

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE



■ 司法行政机关践行习近平法治思想的基本路径

■ 基层综合行政执法体制改革的实践和思考

■ 我国政府治理改革与现代化研究

■ 治理现代化视域下柔性治理的价值、困境与出路

100
1921 2021
庆祝中国共产党成立100周年
The 100th Anniversary of the Founding of
The Communist Party of China

建党百年 瞬间凝眸



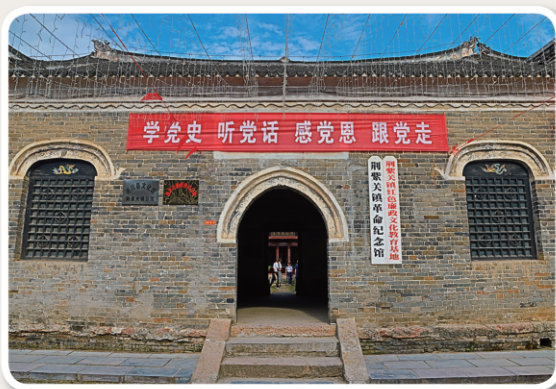
荆紫关革命纪念馆



荆紫关镇古称荆紫口，地处豫、鄂、陕三省交界地带，为边陲重镇，依山傍水，地势险要，自古即是战略要地。红二十五军曾由陕南奔袭荆紫关，人民解放军四纵三十六团解放了荆紫关。为纪念在历次革命斗争中英勇牺牲的先烈，浙川县荆紫关镇建立了荆紫关革命纪念馆。馆内陈列着红军、八路军、解放军、游击队干部战士曾经用过的枪炮弹药、大刀长矛等物品，现为浙川县开展革命传统教育和爱国主义教育的重要场所。

在荆紫关镇新街广场中央，有一座荆紫关解放纪念碑。该碑呈方柱形，碑身高近18米，白色花岗岩砌面，碑体四面镶嵌着鲜红的五角星和一束熊熊燃烧的火焰，庄严肃穆。碑正面镌刻着“荆紫关解放纪念碑”八个大字，碑座四面以浮雕展现解放荆紫关的革命历程。

革命战争年代，我党领导的人民军队曾经两次解放荆紫关。1935年6月，红二十五军在军长程子华、副军长徐海东、政委吴焕先率领下，由陕南远程奔袭荆紫关。1948年3月8日，中野四纵十二旅三十六团一举解放荆紫关，成立了荆紫关人民政府。1999年，为纪念荆紫关获得新生和在解放荆紫关战斗中牺牲的200多名烈士，浙川县委和县政府、荆紫关镇党委、镇政府联合建立纪念碑，以示纪念。



荆紫关革命纪念馆



荆紫关革命纪念馆展厅



荆紫关门



荆紫关解放纪念碑



荆紫关解放纪念碑座上的浮雕之一

荆紫关古街民居

主管单位：河南省教育厅
主办单位：新乡学院
主编：王选年
执行主编：董颖
副主编：罗文
出版发行：《行政科学论坛》编辑部
出版地址：新乡市金穗大道东段191号
印刷单位：新乡市东昌印务有限公司
邮编：453003
电话：0373-3683192 0371-65566167
电子邮箱：xzkxlt2016@163.com
出版日期：2021年11月25日
中国标准连续出版物号： $\frac{\text{ISSN } 2095-7017}{\text{CN } 41-1428/D}$
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：夏书章 黄文平 王文超
马新华 杨宏志
主任：胡战坤 尚宝平 刘兴友
副主任：孔令晨 王选年
委员：(按姓氏笔画排序)
丁煌 于宁 马德普
王荣阁 王付林 王庆兵
包国宪 叶春风 任丰金
刘道兴 刘俊生 刘晔
朱光磊 朱正威 朱春奎
朱维究 李红霞 李俊清
肖滨 杨士斌 杨光斌
张新 张立荣 张康之
张明军 陈振明 郑志龙
郁建兴 金太军 周光辉
周志忍 胡汉伟 侯玉印
娄成武 胡伟 郭建州
高卫星 唐任伍 顾建光
徐晓林 崔运武 董克用
程秀波 黑云龙 楚明锟

目录 Contents

2021年/第8卷/第11期/总第83期/2021年11月25日出版

◇ 专题策划

构建简约高效的基层管理体制 推进乡镇综合行政执法规范化建设 / 司军干 曾正治 秦 琪 / 4

扎实开展综合行政执法改革 有效提升生态环境治理能力和水平

——以河南省三门峡市为例 / 高 峰 / 7

深化乡镇综合行政执法改革存在的问题及对策建议

——以河南省新密市为例 / 裴秋云 / 11

基层综合行政执法体制改革的实践和思考

——以江苏省泰州市 88 个乡镇(街道)为例 / 何 磊 / 13

◇ 依法行政

绿化行政管理与行政处罚的若干法律问题思考 / 祁雪瑞 / 18

司法行政机关践行习近平法治思想的基本路径 / 侯孟君, 王 浩 / 23

◇ 理论视点

腐败的行政伦理归因及防治路径研究 / 李书巧, 沈香玲 / 29

我国政府治理改革与现代化研究 / 赵海艳 / 34

◇ 社会治理

治理现代化视域下柔性治理的价值、困境与出路 / 赵 晨 / 39

乡村生活垃圾善治的逻辑重构

——从政府主导到多元参与 / 于 水, 江 宁, 李清华 / 44

◇ 思想建设

从 1998 到 2021——抗洪精神在河南省抗洪抢险中的诠释和赓续

/ 武艳敏, 王洪亮 /52

◇ 网络舆情

试论我国现阶段网络协商民主发展的困境与对策 / 李容齐 /57

◇ 一线传真

郑州市委编办构建“大博物馆体系”助力城市文博事业发展 等五则 /62

封面图片 / 中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议, 于 2021 年 11 月 8 日至 11 日在北京举行。这是习近平、李克强、栗战书、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正等在主席台上。

新华社记者 谢环驰 摄

封底国画 / 西行风景之四 李意淳 / 作

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 朱亚娟

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * b * A4 * 61 * zh * P * ¥15.00 * 8 000 * 12 * 2021-11 * n

构建简约高效的基层管理体制 推进乡镇综合行政执法规范化建设

司军干 曾正治 秦 琪

基层是党和政府联系人民群众的纽带、服务人民群众的平台。基层管理水平直接关系到人民群众生产生活，决定着党执政的社会基础和执政能力、国家治理的根基和水平。2019年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，要求改革和完善基层管理体制，推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，强化乡镇和街道的统一指挥和统筹协调职责，使基层各类机构、组织在服务保障群众需求上有更大作为。为有效提升基层治理能力和治理水平，河南省漯河市按照“试点先行、以点带面、整体推进”的工作思路，探索开展乡镇和街道(以下统称乡镇)综合行政执法规范化建设，构建简约高效的基层管理体制，取得了良好成效。

一、乡镇综合行政执法规范化建设基本情况

2019年开展新一轮乡镇机构改革以来，按照上级部署，结合本地实际，漯河市整合基层执法力量和资源，在各乡镇组建统一的综合行政执法机构，按照有关法律规定相对集中行使行政处罚权，以乡镇和街道名义开展执法工作，并接受有关县级主管部门的业务指导和监督，有效破解“看得见的管不着，管得着看不见”等基层治理顽疾。在此基础上，结合做好乡镇机构改革“后半篇文章”，漯河市以“六个统一”为主要内

容，扎实开展乡镇综合行政执法规范化建设工作，极大地提升了基层治理能力和水平。

一是统一搭建执法平台。将综合执法机构作为乡镇必设机构，各乡镇分别在现有站所、派驻机构执法力量和资源的基础上，加大整合力度，统一成立综合行政执法指挥中心，挂综合行政执法大队牌子，打造乡镇综合执法平台。县(区)公安、自然资源、市场监管等部门派驻机构接受乡镇统一指挥协调，安排专人入驻中心值班，实行一支队伍管执法。将综合行政执法指挥中心职能与社会治理等机构的指挥调度职能融合，统一资源配置，实现“一个中心”总调度。

二是统一设置组织架构。各乡镇综合行政执法指挥中心(综合行政执法大队)统一设“一室三中队”，“一室”即综合室，“三中队”即执法一中队、二中队、三中队。执法涵盖自然资源、生态环境、城镇管理、农业农村市场监管、安全生产、文化市场、交通运输等各领域，三个执法中队宜分则分、宜合则合，保证执法时力量充足。

三是统一规范执法权力。按照“依法下放、权责一致、能放即放”的原则，重点向乡镇下放城镇规划建设管理、安全生产、市场监管、社会治安等方面的行政处罚及相关行政强制和监督检查权。明确乡镇执法主体地位，确保接得住、管得好、有监督。建立乡镇执法权责清单，向社会公布，接受社会监督，进一步规范权力运行。同时，明确办案时限，加强行政执法信息化建设，

提高办案效率，实现执法工作规范化。

四是统一健全执法机制。建立综合行政执法指导监督机制，各乡镇综合行政执法指挥中心定期向县(区)直单位反馈行政执法情况，接受县(区)直业务部门的指导和监督。建立综合执法支持协作机制，对一些政策性、专业性较强、人员设备要求较多的执法事项，由乡镇综合执法机构提出申请，县(区)直有关执法单位及时提供支持。同时，乡镇综合行政执法机构与县(区)直执法机构实行信息共享，根据需要开展执法协作，提升管理执法效果。建立执法全过程记录制度，推广执法人员配带执法记录仪。严格执行重大执法决定法治审核制度，全面推行行政执法公示工作，进一步提高执法公信力。

五是统一核定人员编制。强化执法队伍编制和人员保障，各乡镇综合行政执法大队人员编制统一核定在15个以上。创新实施“减上补下”，从市直事业编制总量中为58个乡镇调剂增加事业编制共870个。同时，每年通过事业单位公开招聘以及从县(区)直自收自支、差补事业单位人员中择优选聘下沉等渠道，加大乡镇执法队伍补充人员力度，有效满足基层工作需要。

六是统一保障指挥调度。明确乡镇对县(区)直部门派驻机构具有管理和指挥调度权，对派驻机构负责人和执法人员具有任免前的征求意见权、工作情况考核评价参与权、调整备案权和一票否决权，入驻执法平台人员的党组织关系一律转入乡镇综合行政执法大队党支部统一管理，由乡镇对其进行日常绩效考核。各派驻机构执法车辆由乡镇综合行政执法大队统筹调配。县(区)直下派人员的平时考核奖由县财政核定后拨到乡镇，由乡镇确定等次后进行发放，从体制机制上确保乡镇能够有效指挥调度。

二、存在问题

推进乡镇综合行政执法改革，理顺了县乡条块关系，整合优化现有机构设置和编制资源，统

筹合理使用人力资源，改变了以往多头分散的无序状态，法治建设水平得到提高。但是乡镇综合行政执法改革不是简单的权限、机构、人员合并，在实际操作中还存在一些问题，需要高度重视与不断磨合。

一是乡镇对部分下放权限的承接能力不高。乡镇政府能够承担经常发生且专业技术要求不高的行政执法事项，而对于一些专业要求高的执法事项，乡镇不具备承接能力。在实际放权中，出现放权过多且专业技术含量高的情况，与乡镇点多面广的执法需求不太适应，有些权限还需要专业机构认定和相关的设施设备检验，在一定程度上影响了乡镇的有效承接，需要专业指导才能开展，如保健食品的监督检查、化妆品卫生监督检查、乳制品流通环节食品安全的监督管理等。

二是执法人员不足，专业水平不高。乡镇综合执法改革后由一支队伍管执法，承担生态环境、农业农村、市场监管、交通运输、文化旅游、自然资源以及住房建设等多方面的执法职权，需要熟练掌握各相关领域的法律知识和技能，这就要求执法人员具有更专业、更全面的法律知识和执法经验，只有这样才能做到公正、规范、严格执法。而现有乡镇执法队伍力量相对不足，基层留不住人，执法队伍普遍存在“有编没人”，或是处于“一边招人，一边走人”的状态。随着乡镇综合行政执法长期运行，权力陆续下放，人员不足会导致部分行政职权承接不到位。同时，执法人员素质参差不齐，拥有行政执法资格人数少，有基层经验且具备法律背景的执法人员紧缺。虽然部分县(区)已经对乡镇行政执法人员进行了法律知识培训，但是培训内容有限，实际乡镇执法环境更为复杂多变，执法人员缺乏专业知识的学习和运用，很可能达不到预期执法效果，影响基层综合行政执法改革的进展。

三是放权部门后续指导不到位。乡镇综合行政执法改革之后，一些县(区)直部门在放权过程中存在“一放了之”的倾向，没有及时建立健全

相应的业务指导、对接联系机制，缺乏“扶上马送一程”的主动性。比如临颖县首批下放28项行政职权，以县政府文件形式赋予乡镇，明确了乡镇执法主体地位，但是由于放权后没能及时跟进业务培训和政策指导，乡镇对一些放权事项衔接不到位，存在“接不住”“管不好”等现象，后续管理乏力。

三、对策建议

进一步推进乡镇综合行政执法改革，亟须理顺工作机制，加强执法人员技能和业务培训，提高基层执法能力。

一是精准赋权，满足基层治理需求。乡镇赋权，是推动行政资源整合、管理重心下沉的重要措施。赋权原则是基层管理迫切需要且有能力承接的，确保“放得下、接得住”。要赋权适当，理顺乡镇政府和县（区）政府部门的权责关系，明确乡镇行政执法职权和职责，解决“小马拉大车”“权小责大”等问题。结合乡镇日常执法事项，进行梳理、分析，列出赋权清单，明确执法主体、重点、范围，做到“一镇一办一清单”，动态调整。对于不需要或者不具备能力承接的事项暂缓下放，确保下放权限能够有效承接，赋权落实到位。

二是优化配置，建强基层执法队伍。保证赋权的同时要进一步完善机构、人员等设置，保证赋予乡镇的执法权能最大程度地得到落实，避免因配套跟不上而导致权力接不住。一要加快推进综合行政执法规范化。县（区）直职能部门及其派驻机构在乡镇的执法工作都纳入到乡镇综合行政执法平台进行统一管理，在体制上建立“统一指挥、部门协同、快速反应、整体联动”的综合执法新格局，确保乡镇管得住、管得好。同时，制定公布乡镇执法事项清单，统一执法标识，规范执法程序，提高执法效率。

二是要进一步强化基层编制保障。贯彻落实省委“减县补乡”的政策要求，按照“符合实际、分类实施、科学合理”的原则，区分乡镇、街道情况，在县（区）编制总量内向乡镇和街道倾斜。对于个别县（区）由于编制总量限制无法满足基层需求的，探索建立“蓄水池”的办法，暂时从市直编制剩余量中补贴，待县（区）编制有余缺时予以收回，切实破解基层缺少编制、力量不足的难题。三要建立健全执法人员选拔培养机制。在乡镇现有编制队伍中选拔、引进素质高、能力强的人员到综合执法岗位中。同时，从服务期满的“三支一扶”等服务基层人员中定向招录乡镇综合执法人员，优化执法队伍，提高执法水平。

三是强化培训，提升基层执法效能。为了有效承接执法权，要采取组织法律和专题业务培训、定期培训和专项培训、到市区相关部门学习锻炼、市区级部门派出业务骨干驻镇指导等多种方式，提高基层执法人员法治意识，强化法治观念，提高依法行政能力，努力做到依法执法、科学执法、文明执法，避免滥用综合行政执法权。县（区）直有关部门要结合各乡镇的实际情况，加强对乡镇综合行政执法工作的业务指导和具体工作对接，做到明确职能职责，进一步规范工作流程。乡镇政府要及时组织开展执法队员相关业务知识培训和资格证考试，下大力气帮助执法队员获得综合执法相应资质和执法权限，提高执法队员的综合素质，增强综合执法能力。同时，要优化执法环境，提高群众法治意识，充分利用网络媒体、民情座谈会等宣传与基层工作密切相关的法律法规，让群众知法、懂法、守法。

（作者单位：河南省漯河市委编办）

责任编辑 罗文

扎实开展综合行政执法改革 有效提升生态环境治理能力和水平

——以河南省三门峡市为例

高峰

综合行政执法体制改革是党中央、国务院做出的重大战略部署，是深化党和国家机构改革的重要内容。河南省三门峡市在严格贯彻落实政策的基础上，结合本地实际，积极稳妥推进改革，先后印发了五大领域综合行政执法队伍机构编制文件，并全面完成了人员移交等后续工作，确保了改革平稳有序、工作有效衔接。特别在生态环境综合行政执法改革工作方面，抓重点，破难点，紧盯关键点，在全省率先完成了改革任务，在管理体制、职能设置、队伍整合、人员划转等多方面进行了积极探索。

一、改革实践

(一) 抓住重点，及早完成生态环境机构垂直管理体制改革。生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革与生态环境综合行政执法体制改革密切相关，其中生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革部署较早。为避免两项重点改革任务叠加，三门峡市及早研究部署生态环境机构人员垂管上划工作。

1. 开展调研，汇总意见建议。2018年7月，三门峡市委编办组织党政机构改革调研组到市环保局开展调研，重点围绕生态体制改革、职能交叉界定、行政审批事项等方面，有针对性地梳理部门实际工作中存在的问题和对改革的意见建议，为下一步改革奠定坚实基础。

2. 提前谋划，与机构改革同部署。在调研基础上，按照上级有关精神，将环保垂改相关工作

纳入党政机构改革重点任务提前谋划，在省委编办的指导下，将“整合县(市、区)相应生态环境管理职能，组建各县(市、区)生态环境分局，作为市生态环境局的派出机构。市县生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革按中央及省有关部署实施”写入《三门峡市机构改革方案》，为下一步工作提供依据。

3. 摸清底数，做好移交准备工作。按照省委编办有关精神，经向市党政机构改革协调小组汇报，确定了将县级环保机关及下属事业单位的机构、在编人员、退休人员一并移交的原则。同时与市环保局对接，摸清人员底数，做好移交相关准备工作。

4. 组建分局，明确编制和领导职数。在拟定市生态环境局“三定”规定时，同步研究组建县级环保分局事宜。2019年4月，印发了市生态环境局“三定”规定，同时组建了县(市、区)生态环境分局，作为市生态环境局的派出机构，负责辖区内的生态环境行政管理工作，明确了分局的行政编制和领导职数。

5. 组织转隶，机构人员划转到位。在摸清底数、组建机构的基础上，经市党政机构改革协调小组研究同意，2019年5月23日，市委编办组织市生态环境局、相关县(市、区)政府开展了县级生态环境机构和人员转隶移交工作，将5个县(市、区)原环保局机关和事业单位机构、在编人员、退休人员一并移交市生态环境局管理。

(二) 突破难点，科学组建生态环境保护综

合行政执法队伍。生态环境机构垂直管理制度改革的完成，为生态环境综合行政执法体制改革奠定了坚实基础。2020年6月，三门峡市印发《关于组建三门峡市生态环境综合行政执法队伍相关机构编制事项的通知》，标志着全市生态环境综合行政执法体制改革进入了新阶段。

1.锁定底数。按照上级有关要求，对生态环境领域综合行政执法队伍的机构、编制、实有人数、人员身份、年办理案件数量、拟改革划转方式等进行了全面摸底，形成了“三门峡市综合行政执法队伍人员编制情况统计表”和“行政执法机构拟锁定在编人员情况统计表”，共锁定事业编制329个，事业在编人员381人，并将机构和人员锁定情况上报至省委编办。

2.整合职能。将全市环境保护、国土资源、农业、水利、林业等部门相关污染防治和生态保护职能整合并入生态环境综合行政执法队伍，对生态环境综合行政执法队伍职责进行重新明确，确保生态环境保护领域的执法职责全覆盖，同时在“三定”规定中明确其他行政机构和事业单位不再行使相关领域执法职责。

3.组建机构。按照“原则上不调整机构规格”“压减执法队伍种类和规模，人员只出不进、只减不增”的原则，将市、区两级原有生态环境执法队伍整合，组建三门峡市生态环境综合行政执法支队，其他领域因承担生态环境执法职责较少，只划转相关职责，不再划转机构和人员编制。各县(市)在原有生态环境执法大队的基础上，组建市生态环境局各县(市)综合行政执法大队。

4.完善机制。在“三定”规定中明确市、县两级生态环境部门建立健全执法队伍与行政主管部门之间的工作协调机制，理顺职责分工，形成相互衔接、沟通顺畅、运转协调的工作氛围，县级生态环境部门实行“局队合一”体制，县生态环境局局长兼任执法大队大队长。市生态环境综合行政执法支队负责市、区两级以及跨区域、跨流域重大案件执法，县(市)执法大队负责各自辖

区内的生态环境保护综合执法。

(三)紧盯关键点，确保改革过程平稳有序。始终紧盯干部职工关心的“人员身份待遇”问题，准确把握改革发展与稳定的关系，重点关注人员划转和工资待遇这两个关键点，确保改革过程平稳有序。

1.稳妥划转人员。在五大领域综合执法改革初期，三门峡市就针对人员划转问题制定了相关原则。明确在划转执法人员方面，按照“严把人员进口关，严禁将不符合行政执法类公务员管理规范要求的人员划入综合行政执法队伍”的要求，对完全承担行政执法职责的执法机构，人员暂整体划转。对承担部分执法职责，划转部分人员的，由公务员管理部门对锁定人员是否符合划转条件进行认定，编制部门对符合条件人员进行划转。三门峡市生态环境领域原有执法队伍均为整建制执法队伍，为确保执法工作顺利衔接，人员暂整体划转。

2.落实经费保障。在人员待遇方面，严格落实省财政厅、省生态环境厅《关于做好我省生态环境机构监测监察执法垂直管理改革经费保障和资产管理的通知》精神，研究制定了《三门峡市生态环境机构垂直管理改革市级经费保障和资产划转配置工作方案》，明确将各县(市、区)生态环境分局人员经费、公用经费、项目经费统一按市财政局核定的经费划转基数上划市财政。在“三定”规定中明确，全市生态环境综合行政执法队伍现有在编人员由市财政予以经费保障，切实保障了涉改人员的自身利益，充分调动了行政执法人员工作积极性。

二、进一步深化改革面临的问题

三门峡市共辖2市(县级市)2县2区以及2个经济功能区(城乡一体化示范区和经济开发区)，总人口230余万。涉及生态环境领域的执法机构13个，均为事业单位；涉及329个编制，在编381人。其中，正科级事业单位6个，副科级事业单

位1个，股级事业单位6个；参照公务员法管理事业单位3个。综合行政执法改革后，按照市区设置一支综合行政执法队伍、县级“局队合一”的模式，整合为5支综合行政执法队伍。虽然队伍组建、人员划转已基本完成，但仍面临一些体制机制问题有待解决。

（一）关于机构设置方面

一是机构性质问题。三门峡市生态环境领域原相关执法队伍均为事业单位，整合设立的综合行政执法队伍按照上级要求保持了原有性质，核定的是事业编制。根据国务院颁发的《事业单位登记管理暂行条例》，事业单位是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。按照事业单位的概念，公益性是事业单位的基本属性。综合行政执法队伍是为了实现政府的行政监督职能，通过行政强制和行政处罚等方式履行行政职能，由事业单位的综合执法队伍承担行政执法职能，只能通过委托的方式执法，事业单位的公益属性决定了其不具备直接行政执法的资格。

二是执法主体问题。党的十八大以来，特别是《中国共产党机构编制工作条例》颁布以来，依法治国、机构编制法定化建设的步伐越来越快，而法律法规规章规定的行政执法主体往往是县级以上政府部门。目前，综合执法队伍通过委托执法的方式开展工作，在执法队伍中，存在事业执法队伍人员与行政主管部门混编混岗，没有清晰界限，无法实现真正意义上的“化学”融合。

三是机构规格问题。三门峡市严格执行机构编制相关规定，在改革过程中，未对综合执法机构进行升格。市生态环境综合执法机构规格延续正科级，县(市、区)生态环境综合执法队伍大部分为股级。县(市、区)生态环境分局为正科级，县(市)生态环境综合执法队伍为股级，两者机构规格差距较大。因县(市)生态环境综合执法队伍机构规格较低，导致执法人员晋升职务职级或者

评定职称时资源受限，影响了综合执法人员的工作积极性。

以上问题的解决，需要结合综合行政执法机构的功能定位，统一执法队伍机构性质，将其设置为行政机构或者参照公务员法管理的事业机构。通过规范机构性质，明确执法人员公务员身份，或者参照综合执法类公务员管理，理顺体制机制，解决执法主体不合规问题，激发执法队伍工作积极性，为真正实现“局队合一”奠定基础。

（二）关于人员编制问题

一是编制核定不科学。三门峡市生态环境综合行政执法队伍共核定事业编制315个，其中市本级146个，县(市)最多的67个，最少的16个。在编制核定原则上，为保障改革平稳过渡，基本尊重各县(市、区)原执法机构编制数，没有进行较大幅度的动态调整。但因生态环境上划之前，机构编制分级管理，各地受编制总量限制，且没有统一的核定标准，导致部分执法队伍编制与实际工作量出入较大，部分县(市、区)因行政编制少，存在“行政不够，事业来凑”的现象，执法队伍人员被借调至行政机关的现象十分普遍，导致执法队伍核定编制数与实际脱节，难以反映真正执法需求。

二是人员划转不明确。按照上级要求，在人员划转上，要“严把人员进口关，严禁将不符合行政执法类公务员管理规范要求的人员划入综合行政执法队伍”。三门峡市现有13支执法队伍，只有3支参照公务员法管理，且这3支队伍在编人员并未全部进行公务员登记，其他10支队伍在编人员均未进行公务员登记，但有一半以上具有干部身份，哪些属于“行政执法类公务员管理规范要求的人员”需要进一步界定。在人员划转时，若仅划转已进行公务员登记的执法人员，则仅占比不到队伍总量的三分之一；若按照干部身份划转，依然占不到队伍总量的三分之二。无论以什么方式划转，只要对整体执法队伍进行拆

分，势必引发不稳定因素。

为解决以上问题，优先需要解决的是执法队伍规模的问题。执法队伍规模与各地辖区面积、产业结构、经济社会发展程度密切相关，通过细化各项指标，科学制定核编标准，可以有效解决执法规模过小、执法力量不足的问题，同时避免执法队伍臃肿、人浮于事的问题。在明确核编标准、合理确定队伍规模的基础上，可采取人员整体划转、逐步超编过渡或者通过考试考核择优录用等方式，调整优化执法队伍，实现工作有效衔接、改革平稳过渡。

（三）关于制度规范问题

一是执法范围不清晰。目前生态环境保护执法这一概念尚无规范定义。根据相关政策，生态环境保护执法包括污染防治执法和生态保护执法两个方面。污染防治执法方面的法律、标准体系较为健全，执法权较为集中，主要由原环保部门负责实施，但是生态保护执法领域则较为分散，涉及国土、水利、农业、林业等多个部门。与此同时，生态保护与资源保护的边界比较模糊，例如土地、矿产、森林、湿地、自然保护区等既可视作具有生态价值的生态环境要素，也可视为具有经济价值的自然资源。在具体执法工作中，资源的不合理开发利用将会导致生态破坏，但各部门之间的执法权限边界还不够清晰。

