

行政科学论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

-
- ◎ 巩固深化街道管理体制机制改革研究
 - ◎ 建立中小学编制动态调整长效机制的探索与实践
 - ◎ 大中小学思政课一体化建设的问题及系统化构建路径研究
 - ◎ 场域理论视角下政府回应公众网络参与：现实困境与优化路径

2025 07

总第127期

巩义：洛汭之城 巩固不拔

巩义市地处中原腹地，位于河洛汇流处，秦时置县，1991年撤县建市，现辖人口85万。巩义是河洛文化的摇篮、诗圣杜甫的故乡，境内有古文化遗存70多处，其中，双槐树遗址是迄今为止在黄河流域发现的仰韶文化中晚期规格最高、具有都邑性质的中心聚落，它的发现填补了中华文明起源关键时期、关键地区的关键材料。北魏石窟、北宋皇陵等较为有名。这里的康百万庄园是全国三大庄园之一，康氏家族独特的经营理念和极富远见的管理制度，至今仍有非同寻常的价值。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



双槐树遗址考古现场



双槐树出土的牙雕蚕



东周故城城门遗址



老城西南紫金山下城墙遗址



巩义北魏石窟



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 7 月 25 日
中国标准连续出版物号: $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/\text{D}}$
发 行 范 围: 国内外公开发行
国内总发行: 新乡报刊发行局
国内邮发代号: 36-137
户 名: 《行政科学论坛》编辑部
开 户 行: 中国银行新乡国贸支行
账 号: 259824996598
广告经营许可证号: 4107004000023
定 价: 15.00 元

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾 问: 黄文平 王文超 马新华
杨宏志 胡战坤 孔令晨
陈兴民 丁庭选 尹新明
主 任: 吕 娜 孙功奇 王孝俊
副主任: 王付林 陈磊山 赵文阁
委 员: (按姓氏笔画排序)
丁 煌 王付林 王孝俊
王荣阁 叶春风 吕 娜
任丰金 刘 钊 刘春阳
刘俊生 孙功奇 杨光斌
杨 钧 宋 伟 张 旭
张明军 张银堂 陈振明
陈磊山 郁建兴 金太军
赵文阁 赵伟杰 胡汉伟
胡彦宏 夏继先 高 炜
郭建州 董克用 董 颖
韩 辉 黑云龙 谢建文
鲍晋选

目录 Contents

2025 年 / 第 12 卷 / 第 7 期 / 总第 127 期 / 2025 年 7 月 25 日出版

◇ 专题策划

巩固深化街道管理体制机制改革研究

——以焦作市为例 / 焦作市委编办课题组 / 4

◇ 事业单位改革

探索制定“两项清单”提升事业单位服务水平 / 洛阳市委编办课题组 / 10

巩固事业单位重塑性改革成果研究

——以驻马店市为例 / 驻马店市委编办课题组 / 13

建立中小学编制动态调整长效机制的探索与实践

——以三门峡市为例 / 三门峡市委编办课题组 / 18

超负荷状态下提升县级事业编制使用效益的探索与思考

——以通许县为例 / 通许县委编办课题组 / 22

◇ 高校治理

大中小学思政课一体化建设的问题及系统化构建路径研究 / 汪如磊 / 26

人工智能视角下大学生心理健康教育的发展路径探析 / 黄鑫艺 孙中雯 / 32

基于大数据的高校学生管理工作信息化重构 / 陈 婕 / 35

OBE 理念引领下的旅游管理专业课程思政教学模式构建与实践 / 岑 怡 廖军华 / 38

新时代加强和改进高校网络统战工作的路径思考 / 杨云峰 / 41

◇ 理论视角

科技支撑基层社会治理创新:实践模式、发展困境及优化路向 / 李有学 / 44

场域理论视角下政府回应公众网络参与:现实困境与优化路径 / 周 楠 张秀丽 尹婷婷 / 49

文化传播视域下河南卫视“奇妙游”节目的价值研究 / 韩 辉 夏一凡 / 54

新媒体技术下焦作民俗表演文化的传承保护研究 / 李田苗 / 60

◇ 基层治理

基层党建引领小区治理现代化的实践与探索

——基于H县S镇的案例分析 / 陈美凤 / 64

酒店业多元共治模式的构建逻辑研究

——政府规制、行业协会自律与公众监督的协同效应分析 / 敖 然 / 68

商业数据适用《反不正当竞争法》保护路径分析 / 高世林 / 71

◇ 历史上的河南县治

巩义市:洛汭之城 巩固不拔 / 罗 文 / 74

封二、封三 / 历史上的河南县治

封底摄影 / 康震林

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 石艳艳

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 18 * 2025-07 * n

巩固深化街道管理体制机制改革研究

——以焦作市为例

焦作市委编办课题组

2024年，按照党中央和省委的决策部署，在前期街道改革的基础上，焦作市扎实开展了深化街道管理体制机制改革工作。本文首先从理论视角阐述优化街道管理体制的重要性和必要性，以改革前后街道在职能配置、机构设置、编制配备、综合执法、便民服务方面的变化为抓手，全面总结焦作市改革经验做法，并对当前街道管理体制运行中存在的问题进行探索性研究和思考，为加快推进市域社会治理体系和治理能力现代化，有效破解街道长期存在的体制机制问题提供参考。

一、理论基础

（一）研究视角

街道管理体制机制建设在国家城市基层社会治理体系中占据着打基础、定战略的重要位置。当前，城市现代化发展速度快，城市人口越来越多，治理范围也不断扩大，城市发展水平越来越高。这种情况下，优化和进一步完善街道管理的体制机制，就逐步演变成提升城市基层社会治理能力和治理水平现代化的重要载体和必要途径。

党的二十大报告强调指出，必须“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能，加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力”。在国家大力推进治理体系和治理能力现代化的大背景下，城市街道管理体制机制的建设作为提升城市基层社会治理效能和水平的关键

切入点显得极其重要。

（二）“政权化”的理论逻辑

党的十八大以来，多位学者从不同视角针对城市基层社会治理转型过程中街道面临的困境展开了学术研究。既有研究指出，城市范围内基层政府和相关部门，通过建立所谓“借道”机制打通市场渠道，然后以向社会有偿购买服务的方式，努力增强自身辗转腾挪的活动空间和自由发挥的行为弹性；但是，在购买社会服务的时候，有个别学者发现，基层政府还有相关部门，常常会遇到能用于治理的权力较少的难题，导致出现类似“组织悬浮化”这样不好解决的问题。之前的研究，大多是从组织社会学理论的角度，分析城市街道制度的生存环境，像研究打仗时的战术一样，也有人从历史制度演变的角度，去看街道基层社会组织是怎么发展变化的。可惜的是，这些研究都没有仔细去探究“政权化”是按照什么逻辑演变的，所以也就没办法形成一个科学、严谨的研究框架。

在基层社会治理中，始终存在“加强基层治理—推进政权建设—建立政权组织”的逻辑主线。因此，分析城市街道这一基层政权组织的发展变化过程，目的是窥视城市基层政权建设即街道管理体制机制的变迁逻辑。从这一逻辑出发，实践中所发生的城市街道的组织形式变化、功能调适强化、角色转型设计，其实都是把街道管理体制作为城市基层政权变迁的外显而具体发生的

适应性调整。作为国家治理在城市基层社会治理中的“投射影像”，城市街道在行为组织架构、角色功能定位等方面的变化，客观上取决于国家在不同历史时期的治理观念、治理策略、治理需求、治理任务和治理资源的“阶段性调适”，并非只生发于单纯唯一的组织逻辑。与此同时，国家意义上城市基层社会治理的目标在不同历史时期的调整切换，决定着城市基层政权建设的思路转换，也决定着城市基层政权组织的历史变迁。因此，经由城市街道组织变迁来透视街道管理体制机制的历史嬗变，必须以“政权化”为研究视野。

从历史发展来看，国家城市街道管理体制机制之所以会有变化，是好多制度机制一起发挥作用的结果，像国家基层整合机制、城市经济发展体制、社会风险治理体制、城市政府分工机制等，这些制度机制共同发力，在新时代城市基层社会治理工作中发挥了积极作用。

二、街道基本情况

1.街道分布。焦作市共有街道55个，其中，涉农街道35个，占总数的63.6%。五县(市)所辖18个街道，均为涉农街道；五城区所辖37个街道，其中17个为涉农街道。

2.街道规模分类。以街道常住人口和实际管辖面积为主要指标，将55个街道分为较大、中等、较小三类规模。人口2万以下或人口2万~5万且面积在3平方公里以下的为较小规模街道，共8个；人口5万~10万且面积小于70平方公里或人口2万~5万且面积在3平方公里以上的为中等规模街道，共41个；人口10万以上或人口5万~10万且面积70平方公里以上的为较大规模街道，共6个。在较小规模街道中，有7个街道人口不到1万，其中5个街道人口仅1000~3000人。

3.机构设置。改革前，全市街道机构限额为8~12个，除沁阳市设置12个、示范区设置8个外，其他县(市、区)多数设置10个。除省定的

党建办等5个必设机构外，各县(市、区)在机构限额内还因地制宜设置了社区建设管理办公室、文化旅游服务中心等特色机构。在派驻机构方面，经过事业单位重塑性改革，财政所、自然资源所、人社所等派驻机构已整合到县(市、区)直部门其他事业单位，街道普遍设置的派驻机构为市场监管所，规格为副科级。

4.人员编制。全市55个街道共核定编制3473名(行政编899名、事业编2574名)，实有人员2699人(行政编772人、事业编1927人)；共核定领导职数491名，其中6个较大规模街道核定领导职数各11名，41个中等规模街道核定领导职数各9名，8个较小规模街道核定领导职数各7名。

5.综合执法。全市街道统一设立了综合行政执法大队，规格为副科级，共核定事业编制763名，实有人员577人。2023年3月，按照省政府批复文件赋予街道行政处罚权29项，制定了执法事项清单，街道综合行政执法的组织架构已基本构建完成。

6.便民服务。改革前，全市街道统一设立了党政综合便民服务中心，加挂党群服务中心牌子，规格为股级，共核定事业编制950名，实有人员715人；各街道便民服务大厅平均入驻事项52项。各村(社区)均设立了便民服务站，制定“帮办代办”事项清单103项，实现了帮办代办事项不出村(社区)。

三、街道管理体制机制存在的问题

(一) 职责权限方面

1.街道职责界定不够明晰。在改革以前，街道承担的职责整体界定较为宽泛，并没有对街道主要承担的职责展开细致说明。街道对自身应该干什么事、履什么责不够清楚。据街道干部反映，就街道办事处日常工作而言，街道很少去斟酌某项工作该不该他们干，而是抱着“哪个工作时间节点紧先干哪个，哪个领导催得急先干哪个”的想法尽快完成工作任务交差，更不清楚干

了多少职责以外的工作。总之，街道工作人员的很大精力都是用于“抓落实”，对于“哪些该抓、哪些不该抓”不得而知。

2.街道权责不够对等。改革前，县(市、区)直部门实质上将街道作为基层的工作责任落实主体，“权力向上集中、责任向下集中”的现象较为明显。比如，有街道反映，县级职能部门牵头开展阶段性攻坚工作，特别是涉及环保、住建、乡村振兴等相关内容时，行业主管部门更加注重街道对辖区内社会事务的“属地管理”责任，但往往忽略经费和技术保障的同步转移，导致工作任务下放街道后，一些职能部门依然将项目资金及执法权力掌握在自己手中，“放责不放权”。

3.街道综合执法机构的指挥调度职能未能充分彰显。目前，全市所有街道都已设立综合行政执法大队，其机构级别相当于副科级。然而在实际工作中，大队指挥调度方面的作用尚未得到全面有效的发挥。如部分街道反映，由于缺乏专业执法人员和技术设备支撑，29项行政处罚权下放

后，街道仍然面临着无人执法、不会执法的问题，主要原因是街道之前没有独立执法的工作经历，是“本领恐慌”引起的思想波动，执法人员力量和业务素质还不能匹配当前街道综合执法的新要求。街道综合行政执法的指挥综合调度难度大、程序多，街道一线执法人员对多数违法案件普遍实行“柔情执法”，采取口头警告、说服教育或者下发整改通知的方式予以制止，一般不采取行政处罚。

(二) 机构编制、人员力量配备方面

1.街道编制配备不均衡。改革前，焦作市各街道的编制数量基本上没什么大的差别，但其实每个街道规模大小不一样，所处位置特点不同，要干的活儿也有多有少，却没有按照这些实际情况，科学合理地去确定编制数量，导致街道之间的这些差异没能在编制数量上体现出来(见图1)。如常住人口规模12万左右的较大规模街道编制数与常住人口3.5万的中等规模街道一样。

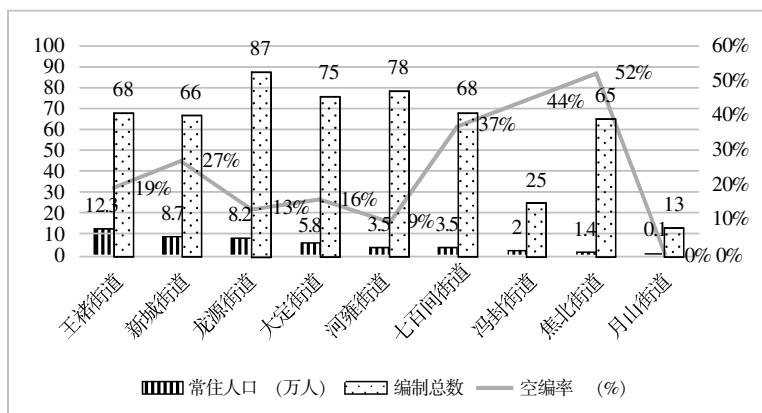


图1 改革前焦作市部分街道常住人口规模和编制对比情况

2.街道空编相对较多。整体上看，55个街道平均空编14名，空编率达到22%。就个别街道而言，焦作市解放区和山阳区两个中心城区平均空编率均达30%，比如说，解放区的王褚、上白作、焦南、焦北、七百间等5个街道，山阳区的中星、东方红、焦东、艺新等4个街道，空编都有20多名。有些街道提到，由于财政预算有限，

每年上报的用编计划很难得到批准。现在街道不缺编制，缺的是真正干活的人，怎么把这些空编都填满，让合适的人来工作，成了眼下一个大难题。

3.街道混编混岗现象较为普遍。改革前，因为街道事业机构设置相对较少、人员编制相对较多，所以在实际工作中，不少编制核定在街道综

合行政执法大队、党政综合便民服务中心等事业机构的人员在其他行政内设科室任职，混编混岗的情况相当常见，这种现象在市辖区街道更为显著。以解放区的焦北、民主、民生街道为例，它们各自核定的行政编制都是9名，这些编制仅够满足领导班子人员配备需求，所以广泛存在街道内设机构中没有行政编制人员，或者由事业编制人员担任行政内设科室负责人的情形。

（三）日常工作机制方面

完成上级安排工作往往需要提供多种档案资料，占用街道大量的人力物力。街道干部提到，县级职能部门在集中开展某项阶段性工作时，方式颇为相似。通常由分管的县领导出面主持动员会、推进会，同时下达任务清单，搭建微信工作群，且要求街道工作人员通过该群定期发送工作截图，还时常索要各类相关材料。县直职能部门前往街道实地调研时，大多以听取汇报、检查资料为主要形式，对汇报材料、数字表格这类留痕资料格外看重，明显呈现出注重材料而轻视实际成效的情况。

（四）街道资源保障方面

1.街道事业身份干部晋升通道亟待拓宽。改革前，焦作市街道所属事业机构只有综合行政执法大队为副科级，街道事业身份干部晋升渠道单一。从调研情况来看，全市55个街道实有人员2699人，其中事业编人员1927人，占比71.4%，由于受到事业编制身份的约束，街道拥有事业编制的干部，获得晋升副科级职位的机会相当有限。在推进街道改革的进程中，为充分调动街道事业编制干部的工作积极性，鼓励基层干部积极主动开展工作，亟待出台相应的激励政策，以此为拓宽街道事业编制干部的晋升渠道提供有力的制度保障。

2.街道工作人员薪资福利有提升空间。调研中街道干部普遍对待遇提升问题反映强烈，主要原因是：焦作市67%的街道位于城乡接合部，兼具城区和农村管理职能，工作任务甚至重于部分

乡镇，但在人员待遇方面没有享受到乡镇工作人员待遇“高于县直机关同职级人员20%以上”的政策，街道工作人员没有“下乡补贴”，事业身份人员也没有“车补”。据统计，待遇方面，街道行政人员与同级乡镇人员相差近500元，事业人员相差近1000元，一定程度上影响了街道工作人员的积极性。

3.街道经费保障存在问题。部分街道的办公经费与财税任务完成比例紧密相连，一旦未能完成年度既定的财税任务，上级便不会划拨工作经费。如此一来，经费无法得到切实保障，致使街道在开展日常工作面临更大困难。

四、2024年街道改革的“焦作经验”

（一）优化机构设置与编制管理，破解体制机制难题

1.优化机构设置。综合考虑街道规模分类、区位特点、产业结构和经济发展水平等因素，按照“7+1+1”模式重新设置内设机构，科学核定街道机构编制数和领导职数，明确职责边界，解决街道编制配备不科学和与所属机构权责不清的问题。同时，对街道各类牌子进行清理，除社会治安综合治理、消防安全、新时代文明实践机构的牌子外，先后清理了应急管理、农产品质量安全监管等各类牌子。

2.下放派驻机构。除公安派出所、司法所外，将财政、自然资源、市场监管、人力资源和社会保障等派驻机构下沉街道，实行属地管理，业务工作仍接受县直部门的指导，切实减少了街道管理层级，理顺了管理体制，使街道工作开展更加顺畅，提升了街道对辖区内社会事务的综合协调能力，保证了街道的工作执行力。

3.探索资源整合。对于规模较小、人口较少的街道，考虑到其管理成本较高，发展空间有限，不利于集中管理，积极探索通过整合撤并的方式实现行政资源效益的最大化。比如，沁阳市分别将太行街道与怀庆街道、沁园街道与覃怀街

道合并管理，科学配备人员编制，打破了行政事业人员的岗位限制，实现了街道行政事业人员统筹使用，精简了领导职数和行政事业机构数，极

大地节约了行政成本，提升了机构编制资源的使用效益(见表1)。

表1 焦作沁阳市所属街道改革前后机构编制情况

改革前								改革后							
街道名称	人口(万)	面积(km²)	规模	编制数	实有 人数	领导 职数	机构 数	街道名称	人口(万)	面积(km²)	规模	编制数	实有 人数	领导 职数	机构 数
沁园	7.2	13.6	中	74	66	9	12	覃怀	10.4	29.3	较大	140	122	11	13
覃怀	3.2	15.7	中	74	56	9	12								
太行	5.0	16.1	中	74	61	9	12	怀庆	10.1	36.4	较大	124	115	11	13
怀庆	5.1	20.3	中	74	54	9	12								

4.规范议事协调机构。针对街道议事协调机构设置泛滥的问题，将街道现有的议事协调机构全部撤销，同时，对街道设立的联席会议、工作专班、临时性工作机制等进行了统一规范，防止变相设立、发生反弹，解决了街道机构设置冗余的现象。

(二) 下放管理权限，破解权责矛盾顽疾

1.编制街道职责清单。以《河南省街道职责参考目录》为依据，指导县(市、区)梳理街道在党的建设、经济发展、民生服务、平安法治等方面的职能，编制完成街道职责清单90项左右，进一步明确街道职责职能，有效解决县直和街道履职错位、越位、缺位等问题。

2.编制属地事项清单。制定了《县和街道属地管理事项主体责任和配合责任清单》(模板)，指导县(市、区)编制完成属地管理事项清单80项左右，进一步厘清县直部门和街道职责边界。凡不在街道权责范围内的事项，不能以“属地管理”之名，随意纳入巡察、审计、监督问责范围，有力破解街道“权责界限模糊”难题。

3.编制执法事项清单。按照“街道梳理、县级确认、市级统筹”的模式，制定了全市相对统一的《焦作市街道综合执法事项清单》，并上报省政府审核批复，赋予全市街道29项行政处罚权，依法确认了街道执法主体资格，明确了街道综合行政执法权限。

4.建立健全街道职责准入制度。“三个清

单”外的事项，未经街道同意、按程序批准，县级职能部门不得随意将职责下放到街道。确有需要下放街道承担的工作职责，必须经过当地党委、政府研究确定，并按照“费随事转”的原则将相关经费一并下放到街道，坚决防止县级职能部门向街道推卸责任、转移风险。

(三) 探索综合执法，破解基层执法困境

1.充实执法力量。以机构整合、职能调整和人员转隶为契机，将街道持有执法证且能力突出的工作人员，以及县直执法部门派驻机构下沉人员，充实到街道综合行政执法大队。改革以来，共向街道综合行政执法大队充实人员165人，为执法人员申办执法证件110件，全市街道综合行政执法大队持证上岗人数由385人增加至518人，增长率36%。

2.加强执法培训。通过集中培训、上挂下派、驻点指导、随队执法等，对街道执法人员开展常态化培训。同时，围绕城管、环保、文化、水利、消防等领域执法，精心拍摄行业部门执法“微电影”8部，对案件线索排查、证据收集、协同联动等进行全流程示范推演，为街道综合执法提供了“教科书”，有效解决了街道不会执法或执法不规范的问题。2024年先后组织赋权领域专题培训16场次，参训人员880人次。

3.完善执法制度。印发了《焦作市乡镇(街道)综合行政执法文书格式范本使用规范》《焦作市乡镇(街道)综合行政执法培训手册》等相关文

件，并制定完善乡镇(街道)综合行政执法信息共享、案件移送、协作协同、法制审核、执法争议协调等执法配套制度23项。据调研统计，自2023年7月权限下放街道以来，55个街道共开展行政执法检查4993次、行政处罚187件、行政强制6件。全市街道综合执法实现了从“零起步”向“稳提升”的转变。

(四) 推进便民服务，破解群众办事难题

1.强化便民服务机构编制保障。在党政便民服务中心的基础上，统一设置了街道党群服务中心，加挂便民服务中心、退役军人服务站牌子。共核定事业编制1106名，平均每个街道20名；实有人员824人，平均每个街道15人。每个街道党群服务中心比改革前平均增加编制3~4名、增加人员2~3人，为街道便民服务标准化建设提供了力量保障。

2.落实机构编制激励政策。结合县(市、区)实际，按照设置标准和考核条件，对街道便民服务机构标准化建设情况进行评估验收，并依据机构编制管理权限和程序规定，将全市55个街道党群服务中心机构规格由股级统一调整为副科级，拓宽了街道事业人员晋升渠道，激发了街道干事创业的激情和活力。

3.提升政务服务效率。积极整合街道党建、政务和社会服务等各种资源，打造了布局合理、功能完备的便民服务大厅，并根据群众需求，进驻了民政、医保、退役军人、劳动保障和养老保障等便民服务事项，对应设置了办事窗口，配备了高素质工作人员，有效打通了服务群众的“最后一公里”，政务服务效率和群众满意度明显提升。以沁阳市太行和怀庆街道为例，2024年以来，两个街道党群服务中心共办理涉及民政、医保等部门业务累计5984件，村级便民服务站累计办件11350件。

五、余论

2024年街道管理体制机制改革初步解决了一

些问题，取得了一定成效。但基层反映出来的问题仍然比较突出，主要表现在以下三个方面。

一是行政资源使用效益有待进一步提升。当前焦作市常住人口在5万以下的街道37个，占比67%，部分街道管辖人口仅三五千人甚至一千人左右，一定程度上造成机构编制资源的浪费。

二是街道工作人员待遇有待提升。目前，焦作市同一县域内，由于街道工作人员不享受下乡补贴和交通补贴，街道事业身份工作人员每个月比同级乡镇工作人员工资待遇低1000元左右。

三是县乡两级市场监管领域职责尚未划分清晰。市场监管所下放街道后，职责没有同步下放，在编制街道履职事项清单时发现，县市场监管局希望市场监管所下放前所承担的任务仍然由街道承担，而街道则提出，当前法律法规明确，市场监管领域的职责行使主体是县级以上人民政府。在这种情况下，如何明确街道市场监管领域的基本职责、配合职责就有些困难。

下一步改革推进的重点主要体现在两个方面。一是深入研究对于区位相近的较小规模街道、中等规模街道是否可以参照沁阳市做法合并管理，或是否可以通过行政区划调整将它们合并为较大规模街道，积极探索适合区域发展的有效路径。二是按照党中央关于全面建立乡镇(街道)履行职责事项清单的决策部署和全省动员部署会的工作安排，全力落实好乡镇(街道)履职事项清单编制工作，对“小马拉大车”等基层治理突出问题给予强有力的回应。

总之，从宏观层面看，改革主导者必须坚持顶层设计、高位推动、基层主动、有所作为的工作思路，逐步化解基层治理难题，深化街道管理体制机制改革一蹴而就是不可能的，必然会经历较长一段痛苦的磨合期和成长期。

(课题组成员：郭利，杨晓亮，李志峰)

责任编辑 石艳艳

探索制定“两项清单” 提升事业单位服务水平

洛阳市委编办课题组

为做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”，厘清主管部门与事业单位之间关系，促进事业单位治理提质增效，洛阳市委编办积极探索制定事业单位政事权限清单和服务清单(以下简称“两项清单”)，以理顺事业单位体制机制为导向，突出事业单位公益属性，提升履职服务能力，持续推动全市公益事业高质量发展。

一、主要做法

(一) 着眼前瞻谋划，夯实工作基础

事业单位重塑性改革基本完成后，洛阳市委编办在2023年5月制定市民营经济发展促进中心“三定”规定时，即提前探索建立了《市民营经济发展促进中心服务清单(第一批)》，着眼于广泛政策宣传、深入调查研究、积极建言献策、建立联络机制、开展人才培养、建立健全公共服务体系等6类18项具体工作，明晰试点单位服务事项清单，倒逼事业单位更好履职尽责。2023年下半年，市委编办又通过实地走访、问卷调查和座谈交流等形式，对改革后的市直单位进行调研评估，对机关可下放事业单位职责、机关是否干涉事业单位决策、主管部门与事业单位职能是否明晰3大类情况进行了摸底分析，发现部分单位仍存在主管部门与事业单位权责不清职责交叉、主管单位对事业单位管得过严，以及事业单位因自身体量庞大业务众多而直接影响主管单位决策等现实问题。同时，结合对山东、安徽、江西等政事权限清单工作经验成熟的地区深入学习了解，市委编办主动打好工作提前量，前期制定了政事

权限清单模板供未来试点部门参考，清单内容分为主管部门举办监督职责、事业单位自主管理职责和相关部门综合管理职责3部分，每部分又包括事项类别、政事权限关系、事项名称、主要内容和实施依据5个要素，用模板提高清单规范性，为洛阳探索政事权限清单制度打牢坚实基础。

(二) 注重谋篇布局，科学选定试点

按照省委编办关于在四类事业单位优先试点的相关要求，市委编办结合洛阳实际和前期调研学习基础，经综合研判并初步沟通，分类合理选取4家事业单位作为工作试点，为以后工作全面铺开提供尽可能完备的借鉴模板、参照标准。具体来讲就是：考虑样本级别选择，以两正处两副处的结构搭配为未来不同级别单位开展工作提供相应参照对象；考虑推动民生实事的办理，优先选定有利于推动社会经济发展和为人民群众提供更优质公共服务的洛阳市农业技术推广服务中心为样本；考虑有些事业单位管理权限不清、政事模糊问题，选择能普遍代表大多数单位未来工作开展中面临问题的洛阳市投资促进中心和洛阳市住房保障和房产服务中心为样本；考虑激发干事动力，选定已具备创新发展潜力基础条件，但需进一步激发干事创业活力的洛阳市教师发展中心为样本。通过选择不同级别不同类型事业单位试点建立“两项清单”，合理界定主管部门的举办监督职责、相关职能部门的管理职责和事业单位自主运营管理职责，推动主管部门把工作重心从“办事业”向“管行业”转变，明晰组织、编

办、财政、人社等部门的管理内容及权限，进一步减少主管部门对事业单位的微观管理和直接干预，赋予事业单位更大自主权，从而激发事业单位的干事发展和改革创新活力。

（三）突出协调配合，稳妥压茬推进

着眼于责任明确、系统推进、分步实施的工作理念，市委编办立足全局、把握关键，以阶段性工作侧重不同为切入点，统筹统揽、分步压茬推动试点工作有序开展。一是精准部署动员。市委编办主动作为、提前介入，点对点与试点单位沟通对接，面对面“过筛子”为试点单位谋划“个性”流程图，确保试点单位心中有底、工作有谱。二是系统全面梳理。各试点主管部门根据法律法规、规章制度、主要职责和业务范围等，对所属事业单位业务事项进行全面梳理、反复研判，对照市级模板制定符合自身实际的事业单位“两项清单”，明确主管部门和相关管理部门管什么、事业单位做什么，力推主管部门和事业单位政事分开、管办分离。三是统筹审核完善。严格把好审核关口，落实主管部门对清单审核的主体责任。在事业单位认真草拟并提交主管部门之后，主管部门按照清单内容落实相关业务处室逐条审核，并提交部门党委（党组）专题会议研究。发扬“钉钉子”精神，组织专班人员与主管部门及事业单位进行面对面讨论，逐个复审清单的完整性、合规性，统一表述相关共性职责事项，并统一规范格式、内容及语句表述等。审核后的清单统一征求组织、财政和人社等部门意见，确保清单制定的质量。四是强化清单运用。推动事业单位依法依规履职尽责，事业单位登记管理部门把“两项清单”执行作为对事业单位法人登记事中事后监管的主要内容，确保清单试点不流于形式。洛阳市注重引导4家试点单位差异化总结各自“两项清单”经验做法，为后来者提供“菜单式”参考借鉴，持续提升机构编制管理规范化精细化水平，为洛阳市公益事业高质量发展提供科学制度保障。

二、存在问题

（一）政事权限清单存在执行难的问题

一方面，制定的政事权限清单普遍存在线条较粗的情况，对主管部门举办监督职责与事业单位自主管理职责界定不够清晰。比如，某中心政事权限清单中的“业务运行”模块，将主管部门举办监督职责明确为“对中心业务及日常工作进行监督检查，对重大项目资金 usage 情况进行监督检查”，看似简洁明了却又无所不包，在客观上难以操作。另一方面，也存在主观上不愿区分的问题，部分行政机关在管理上习惯于“一竿子插到底”，对下属事业单位管得过细，业务上混合办公，经费上统收统支，管理上大包大揽。从清单试点探索情况来看，事业单位管理模式和内部运行机制与试点前相比有一定变化，但变化幅度不大，试点单位负责人任命、用人、财务等权力仍掌握在相关部门手中，自主权没有完全落实到位。

（二）服务清单在便民性方面有待提升

不同于政事权限清单主要界定机关与事业单位职责关系的“内部属性”，事业单位服务清单是为服务对象提供方便可及的公共服务产品的目录，是政府职能体系在服务方面的具象化体现，应梳理为民服务事项，建立服务指南、流程图和保障机制，侧重于直接界定为服务对象提供哪些服务，如何更好地服务。从试点情况来看，4个单位通过制定服务清单共梳理出47项服务事项，初步解决了事业单位“为民服务主体、范围、内容不清晰”的问题，但试点单位在服务清单制定上又普遍存在行政味过浓、便民属性不足的问题，与群众公益服务需求之间未能建立有效链接。如，某中心将商品房预售资金协议备案、账户注销、申请退款等服务事项归纳为“房屋交易资金监管”，未能很好体现清单的服务属性。同时，提供的服务清单缺乏服务指南、办理流程、发布机制等，在便民操作方面还有待提升。

（三）“两项清单”配套政策尚不完善

一方面，编制政事权限清单和服务清单不是最终目的，关键是如何用好清单。要充分发挥“两项清单”在事业单位监管中的基础性作用，就要建立清单管理机制，加强事业单位事中事后监管，进一步做好“两项清单”与事业单位履职评估、绩效考核、法人登记、年度报告公示的衔接，构建全流程管理机制。另一方面，“两项清单”的编制是一项系统工作，需要各相关部门联动协作，对清单的运用和监管同样需要建立部门间协调联动机制，在群策群力上下功夫，仅依靠编制部门一家推进难以实现对清单执行和落实情况的常态化监督。

三、对策建议

（一）推进政事权限清单流程化梳理

根据不同事业单位性质和职能定位，分类梳理政府主管部门与事业单位的权责关系。政府主管部门承担行政决策、统筹协调、监督管理等职权，事业单位承担技术支撑、专业服务、项目运营等职权，优化政事职能衔接流程。可借鉴乡镇（街道）配合履职事项清单做法，对同时涉及机关科室与事业单位的业务事项进行流程化、颗粒化梳理，明确事项完整流程中哪几个流程由机关科室承担、哪几个流程由事业单位承担，建立政事职能权限既适当分离又高效协同的工作流程。以市教育局教师教育科与教师发展中心为例，两者均承担有教师培训相关职责，可明确机关科室负责长期和年度培训计划、标准制定以及对培训效果进行监督、指导、评价，教师发展中心负责具体承办各类教师培训项目并按照标准要求自主设置培训课程、自主进行培训管理，培训结束后及时将培训总结报机关科室。

