

南水北调中线干渠南太行段日出 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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

# 行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- ◎ 从大数据动态视角看机构编制资源配置发展新趋势
- ◎ 对提高机构编制法规制度实施成效的思考
- ◎ “五治融合”促基层治理能力提升
- ◎ 政策补丁：生成模式与产出效果

2024 01  
总第109期

# 邹庄村：移民新村开启美好生活

浙川县九重镇邹庄村，有5个村民小组，175户，750人。2011年6月，因南水北调中线工程建设，村民们从九重镇原油坊岗村搬迁至此，成立新的建制村。搬迁10多年来，邹庄村民的生活发生了翻天覆地的变化。

村里先后建立“龙头企业+合作社、合作社+农户”“双绑”机制，成立掘井人农业专业合作社、大邹庄劳务服务公司、大邹庄旅游公司，新建600平方米藤编车间，发展猕猴桃、葡萄、烟叶、大棚种植草莓和苕尖等特色产业和沉浸式红色旅游产业。2023年，村集体经济收入达到30余万元，每户群众年底分红8000余元，实现了“搬得出、稳得住、能发展、可致富”的奋斗目标。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



2021年5月13日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在河南省南阳市浙川县九重镇邹庄村考察时，同因工程建设搬迁到这里的村民们亲切交流。新华社记者 王晔/摄



村民跳起了广场舞



村中随处可见的小景观



邹庄村全貌



新村幸福小店



邹庄村口



幸福墙

为了更好地支持邹庄村发展，浙川县提出建设“大邹庄”战略，以邹庄村为核心，成立大邹庄示范区，按照产业一体化规划大力发展草莓产业。邹庄村依托整合后的土地以及产业发展资金，建设375座温室大棚，其中，310座租给农业公司进行草莓、苕尖轮作种植，65座由村民入股的掘井人农业合作社经营，在增加村集体经济收入的同时，让村民有了地租、务工、分红三份收入。目前，邹庄村草莓种植基地平均亩产收益可达5万元；合作社用工量在800人左右，人均年收益达1.5万元以上。2023年，邹庄村草莓种植为村集体经济增收50万元，带动1000余名村民务工，实现户均增收2万元。

在邹庄村文化广场，每家每户都有他们专属的照片展示板。展板正面是户主的照片，旋转过来是此户的全家福。由175户居民照片板组合而成的巨型照片墙，展示着家家户户的幸福生活和快乐美满。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



大棚内种植的草莓



温室大棚建在村子后面



邹庄村温室大棚

主管单位：河南省教育厅  
主办单位：新乡学院  
主编：宋伟  
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：2024年1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：国内外公开发行人  
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 胡战坤  
王付林

主任：吕娜 孙功奇 尹新明

副主任：孔令晨 宋伟

委员：(按姓氏笔画排序)

丁煌 王天云 王庆兵  
王荣阁 王选年 尹新明  
孔令晨 叶春风 吕娜  
任丰金 刘兴友 刘春阳  
刘俊生 孙功奇 苏辉  
杨士斌 杨光斌 宋伟  
张旭 张明军 张康之  
陈振明 郁建兴 尚宝平  
金太军 胡汉伟 胡彦宏  
高炜 郭建州 董克用  
韩辉 黑云龙

# 目录 Contents

2024年/第11卷/第1期/总第109期/2024年1月25日出版

## ◇ 本刊特稿

从大数据动态视角看机构编制资源配置发展新趋势

——开封市机关事业单位人员编制结构调研分析报告 / 开封市委编办课题组 / 4

## ◇ 专题策划

浅析机关、群团赋码工作法律属性 / 李志武 / 11

对提高机构编制法规制度实施成效的思考

——以J省T市为例 / 蒋乐 / 15

## ◇ 事业单位改革

事业单位人力资源管理体制创新分析 / 薛雅琳 / 20

## ◇ 乡镇书记谈治理

“五治融合”促基层治理能力提升 / 张文有 / 23

## ◇ 理论视点

家户制视角下的农民专业合作社异化探究

——以金湖县腾达水产品养殖合作社为例 / 成嘉晖 陈磊 / 26

新时代残疾人社会心理服务体系建设:取向、困境与应对 / 马俊军 王贞贞 / 34

政策补丁:生成模式与产出效果

——基于多案例的分析 / 朱燕 朱光喜 / 40

## ◇ 党的建设

习近平关于中华文化遗产发展重要论述的思维向度 / 蔚佳霖 / 54

## ◇ 行政文化

习近平关于人民幸福重要论述的实践价值 / 张春珍 / 61

管子与亚里士多德的法治思想对比研究

——基于文本解读的角度 / 杨晓锋 刘宏伟 / 64

## ◇ 高校治理

基于专业认证基础的思想政治教育研究 / 康许培 / 70

“互联网+党建”引领高校思政教育探析 / 尹洪炜 郭守伟 李文涛 / 74

## ◇ 一线传真

安阳市委编办提升编制使用效益 服务保障人才引进 等六则 / 77

---

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

---

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 \* 77 \* zh \* P \* ¥15.00 \* 7 500 \* 13 \* 2024-1 \* n

# 从大数据动态视角看机构编制资源配置发展新趋势

——开封市机关事业单位人员编制结构调研分析报告

开封市委编办课题组

**摘要：**立足机构编制工作对经济社会长远发展的促进和保障，从一个普通城市的微观角度出发，研究提出了应对宏观社会新变化调整机构编制资源配置的意见建议。针对出生人口持续下降问题，提出了分阶段规划中小学、大中专院校机构设置，科学规划教育、医疗专业大中专学生招生比例，适当减少中小学教师招聘数量，做好部分幼儿园、中小学的转型准备等意见建议；针对老龄人口大幅增长问题，提出了优化老龄工作职能配置、健全老龄工作机构设置、推动养老服务人才队伍建设等意见建议；针对近10年新入职人员性别比例问题，提出了探索尝试性别等比招录、兼顾岗位需求等意见建议；针对根据年轻干部成熟期推迟问题，提出了对新时期干部年轻化的年龄标准进行科学界定，重塑重构干部队伍年轻化工作的意见建议；针对人口区域流动和虹吸效应问题，提出了加强中小城市人才需求布局的意见建议。最后结合机构编制部门如何适应大数据时代的要求，对加强数据平台建设和使用，也进行了前瞻性的思考。

**关键词：**大数据；动态视角；机构编制；资源配置

**中图分类号：**D630 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2024)01-0004-07

习近平总书记在二十届中央机构编制委员会第一次会议上的讲话中强调：“做好当前和今后一个时期机构编制工作，要加强顶层设计和整体谋划。”为落实总书记重要讲话精神，开封市委编办始终坚持以人民为中心的工作导向，通过大数据分析我国和开封市人口发展变化趋势，对机关事业单位人员编制现状和存在问题进行了调研分析，对未来人员编制结构发展趋势进行了科学研判，对创新编制管理方法路径进行了探索创新，力求更好服务保障全市经济社会高质量发展。

## 一、从可持续发展视角看开封市当前编制资源配置特点

开封市把服务保障党的二十大作出的一系列事关全局的重大决策部署摆在突出位置，根据职能配置和工作任务科学分配编制资源，积极保障国家重大战略和省、市重点工作的编制需求。从经济社会可持续发展的角度看，目前开封市在编制资源配置、新老人员接续、严控人员编制总量等方面，总体是符合全市发展需要规律的，主要特点如下：

注：本文系2023年度河南省委编办重点研究课题。

一是干部队伍接续呈现良性循环。毛主席在党的六届六中全会上指出：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”干部队伍梯次建设也是人员编制管理的重要方面。为此，从年龄结构方面，我们以每5年为一个年龄段，对全市在职在编人员进行动态统计，形成年龄分布饼状图，每个年龄段基本维持在15%左右，分布基本平衡，呈现了良性的人员状态。从人员学历上看，开封市公职人员受教育程度越来越高，由十年前的大专、本科为主，提高到当前的本科、硕士为主(占总人数的73.2%)，人员基本素质和核心能力不断提高。整体上看，开封市公职人员队伍能够实现新老人员的有序交替。

二是重大战略、重大领域得到重点保障。党的二十大明确提出：“必须坚持科技是第一生产力、人才是第一资源、创新是第一动力，深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，开辟发展新领域新赛道，不断塑造发展新动能新优势。”开封市围绕科技强市、制造立市发展战略，对科技、工业等战略需求领域从机构编制资源方面予以重点倾斜。在机构设置上，创新组建了科学院、科技创新发展中心、企业创新发展服务中心、中医药实验室等新兴机构。在编制使用上，集中全市编制资源对这些领域进行了重点保障，如统筹500名事业编制支持科学院的发展。

三是民生领域得到有效支持。重视研究解决人民群众普遍关切的体制机制问题，对教育、医疗、社保等民生领域加大编制支持力度，增大学校、公立医院的用编自主权，在教育系统全面推行“县管校聘”，推动教师合理流动，促进义务教育均衡发展；在卫生领域，建立医共体统一管理机制，推进区域医疗资源配置更加合理高效，实行乡村医生“乡聘村用”，提高基层医疗服务能力。

四是编制分布得到动态调剂。针对各地普遍存在的地区间、层级间编制分布不合理，“做加

法易、做减法难”等现实问题，开封市从经济社会发展变化情况出发，推动编制资源总量控制、动态管理、按需调节，探索出了指标量化测算法来科学分配编制资源。

五是用编缺口得到周转补给。灵活使用周转编制，建立市直事业单位编制周转池，用于解决市委市政府重点工作、急难险重工作领域临时性、周转性用编问题；建立全市中小学教职工编制周转池，用于解决因人口虹吸效应明显产生的个别中小学急需用编问题；建立人才专项编制周转池，用于解决人才引进急需用编问题；建立人大、政协机关过渡性周转编制池，用于解决部分年龄较大领导干部转岗到市人大、政协任职用编问题。

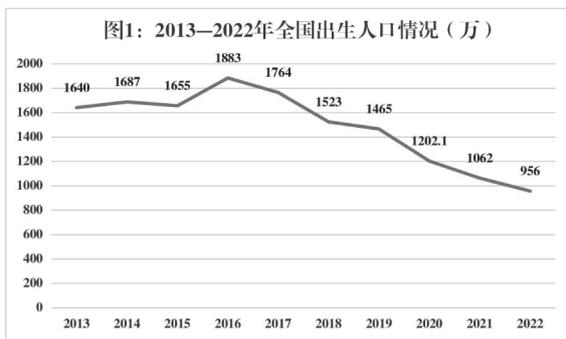
六是基层用编得到倾斜保障。探索开通多种渠道，将市县改革精减出的编制资源向基层重点民生领域和乡镇一线下沉。开辟基层人员成长通道。围绕基层治理专职人员较少的情况，每年从市级层面拿出100名编制，保障县区基层一线招聘事业单位人员用编，形成从优秀社区工作者中录用乡镇(街道)事业单位人员的长效工作机制，畅通基层优秀从业人员的成长渠道。深化“减县补乡”工作。围绕基层一线对人员编制量持续增加的现实需求，不断深化减上补下、减县补乡工作，结合乡镇机构改革，共从市县两级向乡镇下沉1161名事业编制，很好地服务保障了基层一线事业发展建设。

七是“严控总量”得到有效落实。习近平总书记指出：“要把规模控制在合理、可持续的范围内。”结合机构编制工作服务保障经济社会发展的定位，开封市落实总书记“严控总量”和“好钢用在刀刃上”的重要指示，坚持科学规范管理编制资源，从严控制财政供养人员数量，用编制管理的刚性约束解决当前面临的职能交叉重叠、规模膨胀、财政供养压力大等问题。同时，通过改革创新收回低效编制，通过科学评估测算核准编制，通过动态调剂分配周转编制，通过加

强管理用好编制，确保在机构限额和编制总量内，各单位能够有效承接新职能新任务，编制资源的使用更加优化协同高效。

## 二、从大数据变化看机构编制结构布局需要关注的发展动向

从经济社会发展规律的眼光看，我国人口结构出现的新变化，对机构编制工作提出了新要求、新挑战。



一是新出生人口数量下滑问题。人口是教育、医疗等资源配置的重要变量，人口结构和规模的变化深刻影响着相关领域资源供给。从新出生人口趋势上看，生育政策的变化带来了出生人口短期上涨，但在度过政策红利期后，我国受育龄妇女数量减少、生育观念变化、婚育年龄推迟、新冠疫情等多重因素影响，出生人口逐年下降。全国出生人口在2016年达到1883万后逐渐下降，2022年下降到956万，较2013年减少41.7%，较2016年减少49.2%(见图1)，2023年预测为788万，再创新低。开封市新生人口在2016、2017年达到最高峰，其后逐年下降，2022年新生人口较2016年下降48.1%(见图2)，同全国趋势基本一致。再加上城镇化率提高和城市虹吸效应影

响，新生人口还呈现市区多、县乡少，新区多、老城少的现象。以教育领域为例，按照师生比对应，2022、2023年是近十年对小学教师需求量最大的年份，从2024年开始，教师需求下降，以2023年为基准，到2025、2026年，开封市幼儿园教师需求减少1/3，到2028、2029年，小学教师需求将下降51.7%，初中、高中依次类推，县级减少情况更为严重。这些情况对教育、医疗等与人口结构密切相关的民生领域方面编制调整都提出了新要求。

二是老龄人口大幅增长问题。我国从1999年进入人口老龄化社会后，老龄化程度日益加深，老年人服务保障体系亟待完善健全。第一，老龄人口越来越多。根据相关资料，截至2022年底，全国60岁及以上老年人口已占全国总人口的19.5%，65岁及以上老年人口占全国总人口的11.5%，整个社会已进入深度老龄化。开封市65岁以上老龄人口占总人口的比例，已从2013年的9.5%，增加到2022年的15.3%，高出全国平均比例近4个百分点。第二，人均寿命越来越长。新中国成立后，我国人均寿命逐渐增加，从解放时的35岁，增加到改革开放时的65.5岁，新世纪初超过70岁，2022年增加至77.3岁，预计2035年将达到80岁以上。第三，退休后时间越来越晚。我国现行退休年龄为1978年制定，规定我国职工现行退休年龄为男干部60岁、男工人55岁、女干部55岁、女工人50岁，对应当时人均寿命仅为65.5岁，对比现在数据，人员退休后平均生活时间由不到10年延长到将近20年。再叠加计划生育政策、大城市对年轻人的虹吸效应等影响，社会养老压力与日俱增，中小城市尤为突出。

三是新入职人员性别比例变化问题。近年来，我国体制内女性数量不断增加，造成了一定程度的性别失衡结构性矛盾，部分单位“娘子军”的趋势越来越明显。以开封市为例，除政法系统外，近十年新进公务员和参公人员中男性占46.1%，女性占53.9%，女性已多于男性，事业

单位新进人员中男性占28.9%，女性占71.1%，女性远远多于男性。综合来看，新进公职人员呈现女远多于男的情形，男女比例接近3:7，有些行业和领域对男性工作人员的需求极为迫切。性别失衡对单位工作的开展带来了不利影响，如一些需要重体力劳动和长期外勤工作的基层岗位，女性常常面临种种困难和不便，再加上因孕期或产假而缺勤，客观上增加了单位的负担和其他同事的工作压力。目前，在具体组织招录招聘的时候，尚未结合用人单位、岗位的实际需求，加强对性别比例的科学把握和合理规划。

四是年轻人结婚、生育、参加工作年龄推迟问题。当前，年轻人成熟期普遍推迟，大数据显示，这是由年轻人“就业晚”造成的。究其原因，一方面是受婚育年龄推后影响，根据《中国人口普查年鉴(2020)》，中国人平均初婚年龄为28.67岁，其中男性为29.38岁，女性为27.95岁；平均生育年龄已达到29.13岁。另一方面是受高等教育全民化、普及化、高学历化影响，国民受教育时长，劳动力平均受教育年限由1950年的1.6年增加到了2021年的10.9年。2023年5月教育部召开新闻发布会介绍全国教育事业发展基本情况时宣布，2022年全国新增劳动力平均受教育年限已达到14年，达到人均大专的程度。开封市2010年前机关事业单位新入职人员平均年龄为22岁左右，2016—2023年平均年龄已超过27岁，且呈逐年递增趋势，2023年已接近28岁，一些职场新人刚入职就是“老同志”了。因此造成了年轻人就业年龄提高、婚育年龄推迟，对人员编制管理的现实影响是年轻干部成熟期推迟。

五是人口区域流动和虹吸效应问题。从全国层面来看，人口流动整体呈现如下趋势：“东迁”和“南下”的区域流动，2021年东部地区净流入109.8万人，南方省市净流入156.3万人，北方省市净流出112.1万人；中小城市到大城市流动，如广东省21个省辖市总人口超过1个亿，广州和深圳2座城市就占据总人口的40%，其中

65%为外省人口；农村到城市流动，全国城镇化率不断提高，由2000年的36.2%，提高到2010年的49.7%，再到2020年的63.9%，2022年已达到65.2%；同时还存在同一城市内老城区到新城区、经济发达区流动的趋势。开封市也存在常住人口净减少、城镇化率不断提高的情况。对应具有大专以上学历的人才，虹吸效应更加明显，通常更向往发达城市，呈现一线和二线城市人才集聚、三线和四线城市及农村人才流出的趋势。

图3：开封市2013—2022年常住人口变化（单位：万）

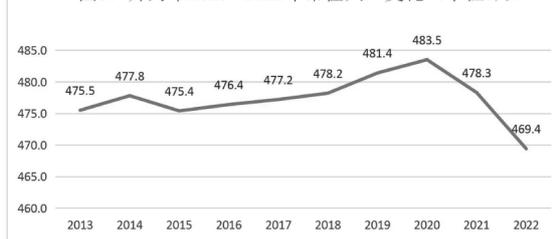
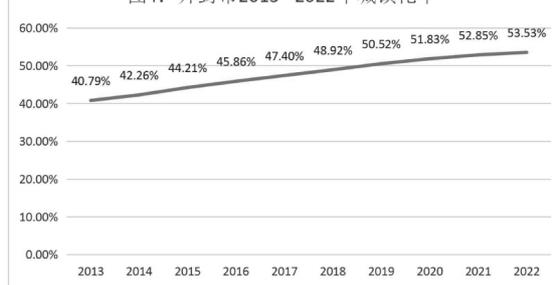


图4：开封市2013—2022年城镇化率



### 三、前瞻性规划调整机构编制资源配置的对策建议

一是根据出生人口变化情况科学规划教育等领域资源配置。以教育领域为例，机构编制资源配置要具有一定前瞻性，根据新出生人口变化进行相应优化，兼顾近期和远期，做到既保障近期学龄人口增长需求，又不造成长远教育资源的过度浪费，以实现人口和资源的良好匹配。第一，分阶段规划中小学、大中专院校机构设置。在当前集中力量解决幼儿园、小学教育资源配备问题的同时，要加强前瞻性预判，统筹各阶段教育资源，做好不同阶段教育资源的腾挪调配。5年后，要适当减少中小学设置，尤其是偏远地区、农村地区学校，要通过合并、变更、搬迁等方式

整合教育资源。要提前布局大中专和职业教育，2023年我国大学毕业生为1158万，大大超过出生人口的788万，应适当控制新建、扩建大中专院校，部分普通公立院校和民办院校走差异化定制化办学路线，重点发展大中专职业教育，培养专门技工人才。第二，科学规划大中专院校教育、医疗专业招生人员的比例。据预测，如果不考虑政策调整和社会变化，我国6-14岁儿童总数将从2020年的1.39亿下降到2035年的9800万，减少近30%。到2050年将进一步减少至7400万，减少近47%。与之对应，我国老龄人口不断增加，老龄化程度不断加深。因此，大中专院校要结合学校实际，合理进行学科设置和招生录取，适当减少师范类招生的数量，大幅度增加医护、养老专业招生的数量。第三，适当减少中小学教师招聘数量。在配置教育领域资源时，要统筹近期需求增长和长远需求下降的趋势，根据出生人口波动性规律提前规划做好相应调整，避免教育资源紧缺和浪费之间的极端摇摆。具体到近5年，应根据出生人口变化情况，逐步减少幼儿园和小学教师的招聘数量，通过返聘退休教师、整合校(园)区、优化班级设置等措施，克服短期困难。第四，跨区域调剂教职工编制。受经济社会发展、城镇化建设等因素影响，我国学龄人口分布呈现明显的区域分化特征，即便在同一城市内部，学龄人口也集中在优质教育资源聚集区(即所谓“学区”)、城市发展新区、经济发达区等。在推动教育资源配置时，要充分考虑学龄人口的区域分布进行统筹，一方面定期根据不同区域适龄人口数按照师生比规划机构编制资源，另一方面设立教育周转编制，即时动态调整不同区域教育资源分布，同时辅以多校划片、教师交流轮岗等举措，促进义务教育优质均衡发展，缓解教育资源结构性供需矛盾。第五，做好部分幼儿园、中小学的转型准备。人口结构、生源结构的调整，造成教育资源供应量超过需求量，幼儿园、中小学需根据各自特点做好转型准备。幼儿园可

拓展“托育”服务，收托养育0-3岁孩子，拓展“小升初”服务，衔接学龄前儿童教育空窗期。初高中阶段也要增强教育包容性，杜绝“高考独木桥”“华山一条路”的教育理念，满足不同类型、不同层次学生的需求。同时，人口变化对卫生、就业、社保等民生领域的影响，也需要提前预判和谋划。

二是根据老龄人口变化情况超前谋划老龄工作社会服务力量配置。根据老龄化趋势越来越深的情况，应超前谋划养老健康社会服务力量服务保障老龄人口生活。第一，优化老龄工作职能配置。新一轮的党政机构改革，将卫生健康部门的组织拟订并协调落实应对人口老龄化政策措施、承担全国老龄工作委员会的具体工作等职责划入民政部门，老龄工作职能需要从过去强化健康管理向综合服务职能转变。根据职能变化，需要完善和强化民政部门相关职能配置，梳理细化老龄工作权责服务清单，科学界定监管职责边界划分，统筹推进、督促指导、监督管理老龄服务工作。第二，健全老龄工作机构设置。依托行业主管部门、社会福利院、公立医院、敬老院等，逐渐构建多元化老龄工作服务体系。重塑重构社会福利院、公立敬老院等事业单位，超前推进养老机构规划布局建设，建立“行业监管+业务指导”管理服务新模式；依托公立医院、基层医疗卫生机构、民办敬老院，有机整合医疗、养老资源，积极构建层次分明、特色鲜明、全链条闭环的老龄工作服务体系，探索开展居家和社区养老服务改革，建立上下通畅、内部高效的养老机构体系。第三，推动养老服务人才队伍建设。统筹编制资源，将资源要素适当向养老健康服务行业倾斜，必要时核准使用周转编制，缓解老龄工作人员紧缺情况。建立绿色人才引进通道，定向为老龄工作机构安置医学毕业生和公开招聘人员，完善人才力量储备，制定编制、岗位、薪酬等政策，推动老龄工作人才资源常态化合理流动配置。加大养老护理人才培育力度，支持职业院校

扩大专业人才招生规模，引导院校与医养机构共同开展实习实训、社会实践、职业技能等级认定等工作。

三是根据人员性别比例变化情况重新审视公职人员性别配置。解决公职人员男女比例的失衡问题，不能简单粗暴地增加男性公职人员数量和减少女性数量，而是要从注重公职人员队伍多元化、优秀人才多样化方面思考和把握。第一，严格执行法律法规。《劳动法》规定，女性职工禁止从事矿山、井下等国家规定的第四级体力劳动强度的劳动以及其他禁忌从事的劳动。对符合上述要求的岗位，如煤矿、警察、应急管理、安全生产监管等领域具备体力劳动和危险性的岗位，应明确仅限男性报考。第二，统筹兼顾岗位要求。有些岗位虽然没有明确的性别要求，但由于工作性质和工作强度不同，特定性别的人往往更加适合。如需要长期值夜班、野外巡山、长期外派的，可优先向男性倾斜；女子监狱、妇联等工作岗位，可优先向女性倾斜。第三，选择部分单位尝试男女性别等比招录。有的单位男女比例严重失调，在同等招考条件下，可优先考虑某一性别的人员，没有特定需求的岗位，如果招录人数比较多，也可以按照男女平等的原则进行等比招录。

四是根据年轻干部成熟期变化情况重构重塑干部年轻化工作。新入职人员年龄越来越大的趋势，对干部队伍年轻化工作的影响是直观的，新时期领导干部使用年龄需与就业年龄充分衔接，各层级领导干部使用年龄不宜唯年轻论，不宜一味地给年轻干部“铺轨提速”，忽略了必要的台阶锻炼和递进式的培养通道，要更多地关注参加工作时间、工作经历等，若片面强调干部队伍年轻化，可能会存在揠苗助长的风险。对干部年轻化的年龄标准，需要科学界定。选拔任用年轻干部，需要组织部门进行提前规划，建议把握以下几个要素。第一，把好政治关口。按照新时期好干部标准和忠诚干净担当的要求选拔任用年轻干

部，要坚持把政治标准放在首位，培养选拔政治上过硬、对党忠诚老实的好干部，这是选拔任用年轻干部的第一标准。第二，树好实绩导向。坚持从实绩出发考虑年轻干部成熟度，选拔干部不能只考虑年轻，更要考量能力素质、成效成绩和磨砺锻炼，坚持把业务能力、实干成绩、群众口碑、岗位历练、基层一线工作经历作为干部成熟度的具体表现，多墩苗，防拔苗。第三，严防“一刀切”。有些地方和部门选拔任用干部片面追求年轻化，将干部任职年龄“层层递减”“一刀切”，形成了年龄划“杠”的选拔任用趋势，容易造成人才资源浪费、工作效率下降、财政负担加重、工作动力丧失、思想情绪浮躁等后果，应合理使用各年龄段干部，坚持任人唯贤、德才兼备的干部选拔任用原则。

五是根据人口资源流动情况加强人才需求布局。自天津市首开大专生可以落户的先例后，杭州、上海、成都、西安、长沙等城市纷纷跟进，各地“抢人大战”愈演愈烈。面对大城市人才争夺战的硝烟，中小城市招人留人压力巨大。在政策规划上，要充分发挥政府在人才政策制定过程中引导、保障和支持的“服务者”角色，正视城市定位、重点产业定位的差异，立足城市发展实际需求，坚持以市场为导向，与当地经济发展战略相契合，因地制宜地创新人才政策，还要补齐人才引入后的培养、流动和后续服务等方面的短板。在工作机制上，对专业性较强的用人单位，给予更多用人自主权，鼓励与相关学校建立对口机制，对优秀学生进行重点跟踪培养，重在提早下手锁定；对一般用人单位，适当降低引进标准，如护士和技工等岗位、本地院校毕业生、本地户籍人员、愿意在本地长期工作人员等降低学历、年龄等方面标准，重在后续按需培养。在灵活用编上，对高层次、高学历人才，简化进入程序，建立进入入编绿色通道；对科技研发、专业带头、紧缺急用等急需人才，兼顾人岗双方的需求，打破事业人员编制身份和工作岗位的壁垒，

将周转编制资源用在新型研发机构和重点企业上。

#### 四、新时期机构编制工作高质量发展的展望

机构编制部门承担着科学配置执政资源、支持保障经济社会高质量发展的重要职责，必须在大数据时代勇挑重担、顺势而为，以自身建设高质量紧跟时代步伐，主动借助运用大数据和信息化技术，推动工作更加科学精准，更好服务经济社会发展大局，更优服务保障社会民生发展。

一是提高顶层设计能力和整体谋划能力。要做到与时俱进，紧跟时代步伐，根据经济社会发展变化动态思考机构编制问题，让机构编制资源随之科学有效配置。开封市的一些谋划设计已经对相关工作形成了促进和推动作用。针对小学适龄人口持续下滑的趋势，大幅压缩了中小学教师招聘人数，通过开展中小学教师全员轮岗、返聘部分退休老教师等方式整合教育资源，满足了教师短期需求，防止教育资源浪费；针对老龄人口不断增长和老年人服务保障体系亟待健全的问题，科学界定老龄工作职能分工，新设事业单位老龄事业发展中心，加强老龄工作力量，结合此次党政机构改革同步推进；针对公职人员性别比例失衡问题，在2023年的公务员遴选工作中，组织部门已经开始按照同职位资格条件1:1设置男女比例；面对人才需求问题，在编制保障上建立了人才编制周转池；在程序保障上建立了人才引

进用编绿色通道，取消事前审批程序。

二是要培养数据思维和分析处理大数据的能力。要突出机构编制工作战略性前瞻性特点，围绕“政治强、业务精、作风优”目标，不断强化机构编制干部队伍的专业能力素养，提升站位、拓宽视野，使机构编制部门人员既当专家，又当杂家。尤其是要培养数据思维，归纳吸收各方面的大数据，提高收集、处理和分析相关大数据的能力，准确把握经济社会发展脉络，为机构编制整体谋划提供依据。

三是要进一步加强机构编制信息化平台建设。要特别注重打造机构编制部门获取、分析和运用大数据的工具利器——机构编制信息化平台，实现大数据对机构编制管理工作的赋能和提质。增加机构编制比较参考数据，横向增加平行地市机构编制相关数据，纵向增加本地区各单位历年机构编制数据，运用可视化、网络化等技术，实现对机构编制数据的形象、直观展示；引进经济社会大数据，将管辖区域的GDP、面积、人口、城镇化率、财政收入、工业增加值等关联数据接入机构编制信息化平台；强化综合分析评估，引入统计和数学建模思维，科学设置评估指标体系和计算公式，构建编制配置模型，建立“数智用编”模块，为党委编委决策提供实时充分精确的数据参考。

（课题组成员：苏惠娟、孙文学、刘岩、刘荣虎、崔耀光、李瑞萍）

责任编辑 朱亚娟

# 浅析机关、群团赋码工作法律属性

李志武

(湖南省委编办, 湖南长沙 410000)

**摘要:** 机关、群团赋码工作是各级编办于2016年增加的一项新职责, 但相关政策对此并未明确法律属性, 这给实践工作带来一定困扰。对此, 在梳理该项工作的政策背景基础上, 从适用主体、适用对象、适用程序、适用事项、适用领域等方面分析其工作主要内容, 并结合其合法性、特定性、单方性、外部性、无偿性等方面进行解析, 可发现该项工作不同于机构编制审批等内部行为, 而是一项外部行政行为, 是对机关、群团法人资格的确认, 属于行政确认。

**关键词:** 机关、群团赋码; 行政行为; 法人资格; 行政许可; 行政确认

**中图分类号:** D64; F203 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)01-0011-04

机关、编办直接管理机构编制的群众团体统一社会信用代码有关工作(以下简称机关、群团赋码工作)是2016年编办增加的一项新职责, 具体由事业单位登记管理机关承担。与事业单位法人登记工作形成鲜明对比的是, 该项工作的法律性质在政策法规层面一直没有得到明确, 这给实际工作带来一定困扰, 比如机关、群团赋码工作可否同事业单位法人登记一样适用行政复议、行政诉讼等有关行政救济制度, 这涉及如何定位机关、群团赋码工作法律属性。

## 一、机关、群团赋码工作的主要内容

(一) 机关、群团赋码制度的政策背景。2013年, 《国务院机构改革和职能转变方案》提出“建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码制度”。2015年, 按照《国务院机构改革和职能转变方案》和当年的《政

府工作报告》要求, 国务院印发《法人和其他组织统一社会信用代码制度建设总体方案》(国发〔2015〕33号), 明确各级编办负责机关、群团统一社会信用代码工作。为贯彻落实国发〔2015〕33号文件精神, 中央编办于2016年印发了《关于开展机关、编办直接管理机构编制的群众团体统一社会信用代码的通知》(后简称《通知》), 明确全国各级编办按照分级管理原则, 全面启动实施机关、群团赋码工作, 并决定由国家事业单位登记管理局承担中直机关、群团赋码工作。《通知》还明确了机关、群团统一社会信用代码证书样式和印制要求, 以及赋码工作服务指南。根据各地反馈的执行情况, 国家事业单位登记管理局于当年制定了《机关、群团统一社会信用代码赋码工作有关问题办理意见》, 进一步明确机关、群团和一些特殊机构的赋码工作原则和要求。2018年, 中央编办、国家发展改革委等17个部门联合

收稿日期: 2023-08-15

作者简介: 李志武(1982—), 男, 湖南嘉禾人, 湖南省委编办, 法学博士, 研究方向为现代行政法制、机构编制法定化、事业单位管理。

印发的《关于在办理相关业务中使用统一社会信用代码的通知》(发改办财金〔2018〕277号)强调,机关、群团原先的组织机构代码证书自2018年6月停止使用。地方层面,陕西、上海、青岛等地出台了本地党政群机关统一社会信用代码管理办法,增强赋码工作的规范性。

(二) 机关、群团赋码工作有关内容。根据前述国务院和中央编办对该项工作的制度设计,机关、群团统一社会信用代码是组织机构代码的“升级版”,它将原先的9位数字或字母组成的组织机构代码变更为18位数字或字母组成的统一社会信用代码,具体包括登记管理部门代码、机构类别代码、登记管理机关行政区划码、主体标识码(组织机构代码)、校验码5个部分,并使用二维码防伪标记。在适用主体方面,赋码机关为各级编办,具体由各级事业单位登记管理机关承担相关赋码工作。在中央和省级层面,事业单位登记管理机关一般为编办的内设机构;市、县两级,一般是编办加挂事业单位登记管理机关牌子。在适用对象方面,赋码对象主要为党和国家机构,具体包括党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关和各民主党派机关、群团机关<sup>[1]</sup>,部门管理机构和行政机关下属的独立行政机构等也在赋码范围内,此外还有具备行政机构性质的挂牌机构、保留牌子机构、挂靠机构、议事协调机构、临时机构、分支机构、派出机构、部分内设机构、乡(镇)机构等特殊机构。在适用程序方面,赋码工作总体上分为初领、变更、撤销、补(换)领等情形,其具体实施程序和流程包括申请、受理、复核、发证,相比一般的行政许可事项,少了核准、公告两个环节。其中,受理方式以依申请为主,即以机关、群团自愿申请为赋码发证的前提条件。在适用事项方面,赋码事项主要指证书刊载事项,具体有统一社会信用代码、机构名称、机构性质、机构地址、负责人、赋码机关、发证日期等7项内容。证书有效期限一般为长期,特

