



烟波浩渺 摄影/程乐意

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

- ◎ 深化乡镇综合行政执法改革的实践与思考
- ◎ 党内巡视制度下的权力监督与反腐治理效能分析
- ◎ 基层信访治理的规范性困境及其破解
- ◎ 数字赋能城市社区“智治”的内在机理与创新路径

2024 03
总第111期

河南省行政管理体制改革与机构编制管理研究会第二次会员代表大会召开

审议通过第一届理事会工作报告和研究会章程修正案，选举王付林为第二届理事会会长

2024年3月8日，河南省行政管理体制改革与机构编制管理研究会第二次会员代表大会在郑州召开，省委组织部副部长、省委编办主任吕娜出席并讲话，省委编办副主任叶春风主持会议。

吕娜对研究会十多年来的工作给予充分肯定，要求研究会要准确把握机构编制工作新形势新任务，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻习近平总书记在二十届中央编委第一次会议上的重要讲话精神，坚持政治建会、研究立会、科学办会，努力把研究会打造成宣传贯彻党的路线方针政策的重要阵地、推进理论研究和实践探索的重要平台、服务机构编制工作高质量发展的重要窗口，更好服务省委编委和省委编办科学决策。



省委组织部副部长、省委编办主任吕娜出席并讲话



王付林当选为研究会第二届理事会会长

河南省行政管理体制改革与机构编制管理研究会第二次会员代表大会召开

审议通过第一届理事会工作报告和研究会章程修正案，选举王付林为第二届理事会会长

大会审议通过第一届理事会工作报告和研究会章程修正案，选举省人大常委会选举任免代表联络工作委员会副主任、省委编办原主任王付林为第二届理事会会长，省委编办副主任叶春风为副会长，省机构编制研究中心主任赵晓红为秘书长。来自各省辖市党委编办、济源示范区党工委编办、航空港区组织人事局，省委编办及省直有关部门，科研院所和高校的50余名会员代表参加会议。



研究会第一届会长孔令晨与新任会长王付林亲切握手



研究会第二届领导班子成员合影



研究会第二次会员代表大会会场

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3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3期/总第111期/2024年3月25日出版

◇ 本刊特稿

深化乡镇综合行政执法改革的实践与思考 / 商丘市委编办课题组 / 4

◇ 专题策划

关于深化街道管理体制改革的实践与思考

——以鹤壁市为例 / 王大葆 牛志红 魏嵩琪 / 10

深化街道管理体制改革的探索思考

——以安阳市为例 / 张艳民 宋朝军 牛京甲 / 15

关于建立乡镇(街道)编制周转池的思考 / 中牟县委编办课题组 / 21

◇ 党的建设

党内巡视制度下的权力监督与反腐治理效能分析 / 霍登煌 / 26

◇ 高校治理

高校巡视巡察“纸面整改”问题表现及治理对策研究 / 杨柳 胡诗雨 / 33

文化自信背景下沉浸式体验在英语教学设计和管理过程中的应用 / 李瑾璟 黄洪斌 / 39

◇ 社会治理

领导小组治理突发事件网络谣言的三维框架与机制研究 / 宋沂霏 郝雅立 / 43

基层信访治理的规范性困境及其破解 / 唐京华 / 49

农村集体经营性建设用地入市制度的改革逻辑和前景分析 / 郭强 / 56

◇ 社会管理

数字赋能城市社区“智治”的内在机理与创新路径

——以H省S市的实践经验为例 / 毛春合 宋昊阳 / 63

灵活就业人员社会保险征管问题研究

——基于沈丘县社保费征管情况的实证分析 / 崔玉亮 王爱娟 / 70

◇ 一线传真

全省编办主任会议召开 等九则 / 77

封二、封三 / 河南省行政管理体制改革与机构编制管理研究会第二次会员代表大会召开
封底摄影 / 程乐意

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 夏继先

深化乡镇综合行政执法改革的实践与思考

商丘市委编办课题组

党的十九届四中全会将“坚持和完善中国特色社会主义行政体制，构建职责明确、依法行政的政府治理体系”列入新时代中国特色社会主义思想制度谱系。习近平总书记在党的二十大报告中指出，法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，要转变政府职能，完善基层综合执法体制机制。乡镇综合行政执法作为行政执法的“最后一公里”，是深化基层管理体制机制改革、完善基层治理体系、建设法治政府的重要一环，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础性工作。近年来，河南省商丘市委编办深入贯彻落实中央、省关于深化基层管理体制机制改革各项要求，积极推进乡镇综合行政执法改革，着力构建权责明晰、运行高效、执法有力的基层综合行政执法体制，切实将体制机制优势转化为基层治理效能，积累了符合商丘市情的实践探索经验。

一、乡镇综合行政执法改革背景

（一）综合行政执法改革是推进基层治理体系和治理能力现代化建设的必然选择

统筹推进综合行政执法改革是深化行政管理体制改革的重要内容之一，其目标是解决行政执法存在的队伍繁多、多头执法以及执法扰民等问题；从更深层次来说，综合行政执法改革也是适应社会经济发展、实现治理优化协同高效的现实需要，是转变政府职能、优化营商环境、提升地

方政府特别是基层政府服务监管能力的重要抓手。这项改革对于构建“精简、统一、效能”的行政管理体制，建设法治政府，提升国家社会治理能力有着重要意义，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程和必然选择。

（二）综合行政执法改革是破解基层治理难题的迫切需要

随着城镇化建设与乡村振兴全面推进，困扰基层高质量发展的深层次问题不断涌现，原有的治理手段已不能适应新时代基层社会发展需求。乡镇政府和职能部门迫切需要解决“看得见，管不着”和“管得着，看不见”等突出问题。因此，需要开展综合行政执法改革，推进行政执法权限和执法力量向基层延伸，通过成立乡镇综合行政执法大队，实行“一支队伍管执法”，彻底打通基层行政执法中长期存在的“中梗阻”现象。

（三）综合行政执法改革是推动经济社会高质量发展的重要手段

乡镇作为我国行政管理体制的基层基础，是党和政府联系人民群众的纽带，是改革的关键末端，也是综合行政执法改革最基础、最重要的实施单元。深化乡镇综合行政执法改革，打造一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的综合行政执法队伍，建立健全覆盖县乡的执法制度体系、执法管理体系、执法协调体系、执法监督体系和执法保障体系，能够变末端执法为源头治

理、变被动管理为主动服务，最大程度保障群众和企业的合法权益，持续优化营商环境，全面推动基层经济社会持续健康发展。

二、商丘市乡镇综合行政执法改革实践

（一）探索可行路径，破解基层执法改革思想不解放的问题

2019年以前，商丘市没有设置乡镇综合执法机构。2019年，河南省乡镇和街道机构改革工作全面展开，商丘市以此次改革为契机，通过整合条块力量，着力打造集党的建设、综合指挥、综治工作、综合执法、便民服务、应急管理等功能为一体的“党建+一中心四平台”新型治理服务体系。同时，在全市各乡镇组建综合执法办公室（挂综合执法大队牌子），按照“重心下移、依法下放、权责一致”的原则，参照河南省赋予经济发达镇185项县级经济社会管理权限指导目录，根据乡镇实际需求和承接能力，有差别地将部分县级管理权限赋予乡镇行使，探索建立乡镇职责准入制度，并向乡镇下放了对县级职能部门派驻机构综合执法的指挥调度权。这些改革探索为后续改革政策的制定完善解放了思想、积累了经验、指明了方向。

（二）精准放权赋权，破解基层执法权责不一致的问题

2022年，商丘市进一步深化乡镇管理体制机制改革，大力规范基层综合行政执法机构建设，持续推动执法重心、执法资源、执法力量向基层下移。派驻机构实行属地管理，各乡镇整合组建了新的综合行政执法大队，打破了部门“各自为战”的固有机制。同时以精准放权赋权为抓手，按照“依法下放、宜放则放、权责一致”的原则，通过乡镇“点菜”、县级“端菜”、市级统筹的方式，协同市司法局研究制定了《乡镇综合行政执法事项清单》，着重从城管、水利、文化广电和旅游、农业农村、交通运输、消防救援、自然资源和规划等紧贴人民群众和企业生产生活

的七大领域，梳理出一批行政处罚类执法事项拟下放乡镇行使。2023年5月，经河南省人民政府批复，商丘市交由乡镇政府行使的行政处罚权共计82项，依此各乡镇正式开展综合行政执法工作。执法主体权的下放，有力破除了基层执法“责任无限大、权力无限小”的难题，基层综合行政执法改革取得了新进展。

（三）突出主体责任，破解县乡权责边界不清晰的问题

权责体系构建的重点在于合理确权，将权力规范化、流程化、制度化、可视化。聚焦县乡间职责不清、问题集中的自然资源、生态环境、城乡建设、应急管理、农业农村、市场监管等领域，商丘市各县(市、区)编制印发了《县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，逐一明确县直部门、乡镇分别承担的职责任务，实施分类分级执法，有效避免了多头执法、重复执法，在厘清县乡执法责任和边界的同时，为乡镇减负松绑，促进县直部门与乡镇相互借智借力。为强化跟踪问效，商丘市委编办通过对乡镇承担的权责外工作事项进行摸底排查，全面掌握县乡履责实际，及时解决存在的矛盾和问题，切实理清了县乡权责边界，达到了为基层减负增能的工作目标。

（四）持续“减县补乡”，破解基层执法力量不充足的问题

商丘市统筹派驻机构属地管理、事业单位重塑性改革等工作，大力向乡镇倾斜编制资源。一方面，通过“减县补乡”，各县(市、区)向乡镇下沉编制达4000余名，全市乡镇增编比例达28%。同时，指导各县(市、区)严把选人用人关，配套出台了《深化乡镇体制机制改革补充乡镇工作人员实施方案》，明确范围、条件和程序，从派驻机构人员和县级执法队伍中优先选派一批具备法律知识和执法经验的人员进入乡镇综合行政执法大队，为基层综合行政执法充实了工作力量。另一方面，推动乡镇综合行政执法大队

标准化创建，全市98%的乡镇综合行政执法大队通过考核验收，机构规格调整为副科级，为乡镇综合行政执法工作高效开展提供了坚实的体制机制保障。

三、商丘市乡镇综合行政执法存在的问题及原因分析

商丘市通过实体化建设执法主体解决了“谁来执法”的问题，通过精细化规范执法事项解决了“执法职权”的问题。但调研发现，乡镇在实际开展执法工作时，仍存在诸多问题和困难。

（一）存在问题

一是条块力量整合不够到位。为切实强化乡镇的统筹能力，商丘市将自然资源、市场监管等部门设在乡镇的机构一律下放乡镇实行属地管理，调研却发现，部分乡镇综合行政执法大队形式上是一支队伍，实质上内部分领域独立执法，执法职能未完全整合归并，没有实现真正意义上的“一支队伍管执法”。县乡两级开展联动执法少，县级业务主管部门对乡镇综合行政执法业务的“传、帮、带”不够，未能形成“以县带乡，乡呼县应”的执法合力。

二是整体执法效能不够高。根据调研统计，自2023年执法权限下放以来，商丘市各乡镇综合行政执法大队平均办理案件数在20件以内，有的乡镇未实质性开展执法，办理案件数为0，日常执法工作多采用非正式的手段开展，如教育、劝阻等。有相关负责人员表示：“乡镇没有统一制定规范的执法流程、文书格式、案件卷宗管理制度，以目前的执法模式尚不能高效开展执法工作。”另一方面，乡镇执法人员惯用传统模式开展工作，多采用地毯式检查、拉网式排查等巡查执法方式，以人力投入为主，执法手段较为单一，执法效能不够高。

三是承接执法事项能力不够强。商丘市首批下放至乡镇的82项执法权限涉及领域不多，且主要集中在城市管理方面（38项）。在改革过程中，

综合考虑到乡镇承接能力和事项专业程度不足，部分贴近群众生活、基层急需的执法事项目前仍未下放，如市场监管领域的部分执法事项。一些乡镇表示，在目前下放的执法事项清单中，仍有部分事项无法有效承接，如交通运输方面“对铁轮车、履带车和其他可能损害公路路面的机具或者车辆擅自在村道上行驶的处罚”等。对照“持续推动执法重心下移”的改革目标要求，乡镇承接执法事项能力亟待增强。

（二）产生问题的原因

一是执法衔接和执法监督等各项机制建设进展比较缓慢。乡镇综合行政执法中涉及跨层级、跨部门的事项，需要多个部门、多个领域之间配合协作。乡镇在行政处罚权的有效行使与相关的行政检查工作中，离开了上级业务部门的指导和参与，仅靠乡镇本身，往往会因相关工作衔接不畅而陷入“孤立无援”境地，出现工作空当。同时，由于缺少相关规范性文件，县级业务部门的监督指导机制未有效建立，对于下放乡镇的执法职责履行情况不能及时进行监督、检查和评估，没有真正承担起对乡镇综合行政执法工作的业务指导职责，个别赋权事项出现了“放而不管”的情况。

二是执法队伍能力建设较为滞后。目前，商丘市乡镇综合行政执法大队人员平均在12名左右，主要包括原乡镇执法大队人员，以及下沉到乡镇的自然资源所、市场监管所执法人员。其中，下沉站所执法人员占比22.6%，持有执法证人员占比66%，大部分执法队员没有专业背景，一专多能的复合型人才匮乏，且现有执法人员年龄普遍偏大（见图1），学历层次较低（见图2）。虽然各县（市、区）先后以各种形式开展了多次培训，但相当一部分执法队员表示，规范开展多领域的综合行政执法工作仍有难度。执法队伍能力欠缺阻碍了执法活动的高效开展，对进一步下放执法权限、推动执法重心下移产生极大限制。

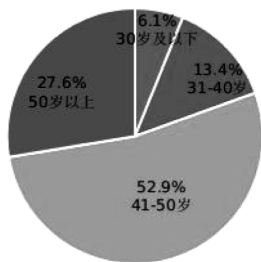


图1 乡镇综合行政执法大队人员年龄分布

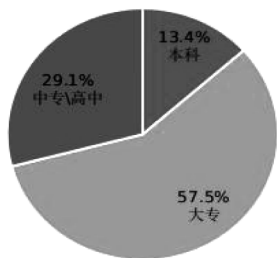


图2 乡镇综合行政执法大队人员学历分布

三是执法配套资源保障不够完善。执法配套资源保障不足，从物质层面制约了执法机构行使执法权力。一方面，因财政资金受限，乡镇综合行政执法大队装备短缺且陈旧。商丘市各乡镇配备执法车1~3辆，执法记录仪、对讲机等平均4~5台，相当一部分乡镇没有执法大队专用的计算机、打印机、传真机等。此外，由于省、市均未对执法服装制式作统一要求，还存在着同一县（市、区）的各乡镇执法服装“五花八门”，甚至同一乡镇出现两种执法服装等问题。另一方面，乡镇综合执法信息化建设进展缓慢，由于缺少完善的一体化、数字化指挥系统和执法应用平台，在信息归集、分析研判、监测预警和指挥调度等多方面都存在障碍。信息化程度低，对人力的依赖程度就高，最终给一线执法造成了诸多不便。综合行政执法改革的深入推进需要足够的配套资源作为保障，财权与事权不匹配，加重了乡镇政府负担，难以激发乡镇开展综合执法的积极性，同时也会使乡镇陷入形式主义泥潭，选择性、随意性执法等问题就会滋生。

四、江浙地区基层综合行政执法改革成果

从全国基层综合行政执法改革情况来看，各

地锐意创新、亮点颇多。如江苏和浙江，省级层面坚持顶层设计、顶格部署、高位推动，市县层面坚持统筹协调、契合实际、分类推进，镇街层面坚持实施数治、摆脱人治、依规法治，通过“改革综合集成、整体重塑转变”，为当地经济社会高质量发展带来了澎湃动能，形成了在全国具有典型代表意义的一体化改革经验。

（一）江苏省徐州市

一是推动力量下沉。徐州市通过推动基层“三整合”改革（审批、服务、执法力量改革），明确县级部门设在镇街的派驻机构一律实行属地管理，人员实行“县属、镇街管、镇街用”，派驻机构主要负责同志任免须事先征求所在镇街党委意见，强化镇街对辖区内事务的统筹协调权和人员调控力。通过改革，徐州市各县级部门派驻镇街的水利站、畜牧兽医站、市场监管分局、城市管理分局等机构的近3000名人员纳入镇街管理，派驻机构与镇街高度融合。同时，通过市级部门执法人员下沉、公开招聘辅助执法人员等措施，以“在编+派驻+辅助”的形式建强综合执法队伍。二是完善联动机制。全面推行“综合执法+专业执法”一体联动，对在各镇街行政区域内已明确实施的行政处罚权实施综合执法，市级执法业务主管部门只行使监管权；对于超出特定区域或超出行政权力边界的违法行为，各镇街综合执法局及时向市级执法业务主管部门汇报，移交市级执法业务主管部门立案查处，推动基层综合执法从部门条线各自为战向综合执法转变。三是突出系统集成。通过接入“12345”政务服务热线、“数字城管”、“雪亮工程”等各类信息化管理端口，打造“审批服务综合执法”一体化平台，推动审批服务、综合执法、网络治理等综合指挥“触角”下沉至镇街，构建了“网格发现、平台处理、综合执法、跟踪反馈”的事件流转模式，实现了“多网合一，一网通管”的高效运作机制。

（二）浙江省衢州市

一是科学设置清单。衢州市着力推进“大综

合一体化”综合行政执法改革试点工作，以《浙江省综合行政执法事项统一目录》为基础，科学设置“执法目录总清单+综合执法清单+专业执法清单”三张清单，形成橄榄形事权配置结构。同时建立事项认领争议协调机制和事项评估调整机制，规范争议事项认领标准及流程，定期整合乡镇“三高”事项和“沉睡”事项，通过及时动态调整清单，确保执法成效。二是强化定向赋能。根据省指导目录，衢州市选出“频率高、易发现、接得住、管得好”的589项行政执法事项，以清单形式向35个中心乡镇(街道)赋权，组建镇街综合行政执法队，镇街执法队与派驻机构整合运行，辐射全市103个乡镇(街道)，通过打造“1+X”片区执法，集中力量、协同作战，实现执法力量全覆盖、区域执法一体化。三是重心大幅下移。衢州市坚持执法资源配置与执法工作量相匹配的原则，通过“大综合一体化”综合行政执法改革，统筹安排市直85%的执法人员下沉县乡，其中60%下沉到乡镇(街道)，下沉人员不下沉编制，通过实名锁定，将下沉人员视同乡镇人员管理，全面落实乡镇(街道)党(工)委对属地派驻人员的指挥协调权、管理考核权、推荐提名权、反向否决权等。

(三) 浙江省湖州市

一是强化集成联动机制。湖州市深入探索推进“综合查一次”“监管一件事”联合执法，建立健全部门间、县乡间联合执法、案件移送、信息共享、证据互认、技术支持、协作配合等衔接机制，实现跨部门、跨层级联动响应，全面形成运转高效、规范有序的常态化、跨部门、跨层级联合执法机制。二是健全法治审核体系。组建镇街重大行政执法决定法制审核小组，融合镇街综合行政执法队员、司法所人员以及专家、律师等力量，配备专职法制员，构建“驻队律师把关—司法所审核—小组决定”的工作流程，对各镇街综合行政执法案件进行审核把关。三是推动执法数字赋能。湖州市紧紧围绕基层治理体系和治理

能力现代化建设要求，整合综管服务、数字城管、12345等基层治理平台数据，向上对接浙江省“大综合一体化”执法监管数字平台，向下以“数字大脑”AI赋能基层治理数字化，集成任务发布、任务接收、事项审批、事项配置、数据管理、对象检查、考核晾晒、模型管理等模块，实现“发起—派送—处置—评价—分析”线上全流程闭环，确保镇街综合行政执法案件全部在线上办理，实现对高发问题、重点区域的精准分析和超前预判，做到行政执法案件100%数字留痕。

五、深化乡镇综合行政执法改革的意见建议

江苏、浙江地区坚持以制度建设为引领，完善了行政执法体系的规范化建设，以提升专业能力为保障，提高了行政执法队伍的正规化水平，以优化信息化平台为支撑，营造了执法监管的数字化环境，为各地进一步深化乡镇综合行政执法改革提供了思路和范本。为巩固既有改革成效，适应更高发展要求，现结合工作实际对进一步深化乡镇综合行政执法改革、提高基层综合行政执法水平提出几点思考建议。

(一) 强化责任归属，理顺职责关系和协作机制

一是健全执法协调配合机制，凝聚工作合力。着力加强乡镇与县级行业主管部门工作会商，推动乡镇与县级执法机构职能互补、无缝对接，避免出现执法缺位、越位、错位问题。一方面，建立联席会议制度，将乡镇综合行政执法范围内的城市管理、交通运输、农业农村、水利等部门纳入联席会议成员单位，定期研究解决管理与执法工作中出现的问题。另一方面，紧扣执法全流程和各个环节，健全案件移送、投诉举报、受理告知、执法协助、争议协调、执法信息共享、行政执法与刑事司法衔接等各项机制，制定适用乡镇的《行政执法文书》《行政执法流程》《案件卷宗》等格式范本，推动执法工作由“单打独

斗”向“群策群力”转变。

二是优化执法清单管理体系，规范赋权事项动态管理。在依法向乡镇精准赋权的基础上，机构编制、司法行政、行政审批等部门还应加强对基层执法清单的动态管理，通过对赋权事项运行情况的跟踪评估，定期对清单进行更新调整。对于在行使过程中难以产生效果且乡镇政府不能够有效承接的执法事项经县乡两级共同商讨后予以收回，对于乡镇迫切需要且能够有效顺利承接的应及时补充下放，不断增强放权赋权的科学性和严谨性。

三是严格落实执法责任制，筑牢执法监管链条。全面落实行政执法“三项制度”，严格执行执法人员持证上岗和资格管理制度。根据法律法规立改废释和职责任务调整情况，细化完善《县乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单》，对于下放给乡镇的执法权限，逐项明确乡镇和行业主管部门之间的职责分工，进一步厘清乡镇属地管理与县级业务主管部门的权责关系。压实县级部门的行业管理主体责任，加强源头监管和赋权后续监管，做好针对基层的业务指导和技术支撑等保障工作。同时，建立法制审核机构，进一步强化法制监督，通过规范有力的法制审核推动执法规范化水平不断提升。

（二）强化队伍建设，创新人员和机构管理模式

一是优化选人用人机制，推动执法力量下沉。综合行政执法的专业性强，应大力规范执法人员的招录、招聘机制，有针对性地引入对口专业人才，把好人员入口关。应加大统筹整合人才力度，优先从县直单位选派具备法律知识和执法经验的人员下沉到基层执法队伍，可采取“县属、镇街管、镇街用”的方式，下沉人员不下沉编制，快速改善乡镇执法人才匮乏的局面。县级司法行政部门可以采取建立乡镇综合行政执法人员库、协助乡镇聘用专业律师的方式，对乡镇综合行政执法工作提供专业法律援助或对口帮扶。

二是提升业务培训质量，健全教育培训体系。定期组织乡镇综合行政执法人员开展在职培训和业务轮训，针对执法事项清单，逐条逐项进行讲解分析，使执法人员全面掌握执法事项内容、处罚依据等，不断提升为民服务能力。将执法人员参加学习培训考核情况作为个人年度考核重要内容，并作为其晋升职务职级的重要参考。在理论学习的基础上不断丰富培训形式，探索县乡两级“上挂下派”交流学习机制，“一对一”帮带，“手把手”赋能，不断提高乡镇执法人员实操能力。

三是完善队伍组织架构，探索分工执法新模式。在整合执法力量的基础上，进一步完善综合行政执法大队内设机构岗位职责配置，通过优化顶层设计，开展“分工执法”，落实责任到人，推动乡镇综合执法从“物理整合”向“化学融合”转变。如，江苏省张家港市采取“1+1+3”模式，在乡镇综合行政执法局下设指挥中心、综合法规科和三个大队，分别负责信息传达、综合协调以及执法权限的行使等工作，三个大队又根据执法领域、执法职能、执法对象的不同，明确了不同分工，依靠精细化的分工运作模式，实现“专业的人干专业的事”，提升人岗匹配度，提高综合行政执法效能。

（三）强化资源保障，营造综合行政执法良好氛围

一是优化执法资源配置。落实乡镇综合行政执法经费保障，是优化提升综合行政执法队伍建设的前提。在执法权力下放乡镇政府的同时，还应当重视相应配套资源的下放，进一步加大对乡镇综合行政执法工作的硬件设施投入，增配执法记录仪、无人机，调配执法专用车，由省、市层面统一执法服装制式，为专业、规范开展综合行政执法提供必要的硬件保障。

二是加快推进数字化执法平台建设。充分归集融合辖区内的“12345”政务服务热线、网格

（下转第20页）

关于深化街道管理体制机制改革的 实践与思考

——以鹤壁市为例

王大葆 牛志红 魏嵩琪

基层治理是国家治理的基石。街道办事处作为县区级政府的派出机关，直接服务广大人民群众，其管理体制机制健全顺畅与否直接决定了基层治理水平。为全面提升基层治理能力，进一步完善街道管理体制机制，河南省鹤壁市委编办围绕职能配置、机构编制、运行机制、保障措施等内容，通过座谈、走访、实地查看等方式，全面了解街道管理体制机制运行情况和存在问题，进一步摸清街道改革的需求，厘清了下一步街道管理体制机制改革的工作思路 and 方向。

一、基本情况

2019年5月，河南省委办公厅、省政府办公厅出台了《关于进一步深化乡镇和街道机构改革的意见》(豫办〔2019〕10号)，鹤壁市根据改革意见精神，对全市45个乡镇街道的机构设置、权限下放、综合行政执法、便民服务、“减县补乡”等各方面进行了重点改革。2022年对全市19个乡镇的管理体制机制进行了改革，取得明显成效。目前，鹤壁市2县3区共有街道26个，编制总数1060名，其中行政编制249名，事业编制811名，街道一般设置机构8~10个，具体情况如下。

(一) 浚县

浚县共设置4个街道：黎阳、浚州、卫溪、

伾山。共核定行政编制60名，事业编制168名，各核定领导职数11名。统一设置10个机构，其中：党政部门6个，分别为党政办公室、党建工作办公室、城市管理办公室、经济发展办公室(生态环境办公室)、社会事务办公室、综合执法办公室(应急管理办公室)；事业单位4个，分别为党政综合便民服务中心(退役军人服务站、社会保障服务站)、社会治安综合治理中心(消防安全服务中心)、农业农村发展服务中心、文化旅游服务中心。

(二) 淇县

淇县共设置4个街道：卫都、灵山、朝歌、桥盟。共核定行政编制79名，事业编制166名，各核定领导职数11名(其中灵山街道9名)。统一设置10个机构，其中：党政部门7个，分别为党政办公室、党建工作办公室、农业农村办公室(乡村振兴办公室)、经济发展办公室(生态环境办公室)、社会事务办公室、城乡建设发展办公室、综合行政执法局(应急管理办公室)；事业单位3个，分别为党政综合便民服务中心(退役军人服务站、社会保障服务站)、社会治安综合治理中心(信访工作站、消防安全服务中心)、社区服务中心(文化旅游服务中心)。朝歌街道城乡建设发展办公室挂朝歌古城文化资源管理办公室牌子，灵山街道独立设置文化旅游服务中心。

（三）淇滨区

淇滨区共设置6个街道：金山、黎阳路、九州路、长江路、泰山路、天山路。共核定行政编制30名，事业编制206名，各核定领导职数10名。统一设置10个机构，其中：党政部门7个，分别为党政办公室(督导考核办公室)、党建工作办公室、经济发展办公室(生态环境办公室)、社会事务办公室、应急管理办公室、综合行政执法局、城乡发展建设办公室(乡村振兴办公室)；事业单位3个，分别为党政综合便民服务中心(退役军人服务站、社会保障服务站)、社会治安综合治理中心(消防安全服务中心)、社区治理服务中心(文化服务中心)。金山街道特色设置农业农村服务中心(文化旅游服务中心)。

（四）山城区

山城区共设置7个街道：红旗街、山城路、长风中路、汤河街、鹿楼、宝山、大胡。共核定行政编制60名，事业编制142名，红旗街、宝山、大胡各核定领导职数10名，山城路、长风中路各核定领导职数8名，汤河街、鹿楼各核定领导职数7名。宝山街道、大胡街道统一设置10个机构，其中：党政部门7个，分别为党政办公室、党建工作办公室、农业农村办公室(乡村振兴办公室)、经济发展办公室(生态环境办公室)、社会事务办公室、社区治理办公室、综合行政执法局(应急管理办公室)，宝山街道社区治理办公室挂文化旅游办公室牌子；事业单位3个，均设置党政综合便民服务中心(退役军人服务站、社会保障服务站)、社会治安综合治理中心(消防安全服务中心)，宝山街道特色设置金融科技产业园服务中心，大胡街道特色设置文化旅游服务中心。其他街道统一设置9个机构，其中：党政部门6个，分别为党政办公室、党建工作办公室、经济发展办公室(生态环境办公室)、社会事务办公室、城市管理办公室、综合行政执法局(应急管理办公室)；事业单位3个，分别为党政综合便民服务中心(退役军人服务站、社会保障服

务站)、社会治安综合治理中心(消防安全服务中心)、文化服务中心。

（五）鹤山区

鹤山区共设置5个街道：中山路、中山北路、新华街、鹤山街、九矿广场。共核定行政编制20名，事业编制129名，各核定领导职数9名。统一设置8个机构，其中：党政部门5个，分别为党政办公室、党建工作办公室、经济发展办公室(生态环境办公室)、社会事务办公室、综合行政执法局(应急管理办公室)；事业单位3个，分别为党政综合便民服务中心(退役军人服务站、社会保障服务站)、社会治安综合治理中心(消防安全服务中心)、社区治理服务中心(文化服务中心)。

二、存在的问题

（一）职责权限方面

1. 街道和县區权责不对等。街道办事处作为县區级政府的派出机构，并非一级政府，不具备行政执法权、行政处罚权，但在实际工作中承担了很多应该由县區政府部门承担的主体责任。在拆除违建、环境保护、城市管理、经济建设、社会保障等工作中，区直部门多依“属地管理”原则，将很多工作交由街道负责，街道却由于专业能力不足，对有些工作只是疲于应付。县區政府部门仅充当“督导员”“评判员”，单纯地督导、检查街道落实情况，难以实现责、权、利相统一。一旦出现了安全、稳定问题，街道往往被追究责任，造成相应工作难以开展。

2. 街道仍承担招商引资工作任务。2019年乡镇街道机构改革时，改革文件明确提出了“取消街道招商引资职能及相应的考核指标”的要求，但为了经济发展、增加财政收入，街道在实际工作中仍然承担招商引资考核任务，占用了街道干部的大部分工作精力。街道干部在招商引资工作中，无论是专业程度、政策把握还是人脉资源等方面都存在明显不足，虽然投入了大量时间、精力和资金，但招商引资效果不佳。

3. 街道综合执法体制机制不够完善。2019年乡镇街道机构改革中为街道成立了综合执法机构,做到了“有机构、有人员、有场所”,但实际工作中体制机制不够完善。一是执法权限受限。目前街道办事处没有行政处罚权限,却在城市管理、环境治理、安全生产等方面承担了大量具体业务,街道只能通过排查、下发整改建议书等方式进行工作,对于部分违法行为无法起到有效的震慑作用,许多工作推进力度不大。二是协调执法机制不健全。街道与县区执法部门目前存在执法权限界限不清、配合不顺畅等问题,需联合执法时,往往只能由街道分管工作的科级干部依靠个人魅力去协调县区直相应部门安排人员共同执法。协调机制不健全导致联合执法和依法行政工作效率不高。三是执法人员综合素质亟待提升。街道工作人员文化素质参差不齐,同时各街道司法所人员一般在县区司法局集中办公,很少深入到乡镇街道具体工作中,加上街道执法队伍人员在理论、法律法规方面的专业培训较少,队员执法水平提升较慢,难以适应街道复杂具体的执法事务。还有部分街道综合行政执法人员为合同制人员,不具备相关执法资格,很多工作不能有效地开展。

(二) 机构编制配备方面

1. 街道总体编制资源不足。近年来,街道在经济发展、城市管理、综合治理、社会稳定、民生保障、舆论疏导及疫情防控等方面的工作职责越来越多,基层“人员少、工作多”的矛盾日益突出。目前,鹤壁市26个街道,平均每个街道行政编制只有9名,有的街道仅有3名行政编制;平均每个街道事业编制31名。由于行政编制严重不足,很多街道行政编制数仅够甚至不够配备领导班子;事业编制人员混岗工作现象普遍。

2. 街道机构职责存在交叉。部分街道的内设机构和事业单位存在职责交叉现象,如经济发展办公室要监督企业做好劳动用工工作,而社会保障服务站也要负责人力资源和社会保障方面的

法律法规政策宣传和咨询,不同机构对应了同一上级部门的职责,工作中有分工不清的问题存在。

3. 街道机构设置冗余。目前部分街道实际机构设置与“三定”规定有差距,街道领导习惯按照工作任务块状分工,抽调人员组成议事协调机构开展工作。同时,一些部门以某项工作考核为由,要求街道设置相应机构、加挂牌子,导致街道机构设置冗余,存在频繁加挂、更换牌子现象。

(三) 日常工作机制方面

1. 考核机制有待完善。部分上级部门在制定对基层的考核标准时,未全面结合基层实际情况和工作人员的整体能力水平,设置的考核事项多、一票否决事项多、属地管理事项多,致使考核标准与基层实际工作不匹配,基层工作人员疲于应付、无所适从。比如,县区部门直接对街道进行经济发展、项目建设、招商引资等指标的考核,虽权重不大,但部分街道实际开展的相关工作较少,导致为了考核将工作重点放在总结汇报上。

2. 财税激励机制不健全。财政收入是街道最重要的经济指标和经费来源,但是近年来受疫情、减税降费等大环境影响,街道的财税压力比较大。街道没有自己的财税体系,所有经费都需要财政拨款,有时受财政压力影响,存在着资金不能及时到位的现象,导致在有些亟待解决的事项上资金受限。

3. 社区工作任务较重。社区作为最基层的单位,事务繁杂,文明城市创建、卫生城市创建以及居民各种诉求都需要社区出面解决,但是社区目前存在人员力量不足、因工资待遇低留不住人的现象。同时社区服务职责和社区服务人员管理职责界定不清,比如,浚县民政局设有事业单位社区服务中心,但未发挥社区服务和社区服务人员管理职能,是由街道主要负责社区服务职责及社区服务人员管理、工资发放等工作。

