

行政科学 论坛

RESEARCH OF ADMINISTRATION SCIENCE

- ◎ 承接落实乡镇综合执法事项 打通基层执法“最后一公里”
- ◎ 深化镇街权责清单制度建设 助力破解“小马拉大车”难题
- ◎ 中国式现代化的三重逻辑阐释
- ◎ 京津冀区域化市场构建下的行政性垄断规制问题研究

2024 10

总第118期

穿黄隧洞南入口

穿黄工程： 人类历史上最宏大的穿越水利工程

穿黄工程是南水北调中线总干渠穿越黄河的关键性工程，是南水北调中线的“咽喉”所在，其主要任务是安全有效地将中线调水从黄河南岸输送到黄河北岸。工程位于黄河南岸荥阳市孤柏嘴和北岸温县境内，总长19.305km，起点设计水位118m，终点设计水位108m。工程等别、主要建筑物级别均为1级。穿黄隧洞是有压隧洞，全长4250m，其中过河段隧洞3450m、邙山段隧洞800m，两条隧洞平行布置，中心线间距28m，在黄河河床底部深达30m左右的沙层中完成施工。穿黄主体工程于2005年9月27日开工，2013年12月31日完工。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



穿黄工程南入口近景



穿黄工程北出口



穿黄隧洞示意图



穿黄盾构掘进始发



穿黄隧洞二次衬砌



穿黄工程南入口远景

行政科学论坛

河南省行政管理体制改革
与机构编制管理研究会会刊

(月刊)

编辑委员会

顾问：黄文平 王文超 马新华

杨宏志 胡战坤 孔令晨

陈兴民 丁庭选 尹新明

主任：吕娜 孙功奇 王孝俊

副主任：王付林 陈磊山 赵文阁

委员：(按姓氏笔画排序)

丁煌 王付林 王孝俊

王荣阁 叶春风 吕娜

任丰金 刘钊 刘春阳

刘俊生 孙功奇 杨光斌

杨钧 宋伟 张旭

张明军 张银堂 陈振明

陈磊山 郁建兴 金太军

赵文阁 赵伟杰 胡汉伟

胡彦宏 夏继先 高炜

郭建州 董克用 董颖

韩辉 黑云龙 谢建文

鲍晋选

主管单位：河南省教育厅

主办单位：新乡学院

主编：陈磊山

执行主编：董颖

副主编：罗文

出版发行：《行政科学论坛》编辑部

出版地址：新乡市金穗大道东段191号

印刷单位：新乡市东昌印务有限公司

邮编：453003

电话：0373-3683192 0371-65566167

电子邮箱：xzkxlt2016@163.com

出版日期：2024年10月25日

中国标准连续出版物号：
ISSN 2095-7017
CN 41-1428/D

发行范围：国内外公开发行

国内总发行：新乡报刊发行局

国内邮发代号：36-137

户名：《行政科学论坛》编辑部

开户行：中国银行新乡国贸支行

账号：259824996598

广告经营许可证号：4107004000023

定价：15.00元

目录 Contents

2024年/第11卷/第10期/总第118期/2024年10月25日出版

◇ 本刊特稿

- 承接落实乡镇综合执法事项 打通基层执法“最后一公里” / 濮阳市委编办 / 4
- 推进事业单位重塑性改革 助力濮阳高质量发展 / 濮阳市委编办 / 5
- 理顺工作机制 高效办成一件事 / 南乐县委编办 南乐县行政审批和政务信息管理局 / 6
- 发挥编制效益 打造科技新高峰 / 濮阳市科学技术研究院 / 8
- 聚焦体制机制重塑 扎实推进濮阳广电媒体融合发展 / 濮阳广播电视台 / 9
- 实施放权赋能“新举措” 持续激发县域发展活力 / 濮阳县委编办 / 11
- 释放乡镇体制机制改革红利 推动马庄桥镇长足发展 / 清丰县委编办 / 12

◇ 机构编制管理

- 深化镇街权责清单制度建设 助力破解“小马拉大车”难题 / 龚 劲 / 14
- 加强文物保护和考古工作机构编制保障研究 / 刘国栋 / 16
- 强化机构编制保障 推动文物保护和考古工作高质量发展 / 洛阳市委编办课题组 / 22
- 深化街道管理体制改革的探索与思考
——以安阳市为例 / 安阳市委编办课题组 / 24

◇ 理论视点

- 中国式现代化的三重逻辑阐释 / 王志立 秦 洁 / 30
- 京津冀区域化市场构建下的行政性垄断规制问题研究 / 郭 晖 / 36
- 数字营商环境:数字时代优化营商环境的实践路径 / 臧 珊 / 42

◇ 社会治理

街道综合执法存在的问题及完善对策

——基于湖北 32 个街道办的执法实践分析 / 戴浩飞 / 48

乡村振兴视域下河南红色旅游产业发展的完善路径研究 / 王 梦 贾立荣 / 55

新形势下企业工商管理创新策略探究 / 龚莉丽 / 61

◇ 风险治理

高校政治生态测度与评估指标体系建构研究 / 陈晓斌 曹 月 陈 权 / 64

◇ 史海探政

周制与秦制比较研究 / 吕承文 / 70

◇ 一线传真

打好放权赋能“三张牌” 优化营商环境促发展 等七则 / 77

封二、封三 / 千里澄碧话丹水

封底摄影 / 文明

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)扩展期刊

河南省一级期刊

人大“复印报刊资料”重要转载来源期刊

中国知网(CNKI)全文收录期刊

“万方数据库——数字化期刊群”全文上网,《中国核心期刊(遴选)数据库》收录

中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊

中国社会科学评价中心引文数据库来源期刊

本期执行编辑 刘 钊

期刊基本参数: CN 41-1428/D * 2014 * m * A4 * 77 * zh * P * ¥15.00 * 7 500 * 19 * 2024-10 * n

编者按：为大力弘扬改革创新精神，树立鼓励探索、支持创新的鲜明导向，营造敢想敢干、敢闯敢试的浓厚氛围，形成改革创新活力竞相迸发、充分涌流的生动局面，河南省濮阳市于2021年起在全市开展改革创新典型案例评选活动，每年评选改革创新典型案例。我们从中精选了体制机制和机构编制管理改革创新方面的案例，集中展示机构编制部门锐意改革创新的明显成效，彰显以改革谋发展之策、以改革促开放之势、以改革激活力之源、以改革聚奋进之力、以改革增民生福祉的责任担当，为推动高质量发展提供体制机制保障、注入强劲动能。

承接落实乡镇综合执法事项 打通基层执法“最后一公里”

濮阳市委编办

河南省人民政府印发《关于濮阳市开展乡镇综合行政执法工作的批复》，对全市五县一区所属75个乡镇行使的行政处罚权限进行明确，使濮阳市成为最早获得省批复的三个省辖市之一，标志着濮阳市在深化乡镇管理体制机制改革，加强和完善基层治理体系方面迈出了坚实步伐。全市乡镇综合行政执法规范化建设水平明显提升，基层治理能力显著增强。

一、建好“一支队伍”

全市75个乡镇统一设置综合行政执法大队，共核定事业编制937名，平均各综合执法大队事业编制13名。整合县直派驻站所执法力量和资源，纳入乡镇综合行政执法管理体系，由乡镇统筹调度，解决了乡镇执法力量分散问题。县、乡两级通过全员轮训、片区培训方式对乡镇执法人员进行业务能力提升培训，从年度财政预算中单列专项经费，为乡镇综合行政执法大队正常运转

提供保障等，使乡镇执法实现了从碎片化向整体化升级。

二、厘清“一份清单”

按照“乡镇点菜，县级确认，市级统筹”模式，市委编办、市司法局对乡镇亟需且能承接的执法权限进行梳理摸底，会同市自然资源和规划、市生态环境保护等部门以及县(区)和乡镇三次召开座谈会进行研讨，梳理形成66项乡镇综合执法事项清单报省审批，包含自然资源和规划领域6项行政处罚权、生态环境保护领域4项行政处罚权、城市管理领域41项行政处罚权、水利领域7项行政处罚权、农业农村领域8项行政处罚权。各乡镇可以依法实施与上述行政处罚权相关的行政检查权、行政强制权。此项举措，一方面实现了执法端口前移，使基层能够尽早把问题解决在萌芽状态，另一方面实现了乡镇行政执法权责明晰统一，解决了基层“看得见、管不着”的难题。

三、编织“一张网格”

探索建立以综合行政执法平台为依托，以基层治理全科网格为基础的“全域统筹+数字赋能+网格管理+多方联动”综合行政执法网格。充分发挥“党建+”和大数据优势，整合各部门资源和信息，探索建立跨部门、跨领域、跨层级的“多网合一”指挥操作系统，由“单兵作战”转向“融合作战”，推进乡镇综合行政执法向数据化、信息化、智慧化转型升级。

四、健全“一套制度”

全市制定印发《乡镇综合行政执法规范化指

导手册》，对乡镇综合执法案件受理、联席会议、信息共享、执法协作等作出明确规定，完善运行机制；对乡镇综合执法教育培训、执法办案、行为规范等明确操作规范，提高执法质量。同时，建立健全对乡镇执法活动的评议考核等，强化内外监督。

此外，濮阳市坚持从机构编制角度对工作成效显著乡镇强化正向激励，将机构升格和乡镇综合执法机构规范化建设情况挂钩。截至目前，已有61个乡镇的综合执法机构、70个乡镇的平安建设机构通过评估验收升格为副科级，分别占全市乡镇总量的87%、99%，有关做法受到省级高度肯定。

推进事业单位重塑性改革 助力濮阳高质量发展

濮阳市委编办

河南省濮阳市认真落实省委事业单位重塑性改革部署，紧紧围绕市八次党代会提出的“四个濮阳、一个高地、一个中心”奋斗目标和现代化濮阳建设的新形势、新任务、新要求，以改革创新精神对全市事业单位进行大起底、大精简、大盘活，对涉改事业单位机构职能进行优化重塑。市、县两级事业单位“三定”规定均已印发完毕，改革后的951个新机构按新职能开展工作，改革全过程平稳有序，社会反响良好。

一、加强领导，高位推进

该市成立以市委书记、市长为双组长的高规格深化事业单位改革工作领导小组，全面统筹改革实施工作。领导小组下设行业领域改革和部门改革工作专班，分管市领导担任组长，牵头部门为责任主体。组织、编制、督查、财政、人社等

相关职能部门各司其职、密切配合，加强督促指导，及时研究解决改革中遇到的新情况新问题。同时，该市把改革事项纳入全市能力作风周调度会议，市委主要领导每周听取改革进展情况、协调解决问题并督促落实。

二、深度谋划，精心组织

一是及早谋划，先行先试。在省部署市县改革前，市委编办就着手研究中央和省直改革精神，并成立学习考察组，赴山东、山西等地学习事业单位重塑性改革的经验做法，结合濮阳市实际，在教育领域开展试点并取得了预期成效，为濮阳市推进改革积累了宝贵经验。二是摸清底数，模拟推演。成立多个调研组深入市直事业单位，通过实地调研、组织座谈等方式开展调研评估。根据评估调研情况，分行业、分类别、逐单

位开展4轮模拟演练，针对不同类型单位明确了撤并、整合、更名等改革方向，初步拟定改革框架意见，对改革进行了总体谋划。市主要领导先后6次听取专题汇报，书记专题会、市委编委会、市委常委会先后9次酝酿讨论，最终形成了基本符合濮阳市实际的《濮阳市事业单位重塑性改革实施方案》和《濮阳市事业单位重塑性改革框架意见》(以下简称《意见》)。三是做好研判，预防风险。对改革中可能出现的风险点进行梳理研判，共梳理出6类60个风险点，逐一制定了详细的应对措施。根据风险高低和复杂程度分别由市主要领导、市委编办主任与有关部门主要领导进行谈话，提前进行预防化解。四是深入沟通，达成共识。市委编办抽调业务骨干组成3个工作组，精心指导市直各部门根据《意见》起草本部门所属事业单位“三定”规定，细致耐心解释改革政策，精准高效解决有关问题。经过多轮充分沟通协调，最终达成共识。在此基础上，市委编办对事业单位“三定”规定的格式、文字、数字等方面进行了统一审核、核对、把关，确保格式统一、数字准确，报经市委编委会审核同意后全部印发。

三、重塑重构，助力发展

一是围绕富强濮阳建设，推动产业转型、融

合、高质量发展，设立市项目推进服务中心、市企业服务中心、市现代农业发展中心、市乡村振兴发展服务中心等机构。二是围绕生态濮阳建设，进一步擦亮濮阳市“全国文明城市”“国家优秀旅游城市”等金字招牌，提升城市形象和城市品质，设立市城乡规划事务中心、市精神文明建设促进中心、市园林城市发展中心等机构。三是围绕创新濮阳、中部地区创新开放高地建设，为实施人才强市、创新驱动战略提供人才支撑和创新保障，设立市农林科学院、市科学院、市人才工作服务中心、市科技创新综合服务中心等机构。同时，为巩固提升濮阳市作为国家知识产权强市建设试点城市的地位和形象，争取下步顺利建成中国(濮阳)知识产权保护中心，调整升级市知识产权维权保护中心机构规格。四是围绕幸福濮阳建设，推进数据赋能、政务服务一体化加速升级，在社会保险、就业创业、平安濮阳建设等方面提供更加便捷的服务，提升群众幸福指数，设立市政务大数据中心、市社会保险中心、市就业创业促进中心、市平安建设促进中心等机构。五是围绕豫鲁冀省际区域中心建设，设立市交通事务中心、市水资源中心、市油区转型发展中心、濮阳东站高铁片区综合管理服务中心等机构，为加快建设省际区域交通物流、水利、能源枢纽提供机构编制保障。

理顺工作机制 高效办成一件事

南乐县委编办 南乐县行政审批和政务信息管理局

近年来，南乐县认真贯彻落实国家和省市改革工作部署，从优化职能配置、完善行政审批制度入手，先后实施了“一枚印章管审批”“一业一证”“一件事一次办”“县乡村政务服务一体

化”等系列改革工作，进一步推进审批系统集成，服务便捷高效，让企业和群众依规办事不求人，形成了“乐易办”政务服务品牌，为县域经济高质量发展蓄势赋能。

一、理顺机制，科学设置政务服务机构

一是坚持横向重塑，整合政务服务职能。2018年，南乐县成立全省首家行政审批局后，原县级政务服务牵头部门行政服务中心同时保留，且同为县直一级机构，存在职责交叉重叠、难以有机融合等问题。为解决这一问题，南乐县于2021年底将行政服务中心由政府所属调整为行政审批局所属，由县行政审批局整体统筹“放管服效”改革和政务服务工作，管理县级政务服务中心，并实行集中审批，理顺了工作职责，提升了工作效能。二是坚持集中审批，建强行政审批机构。在全省率先开展“一枚印章管审批”改革，把“与企业群众生产生活密切相关、申请量大、关联度高的高频事项”作为重点，先后分4批从18个县直部门划转470项行政许可事项，划转人员44名，将原来18个单位26个股室承担的日常审批业务，集中到行政审批局1个单位6个股室，审批人员精简2/3，切实破除了审批部门的行政壁垒，形成了“一个部门办理、一枚印章审批”的集成审批模式。三是坚持纵向优化，建立乡村政务服务体系。以全省乡镇机构改革为契机，在12个乡镇成立行政审批服务中心，作为乡镇内设机构，负责便民服务中心的日常管理。每个乡镇行政审批服务中心核定4~6名事业编制，分别配备中心主任和2名以上专职工作人员，并明确分管科级干部，实现乡镇政务服务有场所、有人员、有事项、有网络。此外，依托全县网格化管理“多网合一”工作机制，322个行政村设立便民服务站，配备专门代办员645名，县、乡、村政务服务实现上下联动，互促共进。

二、完善制度，推动审批服务系统集成

一是推行“一章审批”。由县行政审批局对470项行政许可事项实行综合受理、一章审批，设置了6个综合受理窗口，实行“一码告知、一窗受理、一章审批、一口出证、一次办结”的高

效审批模式，办事环节减少40%，办理时限减少80%。今年以来，已办理项目备案、食品经营许可证等各类审批事项8500余件。二是推行“一证准营”。在全省率先实施“一业一证”改革，将行业经营涉及的“多事项多流程”压减为“一业一流程”，整合多张许可证为一张“综合许可证”，破解市场主体“准入容易准营难”问题。通过“证照联办、综合受理、联合踏勘、并联审批”，为市场主体提供套餐式跟踪服务，平均压减环节80%，精简申报材料89%，审批时限由最长的45天压减至1~5天。目前，已在超市、饭店、粮油店等36个行业试点推行，已为300余家市场主体办理了行业综合许可证。三是推行“一件事一次办”。印发《南乐县关于推行“一件事一次办”打造政务服务升级版的工作方案》，梳理出企业和个人全生命周期68项“一件事”，设置12个“一件事”综合受理窗口，实现“一窗受理，一套材料，一次办结”。企业开办实现一个环节、0.5天、零成本办结，退出环节实行“简易注销”“证照同销”，已为企业群众办理“一件事”1605件。2023年以来，全县新增市场主体5682户，同比增长80.78%。四是推行“工程建设项目”极简审批。在县政务服务中心设置工程建设项目审批专区、项目手续办理辅导区，开通项目办理绿色通道，对立项用地、规划许可、施工许可、竣工验收等阶段的事项科学梳理、并联办理、一网审批，实现办理施工许可阶段压缩至0.5个工作日。在全省率先推出将“竣工验收+不动产登记”合并为“一件事”办理，建设项目在竣工验收后可立即完成不动产登记，实现“验登合一、交房交证”。

三、优化服务，推进政务服务便捷集约

一是健全体系，实现“就近好办”。以省乡村便民服务试点县的建设为契机，建成“1+12+322”县、乡、村政务服务体系：县政务服务中心进驻部门41个，进驻事项2000余项，年

均办件量40万件；12个乡镇建立标准化便民服务中心，公安、人社等8部门集中进驻，设置综合窗口服务、咨询投诉等区域，为群众办理175项乡村政务服务事项、34项县域通办事项；在322个行政村设便民服务站，配备专职代办员，办理村级事项33项，并为年老、疾病、行走不便等群众提供帮办代办或上门服务，实现群众办事“大事不出乡，小事不出村”，实现“就近能办”。二是强化应用，实现“网上快办”。持续推动网上政务服务从“可办”向“易办”“快办”转变。全力提升网上政务服务能力，网办率、电子证照部门覆盖率等指标位于全市前列。大力推广“掌上办”，全县23万人实名认证“i濮阳”、32万人注册“豫事办”，群众足不出户可办理社保、不动产登记等611项“掌上办”事项。身份证、

社保卡、营业执照等45类电子证照已全面应用，115项高频事项实现“免证可办”，已覆盖公安、医保、不动产等多个常用办事场景。三是服务到家，实现“扫码可办”。为促进群众办事线上线下融合，南乐县12个乡镇便民服务中心推出“码上办”二维码，将二维码与南乐县政府门户网站、豫事办、“i濮阳”、县纪委监委监督投诉等系统链接，集查询、咨询、办事、监督于一体，实现“码上知”“码上办”“码上督”。群众通过扫码，可以查看自己乡镇150项乡村事项办事流程、申请材料、咨询电话等，有些事项还可以通过链接跳转至河南省政务服务网、豫事办、“i濮阳”等进行网上办理，形成线上线下一体化服务模式。目前，全县实现“一乡一码、户户有码”，各乡镇“码上办”二维码日均扫码量达1000余人次。

发挥编制效益 打造科技新高峰

濮阳市科学技术研究院

濮阳市科学技术研究院在市委市政府坚强领导下，从零起步，克难攻坚，强力推进，快速发展，抢抓实施第一战略和推进制造业倍增行动的重大机遇，成为濮阳市创新体系的新高峰、强核心。

一、聚焦市委市政府战略部署，高站位搭好“四梁八柱”

一是强化政策法规保障。市委市政府出台《关于支持建设市科学技术研究院的若干政策措施》，赋予引育高层次人才、科技成果转移转化、稳定经费支持、配套要素保障等7个方面19条政策措施，通过顶层设计和科学谋划，夯实了建设全市科技新高峰的政策硬支撑。二是突出体制机制创新。市委编委全力支持市科学技术研究院做实做强，印发“三定”规定，明确“小机

构、大平台、服务型、产业化”的运行模式，准许市科学院根据事业发展需要，自主设置研究所、实验室和中试基地等新型研发机构，报市委编办备案。三是注重组织体系运行。坚持运行机制市场化、投资主体多元化、管理制度现代化、办院形式开放化的“四化”办院原则，完善法人治理结构，构建新型科研院所组织体系和运行管理体系，逐步构建了“顶天立地架桥”的创新体系，蹚出了科技创新发展新路子。

二、聚焦科研平台重要载体，高效率释放编制“边际效益”

一是打造高能级科研机构。聚焦落实省委书记楼阳生莅濮调研指示精神，立足濮阳市产业发展，牵头筹建龙都化工新材料实验室。2月28日

楼阳生书记为市首家省实验室揭牌，标志着濮阳化工这个“吃饭”产业正式装上科技“大脑”，实现院、室一体发展。聘请国内外知名专家组成战略咨询委员会、学术委员会，制定实验室运营方案，力争早出成果、早出效益。二是支持重点产业平台建设。聚焦6大产业集群20个重点产业链，与君恒、蔚林、盛源、国鸿等重点企业合作共建“河南省生物质液体燃料创新中心”等43个省、市级创新平台。坚持“企业出题、科学院答题”，参与广东国鸿、蔚林等5家企业8个课题的研发，申请国家发明专利3项。立足战略新兴产业培育、未来产业前瞻布局，筹建“工业互联网实验室”等3个市级平台，抢占新赛道、培育新动能。三是做好编制资源优化配置。认真贯彻落实濮阳市“1+14”人才政策，结合新建研发机构实际、人才梯队建设和长远发展需要，分批向市委编办申请人才编制，稳妥有序做好招聘用编工作。统筹300名院机关、专项引才编制使用，机关编制按照公益一类事业单位实行财政全额保障，专项引才编制由市科学技术研究院根据发展需要安排到自建、共建科研平台，与重点企业共组团队、共解难。

三、聚焦人才第一资源，高质量夯实发展新质生产力“关键要素”

一是创新编制使用机制。发挥事业编制引才

吸引力，在全省率先提出“编制在院、服务在企”引才模式，首批招引11名“双一流”高校硕士研究生。制定出台《濮阳市科学技术研究院专项编制人员管理办法》，按照专编专用、动态调整的原则，实施以市科学技术研究院为主导、用人单位为主体的两级管理机制，最大限度发挥优质人才效用。二是创新引才工作理念。坚持“科研怎么干，科学家说了算”的理念，建立以首席科学家、项目负责人为核心的科技创新组织模式，赋予首席科学家技术路线决定权。主动链接国内外知名高校(科研院所)，广泛开展合作共建，柔性引进中科院过程工程研究所王耀红、山东大学鲁在君等5个教授团队到濮工作，促成国内首套技术工艺吡啶加氢固定床生产哌啶、羟基聚丁二烯液体橡胶等项目在濮转化，实现人才与地方、科技与产业两个“双向奔赴”。三是创新打造良好生态。创建重大任务导向的科技攻关新范式，围绕国家战略领域及重大需求，凝练部署重大科研课题，借力整合市内外优势力量，实行重点项目攻关“揭榜挂帅”，攻克产业“卡脖子”难题。按照“目标清、可考核、能干成、有影响”的原则，评估筛选有能力的团队，主动对接，深度合作，共同实施一批契合濮阳市发展的，具有前瞻性、原创性、集成性的科学研究和科技攻关项目，倾力发展新质生产力，全力助推制造业倍增发展。

聚焦体制机制重塑 扎实推进濮阳广电媒体融合发展

濮阳广播电视台

按照河南省推进事业单位重塑性改革要求，在市委市政府的支持和帮助下，濮阳广播电视台

以推进媒体深度融合发展为目标，立足于优化体制机制，全力推进事业单位重塑性改革，进一步

激发了事业发展内在动力和新活力。

一、科学研判谋划，“三定”规定更加科学合理

濮阳市高度重视事业单位重塑性改革工作，成立工作专班，多次召开碰头会，深入研学中央、省市要求，对部门设置、人员结构进行全面分析评估，科学谋划新“三定”规定，部门设置更加优化，人员配备更加合理。2023年，濮阳市广播电视台更名为濮阳广播电视台，为市政府直属公益二类事业单位，归口市委宣传部管理，内设18个部门，其中3个为行政部门，其余15个均为业务部门。改革适时新增了濮阳广电外联中心、文艺中心、直播中心、影视制作中心、播出发射中心，使部门设置更趋科学化，更能适应广电融媒发展的需要。根据新“三定”规定，选优配强了41名部门中层，改变了广电台十几年未调整干部的沉闷现状，整个干部队伍管理逐步走向科学化、制度化和规范化，进一步激发活力。

二、优化体制机制，运转和管理更趋高效

一是打破事业体制性壁垒。变“身份管理”为“岗位管理”。完善人事管理、职称评定、职务晋升等用人机制，建立包含全媒体技术应用能力、跨领域跨平台创新能力、团队协作合作能力等多维度、多方面的人才评价体系。二是创新内容生产机制。加快内容采编分发和审核把关的转型升级，探索全媒体内容的联动创作，强化媒体内容的社交属性，吸引用户参与内容生产与传播，在引发用户情感共鸣的传播过程中实现正能量内容的接地气传播。三是完善考核激励机制。先后印发《濮阳广电内宣外宣考核办法》《濮阳广电经营创收管理办法》《新媒体平台发展奖励办法》等文件，建立上下联动、奖惩清晰、操作灵活有效的工作机制。

三、担当作为抓落实，广电事业发展呈现新变化

新的“三定”规定印发和人员配备到位后，强化体制机制的规范运行，不断推进媒体深度融合，推进主阵地内容优化、技术升级、融合发展、提质增效，干事创业的氛围更加浓厚，员工的精气神更加饱满，各项工作成绩显著。一是平台建设取得重大进展。陆续申请1.34亿元政府专项债，大演播厅项目建设和4K超高清频道建设2024年陆续投入运营。整合广播、电视、网站、社交媒体、直播平台、音视频平台等资源，实现素材媒资共享共用、大屏小屏全媒传播。濮阳广电所属平台账号粉丝总量突破200万，其中濮阳新闻粉丝量突破60万。与安阳融媒、鹤壁广电联合开展安阳红旗渠机场开航直播，与省台、郑州台联合开展济郑高铁全线贯通直播，曝光量超200多万。二是重大主题宣传方面实现新跨越。围绕制造业倍增行动等市委市政府经济发展重点工作，聚焦改革创新主阵地、转型发展主战场、项目建设第一线，持续推进重大主题宣传，强化正面宣传引导。同时，树立“大外宣”理念，坚持市县联动，有效弥补资金、人员不足。《龙年到 记者带您探访“中华第一龙”》《全国人大代表李连成：协调发展 迈向乡村全面振兴》先后在央广、央视《新闻联播》《朝闻天下》等栏目播出，实现了外宣工作的开门红。圆满完成“春风万里濮阳华章——濮阳市2023年相约春天文艺晚会”“河南省第二届职业技能大赛”“辉煌四十载 奋进新时代——‘我的濮阳我的城’群众文艺节目展演”等大型活动，获得市领导的肯定和群众的一致好评。三是节目创优全省领先。报送的51件作品获省新闻奖、广播电视技术质量奖，其中，省新闻奖一等奖5件，省广电节目技术质量奖一等奖3件，获奖等级和数量位居全省第一。

实施放权赋能“新举措” 持续激发县域发展活力

濮阳县委编办

全省县域放权赋能改革以来，濮阳县深入贯彻落实省委省政府、市委市政府关于县域放权赋能改革工作部署，在省委编办、市委编办精心指导下，立足地区实际，坚持“两步走”“三提升”工作机制，持续推进放权赋能改革走深走实，以赋权增能激发县域发展活力、增强县域发展动力，让放权赋能的“新举措”成为驱动县域经济发展的“强引擎”，加快推动县域经济“成高原”。

一、坚持“两步走”，高质量承接赋权事项

一是下好“先手棋”，精心组织深谋划。权限下放前，提前制定改革工作联络表，积极征求相关部门意见，做好事前谋划部署和问题预判。成立以县委书记为组长的工作领导小组，强化统筹协调、安排部署，确保开好局、起好步、能落实。科学制定承接方案，建立工作台账，明确目标任务，细化工作举措，坚持系统推进。二是打好“组合拳”，不遗余力抓落实。建立工作反馈机制，压实部门责任，确保各项工作保质按时扎实推进。承接部门制定三级责任手册，建立“一把手”负总责、分管领导具体抓、相关股室重落实的工作机制，确保放权赋能工作稳步推进。全程开展“双督导双交办”，确保压力层层传导，责任层层落实，保障精准、高效承接。

二、做好“三提升”，加速度提升改革效果

一是提升管理质量，做到精准施策。按照“谁审批谁负责，谁主管谁监管”原则，逐项明确市县部门监管责任，做好事项办理全流程监管，避免责任缺失和监管真空。按照“权责一致、权责对等”要求，精准高效完成权责清单两次动态调整，共调整341项权责事项，做到权责清单化，规范权力运行。定期深入行政服务大厅对下放事项运行情况进行明察暗访，及时掌握事项办理和窗口服务情况。二是提升服务效率，做到群众满意。以“一网通办”前提下的“最多跑一次”改革为抓手，实现所有事项全部纳入政务服务网，实现业务“网上办”“指尖办”，极大提高了事项办理效率。按照“应进必进、能进则进”的原则，实现赋权事项同步入驻行政服务大厅，实现线上线下结合办。开展线上+线下联动宣传，公示公开赋权事项信息、办理所需材料、办理方式、办理流程等关键要素，提高事项办理知晓率。三是提升跟踪问效，做到实时掌握。一方面，做好事项统计。对下放事项办件量进行月统计、年汇总，根据办件高频、低频事项情况，及时调整行政服务大厅办事窗口设置。截至2024年3月，下放的事项中已有52项事项开展业务办理，累计办理2万余件。另一方面，做好事项分析。对

长期零办件事情、运行有困难事项进行梳理汇总并逐项研究。对县域经济发展急需的事项，做好收集汇总，并按程序逐级报送申请，已梳理上报20项急需社会经济管理权限。

三、聚焦“四成效”，大幅度提升改革质效

一是服务提质增效。县市场监督管理局通过办理权限的增加，使企业在县内实现办理跨省迁移业务，打通了不同地区之间企业登记档案信息不共享、迁出迁入两头审批等堵点，彻底解决了企业“迁移难”、办理“两地跑”等难题，助力企业实现跨省迁移“一次办”，并将办理时间由原来的5天缩短至现在的1天，为企业发展提供了便利、赢得了先机，得到企业一致好评。二是民生持续向好。县医保局承接“医保门诊重症慢性病鉴定”权限后，在县级及乡镇医院设置专门

窗口，实现了群众只进一扇门办理慢性病医保的全部手续；“二级医疗机构医师、护士变更注册”权限下放后，实现了权限当日办结，提高了办理效率，提升了群众满意度、幸福感。三是项目轻松“开跑”。交通领域权限下放后，道路规划、道路建设等方面的主动权进一步增强，建设效率得到极大提高，成功助力创建省级“四好农村路”示范县。濮卫高速、阳新高速一期已于2022年12月26日顺利通车，结束了全县没有高速上道口的历史，实现了县域内乡镇政府驻地15分钟上高速的目标。四是审批效率更高。县发改委通过简化报批材料，优化项目审批、备案、环评等办理流程，将事项办理时间由原来10~15天缩短至3~5天。2022年成功助力濮阳县天源生物科技有限公司、河南浩森生物材料有限公司、河南豫粮集团凯利来食品有限公司等3家企业成功创建省级企业技术中心。

释放乡镇体制机制改革红利 推动马庄桥镇长足发展

清丰县委编办

2022年以来推进的乡镇体制机制改革，以完善体制机制、科学配置资源、夯实基层基础、激发基层活力为切入点，对乡镇进行重塑重构，切实为乡镇松绑减负、赋能增权。乡镇体制机制改革的红利持续惠及清丰县马庄桥镇，推动经济社会得到长足发展。

一、乡镇职责更加明确

乡镇体制机制改革通过优化基层组织体系和资源配置，进一步梳理乡镇具体工作事项，列出乡镇职责目录共109条，对乡镇职责实行清单化管

理。明确乡镇八项主责主业，使乡镇知道了该做什么、怎么做，任务清、方向明，职责牢记心中。明确职责边界，编制县、乡“属地管理”事项主体责任和配合责任清单57项，对安全生产监管、农村住房建设管理等重点领域职责进行细化，理清上下级政府任务分工，着力解决县级部门和乡镇在基层治理过程中职责不清、推诿扯皮现象。

