大石岩村基于共生理论发展起来的乡村旅游产生了激活乡村治理、提振乡村产业、提质乡村文化、优化乡村生态、实现生活富裕的显著效果, 走出了独具特色的乡村振兴道路。共生视角下乡村旅游的可持续发展需做到“理念先行”“目中有人”“求贤若渴”, 使通过乡村旅游促进乡村振兴的思路真正落地。这为乡村旅游在打造过程中实践主体之间互惠共生的作用机制的构建提供了实践探索。

关键词: 乡村旅游; 乡村振兴; 共生发展

中图分类号: D422.6; F327

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2025)04-0047-07

一、文献回顾与评述

乡村旅游是促进农业结构调整、乡村产业振兴的重要渠道。中央涉及“三农”的系列文件中频繁提及乡村旅游, 表明发展乡村旅游已上升至国家战略高度, 充分释放了国家大力并长期支持乡村旅游高质量健康发展的政策信号。既有关于乡村旅游的研究存在以下几种主要观点。

一是乡村旅游对乡村振兴的促进作用。在产业振兴方面, 乡村旅游作为第三产业, 能够起到

整合农村地区各种资源的作用, 吸引资本、人才、信息、技术等要素向乡村地区流动, 优化农村产业结构, 推动农村地区三产融合^[1], 增加农产品附加值, 提高要素配置效率, 进而提升乡村产业竞争力^[2]。在生态宜居方面, 乡村旅游有助于改善村容村貌, 促进农村环境整治和生态环境保护^[3]。在乡风文明方面, 乡村旅游的发展能够促进村民思想解放, 增强精神文明意识, 通过对乡土文化的挖掘、重识、保护和传承, 在实现乡土文化现代化的同时, 提升乡村文明水平^[4]。在

收稿日期: 2024-12-18

基金项目: 2021 年度河南省哲学社会科学规划年度项目 (编号: 2021BKS020); 2022 年度河南省教育厅软科学项目 (编号: 222400410561)

作者简介: 王萌 (1969—), 女, 河南郑州人, 副教授, 经济学博士, 研究方向为农村发展与养老保障; 姚文博 (1991—), 男, 河南淇县人, 硕士研究生, 研究方向为农村发展。

治理有效方面，乡村旅游能够带来人才和社会资本的回流，助推人际、村际、城乡和信息社会网络在乡村社会的嵌入式发展，形成多主体参与的乡村治理格局，推动乡村治理的转型^[5]。在生活富裕方面，乡村旅游作为一种生计路径能有效提升农民的收入水平，通过带动就业、提升技能等方式推动就业^[6]；同时，农民以土地流转、农家乐、入股项目等为载体参与乡村旅游建设，拓宽了增收致富的渠道^[7]。

二是乡村旅游发展困境。乡村旅游在发展过程中面临分配机制不完善的问题^[8]。在实践中由于利益相关者组成的多元化，政府、企业、村民和游客的利益诉求之间存在一定程度的冲突，不能合理解决这一问题会影响乡村旅游产业的可持续发展^[9]，限制乡村旅游产业效益的最大化^[10]。村民作为重要的参与主体，由于其人数众多，相互之间不易达成一致意见，很容易被外来资本剥夺话语权，进而在发展过程中被边缘化^[11]。同时，由于缺乏有效的监督机制，村民无法从乡村旅游市场经营中获得合理收益^[12]，一定程度上加剧了乡村社区内部经济利益的两极分化，并呈现明显的“马太效应”^[13]。因此需要打造乡村旅游产业发展和谐共生机制，实现各主体互惠共赢，促进乡村旅游产业可持续发展^[14]。

三是乡村旅游共生发展。乡村旅游作为一个系统，其所表现出的综合性、相互性、依赖性等特点与共生理论的研究对象很接近。共生理论在旅游业的应用经历萌芽、兴起、发展、提升四个阶段。国内学者钟俊(2001)较早将共生思想运用于旅游研究。邹统钎(2006)首次将共生理念用于中国乡村旅游研究，提出可持续发展的乡村旅游共生机制。共生理论最早起源于生物领域，表现为两个生物在一定环境条件下彼此依赖、互相生存的自然现象。后来，该理念逐渐拓展到诸如社会学、管理学和经济学等领域，发展成为由共生环境、共生单元以及共生模式三个模块组成的理论体系。共生单元，是指能量生产和交换的基本

物质单位；共生模式，表现为共生单元相互作用的方式，它是组织模式和行为模式的结合；共生环境，是指共生模式赖以存在的外部条件^[15]。在共生理论的指引下，乡村旅游发展的“对称互惠共生”是最理想的行为模式。运用共生理论研究不同利益主体之间的关系，可有效杜绝由于利益诉求得不到响应而导致矛盾日益加深^[8]。

回顾文献发现，既有研究在充分肯定乡村旅游对乡村振兴的促进作用的同时也提出了发展困境。而共生理论在旅游领域的应用成果为共生机制下乡村旅游促进乡村振兴的研究奠定良好的理论基础。但是，由于我国地区发展差异巨大，不同地区发展乡村旅游的模式各有千秋，对其成功实践经验的总结和理论提升具有重要价值。因此，本文运用共生理论阐释鹤壁大石岩村乡村旅游引导乡村振兴的内在机理，以期为我国中西部地区乡村旅游共生发展提供经验参考。

二、个案呈现

大石岩村位于鹤壁市西部的南太行深山区，地域面积约20平方公里，全村共计428户1315人，曾有贫困户273户902人，是有名的省级深度贫困村。近年来，该村以党建引领为核心，集合红色研学、乡村红旅、影视拍摄等形式，走出了一条独具特色的乡村旅游高质量发展之路，先后荣获国家级传统村落、国家森林乡村、河南省乡村旅游特色村等称号。现在的大石岩村正朝着共同富裕的目标，走上乡村振兴的“快车道”，村民的生计发展迎来深刻转型，乡村旅游共生效应明显，因此具有较高的理论研究和实践参考价值。

选择鹤壁大石岩村作为案例进行研究，原因包括以下方面：第一，研究对象适配度高。大石岩村通过集体致富带动村民从“无”到“有”，提供了实现共同致富的实践经验。第二，研究对象具有典型性。大石岩村的乡村红色旅游品牌效应在区域内具有较强影响力，研究有助于扩大“大石岩村红旅”品牌效应。第三，研究对象具

有完整性。大石岩村自2017年开发乡村红色旅游以来，政府、村集体、村民、第三方运行公司等不同群体通过互惠互利，已实现共生发展。

本文研究材料的取得来源于对大石岩村的田野调查。通过“滚雪球”方式对相关群体进行访

谈，对象主要包括街道办事处工作人员、村干部、村民、个体经营人员以及第三方运营公司。调查中对于一些关键受访者进行多次访谈，以便详细了解当地乡村旅游发展的脉络及当前项目运行的实际情况(见表1)。

表 1 部分访谈对象记录信息表

编号	性别	年龄	学历	身份	访谈内容	编号	性别	年龄	学历	身份	访谈内容
DSY01	男	70	大专	村党支部书记	村内发展情况	DSY08	女	32	本科	街道办事处干部	红色旅游情况
DSY02	女	60	无	村民	村内发展情况	DSY09	男	54	无	村民	人居环境
DSY03	男	54	小学	村民	村内发展情况	DSY10	女	52	小学	村民	收入情况
DSY04	男	68	小学	七老团队成员	组织建设情况	DSY11	女	77	无	村民	生活情况
DSY05	女	62	无	村民	村内作坊情况	DSY12	女	42	大专	第三方运营公司人员	运营情况
DSY06	男	51	大专	合作社理事长	农业合作社情况	DSY13	男	45	大专	合作社成员	文化合作社情况
DSY07	男	33	大专	村后备干部	红色旅游情况						

三、乡村旅游促进乡村振兴的内在机理

2017年，随着《河南省“十三五”旅游产业发展规划通知》的颁布，发展全域旅游得到政策鼓励。大石岩村借助“全域旅游”发展的机遇实现快速发展。自发展以来，先后接待全国各类培训1280余批次4.9万人次，带动农副产品产业销售200余万元，村集体年均经济收益58.8万元，为壮大集体经济、带动村民致富起到巨大推动作用。

(一) 共生视角下乡村旅游促进乡村振兴的作用过程

基于共生视角的乡村旅游激活乡村治理、提振乡村产业、提质乡村文化、优化乡村生态、促进实现生活富裕，大石岩村走出了一条独具特色的乡村振兴之路。

1. 激活乡村治理

首先，头雁回归，能人治村。2016年，副师级军转干部徐光响应“头雁回归”计划号召，返乡致力于家乡建设。“刚回到村里时候，地荒人少、发展落后、组织涣散、人心不齐、村民质疑

都是摆在我面前的难题”(DSY01)。为解决发展难题，徐光爬遍了村里所有的山头。通过实地调研、探讨村情等举措，确定了发展乡村旅游的规划远景。“俺村都是靠天吃水，缺资金、少劳力是我们的真实写照。要不是徐光邀请水利部门的专家，出钱出力打出一眼深井，都不知道俺村的水有这么香甜”(DSY02)。一口深眼井，不仅树立了村“两委”的威信，也调动起群众的积极性，村民更加坚信徐光是来干实事的。“我们都被徐书记这种精神所感染，有了榜样的带动，俺村人也有了方向和力量，干劲越来越大”(DSY03)。其次，村民自治，实现共治。在大石岩村有一群平均年龄70多岁的老骨干、老军人、老党员、老教师、老干部、老模范、老家长所组成的“七老团队”，他们协助村委会常态化开展乡村治理，赋能村民参与乡村治理。文化生活中，他们组建秧歌队、办山村小报加强宣传工作；邻里纠纷中，他们出面协调，通过身边人化解身边矛盾，实现“自治”。“我们这个小团队在不断发展壮大，已经有20多人了。大家都朝着一个方向，干起活来也更有劲，我相信俺村肯定

会越来越好!”(DSY04)。最后,健全体系,实现善治。颁布实施“和美乡村”发展规划,通过开展光荣榜、星级文明户等评比活动选树示范户。同时依托日间照料中心加强对村内老年人、残疾人、孤寡人等特殊群众的照顾,实现“德治”。通过村委会电子显示屏、街道横幅标语以及宣传资料等方式,宣讲与村民生产生活密切相关的法律法规,实现“法治”,最终打造自治、法治、德治相结合的乡村善治格局。

2. 提振乡村产业

大石岩村立足红色,抢抓乡村旅游产业发展机遇,实现了以农耕为主的第一产业向以红旅发展的第三产业的过渡转型,探索形成以培训带动经济发展的“新引擎”。先后建成了培训楼、住宿楼、红馆等10余个项目,形成了文化区、教学区、生活区、拓展训练区等4个功能区域,打造“5G+VR智慧党建教育体验平台”丰富基层党建工作,提高培训效果。随着发展的深入,该村第三产业呈现稳步发展态势,游客对乡村农副产品的强烈需求助推第二产业即加工业的发展,一大批手工作坊应运而生。得益于这几年村里发展红色旅游,游客越来越多。“城里人都稀罕山货,现在村里这种生产山货的小作坊很多,我们主要是制作皮渣和晾晒茶叶”(DSY05)。而第二产业的壮大反推第一产业规模的扩展和产品结构的升级。特色林果业是大石岩村的优势产业,村里增加种植大红袍、花椒树等经济类作物两万余棵,苹果、桃、杏等果树三千余棵。山小米、红薯粉条、柿饼、核桃、花椒、传统老粗布等一大批特色农副产品逐步形成“线上+线下”销售产业链,实现三产融合发展。同时,借助社会资本力量,引进第三方运营公司,通过发挥农业合作社的带动作用,发展村民种植特色农产品的订单业务,构建以股份合作为基础的共生分配体系。“第三方+村集体+村民”的产业模式筑牢红旅发展与村民稳定增收的利益联结机制。“合作社通过股份制运营模式,鼓励村民以现金、劳动、技

术等方式入股,经营利润共同分红,已经形成完整的销售渠道”(DSY06)。

3. 提质乡村文化

大石岩村凭借着深厚的红色文化底蕴,并将这种红色基因渗透到乡村旅游发展的全过程,实现了乡村旅游蝶变。“历史记载抗日战争时期,朝歌寨战斗、红山战斗发生在我们村。后来经过多方意见征询,经村民的投票表决,进行差异化发展,开展红色旅游正好契合了当前党建的形势,也是打造特色亮点”(DSY07)。一方面,促进经济和文化的协调发展。村集体筹集资金先后建设600多平方米的“红馆”,300平方米的“红色道具展厅”,12063平方米的乡村党校,形成以“产学研宿”为一体的经济模式,实现文化创收。打造文化特色。以解放战争时期重要军事行动为基础,通过水泥雕刻的形式,建造豫北地区面积最大、长度最长的红色浮雕墙。“之前村里遭遇洪涝灾害,为防止山石滑坡而修筑了这面挡墙。结合红色文化,打造红色题材浮雕墙,并运用数字化方式,使游客游览中如临真境”(DSY08)。村民行进在红色大道上,看红馆、听红歌、登红山、游红街,形成独具村庄属性的特有文化。再造文化元素。村落墙壁上随处可见绘着以党建为主要内容的壁画,生动感人、激励奋进。现如今的红色文化已然成为大石岩村最靓丽的底色,不仅带来了文明之风,更加不断激发着大石岩美丽乡村建设的无限活力。一大批豫剧现代戏《大石岩》《头雁回归》推广宣传该村故事,越来越多的人开始了解并熟悉这个昔日贫穷的小山村。通过营造红色文化氛围,再让氛围去改变身处其中的人,这种氛围已经唤醒多年沉睡的大石岩村。

4. 优化乡村生态

在发展乡村旅游过程中,该村始终坚守“生态效益”为先的理念,延续传统空间格局并提升景观空间,有力地保障了生态环境。大石岩村主要采取了以下措施:一是制定“宜居宜业宜游”

的建设目标，实行人居环境网格责任制，确保每条街巷有人抓、有人管、无盲区。通过“六乱六清”活动，在对背街小巷死角、村内乱堆乱放、残垣断壁整治上下功夫，不断提质增效。同时将人居环境纳入村规民约，每季度开展“五美庭院”评比，充分激发村民内生动力，生态优先的理念已经内化于村民和个体工商户的内心深处。优美的绿色生态环境不仅为村里赢得了可观的经济效益，而且收获了良好的社会效应。二是推进生态改厕新模式。村委会原改厕计划中仍以水冲式为主，但考虑到地势起伏不平、施工难度较大、冬季气温较低等客观因素，他们决定因地制宜，创新推广草粉生态式卫生间。“水冲式马桶在俺这太不贴合实际，冬天动不动就上冻了。这种草粉式改厕，弄点草粉粉剂一撒，不仅省水，还没有异味，粪便经过发酵处理就成为农家有机肥”（DSY09）。三是民居打造呈现传统与现代有机结合。村内民居大多是明清时期保留下来的石木建筑，在规划开发的过程中，为保存这些建筑，将新开发的现代建筑统一规划至村南部。同时充分改造村内闲置资源，建设人民大食堂、停车场等设施，最大限度地减少土地的占用，实现修旧如旧。隔路相望，传统与现代文化交相辉映，奏响了大石岩村发展的乡村序曲。