（二）推进服务清单体系化建设

在编制事业单位服务清单的基础上，积极构建事业单位公益服务事项体系化建设和全流程管理。一是建立健全服务指南和流程图。重点解决

公益服务事项办理条件不充分、信息发布不广泛、流程不清晰等问题，以优化简化流程、压缩办理时限、精简申请材料为目的，全面建立健全公益服务事项服务指南和流程图。区分依申请服务事项和直接服务事项，重点补充完善群众和服务对象需要了解的办理条件、服务电话、服务方式和线上办理入口等，以图片式、思维导图式呈现办事服务流程，方便服务对象掌握使用，实现公益服务便民化和规范化。二是构建事业单位公益服务体系。根据事业单位布局和职能定位，参考国家基本公共服务体系，确定事业单位公益服务体系，包括经济发展服务、教育服务、文化旅游服务、卫生健康服务、人力资源服务等类别，建立市属事业单位公益服务体系。三是加强服务清单推广使用。构建多样化的公益服务体系公示发布机制，推进事业单位及主管部门通过单位网站、微信公众号、业务办理APP、办事服务大厅、公开栏或其他便于群众了解的方式公布推广事业单位服务清单，扩大知晓度和使用范围，做到服务为民、方便于民。

（三）建立健全清单配套保障机制

建立健全改革、监管、服务一体化机制，完善监管服务，优化“两项清单”运行机制。探索将事业单位政事权限清单列入事业单位章程，将事业单位服务清单列入事业单位业务范围、刊载于法人证书，结合事业单位“双随机一公开”、绩效考核、数字化监管等工作，实行动态监管，做好“两项清单”与现行监管手段的有效衔接，发挥好清单在事业单位监管工作中的基础性作用。建立服务反馈机制和清单动态化调整机制，及时根据群众需求，优化服务供给，协同机构编制资源优化配置。坚持协作共建，强化事业单位主体作用，发挥事业单位主管部门效用，推动职能部门发挥监管作用，统筹多方主体，联动推进“两项清单”发挥实效。

责任编辑 朱亚娟

巩固事业单位重塑性改革成果研究

——以驻马店市为例

驻马店市委编办课题组

推进事业单位重塑性改革，是推进治理体系和治理能力现代化的重要内容，是省委围绕现代化河南建设作出的重大决策。自2022年以来，驻马店市积极融入改革大局，经过努力，解决了事业单位与新形势新任务不相适应的问题，理顺了事业单位体制机制，进一步激发了事业单位动力活力。但在改革落实过程中，部分涉改事业单位在职责融合、人员编制优化配备方面仍然存在问题，一定程度上制约了事业单位高效履职。本文从驻马店市本级做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”具体实践出发，对事业单位重塑性改革落实情况、“三定”规定执行情况进行剖析归纳，探索化解改革难点堵点的切实举措，推动事业单位重塑性改革落地落实，进一步巩固深化事业单位重塑性改革成果。

一、基本情况

（一）事业单位重塑性改革落实情况

2022—2023年，驻马店市根据中央、省深化事业单位改革有关精神，围绕调整优化布局结构、重构重塑职能体系、控制机构编制规模、统筹使用编制资源等重点任务，深入开展事业单位重塑性改革，充分激发了事业单位服务发展的活力。在行业改革方面，按照“一类事项原则上由

一个单位统筹、一件事情原则上由一个单位负责”的原则，对机关后勤服务和公务接待、干部教育培训、报刊传媒、数据信息、检验检测、党史和地方史志等6个行业进行改革，有效解决了事业单位分散重复设置、职能交叉重叠问题。在事业单位机构设置方面，按照总体机构精简比例不低于40%的标准，鼓励各主管部门围绕主责主业优化事业单位设置，强化重点职责保障，厘清事业单位职责边界。改革后，市本级涉改事业单位由340个减至203个，精简比例为40.3%。在事业编制优化调整方面，对各主管部门涉改事业编制按照总量20%比例精简，对职能弱化事业单位提高精简比例。鼓励各主管部门在部门事业编制总量内，为服务全市中心工作、涉及民生窗口保障和职能任务加强的事业单位适当调剂增加编制。改革后，市本级涉改事业编制由9172名减至7079名，精简比例为22.8%。

（二）改革后事业单位机构编制配备情况

1.按一级主管部门分布情况。改革后，市本级除医院、学校、各类功能区及其所属事业单位外共设置203个事业单位(含直属事业单位)，分布在68个一级主管部门。其中27个部门设置1个事业单位，21个部门设置2~3个事业单位，10个部门设置4~5个事业单位，10个部门设置6个及

以上事业单位(见图1)。

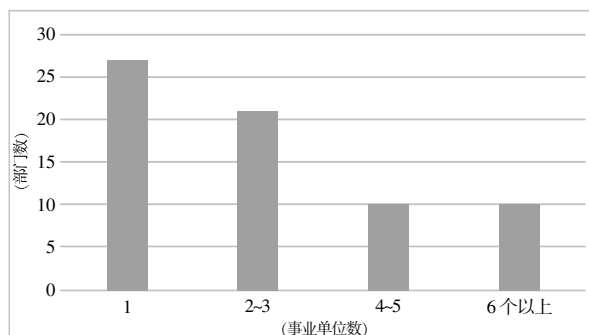


图1 事业单位按一级主管部门分布情况

2.按事业编制数量分布情况。改革后，市本级事业编制50名以下的事业单位164个(其中事业编制30名以下的事业单位149个)，事业编制51~100名的事业单位20个，事业编制101~150名的事业单位14个，事业编制151~200名的事业单位2个，事业编制201名以上的事业单位3个(见图2)。

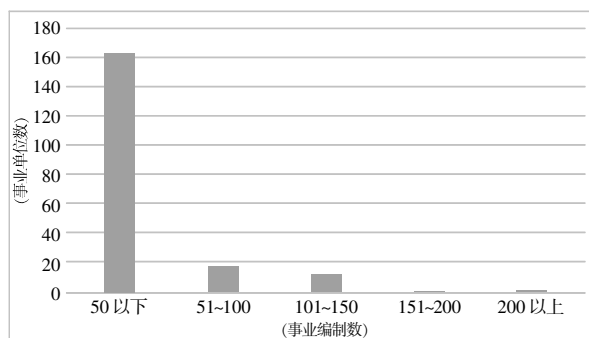


图2 事业单位按事业编制数量分布情况

3.按经费供给形式分布情况。改革后，市本级财政全额拨款事业单位194个，财政差额拨款事业单位5个，经费自理事业单位4个。

二、做好改革“后半篇文章”的实践探索

(一) 建立健全工作机制

市委编委坚持把做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”作为重点工作来抓，市级分管领导靠前指挥，明确各牵头单位具体分工，进一步压实各主管部门主体责任，切实做好改革衔接配套工作。市委编办作为改革牵头部门，积极发挥协调作用，扎实开展事业单位重塑性改革评估验

收和“回头看”，推动化解涉改事业单位遇到的具体问题，着力催生事业单位重塑性改革“化学反应”。

(二) 开展事业单位重塑性改革评估验收

2023年7月至10月，市委编办按照自查初评、实地评估、整改验收三个阶段，组织开展事业单位重塑性改革评估验收工作。一是自查初评。按照全覆盖原则，指导涉改事业单位对照市委编办《关于加快推进全市事业单位重塑性改革有关事项的通知》相关要求，逐条逐项开展自查，对存在的问题进行剖析并形成自查报告。二是实地评估。根据事业单位改革方式，围绕机构编制事项落实情况、职责履行情况、机构编制配置及运行情况等方面，分类别设定评估指标。评估验收工作组根据评估指标进行逐项核验。三是整改验收。市委编办定期召开专题会议听取情况汇报，对自查初评、实地评估阶段发现的问题进行深入剖析研判，及时形成整改意见书，要求涉改事业单位在限期内完成整改。

(三) 开展事业单位重塑性改革“回头看”

2023年11月起，市委编办按照《事业单位重塑性改革“回头看”专项工作实施方案》，聚焦“问题整改”关键环节，一方面结合自查报告和前期评估验收情况逐单位分析研判存在的问题，明确整改措施、整改时限，抓实整改落实，另一方面实地抽查整合力度较大、涉改人员较多、问题较为突出的事业单位，“面对面”深入沟通，“点对点”探索有效解决途径。

(四) 与机构编制日常业务相结合

一是与机构编制日常监督相结合。每月实地抽查10个以上事业单位，跟进掌握学习贯彻《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)及配套法规制度、执行“三定”规定及相关机构编制批复情况，以及巡视巡察、审计、信访举报等发现的机构编制问题整改情况，相关工作情况纳入做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”的内容，实现一次查看、双向运用。二是与事业

单位登记管理相结合。对于办理登记业务的事业单位，通过评估资产损益、经费收支、业务开展情况考量事业单位法人履职能力，及时对单位运转中存在的问题进行整理归纳，将其作为优化机构编制资源配置的参考依据。三是与机构编制执行情况和使用效益评估工作相结合。选定市文化广电和旅游局、市卫生健康委员会所属事业单位，重点评估事业单位重塑性改革后机构编制配置效益及公益服务效能等，将评估结果作为改进机构编制管理的重要依据。

三、发现的问题

（一）事业单位未按“三定”规定主要职责开展工作

一是事业单位超出“三定”规定职责范围开展工作。如市粮食和物资储备局军粮供应中心超出职责范围，开展餐饮服务。二是事业单位职责缺位。如市教育课程与教学发展中心承担“参与编写地方课程教材”职责，但实际未开展具体工作。三是事业单位变相承担行政职能。如市学生发展中心实际承担研究制定《驻马店市中招体育考试过程性评价实施办法》等有关中招体育考试改革工作。

（二）事业单位职责融合不到位

一是部分新组建事业单位职责融合不到位。多个事业单位整合为一个事业单位后，仅按照“三定”规定将职责任务进行物理合并或拆分，实际工作仍按改革前模式运转。如市林业技术工作站由2个事业单位整合而成，在实际工作中仍按原来的2个业务模块运转。二是处级事业单位内设机构职责衔接不顺畅。如市不动产登记交易中心“三定”规定明确土地登记科、房屋登记交易科等4个业务科室负责土地、房屋等相关登记的查封工作，但实际由法规效能科统一对外协助行政机关、司法机关开展具体工作。三是处级事业单位新调整内设机构未独立开展工作。如市医疗保险中心新设的长期护理保险科未独立开展工

作，具体工作分散在其他相关业务科室。

（三）事业单位人员编制管理规范化不足

一是在一个事业单位实行两种经费供给形式，存在“同工不同酬”问题。如市直机关后勤服务中心核定49名财政全额拨款事业编制、锁定15名经费自理事业编制，人员混合使用，在待遇保障方面存在差异。二是解决事业单位超编问题缺乏有效途径。如市公路事业发展中心在改革中按照20%比例精简48名事业编制，超编人数由90人增加到138人，除自然减员外无其他有效消化超编措施。三是事业单位人员管理不规范。经实地核查发现，31个事业单位人员被长期借调到行政机关或临时机构工作，存在人员混岗问题。

（四）事业单位人员编制统筹使用效益不高

一是部分事业单位存在结构性缺人。如市农业科学院在改革后与中国农业科学院、西北农林科技大学等高校(科研机构)合作开展一批科研创新项目，现有人员无法保障农业科学研究事业快速发展，急需补充高层次科研人才。二是部分新组建事业单位人员融合不到位。经实地核查发现，33个新组建事业单位未重新进行人员定岗，仍然是在改革前的岗位工作。三是人员编制调配使用不科学。经实地核查发现，43个事业单位存在人员编制向业务科室倾斜力度不够问题。

（五）事业单位运行管理机制不规范

行政机关未完全赋予二级事业单位自主管理权，业务上混合办公，经费上统收统支。这类事业单位名义上是独立法人机构，但实际上被作为机关内设机构来管理，管办分离仅是停留在表面。如市民族宗教局、文联等人员编制较少、职能业务相对单一的单位，机关与二级事业单位统筹办公，事业单位未独立开展工作。

四、原因剖析

（一）领导干部配备不到位

据实地走访了解，相关涉改事业单位在主要领导缺配或者领导班子成员缺配较多的情况下，

无法动议和落实机构编制及组织人事工作，严重影响“三定”规定落实及人员融合。

（二）落实“三定”规定存在“等靠”思想

一是主管部门主体责任扛得不牢，在推进所属事业单位机构、职责、人员融合方面缺乏实质性举措。二是部分新组建事业单位存在待安排领导干部多、专业技术岗位晋级竞争大等实际困难，为不触及人员矛盾，相关事业单位对于落实“三定”规定存在“等靠”思想，选择按照改革前模式继续运行。三是部分涉改事业单位在改革后更换主要领导，新领导对单位的发展方向及内部工作机制有一些新的思路，待调整“三定”规定后再贯彻落实。

（三）部门动议的事业机构编制事项缺乏科学性

据实地走访了解，在事业单位重塑性改革方案动议研究过程中，部分事业单位负责人未参与主管部门机构编制动议研究会议，主管部门报送的事业单位主要职责多是照搬照抄上级相关单位，未结合实际情况进行优化调整，造成事业单位主要职责与实际工作不相匹配。

（四）行政机关工作力量不足、人员使用不科学

一方面，因市本级行政编制总量有限，行政机关普遍存在内设机构人员配备薄弱的情况。为充分开展工作，部分行政机关选择从二级事业单位抽调人员补充工作力量，造成人员混岗问题。另一方面，面对当前各单位工作任务量普遍增加的情况，大部分单位用人还停留在“一个萝卜一个坑”、专人专职层面，对如何用好编制、内部挖潜重视不够，造成编制资源使用效益不高的问题。

（五）存在历史遗留问题

部分事业单位在编人员身份比较复杂，经费保障渠道也不稳定，在机构整合组建过程中，因无法在短期内解决相关人员的岗位和待遇问题，相关事业单位存在不稳定风险。如，市市场监督

管理局后勤服务中心改革前实行经费自理，所需经费一直由主管部门筹措解决，在整合到市直机关后勤服务中心后，其经费和人员工资无法正常保障。

五、解决对策与取得成效

（一）加强《条例》学习宣传

一是结合机构编制评估、日常监督等工作，要求各部门深入学习《条例》及配套法规制度，进一步增强各部门遵守机构编制政策规定的纪律意识。二是要求相关部门严格履行《条例》规定的权限、程序和要求，确保动议研究的事业单位机构编制调整事项具备合理性、科学性、可行性。三是将各部门研究机构编制调整事项党组(党委)会议纪要作为必备的请示附带材料，市委编办在受理请示时对党组(党委)会议纪要进行审查，对未征求相关事业单位意见的动议事项不予受理。

（二）进一步明晰问题化解途径

市委编办会同组织、人社、财政等部门深入重点涉改事业单位进行座谈交流，对存在的问题现场进行剖析，当面交流处置意见，引导“一把手”自觉克服“等靠”情绪，增强各部门化解问题的信心。对于需机构编制部门研究解决的问题，市委编办及时研究提出处理意见。对于需涉改事业单位研究整改的问题，采取约谈、通报等督导措施抓好整改落实；对逾期未整改落实的事业单位，暂停办理机构编制、岗位设置、经费调整等事项，倒逼相关事业单位落实改革任务。对于需相关部门协作配合解决的问题，市委编办利用会商机制积极配合相关部门采取措施，帮助涉改事业单位解决具体问题。特别是针对涉改事业单位主要负责人缺配问题，市委编办一方面以书面汇报形式向市委编委领导汇报，增强问题化解动力，另一方面向主管部门下发督办函、与组织部门对接，要求各主管部门推进涉改事业单位领导干部配备工作。

通过紧盯问题抓整改，截至2024年9月底，

市本级化解涉改事业单位职责调整、人员融合、经费保障等方面问题达98.5%，职责业务与工作人员实现了更好融合，事业单位服务效能得到了全面提升。

（三）延伸机构编制监督检查触角

一是创新机构编制违规问题整改机制。围绕“控新治旧”，研究制定《机构编制违规问题长效整治工作机制》，构建问题预防预警、跟踪问效、多维度监管、处理问责一体发力的工作机制，助推事业单位运行规范、履职顺畅。二是加大机构编制日常监督力度。对机构编制日常监督检查中发现的有关事业单位问题，实行“清单式反馈、台账式管理”，严防问题反弹。三是加大部门间协作配合力度。认真落实《关于加强机构编制监督检查协作配合工作办法（试行）》，与纪检监察、审计等部门在机构编制法规制度宣传教育、信息共享、线索移送、问题整改上寻求共识、加强协作，推动机构编制违规问题整改见实效。

（四）加强人员编制管理挖潜创新

一是持续加强事业编制动态调整。按照“严控总量、有增有减”原则，对部门事业编制实行总量管理，鼓励部门根据工作任务变化情况，优化系统内事业编制配备，逐步调整配备结构。二是发挥人才编制周转池作用。进一步落实事业单位引进高层次人才用编自主权，持续支持专业技术类事业单位引进高层次人才，足额核定人才编制，推动优化事业单位人才队伍建设。三是推动在编人员合理流动。进一步拓宽事业单位用人渠道，允许在同层级事业单位择优选聘，鼓励从同系统超编单位调剂相关专业技术人员。

（五）明晰主管部门与事业单位权责边界

探索开展事业单位政事权限清单试点工作，

指导相关部门以清单方式逐项明确主管部门和事业单位在干部人事管理、收入分配、财务资产、业务运行等方面的权限，准确界定相应责任，着力推动主管部门和事业单位政事分开、管办分离，促进事业单位更好履职尽责。

六、启示

在开展做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”工作中，我们发现，涉改事业单位态度比较积极，问题整改也取得了明显成效，但有一些问题存在反弹隐患。为进一步巩固深化改革成果，我们要持续增强责任感，紧盯问题整改，创新管理办法，下更大功夫做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”。一是切实转变思想观念。认识到做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”是将改革推向纵深、提升事业单位履职能力的必要措施，开展这项工作不能简单地听汇报、看材料，而是需要机构编制部门有足够的责任心和韧劲，对机构编制调整事项一问到底，直至落到实处。二是增强机构编制工作的严肃性。对于事业单位重塑性改革落实不力问题，要引导各部门认识违反机构编制工作纪律的严重性，加大惩戒力度，进一步强化“编制就是法”的意识。三是提升机构编制管理的前瞻性。对于机构编制管理中存在的干部队伍建设问题，依托机构编制实名制管理系统，对相关单位现有人员结构、编制使用情况进行分析研判，结合公益职能发展趋势和要求，测算人员编制控制数，统筹调配管理，有序进行人员聘用和调整，不断提高事业单位履职尽责能力和公共服务水平。

责任编辑 朱亚娟

建立中小学编制动态调整长效机制的探索与实践

——以三门峡市为例

三门峡市委编办课题组

中小学教育作为国民教育体系的基石，承载着为国家培养未来栋梁之材的重任。中小学教职工编制作事业编制的关键组成部分，其重要性不言而喻。持续完善中小学教职工编制调整机制，合理核定编制数量，是保障教育教学质量的核心要素之一，它关乎基础教育的稳健发展。然而，在当下经济社会快速发展的进程中，教育事业的发展受到诸多制约因素影响，人口结构和人口出生率的显著变化，给中小学教育带来了新的挑战。如何统筹应对中小学校生源减少的趋势，保障教育用编需求，已然成为当前机构编制管理领域的一项崭新课程。

一、中小学教职工编制核定现状

2016年，河南省按照国家关于统一城乡中小学教职工编制标准的要求，对中小学教职工编制核定标准进行了细化规定，明确地将高中、初中、小学以及特殊教育学校的师生比分别定为1:12.5、1:13.5、1:19和1:3。同时，根据人口居住分散的农村边远地区、山区必须保留的学校和教学点的特点，以及教师脱产进修、女职工生育、寄宿制学校管理、新建扩建学校、课程改革等实际情况，在核定编制时对教职工的配备也做出了精心安排。河南省的上述规定为各级机构编

制部门核定中小学教职工编制提供了根本遵循。2021年，河南省委编办以省教育厅提供的《河南省教育统计提要(2020)》中的在校生人数为参考依据，充分考虑乡村振兴、新型城镇化、优化生育政策等带来的新情况，统筹小规模学校、寄宿制、课程改革、高考综合改革、女职工生育及特殊教育等增编需求，在基本标准编制的基础上，按照3%的比例补充各地中小学教职工总量。这些举措，充分体现了政府对中小学教育的高度重视和科学规划，为保障教育教学质量、促进基础教育的健康发展提供了有力的政策支持。

二、新形势下中小学教职工编制动态调整面临的问题

人口出生率降低使得未来学生数量逐年减少，在一些地区可能导致学校规模缩小，对教职工的需求相应降低。但与此同时，人口区域增减分化以及学科结构调整又使得不同区域或不同学校的教育需求差异明显，普遍存在教师资源配置不均衡等结构性矛盾。

(一) 人口出生率持续下滑致使中小学在校生数量不断减少

近年来，我国人口出生率呈现逐年下降的态势，生育率的下降给教育带来的直接后果便是生

源的逐步减少，从幼儿园到小学、中学再到大学，生源依次递减。中小学教职工编制核定以在校学生数量为主要指标，人口出生率下降、本地常住人口流失等，必然会造成在校学生数量减少、在编教师和学生比例失衡。以三门峡市为例，自2017年起，三门峡市的人口出生率和常住人口自然增长率持续走低，人口出生率从2017年的11.2‰降至2023年的5.9‰(见图1)，常住人口自然增长率则从2017年的5.5‰降到2023年的

-2‰(见图2)。三门峡市2017年出生人口为2.6万，而2023年出生人口总数降至1.2万。如不考虑常住人口大幅度回流所带来的学生数增加因素，预计在2030年左右，全市小学一年级新生将会比当前减少一半以上。若按此趋势发展，到2036年，全市小学在校生与现在相比，整体将减少一半以上。按照现行的小学1:19师生比核定标准，单从整体数量来看，小学教师的需求趋于萎缩，公办小学在编教职工会出现冗余。

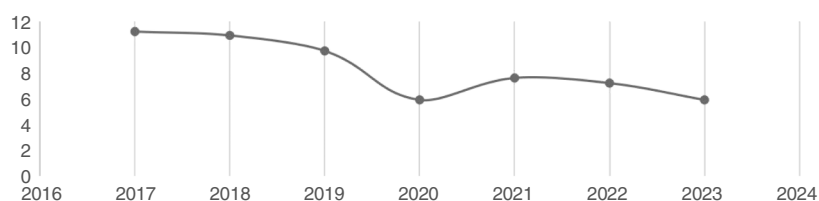


图1 2017年至2023年三门峡市人口出生率(单位‰)

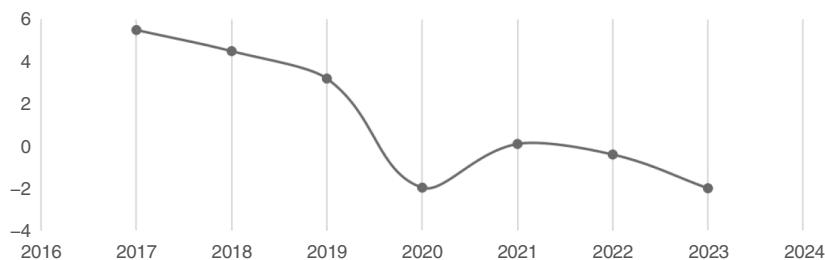


图2 2017年至2023年三门峡市常住人口自然增长率(单位‰)

从当下形势分析，未来中小学教职工实际超编人数有可能会进一步增多，所需核增的“过渡”编制也必然会大量增加，超编消化的任务依旧十分艰巨。据北京师范大学教育学部的研究团队测算，到2035年，全国大约会出现150万小学教师、37万初中教师过剩情况。倘若随着出生率的持续下降而大量裁减教师，不仅会引发教师队伍的不稳定，整体教育质量也必然会受到影响。

(二) 中小学教师结构性不足的问题仍然长期存在

受学科结构不均衡、教师年龄结构不合理、骨干教师匮乏等因素影响，中小学校普遍存在教师结构性不足的情况，看似“满编”运行，实则是“结构性”缺教师。

一是年龄结构不均衡。年轻教师和中老年教

师占比较大，与青壮年骨干教师相比，年轻教师的教学经验和中老年教师的教学理念仍有很大差距。一名新招聘的年轻教师，至少需要5至10年的岗位历练和培养，才能成长为一名优秀的骨干教师。缺少优秀骨干教师的引领，不利于学校整体教学水平的提升。以三门峡市所属县(市、区)为例，某县2012年至2022年十年间，优秀骨干教师流失达464人，流失率为4.9%。其中，辞职者276人，占流失总量的59.5%；调出(含调出教育系统、调出本地区)172人，占流失总量的37.1%；自动离职16人，占流失总量的3.4%。长此以往，不仅教师队伍不稳定，出现梯次断层，学校整体教学质量也会随之下降。

二是学科结构不均衡。部分中小学校教职工编制看似已经“满编”甚至“超编”，但一些学

科却缺少相应专业教师。例如，音乐、美术、体育等学科的专业教师相对匮乏。特别是在新高考的背景下，新高考模式增加了学生的选择权，学生可根据自身兴趣、志向、优势以及高等学校招生要求，自主选择选考科目，学校实行选课走班教学。如此一来，一些热门学科或者高考重点学科的教师短缺情况可能会更加严重。

三是县乡分布不均衡。为有效整合教育资源，三门峡各县(市、区)进行了一系列撤校并点工作。但对于许多乡村家庭而言，撤校并点可能意味着更高的教育成本，包括交通费、住宿费等费用，这对于经济条件较差的农村家庭来说是不小的负担。另外，撤校并点后，乡村地区和城镇学校的教育文化背景存在差异，也会对部分学生的心理健康产生负面影响，进而影响学习效果。比如三门峡市某村教学点有学生20人，其中有智障儿童2人，家长因担心影响孩子今后工作和生活等，未办理残疾证，导致孩子无法到特殊教育学校学习，撤点并校后，这些智障儿童可能面临辍学。

从现实情况看，中小学教师结构性不足的问题短期内无法彻底解决，它会伴随着教职工编制调整长期存在。

(三) 中小学教职工编制调整机制需要进一步完善

在实际工作中，中小学教职工编制调整和在编教职工的管理存在脱节。编制增加时，学校可使用空编招聘教师；编制减少时，按照现行机构编制管理相关政策，在编教师不能清退，只能实行超编管理，消化周期较长。因此，中小学教职工编制调整周期过长或过短，均不利于中小学教职工编制管理。

一方面，中小学教职工编制核定后长时间不变，对于一些突发状况，如在某一年度出现了大规模的学生数量增加或者减少，又或者是教育教学改革对师资结构提出紧急调整要求，一些地区可能无法及时做出响应，难以依据具体的变化情况及时对编制进行合理调整，进而导致学校在

短期内面临师资不足或者过剩。即便是在某些时候进行调整，也往往会因为调整程序复杂、审批周期长等，无法满足教育教学工作的实际需求。

另一方面，若调整周期过短，如一年一次或一年两次，也会给学校教职工管理造成影响，学校需要持续不断地适应编制的变化情况，而教师们也有可能面临工作岗位的频繁变动调整，甚至会出现一年之内“先增后减”的问题。此外，编制的测算和调整工作，需要投入大量的人力、物力以及时间资源，频繁地调整也加重了机构编制、教育、人社、财政等部门以及各学校的工作负担。

因此，必须建立更加完善、更为合理的动态调整周期，以确保中小学教育教学工作能够顺利、高效地开展。

三、建立完善中小学教职工编制动态调整机制

适龄学生的减少对于教育发展来说既是严峻的挑战，更是难得的机遇。机构编制部门，理应未雨绸缪，建立完善的具有前瞻性的中小学教职工编制调整机制，在保持教师队伍稳定的前提下，提升教师素质，优化教师结构，提高教育质量。

(一) 变挑战为机遇，教职工编制管理逐步从聚焦数量向注重质量转变

当前，人口出生率不断下降，学龄人口数量即将由上升期步入下降期，这一趋势无疑给公办中小学教职工编制管理带来全新的挑战。在核定中小学教职工编制过程中，一方面要充分做好数据分析。以人口普查、统计年鉴等基础数据为依托，结合本地实际，运用统计学方法对本地历年出生人口、户籍学龄人口、在校生人口以及公办中小学教职工编制等数据进行深入细致的剖析，探究各项要素之间相互影响的作用机制，进行科学测算。结合现有编制情况，按照短期、中期、长期分别对教职工编制管理存在的重点难点问题加以分析，提出优化中小学教职工编制管理的构

想，为未来公办中小学教职工编制资源配置提供更加科学的决策参考。另一方面要将挑战转化为机遇。我国目前执行的中小学编制核定标准和班额标准皆为十年前制定，甚至在一些教学质量高的学校，实际班级学生数会超出班额数。因此，在人口出生率下降的社会背景下，可采取降低班额，推行小班化教学，或者降低师生比，适度调整中小学编制核定比例，充分发掘利用冗余教师编制资源等方式，全面提升学校教学质量。

（二）扬优势补短板，充分挖掘现有教师资源潜力全方位提升教育水平

学校生源减少势必会对中小学教职工编制核定产生影响，但从教育发展和教师稳定角度来看，不能将解决问题的成本转嫁到教师个人的身上。需要通过合理且科学的制度设计，在生源减少的整体趋势之下，保障教师的各项权利，优化教师队伍结构，采用创新性的管理方式来提升教师队伍的专业技术能力，提升学校整体教学水平，将教师存量优势合理地引导至促进教育质量提升的正确方向上。一是充分保障中小学校用编需求。机构编制管理部门需要根据生源情况，在核定编制总量范围内，统筹分配各校的教职工编制，满足学校教育教学需求。二是大力推进“县管校聘”等教育改革工作，实现教师资源的合理流动。积极探索“一校多用”“走教送教”等教育创新模式，着力解决区域内教师资源配置不合理的问题，鼓励优秀教师前往师资力量薄弱的地区开展教学工作。三是积极应对“超编与短缺并存”的矛盾。随着生源逐渐减少以及学校布局的不断调整，立足于优化学科结构和教师年龄结构，根据学校的课程设置和学生的需求，合理调整教师的学科分布。对于一些短缺学科，通过培训转岗、人才引进等方式加以解决；通过引进年轻教师、鼓励老教师发挥传帮带作用等方式，实现教师队伍的年龄层次合理搭配。四是建立教师资源信息平台。依托大数据，充实完善教师资源信息库，及时掌握教师的学科背景、教学经验、

岗位动态等信息，为优化教师资源配置提供有力的数据支持。

（三）以目标为导向，科学确定教职工编制调整周期

中小学教职工编制的动态调整周期的确定需要综合考虑多方面的因素。我省已明确2至3年进行一次中小学教职工编制的动态调整。在市、县两级的编制调整过程中，较为常见的有1年一调和2年一调两种调整周期。人口流动较为频繁、入学人数年度变化较大的地区，每年都有大量的人口涌入或者流出，使得中小学校的入学人数每年都发生着较大的变化。对这些地区，1年一调的调整周期能够更加及时地应对学生数量的变化，保障学校的教学工作正常开展。而对于人口流动和教育资源变化总体稳定以及一些处于发展转型期的地区，则可以采取2年一调的调整周期。比如一些正在进行产业升级、城市规划调整的地区，人口流动和教育资源的配置在短期内可能会有一定的变化，但变化的幅度和频率又不像大城市那样剧烈和频繁。采用2年一调的调整周期，既能够在一定程度上及时适应学生数量和教学需求的变化，又避免了过于频繁的调整给学校管理和教师岗位带来的不确定性。此外，在按照核定的编制补充中小学教师时，应将教职工资源内部挖潜作为首要考虑因素，特别是在当前人口出生率持续下降的社会背景下，更应着眼长远，避免出现中小学教职工编制核定“先增后减”的被动局面。

教职工编制的合理配置是保障中小学教育质量的关键因素之一，持续健全完善中小学教职工编制动态调整机制是适应新时代教育发展需求的必然选择，我们只有不断探索和完善，才能够真正实现编制资源的优化配置，促进教育公平，推动教育事业优质均衡和持续健康发展。

（课题组成员：董其伟，张骞）

责任编辑 石艳艳

超负荷状态下提升县级事业编制使用效益的探索与思考

——以通许县为例

通许县委编办课题组

近年来，在上级机构编制部门的大力支持下，河南省通许县立足工作实际，严肃机构编制纪律，坚持底线思维，创新方式方法，以事业单位重塑性改革为契机，持续加强事业单位机构编制管理，在编制资源匮乏的情况下，尝试深挖提升编制使用效益潜力，作了一些探索。通许县重点围绕县级层面“人多编少、无编进人”等突出矛盾和问题，控总量，盘存量，限增量，用变量，积极探索编制精细化管理方法，最大程度发挥编制使用效益，让通许编制的“小体量”激发出“大动能”，为县域经济高质量发展提供坚实的体制机制保障。

一、基本情况

（一）县域概况

通许县位于开封市东南部，总面积767平方千米，总人口59万，其中常住人口约为53.54万，下辖2个街道、5个镇、6个乡。该县属于传统农业县，工业基础薄弱，乡村振兴任务繁重，县域经济高质量发展亟需机构编制和人才队伍的支撑。近年来，该县立足农业资源优势大力发展特色产业，成功获得“中国酸辣粉之都”金字招牌。该县还是国家出口食品农产品质量安全示范区、节水型社会建设达标县、全国第四批率先基

本实现主要农作物生产全程机械化示范县、河南省双拥模范县。

（二）人员结构

全县行政和事业编制人员，年龄结构情况：25岁以下占1.3%，26至30岁占4.8%，31至35岁占8.7%，36至40岁占12%，41至45岁占21.7%，46至50岁占23.2%，50岁以上占比28.4%。学历结构情况：高中及以下占11.9%，中专占7.5%，大专占36.9%，本科占41.8%，研究生占1.9%。人员增减情况：在编人员2024年比2021年减少336人，其中事业全供人员增加509人，自筹自支人员减少848人。