殊机构的证书则为3年。在适用领域方面,机关、群团一般在向政府部门及金融、电信、交通、教育、医疗等单位办理相关业务时,需要出示统一社会信用代码证书。一些地方实施细则明确适用的范围更广泛,如《陕西省党政群机关统一社会信用代码管理办法实施细则》,规定进行刻制印章、办理保险、国有资产登记管理和统计登记土地房产登记管理事宜和法律诉讼、公证事宜等活动时均需向相关部门出示统一社会信用代码证书。可以说,机关、群团赋码工作属统一社会信用代码制度范畴,是以组织机构代码为基础的法人和其他组织统一社会信用代码重要组成部分,也是编办面向机关、群团开展的一项常态化工作。社会信用代码是由编办根据国家标准编制,向每一个机关、群团存续期间赋予的全国范围内唯一的、终身不变的法定身份识别码<sup>[2]</sup>,其作用是解决登记管理部门之间“信息孤岛”问题,实现信息共享,便于行业管理和社会识别。

## 二、机关、群团赋码工作的法律特点分析

从前述对机关、群团赋码工作相关内容的介绍,可以看出其在法律层面具有如下五个方面特点。

一是合法性。该项工作主要依据为国发〔2015〕33号文件,虽然它并不是严格意义上的立法文件,但它是国务院按照法定权限和程序并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文,总体上属于行政法的范畴,准确而言就是行政规范性文件。根据《国家行政机关公文处理办法》第2条规定,国发〔2015〕33号文件具有法定效力,是依法行政的重要体现。而且这种法律效力与国务院发布的命令具有相同法律位阶,并高于行政规章和地方性法规<sup>[3]</sup>。因此,机关、群团赋码工作具有法律从属性,是依法作出的行为。

二是特定性。机关、群团赋码工作是针对

特定组织与特定事项的处理，其赋码的对象主要是党政群机关，也就是纳入机构编制管理的机构，而不是个人和其他社会组织。机关、群团赋码，实际上是编办赋予机关、群团一种“数字身份证”，就如同公安机关给公民颁发居民身份证一样。

三是单方性。虽然编办是党的工作机关，但这并不影响其享有和行使行政职权。相关的法律法规如《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》《国务院行政机构设置和编制管理条例》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》《事业单位登记管理暂行条例》等明确编办具备法定的机构编制管理和事业单位登记管理职能。国发〔2015〕33号文件和《内蒙古自治区组织机构统一社会信用代码管理办法》等有关统一社会信用代码管理政策文件，均明确编办为登记管理部门。而且，机关、群团赋码虽以其申请为前提，但这种申请对编办是否赋码并不起决定作用；换言之，是否赋码完全取决于编办，编办的决定直接确定了该项工作的法律结果，该决定不必与机关、群团协商或征得其同意，即可依法自主作出。

四是外部性。在机关、群团赋码工作中，编办与申请对象机关、群团之间并不存在领导与被领导、上级与下级等法定隶属关系，而是一种业务上的指导关系。同时，是否赋码也直接影响着申请对象切身利益，比如在涉及金融、电信、交通、教育、医疗等单位办理相关业务时，就需要查验机关、群团是否持有统一社会信用代码证书。此外，从前述内蒙古出台的政府规章中对伪造、冒用、转让、出租组织机构统一社会信用代码的行为规定的行政处罚来看，机关、群团赋码工作是外部行为的性质也得到了侧面印证。因为，只有外部行为才会涉及行政处罚，其影响行政相对人一方的权益，或者赋予、剥夺其权利，或者增加、免除其义务，而内部行为一般不会影响行政相对人一方的权益，其影响力所及的范围

仅仅限于行政组织系统内部<sup>〔4〕</sup>，不存在行政处罚。

五是无偿性。中央编办和地方各级编办在颁布的赋码指南中，都明确该项工作不收费，即编办并未向申请对象机关、群团收取任何费用，其中有关证书的工本费用等均由财政承担，属于无偿性工作，这也符合行政行为有关以无偿为原则、以有偿为例外的特点。

### 三、机关、群团赋码工作法律属性的界定

如前所述，机关、群团赋码工作属于一种外部行为，更为准确地说，是一种具体行政行为。而具体行政行为的范围和种类比较多，至少有十余种，从机关、群团赋码工作法律特点和编办职责判断，它可能主要涉及行政许可、行政确认这两种具体行政行为。

**（一）机关、群团赋码工作不是行政许可。**机关、群团赋码工作直接的结果体现在给党政群机关颁发统一社会信用代码证书上。该项工作在受理方式、办理程序、赋码事项等方面，和行政许可非常相似，但其本质上并不是行政许可，因为行政许可是准予从事特定活动，而赋予统一社会信用代码证书是为了便于编办对机关、群团进行政务信用管理，也是便于机关、群团从事一些民事活动。对此，陕西省委编办于2016年出台《陕西省党政群机关统一社会信用代码管理办法实施细则》，强调统一社会信用代码证书是党政群机关在社会信用管理和政务民事活动行为过程中“身份”识别的合法凭证。但不能将是否持有统一社会信用代码证书作为判断机关、群团法人身份的标准，机关、群团并不能以统一社会信用代码证书来证明其具备法人资格。无论机关、群团是否持有统一社会信用代码证书，并不会减损或增加其作为民事主体享有的权利，也不会影响其法人资格的确认。换言之，不管机关、群团是否持有统一社会信用代码证书，作为民事主体享

有的民事权利和组织身份都是一样的。

此外，原国务院法制办2004年8月在《对行政许可法有关法律条文理解问题的答复》中也明确指出：“行政许可是行政机关对经济和社会事务的管理行为，不包括对民事权利、民事关系的确认，因此组织机构代码不是行政许可。”统一社会信用代码证书是组织机构代码证书的承接和升级。由此可见机关、群团赋码工作并不是赋予机关、群团组织法人身份的行为，赋码目的也不是为了让机关、群团具备从事某种活动或实施某种行为的权利、资格，因此机关、群团赋码工作并不属于行政许可范畴。

**(二) 机关、群团赋码工作属于行政确认。**  
接下来，可考虑的是机关、群团赋码工作是否属于行政确认。对于何谓行政确认，官方至今尚无统一定义。学术上一般认为，行政确认是指通过对行政相对人的法律地位、法律关系或者法律事实进行甄别，使行政主体能够确定、认可、证明(或否定)行政相对人的权利或者具有法律意义的资格<sup>[5]</sup>，是对行政相对人即有法律地位、权利义务确定和认可，具体形式有确定、认可、证明、登记、批准、鉴证、行政鉴定等。与行政许可一样，行政确认是一种行政管理手段，在社会治安、卫生、劳动、经济、社会救助、信用等领域广泛适用，比如公安机关颁发居民身份证、民政部门颁发结婚证等。与行政许可不同的是，行政确认主要是确认行政相对人的原有权益，它塑造着行政相对人权利“从有到有”，而非“从无到有”<sup>[6]</sup>。统一社会信用代码证书是针对机关、群团在社会信用管理领域采取的一种外部行政管理措施，如同居民身份证、结婚证一样，是对行政相对人民事权利、民事关系的一种确认，进而言之就是对机关、群团法人资格的确认。根据《民法典》第97条“有独立经费的机关和承担行政职

能的法定机构从成立之日起，具有机关法人资格，可以从事为履行职能所需要的民事活动”的规定，机关法人的资格无须核准登记，实践中主要以党委、政府印发的机构设置通知、“三定”规定等相关批准成立的文件作为法人资格的依据。至于群团的法人资格，根据《民法典》第90条有关社会团体(群团是社会团体的一种)法人资格的相关规定，可分为依法需要登记和依法不需要登记两种。按照国务院《社会团体登记管理条例》第3条规定，如共青团、妇联、工会等纳入机构编制核定范围的社会团体，并不需要进行登记。这些社会团体，正是机关、群团赋码工作范围中所指的群团，根据《民法典》第90条规定，从依法成立之日起就具备法人资格。实践中，这些群团一般以机构改革方案、机构编制批复通知等文件作为其成立的依据。国务院、中央编办有关机关、群团赋码工作的制度设计，虽然要求统一社会信用代码全覆盖，但对未申领、变更、撤销和补(换)统一社会信用代码证书的机关、群团，并未明确有关法律制裁措施，这与符合事业单位法人登记条件而未申请法人登记(含设立、变更、注销登记)的事业单位需要接受法律制裁的规定有所不同，这正是行政确认法律效果的体现。此外，机关、群团赋码工作也是通过颁发统一社会信用代码证书对外确认或宣示机关、群团的身份，是对该组织现有的法人资格从法律层面予以承认或确定，其目的并不是为该组织额外设定权利和义务，也不是为了建立、改变或者消灭该组织的法律地位、法律身份。

综上，从法理层面和实践工作层面来说，机关、群团赋码工作应当是一种行政确认，而不是行政许可，也不是机构编制审批等内部管理行为。按照行政确认一般的分类，机关、群团赋码工作属于依照申请的行政确认和独立的行政确认。

(下转第19页)

# 对提高机构编制法规制度实施成效的思考

——以J省T市为例

蒋 乐

《中国共产党机构编制工作条例》(以下简称《条例》)印发实施已有4年,下一步如何更大力度、更深程度抓好贯彻落实,是摆在机构编制法治工作者面前的一个课题。本文尝试从机构编制法治建设工作发展现状、存在问题等方面入手,结合J省T市相关工作实践,对构建机构编制法治建设评估工作机制作出相关探索与思考,以期提高机构编制法规制度实施成效,进一步提升机构编制工作精细化、科学化、规范化水平。

## 一、研究背景

推进机构编制法定化是全面依法治国的内在要求,是深化党和国家机构改革的必然要求,是创新机构编制管理、提升管理水平的重要举措,必须追本溯源、立足当下、着眼未来,以更有力的工作举措推进机构编制法定化进程。回顾党的机构编制工作奋斗历程,不管是革命战争时期,还是和平发展阶段,机构编制工作一个突出的特点,就是以法律、法规或者文件等形式,对机构设置、职能配置、领导职数、人员配备等内容予以详尽规范。特别是当时制定了大量的组织纲要、条例和章程,在内容上与现在的部门“三定”规定十分接近,充分发挥了法治对机构编制工作的引领、规范和保障作用。这深刻启示我们,依法管理各类组织机

构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,必须有一套办法、制度、规定。以《条例》出台为契机,全国各地紧锣密鼓推进机构编制法规制度建设的工作,一些地方制定了关于推进机构编制法规制度体系建设的年度行动计划,一些地方立足自身需求,围绕机构编制重点工作任务的推进与落实,做到机构编制工作推进到哪里,机构编制法规制度就跟进到哪里。比如J省扎实推进机构编制法规制度制定工作,着力打造“1+3+N”的机构编制法规制度框架。截至2023年4月,J省关于机构编制工作的现行有效法规制度共237件,总体呈现出体系化、本地化、实用化的发展趋势。在机构编制法治建设接下来推进的重点和方向怎么定之前,不妨先停下来,及时对过去的工作做个“复盘”。为此,J省T市“解剖麻雀”,研究分析推进过程中遇到的问题矛盾,下足抬头看路的“磨刀功夫”。

## 二、存在问题

为进一步摸清、找准机构编制法治建设推进过程中存在的问题症结,T市市委编办课题组对所辖市(区)和同级的2家党委部门、2家政府部门、2家事业单位,以随机抽样的形式,发放调查“《条例》、省实施办法、市实施细则及配套法规制度执行情况”的评估问卷200份,收回有效问卷197份(见图1)。



图1 《条例》、省实施办法、市实施细则及配套法规制度执行情况调查

结合相关调研走访座谈情况，存在问题主要表现为：

一是“走马观花”式的认知偏差。个别单位的负责同志机构编制法治意识还比较淡薄，“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的现象依然存在。这是由于全覆盖、常态化的学习机制实施尚有难度，少部分同志对机构编制法治建设缺乏深入认知，仅仅是一目十行、浅尝辄止，“知其然不知其所以然”，停留在“可有可无”“可做可不做”的错误认知“初印象”上。

二是“管中窥豹”式的视野局限。机构编制法治建设是一项系统工程，它不仅有法规制度文件立改废释等多项内容，还有评估督导等拓展延伸。但不少机构编制工作者认为机构编制法治建设就是学习宣传《条例》，抑或是出台几项制度。正是在这样的局限下，一些同志仅仅满足于立规矩、树形象，导致一些文件价值不高、用处不大，相关文件在服务保障改革、管理等方面跟得不够紧、贴得不够牢，相关机构编制制度文件的制定还存在滞后性，滋生出“立而少用”“释而少问”等连锁问题，一些制度出台即束之高阁，在具体工作中使用频率亟待提升。

三是“刻舟求剑”式的思维惯性。机构编制法治建设的工作重心不是静态不变的，而是动态调整的。特别是在当下，机构编制法治建设基本已经从全方位的学习宣传阶段转入体系化的精

准落实阶段，而现实却是机构编制工作者在工作实践中往往会陷入经验意识与惯性思维，这就需要科学动态的指标体系来加以引导。这也体现出各地机构编制法规工作人员力量不强，相关人员的专业素养和实战能力与机构编制法治建设需要之间还有一定差距。

### 三、对策思考

如果说认知偏差的问题可以通过加强专题培训、搭建学习平台来加以解决，那么视野局限和思维惯性等问题的症结则可以归结为缺乏工作的准心，更需要一个全过程的跟踪转向机制，从而立好靶子、确立方向。建议探索开展机构编制法规制度执行情况评估工作，以专项评估的形式，加强对机构编制法规制度从制定、执行到监督的全周期管理，充分发挥法治对机构编制工作的引领、规范和保障作用，完善四项工作模式(灵活的评估工作链条、科学的评估指标体系、高效的智能评估模块、多元的结果运用机制)，进而形成推动机构编制法治建设良性向上的工作闭环。

(一) 积极构建更为灵活的“线上+线下”评估工作链条。组织实施一项工程，首先需要有一个完整的工作轴线对其中的关键环节、要害部位加以串联整合。因此，在万物互联时代，必须充分整合线上载体平台，积极打造“线上+线下”相融合的评估工作链条。一是“线上部署”+“线

下解惑”。通过既有的线上平台向被评估的部门(单位)或市(区)委编办发放评估工作方案,明确评估工作的实施目的与工作流程;开辟线下沙龙,与评估对象开展线下“面对面”“一对一”对接,明确工作要求及评估分工,就评估的指标体系构建、测算打分方案、后期结果运用等事项进行详细讲解,确保评估对象充分理解并支持该项工作。二是“线上反馈”+“线下走访”。运用微信、QQ的问卷填报平台,将调查问卷发放给被评估部门(单位)工作人员,如评估对象为所辖市(区),还需以随机抽样的形式向市(区)职能部门以及园区、乡镇(街道)等发放问卷,分析研判相关调查数据。此外,综合运用实地走访、座谈交流、个别访谈、资料查阅等形式,对线上反馈的一些情况做有效补充和工作佐证,进一步全面掌握评估对象执行机构编制法规制度的相关情况。三是“线上智评”+“线下审定”。利用自行开发的T市财政供养人员一体化平台的数据分析模块,综合线上反馈和实地走访的评估情况,对《条例》及配套法规制度实施成效进行智慧客观的“体检”,并形成相关评估报告。适时召开评估小组工作会议,结合各自条线评估的工作情况,对相关报告进行分析讨论与校对修正,并与被评估单位沟通确认后按工作流程报本级编委审定。四是“线上学习”+“线下落实”。机构编制法规制度执行情况评估的出发点和落脚点,是对相关法规文件学习贯彻落实情况的一次“大检阅”与“大促进”,推动评估对象能够通过个人自主学、单位集中学、系统沉浸学等形式,对近些年印发的机构编制法规制度文件中的政策、内容和要领等系统掌握,推动相关工作实务在法治轨道上科学运转。

(二) 构建更为科学的“共性+个性”评估指标体系。指标体系设计是评估工作的“入口关”,更是决定评估能否取得实效的“基本盘”。2022年6月,J省抽取部分市开展《J省贯彻〈中国

共产党机构编制工作条例〉实施办法》实施情况评估工作,从落实党管机构编制原则情况等6个方面对机构编制法规制度执行情况的评估内容作了框定,后期又进一步做了评估内容的细化,提出加强法规制度建设等5个一级指标、坚持党管机构编制原则情况等17个二级指标作为评估指标体系的“共性部分”,后期还需通过具体工作的磨合与实践加以整合完善。但更大的难度在于“个性部分”,比如评估对象分为市级部门与各市(区),其中,市级部门有小部门和大系统之分,各市(区)包含下辖的园区及乡镇(街道)。这就决定了为适配好各类评估对象,必须在评估指标体系打造上下足“绣花功夫”,凸显出不同的评估导向。因此,在构建机构编制法规制度执行情况评估指标体系中,须统筹兼顾评估内容的个性化与侧重点。一方面是注重评估内容的个性化。在制定具体评估指标体系时,要特别注重保障地区发展,把“服务本地经济社会发展”作为评估的重要度量衡,结合所辖市(区)重点工作任务和部门“三定”等依据,量身定制评估指标体系。当评估对象为市级部门时,更加侧重对机构编制法规制度的学习贯彻以及编制使用、职数配备、机构设置、实名制管理等具体机构编制事务的评估。此外,注重兼顾细分领域。比如在卫生领域,需评估床位数、医院备案制管理执行情况等;在教育领域,需将教师编制“周转池”制度执行情况、生师比等要素纳入评估范畴。当评估对象为市(区)时,评估的工作量相较于市级部门会陡然上升,必须聚焦重点,紧紧围绕服务高质量发展这一主线,细分评估对象内部的各大要素。比如在评估功能园区时,需考虑将省市关于“一区多园”规范化管理、园区“去行政化”改革、“1+4”产业体系等相关工作要求纳入评估指标体系中;比如在评估乡镇(街道)时,需考虑将落实基层治理要求、基层“三整合”改革实施情况、经济发达镇培育打造情况等纳入其中。此外,还需

将贯彻落实上级编委(编办)印发的机构编制法规制度情况以及市(区)自身机构编制法治建设工作开展情况作为重中之重,并予以充分考量。另一方面是注重指标赋分的侧重性。由于评估指标体系需兼顾共性与个性,这就决定指标体系必须因时而变、因势而动。必须确保打出的分具有公平性与可用性,故每项指标的赋分是一项很困难的工作。当前,层次分析法(AHP)被广泛应用于社会、经济、科学以及数学问题的分析。可尝试使用层次分析法,结合yaahp等专业软件的统计运算功能,对各指标赋分权重作推算演示,进一步规避指标赋分设置中人治色彩浓厚、指向不够精准等问题,为做好相关评估工作提供参考借鉴。同样,指标赋分也是相对的:分值小的指标不代表不重要,而是因为普遍做得很好而不受关注;分值大的是还需强调注意的地方。这些也都会随着评估工作“试验田”的不断扩大,产生更多细分领域的变化与区别,最终的目的是确保“一把尺子量到底”的公开公平公正与“百花齐放春满园”的创新创优创先。

**(三) 构建更为高效的“集成+共享”智能评估模块。**人工智能、大数据、智慧场景应用等新生事物层出不穷,机构编制法规制度执行情况评估工作必须紧扣时代脉搏,以“磨刀不误砍柴工”的提前预判性,顺应“数智编办”建设这一部门中心工作,依托更为高效便利、智慧快捷的一体化数据平台,集成机构编制法规制度执行情况评估功能模块,推动相关工作实现数字化跃升。一是强化数智赋能。致力机器换编与数字换人,依托现已投入建设的T市财政供养人员一体化平台,强化法规制度执行情况评估功能模块的打造,科学设定评估指标赋分模型与计分模型,将相关评估指标与评估目标输入后,一键生成赋分表单和计分表样。同时,便捷输入管理,通过图文扫描识别的形式,将线上反馈和实地走访的评估情况一键录入,并同步自动抓取机构编制实名制系统中被评估单位的相关数据,对《条例》

及配套法规制度中明确的职能职责履行、编制资源使用效益等情况进行智慧客观的“体检”,输出相关评估报告,进而形成评估数据录入、表单自动抓取、指标自动赋分和结果自动生成的智慧模式,大幅提升评估工作效率。二是强化数据比对。打破数据壁垒,强化评估模块的接口设计,打通具体评估数据与机构编制实名制系统、编办日常业务数据以及组织人事系统内相关部门数据池的数据底层逻辑。通过对既有数据进行整理归类、逻辑梳理、计算加工、分析比对,进一步修正完善数据误差,为开展相关评估工作提供更为坚实的数据基础。三是强化场景应用。在评估模块中加入饼状图、柱状图、折线图等较为直观的彩色数据图表模块,将枯燥乏味的评估得分及子项得分以简明易懂的数据比对形式呈现出来。引入红黄绿灯警示机制,对于不同评估对象或评估中的不同部分的得分所在区间予以提醒,绿灯为优秀或继续保持,黄灯为良好或持续加强,红灯为较差或亟待提升,方便评估对象找准短板、迅速完善。对于评估中发现问题,通过一体化平台统一发送给相关成员单位,形成问题清单,做好整改反馈、督办落实等一系列工作的全程纪实,确保问题整改真正落到实处、取得实效,不断提升法规制度执行的刚性约束。

**(四) 构建更为多元的“定量+定性”结果运用机制。**评估的最终目的是运用,必须以服务者的姿态,剖析评估报告,扩大运用范围,将评估结果与法规制度的学习宣传、立改废释等具体工作实务相衔接,为科学决策提供辅助。一是扩大可及性,丰富学习培训。将法规制度执行情况评估结果作为《条例》及配套法规制度学习宣传的重要依据,通过问卷调查、现场座谈等形式,摸准学习培训工作的盲点与漏洞,找对参训人员的关注点与兴奋点,探明下一步改进提升的“牛鼻子”,从而量身定制点对点、面对面、线上线下相结合的学习套餐“最优解”。二是提升实用性,加速法治进程。通过开展评估,更好把握机

构编制工作规律，及时将发现的特色做法和先进经验提炼总结，以制度形式固化下来，并结合评估结果，对相关机构编制规范性文件开展及时清理，提出包括修改、废止、宣布失效和保留等的清理意见。督促评估对象认真学习贯彻执行《条例》及配套法规制度，对机构编制法规制度执行方面存在的问题，及时向评估对象反馈意见，提出整改建议，并跟踪督查整改成效；对机构编制法规制度执行不力的在一定范围内予以通报，问题严重的依法依规依纪问责追责。三是聚焦可行性，深化拓展延伸。强化综合评估与其他各项评估工作的协同联动，将评估结果作为机构调整、编制统筹、空编计划发放等机构编制事项的重要

依据。比如根据市(区)或部门(单位)服务高质量发展指标得分情况，量身定制相关职能设置，做到该增强的增强，该削弱的调整合并，充分发挥机构编制在提升市域社会治理能力水平中的服务保障作用。比如结合评估反映出来的部门(单位)是否严格执行机构编制法规制度、是否合规使用编制人力资源等情况，依据现有空编数、来年退休人数、人员结构组成等信息，形成部门人力资源使用图谱，为精准定制部门(单位)空编补员方案提供决策参考。

(作者单位：江苏省泰州市委编办)

责任编辑 石艳艳

(上接第14页)

### 参考文献

- [1] 中央机构编制委员会办公室政策法规局.《中国共产党机构编制工作条例》释义[M].北京:党建读物出版社,2020:5.
- [2] 俞科,陈胜,石佳艳,等.全面解读法人和其他组织统一社会信用代码制度[J].中国信息化,2015(8):94-96.
- [3] 李晓丽.论国务院文件法律效力[J].重庆科技学院学报(社会科学版),2014(3):33.
- [4] 闰尔宝.论内部行政行为的几个问题[J].行政法学研究,1996

(4):12.

- [5] [德]哈特穆特·毛雷尔.行政法总论[M].高家伟,译.北京:法律出版社,2000:207.
- [6] 谭波,汪亚枫.论行政确认登记与行政许可登记的区分[J].行政科学论坛,2018(8):27.

责任编辑 石艳艳

# 事业单位人力资源管理体制创新分析

薛雅琳

(河南省水文水资源中心,河南 郑州 450002)

**摘要:**我国全面推行改革开放工作以来,各个领域的发展都取得了显著的成绩,与此同时各个企业对于人力资源管理工作也给予了更多的关注,使得人力资源管理工作整体水平得到显著的提升。但是在事业单位内部,由于受到多方面因素的影响,人力资源管理工作运用的还是老旧模式,管理模式较为单一,导致人力资源管理工作整体效果相对较差。事业单位要想保证自身未来的良好发展,需要充分结合自身各方面实际情况对人力资源管理体制进行深入的研究和创新,从而为后续发展打下坚实的基础。

**关键词:**事业单位;人力资源管理;体制创新

**中图分类号:**D630.3 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)01-0020-03

近些年,我国经济社会发展取得了显著成绩,对事业单位发展起到了助推作用。但是事业单位要实现不断发展,还需要依靠合理的内部人才结构的创建,以及对内部人才体制进行有效的创新和完善。

## 一、事业单位人力资源管理体制现状

### (一) 事业单位对人力资源管理的认识有偏差

人力资源这个概念从出现到大范围的推行,逐渐获得各行各业人士的广泛认可。人力资源管理工作在促进事业单位的发展方面具有重要的作用,务必重点关注。当前,人力资源管理工作在诸多行业之中都得到了重视,但在事业单位内部,很多工作人员对于人力资源管理工作的重要性缺少正确的认识,从而导致事业单位人力资源管理工作整体水平较低,无法在事业单位的发展中发挥良好的实践作用。人力资源管理模式相对

于人事管理工作具有较为突出的复杂性和多样性。事业单位内部人力资源管理工作重点就是人才的管理,在将人才引入之后,还需要重视利用各种有效的方法来提高人才的工作积极性,从而更好地促使工作人员将自身的潜能发挥出来,为事业单位的发展打下良好的基础。就实际情况来说,由于大部分事业单位没有对人才培养给予充分的关注,造成很多岗位人员调配出现了不合理的情况,无法保证各项实践工作的有序高效开展。

### (二) 事业单位人力资源管理发展不平衡

对当代事业单位的发展来说,开展人力资源管理工作的重要目的是提高工作效率及质量,而提升工作效率最有效的方法即是管理体制的优化创新。现实中,大多数事业单位的发展都受到了老旧思想理念的束缚,造成工作人员调配不均衡的情况发生,导致诸多人力资源的浪费,从而对

收稿日期:2023-10-15

作者简介:薛雅琳(1985—),女,河南沁阳人,河南省水文水资源中心综合科副科长,从事综合管理工作。

于事业单位的综合实力造成了严重的损害。一个显著的例子就是在对于编外和编内人员的管理及工作分配方面存在明显的差别。再如一些拥有较强实践能力的人员在工作岗位上尽管工作了很多年，但还是不能切实地发挥出自身的实践价值。还有部分人被安排在了较为关键的岗位上，但是自身能力相对较弱，导致工作整体效果较差。事业单位要想确保自身能够得到稳定快速发展，需要对人力资源管理工作体制加以完善和创新，有效解决人才管理和调配中出现的问题，更好地将工作人员的潜能挖掘出来。

### （三）事业单位在员工培训方面较为传统

当前，有一些机关事业单位还沿用传统的“老带新”模式，即由有经验的老同志对新入职的同志开展岗位培训、经验传授等。但是在当前信息化的时代中，很多老员工自身对工作创新缺少积极性，并且很多老员工的工作思想已经无法再满足新时代工作实践工作发展的需要，尤其是很多老员工将关注点都放在自己岗位工作上，对于新知识缺少学习积极性，这样就导致无论是在精神价值层面还是专业技能层面都难以满足新员工的需求，也难以提供更好的体验。同时，机关事业单位内部的很多管理方式都还是较为传统的模式，针对新员工的入职培训缺乏创新，难以激发新员工的工作积极性和主动性。另外，新员工通过“老带新”的方式接受入职培训，或多或少会延续一些老员工的工作习惯，对激发新员工良好的精神面貌及工作创新性容易形成一些阻碍。

## 二、事业单位人力资源管理体制创新的理论基础

### （一）人力资源管理体制创新的概念

经济学把为了创造物质财富而投入于生产活动中的一切要素通称为资源，包括人力资源、物力资源、财力资源等，其中人力资源是一切资源中最宝贵的资源，是第一资源。人力资源管理

是应用科学的方法和现代化的管理理念，对企事业单位的人力资源进行规划、组织、监督和控制，通过培训、调配的方法来对人和事之间的关系进行良好的协调，尽可能地将人的主观能动性充分发挥出来。事业单位人力资源管理体制创新也就是事业单位结合自身各方面实际情况以及未来发展的需要来挑选最为适合的人才管理模式，对人力资源进行合理有效的优化，从而使员工价值最大化，为事业单位的持续健康发展创造良好的人才基础。

### （二）事业单位人力资源管理体制创新的构成要素

在事业单位人力资源管理体制的创新中要想取得良好的效果，就需要对编制给予更多的重视，逐步实施人事制度改革，创建完整的人才资源评价体系，为事业单位的健康稳定发展创造适合的环境。事业单位还需要对自身各方面实际情况进行全面的综合分析，创建完善的人力资源管理体系，更好地满足事业单位发展对于人力资源的需要。要结合招聘和考核机制情况来制定有针对性的人力资源考评机制，通过改革工作来对人力资源招聘流程进行有效完善，并且积极落实对人力资源管理制度优化创新的辅助，为事业单位的发展壮大提供不可或缺的辅助。

### （三）人力资源管理体制与事业单位的关系

人力资源管理是事业单位管理上非常重要的一环。合理调配人力资源，可以充分挖掘人力资源的潜力，为企事业单位发展提供充足的人才支持。而人力资源管理的创新可以从根本上激发员工的主观能动性和工作积极性，确保员工能够全身心地投入到实践工作之中，促进工作效率的不断提高。在当前激烈竞争中，事业单位体制改革工作的全面落实对于各个岗位工作人员所造成的影响都是不一样的，创新人力资源管理体制不仅能为各项实践工作的实施提供良好的指导，也能够促进员工凝聚力的不断提升。

### 三、事业单位人力资源管理体制创新的有效措施

#### (一) 创新管理理念

事业单位人力资源部门应该对创新管理理念予以重点关注,以创新为切入点,促进管理工作与新标准要求之间、社会经济和服务项目与新常态发展背景之间的高效融合。人力资源管理创新不仅是单位自身持续不断发展的重要助力,也顺应了社会发展的需求。只有坚持不懈地做好人的管理工作,才能够保障社会和经济效益的最大化。事业单位人力资源管理工作人员不但需要对老旧的管理模式进行创新和完善,还应当逐步地扩展思路,营造良好的改革环境和氛围。要想推动事业单位人力资源管理工作实现既定的目标,就需要正确地认识人力资源管理工作所具有的实践价值,对人力资源管理工作加以完善和优化,为人力资源管理工作整体水平的提升以及未来良好发展打下坚实的基础。

#### (二) 建立健全事业单位人力资源管理体系

就事业单位内部人力资源管理工作实际情况来说,当前所采用的管理模式已经远远不能满足事业单位发展的实际需求,而建立健全事业单位的人力资源管理体系就显得尤为迫切。充分运用信息技术手段,建立符合实际需要的信息共享平台,不仅可以激励员工,而且也可以进一步提升人力资源管理工作信息化、智能化水平。针

对不同的岗位可以结合工作实际为员工“量身定制”激励方案,更大限度地激发员工的积极性和创造性,促使员工能够对自身岗位工作具有正确的认识,为实践工作的有序高效落实创造良好的基础。

#### (三) 加强事业单位人力资源管理考核

当前,国内很多企业都是利用绩效考核来实现对员工的激励的,但是在大部分事业单位内部,考评机制还存在诸多的疏漏,各个级别的员工考核内容都十分类似,无法将其所具有的实践作用充分发挥出来。员工是人力资源管理的主体和重点,只有建立科学有效的绩效考核体系,才能够确保将工作人员的工作积极性充分调动出来,从而促进实践工作质量和效率的不断提高。

#### (四) 强化事业单位信息化建设

为事业单位的未来稳步健康发展提供良好的辅助,首先就需要事业单位将信息化建设和运用与发展战略进行良好的整合,合理地将先进的管理理念引入到信息化系统之中。事业单位务必对信息化建设所具有的重要实践作用加以正确的认识,并且从多个不同的角度入手来进行创新和改革。其次,专业技能型人才是事业单位创设信息化管理系统的重要基础,事业单位信息化建设并非一项短时间的工作,还需要组建起复合型信息人才团队。最后,事业单位信息化建设属于综合性的工作,还需要对各方面影响因素加以综合考虑。

#### 参考文献

- [1] 马东方.事业单位人力资源管理与财务管理协同发展[J].财经界,2023(27):174-176.
- [2] 陈姿.事业单位人力资源管理中的人才培训管理优化[J].现代企业,2023(9):69-71.
- [3] 李丹.数字经济时代如何优化事业单位人力资源管理[J].就业与保障,2023(8):79-81.
- [4] 蔡清哲.医疗卫生事业单位人力资源管理分析[J].环渤海经济瞭望,2023(8):125-128.
- [5] 孙佳梦.大数据背景下事业单位人力资源管理的改革路径分析[J].人才资源开发,2023(16):42-44.
- [6] 胡跃珍.有关行政事业单位人力资源管理与绩效考核的探析[J].中国乡镇企业会计,2023(8):101-103.
- [7] 王晓雯.浅析网络经济时代如何优化事业单位人力资源管理[J].河北企业,2023(8):129-131.
- [8] 李倩倩.新时代行政事业单位人力资源管理创新研究[J].老字号品牌营销,2023(15):38-40.
- [9] 房鑫鑫.事业单位人力资源管理中激励机制的构建方法[J].人才资源开发,2023(15):64-66.
- [10] 张原康,李丹丹,张卫东.数字经济时代事业单位人力资源管理优化策略研究[J].经济师,2023(8):274-275,277.