5. 促进实现生活富裕

一方面，优化产业链条。开辟一条以荒野游、水系游、洞穴探险游和传统游为主题的全长18.8公里的自然景观旅游线路，形成以红游为主、南太行自然风光游为辅的综合旅游地。在旅游效益的驱动下，当地餐饮、住宿等配套服务的收入大幅增长，实现了产业链条优化升级，进而推动多元主体共享发展成果。“我负责住宿区的保洁工作，一个月能领2400元左右，一年就多几万的收入，本村跟我一起在这打工的还有好几个邻居，不用走远门还能照顾家里老人”（DSY10）。一方面，营造美好生活愿景。在访谈过程中，村民每当提及“俺们村”总是洋溢着喜

悦，这种“精气神”起到双向作用：对内凝聚村民，共谋发展；对外吸引游客，树立形象。“俺村这几年的发展真是好得没边了。”今年77岁的大娘（DSY11）边说边露出喜悦的笑容，“你看门前这条青石路，这都是村里发展旅游后修的。村里对我也都很照顾，我对现在生活很满意。”另一方面，拓宽就业渠道。一是筹建就业培训车间，针对村里留守老人和残疾人的收入问题，加强与公司合作。通过参加培训提升自身技能，村里特殊村民采用计件记工的方式进行零件加工，多劳多得，实现稳步增收。二是集体经济带动增收。随着乡村旅游的发展，壮大的村集体经济解决了村内百余人的就业问题，提升了收入水平。“村集体经济发展了，就可以为村里多解决就业问题。就目前发展情况来说，至少为每个贫困家庭解决一个就业岗位”（DSY01）。

（二）共生视角下乡村旅游促进乡村振兴的实施模式

大石岩村在乡村旅游的实践中形成两种共生运营模式，即自上而下引导型共生模式和自下而上结合型共生模式。在这两种模式下，该村依靠自身的资源禀赋，通过发展乡村旅游形成优势主导产业，通过产业发展带动村民致富，实现各利益主体共生发展，最终实现了价值共创。

1. 自上而下引导型共生模式

第一，政策、技术加资金。自该村发展乡村旅游以来，大石岩村依靠政策优势，积极争取各项资金用于项目建设、配套设施建设和人居环境改善，有效缓解了交通压力，提升了人居环境，改善了基础设施。第二，遵循市场规律和专业运营服务。通过引入社会力量，与本地国企签订合作协议，由专业团队负责日常经营管理，将生产要素的配置权交给市场，从而优化了资源配置。“我们主要负责日常的专业化运营服务，政府在营商环境上也给予我们很大支持，服务过程中积极吸纳本村村民参与就业，力所能及提供17个公益岗位，月工资535元。因为都是本村村民，所

以工作起来很方便”（DSY12）。第三，强化监督管理。在项目规划建设中，“参与式规划”实现了农民的“增权”。而政府则履行“监督员”的职责，自然规划、国土资源、市场监管、商务等部门推进“多规合一”的实用性村庄规划编制，严格监管和落实项目前期评估与后期建设管理，增强项目的可持续性，降低项目失败或中断而造成的风险，有力保障了大石岩村持续健康发展。

2. 自下而上结合型共生模式

第一，构建了“村集体+企业”共生模式。在实践中，村集体的致富需求和企业的利益需求共同驱动形成利益联结体。在这一模式的张力作用下，通过资源与要素的创新性配置，“文化合作社”应运而生，吸纳社员460余人。社员可以选择通过手工艺、文创产品等入股项目并获取收益。“合作社成立以来，拍摄了《红山勇士》《红山游击队》《老寨山战役》等一批抗战题材微电影，实现集体增收80余万元，2022年我们合作社被授予‘省级示范性乡村文化合作社’的称

号”（DSY13）。与此同时，企业利用现代传媒科技、网络直播带货等媒介进行融合推广，帮助合作社推广展销旅游资源和地方土特产，实现增收30余万元。这种自下而上的村企联合催生发展新业态，更将文旅产品打造出“文化味”。第二，构建了“村集体+村民”共生模式。该实践模式中，村民作为个体，既可以参加集体经营，也可以经营个体经济，村民具有自主选择权。这种互惠共生模式充分激发了村民内生动力，表现出巨大发展潜力。首先，村集体的不断壮大为村民的发展提供了坚实物质基础和发展环境。其次，“乡愁”话语下的乡村旅游更强调乡土文化氛围的营造，而村民作为发展个体为村集体提供了劳动力保障，很大程度上实现了“乡土性”。最后，村集体与村民实现了优势互补。个体参与乡村旅游发展可有效地盘活村民的闲置资源，村集体通过利用闲置资源可以避免资源浪费。

鹤壁市大石岩村乡村旅游促进乡村振兴的共生机制实践逻辑如图1所示。

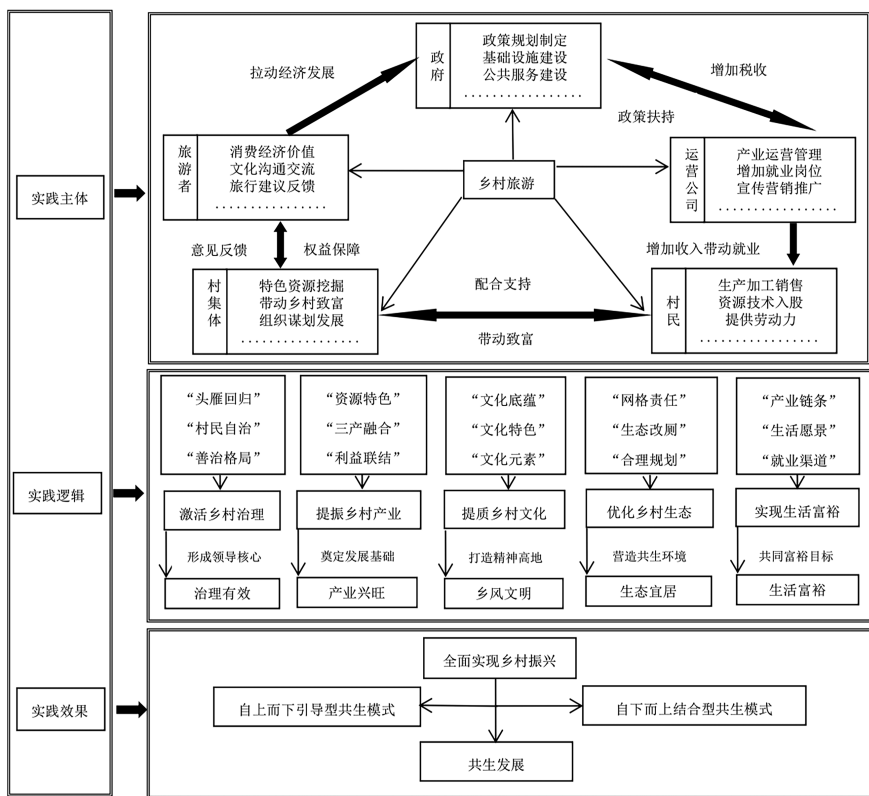


图1 共生视角下大石岩村乡村旅游促进乡村振兴的实践逻辑

四、研究结论与政策启示

(一) 研究结论

通过该发展案例分析表明：政府根据资源要素禀赋状况发挥政策扶持作用，第三方公司入驻规划经营起到外力推动作用，而乡村能人和村民主体参与式设计起到保障作用。在实现乡村振兴中以共同的利益和目标为纽带，挖掘本村的旅游资源，将资源优势转化为发展优势，打造乡村旅游特色亮点，提高发展的综合效益，契合乡村振兴目标。该村在实现乡村振兴之路上不但让村民的钱袋子“鼓”起来，更让村民的精神“富”起来，实现了“钱袋子”和“精气神”的双丰收。本文通过对乡村旅游促进乡村振兴的共生机制探究得到了一些有益启示，但基于单案例的研究仍存在一定局限性，因此研究有待进一步深化。

(二) 政策启示

大石岩村的乡村旅游主要由政府部门、运营公司、村民、村集体以及旅游者五大共生单元构成。各共生单元基于共生理论共同推动发展起来的乡村旅游更有利于协调各利益主体之间的矛盾。因此，本文通过对于促进乡村旅游利益主体共生发展实现乡村振兴的探究得到三点政策启示。

1.做到“理念先行”

第一，秉承创新发展理念。将红色文化与乡村旅游融合发展，将乡村打造成红色文化内涵厚重、旅游主题特色鲜明的美丽乡村，可以有效避免同质化发展。第二，强调协调发展理念。通过挖掘优势，避开劣势，可进一步提升红色旅游品牌价值和服务水平。将绿色生态发展理念贯穿于

建设全过程，实现“绿色生态+红色旅游”的有机融合。秉承开放共享理念。对外引入资本、技术等，有效利用优质外部资源弥补红色旅游发展的不足；对内统一思想，摒弃资本下乡的掠夺式发展，注重不同主体利益的共创共享，确立合理的利益分配机制，真正实现发展成果共享。

2.做到“目中有人”

大石岩村本土案例深刻揭示了发展乡村旅游要践行“以农民为中心”的发展理念。首先，村民应作为旅游发展的“规划师”，参与到乡村旅游建设中来。只有从人民群众中汲取智慧力量，才能够打造具有地域特色、品牌响亮、游客喜闻乐见的旅游产品，实现乡村旅游的高质量发展。其次，培育农民的主体意识。给予农民平等参与建设和共享发展成果的机会，充分激发农民主体的内生动力。最后，保障农民群体利益。构建多元化的利益分配机制，畅通以资产、土地、技术等形式的入股渠道，实现收益的可持续性。

3.做到“求贤若渴”

首先，充分发挥乡村能人带动效应。大石岩村“头雁回归”“七老团队”即是乡村能人的缩影，在参与乡村治理中有效推动乡村人才结构的优化。其次，发挥回流人才带动作用。大石岩村从吸引青年返乡创业，到提供村民就业平台，再到培育旅游新业态，由于重视人才吸纳和培养，终于打造出一支结构合理、专业水平高、品牌认知度高的人才队伍。最后，培育专业化市场人才。通过对村民开展就业前技能培养，使其熟练掌握与自己服务岗位相匹配的技术和规范，推动村民走向知识、技术致富之路，最终实现人的自我发展。

参考文献

- [1] 张闻晓,袁艳.乡村旅游产业带动农村经济发展机制研究[J].农业经济,2023(4):143-144.
[2] 辛本禄,刘莉莉.乡村旅游赋能乡村振兴的作用机制研究[J].学习

与探索,2022(1):137-143.

- [3] 赵承华.乡村旅游推动乡村振兴战略实施的机制与对策探析[J].农业经济,2020(1):52-54.

(下转第57页)

文化强国战略视域下南阳建设省域副中心城市文化强市的路径研究

刘红卫

(南阳职业学院 马克思主义学院,河南 南阳 474500)

摘要:党的二十届三中全会为推进文化强国建设提供了全面指引和根本遵循。南阳应加强文化资源保护与开发利用,推动文化产业高质量发展,塑造城市文化特色,培养文化人才,提升文化创新能力,加强文化交流合作,实现文化与城市发展的深度融合,为实现高质量的城市发展提供全面的理论支持和实践指导,提升城市综合竞争力和文化软实力。

关键词:文化强国; 建设; 副中心城市; 路径

中图分类号: D422.6;G127 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)04-0054-04

2024年7月,党的二十届三中全会从全局和战略高度,对全面深化改革若干重大问题作出战略部署,鲜明提出了进一步全面深化改革的指导思想,提出了“七个聚焦”的明确要求,其中之一就是要聚焦建设社会主义文化强国,这就为推进社会主义文化强国建设提供了全面指引和根本遵循^[1];2024年10月28日,在中共中央政治局第十七次集体学习中,习近平总书记强调,要锚定2035年建成文化强国的战略目标,坚持马克思主义这一根本指导思想,植根博大精深的中华文明,顺应信息技术发展潮流,不断发展具有强大思想引领力、精神凝聚力、价值感召力、国际影响力的新时代中国特色社会主义文化,不断增强

人民精神力量,筑牢强国建设、民族复兴的文化根基^[2]。文化强国建设作为我国全面建设社会主义现代化国家的重要战略任务,为各地文化发展和城市建设指明了方向。南阳拥有丰富的历史文化资源和独特的地域文化特色,在文化强国建设中具有重要的战略地位。近年来,随着中部地区崛起、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略的深入实施^[3],河南省全力支持南阳建设现代化省域副中心城市,南阳迎来了前所未有的发展机遇。

一、南阳建设现代化省域副中心城市文化强市的现状

南阳经济保持较快增长,产业结构不断优

收稿日期:2024-12-19

基金项目:2024—2025年南阳市科技计划项目软科学项目“文化强国战略视域下南阳建设省域副中心城市文化强市路径研究”(项目编号:24RKX023);南阳师范学院河南省副中心城市研究院、南阳发展战略研究院2024年课题“省域副中心城市建设背景下南阳文化强市建设路径研究”(项目编号:YJY202450)

作者简介:刘红卫(1983—),男,河南焦作人,讲师,南阳职业学院党委统战部部长,研究方向为中国语言文学、党建和文化建设。

化。农业基础地位稳固，工业经济逐步壮大，服务业发展迅速。同时，南阳高度重视生态环境保护，加大对环境污染的治理力度，加强对水资源、森林资源、土地资源等的保护和管理，推进生态修复和生态建设工程，生态环境质量总体向好。

南阳城市建设步伐加快，基础设施不断完善。城市道路、桥梁等基础设施建设成效显著，城市交通更加便捷，城市供水、供电、供气保障能力不断增强，污水、垃圾处理等环保设施逐步健全，居民生活条件不断改善^[4]。南阳制定了较为科学的城市规划，城市空间布局不断优化，形成了“一心两轴三区”的城市发展格局。城市新区建设稳步推进，城市框架逐步拉大，城市功能日益完善。

南阳高度重视文化建设，文化事业和文化产业取得了一定的发展成绩。历史文化遗迹和民俗文化得到了一定程度的保护和传承，公共文化服务体系不断完善，文化设施覆盖率逐步提高。文化活动丰富多彩，举办了一系列文化节、艺术节、文艺演出等活动。文化产业发展势头良好，初步形成了以文化旅游、玉雕、烙画等为特色的文化产业格局。文化产业园区建设不断推进，集聚了一批文化企业和项目。

二、文化强国建设视域下南阳建设现代化省域副中心城市文化强市的路径设计

（一）加强文化资源保护与开发利用

1. 加强历史文化遗迹保护

制定科学合理的保护规划和措施，加强对文物古迹的修缮和维护，确保历史文化遗迹的真实性和完整性。健全历史文化遗迹保护管理机制，加强执法监督，打击破坏历史文化遗迹的违法行为。

2. 深入挖掘文化资源内涵

深化对南阳的历史文化、民俗文化、自然文化等资源的挖掘，梳理脉络、提炼精髓，提供强大理论支持。鼓励文化创意企业和个人创作具有南阳地域特色和时代气息的文化产品和服务，推动文化资源的创造性转化和创新性发展。