二、基本做法

（一）坚守底线控总量

严控编制总量是历届党委政府一贯坚守的工作原则。近年来，通许县持续加强机构编制管理工作，严格落实《机构编制工作条例》，严控总量，限制增量，力争做到总量不超、县级不超、乡级不超、单位不超。一是争取支持“守底线”。县委编委会定期学习机构编制有关政策，不断增强“红线”意识，争取得到有力支持，在迫切需要补充人员力量的情况下，牢牢守住编制总量不超基本目标。二是坚持原则“防跨级”。

严格执行“减县补乡”要求，坚决不挤占、不挪用乡镇编制。乡镇人员调到县直部门，首先审核县级层面和拟调入部门是否空编，严控“逆向”超编调整。三是严格限额“不动摇”。根据职责任务科学核定部门编制数量，以部门“三定”规定为标准，稳妥化解单位历史性超编问题。超编单位不予进人，严防出现新增超编单位。2023年以来，全县已减少超编单位48个，取得较好成效。

（二）多策并举盘存量

一是内部挖潜“清编制”。会同纪检监察部门定期开展编制大排查，对于排查出的辞职、失联等未销编情况，督促有关单位按程序销编，将长期闲置的编制清理出来，唤醒“沉睡编制”，使“闲编制”变成“活资源”。2023年以来，全县共清理出应销未销事业编制人员65名。二是深化改革“腾编制”。制定机关事业单位人员到国有平台公司工作销编意见，配合做好人事制度改革，鼓励事业单位人员到国有平台公司创业就业。2024年，对首批10名事业编制人员作了销编处理，其中全供人员3名、自筹人员7名。三是解决遗留“销编制”。稳妥处理人民医院、中医院和自来水公司等涉改事业单位582名原在编人员身份认定问题。根据改制精神，涉改人员不再保留编制。通许县通过多种方式盘活编制资源，在一定程度上缓解了编制长期“吃紧”状况。

（三）有保有压限增量

在保障重点用编的情况下，围绕“四个不超”全方位、多层次控制用编需求，严防出现新增超编情况。一是根据限额控“计划”。坚持新进人员用编事前审核制度，结合全县编制结构，统筹分析各单位用编需求，在总量不超前提下，严格对照单位编制空缺情况确定用编计划。二是严格要求控“调入”。除教师“回调”、民警家庭“团圆工程”等政策规定外，严控县外调入事业编制人员。2023年以来，通许县因其

他特殊情况仅有2人从县外调入。三是严肃纪律控“调整”。凡县乡之间、单位之间人员调整，首先审核县乡层级和拟调入单位编制空超情况，县级层面和拟调入单位无空编，乡镇事业人员不能调到县直单位，超编单位不准调整进人。由于控超措施得力，全县事业编制整体处于“占补平衡”状态。

（四）强化服务提质量

制定通许县周转编制管理办法，从职能弱化单位压缩400名事业编制作为“周转编”进行调剂使用。在事业单位重塑性改革对各单位核定编制的基础上，凡单位确需进人，经编委会研究同意后，以“周转编”方式“带编进人”。一是服务发展。紧紧围绕酸辣粉等主导产业发展实际需要，成立正科级规格的民营经济发展服务中心，核定16名编制，用于引进相关高层次人才。二是服务民生。为助力教育和卫生健康事业发展，拟将副科级规格的中心医院和教育研究所分别升格为正科级，用于引进卫生和教育领域研究型人才。三是服务全局。结合通许实际，在坚守机构编制“定量”不能突破基础上，进一步优化调整自然资源、妇联、团委等所属事业单位机构设置和编制数量，始终保证机构编制工作与县域经济发展“同频共振”“同向发力”。

三、存在问题

从客观情况来看，机构编制工作在推动地方经济社会发展方面发挥了不可替代的作用，但也存在一些亟待解决的问题，就通许来讲主要是编制总量小、人员老龄化严重、管理手段落后。

（一）编制总量过小，严重制约县域经济高质量发展

通许县编制总量小直接导致现阶段无编进人。通许编制“基数小”问题由来已久。从上世纪80年代初期就严控编制数量，数十年来一直没有改变。“基数小”面临严峻现实。由于编制“小马拉大车”，通许在县域经济发展中人员编

制“给不上力”。随着经济发展任务繁重，社会管理难度加大，在用编方面即便精打细算仍无法从根本上解决问题，只得“挖东墙补西墙”。由于受编制限额控制，通许县10多年来很少安排公开招聘工作，在力争“占补平衡”情况下仅勉强解决政策性安置、高层次人才引进、“三支一扶”、特岗教师、大学生村医等用编需求。编制“结构性”矛盾日益突出。在事业编制严重吃紧情况下，为4所县直幼儿园挤出156名编制，13个乡镇(街道)幼儿园因无编可用只设了机构，教学工作暂由中小学教师填补空缺。由于教师缺编严重，通许只好以政府购岗形式解决2万余名中小学生在本地民办学校就读问题。近年来，学生“回流”加速，公办学校教师日益“吃紧”，在这方面还有1500余名教师编制需求的缺口。另外，开封市中医药学校在校生已达11000余人，仅核定231名编制，远无法满足用编需求。

(二) 老龄化严重，人员力量无法满足当前工作需要

从实际情况来看，目前，通许县在编人员大多集中在2000年以前进入体制内的毕业生，其中以“60后”“70后”居多，45岁以上人员占事业编制总人数的50%以上。所以，在接近满编情况下，这部分人员退不出编制，“梯次”进入将很难实现。再加上编制管理是“全生命周期”工作，历史上无“节奏”进入造成超编的影响短期内无法根本解决。从实际情况来看，受精力、能力等影响，这部分人很难适应当前工作需要，一些单位出现“册上有人、岗上缺人”的怪现象。在满编情况下，如果再不“梯队”进入，若干年后各单位将会出现严重缺人现象。这方面和国家人口计生政策有着某种相似之处，如果不提前进行政策调控，对地方造成的影响将不可估量。

(三) 管理措施有限，导致编制使用效益大打折扣

人事管理工作是个系统工程，涉及组织、人事、财政和机构编制等多个部门。就通许来说，

编制资源本来就十分紧缺，再加上用人单位管理上有畏难情绪，编制使用效益大打折扣。特别是对“二线”人员、停薪人员和“躺平”人员等群体管理手段有限。为解决自筹自支事业单位人员的吃饭问题，通许县制定了机关事业单位人员到国有平台公司创业就业办法，但“引流”效果不明显，一些人宁可在体制内饿肚子，也不愿放弃编制寻求企业待遇。2024年上半年，仅有10名事业单位人员愿意放弃编制进入国有平台公司。

四、原因分析

分析上述问题，主要有三方面原因。

(一) 控编“老典型”成了政策“受限者”

通许历届县委政府高度重视机构编制工作，在执行上级相关政策上有着优良传统，从上世纪80年代就按政策严控编制总量，几乎每年都是机构编制工作先进单位。后来在上级确定各地编制数量时，以当时3年中在编人员最多的一年作为编制基准数，通许明显“吃了亏”，因为当时通许3年中用编数量均不高，这种状况一直持续到现在。随着形势的发展，县乡经济发展任务日益繁重，社会管理难度不断加大，编制供需矛盾更加突出。近年来，机构编制工作不断规范，要求加强教育、卫生、执法和乡镇等领域管理，在县级原有编制数量不变情况下只好挤占县直部门编制。同时，为打好脱贫攻坚战，深化乡镇(街道)管理体制机制改革，县级层面先后推动人员下乡、编制下沉，让原本人员编制十分“吃紧”的县直部门更是雪上加霜。根据“七人普”统计，通许在104个市县中尽管位列69位，但编制数量基本处于末位，人员编制与管理任务不相适应。

(二) 编制“老家底”难以补充“新能量”

县级层面情况的复杂性和历史上进入的特殊性，注定现阶段编制使用效益不优。“不在岗”情况无法避免。为进一步提升编制使用效益，县纪检部门通过钉钉人脸识别签到、不定期查岗等形式狠抓作风建设，但仍有400余人因长期病假、

停薪等情况无法正常上班,“半工半休”情况难以解决。在现有事业单位人员中,45岁以上人员“二线”思想严重,提拔通道关闭、职级晋升激励效果有限,再加上一些人用编受限等因素,工作积极性普遍不高。2022年,在事业单位重塑性改革时,通许县按要求压缩事业编制591名,尽管按“退三收二进一”使用编制,但进入空间仍受到影响。

(三) 管理“老观念”缺少工作“新举措”

当前,通许县基层队伍“活力”不够、编制使用效益不高等问题,并不是机构编制部门一家所能解决的,需要组织、人社、财政等部门以问题为导向、以创新为突破口,集成发力方能奏效。目前,通许县面临的情况是:机构编制部门对编制总量小、编制使用效益不高等问题束手无策,除自然减员外对“消超”问题力不从心;用人单位对“在编不在岗”“出工不出力”等情况管理手段有限,考虑稳定问题对闲置编制不敢处理,年度考核优秀等次、职级晋升等激励效果有限,惩治措施不敢用、不会用,同时,对“躺平”人员、“二线”干部也缺少有效管理手段。相比私企用人,体制内人事编制工作灵活性不够、工作效率不高,正向激励效果有限,负面惩治措施不得力。

五、思考与建议

(一) 正确处理“坚守”与“发展”的关系

实践证明,现有机构编制政策总体符合地方实际,但从基层视角来看,有些政策还需决策层作出适当调整。一是“减上补下”、加强基层。下放一定资源让基层有足够编制招录人才,人才在基层锻炼后根据服务年限再遴选到省市部门,实现编制、人才上下交汇、双向流动。二是动态调整、定期核定。建议中央和省级层面根据各地实际,定期对市县编制“量体裁衣”进行核定,让“鞋子”符合“脚”的尺码,以保障机构编制工作在服务地方经济和社会事业发展中更好发挥

作用。三是管大放小、赋权基层。建议在对市县编制重新核定基础上,重点管控市县编制总量和教育、卫生、政法、执法以及乡镇等领域编制数量,对单位层面编制“空超”情况不宜管控太死,像管理中小学专项编制一样,赋予市县灵活自主用人权,让人员根据工作需要随时“流动”。

(二) 正确处理“当前”与“长远”的关系

当前,机构编制工作最大的困惑是,在满编、超编情况下,如何保障工作运行和经济发展。通常情况下,编制主要是通过所对应的人来推动工作的。如果编制数量或者人员发挥的能量与工作量不相符,编制工作就不能很好地服务经济和社会事业发展。就通许来讲,目前既存在“编制量”太小的个性问题,又存在人员队伍能量打折扣的共性问题。当前解决问题的权宜之计是“满编运行”,长远之策是争取政策支持以及探索如何盘活闲置的、效益不高的编制资源。

(三) 正确处理“管理”与“服务”的关系

近年来,机构编制部门工作量明显增加,改革任务重、整改难度大、工作要求高,历史矛盾和现实任务交织叠加。机构编制部门主要精力应放到管当前、谋长远上,处理好解决历史问题与推动当前工作的关系。在回望“历史”的同时,更要稳妥处理“旧矛盾”,重点处理违规进人、总量超编等问题。由于在执行政策、管理编制方面走了弯路,整改成本非常高、风险大,处理不好还将产生舆情和社会问题。管好“当下”,严防产生新问题。“当前”是工作的主战场,是工作重心,要重点在科学管理上下功夫,集中精力解决影响服务中心工作的各类现实问题。谋划未来,全力解放生产力。大兴调查研究之风,大兴改革创新之举,以前瞻的思维科学谋划机构编制工作,构建科学合理、运行高效的工作机制“高速网”,让机构编制资源要素真正“活”起来,在服务保障经济和社会事业发展中发挥出更大作用。

责任编辑 华 夏

大中小学思政课一体化建设的问题 及系统化构建路径研究

汪如磊

(新乡学院 马克思主义学院,河南 新乡 453000)

摘要:大中小学思政课一体化建设是新时代加强和改进学校思想政治教育的重要工作,也是提高思政课教学质量及育人水平的必由之路,更是落实立德树人根本任务的关键举措。近年来围绕大中小学思政课一体化建设这一主题,全国各地开展了各种积极有益的理论研讨和实践探索,取得了一定成效。但由于在传统的思政课程设置中,不同学段是相互分离与割裂的,没有做到相互支撑与配合,思政课育人应有的系统合力有所消解。需要从课程内容、师资队伍、资源配置和评价体系等多个维度入手,构建大中小学思政课一体化建设的系统化路径,从而真正实现思政课育人功能的最大化。

关键词:思政课一体化建设;现状审视;问题剖析;构建路径

中图分类号:D261;G41 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)07-0026-06

思想政治教育是培养社会主义建设者和接班人的重要途径,而大中小学思政课作为思想政治教育的核心载体,其质量和效果直接影响学生的价值观塑造和社会责任感的形成。随着我国教育改革的深入推进,传统思政教育模式难以适应新时代人才培养需求,亟需打破传统思政课教学模式中存在的学段壁垒,构建纵向衔接、横向联动、资源共享的协同发展体系,实现教育要素的优化配置和育人效能的持续提升。习近平总书记在2019年学校思政课教师座谈会上强调“要把统筹推进大中小学思政课一体化建设作为一项重要工程”,党的二十大报告对“推进大中小学思政

课一体化建设”作出了战略部署,党的二十届三中全会进一步提出“推进大中小学思政课一体化建设”的具体要求。这些顶层设计体现了党和国家高度重视思政教育的系统性发展,也让大中小学思政课一体化建设的整体框架得以明晰。

一、大中小学思政课一体化建设的现状审视

近年来,围绕着习近平总书记提出的“要把统筹推进大中小学思政课一体化建设作为一项重要工程,坚持问题导向和目标导向相结合,坚持守正和创新相统一,推动思政课建设内涵式发

收稿日期:2025-01-20

基金项目:河南省哲社规划高校思想政治理论课研究专项“推进大中小学思政课一体化建设的河南实践研究”(2022ZSZ092);河南省高等教育教学改革研究与实践项目(2021SJGLX571)

作者简介:汪如磊(1971—),男,河南濮阳人,新乡学院马克思主义学院院长,副教授,博士,研究方为执政党建设理论。

展”^[1]，全国各地就大中小学思政课一体化建设开展了各种积极有益的理论研讨和实践探索。

（一）政策支持与顶层设计逐步完善

党和国家把思想政治教育工作置于国家发展战略的重要位置，不仅体现了新时代中国特色社会主义思想事业对人才培养的迫切需求，也彰显了思想政治教育在塑造国民价值观、凝聚社会共识中的核心作用。在此背景下，政策支持与顶层设计逐步完善，成为推动大中小学思政课一体化建设的关键力量。从宏观层面来看，党和国家通过一系列重要会议和文件明确了思想政治教育的战略意义，并制定了具体可行的实施路径。例如，《关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见》等文件相继出台，为各级各类学校的思政课建设提供了清晰的方向指引。这些政策文件既强调理论创新，又注重实践探索，力求构建一个覆盖全学段、贯通各阶段的思想政治教育体系。尤其是在推进大中小学思政课一体化方面，政策明确要求打破学段壁垒，实现课程内容的有机衔接和教学资源的高效整合，从而确保学生不同成长阶段都能接受连贯性的思想政治教育。与此同时，顶层设计的逐步完善也为思政课的改革与发展注入了强劲动力。一方面，相关部门加强统筹协调，建立了跨部门协作机制，形成了政府主导、学校主体、社会参与的多元共治格局；另一方面，针对思政课教师队伍建设、教材编写质量提升以及教学方法创新等问题，顶层设计提出了更具针对性的解决方案。

（二）区域探索与实践经验不断积累

在国家政策的指导下，部分省市率先开展了大中小学思政课一体化建设的试点项目，有效提升了思政课的育人成效，为其他地区提供了有益借鉴。例如，北京市通过建立“大中小学思政课联盟”，整合高校优质资源，为中小学提供专业培训和技术支持；上海市依托“互联网+思政”平台，实现了跨学段的教学资源共享；一些东部沿海省份凭借较为完善的教育体系和丰富的教学

资源，尝试构建以“纵向衔接、横向贯通”为核心的一体化框架，注重将小学阶段的基础启蒙教育、中学阶段的价值观塑造以及大学阶段的理论深化有机结合起来，形成了一套科学合理的课程设计和评价机制；一些中西部地区则关注如何利用有限的资源，在保障基本教学质量的前提下，逐步完善思政课一体化的实施路径。这种多样化的探索不仅丰富了思政课一体化的具体形式，也增强了其在全国范围内推广的可行性。与此同时，各地在试点过程中还积累了大量可复制的实践经验。例如，一些地区建立了跨学段教研团队，促进各学段教师之间的交流与合作，这样做不仅有助于打破长期以来存在的学段壁垒，还能让教师更清晰地认识到其自身在整个育人链条中的角色定位。

（三）师资队伍逐步推进

思政课教师队伍是办好思政课的关键。教师队伍建设是大中小学思政课一体化建设工程的主要环节，教师本身就是这一重要工程的绝对发起者、依靠者和实施者^[2]。近年来，在各学段加强思政课教师队伍建设已成为共识。从小学阶段到高等教育阶段，各级教育部门纷纷采取措施，通过一系列系统化的培训活动，不断提升思政课教师的理论水平和教学能力。培训内容涵盖了党的创新理论、时事政策解读、教学方法创新等多个方面，旨在帮助教师更好地把握教学方向，丰富教学内容，增强课堂的吸引力和感染力。此外，为了促进教师之间的经验交流与资源共享，各地还积极搭建交流平台，鼓励思政课教师开展形式多样的教学研讨活动。交流不仅限于同一学段内部，更跨越了不同学段，形成了从小学到中学乃至大学的全方位、多层次交流网络。在这样的氛围中，教师们得以相互借鉴优秀的教学经验和做法，共同探讨解决教学中遇到的新问题，从而不断提升自身的教学水平和专业素养。一些地区还大胆创新，探索建立了跨学段的教师交流机制，打破了学段壁垒，使得不同学段的思政课教师能

够有机会进行长期的轮岗交流或短期的互访学习。这样的安排不仅促进了教师之间的相互学习，还有助于构建更加开放的育人生态环境。

（四）课程体系构建与教材编写初见成效

大中小学思政课教材一体化建设并非一个新事物。2005年教育部印发的《关于整体规划大中小学德育体系的意见》就指出：“成立大中小学德育课程开发和教材编审委员会，统筹大中小学德育课程体系设计，统筹大中小学德育课程标准制定和教材编写，保证大中小学德育课程内容的衔接。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视思政课建设，科学制定教材建设规划，在推进大中小学思政课教材一体化建设上努力实践，取得了一定的成效。大中小学思政课教材衔接比以往有较大改观，统一性和层次性凸显，已初步构建起必修课加选修课的课程体系和教材体系，形成分层递进的科学结构。这种分层设计充分考虑了不同年龄段学生的认知水平和成长需求。小学阶段宛如思政教育的启蒙摇篮，着重于培养学生最基本的道德认知。初中阶段是价值观塑造的关键时期，这一阶段强调价值引导，旨在增强学生的社会责任意识。高中阶段聚焦于理论学习，助力学生提升理性思维能力。大学阶段侧重于综合素养的培养，致力于帮助学生树立科学的世界观、人生观、价值观。从小学的形象生动到初中的具体深入，再到高中的理论升华和大学的综合拓展，每一册教材都紧密衔接，为学生提供了系统、全面的思政学习资源。

二、大中小学思政课一体化建设中的主要问题剖析

大中小学思政课一体化建设虽然取得了一定的实效，但还存在着不同学段的思政课教学内容缺乏系统规划和整体构建、教师队伍专业化水平参差不齐、教育资源分配不平衡以及评价机制单一等问题，不同学段具体教学的相互分离与割裂，消解了思想政治教育应有的系统合力。

（一）课程内容衔接不够紧密

课程内容既承载着知识又蕴藏着价值，是教师组织教学的基本依据。推进思政课一体化建设，做好大中小学各学段课程内容的有效衔接，是落实党和国家关于“在大中小学循序渐进、螺旋上升地开设思政课”^[3]要求的重要举措。近年来，尽管各级教育部门在思政课程设计上付出诸多努力，力求构建科学合理的课程体系，然而，通过对大中小学各相邻学段课程内容比较分析发现，当前大中小学思政课课程内容衔接仍然存在一些问题，不同学段的课程内容依旧存在重复或脱节的现象。以基础知识为例，在小学阶段，学生们就已经开始接触一些基础的思政概念，如诚实守信等。这些内容本应随着学段的升高，在深度和广度上不断拓展，以适应学生日益增长的认知水平，但实际情况是，到了中学甚至大学阶段，这些基础知识又被重新讲解，且讲解方式和深度变化不大。对于已经有过相关学习经历的学生来说，重复的内容无法激起他们的学习兴趣，反而会让们产生倦怠情绪，降低学习的积极性。长此以往，学生们可能会对思政课程形成一种枯燥乏味的刻板印象，不利于思政教育目标的实现。与此同时，有些重要主题却未能在各学段的思政课程中贯穿始终，在不同学段的课程中时断时续，缺乏系统性和连贯性，学生难以形成全面、深入的理解，教育效果的连续性也受到了严重影响。

（二）教师队伍专业化水平参差不齐

习近平总书记指出：“思政课作用不可替代，思政课教师队伍责任重大。”^[4]作为落实立德树人根本任务的关键力量，思政课教师的专业素质直接关系到育人成效。然而，当前大中小学思政课教师队伍的整体水平仍存在较大差异，这种不平衡不仅影响了思政课程体系的连贯性，也削弱了各学段协同育人的合力。在基础教育阶段，尤其是小学和初中，思政课教师队伍普遍存在“兼职化”现象。这些教师虽然具备一定的教学

能力，但由于缺乏系统的专业知识，对思政课的教学目标、内容设计以及价值引领功能理解不足，他们的教学可能更倾向于采用简单的知识灌输方式，而忽视了对学生情感共鸣和实践行动的引导。这种浅层次的教学模式难以激发学生的学习兴趣，也无法达到思政课培根铸魂的根本目的。此外，由于长期缺乏针对思政课教师的专业发展支持，这些教师在理论更新和方法创新方面显得力不从心，进一步拉低了育人成效。与基础教育不同，高校思政课教师通常具有较高的理论水平，在马克思主义理论研究、社会热点分析等方面展现出较强的优势。但高校思政课教师与其他学段思政课教师之间的沟通渠道并不畅通，导致彼此间缺乏有效的交流机制。一方面，高校教师习惯于以学术视角解读问题，其授课内容往往偏重理论深度，而在贴近学生实际生活、对接基础教育阶段认知特点上有所欠缺；另一方面，中小学教师则因受限于自身专业背景，对于高校思政教育的目标定位和实施路径了解有限。这种信息断层使得不同学段之间的教学衔接出现脱节，甚至出现重复讲授或内容跳跃的现象，无法形成循序渐进的育人链条。

（三）教育资源分配不均衡

思政课一体化建设旨在构建一个统一、协调的思政教育体系，但教育资源的不均衡分布却成为这一进程中的一大障碍。其中，城乡之间、地区之间的教育资源差距尤为显著。这一不均衡现象对思政课一体化建设构成了较大的现实困难，深刻影响着教育的公平性和质量。在经济发达的地区，学校往往能够拥有更为优越的教育资源。这些学校拥有先进的教学设施，能够充分丰富思政课堂的教学形式和内容。通过生动的视频展示、即时的在线互动，学生们能够更加直观地理解和接受思政知识，从而激发他们的学习兴趣。此外，这些地区的学校还有条件组织丰富多彩的社会实践活动，让学生在实践中深化对思政理论的认识。然而，在偏远地区，由于经济条件有

限、基础设施落后，学校的教育资源则显得相对匮乏。这些地区的思政课堂往往缺乏现代化的教学手段，教师只能依靠传统的讲授方式授课，这使得教学效果大打折扣。同时，由于社会实践活动的实施难度较大，学生们很少有机会走出校园、接触社会，从而限制了他们视野的拓展和思政素养的提升。这种教育资源分配的不均衡现象，不仅严重削弱了教育公平原则，使得不同地区的学生在接受思政教育方面存在明显的差距，在一定程度上阻碍了思政课一体化的全面覆盖。

（四）评价机制单一且缺乏激励作用

在现有的思政课评价体系中，考试成绩往往被视为衡量学生学习效果的主要甚至唯一标准。这种以分数为导向的评价方式，虽然能够在一定程度上反映学生对知识点的掌握程度，却忽视了对学生综合素养的全面考查。思政课作为一门旨在培养学生思想道德素质、社会责任感的课程，其核心目标在于立德树人。然而，仅仅通过试卷上的答题表现，很难真实地评估学生是否具备这些关键素养。例如，学生的批判性思维能力、团队合作意识等都无法通过传统的考试形式得到充分体现。因此，建立多元化、多维度的评价机制势在必行。与此同时，在教师层面，现行的绩效考核制度也存在明显的不足。目前，许多学校的绩效考核更多关注教师课堂教学任务的完成情况，如授课时长、教学计划的执行等硬性指标，而对教师参与一体化建设的积极性缺乏有效的激励措施。所谓一体化建设，是指将思政课与社会实践、校园文化以及其他学科有机融合，从而形成全方位育人的协同效应。这一过程需要教师投入大量时间和精力进行探索与创新。然而，由于缺乏相应的奖励机制，部分教师可能会选择按部就班地完成基本教学任务，而不愿主动参与到更深层次的教学改革中去。长此以往，不仅会削弱教师的工作热情，也不利于激发他们的创新活力，最终影响思政课整体质量的提升。

三、大中小学思政课一体化建设的系统化构建路径

大中小学思政课一体化建设是推动教育现代化的一项重要工程，只有做好各个学段的思想政治教育之间的相互衔接，才能完成思政课立德树人根本任务。《关于深化新时代学校思政课改革的若干意见》强调“整体规划思政课课程目标。在大中小学循序渐进、螺旋上升地开设思政课”，为当前大中小学思政课一体化建设的系统化构建路径提供了根本的遵循理念和行动指南。

（一）优化课程内容设计，强化纵向衔接

习近平总书记指出：“思政课教师在教学中的要把统编教材作为依据，确保教学的规范性、科学性、权威性。”^[5]为了让思政课程发挥更大效能，需要优化其内容设计，强化纵向衔接。一是要制定统一标准。应充分集结各领域的专家团队，深入研究大中小学思政课课程内容的衔接问题。由于不同学段学生的认知水平、心理特点存在显著差异，知识点既要有区分度，又要具备连贯性。小学阶段应注重以简单易懂的方式引入基础道德观念；初中阶段可适当深化，引导学生形成初步的社会责任感；高中阶段则着重培养学生的理性思维和家国情怀；大学阶段要进一步提升学生的理论素养。通过制定标准框架，让各学段的思政教育层层递进，形成一个有机整体。二是要开发模块化教材。依据不同学段学生的特点，将思政课内容精心分解为多个模块。这些模块就像积木一样，每个都能独立成篇，涵盖一个特定的主题，同时所有模块又相互关联，共同构建起完整的思政知识体系。这样的设计便于教师根据教学实际情况灵活运用，提高教学的针对性和有效性。三是引入案例教学让思政课堂焕发生机。结合时代背景和社会热点，设计贴近学生生活的案例至关重要。具体案例能将抽象的理论知识变得更加生动具体，吸引学生的注意力，激发他们的学习兴趣，使思政教育真正入脑入心。

（二）加强师资队伍建设，促进横向协作

习近平总书记指出：“要配齐建强思政课专职教师队伍，建设专职为主、专兼结合、数量充足、素质优良的思政课教师队伍。”^[6]为了实现这一目标，必须积极推动师资队伍横向协作，打破不同教育阶段之间的壁垒，形成强大的教育合力。为此，建立联合培养机制显得尤为重要。应当鼓励高校与中小学之间的深度合作，共同举办思政课教师培训班。这些培训班可以邀请专家学者就思政教育的最新理念、方法进行深入剖析，帮助教师们拓宽视野、更新观念。同时，课堂观摩也是提升教师专业能力的重要途径。教师们可以走进彼此的课堂，近距离观察和学习不同风格、不同方法的教学实践，从中汲取灵感和经验。除了培训和学习，搭建一个高效、便捷的交流平台同样不可或缺。可以创建一个大中小学思政课教师互动网络平台，利用现代信息技术手段，打破地域和时间的限制，让教师们能够随时随地分享自己的教学心得、优秀案例和研究成果。定期召开的研讨会则是这一平台的重要组成部分，它不仅能够促进教师之间的深度交流，还能够激发新的思考和创新。此外，完善激励措施也是加强思政师资队伍建设的保障。应当将思政课教师参与一体化建设的表现纳入职称评定和评优奖励体系，以此吸引更多优秀人才投入大中小学思政课一体化建设中来。

（三）均衡教育资源配置，缩小区域差距

均衡教育资源配置，缩小不同区域间的教育差距，是推进大中小学思政课一体化建设的关键一环，必须从多个维度出发，采取切实有效的措施。一方面，加大财政投入是至关重要的步骤。中央与地方政府应充分认识到教育公平的重要性，增加对欠发达地区教育事业的资金支持。这些资金应被专项用于改善教学设施，如修建现代化的教学楼、图书馆，更新教学设备等。同时，资金还应用于引进优秀人才，通过提高思政课教师待遇、设立专项奖励基金等方式，吸引更多高

水平思政课教师到欠发达地区任教，提升当地教育质量。另一方面，推广远程教育则是打破地域限制、实现思政教育资源均衡分配的有效途径。应充分利用互联网技术，建设全国性的思政课资源共享平台，让偏远地区的学生也能通过网络接触到优质的思政教育内容。这不仅有助于拓宽学生的视野，还有助于激发他们的学习兴趣，提升综合素质。此外，实施精准帮扶政策也是缩小教育差距的重要手段。可以组织东部发达地区的名校与西部学校进行结对帮扶，通过送教下乡、在线辅导等多种形式，为西部学校提供思政课教学指导、师资培训等方面的支持。这种结对帮扶模式能够直接针对西部学校的实际需求，提供定制化的帮助，促进其快速成长。

（四）改进评价体系，突出多元导向

思政育人成效评价体系不仅关乎学生全面发展的实现，也是提升思政育人成效的重要环节。为了更有效地衡量和促进学生思想政治素质的提升，必须突破传统框架，突出多元导向，构建一套更为科学、全面的评价体系。传统的评价体系往往侧重于考试成绩，这种单一维度的衡量方式难以全面反映学生的综合素质。因此，亟须将评价的触角延伸至更广阔的领域，如学生的日常表现、社会实践参与度等。将这些因素纳入评价范围，有助于更全面地了解学生的成长状况，为他们的个性化发展提供有力支持。此外，强化过程性评价也是改进评价体系不可或缺的一环。可以通过课堂观察、问卷调查等多种方式，动态跟踪

学生的思想变化，及时发现并纠正他们在成长过程中出现的偏差。这种评价方式不仅有助于教师调整教学策略，提高教学效果，还有助于学生在反思中不断成长，形成自我教育的良性循环。为了激励广大师生积极参与思政教育改革，还应设立专项奖项，如思政课一体化建设优秀单位和个人奖。这些奖项的设立，不仅是对在思政教育领域作出突出贡献的集体和个人的肯定与表彰，更是对全社会的一种示范和引领，有助于激发广大师生的积极性和创造性，推动思政教育改革不断向纵深发展。

结语

大中小学思政课一体化建设既是一个实践问题，也是一个理论问题。作为当前教育领域的热点议题，推进大中小学思政课一体化建设既是教育规律的必然要求，也是时代发展的现实需要。大中小学思政课一体化建设是一项复杂的系统工程，政府、学校、教师和社会各界应共同努力，持续推进思想政治教育改革向纵深发展，不断促进不同学段、不同水平的思政课育人成效协同提升。未来需在现有成果基础上，通过不断完善理论研究、强化制度衔接、深化技术应用、优化思政资源配置以及构建多方协同支持体系，在实践中统筹推进大中小学思政课一体化建设，从而为培养担当民族复兴大任的时代新人提供坚实支撑。

参考文献

- [1] 习近平.思政课是落实立德树人根本任务的关键课程[M].北京:人民出版社,2020:27.
- [2] 吴宏政,徐中慧.论大中小学思政课教师队伍一体化建设[J].现代教育管理,2020(7):15-21.
- [3] 关于深化新时代学校思想政治理论课改革创新的若干意见[M].北京:人民出版社,2019:4.
- [4] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:329.
- [5] 习近平.思政课是落实立德树人根本任务的关键课程[M].北京:人民出版社,2020:21.
- [6] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:331.