二、机构设置顺应发展

原来乡镇站所，有的是县直管理，有的是乡镇管理，现在统一设置，并在这轮机构改革中增

设了一个特色机构，职责更清晰，设置更科学。特别是将基层管理迫切需要且能有效承接的66项执法权限赋予乡镇，建立乡镇综合行政执法事项清单，变委托执法为乡镇直接执法，增强了乡镇自主权，执法效率更高。破解了“看得见的管不着、有权管的看不见”和多头管理的执法难题，不仅理清了乡镇权责关系，使乡镇干部“名正言顺”管事，也提高了基层干部办事效率。

三、干部队伍得到加强

乡镇编制有所增加，县直单位下沉人员、招录人员全部到位，工作力量更充实。马庄桥派出所所长兼任副镇长职务，参与乡镇工作，协助政法书记负责社会稳定及应急管理等工作。同时创新人员管理，采取编制分类管理、人员统筹使用的方式，打破行政和事业一般岗位限制，赋予乡镇更加灵活的用人自主权，乡镇干部深受激励，备受鼓舞。

四、综合执法更加规范

规范乡镇综合执法工作，综合行政执法大队目前配备执法人员，有独立办公场所，拥有“三室一库”(案件询问室、行政调解室、案件档案室、罚没物品管理库)和专门执法车辆，服装统一。综合行政执法大队成立以来，集中行使违法占地、村镇建设、生态环境保护等领域的行政执法权，已实施各类行政执法47起，其中有效遏制违法占地15起、环保执法21起。此次改革通过细化执法流程，强化综合保障，健全工作机制，提

升执法形象，有效提升了为民服务能力。

五、政策落实惠及基层

一是建立机构编制激励机制。综合行政执法大队和平安建设办公室通过市委编办评估验收，机构规格调整为副科级。事业人员能够晋升为副科级，打通事业单位人员上升通道，人员干劲更足。二是加强乡镇干部队伍建设。健全从优秀村支部书记、选调生、大学生村干部、乡镇事业编制人员中择优选拔乡镇领导班子成员长效机制。严格落实乡镇领导班子任期、新录用公务员5年最低服务年限，规定从2022年起事业编新招聘人员5年最低服务年限，为乡镇保住了新鲜血液。三是严格落实职务与职级并行制度。县、乡机关职级职数分开核定，县级机关不得占用乡镇职数。乡镇年度考核优秀比例提高为25%，乡镇党政正职可以晋升为调研员。这些政策的落实有效地激发了乡镇干部的活力。

借助乡镇体制机制改革东风，马庄桥镇经济运行强势向好。去年以来，规模以上工业总产值完成48968.2万元，同比增长3.1%；固定资产投资完成53074万元；社会消费品零售总额完成15607.8万元，同比增长9.8%。濮清同城加快推进，城乡协调发展新格局加速构建；商业经济显著增强，“东西南北中”五大商业板块成功布局，繁荣镇域经济，打造商贸物流新优势；乡村振兴升级跟进，全镇13个村集体经济收入均达到5万元以上，8个村集体经济收入达到20万元以上。

责任编辑 朱亚娟

深化镇街权责清单制度建设 助力破解“小马拉大车”难题

龚 劲

习近平总书记在重庆考察时指出，为基层减负要明确权责，不能什么事都压给基层，基层该承担哪些工作，要把职责事项搞清楚。总书记的重要论述为推动解决“小马拉大车”难题指明了方向。为基层减负、破解“小马拉大车”难题，必须厘清权责边界，理顺职责关系，通过务实合理的任务“单子”减轻基层“担子”，帮助基层干部轻装上阵，把时间和精力投入到为民实干上来。

一、深化镇街权责清单制度建设是助力破解“小马拉大车”难题的关键一招

（一）深化镇街权责清单制度建设有助于厘清县乡权责边界

县、乡职能边界不清，使镇街权责不对等、责任层层加码向镇街转移，是产生“小马拉大车”问题的症结所在。镇街权责清单制度建设以法定职责为依据，按照权责对等的原则，合理界定镇街责任范围，划分县级党委、政府及其部门与镇街的权责，是对行政权力运行的重新定位以及对依法界定的制度性探索和有益尝试。应加快构建边界清晰、分工合理、运转高效、依法保障的镇街职能体系，从源头上破解“小马拉大车”难题。

（二）深化镇街权责清单制度建设有助于为“小马”赋能

“小马”拉不动车，一个重要原因是镇街“人少”“体弱”，自身职权有限。深化镇街权责

清单制度建设，推动更多编制资源、管理权限、公共服务向基层一线倾斜，充分赋予基层职责权力，让基层干部在为民办事、落实政策上有更大的主动权，进一步激发基层干部“闯、创、干”的精气神，让瘦弱“小马”成长为“千里良驹”。

（三）深化镇街权责清单制度建设有助于为“大车”减负

破解“小马拉大车”难题，除了为“小马”赋能，还需为“大车”减负。对基层而言，件件工作都是重点的局面必须改变。为此，必须明确“需要做哪些、不需要做哪些”，切实为基层减负，帮干部“松绑”。深化镇街权责清单制度建设，进一步明晰基层权责，压减部门不符合规定的工作安排、任务指标等，让超载的“大车”及时“减负荷”，释放基层治理活力。

二、围绕难点重点堵点，推动镇街权责清单工作走深走实

（一）聚焦难点，进一步厘清县乡权责边界

制定镇街权责清单的难点是搞清楚基层该承担哪些工作，逐步实现基层权责一致，让基层干部知道“该办什么事、要担什么责”，确保基层工作权责清晰。为此，一要明确县乡主次关系。要明确清单中的事项谁为主、谁配合的主次关系和职责分工，区分镇街“主责事项”和“配合事项”，对条块协同关系进行“格式化”，明确“主”与“次”、“统”与“分”、“主导”与

“指导”、“分工”与“协同”关系，各职能主体知道自己做什么、应该怎么做，需要统筹合力办什么，相互调节，协同管理，进一步减少县乡工作中推诿扯皮的事项、办事效率低的事项、反复博弈的事项。二要明确县、乡管办界限。不管是镇街“主责事项”还是镇街“配合事项”，都要着眼高效办好一件事，清晰区分县、乡管与办的界限。要强化县级部门在审批、监督和业务指导等方面责任，对专业性强、便于统一规范管理的职责，继续由县级部门行使；镇街则突出有效性，对方便企业群众办事、靠前管理更为有效的职责，由镇街负责。三要推动县、乡有序衔接。按照主次有别、衔接有序原则，县、乡间要统筹兼顾，对既需要及时发现，又需要专门力量处置的，由县、乡两级共同实施，划清权力责任、对接工作环节，形成全流程闭环管理。通过厘清县、乡权责边界，写好职责任务清单“说明书”，画好属地责任“分界图”，让基层一目了然，一看就知道“干什么活、办什么事、担什么责”，不断推进基层治理体系和治理能力现代化。

（二）紧盯重点，进一步为基层赋能增效

深化镇街权责清单制度建设，要在厘清县、乡权责边界的基础上，推动资源资金、管理权限、人财物等向基层一线倾斜，促进事和权相统一，让基层干部能够为老百姓办成更多的实事、送去更多的实惠。一要强化镇街统筹协调能力。重点赋予镇街规划参与权、综合管理权和对区域内事关群众利益的重大决策和重大项目的建议权，赋予镇街应急状态下的必要权能。建立镇街对辖区内综合执法工作统一指挥管理调度机制，完善动员响应、区域联动、人员调集机制，协同高效解决问题。将继续实行派驻体制的机构，纳入镇街统一指挥协调，推动人员统一管理、资源统一调配、工作统一安排，镇街行使对派驻机构负责人的人事考核权和任免建议权。二要赋予镇街管理发展所需事权。在建立镇街权责清单基础

上，赋予镇街一定的自主权。按照重心下移、权责一致原则，依法将点多面广、镇街管理迫切需要且能有效承接的审批服务执法等权限赋予镇街。同时，优化完善赋权事项承接工作机制，加强对赋权事项运行情况的管理和监督。强化镇街党群服务中心功能作用，推动更多高频服务事项进入中心，提高镇街为民服务质效。三要加强镇街资源服务保障。结合镇街权责清单制度建设，持续推动人员编制向基层充实。鼓励支持基层探索编制分类管理、人员统筹使用，统筹力量抓好工作落实。县级相关职能部门要加大对镇街行使相关工作权力的政策法规解读、业务办理等培训力度，协助镇街细化工作流程，定期选派业务骨干到镇街进行业务指导，推动各项工作有序开展，确保各类事权在镇街“放而不乱、管而有序”。

（三）疏通堵点，进一步为基层减负减压

破解“小马拉大车”难题，既要赋能增效，又要松绑瘦身，“加减”并重，才能全面提升基层治理体系和治理能力现代化水平。一要优化基层权责配置。对已下放镇街的审批服务执法事项运行情况进行评估，对基层治理迫切需要且能有效承接的事项继续予以保留，对专业性技术性强、经评估基层接不住、监管跟不上的事项及时调整上收。特别是针对镇街配合责任事项，明确镇街已按清单所列职责分工及工作流程勤勉尽责，但仍发生问责情形的，责任由县直部门承担，对乡镇予以免责，彻底解除基层干事创业的后顾之忧。二要建立健全职责准入制度。研究推行镇街职责准入制度，规范工作程序，严控县级部门通过直接下派、自行发文等方式将自身职责范围内的事务委托或者交由镇街承担，切实减轻基层负担。权责清单和配合事项清单之外确需镇街承担、协助完成的工作事项，需履行严格准入程序。对经批准交办事项，部门需为镇街提供必要的经费、人才、技术等保障条件，并进行相应

（下转第21页）

加强文物保护和考古工作机构 编制保障研究

刘国栋

文物是一个国家和民族文明的重要载体，承载着国家的历史和文化，展现了民族的底蕴和风采。中华文明是世界上唯一没有中断、连续五千多年发展至今的文明，源远流长、博大精深，这是流淌在每一个中国人血脉里的文化自信、文化认同。加强文物保护和考古工作，全面深入了解中华文明的历史，对坚定文化自信、实现文化自信、推进中国特色社会主义文化强国建设有着至关重要的作用。机构编制部门作为党的政治机关，在机构编制总量控制的前提下，如何统筹机构编制资源，持续加强文物保护和考古工作机构编制保障，事关文物保护和考古事业持续健康发展，事关文化强国建设，事关中华文明传承，需要深入研究。

一、文物保护和考古工作机构编制现状

我国文物资源十分丰富，据统计，全国拥有世界遗产57处，不可移动文物76万余处，可移动文物1.08亿件(套)。全国重点文物保护单位5058处，全国考古遗址公园55家，博物馆6500余家，具有考古挖掘资质的单位99家。

国家文物局负责全国文物保护利用和考古工作，核定行政编制163名，设9个内设机构，包括文物古迹司(世界文化遗产司)、考古司、博物馆与社会文物司等。其中文物古迹司下设资源管理处、文物建筑处、石窟石刻处，考古司下设考古

管理处、基本建设考古处、遗址管理处，博物馆与社会文物司下设博物馆处、藏品管理处、社会文物处。直属机构设置了中国文化遗产研究院、中国文物交流中心、国家文物局考古研究中心等事业单位，从事文物保护与考古相关工作。除国家文物局外，国家层面主要从事考古研究的机构还有中国社会科学院考古研究所和国家博物馆等，各省(自治区、直辖市)也均成立有文物考古研究院，负责辖区内文物保护和考古工作。

河南省作为华夏文明重要的发源地，有着丰富的文物文化遗产，仅目前发现的就有不可移动文物65519处，世界文化遗产5项(24处)，全国重点文物保护单位420处，大遗址20余处，不可移动和可移动文物总量均位居全国前列。据国家文物局2020年12月统计：“十三五”期间，全国共开展考古勘探项目15631项，其中河南省9140项，占全国的58%；全国共开展考古发掘项目3838项，其中河南省1693项，占全国的44%。此外，河南省每年开展的大遗址保护工程项目、大遗址考古发掘项目、考古遗址公园建设项目、考古遗址博物馆建设项目居全国之首。

在机构设置方面，河南省文物局作为省文化和旅游厅管理的副厅级机构，负责全省的文物保护和考古相关工作。省文物局下设河南博物院、河南省文物考古研究院以及河南省文物建筑保护研究院等事业单位，开展文物保护和考古相关研究。其中文物考古研究院设置有省文物科技保护

中心，是省内最重要的文化遗产保护机构之一。省内各地市也分别设置了考古研究院(所)，承担市一级的文物保护和考古工作。

三门峡市地处古都洛阳与西安之间，坐拥仰韶文化、黄帝文化、老子文化等，有着丰富的历史文化底蕴，是中华民族重要的发祥地之一。其中举世闻名的仰韶文化，在中国考古史和文化史上都有着重要地位。2021年10月17日，“仰韶文化发现暨中国现代考古学诞生一百周年纪念大会”在三门峡市召开，习近平总书记亲致贺信，更为这座城市增添了一抹亮色。据第三次全国文物普查，三门峡市共有文化遗产点3500余处，其中，世界文化遗产1处，全国重点文物保护单位12处，省级文物保护单位64处，市级文物保护单位100余处。全市馆(库)藏文物近7万件，其中珍贵文物1万余件。在全国20世纪百项考古大发现中，三门峡市占有仰韶村、庙底沟、虢国墓地3处。其中仰韶村遗址、庙底沟遗址、北阳平遗址、崤函古道石壕段遗址入选“十三五”时期国家大遗址名录。仰韶村遗址被评为“中国20世纪100项考古大发现”之一，北阳平遗址群被国家文物局列入“十四五”大遗址保护专项规划，西坡遗址被列为中华文明探源工程六大遗址之一。丰富的文物资源奠定了三门峡市作为全省文物大市的重要地位。

为认真贯彻习近平总书记关于加强文物保护、坚定文化自信等重要指示批示精神，近年来，三门峡市通过不断优化机构编制资源配置，保障了文物保护和考古机构队伍建设。一是加强文物管理机构建设。2019年机构改革时，在新组建的文化广电和旅游局加挂市文物局牌子，并设立文物保护和考古科、博物馆与文物交流科、文物资源管理与安全科等内设机构，专门负责文物保护和资源利用等工作。2021年6月，根据河南省委编办加强市县文物管理机构建设的统一部署，三门峡市所属县(市)均在文化广电和旅游局加挂文物局牌子，进一步明确了市、

县两级文物管理机构的文物保护工作职责。二是保障文物行政执法队伍建设。在文化市场综合执法改革中，三门峡市整合市、区两级文化、文物、旅游等领域多支执法队伍，组建了市文化市场综合行政执法支队，充实了执法人员力量，各县(市)也分别组建文化市场综合行政执法大队，实现了文物行政执法全覆盖。三是调整优化文物事业单位布局。优化整合文化旅游系统事业单位机构编制资源，以三门峡市文物考古研究所为基础，设立三门峡市仰韶文化研究中心，为正处级公益一类事业单位，负责组织开展仰韶文化研究和交流，以及全市地下文物的考古调查、发掘保护、学术交流等工作；设立三门峡庙底沟博物馆，负责庙底沟(仰韶)文化文物的征集、收藏、展示、保护和研究等工作；批准渑池县仰韶文化博物馆机构升格，加挂仰韶村考古遗址公园管理中心牌子，为推动全市文物(博物)事业发展提供了有力支撑。

二、文物保护和考古工作机构编制目前存在的问题及原因分析

机构编制实行总量控制以来，特别是事业单位重塑性改革以来，事业机构与事业编制的整体趋势是压缩与精简。在这一背景下，各级文物保护和考古工作机构普遍面临编制紧缺、人员不足的问题。同时，文物保护和考古工作专业性强，工作强度大，又呈现出区别于其他行业的特点。主要表现在以下几个方面。

(一) 人员力量普遍不足。据有关报道，我国文物相关行业的从业人员只有17.57万人，平均每人要对应不可移动文物4处、文物600余件。以中国社会科学院考古研究所为例，在20世纪50年代末期，考古研究所的人员编制超过300名，到80年代末仍有220名，目前实有150余名。该所各考古队缺编严重，30多个田野考古队或课题组中，大部分遗址的实际在编工作人员仅有1名，有的考古队仅有建制而无法补充人员。作为全国

学科门类最为齐全、分析检测与研究能力最为全面、组建时间最早的中国社会科学院考古研究所考古科技实验研究中心，目前15个研究方向共有15个实验室，全部在职研究人员却仅有18名。无论是国内的第一家碳十四年代实验室，还是代表考古新的研究领域的DNA实验室，都分别仅有在编研究人员1名。

在基层，考古人员编制不足的现象更为突出。陕西、河南两省，是我国文物资源最为丰富、考古工作压力最大、文物保护形势最为严峻，也最具代表性的地区。2021年之前，陕西省考古研究院编制130名，河南省文物考古研究院编制117名，是省级考古研究机构编制数较多的两个省份，为满足工作需要，分别聘用编外人员100余人。事业单位改革后，两省分别为考古研究院增加了数百名编制。河南省文物考古研究院编制增加到了450余名，一方面体现了近年来对文物保护和考古工作的重视，另一方面也从侧面反映出此前的编制体量远远不能满足日常工作需要。

对比之下，其他省份的情况不容乐观。据公开资料统计，沿海省份中，浙江省文物考古研究所在编61名，广东省文物考古研究所编制50名，福建省考古研究所仅有编制21名。这样的人员编制体量，与东南部沿海省份高速发展的经济建设完全不匹配。尤其是近年来水下考古工作越来越多，如此少的人员体量很难胜任维护祖国海疆文物安全所需要的水下考古等文物保护工作。中部省份中，湖南省文物考古研究所编制42名，湖北省文物考古研究所编制70名，山西省文物考古研究所编制2019年改制增编后也仅有88名。编制问题，在新疆、内蒙古、青海、贵州、云南、西藏等省区更为严峻。全国省级文物考古事业单位编制数最少的是海南省文物考古研究所，编制仅7名。

文化和旅游部副部长、国家文物局局长李群在近年的一次报告中提到全国县级文物行政编制仅有5000多名，平均每县不足2名。据《文物调

研》刊登的文章《关于当前我国考古工作面临的编制与从业人员严重不足的问题》，截至2019年底，全国省级以上文物考古事业单位中实有工作人员总数不足2100名，按照国土面积计算，平均每名考古人员需要承担4571.4平方公里的考古勘探与发掘任务。新疆、内蒙古、青海、西藏、云南、贵州6个省、自治区的235名省级考古工作人员，则需要承担全国56%国土面积的考古工作。而且，各级事业单位的现有人员编制中，还包括了财务、行政、后勤和安保人员，若将这些人员编制扣除，各级文物考古部门实际可参加野外工作的人员数量会更少。

同时，由于文物考古工作的特殊性，国家对考古人员的行业从业资质有严格要求。包括国家、省、市各级考古事业单位及高等院校的退休和已故的专业人员在内，全国具有考古发掘项目负责人资质的专业人员仅有2113人。实际上，全国目前具有发掘项目负责人资质的在职人员不足1800人。更基层的市、县级文博机构大都没有能力承担考古勘探与发掘任务，考古勘探与发掘工作的主力仍然主要依靠各省级考古事业单位。面对繁重的考古工作，人力捉襟见肘，工作人员长期处于超负荷运转状态。

省级文物保护单位编制尚且紧张，市、县级的基层文物保护力量则更加薄弱，文物管理机构多不健全。不少市、县级已经没有专门的文物局，部分县级文物行政管理单位没有专业人员。但我国文物遗迹分布存在点多、线长、面广的特点，大部分古建筑、不可移动文物和古遗址的日常保护任务，实际上是由市、县级的文物行政管理机构和文保(管)所承担的。市、县两级文物管理工作人员多为综合类人员，面对大量的文化遗址和古代建筑等文物遗迹，很难实现及时有效的巡查和保护，很多时候都是村民发现文物被损坏或被盗上报给当地公安机关，文物管理部门才知晓情况。

(二) 专业人才严重缺乏。与大部分公益类

事业单位不同，文物保护与考古具有自身的特殊性。考古的野外工作特性，决定了它是一个“劳动密集型”工作。随着考古学科的发展，考古工作也不再局限于单纯的野外调查和发掘，科研要求越来越高，人力资源的数量、质量要求也相应增加。然而，当前国家级与省级文物考古事业单位一线田野考古工作人员不足已成常态，这对考古事业的发展和正常运转造成了极大的影响。

一是吸引力不足导致人员队伍不稳定。近年来，各地的田野考古勘探、发掘，尤其是抢救性发掘工作量不断增大，但在事业编制总量控制的前提下，大部分省级文物考古一线单位采用聘用待岗的形式补充编外人员，以缓解人力资源不足的情况。这种形式存在不可控的风险。被聘用为合同制的硕士研究生，即便收入待遇与在编人员相同，也往往存在很强的危机感，很难全身心投入工作。因此，当其他有编制或收入更高的工作机会出现时，这些合同制员工往往会选择离职。另外，编制数量少也意味着科研人员的日常晋升通道较窄，职称、职级的调整与其他行业相比更慢。同时，人手不足必然导致一线田野工作者无法轮替休整。长期的野外工作不仅不利于学术的沉潜研究，也会加大青年学子在毕业后因顾虑家庭和健康问题不能或不愿加入一线文物考古单位。

二是文物保护与考古专业技术人才供给不足。据不完全统计，目前全国设立文物与博物馆学相关专业的高等院校有61所，每年培养的文物与博物馆专业毕业生约为6000余人，其中只有三分之一最终进入博物馆及文物考古一线。这相当于全国现有的6000余座博物馆，每个博物馆平均两三年才能招到一个文物与博物馆专业毕业生。全国省级以上具有考古勘探、发掘资质的事业单位，每年新录用的考古专业应届毕业生总量不足80名，扩展到市、县一级的文保机构和文物行政管理机构以及各类博物馆，全国每年的考古专业毕业生能对口入职的，总量也不足400名。同时，

全国每年文物管理行政单位的基层公务员招考指标也极少，很多市、县文旅局多年都没有文物管理岗位的指标，因此很难以招考公务员形式吸纳具有专业能力的毕业生充实基层管理力量。

三是文博人才供给与需求不匹配。在考古文博事业中，从事类似绘图、文物修复等工作需要特殊技能，但相关业务方向却很难与现有专业学位培养机制匹配。2016年，随着纪录片《我在故宫修文物》的播出和走红，原本属于冷门职业的文物修复师进入大众视野。实际上，我国的文物修复师少之又少，现有的文物修复师大都经验丰富但学历不高，科班出身的文博专业毕业生在考古、文物修复等方面的专业实践技能远远不够，而技校培养的绘图、修复人员大多仅有高中或大专学历，无法达到行政事业单位聘用在编人员的最低门槛。政策上的“一刀切”，造成特殊需求人才匮乏。目前，绝大多数省份已无法通过公务员和事业单位招聘等形式招到正式编制的绘图、修复人员，以至于考古工作出现了绘图员“一员难求”的窘境。除了绘图员，古建筑保护专业人才也十分匮乏。

（三）体制机制相对僵化。在我国，文物保护和考古机构的主体是各类博物馆以及考古研究院（所），一般以公有制为主体，以事业单位形式存在，因此这些机构天然就有着事业单位存在的一些弊端，同时，由于文物保护与考古工作的特殊性，这些机构还存在自身的一些体制机制问题。

一是用人机制不活。以事业单位形式存在的文物保护和考古机构，其工作人员按照事业单位人事制度管理，有着事业单位普遍存在的“能进不能出，能上不能下”的问题。政策性安置、上级调配人员占了较大比例，真正的专业技术人才不足，形成了一方面人满为患，一方面人手紧缺的局面。以S市为例，考古研究所共20名在编人员，有考古专业背景的仅4人，在事业单位缺乏激励机制的背景下，个人进取心往往不足，博物馆部分工作人员有着“等、靠、要”思想，存

在等待观众上门的情况。

二是文物保护经费不足。近年来，各地财政压力较大，且地区间经济发展不平衡，在文物保护方面政府投入资金有限，尤其是西部经济欠发达地区，只能将有限的财政经费先确保民生急需。以考古野外作业为例，风吹日晒、条件艰辛，但各地野外津贴落实一直不到位，有的单位混同于出差补助，有些水下考古工作被认为不属传统的考古行业，甚至无法享受野外津贴，严重影响了考古工作者积极性。部分地方的博物馆划拨的经费仅够发工资甚至不够发工资，只能利用经营性收费来弥补经费不足，但现行博物馆的公益属性使其在筹集资金和经营创收方面捉襟见肘，部分收费的地市级博物馆平均每天的游客甚至是个位数，经费不足使很多博物馆难以维持正常运营，更谈不上发展。

三是管理方式落后。体制机制僵化是事业单位的普遍特征，这一点在博物馆的管理上尤为突出。博物馆往往承担保管、陈列、宣教职能，多数博物馆管理观念落后，认为只要文物不盗不坏就可以了，运营完全依赖政府，从而使得博物馆这一拥有巨大信息量的独特文化载体，在休闲旅游市场上不能发挥其应有的作用。同时，与文化馆、图书馆大量举办形式多样的社会宣教活动相比，博物馆的社会服务功能普遍较弱，内部运行机制难以适应现代社会和事业的要求，活力与特性得不到充分发挥。

三、加强文物保护和考古机构编制保障的思路及建议

关于做好考古和历史研究工作，习近平总书记曾提出四点要求：要继续探索未知、揭示本源，要做好考古成果的挖掘、整理、阐释工作，要搞好历史文化遗产保护工作，要加强考古能力建设和学科建设。这四点要求为机构编制部门加强文物保护和考古机构编制保障提供了有力遵循和指导方向。

一是聚焦职责落实，优化机构设置。强化文化和旅游部门文物行政管理职能，在市、县文化和旅游部门加挂文物局牌子，明确承担文物工作的内设机构，进一步加强文物保护方面职能配置和机构设置，压实工作职责，实现上下贯通、衔接顺畅。通过机构改革，完善文物主管部门“三定”规定，规范文物保护和考古工作职责任务清单，做到责有人负、事有人干，确保文物保护职能只能加强，不能削弱。巩固深化事业单位改革试点成果，进一步优化调整文物保护和考古事业单位机构设置和职能配置，对综合设置的考古研究事业单位，明确加挂文物保护和考古研究事业单位牌子，确保机构健全、责任到位。

二是聚焦一线基层，夯实工作力量。科学核定文物保护与考古相关事业单位编制，畅通编制进入渠道，统筹机构编制资源，强化各级政府属地责任，用好增量，盘活存量，专项补充文物保护和考古研究事业单位编制，根据文物保护和考古事业发展需要，支持利用高层次人才周转编制，引进相关领域人才，提供人才支撑。构建多渠道文物保护机制，通过市场化、社会化用工以及政府购买服务等方式，补充绘图、修复、实验、勘探、安全保卫等辅助性工种，并逐步加大力度，完善政策，加强引导，鼓励支持信誉好、力量强、水平高的企业、社会组织等依规有序进入文物保护和考古行业，切实发挥市场机制和社会力量作用，助推文物保护和考古事业高质量发展。

三是聚焦人才队伍建设，做好人才储备。推动健全文博及考古专业教育培训体系和学科建设，支持有条件的高等院校增加或扩大文博及考古专业设置和招生规模，不断提高专业技术人员在文博和考古单位人才结构中的比例，适当增加基层文博和考古单位专技人员岗位数量；比照科研院所相关政策发展考古研究所等具有科研性质的事业机构，促进基层专业技术能力和水平提高。借助高校、专业机构、科技公司等社会技术力量，构建文物科技保护平台，加强文物保护和

考古方面的科学技术应用，提升水下考古、深海考古等复杂环境下的考古水平，打造一支懂管理、懂技术、懂业务的专业化科学化技能化人才队伍，为实现文物考古事业健康、稳定、可持续发展打下坚实基础。

四是聚焦体制机制创新，激发文物保护单位内生动力。按照国务院颁布的《博物馆条例》有关规定，博物馆应当完善法人治理结构，建立健全有关组织管理制度。通过在博物馆等公益性事业单位开展法人治理结构改革，健全以理事会为主要形式的法人治理结构，使单位的决策权、

执行权和监督权规范运行。将专业人士、广大群众吸纳入文博机构管理层，使其广泛参与文物保护机构的决策和管理，可以更加有效地打通公众与博物馆的沟通渠道，便于策划开展主题鲜明，兼具知识性、趣味性的特色社教活动，形成公益目标明确、资源优化整合、监管制度到位的法人治理新格局，进一步提高运行效率，强化社会监督，加速形成政府宏观管理、文博机构自主发展、社会各方积极参与的文博事业新局面。

(作者单位：三门峡市委编办)

责任编辑 石艳艳

(上接第15页)

培训指导，确保镇街权责一致、权能匹配。

三、完善清单管理长效机制，确保镇街权责清单制度能用好用管用

(一) 建立动态调整机制，推动清单减负增效制度化

要建立健全镇街权责清单动态管理机制，制定清单动态调整管理办法。对因法律法规、机构职能调整和权力下放回收等确需调整清单的，按程序组织实施，进一步规范清单管理。要加强跟踪督导，围绕事项专业程度、承接能力、实施情况等，适时对镇街事权运行情况开展效能评估。依据评估结果，及时调整完善权责清单。要坚持“有增有减、能放能收”的动态调整原则。对专业性过强且镇街难以有效承接的事项，经论证后按程序予以收回；对在基层高频多发、有能力条件办理的权力事项，在充分征求镇街和相关职能部门意见后赋予镇街行使，不断推动权责清单减负增效制度化常态化。

(二) 建立考评协同机制，推动清单成为考核“风向标”

要健全完善与镇街权责清单相适应的考核评价体系，发挥考核评价“指挥棒”作用，充分激发基层工作积极性。要把清单运行管理情况列入

县直部门和镇街综合考核范围。在对县级部门、镇街年度综合考核中，增加权责清单工作考核权重，提高清单考核分值占比，切实调动县级部门和镇街工作的积极性和主动性，营造以考评促落实、以考评促整改、以考评提能力的工作氛围。要创新完善清单考评方式。切实强化镇街对县级部门考核评价话语权，变过去“上对下”单向考核为县、乡双向考核。科学制定双向评价和依单考核制度，倒逼各部门在基层治理中履职尽责、担当作为，保证清单制度良性循环。

(三) 建立问责联动机制，推动清单“长牙”“带电”

要不断拓展镇街权责清单应用场景，将清单执行情况作为对部门巡察、审计的重要内容，纳入依法行政工作考核范围，推动权责清单与法治政府建设、向基层放权赋能、综合行政执法改革等工作有机衔接。要推动实行依单问责，对未按清单履职发生问责情形的，对照清单有关内容进行综合分析研判，分清主体责任、配合责任，依法依规依规问责，促进县级职能部门和镇街切实依单履职，确保镇街权责清单制度能用好用管用。

(作者单位：荆州市委编办)

责任编辑 石艳艳

强化机构编制保障 推动文物保护和考古工作高质量发展

洛阳市委编办课题组

文物承载灿烂文明，传承历史文化，维系民族精神，是老祖宗留给我们的宝贵遗产。近年来，洛阳市委编办深入贯彻落实习近平总书记关于加强文物保护和考古工作的重要论述和指示批示精神，不断优化机构编制资源配置，助推文物保护和考古工作高质量发展。

一、理顺文物管理体制机制

（一）打造职责清晰、精干高效的文物管理机构

洛阳是文物大市，现有世界文化遗产3项6处、省级以上文物保护单位197处、其他不可移动文物9000处，文物保护和考古职责繁重。洛阳市本级将市文物局作为单列市政府工作部门予以保留，增设文物资源利用管理科，增加行政编制3名。在县级，偃师区、孟津区和老城区单设文物局作为政府工作部门，其余县区全部在文旅局加挂文物局牌子，明确文物保护和考古相关职责。在乡镇，凡有文物所在的乡镇(街道)，逐一明确机构和人员负责文物安全相关工作，聘请944名基层文物保护员，实现了不可移动文物巡查全覆盖。通过建立市、县、乡三级工作体系，推动形成全市文物保护工作上下联动、齐抓共管的治理格局。

（二）健全多方参与、密切配合的协调联动机制

加强整体意识，统筹各方面力量做好文物保护和考古勘探工作，先后出台《洛阳市〈文物保护法〉实施细则》《洛阳市不可移动文物管理办法》

等地方性法规，提升依法保护水平。加强文物保护总体规划，将文物部门纳入城乡规划委员会，将文物保护事业列入《洛阳市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《洛阳历史文化名城保护规划(2021—2035)》等国民经济和社会发展规划，努力推动文物保护与经济发展、城乡建设“多规合一”。以健全协调联动机制为抓手，建立由文物、自然资源和城市建设等十余个部门参加的洛阳市文物安全工作领导小组，加强统筹协调，形成管护合力。