二是执法事项规定不明确。虽然生态环境部已经印发了《生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020年版）》，但省级《生态环境保护综合行政执法事项指导目录》尚未出台，目录制定过程中还存在一些争议。以“秸秆禁烧”的执法工作为例，农业部门认为应当由生态环境部门负责，理由是《农业综合行政执法事项指导目录（2020年版）》中没有秸秆禁烧行政执法事项，但《生态环境保护综合行政执法事项指导目录（2020年版）》中也没有列入该执法事项，在执法过程中难免引发争议。

三是部门工作衔接机制不健全。此次改革，

生态环境综合行政执法队伍整合了国土资源、农业、水利、林业等部门相关污染防治和生态保护执法职能，按照上级政策，虽然执法职能划转到生态环境综合行政执法队伍，但监督管理职能仍保留在相关部门，有关部门在监督管理中发现涉及环境污染和生态破坏违法问题时，将问题移交给生态环境综合行政执法队伍依法查处解决。但在具体操作层面如何衔接尚无具体规定。同时，如何准确界定和把握“监督管理”和“执法”也没有具体的规定。

三、深化改革的对策建议

一是需要不断完善法律体系。要构建适应生态环境综合执法的法律法规和标准体系，合理划定生态环境保护综合行政执法的权限范围，不断完善生态环境保护综合执法事项清单。同时，要健全行政执法改革体制机制，省级层面尽快出台相关指导性文件，健全完善体制机制，明确执法层级职责、人员转隶标准、机构规格、编制性质等。

二是需要加快构建生态环境保护职责问题协调沟通机制，尽快出台权责目录，科学界定职责权限。出台市、县两级权责清单指导目录，统一执法职能。明确相关政策、部门职责、协作机制，理顺生态环境保护综合行政执法队伍与相关行业管理部门之间的权责关系。

三是需要进一步加强生态环境保护综合行政执法队伍科学化、规范化、制度化建设，解决好人员编制下沉难和身份待遇问题，经费来源应统一纳入财政列支，及时完善相关法律法规，配备执法车辆等必要执法设备。通过完善体制机制，提升生态环境治理能力和治理水平，构建权责统一、边界清晰、指挥顺畅、权威高效、保障有力的综合执行执法体系。

（作者单位：河南省三门峡市委编办）

责任编辑 罗文

深化乡镇综合行政执法改革 存在的问题及对策建议

——以河南省新密市为例

裴秋云

基层综合行政执法改革工作开展以来，河南省新密市乡镇（街道）和市直职能部门按照有关要求，采取各种措施积极推进，社会治理的薄弱环节得到了加强，社会和市场秩序有了明显改善，群众投诉较为集中的私搭乱建、占道经营、噪声污染等违法行为大幅减少。为加强乡镇综合治理，构建科学高效的乡镇管理体制，新密市委编办在对乡镇（街道）进行调研时，发现综合行政执法运行情况与改革的初衷、群众的期望和基层治理现代化要求相比，还存在一些问题。

一、存在问题

（一）改革创新意识不强

一是思想认识不到位。部分职能部门和乡镇（街道）认识不到综合行政执法平台对提升基层治理能力现代化水平的意义，认为成立综合行政执法办公室只是改革中必要的职能调整，对发挥综合行政执法平台的协调指挥作用重视不够。二是过度依赖末端执法。许多派驻机构在日常工作中，疏于前期监管，重罚轻管，导致行业监管缺失，造成社会管理和执法脱节，执法资源浪费严重。

（二）执法力量保障不到位

一是派驻人员结构不合理。各部门派驻基层人员年龄结构不合理，老龄化严重，且政府购买服务人员过多。二是派驻机构执法人员专业能力不足。乡镇（街道）执法的对象是当地群众，要求执法人员既要具备专业的法律知识，又要具备灵活处理各种纷繁复杂乡邻关系的工作经验，但目前执法队伍持有执法证人员占比太少，专业能

力不足，工作方式简单，不能将情、理、法三者有机结合。

（三）属地管理与行业管理责任不清

一方面，部分职能部门在工作中刻意弱化行业监管责任、强化属地责任，利用属地管理原则不加拆解地将职能部门应承担的职责分派到乡镇（街道），部门则变身为“督察主体”，将不具备执法主体资格的乡镇（街道），推到执法最前线；另一方面，部分职能部门认为有证企业属于行业管理，无证企业则由属地管理，曲解属地管理和行业主管的有关法律规定。

（四）缺乏有效的联动机制

一是权力下放不到位。新密市在成立乡镇（街道）综合执法办公室的同时，下发了《推进县级职能下放 切实加强乡镇和街道基层治理能力的通知》，将派驻机构人员的评价权、人事任免建议权、考核督办权下放至乡镇（街道）。派驻人员组织关系虽已全部转入乡镇（街道），但因编制身份仍归属市直部门，派驻机构办公经费仍由市直部门控制，导致派驻机构人员归属感不强，服务辖区意识不够。二是多头执法仍存在。由于派驻机构在工作过程中仍以“条”为主，执法时不能形成一盘棋，仍存在多头执法、重复执法现象。

二、对策建议

（一）建立属地管理责任制度

一是制定属地管理权责清单。进一步明确属地排查责任和行业主管部门监管责任，列举每个

权责事项的主体责任和配合责任，并逐项进行工作流程再造。二是严格执行职责准入制度。不得以属地管理名义随意将工作职责下放给乡镇(街道)，确需乡镇(街道)承担的，由市委、市政府审核同意后方可实行，纪委(监察委)将对职责下放进行全程监督。三是建立依制监管机制。全市各乡镇(街道)、部门(单位)依权责清单和职责准入制度履行属地管理，建立问责制度，依制监管。

(二) 派驻机构人员实行一体化管理

一是严格落实下沉人员日常管理制度。将派驻人员的日常管理包括每日考勤等纳入乡镇和街道，与乡镇(街道)干部一体化管理。同时，研究制定全市统一的乡镇和街道下沉人员管理办法，形成规范有序的工作协同机制，切实增强乡镇(街道)对属地派驻机构的实际调控力。二是完善派驻人员考核机制。将派驻人员的考核权纳入乡镇(街道)，派驻人员的平时考核、绩效考核由乡镇(街道)根据派驻机构工作人员日常履职情况出具考核意见并盖章，年度考核奖金发放等次与乡镇(街道)同步，按年度评选最优和最差派驻机构和人员。对不服从、不配合乡镇(街道)工作，群众满意度低的派驻人员，可根据管理权限向市直主管部门(单位)提出调离建议。三是保持队伍相对稳定。参照新密市驻村干部制度，明确下沉人员在属地服务年限，如需调整必须征求乡镇(街道)意见。市直主管部门(单位)如需抽调派驻机构工作人员，必须经所驻乡镇(街道)同意。

(三) 建立有效的联动机制

一是加强组织领导。明确乡镇(街道)综合执法办公室主管领导由乡镇(街道)党(工)委副书记或常务副镇长担任，派驻机构负责人兼任综合执法办公室副主任，派驻人员每人负责1~2个村(社区)行业监管、执法等事项，严格落实责任到人。二是探索“互联网+”综合执法模式。建立乡镇(街道)综合执法大厅，将所有派驻机构

统一整合在一个办公场所，由综合行政执法办公室统一管理、统一调度。同时，完善乡村(社区)监管网络，加大宣传力度，利用微信等网络平台，鼓励群众随时提供违法违规问题线索，充分调动群众力量，发挥群众监督作用。三是明确执法目录。建立乡镇(街道)综合执法联动机制，制定日常执法巡查制度，明确执法目录并在所有乡镇(街道)村组(社区)公布。四是畅通工作运行流程。乡镇(街道)利用综合行政执法平台开展辖区内日常事务监管。由乡镇(街道)综合执法办公室负责，组织各派驻机构每日派出1人与综合执法办公室人员组成综合执法小队共同巡查，能现场解决的问题即时解决，对无法独立解决的复杂事项或突发事件可通过执法平台向市直职能部门上报。市直职能部门接报后应快速响应，及时与乡镇(街道)联动，限时解决问题；需要个案研究的，乡镇(街道)协助市直部门提出解决方案，按照法定要求限时解决。

(四) 加强基层队伍建设

一是优化干部使用制度。明确市直职能部门人员提拔使用必须具备2年以上下沉工作经历，由乡镇(街道)结合其工作实绩提出相关意见，对于履职尽责不到位者，市委组织部不予使用。二是落实待遇补贴。严格落实派驻执法人员工作补贴，参照乡镇干部标准发放，提高基层人员工资待遇、休假待遇，让执法人员愿意下、下得去、干得好。三是加强专业培训考核。派驻部门定期对全市派驻机构人员和乡镇(街道)综合执法办公室人员进行专业培训，加强业务工作考核指导，实现条块有机管理。四是提供后勤保障。将市直执法部门上报的派驻机构经费直接拨付到乡镇(街道)，由乡镇(街道)负责统筹管理，专款专用，派驻机构日常工作经费由乡镇(街道)审批报销。

(作者系河南省新密市委编办主任)

责任编辑 罗文

基层综合行政执法体制改革的实践和思考

——以江苏省泰州市 88 个乡镇(街道)为例

何磊

综合行政执法改革是全面深化改革的重要内容，也是加强法治政府建设、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础性工作，乡镇（街道）综合行政执法改革是全面推进综合行政执法改革最后一环、关键一招。近年来，江苏省泰州市深入贯彻落实中央、省关于推进基层整合审批服务执法力量的要求，积极推进乡镇(街道)综合行政执法体制改革，着力构建权责明晰、简约高效、运转协调、执法有力的基层综合行政执法体制，切实将体制机制优势转化为基层治理效能。

一、改革的具体实践

（一）以赋权增能为基准点，构建科学清晰的职责体系

差别化赋权，激发发展活力。编办、司法两部门依据省赋权目录，通过“基层点单、部门论证”的方式，充分评估“风险值”和“含金量”，根据乡镇(街道)经济社会发展状况，对基层接得住、管得好的行政处罚权事项实行差别化下放，各市(区)政府平均梳理下放105项行政处罚类事项至乡镇(街道)，涉及城市管理、市场监管、规划建设、社会保障、农业农村等10多个领域，有效解决了“看得见的管不着、管得着的看不见”等长期困扰基层执法的难题。市、县两级编办建立健全权力动态评估机制，及时跟踪权力

下放后乡镇(街道)用权情况，明确做到：对基层不适应、运转不通畅等类事项，加强培训指导或适时上收；对与群众生产生活密切相关的事项，加大放权力度。强化赋权承接事项的事中事后监管，确保赋权精准、运行有序。

清单化管理，明晰执法边界。统筹考虑综合执法的连续性、高效性和便民性，坚持事权、财权和责任相统一，通过制定权力清单、责任清单、主体责任和配合责任清单等，进一步明晰县乡权限关系，厘清执法边界，避免重复执法和推诿扯皮，实现权责更清晰、制度更完善、风险更可控。市级层面出台《泰州市乡镇(街道)职责准入制度》，明确市(区)部门确需委托或交办的行政事务，经相关部门审核同意后方可下放，并明确办事流程、完成时限、保障措施等，确保基层“接得住、办得好”。对下放的执法事项清单的基本信息、办理依据、运行流程图和监督方式等内容，以及与职权对应的责任事项、追责情形等，各市(区)逐项进行标准化梳理，并及时向社会公布。

（二）以资源下沉为着力点，构建专业规范的队伍体系

聚焦统筹资源，强化执法力量整合。改革中，将原分散在乡镇(街道)事业站所、分局的执法力量和资源进行整合，组建综合行政执法局，

按照“一员多岗、一岗双责”的原则，对执法人员实行定岗定责，建立健全既职责明晰又相互协作配合的执法责任体系。盘活县、乡两级现有编制资源存量，实行减上补下，市(区)从上往下跨层级统筹调剂共200多个行政、事业编制，切实解决基层执法编制资源不足难题，市(区)部门2000多名派驻机构人员下沉到基层一线，充实基层执法力量，同步制定职务职级晋升和待遇政策等方面的激励措施，激发下沉人员服务一线的工作动力。将全市6852个综合网格的2万名专兼职网格员纳入日常管理，对巡查中发现的问题及时上报，确保小事不出村、大事不出镇。

聚焦属地管理，强化执法统一调度。落实执法监管属地责任，泰州市市级层面出台《关于规范乡镇(街道)派驻机构管理办法》，明确城市管理、市场监管等领域的执法由镇综合执法局统一指挥调度，突出“以下评上”，建立健全派驻机构属地管理协调联动机制，赋予乡镇(街道)对派驻人员人事任免调配的建议权、对综合性工作的指挥调度权、对人员日常工作的考核权，高新区(高港区)镇(街道)对派驻机构的考核权在原有60%的基础上提升为100%，完全由镇(街道)考核，强化基层政府在基层治理中的话语权；同时，以“镇(街)呼、市(区)应”的办结度、满意度为重点，采取“一事一评”方式，对市(区)职能部门考核评价，评价结果作为年度综合绩效考核的重要依据。

聚焦实战实训，强化执法队伍能力提升。泰州市把加强基层队伍建设作为推动改革任务落地见效的决胜一招，持续做深做细做实。推动市(区)部门派驻机构人员下沉到基层一线，选用有担当、想干事、能干事和干成事的干部充实基层力量，形成“干部到基层锻炼、干部从一线选拔”的鲜明导向。市、县两级多维度开展专题培训共40余场，邀请高校院所的教授学者、改革一线的骨干专家进行授课，进一步丰富知识结构、开阔工作视野。市级组建基层“三整合”改革业

务宣讲团，为乡镇(街道)全体人员进行联合授课，进一步提升基层工作规范化标准化专业化水平。同时采取“上挂下派”“跟着老师学、老师去教学”的形式，强化“干中学”与“学中干”。今年6月份，兴化市海南镇依法查处一起经营假农药案件，邀请兴化市农业农村局执法大队人员全程辅导，从调查取证到立案处罚，在实战中规范执法行为、提升执法水平，被市评为基层优秀执法案例。

(三) 以优化协同为突破点，构建高效运行的制度体系

完善运行考核机制，突出奖罚分明。按照分区域执法和分领域执法相结合的方式，综合执法局下设2~3个执法大队，实行关口前移、分片包干、责任到人，构建起“局管全面、队管片区、员管网格”的三级监管分工机制。乡镇(街道)制定以案件办结率为基础、以群众满意度为标准的积分量化考核细则，将工作实绩、廉洁自律、专业水平提升等内容纳入综合考核范畴，定期对执法人员岗位职责履行和实际表现情况开展考核，将考核结果作为奖惩、评优、提拔的重要依据，激励执法人员“比学赶超”。泰兴市广陵镇综合行政执法局实行月评季考。编外人员连续6个月考核排名靠前的，作为村(社区)、党组织书记的后备人选；排名最后的，挂起待岗，待考试通过后再上岗。自执法局成立以来，该镇已劝退2名编外人员，提拔1名至村任党组织书记。

完善执法协作机制，突出联防联控。在内部联动上，泰州市建立信息共享、沟通协作机制，推动综合行政执法局与乡镇(街道)其他职能机构职能互补、无缝对接。在横向联动上，综合行政执法局与公安派出所、自然资源规划、税务等派驻机构建立联席会议制度，形成“统一指挥、部门协同、整体联动”的工作机制；在纵向联动上，由市(区)建立重大案件联合办理制度，强化综合执法局与市(区)执法机构之间的互联互通。海陵区不断强化“党建引领，街呼区应”品牌

优势，制定出台“街呼区应”事项清单，形成协调指挥顺畅、管理高效的执法体系，解决执法过程中的职责脱节、效率不高等问题。

完善信息共享机制，突出智慧执法。全市88个乡镇(街道)均设立一体化综合指挥中心，充分归集辖区内的12345政务热线、网格管理、雪亮工程、国土空间地理信息等各类信息数据和视频资源，为综合执法提供信息支撑和精准的案件线索，强化分析研判、监测预警和指挥调度等功能，建立巡查、监管、执法三方联动、协同配合的综合行政执法机制，实现事件处置迅速、执法精准高效。靖江市西来镇整合“西来”“江安”“珊瑚”三镇信息化资源，推动党建互促、政策互商、身份互审、要素互通、安全互控的“三地五联”特色做法的实施，实现综合指挥、跨界联动，在疫情防控、跨区域执法等重大工作中，发挥了重要作用。

二、改革存在的问题

(一) 执法与监管关系还需进一步理顺

一是职责界定不明。《江苏省司法厅关于泰州市在乡镇(街道)开展相对集中行政处罚权改革工作的复函》(苏司函〔2020〕44号)明确，乡镇(街道)集中行使有关行政处罚权，以及与之相对应的行政强制措施权，对于处罚权划出后，原行业主管部门的行政监督检查权是否也随之转移，原行业主管部门是否依旧承担监管职责，并没有进行表述。由于传统的行政监管更多地以“以罚代管”“以批代管”的形式呈现，行业主管部门对于处罚权划转后，如何行使行业监管职责存在认识误区，有“为他人作嫁衣裳”的思想，从而影响了监管积极性，而乡镇(街道)担心“越俎代庖”，束手束脚，难有作为，或是“大手大脚”“大包大揽”。对于执法和监管的职责区分，行业主管部门与乡镇(街道)之间存在争议和推诿扯皮现象。二是协作配合不畅。乡镇(街道)与市(区)职能部门之间的协调配合机制未能真正发挥

作用。如“乡镇吹哨、部门报到”的跨层级执法协同机制，明确了吹哨的清单，建立了吹哨的机制，但实际运行中，若吹的是与市(区)政府关心的重点工作、重点任务相关的，部门响应度、参与度会高一些，若吹的仅属其他一般性工作，由于缺乏高位协调，不能形成监督、考核、评估等闭环工作流程，且吹哨成本较高，乡镇(街道)一般吹不动，也不愿吹哨。

(二) 综合执法指挥平台还需进一步优化

一是指挥调度体系不健全。基层“三整合”改革中，各乡镇(街道)均成立了指挥中心，市、市(区)指挥中心没有一体规划、统一建设，没能形成上下贯通、左右协同的指挥调度体系。一方面，单从乡镇(街道)层面来协调打通市、县甚至省、国家层面的数据壁垒和接入相关业务系统难度是很大，系统没有数据支撑，处于单兵作战状态；另一方面，乡镇(街道)涉及跨层级、跨区域的执法事项，指挥调度往上没有部门来协同、调度，只能是自娱自乐。二是信息归集有障碍。乡镇(街道)综合指挥平台没能完全实现与上级指挥平台和部门专网端口的互联互通，数据资源无法实时共享，各行政执法部门都有独立开发应用的信息系统，涉及国家、省、市不同层面，不同执法机构的执法信息和违法记录信息无法实现互联互通，个人违法信息记录与社会信用体系建设不融合，一体化平台分析研判、指挥调度、监测预警、防范风险等功能无法体现。三是基层观念守旧。基层工作人员习惯于用传统的工作模式开展工作，行政执法以人力投入为主，多采用地毯式检查、拉网式排查等执法巡查方式，对大数据、互联网平台等新技术认识不够、应用不足，且部分基层执法人员年龄偏大，不熟悉、不适应智能设备操作，也影响了平台发挥应有作用。

(三) 执法队伍建设还需进一步提升

一是执法力量偏少，倒金字塔型的力量配备让基层执法力量显得尤为薄弱，全市乡镇(街道)综合行政执法局行政、事业编制人员共585名，

占乡镇(街道)编制总量的8.2%，1637名编外辅助执法人员占执法局总人数的73.6%，具有执法资格的行政、事业人员偏少，执法人员最多的为戴南镇24名，最少的镇仅有1人，无法满足日常执法需要。二是执法素质偏低。基层执法人员大都不具备执法所必备的法律法规知识和业务技能，缺乏发现违法行为和认定违法行为的能力，下放的行政处罚权未能有效承接，全市法学相关专业人员60人，本科及以上学历277人，截至目前乡镇(街道)(不含4个经济发达镇)办理简易处罚案件196件、一般程序处罚案件87件，还有不少乡镇(街道)未办理过行政处罚案件。三是执法力量地区差异大。兴化市26个乡镇(街道)，执法人员达252人，占了全市总人数的43%，但法学相关专业的仅11人(本科3人)，本科以上仅54人，40周岁以下的仅79人，执法人员较多，执法队伍学历层次却偏低、老龄化严重；姜堰区执法人员最少，13个乡镇(街道)仅有58名执法人员，但其法学相关专业的达10人，本科以上人员44人，40周岁以下的38人，队伍相对素质高、年轻化。四是执法装备短缺。目前全市乡镇(街道)共有执法汽车61辆，根本不能满足日常巡查和执法需求，只能租赁社会车辆或购买电动车作为日常执法用车，不符合执法的硬性要求，也容易发生事故。此外，江苏省财政厅、司法厅等部门发文，统一了乡镇(街道)在编执法人员服装，但大量的编外辅助人员没有纳入省文件规定，乡镇(街道)没有服装费用支出依据，不能为编外人员配置服装。

三、深化改革的意见建议

《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》和新修订的《中华人民共和国行政处罚法》对依法赋予乡镇(街道)行政执法权，实行综合行政执法改革，提出了明确要求。在全面深化综合行政执法体制改革中，“一个层级一支队伍、一个领域一支队伍”已基本到位，“一个区域一支执法队伍”暨基层综合

行政执法体制改革成为当下改革的重点。立足问题导向，为巩固既有改革成效，适应更高要求，我们结合具体工作提出思考建议。

(一) 强化党的全面领导，统筹推进改革

推进基层综合行政执法改革是中央关于推进基层整合审批服务执法力量改革工作的五大重点任务之一，是全面深化综合行政执法体制改革的“最后一公里”，要进一步提高站位、提高认识，把加强党的全面领导贯穿深化综合行政执法改革始终，确保改革沿着正确方向前进。一是统一思想认识，凝聚改革共识。各乡镇(街道)要将基层综合行政执法改革作为推进基层治理体系和治理能力现代化的一项重要政治任务，作为切实解决多头执法、多层执法、执法扰民等问题，提升基层群众幸福感的必要手段，强化各级党政一把手亲自抓改革、带头指挥意识，提升对改革重要性的认识程度，将更多的人力物力资源向基层一线综合执法领域倾斜。二是围绕改革目标，锚定重点发力。推进综合行政执法改革，关键点在基层，落脚点在乡镇(街道)，必须把好钢用在刀刃处，牢牢抓住赋权增能、提高执法效率、规范执法行为等重点领域和关键环节，结合上级文件精神 and 现代化技术手段，形成有针对性的工作创新举措，尽快补短板、强弱项、固优势，有力推动基层综合执法改革取得新进展。三是强调集成集约，形成改革合力。基层综合执法改革只有与基层“三整合”改革、乡村振兴、农村现代化建设等任务共同谋划、整体推进，才能形成合力。上级政府职能部门要加强对下级政府职能部门、综合行政执法机构的指导，县、乡两级要加强综合执法相关部门间的协作配合，建立健全沟通配合和定期会商机制，根据不同层级政府部门的职责权限，及时帮助解决改革中出现的问题，强化综合执法改革工作的整体性、系统性和协调性。

(二) 强化职责明晰，厘清执法边界

建立权责明确、衔接有序、协作有力、运行

顺畅的协调联动机制，提升执法整体效能。一是加强源头管理，动态调整赋权清单。以新修订的《中华人民共和国行政处罚法》为基础，全面梳理行政处罚、行政强制等事项，清理缺乏依据、长期未发生且无实施必要、交叉重复的执法事项，为动态调整赋权清单提供依据。省委编办、司法厅、政务办要对基层赋权指导目录实行动态管理，根据乡镇(街道)实际执法事项发生情况，每两年进行一次调整更新，对于基层迫切需要并能有效承接的行政处罚事项要予以精准赋权。二是厘清职责边界，明晰执法监管责任。市(区)要对乡镇(街道)现有执法事项与行业主管部门的职责进行全面梳理边界，健全完善权责清单管理制度，对于下放给乡镇(街道)的处罚权，逐项明确乡镇(街道)和行业主管部门之间监督管理、行政检查、行政强制措施、行政处罚等职责分工；主管部门要切实落实行业管理主体责任，加强源头监管，加强对放权事项的后续监管、指导和技术支撑，及时将执法事项的依据、执法标准等提供给乡镇(街道)。三是健全管理制度，优化协作配合机制。市(区)政府印发出台《关于建立乡镇(街道)综合行政执法协调协作机制的实施意见》，建立健全违法案件移送制度、投诉举报受理告知制度、执法信息共享制度、联合执法会商制度、执法协助制度、执法争议协调制度、执法考核评估制度等各类制度，规范协作配合机制，压实主体责任，形成资源共享、信息互通、协作通畅的综合执法工作格局。

（三）强化技术赋能，提升执法效能

充分运用大数据、“互联网+”等技术手段，探索“大数据+指挥中心+综合执法队伍”新模式，推动实现高效能治理。一是构建一体化综合指挥体系。从减轻基层负担、提升基层治理信息化服务效能的角度出发，集成打造“泰州市市域治理现代化指挥平台”，构建“1+6+88+N”的市、县、乡三级综合指挥调度体系。三级指挥中心负责综合执法联动指挥和工作协调，对涉及

一个部门的单一事项及时派单处置，对跨部门、跨区域、跨层级的重大综合行政执法事项，以及部门、乡镇(街道)发起的联合执法申请，由市县两级指挥中心统一指挥调度。二是推进各类数据资源融合。按照“大集中、大整合、大共享”原则，积极推进各条线数据信息的关联、融合，构建横向到边、并联市级部门的政务信息库，纵向到底、串联市(区)和乡镇(街道)数据平台，形成监管执法信息大数据库，实现数据实时连接、实时交换，为综合行政执法提供更加精准、全面、科学的数据支撑。全面整合网格化管理、雪亮工程、12345 热线、物联感知等渠道的事件信息资源，为发现违法线索提供可视化支撑，执法人员、网格员精准定位，做到实时调度指挥、现场跟踪处置，打造线上线下同步发现、协同解决的综合执法新模式。三是完善工作运行机制。强化指挥中心综合枢纽作用，坚持实战化工作导向，建立综合行政执法指挥调度联席会议制度，日常事务由指挥中心承担，负责对本区域事件进行统一指挥、统一调度、统一交办，对涉及职权交叉、跨区域跨部门的事件实行联合指挥调度，实现三级联动指挥到底，构建起事件发现、分拨、处置、核实核查、监督评价的闭环处置流程。

（四）强化队伍建设，规范执法行为

打造高素质、专业化的综合行政执法队伍。一是资源下沉，充实一线。按照“编随事走”原则，从上往下跨层级调剂行政、事业编制给乡镇(街道)，充实一线执法力量，优先保障空编的乡镇(街道)及时补充人员，推动职务职级待遇保障、执法装备保障向基层一线执法人员倾斜。市(区)赋权部门按片区配备1~2名基层执法联络员，负责该片区范围内乡镇(街道)执法事项的联络和业务指导，参与乡镇(街道)涉及部门业务领域的执法工作。充分发挥派驻机构在基层治理中的作用，使司法所所长兼任市(区)政法和社会事业局副局长，负责法制审核工作，确保基层依法行政。

(下转第22页)

绿化行政管理与行政处罚的若干法律问题思考

祁雪瑞

(河南省社会科学院 法学研究所, 河南 郑州 450002)