3. 整合文化资源，打造文化品牌

加强对南阳文化资源的整合，形成开发利用合力。围绕南阳历史名人、文化遗产、民俗风情等特色文化元素，打造如“医圣文化”“三国文化”“玉文化”等具有影响力的文化品牌。通过举办文化节、艺术节、旅游节等加强文化品牌的宣传推广，提高知名度和美誉度。

（二）推动文化产业高质量发展

1. 优化文化产业布局

结合城市规划和产业发展规划，优化文化产业布局。加强文化产业园区建设，完善园区基础设施和服务功能，吸引文化企业和项目入驻，形成产业集群效应。发展特色文化产业，形成差异化发展格局。加强文化产业招商引资，吸引国内外知名文化企业来南阳投资兴业，推动南阳文化产业与国内国际市场接轨。

2. 促进产业融合发展

推动文化产业与相关产业深度融合，拓展文化产业发展空间。打造文化旅游精品线路和景区，推动文化与旅游的深度融合。加强文化与科技融合，利用现代科技手段培育新型文化业态。促进文化与体育融合，推动文化体育产业协同发展。推动文化与农业融合，发展乡村文化旅游和特色文化产业，助力乡村振兴。

3. 加强产业政策支持

完善政策措施，加大财政投入，设立文化产业发展专项资金，对文化产业项目给予扶持和奖励。落实税收优惠政策，鼓励金融机构创新文化金融产品和服务，为文化企业提供融资支持。优化文化产业发展环境，简化行政审批程序，提高服务效率，为文化产业发展创造良好的条件。

（三）塑造南阳城市文化特色

1. 加强城市规划与设计

将南阳历史文化和地域特色等元素融入城市规划和设计，注重保护城市的历史风貌和文化肌理，打造具有南阳特色的城市景观。加强城市公共空间的文化建设，如城市广场、公园、街道

等,设置文化雕塑、文化墙等文化景观,营造浓厚的城市文化氛围。

2.打造城市文化地标

结合南阳文化特色和城市发展需求,打造具有标志性和影响力的城市文化地标。如通过医圣祠文化广场、楚文化博物馆、三国文化城等城市文化地标建设,展示南阳历史文化魅力,提升城市的文化品位和形象,增强城市的吸引力和凝聚力。

3.传承和弘扬城市精神

深入挖掘南阳城市精神内涵,传承和弘扬“崇文、向善、务实、创新”的南阳精神。通过开展城市精神宣传教育活动,将城市精神融入市民的日常生活和行为中,增强市民的认同感和归属感,激发市民的创新创造活力,为城市发展提供强大的精神动力。

(四) 加强文化队伍建设

1.强化文化人才培养

强化高等院校和职业院校文化相关专业建设,优化专业设置,培养适应南阳文化建设需要的文化人才。健全文化人才培养体系,加强与国内外知名院校和机构合作,为人才提供更多的学习和实践机会。鼓励文化企业开展内部培训和人才培养,提高员工的业务素质和创新能力。

2.加强文化人才引进

制定优惠政策,吸引国内外高层次文化人才和创新团队来宛创新创业。开辟文化人才引进绿色通道,为人才引进提供便捷高效的服务。加强与高校、科研机构等的合作,通过项目合作、挂职锻炼等方式,引进一批文化领域的专家学者和优秀人才。

3.完善人才激励机制

健全文化人才评价体系和激励机制,提高文化人才的待遇水平,改善文化人才的工作和生活条件,为文化人才创造良好的发展环境。鼓励文化人才创新创业,支持文化人才以知识产权等无形资产入股文化企业,激发文化人才的创新创造活力。

(五) 提升文化创新能力

1.加强创新平台建设

建立一批文化创新平台,如文化创意产业园、文化科技企业孵化器、文化产业创新联盟等,为文化企业 and 文化人才提供创新创意的空间 and 平台。加强与高校、科研机构的合作,推动产学研一体化发展,促进文化创新成果的转化 and 应用^[5]。

2.鼓励文化创新实践

鼓励文化企业 and 文化人才开展文化创新实践,探索文化与艺术、设计等领域的融合创新模式。支持文化企业加大研发投入,开发具有自主知识产权的文化产品和服务。举办文化创意大赛、文化创新论坛等活动,激发文化创新活力,营造良好的文化创新氛围。

3.推动文化科技创新

加强文化科技融合,推动大数据、人工智能、虚拟现实等现代信息技术在文化领域的应用。鼓励文化企业利用科技创新提升文化产品和服务的质量和水平,开发新型文化业态和文化消费模式。支持文化科技企业开展技术研发 and 创新,提高文化科技产业的核心竞争力。

(六) 加强文化交流与合作

1.推动区域交流合作

加强与周边城市 and 地区的文化交流合作,建立区域文化合作机制,共同推动文化资源的开发利用 and 文化产业的发展。积极参与中原文化经济区建设,加强与省内其他城市的文化互动,实现优势互补、协同发展。

2.加强对外文化交流

积极拓展对外文化交流渠道,加强与国际友好城市、文化机构 and 企业的交流合作。组织开展文化艺术展览、演出、学术交流等活动,推动南阳文化走向世界。鼓励南阳文化企业参与国际文化市场竞争,提升南阳文化的国际影响力。

3.引进优质文化资源

加强与国内外知名文化企业 and 机构的合作,引进优质文化资源 and 先进的文化管理经验。通过

举办国际文化活动、引进国际文化项目等方式,提升南阳文化的国际化水平和品质。

三、结语

文化强国建设背景下,南阳建设现代化省域副中心城市文化强市具有重要的战略意义和现实意义。通过加强文化资源保护与开发利用、推动文化产业高质量发展、塑造城市文化特色、加强文化人才队伍建设、提升文化创新能力和加强文

化交流与合作等路径,可实现文化与城市发展的深度融合,提升南阳的城市综合竞争力和文化软实力。在未来的发展中,南阳应紧紧抓住文化强国建设的机遇,充分发挥自身文化资源优势,不断探索创新,走出一条具有南阳特色的现代化省域副城市建设之路。同时应注重可持续发展,保护好生态环境和文化遗产,实现经济、社会、文化和生态的协调发展,让南阳这座历史文化名城在新时代焕发出更加绚丽的光彩。

参考文献

- [1] 人民网.二十届三中全会决定解读 I 为中国式现代化提供强大动力和制度保障:从党的二十届三中全会决定看进一步全面深化改革聚力攻坚 [EB/OL]. (2024-07-22) [2024-12-19].<http://politics.people.com.cn/n1/2024/0722/c1001-40282109.html>.
- [2] 光明网.习近平在中共中央政治局第十七次集体学习时强调 锚定建成文化强国战略目标 不断发展新时代中国特色社会主义文化 [EB/OL]. (2024-10-29) [2024-12-19].https://news.gmw.cn/2024-10/29/content_37642306.html.
- [3] 沈体雁,左万水,肖金成.南阳市域副中心城市建设与豫南区域发展:“中国区域经济 50 人论坛”第二十一次专题研讨会综述[J].经济研究参考,2022(5):27-38.
- [4] 南阳网.“建强副中心 打造增长极 奔向新辉煌”系列主题新闻发布会市发展改革委专场举行:激活改革动力 赋能高质量发展 [EB/OL]. (2024-12-17) [2024-12-19].<https://www.01ny.cn/html/news/2024/12/17/show-468885.html>.2024-12-17.
- [5] 张军,刘潇.加快江苏科技型中小企业健康成长研究[J].江南论坛,2023(11):15-19.

责任编辑 刘 钊

(上接第 53 页)

- [4] 谭俊峰.乡村旅游助推乡村振兴路径[J].社会科学家,2021(3):58-63.
- [5] 向延平.乡村旅游驱动乡村振兴内在机理与动力机制研究[J].湖南社会科学,2021(2):41-47.
- [6] 张志明,陈海鹰,戴健驰,等.乡村旅游地生计路径演化过程与机理分析:以海口龙鳞村为例[J].旅游学刊,2023(7):97-112.
- [7] 贾未寰,符刚.乡村旅游助推新时代乡村振兴:机理、模式及对策[J].农村经济,2020(3):19-25.
- [8] 唐献玲.基于共生理论的乡村旅游利益冲突与治理机制[J].社会科学家,2020(10):41-47.
- [9] 王克岭,李刚.乡村旅游利益相关者冲突及互惠型治理机制:基于共生理论的探讨[J].社会科学家,2023(2):53-58.
- [10] 谢冽,杜洁.共生理念下乡村旅游促进乡村振兴的实践逻辑与优化策略[J].中南林业科技大学学报(社会科学版),2022(5):111-116.
- [11] 舒伯阳,蒋月华,刘娟.新时代乡村旅游高质量发展的理论思考及实践路径[J].华中师范大学学报(自然科学版),2022(1):73-82.
- [12] 申始占,王鹏飞.乡村旅游助力乡村振兴的逻辑机理、现实困境与突破路径[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2022(5):72-81.
- [13] 尤海涛.乡村旅游利益之殇与本源回归[J].旅游学刊,2014(12):10-12.
- [14] 乌拉尔·沙尔赛开.共生模式下乡村旅游发展优化策略[J].社会科学家,2020(8):50-56.
- [15] 张金鸥.基于共生理念的景区依托型乡村旅游扶贫路径探析[J].农业经济,2020(2):50-51.

责任编辑 刘 钊

基于“初属群体”和乡俗伦理共同体视域的农村社会“软治理”

宁 威

(洛阳师范学院 新闻与传播学院, 河南 洛阳 471934)

摘要:乡俗伦理是一种具有地域与族群特征的原生公共文化,在个体作为“初属群体”成员的仪式观社会化养成过程中,作为意识和行为规范的精神载体和文化范本,以被受众的模仿、沿袭而逐渐被认知、内化。个体通过基于乡俗伦理的交往与实践,不仅完成了社会化过程,而且通过意义共享形成了价值观互通、成员互信、经济互助、文化包容的文化共同体、命运共同体和责任共同体。可利用传统乡俗伦理作为文化和规则的中介,突出传统乡俗伦理的现代转换价值,以此培育乡村“软治理”的良性土壤,使之成为乡村政治治理的延伸与补充,实现农村内部关系调控和社会“微治理”目标。

关键词:乡俗;伦理;农村;社会治理;文化软治理

中图分类号:D422.6 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)04-0058-05

在建设“强、富、美、高”的社会主义新农村的进程中,要在辩证观的视域下理解乡俗伦理的意蕴及作用。接地性和作用于乡土是乡俗伦理的重要特点,正是这些特点决定了它的普世性和介入生活的有效性,凸显出“在现实生活中的被需要”和具体的可操作性。乡俗伦理的社会治理功能,既可“超越个人原子主义的狭隘性,(又可)避免(当代)共同体主义的抽象性”^[1],因而基于乡俗伦理的治理实践作为践行乡村社会公理的最佳基层路径,可为实现农业农村“两个现代化”提供精神动力和文化支撑。

一、乡俗伦理:营造乡民交流互动的“认同场域”

“伦理”一词中,“伦”(倫)的右偏旁“侖”,表示“聚合的简牍书册”,是将书中的道理集中起来的意思,因此,“伦”本身有“思想,道理”之义;《说文》说,“伦,辈也,类也”,推意为人伦、伦辈、条理、义理,因此“伦理”是指同类、同族之人的条理、顺序、秩序和社会关系。在西方,英语的伦理“ethic”一词,其词根最早来自希腊语和拉丁语,希腊语的本意为众人

收稿日期:2024-09-16

基金项目:河南省教育厅人文社会科学研究项目“传统民俗伦理与农村社会‘软治理’”(2022-ZZJH-376)

作者简介:宁威(1973—),山西稷山人,博士,洛阳师范学院讲师,研究方向为传播与社会、政治传播。

居住的公共场所，拉丁语指一个民族特有的生活惯例。而“民俗”一词也是指某个区域或族群的风尚与习俗，其中，风，是指教化，指具有一定方向的，从上到下的指引、提倡与示范，使其成为一种文化影响，如“成风化人”，成为某个地域族群的心理定式和心理、行为惯习，甚至形成某个地域族群共同的品性和德行。

传统的乡俗伦理本身是地域族群“独特的文化起点和精神原型”^[2]，它可为乡土社会生态的有序延续提供文化基因，也是解决乡村内部问题的内生性理、法源头。乡俗伦理是民俗文化的重要组成部分，它提供以约定俗成的民俗约规为背景，以人与人、人与社会交互活动时处理相互之间关系应遵循的民俗道理和道德常识为准则，化秩序于礼俗当中，寓社会管理于人们道德观的日常形成、传承和惯习当中。它是一个族群历史及文化的重要表征，反映的是族群的心意信仰、集体意愿，“对内成为族群成员的‘集体记忆’，对外则成为彰显族群特征的重要标志”^[3]。乡俗伦理在内涵上具有一定的连续性和稳定性，是一个地域性族群延续再造、自身发展的文化基因，是代表族群及其文化存在的一种活态要素。

传统民俗伦理基于乡土社会的血缘、地缘、业缘纽带，其形成过程是最为自然也是最容易认同的。由于民俗伦理等“传统民俗文化源于乡村社会内部，故将内生性视角引入乡村治理，让传统民俗文化参与乡村治理”^[4]，从民俗伦理惯习的角度去探讨乡村治理逻辑，对解决当下的乡村治理问题有较强的意义。中国的乡俗伦理以儒学为体，仁、义、孝、悌、礼、信等“情理法则是村民所遵循的日常行为规范”^[5]，民俗伦理的传承与传播本身就是一种对良性文化倡导性的教育性宣讲，它使人们在民俗伦理情理兼具的教育中，在认同、约束的前提下，内化于心，产生习惯性的遵循。

二、传统乡俗伦理对当代乡村治理共同体的塑造

乡村民俗伦理具有情理结合的特点，以情为本、以理为用。这种“情”，是基于道德基础和地缘关系上的“情”；这种“理”，也不是纯粹的西方式法理主义，而是基于“礼治”精神和儒家“人本”精神的“理”。

（一）乡俗伦理对乡村“初属群体”的巩固强化

传统民俗伦理是一种规则，也是一种文化，它的价值在于能够维系乡土社会一致、团结、稳定的圈层，凝聚“初属群体”。从小就居住在共同环境中的人们，在客观上形成了一个“基本群体”，称为“初属群体”。这个概念是由美国社会学家库利提出来的。他在1909年出版的著作《社会组织》中，把家庭、邻里圈层以及儿童玩伴群、游戏群、少年班级群、学校群等人们在最初的成长环境中所接触的社群，称为“初属群体”，社会学家后来将这一概念扩大到与一个人成长过程中的“早期人际关系紧密”的一切社群，如一个村落、一个集镇，一个部队或一个工厂大院。同属于一个“初属群体”的人们面临共同的问题，“初属群体”的构成影响着群体内成员个体之间的交往和生活方式，也形成了群体内约定的道德规范。

“初属群体”具有亲密的面对面交往和合作等特征，这些群体之所以是初级的，主要是指它们对于个人的社会性和个人理想的形成是基本的，也就是说，初属群体在人的社会化早期培育过程中发挥着重要作用，可以把它看作是“人性的养育所”。大家都知道，家庭是塑造一个性性格的最直接、最重要的环境，如果说家庭是一个微观环境，那初属群体就像一个中观化的大家庭，它从童年时代就开始塑造起一个人的品性和人格。