(四) 资源保障方面

1. 经费保障力度不够。街道没有直接的收

人来源，全部依靠县区财政和街道争取的项目资金。目前街道承担的职责大体和乡镇相当，但在经费保障方面有较大差别，人均办公经费和服务企业经费与乡镇相比相差一半，也没有像乡镇一样的各种补贴；而且编外人员的聘用也占用了街道一部分经费支出。经费不足导致街道在公共基础设施和社会事业方面的投入受限，政府购买服务事项难以拓展，影响了部分民生工程的推进。

2. 办公用房紧张。有的街道成立较晚，没有自己的办公用房，同时上级部门的派驻机构对办公用房有数量要求，导致街道的办公用房紧张。比如，浚县亓山街道办事处本身办公用房和功能室用房紧张，但是综治中心规范化建设要求房屋10间，武装部“三室一库一部”要求房屋5间，纪检监察机构要求功能室8间，司法所要求10间，派出所又占用房屋15间，致使街道的办公场所更加紧张。

3. 街道干部队伍结构不合理。基层工作事情多、任务重、待遇低、晋升空间小，招不来人、留不住人，在编干部老龄化严重，懂政策、懂经济、懂服务、精业务的干部短缺，导致中坚骨干不足。目前通过“减县补乡”补充到街道的人员，普遍年龄偏大、积极性不高，难以适应街道的高强度工作。同时，专业、文化知识结构的不合理，在很大程度上也制约着街道工作人员在新时代社区管理、公共服务工作中发挥作用。

4. 事业人员和社区干部晋升途径狭窄。目前，街道事业单位都是股级，事业编制人员晋升途径狭窄，“身份壁垒”难打破，“同工不同身份、同工不同酬劳”问题突出。关于城市社区干部能否参照机关干部提拔晋升，目前也没有相关政策，影响了部分社区干部的工作积极性。

三、意见建议

(一) 进一步明确街道主业主责

1. 明确街道职责任务。进一步推动街道集中精力抓党建、抓发展、抓服务，重点突出党的

建设、社会治理、公共服务、公共安全、城市管理、安全稳定等职能。在街道的职责定位上，可以按照城市街道和涉农街道进行区别定位。比如：涉农街道可以充分借鉴乡镇机构改革的相关经验做法，兼顾涉农职责；城市街道则要在职责定位中弱化涉农职责，强化社区管理、综合执法、城市管理等方面的权力，推动街道将工作重心转移到城市管理、社区管理、社会稳定等主业主责上。

2. 厘清街道职责边界。建议参照《河南省乡镇职责参考目录》，全面梳理街道的职责目录，制定街道的属地管理事项清单，建立县区向街道的职责下放准入机制，把不属于街道承担的职责交由相关部门负责，对把不该下放的职责下放街道的追查相关部门的责任，落实“权责法定”原则，切实为基层“减负”。对涉及招商引资等职能责任，均由县区职能部门牵头负责，街道只需配合工作，避免反复出现“先减再增”的恶性循环。

3. 进一步理顺综合执法体制。一是建议综合考虑街道的实际工作需求与承接能力，统一将直接服务于群众、基层治理迫切需要的执法权限赋予街道。二是建议建立由县区执法部门牵头、街道联动的综合执法协调机制，形成执法监管合力。对于执法权限责任主体明确的，由县区相关部门及派驻机构负责管理，街道主要负责配合执法和监督工作；对执法权限责任主体涉及多部门协同解决的，由街道对县区相关部门及派驻机构进行统筹、协调、考核、督办。三是及时为街道补充执法力量，引入法律专业人才，建立健全综合执法工作机制，真正做到“一支队伍管执法”。

(二) 进一步优化街道机构设置和编制资源配置

1. 分类配置机构编制资源。街道的机构设置和编制配备，不仅要对应县区部门，而且要以服务居民为目的。建议参照乡镇管理体制机制改

革精神，科学划分街道规模，根据街道人口、经济、管理面积等指标，将街道划分为大、中、小三类，有针对性地对街道机构、编制和领导职数实行差异化配置，进一步清理规范部门要求街道设置的机构、加挂的牌子，除必设机构外，给予街道2~3个机构限额的自主权，保障不同街道的发展需求。

2. 优化街道人员编制管理。参照乡镇管理模式，同样实施编制分类管理、人员统筹使用，仅核定街道机关行政事业编制总数，不再分配到具体内设机构，提高编制的使用效率，打破行政和事业一般岗位限制，赋予街道更加灵活的用人自主权。

3. 建立机构编制激励机制。结合县区实际，增设街道副科级事业单位，按照设置标准和考核条件对机构进行实地验收，打通事业人员成长渠道，激发干事创业的热情和干部队伍活力。

（三）进一步建立健全日常管理工作机制

1. 完善街道考核评价机制。一是探索取消县区部门对街道的直接考核。建议对街道的检查和考核由县区党委、政府统筹安排，县区部门一般不直接对街道进行单项考核，确需开展的考核由部门按“一事一议”报批。二是逐渐减少对街道的经济考核。渐进式加大对公共服务、公共管理等方面的考核权重，把街道工作的公众满意度作为考核的重要评价指标。三是用好逆向考核指挥棒。考核评价工作需树立基层导向，县区部门党组织评先评优可征求街道意见，联系帮扶单位、驻辖区单位可定期向街道通报工作开展情况。

2. 进一步创新社区管理体制。一是优化网格管理工作，建议建立街道社区党员干部包联网格、走访群众制度，健全群众诉求闭环办理机制。合理确定网格的监管任务和事项，科学配置网格员力量，实行定人、定岗、定责。二是对于社区自治类的事务，由街道领导授权或委托社区党组织、居委会等组织开展日常的自治工作，县

区相关部门及派驻机构做好配合、支持工作。三是界定街道和民政部门在社区服务及管理方面的职能，明确社区服务人员的管理、考核和工资发放途径，提高社区工作人员工资待遇。

（四）进一步加大资源保障

1. 加强财政资金扶持。一是建议财政部门因地制宜、科学合理核定街道财政经费预算，按照财权和事权一致原则，增加街道为民服务的经费投入，保证街道正常运转的合理支出需求，提升街道服务性能。二是健全完善街道税源培植优惠政策和奖励返还机制，鼓励街道创新挖掘、培育辖区优势税源，适当提升对街道完成税收计划的反馈比例，增加街道的可支配财力，让街道、社区开展工作时“说话有人听、干事有人跟、服务有资金”。

2. 进一步加强街道工作人员力量。建议省级在进行公务员招录和事业单位招聘时向街道倾斜招录数量，可加大从优秀社区(村)“两委”干部定向考录力度；对基层急需的专业人才适当放宽招考条件，可降低招考条件、设定服务年限，提高待遇保障，让基层留得住人才；提升街道干部队伍知识专业化水平，建立健全定期培训机制，为街道干部及时补充新知识、新技能。鼓励政府购买服务，建议多向街道提供公益性岗位和服务性强、专业性强的劳务派遣人员。

3. 进一步提升街道工作人员各项待遇。一是注重从基层一线发现使用干部，同等条件下优先提拔使用基层党员干部，加大对街道、社区(村)优秀干部的表彰力度，强化正向激励，建议出台文件明确城市社区干部管理、考核、晋升办法。二是加快推进街道的事业单位管理岗位等级晋升，适当增加街道事业单位的专业技术岗位设置，同时建议联合财政部门下发文件，为事业单位人员增加车补等专项补贴。

（作者单位：鹤壁市委编办）

责任编辑 朱亚娟

深化街道管理体制机制改革的探索与建议

——以安阳市为例

张艳民 宋朝军 牛京甲

我国街道办事处经历了近70年的发展，在城市建设和管理服务中发挥了积极作用。随着经济的不断发展，城镇化水平不断提高，城市管理重心不断下移，街道办事处在城市基层治理中的作用也越来越重要。经过2019年乡镇(街道)机构改革，河南省安阳市通过“减县补乡”充实了街道工作力量，增强了街道办事处社会治理和服务保障能力，但在实际工作中，还存在主责主业不清晰、工作机制不健全、机构设置不够优化、资源保障不充分等诸多问题，管理体制与现实需求存在不匹配和脱节现象，与党中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的有关要求还有较大差距。2022年全市深化乡镇管理体制机制改革后，要求对街道管理体制进行改革的呼声日益高涨。通过改革完善街道管理体制机制，进一步提升基层治理能力迫在眉睫。

一、安阳市街道办事处基本情况

目前，安阳市共有街道办事处48个，编制2129名(行政551名、事业1578名)，实有人员1689名(行政516人、事业1173人)，政府购买服务1246人。街道办事处中涉农街道办事处21个，占总数的43.75%；非涉农街道办事处27个，占总数的56.25%。

2019年，根据中央关于构建简约高效基层管理体制的重要安排部署，安阳市开展了全市街道管理体制改革。

(一) 严格落实规定动作

按照综合化、扁平化的改革要求，将街道原有的行政和事业机构进一步优化整合，对党建工作办公室、党政综合便民服务中心、社会治安综合治理中心等必设机构的设置以及组建统一的综合行政执法机构等问题进一步明确，全市各街道党政机构和事业单位限额一律明确为10个。取消街道招商引资等工作职责，把街道的主责主业转变到集中精力抓党建、抓治理、抓服务上，努力解决街道在基层社会治理方面责任大、任务重、权力小的问题。

(二) 科学推动编制下沉

在落实“统筹向每个街道调剂编制10~15名”的基础上，为保证编制资源向街道倾斜的科学性，各县(市、区)均成立了“减县补乡”工作领导小组，根据街道地域面积、人口规模、管理任务、发展特点和实际需要制定人员下沉实施方案、下沉人员选调方案。安阳县平均向每个乡镇调剂21名编制，其中，单是向白壁镇就调剂了41名编制；文峰区向高新技术开发区内的3个街道下沉行政编制21名，有力增强了基层治理力量。

(三) 坚持灵活与统一相结合设置相关机构

在保证街道机构相对统一设置的基础上，街道可以依据自身特点灵活设置1~2个机构。林州市、龙安区等结合实际发展需求，在旅游业发达的乡镇设置“宣传文化旅游服务中心”，殷都区殷墟保护区范围内的街道在宣传文化办公室加挂

文物保护单位牌子，健全相关职能，完善队伍建设，努力做到“不仅改头换面，还要脱胎换骨”。

二、街道运行中存在的问题

（一）职责界定不明晰

县(市、区)、街道、社区三者的职责界定宏观模糊。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第八十六条规定：“街道办事处在本辖区内办理派出它的人民政府交办的公共服务、公共管理、公共安全等工作，依法履行综合管理、统筹协调、应急处置和行政执法等职责，反映居民的意见和要求。”因此，街道并不是国家法律规定的一级行政区划，街道办事处是市辖县(市、区)的派出机关，主要承担党的建设、公共服务、城市管理、社会治理、安全稳定等综合管理职能。但在实际工作中，上级职能部门将街道等同于乡镇，动辄以领导小组、委员会、办公室的名义下放管理责任或转嫁工作任务，并以检查督导、通报排名作为推动工作落实的方式，诸如“经济开门红”、壮大市场主体、医保缴纳、疫苗接种、招商引资、税收指标等等，大大增加了街道的负担。此外，个别职能部门还以开会、口头传达等方式让街道办事处承担了大量的临时性任务，导致街道办事处在实际工作中往往是上级派什么干什么，哪个急干哪个，考核哪个干哪个，疲于奔命，致使“三定”赋予街道办事处的职能没有得到较好履行，没有把主要时间和精力投入到城市管理和服务群众中去。部分县区存在滥用百分制考核的现象，考核项目繁杂，包罗万象，追求“大而全”，没有突出主责主业。年终突击式“管考”、各类计划小结总结报表等过场式考核老套繁琐，助长了基层“现编现抄”等形式主义。

社区居委会是社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织，但在实际运行中社区居委会却承担了大量的行政事务。其主要原因还是街道任务繁重，力量

有限，为了按时完成上级指派的各种任务，只能将“烫手山芋”下压到各社区。社区居委会行政化严重，严重影响管理服务群众等功能的发挥，导致社区工作人员与群众的矛盾日益突出。

（二）权责不对等的情况较多

权责配置不科学，县级政府及其职能部门“权大责小”“放责不放权”，街道办事处“权小责大”的现象比较突出。街道在实际工作中承担着来自上级部门的大量任务，但赋予街道的权力却很小，街道辖区内的教育、卫生、文化、环保、国土等各行业的行政审批、行政处罚、行政执法等职权在上级职能部门，工作做好了是职能部门的成果，出了问题就要问责街道办事处。比如，地方发生了安全事故、环保问题，首先追究街道办事处的责任。在权限下放过程中还存在“想给的不想要，想要的不想给”现象，有些权限街道根本不具备承接能力却依然下放。有些职能部门“看菜下锅”，有利可图的事项牢牢攥在手中，无利可图又繁琐的事项就压给街道和社区。

（三）综合行政执法方面存在诸多问题

一是权限下放不到位。2019年1月，中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，推进行政审批和行政执法权限向基层下沉。2019年全省开展乡镇(街道)机构改革，省指导意见要求按照赋予经济发达镇的185项权限下放到街道。在权限下放的过程中，有些地方和部门未能严格按照《行政处罚法》规定的条件和程序依法下放，导致基层没有执法主体资格。截至2023年9月，安阳市4个区的39个街道综合行政执法清单还未经省政府批准，街道综合行政执法大队均无执法权，只能在发现违法问题后上报相关部门，而相关部门又要求街道办事处自行解决，导致基层不能及时处理违法问题或者出现越权执法。如，针对校外培训机构的安全问题，街道只能进行说服教育，起不到震慑作用；某街道办事处对一处违章建筑进行

拆除后被起诉至法院，经法院调解后给予了资金赔偿。二是执法力量不足。街道“人少事多”现象突出，综合行政执法人员工作涉及多个方面，如现场执法、线索收集、填报报表、内部事务处理等，而执法人员大多都身兼数职，有时无法做到统筹兼顾，常常“挤时间”办案、“赶工期”办案。调研中发现，部分街道综合行政执法大队仅有2~3人，个别街道甚至没有实体化设置，混岗使用、多岗兼职、挪作他用的现象比较普遍，需要执法时就从各个机构临时拼凑人员。执法装备陈旧老化，部分街道综合行政执法大队尚未配备执法车辆和执法记录仪等工作设备。三是专业知识缺乏。综合行政执法涉及领域广泛，对执法人员整体素质要求较高，目前街道综合行政执法人员的法律知识储备和实践经验都比较欠缺，且缺乏专业指导，有的街道持有执法证的人员仅有1~2人，导致执法水平大打折扣。

（四）“属地管理”和“属地责任”泛化

“只要辖区内有人打市长热线，不论何事都会转交街道处理”“属地管理是个筐，什么都能往里装”，街道干部对“属地管理”都是深恶痛绝。某街道冬天房屋供暖不足，居民找街道解决，街道找热力公司协调无果，于是老百姓选择上访、找媒体报道或打市长热线，到最后还是要求街道进行解决，就这样陷入了死循环。有些职能部门按属地管理下放管理责任或者转嫁管理任务，将大量不适合街道承担或不适合街道独自承担的专业管理事务下沉到街道，由街道负总责，没有考虑街道履职资格、人员力量、技术能力等因素，本应当“运动员”的部门当起了“裁判员”，造成“部门不愿管，街道管不了”的情况时有发生。在工作出现问题后，上级往往以“属地责任”的名义追究街道责任，街道工作“小马拉大车”式的困扰十分严重。比如，移动、联通、电信三大运营商乱扯网线，街道根本管不了，但创文检查出了问题要追究街道责任。类似的还有马路牙子损坏、黄土裸露、井盖破损，本

不是街道责任，却要求街道限时解决，找相关职能部门协调根本来不及，街道只得自己出钱进行修理更换。街道干部都非常头疼信访问题，有人告公安、法院，这本和街道无关，但一个“属地责任”就可以把问题推给街道解决，解决不了就要受处分。信访工作还存在“三跨三分离”现象。有的信访人在外地工作居住，其信访案件也发生在外地，却要求信访人户籍所在地街道办事处解决。

（五）机构编制配备需优化

在机构编制配备上主要存在以下三个问题：一是行政编制短缺。这一问题在老城区街道表现尤为突出，受市辖区一级行政编制总量较少的制约，市辖区街道行政编制普遍在10名以内，最少的2个街道每个街道仅有4名行政编制，领导兼任科室主任、行政内设科室无人或由事业身份人员担任行政内设机构负责人的现象不同程度地存在。从事具体工作的一线公务员少且大多数年龄偏大，这些都导致行政、事业身份人员统筹使用现象十分普遍，对部门运转和职责的有效履行造成不利影响。二是编制资源配置不够优化。一些县(市、区)在核定街道编制和领导职数方面没有科学核算不同规模、不同特点的街道所承担的任务量，没有很好体现不同规模、不同特点街道的差异，街道编制数上下浮动不大，街道领导职数和编制数普遍“一刀切”，导致有些规模较大、任务较重的街道编制资源和领导职数不足。比如，文峰区银杏大街街道常住人口7.1万、面积12.4平方公里，行政编制7名，事业编制23名；文峰区东大街街道常住人口0.33万、面积0.55平方公里，行政编制9名，事业编制21名。前者服务人口是后者的21.5倍，辖区面积是后者的22.5倍，但二者编制数基本一样。三是街道编制总额与乡镇差距过大。街道办事处承担着繁重的城市建设管理、经济发展和公共服务等工作，涉农街道还要承担乡村建设职能，其实际工作量要大于乡镇。2022年乡镇管理体制机制改革后，乡镇编

制资源得到了增强，相比之下，同等规模的街道编制资源就比较紧缺。比如，滑县锦和街道为涉农街道，常住人口17.9万，行政编制19名，事业编制55名，而滑县八里营镇，常住人口7.1万，行政编制35名，事业编制79名。四是社区工作力量薄弱。随着社会治理扁平化的深化和推进，大量社会管理、服务事项下沉至社区，导致社区事务繁杂。社区人员数普遍在7~9人之间，人员少，任务重，一些社区还需依靠街道下派的在编人员维持日常工作，社区大量事务性工作依靠社区“两委”成员和少量志愿者维持，社区工作人员连轴转、通宵转、超负荷运转的现象比较普遍。

（六）运行机制亟需优化

一是与派驻机构的工作合力不足。目前，各地普遍在街道设置有公安派出所、司法所、自然资源所、市场监管所、财政所、人社所和城管中队等派驻机构，从调研情况来看，大部分派驻机构能够配合街道开展工作，但在具体工作中，条块分割、“两张皮”的问题也不同程度的存在，影响了工作合力。派驻机构普遍没有纳入街道的统一指挥调度体系，街道不能对派驻机构进行有效管理，日常只有靠感情维系来推进工作。有街道反映，每年都需要拿出部分资金给派驻机构，以此换来派驻机构对街道工作的配合。二是与职能部门沟通不够顺畅。街道办事处身处基层一线，能够灵敏洞察辖区内问题，掌握解决问题的有效方法，但压力传导机制和考核机制使得一些街道办事处的综合协调和管理监督职能难以有效发挥，推诿扯皮现象不在少数。在实际工作当中，“街道牵头”很多时候演变成了“街道磕头”。某街道在处理老旧小区私自搭建车棚事件时，找自然资源与规划局认定其是否为违章建筑，自然资源与规划局说归住建局管，住建局又说应该由街道来处理，街道只能上门对当事人进行劝说，当事人聘请律师要求依法办事，街道由于无执法权，只能干着急。三是内耗较大导致服务缺位。

街道办事处大量的人财物消耗在过频过度留痕、分解任务、机关内部运转等方面，碎片化态势、一刀切现象犹存，导致部分街道在某些关键民生服务上缺位，“好钢没能用在刀刃上”。此外，一些街道将公共服务直接下派给社区，街道和社区工作人员对相关政策不熟悉，公共服务成效不佳。

（七）资源保障有待加强

一是财政经费紧张。财权与事权不匹配，各职能部门将大量事务延伸到街道，但没有给予街道相应的专项经费，存在“事转费不转”的现象。财政在核算经费时，也没有考虑聘用人员工资，导致街道繁杂的工作任务与财力不足的矛盾十分突出。在调研中还发现，一些区属街道一方面人员严重不够用，一方面又有大量的空编存在，一个主要原因就是区财政紧张，没有能力承担新招录人员的经费支出。二是人员待遇普遍较低。通过调研发现，街道和社区工作人员在“5+2”“白+黑”的高强度工作中，待遇普遍较低。乡镇有乡镇补贴，同时乡镇管理体制机制改革相关政策要求乡镇工作人员收入高于县直机关同职级人员20%以上，这些政策待遇街道却无法享受，导致在街道工作的同志颇有怨言。三是人员结构失衡。首先是工作人员年龄普遍偏大，街道工作忙、待遇低、晋升难，对年轻人吸引力不足，存在人才招不到、留不住现象；其次是低学历人员较多，街道接受的政策性安置人员较多，多是高中以下学历，在运用信息化工具开展工作和日常办文方面比较吃力；再次是专业性人才缺乏，街道普遍缺乏懂法律、城市建设管理、社区治理的专业性人才，职能部门也没有组织相应的培训，导致开展相关工作的效率不高。四是事业身份人员晋升空间狭窄。街道事业身份人员占总人数的三分之二以上，是街道工作的主力军。但由于街道所属事业单位机构规格绝大多数是股级，导致事业身份人员晋升空间狭窄，大部分直到退休都还只是股级，“地平线”就是“天花板”，不利于调动工作积极性。

三、深化街道管理体制机制改革的思考和建议

根据党中央关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的有关要求，结合街道现有管理模式存在的问题，为进一步完善体制机制，激发基层活力，提升治理能力，特提出以下解决问题的思考和建议。

（一）厘清街道职责权限，做到权责对等明晰

一是制定街道职责清单、县(市、区)直部门与街道职责边界清单和街道与社区(村)职责边界清单，最好由省一级统一出台。相关部门要对清单落实情况加强检查督导，确保清单在落实过程中不走样、不变形。二是建立健全职责准入制度。根据任务发展变化和职责变化对清单及时调整，县级职能部门职责范围内的事项不得委托或交由街道承担，调整清单事项须经街道同意并报县级党委和政府审核批准，并经法定程序下放。三是精准赋权。由法制部门牵头，采取街道“点菜”、市县职能部门“端菜”的“菜单式”放权，根据基层实际需求和承接能力，将街道履行主责主业需要的权限事项，按照法定程序赋予街道，明确街道执法主体资格，并配套下放财权和人员编制。四是权责要对等。明确责任权属划分，做到“谁审批谁监管，谁主管谁监管，谁监管谁负责”。五是事、费、权要统一。下放权限要统筹考虑经费列支，加大经费保障，费随事走，权随责走，保障各项工作有权可依，有钱可办。

（二）优化运行机制，实现高效运作

一是制定属地责任事项主体责任和配合责任清单。对县区和街道共同承担、问责频次高的事项进行梳理，街道上报，县级编制、组织和纪检监察部门经“合并同类项”后进行汇总，逐项列明主体责任和配合责任：主体责任单位承担主要责任，是主要问责对象；配合责任单位承担次要责任，只要履行了配合责任，则免于被问责。这样可以避免街道承担“无限责任”。同时，根据

实际情况对清单进行动态调整，建立街道申诉渠道，对于随时间发展已变得不合理的“属地管理”事项进行及时清理，对于新出现的遗漏事项进行及时研判、补充，及时调整主体责任与配合责任。对于清单外的交办事项，需要建立准入制度，经审核批准之后，才能转移至街道。二是加强街道派驻机构刚性管理。建议对公安、司法、国土资源、市场监督管理、城管等县直部门派驻街道机构实行双重管理和双重考核机制，将派驻机构干部纳入街道日常管理和考核，主要负责人的任免和其他工作人员的工作考核、职级晋升、人事调整等事项，事先书面征求所驻街道意见，充分发挥协调派驻机构的职能作用。三是优化目标考核规则导向。赋予街道对市县职能部门考核打分的权力，激发市县直部门为街道服务的主动性，变“单向发力”为“双向发力”，真正实现“街道吹哨，部门报到”，推动相关问题解决。四是实现扁平高效运作。以“精简、效能、便民”为原则，突出街道“服务、管理、保障”功能，综合灵活设置机构，实行扁平化管理。

（三）优化机构设置，提高编制使用效益

一是合理确定街道编制和领导职数配备标准。建议根据管理服务人口、管辖面积将街道划分为较大、较小两类。将简政放权、事业单位改革、控编减编等调整出的编制优先分配给街道，选优配强街道领导班子。区一级编制尤其是行政编制紧缺的，可以探索实行编制“员额制”管理，也可以探索较小街道与临近街道合署办公，“两块牌子、一套人马”。二是动态调配街道人员编制。建议参照乡镇区划调整改革后的核编情况，进一步创新街道人员编制管理，制定用编用人计划时优先保障空编的街道，赋予街道更加灵活的用人自主权，明确推动编制资源向涉农街道和老城区街道倾斜，缓解街道“事多人少”的问题。三是拓宽街道人才“引进来”和“走出去”渠道。建议建立健全面向社区工作人员的街道行政、事业编制专项考录渠道，选拔一线优秀社区

工作者、志愿者进入街道工作，激发社区工作人员工作热情；同时加大从基层一线提拔使用干部力度，行政职级并行和事业职级晋升名额向街道倾斜，破除基层干部晋升“天花板”，让干部下基层“有盼头”“有奔头”。四是增强社区工作力量。社区按规定配备“两委”，街道可以选派在编人员作为社区第一书记，任务量大的社区可通过政府购买服务招聘工作人员充实工作力量。

（四）加大支持保障力度，激发基层活力

一是建立健全稳定合理的街道财政经费保障制度。建议制定实施统一的街道预算管理基础项目和标准，完善政府向社会购买服务的范围、方式和绩效管理机制，规范街道财政经费使用。二是街道工作人员无法享受乡镇补贴，也无法享受比县直机关同职级人员高20%的待遇，建议为街道统一发放基层补贴，同时统筹考虑涉农街道与乡镇之间的工作异同，参照同工同酬原则合理调整涉农街道人员薪资，或建立完善街道工作人员绩效考评机制，拓宽街道工作人员提升待遇的渠道，使涉农街道工作人员与乡镇工作人员收入基

本持平。三是研究出台编外人员管理规定，统一规范编外人员的聘用和管理流程，对编外人员薪酬标准和支付比例划定合理区间，实现编外人员管理科学化。四是可将社会治安综合治理中心和综合行政执法大队设为副科级机构。由各县（市、区）提出设置标准，明确考核条件，经检验评估后，按机构编制管理规定和程序报批，进而畅通街道事业人员的晋升渠道，也便于协调副科级派驻机构，调动基层干部工作积极性。五是加强综合执法机构建设。由司法部门牵头加强对街道综合行政执法人员的业务培训、政策指导和技术支持，加强执法人员知识储备和专业素养。同时为街道定向招聘专业技术人才，也可由市县相关部门派遣专业人员常驻街道指导协助街道开展执法活动。针对转业军人受限于工人身份不能考取执法证问题，可考虑放宽考取执法证的身份限制。

（作者单位：安阳市委编办）

责任编辑 石艳艳

（上接第9页）

管理、雪亮工程、国土空间地理信息等各类数据资源，打造城乡一体化执法监管服务数字化应用平台，将除特殊领域外的所有执法主体和执法事项全部纳入到一张网上运行。推进行政检查和处罚办案全程网办、全程留痕、全程监督、全程评议，消除传统监管方式存在的人力不足、经验缺乏、人为干扰等因素影响，实现监管流程与信息全记录可追溯、监管数据可分析可预警。同时，探索以移动终端辅助执法工作，提高简易案件处置效率。如浙江省杭州市的手机终端“掌上执法”系统，集事项查询、法条搜索、数据分析、信息采集、文书生成、案件办理、文书送达、罚款缴纳等功能于一体，打通了执法便民的“最后一公里”。

三是推行执法信息公示。基层综合行政执法

改革事关群众获得感和幸福感，应树立“执法+服务”理念，利用网络信息化手段，积极推进执法信息事前、事中、事后公示，保障行政相对人和社会公众的知情权、参与权、表达权和监督权，确保行政权力在阳光下运行。同时，探索建立柔性执法理念，精准对接企业群众法治需求，推行有力多样的柔性执法举措，通过开展法律宣传、指导劝告、提醒建议等方式，“送法律、送政策、送服务”进基层，引领企业群众“明底线、知敬畏”，真正践行有温度的“服务型”执法，营造良好的基层法治环境。

（课题组成员：岳学友、孙寄格、李冰、白冰、郭家彤、潘效华、肖杰）

责任编辑 石艳艳

关于建立乡镇(街道)编制周转池的思考

中牟县委编办课题组

随着城镇化的快速发展，城镇人口持续增加，人民群众对基层政务服务的要求也越来越高，乡镇政府服务压力增大，编制刚需持续增长与编制总量严格控制的供需性矛盾和“有编未用”与“无编可用”的结构性矛盾依旧突出。习近平总书记在第十二届中央编委第一次会议上提出机构编制工作“必须坚持‘瘦身’与‘健身’相结合”的基本原则，为新时代机构编制工作提供了基本遵循，也为解决这些固有矛盾提供了新思路新路径。机构编制部门只有跳出“刚性精简”和“规模控制”思维，将管理思路由“规模精简”转变为“资源治理”，编制配备由“精简化”转变为“理性化”，才能实现对机构编制“弹性化”“动态化”管理，从而跳出基层机构编制隐形膨胀“怪圈”。

本文通过简要梳理，学习借鉴各地关于探索编制周转池制度的诸多有益实践并结合河南省中牟县实际，探讨在新时代背景下，如何创新编制管理，建立乡镇(街道)编制周转池机制。

一、建立编制周转池的模式及经验

(一) 安徽模式

2016年8月，安徽省先后出台《建立高校编制周转池制度试点方案》《建立公立医院编制周转池制度试点方案》《建立乡镇卫生院编制周转池制度试点方案》，在公办教育和医疗领域探索运行“动态调整、周转使用、人编捆绑、人走编收”

的编制周转池制度(见图1)。具体做法如下。

1.两权分离。在行业编制总量内统筹闲置事业编制，按照闲置编制总量的一定比例确定周转池规模。在不改变各单位、各层级、各行业编制总量和“所有权”的前提下，将编制资源的“使用权”与“所有权”进行分离，借鉴金融业“银行存贷”模式，将全省闲置事业编制按照一定比例作为“存款”集中起来存入周转池“编制银行”，由省级统筹分配“使用权”。

2.统筹管理。由省级编办会同财政、人社、组织等部门统筹建立周转池，对周转池内的编制使用、配置、评估、收放等进行统一管理，各行业、县区不得擅自建立编制周转池。

3.按需配置。打破地域和层级的限制，将周转池编制向发展迅速、社会需求度高、编制缺口较大的民生重点领域倾斜，按需配置。

4.精准投放。结合实际情况，将周转池编制作为“贷款”定向投放至教育、医疗等人民群众急需的领域，用于保障专项技术人才的招聘引进。

5.周转使用。周转池制度的生命在于周转，只有将周转池编制流动起来才能真正区别于原来简单程式化的编制增减。各单位原有编制建立“自建池”，使用“自建池”编制人员退出后，使用周转编制的人员自动进入“自建池”，使“自建池”始终处于满编运行。三年周转期满，将对使用周转编制的单位进行重新评估，依据评

估结果确定新一轮周转编制需求规模，周转编制需求减少的单位需将原来使用的周转编制还至“周转池”进行新一轮的投放使用，以此类推，循环周转使用。

6.制度保障。一方面，编制周转池制度的常态化运行除机构编制部门外，还需要组织、人

社、财政、医保等部门的全力协同，以确保使用周转编制人员在职务、职级、工资、社保等方面的同等待遇，使制度落地见效、生根发芽。另一方面，从制度上明确周转事业编制计入岗位设置基数，但不计入各单位编制总量，实行单列管理。

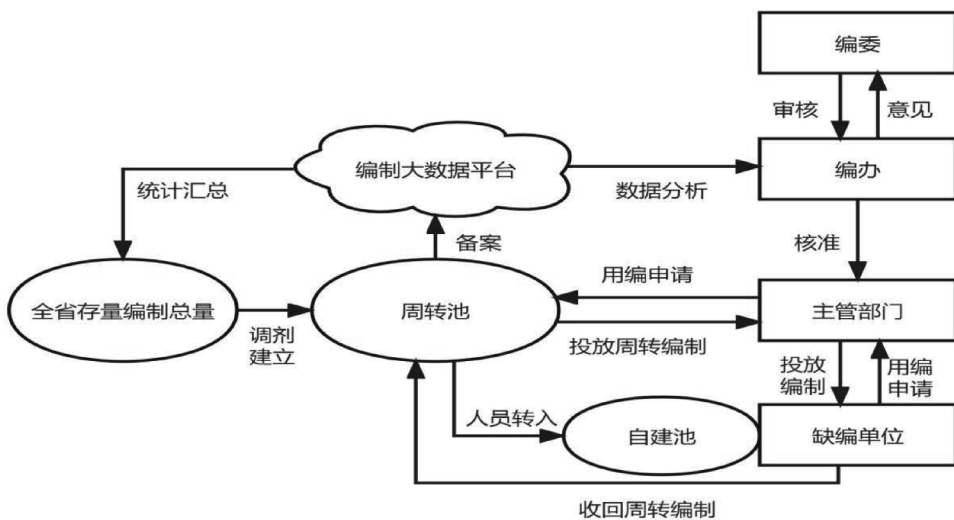


图1 安徽模式运行示意图

(二) 山西模式

山西省为了改进人才保障机制，缓解编制供需矛盾，于2017年出台《省直事业单位编制周转池管理实施意见(试行)》，探索以高端人才为导向的编制周转池制度模式(见图2)。具体做法如下。