责任编辑 华夏

# “五治融合”促基层治理能力提升

张文有

近年来，河南省汤阴县城关镇坚持深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，以网格化治理为衔接，坚持“整体部署、试点先行”，守牢政治引领制高点、选准德治先导结合点、抓细法治保障关键点、夯实自治基础立足点、撬动智治支撑创新点，探索出了一条“五治融合”促“共建共治”的新路径。

## 一、政治引领，凝聚社会治理合力

“东西南北中，党政军民学，党是领导一切的。”新时代背景下，只有坚持把党的领导贯穿到基层治理体系建设全过程各方面，以高质量党建为引领，才能充分发挥基层党组织的“轴心”作用、党支部战斗堡垒和党员先锋模范作用，将党的工作触角延伸到基层治理的“神经末梢”，不断推动基层治理现代化。

一是坚持党的领导，带好党员队伍。常态化开展党史学习教育，规范党内政治生活，加强对党员干部的思想政治教育，定期召开专题学习会，集中学习党章党规，学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想，使党员干部切实增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，打造一支激情燃烧、干事创业的“生力军”，攻坚克难、勇于创新的“突击队”。严格执行党政联席会议、党委会议“第一议题”制

度，落实镇党委“三重一大”公开工作制度、镇党委会议事制度等，建立作风建设专题学习制度，促进从严治党要求有效落实。

二是建强支部堡垒，发挥头雁作用。高质量完成村“两委”换届工作，16个村均实现了村支部书记、村主任“一肩挑”，村“两委”干部平均44岁，大专以上学历者占比35%，村“两委”班子队伍更加年轻化、活力化，把一批政治坚定、思想素质高、道德品行好、带富能力强的新鲜血液注入基层组织队伍，为实现乡村振兴增添新动力。

三是弘扬模范精神，引领正气新风。一个党员是一面旗帜，基层治理离不开党员的引领示范作用，发挥“关键少数”作用，紧盯群众生活中的堵点、痛点、难点问题，开展“当标杆我先行”“我为群众办实事”等活动。2023年以来，已解决群众“急难愁盼”问题35件，为民办实事1907件。

## 二、德治教化，增强基层治理活力

习近平总书记指出：“必须坚持依法治国和以德治国相结合，使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰，推进国家治理体系和治理能力现代化。”城关镇把德治融进基层治理之中，注重思想道德“春风化雨”“润物无

声”的感化作用，发挥道德内在的浸润、规范、约束作用，不断提升村民道德水平与自治能力，培养遵规守矩、崇德尚法的文明乡风，以良好德治社会文明风尚，进一步促进全镇正气充盈，推动基层治理行稳致远。

一是以德铸魂，提升德治软实力。投资500余万元，建设乡村文化广场、乡村舞台、农家书屋、新时代文明实践站等文化场所。2023年以来，先后开展文明实践志愿服务活动200余场次，让文明新风“飞入寻常百姓家”，进一步打造好宣传群众、教育群众、服务群众的主阵地。

二是以德润心，服务群众零距离。积极推进文化、养老、医疗、教育等设施不断完善，投资1300余万元新建汤阴县城南综合养老服务中心和东关、西关社区卫生服务站，打造“一院三站一门诊”的医疗服务网络，实现基层医疗服务能力和人民健康水平的“双提升”。投资200余万元打造行政审批服务中心，协调公安户籍、市场监管等7个部门入驻，梳理282项业务，管理各级印章60枚，将综合审批前移，实现“一网覆盖、全能服务”。

三是以德促行，引领文明新风尚。广泛开展“道德讲堂”活动，注重家庭家教家风建设，以“道德模范”“身边人讲身边事”等活动感召群众、激励群众，评选出星级文明户、诚信家庭等先进典型187户，引领“德者有得、好人好报、文明诚信”的新风尚。推行“党员+志愿者”联动机制和志愿服务褒奖回馈机制开展“组团式服务”，培育出斑马救援、岳都救援等一批在全县有影响力的队伍。目前，城关镇现有志愿者468名，志愿者服务队22个。

### 三、法治保障，强化基层治理定力

习近平总书记指出：“法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。”只有把法治观念落实到每一个基层组织、每一个民众，成为大家意识中、骨子里的自觉行动，才

能凝聚力量，为镇域高质量发展提供良好的秩序保障。城关镇坚持以平安建设为抓手，深入开展“枫桥式”派出所、“枫桥式”司法所创建，依托“一村一警一律师”，做到问题发现在一线、解决在一线，切实打通宣传群众、联系群众、服务群众的“最后一公里”。

一是整合资源，强化镇域协同治理。基层社会治理是一项综合性系统工程，只有变“单兵作战”为“协同攻坚”，方能聚众力、汇众智、成精益。聚焦基层社会治理，积极探索“党建+镇域治理”工作新模式。坚持以党建为引领，依托镇平安建设办公室，整合法庭、派出所、司法所和16个行政村等资源力量，着力构建“1+12（镇直单位）+16（村）+N”的综合协调指挥体系，实现治安防控、专项整治、矛盾化解、平安创建等多项工作一盘棋统筹、一条龙服务、一揽子解决，确保治理水平和治理能力不断提升。

二是以点带面，创新村级示范模式。坚持突出“城关特色”，持续打造基层治理示范创建点。如，西关村以抓民调为切入点，全力探索村级治理新路径，被评为全国民调工作先进村；南园村充分发挥“新乡贤理事会”作用，把一个落后村变成了全镇综合工作样板村。

三是搭建平台，厚植群众法治意识。致力培育培优镇村“法律明白人”，运用农民夜校、村民议事会等平台载体，大力开展“乡音普法”“法治夜话”等活动，围绕征地拆迁、土地流转、金融融资等问题较为集中的领域，推行“订单式”“菜单型”“需求型”精准普法，不断增强群众尊法学法守法用法意识。2022年以来，全镇共培育400名法律明白人，引导群众通过法律途径办理公证、诉讼、司法鉴定参与解决矛盾纠纷60余件，参与修改制定村规民约提出建议40余条，受益群众达2万余人。

### 四、自治夯基，激发基层治理内力

习近平总书记指出，“加强和创新社会治

理，关键在体制创新，核心是人”。城关镇主动参与基层治理，在自我提升中逐步实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

一是规范民约，让群众言有规、行有范。城关镇在16个村和9个社区全部建立村规民约（居民公约），建成集公益积分兑换和商业经营为一体的文明商户，创新村规民约方式，让民约公约有“价值”。

二是完善章程，让群众法可依、章可循。建立以党组织为核心的多方议事协调机制，成立物管会、议事组、“一约六会”等，修订完善自治组织运行制度，推动民事由“村（社区）包办”变为“自我管理”，最大限度汇聚基层组织和群众个体的社会治理合力。

三是创新载体，让群众有所学、有所乐。建立“党员联户群”“志愿服务群”“商户群”等线上社群700余个，实现“线上全联通”，按照“邻里守望、互帮互助”的原则，将村组干部、共产党员、网格员、志愿者集合起来，常态化开展“平安建设宣传”“居民诉求反馈”“公共事项商议”“志愿者互助”等活动，充分发挥居民群政策宣传、舆情引导、走访联系等作用。

## 五、智治支撑，提升社会治理动力

为提高乡镇治理效率，提升服务群众水平，城关镇利用互联网、大数据等现代化信息技术，推广信息化治理方式，建立了“精忠城关”线上服务平台，通过线上“云调度”指挥、线下“网格化”治理，推进镇域社会治理现代化。

一是打造“全闭环”线上指挥调度。投资200余万元，高标准打造了城关镇网格指挥调度中心，统筹协调指挥维稳安保、群防群治、环境治理、城市管理、城市建设、市场监管、民生保障、便民服务等工作，及时处理重要时间节点和重点领域的各类突发事件，更好地维护城区社会和谐稳定。依托“精忠城关”APP，将指挥中心

打造成为一个信息高度集成的功能复合体，由网格员进行事件上报，再由网格指挥调度中心分派给对应的班子成员，同时协调公安、城管、消防、环保、电力等相关部门，对于上报事件进行核实处理。2023年，共上报事件1759件，完成1747件，办结率达99%。

二是推进“网格化”线下便民服务。在线下积极推进基层“网格化”治理工作，根据“街巷定界、规模适度、无缝覆盖、方便群众”的原则，将全镇科学划分为25个二级网格、158个三级网格，将镇、村党员和网格员填充到网格单元内，把人、地、物、事全部纳入网格管理，解决原来区划不清、推诿扯皮等问题，实行以房找人、以房定人的网格化管理新模式，并将所有网格员全部纳入“精忠城关”线上平台统一调度管理，利用158名网格员，开展代办服务，实现“一窗通办，只让群众跑一次”。截至目前，共办理为民服务事项9108件，其中网格员为民代办3614件，破解了城关镇人口流动大、村社区融合、管理空当频繁出现等问题，真正实现了管理精细化与治理网格化。

三是开展“码上办”融合干群关系。开展“代表微建议，办好群众身边事”主题活动，在全镇25个村、社区共张贴人大代表二维码1513个，方便群众扫码，通过给人大代表打电话或者留言等方式咨询有关政策，提出意见和建议足不出户即可直接与人大代表互动交流、线上联系，反映问题“24小时不打烊”。通过“指尖上”的传递，代表接到群众诉求后立即在线上给予“秒回复”。对人大代表的“微建议”，城关镇人大当日交办，通常在一周内办结，涉及县直部门职责或办理周期较长的，转为闭会期间人大代表建议处理，群众的困难事、烦心事实现了随时反映、随时受理。

（作者系河南省汤阴县城关镇党委书记）

责任编辑 华夏

# 家户制视角下的农民专业合作社异化探究

——以金湖县腾达水产品养殖合作社为例

成嘉晖,陈磊

(1.中共江苏省委党校 科学社会主义教研部,江苏 南京 210009;2.武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)

**摘要:**作为一种新型集体经济模式,合作社在应对市场风险和扩大农村生产经营规模上作出了重要探索。在对金湖县腾达水产品养殖合作社的调研中发现了一种合作社异化的特殊形式,即合作社名义下的“包干”。针对这一现象,以历史惯性和家户制传统为视角,家庭包干形式在农民专业合作社运行中的三种表现:社员经营个体化、分配程序不透明和内部管理无序化。通过对异化成因进行分析与探讨,最后从正确认识异化、发挥政府矫正作用、运行程序正规化三方面提出对策建议,试图为新时代推进农村现代化提供一些借鉴和启示。

**关键词:**家户制;合作社异化;家庭包干形式;农民专业合作社

**中图分类号:**D668 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)01-0026-08

自改革开放以来,农村的经营体制便一直是

以家庭为基础、统分相结合的双层经营体制,农村家庭的市场主体地位得以确立。但随着社会分工和经济结构日益复杂,以家庭为基础的农户显然缺乏独立面对和化解市场风险的能力。因此,探索农村新型经营模式,是新时代全面推进乡村振兴、加快建设农业现代化强国的一个重大课题。

2006年10月31日,十届全国人大常委会第二十四次会议表决通过《农民专业合作社法》,并于2007年7月1日正式实施。但建立专业合作社在我国很多农村地区,仅仅是作为一种自上而下的行

政命令式的要求,最后落实到具体村落时,无论是基层党政工作者还是农民都对此缺乏足够重视,对《农民专业合作社法》相关文本也缺乏足够理解。因此,一些“农民专业合作社”更多地变成了“空壳社”“一人社”“换牌社”(即去县里领块带有合作社名称的牌子,直接换下此前股份合作社的牌子),有名无实,这完全违背了党和国家试图通过设立农民专业合作社帮助个体农户抵御市场风险,走向富裕道路的初衷。

此外,一些事实上成立起来的合作社,也都出现了不同程度的异化,与新时代下通过合作社

**收稿日期:**2023-10-17

**基金项目:**2021年度国家社科基金高校思政课研究专项“‘金课’建设视域下高校思想政治理论课守正创新研究”(21VSS040);江苏省创新工程科研专项“中国共产党面对的大党独有难题及其治理机制研究”(CXKY2234)

**作者简介:**成嘉晖(1999—),女,汉族,江苏泰兴人,中共江苏省委党校科学社会主义教研部硕士研究生,研究方向为科学社会主义;陈磊(1998—),男,汉族,江苏盐城人,武汉大学社会学院博士研究生,研究方向为政治社会学。

的集体模式探索共同富裕道路的初衷也大相径庭。最为直接的体现就是少数大户把控合作社名下的集体资产，这些“大户”相比于合作社其他村民，掌握着更多的市场信息和资源，凭借这些谋取更多收益。在此基础上，他们获得了在合作社乃至基层自治组织中更高的经济地位，并凭此抢占他们在地方上的经济和政治话语权，这也就是所谓的“精英捕获”。这样“滚雪球”式的恶性循环，正是造成我国农村收入差距加大和农村“阶层化”现象泛滥的重要原因。

尽管自合作社模式诞生以来，学术界关于对合作社异化现象的揭示和内在原因的分析的讨论从未终止，且揭示和论证也偏向于实证，有理有据，让人信服，但其主要还是将研究重点放在异化现象的描述上，同时对于异化原因探究更多的还是偏向于探讨上级政府、合作社的领导者（包括村集体领导人、龙头企业、大户）等的责任，如谭银清和陈益芳通过对重庆163家合作社的实证调研，从农民阶层分化出的农民精英角度、政府管理角色角度等探究了合作社异化的原因<sup>[1]</sup>。还有一些研究虽然聚焦到了个体社员视角，但对于合作社现有困境的原因挖掘和分析还是不够深入，如聂洪辉和刘义程虽然从农民的角度分析了合作社异化的原因，但结论仅停留在农民合作能力低与合作意识弱等较为浅显的表象原因层次<sup>[2]</sup>。因而关于更深层次的探究，即对于为什么农民缺乏合作意识和合作的能力，农民碎片化和集体意识淡薄的内在机理是什么，还需要进一步研究。

为此，本文将试图通过对金湖县一水产品合作社所出现的一种特殊异化现象——“包干”现象的描述，以历史维度为基点，通过梳理农村生产经营模式的转变，以及各个时期的主要发展特点，尝试利用“家户制”这一中国传统概念重新审视合作社异化的现象及其产生原因。

### （一）调研对象基本情况

江苏省金湖县腾达水产品养殖合作社成立

于2013年，为响应国家对于乡村振兴的号召，同时应上级政府要求，共筹集资金80万元人民币，其中包括评估定价46万元的集体鱼塘381亩。合作社章程规定，结合金湖县本地特殊的水域环境，合作社成立的主要目的包括组织成员开展螃蟹、龙虾、鳊鱼的养殖及销售，供应成员在养殖过程中需要的生产资料，为成员提供水产养殖新技术和新品种，为成员水产养殖提供技术信息和咨询服务等。

此次对江苏省金湖县腾达水产品养殖合作社的调研主要通过开展访谈和参与合作社社员大会的形式进行，在这一过程中注意到了一种合作社异化的特殊形式——合作社名义下的“包干”。

“包干”的具体操作就是该合作社将合作社名义下的集体资产分包到个体农户，而合作社本身从不参与市场运作，合作社的收入也主要通过外包集体资产的租金来实现。此次调研的水产品养殖合作社，合作社的负责人也就是该行政村的党政负责人，将合作社所拥有的381亩鱼塘承包给村里的个体养殖户。相当于将聚拢起来的资源重新分配，而这一次分配的依据则不是社员身份或者是村民身份，而是资本。

具体过程是所谓的大户，利用其所掌握的资本，承包相当一部分的鱼塘。而其余的村民则由于缺乏资金而成了所谓的“散户”。这些散户主要面临两个困境：其一，在合作社具体运行过程中，他们由于承包份额较少，在社员决策甚至是村民大会和代表大会中不可避免地被边缘化，难以维护和实现自身利益需求；其二是散户难以对市场变动作出及时的判断和准确行动，仍然需要面对独自承担市场风险压力的窘境。

### （二）调研开展过程

调研小组分别于2022年1月22日和2022年2月20日对江苏省淮安市金湖县水产品养殖专业合作社进行了两次实地考察，参观了合作社住所和合作社名下的部分集体资产，同时对合作社负责人进行了访谈，也走访了部分社员，重点了解了合

作社内部存在的一些问题。针对合作社社员发放了调研问卷共27份,访谈社员14人次,其中包含承包者9人,对合作社的3名负责人进行了关于合作社具体情况的深入访谈。

调研过程中累计完成问卷30份,经过数据整理后,获取有效问卷27份,该问卷仅针对腾达水产品养殖合作社社员发放,其中27份有效问卷覆盖合作社全部社员。基于疫情防控的要求,本次调研问卷采取线上发放的方式,相较于传统的线下发放的方式,线上问卷的发放和回收更加快速和便捷。本次调查是在调研小组对腾达水产品养殖合作社的基本情况有过初步了解,并走访了部分社员和合作社负责人了解到目前合作社存在家庭承包现象之后,有针对性地制作出了该问卷。

在合作社27人中,有21人是合作社的“特殊包干者”,占到整个合作社社员的77.78%。由此可见,家庭承包已成为合作社内部的一个重要的特殊形式。在这种特殊的异化形式下,合作社的社员对于合作社日常的运营和管理也产生了质疑和一定程度的不满。

## 一、关于家户制传统与家庭包干

所谓“包干”指的是一方对另一方的人、财、物等采取一揽子解决的办法,而非逐项或局部地提取、发放。而家庭“包干”,也就是所说的包干到户,在合作社情境下,就是家庭承包合作社的集体资产,在缴纳完相关的费用之后,可自行对剩下来的部分进行分配<sup>[3]</sup>。

以家庭为主要单元进行社会物质生产和分配是中国传统社会维持数千年的惯例。在新中国成立之后,中国农村生产经营体制几经变换,集体经营模式与家庭承包之争,其本质上是“公平”与“效率”之辨。但这并不意味着可以否定特定历史时期在两者之间作出的选择,也不意味着在特定历史时期需要完全否定集体经营或是家庭承包的重要内涵。

在新时代下,全面实现小康社会和乡村振兴的战略目标的提出,表明原本效率先行的家庭经营模式不再是未来振兴乡村的发展方向,而合作社的出现也预示了党和政府对调整乡村经营模式以适应高质量发展和贯彻公平原则的重要决心。但类似于腾达水产品养殖合作社这样家庭“包干”形式的存在,也印证了在农村想要彻底贯彻合作社的内在精神和理念,打破以往历史发展过程中以家庭为主要单元的生产经营模式的惯性,还有很长的路要走。因而了解家户制的历史成因和发展进程也就显得尤其重要。

### (一) 家户制的历史成因

中国从秦建立中央集权的制度以来,在远离政府体制的地方就形成了大量游离于中央权力的农村家庭和以血缘关系为基础的血缘共同体。这是一种基于血缘、地缘,以家族为中心,相互信任、守望互助的稳定村落的道义共同体。以宗族为核心共同体形成“差序格局”的熟人社会网络是实现自治的基本架构,有威望的乡绅成为其治理的主体,村庄仅依靠内隐的宗族规范便能实现正常运转<sup>[4]</sup>。汪超先生认为,在这个共同体内部,是所谓的“小农”特性的社会,它在悠长的历史进程中形塑了“中国特性”的家户传统。“家户”概念最早起源于秦始皇统一中国之后推行的自由个体家户制度——编户齐民政策,它使得小农家庭得以脱离氏族的躯壳成为独立的单位。从此,中国农村家庭的制度形态“两千年皆秦制”<sup>[5]</sup>。关于家户制的具体内涵,徐勇教授有过介绍。徐勇认为,由公社向家户的决定性的转变发生在战国时期,其主要产生原因可归结为自然禀赋、分家析产制度和税收。首先,中国传统社会中适宜的自然环境使得家户制的分散经营在客观上成为可能;其次,“分家析产制”是战国时期各国为了鼓励耕种而采取的一种政策,指家户是财产分配和继承单位,成年男子可以平均分配和继承家庭财产,由此导致大家庭分裂为一个个新的小家庭;最后,由于税收的组织依据就是家户,几乎所有集权王

朝都保护和鼓励家户制。这使得家户制也变成了整个中国农业社会的主流和传统<sup>[6]</sup>。

## （二）改革开放后家户制的新形式

家庭包干，就是家户制在改革开放之后的一种新的形式与称呼。它在我国经历了包产到户和包干到户的阶段。包产到户正式提法产生于20世纪50年代高级社成立后定额管理制度，为了评定社员劳动数量和质量，以家庭作为生产评定的单位，但这个时候包产所产生的产品仍由集体统一分配。而改革开放之后的包干到户相对于包产到户来说，农民的自主权进一步扩大。

如果说包产到户是“交完国家的，留下自己的，剩下都是集体的”，那么包干到户就是“交完国家的，留足集体的，剩下都是自己的”。<sup>[7]</sup>包干到户和家庭联产承包责任制的产生和发展不但极大地调动了农民生产的积极性，也可以说是特定生产力发展水平下农民自内而外地对自身束缚的突破。

当然，关于包干到户在当时存在着极大的争议和质疑，其中最大的一点就是姓“资”还是姓“社”的问题。很多学者对此进行了学理上的论证，试图为家庭联产承包正名。其中既有从生产力和生产关系配适程度上来讲的，也有从现实经验方面论证的。而中国人民大学的段晓锋先生则从历史的角度，为包干到户寻找到了另一个正当性渊源，那就是基于血缘伦理的家户制传统<sup>[8]</sup>。在这种解释下，从上世纪50年代就已经出现，直至改革开放被正式承认推广的包干到户和家庭联产承包责任制，即使面对主义和原则之争也从未被禁绝火种的一个主要原因，就在于它有着对几乎贯穿整个中华农业文明的家户制传统的尊重。

## 二、家庭包干形式与家户制对合作社运行影响的具体表现

在进行调查的过程中，我们注意到家庭承包这一“逆合作化”的现象。我们在具体调研和探究的过程中，还发现基于这种家庭承包的形式，

合作社发生了一些重要变化，甚至由此引发了农村场域个体存续状态和基层治理结构的重要变化。

### （一）社员经营个体化：自负盈亏、组织无序

对照《农民专业合作社法》的法律文本，合作社作为农民抵御市场风险的一种特殊经营模式，其成立的初衷和重要目的之一就是弥补传统家庭联产制度下农民接收市场信息慢、抵御市场风险能力差、难以对同类农产品形成产业效应的弱点。因此，规模化、产业化应当是专业合作社的应有之义。

但显然在腾达水产品养殖合作社中，这种单纯的劳动联合的愿望受到了这种包干形式的极大冲击，这主要体现在生产经营活动违背合作社初衷，呈现“单打独斗”的状态，农户自负盈亏，独自面对市场风险方面。

首先，在生产经营活动中，家庭承包集体的鱼塘之后，整个水产养殖的活动，其实就已经和合作社没有关系了。一方面，承包的社员或是非社员秉持着传统的承包的观念，认为作为承包者，自己所有的生产经营活动就已经脱离合作社了；另一方面，对于合作社的负责人而言，把集体资产承包出去之后，自己做“甩手掌柜”要简单容易得多，没有必要管社员如何具体运营。

但这样其实带来了很多问题。首先，并不是所有承包者此前都有过水产养殖的经验。在发出去的问卷中，合作社的27名社员中有21名是合作社的特殊“包干者”，而这21名“特殊包干者”中，有14名以前并没有承包过鱼塘，占据所有承包者的三分之二。当然，并不能说没有鱼塘承包经历者，就必定没有水产养殖经验，但只要不是承包鱼塘，那么承包经营过程中的很多生产细节就没有完全意义上的经验可循。所以，对于将近三分之二的承包者而言，他们其实面临着更大的经营风险和需要更多的经营上的帮助，显然，这是目前这种状态下的合作社所不能提供的。

另外，在收集上来的问卷中，有61.9%的承包者明确表示他们在生产运营过程中没有受到过

来自合作社的任何帮助，包括技术培训、资金支持等方面。这也直接显示出在实际运营过程中，合作社负责人在某种程度上也缺乏对合作社核心精神的领会，没有起到过帮助农户发展生产的助推作用。

其次，合作社名义下的“包干”现象对基层治理格局产生了一定的影响。本来农民专业合作社社员按与合作社的惠顾交易量(额)获得盈余返还，余下盈余可按社员投入的股金分配。在合作社的生产经营中，社员要以自己名下的股本为限承担合作社的生产经营风险，本来这更有利于社员关心本合作社的生产经营活动。而且，相比较于以行政区域为纽带的传统的农村集体经济组织，专业合作社这种以经济利益为纽带的组织应该更加具有号召力，这种号召力应该能使它对于建立合作社的农村区域形成重要影响。

乡村治理现代化的过程本质上就是乡村秩序和治理结构重构的过程。原本合作社成立，就是通过市场运行规则，将经济联系叠加于传统乡村治理中的血缘共同体之上，并适时取而代之。但在这种“包干”形式下，合作社和社员这种利益纽带被打散，由于合作社相当于名义上承包村集体资产的“中间商”，在将集体资产以家庭“包干”的形式承包出去之后，它的功能只剩下了收取租金，而不用肩负起对社员的专业技术培训、对市场信息变动的监控、对产品组织统一的交易和销售活动等相关方面的责任。这不但使得合作社社员对合作社集体事务持冷漠态度，更使得社员和合作社的关系处于一种紧张的对立当中，因为这时的社员要向合作社上交租金。这种利益关系上的冲突会直接导致以社员为代表的村民对于合作社甚至是整个村集体事务持有冷漠态度，从而表现出对基层自治组织的不服从和政治冷漠。

## (二) 分配程序不透明：大户裹挟、收益倾斜

中国特色社会主义制度体系的建立和完善就是要缩小贫富差距维护公平正义，为实现共

同富裕提供重要的制度保障。而合作社体系作为中国特色社会主义制度在农村场域的重要制度探索，是现阶段平衡城乡发展，在农村领域实现公平原则的重要制度体现。但在家庭“包干”的形式下，合作社内部不但存在决策时民主程度降低的问题，也常常存在利益分配时向大户倾斜问题。

合作社组织内部民主程度出现不同程度的降低是目前合作社异化的一个重要话题。相当多的学者围绕这个方面进行论述，如邓军蓉、祁春节就针对合作社“内部控制人”问题进行了系统论述，他们将产生这一问题的根源归结为合作社出资比例不同。即在合作社融资过程中，作用突出、出资比例大的人或是主体占据更多的话语权，他们也就顺理成章地成为该合作社的理事或监事。<sup>[9]</sup>

而在此次调研的腾达水产品养殖合作社中，由于这种“包干”形式的出现，这种“内部人”对于合作社权力的掠夺不但发生在合作社成立之初，而且发生在每一次对集体资产的承包分配的过程中，并由此造成一种“恶性循环”。

如前所述，合作社几乎没有召开过社员大会，在这种情况下，有钱的大户不但可以承包更多的鱼塘，而且作为社员还可以凭借他承包的大量的集体资产顺理成章地成为理事，而成为理事之后，他又可以在合作社内部的会议中作出更有利于自己的决策。普通社员、“包干”社员和大户社员之间尖锐的矛盾由此产生。

在腾达水产品养殖合作社的承包模式下，合作社的主要资产——鱼塘承包给了个体散户，相当于重新将市场的风险抛给了个体社员。对比以前村民从村委会种中通过村民大会获得鱼塘的承包权来看，二者没有本质的区别，合作社只是充当了“中介”的角色，而且相较于以前的承包程序，合作社的“包干”模式对农户利益的侵害更甚。

在承包程序的合法性上，合作社的社员大

会和理事会相较于基层自治的村民大会或是村民委员会来说，发展时间更短，运行程序也更不完善。在合作社的日常运行中，很多社员从来都没有参加过社员大会，从得到的访谈结果来看，一些社员甚至不知道什么时候召开过社员大会。在访谈过程中一名承包者向调研小组成员抱怨说：“合作社的事情几乎都是村里负责人说了算，什么时候召开过社员大会喽！要不是这一次你们来，这次会也都不会开的！”在这种情况下，合作社的鱼塘承包给谁、以什么样的价格承包，几乎都是合作社的四个理事说了算，这无疑对社员的利益造成了极大的侵害。

在农户的具体利益方面，合作社向外进行鱼塘承包的具体规则是价高者得，而且竞标范围不但包含本村社员，还包括市场上的一些企业，合作社的负责人有时候为了获得更多的收益，往往更愿意将鱼塘承包给企业，一来承包数量大，二来商业信誉高。在这场博弈中，农户既担心自己长期赖以谋生的土地资产失去，也要承担来自过高租金带来的风险，除此之外，水产品价格的起伏所带来的市场风险也要他们独自承担，用他们的话来说就是，很多时候都是“忙活一年，外头欠钱”。

在这次调研召开的小范围的社员大会上所发生的激烈的争吵就是缘于这一问题。承包了鱼塘的社员认为那些大户社员本来就有天然的资本优势和规模生产的效应，面对水产品价格的波动也更有抵御能力，作为竞争对手，大户往往会利用降低价格的手段，使他们的水产品更具有竞争优势。从这里可以看出，在这种“包干”的形式下，普通社员相较于大户，更加难以发出自己的声音，他们的利益和感受也更加难以被纳入决策所需要考虑的范围之内。

### （三）内部管理无序化：产权模糊、财务混乱

产权，其实就是产品所有者所享有的对于该产品的占有、使用、收益和处分的权利，在合作社的语境中，其实就是合作社社员通过出资获得

社员资格后享有的一切社员权利，包括合作社按照销售量获得的收入。而在“包干”形式下，个体承包者自负盈亏，合作社根本没有担负起组织社员进行生产运营和销售的责任，社员也就根本无法获得来自合作社规模化生产带来的额外效益。

另外，在走访和随机询问中得知，很多合作社的社员甚至都不知道自己社员的身份。在具体询问一些了解合作社的人员时得知，村里的集体鱼塘是村里名义上的集体资产，这就意味着只要是村里的村民，就是这些鱼塘的所有者，那么在合作社成立之初将这些鱼塘作为合作社名义下的资产的时候，其实就已经默认了每一个村民都是该合作社的社员了。

但在决定这些集体资产该承包给谁，不该承包给谁，具体承包的价格是多少的时候，村民或者说是社员则是完全没有决定权的，因为合作社的社员大会从来没有通知过他们参加。至于承包这些集体资产的承包金，则经常被合作社的负责人以冲抵以前年度的债务或是提取公积金的名义截留。合作社的账务基本上也不对外公开。

当调研小组向合作社负责人提出希望观看合作社报表的时候，负责人借口说提交给县里上级主管部门审核，因此无法提供，调研小组只得作罢。但从了解到的相关情况来看，合作社存在明显的产权界定模糊、账务管理混乱的问题。

对照国家的相关法律文本，“包干”形式下的合作社已然不能称其为合作社了。“包干”不但违背了国家设立合作社以达到农民致富的初衷，而且从某种程度上来看，也极大地激化了农村区域不同群体间的矛盾，尤其是所谓的农村精英阶层和普通农户之间的政治和经济地位的落差随着这种形式的出现和发展不断加大。为此，我们不但需要探究“包干”形式产生的原因，也要拿出相应的应对手段和政策来加以纠正。

腾达水产品养殖合作社的发展现状既有当下农业合作社发展过程中的共同问题，也有其个性特征。在专业合作社得以成立和推广的大部分

农村地区，人们对“合作社”一词早已耳熟能详，但具体到其运行和相关理念精神，仍然难以得到实施和贯彻。相比较于以水产养殖为特色的腾达水产品养殖合作社，一般的农民专业合作社除了土地以外没有其余的共同资产，也没有自身的特色产业，那么合作社的存在感和社员、普通民众对于合作社的需求也只会更低。

### 三、解决方案与应对措施

#### （一）正确认识合作社的异化

纵观中西方合作社的历史会发现，合作社在发展过程中的变化包括了异化，这是一种必然的结果。我国目前合作社的发展还处于初步阶段。在政府层面，法律规章的制定还不够完善，对合作社的监管尚处于缺乏状态，而对于农民的引导和教育也力度不够。在合作社层面，合作社的规章制度没有被正确执行，社员代表大会、理事会、监事会的机制没有完全按其功能运行，而重大事项由社员代表大会决定也没有实行。根据我们调查的合作社所得到的结果可以看出，有些社员没有参与到合作社的管理之中，决策由少数人决定，损害了社员的权利。在农户层面，农民缺乏对合作社的功能和相关规章制度的了解，没有积极地参与到合作社的管理活动中，且家户制的传统造成的路径依赖也加速了合作社的异化。市场化的迅速发展，带动了资本的流动，资本对利益的寻求是合作社异化的重要诱因。

正因为我国合作社的发展还处于初步阶段，异化不可避免，所以问题就由合作社是否应该异化转变为合作社异化的边界在何处，即合作社异化的“度”应该怎么确定。现阶段我国合作社的发展路径应该是在发展中逐渐规范，异化带来的并不全是负面的效应。如一些企业领办的合作社与农民的合作就不是剥削关系，而是一种互利共赢的关系。在减少交易成本、管理成本等方面，这样的企业起到了积极的作用，农民也可以在参与合作社的运作之中参与市场活动，增强合作能

力和意识，促进合作社的规范化。

#### （二）发挥政府矫正合作社异化过程的作用

政府在矫正合作社异化的过程中需要明确自己的职责。农民专业合作社顾名思义即农民自发的服务于农民自身利益的组织，政府的职责应该在于引导、扶持和监管，避免过多的干预，引导农民认识合作社，对合作社的运营提供必要的技术和管理指导，监督合作社的运行，以防止其偏移农民的利益。在合作社发展的初期，政府可以积极地介入，促进合作社的发展，消除阻碍合作社发展的歧视性政策，在引导农民参与合作社的日常运营和管理过程中，让农民认识到合作社对于促进其利益的重要性，避免农民重新走上“单干”的老路。要使合作社社员代表大会、理事会、监事会的机制得到顺畅运行，按照民主的程序进行决策，减少少部分人把握决策权的“人治”色彩。有必要时政府可以向合作社输入资本，包括货币资本、物资资本、人力资本、社会资本等等。政府在合作社发展过程中，要逐渐地减少对于合作社的干预，让合作社能进行自主决策。政府应该扮演监督的角色。

更重要的是，政府在审批环节，要做到主体明确，即明确合作社的定位，将其定位为农民合作社，合作社的真正主体应该是农民，帮助农民合作社规范产权的界定工作，只有界定好产权，才可能避免合作社异化的发生，避免损害合作社主体利益的事件发生。

在本次对腾达水产品养殖合作社的调研当中，我们发现政府的职责履行并没有完全到位，例如我们没有找到专门监督合作社入场运营的政府部门，政府部门对于合作社的管理、技术和资金方面的扶持也处于缺失状态。