例如，农村的聚居性大小村落，对于每一个

出生于此的人来说，就是他的“初属聚落”和“初属群体”，从小玩到大的邻里伙伴，抚养教育他的长辈族众，就是他的“初属群体”成员，他是“初属群体”的一分子。在这个“初属群体”中，成员彼此熟悉，村民或家庭之间互相了解的程度较高，基于土地和血缘的关系，整个村子中的人有一种共同的心理维系，存在生活、情感、经济上相互往来的复杂而密切的关系。共同的风俗伦理对拢聚村民意志和情感有重要作用，成员之间的关系以及个体与集体之间的关系，主要依靠习惯、风俗、伦理道德、群体意识等非正式手段维系。

（二）仪式观下乡俗伦理与共同体成员养成

法国媒介思想家德布雷认为，能够被一个共同体最容易接受的真理(伦理)，都是那些能够保证这个共同体最佳统一性的真理(伦理)，每个在历史上赓续不绝的民系聚落，都已摸索完成并传承着使它得以最优化、稳定存续的文化约定和“信息栅栏（伦理约束）”。这个文化约定和“信息栅栏”是社群和谐持久的有力保障以及社群稳定性得以保持的最大公约数，每一个个体都以此保证其身份，以群体养成化教育来维护聚落治理的“无声、自动”和“无为而治”。民俗伦理在乡村聚落中以空间聚居的形式为散居的乡民“提供一个在同一时间相聚于同一地点的进行交往的空间。个体不仅通过交往与实践完成社会化过程，而且通过意义共享实现价值沟通，从而促进了对共同体的认同与团结”^[6]，乡村聚落也因此成为价值观互通、成员互信、经济互助、文化包容的文化共同体、命运共同体和责任共同体。

所有的乡俗伦理的教化都具有规定的义理或仪程。庄重的言传身教和对物质与行为民俗的仪式化操演，对于激发民众情感、唤醒民族记忆有重要作用。参与者本身就是仪式的一部分。这样的维系村落族群认同感的仪式，呈现为村民集体默认、遵守并延续传承的程式化的心理模式、行为习惯和精神规矩，集体性的认同以及由此产生

的交流互动，作为一种共同记忆和约守，加深“初属群体”的认同点。在活动过程中，“人们并不关注是否学到了什么新的东西，而是注重在规则化的仪式程序中使特定的价值观和世界观得到描述和强化”^[7]。

（三）乡俗伦理对乡村治理共同体塑造

当代乡村是“半耕社会”，人员流动、宗族解体、半工半农，城乡心理和文化域界消失，当当代乡村不再是以土地作为核心时，人们难以在文化、心理上联结为一个共同体，很难形成在乡土地缘、亲缘、业缘以及乡俗伦理意义上的心理认同。当代乡民的乡土情结既分离又怀恋，相当一部分年轻人外出求学务工后对于乡土共同体感情漠化。

乡俗伦理从义理的传承与传播上讲，是一种扩散、“分享”意义上的参与、“共遵”、“联结”，而共同体特别是文化心理上的共同体，从血缘、根脉到规制、伦理，渗透到了乡村生活的各个层面，它可以像纪律一样约束着乡民的行为，形成乡民心理层面上的“统合”，“并柔和地转化为人伦和睦、其乐融融的‘家庭气氛’，这种转换对于强化社会成员的文化归属感和认同意识，极具感染力”^[8]，在乡村社会的半封闭环境中，很多事务的进行正是基于这种民间共同体伦理的“角色”关系网之上，“角色是加强公民社会责任意识培育的道德基础和逻辑前提”^[9]，在“角色”伦理视角下，民俗伦理中的制度、规范、约定是农村公民社会责任意识的最直接培育路径，“以团体或共同的身份把人们吸引到一起，它的起源和目的并非信息的传递，而是建构并维系一个有秩序、有意义、能够用来支配和容纳人类行为的文化世界”^[10]。

现代社会共同体精神更表现为公民道德以及社会角色责任与公民意识的拥有和提升，把共同体目标与自身目标相结合，把共同体发展与个人发展相联系，由此爱乡、秉公、崇真的情操更容易被激发，从而精神上的义责和担当也更容易产生。

三、乡俗伦理传承传播对当代农村社会“软治理”的奠基性作用

乡俗伦理是空间治理在时间上维系和延续的前提条件，它可以通过传播思想，建构认同，达到稳定社会秩序的目的。

（一）作为大众传播的乡俗伦理本身具有“软治理”的显性“表征化”

首先，乡俗伦理是一种文化。文化既是社会的存在，又是社会的工具。就许多具体的社会治理问题而言，法律的裁决在法理与情感两个方面不能同时达到最优，在乡村发展过程中出现的许多新情况、新问题，无法依赖法律、法规来解决。法律调解有时存在无效的状况，而民俗伦理作为约定俗成的文化，其本身就是一种成本低而效率高的约束，能减少对硬性法律的单纯依赖。

乡土民俗起源于农耕社会，它要比用于社会治理的法律法令出现得更早。民俗伦理所具有的社会规范意义具有不可言说的自动性。从祭祀、宗教和农耕生产中自然形成的民俗文化，是潜在的可贵的秩序资源，它为乡村自治创造的稳定的文化氛围，在一定程度上可以减轻社会治理中的投入和负担，因而它自古就被统治阶级作为一种乡村自发“软治理”的手段。

在乡俗伦理文化中，人情与法理同时在场，这个文化场域就成为族群情感、大众舆论、乡村文化、社会治理等多种要素介入的场所，从而产生出一个各方可以进行对话、交流，产生碰撞与共鸣的文化空间。这个空间也是政府进行社会治理的场域。在这个观点开放和交锋的场域中，乡俗伦理作为普罗大众“道德、礼仪和生活方式的艺术和智性，成为对道德、礼仪和行为符码领域管理干预和调节的手段”^[11]，因而具有扶正固本、教化乡民、规范礼仪、和谐社群、凝聚人心的功能。

（二）乡俗伦理涵育乡村善治的软性土壤

类似于乡村这样的“初属群体”社会，其形

成和延续并不是由国家行政规划或法律制度维系的，它的存在从一开始就取决于其村落成员的亲缘感情、民俗信仰、地缘观念、乡约惯习，即取决于乡风民俗和乡间共同认定的伦理规范。在规范人们心理与行为的各项制度性和非制度性要素中，有的时候，最接近乡土自然性的内发而世代传承的民俗约制和乡俗伦理这种非制度性的精神要素可以比严肃而冰冷的法律起到更好的调治功效。

在社会治理中有各种法律法规，但法律法规的规范作用在农村生活中难免挂一漏万，那些在乡村生活生产中的经常发生的纠纷琐事，比如牲口啃了他人地块的庄稼，树荫遮蔽了别家的一垄麦田，使用机井灌溉时的排队纠纷，房前屋后的杂物堆砌引起的占道摩擦，以及家庭内部的各种矛盾，即使通过正规的法律途径也无从下手，或者处置效果可能不尽如人意，甚至因处置办法唐突生硬，经法律裁判后反而更加矛盾重重。而利用民俗伦理文化的社群内生性的特点，依靠乡民自身对带有公序良俗性质的乡规民约或民间“礼俗”的心理认同，从伦理浸润认知、道德情感生成、伦理意志固守到伦理生活实践的“知、情、意、行”四个环节，通过群众的自我约束、自我反省、自我映射以及自我评价、自我期待、自我提升，实现民众的自我治理，填补乡村治理的微小漏洞，反而可以解决法律规范的有限性问题。

（三）乡俗伦理承载当代乡村政治治理的延伸和补充

在后农业社会，封闭的乡村地域状况已经发生了改变，物欲思潮、拜金主义的侵蚀以及受到近些年网络民粹主义私性和自媒体低俗文化的影响，乡土社会中的一些优良民俗文化正慢慢被遗忘和消解，村民过去那种相互之间紧密依存、高度信任的关系感下降，致使村落内部、邻里之间经常会为一些琐碎小事发生口角，轻者不相往来，重者大打出手，迷信、赌博等腐朽现象也屡见不鲜。族群维系体系日益隐匿和削弱。而乡俗

伦理文化发展比较好的村庄，村治较为清明，民间俗理、村规民约以一种对农村社会政治的辅助影响和软治理的形式被人们尊崇，人们较为重视个体品性的培育和私德的修养，在心中自发地维护伦常规范和社会公德，村干部和村落族群中有威望的意见领袖在平日就深入农户家庭、田间地头，以便及时发现问题、了解群众意愿，在解决纠纷时利用大家普遍认可的民俗伦常、人情道理进行说事拉理，及时缓和紧张、化解矛盾，防止矛盾纠纷激化、叠加、上行。同时，村级“矛调站”与乡镇“矛调”相关职能部门联络顺畅，形成上下贯通联动的工作格局，作为政府对农村进行基层政治治理的延伸，递延治理网络，使矛盾和纠纷不出村、不上交成为常态。因此，必须重塑乡俗伦理的精神的内涵，并在形式上与国家制度性治理文化相结合，将其作为先进文化治理乡村的前提铺垫和延伸补充。

弗朗西斯·马尔赫恩在《当代马克思主义文学批评》中认为，“一切文化都具有着政治价值”。伦理文化也不例外，乡俗伦理与农村社会治理是农村社会政治治理的延伸和补充，二者

目的和任务相同，皆是通过协调农村社会各种关系、控制个体行为和意识，来巩固伦理道德、和谐乡土社会，目的都是营造相对稳定的治理环境。新时代加强社会主义意识形态引领力需要传统文化的赋能，只有把行之有效的传统价值观和法治治理手段结合起来，才能实现农村社会的“软治理”。

四、结语

乡俗伦理作为乡土社会内生并传承至今的文化，“利用绝大多数人的同意、敬畏、期盼的习俗及伦理规范，约束人们的行为，消解村内的摩擦和纠纷，维护乡村社会的秩序”^[12]。通过乡村民俗伦理文化的传承与传播，人们从成长之初就内化和塑造了符合社会公共规范的思维模式和行为逻辑，使农村社会更易于自我组织和自我治理。在此基础上，构建和推行现代治理模式和规章制度，更容易被村民自觉、主动地接纳、遵守和执行。换言之就是，内生于“初属群体”的乡俗伦理为先进治理制度在乡村社会的推进提供了积极的“二元化治理”的“软环境”。

参考文献

- [1] 范伟伟. 历史唯物主义视域下共同富裕的伦理意蕴[J]. 思想教育研究, 2022(5): 99-105.
- [2] 康琼. 自然的崇拜与禁忌: 解读民族民俗中的生态伦理精神[J]. 伦理学研究, 2009(5): 60-64.
- [3] 虞继光. 民俗传播要素简论[J]. 新闻大学, 2012(4): 7-12.
- [4] 顾广欣, 赵娟娟. 乡村治理逻辑下的民俗文化传播: 以“春官说春”为例[J]. 宁夏大学学报(人文社会科学版), 2022(3): 173-179.
- [5] 张守龙. 当前乡村治理中的消极民情分析[J]. 探索, 2015(1): 126-131.
- [6] 张兵卷, 孔孟剑. 作为空间媒介的元代文庙: 民族交融与文化共同体构建[J]. 传媒观察, 2023(8): 56-63.
- [7] 詹姆斯·凯瑞. 作为文化的传播[M]. 丁未, 译. 北京: 华夏出版社,

2005: 28.

- [8] 邵培仁. 传播仪式与中国文化认同的重塑[J]. 当代传播, 2010(3): 15-18.
- [9] 赵英臣. 角色伦理视角下公民社会责任意识培育研究[J]. 思想教育研究, 2020(9): 122-127.
- [10] 张兵娟. 媒介仪式与文化传播: 文化人类学视域中的电视研究[J]. 现代传播, 2007(6): 18-20.
- [11] 托尼·本内特, 文化与社会[M]. 王杰, 译. 桂林: 广西师范大学出版社, 2007: 162.
- [12] 农淑英. 乡村社会治理中民俗文化的融入探讨: 以广西中越边境民族乡村为考察对象[J]. 学术论坛, 2015(2): 84-87.

责任编辑 谢建文

三驱联动机制下新乡市产业升级的数字化转型路径探索

胡 玮

(新乡工程学院,河南 新乡,453700)

摘要:在国家政策的推动下,数字化转型已成为推动产业升级的关键。在深入探讨新乡市在产业升级过程中面临的机遇与挑战之后,基于三驱联动机制提出了新乡市产业升级的数字化转型路径优化策略:一是培育新兴产业,二是改造升级传统产业,三是深化数字化转型,四是强化保障机制。以期为新乡市应对挑战,推动产业升级,实现数字化转型的跨越式发展提供参考。

关键词:三驱联动;新乡市;产业升级;数字化转型

中图分类号:F49 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)04-0063-03

引言

在新时代背景下,数字化转型对增强经济韧性至关重要。作为中原重要城市,新乡市产业升级的数字化转型路径不仅关乎自身发展,也对周边地区乃至全国具有示范意义。本文以《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》为引领,结合习近平总书记关于数字经济的重要讲话精神,探讨了新乡市产业升级的数字化转型路径。

一、三驱联动机制的理论基石

(一) 核心要素深度剖析

1. 新质生产力的内涵解读

新质生产力是新一轮科技革命和产业变革的产物,以数据、知识、技术等为核心。与传统生

产力相比,它更强调创新、协同和智能。新质生产力由创新要素、智能技术和数据资源等构成,具有高效、灵活、可持续等特征。新质生产力深度融合数字技术,变革生产方式,为产业升级注入新动力^[1]。

2. 数字化转型的要素整合

数字化转型是产业升级的关键,转型过程涉及数据、技术与平台三大要素的整合。数据是基础,它能助力企业精准把握市场需求,优化生产流程;技术是支撑,如云计算、大数据、AI等先进技术,能够为产业升级提供技术保障;平台是载体,它能够实现资源的高效配置和协同共享,推动企业数字化转型^[2]。

3. 数字赋能的逻辑探析

数字赋能是指数字技术在产业中的传播、融

收稿日期:2024-12-25

基金项目:2024年新乡市政府决策研究招标课题(B24010)

作者简介:胡玮(1979—),女,河南南阳人,新乡工程学院讲师,研究方向为工商管理。

合及其对产业升级的赋能效应。它使企业生产更加智能化、高效化，促进产业协同创新，推动产业生态优化升级^[3]。

（二）三驱要素的协同联动

1. 新质生产力的引领导向

新质生产力作为产业升级的引领力量，通过创新要素、智能技术和数据资源的融合，推动产业向高端化、智能化、绿色化迈进^[4]。它不仅变革了生产方式，还促进了产业组织形态的创新。在新质生产力的引领下，新乡市产业将更加注重创新驱动，加快培育新兴产业，进一步推动传统产业转型升级。

2. 数字化转型的推动力量

数字化转型是产业流程优化、效率提升的关键。数字化技术使生产流程实现自动化、智能化，提高生产效率和产品质量，促进企业管理模式创新，提升决策的科学性和准确性。在新乡市产业升级过程中，数字化转型将成为推动产业高质量发展的关键力量。

