



石家庄泲水渡槽 摄影/文明

ISSN 2095-7017



定价: 15.00元

ISSN 2095-7017

CN 41-1428/D

行政科学论坛

第十二卷 二〇二五年 第六期 总第一百二十六期

二〇二五年六月

# 行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- ◎ 以“三个转变”为抓手 构建机构编制“立体监管”新格局
- ◎ 以高度的责任感推进改革 为现代化区域中心强市建设提供保障
- ◎ 基于熵权TOPSIS法的民办本科高校人才培养数字化绩效评价
- ◎ 新质生产力背景下专精特新企业数字型人才的激励问题研究

2025 06  
总第126期

北京团城湖

## 丹水进京：有力保障首都供水安全

南水北调中线工程北京段起点为房山拒马河，经房山区，穿永定河后沿西四环路北上，最后至颐和园团城湖，全长80.4公里，年净调水可达10亿立方米。为保证水质不受污染，北京段自惠南庄泵站起全线采用管涵输水。南水北调丹水进京后，北京市逐步构建起与首都定位相适应的水资源保障体系。北京市南水北调配套工程沿北五环、东五环、南五环及西四环形成一个输水环路，全长约107公里，满足了“南水”、密云水库水、地下水三水联调需要。目前，“南水”已占北京城区供水的70%以上。

团城湖调节池占地67公顷，其中水面面积达33公顷，总蓄水量达127万立方米，这里连接起“南水”和密云水库水两大水源，承担着南水北调来水分水、调蓄和河湖水系补水等重要功能，是京城重要的供水枢纽。团城湖调节池885米长的明渠，是南水北调北京段唯一一段敞着口的水渠。

◎本期摄影/文明（部分为网络图片） 文字整理/石羽



团城湖的黑天鹅



团城湖调节池明渠



为保护水源安全，团城湖设置了3米高的钢管围栏，实行封闭管理



丹水从暗涵流入明渠



团城湖管理处思源碑

团城湖明渠

惠南庄泵站外景

## 丹水进京：有力保障首都供水安全

北京市利用南水北调配套密云水库调蓄工程反向输水，累计向密云水库、怀柔水库、大宁调蓄水库、十三陵水库等存蓄水量约8亿立方米。2021年10月，密云水库蓄水量达到35.79亿立方米，创建库以来最高纪录，此后持续保持高水位运行，有力增加了首都水安全的战略储备。源源不断的“南水”增加了北京生态文明建设的底气，长期被城市生产生活挤占的生态用水得到退还。北京水资源公报数据显示，全市生态环境用水量从2014年的7.2亿立方米，增加到2023年的16.36亿立方米。地下水源正悄悄地恢复生机，全市平原区地下水位连续8年回升，累计回升超11米。根据北京市2021年汛期泉水摸排基本情况，北京市共有81眼泉水表现出复涌迹象。

惠南庄泵站位于北京市房山区大石窝镇，距北京市区约60公里，是南水北调中线工程总干渠唯一的一座大型加压泵站，也是北京段实现小流量自流、大流量加压输水的关键控制性工程。

◎本期摄影/文明（部分为网络图片） 文字整理/石羽



北京惠南庄泵站



惠南庄泵站俯瞰



主管单位：河南省教育厅  
主办单位：新乡学院  
主 编：陈磊山  
执行主编：董 颖  
副 主 编：罗 文  
出版发行：《行政科学论坛》编辑部  
出版地址：新乡市金穗大道东段 191 号  
印刷单位：新乡市东昌印务有限公司  
邮 编：453003  
电 话：0373-3683192 0371-65566167  
电 子 信 箱：xzkxlt2016@163.com  
出 版 日 期：2025 年 6 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 6 期 / 总第 126 期 / 2025 年 6 月 25 日出版

## ◇ 专题策划

深化机构改革 促进全面融合 为建设农业强省打下坚实基础 / 孔剑君 / 4

优化机构编制管理 激发改革活力 推动文博事业高质量发展 / 钱 锋 / 6

以“三个转变”为抓手 构建机构编制“立体监管”新格局

——焦作市创新监督机制助推机构编制工作提质增效 / 刘淑萍 / 8

坚持高站位高质量高效率 全面扎实完成机构改革任务 / 李 磊 / 12

提升政治素养 强化能力作风 锻造高素质专业化机构编制干部队伍 / 倪爱武 / 14

## ◇ 机构改革

以高度的责任感推进改革 为现代化区域中心强市建设提供保障 / 安阳市委编办课题组 / 17

关于探索设立自贸试验区法定机构的思考 / 新疆自贸试验区管理体制优化与制度创新研究课题组 / 23

## ◇ 高校治理

基于熵权TOPSIS法的民办本科高校人才培养数字化绩效评价 / 关光辉 / 26

大数据赋能高职院校教学管理的创新实践研究 / 金明蔚 / 31

高校财务部门党建与业务有机融合的机制研究

——以新乡学院财务处党支部为例 / 姚进才 / 35

新乡市数字经济产业吸纳大学生就业的对策研究 / 赵文阁 / 38

## ◇ 社会治理

新质生产力背景下专精特新企业数字型人才的激励问题研究 / 杜巧丽 / 42

数字经济赋能乡村产业振兴的实践路径探究 / 高 娟 / 48

全球经济治理体系改革的效应分析与因应策略 / 谷 玲 / 51

## ◇ 行政文化

构建行政处罚权下放过程中“能够有效承接”的二阶层判断标准 / 韩 畅 林威光 / 58

德治基础上的法治：传统国家治理理念的当代启示 / 肖新平 / 66

综合整治内卷式竞争的缘由与路径探析 / 董立仁 张金成 蒲艳艳 / 75

---

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

---

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D \* 2014 \* m \* A4 \* 77 \* zh \* P \* ¥15.00 \* 7 500 \* 17 \* 2025-06 \* n

**编者按:**全省机构编制系统聚焦主责主业,扎实推进机构改革及重要领域体制机制调整优化,科学配置机构编制资源,各项工作取得积极成效。今年2月21日,全省编办主任会议在郑州召开,深入学习党的二十届三中全会精神,全面贯彻习近平总书记关于机构编制工作的重要论述和关于河南工作的重要论述,认真落实中央和省委、省委编委部署要求,总结部署工作,部分单位在会上作典型发言。本期专题作集中刊发。

# 深化机构改革 促进全面融合 为建设农业强省打下坚实基础

孔剑君

河南省农业农村厅党组深入贯彻中央和河南省委关于推进党和国家机构改革的决策部署,在省委编办的大力支持和精心指导下,提升站位、扛牢责任,抓住机遇、主动作为,不折不扣落实各项改革任务,为加快推进乡村全面振兴、建设农业强省打下了坚实基础。

## 一、提升政治站位,坚定推进改革

一是深入领会精神,统一思想认识。本轮机构改革,省农业农村厅划入省乡村振兴局职责,负责统筹全省“三农”工作和实施乡村振兴战略。厅党组高度重视,把抓好改革组织实施作为一项重大政治任务,深入学习领会习近平总书记关于深化党和国家机构改革的重要论述和重要指示批示精神,学深学透中央及省委改革要求,切

实把思想和行动统一到党中央和省委的决策部署上来,确保改革不变形不走样。二是坚持高位推动,完善协调机制。厅主要负责同志靠前指挥、带头推进、亲自协调,组建领导小组,成立工作专班,多次召开专题会议研究谋划改革工作。原农业农村厅、乡村振兴局负责同志多次沟通对接,围绕机构设置、职责调整、人员转隶等,建立常态化沟通协调和问题解决机制。三是周密安排部署,抓好改革落实。充分借鉴农业农村部和兄弟省份改革经验,系统总结上一轮改革以来机构运行成效及经验问题,深入开展机构编制使用效益和履职情况调研评估,在此基础上制定完善改革方案,建立工作台账,压实工作责任,按照时间节点有力有序推进各项改革任务。

## 二、优化机构机制，激发乘数效应

抓好“三定”规定制定这个中心环节，把职责研究准、边界划清楚、责任定明确，推动机构设置更科学、职能配置更优化、体制机制更完善、运行管理更高效。一是坚持精简优化，推进机构融合。坚持大处室制改革方向，通过精简内设机构，优化资源配置，重塑工作机制，打好“瘦身”“强身”“塑身”组合拳，推动构建优化协同高效的机构职能体系。将承接的乡村振兴局划转职能统筹布局、精简设置为3个业务处室，将原职能相对单一、工作内容相近的6个业务处室整合为3个，提升工作效率，改革后职能和人员编制虽大幅增加，但内设机构数量与改革前农业农村厅内设机构数量持平。二是凝聚资源力量，推进职能融合。科学调整处室职能，健全牵头统筹机制，新组建的督查考评处统筹原多头负责的重点工作督查落实、乡村振兴战略实绩考核、巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接督查考核等职能，有力推动了重大政策、重点工作落地见效。将原乡村振兴局社会帮扶处乡村帮扶特色产业发展、衔接推进乡村振兴补助资金分配等职能划转到其他对口业务处室后，新组建帮扶处更加聚焦业务，凝聚各方帮扶力量，进一步提升监测效能和帮扶实效。整合原农业农村厅农村人居环境指导处、农村社会事业促进处和原乡村振兴局有关处室负责的公共基础设施建设、农村人居环境整治提升、美丽乡村等乡村建设方面的职能，组建乡村建设促进处，深入学用“千万工程”经验，聚焦宜居宜业，扎实推进乡村建设行动。统筹原相对分散的宣传职能，组建网络安全与宣传处，有效应对处置“大风倒伏”等多起网络舆情，切实加强新形势下舆论宣传应对引导工作。三是创新落实“三定”，推进机制融合。根据“三定”规定明确的内设机构职责，对各处室承担的工作任务进行条目化分解，确保各项职责边界清晰、到处到人。健全处室间协调配合机

制，对于涉及多个处室职责的工作，明确主责处室、参与处室及职责分工，形成共同谋、协同抓的工作合力。常态化开展“联村促县带市”行动，全厅干部躬身入局、进村入户，形成了下沉基层、合力攻坚的重点工作推进机制。

## 三、强化队伍建设，实现深度融合

坚持一盘棋统筹谋划，全面梳理分析干部队伍结构、工作经历及发展需求等，科学定岗定员，扎实有序开展干部选任调整，经过一年的融合磨合，干部队伍人心契合，拧成了一股绳。一是加强思想引导，凝聚改革共识。班子成员对转隶人员逐一开展谈心谈话，耐心细致做好思想工作，引导干部职工讲政治、顾大局、守规矩，积极支持改革，自觉服从组织安排，做到思想不乱、工作不断、队伍不散、干劲不减。二是加强统筹调配，促进交叉融合。按照“总体稳定、人随事走、确保重点、全面融合”的原则，将乡村振兴局转隶50人按照专业、经历、特长，分配到19个处室，实现人员融合，对涉及职能调整处室的15人进行整合交流，确保工作衔接，形成工作合力。统筹开展大范围干部轮岗交流，调整优化各处室人员配备，人员力量向重要业务处室倾斜，推动实现人岗相适、人事相宜。坚持实事求是、统筹兼顾，在改革后首轮干部选拔任用工作中，考虑两家单位合并不久，人员互不熟悉，按人数比例分开推荐，从原乡村振兴局干部中选拔任用正处级领导干部3名、晋升一级调研员2名。厅机关现有正处级领导干部中，原乡村振兴局干部占比20%，超过转隶人员在全厅人员中的比例。三是树立鲜明导向，激励担当作为。着眼于解决厅机关长期存在的干部队伍年龄老化、流动不畅、活力不足等问题，统筹开展干部选拔任用，在处级领导干部选任中充分考虑干部年龄结构、专业特长和工作经历，初步建立激励干部担当作为工作机制。厅机关正处级领导干部平均年龄由53岁降到46岁，45岁以下正处级领导干部占

比提升34.9%，达48.9%，40岁以下副处级领导干部占比达27.9%，干部队伍结构有效优化、活力进一步增强。

从目前运行情况看，机构改革产生的良好效能已逐步呈现，“三农”工作统筹协调作用更加突出，督查考评工作更加有力，防止返贫监测帮扶职能更加聚焦，乡村建设体制机制更加完善，网络宣传阵地更加牢固，全厅上下务实重干、攻坚克难，确保了中央和省委各项决策部署落到实处。2024年，河南夏粮总产757.14亿斤，位居全国第一；全年粮食总产1344亿斤，位居全国第二；连续8年粮食总产量稳定在1300亿斤以上。此外，全省肉蛋奶总产1337万吨，位居全国第三；生猪饲养量突破1亿头，位居全国第

一。农村居民人均可支配收入增长6.4%，脱贫县农民收入增长6.9%。“三农”发展持续保持稳中向好、稳中有进的良好势头。

下一步，省农业农村厅将深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻学习领会习近平总书记关于机构编制工作的重要论述和重要指示批示精神，持续做好机构改革“后半篇文章”，更好推动职能队伍机制融合，充分释放机构改革红利，不断提高工作质效，为奋力谱写中国式现代化河南篇章提供坚实的“三农”支撑。

（作者系中共河南省委农村工作领导小组办公室副主任，省农业农村厅党组成员、副厅长）

责任编辑 朱亚娟

## 优化机构编制管理 激发改革活力 推动文博事业高质量发展

钱 锋

自省直事业单位重塑性改革以来，河南省文化和旅游厅（以下简称省文旅厅）严格按照河南省委有关机构编制改革精神要求，紧紧围绕“文物强省、考古强省”建设目标，聚焦构建适应新时代发展要求的职能体系，整合重组机构，进行功能再造，一体推进文物事业高质量发展，取得了阶段性成效。

### 一、发挥机构编制优势，实现跨越式发展

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视文物工作，特别是习近平总书记多

次到河南视察，就做好文物工作作出一系列重要指示，给予殷切期望。为贯彻落实习近平总书记重要指示精神，省文旅厅重点做到了“三抓”：一是前瞻布局“抓谋划”。省委、省政府把提升“文化大省、文物大省”优势地位摆在突出位置，就实施文旅文创融合战略、推进文物单位重塑性改革作出重大决策部署。紧紧围绕省委决策，聚焦打造一流硬件设施、一流体制机制、一流人才队伍、一流科研影响力，邀请国内权威专家座谈、研究论证，多次赴国家文物局、中国社会科院等汇报、商谈省部共建、院长聘任等事宜，推动形成了将河南文物机构“上升至国家级规格

建设、形成世界性影响力”的思路格局。二是精准定位“抓统筹”。省委编办在充分调研的基础上，多次与中央编办沟通协调，于去年2月印发了《河南省文物考古研究院职能配置内设机构和人员编制规定》，明确省考古院机构规格相当于副厅级，核定事业编制500名，按照新型科研机构定位，内部实行大部制改革。文旅厅配合省委组织部完成考古院领导班子配备，聘请中国社科院学部委员王巍研究员任院长。科学制定单位“内设机构”及“岗位设置”方案，在全厅系统优选调配内设机构正处级领导干部3名、副处级领导干部14名，并按照“全省一体”模式，组建了人类起源、文明起源等科研团队。目前，省考古院“四梁八柱”的整体架构基本完成，机构编制规模全国第一，年度有2个考古发掘项目入选“全国十大考古新发现”。三是靶向发力“抓成效”。事业单位重塑性改革后，河南博物院机构整合、编制压减，给单位建设发展带来“阵痛”，对“国家一级博物馆”的职能定位也产生了一定影响。为解决改革遗留问题，适应高质量发展的新形势、新要求，省文旅厅在充分调研、论证基础上，提请省委编办出台支持政策，为河南博物院核增事业编制70名，将单位内设机构增加至17个，并调整和拓展了单位的职责任务，进一步夯实了管理基础、优化了公共服务、提升了发展能力。目前，河南博物院作为“央地共建国家级博物馆”的影响力进一步提升，年度有2个文物陈列展览项目荣获“全国博物馆十大陈列展览精品推介活动”精品奖、优胜奖。

## 二、深化体制机制创新，提升重塑性效能

河南文物事业要做大、做强，凸显全国一流、具备世界影响力，就必须把“体制机制创新”作为突破点。一是加强顶层设计。去年底，省委、省政府接连召开专题会议，研究部署文博事业高质量发展若干重大事项。厅机关组织省考

古院、河南博物院，与省直相关部门及郑州市积极沟通，在充分研讨论证基础上，提请省委编办印发了《关于统筹省级与郑州市文博机构设置的批复》，明确将郑州市考古院、郑州博物馆2个市级院馆分别纳入省级院馆，统筹实施规划管理。目前，组织部门已任命郑州市考古院院长兼任省考古院副院长，郑州市考古院已挂河南省考古院牌子，郑州博物馆已挂河南博物院郑州分院牌子。二是发挥互补优势。为全面提升省、市文博机构整合效能，省文旅厅印发《推动河南省文博事业重点任务工作专班方案》，成立工作专班，实行周调度、月统筹，组织省、市文博机构，着力推进在科研合作、人才培养、资源共享等方面的资源整合。目前，郑州博物院已作为河南博物院分院成功举办了“锦绣集祥——河南博物院藏刺绣纹饰艺术展”等一系列大型展览，协同做好了网上预约一体化和媒体宣传、文创产品经营等相关工作。省考古院及郑州分院通过机制创新、强强联合，充分发挥“中华文明探源工程”“考古中国”等重大项目联动优势，产生了“1+1>2”的效果。三是打造旗舰劲旅。按照省委编办文件精神，河南省文物考古研究院大力推进“一院五中心”科研基础设施建设，目前，豫东(淮阳)考古中心已整体建成投入使用，豫北(鹤壁)考古中心、豫南(信阳)考古中心正在加快推进项目建设，豫中(港区)考古中心正在开展前期工作，初步形成了省市联动、全省一体的整体优势，在打造全国的“考古旗舰劲旅”方面取得了扎实成效。

## 三、加大人才引育力度，建设高素质队伍

推动文物事业高质量发展，必须打造一支懂专业、重实干的高素质人才队伍作为支撑。一是加大力度“引才”。为壮大文物工作专业队伍，省文旅厅协同省委编办积极发挥职能作用，持续加大“统筹调剂编制”力度，赋予厅直事业单位更大的人才引进自主权，做到了“有人才必有

编、引人才必配编”。近4年来，通过“招才引智”等方式，共计引进具有硕士和博士学位的人才143名，省考古院总人数达到226人，数量已居全国前列。二是强化培养“育才”。围绕培塑文博专业拔尖人才，鼓励和支持年轻在职人员前往山东大学、郑州大学、南京大学等高校，继续深造攻读博士学位，目前省直文博单位在读博士生已达22名。近年来，先后组织举办了“2024夏文化论坛”“2023 仰韶论坛——庙底沟遗址发现70周年学术研讨会”“纪念贾湖遗址发掘40周年暨第二届贾湖文化国际研讨会”等一系列高层次、高质量、高影响力的学术交流活动，进一步提升了人才培养的质量效益。三是实施联动“聚才”。按照“学术一体、业务一体、人才一体”

的模式，由省文物考古研究院牵头，联合全省高校、科研单位业务人员开展的黄帝文化、夏文化、殷商文化、春秋轴心文化等“四个分时期”数十项科研课题均已全部启动。旧石器时代全省一体科研团队建设已初步成形。

下一步，省文旅厅将持续落实省委、省政府的决策部署，严格执行机构编制规定，进一步优化运行机制，提升改革效能，不断推动我省文物工作从“数量增长”走向“质量提升”，从“文物‘保’起来”走向“文物‘活’起来”，从“弘扬中华优秀传统文化”走向为实现文化强省战略贡献“文博方案、文博智慧、文博力量”。

（作者系河南省文化和旅游厅人事处处长）

责任编辑 朱亚娟

## 以“三个转变”为抓手 构建机构编制“立体监管”新格局

——焦作市创新监督机制助推机构编制工作提质增效

刘淑萍

机构编制监督检查是机构编制管理的重要组成部分和关键环节。近年来，随着《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制监督检查工作办法》等法规制度的体系化构建，我国机构编制工作已全面迈入规范发展新阶段。法定化进程的加速推进不仅显著提升了监督检查的地位，更推动各地在实践中形成了监督标准统一化、检查手段多元化、问责机制常态化的新格局。然而审视现状，监督效能仍受制于源头防控机制缺位、全流

程闭环管理薄弱、跨部门协同不足、评估体系滞后等结构性矛盾，亟须在制度完善、体系优化、机制建设等方面深化改革创新。焦作市深入贯彻习近平总书记关于机构编制“科学规范从严管理”的重要指示，站位全国、全省高质量发展大局，坚持以“三个转变”为抓手，构建全链条、全方位、全要素的机构编制“立体监管”新格局。全市机构编制规范化科学化法治化水平明显提升，为推动“四高四争先”在焦作细化实化打

下坚实基础。

## 一、突出监管流程“全链条”，由“事后监督”向“全程监管”转变

随着形势发展和工作任务变化，传统的机构编制监督检查工作逐渐暴露出一些短板，比如：监管重心后置，过度依赖审批后监管，事前风险防控不足；工作方式被动，主要依托上级交办和信访线索开展督查，自主立项比例不足；覆盖范围有限，侧重重大事项专项督查，对机关事业单位的常态化监管覆盖面较窄；等等。针对这些情况，焦作市聚焦“事前、事中、事后”三个重要环节，建立健全机构编制监督检查全链条管理机制，着力实现筑防线、强执行、提效能，推动机构编制监督检查工作质量持续提高。

### （一）三项制度把住事前预防关

一是建立函告提醒制度。以“告知函”明责任，紧盯部门“关键少数”，通过“一函、一册、一书”的方式，在部门(单位)主要领导变更时，将有关机构编制情况函告部门主要领导，使其第一时间了解机构编制政策法规，压实主体和监督责任，提升“一把手”依法管理机构编制的能力，树牢红线意识。以“提示函”筑底线，围绕改革关键环节的重难点，向55家涉改部门(单位)主要领导送达提示函，明晰政策原则标准，预防“条条干预”，保障改革顺利实施。以“联系函”防风险，建立常态化沟通机制，将被监督单位的机构编制管理现状和问题线索向纪检、人社、财政等部门进行通报，发挥职能部门监督作用，织密监管防护网，起到“未病先防、即病防变、愈后防复”的作用。累计发放各类联系函件107份。二是建立宣传教育制度。实施“精准滴灌”式预防教育，区分领导班子、人事骨干、党员干部，量身定制培训内容方式。将法规制度作为学习内容纳入理论学习中心组，组织市直部门人事科长、县(市、区)编办业务骨干开展业务培训，多次邀请省委编办领导进党校课堂开展专题

授课，培育政策执行的带头人、内行人、明白人，累计培训市县干部3000余名。创新短视频、漫画手册等形式，突出生动性、提高接受度、扩大覆盖面，短视频点击量2万余次，发放手册1.1万余份。三是建立前置审查制度。将机构编制纪律执行情况审查嵌入审核流程，实行“凡申必审”，在部门提交机构编制事项申请时，首先由监督科对机构编制事项落实情况及违规问题整改落实情况等进行审查并签署意见，对存在问题未整改到位的实行“一票否决”，为审议决定机构编制事项把好预防关口，防止“旧账未了，新账又添”。

### （二）三张清单把好事中监测关

一是制定业务监督重点事项清单。对照机构编制法规制度执行找差距，围绕党管机构编制、规范管理、严肃纪律三大类14项内容，明确检查的依据、标准和方法，逐项逐条逐点进行“日常体检”，对自查发现的20个问题划清红线，及时纠偏，提升监督检查的针对性、协同性和有效性。二是制定改革推进重点事项清单。对照改革目标任务找差距，重点围绕机构改革、事业单位重塑性改革、体制机制和职责调整等重大改革任务落实情况，对13个干部配备不到位、人员超编等改革重难点问题，实施重点监控、跟踪督办，切实推动各类改革涉及的机构编制事项落细落实落到位。三是制定数据监督重点事项清单。依托实名制管理系统，定期运用信息技术对数据进行碰撞关联、交叉比对，检索超编、超配等异常问题信息29个，生成问题线索和预警信息，经分析研究，将问题信息纳入数据监督重点事项清单跟踪管理，建立监督事项全覆盖、监管数据可共享、监管结果可追溯的动态监督工作机制，为监督工作关口前移、精准研判分析问题、高效挖掘处置问题线索提供可靠依据。

### （三）三项措施把牢事后督查关

一是责令整改“列账单”。以《整改通知书》的形式开列“问题账单”，下发书面整改通知，压实单位整改主体责任，责令限期纠正，确保问题

及时整改到位。在巡视反馈问题整改、清理乱挂机构牌子等督查工作中，下发《整改通知书》43份，纠正问题61个。二是用好约谈“传压力”。对“条条干预”坚决“零容忍”，通过预防教育、严格审查、严肃纪律，切实筑牢“三道防线”，持续压紧压实各级各部门主体责任，“条条干预”问题做到发现一例制止一例，约谈部门分管领导6人，收回文件30份。坚决维护机构编制管理良好秩序，确保改革不受干扰，各项任务如期顺利完成。三是加强通报“强震慑”。建立机构编制重大问题通报机制，针对县(市、区)在重点领域改革中存在的机构整合未完全到位、超编人员长期未消化到位等问题，提出可操作性的整改指导措施，向县(市、区)编委主任送达通报8份，系统内通报2次，进一步强化警示震慑效果，全面推动问题整改到位。

## 二、突出监管领域“全方位”，由“单一检查”向“联合监管”转变

机构编制监督检查政策性强、涉及面广，是一项系统工程，但在实际工作中却往往存在系统性不足的问题，比如：编办内部管理碎片化，科室之间衔接不畅，存在“铁路警察各管一段”的现象；编办与其他职能部门之间联动不够，存在“数据壁垒”形成的监管盲区；市县工作落实中呈现“层层衰减”效应，存在政策执行“温差”；等等。因此，需要强化多维度协同，提升监管效能。焦作市坚持系统谋划，通过整合监管资源，凝聚内外合力，做大做优监管平台，形成内部流程环环相扣、职能部门横向相通、市县同步纵向相连的全方位监管体系，推动监督检查实效不断提升。

### (一) 内部联动促提升

一是建立线索移送机制。加强编办内部监督要素整合和手段集成，推动将机构编制工作情况和纪律要求执行情况纳入机构编制审核审批范围，明确相关科室线索处置责任。业务科室负责

机构编制日常管理中问题线索的发现、初审、移送，监督科负责对问题进行复核、定性，实现信息共享，拓宽了问题发现渠道。二是建立集中会商机制。将机构改革涉及的人员、编制、职能划转等存在争议、群众反映需求迫切、巡视巡察反馈急需整改，但涉及重大民生、社会稳定、推进过程需要多个部门单位配合等重点疑难问题列入会商事项，监督科与业务科室开展集中会商、联审联判，确保问题认定准确客观无偏差，推动形成持续破题解难、共抓落实的工作合力。三是建立办结反馈机制。将机构编制问题整改结果作为机构编制事项调整和用编进人计划安排的重要参考依据，监督科及时向业务科室反馈办结情况，业务科室对整改落实到位的进行销号处理，对未整改到位的实行暂停受理、提级管理等措施，确保形成工作闭环。

### (二) 部门联动聚合力

一是发挥监督利剑作用。借势借力巡察、审计平台，健全会商研判、定向培训、现场协作、成果共用机制，确保监督检查全覆盖、问题整改无死角。累计培训工作人员160人次，跟踪整改问题12条，查处违规核拨资金144万元。二是突出归口管理优势。坚持把机构编制管理融入党的组织工作中，将县(市、区)干部超配、擅自挂牌等问题纳入组织部门基层减负和违规借调人员专项治理，推动形成工作合力，联合开展督导2次，下发《工作提醒》7份，切实把归口管理的体制优势、组织优势转化为机构编制工作的政治优势、工作优势。三是强化信息共享运用。以大数据赋能机关事业单位人员编制管理，建立机构编制、组织人事、财政预算相互协调的约束机制，强化数据应用和共享，为公开招录(聘)、人才引进、科级职数使用等把好“入口关”，与组织、人社、财政部门联合开展数据核查，清理长期在编不在岗人员23人。

### (三) 市县联动提质效

一是建立跟踪督导机制。将机构编制监督检

查向县(市、区)延伸,进一步拓展监督检查的深度和广度,围绕省委巡视反馈问题整改,组建3个工作组,负责县(市、区)现场抽查、督促指导,不定期开展“回头看”,核实人员分流、机构摘牌等落实情况。二是建立定期报告机制。将县(市、区)推动较慢的问题纳入市级台账,集中管理、一体推进。县(市、区)每月定期上报新增问题和整改落实情况,市委编办进行集中研判,点对点开展差异化指导纠正,做到“条条问题有回应,项项整改有落实”。三是建立整改帮扶机制。对整改难度大、措施不到位的县(市、区),直抵一线解剖麻雀,直奔问题把脉开方,实行一事一策、一人一案,帮助制定针对性强、可操作的整改方案,推动由历史遗留和政策性原因造成的人员超编、干部超配等问题整改提前完成。

### 三、突出评估监管“全要素”,由“局部应对”向“整体监管”转变

开展机构编制执行情况和效益评估,是中央编委作出的制度安排,也是机构编制监督管理的重要内容之一。焦作市认真贯彻落实中央、省委部署要求,主动作为、创新求变,以事前画像精准化、事中评估数字化、事后调控动态化“三化”为目标,着力构建“统筹评前部署、重构评价体系、强化结果运用”的全要素管理评估新格局,推动机构编制评估工作从“局部应对、经验研判”向“整体监管、数据驱动”转变。通过系统、客观地评价机构编制资源的投入和使用效益,促进机关事业单位主责更聚焦、主业更突显、履职能力提升更明显、公共服务更优化。

#### (一) 统筹评前部署

一是精选对象。围绕高质量发展任务,兜底民生底线,以挖潜创新盘活机构编制资源、解决部门诉求为主要导向,选择科技、医保、粮食、疾控等单位开展评估。二是精研细则。制定《机构编制执行情况和效益评估操作细则》和《自评报告模板》《单位职责配置表》《承办机构职责配

置表》《工作饱满度测算表》等配套模板,明确评估各环节的具体措施,制作4类调查问卷、3类谈话提纲、8类调查函,为开展评估工作提供制度遵循。三是精心培训。组织县(市、区)、评估对象和评估组人员开展集中授课培训,进一步统一思想、提升认识,指导工作人员掌握信息收集、分析研判、撰写报告等工作方法,确保每名参评人员明确标准、掌握方法、熟悉流程。

#### (二) 重构评价体系

一是重构指标。参照省委编办评估指标框架,充分考虑焦作实际,按照“简便易行、注重实效”的原则,科学构建评估指标体系,调整二、三级指标12个,调整评估要点123个,确保指标设计简明清晰、通俗实用,使评估更具针对性和可操作性。二是优化程序。增加预评分析环节,突出多方联动、一体推进,向巡察、审计、纪检等部门发出协助评估函征求意见,了解它们对评估对象的整体评价和认可程度,借助巡察、审计报告查看存在问题,寻找体制机制“梗阻点”,进一步延伸评估触角,对评估对象进行“预画像”,在减轻单位自评工作负担的同时为实地评估找准方向、理清脉络。三是创新方法。采取“分解+分析”工作模式剖析履职效益,通过梳理职责配置表建立评估对象履职事项清单,采取由点及面的方法对工作的数量、质量、效益等进行有形分析和准确描绘,形成单位和内设机构履职“立体画像”。

#### (三) 强化结果运用

一是瞄准问题抓整改。针对评估发现的21个问题纳入台账管理,实施逐项跟进,销号管理。比如:针对内设机构挂牌不规范问题,现场指导更新更换。针对机关聘用编外人员问题,跟进督导,逐步消化。二是紧盯弱项促提升。针对职责衔接不顺、运转不畅、分解不细等涉及规范管理方面的3个问题,指导单位建立健全工作制度5项,进一步提高履职能力和管理水平,形成部门间各司其职、协作顺畅的工作局面。三是以评促

管提质增效。推动评估与管理深度整合，将评估结果与机构改革、编制审批、实名制管理联动。比如：对评估过程中发现的科技局内设机构设置过多，人员力量分散的问题，科学分析原因，对内设机构予以压减。针对残疾人康复教育中心专业人员配备不足问题，合理调配用编进人计划。采

取一系列措施，切实将有限的编制资源用在刀刃上，推动机构职能优化协同高效，提升评估效益，扩大评估影响。

(作者系中共焦作市委编办主任)

责任编辑 朱亚娟

# 坚持高站位高质量高效率 全面扎实完成机构改革任务

李磊

漯河市认真落实党中央和河南省委关于市县机构改革的决策部署，坚持高站位谋划、高质量实施、高效率推进，圆满完成改革任务，切实构建适应高质量发展的机构职能体系。省机构编制工作信息刊发了漯河市做法，全省市县机构改革推进会在漯河市召开，漯河市委书记秦保强批示“对编办所做的工作提出表扬”。

## 一、坚持高站位，深入谋划部署，夯实改革基础

中央和省委部署市县机构改革工作后，漯河市委高度重视，坚持把机构改革作为一项重大政治任务，高站位谋划部署，为改革高质量推进奠定了坚实基础。一是加强领导，高位推动。市委成立市机构改革工作专班，市委书记亲自抓，组织部长直接抓，构建上下贯通、层层负责、逐级落实的责任机制。市委先后10多次召开书记专题会、市委常委会、市委编委会，研究部署机构改革工作。二是深入调研，科学谋划。市委书记、

市长、组织部长等市领导先后开展了专题调研，立足高质量发展和现代化漯河“三城”建设，以更高站位研究谋划改革工作。市委编办成立机构改革专班，开展了全方位、多轮次深度调研，形成高质量调研报告。三是做优方案，夯实基础。认真贯彻中央和省委改革精神，充分结合漯河实际，制定了“1+1+5”机构改革方案体系，两个“1”分别是《漯河市机构改革方案》和《组织推进工作方案》，“5”分别是《调整优化市直重点领域机构设置和职能配置实施方案》《市直机关行政编制精简和核定专项方案》《市直党政机关领导职数核定专项方案》《深化行政执法体制改革总体方案》《议事协调机构优化调整方案》，执法改革还分领域制定了具体方案，绘就了改革的路线图和施工图。