责任编辑 刘 钊

人工智能视角下大学生心理健康教育的发展路径探析

黄鑫艺^a, 孙中雯^b

(新乡学院 a.机电工程学院; b.学生处大学生心理健康指导中心, 河南 新乡 453003)

摘要: 人工智能在大学生心理健康教育中的优势是, 可以提供个性化的心理教育方案, 可以丰富心理健康教育的资源和方式, 可以提高心理健康监测和评价的及时性、准确性和客观性, 可以提升心理危机预警的精准度, 但也存在数据安全隐私、技术可靠性和准确性、人文关怀和情感共鸣、专业人才与技术融合方面的挑战。解决的路径有: 加强数据的安全隐私保护, 提升人工智能技术的可靠性和准确性, 促进人工智能技术与心理健康教育者的深度融合。

关键词: 人工智能; 大学生心理健康教育; 发展路径

中图分类号: D64; G444 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)07-0032-03

人工智能不是一门单一领域的学科, 而是一门综合学科。它涵盖心理学、认知科学、计算机视觉、自然语言处理、机器人技术等多个领域, 主要通过计算机系统来执行或完成通常由人类智能才能完成的类似学习、推理、解决问题、语言理解决策或图像识别等任务。利用人工智能来从事大学生心理健康教育, 是人工智能和思政教育的有效结合。

一、大学生心理健康教育的现状

首先看当前的心理健康教育观念。受传统教育观念的影响, 部分大学生对心理健康问题存在认知上的误区。例如有人认为只有“心理异常”的人才需要接受心理健康教育, 因而他们对每年

大学生心理健康测评也是应付了事。但实际情况是, 有些大学生在面对情绪困扰或者心理压力时往往缺乏行之有效的应对方法和策略, 把一些本来可以预防的心理问题拖延成了心理疾病。

其次看当前的心理健康教育体系。当前的心理健康教育体系存在以下问题。一是大学生心理健康教育工作的体制、机制不够完善, 机构不够健全, 编制不够合理, 分工不够明确, 管理不够到位, 特别是心理健康教育工作的监督和评估机制缺乏有效的实施和评价标准。二是大学生心理健康教育的发展不均衡, 不同高校在心理健康教育工作的机构设置、经费投入以及工作开展情况上存在较大差距, 从而影响心理健康教育的整体发展态势。三是从国内心理健康教育的研究历史

收稿日期: 2025-01-10

基金项目: 河南省研究生教育改革与质量提升工程项目(YJS2025AL143); 新乡学院高等教育教学改革研究与实践项目(2024JGLX121)

作者简介: 黄鑫艺(1997—), 女, 新乡学院机电工程学院教师, 研究方向为学生心理健康教育; 孙中雯(1989—), 女, 新乡学院学生处大学生心理健康指导中心讲师, 研究方向为教育理论与教育管理。

来看,我国心理健康教育起步较晚,导致心理健康教育在实施过程中缺乏科学有效的理论指导,难以满足我国大学生心理健康的实际需求。

再次看当前心理健康教育的师资队伍。当前部分高校从事心理健康教育的专业人员存在数量不足的现象,部分院校由未经专业培训的辅导员兼任学生心理健康教育工作。这与教育部的规定有一定距离。中共教育部党组在2018年印发的《高等学校学生心理健康教育指导纲要》提到,要保证心理健康教育专职教师每年接受不低于40学时的专业培训,或参加至少2次省级主管部门及二级以上心理学专业学术团体召开的学术会议^[1]。

最后看心理健康教育的方式与资源。传统的心理健康教育形式以课堂教学、团体辅导、校园活动为主,以普及心理健康知识为主要目的,这种缺乏针对性的教育方式无法满足当前大学生的个性化需求。同时,部分心理健康教育宣传活动存在着表面化、形式化的问题,不能真正发挥出心理健康教育的作用。

二、人工智能在大学生心理健康教育中的优势

一是提供个性化的心理教育方案。在大数据技术和机器学习算法的支持下,人工智能可以实现从学习成绩、社交行为、生活习惯等多个维度对大学生心理健康状况进行综合评估,帮助大学生绘制出个性化的心理画像,进而精准识别出大学生的潜在心理问题,最终根据评估结果制定出专属个性化的心理教育方案,以满足大学生的个性化需求。

二是丰富心理健康教育的资源和方式。人工智能可以整合学术文献、案例分析、心理测评工具等大量资源,根据大学生的实际需求和学习进度进行精准推送,从而丰富心理健康教育资源,便于让大学生更加系统高效地学习心理健康的相关知识,提升心理认知和调适能力。

三是提高心理健康监测和评价的及时性、准确性和客观性。人工智能可以通过社交媒体行为、网络搜索记录等多维度数据源,实时监测大学生的心理健康状态,实现心理健康监测从静态管理向动态管理的转变,进而提高心理健康监测和评价的及时性和准确性。

四是提升心理危机预警的精准度。人工智能通过对大学生的电子健康记录、行为管理数据、社交媒体数据等多模态数据的高速处理和全面分析,可以更精准地评估筛查出大学生的心理健康问题,从而制定出心理危机的风险预测模型。

三、人工智能技术在大学生心理健康教育应用中面临的挑战

一是数据安全隐私方面的挑战。将人工智能应用于大学生心理健康教育,在收集、存储、传输和使用心理测评结果、情绪状态记录、家庭隐私等大学生心理健康数据时,可能会由于安全措施不健全而造成数据泄露,进而导致个人隐私被曝光,最终给大学生的心理健康带来二次伤害。另外,人工智能系统需要通过大量的数据来训练和优化算法,因此个别人群或机构可能会出于商业动机,过度使用大学生的心理健康数据,严重侵犯大学生的隐私权和知情权。

二是技术可靠性和准确性方面的挑战。心理健康涉及人类情绪、心理状态等复杂问题,同时还会受到文化背景、个性差异以及突发事件的影响,因此人工智能在评估时可能出现误判,从而影响心理问题的诊断结果。对于一些深度的情感创伤、潜意识的心理冲突等较为复杂的心理现象,人工智能还不能完全精准捕捉到其背后的根源。因此,人工智能在进行心理健康评估时,与人类心理咨询师相比,在洞察力、同理心以及专业的心理治疗经验上还存在着一定的差距^[2]。

三是人文关怀和情感共鸣方面的挑战。人工智能虽然能提供心理咨询服务和开启危机预警,进行模拟情感回应,但是它毕竟不是人类,没有

人类一样的情感意识和体验，因此它在人文关怀、情感共鸣方面缺乏人性化的温度，不能给予学生真正的人类特有的情感支持和心灵滋养。另外，在建立深度信任关系方面，那些陷于心理困境中的大学生迫切需要被理解和共情，但是人工智能只能通过冰冷的文字或语音来进行交流，不能像人类一样通过眼神、肢体动作等非语言的沟通方式来传递深度的理解和关怀。

四是专业人才与技术融合方面的挑战。人工智能和心理健康是两个差异较大的领域，因此从事心理健康教育的教育工作者和人工智能的技术人员的专业知识结构存在显著差异。这种专业知识结构差异可能会导致双方在沟通合作上存在沟通障碍，这就要求未来出现大量的跨学科复合型人才。但是，目前这种跨学科复合型人才的培养机制还不够完善，其培训机制和能力的提升不仅是对个人的挑战，也是对教育体系和社会发展的考验。

四、基于人工智能技术的大学生心理健康教育发展路径

一是要加强数据的安全隐私保护。首先，要制定严格的数据管理政策和法规，明确数据收集、存储、使用和共享的规范和流程；其次，要采用先进的数据加密技术，对大学生的个人敏感信息和心理测评数据进行加密存储和传输，防止数据被非法窃取和篡改；最后，要建立数据的安全监控和应急响应机制，对数据的安全状况进行实时监测，一旦发生数据泄露等安全事件，能够

迅速采取措施进行处置，降低损失和影响。

二是要提升人工智能技术的可靠性和准确性。首先，要加大投入，鼓励科研人员开发更先进、更精准的心理评估和诊断算法模型；其次，要建立多模态数据融合的心理分析方法，综合运用文本、语音、图像、行为等多种类型数据进行心理健康评估，弥补单一数据来源的局限性，提高评估结果的准确性；最后，要开展大规模的实证研究和验证工作，对人工智能心理健康技术的应用效果进行长期跟踪和评估，不断优化和完善技术模型，确保其在实际应用中的可靠性^[3]。

三是要促进人工智能技术与心理健康教育的深度融合。首先，需要培养一批复合型专业人才，在利用人工智能开展心理健康教育工作时要注重人文关怀的融入，弥补人工智能在情感共鸣方面的不足；其次，在智能心理咨询服务中设置人工转接或补充咨询环节，当智能机器人无法有效解决大学生的心理问题时，及时将受访者转接给专业心理咨询师进行深入的面谈和辅导，实现人机协同服务。

总之，人工智能为大学生心理健康教育带来了前所未有的机遇与挑战，将人工智能技术与心理健康教育课程深度融合，可以有效提升大学生心理健康教育的质量和效果，为大学生的身心健康发展奠定坚实基础。在未来发展中，还需要不断探索和创新，使人工智能更好地服务于大学生心理健康教育这一重要领域，实现人工智能的高质量发展。

参考文献

- [1] 中共教育部党组.高等学校学生心理健康教育指导纲要[EB/OL]. (2018-07-06)[2024-12-14].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A12/moe_1407/s3020/201807/t20180713_342992.html.
- [2] 梁朋,郭玲,李秋雨.生成式人工智能视角下大学生心理健康教育研究[J].佛山科学技术学院学报(社会科学版),2024(4):

96-100.

- [3] 赖山东.论人工智能和大数据在高校大学生心理健康教育中的探究[J].电脑知识与技术,2022(6):131-133.

责任编辑 董颖

基于大数据的 高校学生管理工作信息化重构

陈 婕

(扬州工业职业技术学院, 江苏 扬州 225127)

摘要: 高校学生管理工作在信息技术和大数据迅猛发展的今天, 面临转型和重构的需要。以大数据为核心, 通过分析高校学生管理中大数据技术的应用现状, 探讨信息化重构的必要性和实现路径, 为提高高校学生管理效率和服务质量提供参考。

关键词: 大数据; 学生管理; 信息化重构

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)07-0035-03

《教育信息化2.0行动计划》和《“十四五”教育发展规划》指出, 要充分发挥大数据技术在教育现代化中的作用, 推动教育治理从传统管理向精准化、智能化转变。因此, 作为建设现代化教育体系的重要抓手, 大数据运用将为高校学生管理带来深远影响。

一、高校学生管理工作信息化重构的必要性

高校招生规模的不断扩大, 使传统的手工记录和分散式学生管理工作模式常常出现数据不全、更新不及时等情况, 甚至出现信息孤岛现象。同时, 由于学生不仅在学业上存在个体差异, 在心理、兴趣、生活习惯等方面也表现出多样性, 运用传统的管理方法很难根据学生的个性化需求提供相应的支持和服务。而信息技术的快速发展为解决这些问题提供了可能性。高校学生管理工作的信息化创新既是形势所需, 也是提升管理水平的重要途径。

(一) 应对管理复杂性的根本需要

基于数据分析技术, 能够精准识别学生学习难点、心理问题和学习需求, 有助于教育者及时采取干预措施。这就要求高校学生管理工作必须实现信息化重构, 增强高校数据管理能力, 推动管理模式完善, 为高等教育学生管理提供更为科学、高效且富有针对性的解决方案^[1]。学校通过对学生的分数、出勤率、上课成绩、完成作业情况等资料进行分析, 能够有效进行精准学业管理, 使教育者充分掌握学生的兴趣、学习偏好, 从而在满足学生需求、激发学生学习兴趣的课程设置、活动安排上做出相应的决策。基于对学生成绩波动、出勤情况等的大数据分析, 教育者能够对学生学业上的风险进行预测, 及时发现学生的一些学科上的困难, 从而及时调整教学方式或教学内容, 帮助学生顺利完成学业。

(二) 实施“以学生为中心”理念的现实需求

高校学生管理工作信息化有助于精确实施“以学生为中心”的教育理念, 充分重视并满足

收稿日期: 2024-11-14

作者简介: 陈婕(1989—), 女, 江苏扬州人, 硕士, 助理研究员, 主要研究方向为职业教育、教育管理。

学生的个性化需求与发展特征。基于大数据技术全面收集并分析学生的学习表现、日常行为、心理状态等，有助于深入了解并服务学生需求，提供个性化的教育支持，促进学生的全面发展。基于大数据技术还有助于实现跨部门合作，避免资源浪费，管理服务学生，提高办学效益。

（三）顺应技术发展的未来趋势

信息化已经成为高校提升教育质量和管理水平的关键。在人工智能、物联网等技术迅猛发展的大背景下，信息化水平的高低直接影响着学校的整体运行，深刻体现了当代教育顺应技术发展趋势的必然逻辑。学生管理工作信息化不仅是技术进步在教育领域的具体应用，更是高校推动教育现代化、提升教育质量的关键路径。大数据技术是实现科学化管理决策的关键，基于大数据技术分析评估管理措施的效果，可以使高校学生管理工作更加精准高效^[2]。

二、大数据和信息技术在高校学生管理工作中的应用现状与不足

当前，高校学生管理工作普遍存在管理数据分散化等问题，科学、高效、全面的学生管理工作呼唤信息化快速推进。

（一）管理数据分散化

由于经费投入、人员编制不足等问题的客观存在，当前很多高校依然信息化程度不高，数据处理能力整体停留在较低的水平上。在高校学生管理工作中，学生的学籍、成绩、考勤、课外活动等信息分散在不同的系统中，这种分散的数据使得信息得不到有效的整合，导致高校管理人员和教师很难全面了解学生情况。此外，各系统间安全措施存在差异，这也增加了高校管理数据在跨平台流动时的泄露与滥用风险。

（二）决策缺乏科学依据

在传统管理模式下，高校学生管理工作主要依靠经验和直觉，缺乏对学生行为和需求的全面分析，决策过程容易受管理者主观个人偏见和实

际情况掌握不足的影响，无法适应快速变化的教育环境和学生的多样化需求。由于缺乏数据支持，管理者无法全面了解学生管理信息，决策的准确度和适用性也会大大降低。

（三）个性化需求未被满足

学生个体的需求和情况相差甚大，传统的管理模式大多依赖统一的标准，缺乏对学生个体差异的关注。在传统管理模式下，管理措施往往是“一刀切”，忽视了学生在学业、兴趣、心理等方面的不同需求^[3]。许多高校的管理体系没有根据每个学生的特点提供定制化的服务，导致学生需求无法及时得到关注。虽然有的高校尝试推出个性化教育或辅导服务，但整体水平仍存在很大不足。

三、基于大数据的学生管理信息化重构路径

（一）构建数据共享与协同平台

通过制定统一的数据收集与管理标准实现数据标准化，对各种数据的格式、采集途径及保管规范等内容按照相同的标准进行采集和存储，对数据在流转过程中的质量、完整性进行严格控制，进而通过数据集中化进行统一管理，将教务、学生事务、宿舍管理、图书馆等多个系统的数据整合起来，使其成为学生管理中的重要应用。传统数据存储在不同的管理系统中，缺乏连接和共享，导致出现信息孤岛现象。通过大数据技术，学校可以将这些分散的数据更新、整合到统一的平台，打破信息壁垒，实现信息共享和联动。通过数据集中化的管理方式，高校可以在一个平台上访问所有相关信息，方便整体数据分析和

（二）开发智能化管理系统

一方面，借助大数据算法能够科学分析学生成绩波动、出勤变化、作业情况等，找出学生学业表现的规律，系统生成报告，对有关学生进行智能学业预警。大数据还可以根据学生的学习资

料和学习行为,为其提供个性化的辅导方案,并根据学生反馈计划进行调整,以保证辅导方案能够更有弹性、更有成效地支持学生学习。另一方面,借助大数据技术能够提供个性化的学生管理服务。通过对学生的兴趣、需求、课堂表现、娱乐社交等数据进行分析,系统能够有针对性地提供个性化的教育资源和学习建议。基于大数据,学校可以为学生量身定制学习方案或辅导资源。在大规模的学生群体中,借助大数据分析科技既可以发现个体需求,又可以识别共性需求,从而为不同的学生群体设计符合其兴趣和需求的课程和活动,从而最终达到优化资源配置、提高教学效果的目的^[4]。借助大数据分析科技还可以实时跟踪学生的学习进度,根据学生的兴趣和需求变化,对推荐的课程和资源进行调整,以保证教育服务与学生的发展需求相匹配。

(三) 实现数据驱动的管理决策

高校在学生管理工作中通过大数据分析支持决策,可以及时发现管理过程中存在的问题,提出并优化解决办法。大数据技术帮助高校收集学生有关成绩、到课率、行为表现、参加课外活动等各种信息。高校对这些数据进行分析后,就能找出学生学习生活中的学业成绩不稳定、出勤率下降、行为举止不端等客观问题。对于学业成绩起伏较大,或者学生社交行为、心理健康等方面

存在的问题的原因,通过数据分析也能揭示出来^[5]。学校在发现问题后,可以采取针对性措施,根据资料信息对结果进行分析。通过这种数据驱动的方式,学校可以及时发现学生管理工作中出现的问题,以及管理工作可能存在的薄弱环节,不断加以改进,从而促使问题得到更有效的解决。

根据数据驱动实现管理决策,还能够帮助高校实现动态调整管理。在大数据时代,学校可对学生学习情况进行实时反馈,通过对数据的分析,制定出比较科学、有个性化的管理策略,并对教学方式、辅导方案等进行相应的调整。在这种以数据反馈为基础的更加精细化管理模式下,可以使学生工作效率和效果得到提升。

四、总结

大数据时代为高校学生管理工作带来了前所未有的机遇和挑战,信息化重构已成为高校学生管理工作无法回避的新浪潮。随着大数据技术的不断发展,高校学生管理人员如何合理利用数据以提高管理效能、优化学生体验等,都会成为重要的课题,需要不断加强研究。在这股浪潮面前,只有积极拥抱与适应,实现高校学生管理工作信息化重购,才能促进教育质量的提高,促进学生的整体发展。

参考文献

- [1] 刘旋,赵伟鹏.大数据背景下激励原理在高职学生创新人才管理中的应用[J].四川劳动保障,2024(10):107-108.
- [2] 王娜.高职院校学生管理信息化建设路径研究[J].山西青年,2024(19):48-50.
- [3] 韩冰.数字化教育背景下高校学生管理现代化路径探究[J].吉林省教育学院学报,2024,40(3):161-165.

- [4] 练晓军.大数据时代下高校学生教育管理模式创新[J].吉林广播电视大学学报,2024(1):99-101.
- [5] 黄橙.大数据时代下高校学生管理的信息化建设路径[J].湖北开放职业学院学报,2023,36(14):144-146.

责任编辑 夏继先

OBE 理念引领下的 旅游管理专业课程思政教学模式构建与实践

岑 怡, 廖军华

(贵州民族大学 旅游与航空服务学院, 贵州 贵阳 550025)

摘要: 旅游管理专业课程融入思政教育有助于培养当代大学生的时代使命感, 增强其职业认同, 提高爱岗敬业及全心全意为人民服务的道德品质。其实践路径有三: 以学生为主体搭建“四位一体”的教学模式, 以学生为中心推动取得“四度一中心”的思政成效; 以成果转化为目标实现“OBE”的人才输送。其教学实践效果有三, 即可以促进学生素养的提升、赋能学生的职业发展、拓宽学生的就业市场。

关键词: OBE理念; 旅游管理专业; 课程思政教学模式

中图分类号: D63; G64 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)07-0038-03

2016年, 习近平总书记在全国高校思想政治工作会议上强调, 要利用课堂教学这一主要途径使各类课程与思想政治理论课程相互支持、共同促进, 以实现协同效应^[1]; 2020年, 教育部发布了《高等学校课程思政建设指导纲要》, 进一步强调了课程在推动高校课程思政建设中的重要作用。在此背景下, 探索各学科专业知识与思想政治教育内容之间的联系, 深入挖掘专业课程中的思想政治教育资源, 并科学有效地将这些内容融入课程教学, 成为当前课程改革的积极响应和提

升高校思想政治教育工作质量的重要尝试。

一、成果导向教育概述

关于成果导向教育(Outcomes-based Education, 简称OBE)这一概念, 美国学者斯派狄(Spady)认为, 它的核心是“为确保学生获得在未来生活中实质性成功的经验而准确地聚焦和组织教育系统”, 并始终围绕“学生中心”“成果导向”“持续改进”等核心原则展开。斯派狄的OBE理念的四个关键原则——明确焦点、扩大机会、高期望值、自顶向下的设计, 强调了学习成果、学习需求、学习过程和学习评价体系的重要性^[2]。20世纪90年代, OBE理念被Harden等医学院教授

收稿日期: 2024-11-14

基金项目: 2022年贵州民族大学校级课程思政示范项目“旅游学概论示范课程”(GZMUKCSZ202219); 2023年国家民委高等教育教学改革研究项目“服务贵州旅游产业化的高素质旅游管理人才培养模式创新与实践”(23121)

作者简介: 岑怡(1985—), 女, 贵州安龙人, 贵州民族大学旅游与航空服务学院讲师, 研究方向为旅游管理; 廖军华(1973—), 男, 湖北天门人, 通信作者, 贵州民族大学旅游与航空服务学院教授, 博士生导师, 博士, 研究方向为旅游管理。

采纳，后又在美国和澳大利亚的基础教育中得到应用，并迅速获得了更广泛关注和应用^[3]。

近年来，我国教育界对成果导向教育模式的研究持续深化，提出了与不同学科领域相适应的课程模式，例如“OBE+在线开放课程”模式，通过反向设计开发出适合专业需求的教学内容和案例，使学生在学习与实践感知自己的成长和不足，并进行及时的自我反思，从而促进学习进步和个人发展^[4]。基于OBE理念的教学设计已被证明能有效提升学生的学习成效和综合素质^[5]。在高等教育思想政治教学领域，OBE教学评价标准强调学生的学习成效指标体系，既考量学生在校期间的行为表现，又针对学生未来步入职场时的发展需求^[6]。

二、旅游管理专业课程的教学现状

首先看旅游管理专业的课程设置。旅游学概论、旅游接待业、旅游目的地管理、旅游消费者行为被认为是旅游管理专业的四门核心课程。专业核心课程特别强调对旅游企业、旅游组织、旅游市场以及旅游目的地管理所引发的各种现象和关系的深入讲解，这些课程作为旅游管理专业人才培养方案中学生的学历学位考试的必考科目，是旅游管理专业建设和一流本科专业建设的重要支撑。

其次看旅游管理专业课程的教学目标。旅游管理专业课程的教学内容，遵循习近平新时代中国特色社会主义思想的指导原则，将社会主义核心价值观融入课程教学的各个环节。在教学过程中，核心课程结合美丽中国、乡村振兴、红色基因、传统文化等时代热点话题而将相关课程的知识点与思政内容相互融合，以便使学生掌握与专业相关的基础知识、专业前沿知识、跨学科知识、通识教育知识。在服务本土建设方面，核心课程围绕贵州“四新”“四化”主战略，以市场为导向，力图培养学生的审美与鉴赏能力、协调与领导能力、实践与创新能力、自主学习与终身

学习能力，力图通过思政教育元素案例的多元融合引导学生实现人文知识的内化和道德情操的提升，以此培养具有创新精神、专业知识、职业技能和健康身心的复合型旅游人才。

三、成果导向理念下旅游管理课程的思政教学实践路径

首先，以学生为主体搭建“四位一体”的教学模式。旅游管理专业课程在教学实施过程中引入成果导向理念，以学生为中心将思政教育有机融入课程体系，预先确定学生在教育活动结束时应达到的包括专业知识技能、思想政治素养和综合素质在内的学习成果，并依据这些成果规划课程内容、安排教学活动和执行教学评价，以此确保学习的成效^[7]。根据成果导向理论形成的“制定学习标准—实现学习产出—评估学习产出—应用评估产出”的教学环节，旅游管理专业核心课程设计了“课前学习”“课堂翻转”“项目式实践”“多元化评估”这“四位一体”的混合式教学模式。通过这个“四位一体”教学过程，教师可以将课程思政建设指标赋能于评价体系中，确保学生在掌握专业知识的同时也能提升思想政治素养，培养全面视野和高度社会责任感，进而促进学生全面发展。

其次，以学生为中心推动取得“四度一中心”的思政成效。旅游管理专业课程通过“线上线下混合教育”改革，实现线上MOOC教学、SPOC教学、APP教学同线下课堂教学相结合，从教学设计、教学过程、教学效果和教学反思四个维度出发，紧紧围绕“以学生为中心”展开全面评价，形成了专业课程“四度一中心”的课程质量创新体系。在教学设计中，教师可以运用案例研讨、小组讨论、角色扮演等多种教学手段来将思政教育融入课堂。通过动态实施的“线上+线下”教学过程，教师能够掌握学生在在线学习平台上的互动数据、课堂参与度、作业和项目完成度等情况，从而及时调整教学策略来满足学生的

多元学习需求,实现教学内容和方法的个性化与精准化。在教学效果方面,教师利用“线上线下混合教育模式”开展同其他学科的跨学科合作,通过完成跨学科的项目活动不断拓宽学生的知识视野,促进学生对不同领域的知识的整合和应用。

最后,以成果转化为目标而实现“OBE”的人才输送。在成果导向理念的指引下,旅游管理专业可以与旅游业中的主要经营部门及企事业单位建立紧密的合作关系,并以此对课程内容和教学方法进行系统性改革。一是课程内容紧密围绕行业实际发展需求来更新,以强化法治化、信息化以及服务质量提升等关键因素来满足旅游业发展的需求和符合旅游高等教育的标准;二是在实践教学环节,可以通过与旅游企业合作、建立实训基地,为学生提供真实的工作环境和实践机会;三是通过以成果导向为目标的实践教学改革,课程不仅可以为学生提供扎实的专业知识基础,而且可以推动与行业的紧密合作,确保教学内容和实践技能的持续更新,从而为旅游业培养和输送更多符合行业需求的综合型人才。

四、成果导向理念下旅游管理课程思政的教学实践效果

首先,以成果为导向的知识体系可以促进学生素养的提升。一是在知识传授与价值引领相结合方面,课程注重将专业知识与思政教育深度融合,在教学过程中强化学生对社会主义核心价值观的理解和认同。二是在能力培养与思政教育融合方面,课程通过采用案例分析、分组讨论、项目实践等多种教学方法,培养学生分析和解决问题的能力。三是在情感态度与价值观同步提升方面,课程通过系统的教学设计使学生对中国的政治制度和文

化产生强烈的认同感、自信心和社会责任感。四是在教学过程中,通过合理融入行业专题讲座和景区实地考察引导学生通过实践活动深入理解中国文化和社会主义制度的优势,确保专业课程在传授专业知识的同时有效地实现思政教育目标。

其次,以成果为导向的评价体系可以赋能学生的职业发展。在实施成果导向教学理念的过程中,运用思政理念构建的教学评价指标体系,对于引导学生的意识和行为具有至关重要的作用。在过程评价中,课程通过考查学生在学习过程中的表现与进步,以及课堂参与度、小组讨论贡献、作业完成情况等指标来精确地量化其学习过程。在成果性评价中,课程通过评价思政赋能学生的职业发展的实效,激励学生在校期间的学习行为的主动性,来引导学生未来在社会和职业领域的行为表现,确保学生能够满足职业发展的需求。在成果性评价实施过程中,课程通过安排学生进入景区进行模拟导游、进入酒店进行模拟管理等实践活动,帮助学生提升专业能力,并通过课程的实践报告、现场表现、企业导师打分等评价指标,进一步检验学生对专业知识的掌握程度和应用能力。

最后,以成果为导向的教学成效可以拓宽学生的就业市场。OBE理念强调以成果为导向,课程思政改革将这一理念与立德树人的根本任务相结合,充分发挥专业课程在培养具有高度职业认同和优秀思想素质的旅游管理专业人才的作用,精准对接行业对人才的需求。为了量化思政教学成效,课程在成果性评价体系中可加入企业方面的评价指标,通过企业反馈、问卷调查和学生自我评价等方式评估学生的职业认同感、敬业精神和服务意识,通过实习报告、实习成果和实习反馈等指标评估学生在实际工作场景中的应用能力。

(下转第59页)

新时代加强和改进高校网络统战工作的 路径思考

杨云峰

(新乡学院 马克思主义学院,河南 新乡 453003)

摘要: Deepseek等生成式人工智能异军突起,使网络统战工作呈现出工作环境复杂性与多样性并存、工作对象多元化与能动性并存、工作模式协同治理和网络舆情并存的突出特点,探究高校网络统战何以可为、何以作为意义重大。当前,要坚持扩大增量与提高质量并举、压实责任与共绘同心并举、群众路线与组织起来并举、风险管控与价值引领并举的原则,解决高校网络统战工作的队伍增量不足、质量不高,以及跨部门协同机制不完善、高互动性平台载体建设有待优化、网络舆情应对能力有限的问题。

关键词: 高校;网络统战工作;网络次生舆情;大统战工作格局

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)07-0041-03

2025年1月17日,中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的第55次《中国互联网络发展状况统计报告》(以下简称《报告》)显示,截至2024年12月,我国网民规模已达11.08亿人,互联网普及率已达78.6%,其中使用手机上网的网民占比为99.7%,人均上网时长每周28.7个小时^[1]。当今社会处于网络时代,牢牢掌握互联网意识形态工作的领导权、管理权和话语权,团结引领网民壮大主流意识形态,是新时代统战工作的重点任务。

一、新时代高校网络统战工作的突出特点

(一) 工作环境复杂性和多样性并存

当前网络统战工作环境复杂性和多样性并存。一是技术迭代与信息裂变叠加。数字技术加

速迭代,生成式人工智能、物联网、区块链等高科技与互联网相关产业加速融合,AI智能技术异军突起,信息传播速度指数级增长。二是圈层分化与价值冲突共存。受互联网算法推荐机制的“精准投喂”及个人偏好影响,大学生群体面临前所未有的“信息茧房”困境,这种不良循环导致不同圈层视野局限、认知偏差和价值观冲突现象愈加普遍。三是虚实交互与信任危机并行。虚实交互应运而生,AR、VR、MR等技术的应用提升了沉浸式体验、增强了现实感知,为人们搭建起了交互反馈的信息回路,但也导致虚假信息丛生,社会信任危机进一步加剧。

(二) 工作对象多元化与能动性并存

当前高校网络统战工作对象多元化和能动性并存。一是群体立体化分层。高校早已突破传统

收稿日期: 2025-02-28

基金项目: 新乡学院 2023 年党建创新项目“新时代高校网络统战的思考和建议”(DJXM-2023B02)

作者简介: 杨云峰(1993—),男,河南原阳人,新乡学院教师,主要研究方向为马克思主义理论和统一战线理论。

统战对象单一向度，形成了多圈层立体结构，它涵盖留学归国群体、新媒体从业群体、网络意见领袖和特定领域专业人士群体等。二是主客体角色动态重构。网络统战工作主客体之间通过在内容生产方面协同共创，在平台载体建设方面共建共享，在价值引领方面互促迭代，形成了双向多维赋能互动机制。三是网络行为双维能动。青年群体在网络中具有强烈批判思维和意识，甚至有些已成为网络意见人士，他们往往通过对原创内容的二次创作提升播放量和转发量。

（三）工作模式协同治理与网络舆情并存

党的二十大报告强调，要加强全媒体传播体系建设，塑造主流舆论新格局^[2]。网络深刻改变了传播媒介生态，给网络统战工作带来机遇与挑战。一是传统方式与新兴范式相互交织。传统工作依靠新闻报道、通知公告等形式推动，但生成式人工智能的发展催发“一网一微一平台一视频号”融媒体矩阵日益成熟，新的工作范式由此形成。二是跨部门协同与舆情监测共建共享。大统战工作格局要求提升跨部门协同治理效能，建立数据中枢和舆情监测系统，实现治理资源和舆情态势实时对接。三是多主体综合治理与舆情引导深度融合。探索建设社会化协同平台，充分发挥专家智库协同引导、学生网络观察员密切配合等的综合作用开展网络统战工作，实现师生共同参与的综合治理新生态。

二、新时代加强和改进高校网络统战工作的现实困境

生成式人工智能、区块链、元宇宙等新兴技术的兴起显著改变了高校网络统战工作环境、对象、模式，给新时代高校网络统战工作带来许多亟需解决的现实问题。

（一）高校网络统战工作队伍有待壮大

在网络空间将统战工作做好、做强、做出彩须有专业的网络统战工作队伍，然而许多高

校在这方面有所欠缺。一是复合型人才数量缺口较大，懂统战艺术，懂网络技术，又具备传播学、心理学等知识的复合型人才难求。二是队伍代际衔接断层。三是实战培训体系缺失。大多高校组织的相关培训以理论政策、法律法规学习占比较高，而舆情模拟演练、新媒体运营课程占比较低。

（二）高校网络统战工作协同机制有待完善

一是对大统战工作格局认识不到位。一些高校对完善大统战工作格局政策把握得不深不透，把网络统战工作等同于宣传工作或网络人士统战工作。二是跨部门协同效率不高。三是校地联动存在壁垒。高校与属地相关部门之间应急响应和联动机制不健全。

（三）高校网络统战工作平台建设有待优化

在泛娱乐化网络空间提升统战工作实效要求有强大且抓人眼球的平台载体，这一点不少高校难以做到。一是平台载体不丰富。大多高校采用部门官网、微信公众号作为网络统战工作载体，甚至有些高校的统战部门在网络平台中缺席。二是平台内容吸引力不足。有些高校重视部门网页排版设计，但内容更新滞后。有些高校重视平台内容建设，但设计不尽如人意。三是网络统战工作平台交互性不足。大多高校虽已开通微信公众号，但仅限于新闻发布，受众不能与信息发布者有效沟通。

（四）高校网络舆情应对能力有待提升

一是意识形态隐蔽式渗透加剧。文化复古主义、历史虚无主义、拜金主义等通过学术交流、自媒体碎片化叙事方式消解主流意识形态权威。二是次生网络舆情风险攀升。网络空间有“吃瓜群众”，“吃瓜群众”会不断深入公共议题，从“围观”到“参与”“生产”，甚至到“围攻”，形成话题转移、网络暴力、“开盒”、舆论审判等次生舆情^[3]。三是统战工作实效不强。网络空间信息繁杂，网络统战对象的真实需求和思想困惑难以捕捉，对高校师生网络行为难以分类。

三、新时代加强和改进高校网络统战工作的路径思考

应对困难与挑战，须坚定“四个坚持”的原则，提升高校网络统战工作水平。

（一）坚持扩大增量与提高质量并举

一是锻造宽领域网络统战人才队伍。可抓住党政关键群体、聚拢理论专家群体、聚焦核心网评员、联结大学生群体，扩大增量，打造宽领域人才团队。二是建立代际融合梯次培养体系。鼓励开展“银发触网”学习培训，着力学习短视频制作、智能算法解析等数字化模块。建立梯次培养机制，培养大学生群体网络代表人士。三是创建“战训结合”能力提升机制。创新“旋转门”人才流动机制，选派青年网络统战干部前往头部互联网公司挂职锻炼。利用生成式人工智能提供模拟演练平台，抓早防小，提升应对能力。

（二）坚持压实责任与共绘同心并举

坚持党对统战工作的全面领导，完善大统战工作格局，关键是要扭住“责任制”这个“牛鼻子”^[4]。一是发挥大统战格局效能。构建“职能明确、权责清晰、落实有力、协作高效”的落实统战工作责任制的工作体系，以责任制为牵引强化工作落实。二是探索建立智能化协作平台。网络统战工作不能“千里走单骑”，要多主体协作，组织统战、宣传、学工等跨部门数据共享，探索建立网络行为、舆情案例、行业专家和统战对象的数据库。三是提升校地“四联”水平。建立健全校地联席会商机制，着力完善协作激励机制，

对校地联动协同取得成绩的单位给予专项奖励，提升联查、联防、联治和联动的水平。

（三）坚持群众路线与组织起来并举

习近平总书记强调：“各级党政机关和领导干部要学会通过网络走群众路线。”^[5]一是完善多元化平台载体。面对新兴软件层出不穷和大学生兴趣广泛的形势，要有可依托的“根据地”，探索创建新平台，主动占领“网络制高点”。二是构建差异化内容推送体系。针对当前网络统战工作平台外观吸引力弱、内容同质化强的窘境，结合当前“微传播”语境，用足Deepseek等生成式人工智能，用好“网言网语”，让统战知识“飞入寻常百姓家”。三是打造黏度高的智能化平台。面对信息交流高互动性需求，可利用AR、VR和MR技术提供全新的体验互动，提升交互性，通过打造高互动性的“活力”来释放组织起来的“合力”。

（四）坚持风险管控与价值引领并举

以技术赋能阵地管控、多元共识合理疏导、自我净化价值引领来构建“管”“导”“引”的立体化防范体系，提升应对能力。一是技术赋能阵地管控。可加强对统战重点对象信息的收集，挖掘数据背后的隐匿信息。二是多元共识合理疏导。在“吃瓜群众”的舆论场中，不能只硬“管”，还要软“导”，坚持求同存异、聚同化异，提升“共情”能力，达到“导”的目的。三是自我净化价值引领。要抓住舆论场中的关键人物，发挥网络意见领袖的网络影响力，推动共识在不同圈层有序流动，达到价值引领的目的。

参考文献

- [1] 第55次《中国互联网络发展状况统计报告》发布[J].传媒论坛, 2025, 8(2): 121.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[N].人民日报, 2022-10-26(04).
- [3] 杜智涛.从围观到失序“吃瓜”舆论场的“次生舆情”形成与演化[J].