3. 数字赋能的增效助力

数字赋能增强产业效益和竞争力，能够降低成本、提升市场响应速度，促进产业协同创新，优化产业生态^[5]。在新乡市，数字赋能将助力产业高质量发展。

二、新乡市产业升级现状分析

（一）产业发展格局细审

1. 产业结构布局全貌概览

新乡市产业结构多元、特色鲜明。以装备制造、化工、纺织为基础，以新能源、新材料、生物医药等新兴产业为引领的格局已经形成。注重产业集聚区建设，优化资源配置，提高产业集中度，产业结构与布局更趋合理。

2. 主要产业态势发展纵观

新乡市的重点产业发展迅速，装备制造产业技术实力雄厚，市场声誉良好。新能源、新材料等新兴产业也呈现出蓬勃发展的势头，技术创新

不断涌现，为新乡市的产业升级注入了新的活力。

（二）数字化转型进展简评

1. 数字设施筑基固本强基

新乡市数字化转型进展显著，数字化基础设施不断完善，高速宽带网络全市覆盖，数据中心等关键设施建成投用，为数据存储、处理和分析提供了强大的支持。

2. 企业应用深化创新实践

新乡市企业在生产、管理、营销等环节积极推进数字化应用。引入智能化设备优化生产流程，提高了效率和质量；利用数字化手段实现精细化管理，降低了成本；借助互联网平台拓展市场，提升了品牌影响力和市场竞争力。

3. 政策扶持助力服务提效

新乡市政府出台一系列数字化政策，提供政策支持，加大扶持力度，为企业的数字化转型提供了有力的政策支撑。数字化服务平台的建立，提高了企业的数字化转型能力。

三、数字化转型面临的挑战

（一）技术创新瓶颈掣肘前行

在数字化转型中，技术创新至关重要，但新乡市面临研发投入不足和创新人才匮乏的挑战。在核心技术方面，自主创新能力薄弱，技术引进消化困难。高素质人才的匮乏，限制了技术创新潜力的挖掘和数字化转型步伐。

（二）数据资源管理面临困境

新乡市在数字化转型中面临数据资源整合和共享的挑战。数据孤岛现象严重，部门、企业间数据流通不畅制约了数据资源利用效率，还面临数据泄露、篡改、丢失等风险，这些都可能导致经济损失和个人隐私侵害。

四、数字化转型路径优化策略

（一）新兴产业培育：智汇新乡，数创未来

1. 智汇新兴，策略先行

结合新乡市的地理优势、产业基础及科研资

源,明确人工智能、大数据等新兴产业的培育方向。首先,应制定有针对性的产业发展规划,明确短期与长期目标,形成清晰的发展蓝图。其次,通过政策引导与资金扶持,鼓励企业加大研发投入,推动技术创新与成果转化。最后,建立产学研用协同创新机制,促进高校、科研机构与企业深度合作,加速新技术、新产品的市场化进程。

2.生态构建,产业集聚

打造新兴产业生态体系,促进产业集聚发展。建设人工智能、大数据等产业园区,提供完善的基础设施与配套服务,吸引相关企业入驻,形成产业集聚效应。

(二)传统改造升级:智融传统,数赋新能

1.智造引领,路径规划

针对传统制造业,制定智能化升级的技术路线与实施步骤。在推动企业实施生产设备的智能化改造的同时,也要加强生产过程的数字化管理,运用物联网、大数据等技术实现生产过程的实时监控与智能调度。还要鼓励企业开展服务化转型,提供个性化、定制化的产品与服务,满足市场需求。

2.农业智变,数助丰收

对于农业产业,依托数字技术推动农业现代化进程。建立农业大数据平台,为农业生产提供精准决策支持。推广智能农机装备,提高农业作业效率与精准度。积极发展农村电商,拓宽农产品销售渠道,增加农民收入。

(三)数字化转型深化:智驭全局,数创辉煌

1.平台构建,功能完善

设计并构建行业性、综合性的数字化平台,支撑产业升级。平台应集成数据分析、智能决策、资源调度等功能,满足企业多元化需求。注重平台安全性与稳定性,确保数据的安全可靠及合规。

2.流程优化,质效双提

提出数字化优化方案,提高生产效率与产品质量。引入自动化、智能化技术,减少人为干预

与误差。加强生产数据的实时采集与分析,为生产管理提供精准的数据支持,助力企业实现精益生产。

3.营销创新,品牌提升

探索利用数字技术拓展市场、提升品牌影响力。运用大数据、人工智能等技术分析消费者行为,制定科学营销策略。加强新媒体平台运用,创新营销方式与手段,提高品牌知名度与美誉度。

(四)保障机制强化:智保基石,数筑长城

1.数据治理,安全为基

建立健全数据管理、安全防护及合规使用的制度与技术体系,明确数据权属与责任边界。加强数据加密、脱敏等安全技术措施的应用,确保数据的安全可控。也要加大对数据合规使用的监管与执法力度,维护数据市场秩序。

2.人才培育,智汇高地

制定数字化人才培养、引进及激励的政策与措施,构建人才梯队。加强与高校、科研机构的合作,共同培养数字化专业人才。通过提供优厚的薪酬福利、良好的工作环境等条件,吸引国内外优秀人才来新乡市工作创业。建立完善的激励机制,激发人才的创新活力。

3.政策协同,服务优化

提出完善政策体系、加强部门协同及提升服务水平的建议。制定涵盖财政、税收、金融等多方面的扶持政策,为产业升级提供有力保障。加强政府各部门之间的沟通与协作,形成合力,提高政策执行效率。同时,优化政务服务流程,提高服务效率与质量,为企业提供更加便捷、高效的服务。

五、结论

本文深入探索了三驱联动机制下新乡市产业升级的数字化转型路径。通过深入分析技术创新、数据资源管理和人才供需等方面的挑战,发现新乡市在数字化转型过程中既面临机遇也存在

(下转第71页)

数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系的现实阻力与实践对策

唐金武

(曲阜师范大学 马克思主义学院, 山东 济宁 273100)

摘要: 新时代, 数字经济赋能已成为乡村治理现代化的主要驱动力, 但在乡村实施时却存在不少现实阻力: 城乡二元结构壁垒导致孤岛效应明显, 乡村基础设施落后使得数字鸿沟比较突出, 乡村治理主体式微导致人口外溢严重, 乡村法治德治滞后导致治理失衡明显, 乡村数字人才缺乏导致信息茧房现象严重。对此可采用以下对策解决: 发挥“政治”的领导核心作用, 实现党建引领乡村治理; 发挥“智治”的数字赋能作用, 搭建乡村治理数字平台; 发挥“自治”的多元共治作用, 推进多元主体协同参与; 发挥“法治”的规范保障作用, 维护乡村社会秩序稳定; 发挥“德治”的乡土逻辑作用, 吸引数字人才返乡就业。

关键词: 数字经济赋能; “五治融合”; 乡村治理; 现实阻力; 实践对策

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)04-0066-06

党的十九大报告强调, “加强农村基层基础工作, 健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^[1]。“三治融合”乡村治理体系在党中央政策文件的制定颁布后诞生并迅速嵌入到乡村社会中, 成为解决“三农”问题的主要模式。随着党中央从顶层设计层面为乡村治理现代化指明了导向标, “三治融合”乡村治理体系在基层党组织的领导下, 依据本土特色演化出不同的乡村治理模式, 如“党建+三治融合”模式、“乡贤+三治融合”模式等。但随着数字经济时代的深入, 农业农村现代化陷入发展困境, 一方面传统

以人力为主的农业生产模式已不契合大规模机械化、科技化的农业生产市场所需, 另一方面农产品生产的单一性已不适合市场需求的多样性。因此, 需要引入数字经济助力乡村数字化转型, “智治”由此应运而生。将“智治”嵌入到“三治融合”乡村治理体系中, 有利于实现对农业农村现代化的“智慧”治理。同时, 随着服务型基层党组织在乡村社会总揽全局、协调四方作用的积极发挥, 以及“一核多元”乡村治理格局的持续推进, “政治”也被引入到“三治融合”体系中, 在不断实践探索中, 形成了“五治融合”的

收稿日期: 2024-11-20

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“习近平总书记关于党的建设重要思想的科学体系和原创性贡献研究”(24BDJ001)

作者简介: 唐金武(1994—), 男, 安徽合肥人, 曲阜师范大学马克思主义学院博士研究生, 研究方向为马克思主义中国化。

乡村治理体系，助力乡村社会迈入新的阶段。在“政治”“智治”“自治”“法治”“德治”的通力合作、协同共治的助力之下，数字经济有机嵌入到农业农村农民中，嵌入到乡村治理各领域，顺应了新时代的发展所需。

一、数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系的现实阻力

尽管数字经济下沉到了乡土社会，导致传统农业生产经营模式、乡村治理模式逐渐退场，但由于传统乡土社会是熟人社会，具有很强的区域性与封闭性，加之乡村空心化与人才凋零的情况明显，数字经济嵌入乡村社会的阻力较大。

其一，城乡二元结构壁垒导致孤岛效应明显。早在1958年，国家就通过《中华人民共和国户口登记条例》严格限制农村户口迁入城市，城乡二元结构壁垒雏形初显。改革开放后工作重心转移到经济建设上来，以及沿江沿海开放城市工作的陆续推进，为当地工业的崛起提供了最佳的政策导向，从而使得城市经济率先发展，外资与技术得以引进。由于长期以来国家实施“农业支援工业”的政策，农村经济发展缓慢，直到家庭联产承包责任制的推行和2006年1月1日农业税的取消，农村经济才得以快速发展。总的来说，政策决定了农村与城市之间的经济水平存在较大差异，也导致了城乡二元结构壁垒比较严重，还导致农村一定程度上成为信息孤岛，这在经济、政治、社会、文化等诸方面都有体现。一是形成了城乡二元经济结构，即城市经济以现代化的工业、服务业为主，而农村经济则以自然经济为主，两者相差较大。二是形成了城乡二元政治结构，即城市是以居民委员会为自治单位，社区“两委”成为社区基层的主要治理者，而农村则以村民委员会为自治单位，村“两委”成为农村基层的主要治理者。三是形成了城乡二元社会结构，即在社会保障、社会服务、民生问题上城乡存在差异，城市优于乡村，教育、医疗、就业、

养老等方面表现得更为明显。四是形成了城乡二元文化结构，即城市受西方文化的渗透形成了自主理念、竞争理念、创新理念等^[2]，而农村则处于乡土中国下，在熟人社会中形成自然经济文化。因此，孤岛效应导致城乡处于两种运行规则之中，数字经济下乡困难。

其二，乡村基础设施落后使得数字鸿沟比较突出。与城市相比，乡村基础设施落后，这使得乡村在与数字经济对接时产生巨大的数字鸿沟，现有的乡村基础设施不能支撑数字经济所赋予的对乡村社会的全方位、全链条的数字转型，农村有可能被数字经济所抛弃。原因之一是，农村在交通、通信、能源、水利等基础设施上均落后于城市。落后的交通导致数字企业难下乡，落后的信息通信导致数字平台难搭建，落后的能源与水利等设施导致数字人才难回归。差异巨大的数字鸿沟隔绝了城乡之间的沟通交流。原因之二是，农村在学校、医院、养老院、快递站等公共基础服务上也落后于城市。人民大众最关心的是民生问题，其解决程度影响到一个地区的经济发展程度，关乎人才停留、企业进驻和数字经济能否下乡等方面。但农村的民生服务条件远不如城市，诸如农村人口严重空心化导致了中小学不断退场，城乡医疗资源严重失衡导致了农村以村卫生室为主体的医疗体系无法应对棘手病症，农村的经济有限不足以建设村养老院或农村幸福院，而使得大多养老院是依托乡镇所建。这些都导致数字经济嵌入乡村的过程缺少有效的基础设施保障，农村“智治”的构建比较困难。

其三，乡村治理主体式微导致人口外溢严重。近些年来，严重的人口外溢导致乡村空心化日趋严重，中青年劳动力的缺少导致乡村治理主体式微，使得数字经济下乡过程中缺少推进的治理主体。乡村治理主体的式微主要缘于农村发展机遇与农民收入的整体滞后，具体表现在以下两个方面。一是与城市相比，乡村所提供的就业机会较少。传统乡土社会以小农经济为主体，生产

力水平相对较低，抵抗自然灾害能力较弱，导致大量中青年劳动力外溢。空心化的乡村以老年人为主，老年人对于先进的数字经济存在信息鸿沟，因为以其现有的知识水平，难以理解数字技术与数字知识，而且其保守思维使得大多乡村老人在决策上更重视传统农业，无法及时抓住数字经济带来的机遇。二是乡村收入远低于城市，大量乡人宁愿外出务工也不愿回乡就业。据统计，2023年我国城镇居民人均可支配收入为51821元，而农村居民人均可支配收入仅为21691元，因此大量农民只得通过外出务工来填补愈发增高的家庭开支。农民工、民工潮、春运潮等均是乡村人口外溢的时代标签，大量乡村青壮年的外溢必然导致乡村治理现代化推进缺乏本地的高素质人才，进而导致自治的缺失以及数字经济难以下场。

其四，乡村法治德治滞后导致治理失衡明显。当前数字经济赋能“三治融合”乡村治理体系转型的难度较大，“五治”的成型则难度更大，因此当前首要环节是处理好乡村农民对于法治与德治的认识滞后与作用式微的现实问题^[3]。这种情况的产生与乡村治理呈现出的治理失衡有莫大关系，而治理失衡主要源于以下两个原因。一是农民法治意识淡薄，法治难以融入乡土文化中。在熟人社会背景下，农民往往遵循乡土逻辑、人情关系，要么通过请人帮忙、找人办事的方式解决矛盾，要么通过长老或德高望重的年长者平息事端。因此，他们对于法治的下乡并不在意，特别是司法程序的烦琐性与专业性，让更多未出乡土的年长者对法律望而却步，遇事更依赖于求助乡土社会中的礼俗交往、约定俗成的礼治与道德。同理，数字经济下由于颠覆了乡村社会自成一体的运行逻辑，同样会被熟人社会中的乡人以陌生人来看待，进而被无视和抵制。二是市场经济冲击着乡土文化，导致乡土文化大量流失，进而使德治在乡村社会并无约束力。特别是外出务工回乡的农民工深受现代城市文化的影响

而增强了攀比心理，如天价彩礼某种程度上就是攀比行为导致的。攀比使得道德被淹没在“面子”里，德治的作用更加微乎其微。在此情形下，数字经济下乡必然导致乡土文化进一步受到冲击，若不加以正确引导，潜藏在数字文化中的不良文化就有可能渗透到传统乡土文化中，进而导致“德治”的削弱甚至失效。

其五，乡村数字人才缺乏导致信息茧房现象严重。我国20世纪末就迎来了大规模的民工潮，大量的农村劳动力从早期的农闲时外出务工、农忙时回乡从事农业生产，演化为近年来的外迁务工就业，从半务工转变为全务工，这导致出现了乡村人口锐减，以及缺乏各类型人才特别是数字人才的窘境。数字人才作为数字经济发展的必需品，是有效推进数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系建构的主体，而乡村数字人才的匮乏不足以支持数字经济下乡。加之由于城乡之间的信息闭塞以及资源配置严重失衡，乡村更难以引进大量数字人才参与到“五治融合”乡村治理体系中发挥“智治”引领全局的作用。当下的乡村数字人才缺乏与信息茧房的形成密切相关，其因有二：一是随着数字经济时代的到来，大数据充斥互联网世界，导致乡村数字人才政策被淹没在数字信息浪潮中，并未有效传达给数字待业人群，招聘信息失效难免。二是乡村开展数字人才招聘的渠道单一，未能将有效信息传达给外面的乡土数字人才，而且部分乡村招聘浮于形式、敷衍了事，或是将信息简单挂在网上而未做宣传扩散，或是仅通过线下招聘而失去了竞争乡土人才的优势。因此，只有突破信息茧房的束缚将乡土数字人才吸纳到“五治”中，才能发挥“五治”的智慧属性和数字属性。