摘要: 对于砍伐树木和修剪树木的认定, 存在地区差异以及大众认知与专业标准的本质不同, 由此, 上海的行政处罚案件引起了理论界的分歧以及舆论对天价罚款的质疑。对于个人所有的树木移植到公共绿地的情况应该怎么对待, 目前任何法律法规都没有明文规定。处罚时完全不考虑所有权, 应该是立法和执法的双重缺陷。用专业养护标准对普通人进行行政处罚有失公允, 也违反法律。自然资源保护和个人所有产权能之间的冲突需要立法平衡, 地方立法限制个人权利并设定行政处罚更需要慎之又慎。

关键词: 绿化行政管理; 行政处罚; 砍伐; 修剪; 所有权

中图分类号: D669.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0018-05

在上海某小区居住的一位老人, 2021年初因为修剪自己购买、养护, 十年前移栽到院墙外面的香樟树, 引发了一波网络舆情^[1]。综合各家媒体的报道, 大致可以梳理出以下与普法、执法、立法有关的几个问题: 大众普遍存在认知误区, 不知道自有树木的处置权要受到法律法规的限制, 城市居民对于院墙内外树木管理的法律意义不清楚; 对于砍伐树木和修剪树木的认定存在地区差异以及大众认知与专业标准的本质不同; 天价罚款的合法性与合理性问题; 执法单位以罚代管问题; 行政处罚数额的考量因素应该有哪些; 对自有树木处分权限制程度应如何把握等。而最核心的问题是, 案例中树木的所有权在行政处罚时是否应该考量。下面我们就这些问题进行分析与探讨。

一、由多家媒体报道呈现的案件事实

业主李先生73岁, 喜欢侍弄花草树木, 居住在上海市松江区明华路366弄绿洲比华利花园别墅小区。2002年, 他花费1.1万元购买一棵香樟树种在自己的院子里, 树木生长旺盛, 因为遮挡阳光, 大约在2010年前后移种到院外, 当时的物业接到他的申请, 请了专业团队来帮忙搬运, 还动用了吊车。2021年年初, 又因为嫌树遮挡阳光, 他专门去绿化部门的窗口咨询树木修剪事宜, 得到的口头回复是“你这才一棵树, 我们哪里管得过来”。因为他与新的物业公司有矛盾, 又觉得政府不管物业也不会管, 所以他就自己想办法处理。于是, 他花500元请了小区里有口碑的专业师傅来修剪。1月20日, 他请人将树的分

收稿日期: 2021-08-02

作者简介: 祁雪瑞(1963—), 女, 河南郑州人, 河南省社会科学院法学研究所研究员, 研究方向为行政法、社会法。

支全部砍掉，只留下2米多高的主干。李先生说，这次之所以修剪尺度这么大，是因为附近有这样修剪过的树木。结果，当天李先生被举报，执法人员到现场抓了现行。李先生被绿化部门认定为“砍伐”胸径达到38.8厘米的香樟树，由城管部门依据树径、树种、砍伐季节，精确计算得出行政处罚罚款14.42万元。

执法部门说，这是处罚的最低标准，而且是2007年的标准，如果标准修订了罚款更多。在2021年3月的听证会上，李先生及其代理律师坚持认为相关行为只是修剪而非砍伐，觉得自己太冤了，认为执法部门的罚款“太过了，按照过度修剪最多罚款2000到2万”。

李先生的疑惑，其实也是绝大多数普通公众的疑惑。早在20世纪90年代初期，笔者旁听过一个刑事法庭的庭审，三名老实巴交的农民，因为砍伐自己种植在房前屋后的树木而被刑事公诉。他们的茫然无措，刺痛了我们的同理心，多数人认为法律不应该是这样的啊！没有想到，时隔30年，这一幕又在城市居民身上重演。

二、案件涉及的主要法律问题

一是树木的所有权是否发生了变更。2020年7月1日实施的《森林法》规定，农村居民在房前屋后、自留地、自留山种植的林木，归个人所有。城镇居民在自有房屋的庭院内种植的林木，归个人所有。《民法典》规定，变更所有权，不动产需要登记，动产需要交付。所以，这棵树无论种在哪里，所有权还是李先生的^[2]。对于个人所有的树木移植到公共绿地的情况应该怎么对待，任何法律法规都没有明文规定。按照法理和常识，这类树木应该与公有的树木区别对待。处罚时完全不考虑所有权，应该是立法和执法的双重缺陷。

二是对砍伐和修剪的认定是否合理合法。根据公众常识，修剪是对树木的整理，以保活为限，砍伐则是让树木死亡，或者是砍掉大部分

树干。根据上海市的绿化养护规定，对砍伐的定义不是以死亡为标准，也不是以砍伐树干为标准，而是以树枝是否存在为标准，用这个标准规范专业养护无可厚非，但是用它对普通人进行行政处罚显然有失公允，也违反法律。对于专业养护标准，专业人员必须知道，一般公众却不必知道。而对一般公众处罚的依据，必须是处罚对象应该知道的，应该是面向全域公民公开颁行的^[3]。精细化管理没有错，但是需要区分对象。中国政法大学蔡乐渭教授认为，此事最核心问题是认定砍伐，执法部门使用一个“技术规范”进行认定，违反了立法法的规定。

三是天价罚款的合理性问题。行政处罚要遵循过罚相当原则，本案14万多元的罚款，引发了公众对执法部门乱罚款“敛财”的质疑。国家立法鼓励公民植树造林参与绿化，李先生却因为植树后修剪被巨额罚款，于法于理都不通。在同一部法规中，对于养护部门的罚款最高是两万元，却对拥有树木所有权的普通居民天价罚款，有失公平。

四是执法机关以罚代管有损形象。绿化部门的培训对象中没有种树家庭代表，涉案树木没有胸牌和编号，没有注意事项告知，没有共管协议。绿化部门和物业公司都没有管理过。如果没有人举报，管理部门根本不知道它的存在。出现问题一罚了之，遭人诟病在所难免。地方上的绿化条例经过几番修订，但公众参与有限，物权方面的考量仍是空白。笔者近日在《信用中国》网站“双公示”栏目查到，某运输单位2021年已经被罚款22次，其中多数是同一种违法事实。这种“违法—罚款—再违法—再罚款”的死循环，具有一定程度的普遍性，这说明单纯罚款处罚由于其本身的局限性，难以实现立法目的。

五是行政处罚数额的考量因素。李先生是树木的所有人，其行为没有主观恶意，事先已经主动询问了绿化部门，存在对公权力的信赖利

益，行为后果是树还活着，以上这些都没有进入这次行政处罚的考量视野。香樟树作为常绿大乔木，生命可达数百年，作为中国南方绿化常用树种，生命力旺盛，耐修剪。本案树木从购买起已经二十年，生命健康稳定，树的主人一点没有要杀死它的意思，初心是修剪，实际它也没有死。执法部门只是说李先生认错态度好，从轻处罚，难以服人。上海的绿化条例没有行政处罚减免金额的相关规定，对行政相对人不公平。

六是立法对自有树木处分权限制程度的把握。执法人员说，根据上海的相关条例，只有在一种情况下，居民才能自行处置树木，那就是树木在自己家院落内，且树木胸径小于25厘米。那么，庭院树木一旦长大，基本就成了主人的心腹之患，等于是家里杵了一个外人。这是在鼓励绿化吗？这能起到护绿的作用吗？过程管理延伸到私人家里，不论是效果和成本，都不会好。如果个人想完整地保留树木的所有权权能，岂不是过几年就得砍一次，好让它胸径不超过25厘米？根据权力与责任对等原则，如果自己种的树长大了，枝干掉下来砸伤了人，这个责任政府会负吗？

不切实际的立法会导向立法目的的反面。既然胸径节点那么重要——自此以后另外加入了一个管理人，但现实中大多数主人却对此毫不知晓，这不能不说是法律的悲哀。按照谁执法谁普法的原则，既然法规这样规定了，那么，行政执法部门就应该在日常管理中有所动作。如果执法成本太高，就没有必要这样规定。

庭院是私人领域，无论是出于庭院中其他种植物的通风采光和营养需要，还是出于主人重新规划布局庭院的需要，都由于栽种树木而多了一个行政许可的障碍，单纯从绿化效果的角度考虑，其必要性值得商榷。这个规定等于把城市居民与农村居民对于自有树木的管理权、处分权区别对待了，从立法的公平性考量也有问题，有违背《森林法》的立法原意之嫌。

三、对相关立法修改和执法改善的建议

法治是良法之治。30多年前不和谐的一幕再现，昭示了立法和执法在某些方面的停滞不前，没有与时俱进。本案例看似是一棵树的事，背后涉及的却是自然资源保护和个人所有权权能之间的冲突。

行政权力对人的权利和自由的影响必须是适当的，合乎情理的，而不是法的网眼特别小，一不小心就违法。事主李先生修剪树木前可谓小心翼翼，又是去绿化部门咨询，又是参照周边做法，结果还是“踩雷”了。本案的处罚打击了事主对大自然的热爱，对周边环境绿化的热心。上海市的相关条例关于树木胸径的规定更可能会让很多人对庭院植树望而却步。

从法理和常识检视，本案所涉立法过于严苛，执法队伍对制度理解行政本位严重，偏差明显，对普法责任漠视，这些都需要有所改进。立法和执法都应该体现以人为本的人性化观照，让没有主观恶意的违法者感觉到法律的善意和拯救，而不是冷冰冰、寒刺骨。法律的引导教育功能应该永远优先于惩罚警示功能。建议绿化立法和执法严格遵循以下原则。

一是权责一致。揽了权力就要负起责任，给公众设置了申请审批的义务就要保障充分告知，程序便民，处置及时，过错赔偿。立法不让树木的所有人修剪树木，那么负有修剪职责的组织就要制定修剪计划并告知所有权人，以便监督实施，不至于两头落空。执法者不恪尽职守只行使职权，有悖现代法治精神，也不符合朴素的公平理念。立法和执法都应该是对利益的平衡，对弱者的保护，如果明显失衡就会引发义务主体的抵触、规避甚至反抗。上海相关条例关于居民院内树木胸径的规定，看似是精细化立法，实际有违人性，既拉高了执法成本，又增加了居民负担，却没有太大的效益，因此难以操作，是立法的败笔，精细化搞错了方向。柔性执法、“免罚清

单”等新型执法形态彰显了法治人性化的光辉，对准了“共建共治共享”的国家治理现代化方向，所有的法律法规都应该对标体检，去除管理本位，彰显治理理念，执法更应该以人为本，与相对人换位思考。

二是过罚相适应。行政权力的行使必须选择对相对人侵害最小的方式，“不可用大炮打小鸟”^[4]。在目的与手段的关系上，必须是适当的。当存在多个能够实现法律目的的行为方式时，应当选择对公民侵害最轻的一种。比例原则分别从“目的取向”“法律后果”“价值取向”上规范行政权力与其行使之间的比例关系。行政主体实施行政行为时要以牺牲行政相对人最小利益为代价，要公益与私益并重，从而消除相对人不满和对立的情绪。

考量过错的时候还需要重视信赖利益保护，这是政府公信力的重要来源。出于对政府工作人员的信赖而导致相对人行为错误，政府对行为后果负有共同过错，甚至是主要过错，政府应该分担责任。李先生是个守法的人，他在行动之前，专门去咨询过绿化部门，他是在得到答复后才开始行动的，存在对公权力的信赖利益^[5]。这种信赖利益在进行行政处罚的时候没有被考虑，对当事人是不公平的。当前人民政府正在从管理型政府向服务型政府转变，作为行政法基本原则的信赖利益保护原则，在政府转型的过程中应该受到充分重视，起到重要作用。信赖利益保护原则对于约束政府的权力至关重要，也是政府转型成功与否的关键所在。

行政处罚还应该考量主观恶意。行政处罚对社会公众的警示作用比处罚本身更为重要。对于没有主观恶意的无心之过，后果又不严重，应该设置减免处罚的规定，而不仅仅是从轻。本案不适当的处罚使得原本稍显紧张的公私对立变得更加紧张了。对于具有主观恶意的违法行为应该重罚，对于没有主观恶意的违法行为应该以教育和弥补损失为主。刑事处罚尚且区分故意和过失，

行政处罚更应如此。

三是公共利益与行政相对人利益平衡。追求和实现公共利益是政府施政正当性和公共性的体现，也是衡量政府善治能力的重要标准。但是对公共利益的界定和对利益程度的衡量在执法中却莫衷一是，乱象丛生。执法者往往对公共利益做扩大解释，对私人利益形成无情碾压。在公共利益推进机制上，共建共治共享机制逐渐被构建。本案例的执法对此没有丝毫的体现，这是今后所有类似案件处理应该避免的。构建共建共治共享行政法治，是行政处罚案例处理的宗旨所在。立法和执法都需要避免过分强调公共利益而使其成为凌驾于私人利益之上的对立面。本案中，对公共利益的损害不应该以树木价值计算，因为李先生不是营利性砍伐，又有所有权的前提，处罚的依据是绿化法规，那么就应该计算绿化损失。被砍掉的树木冠盖的绿化作用，完全可以用补植数棵树木的行为处罚来进行，这是在原地原汁原味的补偿，是最公平合理的，也是最切合立法目的的。如果说砍树有损绿化作用的发挥，那李先生之前种树的贡献也应该得到奖励。李先生说，可以接受几万元的罚款，说明本案的天价处罚对于他的家庭来说损害很大，也导致公私利益严重失衡。

四是严格行政处罚的依据。行政处罚法和立法法，都规定了行政处罚的依据最低是法规和规章，不明确的事项应按照有利于相对人的原则处理。对于行政机关及其工作人员，法无规定不可为。行政监管中的“双公示”制度实施以来，对相对人来说，行政处罚不仅是财产损失，也是声誉损失，等于是给予了相对人财产罚和声誉罚双重处罚，因此执法者对行政处罚的决定应该更加谨慎。本案中对砍伐认定的依据错误，对罚款的执行机械，出现了负面的社会效果，虽然政府收到了巨额罚款，对执法目的却毫无助益。应加强对执法者的法律条款运用的相关培训，对出现的争议及时评判，对发现的漏洞及时弥补，克服以

罚代管的顽疾，消除行政相对人对立情绪，避免社会负面评价。

五是科学确定绿化损失的计算方法。涉绿处罚立法应考量所有权状况并改变绿化损失的计算方法，分列财产损失和绿化损失。不考量所有权状况、不区分财产损失和绿化损失的处罚有失公允，也不合逻辑。绿化处罚以树木价值计算罚款，缺乏法理支撑，同样出现逻辑问题。应该进

行专题立法研讨，予以澄清。在树木私有的前提下，绿化立法应量化绿化损失，而不是计算树木的经济价值。就本案来说，国家和集体都没有财产损失，有的只是绿化损失，却按照财产损失进行处罚，既不科学也不公平。这个问题不是上海一个地方立法和执法的个案问题，而是全国性相关立法和执法的通病，应该形成一个法律修改的提案上报立法机关。

参考文献

- [1] 新浪网:上海一男子修剪自己买的香樟树,竟被开 14 万天价罚单! [EB/OL].(2021-08-16)[2021-10-21].https://www.sohu.com/a/483770595_161403.
- [2] 欧锦雄.所有权权能结构理论研究[J].河北法学,2000(6):33-37.
- [3] 罗秋.行政处罚的依据必须全面、客观、公正[N].中国医药报,2018-04-02.
- [4] 蒋红珍.比例原则适用的规范基础及其路径:行政法视角的观察[J].法学评论,2021,39(1):52-66.
- [5] 陈志强.论行政法的信赖利益保护原则[J].成都行政学院学报,2018(2):29-32.

责任编辑 朱亚娟

(上接第17页)

二是常态化培训，标准化管理。坚持职业化、专业化标准，建立综合行政执法队伍培训教育体系，制定完善基层工作人员业务素质整体提升计划，分层级、分领域定期开展业务培训，建立健全基层业务人员定期轮训、跟班学习等制度，将市（区）部门对基层人员开展指导培训的情况纳入市（区）法治政府建设考评范围。根据法律法规规定，由司法部门牵头制定综合行政执法简易程序、一般程序、行政强制、案件移送（转办）、案件内部审批、案件审核等执法案件办理流程样本，切实保障基层案件办理的规范性、合法性和

可操作性。三是依法行政，强化监督。严格执行执法人员持证上岗和资格管理制度，全面落实行政执法三项制度，强化江苏省行政执法管理和监督综合平台的运用，规范行政执法程序、加强行政执法监督，实现对执法情况的实时监测和跟踪评估，强化层级监督、外部监督和内部约束，定期组织司法等部门对基层执法情况开展评估检查，提出改进意见，进一步提升基层执法水平。

（作者单位：江苏省泰州市委编办）

责任编辑 朱亚娟

司法行政机关践行习近平法治思想的基本路径

侯孟君¹, 王浩²

(1.浙江省司法厅 行政法制研究室,浙江 杭州 310025;2.天津市滨海新区法院
东疆融资租赁法庭,天津 300450)

摘要:习近平法治思想是引领全面依法治国和法治中国建设在新时代实现更大发展的思想旗帜。作为推进全面依法治国的重要力量,司法行政机关要深入学习贯彻习近平法治思想,立足自身职能定位,切实肩负起职责使命,全面强化工作布局,奋力开创全面依法治国新局面,努力开辟中国之治新境界,为全面建设社会主义现代化国家贡献法治力量、提供法治保障。司法行政机关践行习近平法治思想的基本路径包括三个维度:一是准确理解习近平法治思想核心要义,牢牢把握推进全面依法治国的根本遵循;二是坚决贯彻习近平法治思想战略部署,系统完善推进全面依法治国的实施体系;三是认真落实习近平法治思想总体要求,全面强化推进全面依法治国的保障体系。

关键词:习近平法治思想;全面依法治国;司法行政机关

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0023-06

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央引领全党和全国人民开启了全面依法治国新时代,领导和推动我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就。“在这一进程中,习近平总书记创造性提出了关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略,形成了习近平法治思想,把中国特色社会主义法治理论和实践推上了历史新高度”^[1]。习近平法治思想是当代中国马克思主义法治理论,是对党领导法治建设宏伟

实践经验和深刻规律认识的科学总结,是引领全面依法治国和法治中国建设的思想旗帜。司法行政机关需始终牢记习近平总书记嘱托,争当习近平法治思想的忠实学习者、自觉践行者、坚定捍卫者,立足党委法治建设议事协调机构、政法机关、政府法务部门、法律服务主管部门的职能定位,全面强化“一个统筹、四大职能”的工作布局,奋力开创全面依法治国新局面,不断开辟中国之治新境界,为全面建设社会主义现代化国家

收稿日期: 2021-04-30

基金项目: 国家社科基金青年项目“机构改革背景下行政组织法的理论发展研究”(19CFX020)

作者简介: 侯孟君(1990—),男,汉族,河南安阳人,浙江省司法厅行政法制研究室二级主任科员,法学硕士,研究方向为行政法学;王浩(1991—),男,汉族,山东菏泽人,天津市滨海新区法院东疆融资租赁法庭四级员额法官,法学硕士,研究方向为民商法学。

提供坚强有力的法治保障。

一、准确理解习近平法治思想核心要义，牢牢把握推进全面依法治国的根本遵循

（一）忠实坚定“坚持党的领导”为根本保证

习近平法治思想把坚持党的领导作为决定全面依法治国政治方向的首要问题，旗帜鲜明地提出“党的领导是推进全面依法治国的根本保证”^[2]。坚持党对全面依法治国的领导，“既符合中国法治建设最大的实际要求，更能突出全面推进依法治国的最大优势”^[3]。司法行政机关应忠实坚持党对全面依法治国的集中统一领导，坚定坚持党对司法行政工作的绝对领导。坚持以政治建设为统领，全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想和习近平总书记重要讲话重要指示精神，不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持把“司法行政讲政治、业务工作重党建”贯彻到司法行政工作各方面各环节，坚定不移地把以习近平同志为核心的党中央的决策部署贯彻到全面依法治国和司法行政改革发展全领域全过程。

（二）自觉秉持“坚持以人民为中心”为根本立场

习近平法治思想的根本政治立场是人民立场，强调“推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益”^[2]。司法行政机关应始终坚持以人民为中心的理念，牢固树立以人民为中心的发展思想，坚定站稳根本立场，自觉接受人民监督。始终把人民摆到最高位置，坚持把人民是否满意作为检验全面依法治国和司法行政工作成效的第一标准，坚持问题导向和目标导向相结合、全局观念和辩证思维相统一，系统研究解决群众反映强烈的突出问题，依法履行行政立法、行政执法、刑事执行、公共法律服务职责，用心把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面

依法治国全过程。

（三）牢牢把握“坚持中国特色社会主义法治道路”为根本方向

习近平总书记强调：“道路问题是关系党的事业兴衰成败第一位的问题，道路就是党的生命。”^[4]习近平法治思想“本质上是坚持和发展中国特色社会主义在法治领域的理论体现”^[5]。司法行政机关应坚决以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想为根本遵循，坚持立足中国实际、完善中国之治，在全面依法治国实践中坚定不移走中国特色社会主义法治道路，发展中国特色社会主义法治理论，建设中国特色社会主义法治体系，不断取得社会主义法治国家建设重大理论成果、制度成果和实践成果，为国家治理体系和治理能力现代化赋能助力，为党和国家事业发展提供长期性制度保障。

二、坚决贯彻习近平法治思想战略部署，系统完善推进全面依法治国的实施体系

（一）健全党领导全面依法治国的工作机制

习近平法治思想明确提出要健全党领导全面依法治国的制度和工作机制。司法行政机关要进一步研究健全依法治国的工作机制。

1.健全统筹调度、融合交流的运转中枢机制。作为全面依法治国工作的运转中枢，中央全面依法治国委员会办公室要当好委员会的参谋助手，切实承担决策参谋、综合协调、管理服务、督促检查等职能，为各协调小组做好调度统筹，为基层单位提供工作指导。着力健全贯彻委员会决策部署工作机制、统筹协调对接工作机制，建立内外融合交流工作机制，完善分解任务、检查考核、协调督促落实工作机制，以及理顺协助委员会办理相关工作机制。

2.健全贯通联动、协作支持的协调配合机制。立法、执法、司法、守法普法四个协调小组应当坚持分工与合作相结合的原则，密切协作、

相互支持，协调推动委员会的决策部署在本领域的贯彻落实。一是健全立法协调小组的立法调研和征求意见建议机制、立法重大事项报告和建议工作机制、立法论证和专家咨询工作机制、立法后评估工作机制。二是健全执法协调小组的重要事项会议审议和报告机制、培训教育和指导工作机制、咨询专家和法律顾问的工作机制。三是健全司法协调小组的重要事项通报、审议和报告机制，改革政策征求意见和调查研究机制，信息收集、研判和反馈机制。四是健全守法普法协调小组的讨论审议重要事项工作机制、调查研究工作机制、通报协调会商推动工作机制。

（二）推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设

习近平法治思想注重系统观念和系统方法，指出“法治国家是法治建设的目标，法治政府是建设法治国家的主体，法治社会是构筑法治国家的基础”^{[2]229-230}，三者密切相关、相辅相成，必须坚持协同推进、一体建设。

1. 系统研究、整体谋划，统筹推进法治中国建设。司法行政机关要认真贯彻落实中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》，将中国特色社会主义法治优势更好地转化为国家治理效能。一是全面贯彻习近平法治思想，“深刻理解和把握习近平法治思想的重大意义、丰富内涵、核心要义、精神实质等，把学习成效转化为深入推进全面依法治国的生动实践”^[6]。二是加强法治建设各领域专项规划、年度计划的衔接协调，严格按照刚性要求和时间节点，切实推动法治建设重大举措落实到位。三是聚焦法治建设重点领域和关键环节的贯通衔接，构建上下联动、齐抓共建的工作格局，推动实现法治中国建设均衡发展。

2. 示范引领、率先突破，重点推进法治政府建设。习近平总书记强调：“法治政府建设是重点任务和主体工程，要率先突破。”^{[2]4}习近平法治思想明确指出，“法治政府在法治国家建设中

居于主体地位，是法治国家建设的支柱和风向标”^[7]。习近平总书记在浙江工作期间就提出了“职权法定、依法行政、有效监督、高效便民”的法治政府建设要求，在党的十八届四中全会上又明确了“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”的法治政府建设目标。司法行政机关要认真贯彻落实中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》，深入推进法治政府建设。一是推进政府决策行为法治化。全面推行重大行政决策、重大行政执法决定、行政规范性文件、行政机关合同和政府专项法律事务等各个领域合法性审查全覆盖。推动完善政府法律顾问制度和公职律师制度的实施。二是深化行政执法体制改革。坚持整体政府理念和大综合方向，统筹配置行政执法职能和执法资源，构建更加完善的行政执法体系。三是深入推进行政复议体制机制改革。全面贯彻中央全面依法治国委员会印发的《行政复议体制改革方案》，深入推进行政复议工作规范化建设，充分发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。四是健全行政裁决制度。贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》，强化行政裁决制度化解与行政管理活动密切相关民事纠纷的功能。五是优化法治化营商环境。深化“放管服”改革，扎实推进“最多跑一次”改革，为群众和企业提供优质高效便捷的制度环境。

3. 注重基建、夯实基础，持续推进法治社会建设。在浙江工作期间，习近平总书记就提出了“和谐社会本质上是法治社会”^[8]的命题，强调要“努力建设办事有法可依、公民知法守法、各方依法办事的法治社会”^[9]。司法行政机关要认真贯彻落实中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》，持续推进法治社会建设。一是建设社会主义法治文化。大力弘扬宪法精神，深入开展法治宣传教育，推动全社会树立法治意识。二是推进社会治理法治化。创新社会治

理模式，推进多层次多领域依法治理。加强法治乡村建设，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。三是健全依法维权和化解纠纷机制。坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强人民调解组织和队伍建设，推动形成以人民调解为引领的多元调解机制。

（三）全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法

习近平法治思想提出，“落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程”^{[2]12}。

1.推进科学立法，推动良法保障善治。习近平总书记指出，我们国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依，但完善中国特色社会主义法律体系的任务依然很重。司法行政机关应切实把握加速提质增效这一目标，全面加强行政立法。一是加强重要领域的立法。紧紧围绕党和国家中心工作，着力健全国家治理现代化急需的和满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。二是注重提高立法质量。科学编制年度立法计划，遵循立法技术规范，优化立法体制机制，加强专业性评估、论证，拓宽公众参与渠道。三是加强立法能力建设。“完善专门化、系统化的立法工作智力支撑机制，进一步提升立法工作的专业化水平”^[10]。

2.推进严格执法，维护法律权威和人民权益。习近平总书记指出：“全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施。”^[11]“执法人员必须忠于法律、捍卫法律，严格执法、敢于担当。”^{[2]116}司法行政机关应切实推动各级行政机关坚持严格规范公正文明执法。一是深化行政执法体制改革。统筹配置行政执法职能和执法资源，加强执法队伍建设，规范行政执法程序，改进和创新执法方式。二是严格行政执法责任。完善行政执法权责清单制度，规范行政执法主体和人员资格管理制度，细化行政执法行为标准，坚持严

格追责原则。三是健全行政执法监督体系。健全省、市、县、乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系，细化行政执法监督评价指标。