1.人才导向，高端优先。在引进重点工程人

才、高端紧缺人才时，空编单位优先使用空编引进，满编和超编单位可使用周转编制引进。

2.周转使用，动态调整。使用周转编制人员离开单位后即将周转编制收回，动态调整使用。

3.一人一策，特事特办。省委编办根据个性化需求，为省委人才工作领导小组及办公室认定的高端紧缺人才提供一人一策的便捷高效服务。

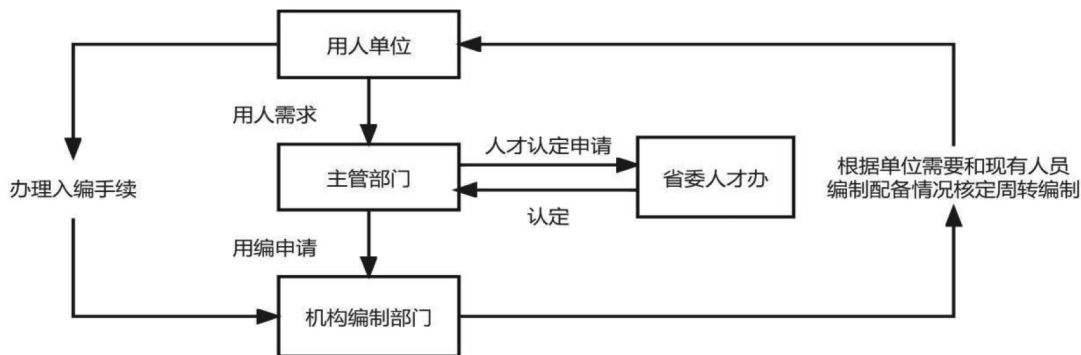


图2 山西模式运行示意图

(三) 河南开封模式

河南开封在借鉴各地成功经验的基础上，探索建立具有开封特色的编制周转池制度，在严格控制编制总量的基础上，就周转编制的来源、使

用和管理等进行了有益探索，走出一条编制周转的新路。具体做法如下。

1.科学确定编制周转池规模。开封通过深入分析近三年的编制大数据，挖掘常态化存在的闲

置编制存量，发现每年各单位空编量都不一致，但在全市范围内近三年的空编规模总体稳定在3000名左右。以此为依据，开封市确定了编制周转池的编制规模并根据实际分领域打造编制周转池。

2.着眼重点领域分配周转编制。一是首次将周转池编制用于解决人大、政协领导干部入编问题，用于转岗到人大、政协系统任职的县级领导干部入编过渡期。二是用于因重点工作导致任务量激增的领域。坚持机构编制工作围绕中心、服务大局，首先考虑党委、政府的重点工作领域和急难险重部位，如污染防治、疫情防控、应急管理、重点项目建设等。三是用于弥补因城乡流动而导致的行业性编制缺口。城区因其丰富的教育、医疗资源对周边乡村人口具有常态化的“虹吸效应”，以至于出现大规模的乡村人口单向流入城区，这就对城区教育、医疗等领域所能提供的服务总量提出了更高要求。四是用于弥补急需专业人才引进出现的临时性编制缺口。开封设立引进人才专项周转编制，为招才引智开辟绿色通道，同时明确周转编制可用来保障优化干部队伍结构和政策性安置人员等用编需求。

3.科学衔接机构编制评估制度。开封为确保编制周转制度能够科学运行，着力探索评估制度与周转制度的有机衔接，打造循环使用、闭环运行的制度机制。事前评估与事后评估相结合，用编之前对单位原有编制数、任务量、用编理由等进行综合评估，分析其用编合理性。适时评估周转期内单位的实际运行状况，以此确定是否增加或者核减其周转编制。

二、各地编制周转池制度的运行分析及启示

(一) 各地编制周转池制度的对比分析

1.相同之处:(1)背景和目的。均以严控编制总量为前提，探索通过创新编制管理模式盘活编制资源，缓解编制供需矛盾。(2)性质和用途。除

河南开封等部分地区使用行政编制建立周转池外，其余绝大部分均系事业编制周转池，均用来保障党委、政府的中心重点工作和引进专业技术人才。(3)保障机制。明确使用周转编制人员与其他在编人员同等待遇，纳入机构编制实名制数据库管理。周转编制实行单列管理不纳入单位编制基数，但在设置岗位、评定职称、缴纳社保、财政拨付时计入基数。(4)管理手段。一方面，通过完善相应的体制机制，对周转池编制的来源，使用的范围、对象、条件、程序、期限以及后期的跟踪评估等环节进行全流程的规范。另一方面，通过联合组织、人社、财政、医保等相关部门形成联动机制，对使用周转编制人员的各项待遇提供有力保障，确保各环节有机衔接。

2.不同之处:(1)使用层级。安徽模式实现了省、市、县、乡跨层级全面覆盖，其他地区的编制周转池模式涉及的层级相对较为单一。(2)使用范围。安徽模式涉及的使用范围包含中小学、高校、公立医院、乡镇卫生院，党委政府重点工作领域。山西模式仅侧重于高层次稀缺人才的招才引智工作领域。河南开封模式开创性地将周转编制用在人大和政协系统的领导干部入编的过渡期。

(二) 各地实践中编制周转池制度的三种运行思路

1.周期型周转。主要适用于阶段性、周期性的重点任务。此种思路主要考虑在不同的历史时期和发展周期内会有不同的重点发展任务，基于中心工作和重点任务，可以周期性、阶段性地使用周转编制补充力量。以中牟县为例。可以在文旅融合、营商环境等重点工作领域投入使用相应的周转编制，增强相应工作力量。在任务完成后，可以逐步收回周转编制进行新一轮的投放使用，也可以在征求当事人意见的基础上根据个人特长采取“人编捆绑”的方式，连人带编一同转入新的重点岗位，确保编制“能放能收”“周转使用”。

2.过渡型周转。主要适用于在过渡时期产生的临时用编需求。随着经济社会水平的快速发展,学生家长对教育的重视程度也越来越高,许多乡镇学生的家长想方设法把孩子送到县城就读,以至于城区学校教学任务和压力陡然增加。此时可以在城区中小学教师编制调整期间的两到三年内临时性使用周转编制作作为过渡,在过渡期结束后根据在校生数量进行“自建池”编制的重新核定,以满足学校的教学用编需求。

3.借贷型周转。主要适用于基本满编运行单位产生的用编需求。中牟县各乡镇已承接郑州市下放的第一批次综合执法事项总计78项,其中部分专业技术要求较高,迫切需要引进相应具有法律职业资格的人员补充执法力量。在市级相应的人才和编制资源下沉前,可以在短期(2~3年)内“借用”周转编制用来壮大工作队伍。若用人单位“自建池”出现空编,使用周转编制人员可自动转入“自建池”。周转期满可以根据评估情况增加用人单位的“自建池”编制规模,用以保障常态化高效运行。

(三) 周转编制规模的四种确定方式

1.以待分配编制为基数按比例确定

事业单位重塑性改革已基本完成。中牟县在此次改革中共精简事业编制976名,除“减县补乡”下沉到各乡镇(街道)710名外,目前仍有部分处于待分配状态,若以此为基础按比例建立编制周转池,则不会触及各乡镇(街道)原有编制的“蛋糕”,更有利于编制周转政策的出台和落地。

2.以各单位编制为基数按比例确定

以各单位编制为基数按比例核减一定数量编制用于周转,核减的编制和待分配编制一同进入编制周转池,保持各单位满编运行甚至适度超编运行的状态。采取此种“一刀切”的方式核减编制在操作上简单易行,不易引起各单位之间的攀比。但若采取此种方式,应当注意将在编人员数量控制在编制总量以下,严格落实控制总量的要求,避免出现在编人员“隐性膨胀”的总量超编

问题。

3.以各单位空编为基数按比例确定

以编制实名制数据库为基础,梳理各单位空编数量,对各单位闲置编制进行一次性核减。此种做法简便易行,对满编甚至超编单位没有任何不利影响,但容易引起空编单位的不满情绪,需要提前做好思想工作。

4.按地区总体稳定的空编规模确定

开封市依托机构编制实名制数据库,分析近三年的空编总体规模,发现年均空编规模持续保持在3000名左右,以此为依据确定周转池编制规模,采用在各单位编制基数不变的前提下对存量编制进行统筹的方法建立周转池。此种方法也存在上述第2种方式的弊端,应当注意。

三、建立乡镇(街道)编制周转池机制的意见建议

在现有的机构编制管理政策环境下,对于编制的跨层级调整有着较为严苛的要求,尤其是行政编制的跨层级调整需要向中央报批。由于街道在现有的行政层级划分中属于县政府的派出机构,乡镇与街道之间的行政编制调整属于县乡之间的跨层级调整,也存在诸多限制。囿于此种限制,本文仅从事业编制角度尝试为乡镇(街道)编制周转池制度提供对策分析。

(一) 深入挖潜,实现周转编制基础“多源化”

1.统一核减事业空编。一方面,依托机构编制实名制数据库与各乡镇(街道)的机构编制台账全面梳理各乡镇(街道)的现有事业空编总量;另一方面,梳理预占用编制数量,如县直各单位因“减县补乡”下沉到各乡镇(街道)尚未办理手续的人员数量。在剔除“减县补乡”、政策安置等人员预占用事业编制基础上,对所有事业空编进行一次核减,集中收入乡镇(街道)编制周转池周转使用。中牟县在2022年度“减县补乡”工作中,分两批次从县直各部门下沉到乡镇(街道)的自筹差供事业人员共计615人。按照政策要求,

下沉人员在试用期一年届满考核符合条件才能办理人事调动手续，目前试用期尚未届满，应当将此因素考虑在内。

2.合理利用待分配编制。机构编制部门通常会留有一定数量的待分配编制用于应急机动使用，此部分待分配编制也可确定一定比例用于乡镇(街道)编制周转池的建设，扩大周转编制规模，使编制周转池的社会效益最大化。如郑州市在事业单位重塑性改革中，要求事业编制总体精简20%，其中财政拨款事业编制精简比例不低于10%，各县(区、市)均留有一定数量待分配事业编制，如果能部分用于周转池建设，将在一定程度上盘活编制资源，引进新生力量，为经济社会的发展注入新的动力。

3.探索编制即空即收机制。根据乡镇(街道)服务能力和人才队伍建设的需要，结合各地编制周转池建设实践，可以探索建立乡镇(街道)事业编制即空即收制度。利用机构编制实名制数据库对各乡镇(街道)的机构编制台账进行月度核对，及时掌握各乡镇(街道)的事业人员增减情况和空编情况，对出现的事业空编进行即空即收，不断充实到编制周转池中。在此制度之下，乡镇(街道)会保持持续性的满编运行状态，若有新的用人计划，可以优先申请使用周转编制进行人员的招聘补充，在周转期满(一般可设定为2~3年)时，由机构编制部门对该乡镇(街道)的机构编制情况和日常运转情况进行评估分析，依据评估结果进行新一轮的核增自建池编制。

(二) 集中统筹，保障周转编制管理“科学化”

1.集中统一管理。编制周转池制度的运行过程对于机构编制管理水平提出了更高的要求，编制管理和实名制数据库要紧密衔接、及时更新，确保数据可靠、收放可控、统筹可查。在周转编制的使用过程中，可以探索建立各乡镇(街道)用编计划和年度申报制度，各乡镇(街道)所属事业单位在每年年初上报周转编制使用计划，由各乡镇(街道)进行汇总并初步审核后报送至县级

编办。由机构编制评估中心结合各单位人员结构和职能任务的变化对各单位的用编计划进行初步评估，拟订年度周转编制使用计划。

2.突出保障重点。依托机构编制大数据平台，对乡镇(街道)事业编制进行精细化管理，重点向乡镇(街道)综合执法、平安建设、便民服务等重点领域投放编制资源。在保障重点领域的基础上结合县委、县政府的工作重点，可向文旅文创片区绿博园、郑州·方特欢乐世界、建业·华谊电影小镇、只有河南·戏剧幻城、海昌海洋公园等所在的大孟街道和刘集镇投放一定的周转编制用于保障县级文旅融合发展工作，助力“中国中牟 欢乐之城”“中国主题公园第一县”建设，还可向瓜果蔬菜农业基础深厚的韩寺镇、姚家镇、刁家乡投放周转编制加强“三农服务”力量，为河南省“一村一品”示范乡镇建设及特色农业发展贡献机构编制力量。

(三) 建章立制，确保编制周转过程“规范化”

1.探索建立部门协同联动机制。根据各乡镇(街道)上报的周转编制用编需求，由机构编制部门会同组织、人社、财政、医保等部门进行联合评估，作为周转池编制调剂使用的依据，将综合评估结果和拟订的周转编制使用年度计划上报编委研究批准。另外，上述相关部门应当协同制定周转池运行的相关配套政策，解决周转池制度下岗位设置、职称评定、社保衔接、人员调配和经费核拨等问题，探索周转池制度下干部人事管理与编制管理协同联动机制。

2.探索细化编制周转政策规范。编制周转池制度作为向全国范围推广的13项全面改革创新举措之一，在河北、山西、山东、陕西等省份借鉴推行的过程中，都不同程度存在政策落实细则不完善、不清晰等问题。因此，在政策制定推行前应当统筹考虑，细化实施方案，使周转池制度能够简便易操作，更好地落地生根见效。

(课题组成员：贺学勤、苏娟、李诚成、樊万强)

责任编辑 华夏

党内巡视制度下的权力监督与反腐治理效能分析

霍登煌

(西南大学马克思主义学院,重庆 400715)

摘要:党内巡视制度作为权力监督和反腐败治理的关键机制,其效能备受关注。中国共产党实施巡视制度,是防范腐败、强化权力监督的重要手段。然而,巡视制度的有效性和实际效果在实践中也面临一系列挑战。政治环境的多元性和利益集团的干预、信息不对称和监督手段不足、制度设计的局限和监督机制的漏洞以及监督理论的深化与现实操作的衔接不畅等都制约了权力监督的深度与广度。对此,需要从完善监督机制与政治文化建设的统一、推动信息共享与创新监督手段的统一、强化制度创新与监督实效的统一以及推进理论创新与政策实施的统一中有效加强权力监督与反腐治理效能转化的协同推进,以保障党的事业健康发展。

关键词:党内巡视制度;权力监督;反腐治理效能

中图分类号:630.9 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)03-0026-07

一、问题的提出

党内巡视制度是我国推进全面从严治党的的重要手段。党的十八大以来,党中央高度重视巡视整改和成果运用工作,对党内巡视制度进行了系列改革和部署,并取得了阶段性成效。在当前世界风云变幻、国内政治生态复杂的背景下,党内巡视制度在推动全党形成风清气正的政治生态中发挥了关键作用,因而被视为一种权力监督和反腐败治理的有效途径。如何准确评估党内巡视制度在权力监督和反腐败治理方面的作用也因此成

为学界备受关注的现实问题。

在权力监督方面,党内巡视制度具有内生机制。通过监察和审查手段,可以监督党员干部是否履行职责、是否存在违纪行为,从而达到有效制约权力滥用的目的。同时,党内巡视也有助于加强各级组织之间的横向监督,促使党的各级领导更加公正透明。在反腐败治理方面,通过党内巡视能够深入查找腐败问题的根源,从而有助于更准确地识别问题,采取有针对性的反腐措施。然而,党内巡视制度在实际运行中也面临一些挑战和问题。例如,巡视力量和资源有限,难以涵

收稿日期:2023-08-23

基金项目:重庆市社会科学规划项目“中国共产党百年奋斗中坚持人民至上经验研究”(项目编号:2021YBCS17);重庆市社会科学规划项目“坚持马克思主义在意识形态领域指导地位根本制度研究”(项目编号:2020YBMK009)

作者简介:霍登煌(1993—),男,山西孝义人,西南大学马克思主义学院博士生,研究方向为马克思主义中国化与党的建设。

盖所有组织，可能导致一些地方性问题未能被全面发现。另外，如何在巡视中保持权威性和独立性，防止监督对象回避和搪塞，也是需要深入思考的问题。基于此，本研究将从党内巡视制度的制度设计与理论基础出发，厘析权力监督与反腐败治理的理论框架与争议，深入探讨党内巡视制度的理论批判和改进路向，以更好地理解党内巡视在党的建设和国家治理现代化中的地位和作用，为进一步完善制度提供理论支撑和实践指导。

二、党内巡视制度的制度设计与理论基础

作为一种特殊的权力监督与反腐败治理机制，党内巡视制度的核心设计和理论基础深受权力制约和反腐治理理论的启发。在权力滥用和腐败问题在各国政治中时有发生背景下，有效监督政治权力、预防腐败行为已成为维护政治生态和社会公正的重要目标。

（一）理论基石：权力制约与反腐治理

权力制约与反腐败治理作为现代政治理论的重要组成部分，凝聚了对政治权力运行合理性和效能的深刻思考。孟德斯鸠认为，权力从本质上具有无限膨胀的属性，“有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”^[1]。权力的过度集中和滥用常常会导致腐败、不公和社会不稳定。因此，确保政治权力的制约和监督显得尤为重要。权力制约是一种通过制度化的方式限制政府和权力机构的权力滥用的理念。它认为权力应该受到特定规则和程序的制约，以防止权力的滥用和不当行为。权力制约包括分权、权力平衡、透明度、问责机制等。这些机制的存在有助于降低权力被滥用的可能性和腐败现象的发生率，进而提高治理效能。反腐败治理是在权力制约基础上进一步发展起来的理论和实践，它强调通过法律、制度和手段来防范和打击腐败行为，以保护公共资源的合法使用。反腐败治理注重建立透明度、公正性和问责性，以确保政府和权力机

构不受腐败侵害，从而维护公共利益和社会道德。

（二）党内巡视制度的核心设计原则

党内巡视制度作为党的内部监督机制，其核心设计原则蕴含着党的领导方式和治理哲学。在权力制约和反腐败治理的理论基础上，党内巡视制度凝聚着多重要素，体现了其独特性和有效性。一是透明性。监督别人首先要监管好自己。“纪检监察队伍必须以更高的标准、更严的纪律要求自己，始终做党和人民的忠诚卫士”^[2]。这说明了制度要求党组织将自身的行为置于阳光下，使各级党员都能了解巡视的实施过程和结果。透明的巡视过程使权力的行使不再神秘，可以被广泛了解和监督，从而有效遏制滥权和腐败。二是专业性。党内巡视组织应当在组织结构上独立于被巡视党组织，以确保巡视过程和结果的客观公正。这与法国思想家孟德斯鸠所倡导的权力分立思想相呼应。巡视组织应有专业的队伍建设、具备过硬的调查分析能力以科学评估被巡视党组织的实际情况，从而为制度化的权力制约提供现实依据。三是约束性。党内巡视制度的设计强调严肃性和约束性，以确保巡视成果不会是一纸空文。邓小平指出：“关于不允许权力过分集中的原则，也将在宪法上表现出来。”^[3]这体现了约束权力行使的迫切需要。党内巡视应具有追责机制，以便及时整改巡视中发现的关键问题，最终将巡视结果转化为约束党员干部行为的长效机制。

（三）巡视组织的职责、权力与运作机制

党内巡视组织作为权力监督的特殊机制，其职责涵盖广泛。巡视组织不仅要对被巡视单位党组织的党风廉政建设和反腐败工作进行全面监督，还需要关注党的路线方针政策的贯彻情况，并发现存在的问题和不足。巡视组织通过采取暗访、谈话、查阅文件等方式进行调查核实，依法行使监督权力，确保权力的透明和规范运行。同时，巡视组织在揭示问题的基础上，也要提出整改意见和建议，以推动被巡视单位进行自我纠错和改

进。这种职责的划分与权力的平衡，有助于确保巡视制度的有效运行。在运作机制方面，党内巡视注重中央与地方的协调与合作。巡视组织在党中央领导下，定期或不定期地对地方党委和党组织进行巡视，通过中央政治局会议反馈巡视结果，推动问题的整改和解决。另外，巡视组织在运作过程中要坚持客观公正，保守机密，防止受到干扰和影响，从而确保监督的有效性和权威性。

三、权力监督与反腐治理的理论框架与争议

权力监督与反腐治理的理论框架构建是当前政治领域的重要议题。党内巡视制度作为一种特殊的权力监督与反腐治理机制，在这一框架中具有独特的效用。然而，学界对于制度有效性与治理效果的关系存在争议，这就需要更加深入地研究，以廓清其中的迷思。通过治理理论视角分析党内巡视的作用，有助于更好地理解其在权力监督与反腐治理中的地位 and 影响。

（一）构建权力监督与反腐治理的理论框架：党内巡视制度的引入

在当代政治理论的背景下，权力监督与反腐治理作为政治制度和治理范式的核心问题，持续引发学界的广泛探讨。权力制约、反腐治理和政治合法性的交融与平衡构建起政治秩序和社会稳定的关键基石。构建权力监督与反腐治理的理论框架，需要在权力与治理、制度与实践等多重维度中，审慎考量其内在逻辑和外部影响。党内巡视制度作为一种独特的权力监督和反腐治理机制，以其特殊性和复杂性融入了权力制约与反腐治理的多重要素。这一制度的核心在于其旨在通过对党的内部组织和机构进行定期审查，揭示权力滥用和腐败问题，以强化党内治理的预期效果。党内巡视的引入实质上将监督与治理相互嵌入，追求一种既包含权力制约又具备治理效能的理论框架。此举恰如其分地体现了治理范式与政治秩序之间的相互交织。

（二）学术争议：制度有效性与治理效果的关系

在权力监督与反腐治理的复杂体系中，学界对于党内监督制度的有效性和治理效果的关系存在较大争议。一方面，学界普遍认可党内监督制度的必要性，但同时认为其效能常常受到实际操作的影响。监督制度的生命力在于其是否能够被充分实施和维护、是否具备充分的制度保障。党内监督制度的权威性和执行力是党内监督效能的关键^[4]，然而制度效能的实现并非一帆风顺，其背后受到政治环境、社会文化和制度设计等多重因素的交织影响。另一方面，反腐治理的复杂性也引发了学界的广泛讨论。在反腐治理中，制度性治理与行为性治理的关系尤为关键。制度性治理强调体制机制的设计与实施，而行为性治理则着重于个体行为的约束和引导。然而，制度性治理往往受到行为性治理的制约，例如，一些公职人员缺乏制度意识和法律意识，制度执行不规范、不坚决，导致制度的约束力被各种因素消解，降低了制度效能的发挥^[5]。而行为性治理可能受到政治操控、行为规避等的影响。党内巡视制度的引入，将制度性与行为性治理相互嵌套，为深入理解治理的内在逻辑提供了一个有益的切入点。

（三）治理理论视角下的党内巡视作用解析

从治理理论的角度来审视党内巡视的作用，有助于深刻理解其在权力监督与反腐治理中的地位和功能。首先，党内巡视作为权力监督的工具，通过对党内各级组织进行全面、客观的审查，强调了权力制约的原则。其通过揭示问题、查找权力滥用，使权力行使受到更为严格的规范制约。党内巡视不仅关注形式，更强调对党的路线方针政策的贯彻落实情况，从而在监督中体现了问题导向的原则。其次，党内巡视在反腐治理中具有显著的作用。通过深入调查核实，巡视揭示潜在的腐败问题和弊端，为问题的纠正和治理提供了理论依据。巡视制度迫使被巡视单位深刻自省，

推动整改和问责。党内巡视强调党的纪律建设，对于建立清廉政治环境和预防腐败具有重要意义。然而，党内巡视制度在实践中也存在一些制度性问题。例如，巡视是否能够充分获取信息、是否遭受干扰，这些问题都可能影响巡视的监督效果。同时，巡视制度的推行也需要充分的制度保障和配套措施，以确保其发挥应有的功效。

四、党内巡视制度的理论批判：权力监督的困境与制度限制

权力监督的困境与制度限制是多个层面交织的产物。政治环境、信息不对称、制度限制以及监督理论与实际操作的衔接问题，都影响了权力监督的效果。理论批判的目的在于深入认识这些问题，为权力监督的改进提供理论指引和实践支持，确保权力在阳光下运行，切实保障人民的权利和利益。

（一）政治环境与利益集团的干预

习近平总书记在多个场合强调，全面从严治党是一个系统工程，要“全方位扎紧制度笼子，更多用制度治党、管权、治吏”^[6]。然而，在权力监督领域，政治环境的复杂性和利益集团的干预制约着权力监督的深入与效能。一方面，政治环境的复杂性与权力监督的独立性。复杂的政治环境是制约权力监督成效的首要因素。政治环境的多元性和多层次性，可能使监督者在实践中难以保持足够的独立性。政治斗争和权力博弈可能影响监督机构的独立运作，使得监督结果受到政治影响，丧失客观、公正性。政治环境的干预可能导致监督的效果受到削弱，使监督难以实现对权力的有效制约。另一方面，利益集团的干预与监督的客观性。习近平总书记强调，要坚持党对一切工作的领导，解决好党同人民群众的血肉联系问题。而利益集团的干预使得权力监督事倍功半。利益集团往往通过各种隐性手段干扰监督的正常进行，在一定程度上影响监督机构的独立性和客观性。同时，利益集团的干预也可能使监督

者因受到外部压力而难以真实客观地查找问题和揭示真相。换言之，利益集团的干预可能导致监督结果的失真，阻碍权力制约的达成。

（二）信息不对称与监督手段不足

习近平总书记曾指出，“要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行”^[7]，使人民的知情权、参与权、表达权、监督权得到切实保障。权力监督作为现代治理的关键环节，在运行维度上面临着信息不对称和监督手段不足的困境和挑战。一方面，信息不对称与权力监督的盲区。权力监督的有效性在很大程度上依赖于对信息的全面获取和准确分析，而信息不对称是其中的掣肘因素之一。权力滥用和腐败问题往往隐藏深处，使监督者很难获取完整确凿的幕后信息。当权力监督深陷信息不足的境地时，揭露问题真相的进度将会受到不同程度的阻碍或拖延。换言之，信息不对称易使监督者难以判断问题的严重性，从而制约监督的深入开展。另一方面，监督手段不足与监督的局限性。“监督手段的充分运用有助于高效实现既定的行政监督目标”^[8]。一些地方的权力监督的方式还是依靠听取汇报、个别谈话等常规途径，只能发现表面问题，却抓不住重点人、重点事和重点问题，致使有些问题纠而复生。概而言之，监督手段不足可能限制监督的广度和深度，使监督结果不够全面准确，从而弱化权力监督的实效性。

（三）制度限制与监督机制的漏洞

在权力监督的实践中，制度限制与监督机制的漏洞往往是影响监督效果的核心问题。其一，制度设计与监督目标不相契合。权力监督的有效性在很大程度上取决于制度设计，而现实中制度设计往往存在一定局限性。监督机构的职责和权限划分可能存在的界限模糊问题，易导致权力监督责任不明确。另外，相关法律法规可能缺乏明确的监督规定，使得监督的实施缺乏法律依据。因此，制度设计的不完善可能导致监督目标与实际操作的契合度不高，难以使监督实践走深走

实。其二，监督机制的权威性与独立性之间难以平衡。监督机构只有有了足够的权威，才能有效地开展监督工作。然而，权威过大可能导致监督机构过于强势，影响其他机构的正常运行。权威过小则可能使监督机构难以有效开展工作，监督效果受限。因此，监督机制的权威性与独立性之间的平衡问题，需要在制度设计中得到充分考虑。其三，问责机制的有效性与追责难度之间的矛盾突出。习近平总书记指出，要“推动党内监督和其他各类监督贯通协同”^[9]，以形成全面覆盖、互相制约的监督格局。而监督机制的有效性与问责机制的追责难度之间存在一定矛盾。即监督的目的在于发现问题并追究责任，但现实操作中，问责机制可能受到一系列因素的制约，使得被监督者逃脱严格的追责。换言之，问责机制的不足可能导致监督的实效不如预期，使权力监督难以充分发挥其制约和预防的作用。

（四）监督理论的深化与现实操作的衔接不畅

党的十八大以来，党中央高度重视监督理论的创新和发展，提出要把纪律和规矩挺在前面，发挥党内监督的主导作用。然而，在权力监督领域，监督理论的深化与现实操作的衔接不畅制约了权力监督的有效性和实效性。一方面，监督理论的抽象性与实际操作的具体性相矛盾。监督理论通常相对抽象隐晦，而实际操作会涉及复杂又具象的经济、政治和文化等问题。这就意味着监督理论可能难以直接应用于具体情境中，而监督者在实践中遇到的问题复杂而又多样，许多问题的实质难以准确把握。在这种情况下，监督者需要将理论转化为实际操作方法，但这一过程又可能面临理论与实际的脱节，使监督效果大打折扣。另一方面，理论视角的单一性与多维监督需求相矛盾。党内监督是全面从严治党的一项重要任务，必须严格按党章办事，发挥党内监督在全党范围内的覆盖性作用。然而，监督理论的视角往往局限于特定方面，难以涵盖政治、经济、文化、社会等多维度的监督需求，使得监督者看待问题的

理论高度不够，处理反馈意见的理论依据不足。

五、党内巡视制度的改进路向：权力监督与权力制约的平衡

党的十八大以来，党内巡视制度在总体上已形成相对完备的制度框架及运行体系，在实践中巡视利剑的震慑效果也相对突出^[10]。为纠治上述问题，实现权力监督与权力制约的内在平衡，可以从完善监督机制与政治文化建设的统一、推动信息共享与创新监督手段的统一、强化制度创新与监督实效的统一以及推进理论创新与政策实施的统一四个方面着手。

（一）完善监督机制与政治文化建设的统一

为有效应对复杂的政治环境和利益集团的干预，完善监督机制与政治文化建设的统一至关重要。通过强化法律法规、加强干部教育、加强巡视组织的专业化建设以及加强舆论监督与公众参与，既可保障党内巡视制度的独立性和有效性，也可推动党的事业持续健康发展。

其一，强化法律法规的制定和执行。在党内巡视制度的建设中，应该通过制定和执行相关法律法规，明确党内巡视的法律效力和权威性。首先，建立健全党内巡视法律法规体系，明确巡视的范围、权限、程序等方面的规定，不断增强巡视制度的公信力^[11]。其次，强化对党内巡视法律法规的执行力度，确保巡视工作有法可依，进而避免非法政治干预和利益集团的干扰。此外，要建立健全法律法规的宣传教育机制，提高党员干部的法律意识和法律素养，以确保党内巡视制度的有效运行。其二，加强干部教育和政治文化建设。在政治文化建设方面，要重点突出对党员干部的政治教育，不断强化其政治意识和政治觉悟。首先，持续开展政治理论学习，加强对马克思主义中国化最新理论成果的深入学习，使党员干部牢固树立坚定的政治信仰。其次，加强党的基本路线教育，引导党员干部不忘初心、牢记使命，不受外部利益的诱惑和干扰。此外，还可通

过开展警示教育活动，宣传典型案例，教育党员干部明辨是非，增强抵御外部干扰的能力。其三，加强巡视组织的专业化建设。巡视组织是党内巡视制度的核心力量，要加强其专业化建设，提高其独立性和权威性。首先，要重视巡视组织成员的选拔和培养，确保其具备过硬的政治素养和专业能力。其次，要建立科学合理的巡视工作流程和方法，确保巡视工作的全面性和针对性。此外，巡视组织还需要加强与其他监督机构的合作，促使监督资源整合优化，以形成监督整体合力^[12]。其四，加大舆论监督与公众参与力度。在数字信息时代，舆论监督和公众参与可以有效地推动党内巡视制度的落实。首先，加强舆论监督。通过媒体报道、网络评论等方式，将巡视工作的重要性和成果向社会公开，以舆论压力推动问题的妥善解决。其次，拓宽公众参与渠道。建立党内巡视制度的数字平台，通过算法技术的整合功能收集公众意见和建议，为巡视工作提供有益参考借鉴。此外，要建立健全举报制度，完善公众向巡视组织举报不正之风和腐败问题的反馈流程，从而实现党内外监督的多元化。

（二）推动信息共享与创新监督手段的统一

在信息不对称和监督手段不足的困境下，加强信息共享和监督手段的创新十分关键。通过建立信息共享平台和数据库、创新监督手段、加强跨部门合作以及推进开放透明，可以有效弥补信息不对称，提升监督的效果和质量，确保党内巡视制度的有效运行。

其一，建立信息共享平台和数据库。首先，要在平台上集成党内各级组织和干部的信息，包括履职记录、党纪处分记录等，以便巡视组织全面了解被巡视对象的情况。其次，要建立信息实时更新机制，确保信息的及时性和准确性。唯有如此，巡视组织才能更加全面掌握实情，为科学决策提供良好前提。其二，创新监督手段，整合技术手段。首先，利用大数据分析技术对党内巡视过程中收集的海量数据进行整合分析，以挖掘

潜在问题和线索。其次，通过算法的强大算力辅助巡视组织进行高效的信息筛选和分析，以避免主观臆断带来的不良影响。此外，可借助多重技术手段加强党员干部的监督和反馈机制，实现信息的及时传递和互动。其三，加强跨部门合作，建立监督网络。首先，主动与其他监督机构进行合作，共享信息和资源，形成监督合力。其次，建立党内巡视制度与其他监督制度的衔接机制，确保问题的跨领域监督和处理。另外，通过建立合作机制，邀请专业领域的专家学者参与监督工作，以获取更加专业的建议和监督意见，进而提升监督的水平和质量。其四，推进开放透明，加强外部监督。首先，在巡视工作中引入社会组织和公众参与，群力群策，增强监督实效。其次，加强党际交往。在立足国情的基础上，积极借鉴外国有关党内监督先进经验以推动我国党内巡视制度的创新和完善。

（三）强化制度创新与监督实效的统一

面对制度限制与监督机制的困境，为增强党内巡视制度的实效性，需要在制度创新和监督实效之间实现有机统一。通过优化制度设计、强化监督实效、完善监督过程以及加强党内监督文化建设，可以进一步提升党内巡视制度的说服力和影响力。

其一，优化制度设计，减少腐败生成的可能性。首先，坚持问题导向，从规范性、引领性、惩戒性出发建构巡视制度，不断提升巡视制度的实践指导性、行为引导性和错误规制性。其次，着眼决策科学化，促进党内监督与党外监督相结合，克服监督主体所造成的监督视野的狭隘性、监督成效的局限性，最大限度地规避贪腐问题的发生。其二，强化监督实效，提高制度执行力。首先，加强对巡视结果的跟踪和落实，确保问题得到及时解决。其次，建立巡视成果的奖惩机制，激励各级组织和干部在问题整改方面凝聚共识。此外，还要加强对巡视工作的评估和监督，通过定期评估和外部审查，确保巡视工作的公正性和