二、数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系的对策

数字经济作为当前实现生产力高质量发展的关键力量，也是“五治融合”乡村治理体系建设

的力量来源，是“政治”“智治”“自治”“法治”“德治”实现的支撑手段，因此需大力推进数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系。

第一，发挥“政治”的领导核心作用，实现党建引领乡村治理。“政治”作为“五治融合”乡村治理体系中的领导核心，发挥着引领全局的关键作用，而通过数字经济赋能，能够转变“政治”的引领方式，实现“党建+”的数字乡村治理模式的转型。“党建四治”乡村治理模式与“五治”乡村治理模式有着本质区别，前者更重视“党建”的“核心”作用，后者则更重视“五治”的协调作用。要发挥“政治”引领全局的作用，就要有效协调其他“四治”嵌入到“政治”工作之中，因此就需要通过数字经济赋能来解决，即通过建设乡村治理主体协同沟通平台，实现对其他“四治”工作的统筹规划，通过“屏一屏”的沟通方式打破地域、时空的限制。比如深圳市P区建设的“社区党群服务中心+民生诉求系统”，就是通过数字平台建设让居民拥有了便捷的民生申诉渠道^[4]。当前数字经济赋能“党建+数字赋能”模式的建设，可以通过以下具体措施实现。一是推进数字办公建设，即运用数字经济所赋予的现代科技手段将党建工作屏幕化、视频化、数字化，通过视频会议、语音沟通、短信平台等方式及时与作为“自治”主体的农民群体进行沟通交流；同时，也可通过数字平台来完成政策颁布、信息发布，让群众足不出户就可以了解乡村的诸多事情。二是通过数字技术赋能党建工作，将党建工作数字化、模块化、区域化，比如通过数字信息管理系统对党建工作进行全链条式的管理与监督，再通过大数据技术进行数字化呈现，以提供可视化的工作成果，从而实现对乡村治理工作的全方位监督与管理。因此，数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系，为“政治”嵌入先进的数字技术，可以转变传统党建工作与乡村治理工作的低效化、烦琐化，进而实现便捷化、高效化的“政治”。

第二，发挥“智治”的数字赋能作用，搭建乡村治理数字平台。“智治”作为“五治融合”乡村治理体系中的数字支撑，发挥着协调全局的辅助作用，通过数字经济赋能可以转变乡村治理方式与“五治融合”路径。当前，各乡村地区纷纷开展“智治+乡村治理”模式的建设，即利用现代信息技术将乡村治理统一转移到一体化云端信息平台上，将“用腿跑”的群众工作转移到“用屏点”的工作方式上。因此，当前若要发挥“智治”的数字赋能乡村治理作用，可以从以下具体措施着手。一是通过数字赋能方式对乡村工作实施模块化管理，将乡村区域网格化，按照“智治+”乡村治理模式，通过一体化数字管理平台对各个模块、各个网格中的事务进行处理与跟踪，实现数字管理、数字监督与数字治理，从而提高农民的幸福感和认同感、安全感。比如，重庆市江津区白沙镇构建的“一中心四板块一网格”基层治理模式，就是充分利用“智治”赋能的成果，其搭建的“小院家”乡村治理平台，已覆盖了24个村或社区^[5]。二是通过数字赋能的方式搭建乡村治理一体化平台，将乡村治理工作全盘搬迁至数字平台，实现综合化数字平台治理，减少数字平台数量，实现立体化、全方位的云端平台建设。因此，通过“智治”的数字赋能作用来建设一体化的综合数字平台，可以为其他“四治”治理工作的现代化提供数字技术，推进“五治融合”体系的现代化建设。

第三，发挥“自治”的多元共治作用，推进多元主体协同参与。“自治”作为“五治融合”乡村治理体系中的多元共治之一，发挥着推进全局的作用。即通过数字经济赋能，一方面使更多的数字治理主体参与到乡村治理现代化中，另一方面协调各治理主体之间的职责关系，将多元共治嵌入到数字经济治理之下，进而推进多元主体协同参与，实现治理有效。进入新时代，随着社会主义市场经济不断深入发展，以及党与政府愈发注重乡村社会建设，越来越多的企业和社会组

织参与到乡村治理中，并成为主导者、参与者和助力者。但随着治理主体的增多，多元主体间价值冲突、认同冲突和利益冲突在所难免，这些冲突和矛盾如果处理不当，就可能导致部分乡村地区在推进乡村治理时产生治理失效问题。即是说，治理主体的增多并不一定能实现高效化治理，有时反而会导致治理主体臃肿，拖累治理工作推进。因此，如何构建一套完善的多元主体责任分配机制，成为当前多元共治的核心问题。而数字经济赋能则可以通过数字技术嵌入的方式，将多元乡村治理主体单元化、数字化、平台化，通过数字模型的勾勒与大数据技术的筛选制定出一份最合理的多元主体职责协调机制，让更多乡村治理主体参与其中来共建和谐乡村。当前，要进一步发挥多元主体协同参与乡村治理工作以助力“五治融合”体系，需依靠数字经济赋能“自治”，发挥“自治”的主动性，以及通过数字经济赋能乡村治理主体，让企业、社会组织、乡村精英、农民等积极学习数字知识与技术，共建数字服务平台——“微信群议事”“村振数字乡村平台”等，来推动“法治”“德治”“智治”工作的前行。

第四，发挥“法治”的规范保障作用，维护乡村社会秩序稳定。“法治”作为“五治融合”乡村治理体系中的规范保障，发挥着维护社会秩序的安全保障作用。法律服务是“法治”工作的一项重要内容，而通过数字经济赋能则可以实现法律服务的数字化推进，以云端的方式将法律服务推送至乡村千家万户。“法治”是乡村法治社会建设的关键核心，通过数字经济赋能将5G、大数据、人工智能等技术下沉乡村，能够加快乡村公共法律服务的数字化步伐，实现乡村法律的远程服务。比如，江西省打造的公共法律服务数字化建设，就通过打造云端平台让各类法律人才齐聚云端，解决了乡村农民的诸多问题^[6]。要发挥“法治”的规范引导、保障维护作用，通过数字赋能“法治”的方式将法律服务嵌入到数字平台，使其成为维护“五治融合”乡村治理体系的

定海神针，可以从以下两方面着手。一是开展数字普法活动，让农民通过媒屏直接学习到法律知识，比如通过建设“数字普法人”“掌上法律服务平台”，让农民参与其中；二是开展数字法律援助活动，通过远程法律援助为困难的农民提供维权服务。

第五，发挥“德治”的乡土逻辑作用，吸引数字人才返乡就业。“德治”作为“五治融合”乡村治理体系的乡土逻辑，发挥着维护乡村秩序稳定的协助作用，它与“法治”共同成为乡村秩序的维护者。通过数字经济赋能可以激活乡土文化，将乡土文化、乡土风俗等数字化、屏幕化，进而具象化地展现给群众；而且，此过程也可以通过源源不断的乡情、乡愁引导在外务工、学习和事业有成的数字人才返乡，进而为“五治融合”注入更多的人才资本。“德治”与“法治”不同，“德治”依靠的是传统乡土文化，依靠熟人社会背景下的熟人关系或称人情关系来维系乡村社会秩序稳定，因此“德治”蕴涵着浓厚的乡土人情。而在数字乡村转型愈发普遍的今天，“德治”承担着重要的数字人才引导作用，通过拉家常、聊家事等亲民行为拉近与在外数字人才的距离，可为“五治融合”吸引更多的数字人才，为乡村治理数字化提供数字人才支撑。其实施的具体措施有二：一是通过数字技术将乡村景观、乡村文化云端化，通过互联网进行广泛传播，让更多在外的乡土数字人才感受家乡变化；二是通过打造数字沟通平台，积极主动地与在外的乡土数字人才沟通联系，在外人才的云端聚集，打破信息茧房的束缚，使其感受到乡土的变化与优厚政策。通过这些措施，可以让更多在外的数字人才返乡，为乡村治理数字化和“五治融合”提供人才助力。

三、结语

数字经济赋能“五治融合”乡村治理体系，有利于为系统性的乡村振兴提供全方位支撑，既

能极大发挥“智治”的效能以协调其他“四治”工作，又能让“五治融合”更具数字化、智慧化和云端化优势以实现乡村传统阻力的突围，还

能通过数字经济所赋予的数字知识、数字产业、数字人才、数字技能实现对“五治融合”的再塑造，以发挥其更大的效能。

参考文献

- [1] 中共中央党史和文献研究院.十九大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2019:23.
- [2] 白永秀.西部地区城乡经济社会一体化战略研究[M].北京:人民出版社,2014:54.
- [3] 胡宝珍,欧渊华,刘静.新时代“五治融合”乡村治理体系之建构:基于福建乡村治理实践的考察[J].东南学术,2022(2):126-133.
- [4] 陈家喜,白瑜.党建引领城市基层数字治理的实践探索与理论反思:深圳市P区“社区党群服务中心+民生诉求系统”的案例研究[J].社会治理,2023(3):27-34.

- [5] 重庆江津:白沙镇强化“数智”赋能 助推基层智治[EB/OL].(2024-03-22)[2024-04-09].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1794187622969422879&wfr=spider&for=pc>.
- [6] 江西:以公共法律服务数字化推进法治乡村建设[EB/OL].(2023-04-12)[2024-04-10].https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/jgsz/jgszjgtj/ggflfwglj/ggflfwgljtjxw/202304/t20230412_476210.html.

责任编辑 董颖

(上接第65页)

诸多难题。通过加强研发投入、引进和培养高素质人才，以及完善数据资源整合和共享机制，新乡市有望战胜这些挑战。所以，新乡市只有充分发挥三驱联动机制的作用，即新兴产业培

育、传统产业智能化改造和数字化转型深化实施三者相互促进、协同发展，才能在推动产业升级、实现数字化转型过程中实现跨越式发展，最终为新乡市的经济社会协同发展注入新的活力。

参考文献

- [1] 何善杰.服务业数字化对城乡居民收入差距的影响[J].科技和产业,2024,24(23):80-85.
- [2] 张琳琪.遂宁经开区:“智改数转”为产业升级插上腾飞翅膀[N].四川经济日报,2024-12-05(1).
- [3] 曾晓.数字经济赋能毕节市农业产业升级的实现路径探析[J].南方农业,2024,18(22):145-148.

- [4] 刘建威,郭敏,翟继辉.450多家规上优势传统产业企业实施数字化转型[N].惠州日报,2024-11-21(2).
- [5] 朱丽平.电子商务驱动畜牧业高质量发展:新时代产业转型与升级[J].山西农经,2024(21):166-169.

责任编辑 谢建文

柔性治理下乡村棘手问题的治理策略与运行机理研究

潘金珠

(华东政法大学,上海 201600;山东政法学院,山东 济南 250000)

摘要:近年来,乡村治理中棘手问题凸显,棘手问题治理已经成为撬动基层治理之石的关键。但随着乡村治理模式的变迁,传统刚性治理手段在乡村棘手问题治理上时常表现出失灵状态。柔性治理是指通过道德、法律、利益、情感因素构成的正面拽引策略、背面托举策略、迂回策略和辅助策略的综合运用所形成的多轮次反复沟通、多策略综合运用的治理机制,这种治理机制在解决乡村棘手问题上表现出有效性。

关键词:柔性治理;乡村棘手问题;软法治理

中图分类号: D422.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)04-0072-04

一、问题的提出

近年来,治理中的棘手问题日益凸显并受到广泛关注。棘手问题表现在实践中多是民众急难愁的问题。习近平总书记多次强调要着力解决好群众急难愁盼的问题。这一要求表达了对治理棘手问题的特别关切,也反映了当下解决棘手问题的必要性。

理论上对该问题的研究主要聚焦在棘手问题的具体解决策略与方法上。在治理策略上有学者提出了权威式、竞争式和协同式三种策略类型。在治理方法上学者的研究主要侧重于对治理中的关键人物、制度的创新和理论的指导等方面的探讨。以上研究成果对棘手问题的解决具有启发意义。但已有研究多偏具体,缺乏对策略的全面分

析以及对策略之间运行机理的阐释。本文立足于乡村这个基点,引入柔性治理的理念来分析乡村棘手问题治理的策略选择和运行机理,试图通过理论和实践相结合的方式为乡村棘手问题的解决提供可行的借鉴。

二、柔性治理:一种可行的分析视角

学界有多位学者对柔性治理做出过界定。有学者从一般意义上界定柔性治理,认为柔性治理是指政府坚持以人为本的理念,不是依靠自上而下的行政强制性手段,而是秉持自主、平等、民主等理念,采用非强制性方式激发治理伙伴与治理对象的内在潜力、主动性与创造性,以寻求社会对于政府治理的信任、配合和参与,从而实现

收稿日期: 2024-12-26

基金项目: 山东政法学院科研项目:柔性治理下乡村棘手问题的治理策略研究(2021Q01B)

作者简介: 潘金珠(1987—),女,山东费县人,华东政法大学政府管理学院博士研究生,山东政法学院公共管理学院讲师,研究方向为基层治理、社区矫正。

善治的目标^[1]。有学者主要从强调治理的手段和场域的视角出发提出乡村柔性治理的概念,认为乡村柔性治理是指国家权力在介入乡村社会时,要通过分散化的集体动员、亲情化的话语体系、多元化的治理技术等提升乡村治理绩效^[2]。

综合学者的观点,本研究认为柔性治理强调如下几点。

第一,柔性治理体现的是人民本位。人民本位尊重人民在社会发展中的主体性,发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的理念全面概括了人民本位的思想。首先,柔性治理应重视各方意见,给利益相关方提供参与表达的平台,并采用多元化的方法来尽量实现各方利益的最大化。这个过程应使农民的话语权得到尊重和行使。其次,柔性治理主张利益相关方作为治理主体参与到治理中来,实现自身利益的最大化,体现出人民本位的价值理念不是为民做主或者替民做主,而是给予其充分表达和选择的权利,让人民自己做主。

第二,柔性治理崇尚的是多中心治理。柔性治理下,控制与被控制的关系被打破,行为者之间从单一向度的自上而下的管治和被管制的关系,转向平等互动、彼此合作、相互协商的多元关系。在乡村活跃的主要有三个主体:乡政府、村组织、村民。在职能定位上,乡政府代表的是上级政府,属于国家权力的一部分,村组织和村民代表的是社会的力量。在治理资源有限的情况下,基层治理中的参与主体间就容易出现分歧,各主体站在各自立场上的博弈就构成了基层棘手问题的来源。柔性治理主张当棘手问题出现时,以上各主体均作为治理的主体参与治理,通过平等参与、民主协商的方式解决问题,体现了多中心治理的理念。