## 二、坚持高质量，精心组织实施，确保改革实效

围绕中央和省委明确的五项改革任务，坚持

不折不扣、对标对表，高质量组织实施改革。在优化调整重点领域机构设置和职能配置方面，做到“六个到位”，即职能划转到位、机构设置和挂牌到位、人财物划转到位、干部调整任命到位、办公用房调整到位、“三定”规定出台到位，共划转人员56名，制定印发“三定”规定文件9个、职能机构编制调整文件45个。市本级因地制宜保留设置督查局、畜牧局，单设国资委，各县区机构设置基本一致，全部单设科技局、行政审批和政务信息管理局、工信局，有效保障高质量发展。在深化行政执法体制改革方面，做到“三个注重”。注重规范，认真落实“5+2”体制。将城管由市级、应急由市区两级执法调整为区级执法，将市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、农业统一明确为市级执法。七大领域之外执法队伍一律不再保留，将商务、粮食执法纳入市场监管综合执法。注重平稳，做好涉改人员安置工作。坚持依策依规、远近结合、个人自愿等原则，分类明确人员安置渠道。对不再保留的执法机构的人员，原则上划入本级保留的执法队伍，本人不愿意划转的，全部由其本人向单位出具承诺书，确保人员稳定。注重效果，加强编制资源保障。对市本级行政执法回归机关的6个部门，分别增设行政执法科，各增加行政编制2名，原执法机构原则上转型设置为一般事业单位，辅助机关开展执法工作，确保改革后各领域执法力量不减弱、效果不降低。在精简规范议事协调机构方面，做到“两个严格”。严格精简。全面梳理，深入研判，科学确定保留设置的议事协调机构。同时对各类专家委员会性质的机构、为完成阶段性重要任务设立的重大工作阶段性领导机构也列出清单，确保不留空当。严格落实。向市委办公室、市政府办公室发送工作提示函，对保留和调整设置的议事协调机构的组成人员及时进行调整，制定出台（修订）工作规则，对不再保留的议事协调机构的印章及时予以收回，并督促这类机构停止运转。同时会同市委办公室、

市政府办公室加强议事协调机构后续管理。在街道管理体制机制改革方面，做到“三个规范”。规范机构设置。因地制宜设置特色机构，乡镇分别设置乡村振兴服务中心、项目推进服务中心、产业发展服务中心，街道统一设置社区发展服务中心，分别设置城市建设管理办公室、城乡融合办公室、城市建设管理和项目推进办公室。将市场监管等部门设在街道的派驻机构全部下放街道实行属地管理，并明确了人员管理办法。规范编制核定。借鉴乡镇改革经验，坚持实事求是，按标准从紧核定街道编制，统筹用好行政事业编制资源，既满足需要又不造成浪费。规范副科级机构评定。全市统一明确建设标准，并结合基层减负要求，简化程序，及时核定到位，让基层充分享受改革红利。在精简行政编制方面，做到“两个结合”。坚持瘦身与健身相结合。一方面，对市直机关行政编制“一刀切”，统一按3%的比例，采取“四舍五入”的办法，全部精简到位。另一方面，优化编制资源配置，统筹调剂现有行政编制36名，有效解决新组建部门和经济社会发展重点部门的用编需求。在领导职数规范管理方面，做到“两个坚持”。坚持总量控制。按照平均每个部门4名领导职数的标准核定市直党政机构领导职数总量，在总量内统筹调配，增减平衡。坚持从严从紧。严控总师类领导职数，市级部门暂保留处级总师1名，各县区均没有核定总师职数。

### 三、坚持高效率，加快推进落实，彰显改革力度

机构改革是一项系统工程，漯河市充分发挥机构改革工作专班作用，统筹兼顾，协调配合，上下联动，推动各项改革任务高效率落实完成。一是坚持部门联动，弹好改革协奏曲。在市委组织部部长的统筹协调下，市委编办发挥主力作用，各有关部门协同配合，保证了改革的快速推进。在制定报批改革方案阶段，就同步启动了人

财物划转方案、干部调整配备方案、办公用房调整方案的研究制定工作。待改革方案批复时，各项准备工作已经就绪，特别是新组建部门的领导班子已经酝酿成熟，保障了漯河市改革第一时间启动，市县两级社工部均在全省首家挂牌。市委编办联合市纪委、市委组织部印发了《关于进一步重申和严明机构改革纪律的通知》，会同市人社局、市财政局印发了《关于对机构改革涉改单位划转人财物进行统计核实的通知》，形成了推进改革的合力。二是坚持市县同步，下好改革一盘棋。在推进市级改革的同时，指导督促各县区及时研究制定各项改革方案，并做好改革的准备工作，对机构设置、编制调整、职数核定、议事协调机构设置等事项按程序第一时间审批或备案，重大事项及时提请市委研究，对县区改革中存在的难题及时研究答复，保证全市改革一盘棋推进完成。三是坚持闭环管理，打好改革组合

拳。坚持把系统思维、闭环管理等理念运用到改革中，把高质量要求贯彻于改革全过程。对新组建的社工部、国资委，根据其运转情况，各设立一个事业单位，分别是：基层治理服务保障中心，编制9名；国有企业资产发展服务中心，编制7名。采取多种渠道选优补齐工作人员，保障这两个单位快速发挥作用。对综合执法改革，及时协调市区两级、部门之间进行工作交接，避免出现监管执法空当。同时，对改革后保留的执法队伍，着眼下步改革，加强人员管理，保证改革效果。

下一步，漯河市将扎实做好机构改革“后半篇文章”，持续巩固提升改革成果，为奋力谱写中国式现代化河南篇章贡献更多漯河力量。

（作者系中共漯河市委组织部副部长、编办主任）

责任编辑 华 夏

## 提升政治素养 强化能力作风 锻造高素质专业化机构编制干部队伍

倪爱武

去年以来，在省委编办的精心指导和关心关怀下，三门峡市委编办始终牢记习近平总书记关于机构编制干部队伍建设的殷切嘱托，按照省委编办“四学四提升”的要求，以政治建设、专业素养、能力作风的新提高、新提升、新转变，持续推动机构编制工作高质量发展，为奋力谱写中国式现代化河南篇章贡献自身力量。

### 一、持之以恒抓政治建设，锻造忠诚模范机关

牢牢把握机构编制工作鲜明的政治属性，始终把政治能力建设摆在首位，以高度的政治自觉、强有力的工作举措，打造模范机关、锻造过硬队伍。

一是强化理论武装。坚持“第一议题”抓学习，时刻把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为必修课、首选课、终身课，深入学习贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，及时跟进学习习近平总书记重要讲话重要指示精神，深刻领会全面深化改革的新思想、新观点、新论断，精心制定学习计划，精准把握理论精髓，不断加深对党的创新理论的领悟，进一步坚定理想信念，强化政治定力。全年开展“第一议题”学习15次、理论学习中心组学习13次，切实将思想和行动统一到党中央决策部署上来，将政治理论学习贯穿于机构编制工作各方面全过程，确保各项改革任务落实落细落到位。以打造“政治功能强、支部班子强、党员队伍强、作用发挥强、党建品牌强”五强党支部为目标，把“我们的节日”与主题党日活动相结合，开展“重走红二十五军长征路”“拜谒陕州南川抗日根据地”等特色实践活动12次，有效提升支部战斗力、凝聚力、向心力。二是严守政治纪律。认真贯彻落实中央、省、市纪委全会精神，扛稳抓牢党风廉政建设主体责任，把党风廉政建设工作与机构编制工作同部署、同落实、同检查、同考核。巩固拓展主题教育和党纪学习教育成果，深入开展廉政党课、廉政谈话，逐字逐句研读《中国共产党纪律处分条例》，坚持挺纪在前，时时处处用党纪条规和党员标准规范言行，持续在内化于心、外化于行、转化于效上下功夫，专题开展群众身边不正之风和腐败问题集中整治、酒驾醉驾背后的风腐问题以及违规吃喝专项整治活动，开展警示教育8次、签订承诺书28份、梳理问题清单9项，目前已全部整改到位。三是服务保障重大战略。坚持“第一政治要件”抓落实，坚决落实党对机构编制工作集中统一领导的政治要求，始终牢记编办是编委的办事机构和参谋助手的职能定位，深入贯彻习近平总书记致仰韶文化发现暨中国现代考古学诞生100周年纪念大会贺信精神，聚焦省委“四高四争先”部署要求，

紧紧围绕现代化三门峡建设“13561”工作布局、“新河文山农”五篇文章、“十个新提升”目标要求，始终把服务保障重大战略和重点工作摆在突出地位，加强基础性、前瞻性研究，聚焦仰韶文化系列工程建设，重塑仰韶文化研究中心，强化机构编制服务保障作用。仰韶文化研究中心自成立以来，致力于引领仰韶文化科学研究，发布考古研究专著10部、学术论文10篇，应邀参加英国剑桥大学“仰韶的过去与现在”国际学术会议，发布《仰韶文化之剑桥宣言》，扩大了仰韶文化国际影响力。

## 二、坚持不懈抓专业能力，增强履职尽责本领

聚焦主责主业，坚持干什么就重点学什么、缺什么就重点补什么，对机构编制政策法规做到常学常新、深学细悟，在具体工作实践中不断增强能力本领。

一是强化专业能力培训。围绕《中国共产党机构编制工作条例》《习近平关于机构编制工作论述摘编》《机构编制违规违纪违法行为处理和问责规则》等，采取比赛深化学、提问推动学、专题辅导学、讨论交流学等做法，有效弥补了干部履职的短板弱项，让干部成为机构编制工作的“政策通”“活字典”“一口清”。举办“机构编制讲堂”6期、“读书交流会”6期，为干部搭建锻炼自我、提升自我的平台；组织市县300余人开展“讲政治、强本领、勇担当、争一流”机构编制政策法规知识竞赛，提升干部尊法、学法、守法、用法的能力和水平；开展《中国共产党机构编制工作条例》闭卷考试，检验干部真学真记实效。二是强化调查研究。聚焦进一步全面深化改革的难点痛点堵点，大力弘扬“四下基层”的优良作风，注重案头调研和实地调研相结合，坚持“请进来教”“派出去学”“走上门访”等好做法，开展政策研究、评估论证、成果交流等活动20余次，形成了《中小学教职工编制动态调整

长效机制探索》《破解事业单位法人“注销难”的实践与思考》等6篇接地气、有深度、解难题的调研报告，有力有效促进调研成果转化为改进作风、解决问题、推动发展的实际成效，切实当好体制机制改革“操盘手”、机构编制资源“大管家”和经济社会发展“助推器”。三是强化法治思维。深刻把握机构编制法治化建设的新要求，组织开展机构编制政策法规进党校、进机关、进基层活动9次，编办主任和业务骨干对《中国共产党机构编制工作条例》等政策法规进行宣传讲解，编印发放《机构编制政策法规一百问》2000余册，通过集中学和主动学的方式，使全市党员干部树牢“编制就是法律”的理念。同时，严格规范监督检查，按照违反机构编制管理规定程度从轻到重的情形，分别以《询问函》《督促函》《督办函》《约谈通知书》《暂缓办理机构编制事项通知书》《恢复办理机构编制事项通知书》等文书形式，合理合法运用机构编制处置手段告知，有效维护机构编制权威性和严肃性。

### 三、雷厉风行抓作风转变，提升管理服务效能

紧紧围绕省委编办“能力作风提升专项行动”部署要求，在全市机构编制系统开展抓学习促能力提升、抓规范促管理提升、抓执行促效能提升、抓服务促作风提升的“四抓四促”活动，进一步激发机构编制系统党员干部坚持不懈提能力、持之以恒转作风、全力以赴抓落实。

一是树立狠抓落实“风向标”。不折不扣坚决落实中央、省委和市委的各项决策部署，在党政机构改革、履职清单制定、违规问题整改等重点工作上，严格落实“13710”工作制度，弘扬“马上就办、真抓实干”作风，实行办领导、业务科室包县责任制，日总结、周汇报、月调度，共同会商解决疑难问题60余件，形成交任务、解难题、抓执行的工作闭环，营造了共同响应、合力推进的干事创业氛围。二是打好内部联动“组

合拳”。每季度召开一次务虚会、会商会，鼓励全办干部为推动机关建设和业务发展积极想点子、提建议、献计策，凝聚思想共识，激发奋进力量。出台《机构编制业务内部联动工作制度》，健全完善信息共享、政策汇编、定期会商、联动审批等工作机制，强化机构编制各环节的协调配合，对存在机构编制问题的单位发放督查建议书，对未按规定时限和要求整改的暂缓受理其机构编制申请事项，形成“统一规范、动态运行、科室联动”工作态势，推动机构编制工作提质增效。通过编审联动机制，全年发放建议书4件，暂缓受理事项2起，确保违规问题“控新治旧、见底清零”。三是彰显干部队伍“新风貌”。坚持机构编制刚性约束和柔性服务相结合，发放办事流程宣传手册，提交材料做到“一次性告知”，对不影响后续审查和判断的内容，实行“容缺受理”；同时，编办主任全程参与到办事流程的各个环节，与服务对象共同研究论证机构编制事项，在规范机构编制审批和服务流程上不断改进提升，提供优质、公正、高效服务，树立良好的社会形象。坚持工作要求“严”、工作节奏“快”、工作成效“实”，修订完善《年度考核评优工作办法》，将工作业绩、信息宣传、创先争优等作为干部选拔考核的重要内容，进一步激发党员干部干事创业、奋勇争先的内生动力，有力推动各项改革取得新成效。市委主要领导对机构编制工作给予了批示肯定。

下一步，三门峡市委编办将以此次全省编办主任会议为契机，按照省委编办“工作质效提升年”的要求，全力以赴贯彻落实省委编办和市委的各项决策部署，久久为功、狠抓落实，全力营造躬身入局、担当作为、锐意进取、改革创新的干事创业氛围，为全省机构编制工作高质量发展贡献三门峡力量。

（作者系中共三门峡市委编办主任）

责任编辑 石艳艳

# 以高度的责任感推进改革 为现代化区域中心强市建设提供保障

安阳市委编办课题组

党的二十大对深化党和国家机构改革工作作出重要部署，党的二十届二中全会审议并通过了《党和国家机构改革方案》，伴随着新一轮机构改革中央层面的完成，地方机构改革迅速推开。

安阳市深入学习贯彻中央和省委有关机构改革精神，准确理解和深刻把握机构改革工作要求，从安阳市实际出发，对重点领域的机构设置和职能配置进行调整优化，深化行政执法体制改革，调整完善乡镇（街道）机构设置和管理体制，落实人员编制优化配置和领导职数管理要求，精简和规范议事协调机构，市县机构改革统筹压茬推进，各单位密切分工配合，严守工作纪律，以高度的责任感不折不扣把各项改革任务落到实处，为推进中国式现代化建设河南实践、奋力开创现代化区域中心强市建设新局面提供有力体制机制保障。

## 一、新一轮机构改革的目标要求

新一轮机构改革在党的二十大对今后5年乃至更长时期党和国家事业发展作出战略部署的背景下研究谋划。改革的目标是构建系统完备、

科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以加强党中央集中统一领导为统领，以推进国家治理体系和治理能力现代化为导向，深化重点领域机构改革，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。2024年3月，安阳市召开机构改革动员部署会，认真贯彻落实省委、省政府批复的《安阳市机构改革方案》，树牢改革思维，凝聚改革共识，形成改革合力，扎实推进机构改革。

（一）调整优化重点领域机构设置和职能配置，推动机构职能体系协同高效。《党和国家机构改革方案》中的19项改革任务，有7项明确涉及地方机构职能调整，涉及金融、科技、社会工作、数据、农业农村等多个重要领域。在推进地方机构改革时，首先要确保党委职能部门和政府组成部门设置同中央保持基本对应，在此基础上根据地方经济社会特点和工作需要在机构限额内因地制宜设置机构和配置职能。同时充分考虑省情差异及基层治理实际情况，制定符合地方治理特点和现实基础条件的机构设置方案，不简单照

搬上级机关设置模式，构建简约高效的基层管理体制。河南省强调机构设置和职能配置要保证有效实施党的路线方针政策和法律法规。市县党政机构在限额内进行优化整合，机构设置要统一规范。在职能配置上，除中央有明确要求外，参照上级进行调整，确保上下贯通、执行有力。如，行政审批和政务信息管理局，在本次机构改革中要省、市、县一贯到底，切实深化行政审批制度改革，优化营商环境。同时赋予市、县一定自主性，以充分发挥改革效能。

（二）结合机构改革工作，统筹推进其他改革任务。在部署推进机构改革的同时，对深化行政执法体制改革、调整完善基层管理体制改革、精简规范议事协调机构等工作，也统筹进行安排部署。在持续深化行政执法体制改革方面，中央要求贯彻党的二十大对深化行政执法体制改革的部署要求，进一步理顺职责、整合队伍、减少层级，推动力量下沉。河南省要求压实各级政府部门主体责任，减少、归并现有执法队伍，推动行政执法职能回归机关。市、县两级设置的综合行政执法队伍严格限制在中央明确的综合行政执法队伍范围内。市本级保留的执法队伍确保不低于80%的人员下沉到基层一线。在调整完善基层管理体制机制方面，中央要求坚持大抓基层的鲜明导向，优化乡镇（街道）机构设置，理顺县乡职责关系，推动资源、服务、管理下沉。河南省要求统筹设置乡镇（街道）内设机构和事业单位，并通过“减上补下”等方式，加大编制资源向乡镇（街道）倾斜的力度。在精简规范议事协调机构方面，中央要求各省（自治区、直辖市）提出优化调整方案，对议事协调机构全面清理、严控数量、规范运行。河南省要求市县全面清理议事协调机构，市县级确需设立的在省级保留的范围内进一步严格控制，报上级党委审批。

（三）进一步规范机构编制管理，落实人员编制优化配置和领导职数管理要求。中央要求各

省（自治区、直辖市）党委结合实际明确省、市级人员编制具体精简范围和比例，规范部门领导职数管理。河南省根据实际，要求省、市级党政机关原则上按照3%的比例进行精简。严格按照中央明确标准落实部门领导职数规范，进一步规范部门领导职务。市、县级党政部门参照省级做法，加强领导职数管理，从严从紧规范落实。

（四）明确改革推进要求，统筹推动组织实施。中央和河南省在推进改革时要求坚持党对机构改革的全面领导，加大“统”的力度，坚持“稳”的基调，做好“人”的工作，执行“严”的纪律，把住要害和关键，把工作做深做细，有组织、有步骤、有纪律推进机构改革组织实施工作。

安阳市新一轮机构改革的首要任务是不折不扣落实中央和省委改革部署，在机构设置和职责调整上，自觉对标上级机构，保证党的集中统一领导，完善机构职能体系，提升社会治理的现代化水平，更好满足社会发展需求。其次是考虑现代化区域中心强市的建设需要，如根据安阳市打造“一高地一区三中心”，即红旗渠精神高地，跨区域协同发展引领区，区域先进制造业中心、区域文旅融合发展中心、区域交通物流中心的目标，为地方经济社会发展提供支持，更好发挥改革促进地区发展的整体效益，为推进中国式现代化建设河南实践、奋力开创现代化区域中心强市建设新局面提供有力体制机制保障。

## 二、新一轮机构改革的主要做法

在省委编办的指导和市委的领导下，安阳市围绕新一轮机构改革任务进行深入调查研究，全面加强组织领导，统筹做好改革前期准备，科学制定机构改革方案，精心部署改革实施工作，推动改革工作平稳有序进行。

（一）加强组织领导，压紧压实工作责任。市委书记承担第一责任，市委组织部部长担当

“施工队长”，编办作为“施工队”牵头组建工作专班，学习研究改革文件，理解改革精神，明确改革任务，把握关键环节，先后组织召开两次全市机构编制工作推进会、一次全市机构改革动员部署会，传达改革精神，加压推进机构改革工作。各部门把机构改革作为一项重要工作任务，抓实抓细，不折不扣完成各项改革任务。

（二）坚持调研先行，全面摸清改革底数。安阳市委编办工作专班对涉改单位现状、历史沿革以及相关政策文件等进行摸底调查，全面梳理部门机构编制、领导职数、职责任务等系列数据资料。广泛收集、听取市直55个单位主要领导关于机构改革的意见建议，对重难点问题进行分析研判和沟通协调，做到底数清、情况明，为改革组织实施打下了坚实基础。

（三）周密组织实施，稳妥有序推进改革。改革期间主动向省委编办汇报安阳市机构设置现状及改革构想，听取省委编办指导意见，及时落实上级工作要求，对于重大调整事项在进一步理解和掌握的基础上，逐级报市委书记，并提请市委常委会会议研究。改革方案经省委、省政府批复印发后，迅速召开市委常委会，研究贯彻落实意见，明确市直13个部门任务分工，形成改革合力，统筹推进。组织召开全市机构改革动员部署会，对市县机构改革工作进行全面安排部署。动员部署会后，进一步征求涉改部门意见，召开编委会会议研究确定涉改部门职责人员编制划转、内设机构调整等意见，以及新组建部门“三定”规定。2023年5月，涉改部门机构编制调整文件陆续下发，机构改革涉及的人员编制调整、“三定”规定印发、领导班子任命、人员转隶相继到位。

（四）组织精干力量，科学制定部门“三定”规定。组建机构改革工作专班，分组对接，认真研究部门机构编制调整意见和“三定”规定。逐单位拟订部门调整框架，明确职责划转、人员调整、编制和领导职数等关键要素，采取

三级审核制，严格审核把关。研究拟订了《市直有关部门机构编制调整遵循的原则》，并向部门发放了《“三定”规定制定模板》，严格按照《“三定”规定制定和修订原则》，对于职责调整，按照中央、省改革精神和政策口径，保证上下一致。根据职能定位，理顺部门间职责关系，一类事项原则上由一个部门统筹，一件事情原则上由一个部门负责，着力解决部门职责交叉重复问题。

在本次机构改革组织实施工作中，安阳市委编办积极借鉴以往机构改革积累工作经验，紧密结合此次机构改革的决策部署，立足当前工作形势和需要，在以下方面进行了重点安排部署。

1.加强社会舆情应对工作。面对新形势下的舆论环境，市委编办切实扛牢舆情工作责任，进一步规范涉改机构编制舆情管理，确保改革平稳有序推进。通过成立评估组织、制定方案，广泛听取意见，深入分析论证，综合分析研判等4个步骤，对改革全过程可能出现的矛盾和困难，进行风险评估和预研预判，梳理了改革实施、机构整合、人员转隶、历史遗留问题解决、舆情监测等5个领域共计12个风险点；编制《安阳市县机构改革社会稳定风险评估报告》，对机构改革合法性、合理性、可行性、可控性等进行评估分析，对可能出现的各风险点逐一提出对策建议；制定《党政机构改革社会稳定风险防控应急预案》和《市县机构改革期间舆情应对工作方案》，按照分类管理、预防为主、迅速反应的工作原则，坚持加强源头管控，做好正面宣传引导，建立舆情处置工作协同机制，构建科学高效的舆情防范格局，确保舆情态势平稳有序可控。

2.严格执行机构改革有关纪律。严格落实中共中央办公厅印发的《关于严明纪律切实保证党和国家机构改革顺利进行的通知》，严明政治纪律、严明组织纪律、严明机构编制纪律、严肃干部人事纪律、严肃财经纪律、严格保密纪律等六大纪律，切实将纪律要求贯穿机构改革全过程。

安阳市委编办多次召开工作专班会议，对参加改革人员强调纪律要求，切实做到全流程保密。同时协调市纪委对机构改革中各项改革纪律执行情况进行监督检查，防止违规违纪行为的发生，避免出现改革工作迟滞拖延。

3.持续跟踪问效。采取周报告形式，督促部门加快进度，按时完成机构挂牌、人员转隶和职责承接等相关事宜。对新组建的社会工作部、粮食和物资储备局，不拘形式，创新方式方法，利用自身条件，协助搭建平台，组织见面会、工作交接、现场揭牌仪式，“助攻”改革有效推进。同时，分别函告市委办公室（档案局）、市直工委、市财政局、市人社局、市审计局、市机关事务中心等相关单位，按照机构改革各自职责分工，积极配合涉改单位完成机构改革相关事务办理。专题了解涉及职责划转交接单位的工作情况，全面把握人员转隶、职责交接、资产划转等完成情况，针对工作中遇到的问题，积极协调责任单位尽快解决，确保机构改革各项工作任务稳妥有序推进。

### 三、改革完成情况和取得的成效

在新一轮机构改革中，安阳市紧紧围绕解决制约融入新发展格局、推动高质量发展的卡点瓶颈和短板弱项，围绕推进共同富裕、增进民生福祉等重大问题，立足当前，着眼长远，理顺机构职能体系，统筹优化编制资源，更好为发展新质生产力破壁除障，夯基垒台，不断增强中国式现代化建设安阳实践的动力和活力。

（一）加强党的全面领导，党对重大工作领导的体制机制更加健全。坚持和加强党的全面领导，是深化党和国家机构改革的首要任务和根本保证，也是本次机构改革的方向和重点。本轮机构改革加强了对金融、科技和社会工作等领域的集中统一领导，组建了新的党委职能部门，完善了党委议事协调机构，进一步建立健全党对重大工作的领导体制机制，强化了党的组织在同级组

织中的领导地位，发挥党的职能部门的统筹协调作用，提高本级党委把握全局和重大工作的能力，确保党的领导得到有效落实，党对重大工作领导的体制机制更加完善。

（二）优化重点领域机构设置和职能配置，保障高质量发展的体制机制更加完善。市、县两级严格落实中央和省委明确的金融、科技、社会工作、精神文明建设、人大常委会工作机构、数据、农业农村、老龄等8个方面的改革部署，在省委编办的统一指导下，因地制宜组建和调整优化机构设置，完成“四个到位”（人员编制调整到位、“三定”规定印发到位、领导班子任命到位、人员转隶到位）。一是通过调整金融管理相关职责，进一步加强金融组织监管、金融服务、金融风险的防范处置等职能，理顺了金融监管体系。二是将市科技创新委员会调整为市委科技委员会，其日常工作由市科学技术局承担。各县（市、区）将原在工信局挂牌的科技局单设，进一步强化科技统筹、协调推动能力。三是整合组建社会工作部，强化党建引领作用，有效整合社会工作力量，进一步推进基层党建形成工作合力，全面推动社会工作高质量发展。四是整合分散在多个部门的数据管理职责，利用发展改革委综合协调方面的优势，进一步加强数据管理职责整合优化，有效解决数据管理职能、资源单打独斗和“烟囱林立”等问题。五是调整优化农业农村工作职责，统筹抓好以乡村振兴为中心的“三农”各项工作，巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。六是完善市老龄工作体制，进一步强化其综合协调、督促指导、组织推进老龄事业发展职责，有效推动形成积极应对人口老龄化的合力。七是单独设置市粮食和物资储备局，整合优化粮食安全和物资储备相关职能，科学设置内设机构，明确责任分工，切实扛稳粮食安全重任。

(三) 合理调整配备执法力量, 行政执法体制改革持续深化。以2019年深化综合行政执法改革为基础, 分别从人员结构、职责任务、政策法规要求三个方面, 与各执法机构主管部门充分沟通对接基础上, 严格按照时间节点推进并完成改革工作。一是减少执法层级、整合执法队伍。充分发挥县区属地管理作用和贴近基层的优势, 把城市管理、应急管理2个领域调整为以区为主的执法体制, 真正实现“看得见的管得着”, 提高执法的有效性和针对性。市级层面只保留市场监管、生态环境保护、文化市场、交通运输4支综合行政执法队伍, 其他18支执法队伍均不再保留, 七大领域外行政执法职能均回归机关。4个市辖区保留城市管理、农业、应急管理3支综合行政执法队伍, 5个县(市)保留城市管理、市场监管、文化市场、交通运输、农业、应急管理6支综合行政执法队伍并统一名称, 其他54支执法队伍机构均不再保留, 执法职能回归机关或整合到职能相近的综合行政执法队伍。二是大力保障执法力量。对市本级执法的市场监管、生态环境保护、文化市场和交通运输4个领域, 由执法机构及时制定内设机构人员编制分配方案, 经主管部门党组研究后, 报市委编办备案, 确保一线执法人员编制不低于全部人员编制的80%; 对调整为区级执法为主的应急管理和城市管理领域, 通过下沉部分事业编制, 加强区级执法力量。向各县区下沉150名事业编制, 用于加强安全生产领域工作力量; 向市辖区下沉160名(每区40名)事业编制, 重点加强区级城市管理领域执法力量。切实做到重心下沉, 让“管得着的看得见”。三是压实部门主体责任。在改革方案中明确七大领域外执法队伍行政执法职能回归机关, 进一步压实政府部门行政执法主体责任。印发各部门职责机构编制调整文件, 涉及部门的执法职责明确由相关科室承担, 确保职责精准有序衔接。四是妥善分流人员。在充分调研论证和沟通协调基础上, 根据单位承担职能和人员身份等

不同情况, 制定《安阳市市本级综合行政执法改革人员安置方案》, 针对单位不同情况, 科学分流人员, 确保总体稳定。

(四) 聚焦破解“小马拉大车”问题, 基层管理体制机制进一步优化。立足解决基层治理“小马拉大车”等突出问题, 聚焦基层党的建设、经济发展、民生服务、平安法治等主要职能, 进一步优化乡镇(街道)机构设置, 综合配置工作力量。一是统筹设置乡镇(街道)机构。按照优化协同高效的原则, 根据街道不同区位特点, 规范街道机构设置, 同时对乡镇机构设置进行调整。街道统一设置党政综合办公室、党建工作办公室、社会事务管理办公室、平安建设办公室、综合行政执法大队、党群服务中心(便民服务中心、退役军人服务站)和营商环境办公室等7个内设机构。此外, 中心城区街道设置城市建设管理办公室, 城乡接合部街道设置城乡融合发展办公室, 开发区所在地街道设置城市建设管理和项目推进办公室。乡镇将应急管理办公室机构职责划入平安建设办公室, 将退役军人服务站调整为在行政审批服务中心挂牌设置。乡镇(街道)因地制宜设置一个机构, 共设置产业发展服务中心、社区发展服务中心、乡村振兴发展服务中心和文化旅游发展服务中心等4类因地制宜机构, 所有县(市、区)做到了相对统一。二是加强乡镇(街道)工作力量。各县(市、区)“减县补乡”向乡镇下沉编制2211名, 此次改革向街道下沉编制816名, 下沉人员305人。参照乡镇做法, 街道派驻机构实行属地化管理。各县(市、区)制定了派驻机构下放方案和下沉人员管理办法, 除公安派出所和司法所外, 其余派驻机构一律下放街道, 实行属地管理。共下放派驻机构87个, 下沉编制350名, 下沉人员254人。打破行政和事业一般岗位限制, 实行编制分类管理、人员统筹使用, 赋予乡镇(街道)更加灵活的用人自主权, 便于街道综合配置工作力量。三是推进乡镇(街道)议

事协调机构和加挂的各类牌子清理。要求乡镇（街道）一律不得设置议事协调机构，已设置的予以撤销。各乡镇（街道）除中央、省委有明确要求外，不得乱设机构、乱挂牌子。目前，各乡镇（街道）除核定的机构可挂牌外，其他牌子一律拆除。

（五）精简规范议事协调机构，工作统筹协调机制更加有力。在认真领会、准确把握中央和省委关于议事协调机构优化调整的安排部署和工作要求的基础上，对拟保留、整合、撤销的议事协调机构进行逐一研究讨论，对目标任务已完成的、长期空转不议事的、经评估不需要的均不再保留；对职责任务相近或工作联系密切的要整合设立，由相关职能部门承担或主责部门统筹协调有关工作，充分发挥党委和政府职能部门的作用。市级保留议事协调机构30个，其中市委25个，政府5个，共精简议事协调机构241个，精简比例达89%。9个县（市、区）均保留25个议事协调机构，平均精简率达81.2%。有效推动议事协调机构设置更加科学精简，运行更加规范高效。对不再保留的议事协调机构及其办事机构，方案逐一明确其相关职责由其办事机构设在部门或牵头部门承担，做到职责不落空、工作能承接、事情有人干。规范议事协调机构管理。明确议事协调机构设立、调整的审核报批程序，规范了负责同志及其他成员调整等事项，对不属于议事协调机构的三类情形的具体设立程序及规范管理进行严格要求。规定市委编办与市委办公室、市政府办公室每年要对议事协调机构、联席会议、专项工作机制、联合工作专班等运行情况进行评估，结合工作实际动态调整，每年年底前将调整情况纳入年度机构编制重要事项报告报省委编委。

（六）落实人员编制精简和领导职数规范化管理要求，机构编制资源使用效益进一步提升。切实贯彻“严控总量、统筹使用、有减有增、动态

平衡、保证重点、服务发展”总思路，做到“瘦身”与“健身”相结合，进一步优化编制资源配置，提高使用效益。一是优化人员编制配置。按照精简比例和数量，在确保部门工作不受影响的前提下，合理制定编制优化配置方案，提出各部门分别按照各自行政编制数的3%精简。撤销整合部门按先收回空编和领导职数所占编制，再连人带编划转；单位职责增加的，按职责增加情况调增编制；承担全市大项任务较重的适当考虑增加行政编制，如“一区三中心”建设工作专班各牵头单位；所承担任务随着上级要求加强的，按任务量适当调增编制；原乡村振兴局综合科室人员9名编制划入市委社工部。并规定按比例减编、增职责加编、调职责划编、需加强增编等事项互不冲突，分别计算，提出核减29个部门的行政编制，同时为11个部门核增行政编制，并做到增减平衡，达到编制使用效益最大化。二是规范领导职数。部门领导职数的核定按照总量不突破的要求，原则上机关行政编制70名（含）以上核定1正4副，25～69名核定1正3副，25名（不含）以下核定1正2副。统筹考虑部门工作性质特点、职责任务、管理幅度、编制规模、履职模式等，适当向职责任务重、人员规模大的部门倾斜。部门正副职按照总量不突破的要求有增有减，总师类、非专业技术类领导职数按照从严控制的原则保留或核销。严格控制县（市、区）行政、事业编制总量，加大在总量内统筹调剂力度，严格执行中央有关领导职数规范管理规定，从严从紧核定领导职数。编制精简和领导职数调整方案随编制调整文件一并明确到位。改革后，全市编制精简达到标准，无超编情况；领导职数管理规范，对超出核定职数的制定超配干部消化方案，充分利用新出现的空缺职位，积极消化，尽可能提前完成消化任务。

