

重庆行政



聚焦重庆发展  
研究行政规律  
服务政府决策

CHONGQING ADMINISTRATION

重庆行政

第四期  
总第196期

二〇二一年八月



4  
2021

主管：重庆市人民政府 主办：重庆行政学院



## 行政资讯 ●●●

6月7日至9日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在青海考察时强调，要坚决贯彻党中央决策部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持以人民为中心，坚持稳中求进工作总基调，深化改革开放，统筹疫情防控和经济社会发展，统筹发展和安全，攻坚克难，开拓创新，在推进青藏高原生态保护和高质量发展上不断取得新成就，奋力谱写全面建设社会主义现代化国家的青海篇章。

6月23日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平来到北京航天飞行控制中心，同正在天和核心舱执行任务的神舟十二号航天员聂海胜、刘伯明、汤洪波亲切通话。

6月29日，庆祝中国共产党成立100周年“七一勋章”颁授仪式在北京人民大会堂金色大厅隆重举行。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平向“七一勋章”获得者颁授勋章并发表重要讲话。习近平强调，一百年来，一代又一代中国共产党人，为赢得民族独立和人民解放、实现国家富强和人民幸福，前仆后继、浴血奋战，艰苦奋斗、无私奉献，谱写了气吞山河的英雄壮歌。

7月1日上午，庆祝中国共产党成立100周年大会在北京天安门广场隆重举行，各界代表7万余人以盛大仪式欢庆中国共产党百年华诞。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平发表重要讲话。他强调，过去一百年，中国共产党向人民、向历史交出了一份优异的答卷。现在，中国共产党团结带领中国人民又踏上了实现第二个百年奋斗目标新的赶考之路。中国共产党立志于中华民族千秋伟业，百年恰是风华正茂。回首过去，展望未来，有中国共产党的坚强领导，有全国各族人民的紧密团结，全面建成社会主义现代化强国的目标一定能够实现，中华民族伟大复兴的中国梦一定能够实现。

7月21日至23日，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平来到西藏，祝贺西藏和平解放70周年，看望慰问西藏各族干部群众。习近平作为中共中央总书记、国家主席、中央军委主席到西藏庆祝西藏和平解放，在党和国家历史上是第一次，充分表达了党中央对西藏工作的支持、对西藏各族干部群众的关怀。习近平指出，西藏和平解放70年来，在党中央坚强领导下，在全国人民大力支持下，西藏各族干部群众艰苦奋斗、顽强拼搏，社会制度实现历史性跨越，经济社会实现全面发展，人民生活极大改善，城乡面貌今非昔比。实践证明，没有中国共产党就没有新中国，也就没有新西藏，党中央关于西藏工作的方针政策是完全正确的。

7月30日，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势，部署下半年经济工作。中共中央总书记习近平主持会议。会议认为，今年以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，我们统筹国内国际两个大局、统筹疫情防控和经济社会发展，有效实施宏观政策，经济持续稳定恢复、稳中向好，科技自立自强积极推进，改革开放力度加大，民生得到有效保障，高质量发展取得新成效，社会大局保持稳定。成功举办庆祝中国共产党成立100周年系列活动，正式宣布全面建成小康社会，踏上向第二个百年奋斗目标进军的新征程。

7月2日，重庆市庆祝中国共产党成立100周年座谈会举行。市委书记陈敏尔出席并讲话。他强调，要深入学习贯彻习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的重要讲话精神，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，大力弘扬伟大建党精神，更加坚定、更加自觉地牢记初心使命、开创美好未来，继续为实现人民对美好生活的向往不懈努力，努力为党和人民争取更大光荣。

7月14日，市委书记陈敏尔开展习近平总书记“七一”重要讲话精神宣讲，并为全市党员干部讲党史学习教育专题党课。他强调，要深入学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神，深刻领会讲话的重大意义、丰富内涵、核心要义和实践要求，牢记初心使命，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚持以史为鉴、开创未来，更好地把习近平总书记殷殷嘱托全面落实在重庆大地上，在新的征程上奋力开创更加美好的未来。