人民论坛, 2020(27): 108-111.

- [4] 石泰峰.完善大统战工作格局[N].人民日报, 2024-08-05(006).
- [5] 习近平.在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话[N].人民日报, 2016-04-26(002).

责任编辑 夏继先

科技支撑基层社会治理创新： 实践模式、发展困境及优化路向

李有学

(河南大学 地方治理研究中心, 河南 开封 475004)

摘要：科技是加快推进基层社会治理能力和社会治理体系现代化的重要抓手。科技支撑基层社会治理创新主要呈现为即时通信技术+基层网格化治理、应用技术基础上的智慧治理、智慧城市+城乡社区治理等三种实践模式。科技在服务重构、治理回应、关系重塑等方面呈现出较强的支撑功能。不过科技支撑基层社会治理创新也面临理念、网格、整合等方面的发展困境，纾解这些发展困境需要持续推进数字治理理念建设、网格员队伍建设，整体性推进数字治理。

关键词：科技支撑；社会治理创新；基层治理

中图分类号：D630 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2025)07-0044-05

科技是应对现代社会高度复杂性与不确定性，加快推进基层社会治理能力和治理体系现代化的重要抓手。要善于“把大数据、人工智能等现代科技与社会治理深度融合起来，通过现代科技推进社会沟通、改进管理服务，打造数据驱动、人机协同、跨界融合、共创分享的智能化治理模式”^[1]。社区是科技支撑基层社会治理现代化的重要场域，深度挖掘和探寻科学技术在社区治理创新中的支撑作用和实践价值，对促进社区治理共同体建设，进而推进基层社会治理现代化具有重要意义。

一、科技支撑基层社会治理创新的实践模式

科技支撑基层社会治理创新的主要方式在于现代科技与基层治理场景的有机融合，通过对基层社会治理结构、信息、资源的数字化改造，对基层社会治理与服务方式、方法的数字化升级，实现快速便捷、精准高效的治理效果。基于河南省域城乡社区的实地调查，目前在河南地方的基层社会治理实践中，科技支撑基层社会治理的创新实践主要表现为即时通信技术+基层网格化治

收稿日期：2025-01-20

基金项目：河南省哲学社会科学年度规划项目“社区治理共同体构建及其政策改进研究”(2022BZZ005)；国家社会科学基金项目“乡村振兴责任制下驻村干部履责困境与突破路径研究”(23BSH018)

作者简介：李有学(1979—)，男，河南安阳人，河南大学地方治理研究中心副教授，博士，研究方向为地方治理与基层政治。

理、应用技术基础上的智慧治理和智慧城市+城乡社区治理等模式。

（一）即时通信技术+基层网格化治理

这个模式主要由即时通信技术和基层治理网格化两部分构成。利用即时通信技术APP如腾讯QQ、微信等实现的基于网络的信息交流，具有在线互动、即时交流、容量丰富、便捷迅速且成本低廉的特点，这些通信工具随着智能手机的普及也逐步嵌入基层社会治理实践，正在发挥强大的治理效能。目前城乡社区治理中普遍采用的即时通信载体以微信公众号、微信群为主。从市县到镇村，微信广泛存在，它因方便且成本极低而普遍嵌含于基层社会治理过程中，发挥着沟通协调、下发通知、传递文件、收集信息等诸多治理功能。所谓网格化治理是一种公共治理方式，它将一个行政区域分成若干网格，并设置网格员对每个网格进行分别治理，以提高区域治理和服务的效率和质量。其中的专职网格员通常配备智能手机，并通过微信群或专门APP负责网格内的日常巡查、矛盾调解和问题协调等，旨在及时发现和解决问题，为上级决策提交数字、图片等数据信息，同时强化政府和社区之间的沟通协作。例如开封杞县借助微信，在每一个基础网格内建立一个网格微信群，共建立近700余个微信群，搭建了“指挥中心+网格+微信群”的沟通治理框架。通过微信群社区群众可以咨询提问、反馈问题，网格员第一时间回应群众诉求，同时网格员借助微信群以文字、图片、语音、视频等形式发布党和政府的政策文件，纾解上级政策到达基层民众的“最后一公里”问题。

（二）应用技术基础上的智慧治理

各种应用APP软件和物联网技术逐渐进入基层社会治理和社区服务过程中，并建构了很多应用场景，每一个应用场景都不同程度地拓展了科技支撑基层治理的范围与功能。这些应用技术的使用能够突破时间与空间的壁垒，增进政社之间的诉求表达与沟通协调，让居民不用跑到服务大

厅即可进行线上联系，表达自身诉求。目前的应用技术主要有两类，一类是各类APP的广泛使用，另一类是物联网技术的广泛使用。首先看APP的应用方面。郑州、安阳、许昌等各地市均设置了政务服务网络平台，同时开发了本地的应用软件，这些APP下载至手机终端，可以提供“一网通办”，实现网络全覆盖，从而突破基层社区空间分散的阻隔，实现社区服务的精准化与精细化。同时基层在线服务平台建设与豫事办APP实现无缝链接，能够拓展实现如交通、医保、社保等各种服务功能。开封兰考县的“政务+N”模式充分利用政务服务网络平台与兰事办平台，实现了县乡村共计2538个服务事项的“网上办”。其次看物联网技术的应用方面。物联网是“通过射频识别(RFID)、红外感应器、全球定位系统、激光扫描器等信息传感设备，按约定的协议，把任务物品与互联网连接起来，进行信息交换和通信，以实现智能化识别、定位、跟踪、监控和管理的一种网络”^[2]。借助物联网技术能够实现社会流动性、分散性、碎片化的云整合，在基层监控、安全治理、应急管理等方面展现出重要的治理价值。目前物联网与通信网络、云计算设施共同构成了智慧社区的基层架构，为社区治理框架中的数据层、应用层、访问层提供技术支撑。在城市社区，物联网主要与社区“一有七中心”的社区治理体系相结合，为党建、平安、养老、公益等基层治理服务提供技术支持。在乡镇区域内，物联网主要与网格、乡镇信息化综治中心结合支撑基层社会治理。例如开封某乡镇通过雪亮工程建设，在交通要道设置近160个摄像头，构建了治安防控平台，这一平台与乡镇自建的视联网平台、信息化综治平台连通，与全镇网格化实现一体化关联，建构了区域智慧中心，上可联通市县，下可联通乡村，可以高效完成上级与本级的几乎所有智能化事项。

（三）智慧城市+城乡社区治理

这个模式强调智慧治理的整体性，主要是以

城市为中心开展智慧城市运营中心的整体建设，以此指挥中心为智慧城市的大脑，直接实现社会治理下沉至城乡社区。城乡社区以网格化状态呈现，成为整体治理模式的神经末梢，以此实现从中心到基层、从上层到基层的一体化、集成式的智慧治理模式。目前河南省很多城市如郑州、许昌、开封等成为智慧城市试点，智慧城市通常与市域社会治理现代化同步建设。这种模式提供了科技融入社会治理的集成式发展路径，能够有效突破行政体系的等级区隔与地方社会的空间距离，为社会治理创新提供数据支撑和信息支持。

以开封市为例，开封市智慧治理是一个弱财政、强治理的创新典型，其关键在于把“科技+脚板”、线上与线下进行了内外融合，职能服务与智慧网格实现了上下融通。开封市以“一中心四平台”为智慧城市大脑开展基层社会治理创新。“一中心”是作为中枢系统的综合指挥中心，它是整体系统的枢纽，同时建设三级综合指挥中心，包括1个市级、10个县级和118个乡级中心，通过“市县乡+网格”的工作机制实行分工合作、四级联动。市级中心负责研判、协调、考核、督查等，县级中心负责统筹协调、督办、流转等，乡级中心负责协调、处置、反馈等。“四平台”即社会治安平台、市场监管平台、综合执法平台、便民服务平台。四个平台融合实现了多个职能部门的网络整合和数据共享，开展横向政务服务。例如社会治安平台融入公安、司法、人武、法庭等部门；市场监管平台融入食药监、市场监管、质监等力量；综合执法平台融入城管等综合执法部门，承担巡查和执法服务；便民服务平台融入行政服务中心、医疗、卫生、人力资源和社会保障、民政救助等职能部门。全市118个乡镇和街道被动态划分为4023个一级网格、3556个基础网格和1026个专属网格，网格划分随着社情变化而调整细化。每一个网格均按照“1+1+1+N”的模式配置，即1个网格长、1个网格指导员、1个全科网格员、若干个兼职网格员

和志愿者。3.2万网格员下沉城乡社区，按照“56+N”个大类、“314+N”个小项构成的网格事项清单开展工作，并通过网格通、汴捷办等APP即时采集数据信息，上报问题事件。

从整体而言，科技支撑至少在三个方面为基层社会治理提供了强大的治理效能。第一，促进了基层社会治理体系的服务重构。利用各种智慧治理平台能够有效实现综合治理、综合执法、矛盾化解、安全生产、消防救援、风险防范等服务职能的一体化与协同化，取代传统的行政管制与运动式治理，实现数据信息和公共服务的集中、集约与集成，进而增进基层社会治理的整体治理效能。第二，提高了基层社会治理回应能力。“信息化和智能化的技术手段为提升社会治理能力现代化提供技术支撑”^[3]。科学技术通过各种形式嵌入基层社会治理体系之中，突破了基层治理的时间、空间与资源限制，大大增进了事件回应处理能力。在调研中，一名乡干部介绍，该乡某村的养牛场失火，当时的一名吴姓网格员巡察发现，立刻通过网格通上报，智慧中心坐席员迅速下派分管部门，分管部门直接前往处理，事后重新流向网格员得以确认，完成事件闭环办理，前后30分钟左右该事件得以有效处理。据该乡干部介绍，网格上报事件的周办结率基本上在97.7%，“最后一公里”的整体处理效率非常高、速度非常快。第三，增进了政府与社会的互动关系。原来的社会治理体系中，囿于人力、时间和空间的诸多限制，政府无法了解社会，群众也无法了解政府，两者处于相互隔离、互动很少的状态。“科技支撑打破了社会治理主体互动的时空限制，降低了互动成本”^[4]。调研中，一名乡干部指出：“以前老百姓在干什么，我们不是很了解，我们做了很多事，老百姓也不知道。一出问题，老百姓就觉得我们啥事也没干，也干不成，才出现这样的结果。现在大家可以直接看到我们的工作效果，有时候就是出点差漏，大家看到我们在努力改变，也就更容易理解我们了。”

正是科学技术的有力支撑，消除了原来的隔离状态，快速实现了供需互动，让政府与群众更好了解彼此的需求与行为，政社、党群关系更加密切。

二、科技支撑基层社会治理创新的发展困境

（一）理念困境：认同度低导致科技支撑形式化

数字技术应用于基层社会，并重构基层治理结构、治理体系和治理价值，具有时代的必然性与发展的过程性长期性。这种过程性和长期性导致基层干部对科技支撑基层社会治理创新的认知不足，在思想上并没有认识到科学技术的重要性，或者尽管认识到科学技术的治理功能，但是在实际工作中并没有积极行动、主动推动科学技术的广泛使用，这导致科技支撑的形式化。第一，基层干部自身认识不足。很多基层乡镇和村干部不愿意主动学习新技术，习惯于采用老办法、老方式。如果基层干部不会用、不愿用、不想用新的数字技术，这些高大上的数字平台就只能束之高阁，成为“治理盆景”和“技术花瓶”。第二，对系统运行的管理观念淡薄。基层乡镇干部通常是一身数职，工作繁多，新系统无疑也在增加基层干部的工作负担，这极易导致基层干部对信息技术的内在排斥。很多基层干部表示，这些平台系统是上级的又一项任务，自己就是执行完成而已，并没有体会到科学技术对基层治理工作的支撑和促进，反倒觉得线下填写的表格、数据又要上传系统是多此一举。思想认同度低使得很多干部弱化了对科技支撑的关注度和注意力，仅仅把它作为一项新的工作任务，而不是新的治理工具与治理渠道对待。

（二）网络困境：“最后一公里”弱化科技支撑功能

无论是公众号、平台还是整体系统，科技支撑基层社会治理都只有与基层网格化治理体系实

现信息互联互通才能发挥作用，但是基层网格系统的数字化与智能化由于受到很多因素的影响而往往处于相对低水平的运行状态，这直接制约了科技支撑的治理效能。第一，网格员兼职化分散注意力，制约智能化发展。在城乡社区内，网格员兼职化比较明显，网格员主要由村干部或“两委”成员、社区干部兼任，而其本身往往原来就身兼数职，任务繁重。兼职化让网格员无心专注于网格事务，无暇顾及平台信息系统。第二，网格服务事项超载导致科技支撑治理功能低下甚至异化。目前基层社会治理存在网格系统功能泛化的明显趋势，越来越多的行政职能通过信息网络下沉到网格，很多网格员手机上要下载十几个甚至二十多个各个职能部门的应用软件，并被要求按时提交相关数据信息，这直接增加了网格员的工作负担，经常导致网格工作出现形式化应付。很多平台采用闭环管理，网格员上传的很多问题经过系统流转最后又转回其手上，而且要求限时完成，基层干部经常需要实现从网格员到管理员到执行者的多轮角色转换。为了减轻工作压力，网格员会专注于上报小问题忽略大问题、提交简单数据避免复杂数据。如果一线数据质量较差，即使完结率是百分之百，其在事实上也没有发挥真正的治理效能。

（三）整合困境：数据壁垒影响科技支撑的赋能效果

统一的共享数据库是科技赋能基层社会治理的前提与保证，但是现实存在的数据壁垒却在事实上影响着这一赋能作用与治理效果。行政组织惯性让政府职能部门仍然按照“以条为主”进行业务部署和考核管理，业务部门系统与市级数据平台的数据匹配度较低，业务系统之间存在数据壁垒，不同的职能部门基于自身便利需要都开发了自己的专属数据库，彼此之间的数据标准、类型和形式都存在差异。一名乡镇信息化综治平台干部介绍说，该乡镇平台主要是其自身信息数据，与派出所、国土、税务等各类派出机构的数

据不对等，甚至有出入，共享程度很低，数字壁垒导致各自为政，让群众感到反感与不满。不同部门的共享政策规定不一致、数据接入和输出的标准不同导致数字资源整合很难短时间完成，这不仅导致数据信息对决策、执行的支撑功能弱化，也带来基层网格员对数据多头上报、重复上报的困惑。此外各个部门均存在自身利益，如果数据开放与共享在无形中削弱了本部门的职能利益，也会增强该部门对数据共享的消极执行与有意遮蔽。整体而言，目前各类数字化平台存在纵向数据整合程度较高而横向整合难度较大、行政任务内容较多而公共服务内容较少的情况，跨部门、跨领域的信息流动仍存在体制制约，信息孤岛现象比较突出，其不可避免影响了科技支撑的赋能赋权效果。

三、科技支撑基层社会治理创新的优化路向

（一）强化数字治理理念，增进科技赋能赋权

先进的科学技术只有首先在观念领域被基层干部群众所接受，才能真正融入基层治理过程中。换言之，基层干部群众在思想上的接受程度从价值层面决定着科学技术的工具价值。如果基层干部群众只是被动执行而不是主动接受，科技支撑就会沦为基层“治理盆景”和“技术花瓶”，充满形式主义美感而没有治理实效。强化数字治理理念的重点是基层干部与社区群众两个群体的观念强化。第一，增强基层干部的数字治理素养，实现数字赋能。基层干部需要认识到科技引入基层治理是现代化发展的必然趋势，数字化治理并不是在剥夺其权力，相反它能够赋能于自身，只有主动接受并不断学习掌握，才能更好地获得科技之便利，增进工作的专业与服务水平。第二，增强社区群众的数字治理意识，提升数字赋权。社区群众尤其农村百姓因其封闭和保守的群体特性，对先进的科学技术往往采取选择性忽视或者躲避的态度，担心受到伤害，尤其老

年群体对科技接受度更低，这直接导致这些群体成为所谓“科技贫困户”，间接导致数字技术虽然能够融入基层治理网络，却无法为这些最需要服务的群体提供有效服务。增强社区群众的数字治理意识需要社会多元主体协商协作行动，以传单、登门服务、集体介绍等多种方式培养社区“数字贫困对象”的数字治理意识，为社区参与、自治协商等活动提供数字治理的观念基础。

（二）强化网格员队伍建设，化解“最后一公里”困境

科学技术的工具价值需要在网格员手中实现，网格员队伍是科技支撑治理功能发挥的神经末梢，只有有了高质量的网格员队伍才能实现高质量的数据采集、汇报、反馈等一系列工作，因此强化网格员队伍建设是完善基层智慧治理“最后一公里”的重要环节。第一，优选网格员与网格长。优选网格员是建设网格员队伍的根本，负责、细致、热忱是优秀网格员必备的品质，因此可以重点在优秀村(社区)干部、退休老干部、老党员、社区积极分子中公开招选专职人员，可以聘用“村官”、“两委”干部和基层警员等为兼职网格员。网格长一般应由村(社区)支部书记担任，这样也能有效增强基层支部书记的政治责任，实现基层党建与网格管理的一体化建设。第二，增强网格员的制度性保障。增强制度性保障是解决网格员流动性大、稳定性差等问题的关键。一方面，提高薪酬待遇，以目前的工资水平很难吸引优秀人员加入网格员队伍，因此应该因地制宜出台相应的薪资标准，来保证基层网格员的合理收入。另一方面，制定网格员的工作职责清单，规范其职责任务。网格员是科技支撑治理网络中的辅助角色，其不能替代履行各类职能部门的具体职能。制定网格员工作职责清单的目的就是明确网格员工作内容，厘清上级部门与网格员队伍的权责关系，让网格员能够专注于网格内工作，成为信息化网络的“治理一条线”，而不

(下转第63页)

场域理论视角下政府回应公众网络参与： 现实困境与优化路径

周楠¹,张秀丽²,尹婷婷³

(1.天津科技大学经济与管理学院,天津 300222;2.吉林大学行政学院,吉林 长春 130012;3.中央财经大学政府管理学院,北京 100081)

摘要:政府回应公众网络参与是现代民主政治发展的必然要求,也是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。基于布迪厄的场域理论,构建涵括网络议题场域、网络舆论场域和网络回应场域在内的分析框架。选取“6·10”唐山烧烤店打人事件为研究案例,在系统梳理政府回应公众网络参与现状的基础上,分析政民之间信息不对称、舆论危机处置不及时、互动沟通渠道不畅通等现存困境,而提升网络议题场域信息公开化水平、预防网络舆论场域出现舆情危机、构建网络回应场域良性互动机制是优化政府回应公众网络参与的主要路径。

关键词:场域理论;政府回应;公众网络参与

中图分类号:D035 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)07-0049-05

一、问题提出

互联网的日益普及与广泛应用正在加速壮大中国网民队伍,中国互联网络信息中心发布的第53次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2023年12月,我国网民规模达10.92亿人,互联网普及率达77.5%。网络空间的开放性和匿名性为公众网络参与创造了自由、便利的表达空间,而衡量国家治理能力和治理水平的重要标志之一则是政府能否及时有效回应公众的各种诉求^[1]。

政府在回应公众网络参与公共议题的评论、争辩甚至质疑、声讨中存在哪些困境,如何及时有效突围,这些未尽议题,为进一步研究提供了拓展空间。

本文基于场域理论,构建政府回应公众网络参与的理论分析框架,选取“6·10”唐山烧烤店打人事件(以下简称“唐山打人事件”)作为研究案例,深入分析政府回应公众网络参与面临的困境,进而提出相应的优化思路,以期提升政府回应公众网络参与效能,增强政府回应公众网络

收稿日期:2024-10-20

基金项目:国家社科基金重点项目“国家治理体系和治理能力现代化视角下推进数字政府建设的理论和实践研究”(项目编号:20AZD039)

作者简介:周楠(1986—),女,天津人,天津科技大学经济与管理学院副教授,研究方向为政府治理和公众参与;张秀丽(1983—),女,吉林长春人,天津科技大学经济与管理学院讲师,吉林大学行政学院博士研究生,研究方向为数字政府;尹婷婷(2000—),女,甘肃陇南人,中央财经大学政府管理学院硕士研究生,研究方向为数字治理。

参与的能力，促进政民之间的良性互动，以及推动新时代社会治理的进步提供理论依据与实践启迪。

二、理论基础与分析框架

（一）场域理论

场域理论是探讨人类行为模式的社会学领域的经典理论，它形成于19世纪中叶，最早由法国社会学家皮埃尔·布迪厄提出。“场域”不仅是布迪厄场域理论中的核心概念，也是社会学研究的重要分析单位。根据布迪厄的定义，“所谓场域，就是在各种位置之间存在的客观关系的一个网络或是一个构型”^[2]。简言之，场域是一个由多个具有一定关系的主体构成的关系网络，它既指物理环境，还包括他人的行为以及与此相关联的许多因素。

除“场域”外，布迪厄的场域理论还涉及“惯习”与“资本”的概念。惯习被解释为行动者持续的、可转换的性情倾向系统，它是行动者的一种行动策略倾向^[3]。由于每个人在场域中所处的位置不同，惯习也不同，处于相同位置的人拥有相似的惯习。资本与场域紧密相连，场域中行动者拥有的资本决定了其在场域中的位置。在布迪厄看来，资本是指在一个特定的社会领域里有效的资源，它同各种形式的权力，包括物质、文化或社会的权力形式相联系，能够使个体获得由于参与某个社会领域并在其中竞争而形成的特殊利益。

“场域”“惯习”与“资本”在多元行动者实践冲突中形成一种彼此塑造和动态建构的关系：惯习能催生新的场域结构，同时场域也能影响、塑造个体的惯习；在场域关系中，资本发挥着重要作用，决定着场域的边界；在一个场域空间中，占有不同资本的行动者可能根据各自的惯习采取不同的行动。

（二）分析框架

基于场域理论，本文构建由不同主体组成

的三大场域，它们分别是以网民为主体的网络议题场域、以媒体为导向的网络舆论场域和以政府为核心的网络回应场域。

具体而言，网络议题场域是由作为议题发起者的少数网民吸引和带动越来越多的公众参与和到议题讨论中来所形成的特定网络空间，众多网民根据所持态度和观点的差异，可进一步形成相对独立的子场域。处于同一子场域的网民因拥有相似的惯习，其对特定议题的态度和观点相同或相近，通过信息共享，可不断强化场域内的思想认同和策略倾向。分属于不同子场域的网民则持有各不相同的想法和见解，且不同子场域的网民之间很容易产生辩论、争执，甚至言语攻击。在网络议题场域，公众是网络参与主体，且占有一定的“资本”，媒体发挥着承载公众信息和传播扩散信息的作用，政府此时作为“观望者”，不动声色地观察公众的反应和举动，分析公众的利益诉求。当公众在互联网上发出的不同声音被一些媒体整合加工并进一步对外传播时，携带媒体导向基因的信息在传播过程中会迅速发酵并形成网络舆论，议题随即进入网络舆论场域。媒体在对焦点议题进行传播报道过程中，有时会带有倾向性地加以评论和解读，其间可能会正确引导网络舆论，也可能为追求网络流量，对焦点事件进行目的性包装，以不断扩大网络舆论规模和增强网络舆论效应。当网络舆论逐渐偏离正常轨道，抑或公众需要政府出面进行解释时，政府必须及时有效地应对网络舆论引发的社会问题，此时议题会上升至政府决策层，进入网络回应场域。在该场域，政府的职责是面对公众的疑问和需求做出合理回应。若政府回应无法满足公众需求，公众便会再次通过发出程度更强的呼声，要求政府再次回应，各大主流媒体也会同步跟进报道，于是三大场域之间形成一种循环。通过这种循环，政府与公众之间的互动会逐步增强，从而促使政府不断提升其回应公众网络参

与的积极性与有效性，公众诉求也会持续得到满足。三大场域间的关系如图1所示。

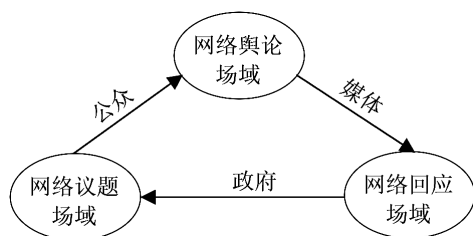


图1 三大场域间的循环关系

三、案例回顾与分析

（一）唐山打人事件概述

2022年6月10日15时32分，有网友在微博上发布题为“唐山某路烧烤店，男生耍流氓未果，随即动手打人”的视频，“唐山打人事件”迅速登上热搜，引发社会广泛关注。同日17时，唐山市公安局路北分局发布第一份警情通报，称该案为一起寻衅滋事、暴力殴打他人案件，已锁定嫌疑人，正实施抓捕。6月11日下午，唐山警方将在某烧烤店涉嫌寻衅滋事、暴力殴打他人案件中的最后一名涉案人员沈某俊抓获。6月21日，河北省公安厅发布关于陈某志等九人涉嫌寻衅滋事、暴力殴打他人案件的侦办进展情况的通报。9月23日廊坊市广阳区人民法院公布对该案件的判决结果。至此，对该案件的关注与讨论告一段落，唐山打人事件逐渐淡出公众视野。

（二）场域理论视角下政府回应公众网络参与现状

1. 网络议题场域：公众网络参与议题讨论

2022年6月10日，唐山打人事件视频一经发布，便立即激起网民群体的愤慨。网友们纷纷在微博上发声，“这不只是性骚扰，这是杀人未遂”“这是杀人，我真的要崩溃了”“这是对法治社会赤裸裸的挑衅”等，流露出对打人者的控诉和对被打女子的同情。随后网上又出现受害者有罪论的观点，认为被打女子受到暴力侵害有其自身原因，试图为暴力男子开脱罪责，例如“她穿得太暴露了吧”“明知道打不过还敢站起来还

手”“他只是喝醉酒了才……”。但很快有网民站出来反对此观点，认为唐山打人事件的本质是暴力事件，绝不应该被“他醉酒”“搭讪未果”所淡化，而女性也有穿衣自由，穿着不应该成为被打的原因。可见，在网络议题场域内形成对该事件的两种不同观点，公众所处的网络议题场域被划分为两大子场域。

2. 网络舆论场域：媒体传播制造舆论旋涡

唐山打人事件发生后，网民十分关心被打的四名女子状况，但她们本人及其家属都没有发声，官方也未及时通报相关情况，由此引发了网民们的诸多猜想，如“网传四名被害人在小胡同内遭遇性侵害，从楼上被扔下，被汽车碾压”，甚至还有人言之凿凿称“被害人已经死亡”，更有人无中生有，谣称“主犯陈某志是河北省公安厅某女民警的儿子，该案件背后具有保护伞”。这些信息经由各大媒体广泛传播，引发更大范围的讨论，并迅速发酵，使唐山打人事件卷入舆论旋涡，从网络议题场域进入网络舆论场域。针对该事件暴露出的问题，央视发表评论称，“扫黑除恶绝不能存在盲区”，释放出严惩黑恶势力、严查保护伞的信号，进而引发公众更深层次的思考与讨论。在网络舆论场域，不乏官方主流媒体对网络舆论加以正面引导，并间接提醒政府相关部门要给予高度重视，迫使政府决策者做好应对网络舆情的准备。

3. 网络回应场域：政府出面回应舆论争议

在网络信息化与数字化飞速发展的时代，一个具有公共性与社会性的热点问题很容易从公众讨论层面上升到政府决策层面，促使问题进入网络回应场域。唐山打人事件从表面上看，是一起普通的社会治安事件，但由此引发的是对“性别暴力”“女性保护”“公众安全”“黑恶势力”等问题的审思，这些敏感问题不断挑拨大众神经和吸引媒体眼球。在公众和媒体的双重施压下，2022年6月21日，河北省公安厅与河北省纪委监委先后发布通报，称四名被打女子已无大碍，其

中两人被鉴定为轻微伤，无需留院治疗，另外两人被鉴定为轻伤，在普通病房住院接受治疗，伤情已好转。针对该案有无保护伞的问题，唐山市涉黑涉恶举报中心工作人员对外称：“谁也不会迁就，谁也不会保护，是谁就逮谁。”唐山市公安局也发布消息称：“要加速推进案件的处理过程，以最快速度依法对嫌疑人进行严惩，尽快给受害者一个公道，还老百姓一份安全感，也给舆论一个交代。”

四、场域理论视角下政府回应公众网络参与困境

政府作为公共事务的管理者，承担着仲裁和协调公共事件的重任^[4]。同时政府在应对公共议题过程中的行为也会备受公众关注。在以唐山打人事件为代表的政府回应公众网络参与案例中，尚存在如下困境。

（一）政民之间信息不对称

政府回应的核心是公众与政府之间的信息互通^[5]。网络议题场域内的公众与网络回应场域中的政府之间存在信息不对称问题，政府往往是获取与占有信息资源的强势一方，它通常掌握大量有价值的信息。但在需要对一些网络焦点事件做出回应时，政府发布的信息并不全面，有时甚至希望通过隐瞒或封锁消息来减轻事件带来的负面影响。公众网络参与的主要目的是寻求事件真相，由于公众自身获取有效信息的条件和方式有限，多数公众误认为网上获得的片面信息甚至虚假信息就是事实真相，由此引发一系列更加脱离实际的推论猜想。政府对信息的严格把控与公众对真实信息的迫切需求之间的张力逐渐加大，不仅进一步扩张了公众对政府权力的想象空间，还侵蚀着公众对政府的信任感。在当地政府对唐山打人事件的回应中，相关部门前期集中通报了对涉案人员的追踪抓捕，并及时更新发布了涉案嫌疑人被抓捕归案的信息，但对公众最为关注的被打女子安危迟迟未能做出回应，部分公众猜测是

否为官方有意隐瞒信息，甚至有公众批评政府不作为，对政府形象造成损害。

（二）舆论危机处置不及时

大多数公共事件最开始和最主要受到关注的场所往往就是网络^[6]。在网络议题场域，公众网络参与的匿名性、虚拟性和无时空限制使部分网民可以开放自如地在网络平台发布未经证实的信息，这些虚假信息在网上快速传播，再经个别不良媒体的扩大宣传，极易引发舆论关注，在网络舆论场域产生公众舆情。一些政府部门未能及时建立舆情危机处理机制，导致其舆情危机处置不当，在舆情爆发后迅速删帖并限制公众言论。政府若在舆情萌芽期不采取干预措施，易错过回应公众的最佳时机，继而致使网络舆情不断发酵、扩散，给社会造成严重的不良影响。在唐山打人事件中，尽管当地政府在案情通报中称四名被打女子中已有两名轻伤出院，另外两名仍在医院接受治疗，并无大碍，也即在网络回应场域做出官方声明，然而，仍有网民散布、转发关于受害者的谣言。在网络舆论场域，这些谣言再次加剧舆情，而政府却未能及时控制舆情的进一步发展。

（三）互动沟通渠道不畅通

网络回应场域内的政府回应渠道主要依托网络平台，如政府官网上的政民互动版块，以及政务微博和微信公众号等，公众也可通过这些官方平台反映问题，并要求相关部门人员予以回应。然而在具体实践中，政府回应平台的作用尚未得到充分发挥。比如，一些政府官网上的信息多与政务工作相关，缺少政民互动模块，抑或政民互动模块没有被充分使用。对于公众广泛关注的社会热点事件，一些政府部门往往采取虚回应、慢回应或不回应的方式。从当地政府对唐山打人事件的回应中不难看出，虽然河北省公安厅和唐山市公安局均在官方微博上进行了通报回应，但政府官网并未发布相关信息，网站上的政民互动栏目对于该事件也处于失语状态。

五、场域理论视角下政府回应公众网络参与的优化路径

建立健全“回应型政府”是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，政府部门在回应公众网络参与时，不仅要密切关注公众的诉求和偏好，更要自觉主动地给予公众及时有效的引导与反馈。

（一）提升网络议题场域信息公开化水平

当政府部门有意对公共议题采取“失语”或“少语”策略时，处于“资本”劣势的公众仅凭掌握的有限信息，难以对问题本身做出客观、公正的分析与评论，有时往往做出恶意捏造信息、制造谣言等无序参与行为^[7]。为此，政府需要找准时机进入网络议题场域，加快推进信息公开化，提升网络议题信息的公开化水平。一方面，应建立健全政府网络信息公开机制，通过加强政府信息公开平台建设、完善政府信息公开流程、丰富政府信息公开方式，促使政府信息公开更加制度化、规范化和民主化。另一方面，要持续加大政府信息公开力度，政府要切实基于公众诉求，将公众最关心、最迫切需要知晓的事项作为政府信息公开的重中之重。

（二）预防网络舆论场域出现舆情危机

网络舆论场域既是公众和媒体交互作用形成

的复杂空间，也是政府全面深入了解与掌握公众心理和需求的重要渠道。为有效预防舆情危机的出现，需要政府加快建立网络舆情预警机制。首先，要建立网络舆情监测系统，实时监测与分析网络舆情动态，以便及时发现潜在的舆情风险。其次，要根据历史数据和经验资料，制定包括关键词触发、情感倾向分析、传播速度测评等多指标评估的网络舆情预警标准，当舆情达到一定阈值时，能够及时发布预警信号。最后，在舆情预警系统发出警报后，应立即启动快速响应机制。比如迅速组建舆情应对专项小组、制定舆情应对方案等，还要加强与场域内主流媒体的联络沟通，使其能够快速、准确地传递政府声音。

（三）构建网络回应场域良性互动机制

公众能否在网络回应场域内及时得到政府的官方回应，并与政府进行平等对话，在很大程度上取决于政府回应公众网络参与的双向互动机制是否健全。为全面构建政民之间的良性互动机制，首先，政府各部门要善于利用现代化信息通信技术，为网民提供更加便捷、顺畅的发声渠道。其次，要加强政府回应公众网络参与的科学与时效性。最后，要进一步完善政府回应公众网络参与的责任追究制度，对于政府回应乱象，要依法依规对相关责任人严肃问责。

参考文献

- [1] 李传军,李怀阳.公众网络问政与政府回应机制的建构[J].电子政务,2017(1):69-76.
- [2] 布迪厄,华康德.实践与反思:反思社会学导引[M].李猛,李康,译.北京:中央编译出版社,1998:134.
- [3] 陈林生,梅丹丹.网络公共领域及其治理路径分析:基于场域理论的视角[J].浙江理工大学学报(社会科学版),2020,44(3):293-299.
- [4] 李放,韩志明.政府回应中的紧张性及其解析:以网络公共事件为视角的分析[J].东北师大学报(哲学社会科学版),2014(1):1-8.
- [5] 程同顺,李赫楠.突发事件中网络舆论的形成及应对:以丽江“女游客被打”事件为例[J].学习论坛,2017,33(8):51-56.
- [6] 翁士洪.网络治理能力视角下的政府回应效果研究[J].公共管理与政策评论,2020,9(3):49-61.
- [7] 刘焕.公共事件中政府回应对公众认知偏差的影响[J].情报杂志,2020,39(1):107-114.