责任编辑 华 夏

# 关于探索设立自贸试验区法定机构的思考

新疆自贸试验区管理体制优化与制度创新研究课题组

为进一步全面深化改革和扩大开放，党中央、国务院立足国情实际提出建设自由贸易试验区(下文简称自贸试验区)这一重大战略举措。制度创新是自贸试验区的核心任务，而管理体制创新是制度创新的重要保障。为推动制度创新，提升行政效率，促进经济发展，广东、天津等多个自贸试验区设立了法定机构。本文通过对我国首个法定机构——深圳市前海深港现代服务业合作区管理局(下文简称为前海管理局)进行分析，思考法定机构对推动新疆自贸试验区管理体制创新的可行性。

## 一、法定机构历史沿革

20世纪中叶，英美国家为改变政府机构冗余、行政效率低下的现状，开始探索以改变政府垂直管理组织架构、分离政府决策与执行职能为目的的改革。这一改革通过简政放权至市场或社会组织，即法定机构，精简政府机构、减轻财政压力、提高公共服务质效。随后，新加坡、中国香港借鉴英美国家经验，将法定机构创造性推广

实施。

20世纪末，我国开始学习借鉴新加坡等地法定机构经验做法，探索将法定机构治理模式引入国内。2010年，国务院在《前海深港现代服务业合作区总体发展规划(2010—2020年)》中，专门就前海管理局应承担的职责任务予以明确，包括探索及完善法定机构运作模式，以及负责前海管理和开发工作等。2011年，广东省委编办深入总结关于事业单位和广州市、深圳市、珠海市等3市试点法定机构相关工作的经验，并在此基础上颁布了法定机构试点工作的指导意见，明确界定了法定机构的含义，同时还明确规定试点内容。随后，天津、广东、广西、北京、黑龙江等5个省、区、市的自贸试验区开始探索法定机构试点工作，并在关于自贸试验区的条例中明确，可结合实际情况和发展需要设立法定机构。2020年，中央机构编制委员会在《关于规范开发区管理机构促进开发区创新发展的指导意见》中明确“规范开发区法定机构设置”。关于我国法定机构改革相关情况详见表1。

表 1 我国法定机构改革概况

| 法定机构基本情况                                                       | 重要性                    |
|----------------------------------------------------------------|------------------------|
| 2011年,前海管理局成立;2015年,加挂前海蛇口片区管委会牌子                              | 我国内地首个采取法定机构模式,推动区域发展  |
| 2012年,广东省佛山市顺德区设立了4个法定机构,具体为社会创新中心、人才发展服务中心、产业服务创新中心以及文化艺术发展中心 | 地方人大利用宪法赋予的决定权为改革护航    |
| 2015年,青岛市蓝色硅谷管理局成立                                             | 标志着我国北方首个法定机构正式成立      |
| 2016年,上海市陆家嘴金融城发展局成立                                           | 首个推行“法定机构+业界共治”模式的法定机构 |

(续表)

| 法定机构基本情况                                                                                                    | 重要性                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 2018年,广东省设立20多个法定机构试点                                                                                       | 深圳前海模式的再创新                                           |
| 2019年,天津滨海新区下辖的高新区、经开区、天津港保税区、东疆保税<br>区、中新生态城等5个功能区全面推行法定机构改革                                               | 目前我国内地启动试点最多、试点面积最大的法定<br>机构改革                       |
| 2020年,海南省设立23个法定机构,其中“职能型”法定机构为5个,如<br>海南国际经济发展局和三亚市旅游推广局等;“园区管理型”法定机构共<br>为7个;“社区管理型”法定机构为11个,如大型社区综合服务中心等 | 在海南全省开展法定机构改革,开创我国建立与自<br>由贸易港政策制度相适应的法定机构管理模式先<br>河 |
| 2020年,安徽省政府批复合肥高新区等3家法定机构;2021年,将阜阳<br>界首高新区等3家开发区列入第二批法定机构改革                                               | 开启两轮法定机构改革,持续深化功能区体制改革                               |
| 2020年,四川省成都高新区在交子公园金融商务区推行法定机构改革                                                                            | 实行“领导小组+法定机构+专业公司”管理运行机<br>制,是西南地区法定机构改革的首创          |
| 2021年,中国(广西)自由贸易试验区钦州港片区数字化发展管理中心设<br>立                                                                     | 在自贸试验区设立法定机构                                         |

二、我国法定机构的管理制度和运行模式

前海管理局经过10多年的运作和发展,逐步建立了完善的治理结构体系。该治理结构体系包含决策和执行方面,同时还涵盖监督、咨询等相应领域,推动形成了体制机制创新格局,为前海深港合作区与前海蛇口自贸片区实现跨越式快速发展提供有力支持。它所打造形成的“前海模式”受到习近平总书记的高度认可。下面从法律依据、治理结构、职责权限、经费保障、用人机制、薪酬绩效等6个方面对“前海模式”进行分析。

(一) 法律依据上,实现“一机构一立法”

法定机构不列入行政机关、事业单位序列,不是一级政府或政府职能部门,也不是政府派出机关或派出机构。法定机构通过“一机构一规章”或“一机构一立法”进行授权,使其在授权范围内以自身名义履行行政管理与公共服务职责,同时依据规定自行承担法律后果。《深圳市前海深港现代服务业合作区管理局暂行办法》《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》对前海管理局的被授权提供了法律依据。前海管理局在履行行政管理职责过程中,拥有与行

政机关基本相同的法律地位。

(二) 治理结构上,实现“党管干部”和“社会治理”

前海管理局建立了决策、执行、监督、咨询的治理结构,实行“党管干部”和“社会治理”相结合。在决策上,实行前海开发建设领导小组+理事会模式:领导小组由深圳市委书记任组长,成员均为政府职能部门负责人,决定总体设计和重大事项;深圳市人民政府任命前海管理局正职负责人担任理事长,其他理事来自各个行业代表、专家,主要负责具体事宜。在执行上,前海管理局兼具行政管理与公共服务职责,属地政府及相关部门负责安全生产、治安管理工作。在监督上,前海廉政监督局在廉政监督和监察监督上“双管齐下”。在咨询上,设置咨询机构,聘请专家学者为进一步全面深化前海合作区的改革开放提供咨询建议。

(三) 职责权限上,实现“政事分开”和“管办分离”

首先,前海管理局与深圳市政府之间关系明晰,实行“政事分开”。在深圳市人民政府领导下,前海管理局负责各项行政管理和公共服务工作,主要包括推动深港合作、开发建设以及运营管理等。其次,前海管理局作为国有资本出资

主体，可以依法行使对下属企业的监督管理职能。根据有关规定，前海管理局和下属企业之间实行“管办分离”的管理模式。目前，前海管理局下属的四家全资控股公司，职责主要包括土地资源的开发利用、基础设施的规划建设以及后续的运营维护和管理等。前海管理局的相关利润优先投入前海合作区的开发建设以及市人民政府规定的其他用途。

#### （四）经费保障上，实现“多元化”

前海管理局经费来源“多元化”，部分来自政府财政拨款，部分则是自身营收，还有部分为自筹资金。目前大部分法定机构尚处于改革初期，经费来源主要是政府财政预算。市人民政府赋予前海合作区一级财政管理权限，为进一步全面深化前海合作区改革开放提供稳定可预期的财力保障。

#### （五）用人机制上，实现“灵活性”

前海管理局实行局长负责制，但是其选人用人机制较为灵活。一是岗位分类选聘，深圳市政府任命前海管理局正职负责人，提名副职负责人与其他分管负责人人选。其他管理层和工作人员岗位选聘渠道多样化，主要来自政府党政机构、事业单位、企业、高校、科研院所等。二是人员多重身份，前海管理局初期多种人员编制身份共存，并设置一定过渡期，过渡期满既可以选择返回原单位，也可以选择留在前海管理局，但必须办理出编手续。

#### （六）薪酬机制上，实现“市场导向”

前海管理局推行以企业化和市场化为核心的人力资源管理制度，并采用市场导向的薪酬体系。其薪酬体系的制定综合考虑了前海管理局的开发和建设任务、市场薪酬水平与其他同类开发区薪酬情况等多重因素，在人员员额、领导职数及薪酬总额范围内综合确定。按照目标导向和奖惩并重的原则，构建并完善绩效评估及激励相结合的薪酬机制。

### 三、对新疆自贸试验区管理体制创新的思考

新疆是向西开放的桥头堡和亚欧黄金通道重要节点，经党中央、国务院批准，新疆自贸试验区于2023年11月1日正式揭牌成立，由此反映出国家高度重视新疆开放发展，力争将新疆打造成为内陆和沿边开放高地。但新疆开发区管理体制机制还存在一些问题，如管理机构社会职能边界不清、经济管理职能有待加强、对开发区放权授权不充分与授权后履职不到位等。新疆自贸试验区作为新生事物，承担着打造中西部地区高质量发展的示范样板、服务“一带一路”核心区建设、为共建中国—中亚命运共同体作出积极贡献的重任，应创新其管理体制，解决开发区管理体制机制上存在的问题。

目前，新疆未实行法定机构改革。随着新疆自贸试验区的高质量发展，政府职能加快转变，管理企业化、运作市场化、服务专业化等要求将不断提高。新疆自贸试验区作为制度创新基地，可以在借鉴前海管理局模式的基础上探索适合新疆实际和新时代要求的法定机构管理模式。在新疆自贸试验区选取一个片区试点法定机构改革，片区管委会从政府派出机构变革为法人治理模式，按照法定机构运行方式，严格区分行政管理和公共服务职责，推动形成政府、社会共同治理和服务的创新方式。在机构编制和公共资源有限的前提下，法定机构治理模式能够集中有限资源，不断提升新疆自贸试验区制度创新质效，为构建形成高标准、高质量的自由贸易园区提供新型管理体制保障。

注：本文系新疆社科基金重点项目“新疆自贸试验区管理体制优化与制度创新研究”（2024AZD003）的阶段性研究成果。

责任编辑 石艳艳

# 基于熵权 TOPSIS 法的 民办本科高校人才培养数字化绩效评价

关光辉

(新乡工程学院 经济与管理学院, 河南 新乡 453700)

**摘要:** 系统评价人才培养数字化绩效有助于全面诊断高校数字化转型的成效, 加快推动数字化赋能高校高质量发展。以河南19所民办本科高校为例, 用熵权法对评价指标赋予权重值, 再用TOPSIS 法对数字化绩效进行综合评价, 从基础设施建设、教育资源供给、教学数字化运用三个方面来建构民办本科高校人才培养数字化绩效评价指标体系, 可以发现民办本科高校人才培养数字化绩效评价指标的重要程度依次为基础设施建设、教学数字化运用和教育资源供给, 民办本科高校人才培养数字化绩效水平可分为领先组、优势组、稳定组和潜力组等四个梯队, 且不同梯队的数字化绩效存在显著差异。

**关键词:** 民办本科; 人才培养数字化; 绩效评价; 熵权TOPSIS法

**中图分类号:** D63; G64 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)06-0026-05

快速发展和广泛应用的以大数据为代表的数字技术, 已成为推动教育系统改革和创新的颠覆性力量<sup>[1]</sup>。利用数字技术积极探索破解教育教学难题、赋能教育高质量发展已经成为社会普遍共识<sup>[2]</sup>。以培养应用型人才为定位的民办本科高校, 目前占本科高校总数的三分之一, 对于技术技能型人才的培养具有重要作用。但面对当前的数字化转型, 高校普遍受困于“转向哪儿、如何转、转得如何”的困境<sup>[3]</sup>, 因此全面评价民办本科高校人才培养数字化绩效, 对其提高人才培养质量、有效发挥对地方经济社会的区域服务功能、推动地方高校高质量发展具有重要的理论和现实意义。

## 一、评价指标体系的构建

评价指标体系是进行绩效评价的基础, 其构建的常用方法是文献分析法, 其他方法还有德尔菲法和因素分析法。相较于后两者, 文献分析法具有客观性强的特点, 因此本研究主要采用文献分析法。当前国内学界对于教育数字化评价的研究较少, 其中影响较大有两个报告。一个是联合国教科文组织高等教育创新中心(中国深圳)和清华大学教育研究院2022年联合发布的《高等教育教学数字化转型研究报告》, 该报告提出了高等教育教学数字化转型的框架<sup>[4]</sup>。另一个是由清华大学和联合国教科文组织共同发起成立的世界慕

**收稿日期:** 2025-03-15

**基金项目:** 2023 年度河南省高等学校重点科研项目计划“大数据时代河南民办本科院校技术技能型人才培养模式研究”(23A880022)

**作者简介:** 关光辉(1977—), 男, 河南西华人, 新乡工程学院经济与管理学院讲师, 研究方向为高等教育管理。

课与在线教育联盟于2023年发布的《无限的可能：世界高等教育数字化发展报告》，该报告构建了高等教育数字化发展的指标体系<sup>[5]</sup>。根据这两个报告关于高等教育数字化指标的内涵，结合民办

本科高校人才培养的具体实践，可以从基础设施建设、教育资源供给、教学数字化运用三个维度来构建民办本科高校人才培养数字化绩效评价的指标体系，具体如表1所示。

表 1 民办本科高校人才培养数字化绩效评价指标体系

| 一级指标    | 二级指标    | 具体测量指标     |
|---------|---------|------------|
| 基础设施建设  | 数字化学习平台 | 在线课程平台     |
|         |         | 虚拟仿真教学平台   |
|         | 学习空间    | 数字化教室      |
|         |         | 数字化实验室     |
|         | 电子数据库   | 专业数据库      |
| 教育资源供给  | 在线课程    | 线上(线上线下)课程 |
|         | 专业设置    | 数字化专业      |
|         | 新形态教材   | 数字化教材      |
| 教学数字化运用 | 教学模式    | 虚拟仿真教学     |
|         | 校企合作    | 数字化现代产业学院  |
|         |         | 数字化行业学院    |

## 二、绩效评价方法

首先看绩效评价指标权重确定的方法。指标权重的确定，常见的方法有德尔菲法、层次分析法和熵权法等。相对前两者的主观赋权方式，熵权法根据评价指标的客观变异程度来确定指标权重，因此可以避免指数赋权的主观误差<sup>[6]</sup>，具体步骤如下。

一是数据标准化处理。采用极值法对原始数据矩阵进行标准化处理，可采用公式：

$$r'_{ij} = \frac{r_{ij} - \min(r_j)}{\max(r_i) - \min(r_j)}$$

二是计算信息熵。第j项指标的熵值的计算公式如下：

$$e_j = -k \sum_{i=1}^n p_{ij} \ln p_{ij}$$

三是计算每个指标的权值w。根据信息熵冗余度，其计算公式为：

$$w_j = (1 - e_j) / \sum_{j=1}^n (1 - e_j)$$

其中的 $1 - e_j$ 称为信息熵冗余度。

其次看绩效评价方法——熵权TOPSIS。TOPSIS是一种常用的组内综合评价方法，该方法通过计算评价对象与理想化目标的接近程度，对评价对象进行排序以评价其相对优劣。借助熵权法对评价对象的客观赋权，熵权TOPSIS可以客观全面地反映人才培养数字化绩效的结果。具体步骤如下。

一是确定加权评价矩阵。根据标准化矩阵与熵权法确定的指标权重 $w_j$ ，确定加权矩阵 $Z_{ij} = r'_{ij} \times w_j$

二是确定正负理想值。从 $Z$ 中取出理想最优解和最劣解，即每一列中最大的数为最优解，每一列中最小的数为最劣解。

三是确定评价对象与最优值和最劣值间的距离。根据正负理想向量分别计算出评价对象与最优值和最劣值间的距离 $D_i^+$ 和 $D_i^-$ 。

四是计算评价对象与最优方案的贴进度。

$$C_j = D^- / (D^- + D^+), \quad (1 \leq j \leq n)$$

其中，贴进度 $C_j$ 的取值在0—1之间。贴进度取值越大，代表人才培养数字化绩效评价的排名越靠前，说明该院校的人才培养数字化绩效越好。

三、以河南为例的实证结果分析

基于河南民办本科高校人才培养数字化建设数据，以熵权—TOPSIS法为理论基础，可以实证研究民办本科高校人才培养数字化绩效。人才培养数字化体系中的指标数据主要来自河南19所民办本科高校的2023—2024学年本科教学质量报告、学校官网以及河南省教育厅官网等。

首先看指标权重的确定。根据熵权法的具体计算步骤，对采集到的河南民办本科高校人才培养数字化指标数据进行处理，得到河南民办本科高校人才培养数字化绩效评价指标体系的具体指标权重，如表2所示。

表 2 河南民办本科高校人才培养数字化绩效评价指标的权重

| 评价指标    |            | 信息熵    | 指标权重   |        |
|---------|------------|--------|--------|--------|
| 基础设施建设  | 在线课程平台     | 0.9219 | 0.0360 | 0.6093 |
|         | 虚拟仿真教学平台   | 0.6085 | 0.1807 |        |
|         | 数字化教室      | 0.7309 | 0.1242 |        |
|         | 数字化实验室     | 0.5695 | 0.1987 |        |
|         | 专业数据库      | 0.8488 | 0.0698 |        |
| 教育资源供给  | 线上(线上线下)课程 | 0.9015 | 0.0455 | 0.1401 |
|         | 数字化专业      | 0.8928 | 0.0495 |        |
|         | 数字化教材      | 0.9024 | 0.0451 |        |
|         | 虚拟仿真教学     | 0.9003 | 0.0460 |        |
| 教学数字化运用 | 数字化现代产业学院  | 0.8627 | 0.0634 | 0.2506 |
|         | 数字化行业学院    | 0.6939 | 0.1413 |        |

根据表2可知，基础设施建设是影响河南民办本科高校人才培养数字化绩效最重要的维度，该评价指标权重达60.93%，与教育部等六部门发布的《关于推进教育新型基础设施建设构建高质量教育支撑体系的指导意见》要求相符，反映出教育新型基础设施建设是加快推进信息化时代教育高质量发展的牵引性变革力量。教学数字化应用作为赋能人才培养的关键环节要素，对民办本科高校人才培养数字化绩效影响较大，其权重为25.06%。教育资源供给占河南民办本科高校

人才培养数字化绩效权重的14.01%，对人才培养数字化绩效有一定的影响。

其次看实证评价结果与分析。结合由熵权法对数字化绩效评价指标客观赋权所得的结果，根据TOPSIS方法计算河南各民办本科高校人才培养数字化绩效与理想化目标的接近程度，对19所河南民办本科高校人才培养数字化的综合绩效和分指标绩效进行排序，并评价其相对绩效水平，可得出具体的评价结果，如表3所示。

表3 河南民办本科高校人才培养数字化综合绩效及分指标绩效的贴进度与排序

| 高校名称       | 综合绩效   |    | 分维度绩效  |    |        |    |         |    |
|------------|--------|----|--------|----|--------|----|---------|----|
|            | 贴进度    | 排序 | 基础设施建设 |    | 教育资源供给 |    | 教学数字化运用 |    |
|            |        |    | 贴进度    | 排序 | 贴进度    | 排序 | 贴进度     | 排序 |
| 黄河科技学院     | 0.5789 | 1  | 0.5357 | 2  | 0.6939 | 1  | 0.7566  | 1  |
| 郑州西亚斯学院    | 0.5473 | 2  | 0.5413 | 1  | 0.4734 | 8  | 0.6050  | 2  |
| 新乡医学院三全学院  | 0.4851 | 3  | 0.5013 | 3  | 0.3786 | 10 | 0.4595  | 5  |
| 郑州升达经贸管理学院 | 0.4103 | 4  | 0.4463 | 4  | 0.5701 | 4  | 0.2434  | 12 |
| 郑州科技学院     | 0.3475 | 5  | 0.2873 | 7  | 0.6782 | 2  | 0.4827  | 3  |
| 郑州商学院      | 0.3431 | 6  | 0.3641 | 5  | 0.3519 | 11 | 0.2671  | 11 |
| 黄河交通学院     | 0.3083 | 7  | 0.2190 | 10 | 0.5033 | 7  | 0.4827  | 4  |
| 商丘学院       | 0.3061 | 8  | 0.2848 | 8  | 0.2491 | 16 | 0.4101  | 7  |
| 郑州工商学院     | 0.3044 | 9  | 0.3371 | 6  | 0.2532 | 15 | 0.1849  | 17 |
| 中原科技学院     | 0.2351 | 10 | 0.1391 | 12 | 0.5298 | 5  | 0.3721  | 8  |
| 郑州工业应用技术学院 | 0.2327 | 11 | 0.1460 | 11 | 0.5125 | 6  | 0.3164  | 10 |
| 河南开封科技传媒学院 | 0.2194 | 12 | 0.2270 | 9  | 0.1763 | 18 | 0.2077  | 16 |
| 商丘工学院      | 0.2148 | 13 | 0.0803 | 15 | 0.4534 | 9  | 0.3164  | 9  |
| 新乡工程学院     | 0.2136 | 14 | 0.0882 | 14 | 0.2279 | 17 | 0.4520  | 6  |
| 郑州经贸学院     | 0.1985 | 15 | 0.0683 | 17 | 0.6009 | 3  | 0.2434  | 13 |
| 安阳学院       | 0.1540 | 16 | 0.1340 | 13 | 0.1567 | 19 | 0.2077  | 15 |
| 信阳学院       | 0.1406 | 17 | 0.0663 | 18 | 0.3006 | 14 | 0.2229  | 14 |
| 郑州财经学院     | 0.1126 | 18 | 0.0734 | 16 | 0.3209 | 12 | 0.1002  | 18 |
| 河南科技职业大学   | 0.0813 | 19 | 0.0048 | 19 | 0.3016 | 13 | 0.0000  | 19 |

先看河南民办本科高校人才培养数字化综合绩效的分析。由河南民办本科高校人才培养数字化综合绩效贴进度与排序结果可知，19所民办本科高校的人才培养数字化综合绩效并不高，在所有评价的19所民办本科院校中，人才培养数字化综合绩效贴进度最高的黄河科技学院也仅为0.5789，这说明河南民办本科院校的人才培养数字化转型还处于探索建设阶段。同时，根据贴进度0.5、平均值(0.2974)、四分位值(0.1985)三个分值，可以将19所民办本科院校划分为领先组、优势组、稳定组和潜力组等四个梯队。

第一梯队为领先组，包括黄河科技学院和郑

州西亚斯学院。这两所院校的综合绩效贴进度都大于0.5，表明这两所院校的人才培养数字化绩效比较好，在人才培养数字化转型实践中明显领先于其他民办本科院校。从具体维度绩效看，黄河科技学院的领先优势更为突出，在基础设施建设、教育资源供给和教学数字化运用这三个分维度上的贴进度都在0.5以上，但郑州西亚斯学院的基础设施建设和教学数字化运用的贴进度分别为0.5413和0.6050，而教育资源供给绩效贴进度却低于0.5，仅为0.4734，表明其在整体数字化转型上存在失衡问题。

第二梯队为优势组，即人才培养数字化绩效

高于平均值(0.2974)而低于0.5的7所院校。以上院校的人才培养数字化转型发展各具优势,如新乡医学院三全学院和郑州升达经贸管理学院在基础设施建设上排名靠前,郑州科技学院在教育资源供给和教学数字化运用两个方面却排名更为靠前。同时也可以发现,这些高校的分维度绩效排名波动显著,与综合绩效排名的差异较大。如新乡医学院三全学院、郑州升达经贸管理学院、商丘学院和郑州工商学院在某一分维度绩效的排名均显著低于其综合绩效排名8个位次,说明其该分维度数字化转型存在明显短板。

第三梯队为稳定组,由综合绩效贴近度处于平均值(0.2974)和四分位值(0.1985)之间的5所院校组成。该梯队人才培养数字化综合绩效贴近度差别较小,但分维度绩效排名差异明显。如中原科技学院和郑州工业应用技术学院在教育资源供给方面、新乡工程学院在教学数字化运用方面排名突出,分别高出综合排名5到8个位次,该分维度绩效排名均在前6名的位次,表明这些院校该分维度优势明显,但同时其他维度数字化建设短板也较明显。

第四梯队为潜力组,由综合绩效贴近度处于四分位值(0.1985)及以下的5所院校组成。该梯队除郑州经贸学院在分维度绩效教育资源供给方

面的排名靠前外,其他院校全部三个分维度的绩效排名均靠后,说明以上这些院校在人才培养数字化建设上处于刚起步阶段,还未形成优势。这些院校需要进一步加快基础设施建设、加大教育资源供给、加强教学数字化运用。

## 四、结论

从基础设施建设、教育资源供给和教学数字化运用等三个方面选取11个指标构建的民办本科高校人才培养数字化绩效评价指标体系,具有广泛性和适用性。运用熵权法客观赋权指标体系权重,依据19所河南民办本科高校人才培养数字化实践数据而计算出的指标权重结果表明,基础设施建设是民办本科高校人才培养数字化绩效最重要的维度和关键指标,其他指标按照重要程度分别为教学数字化运用和教育资源供给。

民办本科高校人才培养数字化建设在基础设施建设、教育资源供给和教学数字化运用方面各具特色和优势,形成了领先组、优势组、稳定组和潜力组四个梯队。总的来看,当前民办本科高校人才培养数字化绩效水平整体不高,与以教育数字化赋能高等教育高质量发展的战略规划要求还存在较大差距。

## 参考文献

- [1] 南旭光. 大数据驱动职业教育人才培养的价值逻辑与创新路径[J]. 教育与职业, 2017 (20): 19-25.
- [2] 李永智. 以数字化开辟教育发展新赛道 [N]. 人民日报, 2023-10-13 (9).
- [3] 钟志贤, 卢洪艳, 张义, 等. 教育数字化转型成熟度模型研究: 基于国内外文献的系统性分析[J]. 电化教育研究, 2023 (6): 29-37.
- [4] 李铭, 韩锡斌, 李梦, 等. 高等教育教学数字化转型的愿景、挑战与对策[J]. 中国电化教育, 2022 (7): 23-30.
- [5] 世界慕课与在线教育联盟秘书处. 世界高等教育数字化发展指数构建: 《无限的可能: 世界高等教育数字化发展报告》节选六[J]. 中国教育信息化, 2023 (1): 61-72.
- [6] 张静, 丁小雨, 邹玉友. 基于熵权-TOPSIS法的农林高校新农科建设绩效评价研究[J]. 黑龙江高教研究, 2022 (11): 154-160.

责任编辑 董颖

# 大数据赋能高职院校教学管理的 创新实践研究

金明蔚

(扬州工业职业技术学院, 江苏 扬州 225127)

**摘要:** 随着高职院校内涵发展和教育改革的不断深化, 大数据技术为高职院校教学管理工作提供了有力的数据支持, 依托大数据技术能够实现对教学管理数据的深度挖掘和分析, 优化教学资源配置, 提高教学质量和管理效率。围绕大数据技术赋能高职院校教学管理的创新实践, 对大数据技术赋能高职院校教学管理的管理理念、实践转化和成果应用等主要问题进行了探讨, 将大数据技术赋能高职院校教学管理工作智能化、精细化发展, 应当优化信息平台与系统建设、促进技术共享, 优化教师培养体系、强化实践能力, 完善数据采集与分析的配套制度建设。

**关键词:** 大数据; 高职院校; 教学管理

**中图分类号:** D64 ; G641

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-7017(2025)06-0031-04

2021年12月, 中央网络安全和信息化委员会颁布了《“十四五”国家信息化规划》, 首次明确提出了“开展终身数字教育”的概念, 并针对基础设施建设、数字资源开发、教学方式变革等方面提出了明确的要求。规划明确提出, 要“推进信息技术、智能技术与教育教学融合的教育教学变革”, 强调高职院校务必依托技术的强大驱动力, 全力促进教学管理模式的革新以及评价体系的重塑。

## 一、大数据技术赋能高职院校教学管理的现状分析

### (一) 大数据技术赋能高职院校教学管理概述

大数据是指规模宏大而传统软件难以在规定时间内精确完成其采集、存储及深度分析的数据

集合。高职院校教学管理是保障教学工作的关键一环, 它直接关系到学生培养和立德树人根本任务。在大数据背景下, 高职院校教育管理工作呈现以下主要特点。第一, 数据驱动决策快。依托大数据技术通过对学生成绩、行为记录等各类教育数据的收集分析, 能够为教育管理者提供全面、准确、个性化的信息。这些信息做支撑, 高职院校的决策者能够制定出有针对性的教育和管理决策。通过数据分析教师可以对课程安排进行实时掌握, 优化配置教学资源, 有效提升课堂利用效率。第二, 个性化教育程度高。大数据技术的运用能够帮助学生在适合的节奏中, 调整学习方法, 提高学习效率, 满足学生的个性化需求, 促进学生成长。第三, 教学和管理过程新。在线学习管理系统, 可以详细记录包括观看课程频

收稿日期: 2024-10-18

**作者简介:** 金明蔚(1990—), 女, 江苏扬州人, 硕士, 扬州工业职业技术学院助理研究员, 研究方向为职业教育、教育管理。

率、提交作业状态、在线测试结果等学生在学习过程中展示的行为数据,学校根据这些数据,可以监控特定学生的学习进度,及时有效地把学生的学习动态信息反馈给教师。第四,精细化管理服务强。大数据技术的广泛运用正深刻变革着教学管理的诸多方面,尤其是在教学质量的提升、学生管理的优化、就业指导的精准化和个性化教学的推进等方面。大数据技术的运用大大增强了就业指导的准确性,学校通过对毕业生的就业去向和用人单位的薪酬水平、岗位需求以及就业市场的供求趋势进行全方位的收集和分析,为在校学生提供职业发展方面的参考,同时指导学生借助大数据技术来对今后的热门就业行业进行预测,以便选择有前景的职业方向。

## （二）大数据技术与高职院校教学管理实践现状

目前高职院校的数据采集工作主要依靠校内包括但不限于教学系统、学籍系统和图书馆管理系统在内的一系列内部平台来完成,同时这一过程也逐渐延伸到外部的就业数据平台上。从学生的学习成绩、选课记录、考试安排,到行业就业需求的动态资讯,一系列广泛的数据内容和资源,构成了学院教学管理的坚实基础,也为高职院校教学的优化和教学人才培养工作的开展提供了数据基础和资源优势。当前,高职院校教学管理、财务管理、学生管理等不同系统往往是由不同的技术厂商开发的,所采用的数据格式与存储标准存在很大的差异,这使得数据之间的互联互通受到很大的阻碍。同时,由于没有建立统一的数据分析信息化标准,数据交流和分享不畅,“信息孤岛”现象普遍存在,这些都成为高职院校健康发展的阻力。

## 二、大数据视域下高职院校教学管理的困境与不足

### （一）高职院校教学管理理念滞后

在当前教育信息化快速发展的背景下,高职

院校的教学管理理念呈现出一定的滞后性。部分高职院校的领导对大数据技术的认知尚不全面,他们普遍认为大数据技术不仅复杂而且成本高昂,这种误解导致他们对大数据技术在教学管理上的应用效果持有一定的怀疑态度,担心引入大数据技术所需要的大量的初期投资,包括硬件购置、软件许可、系统定制以及专业人员的培训等费用,在短期内难以得到明显的回报。这种认知滞后不仅限制了教学工作的效率和质量的提高,而且也阻碍了学校教学管理工作向现代化、智能化的转变。部分高职院校对大数据技术的作用认识模糊,缺乏明确的规划与目标,忽视了大数据技术在提升教学效果与管理效率方面的重要性,在技术投入、人员配备、机制完善和配套管理上严重不足。

### （二）大数据技术应用的实践转化能力缺乏

大数据技术在教学管理工作中的推广应用存在着一定的问题。首先,很多教师和管理者长期以来在传统的教学管理模式下一直习惯于手工操作并且过分依赖经验判断,同时由于对信息技术的掌握不够充分,他们在接纳新技术、新理念和新方法时也偏保守,缺乏主动探索与创新的勇气,这一情况在一定程度上阻碍了高职院校教学管理水平的提高。二是技术应用上存在短板。一些管理人员对数据分析的基本方法和工具难以掌握,导致在工作中很难体现出大数据技术的价值。有的学校在教学和管理决策中未能有效应用大数据技术的分析结果,尽管他们在数据收集方面投入了大量精力,但成果仅仅停留在数据存储层面,因缺乏将大数据分析结果进一步转化为管理效能的意识和能力,无法将数据转化为现实价值,造成“重收集,轻分析”的情况屡见不鲜。

### （三）大数据技术层面的问题与挑战

大数据在高职院校的应用需依托坚实的技术和资金支撑,然而,当前高职院校在此方面存在诸多不足,直接影响了大数据技术的实施成效。资金短缺是首要难题。众多高职院校预算紧张,

难以购置先进的分析工具与设备，系统建设亦因资金匮乏而受限，致使数据处理与分析效率大打折扣。数据安全问题同样面临严峻形势。很多高职院校未投入足够资源，从而无法构建强大的安全防护体系，导致大数据技术的应用潜藏风险。此外，专业技术人员匮乏亦成掣肘。部分教学管理人员对大数据技术缺乏了解，平时工作只限于使用教学系统收发通知、收集数据等简单功能，缺乏管理和分析数据的专业能力。这种人员能力的欠缺，直接制约了大数据技术在实际工作中的运用效果。资金短缺、数据安全问题及专业技术人员缺乏共同阻碍了大数据技术在中职院校的有应用。