权威性。其三，完善监督过程，防止监督形式化。首先，实现民主监督全覆盖。法律法规和政策实施过程涉及多个阶段，只有将民主监督贯穿于各个阶段，才能使解决方案集中民智、体现民意。其次，运用数字化手段实现监督的持续性和常态化，以全景式的监督方式，及时发现和整改问题。其四，加强党内监督文化建设。首先，推动理想信念教育常态化制度化，不断强化领导班子和“关键少数”的党性修养和自我约束意识^[13]。其次，通过宣传典型案例进行警示教育，在弘扬优秀党风党纪中营造风清气正的党内监督文化。

（四）推进理论创新与政策实施的统一

为确保党内巡视制度的理论与实践相互促进，就必须将理论创新与政策实施统一起来。通过构建监督理论创新的学术平台、建立政策制定与理论研究的沟通机制、推动实践经验与理论总结的有机结合，以及加强干部培训与思想教育，可以使监督理论更好地指导实践，推动党内巡视制度的进一步创新和完善。

其一，构建监督理论创新的学术平台。首先，通过设立党内监督研究中心，重点聚焦监督制度和机制的实施情况，以问题导向推动相关领域的理论研究。其次，鼓励高校、研究机构开展党内监督的课题研究，鼓励学者将理论创新和实证研究相结合，从而推动监督理论的深化发展。此外，也可以组织学术研讨会等活动，以相关学科间的协同攻关促进学界对监督理论的整体把握，提升监督理论的实用性和可操作性。其二，建立政策制定与理论研究的沟通机制。首先，政策研究部门要加强分析监督实践中的问题和挑战，并给予相应的政策参考建议。其次，建立政策研讨会、座谈会等平台，让政策制定者能够及时了解学界的研究成果和研究动态，从而更好地指导监督实践活动。另外，可以建立政策研究与理论研究的协作机制，以实现政策的科学制定和有效落实。其三，推动实践经验与理论总结的有机结合。首先，鼓励党内巡视组织在实践中不断

总结经验，形成实践案例和典型经验。其次，组织研究团队对这些实践案例进行深入研究，总结出指导性强的监督实践方法。其四，加强对干部和巡视组织成员的专业培训。首先，在党内培训体系中设立监督理论培训课程，让党员干部系统了解监督理论的最新进展。其次，定期开展巡视组织成员的专业培训，提高其理论素养和巡查能力，确保巡视工作科学高效开展。只有加强干部和巡视组织成员对监督理论的学习和思考，才能将监督理论与实践更好地结合起来。

六、结论与展望

党内巡视制度作为我国党风廉政建设和反腐败斗争的重要手段，在权力监督与反腐败治理中具有重要的理论意义和现实价值。首先，党内巡视制度有助于维护党的高度纯洁性。通过发挥巡视利剑的威力和作用，可以有效遏制腐败滋生，保持党的先进性和纯洁性，不断巩固和加强党的领导核心地位。其次，党内巡视制度有助于实现权力的制约和平衡。巡视制度作为一种特殊的权力制约机制，有助于有效监督党员干部的权力行使，防止职权滥用。此外，党内巡视制度还有助于增强中国共产党自我革新、敢于斗争和善于斗争的能力和本领。通过深化巡视工作，党组织可以从问题查摆和解决中倒逼党内政治生态的不断优化。

在未来，党内巡视制度需要继续深化和创新。首先，应实现监督对象的多样性，将监督范围扩展到更多涉及人民利益诉求的实践领域，确保全党范围内的党风廉政建设和反腐败斗争走深走实。其次，要强化监督方式的多样性，结合前沿数字技术，提高监督的效率和准确性。此外，党内巡视制度的优化还需要立足中国国情，兼顾国际经验，借鉴国际先进经验的前提是要根据我国的政治体制、文化传统和治理需求等进行创新和调整。唯有如此，才能更好地发挥党内巡视制度系统施治、标本兼治的功能优势，进而不断推动巡视成果在新时代新征程中得到有效充分的转化。（下转第38页）

高校巡视巡察“纸面整改”问题表现 及治理对策研究

杨 柳,胡诗雨

(信阳师范大学 法学与社会学学院,河南 信阳)

摘要:做好高校巡视巡察整改“后半篇文章”,是推动全面从严治党的重要抓手,是坚持与加强党对高校的领导与落实高校立德树人根本任务的重要举措。目前,高校巡视巡察存在应付式整改、空洞式整改等八种“纸面整改”问题表现形式。针对这八种“纸面整改”问题表现形式,提出的相关治理对策有:建立属地管理、异地公开与不公开相结合的“回头看”制度,加强巡视巡察队伍建设;高校要提高政治站位,落实责任到人、追究到人,整改过程实行全过程人民民主监督;党员需要加强党规、党章、党纪学习,自我批评常态化等。

关键词:高校巡视巡察;“纸面整改”;高校管理

中图分类号:D262.6 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)03-0033-06

引言

巡视巡察,是发现问题的政治体检;整改,是解决问题的政治担当。巡视巡察与整改是巡视巡察工作的两个不同阶段。如果把巡视巡察视为巡视巡察工作的“前半篇文章”,那么整改和成果运用则是巡视巡察的“后半篇文章”,也是整篇文章的重心所在。因此,党中央不断强调,要切实做好巡视巡察整改这个“后半篇文章”。

2018年11月1日,习近平总书记对巡视巡察工作就强调过,巡视发现问题的目的是解决问题,发现问题不解决,比不巡视的效果还坏,做好巡视“后半篇文章”关键要在整改上发力^[1]。

2020年5月11日全国巡视工作会议提出“要牢牢把握高质量发展要求,坚守政治巡视定位,坚持巡视工作方针,强化整改落实和成果运用”^[2]。2021年3月15日,中共十九届中央纪委五次全会指出“精准落实政治巡视要求,深化巡视巡察整改和成果运用,探索建立整改促进机制、评估机制”^[3]。2021年12月,中共中央办公厅颁布了《关于加强巡视整改和成果运用的意见》,强调要落实巡视整改和整改成果的运用。2022年2月24日,中央纪委六次全会指出“推动落实党委(党组)整改主体责任,发挥纪检监察机关、组织部门、巡视机构在整改中的职能作用,强化日常监督和专项检

收稿日期:2024-10-31

基金项目:2023年度河南省教育系统廉政专题研究项目“高校巡视巡察‘纸面整改’问题表现及治理对策研究”(2023-XLZ-017)

作者简介:杨柳(1973—),男,河南固始人,信阳师范大学法学与社会学学院信阳发展全过程人民民主研究院副研究员,博士,硕士生导师,研究方向为党建、乡村振兴;胡诗雨(2001—),女,河南信阳人,信阳师范大学法学与社会学学院硕士研究生,研究方向为党建、医务社会工作。

查，督促做好巡视整改‘后半篇文章’”^[4]。2022年10月16日的中共二十大报告再次强调，发挥政治巡视利剑作用，加强巡视整改和成果运用^[5]。

发现问题是巡视巡察工作的第一步，解决问题才是巡视巡察工作的最终目的。如果发现问题不整改，那么巡视巡察就是“走过场”“摆样子”，是一种新的形式主义，是对巡视巡察工作的权威性、严肃性的挑战。

高校是实施创新驱动、科教兴国、人才强国战略的前沿阵地，担负着为国家现代化建设输送人才、提供智力支持的重要职责。高校巡视巡察整改工作能否抓出令群众满意的成绩，既是检验各高校领导对党是否忠诚的重要标尺，也是考量各高校领导的立场品质、能力意志，检验各高校党员干部“四个意识”和“两个维护”落实程度的政治标尺。然而，据调查，个别高校对巡视巡察提出的问题不认真落实，“纸面整改”问题严重。

目前，学术界对高校巡视巡察和落实巡视巡察发现问题的研究着力还不平衡。相较而言，对高校巡视巡察的研究成果颇为丰富，而对落实巡视巡察发现问题的研究则显得薄弱。落实巡视巡察发现问题的研究主要集中于针对高校校内的巡察整改，对高校巡视巡察上下联动整改的研究则仅有几篇文章。蒲沿洲、葛红认为，应从责任落实、约谈通报、公开考评和追责问责四个方面加强巡视巡察整改^[6]；纪静、吴荣顺建议将系统思维引入高校巡视巡察整改工作中^[7]；华锋、吕婷婷提出从经济基础向度、上层建筑向度、意识形态向度加强高校巡视巡察效能^[8]；吴文君认为应从提高思想认识、健全制度规定、完善工作机制、共享巡视巡察成果等四个方面入手推进高校巡视巡察^[9]；李四红认为，从“两个责任”、监督内容、监督路径、监督成果等四个方面夯实基础，推动巡视巡察上下联动^[10]。

综上，已有研究从高校巡视巡察上下联动整改的路径、机制上进行了探索，提出的路径与机制具有一定现实价值，为落实整改工作指明了方

向，但现在仍缺乏针对高校巡视巡察“纸面整改”问题具体表现和治理对策的研究。本文在通过访谈、问卷调查及查阅某省十五所高校相关资料的基础上，分析了高校巡视巡察“纸面整改”问题表现形式，并提出相应治理对策。

一、巡视巡察的内涵

孟德斯鸠曾说过：“一切有权力的人都容易滥用权力。”^[11]英国著名历史学家阿克顿也持类似的观点，提出“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”^[12]。可见，权力容易滥用，应该对权力进行约束，而巡视巡察制度就是对权力实施纵向约束的工具之一。

“巡”与“视”的联系，出自东汉许慎的《说文解字》一书，“巡，视行也”。在现代汉语中，“巡”指的是到各地去，来回地查看；“视”主要是“看”的意思，在有些地方，也有“考察、视察”之义。关于“巡视”一词的含义，《周礼·司谏》将它解释为“巡问而观察之”^[13]。巡视巡察在中国古来有之，最早可追溯到尧舜禹时期的天子巡狩制，夏商周时期的“四方巡视”，春秋战国时期的“巡县之制”，秦的御史府制，西汉的刺史制度，隋的司隶刺史制度，唐的十道巡按制度，宋的监司出巡制，元的二十二道肃政廉访司制度，明的十三道巡按御史制度，清的十五道巡按御史制度。党内巡视巡察制度在批判继承古代巡视制度和马克思、恩格斯与列宁有关党的巡视巡察理论基础上，适应我国不同历史时期的需要，逐渐发展和完善。

巡视是中央以及省、自治区和直辖市党组织对所管理的地方、部门、企事业单位党组织进行监督检查的制度。巡察是市、县级党委向被巡察单位派出巡察组，依照授予的权限和巡察内容，以被巡察单位及其党政领导班子成员为对象，围绕党的建设和夺取反腐败斗争压倒性胜利而进行的体检，通过督促整改，达到全面从严治党的目的。

纵观中国历史，历代王朝都对巡视巡察工作

十分重视。根据相关巡视巡察文献记载，无论古今，对做好巡视巡察的“后半篇文章”都不同程度地存在着“纸面整改”现象。

二、高校巡视巡察“纸面整改”问题的主要表现

通过对某省十五所高校的整改资料的梳理，及对学生和教职工的访谈与问卷调查，发现高校个别党员干部面对巡视巡察，仍抱着侥幸心理，存在“纸面整改”现象。经过归纳总结，“纸面整改”问题与表现主要有五个方面。

（一）应付式整改

根据调查，发现部分巡视巡察对象对所反馈的问题，不是积极面对、深入认真细致地查找问题的根源，而是让相关工作人员闭门造车，随意杜撰，然后提交整改方案来应付整改。更有甚者，个别巡视巡察对象提交的整改方案存在网上抄袭现象，有的在巡视巡察工作开展前已经把整改草案拟定好，或者在巡视巡察反馈后短短几天时间内就出台了整改方案。通过查阅部分高校的整改方案，发现有的整改方案中提出的整改措施，内容空洞无物，喊口号，表决心，缺乏针对性、对应性。比如，针对部分高校发现的“党员干部教育活动开展不深入”问题，方案中提出的整改措施仅是“加强党员学习监管，采取集体学习和个人学习相结合的方式”等等，而对于如何监督、谁去监督，每年集体学习多少次、学习什么内容，每次学习最少时间是多长，学习效果如何评估等没有具体规定，整改措施显得十分空洞，好像在整改，又好像什么也没有整改。调查中还发现一种就事论事式整改现象。就事论事式整改，就是针对具体的问题所提出的相应的整改措施缺乏整体性、系统性思考，没有做到“举一反三”，不能针对同类问题建章立制、堵塞漏洞。这种就事论事式整改，较上面两种整改方式而言，虽然在表面上表明了一定的态度，针对问题提出一定的措施，能针对存在的具体问题提出

纠正措施，但是缺乏深化，不彻底。

（二）以解释代替整改

巡视巡察所发现的问题千变万化，既有共性问题，也有个性问题。导致问题出现的原因也是千差万别的，有的一因一果，有的多因一果。对于高校党员干部及一般党员教师来说，如果政治站位不高，思想认识不深刻，整改中不能从自身找原因，而是千方百计从客观因素中寻找各种原因来为单位、为自己开脱责任，自然就会在整改方案中出现各种各样的客观原因解释，这是对整改落实缺乏勇气和真心的表现。如有的高校把整改工作落实不到位、延期归因为人手不足，把严肃党的政治纪律不给力归因为大环境因素，把组织生活搞成走过场归因为业务繁忙，等等。

（三）以“下不为例”代替整改

在查询相关整改方案中，发现整改方案中经常以提出“下不为例”的方式来代替整改工作，好像在整改措施中提出“下不为例”就算完成了整改，尤其是涉及单位违规发放各种奖金、福利、补贴问题时，害怕整改起来得罪人，不愿把违规发放的奖金、福补追回，于是以“下不为例”作为整改措施来代替对已发生违规问题的整改。如某高校二级单位工会针对在年底违规发放超市购物卡问题，在整改方案中提出的整改措施就是“下不为例”，并没有说明采取何种措施来追回违规发放的购物卡。

（四）以出台制度代替整改

有些高校在规章制度方面不健全或有缺失，导致党的纪律没有很好地被贯彻执行，这就需要完善建章立制。建章立制是整改措施中很重要的方面，但是高校如果仅仅以出台制度来代替问题，然后继续不落实，这样的整改也是不彻底的，或者说是形式主义的变异。如某高校的年度评选优秀教师、优秀党员等，普遍存在一把手“一言堂”的现象，完全由一把手决定，缺少规章制度的监督制约。问题被巡视巡察发现后，在整改过程中，虽然制定了相应的考评制度，但是

工作中并没有认真贯彻实施。这就是典型的以出台制度代替整改。

（五）边改边犯、整而不改

针对巡视巡察反馈的问题，部分高校虽然已经建章立制，并采取了相应的整改措施，取得了部分成效，但是受“巡视巡察是阵风，整改是运动”错误认识的影响，等一轮巡视巡察工作结束后，整改行动却无影踪。如民主生活会流于形式，组织生活不能按要求开展，形式主义、官僚主义抬头，违反中央八项规定精神，很多高校在巡视巡察问题反馈后，都进行了集中整改或整治，也取得了良好的效果，但是时间久了，有些高校又放松了思想警惕，制度执行又开始松懈，这些老问题死灰复燃。

以上部分高校对巡视巡察反馈的问题所采取的“纸面整改”方式，都是消极的、敷衍的，是缺乏担当和责任的表现，是对党不忠诚、对人民不负责任的表现，影响恶劣。

三、高校巡视巡察“纸面整改”问题治理对策

高校巡视巡察“纸面整改”问题表现各异，这些不作为、懒作为的表现在广大学生、教职工中间造成了不良影响，需要巡视巡察组、高校党委与个人三方同时发力，及时治理、综合治理。

（一）完善“回头看”制度，加强巡视巡察队伍建设

首先，建立跨省多轮异地巡视巡察及异地“回头看”制度。目前，各省对高校的巡视巡察及“回头看”制度，采取省巡视组对负责高校开展巡视、各高校纪委巡察本高校二级单位的方式。虽然中央出台了巡视巡察的相关法律，要求十分严厉，但这种巡视巡察及“回头看”仍好比老子监督儿子、哥哥监督弟弟，不可能完全避免高校及高校二级单位人员“找关系”“走后门”等现象。为了避免此类现象的发生，开展对各高校及高校的二级单位异地、多轮巡视巡察，并坚

持对巡视组、巡察组人员终身追责十分必要。这样，就可以有效避免人情因素对巡视巡察工作的影响。建立跨省多轮异地巡视巡察制度，增加了采取“纸面整改”、蒙混过关的难度，让那些在巡视巡察工作中发现问题的党员干部因畏难而不敢实行“纸面整改”。其次，采取公开与不公开相结合的巡视巡察“回头看”制度。通常在开展巡视巡察“回头看”工作前，纪检监察部门都会通过媒体公布“回头看”的单位名单，“回头看”的时间，“回头看”小组的电话、邮箱、组长、进驻时间等，这种公开会为被巡视巡察单位、被巡视巡察人员提供时间和思想准备，以便做足工作应对“回头看”。因此，除了采取公开“回头看”外，还需要采取隐蔽式“回头看”制度，就是不公开“回头看”人员名单、“回头看”时间、“回头看”办公地点、“回头看”的人员身份，在巡视巡察中“回头看”人员采取不公开身份对最基层的工作教师、后勤人员和学生进行谈话的办法，督促被巡视巡察单位及人员落实整改。公开“回头看”巡视巡察与不公开“回头看”巡视巡察可以同时运用，也可以单独运用。只有这样，才能对被巡视巡察的高校形成无形的、持续的监督，才能促进认真落实整改。最后，加强巡视巡察队伍建设，做到打铁还需自身硬。巡视巡察如今已经实现常态化、全覆盖，意味着被巡视巡察的高校会面临再次被巡视巡察的机会。如果第一轮巡视巡察有漏洞，通过多次巡视巡察就能够堵漏，形成持续的威慑力。为了减少巡视巡察的次数和漏洞，节约资源，促进整改，需要加强巡视巡察队伍建设。一是要加强巡视巡察队伍政治学习。通过不断加强政治学习，提升巡视巡察队伍政治素养，促其不折不扣地完成党对高校巡视巡察的政治体检任务。二是要加强巡视巡察队伍的业务培训，不断学习新的经验。对于巡视巡察队伍来说，参加巡视巡察业务培训，可以提高自己的业务水平，遵守业务流程，也能得心应手地开展工作。三是开展巡视巡

察队伍的业务交流。只有不断通过业务交流，才能不断提高自己应对不断变化的各种违法违纪行为的能力。

（二）提高高校各级党组织的政治站位

高校肩负着培养德智体美劳社会主义建设者和接班人的重要任务，是立德树人的地方，是高级知识分子云集的场所。因此，在落实巡视巡察整改上，高校各级党组织应该站在牢固树立“四个意识”、坚持“两个维护”的政治高度，本着对党负责、对人民负责、对国家未来负责的高度责任心和决心，从严落实巡视巡察整改，净化党内政治生态。只有被巡视巡察高校的领导政治站位高，态度坚决，相关人员就不敢敷衍了事式地整改。

（三）落实责任到人

高校巡视巡察发现的每一个问题、每一件事都是由具体的人实施的，因此，要把责任落实到具体的人。如果整所大学上下都严格按照党的教育方针办学，加强领导干部、教职员政治学习，认真贯彻党的各项教育政策，那也通常仅做到绝大部分教职员、领导干部能够遵守党的纪律，偶尔出现个别人违法乱纪的情况难以杜绝。如果是一般教职员出现违纪情况，个人要负主要责任，二级单位负有直接监督、领导责任的纪检书记则负有不可推卸的监督责任；如果是二级单位个别主要领导干部违法违纪，其个人负担主要责任，学校的党委及纪检书记负次要责任。如果大学不按照党的教育方针办学，不积极组织教职员进行政治学习，出现大面积、塌方式的违规情况，那么学校党委书记及纪检书记要负主要责任。

只要把责任落实到具体的人，责任清晰，无法相互推诿，被巡视巡察对象就不敢耍“纸面整改”的计谋。

（四）建立“一事一落实”制度

各高校应该根据巡视巡察反馈的问题，分出共性问题和个性问题，然后分门别类建立台账。实行监督责任到人、整改责任到人，按照先易后

难、先简单后复杂的原则，规定每项问题整改完成的时间节点，一事一落实。如果到期没有落实，就要查明原因，根据原因再追责。建立一事一落实制度，是被巡视巡察单位对待整改的认真态度的体现，有利于避免“纸面整改”现象的发生。

（五）发动群众对整改工作进行全过程人民民主监督

巡视巡察整改工作要坚持依靠群众、发动群众的原则，发扬全过程人民民主。在整改前，除了个别涉密问题，要充分利用校网站、微信群等方式，向所有教职员工、在校学生、行政后勤人员进行公示，发布巡视巡察过程中发现的问题，让人人拥有知情权，做到绝不隐瞒、公开透明。整改过程中，动员愿意参加整改的师生参与整改台账、整改评价指标的制定及公布整改进展和详细过程，让人人拥有民主参与权。整改结束后，让师生、领导及第三方参与评估。只有发挥全过程人民民主的作用，才能对“纸面整改”形成威慑力，利于整改工作的主动落实。另外，对于被巡视巡察出问题的党员干部来说，根据巡视巡察报告，按照党规党章、党中央的会议精神要求，应从灵魂深处挖掘违法违纪的原因，认真落实整改。在日常生活中，要自觉加强对党章党规及中央会议精神的学习，开展自我反思，提高自己的政治修养，避免思想懈怠、发生违法违规行为。

四、结语

高校巡视巡察工作，是对高校贯彻党的教育方针，实施立德树人效果的检查，是对于高校党员干部是否违反党的政治纪律、组织纪律、生活纪律、工作纪律、群众纪律、廉洁纪律的政治体检。然而，部分违规违纪党员干部不认真落实整改工作，存在“纸面整改”的现象。这既有巡视巡察制度不完善的原因，也有高校领导站位不高、包庇维护的原因，还有二级单位领导和个人心存侥幸的原因。为了营造风清气正的高校、建

设一支遵纪守法的教职工队伍，高校党委必须提高政治站位、树立主体责任意识，采取一事一落实制度，建立责任落实到人、追究到人制度，促进整改工作落实，加强党规党章学习，做到“一

日三省”。同时，巡视巡察组也要建立多轮公开与不公开的“回头看”异地巡视巡察制度，与高校各级党组织共同督促落实整改。只有避免“纸面整改”问题出现，才能实现高校的“善治”。

参考文献

- [1] 中央巡视工作领导小组. 巡视整改落实是“四个意识”的试金石 [N]. 人民日报, 2018-11-02(6).
- [2] 赵乐际. 充分发挥巡视监督作用 有力促进全面建成小康社会 [EB/OL]. (2020-05-15)[2023-10-31]. https://www.ccdi.gov.cn/specialn/19zyxsgz/yw19zyxsgz/202005/t20200515_102965.html.
- [3] 中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第五次全体会议公报 [EB/OL]. (2021-01-24)[2023-10-31]. http://www.xinhuanet.com/politics/2021-01/24/c_1127019059.htm.
- [4] 赵乐际. 运用党的百年奋斗历史经验 推动纪检监察工作高质量发展 迎接党的二十大胜利召开：在中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的工作报告 [EB/OL]. (2022-02-24)[2023-10-31]. <https://news.cctv.com/2022/02/24/ARTIX5Qc2OAWNuv5n9z4rNg5220224.html>.
- [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 [EB/OL]. (2022-10-26)[2023-10-31]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2022/1026/c64094-32551700.html>.
- [6] 蒲沿洲, 葛红. 深化高校巡视巡察成果运用的路径研究 [J]. 华北电力大学学报(社会科学版), 2023(2): 1-10.
- [7] 纪静, 吴荣顺. 坚持系统思维提升高校校内巡视巡察效能探究 [J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2022(2): 12-15.
- [8] 华锋, 吕婷婷. 巡视巡察整改促进工作机制创新：以高校为例 [J]. 行政科学论坛, 2023(5): 26-29.
- [9] 吴文君. 高校巡视巡察与其他监督贯通融合研究 [J]. 人民论坛, 2022(5): 67-69.
- [10] 李四红. 坚持巡视巡察上下联动 推动全面从严治党向高校基层延伸：以北京语言大学为例 [J]. 北京教育(高教), 2021(10): 77-78.
- [11] 孟德斯鸠. 论法的精神：上册 [M]. 张雁深, 译. 北京：商务印书馆, 1959: 184.
- [12] 阿克顿. 自由与权力 [M]. 侯健, 范亚峰, 译. 南京：译林出版社, 2011: 294.
- [13] 贺清龙. 古代巡视制度史话 [M]. 北京：中国方正出版社, 2016: 4.

责任编辑 刘 钊

(上接第32页)

参考文献

- [1] 孟德斯鸠. 论法的精神：上册 [M]. 张雁深, 译. 北京：商务印书馆, 1961: 154.
- [2] 习近平在十九届中央纪委六次全会上发表重要讲话强调 坚持严的主基调不动摇 坚持不懈把全面从严治党向纵深推进 [N]. 人民日报, 2022-01-19(1).
- [3] 邓小平. 邓小平文选：第2卷 [M]. 北京：人民出版社, 1994: 339.
- [4] 唐皇凤, 毕鸿昌. 中国共产党加强党内监督的百年历程与基本经验 [J]. 江汉论坛, 2021(6): 13-19.
- [5] 岳磊, 芦春燕. 腐败治理效能的内在逻辑及其优化路径 [J]. 领导科学, 2020(24): 33-36.
- [6] 习近平关于全面从严治党论述摘编 [M]. 北京：中央文献出版社, 2016: 110.
- [7] 习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编 [M]. 北京：中央文献出版社, 2015: 123.
- [8] 张杰, 李和中. 权力监督体系的构建 [J]. 重庆社会科学, 2017(6): 17-24.
- [9] 习近平. 习近平谈治国理政：第4卷 [M]. 北京：外文出版社, 2022: 552.
- [10] 吕瑶. 党内巡视制度：概念溯源、功能优势及效能转化 [J]. 重庆社会科学, 2022(1): 5-16.
- [11] 黄志钧, 朱忆天. 建党百年巡视制度的历史嬗变与现实进路 [J]. 领导科学, 2021(12): 4-8.
- [12] 李滔, 卢雨秋. 党内巡视制度百年变迁研究：基于历史制度主义视角 [J]. 理论导刊, 2021(6): 10-16.
- [13] 闫文杰. 邓小平党风廉政建设思想及其价值意蕴 [J]. 行政科学论坛, 2018(11): 42-45.

责任编辑 刘 钊

文化自信背景下沉浸式体验 在英语教学设计和管理过程中的应用

李瑾璟, 黄洪斌

(宜春幼儿师范高等专科学校, 江西 宜春 336000)

摘要: 在坚定文化自信的背景下, 越来越多的教师积极探索在教学设计和管理过程中融入中国优秀传统文化。这就要求教师更积极地创新教学方法, 让学生在学习英语的同时深入了解中国文化, 加深文化认同。教师可以在新课程标准的指导下, 从分析英语教学现状出发, 将中国优秀传统文化融入到沉浸式英语教学中, 进一步从课堂内容主题构建、课后文化活动创设、多维情感升华体验等方面提出有效融入途径, 改善英语教学, 提升学生的文化素养。

关键词: 中国优秀传统文化; 英语教学; 文化素养

中图分类号: D63; G642 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)03-0039-04

习近平总书记在2023年文化传承发展座谈会中再次强调, 要坚定文化自信, 因为“自信才能自强, 有文化自信的民族, 才能立得住、站得稳、行得远”^[1]。在这一思想指导下, 在教学中有有效融入中国优秀传统文化已成为教学设计和管理工作方面的热点话题。对小学英语教学而言, 在教授学生英语文化知识的同时, 更应该突显中国优秀传统文化的力量, 让学生们在英语课堂内外“沉浸式”对比体验中了解并认同中国优秀文化, 引导他们传承中国文化精神, 进一步培养他们的跨文化学习能力和英语语言学习能力, 提升学生的思维品质、人文素养、社会责任感等。

一、中国优秀文化融入小学英语教学的现状

通过向小学英语教师发放调查问卷、对部分教师进行访谈, 可以看到当前中国优秀文化融入小学英语教学的现状。结果显示, 就教师对中国优秀文化的态度而言, 绝大多数教师认为有必要将中国优秀文化融入英语课堂中, 且中国优秀文化内容与小学英语教学内容的匹配程度较高, 尤其是传统节日、历史典故, 风俗等内容可以很好地融入英语教学过程的设计和管理之中, 能更好地培养学生的爱国情怀, 弘扬中华民族精神。但由于教师自身对中国优秀文化的了解程度有限,

收稿日期: 2023-12-30

基金项目: 2022年江西省基础教育研究课题“文化自信背景下‘沉浸式’体验在小学英语教学中的实践研究”(SZUYCYEYY2022-1199)

作者简介: 李瑾璟(1990—), 女, 江西宜丰人, 宜春幼儿师范高等专科学校讲师, 研究方向为英语教学; 黄洪斌(1989—), 男, 河南商水人, 宜春幼儿师范高等专科学校讲师, 研究方向为英语教学。

对融入中国文化的方法掌握有限,教师在教学中并不总是有意识地融入中华优秀传统文化知识,更多的还是英语知识的讲解、语句语法的练习等。

总的来说,中国文化有效融入小学英语教学设计和管理之中的情况不太理想,存在的问题集中体现在以下几个方面:(1)能认识到中国优秀传统文化的重要性,但尚未能有效地将它们有效融入到英语教学中;(2)对小学英语教学内容与中华优秀传统文化的契合点挖掘不够深入;(3)英语教学中注重英语语言教学,缺乏文化教育教学活动以及文化情感的渗透;(4)在教学中忽视学生的主体作用以及跨文化意识的培养。产生以上问题的原因主要是教师对中国文化教学过程的设计和管理能力与方法有欠缺,学生接触中国优秀文化机会较少等。

鉴于此,本研究将着力探讨如何将中国优秀文化融入小学英语课堂内外,从学校、教师、学生等方面提升中国优秀文化与小学英语教学的融合度,借助信息化技术、文化活动等形式,使小学生加深对中国优秀文化的理解,坚定文化自信。

二、中国优秀文化融入小学英语沉浸式教学的可行性

(一) 可行性之一:时代背景及课程标准的要求

党的二十大报告提出,“增强文化自信,发展面向现代化、面向世界、面向未来的,民族的科学的大众的社会主义文化”^[2]。在这一大背景下,深入了解并传播中国优秀文化是各阶段教育工作的重要内容,在教学活动中开展中国优秀文化教育有助于学生在获得认知的同时树立文化自信。英语教学的设计和管理既要重视传授英语文化知识,更要重视保持本民族文化的文化自信。为了实现这一目标,教师需要整合教学资源,深挖中国文化元素,加深学生对中华优秀传统文化的理解,用英语语言传递中国的文化内涵,树立学生的文化自信品格。在小学英语教学中,许多教师

已经开始注重中国文化的融入,如时曼丽^[3]强调在教学情感体验中增强文化渗透力,葛晨瑜^[4]倡导立足于改革教学方式,拓宽作业形式,加强文化对比,提升文化修养。中国文化的融入可以带领学生领略中华智慧,逐渐渗透文化自信理念,培植学生的文化自信。

《义务教育英语课程标准》(以下简称《标准》)指出,义务教育阶段英语课程培养的核心素养包括语言能力、文化意识、思维品质等方面的内容。在设定的文化意识学段目标里,一级(三至四年级学段)目标包含“初步具有比较中外文化的意识”“具有国家认同感,对中华优秀传统文化感到骄傲”等内容,二级(五至六年级学段)目标包含“初步具有比较中外文化异同的能力”“跨文化沟通与交流”“体现爱国主义情怀和文化自信”等内容。从这些目标可以看出中国优秀文化融入小学英语教学是必要且可行的。

(二) 可行性之二:借助沉浸式教学

始于20世纪60年代的沉浸式(Immersion)教学,也被译为浸入式双语教育,是加拿大法语区首先开创的一种全新的第二语言教学模式。1975年,美国心理学家Mihaly Csikszentmihalyi博士在研究中提出沉浸理论,他认为当人们全身心投入某种活动中时,他们就会忽略掉其他干扰,获得最好的学习效果。近些年,研究重点逐渐向教学实践偏移,如探究沉浸式教学模式、沉浸式教学策略等。沉浸式教学法确实体现出了更强的感染力,利于学生语言能力的发展。

在小学英语教学中,学生英语学习由于缺乏语言环境,很容易受到母语的干扰,学习时间大多安排在英语课堂上,课后基本不会使用英语进行交流,这很容易使小学生学习英语的自信心减退,从而影响英语语言的学习效果。将沉浸式教学贯穿于小学英语教学的设计和管理中,尽量还原真实的语言环境,通过创设学习环境和设置语言文化情境等方式,让学生在语境中接触和体验真实语言,增加视、听、说、写教学内容的沉浸

式学习体验,从而进行文化引导,有利于培养学生英语综合能力。

四、沉浸式体验在小学英语教学设计和 管理中的有效途径

(一) 构建主题沉浸,运用视听说文本渗透

中国优秀文化融入英语课堂应以《标准》中三至六年级的课程目标为指导,从小学英语教材入手,在教学目标设计上明确体现中华优秀传统文化,将英语教材的知识按不同单元的主题进行文本归纳、梳理和整合,提炼育人元素。每个单元涉及主情景图和A、B、C四个部分,先对这四个部分的内容提取并归纳文化素材,挖掘出教材中的隐性素材,再针对学习该单元所要达到的知识目标、能力目标、情感目标来继续补充模块中的中国优秀文化素材,探索不同主题的中国优秀文化融入点和渗透途径,设计更多的对比中西文化课堂实践类活动,提升中华优秀传统文化渗透的效果。

例如,在PEP三年级英语“Hello”这个单元A和B部分,主要学习打招呼、自我介绍的礼貌用语、告别的礼貌用语。在知识目标方面,教育学生能听、说、认读相关单词;在能力目标方面,教育学生能进行简单的打招呼口语交际;在情感目标方面,教育学生养成讲礼貌的好习惯以及了解中国传统问候礼仪。该模块的渗透点就在于可融入中国文化问候礼仪。中国自古被称为“礼仪之邦”,礼在传统社会中处处可见,如古人的揖礼、拱手礼、跪拜之礼、脱帽礼等,在授课时可以结合现代的握手礼,英美文化里的拥抱礼、亲吻礼等,通过对比中西见面礼仪文化的差异,让学生充分了解礼仪文化。学生在操练环节,可以通过沉浸式角色扮演不同时代、不同国家的人见面打招呼。这样的结合不仅能让小学生们加深对中国礼仪文化的了解,又能很好地激发小学生学习语言知识和操练语言的兴趣。