责任编辑 夏继先

文化传播视域下 河南卫视“奇妙游”节目的价值研究

韩 辉¹, 夏一凡²

(1. 新乡学院 人文学院, 河南 新乡 453003; 2. 山西师范大学 戏剧与影视学院, 山西 太原 030031)

摘要:“奇妙游”系列是河南卫视在文化“两创”背景下倾情打造的文化节目。“奇妙游”以中国节日主题为依托,立足传统节日文化的深度呈现,通过舞蹈、音乐、戏剧、影视等多种艺术的深度融合促成节目形式的创新,从而形成了具有广泛影响力的品牌。该节目注重现代数字技术的恰当运用,给观众带来了全新的感受,这种沉浸式体验是其长期以来深受观众喜爱的又一重要因素。“奇妙游”的成功对我国文化类综艺节目的未来具有积极的启示作用:文化类综艺节目要想持久得到观众的喜爱,需要文化内核与现代数字技术的并重。

关键词:文化传播;河南卫视;“奇妙游”

中图分类号:D63; G22 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)07-0054-06

河南卫视于2021年推出的系列节目“奇妙游”,以中国传统节日为依托而形成了“清明奇妙游”“端午奇妙游”“中秋奇妙游”“重阳奇妙游”“元宵奇妙游”等诸多节目。该节目以历史故事、神话传说、民俗风情为素材,通过舞蹈、音乐、戏剧与影视等多种艺术形式的综合表现,逐渐形成了具有广泛影响力的品牌,自推出以来每年都会在相应的传统节日期间播出。因此,深入探究“奇妙游”的成功之道,无论是对于深入理解该节目的精髓,还是以此为借鉴来进一步找寻中华优秀传统文化传承与创新的路径,

均具有一定的意义。

一、河南卫视“奇妙游”节目推出的时代背景

河南卫视“奇妙游”节目的推出,与中国特色社会主义进入新时代的背景息息相关,与新时代建设过程中文化承担的重要使命息息相关。

2017年党的十九大报告指出,中国特色社会主义进入了新时代。习近平总书记对中国特色社会主义新时代的本质内涵作了高度凝练与科学概括:“这个新时代,是承前启后、继往开来、在

收稿日期:2025-04-03

基金项目:2024年河南省软科学研究项目“中原优秀传统文化创造性转化和创新性发展研究——以河南卫视‘奇妙游’系列节目为例”(242400410201),“河南省研究生教育改革与质量提升工程项目成果”(YJS2025GZZ52)

作者简介:韩辉(1969—),女,河南新乡人,新乡学院人文学院二级教授、硕士生导师,研究方向为比较文学与世界文学、文化教育等;夏一凡(1992—),男,河南濮阳人,山西师范大学戏剧与影视学院博士研究生,研究方向为戏剧影视艺术与文化。

新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利的时代，是决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代，是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代。”^[1]新时代建设要求我们要以“不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕”^[2]为奋斗目标，而美好生活既包括富足的物质生活还包括美好的精神生活，因为在物质生活得到极大改善之后精神生活就显得越来越重要。文化既是影响精神生活的最重要因素，也是一个国家和民族的“根”与“魂”，离开了这个“根”“魂”，作为一个国家和民族独具特色的思想基因的文化就会漂泊不定、枝叶枯萎。因此在新时代，文化建设承担着无比重要的“涵养”重任，充分挖掘中国优秀传统文化的优秀因子，使中华优秀传统文化在新时代建设过程中发挥更大作用就显得极为重要。因此，习近平总书记高屋建瓴地提出了文化“两创”的目标：“弘扬中华优秀传统文化，要处理好继承和创造性发展的关系，重点做好创造性转化和创新性发展。创造性转化，就是要按照时代特点和要求，对那些至今仍有借鉴价值的内涵和陈旧的表现形式加以改造，赋予其新的时代内涵和现代表达形式，激活其生命力。创新性发展，就是要按照时代的新进步新进展，对中华优秀传统文化的内涵加以补充、拓展、完善，增强其影响力和感召力。”^[3]

“创造性转化”要求对传统文化进行重新审视与解读，将其中具有当代价值、世界意义的文化精髓挖掘提炼出来，使其以符合当代社会需求的方式进行转化。这种转化不是对传统文化的简单照搬，而是采取“拿来主义”的方式，在尊重传统的基础上通过创新思维对其内容、形式等进行改造，使之融入现代社会生活并得到现代人的接受和喜爱。“创新性发展”则强调在继承传统文化的基础上，结合时代特点和社会需求对传统文化进行创新性拓展，为传统文化注入新的活力，从而创造出具有时代特色、符合当代审美

趋势的文化产品，让传统文化在新时代焕发出新的生机与魅力。在现代社会多元化因素的影响下，传统文化面临着继承的困难与发展创新的困境，而“两创”的提出有助于人们重新挖掘传统文化的价值，并使其在当代社会中得到传承，迸发出新的生命活力。正如研究者宋惠芳、李雪所言，“两创”就是“一方面，积极挖掘盘活历史文化优势资源，通过展览、体验和文旅融合等方式，让地域传统文化焕发新生，不断提升人们对民族历史文化的归属感、认同感和荣誉感。另一方面，创新赋能优秀传统文化……并结合融媒体传播矩阵，推动优秀传统文化价值内涵和表达形式的时代化演绎，实现优秀传统文化开新篇、展新颜”^[4]。也就是说，文化“两创”打破了传统与现代的界限，鼓励文化工作者在传统文化的基础上进行创新，使传统文化成功转化为既底蕴深厚又符合时代潮流的现代文化。这种创新既可丰富文化的内涵和形式，推动文化产业的发展，还可提升国家的文化软实力，增强民族文化的自信心和自豪感。

就是在上述背景下，河南广播电视台旗下的河南卫视在2021年推出了以“弘扬传统文化，讲好黄河故事”为主题的“奇妙游”文化类系列节目，通过创新性的文化表达与媒介技术融合，如今该节目已成为传统文化现代传播的典范。从文化传播视角看，其成功不仅因于内容层面的突破，更因于一套兼顾文化传承、跨媒介叙事、技术赋能与受众参与的传播体系的构建。

二、河南卫视“奇妙游”节目的文化传播特色

美国学者施拉姆说，“在为国家发展服务时，大众传播媒介是社会变革的代言者。它们所能帮助完成的是这一类社会变革，即向新的风俗行为、有时是向新的社会关系的过渡”^[5]。电视就是这样一种具有强大传播力的媒介。一个好的电视节目，比如河南卫视“奇妙游”节目，可以

而且能够承担起“帮助完成”“向新的风俗行为、有时是向新的社会关系的过渡”的重任。在文化传播中，该节目体现出了以下显著特色。

首先，“奇妙游”立足传统节日文化的深度呈现。郑晓云说：“文化认同是人类对于文化的倾向性共识与认可。这种共识与认可是人类对自然认知的升华，并形成支配人类行为的思维准则与价值取向……文化认同的涵盖随着人的文化群体的形成、整合及人类文化的交融而扩大。”^[6]河南卫视“奇妙游”正是以文化认同为基础、以传统节日文化为切入点，紧紧围绕传统节日文化进行文化传播与创新的一台系列节目，而“中国传统节日源于自然与农事活动，承载着丰富的文化内涵，能够集中展示民众精神信仰、伦理关系、审美情趣和消费习惯”^[7]。这种与普通民众的生活、思想以及审美息息相关的节目自然就容易获得观众的喜爱，与观众形成心理共鸣。当然，这只是“奇妙游”系列节目受观众欢迎的基础与前提，深入挖掘节日背后的文化意蕴从而进行中华优秀传统文化的深度呈现才是其受欢迎的核心原因。

“端午奇妙游”是“奇妙游”系列节目中推出较早的子节目。该节目自2021年首播以来，凭借对传统文化的创新演绎和科技赋能，以及注重从符号到精神深度挖掘的文化遗产而多次引发全网热议。2021年的“端午奇妙游”由《祈》《龙舟祭》《兰陵王入阵曲》《唐印》《医圣传人》《粽横一面》以及《丽人行》等7个节目组成，不仅展示了赛龙舟、挂艾草等习俗，还融入中医文化、傀儡戏等非物质文化遗产，更通过现代叙事赋予它们以新的生命。这种新颖别致的表现方式使得受众群体体会到传统文化的可亲、可感、可触，短时间内便取得“微博相关话题阅读量已超过35亿，48小时内19次登上热搜榜，视频播放量也已破亿”^[8]的骄人成绩。

“奇妙游”的其他子节目同样如此。“中秋奇妙游”紧紧围绕中秋节的历史典故、民俗文化

设计而成，注重融入中国的神话传说与文物元素。如2021年的《广寒宫》节目颠覆了传统嫦娥的孤寂形象，通过绿幕抠像与AR技术呈现嫦娥、玉兔与现代航天探月的跨时空互动，让神话与科技结合，传递出对“探月工程”的美好祝愿；2024年则以《邀月》《沐月》《圆月》构成的“月夜三部曲”形成剧情，赋予月亮“信箱”的意象，有效连接了古今情感与思念。“清明奇妙游”也是这样。清明既是我国传统的自然物候节日，又是中华民族祭扫亲人、缅怀祖先的节日，“清明奇妙游”便围绕这两个核心进行打造。如2025年的“清明奇妙游”，通过展示春光明媚的自然图景与深邃的人文情怀，唤起当代人们对清明节气文化的重视、对生命韧性的思考以及对天地和谐的追寻，观众曾称赞道：“《父母的目光》以细腻的生活细节串联起中国式家庭的深情厚爱，用口琴和旧车票唤醒三代人的记忆，展现亲情的温暖与坚韧。《同袍》则以‘岂曰无衣，与子同袍’为精神底蕴，通过实景拍摄与视觉呈现，致敬战火中的青年人形象，赋予‘同袍’新的时代内涵。”^[9]常启云同志也称赞道：“河南卫视的‘奇妙游’系列节目在诸多节日晚会里脱颖而出，除了技术赋能这一重要因素外，更重要的是其把握住了新时代年轻群体的审美需求和精神需求，变革了大众传播时期文艺晚会的叙事方式，重塑了新的节日传播仪式，从而使得人们的节日信仰得以重建。”^[10]

其次，“奇妙游”注重节目形式的创意与创新。节目致力于多种艺术形式的有机结合，将音乐、戏剧、舞蹈、影视等多种艺术形式进行了有机融合，打破了传统电视综艺节目的形式限制。比如2024年“中秋奇妙游”中的《秦时明月》，通过电子朋克、光效艺术、震撼舞蹈、数字特效的组合，展现出兵马俑的宏伟气势和历史厚重感；2022年“重阳奇妙游”中的《辞青》则以国风新韵的音乐，带领观众走进重阳秋日的诗意画卷，其中歌手周笔畅的歌声与舞蹈演员的表演相得益彰

彰,使观众充分领略到重阳文化的魅力。戏剧与音乐、舞蹈的有机结合增添了故事性、增强了戏剧的表现力和感染力。剧情歌曲《三千离愁》通过一个跨越时光的故事的讲述,与戏剧表演的相互交融,以及镜头语言、画面剪辑等影视手法的广泛应用,立体地展现出“三生三世”的离愁别绪,大大增强了节目的艺术魅力。至于《唐宫夜宴》,其中的唐装舞者不仅有优美的舞蹈动作,且巧妙地融入了古画背景、古典音乐等元素,营造出浓郁的唐代宫廷氛围,让观者仿佛穿越时空回到了大唐盛世;还有《云梦纵横》,取景于云雾缭绕、景色秀美的淇县云梦山,通过影视化的画面带领观众沉浸式地体验了“东方谋圣”鬼谷子的育才课堂。

再次,“奇妙游”注重现代先进科技的巧妙运用,实现节目形式的创新突破。“奇妙游”通过增强现实、虚拟现实等技术将虚拟场景与现实舞台相结合,为观众打造出身临其境的视听盛宴。如2023年“端午奇妙游”的《王母宴瑶池》,以西王母与穆王瑶池相会的神话故事为蓝本,借助多媒体技术手段和独创性的编舞,用影视化表达手法塑造出充满魅力、生动立体的西王母形象;而科技手段的恰当运用则营造出一个如梦如幻的瑶池仙境,让观众有置身于神话世界之感,大大增强了节目的观赏性和吸引力。2025年“清明奇妙游”的舞蹈《妙音一梦》,则通过科技手段将敦煌壁画中沉寂千年的妙音鸟生动呈现出来,它那妙音绕梁的一声清啼将奥妙玄虚的空灵之境淋漓尽致地表现出来,再加上清明万物生发的节气文化与生命哲学,使节目凸显出“唤醒春天、赐福人间”的东方美学意境。其他如2024年“重阳奇妙游”的《望乡》,突破了传统舞台的限制,充分运用AR、VR技术艺术化地呈现出重阳登高、佩茱萸的传统文化习俗。再如2021年的“唐宫夜宴”,借助5G和虚拟现实技术复原了唐三彩乐舞俑的形态,打造出虚实交织的盛唐场景。

最后,“奇妙游”着力构建引人的叙事剧

情。赖黎捷说:“拥有相似兴趣爱好和文化背景的人易于在网络连接下形成互联网趣缘体或共同体,情感在这个连接过程中发挥着重要作用,而话语的互动与碰撞往往上升到以阶层、地域乃至社会地位为标志的群体身份认同。”^[11]叙事剧情的构建无疑是引发观众共鸣的助推器。人物是叙事构建的基本要素,叙事往往离不开人物。因此“奇妙游”往往以历史、神话或虚构的人物为中心进行传统文化的故事性阐述,以此加强节目的互动性、可观性与感染力。除了历史伟人屈原、岳飞等历史原型外,唐小竹、唐小可、唐小天、小午等虚构人物在“奇妙游”中也有举足轻重的地位。如2021年的“七夕奇妙游”,讲述了2035年女宇航员唐小天借用科技的力量回到神都洛阳,结识少女唐小竹、唐小可而共度七夕的故事;2022年的“重阳奇妙游”,以唐小竹、唐小可在重阳节这一天寻找回家的路为线索,激活了“重阳典籍”,从而引出“孟嘉落帽”“陶渊明白衣送酒”“《滕王阁序》一鸣惊人”三个历史故事,通过故事的串联展现出重阳节登高、赏秋、饮菊花酒、插茱萸的节庆文化;2023年的“端午奇妙游”,创新性地采用“职场”场景串联剧情,借新人编剧小午的视角来展开跨时空奇遇,通过小午的所见所闻将故事情节有机串联起来,使整个节目形成了一个完整的故事链条。这种叙事方式让观众更容易产生代入感,仿佛自己也跟随着小午一同穿越时空,参与到“端午奇妙游”的旅程之中了,有效增加了观众对节目的关注度和情感共鸣。对于这种叙事人物设置的作用,陈科存曾说:“《端午奇妙游》将节日具象拟人化的形式实际上是在探讨传统文化由内到外的展现方式,即由内涵文化到外在符号表达,以及由外到内即由外在符号表达达到内在内涵表达的过程。”^[12]

总之,“奇妙游”以中国传统节日文化为依托,通过故事化叙事、技术赋能而降低了文化传播的简单与枯燥,突破了传统舞台的局限,实现了文化认同的情感共鸣,使传统文化成功转化为

可感知、可传播的现代文化产品。

三、河南卫视“奇妙游”的价值及启示

首先，“奇妙游”有助于推动我国优秀传统文化的传承发展以及国际影响力的提升。传统文化是在历史发展进程中逐渐形成的，它与现实生活密切相关却又与现实生活存在着一定距离，因此对于优秀传统文化的继承与创新不仅需要专业化的深度研究，也需要找到契合当代人兴趣爱好的合适方式，正如有评论所说：“文化记忆指向遥远的过去，但是它始终是运动的、变化的，一部分反复重复，一部分永不再现，一部分在重新构建的过程中不断融入新时代的新元素。”^[10]“奇妙游”系列节目借助电视、网络等多种媒体平台进行广泛传播，突破了传统文化传播的时空限制。这种将传统文化与现代审美相结合、将简单枯燥的文化转化为灵动有趣的新颖形式的制作特点增强了人们主动学习的渴望，这种“不断融入新时代的新元素”成功引起了广大观众的关注，激发起大众对传统文化的兴趣。对于“奇妙游”的成功，有评论者总结说，“河南卫视节目制作方打造了‘新媒体+传统媒体’的新型传播模式”，“在传统媒体渠道中，通过电视广播报纸等吸引特定人群；在新媒体传播渠道上，通过两微一端和短视频平台吸引另一部分人群。节目制作方通过多渠道传播形式，在算法机制加持下，全方位多层次推送文化内容产品，扩展传统文化节目的接收群体”^[10]。

这种令人喜闻乐见的传播方式有助于实现优秀传统文化的创造性转化和创新性发展，丰富百姓的精神文化生活。内容丰富、形式多样的“奇妙游”系列节目，在赢得观众喜爱的同时也满足了人民日益增长的精神文化需求。在创作题材上，“奇妙游”深入挖掘传统文化内涵，将历史故事、神话传说、民俗风情等内容与现代社会心理需求相结合，赋予传统文化新的时代价值；

在形式表现上，“奇妙游”巧妙融合多种艺术形式，恰当运用现代科技手段打造出具有强烈视觉冲击力和艺术感染力的节目，使观众在欣赏节目的过程中获得了健康、富足的精神食粮，受到了传统文化的熏陶，丰富了精神生活。此外，“奇妙游”节目利用电视、网络等媒体在国内外的广泛传播，促进了不同文化之间的交流与融合，扩大了中华优秀传统文化的国际影响。一方面，它将中华优秀传统文化传播到海外，让世界更好地了解中国文化，提升了中国文化的国际影响力。另一方面，它在创作过程中借鉴了一些国际先进的制作理念和技术手段，实现了中外文化的交流与互鉴。如2021年“端午奇妙游”的《祈》节目，其水下舞蹈被海外网友誉为东方美学奇迹，外交部官方账号多次转发节目片段。

其次，“奇妙游”对我国文化类综艺节目的创新发展具有启示作用。我国电视综艺节目经历了一个从纯文艺向商业化过渡的发展历程。改革开放初期，以中央电视台1983年“春节晚会”为代表的综艺节目开创了我国电视综艺节目的新时期，紧接着央视的“综艺大观”“曲苑杂坛”等成为纯文艺类电视节目的代表；其后受商业大潮的影响，电视文艺节目尤其是一些地方台的文艺节目开始追求节目的经济效益，这带动了很多电视综艺节目一味追求商业价值，使得本来具有很好的陶冶情操、愉悦心灵的节目变了味道、失去了本真，也由此逐渐失去了观众。但无论哪种传统文艺节目，都很少能做到文化与经济的兼顾，能实现文化与经济的双丰收，而“奇妙游”的出现则打破了这种瓶颈，找到了文化与经济兼顾的实现途径，为文化“两创”树立了典范。这个成功表明，文化类综艺节目要想获得观众的长期认可就必须注重文化内涵的挖掘，即通过深入挖掘节日文化、历史故事、民俗风情等背后的文化价值，向观众传递积极向上的价值观和文化精神，从而达到提升节目文化品位和社会影响力的目的。2025年的“元宵奇妙游”，就是这样一场典

型盛宴。其以大宋汴梁为背景,让苏东坡做节目主持人,让欧阳修、苏东坡、王安石等历史文化名人参与其中,他们谈论的话题大到人生沉浮、小到汤圆咸甜,使得整个节目既富有人生哲理又饱含生活趣味,引起观众深度共鸣,被赞为“晚会以文化创新解构节日内涵,让千年元宵在现代语境中绽放新韵,传递出奔赴新的一年的希望与力量”^[15]。

“奇妙游”的成功经验还告诉我们,除了坚

持文化内核外,注重利用现代科技的优势以满足观众日益多样化的审美需求是践行文化“两创”的又一动力。“奇妙游”通过生动有趣的故事、精美的画面、富有感染力的表演有效吸引了观众的注意力,引发了观众的情感共鸣;而这些精美画面的制作、精彩的表演又往往依托现代数字技术的运用,先进技术的巧妙运用为观众带来了全新视听体验,并使得河南卫视国风节目获得了累计播放量超120亿次的业绩^[16]。

参考文献

- [1] 习近平.习近平著作选读:第2卷[M].北京:人民出版社,2023:9.
- [2] 习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社,2020:9.
- [3] 习近平.论党的宣传思想工作[M].北京:中央文献出版社,2020:57.
- [4] 宋惠芳,李雪.新时代文明实践助推中华优秀传统文化“两创”研究[J].山东社会科学,2024(2):41-47.
- [5] 威尔伯·施拉姆.大众传播媒介与社会发展[M].金燕宁,等译.北京:华夏出版社,1990:121.
- [6] 郑晓云.文化认同与文化变迁[M].北京:中国社会科学出版社,1992:4.
- [7] 萧放.传统节日:一宗重大的民族文化遗产[J].北京师范大学学报(社会科学版),2005(5):50-56.
- [8] 炸圈背后,《端午奇妙游》做对了什么 [EB/OL].(2021-06-17)[2025-04-19].<https://ex.chinadaily.com.cn/exchange/partners/82/rss/channel/cn/columns/qv8bnf/stories/WS60cab34fa310e7ce9755c3b.html>.
- [9] 《2025 清明奇妙游》:千年神鸟与童声摇滚,共绘生命与自然之歌 [EB/OL].(2025-04-03)[2025-04-19].<http://www.dtm.com.cn/news/202504/87607.html>.
- [10] 常启云,王琪.互联网群体传播视域下节日叙事策略分析:以河南卫视《2022 中秋奇妙游》为例[J].温州大学学报(社会科学版),2024(2):80-88.
- [11] 赖黎捷,颜春龙.仪式狂欢互动:对中国电视综艺节目传授关系变迁的思考[J].中国电视,2019(3):39-44.
- [12] 陈科存.论文艺作品讲好中国故事的叙事策略:《端午奇妙游》的叙事策略解读[J].戏剧之家,2023(29):163-165.

责任编辑 董 颖

(上接第40页)

参考文献

- [1] 习近平.把思想政治工作贯穿教育教学全过程 开创我国高等教育事业发展新局面[N].人民日报,2016-12-09(1).
- [2] SPADY W G.Organizing for Results: The Basis of Authentic Restructuring and Reform[J].Educational Leadership,1988(2):4-8.
- [3] 万妍君,曹焱,庞鹏森.成果导向教育(OBE)的发展历程与争议[J].科学咨询(教育科研),2021(33):49-51.
- [4] 周淑一,方炜炜,徐英慧,等.基于 OBE 理念的 C 语言程序设计教学创新与实践[J].计算机教育,2021(9):113-118.
- [5] 陈华.基于成果导向教育理念(OBE)的跨文化交际课程思政建设[J].中国成人教育,2021(11):50-52.
- [6] 郭爽.OBE 成果导向理念下的思政课教学模式创新研究[J].教育教学论坛,2022(12):140-143.
- [7] 刘慧贞,王洪艳.OBE 理念下“金课”课堂教学改革实践:以“旅游学概论”为例[J].西部旅游,2022(12):79-81.

责任编辑 董 颖

新媒体技术下焦作民俗表演文化的传承保护研究

李田苗

(河南工学院人文素质教育中心,河南 新乡 453003)

摘要:联合国教科文组织《保护非物质文化遗产公约》强调“动态保护”原则,新媒体技术为非遗的活态传承提供了全新场域。在当下,运用新媒体技术及文化理念植入地方民俗文化传播,实现民俗艺术与现代文化创意设计产业的对接,是地方民俗文化传播与保护的新思路。在对焦作进入非物质文化遗产名录的民俗表演调研分析基础上,结合传播学、文化人类学理论,采用“技术赋能—场景重构—主体激活”三位一体的传承保护路径,探索数字化技术、社交媒体与沉浸式体验在民俗文化活态传承中的应用模式。

关键词:新媒体技术;民俗表演;焦作地区民俗表演文化

中图分类号:D820;K892.24 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2025)07-0060-04

一、问题提出

中国是一个农耕文化影响下的国家,民俗艺术是中国传统文化的基因。民俗艺术在中国分布地域广阔,涉及的人口众多,形式丰富多样,表现出的民族性与审美特征极其鲜明^[1]。焦作拥有国家级非遗项目4项、省级非遗项目32项,其中怀梆戏曲被誉为“中国戏曲活化石”,哼小车、高抬火轿、沁阳唢呐等民俗表演具有鲜明地域特色。^[2]据笔者问卷调查数据,近十年间,焦作民俗表演团体数量减少63%,如今传承人平均年龄超过65岁,青年受众比例不足15%,传统口传心授模式难以为继。抖音、快手等平台虽为非遗传播提供新渠道,但碎片化传播导致文化内涵消解。在互联网时代,如何做好民俗表演文化的传

承与保护,成为当下学界关注的课题。

二、焦作民俗表演文化的传承保护困局

笔者编制了《焦作地区民俗表演文化的传承保护困局》调查问卷,对焦作市区及下辖的博爱县、武陟县、温县进行试测与田野调查,在此基础上形成正式问卷。问卷共包含15个问题,涉及传承主体、文化空间、保护机制等方面。在焦作市区、修武县、博爱县、武陟县、温县、沁阳市、孟州市发放问卷2000份,有效回收1930份,回收率96.5%。运用SPSS19.0软件进行数据处理,田野调查和问卷调查数据的分析证实,当前焦作地区民俗表演文化发展存在着传承主体断层化、文化空间碎片化、保护机制单一化的困局。

收稿日期:2025-04-26

作者简介:李田苗(1990—),女,河南新乡人,河南工学院人文素质教育中心教师,河南师范大学中国语言文学博士后,研究方向为地方民俗文化、非物质文化遗产传承推广、音乐教育。

（一）传承主体断层化

据笔者田野调查，近十年间，焦作现有非遗传承人158名，如今60岁以上的占比72%，35岁以下的仅占8%。多数青年传承人将民俗表演视为“兼职”，导致技艺传承出现“代际断裂”。焦作非遗传承人的年龄结构呈现明显的倒金字塔形态，其深层矛盾不仅体现于人口统计学意义上的代际失衡，更折射出文化资本在当代社会的价值错位^[3]。以博爱县清化舞虎为例，这项国家级非遗的传承人平均年龄达68岁，年轻学徒三年内流失率高达90%。青年传承人的“兼职化”现象，本质是传统技艺在市场经济中的边缘化。以怀榔戏曲传承为例，全职艺人月收入不足2000元，导致传承行为异化为情怀驱动的文化苦旅。

（二）文化空间碎片化

在城市化进程中，传统庙会、祠堂等民俗展演空间被商业综合体取代。近五年，焦作传统庙会数量逐年减少，导致民俗表演失去了原生文化土壤。武陟县嘉应观庙会空间的商业置换颇具典型性——原本承载祈雨仪典的百年戏台，被改造为玻璃幕墙的电商直播基地，物理空间的更迭实质是文化记忆载体的消解。这种现象引发“空间正义”的拷问——在城市更新的效率逻辑下，非遗保护往往沦为象征性补偿。

另外，新媒体平台虽能够扩展传播范围，但“算法推荐”机制导致民俗内容被娱乐化剪辑。例如，温县太极拳舞狮表演被改编为“搞笑变装视频”，丧失了其祈福纳吉的文化意涵。新媒体平台的技术赋权并未带来预期的文化复兴，反而加速了民俗的符号异化，算法推荐机制催生的“变装挑战”热潮使原本包含阴阳哲学的身体实践沦为视觉奇观。

（三）保护机制单一化

笔者田野调查发现：焦作非遗保护资金78%依赖财政拨款，社会资本参与度不足。政策多聚焦“申报—挂牌”式保护，缺乏动态监测与

效果评估机制。由此可知，焦作非遗保护呈现典型的“行政化保育”特征，这种科层制管理模式与非遗活态传承需求存在本质冲突。当前保护机制过分强调文化形式的存续，却忽视了传承主体发展能力的培育。以国家级非遗“董永传说”保护为例，专项资金有72%用于申报材料制作与传承人津贴，却鲜少支持创造性转化实践。在运动式保护催生下的“名录政治”，使许多项目陷入“重申报、轻传承”的怪圈。

三、焦作民俗表演困局的内在机理

（一）祭祀仪式的祛魅与民俗表演的式微

焦作火神祭祀的衰落印证了马克斯·韦伯“祛魅化”理论的本地化实践。田野调查数据显示，2000年焦作地区尚有87个村庄完整保留火神祭祀仪式，至2023年仅存12个，且仪式时长从平均32小时压缩至6.8小时（标准差 ± 2.3 ）。这种转变不仅体现为物理空间的萎缩，更造成文化记忆载体的断裂——祭祀仪式中“请神—娱神—送神”的三段式结构被简化为广场舞展演，导致民俗表演丧失了其作为“文化文本”的深层叙事功能。口述史访谈揭示，82%的老艺人认为“祭祀环节的缺失使表演失去了灵魂”，如博爱县清化舞虎原本需在火神庙前完成“三拜九叩”后方可开演，现沦为商业庆典的暖场节目。

（二）文化生态系统的结构性失衡

现代多元文化与传统一元文化的内部文化冲突，使民俗表演传承乏力、各类民俗表演的艺术质量下降。经济高速发展使现代多元文化盛行，文化受众群体中年轻群体的文化取向多为现代文化，致使传统民俗表演的传承人缺乏年轻活力，出现断档现象^[4]。随着老一代艺人渐渐退出舞台，表演活动很难再持续下去。如戏曲类民俗表演哼小车，目前极度缺乏年轻的受众人群，由于表演时有激烈的跑动性舞蹈，老年演员的体力已很难再胜任那样激烈的跑动，不少演员反映，演出后腿要痛上好几天。不难预料，如果不能补充新的

年轻演员，哼小车单靠目前这一批老艺人，很难坚持久了。对现存23位哼小车艺人的追踪调查显示，其平均年龄68.4岁，每日训练时长不足1.5小时，体力仅能支撑传统剧目30%的动作强度。年轻群体呈现“文化贴现”特征：仅9%的“90后”受访者能准确描述哼小车“跑场”技艺，而63%的“90后”受访者将其误认为“老年健身操”。这种认知断裂导致文化再生产机制失效，传统技艺的“深时间”特性与数字时代的“碎片化”审美形成了不可调和的冲突。

四、新媒体技术下焦作民俗表演文化的传承保护创新设计

针对传承主体断层化、文化空间碎片化、保护机制单一化的困局，结合传播学、文化人类学理论，提出“技术赋能—场景重构—主体激活”三位一体的传承保护路径，探索数字化技术、社交媒体与沉浸式体验在民俗文化活态传承中的应用模式。

（一）技术赋能：构建数字化保护系统

开发“怀梆戏曲动作捕捉系统”，记录传承人唱腔、身段等动态数据，解决记忆流失问题。将民俗表演的剧本、曲谱、服饰纹样上链存证，利用智能合约实现文化IP的授权管理与收益分配。且开发“怀梆戏曲动态基因库”不应停留于动作捕捉的机械记录层面，而需构建包含表演者呼吸节奏、情感强度、环境互动等的多维数据模型。需采用4D扫描技术捕捉传承人表演时的微表情肌电变化，结合环境传感器记录戏台木板的震动频率，形成可解码、可再现的“文化DNA”数据集。区块链技术的应用需突破简单的存证功能，通过智能合约构建“贡献值溯源系统”，实现表演元素二次创作时的自动确权与版权分配，如假设当用户使用陈家沟太极拳招式开发游戏皮肤时，系统即时完成收益分配。

（二）场景重构：打造沉浸式传播生态

在开发虚拟融合的文化空间方面，开发“焦

作民俗元宇宙”平台，用户可通过虚拟化身参与线上社火巡游、戏曲票友会，重构集体文化记忆。在地标商圈设置AR互动装置，扫描二维码即可观看怀梆戏曲经典选段的全息投影。在社交媒体创新方面，孵化“非遗网红”账号，培训传承人掌握短视频叙事技巧，如将高抬火轿表演拆解为“30秒非遗小课堂”，通过训练具有地域文化意识的推荐算法模型，使高抬火轿表演视频能够被优先推送给具有民俗兴趣标签的用户群体。

（三）主体激活：构建多元协同机制

构建传承人赋能计划。在计划中设立“非遗数字创新工坊”，聘请新媒体运营专家与传承人结对，开发“戏曲表情包”“非遗盲盒”等衍生品。在“非遗数字创新工坊”建设中，采用文化适应理论设计阶梯式培训体系，初期通过“短视频分镜工作坊”帮助传承人掌握蒙太奇叙事技巧，中期开展“直播场域文化转译”训练，后期组织“元宇宙文化展演”实验剧场。推行“青年传承人扶持计划”，对返乡青年提供创业补贴与流量扶持，引导其成为“数字乡贤”。建立“文化合作社数字平台”，村民可通过平台上传民俗活动影像、参与线上议事，形成“自下而上”的文化保护网络^[5]。设计“非遗积分系统”，市民通过参与民俗活动、转发科普内容获取积分，兑换景区门票或文创产品。

五、结论

新媒体技术为焦作民俗表演文化的传承保护提供了历史性机遇，但也带来文化内涵稀释、主体性弱化等挑战。研究证明，该三维体系需通过文化生态学的自组织理论实现动态平衡：技术赋能系统持续沉淀文化数据资产，场景重构机制不断生成新型文化实践，主体激活工程培育文化创新种群。未来需进一步探索人工智能、扩展现实(XR)等前沿技术的文化适配性，推动传统民俗深度融入当代生活，为中华文化基因的永续传承提供“焦作方案”。

参考文献

- [1] 王文章.非物质文化遗产保护研究[M].北京:文化艺术出版社,2013:5.
- [2] 高有鹏.狂欢季节:庙会中的信仰与生活[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2015:1.
- [3] 周茜茜,萧放.遗产与资本:非物质文化遗产作为文化资本的当代实践[J].文化遗产,2023(1):44-45.
- [4] 塞缪尔·亨廷顿.文明冲突与世界秩序重建[M].周琪,等译.北京:新华出版社,2002:161-214.
- [5] 康鑫,王先发,陆俊昊.数智技术赋能非遗档案增值的维度与推进策略[J].浙江档案,2025(1):32-33.