### 三、大数据技术赋能高职院校教学管理的对策与建议

#### （一）优化信息平台与系统建设，促进技术共享

高职院校在教学管理过程中应当积极致力于建设统一的信息化平台体系，将各个部门的数据和资料进行综合整合，通过构建综合性的信息平台，将教学管理、学生服务、就业指导以及学校和企业的诸多方面数据进行深度融合，为教学管理提供数据支撑和科学支持。通过学生学籍、成绩、就业状况等关键数据的实时共享，将工作效率大幅提升，降低失误风险。同时在利用大数据技术对学生的学业成绩进行预测、对学生的职业发展计划提出个性化的建议，以及对智能课的发布和课程的推荐上，应积极引进信息自动化技术提高数据处理的效率以及分析的智能化水平，从而降低使用难度，保证信息平台的功能得到充分的应用。高职院校还应当在教育管理工作依托自身的开放性、实践性指导的优势，在大数据技术的运用上与相关企业积极配合、相互促进，形成双向应用合力。加强与用人单位的合作，共建共享就业信息资源，推动校企深度合作，进而实现用人单位与高校之间的实时信息交流和资源共

享，通过联合研发大数据管理系统，为教学管理、学生评价及资源分配提供精准支持，促进管理效能的提升。学校将企业研发的成果合作落地，促进企业技术研发和市场经营，为其技术推广、促进应用提供支持，从而形成校企在大数据技术与教育管理上的深度融合。

#### （二）优化教师培养体系，强化实践能力

大数据技术在教育领域的应用日渐广泛，教学管理人员信息素养的提升，对增强教学管理、教学育人工作的核心驱动力具有举足轻重的作用。随着教育数字化改革的不断深入，高职院校要切实增强教师的信息素养，就必须采取一系列科学有效的措施。第一，做好全面的教师培养规划。制定明确的教师培养目标，包括专业知识与教学能力的提升、教育理论与教育实践的相结合、专业发展与教育创新的能力培养等。第二，有针对性地开展专门培训。兼顾不同学科教师差异化需求，灵活采用网上网下相结合的方式，制定系统化、针对性强的培训计划，定期组织数据采集、处理分析等专业技能培训，提高培训目标的准确性、实效性、实用性。通过组织参加国内外信息化教学经验交流活动、邀请知名专家学者举办讲座、参加国际学术会议等方式，积极为教师搭建学习交流的桥梁，注重教师终身学习意识的培养，引入网上学习平台。教师既可以在数据素养培训项目中不断强化自己的信息化学习能力，也可以在组织中加强分工协作，共同探讨数据转化和数据分析的有效方法，做到会用、善用并且巧用大数据技术，不断提高教学效果。第三，建立有效激励机制。为激发教师参与数字化管理创新的积极性，应建立有效的激励机制，促进教师将大数据技术灵活运用到教学管理工作中，为高职院校的学校建设和事业发展注入强劲动力。

#### （三）完善数据采集与分析的配套制度建设

首先，形成数据采集与分析机制。数据采集是数据处理的基础。高职院校应当构建专门、完整的数据采集、分析系统。要明确并制定统一的

数据采集和处理规范,对各部门的数据资料采集范围、方法和格式标准进行界定,确保教务处、就业指导中心及校企合作办公室等管理部门的资料无缝共享、高效整合,为后续的深入分析提供全面、精确的信息支持。要针对数据采集和分析技能加强对教师队伍的培养,定向不定期增加投入,为教学管理工作的顺利开展提供人力物力支持。

其次,构建以就业为导向的数据分析机制。培养符合市场需求的应用型人才才是高职院校的人才培养目标,这也凸显出就业数据分析在教学管理中的地位是举足轻重的。充分利用大数据技术,通过深度整合学生的学籍信息和社会就业需求数据,对行业发展趋势做出准确的预测。学校应根据不同行业人才需求动态变化,对学生选择专业方向或技能培训路径进行精准指导。学校应将就业市场的现实需求作为重点,适时调整和全面升级课程内容,有效提升学生实践能力。另外,学校在实习安排中应用就业数据分析结果促进校企合作更精准地对接市场需求,使学生获得可贵实践经验。

最后,建立资料分析结果反馈机制。高职院校要建立一套高效的资料分析结果反馈机制,为课程规划、师资配备、学生职业规划等提供科学

依据,并对教师、学生群体进行科学覆盖,使其对资料所揭示的问题及改进方向有充分了解,形成数据带动、教学改进的闭环。同时还要重点增强全体师生的资料安全意识,明确个人信息保护的重要性,针对敏感信息的使用,建立一套严格的的安全管理制度,包括资料加密技术、分级权限管理、实时监控、确保资料合法合规使用、有效防范资料外泄或滥用等,建立一套安全的信息化管理。

## 四、结语

大数据时代的到来对于高职院校的管理工作既是不可多得的机遇,同时也是巨大的挑战。在当前的大数据时代洪流下,信息管理作为高职院校教育管理的重要手段,有助于加速高职院校信息化建设的实施进度,开发与利用各种数据,提升管理效率,为高职院校教学管理和师生的学习工作提供更为便捷的服务。大数据技术在高职院校的教学管理运用过程中,其优势和潜力还没有完全发挥出来,更深层次的数据分析、趋势预测、智能决策等功能尚未开发应用,还有很大的提升和广泛的作为空间。

## 参考文献

- [1] 王海虹,叶承奇,等.数智化时代大学教学管理模式创新路径研究[J].现代商贸工业,2025(2):79-81.
- [2] 迈尔-舍恩伯格,库克耶.大数据时代:生活、工作与思维的大变革[M].盛杨燕,周涛,译.杭州:浙江人民出版社,2013.
- [3] 宋伟.大数据分析在高职院校教务管理信息系统中的应用研究[J].艺术科技,2018,31(9):205-206.
- [4] 范文博.大数据背景下高职院校教务服务管理优化策略[J].大学,2022(19):67-70.
- [5] 汪瑾,钱军.大数据背景下高职院校教务管理创新研究[J].连云港职业技术学院学报,2020,33(4):77-79.
- [6] 王燕凝,张小瑞.大数据背景下高校毕业生就业指导实践路径[J].科教导刊,2024(33):137-139.
- [7] 范颖一.大数据背景下的高职院校教务信息优化管理探析[J].新疆职业大学学报,2024,32(3):60-66.
- [8] 严莉.论大数据时代高职院校教务管理变革研究[J].科技与创新,2020(16):105-106.

责任编辑 刘 钊

# 高校财务部门党建与业务有机融合的 机制研究

——以新乡学院财务处党支部为例

姚进才

(新乡学院, 河南 新乡 453003)

**摘要:** 高校财务部门承担着学校各种与财务密切相关的工作, 肩负着为党育人、为国育才的政治使命, 因此进行高校财务部门党建与业务有机融合的机制研究, 是高校财务部门落实全面从严治党的迫切要求, 是推进教育改革的迫切需求, 也是推动学校发展的必由之路。高校财务部门党建与业务有机融合的机制建立要从坚持党建引领、发挥榜样带头作用、完善制度建设、加强队伍建设等方面入手。新乡学院财务处以党建与业务融合为契机, 建立起了一套切实可行、可复制推广的机制, 为同类兄弟院校财务部门的党建与业务融合探索出了一条行之有效的路径。

**关键词:** 高校财务; 党建; 业务; 融合机制

**中图分类号:** D267.6; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)06-0035-03

高校财务部门作为学校的行政单位, 其中心任务就是进行业务工作和党建工作的谋划、部署与落实, 使各项举措在部署上相互配合、在实施中相互促进, 以此更好地服务于学校的各项工作。为了更好地服务国家建设, 为了保证高校财务制度顺利实施, 国家出台了一系列政策措施。2023年2月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于进一步加强财会监督工作的意见》, 强调要“坚持党的领导, 发挥政治优势。坚持加强党的全面领导和党中央集中统一领导, 把党的领导落实到财会监督全过程各方面, 确保党中央、国务院重大决策部署有效贯彻落实”<sup>[1]</sup>。

2024年11月, 中华人民共和国财政部印发了《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》, 其在总体要求中明确指出: “以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 全面贯彻党的教育方针, 深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神, 全面规范高等学校经济活动及相关业务活动, 建立健全科学有效的内部制约机制, 有效防控高等学校经济活动及相关业务活动风险, 全面提升高等学校治理水平, 为推动高等学校高质量发展、深入实施科教兴国战略提供有力支撑。”<sup>[2]</sup>国家对高校财务部门的工作提出了更高的要求。因此, 以马克思主义的世界观和

收稿日期: 2025-03-10

基金项目: 新乡学院党建创新项目“高校财务部门党建与业务有机融合的机制研究”(DJXM-2023C06)

作者简介: 姚进才(1977—), 男, 河南商丘人, 新乡学院教授, 研究方向为区域经济、产业经济。

方法论为指导建立一套高校财务部门党建和业务有机融合的机制，具有重要意义。

## 一、高校财务部门党建与业务有机融合的迫切性

首先，高校财务部门党建与业务有机融合是落实全面从严治党的迫切要求。全面从严治党是党的十八大以来党中央作出的重大战略部署，是落实“四个全面”战略布局的重要内容。在党的二十届三中全会上，习近平总书记指出：“全面从严治党永远在路上，党的自我革命永远在路上，决不能有松劲歇脚、疲劳厌战的情绪，必须持之以恒推进全面从严治党，深入推进新时代党的建设新的伟大工程，以党的自我革命引领社会革命。”<sup>[3]</sup>高校是人才培养的重要基地，坚持党管干部、党管人才，高校财务部门党建以党的领导为方向、以党的政策为指导，要明确工作重心，强化党员的个人作风意识，不断提高党员综合素养，强化党建与业务的有机融合，打造风清气正的工作氛围，提高财务工作质量，以此落实全面从严治党的迫切要求。

其次，高校财务部门党建与业务有机融合是推进教育改革的迫切需求。教育是国之大计、党之大计。习近平总书记强调：“我们的教育必须把培养社会主义建设者和接班人作为根本任务，培养一代又一代拥护中国共产党领导和我国社会主义制度、立志为中国特色社会主义奋斗终身的有用人才。”<sup>[4]</sup>这就要求要加快建设高质量教育体系，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革。高校肩负着“为党育人，为国育才”的重任，高校财务部门需要为此提供坚实资金、物质保障。高校财务部门必须深入学习贯彻习近平总书记关于教育的重要论述，做到“九个坚持”，建立强有力的人、财、物和体制机制的保障，以此为深入推进教育改革助力。

最后，高校财务部门党建与业务有机融合是推进学校发展的必由之路。习近平总书记指出，

中国特色社会主义教育事业的根本任务是立德树人。财务工作具有很强的政策性、专业性，特别是党的十八大以来，党和国家对财务工作提出了更高要求。高校财务部门紧紧围绕立德树人的根本任务，以党建为引领，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕高校发展工作目标和教育教学中心工作，为学校高质量发展提供坚实保障，是推动学校发展的必由之路。

## 二、高校财务部门党建与业务有机融合的机制

一是要坚持党建引领。要提高政治站位，深刻学习领悟习近平新时代中国特色社会主义思想内涵，全面贯彻落实新时代党的建设总要求，紧紧围绕学校发展工作目标，按照学校党委关于党的建设工作部署，充分发挥党支部的战斗堡垒作用和全体共产党员的先锋模范作用，持续推进党建与财务工作深度融合、互促共进，以党建引领有力推进财务工作高质量可持续发展。

二是要发挥榜样带头作用。财务部门要对标基层党支部要求，提高员工思想觉悟，创先争优，树立标杆示范引领，从而建立榜样带头机制，以榜样的力量为牵引，充分发挥党支部书记及模范党员的榜样带头作用，找准党建工作和业务工作的结合点，持续深入推进支部建设和业务工作深度融合，为学校高质量发展提供保障。

三是要完善制度建设。财务部门要通过党建引领来持续加强财务管理，依法依规履行财会监督职能，健全内部控制体系，结合高校财务部门的特点将党建与业务有机融合、有机提升、有机扩展，不断加强思想建设及制度化建设。财务部门要始终把马克思主义哲学作为看家本领，坚持从客观实际出发，理论联系实际，完善制度建设机制，提高驾驭处理问题的能力，努力将财务工作推上一个又一个新台阶。

四是要加强队伍建设。高校肩负着“为党育人，为国育才”的重任，高校财务部门需要为此

提供坚实资金和物质保障。财务工作具有很强的政策性、专业性，财务部门要坚持筑牢底线、守住红线、不碰高压线，打造一支政治素养过硬、专业技能精湛且能打胜仗的高素质队伍。

### 三、高校财务部门党建与业务有机融合的实践探索

以下以新乡学院财务处党支部为例，对高校财务部门党建与业务有机融合的实践探索进行总结。新乡学院始建于1949年，是一所经教育部批准建立的公办全日制普通本科院校，是一所具有红色革命基因和改革开放基因的学校。新乡学院财务处共有专业财务人员23人，其中中共党员13人，为财务部门党建与业务有机融合提供了有利条件。新乡学院财务处党支部充分发挥党建引领作用，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，本着专业、务实、廉洁、担当的工作作风，精细化管理，贴心式服务，不断提升财务管理水平、资金保障质量，促进学校高质量发展。

首先是党建引领工作。新乡学院财务处将党建与业务工作有机融合，加强预算管理，规范党建经费的使用，明确党建经费的支出要求并规范报销流程，为学校高质量发展提供坚实资金保障。财务处党支部召开“学习贯彻党的二十届三中全会精神专题会暨2024年秋季学期工作部署会”，举办“‘党建引领庆华诞，财务匠心谱新篇’党建与业务知识竞赛”，组织学习贯彻党的二十届三中全会精神专题党课等活动，深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想和党的二十届三中全会精神，不断强化政治引领、思想引领，切实将党的领导贯穿到学校财务工作全过程、各方面，以此教育党员干部提高政治站位、增强大局意识、提升业务能力，为推动财务工作高质量发展提供强大动力和坚实保障。

其次是榜样示范引领。在学校党委领导下，新乡学院财务处党支部积极创新工作方式方法，将党建工作与业务工作紧密结合，在多项工作中

取得突破，先后被评为新乡学院2021年度“优秀基层党组织”、2022年度新乡学院“样板党支部”，根据豫教工委〔2024〕32号文件被评为第二批“全省党建工作样板支部”，多名党员多次获得新乡学院“优秀共产党员”称号等。财务处党支部发挥榜样带头作用，先后组织开展“追忆校史，续谱新篇”“追寻红色足迹，传承革命精神”“庆祝中国共产党成立103周年”等主题党日活动，传承弘扬老一辈共产党员的红色基因和优良传统，激励全体党员干部增强党性修养，牢记党的宗旨，充分发挥党员先锋模范作用，立足自身岗位履职尽责、攻坚克难、奋勇拼搏、创先争优，以饱满的热情和务实的作风努力推动财务工作再上新台阶、取得新成效。

再次是建立制度保障。新乡学院财务处坚持实事求是原则，通过加强财务管理、规范财务行为、优化财务审批流程、方便教职工办理财务业务等措施来提高工作效率，在符合法律法规的前提下破除因循守旧的做法，力争开拓创新，先后修订《新乡学院财务管理办法》《新乡学院预算绩效管理办法》《新乡学院社会服务收入分配管理办法》《新乡学院财务报销实施细则》《新乡学院预算管理办法》《新乡学院经费审批管理办法》《新乡学院差旅费管理办法》等12项财务制度，针对27项常见经济业务事项绘制了流程图，并简化报销流程而使得财务制度更加完善，财务管理水平进一步提升。

最后是强化队伍素质。新乡学院财务处践行“精细化管理、贴心式服务”的理念，着力打造一支“专业、廉洁、务实、担当”的队伍。财务处党支部先后组织开展“严守六大纪律 铸就忠诚卫士”党纪学习教育专题党课、“学党史、知敬畏”观影活动、“粽叶飘香话端午 廉政粽子拂初心”等主题党日活动，拧紧党纪“总开关”，增强守法意识，严明纪律规矩，切实将全面从严治党贯穿至财务日常工作中，确保党纪党

(下转第41页)

# 新乡市数字经济产业吸纳大学生就业的 对策研究

赵文阁

(新乡学院 创新创业学院, 河南 新乡 453003)

**摘要:**立足新乡市数字经济产业吸纳大学生就业主题,深入剖析其发展现状、面临的问题,并提出针对性对策。通过深入研究,全面阐述新乡市数字经济产业的发展成果,分析该产业对大学生就业的影响及存在的挑战。新乡市数字经济产业为大学生提供了丰富就业机会,但新乡市高校在人才培养、企业需求匹配等方面仍需完善。通过采取加强政策引导、优化高校人才培养体系、促进校企深度合作等措施,有望进一步推动数字经济产业吸纳大学生就业,实现产业发展与人才就业的良性互动。

**关键词:**新乡市;数字经济产业;大学生就业

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)06-0038-04

党的二十届三中全会指出:“加快构建促进数字经济发展体制机制,完善促进数字产业化和产业数字化政策体系。”<sup>[1]</sup>快速发展的数字经济成为推动经济增长、促进产业升级的重要力量。有学者指出说:“数字经济是以数据要素和数字技术为主的新型经济形态,其具有强渗透性与广覆盖性等特征,改变了经济发展方式和生产方式,对经济社会发展产生了重要的影响。”<sup>[2]</sup>新乡市作为创新之城,积极响应国家数字经济发展战略,在数字经济领域取得了显著进展。数字经济产业的蓬勃发展提供了更多类型的就业岗位,为大学生就业创造了新的机遇,推动了就业结构优化与

就业质量提升。然而,在这一过程中也面临着诸多挑战,如人才培养与企业需求不匹配、人才短缺等。深入研究新乡市数字经济产业吸纳大学生就业的现状、问题与对策,对于促进新乡市数字经济产业持续发展、缓解大学生就业压力具有重要的意义。

## 一、新乡市数字经济产业发展现状

### (一) 产业规模与增长趋势

近年来,新乡市数字经济产业规模持续扩大。从产业数据来看,在数字产业化方面,大数据与云计算领域的智慧岛数字经济产业园等项目

收稿日期: 2025-02-26

基金项目: 2024 年度新乡市政府决策研究招标课题“数字经济产业吸纳大学生就业现状及前景研究”(B24278); 2024 年度新乡学院高等教育教学改革研究与实践项目“新时代高校毕业生‘慢就业’现象的根源与破解路径探索与实践”(2024JGLX201)

作者简介: 赵文阁(1979—),女,河南西平人,副教授,研究方向为大学生群体就业。

吸引了众多技术企业入驻，推动了相关产业的集聚发展，带动了产业规模的增长。在产业数字化方面，制造业、农业、物流业等传统产业数字化转型加速，相关企业的数字化转型成果显著，为数字经济产业增长提供了有力支撑。在数字产业化转型升级方面，利用一站式“SaaS化服务+个性化定制服务”助力企业线上3D数字化展示营销管理，领跑振动筛3D数字化行业，创造沉浸式“云展平台”观展体验<sup>[3]</sup>。

## （二）产业布局与主要领域

新乡市数字经济产业涵盖多个领域，形成了较为完善的产业布局。在数字经济核心产业方面，大数据与云计算、人工智能领域发展迅速。智慧岛总投资50亿元，入驻企业120家，形成完整的大数据产业链；中原农谷“数字大脑”体系运用人工智能技术实现农业物联网体系的全链条可追溯、全周期可监管，并推动人工智能在智能制造、智慧城市等领域的应用。在数字技术与实体经济融合产业方面，智能制造、智慧农业、智慧物流、数字金融等领域取得积极进展。众多制造业企业数字化转型成效显著，智慧农业通过构建数据传感集成杆等实现生产智能化，智慧物流借助大数据和物联网技术提高效率，数字金融推广数字化服务满足群众需求。

## （三）政策支持与发展环境

新乡市政府高度重视数字经济产业发展，出台了相关政策文件，为产业发展营造了良好的政策环境。《新乡市数字经济发展三年行动计划》《新乡市“十四五”制造业高质量发展规划》等政策明确了数字经济产业的发展目标与重点任务，引导资源向数字经济领域集聚。在基础设施建设方面，积极推进数字基础设施建设，为数字经济产业发展提供了坚实的硬件支撑。政府还在人才引进、技术创新、产业扶持等方面给予优惠政策，吸引企业和人才，促进数字经济产业的创新发展。

# 二、新乡市数字经济产业吸纳大学生就业的现状

## （一）就业岗位数量与类型

随着数字经济产业的发展，新乡市为大学生提供的就业岗位数量不断增加。在数据分析与处理领域，电商平台运营、网络营销策划等岗位需求旺盛，数据分析师成为热门职业。在数字技术与经济融合领域，金融机构、科研机构等需要具备跨学科知识的复合型人才。在创新创业领域，数字经济创业公司不断涌现，为大学生提供了产品研发、项目管理、市场营销等多样化岗位，鼓励大学生发挥创新潜力，开发新的数字产品和服务。河南师范大学于2024年举办新商科数字化转型暨数字经济专业建设论坛，积极响应国家发展战略，高度重视区域经济与社会发展需要，携手更多院校、企业共享数智人才培养优秀成果，推动教育事业高质量发展<sup>[4]</sup>。

## （二）就业质量与职业发展

数字经济产业的发展提升了大学生的就业质量。在薪资待遇方面，该产业普遍提供较高的薪资报酬，吸引了大量优秀人才。数据分析师岗位起薪较高，且随着工作经验的积累和技能的提升，薪资增长空间较大。在职业发展方面，数字经济产业发展迅速，技术更新迭代快，为大学生提供了广阔的发展空间。大学生可以通过参与企业的创新项目、技术研发活动等，不断提升自身能力，获得晋升机会。

# 三、新乡市数字经济产业吸纳大学生就业面临的问题

## （一）人才培养与企业需求不匹配

高校在数字经济专业人才培养方面存在一定滞后性。在课程设置上，部分高校数字经济专业课程内容与实际产业需求脱节，过于注重理论教学，实践教学环节相对薄弱，导致学生所学知识无法满足企业实际工作需求。在教学方法上，知

识传播的传统的课堂讲授方式为主，缺乏案例教学、项目驱动教学等实践教学方法的应用，学生创新能力和解决实际问题的能力培养不足。企业对数字经济人才的需求呈现多样化和动态化特点，而高校人才培养难以快速适应这种变化，造成人才供需之间的结构性矛盾。

### （二）数字经济人才短缺

尽管新乡市数字经济产业发展迅速，但人才短缺问题依然突出。一方面，数字经济作为新兴领域，相关专业人才储备不足。与先进地区相比，新乡市在吸引高端数字经济人才方面竞争力较弱，难以吸引到具有丰富经验和高端技术的人才。另一方面，本地高校培养的数字经济专业人数有限，无法满足产业快速发展的需求。同时，人才流失现象也较为严重，部分大学生毕业后选择前往省会郑州等经济强市就业，导致本地数字经济产业人才供给不足。

### （三）企业对数字化转型的认识与投入不足

部分企业对数字化转型的认识存在误区，认为数字化转型只是简单地引入技术设备，没有从战略层面认识到数字化转型对企业发展的重要性。这种认识导致企业在数字化转型过程中投入不足，缺乏对数字技术研发、人才培养和引进的资金支持。大部分中小企业由于资金紧张、技术能力有限，数字化转型进展缓慢，无法为大学生提供更多的就业岗位和良好的职业发展环境。同时，企业内部数字化氛围不浓厚，员工数字化能力提升缓慢，也影响了数字经济产业对大学生的吸引力。

### （四）就业服务体系不完善

新乡市在数字经济产业大学生就业服务方面存在不足。就业信息平台建设有待加强，就业信息发布不及时，大学生难以获取全面的就业信息。同时，就业指导服务不够专业和精准，针对数字经济产业的就业指导内容较少，无法满足大学生在求职过程中的实际需求。在职业规划指导方面，缺乏对数字经济产业发展趋势和职业发展路径的深入分析，难以帮助大学生制定合理的职业规划。

## 四、促进新乡市数字经济产业吸纳大学生就业的对策

### （一）优化高校人才培养体系

高校应紧密结合市场需求，优化数字经济专业课程设置。课程设置应增加大数据、人工智能、区块链等新兴技术课程的比重，注重课程内容的实用性和前沿性，引入实际产业案例进行教学，使学生更好地了解行业发展动态和企业实际需求。同时，应加强实践教学环节，建立实习基地，与企业合作开展项目实践，提高学生的实践操作能力和解决实际问题的能力。新乡学院2023年度申报的“数字经济”本科专业成功获批，2024年开始招生。该专业全面推行“一专多能、产教融合”的人才培养新体系，激发学生的学习兴趣和创新思维，培养学生的团队协作能力和自主学习能力，实现高质量人才培养和高质量就业并举的特色发展。

### （二）加强人才引进与培养

政府应制定积极的人才引进政策，加大对数字经济高端人才的引进力度。通过提供优厚的薪酬待遇、住房补贴、科研启动资金等优惠政策，吸引国内外优秀数字经济人才来新乡市就业创业。加强本地人才培养，建立数字经济人才培训基地，开展针对在职人员和大学生的技能培训，提升人才的数字化素养和专业技能。鼓励企业加强内部人才培养，建立完善的人才培养体系，为员工提供职业发展规划和培训机会，提高员工的忠诚度和专业能力。

### （三）推动企业数字化转型

有学者指出：“数字经济的浪潮正深刻改变着每一个行业，数字化转型已经成为大多数传统企业未来生存和发展的必然选择。”<sup>[5]</sup>政府应加强对企业数字化转型的引导和支持，通过政策扶持、资金补贴等方式，鼓励企业加大对数字化转型的投入。设立数字化转型专项资金，支持企业开展技术研发、设备更新和人才培养等工作。加

强对企业的数字化转型培训,提高企业对数字化转型的认识和能力,帮助企业制定科学合理的数字化转型战略。加强数字基础设施建设,提高数字化水平,为企业数字化转型提供良好的基础条件。

#### (四) 完善就业服务体系

加强就业信息平台建设,整合各方资源,建立统一、高效的数字经济产业就业信息平台。及时发布企业招聘信息、实习信息等,确保信息的准确性和及时性,方便大学生获取就业信息。加强就业指导服务,针对数字经济产业特点,开展专业的职业规划、求职技巧等培训活动,提高大学生的求职能力。加强就业市场监管,完善相关法律法规,严厉打击虚假招聘、就业歧视等违法行为,维护大学生的合法权益,营造公平、公正

的就业环境。

## 结论

新乡市数字经济产业在吸纳大学生就业方面取得了一定成效,为大学生提供了丰富的就业机会,推动了就业结构优化和就业质量提升。在发展过程中新乡市仍面临人才培养与企业需求不匹配、人才短缺、企业数字化转型不足和就业服务体系不完善等问题。通过优化高校人才培养体系、加强人才引进与培养、推动企业数字化转型和完善就业服务体系等对策的实施,有望进一步促进新乡市数字经济产业吸纳大学生就业,实现数字经济产业与大学生就业的协同发展,为数字经济产业发展和大学生就业创造更加良好的环境,推动新乡市经济社会的高质量发展。

## 参考文献

- [1] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编[M].北京:人民出版社,2024:28.
- [2] 祝林林.数字经济促进中国式现代化:内在机理、现实问题与实现机制[J].石河子大学学报(哲学社会科学版),2024,38(6):1-9.
- [3] [EB/OL].(2024-11-11)[2025-06-26].baijiahao.baidu.com/s?id=1815413926200842517&wfr=spider&for=pc
- [4] [EB/OL].(2024-01-07)[2025-06-26].baijiahao.baidu.com/s?id=1787422422048302208&wfr=spider&for=pc
- [5] 冯熹宇,霍达.企业数字化转型演进过程研究回顾与展望[J].科学决策,2025(3):176-193.

责任编辑 夏继先

(上接第37页)

规、财经法律法规落实到位、执行到位,确保学校财务队伍政治素质和专业素质过硬。

总之,新乡学院财务处党支部通过每周定期政治理论学习和业务学习,创新工作思路,优化业务流程,强化纪律约束,按照规定设置人员岗位,逐步简化财务报销手续,切实提高财务工作

效率,促进学校工作高效开展,提高财务人员的党性修养和为师生服务的意识。财务处党支部以党建引领推进财务处工作高质量可持续发展,建立起了一套切实可行、可复制推广的高校财务部门党建与业务有机融合的机制。

## 参考文献

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于进一步加强财会监督工作的意见》[EB/OL].(2023-02-16)[2025-04-25].https://czj.fuxin.gov.cn/content/2023/757635.html.
- [2] 关于印发《关于进一步加强高等学校内部控制建设的指导意见》的通知 [EB/OL].(2024-12-16)[2025-04-25].https://kjs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202411/t20241128\_3948507.htm.
- [3] 习近平.论党的自我革命[M].北京:党建读物出版社,2023:1-2.
- [4] 习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编[M].北京:党建读物出版社,2023:176.

责任编辑 董颖

# 新质生产力背景下 专精特新企业数字型人才的激励问题研究

杜巧丽

(新乡市牧野区人力资源和社会保障局,河南 新乡 453002;  
河南师范大学 公共政策与社会管理创新研究中心,河南 新乡 453007)

**摘要:**新质生产力背景下的专精特新企业是我国经济高质量发展的重要力量。面临数字化转型的挑战,数字型人才对于专精特新企业至关重要。但是,传统的激励机制已难以满足数字型人才的特殊需求,表现为:薪酬激励与创新成果转化脱节,职业发展路径与数字化创新能力匹配度不足。从人才特质入手,深入剖析当前激励机制存在的不足,结合企业实践,提出优化策略:建立成果导向的多维激励体系,构建与数字化创新需求匹配的职业发展路径,加强企业文化与数字化战略的深度融合。通过优化激励机制,助力专精特新企业吸引并留住高质量数字型人才,推动专精特新企业高质量发展。

**关键词:**新质生产力;专精特新企业;数字型人才;激励机制

**中图分类号:**F276 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)06-0042-06

## 一、引言

在新质生产力蓬勃兴起并重塑全球经济格局的背景下,全球化与数字化加速融合。中国积极推进“中国制造2025”等政策,推动制造业借数字化迈向强国行列。专精特新企业作为战略核心力量,在新质生产力时代承担着推动经济高质量发展与引领产业变革的双重使命<sup>[1]</sup>。它们于细分领域精耕,以专业化、精细化、特色化和新颖化特质,成为国家创新体系关键部分。深度对接新质生产力创新要素整合与应用需求,让数字型人才引领产业升级<sup>[2]</sup>,是专精特新企业

的当务之急。新质生产力不再遵循传统的生产路径而是更加注重内涵式发展,强调对质量进行科技创新,实现技术的独立自主发展<sup>[3]</sup>。

伴随新质生产力推动数字化转型深入,数字型人才成为专精特新企业获得竞争优势与创新的关键。但在新质生产力带来的技术、产业变革的激烈竞争中,如何激励这些人才,激发其创新动力,是企业管理难题。新质生产力催生新型需求。专精特新企业在应用现在的激励机制时,往往面临如薪酬与成果转化脱节、职业路径不合理等挑战。深入探究专精特新企业数字型人才激励

**收稿日期:**2025-01-26

**基金项目:**河南省哲学社会科学规划项目“创新生态系统视角下涉农企业创新能力提升路径及政策优化研究”(2023CJJ164)

**作者简介:**杜巧丽(1986—),女,河南禹州人,在职硕士研究生,新乡市牧野区人力资源和社会保障局,河南师范大学公共政策与社会管理创新研究中心助理研究员,研究方向为人力资源管理。

机制的不足，进而提出契合新质生产力的优化策略，可以为企业在数字化转型中人才管理提供实践指导与理论支撑。

## 二、专精特新企业与数字型人才

### （一）新质生产力赋能下专精特新企业的特点

在新质生产力蓬勃发展的浪潮中，专精特新企业呈现出与传统企业不同的鲜明特点，展现出强大的发展韧性与创新活力。在专业化层面，在新质生产力的催化下，企业于特定细分领域钻研深度与广度跃升。企业借助大数据、人工智能等，重塑与升级专业知识技术，构建知识图谱挖掘数据价值以推动技术创新，提升产品服务的专业性、精准性<sup>[4]</sup>。在精细化管理层面，物联网、云计算等助力企业运营。生产中实时采集分析数据调控参数，保证质量稳定性、降低废品率；供应链借助区块链实现信息共享协同，增强弹性抗风险力；客户服务利用人工智能与大数据提供个性化体验，提升效率与响应速度。在特色化方面，企业借助量子计算、生物技术等新兴科技与自身业务融合创新，打造独特工艺与商业模式，释放特色化价值并实现可持续增长。新颖化要求企业紧跟时代发展的步伐，不断进行自我革新和产品创新，以适应市场需求的变化，保持产品的前瞻性和市场领导地位<sup>[5]</sup>。

### （二）数字型人才对专精特新企业的重要意义

在新质生产力蓬勃发展的当下，专精特新企业的突破性发展离不开数字型人才这一关键动力。在数字化创新方面，精通前沿数字技术并致力于创新应用的数字型人才在技术创新与产品开发中居核心地位。他们利用人工智能等技术挖掘数据、构建智能模型，大幅提升产品开发效率与质量，快速响应新兴市场需求与技术迭代<sup>[6]</sup>。在生产管理方面，数字型人才借助物联网等技术推动生产智能化、自动化转型。在市场与客户服务

方面，数字化人才借助大数据与数字化营销平台，精准洞察市场动态，制定前瞻性策略以实现精准营销，通过搭建个性化客户服务平台，提供定制化服务体验，提升客户满意度与忠诚度。因此，专精特新企业需将对数字型人才的培养与激励提升到战略核心层面，构建良好人才生态，激发其创新与价值创造潜能，推动企业在数字化转型道路上稳健前行，实现可持续高质量发展，从而在新质生产力的浪潮中抢占先机，稳固自身在市场中的地位并实现长远发展目标。

## 三、专精特新企业数字型人才的特质

### （一）专业技能深度与广度并重

在数字技术的浪潮中，数字型人才如同掌舵者，他们的专业技能是企业 在波涛汹涌的市场竞争中稳健前行的关键<sup>[7]</sup>。专精特新企业的数字型人才专业技能深度与广度兼具。在深度上，数字型人才不仅深谙机器学习与深度学习理论，更擅长深度优化模型架构。在大数据技术应用方面，他们能精准挖掘和分析海量数据以助力决策。在区块链技术应用方面，他们能透彻领悟底层技术并将其付诸安全应用。在广度上，数字型人才技能融合能力强。在产品研发方面，他们善于整合人工智能与物联网打造智能互联产品。在生产方面，他们能够结合大数据与自动化控制实现精细化智能管理。在营销方面，他们能够运用数字营销工具与数据分析开展精准营销。在服务方面，他们能够借助人工智能客服与CRM（客户关系管理）系统提供个性化服务。如此跨技术、多业务的应用融合，为企业全方位创新与多元业务增长提供了契机。