#### （三）加强对合作社在运行程序的正规化建设

在本次对腾达水产品养殖合作社的调研中，我们小组发现促使合作社异化的恰恰是合作社本身。合作社组织内部民主程度较低，农民参与合作社的管理和决策程度较低，有些决策甚至没有

通过社员大会的讨论和通过，仅由几个大户或村干部商量通过，普通社员的声音难以发出，损害了普通社员的利益。再者，合作社内部产权界定模糊，农民的权益没有占据绝大多数。

而避免合作社的异化，对于合作社而言，首先需要按照法律规章进行日常的运营，即按照《农民专业合作社法》来管理。合作社的机构，即社员代表大会、理事会、监事会要按照自身的功能行使职责，避免理事会和监事会过分重叠造成监管力度不够，社员大会要由普通社员组成，实行民主集中制，对合作社的事务进行决策和管理，且各个成员地位平等。更为重要的是明确产权，要使得合作社之中的农民占大多数。因为如果实行“包干”的合作社脱离了合作社的本质，那么它将成为其他组织，而不是合作社。为了避免由于产权界定模糊造成的损害农民利益的事件发生，应该保证合作社是由农民自发组成的，是保护农民利益的。

#### 四、结语

无论是在传统社会，还是在新中国成立之后，甚至是在整个中国农业文明的发展历史上，家户制都以各种形式存在于广大的农村场域空间。从历史维度来看，家户制是一种以血缘理性为纽带、以家庭氏族形式为社会基本单位的。它的出现，既得力于生产力水平的发展，也是国家构建的直接成果，后者主要表现为赋役的需要。当然，任何一种制度或者理念都具有相应的时代性，徐勇教授等曾经详细论述过家户制在现代国家中的地位，认为作为一种曾经在历史进程中发挥过巨大作用的制度，其在历史上发挥的作用越大，它所具有的制度惯性就越大，在这种制度下

的个体对其依赖性也就越强<sup>[10]</sup>。

中国走向现代化依靠的是外来工业文明的冲击，是从外向内打破传统农耕文明的壁垒。与西方国家相比，中国更缺少自身孕育的成熟的现代工业文明发展所需要的条件，在工业文明和现代化之下，还残留着大量农业文明的精神内核。在中国的现代化进程中，任何一项制度或政策从颁布到施行都必须考虑到内在的传统因素。这样来看，包产到户之所以可以极大促进我国农业生产力的发展，一个重要原因就在于它本质上是对传统家户制的依循。

对比来看，合作社的创立初衷在于以劳动联合的方式，为农民和农村在现代化市场经济的背景下寻找到一条规避风险、产业规模化的道路。但是，这种联合的内在纽带是松散的，它缺乏将散落农户联合起来的内在依据。社员和合作社之间的纽带在很多情况下就是社员的入社资金，在日常的合作社运营中，社员很少有机会参与，即使参与了也几乎没有话语权。社员和合作社这一机构间的联系若有若无，如此的合作社根本不能算一个严格意义上的利益共同体，因此它对于改善原本农村碎片化的家户制的现状并没有什么实质上的意义。

在这种情况下，农民专业合作社自然会发生向家户制形式也就是家庭“包干”的实际运营模式的转变，本次进行调研的腾达水产品养殖合作社的家庭承包形式就是如此。基于此，笔者认为合作社形式下的“包干”是扎根于农村世世代代的家户制在社会主义市场经济下的必然产物，同时，它对特定时代背景下的农民专业合作社的异化产生了难以估量的影响。

(下转第 53 页)

# 新时代残疾人社会心理服务体系建设： 取向、困境与应对

马俊军<sup>1</sup>,王贞贞<sup>2</sup>

(1.南方科技大学 思想政治教育研究中心(心理成长中心),广东 深圳 518055;

2 深圳技术大学 大学生心理健康咨询中心,广东 深圳 518055)

**摘要:**残疾人是社会心理服务的重点人群,持续推进新时代残疾人社会心理服务体系建设,不仅有利于满足残疾人追求幸福美好生活的需要,更是落实党的二十大报告中“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系,促进残疾人事业全面发展”的重要举措。新时代残疾人社会心理服务体系建设的取向已然明确:实现党和国家残疾人社会心理服务顶层规划,解决残疾人心理健康的突出问题,助力打造共建共治共享的社会治理格局。当前新时代残疾人社会服务体系的建设面临思想观念有待转变、建设模式有待更新、理论支撑有待强化、人才队伍有待扩充、管理机制有待完善的困境。为此,应从明确党政部门权责归属、形成立体交叉运转模式、深化中国特色学理研究、扩容专兼结合人才队伍、融入基层社会治理新格局等方面加以应对。

**关键词:**新时代;残疾人;社会心理服务体系

**中图分类号:**C916 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)01-0034-06

我国现有残疾人口达到8500多万,并且随着人口老龄化程度持续加深,残疾老龄化和老龄残疾化的叠加作用更加凸显,预计我国残疾人口数量和占比将持续增加<sup>[1]</sup>。残疾人这一数量庞大的弱势群体,由于其生理方面的缺损,更容易发生心理健康问题,甚至罹患心理疾病。党的二十大报告明确指出要“把保障人民健康放在优先发展的战略位置,完善人民健康促进政策”,以及

“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系,促进残疾人事业全面发展”<sup>[2]</sup>。新时代社会心理服务体系面向全体国民,而残疾人这类数量大且心理问题易感人群是服务的重点对象之一。因此,持续推进残疾人社会心理服务体系(以下简称残社体系)建设,不仅有利于满足残疾人追求幸福美好生活的需要,更是“健全社会保障体系”和“推进健康中国建设”的重要内容。

**收稿日期:**2023-09-27

**基金项目:**广东省哲学社会科学规划“制度理论研究”专项“社会治理视域下深圳社会心理服务体系研究”(GD20ZD24)

**作者简介:**马俊军(1981—),辽宁沈阳人,南方科技大学思想政治教育研究中心(心理成长中心)副教授、博士,研究方向为社会心理服务体系、社会治理;王贞贞(1982—),新疆库尔勒人,深圳技术大学大学生心理健康咨询中心讲师,研究方向为社会心理服务体系、大学生心理健康。

## 一、残社体系建设的取向

推进残社体系建设是千百万残疾人的迫切诉求，也是提高人民生活幸福指数和社会和谐度的强烈需求，更是国家治理体系和治理能力现代化必然要求。

### （一）实现党和国家残疾人社会心理服务顶层规划

2016年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》发布,强调“健全社会心理服务体系,加强对特殊人群的心理疏导和矫治”<sup>[3]</sup>,并辟出专门章节论述如何提升残疾人服务保障水平。2016年10月,中共中央、国务院印发了《“健康中国2030”规划纲要》,提出“加大对重点人群心理问题早期发现和及时干预力度”,要求“突出解决好妇女儿童、老年人、残疾人、低收入人群等重点人群的健康问题”。2016年12月,原国家卫生计生委等22部门联合发布《关于加强心理健康服务的指导意见》,其中有10处提到了残疾人的心理健康问题,明确了残疾人是心理健康服务的重点对象,对残疾人心理健康服务的主体、方式、路径等进行了提纲挈领的规定。2017年10月,党的十九大报告提出“加强社会心理服务体系建设和培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”,同时强调“发展残疾人事业,加强残疾康复服务”。2018年11月,中国残联等10部门发出《关于印发全国社会心理服务体系建设和试点工作方案的通知》,要求利用残疾人康复机构等公共服务设施搭建基层心理服务平台,为残疾人及其家属提供心理辅导、情绪疏导、家庭关系调适等心理健康服务。2019年6月、2020年4月、2021年3月,国家卫生健康委办公厅、中国残联办公厅等多部门联合连续三年发布了《全国社会心理服务体系建设和试点工作重点任务》,均对残联等机构在社会心理服务体系中的功能与作用做出了更为具体的设定。2022年10月,党的二十大报告

在“推进健康中国建设”部分再次强调“重视心理健康和精神卫生”,以及在“健全社会保障体系”部分明确指出要“完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系,促进残疾人事业全面发展”。可见,残社体系顶层规划已经从初步酝酿、轮廓勾勒一步步走向了具体落实、先行试点、巩固完善。

### （二）解决残疾人心理健康的突出问题

我国残疾人心理健康总体状况不容乐观,较健全人呈现出更多的突出问题,残疾人对社会心理服务需求十分强烈。有调查指出,65.7%的残疾人可能存在心理症状,残疾人比健全人更易产生心理问题<sup>[4]</sup>。主要表现在四个方面:一是积极应对方式有限。积极应对在一定程度上可缓解或抑制残疾人心理症状的产生,但是部分残疾人因生理缺陷导致学习困难,受教育程度普遍较低,加之社会融入度偏低导致社会经验不足,这在很大程度上限制了其对心理问题有效应对方式的选择。面对挫折与压力,他们往往采用沉默、逃避、冲动对抗等消极且有限的应对方式。二是自我效能感不高。自我效能感是指个体在困难情境中对自我能力的感受和评价<sup>[5]</sup>。一部分残疾人因生理缺陷,无法参与社会学习和劳动,甚至无法做到生活自理,因而产生较低自我效能感;还有部分残疾人虽然能够自食其力接近正常生活,但是无法跟上互联网和智能手机等新一代信息技术的快速发展,还是会产生被时代抛弃的负性感受。三是婚姻家庭状态不良。残疾人获得美满幸福的婚姻家庭生活的难度往往大于健全人,他们会更多地遇到家庭经济困难、家庭成员之间缺乏沟通等问题;而且一旦婚姻家庭产生重大变故,残疾人产生不良情绪的程度就会更深、持续时间就会更长。研究表明丧偶不利于残疾人抑郁症状的好转,不良婚姻状况是残疾人心理症状的催化剂<sup>[6]</sup>。四是后天残疾人心理症状较多。后天残疾人本来拥有健康的身体,但突如其来的残疾

导致其产生巨大的心理落差，在一定时间内会比先天残疾人表现出更多的心理症状。身与心是一个相互作用的统一体，与很难改善的身体残疾相比，个体的心理状况有着更大的可调节性和可干预性。研究发现68.4%的残疾人认为心理健康很重要，90.2%的残疾人认为接受社会心理服务很重要<sup>[7]</sup>，残疾人群体已经充分认识到这一点。因此，在充分了解残疾人心理健康突出问题的基础上，有针对性地建立相应的社会心理服务体系就成为当务之急。

### （三）助力打造共建共治共享的社会治理格局

新时代社会治理体系将建设社会心理服务体系作为重要组成部分，正是体现了“以人为本”的社会治理思想，将人民群众的心理建设作为重要的突破口。我国残疾人在全国总人口中的比重达到6.34%，关联着2.6亿个家庭<sup>[8]</sup>。如此数量庞大的群体，又有着区别于健全人群的心理特点和规律，理应成为我国社会心理服务体系建设的重点对象；更进一步，建设残社体系也是实现社会治理现代化的重要抓手，是打造共建共治共享的社会治理格局的关键点之一。

## 二、残社体系建设的困境

随着我国社会心理服务体系建设的整体推进，针对残疾人的社会心理服务取得了长足的进步。一些地方，特别是社会心理服务体系建设的试点地区，引入社会工作者、志愿者、心理咨询师、心理治疗师等多种社会力量，将党群服务中心、社会工作站、村（居）委会等遍布城乡各处的社会治理基层机构作为开展心理服务的场所，为残疾人及其家属开展心理辅导、情绪疏导、悲伤抚慰、家庭关系调适等心理健康服务，对于行动不便或者因疫情等原因而无法获得“线下”服务的残疾人，则采取“线上”方式开展心理健康服务。不过，残社体系建设还处于初步探索阶段，在理论和实践层面还有一些困境需要面对。

### （一）思想观念有待转变

我国社会主要矛盾已经转换为“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”，不过有些地区和部门的思想观念还未完全转变。具体到残疾人工作，将更多的人、财、物等资源集中在残疾人的物质生活保障上，但对于满足残疾人日益增长的美好生活需要，以及心理建设和精神培育用力较少、手段不多，较少将残疾人社会心理服务有效融入到有关政策制定、社会治理行动中去。公益机构、民间团体等社会组织在开展残疾人工作时，也是更多注重无障碍设施等硬件建设和使用问题，较少从心理层面开展关注关爱残疾人的活动。还有，学界对残疾人社会心理服务的研究不多，主要网络学术平台刊发出来的相关论文等数量稀少，较多的研究处于探索残疾人心理问题发生发展的规律层面，从社会治理现代化角度对残社体系建设进行宏观考察的研究不多。

### （二）建设模式有待更新

残社体系是社会治理体系的重要模块，是面向全国残疾人群体的一种社会服务和管控，它区别于以往针对精神病人等非正常人群的“心理疾病医疗模式”。然而，有些地方和部门仍然沿袭心理疾病医疗模式开展残疾人社会心理服务工作，仅仅依靠精神科医生和护士等医护人员，在医院专门科室、精神病专科医院、疗养院等医疗机构，对患有抑郁症、焦虑症、精神病等心理疾病和精神障碍的残疾人进行医学治疗。这种从传统的心理疾病医疗模式，更新为向残疾人提供心理疾患诊治、健康心态塑造、不良情绪调适、社会适应增强等完整的社会心理服务模式的困境，还需进一步破解。

### （三）理论支撑有待强化

建设残社体系需要强有力的理论支撑，我国心理学界对残疾人心理特征和规律的研究还有待深入。现代心理学较多追崇自然科学属性，强调研究方法的精细化，主要局限于小场景、小群

体、小效应研究<sup>[9]</sup>，缺乏高屋建瓴的宏观视野，对残疾人心理研究缺乏整体把握和全局观照。目前多数的残疾人心理研究都以横向调查为主流，大多聚焦于“心理疾病”方面，对残疾人群体的应对策略、行为塑造、认知改变、情绪调适等探索较少。还有，以社会治理视角考察残社体系建设，需要引入更多相关学科展开交叉研究。社会治理是一项涉及诸如社会学、管理学、经济学、政治学、法学、医学等多门学科的复杂工程，残疾人社会心理服务作为社会治理的重要组成部分，对其进行研究自然也需要众多关联学科的系统分析与整合运用，多角度、多层面予以理论支撑。

#### （四）人才队伍有待扩充

我国活跃心理咨询师约为20万人，持证社会工作者共有53.1万人，精神科执业医师和心理治疗师约有4万人<sup>[10]</sup>，虽然社会心理服务体系人才队伍规模较前些年显著扩大，但残疾人社会心理服务人才稀缺，队伍结构不甚合理。心理咨询师和社会工作者从事残疾人社会心理服务，且不说专业化程度如何，单从数量上来看就存在巨大缺口。世界卫生组织（WHO）的资料显示，高、中高、中低收入国家平均每万人拥有的社会心理服务工作者分别为15.7、1.5、0.3人。在这方面，我国甚至低于中低收入国家的平均水平<sup>[11]</sup>。如果统计具有专业资质且专门从事残疾人群体社会心理服务的工作者，这一数据将会更低。我国精神病患者数量庞大，对精神卫生服务的需求不断增加，而我国在精神病专科医师、护士和病床数量上都存在严重不足，甚至低于部分发展中国家<sup>[12]</sup>。精神科执业医师和心理治疗师由于数量不足，满足精神病患者的医疗需求都已经捉襟见肘，更无暇顾及专门面向残疾人的社会心理服务了。

#### （五）管理机制有待完善

社会心理服务体系是一个复杂系统，管理机构涉及卫生健康、宣传、教育、公安、民政、司法、财政、信访以及残联等22个部门，其中残

联与残社体系建设关系最为密切。以上部门要形成符合国情、科学合理、协调运转的社会心理服务体系领导机构，面临诸多困难。比如，残联和民政部门等管理的社区康复机构与卫健部门管理的卫生服务机构就存在交叉，各部门对所辖单位的定位和职能界定比较模糊，当面对残疾人社会心理服务工作时，人员、场所等各种资源的匹配和衔接容易产生混乱。还有，明确的层级分类服务机制还未建立起来，残疾人社会心理服务立法尚处空白，科教宣传、政策细化、网络支撑短板明显，随机性、碎片化、模式化现象突出，残疾人多样的社会心理服务需求还未很好满足。

### 三、残社体系建设的应对

心理健康是影响经济社会发展的重大公共卫生问题和社会问题<sup>[13]</sup>，更是影响社会治理现代化进程的基本要素。残疾人是社会心理服务面对的重点人群，培育残疾人良好的心理状态、避免心态失衡诱发不良事件是社会治理的题中之义，残社体系需要应对困境不断发展完善。

#### （一）明确党政部门权责归属

习近平总书记指出：“全党全社会要继续关心和帮助贫困人口和有困难的群众，让改革发展成果惠及更多群众，让人民生活更加幸福美满。”<sup>[14]</sup>建设残社体系是党和政府将发展成果惠及弱势群体的重要职责和任务。一是加强党委的统一领导，发挥好党的统建引领作用。坚持以人民为中心，在积极应对人口负增长、老龄化等社会发展问题过程中推进残社体系建设，将其纳入中央和地方惠民政策和民生项目整体筹划，将残社体系建设情况纳入各级党员领导干部的工作督察和绩效考核。二是加强政府的统筹管理，将残疾人社会心理服务各项工作落细落实。组织专门人员定期随访残疾人群体，掌握其心态变化并开展心理测量、分析、干预和心态培育等工作；总结经验规律，制定发布残社体系专项政策，监督残联、卫健委等相关部门严格执行。

## （二）形成立体交叉运转模式

建设残社体系需要形成集系统性与协同性于一体的立体交叉运转模式，这一模式由相互关联、协调配合的两部分组成。一是构建由中央到基层的立体层级。各级党委统一领导，各级政府组织实施，打破社会心理服务相关的22个部门之间的行政壁垒，优化配置各个部门资源。二是构建“心理疾病医疗模式”和“心理疾病医疗心理服务—心理建设”交叉运转模式。淡化残疾人心理疾病医疗和心理服务、心理建设之间的绝对界限，衔接残疾人在专科医院、社会心理服务机构、特殊学校、生活社区、家庭等场所接受各有侧重的心理医疗、心理服务、心理建设，满足处于不同心理健康状况残疾人的需要。

## （三）深化中国特色学理研究

中国特色社会主义进入新时代，这是我国发展新的历史方位<sup>[15]</sup>。开展残社体系学理研究，无疑也要按照这一历史方位的指向展开。一是发掘中华优秀传统文化中的心理学思想。中国古代优秀传统文化虽然没有形成科学意义上的心理学理论体系，但其中不乏对“心”的研究与思索，有些学者认为“心”为人生价值的根源，重视内在主体性与现实人伦日用的交融的文化<sup>[16]</sup>。借助中国古代优秀传统文化之中蕴含的心理学思想，滋养当代残疾人社会心理服务学理研究，更符合中国人的文化口味，更容易为国人消化吸收。二是注重现代心理学本土化发展。中国心理学研究主要源于对西方心理学的引进和发展，经过多年的学习与追赶，学界构建全面完整的中国特色心理学体系呼声日趋高涨。中国有着全世界数量最大的残疾人群体，理应对残疾人心理发展特征与规律进行更多的研究，充实现代心理学本土化发展，为残社体系建设提供更坚实的理论支撑。三是增强多学科交叉聚焦。残疾人的身心特点有别于健全人群，更需要多学科交叉聚焦展开研究。促进心理学和管理学、政治学、经济学、法学、医学、生物学、计算机科学等文理学科交叉融

合，从多学科视角研究残疾人问题，发现残疾人心理发生发展规律，探究不同残疾人群体干预方法，为残社体系建设提供多层次多方面的理论支撑、数据证明和操作指导。

## （四）扩容专兼结合人才队伍

构建残社体系必须建立一支专兼结合的人才队伍。面对专业化人才的巨大缺口，扩容专兼结合的人才队伍是短时期内满足广大残疾人群体社会心理服务需求的重要举措。一方面，加大专业人才的培养力度。将残疾人社会心理服务人才建设预设为国家和各地人才发展战略规划，规范人才培养的数量规模、能力水平、层次结构、通道路径等；支持高等院校和科研院所加大针对残疾人等特殊人群开展专题研究和人才培养，鼓励相关学科专家学者进行交叉学科专项合作研究，培养具有跨学科背景的学术型和应用型专业人才。另一方面，扩大兼职人才的从业数量。鼓励大中专院校、科研院所、企事业单位、民办社会心理服务机构、慈善组织等，对具备一定社会心理服务基础的残联工作者、社会工作者、管片民警、家政服务人员、义工、热心群众等兼职人员进行基于实践性、操作性、简便性的专项培训。获得相应资质的兼职人员可以在医院、社区、学校、疗养院、工作单位等机构，为残疾人提供心理评估、筛查谈话、基础干预、分类转介等基础性或辅助性社会心理服务。

## （五）融入基层社会治理新格局

我国多数残疾人都分散居住在党组织领导、村(居)委会主导、人民群众为主体的基层社会治理框架之中，残社体系的构建应有效融入基层社会治理新格局。《第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》要求从三个层面“构建基层社会治理新格局”，包括：夯实基层社会治理基础，健全社区管理和服务机制，积极引导社会力量参与基层治理。残社体系建设融入基层社会治理新格局应从以上三个层面展开。一是融入基层社会治理基础。在依法厘清基层政府与基层群众性自治

组织的权责边界和制定县(区)职能部门、乡镇(街道)权责清单过程中,应当考虑残疾人社会心理服务的权责归属问题,明确基层政府与基层群众性自治组织在残疾人社会心理服务方面的功能、规模和事务范围。二是融入社区管理和服务机制。将残疾人社会心理服务作为社会治理和服务下沉的重心之一,使其成为城乡社区精准化精细化服务管理能力的重要体现。在构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台中充分融入残疾人社会心理服务要

素,将残社体系与就业社保、养老托育、医疗卫生、家政服务、治安执法、纠纷调处、心理援助等便民服务场景有机集成和精准对接。三是融入社会力量参与基层治理。行业协会商会、公益慈善组织、城乡社区社会组织,以及社会工作者和志愿者等都是参与基层治理的重要资源,也是能够在基层社区充实残社体系的重要力量,可采取财政补助、购买服务、税收优惠、人才保障等措施,鼓励其参与到以实现社会治理新格局为目标的残疾人社会心理服务之中。

### 参考文献

- [1] 张蕾,孙计领,崔牛牛.加强残疾人健康扶贫与乡村振兴衔接融合的对策研究[J].人口与发展,2021(5):121-129.
- [2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(001).
- [3] 中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要[EB/OL].(2016-03-17)[2023-09-01].http://www.12371.cn/special/sswgh/wen/.
- [4] 李楠柯,张爽,李祚山,等.残疾人的心理症状及相关因素[J].中国心理卫生杂志,2015(10):798-800.
- [5] BANDURA A. Self-efficacy:toward a unifying theory of behavioral change[J].Psychological review, 1977(2):191-215.
- [6] 成君,王革,郑平,等.家庭支持对肢体残疾人抑郁情绪的影响[J].中国心理卫生杂志,1997(5):311-312.
- [7] 李祚山,齐卉,方力维.残疾人社区心理服务模式及运行机制探索[J].残疾人研究,2018(4):65-71.
- [8] 冯善伟,张梦欣.第十五届中国残疾人事业发展论坛综述[J].残疾人研究,2022(2):90-96.
- [9] 吕小康,汪新建.建设“力”“美”兼具的中国特色社会心理学[J].心理技术与应用,2020(4):193-199.
- [10] 陈雪峰.社会心理服务人才队伍建设的机遇与挑战[J].心理与健康,2019(6):17-19.
- [11] 冉茂盛.我国精神卫生社会工作亟待发展[J].中国社会工作,2014(30):1.
- [12] 喻月慧,冉茂盛.社区精神卫生服务和精神卫生社会工作的发展[J].社会建设,2019(5):22-31.
- [13] 部宣.22个部门联合印发《关于加强心理健康服务的指导意见》[J].中国社会工作,2017(4):4.
- [14] 左停,徐卫周.改革开放四十年中国反贫困的经验与启示[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2019(3):92-99.
- [15] 韩庆祥,陈曙光.中国特色社会主义新时代的理论阐释[J].中国社会科学,2018(1):5-16.
- [16] 黄熹.略论徐复观“心的文化”[J].武汉大学学报(人文科学版),2002(1):70-74.

责任编辑 刘 晔

# 政策补丁：生成模式与产出效果

——基于多案例的分析

朱燕<sup>1,2</sup>, 朱光喜<sup>1</sup>

(1. 桂林理工大学 公共管理与传媒学院, 广西 桂林 541004;

2. 中南财经政法大学 公共管理学院, 湖北 武汉 430073)

**摘要:** 我国政府治理中经常出现政策补丁现象, 已有文献对其生成方式及产出效果缺乏探讨。基于全国“营改增”、天津“海河英才”行动计划、深圳“禁摩限电”和长沙“楼市调控”4个典型案例的分析显示: 依据政策缺陷发觉途径和决策流程改进2个维度的不同情况, 政策补丁的生成有“未雨绸缪”“亡羊补牢”“知错就改”和“顾此失彼”4种模式。在产出效果上, 尽管都有助于实现政策目标, 但不同模式生成的政策补丁对特定问题的治理影响不同: “未雨绸缪”和“知错就改”模式生成的政策补丁能够比较好地起到完善或弥补原有政策体系的不足从而促进治理良性运行的作用, 而“亡羊补牢”尤其是“顾此失彼”模式生成的政策补丁则容易造成政府公信力的流失和治理秩序的混乱。改善政策补丁质量及其治理效果的基本途径, 是增强政府决策者政策学习意识和能力、扩大决策的开放性和利益相关者的参与度, 以及提高政策规划和顶层设计能力。

**关键词:** 政策变迁; 政策补丁; 政策缺陷; 决策流程; 生成模式; 产出效果

**中图分类号:** D035 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)01-0040-14

## 一、问题提出

我国政府治理中经常出现的政策修补现象, 被公众和媒体以“政策补丁”来刻画<sup>[1]</sup>。用公共政策学话语描述的话, 政策补丁是指政策刚开始执行, 甚至刚宣布出台还未执行就进行频繁调整的快速局部变化现象, 是针对原有政策框架中的

目标和工具的调整或补充行为, 其与常规政策调整相比, 突出表现为时间短、频率高并往往伴随出台程序不规范的特征<sup>[2]</sup>。这种政策补丁现象对公共治理产生了广泛的社会影响, 但评价不一, 有的肯定其积极作用, 如“政策补丁解决了实操难题”, 也有的明确持批评态度, 如“给政策漏洞打补丁要避免按下葫芦浮起瓢”<sup>①</sup>。政策补丁的

收稿日期: 2023-07-21

基金项目: 广西中青年骨干教师基础能力提升项目“政府治理中‘政策补丁’的生成、影响及其治理研究”(2021KY0244)

作者简介: 朱燕(1982—), 女, 河南郑州人, 桂林理工大学公共管理与传媒学院副教授, 中南财经政法大学公共管理学院博士研究生, 研究方向为公共政策; 朱光喜(1979—), 通信作者, 男, 湖北黄冈人, 公共行政学博士, 桂林理工大学公共管理与传媒学院教授, 研究方向为公共政策。

效果和影响相差甚远，与其生成过程密切相关，不同出台方式形成的政策补丁会导致不同的治理效果和影响。所以，有必要深入探讨此问题，即现实中的政策补丁到底是如何出台的，为何它引致的治理效果差异如此明显。

目前鲜有直接探讨政策补丁的研究，但如果将政策补丁视为政策制定及其调整现象，其理论源头可追溯到林德布洛姆(Lindblom)的渐进主义决策理论那里<sup>[3]</sup>。林德布洛姆认为，完全的理性决策是不可能的，不存在完全正确的解决办法，因而需要通过评估和分析来对问题进行尝试和修正，所以渐进决策被看作是通过补救措施以缓和现状，而不是提升未来的社会目标。基于有限理性的渐进主义决策理论和公共政策实践，豪利特(Howlett)等提出政策方案的两种形成方式<sup>[4]</sup>：一种是“政策打包”(Policy Packaging)，即针对特定领域的公共问题完全重新设计体系化的政策方案；一种是“政策修缮”(Policy Patching)<sup>②</sup>，即在实施过程中不断进行修补而形成最终的政策体系，并非单一的、直接的政策打包。鉴于渐进主义决策理论和“政策修缮”的政策体系形成理论以及相关研究所针对的都是长期跨度和程序规范的政策局部调整现象<sup>[5]</sup>，而不是我国政府治理中的政策补丁现象，所以新近有研究借鉴豪利特等人的“目标—工具”二维政策修缮框架<sup>[4]</sup>，对具有短期而频繁“修缮”特征的政策补丁现象的类型及其成因进行了分析，将政策补丁划分为细化、补漏、纠偏和更迭这4种，并指出决策的有限理性、实验主义治理策略，尤其是公共决策结构的缺陷是导致政策补丁的基本原因<sup>[2]</sup>。

从政策补丁的理论源头到对政策补丁特征、类型及成因的初步探讨，都没有从过程的角度探讨政策补丁如何生成、治理效果为何产生明显差异等问题。所谓政策补丁的生成，是指政策制定主体如何出台新的政策方案来弥补原有政策的缺陷。实际上，如果没有出台新的修补方案，原有政策只是停留在“漏洞”阶段，“补丁”阶段尚未

完成，因此补丁如何生成是分析的重要环节。同时，尽管政策补丁在表象上是对原有政策框架的修补而不是出台完全新的政策框架，但每项补丁的出台在本质上都可以视为单独的政策制定过程，其出台方式必然影响补丁的方案质量和治理效能。鉴于此，本文将基于政策制定过程的视角和多案例分析，对政策补丁的生成模式及产出效果进行深入探讨。

为了提高分析的有效性，本文案例的选择标准如下：(1)案例具有代表性，选择受社会高度关注的、有明确的补丁效果和社会影响的案例；(2)案例具有同期性，选择发生于相同治理时期的案例，以避免不同时期治理风格差异产生的影响偏差；(3)资料具有可获取性，选择能够通过公开渠道获取关键信息的案例，以保证案例高度可信；(4)案例具有中观性，选择发生于中观以上治理层级的案例，以避免案例层级过于微观带来的偶然性。本文主要使用的4个具体案例，包括全国“营改增”、天津“海河英才”行动计划、深圳“禁摩限电”和长沙“楼市调控”等，均符合以上标准。

## 二、政策补丁生成：基本模式

### (一) 政策补丁生成模式的理论框架

尽管政策补丁不是制定全新的政策，但补丁方案的出台本质上依然属于一项公共决策的制定，因此考察政策补丁的生成就需要从基本的政策过程出发。政策过程的基本环节划分源于拉斯韦尔(Lasswell)等倡导的“阶段启发法”<sup>[6]</sup>。尽管不同学者对具体阶段的划分各不相同，但豪利特(Howlett)和拉米什(Ramesh)认为，最基本的环节是问题认识、目标确定、方案选择、方案实施和结果监控等五个逻辑步骤<sup>[7]</sup>。在这些环节中，从问题认识到方案选择属于公共政策制定的环节，此过程可以分为议程设定、方案规划和政策决策等三个步骤。而安德森(Anderson)则进一步认为，政策制定环节最核心的步骤可以简化为议程设置

和政策决策这两个步骤<sup>[8](55)</sup>，议程设置是解决问题、是如何发现并上升为议程的步骤，政策决策是解决方案、是如何形成以及如何通过的步骤。由此，“议程设置—政策决策”成为分析公共政策制定的基本框架。尽管在实践中政策补丁的制定过程往往不太规范，难以辨识议程设置以及由方案规划、方案论证、方案选择等程序构成的政策决策的完整过程，但议程设置和政策决策两个基本方面仍可以被区分出来，进而从“缺陷发觉途径”和“决策流程”两个维度进行刻画。

### 1. 缺陷发觉：政策补丁的议程设置

议程设置是政府将所有问题中真正成为关注焦点的问题筛选到列表中的过程<sup>[9]</sup>，其本质是从政府角度认识问题。相对于初始政策框架的出台而言，作为对既有政策框架进行修补的政策补丁，其制定过程中的议程设置不是首次将某个特定问题列上日程，而是如何发觉既有政策框架的缺陷和问题的过程。对于问题是如何被发现并列上议程，经典的解释主要有科布(Cobb)等的外部推动、动员、内部推动的“3模式理论”<sup>[10]</sup>，梅(May)的外部推动、加强民意、内部推动、动员的“4模式理论”<sup>[11]</sup>，以及王绍光的关门、动员、内参、借力、上书、外压的“6模式理论”<sup>[12]</sup>。尽管划分的具体模式不一样，但这三个经典理论的划分依据一脉相承，基本依据都是问题提出者差异和公众参与程度差异。借鉴此标准并考虑政策补丁的特点，可以将议程设置即初始政策缺陷发觉的途径进行简化，划分为“自行察觉”和“外压倒逼”两种情形。自行察觉指的是，初始政策制定的相关主体主动或直接意识到问题的存在并

自觉地提上政策议程，公众的角色主要是政策目标的群体，功能主要是通过政策遵从行为使问题外显化，并且不需要向政府施压介入；外压倒逼指的是，民众、媒体以及上级领导的行为形成的明显压力，使得初始政策制定的相关主体意识到政策缺陷的严重性，从而将问题提上日程。

### 2. 决策流程：政策补丁的方案制定

政策决策是准备并选择政策方案的过程，对于政策补丁而言就是相关主体针对政策漏洞拟定并出台补丁方案。政策决策是理性选择和利益分配兼具的过程，因此理性不足和利益冲突是初始政策框架存在漏洞的基本原因。无论是理性不足还是利益冲突，多元主体的参与互动都是解决问题的重要途径，因此政策方案规划的关键首先是明确相关行动者及其动机、需求和目的<sup>[13]</sup>，其次是确定政策论证是公开的还是私密的，以及哪些主体被允许进入决策流程<sup>[7]</sup>。对于政策补丁而言，其决策流程比初始政策决策流程更能反映政策补丁出台的特征，因为其正是为了解决初始政策存在的问题而产生的。无论是何种原因导致的问题，在逻辑上都需要优化决策流程方能最大程度地弥补缺陷或者避免问题的重复出现，因此决策流程是否改善可以刻画补丁生成的维度。这个维度可以分为“优化改善”和“维持不变”两种类型，优化改善是指在涉及相关主体的环节上有明显的补充或调整，反之采用维持不变。