7月30日，市疫情防控工作领导小组指挥调度会议召开。市委书记、市疫情防控工作领导小组组长陈敏尔主持会议并讲话。他强调，要深入贯彻习近平总书记关于疫情防控的重要指示精神，深刻认识当前疫情防控形势的严峻性，务必高度重视，坚决果断行动，做到排查范围对象从细、应对速度从快、防控措施从严、工作作风从实，坚决阻断疫情传播渠道，切实守护好人民群众生命安全和身体健康。

(张波)

# 目录

## CONTENTS

执行编辑 张波 美编 胡越

### ○ 庆祝中国共产党成立 100 周年

- 4 百年征程孕育红色宝库 红色文化成就百年辉煌 / 扶小兰
- 6 中国共产党干部教育培训的百年历程及经验启示 / 王力
- 9 中国共产党百年党内政治生活的理论探索与实践经验 / 杨蕾歆

### ○ 成渝地区双城经济圈建设

- 13 抢抓机遇 精准用力 实干担当 加快建设明月山绿色发展示范带 / 郑小波
- 16 全力打造主城都市区“迎客厅” 在成渝地区双城经济圈建设中展现新担当实现新突破 / 刘兆奎
- 19 聚焦一体化 下好先手棋 加快推动遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设 / 王超尤

### ○ 乡村振兴

- 23 坚持走城乡融合发展的乡村振兴之路 奋力谱写重庆乡村振兴新篇章 / 刘贵忠
- 26 巩固拓展脱贫成果 全面加快乡村振兴 持续推进万盛由资源型城市朝着绿色生态转型发展 / 袁光灿
- 29 借力全域旅游 夯实发展之基 努力做好乡村振兴与脱贫攻坚的有效衔接 / 马健
- 32 项目接续：脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径 / 吴映雪

### ○ 公共行政

- 35 解决形式主义官僚主义突出问题 切实为基层政府减负 / 周振超 王京菁 王琦君
- 39 政府信用政策扩散的法治矫正：国家联合惩戒合作备忘录的适用与变迁 / 类延村 丁可可
- 46 地方教育政务服务标准化建设：现实问题与推进策略——以 S 市为例 / 徐洁涵
- 50 重大公共危机中社会组织参与基层协同治理运行机制研究 / 刘清华 包进
- 53 有为政府：规范平台经济发展的政策创新 / 阳盼盼

### ○ 治理现代化

- 56 重庆市合川区“四坚持四转变” 整体提升市域社会治理现代化水平 / 谢东
- 59 重庆市铜梁区运用大数据智能化增强基层社会治理新动力 / 左春华

- ★中国党政系列专业期刊
- ★中国核心期刊(遴选)数据库全文收录期刊
- ★CNKI系列数据库全文收录期刊
- ★万方数据数字化期刊群全文收录期刊
- ★中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
- ★龙源电子期刊数据库全文收录期刊
- ★维普网全文收录期刊

## 声明

本刊面向全国公开发行人, 版权所有, 未经许可不得转载, 如有印刷装订错误请致电负责调换: (023) 66244056。

- 61 重庆市永川区搭建“平安综治云”群防智治平台 提升市域社会治理现代化水平 / 龙鹏宇
- 64 智慧平安建设掀开重庆市两江新区市域社会治理新篇章 / 马鹏辉 张 沛
- 67 市域社会风险治理能力现代化的实现路径——基于韧性治理理论的分析视角 / 赵 秋

### ○ 法治纵横

- 71 地方金融监管立法的构建路径——以西部金融中心为例 / 黄 谷 张 桦
- 74 以目标导向的法律硕士案例教学路径探析 / 贺洪波
- 77 乡村振兴视野下农村文体广场建设用地的法律困境与出路 / 白云志 陶弈成 龙圣锦
- 82 政法工作智能化建设的需求与优化 / 邵元勋 彭彦熙 牛中盈

### ○ 党的建设

- 85 构建高校党史学习教育长效机制的思考 / 黄 旭
- 88 借力“互联网+党建”推进村级治理的路径 / 李 娜
- 90 统一战线参与城市基层社会治理的路径 / 陈 坦
- 92 从三湾改编领悟新时代党建工作规律 / 申 川

### ○ 文旅视野

- 95 充分发挥综合档案馆文化属性 助力重庆文化强市建设 / 龚建海
- 98 高质量发展康养旅游产业的重庆路径 / 陈雪钧 李 莉
- 101 重庆市大足区文化产业发展现状及对策 / 李远丹
- 104 新闻类课程开展课程思政的探索与实践 / 徐华飞 王 鹏