（三）建立队伍健全、精干高效的文物执法队伍

将城市区文化市场行政执法大队全部上划整合到市支队，实现设区的市一个执法层级；按照《文化和旅游部国家文物局关于加强地方文物行政执法工作的通知》要求，保留并加强市文物执法大队，继续承担文物市场以外的文物行政执法职责。县级层面，由县文化市场行政执法大队统一承担文化、文物等行政执法职责。同时，建立文物保护执法协作机制，市中级人民法院、市人民检察院、市文物局共同发布了《关于建立文物保护协作机制的意见》，推进法院审判、检察监督与行政执法的有效衔接，提升文物、文化保护工作实效。

二、优化事业单位结构布局

（一）以“一中心两研究院”为龙头，重塑文物科研机构布局

一是成立夏商文明考古研究中心，打造高水

平夏商文明考古科研平台，聚合更多专业人才联合攻关，重点围绕中华文明探源工程和“夏商文明研究工程”等重大项目，用更加丰富、确凿的研究成果把中华文明历史研究引向深入。二是以龙门石窟研究院为依托，开展龙门石窟考古、历史、文化、艺术研究以及内涵挖掘、价值阐释、传承创新、活化利用等工作，建设全国区域性石窟寺保护研究基地，不断扩大龙门石窟的国内外影响力。三是发挥市考古研究院主力军作用，有效整合考古发掘力量，将市文物交流中心、市文物勘探中心整合入市考古研究院，机构规格由副处级调整为正处级，编制增加24名，统一承担全市范围内考古调查、勘探、发掘等职责。通过重塑性改革打造现代新型文物科研机构，建设一流考古研究院，不断增强洛阳市文物考古队伍力量和能力。

（二）以“东方博物馆之都”为牵引，构建博物馆管理运营体系

一是突出特色，扩大博物馆总体规模。按照“政府主导、社会参与、新老齐抓、市县同建”的原则，近年来洛阳市相继建成开放了二里头夏都遗址博物馆、洛阳隋唐大运河文化博物馆、中共洛阳组诞生地纪念馆、牡丹博物馆、应天门遗址博物馆等一批特色国有博物馆，目前已建成各类博物馆102家，三级以上博物馆数量位居全省第一，推动文物保护利用成果更好惠及人民群众。二是区分类别，实现博物馆集约管理。为避免“新建一个场馆就要新设一个机构”的问题，按照古代文物类、革命文物类、民俗文化类三个类别，对博物馆进行归并整合。将天子驾六博物馆、丝绸之路博物馆并入洛阳博物馆，将契约文书博物馆、匾额博物馆交由洛阳民俗博物馆统一管理，构建“一个机构多个分支、多个场馆一体运营”模式，统筹人员编制资源。同时，积极探索对分支机构进行事业法人赋码，减少对各分支博物馆人财物管理及运营的影响。三是优化职能，激发博物馆创新

活力。在二里头夏都遗址博物馆设置数字信息部，负责数字博物馆和智慧博物馆的建设工作；在洛阳博物馆设立文创研发部，负责博物馆文创产品的研究开发、利用及营销管理等工作；在古墓博物馆设立研学教育部，充分发挥博物馆教育功能，开发研学旅游产品。近年来，设计开发的考古盲盒、千寻洛阳、牡丹瓷等文创产品和全国首个历史人文类博物馆夜宿项目“博物馆奇妙夜”深受游客喜爱，真正实现了“让文物活起来”的目标。

（三）以“国家遗址公园3.0”为目标，打造大遗址保护新形态

党的二十大报告提出：加大文物和文化遗产保护力度，加强城乡建设中历史文化保护传承，建好用好国家文化公园。近年，洛阳市积极探索大遗址保护新模式，从把遗址“保护起来”、让遗址“美起来”到使遗址“活起来”，着力打造“洛阳遗址保护3.0”时代。将洛阳隋唐城遗址管理处、洛阳汉魏故城遗址管理处、邙山陵墓群管理处整合，组建洛阳汉魏隋唐都城遗址保护中心，统筹负责汉魏洛阳城遗址、隋唐洛阳城遗址和邙山陵墓群的文物保护工作和考古遗址公园建设、活化利用工作。有序推进隋唐洛阳城国家遗址公园建设，打造独具魅力的隋唐文化标识，积极推进天街遗址保护展示贯通提升等工程，助力全市恢复古都历史中轴线气象，叫响“盛世隋唐”品牌。

三、强化人员编制队伍建设

（一）强化编制资源保障

一方面，通过不断盘活编制资源，专项补充文物保护和考古机构编制，“十三五”期间先后为市文物局增加行政编制3名、事业编制60名；为打击文物犯罪，还专门增设了市公安局文物犯罪刑侦大队，确保文物安全。在事业单位重塑性改革时，坚持结合实际，不搞“一刀切”，在市

（下转第29页）

深化街道管理体制机制改革的探索与思考

——以安阳市为例

安阳市委编办课题组

我国街道办事处经历了近70年的发展，在城市建设发展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。2019年乡镇(街道)机构改革后，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，现有的管理体制与实际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，基层对街道管理体制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，其中涉农街道办事处21个，占总数的43.75%；非涉农街道办事处27个，占总数的56.25%。编制2129名(行政551名、事业1578名)，实有人员1689名(行政516名、事业1173名)，政府购买服务人员1246名。

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、扁平化的改革方向，将街道现

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机构的设置及组建统一的综合行政执法机构等问题进一步进行明确，全市各街道党政机构和事业单位限额一律明确为10个。取消街道招商引资工作职责，把街道的主责主业转移到抓党建、抓治理、抓服务上来，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

按照“减县补乡”工作部署，在各县(市、区)成立工作领导小组，根据街道地域面积、人口规模、管理任务和发展特点制定人员下沉实施方案、选调方案。如，文峰区向高新技术开发区三个街道下沉行政编制21名，有力增强基层治理力量。

(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，鼓励街道依据自身特点灵活设置1~2个机构。林州市、龙安区结合实际发展需求，在旅游业发达的乡镇设置宣传文化旅游服务中心。梅园庄街道办事处在宣传文化办公室加挂文物保护站牌子，健全相关职能，完善队伍建设，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较为模糊。《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，街道办事处并不是国家法律意义上的一级行政区划，而是市辖县(市、区)的派出机关。但在实际工作中，上级职能部门将街道等同于乡镇，经常以领导小组、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，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，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。

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，要想按时完成上级交办的各项任务，只能将“烫手山芋”下压到各社区。社区居委会过度行政化，严重影响了社区管理服务群众的能力，导致社区工作人员与群众的矛盾日益突出。

（二）权责分配不对等

街道办事处权责配置不科学，“放责不放权”的现象普遍存在。街道办事处在实际工作中承担了大量上级部门交办的各项任务，但赋予街道的权力却很少。比如，街道辖区内的教育、卫生、文化、环保、自然资源等领域的行政审批、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。另外，在权限下放过程中还存在“想给的不想要，想要的不想给”的现象，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饭，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，全省乡镇(街道)管理体制机制改革中，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。目前，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，导致基层不能及时处理违法问题或者出现越权执法。如，街道办事处对一处违章建筑进行拆除后被起诉至法院，经法院调解后进行了资金赔偿。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。执法人员大多身兼数职，有时无法做到统筹兼顾，“挤时间”办案、“赶工期”办案现象突出。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，人员混岗使用、多岗兼职的现象比较普遍，需要执法时就从各个机构临时拼凑人员。执法装备陈旧老化和短缺的现象也普遍存在，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，缺乏专业的技术指导。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，街道协调热力公司但未能解决问题，于是老百姓选择上访、找媒体报道或打市长热线，到最后因“属地管理”还是要求街道进行解决，就这样陷入了死循环。“属地管理”就如同身体的癌细胞，已经让街道的干部不堪重负，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，造成街道工作“小马拉大车”的困扰。比如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、井盖破损等，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，只得街道自己出钱修理更换。街道干部非常头疼信访问题，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）机构编制配备还需优化

在机构编制配备方面存在的问题主要集中在以下三个方面：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事业身份人员担任行政内设机构负责人的现象不同程度存在。从事具体工作的一线公务员少且年龄偏大，这些原因导致人员混岗现象十分普遍，对部

门运转和职责履行产生不利影响。二是编制资源配备不优。一些县(市、区)在核定街道编制和领导职数时，没有科学核算不同规模、不同特点街道所承担任务量，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。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，同等规模下的街道编制资源比较紧缺。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；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，大量社会管理、服务事务下沉至社区，导致社区事务繁杂。社区人员普遍为7~9人，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，其他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凝聚不够。目前，各地普遍在街道设置有派出所、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”的问题不同程度存在，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。有些街道反映，每年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作用难以有效发挥，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时，找自然资源和规划局认定其是否为违章建筑，自然资源和规划局说这归住建局管，住建局又说这应该由街道来处理，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，只能干着急没办法。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，“事转费不转”的现象普遍存在。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，区财政普遍紧张，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“5+2”“白+黑”高强度工作，待遇却普遍较低。乡镇人员既有乡镇补贴，还享受乡镇工作人员收入高于县直机关同职级人员20%以上的收入政策。目前，街道还未享受上述

红利，导致街道工作的同志颇有怨言。也有一些街道工作人员表示，只要能正常足额发放工资就很满意了。殷都区某街道书记工作20多年，工资只有4000元出头。工资低、工作忙，导致街道和社区吸引力很差，很难聘用到高素质人员，招不到人、留不住人的现象突出。三是人员结构失衡。首先是平均年龄较大。已招录到的年轻人大多也是把街道作为“中转站”，一旦服务期满就想方设法通过遴选、考录、招聘等方式离开街道，致使街道无法及时补充新鲜血液，工作人员年龄普遍偏大，平均年龄普遍在40岁左右。其次是低学历人员较多。街道接受的政策性安置人员较多，比如转业士官，他们大都是高中以下学历，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。懂法律、城市建设管理、社区治理的专业性人才缺乏，职能部门也没有组织相应的培训，导致基层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。街道事业身份人员普遍占街道工作人员的三分之二以上，是街道工作的主力军。街道所属事业单位机构规格绝大多数相当于科员级，导致街道事业身份人员晋升空间狭窄，大部分事业身份人员干到退休都还只是股级，“地平线”就是“天花板”，不利于调动街道事业身份人员工作积极性。

三、深化街道管理体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。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调整对清单及时调整，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。确需下放到街道的，必须经街道同意并报县级党委和政府审核批准，相应调整职责清单。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”。

（二）优化运行机制，实现高效运转

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，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，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，建立街道的申诉渠道，对随时间发展不合理的“属地管理”事项进行及时清理，对新涌现的遗漏事项进行及时研判、补充，做到动态调整。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、自然资源、市场监督管理、城管等县直部门派驻街道机构实行“以块为主属地管”的双重管理和双重考核的机制。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转。以“精简、效能、便民”为原则，突出街道“服务、管理、保障”功能，综合灵活进行机构设置，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，合理确定编制和领导职数配备标准，将统筹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地区，可以探索实行编制“员额制”管理，也可以探索较小街道与邻近街道合署办公，实行“两块牌子、一套人马”。二是动态调配街道人员编制。建议上级编制部门参照乡镇区划调整改革后核编情况，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。建议建立健全社区工作人员专项考录街道行政、事业单位的渠道，选拔一线优秀社区工作者、志愿者直接进入街道工作，激发社区工作人员工作热情；同时大力从基层一线提拔使用干部，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的形式招聘一批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，扩宽街道工作人员提升待遇的渠道，保障涉农街道工作人员与乡镇工作人员收入基本平等。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。此举意在畅通街道事业人员晋升渠道，便于街道股级单位协调副科级派驻机构，有助于调动基层干部工作的积极性。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，提高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。

责任编辑 华夏

(上接第23页)

本级事业编制总体精简的情况下，为文物保护和考古事业单位增加23名编制，确保文物保护单位编制保障只能加强，不能削弱。另一方面，加大编制资源统筹调配力度，促进编制集约化配置，新成立的博物馆所需编制原则上从现有博物馆调剂，如，成立洛阳隋唐大运河文化博物馆时以仓窖博物馆为基础进行筹建，同时从山陕会馆文物保管所调剂部分编制，确保了机构、编制双不增。

(二) 创新人员编制管理

针对文物科研机构特点，通过创新优化机构编制管理，赋予更大的人事编制自主权，有效激发内生动力和科研活力。按照“总量控制、分类管理、自主调整、优化结构”的原则，龙门石窟研究院在核定编制总量内，结合科研需求和工作实际，合理配备科研人员、辅助人员、行政管理等；为最大限度保障科研人员力量，明确专业技术人员编制占比不低于80%，行政管理及其他人员占比不高于20%。针对文博类事业单位引人难、留人难、晋升难的痛点堵点，对专业技术类内设机构全面推进行政化改革，内设机构和领导职数不定规格级别，内设机构领导原则上由专技人员担任，纳入单位专技岗位基数，任职年限视同管理工作经历，充分体现了编制资源向

专技人员倾斜，为文博单位引才、留才、用才提供了有效制度供给。

(三) 加强人才队伍配备

支持各类文博单位引进文物保护、考古、美术等方面的优秀人才，对单位引进的急需紧缺的高层次人才，优先使用空编，现有空编难以满足需求的，经市委编办审核后下达专项人才编制。针对文博单位讲解员不稳定、留不住人才的现状，洛阳市专门出台《文博系统讲解员管理考核指导意见》，规定对获得全省讲解大赛一等奖以上的优秀讲解员，可利用洛阳市特殊人才绿色通道等政策，优先解决事业编制；成功举办了面向全国的“古今辉映洛阳城——中国洛阳讲解导游大赛”，前10名通过人才绿色通道直接解决全供事业编制。同时，构建多渠道文物保护机制，通过市场化、社会化用工等方式，对绘图、修复、实验、勘探、安全保卫等技术辅助工作提供有益补充；鼓励支持信誉好、力量强、水平高的企业、社会组织等依规有序进入文物保护和考古行业，切实发挥市场机制和社会力量作用，助推文物保护和考古事业高质量发展。

(课题组成员：薛雪玲，刘双权，王振京，焦运峰)

责任编辑 石艳艳

中国式现代化的三重逻辑阐释

王志立, 秦洁

(中共河南省委党校, 河南 郑州 450002)

摘要: 中国式现代化是结合中国实践经验和成就总结出来的适应中国现代发展需要的伟大成果。中国式现代化既具有世界现代化国家的共同特征, 又与西方现代化发展模式有着根本的不同, 体现了现代化之路的中国特色, 开辟了新的道路选择, 表现出了新的发展形态和新的发展方式。中国式现代化指出了中国共产党领导是中国式现代化的本质特征和根本保证, 深刻阐释了中国式现代化的性质与方向, 科学指明了实现中国式现代化的目标和任务, 为新征程上全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴提供了根本遵循和科学指南。中国式现代化为发展中国家推进现代化提供了全新选择, 为世界社会主义发展注入了新动力, 为全球发展贡献了中国智慧, 推动了人类文明形态多样性发展。

关键词: 中国式现代化; 新道路; 新形态; 新选择

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)10-0030-06

概括并提出中国式现代化是党的二十大报告的重大理论创新, 是科学社会主义的重大理论成果。中国式现代化不仅基于普遍性的发展规律, 也体现了中国式特色的发展思维和发展路径, 是符合中国国情的社会主义现代化发展思路, 是在普遍性的环境下具有中国特色的发展之路, 它充分展现了普遍性与特殊性的关系。中国式现代化注重各文化之间的相互包容, 注重人与自然的和谐统一, 展现了中国发展的协调性, 注重全面发展的现代化发展方向, 注重可持续发展, 注重低碳发展, 确保人类命运共同体建设, 关注自然资源与人类文明的关系, 强调全面与协调的共同发展。中国式现代化道路符合社会基本矛盾运动规律, 是中国式的创新, 是社会前进的

客观要求和人民群众的选择, 是客观实践的发展需要, 也是人类文明不断向前的主观选择。中国式现代化符合中国国情, 符合中国多民族特征, 体现了中国各族人民对美好生活的向往, 也为更多发展中国家探索了新的发展方向, 同样也符合世界发展的总体方向。它是深刻改变世界现代化发展格局的重要创新, 是世界现代化进程路径的重要选择, 是民族性和世界性的统一。中国式现代化是符合中国当前实际和广大人民需要的理性选择, 是新时代中国特色社会主义又一次重大理论探索, 是全面贯彻党的二十大精神的重要内容。深刻认识中国式现代化的重要精神及深刻内涵, 对于全方位建成社会主义现代化强国、全方位推动中华民族伟大复兴, 准确把握新时期新征

收稿日期: 2024-02-23

基金项目: 河南省高校重点科研项目“河南省网络舆情应对能力提升研究”(23A630004)

作者简介: 王志立(1971—), 男, 河南信阳人, 中共河南省委党校公共管理部副主任、教授, 博士; 秦洁(1977—), 女, 陕西合阳人, 河南财经政法大学公共管理学院教授, 博士。

程目标任务，具有重要理论和现实意义。

一、中国式现代化的中国特色

中国共产党的领导是中国式现代化的最本质特征和最大特色。中国式现代化是中国共产党带领中国人民走出的一条发展新路径，其不仅勾勒出我国的现代化体系，也展现了中华民族伟大复兴的蓝图，为世界发展指明了道路，实践了“中国特色”的现代化思想，为新时期实现第二个百年奋斗目标指明了前行的道路。

（一）中国式现代化的内涵

党的二十大报告提出：“中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化。”这句话包含了以下几个方面的内容。

一是中国式现代化是人口规模巨大的现代化。中国人口规模巨大，经济体量巨大，这就意味着中国要想实现现代化，相较于其他国家要付出更多的努力，而且在实践中国式现代化的过程中，我们遇到的困难也将更大，在人类历史上没有先例可循。我们只有积极探索，才能实现中国式现代化。

二是中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。中国式现代化与西方以资本为中心的现代化有着根本区别。我们只有坚持以人民为中心和人的全面发展，以全体人民共同富裕为价值立场，才能实现人民至上逻辑对资本逻辑的超越。

三是中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。中华民族伟大复兴需要强大的物质力量和强大的精神力量，只有二者协同发展，共同提升，才能满足人民对美好生活的向往，从而推进共同富裕和民族复兴。

四是中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化。中国式现代化体现了人类与自然的和谐共生。只有实现人与自然有序、协调、稳定、可持续的发展，才能保证人类文明的延续。中国式

现代化改变了原有“人类中心主义”的价值理念，始终坚持人与自然的和谐关系，并以低碳、绿色为发展核心，坚持推进循环发展，坚定不移地沿着可持续发展之路前行。

五是中国式现代化是走和平发展道路的现代化。在中国共产党正确领导下，我国对外始终秉持和平、发展、合作、共赢的和谐相处原则，不谋求霸权，并与各种形式的霸权主义作斗争，以谋求世界的和平稳定。世界的和平稳定有利于我国的社会主义事业，有利于我国的现代化建设。我国的传统文化中有和平的基因，我国现阶段的基本国情要求和平与发展，因此我国始终坚持在和平发展的道路上推进高质量发展，而这也是中国式现代化的鲜明特征和必然选择。

（二）中国式现代化的成功经验

进入新时代以来，党对建设社会主义现代化国家在认识上不断深入、战略上不断成熟、实践上不断丰富，成功推进和拓展了中国式现代化。

1. 坚持党的领导是实现中国式现代化的政治保障

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，这是谋求中华民族独立与祖国富强的长期斗争的实践经验总结。从1840年鸦片战争开始，由于帝国主义列强的入侵和封建统治，中华民族山河破碎，中国人民饥寒交迫，我国逐渐陷入了半殖民地半封建社会。为实现民族解放，实现中华民族复兴，中华儿女前仆后继进行了无数次不屈不挠的抗争，但只有中国共产党带领中国人民取得了革命的胜利。在社会主义现代化发展阶段，中国共产党敏锐地把握新时代提出的重要问题，适时提出了社会主义现代化发展的政策、目标和道路，贯彻群众观点和群众路线，时刻牢牢依靠全国人民，促进了我国社会主义现代化建设事业的发展。

2. 坚持改革开放是中国式现代化永葆生机活力的必由之路

尽管中国式发展与西式发展存在不同，但

二者并不是相互孤立的，而是彼此联系的。我国不仅没有排斥西式发展路径，而且还主动学习和吸收了西式发展的有益成果，从而带动我国的现代化发展。在发展途径选择上，我国具有更大的包容性。人类世界是彼此关联的有机整体，我们学习借鉴人类社会的普遍价值，持续与全球爱好和平的各方合作，努力发展全人类共同利益，未来将继续坚持人类共同发展的价值观，积极促进世界各国交流互鉴。

3.探索自身发展道路是中国式现代化避免西式现代化陷阱的实践要求

现代化思想源于西方。在相当长的一个历史时期内，西欧一直走在世界前列，不过这并不代表除西欧的发展道路之外，世界各国发展道路都不会通向成功。现代化是一种全方位、多层次的发展进程，且不同国家的现代化进程根据其自身特点的不同而各具特色，这在发达国家现代化的经验中也得到了验证。西式的发展方式尽管获得了相当的成就，但也存在不少的问题。“世界上不存在定于一尊的现代化模式”^[1]，我们绝对不可一味地照抄发达国家的发展方式。受到“西方中心论”的影响，部分国家在现代化进程中陷入了“现代化陷阱”，并造成了国家发展与社会建设之间的断层，甚至导致国民经济解体的严重后果。中国式现代化则抛弃了全盘西化的路径，认真总结发展经验与教训，并利用争取和平的全球平台来发展自身。我们选择了一条与许多大国迥异的，以寻求平等发展、互利互惠、协作共赢为特色的新型社会主义国家发展路径。

二、中国式现代化开辟了世界现代化发展的新道路

中国式现代化为解决全球人类与自然和谐发展问题提供了中国智慧，为世界现代化发展提供了中国方案，也为人类现代化发展提供了新的角度和思路。

(一) 为发展中国家推进现代化提供全新选择

1.中国式现代化动摇了西式现代化的“普世”地位

中国用几十年时间走完了西方几百年的路，付出的代价更小，取得的成绩更大，表明西方所谓的“历史终结论”“文明优越论”“普世价值论”等的荒谬性，也表明西方的价值实现形式绝不是“普世”的方案。在现代化的道路选择上，中国一开始就主张走自己的路，而非简单地复制西方的现代化模式，也未简单地套用西方发展的逻辑，打破了“西方中心论”的神话，动摇了基于西方经验的制度文明和价值观念的“普世”地位。

2.中国式现代化为广大发展中国家提供借鉴

现代化是近代以来中国人民孜孜以求的目标，也是世界各国人民的共同追求。中国特色社会主义的现代化道路是基于基本国情做出的正确的历史选择。中国式现代化适应了中国的发展需要和人民的生活需求。中国式现代化富含中华优秀传统文化基因，有别于西方掠夺式的发展逻辑。中国式现代化“版本”的成功让人们深刻地认识到现代化不能完全照搬其他国家发展理念和发展模式，而必须积极拓展适合本国的发展路径，这为发展中国家实现现代化提供了新的思路和方向。

(二) 为世界社会主义发展注入新动力

1.中国式现代化证明了马克思主义的真理性

中国式现代化着眼于世界之变、时代之变、历史之变，回答了中国之问、世界之问、人民之问、时代之问，是科学社会主义的最新成果，书写了马克思主义新篇章，实现了马克思对现代文明转型的期待，诠释了中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好，焕发了科学社会主义的生机活力，必将引起人类文明形态的重大转变。

2.中国式现代化推动科学社会主义新发展

中国共产党在推进中国式现代化过程中，

坚持为人民谋幸福、为民族谋复兴、为人类谋进步、为世界谋大同，吸收中华优秀传统文化中的“天下观”思想，胸怀全球，造福人类，推动建立建设新型国际关系，完善全球治理，践行真正的多边主义、弘扬全人类共同价值等，构建人类命运共同体，为建设更加美好的世界做出贡献，书写了科学社会主义理论的新版本。

（三）为世界发展贡献了中国智慧

1. 开辟了发展中国家走向现代化的新道路

人类社会在追求创新和发展的过程中，各种文明相互影响，形成了不同的现代化路径。我国是发展中国家，面临一系列发展中国家共同的难题，如经济发展与环境保护的矛盾、物质文明与精神文明的矛盾、效率与公平的矛盾等，中国共产党带领中国人民破解一系列现实难题，向全世界展现了中国式现代化的成就。中国式现代化的实践有效验证了发展中国家可以独立自主地探索符合本国国情的现代化道路，这对于发展中国家走向现代化具有示范、引领和借鉴意义。

2. 探索了超越资本主义的现代化新模式

西方发达国家用军事霸权、经济霸权来保障自己的强权政治，而我国则通过着力提升自己的经济发展水平和文明水平来惠及我国民众与全球人民，从而避开了帝国主义扩张、殖民和战争的西方历史逻辑，颠覆了现代化西方路径，让“西方中心论”逐渐走下了神坛。党的十八大以来，中国共产党对中国式现代化的探索在理论和实践上都有了新的突破，走出了一条充满生机活力新路径，推动了科学社会主义相关理论创新。中国共产党积极探索中国发展的新方法，体现了中国智慧，也充分展示了中国实践的能力。中国式现代化探索出一条在经济文化落后国家建设社会主义的成功之路，推动了世界格局发生深刻变革。

3. 为人类现代化实践做出了新贡献

中国共产党领导中国人民寻求现代化发展之路，寻求实现世界和平发展之路，并将中国自身现代化发展融入世界和平发展道路中。中国作

为世界上最大的发展中国家进入现代化国家行列，对全世界影响深远。结合中国实际逐渐探索新的发展路径，中国将自己的实践经验与世界分享，为整个人类的现代化实践做出了突出贡献。

三、中国式现代化开启了世界现代化道路的新选择

我们在对百余年党史的回顾中汲取经验，在对新中国史的回顾中总结智慧，在对改革开放史的回顾中谋求发展。

（一）在新民主主义革命中走自己的路

1. 反对照抄照搬西方模式

习近平总书记在中国共产党成立100周年大会上指出：“走自己的路，是党的全部理论和实践立足点，更是党百年奋斗得出的历史结论。”近代以来的戊戌变法、辛亥革命等救亡图存运动直接照抄照搬他国发展模式，未能将世界现代化经验与中国国情相结合，造成水土不服，并付出了沉重代价。实践证明，不加选择引进西式现代化发展模式，必将产生诸多问题，与现代化发展的美好愿景背道而驰。与西方道路以及部分发达国家陷入“现代化陷阱”相比较，中国式现代化新路径有着更鲜明的原创性意义。

2. 按照中国国情克服现代化发展的阻力

中国共产党不断践行马克思列宁主义，并将其基本原理与中国实际相结合，坚持新民主主义革命，实现了民族独立、人民解放，为中国的现代化奠定了政治基础，使中华民族赢得独立自主权利，独立自主地探索出了适合中国发展的新道路。

（二）在社会主义建设实践中独立自主展现新活力

1. 中国式现代化不是盲目走西方现代化的发展之路

与西方的内源型现代化相比，我国的现代化是外来型现代化。西方现代化的成功经验让众多国家争相效仿。一些研究者提出，西方的工业革命使得西方国家完成了向现代社会的转化，致

力于完成向现代社会的转型就只能走西方的现代化路线。这极端错误的观点不但造成大量负面后果，还摧毁了后发国家的民族自信和文化自信。事实上，现代化路线并不是唯一的，我国现代化也不能走西方现代化路线。

盲目走西方现代化道路必然造成恶劣后果。历史证明，许多国家依附于他国搞现代化建设，“陷入了西方化的陷阱”^[2]，最后都以破产告终。例如，拉丁美洲部分国家由于没有按照自身实际情况，走了西方发达国家所走的发展道路，最后陷入了“依附发展陷阱”。因此，贯彻独立自主的根本方针，是中国共产党领导社会主义革命和建设实践得出的重要结论。

2. 中国式现代化是坚持改革开放不断探索自身发展道路的现代化

根据中国统计年鉴数据，我国经过30年发展，GDP从1992年的2.7万亿元增至2022年的121万亿元，增长了44.8倍，创下了经济增长的奇迹。中国式发展的路径展现了强大的优势，这就说明一个国家的现代化要想取得成功，必须针对国情来寻找发展途径。我们和许多国家有着同样的发展境遇，在国际事务上存在着共同的利益诉求。“中国式现代化原创性地把有效市场和有为政府结合起来”^[1]，基于自身实际，通过改革与开放，将中国强大的劳动力资源优势转变为国际市场资源优势和经济发展优势，不仅走出了一条中国特色社会主义的经济发展道路，而且坚定不移地保护了发展中国家的投资权益，促进了发展中国家的经济增长，提高了发展中国家建设的能力。我们的竞争力和国际影响力的不断提高，是中国式现代化新路径的科学性、实践性和可行性的有力证明。中国为世界各国寻找自身现代化路径进行了有益的实践探索。

（三）在新时代的伟大变革中开启中国式现代化新道路

1. 促进人与自然和谐共生

从人类现代化发展历史来看，西方国家的现

代化进程都是以牺牲自然资源为代价的，它们没有切实处理好人类与自然的发展关系。部分国家甚至无休止地开发自然资源，以谋取资源利用的最大化和利润的最大化，致使自然环境日趋恶化，各种资源日趋枯竭，“基本耗尽了地球提供的‘生态红利’”^[3]。同时它们把无产阶级当作“垫脚石”，为资产阶级利益服务，造成贫富差距拉大。中国式现代化彻底改变了思维，在中国共产党的领导下，中国坚持新发展理念，“目前全国平均已经完成第一次现代化，将逐步向第二次现代化转型”^[2]，人们从“求生存”到“求生态”，从“盼温饱”到“盼环保”，党和国家坚持生态优先、绿色发展理念，推进人与自然和谐共生的现代化。

2. 实现全体人民共同富裕

中国式现代化新道路“新”在全民共享财富。中国式现代化以共同富裕为根本方向，体现了中国共产党始终将人民利益放在首位，也体现了“共享”财富的理念。西方现代化大国可以解决创造财富的难题，但是解决不了“共享”财富的难题。西方资本主义以私有制市场经济为根基，国民收入大多掌握在极少数资产阶级和政客手里，社会贫富差别巨大。此外，在西方现代化发展过程中人受制于“物”，人是谋利的工具。中国共产党始终注重的都是人的价值，在中国式现代化道路上一直把实现人的自由全面发展作为全党工作重点。

四、中国式现代化开创了人类文明新形态

中国式现代化让中国焕发新的生机和活力，中国共产党领导中国人民不断探寻中华民族伟大复兴的发展路径，也为世界社会主义发展提供了新的经验，为开创人类文明新形态提供了新的选择。

1. 中国式现代化开辟了中华文明的当代形态 中国式现代化彰显了对传统优秀文化精神的

传承,充分体现了制度优越性,不仅实现了积极创新,也因地制宜地做出调整,从而建立起新的发展形态,为更多发展中国家提供了新思路,也为人类文明探索出了新的形态。中国式现代化打破了西方现代化过程中贫富分化、财富集中在少数人手中的趋势,避免了资本逻辑导致人的异化,超越了现代国际秩序中弱肉强食法则,主张走和平发展的现代化道路,反对对自然的无节制征服,主张人与自然和谐共生,为人类创造出一种不同于任何旧的文明形态的崭新文明,为人类实现现代化提供了新的选择。

中华文明曾长期在历史上占据优势地位,中国式现代化延续和发展了中华文明,为人类文明新形态提供了现实样本。中国式现代化将物质文明与精神文明相结合,推进了政治文明和社会文明发展,积极践行生态文明,从而实现人类文明新的跨越,开发出人类文明的新形态。中国式现代化作为一种不同于西方文明的全新模式,改变了西方文明和非西方文明的不均衡性。

2.中国式现代化开辟了世界社会主义文明的中国形态

中国式现代化开辟了社会主义文明的中国形态。正处在历史发展的交汇阶段的中国,是一个正在成长中的社会主义国家,中国特色社会主义发展有着明显的时代性特点和后发优势,充分发挥着思想创新、体制创新、经济技术创新、社

会发展创新、治理民主创新等优势。中国共产党创造性地提出的中国社会主义发展的新理念、新想法、新论断,构成了新时期中国特色社会主义的主要内涵。中国式现代化遵循着历史的规律和发展方向,开辟了社会主义现代化的新道路。中国革命和建设实践表明,只有把马克思主义与本国国情相结合、与时代发展相结合,才能实现社会主义的美好愿望。中国式现代化结合中华优秀传统文化和时代需求,充分体现了中国特色,彰显了中华优秀传统文化和现代文明的相互融合。

3.中国式现代化开辟了世界文明的崭新形态

中国式现代化是中国共产党结合中国实践和中国所处环境做出的必然选择,不仅体现了人民需求、人民向往,彰显了中国特色的文明新形态,更体现了坚持人类文明新形态的重大意义,以及推进人与自然和谐共生的重要方向。习近平总书记强调:“中国式现代化蕴含的独特世界观、价值观、历史观、文明观、民主观、生态观等及其伟大实践,是对世界现代化理论和实践的重大创新。”中国式现代化以文明互鉴超越文明冲突,“以世界和平、人类解放为终极理想”^[1],打破了“文明冲突论”带来的文明隔阂,为世界提供了不同文明之间和谐相处之道。中国既为世界现代化提出了创新思路,更通过对世界发展理念的分析、总结,展现了现代化路径的多样性,体现了人类文明发展的多重选择。

参考文献

- [1] 韩喜平,郝婧智.中国式现代化:人类实现现代化的新选择[J].社会科学家,2023(1):16-21.
- [2] 李星.从文化维度解读中国式现代化的批判性与超越性[J].前沿,2023(1):23-31.
- [3] 张云飞.人与自然和谐共生:中国式现代化的生态维度和本质要求[J].南京工业大学学报(社会科学版),2023(1):1-12,111.
- [4] 何传启.中国式现代化的分层结构和三个建议[J].中国科学院院刊,2023(3):484-491.
- [5] 刘乐明.演进·势能·路径:新型举国体制助推中国式现代化的逻辑理路[J].求索,2023(2):144-149.
- [6] 张青卫,申正.中国式现代化“中国式”的三重意蕴[J].思想理论战线,2023(1):8-16,140.