依据缺陷发觉的途径和决策流程是否改进这两个维度，可以将政策补丁的生成过程分为“未雨绸缪”“亡羊补牢”“知错就改”和“顾此失彼”四种基本模式，如表1所示。

表1 政策补丁的生成模式

		决策流程	
		优化改善	维持不变
缺陷发觉	自行察觉	“未雨绸缪”模式	“亡羊补牢”模式
	外压倒逼	“知错就改”模式	“顾此失彼”模式

所谓“未雨绸缪”，指的是政策制定主体主动或直接意识到初始政策的缺陷，主动提上议

程、不断优化决策流程，以及强化相关主体的参与和互动而制定出补丁方案的模式；所谓“亡羊

补牢”，指的是政策制定主体自行察觉到初始政策的缺陷，但补丁方案的决策流程维持不变、没有改进；所谓“知错就改”，指的是政策制定主体在民众、媒体或上级领导的巨大压力下发觉初始政策的缺陷，并采取优化决策流程、形成补丁方案的模式；至于“顾此失彼”，即初始政策缺陷发觉与“知错就改”模式相同，而补丁制定的决策流程与“亡羊补牢”模式相同，没有做出实质性的改进优化。

## （二）政策补丁生成模式的案例比较

### 1.4个案例的基本情况

案例1：全国“营改增”案例。为了解决重复收税问题及健全税制，国务院从2012年起在交通运输、电信等部分行业以及上海、北京、江苏等部分地区试点探索营业税改增值税的方案（简称“营改增”）。2016年3月，国务院在全国“两会”上决定从2016年5月起全国实施“营改增”，3月23日，财政部和国家税务总局公布由《营业税改征增值税试点实施办法》《营业税改征增值税试点有关事项的规定》《营业税改征增值税试点过渡政策的规定》《跨境应税行为适用增值税零税率和免税政策的规定》等4个文件组成的基本方案。“营改增”既是全新的政策框架也是复杂的系统工程，在其全面实施过程中，国务院以及财政部、国家税务总局在积极主动研判、广泛调查和听取意见的基础上出台了大量有关发票、税务服务、征管、退税免征、税率调整、海关等方面的政策补丁：从2016年3月24日至当年4月30日“营改增”正式实施前，发布了《国务院关于印发全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案的通知》《关于营业税改征增值税试点有关文化事业建设费政策及征收管理问题的通知》等12项补充政策；从2016年5月1日全面实施起的1年内，发布了《关于纳税人销售其取得的不动产办理产权过户手续使用的增值税发票联次问题的通知》等53份文件；截至2021年7月共发布了103项补丁文件。尽管补丁众多，但全国“营改

增”改革始终有序进行、不断完善。

案例2：天津“海河英才”行动计划。为吸引人才和促进经济发展，天津市于2018年5月公布“海河英才”行动计划和《天津市引进人才落户实施办法》，并决定于2018年5月16日起实施。该计划的核心内容是扩大引进人才范围和放宽人才落户条件，例如普通高校毕业的学历型人才，全日制本科不超过40周岁、硕士不超过45周岁、博士不受年龄限制可直接落户，技能型人才中具有技师职业资格不超过40周岁或具有高级技师职业资格不超过50周岁也可以直接落户；人才落户的程序也大大简化，即使在天津无就业单位、无产权房的学历型和资格型人才，只需提供身份证、学历学位证书、职称或职业资格证书也可在天津中国北方人才市场落户，落户的方法只需通过“天津公安”APP提交申请，审核通过后即可到行政服务中心办理准迁证。5月16日中午12点30分政策开始实施后的20个小时内，便有超过30万人在线申请，并且人数呈井喷式增长而导致网站和APP瘫痪。不过，“海河英才”落户政策存在一些问题，例如很多无就业、无住房者，不需要社保和纳税条件就可以“投机性”落户。天津人社部门很快就发现了问题，并从5月18日起4天内迅速连续打了4次补丁：一是5月18日，调整存档与准迁办理的先后顺序，“两无”人员必须先将档案调至中国北方人才市场后才可办理后续落户手续；二是5月19日，规定在外省市有工作单位的人员不能按在津无工作单位申报落户，否则“注销户口”；三是5月20日，要求落户人提供工作单位信息和准入就业失业档案材料；四是5月21日，再次明确必须严格实行先落档、再落户的规定。此后，人才落户政策按修补后的要求程序执行。

案例3：深圳“禁摩限电”。为消除摩托车、电动车急剧增加带来的社会治安和交通秩序隐患，深圳市于2015年底决定全面实施“禁摩限电”，根据“城市管理治理年”和市“禁摩限

电”联席会议统一部署，决定从2016年3月21日起到6月，在全市范围开展被称为史上最严的“禁摩限电”专项整治行动。公安机关交通管理部门发布了具体的“禁行”和“限行”规定及处罚措施，限行具体区域包括522条道路、22个限行片区以及1条严管示范路，覆盖约85%的全市道路。专项行动实施10天就查扣电动车17975辆、拘留874人，公共道路和场所的交通秩序明显好转。然而一刀切式“禁摩限电”很快暴露出问题，并引起公众强烈不满。快递行业受到最直接冲击，小区居民日常收发快递受到影响，并由此引起“快递员被拘留”“快递行业离职潮”等社会舆情。不仅如此，一刀切“禁摩限电”还与国家鼓励发展和使用新能源纯电动物流车的政策相冲突，更重要的是，广大市民通过论坛、贴吧、微博、QQ等方式批评“一刀切”政策的“无能”，痛斥其堵塞了交通出行的“最后一公里”，侵犯了市民出行的“路权”。此类现象甚至还引起了国务院总理的批评：总理在2016年4月6日召开的国务院第128次常务会议上明确指出，物流与生产密不可分，历史上的“产业革命”和“流通革命”始终是一对“孪生姐妹”，没有百姓便利的生活条件，大城市就会萎缩，流通业发展也就失去了根基，政府必须提高规划、管理能力，决不能光图省事而“一禁了之”，并认为这就是懒政<sup>③</sup>。在遭受争议和各种批评后，深圳很快通过收集舆论呼声、设置“政协委员议事厅”、公开征求意见、举行听证会等形式出台了政策补丁：首先是专项行动开始10天后，深圳市交管局宣布对快递等特殊行业设立过渡期并增加配额，并承诺等电动车“新国标”出台后再制定分区域、分路段具体通行政策，随后还发布和更新《新能源纯电动物流车电子备案规程》和《关于对新能源纯电动物流车实施通行优惠政策的通告》，鼓励新能源纯电动物流车的发展使用；其次是针对出行“最后一公里”的刚性需求问题，交管部门在规划投放共享电动自行车或社区微巴作为补充服务的同

时，对电动车的具体限行范围在公开征求意见的基础上作出规定并确定每半年调整1次，以满足市民基本出行需求。此后，深圳市“禁摩限电”从“一刀切”向“堵疏结合”良性发展，得到市民认可和肯定。2021年5月，深圳市政府在反复征求意见和论证的基础上正式出台《深圳市电动自行车管理规定(试行)》，基于“新国标”对特殊行业电动车管理及市民电动车出行限行范围的调整程序以地方政府法规的形式予以确定，“禁摩限电”进入更合理的法治阶段。

案例4：长沙“楼市调控”。为落实中央“房住不炒”和“一城一策”要求，2017年3月18日，长沙市政府办公厅发布《关于进一步促进房地产市场平稳健康发展的通知》，针对非长沙户籍进行区域性限购，同时实行差别化房贷，在限购区域内依据购买房屋的套数差异实行不同的首付比例及贷款条件。“3·18”政策出台后迅速遭到已交纳定金或首付款的购房者的反对，鉴于这种情况，长沙市住建委于2017年4月19日发布《关于执行“长政办函〔2017〕38号”文件有关问题的通知》，规定3月18日前已签订认购书且能证明缴纳部分房款但未完成购房合同网签的按原政策执行。但是，“3·18”政策“限外不限内”，长沙户籍不限购买数量，湖南户籍不限首套，变相提高了长沙户籍含金量，而最低不超过35%的二套房首付比例与其他城市限贷政策相比也较为宽松。长沙市在舆论指责声中连续打补丁：2017年5月20日，长沙市住建委发布通知将长沙户籍纳入限购范畴，限购区内最多2套，将长沙之外的湖南户籍也限制在首套之外，并规定商品房拿到不动产权证2年后才能交易；9月23日又发布通知规定长沙户籍无住房单身户和集体户的限购从2套降为1套，已有1套住房的需在取得不动产权证3年后才可购买第2套，非长沙户籍缴纳个税或社保从12个月延长至24个月，商品房取得不动产权证从2年后加码到3年后方可交易；2018年6月25日，长沙市政府办公厅又印发《关于进一步加强

房地产市场调控工作的通知》，限制父母投靠子女、未成年人、落户学校集体户在校大学生及企业的购房资格，商品住房上市交易的最低年限由3年增加到4年，住房公积金贷款购买家庭第2套住房首付比例下限统一为60%，不再区分首套贷款是否还清。在此过程中又多次出现补丁的衔接问题，例如针对“5·20”政策，2017年6月1日，长沙市房屋交易管理中心发布《关于执行长沙市商品住房限购政策的相关规定》，再次明确5月20日之前申购的按“3·18”政策执行。

以“限购”和“限贷”为核心的调控政策实施以来，“买房难”成为常态，而“捂盘惜售”“通宵排队买房”现象更是层出不穷。为此，长沙相关部门先后出台《关于进一步加强房地产市场监管的通知》《关于加快在建商品住房入市销售的通知》《关于实施差别化购房措施的通知》《加快发展住房租赁市场工作实施方案》等文件，推出“公开房源”“摇号销售”“加快供给”“首套刚需优先”“租购同权”的政策补丁。“限购”不仅催生了“买房难”，而且还刺激了价格上涨，为此长沙相关部门又出台《长沙市住宅用地“限房价、竞地价”试点操作规则》《长沙市定向限价商品住房管理暂行办法》《关于全面推行不动产(二手房)买卖合同网签工作的通知》等政策，实施土地“熔断+摇号”控地价、规范限价商品房和二手房销售。针对价格乱象，2017年6月29日，长沙市住建委等部门印发《长沙市商品房销售价格明码标价监制操作规程》，规定初始报建为毛坯住宅的不予认定为全装修住宅预售、申请全装修住宅的装修价格不得超过毛坯价格的15%，结果导致全装修房捆绑毛坯房预售并抬高起价情况出现。针对这个问题同时为减少装修垃圾，2018年3月15日，长沙市政府办公厅印发《关于进一步推进新建商品住宅全装修建设的通知》，放开装修价格并鼓励供给全装修房，规定全装修交付主城区不低于70%，周边不低于30%，并将全装修写入土地挂牌方案及出让合同之中。但是，“全装

修新政”由于没有规定清楚全装修交付房源的最高限价及公共部分装修标准，又给了开发商变相抬高房价的空间。为此，长沙市住建委不得不出台《长沙市新建商品住宅全装修建设实施细则》和《关于新建商品住宅全装修价格核算规定的通知》作为补充，规定“两限房”全装修价格不得超过2500元/平方米，公共部分装修不计入全装修价格内。然而这些本来属于政策补丁的政策又引发了新的问题，全装修房成了维权的重灾区。开发商的房屋装修质量、成本公开以及间接抬高房价等问题引发的维权事件和信访事件，给地方社会稳定带来了极大压力，导致湖南省委主要领导不得不指出，长沙市推进全装修可以提倡但不是“必需”。最后，长沙市住建委不得不再次做出政策修补，将长沙市内五区的全装修比例70%调整为目标值而不是现实硬性要求。

“限购”还关系到人才引进的问题。2017年6月21日，长沙市委长沙市人民政府印发《关于印发〈长沙市建设创新创业人才高地的若干措施〉的通知》(简称“长沙人才新政22条”)，实施“打造人才安居家园”工程，规定高层次人才享受长沙户籍人口购房政策及补贴，在长沙工作、具有专科及以上学历或技师及以上职业资格的人才不受户籍限制。人才政策与限购政策不一致，于是2017年8月18日，长沙市住建委依据市委市政府要求出台《长沙市人才购房及购房补贴实施办法(试行)》，明确人才首套购房不受户籍限制。但引进人才范围过宽又存在投机空间，2017年9月23日，长沙市房屋交易管理中心发布《关于执行“长建发[2017]151号文件”的操作细则》，补充规定具有专科以上学历及技师以上职业资格的人员申请人才购房资格的，需提交本人连续24个月以上在长沙工作单位的工资流水和公安部门出具的已满24个月的居住证明。但这个政策与“6·25”新政《关于进一步加强房地产市场调控工作的通知》又不一致，由此还引起人才直接到长沙市政府呼吁，最后2018年6月，长沙市委人才工

作领导小组规定经市组织人事部门认定的3类高层次人才不受限购政策限制。经历长达2年多的补丁和波折，长沙楼市调控在2020年才逐渐趋于稳定和平静。

## 2. 比较案例分析

一是“未雨绸缪”模式：全国的“营改增”。全国“营改增”初始政策的缺陷是政策制定主体自行察觉甚至事先做好了应对问题的预期安排。“营改增”是涉及面广且影响重大的复杂政策改革，尤其是众多的细节问题会在执行中暴露出来，因此难以一次形成完善的方案。正是如此，财政部和国家税务总局在《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》中就明确指出，各级税务部门要做好“监测分析”工作，遇到问题“及时反映”；国务院在《关于做好全面推开营改增试点工作的通知》中也要求，“加强监测预警，完善应对预案”。为了发现问题和不足之处，国家税务总局及地方税务部门在2016年5月1日该政策全面实施后，广泛开展座谈和调研活动，反复强调要做到“坚持问题导向”“细致梳理需要完善之处”“完善问题顺畅反馈和快速反应机制”等后续工作。在这种机制下，很多问题都是税务部门等政策制定主体自身主动发现的。

在补丁方案的决策上，国务院、国家税务总局等政策制定主体非常注重相关主体的参与协商和决策程序的完善，强调要“广泛听取意见建议，完善科学决策”。除了政策实施之初的国务院“营改增”部际联席会议、国家税务总局“营改增”督促落实领导小组等机构进行决策协调外，国家税务总局和财政部的负责人还通过全国政协双周协商座谈会等方式，听取委员、专家及企业代表等有关“营改增执行情况和改进的建议”。对于具体方案的制定，财政部与相关行业主管部门建立信息共享平台，广泛听取中央各部门、地方财税部门意见和企业的意见，国家税务总局要求“畅通税务系统上下沟通渠道、征纳双方沟通渠道”，注意“会同相关部门研究解决”，

甚至采取了大会战式的指挥调度模式，把视频系统直接连到各级办税大厅和税务部门，有问题从基层到总局领导直接协商解决，财税部门经常是“连夜讨论，然后出台补充政策”<sup>④</sup>。此外，对于部分漏洞问题，国家税务总局在全面实施“营改增”的同时以“试点中的试点”的形式来补充方案，例如小规模纳税人专用发票从代开改到自开的细节问题，既关系到纳税人的纳税成本问题，也关乎税务机关的征管能力问题，为了谨慎起见，国家税务总局是在局部地区和行业进行“优化纳税服务”再试点，以及听取意见和建议的基础上才形成了最后的方案。

二是“亡羊补牢”模式：天津的“海河英才”行动计划。天津“海河英才”行动计划中暴露出的问题是天津市人社部门等在政策刚刚开始执行时迅速自行察觉到的。从2018年5月16日中午到17日上午不到1天时间内超过30万人登录和下载“天津公安”APP办理落户申请，随着落户申请进入“白热化”并超出预期，政策制定者很快就意识到其中存在的“投机落户”“空挂户口”的漏洞。由于政策极大降低了天津落户门槛以及天津自身在发展机会，尤其是教育资源方面的巨大优势，政策不仅对各类人才具有非常强的吸引力，而且也为高考移民、投机炒房留下了巨大空间，甚至会出现户口落在天津但实际上人在外省份正常就业的情况，如“北漂”人群。因此，天津市人社局迅速直接在媒体上公开表明“海河英才”行动计划的目的是“吸引各类优秀人才，参与天津各项事业发展”，“对不在天津工作，只想把户口‘空挂’在天津的，借机高考移民、投机炒房，是不允许的”<sup>⑤</sup>，这些人会被注销户口、纳入诚信“黑名单”并通报原籍。虽然从缺陷发觉过程来看，开始是申请“井喷”导致的压力，但并不属于“外压倒逼”，因为这个压力只是表明申请系统的载荷问题，“投机”的政策核心漏洞依然是政策制定主体自行觉察出来的。

尽管政策的漏洞是政策制定者自行察觉的，

但补丁方案的出台程序并没有优化流程，呈现出闭门决策的特征。其实“海河英才”的初始政策框架就已经显示出“闭门决策”问题，例如，作为涉及户口问题核心政策内容的《天津市引进人才落户实施办法》，是由人社局而不是户籍的主管部门公安局牵头发文，另外也没有吸取此前西安等地人才政策实施中的“子女教育移民”问题的教训。人才引进新政不仅涉及人社、公安、教育、住房以及审批局等众多职能部门，更涉及大量作为利益相关者的潜在“落户者”和天津本地用人单位、广大市民。但政策制定者在发现漏洞后，并没有与相关利益主体进行必要的互动，即使利益相关者转向在人民网“地方领导留言板”、百度贴吧“天津海河英才吧”以及天涯“海河英才”板块上纷纷表达对政策的需求和评论，但这些基本上都是民众单方的诉求表达。随后，从5月18日到5月19日，两个涉及“先调档、再落户”的重大补丁《天津市公安局优化办理流程方便群众办理落户手续》和《天津市引进人才落户实施办法政策解读》，是天津市公安局和人社局在极短时间内直接发布的。政策制定者与民众仅有的互动，是在出台重大补丁引起社会对天津人才政策是否要废除的忧虑后，天津市人社局在官方网站发布的《引进人才落户实施办法有关问题解答》。

三是“知错就改”模式：深圳的“禁摩限电”。深圳市“禁摩限电”政策缺陷提上议程是外压倒逼的。“禁摩限电”风暴行动一开始就引起强烈争议和批评。《致深圳：轻点，你的市民疼》《深圳究竟发什么疯》等文章在网络和微信朋友圈疯传，指责深圳针对弱势群体粗暴执法，并严重损害快递业发展；实际的执法活动也引发了目标群体的极度不满。随后，央视、新华社等权威媒体也纷纷对深圳给予批评。而在专项行动不久后的国务院常务会议上总理严厉批评一些城市“一禁了之”的懒政，舆论和媒体进一步将矛头指向深圳。面对巨大的争议和舆论压力，深圳市启动

了政策修补程序。

深圳市“禁摩限电”政策补丁方案出台的决策流程，与初始政策决策相比有显著的改善优化。对于初始政策，有法学专家明确指出如此重大的决策“必须经过公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论五道程序，不能仅由一个政府部门出个通告就解决了”。市民更是对“禁摩限电”政策出台过程强烈不满，指责其“几乎就是拍脑袋看天花板来决策”，“为什么不把这些研究先搞明白了研究透了，然后再推行禁摩限电呢？”<sup>⑥</sup>显然，初始方案的决策流程有重大缺陷，但这些缺陷在后续的补丁决策中都得到了纠正。2016年4月5日，深圳交警组织召开座谈会，邀请快递、物流等行业协会以及企业代表、人大代表、政协委员共同研讨快递行业电动车配额和管理问题；6月19日深圳市专门主办“电动单车之困与路权共享之梦”为主题的“政协委员议事厅”活动，市政协委员中的规划专家、交通专家、经济学家、运输企业老板与市民、自行车爱好者代表等，就如何解决城市电动单车之痛以及如何实现机动车和非机动车、行人的路权配置和共享等问题展开深入讨论；在此基础上，深圳市公安局交通警察局每半年都会通过电话、传真、电子邮件、门户网站等形式广泛征求社会意见，以便动态调整限行区域。电动车“新国标”出台后的2018年7月，深圳市人民政府法制办主动全方位征求《深圳市电动自行车管理若干规定》的立法意见，并且通过“深圳法制”微信公众号举行立法听证会，70名市民、30家机构代表参加听证。在2021年正式公布的管理规定的第23条和第44条中还明确规定了禁行的区域和时段，还规定民生服务行业的范围的调整，市交管部门要会同交通运输、市场监管等部门确定并公开征求社会意见后按程序公布实施。

四是“顾此失彼”模式：长沙的“楼市调控”。长沙“楼市调控”补丁的议程设置是外压倒逼形成的，众多问题最终被政府重视是因为市

民、媒体和上级领导形成了倒逼压力。首先是，在2017年“3·18”新政出台后，社会和媒体就强烈批评“限外不限内”政策的意义不大，由此导致更严格的“5·20”及“9·23”限购补丁政策出台；其次是，民众对限购中出现的销售不公乱象极为不满的压力，促使政府部门出台“增加供给”“摇号销售”“规范限价房价格”“差别化政策”等政策补丁；再次是，省委领导对日益严峻的“装修维权”事件做出批示，倒逼长沙取消“全装修”70%的要求；最后是，2018年《湖南日报》连续4篇社论及省委主要领导对长沙楼市乱象的暗访和“震惊”，直接促使长沙市做出“主要矛盾不是供需矛盾，而是炒房与反炒房的重大斗争”的结论<sup>⑦</sup>，并出台再次修补后的“严限购、反炒房”的“6·25”新政。显然，长沙这些政策补丁的出台均因外部压力促成，并非长沙市楼市调控政策制定主体的自觉重视而促成。

城市的住房调控是重大决策，对市民和准市民有至关重要的影响，涉及众多利益相关者。但长沙楼市调控补丁方案的制定过程相对于初始政策的决策而言并没有改进优化，依然由各部门直接决策公布，明显缺乏部门协商、研究论证以及公开征求意见等环节。即使在政策的操作化细节方面也是如此，例如长沙楼市调控在出台“摇号销售”政策补丁之前，尽管南京、成都等先行试点城市已经出现部分开发商通过提高首付比例、禁用公积金贷款等方式提高购房门槛，或者利用摇号程序和排序软件的“猫腻”自行筛选客户规避摇号的情况，但长沙的补丁政策依然没有经过任何征求社会意见的程序，没有提前就避免类似问题的发生而研究出任何预防措施，只是在政策运行之后被动地临时在补丁政策基础上再打补丁，来规范摇号销售具体操作程序和加强摇号销售排序现场监督公证。

### 三、政策补丁的产出：效果差异

公共政策的产出效果指的是政策的实际效

能及其影响。邓恩认为，政策产出效果的评估标准包括效益、效率、充足性、公平性、回应性和适宜性<sup>[14](437)</sup>。显然，考察公共政策的产出效果是多重维度的，至少包括事实和价值两个维度，而且需要把经验主义和规范评估整合起来<sup>[15](24)</sup>。其中，效率、效益和充足性指的是政策在客观上实现既定目标的程度与质量，强调事实上的“直接产出”，而公平性、回应性和适宜性则是政策在实现目标过程中对社会系统的深层影响，更强调价值上的“效果影响”。对于政策补丁而言，其“直接产出”是考察补丁对于初始政策框架缺陷的弥补作用以及对初始目标实现的推动作用，而“效果影响”则要考察对利益相关者影响的合理性、正当性，以及目标群体和社会的反应与调适情况。

从直接产出的层面看，任何性质和类型的政策补丁都会在不同程度上具有弥补初始政策框架缺陷和推动原始目标实现的功能，但不同模式生成的政策补丁在效果反馈层面可能会存在显著差异。政策补丁的不同生成模式由缺陷发觉和决策流程的差别决定，缺陷发觉是否自觉主动以及决策流程是否改进优化实质上反映的是补丁出台过程的理性程度，决策流程是否改进优化尤其如此。理性是指治理过程的公共性、正当性和科学性，而非特定主体的经济人的自利理性。缺陷发觉的自觉主动性越大则理性程度越高，决策流程的改进越明显则理性程度越高。从基本原理上看，政策制定的理性程度与其产生的非预期性效果和不良影响的可能性密切相关，非理性程度越高则负面效果会越大。由此，前述4种模式生成的政策补丁的效果差异关系可以用图1描述：“未雨绸缪”型生成模式的非理性程度最低，其负面效果也最小；“顾此失彼”型生成模式的非理性程度最高，其负面效果也最大；“知错就改”和“亡羊补牢”两种生成模式的非理性程度和负面效果都处于中间水平，但决策流程优化程度相对于如何发现问题而言更能反映出理性程

度，因为对于政府而言，正确地解决问题比发现问题更重要，因此较之“亡羊补牢”型而言“知错就改”型的非理性程度更低且负面效果更小。

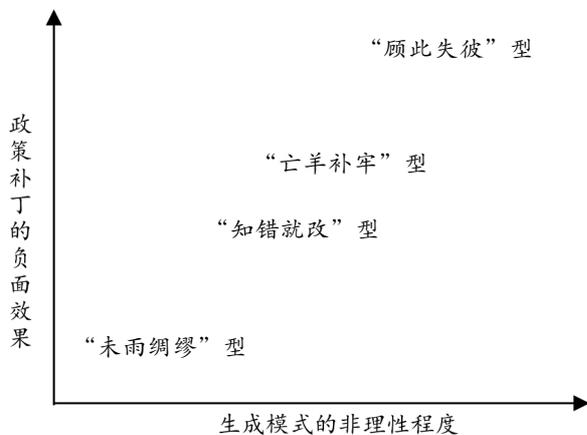


图1 政策补丁生成模式的效果差异

前述4种生成模式的具体效果差异是：“未雨绸缪”模式因政策补丁的出台是积极主动的且优化了决策流程，不仅能较好地弥补初始政策的缺

陷，而且不容易引致社会不良影响，补丁出台前后治理秩序都会比较平稳；“知错就改”模式因是外在压力倒逼政策制定者打补丁，在议程设置阶段可能会出现比较强烈的社会不满，但随着决策流程的优化和相关主体利益的协调，政策补丁的质量会比较高，后期会进入良性循环；“亡羊补牢”模式尽管政策缺陷是自行察觉，但由于决策流程没有优化，政策补丁基本只是单方面从政策制定者角度出发拟订方案，很容易导致政策的跳跃和引起社会新的不满；“顾此失彼”模式不仅政策缺陷的发觉是外压倒逼的，而且决策流程也没有改进，因此除了会出现“亡羊补牢”模式的问题外，还可能出现“顾此失彼”和“补丁擦补丁”的情况，进而出现政策秩序在某个时期内混乱的局面。政策补丁的4种生成模式及产出效果差异的案例实证分析，如表2所示。

表2 政策补丁不同生成模式及产出效果差异案例比较

案例	缺陷发觉	决策流程	生成模式	非理性程度	产出效果
全国“营改增”	税务总局、财政部等部门主动预判、座谈、调研等途径发现	部门协商、广泛听取意见、“大会战”、局部再试点等方式优化决策	“未雨绸缪”模式	低	平稳运行、如期改制、国际认可、税改典范
天津“海河英才”行动计划	天津人社局、公安局基于APP“瘫痪”现象发现	人社局等部门单方面决策，未优化决策流程	“亡羊补牢”模式	中偏高	堵住“投机”落户漏洞，舆论争议、社会批评、部分落户者放弃或陷入困境
深圳“禁摩限电”	民众、自媒体、央视、新华网等批评以及总理的不点名批评等外压倒逼发觉	快递物流行业协会、企业代表、人大代表、政协委员、专家及市民通过座谈会、政协议事厅、立法听证会参与，交管、交通、市场监管、工信等部门协商	“知错就改”模式	中偏低	交通秩序好转、交通伤亡事故率下降，民众和媒体认可政府行为，后续政策实施基本无争议
长沙“楼市调控”	长沙民众上访，舆论和媒体批评，湖南省委领导不满等	长沙市住建委、房屋交易中心、公积金中心等各自为政出台，缺乏其他部门的沟通协商和民众参与，未优化决策流程	“顾此失彼”模式	高	政策前后不一、变化多端，体系混乱；民众和社会长时间不满、上访；很长时间才趋于稳定

**（一）全国“营改增”：改革成功且成为典范**  
尽管全国“营改增”政策补丁数量较多，尤其是实施的前两年修补文件出台非常密集，但

这些政策补丁是通过“未雨绸缪”模式生成的，缺陷和问题是政策制定主体自行察觉、主动发现的，政策制定主体通过不断调整和优化决策流程

形成的补丁方案，不仅弥补了初始政策框架的不足，而且获得了良好的效果产出。全国“营改增”不仅“平稳运行”实现了“如期转换”，而且“获国际高度认可”，成为全球“税制改革成功典范”<sup>⑧</sup>。

### （二）天津“海河英才”行动计划：堵住漏洞但争议强烈

“海河英才”的政策补丁堵住了漏洞，但也引起了社会和媒体的巨大争议，朝令夕改不仅被批评“太不讲信用”，而且还导致“多少人一夜梦碎”，甚至伤及无辜，影响一些真正落户者的意愿。天津“海河英才”行动计划的政策补丁虽是自行发觉缺陷，但补丁方案决策流程没有优化改进。从决策者的角度看，其目的是要快刀斩乱麻迅速堵住漏洞，将投机落户者挡在政策之外，因而没有征求利益相关者的意见。从实际产出来看，补丁的确起到了亡羊补牢、堵住漏洞的作用，在计划实施1周年时天津宣布引进各类人才15.6万人<sup>⑨</sup>。然而，“亡羊补牢”模式出台的补丁迅速引起社会的巨大争议，而且关注的焦点不是天津如何引进人才，而是方案如何“拍脑袋决策”，“不讲信用”“损害天津形象”的评论充斥媒体和各种网络论坛，甚至有人因此宣称“把天津从落户城市中完全勾掉了”。连续紧急补丁的出台，不仅使部分人因政策不断“升级”而放弃落户，造成“人才落户新政”要取消的舆情，甚至造成申请落户秩序的短期混乱，天津人社局更是不得不公开辟谣。此外，补丁还直接导致直接利益相关者落户人才的困境，因为打补丁之后要求先转档案才能落户，导致部分准迁证获得者陷入“黑户”的窘境——原籍户口已经注销，但在准迁证规定时间内又无法解决档案问题。这个问题在补丁出台时没有考虑，落户者只得在人民网地方领导留言板上向天津主要负责人求助。

### （三）深圳“禁摩限电”：实现纠偏且民众认可

深圳市“禁摩限电”的政策缺陷由外压倒

逼方式提上政府日程，但补丁方案的决策非常注重各利益相关主体的深度参与，其流程较之于初始方案有根本性完善。因此，尽管在政策实施之初民众的反应远超预期，但后续补丁出台逐渐调整后，舆论争议没有在相同问题上再次强烈反弹。自2016年以来，深圳市“禁摩限电”综合整治效果明显，交通伤亡事故明显下降。民众对深圳市积极征求并听取意见的行为也给予肯定，认为“深圳终于给了自己一个台阶”，“出现一道曙光”，媒体也认为深圳“禁摩限电”事件不仅成为促使深圳提升城市治理能力现代化的动力，而且使深圳保持了代表特区的开放态度<sup>⑩</sup>。

### （四）长沙“楼市调控”：有所成效但秩序混乱

尽管近年来长沙的楼市调控显现了积极作用，但由于政策前后反复多变，以至于问题追问题，补丁擦补丁，从2017年到2019年近3年时间里持续引起公众舆论、媒体甚至上级党政领导的不满和批评。以这种模式出台的政策补丁，很容易引发治理的失序而让民众无所适从。在“楼市调控”案例中，政策之间衔接不畅、考虑不细，个别条款前后不一，让人摸不着头脑；不仅民众不满意而经常发生上访行为，造成社会不稳定，并且上级领导也不满意。此外，政策本身和社会的适应过程也出现失序，导致出现以缺陷政策补充缺陷政策、为解决旧问题又制造新问题的恶性循环，出现到处救火、疲于应付的尴尬状态。而且，这种被动、封闭的政策补丁出台方式，非常容易在相同问题上再次制造政策缺陷而形成补丁的补丁，这在装修问题和人才问题上表现得尤为突出，甚至在最简单的不同阶段政策前后衔接的问题上，都需要多次为补丁打补丁。

## 四、结论与讨论

政策补丁是政府治理中的独特现象，但不同方式生成的政策补丁的产出效果存在较大差异。政策补丁的生成模式依据初始政策缺陷的发觉途径和补丁方案的决策流程差异，大致分为

“未雨绸缪”“亡羊补牢”“知错就改”和“顾此失彼”4种基本类型。尽管不同模式形成的政策补丁在直接产出上都具有弥补初始政策缺陷的功能，但在社会影响和公共治理效果上却存在显著差异。补丁生成的理性程度越高，其积极效果就越强；反之，理性程度越低，其负面效果就越强：“未雨绸缪”和“知错就改”模式生成的政策补丁能够比较好地产生完善或弥补原有政策体系的不足，从而促进治理良性运行的效果，而“亡羊补牢”尤其是“顾此失彼”模式生成的政策补丁，则容易造成政府公信力的流失和治理秩序的混乱。

从理论层面看，本文对非常规的微观政策变迁具有理论拓展意义。在政策科学中，主流的政策过程与政策变迁理论，都是适用于刻画和解释比较重大的政策变化现象的，而基于渐进主义理论及其衍生的“政策修缮”和局部变迁理论尽管涉及较为微观的政策变化现象，但其变迁过程都是符合标准政策过程的常规调整现象。本文在对政策补丁这种频繁而快速的政策局部变化现象的特征、类型和成因分析的基础上<sup>[2]</sup>，又对其形成过程及其不同生成模式下的产出效果差异进行分析，因此可以拓展“政策补丁”的理论框架，进一步对政策变迁与过程理论的研究起到丰富作用。

从实践层面看，政策补丁尽管刻画的是我国政策过程中微观层面的独特变迁现象，但在本质上反映的是我国政府的治理纠错机制。治理体制是否成熟最重要的一点是看它在关键时刻有没有发现问题和纠偏纠错的机制和功能<sup>[16]</sup>，而我国国家治理之所以能在正确的方向上运行，就是因为其具有很强的纠错能力。从微观的角度来看，政策过程及其运行也是观察我国政府治理纠错机制的重要方面。本文探讨的政策补丁就是政策过程中微观层面的治理纠错机制，即对已经出台甚至执行的政策缺陷进行纠错，而这种行动迅速并且频率高的纠错机制在分权制衡和“否决”体制中是无法实现的<sup>[17]</sup>。