### ○ 智库观察

- 107 破解重庆市乡村旅游同质化困局的建议 / 文丰安
- 109 重庆发展飞地经济存在的问题与建议 / 赵 智 廖明辉

# 百年征程孕育红色宝库 红色文化成就百年辉煌

扶小兰

中国共产党人在巴渝大地百年奋斗历程中,积淀了丰富深厚的红色文化资源,孕育构筑了独特的红色文化谱系。在庆祝中国共产党百年华诞的重大时刻,在全党全社会掀起以学党史为重点的“四史”学习教育热潮中,充分挖掘用好重庆红色文化资源,无疑具有十分重大的现实意义。

## 一、精准界定、清晰谱系是挖掘用好重庆红色文化资源的基础工程

重庆是一座光荣的红色之城、英雄之城,中国共产党人在重庆的百年奋斗历程,孕育了深厚的红色基因,积淀了丰富的红色资源。要充分利用好这些红色文化资源,传承好红色基因,最基本的前提当然是清晰明晰重庆红色文化资源图谱,即要盘清重庆红色文化资源“家底”,构建重庆红色文化资源谱系。

一是要在理论上清晰界定红色文化资源。红色文化是中国共产党领导中国人民在追求民族独立、人民解放,国家富强、人民幸福的非凡奋斗历程中,以马克思主义理论为指导,继承中华优秀传统文化,吸收世界进步文化,吸纳社会实践成果,创造发展而成的先进社会文化,主要表现为物质和精神两种形态。它孕育产生于艰苦卓绝的革命斗争时期,凝练成型于社会主义革命和建设时期,丰富升华于改革开放新时期,必将发扬光大于中国特色社会主义新时代。重庆红色文化资源是中国共产党人在重庆的百年奋斗历程中所积累的文化资源。就物质形态而言,主要包括各历史时期留存的红色旧址、红色器物、红色文献、红色人物、红色事件、红色建筑等;就精神形态而言,主要包括各历史时期形成的红色精神、红色文艺、红色研究、红色创作等。

二是要盘清重庆红色文化资源“家底”,构建重庆红色文化资源谱系。中国共产党创建时期,邓中夏、黄日葵、萧楚女、恽代英等共产主义者在重庆宣传马克思主义。大革命时期,杨闇公、朱德、刘伯承、陈毅等在重庆创建组织,领导泸顺起义。土地革命时期,革命烈火燃遍巴渝,先后打出了十面红

军旗帜;三大主力红军转战巴渝,在重庆地区留下光辉足迹、播撒革命火种。抗日战争时期和解放战争时期,以周恩来为首的中共中央南方局在重庆驻守8年,高举抗战民主旗帜,坚持和发展抗日民族统一战线,为争取政治民主和抗战胜利以及战后中国光明前途作出了卓越贡献,在此过程中培育了伟大的红岩精神;抗战胜利后,毛泽东以弥天大勇亲赴重庆,进行了决定中国前途命运的重庆谈判;新中国成立前夕,一大批党的优秀儿女在渣滓洞、白公馆等监狱与国民党进行不屈不挠的斗争,用鲜血和生命谱写了惊天地泣鬼神的英雄史诗,留下了血与泪的警示录——“狱中八条”。新中国成立初期,以邓小平为主要领导的中共中央西南局坐镇重庆,进行了大量开创性工作,为大西南乃至全国的解放和建设事业建立了伟大功勋。三线建设期间,一大批工人干部、科技人员和解放军官兵义无反顾地从祖国的四面八方奔赴重庆,在艰苦的环境中,无私奉献他们的才华、心血和青春,与全国“三线人”一起创造了三线精神。在改革开放新时期,为确保三峡工程建设顺利进行,百万移民舍小家、顾大家,孕育了三峡移民精神。上述各历史时期中国共产党在重庆领导人民进行革命、建设和改革的伟大实践中创造的所有物质形态和精神形态的文化都属于重庆红色文化资源,要在普查盘清这些红色文化资源的基础上,建立重庆红色文化资源数据库和图谱,并以各种方式向党员、干部及全市乃至全国人民展示,以促进对红色文化资源的系统规划、深度挖掘和保护利用。