3.推进公正司法，守护社会公平正义。公正是司法的灵魂和生命，司法行政机关要认真贯彻落实习近平总书记提出的“增强司法的权威性和社会公信力”要求，坚持司法为民，促进司法公正。一是加强法律援助工作。着力加大法律援助力度，深入推进法律援助服务民生品牌建设，扩大法律援助覆盖面，努力实现法律援助“应援尽援、应援优援”。二是规范刑事执行工作。推进监狱工作规范化标准化法治化，完善监狱执法工作制度。推进社区矫正工作规范化精细化信息化，加强“智慧矫正”建设。推进戒毒工作规范化科学化现代化，完善教育戒治工作标准体系。

4.推进全民守法，引领尊法守法社会风尚。习近平总书记指出：“要加大全民普法力度，培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。”^{[2]1230}司法行政机关要着力构建社会大普法格局，推动形成明德守法社会风尚。一是加强法治宣传教育。突出普法重点任务和内容，严格落实“谁执法谁普法”责任制，构建线上线下并行联动的“需求、研判、反馈、供给”普法产品服务体系。二是开展法治教育实践。坚持法治教育与法治实践相结合，广泛开展依法治理实践活动。实行公民终身法治教育，把法治宣传教育融入公民日常生活，不断提高人民群众法律知识的知晓度、遇事找法的自觉性和法治实践的参与度。

三、认真落实习近平法治思想总体要求，全面强化推进全面依法治国的保障体系

（一）夯实推进全面依法治国的组织保障

组织保障在全面依法治国保障体系中占有关键地位。从成立建设法治浙江领导小组到成立中央全面依法治国委员会，习近平总书记一贯重视

法治建设的组织保障。

1. 夯实组织保障基础。2018年3月，党中央决定把中央全面依法治国委员会办公室设在重新组建的司法部。成立中央全面依法治国委员会“目的是加强党对全面依法治国的集中统一领导，统筹推进全面依法治国工作”^{[2]222}。重新组建司法行政机关的主要动因是“为贯彻落实全面依法治国基本方略，统筹行政立法、行政执法、法律事务管理和普法宣传，推动政府工作纳入法治轨道”^[12]。由此，司法行政机关被赋予统筹协调法治建设的重要职责，以及为推进全面依法治国提供组织保障的光荣使命，司法行政机关的工作职能拓展到整个法治建设领域，实现了党委法治机构、政法机关、政府部门三类机构的一体设置，以及机构、职能、机制三个方面的一体重塑，并且整合了法治工作队伍、法律服务工作队伍、刑罚执行队伍三支队伍的工作力量，能够为推进全面依法治国提供有力的组织保障。

2. 履行组织保障职责。中央全面依法治国委员会办公室认真履行职责，贯彻落实委员会的决策部署，加强战略规划和顶层设计。开展关于全面依法治国重大事项和重大问题的理论政策研究，着力解决推进全面依法治国过程中的重点难点问题。开展有关重大决策部署督察工作，加强对全面依法治国工作的协调、督促、检查、推动，尤其是着力协调解决部门和地方难以解决的重大问题。协调有关方面提出全面依法治国中长期规划建议，努力统筹整合各方面资源和力量协同推进全面依法治国。

（二）加强推进全面依法治国的人才保障

人才保障在全面依法治国保障体系中具有决定意义。习近平法治思想指出，建设一支德才兼备的高素质法治工作队伍，对推进全面依法治国至关重要。司法行政机关要认真贯彻落实习近平总书记关于加强法治专门队伍“四化”建设的重要论述，着力打造一支党和人民信得过、靠得住、能放心的新时代司法行政铁军，为全面依法

治国提供坚实的人才保障。

1. 着力推动法治工作队伍当好全面依法治国“排头兵”。一是加强政治建设。严格落实政治轮训制度，持之以恒加强理论武装，坚持“首题必政治”常态化学习制度。二是加强规范建设。深化执法司法规范化建设，健全完善立法、监狱、社区矫正、行政复议等重点领域的工作考核评价体系。三是加强能力建设。认真落实司法行政系统教育培训规划，探索推进“教、学、练、战”一体化培训。四是加强纪律建设。严肃纪律教育，严肃执纪问责，运用好监督执纪“四种形态”。五是加强作风建设。把以人民为中心的发展思想贯穿到立法、执法、司法、普法守法各个环节，切实维护好群众利益。

2. 着力推动领导干部当好尊法学法守法用法“带头人”。“领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权，是全面依法治国的关键”^{[2]231}。一是推动党政主要负责人切实履行推进法治建设第一责任人职责。推动党政主要负责人带头笃学践行习近平法治思想，做尊法学法守法用法的模范。二是健全领导干部学法用法制度。推动完善党委(党组)中心组学法用法制度，不断健全领导干部日常学法用法制度。三是完善考核评估机制。“用人导向最重要、最根本、也最管用”^{[2]142}，要把法治素养和依法履职情况纳入考核评价干部的重要内容。

3. 着力推动法律服务工作者当好法治中国“建设者”。一是加强法律服务行业党建工作。深入实施律师行业党建“四大工程”，全面强化政治引领和党员律师队伍建设，推动法律服务工作者坚持正确政治方向。二是强化法律服务行业规范管理。加强律师事务所规范化建设，完善内部管理制度，引导和督促法律服务工作者依法依规诚信执业，以过硬的专业技能和饱满的热忱投入全面依法治国新征程。三是注重法律服务行业人才培养。重点推进涉外法律服务人才培养、国际组织法律人才培养以及法律服务资源欠缺地区

律师培养工作。

4.着力推动法学院校学生当好法治建设“接班人”。一是推动法学院校、司法行政机关改革发展,不断完善中国特色社会主义法学学科体系和课程体系,推动构建科学的法学专业人才培养体系。二是坚持“政治育警”,突出司法行政人才培养模式的实战、实用、实效一体化特色。三是提升涉外法学教育质量,加大涉外执法司法和法律服务人才培养力度,更好服务对外工作大局。

(三) 提升推进全面依法治国的服务保障

1.强化服务能力。一是强化统筹协调能力。中央全面依法治国办公室是党委法治建设议事协调机构,是全面依法治国工作的运转中枢,首要职能是统筹协调,工作重心是服务。要履行好总体设计、谋篇布局的参谋职责,履行好上下贯通、左右联动的协调职责,履行好一体建设、共同推进的督促职责。二是强化参谋助手能力。司法行政机关是政府法务部门,是政府的法律顾问和参谋助手。要深化政府法律顾问和专家参与法务工作机制,充分发挥政府法律“智囊团”作用。

2.夯实基层基础。“要把全面推进依法治国的工作重点放在基层,加强基层法治机构和法治队伍建设”^[2]¹¹⁸。司法所是全面依法治国的基础平

台,是司法行政系统之根、厉行法治之基,要努力发挥司法所在社会治理法治化建设中的防火墙、主阵地、助推器、法超市“四大功能”作用。一是注重推进司法所提档升级,坚持便民性、社会性、专业性三大属性,全面提升司法所服务保障能力。二是持续推进“枫桥式”司法所建设,健全完善司法所内部管理制度,全面提升司法所履职服务能力。

3.深化司法行政改革。一是落实顶层设计。持续抓好《全面深化司法行政改革纲要(2018—2022年)》确定的改革任务,明确“十四五”时期司法行政工作目标、任务和举措,推动开创司法行政改革发展新格局。二是抓好自身建设。切实做好机构改革后续工作,持续深化“机构整合、工作磨合、人员融合”,努力汇聚全面依法治国、司法行政、政府法制三支力量,推动形成推进全面依法治国的强大合力。三是加强数字化改革。以“数字法治、智慧司法”决策部署为牵引,深入推进司法行政领域数字化转型改革,着力提升全面依法治国信息化、行政立法科学化、行政执法精准化、刑事执行规范化、公共法律服务便捷化水平。

参考文献

- [1] 中央全面依法治国委员会办公室. 坚持以习近平法治思想为指导 奋力开创全面依法治国新局面[J]. 求是, 2021(5): 42-47.
- [2] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020.
- [3] 胡明. 习近平法治思想: 新时代中国法治战略的总指引[J]. 政法论坛, 2020(6): 3-10.
- [4] 习近平. 习近平谈治国理政[M]. 北京: 外文出版社, 2014: 21.
- [5] 栗战书. 习近平法治思想是全面依法治国的根本遵循和行动指南[J]. 求是, 2021(2): 19-25.
- [6] 唐一军. 奋力开启法治中国建设新征程 [J]. 求是, 2021(6): 64-68.
- [7] 马怀德. 论习近平法治思想中的法治政府理论[J]. 政法论坛, 2020(6): 11-22.
- [8] 习近平. 之江新语[M]. 杭州: 浙江出版联合集团, 2007: 204.
- [9] 习近平. 干在实处 走在前列: 推进浙江新发展的思考与实践[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2006: 392.
- [10] 刘焯. 坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法 [N]. 人民日报, 2021-03-18.
- [11] 本书编写组. 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 55-56.
- [12] 王勇. 关于国务院机构改革方案的说明[N]. 人民日报, 2018-03-14.

责任编辑 夏继先

腐败的行政伦理归因及防治路径研究

李书巧, 沈香玲

(东华大学人文学院, 上海 200051)

摘要: 腐败有悖公平正义, 危害政治稳定。就腐败与行政伦理之间的内在逻辑而言, 行政伦理责任丧失是腐败产生的隐性根源, 而防治腐败是推动民主法治社会发展、构建廉洁政府的应有之义。由于腐败是一种行政伦理失范表现, 因此从行政伦理角度探究腐败的成因对反腐具有重要意义。行政伦理文化消极、行政伦理监督体系不健全、行政伦理组织发展不到位等是腐败产生的伦理原因。因此, 强化行政人员伦理自主性、营造崇尚清廉的行政伦理文化、构建多元主体参与的伦理监督体系、成立专门的行政伦理组织及加快行政伦理法制化建设, 从内外部、各方面加强行政伦理建设是防治腐败的有效路径。

关键词: 行政伦理; 防治腐败; 伦理自主性

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0029-05

反腐败不仅关系到国家的前途和命运, 也是我党一贯坚持的鲜明立场。2021年是实施“十四五”规划、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一年, 必须推进不敢腐、不能腐、不想腐制度建设, 为“十四五”开好局提供坚强保障^[1]。从我国长期反腐败斗争中可以看到, 法治反腐具有重要的现实意义, 但只依靠法治手段并不能从源头上杜绝腐败。因此, 从行政伦理角度探析腐败, 对现阶段正风反腐工作意义重大。

一、行政伦理与腐败的内在逻辑分析

(一) 行政伦理责任丧失是腐败产生的隐性根源

库珀认为行政伦理的关键与核心是行政责任^{[2]63-65}。行政伦理责任, 指行政人员在从事公共管理活动过程中, 在对人民利益具有道德义务

的基础上, 对公务职位所应有的责任与义务的内在化; 它既包含内在主体的忠诚、信仰与良知, 也是对法律规定的客观责任的精神体现。行政人员经由正当法律程序录用后, 就是权力与责任的统一体, 其腐败行为的外在表现是行政权力的异化, 但隐性根源是伦理责任的丧失。行政伦理责任要求行政人员从德性出发, 恪尽职守, 不背离公共利益。代表自身职责道义和法律认知基础的行政伦理责任一旦丧失, 行政人员往往无责约束而放大权力。行政伦理责任要求的责任感是行政人员对自身行为的后果负责的道德感, 如果没有基于道德基础上的责任感, 那么公职人员的权力将逐渐腐化, 失去其存在的社会公共价值。

(二) 防治腐败体现民主法治的伦理正义

从伦理层面看, 以法治为主、以德治为辅的

收稿日期: 2021-04-15

作者简介: 李书巧(1978—), 女, 河南南阳人, 东华大学人文学院副教授, 政治学博士, 研究方向为政治理论、行政伦理; 沈香玲(1997—), 女, 安徽安庆人, 东华大学人文学院研究生, 研究方向为政治理论、行政伦理。

现代化治理是推动民主法治社会发展的科学途径。腐败损害人民利益，防治腐败是维护人民利益、体现民主法治的伦理正义^[3]。其一，防治腐败体现民主的伦理正义。民主要求人民当家作主，公权的使用来自人民的授予，公权的力量来自人民的信任，公权的效益来自人民的满意度与幸福指数。而腐败是滥用公权的行为，是对人民的背弃。因此，防治腐败是保证人民信任公权的手段，体现的是民主的伦理正义。其二，防治腐败体现法治的伦理正义。法治要求公平正义，良法惩治不正之风，保障社会和谐有序。正如美国宪法创建者汉密尔顿所说：“每部政治宪法的目的就是，或者说应该是，首先为统治者获得具有最高智慧来辨别和最高道德来追求社会公益的人。”^[4]而腐败是对公平道义的一种挑战，是对风清气正的一种威胁。防治腐败既是推进法治社会深入发展的伦理正义之举，也是法治体系的重要组成部分。

（三）行政伦理以善的价值理念构建廉洁政府

“善”(good)源于拉丁文“gout”，即为有益的、合适的。在政治伦理层面，政府只有在政治生活中具有促进社会发展和增进公民福祉的正当行为，才谓之善^[5]。首先，善是行政伦理的价值理念，是政府存在的伦理基础。柏拉图认为，善是理念世界的目标，是伦理世界“自因”的“神”。行政伦理通过内化、感悟作用，使行政人员集聚精神力量，时刻保持对善的敬仰。善表征为一种特定的良心准则，是廉洁政府应然的终极价值追求。其次，行政伦理作为评价标准而存在，是政府执政理念、道德水平的重要参照物。行政伦理以“善”的价值理念引导政府部门人员行“可为”与“不可为”之事，有助于其调控自身行为，践行职责与使命，从而构建廉洁的政府形象。

二、行政伦理防治腐败的功能分析

（一）降低机会主义行为倾向，源头遏制腐败

机会主义又称为“投机主义”，指利用机会

或者技巧，不择手段地追求目标，通常不顾过程只顾结果。行政人员是拥有欲望与动机的个人利益综合体，其作为权力的掌控方，往往难以抵御诱惑，利用绝对的信息优势，采用机会主义的行为方式，实现自身有悖于社会公正的目的。尽管利己的机会主义在一定程度上主导着行政人员的行为，但是道德良心的伦理因素也同样是控制行为的力量。行政伦理能调动这些因素，降低行政人员机会主义行为倾向。行政伦理通过对行政人员内心信仰和道德意识的浸润，唤醒其良心，并赋予其“权力公用”的内驱力，增加利他主义倾向，促使权力合法化使用，从源头遏制腐败。

（二）缓解官员双重利益冲突，事先预防腐败

拥有公民与行政人员双重角色的行政人员，不可避免地面对公共利益与私人利益的冲突，而双重利益之间的冲突往往是腐败发生的导火索。如果不能正确化解这种冲突，行政人员往往偏离行政伦理标准，将私人利益凌驾于组织利益与公共利益之上。行政伦理所含的价值观能将外在的刚性“他律”转化为内在的柔性“自律”，通过价值标准的判定和利益平衡，对行政人员行为给予伦理层面的规范与约束，使其以实现自身利益为后，以实现公众利益为前，抵御住形形色色的诱惑，事先预防腐败。

（三）弥补法律剩余空间，纠偏“合法腐败”

在部分场合，除了“非法腐败”，还存在不违法但是却不道德的“合法腐败”。“合法腐败”游离在法律的管辖区域外，若任由发展，将演变成“非法腐败”。法律是基于“最低道德限度”来防范公共权力的滥用的，这就给行政人员留下了“自由裁量权”的空间。不同于法律，行政伦理发挥作用的空间更大，作用力也更持久，有效运用伦理观念和道德准则能够规范“自由裁量权”的运用，约束行政人员的行为，及时纠偏在萌芽状态的“合法腐败”。

三、腐败的行政伦理归因分析

(一) 官员内在伦理道德缺省滋生腐败

官员内在伦理道德缺省、价值观扭曲是腐败滋生的内在原因。正如南非学者罗伯特·克利特加德提出的公式: 腐败的动机=(贿赂所得-道德代价-查处概率-所受制裁)>工资收入+廉洁的道德满足感, 腐败的条件=垄断权+任意处理权+责任心差^[6]。国家公职人员录取中, 道德素质难以量化和考核, 标准也难以界定; 其中不乏部分公职人员道德素养较低, 当他们在面对外界诱惑时, 对自身管理不到位, 伦理意识开始瓦解, 难免就会钻法律的空子, 实施权钱交易、金钱贪腐等腐败行为。

(二) 外在消极行政伦理文化诱发腐败

良性的行政伦理文化在无形中对腐败行为起着约束作用, 消极的行政伦理文化冲击着部分官员的思想观念, 诱发腐败。

一是“官本位”思想。“官本位”源于官僚制度, “在中国几千年的专制时代, 文化中的每一个因素, 仿佛都与官僚政治达到了水乳交融的调和的程度”^[7]。这种“官本位”思想一旦在行政组织中根深蒂固, 就会助长唯上之风, 促使权力滥用, 腐败将愈演愈烈。例如, 辽宁贿选案^[8](辽宁省第十二届全国人大代表拉票贿选案) 就与当地的崇官文化密切相关。“官本位”“学而优则仕”的思想在当地盛行一时, 不少人把当官当作衡量个人价值的标准。

二是“圈子文化”。自古以来, 我国民族文化就重感情、尚人伦。人们根据关系亲密程度、血缘地缘联系等来划定“自己人”的圈子, 以此来规范个体与群体的关系。而在公共部门中, 部分官员干部将圈子与利益挂钩, 利用社会关系开展人情结交活动。纪委发布报告显示, 有一个官员下马, 背后就有数十甚至数百个牵涉人员, 其中不乏“老乡会”“同学会”等私交小圈子^[9-12]。这些小圈子形成的一个个关系网导致公平竞争

意识和民主观念同步缺失, 政治生态遭到严重破坏。

(三) 行政伦理监督体系不健全放任腐败

当前我国部分行政伦理监督体系还不健全, 监督效力较弱, 无形中放任腐败。其主要表现是: 第一, 监督范围小, 部分领域存在局限, 存在一定的监督空白。第二, 监督机构职责不清, 岗位设置不合理, 监督主客体复杂, 很多官员既是监督对象又负责监督工作, 上下级监督难以形成合力, 平级监督也难以发挥真正效力。第三, 社会监督的效力较弱, 公众监督权难以发挥作用; 舆论监督缺乏正确的导向, 影响监督的效率和质量。第四, 监督人员素质水平不高, 不按章办事, 屈于权威, 往往“官官相护”, 导致伦理监督走形式、走过场。例如, 我国一些高官屡现贪腐的重要原因是缺乏必要的监督, 涉事领导干部大多位高权重, 领导班子人员众多, 使得监督人员不敢监督、不愿监督, 官员行政伦理失范行为难以被有效地控制。

(四) 行政伦理组织发展不到位催生腐败

我国行政伦理组织发展不到位主要体现于组织伦理建设滞后, 缺乏独立的行政组织机构。第一, 我国基层和中高层政府组织都存在伦理建设滞后的情况, 具体表现为伦理建设的资源、资金、人力、物力投入不够, 制度化程度低, 伦理规范尚未体系化等。行政组织对伦理建设的不重视导致我国行政伦理建设较为缓慢, 难以形成预防腐败的组织力量。第二, 在组织机构上, 我国行政伦理方面的管理职责主要是由政府各级行政机关兼负, 未设立管理公务员行政伦理事务的独立机构, 往往导致整体伦理意识难以形成, 伦理规范约束力较低。

(五) 行政伦理法制化建设不足加剧腐败

我国缺乏独立的行政伦理法典, 现有的涉及伦理方面的规定也不够专业化, 伦理法制化程度明显不够。这不仅与现行伦理发展的要求不适应, 也给腐败的加剧提供了相当大的空间。

一是我国未有完备的行政伦理法典。目前有关于行政伦理的法律主要集中于《宪法》中的总纲性规定,《刑法》中关于贪污受贿罪的处罚,新《公务员法》中关于公务员各方面的义务,《行政监察法》中有关监察工作、廉政工作的建设以及相关党内监督条例、纪律处分条例等之中。这些文件中规定的相关内容,只是部分涉及且多为总纲性的规定,其控制力和权威弱于专门的法律条款,难以形成威慑力。

二是现有的相关规定较为分散,多是一些抽象条款,缺少量化标准和细化的指标,在面对具体情形时,往往显得太抽象、弹性太大,操作困难。比如,新《公务员法》在第三十五条中对公务员的德、能、勤、绩、廉作了详细的规定。对公务员的道德要求集中反映在政治素质上,对公务员相关伦理只是提出了大方向的目标和要求,并没有落实到伦理道德更加具体的规定上。

四、行政伦理防治腐败的路径分析

(一) 强化行政人员伦理自主性是防治腐败的根本

行政人员伦理自主性是指:“当行政人员在处理具体伦理困境中或大或小地界定自己责任的界限和内容时,他们使自己具有了‘伦理身份’,这种伦理身份认同形成了他们的道德品性。”^[2]具备伦理自主性的行政人员,在面对所追求利益目标与公平正义等价值相悖的道德困境时,能够独立地进行道德判断和伦理思考,将公共利益放在首位,效忠于内心的“高级法”,做出负责任的行政行为,从而保证公正廉洁,从根本上杜绝腐败。

强化行政人员伦理自主性可从开展道德教育入手。第一,开展入职道德教育和日常培训教育。道德教育是增强行政人员素养、提高其拒腐防变能力的重要方式。行政组织要对行政人员开展入职前的集中化道德教育,并且保持常态化。第二,领导干部的思想道德教育是重点。在一定

程度上,领导干部的权力越大,腐败行为的动机就越大,其具有的带头作用使他们的不良行为往往有更大的破坏性和消极示范作用。加强对领导干部的伦理道德教育,要培养其为人民服务的意识,使其在行使权力时受到伦理道德的约束。

(二) 营造崇尚清廉的行政伦理文化是防治腐败的重点

营造崇尚清廉的伦理文化,能潜移默化地影响行政人员的思维方式与行为习惯,提高其伦理素养,因而是防治腐败的重点。首先,从传统清廉文化中汲取精髓。如孔子在“五美”中提出来的“欲而不贪”,老子提出的“崇俭抑奢”,这些文化精髓需要落地生根。可以通过举办传统文化故事围读会、成立廉洁文化基地来继承与发展传统文化中的廉政价值观。其次,推动当代行政伦理文化改革。立足于社会主义现代化,弘扬时代精神,发展积极向上的、健康科学的、以民为本的清廉伦理文化。可以通过针对行政人员自身特点,制定个性化的廉洁培养计划,组织拍摄及观看反腐纪录片,开展系列比赛等形式,来营造以廉为荣的伦理文化氛围。

(三) 构建多元主体参与的伦理监督体系是防治腐败的着力点

营造内外部共同发力的监督环境,构建多元主体参与的伦理监督体系,是防治腐败的着力点。内部独立的监督机构和各监督主体是伦理监督的中坚力量,外部公民舆论及新闻媒体是伦理监督的辅助力量。

第一,内部伦理监督。首先,在内部建立专司的行政伦理监督机构。监督机构起总领和协调作用,控制整个内部监督的事务,能有效避免出现政出多门、职责混乱的现象。一方面从部门设置上改变监督机构依附行政机构的现状,赋予其与行政机构平等的级别;另一方面从法律上、制度上、财产上实现其独立地位,保证权力的有效行使。其次,在内部健全统一完备的伦理监督体系。加大权力机关的监督,下派人大专门的伦理

监督小组对行政机关进行监督；强化司法检察，完善法院、检察院对行政部门的伦理监督，形成监督合力。

第二，外部伦理监督。建立健全行政伦理监督体系需多渠道、多角度地拓宽外部监督的范围。一方面，提高公民监督的参与度。如重视公众舆论、扩大群众参与面、定期举办行政伦理听证会，并以法律形式确认人民群众的行政伦理训导权、警示权及质询权等，保证监督切实有效。另一方面，提高新闻媒体的监督效力。政府需重视新闻媒体伦理监督的中介性与双面性，使其既为大众发声，又监督政府机关及其公务人员的行政伦理状况。如进一步完善新闻发言人制度、增加召开记者招待会次数、接受媒体专题采访等，充分利用新闻媒体实现与大众的对话，让政府有关伦理行为能够得到社会各界更广泛的监督。

（四）成立专门的行政伦理组织是防治腐败的关键

行政伦理组织是公务员行为伦理塑造的重要承接载体。美国、加拿大、日本等国早就建立了专门的行政伦理机构，如美国“政府道德办公室”、日本“国家公务员伦理委员会”等。政府各级需建立行政伦理办公室以及辅助机构，自上

国务院伦理办公厅，下至基层政府伦理办公室，其领导干部及组成人员经机关严格选拔后宣誓就职。此外，在运行过程中，需确保行政伦理组织发挥实际作用，合理有效地开展日常行政伦理管理工作。

（五）加快行政伦理法制化建设是防治腐败的刚性保障

一般认为，伦理与法律并不相容，涉及伦理问题的立法就与法律行为无差别。但是，伦理立法实际上是一种集体性的道德裁决，是行政过程中建立起来的最低道德标准^{[2]30}。加快行政伦理法制化建设，将行政人员的道德要求、伦理规范等通过法律的形式固定下来，能为防治腐败提供刚性保障。首先，要加强伦理立法。将有关伦理道德教育规定转化为具有约束力的条例，制定专门的伦理规范法律条文并形成完备的法典。其次，要增强伦理法律的可操作性。除了关于伦理的总纲性、原则性的规定外，要制定具体可行的细化准则。最后，要丰富伦理立法的内容。伦理立法不仅需包含行政人员自身的职业道德和行为准则，还应从多角度多层次上涉及学习生活、政治经济等方面，全面地反映各项伦理道德要求。

参考文献

- [1] 中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报[EB/OL].(2021-01-25)[2021-03-20].http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0125/c64387-32010144.html.
- [2] 库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [3] 蒋德海.论我国反腐败政治伦理之完善[J].同济大学学报(社会科学版),2014,25(6):92-101.
- [4] 汉密尔顿,杰伊,麦迪逊.联邦党人文集[M].程逢如,等译.北京:商务印书馆,1995:290.
- [5] 唐土红,张正一.政府之“善”:政府公信力的伦理基础[J].长沙理工大学学报(社会科学版),2014,29(1):46-50.
- [6] 克利特加德.控制腐败[M].北京:中央编译出版社,1998:78-84.
- [7] 王亚南.中国官僚政治研究[M].北京:中国社会科学出版社,1982:43.
- [8] 李少文.全国人大常委会在宪法实施中的创制行为及其界限:以“辽宁贿选案”为例[J].政治与法律,2021(5):63-78.
- [9] 唐皇凤,梁玉柱.我国人大代表贿选的制度和生态分析:基于辽宁和衡阳贿选案的案例研究[J].江汉论坛,2017(9):81-87.
- [10] 晏辉.构建能治与善治的政治伦理基础[J].江苏社会科学,2021(1):129-141,243.
- [11] 陈华平,樊艳丽.长期执政能力建设行政主体行政伦理问题分析[J].行政科学论坛,2020(4):26-30.
- [12] 叶舒凤,王永益.新时代国家治理现代化的伦理向度[J].学习与实践,2020(6):31-36.