### （二）创新与适应能力突出

数字型人才以其敏锐的创新思维在对数字领域新趋势、新技术的捕捉上展现出了非凡的能力<sup>[8]</sup>。凭借深厚的技术功底与活跃的创新思维，他们能迅速将这些新技术转化为切实可行的创新性方案。数字型人才的适应能力更是企业在快速

变革时代不可或缺的资源。面对数字技术的快速迭代，他们展现出超强的学习与吸收能力。他们能够快速掌握新技术知识体系，并将其灵活融入企业业务流程，在技术层面实现无缝对接。他们更能深刻理解新兴业务模式，如共享经济、零工经济等对企业运营的影响，积极推动企业调整战略布局，构建多元化业务生态，使企业在激烈市场竞争中始终保持灵活应变、与时俱进的竞争态势，精准契合新质生产力发展节奏，实现可持续发展与价值创造的最大化。

### （三）自主学习与自我管理意识强烈

数字技术的快速发展要求数字型人才不断更新知识体系。在新质生产力的驱动下，专精特新企业中的数字型人才展现出高度的自我驱动性与学习自主性。他们具有高度的信息敏锐性，积极借助专业论坛、行业研究报告、线上技术交流社区等多元渠道，追踪行业前沿资讯，汲取新知识、新技能，时刻确保自身知识体系与日新月异的数字技术发展同频共振。在工作模式上，他们强烈倾向于自我管理模式。依据项目的独特需求与自身的专业特长、工作节奏，精心且灵活地规划工作进程。这种自主性极大地释放了他们的创新潜能，使其在工作中能够借助发散思维，以更具创意与效率的方式解决难题、推动项目进展。但这一特性也对企业管理提出了全新挑战。

### （四）流动性风险较高

在新质生产力推动数字化转型进程中，专精特新企业数字型人才流动性颇高。其原因主要有两方面：一方面，在人工智能等前沿技术领域数字型人才稀缺，而市场需求旺盛，这使得他们成为企业争夺对象；另一方面，部分企业无法满足数字型人才职业发展诉求，如职业晋升路径不清晰、缺乏发展空间等。这种高流动性带来诸多问题：核心技术人才离职会导致企业关键技术、创新思路与业务知识流失，数字化项目停滞、研发受阻。同时，企业运营稳定性与业务连续性也受影响，人才变动增加运营成本，导致业务流程衔接

不畅，如客户关系管理系统数字化升级可能因数字型人才流失而出现问题，威胁企业长期稳定发展。

## 四、专精特新企业数字型人才激励机制现存问题

### （一）薪酬激励方面

1.薪酬水平缺乏市场竞争力。于新质生产力环境中，专精特新企业数字型人才对于企业的生存和发展至关重要。但部分企业未精准把握数字型人才快速攀升的市场价值，薪酬方案缺乏吸引力。在招聘时，薪酬劣势可能导致企业在人才争夺中失利。在企业内部，薪酬不匹配可能会使现有人才不满渐生，工作积极性与创造力受打击，长期下去他们就可能选择离职，使企业数字型人才团队瓦解、创新项目停滞、市场竞争优势丧失、创新活力衰退，最终导致企业在新质生产力催生的快速迭代市场中难以立足，陷入发展困境。

2.薪酬结构单一。许多专精特新企业过度依赖基本工资进行人才管理，缺乏多元化的激励方式。薪酬结构的单一性在众多专精特新企业中普遍存在，激励机制缺乏灵活性和有效性<sup>[9]</sup>。这些企业往往过分依赖基本工资，而忽视绩效奖金、项目奖金以及股权激励等多元化激励方式的重要性。薪酬无法准确反映数字型人才的工作成果和贡献，会导致其感到自己的额外努力和卓越表现未得到应有的认可。这种单一的薪酬结构不能充分考虑数字型人才的多样化需求和激励点，导致激励方式缺乏吸引力和竞争力。

### （二）职业发展方面

1.职业晋升路径不清晰。在新质生产力的时代背景下，专精特新企业的数字化转型高度依赖数字型人才的推动<sup>[10]</sup>。然而，当前不少企业在内部管理中存在严重缺陷，职业晋升路径规划混乱，致使数字型人才在组织内部定位不清晰，对自身未来的职业走向迷茫无知。这种迷茫状态极大地打击了他们的工作热情与内在动力，使其在工作中逐渐丧失积极性与主动性。由于无法清晰

预见在企业中的职业上升空间与发展前景，数字型人才难以全身心地投入工作中，对企业的忠诚度也随之大打折扣。

2.缺乏专业培训与继续教育机会。随着新质生产力所依托的数字技术呈指数级迅猛发展，数字型人才只有持续更新知识体系、提升专业技能，方能紧跟时代步伐。但令人遗憾的是，众多专精特新企业却未能构建起契合数字型人才特质与需求的专业培训机制与继续教育体系。这一缺失直接制约了他们在新兴数字技术领域的学习与进步，导致他们在面对层出不穷的新技术变革与行业动态波动时显得力不从心，难以迅速适应并有效应对。

### （三）工作环境方面

1.传统工作环境的束缚。传统的工作环境和僵化的工作流程可能不适合数字型人才的工作方式。这种环境限制了他们的创造力和灵活性，影响了他们的工作表现和创新能力。数字型人才更倾向于一种灵活、互联、能够快速响应变化的工作环境，而传统的工作环境可能使他们感到受限，难以充分发挥潜力。

2.创新文化氛围不足。在新质生产力蓬勃发展之际，部分专精特新企业创新文化匮乏，对数字型人才的新想法与新技术支持极少，未能构建起鼓励探索的创新生态。这种缺陷会严重制约创新思维与实践。数字人才满怀探索热忱，但他们的创新激情却被企业守旧氛围压制，使其难以将灵感付诸实践。

### （四）激励机制的针对性方面

1.缺乏个性化激励。在新质生产力主导的数字化浪潮中，专精特新企业的数字型人才各有独特的职业诉求与价值追求。然而，不少企业却忽视这一问题，采用大一统、无差别的激励模式。这种粗放式激励较少顾及数字型人才的个性特质与多元需求，长此以往，可能导致他们的工作热情与创造力遭受重创，对企业的认同感与归属感也会逐渐下降。

2.忽视非物质激励。对数字型人才在工作中的非物质需求，如成就感、认可感、工作自主性等重视不足。数字型人才不仅追求薪酬和福利等物质回报，同样渴望在工作中获得成就感、认可感和工作自主性。如果忽视这些非物质激励，即使提供了优厚的物质待遇，数字型人才的内在动力和工作热情也可能会逐渐消退。

## 五、专精特新企业数字型人才激励机制优化策略

### （一）优化薪酬激励体系

1.以市场为导向确定薪酬。在新质生产力蓬勃发展的当下，人才市场竞争白热化，专精特新企业若要揽获并稳固留住数字型人才，精准锚定市场导向设定薪酬势在必行。企业需全方位开展市场调研，广泛收集同行业、相近规模企业针对数字型人才的薪酬信息，深度剖析其市场价值与行业通行薪酬准则，并以此为基础，对内部岗位展开精细评估，明确各岗位薪酬区间，尤其要保障关键岗位与高技能数字人才薪酬处于市场领先梯队，彰显企业对高水平人才的诚心和诚意，增强对人才的吸引力。

2.构建多元化薪酬结构。企业应当精心打造契合数字型人才多元需求的薪酬架构。一方面，构建涵盖基本工资、绩效奖金及长期激励计划的完备体系，基本工资提供稳定收入保障，绩效奖金依工作成果灵活发放，激发人才创造力与工作积极性。另一方面，着力构建透明化薪酬政策，明晰薪酬构成细则与调整逻辑，使数字型人才深切感受到薪酬评定的公平公正，强化信任基石。同时，周期性审视并动态调适薪酬策略，紧密贴合市场波动与企业经营绩效，为企业在新质生产力驱动的数字化征程中持续注入人才动力。

### （二）完善职业发展通道

1.明确职业晋升路径。在新质生产力的推动下，专精特新企业为数字型人才搭建清晰的职业

晋升阶梯至关重要。企业应构建起技术与管理并行的双轨职业发展框架，精心设定明确且可衡量的晋升标准与条件。借助科学的绩效评估体系与及时的反馈机制，数字型人才得以精准洞悉自身成长进度与晋升前景。同时，企业应配备专业的职业咨询服务与丰富的培训资源，助力数字型人才弥补短板、提升能力，顺利迈向更高职业层级。透明公正的晋升流程可以有效激发数字型人才的进取精神，使其深切感受到企业对自己价值的尊重与认可，进而强化其对企业的信任与忠诚。如此一来，企业既能为数字型人才开辟明确的职业上升通道，又能为企业自身数字化转型注入源源不断的内生动力，稳固并提升长期竞争力。

2.提供丰富的培训与学习资源。专精特新企业应着眼于数字型人才对知识更新与技能提升的迫切需求，打造多元化的专业培训与继续教育资源库。精准识别员工在新兴数字技术、业务管理等方面的技能缺口，为他们量身定制涵盖前沿技术实操、领导力培养等内容的培训计划。积极与外部顶尖教育机构、行业协会携手合作，拓宽学习渠道，引入优质课程资源，如举办数字化转型战略研修班、人工智能应用实战训练营等。鼓励数字型人才将所学知识迅速应用于实际工作场景，通过项目实践、案例分享等方式营造浓郁的持续学习文化氛围。建立完善的培训效果评估体系，依据反馈数据及时优化调整培训方案，确保培训内容与企业发展战略、数字型人才个人成长需求高度契合，从而全方位提升数字型人才的综合素质，为企业在新质生产力浪潮中赢得发展先机筑牢人才根基。

### （三）营造良好工作环境与氛围

1.打造灵活开放的工作环境。根据数字型人才的工作方式和需求，构建灵活开放的工作环境。专精特新企业应契合数字型人才特性塑造工作空间。构建开放式格局，促进知识交流与思维碰撞。配备前沿技术设施，如高速网络、云协作平台等，无缝衔接远程与数字化合作，破除时空

限制。弹性工作制度应成为标配，允许员工依据自身节奏和项目需求调配时间与地点；个性化工作站则应体现对人才的尊重与关怀，满足其独特工作偏好。企业不可忽视数字型人才身心健康与福利保障，更要积极营造创新文化氛围，让灵感与创意有充分发挥的空间。通过多种渠道收集数字型人才反馈，持续迭代优化工作环境，使其成为吸引与留住关键人才的磁石，为企业数字化转型之路注入不竭动力。

2.培育创新文化。企业管理层作为创新文化的主导力量，应明确且坚定地表明对创新活动的有力支持态度，并通过其自身积极参与创新实践发挥示范作用。构建具有开放性与高透明度的沟通体系，消除数字型人才在表达创新观点与开展创新尝试过程中的顾虑，使其创新思维潜力能够充分释放。与此同时，完备的资源供给是创新得以持续推进的物质基础，应保障数字型人才的创新探索进程不会因资源匮乏而受阻。培育包容失败的文化氛围与强化风险管理认知，使失败转化为促进成长与进步的契机而非阻碍创新的因素。紧密围绕市场需求导向，促进跨部门协作机制的有效运行，从而保障创新成果能够契合市场实际需求。充分挖掘数字型人才的创新潜力，助力企业在创新驱动发展的进程中稳步前行。

### （四）实施针对性激励机制

1.制定个性化激励方案。在新质生产力浪潮下，专精特新企业务必精准聚焦数字型人才的多元特质与需求差异，精心定制个性化激励规划。深度考量其独特个性、技能层级以及差异化工作诉求，量体裁衣规划职业发展轨迹与弹性工作模式。以定制化职业规划为指引，为每位人才铺就契合其自身志向的晋升通途；借灵活工作安排，赋予其自主调配工作节奏与方式的权限；佐以个性化奖励体系，对杰出贡献者予以精准褒奖；邀请数字型人才参与关键决策，使其智慧充分融入企业战略布局；建立常态化绩效反馈机制，让数字型人才明晰自身成长坐标与进步空间。只有如

此,方能切实提升数字型人才的工作愉悦感与对企业的忠诚度,激活其创新动能,在数字化创新发展的征途上为企业注入强劲动力,实现人才与企业的协同共进、价值双赢。

2.强化非物质激励。专精特新企业需深入理解数字型人才于工作进程中对非物质激励的强烈需求,全力满足其对成就感、认同感以及工作自主性方面的期望。借助公开表彰、授予荣誉证书等途径,使数字型人才的突出成果得到广泛宣扬,进而令其内心充满成就感与荣誉感。给予数字型人才更宽泛的工作自主权限与决策权力,让他们在项目推进及任务实施时有充足的发言权与掌控能力,深度激发其参与积极性与责任使命感。尤为重要的是,重点培育倡导创新、接纳失败的企业文化氛围,使数字型人才摆脱对失败的恐惧心理,敢于涉足未知领域、尝试全新路径。这些非物质激励手段,能够契合数字型人才对于职业发展、个人价值展现以及良好工作环境的诉求,为企业的长期稳定发展与持续创新奠定稳固基础,使专精特新企业在新质生产力竞争的激烈格局中保持竞争优势。

## 六、结论

新质生产力的蓬勃兴起正深刻重塑全球经济格局,专精特新企业是我国经济高质量发展的核心力量,其数字型人才激励机制的优化在这一进程中凸显出不可替代的重要性。本研究发现,当前专精特新企业在数字型人才激励方面存在薪酬结构不健全、职业发展规划不明朗、工作环境不佳及激励机制针对性不强等问题。针对这些问题,本文提出优化薪酬激励体系、构建多元化薪酬结构、完善职业发展通道、营造良好工作环境与氛围、制定个性化激励方案等措施。随着数字化转型在新质生产力的强劲赋能下不断向纵深推进,专精特新企业在数字型人才资源管理领域的竞争将愈发白热化。企业务必保持高度敏锐的洞察力,紧密跟踪数字型人才在新质生产力发展进程中的需求演变趋势,持续创新激励机制,确保在激烈的人才市场竞争中占据先机。同时,专精特新企业应积极加强与政府、教育机构的深度合作,整合各方资源,共同构建完善的数字型人才培养生态体系,实现人才的高质量培养与可持续发展。

## 参考文献

- [1] 锁箭,李霞.专精特新中小企业驱动制造业高质量发展:内在逻辑、实现路径与政策建议[J].技术经济,2024,43(9):85-94.
- [2] 孟佳佳,盛怡婷,杨博皓,等.沈阳新质生产力发展的“专精特新”驱动路径研究:以中小企业数字化转型为视角[D].沈阳:辽宁大学,2024:6.
- [3] 张燕祥,时倩如.新质生产力背景下河南省高校科创人才培养指标体系构建研究[J].行政科学论坛,2024,11(6):55-59.
- [4] 狄盈馨,李启佳,罗福凯.“专精特新”战略对企业数字化转型的影响:技术创新能力的中介效应[J].研究与发展管理,2024,36(5):104-117.
- [5] 葛晶,赵丽仪,葛宝山.专精特新企业研发强度对创新能力的影响研究[J].科研管理,2025,46(1):134-144.
- [6] 徐国虎,杨明萱,李柯颖.专精特新企业人工智能应用对企业创新持续性的影响研究[J].创新,2024,18(4):21-37.
- [7] 于也雯,陈耿宣.中国数字经济发展的相关问题和政策建议[J].西南金融,2021(7):39-49.
- [8] 刘军梅,陶立敏.我国制造业数字化转型的人才引育机制研究[J].复旦学报(社会科学版),2024,66(5):161-169.
- [9] 肖曙光,吴涛,洪宁宁.模块化网络化企业的初次分配范式与最优剩余分割占比:以专精特新企业为例[J].产经评论,2024,15(1):5-17.
- [10] 韩婷婷,白玉莹,王秋茹.新质生产力背景下企业成长能力的测度、时空演进与驱动因素研究:以专精特新中小企业微观数据为例[J].统计与管理,2024,39(12):4-20.

责任编辑 谢建文

# 数字经济赋能乡村产业振兴的实践路径探究

高娟

(新乡学院 马克思主义学院, 河南 新乡 453003)

**摘要:** 通过“数字+农业生产”“电商+农副产品”以数字技术为主的新经济实践模式实现数字经济赋能乡村产业振兴,能够节约乡村产业成本,优化乡村产业结构,促进乡村产业融合。数字经济赋能乡村产业振兴面临乡村产业数字化程度低、乡村产业要素缺乏协同、乡村数字经济基础薄弱、乡村数字产业生态缺失等问题。为此,应推动乡村产业的数字化发展,推动乡村产业要素相互协同,完善乡村数字基础设施,优化乡村产业数字生态环境。

**关键词:** 数字经济; 乡村; 产业振兴

**中图分类号:** F49;F323

**文献标志码:** A

**文章编号:** 2095-7017(2025)06-0048-03

## 引言

乡村产业振兴是农村农民共同富裕的物质基础,也是中国式现代化建设的重要内容。在推进乡村产业振兴中,海量的数据资源、先进的数字技术、丰富的应用场景等,能够赋能乡村传统产业,助力农业生产智能化,推进农业农村现代化,拓展农村产业链和产业生态,为推动农村产业振兴提供新动力。2019年中央办公厅发布《数字乡村发展战略纲要》,制定了数字乡村建设的总体目标;2022年中央网信办和农业农村部等部门联合印发文件《数字乡村发展行动计划(2022—2025)》,提出支持乡村数字产业发展,促进乡村经济转型升级。本文以《数字乡村发展战略纲要》等为政策依据,发掘数字经济赋能乡村产业振兴的内在机理,探索数字经济赋能乡村产业振兴的发展模式和实践思路。

## 一、数字经济赋能乡村产业振兴的重要意义

数字经济涉及范围广、内涵丰富,不同学者有不同界定和解读,本文以国家统计局第33号令的定义为依据,即:数字经济是指以数字化知识、技术为生产要素,运用以信息网络、通信技术等为代表的数字技术提高经济效率、优化经济结构的经济活动。数字经济赋能乡村产业振兴,有助于降低乡村产业成本,提升乡村产业效率,优化乡村产业结构。

## 二、数字经济赋能乡村产业振兴的实践模式

随着数字经济的蓬勃发展,互联网、物联网、传感器、卫星监测、智慧气象等数字技术被广泛运用于农村产业发展,推动了乡村产业振

收稿日期: 2024-12-25

作者简介: 高娟(1987—),女,河南新乡人,新乡学院教师,研究方向为农业经济发展、马克思主义理论和思想政治教育等。

兴。随着数字经济对农业生产活动的深度介入和平台经济的兴起,传统农业生产脱胎换骨,形成了“数字+农业生产”和“电商+农副产品”的实践模式。在乡村经济新业态和新模式下,探索数字经济赋能乡村产业振兴的实践路径具有重要意义。

### 三、数字经济赋能乡村产业振兴的制约因素

虽然数字经济能够推动乡村产业转型,促进乡村产业融合,但是在乡村振兴实践中,数字经济赋能乡村产业振兴仍面临诸多障碍。

(一) 乡村产业数字化程度低。乡村产业多为种植、养殖、农产品加工等传统产业,面临生产规模小、经营较分散、信息不畅通等问题,缺乏规模化和集约化效应,数字经济赋能难度大。虽然我国数字经济规模的GDP占比超过40%,但农业数字经济占比仅为15%,远低于工业,县域电商零售全国占比为30%。此外,卫星遥感、农产品物流、物联网、智能控制等数字技术在农村与农业领域应用的程度比较低,乡村产业与数字经济缺乏联动,乡村数字场景挖掘不够,乡村产业数字化空间缺乏。

(二) 乡村产业要素缺乏协同。在数字经济时代,乡村产业发展面临生产要素流通不畅、产业协同度不够、产品附加值较低等问题,弱化了数字经济对乡村产业的赋能效果。首先,乡村数据要素市场发展缓慢,涉农数据要素供给受限,数据资源分散,乡村产业链各主体在数据要素获取、分析、应用与共享方面的能力相对不足。其次,乡村数据要素与多元市场主体融合发展动力不足、与其他生产要素协同联动的机制发育迟缓,乡村产业链数据受信息壁垒分割、无序流动现象严重,数据要素价值化未充分体现。从整体而言,乡村数据要素市场处于初级发育阶段,数字经济难以赋能单点、粗放和低效的传统乡村产业发展模式,无法实现传统乡村产业要素与数字

经济要素的优势互补,无法释放乡村数字产业活力。

(三) 乡村数字经济基础薄弱。农村地区人口密度小,地理环境复杂,数字基础设施落后。由《中国数字乡村发展报告(2021)》可知,我国乡村数字基础设施处于初级建设阶段,大数据中心、物联网、数字传感技术等基础设施不够完善。从数量上来看,农业大数据应用平台、数字化农产品仓储物流、乡村5G基站等数字基础设施较为匮乏。如我国农产品冷链运输、数字保鲜仓储设施等与发达国家有较大差距,卫星监测、智慧气象、遥感农机设备、农事管理系统等农业数字系统不完善。

(四) 乡村数字经济生态环境差。受行政边界限制、乡村数据资源分散、顶层制度设计缺失、产业数字化程度低等因素影响,乡村数字经济生态环境差,乡村产业数据整合不够、共享缺失、信息不对称、数据利用率低等问题较为严重。比如,乡村数字技术设施落后,数字设施持续运营状况不佳,数据传输、算法运力、数字场景应用等能力不足,大大增加了数据生产、收集和难度,制约了乡村数据共享体系建设。此外,数字经济与乡村产业存在“两张皮”问题,数字乡村建设面临数字成果空心化、数字政策悬空化、数字技术推广难等挑战。

### 三、以数字经济赋能乡村产业振兴的实践路径

《数字乡村发展战略纲要》等政策文件提出,要以数字技术赋能乡村经济,推动乡村数字经济发展,在数字化建设中促进乡村振兴。为此,要从乡村数字基础设施落后、乡村产业数字化程度低等现实问题出发,以“数字+农业生产”“电商+农副产品”等乡村经济新业态为发展模式,推动乡村产业数字化、产业要素协同化。

(一) 推动乡村产业的数字化发展。应当围绕乡村全产业链数字化的发展要求,用农业物联

网技术、农产品溯源技术、遥感技术、环境监测与控制技术等数字技术赋能乡村传统产业，推动农业生产、加工、流通和销售的全产业链数字化。比如，以生产要素整合、农业生产过程管理、农副产品销售等为数字应用场景，推动卫星遥感、智慧农业、电子商务、网络直播等数字技术在农业生产、销售等领域的广泛应用，实现农业精准生产、可视化管理、自动预警、智能决策。此外，针对乡村传统产业规模普遍较小，产业附加值较低、数字化成本偏高、数字化转型难等问题，创新数字经济对乡村产业的赋能模式，开发针对种植业、养殖业、畜牧业的数字技术平台与智慧农业平台，以数字农业SAAS智能云平台、智慧大棚、航空植保、无人农场、智能农机等推动传统农业向数字农业过渡。还应建设乡村产业大数据平台、乡村数字经济特色园区等，培育多层次乡村产业数字化应用场景，让数字经济深度参与乡村产业的横向拓展和纵向延伸。

（二）完善乡村产业要素协同机制。应当完善乡村经济的要素市场，发挥互联网、大数据、云计算等数字技术的要素协同功能，推动产业链上下游、生产与销售的高效整合。首先，应培育乡村产业数据要素市场，建立以数据产权、交易等为主的市场机制。比如，应当通过立法立规的方式明确乡村产业数据要素的产权归属、交易平台、交易范围、交易价格、开放条件、公开机制、监管主体等，建设互联互通的乡村数据交易平台，培育多层次、标准化、开放化、规范化的大数据交易市场。其次，要以乡村产业链数字化为目标，完善乡村产业数据要素协同机制。比如，要建立以数字产业化为基础层、产业数字化为支撑层、全要素数字化为整合层的乡村产业数据要素协同机制，破除乡村产业链各环节的数据壁垒。还应当设置数据要素市场化配置改革示范点，探索乡村产业链的数字赋能模式，激发产业链各环节的经济活力。

（三）推动乡村数字基础设施建设。只有有

了完善的数字基础设施，才能发挥数字经济对乡村产业的放大、叠加和倍增功能。为此，应当立足乡村产业大数据平台建设需求，加快乡村产业数字基础设施建设，开发乡村产业大数据服务平台，逐步完善乡村产业大数据采集、储备、分析、流通、共享、治理等设备设施。首先，应当推动实施“村村通5G、光纤”工程、乡村网络覆盖行动、电信普遍服务试点工程等，改善网络通信基础设施。其次，应当推动农村物流仓储、农业大数据平台、农事管理系统、农业物联网等基础设施建设，还应建设农村产业数字服务管理平台、农业数字资源系统、数字乡村一体化平台等服务性数字平台，为农业生产数字化创造良好条件。此外，要积极推进农村电商发展，加快农村电子商务发展平台建设，完善乡村智慧物流设施、乡村数字通信基站、乡村产业智慧仓储。

（四）优化乡村数字经济生态环境。首先，应当以《数字乡村标准体系建设指南》为指导，深化乡村产业数字领域的“放管服”改革，建立与市场需求、订单协同、物流配送、价格变动、行业动态等相匹配的乡村数据信息共建共享机制，推动农业生产、政府部门、数字企业、电商平台等主体之间的信息共享。其次，要以资源整合、数据共享为导向，推动数字乡村标准体系建设，完善产权、流通、安全、采集、传输、存储等层面的数据标准，将数据变成推动乡村产业振兴的生产要素。此外，要以乡村产业供给侧改革为着力点，推动数字经济与乡村产业无缝衔接。比如，应当以《促进大数据发展行动纲要》《数字乡村发展战略纲要》等为依据，制定乡村产业数字化发展的扶持政策，以财政补贴、贷款贴息、税收减免等方式，拓展数字技术在农业生产、农田管理、物流配送、品牌培育、营销推广等领域的应用场景。最后，应当以人工智能、互联网、大数据等手段，推动完善乡村产业数字化治理机制，优化乡村产业数字化生态环境。

（下转第 57 页）

# 全球经济治理体系改革的 效应分析与因应策略

谷 玲

(中共河南省委党校 法学部, 河南 郑州 451464)

**摘要:** 伴随着人类逐渐迈入经济全球化和信息网络化的新时代, 任何一个国家的治理企图脱离全球治理体系的整体发展演变进程而单独进行都难以获得成功, 而经济治理是构建全球治理体系的基础。当前, 抑制逆全球化思潮抬头, 摒弃单边主义和保护主义上升势头, 摆脱全球有效治理赤字的困境, 促使全球经济治理机制更好地发挥作用, 成为各国一致努力的追求。在确立全球经济治理体系改革整体性目标的前提下, 围绕善治目标的实现, 对全球经济治理体系改革的内在机理、逻辑关联与发生效应进行分析, 探求变革发生的内部根源与外部显像, 这一关乎全球经济治理目标实现的重要命题已经摆在世界各国政府面前。中国政府在挖掘价值引领、提升治理能力、完善涉外法治、承担国际责任等方面持续推动国际善治目标的实现, 为构建包容普惠、合作共赢的国际经济新秩序而不断努力。

**关键词:** 全球经济治理体系; 改革; 效应分析; 因应策略

**中图分类号:** F113 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)06-0051-07

全球经济治理体系初步形成于第二次世界大战行将结束之际, 在美国小镇成立的“布雷顿森林体系”奠定了二战以后全球经济治理体系的基本格局和框架结构。作为维系全球多边治理体系的重要平台, 各经济主体对话的层次在此后多年的发展中逐步提高, 国际经贸规则也不断通过这种对话进行动态化调整。进入新世纪以来, 世界整体经济形势、发展样态较之以往有了新的显著变化, 各国面临着新的两难选择: 从全球层面来看, 世界经济进入相对低迷周期, 第四轮科技革命竞争进入白热化阶段, 国家间争夺异常激

烈; 从区域层面来看, 经济组织性更加紧密, 区域之间的竞争性和围堵性增强, 分裂性加剧; 从国家层面看, 社会矛盾和固有痼疾严重凸显, 经济发展迫切需要走转型升级之路。这三层空间相互施压, 每一处变化都会影响国家作出的判断与抉择。正如亨利·基辛格所言: “世界混乱无序, 各国之间又史无前例地相互依存。”<sup>[1]</sup>既知人类历史以史无前例的加速度向前行进, 那就必须了解到世界百年未有之大变局背景下全球经济治理面临大发展大改革大调整的必然性、紧迫性与长期性, 这样才能敦促各个国家行为体提高参与

收稿日期: 2025-03-11

基金项目: 国家社会科学基金一般项目阶段性成果(项目编号: 23BDJ115)

作者简介: 谷玲(1979—), 女, 河南周口人, 中共河南省委党校法学部副教授, 研究方向为国际经济法、国际治理。

国际经济事务、达成价值共识、实现利益共享的协同性与凝聚力。

## 一、全球经济治理体系改革的整体性目标

当前,在全球经济治理陷入“失灵”和部分功能“瘫痪”的境遇下,解决问题的唯一通道就是要由“全球治理”进一步升级转向“全球善治”。在全球化时代需要一套新的公共权威和公共秩序,这只能依靠善治来实现。“善治”一词来源于发达国家并很快得到了国际社会的公认。联合国亚太经济社会委员会在其发布的《什么是善治?》中,对于善治提出了八项标准,分别为共同参与、法治、透明度、及时回应、达成共识、平等和包容、实效和效率、问责制<sup>[2]</sup>。各机构及学者们指出善治基本要素的主要内容基本上是一致的,即都强调法治、问责机制以及透明度等方面的内容。具体到全球经济治理的善治标准,有学者提出了制度公正、共赢性原则、协调性以及可持续发展等相关内容<sup>[3]</sup>。

### (一) 增强引领力:对善治中蕴含“公正、合理”内涵的理解

应当看到全球经济治理改革的核心路径就是基于善治内涵的理解和普遍遵守。善治当中蕴含公平、正义等核心价值观念,国际法律运行应体现出这些基本原则,其基本内涵就是法律为良法、国家善意遵守、承担国际义务、履行国际责任、保障强制实施等。在国际法语境下,任何一项组织规则的形成都是多方主体进行利益博弈的产物,各方所接受的“公正与合理”的规则体系都是经过多轮讨价还价最终形成的。约翰·罗尔斯在《正义论》中提出的正义理论的核心是两个原则:一个是平等自由原则,另一个是机会的公平平等原则和差别原则的混合。他对正义原则的探讨,目的是希望人与人之间达到一种事实上的平等,而且为了这种事实上的平等,还要打破形式的平等,即对先天不利者和先天有利者使用形

式上不同等的尺度。当前,逆全球化思潮涌动,它是资本主义国家妄想继续维护不平等世界经济秩序的途径。资本虽然内在地具有将全球连为一体的文明作用,但是资本主义国家构筑的是不平等、不稳定、不均衡、非整体性的全球化结构<sup>[4]</sup>。中国政府要对国际经济体系中不公正、不合理的治理规则界定、识别并加以改革。“人类命运共同体”是为全球治理体系改革提供的中国方案,对传统经济全球化的反思、升级与革新正是构建人类命运共同体的核心所在<sup>[5]</sup>。该理念能够为全球经济治理体系的发展注入新的价值,引导其朝着更加公正合理的发展方向,并逐步推动价值理念以制度化的方式进入正式国际法渊源层面<sup>[6]</sup>。

### (二) 强化执行力:合理设置规则改革细则

当前,抵制资本全球化的霸权逻辑,植入利益共享基因,为国际经济秩序的顺利健康发展找寻支撑点,成为改革的巨大动力。国际社会中的所有主体在参与资格、参与决策、承担义务方面都应当是自由、平等、不受限制和歧视的。2008年全球金融和经济危机发生后,二十国集团(G20)峰会取代七国集团(G7)峰会,成为后金融危机时代全球经济治理的首要平台。中国首次以塑造者、创始国和核心参与者身份参与全球经济治理机制。2013年以来我国积极推进“一带一路”建设,以“一带一路”国际合作高峰论坛为平台,逐步推动建设多领域、多层次、多样性的对话与合作机制。借助平台力量巩固已有伙伴关系、结交新伙伴,营造更高水平开放环境和更高级别伙伴关系。对标国际高水平经贸规则,将“规则、规制、管理、标准”的制度型开放融入中国对外交往合作的高标准框架协议当中。持续探索对国际经济改革的目标进行具体化、可行化和差异化表达,顺应当今经济全球化发展的前进方向,推进经济领域善治目标从多层次、多阶段展开落实。一是通过成员间的认可和共识达成共同的价值判断与追求,让“共商共建共享”的原则成为国家之间协作的依据,让和平、发展、

合作、共赢的理念成为各国公认的团结协作的一致理念。二是制定细致、可行的阶段化目标和实施方案。将经济治理体系改革宏大的发展愿景和理想目标细化为各个具体的小目标、子项目，在每一个阶段化目标设定的前提下完善实施步骤、方式和举措，从而有序推进。三是针对发展阶段、发展层次不同国家的多重利益诉求，处理好全球化表达与差异化表达的关系。

## 二、全球经济治理体系改革的效应分析

“改革”一词，多指对于事物本质作出的改变。《礼记·大传》有曰：“立权度量，考文章，改正朔，易服色，殊徽号，异器械，别衣服，此其所得与民变革者也。”马克思主义辩证法揭示出任何事物都具有矛盾性，矛盾能引起事物运动和发展。内因是变化的根据，外因是变化的条件，外因必须通过内因发挥作用，内外因的结合共同促成了事物从量变走向质变的过程。本文尝试从产生—运行的角度分析全球经济治理体系发生改革的动因，窥见具体原因变化导致结果发生的交互作用使事物发生、发展与变化的具体场景。