## 二、深挖内涵、升华价值是挖掘用好重庆红色文化资源的灵魂工程

准确把握和深度挖掘重庆红色文化资源的内涵,并深刻认识其在全国红色文化谱系和中国共产党革命精神谱系中的独特性和重大价值,是利用好、传承好重庆红色文化资源的灵魂和根本。

一是要深度挖掘重庆红色文化资源的历史事实,强化学理支撑。深度挖掘红色文化资源的历史

史实,实事求是地还原红色历史的本真,准确把握并提炼升华红色资源承载的历史记忆和蕴含的多重价值,是挖掘和拓展重庆红色文化资源内涵的基本前提和支撑。为此,建议在近年来有关部门已作出相当努力并取得显著成果的基础上,进一步加大力度持续挖掘和深化研究红色文化历史,尤其是加强相对缺乏研究的红色文献、红色事件、红色人物等相关史实的挖掘和理论研究。

二是要深刻阐释重庆红色文化资源的特定内涵和重大价值。在研究厘清重庆红色文化资源历史的基础上,深度挖掘和拓展其内涵与时代价值,并深刻阐释其相较于全国其他红色文化资源的共性与个性特征,充分认识其在全国红色文化谱系和中国共产党革命精神谱系中的独特性和重大价值。如重庆大革命时期,以杨闇公、朱德、刘伯承、陈毅等为代表的中国共产党人领导发动的顺泸起义,是中国共产党人独立掌握革命武装、举行武装起义的最早尝试,得到党中央的高度评价,在党的军事史、革命史中有着重要的地位。抗日战争时期和解放战争初期,周恩来领导中共中央南方局驻在重庆,高举抗日民族统一战线旗帜,在艰难的环境中创造性地开展统战工作,取得了维护统一战线以坚持抗战到胜利的成绩,对中国革命作出了全国性历史贡献,尤其是促成了中间党派转化并形成民主党派阵营,从而为争取解放战争胜利、召开新政协成立中央人民政府、将人民政协固定为人民民主统一战线的组织形式以形成中国共产党领导的多党合作政治协商的中国特色的民主政治新制度和政党政治新格局,提供了物质力量和法理基础。这无疑是其间所形成的红岩精神最本质最独特的内涵和最大的历史贡献,也是红岩精神成为中国共产党革命精神谱系的重要组成部分,成为中国共产党人和中华民族的宝贵精神财富,与井冈山精神、长征精神、延安精神、西柏坡精神等并立于世的根本价值所在。

### 三、系统规划,增强效力是挖掘用好重庆红色文化资源的核心工程

坚持系统观念、全局思维,强化统筹规划、整体保护,创新方式方法,活化红色记忆,增强红色文化效力,是深度挖掘用好红色文化资源、打造党史学习教育和“四史”宣传教育阵地的核心工程。

一是要系统规划、整体保护、活化利用重庆红色文化资源。重庆红色文化资源极为丰富,建议相关部门在盘清红色文化资源存量及分布,并对之进行评估与可行性分析的基础上,统筹整合全市红色文化资源,构建红色文化资源系统资料库,以保证红色资源利用的全面性、系统性和持续性。

二是要创新方式方法,增强红色文化效力。要利用好红色资源,发扬好红色传统,传承好红色基因,需要立足新时代不断创新红色资源开发、利用和传播模式,赋予红色文化资源新时代内涵和现代表达方式,活化红色文化载体,彰显红色文化魅力。要在红色文化宣传中助推红色文化走向社会、服务大众,进机关、进院校、进企业、进军营、进社区、进乡村,让红色文化全方位融入社会生活,形成全党全社会学习和认同红色文化的浓厚氛围,促进人们做到知史爱党、知史爱国,明白红色政权来之不易、新中国来之不易、中国特色社会主义来之不易。在红色文化传播方式方面,要充分利用现代科技手段,增强红色文化的传播力、感染力和吸引力,如充分利用现代传媒手段推进“互联网+红色文化”,更新传播语言与方式,推动红色文化传播叙事话语的网络化和生活化,推动“灌输式”教育向“体验式”教育转变。