(二) 强化氛围体验,创设语言人文情境

沉浸式教学强调的是氛围体验,让学生在氛

围的渲染下,感受语言并学习语言。这种氛围可以是真实的环境创设、情景设计,也可以是教师通过信息化技术营造的虚拟环境。首先,教师在课堂上为学生创设贴近生活或者贴近英美国家文化的情景,将与教材配套的音频材料或网络上最新的视频资料融入课堂,通过听、看提高学生的学习兴趣,增强他们对学习内容的理解,渲染该主题的学习氛围。其次,教师应尽可能多地用英语与学生进行交流,从简单的教学指令逐步过渡到学习内容的传授,还原真实的语言环境。这对英语教师和小学生来说,尤其是对农村的小学生来说是一项挑战,教师在备课阶段需要思考怎样的英文表达才能让学生理解,而学生在上课的过程中需要理解教师所表达的含意。当然,在初期学生可能跟不上教师的节奏,但是随着学生在习惯教师用英语讲课的方式后,在沉浸式环境创设的熏陶之下,学生的英语逻辑思维能力会有所提升,英语语言表达的信心也会增强。

例如,PEP三年级英语“Look at me”这个单元的let's do部分,主要学习五官的几个单词,该部分的学习可以融入中国传统文化——京剧脸谱来进行讲授。京剧脸谱起源于生活,通过勾勒不同剧中角色的五官部位和面部的纹理来表现剧中人的性格、心理等特征,逐渐发展成为具有民族特色的、以人的面部为表现手段的图案艺术。教师可充分利用京剧脸谱的这一特征,以著名京剧片段的视频进行课程导入,呈现风格迥异的京剧脸谱图片,让学生沉浸式地感受不同脸谱的文化内涵。随后,依次向学生展现已标出五官单词及部位的空白脸谱图片,让学生在轻松愉快的氛围中自然而然地掌握脸、眼、口、鼻、耳等单词。在课堂活动环节,教师通过发放白色纸质脸谱面具,让学生以小组为单位,选择不同的人物进行涂色,在涂色中初步感受脸谱文化的色彩寓意,如红色脸象征忠义、白色脸象征奸诈等。最后,引导学生以小组为单位,展现本组的涂色作品,并通过介绍五官的颜色来操练“The face is

red”、“the mouth is blue”等句型。学生在教师创设的京剧脸谱文化背景中完成此部分的学习任务，可以在感受中国文化魅力的同时获得英语知识，主动进行口语表达，加深对中国文化的理解和认同。

（三）习得语言知识、丰富活动交融形式

教师在融入中国优秀文化的教学中除了提炼文本主题、创设情境外，还可以设计丰富多样的教学活动，让学生在可沉浸的语言学习环境中进行多维感官交互，建立多维语言刺激，从听、看、说几个方面对教学内容进行重复练习，进而习得语言知识和提升语言运用能力。教师在设计课内外活动时应基于教材的内容来拓展活动的宽度，充分考虑中国优秀文化的可融入性，以增强学习活动教育的外延性。在设计活动内容上，要按中国优秀传统文化不同模块归类，如党史素材、传统节日、文化礼仪、伟大创新成果、优秀文学作品等，选择与学生水平相对应的内容融入设置的活动中；在活动形式上，要按课堂和课后来归类，课堂活动如趣味游戏、小组活动、个人展示等，课后活动如布置作业、第二课堂实践（英语角）、英语话剧大赛、学期研学活动、延时服务等。开展这些沉浸式活动有助于打破传统的英语语言教学模式，更强调学生的主体体验。

例如，在PEP五年级英语“My school calendar”和“When is Easter”这两个单元中，可以融入中国传统节日文化，课内外活动可以设置为课堂传统节日风俗的展示、课后拓展实践。以清明节为例，课堂上融入清明节相关诗歌以及简单的英文表达（如扫墓、艾叶等），课后拓展活动让学生动手参与制作青团，引导学生用英语简单地表达制作过程，最后比一比谁揉得更圆，并在下次课堂上分享体验感受。通过多维输入刺激学生的听觉、视觉，强化语言点的学习，结合学

习活动的参与，进而转化为语言输出。

（四）升华文化情感，关联生活移情共鸣

小学英语教师要利用多种方式进行文化渗透教育，使教学贴近生活，通过移情达到共情。在校园中，教师从视觉、听觉等方面打造英语学习空间，如张贴英文安全标语、播放英语新闻或歌曲等，尽量为学生打造在校全英空间；在家庭中，家长借助媒体设备与孩子做英文亲子游戏、开展简单的日常英语对话等，让英语贴近生活；在社会上，引导学生关注含英语的事物，按主题进行收集和积累，积少成多，在真实的语言环境中对比中外文化，强化文化情境对学生的熏陶，使学生实现沉浸式学习。开展这些活动既是彰显中国优秀文化的魅力、增强学生的民族自豪感和文化自信手段，也是创新思政教育、引导学生树立正确的理想信念的方式。

例如，在PEP四年级英语“Dinner’s ready”这个单元中，围绕“食品、饮料和餐具”展开教学。该主题与日常生活密切相关，不论是在校内、家里用餐，还是外出用餐，学生都可以通过对比筷子、刀叉等中西方餐具的使用以及中西方食物的差异来了解中西方餐饮文化。可见，这种直观的感受和体验能让学生在获得英语语言的基础上将文化情感内化于心，在学习情境中提升文化品质。

五、结束语

总之，通过将中国文化融入英语教学之中，围绕“以学生为中心”，让学生在情境中沉浸式体验文化，加深中外文化的对比，可以提高学生的英语语言运用能力，初步培养学生对异域文化兼容并蓄的胸怀，对学生英语学习能力的提升大有益处。

（下转第62页）

领导小组治理突发事件网络谣言的 三维框架与机制研究

宋沂霏, 郝雅立

(天津商业大学公共管理学院, 天津 300134)

摘要: 突发公共事件网络谣言的复合特征、复杂生成机理及多元传播方式给政府舆情治理带来新挑战。从凭借着强大政治势能发挥决策指挥作用的领导小组出发, 提炼“主体策略—协同渠道—反应时机”的三维框架, 深度剖析谣言处置的机制障碍、治理策略弊端及谣言预警干预困境, 探索突发事件谣言防控中何以作出科学决策与合理决策。立足于防范预警的前置性视角, 拓展和丰富突发公共事件中处置谣言的思路, 以期实现从被动应对到主动防治的有效转变。

关键词: 突发事件; 领导小组; 网络谣言; 预防管理

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)03-0043-06

突发公共事件时常伴着大量未经证实的信息, 由于网络谣言传播速度快、处置难度大, 在无形中叠加网络空间压力, 易于使人们产生焦虑和慌乱, 给政府舆情治理带来巨大挑战。在突发事件应对中, 领导小组及协作部门尽管通过不同手段与渠道实施辟谣策略, 但在谣言生命周期的不同阶段仍面临多重困境。推动谣言治理从被动应对转向主动预防、从应急防控转向常态处置是亟待探索的问题。本文基于谣言生成机理与领导小组处置策略, 探索前置性地减少谣言产生和传播的方法, 以期形成从“应景式点到为止”到

“沉浸式掌握话语权”的谣言处置模式转变建言。

一、突发事件应对中领导小组网络化协同经验

“遇大事, 立小组”作为党政长期实践中积累的有效工作经验, 在重大决策执行、重大战略任务实施、突发事件应对中尤显优势。追溯历史, 1935年组建“三人军事小组”、1941年成立“中央调查研究局”, 以及新中国成立后组成的“中央政法小组”“中央外事小组”等都是典型做法。在应对突发公共事件历史上, 1955年中央设立血吸

收稿日期: 2023-06-22

基金项目: 2022年天津市研究生科研创新项目“基于阈值理论的突发公共事件网络舆情传递路径及导控机制研究”(项目编号: 2022SKY332); 天津市哲学社会科学规划课题“天津市基层矛盾纠纷调处化解的机制创新与治理效能”(项目编号: TJGL21-029)

作者简介: 宋沂霏(1997—), 女, 甘肃酒泉人, 天津商业大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向为公共危机与应急管理; 郝雅立(1988—), 女, 河北廊坊人, 管理学博士, 天津商业大学公共管理学院副教授, 硕士生导师, 研究方向为公共安全与风险治理。

虫病防治领导小组，联合卫生部血吸虫病防治局等机构快速凝合力、整合资源，制定全国性防治计划，凸显出领导小组工作方式的独特优势。2020年中央到地方纷纷成立抗疫领导小组，依靠其自身独特的组织结构和功能作用，发挥指导疫情防控、评估传播风险、引导舆论宣传等功能^[1]，推动了疫情防控政策有效执行。从诸多实践来看，领导小组横跨党政两大系统，在运行中呈现的“借力与自立”的双重逻辑以及“上下联动、多向互动”的协同机制，有助于小组成员打破常规、整合资源、在最短时间内作出适应性决策。领导小组网络化体系的建立强调领导与执行系统相互配合，组织与个体间紧密联系并有效互动，通过行动者间的联系激活纵横协同结构关系和正式或非正式的协同联动，融合多种角色促成特定性质、特有功能集体行动的治理优势^[2]，以间歇性治理方式应对非常态治理场域下的特殊任务，形成上下贯通、优势互补与良性互动的协作格局。

在2008年以来的机构改革中，“领导小组”拓展为“议事协调机构”，尤其是在2018年成立应急管理部应急管理事业走向新时期后，领导小组在常态化风险防范和非常态化突发事件应对中发挥着不可替代的作用。在常态化管理中，高风险领域领导小组的成立有助防范潜在风险，如国家森林防火指挥部的设立。在非常态情境下，因突发状况引起的连锁反应难以预判，领导小组成员可吸纳更多资源以保证组织体系功能齐全、人员稳定。“整合型的权力结构”与“领导—执行”的行为方式利于灵活快速地应对多种复杂情况。

正因为领导小组的此种独特性与代表性，这种治理模式已成为应对公共危机的有效安排。在非常态情境下，依托权威等级制纵向协调，在多部门负责下对“牵头部门”的制度设定赋予领导小组协调任务的职责^[3]，使领导小组能够根据突发事件的形势变化作出策略优化。实践证明，领导小组在解决重大危机问题上有其行之有效的决策机制和领导能力^[4]，在突发事件谣言处置中承

担着短时间内有效辟谣、阻断造谣路径、打击造谣者及建立内外协同一致的谣言处置体系的任务，发挥着其独特优势。

二、突发事件中网络谣言产生机理剖析

（一）网络谣言的产生与其本身的复杂特性及多元情境密切相关

谣言信息种类繁多、关联性高、互动性强，短时间内相互交织易引发多个爆点，一旦引爆，易引起更大范围的传播。突发事件发生后，网络场内非理性情绪集聚爆发，若政府部门拖延推诿导致官方发布信息渠道不畅通，造谣者极易抢占先机，占据话语主动权。领导小组“整合性的权力结构”具有实现专业性空间增量的优势，通过集体协商、智库专家协同更易在最短时间内攻破复杂性难题，领导小组运行中“自立与借力”的行为逻辑有助于对非常态情境下的谣言分类施策、对症下药。

（二）网络谣言的产生与风险社会焦虑及传播群体极化现象密不可分

在危机情境中，谣言极易引发外化的集体性反应。在群体决策中部分成员极易向某一极端偏斜，形成群体极化^[5]。公众易于在群体意识作用下丧失自主判断力，在刻板印象与从众心理的影响下，具有轻信特质的人群无意识加入传播群体会造成大范围的信息偏向。领导小组协同处置谣言的优势可以弥合由群体极化现象带来的危机。在信息真空阶段，领导小组的通过网络化共同发力模式有助于增加谣言处置决策的科学性与可操作性。

（三）网络谣言的产生体现了公众渴望介入公共事务的深度诉求

突发公共事件往往是综合性灾难事件，造谣者把握公众心理，抢先传播扩散不实言论的行为体现了对话语权力的渴望与深度介入公共事务的诉求。麦克莱兰的权力动机理论指出，个体对社会事务产生兴趣，其行为背后潜藏强烈的权力动机。领导小组通过网络化协同谣言处置模式，能够深

度挖掘公众在突发事件应对中的真实诉求，在促进政策落地的同时启动监督反馈机制，打通自下而上的民意表达通道以推动双向主体信息的交互。

三、领导小组谣言处置的“主体策略—协同渠道—反应时机”三维框架

谣言处置强调聚合多方力量、协调各类策

略，在科学理论方法指导下构建谣言处置机制，有效防范化解谣言危机。中央应对疫情工作领导小组统筹疫情防控宣传与打击网络谣言等任务，为疫情防控提供强有力的舆论支持。据已有案例，可以发现领导小组应对谣言采取了“主体策略—协同渠道—反应时机”三维框架，见图1。

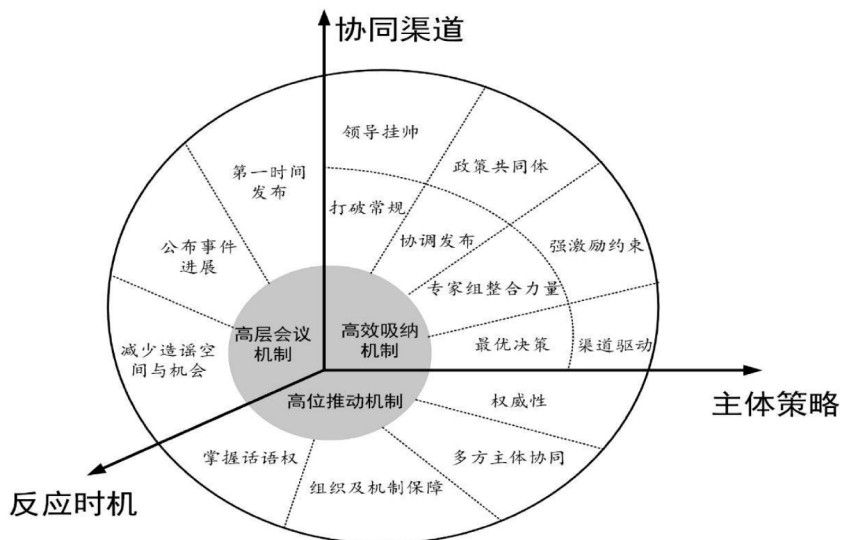


图1 领导小组谣言处置三维框架图

（一）主体策略：精英权威机构主导下的多元主体合作策略

中宣部及其工作小组快速聚集任务目标辐射范围内的人员，连夜部署并协同推进防疫宣传、舆论引导及谣言处置等工作任务。领导小组在关注破坏性谣言的同时，强调在舆论场中掌握话语权并转变应对方式，在事实基础上争取第一时间发布权威信息。在突发事件谣言处置上重视权威力量的巧妙运用，组建起由小组内精英赋能、权威机构主导、地方网信办等主要机构负责、专业化机构干预、多方主体联动的谣言处置体系。在信息真空阶段，信息发布者的权威性和专业性越高，信息可信度感知就越高^[6]；在信息披露阶段，领导小组的组织结构利于信息在纵横机制中形成传递矩阵，为辟谣提供强有力的组织和机制保障。

（二）协同渠道：激励与约束并行下的多力合作高效率执行

领导小组运用高效吸纳机制将政治精英和科

学群体吸纳其中，激活多元协同处置谣言渠道，成功化解谣言危机。领导小组的内在结构决定谣言处置需要有承载的执行机构，小组运行通过“领导挂帅”等方式发挥核心作用，横向协作汇集意见达成最优决策，小组力量推动的纵向间“决策—执行”关系也被赋予“强激励约束”。在应对谣言前，打破常规组织的层级壁垒，配置多元化小组力量，以防源头防治不力，引发后续负面效应。在应对谣言过程中，领导小组与协同伙伴组成政策共同体，协调发布时机，实现辟谣策略优化及政治权威与专业权威的统一。

（三）反应时机：树立谣言生命周期理念下的全过程

领导小组运用高层会议机制，及时准确、公开透明发布突发事件信息，主动回应社会关切。在突发事件谣言处置中，领导小组针对公众关注点和诉求，及时作出回应；如若事件非常规、较复杂等客观因素导致无法及时披露真相，领导小

组也会以及时发布事件调查进展等方式作出合理有效解释。在信息披露结束后，领导小组依旧应把握谣言传播及生命周期规律，通过信息公开减少造谣空间和机会，在“时效度”的原则标准下，与协作伙伴共同发力，找寻不同周期阶段的应对策略。

（四）三维融合：差异化组合模块下的透视分析

第一，主体策略—反应时机模块。领导小组通过领导和决策系统双向互动，促使主体策略与反应时机相契合，以其快速的政治动员与高效的吸纳机制最大程度减缓谣言传播速度，遵循第一时间发布准确信息、第一时间回应关切问题、第一时间问责处理的原则，有效阻断谣言传播链条。第二，主体策略—协同渠道模块。领导小组协同渠道的功能运行有赖于各类主体的协同耦合与深度互动，其内在结构与运行逻辑促使主体策略找寻渠道的释放路径。领导小组不仅“自立”且借助“外力”，通过会议、政策文件释放政治势能信号并畅通协同通道，实施积极引导与约束规制策略；领导小组联合多方主体实现策略优化

与信息共享，达到减缓谣言传播速度与终止谣言的效果。第三，协同渠道—反应时机模块。领导小组在谣言传播的不同阶段通过协同渠道产生、凝聚、释放政治势能，以最短时间破除多方平台沟通障碍。领导小组联合媒体平台、专家智库力量，结合谣言治理技巧，充分利用“黄金两小时”发布真实有效的辟谣信息，阻断谣言的蔓延路径和传播节点，通过多环节互动提升突发事件网络谣言的辨识度。

四、不同阶段下领导小组网络谣言的治理机制

根据应急管理生命周期理论中“四阶段模型”，结合谣言传播演化规律，本文将谣言的生命周期划分为四个时期。实践中，中央网信办强调，对涉险情、疫情、灾情等谣言信息，督促有关部门澄清事实，回应关切。基于网络谣言治理的客观规律和现实需求，结合上述三维框架，本文将领导小组实际运行模式及优势经验迁移并应用于非常态化的谣言治理过程中，深入剖析领导小组处置谣言不同阶段差异化机制的生成及影响，见图2。

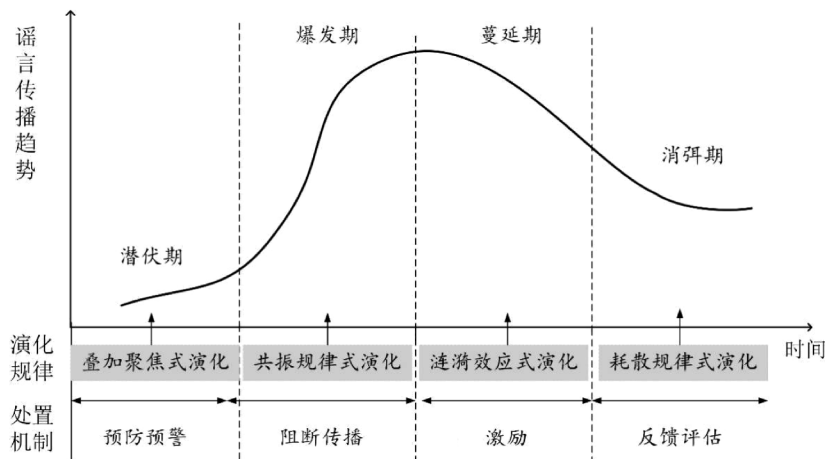


图2 谣言生命周期分布及处置机制对应关系图

（一）潜伏期：预防预警机制助力谣言监测与防控

谣言在潜伏期呈现从分散到集中的演变路径，诱导因素不断累积、叠加和聚焦。谣言处于孕育阶段且大部分辟谣主体缺乏对失真信息的系统性认识。领导小组从工作机制的运行和网络谣

言变化规律出发，实现应急处置向预防预警的有效转变。领导小组汇集网络平台运营者、传统媒体等建立网络化的约束机制，共同优化突发事件谣言预警体系。由多元主体建言献策形成政策共同体，依据特定时间范围内谣言可能的传播渠道、方式及范围，判断需启动何种预警。由于谣

言爆发势头较为隐蔽，在掌握谣言生成时机、传播特点及危害程度的基础上依托谣言预警处置系统等科学化工具，提升谣言监测系统运行效能。

（二）爆发期：阻断传播机制防范谣言扩散与蔓延

网民情绪与议题热度在谣言爆发期产生共振的互动现象，谣言呈共振规律式演化。领导小组依靠自身独特的组织结构和功能，联动多方辟谣力量阻断传播源头，与造谣群体形成对抗竞争的有利态势，汇集集体智慧形成长效阻断机制，实现从风险评估到信息发布的过程性追踪。同时，专业力量的深度介入能够减少信息损耗和判断偏差，吸收媒体力量与网民参与排查也可由下至上畅通民意诉求通道。部分传谣者与信谣者接收到官方信息，对失真信息存疑，甚至抵制谣言，领导小组对谣言“余热”追踪，采取阻断策略。

（三）蔓延期：激励机制助力谣言处置能动性的调动

谣言数量在蔓延期逐渐下降但仍占据一定生存空间。谣言危害程度、方式及性质伴随互动性风险、非理性表达风险呈涟漪效应式演化。此阶段领导小组已形成较为完善的谣言治理体系，公众对谣言的认知和情绪趋向理性，政府辟谣与公众传播之间的竞争关系出现扭转。因长时间监测与调查耗费大量精力，小组成员出现厌战情绪与侥幸心理会为谣言处置增加不可控性。领导小组运用正向激励机制调动成员能动性，打通共享谣言治理渠道，以负向激励为主导的“硬约束”防范工作疏漏，通过点穴式督办方式及时纠偏，可使与事态匹配适度的处置行动生成。以上两种激励形式推动领导小组综合性处置政策有效实施。

（四）消弭期：反馈评估机制助力问题倒逼与经验归纳

消弭期的耗散规律式演化是辟谣主体和渠道通过持续输出和信息交换，逐渐削弱谣言能量的过程。消弭期易出现谣言传播“症状”反弹。领导小组建立谣言评估反馈机制，形成小组成员与

协同渠道主体协作治理谣言的完整闭环，推动谣言治理过程高效精准回应公民关切。此时期领导小组通过归纳协同处置应对时机、渠道、策略等优劣势，汇集各方力量利用技术工具构建谣言处置平台，进入主动性防治谣言的治理状态。

五、领导小组治理突发事件网络谣言的短板分析

（一）谣言处置缺乏系统性的科学思维，降低资源整合效率

毛泽东指出，战略决策者要有统揽全局的意识，在复杂事物发展中以科学思维为主导，使各个组成部分与全局间相互配合协调。领导小组面对谣言危机，若缺乏先导性、全局性思维，未能从谣言特征、扩散态势、破坏强度等维度作出全方位的综合性评估，甚至存在推诿回避等被动应对行为，就会在谣言处置的结构整合和资源调动的实施细节方面缺乏系统性思维，如忽视媒体在辟谣时富有较多中性情感、能助力谣言消弭。

（二）谣言回应的时度效欠佳，加剧信任危机与对立情绪

危机情境下，公众对立情绪、非理性表达等风险在谣言处置中被裹挟。领导小组追求的决策通常为满足标准的有限理性决策，目的是尽快化解危机，阻断谣言产生。而部分领导小组成员因考虑自身利益，避免承担问责后果，错失最佳应对时机，导致事态恶化引发信任危机。领导小组的决策部署虽有利于快速回应实现谣言逆转，但对传播周期中谣言的再生与回应关注度不够，导致公众对公权力产生不信任，负面情绪激增。

（三）领导小组处置方式存在弊端，形成谣言扩散隐患

谣言产生后，领导小组未及时介入，忽视传播追踪及潜在因素排查，信息发布进程滞后。此种因工作不力导致谣言处置滞后的现象易形成“塔西佗陷阱”，即政府部门陷入无法取得公众信任的现象^[7]，由此增加谣言隐患扩散。在辟谣

信息发布上,部分小组成员谣言处置方式策略存在主观臆断等情况,网络聚光灯下公开回应的措辞不当之处被无限放大,受众对富集“官腔”的信息接受度不高,不仅不能缓解公众焦虑,反而助长了谣言的持续扩散,增加防控与处置难度。

(四) 预防预警工作机制不完善,缺乏规范性谣言处置预案

前置性干预机制与规范性谣言处置预案的不健全影响谣言处置成效。风险社会放大(Social Amplification of Risk)理论认为危害、心理、社会制度相互作用会放大公众对风险事件的反应^[8]。一旦危机来临,预防预警机制会因建立或运转时机滞后而无法阻断谣言传播,使领导小组及协同主体因反应迟钝而错失最佳处置时机。谣言信息碎片化、不确定性特点为鉴定真伪带来挑战,在认知、环境等复杂因素干扰下,领导小组存在预警思路局限、研判范围偏差等问题。

六、优化领导小组突发事件网络谣言治理机制的策略

(一) 判断与识别:分类别多举措应对差异化谣言

面对谣言危机需识别类型,对症下药。在突发事件中,谣言涉及防控防治、资源调配、民生保障等多方面,不同类型的谣言数量及传播周期、成本、关注度等变量不尽相同。领导小组要善于从不同类型的差异特征入手,由被动应对转向主动处置,在谣言类型系统性归纳的基础上察觉谣言治理的根本性问题,归纳有效举措。

参考文献

- [1] 钟开斌.“刚柔并济”:应急工作组的运作逻辑:基于新冠肺炎疫情防控的案例研究[J].中国行政管理,2022(5):22-30.
- [2] 周望.借力与自立:议事协调机构运行的双重逻辑[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2017,44(5):7-12.
- [3] 汤利华.地方领导小组运行的适应模型:基于环境-结构理论视角[J].公共管理与政策评论,2022,11(2):101-113.
- [4] 阮思余,邱思铜.领导小组与中国抗疫:关于中国抗疫经验的理论解释[J].海南大学学报(人文社会科学版),2022,40(5):58-69.

(二) 控制与阻遏:建立网络谣言的传播阻断体系

谣言信息的传播阻断要以控制和扭转事态为目标,从源头切断渠道与路径,深挖涉事组织与个体,在化解谣言危机的同时承担好“守卫”责任。领导小组在谣言的平息期亦要加大对突发事件等热点事件的关注,提升谣言传播阻断及其策略优化能力,不断追踪排查与谣言有关的潜在因素,通过联动协同策略将谣言扼杀于萌芽状态。

(三) 评估与复盘:构建谣言处置的评价与反馈系统

领导小组在谣言处置中需实现反馈机制与程序阻断处置体系的运行平衡。领导小组应对谣言的处置任务需以成员的评价指标是否满足条件为导向,其行动结果通过作用于网络任务环境产生影响。政府主体与协同力量构建多元评价与反馈体系有助于快速突破谣言处置困境,通过民意调查等方式引入社会力量发挥其监督与评价功能,在疏解网民恐慌与焦虑的同时维护社会稳定。

(四) 防患与化解:形成预防性前置性的工作效应

突发事件谣言预警的实现需要领导小组由被动应对转向主动预防,实现处置策略的管理升级。领导小组化解谣言风险需要基于谣言变化规律,运用预防性前置性的工作机制进行防治。实践中,在发展思维的指导下,建立谣言信息资源数据库,促进知识形成经验模式,推动小组成员遵循行为导向,提升谣言应对的能力水平。

- [5] 郭光华.论网络舆论主体的“群体极化”倾向[J].湖南师范大学社会科学学报,2004(6):110-113.
- [6] 唐雪梅,赖胜强.突发事件中政府对网络谣言的辟谣策略研究:以太伏中学事件为例[J].情报杂志,2018,37(9):95-99.
- [7] 塔西佗.历史:第一卷[M].北京:商务印书馆,1985:7-8.
- [8] 王刚,张霞飞.风险的社会放大分析框架下沿海核电“去污名化”研究[J].中国行政管理,2017(3):119-125.

责任编辑 刘 钊

基层信访治理的规范性困境及其破解

唐京华

(中共浙江省委党校 公共管理教研部 浙江 杭州 311121;
浙江省“八八战略”创新发展研究院,浙江 杭州 311121)

摘要:规范性是基层信访治理的基本原则和重要遵循,它蕴含了信访治理目标公正性、治理主体民主化、治理过程制度化以及治理结果法治化等价值追求。然而,实践领域基层信访治理不同程度上存在目标偏离、主体缺失、过程失范、结果偏差等问题,导致基层治理效能提升缓慢。在国家治理现代化转型背景下,可以通过强化公众参与保障、优化政策执行体系、完善信访受理制度、健全信访工作机制、加强信访行为约束等破解基层信访治理的规范性困境。

关键词:治理现代化;基层信访治理;规范性

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)03-0049-07

一、问题的提出

信访制度是一项具有中国特色的制度安排,它在我国基层治理实践中发挥着极为重要的作用。党的十八大以来,党和政府始终坚持将信访治理摆在国家治理的重要位置,作出了一系列重要决策部署。规范性作为近年来我国加强和改进基层信访治理的一个重要方向,对提升基层治理效能具有重要意义。基层信访治理的规范性是指以国家法律制度为根本遵循,通过依法规范政府的行政行为和信访人的信访行为,维护人民切身利益和社会公平正义。2005年以后,伴随国家信访工作制度的陆续出台及地方实践探索的持续推进,信访治理规范性的原则要求进一步凸显。

2022年2月25日,中共中央、国务院发布《信访工作条例》,明确要求“将信访纳入法治化轨道,依法维护群众权益、规范信访秩序”,并就如何规范政府信访工作行为和信访人信访行为作了具体规定。党的二十大报告也强调要提升社会治理效能,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道。为此,越来越多省份开始将规范性建设作为新时代提升基层信访治理效能的路径选择。

然而,实践领域基层信访治理仍普遍面临非制度化信访多、信访功能失效^[1]等困境。治理目标与实践效果之间的差距需要理论予以解答。针对是什么阻碍了基层信访治理规范化水平的提升,学界既有研究主要从信访制度设计存在局限

收稿日期:2023-08-25

基金项目:2023年度浙江省哲学社会科学规划课题“基层工作专班与科层组织的张力及其调适路径研究”(编号:23NDJC065YB)

作者简介:唐京华(1992—),女,山东淄博人,管理学博士,中共浙江省委党校公共管理教研部讲师,浙江省“八八战略”创新发展研究院研究员,主要研究方向为城乡基层治理。

性^[2]、社会治理场域具有复杂性^[3]、政府权力运行失范^[4]等视角提出解释机制，为理解基层信访治理的诸多困境提供了有益参考，但仍存在进一步拓展的空间，尤其对规范性本身的价值意蕴、实践要求等应进一步加深认识。基于此，本文从问题视角出发，通过厘清基层信访治理的规范性意涵，剖析基层信访治理的规范性困境，并以治理现代化转型为落脚点尝试对基层信访治理的规范性何以建构作出有效回应，以期为加强和改进信访工作，完善基层社会治理体系提供新思路。

二、基层信访治理的规范性意涵

规范性是基层信访治理的核心问题，学界对其概念的阐释较为模糊。有学者从保障信访权利和规范信访秩序^[5]、标准化信访处置等层面解释信访治理的规范性问题。但从治理现代化的含义来讲，规范性问题应贯穿基层信访治理的全过程，对此，可以从治理的目标、主体、过程和结果四个维度予以阐释。

（一）治理目标公正性

公正性是公共行政的基本价值准则，行政行为为规范性的最终目标也是维护和实现社会公平正义。信访治理作为公共行政的重要内容，关乎基层社会的和谐稳定，其在治理目标上更应将公正性视为广泛认同的规范原则，这是信访治理具有正当性与合法性的前提基础。目标公正性包含两重属性：一是基层信访治理应当追求公平、正义的社会价值，二是基层信访治理应尽可能实现经济、效率的管理价值。具体到信访治理实践中，则应突出强调社会价值的实现要优先于管理价值，对经济和效率的追求要建立在有利于促进社会公平正义的基础上，片面关注效率而忽视公平正义将导致信访治理正当性与合法性的丧失。基层信访治理目标的公正性是指信访治理的全过程应以实现社会公平正义为根本价值追求，重视人民群众公共利益的实现，实践中具体表现为基层信访治理要通过全过程访源治理规范政府权力行

使，以最大限度保障人民群众的利益，促进社会稳定和良性发展。

（二）治理主体民主化

信访作为民意表达、民智集中和民力凝聚的重要制度，彰显了人民政治的理念^[6]，是一种最广泛的人民民主形式^[7]，信访治理规范性在本源上意义上包含了治理主体民主化的基本逻辑。治理主体民主化是指信访治理过程中涉及的相关主体就共同关注的事项展开讨论和行动。在基层治理实践中，信访往往仅被理解为信访部门的功能和行为，因此信访治理的规范性更多地被限定在信访处置流程中。但实际上，信访治理体现在政府决策、政策执行及信访办理的全过程，治理主体不仅仅是信访部门，而应包含政府行政过程中的决策者、执行者、信访办理者及相关主体，信访治理的规范性问题若仅强调信访部门的主体责任，显然窄化了信访治理的内涵。规范性的信访治理应从广义的角度出发，让涉及的相关主体均参与到信访治理过程中，治理过程不仅包括信访事项处置流程，还包括政府决策、政策执行等全部过程。具体而言，它主要体现在两个方面：一是信访治理要涵盖基层治理各主体行为的规范性；二是信访治理要涵盖主体参与的各个层面，与人民切身利益相关的治理过程都要纳入信访治理的规范范畴。简言之，规范性的信访治理是一种涵盖各个主体规范参与治理的全过程。

（三）治理过程制度化

治理过程制度化是实现信访治理规范性的核心要义。从制度化的现代性含义来讲，信访办理要严格遵循既有规章制度的规定。在中国特色治理情境下，信访还是法治框架下的群众工作制度^[8]，因而信访治理过程制度化蕴含着两种属性特征，即信访办理过程既要遵循现有规章制度的规定，又要坚持贯彻落实群众路线要求，通过政府与人民之间的互动交流实现基层信访的有效治理。这对于实现信访治理规范性具有内外两重含义：内在要求是压实基层政府信访工作责任，严格按照

制度规定的程序和时限处置信访事项；外在要求是以制度化的方式将信访处置与群众利益结合起来，制度化地将群众利益实现体现在信访处置过程中。治理过程制度化的核心就是在现有制度框架内寻求一种政府与人民之间良性互动的可行路径，这在过去和现在都渗透于基层信访治理的实际运作中，更渗透于国家与社会关系的调适中。