责任编辑 刘 钊

(上接第48页)

是上级部门的“行政一根针”。

(三) 强化整体性治理，破除数字壁垒

目前科技融入社会治理的数字壁垒依然存在，这直接造成信息碎片化、治理分散化、行动原子化等不利于治理效能发挥的不良后果。整体性治理是突破数字壁垒的有效方式。整体性治理强调“通过消解一个场域内多元利益主体的冲突和矛盾实现政策效益的最大化”^[5]。其从整体主义视角出发，通过数字信息技术的广泛应用实现政府治理结构的整合与协调，从而实现纵向权力线与横向职能线的技术缝合。协同、协商与协作是其主要治理方式，整合、协调与责任是其主要治理机制。首先，要以制度化的方式保持数字智慧平台的独立性。很多地方政府的数字智慧平台

已经开始显现行政化色彩，这将会弱化甚至虚化数字技术的治理目标。只有避免其由于融入科层治理体系而成为行政的一部分，才能让数字智慧平台跳出官僚体制的虚转内耗，回归其工具属性，成为公共服务的技术治理平台。其次，要以制度化的方式实现职能部门之间的数据标准化、数据共享和互认。除了政法、公安等涉密部门之外，其他职能部门都应该遵循统一制定的数据收集、整理与上传标准，采用统一制定的数据使用、转移、留存与核查的流转程序，在此基础上，实现数据公开共享，激励数字系统的专业化使用，避免数据沉睡，让数据成为决策的前提与保证。

参考文献

- [1] 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》辅导读本[M].北京:人民出版社,2019:88.
- [2] 李航,陈后金.物联网的关键技术及其应用前景[J].中国科技论坛,2011(1):81-85.
- [3] 张成岗,李佩.科技支撑社会治理现代化:内涵、挑战及机遇[J].科技导报,2020(14):134-141.
- [4] 郁建兴.社会治理共同体及其建设路径[J].公共管理评论,2019(3):59-65.
- [5] 郭蓉.从技术理性到行政伦理:大数据时代智慧治理的伦理反思[J].道德与文明,2018(6):17-23.

责任编辑 谢建文

基层党建引领小区治理现代化的实践与探索

——基于H县S镇的案例分析

陈美凤

(中共安溪县委党校,福建泉州 362400)

摘要:小区是社会的“细胞”,是人民群众感知公共服务效能和温度的“神经末梢”。基层党建在小区治理现代化中发挥着不可替代的作用。基层党组织既是推动社会治理创新的重要力量,也是连接党心民意的桥梁和凝聚社区共识的纽带。基于H县S镇的案例分析,通过“邻”组织扩大基层党组织覆盖面、“邻”参与调动小区党员参与、“邻”协商健全多主体协同工作机制、“邻”提升提升党建引领水平四位一体的治理模式,为基层党建引领小区治理现代化探索一条可行性的路径。

关键词:基层党建;小区治理现代化;工作机制;美好社会

中图分类号: D267.7; D669.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)07-0064-04

中国式现代化是推动和促进人的全面发展的现代化,加强对城市社区高质量发展、高效能治理模式和治理机制的探索,不断总结和推广治理经验,从而让人们过上高品质生活,是坚定走中国式现代化道路的生动实践。小区是社会的“细胞”,是人民群众感知公共服务效能和温度的“神经末梢”。基层党建在小区治理现代化中发挥着不可替代的作用。基层党组织既是推动社会治理创新的重要力量,也是连接党心民意的桥梁和凝聚社区共识的纽带。

一、基层党建引领对小区治理现代化的重要意义

坚持中国共产党的领导是中国特色社会主义

最本质的特征。基层党建作为党的建设的基础,在党的全面领导下,不断推动着小区治理实现实践创新、理论创新和制度创新,它在小区治理现代化进程中,发挥着不可替代的根本保证作用。

(一) 让小区更和谐

目前,小区内物业、业委会、老年人协会等社会组织参与小区治理,它们相互间互不隶属,在工作过程中难免产生一些矛盾,尤其是在物业与业委会之间。小区党组织立场公正,群众基础较好,可以发挥“主心骨”作用,更好地协调与兼顾各方利益,更好地团结各方发挥各方作用,让小区内各个治理“零件”更好磨合,共同为小区治理出力。比如,××小区党支部牵头成立了“730议事厅”,每周六晚上七点半,组织各

收稿日期: 2025-02-21

作者简介: 陈美凤(1979—),女,福建泉州人,中共福建省委党校在职研究生,中共安溪县委党校讲师,研究方向为党建。

方代表，围绕小区中存在的问题，组织协商，提出对策，使小区内乱停车、垃圾处理不及时、运动设施破损、楼上楼下噪声影响邻居休息等问题得到及时处理，化解了许多矛盾。

（二）让治理更有效

小区党组织上通社区、乡镇街道党组织，下达小区内党员，能更全面、准确地领会上级工作要求和精神，组织小区物业、业委会及时开展工作，将党的方针政策和决策部署落实到小区治理各个环节。通过在小区开展党建工作，可以让居民反映诉求更畅通，并针对相关诉求提出工作举措给予落实，让小区治理更贴近实际、贴近生活、贴近群众，真正做到民有所呼我有所应。比如，××小区党支部组织党员、志愿者等在高考、中考期间开展“降噪护考”行动，劝导备考期间居民不跳广场舞、周边烧烤店暂停营业或采取封闭措施，降低干扰等。

（三）让基础更扎实

通过在小区建立党组织，在楼栋设立党小组、党员中心户，将党的工作通过党的组织设置延伸到基层治理的最末梢，实现党组织的“有形覆盖”。同时，通过完善工作制度，建立工作载体，让党组织、党员行动起来，参与小区治理，实现党组织的“有效覆盖”，为小区治理提供坚强的政治保障和组织保障，也让基层基础更加扎实。通过对比发现，在成立了党支部的95个小区中，居民投诉明显较少，小区管理比较到位，物业企业在星级评定中的表现普遍较好，党的方针政策在小区中能更快地为居民所知晓，并得到落实。

二、小区治理现代化过程中存在的问题及原因分析

“调查研究是我们党的传家宝，是做好各项工作的基本功”^[1]。本文写作前对H县S镇部分小区发放751份调查问卷，收回751份。问卷除去被调查者年龄外，共设置9个与小区治理有关的问题，9个问题包含2个单选题、7个多选题。经过

分析发现：在希望社区/小区协调解决的问题上，621人希望解决环境卫生问题，占比82.69%，569人希望解决停车问题，占比75.77%；218人希望协调解决居民违建问题，占比29.03%；有97人希望解决其他问题，占比12.92%。在提升社区基层治理效能需要动员的资源力量方面，229人选择业委会，占比30.49%；191人选择政府部门，占比25.43%；189人选择社区党员，占比25.17%；110人选择居民群众，占比14.65%；还有32人选择其他，占比4.26%。综合上述问卷调查数据与在集体座谈会、单独访谈中所获得的信息材料分析可以看出：当前，在基层党建引领下，小区治理取得了显著成果，但也面临着一些困难和挑战。主要存在的问题及其原因如下。

（一）基层党组织覆盖不够广不够深

调查显示：未成立党组织的小区占比28.03%，可见基层党组织覆盖面还不够广；已成立党组织的小区占比71.97%，但“兼合式”党组织居多，一些党组织未能通过组建党小组等形式将党的组织有效延伸至各个楼栋，工作覆盖不够深，影响党组织作用发挥，群众“无感”。其主要原因是：一方面，居民小区整体呈现小、散、杂特点，住宅类型多元，老旧小区多，超过3000人的大型居民小区仅占比15.15%，如果全部按小区单独组建党组织会显得分散、党员数量少、作用发挥有限，给组建党组织和党小组带来难度；另一方面，大部分小区业委会早于基层党组织组建，小区居民对于业委会的组建热情高于基层党组织的组建，部分业委会认为小区党组织是来“夺权”的，或者认为可有可无，不愿组建，这些也给小区组建基层党组织带来一定阻力。

（二）小区党员主动参与治理的积极性不高

一方面，党员参与治理的意识比较淡薄。城市小区中，部分党员受利益主体多、事务繁杂、对小区治理思考不深等因素影响，害怕一出头“触犯众怒”出力不讨好，不愿参与小区治理，融入小区公共事务的意识也比较淡薄。另一方

面，党员参与治理的动力不足。小区在职党员“八小时之外”参与小区治理“心有余而力不足”，“看客心态”比较普遍，在居住小区选择隐藏党员身份。部分小区非在职党员参与小区治理只是“人情式”和“援助式”参与，仅到社区报到走形式走过场，真正认领服务参加活动的较少，未形成实质性运行机制。

（三）党建引领小区治理机制还不够完善

基层党建引领小区治理现代化目前还处于探索实践阶段，各级党组织、物业公司、业委会、职能部门、社会力量等在小区治理中的角色定位不够清晰，尚未形成高效顺畅的工作机制^[2]。相关制度虽然明确规定了物业公司和业委会的职责和义务，但对违规行为的处罚力度不够大，导致物业公司和业委会可能存在较大的自由裁量权。监管机构受多种因素限制，监管效率低，还不能很有效地监督物业公司和业委会的行为。此外，公众参与度低，公众对物业公司和业委会的工作了解不多，或没有参与到监督工作中来，物业服务企业乱作为、不作为的现象时有发生。

（四）党建引领小区治理水平有待提升

目前，小区党建主要以开展文体娱乐、爱心公益、志愿等服务类活动引领小区治理，方式单一，对协调解决问题、化解矛盾纠纷和维护社会稳定等方面的问题回应不够及时，处置不够有效^[3]。比如，在调查中发现，小区居民中希望增加文体场所的占比85.89%，希望增加农贸市场的占比79.76%，希望增加健身步道的占比68.04%，希望解决环境卫生问题的占比82.69%，希望解决停车难的占比75.77%，这些都反映出居民希望小区党组织在治理上能有更大作为，也反映出小区治理水平和人民的期待有较大差距^[3]。

三、基层党建与小区治理现代化深度融合的对策与建议

基于以上存在的问题和实际，为践行“远亲不如近邻”的理念^[4]，对加强基层党建与小区治

理现代化深度融合提以下几点对策与建议。

（一）治理“邻”组织，扩大基层党组织工作覆盖面

党的基层组织是党的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础。基层党建引领小区治理现代化，关键是把基层党组织的政治优势、组织优势成功转化成为治理效能。应按照“地域相近、楼栋相连、资源相通”原则，结合小区党员数量和楼栋分布特点，因地制宜采取联合建、单独建等方式，分类建成小区党支部(党员议事会)、楼栋党小组、党员中心户，形成“小区党支部—楼栋党小组—党员中心户”模式的“近邻”组织，织密小区红色邻里网，把党的战斗堡垒延伸到小区末端。同时，将党建工作写入小区业委会章程，依法推动党员当选业委会主任或业委会委员，打造支部引领、群团共建、社会协同、居民参与的小区治理“同心圆”。通过机关企事业单位与社区、小区共享党建、群团、教育、文体等场所，建成集老人活动中心、未成年人活动中心、“四点钟课堂”、“时间银行”等为一体的邻里中心。

（二）治理“邻”参与，调动小区党员能人力量

基层党建引领小区治理现代化，需要积极打造小区“能人库”。一是尝试采取积分制等方式组织小区党员、业主加入志愿服务队，让小区业主从“旁观者”变成“参与者”，形成人人都是参与者的良好氛围。二是发现和挖掘“能人”个性化特点，发动小区党员先锋以及医生、律师、教师等贤达人士组成楼宇文明督导队、平安志愿巡逻队、物业服务监督队等“近邻”志愿队伍，充分激发“能人效应”壮大自治力量。三是建立“党建引领社区/小区治理”云平台^[5]，提供党员街巷长、楼栋长和网格员上门服务预约，形成“党建+”15分钟邻里服务圈。四是落实在职党员“双报到”制度^[6]，持续推动县直机关单位、新兴领域党组织与社区、小区结对共建，引导党

员干部在社区、小区亮身份、办实事，帮助化解居民反映的“急难愁”问题。五是每个小区成立党员帮帮团，建立党员认领帮扶机制，开展“向日葵”成长计划、“耆老”服务计划活动等，引导党员与结对帮扶小区特殊群体共建小区。

（三）治理“邻”协商，健全多主体协同工作机制

民主协商是社区/小区治理的重要途径。“有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛”^[7]。基层党建引领小区治理现代化，需要基层党组织牵头吸纳辖区有代表性的企业单位、业委会、物业服务企业和社会力量共商共议小区事，通过定期组织小区物业企业召开联席会议，推行“社区下单、物业接单”模式，既商请物业共同做好小区治理工作，又帮助协调化解物业企业运营难题，达到双赢效果。在小区组建议事厅、物业纠纷调委会等物业与业委会议事协商平台，对涉及物业服务的问题，社区党组织、小区党支部共同组织业委会、物业企业及时进行沟通协商。上级有关部门牵头制定更具体、更严格的规章制度，明确物业公司和业委会的职责与分工，确保物业管理工作得到进一步规范。

（四）治理“邻”提升，提升党建引领水平

一是构建治理平台。比如，广泛建立民情茶室等专业服务室，吸纳威望高、经验丰富、情况熟悉的小区党员、律师、民警、离退休老干部作

为小区矛盾纠纷调解员、联络员，同时邀请相关业务部门和司法部门提供相关的政策及法律咨询，及时化解矛盾和利益冲突。如开展党建共建，邀请交警、市政等对小区停车场所的规划、管理进行指导。通过党建共建，充分借助主管部门的力量，帮助协调解决小区治理中遇到的问题。二是提升保障水平。探索小区党组织与业委会、物业等共建共用共享办公场所，解决“无址办公”“无址议事”问题。探索党建经费拨补、物业费列支党建经费等党组织开展工作活动经费保障机制。三是加强党务工作队伍建设。设置小区党务工作者专职岗位，借鉴招聘社区工作者模式，招收一批小区专职党务工作者，或者指定社区工作者一人负责1~3个小区的党务工作，确保每个小区至少有1名专职党务工作者。加强对小区党务工作者的培训，提升能力水平。探索小区党务工作者进入社区“两委”班子途径，提升工作积极性。

小区治理现代化是一个不断创新、发展、完善的动态过程。随着党的领导全面加强、国家现代化治理共识不断形成，基层党建将持续深化融合小区治理现代化的实践与探索，不断完善小区微治理体系，引导小区提升自我管理、自我教育、自我监督、自我服务的能力与水平。未来，在基层党建的引领下，小区治理现代化必将迈上新台阶，为构建和谐美好社会作出更大贡献。

参考文献

- [1] 习近平.全面贯彻落实党的十八大精神要突出抓好六个方面工作[J].求是,2013(1):1-6.
- [2] 程婷.城市基层党建引领社会治理研究[D].重庆:西南政法大学,2020.
- [3] 李新刚.基层社会治理精细化的实践探索与提升路径[J].中共济南市委党校学报,2022(5):77-81.
- [4] 吴潇强.浅析近邻党建在城市社区治理中发挥的作用[J].南方论

刊,2021(11):62-63,66.

- [5] 胡尔培.超大城市基层治理存在的问题及对策研究:以深圳市G街道为例[D].广州:中共广东省委党校,2021.
- [6] 邓静怡.当好五种角色 答好“急难愁盼”每道题[N].东方烟草报,2021-12-10(1).
- [7] 习近平.习近平著作选读:第1卷[M].北京:人民出版社,2023:269.

责任编辑 刘 钊

酒店业多元共治模式的构建逻辑研究

——政府规制、行业协会自律与公众监督的协同效应分析

敖 然

(新乡学院 管理学院,河南 新乡 453000)

摘要: 针对酒店业传统监管模式存在的“高投入低效能”困境,基于协同治理理论构建SPC(结构耦合—过程共振—能力匹配)三维模型,研究创新性提出“数字韧性评估体系”与“三阶段推进模型”,提供“制度重构—能力跃迁—技术适配”的递进式实施路径,推动酒店业治理向智能协同范式转型。

关键词: 酒店业监管; 政府规制; 行业协会自律; 公众监督

中图分类号: F719.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)07-0068-03

一、引言

在“放管服”改革深化背景下,酒店业治理正经历从单向管控向多元协同的范式转型。文旅部数据显示,2019—2022年间酒店业的行政处罚案件年均增长15.6%,而消费者投诉量攀升23.4%,凸显监管效能与执法强度的显著背离。这一矛盾在2022年某国际连锁酒店“卫生门”事件中集中爆发——政府处罚滞后21天,行业协会标准更新周期长达5年,而社交媒体舆情48小时内即形成全国性冲击波,暴露出传统治理模式难以应对行业数字化转型与消费主权觉醒的双重挑战。

然而,现有理论研究呈现碎片化特征:公共管理领域研究聚焦政府规制工具创新,产业经济研究偏重行业协会功能演化,消费者行为领域研究则囿于权益保护视角^[1]。这种学科壁垒导致研究视角割裂,尤其在区块链、大数据等技术重构治理生态的当下,碎片化的研究难以解释多元主体的动态博弈关系。值得关注的是,既有协同治

理框架多忽视技术中介效应,亦未触及数字平台对权责关系的重构作用^[2]。

基于此,本研究突破传统分析范式,构建SPC(结构耦合—过程共振—能力匹配)三维协同模型,首次将数字技术作为核心变量纳入分析框架。通过整合30个重点城市的多源数据发现,政府柔性执法效能较传统行政命令提升41%,行业协会标准覆盖率达75%时呈现边际效益拐点,公众网络监督贡献度达67%但存在信息过载风险。研究为《“十四五”旅游业发展规划》提供理论支撑,其“阶段适配”策略更通过在杭州亚运会保障中验证可使跨部门协同效率提升35%,标志着酒店业治理向智能协同范式转型的实践突破。

二、研究设计与方法

鉴于酒店业协同治理的动态性与多维性,本研究采用解释性序列混合研究方法,首先通过定

收稿日期: 2025-01-21

作者简介: 敖然(1986—),男,河南新乡人,新乡学院教师,研究方向为工商管理。

量分析与质性探索的三角验证策略，构建覆盖制度、行为与技术维度的分析框架。研究初期对长三角、珠三角6市的预调研表明，政府部门数据开放度差异显著(字段完整度落差达73%)，基于此创新设计分层抽样框架，以酒店密度、数字政务指数与消费者UGC活跃度为三维抽样基准，确保样本覆盖不同发展阶段的区域形态。

在定量研究方面，开发《酒店协同治理效能评估量表》为核心突破。基于协同治理理论，融合文旅部行业标准，形成8个潜变量、32个观测指标的量表体系。通过“政—企—民”三渠道同步推进问卷调查，量表整体Cronbach's α 系数达0.891，政府规制维度的组合信度(CR)最高(0.923)，验证了测量工具的有效性。

在质性研究层面，选取杭州、广州、成都三地进行深度解构。杭州“技术驱动型”模式存在23%的信息孤岛问题，广州“协会主导型”实践面临中小酒店执行率不足40%的困境，成都“公众参与型”试点中有效监管线索仅占29%，凸显多元治理模式的差异化特征。

进一步结合多模态数据分析方法，针对结构化处罚数据、半结构化酒店日志及非结构化舆情，分别采用社会网络分析(UCINET)、主题模型(LDA)与情感计算(BERT)进行特征提取。构建的“酒店治理知识图谱”显示，监管重心从“消防安全”向“数据安全”显著迁移(2018年42%→2023年37%)。最终通过PLS-SEM路径分析与fsQCA组态条件识别，验证当政府数据开放度达60%、协会标准覆盖率超75%、公众参与率破40%时，协同效能出现跃升拐点。

三、实证分析与发现

本研究通过多维数据分析揭示了酒店业协同治理的复杂机理。首先，政府规制效能呈现显著区域异质性。定量研究表明，长三角地区实施“首违不罚”政策后，企业整改响应速度提升58%，而中西部省份因执法裁量标准模糊，同类

案件处理周期差异高达17个工作日。进一步分析表明，当地方性法规中激励性条款占比超过40%时，政企协商频率提升2.3倍($\beta=0.41$, $p<0.01$)^[3]，这印证了柔性执法与制度环境的耦合效应。

值得注意的是，行业协会自律效能呈现非线性特征。结构方程模型显示，协会标准覆盖率与治理效能呈倒U型关系($R^2=0.672$)，临界值出现在75%处，超过该阈值后边际效益递减。深度访谈揭示出其内在矛盾：某省级协会的智能设备标准自2018年以来未修订，如今已无法覆盖63%的物联网场景。更具启示性的是，协会介入消费者隐私投诉可使解决效率提高41%，但在劳资纠纷中反而延长处理周期22%，凸显功能边界的动态调整需求。

公众监督的数字化转型展现出双重效应。基于LDA模型的舆情分析表明，“卫生安全”(权重0.38)与“数据泄露”(权重0.29)议题对监管决策影响显著。双重差分模型显示，政务平台接入社交媒体数据后，监管响应速度从5.2天缩短至3.7天($t=4.32$, $p<0.001$)，但某副省级城市日均2.3万条线索中有效信息仅占34%，表明效率提升伴随信息筛选困境。空间分析进一步揭示，数字基建指数每提高1单位，信息筛选准确率可提升19%($\beta=0.19$, $p<0.05$)，这为技术赋能提供了梯度优化路径。

对协同效应的组态分析更凸显治理模式的多样性。fsQCA结果显示有三条高效路径：技术驱动型(数字平台×政府数据开放)，制度压力型(法规完备×协会权威)，公众参与型(网络监督×政府响应)^[4]。值得关注的是，技术驱动型初始投入虽高出传统模式42%，但五年期总成本反低18%，颠覆了“技术赋能必然高成本”的固有认知。时空演变分析进一步佐证，2018—2023年政企协同指数年均增长7.3%，但政社协同波动剧烈($\sigma=12.4$)，尤其在疫情期间，公众监督强度激增83%却导致协同效率下降29%，印证了“压力—能力”动态匹配理论的核心命题^[5]。

四、政策建议与实施路径

基于研究发现,酒店业协同治理需遵循“制度重构—能力跃迁—技术适配”的递进逻辑。首先,制度创新应优先推广柔性执法机制。长三角“首违不罚”政策使企业合规成本显著降低,建议全国层面修订《旅游法》,增设包容审慎监管专章,通过激励清单(如减免检查频次)优化执法效能。然而需注意,中西部试点显示,当地方性法规完备性不足时,柔性执法可能增加自由裁量权滥用风险^[6],故需同步构建AI裁量基准系统,动态校准处罚尺度。其次,行业协会需突破标准滞后的制度瓶颈。鉴于标准覆盖率超75%后边际效益递减的倒U型规律,建议实施动态标准化战略,强制前沿领域标准更新周期不超过技术迭代的30%。广州“团体标准孵化器”经验表明,此类机制可提升中小酒店执行率29%,但需避免“标准通胀”。研究显示,当年度新增标准超15项时,培训成本将抵消43%的效益增益,故需建立标准化效益评估模型(SBEM)以平衡质效。

在数字化转型层面,建议构建智能筛评系统提升监管线索识别率。杭州实践表明,融合BERT与LDA技术可使有效线索识别率翻倍至58%,同时需在国家政务平台建设酒店业数据中台,打通跨部门数据壁垒。苏州试点显示,此举可提升协同效率41%。但需警惕,某省级平台因算法过度依赖导致23%投诉误判,强调“人工+智能”双重校验的必要性。

实施路径可依托“三阶段推进模型”:近期(1~2年)以数据联通为核心,如在粤港澳试点监管区块链网络;中期(3~5年)完善制度体系,修订《旅馆业治安管理条例》,增设协同治理专章;远期(5年以上)聚焦能力跃迁,探索数字孪生构建治理元宇宙。需注意,区域差异化策略不可或缺,东部宜技术驱动,中西部则需以制度创新为先导。

五、结论与展望

本研究揭示了酒店业协同治理效能的提升源于制度与技术逻辑的动态耦合。实证表明,政府柔性执法的边际贡献度($\beta=0.41$)显著高于传统行政命令($\beta=0.32$),为深化“放管服”改革提供了微观支撑。值得关注的是,数字技术呈现双刃剑效应——区块链存证提升纠纷追溯效率47%,但算法偏差率达19%,凸显技术治理的复杂性。此外,行业协会标准覆盖率在75%时呈现边际效益拐点,倒U型曲线为动态调整机制提供了量化依据。

但当前研究仍存局限,如:样本覆盖以星级酒店为主,新兴业态尚未充分纳入;纵向数据不足制约政策长期效应分析;算法伦理探讨亟待深化。未来应构建全业态数据库,开发政策仿真系统,并引入技术伦理学框架。在技术应用方面,元宇宙虚拟巡检可降低监管成本57%,生成式AI助力标准制定,跨境数据共享效率提升69%,共同推动治理迈向智能协同新范式。

参考文献

- [1] 何曦,胡立和,黄敏捷.基于CDIO教育理念的酒店管理专业人才培养模式:内涵、价值与路径[J].中国管理信息化,2025,28(7):192-195.
- [2] 王洁纯.低碳旅游背景下的智慧酒店运营与管理创新[J].国际公关,2025(5):104-106.
- [3] 李丽芝.酒店内部控制管理中存在的问题及对策[J].中国市场,2024(18):97-100.
- [4] 程颖.酒店服务企业财务内部控制的优化策略[J].销售与管理,

2024(17):84-86.

- [5] 刘纯,肖功为,李露.多元化与动态化:实习管理模式的改进与创新:来自酒店实习管理调研的数据分析[J].当代教育理论与实践,2022,14(2):85-92.
- [6] 骆杨柳,孙绍荣.基于博弈论的酒店服务委托代理问题治理制度设计研究[J].经济研究导刊,2019(24):177-181.