红色文化资源承载着中国共产党波澜壮阔的革命史、艰苦卓绝的奋斗史、可歌可泣的英雄史,是共产主义理想信念同发展变化了的革命形势与任务相结合的产物,是党的性质和宗旨的集中体现,是党的优良传统和作风在特定历史时期的集中体现,是中国共产党人崇高品德和伟大情怀的集中体现,是对中华民族精神的继承和伟大升华,是中国共产党能够从小到大、由弱变强的强大精神武器,是实现中华民族伟大复兴的强大精神动力,因而具有超越时空的强大吸引力和感召力。在庆祝中国共产党百年华诞的重大时刻,在全党开展党史学习教育、全社会开展“四史”宣传教育的热烈氛围中,充分挖掘用好红色文化资源,传承好红色基因,鼓起精气神迈进新征程、奋进新时代。

作者单位:中共重庆市委党校党史教研部教授

责任编辑:胡越

# 中国共产党干部教育培训的百年历程及经验启示

王 力

干部教育培训是中国共产党进行干部队伍建设的一项重要举措,在中国革命、建设、改革各个历史时期,为党和国家事业的发展作出了重要贡献。值此中国共产党成立百年之际,梳理总结干部教育培训的百年历程及其经验启示,对新时代进一步推进干部教育培训发展,具有重要现实意义。

## 一、中国共产党干部教育培训的百年历程

百年来,中国共产党的干部教育培训工作经历了从无到有、从小到大、从弱到强的发展历程。

(一)新民主主义革命时期,党的干部教育培训工作在探索中形成

1921年,中国共产党诞生,掀起了党领导干部教育培训工作的序幕。党的一大通过的决议就指出,要成立工人学校提高工人觉悟。随后,湖南自修大学、上海平民女校、上海大学以及在北京、上海等地开办的工人补习夜校,为党早期事业的发展,培养了大批骨干。1924年5月,党的扩大执行委员会会议又明确提出要设立党校培养革命人才。于是,以刘少奇同志等人创办的安源党校为代表,各地党的领导机关陆续创办了党校。与此同时,国共第一次合作期间,中国共产党还利用黄埔军校、农民运动讲习所等平台,教育培养军事、农运干部。土地革命时期,干部教育培训体系雏形初现。在井冈山革命根据地,毛泽东同志领导创办的工农红军军官教导队,成为我军军事院校的源头。1929年“古田会议”通过的决议,提出了加强党内教育的18项教育方式,具有重要的指导意义。在中央苏区,形成了马克思共产主义学校(中央党校前身)、苏维埃大学、红军大学等中央一级的干部教育学校体系,另有江西省苏维埃干部学校等省一级干部学校,以及遍布苏区各县的干部短期训练班;在各地地方革命根据地内,也积极开办军事政治学校、列宁学校、党校等干部学校和干部训练班。

在党扎根延安后,干部教育培训事业迎来了新的探索。1938年10月,党的六届六中全会通过的决议明确要求:“大量设立各级培养干部的学校、训练班等”。据统计,抗战期间党在各根据地和解放区,分级分类设立有48所干部学校。其中,延安的

中央党校、马列学院、抗大、陕北公学、八路军军政学院等干部学校,蜚声中外。在干部教育培训内容方面,逐步确定以马克思主义理论、政策方针、党史、军事、文化等为主要学习内容。为专门统管干部教育培训工作,中共中央在1939年2月设立干部教育部。1941年12月颁发的《关于延安干部学校的决定》,又首次对党成立以来的干部教育培训进行了重要总结,是党探索干部教育培训的重要尝试。1940年和1942年两次就在职干部教育进行重要部署。解放战争期间,在中共中央的领导下,各解放区的干部教育培训工作在继承中继续探索,呈现两点特色:一是为适应党的工作重心转移,有计划地教育培训了大批能够管理城市经济、政治、军事、党务、文化教育等工作的干部;二是为缓解革命斗争与学习教育间的工学矛盾,干部在职教育走向正规化,极大地提高了广大干部的文化水平和专业知识。