从治理纠错机制的视角看，政策出现补丁是复杂治理情形中的正常现象。政策出现“漏洞”不可怕，关键在于后续补丁的质量和纠错效能是否有效。积极主动发觉问题缺陷和及时改进决策流程有利于形成高质量的政策补丁和取得良好的治理效果。从整体上考量，尽管我国政府的治理纠错能力是很强的，但具体的单个政府尤其是地方政府的纠错能力依然存在差异。这一方面源于地方政府决策结构的差异。地方政府特别是基层政府，其决策权力越集中，决策结构越集中，党政主要负责人对公共决策就越容易产生决定性的影响，在这种决策结构下，政策决策就越容易陷入经验主义和路径依赖，本文中的部分案例就显出这种状况。纠错能力的差异另一方面则源于政策学习的差异。政策补丁的生成过程既是政府政策学习能力的反映，也是政府政策学习能力提升的重要途径。政策学习不仅是一个政府向其他政府模仿借鉴的过程，也是“教训吸取”的自我学习过程以及与利益相关者互动获取知识的社会学习过程<sup>[18]</sup>，学习的目的是深化环境认识和理解新的问题以及寻找更佳的政策方案。政策学习能力既取决于决策者的认知理念和接受新事物的态度，也受到政策子系统中信息交流规则的影响，如果决策者的观念比较开放，而且比较有畅通的信息交流渠道，其政策学习能力就会比较强，全国“营改增”和深圳“禁摩限电”的案例即是如此。

从治理体系和治理能力现代化的要求来看，要改善政策补丁质量从而提高政府的治理纠错能力，需要从三个方面改进。第一，增强政府决策者政策学习意识和能力，政府领导尤其是地方政府主管要有更开放的观念，正确看待自身知识和能力的有限性，善于从政府系统内外部获取新的信息和政策知识，尤其是要善于向专业群体和社会民众进行政策学习。第二，扩大决策的开放性和利益相关者的参与度，不断拓展和完善政策反馈及参与机制，扩大决策结构的开放性和利益相关者的参与度，完善公共决策结构和决策者与相

关主体的互动机制。第三,强化政策规划和顶层设计能力,在改善决策者知识状况和决策结构的基础上,努力提高政策规划和顶层设计能力,将缺陷问题的解决前置,尽可能减少不必要的政策补丁。

#### 注释:

- ①参见《“营改增”今年减税已超2000亿 新一轮政策补丁将至》,https://www.yicai.com/news/5109085.html, 2016-09-20;《“打补丁”与“治根本”》,http://www.ctzrzz.com/a/index/376.html, 2014-01-10。
- ②Patching尽管有“补丁”或“打补丁”的含义,但豪利特的论文中实际指的是政策的长期渐进调整完善过程,因此此处将其翻译成“政策修缮”,而非本文意义上的“政策补丁”。
- ③参见《“互联网+流通”李克强要求破除四大“瓶颈”》,http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/08/content\_5062517.htm, 2016-04-08。
- ④参见《视频连线基层微信对接税户,营改增接地气有

底气》,http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/05/c\_1120050444.htm, 2016-12-05。

- ⑤参见刘诗萌、陈岩鹏:《政策“打补丁”背后究竟发生了什么?户口搅动天津一池春水》,《华夏时报》,2018年5月25日第2版。
- ⑥参见《深圳“禁摩限电”:城市到底是谁的城市?》,http://m.sohu.com/a/68002274\_119902, 2016-04-07。
- ⑦2018年6月25日,长沙市人民政府在加强房地产市场调控的通气会上所作的公开评论,参见《打响“反炒房攻坚战”长沙推4年限售、暂停企业购房等新政》,http://house.people.com.cn/n1/2018/0625/c164220-30084406.html。
- ⑧参见《中国营改增获国际高度认可》,http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/15/content\_5168154.htm, 2017-02-15。
- ⑨参见《“海河英才”一周年成果重磅发布:引进各类人才15.6万人》,http://www.tjyun.com/system/2019/05/18/037246509.shtml, 2019-05-18。
- ⑩参见深圳晚报编辑部:《在“禁摩限电”舆情中保持开放态度》,《深圳晚报》,2016年4月6日第A02版。

#### 参考文献

- [1] 鲍蔓华.杭州市政协委员建议出台相应政策补丁满足多孩家庭教育需要 完善“长幼随学”模式[N].人民政协报,2022-04-15(4).
- [2] 朱燕,朱光喜.政策补丁:类型与成因:基于多案例的分析[J].中国行政管理,2020(9):49-57.
- [3] LINDBLOM C E.The science of “muddling through”[J].Public administration review,1959(2):517-526.
- [4] HOWLETT M,RAYNER J.Patching vs packaging in policy formulation;assessing policy portfolio design[J].Politics and governance,2013(2):170-182.
- [5] KERN F,KIVIMAA P,MARTISKAINEN M.Policy packaging or policy patching? The development of complex energy efficiency policy mixes[J].Energy research and social science, 2017(1):11-25.
- [6] LASSWELL H D.The decision process;seven categories of functional analysis [M].College Park,Maryland;University of Maryland press,1956:9-10.
- [7] HOWLETT M,RAMESH M.Studying public policy;policy cycles and policy subsystems [M].2ed Edition .Toronto :Oxford University press,2003.
- [8] ANDERSON J E.Public policy-making [M].New York:Praeger publishers,1976:55.
- [9] KINGDON J W.Agendas,alternatives and public policies[M]. Boston;Little,Brown and company,1984:3-4.
- [10] COBB R,ROSS J K,ROSS M H.Agenda building as a comparative political press [J].American political science review,1976(1):126-138.
- [11] MAY P J.Reconsidering policy design;policies and publics [J].Journal of public policy,1991(2):187-206.
- [12] 王绍光.中国公共政策议程设置的模式[J].中国社会科学,2006(5):86-99.
- [13] 卡尔·帕顿,大卫·沙维奇.政策分析和规划的初步方法[M].2版.孙兰芝,胡启生,等译.北京:华夏出版社,2001:168.
- [14] 威廉·邓恩.公共政策分析导论[M].2版.谢明,等译.北京:中国人民大学出版社,2002:437.

[15] FISCHER F. Evaluating public policy[M]. Chicago: Nelson-Hall publishers, 1995: 24.

[16] 常梦茹. 中国国家制度和治理体系有哪些显著优势[N]. 中国纪检监察报, 2021-05-13(8).

[17] TSEBELIS G. Veto players; how political institutions work[M].

Princeton N J; Princeton University Press, 2002: 78.

[18] ROSE R. What is lesson-drawing? [J]. Journal of public policy, 1991(1): 3-30.

责任编辑 董颖

(上接第33页)

### 参考文献

[1] 谭银清, 陈益芳. 农民专业合作社的异化及治理探讨: 基于重庆市163家合作社的调查与分析 [J]. 广西经济管理干部学院学报, 2018, 30(3): 102-108.

[2] 聂洪辉, 刘义程. 合作能力、合作意识与农民合作社的异化[J]. 中共南京市委党校学报, 2021(4): 51-59.

[3] 李嘉树. “大包干”政策内涵的历史流变: 基于安徽省凤阳县的考察[J]. 中共党史研究, 2021(4): 142-149.

[4] 刘箴. 乡村治理共同体的变迁与重塑: 以H省L市“屋场会”为例[J]. 湖湘论坛, 2021, 34(3): 106-119.

[5] 汪超. 村民自治: 何以失落? 何以落地?: 以农户制传统为分析线索[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2020(3): 19-26.

[6] 徐勇. 中国农户制传统与农村发展道路: 以俄国、印度的村社传统

为参照[J]. 中国社会科学, 2013(8): 102-123, 206-207.

[7] 郑有贵. 包产到户和包干到户是不同的集体经营体制: 兼论乡村振兴战略下增强集体统筹发展能力的路径[J]. 教学与研究, 2018(8): 15-20.

[8] 段晓锋. 家庭承包责任制的成功得益于家族意识的历史沉淀: 研究家庭承包责任制的新视角[J]. 中国农村观察, 1997(1): 63-65.

[9] 邓军蓉, 祁春节, 汪发元. 农民专业合作社利益分配问题调查研究[J]. 经济纵横, 2014, 340(3): 54-58.

[10] 徐勇, 石健. 社会分工、农户制与中国的国家演化[J]. 中共杭州市委党校学报, 2021, 134(6): 4-9, 2.

责任编辑 刘钊

# 习近平关于中华文化遗产发展重要论述的思维向度

蔚佳霖

(中南大学 马克思主义学院, 湖南 长沙 410000)

**摘要:** 习近平关于中华文化遗产发展的重要论述为新时代创造中华文化新辉煌提供了根本遵循与方向指南, 同时也蕴含了一系列科学的思维方法, 这些思维方法包括深邃的历史思维、高远的战略思维、严密的辩证思维、强烈的创新思维以及鲜明的底线思维。深刻理解习近平关于中华文化遗产发展的重要论述并准确把握其中所蕴含的科学思维方法, 将深化我们对中华文化遗产发展的规律性认识, 并为中华民族伟大复兴注入丰富的思想滋养贡献不竭的精神力量。

**关键词:** 中华文化; 传承发展; 思维向度

**中图分类号:** D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)01-0054-07

## 前言

2023年6月, 习近平在文化遗产座谈会上指出: “在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明, 是我们在新时代新的文化使命。”<sup>[1]</sup>担当这一文化使命, 既需要以科学的思维方法进行前瞻性思考, 又需要在科学思维方法的指引下开展实践。习近平曾指出, “战略思维、历史思维、辩证思维、系统思维、创新思维、法治思维、底线思维”<sup>[2][3]</sup>能够为“推进党和国家各项事业提供科学思想方法”<sup>[2][3]</sup>。习近平关于中华文化遗产发展的重要论述正是运用

深邃的历史思维、高远的战略思维、严密的辩证思维、强烈的创新思维以及鲜明的底线思维进行前瞻性思考, 并在此指导下为中华文化遗产发展谋划未来方向、加强顶层设计、统筹实践方略、提升工作实效、筑牢安全防线的光辉范例。

## 一、以深邃的历史思维谋划中华文化遗产发展的未来方向

新时代, 习近平坚持历史唯物主义, 以深邃的历史思维, 从历史的深处观照当今现实, 鉴古知今, 鉴往知来, 为中华文化遗产发展谋划未来

**收稿日期:** 2023-11-29

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“十八大以来党内集中教育的实践及经验研究”(23CDJ021); 湖南省研究生科研创新项目“新时代中国式现代化价值意蕴研究”(项目编号: CX20230146); 湖南省社科成果评审委员会课题一般项目: “十八洞村推进共同富裕的实践路径及经验启示研究”(XSP2023FXC081)

**作者简介:** 蔚佳霖(2001—), 男, 汉族, 山西朔州人, 中南大学马克思主义学院硕士研究生, 研究方向为马克思主义理论与实践、中共党史党建。

方向。他指出：“对历史进程的认识越全面，对历史规律的把握越深刻，党的历史智慧越丰富，对前途的掌握就越主动。”<sup>[3]545</sup> 习近平关于中华文化传承发展重要论述所蕴含的历史思维主要体现在两个方面：一是总结历史智慧，继承弘扬党坚持传承发展中华优秀传统文化的优良传统；二是汲取历史经验，吸收借鉴国外社会主义政党兴衰成败经验教训。

### （一）总结历史智慧：继承弘扬党坚持传承发展中华优秀传统文化的优良传统

“历史是最好的教科书”<sup>[3]287</sup>，中国共产党一贯重视中华文化对中国革命和建设的重要作用，可以说坚持传承发展中华文化已经成为中国共产党在百余年来夺取革命胜利、开创改革新局历程中孕育而成的优良传统。在新民主主义革命时期，毛泽东就曾要求党员在研究中继承中华文化，指出一切有相当研究能力的共产党员“都要研究我们民族的历史”<sup>[4]533</sup>，而“不应当割断历史，从孔夫子到孙中山都要进行总结，继承这一份宝贵的遗产”<sup>[4]534</sup>。在改革开放时期，邓小平指出，对待中华文化要采取“钻研、吸收、融化和发展”的态度，即在钻研、吸收中传承中华文化，在融化、发展中推动中华文化与时俱进。江泽民则极为重视中华文化对建设和发展有中国特色的社会主义文化的重要价值，指出：“我们不能继承和发扬中华民族的优秀传统文化，吸收世界各国的优秀文化成果，建设有中国特色社会主义的文化，这是事关中华民族振兴的大问题。”<sup>[6]</sup>胡锦涛也特别强调中华文化对中华文明和中华民族进步、复兴的价值，认为“中华文化是中华民族生生不息、团结奋斗的不竭动力”<sup>[7]</sup>。在此基础上，习近平保持高度的历史自觉，注重总结历史智慧，指出：“中国共产党从成立之日起，既是中国先进文化的积极引领者和践行者，又是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者。”<sup>[8]36</sup>同时习近平也立足新时代实际，强调要弘扬党坚持传承发展中华优秀传统文化的优良传统，即在习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神指引下

“更好担负起新的文化使命”<sup>[1]</sup>。

### （二）汲取历史教训：借鉴反思国外社会主义政党兴衰成败经验教训

历史“是最好的清醒剂”<sup>[8]576</sup>，社会主义苏联的兴衰成败史给中国共产党留下了可供吸收借鉴的经验教训。列宁时期，简单否定传统文化的“无产阶级文化派”对苏俄的文化建设产生了较大影响，并且得到部分俄共主要领导人的支持，例如布哈林就曾指出：“我个人认为，不加破坏地全部‘夺取’资产阶级文化是不可能的，正如不可能‘夺取’资产阶级国家一样。”<sup>[9]401</sup>“为了我们的明天，我们要烧掉拉斐尔，我们要踩烂艺术的花朵”<sup>[9]70</sup>，这首诗歌正体现出作为创作者的“无产阶级文化派”对传统文化的极端否定态度。斯大林时期，在苏共中央政治局委员、书记处书记日丹诺夫看来，“旧时期的哲学只是个别人的事情，只是极少数哲学家及其门徒所组成的哲学学派的专有财产。这些人都是脱离实际生活，脱离人民，与人们毫不相干的”<sup>[10]11</sup>，因此它们“决不能成为实践上影响世界的工具，也决不能成为认识的工具”<sup>[10]10</sup>。戈尔巴乔夫时期，戈尔巴乔夫改革所推行的“多元化”政策，其中就包括思想多元化，这也导致苏联从对传统文化的虚无主义态度转变为对传统“国粹”不加甄别的盲目推崇和对外来文化的全盘接受。此后，“苏联共产党偌大一个党就作鸟兽散了，苏联偌大一个社会主义国家就分崩离析了”<sup>[11]79</sup>。习近平从中汲取历史经验，指出“国家之魂，文以化之，文以铸之”<sup>[8]238</sup>，旨在强调传承发展中华文化对于国家富强、民族复兴的重要意义。

## 二、以高远的战略思维加强中华文化传承发展的顶层设计

新时代，习近平坚持在战略上谋划全局，以高远的战略思维，科学判断历史方位，准确制定战略决策，战胜风险，掌握主动，为中华文化传承发展加强顶层设计。他指出：“战略上判断

得准确，战略上谋划得科学，战略上赢得主动，党和人民事业就大有希望。”<sup>[11]252</sup> 习近平关于中华文化遗产发展重要论述所蕴含的战略思维主要体现在两个方面：一是对中华文化的时代价值作出战略判断，二是对传承发展中华文化的科学方法制定战略部署。

### （一）战略判断：当代中国是历史中国的延续和发展

战略判断是要回答中华文化的地位、作用以及未来走向的问题，这是实现好传承发展中华文化的首要环节。新时代，习近平统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，对中华文化的时代价值明确作出“当代中国是历史中国的延续和发展，当代中国思想文化也是中国传统思想文化的传承和升华”<sup>[11]281</sup> 这一战略判断。从中华文化的地位来看，中华文化事关当今中国的道路选择。习近平指出：“独特的文化传统，独特的历史命运，独特的基本国情，注定了我们必然要走适合自己特点的发展道路。”<sup>[11]150</sup>“独特的文化传统”在习近平的论述中位列第一，可见中华文化对当今中国道路选择的影响十分重要。从中华文化的作用来看，中华文化事关当今中国的民族自信。中华文化孕育了厚重的精神价值、民族理想，有着极强的文化生命力和活跃的文化创造力，“中华文化独一无二的理念、智慧、气度、神韵，增添了中国人民和中华民族内心深处的自信和自豪”<sup>[12]15</sup>。而道路自信、理论自信、制度自信也正是建立在文化自信的基础之上，归根到底传承发展中华文化将强化民族自信。从中华文化的未来走向来看，中华文化事关中国特色社会主义建设与中国式现代化推进。习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上指出，“中国式现代化，深深植根于中华优秀传统文化”<sup>[13]</sup>，可见，中华文化给予中国式现代化深厚的文化底蕴。在中国式现代化的概念中，“人口规模巨大”和“共同富裕”特征内蕴着中华文化“民为邦本”思想，“人与自然和谐共生”特征则回应了

中华文化“天人合一”思想，“物质文明与精神文明相协调”特征也与中华文化“仓廩实而知礼节，衣食足而知荣辱”思想相耦合，当然中国式现代化的“走和平发展道路”特征也正彰显了中华文化“亲仁善邻”思想。由此观之，中华文化在未来也将进一步为中国特色社会主义建设与中国式现代化顺利推进贡献精神力量。

### （二）战略部署：结合新的时代条件传承和弘扬中华优秀传统文化

战略部署是要回答对待中华文化的科学方法特别是标准、态度与方针的问题，这是实现好传承发展中华文化的路径指南。习近平立足于战略判断，对中华文化在当代的丰厚价值进行了深刻把握，并据此进一步提炼、概括出对待中华文化的科学方法，做出了“结合新的时代条件传承和弘扬中华优秀传统文化”<sup>[14]26</sup>的战略部署。这一方面意味着，要树立新的标准以甄别可供传承发展的中华文化。对待中华文化，特别是传承发展中华文化，首先要树立一个契合新时代实际的标准，将中华文化中精华的内容和糟粕的内容区分开来。习近平以“向上向善”作为标准去区分中华文化中的精华与糟粕，指出：“对传统文化中适合于调理社会关系和鼓励人们向上向善的内容，我们要结合时代条件加以继承和发扬，赋予其新的涵义”。<sup>[12]143</sup> 另一方面意味着，要采取科学态度以廓清可供传承发展的中华文化。习近平指出：“对历史文化特别是先人传承下来的价值理念和道德规范，要坚持古为今用、推陈出新，有鉴别地加以对待，有扬弃地予以继承。”<sup>[12]140</sup>“有鉴别地加以对待，有扬弃地予以继承”讲究对待中华文化要既批判又保留，最终实现科学继承。这样看来，对待中华文化既不能一扫而净、全盘拒绝，也不能不加甄别、全盘接受，而要在理性扬弃中批判其于当今时代需求不符的内容，在积极传承中保留适应新时代实际的内容。再一方面意味着，要通过新的方针以焕发中华文化的生机活力。在甄别、传承中华文化的基础上，也要激

发中华文化的生机活力，推动中华文化发展。对此习近平做出部署，即要“把跨越时空、超越国界、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来。要推动中华文明创造性转化、创新性发展”<sup>[11]480</sup>。这是在甄别、传承中对“破”中华文化中糟粕性内容的部署，也是对“立”中华文化新时代内涵、新表现形式、新影响力和感召力的部署。

### 三、以严密的辩证思维统筹中华文化传承发展的实践方略

新时代，习近平坚持辩证唯物主义，以严密的辩证思维，洞察事物发展规律，抓住关键，找准重点，为中华文化遗产发展统筹实践方略，指出“我们的事业越是向纵深发展，就越要不断增强辩证思维能力”<sup>[15]</sup>。习近平关于中华文化遗产发展重要论述所蕴含的辩证思维主要体现在三个方面：一是立足联系的观点，正确处理文化建设与经济建设之间的关系；二是立足发展的观点，正确处理文化遗产与理性扬弃之间的关系；三是立足矛盾的观点，正确处理交流互鉴与以我为主之间的关系。

#### （一）立足联系观：正确处理文化建设与经济建设之间的关系

传承发展中华文化是文化建设的重点内容，而文化建设不是孤立、片面、单线式的，是与经济建设紧密联系且相互作用的，这决定了传承发展中华文化与经济建设工作也有机关联系着。习近平以“我们要深刻认识经济基础对上层建筑的决定作用，深刻认识上层建筑对经济基础的反作用，既要有硬实力，也要有软实力”<sup>[12]</sup>来阐明二者之间的辩证关系。经济建设就是要提升我国的硬实力，夯实文化建设的物质基础。就经济建设而言，习近平指出“经济建设是党的中心工作”<sup>[12]</sup>，明确了经济建设在实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴中的重要地位。诚然，世界是普遍联系的，联系也是事物内部诸要素之间固有的，对

于社会主义现代化和中华民族伟大复兴而言，经济建设的成功与否与文化建设的成败密切联系着，这正如马克思所说的“生产力的这种发展之所以是绝对必需的实际前提，还因为如果没有这种发展，那就只有会有贫穷、极端贫困的普遍化；而在极端贫困的情况下，必须重新开始争取必需品的斗争，全部陈腐污浊的东西又要死灰复燃”<sup>[16]</sup>。因此必须把握经济建设这一关键局部，“围绕中心、服务大局”<sup>[11]447</sup>，为文化建设准备良好的物质条件。但是“一个民族的复兴需要强大的物质力量，也需要强大的精神力量”<sup>[12]7</sup>，因此要“全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”<sup>[11]379</sup>。以推动传承发展中华文化为目标的文化建设就是要提升我国的软实力，为民族复兴积淀强大的精神力量，为经济建设提供坚强的思想保证。

#### （二）立足发展观：正确处理积极传承与理性扬弃之间的关系

对中华文化这一主体而言，积极传承与理性扬弃之间不是简单的主次、决定与被决定的关系，而是有机统一，共同为传承发展中华文化服务的关系。习近平以“摒弃消极因素，继承积极思想，‘以古人之规矩，开自己之生面’”<sup>[14]26</sup>来阐明二者之间的辩证关系，强调要既传承又扬弃，在传承与扬弃相统一的历程中实现中华文化的发展，展现中华文化的新面貌、新篇章。从积极传承来看，五千多年的历史延续给了中华文化深厚的底蕴与丰厚的内容，其中“有很多思想理念和道德规范，不论过去还是现在，都有其永不褪色的价值”<sup>[14]26</sup>。恩格斯曾说过“一切发展，不管其内容如何，都可以看作一系列不同的发展阶段，它们以一个否定另一个的方式密切联系且紧密相关”<sup>[17]</sup>，由此可见中华民族在历史上创造的文化成果构成了中华文化在新时代实现发展的必要积淀，也是中华文化实现质的飞跃而走向繁荣兴盛的肥沃养料，因此必须“坚守中华文化立场、传承中华文化基因”<sup>[14]26</sup>。具体来看，这些值

得积极传承下来，让其在今天继续发挥价值的中华文化包括礼乐思想、民本思想、均富思想等，这些思想“积淀着中华民族最深层的精神追求，代表着中华民族独特的精神标识”<sup>[11]230</sup>。而在积极传承的同时，也要注意“传承中华文化，绝不是简单复古”<sup>[14]26</sup>。中华文化是中国人民“在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造”<sup>[11]254</sup>的，这决定了中华文化中有着相当一部分于当今时代而言不合时宜的内容，因此要“有鉴别地加以对待，有扬弃地予以继承”<sup>[12]139</sup>，在战胜这些旧事物的同时，实现中华文化的新发展。

### （三）立足矛盾观：正确处理交流互鉴与以我为主之间的关系

进入全球化时代，多元文化交织融合的趋势愈加明显，因此传承发展中华文化既需要以开放、包容的胸襟汲取外来文化的有益成分，又需要以自信、积极的态度坚持自身文化的鲜明特色。习近平以“传承中华文化，绝不是简单复古，也不是盲目排外，而是古为今用、洋为中用，辩证取舍、推陈出新”<sup>[14]26</sup>来阐明二者之间的辩证关系。一方面，“人类文明多样性是世界的基本特征”<sup>[11]568</sup>，不同文明孕育了多元的文化，在多元多样的世界文化中，必然有着与中华文化相契合的成分，也有着某些相对中华文化更为先进的，或者对中华文化繁荣而言有益的内容。马克思也曾有言：“凡是民族作为民族所做的事情，都是他们为人类社会而做的事情。”<sup>[18]</sup>因此，积极汲取他种文化与中华文化同一性的内容或者更为先进的，对中华文化而言也有着普遍性追求的积极成分，“以海纳百川的宽阔胸襟借鉴吸收人类一切优秀文明成果”<sup>[11]18</sup>，是交流互鉴的题中应有之义。同时，中华传统文化源远流长，其中最核心的内容已经成为“中华民族的基因”<sup>[12]115</sup>。这也意味着作为中华民族在特定的时空环境下创造的成果，中华文化有着相较他种文化“特殊性”的内容，有着自身的鲜明

特色，这构成了中华民族的精神血脉，对于中华民族和中国人民而言有着他种文化形态所不可替代的功能。因此，在与世界他种文化交流互鉴的同时，也必须始终坚持以我为主，“坚守中华文化立场、传承中华文化基因”<sup>[14]26</sup>。

## 四、以强烈的创新思维提升中华文化传承发展的工作实效

新时代，习近平结合当代的创新特征，以强烈的创新思维，突破思维定势的局限，把握重点、适应变化，推动中华文化与时俱进，为中华文化遗产发展提升工作实效。他指出：“要增强创新意识、培养创新思维，展示锐意创新的勇气、敢为人先的锐气、蓬勃向上的朝气。”<sup>[19]</sup>习近平关于中华文化遗产发展重要论述所蕴含的创新思维主要体现在两个方面：一是理论创新，在深入推进“两个结合”中推动中华文化与时俱进；二是实践创新，在密切回应时代诉求中实现中华文化与时俱进。

### （一）理论创新：在深入推进“两个结合”中推动中华文化与时俱进

理论创新是新时代推动中华文化与时俱进的前提和基础。习近平指出，“理论的生命力在于不断创新”<sup>[8]418</sup>，因此推动中华文化与时俱进要求“在理论上不断拓展新视野、作出新概括”<sup>[12]102</sup>。为此，习近平创造性地提出了要“把马克思主义基本原理同中国具体实际、同中华优秀传统文化相结合”<sup>[1]</sup>，并明确指出把马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合“是又一次思想解放，让我们能够在更广阔的文化空间中，充分运用中华优秀传统文化的宝贵资源，探索面向未来的理论和制度创新”<sup>[1]</sup>。具体来看，马克思主义基本原理同中华优秀传统文化在理论上互相成就，无论是“人类命运共同体”倡议的提出、“以人民为中心”立场的站定还是“共同富裕”思想的出场、“人与自然和谐共生”理念的形成，都是马克思主义与中华文化相结合诞生的创

新理论，这些创新理论进一步拓展了中华文化的理论生命力。同时，马克思主义鲜明的唯物主义精神、斗争精神乃至革命精神均可以对这些中华文化起到理论补充的作用，进而促成创新理论持续出场、开显与展演。

## （二）实践创新：在密切回应时代诉求中实现中华文化与时俱进

实践创新是新时代推动中华文化与时俱进的关键和焦点。习近平指出，“坚持以马克思主义为指导，最终要落实到怎么用上来”<sup>[12]76</sup>，因此在推动中华文化与时俱进的历程中也要“把创新的重心放在基层一线”<sup>[12]31</sup>，做到密切回应来自基层一线的时代诉求，让中华文化在实践层面的效能得到显现。为此，习近平总书记指出要“推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，让中华文明的影响力、凝聚力、感召力更加充分地展示出来”<sup>[20]</sup>，这就要求精准、深刻把握中华优秀传统文化的内涵，“做好出土文物和遗址的研究阐释工作”<sup>[3]313</sup>，在此基础上结合现代的生产方式、生活方式、表现形式进行再创造，如此才能激发中华文化在新时代场域的实践生命力。同时，习近平总书记也强调要“创新展览形式，推动文物活化利用”<sup>[21]</sup>，以丰富中华文化在新时代场域的实践表达力。所谓“活化利用”，就是指要做好对中华文化的活态传承，即“审时度势、因势利导，创新内容和载体，改进方式和方法”<sup>[12]11</sup>，通过时代化表达、数字化呈现的方式把中华文化的精髓展现出来。具体来看，就是要通过主流媒体、自媒体等媒体平台，利用AR增强现实、VR虚拟现实、AI人工智能等数字载体，扎根文化事业与文化产业全面发展的文化生态，让中华文化的实践表达活起来。

## 五、以鲜明的底线思维筑牢中华文化传承发展的安全防线

新时代，习近平保持忧患意识，以鲜明的底线思维，想在前列，凡事从坏处准备，干在实

处，为中华文化传承发展筑牢安全防线。他指出：“我们没有任何妥协、退让的余地，必须取得全胜。”<sup>[12]37</sup> 习近平关于中华文化传承发展重要论述所蕴含的底线思维主要体现在两个方面：一是筑牢精神防线，即坚定文化自信以应对虚无主义浪潮；二是筑牢现实防线，即加强遗产保护以应对经济至上风潮。

### （一）筑牢精神防线：坚定文化自信以应对虚无主义浪潮

筑牢精神防线，是筑牢中华文化传承发展安全防线的第一性问题。如何认识自身的历史文化，是一个政党、国家、民族安身立命、生存发展必须回答的问题。历史虚无主义常打着“还原历史”的旗号，通过矮化历史正面人物，否定历史进步成果，肢解历史客观事实等手段来否定国家、民族的历史传统，其根本目的就是彻底否定中国历史、传统乃至发展道路。而文化虚无主义是文化领域长期存在的一种错误思潮，是虚无主义在文化问题上的具体表现。文化虚无主义主要体现为否定中华文化传统，主张全盘西化，并以娱乐、庸俗、反智的形式来解构中华文化，从而达到动摇民族文化认同、涣散民族凝聚力的目的。无论是历史虚无主义还是文化虚无主义，都具有严重的危害性，其在根本上消解着中国历史、中华文化的历史必然性和现实合理性，也易引发价值失序、信仰失却、道德失范等社会问题。对此，习近平指出，“中国共产党人不是历史虚无主义者，也不是文化虚无主义者”<sup>[11]282</sup>，不应数典忘祖、妄自菲薄，而应旗帜鲜明地同虚无主义浪潮作斗争，对中华文化采取客观的态度还原其本来面目，采取科学的态度进行扬弃创新，采取礼敬的态度维护中华文化主体性，“坚定历史自信、文化自信”<sup>[11]15</sup>，“文化自信是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量”<sup>[8]</sup>。

### （二）筑牢现实防线：加强遗产保护应对经济至上风潮

筑牢现实防线，是筑牢中华文化传承发展

安全防线的依靠和动力。文化遗产是独一无二的历史文化载体和民族历史发展的见证，它承载着民族和国家的认同感和自豪感。在经济社会高速发展的今天，我国的文化遗产保护面临许多前所未有的问题和挑战。从物质文化遗产来看，一些历史文化名城、古建筑、古遗址、风景名胜区的整体风貌因服务于经济建设需要而遭到破坏。在经济利益的诱惑下，文物非法交易、盗窃和盗掘等违法犯罪活动时有发生。同时，随着城市化进程的加快，民族生存环境的变迁，许多具有民族和区域特色的文化遗产也面临消亡的危险。从非物质文化遗产来看，一些传统美术、书法、音乐、舞蹈、医学、礼仪等等民俗，或者由于艺人

依靠传统的技艺无法维持生活而面临失传的风险，或者在其商业功能、经济功能增强的同时内涵精髓则被庸俗化、娱乐化。对此，习近平指出，要像“爱惜自己的生命一样”<sup>[22]</sup>保护好文化遗产，并要求“统筹好文物保护与经济社会发展，全面贯彻‘保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理’的工作方针”<sup>[12][190]</sup>。从具体举措来看，新时代以来，党和国家公布了数批文化遗产代表性项目名录，丝绸之路、土司遗址、良渚古城遗址等文化遗产先后成功申报世界文化遗产。同时，《中国汉字听写大会》《中国诗词大会》等综艺节目的制作也让许多非物质文化遗产的内涵精髓得到了深度彰显。

### 参考文献

- [1] 习近平. 担负起新的文化使命 努力建设中华民族现代文明[N]. 人民日报, 2023-06-03(1).
- [2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [3] 习近平. 习近平谈治国理政: 第4卷[M]. 北京: 外文出版社, 2017.
- [4] 毛泽东. 毛泽东选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [5] 邓小平. 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994: 212.
- [6] 江泽民. 江泽民文选: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2006: 507.
- [7] 胡锦涛. 胡锦涛文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 2016: 640.
- [8] 习近平. 习近平著作选读: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [9] 白嗣宏. 无产阶级文化派资料选编[M]. 北京: 中央文献出版社, 1983.
- [10] 日丹诺夫. 苏联哲学问题[M]. 李立三, 等译. 北京: 新华书店, 1950.
- [11] 习近平. 习近平著作选读: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [12] 中共中央文献出版社. 习近平关于社会主义文化建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017.
- [13] 习近平. 正确理解和大力推进中国式现代化 [N]. 人民日报, 2023-02-08(1).
- [14] 习近平. 在文艺工作座谈会上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [15] 中共中央文献出版社. 习近平关于全面建成小康社会论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2016: 195.
- [16] 马克思恩格斯文集: 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 538.
- [17] 马克思恩格斯全集: 第4卷[M]. 北京: 人民出版社, 1958: 329.
- [18] 马克思恩格斯全集: 第42卷[M]. 北京: 人民出版社, 1979: 257.
- [19] 习近平. 在全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话[N]. 人民日报, 2020-11-25(2).
- [20] 习近平. 在第十三届全国人民代表大会第一次会议上的讲话[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 9.
- [21] 习近平. 推动文物活化利用推进文明交流互鉴 守护好传承好展示好中华文明优秀成果[N]. 人民日报, 2022-07-10(1).
- [22] 习近平. 立足优势深化改革勇于开拓在建设首善之区上不断取得新成绩[N]. 人民日报, 2014-02-27(1).