第三,柔性治理采用多元化的治理手段。随着我国经济的发展,乡村居民的利益诉求日益多元,其中可能有经济利益的诉求、政治权利的主张、居住环境的要求等,各种利益诉求的交织构

成了乡村棘手问题的症结点,若采用单一的治理手段则很难产生有效的治理效果。而柔性治理提倡的多元化治理手段恰好能够满足棘手问题的治理要求。有效治理并没有否定刚性治理而是主张刚柔相济,刚性体现在法律和规定的遵从上,而柔性则主要体现在软法规制、道德感化、反复的沟通说服上。自治、德治、法治和情治的多手段结合是柔性治理的主要主张。

三、柔性治理下乡村棘手问题的治理策略及运行机理

(一) 乡村棘手问题的柔性治理策略

1. 拉: 正面拽引策略

方法一,宣读和解释法律政策文本。乡村棘手问题治理中采用此方法主要有以下目的:第一,表征主体行为及结果的合法性。“向上援引”,即使自己成为中央和上级精神的言说者,从而在话语层面体现政策合法性^[3]。第二,对利益相关者形成威慑,为行为主体后续展开行动提供便利。该项策略属于柔性治理中的软法治理,体现的是刚性治理的内容。

方法二,前景的规划与许诺。乡村治理中部分棘手问题的产生可以归结为利益、价值的冲突。在棘手公共问题治理过程中出现的不同价值冲突与张力,是多元治理主体在参与社会问题解决过程中,以承载自身利益和诉求的治理理念来进行价值判断,并且将棘手公共问题的治理过程视作表达自身利益诉求的场域的外在表现^[4]。前景规划与许诺的策略是避开当前资源有限背景下难以满足的价值、利益冲突的难题,以行动采取后未来给行动主体带来的经济、声誉、环境等方面的利益来影响行动者的行为。前景许诺拓展了治理空间和维度,着眼点在利益的补偿和协调上。

方法三,道德的濡化。我国农村社会是典型的熟人社会。熟人社会下,行动者明显受到人伦道德的制约。虽然有学者认为随着市场经济的发

展,经济人的思维塑造了基层的价值观,基层熟人社会的状态已经产生了变化,但是只要中国农村仍然具有在核心家庭以上的村庄层面的认同单位,我们就不能照搬照抄理性行动理论来解释中国农村的情况^[5]。因此,在当代乡村道德的濡化仍然是一种有效的治理策略。农村社会中,道德的濡化作用发挥慢,但是仍可以对行为对象起到很强的说服作用。

2.推:背面托举策略

方法一,资金、技术等资源的扶持。在棘手问题的解决中,通过正面拽引策略可能会出现虽然能够改变参与主体的态度,但仍然无法达成治理目标的情况。这往往源于利益相关者仍存在后顾之忧。比如,在易地搬迁扶贫中,居民过渡阶段的生活问题、搬迁过程的费用问题、搬迁之后的生活生计问题等都可能成为群众不积极搬迁的顾虑。通过一定的资金和技术等资源的投入往往可以解决相关利益主体的后顾之忧。

方法二,榜样的示范带动。如果相关利益主体没有一定的经验累积,口头的言说就很难产生良好的治理效果,这时榜样就具有很好的说服作用。通过精心挑选典型的榜样后,治理主体通过带动利益相关群体实地探访榜样的形式,常常能够通过直观感受改变利益群体的认知和行为。比如,在扶贫易地搬迁过程中,带领有后顾之忧的群众去探访搬迁成功的案例,并在相似利益群体之间创造沟通的平台,就能产生有效的动员效果。

3.迂回策略:间接助推行为

方法一,亲人、能人的说服与带动。这种方式利用的是亲情或友情等纽带关系,在开展工作时通过先说服利益相关者的亲人或者当地能人,然后再通过他们去说服或者带动直接的利益相关群体,达成治理目的。这个过程充分发挥了社会资本在治理中的作用,归根结底利用的是情感。比如在易地搬迁过程中针对个别不想搬迁的村民,通过先说服村民的子女,或

者先说服村里的能人、党员等,通过他们的作用带动村民的搬迁。

方法二,情感的“绑架”。在乡村社会,人们的行为逻辑既遵循利益的诱导,也受到情感的支配。在基层棘手问题治理的过程中,如果仅就事论事一时难以打开局面,那么就先暂时放弃具体问题的讨论从其他方面入手。例如,先和利益相关者建立稳定融洽的关系,然后再来谈具体问题的解决也是一种可行的策略。该策略是通过满足情感需求,以促进正向情感再生来构建共同体情感联结,从而协调基层各种社会关系的行为和过程^[6]。在乡村人情社会尚未改变的现实下,人情是一种有效的治理资源,注重人情的积累,可以在难点问题的解决上发挥关键作用。

4.辅助策略:保障举措

方法一,契约的保证。很多棘手问题本身就存在利益难以协调的问题,在解决此类问题时口头承诺往往存在易变性,且棘手问题的解决经常会出现纠纷,纠纷的处理需要证据的加持,再加上科层制在治理中强调文件治理的惯性,利用契约式的文件可以达到预防纠纷、巩固成果的目的。比如在新农村建设中村规民约的制定和遵循,各种合同的签订,都是契约保证的表现。

方法二,司法强制和行政强推。柔性治理并非摒弃强制性治理手段,它所强调的是在柔性和刚性之间优先采用柔性的策略。刚性治理手段在柔性治理中作为兜底性行为存在,旨在保证目标的实现和治理主体权威的建立。司法强制和行政强推即成为柔性治理的辅助策略之一。但是,在当前服务型政府构建背景下,此种策略在柔性治理中的应用较少。

(二) 柔性治理下乡村棘手问题治理的运作机理

基层棘手问题的治理一般发生在一定的宏观背景下,这里突出的要素包括:压力型体制下基层治理遵循的“不出事”逻辑,项目制下基层工作的时限与绩效考核要求和社会舆论对

基层工作的监督等。此种背景下,基层治理者进入实际治理场景之前会做好充分的准备,主要包括了解治理对象的情况、选取组织的参与人员、制定预期的沟通方案等。治理主体在有所准备的情况下进入治理场景,策略化地拉近与沟通对象的关系。在治权弱化而且在乡土社会客观存在亲朋关系网络的情况下,互动常常需要先叙亲情友情乡情,拉近关系,再谈工作,运用亲情化的话语实现由公事公办到公事“私办”的情景转换,获得更多治理资源^[2]。正式互动的过程是选取相应的策略并具体运用策略的过程。初次接触主要采用“推”和“拉”相结合的策略来进行,这个过程如果达到预期的效果,治理过程结束。但是一般这种情况较少,因为棘手问题的存在本身就意味着问题难以解决,所以治理主体与治理对象之间往往会进行两轮甚至多轮的沟通和互动。在两轮互动中,每次沟通前的准备阶段也会发生变化,比如在沟通主体上可能原来的村干部转换成乡镇政府的领导、减少预设的沟通目标等。在两轮调整中,除了“推”“拉”策略的运用,还会增加迂回的策略来增强治理目标的实现程度。整个沟通的过程都会存在契约的确认和巩固。柔性治理即体现在以上多元多频次的沟通之中。最后也有可能出现沟通失败的情况,其结果就是或者放弃执行原方

案或者强制执行原方案或者修改原方案。

四、结论与讨论

解决棘手问题是当前基层治理的关键。在乡村棘手问题治理中,柔性治理综合运用了道德、感情和法律等诸多因素,能全方位地调动治理主体的积极性完成治理任务,是自治、法治、德治、情治等多种手段综合运用的典范。但在看到柔性治理成效的同时也应注意柔性治理的局限:第一,治理中如何处理好柔性性与刚性之间的转化是一个值得关注的问题。在特定情景下治理策略过度柔性反而会加剧问题解决的难度。柔性治理中应该着重把握工作的原则和底线。第二,在柔性治理采用的多场景化的治理手段和策略下,治理主体可以充分利用信息不对称的优势发挥“播”与“媒”的作用,但必须避免行为缺乏监督而存在行为不规范甚至违法的情形,进而引发事实上的不公平。第三,柔性治理在一定意义上也是利益相关主体之间的博弈,博弈主体之间的言谈举止、语音语调甚至沟通时间和场地的选择都会影响到问题的解决。因此采用柔性治理的策略需要有高素质的行为主体作支撑。第四,柔性治理强调多场景的切换、多轮次的沟通,这个过程存在时间成本和机会成本问题,并非任何场景都适用。

参考文献

- [1] 谭英俊. 柔性治理:21世纪政府治道变革的逻辑选择与发展趋向[J].理论探讨,2014(3):150-153.
- [2] 曹召胜.从“力治”到“柔治”——基于武陵民族地区Y村治理实践的考察[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2018(5):113-119.
- [3] 郭巍青,张文杰,陈晓运.“复杂问题”与基层干部的“办法”:以N区“外嫁女”问题为例[J].公共行政评论,2019(3):70-84,191.
- [4] 于水,杨杨.“棘手公共问题”及其治理之道[J].理论探索,2020(2):68-75.
- [5] 贺雪峰.农民行动逻辑与乡村治理的区域差异[J].开放时代,2007(1):105-121.
- [6] 潘小娟.基层治理中的情感治理探析[J].中国行政管理,2021(6):6-10.

责任编辑 夏继先

名义股东权益保护论析

——以《公司法解释(三)》第二十六条为视角

古添聿

(郑州大学 法学院,河南 郑州 450001)

摘要:商事外观主义作为商法的一项基本价值理念,对于保护外部第三人具有十分重要的功能,但在适用过程中因受制于股权代持类型多样性、裁判思维定型化的影响,而使显名股东缺乏有针对性的保护,以致在司法裁判个案中出现了忽视个案正义的现象。通过分析股权代持类型与司法裁判可以看到,通过双重代位权、民法解释论、比例原则等优化路径可以缓解这种失当现象。

关键词:名义股东;权益保护;《公司法解释(三)》

中图分类号: D923.99

文献标志码: A

文章编号: 2095-7017(2025)04-0076-05

股权代持是公司法里的一项重要制度规定,我国关于股权代持制度的具体规定集中体现于《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定(三)》(以下简称《公司法解释(三)》)中。该司法解释采纳了商事外观主义理论。从近些年数据来看,商事外观主义保护了外部债权人的利益但牺牲了名义股东的利益,而目前学界对名义股东在股权代持中利益保护的研究有所忽视。因此,本文针对《公司法解释(三)》中关于股权代持和名义股东责任的具体条款进行研究,对《公司法解释(三)》第二十六条的适用状况进行审思,并试图提出在商事外观主义为主导的环境下何以对名义股东的利益进行保护与衡平。

一、《公司法解释(三)》第二十六条制度原理

首先看商事外观主义的发展历程。在《公司

法解释(三)》颁布前,关于股权代持纠纷并无明确的司法裁判规则,各地法院对于相关案件的处理也相对保守,在司法裁判中大多采用严格的商事外观主义,倾向于否定股权代持协议的合法性。最高人民法院在“(2020)最高法民再77号案”中,就鲜明地体现出了这一裁判理念:“在外部法律关系中,应当坚持以商法之外观主义原则处理各方当事人责任的承担,债权人对工商登记的内容的信赖应当受到法律的保护。”^①自《公司法司法解释(三)》颁布生效以来,现第二十六条只经历了位置的变化而并未有实质性内容的改动,这也反映了最高审判机关一贯坚持的商事外观主义审判思维。

其次看商事外观主义的价值取向。法的目的价值构成了法律制度所追求的社会目的,反映着法律制定和实施的宗旨,它既是关于社会关系的理想状态是什么的权威性蓝图,又是关于权利义

收稿日期: 2024-12-25

作者简介: 古添聿(2004—),男,河南新乡人,郑州大学法学院 2022 级学生,研究方向为公司法。

务的分配格局应当怎样的权威性宣告^[1]。商事外观主义发轫于现实中商事交易行为，其价值取向体现为以下内容。一是优先保护合理信赖之外部人。商事外观主义是指在商事交易背景下，名义权利人的行为或权利公示所显现的表象使第三人对该法律状况产生信赖。即使真实状况与第三人主观信赖的状况不符，只要第三人的信任合理，其基于信赖所做出的民事法律行为的效力也应优先受到保护。二是维护交易效率与安全。商法的基本理念即为商事交易与商事活动的效率，通过公示公信以合理预期的外在表征确保市场参与者的合理预期与交易的稳定性。从利益衡量上说，对保护交易安全进行经济分析，法律在保护交易中静的安全时的交易成本较大^[2]。三是牺牲真实权利人利益。商事外观主义以牺牲真实权利人的利益为代价来保全交易相对人的利益，这是利益衡量的结果，旨在维护商业秩序和保证商事活动的持续开展。

二、《公司法解释(三)》第二十六条的适用效果偏差

在司法实践中存在着商事外观主义的脸谱化适用，以及内外有别规则的机械化适用裁判乱象，裁判者往往苛求于对交易安全的至上保护而忽视了对各方整体利益的平衡考量。这些适用偏差主要体现在以下几个方面。

首先是弱化了实质股东与隐名出资人的责任。商人的逐利性促使实际股东与名义股东通过代持协议来规避显名化风险。但当公司资不抵债时，名义股东须依《公司法解释(三)》第二十六条对外承担补充赔偿责任，且不得以非实际出资人抗辩。尽管名义股东可事后向隐名股东追偿，但后者常常已转移了资产，导致追偿权落空。商事外观主义虽强化交易效率，但对名义股东权益的漠视使其沦为隐名股东逃避责任的“挡箭牌”，不仅损害了个体利益，亦威胁到交易的稳定性与债权的实现。

其次是股权代持类型化裁判缺乏规范依据。商事外观主义在司法适用中的核心问题是适用范围不清和边界不明^[3]。这一方面是因为商事外观主义的内在法律构造体现了多种利益冲突的平衡，并且其构成要件多由不确定性概念组成，缺乏较为明确的审判指导意见；另一方面是因为对商事外观主义本身理解狭隘，认为外观主义就是坚持形式主义，忽略了相对人合理信赖和本人可归责性两要件的审查。

最后是显名股东无条件担责而忽视了个案正义。不可否认的是，大多数名义股东和隐名股东二者之间具有不可割裂的联系，甚至有些仅是挂名关系或存在利益往来。但也应该注意到，实际纠纷中亦存在名义股东在股权代持中并未发挥什么关键性作用，在公司实际经营过程中也仅仅作为隐名股东表决的工具，并未实际得到丰厚的回报。更进一步说，名义股东没有获得任何实际的利益，而只是出具了自己的姓名，却承担了股东登记在册以后无穷无尽的风险。于是，名义股东就会深陷到无穷无尽的纠纷与诉讼中，不但其原本安定的生活遭到破坏，而且也无法实质性化解纠纷与矛盾。

三、《公司法解释(三)》第二十六条适用偏差成因

本文从股权代持关系、法律规范内容、法院裁判案例三方面探究这种情况产生的原因，力图通过分析得出《公司法解释(三)》第二十六条及商事外观主义目前的适用现状，以期提出更富建设性的解决方案。

首先，股权代持性质的复杂性导致权责界限模糊。关于股权代持协议的性质，学界存在四种观点。一是委托代理说。该说认为隐名股东是委托人，名义股东是代理人，前者委托后者进行股权投资，代理投资的法律效果归属于前者。但由于隐名股东未被记载于股东名册或工商登记，且未受公司或其他股东认可，因此赋予其股东资格存在公司法上的规范障碍。二是无名合同说。该