（四）治理结果法治化

治理结果法治化是信访治理规范性的最终体现。规范性的本源目的是使信访治理结果符合人民群众的根本利益，这一目的能在多大程度上得以实现，一方面取决于信访治理结果符合法治要求的情况，另一方面取决于群众利益表达和诉求情况。但在实践领域，“群众”一词常常带有脱离实际的情绪化倾向^[9]，在中国特色治理体制下，信访治理结果法治化实际需要在群众路线与法治路线之间探寻一种平衡的、可兼顾的途径。具体而言，这要求基层信访治理的结果应当符合维护人民利益的根本原则，同时也不能破坏或损害国家对治理结果合理、合法的追求，更要成为遏制偏激、混乱或谋利行为的有效工具。因而，信访治理结果法治化所要实现的是，既能够克服基层政府可能的官僚主义、懒政行为，积极维护人民群众的切身利益，又要防范过分行为带来的意外后果，追求的是群众路线与法治路线二元良性互动与合一的结果。

三、基层信访治理的规范性困境

信访是国家与社会互动的重要方式^[10]，基层信访治理在规范政府权力运行、化解社会矛盾冲突、扩大人民政治参与等方面发挥着重要作用。规范性是信访治理效能得以发挥的前提和基础，信访治理只有在规范化的轨道上运行，才能发挥积极效应。信访治理失范将会导致一系列“因访生访”或“访情升级”问题，破坏基层治理生态。然而，在实践领域中，基层信访治理不可避免地存在一些失范问题。

（一）目标偏离：重大决策中的“民主”与“效率”抉择

提高重大决策民主参与度是从源头规范政府行政行为，保证治理目标公正性的关键步骤。公众有序政治参与是降低政府决策失误率、提高决策科学性的有效路径，它有利于提高政府决策的公正性和合法性，减少由决策失误所导致的群体事件发生率。但在具体实践中民主参与效能并未充分发挥。一是重大决策民主参与实效性偏低，埋下信访隐患。2019年国务院发布《重大行政决策程序暂行条例》（下称《条例》），规定重大行政决策应当遵循民主决策原则，充分听取各方面意见，保障人民群众通过多种途径和形式参与决策，并对公众参与的形式和程序作了详细规定。但由于《条例》并未给出行政决策公众参与度的确切定义，基层政府部分决策往往出现信息公开度和公众参与度不足问题，尤其表现在道路交规、重大项目征地拆迁等重大决策领域。二是重大决策社会稳定风险评估（下称“稳评”）机制存在缺陷，增加信访风险。重大决策稳评机制具有社会矛盾化解与社会风险预警的积极功能，做实重大决策稳评是防范集体上访和群体性事件等重大风险的有效途径。然而，在稳评机制实施过程中，由于存在评估主体单一、评估方法不严谨、评估监督乏力^[11]等问题，某些重大决策稳评趋于形式化，稳评结果缺乏科学性和准确性，难以真正反映重大决策可能带来的社会风险。尤其那些处于快速城镇化过程中的地区，由于重大项目数量多、体量大，社会群体利益分化加速，重大决策稳评不足所导致的信访风险极为常见。

（二）主体缺失：政策执行中的“协同困局”与“反馈缺失”

基层政策执行引发信访问题是长期困扰中国基层治理的难题。学界对其成因的分析主要集中在政策执行偏差、执行走样变形等方面。事实上，政策执行引发信访矛盾并非简单的基层政府执行过程本身的问题，更深层次原因表现在两个

方面：一是政策执行部门协同机制匮乏，诱发大量信访问题。在中国特色科层体制下，基层政府角色的核心是执行，但在以条为主的政策制定体系下，上级政府部门政策制定呈现一定碎片化特征，政策制定协同不足极易导致基层政府政策执行主体不明确、执行标准不统一和执行衔接不顺畅等，并由此引发大量信访问题，实践中主要表现在农村宅基地审批、城市违建拆除、征地拆迁补偿等领域。二是政策执行反馈机制匮乏，难以有效清除信访堵点。政策执行任何环节不到位都可能诱发群众上访行为，政策反馈是从根源上减少信访矛盾的关键。镇街是国家政策执行的终端，政策执行中存在的问题最终都会在镇街层面呈现。但从基层政策执行过程来看，目前自上而下的政策执行通道畅通，但自下而上的政策反馈渠道则较为匮乏，难以从源头上清除信访隐患，导致重复访、越级访数量多。政策执行的“协同困局”与“反馈缺失”实际折射了基层信访治理的主体缺失问题，这限制了信访治理规范水平的提升。

（三）过程失范：信访办理中的“路线矛盾”与“责任悖论”

一是信访办理面临群众路线与法治路线的“路线矛盾”。首先，信访作为一项具有中国特色的制度安排，自诞生之日起就被赋予了坚持群众路线的重要价值。从群众路线高度，信访工作必须实质性地回应群众提出的所有信访诉求，并通过深入调查了解实际情况，积极开展宣传解释工作等，努力获取群众的理解和支持。但在实践过程中，群众路线的要求极易导致信访工作边界模糊化问题，为群众缠访闹访留下空间。其次，信访问题是国家治理的重要内容，必须纳入法治化轨道。从法治路线出发，信访工作必须严格依照法定规则和程序回应信访诉求，但纷繁复杂的社会现实中存在大量合情合理但不合法的诉求，且诸多私域范围内的事项并无明确法律依据。在此背景下，若严格遵循法治路线要求，可能出现懒政、怠政、无视群众利益等问题；若严格遵循

群众路线要求，则可能缺乏充足法律依据。由此形成群众路线与法治路线的“两难困境”。“两难困境”的相互作用，导致信访工作边界模糊，大量私域问题或涉法涉诉问题寻求信访途径解决，缠访闹访现象屡禁不止，基层信访工作压力巨大。

二是信访办理面临责任越压越实与质效提升难的“责任悖论”。压实信访工作责任是从源头上规范信访治理的重要抓手，实践中通过全程留痕、督导巡查和责任追究等，层层压实了信访治理的党政责任、属地责任和事权责任。在责任越压越实的情形下信访治理实效理应同步提升，但实践中似乎并非完全如此。一方面，初信初访责任压实与基层不敢为的矛盾。为督促基层干部提升初信初访化解率，信访治理遵循首问负责、谁处理谁负责的原则。但信访事项具有复杂性，基层干部在短时间内难以完全掌握信访事项全部信息，在信息不对称情形下，为避免被追责，一些基层干部不敢针对群众信访诉求作出直接而完整的回应，由此导致重复访、越级访数量居高不下。另一方面，事权责任压实与部门推诿的矛盾。按照国家相关法律规定，信访诉求办理遵循依法分类处理的原则，属于事权单位职责范围内的事项应由信访部门依法转办交办。但由于当前信访事项依法分类机制不完善，事权单位为避免被追责问责，在信访诉求转办过程中存在推诿扯皮、以形式化解代替实质化解等问题。

（四）结果偏差：基层群众的“过度信访”与“规制难题”

一是群众过度依赖信访，导致国家治理的人治与法治张力。在现行法律体系下，信访的权限范围缺乏明确的法律边界，凡属群众诉求范围内的事项均可进入信访程序。尤其在互联网时代，群众可以通过网、电、信、访等多样化途径表达利益诉求。相较于法律诉讼、行政复议、仲裁调解等法定途径，信访具有成本更低、效率更高的特点，在理性经济人思维作用下，许多群众在明知有法律途径可走的前提下仍选择信访。信访权

利救济功能扩张,使得大量涉法涉诉问题涌入信访部门,由此出现“信访工作成效越高,信访量反而越大”的矛盾现象。群众对信访部门的过度依赖,一方面体现了对党和政府的信任,但另一方面也破坏了社会的法治环境,行政机关的责任被无限扩大,政府越通过信访途径积极介入基层社会治理,越助长少数群众“靠”和“要”的思想。此外,群众过度信访依赖还极大增加了基层工作压力,造成行政资源的大量消耗。

二是群众信访行为规制难题,导致基层治理的低效困局。信访是党的群众工作的重要内容,面对群众来信来访,各级政府要从做好群众工作的政治高度来维护信访秩序,尤其在重要机构、重大活动和关键节点,基层政府更要牢牢守住信访维稳的安全线。正因如此,一些群众抓住信访制度的独特属性,一方面利用关键节点进行缠访闹访,希望通过“闹大”寻求信访问题解决,另一方面利用基层政府的维稳压力进行谋利型上访,不断提高信访诉求,迫使基层政府打破科层常规,寻求“特事特办”,在这种情况下甚至出现一些以访为业的“老钉子户”。面对少数群众“信上不信下”“信闹不信理”“信多不信少”的信访投机行为,基层政府缺乏有效规制手段,“拖”“推”“堵”成为缓和此类矛盾的策略选择,但这也为矛盾激化和上行埋下了隐患,信访制度的治理功能一定程度上被扭曲。

四、基层信访治理的规范性建构

基层信访治理的规范性深刻影响党和政府的公信力,信访治理失范将给基层治理增加不必要的风险。新时代加强基层信访治理的规范性,需要围绕“全过程访源治理”和“全过程人民民主”两条主线,持续提升信访治理的公正性、民主化、制度化和法治化。

(一) 强化公众参与保障,提高重大事项民主决策实效性

提高重大决策公众参与的实效性是从根源上

规范政府权力运行、减少信访矛盾的关键。对此,提出如下建议。一是制定出台基层社会民主议事指南,充分保障公众参与权。国务院《重大行政决策程序暂行条例》是自上而下保障公众决策参与权的重要制度保障,但由于其原则性规定较多,且未明确界定公众参与程度,实践效果较为有限。对此,基层政府可以尝试制定基层社会民主议事指南,通过出台综合性指导文件,明确哪些事项公众可以自主参与议事,并建立健全议事结果纳入政府决策议程的制度化渠道,以规范自下而上的决策参与,将矛盾化解在决策环节。二是针对重点领域信访事项出台补充性规定,解决政策性、多跨性问题。例如,征地拆迁政策与户籍管理制度之间衔接不畅问题,相关职能部门应在国家政策基础上,根据基层实际情况出台支持性和配套性的补充规定,以减少政策性信访问题的发生率。三是完善重大决策社会稳定风险评估第三方机构管理。进一步规范稳评机构资质认定和管理标准,完善激励约束机制,同时根据机构专业水平和稳评报告质量进行分级分档,对造成重大决策失误和社会风险的追究评估主体责任,提高重大决策稳评科学性。

(二) 优化政策执行体系,预防和减少政策型信访问题

规范公共政策执行机制和完善政策执行反馈机制,是减少政策型信访问题的必然选择。一是要进一步加强政策型信访问题收集。信访制度本身是一个重要的社情民意信息收集机制,相当一部分信访问题实际反映了公共政策的缺陷。对此,基层政府要积极建立镇街政策执行问题反馈激励机制,鼓励基层信访干部及时反馈政策执行中的共性问题,形成“金点子”,并通过制度化渠道上报。二是进一步发挥信访的政策优化功能。信访问题为优化公共政策提供了大量真实、紧迫而又具普遍性的信息,《信访工作条例》规定的“三项建议权”,为信访问题转化为政策建议提供了制度保障。对此,基层政府要积极探索建

立自下而上信访问题转化为公共政策建议的实现机制，督促相关部门完善政策内容、执行手段和方式等，从根源上减少政策执行带来的矛盾纠纷，充分发挥信访的政策优化功能。

（三）完善信访受理制度，明晰“信访权”的有效边界

信访具有救济成本低、程序简单、受案范围广的特点^[12]，但这也带来了少数群众“信访不信法”“信闹不信理”等失范行为，大量涉法涉诉或私域问题涌入信访部门，使后者疲于应付。对此，提出如下建议：一是出台《信访工作条例》的补充规定，进一步理清信访权利与其他法定权利的界限，明确司法途径是维护公民权利的主要手段，信访途径应当作为补充性或者兜底性权利救济途径。以信访救济代替司法救济，不仅不利于维护基层社会秩序，还会弱化现代国家治理的法治基础。各地可以结合基层实际尝试出台补充性规定，进一步区分涉法信访与非涉法信访的边界，引导群众涉法涉诉问题通过法律手段解决，增强司法救济的权威性。二是在建立健全信访分类处置衔接机制的基础上，积极推动信访处置权限外的事项，通过制度化、规范化途径转入法定程序，比如涉法涉诉事项移交、私域矛盾调处等，以法治为保障，扎实推进信访制度持续完善。

（四）健全信访工作机制，切实提升初信初访办理质效

提升初信初访处置水平是规范政府行政行为、从源头加强信访治理的关键之举。针对信访办理中存在的失范问题，提出如下建议：一是建立镇街信访干部定期到县（市、区）信访部门交流制度，提升初信初访处置的规范性。重复访、越级访的发生与镇街干部初信初访处置的能力素质和专业水平不足存在密切联系，建立信访干部交流制度，有助于从源头上提升初信初访办件质量，将矛盾化解在基层。二是建立重点信访事项目录库和联合接待制度。针对同类事项多人反

映、同一人多次反映的事项，梳理形成重点信访事项目录库，并根据实际需求联合相关职能部门、司法部门和职业律师等，积极开展联合接访。三是完善基层干部信访事项责任追究机制。在压实信访事项首问责任的同时，要注重考核重复访发生率，同时制定完善信访处置激励机制，激励基层干部提升初信初访办理质效。

（五）加强信访行为约束，引导群众合法合理表达诉求

一是创新公开听证形式，推动信访事项规范解决。公开透明是发挥信访公开听证效力的关键要素，对于长期缠访闹访事项，要依法纳入公开听证范围，通过邀请人大代表、政协委员、相关职能部门、各领域专家、群众代表等参与，并在限定范围内采用腾讯会议等网络平台直播等形式，增强公开听证结果的公信力；对于社会公众普遍关注的重大或典型信访事项，可以邀请有关新闻媒体参与公开听证，通过典型事项处置扩大影响力和示范性，指导同类信访事项规范处置或终结。二是建立信访风险告知制度，减少“因访生访”现象。探索建立信访风险告知制度，帮助群众了解信访问题解决率和可能付出的时间成本、经济成本和法律风险等，减少“因访生访”问题。三是探索人大行使信访终结审查权的实现机制，规范信访终结行为。目前针对不合理信访的依法终结主要包括听证终结、复查复核终结和涉法涉诉终结等形式，信访终结审查机关主要是信访案件原承办机关的上级机关、信访案件原承办机关等，这种系统内部自我审查的方式缺乏足够的权威性。人大是国家权力机关，且与其他行政机关存在授权与被授权关系，拥有代表人民监督行政机关行为的法定权限，由人大行使信访终结审查权，不仅具有充分的正当性，还能形成对信访终结机关的威慑力，督促有关部门严格审慎地作出终结结论，从制度上建立解决缠访闹访的有效机制。

五、结语

规范性是一切行政活动必须遵循的基本原则，加强信访治理的规范性建构是基层治理体系和治理能力现代化转型的内在要求。从理念层面上，基层信访治理规范性蕴含了治理目标公正性、治理主体民主化、治理过程制度化以及治理结果法治化等基本内容，与基层治理现代化的本质要求具有内在一致性。以规范性建构为基本原则加强和改进基层信访治理是提升国家治理效能的必然要求。从实践层面上，基层信访治理规范性建构不是拘泥于信访处置过程的孤立环节：一方面，它贯穿基层治理的全过程，要顺应国家治

理现代化转型的整体趋势，依法规范政府权力运行的各个环节，推动“全过程访源治理”；另一方面，它关系到人民群众的切身利益，要贯彻以人民为中心的理念，以满足群众利益诉求、维护和实现社会公平正义为目标，探索“全过程人民民主”的有效实现形式。从规范性视角切入，深入探讨基层信访治理的目标要求、现实困境及改进路径，不仅有助于更好地理解基层治理的复杂问题，还能在一定程度上深化对基层治理现代化转型的认识。研究认为，加快推进“全过程访源治理”和积极践行“全过程人民民主”，是当前推进基层治理现代化转型必须重视的时代议题。

参考文献

- [1] 王彦平.回归法治化轨道:信访制度的功能定位、面临困境及化解途径[J].社会主义研究,2015(1):31-36.
- [2] 陈广胜.将信访纳入法治的轨道:转型期信访制度改革的路径选择[J].浙江社会科学,2005(4):184-190.
- [3] 王山,黄洪凯.基层信访治理的治域转换与共同体构建[J].华南农业大学学报(社会科学版),2022(4):130-140.
- [4] 刘开君.限权与赋能:现代科层制组织规范功能再审视:浙江绍兴信访矛盾化解标准化建设案例分析[J].浙江社会科学,2022(3):41-49.
- [5] 唐皇凤,王锐.在回应民意与规范秩序之间寻求均衡:我国信访制度70年变迁的内在逻辑[J].行政论坛,2019(4):45-54.
- [6] 刘正强.厚植与补强:信访制度链接超大型国家治理的政治逻辑[J].思想战线,2021(4):128-143.
- [7] 钟伟军,黄玥.迈向全过程人民民主:基层信访治理的逻辑及其转型[J].江苏行政学院学报,2022(5):113-118.
- [8] 刘睿.群众性与法治化:信访制度改革的张力及其反思[J].政治学研究,2020(5):27-38.
- [9] 黄宗智.国家与社会的二元合一[M].桂林:广西师范大学出版社,2022:374.
- [10] 陈璐,朱国云.突破结构功能主义:中国信访制度研究的三维框架与治理逻辑[J].南京社会科学,2022(6):88-95.
- [11] 张乐,童星.重大决策社会稳定风险评估的问题、回应与完善[J].江苏社会科学,2015(4):7-16.
- [12] 马红安.从信访受理制度看“信访权”的边界[J].广东社会科学,2018(4):247-252.

责任编辑 夏继先

农村集体经营性建设用地入市制度的改革逻辑和前景分析

郭强

(新乡学院 管理学院,河南 新乡 453003)

摘要:以长垣市为样本可以看到,农村集体经营性建设用地入市制度的改革与经济结构变革、城乡人口流动、区域经济社会发展、人们的固有观念和制度改革的成效等因素密切相关;而且,经营性建设用地入市改革的路径选择应该是提高农村公共服务水平、夯实二三产业发展的基础、坚持“房住不炒”的方针、实行宅基地的有偿使用与退出、推进进城务工人员保障性住房建设、改进对地方政府绩效的考核方式。

关键词:经济结构变革;城乡一体化;农村集体经营性建设用地入市

中图分类号:D63; F321 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)03-0056-07

新的《土地管理法》于2021年1月1日正式实施,但关于农村集体建设用地制度改革的方向及路径并未达成共识。因此本文以河南省长垣市农村“三块地”改革试点的经验为案例,来分析传统农区农村集体经营性建设用地入市的成效和瓶颈,剖析其背后的影响因素,指出传统农区农村集体经营性建设用地入市改革的理论逻辑和改革前景。

一、一个农村集体建设用地制度变迁的分析框架

(一) 农村集体经营性建设用地入市的研究现状

农村集体经营性建设用地,通常是指集体所

有性质的工业用地及其他非农产业用地,包括规划为工业、商业、旅游用地的集体土地^[1]。这类用地从产权上来说属于农民集体所有,从土地利用总体规划上来说属于建设用地,从城乡规划上来说确定为工业、商服等经营性用途。修正后的《土地管理法》对农村集体经营性建设用地入市做了明确规定,针对存量农村集体经营性建设用地入市在全国各试点地区试点工作中也并无障碍,但目前对于农村集体经营性建设用地入市的增量部分如何取得(即非经营性集体建设用地),以及是否应把用途扩展到房地产用途这些问题,学界的分歧较大。

理论上的分歧集中在对“同地同权”的不同理解上,并由此引申出对农村土地改革方向认知

收稿日期:2023-12-20

基金项目:河南省软科学研究计划项目“城乡融合发展视角下河南省农村宅基地制度改革路径研究”(242400410232)

作者简介:郭强(1975—),男,河南新乡人,上海交通大学安泰管理学院博士,新乡学院管理学院副院长,讲师。研究方向为发展经济学、农业经济学。

的不同。这些分歧背后甚至是价值取向的差异。李江涛等认为集体土地与国有土地同地不同权,表现为农村集体土地没有发展权和农村宅基地没有用益物权和担保物权两个方面,这就造成了农民收入受损和土地资源低效配置的问题^[2]。陆剑等人从立法角度出发,认为要落实“同地同权”,就需要在《物权法》《土地管理法》中依据集体建设用地使用权的用益物权定位,把增量集体经营性建设用地纳入入市范围^[3]。刘守英认为地方政府垄断土地开发权,造成了工业园区用地粗放和城市土地抵押融资过高等问题^[4]。

与之相对,靳相木认为不能把国有土地与集体土地简单类比,“同权”不意味着集体建设用地不受空间用途管制的限制,“同价”也不意味着市场成交价格相同或相近^[5]。贺雪峰认为宅基地不是所谓“沉睡的资本”,盘活宅基地不过是以农村宅基地为媒介,借助城乡建设用地增减挂钩政策将城市资源转移到农村,这样做不但不能推进乡村振兴,而且有可能推高房价而阻碍农民的城市化进程^[6]。基于“涨价归公”的价值判断,一些学者认为,地方政府垄断土地涨价的现行制度安排具有实现社会公平的价值合理性^[7-9],反而是珠三角一些地区将土地开发权过度转移给农民引发了一些不良后果^[10]。

(二) 影响农村集体建设用地制度变革的因素

制度是人为设定的用来规范人的行为的游戏规则,不仅包括由法律确定的正式规则,也包括由习惯形成的非正式规则。诺斯认为制度的变迁存在“路径依赖”,即在具有不同的历史和结果的不完全反馈下,行为者将具有不同的主观主义模型,因而会做出不同的政策选择。以此理论出发,我国农村集体建设用地制度的形成与变革受到以下因素影响:一是现有制度,现有制度是在特定经济、社会、文化背景下长期形成的;二是经济、社会、文化变化引起的制度变革的需求;三是各地政府制度变革探索的效果及解读。本文将从这三个方面进行分析,并力图指出传统

农区农村集体经营性建设用地入市改革的前景。

1. 现有农村集体建设用地制度的历史渊源与现状

农村集体建设用地可以分为经营性用地与非经营性用地两大类,非经营性用地又可分为公益性用地与宅基地这两个细类。就一般土地产权而言,新中国建立之前我国一直是市场化交易的土地私有制,从历史实践来看这种土地制度并没有实现农业的发展和农民的富裕,这一现实深深影响着中国共产党第一代领导人对于土地制度变革方向的认识。刘少奇认为,工业化水平低和帝国主义、封建地主的压迫造成了中国人民生活水平的低下,而要提高人民生活水平则既需要进行土地改革解放已有的生产力,又需要通过集体化和工业化提高农业生产率^[11]。因此,作为生产资料的耕地,在经过新中国初期土地改革的政府主导按人口分配的私有制后,又以合作社的途径实现了土地的集体所有制的公有制。

耕地是农村建设用地的基本来源。农村宅基地在土地改革和农业合作化初期,属于农民私人所有,但1956年高级社组建后,耕地作为生产资料而变成了集体所有,如果农民要新建房,就出现需要将已属于集体公共所有的耕地划转给个人的问题。为了解决这一问题,基层政府只有将宅基地这一生活资料转为集体所有,此做法在1962年的《农村人民公社工作条例(修正草案)》中得到了中央政府的确认(田传浩,2020)。现行的《土地管理法》对宅基地的规定是,集体拥有所有权,村民一户一宅,规定面积、无偿使用。

由于中央政府发展农村的政策导向是工业化和集体化,当时对农村集体利用耕地发展工业是没有限制甚至是鼓励的。1958年,随着人民公社化运动的深入,全国在手工业作坊的基础上,兴起了大办社队企业的高潮。同年3月,中共中央在成都召开的政治局扩大会议上通过了《中共中央关于发展地方工业问题的意见》,提出“全党办工业,各级办工业”,促进了社队企业的发

展。从实践来看,当时限制农民实现“土地发展权”的因素主要是资金和管理能力,而非政策限制。由于“大跃进”时期村办工业存在一哄而起、生产效益低下等问题,再加之宏观经济形势恶化,中央政府决定压缩社队企业。1962年的《中共中央、国务院关于进一步精简职工和减少城镇人口的决定》文件指出:“农村社办工业企业有一百二十六万多人,摊子多、人数多、产值低、劳动生产率低、原材料浪费大、消耗商品粮不少,一般地应当停办,人员回到生产队”。之后,随着宏观经济的好转,中央政府又决定在农村大力发展工业,各地大量耕地用途改变以发展工业。这就是农村集体经营性建设用地的前身。但随着中国市场经济体制的逐步建立、国有企业改革持续推进,市场竞争日益激烈,全国除了长三角、珠三角以外多数地区的乡镇企业经营陷于困境,这些低效利用的建设用地为如今的经营性建设用地入市交易创造了条件。进入20世纪90年代之后,直接投资的需求和炒卖土地需求旺盛而使得工商业用地的需求快速增加,耕地面积则急剧减少^[12]。于是,1998年修订的《中华人民共和国土地管理法》对土地用途管制进行了严格规定,取消了村集体对其所有的土地开发权,但由于利益驱动,土地需求旺盛地区的村集体和农民个体还是采取各种方式将耕地转变为事实上的建设用地。同时,随着中国市场经济体制的逐步建立,国有企业改革的不断推进,市场竞争日益激烈,全国长三角、珠三角以外的多数地区的乡镇企业经营陷于困境,这就出现了一部分闲置的集体经营性建设用地。另一部分闲置的集体建设用地则是随着村庄规划调整,原学校、广播站等公共设施撤销后腾退出的土地。这三部分土地就构成了如今政策意义上鼓励入市交易的集体经营性建设用地。

从我国农村集体建设用地制度形成的历史可以看到,所谓“土地发展权”(即变换土地用途以获取收益)的实现是和宏观经济形势及资本的充

裕程度相联系的,而国家对这种权利的限制,则是综合考虑生产力发展、农民生活保障(宅基地无偿获取)和公共安全(粮食安全)的结果。

2.经济、社会、文化变化引起的制度变革的需求

随着经济的发展,人们的生产和生活方式、观念有了巨大的改变,对于原有的农村集体建设用地制度有了改进的需求。新中国成立之初,服务于重工业化目标的土地制度目标逐渐转化为保护耕地、促进社会经济的可持续发展的目标。但受限于植物生长的自然限制,农业的收益期望局限在一定水平,这激发了农民把耕地转化为建设用地的冲动。同时,随着市场经济的高速发展和二、三产业就业机会的增加,农民的非农收入相对农业收入大幅度提高,客观上给农民脱离乡村提供了可能;城市相对更高的公共服务水平和更多的就业机会,也对农民尤其是年轻农民有更大的吸引力;随着人民生活水平的提高、眼界的逐渐开阔,安土重迁的观念也发生改变。这些原因使得大多数1980年后出生的农民更倾向于在城镇生活、就业和进行后代的教育。农民居住地和农村出生地的脱钩,使得农民所属村集体分配的宅基地无法满足相当一部分农民的居住需求,本意在于保障农民居住权的宅基地制度的福利效果便不断弱化。

制度的效力取决于人们共同的认可和遵守,而理论界的观点和公众的舆论会深刻影响人们的观念,从而影响制度的效力。快速城市化的珠三角、长三角发达地区,以及一、二线城市都产生了对周边土地的大量需求,建设用地尤其是房地产用地交易出现了人们不敢想象的天价。理论界也相应出现了不考虑现实条件限制而对农村土地“农转非”增值高估的观点。郑新立认为,农村宅基地作为“沉睡的资本”蕴藏着巨大的潜能,“河南新乡一县的一亩宅基地,到地级市里能卖到20万,异地到省会城市能卖到30万,要异地卖给浙江和江苏,就能卖到80-100万”^[13]。其背后

的逻辑就是，在城乡建设用地挂钩的政策背景下，农民只要能够把农用地——不论是历史上的乡镇企业用地、限制的公共设施用地还是宅基地——转化为建设用地，就能实现财富的巨大增值，就可以通过增加农民财产性收入，实现农民增收甚至乡村振兴的战略目标。在这种观点影响下，实际生活中的农民即使宅基地闲置，也不愿意无偿退出，尽管这些宅基地曾经是无偿取得的。

因此说，从经济发展程度、社会行为、人们观念转变来看，对农村建设用地制度进行进一步的变革已经迫在眉睫。

3. 各地政府集体建设用地制度变革探索的效果及解读

由于中央非常重视地方政府的试点经验，各地对集体建设用地制度变革的探索就对国家层面的制度变革具有重要意义。需要注意的是，从不同角度看待政策变革效果，可能也会有不同解读。

由于外来资金充裕和毗邻港澳的地理优势，改革开放之初的珠三角地区建设用地需求就较为旺盛。在全国尚未大规模工业化、耕地面积尚未大幅度减少的时候，中央对于农村集体农用地转为建设用地并没有太多限制，因此珠三角地区出现了大量农村集体经营性建设用地。为了政策上对这种情形有所应对，集体经营性建设用地规模巨大且需求旺盛的广东省2003年出台了《关于试行农村集体建设用地使用权流转的通知》，对农村集体建设用地使用权流转的原则、条件和程序做出规定，并鼓励各地市制定实施细则，提出逐步实现国有土地和农民集体土地“同地、同价、同权”的目标。2005年，广东省政府又出台了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，建立了比较完备的集体建设用地使用权流转政策体系。

广东省集体建设用地使用权制度变革的效果，体现为两个方面：一方面，珠三角经济发展迅速，农民收入大幅度提高，加之和内地一些地方政府大肆兴建新城、园区而闲置大量土地进行

对比，市场手段配置土地资源的高效性似乎显而易见；另一方面，由于珠三角广泛实施的农村集体土地股份合作制，直接把土地增值部分分配给农民个人，这使得农用地转为建设用地的经济刺激更强烈，造成了珠三角出现大量的没有合法手续的、事实上的集体建设用地的后果。

二、一个集体建设用地制度变革的案例：以长垣县为实例

农村集体建设用地制度的变革是由工业化和城市化不断推动的，同时又影响着区域工业化和城市化的进程的速度。作为处于快速工业化和城市化进程中的传统农区，长垣市的发展需要相匹配的集体建设用地制度变革，那么以长垣市为实例，可以深入分析传统农区工业化和城市化转型对集体建设用地制度需求的影响。

（一）县域经济社会结构的巨大变化

一是工业化水平较高。长垣市共有民营企业22665家，2020年，全市三次产业比重为10.6:53.4:36。二是农村人口外流明显。长垣市有外出务工经商的传统，2020年，全市外出务工人员达到20万人，占到农业人口的41%。三是农业兼业化明显。多数农民仅农忙时候回村进行农业劳动，平时则外出务工经商。2020年，农民工工资性收入、经营性收入、财产性收入占比分别为64.85%、21.87%、13.28%。

综合分析产业结构、就业结构和收入结构可以看到，长垣市农民对农业的依赖程度较低，由此延伸的结果就是，农村作为居住地对农民吸引力较弱，人口向城镇流动的特征明显。2005年时，长垣市总人口81.96万，其中乡村人口73.96万；但2019年时，该市总人口88.18万，其中乡村人口只有48.86万。14年间，该市的乡村人口占总人口的比重从90.2%下降到55.4%^[14]。

（二）城镇的扩张与村庄的分化

随着经济和社会的发展，城镇不断扩张。长垣市2015年建成区面积为38.8平方公里^[15]，2019

年建成区面积为42.1平方公里。除了主城区以外，位于县城周边或中心镇的村庄也由于基础设施完善和便于就近就业吸引了不少外村农民跨村入住，常住人口不断增加；同时，一些地理位置相对偏僻、基础设施条件落后的村庄出现了人口的大规模外迁。与之相对应，相当一部分村庄的农户更倾向于到城镇购房，而不是在自家宅基地建房。

（三）“土地=财富”意识的显现

同农村人口不断减少的现实相矛盾的是，长垣市农村宅基地面积并未减少，长垣市目前的宅基地面积高达10万亩，农民人均宅基地面积136.5平方米，同我国人均41.76平方米的住房建筑面积相比，明显存在空置情况。究其原因，应该是人们认为“农地发展权”具有极大经济价值，如果放弃了具有建设用地性质的宅基地而将其复垦为耕地，可能存在损失每亩几十万元建设用地指标费的情况。

随着工业化和城市化的推进，城镇对建设用地的需求在不断增加。在乡村，尽管随着农民生产和生活方式的转变，建设用地的使用需求在不断下降，但由于建设用地财产权意识的增强，对建设用地的心理需求却在不断提升，建设用地的低效利用日趋普遍。于是这两者结合，就出现了土地资源低效配置的现象。

（四）长垣市的创新与实效：既防范“市场失灵”，又防范“政府失灵”

集体经营性建设用地入市制度改革的方向，是推动建立城乡统一的建设用地市场，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用。一方面，在改革过程中，如果完全由市场手段配置土地资源，很可能造成公共品供应不足，很难设想在市场化配置土地资源条件下，我国还能顺利地进行大规模基础设施建设；而且完全由农民行使“土地发展权”，势必造成少数区域农民独享市场化和工业化的红利，导致其收入过高而不利于社会财富的公平分配。另一方面，如果完全由地方政

府控制土地开发权，地方政府领导可能为了追求政绩而实施一些“面子工程”，导致滥占土地情形的出现，并造成在没有足够工商业需求情况下的耕地大量转为建设用地进而闲置的不良情形，甚至可能出现政府官商勾结、炒卖土地、政策寻租的违纪违法活动，并造成伤害农民感情的后果。

为了解决上面的难题，长垣市进行了颇为有益的探索来平衡政府和市场合理配置土地资源。

1.严格规划确定土地用途，划定土地征收范围，为集体经营性建设用地市场形成奠定基础

首先，长垣市根据县域自然资源禀赋和发展需求，统筹空间布局，科学划定生态红线、耕地保护线、城乡建设边线，完善了城乡规划。其次，该市以符合规划(土地利用总体规划和城乡规划)、依法取得为前提对农村集体经营性建设用地使用权进行确权登记。最后，在征地目录之外又制定了负面清单，将城市规划区外的商服用地、工矿仓储用地、旅游用地和金融保险用地，以及非公益性的公用设施、教育、医卫、民用机场和非公益性的文、体、科研用地等，全部排除在征地范围之外，为农村集体经营性建设用地提供了市场空间。