责任编辑 刘 钊

# 习近平关于人民幸福重要论述的实践价值

张春珍

(安阳学院,河南 原阳 453500)

**摘要:** 古往今来,幸福一直是人们所追求的理想生活状态。党的初心和使命就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。习近平总书记时刻将人民幸福放在心中,并创造性地提出“人民幸福生活是最大的人权”重要论断。习近平在经济、政治、文化、社会、生态等各方面提出的治国理政政策始终坚守人民立场,是党的初心和使命的集中体现。不断增进民生福祉、实现人民幸福,满足人民对美好生活的向往,需要推进我国经济持续健康发展,夯实人民幸福的经济基础,需要坚持社会主义文化自信,增强人民幸福的精神支撑,需要树立“绿水青山就是金山银山”的理念,营造人民幸福的生态环境,需要健全平等自由的民主制度,筑牢人民幸福的制度保障。

**关键词:** 习近平; 人民幸福; 实践价值

**中图分类号:** D61 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)01-0061-03

一代人有一代人的长征,一代人有一代人的使命。进入新时代,随着我国社会主要矛盾的变化,人民群众对美好生活各方面要求也越来越高。满足人民对美好生活的向往是我们党和国家的奋斗目标。党的二十大报告明确提出,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强国而奋斗。报告既总结过去历史功绩,又展望未来发展前景,从经济、政治、文化、生态等多方面阐释了为人民幸福而奋斗,坚持以人民为中心、人民至上的理念。幸福到底是什么?我们党如何做到让人民幸福呢?人们对于幸福的理解虽不尽相同,但仍有共通之处。习近平总书记深刻把握时代发展大局,洞察人民生活需求,为实现人民幸福指明

了方向。习近平总书记指出:“加强和创新社会治理,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。”<sup>[1]</sup>人民的幸福与党的领导是分不开的,整个中华民族的幸福是需要靠党和人民团结协作、持续奋斗才能实现的。实现人民幸福就必须走共同富裕的道路,满足人民对美好生活的向往就需要在经济、政治、文化、社会、生态等方面提高人民群众幸福感。

## 一、实现高质量发展,夯实人民幸福的经济基础

经济的持续健康发展是奠定人民幸福生活的基础,是让人民安心的物质保障。经过长期的奋斗,我国经济总量跃居世界第二位,由此成为世

**收稿日期:** 2023-11-02

**作者简介:** 张春珍(1992—),女,河南新乡人,河北大学硕士研究生,安阳学院思政教师,研究方向为习近平新时代中国特色社会主义思想。

界上第二大经济体，经济发展由高速增长阶段向高质量发展转变，制造业规模、外汇储备稳居世界第一位。这一系列成就表明我国经济发展取得了较大的成绩。“仓廩实而知礼节，衣食足而知荣辱”。随着中国经济水平的提高，人民的幸福指数不断提升，文明素质也在逐步提高。习近平总书记指出：“解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，更好满足人民对美好生活的向往。”<sup>[2]</sup>习近平“为人民谋幸福”的重要论述蕴含着马克思主义精髓、中国共产党人的崇高理想信念和对人民的深切情怀。经济水平虽然并不是衡量幸福的唯一因素，但却是至关重要的一环。小康社会的建设由最初注重经济发展到如今更加关注实现人民生活水平普遍提高、国民素质普遍提升、生态环境和各方面制度不断完善，使人民对美好生活的期望得到不断满足。随着中国经济水平的提高，中国综合国力和国际地位有了很大提升，人民的幸福感和获得感也逐步递增，生活也越来越安心。为人民谋幸福需要牢牢坚持党的基本路线，使“民生三感”更加充实、更加有保障、更可持续。到2050年，我国将全面建成社会主义现代化强国，人民将享有更加幸福安康的生活。

## 二、坚持社会主义文化自信，增强人民幸福的精神支撑

在漫长的历史长河中，中华民族不仅创造了灿烂的中华文明，也塑造了中国精神，为建设现代文明、提升人民社会主义文化自信奠定了基础。2023年6月2日，习近平总书记在文化传承发展座谈会上强调：“在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明，是我们新时代新的文化使命。”<sup>[3]</sup>社会主义文化不仅继承中华优秀传统文化，而且借鉴具有一定先进性的世界人类文明成果。发展社会主义文化有助于提高人民群众的民族认同感和自豪感，进而增进民族凝聚力，这种积极的精神状态关系到个

人以及整个社会发展。一个人、一个民族只有在积极状态的鼓舞下，自我肯定、自我激励，才会迸发出无穷的力量，调动起全部聪明才智为未来不懈奋斗。坚定的文化自信蕴含着无比强大的力量，是国家和民族克服一个又一个困难的强大精神动力。中国自改革开放以来逐步认识到文化软实力的重要性。人们精神上的自信是推动个人及社会发展的内在因素，而内在因素决定外在因素，影响着行动的积极程度与努力程度。坚持社会主义文化自信一方面使中国文化走向世界，另一方面也促进了世界文化的多样性。中华民族历经几千年的风雨，深厚的文化底蕴形成了中华民族的宝贵财富，也成为我们文化自信的历史渊源，每个公民需要从内心深处提升对国家文化历史的认同感和自信心，增强人民幸福的精神支撑。

## 三、树立“绿水青山就是金山银山”的理念，营造人民幸福的生态环境

人民幸福生活离不开良好的生态环境，好的生活环境能够让人民幸福舒心。习近平总书记指出：“绿水青山既是自然财富、生态财富，又是社会财富、经济财富。”<sup>[4]</sup>人民幸福除了要有坚实的经济基础外，还需要有良好的生活环境。实现人与自然的和谐统一，创造良好的生态环境，能够调动起人民对自然和生活的热爱。我国经济的发展方式逐步由中国制造向中国创造转变、由注重生产的数量向注重质量转变。经济发展方式的转变助推生态环境的优化，“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念在推动中国经济发展的同时，也助推中国环境的持续向好。经济发展不能以牺牲环境为代价，而应当协调好经济与环境之间的关系，共同推进人民的幸福生活的实现。国家高度重视生态环境问题，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设摆在全局工作的突出位置，强调全面加强生态文明建设，实现永续发展，为人民幸福生活营造良好的生态环境。

#### 四、健全平等自由的民主制度，筑牢人民幸福的制度保障

人民是国家的主人，平等自由的民主制度为人民的幸福提供了政治保障，让人民安心、宽心。党的二十大提出：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”<sup>[5]</sup>我国的人民代表大会制度代表了人民的意志和意愿，切实维护了人民群众的利益。民族区域自治制度将中华民族这个大家庭紧紧地凝聚在一起，使得各个民族、各个区域实现了真正意义上的平等与自由，让人民过上了幸福生活。我国的民主协商制度的不断巩固使得各个党派之间能够相互监督，共同推动中国社会的发展。中国共产党是人民群众的主心骨，人民群众

拥有自我管理、自我服务、自我教育等权利自由，拥有知情权、表达权、监督权，成为真正意义上国家的主人。民主制度的健全有利于维护人民群众利益，有助于人民幸福指数的提升。平等自由的民主制度是中国人民的追求，是无数先辈用生命和鲜血换来的，也是满足人民幸福生活的政治前提。随着生活水平的提高、民主制度的完善、文明程度的提升，社会将会更加和谐，人民的生活也将更加幸福美好。

习近平关于人民幸福重要论述的实践价值彰显出了深厚的人民情怀、开放的系统思维、鲜明的问题导向和突出的时代精神，满足了人民对美好生活的基本诉求，拓展了中国梦的价值内涵，是新时代党实现人民幸福的重要遵循。

#### 参考文献

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利: 在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 45.
- [2] 习近平. 新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局[J]. 环境与可持续发展, 2022, 47(05): 4-14.
- [3] 习近平. 在文化传承发展座谈会上的讲话[J]. 新长征, 2023(10): 4-9.

- [4] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M]. 北京: 中央文献出版社, 2017: 23.
- [5] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022: 38.

责任编辑 朱亚娟

# 管子与亚里士多德的法治思想对比研究

——基于文本解读的角度

杨晓锋<sup>1</sup>, 刘宏伟<sup>2</sup>

(1. 中国石油大学 马克思主义学院, 北京 102249; 2. 北京超星尔雅教育科技有限公司, 北京 100086)

**摘要:**《政治学》与《管子》分别作为记载亚里士多德与管仲这两位中西方著名思想家的重要著作, 千百年来一直对后世产生着深远影响。文章主要从法的概念、法治的内涵、法治优于人治等方面对比分析了这两位思想家的论点和论证。此外, 还论述了亚里士多德就如何保全政体、管仲就如何实施法治而提出并付诸实践的诸多举措。在当下法治中国的伟大实践中, 我们应当兼容并包, 充分借鉴古今中外一切优秀的法治文化, 尤其要大力挖掘和弘扬中华民族优秀传统文化, 使它们在新时代焕发新生, 服务于中国的法治现代化建设。中国式的法治现代化还须深耕于中国的文化本土。

**关键词:** 法; 法治; 任法不任智; 人治; 善治

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)01-0064-06

亚里士多德在《政治学》卷四论述贵族政体时提出了其著名的“守法+良法”法治主张。我国春秋战国时期的管仲在《管子·明法》篇中提出“以法治国”的主张。本文拟从法的含义、法治的内涵以及法治与人治等方面来对《政治学》与《管子》中有关论述加以对比, 旨在提示我们, 在中国式法治现代化进程中, 我们既要充满文化自信, 将传统优秀法治文化加以创造性转化和创新性发展, 也要文明互鉴, 积极吸收人类一切文明成果, 服务于法治中国建设, 为全球治理贡献中国智慧。

## 一、法的定义

### (一) 亚里士多德的法定义

亚里士多德《政治学》是从法与城邦的关系来谈法律。

首先, 亚里士多德认为城邦的含义就是为了维持自给生活而具有足够人数的一个公民集团, 也即城邦是社会团体之一, 而社会团体的宗旨总是为了完成某些善业<sup>[13,113]</sup>。“城邦以正义为原则。由正义衍生的礼法, 可以评判人间的是非曲直, 正义恰正是树立社会秩序的基础”<sup>[19]</sup>。其中, “依绝对

收稿日期: 2023-06-22

基金项目: 教育部产学研合作协同育人项目“四史、习近平法治思想融入‘毛中特’课程建设研究”

作者简介: 杨晓锋(1973—), 男, 河南濮阳人, 中国石油大学(北京)马克思主义学院副教授, 研究方向为能源政策法规、法哲学和当代中国治理; 刘宏伟(1977—), 女, 山东威海人, 北京超星尔雅教育科技有限公司销售部产品支持专家、讲师, 研究方向为高教管理、教育技术、传统文化。

公正的原则来评判，凡照顾到公共利益的各种政体就都是正当或正宗的政体；而那些只照顾到统治者利益的政体就是错误的政体或正宗政体的变态(偏离)”<sup>[1]132</sup>。而正宗政体分为君主政体(最高权力由一人独掌)、贵族政体(最高权力由少数人掌握)和共和政体(最高权力由多数人掌握)。

其次，亚里士多德认为“法律的实际意义却应该是促成全邦人民都能进于正义和善德的永久制度”<sup>[1]138</sup>。“法律必然是根据政体(宪法)制定的；既然如此，那么符合正宗政体所制定的法律就一定合乎正义，而符合变态或乖戾的政体所制定的法律就不合乎正义”<sup>[1]148</sup>。

## (二) 管子的法定义

《管子》一书主要是从法与道及人性的角度来谈法的。

《管子》中有关“法”的论述主要有两种：一是作为动词而用的“法”，其含义是守法或采用法律手段；二是作为名词的“法”，其含义主要是指事物的准则。其中后者又有两种用法：一种是客观的“法”，即客观事物固有的规律或法则。如《管子·七法》云：“尺寸也、绳墨也、规矩也、衡石也、斗斛也、角量也，谓之法。”<sup>[2] 47</sup>《管子·正》云：“如四时之不賁，如垦辰之不变，如宵如昼，如阴如阳，如日月之明，曰法。”<sup>[2]364</sup>另外一种则是主观的“法”，即由人创制并依赖社会权力来实施的行为准则。如《管子·任法》：“法者，上之所以一民使下也。”<sup>[2]315、370</sup>

一方面管子主张道生法，宪律制度必法道，以此强调法的应然性。《管子·心术上》曰：“虚无无形谓之道，化育万物谓之德，君臣父子人间之事谓之义，登降揖让、贵贱有等、亲疏之体谓之礼，简物、小未一道。杀僂禁诛谓之法。”<sup>[2]315</sup>“法者所以同出，不得不然者也，故杀僂禁诛以一之也。故事督乎法，法出乎权，权出于道。”<sup>[2]319</sup>

另一方面管子认为要尊人性，法人性之常，以此来主张法的正当性。第一，《管子·君臣下》认为趋利避害乃人之常情，而“国之所以为国

者，民体以为国，君之所以为君者，赏罚以为君”<sup>[2]265</sup>。因此制定法令必须保护人性之常，不能违背人之常情，还应以利导之。第二，人之常情首要的就是生存问题，故为了生存，人们往往是“欲生恶死”，如《管子·禁藏》曰：“凡人之情，得所欲则乐，逢所恶则忧，此贵贱之所同有也。”<sup>[2]428</sup>为了活得更好一些，人们往往“欲利恶害”，“见利莫能勿就，见害莫能勿避”<sup>[2]429</sup>。于是，人与人之间必然会有利益之争，故《管子·枢言》云：“人故相憎也，人之心悍，故为之法。法出于礼，礼出于治，治，礼，道也，万物待治礼而后定。”<sup>[2]106</sup>

亚里士多德和管仲二者都强调法的正义性，即法的实质正义。此外，管仲还从哲学角度要求法必须符合自然界的规律，类似于西方早期的自然法观念。

## 二、法治的含义

### (一) 亚里士多德主张的“守法+良法”模式

亚里士多德在《政治学》卷四论述贵族政体时说：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。人民可以服从良法也可以服从恶法。就服从良法而言，还得分两类：或乐于服从最好而又可能订立的法律，或宁愿服从绝对良好的法律。”<sup>[1]199</sup>

1.良法的标准。如前所述，亚里士多德认为法律根据政体来制定，其意义在于促成城邦人民都能进于正义和善德。符合正宗政体所制定的法律就一定合乎正义，而符合变态或乖戾的政体所制定的法律就不合乎正义。也即政体的性质决定法律的优劣，也决定着法治的真正实现。

2.何谓“优良”政体。亚里士多德认为，政体就是城邦政治权力的分配制度，并提出了区分和衡量政体好坏的两条原则：一是从政体的宗旨看，维护的是全城邦的公共利益还是只维护统治者本身的利益；二是从掌握最高统治权的人数看，一人、少数人或者多数人掌握最高权力。据

此他将政体分为两类六种。正宗政体有三种：君主、贵族和共和政体；变态政体也有三种：僭主、寡头和平民政体。

3.守法。法律应具有至高无上性，如何保证法律的最高权威性，这离不开民众的守法。因此，亚里士多德指出：“邦国虽有良法，要是人民不能全都遵守，仍然不能实现法治。”<sup>[1]199</sup>

## （二）管子的“以法治国”主张

管仲是中国历史上主张“以法治国”的第一人，除了强调法必须符合实质正义之外，他还强调了法还需要满足形式正义的要求，即形式法治的要素：

法首要的就是客观公正。《管子·明法解》曰：“法度者，主之所以制天下而禁奸邪也，所以牧领海内而奉宗庙也。私意者，所以生乱长奸而害公正也，所以壅蔽失正而危亡也。故法度行则国治，私意行则国乱。”<sup>[2]338</sup>

其次，法要具有权威性。《管子·法法》说：“明君不为亲戚危其社稷，社稷戚于亲；不为君欲变其令、令尊于君；不为重宝分其威，威贵于宝；不为爱民亏其法，法爱于民。”<sup>[2]154</sup>

又次，法必须具备公开性。如《管子·法法》：“令未布而民或为之，而赏从之，则是上妄予也。上妄予，则功臣怨；功臣怨，而愚民操事于妄作；愚民操事于妄作，则大乱之本也。令未布而罚及之，则是上妄诛也。上妄诛，则民轻生；民轻生，则暴人兴、曹党起而乱贼作矣。”<sup>[2]144</sup>

再者，法要兼具稳定性和变动性。《管子》认为，法不能不持之以恒，存亡治乱都由此产生。圣明的君主都把法作为国家的根本准则。典型的如《管子·任法》：“《周书》曰：‘国法，法不一，则有国者不祥；民不道法，则不祥；国更立法以典民，则不祥；群臣不用礼义教训，则不祥；百官服事者离法而治，则不祥。’故曰：法者不可不恒也，存亡治乱之所以出，圣君所以为天下大仪也。君臣上下贵贱皆发焉，故曰‘法’。”<sup>[2]370</sup>在此基础上，还要坚持法的发展和变动。《管子·白心》

曰：“名正法备，则圣人无事。不可常居也，不可废舍也。随变断事也，知时以为度。大者宽，小者局，物有所余有所不足。”<sup>[2]329</sup>

此外，他还论述了法的职能和作用，如：“夫法者，所以兴功惧暴也；律者，所以定分止争也；令者，所以令人知事也。法律政令者，吏民规矩绳墨也。……是故明王审法慎权，下上有分。”<sup>[2]421</sup>

最后，他还强调了法令与职权的关系，认为由法令明确各自职责，上下各有职分，各自按法行使，防止推诿，也即今日所说的职权法定，防止越权行事。在权与法上，既要明确法律政令，也要审慎用权，做到权由法定，用权不可任性，只有这样方能治理好国家和社会。

相比于亚里士多德的“守法+良法”模式，管仲强调了限制君主权力，也即君主与近臣、大臣之间的职责分工，此外还要求君主主要以身作则，率先垂范，带头守法。

## 三、法治的必要性

### （一）亚里士多德主张——法治优于一人之治

1.众人智慧优于一人智慧。亚里士多德指出：“似乎把治权寄托于少数好人，毋宁交给多数平民，这里虽存在着一些疑难，其中也包含某些真理，看来这是比较可取的制度。就多数而论，其中每一个别的人常常是无善足述；但当他们合而为一个集体时，却往往可能超过少数贤良的智能。多人出资举办的宴会可以胜过一人独办的宴会。相似地，如果许多人人人贡献一份意见和一分思虑；集合于一个会场的群众就好像一个具有许多手足、许多耳目的异人一样，他还具有许多性格、许多聪明。”<sup>[1]143</sup>

2.一人之治容易因情感引起偏私。亚里士多德指出：“让一个个人来统治，这就在政治中混入兽性的因素。常人既不能完全消除兽欲，虽最好的人们也未免有热忱，这就往往在执政的时候引起偏向。法律恰恰正是免除一切情欲影响的神

祇和理智的体现。”<sup>[1]169</sup>

3.一人之治不能独理万机。亚里士多德指出：“一人之治除了不能无所偏私以外，还有一个困难，不能独理万机。他还得任命若干官员，帮助处理各项政务。然而，到后来由这个人继续挑选并任命这些共治的职官，为什么不在当初就把这些官员和这个君王一起安排好呢？……倘使说一人因为他比众人优良而执掌政权，是合乎正义的，那么两个好人合起来执掌政权就更合乎正义了。”<sup>[1]170</sup>

4.法律公正无偏私。亚里士多德指出：“要使事物合于正义(公平)，须有毫无偏私的权衡；法律恰恰正是这样一个中道的权衡。”<sup>[1]169</sup>

5.时代已经发生重大变化，不适宜采用人治。亚里士多德指出：“古代各邦一般都通行王制，那时贤哲稀少，而且各邦都地小人稀。古代诸王都曾经对人民积有功德，同时少数具有才德的人也未必对世人全无恩泽，但功德特大的一人首先受到拥戴。现在各邦的版图既日益扩展，其他类型的政体已经不易存在或重行树立，君主政体也应该是不适宜的了。”<sup>[1]165</sup>

6.亚里士多德指出：“主张法治的人并不想抹杀人们的智虑，他们就认为这种审议与其寄托一人，毋宁交给众人。”<sup>[1]171</sup>

## (二) 管子的观点——任法不任智

1.任法不任智而身佚而治。如《管子·任法》：“故尧之治也，善明法禁之令而已矣。黄帝之治天下也，其民不引而来，不推而往，不使而成，不禁而止。故黄帝之治也，置法而不变，使民安其法者也。”<sup>[2]369</sup>

2.舍法任智而治的后果。如《管子·任法》：“失君则不然，舍法而任智，故民舍事而好誉；舍数而任说，故民舍实而好言；舍公而好私，故民离法而妄行；舍大道而任小物，故上劳烦，百姓迷惑，而国家不治。”<sup>[2]368</sup>

3.法律的本质是客观公正，而心智的本性是偏私的。如《管子·七臣七主》：“夫凡私之所起，必生于主。夫上好本则端正之士在前，上好利则

毁誉之士在侧；上多喜善赏，不随其功，则士不为用；数出重法，而不克其罪，则奸不为止。明王知其然，故见必然之政，立必胜之罚。”<sup>[2]421</sup>

4.法治的合理性在于防范因君主昏庸而导致国家昏乱的风险。如《管子·法法》：“凡人君之德行威严，非独能尽贤于人也；曰人君也，故从而贵之，不敢论其德行之高卑有故。”<sup>[2]150</sup>因此，只要法治完备，不管君主贤还是不肖，都不会有大的事情，因为君主的职责在于执道而已。

亚里士多德和管仲均从历史事实(君主未必贤于臣民，众智优于个人之智)、法的本质(客观公正，中道的权衡)、反面论证(无一规矩不成方圆，心智逐于万物；一人难以日理万机)、人性偏私等方面出发反复论证了法治优于人治之处，此外亚里士多德还指出一人之治剥夺了众人轮流执政的机会。

## 四、如何实施法治

### (一) 亚里士多德强调法律制定的正义性

亚里士多德强调法律必须根据政体来制定，符合正宗政体所制定出来的法律就一定符合正义，反之亦然。

#### 1.三种正宗政体对应不同的社会

亚里士多德指出：“适于君主政体的社会是那里的民族或种姓自然地有独一无二的英豪，其才德足以当政治领袖而莫可与竞。适于贵族政体的社会应该是那里自然地既有若干政治才德优异的好人而乐于以自由人身份受贵族之辈统治的民众。适于城邦宪政(共和制度)的社会应该是那里自然存在有胜任战争的民众，那里在小康阶级之间按照个人的价值分配政治职司，他们既能统治，也能被统治。”<sup>[1]172</sup>

#### 2.如何保全政体

亚里士多德指出，对于平民、寡头、贵族和共和政体应采取以下措施予以维持和保护，其中，各政体所建立的法制，旨在谋求城邦的长治久安。

(1) 亚里士多德强调：整饬法纪，防微杜渐；讲求忠信，协和全邦；时常警惕敌寇，团结人民；慎重名位，赏罚有节；注意邦内不法之徒，伺察社会；勿让某一部分过度兴旺，禁绝官吏的贪污；一切政体都应订立法制安排它的经济体系，使执政和属官不能假公济私<sup>[1]265-267</sup>。

(2) 亚里士多德指出：在寡头和共和政体中，变革可以因财产资格的作用而发生，因此要定期估价全邦各家产业；在寡头和民主政体中，不让任何人在政治上获得脱离寻常比例的超越地位；在君主政体中，采取温和谦恭政策的君王常常能够维持他们的名位<sup>[1]267,290</sup>。

(3) 亚里士多德认为，最高执政人员需具备三个条件：效忠现行政体；有胜任所司职责的才能；适合各个政体的善德和正义（才识、忠诚、廉洁）<sup>[1]271</sup>。

(4) 亚里士多德指出：一切措施都不可趋于极端，唯有中庸之道方能持久<sup>[1]273</sup>。

## （二）管子主张中国传统的法治结构

管子主张中国传统社会独有的君生法、臣执法、民守法的法治结构，且上下皆从法，贯彻法治精神。

### 1. 君生法、臣执法、民守法的法治结构

任法而治的前提是要有法可依，这就首先要求制定法律，而君主的主要职责就是立法。如《管子·明法解》曰：“明主者，一度量，立仪表，而坚守之。”<sup>[2]541</sup>

在君一臣一民的政治架构中，臣执法守法是极其重要的中间环节。如《管子·任法》：“夫生法者，君也；守法者，臣也；法于法者，民也。君臣上下贵贱皆从法，此谓为大治。”<sup>[2]371</sup>

### 2. 实施法治关键在于君主和臣子

#### （1）君生法应当具备的条件

君主要想匡正世道、治理天下，首要的就是搞清国情，了解民俗，深刻探求治乱得失的原因所在，然后在此基础上制定法律，并切实执行，如此方能搞好治国理政的大事。如《管子·正

世》曰：“古之欲正世调天下者，必先观国政，料事务，察民俗，本治乱之所生，知得失之所在，然后从事。故法可立而治可行。”<sup>[2]380</sup>

君主要有权势，也要善于借势，最重要的是要获得民众的支持。如《管子·君臣下》曰：“君之所以为君者，赏罚以为君。”<sup>[2]265</sup>

君主要修身正德而治。如《管子·法法》：“政者，正也。正也者，所以正定万物之命也。是故圣人精德立中以生正，明正以治国。”<sup>[2]149</sup>

君主需要把控君臣之道，各司其职，各尽其责。如《管子·心术上》云：“故曰‘上离其道，下失其事’。故曰心术者，无为而制窍者也。故曰‘君’。‘毋代马走’，‘毋代鸟飞’，此言不夺能，不与下诚也。‘毋先物动’者，摇者不走，趣者不静，言动之不可以观也。‘位’者，谓其所立也。人主者立于阴，阴者静，故曰‘动则失位’。阴则能制阳矣，静则能制动矣，故曰，‘静乃自得’。”<sup>[2]315</sup>

#### （2）对于臣子的要求

一是执法必须公正。正如《管子·版法解》所云：“凡法事者，操持不可以不正，操持不正则听治不公；听治不公则治不尽理，事不尽应。治不尽理，则疏远微贱者无所告；事不尽应，则功利不尽举。功利不尽举则国贫，疏远微贱者无所告溯则下饶。故曰：‘凡将立事，正彼天植。’”<sup>[2]520</sup>

二是要加强对执法官吏的监督。如《管子·君臣上》言：“是故有道之君，上有五官以牧其民，则众不敢逾轨而行矣；下有五横以揆其官，则有司不敢离法而使矣。”<sup>[2]269</sup>

三是在选贤任能的人才事务上也要法治化。如《管子·明法》：“是故先王之治国也，使法择人，不自举也；使法量功，不自度也。故能匿而不可蔽，败而不可饰也；誉者不能进，而诽者不能退也。然则君臣之间明别，明别则易治也，主虽不身下为，而守法为之可也。”<sup>[2]377</sup>

#### 3. 君臣上下皆从法

管子主张，尽管君主是法令的制定者，但

其亦应守法，而且还应当率先垂范，以身作则，这样才能实现天下大治。如《管子·法法》：“凡民从上也，不从口之所言，从情之所好者也；上好勇，则民轻死；上好仁，则民轻财。故上之所好，民必甚焉。是故明君知民之必以上为心也，故置法以自治，立仪以自正也。故上不行，则民不从；彼民不服法死制，则国必乱矣。是以有道之君，行法修制，先民服也。”<sup>[2]151</sup>

#### 4. 法制不议和法法，倡导法治精神

为确保任法而治的实现，《管子》高度重视用法律手段来维护法制的权威，以确保有法必依、执法必严和违法必究。

法制不议，就是指对法律不能私下说三道四，而应当严格执行，其目的在于维护法律的权威性和严肃性。如《管子·法禁》云：“法制不议，则民不相私；刑杀毋赦，则民不偷于为善；爵禄毋假，则下不乱其上。三者藏于官则为法，施于国则成俗，其余不强而治矣。君一置其仪，则百官守其法；上明陈其制，则下皆会其度矣。”<sup>[2]125</sup>诚如梁启超所言：“管子以法家名，其一切设施无一非以法治精神贯注之。”<sup>[3]</sup>

亚里士多德和管仲二者均强调治国理政要秉持中庸之道，德法兼具、不可偏废，慎重名位、赏罚有节，法律至上，加强对执政人员的选拔和监察。

## 五、结语

综上所述，我们发现，我们的优秀传统法

治文化丝毫不逊色于西方，有着自己的优势和特色。《管子》一书纠正了中国人认为法就是刑罚的旧论，强调宪律制度必法道，即法应具有正当性，必须顺应天道，合乎人性，从根源上为人间的法律确立一个超然的圭臬，也就是说法首先应当是良法，而良法的标准就是要合乎天道和人性。

《管子》的“任法不任智”的法治论比西方法治理论的鼻祖亚里士多德的法治论断还要早300多年，而且相比于亚里士多德的“守法+良法”模式，《管子》还强调了限制君主权力，也即君主与大臣之间的职责分工，此外还要求君主要以身作则，率先垂范，带头守法。东西方虽然所处自然和社会环境不同，但东西方的先人们都指出了法治乃人类社会治理的必然趋势。

同时，也应当看到《管子》法治理论所处的时代背景是传统的农耕社会，其理论主要是为封建君主治理臣民进而达到富国强兵的目的服务的。对其局限性应当有清醒的认识。

在当今这个高扬法治、民主、人权的工业和后工业社会中，我们在积极汲取各国先进文化的同时，还应当重视民族优秀传统文化的研究，深挖传统文化这座宝藏，从优秀的传统法治文化中汲取营养，对其做创造性转化、创新性发展，做到古为今用，为法治中国建设增添民族自信。

### 参考文献

- [1] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭, 译. 北京: 商务印书馆, 1965.  
[2] 刘向, 贾太宏. 管子[M]. 北京: 西苑出版社, 2016.  
[3] 梁启超. 饮冰室合集: 专集之二十八[M]. 北京: 中华书局, 1989.  
[4] 陈鼓应. 黄帝四经今注今译—马王堆汉墓出土帛书[M]. 北京: 商务印书馆, 2016.

- [5] 朱谦之. 老子校释[M]. 北京: 中华书局, 1984.  
[6] 黎翔凤. 管子校注[M]. 北京: 中华书局, 2004.  
[7] 严存生. 《管子》关于“治国理政”基本范畴的探析[J]. 上海政法学院学报, 2018(1).