整体而言,这一时期的干部教育培训实践,不仅为革命事业培养了大批各级党政军干部,还初步形成了党领导下的规模较大、门类较全、覆盖较广、务实有效的干部教育培训体系。

(二)社会主义革命和建设时期,党的干部教育培训工作在曲折中发展

新中国成立后,党的地位与历史任务发生了根本变化,为提高广大干部的执政能力和水平,中共中央采取了多项举措来推动干部教育培训工作进一步发展。一是出台了大量直接或间接指导干部教育培训工作的文件,如《关于加强理论教育的决定(草案)》(1951)、《关于加强干部文化教育工作的指示》(1953)、《关于轮训干部的决定》(1961)等,它们在全国范围内统一明确了这一时期干部教育培训的地位作用、指导思想和实施方针。二是采取多种途径来教育培训干部,既有马列学院(中央高级党校)、中级党校和初级党校构成的党校教育培训体系,又有数百所专业干部学校和成千上万所干部业余文化补习学校,还有国民教育系统的高、中等学校参与干部教育培训(专门成立中国人民大学、中央民族学院等),它们为干部教育培训工作顺

利开展提供了保障。三是建立起干部轮训制度,有计划地对县委书记一级以上的中、高级干部进行轮训,大规模地培养造就了一支又红又专的干部队伍。四是干部教育培训的内容兼顾理论学习和文化补习,既要学习马恩列斯和毛泽东同志的著述,加强马克思理论武装,又要进行扫盲运动,注重提高干部文化水平。

当然,这一时期的干部教育培训发展中也有曲折,先后出现过盲目发展和发展停滞的时期,损害很大,教训很深。不过,总的来说,这一时期的干部教育培训工作,成绩还是主要的。一方面,为建设和巩固新生的社会主义国家培养了大批干部人才,特别是许多干部的文化水平从文盲转变到相当于中学水平;另一方面,干部教育培训体系发展更为成熟,积累了社会主义国家开展干部教育培训的经验。

(三) 改革开放和社会主义现代化建设新时期,党的干部教育培训工作在改革中完善

十一届三中全会后,党的干部教育培训工作逐步迈向了正规化改革历程,开启了一个崭新的发展阶段。以各级党校和干部学校恢复办学为起点,党的十一届三中全会前后的干部教育培训以短期政治轮训为主,着重帮助干部在思想上拨乱反正。随着社会主义现代化建设大幕的升起,正规化的干部教育培训成为推进干部队伍“四化”建设的重要举措。主要表现为:其一,干部教育培训重要性更加突出。1982年干部教育培训问题首次进入党和国家的根本大法;1983年的《全国干部培训规划要点》开启了制定周期性干部教育培训规划的先例;1995年的《中国共产党党校工作条例》和2006年的《干部教育培训工作条例(试行)》,则分别是第一次以党内法规的形式规范了党校工作与干部教育培训工作。其二,干部教育培训渠道更加多元。在各级党校、干部院校、社会主义学院、高等院校和中等专业学校等干训机构外,20世纪80年代中后期各地开始成立行政学院(国家行政学院1994年成立);20世纪90年代开始派遣干部出国(境)培训;21世纪初又成立了中国浦东、井冈山、延安干部学院和大连高级经理学院;干部教育培训信息化建设起步发展;并且在高校以开展干部教育培训的形式,从干部专修科转向建设干部培训基地。其三,培训内容针对性更加凸显。党的十二大后,在坚持政治理论教育的同时,先后经历了以学历教育与岗位职务培训为重的两个重要阶段;十三届四中全会后,加重了马列主义、毛泽东思想和党的路线方针政策在干部教育培训内容中的比重;20世纪90年代中后期

开始,思想政治和国际素养成为干部教育培训的主要内容,如党校教育系统形成了“三基本”“五当代”的教学内容布局。其四,干部教育培训的对象更加全面。在分级分类、全员培训的原则下,根据培训对象的层次、类别、岗位而开办培训班次,实现了对全体干部进行教育培训:既有高级领导干部进修班、读书班,又有乡镇、街道干部培训班;既有党政干部专修班,又有三总师、政法干部、群团干部、民族干部、妇女干部等岗位职务培训班。值得一提的是,这一时期还召开了大量干部教育培训工作理论研讨会,对解决干部教育培训实践中遇到的痛点问题,大有裨益,极大地推动了干部教育培训理论与实践的发展。

总之,改革开放和社会主义现代化建设新时期的干部教育培训,正规化建设成绩喜人,既为推进改革开放提供了政治过硬和业务精良的干部队伍,又初步形成了中国特色干部教育培训体系。