责任编辑 夏继先

京津冀区域化市场构建下的行政性垄断 规制问题研究

郭 晖

(河北师范大学 法政与公共管理学院,河北 石家庄 050024)

摘要:加快建设全国统一大市场是市场经济发展的必由之路,区域化市场的构建是实现全国统一大市场的重要环节。现阶段区域化市场的构建需要统一的制度保障,尤其是公平有序的竞争制度。对于京津冀区域化市场的构建而言,行政性垄断的规制是关键。相比于长三角、粤港澳大湾区等区域化市场,京津冀区域化市场的构建存在更为突出的经济发展不均衡、公平竞争意识薄弱等问题,规制行政性垄断,需要在加强各自执法能力的基础上,破除地域性思维,探索实现三方共赢的协同式规制模式。

关键词: 区域化市场; 行政性垄断; 公平竞争

中图分类号: D922 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)10-0036-06

现阶段,全国统一大市场的建立需要逐步推进,首要任务就是区域化市场的构建。具体到京津冀区域化市场的构建,更需要关注地方保护和区域壁垒等行政性垄断问题,规制行政性垄断是京津冀区域化市场构建的重中之重。

一、行政性垄断与京津冀区域化市场的构建

行政性垄断是有国家公权力介入的一种垄断行为,它会破坏市场的公平竞争秩序。与经济性垄断相比,行政性垄断的规制难度更大,所以很多国家对行政性垄断并没有采用反垄断法,而

是通过宪法和行政法的法律规制模式进行规制^[1]。对我国来说,行政性垄断属于垄断的一种特殊类型,也属于经济法的规制范围。行政性垄断的规制从本质上来说要比经济性垄断的规制更为复杂,经济性垄断规制的难点主要是技术维度的问题,而行政性垄断的规制涉及意识、观念乃至公权力运行等多维度问题,可以说,行政性垄断比经济性垄断更棘手、更难解决。

行政性垄断与全国统一大市场的建立是天然对立的。全国统一大市场的建立需要全国形成统一的制度规则,其中公平的竞争规则尤为重要,即市场中的所有竞争者都能够享有公平竞争的机

收稿日期: 2024-02-23

基金项目: 河北师范大学人文社会科学研究基金项目“国家治理现代化视域下的宪法适应性问题研究”(项目编号:S2020B023);河北省教育厅人文社科项目“公共卫生事件防控下省域经济治理法治方案的生成路径研究”(项目编号:SQ2023055);河北省法学会研究课题“京津冀区域化市场构建下的地方行政垄断行为规制”

作者简介: 郭晖(1983—),女,河北邯郸人,河北师范大学法政与公共管理学院副教授,博士生,研究方向为经济法、商法。

会，这也是优化营商环境的重要环节之一。经济性垄断虽然也会破坏公平有序的竞争环境，但由于其实施主体类型较为单纯，国家的规制意愿也很坚决，往往很难持续实施。而行政性垄断掺杂多方利益，实施主体具有多重身份，隐蔽性强，规制的难度更大。对于区域化市场的构建来说，行政性垄断比经济性垄断的危害更突出，其地方性、区域性特征更为明显，更容易导致块状分割，影响区域化市场的建设。针对京津冀区域化市场而言，由于三地在经济发展水平、政治功能定位等方面的差异，三地政府各自为政的思维惯性较强，在政策文件制定、具体行政行为实施中都容易以各地利益为中心，缺乏区域化发展的主动性，最终在有意或无意中实施了行政性垄断行为，加上行政性垄断的规制主体除了国家市场监管部门，就是其授权下的省一级相关部门，该类执法主体在规制行政性垄断案件中本身就带有偏袒色彩，怠于或难以行使权力，导致行政性垄断规制更为困难。现阶段，推进京津冀区域化市场的建设迫在眉睫，制度化建设步伐必须加快，其中就包括完善规制行政性垄断的相关制度。本文将通过梳理三地行政性垄断的规制现状，探寻破除现有制度困境的关键，为区域化市场构建提供更为有力的制度参考。

二、京津冀三地行政性垄断的规制概况

行政性垄断的规制措施分为事前控制与事后救济。长期以来我国对于行政性垄断的规制主要是通过事后救济，即通过执法对已经发生的行政性垄断行为予以纠正。2016年开始我国逐步推进公平竞争审查制度，这为行政性垄断的事前控制提供了新的视角。现阶段公平竞争审查工作正在有序地推动落实，京津冀三地也将行政性垄断的规制重心放在了公平竞争审查工作中，取得了诸多成绩。但相比之下，三地在行政性垄断的事后救济层面的工作力度仍有待进一步加大。

（一）事前控制

京津冀三地从2016年起就在积极推进公平竞争审查工作，分别成立了各自的公平竞争审查工作联席会议，成员人数不断“提格扩容”。三地以政策文件为推手，不断健全公平竞争审查启动机制，强化投诉举报回应制度和抽查制度，完善公平竞争审查第三方评估机制，最大程度提升审查质量和效率。同时三地利用各自区位优势，与当地高校、律所等合作，完善专家库建设，进一步提升审查水平。在此基础上三地还将公平竞争审查纳入行政机关考评体系，量化考核标准，有效提升了审查任务的落实效果，推进公平竞争审查工作向纵深方向发展。本文以三地近四年政策文件为研究对象进行整理，形成表1。

除此之外，京津冀三地在公平竞争审查协同执法方面也取得了一定的成绩。2021年京津冀三地市场监管部门签署了《京津冀市场监管执法协作框架协议》及反垄断、知识产权、价格、食品安全等4个领域的子协议，其中《反垄断执法和公平竞争审查协议》对京津冀实行统一的公平竞争审查标准以及对政策措施的抽查互查等方面做出了要求^[2]。2023年京津冀市场监管执法协作联席会暨业务培训会和京津冀反垄断执法和公平竞争审查能力提升交流活动在津举办，开展案件交流及综合执法业务培训活动，共谋推动京津冀协同发展走深走实^[3]。同年京津冀三地市场监管部门制定了《京津冀公平竞争审查交叉检查工作方案》，对现行有效涉及经营主体经营活动政策措施实施网上交叉检查，组织开展2023年度公平竞争审查交叉抽查，创新交叉抽查审查方式^[4]。

（二）事后救济

行政性垄断的事后救济具有较强的阶段性。2018年是我国行政性垄断规制的分水岭，2018年之前我国行政性垄断规制的力度不足，2008—2018年11年间共查处行政性垄断案件223件，平均每年20件左右^⑤。2019年以来全国各地加大了对于行政性垄断的查处力度，2019—2022年4年间，执

表1 京津冀推进公平竞争政策文件整理（2020—2023年）

	北京	天津	河北
2020年	《北京市2020年清理妨碍统一市场和公平竞争政策措施工作方案》《北京市进一步推进公平竞争审查工作的实施意见》 ^① 《北京市公平竞争审查工作联席会议制度》	《天津市进一步加强公平竞争审查工作的实施意见》 ^②	《河北省2020年清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施实施方案》
2021年	《北京市市场监督管理局关于印发优化营商环境更好服务市场主体工作方案的通知》 ^③	《天津市公平竞争审查会审工作办法》《天津市公平竞争审查工作规范指南及文件汇编手册》	《河北省公平竞争审查举报处理办法》《河北省公平竞争审查政策推进会审办法》《河北省公平竞争审查政策措施抽查办法》
2022年	《北京市公平竞争审查工作联席会议制度》修订完毕	《天津市公平竞争审查评估报告》	《河北省预防和制止滥用行政权力排除、限制竞争行为工作指引》 ^④ 《关于2022年公平竞争审查交叉抽查及典型问题整改情况的通报》
2023年	《北京市2023年清理妨碍统一市场和公平竞争政策措施实施工作方案》	《天津市公平竞争审查工作规范指南及文件汇编手册》（第二版）及《天津市公平竞争审查抽查检查工作办法》	《河北省2023年妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作实施方案》

法机构共调查滥用行政权力排除、限制竞争案件354件，办结198件^⑥。2022年3月开始，市场监管总局在全国范围内开展制止滥用行政权力、排除限制竞争执法的专项行动。2022年6月至2023年1月，公布63起行政性垄断案例^⑦。其中案件数量较多的省份是湖南，共12件，远远超出其他省份，其次为黑龙江、江西、宁夏，均为4件，之后为浙江、江苏、安徽、河南、福建、广西，均为3件。京津冀三地只公布了1件典型案例，即为第四批中天津的案例。除此之外，通过市场监管总局网页搜索已经公布的行政性垄断案件，截至2023年12月31日，涉及京津冀地区公布的3件典型案例，即2023年天津市市场监督管理委员会纠正天津市道路运输管理局滥用行政权力排除、限制竞争行为案，2021年河北省市场监督管理局依法查处沧州市城市管理综合行政执法局滥用行政权力排除、限制竞争行为案，2018年北京市发改委纠正房山区燃气开发中心行政性垄断行为案^[5]。与其他省份相比，整体来说，京津冀地区已经公布的行政性垄断案件数量较少，目前也没有涉及跨行政区域进行调查的行政性垄断案件。

从上述实证分析可以看出，京津冀三地对行政性垄断的规制已初见成效。事前控制以公平竞争审查工作为主，充分发挥了政策的引导指导作用，取得良好效果，下一步要重点考虑政策法律化的问题，为区域协调发展提供更有力的法治保障。相比于事前控制，行政性垄断的事后救济力度还有待增大，与其他规制力度较强的地区相比，行政性垄断执法数量较少。整体来说，三地的规制工作都在稳步推进，在联合规制行政性垄断方面，虽然尚无京津冀跨区域的行政性垄断执法案件，但在公平竞争审查方面的跨区域合作还是稳步推进的。未来区域化市场的一体化需要探索更有效的行政性垄断规制路径，这就需要三地在克服各自执法短板的基础上打破碎片化的执法现状，形成区域化的整体规制思维，以公平竞争审查制度为突破口，建立协同式规制模式。

三、其他区域化市场行政性垄断的规制经验

京津冀、长三角、粤港澳大湾区等区域化市场的构建是国家统一大市场建设的战略部署，

作为国家市场一体化建设的“试验田”，实现一体化的核心就包括拆除行政壁垒，破除制度障碍，其中重点之一就是规制行政性垄断，各地在协同规制方面不断开拓和创新，形成了各具特色的协同规制模式。

（一）长三角地区

从分散式执法来说，沪苏浙皖四地的行政性垄断执法工作开展得较为积极。以2022年6月至2023年1月专项活动中的63起行政性垄断案例为范本，涉及沪苏浙皖四地的案件数量为9件，占比约为14.3%，略高于平均水平。从协同执法来说，长三角地区是市场一体化成果较为明显的地区，安徽作为四地经济发展相对不发达的地区，与其他地区的差距也在逐年减小。从2011年开始，四地就陆续签订了一系列合作协议，涉及环境保护、生态补偿、司法协作等多个领域。2019年1月，四地签订了《长三角地区市场体系一体化建设合作备忘录》，推动长三角地区市场体系一体化建设。2019年4月，在上海市召开了长三角地区市场体系一体化建设市场监管联席会议，审议了《长三角地区市场体系一体化建设2019年重点合作事项总体安排》，讨论并明确了首批启动的9个协作项目的具体工作方案，沪苏浙皖联手，将推进长三角地区市场监管一体化落到了实处。2020年8月，沪苏浙皖四地市场监管局签订了《长三角地区加强反垄断执法协作备忘录》。2020年12月，上海市市场监管局牵头举办长三角首次反垄断执法协作培训班，来自上海、江苏、浙江及安徽市场监管部门反垄断条线近百名执法业务骨干参加了培训^[6]。2023年9月沪苏浙皖四地共同签署了《长三角地区公平竞争政策一体化推进合作协议》，明确加强公平竞争审查制度实施协同、经营者集中审查区域化合作、反垄断反不正当竞争执法协作、竞争倡导工作整体性推进等4个方面14项合作内容，破除地方保护和区域行政壁垒，提升长三角地区政策制定统一性、规则一致性和执行协同性。

（二）粤港澳大湾区

粤港澳大湾区具有不同于其他区域化市场的特点，其中之一即为区域内三地法治环境不同，存在协同执法的现实障碍，但同时三地受历史文化等因素的影响，也具有较强的制度创新能力。粤港澳三地开展的一系列交融与协作，对于其他地区协同发展过程中的合作规制具有重要的借鉴价值。基于香港、澳门在竞争文化、制度体系上与内地存在较大差异，广东省在反垄断协作交流方面，发挥着更为积极的推动作用。2021年2月，广东省人民政府印发了《广东省进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区先行落地的实施方案》，提出要坚持习近平法治思想，强化竞争政策基础地位，落实公平竞争审查制度，厘清政府和市场的关系，激发市场主体活力，建设高标准市场体系。在具体实施内容中提出：要组建广东省粤港澳大湾区竞争政策委员会，建立粤港澳三地竞争执法机构和执法会商机制，定期举行三方会议；健全完善立法机关、行政机关共同参与的公平竞争审查工作部门间联席会议，推动扩大公平竞争审查范围^[7]。2023年7月19日，广东省市场监督管理局与香港特别行政区竞争事务委员会签订《关于推进粤港澳大湾区竞争政策与法律有效实施备忘录》，共同发布了《粤港企业竞争合规指导手册》，备忘录签署旨在加强粤港两地在竞争政策与法律实施上的交流与合作，以加强实施成效，推动建设公平的营商环境，提升两地及粤港澳大湾区市场活力和整体社会利益。

从长三角和粤港澳区域化市场构建下行政性垄断的规制经验可以看出，不同地区有自己独特的地理、历史、文化和法治特点，融合需要求同存异，共融共进。以长三角地区为例，其三省一市行政性垄断规制的基础工作较为扎实，这也为协同规制工作的推进提供了便利，因此我们在京津冀区域化市场构建过程中探索行政性垄断的协同规制模式，首先需要夯实三地的行政性垄断基础工作。同时与京津冀三地中河北省所处的境

遇较为相似，相比于其他三地，安徽省的经济实力稍弱，应给予一定的政策倾斜，其他三地需要更加充分发挥发达地区的引领作用，积极促进区域化市场的不断形成。对于粤港澳大湾区而言，由于法治环境的差异，更需要广东省积极探索，只有激发三地主动融合的愿望与动力，才能使协同规制工作不断向前推进。

四、京津冀区域化市场构建下的行政性垄断规制路径

在区域化市场背景下完善行政性垄断的规制路径，需要从两方面着手。首先要打好基础，强化三地的基础性规制工作，补齐短板。其次要探索行政性垄断的协同规制模式，发挥优势地区的带动力，最终形成合力。三地要从主体一思维一制度三层面共同推进，逐步实现京津冀三地行政性垄断规制工作的整体性发展。

（一）夯实三地基本规制工作

事前控制和事后救济是行政性垄断规制的两翼，应当共同促进，协同发展。从上文的分析可知，现阶段京津冀三地对于事后行政性垄断案件的调查力度不足，这种基础性工作的短板必然会削弱行政性垄断规制工作的整体效能，进而对区域化市场构建过程中的行政性垄断规制产生影响，因此整体性工作的推进需要首先解决各部分基础性工作的薄弱点。就事后调查而言，问题根源主要在于地方政府缺少系统内部自我纠偏的动力。动力分为内在动力与外在动力，激发内在动力需要培养三地政府的主动规制意识，使其认识到行政性垄断的实质危害，打破局部利益樊篱，树立正确的竞争观念，这需要较长时间的纠正与浸润。现阶段通过外在动力孵化内在动力是较为切实可行的，可以借助举报、开展专项活动、奖励、惩罚等多种措施激活事后调查工作。首先，完善行政性垄断举报受理机制。在公开举报平台和举报电话信息的基础上，健全举报反馈机制，要求有举报必有书面反馈。其次，定期开展行政

性垄断专项执法活动。以往三地均开展过多次反垄断专项执法活动，但最后公开公布的多为经济性垄断案件，对于行政性垄断案件的处理情况不提或者只是从数量上简单提及。在这种综合性执法活动中，行政性垄断容易被刻意忽视，因此建议开展行政性垄断专项执法活动并向社会公布执法结果。最后，培育和弘扬公平竞争文化。行政性垄断行为的规制，需要社会环境的支撑和竞争文化的养护。应通过开展多样化宣传倡导活动，合理使用奖惩措施，使竞争理念深入人心，以柔克刚地融化限制竞争的政策堡垒^[8]。

（二）探索区域协同规制模式

从上文可知，近些年来京津冀三地在行政性垄断规制方面的协同合作主要集中在公平竞争审查工作中，并取得了一定成效，这也是三地探索区域化协同规制模式的有效做法。三地政府应当以公平竞争审查工作为抓手，发挥其导引与外溢效应，将好的工作经验固化并复制到其他工作之中，逐步实现三地行政性垄断的协同规制。

1.打破规制主体的局限性

根据《反垄断法》的规定，垄断的规制主体为市场监管总局及授权下的省级市场监管部门。根据《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》，市场监管总局主要调查三类案件，即在全国范围内有影响的、省级人民政府实施的案情较为复杂或者市场监管总局认为有必要直接查处的，这三类案件的数量占比相对较少。从执法实践来看，近几年来市场监管总局调查的案件数量非常少，行政性垄断的规制主体主要为省级市场监管部门。对于省级市场监管部门来说，其调查的案件以区县有关行政部门为主，部分涉及市一级有关行政部门，涉及省一级有关行政部门的案件少之又少。即使遇到需要报告市场监管总局的，省级市场监管部门也很少上报，这也凸显了我国行政性垄断两级规制主体存在的先天不足。京津冀区域化市场的构建为行政性垄断的规制提供了新的思路，京津冀跨区域公平竞争审查工作

的推进更为行政性垄断跨区域规制提供了丰富的经验。未来可以考虑在不改变现有行政区划的前提下，组建跨区域的治理机构。可在参照司法改革模式的前提下，设立京津冀跨区域的行政性垄断调查机构，隶属于市场监管总局，统筹管理重大的或者跨区域的行政性垄断案件，并明确评价和奖罚机制，充分调动执法的积极性。

2. 培养三地政府协同执法思维

思维是行动的先导。打破块状执法的首先任务就是要从主观上摒弃“划地而治”的思维定势，形成区域发展的协同思维，这就要求三地能够准确定位经济发展方向，形成优势互补、产业结构合理的融合发展思路。只有在有区域发展整体思路的前提下，三地政府才能够真正做到以区域化市场发展为目标，打破严格的地域间利益樊篱，实现三地的高质量融合发展。其次，从长三角和粤港澳大湾区市场发展的经验可以看出，在区域协同发展过程中，要充分发挥发达地区的引领作用。对于京津冀地区而言，北京的核心地位毋庸置疑，是三地协同发展的重要驱动力，因此要充分调动北京的“领头羊”作用，激发北京与天津、河北协同执法的积极性。最后，可以加大京津冀三地的干部任职交流力度，破解行政区划“一亩三分地”的局限性，实现从“地缘相近”到“人缘相亲”，增强干部内心对三地协同执法的认同。

3. 完善区域协同规制立法

立法是促进区域协同发展的重要保障。长期以来为推动京津冀区域化市场的构建，三地政府联合出台了大量的政策文件，开展了一系列的合作活动，但在协同立法层面，覆盖到的领域较为狭窄，尚未形成制度化安排。现阶段京津冀三省市的协同规制立法主要集中在大气污染、水污染等生态环境保护、交通一体化建设、产业转型升级等领域，已经先后制定了内容相似、机制衔接的地方性法规。^[9]但其他领域尤其是构建公平竞争市场环境等方面，区域协同立法的发展较为滞后。现阶段可以考虑首先从中央层面制定一部

统领不同区域协调发展的基本法，即区域协调发展基本法，从宏观层面规定我国不同中心区域发展的基本原则、理念和核心内容，不必也不能过于细化，因为不同区域发展具有自己独特的地缘特征，不能“一刀切”进行面面俱到的规定。从京津冀区域发展层面，建议打破传统立法框架，探索由北京牵头，三省市共同参与制定京津冀区域协调发展条例，专设一章为竞争条例，重点规制影响区域协调发展的行政性垄断行为，细化跨区域行政性垄断执法的启动主体、审查范围、调查程序、责任追究及免责事由等。通过中央和区域的复合式创新立法，可以最大程度为行政性垄断的协同规制提供法治保障，防止地方政府权力对区域化市场构建的越界渗透。

注释：

- ①具体举措：加强政策措施抽查，大力推行第三方评估，健全举报办理机制。
- ②具体举措：健全公平竞争审查。
- ③具体举措：加大对公平竞争审查联席会议各成员单位和各区政府的检查督促力度，推进监督考核工作；扎实做好增量政策审查和存量政策清理工作，加大公平竞争审查制度培训和宣传力度。
- ④设置专章“行政性垄断行为前置预防”，明确时公平竞争审查的范围、审查主体、审查程序、防范机制等做出规定。
- ⑤数据来源于中国反垄断执法年度报告(2019)。
- ⑥数据来源于2019—2023年的中国反垄断执法年度报告，其中2019年调查84件(办结12件)，2020年调查98件(办结67件)，2021年调查80件(办结46件)，2022年调查92件(办结73件)。
- ⑦数据来源于2022年第一批至第五批制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动案件，市场监管总局网站，samr.gov.cn。

(下转第63页)

数字营商环境：数字时代优化营商环境的实践路径

臧 珊

(中共德州市委党校 管理学教研部, 山东 德州 253000)

摘要：作为数据赋能营商环境新模式，数字营商环境能够通过及时捕捉市场主体需求、加快政府信息共享进程、有效解决行政执法难题等方式，提升政府治理的精准性、协同性与公平性。与数字时代优化营商环境的需求相比，当前数字营商环境优化还面临组织结构“碎片化”、改革需求导向不足、软硬件技术亟需升级、法律法规体系不健全四重挑战。随着数字时代的到来，只有以系统集成加强组织协同、以需求导向加强业务整合、以设施优化加快技术升级，构建与数字时代相适应的营商环境规则体系，才能实现数字营商环境的持续优化，推动数字时代经济的高质量发展。

关键词：数字时代；数字营商环境；数据赋能；数字政府；数字经济

中图分类号：F279 **文献标志码：**A **文章编号：**2095-7017(2024)10-0042-06

2020年11月，习近平在亚太经合组织第二十七次非正式会议上首次提出“数字营商环境”概念，明确强调：“倡导优化数字营商环境，激发市场主体活力，释放数字经济潜力，为亚太经济复苏注入新动力。”2022年1月，国务院发布的《“十四五”数字经济发展规划》将“数字营商环境更加优化，电子政务服务水平进一步提升”作为“十四五”期间数字经济发展的目标之一，并做了明确部署。在以大数据、云计算、人工智能等为代表的数字时代，如何将数据赋能与营商环境结合，最大程度激发各类市场主体活力，成为当前推动经济高质量发展的重要课题。

一、数字营商环境的内涵及其优势

(一) 数字营商环境的内涵

数字营商环境，是指在数字经济快速发展的形势下，企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的新型体制机制性因素和条件^[1]。随着大数据时代的到来，数字及数字技术对政府治理、经济发展、社会治理产生颠覆性影响。而利用数字技术赋能传统营商环境，即对行政审批、市场监管、政务服务等政府经济治理过程进行数字化转型，以推动营商环境持续优化^[2]，成为当前实现经济高质量发展的必然选择。

收稿日期：2024-02-23

基金项目：2023年山东省党校(行政学院)系统重点调研课题“加快‘无证明之省’建设 打造一流营商环境问题研究”(项目编号:2023XTDY041)

作者简介：臧珊(1987—)，女，山东齐河人，讲师，管理学硕士，研究方向为政府治理。

（二）相比传统营商环境数字营商环境的优势

1.及时捕捉市场主体需求，提升治理的精准性。以市场主体需求为导向，是新时代以来优化营商环境的价值准则。受原有运行机制和资源限制，传统营商环境难以突破部门边界和时空限制，不能及时准确回应市场主体需求。而数字营商环境以互联网和信息技术为依托，将企业和群众的营商环境需求及时呈现在互联网终端，并通过数字技术进行清晰画像，有助于精准捕捉市场主体的各种需求。同时，采用大数据技术对市场主体反映强烈的营商环境问题进行分析，可以提前感知问题、预判形势，提高政府服务的高效性。

2.加快政府信息共享进程，提升治理的协同性。传统营商环境改革最大的难点在于打破条块分割造成的信息壁垒。数字技术赋能营商环境有利于打破信息壁垒。一方面，通过数据公开共享能够打破传统营商环境中不同部门间、不同地区间的“信息孤岛”，大大提升跨部门、跨区域的行政审批和政务服务效率。另一方面，通过持续深化政务信息系统整合，能够实现不同标准、不同规范的流程再造和重构衔接，提高跨部门业务办理能力，减少企业和群众线下办事的来回奔波和材料重复提交问题^[3]，增强营商环境的便利化。

3.有效解决行政执法难题，提升治理的公平性。举证能力弱、监管成本高，一直是传统执法中难以破解的问题。数字营商环境通过精准智能执法，一是可以准确收集市场竞争、安全生产、环境污染等数据信息，既能有效解决传统执法举证能力不强、执法尺度不一等问题，又能更好解决企业外部性问题，防止“公地悲剧”，打造公平竞争营商环境。二是助力政府监管机制完善。通过基于高频大数据的动态监测，能够精准预测市场风险，及时采取有效措施防止市场秩序问题发生，最大程度减少监管成本。三是增强对监管工作的监督。通过监管行为记录和监管效能评估等数据系统，能够实现对监管工作的有效监

督，督促政府履职尽责，切实提高监管水平^[4]。

二、数字时代优化数字营商环境面临的困难和挑战

（一）组织结构：“碎片化”治理制约整体效能发挥

优化数字营商环境是一项涉及多部门的系统性工程，要求政府改革必须以实现公众利益最大化为目标，实现政府整体治理效果最优化^[2]。但是以职能划分政府部门的组织结构，造成了政府权力“碎片化”问题，影响数字营商环境效能的整体提升。一方面，业务分割影响灵活性。在传统以职能分工为主的政府管理模式下，一个事项或业务需要经由若干职能部门和环节来处理，致使一个完整连贯的业务流程被分割为不同部门处理的若干事项，这就造成一个问题：企业和群众如果想办成一件事，必须在不同部门、不同层级、不同区域间来回跑腿，大大增加了市场主体的办事成本。另一方面，部门分割造成协调困难。每个部门尽管都能够利用数据赋能业务系统提高工作效率，但也只能在各自系统内制定相关的业务流程，并试图以最有效的方式达到设定目标，很显然，在维护本部门利益的动机驱使下，难免会发生部门间推诿、扯皮现象，增加共同服务的协调难度。

（二）业务流程：需求导向不足影响市场主体获得感

1.行政审批难以满足市场主体多元化需求。与多元化的市场需求相比，现有的智能化审批仍存在不足。一方面，“准入不准营”“能生不能死”的现象仍不同程度存在。通过企业开办“一窗通”系统，全国企业设立事项的办结时限已从22个工作日压缩到4个工作日以内。改革产生的边际效应逐渐递减，但压缩企业设立事项的办结时限仍然是地方政府优化营商环境的主要内容，而企业反映强烈的“注销难”问题的解决则进展缓慢。尽管有的地方已经推行“简易注销”制度

改革，但“简易注销”只适用于未开业或无债权债务的有限责任公司、个人独资企业和合伙企业。另一方面，市场主体关注的营商要素亟待优化。虽然通过“减税降费”政策、智能纳税平台，我国的税务改革取得了一定成效，但办税流程复杂、手续繁琐等问题仍未有效解决^[5]，同时，市场主体真正关切的用地、融资、物流等方面的成本仍处于较高水平，有待于进一步降低。

2.“互联网+监管”能力有待提升。与市场主体需求相比，现有监管执法能力仍存在短板。一方面，政府监管理念和方式难以适应数字经济发展需求，造成了一系列监管漏洞。如加密货币领域由于缺乏有效监管，经常出现操纵市场、滥用市场交易、挪用客户资产等问题。另一方面，监管精准化水平有待提升。由于监管标准不一、信息难以互联，部分政府部门仍对市场主体实施原有的监管频率和要求，监管成本难以降低。如部分执法部门在推行“双随机、一公开”的监管中，担心未被抽检到的市场主体有问题，仍进行一次巡察式监管，无形中增加了市场主体负担^[6]。

3.在线政务服务智能化水平有待提升。由于一体化大数据平台深度分析的有效应用薄弱，远程导办、智能化审批技术不成熟，政务平台难以为企业和群众提供主动化、智能化服务，抑制了用户使用的积极性。如多数在线政务服务平台的线上咨询窗口采用机器人自动回复答疑，但专业信息晦涩难懂，致使企业和群众获取准确信息困难，只能采取现场咨询的方式^[7]。另外，部分政府部门为提高政务服务事项网办率，强制要求群众线上办理业务，忽视了网络弱势群体获取服务的可及性，使数字化营商环境的优化陷于浮于表面、流于形式的“应试”路径^[8]，出现“电子官僚主义”问题，违背了数据赋能营商环境的初心。

（三）技术支持：硬件设施与软件平台亟需优化升级

1.数字基础设施建设不平衡。目前，我国数字基础设施地区差距较大，与数字营商环境要求

的“全国一张网”、政务服务标准化不相适应。其原因如下：一方面，数字基础设施建设需要强大的财力保障。由于财政收入水平和专项资金投入力度不同，不同地区及部门的5G网络、人工智能、大数据中心等数字基础设施建设标准、建设水平差距较大，根本无法实现数字营商环境的万物互联、数据互通目标。另一方面，数字人才队伍建设面临严重的地区不平衡。经济发达地区能够利用较高的经济活力和完善的公共服务形成强劲的人才吸引力，从而组成专业化队伍对设施功能进行完善，充分发挥其智能化作用，提高数字营商环境水平，而欠发达地区则受人才缺乏和技术不足影响，相同的业务量只能依靠增加人员业务量完成，服务效率存在明显差距，无法满足全国政务服务标准化的要求。

2.数据交换共享仍然不足。数字时代，唯有实现数据互联互通，营商环境才能得到根本性改善。但现实中仍有大量的“信息孤岛”。究其原因，从内在动力看，数据共享动力相对不足。数据就是资源，部门掌握专业数据就意味着在政府序列中掌握了更大的主动权和话语权^[9]。如果没有相关的激励机制，掌握数据的部门则不会轻易让出手中的“数据蛋糕”，允许其他部门共享使用。从外部环境看，数据共享的标准不统一。长期以来，国家部委系统标准不同、互不联通，形成了一个“数据孤岛”。而地方政府受制于条块分割影响，无法打破这种专网割据现状^[10]，只能登录多个系统、录入多次数据，影响服务效率的提升。

3.平台系统结构仍需优化。目前，几乎所有的地方政府及其部门都开发了相关的政务在线服务平台，但平台的好用性、易用性仍有待提升。一是电子证照数据汇聚较少。由于对接要素不完整、数据推送不及时等，部分电子证照出现了与纸质证照编号不一、调取信息不完整等问题，使电子证照应用场景较少，难以发挥作用。二是分类导航功能不完善。尤其是与网购平台相比，政

府网站或服务平台的搜索引擎设计缺少用户视角,经常出现搜不到、搜不全、搜不准等问题,网上办事效率不高。三是平台间融合度不足。由于缺乏统一规划和整体设计,且地方办事系统与国家系统对接方面仍存在不匹配等问题,不同平台的服务难以有机融合,降低了用户的体验感。如各类政务服务APP设置的“跨省通办”服务专区,虽能实现网上办理,但仍需下载服务所在地政务服务APP才可进行相应业务办理,无形中降低了企业和群众的办事体验感^[1]。