（一）裂变效应：原有的治理体系、既定的制度设计和运行规则随着发展阶段的不同，出现了与自身调适的不协调状况，由此出现了制度适用中的裂变问题，也就是适用条件的不断变化使制度适用从促进走向制约的边际效用递减情形。制度在形成之初就自带的原生性结构性矛盾或所谓特定适用条件，随着与之而来的适用条件和发展情形的变化出现新的变化，一旦达到了相对临界值之后原本适用条件就会发生突变，即收缩了原有的特性与功能。待新的适用条件成熟激活之后，制度自身蕴含的反面效能就会被触发。二战结束之际成立的“布雷顿森林体系”，其本意是为了迅速恢复世界各国经济以修复整个战争期间对经济造成的巨大破坏，但是由于无论是发起国

家还是诸多参与国家都是二战的战胜国，该体系在组织规则设计中包含有潜在的战胜国对于战败国的制裁机制以及处处体现战胜国优势地位的不平等条款就难以避免了。正所谓成也萧何败也萧何。实际上，条约本身的局限性和包含着的深刻的自相矛盾不仅不能使条约按预先设定的想象去发展，反而埋下了未来冲突和不稳定的种子。在国际经济治理体系中，囿于参与的主体多元、利益诉求多元、价值判断不一，既得利益者很难主动发起涉及利益价值选择与分配再平衡的动态调适机制，而希望完成此项工作的一些国家则出于经济实力、话语权等现实考量根本无力主导。这也成为当今全球经济治理体系的固有缺陷。因此对全球经济治理体系进行包含流程机制再造、体系优化建设等进行整体性能力提升的改革就是必然的了。

（二）碰撞效应：同为全球经济治理机构的不同组织之间在适用规则时的价值、标准等取值不一致带来的适用难题，客观上造就了全球经济治理标准的整体性缺失。因此，必须对国际社会不同经济行为主体（国际经济组织、地区经济组织、跨国公司）在治理参与中的诉求表达、利益关切予以充分考量。在国际经济规则制定形成过程中，一国政府的作用固然重要，但智库、利益集团、社会舆论等发挥的影响力也越来越大。在规则政策实施过程中，政府有时更多地隐形或退居到后台，跨国公司、非政府组织、媒体、协会等作用上升，因此非政府力量在传递本国有关法律制度、理念过程中发挥的重要作用不可忽视。

（三）溢出效应：国内经济治理政策调整的溢出效应在对外部治理规则形成挤压的同时，也会与外部规则的嵌入相互磨合，从而产生博弈。一国在深化改革不断提高对外开放水平的过程中会不断调适自己的内部经济治理规则，国内规则的域外适用与效力扩大早已突破一国疆域范围，治理规则外溢产生一定域外适用效果早已成为不

争的事实和客观发展现象。但是，若国家凭借实力做后盾过度将国内规则适用进行域外扩张，则极易导致国际公共产品的“私物化”和国际公共秩序的“工具化”，从而国际治理规则的异化就难以避免。国际治理规则的异化必然解构体系自身的稳定性和公信力。美国2022年《国家安全战略》报告明确指出美国将通过制定贸易、技术和经济发展规则等方式，也就是通过投资审查、出口管制、贸易制裁等新的贸易安排，打压、孤立中国，遏制中国在关键技术产业的发展与在产业链中地位的提升。国际资本因而加剧了对中国经济发展的担忧。由此可见，一国治理规则与国际治理体系的互动协调，需要适度、适时，更需要有合理机制、流程的安排，使这种动态调适上升为组织的治理规则而获得组织内各个主体的接纳与认可。

（四）突变效应：国际偶发事件如战争爆发、总统大选、环境危机、公共卫生安全等突发事件会引发经济政策的突变。例如新冠疫情暴发成为全球公共卫生安全事件之后，多国纷纷将驻外企业撤回本国，重构本国及全球产业链、供应链安排布局大变，这种硬性回归可能直接切断正在有效期内的各类“条约”“协议”等，违约风险甚至违背相关国家的法律的风险事件剧增。2022年2月俄罗斯对乌克兰采取特别军事行动以来，以美国为首的西方国家纷纷发起针对俄罗斯史无前例的包含贸易制裁、金融制裁、能源制裁等各种极限经济制裁措施，这种高强度、高频次、高规格的制裁手段直接招致俄罗斯的报复性反制行为，制裁与反制裁不断升级，不仅直接影响制裁国与被制裁国的双向经贸政策，而且对于第三国（包括政府、各类组织和企业实体等）的经贸政策和商业行为都会带来颠覆性的影响。例如，因制裁带来的“合规”经营风险，使得许多企业实体面临“两难违法选择”的境遇。此外，在要投资东道国，执政党或政客为了自身政治利益有可能选择所谓“政治正确”的路线，不惜损害外资企业利益，以撤资、制裁、封锁等极端方式为武

器对外资企业进行攻击，这些做法均违背了相关国际经济法律规范。

（五）包裹效应：原本经济治理的问题被价值观、意识形态、民族、人权问题、国家安全等外部诱因裹挟，使得相对纯粹的经济治理问题被无限延伸至影响国家安全、强调文化差异、制造民族分歧等政治、军事、外交和文化层面，这种人为“双标”因素炮制出的不公正恰恰是对正常国际经济交往规则的极大破坏。任何对经济问题的刻意包装都往往带有对国际治理规则极大的挑衅和歧视。美国2022年通过了《防止进口在中国境内以强迫劳动开采、生产、制造的产品的战略》，要求对从中国进口商品全部或部分地以所谓的强迫劳动生产、开采或制造的“产品风险”进行“综合评估”。据美国国土安全部海关与边境保护局统计，自2022年6月至2023年3月，海关与边境保护局对1165起涉及中国的进口货物进行了检查。这些被一国或区域组织采用的立法或执法的做法违反了国际法准则、国际经济治理规则并侵犯了他国法律，构成严重的国际不法行为。

### 三、中国政府参与全球经济治理体系改革的因应策略

中国参与全球经济治理的目标是推动形成一个包容普惠、合作共赢的国际经济新秩序。党的二十届三中全会决定指出：“积极参与全球经济治理体系改革，提供更多全球公共产品。”国际经济新秩序的形成有赖于全球经济治理体系的改革，而新的全球治理经济体系的核心在于构建一套普惠包容的国际经济制度。

#### （一）挖掘价值内涵，以命运共同体为核心价值引领

##### 1. 推动形成价值理念共识

全球经济治理应以人类整体利益为价值选择和思考视角，促进全人类就共同命运达成共识，推动人类价值观念的改革。中国在“一带一路”建设、RCEP、金砖国家等国际合作中持续挖掘

共同话语、共同价值、密切关联点等可以持久对话的深刻内涵和共同认知，增加合作的深层次认同感，增强合作的深度和厚度，以建立更为紧密的经济命运共同体。中国提出“和平、发展、公平、正义、民主、自由”的全人类共同价值，正是对跨国经济活动的负外部性和非公平发展的正面回击。在将“人类”作为观察、思考和解决问题的视角时，国家对很多问题将会重新看待并作出全新的质疑和判断，也将会得出完全不同甚至截然相反的答案。

## 2. 以命运共同体为核心价值引领

今后要更加注重在各项制度设计中融入“全人类共同价值”内涵。目前，虽然人类命运共同体理念还不具有规范作用，但其对规则形成、制定与完善能够发挥指导作用，对制度的构建具有引领作用<sup>[7]</sup>。中国提出的全球经济治理主张将更多围绕公共产品、民众福祉、可持续发展等议题展开，为各国提供共同发展的机遇和空间，使各国搭乘中国发展的快车分享中国发展的红利。中国在现有的对外合作中将已为各国公认的规则、制度尽可能用各国通识的方式固定下来，降低制度性交易成本，本着责任、权利和能力相一致的原则推进国际发展合作。

## （二）提升治理能力，推动“全球善治”可持续发展

### 1. 提高治理能力

围绕实现共商共建共享的经济命运共同体目标，在推动建设开放型世界经济的过程中加快提升经济治理能力。一是持续挖掘共同利益视角下的经济合作空间。既要在平等基础上增进合作意识，又要在利益激励下增进合作动力，将世界各国发展重点聚焦到发展经济、造福人民的长远福祉中来。二是构建中国经济话语体系。习近平总书记指出，“反对将经贸问题政治化、武器化、泛安全化，推动建设开放型世界经济”<sup>[8]</sup>。中国在对外经济合作中注重加强舆论引导、发出中国声音，逐步改变过去应答型、被动型的话语方

式，积极主动地发出中国经济治理声音，形成中国经济治理话语体系。三是不断提高制度运作能力。对外主动发起增加新议题设置、制度供给能力等，加强在建立信任措施、能力建设等方面的合作，主动参与国际治理规则的制定，逐渐成为经济全球化的积极参与者和重要引领者，不断为世界经济发展提供新机遇、新动能。

### 2. 推动“全球善治”可持续发展

自改革开放以来中国秉持的开放式经济发展模式是一个逐步融入世界经济体制的过程，其路径呈现为从接受国际规则推进国内改革的态势，到逐渐转变为引领国际规则与推进国内改革同步并重的方式，即由外向型与竞争型转向开放型与包容型，从而实现将本国利益与世界利益的高度融合。在对外合作中始终奉行开放与包容的经济理念，公平合作、互利共赢的经济战略，并呈现出与时俱进的进步性。一是通过对话合作探索新机制强化国际经济治理合作。通过积极参与全球治理经济体系改革和建设，坚定维护以WTO为核心的国际经济体系、以国际法为基础的国际秩序，力争引领全球经贸规则的有序重构，维护多边经贸体制的主渠道地位。对各国发展战略、发展形式的包容，致力于世界经济的可持续增长。注重不同国家尤其是发展中国家各个层面参与受益，使经济发展成果更加平等地分配于全体人民。二是依托重点平台深度参与国际治理多边活动。加强推动重点平台建设工作机制和工作程序，把有关合作细节、持续发展规划、中长期目标等细化落实，明确相关合作的制度、政策和建议。2021年11月19日，习近平主席在第三次“一带一路”建设座谈会上强调，探索建立更多合作对接机制，推动把政治共识转化为具体行动，把理念认同转化为务实成果<sup>[9]</sup>。通过推动南南合作，中国持续为发展中国家提供各项经济援助和支持，推动全球发展格局更加平衡和包容。三是中国坚持通过和平方式解决争端，采用法律途径预防和解决国际经贸争端，为中国对外合作创造和

平、稳定、发展的良好环境。

### （三）完善涉外法治，推动国际经济关系法治化建设

一是完善涉外民商事法律规范和相关的程序规定。近几年来随着对外经济交往的不断深化，通过对法律的立改废释撰等工作，我国在涉外合同以及侵权、公司、保险、破产等领域的相关立法逐渐得到完善，但是，在一些领域还有很大的努力空间，比如在服务贸易、科技创新采购、国有企业规则等领域相关法律尚显落后，与国际规则存在一定的差距，在倾销、补贴、投资等领域的相关规则与国际规则之间也有分歧，在提高涉外法律的可操作性和立法层级等方面需要继续加以完善。因此，从国际规则发展演化的趋势中寻找规律，对于中国参与有关国际规则对话并借此进一步推进国内相关领域的改革具有重要参考意义。二是充实涉外法律“工具箱”，以涉外法治理念和原则指导涉外实践，推动域内规则的域外转化能力。加快推进我国域外适用的法律体系建设，让我国在面对贸易、金融、科技领域的单边制裁时，反制行动能够有法可依、有法可施。美国利用金融霸权滥施“长臂管辖”，通过任意解释和扩大国内法律域外实施的连接点，从而在他国领域范围内产生直接适用美国法律的效果，这一行径引发了国际社会中被扩大适用制裁措施国家的纷纷反对和抵制。围绕反制裁、反干涉、反“长臂管辖”等议题，我国出台了一系列相对应的法律制度。三是加快推进涉外法治建设，发挥涉外法治工作价值作用。结合对外经济合作的发展经验和实践需求，在技术方面加快完成国际通行规则与国内规则的转化和衔接工作，能实现转化的尽快转化，不能转化的做好规则衔接处理，务必实现涉外经济事件“有法可依”；在涉外经济立法、司法和执法等方面加强对接与协调，创新创优国内涉外司法环境和执法环境，着力打造一流国际营商环境，为涉外经济合作关系发展提供优质化法治服务。

### （四）努力落实负责任大国的担当使命

习近平主席在阐释人类命运共同体时提到：“我们要争取公平的发展，让发展机会更加均等。各国都应成为全球发展的参与者、贡献者、受益者”<sup>[10]</sup>。“责任制”即是在国际组织框架体系中应坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，充分考虑各国国情、发展阶段和能力，平衡处理、减缓处理和提高透明度等，尽到与各自发展程度、能力水平相适应的负责任国家应尽的国际义务。然而，全球治理规制具有相对稳定性和路径锁定效应，其改革的发生需要强大驱动力。在发达国家倡建并长期把持固化其主导权的情况下，新兴力量要推动全球经济治理体系改革无疑会面临巨大的僵化惯性和阻力，因而全球新兴力量尤需增强内部互信协调和群体合力<sup>[11]</sup>。一是中国坚定同广大发展中国家永远站在一起，倡导发展主导权应掌握在发展中国家而不是某一个国家手中，推动与广大的发展中国家一道达成更多关于对不公正不合理国际经济治理规则进行改革的“价值共识”。二是中国不能再被动地参与到既有的国际经济组织体系当中，而是应积极主动地寻求国际经济治理规则制定的话语权。自改革开放以来，特别是正式加入WTO以后，中国越来越多地在制度层面参与了国际经济竞争。中国国内的立法与政策要对经济、社会、文化、科技的开放、合作、共赢发展提供制度保障，就必须消除他国对中国发展模式的怀疑与敌意，让更多国家能够理解并接受中国的崛起，并从中国的特色制度中寻求有利于自身发展的养分，寻找共同繁荣与进步的机会。三是中国需要进一步展现大国的责任与担当，在国际经贸事务中承担更多的责任与义务，在减排、绿色发展、生物多样性、减贫等诸多领域发挥代表性作用，成为名副其实的负责任大国。

## 四、结语

综上，本文仅对一国政策变化与国际经贸规

则体系之间的诱发动因进行了单线性维度的考察,并未对不同组织之间、组织内部各国家之间的合作、竞争以及冲突关系的处理与国际经济体系改革的多向性互动关系进行分析,也不涉及如何通过构筑起关于彼此权利义务的长效性安排促进国际经贸规则的内部整合。也就是说,本文仅梳理了“内外关系”而较少涉及“内内关系”,更未深入探寻“内外”与“内内”各种动因之间交叉互动引发改革的本质原因。总之,全球经济

治理体系的改革是一项极其复杂的系统性工程,国际经济组织在各自宪章性法律文件中表达了高度相似的目标,在追求充分利用生产资源的同时,还致力于扩大国际贸易、促进高水平就业、提高生活水平和实际收入等经济和社会发展目标。将该目标与不断变化的外部经济发展走势相协调既是一个艰难的适应过程,也是对组织内所有国家的不断考验。

### 参考文献

- [1] 亨利·基辛格.世界秩序[M].胡丽平,林华,曹爱菊,译.北京:中信出版社,2015:VIII.
- [2] What is Good Governance?[EB/OL].(2009-07-10)[2025-01-01].United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific,https://www.unescap.org/resources/what-good-governance.
- [3] 胡键.经济全球化的新态势与全球经济治理的改革[J].国际经贸探索,2022,38(8):101-114.
- [4] 陈怡.新自由主义危机与逆全球化思潮的兴起[N].中国社会科学报,2022-03-01(A02).
- [5] 秦伟.试论构建人类命运共同体对新经济全球化的促进效应[J].毛泽东邓小平理论研究,2019(5):101-106,108.
- [6] 刘志云.价值共识、国际法与“一带一路”倡议的推进方略[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2022,72(3):154-163.
- [7] 周安平.人类命运共同体概念探讨[J].法学评论,2018,36(4):17-29.
- [8] 习近平在中共中央政治局第八次集体学习时的讲话[EB/OL].(2023-09-27)[2025-02-10].https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content\_6906628.htm.
- [9] 习近平出席第三次“一带一路”建设座谈会并发表重要讲话[EB/OL].(2021-11-19)[2025-02-11].https://www.gov.cn/xinwen/2021-11/19/content\_5652067.htm.
- [10] 习近平:谋共同永续发展 做合作共赢伙伴——在联合国发展峰会上的讲话[EB/OL].(2015-09-27)[2025-03-11].http://cpc.people.com.cn/n/2015/0927/c64094-27638798.html.
- [11] 林跃勤,郑雪平.治理赤字下金砖国家增强全球治理改革推动力研究[J].亚太经济,2023(1):10-20.

责任编辑 谢建文

(上接第50页)

### 参考文献

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅.数字乡村发展战略纲要[EB/OL].(2019-05-21)[2022-03-12].http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content\_5395476.htm.
- [2] 中央网信办,农业农村部,国家发展改革委,等.数字乡村发展行动计划(2022-2025)[EB/OL].(2022-01-26)[2024-09-12].http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/26/content\_5670637.htm.
- [3] 邓晓月.以数字经济引领高质量乡村振兴[J].农业开发与装备,2022(9):22-23.
- [4] 中国网络空间研究院.中国互联网发展报告2021[M].北京:电子工业出版社,2021:5.
- [5] 邢昭.数字经济赋能乡村产业振兴的路径[J].经济研究导刊,2022(30):25-27.
- [6] 唐红涛,谢婷.数字经济视角下产业扶贫与产业振兴有效衔接的机理与效应研究[J].广东财经大学学报,2022,37(4):30-43.

责任编辑 谢建文

# 构建行政处罚权下放过程中 “能够有效承接”的二阶层判断标准

韩 畅,林威光

(1.湖北地方立法研究中心,湖北 武汉 430000; 2.中南财经政法大学,湖北 武汉 430073)

**摘要:**在行政执法体制改革过程中,行政处罚权下放乡镇(街道)在取得阶段性法治成效的同时,也存在部分处罚权下放后不得不“再收回”的实践困境。究其困境根源,系尚未构建处罚权下放过程中“能够有效承接”的具体判断标准。基于法规范分析,发现“能够有效承接”包含前置和后置两方面条件,提出对“能够有效承接”的判断应从“下放前”和“下放后”两个阶段进行衡量的“二阶层判断标准”。其中,“下放前”侧重是否“能够承接”,包含对承接事项的范围框定及承接主体的能力评估;“下放后”侧重是否“有效承接”,包含对承接主体后期执法能力的评估及处罚长效机制的培养。

**关键词:**行政处罚权下放;能够有效承接;判断标准;阶层理论

**中图分类号:** D922.11 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)06-0058-08

## 一、引言

《行政处罚法》第24条“处罚权下放条款”规定了行政处罚级别管辖的例外内容,该条款对赋权乡镇人民政府(以下简称“乡镇”)、街道办事处(以下简称“街道”)行使行政处罚权作出了法律层面的规定,为破解行政执法“看得见的管不着,管得着的看不见”的现实窘境提供了法律支撑<sup>①</sup>。但越来越多的地区开始收回曾下放的行政权力,例如江门市、揭阳市均决定收回专业性较强且镇(街)难以承接的行政事项。

学界关于乡镇(街道)承接行政处罚权的研究

主要集中在承接合法性、承接内容、承接方式三个方面。一是承接合法性。有学者认为实施主体需合法,有必要从立法上明确承接主体实施行政处罚的机关的法律地位,消解行政执法体制改革的困境<sup>[1]</sup>;有学者认为权力转移程序需合法,只有省级政府有权决定或批准权力移转<sup>[2]</sup>;有学者认为承接要符合行为法,乡镇(街道)承接处罚权虽符合组织法规定,但不符合行为法上的“县级以上”执法的要求<sup>[3]</sup>。二是承接内容。有学者认为应遵循合法性、差异性、耐受性、动态性等行政权力转移的原则判断承接内容,防止引发制

收稿日期: 2025-02-18

基金项目: 国家民委“一带一路”国别和区域研究中心——日本应急管理研究中心 2024 年度课题“日本智慧城市公共安全应急法制研究”(2024RBYJGL-8)

作者简介: 韩畅(1999—),男,河南周口人,湖北地方立法研究中心研究助理,法学硕士,研究方向为立法学;林威光(1995—),男,广西南宁人,中南财经政法大学博士研究生,研究方向为行政法学。

度异化;<sup>[4]</sup>有学者认为应坚持以人民为中心的发展思想在权责一致的思路指导下进行放权赋权<sup>[5]</sup>。三是承接方式。有学者认为要通过地方性法规方式下放处罚权<sup>[6]</sup>;有学者认为应直接由省政府赋予乡镇行政处罚权<sup>[7]</sup>;有学者认为授予乡镇(街道)处罚权可以是直接授予,也可以通过委托,还可以是“三协同”等多种方式<sup>[8]</sup>。

学界多从宏观层面回应执法权如何下沉,而对于如何搭建“有效承接”之标准的研究尚不完善。本文以实证分析为基础,重点运用法规范分析,以“能够有效承接”为切入点,通过分析行政处罚权下放过程中的实践现状以及处罚权下放条款的规范意旨,构建处罚权下放过程中“能够有效承接”的二阶层判断标准,以期“能够有效承接”的判断提供落地思路。

二、实践样态：处罚权下放的成效与困境

(一) 成效：处罚权下放取得阶段性法治效果

截至2024年6月,共有19个省、自治区、直辖市出台了专门文件规定行政处罚权下放乡镇、街道的总体安排(见表1),其余省份(含自治区、直辖市,下同)或是以批复的形式作出,或是相关政策文件处于征求意见阶段。各地依据法律及中央政策大胆探索,为行政执法体制进一步改革积累了诸多共性经验。

结合表1及相应清单目录可知,各地行政处罚权的实践现状表现出以下特点。

第一,下放事项的数量繁多、涉及领域广泛。目前行政执法下沉制度尚没有一个行之有效的评估标准,为了回应行政执法体制改革“纵向

表1 省、自治区、直辖市专门文件规定处罚权下放乡镇街道情况统计表

| 序号 | 省份   | 时间   | 下放大类数量 | 承接主体  | 下放方式  | 下放形式        |
|----|------|------|--------|-------|-------|-------------|
| 1  | 河南省  | 2018 | 185    | 经济发达镇 | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 2  | 陕西省  | 2019 | 161    | 经济发达镇 | 委托    | 行政决定        |
| 3  | 广东省  | 2019 | 325    | 经济发达镇 | 授权    | 行政决定        |
| 4  | 内蒙古  | 2020 | 99     | 乡镇街道  | 授权    | 党政联合发文      |
| 5  | 江苏省  | 2020 | 369    | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 6  | 河北省  | 2020 | 78+9   | 乡镇街道  | 授权+委托 | 规范性文件       |
| 7  | 甘肃省  | 2020 | 215    | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 8  | 福建省  | 2020 | 77     | 经济发达镇 | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 9  | 北京市  | 2020 | 431    | 乡镇街道  | 授权    | 行政决定        |
| 10 | 浙江省  | 2021 | 684    | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 11 | 四川省  | 2021 | 55     | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 12 | 上海市  | 2021 | 423    | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 13 | 湖北省  | 2021 | 249    | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(赋权清单) |
| 14 | 黑龙江省 | 2021 | 39     | 乡镇街道  | 授权    | 行政决定        |
| 15 | 吉林省  | 2022 | 56     | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 16 | 重庆市  | 2022 | 329    | 乡镇街道  | 授权    | 行政决定        |
| 17 | 山西省  | 2022 | 55     | 乡镇街道  | 授权    | 行政决定        |
| 18 | 云南省  | 2023 | 136    | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |
| 19 | 山东省  | 2024 | 106    | 乡镇街道  | 授权    | 规范性文件(指导目录) |

资料来源：中华人民共和国地方政府网站。

放权、横向综合执法”的需要，大多数地区本着“应放尽放”的原则确定需要下放的行政处罚事项，动辄百余件，涉及领域广泛。如山西省的职权清单涵盖了自然资源、生态环境、交通运输、水利、住房和城乡建设、农业、文化市场、应急管理、林草、消防救援、卫生健康等11个领域，云南省的指导目录涵盖了城市管理、农业农村、林业和草原、水利、文化市场、消防等6个领域。各地方的“赋权清单”基本将《行政处罚法》第18条综合执法与相对集中行使处罚权要求的7个领域囊括在内。

第二，实践中行政处罚权的下放方式一般采用授权或委托的形式，承接主体是被授权或被委托方，以行政授权或行政委托的理论指导行政权力的行使。但是《行政处罚法》第24条“处罚权交由”的表述实际上并没有明确承接主体获得处罚权能的法律性质究竟是授权还是委托。有学者指出，乡镇、街道获得行政处罚权虽然具有组织法上的规范依据，但是违背了行为法上“县级以上”执法主体的最低层级规定，组织法与行为法之间存在矛盾。但实践情况呈现出承认承接主体

获得处罚权能是基于行政授权原理衍生出的间接授权的趋势<sup>[9]</sup>。

第三，行政处罚权的下放主体和下放形式主要是省级政府出台相应规范性文件。2019年中办、国办联合印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》曾明确行政处罚权下放的决定主体为“省级人民政府”，但《行政处罚法》第24条规定“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定……”，这一表述没有明确行政处罚权下放的决定主体，给实施层面留下了较大操作空间。实践中《行政处罚法》实施后仍旧以省政府规范性文件的赋权清单作为主要下放形式，通过制定赋权清单的规范性文件的方式将下放的行政处罚权“打包”授予乡镇、街道，明确具体处罚权限与事项，直观反映权责变化，更加高效便捷。

## （二）困境：下放后“再收回”现象的反思

实践中，有部分地区因乡镇街道难以承接已经下放的行政处罚权，相应权力已被收回，截至2024年6月，已有5个市级地区出台了收回下放乡镇街道的处罚权的文件（见表2）。

表2 部分地区收回下放乡镇街道的处罚权情况统计表

| 序号 | 决定主体      | 时间   | 具体事项数量 | 涉及领域                          | 实施主体 | 收回形式  |
|----|-----------|------|--------|-------------------------------|------|-------|
| 1  | 广东揭阳市人民政府 | 2022 | 19     | 城市管理、自然资源、市场监管                | 乡镇街道 | 规范性文件 |
| 2  | 广东江门市司法局  | 2022 | 286    | 应急管理、自然资源、生态环境、市场监管、城市管理、综合执法 | 乡镇街道 | 规范性文件 |
| 3  | 广东茂名市人民政府 | 2023 | 445    | 自然资源、生态环境、市场监管、综合执法、农业农村      | 乡镇街道 | 规范性文件 |
| 4  | 广东阳江市人民政府 | 2023 | 346    | 农业农村、水务领域、卫生健康、市场监管           | 乡镇街道 | 规范性文件 |
| 5  | 广东河源市人民政府 | 2023 | 98     | 应急管理、市场监管、生态环境、城管和综合执法、自然资源   | 乡镇街道 | 规范性文件 |

资料来源：中华人民共和国地方政府网站。

收回下放行政处罚权的地区集中在较早探索行政执法下沉改革的广东省。广东省初期的处罚权下放是大刀阔斧式的改革，处罚权“能放则放”，但实践效果反馈并不理想，收回的行政处罚权数量甚至多达400余项，涵盖乡镇、街道两类主体，所涉及领域基本是应急管理、自然资

源、生态环境、综合执法等对基层执法能力要求较高的领域，同时反映出在上述领域存在着诸多乡镇街道难以有效承接的事项，在事前评估阶段应细细斟酌。另外，决定作出主体基本是市人民政府，它们率先对《行政处罚法》中未规定的后端问题进行初步回应。《行政处罚法》第24条规定

“省、自治区、直辖市……定期组织评估”，但是并未规定评估之后的相关问题，各地方也仅在专门文件中作了概述性的规定。广东部分市的做法探索出了市级人民政府及其职能部门通过规范性文件的方式发布收回决定，为完善执法权下沉制度提供了实践经验。

申言之，囿于法律条文的抽象性和概括性，行政处罚权下放过程中的“承接”问题亟待明确，行政处罚权的下放不是“一揽子下放”，乡镇、街道如何才能“接得住”“接得好”是深化纵向行政执法权下放制度无法回避的问题。

### 三、规范分析：二阶层判断标准的法理基础

#### （一）“能够有效承接”的前置条件

##### 1.前置条件一：“县级人民政府部门的”

这是对承接的行政处罚权权限范围的限定，是最前端的限制条件。该条件框定了承接主体所承接行政处罚权的种类和基本权力范围，同时也暗含对乡镇和街道的承接能力的考量。设区的市及以上政府的行政处罚权不能被下放，唯有下放层级更低、地域化更强的县级政府的处罚权，乡镇（街道）一级政府才“接得住”。

##### 2.前置条件二：“基层管理迫切需要”

这是对承接的行政处罚权迫切性的限定，也是对如何解决基层治理困境的回应。“基层管理迫切需要”的意涵，指属地管理责任制催生若干行政管理事项，需要特定的行政权作为保障手段，随即发生“事项”向“需求”的转化。执法实践中反映出基层迫切需要的事项大多在自然资源、生态环境、市场监管、城市管理、农业农村等领域，比如生态环境保护领域的环境监测、环境检查、环境污染处置、垃圾废水处理等事项。这些事项同时反映出基层执法实践关于“满足群众基本生活需要”的共性特征，也为行政处罚权下放的尺度与边界再次作了标注。“基层管理迫切需要”还应把握其中程度性的要求，如果仅是

“基层管理需要”则不一定“迫切”，有可能出现实践中因“法律法规修改、废止等原因”而被收回的情况。因此，对于关涉生态环境、自然资源、城市管理、市场监管、农业农村等方面的执法事项，应以满足群众基本生活需要的基础性职权为基准来判断其“迫切性”。

##### 3.前置条件三：“根据当地实际情况”

前述是对下放的处罚权事项的合法性和必要性的考察，“根据当地实际情况”则是对合理性的考察。一方面，不同地方执法环境、地域因素、文化风俗各不相同，执法水平也各有差异，下放哪些处罚事项需要综合各方面的因素考虑，这一表述给地方留下了很大的弹性空间，有利于改革的实践和探索。另一方面，这是对承接主体的承接能力的初步判断。在行政处罚权下放过程中，事前的初次评估是难以准确判断承接主体是否能够“有效”承接的，虽然部分学者将第1款“能够有效承接”的表述作为处罚权下放的前提条件之一<sup>[10]</sup>，但承接是否“有效”还需要下放后的定期评估的考察，综合全阶段做出判断。实践中下放阶段对于承接能力的初步判断也大都只是形式化的简要评估，因此要区分开“承接”与“有效承接”，明确该规范表述中隐含的对承接主体承接能力的判断，参考相对集中行政处罚权和地方性事务的探索来初步判断承接主体的承接能力<sup>[11]</sup>。

#### （二）“能够有效承接”的后置条件

##### 1.后置条件一：“按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚”

第24条第2款是对承接主体应当履行的职责作出的规定，在处罚权的行使要求上包含了两方面的内容。一是“按照规定范围”，严格按照省、自治区、直辖市所作决定载明的行政处罚权的范围实施行政处罚，不能超越规定的权限范围。二是“依照法定程序”，行政处罚权的下放改变的只是行政处罚权的行使主体，并没有改变原法律法规所规定的行政处罚的实施条件、程序

等内容，承接主体仍应按原要求实施相应行政处罚，严格遵循其他法律规范作出的实施行政处罚的相关规定。此外，该条件实际上也对承接主体执法能力作了基本限制，承接主体的基本承接能力需要与之匹配的完备的执法机构、专业的执法队伍、完善的执法程序来“按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚”，并且不断“加强执法能力建设”。

## 2.后置条件二：“监督指导”

第24条第3款是对承接主体行使行政处罚权的监督指导工作作出的规定。行政处罚权不能“一放了之”，事后的评估、调整、业务指导、制度完善是构建基层执法规范化长效机制的重中之重。于乡镇、街道而言，原权力主体的业务指导至关重要，行政处罚权在下放过程中不可避免地会碰到跨区域、跨部门的执法领域，涉及县政府部门与乡镇政府、街道的处罚权限问题，这对承接主体的执法能力提出了更高要求，原权力主体更了解相关领域的处罚事项和边界，更能对乡镇、街道作出有针对性的指导。因此，一方面，“加强组织协调、业务指导，建立健全行政处罚协调配合机制”能够有效帮助乡镇、街道提高执法能力，为有效承接行政处罚权提供保障。另一方面，“定期组织评估”的良好评估效果能够打通行政处罚权下放制度的“最后一公里”，将决

定乡镇、街道下一阶段的执法改革重心。因此，“应当加强执法监督，完善评议、考核制度”，对行政执法部门和行政执法人员行使行政执法职权和履行法定义务的情况，包括行政执法的主体资格是否符合规定，行政执法行为是否符合执法权限，适用执法依据是否规范，行政执法程序是否合法，行政执法决定的内容是否合法、适当，以及行政执法决定的行政复议和行政诉讼结果、案卷质量情况等内容进行评议考核<sup>[12]</sup>。为评价行政执法工作情况，应检验行政执法部门和执法人员是否正确行使执法职权和全面履行法定义务提供依据，切实推行行政执法责任制的落实。

## 四、具体构建：“能够有效承接”的二阶层判断标准

在行政处罚权下放的过程中，对承接主体是否“能够有效承接”下放的处罚事项的评估贯穿了始终(见图1)，评估的参考要素直接体现在承接主体的执法能力中，而在相应的执法事项、执法领域中承接主体执法能力的高低又会受到前置条件、后置条件等多重条件的限制。因此，对“能够有效承接”的判断应从“下放前”和“下放后”两个阶段来衡量，下放前侧重是否“能够承接”，下放后侧重是否“有效承接”，构建判断行政处罚权下放过程中是否“能够有效承接”