责任编辑 夏继先

我国政府治理改革与现代化研究

赵海艳

(中共黑龙江省委党校,黑龙江 哈尔滨 150010)

摘要: 新中国成立以来,我国各领域得以快速发展的重要原因之一,便是我国政府通过一系列创新举措持续推进政府治理改革。随着中国特色社会主义进入新时代,推进国家治理体系和治理能力现代化,对政府治理现代化提出了新的目标要求。与这些要求相比,我国政府还存在一定差距。总结历史经验,顺应时代发展要求,我国政府治理要走向现代化。首先,要以党的领导为根本原则,构建多元协同的治理体系;第二,要以政府、市场、社会的动态平衡为基本遵循,调整政府职能;第三,要以系统性协同为基本要求,重塑组织结构;第四,要以提高治理效能根本目标,协调运转机制;第五,要以民主法治和信息化为依托,创新治理方式。

关键词: 政府治理; 治理体系; 现代化

中图分类号: G630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0034-05

一、我国政府治理现代化的基本要求

国家治理现代化是新时代党和国家治国理政的重大战略部署。政府治理是国家治理的重要组成部分,是指政府行政系统作为治理主体,对社会公共事务的治理。就治理对象和基本内容而言,其包含着政府对于自身、对于市场及对于社会实施的公共管理活动^[1]。党的十九届三中全会将深化党和国家机构改革定义为推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革,并明确深化党和国家机构改革,目标是

构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。党的十九届四中全会提出,要坚持和完善中国特色社会主义行政体制,构建职责明确、依法行政的政府治理体系。这些重要论述深刻而全面地揭示了政府治理在国家治理中的核心地位,明确了在新时代推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,政府治理现代化的基本要求。现代化政府治理应该实现下列指标:在理念层面,体现多元主体作用,明确政府职能,建设有限政府;在组织层面,体现制度化的结构框架,优化组织结构,建设

收稿日期: 2021-09-15

基金项目: 2016 年国家社会科学基金青年项目“‘互联网+’公共决策中的协商民主研究”(编号:16CZZ008);2019 年度全国地方党校(行政学院)重点调研课题“新中国成立 70 周年我国政府治理改革与现代化研究”(编号:2019DFDXKT031)

作者简介: 赵海艳(1984—),女,辽宁沈阳人,中共黑龙江省委党校副教授,东北大学博士研究生,主要研究方向为政府治理与网络协商。

整体政府；在机制层面，体现科学与效率的运行过程，协调运转机制，建设高效政府；在方式层面，体现民主法治和信息化的实施手段，创新治理方式，建设服务型政府。

（一）明确政府职能，建设有限政府

现代化的政府治理与传统统治的本质区别就在于，传统统治政府作为唯一的主体管理公共事务，政府的权威凌驾于市场和社会之上，而政府治理强调在政府主导下，市场和社会多元主体共同参与公共事务的治理。在中国特色社会主义进入新时代，国内国际环境发生深刻变化的情况下，政府必须贯彻新的发展理念，明确职能定位，建设有限政府，有序向市场、社会放权，使市场在资源配置中起决定性作用，激发社会活力，推动经济社会高质量发展。

（二）优化组织结构，建设整体政府

现代化政府治理要有稳定的组织结构和管理体制，与政府职能相匹配建立起一套系统性和整体性的组织架构。这就要求把优化政府组织结构和职责体系放在国家治理现代化的全局中系统谋划，对政府组织结构进行整体设计。从横向上，加大机构调整和优化整合力度，明确各部门职责分工，形成部门各司其职、相互协同的综合治理体系。从纵向上，调整中央和地方各级政府的权责体系，合理划分财权和事权，实现管理层级优化。从整体上实现横向、纵向优化的相互协同和无缝对接，着力打造整体政府。

（三）协调运转机制，建设高效政府

政府运转高效是各国行政改革的基本方向，也是我国政府治理现代化的重要目标。政府治理机制作为治理运行的基本方式，反映政府治理各要素之间的互动关系和运行规律，其运转协调顺畅与否、反应是否灵敏直接影响政府治理效能，是政府治理效能提升的前提和基础。立足现代化政府治理体系科学规范、运行高效的要求，我国政府治理机制需要从决策机制、业务流程、监管机制等方面实现转型。

（四）创新治理方式，建设服务型政府

治理方式是现代化政府治理的实践手段。面对新时代经济社会发展的新问题、新矛盾，传统的单一治理方式已经不能满足政府治理的需要。推进政府治理现代化，需要不断改进政府行政方式。民主法治是现代化政府治理的基本方式。民主意味着在制度安排和治理过程中要把人民当家作主放在首位，推进民主向广泛、多层次、纵深发展。法治意味着政府权力在法治轨道上运行，法治思维和法治方式是解决问题的根本遵循。同时，要善于运用现代化信息技术手段，为政府治理方式民主化、法治化提供新的技术支撑，建设人民满意的服务型政府。

二、我国政府治理改革的成效与经验

新中国成立70多年以来，我国政府经历了从管制、管理到治理的改革历程，在各个改革阶段，政府治理表现出了不同的经验和特点。中国的治理改革主要是以政府治理或政府管理体制为重点内容的改革^[2]。新中国成立初期，我国坚持政府全面主导，实行计划经济体制，社会组织功能弱化，政府具有典型的本位主义、管制性特征。改革开放以后，社会主义市场经济体制确立，政府逐渐向市场和社会放权，由管制转向管理。党的十八届三中全会以来，明确了治理现代化目标和市场在资源配置中的决定性作用，逐渐由管理转向治理。在持续的改革过程中，我国走出了一条具有中国特色的政府治理改革之路，为推进治理能力和治理体系现代化积累了丰富经验。

（一）坚持党的领导的政治优势

我国政府治理改革取得显著成效，离不开中国共产党的领导。党的领导是统筹和引领治理现代化的主导性因素。我国治理现代化过程本质上是党领导人民治国理政、实现善治的过程。我国政府治理改革的历程，充分体现了党的领导这一中国特色社会主义本质特征，充分发挥

了我们的制度优势和政治优势。党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》，进一步明确了党政关系运行的基本模式。党主要负责把握全局和制定重大方略，政府主要负责执行落实和反馈，决策与执行相互联动，实现治理效能的提升。

（二）坚持以人民为中心的公共价值

以人民为中心是我们党和政府一以贯之的治国理政思想。我们的党是人民的政党，始终代表最广大人民群众的根本利益。我们的政府是人民的政府，是人民实现其利益的工具。为人民服务是我们党的根本宗旨，也是政府的根本宗旨。我国政府改革就是一个不断兑现政治承诺、回应人民群众期待的过程。在这个过程中，我国政府改革目标更加清晰明确。建设人民满意的服务型政府是中国特色社会主义行政体制的核心目标，是以人民为中心的具体体现，也是政府治理改革的基准和标尺。

（三）坚持遵循市场和社会发 展规律的内在逻辑

政府治理改革意味着政府同其他社会和市场主体权力(权利)关系的调整，涉及政府的职权范围、社会公共利益的实现方式等内容^[3]。政府治理改革是政治、经济、文化、社会等综合因素相互作用的结果。从历次行政体制改革的主要内容可以看出，经济社会的发展、经济体制的转变是我国政府改革的重要动因。在政府和市场关系上，我国经历了从“计划经济”“计划经济为主，市场调节为辅”“市场在资源配置中的基础性作用”到“市场在资源配置中起决定性作用”的历史性转变。在政府和社会关系上，我国经历了从“政府办社会”“加强政府的社会管理”到“创新社会治理体制”“打造共建共治共享的社会治理格局”的重大调整。

（四）坚持从局部到系统的基本路径

我国政府治理改革是体现周期性、渐进性、

转型升级式的改革，是一个螺旋式上升的过程，沿着从易到难、从局部到系统、从渐进调适到整体建构的基本路径，稳步有序开展。新中国成立初期，我国政府改革的重点是行政机构的精简，是政府内部的一种局部调整。改革开放以后，我国政府改革的重点转向政府职能这个核心，是基于对政府职能定位更高层次的认识。党的十八届三中全会以来，我国政府改革的重点从政府内部转向统筹党政军群的改革。整个改革进程是一个不断深化的过程，并始终保持着改革、发展、稳定的平衡。

三、我国政府治理现代化面临的主要问题

经过70多年的探索，我国政府治理发生深刻变化，进步显著，但与中国特色社会主义新时代政府治理现代化的要求还有明显差距。

（一）职能转变不到位，协作不足

新中国成立以来，我国政府经过多次改革调整，逐步形成了具有中国特色的国家行政管理机构职能体系。但由于长期受计划经济组织体系惯性的影响，政府职能仍未能彻底转变，“全能政府”的色彩依然浓厚。政府的职能重心依然过多倾斜于经济调节，对社会转型中带来的多元利益协调和各种社会矛盾关注不够，对社会变革的回应不足。改革存在“放与需不匹配”“放与管错位”“接不住、管不好”等问题。政府职能转变不到位，与市场、社会之间的协作不足，造成了“政府搭台无人唱戏”的尴尬局面。

（二）组织结构不合理，碎片化严重

政府横向和纵向结构划分不合理，各主体在结构功能上缺少有效衔接和互动，导致政府组织结构上相互割裂、碎片化严重，难以形成合力，制约着政府整体性功能的发挥。横向上，机构重叠、职能交叉，各自为政、政出多门、缺乏整合协调等问题仍然存在。纵向上，职责同构、权责不清。长期以来，我国政府组织结构存在着中央

政府与地方政府“上下对齐”的传统，“职责同构”“上下一般粗”的局面难以突破。

（三）运转机制不畅通，效率低下

与公众对政府开放公共决策、提供便捷优质服务、提升监管能力的诉求相比，我国政府治理机制运行效率明显不足。我国政府决策模式更多的是一种关门决策和被动决策。与新时代日益增长的公共需求的输入相比，政府缺乏识别和发现议题的主动性和决策能力。在日常运转的业务流程上，衔接不畅、缺少联动，相关程序依然繁琐。作为放权后尤为重要的监管机制，还没有完全从传统的高门槛、直接管理、注重事前审批的模式转型，监管成本较高，监管效果不理想。

（四）治理方式落后，手段单一

实现治理现代化，不仅需要理念上的转变，更需要切实可行的办法，在治理方式、路径和手段上进行革新。当前我国政府在很大程度上仍然沿用传统的方式和手段，法制化不强、公众参与不足、信息化水平落后。受到传统统治型社会和“官本位”思想的影响，一些领导干部法治思维缺失，不善运用法治思维和法治方式深化改革、化解矛盾，不按法律规定、法定程序办事的情况仍有发生。虽然听证会、议事会日益增加，但也有民众表示自己“被参与”，参与走过场、走形式。我国政府信息化建设相对滞后，存在低水平重复建设，没有实现深度融合和转型升级，政府整体信息化服务水平亟待提升。

四、我国政府治理现代化的路径选择

总结历史经验，顺应时代发展要求，政府治理要走向现代化，其基本路径就是全面深化改革，建立多元协同的治理模式，在政府主导下，实现政府与市场、政府与社会的协同共治^[4]。

（一）以党的领导为根本原则，构建多元协同的治理体系

坚持党的领导是我国改革发展取得成功的重要经验，也是推动治理现代化的重要前提和保

障。坚持党的全面领导，就是要发挥党的统筹协调作用，将国家治理领域的“党兴国体制”与政府治理领域的“现代政府治理体制”的发展使命有机汇聚于中国特色社会主义事业的历史新境界的创造之中^[5]。政府治理现代化进程必须以党的领导为根本原则，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，使行政管理体制改革与市场经济体制、社会体制相适应，一体化积极稳妥推进。

（二）以政府、市场、社会的动态平衡为基本遵循，调整政府职能

政府、市场、社会有着各自不同的活动领域和运作方式。现代化的治理体系要求政府权力边界清晰、职能合理，不缺位、不错位、不越位，在合理划分治理职责的前提下积极推动各类治理资源的合理配置^[6]。当前，我国政府治理改革的重点在于根据市场和社会发育水平，动态推进政府治理现代化。随着市场和社会发展，政府逐渐退出市场和社会领域，同时通过良好的政府治理推动市场和社会的发展进步，既要在简政放权基础上加强监管和服务，做好裁判员，又要在培养市场和社会发展中做好陪练员，形成三者之间的良性互动。在市场领域，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分尊重市场经济规律、尊重企业主体地位，建立完善市场规则和制度体系，营造公平竞争的市场环境，运用多样化宏观调控手段，激发市场活力。在社会领域，对社会组织要放松管制、加大培育扶持力度，在登记注册、开展活动等方面给予更多支持，积极为社会组织参与公共治理搭建平台，建立政府部门与社会组织的联动对接机制，探索灵活多样的合作方案，确保有效动员社会资源。

（三）以系统性协同为基本要求，重塑组织结构

政府治理改革是一项系统工程，需要政府组织结构和功能的整体优化，系统协同是政府组织结构重塑的基本要求。横向上，要实现政府系统内各部门之间整体联动、关系和谐，重点破解

“九龙治水”的碎片化问题，破除部门间的“本位主义”思维，解决机构重叠、职责交叉，减少部门间的推诿扯皮等问题。纵向上，注重中央和地方两个积极性的充分发挥，通过经济性和行政性分权，调动地方政府的积极性，加强中央与地方各级政府的机构统筹、协同设置，探索灵活而具有弹性的结构形式。

（四）以提高治理效能为根本目标，协调运转机制

运行高效是政府治理现代化的重要标准，也是我国政府改革的主要目标。首先，要实现政府决策机制的开放性、主动回应性。政府在决策的过程中要扩大公民参与、提供线上线下多样化的参与渠道，不仅在决策方案形成后公开征求意见，而且在决策前就要充分了解民意，向公众介绍决策的前提、背景等，在决策中要充分吸纳民意，真正把民众的意见作为最终的依据。其次，要规范简化办事程序，减少办理环节和时限，提高办事效率。依托现代化信息手段推动政府流程再造，破除部门间的信息梗阻，实现程序上的无缝衔接。最后，要加强事中事后监管，减少事前审批，营造良好的监管环境，实现审管联动、管服结合，释放综合效应，提升治理效能。

（五）以民主法治和信息化为依托，创新治理方式

民主法治是现代化政府治理的基本方式。依法行政是中国特色社会主义法治体系的必然要

求，现代化政府治理体系的构建必须在法治的框架下进行。这要求我们不断将改革的制度成果纳入法治轨道，不断完善现有法律法规，积极推进政府机构责任、办事程序等法定化，把政府各项工作全面纳入法治轨道。同时要求各级政府及其工作人员依法行政，规范执法行为，善于运用法治思维和法治方式解决经济社会发展中的问题。政府要不断丰富听证会、民意调查等协商民主形式，拓宽公众参与的渠道，扩大民主恳谈会、民主议事会等基层协商民主的范围，并通过制度保障协商的有效性，提升政府治理的合法性基础。同时，政府治理要实现与现代化信息技术的融合发展，依托大数据、云计算等推动政府治理向数字治理、智慧治理转变。

五、结语

新中国成立70多年来，我国政府治理经过了从管制、管理向治理的改革历程，在治理主体、政府职能、治理结构、治理工具和治理方式上发生了明显变化，但尚未完全脱离传统的全能主义管制模式。随着中国特色社会主义进入新时代，面对治理现代化的新要求，在中国共产党领导下，构建政府主导、市场和社会协同的治理模式成为我国政府未来发展的方向。政府治理现代化的关键在于根据市场和社会的发展水平，动态推进政府改革，对政府职能边界、组织结构、运行机制、治理方式等做出调适，以顺应时代发展要求。

参考文献

- [1] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的基本含义及其相互关系辨析[J]. 社会学评论, 2014, 2(3): 12-20.
- [2] 俞可平. 中国治理变迁 30 年(1978—2008)[J]. 吉林大学社会科学学报, 2008(3): 5-17, 159.
- [3] 张成福. 责任政府论[J]. 中国人民大学学报, 2000(2): 75-82.
- [4] 王浦劬. 新时代中国政府治理现代化的逻辑主线和实施战略[J].

国家治理现代化研究, 2018(00): 67-75, 317, 305.

- [5] 唐亚林. 新中国 70 年: 政府治理的突出成就与成功之道[J]. 开放时代, 2019, (5): 34-52, 5-6.
- [6] 杨雪冬. 国家治理现代化背景下的政府治理创新[N]. 学习时报, 2017-03-27(6).

责任编辑 石艳艳

治理现代化视域下柔性治理的价值、困境与出路

赵晨

(中共河南省委党校 公共管理教研部,河南 郑州 450000)

摘要: 基层治理模式创新是新时代社会治理转型和治理现代化的必然要求。以政府主导为特征的刚性治理,在面对日益复杂的治理环境时已经力不从心,而柔性治理以其灵活性、适应性在面对诸多不确定环境时更能凸显其优势。因此,柔性治理具有独特的当代价值与现实意义。当然,柔性治理在实践中仍然会面临着对传统治理路径的依赖、民众话语权缺失以及社会道德失范等困境。政府只有在深刻理解柔性治理的内涵基础之上,升级治理理念、转变激励机制、培育公民精神、引导道德价值,才能逐步构建起“共治共建共享”的社会治理共同体。

关键词: 治理现代化; 柔性治理; 价值; 困境; 策略

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0039-05

党的十九届四中全会首次明确提出要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。这既是对社会治理体系的进一步完善,也是对推进社会治理现代化,提升国家治理体系和治理能力提出的新命题、新要求。

随着改革开放进入攻坚期和深水区,社会结构性不平衡问题日益凸显,又逢“百年未有之大变局”,治理的不确定性大大增加。过去,常态治理机制下依靠指标、考核为主的“硬治理”工具和技术手段对于解决新常态下的治理工作中的问题已经力不从心。柔性治理作为中国传统治理的智慧和策略或许能为我们提供新的解决方案。老子有言,“天下之至柔,驰骋天下之坚”,王阳明也曾以“调摄为主,攻治为辅”的理念将儒

家推崇的“善教”理念创新性地融入到治理当中,并做出了成功的实践范例。当下,当刚性治理出现“失灵”之际,柔性治理能否为社会治理现代化实践提供新的价值是一个值得认真思考的问题。

一、柔性治理的当代价值

(一) 柔性治理是新时代践行治理现代化理念的“新引擎”

党的十九大以来,为解决深层次的体制障碍,充分激发市场活力,我国加快转变政府职能,大力推进放管服改革,在基层涌现了诸如“最多跑一次”“吹哨报到”“接诉即办”等丰富的制度性创新。权为民所赋,权为民所用。既

收稿日期: 2020-06-26

基金项目: 河南省社会科学规划决策咨询项目“河南特色的市域社会治理新模式研究”(项目编号:2021JC54)

作者简介: 赵晨(1976—),女,河南洛阳人,中共河南省委党校副教授、博士,研究方向为基层治理、城市治理。

然政府的权力来自人民，政府就应做到维护人民的利益，增进人民的福利。只有实现政府职能从管控到服务的转变，才能重塑基层的公共性，增强基层政权的合法性和权威性。正如党的十九届四中全会提出的，要建设人民满意的服务型政府，就必须坚持为人民服务、对人民负责、受人民监督，而柔性治理的内在价值正是以人为本，打破传统的单一式权威治理模式，提倡多元协商、政社互动的机制，倾听民意，注重公民利益诉求。因此，柔性治理无论是在价值定位、治理目标还是互动机制上都与当下服务型政府的建设具有内在统一性，二者共同推动政府治理从过去高成本、全能型政府向高效率、服务型政府的转变。

（二）柔性治理是整合基层治理的“黏合剂”

社会治理，重心在基层。一方面，基层是联系群众、服务群众的神经末梢，需要及时感知、回应群众的操心事、烦心事、揪心事；另一方面，利益多元、矛盾琐碎、事务繁杂等问题也困扰基层治理^①。全能型、管制型政府在面对种种新情况、新问题已经力不从心。组织群众、发动群众、依靠群众成为新时代基层治理的价值取向。基层治理工作需要调整、重塑治理理念，以润物细无声的工作方式替代机械简单的治理手段。尤其是在疫情、突发灾害等非常态治理中，柔性治理以其灵活机动、协商共治等柔性手段契合多样化、非标准化和差异化的诉求，有助于增强群众对国家和政府认同，最终形成良好有序的社会行为秩序，实现善治目标。

（三）柔性治理是化解社会矛盾的“锦囊计”

党的十九大报告提出，当前我国社会的主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。那么，“美好生活”究竟意味着什么？“美好生活”既包括基于需求底层的物质文化产品的基本需求，也包括社会安全、社会信任、自我实现等复合的较高层需求。中国基层治理的实际情况千差

万别，面对的需求也千差万别，需要地方政府根据本地的历史环境和实际条件因地制宜来统筹实施治理，需要赋予基层治理一定的弹性空间、自主性空间。柔性治理的“软”或许能够成为政府与社会良性互动的新契机。柔性治理结构有助于打破过去政府与社会之间控制与被控制的关系，使政府回归治理理性，使社会重拾话语权，从而构建起人人有责、人人负责、人人共享的社会治理共同体。

二、柔性治理的内涵

柔性治理对推动政府治理转型、提升基层治理能力、化解社会矛盾有着积极价值功用。要使柔性治理在社区治理中发挥应有的作用，就必须了解柔性治理的内涵。

（一）治理方式的灵活与适应

柔性治理倡导因势而变，因时而动，因地制宜，具体表现为治理方式上的灵活与适应。一些人错误地把治理的灵活性等同于无底线治理，将柔性治理推向极端化。而事实恰恰相反。柔性治理正是基于法律与制度之上，维护和践行依法治国、依法治理的原则；同时，它超越了刚性治理，改变了过去传统刚性的行政化治理手段，不仅重视社区类型和资源的差异性，让精准化治理更有效，而且还以人性化和充满人情味的方式，让群众感受到城市和社区的温暖。更重要的是，当今世界正面临百年未有之大变局，生态环境恶化、社会安全危机、公共卫生问题等突发性事件正在威胁着人类生存和社会发展，这就要求治理者拥抱变化，顺势而为，在变化中学习，逐渐提升应变能力，合理地配置和整合资源，让社区从灾害中快速恢复，减少灾害冲击和损失。因此，柔性治理能够引导治理主体提高治理方式的灵活性和适应性，增强社会韧性，使之适应变动中的条件和环境。

（二）治理机制的协商与合作

柔性治理借助协商与合作的治理机制，达成

一致共识，实现治理目标。经济发展速度过快，导致社会发展不平衡、不协调，社会问题不断涌现。法律虽然是维持社会良性运行的最基本法则，是解决社会问题的一种途径，但是在一些微观领域和环节，特别是在涉及社区层面具体事务时，法律的效用会受到限制。同时，单纯依靠政府或者单个政府部门来解决复杂多样的社会问题，不仅其自身应接不暇，难以负重，而且治理效果也会大打折扣，难以服众。由此，基于彼此信任而建立起多元协商与合作机制，或许是最佳选择。政府、市场和社会等多元治理主体，从以人为本出发，以问题为导向，在交换意见、充分讨论中，使得行为规范得以扩充、行政透明度得以提升、规范合法性得以充实、行动效率得以提高，有利于弥补单纯硬法管治的短板，创新治理体制机制，更有利于从整体上提升治理绩效。

（三）治理媒介的情感与道德

柔性治理的治理媒介可分为两个层面，一个是情感投入，另一个是道德约束。情感是一种对外界客观事物相对稳定且深沉的心理体验，它有助于激发主体的行为动力，也有助于良好人际关系的形成。治理主体积极的情感投入，无论是敢为人先的担当精神、实事求是的务实精神，还是用心用情的真心服务，都能触动群众的内心世界，激发正向行为，从而获得人民群众真正的认可与信任。基于情感而形成的权威，比行政权力更有影响力和号召力。法律是自上而下形成的确定性的条款，具有国家意志的强制性。而法律并非事无巨细，具体的社会事件也并非非黑即白。作为法律的补充，道德能规范和引导人们在社会活动中的行为，更好地调节人与人之间的关系。因此，在柔性治理中，治理主体既可以通过宣传社会主义核心价值观、社区文化来弘扬向善向上的精神，也可以借助居民公约引导和约束公共行为。

三、基层柔性治理面临的困境

新理念、新方法只有与实践相结合，才能实

现其精神内核与根本价值，柔性治理亦是如此。随着国家治理能力现代化的推进，基层治理在不断深入，许多经验与成果值得借鉴，同时，一些问题与困境的出现也不容忽视，甚至已经成为实现柔性治理的拦路虎。

（一）传统路径的依赖

美国人类学家W.F.奥格本认为，在现代社会变迁中，物质文化的变迁总是先于非物质文化，两者失调，就会导致各种文化之间的平衡被打破，产生“文化滞后”现象^[1]。换句话说，变革、更容易首先发生于科技、经济等物质层面，然后是法律、规则等制度层面，最后才是风俗、习惯等精神文化层面，这就使得与当前社会发展脱节和不相适应的现象屡见不鲜。长期以来，地方政府虽然设备、资源越来越完善，但是工作体制机制却跟不上时代变化。在推进治理重心下移过程中，一些地方政府机械化执行，不管基层有没有能力与资源来承接下放的权力，就把管理和服事项“一放了之”，并且简单粗放地给基层定指标、派任务、搞排名^[2]，使基层治理的自主性空间被不断压缩。事事有督导、事事要考核的压力型治理机制导致基层成为机械的政策执行者，形式上是“赋权”了，实质上并未“增效”，基层政府反而悬浮了，离群众的实际需求越来越远了。

（二）民众话语权的缺失

政府只有倾听人民的声音，才能实现社会的民主。在改革开放之后，历经四十余年的治理变迁，公共精神已然崛起。当前的社区建设实际上是将单位制解体后的城市空间改造为标准化、清晰化的国家治理空间^[3]，而不是一个公共领域。这在本质上仍是政府集权的管理模式，居民主体意识难以形成。其结果是人们虽然生活在社区，但其社区意识或归属感淡薄，对应尽的责任和义务无感，社会原子化、低组织化的形态仍然造就了“沉默的大多数”。当面对公共事务时，不少人依然保持看客心态，冷眼旁观“身外事”，不

愿自觉担当；当面对生活困难、问题时，很多人依旧抱有依赖思维，寄望于政府和官员全权负责，自主性全然丧失。公众参与公共事务的体制机制不完善，参与管理的渠道少、范围小、层次低。诚然，在现代网络技术嵌入与自媒体传播下，公众舆论在发挥重要作用，网络公共空间已经成为大众广泛讨论公共事务的重要场所，然而，公众表达仍然处于非理性阶段，在信息的传播过程中极易被诱导，情绪激化、语言暴力化问题也时有出现，这使得公众舆论容易被利益群体诱导，最终导致舆论失真。因此，公众的主体意识薄弱、话语表达能力欠缺等问题阻碍了协商共治机制的实现。

（三）道德行为的失范

德国社会学家滕尼斯在《共同体与社会》一书中指出，社区（即共同体）是在传统的自然感情一致的基础上紧密联系起来的社会有机体，以血缘、情感、伦理为纽带，具体表现为家庭、传统乡村等^[4]。我国计划经济时代的单位制也可以理解为这样的社区，只是承担着更多的经济发展和整合功能。然而，伴随着单位制瓦解，单位成员被卷入了社会的洪流中。伴随急速化的社会转型期、无边界的互联网入侵以及自媒体的快速发展，社会整合功能也随之丧失，人际关系疏离、道德规范缺失成为一种现象。现在的社区也不再是以业缘关系、亲缘关系结成的小集体，而成为由陌生人组成的一张流动的大网。在道德真空的社会状态下，一些人过分关注个人利益，公共意识淡薄，把个人私欲带入社会生活，为一己私利而无视他人权利，如高空抛物、私搭电线等危害他人人身安全的行为屡见报端。这些都是造成邻里冷漠与冲突的重要原因。如何在陌生人社会探寻社区柔性治理方案，是治理主体面临的又一大挑战。