说认为股权代持不仅是实际出资人和名义出资人之间的关系，还隐含名义出资人和公司股权投资关系，因此法官在自由裁量过程中参照不同合同适用，加剧了代持关系同案不同判的情况出现。三是隐名合伙说。该说认为在公司不知情的股权代持协议中，名义股东与隐名股东的关系与隐名合伙相似，但在责任承担方式、出资对象及协议属性上存在明显差异。四是信托关系说。该说认为股权代持类似于信托关系，但股权代持中不具有股权独立性的说法，且我国信托法中并未规定股权可以作为信托财产。

因为《公司法解释(三)》第二十六条规定了名义股东在出资范围内对债务承担补充赔偿责任，而责任承担的前提显然是厘清权利义务关系，所以针对上述四种不同观点，名义股东与隐名股东的责任界限难以认定，股权是否可以被认定为独立财产等说法不一，由此衍生出的多样态代持关系也难以通过《公司法解释(三)》第二十六条进行充分阐明。最高人民法院专职委员刘贵祥法官，针对新公司法适用生效以来的若干问题也持相近看法。关于股权代持协议的性质，刘贵祥法官倾向于将股权代持协议的性质认定为民法典中的间接代理，适用《民法典》第九百二十五、九百二十六条规制；同时，他还认为将股权代持作为无名合同参照民法典关于间接代理的规定进行处理也

无不可，将该合同定性为委托合同可以为司法实践中的法律适用提供更加明确的指引，实践中就无须在是否具备一般合同的任意解除权的问题上大费周折^[4]。

其次，法律规范内容的僵化性诱发单一化裁判趋势。一是因为立法保护目的价值容易失衡。商事思维的核心在于尊重主体自治、效益优先、商事外观等原则。但《公司法解释(三)》并未对代持情形做出明确规定，法官一律按照外观主义的思维进行裁判，实质上牺牲了名义股东的利益。法律应保护个体正义，对股权代持情形进行类型化分析适用，以保障实质上的“公平正义”。二是因为股权代持未能类型化区分。法官所处的视角决定了法官裁判的方式与方法，现行司法解释为法官提供了外观主义的视角，法官在这一裁判视角下可能会更多地考虑交易的稳定性与外部权利人的利益。现行规定未能考虑股权代持协议规定和实际经营过程中的复杂状况，一律按照商事外观主义进行裁判，并针对名义股东的抗辩均以没有法律依据予以驳回，确有不妥当之处。

最后，法院裁判思维定型化加剧了利益保护失衡现状。通过北大法宝以“名义股东”“股权代持”“代持协议”为关键词，同时以《公司法司法解释(三)》第二十六条为条件进行检索，可以梳理出十篇公报案例及指导性案例裁判要旨，如表1所示。

表1 裁判文书汇总

序号	案号	纠纷类型	裁判观点	论证理据
1	北大法宝案例评述	股东出资纠纷	名义股东承担出资及利息，有权向实际出资人追偿	
2	黑龙江高院典型案例	股东出资纠纷	名义股东承担出资责任	工商登记具有公示效力，名义股东未提供充分证据证明其抗辩主张
3	(2020)最高法民再77号	侵权责任纠纷	名义股东对债权人承担补充赔偿责任，可以依据信托协议追偿	债权人基于工商登记内容的信赖，名义股东不能拒绝承担责任
4	(2022)沪0107民初10004号	侵权责任纠纷	名义股东对债权人承担补充赔偿责任	商事交易中的公示主义和外观主义原则
5	(2024)浙民终407号	追收未缴出资纠纷	名义股东缴纳出资	工商登记股东应对外承担责任
6	(2023)沪民终890号	执行异议之诉	名义股东承担认缴出资额	出资豁免协议无法对抗债权人

(续表)

序号	案号	纠纷类型	裁判观点	论证理由
7	(2020)闽民申 3708 号	执行异议之诉	名义股东承担补充赔偿责任	未依法履行出资义务的股东应承担 赔偿责任
8	(2023)黔民申 8591 号	建设工程施工合同纠纷	驳回再审申请	名义股东抗辩理由不成立
9	(2023)甘民申 1951 号	执行异议之诉	被申请人非名义股东	被申请人无设立公司与出资的意 思表示
10	(2023)新 40 民终 954 号	买卖合同纠纷	名义股东承担连带责任	工商登记股东具有对外公示效力

从上述案例可以发现,法院的裁判理由几无差异,均以《公司法解释(三)》第二十六条作为支持外部债权人或者否定名义股东抗辩的援引规范。只有裁判2的观点与众不同,显示了若名义股东所列举证据可以充分证明其并未实际参与,根据风险与责任相一致原理,可以豁免其责任的裁判倾向。还有股东出具股权代持协议书的情形,但也被法院采纳,法院依然按照商事外观主义的裁判理念,并未支持名义股东的诉讼请求。

股权代持性质的复杂情况客观存在于商事交易领域,而裁判者对于不同关系的理解必然会导致权利义务承担方式的不同。上面关于裁判文书的检索充分印证了这一事实,即裁判同质化现象明显,名义股东即使进行区域性登记也无法对抗第三人,权利保护明显失衡。

四、《公司法解释(三)》第二十六条优化路径

首先,以“比例原则”三阶判断来衡平利益位阶高低。由于语义的局限性,立法者不可能确立绝对的价值位阶,从而一劳永逸地解决权利冲突问题,执法者的自由裁量权在特定范围内不可或缺^[5]。针对股权代持领域的问题,司法实务界可以采用德国法学理论创立的处理利益冲突的“实践调和原则”,即比例原则来处理股权代持纠纷中名义股东与外部债权人间的具体问题。具体来说,包括以下几个原则。一是适当性原则,即要求评估所采取的措施是否有效促进最终目的的实现。股权代持纠纷裁决的最终目的是保护外部债权人的利益,因此法官需首先判断名义股东

承担“补充赔偿责任”是否确实有助于实现这一目的,若名义股东承担责任对外部债权人利益的实现并无实质性助益,或存在其他更有效、损害更小的措施,则依据适当性原则而不采用该措施。二是必要性原则,即为了实现高位阶的利益应当对低位阶的利益采取损害最小的手段。依据必要性原则,当面对外部债权人的高阶利益和名义股东的低阶利益时,必须做出损害最小的裁决,即使名义股东承担“补充赔偿责任”,其承担方式也应受到保护。三是相称性原则,即损害某一利益的判定与其所达到的目的之间必须合乎比例或相称,所造成的弊端应当小于其利益。在个案中,确有名义股东时隔多年被提起诉讼,或因出资而造成既有社会关系被破坏的现象出现,那么外部债权人与名义股东二者之间的利益就要进行衡量与比较,不能一概以保护外部债权人的利益而论;并且,名义股东承担责任后,往往难以对隐名股东进行追偿,这就很难说名义股东承担责任的方式是合乎相称性原则的。

其次,以“代位权”“介入权”双权规制刺破代持关系面纱。在公司股权代持纠纷中,外部债权人与股东之间的法律关系本质上是两层结构,一是外部债权人与公司之间的纠纷,二是公司与股东之间的纠纷。当公司无法履行债务时,债权人本应首先向公司追偿,若公司无力偿还则转向向股东追偿。为有效厘清并处理这类复杂关系,可引入《民法典》中的代位权与介入权实行双权规制。

代位权指的是,根据《民法典》第五百三十五条,当债务人怠于行使其债权及影响债权人到期债权实现时,债权人可向法院请求以自己的名义

代位行使债务人对相对人的权利。在股权代持情境中，债权人(外部第三人)可因公司(债务人)不积极行使对股东的追偿权，而直接代位向公司股东(次债务人)行权。介入权指的是，根据《民法典》第九百二十五条，当受托人以自己名义在授权范围内与第三人订立合同且第三人知道代理关系时，该合同应直接约束委托人与第三人；在股权代持中，若公司为知情第三方，则代持关系中的出资责任可从名义股东转移至隐名股东。结合代位权，当公司怠于行使对股东的追偿权时，外部债权人可依据代位权直接向隐名股东追责，但前提是公司知晓代持关系。

最后，体系解释及目的解释应合理限缩行权第三人范围。从体系解释角度来看，《民法典》第六十五条作为外观主义适用的最一般规则，在整个民商事领域具有最高的规范地位。该条款规定，法人的实际情况与登记事项不一致的不得对抗善意相对人，为商事领域相关案件提供了基本的价值导向和解释方向。《公司法解释(三)》第二十六条作为《民法典》第六十五条在股权代持领域的延伸和细化，其适用不得违背《民法典》的基本原则。因此在具体案件中，法官需以《民法典》第六十五条为基础，确定《公司法解释(三)》第二十六条的适用条件和保护范围，避免对公司债权人作笼统的一体化理解，从而不当扩张条文规制的对象范围。从目的解释的角度看，外观主义的适用以牺牲内部意思自治和契约利益为代价，基于契约利益丧失的经济成本进行考量，外观主义的适用系利益冲突之际“两利相权取其重”的无奈之举，但只应在于整体利益上获得价值增量时

方适用，也就是说，外观主义绝非可以越过利益权衡径直适用于所有相对人的制度工具。

在商业交易中，公司的信用基础是公司本身而非股东个人，因此理性相对人在与公司进行交易时，通常会进行尽职调查以了解公司的实际股权结构和经营情况。若股权代持关系已通过实际投资人的参会、表决行为而在公司内部显名化，或通过签名、盖章于公司商业交易文件上的行为而外部显名化，则相对人已非“善意”，此时若仍要求名义股东承担补充赔偿责任，将严重违背比例原则和公平正义原则。

五、结语

通过对股权代持类型、法院裁判案例、司法解释的历史演变及保护对象的分析可以看到，比例原则、“介入权”“代位权”双重规制、“体系解释”“目的解释”合理限缩行权对象是《公司法解释(三)》第二十六条以及更好地保护名义股东合法权益的具体优化路径。社会稳定是法治社会的基石，而法律的价值在于为社会成员提供公平、公正的纠纷解决机制。商事外观主义在保护第三人合理信赖之时，也应当设身处地考虑名义股东之境遇，法律的适用不应仅仅保持形式上的一致性，而应深入个案的实质正义，确保每一个案件的裁决都能体现法律的精神与价值。

注释：

①参看甘肃某科技公司诉上海某信托公司等损害债权人利益责任纠纷案，最高人民法院民事判决书(2020)民再77号。

参考文献

- [1] 张文显.法理学[M].5版.北京:高等教育出版社,2018:313-314.
- [2] 丁南.论民商法上的外观主义[J].法商研究,1999(5):34-40.
- [3] 张勇健.商事审判中适用外观主义原则的范围探讨与最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国公司法〉若干问题的规定(三)》相关条文对照[J].法律适用,2011(8):23-26.

- [4] 刘贵祥.关于新公司法适用中的若干问题[J].法律适用,2024(6):3-34.
- [5] 马特.权利冲突解决机制的整体构建[J].国家行政学院学报,2013(2):53-58.

责任编辑 董颖

石家庄段沿渠风光

石家庄：满眼绿色环境美

为了保护输水水质，在石家庄段干线两侧宽50米的地带设一级保护区。一级保护区内以发展绿色农业、林业为主，从事耕种活动必须采取有效措施，禁止新建、扩建与供水、防洪和保护水源无关的建设项目，防止饮用水源水质污染。石家庄市域内水面面积将超过1000万平方米，绿地面积2000万平方米。大量的绿地和水面，有效调节了空气的温湿度，并且有效降低了风沙的侵袭和噪声的污染。改善环境，美化市容，南水北调工程为石家庄带来了直观的效果。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽

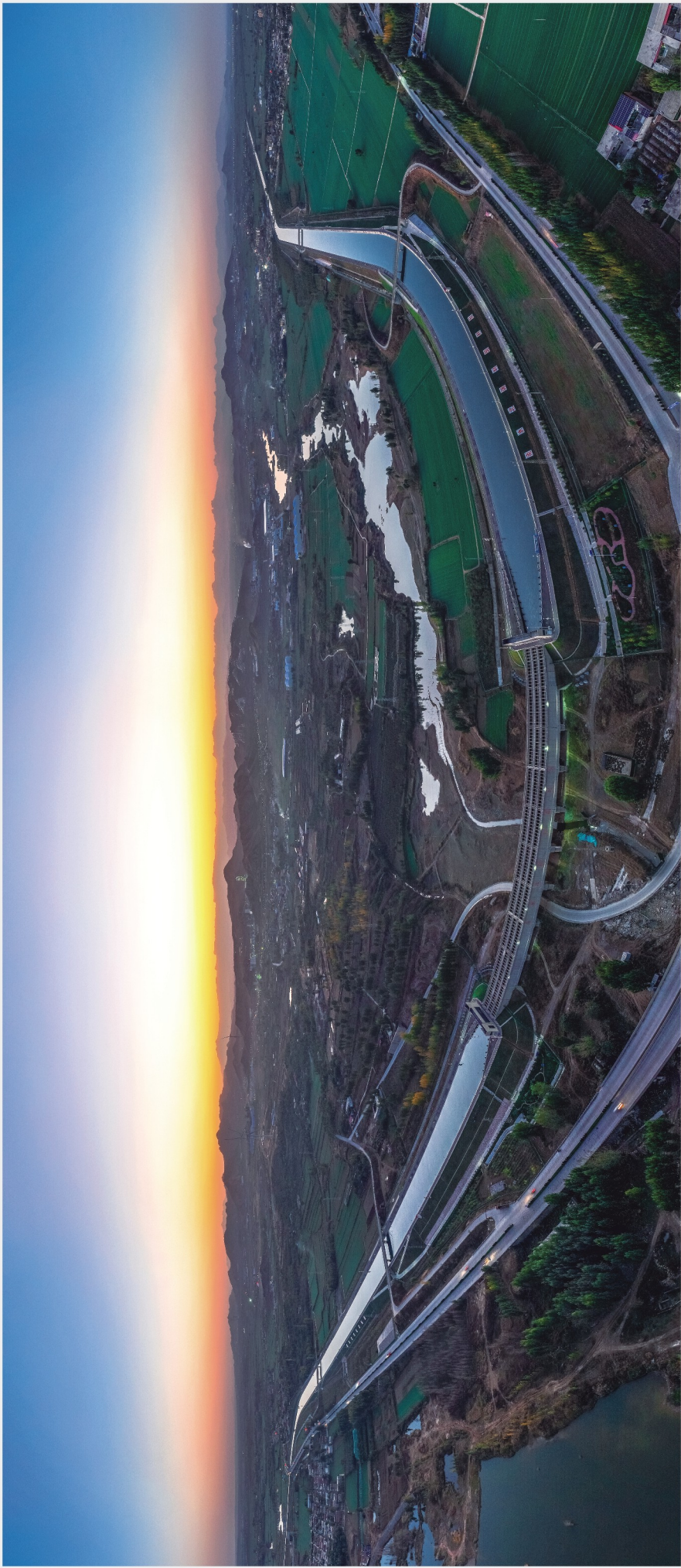


石家庄段沿渠风光



石家庄段石太线暗渠





石家庄冻水渡槽 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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