(四) 中国特色社会主义新时代,党的干部教育培训工作在守正中创新

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视干部教育培训工作,在顶层设计上明确“干部教育培训是干部队伍建设的先导性、基础性、战略性工程”。具体实践中,在充分继承党干部教育培训优良传统的基础上,总结经验教训,进一步发展创新,呈现三大鲜明特点。一是干部教育培训的内容“从实”。一方面,表现为内容翔实,以学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想为主线,坚持理想信念、党性修养、政治理论、政策法规、专业业务、知识更新等教育培训,体系完备;另一方面,表现为联系实际,聚焦党和国家中心工作、党委和政府重大决策部署、社会热点难点问题,把教育培训内容与干部工作实际有机结合起来,提升干部解决现实问题的能力。二是干部教育培训的纪律从严。针对以前干部教育培训管理松懈、纪律松弛的情况,2013年中共中央组织部印发《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》,明确要求加强学员管理、切实改进干部教育培训学风;2015年习近平总书记在“全国党校工作会议”上发表的重要讲话,又提出“党校姓党”这一党校工作的根本遵循,贯穿于各级党校办学治校全过程和各方面,转化成为党校人的自觉行动。三是干部教育培训的形式“从活”。面对干部教育培训属于成人教育和信息技术飞速发展的实际,为提高干部教育培训的实效,近年来不断创新干部教育培训的形式。比如在组织形式上,基本形成了党委(党组)中心组学习、脱产培训、干部选学、在职自学和网络培训

“五位一体”的总体格局;又如在教学形式上,形成了讲授式、研讨式、案例式、模拟式、体验式等教学方法。

## 二、中国共产党百年干部教育培训史的经验启示

习近平总书记指出:“同历史对话,我们能够更好认识过去、把握当下、面向未来。”中国共产党干部教育培训的百年历程,沉积了丰富的经验启示,可供新时代进一步推进干部教育培训事业发展镜鉴。

### (一)坚持党的领导,筑牢干部教育培训的立身之本

办好中国的事情,关键在党。从党的干部教育培训百年历程来看,坚持党的领导,既是干部教育培训工作的指导原则,也是干部教育培训事业的奋斗目标。一方面,只有坚持党的领导,才能确保干部教育培训工作始终保持正确的政治方向,教育培训的干部才能够始终站稳政治立场,坚持党的领导不动摇;另一方面,只有坚持党的领导,才能充分发挥党总揽全局、协调各方的核心作用,从而调动并统筹一切积极因素,形成支持干部教育培训事业发展的强大合力。

### (二)找准战略定位,彰显干部教育培训的时代特色

干部教育培训的战略定位,与党在四个不同历史时期的政治路线、思想路线、组织路线联系在一起,随着党所肩负的救国、兴国、富国、强国的历史任务演变而动态发展。因此,紧紧围绕党和国家中心任务,自觉服务党和国家工作大局,在干部教育培训的目标、任务、内容、形式等方面,因时因地作出调整,才能通过教育培训造就适合时代需要的干部队伍。新时代,干部教育培训工作,就是要为全面建设社会主义现代化国家,实现第二个百年奋斗目标,培养造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍。

### (三)遵循全面教育,构建干部教育培训的内容体系

对于干部而言,政治能力与业务能力,犹如鸟之两翼、车之双毂,不可偏废。所以,干部教育培训必须形成一个全面的内容体系,既要重点抓好政治理论武装、党的宗旨教育、路线方针政策教育、党性党风党纪教育,引导广大干部掌握中国特色社会主义理论体系,坚定理想信念,提升政德修养,切实提

升贯彻落实中央决策部署的政治本领;又要在“干什么训什么、缺什么补什么”的原则下,注重开展与干部业务工作密切相关的新理论、新知识、新技能等知识和能力培训,帮助干部跟上时代发展,及时更新知识储备、完善知识结构,提高业务水平。

### (四)加强制度建设,夯实干部教育培训的制度基础

大规模地教育培训干部,是一项综合性强、牵涉面广、影响重大的工作,需要坚强的制度保障。干部教育培训制度建设更加规范、细致,干部教育培训工作就会更加扎实,综合成效就会更加明显。新时代,必须紧密联系新形势与新任务的需要,加强干训机构工作条例、干部调训制度、干部在职学习制度、干部培训和选拔任用制度、学员考试考核制度、学员在校管理制度等制度体系建设,形成干部教育培训工作的长效机制,使得党的干部教育培训事业有章可循、有规可依。