四、推进基层柔性治理的策略

柔性治理作为一种新型治理模式，对治理主

体、治理理念、治理机制都有着较高的要求，也面临着诸多挑战。在深刻理解柔性治理的内涵基础之上，基层政府需要升级治理理念、转变激励机制、培育公民精神、重塑道德价值。

（一）基层政府治理理念和激励机制的升级

应对社区治理新变化，基层政府需要突破思想禁锢，灵活运用治理方式方法。首先需要基层干部思想意识的开放包容。党的十五届五中全会提到，要“准确识变、科学应变、主动求变，善于在危机中育先机、于变局中开新局”。创新本身就是不破不立的过程，实践的过程也不是一蹴而就的。基层干部若想拥有转危为机的能力，必须察实情、悉民意，与群众走在一起、想在一起、干在一起，必须在实践中磨炼，提升自身的判断力和协调力，因地制宜，敢于担当、勇于创新。当然，增强基层干部治理的灵活性与适应性，更离不开体制机制的创新，要完善机制体制，化解基层干部“想为而不敢为”的困境。要精简重复的督查考核方式，减少对基层工作不必要的干扰，尤其要杜绝多头报送、重复填表等形式主义，降低体制内消耗。要完善自下而上的考核制度，强化内在激励。自上而下的考核方式虽然能起到很好的监督作用，但在考察基层治理层面往往收效甚微。只有加强民主监督和民主评议，收集来自基层组织和普通群众的反馈，由此得出的考评结果才是最真实有效、令人信服的。要建立容错纠错机制，给予基层干部干事创业更广阔更自主的空间。要正确看待基层干部的“不作为”，把“不想为而不作为”与“想为而难作为”“想为而不敢为”区分开来。

（二）公民自主性的养成

建设人人有责、人人尽责、人人享有的社区治理共同体是新时代社区治理的目标。这里的“人人”既包括党委与政府，也包括社会与公民。值得注意的是，大众是一个可以天然存在的群体，而每个人并非生来就能成为公民。公民的养成不仅依赖于社会结构的优化，也需要精神层

面的自觉。在当前推进社会治理现代化的关键时期,大众的公共精神尚未完全觉醒,对公共事务的参与度仍然较低。因此,党委和政府作为柔性治理中的强势力量,理应承担更多责任,大力培育社会力量,提高公民的自主性。基层政府应当首先转变自身角色认知,主动参与到社区治理中来,与居民建立平等、协商的双向互动治理关系。首先,在社区层面拓宽沟通渠道,为公共对话提供广阔平台。社区可以依托电子公告栏和居民微信群等重要载体,及时发布重要信息,迅速回应居民关切的问题,为居民答疑解惑,提高居民参与公共事务的积极性。其次,增强制度化与组织化的保障,拓展公民话语权的表达空间。建立协商合作的沟通机制,做到问政于民、问需于民、问计于民,为社区居民营造一个开放多元、平等和谐的沟通场域。同时,培育居民自治组织,提高居民话语权表达的诉求能力和整体效能。比如,建立定期座谈机制,邀请社区居民代表共同商讨社区问题,广泛听取各方意见,维护弱势群体的利益,化解社区矛盾。基层政府如果能充分把握柔性治理理念,就会逐渐摆脱管制思维,也会离治理共同体的全面构建的目标更

近一步。

(三) 新时代道德体系的重塑

道德是个人内心的良知、行为的准则,更是维护共同体的公共理性。当下,社区公共问题吸引了社区居民的视线,成为联结居民的纽带。基层政府可以借助公共事务来重塑道德认知、强化道德示范、引导道德实践。首先,宣传社会主义核心价值观,引导社区居民正确认识公与私、集体与个人的关系,借助道德教化让合乎社会要求的道德规范内化于心、外化于行,成为人人自觉追求的道德习惯和道德信仰。其次,挖掘社区榜样,产生正向示范效应。见贤思齐,择善而从。榜样具有无穷的力量,身边的榜样更能为社区提供优质的教育资源和天然的道德养分。要选拔、宣传先进人物事迹,让道德情感深化到每个社区居民的内心。最后,依托公共事务的合理解决,彰显是非曲直,体现人文关怀。基层政府应公开公共事务的处理方式及其结果,引导大众破除情绪屏障、去除私利,追求公理公道,同时,以亲民、为民、爱民的意识,积极采取宣传、教育、引导、劝告等柔性化治理手段,让社区居民既能增强自我道德约束,又能感知到社区的温暖。

参考文献

- [1] 滕尼斯.共同体与社会[M].北京:商务印书馆,1999:120-146.
- [2] 胡卫卫,余超.乡村柔性治理的发生逻辑、运作机理与应用路径[J].兰州学刊,2021(5):144-155.
- [3] 周庆智.地方权威主义治理逻辑及其困境[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020(10):56-66.
- [4] 胡卫卫,杜焱强,于水.乡村柔性治理的三重维度:权力、话语与技术[J].学习与实践,2019(1):20-28.
- [5] 贺雪峰.改革开放以来国家与农民关系的变迁[J].南京农业大学学报(社会科学版)2018(5):11-16.
- [6] 燕继荣.中国社会治理的理论探索与实践创新[J].教学与研究,2017(9):30-37.

责任编辑 刘 钊

乡村生活垃圾善治的逻辑重构

——从政府主导到多元参与

于水,江宁,李清华

(南京农业大学公共管理学院,江苏南京 210095)

摘要: 乡村生活垃圾有效治理是实现美丽乡村愿景的重要组成部分。对HN省直管县X县31个生活垃圾治理示范村进行实地考察分析发现:31个生活垃圾治理示范村皆是采取政府主导的治理模式,并分为激励型模式、强干预模式和兼容型模式三类。政府主导的乡村生活垃圾治理遭遇如下困境:政策执行受阻,“寻租行为”频现;参与效率较低,企业亏损严重;力量资源有限,环保理念缺失。研究基于参与式治理理论,阐释政府、市场和社会的共同参与和协作有益于解决乡村生活垃圾治理的困境,以及实现乡村生活垃圾的善治路径。

关键词: 治乡村生活垃圾善治;政府主导;参与式治理;逻辑重构

中图分类号: X799.3;D621.35 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0044-08

一、问题提出

党的十八大报告明确将生态文明这一内容单设成篇,并将其融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各方面,足见其重要性。探寻有效的乡村生活垃圾治理模式,既是我国生态文明建设需要重视的问题,也是乡村振兴战略目标实现的基本要求。2018年住建部门数据显示,我国乡村垃圾产生量为50.89亿吨,处理量为34.18亿吨,处理率为67.16%,16.71亿吨的乡村垃圾未经处理^[1]。这一难题长期困扰着乡村的发展。在计划经济时代,基层政府在各项事业的管理中

充当着垄断者的角色,虽然能够集中力量办大事,但也使村民自治发育不足,村民参与意识不强。随着社会主义市场经济的发展,社会组织与村民参与意愿不断增强,传统模式已无法满足乡村地区现实需求。鉴于此,本研究以HN省直管县X县31个生活垃圾治理示范村为案例,从政府、市场和社会三大角度分析当前乡村生活垃圾治理的主要推进模式,总结困境,重构其治理逻辑。

二、文献梳理与理论视角

(一) 文献梳理

随着美丽乡村战略的提出,乡村生活垃圾治

收稿日期:2021-02-28

基金项目:国家社会科学基金重大项目“创新互联网时代群众工作机制研究”(20ZDA023);国务院发展研究中心项目“2019中国民生发展指数研究(江苏)”(2019001)

作者简介:于水(1966—),男,江苏南京人,博士,教授,博士生导师,南京农业大学公共管理学院副院长,研究方向为乡村治理与民生发展;江宁(1996—),男,江苏南京人,南京农业大学硕士研究生,研究方向为乡村治理;李清华(1995—),男,河南郑州人,南京农业大学硕士研究生,研究方向为乡村治理。

理近年来成为学术界研究的热点问题。本文以中外乡村生活垃圾治理的主体展开综述，分为政府、村集体、乡村居民、政企合作四个主体。

1.政府。借鉴国外垃圾治理经验，可为我国乡村治理找到可行性路径。日本法律明确对垃圾搬运、加工处理、最终处置三大环节制定了条例，从而约束居民行为，实现资源再利用^[2-3]。德国乡村生活垃圾治理由政府统一收集、转运与处理，每个环节都分别制定了政策法规，使各过程管理有序^[4]。韩国政府同样建立了相对完善的法规体系，明文规定了垃圾的分类、丢弃、收集、运输处理中的各项禁令^[5]。

国内方面，我国各地也有一定的实践探索。浙江金华治理模式的成功经验，值得其他地区学习借鉴。这种模式主要取决于政府政策，采用整体统一的垃圾治理办法，对村域内生活垃圾进行有序收纳、处理，实现村域内人居环境的干净和整洁。

2.村集体。地方各级政府、居委会、村委会，能够在本地环境卫生管理和建设中发挥自主作用，建立起公众参与的垃圾治理管理机制^[6]。浙江省龙游县贺田村村集体自行探索并拟定了一系列包含垃圾分类标准、收集转运政策、回溯问责制度的治理模式，设置了一套村规民约，包含若干奖励政策，奖惩结合实现垃圾高效治理^[7]，一定程度上缓解了旧有制式中政府主导的生活垃圾逐级收治的难题。

3.村民。村民为主导的垃圾治理在日本上胜町得到实践，村民自主进行垃圾减量、回收、再利用。村民用创新的方式变废为宝，如利用荒废破损的窗户建墙，将垃圾中的玻璃瓶改造成为室内装饰物。当地的生态环境得到了改善，实现了一定规模的生态产业，完成了体制与文化的结合输出。

群众对生活垃圾处理处置的支付意愿较高，参与生活垃圾保洁和管理工作的意愿较高，意味着当地已具备了实行乡村生活垃圾治理的群众基

础^[8]。在四川省丹棱县龙鹤村，垃圾问题通常由村民代表大会进行商议，议程中界定的事宜包括：村内垃圾收治费用由村集体和所有村民共同承担，以培养村民对村域环境的保护意识；构建“熟人社会”的村民监督机制，形成“共建、共治、共享”的村民主导模式。

4.政企合作。在美国大多数乡村中，生活垃圾的治理采取的是政企合作的模式。简单来说，政企合作就是政府与社会资本进行合作，也称PPP模式。这种方式一般由家庭公司独立承包，政府通常会设置监事会对承包公司实行监督。此外，政府为约束村民在垃圾源头上做好减量工作，通常会颁布一系列严格的制度条例^[9]。这一类政企合作的模式有效降低了服务成本，通常是以绩效评估的方式评价政企合作的实际成效。

国内也引入了乡村生活垃圾治理PPP模式。以安徽省全椒县为例，全椒县政府与当地社会资本之间建立了一种全过程的合作关系，共同为乡村垃圾处理工作提供服务，确保垃圾处理的效率与质量达标^[10]。

在国外，乡村垃圾的管理活动通常会被纳入当地市政进行运作，从而有着相对完备的法律体系与条例规定，保证其体系的完整。国内学者从统筹治理主体的缺位、缺乏统筹治理协调机制等方面指出城乡生活垃圾统筹治理的困境，并提出明确统筹治理主体，以制度构建保障治理目标的实现^[11]。

总的来说，大多数研究集中在对乡村生活垃圾治理中的个体行动及其困境、政府主导式治理的负面影响方面。部分学者指出，乡村生活垃圾治理需要多方参与，乡村生活垃圾多元共治体系尚未建立较为统一的框架，也无法高效地发挥基层政府、乡村社区、村民和市场的作用。本研究认为乡村生活垃圾治理不能只靠政府主导，还需靠多元社会主体合作治理。本文旨在为乡村生活垃圾治理提供可行建议，充实国内这一领域的研究成果。

(二) 理论视角

20世纪末,随着“治理”理论的盛行,“参与式治理”开始成为学术界研究热点。Johanna Speer总结了参与式治理的四个维度:去集权化、协商民主、赋权、自主治理^[12]。国内学者认为,参与式治理作为一个有效的“决策框架”,有助于政府决策输出的科学化和民主化,对重塑政府与公民的关系大有裨益,也利于公民社会和“良好公民”的培育与塑造,将是未来治理创新的方向^[13]。本研究基于参与式治理理论的认识,从政府、市场和社会间关系出发构建理论分析框架。政府作为垃圾治理的制度设计与运行者,既提供了市场运行的制度基础,又能根据市场、社会的需要对自身职能进行调整,从而降低社会失灵的风险,规避社会自我调节可能产生的危害^[14]。而企业作为垃圾治理工作中重要的市场主体,在有效配置国家资源、提高政府治理效率方面发挥着积极作用,应吸引更多市场主体参与到垃圾治理领域,并在合作竞争中提升企业准入门槛、优化企业运作的配套制度。社会主体则主要指社会组织和村民,这类社会主体的参与颠覆了传统政府“大包大揽”的治理理念,突出了政府与社会主体间的平等协作关系,也有利于鼓励更多社会组织参与其中,形成并完善社会组织参与垃圾治理的准则。

通过实地调研发现,在X县31个示范村中,

政府往往起主导作用,但市场与社会主体的参与程度较低,这种模式存在诸多问题。本文结合政府、市场与社会三大主体在乡村生活垃圾治理过程中各自的优势,分析在当前这类模式下乡村生活垃圾治理的困境和原因,并提出多元参与式的创新治理路径。笔者于2020年暑期在HN省X县进行了三个月的实地调研,对实施城乡环卫一体化垃圾治理的31个示范村中相关人员进行了深度访谈,包括村民、环卫工人、村干部、环保公司工作人员、政府工作人员,收集了31个示范村有关乡村垃圾治理的文件、考评通报、工作简报等进行分析。

三、政府主导乡村生活垃圾治理

从多元主体互动视角来看,政府应当发挥主导作用,市场与社会主体起到辅助作用。HN省人民政府办公厅《关于全面推进乡村垃圾治理的实施意见》(以下简称《实施意见》)要求,2016年底省直管县(市)率先达到乡村生活垃圾治理标准,并通过省级验收,到2020年底全省90%以上的村庄生活垃圾得到有效治理。《实施意见》明确指出省辖市政府负总责,各县(市、区)政府是乡村垃圾治理的责任主体,也就确定了政府在乡村生活垃圾治理过程中的主导地位。观察31个示范村施行的各项措施,总体分为三类:激励型模式、强干预模式、兼容型模式(见表1)。

表1 X县31个垃圾治理示范村的推进模式及主要特征

类型	示范村	主要特征
激励型模式	李桥村、石庄村、赵庄村、焦庄村、前陈楼、冯围孜、姜庄村、段小寨村、吴老庄村、展庄村	建立户籍绿色诚信档案激励村民与社会组织参与
强干预模式	东王庄村、后李庄村、河坞、陈庄、郭庙村	强制垃圾付费、罚款强制执行,政府出台相关政策法规
兼容型模式	孙召、董庄、张楼、党庄村、张寨村、李楼村、天津、高湾、王新庄、栎城村、韩港村、韩王庄村、黄楼、黄寨、王桥、白庄村	出台相关管理规定、开展主题活动。强制与激励措施实现互补

注:本表根据X县31个示范村的具体措施和相关报道整理得出,信息截至2020年8月1日。

(一) 激励型模式

由表1可知, X县31个示范村中有10个村采

用激励型模式。该模式强调在政府主导下主要通过宣传、指导等形式,采用建立户籍绿色诚信档

案的方法，激励社会组织与村民参与到日常的垃圾治理中。X县住建局提出这一方法，以引导村民践行政策规定、履行日常规范，并记录其参与行为情况，建立户籍绿色诚信档案。绿色诚信档案由村委会统一宣传并负责建立，日常清运工作由环卫工人负责，除此之外，村民可自愿参与到垃圾治理中。村委会对每户垃圾清理状况定时定点检查，评分记入户籍绿色诚信档案。县政府每月初都会对村委会进行专项补贴，以奖励垃圾清理状况优秀的农户。

（二）强干预模式

作为贫困县之一的X县在2018年8月正式摘下贫困县的帽子。前些年该地区经济发展滞后、环保意识低下，导致部分村垃圾治理需要政府采用强干预的模式。作为一种推进垃圾治理的过渡模式，仅有5个村采取这一模式，通过制定政策法规、处罚条例、监督条例等措施，强制村庄各主体参与到乡村生活垃圾治理中。

首先，HN省于2016年全面推进乡村生活垃圾治理，X县发布了《生活垃圾清理相关意见》，对农户、环保公司、村自营企业的垃圾处理行为进行了强制性规定。农户生活垃圾的排出须严格按照颁布的垃圾治理政策规范执行，由县政府派遣组稽查处分。农户排出的一般生活垃圾主要由环保企业负责回收、清除、处理。村自营企业进行付费清理，不履行付费清理规则的企业将被处以罚款甚至停工或停业整顿。其次，垃圾治理的“三规”行动在这5个村实施，要求农户家中垃圾的投放活动受县政府“规定的时间”（一般为三天）及“规定的地点”的指导，而垃圾转运车须按“规定的路线”行驶运行。农户在非规定时间内乱扔垃圾将会受到罚款。此外，政府鼓励村民互相监督，乱扔乱放垃圾等不良行为一经查实予以惩罚，并对举报者予以物质奖励。

（三）兼容型模式

X县村落分布较为分散，乡村生活垃圾的治理存在区域性差异。因此，全县有16个垃圾治理

示范村采用了兼容型模式，即前述两种模式的结合。该模式实质上是县政府针对村庄的企业、社会主体的差异性，采用兼容激励型模式与强干预型模式的方式展开垃圾治理工作，更多强调的是信用、荣誉、利益等激励性政策与相关配套机制辅助。

这16个采用兼容型模式的示范村是以强干预模式为基础，规范和惩处违法乱纪行为。激励型模式覆盖的群体有限，只有部分老年群体参与，无法从根本上改变村民观念，全靠村民自觉。以政策法规为基础的强干预模式为乡村生活垃圾治理提供了有力的强制性措施，推动乡村生活垃圾治理工作。在此基础之上，激励型模式提供辅助和补充，表现为在政策法规施行的初期，对刚性法律采取软性执行以作政策缓冲。

四、政府主导的乡村生活垃圾治理的困境

通过参与式治理理论分析可知，当前我国政府、企业、城市、村民、社会组织、高校等利益相关者对农村生活垃圾治理困境都有难以推卸的责任：政府重当地经济发展，轻保障监管职责；企业重利润经营，轻社会责任；村民重生计需求，轻安全诉求；周边城市通过规避政府管制，转移污染成本；社会组织有意投身环保但资源受限、力量不足，实际成效较小；高校重技术研发，轻科技推广，与乡村实际情况有所脱节。上述困境致使农村环境污染治理难题频现。

（一）政府困境：政策执行受阻，“寻租行为”频现

政府在乡村生活垃圾治理中的困境主要有两方面。

一方面，政府主导的垃圾治理处于超负荷运转。当前X县示范村的生活垃圾治理多采用城乡一体化的方式，即“村收集—镇转运—县处理”。政府要求每两户配备一个垃圾桶，每500人配备一名保洁，每村配备一辆清运车、两名保

洁,每两个村建设一处垃圾中转点,每个乡镇设立一个项目管理部。负责垃圾清运的专职人员由县到镇到村再到组,应是逐级减少的,村级环保人员基本都是身兼数职,环卫人员一人承担多项工作,还负责宣传、教育等工作。权力分配类似于金字塔形,而对应的人员配备却接近于倒金字塔形,这种极不平衡的匹配关系,极大限制了基层的行动力^[15],使政府的治理工作负荷过大,人员缺位。

我们村三千多人,七百多户,乡政府给我们配置了六个环保人员,一辆三轮清运车。平常月份的垃圾清运工作都已经捉襟见肘,节假日特别是春节回乡村民增多,垃圾的产生量是平常的好几倍,清运任务异常繁重。我作为村主任兼环卫管理员,既要负责村内日常事务,又要负责垃圾治理的宣传指导,比早些年村内没进行乡村生活垃圾治理的时候忙很多。(D村村委会,主任M)

另一方面,在政府主导下的垃圾治理过程中普遍存在寻租行为。西方经济学中的“寻租”指为获得和维持垄断地位从而得到垄断利润的活动^[16]。乡村生活垃圾治理过程中也存在着严重的“寻租行为”。部分村自营企业向周围的河流超标排放垃圾,当地环保执法部门根据政策规定对其进行罚款,由于罚款费用的高昂与排放垃圾者“搭便车”的心理,企业负责人开始向官员和执法者行贿,用较低的寻租成本替代了高昂的罚款。由于垃圾污染的情况没有得到有效的根治,村民纷纷上访,乡村生活垃圾治理陷入困境。

(二) 市场困境:参与效率较低,企业亏损严重

在政府主导模式中,垃圾的日常清运和焚烧填埋由市场主体全权负责,由于各主体并未得到有机整合,在这一环节中出现了市场参与的失灵。主要表现在两方面。

一方面,市场参与的效率不高。原因在于:一是信息的不对称性。首先,垃圾治理信息具有隔绝性,使环保企业无法确定村民何时、何地进

行排放;其次,垃圾的治理具有不可鉴别性,治理主体对污染行为的甄别和追溯难以精确化。二是企业的垃圾末端处理能力不足。逐渐增加的垃圾产生量使填埋场、焚烧场的日常运转压力巨大。三是村民垃圾分类的推广与普及工作刚起步不久,实际成效并不理想。

另一方面,环保企业亏损严重。“干净的代价是昂贵的”,垃圾治理离不开资金的支撑和金融资源的注入^[17]。企业作为垃圾治理中重要的市场主体,配置着社会资源,同样也是垃圾收集和处理的主体,但乡村生活垃圾治理的成本高、收益低。企业是逐利的,它们更愿意进入乡村土地流转、房地产开发与生态旅游等高利润领域,因此垃圾治理领域市场化水平整体较低。

我们从2017年开始做垃圾清运与处理工作,各村治理情况差异大,村民意识差距大,清运处理效率难提升。垃圾逐年增多,但是政府建设的焚烧厂与填埋场一直没扩建,处理起来压力很大。治理也不收费,靠财政补贴和垃圾的回收,无法为公司运转提供充足的资金,三年来公司一直在亏损,董事已经考虑一轮租期到期后不再续约。(X县H环保公司,总经理Y)

(三) 社会困境:力量资源有限,环保理念缺失

社会主体实际参与有限、长效参与机制缺失是政府主导模式的两个弊端。

1.参与动力明显不足。一方面政府的制度设计缺乏社会基础。X县的乡村生活垃圾治理都是政府在操办,垃圾治理更多是压力型政府体制下^[18]追求政绩的一种表现,它与投资开发、招商引资等相提并论,不符合垃圾治理社会参与、治理成果由农民共享的初衷。因此社会公众对垃圾治理认知产生模糊性,影响政府公信力的树立和公众参与的积极性^[19]。另一方面,由于政绩的竞争,政府急功近利推进乡村生活垃圾治理,忽视了社会组织与村民参与的重要性。现行制度设计存在脱离社会实际的问题,治理效果难以达到省

政府的验收标准。

自从省里下发政策，县政府与乡镇工作人员几乎每周都会下来检查村里的环卫工作，时不时广播宣传政策，但是村民大多表现冷漠，因为政府雇的环卫公司工人，不是本村闲置劳动力，“胳膊肘往外拐”，自己村钱被他人赚了去，引起了村民的反感和不配合。（B村，卸任老支书W）

2.政府主导致使社会主体参与机制有所缺失。哈丁演绎生态退化的公地悲剧理论认为：在一个对公众开放的牧场内，每个牧羊人都是理性驱使的，他们通过牧羊获利，会试图扩大自己的牧羊量以获取更多的收益。当所有人增加放牧导致牧场过度放牧时，牧场必然退化，也就是“公地悲剧”^[20]。乡村生活垃圾的制造者村民，作为理性驱使下的经济人，必然会追求自身利益的最大化。个体的理性集聚导致村庄的生活垃圾治理陷入僵局，也阻碍其建立长效机制。村民过度排放生活垃圾，导致环境污染，损害了区域内所有居民的福利。这就是村民的个体理性与社会的整体利益的冲突所在。

前些年村民会自发地打扫自家门口。谁家乱丢垃圾看到了都会唠叨几句。碍于情面，都会改正。但近两年村里垃圾交由环保企业管，环卫工人每天定时打扫。禁止垃圾乱丢乱放，制定垃圾入桶、垃圾定时投放原则，这些要求村民反而视而不见。就算环卫工人看到乱丢乱放，也不好管。大家不在乎，就算熟人看到了，也懒得管。（C村，村民L）

五、乡村生活垃圾参与式治理的优化路径

政府主导的乡村生活垃圾治理并不意味着政府必须事无巨细地参与，而是力求推行多元参与，实现良好的垃圾治理，即善治。除此之外，政府应制定相对透明的政策法规，规范培育支持市场和社会主体，激励和强制村民参与到垃圾治

理中，消除市场主体和社会主体的参与障碍，提高垃圾治理的效率（如图1）。

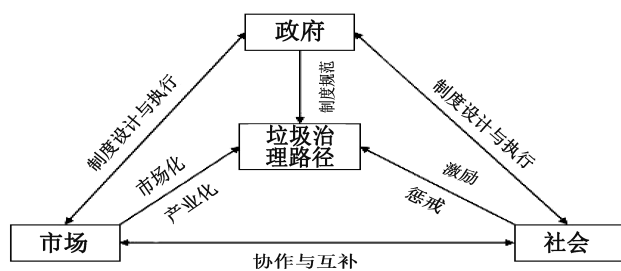


图1 农村生活垃圾善治路径

（一）政府层面：转变治理理念，重塑监管职责

政府的主导作用必不可少，但超负荷运转难以长期维系，这就为企业、社会组织以及村民等主体的参与创造了契机。各级政府要通过制度设计，引导鼓励市场参与供给，尤其是村内自营企业要发挥作用，非营利组织和村民的积极参与也会大有裨益。由此，厘清政府、市场与社会主体之间的界限，合理分工并各司其职，将有效缓解政府的现实压力。

第一，企业是乡村生活垃圾治理的实际运作者，政府要做好对应的制度设计：根据垃圾分布特征与产生量，合理制定企业准入门槛和规则；根据政府财政情况，对参与企业进行适当补贴；为企业参与垃圾治理建立科学可行的评价标准和考核指标。

第二，社会组织的引导和培养十分重要，有利于弥补当前垃圾治理推进中的“激励有余，干预不足”问题。

第三，应重视村民的参与作用，政府应在本地收集民意，吸取村民以往经验来提高治理效率。

政府“寻租”行为是导致治理失灵的重要原因，鉴于此，监察机制不可或缺。首先，组织动员村民积极参与，使其成为生态环境的保护者、监管者，强化其主体地位，落实日常工作中的参与权、知情权、决策权、管理权^[21]，立法赋予村民控告权和检举权，使监督奏效。其次，下放监管职权给村民组织，避免因执法人员缺位引发的监管缺失。最后，保证村民组织独立的诉讼主体