(四) 制度保障:法律法规体系建设仍需完善

1. 数字安全保障制度不完善。数据赋能营商环境在带来便利的同时,不可避免地面临着相应的技术风险,如:“算法黑箱”根据“算法”自动生成企业是否获得许可、是否处罚的决定,有可能侵犯企业权利;“算法滥用”有可能出现“算法歧视”,导致过度执法问题;“算法未知”难以完全排除“异常数据”,可能引发政府对有关企业的错误监管^[3]。以上数字技术风险对安全保障制度提出了更高要求。一方面,数字经济时代的经济主体、实施行为有可能是多部法律法规的规制对象,有可能出现法律“打架”现象。另一方面,部分技术算法运行已经脱离了现有法律法规的适用范围,侵权认定缺少法律依据^[1]。如何有效填补这方面空白,也成为当前亟需破解的问题。

2. 数字营商环境评价体系不完善。世界银行、世界知识产权组织等国际组织意识到传统营商环境评价的不足,开始增加数字经济相关指标,但做法却有其局限之处。一是仅将数据视为市场要素,对促进数字经济发展的营商环境或其中一部分进行评价,不能完全反映数字营商环境的市场要素、治理要素和发展远景等整体面貌。二是以商事活动中政府和市场主体的关系评价为主,忽视了影响市场主体行为的其他环境因素,尤其是历史、文化、心理等难以测量的因素。三是数据采集主要来源于各国政府的官方统计数据、

国际组织公开的经济数据、市场主体的问卷或调研访谈等,且大多数以断点、截面数据为主^[12],受主观感受影响较大,与现实状况存在出入^[13]。值得注意的是,2022年2月4日,世界银行发布了营商环境评估体系说明,结束了营商环境(Doing Business,简称“DB”)项目,开启了营商环境(Business Enabling Environment,简称“BEE”)项目,并将数字技术应用情况纳入全部指标领域。如何结合BEE项目形成符合我国国情的数字营商环境指标体系,成为当前数字营商环境研究的重点议题。

三、数字时代持续优化数字营商环境的实践路径

(一) 组织协同:加强系统集成,全面提升政府治理整体效能

以信息技术为先导,打破传统政府层级和职能部门的协同困境,在不同职能部门和业务系统间形成开放式体系,成为当前数字营商环境的首要要求。为此应做好以下工作。一是深化行政体制改革。借鉴新加坡优化营商环境经验,通过部门合并将职能相近、业务范围雷同的事项进行整合,可以减少市场主体在不同部门间的跑动成本,最大限度降低制度性交易成本。二是建立协调整合机制。加强部门间的协调联动,支持政府部门间通过信息技术建立长效合作机制,可以在重大项目或复杂工程中合力攻坚^[9],不断推动政府服务提速增效。三是加强政企(社)合作。要充分借鉴并推广政银合作服务模式,支持经济基础薄弱的地区通过劳务外包、委托代理合同等方式,引导企业或社会组织参与营商环境平台的建设运营,更好满足市场主体需求。

(二) 业务整合:以企业和群众需求为导向,持续深化“放管服”改革

1. 深化简政放权,提高市场活力和创造力。以数字政府建设为依托,持续推动政府权力“瘦身”,是数字时代激发市场活力的必然要求。一

是完善市场准入管理。针对数字经济海量分散、业态多变等特点，持续破除市场准入隐性壁垒，扩大“简易注销”覆盖范围，简化企业破产办理流程，解决“准入不准营”“能生不能死”问题。二是优化行政审批流程。加快完善全国行政许可管理信息系统，并与地方行政许可审批系统数据进行深度对接，实现各类行政许可事项网上运行、动态管理、高效办理^[14]。三是推动降低要素成本。充分利用各类政务服务平台，找准市场主体痛点、难点和堵点，有针对性地降低税收负担、用地成本，支持物流、金融、信息服务等生产性服务业企业降本增效，提高服务能力。

2.加强放管结合，保证市场的公平和秩序。简政不等于减责，放权不等于放任。一是打破现行属地监管模式。打破监管的惯性思维和模式，找准数字经济保护与监管的最佳结合点，充分运用触发式监管、沙盒监管等新兴监管方式，全面提升监管效率^[15]。二是完善社会信用体系。推动国家“互联网+监管”系统与企业信用信息监管平台深度对接，加快落实信用信息“红黑名单”制度，进一步完善“守信激励、失信惩戒”的社会信用体系。三是加强对市场主体的动态检测评估。利用新一代信息技术加强对风险事项的跟踪预警，如在食品、药品、危化品等重点领域，可利用互联网、射频识别等新兴技术完善产品安全生产和质量追溯体系^[16]，实现监管的即时性、全程性、同步性。

3.持续优化服务，提高在线政务服务质量和水平。优化在线政务服务是数字时代政务服务发展的新要求，也是优化数字经营环境的重要内容。一方面，推进线上政务服务统一规划和管理。充分发挥国家一体化政务服务平台的作用，以统一的平台规划推动各类服务渠道的互通融合，扩大在线服务的应用范围，共促数字营商环境优化^[2]。另一方面，消除在线政务服务的“数字鸿沟”。常态化开展数字技能培训，提高网络弱势群体运用智能技术的水平，增强其获取在线

政务服务的能力。适当保留传统服务形式，扩大身份证、社保卡、老年卡、医保电子凭证等证件通用范围，为网络弱势群体尤其是老年人提供直接、便捷、有效的传统式服务。

（三）技术升级：优化软硬件设施，加快政府数字化转型

1.优化数字基础设施布局。数字基础设施建设是打破原有产业和空间界限，促进政府服务与市场需求有效对接，推动数字营商环境优化的重要前提。要以构建现代化数字基础设施体系为重点。一是加强统筹指导。从国家层面统筹布局以5G网络、云计算、人工智能等为代表的数字基础设施，重点加速5G网络的推广和应用，加速推进网络提速降费，增强数字基础设施的普惠性和公平性。二是完善国家算力网络布局。加快“东数西算”工程实施，支持欠发达地区布局建设支撑地方产业数字化、数字产业化的数字基础设施，将资源蓄能转换为数字基础设施高地势能，为数字营商环境优化赋能^[17]。三是做好资金和人才保障。探索数字基础设施的社会化建设模式，支持欠发达地区完善“柔性人才”制度和措施，鼓励数字人才跨区域、跨单位流动，以解决资金、人才不足导致的基础设施运营难题。

2.推动数据全面交换共享。打破部门之间、层级之间、地区之间的数据壁垒，实现数据资源的流通、整合和共享，是当前数字营商环境优化的关键。一方面，充分发挥全国一体化政务服务平台的数据共享枢纽作用，按照“一数一源一标准”原则，加快推动政府信息系统与党委、人大、政协、法院、检察院信息系统深度互联，以国家垂直管理业务系统与地方数据平台、业务系统的数据互通为重点^[14]，解决多个系统、多次录入问题，全面提升基层政府服务效率。另一方面，促进数据有效开发利用。按照“一切业务数据化”方向，推动营商活动中的日常工作在平台上开展，业务数据在平台上沉淀，以充分挖掘数据的多重价值，从广度和深度上拓展开更多具

有前瞻性、主动性的营商应用场景。

3. 优化平台系统结构功能。政务服务平台是数字营商环境的重要载体，是企业 and 群众办事的最前沿，它在很大程度上决定了数字营商环境的建设质量。要围绕用户需求不断完善平台系统功能。一是加快健全电子证照共享服务体系。扩大电子证照的应用领域，促进政府业务系统与电子证照、电子印章、电子档案、电子签名系统融合，切实做到实体证照证明与电子证照证明同步规范制发，并将电子证照证明数据及时汇聚至省电子证照库。二是完善平台分类导航功能。制定匹配用户、易于获得、通俗易懂的个性化办事指南，完善平台的模糊搜索功能，使企业和群众根据自己对营商活动的理解，使用意思相近的关键词也能查找到所需信息或服务^[2]。三是增强政务服务平台的融合度。从数据集成治理的角度，对面向企业、面向群众的政务服务平台PC端、APP应用、小程序及微信公众号进行大规模整合，推动实现统一入口管理、统一办事流程、统一服务标准，全面提升政务平台的服务质量^[18]。

（四）制度完善：构建与数字时代相适宜的营商环境规则体系

1. 筑牢数字营商环境安全防线。在传统法律法规完善的基础上增加对数据隐私和安全的相关保护是优化数字营商环境的制度支撑。一是明确数据安全责任。健全数字政府安全风险评估和重大责任落实制度，进一步规范政府信息化建设，依法破除“算法黑箱”、防止“算法滥用”“算法未知”，依规推进技术应用和流程优化。二是健全数据安全制度。完善数据分类分级保

护、检测认证、风险评估等制度，细化国家秘密、商业秘密、工作秘密和个人隐私的保护措施，加强对网络安全、保密和密码应用检查^[14]，依法保护市场主体合法权益。三是提升数据安全保障能力。建立健全主动监测、智能感知、威胁预测等安全技术使用规范，进一步拓展网络安全态势感知范围和监测领域，加强数据安全的通报预警，提升大规模网络安全事件应急管理水平。

2. 科学构建数字营商环境评价体系。构建符合国情和国际通行做法的数字营商环境评价指标体系是发挥“以评促改”作用、打造国际一流营商环境的需要，更是提高中国国际经济治理话语权的必然选择。一是创新评价理念。打破“自由市场是资源最佳配置方式”“欧美发达国家是最佳实践标杆”的基本假设^[12]，运用大数据的全样本原理，对营商环境进行全方位全过程评价，并利用数字技术高像素和颗粒度优势，在数字营商环境评估中开展“通宏洞微”式的自由缩放。二是提高指标的科学性。在充分借鉴世界银行BEE指标体系基础上，将体现地方性环境因素的指标体系纳入评价之中，使其充分反映数字时代影响市场准入、生产经营、退出等活动的其他环境因素，尤其要体现影响投资创业的地方历史、文化、心理等因素。三是丰富数据采集方法。运用数字技术直接获取相关数据信息，将“无感监测”方法运用于数字营商环境评价全过程，实现对市场主体全生命周期数据的全量抓取、实时监测、智能分析、跟踪反馈，推动评价结果更透明、更客观、更精确^[8]。

（下转第54页）

街道综合执法存在的问题及完善对策

——基于湖北 32 个街道办的执法实践分析

戴浩飞

(武汉大学 国家文化发展研究院,湖北 武汉 430072)

摘要:基层治理是国家治理的基石,基层的治理状况决定着国家治理现代化的水平。当前,全国各地街道综合执法改革的现状如何,存在哪些方面的突出问题,如何深化完善街道综合执法改革,是适应治理现代化需要解决的现实问题。实际上,街道综合执法具有其内在的行动逻辑,应当立足于问题导向,解决赋权事项过多、权力运行碎片化、执法指导乏力、执法能力不强等问题,科学动态调整赋权事项,合理配置执法权力,明确部门指导职能,建立健全执法协作机制,加强执法队伍建设,对标智能化发展方向。

关键词:街道综合执法;行动逻辑;存在问题;完善对策

中图分类号:G641 **文献标志码:**A **文章编号:**2095-7017(2024)10-0048-07

当前,全国各地街道综合执法改革的现状如何,存在哪些方面的突出问题,如何精准把握改革的行动逻辑,如何提升街道综合执法改革的效能,切实深化街道综合执法改革,是首先需要解决的现实问题。文章通过梳理街道综合执法改革的理论逻辑,并对湖北省内的32个街道办事处进行实地调研,归纳总结街道综合执法中存在的突出问题,提出了较为可行的完善对策,以期对各地街道综合执法提供有价值的参考和改进建议。

一、街道综合执法改革的行动逻辑

街道综合执法是在推进国家治理现代化、行政执法重心下移的背景下进入大众视野的,街道综合执法改革具有特定的时代场景,呈现出

特有的内在逻辑。

(一) 立足基层治理现代化

基层治理是国家治理的基石,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。街道办事处作为城市管理体制的末梢,同时处于国家与社会治理的交叉节点,其治理能力直接决定着国家治理现代化的水平。为了解决基层“粗管乱治”的管理难题,实现“横向到边、纵向到底、不留死角”的治理功效,党中央、国务院统一部署街道综合执法改革。基层治理现代化对街道综合执法提出的新的治理要求,体现在以下方面:一是治理主体的变革。传统的行政执法由政府职能部门各自为战、多头执法,治理现代化下的街道综合执法由街道作为统一主体,发挥街道主导作用;基层治理现代化要求强化街道的主体地位,

收稿日期:2024-01-15

作者简介:戴浩飞(1977—),男,湖北黄梅人,武汉大学国家文化发展研究院博士后研究人员,法学博士,主要研究方向为公共行政与行政法学。

实现治理主体的明确化，充分发挥街道统一指挥、统筹协调作用。二是治理方式的革新。传统的行政执法主要是条条管理、“金字塔”式管理模式，忽视发挥条块合力的作用；治理现代化下的街道综合执法实行条块管理、以块为主的“扁平化”管理方式，重视发挥条块治理合力的作用。三是治理效能的提升。传统的行政执法效率低下，人民群众经常投诉无门，执法机关相互推诿、懒政怠政；治理现代化下的街道综合执法注重主动服务，积极找准空位缺位，合理进行补位履职。

（二）着力执法权下放

“看得见的管不着，管得着的看不见”成为改革前街道管理“最后一公里”的现实难题。当时的街道管理体制存在不少突出问题，比如条块不统一、事权财权不一致、管理上下脱节等，街道缺乏统一协调的职权，导致街道执法难、治理难。执法权下放意在将分散的执法权限配置给街道办，形成一个统一的对外集中的执法主体。执法权下放的重心在于构建以块统筹、条抓块统的执法体系，建立以街道为主的属地管理新格局。执法权下放客观上要求街道综合执法做到如下几点：一是集中执法权限。不仅是处罚权的集中，而且是检查权、监管权、强制权的综合。只有通过集中的权力配置，才能摆脱基层治理中的多方掣肘^[1]。二是明确执法主体。原有的职能部门不再行使执法权，实现“一支队伍管执法”。“一支队伍管执法”的真正内涵是使执法力量以“化学融合”的方式融入街道办，真正实现人财物、权责名的统一^[2]。三是优化执法资源。通过赋能街道，完成人、财、物的资源优化，与执法相应的人、财、物资源一并下沉。

（三）服务以人民为中心

“我们只有把执法为民的理念置于党中央重大战略部署的整体要求中去认识思考，并对照执法工作的现实来进行反思体会，才能使我们这一理念把握得更为准确、更为深刻”^[3]。以人民为

中心，执法为民，是党的全心全意为人民服务的根本宗旨在街道综合执法中的集中体现。以人民为中心，要求在街道综合执法中做到以下两点：一是不断满足人民群众的需求。街道综合执法要回应人民的需求，把人民群众的呼声作为第一信号，把人民群众的利益作为首要考虑。要把街道综合执法的出发点和落脚点放在最广大人民群众的根本利益上，既要维护执法的权威性，为人民执法，又要尊重保障人权，依靠人民来执法^[4]。二是不断提升执法服务水平。街道综合执法要用文明的语言、真挚的情感、服务的方式，树立良好的执法形象，提升优质的执法水平，在执法过程中践行“执法就是服务”的理念，不断提升执法服务水平。

二、街道综合执法中存在的问题

当前各地推进街道综合行政执法改革取得了明显的成效，但与改革的预期、与人民群众的期盼相比还有一定差距，还有较大的提升空间。街道综合执法中还存在以下突出问题。

（一）赋权事项运行不够顺畅，赋权科学化问题有待解决

在街道综合执法实践中，赋权执法事项的运行出现不顺畅问题，突出表现在以下方面：一是赋权不尽科学，部门之间缺乏沟通协作。从原赋权部门来看，职能部门大多采取选择性赋权，主要将一些不好管、不愿管、管不好的执法事项下放，具有较强的主观偏好。从司法行政部门来看，在赋权审核时主要采取形式审查方式，没有深入调研、严格把关。从街道办来看，在接受赋权时基本上处于被动状态，只能同意接收赋权事项。二是赋权事项过多，超出街道办的有效承接范围。根据湖北省赋权事项清单，街道办要承接近150项的执法事项，涉及城市管理、生态环保、卫生健康、自然资源规划、交通运输等十个以上执法领域。实际上，大多数街道只能处理市容市貌、“三违”管控、路边执法等城市管理方面的

执法事项，无力承担环境卫生、油烟噪声、水污染等其他领域的执法事项。三是赋权事项缺乏科学归类，与基层实际脱节。按照中央对赋权事项的统一部署，赋权事项应当从两个层面进行下放与把握。一方面，立足民生为本的考量，将执法事项主要区分为重点领域与非重点领域的执法事项。故在赋权时必须注重民生关怀，考量综合执法是否以人民为中心，是否得到人民群众的认同。这就要求应当充分了解人民群众的实际需求，以人民需求为面向。另一方面，立足基层的实际需求与承接能力，将执法事项细化为管理迫切需要与不太需要的、接不住与接得住的。故在赋权时必须面向基层实践，以实际需要与现实能力为导向，采用精准聚焦的实践面向。这就要求赋权事项必须注重数据信息，以实际数据评测综合执法的客观情况。

（二）赋权事项单一，执法权整体化问题需要理顺

在行政执法过程中，检查权、执法权、监督权是一体运行的权力。权力的一体性决定了其相互之间联系紧密、不可分割。但街道综合执法中存在人为因素造成的权力的脱节，突出表现在以下方面：一是监管检查权与综合执法权脱节。监管检查权与综合执法权紧密联系，难以清晰界定。综合执法实践中将监管机构与执法机构单独设立，造成监管检查与综合执法的脱节，导致行政监管与综合执法不能有效衔接。二是综合执法权与级别管辖权衔接不畅。传统的执法体制遵循的是“条块关系”，原有的职能部门对应上级主管部门，形成层级性的“条条关系”。街道综合执法改革后，原有的职能部门与上级主管部门之间密切的“条条关系”在街道一级基本脱节，造成上下衔接不畅，街道执法缺乏“条条关系”的级别指导。从行政一体化讲，将县级职能部门的管辖权转移至街道办，实际上调整了行政管理职权的行使主体，属于级别管辖权之转移^[5]。如此一来，上级主管部门制定、部署、组织的执法规

范、裁量基准、执法行动、培训会议等都无法有效传达至街道一级，街道综合执法缺乏应有的政策指导、业务衔接。“正是由于任务间的联系程度紧密而无法对其进行分解，或者说，逐个加以解决在技术上可靠性较低，即使能够通过任务单列的方式来解决，所要承担的经济成本也会过大”^[6]。因此，为了解决人为分解造成的脱节，执法权整体化问题需要重新定位。

（三）赋权部门普遍存在急于指导现象，指导有效化问题亟需解决

作为一项专业性较强的工作，街道综合执法亟需专业知识支撑，需要赋权部门的日常指导。但赋权部门普遍存在指导乏力现象，突出体现在以下方面：一是认识不到位，急于履行指导职能。不少赋权部门认为执法事项已经完成赋权，与原部门就没有关系了。因此，有些部门既疏于依法行使监管职责，又急于进行业务指导，抱着“多一事不如少一事”的心态对待街道办的业务咨询、协作要求。二是指导流于形式，缺乏针对性。有些部门习惯于形式性、笼统化的指导，将指导简单化为开几次座谈会、听取几次意见，缺乏系统的谋划，缺乏针对性。三是指导缺乏合力，存在分工不明现象。从部门分工看，司法行政部门与原赋权部门都承担相应的指导职责，但二者之间缺乏明确的分工，导致实践中司法行政部门与原赋权部门缺乏沟通与协作，存在指导不统一现象。

（四）街道执法能力有待提升，执法队伍建设亟需加强

当前，街道综合执法能力总体偏弱，执法队伍建设存在不少短板，主要表现在以下方面：一是人员编制普遍较少。据统计，湖北大多数街道定编在15人左右，编制性质为事业编制。其中定编最少的仅有12人，定编最多的也只有30多人。部分街道存在空编、未足额配备执法人员的情况。二是人员年龄结构普遍偏大。多数执法人员年龄较大，由于面临退休的现实，加上学习动力

不足，很多队员缺少干劲，不能胜任综合执法工作。三是人员专业能力普遍欠缺。据调查，湖北街道综合执法的主要力量来源于城市管理部门，大多数执法人员只熟悉城市执法的事项，对其他领域的事项基本不知。面对日益增多的执法事项，街道综合执法专业能力明显不足。四是辅助人员明显不足。各地的辅助人员明显偏少，队伍不稳定，缺乏必要的薪资待遇保障。

（五）街道执法智能化水平不高，执法平台不规范问题需要解决

从全省范围看，“互联网+执法”建设较为落后，信息共享、信息联通、智能化水平还需大力提升，街道综合执法平台建设还处于起步阶段，统一行政执法平台有待进一步推进。执法实践中，“双随机一公开”的落实、证据的智能收集、执法信息的公开、部门之间的共享都依托于智能化的执法平台。当前许多地方综合行政执法的开展仍然保留着传统的“人盯人”的原始方式，缺乏现代化信息的大量运用。执法信息也大多是打印在纸上、沉睡在抽屉里、留存于电脑上的静态数据，不同部门之间依然存在重复提交材料的问题，缺乏动态的开放和共享机制，未能真正实现“让数据跑路”。

三、街道综合执法的完善对策

适应治理现代化的形势，深入推进街道综合行政执法改革，需要结合各地实际，找准最佳的切入点，以系统化、专业化、智能化为重点，精准对焦。

（一）科学归类赋权事项，动态调整赋权事项

街道综合执法实践表明，一些涉及专业性较强的执法事项，街道基本上无法胜任。因此科学归类赋权事项、动态调整赋权事项成为现实必要。一方面，以实际需要为标准，将赋权事项区分为管理迫切需要的执法事项与不太需要的执法事项，重点下放管理迫切需要的执法事项。有些执法事项常见多发，基层管理显得尤为需要，比

如噪声油烟扰民、乱搭乱建、违法违规装修、医疗美容乱象等就是基层管理中迫切需要解决的事项。有些执法事项基层发生较少，基层管理显得不太需要，比如水文测报、违规取水、违规采集、非法经营野生动物等属于基层管理不太需要的执法事项。应以街道综合执法中心的年终台账为依据，整理归纳出基层管理迫切需要的执法事项，作为街道综合执法的重点。另一方面，以执法事项的难易程度、复杂性为标准，将赋权事项区分为接不住的执法事项与接得住的执法事项，适时收回接不住的执法事项。有些执法事项较为复杂、不易处理，基层不容易接住，比如涉及噪声污染检测、生活饮用水卫生标准、传染病检测等事项就是接不住的执法事项。有些执法事项相对简单、快捷易行，基层容易掌握，比如乱搭乱建、占道经营等影响市容市貌的违法事项属于接得住的执法事项。应以街道综合执法的实际能力为标准，适时收回接不住的执法事项。综上所述，设计赋权事项清单，需要兼顾实际需求与基层能力，平衡部门执法和综合执法，区分专业执法事项和综合执法事项，最终形成执法事项的全覆盖。

（二）坚持统筹兼顾，合理配置综合执法权力

遵循行政执法规律，按照行政权力合理配置的原则，科学定位综合执法。“在行政执法体制改革中，具体的执法权由哪个职能部门行使并不重要，最重要的是不管由哪个机关统一行使执法权，都必须尊重执法权的特性和遵循执法的规律”^[7]。因此，合理配置执法权，需要做到以下几点：首先，以功能为标准，将执法需要或功能相近的权力集中由街道统一行使。契合街道执法的实际，将与执法相关的检查权、监管权集中交由街道行使，较为符合实际情况。其次，以地域为标准，按照属地管辖的原则，将相关监管权交由街道统一行使。按照就近管理的需要，一些执法事项的检查权、监管权适宜由属地的街道统一行使。再次，以执法对象为标准，根据执法对象

的具体情况决定相关权力的行使主体。在执法实践中，由于其执法对象的特殊性，部分执法事项需要结合监管实际确定检查权、监管权的行使主体。

（三）明确部门指导职能，建立健全执法协作机制

在街道综合行政执法中，如何处理好综合指导与业务指导的关系是一个现实问题。司法行政部门与原赋权部门需要共同发挥指导作用，深入推进街道综合行政执法体制改革。

首先，合理区分综合指导与业务指导，明确各自指导清单。综合指导与业务指导是街道综合执法中重要的、不可或缺的两个部分。从理论上讲，两者在职能范围方面应当有相对明确的界定。一般而言，司法行政部门主要承担综合指导职能，就街道综合执法运行中具有普遍性、常见性的问题进行指导；原赋权职能部门则承担业务指导职能，主要针对专业性、业务性的问题进行指导。具体到执法实践中，综合指导职能主要细化为落实行政执法“三项制度”、完善行政执法程序、规范行使自由裁量权、加强通用法律知识培训、建立健全执法协作机制、建立健全两法衔接机制、落实执法普法责任制、开展执法规范化建设试点等职能，业务指导职能则细化为加强业务知识培训、加强疑难案件的个案指导、制定办案业务指引、提供专业技术支持等职能。具体而言，司法行政部门具体履行的综合指导职能如下。职能一：指导街道全面落实行政执法“三项制度”，保障街道综合行政执法的公开、透明和合法性。职能二：指导街道建立健全执法案件审批、管理、回避、执法文书规范等工作制度，规范执法案件的登记、受理、立案、调查、听证、审查、决定、送达、执行等程序。职能三：指导街道综合执法人员熟练运用行政裁量基准，准确适用法律规定。职能四：指导街道与原赋权职能部门建立健全执法协调机制，实现执法资源共用、执法信息共享、执法事项联动。职能五：指

导街道建立健全两法衔接机制，形成执法与司法合力。职能六：指导街道执法人员能力建设，加强通用法律知识培训。职能七：按照“谁执法谁普法”的要求，指导街道依据执法职能履行普法责任。职能八：指导街道按照执法规范化建设的基本要求，开展街道综合行政执法规范化建设试点，提升街道综合行政执法效能。原赋权部门的业务指导职能如下。职能一：加强业务知识培训，提高街道综合执法业务能力。职能二：加强疑难案件的个案指导，提升街道执法人员实战技能。职能三：制定办案业务指引，梳理街道综合执法要点，提供街道执法人员的现实指南。职能四：发挥专业技术优势，服务街道执法办案。

其次，建立健全执法协作机制。为了充分发挥职能部门的作用，应当建立健全执法协作基本机制。一是建立综合执法联席会议制度。各地应当建立由相关职能部门为成员的联席会议制度，明确牵头单位，研究解决街道综合行政执法中心与相关职能部门需要协作配合的重大事项，协调解决执法中遇到的重大疑难事项，协调推进重点联动执法工作等。二是建立街道和部门“双向派单”机制。“双向派单”，包括“街道派单、部门接单”和“部门派单、街道接单”。它坚持以“派单明职责，接单听指挥”为基础，以执法问题解决、人民群众满意为标准，真正发挥街道和部门的合力作用。“双向派单”需要设计针对职能部门的具体要求，部门接单事项应当及时解决，不能走过场、草草应付。三是建立执法信息共享机制。只有执法信息共享，才能实现数据运用、线索转化，才能形成治理合力。因此，街道与职能部门应当推进信息共享建设，不断加强数据管理，持续优化共享路径，完善信息数据归集和共享协作机制、数据使用和管理制度。

（四）加强执法队伍建设，提升专业化执法能力

要把加强执法队伍建设作为街道综合行政执法改革最重要的基础工作来抓，大力培养造就

一支“政治过硬、能力过硬、素质过硬、作风过硬”的高素质专业化综合行政执法队伍。首先，统筹考虑人员编制。编制部门应当统筹解决好街道综合行政执法机构性质、人员身份编制问题，逐步增加街道综合行政执法的正式编制和专业人员。完善综合行政执法人员的规范管理制度，提升街道综合行政执法编制规范化建设。加强对编制落实情况的检查，定期通报编制不落实的地方，及时督促人员编制落实。其次，大力加强专业保障建设。为进一步加强执法专业力量建设，提升街道综合行政执法水平，各地应当结合实际有计划地面向社会公开招聘专业人才，补充执法专业力量。同时各地应当建立健全综合行政执法指导培训标准化体系，满足不同层级、不同行业、不同岗位执法人员的多样化培训需求，推动培训工作制度化、专业化、常态化。加大街道综合行政执法的经费投入，加强基层智慧执法建设，及时配备专业设备，引入高科技的硬件设施。最后，配足配齐执法辅助人员。在综合行政执法任务重、编制少的情况下，配好用足执法辅助人员是切实可行的方法。面对日益增多的赋权事项和严格规范的执法要求，需要充分发挥执法辅助人员的作用，合理配备适当的执法辅助人员。因此，各地应当结合实际，按照一定的标准，加强执法辅助人员队伍建设，配合做好街道综合行政执法工作。

（五）统筹建好“一张网”，狠抓“互联网+综合执法服务”，对标智能化发展方向

加强互联网技术、数字技术的应用是深化街道综合行政执法改革的关键，各地应当在以下方面强力推进。首先，切实建设好“一张网”。只有建设好、使用好统一的街道综合行政执法平台，才能深化线上执法协作建设，形成网上服务集中提供、后台办理在线协同的执法权运行机制。各地应当切实建好“一张网”，推进街道综

合执法服务事项“应上尽上、全程在线”。其次，大力发展“互联网+综合执法服务”。加快推进线上线下双向整合，完善线上线下相融合的一体化综合执法服务体系。一方面，把街道综合行政执法中心作为街道综合行政执法改革的重要载体和窗口，真正实现“一支队伍管执法”，真正解决政府服务群众“最后一公里”“最后一米”的突出问题。另一方面，大力推行“互联网+综合执法服务”。通过加强网络平台建设，推动跨部门大数据和信息资源共享，让部门数据互联、互通、共享，实现执法服务透明化、综合执法便捷化。实现线上线下的融合，变“群众亲自跑腿”为“让数据跑路”，将街道综合行政执法改革落实到群众满意中。最后，提升基层智能化水平。在提升街道综合行政执法中心智能化的基础上，推动村(社区)便民服务室、党员群众服务中心与综合行政执法平台无缝对接，提升基层“一站式”服务能力。把实体中心、网上平台、移动客户端、自助终端、服务热线等形式结合起来，实现功能互补，提升综合行政执法智能化水平。

四、结语

街道综合行政执法，在推进国家治理现代化中承载着重要的使命，发挥着重要的作用。街道基层治理作为国家治理的基石，对于提升基层治理效能至关重要。完善街道综合执法改革直接关系到制度建构预期价值和长远目标的真正实现。伴随着中国式治理现代化的深入推进，全面依法治国的形势对街道综合行政执法提出了更加严格、更为精准的时代要求。因此，街道综合行政执法应当立足于问题导向，科学归类赋权事项，合理配置执法权，建立健全指导监督制度，加强执法队伍建设，对标智能化发展方向。

参考文献

- [1] 秦前红,陈芳瑾.“行政处罚权交由”的规范阐释:基于《行政处罚法》第24条第1款之展开[J].法治研究,2022(3):55-65.
- [2] 夏德峰.综合行政执法改革政策执行过程的实践维度及其逻辑路径[J].河南社会科学,2022(10):80-87.
- [3] 张文宽.试论执法为民是社会主义法治理念的本质要求[J].当代法学,2008(S1):42-47.
- [4] 戴浩飞.行政执法体制改革研究[M].北京:中国政法大学出版社,2020:82.
- [5] 关保英.行政法学[M].北京:法律出版社,2018:229.
- [6] 张康之,等.任务型组织研究[M].北京:中国人民大学出版社,2009:17.
- [7] 戴浩飞.街道综合行政执法实务[M].北京:中国政法大学出版社,2024:133.

责任编辑 谢建文

(上接第47页)

参考文献

- [1] 孙莉莉,李锋.我国数字营商环境建设论略:突出问题与优化措施[J].东北师范大学学报(哲学社会科学版),2023(2):116-124.
- [2] 周伟.数据赋能:数字营商环境建设的理论逻辑与优化路径[J].求实,2022(4):30-42.
- [3] 韩春晖.优化营商环境与数字政府建设[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021(6):31-39.
- [4] 何颖,李思然.“放管服”改革:政府职能转变的创新[J].中国行政管理,2022(2):6-16.
- [5] 张邦辉,万秋兰,吴健.在线政务服务的营商环境优化效应探析:“数字红利”与“数字鸿沟”[J].中国行政管理,2021(4):70-75.
- [6] 臧姝.德州市持续优化营商环境的调查与思考[J].德州学院学报,2021(5):96-102.
- [7] 李丹丹.整体性治理视角下政务服务协同发展路径研究:以长三角一体化示范区“跨省通办”为例[D].北京:北京化工大学,2022.
- [8] 宋林霖,陈志超.温度、测度、制度:中国营商环境治理结构及其调试[J].中国行政管理,2023(5):6-13.
- [9] 宋林霖,柳淇方,彭云.营商环境便利化的生成逻辑与推进路径:基于新加坡营商环境治理经验[J].行政科学论坛,2023(5):68-76.
- [10] 唐琼.四川省数字营商环境构建:动因、问题与策略[J].决策咨询,2022(3):4-10.
- [11] 臧姝.优化营商环境视角下政务服务“跨省通办”问题探究[J].行政与法,2023(10):117-128.
- [12] 孙源,章昌平,商容轩,等.数字营商环境:从世界银行评价标准到中国方案[J].学海,2021(4):151-159.
- [13] 潘思蔚,徐越倩.数字营商环境及其评价[J].浙江社会科学,2022(11):73-79.
- [14] 国务院关于加强数字政府建设的指导意见[J].中华人民共和国国务院公报,2022(19):12-20.
- [15] 马静文.我国数字经济营商环境优化问题浅析[J].中国市场监管研究,2022(10):14-17.
- [16] 王昌林,赵翔.加快营造国际一流的营商环境:关于当前深化“放管服”改革、优化营商环境的一些思考[J].中国行政管理,2019(7):19-20.
- [17] 李燕凌,钟传康.我国政府数字营商环境建设绩效的影响因素及生成路径[J].财会月刊,2023(11):104-111.
- [18] 汪玉凯.数字服务与营商环境治理研究[J].社会治理,2022(5):10-16.