责任编辑 夏继先

# 基于专业认证基础的思想政治教育研究

康许培

(保定学院 马克思主义学院, 河北 保定 071000)

**摘要:** 专业认证以“反向设计、正向施工”为实施过程, 重在“以评促建、以评促改、以评促强”。因此, 专业认证和一流专业建设的标准、方法、保障体系、评价过程等方面具有相通之处。在专业认证过程中, 思想政治教育专业要不断地找短板、补差距, 用认证促建设, 突破认证过程中的难点, 衔接专业思政课与课程思政、双创教育等环节, 逐步形成专业特色, 提高专业的内涵式教育水平。

**关键词:** 专业认证; 思想政治教育; 学生中心; 培养质量

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)01-0070-04

2017年, 教育部通过师范专业认证实施办法, 要求所有师范专业通过评估认证, 达到既定人才培养质量标准。这为师范教育的高质量发展奠定了坚实基础, 得到了社会各界的广泛关注和教育系统的高度认可, 凸显了“师范为师”的制度保障, 提高了“师范成师”的人才培养质量<sup>[1]</sup>。师范类思想政治教育专业的人才培养和专业建设需参照专业认证标准的要求, 强化内涵式建设, 突出专业特色, 在专业课程与课程思政一体化建设过程中促进思创融合发展, 提升思想政治教育专业人才培养质量。

## 一、强化专业内涵式发展

思想政治教育内涵式发展是思想政治教育专业建设的一个主要方向, 也是通过专业认证的必然条件。内涵式发展理念要求思想政治教育专业

建设将具有前瞻性的学科理论、教育法规和具有可操作性的教师教育技能训练、班级管理等实践环节进行有机结合, 并在实践中检验理论, 同时借鉴同类院校的经验, 突出学生应用型职业技能的提升。师范认证是一种质量保障, 师范定位是一种职业目标, 应用型是一种职业能力, 三者之间应该互相融合, 互为支持<sup>[2]</sup>。思想政治教育内涵式发展体现在专业学生的人文素养、创新素养、学科素养以及师范生职业技能水平等综合素质的提升上。在内涵式发展过程中, 应该提前做好对在校生、毕业生、教育行政部门等利益相关方的调研工作, 顺应基础教育的发展趋势, 对教材变化、课程结构调整、教学方法变革等方面保持敏感性, 实现思想政治教育与基础教育学校双向合作, 共建教育基地, 共享产教融合成果, 共同培养专业学生。

收稿日期: 2023-08-20

基金项目: 保定学院 2020—2021 年度教育教学改革研究与实践项目“师范专业认证背景下思想政治教育一流本科专业建设研究与实践”(JG202008)

作者简介: 康许培(1983—), 女, 河南许昌人, 保定学院副教授, 硕士, 研究方向为思想政治教育。

从内涵式发展过程来看，思想政治教育专业要以“以评促建、以评促改、以评促强”为认证目的，通过“评价—反馈—改进”的方式持续提升人才培养质量，逐步建立全过程多方位的发展体系，使专业在培养目标、毕业要求、课程与教学、合作与实践、师资队伍、支持条件、质量保障、学生发展等方面达到认证目标，满足学生“一践行三学会”的毕业要求。专业领导、负责人、教师等应以“反向设计、正向施工”为流程，明晰专业建设思路，科学、合理地设计专业建设规划，并持续改进专业发展的方式与路径，逐步改革专业建设体制和机制，建立各方面相结合的专业建设体系。应将关注点聚焦在学生的学习效果上，不断发现问题，持续改进问题，最终达到专业的毕业要求和培养目标。

## 二、注重专业特色建设

师范类专业认证只有结合专业自身的培养特色和实际情况，选择恰当的评价工具进行科学的评价设计，方能达到对培养质量的科学诊断<sup>[3]</sup>。从实际情况来看，思想政治教育专业的主要功能是培养中小学思想政治课教师。相比其他专业，思想政治教育专业的德育性质十分突出，这有利于专业特色的建设。在认证实践层面，思想政治教育专业必须在有限的特色发展空间中平衡特色与标准的关系，专业设置的培养目标和毕业要求应尽可能体现本专业的特色。

首先，在课程设置时，思想政治教育专业应不断凝聚专业特色，使其与专业历史、红色文化、基地建设、地方经济社会和文化发展相适应，特别是与毕业生未来职业要求相结合。其次，应依据毕业生就业需求，定位人才培养目标，坚持“产出导向”，以及“厚基础、宽口径”的教育改革方向，引导毕业生从“会学”向“会教”转变，突出师范生育人成效，使思想政治教育专业发展口径适中。再次，应依据学生实际的综合素质定位本专业的毕业要求。不同的时

代拥有不同的就业环境，并且在不同类型和层次的高校，学生基础知识和技能也是不同的，因此，不同学校的思想政治教育专业的毕业要求必然是不同。思想政治教育专业应动态调整专业的课程体系和实践教学内容，形成适合本校学生能力水平的专业发展规划方案。最后，思想政治教育专业应该依据学校办学定位和毕业要求定课程目标，主动对接学校总体办学定位，如应用型本科院校中的思想政治教育专业要结合本校的办学特色设计专业建设方案，使课程目标体现实践性，让学生在课程学习中增强未来的职业适应力和竞争力，满足新时代对思想政治教育人才的需求。

## 三、构建专业课程与课程思政一体化建设体系

思想政治教育专业的课程体系涉及政治学、哲学、伦理学、管理学、社会学、教育学、心理学、法学等多个学科，每一类课程都应坚持专业课程与课程思政相结合的理念，以立德树人统领各个培养环节，建立高水平人才培养体系<sup>[4]</sup>。教师作为课程的实施人，应做到“守好一段渠，种好责任田”，充分挖掘所任教课程的育人功能，坚持“持续改进”的认证理念，把以伟大建党精神为代表的中国共产党精神谱系、社会主义核心价值观、民族复兴的中国梦、优秀的传统文化、青年人的历史担当和责任教育融入课堂教学内容之中。

教师应以“四有好老师”为标准，提升综合素质。事实上，“好老师”本身就是“一支了不起的力量”。在坚持课程育人功能的过程中，专业课教师要引导学生树立师德师风意识。思想政治教育专业教师以身作则，在平凡的教师岗位上展示人格魅力，让学生在耳濡目染、潜移默化中彰显课程思政元素的力量，为学生树立人生榜样，在不忘教育初心、牢记教育使命，踔厉奋发、勇毅前行的工作状态中为学生提供强大的精

神动力。最好的课程思政元素就是好老师的人格魅力。

在实践课程建设方面，思想政治教育专业可以用“引进来、走出去”的方式打造红色课堂，将其与专业认证中的“践行师德”标准融合在一起。思想政治教育专业可以聘请红色教育基地专家进入课堂讲党史、地方史等；专业课教师也可走出校园，将课堂搬到实践教育基地和红色教育基地，增强体验式教学效果。专业还应围绕意识形态教育的主线，整合课程资源，开发特色课程，宣传好社会主义核心价值观，讲好中国故事。挖掘课程思政元素的过程就是突出专业特色和课程的德育性质的过程，要引导学生学会做人，使其明确知道“做什么样的人、如何做”，特别是在学生面临困难时，给予心理和学业指导，帮助学生学会做新人。

#### 四、探索思创融合的专业发展路径

要搞好师范类专业认证就必须深入思考、认真回答培养什么样的教师、如何培养教师以及为谁培养教师等根本性问题<sup>[5]</sup>。要通过全面提升师范类专业的人才培养质量，为社会主义培养更多人民满意的教师。当前，抓好创新型复合人才培养是高校人才质量提升的关键。思想政治教育专业的课程教学应注重学科内容的前瞻性和实践性，实现“理论课程案例化、实践课程红色化”，整个课程体系要逐步实现“产教融合、思创融合”的建设目标，注重课程内容的高阶性、创新性、挑战度。各门课程都应关注学生“学到什么、能做什么”的问题，将“以教为中心”转变为“以学为中心”，注重学生的学习效果。

思想政治教育专业培养过程要通过教学改革实现思创融合创新发展。首先，思想政治教育专业在人才培养过程中要明确专业教育与创新创业教育的关联性。从两者的教育内容和方式来看，思想政治教育和创新创业教育在多方面具有很强的关联性，如：思想政治教育内容为创新创

业教育提供政治导向性和价值引领，而实施创新创业教育可增强思想政治教育的灵活性。两者围绕学生的主体地位，共同唤起专业课程教学的内生动力，强化专业建设方案的可行性。其次，专业认证强调本专业的办学定位需符合国家战略和经济社会发展需求，能适应社会发展需要。开展创新创业教育，有助于思想政治教育专业提升服务地方经济政治文化发展的能力。坚持思想政治教育专业课程与双创教育课程的融合，能使思想政治教育专业学生树立正确的择业观、就业观、创业观，乐于到社会最需要的地方从事思想政治理论课教学，在基础教育行业中开发自身的潜能，快速适应教师教育行业的发展环境，为地方经济社会和文化的发展贡献更多的力量。最后，通过专业与利益相关方的协同育人，共同构建思想政治教育专业思创融合机制，完善课程体系。专业认证过程注重“反向设计、正向施工”的建设方案，关注学生超越社会发展的能力以及利益相关方对创新型人才的需求状况。要在提高各项目标的达成度过程中完善思创融合的机制和课程体系，让学生筑牢个人的理想信念，把人生价值的根基深植于祖国大地，并能在未来的工作中引领行业发展，成为用人单位满意的创新型教师，用自己的实际行动服务地方教育事业。

#### 五、突破专业认证中教师层面的难点

抓好思想政治教育专业的认证就是促进专业建设的过程，是新时代全面深化思想政治教育专业队伍建设的重要推动力，其成果也是完善国家本科教育质量保障体系的一种表征。而教育教学改革能否成功，取决于一线教师参与的意愿和能力的强弱。在现实认证和专业建设过程中，不但存在部分院校的思想教育专业师资短缺问题，还存在部分院校的思想教育专业教师参与度不足的问题，出现“参评过程中学校管理部门的少数人员‘全操办’和学院专业负责人等少数教师‘全包办’”的现象<sup>[6]</sup>。要达到

“以评促建”的目的，不仅需要学校顶层设计和政策执行的科学性，还需要学校行政职能部门和学院的支持，更需要专业内所有教师齐心协力，深入理解、正确践行认证理念和建设方案，全员全过程全方位参与其中。同时专业教师要正确理解本科教育教学的目的以及所任课程的教学目标，准确地理解认证标准和专业建设指标点，破除知识本位、学科本位的育人观念，形成“学生中心”的教育理念，注重培养学生的教育教学能力，主动关注基础教育行业发展动态，热心参与中小学教学实践。

师范类专业建设在构建和落实建设机制时，教师都是重要的和关键的环节。只有被教师认可的认证体系和建设方案，才能转化为提升学生培养质量的资源。首先，教师要关注过程性育人机制建设。一个合格的政治教育专业学生的成长需要学院领导班子成员、行政人员、任课教师、辅导员等共同育人，关注课堂教学的成效，形成协同育人的合力，建立学生个人成长档案，关注并跟进其健康成长的全过程。其次，课程与教学是专业认证和专业建设的核心，也是人才培养的主渠道、主阵地。教师与学生在教学相长中要不断更新教学内容，改革教学方式方法，完善

教育教学评价机制，并根据思想政治教育专业学生的特点指导学生形成自身的学习风格，引导学生在知识、能力、价值观等方面达到专业要求，逐步形成“以学定教、以学评教、以学助教”的理念。再次，思想政治教育专业所在院系应加强监督保障机制建设，督促教师主动改革。最后，教师要注重资料的归档，确保各项工作留痕。打造我国师范类专业认证的“证据文化”可以有效解决目前师范类专业认证面临的证据内容模糊、证据对认证支撑度不够、证据来源单一等问题，确保师范类专业认证有据可查<sup>[7]</sup>。要建立档案管理系统，对专业建设形成强支撑度，确保思想政治教育专业认证有据可查。在整理支撑材料过程中，还可以进行查漏补缺，逐步完善各项工作，不断提高思想政治教育专业人才培养目标的达成度，切实提升专业人才培养质量。

在专业认证过程中，思想政治教育专业建设还有许多工作要做。“学生中心、产出导向、持续改进”的教育理念必将体现在思想政治教育人才培养的全过程中，其培养模式也会随着社会政治经济文化水平的发展，持续不断地得到优化完善。

### 参考文献

- [1] 王丹,孟祥龙.论师范类专业认证与师范教育高质量发展[J].河南大学学报(社会科学版),2022(3):117-122,155.
- [2] 崔立华,萧敏.师范专业认证背景下的应用型人才培养探索[J].黑龙江教师发展学院学报,2022(5):11-14.
- [3] 夏欢欢,钟秉林.大学生学习结果评价:高等教育质量保障的新视角[J].中国高等教育,2018(12):21-24.
- [4] 陈志刚,石金晶,奎晓燕.“双一流”建设背景下软件工程国家级一流本科专业建设思路探讨[J].中国大学教学,2022(6):27-33,40.
- [5] 王定华.培养好老师 从师范类专业认证开始[EB/OL]. (2018-01-08)[2023-03-25]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_xwfb/s5148/201801/t20180108\\_323952.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s5148/201801/t20180108_323952.html).
- [6] 黎大志,彭琪珺.问题与对策:中国高校师范类专业认证实践审视——基于教育政策执行的视角[J].现代大学教育,2022(4):94-100,112.
- [7] 尚胜男,杨颖秀.普通高等学校师范类专业认证的风险分析[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(5):140-148.

责任编辑 夏继先

# “互联网+党建”引领高校思政教育探析

尹洪炜, 郭守伟, 李文涛

(河南科技大学 党委学工部, 河南 洛阳 471000)

**摘要:** 随着科技信息技术的发展, 互联网已成为育人的主阵地。建好党建特色品牌“学‘习’者”, 提升学生思想素养; 制作红色精神微视频供学生学习, 把红色基因贯穿育人全程。用优秀的传统文化、革命文化育人, 并严格按照规章制度, 完善“三会一课”制度, 推动基层组织建设, 夯实支部组织基础, 创新思想教育方式, 实现育人良好效果。

**关键词:** 互联网信息技术; 思想创新; 育人

**中图分类号:** F657 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)01-0074-03

在“互联网+”时代, 网络是重要的信息场域, 高校大学生党团员群体, 年轻、思想活跃, 认知易受网络影响。创新党建模式, 强化党建引领作用, 是新时代高校立德树人、为党育人、为国育才的客观要求。以信息技术赋能基层党建, 建设“互联网+党建”工作模式, 将网络技术和党建思政充分结合, 河南科技大学医学技术与工程学院本科生第二党支部(以下简称“第二党支部”)作为全国党建工作样板支部培育创建单位、省级样板党支部, 坚持网络党建主阵地, 创新党建育人形式, 建立微信公众号“科大小郭”, 建设党建特色品牌“学‘习’者”, 取得了党建育人的良好效果。

## 一、制作红色精神微视频, 强化理想信念教育

第二党支部以“互联网+党建”模式持续

深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育, 学习贯彻党的二十大精神, 在提高认识、注重凝练、强化培养三方面下功夫, 在为国家建设、民族复兴培育有理想、敢担当、能吃苦、肯奋斗的新时代好青年的过程中, 利用互联网覆盖面积大、传播速度快、涉及人群多、针对性强的特点, 为党建宣传、党支部发展开辟出一条“高速路”。为探索适合自身特点的线上党建办公平台, 第二党支部支部书记郭守伟开通“科大小郭”微信公众号, 创作了大量富有感召力的红色微视频、红色推文, 通过大家喜闻乐见的方式将党的思想传达到大学生群体中去, 使党建工作得到高效提升。

党的二十大报告指出: “弘扬以伟大建党精神为源头的中国共产党人精神谱系, 用好红色资源, 深入开展社会主义核心价值观宣传教育, 深化爱国主义、集体主义、社会主义教育, 着力培

收稿日期: 2023-08-11

基金项目: 教育部第三批全国党建工作样板支部培育创建单位阶段性成果(2022571)

作者简介: 尹洪炜(1979—), 男, 河南信阳人, 副教授, 研究方向为大学生思想政治教育; 郭守伟(1987—), 男, 山东潍坊人, 讲师, 研究方向为大学生思想政治教育; 李文涛(1981—), 男, 河南洛阳人, 讲师, 研究方向为大学生思想政治教育。

养担当民族复兴大任的时代新人。”红色是中国共产党最鲜明的政治底色，文化是一个国家民族的灵魂，将红色文化融入大学生党员、入党积极分子和共青团员的日常教育中，可以坚定大学生们的政治信念，提升思想政治学习成效，充分发挥红色文化的引导性，在高校形成感悟革命先辈、积极向党靠拢的良好氛围，培养出又红又专的合格接班人。互联网时代，网络信息良莠不齐、鱼龙混杂，青年学生们容易受到误导，在人生的关键拔节孕穗期无法形成正确的价值观。作为培养社会主义事业接班人的高校，在进行大学生党员教育时工作方式和手段要创新，制作党史宣讲红色微视频，可以充分发挥红色资源的文化价值和育人功能，增进大学生党员的红色文化认同感，弘扬红色精神，传承红色基因，使大学生坚定政治立场，树立远大理想。

## 二、建好党建特色品牌，提升学生思想政治素养

### （一）“互联网+党建”模式助推思政教育

习近平总书记曾在北京大学师生座谈会上提出：“要把立德树人的成效作为检验学校一切工作的根本标准，真正做到以文化人、以德育人，不断提高学生思想水平、政治觉悟、道德品质、文化素养。”大学生思想政治素养是指大学生在政治思想觉悟方面的修养水平，它对于大学生成为社会主义事业合格建设者和接班人具有重要意义。当前大学生思想政治素养的培育存在一定问题与挑战，部分大学生对党建工作缺乏足够的认识和理解，政治参与意识不强，对政治问题缺乏关注。互联网的开放性和互动性使得大学生能够更加便捷地接触到党建教育资源，这就为拓展学习的广度和深度，推动大学生思想政治素养的培育带来新机遇。加强大学生网络素养教育，培养他们正确使用互联网的意识 and 能力，搭建在线党性思政学习平台，提供党建教育资源和学习材料，利用社交媒体开展思政教育活动，组织线上

讨论和交流，有助于推动大学生党员、入党积极分子和共青团员积极参与党建活动，增强学习成果。

### （二）建设党建特色品牌“学‘习’者”

“学‘习’者”是第二党支部建设的党建特色品牌。“学‘习’者”重视习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记系列讲话精神的传播，加强青年党团员群体党的先进性教育，强化党建教育引导，激发大学生担当意识，宣传党员先锋模范作用。第二党支部通过搭建在线学习平台，利用社交媒体传播党建教育内容，丰富教学资源，增强了大学生学习的趣味性和互动性。

### （三）“学‘习’者”与学生思想政治素养的融合

党建特色品牌“学‘习’者”是大学生党员、入党积极分子和共青团员思想政治素养提升的平台，它能够帮助他们树立正确的世界观、人生观和价值观。它通过加强党建教育，强调学生党员的党员身份和责任，鼓励他们树立党员先锋模范的典型形象，激发学生的自我激励和学习动力，增强大学生党员的引领带动作用。第二党支部充分利用互联网平台开展在线思政教育活动，为大学生思政教育提供更多、更鲜活的案例，加深大学生对时事政治和党建知识的认识和理解，帮助指导大学生暑期社会实践和志愿活动，强化为人民服务的意识。

## 三、完善“三会一课”制度，夯实支部组织基础

党的十八大以来，习近平总书记多次对坚持“三会一课”制度提出明确要求，党的十九大报告明确提出要坚持“三会一课”制度。抓实“三会一课”制度，是推进党支部规范化建设，提升组织能力的有效途径。一是坚持问题导向，强化制度落实落细。第二党支部对照“三会一课”基本概念和基本要求，逐条对标开展自查自纠，切

实提高“三会一课”质量，避免流于形式。二是坚持目标导向，制定工作计划。第二党支部以抓好党建为目标，结合工作实际制定“三会一课”年度工作计划，精心研究选取“三会一课”主题、内容和学习教育载体，组织党员开展经常性政治学习，采取学生党员能参加、有效果、受教育的方式方法进行，防止随意化、平淡化、娱乐化，把增强学生党员“四个意识”贯穿始终，提高党支部组织力、战斗力、凝聚力。三是坚持抓好支委建设，为支部建设谋篇布局。第二党支部配齐配强支部委员，建立支委学习制度，支部书记带头学习政治理论，不断加强支委党务知识学习。严格组织生活会，至少半年单独过一次组织生活，开展批评与自我批评。四是坚持做到“三个明确”，提升党员大会质量。第二党支部在每次召开党员大会之前都要通过支委会研究：明确会议主题，围绕会议主题严格制定会议方案和议程；明确会议精神，按照党内民主集中制，认真落实党员议事参与权、表决权；明确会议决策，将党支部决议形成书面报告，报上级党组织。五是坚持讲好党课，推进党员教育经常化。第二党支部把党课作为加强党建工作的重要载体，纳入到年初工作计划中。结合学生成长实际和年龄特点，把传统党课与微党课结合起来，组织开展“人人讲党课”活动，授课方式灵活多样、动静结合，推进党员培训教育经常化。六是坚持载体创新，保持生机活力。为顺应“微时代”“互联网+”的趋势，第二党支部在网上党支部建设中，利用“学习强国”、企业微信、腾讯会议APP等新媒体，在线上开展组织生活，解决党员较分散、难集中的问题。以社会实践、专业知识课外竞赛、志愿服务、帮扶困难等专题活动形式，将“三会一课”与专业学习有机结合。

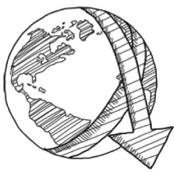
坚持“三会一课”制度的经验与启示。第一，有利于推进党支部规范化、标准化建设。抓实“三会一课”制度，按时换届选举、健全支部班子，配强支部书记，规范组织生活，创新党课

形式，健全谈心谈话制度和主题党日等，对支部规范化、标准化建设起到了关键性推动作用。第二，有利于加强党员管理，建设学习型党支部。通过坚持和完善“三会一课”制度，经常组织党员学习党的方针政策，跟进新时代学习要求，有助于促进党员发挥先锋模范作用。第三，有利于推进基层党内民主建设。坚持和完善“三会一课”制度，贯彻党内民主集中制，充分发挥党员的知情权、参与权、表决权等民主权利，有助于激发广大党员参与党内事务的积极性、主动性、创造性。第四，有利于加强党内监督。支委定期向党员大会报告、党务公开、民主评议、讨论表决支部重大事项等制度的认真落实，有助于充分发挥党员监督权利。

#### 四、结语

互联网促进了党建活动的创新，推进了党建活动信息化，提高了党员学习政治理论的效能。但互联网也给党建工作带来了许多新挑战，网络信息碎片化等问题导致党建工作难度增大，网络意识形态斗争形势也日趋复杂。在这种情况下，思想建设显得更为重要。我们应坚持问题导向，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想引领党建内容，发挥网络传播优势，通过互联网将党的创新理论传播给青年大学生。积极引导网络舆论，把握党建理论网络宣传的主动权，通过微信、微博等自媒体向大学生党员群体传播党的新政策，并以微视频党课等方式宣传党的红色经典及建设成果。对于高校来说，立足新时代新征程，注重用习近平新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，打造立体思政课堂时刻不能放松。要让党的创新理论充盈高校育人空间，同时也要增强网络思政实效，把道理讲深、讲透、讲活，引领当代青年在青春的赛道上砥砺前行。

责任编辑 石艳艳



一线传真

## 安阳市委编办 提升编制使用效益 服务保障人才引进

安阳市委编办牢固树立“人才是第一资源”理念，充分发挥部门职能作用，注重保障重点领域用编需求，着力提升编制资源使用效益，用心服务保障人才引进，为推动高质量发展贡献机构编制力量。

一、发挥人才引进“绿色通道”的作用。根据《关于创新事业单位引才机制开辟人才引进绿色通道通知》《安阳市引进人才使用编制管理办法》等，为市文物局、中国文字博物馆、河南红旗渠干部学院等单位申请使用19名人才编制开通“绿色通道”，提升了人才引进的便利程度，为事业单位引进符合条件的人才提供更加有力的支持。

二、科学制定招录用编计划。2023年度审批公务员考录用编219名，审批市直事业单位公开招聘(选调)用编1026名。连续参加河南招才引智创新发展大会，积极宣传安阳市引才绿色通道、人才编制等政策，引导事业单位积极开展引才工作，满足保障重点、服务发展的需要。

三、服务保障建设科技创新平台。服务保障科教兴市、人才强市战略，年初依托科技创新服务中心核定600名专项人才编，采用“政企双聘、政聘企用”方式，打造安阳市对外科技合作的交流平台、创新人才高地和柔性引进人才服务平台，为人才引进拓展了更多渠道。为进一步增强开发区对人才的吸引力，探索“编制在市里、工作在县(市、区)”工作机制，为开发区核定人才专项编制24名。

四、简化用编入编程序。从用编、入编、日常管理等多个方面入手，为引进人才提供全方位的服务，简化工作流程，在入编环节为引进人才做好服务。严格按照安阳市《关于创新事业单位引才机制开辟人才引进绿色通道通知》要求，开通引进人才绿色通道，充分发挥用人单位自主

权，对于符合条件的引进人才不再进行前置审批，直接为安阳工学院等单位引进的15名博士和395名硕士及时办理了入编手续。

## 三门峡市委编办多措并举 切实为乡镇减负增效

在深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育过程中，三门峡市委编办坚持问题导向，针对困扰乡镇工作的形式主义突出问题，多措并举做好乡镇管理体制机制改革“后半篇文章”，切实为乡镇基层减负增效。

一、科学规范属地管理，撑起防止甩锅的“保护伞”。一是健全完善乡镇职责准入联合审核工作机制。指导各县(市、区)建立乡镇职责准入制度，明确县(市、区)各部门不得以签订责任书、分解下达指标、考核验收等方式，把本部门的工作责任和任务转嫁给乡镇。确需乡镇承担的工作，必须严格按照“申请→审核→准入(调整)”的程序，经县(市、区)党委、政府研究同意后安排。同时要按照“权随责走，费随事转”的原则，由安排工作的部门为乡镇提供必要的经费、人才、技术保障和业务培训指导，确保乡镇具备承接工作的能力。二是主动与巡察、审计、督查部门沟通对接，进一步明确凡不在乡镇权责范围内的事项，不得以属地管理的名义随意纳入市县两级巡察、审计、监督问责范围。三是根据法律法规立改废释情况、机构和职能调整情况，指导各县(市、区)定期修订完善《乡镇职责清单》和《乡镇“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，并在实际工作中抓好落实，切实解决属地管理泛化等问题。

二、清理规范乡镇机构，打破“条条干预”的“紧箍咒”。一是深入乡镇实地调研，指导乡镇严格执行“三定”规定和机构编制文件，按照机构编制部门批准的名称设置乡镇机构。二是规范标牌样式，对于乡镇依法依规设立的群团组织

织、工作机制或工作平台的办公机构，其标牌大小规格、制作样式和悬挂方式要与乡镇机构牌子有明显区分。三是严肃机构编制纪律，未经机构编制部门批准，市县两级各部门不准要求乡镇对口设立机构或加挂牌子。对于擅自要求乡镇设立机构或加挂牌子的“条条干预”行为，将按照《中国共产党机构编制工作条例》予以问责处理。

三、倾斜机构编制资源，打造充满活力的“生力军”。一是按照“编制分类管理、人员统筹使用”的方式，指导各县(市、区)党委编办根据乡镇规模分类和工作需要，按标准为各乡镇足量核定行政编制和事业编制，赋予乡镇更加灵活的用人自主权，不断提升乡镇编制使用效益。二是结合事业单位重塑性改革，为乡镇编制缺口较大的卢氏县、陕州区下沉事业编制140名，优先保障乡镇综合行政执法、市场监管等岗位需要。三是精心指导各县(市、区)乡镇开展平安建设办公室、综合行政执法大队的标准化、规范化建设。目前已批准59个乡镇的平安建设办公室、综合行政执法大队升格为副科级事业单位。

## 郑州市管城区委编办“多措并举” 创新事业单位法人登记管理工作

事业单位重塑性改革后，郑州市管城区委编办多措并举，以《事业单位登记管理暂行条例》为依据，在规范管理和建立长效机制方面下功夫，不断创新事业单位登记管理工作新局面，提升事业单位登记管理服务水平。

一、以“三强化三提升”为抓手，提高管理水平。一是以每年举办全区机构编制业务培训为契机，加强各单位业务骨干对事业单位登记管理政策法规的理解和掌握。利用郑政钉群、工作群等积极向各事业单位宣传登记管理工作的重要性、目的和意义，以及登记工作办理操作程序，增强做好工作的自觉性和主动性。二是定期组织工作人员学习《事业单位登记管理暂行条例》

等相关规定，确保工作人员吃透政策、把准方向、精通业务知识。三是强化登记管理工作人员的服务意识，面对服务对象，确保“进门有应、出门有送”，做到“一对一”式服务，规范有序开展事业单位法人活动。

二、以“严把四关”为举措，确保登记质量。一是严把登记范围关。严守《实施细则》规定的登记业务管辖范围，规定以外的一律不受理、不登记、不发证。二是严把材料关。要求材料数量齐全、内容真实、数据准确，达不到要求的一律补报或不予受理。三是严把审核关。着重对机构名称、经费来源、资产状况、业务范围、住所证明、法定代表人身份、举办单位意见等进行审核，确保登记、年检工作的严肃性。四是严把发证关。对审核符合条件的单位即时印发证书，报送登记资料经审核无误后及时存入档案。

三、以“三加强三促进”为引导，提高事业单位监管效能。一是做好“双随机一公开”监督检查，提升检查频次和比例，通过网络监测、实地检查、专项检查等多种方式进行监管。二是对受理的事业单位法人设立、变更、注销登记等事项通过相关网站及时公告，提高事业单位法人登记管理工作透明度。三是建立部门协作配合机制，与主管部门联合，全面了解法人履职情况，现场核对法定代表人任免、住所、开办资金等重要登记信息，对事业单位实际运转状况进行监管。

## 淇县县委编办坚持“三强化” 做好机构编制部门自身建设

鹤壁市淇县县委编办对标机构编制工作新的职责使命、角色定位和标准要求，坚持“三强化”不断加强机构编制部门自身建设，着力提升机构编制部门服务大局、服务中心、服务发展的能力和水平。

一、抓学习、促党建，强化理论武装。一是

坚持“党字当纲，永葆政治本色”。坚持党对机构编制工作的集中统一领导，牢牢把握机构编制工作的政治方向，深入学习全面贯彻二十届中央编委第一次会议精神和全国未来五年机构编制工作指导意见，持续加强理论武装、专业能力建设和作风建设。二是坚持“实字为要，凸显组织底色”。牢牢把握机构编制工作的政治方向，强化“组织口”意识，对标“组织口”标准，以强有力的党建成效推进机构编制工作提质增效。

二、抓改革、优结构，强化编制保障。一是谋定后动，蹄疾步稳，完成事业单位重塑性改革改革。准确把握事业单位重塑性改革精神，发挥“主力军”“施工队”作用，按规定时限和要求，高标准完成事业单位重塑性改革工作。二是严控总量，动态调整，发挥编制保障作用。按照“统筹使用、有增有减、保证重点、服务发展”的思路，调整优化机构编制资源配置，将空缺编制优先用于重点领域、重要工作和基层一线，健全基层管理体系。三是明确主体，理顺职责，服务全县发展大局。持续深化放权赋能改革，定期统计、准确掌握339项下放事项业务开展情况，切实发挥承接事项便民利民作用；科学、有序调整权责清单目录，对3917项部门权责事项逐一梳理，规范优化办事流程，疏通业务办理难点、堵点，切实提升政府核心服务能力。

三、抓队伍、改作风，强化廉政建设。一是“扛稳旗帜，凝聚共识擦亮底色”。加强清廉编办建设，严格落实“一岗双责”，发挥基层党组织战斗堡垒作用，健全完善风险防控机制。二是“定责考核，锤炼队伍砥砺奋进”。以重点工作推进为核心，对青年干部进行定岗定责；以绩效考核评估为抓手，激励青年干部争做“领头雁”、勇当“排头兵”。三是“求真务实，强化驱动履职尽责”。围绕中心工作，践行“一线工作法”，针对反映强烈的公立幼儿园资源配置不均、师资力量薄弱等突出问题，开展调研，提出切实可行的对策建议，发挥党委政府参谋助手作用，增强服务发展能力。

## 濮阳县委编办 主动作为 破解困局 助力全县卫生健康事业高质量发展

随着社会经济和卫生事业的不断发展，县乡医疗卫生机构在满足群众看病就医需求、保障群众身体健康方面发挥着重要作用，但编制规模与医院发展需要却不相适应。针对这一问题，濮阳县委编办立足职责，加强调查研究，为全县医疗卫生机构高质量发展提供了坚实的机构编制和人才保障。

一、优化管理体制，激发县直医疗机构发展活力。一是积极与市委编办沟通请示，将县中医医院机构规格升格为正科级，并调剂50余名事业编制用于县中医医院使用。二是在县卫生健康委员会加挂疾病预防控制中心牌子，承担疾病预防控制、传染病疫情应急处置等职责。整合县疾病预防控制中心和卫生监督所职责，重新组建县疾病预防控制中心，加挂卫生监督所牌子。三是为县精神病医院加挂县第六人民医院牌子，提升了医院就诊率，消除了特殊人群就医后顾之忧；在城南片区设立滨河社区服务中心，缓解滩区搬迁群众就诊难问题，提升全县医疗卫生服务能力，有力激发了县乡医疗机构发展活力。

二、盘活编制资源，增强乡镇卫生院内生动力。为解决各乡镇卫生院编制紧缺或空缺问题，县委编办联合相关部门对全县乡镇卫生院(社区服务中心)进行了摸底调研。一是全面摸清底数。抽调相关部门骨干力量深入各卫生院、社区服务中心进行实地核查，通过与医护人员实地座谈、调阅就诊量、查看开放床位数、落实公卫服务人口数等相关指标全方位摸清卫生院相关数据信息。二是科学合理核编。按照乡镇卫生院核编标准，仅仅依托服务人口一项指标已不能完全体现卫生院工作量。比如，徐镇镇2022年常住人口3.6万，按照服务人口应核定33名编制，但该镇

卫生院年门诊量209089人次，开放床位数578张，其门诊量和住院就诊人数对医护人员的需求已远超过33名编制的标准。为此，县委编办研究上级医护人员核编比例文件精神，并借鉴其他地市乡镇卫生院核编经验，在服务人口一项指标之外，参考门诊量数据、开放床位数、公共卫生服务人口数等多项指标，按照各项数据占比，科学重新核定出乡镇卫生院编制数，在盘活编制存量的前提下，充分发挥编制使用效益，进一步调动乡镇卫生院内生发展动力。

三、加大人才招引力度，提升医疗卫生队伍业务潜力。一是引进高层次人才和急需人才，从全县其他事业单位中调剂30名事业编制，主要用于引进符合条件的医疗专业技术高层次人才，为“高、精、尖”人才引进提供编制保障。按照“总量控制，动态调整，专编专用，人留编留、人走编收”的原则，对引进人才专用编制实行单列管理，作为编制周转池，不断为医疗系统注入新的专技人才。二是在两大医共体内部，实行编制统筹使用、人员分类管理。为进一步发挥医共体内部牵头医院的辐射带动作用，同时提高乡镇卫生院医护人员按照跟班实习的方式提升自身业务水平，在各医共体内部的乡镇卫生院编制出现空缺时，可由牵头医院负责调配使用，探索“乡编县用、县聘乡用”的模式，挖掘编制资源承载量的最大潜力，有力地破解了乡镇卫生院“引才难”问题。三是近三年通过人才回引、公开招聘（聘）、高学历人才引进等多种途径，为县直、乡镇医疗卫生机构输送专业技术型人才312名（其中公开招聘249名、紧缺型人才引进18名、特招医学毕业生37名、“三支一扶”8名），为基层医疗机构注入了新鲜血液，全面提升了基层医疗卫生服务能力，全县医疗卫生事业得到长足发展。

平总书记在二十届中央编委第一次会议上的重要讲话精神，持续提升干部“学、说、写、研、干”综合能力，着力打造一支“政治强、业务精、作风优”的机构编制干部队伍，为做好机构编制工作、服务邓州高质量发展提供硬支撑、硬基础、硬保障。

一、深入实施“铸魂强基”行动，全面提升政治领航能力。一是坚持把加强党的全面领导作为首要政治任务，规范落实“第一议题”“三会一课”等制度，跟进学习习近平总书记最新重要讲话和重要指示批示精神，切实做到习近平总书记和党中央的“指挥棒”指向哪里，改革重点就放到哪里，机构编制资源就投向哪里、保障到哪里。二是坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育作为重要政治任务，切实把主题教育成效转化为坚定理想信念、锤炼党性、指导实践、推动工作的强大力量。

二、深入实施“充电储能”行动，全面提升学思践悟能力。一是充分利用每周二“机构编制大课堂”载体，聚焦高质量发展、工业体系建设、科技创新、生态环境保护等前沿知识，进一步增强了机构编制工作的科学性、预见性、主动性和创造性。二是结合学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，在每周集体学习后，安排2名同志结合岗位职责，谈收获、谈体会、谈措施，促进学习成果转化。

三、深入实施“调研破题”行动，全面提升改革创新能力。一是认真落实“四下基层”工作要求，围绕全市事业单位重塑性改革、乡镇管理体制机制改革、统筹使用编制资源等方面开展专题调研，以调研破题、用改革答卷，不断推进机构编制改革管理工作向纵深发展。二是扎实开展“万人助万企”活动，坚持“企业服务日”组织包联干部深入企业走访、调研、座谈等，加强同包联企业的沟通联系，宣传惠企政策，倾听企业困难，主动协调联系，为企业纾难解困。

责任编辑 华夏

## 邓州市委编办锻造过硬机构编制队伍

2023年以来，邓州市委编办认真贯彻落实习近