另外，该市对新修改的《土地管理法》中列举的6种可征收的情况进行了更加详细的分类，将党政机关、人民团体用地列入可征收范围，形成了多达26小类的征地目录。对不能直接产生经济效益的土地，由地方政府进行征收，一方面保证了公共物品的供给，另一方面也体现了公共支出公平承担的原则，以此减轻农村集体组织的负担，提高了农村集体闲置公益用地的利用率。

2.建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，为城乡统一的建设用地市场运转提供保障

长垣市通过建立农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金制度和征地增值收益“现金返

还”制度，使得农民在面对征地或集体经营性建设用地入市时，都能获得大体相当的收益。具体的政策设计是：首先，分用途、分级别确定入市增值收益征收比例，以成交金额为征收基数，按不同用途、不同级别征收不同比例土地增值收益调节金，以缩小不同区位不同用途土地入市收益差距；其次，划片区、定比例来明确征地增值收益的返还额度。

3.积极进行宅基地制度改革，为农村集体经营性建设用地入市提供后备资源

长垣市采取“宅基地有偿使用、有偿退出”的办法，对宅基地改革做出了探索，腾退宅基地也取得了一定效果。截至2019年10月，长垣市已有72347户缴纳了宅基地有偿使用费3942.55万元，占应缴纳有偿使用费的99%，腾退宅基地9357亩。农村闲置宅基地腾退，除了复垦形成建设用地指标以支持长垣市城镇化和工业化的发展外，还形成了集体控制的建设用地，为经营性建设用地提供了后备资源。

三、基于长垣市试点经验的思考

（一）农村集体经营性建设用地入市制度改革的必然性和阶段性

农村集体经营性建设用地入市制度的改革，破除了地方政府对建设用地的垄断，使得土地这一重要生产要素更多地由市场配置，提高了土地利用效率。同时，各地存量农村集体经营性建设用地数量差异巨大，所占建设用地比例差异巨大，这就决定了：一方面，一些地区存量农村集体经营性建设用地入市的改革意味着农村建设用地入市的改革，而另一些地区则对整个农村建设用地入市制度改革影响不大；另一方面，一些地区农村经济组织经济实力雄厚，可以进行农村建设用地的整理、基础设施的配套而为入市创造条件，而另一些地区集体经济薄弱，无力为农村集体经营性建设用地入市创造条件。鉴于此，农村集体经营性建设用地入市制度的改革，应按照当

地经济发展状况和群众诉求而因地制宜、循序渐进。

（二）区域经济社会发展，是实现土地发展权的根本保障

从长垣市的试点实践可以发现，农村集体经营性建设用地就地入市相较于异地调整入市的比例更高。就地入市的地块基本都正在被使用，入市其实是一个完善用地手续、形成企业资产的过程，所以实施起来较为便捷；而异地调整入市的地块要面对交通区位不利、地块分散、缺乏完善基础设施的不利情形，还需要同时满足调入地块征地村集体的利益诉求和调出地块建设用地入市村集体的利益诉求，因而实施起来难度较大。这说明，区域经济社会发展水平较低的地区，建设用地估值和实际市场价格有落差，或者说“土地发展权”的行使比较困难。

（三）需要从宣传上引导农民形成合理的预期

从马克思主义理论来看，劳动才是价值唯一源泉，土地仅仅是人们从事生产劳动的载体，一个国家或一个区域是无法依靠“土地财产性收入”持续发展的。只有通过提高公共服务水平，发展教育、医疗事业提高劳动者素质，弘扬崇尚劳动、尊重人才的社会风气，才能营造一个良好的营商环境以吸引投资，进而形成对建设用地的正确需求，最终实现土地的增值。这比强调农民享受土地增值红利合法性、强调农民维权更有实际意义。

（四）从城乡一体化的角度，保障农民居住权

学界一般认为现有的土地承包制度给农民提供了“乐业”的保障，宅基地制度给农民提供了“安居”的保障。实际上，从人均耕地面积来说，农民仅凭农业收入很难脱贫，而如果农民进入城市从事二、三产业，村庄中的宅基地对农民的“安居”也就起不到多大的作用。因此，在人口流动加速、城镇化率逐渐提高的背景下，应把农村宅基地所占用的土地置换到城镇，通过廉租房、保障房等途径保障进城农民的居住需求。

(五) 改进对地方政府绩效考核方式，避免土地资源的浪费

从目前实践来看，传统农区不具备改革开放之初珠三角地区大量以小块土地发展“三来一补”企业的条件。这势必要求当地政府承担主要的供应建设土地以发展二、三产业的责任。但由

于政府官员并非土地所有者，他们无法参与土地收益的分配而只能获得政治利益，所以如果要遏制地方政府大肆圈地的冲动，必须从土地利用效率而非政绩形象上对其进行考核，以此避免土地资源利用中的“政府失灵”。

参考文献

- [1] 刘亚辉.农村集体经营性建设用地使用权入市的进展、突出问题与对策[J].农村经济,2018(12):18-23.
- [2] 李江涛,熊柴,蔡继明.开启城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革新里程[J].管理世界,2020(6):93-105.
- [3] 陆剑,陈振涛.集体经营性建设用地入市改革试点的困境与出路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019(3):112-122.
- [4] 刘守英.土地制度的改革逻辑和路径分析[A]//第十七届中国改革论坛.第十七届中国改革论坛文集[C].北京:中国经济体制改革研究会,2019:73-77.
- [5] 靳相木.集体与国有土地“同权同价”的科学内涵及其实现[J].农业经济问题,2017(9):12-18.
- [6] 贺雪峰.宅基地、乡村振兴与城市化[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021(7):1-8.
- [7] 华生.城市化转型与土地陷阱[M].北京:东方出版社,2014:116-120.
- [8] 贺雪峰.论土地资源与土地价值:当前土地制度改革的几个重大问题[J].国家行政学院学报,2015(3):31-38.
- [9] 桂华.城乡建设用地二元制度合法性辨析:兼论我国土地宪法秩序[J].法学评论,2016(1):31-41.
- [10] 仇叶.土地开发权配置与农民市民化困境:对珠三角地区农民反城市化行为的分析[J].农业经济问题,2020(11):42-54.
- [11] 刘少奇.国家的工业化和人民生活水平的提高[A]//刘少奇选集:下[C].北京:人民出版社,1985:1-8.
- [12] 田浩.宅基地是如何被集体化的[J].中国农村经济,2020(11):29-46.
- [13] 王先进.当前我国土地资源的严峻形势及对策建议[J].中国土地,1994(8):4-6.
- [14] 长垣市统计局.河南省新乡市长垣市2019年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL].(2021-01-01)[2023-12-02]https://h5.drcnet.com.cn/docview.aspx?chnid=1007&docid=6074068&leafid=14&version=inte-grated.
- [15] 长垣市统计局.河南省新乡市长垣市2015年长垣县国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL].(2016-07-17)[2023-12-02]https://www.ahmhxc.com/tong-jigongbao/4334.html.

责任编辑 董颖

(上接第42页)

参考文献

- [1] 习近平.在文化传承发展座谈会上的讲话[J].支部建设,2023(26):4-7.
- [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].光明日报,2022-10-26.
- [3] 时曼丽.浅谈小学英语教学中学生文化自信培养[J].新课程,2019(3):122.
- [4] 葛晨瑜.立足文化自信谈小学英语高年级传统文化教学对策[J].益智,2020(5):162-163.

责任编辑 董颖

数字赋能城市社区“智治”的内在机理 与创新路径

——以 H 省 S 市的实践经验为例

毛春合, 宋昊阳

(青海民族大学, 青海 西宁 810000)

摘要: 数字赋能城市社区智慧治理, 是提升城市科学化精细化智能化治理水平的重要抓手, 是推动城市治理体系和治理能力现代化的强大支撑。数字赋能城市社区“智治”的内在机理在于明确数字“智治”方向, 夯实数字基础设施, 凝聚数字共治合力, 实现数字信息共享, 驱动数字人才创新。积极应对社区“智治”面临的基层党组织核心引领能力不足、信息基础设施建设存在短板、数据集成与共享不够等突出难题, 应当基于加强基层党组织核心引领能力、完善信息基础设施、构建多元共建共治共享新格局、打造一体化信息共享平台、健全专业化人才培养长效机制五维向度发力, 全面提升社区治理的数字化和智能化水平。

关键词: 数字赋能; 城市社区“智治”; 基层党组织; 核心引领

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)03-0063-07

一、问题提出

近年来, 随着互联网和人工智能技术的快速发展, 以推进数字赋能城市社区智慧治理能力提升为目的, 国家及地方各相关部门出台了有关的指导性文件, 为数字社区智慧治理提供了良好的政策环境。2020年7月30日党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展

第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》强调要“加强数字社会、数字政府建设, 提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平”。2022年1月25日国务院办公厅印发的《“十四五”城乡社区服务体系建设规划》明确指出到2025年末, 社区治理线上与线下融合机制形成, 数字化和智能化水平得到显著提升。2022年11月18日, 广西壮族自治区民政部门联合其他部门共同印发

收稿日期: 2023-08-15

基金项目: 青海省哲学社会科学项目“青海省县域城镇化与城乡基层治理现代化关系及耦合机制研究”(22ZCY046); 青海民族大学研究阐释中国共产党第二十次全国代表大会精神专项课题“共同富裕视域下青海城乡区域协调发展的对策研究”(ESDYJ09); 青海民族大学研究生创新项目“河北省沧县 C 镇公共文化服务供给问题研究”(39M2023029)。

作者简介: 毛春合(1979—), 男, 汉族, 陕西延安人, 青海民族大学副教授、法学博士, 研究生导师, 研究方向为比较政治制度、基层治理; 宋昊阳(1992—), 男, 河北沧州人, 青海民族大学在读研究生, 研究方向为公共文化服务、基层社会治理。

的《关于深入推进智慧社区建设的实施意见》，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，结合广西经济社会发展的实际情况，提出到2025年要基本构建起信息互联互通、开放共享的智慧平台，提升社区治理和服务的智能化水平。

有学者认为智慧平台建设在提升社区治理效能方面，关键是要建立智慧平台的运行机制和社会公众的参与机制。应当对不同城市不同类型的社区进行深入探索，并理清数字技术和社区治理的内在逻辑关系，这对智慧社区建设具有一定的指导意义^[1]。有学者从数字传播如何有效推动社区治理的角度出发，梳理了社区媒介与社区治理的空间结构关系，并提出“目标—机制”的分析框架，探讨了数字传播技术在赋能社区治理中的目标机制和内在逻辑^[2]。还有学者以杭州市“马奶奶工作室”打造“多彩公益圈”为具体研究案例，对数字赋能社会组织在参与社区治理水平提升方面的理论意义和现实意义以及内在的运行机制进行了深入细致的剖析^[3]。也有学者提出数字技术在具体应用到社区治理的实践中存在逻辑上的偏差，数字技术在社区治理中并未实现真正意义上的赋能，为了实现数字技术有效赋能社区治理，提出了通过数据开放与共享实现资源的有效整合，树立为居民服务的理念确保居民参与治理的主体地位，增强政府核心引领的作用提升多元主体有效参与与协同治理的水平^[4]。

当前，数字化、智能化越来越多地应用于城市社区治理中，使得社区治理打破了时间和空间上的界限，为社区治理的创新模式提供了技术和理论上的可行性。实施以数字化技术为依托的城市社区智慧治理，既能够高效地整合社区内各种优质资源，也能够使得社区内各个主体高效地参与社区治理，明确各个参与社区治理主体的具体责任和义务，从而避免社区治理混乱无序的局面，形成各个主体参与社区共治的合力。与此同时，在数字赋能社区治理的背景下，社区居民也被数字媒体赋予了更多的知情权和表达权，这在

很大程度上增强了居民参与社区治理的责任意识，也有助于培养居民的认同感和归属感，在提升居民参与社区公共事务能力方面起到了积极的作用。依托数字赋能社区治理已经成为我国各个城市基层治理的主要方向。部分城市为此进行了积极有益的探索，但仍存在许多短板和不足。应当立足于各地实际情况，在实践中不断总结经验和教训，探索出一条符合本地特色的数字社区建设之路，开创社区治理的新格局。

二、数字赋能城市社区“智治”的内在机理

（一）数字目标：明确城市社区“智治”的根本方向

数字社区建设的目标是为居民提供一个便捷的交流环境，这一目标的实现需要从整体上进行统筹规划。其中，用户体验直接决定了用户参与的积极性。因此，数字社区的设计应当更加简洁和人性化，以便对用户提出的诉求进行及时的解决，保障用户拥有良好的体验感。另外，数字社区建设应当注重内容质量。只有优质的内容才能吸引社区居民。内容也应该是富有多样性且具有一定指导价值的，能够解决居民提出的各种问题。为了保证内容的高质量，需要专业人士对所发布的内容进行仔细的甄别和修改。居民也可以通过转载、评论和点赞等方式来推荐自己所喜爱的内容，以提高内容的质量和曝光度。数字社区建设更应注重社区文化的培育。一种充满生机且能够凝聚共识的社区文化可以促进居民之间进行友好和广泛的交流。社区文化的培育也需要社区组织的参与，定期开展一些社区文化大讲堂等活动，通过线上和线下相结合的方式调动居民参与的积极性，增强居民之间的情感纽带。

（二）数字设施：夯实城市社区“智治”的重要基础

基础设施是数字社区建设的重要前提和基础。数字社区基础设施建设涉及方方面面，包括

高速发展的互联网、电子硬件设备、软件安装和更新等。这些基础设施为数字社区提供了一个便捷、高效的办公环境，也为数字社区的建设提供了坚实的物质保障。数字平台的建设应更加注重为居民提供在线服务，以提升服务的时效性和便捷性。数字平台将提供一系列便民的公共文化服务，包括在线业务办理、公共活动预约、社区信息查阅等。居民通过社区数字平台及时获取自己想要的信息，在线“一站式”办理各种业务，无需到街道办分别办理各种复杂的事务，在很大程度上节省了居民办事的时间和精力，也提高了基层治理的效率。同时，数字平台的工作人员还可以根据后台大数据进行分析，及时准确地了解居民所反馈的意见和诉求，这些意见和诉求能为数字平台服务工作后期的调整和优化提供准确的方向和指导。

（三）数字联动：凝聚城市社区“智治”的共治合力

数字社区利用智慧平台建设，充分整合街道办、社区组织、企业等力量参与到社区治理中来，并通过它们收集社区相关的大数据，建立完整的社区信息数据库，将这些数据充分运用到智慧平台的建设之中。通过智慧平台整合社区内各类资源，将社区内闲散的人员有序组织起来形成社区自治组织，向社会各界招募专业的社区工作者，通过资格审核使一些符合标准的企业参与到社区治理中来，可以有效提升多元主体共同参与社区治理的能力。同时，社区内数字信息技术的快速发展及应用，畅通了居民与社区组织、基层政府的沟通渠道，也充分调动了各类社会公益组织参与其中，使它们可以在信息共享、资源共用中通力合作，共同开创社区治理的新格局，解决数字社区建设中遇到的各种难题。一些优秀的专家学者和社区工作者受时间和地域的限制，无法深入到每个社区进行深入细致的讲解，但他们可以通过互联网进行在线课堂教学，对社区工作人员进行专业知识的讲解和相关技能的培训，提升社区

工作人员的综合素质，促进社区治理更加专业化^[5]。

（四）数字信息：激发城市社区“智治”的内在动力

基于社区居民的具体信息搭建数据信息库，同时，建立各个社区信息资源之间的共享机制，让信息资源在各个社区之间自由流动，开发服务于社区居民的多个线上板块，比如医疗、教育、购物、意见反馈等板块，对社区每户家庭的人口构成、年龄分布、兴趣爱好进行有关信息的收集，让社区治理的数据更加具体化和多元化。此外，积极开发线上民主会议室、线上议事小程序等应用程序，通过这样的方式促进社区内各个主体开展平等、有效的民主协商。数字信息在社区各个主体之间的自由流动，是其参与数字社区建设的重要前提条件，它能够凝聚多元主体参与社区治理的共识，也使得各参与主体明确各自所处的位置和具体要做哪些事情，从而能够合理、有序地参与社区治理，在最大程度上激发城市社区智慧治理潜在的内生动力。

（五）数字人才：驱动城市社区“智治”的创新活力

社区与数字人才之间的互动交流，是驱动城市社区“智治”创新活力的关键，也是数字社区建设的重要环节。只有加强社区与数字人才的交流，才能更好地发挥数字人才的作用，为居民提供更好的服务。同时，社区也要为数字人才提供更好的就业环境和发展空间，在引进过程中，应当根据每个数字人才自身不同的需求和特点，为他们提供适合的工作岗位，充分发挥他们在社区治理中的专业能力，鼓励他们定期进行培训，提升他们的专业服务水平和能力，从而更好地满足社区居民高质量的服务需求。此外，社区更应注重与数字人才的交流与合作，了解他们的工作状况和心理状态，及时解决他们在生活和工作中遇到的各种难题。也需要鼓励数字人才深入社区与居民进行互动交流，了解居民有哪些需求，进而为居民提供有针对性的服务。社区还可以定期举

办各类文化活动，比如数字社区知识竞赛，数字社区基础设施使用、维修大赛等，既可以提升居民的数字知识储备，又可以促进数字人才与社区居民进行平等、友好的交流，还可以增进彼此之间的信任。

三、数字赋能城市社区“智治”的基层经验

（一）注重社区“智治”的组织引领能力

H省S市党建引领数字社区建设，推广“一站式”服务，根据每个群体的不同需求，为他们提供有针对性的服务，依据每个社区的不同情况，分类规划，积极探索数字社区建设的创新模式，推进数字社区建设的进程，提升数字社区服务的水平和质量。党建引领数字社区建设要始终坚持以服务人民为中心，统筹规划，积极探索数字社区不同的创新模式，不断总结和教训，使居民在数字社区建设中能够享受到更加优质的公共服务，提升居民的享受感和获得感。

基层党组织通过智慧服务平台对大数据的分析和应用，不仅提升了基层治理的能力，更加强了对整体局势的把控能力，为提升党建引领数字社区建设能力打下了坚实的基础。

（二）畅通社区“智治”的信息沟通渠道

S市社区沟通交流平台日益增多。从过去发布信息由单一的张贴海报发展到现在的线上和线下同步进行宣传的方式，社区与居民之间的沟通平台逐渐多元化，增进了彼此之间的情感交流。还有一些社区通过业主微信群、微信公众号、微信小程序等方式及时向居民发布相关消息，与此同时，线下的宣传栏宣传、滚动电子屏展示、志愿者宣讲也在同步进行。社区还可以通过志愿者、物业、街道办等与居民进行交流沟通，通过多方沟通增进与居民之间的情感，进而推进社区自治、法制、德治深度融合。基层党组织通过组织线下活动，让居民切身感受到党为人民群众服务的初心，从而拉近党群关系，增进彼此之间的

相互了解，营造良好的社区邻里氛围。

（三）加强社区“智治”的数字人才队伍建设

S市社区与北京市Y区建立了数字人才合作机制，定期向北京市Y区输送社区工作人员学习智慧社区的先进管理经验，学习数字设备使用技术和工作原理，进而掌握先进的数字化专业技能和知识，提升自身的数字化服务水平。S市社区与当地高校建立了数字化人才联合培养机制，数字专业的大学生寒暑假可以去社区进行实习，毕业生在实习之后有机会通过参与相关考试，优先获得转正的机会。社区也会定期邀请高校数字专业的教授为社区工作人员提供数字技术与数字服务方面的培训，提升社区工作者掌握数字化服务的能力。

四、数字赋能城市社区“智治”的现实困境

（一）基层党组织的内核引领作用有待持续增强

S市基层党组织在引领社区“智治”过程中，存在对党建智慧平台重视程度不够高的问题，有的甚至把党建智慧平台仅仅看作是一种简单的宣传工具，对党建智慧平台的内涵和意义缺乏深入细致的研究，仅仅停留于表面。另外，党建智慧平台服务功能较为单一，大多只是信息发布的一个平台而已，其建设水平存在滞后性，无法满足居民日常多元化的服务需求。缺少线上与居民实时的互动交流，居民的意见和诉求更是迟迟得不到回应，引发了广大社区群众的不满。此外，党建智慧平台的内容程式化比较严重，内容大多拘泥于固定的模式且枯燥无味。一些社区党建智慧平台内容同质化程度很高，没有突出本社区的特色和差异化的内容，很难引发人们情感上的认同感和归属感，因此，也就无法吸引社区组织、居民、志愿者等多元主体力量参与到社区“智治”的过程中来，久而久之党建引领社区“智治”的能力逐渐被弱化。

（二）社区“智治”的信息基础设施有待完善

在S市数字赋能城市“智治”的过程中，大多数新建的社区普遍安装了先进的数字化信息设备，而一些相对老旧的社区信息基础设施的完善和升级则显得十分困难。老旧社区以前所安装的摄像头、门禁系统大多数是模拟信号，与现在的数字信号无法有效衔接，这些落后的信息基础设施升级费用甚至超过重新购买新设备的费用，社区居民根本没有财力去承担这部分费用，社区组织、物业、社会慈善机构也无力对其进行资助，因此，一些社区“智治”因缺少必要的信息基础设施而显得困难重重。例如，在信息基础设施互联互通的信息化社区，老人在社区内进行健身运动，信息化平台应该能够实时监控老人的具体位置，通过大数据分析，可以准确分析出老人运动的时间、运动的方式、运动量、运动的质量以及运动中身体可能存在的健康问题，以上数据形成健康分析报告，呈现给老人及其家属，便于老人及其家属随时掌握的健康状况。而老旧的社区只能通过摄像头来监测老人的位置，无法与其他数字设备完成有效协作，很难提供有价值的数据和信息^[6]。

（三）社区“智治”的多元共治合力尚未形成

S市在社区“智治”过程中由过去政府主导的单一治理转变为多主体参与的协同治理，治理主体呈现多元化的趋势。信息技术的快速发展使各主体转变为独立的个体，彼此之间缺乏协作，使得各主体在社区“智治”中没有形成合力。其深层次的原因为：对智慧社区政策的解读不到位，不管是政策宣讲人员，还是社区居委会、物业、居民都对政策存在片面理解，认为只要简单安装一些电子屏幕、摄像头等数字设备就实现了社区的智能化，对其背后的协同运作理念缺乏深刻理解。其次，居民对收集自身数据的行为存在抵触心理，认为这是在侵犯他们的隐私权，这也造成了居民参与社区“智治”的积极性不高。此外，多元主体参与社区“智治”的共治机制尚未形成。社区“智治”参与主体单一，社区智能化

设备专业性较强，大多数居民无法进行具体操作，使其使用率偏低。在社区“智治”过程中，社区居民、物业、社会组织、企业等公共意识淡薄，大多都只关注自身利益，参与的积极性不高，这也严重阻碍了社区“智治”过程中多元主体共治机制的形成。

（四）社区“智治”的数据集成与共享作用有限

S市社区开发了功能多样的社区应用、管理系统和数字产品投入到社区治理中。在相关部门政策和财力的支持下，各个社区拥有了大量收集各种信息资源的数字设备。但是，每个社区的数据系统是一个独立运行的单元，且内部的信息碎片化严重甚至处于混乱无序的状态，再加上社区之间数据收集与交换机制的缺失，使得每一个社区都变成了一个所谓的“信息孤岛”，与其他社区并不存在任何信息上的沟通。甚至在社区内部，每个数据收集系统也大多只是独立地收集数据，与其他数据收集系统之间并没有任何的关联。社区内部之间、社区与社区之间缺乏数据集成和共享等方面的合作，甚至有的社区将所谓的公共资源数据私有化，认为这是属于社区的私有产品，没有任何义务与其他社区进行共享，这样的观念对于社区之间的数据共享产生了消极的影响。

（五）社区“智治”的专业化人才较为缺乏

S市社区在“智治”过程中普遍存在专业人才不足的情况。专业人员既要面对繁杂的数字技术问题，负责智能设备日常的更新和维护，还要定期对居民进行专业知识培训，面对社区诸多纷繁复杂的工作，数量有限的专业工作人员显得力不从心。并且，在S市社区实际调研过程中发现，工作人员的月薪每人每月3000~4000元，他们普遍反映工资较低，实际工作量较大。有的工作人员对计算机操作、数据录入、数据运算的编辑、共享数据的分析与运用等方面能力较为欠缺，专业化能力提升的实际业务培训机会相对较少，在某种程度上影响他们工作的积极性与工作

实际成效，社区工作人员频繁流动的现象普遍存在。此外，社区专业化人才队伍老龄化严重，不能满足S市社区在信息技术快速发展情况下加速推进社区“智治”进程的需要。这主要是由于许多刚刚毕业的年轻大学生不愿意到社区去工作，认为社区工作非常辛苦而且薪资待遇很低。长此以往，社区专业技能人才队伍缺乏新鲜血液的注入，只能靠一些年龄较大的工作人员艰难维持这种局面^[7]。

五、数字赋能城市社区“智治”的创新路径

（一）增强社区“智治”的党组织的核心引领力

加强基层党组织在引领社区智治过程中对党建智慧平台的重视程度，并将其作为政绩考核的重要内容。加强基层党组织人员对建设高质量党建智慧平台的责任感和使命感，定期对他们进行相关专业知识和技能的培训。也要积极借鉴一些发达地区基层党组织在党建智慧平台方面的先进经验，重视提升党建智慧平台的互动性和服务功能的多元性，建立线上问答和意见交流机制以及探索多功能的服务模块，使社区居民不仅能够在线发表自己的看法，也能够得到实时的回应，还能够根据自己的不同需求找到相应的服务板块^[8]。同时，更应注重党建智慧平台的内容建设，立足于本社区实际情况，加强特色化和差异化建设，丰富平台内容，使党建智慧平台在获得人们情感上认同的同时也能够吸引居民、社区组织、社会公益组织广泛参与到社区“智治”中来，从而加强党建智慧平台多元主体的参与度，提升平台的知名度和曝光度，增强基层党组织在社区智治中的核心引领能力。

（二）完善社区“智治”的信息基础设施

老旧社区“智治”过程中信息基础设施的更新升级是非常重要的第一步，只有对信息基础设施完成改造，才能适应现代化社区治理的需要和居

民高质量的公共服务需求。政府应当加大对老旧社区在信息基础设施建设方面的投入力度，积极鼓励社区组织、社会公益组织、企业等参与到老旧社区信息基础设施的建设中来，并为其提供适当的税收减免政策以刺激它们参与的积极性。比如，可以升级物业服务系统、公共Wi-Fi等设施实现全覆盖，提高社区信息化水平和居民生活的便利性。此外，通过一个大数据信息平台将社区内所有信息基础设施有效整合在一起，实现社区内信息的互联互通，构建起一个智能化、数字化高效运转的信息系统，为社区居民提供更加优质的公共服务，提升社区治理的现代化水平和质量，以此来为老旧社区“智治”转型升级提供有力的支撑。

（三）构建社区“智治”的多元共建共治共享新格局

社区“智治”的最佳状态就是实现政府与社会各个参与主体的良性互动，使社会多元主体共同参与、协同治理社区智治过程中遇到的各种公共事务。信息在各个主体之间充分流通，及时了解和获取居民的各种需求，在此基础上进行公共服务的供给，提升社区“智治”的精细化水平。在信息共享、合作共治的机制下，社会各治理主体也要充分发挥自身的优势，实现多主体联动参与社区治理。例如，社区居委会、志愿者、社工等可以通过平台以调查问卷的方式，收集居民的数据，彼此之间通过数据交换来协作办公和处理公共事务。社区发布的智慧小程序、建立的微信群等都是居民在生活中随时反映问题的渠道和方式，它们加强了居民与社区之间的互联互通以及协同处理问题能力，发挥了对社区公共事务出谋划策，推动公共参与、公共监督的作用。

（四）打造社区“智治”的一体化信息共享平台

打造社区“智治”的一体化信息平台，需要强化数据赋能实现信息的全面收集。建立一个全方位、立体化的数据收集系统，涵盖市区、县

城、乡镇三级的数据收集架构，汇集所属社区人口分布、健康状况、基础设施建设等基础信息，对这些信息进行大数据分析，有利于有效实现公共服务的精准化供给^[9]。同时，每个社区都配备调查人员，通过对社区实际情况进行实时调研，负责社区数据的实时更新，以保证数据的时效性和真实性，这是一体化信息平台的数据基础。另外，利用大数据、人工智能等信息技术手段，以社区为单位推出线上服务小程序，可以及时解决居民的各种诉求。社区与社区之间通过一体化信息共享平台能够通过加强合作，共同处理社区中的各种公共事务。打破各社区之间的信息壁垒，实现信息在各个社区间的自由流动，推动打造社区“智治”一体化信息平台建设的进程，可提升社区治理的现代化能力。

（五）健全社区“智治”的专业化人才培养的长效机制

制定奖惩制度，对业务能力强、工作负责的

专业技术人员进行升职加薪的奖励，而对于一些消极怠慢、应付工作的人员则进行降薪降职的惩罚。同时，从社会上积极引进智慧人才，与高校、专业培训机构等签订人才引进合同，满足社区在“智治”进程中对于专业人才的迫切需求，通过引进高质量的专业人才来更好地推进智慧社区建设。为此，学校应制定人才培养计划，加强对学生在智慧社区建设方面相关知识的教育，在培养学生专业技能的同时，教育学生树立为人民服务的责任意识，积极引导学生参与到智慧社区建设中来，为社区持续输出德才兼备的专业人才，保障社区在“智治”过程中拥有充足的人力资源。社区也要为大学生提供寒暑假实习的机会，通过岗位的实习使他们将学到的专业知识与社区的实际情况相结合，积极投身到社区“智治”中来。

参考文献

- [1] 刘悦美. 边界跨越:数字平台赋能超大城市社区治理的机制研究:以S市B区“社区通”平台为例[J].电子政务,1-13.
- [2] 江山舞.数字传播赋能社区治理的机制与变革路径:基于杭州未来社区的实践考察[J].未来传播,2023,30(3):27-34,129.
- [3] 沈永东,赖艺轩.撬动资源、凝聚共识与形成规范:数字赋能社会组织提升社区治理的机制研究[J].中国行政管理,2023,39(4):22-29.
- [4] 周济南.数字技术赋能城市社区合作治理:逻辑、困境及纾解路径[J].理论月刊,2021(11):50-60.
- [5] 黄叙.“数字+需求”驱动社区居民参与共治机制构建研究:基于F社区居民参与情况的调查[J].科技智囊,2021(6):30-35.
- [6] 胡厚翠.大数据时代下推进智慧社区建设问题研究:以合肥市为例[J].大连干部学刊,2020,36(11):46-52.
- [7] 郑光梁,高金漆.城市智慧社区治理:困境与建设路径[J].黑河学刊,2023(3):118-123.
- [8] 钟毅.四川成都金牛区:坚持党建引领 建设智慧社区[N].中国城市报,2020-04-06(16).
- [9] 余凡.智慧社区综合信息服务平台的创新发展路径[J].北京工业职业技术学院学报,2022,21(2):53-58.