责任编辑 谢建文

乡村振兴视域下河南红色旅游产业发展的完善路径研究

王梦, 贾立荣

(郑州工商学院 马克思主义学院, 河南 郑州 451000)

摘要: 产业振兴是乡村振兴的重中之重, 近年来河南依托其丰富的地域红色文化资源大力发展红色文化旅游产业, 为乡村产业振兴注入新的推动力量。但河南多数红色文化旅游产业仍然存在宣传力度不够、知名度不高, 同质化开发严重、旅游产品单一, 专业人才缺乏、从业人员业务素养较低, 配套设施不完善、旅游体验不佳等问题, 导致红色文化旅游产业的价值未能充分发挥。对此, 应从创新宣传手段、树立品牌效应, 更新产品设计、提升旅游品质, 加强人才培养、提高人员素质, 优化配套设施、提供服务保障等方面入手, 充分解决红色文化旅游产业发展中的问题, 实现以红色文化旅游产业高质量发展来带动乡村振兴的目的。

关键词: 乡村振兴; 红色文化旅游产业; 河南; 产业振兴

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)10-0055-06

近年来, 河南依托其丰富的地域红色文化资源大力发展文化产业, 尤其是在红色文化旅游产业的开发上, 河南将其独特的红色文化资源与旅游产业融合发展, 在传承宝贵精神财富的同时也为乡村文化旅游产业的发展凝聚了磅礴力量, 为乡村产业振兴注入了新的推动力量。因此, 本文拟在深入分析河南红色文化旅游产业的发展现状、价值的基础上, 系统研究当前红色旅游产业与乡村振兴融合发展的可行性, 进而在乡村振兴视域下探讨当前河南红色旅游产业发展的局限性以及完善之策。

一、河南红色文化旅游产业的发展现状和价值

首先看河南红色文化旅游产业的分布特点及发展现状。河南既是中华五千年文明的主要发源地, 同时也有光荣的革命传统和丰富的红色文化资源。围绕这些分布广泛、内涵丰富、品类众多的红色文化资源^[1], 河南各地区相继开发了一系列红色文化旅游产业, 打造出很多享誉国内外的红色旅游胜地。据统计, 目前河南省共有红色资源1263处, 红色旅游景区(点)179个, 其中全国红色旅游经典景区数量为14家共计25个红色景

收稿日期: 2024-06-15

基金项目: 郑州工商学院 2024 年度校级党建创新项目“中国共产党人精神谱系融入党建思政教育实践研究——以郑州工商学院中国共产党精神谱系馆开发运用为例”

作者简介: 王梦(1989—), 女, 郑州工商学院马克思主义学院讲师, 研究方向为马克思主义哲学、思想政治教育; 贾立荣(1996—), 女, 郑州工商学院马克思主义学院讲师, 研究方向为思想政治教育。

点,可移动珍贵革命文物7756件(套),现有革命博物馆、纪念馆151家^[2]。根据红色文化资源的优势和特点,河南省将新县鄂豫皖革命首府红色旅游景区、罗山红色旅游景区、商城红色旅游景区、光山红色旅游景区、确山竹沟红色旅游景区等26个红色旅游景区和景点作为重点建设对象,并规划实施了5条红色旅游精品线路:以信阳大别山区为中心的“大别山红色圣地游”,以罗山何家冲为起点的“长征精神游”,以竹沟革命根据地为中心的“中原抗日故地游”,以刘邓大军挺进大别山为主线的“中原解放战争战地游”,以红旗渠、太行创业精神系列景区和焦裕禄、史来贺、任长霞等为内容的“时代精神游”^[3]。可以说,河南的红色文化旅游产业已经初具主题鲜明、内涵丰富、体系健全等特点。

其次看河南红色文化旅游产业的内容与形式。河南的红色文化旅游产业内容丰富多彩,涵盖了物质文化遗产和非物质文化遗产两大方面。物质文化遗产主要包括各类红色教育基地、纪念馆和遗址等;非物质文化遗产主要包括红色精神,如大别山精神、红旗渠精神、焦裕禄精神等,这些是河南人民在中国革命和社会主义建设中所凝聚的精神力量,已成为河南红色文化的标签。

目前,河南的红色旅游以红色旅游精品线路为主,即通过整合各地的红色文化旅游产业而形成的具有特色的旅游线路。比如,“黄河红色传承”精品线路包括三门峡八路军渑池兵站、刘少奇旧居、巩义豫西抗日纪念馆等多个红色景点,游客在游览过程中既可以真切感受到黄河母亲壮美、博大的豪迈气魄,又可以进一步陶冶爱国情操、弘扬革命精神、传承红色基因。此外,河南还依托丰富的红色文化资源,以“红色旅游+研学”“红色旅游+休闲度假”“红色旅游+乡村旅游”等形式不断擦亮红色旅游品牌,让革命历史文物焕发时代生机。而诸

如《红旗渠水到俺村》《焦裕禄之歌》《大别山的女儿》等红色诗歌和电影,以高度艺术性、观赏性的文化载体的形式讲述了河南故事,成为近年来河南红色文化旅游产业开发的点睛之笔。

最后看河南红色文化旅游产业的当代价值。由于河南具有深厚的红色文化底蕴,近年来开发红色文化资源已经成为河南各地区文化旅游产业发展的重要组成部分,这充分彰显了河南红色文化旅游产业的当代价值。其当代价值之一,是有利于带动地区经济增长。开发红色文化资源、发展红色文化旅游产业,不仅能够为当地带来直接的经济收入,还能创造大量的就业机会,从而推动地区经济间接增长。其当代价值之二,是有利于促进红色文化的传承与保护。红色文化旅游产业不仅因承载红色文化、红色精神的重要载体而使得先辈们留下的宝贵精神财富能够得到更好的传承和发扬,而且在红色文化旅游产业的开发过程中,对革命遗址的重建和修复以及各种纪念馆、展览馆的建成落地,也能使红色文化遗产得到充分的保护和永续传承。其当代价值之三,是有利于促进地域红色文化的交流和传播,塑造文明的社会风气。近年来,河南省各地区在打造高质量的红色文化旅游产品、设计精品旅游线路的基础上,积极推进大数据、人工智能等高科技手段应用于文化旅游产业,吸引了大量游客前来参观。高质量的服务、精彩纷呈的内容不仅提升了旅游产业的竞争力,满足了游客的个性化需求,也促进了红色文化、红色精神的传播,在潜移默化中发挥了红色文化的教育功能,促进了社会风气的改善,使自豪感和凝聚力得到进一步增强。

二、河南红色文化旅游产业与乡村振兴战略的耦合性

河南的大部分红色文化资源分布于乡村,因而大力发展红色文化旅游产业有助于乡村产业振兴,而且对于乡村人才振兴、文化振兴、生态

振兴和组织振兴也具有强大的推动作用。

第一，发展红色文化旅游产业有助于打造乡村特色产业，推动乡村产业振兴。一方面，乡村红色文化旅游产业是基于各具特色的乡村红色文化资源倾力打造的，其本身就属于乡村特色产业；另一方面，乡村红色文化旅游产业的发展能够为农村地区带来大量的游客，直接拉动当地餐饮、住宿、交通等服务业的发展，还能带动农产品加工、手工艺品制作等相关产业的发展。而且，随着红色旅游的兴起，目前河南部分农村地区开始发展观光农业、休闲农业等新型农业形态，推动了农业产业的多元化发展，壮大了农村地区的第三产业，优化了农村产业结构，促进了农村产业经济的现代化转型。可以说，这些新型产业的兴起不仅使得乡村产业更具多元化、服务业发展水平更加高质量，还大大提高了农民的收入水平，激发了农民的干事创业热情，从而推动了乡村产业振兴。

第二，发展红色文化旅游产业有助于培育优质乡村人才，推动乡村人才振兴。大力发展乡村红色文化旅游产业是培育优质乡村人才、推动乡村人才振兴的重要推手。近年来，随着多数乡村红色文化旅游产业以及新型产业链的逐渐形成，其人才缺口也越来越大。为了给游客提供高质量的服务、提升自己产业的吸引力和知名度，部分村组织开始积极开展人才引进与培训工作，部分农民也开始自发学习相关知识，从而造就了一批新型乡村服务型人才融合到乡村产业链的各个环节之中。他们有的精通当地红色文化，有的精通各式各样新媒体，有的精通当地传统技艺，有的精通新型农业技术，不但成为推动乡村振兴的人才，而且成为乡村振兴进程中的一张张靓丽名片。此外，乡村红色文化旅游产业的发展在促进当地产业振兴、知名度提高的同时，也吸引了大批优秀人才回乡创业，真正意义上实现了乡村人才振兴，为乡村振兴战略奠定了坚实基础。

第三，发展红色文化旅游产业有助于塑造

乡村特色文化，推动乡村文化振兴。大力发展红色文化旅游产业无形中放大了先进的红色文化的教育功能，使广大群众接受红色文化的熏陶，有助于让红色文化融入人民生活，进而塑造乡风文明和乡村特色文化^[4]。近年来，河南大力实施文旅文创融合战略，通过文化与旅游的深度融合，打造了一大批红色旅游胜地，成为当地红色文化的代名词。例如，形成于驻马店、信阳等大别山革命老区的大别山精神，诞生于林州的红旗渠精神，以及兰考的焦裕禄精神、济源的愚公移山精神等这些极具地域性的红色文化精神，已经成为当地最好的文化名片。围绕这些先进的红色精神，河南大地上涌现出一批极具红色文化符号的村落，这些古旧村落已经与红色文化精神深度融合，迎来无限生机，成为河南乡村产业振兴、文化振兴的杰出代表。

第四，发展红色文化旅游产业有助于建设生态宜居乡村，推动乡村生态振兴。基于当前人们的绿色旅游需求，红色文化旅游产业的发展所践行的正是绿色发展理念，即打造集红色文化、民俗村貌、自然风光于一体的新型生态旅游产业链。例如，红旗渠畔的庙荒村通过利用“红旗渠精神”这一品牌，依托太行山的好风景好生态，着力发展乡村旅游产业，经过几年的艰苦奋斗，不仅摘掉了“贫困村”的帽子，还被誉为“全国乡村旅游重点村”“河南最美乡村”，成为乡村产业振兴带动生态振兴的典范。此外，庙荒村在加强旅游产业发展的同时还大力发展特色产业，形成了一条集红旗渠研学、生态观光、乡村旅游、民宿、采摘等于一体的乡村“研学游产业链”，真正做好了乡村振兴这篇大文章^[5]。

第五，发展红色文化旅游产业有助于提升乡村治理效能，推动乡村组织振兴。一是发展乡村红色文化旅游产业，能够倒逼农村基层党组织建设。在乡村振兴过程中，农村基层党组织发挥着重要的战斗堡垒作用，这是因为要想发展好乡村红色文化旅游产业，下好乡村振兴这盘大棋，

就必须先建成一个组织完善、执行力强的农村基层党组织，充分发挥其领导、谋划、运营、管理等职能。二是发展乡村红色文化旅游产业，能够推动乡村形成良好的治理制度，从而提升治理效能。三是发展乡村红色文化旅游产业，能够促进高素质乡村党员干部队伍建设。红色文化旅游产业强大的教育、宣传功能既能够提升党员干部的理想信念，也能够提升党员干部干事创业热情，这有助于形成高素质、专业化的乡村党员干部队伍。

三、当前河南乡村红色文化旅游产业发展存在的问题

尽管当前河南在发展乡村红色文化旅游产业上的成绩已经可圈可点，但其发展过程中依然存在一些问题，如果不予以重视，势必影响后期成效。通过实地走访发现问题主要有以下几点。

首先是宣传力度不够，知名度不高。一是部分地区的宣传协同性不足，未能形成合力来打造具有整体性、系统性的红色文化旅游品牌形象，造成河南多地乡村红色文化旅游产业出现“多”“小”“散”的现状，从而导致知名度不高。二是宣传手段单一、宣传方式落后。在当前“互联网+”时代背景下，河南多数红色景区未能充分利用新媒体和网络平台创新宣传方式，对当地红色文化旅游产业的宣传还停留于发布图片、视频、文字资料的阶段，导致宣传受众较少、宣传效果不佳。三是多数地区在宣传过程中对红色文化的挖掘力度不够，导致宣传内容同质化现象严重，缺乏精准性和独创性，对游客的吸引力不足；而且，大多数地区也没有形成以红色文化带动地方旅游、以地方旅游带动红色文化宣传的互动效应。

其次是同质化开发严重，旅游产品单一。一是多数乡村红色文化旅游产业，在开发上存在相互模仿现象，景区之间的风格差异较小、相似度较高；部分红色旅游景点在开发过程中对红色

文化精神内涵的挖掘不深，内容提炼缺乏新意，展厅简陋，展出内容较少，缺乏吸引力。二是多数红色旅游景区和红色场馆的服务模式同质化严重，旅游项目单一，缺乏参与性和互动性，内容多以图文资料、文物展出、现场讲解和纪录片播放等老旧形式呈现，新媒体运用欠缺，更没有微短剧、VR视频、元宇宙等现代创新技术，缺乏趣味性。这些导致整个乡村旅游产业仅涉及红色教育，形式单一、内容枯燥乏味，缺乏吸引游客前往的“拳头”产业，既不能产生经济效益，更遑论带动乡村振兴。

再次是专业人才缺乏，从业人员业务素质较低。具体表现为以下几点。一是许多地区未建立合理的人才引进和培养制度^[6]，导致景区工作人员的结构比例不尽合理，中高层次的专业人才缺乏，影响特色红色文化旅游产业的长期稳定发展。二是多数景区的旅游从业人员综合素质、业务能力和专业素养不高，受教育程度普遍较低，甚至有些景区直接让未经专业培训的村民充当景区的导游，他们对当地的红色文化和红色景点不够熟悉，普通话也不够标准，不能满足游客需求。三是部分红色景区对于红色文化旅游产业从业人员的培训不够专业，为导游或解说人员编写的解说词甚至不能充分体现景区的红色文化内涵，导致游客体验不佳。

最后是配套设施不完善，旅游体验不佳。河南虽有多条高速公路通往各个县市，但大部分红色文化旅游景区分布在交通不便的偏远山区和农村地区，当地经济相对薄弱、基础设施投资能力不足，道路不畅、电力供应不足、通信配套设施落后等问题普遍存在，影响了游客的出行体验，限制了红色旅游产业的发展潜力。同时，一些乡村地区的酒店、餐饮等服务设施也不完善，给游客带来了不便，影响了他们对河南旅游业的整体评价。此外，一些热门红色景区在旅游高峰期还会出现住宿紧张、餐饮价格上涨等问题，也给游客带来了不便。从河南红色文化旅游业的整

体发展情况来看，虽然河南拥有丰富的红色旅游资源，但旅游业的收入增长率并不高，这间接反映出基础设施不完善对旅游业快速发展产生了制约。

四、乡村振兴背景下河南红色文化旅游产业发展的改善之策

第一，创新宣传手段，发挥品牌效应。创新宣传手段、提升宣传效果、打造河南乡村红色文化旅游品牌，是推动河南乡村红色旅游产业“走出去”继而带动河南乡村振兴的助推器。一是要积极运用新技术手段进行宣传。新媒体传播方式具有成本低、灵活性高等优点，是比较理想的宣传红色文化的方式。红色景区的宣传系统结合现代人接收信息的特点，决定了充分利用短视频平台、直播平台等新媒体平台进行宣传推广，可以快速实现地域红色文化传播与现代人日常生活的有机融合。具体操作有二：乡村红色景区可以成立专业的短视频拍摄团队，创作出尽显当地红色文化特色及村情风貌的优质短视频或纪录片，然后发布在各大短视频平台上并经常进行更新，从而吸引更多游客前来旅游；乡村红色景区可以利用其独特的直播风格，在各大直播平台向观众系统介绍景区的红色文化特色，解答观众问题，提升用户黏性^[7]。二是要通过产业融合打造特色品牌。品牌的打造既需要强力的、广泛的宣传，更需要产品本身具有丰富的内涵。当前河南多数乡村红色文化旅游产业存在产品单一、内容单薄、体验不佳等问题，不利于品牌的打造，这就需要通过产业融合来化解这些问题。具体操作有二：可以将一个地区或附近多地区的全部乡村红色文化旅游产业整合发展，打造大的红色文化旅游产业集群或红色旅游区，以此解决当前多数乡村红色文化旅游产业产品单一、内容单薄的问题，从而提升其影响力和品牌效应；可以将乡村红色文化旅游产业与当地其他产业融合发展，打造集红色旅游、生态旅游、农业观光和民俗体验

等于一体的乡村旅游产业集群，以此提升其品牌知名度。

第二，更新产品设计，提升旅游品质。良好的旅游体验是旅游业发展的关键^[8]，而要想使游客获得良好的体验感，就需要设计优秀的旅游产品以提升景区吸引力，拉动客流增长，从而带动经济增长和产业振兴。首先，可以运用现代信息技术提升旅游产品体验感。传统的文物陈列、导游讲解、纪录片播放的“老三样”已经不能满足现代游客的需求，乡村红色旅游景区应该主动贴近现代游客的喜好，运用虚拟现实、三维建模、VR、AR等技术来打造红色纪念馆、陈列馆、展示馆、博物馆等，以互动式、沉浸式展陈的方式服务观众，让红色故事和历史场景入脑入心^[9]；同时要融合流行元素，采用趣味情景对话、闯关答题、互动游戏等方式增强游客的互动感和参与感^[10]。其次，可以运用传统民间技艺提升旅游产品的历史厚重感，具体操作如下：将红色文化、红色故事以豫剧、地方戏等传统民间技艺的形式进行编排、创作，在传播红色文化精神的同时使传统民间技艺得到传承和发扬；依托日趋火爆的微短剧市场，将乡村红色文化、红色故事以及反映乡村正面民俗风貌的故事以微短剧的形式呈现，增强游客游览的体验感和趣味性。最后，可以通过多元产业融合来提升旅游产品的丰富性。大力发展“红色+绿色”“红色+乡村”“红色+研学”“红色+科技”等旅游新业态，将红色旅游与影视、纪念品、演艺、特色节庆等相结合，推出红色旅游与生态旅游、民俗旅游、研学旅游、乡村旅游等深度融合的高质量产品和线路^[11]，从而提升产品的多样性。

第三，加强人才培养，提高人员素质。加强红色旅游业专业人才培养、提升红色文化旅游产业从业人员综合素质，是推动乡村红色文化旅游产业高质量可持续发展的关键因素。一是要创新乡村人才培养模式和方法。乡镇基层政府要加强与旅游部门、教育部门的合作，定期开展旅游

规划、市场营销、服务管理等方面的专业技能培训,鼓励乡村居民积极参加;同时,乡镇基层政府还要加强与高校、各相关行业和企业之间的合作,共同构建红色文化旅游产业人才培养平台,如共同建设特色产业学院、搭建实践实训平台、聘请专家组成行业协会和产学研指导委员会等,打造专业化的乡村人才团队;此外,要注重将培训与实践相结合,增强参训人员的从业实践能力。二是要构建乡村人才引进长效机制。众所周知,我国乡村普遍存在人才外流的问题,因而构建乡村人才引进长效机制、吸引并留住优质人才便成为乡村发展红色文化旅游产业的重中之重。乡镇基层政府应通过制定一系列人才扶持政策和帮扶计划,不断吸引在外的乡村人才回乡就业,而对于回乡创业的高素质人才要给予一定的政策支持和资金帮扶,对于积极引进人才的乡村红色旅游单位或企业要给予一定的奖励,如税收减免、资金扶持等,鼓励其引进人才的积极性。

第四,优化配套设施,提供服务保障。基础配套设施的完善与否直接关乎游客的体验,更关乎红色文化旅游品牌的树立和红色文化旅游产业的可持续发展。因此,基层政府在大力发展乡村红色文化旅游产业的同时,也要为完善基础设

施提供一定的组织保障。一是要完善乡村红色文化旅游产业周边交通设施建设。对于部分位于偏远山区和贫困地区的红色旅游景区,应加大道路交通建设投入,提高景区的交通便捷性;而对于在平原地区的红色旅游景区,应加强公路网建设并优化公共交通线路,确保游客能够便捷到达。二是要完善红色文化旅游产业的基础设施建设,提升服务水平,既要完善景区内道路、停车场、场馆、污水和垃圾处理设施等硬件设施建设,保证景区内的良好风貌,又要利用互联网、大数据便捷性的优势,开发景区专属网站、APP,并基于各大网络平台打造专属服务平台,实现旅游信息化以方便游客游览,还要采用智能化监控和管理系统,提高景区内旅游设施的使用效率和安全性。三是要加强红色文化旅游产业周边乡村的基础设施建设。既要加强美丽村居建设,优化村居环境,打造富含民俗风情的现代村落,又要增建餐饮、住宿、购物等现代化服务场所和机构,提升乡村第三产业发展水平和服务水平,还要大力发展乡村农业产业链,打造乡村产业集群,以乡村经济发展水平的提高来带动乡村基础设施建设水平的提升。

参考文献

- [1] 黄耀丽.河南红色资源开发利用对策研究[J].行政科学论坛,2023(12):70-76.
- [2] 河南省文化和旅游厅.河南大力发展红色文化旅游?擦亮“行走河南·读懂中国”底色 [EB/OL].(2023-10-16)[2024-05-16].https://www.mct.gov.cn/preview/whzx/qgwhxxlb/hn/202310/t20231016_949143.htm.
- [3] 李孝敏.河南旅游产业与文化产业融合发展探析[J].全国流通经济,2021(19):143-145.
- [4] 杨伟坤.打造红色旅游产业生态圈 推动乡村振兴向纵深发展[J].前进论坛,2023(8):23-24.
- [5] 徐驰,王佩.跟着总书记看中国:弘扬红旗渠精神 跑好乡村振兴“接力赛”[EB/OL].(2023-08-18)[2024-05-16].<https://henan.people.com.cn/n2/2023/0818/c351638-40536195.html>.
- [6] 杜沐尧,杨凯钧,刘淇.乡村红色旅游产业发展思考[J].合作经济与科技,2024(5):28-30.
- [7] 黄柳婷.乡村振兴背景下乡村红色旅游资源开发路径探究[J].山东农业工程学院学报,2023(12):47-52.
- [8] 黄永东.良好的旅游体验是旅游业发展关键:访亚太旅游协会执行理事会主席斯科特·斯伯努[N].郑州日报,2014-11-17(6).
- [9] 董星辰,姜晓丽,薛博.元宇宙创新驱动下红色旅游产业发展路径研究[J].产业创新研究,2024(6):58-60.
- [10] 李志婷,梁心桐.乡村振兴背景下红色文化旅游产业发展现状及宣传策略研究:以泾县为例[J].山西农经,2023(13):121-123.
- [11] 刘晓燕,赵楷.数字经济对乡村振兴高质量发展推动作用研究[J].农业经济,2023(1):42-44.

责任编辑 董颖

新形势下企业工商管理创新策略探究

龚莉丽

(河南省南水北调运行保障中心,河南 郑州 450000)

摘要:企业要在新时代的市场竞争中立于不败之地,必须对经营方式进行全面调整与优化。高效的企业管理方式能够为公司运营与发展提供有力支持,推动整体发展,以更好地适应新的市场竞争环境。企业管理层应主动深入了解企业管理的各种概念、分类和基本原理,结合公司的具体情况,采用行之有效的方法来提升公司的管理能力,并且注重人才培养,使企业在激烈的市场竞争中脱颖而出。

关键词:工商管理; 制度完善; 意识创新; 内部监督体系

中图分类号: D267.2; F272 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)10-0061-03

一、工商管理创新对企业发展的价值意蕴

(一) 加快企业现代化转型速度

我国经济高速发展,市场竞争愈发激烈,为适应激烈的市场竞争,进行企业转型势在必行,而企业经营管理成为推动这一转变的主要动力。在复杂的市场环境中,中小型企业不断增多,市场结构调整加剧,市场竞争也更加激烈。在此背景下,企业需要迅速适应发展状况,夯实发展基础,快速实施转型,以确保在竞争中拥有更广阔的发展空间和更光明的未来。根据企业特征和发展状况,通过创新经营方式、优化发展计划,加速改革与转变是十分必要的。企业工商管理是建立在健康发展基础上的,要通过统筹规划有效管理各个部门,设定有针对性的管理和发展目标,逐步推行工商管理,确保管理战略的顺利实施。以企业经营为核心,集中治理力量,提升治理水

平。特别是在员工工作管理方面,制定适合员工情况的学习计划,为他们提供更多成长空间,使其保持工作积极性,对于企业快速完成转变起着至关重要的作用。

(二) 提高企业市场竞争力

随着市场经济的深入发展,企业对自身发展提出了更高要求。面对这一挑战,只有采用先进的管理方式,建立有序的管理程序,才能更好地完成生产任务、提高运营水平,最大程度地优化资源配置,减少浪费,增强企业在市场中的竞争力。研究企业经营,良好的管理方式是关键,要确保各部门之间紧密联系,实现有效的信息交流。要通过高效的协同工作,建立开放、共享的平台,为各个部门有效协同工作创造条件。企业经营管理者需要快速了解市场发展,并以敏锐的眼光锁定市场需求,在此基础上,及时调整公司发展战略,以满足复杂环境下的发展需求,并根据公司各个阶段的需要确定相应的发展目标。在

收稿日期: 2024-01-28

作者简介: 龚莉丽(1984—),女,湖北随州人,河南省南水北调运行保障中心中级经济师,研究方向为工商管理。

经营过程中，要灵活调整企业经营战略，提高经营水平，使企业在激烈市场竞争中保持竞争力，适应瞬息万变的经营环境。

（三）优化工商管理监督模块

企业经营管理改革是构建企业内部监管体系的重要一环。通过创新管理方式，对监管模块进行优化，可以确保企业的生产运营和管理工作有序进行。这种改革不仅仅是对企业管理的促进，更是对整个流程全程监控的促进。通过加强企业经营管理，可以对企业进行有效约束，明确各个部门的管理责任和企业的生产规范。这种全过程管理保证了企业员工对管理制度和约束条件有清晰认识，并能够真实地按照规章制度履行工作职责。健全公司的内部监管制度有助于将公司的发展战略贯彻实施，明确公司的经济和社会责任，实现经济效益和社会效益的平衡。

二、新形势下企业工商管理模式创新存在的问题

（一）企业工商管理模式缺乏创新

在当今科技飞速更新、信息技术普及的背景下，企业的经营方式必须紧跟时代步伐，通过调整和创新，以适应外部环境和内部发展的需求。调查显示，一些企业的内部管理方式和发展计划已经滞后于时代发展趋势，这种不适应可能成为企业未来发展的障碍。有些企业在进行商业模式创新时，未全面分析市场环境和竞争规则，导致商业模式与实际情况脱节。这不仅影响了公司目前的运营状况，还可能对未来产生不利影响。还有一些企业仍然固守传统的经营方式，缺乏改善和创新。这种保守思维使得企业的发展变得异常困难，即便进行了巨大的投资，也很难带来相应的经济效益。

（二）企业工商管理制度不完善

在企业发展过程中，一些公司过于追求经济效益的最大化，却忽略了经济活动的健康成长，这给公司带来了潜在的风险。由于缺乏对管

理体系和风险控制的关注，很多企业没有建立健全的绩效评价和奖惩体系，导致员工缺乏相应的激励，进而增加了公司内部的人员外流，对企业的人才储备造成了不小的损害。在企业不断扩大规模的同时，一些企业未能建立有效的监管体系，导致经理层滥用权力。此外，员工的工作热情不高，给企业的总体管理带来了困扰。因此，企业在发展的同时，应结合经济活动的实际情况，建立健全的公司监管和治理机制。建立完善的业绩评价与奖励制度能够有效调动员工的工作积极性，减少人员流失，对企业的发展至关重要。通过对公司治理结构的分析，提出完善的公司治理机制，以防止公司管理层滥用权力，确保公司运作的公平和透明，这种做法不仅有助于企业获得良好的经济效益，还能不断提升公司的综合竞争力，推动公司实现可持续发展。

三、新形势下企业工商管理模式创新策略

（一）变革管理理念，增强创新意识

只有通过积极主动地迎合市场、转变发展观念，企业才能有效推动工商管理水平的提升，从而在竞争激烈的市场中抢占更多份额并提升核心竞争力。因此，对战略目标的制定要给予高度重视，根据实际情况创新和优化发展方向、管理模式等，使企业始终朝着正确的经营方向前进。在对经营模式进行持续优化时要注意两点：首先，管理层必须真正认识到管理创新对企业发展的现实意义。管理层只有深刻认识到工商管理创新的重要性，才能够更好地推动内部经营管理的创新和发展。这种认识可以激发全体员工建立工商管理意识，为创新活动提供必要的帮助和支持。其次，全体员工的积极参与是变革管理理念、开展创新活动的基础。企业需要从实际业务需求出发，定期开展创新意识培训活动，帮助员工建立对企业的归属感，并将创新意识灌输给更多员工。通过这种方式，全体员工能够更好地理

解和融入企业的发展战略，积极参与创新活动，为企业的持续创新和发展注入新的动力。

（二）健全工商企业管理制度

在新时代，企业工商管理的有序开展离不开完善的管理制度支持。为此，企业需要从现阶段业务和管理工作的客观需求出发，持续优化和完善现有的管理制度。这包括打造更符合企业发展需求的绩效考核制度和奖惩制度，并确保其贯彻和落实到位。一方面，企业应该积极构建风险防范机制体制。借助风险评估指标体系，实现对风险的精准预测和评估，从而提前采取有针对性的措施，将风险带来的损失控制在合理范围内。这有助于企业更好地应对外部环境的不确定性，保障经营的稳健性和可持续性。另一方面，随着

经营方向的转变和市场需求的变动，企业需要积极建设新的管理制度，如竞争制度、部门协作制度等。这些新制度的建设可以提升各部门工作的积极性，促使团队更好地协同合作，推动企业实现健康和长远的发展。通过对制度的不断创新和调整，企业能够更灵活地适应市场变化，提高运营效率，为持续发展奠定坚实基础。

新形势下为促进企业经营水平和经济效益的提升，进行企业经营改革显得尤为重要。企业工商管理模式是企业的生命线，但确保公司平稳发展的关键在于建立健全的管理制度、强化管理团队建设，并不断创新工商管理理念，以推动企业工商管理模式的进一步完善。

参考文献

- [1] 李慢慢.供应链时代企业工商管理的信息化建设措施探讨[J].商场现代化,2024(1):139-141.
- [2] 朱媛媛.民营企业中工商管理的作用及其影响研究[J].商场现代化,2023(24):132-134.
- [3] 徐燕平.科技创新在企业工商管理中的重要性分析[J].投资与合

作,2023(12):149-151.

- [4] 王冰.国有企业工商管理的职能体现和优化路径探究与讨论[J].商场现代化,2023(24):105-107.
- [5] 耿雨婕.经济新常态下企业工商管理创新路径[J].上海企业,2023(12):73-75.

责任编辑 刘 钊

(上接第41页)

参考文献

- [1] 邓志松.论行政垄断成因、特点及法律规制[M].2版.北京:法律出版社,2017:225.
- [2] “1+N”! 京津冀三地市场监管部门签署执法协作协议[EB/OL].(2021-06-10)[2024-02-18].<http://m.news.cctv.com/2021/06/10/ARTI1bUkmEzgwBtK27dzMwE210610.shtml>.
- [3] 京津冀市场监管执法协作联席会暨业务培训会举办[EB/OL].(2023-04-21)[2024-01-18].http://www.cmrrn.com.cn/content/2023-04/21/content_231281.html.
- [4] 河北省全面落实公平竞争审查制度[EB/OL].(2021-08-23)[2024-02-12].https://www.govcn/xinwen/2021-08/23/content_5632723.htm.
- [5] 市场监管总局反垄断执法一司.滥用行政权力排除、限制竞争案

件[EB/OL].(2018-10-03)[2024-01-24].<https://www.samr.gov.cn/fldys/tzgg/xzjj/index.html>.