资格。落实立法，明文规定村民组织的独立身份，使其具备诉讼主体的合法资格，能够代表村民诉求，承担起环境公益诉讼的工作职能，这也构成了对执法部门监督的制度保障。

（二）市场层面：加强市场管理，优化产业重组

政府作为制度设计者，应积极推动乡村生活垃圾治理发展市场化，引入有资质的企业。从案例来看，多数企业虽然能够提供先进的技术和管理方式，但由于只负责垃圾治理的末端处置设施建设，不仅效率低下、资源配置不佳，还导致亏损，因此这应成为政策着力改进的重点。

结合地区实际情况，适当提高对企业的财政补贴，激发其参与热情。建立市场化管理机制，让企业投入到垃圾治理的分类与运输等环节，延长并丰富这部分产业链，建立垃圾治理的产业化运行机制。公开招标选择市场中优秀的运作和管理主体，将大型垃圾处理设施的建设工程和垃圾清运等环节，通过项目运作，实现市场化的管理，从而充分保证工程建设、日常运营、监督管理的效率。垃圾处理的产业化整合了产业链条、培养了市场要素、促进了资源的合理化运用，能够保证乡村生活垃圾治理全过程的协调有序进行。

（三）社会层面：巧用激励惩戒，提高环保意识

乡村生活垃圾治理既是环境问题，也是社会问题。从案例来看，末端治理环节取得优异成绩，足见地方政府重视。这部分的建设运营主要源于地方财政投入，建设周期短，见效快，契合了地方追求政绩的理念，其本身工作难度不大。但源头治理和清运同样重要，为了打通从源头到末端的治理通道，需要政府发布强制和激励措施，引导社会主体有效参与，健全激励与惩戒并行的长效运行机制。

巧用激励与奖惩，能促进村民的持续参与。首先，可以通过设计通俗易懂、清晰明了的墙体

宣传画，逐步培育村民环保意识。丰富宣传工作与村民参与的形式，例如开展垃圾再利用的活动，指导村民有意识地将秸秆等有机垃圾定点填埋至农地、果园，不仅能够降低垃圾处理压力，还能够改善土壤的种植条件。其次，通过如课程培训、生活晚会活动宣传，培养村民垃圾入桶、分类放置的习惯。最后，基层政府的决策要以激励为主，惩戒为辅，促使普通村民意识的进步，使其从被动的受众变为积极的践行者，实现从客体向主体的转变，真正成为垃圾治理的推动者和倡导者。

六、结语

本研究以HN省住房和城乡建设厅2019年6月公布的“第一批乡村生活垃圾治理示范村”中的X县31个示范村为研究对象，从多元主体参与的视角出发，采用个案分析方法，将31个村的情况归总为三种模式：激励型模式、强干预模式、兼容型模式。研究发现，乡村生活垃圾治理的有序推进不能只是政府“一家之事”，必须引入和发挥市场机制的作用，动员社会参与。以参与式治理理论为基础构建政府、市场和社会三者良性互动的治理路径，实现良好的乡村生活垃圾治理机制，以达善治目标。

目前，我国乡村地区生活垃圾治理存在诸多不确定因素：首先，政府主导治理与多元参与治理的关系。现实中的政府主导的垃圾治理已经形成了体系，改革开放以来，政府与社会的关系并没有完全确立在普通村民与社会组织民主参与的原则之上。此外，乡村垃圾治理也有着趋于行政化和单位化的倾向，权力机构挤占社会空间，吸纳社会资本，却未能取得善治效果。其次，国家权力下沉。一方面基层政府控制了乡村社会的权力和资源，这种控制能力不断作用于乡村生活垃圾治理；另一方面政府内生性地位的变革对垃圾治理进程产生积极影响，为其创造良好的政策环境，有计划地培育村民和社会的参与能力，实现

基于政府主导的乡村生活垃圾治理路径的创新。最后,政府的集权化与行政化压榨了村民自治的空间,导致社会组织的缺位,加剧了社会分歧与冲突,缺乏合作机制。总之,乡村生活垃圾善治是一个国家进入现代化的重要指标之一,它是

一个复杂且持久的过程,很难通过简单的技术或财政投入一蹴而就,需要形成内生动力,与社会基础、社会资本重建等因素相辅相成,共同发挥作用。

参考文献

- [1] 中国环境网. 2018年乡村垃圾行业市场现状与发展前景分析 [EB/OL]. (2019-01-28) [2021-09-06]. https://www.cenews.com.cn/pollution_ctr/xydt/201901/t20190128_892_782.html.
- [2] 何晟,钱丽燕.日本东京23区生活垃圾处理现状及启示[J].环境保护与循环经济,2010(1):45-48.
- [3] 日本城市垃圾分类与回收利用体系解析[J].中国资源综合利用,2016(8):24-26.
- [4] 鲁圣鹏,李雪芹,杜欢政.农村生活垃圾治理典型模式比较分析与若干建议[J].世界农业,2018(2):4-10,210.
- [5] 刘雅星,郝淑丽.韩国垃圾管理及分类制度对我国的启示[J].再生资源与循环经济,2015(2):41-44.
- [6] 郑好,梁成华.我国农村生活垃圾现状及管理对策研究[J].北方园艺,2010(19):223-226.
- [7] 坚持以可复制可推广为目标 扎实推进美丽乡村建设试点工作[J].当代农村财经,2015(1):47-50.
- [8] 韩智勇,梅自力,税云会,等.云贵高原农村地区生活垃圾特性与管理分析[J].农业环境科学学报,2013(12):2495-2501.
- [9] ALCIDES J P, TRUJILLO J C. Waste Disposal and Households' Heterogeneity, Identifying Factors Shaping Attitudes towards Source-separated Recycling in Bogota, Colombia[J].Waste Management,2018(74):16-27.
- [10] 刘广为,刘建军,韩冰曦.激活社会资本 洁净美丽乡村 探索乡村环境治理的新路径:全椒县引入PPP模式实现农村生活垃圾治理全覆盖专题调研报告[J].人民论坛,2016(30):124-125.
- [11] 魏佳容.城乡一体化导向的生活垃圾统筹治理研究[J].人口·资源与环境,2015(4):171-176.
- [12] Johanna Speer.Participatory Governance Reform :A Good Strategy for Increasing Government Responsiveness and Improving Public Services? [J].World Development,2012(12):2379-2398.
- [13] 陈剩勇,赵光勇.“参与式治理”研究述评[J].教学与研究,2009(8):75-82.
- [14] 卡尔·波兰尼.大转型:我国时代的政治与经济起源[M].刘阳,译.杭州:浙江人民出版社,2007:171.
- [15] 杜春林,黄涛珍.从政府主导到多元共治:城市生活垃圾分类的治理困境与创新路径[J].行政论坛,2019(4):116-121.
- [16] 高鸿业.西方经济学[M].北京:中国人民大学出版社,2011:150-200.
- [17] 伊庆山.乡村振兴战略背景下农村生活垃圾分类治理问题研究:基于S省试点实践调查[J].云南社会科学,2019(3):62-70.
- [18] 荣敬本.“压力型体制”研究的回顾[J].经济社会体制比较,2013(6):1-3.
- [19] ADSERA A,BOIXC,PAYNEM. Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government[J].Journal of Law, Economics and Organization,2003(2):445-490.
- [20] Hardin G.The Tragedy of the Commons [J].Science,1968(162):1243-1248.
- [21] 宋安平.对湖南农村公共基础设施建设的思考[J].湖南社会科学,2010(4):73-76.

责任编辑 刘钊

从1998到2021——抗洪精神在河南省 抗洪抢险中的诠释和赓续

武艳敏, 王洪亮

(郑州大学马克思主义学院, 河南 郑州 450001)

摘要: 1998年的抗洪抢险斗争产生了伟大的抗洪精神, 充分体现了党魂、军魂、国魂, 成为推动中国防灾减灾救灾的主要精神动力。2021年河南省的防汛救灾斗争, 党群同心、军民同心, 全国上下同心、救灾前后方同心, 生动诠释和赓续了抗洪精神。河南省这次抗洪抢险斗争的胜利, 践行了中国共产党“人民至上、生命至上”的救灾理念, 最大程度保障了人民群众生命财产安全, 赋予抗洪精神以新的时代价值。

关键词: 防汛救灾; 抗洪精神; 诠释赓续; 时代价值

中图分类号: D64 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0052-05

2021年7月17日以来, 河南省经历了一场历史罕见的暴雨, 其由于持续时间长、累积雨量、降水时段集中, 使郑州、新乡、周口和鹤壁等地区遭遇特大洪涝灾害, 灾区人民的生命和财产安全受到重大损失。面对河南省严重的洪涝灾害, 1998年特大洪水犹如在眼前, 当年在党中央的正确领导下, 在全国各族人民的共同努力下, 我们战胜了长江流域和嫩江、松花江流域的洪峰

袭击, 取得了抗洪抢险的最后胜利, 形成了伟大的抗洪精神。所以, 深度解读抗洪精神的核心内涵, 分析河南省抗洪抢险斗争如何继承和发扬抗洪精神, 具有十分重要的现实意义和时代价值。

一、抗洪精神的内涵

面对1998年特大洪水, 灾区人民在党和政府的组织动员下, 在全国人民的关心支援下, 取得

收稿日期: 2021-08-20

基金项目: 2020年度国家社科重大项目“中国共产党领导应对重大自然灾害百年史研究”(1921—2021)(项目编号:20&ZD020);2017年度国家社科一般项目“民主革命时期中国共产党灾荒应对机制研究”(项目编号:17BZS021);2021年度河南省哲学社会科学重大项目“百年来中国共产党领导应对疫情的历史考察及经验研究(1921—2021)”(项目编号:2021-JCZD-18);河南省高等学校哲学社会科学创新团队建设计划资助“中国共产党领导下的人民治黄史”(项目编号:2022-CXTD-09);郑州大学马克思主义学院社会科学基金项目“改革开放以来中国共产党领导应对重大自然灾害研究”

作者简介: 武艳敏(1973—), 女, 汉族, 河南开封人, 郑州大学马克思主义学院教授, 博士, 研究方向为中国近现代灾害史;王洪亮(1989—), 男, 汉族, 河南驻马店人, 郑州大学马克思主义学院博士研究生, 研究方向为中国近现代灾害史。

了抗洪抢险的胜利，完成了灾后重建的任务。9月28日，江泽民同志在全国抗洪抢险总结表彰大会上发表讲话，精辟地阐述了“万众一心、众志成城，不怕困难、顽强拼搏，坚韧不拔、敢于胜利的伟大抗洪精神”^[1]。

（一）万众一心、众志成城

众志成城、众口铍金。为了战胜这次特大洪水灾害，党中央以保护灾区群众的生命财产安全为己任，高度重视灾区群众的衣、食、住、医等事宜；受灾省区的各级党委发挥政治核心作用，发挥组织优势，做好救灾工作，广大党员发挥模范带头作用，冲锋在前，撤退在后；人民解放军和武警部队发扬不怕苦、不怕死的革命精神，起到了中流砥柱的作用；灾区人民群众化悲痛为力量，斗志昂扬地迎战洪水；全国人民情系灾区，团结友爱、互助互济，以自己的实际行动关心灾区、支援灾区。虽然这次洪水历史罕见、世界罕见，但中国人民终于以同心同德、团结战斗的澎湃热情夺取了抗洪斗争的胜利，真可谓感天动地、势不可挡。

（二）不怕困难、顽强拼搏

浊浪排空，惊涛击岸，中华民族自古就有英雄主义的光荣传统。这次抗洪抢险斗争时间紧、规模大、任务重，防汛救灾一线的每个人都面临着生死抉择，但是他们不怕苦难、奋不顾身，迎战浊浪、不畏艰险，一个英雄倒下去，千万个英雄站起来。“这种慷慨赴难、视死如归的大无畏气概，天地为之动容，世人为之赞叹”^[1]。正是因为有了一位位英雄挺身而出，我们最终赢得了这次抗洪抢险的胜利，也正是因为有了这种革命英雄主义精神，我们的民族没有什么困难不可克服，没有什么灾难不能战胜。

（三）坚韧不拔、敢于胜利

制天命而用之，中国传统社会就有人定胜天的思想，毛泽东同志进一步用“下定决心，不怕牺牲，排除万难，去争取胜利”^[2]诠释了这种革命精神。这次特大洪水持续时间长、范围广、

危害大，极大地挑战着人身体和心理的承受极限，如果没有坚强的意志和耐力，没有必胜的信心和勇气，很难抗击这滔滔洪水。洪水涨一尺，斗志高一丈，在关键时刻，全国上下同心、干群同心、党群同心、军民同心、前后方同心，表现出了超人的勇气和惊人的毅力，汇集成一个战无不胜的铁拳。有了这种坚韧不拔、敢于胜利的品格，中华民族又何惧面临的种种困难和风险挑战。

二、抗洪精神在河南省抗洪抢险中的诠释

2021年河南省郑州、新乡、鹤壁和周口等地区遭遇罕见的持续性强降雨，产生了严重的洪涝灾害。在紧急的汛情面前，河南省在中央的周密部署下，把人民的生命财产安全放在第一位，发扬抗洪精神，军民携手、干群团结，顽强拼搏、抗击洪水，力求取得抗洪抢险的最后胜利。

（一）党中央和国务院的高度重视和直接指挥

中国共产党来自人民，扎根于人民，时刻以保护人民的生命财产安全为己任。河南灾情发生后，7月21日，习近平总书记对防汛救灾工作作出重要指示，强调：“各级领导干部要始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位，身先士卒、靠前指挥，迅速组织力量防汛救灾，妥善安置受灾群众，严防次生灾害，最大限度减少人员伤亡和财产损失。”^[3]当天，国家防总就紧急指挥部署河南抗洪抢险工作，总指挥王勇也强调要全力采取各种减灾救灾措施保证人民群众生命财产安全。7月26日，李克强总理进一步强调全力以赴做好河南省防汛救灾工作，确保人民生命财产安全，指出：“人命关天，河南等受灾地区要把救援受困群众作为防汛救灾首要任务，不留死角，不落一人，最大限度减少人员伤亡。”^[4]7月30日，财政部、应急管理部预拨10亿元自然灾害救灾资金支持河南省防汛

救灾工作，并要求救灾资金要重点用在受灾群众的吃饭、穿衣、治病和倒塌房屋的恢复重建等方面。7月31日，国家减灾委派出包括防汛排涝督导组、卫生防疫督导组、救灾和物资保障组等10个工作小组在内的工作组奔赴河南指导减灾救灾工作。总之，一切计划安排皆为救灾服务，凡牵涉救灾事宜，事事关照，处处优先，尽最大努力把人民群众生命财产安全损失降到最低。

（二）人民解放军、武警部队、公安干警的奋勇争先和视死如归

“风雨有我在，人民请放心”。河南灾情发生后，人民军队发扬不怕辛苦、不怕牺牲的精神，顶风雨、战酷暑，顽强拼搏、持续作战，在这次河南抗洪抢险中发挥了重大作用。在中央军委部署安排下，截至7月24日16时，解放军和武警部队出动8800余人，动员民兵预备役16000余人，在郑州、新乡、鹤壁、安阳和周口等10余个方向执行抗洪抢险和灾后重建任务，全力保障人民群众生命财产安全^[5]。同时，武警河南总队高度重视，武警官兵闻灾而动，迅速加入到抗洪抢险的队伍中。20日17时，郑州市惠济区枯河丰乐农庄段发生险情，武警河南总队紧急抽调200余名兵力，携带8艘冲锋舟、5000余件救援装备器材，参与抢险救援^[6]。广大公安干警从维护灾后社会稳定出发，坚守工作岗位，全身心投入防汛救灾，把保障生产生活秩序的有序恢复作为头等大事来抓。在这次救灾中河南省军区还出动2000余名民兵，在各个洪涝灾害严重地区执行疏散群众、加固河堤等任务^[7]。他们斗志不减、战力不降，同时间赛跑，与洪魔抗争，最大限度地减少了人民群众的生命财产安全损失，用实际行动践行了“河南有我在，人民请放心”的诺言。

（三）基层党组织的组织动员和广大党员的自觉奉献

汛情就是命令，时间就是生命。河南洪涝灾害发生后，灾区基层党组织迅速组织动员群众筑

起防汛救灾的战斗堡垒，成为受灾群众的主心骨；广大党员干部肩负“我是党员我先上”的责任感，冲锋在第一线、战斗在最前沿，让党旗在防汛救灾一线高高飘扬。灾害发生后，巩义市水道口村委迅速成立抗洪抢险指挥部，组织村组党员干部70余人成立抗洪抢险救援队，转移危险区域的群众，安置受灾的群众近400人，并为他们提供饮食、住宿和医疗等服务^[8]。卫辉市唐庄镇1000多名干部在党委书记吴金印带领下组成救援队，奔赴各个受灾村镇，封堵缺口、转移群众、安置灾民。新密市市直各部门6400多名党员干部走上街头、深入社区，帮助市民清理垃圾、疏通积水，恢复市容市貌^[9]。这充分体现了基层党组织的动员能力，也彰显了广大党员的使命担当，正像原阳县扁担王村王领昌所说：“基层组织、基层党员没大能力，咱有小能力。”^[10]正是这些“小能力”在关键时刻挽救了一条条生命，减少了人民群众的财产损失，充分体现了广大党员干部对人民高度负责的精神、自觉奉献的精神和甘当孺子牛的精神。

（四）灾区人民群众的不畏艰险和顽强拼搏

没有生而无畏的英雄，只有奋不顾身的凡人。面对河南这次特大洪涝灾害，灾区人民群众不低头、不退让，齐心协力，顽强奋战，忍着悲痛更加斗志昂扬地迎战洪水。在郑州灾情严重时，郑州民宿老板吴帅龙，免费开放全城50家分店；巩义刘松锋，用一辆大铲车救出了被困的60多名大学老师；实习医生于逸飞，不顾个人安危，连续跪地施救6小时，救治20多名受伤市民；鹤壁市淇县一汽修厂组织人员用汽车内胎制作简易皮划艇，支援前线抗洪抢险；周口市川汇区王佰胜带领防汛人员巡守沙颍河大堤，坚守官坡险工六天六夜；69岁的村民王力自告奋勇开着自己的三轮车拉着邻居支援扶沟县徐家险工段的护堤抢险。中原多义士，这一个个义举，都定格成一幕幕感天动地的画面。在这次河南抗洪抢险中，人民群众不畏艰险、顽强拼搏，团结友爱、

互助互济，充分展现出灾区广大人民群众高度的社会主义觉悟和不畏艰险的斗争精神。

（五）全国各族人民的团结友爱和互助互济

一方有难，八方支援。全国各族人民发扬团结友爱、互助互济的精神，以各种方式关心、支援河南抗洪抢险，突显了中华民族巨大的凝聚力和向心力。河南汛情发生后，河北、山西、安徽、江西、湖北等7省先后出动消防救援专业队伍1800名指战员，携带250艘舟艇、7套“龙吸水”大功率排涝车、11套远程供水系统、1.85万余件抗洪抢险救援装备紧急驰援河南^[11]。与此同时，诸多企业积极捐款捐物，阿里巴巴捐赠1.5亿元，蚂蚁集团捐赠1亿元，美团捐赠1亿元，拼多多捐赠1亿元。截至7月23日，全国各地民营企业通过河南省红十字会、郑州慈善总会等捐款捐物17亿多元^[12]。而且，海内外中华儿女也积极支援河南灾区。一位新加坡的华人先后3次兑换人民币，捐赠200万元；一位退伍老兵捐赠10000元，支援灾区购买生活物资；一位祖籍河南的87岁老人捐赠5000元，帮助老家渡过难关。汇小流以成江海，每一次灾难面前，爱从不会缺席，一笔笔捐款，一份份爱心，如星星之火，奔腾汇聚成暖流，凝聚起了河南这次抗洪抢险的巨大力量。

三、河南省抗洪抢险胜利的时代价值

2021年河南省经历的这场战天斗地的抗洪抢险大事件，其中一幅幅人与自然搏斗的鲜活画面，生动地诠释和赓续着抗洪精神，更为重要的是，这次艰苦卓绝的斗争，直面生死的考验，患难与共的经历进一步密切了党群关系，加强了军民的鱼水之情，巩固了民族大团结的良好局面，彰显了中国社会主义制度具有无比的优越性。

（一）党的领导是各项事业胜利的根本保证

中国共产党的领导是我们各项事业胜利的根本保证，抗洪抢险的胜利、防灾减灾救灾的成效、灾害治理体系和治理能力的现代化，核心动

力都在于中国共产党的领导。在河南这次严重的洪涝灾害中，党中央总揽全局、协调各方，时刻关注河南救灾工作的进展情况；各级党组织始终践行“人民至上、生命至上”的防汛救灾理念，积极协调指挥，为保证了灾区人民的基本生活，充分发挥了战斗堡垒作用，经受住了特大洪水的严峻考验；广大党员心中有人民，以身作则，奋战在抗洪抢险第一线，发挥了党员的先锋模范作用。由此，基层党组织和广大党员成为这次抗洪抢险的“主心骨”，深得民心，感染了全国各族人民。这次河南抗洪抢险的伟大实践，进一步密切了党和人民群众的血肉关系，提高了党在人民群众中的威望，证明了中国共产党能够应对并战胜任何风险挑战。

（二）人民军队是卫国卫民的坚强柱石

在这次河南抗洪抢险中，广大指战员发扬了人民军队的革命英雄主义传统，从将军到士兵，人人奋勇争先，与灾区人民群众同生共死，以自己的实际行动捍卫了国家和人民的利益。从坚守常庄水库到奋战贾鲁河堤坝，从会战共产主义渠到防堵卫河，从保卫颍河到防守沙河，哪里有灾他们就出现在哪里，哪里有险他们就奔赴到哪里，哪里任务最艰巨他们就冲向哪里，处处皆是人民军队奋不顾身的身影。他们的英雄行为和牺牲精神，使他们又一次成为“最美逆行者”和“最可爱的人”，深深感动和教育了人民群众。这次河南抗洪抢险的伟大实践，使广大人民群众认识到应对重大自然灾害没有解放军是不行的，同时也书写了军民鱼水之情最新、最美、最动人的篇章。

（三）中华民族具有强大的凝聚力

血浓于水，情浓于血。这次的河南特大洪涝灾害，时刻牵动着全国14亿人的心，并由此产生了巨大的号召力。各级党组织临危不乱，发挥了战斗堡垒作用；广大党员顽强拼搏，发挥了模范带头作用；人民军队冲锋陷阵，发挥了中流砥柱的作用。同时，广大企业捐款捐物，运送物资，

全力支援一线的抗洪抢险，发挥了不可替代的作用。千千万万的普通群众也通过各种方式以高昂的热情投身于这次河南抗洪抢险的斗争中，生动地诠释了中华民族风雨同舟、安危共度的感人画面。这次河南抗洪抢险的伟大实践，充分体现了炎黄子孙炽热的家国意识和民族意识，彰显了中华儿女崇高的爱国主义热情和浓厚的民族感情，证明了中华民族具有强大的凝聚力和向心力。

（四）社会主义制度具有无比的优越性

集中人力、物力、财力办大事是社会主义制度的固有优势。在这次河南抗洪抢险中，全国一盘棋，党中央、国务院统一协调指挥，以最快的速度组织、调度全国各方面的资源支援河南防汛救灾。全国各族人民发扬“一方有难，八方支援”的团结协作精神，捐款捐物，奔赴灾区，助力河南人民渡过难关。灾区人民群众舍小家顾大家，做到了个人服从集体，眼前利益服从长远利益，形成了气势磅礴的抗洪力量。正是因为社会主义制度具有无比的优越性，河南才实现了大灾

之后无大疫，大灾之后无饥民，大灾之后无混乱。这次河南抗洪抢险的伟大实践，充分显示了综合国力的提高对于防治自然灾害的巨大作用，体现了社会主义制度具有无比的优越性，坚定了人民群众对社会主义的自觉支持和衷心拥护。

四、结语

中国1998年特大洪水已然成为一个历史事件，但其形成的抗洪精神却是一笔宝贵的精神财富；2021年河南省洪涝灾害也终将成为往事，但它却诠释和赓续了抗洪精神，彰显了抗洪精神的时代价值。历史具有传承性，在实现中华民族伟大复兴的征程中，我们还会遇到这样或那样的艰难险阻，但是只要我们站在“江山就是人民，人民就是江山”的政治高度，践行“人民至上、生命至上”的崇高理念，做到“万众一心、众志成城，不怕困难、顽强拼搏，坚韧不拔、敢于胜利”，我们终将战胜任何风险挑战。

参考文献

- [1] 中共中央文献研究室. 十五大以来重要文献选编: 上[M]. 北京: 中央文献出版社, 2000: 484, 485.
- [2] 毛泽东. 毛泽东选集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1101.
- [3] 习近平. 始终把保障人民群众生命财产安全放在第一位 抓细抓实各项防汛救灾措施[N]. 人民日报, 2021-07-22(001).
- [4] 李克强. 把保障人民群众生命财产安全放在第一位 强化责任完善措施全力做好防汛救灾工作[N]. 人民日报, 2021-07-27(001).
- [5] 马跃峰, 朱佩娴, 毕京津, 等. 加紧恢复重建 全力帮扶受灾群众[N]. 人民日报, 2021-07-25(004).
- [6] 张海涛, 郭北晨. 暴雨来袭 众志成城[N]. 河南日报, 2021-07-21(001).

- [7] 人民子弟兵抗洪一线连续奋战 [N]. 解放军报, 2021-07-23(001).
- [8] 何可, 赵红光. 有党组织作依靠, 我们就有安全感[N]. 河南日报, 2021-07-30(003).
- [9] 王大庆, 刘婵, 刘勰. 雨中愈显党旗红[N]. 河南日报, 2021-07-24(002).
- [10] 吕志雄. 这就是咱的基层党员![N]. 河南日报, 2021-07-27(007).
- [11] 龚金星, 马跃峰, 朱佩娴, 等. 生命至上 众志成城[N]. 人民日报, 2021-07-22(004).
- [12] 众志成城 汇爱成海[N]. 河南日报, 2021-07-23(003).