责任编辑 夏继先

灵活就业人员社会保险征管问题研究

——基于沈丘县社保费征管情况的实证分析

崔玉亮¹, 王爱娟²

(1.沈丘县财税经济学会,河南周口 466000;2.郑州财经学院会计学院,河南郑州 450003)

摘要:灵活就业是一种特殊而重要的就业方式,因此研究灵活就业人员的征管现状问题,既是适应当前就业形势的需要,也是完善社会保障制度、缓解社会压力的当务之急。以沈丘县税收征管情况为样本可以看到,灵活就业人员参保增速呈现减弱趋势,其背后的原因是灵活就业人员缴费信息不顺畅,灵活就业人员未享受到政策红利,征收管理上存在部门协调不畅问题,负责征缴的工作人员动力不足,管理上风险防控不足等等。可以通过以下措施来解决这些问题:完善合作机制,强化费源监控;优化管理,疏通征管堵点;提升服务,发挥集成优势;出台灵活就业人员社会保险费减免政策。

关键词:灵活就业;社保费征管;沈丘县

中图分类号:D57 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)03-0070-07

改革开放四十多年来,中国经济发生了翻天覆地的变化,企业结构不断优化调整,国民就业形式也随之发生极大改变,自主创业择业人员、下岗人员和其他社会人员在整个就业人员中的比例越来越大,灵活就业也因此成为一种新兴就业形式,大大解决了我国的就业问题,缓解了我国的就业压力。为保障灵活就业人员的利益,灵活就业人员也被纳入社会保险范畴之内,以享受社会发展红利,这成为灵活就业人员年老或面对疾病时享受保险待遇的有效途径之一。不夸张地说,灵活就业人员参保模式以其特有的优势成为自由职业者参保缴费的重要选择,但收入不稳定、基础信息登记质量不高、征管部门缺乏明确

的政策依据和有效管理手段等等,都是摆在社会保险费征管工作面前的现实问题。因此,分析灵活就业人员社会保险费征管问题并探寻解决路径,既是现行制度适应当前就业形势的需要,也是完善社会保障制度、缓解社会压力的当务之急。

一、灵活就业问题的提出与概念变化

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确要求要深化劳动就业体制改革,并特别提出在就业方式上注重采用灵活多样的形式,以扩大就业、再就业。2002年,中共中央、国务院《关

收稿日期:2023-10-02

基金项目:国家税务总局河南省税务局2023年度税收调研课题

作者简介:崔玉亮(1966—),男,河南沈丘人,周口市社会科学研究员,沈丘县财税经济学会高级经济师,研究方向为财税政策;王爱娟(1985—),女,湖南汉寿人,郑州财经学院会计学院讲师,研究方向为财会。

于进一步做好下岗失业人员再就业的通知》(中发〔2002〕12号)提出：大力鼓励下岗失业的人员通过非全日制、临时性、季节性、弹性工作等多种灵活就业形式实现再就业；通过劳务派遣、就业基地等组织形式，为他们灵活就业作出帮助和提供服务。在当时，灵活就业人员既是临时工也是失业者的代名词，灵活就业是与“朝九晚五”工作不同的一种工作方式。

随着时代的发展，灵活就业人员不再是失业者的代名词，灵活就业成为“下岗再就业”的代名词，其含义不断发生变换、更新。现在来说，灵活就业人员是指没有固定工作单位的自由职业者。国家统计局相关负责人日前表示，截至2022年底，中国灵活就业人员已经突破2亿人。河南省沈丘县灵活就业参加社会保险人数已达到3.4万多，灵活就业正日益成为我国新型就业的重要方式之一。

二、灵活就业人员现有的社保费政策

灵活就业人员现行可参保的养老保险的种类主要有两种：一是在自己经济实力允许的情况下，可参加灵活就业养老保险，以社会平均工资作为缴费基数，按月进行缴纳；二是选择城乡居民养老保险，并按年进行缴纳。

(一) 灵活就业养老保险现行政策

以河南省沈丘县为例，目前对灵活就业人员征收社会保险费，主要依据《河南省人力资源和社会保障厅 河南省财政厅 国家税务总局 河南省税务局关于灵活就业人员参加企业职工基本养老保险有关问题的通知》文件执行，具体政策如下。

首先看参保条件的规定。在城镇就业的无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员、其他灵活就业人员，以及未与用人单位建立劳动关系的我省城乡居民

(在校学生除外，以下简称灵活就业人员)，年满16周岁且男未满60周岁、女未满55周岁的，可按灵活就业人员身份在灵活就业地或户籍地参加(接续)企业职工基本养老保险，由个人缴纳养老保险费。

其次看缴费基数和缴费比例的规定。其一，灵活就业人员按照当地上年度在岗职工月平均工资的20%缴纳企业职工基本养老保险，其中8%记入个人账户；其二，灵活就业人员可根据自身经济状况在当地上年度在岗职工月平均工资的60%~300%之间选择缴费基数，但是这个基数原则上每年需要核定一次，如果灵活就业人员距法定退休年龄不足10年时参保，这个缴费基数则是当地在岗职工月平均工资的60%~100%。可以看到，不管是正常情况还是特殊情况都规定了最低的缴费基数。灵活就业人员从参保之月起缴纳基本养老保险费，其缴费间隔可以是月、季、半年或年，体现出一定的灵活性。

(二) 城乡居民养老保险现行政策

首先看城乡居民参保登记的规定。《河南省人力资源和社会保障厅关于印发城乡居民基本养老保险经办规程的通知》(豫人社保〔2015〕8号)规定：年满16周岁(不含在校学生)、具有当地户籍、非国家机关和事业单位工作人员及不属于职工基本养老保险覆盖范围的城乡居民，由其本人到其户籍所在地村民(社区居民)委员会提出参加城乡居保申请，填写“河南省城乡居民基本养老保险参保登记表”(以下简称“参保登记表”)。

其次看城乡居民参保缴费档次的规定。《河南省人力资源和社会保障厅河南省财政厅关于建立健全多缴多得激励机制完善城乡居民基本养老保险制度的意见》，对河南省城乡居民基本养老保险缴费档次进行了调整，单档缴费调整为15个档次(具体见表1)，个人可以根据自身情况自由选择缴费档次，鼓励选择较高缴费档次。

表1 河南省城乡居民基本养老保险缴费档次调整表

时间	缴费档次
2017年12月31日之前	100元/人/年
2018年1月1日及之后	200元/人/年、300元/人/年、400元/人/年 500元/人/年、600元/人/年、700元/人/年 800元/人/年、900元/人/年、1000元/人/年 1500元/人/年、2000元/人/年、2500元/人/年 3000元/人/年、4000元/人/年、5000元/人/年

最后看城乡居民养老保险缴费补助政策。《河南省人力资源和社会保障厅河南省财政厅关于建立健全多缴多得激励机制完善城乡居民基本

养老保险制度的意见》(豫人社〔2018〕8号)明确规定了不同档次的补贴标准，具体见表2。

表2 缴费档次及对应补贴表

单位：元

缴费档次	200	300	400	500	600	700	800
补贴	30	40	50	60	80	100	120
缴费档次	900	1000	1500	2000	2500	3000	--
补贴	140	160	190	220	250	280	--

缴费补贴所需资金由省、省辖市财政按2:1比例分担，其中省直管县(市)和省财政直管县(市)所需资金由省财政全额补助。另外，各地可结合实际，适当调高补贴标准，所需资金由当地负担；鼓励引导集体经济组织提高缴费补助，鼓励组织和人员为参保人员缴费给予资助。

保和缴费两个方面考察。

(一) 灵活就业人员参保现状

截至2022年底，沈丘县灵活就业参保人数从2018年的24649增至34872，增幅达到41.47%。然而，年新增参保人数却呈下降趋势，从2018年的新增6097降至2022年的262，新增参保率减幅为95.70%，具体衰减数据如图1所示。减幅如此之大，一方面是缴费金额日益增多让想参保的人员望而却步，另一方面也与近三年疫情导致灵活就业人员收入不足，无法承担额外支出有关。

三、灵活就业人员社会保险费征管现状

以沈丘县为样本，可以管窥当前灵活就业人员社会保险费用的征管现状，具体可以从参

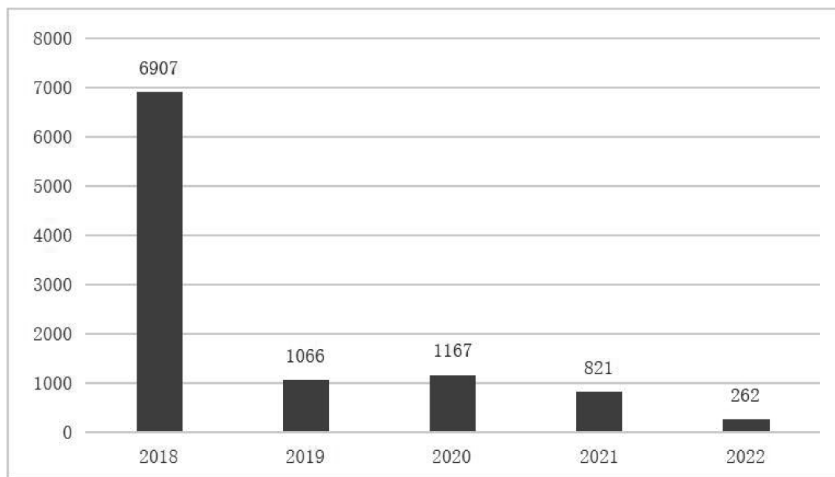


图1 2018—2022年灵活就业人员新参保人数 (单位：人)

（二）灵活就业参保人员缴费现状

截至2022年底，沈丘县灵活就业基本养老保险缴费人数从2018年的14942增至2022年的26332，增幅为78.23%。灵活就业人员缴费人数呈递增趋势，缴费额也从2018年的11193万元，提升到2022年的14532万元，增幅达到43.85%，其中有缴费基数提高的原因，也与逐年新增的参

保人数密不可分。然而在缴费人数递增的同时，还有一个情况不容忽视——灵活就业参保未缴费人数为8540人，占灵活就业总参保人数的24.49%。现今根据人社厅规定，已不允许灵活就业人员补缴往期的保费，这不但让传递至税务系统的缴费计划将变成垃圾数据，而且也容易导致税务部门与参保人员关系不和谐。

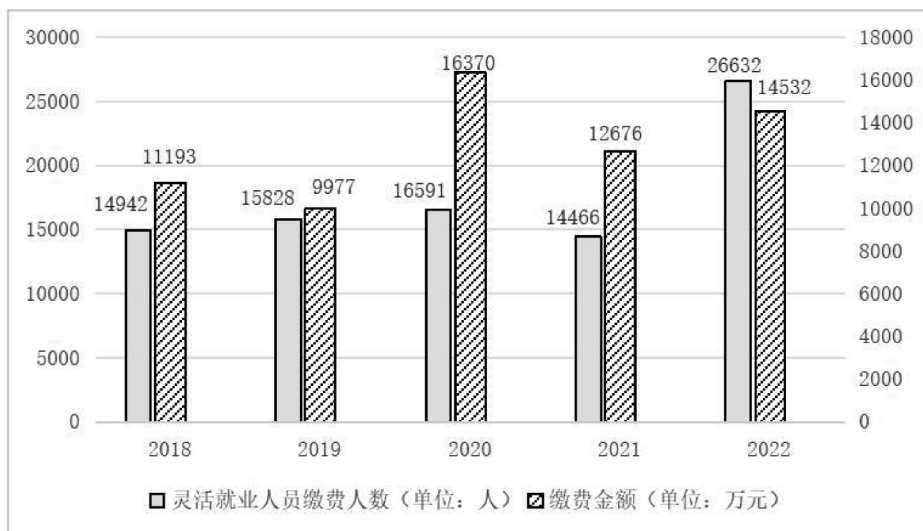


图2 2018—2022年灵活就业人员缴费人数及缴费金额变化柱状图

四、征管工作中存在的问题及原因

以沈丘县为样本可以看到，灵活就业人员缴费存在缴费信息不畅、未享受红利政策等问题，而这些问题出现的原因也比较复杂。

（一）灵活就业人员缴费信息不顺畅

自社保费划转至税务以来，截至2022年4月，沈丘县社保费入库一直采取税库银模式，缴纳费款一般均可及时入库并反馈至人社部门，但在大方向平稳的前提下也有一些不容忽视的隐患，最明显的就是缴费未到账。豫政〔2016〕77号文件明文规定，由社保经办机构负责记录和管理社会保险个人账户，税务局并无权限办理缴费上账业务，由于部分人员理解偏差，出现了“钱交给谁，就去找谁”的不良现象，在影响税务部门形象的同时也不利于缴费人的权益保障。

（二）灵活就业人员未享受到政策红利

疫情期间，《河南省人力资源和社会保障厅

国家税务总局河南省税务局关于特困行业阶段实时缓缴企业社会保险费政策的通知》(豫人社办〔2022〕38号)明确规定：以个人身份参加企业职工基本养老保险的个体工商户和各类灵活就业人员，2022年缴纳费款有困难的，可自愿暂缓缴费，2022年未缴费月度可于2023年底前进行补缴，缴费基数在2023年当地个人缴费基数上下限范围内自主选择，缴费年限累计计算。相较于其他的税费政策的减半征收、符合一定条件免征等优惠政策等，这一政策只是暂时缓解了灵活就业人员的生活压力，而并没有减少或者免除缴费。由于未享受到阶段性社会保险费减免带来的政策红利，这部分人负担的社会保险费未实质性减少。

（三）征收管理部门协调不畅

在2018年国、地税合并，将社会保险费划转至税务部门进行征收，并由河南省人民政府颁布《河南省人民政府关于改革社会保险费征缴体制加强社会保险费征缴管理的通知》(豫政〔2016〕

77号)明确规定了社保经办机构、税务局各自的职责,但实际的征管操作中却存在不少问题。

实际情况是,有关社保类全部业务问题都被推给沈丘县税务局社会保险费和非税收入股,沈丘县9个分局(不包括一分局,即行政服务大厅)都没有参与其中。县税务局社会保险费和非税收入股工作人员只有3人,要负责全县的社保费业务,现还有10项非税收入的工作,常常也是力不从心。税务部门的业务管理,本就是属地管理,分局有权利同时也有义务参与进来,但因为种种历史原因,始终没有参与进来。

(四) 负责征缴的工作人员动力不足

根据大厅工作人员描述,在税务局的行政

服务大厅经常会听到缴费人这样说,“我钱交给税务局了,我就该来找你们税务局”。正是由于缴费人有一个这样的错误观念,缴费人每次一遇到问题就到税务局行政服务大厅,以致造成各种喧闹,给大厅工作人员带来很大的困扰。另外,如图3所示,大厅工作人员中临聘人员人数比正式人员人数多,正式人员15人,仅仅占全部人数的44%,临聘人员却有19人,占据总人数的56%。而且大部分的临聘人员本身工资就少,却还要处理各种疑难问题,工作量太大,责任也大,以至于他们常常失去工作积极性,因而导致这项工作越来越难做。

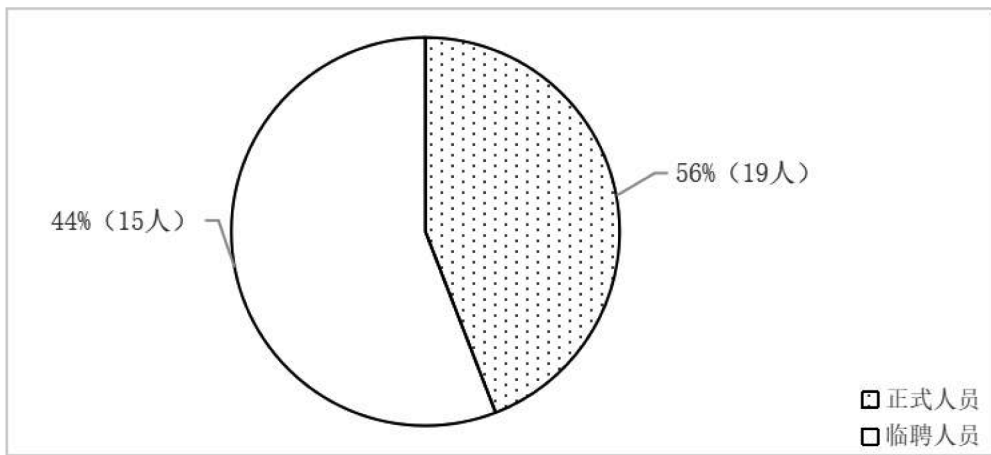


图3 正式人员与临聘人员对比饼图

(五) 风险防控不足

人社局的一些工作方式方法容易导致风险逐步上升。在实际的工作中,个别缴费人在税务局根据人社局做的计划缴纳社保费后,会出现人社局未到账的情况。出现上述情况的原因是,税务局大厅的工作人员第一时间会查询“金三”系统,看税务系统是否入库,如果显示系统入库,县税务局工作人员就会及时向省局运维人员进行咨询,传递相应的回传路径代码,而下一步是需要人社局工作人员将回传路径代码给人社局系统的运维人员排查问题,往往问题就出在这里:人社局大厅工作人员常常给出的答复是“看不懂代码”“联系不上工程师”,甚至有时说“你的钱

没有交给我,你把钱交给谁了,你去找谁”。这就让很多缴费人没有办法,他们只能拿着回传路径代码再次来到税务局咨询。

经过同其他县以及市局沟通可以发现解决的方法:人社局可以在税务局入库但没有在人社局入账的这种情况之下进行手工上账。只可惜,暂时县人社局并没有负责这一块的业务。

(六) 其他方面的问题

一是社会保险种不全。目前沈丘县灵活就业人员只能缴纳企业职工基本养老保险和医疗保险(城乡居民医疗保险),与企业职工相比,没有生育保险、失业保险和工伤保险,不能享受到相关的待遇。

二是社保缴费成本太高。对于企业职工来说，大部分社保费用都是由工作单位承担的，自己只需要承担一小部分，而灵活就业的社保费用只能自己一人承担。尽管灵活就业人员比企业职工缴纳的社保费用多，但未来退休领取的养老金并没有变多。这就让很多灵活就业人员往往因为经济压力过大而被迫断缴，或只按最低基数缴纳，或只缴够最低缴费年限。

三是女性退休年龄有差距。一般来说，满60周岁的男性灵活就业人员以及满55周岁的女性灵活就业人员，累计缴费年限大于等于15年的，可按规定领取基本养老金。所以，女性通过灵活就业方式缴纳社保，一般情况是需要等到55岁才能办理退休手续，这类人群主要指城镇个体工商户等自谋职业者及采取各种方式灵活就业的人员。但是，企业女工人岗位、非管理岗位女性满足条件可以50岁就退休。本来就没有稳定工作，社保全靠自己缴纳，还要55岁才能退休，很多灵活就业女性觉得太不公平，盼着能在50岁就享受退休待遇。

五、加快灵活就业人员社保费征管工作的思路建议

（一）完善合作机制，强化费源监控

按照“互相支持配合，统筹协调推进”的整体原则，组织税务、人社、医保、财政等部门形成联动互通、协调共进的工作格局。积极与银行等金融机构沟通对接，建立常态化联席会议制度，通过税银座谈会，商讨确立批量查缴等合作事项，发挥部门联动实效。实行联合办公，即从纳税人缴费人办成一件事角度出发，通过人员共驻、人员互派的方式联合办公，实现“一厅通办、一窗受理、一次办好”，打破部门壁垒，信息协作共享，有效解决社保缴费“多头跑”的难题。针对灵活就业人群的特殊性，扩大信息共享范围，税务、人社、医保等部门共同建立社保医保费纠纷协调机制，依靠部门联动及时回应、快

速解决投诉问题，防范可能引发的征缴纠纷风险，充分保障缴费人合法权益。同时，充分利用“金三”系统下行数据，与社保参保信息进行比对，及时清理退休、转出、终止参保人员的缴费登记信息，夯实征管信息，强化费源监控，实现信息交互。

（二）优化管理，疏通征管堵点

一是深入分析研究目前灵活就业人员社保费征管工作难点，包括催缴提醒功能缺失、欠费管理手段不足、政策依据刚性不强等。二是实施税务分局参与社保费管理的措施，按照社保费属地管理政策，切实落实税费统管，严格按照合并时的“三定”方案来执行，分担县局科室以及大厅工作人员的工作压力，合理分配责任职责。让基层分局定时到县局统一学习相关业务知识，一方面改变固有的“社保费不归分局”观念，另一方面提高他们的业务能力，以便更好地处理社保费征管问题。此外，给分局派去年轻人，并及时更换老化、卡顿的电脑，不要让硬件成为“不作为”的理由。三是针对临聘人员，要加强其社保方面的业务学习，使其提高服务质量，创新工作方式方法，从而提升办理社会保险业务能效；同时，联合社保部门，赴省内先进地区学习调研，通过针对性比对，提出可行性措施，全方位推进工作优化。

（三）提升服务，发挥集成优势

经办机构要始终把为人民服务作为工作的出发点和落脚点，提供更多有利于灵活就业人员缴费的方式。一是加强培训，广泛宣传。开展社保费政策和征收业务培训，确保各经办人员通政策、会解答、能操作；在办税服务厅、便民中心放置缴费服务指引、操作指南。二是全面实现“最多跑一次”，并充分利用支付宝、微信小程序等，让大家足不出户便能以最快的速度最少的时间办理社会保险相关业务，以减轻大厅工作人员的工作量。三是研究支付宝自助缴纳社保费推广应用事项，把控业务风险，优化办理流程，

精简证明材料，充分利用“互联网+税务”，努力实现灵活就业人员社保业务的“最多跑一次”。

（四）出台灵活就业人员社会保险费减免政策

灵活就业人员的“单位属性”比较弱化，没有“单位”作为依托，而此次阶段性减免社会保险费政策在具体的落实过程中“锚定对象”是单位(企业)，对于灵活就业人员来说社会保险费的缴费负担并未降低。针对以灵活就业人员身份参保的缴费人，应制定相应的社会保险费减免政策或缓缴政策，在提高其自身抗风险能力的同时使得政策红利可以更直接、更快速地转换成消费动力，更好地释放社会保险费减免政策对保基本民生的积极作用。

六、未来灵活就业人员社保费增长的展望

通过分析发现，至少有六个方面的因素有利于促进我国灵活就业人员数量保持快速增长的势头：一是我国经济总量比较大，只要经济增长就能带来较大的就业“缓存空间”，因而就业规模效应十分明显；二是近年来，国家采取众多措施以促进经济高质量发展，调整产业行业结构，不断地促进产业行业转型升级，新的就业增长点也因而不断涌现，为灵活就业人员提供了越来越多的机会；三是工业化和城镇化是我国经济持续增长

的强大动力之一，当然也就成为实现灵活就业增长的重要源泉；四是再平衡区域发展差异成为就业增长的新空间，中国东、中、西部发展差异较大，而近几十年来，中、西部地区发展持续发力，经济发展和就业增长获得持续动力；五是就业政策创新为就业增长提供“改革红利”，政府通过搭建平台以及各种鼓励政策等为劳动者提供越来越多的创业就业机会；六是技术进步与观念变化也在为就业增长创造新机遇，以非全日制、非单位化、非单一职业化等为特征的新型就业方式和形态如雨后春笋般涌现，很大程度上改变了大众的就业观念、拓宽了就业渠道。

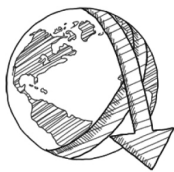
综上，灵活就业人员规模体量在六大有利因素的影响下将会迎来大增长。而就业规模体量获得增长，便要求就业创业体制机制不断调整，完善城乡公共就业服务体系，并以机会公平和权益保障为重点，不断推进就业质量改善提高，使灵活就业人员的工资水平得到稳定提高。与此同时，可以通过以下措施来加快调整灵活就业人员社保费征管工作：完善合作机制，强化费源监控；优化管理，疏通征管堵点；提升服务，发挥集成优势；出台灵活就业人员社会保险费减免政策等。这些措施一旦落实，就能够提升灵活就业人员的参保意愿，提高缴费基数，从而不断推动灵活就业人员养老保险稳定增长。

参考文献

[1] 杜人淮,徐宇.新型灵活就业人员劳动和社会保障研究[J].社会保障,2018(10):44-51.
 [2] 王全兴,刘琦.我国新经济下灵活用工的特点、挑战和法律规制[J].法学评论,2019(4):79-94.
 [3] 匡亚林,梁晓林等.新业态灵活就业人员社会保障制度健全研究[J].学习与实践,2021(1):93-104.

[4] 汪敏.新业态下劳动与社会保险政策的检视与选择[J].社会保障评论,2021(15):23-37.
 [5] 韩佩璇.新业态灵活就业人员纳入失业保险制度的困境与解决[J].山东工会论坛,2022(1):101-121.

责任编辑 董颖



一线传真

河南省各地认真学习贯彻全省编办主任会议精神 积极谋划推进2024年机构编制工作

3月8日，全省编办主任会议在郑州召开。会议强调，要准确把握新时代机构编制工作政治方向、中心任务、方法路径，增强做好机构编制工作责任感使命感，扎实做好机构改革，统筹推进重点领域体制机制改革，全力保障重大战略、重点工作，科学规范从严管理机构编制，提升机构编制资源使用效益，打造政治强、业务精、作风优的高素质专业化机构编制干部队伍。会议召开后，各省辖市纷纷召开会议传达学习会议精神，结合实际研究贯彻落实措施，确保2024年各项工作顺利推进。

郑州市：

3月11日，郑州市委编办召开全办干部职工大会，学习传达全省编办主任会议精神，研究贯彻落实具体举措。

会议强调，要抓好全省编办主任会议精神的传达和学习，组织全市机构编制系统干部以支部为单位深入开展学习研讨，联系工作实际制定贯彻落实措施；尽快筹备召开全市机构改革动员大会和全市编办主任会议，传达全国、全省编办主任会议精神，安排部署市县两级机构改革和2024年重点工作，确保中央、省委关于地方机构改革的决策部署高质量落实，确保中央编委和省委编委今年的主要工作任务高标准推进。

会议要求，全市各级编办要聚焦全省编办主任会议部署的“六个方面”重点工作，全力抓好机构改革组织实施，进一步健全完善机构职能体系，高质量高效率完成改革各项工作任务；扎实做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”，规范事业单位管理，促进公益事业高质量发展；统筹推进重点领域改革，持续巩固深化乡镇管理体制

机制改革成果，全面完成街道管理体制机制改革任务，纵深推进放权赋能改革，为基层发展注入新动力；不断提升机构编制资源配置效益，着力保障重大战略、民生领域、人才引进等需求，把“好钢用在刀刃上”；坚持科学规范从严管理，严格落实机构编制工作条例，持续严控总量，加强监督检查，强化跟踪落实，提升机构编制规范化水平；积极推动编制管理创新，加强基础性、前瞻性研究，用好实名制数据，加快数字化建设，创新工作方式，夯实机构编制工作基础。

开封市：

3月10日，开封市委编办召开专题会议，传达学习全省编办主任会议精神，研究贯彻落实会议精神的具体措施，安排全市编办主任会议筹备工作和机构改革推进工作。

一、迅速行动、高效落实近期重点工作任务安排。一是结合全省编办主任会议精神安排部署的年度重点任务，切实制定开封市委编办2024年度工作要点。二是扎实做好全市编办主任会议、全市机构改革工作推进会议筹备工作，及时传达落实全省编办主任会议精神，尽快转入机构改革组织实施阶段。三是进一步研究机构改革中职责机构编制划转事项、行政执法体制改革实施方案、街道管理体制改革工作方案，为下一阶段改革攻坚期、任务迭加期各项工作有序推进奠定坚实基础。

二、对标对表、提升站位深入谋划全年工作思路。坚决贯彻中央部署和省委要求，主动站位全市经济社会发展大局中谋划机构编制年度工作思路。围绕全省编办主任会议安排的2024年度重点工作，结合工作实际，逐项梳理分析市县机构改革、巩固深化事业单位重塑性改革成果、重点领域体制机制改革、提高机构编制资源配置效益、提升机构编制管理科学化规范化法治化水

平、推动机构编制管理改革创新等重点任务目标方向和工作现状，研究工作思路和方式方法，细化落实举措和职责分工。

安阳市：

3月11日，安阳市委编办召开主任办公（扩大）会议，专题传达学习全省编办主任会议精神，研究贯彻落实具体措施。全办中层以上干部参加会议。

会议强调，要抓好全省编办主任会议精神的传达和学习，深刻领会会议精神实质，紧紧围绕全省编办主任会议部署的重点工作，结合实际认真谋划全年工作，高标准抓好会议精神落地落实。一要扎实推进机构改革组织实施。进一步健全完善机构职能体系，调整优化重点领域机构设置和职能配置，落实人员编制优化和领导职数管理要求，精简规范和优化调整议事协调机构，不折不扣落实机构改革各项部署要求。二要做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”。巩固深化事业单位重塑性改革成果，推动机构深度融合、运转顺畅，规范事业单位管理，促进公益事业高质量发展。三要深化重点领域体制机制改革。扎实做好乡镇管理体制机制改革“后半篇文章”，统筹做好街道管理体制机制改革，持续推动资源、服务、管理向基层下沉。纵深推进县域放权赋能改革，及时跟踪下放权限运行情况，确保下放的权限“放得下、接得住、用得好、见实效”。四要优化编制资源配置。要坚持“瘦身”和“健身”相结合，严控机构编制总量，推动编制资源向科技创新、经济建设、民生保障等重点领域倾斜，真正把好钢用在刀刃上、用在关键处。五要科学规范从严管理机构编制。健全完善机构编制闭环管理工作机制，加强对机构改革、机构编制事项重大调整落实情况的督查，强化机构编制刚性约束。六要持之以恒加强自身能力建设。保持发扬严和实的作风，坚持求真务实、真抓实干，谋实招、出实效，着力打造政治强、业务精、作风优的机构编制干部队伍，为建设现代化区域中

心强市贡献机构编制力量。

濮阳市：

3月9日，市委编办召开全体干部职工会议，传达学习全省编办主任会议精神，研究贯彻落实措施。

一要增强使命担当，对标对表落实。要时刻牢记机构编制工作的根本政治要求和首要政治任务，坚持党中央对机构编制工作的集中统一领导，坚持把加强党的全面领导作为新时代机构编制工作的主题主线，紧扣推进中国式现代化这个时代使命，凝心聚力、提高站位、拓宽视野来谋划布局、强化管理、服务发展。要紧密结合实际，围绕深化改革这个重点，研究出更加有效管用的思路举措，不断提升机构编制工作质量。

二要突出重点工作，高质高效完成。要扎实完成机构改革任务，健全完善机构职能体系，发挥“主力军”和“施工队”作用，稳妥有序做好机构改革组织实施。要统筹推进重点领域体制机制改革，巩固深化事业单位重塑性改革成果，深化基层管理体制机制改革，深化政法领域体制机制改革，纵深推进放权赋能改革。要坚持科学规范从严管理，坚持瘦身与健身相结合，建立健全闭环管理制度，加强机构编制监督检查。要积极推动机构编制改革创新，加强基础性、前瞻性研究，加强机构编制实名制规范管理，创新机构编制管理，不断提升机构编制资源使用效益。

漯河市：

一、迅速汇报传达会议精神。第一时间向市委和市委编委领导汇报会议精神，为编委统筹协调和整体推进全市机构编制工作提供决策依据。及时召开办领导班子会议和全体人员会议，组织学习会议精神，进一步提高思想认识，创新工作思路，确保全省编办主任会议精神落地见效。

二、深入谋划今年机构编制工作。按照全省编办主任会议精神，结合漯河实际，紧紧围绕全

市经济社会高质量发展大局，精心抓好机构改革组织实施、扎实推进基层管理体制创新、统筹推进重点领域和关键环节改革，不断优化机构编制资源配置，为加快现代化“三城”建设，全面开启中国式现代化建设漯河实践新篇章贡献机构编制力量。一是做好市县机构改革，把准改革的政策点、执行点、结合点、边界点、疑难点、协调点、风险点，科学制定改革方案、顺利推进改革。二是深化行政执法体制改革，进一步理顺职责、整合资源。三是深化基层管理体制机制改革，进一步理顺县乡权责关系，持续提升基层治理效能。四是做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”，推进资源整合、流程再造、服务提质。五是深化公安机关机构编制管理改革，聚焦实战规范机构设置，突出专业做优警种部门，加快构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运转高效的机构职能体系。六是强化重大战略和民生领域编制保障，根据全市发展战略、中心工作和事业发展需要同向配置机构编制资源。

商丘市：

全省编办主任会议召开后，商丘市委编办迅速行动，以“三到位三确保”扎实抓好会议精神传达学习和贯彻落实，确保2024年机构编制工作开好局、起好步。

一、传达到位，确保统一思想认识。3月10日，市委编办召开全省编办主任会议精神研讨会，中层以上干部围绕推动2024年机构编制工作高质量发展，认真对照省委编办工作要点，深入研究会议提出的新部署、新要求，找准贯彻执行的切入点和着力点，进一步把准吃透会议精神、统一思想认识、理清工作思路、凝聚强大合力，真正将各项目标任务落到实处。

二、落实到位，确保聚焦主责主业。一是坚持围绕中心，进一步发挥服务保障作用。全力推进豫商经济技术开发区高质量建设，加快建设对外开放桥头堡、枢纽经济新高地等中心工作，充

分发挥机构编制围绕中心、服务大局的积极作用，深入研究制约经济社会高质量发展的体制机制问题，研究提出有效管用的思路举措，为现代化商丘建设注入新的动力。二是坚持统筹兼顾，进一步做好重点改革工作。统筹做好党政机构改革、深化街道管理体制机制改革、深化行政执法体制改革、公安机关改革等重点任务，进一步优化党和国家机构设置和职能配置，完善管理体制和运行机制。三是坚持严守纪律，进一步强化刚性约束。树立“编制就是法制”的理念，科学规范从严管理机构编制，严格执行机构编制管理各项规定，坚持把机构限额、编制总量“两个不突破”作为机构编制工作的红线和高压线。

信阳市：

全省编办主任会议召开之后，信阳市委编办第一时间向市委编委领导汇报会议主要精神，同时组织进行专题部署、专题汇报、专题研讨，围绕会议明确的任务要求，精心谋划2024年度机构编制重点工作，确保全省编办主任会议精神落到实处。

一、在“学”上下功夫。3月11日，信阳市委编办召开专题会议，传达学习全省编办主任会议精神，进一步明确目标、理清思路，确保全年机构编制工作平稳有序开展。

二、在“效”上求突破。结合全省编办主任会议精神，自觉把机构编制工作放到全市改革发展大局中去再审视、再谋划、再推进，持续强化体制机制和机构编制对重大任务实施、重大工作攻坚的支撑保障作用。严格落实中央、省委有关改革要求，统筹党政机构改革、街道管理体制改革、放权赋能改革等重点改革，确保党中央、省委确定的重大改革任务在信阳落实落地，以深化机构改革的新成效为推动高质量发展注入新动能。

三、在“实”上显力度。紧紧围绕机构改革等全年重点改革任务，实行“项目化、清单化、

节点化”，事前充分联系沟通，事中注重统筹协调，事后聚焦总结宣传，全周期抓好各项改革落实。发扬“钉钉子精神”，一项接着一项改，一件接着一件干，将会议精神贯彻到当前各项改革任务和日常工作中去，确保各项任务圆满完成。

驻马店：

一、汇报及时到位。全省编办主任会议结束后，驻马店市委编办第一时间向市委编委领导汇报，市委常委会专门听取会议精神及贯彻落实的建议，市委主要领导在常委会上对贯彻落实全省编办主任会议精神提出了明确要求。

二、传达学习到位。市委编办迅速召开全体人员会议，集中组织传达学习全省编办主任会议精神，对王刚部长和吕娜主任的讲话进行原原本本地学习，并结合岗位职责深入开展学习讨论，切实找准落实会议精神的切入点和着力点。

三、谋划部署到位。围绕会议安排部署，理清年度工作思路，结合省委编委工作要点，梳理全年工作任务，研究制定市委编委工作要点，细化年度工作任务指标，精心制定年度工作任务推进台帐，为全年工作有条不紊开展打下坚实的基础。

郑州市管城区：

为深入学习贯彻全省编办主任会议精神，全力推动各项决策部署落地落实，3月12日，郑州市管城区委编办召开专题学习会议，传达全省编办主任会议精神，对会议精神逐字逐句学习研究，以全省编办主任会议精神引领管城机构编制

工作方向，指导工作落实。

会议强调，进一步增强做好机构编制工作的责任感和使命感，以“七个聚焦”精心谋划区机构编制工作。聚焦“统筹推进”，梳理总结全省分会议确定的工作思路和重点任务汇报区委编委领导，为服务区党委、编委统筹协调和整体推进各项机构编制工作提供决策支撑；聚焦“稳妥有序”，组织实施各项机构改革的落地落实，科学制定改革方案，抓住重点环节和时间节点，有组织、有步骤、有纪律地推进改革实施；聚焦“持续深化”，扎实做好事业单位重塑性改革“后半篇文章”，将机构编制执行情况和效益评估作为精细推进“后半篇”文章、巩固改革成果的依据；聚焦“优化配置”，进一步畅通高层次人才手续办理绿色通道，持续完善编外人员管理机制，提高编制资源使用效益；聚焦“规范运行”，做好网上监管与实地监管相结合、随机抽查和定向抽查相结合，推动事业单位登记管理工作重心从登记向监管转变；聚焦“监督检查”，持续开展区委编委决策事项监督检查工作，加大机构编制政策宣传力度，准确把握《中国共产党机构编制工作条例》《中国共产党纪律处分条例（新修订）》等法规的实质。聚焦“自身建设”，强化政治建设、能力建设、作风建设和廉政建设，加强专业能力建设，练好看家本领，努力成为本职工作的“政策通”“活字典”“一口清”，以过硬的干部队伍助推各项机构编制工作落地。

责任编辑 华 夏