- [6] 毕金平.长三角区域公平竞争审查监督机制的困境检视与优化路径[J].安徽理工大学学报(社会科学版),2023(6):14-22.
- [7] 广东省人民政府关于印发广东省进一步推动竞争政策在粤港澳大湾区现行落地实施方案的通知[EB/OL].(2021-02-28)[2024-02-18].https://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yfh/content/post_3232197.html.
- [8] 李青.中国反垄断十二年:回顾与展望[M].北京:中信出版集团股份有限公司,2020:67-71.
- [9] 江婉.央地立法关系视角下区域协调发展立法之完善[J].求实学刊,2023(6):135-144.

责任编辑 刘 钊

高校政治生态测度 与评估指标体系建构研究

陈晓斌, 曹月, 陈权
(南京审计大学纪委办公室, 江苏南京 211815)

摘要: 开展高校政治生态研判评估既能对高校管党治党成效进行综合检视, 又能为全面净化党内政治生态提供有力支撑。本研究选取158所高校巡视整改通报为样本, 以江苏S大学政治生态评估指标体系及其结果运用为例来进行高校政治生态的测度, 并从评估原则、评估维度、评估模型、评价程序、组织实施五个角度来建构高校政治生态评估指标体系思路, 最终通过运用评估指标体系为净化高校政治生态提出如下建议: 一是驰而不息反“四风”, 修复“生态链”; 二是严肃党内政治生活, 打造“滋养层”; 三是精准执纪问责, 清除“污染源”; 四是完善党内制度体系, 增强“免疫力”; 五是涵养积极健康的党内政治文化, 厚植“廉根基”。

关键词: 党建研究; 高校政治生态; 政治生态测度; 评估指标体系

中图分类号: D267.7; G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)10-0064-06

习近平总书记在中共二十届中央纪委二次全会上指出, 如何始终保持风清气正的政治生态是我们这个大党必须解决的独有难题, 是全面从严治党适应新形势新任务必须啃下的硬骨头^[1]。高校是培养堪当民族复兴大任时代新人的重要阵地。开展高校政治生态分析评估对于推进全面从严治党、落实高校立德树人根本任务、推进政治监督具体化精准化常态化具有重要意义。对于高校政治生态发展如何以及怎样进行有效评估是学界关注和研究的一个重要课题。本研究通过对

158份高校党委巡视问题和反馈建议进行文本及数据分析, 横剖纵贯归纳高校巡视的观测点和共性问题, 结合江苏S大学政治生态评估的内涵阐释、评估指标及其结果运用实例, 探索高校政治生态分析研判与评估的基本路径, 提出净化高校政治生态的相关建议。

一、高校政治生态的概念

高校政治生态的概念是本研究的逻辑起点。为深化对高校政治生态的理解, 需要对“政治生

收稿日期: 2024-04-20

基金项目: 江苏高校哲学社会科学研究纪检监察专项“江苏高校政治生态分析研判与评估机制研究”(2022SJQTTZX0049); 南京审计大学高教研究重点课题(2022JG005)

作者简介: 陈晓斌(1973—), 男, 江苏南京人, 南京审计大学纪委副书记, 副研究员, 研究方向为高校思想政治教育与纪检监察理论; 曹月(1994—), 女, 安徽芜湖人, 南京审计大学纪委助理研究员, 研究方向为纪检监察理论; 陈权(1983—), 男, 江苏盐城人, 南京审计大学纪委助理研究员, 研究方向为纪检监察理论。

态”“党内政治生态”“高校政治生态”三个概念进行辨析。

首先看政治生态概念。政治生态概念是在借鉴生态学概念的基础上形成的，学界通常会运用系统分析和生态学视角对政治生态的内涵加以界定。有学者对其做了广义和狭义的解释。广义概念是指把政治生态等同于一个国家的政治生活总和，包括政治系统中的各种要素，例如政治制度规则、政治行为主体、政治行为方式、政治文化和政治心理等；狭义概念是指“把政治生态看作是政治系统运行的外部环境，这种外部环境的范围和构成要素由于‘政治系统’定义的不同而有所改变”^[2]，包含对特定地区的党风、政风、社风的集中反映，其中处于核心位置的是党风，进而引申出对党内政治生态的理解。

其次看党内政治生态概念。党内政治生态概念是习近平总书记在中共十八届中央政治局第十六次集体学习会上首次提出的，后迅速引起学界极大关注和系统研究。目前学界研究主要从宏观、中观和微观三个层面展开。宏观层面上有学者将其视作有生命的系统，运用生态系统的观点理解把握政治机体的内在结构和联系，以便科学认识政治现象；中观层面上学者的关注限于政治系统内部各政治主体在互动过程中形成的总体状态；微观层面上有学者从政治系统内部各要素及其与外部社会系统相互作用、影响、制约的角度界定政治生态的内涵。近年来，围绕党内政治生态的界定正从宏观研究转向中观和微观研究，更加趋向于微观研究，即研究越来越细化和具体化。代表性的观点主要有导向论^[3]、状态论^[4]、环境论^[5]等。

最后看高校政治生态概念。高校政治生态是针对高校这一特定场域及高校党建所提出来的党建研究范畴概念^[6]。通过对高校政治生态已有研究文献的整理，发现学界对高校政治生态概念的认识理解不尽相同。有学者从宏观层面

上将高校政治生态概括为党风、政风、校风和师德师风的集中反映；有学者从微观层面上提出高校作为一个独立的兼具社会性的综合体，其政治生态应主要包括高校内部的干部群体从政环境、教师群体教学科研氛围，以及高校制度体系的合理性、规范性、发展性和整个校园文化建设等。

根据以上三个基本概念可以看到，高校政治生态作为一个复合性名词，是指高校系统内部各个要素之间以及与外部社会系统、政治系统之间相互作用而形成的一种生态联动。它既是学校政治生活现状和政治发展环境的反映，也是学校党风、校风、教风和学风的综合体现，既具有党内政治生态的一般属性，亦具有与高校政治生活和事业发展相适应的独特属性。

二、高校政治生态的测度

先看高校政治生态的测度方向。构建科学有效的考核评估体系，对于建设风清气正的高校政治生态具有引领和保障作用。高校政治生态的内涵要素和价值目标决定了高校政治生态评价体系的测度框架。坚持立德树人根本宗旨，围绕“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这个重要命题来推动高校办学治校的内涵式发展，是高校作为一个政治主体应遵循的价值导向。把握高校政治生态评估体系的测度方向，要在遵循净化党内政治生态有关要点的基础上，坚持问题导向，将高校共性和深层次问题作为重要考量因素，重点对高校党委和二级党组织落实全面从严治党的政治责任、严肃党内政治生活、严明党的政治纪律和政治规矩、发展积极健康的党内政治文化、突出政治标准选人用人、永葆清正廉洁政治本色、学校事务综合评价等方面进行监测和评价。

再看高校政治生态的测度要点。基于高校政治生态建设的一般性特征和特殊性内涵，对其观测要点的选取可根据高校政治生态的内涵与要义，结合高校巡视反馈共性和特有类别分析，确定相应要点。本研究观测要点分为三级：

一级要点是根据新时代全面从严治党的要求，以及巡视问题目录分类所进行的归纳和总结，将党的六大建设的普遍性与高校建设目标的特殊性相结合，形成“6+X”分类子系统，具体按照政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设与反腐败建设、制度建设、学校事务综合评价进行划分。其中，“6”指上述党的六大建设，“X”特指学校事务综合评价，后者包含学校事务重点领域的约束性指标和师生满意度、上级对学校综合评价等参考性指标这两方面。二级要点是根据一级要点的属性进行的延伸和扩展，以高校巡视问题的细化内容为基础。三级要点根据二级要点属性进行细化，分为约束性指标和参考性指标，其中约束性指标主要在党的六大建设中体现，而参考性指标主要在学校事务综合评价X要点中体现。

三、高校政治生态评估指标体系建构的理路

本研究对中央纪委国家监委网站、教育部网站公布的31所中管高校、49所部属高校巡视整改通报，以及江苏省十三届省委巡视组对78所省属高校专项巡视反馈报告等共计158份文本进行分析。分析发现以下情况：一是通过对高频词组的分析发现，党委、纪检、主体责任、制度、思想、选人用人、党建工作、科研、基建、采购、招投标等词出现频次较高；二是通过对高校巡视问题的内容分析发现，党委主体责任、纪委监督责任、政治建设、思想建设、制度建设、组织建设、作风建设、党风廉政建设、选人用人、科研等方面反映问题较为集中；三是通过对高校巡视反馈问题类别的分析发现，问题集中反映在政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设与反腐败建设、制度建设等方面，而在学校事务重点领域，财务和资产管理、基建后勤、科研、学科建设、招生、合作办学方面问题较为集中。基于此，本文从评估指标体系构建所要遵循

的原则出发，从构成、历史、价值三个维度对高校政治生态评估进行立体设计，结合江苏S大学政治生态评估实践案例，提出高校政治生态的评估模型、评价程序和组织实施方案。具体从以下几个方面展开。

第一是评估原则。高校政治生态建设是一个有机整体。评估体系的构建只有着眼于高校政治生态系统本身的复杂性，恪守以下原则才能保证其科学性和有效性。一是目的性原则。构建高校政治生态评估体系以营造风清气正的高校政治生态为目的，而只有相互依赖的各组成部分的目标方向保持一致，才能确保整个政治生态系统的持续健康发展。因此，指标体系设计要注重各子系统和测度要点的目标指向，以免陷入与价值理性相背离的旋涡。二是系统性原则。高校政治生态是由“6+X”子系统和各要素组成的复杂体系，运用系统性思维能够全面深刻地认识净化党内政治生态的难点和重点。具体来说就是：首先要把握高校政治生态建设的规律，系统地了解各子系统要素之间的逻辑关系，掌握整个系统运行的状态，保证整个评估体系的科学性^[8]；然后要考量各子系统和各要素的整体性，在设计指标要素和评价标准时，注重有序排列，防止交叉冗乱，保证整个评估体系的全面性。三是动态性原则。高校政治生态系统内部的子系统以及各要素的指标，应当结合各校客观实际而持续动态调整，注重实效，相互之间要处于联动状态^[9]。因为这种联动状态还会受到外界和系统内部各要素的影响，所以要根据实际运行情况对评估指标内容作出及时更新。四是发展性原则，即坚持自我评价、以评促建的原则。高校政治生态评估是高校政治建设的自我体检，旨在形成自我净化、完善、革新、提高的净化机制，实现干部清正、学校清廉、政治清明，为高校高质量发展提供坚强的政治保障，并推动高校全面从严治党向纵深发展。

第二是评估维度。评估维度是高校政治生态评估体系构建的重要环节，应从以下三个维度

出发。一是从构成维度出发。高校政治生态具有多元结构性，评估时应聚焦于党的六大建设和高校事务综合评价，充分考虑高校政治生态的构成及其内在关系、实际运行状况，全面体现出高校在管党治党、办学治校方面的责任落实情况，系统考察高校全面从严治党对立德树人的政治引领和保障作用。二是从历史维度出发。高校政治生态具有历史纵深度，反映的是高校在一段时期内管党、办学、治校等方面的综合表现情况。它既要反映出高校管党、办学、治校的现时状况，更要结合历史状况预示未来趋势；同时，这也要求从同一项评估指标所观测到的表征，在历史维度上是一个时序区间的数，能够较好体现出高校在该项评估指标上的动态变化过程。三是从价值

维度出发。高校政治生态具有鲜明价值导向性，即高校政治生态的建设要始终坚持引领正确的价值观。习近平总书记强调，“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”始终是教育的根本问题。高校政治生态建设要同扎根中国大地办大学的思路相结合，鲜明体现出中国特色社会主义大学的本质特征。高校政治生态评估在价值维度上，要能综合反映出高校在坚持正确办学方向、坚持马克思主义指导地位、落实立德树人根本任务等方面的价值追求和实际成效。

第三是评估模型。如前文所述，以江苏S大学政治生态监测评估工作为例，根据评估原则、评估维度建立“6+X”评估模型。评估指标共有7个一级指标、25个二级指标和103个观测点(见表1)。

表 1 江苏 S 大学政治生态监测评估指标体系

一级指标	二级指标	观测点
政治建设	1.坚持和加强党对办学治校的全面领导	5个约束性指标观测点
	2.贯彻党的教育方针,落实立德树人根本任务	3个约束性指标观测点
	3.贯彻落实党的路线方针政策和中央、省委决策部署	5个约束性指标观测点
	4.做好省委巡视及审计整改落实	5个约束性指标观测点
思想建设	5.强化理论武装,学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想	4个约束性指标观测点
	6.落实意识形态工作责任制,推动“思政课程”和“课程思政”	5个约束性指标观测点
	7.建设积极健康的党内政治文化,防止“七个有之”	3个约束性指标观测点
组织建设	8.坚持民主集中制,加强领导班子建设	6个约束性指标观测点
	9.落实党建工作责任制,强化基层党组织建设,以党建引领高质量发展	5个约束性指标观测点
	10.选人用人	4个约束性指标观测点
	11.落实“三项机制”及干部担当作为	4个约束性指标观测点
作风建设	12.开展经常性党性党风党纪教育	3个约束性指标观测点
	13.落实中央八项规定精神	5个约束性指标观测点
	14.“四风”专项治理	3个约束性指标观测点
	15.师德师风	4个约束性指标观测点
纪律建设与反腐败建设	16.密切联系群众	3个约束性指标观测点
	17.维护政治纪律和政治规矩	3个约束性指标观测点
	18.深化同级监督	5个约束性指标观测点
	19.强化日常监督,深化运用监督执纪“四种形态”	6个约束性指标观测点
制度建设	20.一体推进“三不腐”与廉洁文化建设情况	6个约束性指标观测点
	21.建立健全规章制度	3个约束性指标观测点
	22.严抓规章制度执行	3个约束性指标观测点
学校事务综合评价	23.学校事务重点领域监测	6个约束性指标观测点
	24.师生满意度	2个参考性指标观测点
	25.上级对学校的综合评价	2个参考性指标观测点

第四是评价程序。评价程序分为日常监测、评估定性、反馈报告、及时预警、推进整改、综合研判和结果运用等七个步骤。具体来说就是：日常监测包括综合运用日常监督、专项督查、巡视巡察、审计和满意度测评等结果，结合年度考核及专项考核数据、监督执纪问责数据；评估定性是指依据政治生态监测数据，对照评估指标体系，每年定期进行政治生态研判评估并形成评估报告；反馈报告是指高校政治生态评估结果需向学校党委反馈报告，同时根据要求及时报送上级纪委机关，且评估报告应坚持问题导向，注重用数据说话；及时预警是指评估后应及时组织对得分低的指标项目进行分析研判，深入查找原因，对涉及的党组织及时预警并向高校党委报告，必要时由高校纪委发出纪律检查建议、监察建议或监督意见，督促其尽快整改；推进整改是指高校相关二级党组织根据评估情况，认真组织查找薄弱环节，扎实推进整改，并向学校党委和纪委汇报落实情况；综合研判是指要动态反映学校政治生态变化情况，把握政治生态整体发展态势，为科学高效地推进学校营造良好的政治生态提出对策建议；结果运用是指高校政治生态评估报告要按照程序向上级报告，作为学校党委加强政治生态建设的决策参考，同时要将高校相关二级党组织的政治生态评估结果纳入年度全面从严治党考评内容。

第五是组织实施。组织实施是高校政治生态评估的关键环节。高校应建立党委统一领导、纪委组织实施的政治生态分析研判机制，推进完善政治生态评估工作联席会议制度。联席会议由高校纪委牵头召开，成员单位包括高校党委工作部门、纪委机关以及人事、财务、审计等部门。联席会议工作职责包括六个方面：一是研究制定政治生态评估工作方案；二是根据需要优化调整指标体系，研究具体实施办法和措施；三是统筹做好信息采集、审核、分析、论证、汇总等工作；四是解释政治生态评估指标体系的口径范

围；五是协调解决评估过程中的困难问题和重大事项；六是定期开展政治生态分析研判，形成专报报校党委决策参考。联席会议成员单位根据职责分工，坚持实事求是、客观准确原则，通过调阅资料、个别谈话、走访调研等方式，针对所承担的指标任务开展分析研判。

四、正确运用评估指标体系净化高校政治生态的建议

“评”不是目的，“用”才是关键。只有及时治“病树”、正“歪树”、拔“烂树”，才能护“好树”、造“好林”。由于党内政治生态具有系统性、渐进性、关联性、内在性、宏观性等特点，净化党内政治生态需要多管齐下、精准治理、久久为功，需要经历一个全面的、长期的、渐进的过程^[10]。基于前文分析的高校巡视问题反馈和评估指标体系的提出，结合江苏S大学政治生态评估研判和结果运用的经验，现提出净化高校政治生态的五点建议。

一是驰而不息反“四风”，修复“生态链”。在江苏S大学政治生态研判中发现，少数干部对超标准接待、超范围发放津补贴等违反中央八项规定精神等问题不以为意，对由风及腐的严重性认识不足。因此，净化高校政治生态要始终坚持以严的基调强化正风肃纪，紧盯“四风”问题，抓节点、抓日常、抓深化，反复抓、长期抓、大小一起抓，严防反弹回潮，使党的作风建设形成大气候。同时也要坚持风腐一体纠治，综合运用信访、日常监督、巡视巡察、审计监督、财会监督、上级线索移交等途径，发现办案线索，持续强化“不敢腐”的震慑。

二是严肃党内政治生活，打造“滋养层”。党的先进性和纯洁性需要具有政治性、时代性、原则性、战斗性的党内政治生活来滋养维护，“严肃党内政治生活、净化党内政治生态是党的建设中带有根本性、基础性的问题，关乎党的团结统一，关乎党的生死存亡”^[11]。高校应规范党

内政治活动，强化党组织政治功能，推进党支部规范化、标准化建设，严格落实“三会一课”、民主生活会、领导干部双重组织生活、谈心谈话、民主评议等制度，激发师生党员运用好批评与自我批评的锐利武器，积极参与政治生活锻炼。

三是精准执纪问责，清除“污染源”。在江苏S大学政治生态研判中发现，精准用好问责利器对压实全面从严治党主体责任作用显著。为彻底清除“生态污染”，高校纪委不仅要提升执纪问责的精准性，还要强化事前预防、事中监督、事后处置的三重效用。事前善于运用正反面材料进行宣传教育，善于用身边人身边事开展警示教育，让党员干部和广大师生知敬畏、存戒惧、守底线；事中把办案作为监督执纪的重点来抓，以案释纪、以案促改；事后做好案件查办“后半篇文章”，根据问题线索处置过程中发现的共性问题，督促开展专项整治，提升监督质效，实现由单一惩戒向惩戒与教育并重的转变。

四是完善党内制度体系，增强“免疫力”。科学完善的制度体系可以规范内部成员的行为，抑制消极因素对内部运行的影响。高校在完善党内制度体系时要以党章为根本、若干配套党内制

度为支撑，把党内政治生活中的成功经验和做法上升为制度规定，不断推动党内政治生活和党内监督制度化、规范化、程序化。针对政治生态研判中反映出的“一把手”监督难题，通过完善民主集中制实施细则，重点监督其是否突出政治标准选人用人，规范“关键少数”的权力行使。及时填补制度建设中的空白点，与时俱进地推动制度创新，并强化党内制度执行，坚定不移地消除党内“潜规则”，为净化高校政治生态提供更为科学、全面、严格的制度保障。

五是涵养积极健康的党内政治文化，厚植“廉根基”。净化高校政治生态的核心是纯洁党内政治文化。高校应从加强理论武装、开展精准化法纪教育、涵养时代新风等方面共同推进，倡导和弘扬政治忠诚、公道正派、求真务实、团结奋斗等价值观，杜绝无视党的政治纪律和政治规矩的“七个有之”，汇聚激浊扬清的强大正能量。加强新时代廉洁文化建设是纯洁党内政治文化的固本培元之举，要切实把廉洁教育融入学校教育人体系和一体推进“三不腐”方针方略，坚持将新时代廉洁文化建设与培育时代新人相结合，为立德树人植入廉洁基因。

参考文献

- [1] 习近平在二十届中央纪委二次全会上发表重要讲话[EB/OL]. (2023-01-09)[2024-03-20]. https://www.ccdigov.cn/toutiao/202301/t20230109_240724.html.
- [2] 燕继荣. 政治生态是怎么被污染的[J]. 探索与争鸣, 2015(11): 24-26.
- [3] 王长江. 以党内民主改变政治生态[J]. 领导文萃, 2015(17): 33-36.
- [4] 包心鉴. 论优化党内政治生态[N]. 光明日报, 2015-05-13(1).
- [5] 刘吕红. 党的政治生态建设经验及当代运用[J]. 河南社会科学, 2015(12): 16-20.
- [6] 周琴. 高校政治生态: 内涵、意义及进路[J]. 青海社会科学, 2020(6): 24-30.
- [7] 顾敏. 江苏33个被巡视省属高校整改“成绩单”出炉, 494个问题已完成阶段性整改任务[EB/OL]. (2021-07-31)[2024-03-20]. <https://jjs.nua.edu.cn/2021/0731/c4054a83215/page.html>.
- [8] 马原, 丁晓强. 党内政治生态考核评价体系: 构建原则、价值构想与模型设计[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2021(5): 23-28.
- [9] 任中平, 侯麟军. 舆论监督新模式促进基层政治生态建设的有益探索: 四川省开展“阳光问廉”活动的调研报告[J]. 理论与改革, 2019(2): 130-138.
- [10] 郭亚丁. 新时代党的建设十谈[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2022: 230.
- [11] 何克祥. 党内政治生活: 党进行自我革命的基本平台[J]. 探索, 2023(1): 26-36.

责任编辑 董颖

周制与秦制比较研究

吕承文

(华东交通大学马克思主义学院,江西 南昌 30013)

摘要: 中国传统政制的源头要追溯到先秦时期。不同的政制会形成不同的政治统治形式。政治统治形式是政治统治的外在表现,含统治基础、统治依据、统治手段,分别回答“统治谁”“为何统治”“如何统治”。西周开创的政制称为周制,自商鞅变法后秦国采取的政制被称为秦制。信史记载秦国最早与周国同属于商王室的分封国,二者因政治文化的差异性,影响各自实施的政治统治形式。周制与秦制的政治统治形式的区别在于分封制与郡县制、宗法制与地缘政治、据点统治与官僚统治等。两千年来的中国传统政制并非单一的秦制,而是秦制与周制混合的政治统治形式。

关键词: 周制; 秦制; 政治统治形式; 比较研究

中图分类号: D69 **文献标志码:** A **文章编号:** 2095-7017(2024)10-0070-07

梁启超先生曾说,“两千年皆秦政”,真相果如是乎? 汉代以后,在儒士的协助下,越过秦代直接追溯周制,这是否会意味着中国帝制事实上是一种混合的政治统治? 秦代官制虽为汉代保留,可经历长期的皇权侵夺,再加上周期性的王朝内战对政治记忆的破坏,中国传统政制一直在遭遇败坏。到底周制(成周文化)和秦制(殷商文化)如何交织影响后世的帝制政治? 二者之间又存在着何种联系和区别? 或者,二者之间是否存在一种文化上的继承关系? 本文将进行深入探讨。

一、概念: 政治统治

政治统治是政治学理论中的一个古老概念,《周书·周官》言“冢宰掌邦治,统百官,均四海”,

《列子·天瑞第一》称“昔者圣人因阴阳以统天地”。唐代颜师古也训诂注释道:“统者,治也。”包含了统帅与治理的含义。政治学对这个概念的解释大体是“主人与仆人之间的服从与命令的关系”^[1],马克斯·韦伯也认为统治即是“命令得到服从的一种关系”^[2]。我国国内学者并不同意将“政治统治”混同于“政治权力关系”,因为前者的内涵外延比后者更广泛。政治统治的本质是政治权力主体为了维护自己的权力地位与既有的权力格局所需要采取的相关措施的总和,为确保社会政治秩序的稳固,在一定程度上要求把政治权力通过各种措施转化为政治权威,实现权力内在的命令与服从关系^[3]。

国内不少教材也将统治形式等同于国家形式,即“统治阶级为了实现本阶级的统治而组织

收稿日期: 2024-05-23

基金项目: 江西省社会科学十四五规划青年基金项目“国家安全数据治理体系现代化研究”(23ZZ04)

作者简介: 吕承文(1987—),男,江西都昌人,华东交通大学马克思主义学院副教授、硕士生导师,博士,复旦大学公共管理博士后,研究方向为国家治理现代化、思想政治教育。

国家的行使，是组织、管理和控制国家机器的制度和体制的总和”^[4]，包括了国体、政体形式、国家结构形式，是国家的统治结构形式类型，涵盖了中央与地方的权力配置、总的权力分配格局以及地方之间的权力分配情况等。国家的形式不仅受到统治阶级的本质影响，还受到具体的历史条件、经济生活方式、文化传统、民族构成以及政治力量对比格局等的制约。现代政治学大多认为“国家的结构形式有很多种”^[5]，主要包括以中央集权为特征的单一制国家和以城邦联盟为基本内容的联邦制和邦联制国家。“政制”一词目前最早见于亚里士多德的《雅典政制》一书，其与政体之间为目的与手段关系，前者可以法律的形式规定和确认后者的基本内容。总体看，这里的政治问题直指核心的统治形式，它要回答“统治谁”“如何统治”“为何统治”。由此，本文认为政治统治应包含以下要素：统治基础、统治手段、统治依据。统治基础需要回答“统治谁”，统治手段则回答“如何统治”，统治依据回答“为何统治”。这样一来，一国及其政府可在自己的国土范围内实施顺畅有效的政治统治。

(1) 统治基础。先秦时期朴素的民本思想是三代以来实施政治统治的关键。三代宗教观念差异较大，这决定了三代各自对待人民的统治出发点是不一样的。夏商时期同时拜神(原始宗教)和拜鬼(祖先崇拜)，而周朝更突出拜鬼观(祖先崇拜)，后者对后世中国影响了两千年之久。若拜神，视人民为神之子民，国君与人民在神的面前是平等的，国君对人民的统治是基于神的授权，巫师、祭司(即周世的太史寮)对其时的国君起到了制约作用。若拜鬼，视人民为国君的子民，人民任由国君驱使，故有“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”之说，并为后世的君主专制提供了理论依据。尽管人民作为统治基础的事实改变不了，但其中统治集团对待人民的态度却决定着不同的统治形式的实施。

(2) 统治依据。统治表现为政治权力影响

下的服从与命令关系。自原始社会人与人之间的平等关系演化为仆从形式的不平等关系之后，观念上的力量于此显得尤为重要，这也揭示了后世想方设法截取的宗教权力，产生了政、教、军三位一体的元首形式。政治权力关系格局并非生来注定的，但观念上的(或宗教的)力量却令人们在脑海中自然产生了原本使然的错觉。诸多政治学教材把统治依据细化为“政治文化”“政治观念”“政治态度”“政治心理”“政治思想”“政治社会化”等概念内容，归根结底是“如何实施统治”。

(3) 统治手段。统治手段是一切具体的统治办法的有效实施，使国家得以稳定存在。统治的稳定性取决于国家的税收能力，使之足以供养军队和官僚机器。这种税收能力遵循政治经济规律。国家税收能力与税率及其税负、人口及其户口划分、土地肥沃及面积等生产要素密切相关。因为人口有生产的能动性和再繁殖的能力，所以，在不增加税负的前提下适当地将适量劳动人口安排在适量面积的土地上劳作，同样可以增加税收的总量。周人与秦人也许早就想到了这个政治经济规律，但却各自采取了不同的统治形式，最终取得了不同的统治效果。

在役物关系上，统治基础决定了统治依据，决定了统治方式，它是一国实施政治统治的具体手段。先秦以后，摆在汉以后的统治者面前有两种政治统治形式：一种来源于周，一种来源于秦。秦朝采取的是实现政治统一的法家策略，与西周的血缘政治之间形成了一种平衡。这种平衡的取得是一个漫长历史过程的结果^[6]。“中国古代在进入了国家社会以后相当长的时间内，国家还没有彻底与血缘组织分离，依旧保留着‘血缘关系的外壳’”^[7]。

二、周制的统治形式

周武王伐纣之后建立周朝，名义立国八百余年，并被儒家捧为制度圭臬，它虽然是一种粗

糙的政治统治形式，但对后世的中国政治组织形式产生了深远影响。周文化下的国家主要包括了山东诸国，一般是指由周公开创的文化体系，最后在孔子以来的儒家那里得到继承与修改。周文化圈里并不包括西部的秦国和南方的楚国，这是由周王朝开拓疆土的能力决定的。周制是宗法血缘文化，实行家长专制，推行大家族(宗族政治)，族法与国法并存，法治与人治交织，血缘与地缘混杂。礼制本质是道德治理体系，是一种道德的法律化。

(1) 血缘宗法为统治基础。分封制的基础是宗法制，表现为血缘世袭。《礼记·礼运》曰：“天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度。”分封制和宗法制是二位一体的。周天子分封亲戚，“屏藩周室”；诸侯立家，屏藩公室。分封之后的土地与原封主没有了联系，变成被分封者的直接领土——既治土也治民。分封制表面上依靠血缘(宗法)纽带，却要以强大的武力为后盾保障。“西周国家的王权通过其军事力量的展示和对其代理者——地方封国——下达命令，实行着有效的政治控制”^[8]。周人大力推行封建制，与其灭殷以后，难以实际控制东方的广土众民有关，周王室为控制新辟土地人民，只得保存以血缘纽带结合而成的氏族统治，并与氏族势力分享政治权力^[9]。

(2) 道德伦理为统治依据。敬天保民是周制的法理依据，王权最崇尚的是“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。天下有道，则征伐自天子出；天下无道，则征伐自诸侯出。何谓有道？周王朝自建立以来，战争不断，直至将王朝拖垮，例如，武王伐纣、周公平乱、昭王南征、穆王北巡、宣王太原料民等等。“挟天子以令诸侯”在宗法道德上是不允许的，但在春秋战国时期早已出现，齐桓公还赢得“尊王攘夷，一匡诸侯”的美誉。从经济上来看，武力征服是为了实现土地兼并，但是，它

的本质却是为了政治权力再分配。

(3) 军事据点占领为统治手段。周制中并不存在类似今天的中央与地方之间的关系，只存在直接统治区域内天子的国与野、诸侯的都与鄙之间的区别。周朝的政体形式是由周王室与各国诸侯共同执掌的权力分配格局，周王室与各国诸侯之间存在一种虚弱的拟制中央与地方关系，即：周王室强大时，诸侯臣服于周王室；周王室暗弱时，天下诸侯争霸。周王朝已知的统治据点是周(岐邑)、(宗周)丰京、镐京、(成周)雒邑以及周边的地区。其他诸侯封国和卿大夫采邑情况也大体如此。除了这些都城之外，其余皆为野地、飞地，即王室和诸侯王国不直接管理的地方，周王室缺乏天下一统的财税体制。

三、秦制的统治形式

关于秦族的起源，学术界主要有两种看法。王国维指出，秦人的可信历史始于商末中湣，其时已居于陇山之西。因此，王将秦之先祖归于戎狄。同样，蒙文通亦认为秦是戎的一部分，并且很可能与犬戎有关。秦西来说在考古学家中很具有影响力^[10]。另一种看法坚持秦人原先居于东方，与山东地区的东夷集团有联系^[11]。《史记·秦本纪》说蜚廉是商纣时人。其曰：“(仲衍)其玄孙曰中湣，在西戎，保西垂，生蜚廉。蜚廉生恶来。恶来有力，蜚廉善走，父子俱以材力事殷纣。周武王时，并杀恶来。是时，蜚廉为纣石北方，还，无所报……”蜚廉究竟是夏后启时的人还是商纣王时的人，在没有找到旁证的情况下，若采信《史记》的说法，同时也可把《墨子》中的说法视为墨子把夏代时秦族中其他人为夏后启采矿冶金的情况，说成了是蜚廉^[12]。按照本源来推断，秦国是周王室政治操作的折中产物，也实现了周人的“建藩篱，以卫王室”的政治原则。亦如《史记·秦本纪》中记载：

非子居犬丘，好马及畜，善养息

之。犬丘人言之周孝王，孝王召使主马于汧渭之间，马大蕃息。孝王欲以大骆適嗣，申侯之女为大骆妻，生子成为適。申侯乃言孝王曰：“昔我先骊山之女，为戎胥轩妻，生中適湫，以亲故归周，保西垂，西垂以其故和睦。今我复与大骆妻，生適子成。申骆重婚，西戎皆服，所以为王。王其图之。”于是孝王曰：“昔伯翳为舜主畜，畜多息，故有土，赐姓嬴。今其后世亦为朕息马，朕分其土为附庸。”邑之秦，使复续嬴氏祀，号曰秦嬴。亦不废申侯之女子为大骆適者，以和西戎。