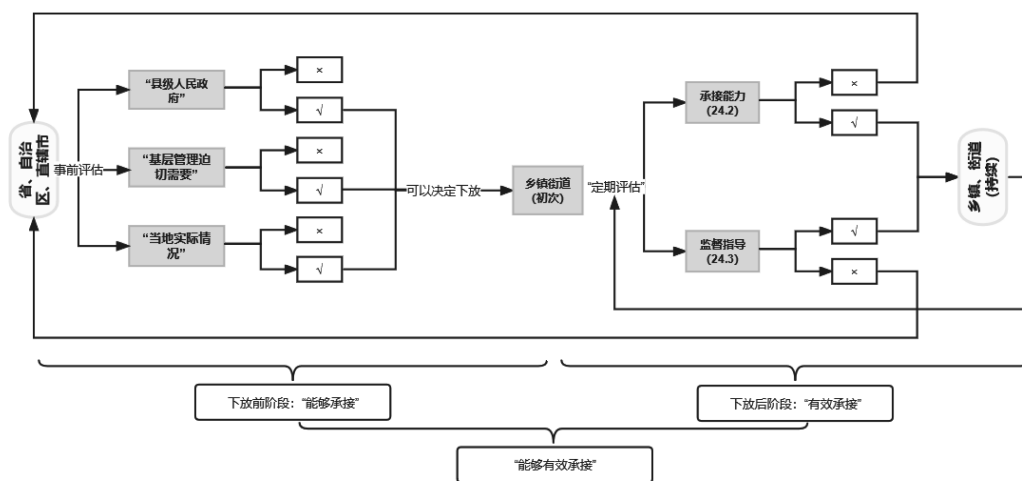


图1 “能够有效承接”评估流程图

资料来源：作者自制。

的二阶判断标准。

### (一) 处罚权下放前：“能够承接”的判断标准

#### 1. 承接事项的范围

虽然法条规定了“县级人民政府部门的”这一承接事项范围的基本限定条件，但是县级人民政府部门的数量二十到三十个不等，法条的表述依旧过于宽泛，应通过“正面清单—负面清单—迫切程度”三步走的方法对承接事项范围进行限缩。

首先，确定地方承接事项的正面清单。一是参考地方的基层执法实践现状。普遍存在于乡镇的执法事务大致可以分为公共安全管理类事务、人口环境资源监管类事务和乡村市场监管类事务<sup>[13]</sup>，普遍存在于街道的执法事务大致可以分为自然资源类事务、生态环境类事务、城市管理类事务、市场监管类事务。二是参考有关地方性事务的行政处罚事项。“地方性事务”就是具有地方特色的管理事项，一般不需要或者可预见时期内不需要由全国制定法律、行政法规作出统一规定，相关内容也往往是地方特色突出、影响小又与基层治理密切相关，如《海南省电动自行车管理条例》《北京市建筑垃圾处置管理规定》《北京市燃气管理条例》等。

其次，确定地方承接事项的负面清单。一是参考相对集中行使行政处罚权的探索，较高执法专业化要求的领域、实施垂直管理的领域不适宜集中<sup>[13]</sup>，相应的执法事项也不适宜下放。二是在制度设计之初就是由特定级别的职能部门行使的事项不宜下放，如应急管理、医疗卫生、质量监管等领域专业性过强的；安全生产领域等地方保护主义严重，为排除地方干扰特意上收的事项不宜下放，如林区、牧区等交叉类特殊领域的<sup>[15]</sup>。三是参考收回下放的处罚事项内容。由表2可知，如自然资源等普遍存在于乡镇、街道的执法事项也有被收回的情况，因此事务的具体设定还需要更审慎地论证和考量。

最后，根据当期实际情况评估承接事项的迫切程度。是否满足“公共基本生活需要”是影响承接事项迫切程度的关键因素。迫切程度高的事项往往同时呈现出频繁发生、严重破坏基层治理秩序的特点，这可以作为评估迫切程度的准则。此外，还可以结合实践情况评估迫切程度。一是承接主体视角，看其是否主动申请执法事项。自下而上的“主动需权”往往能够体现乡镇、街道的真实意愿，是承接主体迫切需要的有力证明。二是下放主体视角，看承接事项是否权责不一。以往的实践中县级政府职能部门为解决“管得着的看不见”问题委托了诸多执法事项给乡镇、街道，乡镇、街道处在一个“看得见的管不了”的有责无权的尴尬处境，对这类事项处罚权限承接的迫切程度自然很高。

“正面清单”“负面清单”的列举首先能确保承接事项的范围和权力类型不会违反有关法律法规，而承接事项范围最终还需要结合“基层管理迫切需要”和“当地实际情况”的原则性要求考虑“迫切程度”予以确定。

#### 2. 承接主体的前期承接能力

在框定承接事项的范围的同时，还需对承接主体的基本承接能力作出甄别，衡量承接主体行使处罚权的可行性，以确保承接主体拥有基本的执法能力匹配上级下放的行政处罚事项。质言之，即需要承接主体在人权、事权、财权方面证明其能“接得住”。其中，事权、财权应随着处罚权下放实现权随事转、钱随事转。因此，在该阶段采取“执法机构—执法人员—专业执法人员”三步走的办法考察基层执法队伍的建设。

首先，承接主体有没有确定的执法机构。基层执法机构部门冗杂、层次繁多，执法效率低，乡镇、街道开展的以机构合并和人员加总为主要方式的“一支队伍管执法”执法体制改革，组建综合执法部门，就是为了解决这一问题<sup>[16]</sup>。由此可见，承接主体的综合行政执法体制改革的推进情况反映了其执法机构基本状况，那么通过承接

主体是否基本实现改革目标即可判断它是否有确定的执法机构。

其次，承接主体有没有足够数量的执法人员。乡镇、街道作为行政执法的一线场所，所需要的执法人员数量庞大，行政处罚权的下放为基层执法又加上一层负担。执法人员数量在权力下放之前就已捉襟见肘，下放之后基层更是不堪重负。因此，对执法人员数量的评估应该站在现在看未来。一是要清楚基层执法队伍现阶段的行政编制、事业编制、非正式编制的人员数量；二是要把握基层综合执法改革的进展，对于下一阶段基层执法队伍的充实规划有大致了解。综合两方面的考察估测出权力承接后基层执法队伍的总数量。

最后，承接主体有没有足够专业的执法人员。足够数量的执法人员是承接能力的基础，足够专业的执法人员才是承接能力的关键。在综合执法部门成立以后，原基层执法的人员配置被改变，具备专业技能的执法人员需要在新领域开展工作，这对执法人员的专业水准提出了更高要求，如法律、城管、农业等方面的知识都要有所涉猎。因此，对执法人员专业技能的评估应从历史的视角进行。一是要清楚执法队伍现阶段的人员配置情况，原分别归属哪些部门，主要的专业方向是哪方面；二是要摸清执法队伍是否有曾在多个部门工作过或有过多领域学习经历的复合型专业人才。

在行政处罚权下放之前，对承接主体能力的判定达至“能够承接”的水准即可。因此只要采取上述弹性空间较大的措施对承接事项范围进行框定、对承接主体前期承接能力进行衡量，初步通过即可将行政处罚权下放给乡镇、街道。

## （二）处罚权下放后：“有效承接”的判断标准

### 1. 承接主体的后期执法能力

首先，评估承接效果是否达到预期。可以从两个方面评估行政处罚权下放乡镇、街道后的权力承接效果。一是了解与承接事项相关的行政诉

讼、行政复议、上访等案件情况。权力下放之前，乡镇、街道对行政处罚事项“有责无权”，其所承担的责任是上级机关对它们的惩处，而非作为被告或被申请人所承担的法律責任。承接行政处罚权后乡镇街道作为承接主体权责一致，可以作为适格被告、被申请人承担相应的行政案件的法律責任，其所经手的行政处罚案件数量和事项也有了更清晰的留存和记录，按年份或按季度对行政诉讼、行政复议中涉及相应的承接事项的案件进行比较分析，如分析裁量标准、处罚判断依据、处罚力度等因素，可以从一个侧面了解行政处罚权承接后的效果。二是直接观测处罚权下放后该地区基层治理状况的变化。下放的行政处罚权往往与群众生活密切相关，潜移默化地影响着地区的经济、文化、行政效率等，通过听取民意，了解人民群众最直观真实的感受，考察处罚权的下放是否真正提高了行政效率、促进了基层治理，可以从群众视角来了解行政处罚权的承接效果。

其次，审查承接主体的执法能力建设情况。对承接效果的评估只能部分反映承接主体的承接是否“有效”，要想更全面地进行评价，还需与其执法能力建设相互印证。加强执法能力建设是行政处罚权下放后的重要工作。处罚权的下放对承接主体而言是一体两面的，即在打通执法“最后一公里”的同时，也有可能加重基层执法负担，因此承接主体需要不断提升执法能力以适应执法实践的变化。这一阶段承接主体的执法能力建设既包括自上而下的指导，也包括内部的自我优化<sup>[17]</sup>。因此，对执法能力建设的考察应主要关注两点。一是要关注相关部门的业务指导情况。行政处罚权下放的专门性文件大都规定了县级人民政府或原行使权力的职能部门应当对承接权力的乡镇、街道进行业务指导和执法培训，并设计有培训次数、实践情况、执法资格获取情况、队伍建设等量化指标，如武汉市《关于加强全市街道综合行政执法规范化建设工作的通知》，依照量化数据能够判断出外部指导的基本状况。二是

要关注执法队伍的内部建设。执法队伍的内部建设侧重对执法者素质的提升,即法治观念的培养和专业能力的培训。一方面,考察执法队伍法治观念的培养情况,通过对队伍内部法治观念相关制度的建设和活动开展情况的观察来识别重视程度。另一方面,考察执法队伍专业能力的培训情况。执法队伍是否有正式执法人员、编外人员的分类管理制度,是否有系统的复合型人才的培养机制,新吸纳的成员是否经过系统培训,学习培训的内容是否能够用于执法实践等等,这都是评价执法队伍专业能力培训情况的重要参考因素。

行政处罚权下放后,在基层执法领域会形成“执法→承接效果评估→执法能力建设→执法”的小循环,对承接主体承接效果的评估和执法能力建设的审查,都是为了保证其执法能力能够在长期的行政执法体制改革的背景下匹配事权移转和实践变化,确保有效履职,对下放的权力既“能够承接”也“能够有效承接”。

## 2. 承接主体行使处罚权的长效机制

首先,落实承接主体的经费保障情况。与事权移转相匹配的财权的扩充是否落到实处、乡镇政府承权经费是否得以保障,既关系到承接处罚权执法环境的改善,也关系到是否有足够的资源支撑“有效”承接。应从预算、使用、检查三个方面评估经费保障情况。一是评估财政预算是否清晰,承接处罚权情况执法实践的经费开支是否有科学、统一的规划,是否足额、可统筹等<sup>[18]</sup>。二是评估财政预算的使用情况,财政预算的使用情况最直接的体现就是执法装备的更新和配备,可以通过核对台账、检查设备等多个途径评估预算的使用。三是评估经费开支的后期检查。有定期、精细、针对性强的经费支出情况的检查可为下一年度的经费管理提供参考。

其次,落实承接主体的执法监督机制。执法监督是依法行使处罚权的底层保障。完善的监督机制贯穿行使行政处罚权的全过程,它能够保证执法效果最大化。可以从内部和外部两个视角评

价承接主体执法监督机制的落实情况。一是内部视角。看行政执法监督是否纳入到承接工作的考核体系之中,是否在执法人员的考核标准、奖惩标准等方面有所体现。二是外部视角。看人大监督、司法监督、社会监督等外部监督手段是否被采用,公示制度、举报途径、备案登记制度等是否已经落实,承接的执法活动是否尽最大可能做到公开透明,让监督成为常态,确保基层执法做到公正、文明、高效、规范<sup>[19]</sup>。

经费保障是执法实践的基础,监督保障是有效承接的保证,这是“确保有效”的最基本的制度设计。但承接主体的长效机制不限于此,在促进“有效”承接方面还有更多的制度保障,如行政处罚协调配合机制、考核评议制度、组织协调办法、上下衔接机制等,与不断循环的处罚权下放相互呼应。

## 五、结语

《行政处罚法》第24条对基层执法体制改革意义深远。将行政处罚的下放纳入法治轨道,为乡镇、街道行政执法提供了法治保障。构建一套判断承接主体“能够有效承接”的标准对于推进基层执法体制改革,指引基层执法实践进一步发展具有重大实践意义。文中的“二阶层式”的标准建构提供了一种判定思路。行政处罚权下放改革尚有诸多基层实践的痛点、难点需要在不断的探索中予以解决,基层执法体制改革仍然任重道远。

### 注释:

① 《行政处罚法》第24条:“省、自治区、直辖市根据当地实际情况,可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估。决定应当公布。承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设,按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督,建立健全行政处罚协调配合机制,完善评议、考核制度。” (下转第80页)

# 德治基础上的法治：传统国家治理理念的当代启示

肖新平

(山东政法学院 公共管理学院, 山东 济南 250014)

**摘要：**国家治理现代化背景下必须更好实现依法治国与以德治国相结合。基于我国礼治、德治、法治等的治理传统，我国国家治理现代化与法治国家建设更适合德治基础上的法治，这亦是我国依法治国与以德治国相结合的有效与可操作的治理路径。从德治基础上的法治之儒法道之深广传统文化根基、传统国家治理思想内含着德治基础上的法治之底蕴论证国家治理现代化之德治基础上的法治之理念，对于国家治理现代化中依法治国与以德治国相结合的具体实施与操作具有一定的启发与参考价值，同时也有助于在优秀传统文化“两创”基础上提炼符合民族心理与国家文化的治国理念。

**关键词：**法治国家；以德治国；治理传统；德治基础上的法治；国家治理现代化

**中图分类号：**D630 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)06-0066-09

## 一、引言

习近平文化思想强调“推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展”，而国家治理现代化同样离不开优秀传统文化的传承、传播与转化应用，研究传统文化的治理思想对于当代国家治理具有重要的启示价值。关于传统德治与法治有着丰富的研究，如对孔子、孟子、荀子、韩非子、老子的研究，既有人物思想研究，也有人物或中外比较研究及原著的文献考证。此外，管理学、行政学、党建、社会治理领域的德治研究相对较多，而对于法治思想的研究以法律领域较多而从国家治理角度展开研究的较少。基于我国国

家治理现代化、法治国家建设、依法治国与以德治国相结合的治国方略，对于古代与当代的礼治、德治、法治三者的关系、异同及如何结合也有诸多研究。德治与法治“二者相结合的必要性、可能性、可行性等问题已达成共识”，但二者关系尚未有定论，针对二者相结合该如何具体落实的研究还相对薄弱<sup>[1]</sup>。西方关于道德与法律在国家治理实践中如何结合没有明确论述<sup>[2]</sup>。在国家治理现代化背景下，如何更好实现依法治国与以德治国的有效结合？

德治是法治的基础，法治是德治的保障，我国古代“明德慎刑”“为政以德”“德主刑辅”“严刑峻法”“隆礼重法”等理念对后世国家治

收稿日期：2024-11-20

基金项目：山东省习近平法治思想研究基地2024年度重点课题(XJD(2024)B11)

作者简介：肖新平(1981—)，女，汉族，山东人，山东政法学院公共管理学院讲师，公共管理—行政管理学博士，研究方向为公共管理、国家治理、组织文化与领导力。

理影响深远,“为政以德”的传统与“外儒内法”的实际治理方式使“德”与“法”在具体实践中得以有效结合,为我国当代德治基础上的法治提供了历史、传统与文化的基础。此外,党的二十大报告提出中国式现代化是“中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色”。中国国家治理传统与国家文化不同于西方,中国的国家治理现代化与建设法治国家,跟西方都有本质的不同。本文结合习近平文化思想之“着力赓续中华文脉”“推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,让中华文化展现出永久魅力和时代风采”等内容,基于中国的国情、历史文化与治理传统、现代治理实践及已有研究提出“德治基础上的法治”之治理理念。

## 二、德治基础上的法治之深厚广泛的传统文化根基

我国治理传统拥有丰富的德治与法治思想,传统文化的德治与法治内容主要为以德治国、仁政德治、礼治、法治的内涵、演变以及它们之间的相互关系、区别等,这些在德治为主的儒道思想与法治主导的法家思想中都有体现,而且儒法道的有关思想具有互补性、交错性,这也为德治基础上的法治提供了基础与空间。本文选择先秦儒法道代表人物思想作为主要分析对象,主要在于这是我国古代治理思想的源头,而且孔孟荀韩与老子都结合自身所处时代提出了济世安民处方,都站在安邦定国的国家治理角度提出了各自学说主张,他们都强调君主与官吏等人为因素的作用,都强调德治、法治、礼治等的工具价值,都追求国家善治与国民安居乐业的治理目标。

### (一) 儒家四书的德治与法治思想

“在儒家文化的熏染下,德治被封建统治者长期奉为正统思想,成为提升百姓道德素质、稳定社会秩序以及维护国家长治久安的最佳途径”<sup>[5]</sup>。儒家的治国思想在我国治理传统中占有

主导地位。儒家追求天下为公、天下大同、天下一家、家国一体的社会理想与孝悌忠信、礼义廉耻的社会道德,这本身就是从人的美好愿望与良善德性出发的,对仁义礼智信、温良恭俭让、忠孝勇恭廉等的强调体现了浓重的德治意蕴,敬德保民、民为邦本、为政以德、修齐治平、兼济天下、达人达己、修己安人、舍生取义、见得思义、见义勇为、以和为贵、中庸和合、省察慎独、君子之德、厚德载物等则是德治的重要指导思想。儒家的仁政德治、礼乐教化、礼法兼治、德主刑辅的国家治理思想在四书五经与儒家学派代表人物的思想中都有体现。儒家法传统可以概括为明德慎罚、德主刑辅、隆礼重法、出礼入刑、经礼为法。儒家法律思想可以归纳为以仁为旨归、以德率法为原则、以礼为规范、以无讼为价值追求<sup>[4]</sup>。儒家治国的法律与道德思想是一体的,形式为礼法兼治,内核则为德主刑辅,旨在引导与培养人的良善本性与美德、追求家庭的和睦、实现国家的善治。

《大学》的修齐治平之道可谓儒家德治思想的总纲,其德治理念可以概括为以民为本、爱民如子、以上率下、以义为利、君子慎独等<sup>[5]</sup>。中庸之道既是贯穿“仁”“礼”的方法论,亦是儒家实现仁政德治与修齐治平的行为准则。中庸主张和而不同、执中达权、因地制宜、与时俱进。孔子评价舜帝:大德必得其位、禄、名、寿。故中庸之道本身具有鲜明的德性,表现为:执两用中的中庸认知,执中致和的中庸情感,刚柔并济的中庸人格。中庸的实践强调礼仪制度与观照本心所作的道德判断<sup>[6]</sup>。中庸之道可谓德治的方法与指针。

《论语》为以德治国提供了可操作的治理理念与实践路径:“为政以德,譬如北辰,居其所而众星共之。”“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”<sup>[7]</sup>《孔子家语》记载了孔子“圣人之治化也,必刑政相参”的思想,可见儒家并非排斥法治。为政以

德、礼德共治、内外兼施可谓以德治国的总纲，“无讼”是理政的一个目标。《论语》的修齐治平之道贯穿着一条主线——仁德与爱民，通过为政以德与以上率下的仁德激发百姓的仁善与自尊自爱。孔子思想体现与渗透着儒家的为政以德、礼乐教化、以人为本、爱民利民、安贫乐道、不慕虚荣、清正廉洁、正人正己、富民教民、重义轻利、以上率下、忠恕贵和、怀柔远人等思想，以德治国主导着后世的国家治理方向。

《孟子》的仁政德治思想体现在性善论、“四心说”与主张仁政王道反对霸道，如“民贵君轻”“舍生取义、杀身成仁”“不嗜杀人”“与民同乐”“得道多助失道寡助”“穷则独善其身，达则兼济天下”“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”“大丈夫人格”““反求诸己””“发政施仁”“育天下英才”“人皆可以为尧舜”等。孟子“仁政”可谓夏商周国家治理思想的集大成<sup>[8]</sup>。孟子倡导道义优先，把实现“王道”作为治理目标，主张“以不忍人之心，行不忍人之政”<sup>[9]</sup>和“君民、君臣、义利和合”<sup>[10]</sup>。孟子的法律思想体现在从“先王之道”求索政治法律制度建制的合法性和合理性，摒弃功利主义、结果主义，提出“徒善不足以为政，徒法不能以自行”的主张上<sup>[10]</sup>。孟子强调了德治与法治结合的必要与重要。

## （二）荀子的礼法思想与韩非子的法家思想

荀子思想具有明显的德治与法治结合的特征。他提出“隆礼重法”“涂之人皆可为禹”“修身养性”“正名”“性恶”等思想，将“礼”与“法”合而为一，并且将其视为国家政治法律制度和礼义习俗的总和，认为礼是“治之始”，法是“治之端”，“隆礼至法则国有常”，且“隆礼尊贤而王，重法爱民而霸”。俞可平认为广义的“礼”包括约束人们言行的道德规范、限制人们行为的法律准则、成文的规则仪式与不成文的习俗惯例<sup>[12]</sup>。在这个意义上可以说，古代的礼乐教化其实是德法兼治。内心与行为的规范

可以称为礼，而底线的约束与规范可以视为法，如养育孩子与赡养老人是底线的法律，而孝慈则是更高层面的礼。礼法属于制度文化范畴，核心在于道德与教化。

韩非是荀子的学生，其思想可谓荀子思想的发扬与深化。其法治思想有其现实与人性的背景。他认为并非人人都是君子，国家治理需要“以道为常，以法为本”，其实质是德法兼之，追求“以刑去刑、以法去法”内含了法治手段与德治的目标，含有明显的以法治促进德治的成分并且强调法治的工具性，如“以法制欲、以法导利、法禁明著”<sup>[13]</sup>。“故其治国也，正明法，陈严刑，将以救群生之乱，去天下之祸，使强不凌弱，众不暴寡，耆老得遂，幼孤得长，边境不侵，君臣相亲，父子相保，而无死亡系虏之患”<sup>[14]</sup>。韩非子的德治思想还体现在其含有廉政、法治公正等成分，如重刑惩贪，强化制度以限制权力的滥用，法律运用的平等、公正与客观，杜绝私交干预公务等<sup>[15]</sup>。这些思想也属于德治。韩非认为应重视民心向背，以法律为准绳控制民间舆论，对人民进行法治教育和行为引导<sup>[16]</sup>。上述思想为德治基础上的法治提供了重要依据。

## （三）《老子》上善若水与师法自然的无为而治思想

老子思想可谓自然法则与天人合一视角下的德治与法治。“人法地，地法天，天法道，道法自然”，其中的道在一定程度上可以理解为自然法则或社会秩序，进而可以理解为对于人的思想与言行有约束作用的标尺，比如道德、礼仪、法律。在一定程度上应该说道家的“德”与儒家的德是有所差异的，如孔子“仁德”与老子“玄德”的区分<sup>[17]</sup>，但是二者都强调了顺应天性与自然的一面，亦即本真与淳朴的一面，比如率性而为、从心所欲、赤子之心、上善若水。道家的无为而治与上善若水也内含着民自化的德治思想，与当代社会治理的自治、德治、法治有相通之处。老子的思想具有德治倾向，如见素抱朴、绝学无

忧、少私寡欲、“重积德则无不克”，“美其服，甘其食，安其居，乐其俗”则体现了善治理想。老子治理思想的伦理上“上善”、心理上“无欲”、利益上“不争”和行为上“无为”等价值取向<sup>[18]</sup>具有鲜明的德治与自治色彩，而且统治者的无为而治更多依赖于百姓的自觉与自治。

习近平总书记说：“中国优秀传统文化的丰富哲学思想、人文精神、教化思想、道德理念等，可以为人们认识和改造世界提供有益启迪，可以为治国理政提供有益启示，也可以为道德建设提供有益启发。”<sup>[19]</sup>而中华法律文化具有明显的德治色彩，亦如习近平总书记所言：“出礼入刑、隆礼重法的治国策略，民为邦本、本固邦宁的民本理念，天下无讼、以和为贵的价值追求，德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想，援法断罪、罪当其罚的平等观念，保护鳏寡孤独、老幼妇孺的恤刑原则等，都彰显了中华优秀传统文化法律文化的智慧。”<sup>[20]</sup>我国优秀的传统文化有着系统的德治与法治思想，中国式国家治理现代化需以传统文化为基础，德治基础上的法治在国家治理现代化中具有传统文化、民族心理、历史传承的根基，有助于更好推动依法治国与以德治国相结合，有效推进物质文明与精神文明的协同治理，更好实现法治国家、政府与社会。

### 三、传统国家治理思想内含着德治基础上的法治之底蕴

我国历史上的德主刑辅、明德慎罚、仁政德治、礼法合治、隆礼重法、阳儒阴法、外儒内法、王霸杂用、出礼入刑、经礼为法、援法入儒等古代德治与法治思想及其关系内含着德治基础上的法治理念。“德治基础上的法治”既可谓我国国家文化的精髓与治理传统，亦可谓中华优秀传统文化创造性转化应用的当代启示，如此理解有助于我们探索更加适合我国国家治理现代化的道路。习近平总书记深刻指出：“一个国家选择什么样的国家制度和国家治理体系，是由这个国

家的历史文化、社会性质、经济发展水平决定的。”<sup>[21]</sup>我国传统礼法之法治蕴含于德法并治之中，基于传统以德治国的治理模式与礼乐教化的治理制度传统，我国的法治国家建设之路更适合德治基础上的法治。

#### （一）传统文化中德治与法治的融合性

1. 治理传统中礼治内含着德治基础上的法治。郭齐勇指出：中华优秀传统文化制度文化具有礼治与法治相统一的特质，这主要基于重道德教化、重调治人心的考虑，礼治主要指道德规范，重在事前防范，法治主要指刑罚，重在事后惩戒<sup>[22]</sup>。当代德治与法治相结合能够更好实现政府的事前、事中、事后监管，减少“救火队长式”或“突击式”的治理。钱穆先生认为：“比较而言，礼之外面像是等级的，其实却是平等的。法之外面像是平等的，其实则是等级的。礼是导人走向自由的，而法则是束缚限制人的行为的。”<sup>[23]</sup>礼在很大程度上体现并维持着相应的社会秩序，需要人人守礼、践礼，不越礼、不悖礼，守礼就可以自由行动与言论，而法在一定程度上是对于非礼的警告甚至惩戒。法是礼的一种底线，亦如“非礼勿视，非礼勿听，非礼勿言，非礼勿动”。在某种意义上可以说，礼治是德治与法治的一体且德治成分多一些。礼的内核是道德，外形是规约，出礼入刑则侧重于法治之刑法及礼的较轻约束，而德既有约束成分也有激励成分，比如美德。黄守愚在第二届以礼治企论坛上的讲演《中华礼治史浅讲》中提到礼治的关键点是德主刑辅，先文教后刑罚是礼治之根本，这也体现了德治的前提与基础作用，并指出辜鸿铭先生在《中国人的精神》中提到的中国文明的优点：对人的教化，让人成为知书达礼的良民，谦让高雅、文质彬彬，曰良民宗教，与西方不同，古代中国没有警察而是依靠礼教来维系人心与社会秩序的。此番言论也说明了礼治具有德治与法治的功效，既有外在约束也有良知的自律。

2. 治理传统中有着鲜明的儒法互补特征。我

国传统的德治与法治具有内在的一致性,可谓治理的一体两面,体现在儒家与法家的区别方面则是各自有所侧重,二者并非截然对立,反而很大程度上是互补共生的关系。作为封建社会正统学说的儒家思想并不反对法治,德主刑辅内含着德治基础上的法治,即礼乐教化之上的法度惩戒。余达淮、陈光洁指出较多学者赞成德治是法治的基础,他们认为“德治是法治基础”中的“法治”指的是“底线道德”的治理<sup>[24]</sup>。彭林认为将儒法对立,认为儒家反对法治是对儒家的误读且与历史事实不符,周公提出“明德慎罚”,荀子提出“隆礼重法”,后有“德主刑辅”,可见德治从来不排除用法<sup>[25]</sup>。儒法最终目的都是成德,只是路径不同,分别为“由内而外”和“由外而内”<sup>[26]</sup>,这也说明德治是最终的治理目标,而从法学角度看孔子、孟子与荀子之间存在着传承与背离<sup>[27]</sup>,三人越来越突出法的作用与价值,这是因为德治离不开法治,离开法治的德治需要社会的高度发展与人的高度自觉。虽然古代存在王霸分张与儒法争流<sup>[28]</sup>,但儒法并非势不两立,有“阳儒阴法”的政治策略<sup>[29]</sup>、“礼法合治”之中国古典法治的常规形态<sup>[30]</sup>、先秦与秦汉时期儒法合流的趋势<sup>[31]</sup>。因此,儒法思想之间彼此交错,我国古代的德治与法治一直是内在关联而非截然分开的,在很大程度上,广义的德治涵盖法治,如我国古代的以德治国,实际是仁政德治、礼法并重、礼乐教化,礼法是道德与法律的结合体。

3.我国治理传统亦强调依法治理的德性。传统的法治以德治为基础与最终目标,强调法治手段的德性,刑法亦需要讲求道德,比如将功补过、立功赎罪、戴罪立功,给人悔过与弥补的机会,毕竟惩罚不是目的,教育与改过才是,况且人非圣贤,孰能无过?当今的容错纠错机制很大程度上继承了传统法治的德性特征。黄冬英比较了中西法律文化视野下的德法关系,指出西方主要存在两大法学派别,自然法学将道德视为法律的目标,而分析实证法学认为德法并无必然联

系,甚至恶法也是法<sup>[31]</sup>。而我国的礼法合治、德主刑辅、儒法一体则自始至终强调了道德与法律的内在联系,自然法学的观点将道德视为法律的指引与目标,亦可以说是强调了德治的基础性与根本性。李志强论证了当代依法治国和以德治国相结合之路,认为礼法合治为中国历代形成的独具特色的治理理念与实践,其主要内涵为德主刑辅、先礼后刑、外儒内法<sup>[33]</sup>。荆雨论证了“德性的法治”如何可能<sup>[34]</sup>,叶方兴分析了当代中国法治与德治结合的语境<sup>[35]</sup>,这些论述在一定程度上证明了德治基础上的法治的可能性与现实性。总之,从儒法道思想亦可见传统治理中德治与法治的互补关系。如俞可平所言,“礼法是传统中国最重要的政治法律概念,也是中国传统文化的核心范畴”,“最主要的国家统治方式”。德治的内容有其时代性,很大程度上古代礼治可以纳入现代德治,从狭义上说,古代礼治与法治的关系类似于当代德治与法治。

## (二) 德治基础上的法治之传统文化基因

“不同国家所经历的历史阶段不同,则形成的社会制度、文化底蕴、治理模式也有所差异”<sup>[36]</sup>。德治可谓我国古代的治理特色,也是国家治理的文化基因,我国的治理传统决定了德治的不可或缺,而集体主义文化倾向更需要并适合德治为主的治理方式,传统法治的次要地位也需要当今市场经济条件下进一步强化与完善法治,突出依法治国与法治国家、法治政府、法治社会建设。因此,中国式现代化需以传统文化为基础,亦即坚持德治基础上的法治之路。我国历史上形成了“以德治国、德主刑辅、明德慎罚、仁政德治、礼乐教化、出礼入刑、礼法兼治”等治理传统,这种文化的延续性体现在治理制度、行政文化、道德伦理与民族心理、乡风民俗等各方面。

1.民族心理决定了德治不可替代。组织文化是“将这一组织中的成员与其他组织成员区分开来的集体的心理编程”<sup>[37]</sup>。传统文化作为宏观层面的组织文化是我国国家文化的重要组成部分,

它可理解为中国或中华民族的心理编程或者心智与认知模式，且具有相对的稳定性与历史传承性，因而其优秀部分需要弘扬与传承。单纯法治有违德治传统，不但效果不佳且民众较难接受。现实案例也说明法治与德治相结合更适合我国的国情。如某人突然离世，生前留有遗嘱把巨额财产全部留给妻子，而其父母因想不通而为此上访十多年，但是法律规定遗嘱继承优先——西方强调绝对的个人权利，而中国自古就是集体主义国家，强调伦理道德与个体责任，尤其在涉及对于父母的孝道与赡养上面。再如违约方缴纳违约金，这在法律上没问题，然而在一定程度上，违约有违道德良知与诚信传统，正所谓一诺千金，君子一言驷马难追，故对于讲求诚信与重然诺轻生死的中国人而言，违约在感情上有些无法接受或较难认可，即使缴纳违约金，也往往会引发良心的谴责，从而产生不安、愧疚、自责等心理。在某种程度上，耻感文化已成为我们民族的一种集体无意识。德治基础上的法治有助于在顺应民族心理与文化传统的基础上，突出德治对于法治的价值引领功能，可以更好发挥法律的工具价值。德治基础上的法治亦是中西文化差异下民族心理的需要。家国天下思想与熟人社会信义观念是农业文明下我们国家文化与民族的集体认知，国人对于西方商业文明下现代契约社会中的公共意识与法律思想相对比较陌生与模糊，故需要结合传统文化，进行相应的法治建设借鉴，而不能照搬西方法治观念与内容。

2.组织文化视角下德治传统需要传承。从沙因组织文化理论来看，礼法可谓中国古代国家文化的人工制度成分，并且它体现在历代的典章制度与刑罚律令中，仁政德治可以被视为所信奉的信念与价值观层面的政治理想，而以德治国是传统国家治理的主导思想，其本身就体现了德治的基础作用，并塑造了中国人国家治理的潜在共享的基本文化假设，即德主刑辅、明德慎罚、礼乐教化、礼法合治，同时，这一国家文化影响着传

统国家治理的理念，比如历代强调的以孝治天下、忠君爱国、选贤任能。“我国的价值排序是‘情理法’，与西方的‘法理情’正好相反，在国民心理与思维中，情与理是处理人际关系和问题时的首要考虑因素”<sup>[38]</sup>。强调情理显示出道德因素在公民自治与社会治理中的重要性。道德约束在国家治理中历史悠久，且具有较强的心理与舆论的引导、威慑、监督与惩戒作用，如强调反省、慎独的自我修为思想、耻感文化、“面子”文化等。我国拥有个人道德自治基础上的以德治国之传统，以德治国也有助于在共同心理基础上对于传统文化与现代法治建设的衔接的接受。中国传统礼乐教化及伦理社会的国情与历史让德治得到更多认可、认同，从而为以德治国提供了较好的历史、心理与认知基础。基于这样的思想与社会传统，国民更容易接受以德治国。