责任编辑 董颖

试论我国现阶段网络协商民主发展的困境与对策

李容齐

(北京大学人力资源开发与管理研究中心,北京 100871)

摘要:互联网的逐渐普及与应用使其更具公共性,网络协商民主发展也因此受到广泛关注。相较于传统协商形式,叠加了互联网优势的网络协商有足够潜力使协商更具参与性、多元性、平等性、公开性和理性。现阶段我国网络协商民主发展的困境有三个方面:一是数字鸿沟导致协商主体代表性不佳,二是信息推送加剧网络协商群体极化,三是制度性供给不足。政府应有针对性地多措并举破除困境:普及网络知识,缩小“数字鸿沟”;强化网络平台监管,重塑“把关人”身份;推进立法工作,构建官方协商平台。

关键词:互联网;协商民主;数字鸿沟;群体极化;制度性供给。

中图分类号: D62 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2021)11-0057-05

一、网络协商民主简介

近年来,随着互联网在我国的普及与应用,网络协商民主逐渐成为我国协商民主的新渠道、新形式。2020年8月,中央就“十四五”规划编制开展网上意见征求工作,开了中央全会文件起草通过网络征求全社会人民意见的先河,收到全国各地网络留言百余万条^[1]。此次规划编制意见征求范围之广、参与人数之多均前所未有,充分显示了我国推进网络协商民主制度建设的可行性、合理性、有效性。作为协商民主的新形式,网络协商民主以互联网为公共平台,通过广泛的公共讨论与意见交换,使公民互相了解彼此关于在议公共问题的立场与诉求,并共同得出各方都能接受的、最大化公共利益的可行方案^[2]。相

较于传统协商形式,网络协商民主得到了即时、虚拟、长效的互联网技术的叠加与补足,能够更清晰地体现协商民主本质的参与性、多元性、平等性、公开性、理性等理论特性。

首先,具有即时性的互联网极大地加快了信息的流动与交换,使得网络协商能够突破地域和人数限制,吸引不同领域、不同地域的利益相关者远程参与。因此,公民参与协商的成本得以降低,更多公民以直接民主的形式表达个人意愿、参与公共决策的现实可能性提升,传统协商民主不完整、不及时的缺点得到了弥补,直接强化了协商过程的参与性。同时,高参与度也意味着协商参与主体的多元化。协商民主是现代民主为了应对全球化时代日益加剧的社会分化所发展出来的民主形式,社会主体的多元化是协商民主产生

收稿日期: 2021-07-07

作者简介: 李容齐(1998—),男,河南新乡人,伦敦大学学院理学硕士,研究方向为公共管理、公共政策、网络政治。

的基础和实践的动力^[3]。没有参与主体的多元化,协商就没有意义。而网络协商能有效避免因协商场所等因素带来的参与主体区域化、同质化等问题,代表了协商过程对多元利益追求的有效回应,避免了对话缺失可能导致的公民社会分裂、对立。

其次,互联网的匿名性和虚拟性也体现了其与协商民主平等价值理念的更好契合。匿名的、虚拟的公共网络模糊了现实世界的身份与权威,致使“政治精英”同大众一样,也必须通过理性的辩论来协商、说服他人。网络协商也因而有足够的潜力去克服传统协商中因身份、地位、民族、性别等先在性因素造成的对话不平等,保障公民平等发言的权利,更大限度地体现协商民主的平等性。尽管这种平等被质疑仅仅是形式上的平等——相较于“政治精英”,部分受政策影响的公民群体不善于运用政治权利参与协商,影响政策结果,即所谓“政治贫困”,但网络协商可能带来的形式平等为我国民主政治迈向实质平等提供基础支撑的意义不可因此而被否认^[4]。

同理,互联网的长效性令网络协商成为提高协商过程公开性、培养公民理性的更优解。协商民主的公开性不仅要求协商过程与程序的公开,更要求协商参与者对其提出或支持某项政策建议的原因进行公开论证,以使所有的政策受众信服^[5]。而网络协商通过“协商时直播,协商后回放”等模式,能够充分保障公民对协商过程的可访问性,大大提高了协商的公开性、透明性。在此基础上,长效的视频公开确保公民能够以旁观者视角重复、准确地回顾其参与的协商过程,使他们更有可能超越自身利益带来的观点局限,从而理解、接受其他协商参与者的观点和需求,避免参与者的过度情绪化,通过相互理解和妥协实现公共利益的最大化,实现协商过程的相对理性。

因此,在网络协商前景得到肯定的前提下,如何破除客观阻碍,继续完善网络协商民主制

度,保证网络协商的规范化与常态化运行和发展,是一个具有理论价值和实践意义的重要议题。在辨析我国现阶段推进网络协商发展困境方面,学界已有相当的研究成果。一部分学者认为,囿于身份地位、经济条件、教育水平等因素,普通民众协商参与意愿、参与能力较低,加之互联网普及程度、使用效率的差距,现阶段网络协商因具有不平等的精英民主倾向性而难以大面积开展^[6]。还有学者发现,网络协商中具有制度约束的官方平台的缺失可能造成协商过程中的信息失真,进而使协商非理性化,引发网络舆情事件,形成“情绪式民主”,不利于政策的制定^[7]。另有学者质疑网络立法进程,认为现阶段网络立法相对滞后,缺乏公民网络权利保护等方面的内容,立法过程缺乏公民参与,难以为网络协商民主的发展提供合适的网络环境、制度环境^[8]。即便众说纷纭,但学者们基本达成共识:国内网络协商民主发展任重道远。

二、当前网络协商民主发展的困境

近年我国网络普及率不断提升:截至2020年底,全国互联网普及率为70.4%,其中农村地区互联网普及率已达55.9%,这两个数字较2019年3月份分别提升5.9%和9.7%;贫困村通光纤比例已达98%^[9]。互联网法律体系不断完善,《数据安全法》《个人信息保护法》等相继发布。互联网日新月异的发展解决了一众学者提出的网络协商民主发展过程中的一些困难,也带来了一些新困难。对网络协商民主困境的重新审视对于政府有针对性调整其发展方向十分重要。当前显著的问题体现在协商主体、网络技术、制度供给三个方面,包括数字鸿沟导致协商主体代表性不佳、信息推送加剧网络协商群体极化、制度性供给不足。

(一) 数字鸿沟导致协商主体代表性不佳

从协商主体的角度分析,网络协商发展的阻

碍在于“数字鸿沟”带来的信息不平等。随着互联网的普及和它在现代社会政治、经济等多领域中的运用，“数字鸿沟”的定义也从简单的网络接入差距扩展到了网络使用差距，即不同个体间“使用需要相关的计算机和网络知识及评估信息质量的能力”^[10]差异。来自现实社会发达地区受教育程度高、互联网使用娴熟的公民群体能从互联网更高效地收集信息、获取知识，并借由互联网表达个人诉求、行使公民权利，逐渐在网络上成为“政治精英”。相反，经济、教育相对落后地区的公民虽然在互联网的迅速普及中迅速接触到了从未接触过的大量信息，但因其网络使用经验不足而难以对信息进行有效的筛选，更容易迷失于网络上形形色色的娱乐诱惑，不问政事。更有甚者，由于难辨网络信息的真假虚实，从而被一些“政治精英”引导思维和舆论，丢失了对现实事件的客观理解和思考能力，变成网络投机者干政的“马前卒”“挡箭牌”。长此以往，信息富有者与信息贫困者富者愈富，贫者愈贫，界限更加分明。因此，“数字鸿沟”的普遍存在使网络协商民主青睐于来自发达地区的、受过良好教育的、拥有协商经验的公民团体；弱势群体被压制，逐渐失去参与协商的可能性。这种趋势会导致协商主体代表性失衡，令网络协商背离协商民主平等多元的价值理念，复刻了精英民主、代议制民主的缺陷。总之，尽管互联网的发展与普及为平等的、大规模的网络协商民主参与提供了公共场域，但只要协商主体间的“数字鸿沟”依然普遍存在，公民就难以通过互联网实现协商参与的民主平等。

（二）信息推送加剧网络协商群体极化

从网络技术的角度分析，现行的网络信息推送技术根据公民的网络浏览历史与偏好，有针对性地筛除、推荐网络信息，极易催生出协商主体间的“群体极化”现象，导致协商的非理性化。信息推送使参与者能够通过互联网迅速地找到与他们具有共同经历、视角、价值观的公民进行沟

通，逐渐形成协商体。协商体会通过信息推送不断吸引观点相近的公民加入，并且在内部舆论作用下在讨论中逐渐将公民相近的思想同质化，并排斥“误入”该协商体的少数持不同意见者。被排斥的异见者则往往会以对立的姿态通过信息推送形成另一个协商体，同时内部也逐渐同质化、情绪化，甚至极端化，且难以与对立协商体理性对话，造成协商主体的持续割裂，即所谓“群体极化”^[11]。理论上，协商民主是多元的、理性的，要求协商参与者通过观点的交流与辩论相互理解、妥协，得出使公共利益最大化的政策方案。但是在“群体极化”现象下，协商体的出现在公民从众心理的影响下同化了相近的观点，公民意识逐渐趋同，违背了协商参与多元化的准则。由于内部的趋同，各协商体之间的立场逐渐明确且极端，非此即彼、高度对立，导致协商情绪化，消解了协商使参与者都相对满意的可能性，与协商民主的公民理性要求背道而驰。更严重的是，从未接触过某协商或讨论议题的公民一旦误入极端协商体，就会因“近期访问”而不断收到立场相同的信息推送，使公民在对该议题进行客观了解前受到主观的极端情绪感染，进一步侵蚀网络协商民主发展的公民理性根基。因此，现行的网络信息推送技术造成的“群体极化”现象已然成为网络协商民主发展的拦路虎、绊脚石。

（三）制度性供给不足

从网络协商制度性供给的角度分析，网络协商与治理相关法律法规不完善，官方的公民网络协商平台不足，构成了阻碍网络协商发展的第三重现实困境。互联网虽然为平等协商创造了技术条件，但同样也带来了对网络治理的考验。我国近年的立法工作体现了对网络治理的重视，但较晚的起步、普遍三至五年的立法周期导致我国网络管理相关法制建设进程与高速迭代的互联网技术有所脱节；现行管理虽然保证了基本的网络安全，但仍难以阻止网络节奏、隐私窃取、仇恨言

论、电信诈骗等网络乱象的层出不穷^[12]。在法律法规存在漏洞的情况下，开放的网络协商过程一旦受到此类网络乱象的干扰，不但所协商问题得不到解决，反而会产生新的社会矛盾，这些社会矛盾通过即时匿名的互联网大范围、高速率扩散，将进一步降低公民对于网络参与协商的效能感、信任感，影响公民后续参与的积极性。同时，网络协商的本质是虚拟的，是对现实政治的补充而绝非替代，因此网络协商必须有适当的变现实制度与之匹配，以实现虚拟协商与现实政治之间的同一与转化。然而，现阶段下的网络协商民主参与缺乏固定的官方平台与制度流程，缺少现实制度的对接，影响了协商效率与协商结果的转化，更令网络协商结果作为虚拟政治影响政策制定实施因素的合法性不足，以致网络协商无法对政策制定形成实质的制度约束。当协商结果因现实政治因素而不能及时变现时，网络与现实之间巨大的落差将进一步刺激被网络协商释放出巨大的参政热情和欲望的公民，或将导致其参与意愿一蹶不振，削弱政府公信力，使网络协商民主发展大受挫折。综上所述，加大制度性供给已成为继续深入发展网络协商民主的前提。

三、破解网络协商民主发展困境的对策

针对上述我国现阶段网络协商民主发展过程中发现的现实问题，我国政府应多措并举以应对。

（一）普及网络知识，缩小“数字鸿沟”

“数字鸿沟”加剧了公民间的信息不平等，导致协商参与主体的精英化，因此缩小“数字鸿沟”以强化网络协商平等性势在必行。一方面，保障网络弱势群体的接入权是缩小“数字鸿沟”的基本前提。应继续以政府为主导，以企业为主体，以全民普及为最终目标，通过专项补助、转移支付等方式推动偏远贫困地区的互联网基础设施建设与智能终端普及。另一方面，对网络弱势群体开展网络基础知识技能教育，缩小各

地区公民间的网络使用差距，能够有效缓解不同社会群体利用网络收集有效信息、参与网络协商中的不平等问题，是缩小“数字鸿沟”的必然要求。政府应结合不同网络弱势群体对互联网应用的实际需要，依托于各类学校，充分利用民间非营利组织，因地制宜地制定网络教育方案，培养公民通过网络获取知识、表达诉求、参与协商的正确方法和意识，协助公民树立正确的网络观。公民对基本网络应用的掌握能够确保网络协商渠道的畅通，网络带来的知识更能够改善部分公民政治素养、协商能力不足等劣势，全面缩小“数字鸿沟”，提升网络协商质量，保证网络协商民主健康发展。

（二）强化网络平台监管，重塑“把关人”身份

网络平台滥用网络信息推送技术，容易催生网络“群体极化”，造成严重的社会割裂，威胁网络协商赖以生存的互联网环境，甚至摧毁公民理性基础，因此需要受到更严格的监管。在传统媒体中，信息的传播须经过具有较高的媒介素养的“把关人”严格筛选才能够呈现给大众，按照规范的信息审核流程，对低质量、同质化、极端化的信息进行过滤，保证新闻内容的质量。而在如今“用户生成内容”的时代，网民成为互联网信息的主要来源，网络平台也因此超越了单纯的技术企业，具有了媒体的性质^[13]。2017年颁布的《互联网新闻信息服务管理规定》明确指出，以任何形式向公众提供互联网新闻信息服务的平台都应当健全信息发布审核、公共信息巡查等信息安全管理制度，成为网络“把关人”。然而，一些网络平台为了增加流量、提高用户保留率，利用互联网技术发展过快带来的监管漏洞，滥用信息推送技术吸引网民，放任网络信息过度自由地生产、传播，成为网络“群体极化”现象丛生的温床。因此政府应加强对网络平台的监管，不定期对网络平台推送情况进行抽查，强化司法规制，使网络平台肩负起其网络时代“把关

人”的责任，为协商营造出风清气正的网络信息环境。

（三）推进立法工作，构建官方协商平台

首先，宏观层面上，继续完善《数据安全法》等网络空间治理体系的基本立法，为互联网作为公共领域的治理提供法律依据，尽最大可能肃清、预防网络乱象，适应网络发展规律，积极填补因互联网技术迅速发展带来的法律漏洞，防止“擦边球”违纪，为网络协商程序的稳定运行奠定场域基础。

其次，研究网络协商与现实政策制定对接的制度立法，规范网络协商流程，完成网络协商从虚拟参与到现实政治的转化，保证公民网络协商结果的有效落实。

最后，基于现阶段互联网直播等互动技术及网络协商经验，推广完善网络协商制度平台建设，为公民与公民、公民与政府、政府与政府提供远程、即时、公开、理性对话的官方场所。尤其注意建立网络协商反馈平台，对政府未采纳建议的部分作出合理的解释说明，提高公民对网络

协商的信任感。总而言之，通过制度的构建令公民网络协商参政议政合法化、规范化、效能化，是我国未来网络协商民主发展的必由之路。

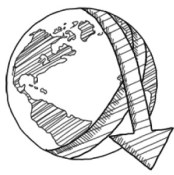
四、结语

虽然网络协商在实践中遭遇了协商主体、网络技术、制度供给等方面的问题，但互联网属性与协商民主理论特性的契合以及信息时代的到来意味着二者的融合是大势所趋。与此同时，当前中国已经逐渐步入改革深水区，更需要协商民主制度与之适应，通过协商化解日益加剧的社会利益分化和价值追求多元化所带来的社会矛盾，保障社会发展稳中求进。然而，互联网技术对于协商民主建设是一把双刃剑，如果不能及时解决网络协商实践中出现的问题就贸然对网络协商进行大规模普及，不仅无助于发挥其长于传统协商形式的优势，反而会加深社会的撕裂，造成改革的民主衰退。因此，网络协商的发展将是一个渐进的、不断发展和完善的过程，需要受到学界的持续关注。

参考文献

- [1] 陈尧. 推动协商民主广泛多层制度化发展[N]. 人民日报, 2021-03-02(9).
- [2] 张爱军, 张媛. 网络协商民主的实践优势、困境及其化解[J]. 江淮论坛, 2019(4):63-69.
- [3] 陈家刚. 协商民主: 概念、要素与价值[J]. 中共天津市委党校学报, 2005(3):54-60.
- [4] James Bohman. Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy[M]. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press, 1996:125.
- [5] James Bohman, William Rehg. Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics[M]. Cambridge Massachusetts; London England: The MIT Press, 1997:6.
- [6] 赵爱霞, 王岩. 新媒体赋权与数字协商民主实践[J]. 内蒙古社会科学, 2020(3):50-58.
- [7] 赵海艳, 孙萍. 网络舆情事件中的协商与公共理性研究: 以“山东非疫苗案”为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2019(2): 165-172.
- [8] 伍俊斌. 网络协商民主的困境与战略分析[J]. 黑龙江社会科学, 2018(4):117-125.
- [9] 中国互联网络信息中心. 第47次中国互联网络发展状况统计报告[R/OL]. (2021-02-03) [2021-04-30]. http://www.cac.gov.cn/2021-02/03/c_1613923423079314.htm.
- [10] 伍俊斌, 于雅茹. 论互联网时代协商民主的运行挑战及其发展路径[J]. 岭南学刊, 2020(4):35-41.
- [11] 凯斯·桑斯坦. 网络共和国——网络社会中的民主问题[M]. 黄维明, 译. 上海: 上海人民出版社, 2003:50-51.
- [12] 王永香, 王心渝, 陆卫明. 规制、规范与认知: 网络协商民主制度化建构的三重维度[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2021(1): 117-126.
- [13] 钟超. 互联网平台要当好“信息把关人”[N]. 光明日报, 2019-02-18(2).

责任编辑 董颖



郑州市委编办构建“大博物馆体系”助力城市文博事业发展

一线传真

郑州市委编办认真贯彻习近平总书记关于文物保护利用的有关精神，充分发挥郑州市作为国家历史文化名城的优势，积极优化文物保护事业单位布局，构建具有郑州特色的“大博物馆体系”，统筹文物保护与经济社会发展，使文物保护成果惠及人民群众。

一、横向互通，打好“整合拳”。通过整合原有博物馆，建立古代文物展博体系。在郑州博物馆原有管理机构的基础上，整合了市内所有以陈展保护古代文物为主的博物馆机构，形成以新建的郑州博物馆作为主馆，原商都遗址博物馆、古荥汉代冶铁遗址博物馆、运河遗产博物馆、南水北调出土文物博物馆等为下设分馆的古代文物展博体系。明确了分馆不再单独核定编制，人员编制由主馆统筹调剂使用的编制管理模式。

二、上下联动，打好“融合拳”。整合近现代和红色文化展馆，建立红色文化展博体系。在不新增机构、人员编制的前提下，以二七纪念馆为基础，将二七纪念塔、二七纪念堂、原日本驻郑州领事馆旧址、二七工人夜校旧址、北伐战争纪念馆、纺织工业纪念馆等近现代革命文物保护遗址统一由郑州二七纪念馆管理，负责研究保护近现代革命文物，传承弘扬红色革命文化，形成了具有郑州近现代社会发展进程要素和红色革命文化特色的纪念展博体系。

三、统筹兼顾，打好“结合拳”。规范设置考古遗址公园，建立中华文明起源阶段的遗址保护展博体系。以郑州大河村考古遗址公园为管理主体，规范设置考古遗址公园管理机构，对黄河沿线郑州段分布较散、保护任务相对较轻的大河村遗址、双槐村遗址、西山遗址等进行统一管

理，形成了集遗址保护、考古发掘、文化传播、旅游休闲、文创开发功能为一体的创新发展模式，成为黄河文化保护与传承的重要支撑点。

四、优化协同，打好“组合拳”。整合文物文化研究机构，建立文物发掘保护的技术支撑体系。对研究机构进行整合设置，将郑州市文化遗产研究院整体并入郑州嵩山文明研究院，把单一又联系密切的职能职责组合起来，人员编制集中起来，加大郑州市文明文化考古研究力度，增加考古发掘力量，化解城市快速发展建设与文物保护之间的矛盾。

开封市委编办“一审二推三结合” 强化机构编制审计监督职能

今年以来，开封市委编办深入贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》及配套法规制度精神，积极履行机构编制监督检查职责，提出“一审二推三结合”理念，切实强化机构编制审计监督职能。

“一审”：按照机构编制审计工作规定，结合开封市机构编制工作实际，运用科学审计方法，严格规范审计程序、确定审计内容，从源头上发现被审计单位的问题，充分发挥审计监督作用，推进机构编制审计制度化、规范化。

“二推”：推进机构编制问题整改，针对审计发现的问题，提出切实可行的整改建议和措施，推动被审计单位提高机构编制管理水平；推动完善相关制度，对被审计单位潜在的与机构编制法律法规相抵触的制度、规范性文件进行风险预警，促进被审计单位完善制度，弥补制度缺陷。

“三结合”：机构编制审计与机构编制执行情况评估相结合，及时发现机构编制配置和职责运行方面存在问题，有效纠正职责履行偏差，严肃机构编制纪律；机构编制审计与机构编制违规

违纪行为预防工作相结合，在机构编制审计的同时积极宣传机构编制法律法规，切实提高被审计单位机构编制法规意识；机构编制审计与事业单位法人登记监管相结合，在开展机构编制审计时，着重检查事业单位法人登记事项和年度报告事项，将事业单位登记作为机构编制监督检查的重要内容，对于发现的问题及时反馈，同时加强问题整改，督促被审计单位制订整改措施，明确整改时限，把机构编制审批与监督检查、法人登记监管紧密衔接起来，形成监管合力。

商丘市委编办强化四种意识 扎实做好机构编制核查准备工作

为深入贯彻《中国共产党机构编制工作条例》(下称《条例》)，进一步规范机构编制管理，完善机构编制数据信息，商丘市委编办周密部署、压实责任，强化四种意识，切实做好各项核查准备工作。

一、提升站位，强化政治意识。召开专题会议传达学习中央文件精神，强化与省委编办的沟通对接，统一思想、凝聚共识。结合商丘实际，研究印发《商丘市机构编制核查实施方案》，进一步明确核查的目的、范围、内容、步骤，切实担当好核查工作属地管理职责，把思想和行动统一到中央编委和省委编委决策部署上。

二、明确分工，强化责任意识。深刻认识机构编制核查的重要意义，自觉把核查作为贯彻落实《条例》和推进机构编制法定化的基础工作，在做好市本级核查的同时，进一步加强对县区编办帮抓和督导，一级抓一级，确保核查工作扎实有序推进。指导督促市直各部门及各县区明确核查工作第一责任人主管责任与直接责任人分管责任，形成目标明确、责任明晰、推进有力的工作格局。

三、密切配合，强化协作意识。充分考虑机构编制核查工作的综合性、复杂性，全市各级机构编制部门主动与本级组织、财政、人力资源和社会保障等部门建立健全协作配合机制，制定数据比对工作方案，明确比对方式、结果使用、安全防护等要求，各司其职，相互配合，稳步推进数据比对等各项工作。为保障核查进度和质量，市委编办强化业务培训和督促指导职能，针对核查工作中遇到的问题和重要情况，及时做好统筹工作。

四、健全机制，强化监督意识。坚持从大局出发，严肃工作纪律，按照法定管理权限，切实履行机构编制监督检查职责，健全机构编制监督检查协作配合机制，加大对不履行机构编制审核程序擅自进人、超编进人等违反机构编制纪律行为的查处力度，强化各级各部门机构编制纪律意识，切实维护机构编制的权威性和严肃性。

禹州市神垕镇完善便民服务中心建设 打通服务群众“最后一公里”

近年来，许昌禹州市神垕镇以巩固乡镇机构改革为契机，以“让企业群众办事最多跑一次”为目标，持续推进乡镇便民服务中心改革，打造“环境最美、服务最优、时间最短”的“三最”党政便民服务中心，不断提升便民中心服务水平

一、持续提升改造，提供良好环境。一是在原有入驻民政、残联、社保、计生等部门的基础上，使市场监管、自然资源、税务、村镇建设、规划等部门统一进驻大厅，打造“一站式”综合性服务平台。二是对便民服务中心进行翻新改造提升，在大厅内设立咨询台、规划休息室、配备饮水机，为办事群众提供良好的服务环境。三是设置24小时政务自助终端、自助办税终端、社保查询机等自助服务设备，方便群众“自助办”，

力争实现企业群众办事“最多跑一次”。

二、服务优化升级，满足群众需求。神垕镇党政便民服务中心以规范制度提升服务水平，做到“七个规范”，更加方便群众办事。一是服务公开规范。推进审批及公共服务事项清单化管理工作。通过发放办事指南、公开办事清单等方式，广泛接受社会监督，提升便民服务中心审批服务质量和效率。二是服务形象规范。注重仪容仪表、注意文明用语，热情服务，耐心解答。三是基础服务规范。以“一门受理、统一收费、限时办结”作为基础服务标准，不断提升服务质量。四是导询服务规范。充分考虑老年人接受信息较慢、互联网使用不熟练等因素，做好办事引导、咨询服务。五是综合受理窗口服务规范。严格实行首问负责制和一次性告知制度，综合窗口受理业务要进行细致全面审核，确保材料一经收集，业务必定办理，材料不齐全当场告知补齐，最大化方便群众办事。六是预约服务规范。探索预约办理服务，通过微信群、电话预约等方式，节省群众时间。七是延时服务规范。下班时间过后，为在大厅等候的人员办理相应业务，减少服务对象往返中心次数，方便群众。

三、方式创新高效，打通服务末梢。一是精简证明材料，提升办事效率。对于凡是可以通过身份证查验获取相关信息材料，一律取消提交，让群众办事实现“一证通办”；对于同一个业务多个部门需要相同材料的，只收取一份，让“群众多头跑”变“部门协同办”，改变群众办事“找熟人”“心里有负担”的状态。二是主动作为，加强村(社区)便民服务站建设。为解决部分老年人身体不便、不宜到镇党政便民服务中心办理业务问题，在邻近规模较大的村建立便民服务工作站。服务站统一名称、标志、门头，设置综合窗口，公布村(社区)服务事项和代办项目目录清单，让行动不便的村民“小事不出村、大事有帮办”，切实提升群众办事便利程度，打通服务基层“最后一公里”。

鹤壁市淇滨区委编办打好“四张牌” 全力抓好事业单位档案管理工作

今年以来，鹤壁市淇滨区委编办高度重视事业单位档案工作，从打好“齐”“高”“严”“顺”四张牌入手，全力抓好事业单位档案管理工作。截至目前，共整理事业单位档案301套，归档率100%。

一、资料“齐”。结合党政机构改革、事业单位改革涉及的事业单位调整事项，指派专人对现有事业单位进行档案整理与收录，对所存设立、变更、年检、监督等档案适时开展自查。按照档案标准化要求，逐项进行排序和完善，做到所存档案不漏一张、不缺一项。

二、标准“高”。秉承“一户一盒”原则，高质量、高标准抓好档案整理工作。及时更新老、旧、破档案盒及档案柜，专门购买了300余个档案盒及5组铁皮档案柜，对现存档案进行了重新排序，并制作档案标签，使档案存放整齐划一、井然有序。

三、管理“严”。严格做到档案适时更新完善。事业单位调整后，及时与业务股室对接，准确掌握事业单位调整事项，建立工作台账，督促相关单位进行变更申请，并对后续纸质档案进行动态补充，确保了事业单位变更事项前后衔接、内容完整。

四、应用“顺”。建立健全了档案使用工作机制，理顺了档案查看、借阅、复印等权限和程序。充分发挥事业单位登记管理档案的作用，将事业单位档案有效应用到日常工作管理中，实现了便捷查询、动态管理、有迹可寻的良性循环。今年先后为发改委、法院等单位提供涉及135个事业单位共计1600余项数据。

责任编辑 华夏



洪谷山风景之一



洪谷山风景之二

李艳慧（1976—），河南新乡人，新乡学院美术学院动画教研室讲师，硕士，研究方向为动画教学。



新院风景之林荫小路



新院风景之灯光球场

李冬冬（1978—），河南新乡人，河南省美协会会员，新乡学院美术学院动画教研室讲师，硕士，研究方向为动画教学及插画创作。



西行风景之四 李意淳 作

李意淳，清华大学美术学院硕士，中国美术家协会会员，中国水彩画研究会会员，河南省美术家协会理事，河南省美术家协会水彩画艺术委员会副主任，河南省书画院特聘画家，郑州大学教授、硕士研究生导师。

ISSN 2095-7017



CN 41-1428/D ISSN 2095-7017 定价：15.00元