秦人复国的政治理由是通过在渭河上游建立秦国，与西汉水流域的大骆族别地而处，周人认为自己创造了一个新利益同盟三角：周一大骆一秦。在西周中期的后半段，秦国与犬丘的大骆族同为周人的盟友，两者相依并存。然而，西周晚期，周人西北边境的形势发生了剧变，当时犬丘已为西戎所征服，秦的母族自此消失。秦国早期的统治者秦仲曾被周王室授予大夫之职。后来，秦庄公替周王室光复了犬丘之地，并将统治中心迁往了犬丘。在当时的情势下，周穆王恢复秦国的政治决策是正确的，从此出现了秦制的提法。本文认为秦国变法前后及统一天下时各个阶段的政治制度可笼统地称为秦制。秦制之所以重要，是因为它与周制一样对后世的政制产生了源头的政治影响。

(1) 传统法治为统治基础。秦制的本质是地缘政治，实行了郡县制，且重视(传统)法治，即重视成文法的制定与编纂；反对以宗法为基础的家文化，以小微家庭代替大家族，国家治理深入到民间社会。破除大家族，打压与消除宗族势力，为统一法制铺垫基础。商鞅变法在秦国收获到巨大的成功，此前的吴起、李悝、申不害在周文化体系(传统礼治)中诸国变革都惨遭失败，这

足以说明传统的或古典的法治文化不仅是周文化体系中缺少的文化因素，还会引起周文化体系诸国对异质文化的敌视与对抗。秦人崇尚法律的传统源自他们粗犷豪爽的性格，越是如此，秦人的文化思想就越依赖于山东六国的输入。所以，秦人更容易接受彻底的法治，以致“商君虽死，秦法犹在”的局面出现，这为秦人确立传统法治夯实了思想基础。

(2) 中央集权为统治依据。秦人信奉与依赖中央集权，并将其精神始终严格注入自己的政治体制当中去。中央集权下的政制权力是整齐划一的，尽管这样会显得较为呆板和机械化，但是，在一个政治依赖性较强的国度里，只有有了较好的集权才能更好地控权。秦人的集权思想包藏在他们的实用主义思维导向之中。但在东方文化世界里，法治给人的印象是集权而非分权的，这是因为东方政治文化中追求的是一种单一制的大一统国家，势必要求集权，其中的政治逻辑是只有加强和捋清了权力的总来源，才能接下来对权力实行解构与赋责。单一制的集权国家只能拥有一套完整且衔接紧密的法律体系，才能确保整个国家权力的来源及流向清晰与顺畅。

(3) 统一流官制度为统治手段。统一流官制度集中表现为郡县制度。秦朝在整个帝国范围内推行的郡县制显然是以西周国家的“封建”制度为着眼点的。较之过去的贵族世袭制度，流官制度彻底抛弃了前者秉持的血缘原则，建立了完整的地缘划分原则(即地方行政区划)，并把血缘原则转化为作为流官制度禁忌的回避制度。流官制度的建立有利于中央加强对前后征服的各个地区政治控制，减少在疆域范围内的飞地与野地的空隙存在，为日后国家中的疆域概念观提供了现实基础。郡县制是强化国家税收能力的，且是对周代分封制的最佳替代方案，它建立在地缘原则之上，妥善地解决了人口与土地的问题，其散见于《商君书》的“垦草”“莱民”“算地”“开塞”等篇章之中。

四、周制与秦制的比较分析

秦制一直存活在人们的政治记忆之中，即如梁启超言“两千年皆秦制”，毛泽东言“祖龙虽死秦犹在”。只有符合政治规律的历史现象即活动才能被长久地保存下来，其间当然也会经历一定的制度流变与变革。秦制在历史上能取代周制，并获得了巨大的历史成就，绝不是一个偶然事件。公元前221年，秦始皇在朝廷上反思六国战乱，兴起了廷议。如是记载：

丞相绾等言：“诸侯初破，燕、齐、荆地远，不为置王，毋以填之。请立诸子，唯上幸许。”皇帝下其议于群臣，群臣皆以为便。廷尉李斯议曰：“周文武所封子弟同姓甚众，然后属疏远，相攻击如仇讎，诸侯更相诛伐，周天子弗能禁止。今海内赖陛下神灵一统，皆为郡县，诸子功臣以公赋税重赏赐之，甚足易制。天下无异意，则安宁之术也。置诸侯不便。”始皇曰：“天下共苦斗不休，以有侯王。赖宗庙，天下初定，又复立国，是树兵也，而求宁息，岂不难哉！廷尉议是。”

在统一之后的廷议得出的结论是：天下战乱，赖有侯王。所以，后世出现西汉七王之乱、西晋八王之乱、明代靖难之役，均表现为一种对秦制的倒退。尽管在史书上秦国及后来的秦代通常被描述成为野蛮落后的形象，但是，自上个世纪70年代末的秦皇兵马俑考古发掘之后，史学界才逐步认识到秦人的真实形象——不仅拥有先进的政治文化还拥有发达的科学技术。更让人啧啧称奇的是秦人留下的疆域至今仍是最为稳定的中华疆土。

表1 周制与秦制的统治基础区别

	周制——礼治、德治	秦制——法治
政治导向	隆礼	崇法
政治立足	贵族世袭	官僚机器
政治信念	君代天立言	君民共守法

周制的血缘(宗法)政治是严格强调“别亲疏、立贵贱”的，目的是适应它的贵族世袭统治的制度形式，统治疆域之内天下皆为松散的分封之分封关系，极端依赖于文化与宗教的力量，如果遇到异质文明势必不能兼容，道德框架的制度体系也对人性要求极其苛刻，只能采用武力形式来维持疆域的短期稳定。所以，周人的统治区域大概在黄河—长江流域，且疆域变动性极大、极不稳定。在同一文化圈里，还会遇到秦、楚两个异质文化体系的挑战。周王室的统治区域是王畿地区，其分封诸侯国不过分为新征服的区域——新邦和原势力范围的旧邦。周王室赖以维系共主地位的手段是血缘宗法观念(祖先崇拜)及(礼治)道德伦理体系，由此形成了周制文化下的天下观，它是无法逾越政治领土边界的文化共同体。

表2 周制与秦制的统治依据区别

	周制——血缘政治	秦制——地缘政治
表现形式	宗法制	郡县制
人性假设	人性自为善	人性不可靠

秦朝的统治者从西周国家的失败中学到了重要一课，但周人并非像西方汉学界所说那样自觉在宗法血缘关系的地方诸侯体系和全国范围的中央集权的官僚机器之间作出过选择。事实上，西周国家并未实行诸如欧洲中世纪的“领地—封臣制度”(Feudo-vassalic institution)，它的政治关系是宗法的周王室与名义上作为它在地方上代理人的诸侯王国之间的利益博弈关系，其中不仅包括了道德伦理、共同的祖先崇拜，还有初期压倒性的军事力量作为平衡整个周朝天下政治关系的基础。周以后形成了中央集权国家，而不是像欧洲自罗马帝国崩溃后进入了诸国林立的混乱时代。郡县制赖以建立的地缘原则，主要基于直接统治的半径幅度，可通过军队最大的出征能力(比如一天能到的最远距离或者到达指定地点的最少时间)、地理距离等等来体现。然而，中国古代的生活节奏慢，对时间的要求很低，基于天干地支的时辰算法过于模糊，不利于对瞬息万

变的战场作出最佳反应。因此，地理距离(丈量土地)成为当时解决难题的根本途径，通过古人长期不断的政治实践，最后可估量出较为合理的郡制和县制的面积大小。

假定秦国的税率固定，则税负不会加重，民心较为稳定，这为郡县制改革夯实了基础。在原来面积广袤的郡地或县土上分出一个以上的新郡或新县，意味人口户籍的重新划分。商君的“编户齐民”并非“控制民众”那样简单，更为关键的是将全国总人口的劳动积极性全部调动起来。一国一旦存在懒汉，就会削弱该国国力。同时，这带来的显性好处是秦国改革后在原来一个郡地或县土上能收两倍乃至更多的税收，在不增加税负的前提下实现了国家税收能力的提升。有了更多的税收，就可供养更多的军队，对外征服更多的领土，建立更多的郡县，从而获取更多的税收。秦国将关中故地改造成粮仓后，又收巴蜀为粮仓。相比之下，地处函谷关以东的山东六国成天忙于兼并，天下战火频仍、民心思变，这也为秦国不断地接受来自山东六国的逸户创造了历史机遇，且扩充了本国劳动力。此外，秦人更加重视交通工程的建造，无论是水运还是陆运，即便是现在看来也是意义深远的。秦国统一天下，在历史上已成为必然。

表3 周制与秦制之间的政治统治区别

	周制	秦制
统治基础	血缘政治(宗法制)	地缘政治(郡县制)
统治依据	道德伦理-礼治	中央集权-法治
统治手段	军事据点统治	统一官僚制度

自春秋时期萌发郡县制度以来，经商君变法定制，郡县制作为秦制的核心内容——中央集权的地方行政制度向全国推广开来。秦制的郡县制作为逐步转化为地方行政单位的制度设计，已脱离制度萌芽初期的军事统治辖区性质。后世的历史经验也表明郡县制有利于中央政府在地方上建立稳定且忠诚的行政与统治，所谓“有叛国无叛郡”。晚清政府舍弃儒家“封国不以疆域之险”的僵化观念，果断在东北、新疆、西藏等边区建

省直辖，才避免了近代列强瓜分蚕食中国的局面发生。历史中的政治规律是，一切以某种原则建立起来的特殊行政单位(如民族地方、特别地方等)最终都要演化为一般行政地方(郡县制)，以实现一国主权的完整性。因此，《汉书·地理志》称：“秦遂并兼四海，以为周制微弱，终为诸侯所丧。故不立尺土之封，分天下为郡县，荡灭前圣之苗裔，靡有孑遗者矣。”郡县制有效解决了国家税收汲取能力提升难题。周人虽然知道土地的重要性，但忽视了劳动人民的主观积极性。分封制下的二十万户与郡县制下的二十万户的粮食生产能力是存在天壤之别的。

从政治学原理来看，一个国家只能是一个政治区域而绝不是—个行政区，因为行政的基本内涵是管理，如果两者之间不存在管理与被管理的关系，就不存在行政关系。而政治关系不同，两者之间虽然可以是平等的政治关系，也可以是不平等的政治关系，但不必存在行政管理关系^[13]。因此，钱穆先生讲道：“严格说来，要到秦汉，才是中国历史上正式有统一政府。秦以前的中国，只可说是一种‘封建的统一’。直到秦汉，中央方面才有一个更像样的统一政府；而其所辖的各地方，也已经不是封建性的诸侯列国并存，而是紧密隶属于中央的郡县制度的行政区分了。”^[14]周制与秦制之间的制度交织是中华政治文明的一个主线矛盾，影响了千年的中国政治制度建设。

五、结束语

对周制与秦制之间的关系理解大体有两种：一种认为秦制是吸收和继承了周制，这是传统的正史观念；另一种则建构了周制与秦制之间政治文化体系的对立与平行关系，如百家争鸣中儒法之辩，溯源到周代以前的商代乃至夏代，都对前代记录的正史产生了一定的怀疑。这种怀疑令人产生两种思考：

第一种认为周制与秦制之间的关联性存在主

要是基于对周代存续八百年之久的政治体制力量的着迷和崇拜，以至于得出了秦汉帝国(乃至后世的历代王朝)都是继承了西周国家的政治文化遗产的结论。事实上，汉代的政治统治形式中两者兼而有之，即将西周的最本质的血缘关系移植到地方诸侯王国的汉制之中。汉制又为汉以后的王朝批判性继承(即惩前代弊政)。李峰(2007)还提到周人在建国初期，曾祭奠过已故的商王，在《尚书》中三篇关于克商的文章中周人直言不讳地称殷商为“戎商”或“戎殷”。在周人的时代，“戎”并非作“戎狄”(用于“夷夏之辨”的“夷”)之用，而是形容“尚武好战”，由是推断周人视商人为政治和军事上的竞争对手。

第二种则是基于商代(或者包括夏代)与周代有着平行发展的政治文化体系的假设，如文字、语言、图腾等等都存在一定的差异，至于在三代时期的文化交流是怎样展开的，如今还只能依靠想象。后来在诸侯国中出现的“陪臣执国命”(如三家分晋、田氏代齐)这类当时混乱的政治制度的直接产物，被认为是“周公辅政”的影响延续。相比之下，商代初期出现了“伊尹放太甲于

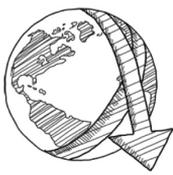
桐宫而自行执国命”的类似情形，最后结果都是伊尹还政于太甲和周公还政于成王。施行兄终弟及制度(以父子成继为辅)的商代却比施行父子成继制度的周代要稳定很多，比如周夷王以叔父的关系继承了侄子周共王的王位算是制度的回复，这种情况在后世的唐代、元代、明代都曾复现。历史上的三次制度倒退——西汉的七王之乱、西晋的八王之乱、明代的靖难之役，都在事实层面证明了中央集权制比分封制更能适应东方社会文化。

总而言之，周制与秦制是两种相对的、在政治文化上有较大区别的政制类型，它们衍生出来的政治统治形式也有天壤之别，特别是在统治基础、统治依据及统治手段等方面。自秦以后的王朝兼采周制与秦制，也是汉宣帝所言的“汉家自有制度，王霸道杂之”。但凡秦制胜于周制的朝代，如汉、唐、后周、明、清都有过一段全盛的大一统时期。若周制胜于秦制，如西汉初期(郡国并行)、西晋、唐中后期、两宋等，都是政制不得其法、不按照政治规律进行制度设计，才导致了内乱或外寇的发生。

参考文献

- [1] 雷蒙·阿隆.社会学主要思潮[M].上海:上海译文出版社,1988:587.
- [2] 马克斯·韦伯.经济与社会:上[M].北京:商务印书馆,1997:81.
- [3] 王浦劬.政治学基础[M].北京:北京大学出版社,2006:116-119.
- [4] 王惠岩.政治学原理[M].北京:高等教育出版社,2006:108.
- [5] 埃伦·格雷斯基.政治分析:政治科学概论[M].姜志达,译.北京:人民出版社,2013:83.
- [6] 李峰.西周国家的灭亡:中国早期国家的地理和政治危机[M].徐峰,译.上海:上海古籍出版社,2007:323.
- [7] 王震中.中国古代国家的起源与王权的形成[M].北京:中国社会科学出版社,2013:15.
- [8] 李峰.西周国家的灭亡:中国早期国家的地理和政治危机[M].徐峰,译.上海:上海古籍出版社,2007:386.
- [9] 冯天瑜.史学术语“封建”误植考辨[J].学术月刊,2005(3):5-21.
- [10] 王国维.秦都邑考[A].观堂集林[C].北京:中华书局,2001:335.
- [11] 徐旭生.中国古史的传说时代[M].北京:文物出版社,1985:205.
- [12] 王震中.中国古代国家的起源与王权的形成[M].北京:中国社会科学出版社,2013:437.
- [13] 周振鹤.中国历史政治地理十六讲[M].北京:中华书局,2013:28.
- [14] 钱穆.中国历代政治得失(新校本)[M].北京:九州出版社,2012:6.

责任编辑 夏继先



一线传真

打好放权赋能“三张牌” 优化营商环境促发展

近年来，信阳市委编办严格落实放权赋能改革精神，通过打好“先行先试”“调研评估”“动态调整”三张牌，持续为开发区赋予更多经济社会管理权限，以最优营商环境赋能开发区高质量发展。

一、打好“先行先试”牌，创新推动开发区高质量发展。按照“权责一致、依法下放、能放即放”原则，信阳市先行先试，率先完成省委、省政府对开发区的放权赋能工作任务。一是在豫东南高新技术产业开发区成立后，赋予豫东南高新技术产业开发区239项经济管理权限。二是按照“三化三制”精神，着力推动86项经济管理权限下放到市管各开发区，实现放权赋能全覆盖。三是结合实际，自主研究确定100余项经济社会管理权限，下放到各县区管理的开发区，为县域经济发展增添活力动力。

二、打好“调研评估”牌，精准科学为开发区放权赋能。坚持“调研先行、跟踪评估、动态调整”的原则，及时开展下放权责调研评估工作。一是成立调研评估工作组。市委编办主要领导亲自任组长，相关科室负责人为成员，定期针对各类开发区承接经济管理权限情况和履职运行情况进行调研评估。二是建立部门会商机制。市委编办牵头，定期召集市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局等职能部门召开专题会议，商讨解决发展中的问题，及时优化调整。三是注重实际运行效果。针对调研评估发现的长期没有办件事项的低频权限、实际履职运行中难以办理等权限进行重点分析研判、论证评估，及时建议调整，切实将开发区接得住、用得着的权限放下去。

三、打好“动态调整”牌，将接得住用得着的权限下放给开发区。近年来，信阳市累计优化

调整经济社会管理权限29项。如，将潢川经济技术开发区涉及交通、生产安全等方面的11项不能承接的权限，移交给潢川县承接；将高新技术产业开发区涉及文化市场、应急管理、交通运输不能承接的12项社会管理权限，移交平桥区承接；将豫东南高新技术产业开发区涉及应急管理、交通运输、市场监管无力承接的6项权限先予保留，暂由属地政府办理，待情况成熟再予以承接等。

邓州市委编办多措并举 促进机构编制工作提质增效

机构编制统计实名制网络管理系统是机构编制数据分类汇总的中枢平台。今年以来，邓州市委编办紧紧把握新形势下的机构编制实名制数据管理新要求，聚焦三项举措，促进机构编制工作提质增效。

一、完善制度建设，严肃机构编制管理刚性约束。制定机构编制实名制系统管理制度，明确管理职责、权限和操作流程，出台数据更新和保密制度，按照用编管理有关制度开展相关工作，严格审核各单位用编计划、人员变动情况，按照“编随事走，人随编走”原则，严把“出入”关口。依托机构编制统计及实名制网络管理系统建立工作台账，将机构编制数据变化、人员变动、领导职数调整等内容纳入台账管理，做到全流程可追溯，坚持月报制度，做好与市委编办的数据对接，确保系统数据的及时性、准确性和可靠性，为新一轮党政机构改革、事业单位重塑性改革统筹使用各类编制等工作提供扎实数据支撑。

二、强化队伍建设，提高工作人员业务素质和能力。组织机关全体人员每周二开展业务培训学习，积极参加省委编办组织的全省机构编制系统干部培训，提高每位同志对机构改革政策的解读和业务能力，确保机构编制工作精细化、专业

化。加强思想政治教育和职业道德教育，培养机关工作人员的敬业精神和责任心，建立奖励激励机制，将业务素质和能力纳入个人绩效考核，作为晋升、评优的重要依据，力求打造一支业务精湛、素质过硬、作风优良的机构编制管理工作队伍，让每位同志都能够适应新时代机构编制管理工作需要。

三、狠抓监督检查，提高机构编制资源配置使用和决策质量。监督检查是确保政策落实的重要手段，通过督查和调研相结合的形式，积极和组织、人社等部门加强业务沟通和联系，对人员、编制等信息进行对比，打破数据“壁垒”，对监督检查发现的问题进行有针对性的分析处置，形成更加协同高效的监督管理体制。将日常督查和专项督查相结合，通过实名制信息数据库调整更新月报、年报等形式，对机构设置、人员编制和职责履行等情况进行督查，实现机构编制统计及实名制网络管理系统机构清、编制清、领导职数清、实有人员清，进一步提升数据的准确性和权威性，促进机构编制工作提质增效。

卢氏县委编办扎实做好事业单位 登记管理工作

今年以来，卢氏县委编办坚持围绕中心、服务大局，全面践行“便捷高效”的事业单位登记管理服务理念，创新工作思路，优化服务质量，不断提升事业单位登记管理工作质效。

一、重学习提业务能力。将事业单位法人登记管理相关法律法规、政策文件纳入学习内容。以集中领学、分散自学等形式全方位、多角度开展学习，确保全办干部特别是业务干部学懂弄通《事业单位登记管理暂行条例》《事业单位登记管理暂行条例实施细则》和中央、省、市关于事业单位登记管理的相关政策文件精神，切实提高依

法依规办事履职业务能力。同时，定期、分批次组织各部门相关事业单位工作人员专题学习《事业单位登记管理档案管理办法》等政策法规，提升登记工作的规范化水平。

二、勤沟通提办事效率。建立与业务科室横向沟通机制，及时汇总事业单位机构编制调整变化情况，第一时间掌握机构变更、职能调整事项，对新设立、变更、撤销的事业单位，提醒申办登记手续，确保事业单位法人应设尽设、应变尽变、应销尽销，确保事业单位登记管理台账“底数清、数据准、情况明”。充分发挥日常工作交流群作用，通过在线答疑、远程协助、操作演示、帮办服务等方式帮助各事业单位解决业务难题，补齐业务短板，杜绝因人事变化、人员流动而导致登记业务能力不足、工作承接不畅等问题。

三、严审核提工作标准。在日常登记管理中，严格审核单位提交的登记材料，制定办理流程图，告知材料清单，认真查验材料是否齐全完整；对材料不完整、不规范的及时通知单位补齐整改，确保各项材料真实有效、规范齐全，坚决把好初始资料审核关，维护登记管理工作的严肃性。对事业单位线上提交设立、变更、注销等材料中存在的问题，及时通过网上登记管理系统进行反馈，并主动通过微信、电话等方式对存在的问题进行规范解答，待线上提交材料审核通过后再报送纸质材料，进一步提高登记工作的规范化程度。

修武县委编办做实做细监督工作 切实提升监督检查质量

修武县委编办认真贯彻落实《中国共产党机构编制工作条例》和《机构编制监督检查工作办法》，始终把监督检查放在机构编制工作的全过程，以强化政治监督为统领，以开展专项监督为抓手，以做实日常监督为基础，全面强化职能监

督，推进机构编制高质量发展。

一、聚焦“两个维护”，坚决做好政治监督。牢牢把握机构编制部门是党的机关、政治机关定位，学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平总书记关于机构编制工作的重要指示精神。为做好事业单位重塑性改革“后半篇”文章，对县直部门的改革落实情况进行调研评估，坚决纠正机构“明合暗分”、擅自挂牌等改革落实不到位问题，巩固改革成果。对乡镇机构改革、四个领域综合执法体制改革等重点改革加大监督检查力度，压实政治责任，强化机构编制管理和监督的主体责任。

二、针对突出问题，扎实开展专项监督。坚持问题导向，结合不同时期的中心工作，统筹谋划安排，集中精力开展重点检查。扎实开展超审批权限设置机构等问题自查自纠、“条条干预”专项治理、机构编制问题整改等专项监督检查，针对发现的问题与被检查单位的主要领导沟通交换意见，及时下发整改通知，责令限期改正，切实增强了监督工作的主动性和针对性。针对机构编制政策法规意识淡薄等问题，发放《机构编制政策法规学习资料》、《机构编制监督检查常用知识手册》，组织各单位人事干部参加政策法规学习培训。同时，全面开展学习贯彻《中国共产党机构编制工作条例》等法规制度专项检查，切实增强了各部门党管机构编制的意识。

三、坚持监督常在，做实做细日常监督。认真落实机构编制法规制度要求，建立县直机关事业单位机构编制报告工作档案60份，切实强化机构编制年度重要事项报告、核查结果的运用。坚持监督关口前移，拓宽监督渠道，高度关注工作调研、专项检查、机构编制重要事项年度报告中反映出的问题，加强分析研判，主动监督、及时监督。注重把问题线索作为日常监督的重要切入点，定期研判、分类处置，对工作中发现的苗头性、倾向性“条条干预”问题及时约谈提醒、责

令整改，做到“未病先防”“小病防变”。

管城区“一元”带“多元” 助力基层治理提质增效

郑州市管城区委社会工作部组建以来，积极探索多元主体参与社区治理的新机制、新途径，为社会组织的发展创造良好环境的同时，“一元”带“多元”助力基层治理提质增效。

一、支持多元主体参与社会治理。打造区级社区服务项目创投大赛，吸引了一批优秀的组织、企业落地管城，参与社区基层治理，涌现出了一批优秀社区服务品牌项目，在帮扶困难群众、创新社会治理等方面发挥了重要作用。18个来自社区社会组织、企业等的不同主体通过精彩的讲述和生动的案例，向评委和观众阐述了项目的目标、实施计划以及预期效果。这些项目涵盖了社区养老、儿童关爱、惠企服务、文化传承、志愿者服务、新就业群体参与治理等多个领域，将有效推进社区服务项目化，推动形成共建共治共享治理格局。

二、推进社区社会组织品牌化建设。主办2024年度管城区社区社会组织综合能力提升路演活动。通过各街道初选，20支队伍以现场PPT演讲的方式，从组织成立发展、取得成效、参与社区治理、项目承接等方面进行展示，现场专家从组织管理、队伍建设、服务能力、公益形象等多维度进行综合评价。活动从提升社区社会组织服务效能、扩大服务覆盖面入手，不断创新和拓展社区社会组织参与社区治理的形式和内容，为优秀社区社会组织搭建交流展示平台，推动社区社会组织可持续发展。

三、探索社区社会组织发展的新路径和新模式。秉承以人民为中心的发展理念，对街道级社区社会组织孵化中心开展评估，积极为各街道社

区社会组织搭建平台，探索社区社会组织孵化培育方向。12个街道级社区社会组织孵化中心代表齐聚一堂，就各自的工作情况、亮点项目、未来规划等进行详细汇报，充分展示了在孵化社会组织、推动社区治理创新、满足居民多元化服务需求等方面所取得的显著成效和宝贵经验。

二七区委编办强化“三个精准” 提升事业单位法人登记管理工作质效

为进一步巩固事业单位重塑性改革成果，确保改革后涉改单位顺利开展工作，郑州市二七区委编办进一步强化“三个精准”，严格管理、狠抓落实、强化服务，大力促进事业单位法人登记管理工作高效运行。

一、分类摸排精准发力。对全区涉改事业单位按照设立、变更和注销划分三个类别，精心制定待办事项清单，分别建立机关赋码初领、变更、撤销台账和事业单位法人设立、变更、注销登记等业务动态管理台账。通过清单化管理明晰涉改单位事项，确保机关群团赋码和事业单位法人登记工作及时有效推进。

二、优化流程精准服务。安排专人“一对一”业务指导，对登记事业单位提供定期沟通、证书到期换领提醒等服务，促进专办人员精准掌握各类事项法律法规政策和业务办理流程。进一步推行“即来即办”，采取线上材料预审与线下容缺受理相结合的方式快速高效办理相关业务，对提交材料齐全的单位实行当场办结。对无不良信用记录的单位实行容缺受理，先办后补，当场办结，实现“最多跑一次”，服务效率和管理水平显著提升。

三、强化监督精准监管。对事业单位登记及法人年度报告等信息及时通过网络平台公示，接受社会各界监督与评价。按照“双随机、一公

开”要求，对法人登记事项及年度报告等公示内容实施实地核查，以保障公示信息的真实无误。积极参与社会信用体系建设，及时向“信用郑州”平台提交相关信息，不断加大对事业单位运行情况的监督。

上街区委编办 加强机构编制工作精细化管理

郑州市上街区委编办以规范、准确、全面为目标，建立“三个台账”促进机构编制工作精细化管理。

一、建立任务台账，抓牢工作落实。根据年初机构编制工作要点，认真梳理本年度各项重点工作，建立工作计划台账，明确目标任务和进度要求。建立机构改革进度专项台账，对照党政、街道、执法体制改革和任命文件，对机构调整、人员划转、事业单位登记等工作，建立台账逐项销号，确保工作有序推进。

二、完善信息台账，抓细日常管理。在原有部门机构编制管理台账的基础上，实行电子台账和纸质台账同步管理，对各部门的历史沿革、主要职责、内设机构、人员编制、领导职数以及所属事业单位业务范围、岗设情况、人员职级等要素进行完善，并结合实名制系统做到信息同步更新，确保各项数据的完整性和精确度。

三、建立问题台账，抓实监督检查。通过实地走访核查、年度报告公示、“双随机一公开”等方式开展监督检查，对登记不规范、履职不到位等问题建立台账，并将核查记录、结果报告、整改结果等分类归档，为事业单位评估提供依据。此外，对照近年来历次巡视和上级督查发现的问题，建立以案促改台账，举一反三，警醒各部门严格按照机构编制规定运行。

责任编辑 华 夏



丹江水自穿黄隧洞北口涌出



丹江水穿越黄河而过



丹江水穿黄后一路向北方流去



南水北调纪念碑

穿黄工程是人类历史上最宏大的穿越大江大河的水利工程，它不仅承担着从黄河南岸向黄河以北地区供水的重任，而且在水量丰沛时可向黄河相机补水。穿黄工程创造了我国水利史上多项新纪录：第一次采用大直径隧洞穿越黄河，第一次采用泥水平衡加压盾构进行施工，第一次采用隧洞双层衬砌结构，国内最深的竖井地连墙深度和厚度，国内水利工程最深的盾构始发等。

◎本期摄影/文明 文字整理/石羽



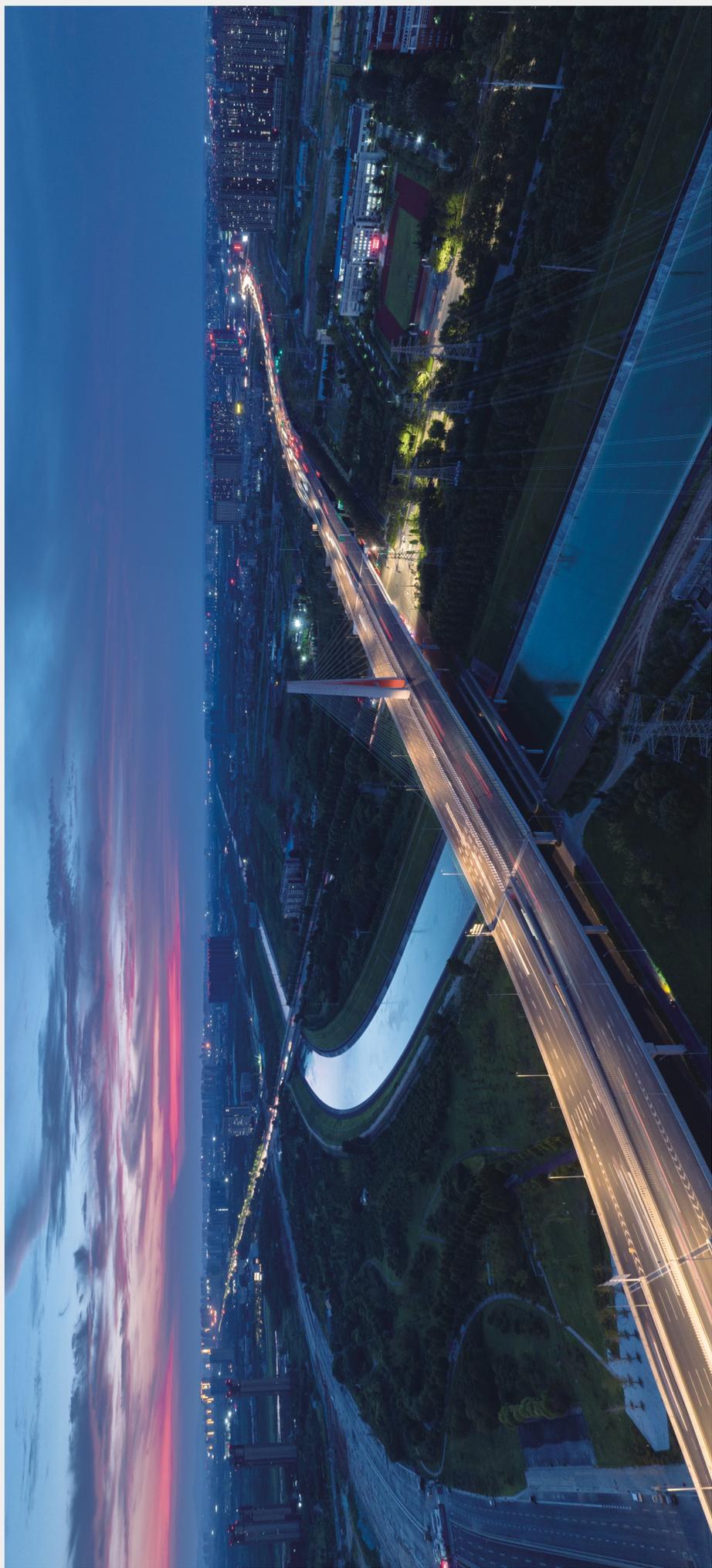
穿黄工程是全国中小學生研学基地



穿黄工程北岸建筑物



穿黄工程北出口俯瞰



交织 摄影/文明

ISSN 2095-7017



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