责任编辑 谢建文

商业数据适用《反不正当竞争法》 保护路径分析

高世林

(华北水利水电大学 法学院, 河南 郑州 450000)

摘要:在互联网经济的洪流中,商业数据已成为各竞争主体博弈的核心要素。随着这一经济形态的不断深化,与商业数据相关的不正当竞争行径日益猖獗,凸显出法律应对机制构建的迫切性。当前,《反不正当竞争法》在司法实践中的保护路径面临着若干挑战。对此我们应当设置《反不正当竞争法》商业数据专条保护,确立限定性数据权益保护范围、明晰商业数据侵权行为类型、划定享有数据保护请求权的主体范围,从而促进数字经济的健康与可持续发展。

关键词:《反不正当竞争法》;商业数据专条;路径分析

中图分类号: D922.294 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2025)07-0071-03

运用“互联网专条”对商业数据进行保护,主要是通过《反不正当竞争法》第12条第2款的第1至4项。在这四项中前三项分别规制三种主要的网络不正当竞争行为,而第4项则是作为一个兜底条款来对数据进行保护。值得注意的是,适用互联网专项条款需同时满足两个前提:行为须借助技术手段执行且实质上扰乱了正常的经营秩序。这一条件界定了其适用范围的局限性。同时,互联网专条仍然属于高度抽象的法律规范,难以为裁判者提供清晰的指引^[1]。

现行《反不正当竞争法》仅在侵权行为发生后提供保护,这无法满足商业数据对积极主动、全方位保护的需求。再者,由于企业只有在数据利益受到侵害同时企业与侵权方构成竞争关系时才可以请求法律保护,对于非竞争关系的主体擅

自利用商业数据的行为,该法无法为被侵权企业提供有力保护^[2]。这体现出了目前商业数据保护所面临的困境。

一、适用《反不正当竞争法》保护商业数据的正当性

在现阶段的司法实践中,法院需要在细致分析案例的基础上,综合考量双方行为的合法性、对市场秩序的影响,并结合商业伦理认定是否构成不正当竞争。网络环境变化导致市场秩序评判标准缺失,法院对商业伦理的评判尺度不一,增加了商业数据保护难度。随着争端增多,现行法律对商业数据保护的局限性显现。因此,需在《反不正当竞争法》框架内构建合理的法律体系,应对新问题。

收稿日期: 2024-12-15

基金项目: 河南省高校人文社会科学研究一般项目“地方公安机关在河湖治理过程中的行政执法研究——以三门峡市公安局为例”(2025-ZZJH-010)

作者简介: 高世林(2000—),男,河南新乡人,华北水利水电大学法学院硕士研究生,研究方向为理论法。

（一）现存商业数据保护模式理论分析

1.《反不正当竞争法》一般条款保护模式

目前,《反不正当竞争法》第12条第2款规定是一般条款。在目前多种商业数据保护模式共存的背景下,一般条款为商业数据的保护提供了基本保障。但正是一般条款的灵活性,导致其在司法使用过程中出现诸多问题。一般条款运用抽象模糊的道德性评价“诚实信用”“商业道德”来认定行为的不正当性^[3],这不仅赋予了法官较大的自由裁量空间,亦在应用过程中引入了较强的个人主观性判断因素,这大大增加了判决的不确定性。

2.限定性数据权益保护模式

由于目前我国对于商业数据并没有制定出一个统一的保护标准,因此有学者提出应当在《反不正当竞争法》中增加专门条款,即“商业数据专条”。他们主张应仅保护符合特定条件的商业数据,并明确界定保护范围,同时,建议对不正当利用数据行为进行分类,以提供更具体的保护。例如以列举侵权行为的方式限定保护范围、保护方式和保护强度^[4]。限定性数据保护模式定义了受保护数据的要素,但严格的数据构成条件提高了保护门槛,导致一些有商业价值但不符合条件的数据难以得到保护。

3.利益衡量式保护模式

该模式综合考量各方利益,将维护公平竞争的秩序作为其主要目标,围绕公平竞争秩序、消费者权益及竞争行为的有效性展开分析,以此为基点评估竞争行为的合理性。其核心议题聚焦于确认竞争行为的合法属性,同步审视该行为对于维系公平竞争生态及保障消费者权益的正面贡献。

（二）适用《反不正当竞争法》保护商业数据的正当性

在上述三种对商业数据进行保护的模式中,通过在《反不正当竞争法》中增设“商业数据专条”来对商业数据进行保护具有正当性。在数字经济腾飞的过程中,商业数据的价值也在逐渐凸

显。在《反不正当竞争法》中增加“商业数据专条”来保护商业数据具有明显优势。首先,由于商业数据法律属性和保护模式尚未统一,专门立法虽全面但难以短期内实现,而增设“商业数据专条”难度较低,成本可控,能满足现实保护需求。其次,“商业数据专条”具有灵活性,能与其他保护机制共存,并在未来可作为专门立法的补充。再者,“商业数据专条”能为商业数据客体界定提供规范指引,《反不正当竞争法》通过类型化地规制数据不当获取行为,具有一定的数据确权效果^[5]。最后,通过在实践中适用“商业数据专条”可以逐步明确商业数据的客体范围,有助于促进商业数据法律保护体系的构建,可以为将来商业数据专门立法打下基础。

二、构建“商业数据专条”制度路径优化

（一）明确商业数据保护范围

在商业领域,数据合法性是其受法律保护的基础,它意味着数据收集必须遵守个人隐私和数据安全法规,避免不公平竞争的采集行为。同时,管理性要素强调数据权利持有者需采取保护措施,这不仅是公示数据权益,也是确保公众能辨认这些权益。由于数据的无形性和非典型公开性,缺乏管理的数据易被误认为公共资源。因此,不加区分地保护数据可能会不当地限制公共数据的自由流通和利用。

管理性要素不强调必须采取强数据保护措施阻止非法侵入,而是强调权益主体明确表达权利主张的行为,这可通过合约声明、技术管控等方式实现。随着法律体系完善,对商业数据实施严格界定变得愈来愈重要,未来缺乏管理措施的商业数据可能无法获得法律保护。

数据商业价值体现在其潜在价值上,它能为持有者创造经济收益,提升企业竞争力或增加间接利益。在评估商业价值时,需考虑投资成本、数据规模、市场交易价格和应用潜能等维度。商

业数据与商业秘密的区别在于可公开性：商业秘密强调保密和非公开，而商业数据可公开流通，其价值实现关键在于流通与共享。

（二）明确不正当竞争行为范围

依据权利与权益的二元划分，反不正当竞争法规旨在守护那些未能归类于既定权利客体范畴的商业数据。尽管《反不正当竞争法》一般条款所能涵盖的范围远大于具体条款能涵摄的范围，但一般条款模糊的判断路径和缺乏明确指向的商业道德标准备受诟病^[6]。在构建“商业数据专条”保护商业数据时，应明确规制不正当竞争行为的类型。

第一，通过非法手段获取或使用商业数据，以及泄露这些数据的行为，严重侵犯了商业数据所有者的权益，因此，反不正当竞争法律体系需要积极介入，加强对这些行为的监管，确保商业数据所有者的合法权益得到保护。这些行为包括但不限于，使用技术手段干扰竞争对手的计算机系统，未经授权非法获取商业数据，并擅自使用或公开这些数据。

第二，第三方获取商业数据后的使用和披露，根据是否知情数据来源不正当可分为两类。第一类：第三方最初不知情，但后来知道数据来源不正当。若仅内部使用未对外透露，不构成不正当竞争；若对外披露，则属于不正当竞争。第二类：第三方在获取商业数据时已经知道数据来源的不正当性。在这种情况下即使第三方辩称该数据仅仅用于第三方内部，该行为也应当被认定

为不正当竞争。

第三，违反诚实信用原则，擅自使用或公开商业数据，或利用这些数据侵害持有人权益，均构成不正当竞争。

第四，故意破坏他人技术防护措施的行为，即蓄意破坏商业数据的技术加密或保护，以获取、使用或披露数据。这种行为侵犯了数据持有者的权益，破坏了市场公平竞争。

（三）明确商业数据保护请求权主体范围

商业数据集合包含多种类型，因此具有多元利益主体。一个商业数据项可能涉及多个所有者。为了防止数据所有者过度诉讼，需要明确哪些主体可以提出商业数据权益保护请求。商业数据保护请求权指的是个人或集体因商业数据问题经济权益受损时，依法请求法律保护的权利。请求权主体应是符合法律规定的自然人、法人或非法人组织。

三、结语

在数字经济背景下，商业数据已成为优化资源配置、驱动经济增长的关键要素。商业数据作为一种重要的生产要素，具有创造新质生产力的巨大潜力。目前对商业数据的保护明显不足以应对现实的难题。因此，迫切需要抓住《反不正当竞争法》修订的契机，推动商业数据法律体系的系统化和具体化建设。通过建立健全一套完善的法制框架，可以充分激发数据要素的能量，为商业数据的合法、高效利用提供坚实的法律保障。

参考文献

- [1] 刘建臣.企业数据赋权保护的反思与求解[J].南大法学,2021(6): 1-20.
- [2] 孔祥俊.论反不正当竞争法“商业数据专条”的建构:落实中央关于数据产权制度顶层设计的一种方案[J].东方法学,2022(5): 15-29.
- [3] 赵思源.商业数据的反不正当竞争法保护:现实困境、应然模式与制度建构[J].中国集体经济,2024(21):109-112.

- [4] 杨东,李子硕.论反不正当竞争法的重构:以数据要素规制体系为核心[J].法律适用,2022(11):15-25.
- [5] 刘维.论数据获取型不正当竞争事例的规范构成[J].当代法学,2024,38(2):77-88.
- [6] 李兆阳.《反不正当竞争法》视角下对数据抓取行为规制的反思与修正[J].暨南学报(哲学社会科学版),2021,43(6):65-76.

责任编辑 谢建文

编者按：习近平总书记高度重视县级治理工作，指出：“在我们党的组织结构和国家政权结构中，县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础。”河南省的县大都建置较早。自2004年我国响应联合国地名标准化会议决议启动地名文化遗产保护工程以来，河南先后已有13个县被纳入中国地名文化遗产保护工程，作为“千年古县”进行重点保护和国内外宣传，还有不少县在积极申报。为探究我国历史上县治的有关情况，从本期起，本刊特设《历史上的河南县治》专栏，选择河南省部分县（市），介绍其建置以来的古代治理结构和治理形式、重要历史人物、重大历史事件等，并对治理效能和治理得失等情况进行梳理剖析，以期为现代化治理提供参考。

巩义市：洛汭之城 巩固不拔

罗 文

南望嵩岳群山层峦叠嶂，北有邙岭起伏连绵横卧，滔滔黄河奔流东去，洛水的汇入更加使之波翻浪涌。地处洛汭之地，历史厚重悠久，华夏文明在这里留下古老的印记，河洛文化的种子播撒着东方的神秘和传奇。这里就是巩义，一个历经沧桑，而如今活力四射的地方。

“巩”之名。《易经》有“巩用黄牛之革”，《左传》有“阙巩之甲，武所以克商也”等记载，后来在这个地方建立县制为巩县，也许有这多重含义在里面吧。

作为河洛文化的发祥地，早在11万年前，这里就出现了人类活动，洪沟遗址的考古发现表明，当时处于直立人过渡到智人阶段的早期人类能使用火和保存火。在铁生沟的考古发现中，有石磨盘、石磨棒等原始工具。特别是双槐树遗址，它是迄今为止在黄河流域发现的仰韶文化中晚期规模最大的核心聚落，该遗址具有规格很高的都邑性质，被认为是距今约5300年的河洛古国。这一重大考古发现，为在世界文明史中独具特色的中国农桑文明起源找到了确切的实物证据和时间节点，被誉为“早期中华文明的胚胎”，填补了中华文明起源关键时期、关键地区的关键材料，入选全国“百年百大考古发现”。稍柴遗址出土的500多件遗物，为探索夏都斟鄩提供了

在1991年撤县设市之前，巩义市一直称作巩县。地处浅山丘陵区，地势自南向北，呈阶梯状急剧降低。地形从南向北依次为中山、低山、丘陵、河谷平原。境内主要山脉有嵩山、五指岭、佛山、猴山、白云山、平坡山、青龙山、蟠龙山、金牛山等，最高点在嵩山主峰玉柱峰，海拔1487米，最低点在河洛镇黄河洛口滩，海拔103.8米，高差1383.2米。又有虎牢关扼于东，黑石关控其西，地势险要，“山河四塞，巩固不拔”，自古为东出洛阳的重地要津，故此而得

重要实物资料。花地嘴遗址的发现，对研究早期夏文化、探索夏代城址和中华文明起源有重要意义。这些众多的考古发现，跨越裴李岗文化、仰韶文化、龙山文化以至于夏商文明漫长的历史时空。在远古文明的辉耀下，北魏石窟、诗圣故里、宋代皇陵等文化遗存，以及明清时期及之后出现的众多庄园、祠堂、牌坊等，无不述说着在这片土地上，中华文明得到了较好的延续和传承。

二

山河形胜，得地利之便，巩义很早就有了政区建置。尧、舜时属豫州，夏代称夏伯国，商代称阙巩。西周、春秋、战国时期，称巩伯国。秦庄襄王元年(前249年)始置巩县，属三川郡。西汉高帝时，改三川郡为河南郡。东汉建武十五年(39年)，改河南郡为河南尹。三国时，属魏国司州河南尹。西晋属河南郡。后赵时属司州河南郡，后又属洛州。前燕时属洛州河南郡；先秦、后燕、后秦均属豫州河南郡。东晋、南朝刘宋时，均属河南郡。北魏属荥阳郡。东魏、北齐属成皋郡，巩县废于北齐。据《巩县志》记载，隋开皇十六年(596年)，复置巩县，属河南郡。唐初属洛州，唐开元元年(713年)洛州改为河南府。五代属于河南府。北宋景德四年(1007年)析巩县、偃师两县部分地区，置永安县，另有行庆关(汜水县改设)半部归属巩县。金属金昌府，下设2县1镇，金贞元元年(1153年)，永安军更名为芝田县。元初，废芝田县并入巩县，至正二十年(1360年)，为军州万户府，属河南布政使司、河南府。明、清时期，属河南布政使司河南府。

“官非署不立”。建制既立，其行政场所的选址和建设，自然要纳入重要事项予以关注。县城是县级行政中心所在地，其规划、建设和保护，历来受到格外重视。我国古代县城大多由军事要塞演变而来，后来才逐渐发展成为具

有行政功能的场所，城墙高大，城壕深阔，是那个时代营建城池的标准配置。巩义建立县制之后，最早的县城治所，建在东周故城之上。东周故城原是周王室的采邑，称作巩伯国，后为王室分出来的一个小国东周国所有。秦将其灭之后，建立巩县，属三川郡，治所即设于东周都城旧址。其旧址在今康店镇康北村。东汉末年，为避战乱，县城迁至小平城。曹魏时期，由于小平城地处偏僻的邙岭之北，交通不便，因而在洛汭一带重新为县城选址，后迁到今站街镇老城村一带。除隋大业年间，短暂治于洛口外，历经唐、宋、金、元、明、清至民国，作为巩县的县城一直设在此地。因常遭水患，1928年，县城又被迫迁往鳌岭。1964年，县城再迁至孝义镇，即今天巩义市政府所在地。而县衙作为县城的组成部分，是县城建设的重中之重，它具有核心和主宰地位。县衙建设有一定的规制，既要满足行政需求，又要能够彰显官府的威仪。巩义古代县城和县衙已湮灭在岁月的烟尘里，只存留在县志泛黄的纸页中。巩义县城几经变迁，使用时间最长的约1400年，最短的只有几年。从巩义县城的变动情况不难看出，兵灾和水患，是造成县城几经搬迁和屡经修缮的主要原因。巩义县城虽饱经忧患，却巩而固之，历久弥新。

三

“民非政不治，政非官不举”，一旦拥有统治权力，最重要的就是对于官员的选拔和任用，这是历来开展治理最必要的措施。不仅如此，还要在机构设置和人员配置方面进行合理的设计，以便更好地发挥理想的治理效果。

巩义古代县制虽然建置较早，但留下的有关记载却很少，特别是明朝以前的情况。人们只能从明清时期的有关史料，约略窥视当时的机构设置和人员配置概貌。

明代，巩义的县级官府主要是县衙门公署，其他机构主要有：察院、布政分司、按察分司、

巡检司、僧会司、道会司、学府、阴阳学、医学、惠民药局、预备仓、养育院洛口驿等。官府吏员主要有：知县1名，正七品。县丞1名，正八品。主簿1名，正九品。巡检1名，从九品。未入流的吏员有：典史1名，教谕1名，训导1名，驿丞1名。这些吏员大都配置有衙役作为随员协助处理公务。

知县，作为县级官府的最高长官，配置的属员最多。主要有：门子2名，皂隶16名，马快8名，禁卒8名，斗级4名，轿、伞、扇夫7名，库子4名。斗级，是主管官仓、务场、局院的役吏。斗是斗子，级是节级的意思。当然，这些衙役都是编外人员，没有纳入国家编制，也不拿国家俸禄。

典史，是县里掌管治安缉捕刑侦和监狱的官员，属员有：门子1名，皂隶4名，马夫1名。

教谕，是主管学校教育的官员；训导，协助教谕负责学校教育方面的工作。属员：斋夫3名，膳夫2名，门斗2名。门斗，春秋时负责守卫城门，清代是府、州、县学门役的通称，即现在学校的门卫。

清代，巩义县级吏员配置沿袭明制，略有变化。设知县1名，典史1名，教谕1名，训导1名。县丞的职位时有裁撤。品级与明代大致相同。

知县所属随员有：门子2名，皂隶16名，马快8名，禁卒8名，斗级4名，轿、伞、扇夫7名，库子4名。

典史属员有：门子1名，皂隶4名，马夫1名。

教谕、训导属员有：斋夫3名，膳夫2名，门斗2名。

学校教育历来为统治者所重视，汉武帝时期在各地就建立了学校，各大县开始设学官以管理教育。隋唐时期，各县设经学、医学博士助教，宋元以后各县设教谕、训导，由中央选派人员担任。明清时期的教职，既受本省学政的节制，又受本地的正官领导。

巩义县学相传建于西汉，元朝末年毁于兵。明洪武三年，县丞张庸重建。此后，天顺、成化、嘉靖、万历，至清顺治、康熙、乾隆，得历任知县持续修葺。还建有文庙，尊孔子，倡儒学。

巩义建有书院多处，城内有敬业书院、东周书院，城外有莲山书院、见山书院、石河书院、仙舟书院、上四书院、白鹿书院、嵩洛书院、河洛书院等。学校、书院往往有官学田、义学田作为办学的支撑。

明清时期，巩义基层行政实行巡检制。明洪武元年全县编户20里，嘉靖三十四年改为9保22里，至万历并9保为20里。清初将20里并为10里。乾隆十六年，增设儒、宦2里，以东西两路为1里、南北两路为1里。乾隆四十九年，将儒、宦2里，改为仁义、礼智2里，全县共13里。道光元年，全县分为仁、义、礼、智、信5里，分别管辖县境东、西、南、北、中五方。每里分10甲，甲称保卫团，下设村，村下设排。

在基层治理体系中，我国自秦始，县以下的都、乡、邑等实行连坐制，五家为伍，十家为什，进行编制。到了汉朝，其乡里制度，是把县下分成若干乡，乡下有里，里下有什伍组织。秦汉还有亭一级组织，是县派出的治安机构。魏晋南北朝基本上因循汉代的乡、亭、里体系。隋以

注：1.巡检，官名。负责地方治安之官。五代后唐始置。宋朝置于边寨及险要去处。元朝沿置。明初置为巡检司长官，正九品。清朝沿置。2.典史，官名。元朝置，县衙和录事司各设一员，为首领官。掌衙门文书事务和管辖吏员。明朝沿置，未入流。凡县不设县丞或主簿，则领丞、簿职，掌粮马、捕盗事。清朝亦置，为知县之属官，未入流，稽核狱囚。3.教谕，官名。宋朝始置于太学附属小学。明朝置为县学正官，不入流。每县一人，掌学政，教诲生徒。清朝沿置，改正八品。4.训导，官名。明清地方学校之学官。各府、州、县学均设一人，分别为府学教授、州学学正、县学教谕之副职，分掌教授生徒之事。清朝相沿未改。5.驿丞，官名。明朝于各省设置，掌邮传迎送之事，未入流。明朝于府、州、县分别置驿，开支由地方销算，设一人管理。清朝亦于各省腹地置驿，设一人管理。

百家为里，五百为乡，设里长、乡正主管。唐朝进一步完善乡里组织，对城区、郊区、乡村采取不同的方法进行编组。宋代王安石变法，实行保甲制度。明清时，乡里制和保甲制并存。尽管我国古代基层组织不断演变，但构建一个由官府控制的基层组织，必然是一个王朝强大的重要标志。

四

治理的关键在人，在于治理者的思想行为是否切合实际。我国农耕时代人口少，经济发展相对落后，治理结构、治理形式和治理内容相对单一，县官的主要职责无非是“劝农桑、平狱讼、征赋役、兴教化、保平安”等，但这并不是说当时的治理能力就会因此而低下。实际上，古代的一些治理理念、治理实践和治理成效，对当代推进的现代化治理仍然具有一定的参考价值和借鉴意义。

县官作为一县之长，秦汉时，大县称县令，小县称县长，唐宋至明清，称知县。总的来说，一县的治理，得失全系于知县一人。古代县级官员实行铨选制，一般任期为3年，连任的不多。据巩义市文史研究者、收藏家武跃杰先生统计：明代在巩义任职的知县有72人，县丞27人，典史17人，教谕18人，训导19人；到了清代，知县99人，县丞19人，典史37人，教谕43人，训导21人。当地县志均列名记载。而表现特别突出者，百姓又勒碑纪念。县尹王翱、县丞段应龙、巡检桑恻，治理有方，百姓推崇。

王翱，字飞卿，彰德人，元大德年间巩县县尹。初到巩县，有人对他说：“巩县这地方，说是个县邑，可是多为山地，水多田少，又处于洛阳开封东西间的要冲，民少而贫，财政状况不佳，前几任都面有难色，你刚到这里来，可要谨慎小心。”

王翱笑着说：“这有什么好怕的！古人常说，不遇盘根错节，安知利器呢！”甫一上任，

他就严禁家人参与公事，同时严令衙门，任何人不得无故扰民，不得私自处理公事，不得接受馈赠。敬老爱幼，爱抚民众如家人，赋税差役必至于公。经常下乡察看，春秋两季催促农桑不暇其食，深入河谷不避艰险。听讼断狱不使有疑，惩恶有威众皆惊惧。在他的治理之下，民乐歌于途，富足知礼仪。然而，任期3年瞬间即逝，百姓闻之，无不愕然：“朝廷夺我父母，何其速也？”挽留不住，无以为报，老百姓自发地组织起来，立碑欲传其德政之名。其铭曰：

令尹之政，既正且方。或能反之，民受其殃。公临于此，作止其臧。当柔且柔，当刚即刚。随时而应，不爽纪纲。宣扬不足，乃祝隆昌。愿公之寿，等松苍苍。愿公之名，高列名堂。祝之既恳，犹恐遗忘。故镌于石，万古弥彰。

有良吏贤官，当然也有鲜廉寡耻之徒，尸位素餐，荼毒人民，这种人必将被钉在历史的耻辱柱上。巩义地方志载有污吏4人，均为知县。明朝2人：郭士奇、吕璋；清朝2人：王恩泰、叶承祖。郭，山西临晋举人，正德十五年任。恶名为：猛以济贪，刑及无辜。以此去官。吕，陕西白水举人，恶名为：刻薄无情，脍削脂膏，爱妾凶子，肆行无忌。后以被讦去官，百姓称快。王，道光三十年任。居常贿赂公行，刑罚滥酷，几致民变，时呼为“恩犬”。叶，广西人，光绪二十四年任。恶名为：刚愎贪婪，草芥士民，严刑索贿，百姓重足，权篆年余，水深火热。

五

县丞是县官的佐贰官，用现在的说法是副职，协助县官分管一方面的事务。在县域治理中的作用，虽然不及主官，但如果发挥得好，却同样会产生积极的效应，从县丞段应龙的治理案例中，我们不难看出这一点。

段应龙，字在田，江南全椒人，康熙年间由贡监铨授巩县县丞。到任之初，正值巩县旱灾炎

炎。于是，他跟随知县到龙潭祷雨，同知县一起发誓求雨，其中有一句话，让老百姓记忆深刻：“宁杀二令，勿辜民。”也许是这句一心为民的话，感动了上天，忽见风雨大作，旱灾之苦顿时得以解决。有一年，陕西人逃荒到巩县要饭的人很多，在路过黑石关渡口时，船工却索要摆渡钱。讨饭的人本就穷苦，哪里有钱买渡？段应龙得知这一情况，就想办法在黑石渡造浮桥对接两岸，往来行之如平地，顺利地解决了这一问题。又有一年，需要从巩县储备粮库调动粮米赈济陕西灾民，一次大约要用800辆小车，但每次征集车辆却只能凑到一二百辆。段应龙发现，这是由于富人贿赂官吏逃避差事，而贫民被迫承担重负且力所不及造成的。他革除了这一弊端，仅用5天时间就完成了运粮任务。在这之前，河南省奉命从四川调拨军饷，掌管银库的官吏因索贿未果，便在称量银两时故意短缺，导致每批饷银运输账面亏空达七八百金，后续要求补足亏空的公文往来动辄耗费一两年。官员们都将此事视为险途，没人敢接这个烂摊子。段应龙却挺身而出，主动要求去办。到了地方之后，他假意答应向库吏行贿，随后拜见四川省长官，极力陈说财政弊病，请示予以改革，当面争辩时没有丝毫谄媚之色。长官为之动容，弊病由此改变。

后来，段应龙到登封县为官，登封、新密两县相邻的村民因有人侵占稻田和水渠，多年来相互争斗不休，双方都苦不堪言。段应龙摸清这一情况后，出面协调，妥善化解了数年的争端，民众为之欢呼。自此，种田的人把田界让给对方，走路的人让开路叫别人先走，这种礼让成为社会风气。由于劳累过度，段应龙累倒在了工作岗位上，归葬于巩城南凤凰山。老百姓得知他去世的消息，许多人痛哭流涕，就像家里有亲人去世一般。在他去世30年后，当地百姓为他立碑于县城东门外，称为“遗爱碑”。登封、新密也为他立碑纪念，与遗爱碑合起来称“三泪碑”。段应龙身无任何遗产，死后50年，其子孙仍固守清贫。

但他生前真心为老百姓办实事，老百姓在心里为他立了一座永久的丰碑。

六

巡检，是宋时设立的一种职务，从九品，明时延续，属于基层官吏，通常负责维护地方治安、打击罪犯，并兼具一定的军事辅助任务。桑怿，北宋开封雍丘人，天圣年间任澠池县尉，后改授右班殿直永安县巡检。永安县是北宋时特设的一个独立机构，专管皇家王陵营造及守护事务，与当时的巩县并存，后归属于巩县。宋明道、景祐年间，天下大旱，蝗灾遍地，民不聊生，盗贼蜂起。永安、巩县一带有恶贼23人，猖獗异常，难以捕获，为害严重。枢密院将这23人的名单交给桑怿，命其从速办理此案。桑怿认为，这些盗贼如闻知他来抓捕，必然逃散，事情就会很难办，应当反其道而行之，表现出官府怕他们的样子。于是，闭营不出，并严令手下不得轻出。过了好几天，手下人有的忍耐不住，又数次请战，仍不允。暗地里，他却带领几名兵卒化装成盗贼的模样，夜间到那盗贼经常出没的地方察看情况。老百姓一见，望风即逃。可是有一个老妇人却让他们留下来吃饭，并无惊惧之色。饭后回去，又闭门不出。3天后，他们携带盗贼用具又来到老妇人家里用餐，并给了老妇人不少钱财。这一回，老妇人把他们当作真正的盗贼了。桑怿看到已经取得了老妇人的信任，就问她那些盗贼的情况。老妇人告诉他说，那些人听说桑怿来捕，开始时十分恐慌，都吓跑了。可是，后来又听说桑怿闭门不出，可见桑徒有虚名，并不可怕，所以，他们又都回来了。并告诉桑怿，谁藏在这里，谁藏在那里。又过了3天，桑怿再次来到老妇人家里，这次给了她更多的银钱，并以实相告，说：“我就是桑怿，请您相信我，并请您把盗贼的行踪进一步摸清楚，而且千万不可让盗贼知道。再过3天，我还来。”3天过后再来问时，老妇人果然把盗贼藏匿的情况搞得一清二

楚。次日，桑怿即行安排部署，派人分赴盗贼的藏身之所，迅即展开抓捕行动。

擒贼先擒王。对于那个盗贼头目，桑怿亲率士卒驰马以往。桑怿马快，好多士卒跟不上，只有4人紧随其后。与贼相遇时，桑怿手起刀落，连斩3人，一天之间，23贼全部归案。只用了28天，桑怿即回京复命。

枢密院官员对他说：“这回你立了大功，应该给你提升职务。这样吧，你筹集些银两，我帮你打点一下。”

桑怿说：“用贿赂得官，我不愿这么干，况且我很穷，也拿不出银两来。即使有，我也不能拿钱买官。”

枢密官大怒，于是便搬弄是非，不仅不报桑怿之功，还找了个借口，把他送到三班之中，当了个兵马监押。

七

山川风物看似平凡无奇，但在人的感召下却往往蕴含某种灵性。巩义坐落于山水之间，自远古以来在洛汭地区洒下的文明的种子，自然会于某个时段点燃人的心智。地灵人杰，巩义历史上人才辈出。春秋时的程本，被称为“天下贤士”，有《子华子》传世。东汉时的尹勋，曾五任尚书令。晋初的嵇含，是植物学家，著有《南方草木状》一书。宋时的蔡齐，曾得到欧阳修这样的评价：“在大位，临事不回；恭谨谦退，未尝自伐。”最有名者当然是诗圣杜甫，而清末牛凤山父子，也多有佳话。更有在当地发生的一些重大事件，无疑也增强了当地历史的厚重感。

杜甫，字子美，自号“少陵野老”，祖籍襄阳，因其曾祖父杜依艺位终于巩县县令，举家迁于巩定居。祖父杜审言，诗人，位终于膳部员外郎。父亲杜闲，位终于奉天令。现今在杜甫诞生处南瑶湾笔架山窑洞，建有杜甫故里文化公园以为纪念。杜甫少有奇才，却生不逢时。肃宗时为左拾遗，后又为检校工部员外郎。曾移家成都浣

花溪筑草堂而居。杜甫工诗，与李白齐名，世称诗圣。其一生颠沛流离，却忠君爱国不改其志，并将傲岸之气形之于诗。大历五年(770年)冬，杜甫病故于湖南洞庭湖畔的耒阳，时年59岁。后归葬于巩，现存杜甫墓在康店镇邙岭之上。

牛凤山，字梧阶，清道光年间的武状元，历任甘肃凉州中营游击加副将，晋封为总兵、头等侍卫。其子牛瑄，同治年间的进士，授翰林院编修，是康家之婿，康百万庄园内的“留余”匾，即为其所书。牛氏父子二人虽然在外地做官，但为家乡的事尽力较多，甚得赞誉。牛氏世居汜水穆家沟，后迁至大峪村官殿明月坡，现存牛状元宅第一处，为当地八大庄园之一。

巩义既为东出洛阳之要塞，自然是兵家必争之地。在此发生的战争，最有名的是瓦岗军兴洛仓放粮和捻军大战黑石关。

隋大业元年(605年)，隋炀帝登基之后，下令修建东都洛阳；次年，为了保障东都洛阳和京城长安的粮食供应，又下令修建兴洛仓。兴洛仓建在巩义县城东南的丘陵之上，“穿窖三千，窖藏八千石”。3000个粮窖，每窖可储粮112万斤，整个粮窖储粮高达33亿多斤，应该是当时最大的粮仓了。大业十三年(617年)，2月，李密、翟让率领7000瓦岗军，攻占兴洛仓。瓦岗义军张贴告示，打开粮仓，让老百姓随意装取粮食。饥饿难耐的百姓，从四面八方蜂拥而至，出现男女老少搬粮忙的欢乐景象。李密修洛口城，以此建立根据地。11日，隋将刘长恭统兵2.5万，与瓦岗军会战于兴洛仓城南、石河子西之间。隋兵大败，刘逃回洛阳。19日，瓦岗军在巩县建立行军元帅府，推李密为魏公，设坛即位，号永平元年。从此，江北、河南各地义军投奔瓦岗军者达数十万众。4月，瓦岗军攻克巩县，县令柴孝和投降。7月至9月，隋王世充统兵10万余攻打李密，与瓦岗义军隔洛河对峙，战于黑石关，王大败，死伤3000余人。

清咸丰十一年(1861年)，8月，捻军攻打巩

县。为阻止捻军进兵，官府将沿河船只全部凿漏，沉入水底。知县袁修翰组织民团乡勇抵抗。9月，捻军攻入县城，又连克黑石关、芝田镇，尔后东去。随后，捻军又两次转战巩县，然后挥兵南下。河南知府调集洛阳、偃师、登封三县知县，各带乡团集结于黑石关两岸，与捻军作战，参战的民团乡勇约11720人。捻军与民团作战，共击杀团绅15人、村长10人、团勇276人。史称“咸丰之乱”。

八国联军攻占北京后，慈禧太后和光绪皇帝仓皇逃往西安。1901年，到西安避难由水路返京途中，路过巩县。官府在东黑石关、县城、官殿修建行宫3处，并在北瑶湾沿洛河修建船坞5孔，用来停泊圣驾，称为“龙窑”。太后和皇帝的狼狈时光，在如今已经荒废于路边的几孔破窑洞内，依稀可见尘封的痕迹。

八

“郡县治，则天下治；郡县安，则天下安”。自秦以法定形式建立郡县制以来，县作为基层行政区一直没有变。从治理结构上看，我国古代县域治理十分简约，机构设置和人员编制少，管理成本低。至于县以下的乡里、里甲、保甲、乡镇等基层行政组织，虽然也有一定的管辖区域，但历代都没有纳入行政层级内。不纳入行

政层级，不等于坐视不管，当宗族和豪右势力抬头时，官府即出手抑制其行为。宋代在收回乡里的初级审判权时，将行政管理权也一并收回，原因正在于此。乡里组织遵照地方官府的政令管辖部民，在完纳赋役、清查户籍、维持地方治安等方面，发挥着不容忽视的行政作用。

巩义历史上虽然经历多次动乱，由于航运和手工业起步较早，加上资源丰富，到明清后期商业贸易却得到较好的发展，从目前所能见到的康百万庄园、张祜庄园、泰茂庄园等八大庄园，仍可看出当年的繁荣景象。经济的发展离不开安定的社会环境和良好的商贸条件，这就需要为政者在治理方面有所作为。历史的经验证明，只有处理好责任和权力的关系，才能收到较好的治理效果。

历经千年历史风雨的洗礼，今天的巩义，实现了由“县”到“市”的华丽转身。在这片古老的“山河四塞，巩固不拔”的土地上，时代的进步已经造就了她今日的繁华。这个拥有85万人口的县级市，多年前即是全国综合实力百强县之一，2023年实现千亿元的历史性跨越，成为全省首个千亿县。正是在古老文明的滋养下，巩义迈入现代社会发展的步伐，才会如此铿锵有力；今后，她在推进中国式现代化治理进程中，也将会谱写出更加绚丽的篇章。

参考书目

[1] 明嘉靖三十四年巩县志,巩义市地方史志办公室.

[2] 清乾隆十年巩县志,巩义市地方史志办公室.

[3] 清乾隆五十四年巩县志,巩义市地方史志办公室.

[4] 民国二十六年巩县志,巩义市地方史志办公室.

[5] 巩县志编纂委员会.巩县志[M].郑州:中州古籍出版社,1991.

[6] 巩义市地方志纂委员会.巩义市志[M].郑州:中州古籍出版社,2012.

[7] 王振江,孙宪周,贺宝石,等.史话巩义[M].增补版.中州古籍出版社,2012.

[8] 柏华.中国官制史[M].沈阳:北方联合出版传媒(集团)股份有限公司万卷出版公司,2020.

[9] 鹿谓慧,曲万法,孔令纪.中国历代官制[M].增订本.济南:齐鲁书社,2013.

[10] 吴成国.中国县域治理史.武汉:长江出版社,2020.

[11] 中华人民共和国民政部.中华人民共和国政区大典:河南省卷[M].北京:中国社会出版社,2017.

责任编辑 华 夏

巩义：洛汭之城 巩固不拔



杜甫诞生窑

巩义源远流长的历史造就了众多杰出人物，有春秋时期哲学家程本、晋代植物学家嵇含、唐代诗人杜审言、世界文化名人诗圣杜甫、清代武状元牛凤山、当代人民艺术家常香玉，以及书画家谢瑞阶、陈天然等。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



慈云寺



崔氏祠堂



牛状元府旧址



贞节牌坊



宋永昭陵



巩义城市风光 摄影/康震林

ISSN 2095-7017



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