3.中国文化具有鲜明的集体主义倾向。霍夫斯泰德在《文化与组织：心理软件的力量》一书中提出国家文化维度理论，即长期—短期导向、个人—集体导向、高一低权力距离、高一低不确定性规避等五个维度。中国国家文化具有显著的集体主义倾向，这主要源于集体主义的生产、生活方式。中国传统的农业社会与农耕文明决定了中国古代的生活、生产与社会交往模式及文化倾向，产生了家庭、家族、村落、乡里等集体单位，家庭作为基本的社会单位而持续存在，而集体的生活与劳作需要家族式成员的协作与家长式的指挥与统领，这一方面导致了家国一体、家国同构的组织结构与治理理念，另一方面产生了集体成员相处尚和、礼让与追求公正、均平、和而不同的集体主义文化。集体的存续与发展需要秩序的维护与关系的处理，于是产生了长幼尊卑的层级秩序与远近亲疏的差序格局，进而形成了以敬重与服从尊长的高权力距离，彼此信任、互助的熟人社会的特殊主义，崇尚隐忍、礼让的长期导向，彼此相处留面子，重视仁义情感、含蓄委婉及依靠自我反思与慎独的沟通方式与权变思维等为

特点的低不确定性规避等方面的国家文化特点。

4. 中国文化的集体主义倾向根深蒂固。国家文化的生成有其特定的土壤与环境, 中国文化的集体主义特性有其产生的自然、社会与历史、地理环境的原因, 一定程度上它与家国一体、大一统的民族观念密切相关。中国古代长时期的君主专制、大一统、家国一体以及儒家强调修齐治平、仁政德治、礼乐教化、忠君报国、重视伦理等观念进一步强化了中国文化的集体主义导向。有西方人士分析了中国的大一统情结与集体主义跟自然地理环境的关系。中国的长江与黄河把大河流域人们的生活联系起来, 而人工运河的开凿强化了这一趋势, 中国的地形地貌与大山大河也使中国不像小国林立的欧洲, 大一统与集体主义文化因此产生。另外, 农业文明自给自足中国人不喜对外扩张, 但是需要集体力量抵御蛮族的入侵, 需要统一的中央政府为领导与支撑以便调动全国的人力与军队, 因而, 从民族防卫与国家安全角度中国人需要大一统的中央政权, 而大一统国家的治理就需要整体思维与群体意识、集体主义精神, 它主要体现为国家主义, 而非个人主义。因为偌大国家的治理需要分而治之, 所以中国被划分为更小的集体单位, 如郡县、行省等。在某种程度上地域特色、人文思想也具有集体性, 比如北方人勤劳节俭, 南方人勤劳也注意享受生活, 这些都与中国农业文明家族、村居、乡里、地域等各类集体单位广泛存在而形成的地域风俗习惯有一定关系, 正是这样大小不一的集体单位孕育并强化了农耕文明中的群体意识与集体思维。

国家文化视角下中国的集体主义文化以及隐忍贵和、温良恭俭、礼义廉耻、爱惜名誉、精忠报国、见义勇为、讲信修睦等德治特质既是民族特性与传统美德, 也是世代沿袭的国家文化与国民的心理认知, 充分利用这一民族心理与传统基因更有助于提升国家治理的效能。况且, 以德治国也是中国传统国家治理的重要内涵与表征, 国

民的思想认知与心理习惯也更适合、更易接受德治基础上的法治。当今在依法治国与以德治国相结合的国家治理现代化背景下, 德治基础上的法治之理念的价值进一步凸显, 故需要深入挖掘与阐释, 进而更好古为今用, 以促进优秀传统文化的创造性转化应用。

### (三) 古代以德治国缺乏有效法治支撑而导致治理低效

治理传统启示我们, 有效的国家治理需要德法兼治。我国古代有德治传统之长也有法治薄弱的不足。王阳明君仁臣直的信念缺乏有效法治的保障, 连他自己也因仗义执言进谏反遭廷杖差点丢了性命。“由于古代中国政治制度赋予了君主‘乾纲独断’、不受正式法律制度约束的权力, 很多情况下官员们抵制君主的行为会失败。”<sup>[39]</sup>历史上常有忠臣直言劝谏丢官罢职甚至丢性命, 或被奸臣陷害而无法维护自身合法权益的事件, 而古代君主权力过大, 昏聩君主依仗权势为所欲为, 如桀纣之君, 社会缺乏有效而全面的法治约束, 国家治理缺乏有效的法律监督与救济。而以德治国有赖于明君贤臣, 若遇到昏君暴君或者贪官酷吏, 不但百姓遭殃, 也会危及政权的稳定与国家的长治久安。历史上秦代的严刑峻法与明代朱元璋重刑整顿吏治也未取得理想的效果, 甚至有很大负面效应。所以, 审视历史上德治与法治传统及其治理效能, 中国法治国家建设尤其需要德治作为基础。基于我国传统法治相对薄弱及注重人治的传统, 当今国家治理现代化则需要突出与强化法治建设, 如《关于加强社会主义法治文化建设的意见》指出要注重公民法治习惯的实践养成, 在此意义上, 也可以说我国法治国家建设适合德治基础上的法治。此外, 作为治国理政的理念, 德治在东西方国家的历史上都早于法治, 西方自启蒙运动以来才把法律视为国家治理的一种形式, 基于历史发展与经验传承的视角, 现代法治国家建设也应是德治基础上的法治。

## 四、结语

德治是法治的基础,法治是德治的保障,在一定程度上可以说,法治追求的是道德秩序,德治追求的是道德共同体。道德共同体“存在于一组人同为一个集体单位、一个共同体,而不认为他们是孤立的人们中间。大部分人会以不同的忠诚程度,同时认同几个规模类型和价值观根源不同的共同体”,“有效道德秩序以个人为基础,而有效道德共同体则以非个人或集体为基础”<sup>[40]</sup>。具有集体主义文化的社会更倾向于追求道德共同体。基于我国的治理传统,德治基础上的法治可以更好发挥德法互补的治理效能。德治基础上的法治能够有效应对市场失灵与政府失灵、社会组织失灵,能够提高政府部门的公共服务动机、公共责任意识,更多从集体与组织的利益出发进行决策,更好协调个体与组织的矛盾,更好坚持集体利益至上、个人服从集体,同时,也能够加强对于企业的监督、约束,激励更多企业将自身盈利、社会责任、国家强盛联系起来,更好实现各类组织的长远利益与战略发展以及现代化过程中的多元治理效能。

道德与法律彼此具有重合性与交叉性,这也决定了德治与法治的不可分亦即相互结合的必要性,如法律具有伦理的含义,伦理可以制度化为法律,德治的德还应该包括社会责任与职业道德与伦理,如公务员职业伦理。然而,法治与道德之间还有很多的空隙与交错融合地带,当今价值观念与道德评判多元化,什么是德什么是非德,界限并不清晰,甚至因人而异、因情境而异、因文化而异。单纯依法治国的弊端在于道德之线太高,法律之线太低,此间评判因范围过广,难以有效操作,且法律极少有人碰触,而道德上线的认证标准不一,因而德治与法治之间需要政策、规章、制度、纪律、人为等的规约作为补充与协同,这样才能更好保障治理之实效。另外,权力的干预对于德治与法治都是巨大的障碍,而有效的德治与法治结合可以更好应对与抵制权力对于依法行政的干扰与妨碍,比如执法人员的职业道德与忠于职守、社会舆论的正义之声与见义勇为。因此,我国国家治理需要法治与德治的有机、得当结合与协同发力,即坚持德治基础上的法治,而不能有所偏废或只执一端。

## 参考文献

- [1] 陈雨田,马永庆.百年“德治”研究的历史回溯与基本结论:基于知识图谱描述法的分析[J].宁夏社会科学,2022(3):69-79.
- [2] 韩克芳.论国家治理现代化过程中德治与法治的结合[J].学术探索,2016,205(12):1-6.
- [3] 季爱民,程梅婷.中国传统文化视域下习近平法治思想的创新发展[J].学校党建与思想教育,2022(4):11-14.
- [4] 栗斌.儒家法律思想及其当代价值研究[D].曲阜:曲阜师范大学,2011.
- [5] 《大学》中的德治理念[N].学习时报,2021-06-04(7).
- [6] 高志强.中庸的文化心理特征及其实践理路[J].心理科学,2021,44(4):1018-1023.
- [7] 杨伯峻.论语译注[M].北京:中华书局,2014:11-12.
- [8] 魏衍华.孟子“仁政”:上古三代国家治理思想的集大成[J].华南师范大学学报(社会科学版),2023(4):182-192,208.
- [9] 孙晓春.孟子仁政思想的政治哲学解读[J].理论与现代化,2023(4):39-49.
- [10] 吴建军.论孟子仁政思想的和合意蕴[J].西部学刊,2023(9):55-58.
- [11] 曾建平,杨宽情.德治视野下的法治:以孟子为视角[J].齐鲁学刊,2015(6):66-72.
- [12] 俞可平.礼法合治与中国人的行为方式:制度与习惯的中国式解读[J].中国治理评论,2021(1):3-23.
- [13] 陈纪然.韩非子人性论及其法律思想体系建构[J].北方论丛,2021,290(6):99-104.

- [14] 郭沫若,王元化,等.韩非子二十讲·韩非论稿[M].溥杰,选编.北京:华夏出版社,2008:167-425.
- [15] 徐克谦.韩非子法治公正思想浅析[J].管子学刊,2020(1):54-58.
- [16] 徐克谦.试析韩非子的人民观[J].江苏行政学院学报,2022(6):29-36.
- [17] 许金哲.“仁德”与“玄德”之同质异向:先秦孔子与老子“德”观念发微[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2023,48(1):46-56.
- [18] 胡象明,刘鹏,肖琳.老子治理思想的价值取向及其对当代中国治理的启示[J].中国行政管理,2022,44(8):122-127.
- [19] 习近平.在纪念孔子诞辰2565周年国际学术研讨会暨国际儒学联合会第五届会员大会开幕会上的讲话[N].人民日报,2014-09-25.
- [20] 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社,2023:105.
- [21] 习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:119.
- [22] 郭齐勇.中华优秀传统文化的特质[N].人民日报,2021-04-22(16).
- [23] 钱穆.湖上闲思录[M].北京:九州出版社,2012:59.
- [24] 余达淮,陈光洁.“法治”与“德治”关系三题[J].道德与文明,2016,201(2):14-18.
- [25] 彭林.德治与法治精神解读[J].领导科学论坛,2017,94(8):72-79.
- [26] 宋洪兵.论先秦儒家与法家的成德路径:以孔孟荀韩为中心[J].哲学研究,2015(5):36-45,128.
- [27] 任强.儒家法哲学的正统和异端:孔子、孟子与荀子之间的传承与背离[J].中山大学学报(社会科学版),2022,62(3):136-145.
- [28] 陈纪然.韩非子人性论及其法律思想体系建构[J].北方论丛,2021,290(6):99-104.
- [29] 靳凤林.我国古代“阳儒阴法”政治策略的伦理辨析[J].湖南社会科学,2022,212(4):1-9.
- [30] 王保民,李振,段秋关.“礼法合治”:中国古典法治的常规形态[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2022,52(4):151-160.
- [31] 李淼.先秦与秦汉时期儒法合流的趋势及其对当代法治的启示[J].哈尔滨学院学报,2021,42(7):78-81.
- [32] 黄冬英.德法关系在中西法律文化视野下的比较[J].法制与社会,2020(14):3-4.
- [33] 李志强.历史发展、理论辩难与实践聚焦:论当代依法治国和以德治国相结合之路[J].社会主义研究,2021,258(4):99-106.
- [34] 荆雨.“德性的法治”如何可能?:以荀子为基点之历史与逻辑的考察[J].文史哲,2023,394(1):105-114,167.
- [35] 叶方兴.当代中国法治与德治结合的语境分析[J].中南大学学报(社会科学版),2022,28(2):37-45.
- [36] 林丽萍.全面建设社会主义现代化国家话语中的“现代化”思维探赜[J].传承,2021(4):68-72.
- [37] 霍夫斯泰德.文化与组织:心理软件的力量[M].李原,等译.北京:中国人民大学出版社,2010:396.
- [38] 肖新平.德治基础上的法治:中国的国家治理现代化之路[J].决策与信息,2022(5):48-56.
- [39] 张星久.“意义”的建构:儒家乌托邦的特点及其在传统中国的政治功能[J].四川大学学报(哲学社会科学版),2023(6):11-20,186-187.
- [40] 布坎南.自由、市场与国家——80年代的政治经济学[M].平新乔,莫扶民,译.上海:上海三联书店,1989:158,166.

责任编辑 夏继先

# 综合整治内卷式竞争的缘由与路径探析

董立仁,张金成,蒲艳艳

(新疆政法学院 马克思主义学院,新疆 图木舒克 843900)

**摘要:**综合整治内卷式竞争有利于促进经济社会高质量发展,避免资源的浪费和低效竞争,推动企业从价格竞争转向价值竞争,大大提高资源配置效率,优化产业结构,促进新业态发展,引导资本和劳动力向科技创新、高端制造等领域流动。要实现内卷式竞争的综合整治,政府需要提高文化自觉力,企业要提高自身自律力,社会要提高全面监督力,强化法治保障。

**关键词:**内卷式竞争;综合治理;政府;企业

**中图分类号:**D63;F124 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)06-0075-06

内卷式竞争作为一种停滞不前但耗费资源的增长模式,已经深刻影响了现代社会的职场、教育以及企业等诸多领域。这种竞争模式不仅导致资源浪费,还削弱创新动力,增加社会压力,降低人们的幸福感,因此综合治理内卷式竞争已成为政府亟待解决的问题。

2024年7月30日,中共中央政治局召开会议强调了强化行业自律、综合整治内卷式恶性竞争的重要性。2024年底,中央经济工作会议和全国发展改革工作会议强调,要“综合整治内卷式竞争,规范地方政府和企业行为”<sup>[1]</sup>。2025年3月5日,习近平总书记在参加十四届全国人大三次会议江苏代表团审议时强调指出:“要深化要素市场化配置改革,主动破除地方保护、市场分割和内卷式竞争。”<sup>[2]</sup>李强总理在2025年《政府工作报告》中也明确提出“加快建立健全基础制度规

则,破除地方保护和市场分割,打通市场准入退出、要素配置等方面制约经济循环的卡点堵点,综合整治内卷式竞争”<sup>[3]</sup>。今年两会期间,党中央再次强调整治内卷式竞争,充分显示出中央对此问题的高度重视。

## 一、内卷式竞争的含义、特征及其影响

首先看内卷式竞争的含义及范畴。通常认为,内卷源于1963年美国人类学家格尔茨在其《农业“内卷”化——印度尼西亚的生态变化过程》一书中提出的“内卷化”(involution)概念。美国华人史学家黄宗智在20世纪80年代研究中国明清经济以及华北小农经济与社会变迁时也使用了这一概念。他们都用内卷化来描述一种通过大量劳动力投入来获得总产量的增长,但同时又遭遇

收稿日期:2025-02-20

**作者简介:**董立仁(1959—),男,河南郑州人,新疆政法学院马克思主义学院教授,博士,研究方向为政治学;张金成(1981—),男,河北邢台人,新疆政法学院讲师,研究方向为数字治理;蒲艳艳(1999—),女,新疆喀什人,新疆政法学院讲师。

边际效益递减的发展模式。“内卷”一词曾入选中国社科院语言研究所等机构评选的2021年“十大网络流行语”，它一般用来指同行间竞相付出更多努力以争夺有限资源，从而导致个体“收益努力比”下降的现象。而在涉及宏观经济领域的语境中，内卷则更多指向企业间的同质化竞争或过度消耗资源却未带来生产力提升的经济行为。可以说，内卷式竞争的含义通常用来描述在资源有限、竞争激烈的环境下，个体或组织为了争夺有限的资源或机会而不断加大投入，却往往只能获得微薄回报，甚至整体效率和创造力不断下降的现象。同样，内卷被用来形容非理性的内部竞争或“被自愿”的竞争。综上所述，内卷式竞争的结果犹如博弈论中的囚徒困境一样，由不合作的个人理性导致集体非理性，致使集体利益受损。

其次看内卷式竞争的影响。在社会主义市场经济中，正当的竞争一向是被鼓励的，它可以实现分配效率的最大化，激活企业创新能力，促进技术进步，提高广大消费者福利，积极稳定社会经济秩序，促进物质文明和精神文明协调发展。而内卷式竞争往往导致企业忽视自身的比较优势，无法形成差异化的竞争力。从某种程度上讲，内卷式竞争是一种带有不正当竞争或破坏性竞争的因素，并会产生以下负面影响。

一是破坏市场秩序。内卷式竞争会导致盲目跟风、重复模仿、无序竞争而破坏市场秩序，以至于资源错配、市场失灵，不利于形成公平竞争的市场环境。这是因为市场主体为了短期利益而采取不正当或极端手段进行竞争，其后果是损害市场秩序和公平性，导致资源浪费或市场失灵。这种卷的思维、卷的方式、卷的路径、卷的过程、卷的结果、卷的文化、卷的价值观等，带来的不是利润和效益的提高、行业的进步，而是“伤人一千，自损八百”，可能会导致压缩必要成本和偷工减料，安全系数降低，底线一再后退。这种卷的本质是裹挟，甚至造成恶性循环，

影响业态良性发展。二是浪费市场资源。内卷式竞争会导致资源的闲置和浪费，形成低水平重复建设。为了预防和破解内卷式竞争，需要强化行业自律以防止恶性竞争，因为内卷是一种低效竞争，需要通过合理的市场竞争规则和机制来优化资源配置，避免无效的重复投入。这种低效的、不合规的无序竞争现象，既消耗大量资源，还抑制产业创新与创造力的发展，以及科技创新的健康环境。三是破坏行业创新生态。一些聚集效应强的行业，行业巨头可能借内卷获取市场垄断地位，危害市场竞争。个别新兴行业存在重复布局和内卷式竞争，不仅降低资源利用和配置效率，而且阻碍行业健康发展。一些地方人为设置市场壁垒，造成市场分割，既导致了效率损失和隐形浪费，也加剧了产业同构和产品内卷。由于利润被压缩，企业往往没有足够的资金用于研发和创新，导致行业整体技术水平停滞不前，不仅影响了企业的竞争力，还阻碍了整个行业的可持续发展<sup>[4]</sup>。内卷式竞争导致产业链上下游企业面临困境：上游供应商在价格压力下利润被压缩，甚至面临生存危机；下游企业则因成本上升而难以维持竞争力。内卷式竞争进而破坏了产业链、供应链、消费链的平衡和稳定。

## 二、综合整治内卷式竞争：推动经济社会高质量发展应有之义

竞争机制是市场调节的重要机制，是价值规律发生作用的具体体现。社会主义市场经济要求有序的、正当的竞争。中央经济工作会议和全国发展和改革工作会议都强调，综合整治内卷式竞争具有重要的现实意义和深远的历史意义。其现实意义和历史意义体现在五个方面。

一是提高市场效率。综合整治内卷式竞争有助于恢复市场的公平竞争环境，减少资源在低效领域的过度投入，从而提高市场效率和企业效益。通过打破行业壁垒，鼓励创新和技术进步，可以促进资源向更高效、更具创新力的

领域流动。二是推动产业升级。在内卷式竞争中，企业往往注重短期利益而忽视长期投入和创新。综合整治后，企业可以更加关注技术创新和品质提升，从而推动整个行业新的产业升级和更高级转型。这不仅可以带动相关产业链的发展，更有助于提升企业的国际竞争力、创新力、公信力和美誉度。三是增强经济韧性。通过综合整治内卷式竞争，可以构建更加健康多元的经济生态，增强经济系统的韧性<sup>①</sup>，使其在面临外部种种挑战和冲击时能够更好地抵御风险，确保经济稳定增长。四是减轻社会压力。内卷式竞争加剧了社会焦虑和压力，影响了人们的身心健康和幸福感。综合整治后，可以通过优化教育、引导公共服务资源优化配置来减轻社会压力，提升人们的幸福感和满意度。在内卷式竞争中，社会阶层固化现象严重，阻碍了社会流动。综合整治可以打破这种固化，为不同阶层的人们提供平等的机会和资源。综合整治也有助于激发社会的创新活力，通过鼓励创新、支持创业、加强知识产权保护等措施推动科技、文化等领域的快速发展，为经济社会发展注入新动力。五是增强社会凝聚力。综合整治内卷式竞争有助于构建更加包容、和谐的社会环境，使人们更加关注共同利益，增强社会凝聚力，激活社会活力，促进社会的有机稳定性。系统综合整治内卷式竞争，还有助于企业行业的健康有序高质量发展。第一，有利于促进高质量发展。可以避免资源的浪费和低效竞争，推动企业从价格竞争转向价值竞争，大大提高资源配置效率，优化产业结构，引导资本和劳动力向科技创新、高端制造等领域流动，减少对房地产等传统行业的过度依赖。第二，有利于强化创新激励。通过科技研发基金、税收减免等措施，鼓励企业专注于技术进步和模式创新，形成以质量和服务为核心的竞争优势。第三，有利于优化考核指标，引导企业聚焦高质量增长。

### 三、综合整治内卷式竞争，规范地方政府和企业行为

首先是政府层面，要提高政府自身的文化自觉力。整治内卷式竞争的核心是处理好政府与市场关系，规范竞争规则与支持方式。要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更要充分发挥政府的引导作用，确保公平竞争，避免价格信号被内卷式竞争扭曲，影响资源配置效率和行业健康发展。要整治内卷式竞争，需要从源头上遏制地方政府对于生产要素市场的补贴和扭曲的冲动，推动《公平竞争审查条例》等法规政策执行到位<sup>[5]</sup>。当前和今后综合整治内卷式竞争，还需要把握规范地方政府自觉和企业行为自律等多个方面的协同作用。

一是要进一步持续反对形式主义官僚主义。坚决反对形式主义、官僚主义对于经济工作来说，是确保政策有效执行、提高工作效率、促进实际效果、增强政策协同、激励担当作为、优化营商环境、统筹发展和安全以及提升政策引导力和影响力的重要举措，更是综合整治内卷式竞争的要义之一。坚持求真务实，坚决反对热衷于对上表现、不对下负责、不考虑实效的形式主义和官僚主义，因为形式主义和官僚主义的一个重要表现就是对下不负责、对上讨好，搞所谓的花架子，光说不干、做表面文章。这些现象的一个必然后果，就是使工作和生产的效率下降，使公共服务与社会服务的质量下降，进而引起群众的不满意，同时阻碍高质量生产力的发展。

二是要进一步优化科学系统规划。要把综合整治内卷式竞争纳入政府各项规划之中。地方政府在制定招商引资计划时要科学规划，应充分考虑本地区的资源禀赋、产业基础 and 市场需求，避免盲目跟风或追求短期效益。要通过科学的市场调研和战略规划，确保招商引资的方向与本地经济发展战略相契合。要注重差异化发展，根据本地区的实际情况，制定差异化的产业发展政策，

避免各地产业结构趋同。

三是要进一步规范政策优惠行为。现在针对不正当竞争有《反不正当竞争法》，针对可能影响市场公平竞争有《公平竞争审查条例》，但内卷式竞争却处于一个灰色地带，并不太容易与正常的市场竞争进行区分，因此需要在国家层面的主导下综合整治内卷式竞争，严禁违法违规给予政策优惠行为。

四是要进一步提高资源配置效率。政府应根据国家发展战略和市场需求有效提高资源配置效率，优化资源配置结构，制定科学的产业政策，引导资源向优势产业和重点领域集聚。加强财政金融政策协同，通过财政补贴、税收优惠、金融支持等手段鼓励企业加大研发投入，提高技术创新能力。进一步完善土地和资源管理，加强对土地、水资源等生产要素的管理，防止资源浪费和环境污染。强化创新激励，打破内卷僵局，加大科研投入，即政府应增加对基础研究和关键核心技术攻关的投入，鼓励企业和科研机构进行协同创新。应当规范地方政府的招商引资行为，坚决破除地方保护，在加快建设全国统一大市场上做足文章，为新质生产力发展营造良好环境。

五是要进一步优化政绩考核机制。政府要优化地方官员政绩考核体系，转变地方政府职能，引导地方政府理性竞争，将经济发展质量、民生改善、环境保护等指标纳入政绩考核体系，防止地方政府为追求短期政绩而进行恶性竞争，引导其从追求短期利益转向注重长期价值创造。建立和完善创新激励机制，通过设立创新基金、创新奖励等措施，激发企业和个人的创新活力。加强高校、科研机构与企业的合作，推动产学研深度融合，促进科技成果的转化和应用。加强地方政府监管，建立健全地方政府行为监管机制，防止地方政府在招商引资、基础设施建设等方面进行无序竞争。推动区域协调发展，通过政策引导和市场机制促进区域间协调发展，防止地区间经济发展水平差距过大。

其次是企业层面，要提高企业自身自律力。

一是要进一步强化前瞻思维。企业是创新的主体，也是将创新科技转化为先进生产力的关键，打破内卷式恶性竞争既需要政府的规范更需要企业家的主动作为。超前布局体现了一种前瞻性思维。有些项目依托新科学、新理论、新技术，如果按照传统思维按部就班推动重大科技项目布局，很可能会因技术或理论的不成熟而错过发展良机，因此超前布局、抢占先机是赢得未来科技竞争的关键。开展新技术、新产品、新场景的大规模应用示范行动，将会促进科技与社会发展的深度融合，而二者融合越深入、越广泛，大众对这些新技术、新产品、新场景的需求量就越大，就越能支撑这些新生要素的快速迭代升级，并最终孕育出新的产业形态。

二是要进一步提升科学技术指标。中央经济工作会议的要求很明确，就是不能让内卷式竞争成为影响科技创新和新质生产力发展的破坏性因素。要提高企业盈利能力，避免内卷式竞争形成，可从下面三方面着手：第一，提高技术标准，严控新增产能。坚持标准引领、有序提升原则，提高生产、技术、安全、能耗、环保、质量等国家标准和行业标准水平，严格控制新增产能，加快淘汰落后产能，促进产能结构优化；第二，支持行业并购重组，畅通市场退出机制，在政府科学有效引导下，支持龙头企业对问题企业并购重组，提高行业集中度，促进规模化、集约化经营，改善供求关系；第三，企业在释放竞争的效益中既要推进国内经济社会发展，保持竞争精神，又要在国际市场上发挥作用，在产品的质量上下功夫、在供给侧结构性改革方面下功夫，从而使产品真正具有国际竞争性。

三是要彻底摆脱对内卷路径的依赖，把更多精力放在产品创新与服务升级上。随着我国人均GDP的增长，人们越来越重视消费升级，低价格、低质量的经营模式难以长期持续，因此部分有条件的企业可以引领消费潮流，通过产品创新

实现“供给创造需求”。此外，企业要实时研究市场需求动态、追踪市场动向，合理布局并适时调整生产规模，遵循“需求牵引供给”的规律。

四是要强化价值链的功能作用。为强化价值链，企业应从三个方面努力。一是强化精益生产管理。采用精益生产理念，优化生产流程，减少浪费，提高生产效率。二是优化供应链管理。加强与供应商的合作，建立稳定的供应链体系，确保原材料和零部件的及时供应，降低库存成本。三是加快数智化转型。利用大数据、云计算、人工智能等先进技术推动企业的数字化、智慧化、现代化水平，提高运营效率和决策水平，以最大限度凸显自身在价值链上的功能作用，共同推动行业的健康发展。

再次是社会层面，要提高社会全面监督力。一是要充分发挥行业协会积极作用。综合治理内卷式竞争要发挥行业协会在中国特色社会主义市场经济体制中的重要作用。行业协会不仅是规范市场行为、促进政府职能转变的重要力量，还是推动行业管理、为政府宏观调控提供信息与支持、引导企业走向市场与国际化的重要平台。它通过制定行业自律公约、建立投诉机制、推动行业标准制定、加强信息沟通与交流、协助政府监管以及倡导长期主义发展理念等方式，为行业的健康发展提供有力保障。比如，行业协会可利用自身的信息优势，与政府部门、学界合作，对新能源汽车、光伏等新兴产业开展前瞻性研究，进行市场合理产能的预测预警及信息发布，对企业的投资行为或地方政府的招商引资进行信息引导。二是要建立完善产能预警机制。政府、企业与行业协会协同建立产能预警机制。行业协会应通过市场调研和数据分析，了解市场需求和产能状况以制定合理的生产计划，建立产能评估指标体系和产能过剩预警系统以帮助企业及时了解行业产能状况，避免盲目扩张、重复建设和资源浪费。同时，政府应加强对产能过剩行业的宏观调控，引导部分企业有序退出。加强市场细分与差

异化竞争，根据市场需求和消费者偏好，对市场进行细分，提供定制化的产品和服务。企业应深入了解目标市场的特点和需求，制定有针对性的营销策略，提倡差异化竞争。鼓励企业开发具有独特竞争力的产品和服务，通过差异化竞争来摆脱内卷式竞争。企业还应注重品牌建设，提高产品和服务的附加值。

最后是法治层面，要强化法治保障力。一是要进一步完善法律法规，明确竞争规则。加大法治建设的力度，完善不正当竞争法律规范，加强对不正当竞争行为的打击，明确界定不正当竞争行为的类型和处罚标准，维护市场秩序和公平竞争。市场经济是法治经济，要充分发挥价格法、《反不正当竞争法》和《反垄断法》的作用，规范企业在市场竞争中的行为准则，有效遏制包括内卷式竞争在内的不正当竞争。清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法，完善《反垄断法》，加大对垄断行为的打击力度，明确界定垄断行为的类型和处罚标准，防止企业通过垄断手段阻碍市场竞争。二是要加强执法监管，确保法律实施。党的二十届三中全会提出，要“加强公平竞争审查刚性约束，强化反垄断和反不正当竞争，清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法”<sup>[6]</sup>。建立健全执法机构，设立专门的执法机构或部门负责打击内卷式竞争行为，确保法律法规得到有效实施。提高执法效率，加强对执法人员的培训管理，提高执法效率和准确性。加强执法协作，加强跨地区、跨部门的执法协作，形成合力共同打击内卷式竞争行为。

#### 注释：

①经济韧性是指一个经济体应对外部干扰、抵御风险冲击、实现可持续发展的能力。它不仅关注经济增长的能力，更强调经济体在遭受冲击后快速复原的能力。有无经济韧性是一个经济体在遭受冲击后能够“成功复苏并重新实现经济稳步增长”还是从此“步入经济下行轨道”的关键因素。

## 参考文献

- [1] 中央经济工作会议在北京举行[N].人民日报,2024-12-13(1).
- [2] 习近平.经济大省要挑大梁为全国发展大局作贡献[N].人民日报,2025-3-6(1).
- [3] 李强.政府工作报告[N].人民日报,2025-03-13(1).
- [4] 本报评论员.紧抓关键环节完成好明年经济工作重点任务;论学习贯彻中央经济工作会议精神[N].人民日报,2024-12-18(1).
- [5] 中华人民共和国中央人民政府.公平竞争审查条例[EB/OL].(2024-06-06)[2025-03-10].[https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content\\_6957050.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6957050.htm).
- [6] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(1).

责任编辑 董 颖

(上接第 65 页)

## 参考文献

- [1] 金国坤.基层行政执法体制改革与《行政处罚法》的修改[J].行政法学研究,2020(2):63-74.
- [2] 杨小军.行政执法体制改革法律依据研究[J].国家检察官学院学报,2017,25(4):88-98,174.
- [3] 叶必丰.执法权下沉到底的法律回应[J].法学评论,2021,39(3):47-55.
- [4] 徐晓明.行政处罚权下沉乡镇街道制度的内在取向及实施路径[J].中州学刊,2022(4):43-49.
- [5] 申润典,夏德峰.权责一致思路下向基层放权赋权应考量的问题[J].领导科学,2020(24):106-109.
- [6] 曹海晶,吴汉东.赋予乡镇(街道)行政处罚权的进路研究[J].特区实践与理论,2021(1):30-41.
- [7] 李洪雷.论我国行政处罚制度的完善:兼评《中华人民共和国行政处罚法(修订草案)》[J].法商研究,2020,37(6):3-18.
- [8] 张晓莹.行政处罚的理论发展与实践进步:《行政处罚法》修改要点评析[J].经贸法律评论,2021(3):1-19.
- [9] 卢护锋.行政执法权全面下移的组织法回应[J].政治与法律,2022(1):124-135.
- [10] 陈天祥,齐卓,王国颖.相对集中行政处罚权制度改革何以困难重重?:基于制度成本视角的分析[J].江苏行政学院学报,2019(1):103-110.
- [11] 秦前红,陈芳瑾.“行政处罚权交由”的规范阐释:基于《行政处罚法》第24条第1款之展开[J].法治研究,2022(3):55-65.
- [12] 张青波,童浩文.“放管服”改革中行政权力下放的风险与对策[J].华中科技大学学报(社会科学版),2022,36(5):49-59.
- [13] 陈柏峰.乡镇执法权的配置:现状与改革[J].求索,2020(1):95-105.
- [14] 张婧飞,姚如许.行政处罚权下放的法治进路:兼论《行政处罚法》第24条[J].大连海事大学学报(社会科学版),2022,21(5):38-46.
- [15] 陈明辉.行政执法权下放的地方实践及其法治优化[J].行政法学研究,2023(3):119-129.
- [16] 李强.“局队合一”:综合行政执法改革方向和实现路径:基于J省R市综合行政执法体制改革试点实践的思考[J].中国行政管理,2019(8):151-153.
- [17] 林蔚文,林明华.地方政府部门责任清单制度的理论与实践[J].福建论坛(人文社会科学版),2016(5):86-92.
- [18] 杨治坤.行政处罚权下沉乡镇的性质定位:以《行政处罚法》第24条为分析对象[J].法学,2023(12):34-50.
- [19] 郭胜习.综合执法权下沉乡镇街道的实践样态、现实困境与法治回应[J].行政法学研究,2024(4):136-146.

责任编辑 刘 钊