### (五)理论实践并举,激发干部教育培训的生机活力

实践无止境,理论创新亦无止境。干部教育培训的工作实践与理论认识,是一个“实践、认识、再实践、再认识”的循环过程。宏观层面上,要推动党领导的干部教育培训工作实践与中国特色干部教育培训理论体系发展创新之间形成有机结合、相互促进的良性互动关系;微观层面上,在干部教育培训过程中,特别是在理论教育中,要反对主观主义、教条主义,提倡在问题导向下,结合受训干部工作实践讲理论,真正帮助干部提高解决实际问题的能力。

当前,世界正处于百年未有之大变局,世情、国情正在发生深刻变化,迫切需要培养造就政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的干部队伍。作为干部队伍建设的重要举措,新时代的干部教育培训工作重任在肩,大有可为,必须站在新的起点上,为夺取全面建设社会主义现代化国家新胜利作出更大贡献。

**基金项目:**中共重庆市委党校(重庆行政学院)青年科研项目“国家构建视阈下革命传统教育的价值研究”(项目编号:CQDX2019A-005)阶段性成果。

作者单位:中共重庆市委党校中共党史教研部  
责任编辑:胡越

# 中国共产党百年党内政治生活的理论探索与实践经验

杨蕾歆

严肃和规范的党内政治生活是马克思主义政党的显著特征和根本要求。回顾中国共产党的百年历史进程,虽然没有在建党之际就明确使用“党内政治生活”这一提法,但在百年历史中有大量关于党内政治生活的理论探索和实践主张。回顾过去百年的历史进程,党的建设史也是一部党内政治生活发展史,只有科学合理、行之有效的党内政治生活,才能在时代潮流中抵御风险。如今,党内政治生活是管党治党的重要载体,内在的要求中国共产党着眼于党内政治生活以谋得自身的发展壮大。

## 一、中国共产党党内政治生活的理论探索

中国共产党是根据马克思列宁主义理论建立起来的政党,在革命、建设、改革的具体实践当中,无产阶级政党基本理论与中国社会不同时期具体实践形成有机耦合,中国共产党推动了马克思主义中国化并形成了中国化的马克思主义成果,产生了一套完整的、独特的理论体系,其中蕴藏着关于党内政治生活的系列论述,对于新时代管党治党具有重要参考价值 and 借鉴意义。

### (一)毛泽东关于党内政治生活的论述

毛泽东建党学说是马克思恩格斯党的学说、列宁新型无产阶级政党学说以及列宁执政党建设思想的继承与发展,这一学说发轫于大革命时期,初步形成于遵义会议时期,在延安整风运动期间得以成熟,并最终于党的七大达到完备。在毛泽东建党学说的指导下,中国共产党取得了抗日战争和解放战争的胜利。1949年,党的七届二中全会召开以及中华人民共和国成立,中国共产党成为全国执政党。毛泽东对共产党员提出更高的要求以及对党的建设尤其是执政党建设展开阐述,形成了毛泽东执政党建设思想。同样,毛泽东关于党内政治生活的论述也有两重维度,一重是毛泽东革命实践中的党内政治生活;另一重是建设实践中的党内政治生活,即毛泽东执政党建设视阈下的党内政治生活。

一方面,就革命实践中的党内政治生活而言。

毛泽东在领导中国革命的实践中,直面党和党之间的矛盾以及民族之间的矛盾,创造性地解决了复杂外部条件下中国共产党党内不同路线的分歧、不同思想的斗争,围绕增进党内团结这一根本目的,推动了党内思想斗争、党内民主、党内纪律、党内学习的发展,形成了系列规范以及相关制度。首先,党内学习是认识不同分歧和辨别错误路线的理论基础。党员理论水平参差不齐是这一阶段党内政治生活中的难题。毛泽东高度重视党内学习尤其是马克思主义基本理论学习,这种重视程度在延安整风运动期间到达顶点。在他看来,党的基本理论的学习是反对不同倾向错误、克服错误路线的逻辑起点。其次,党内民主是发现党内问题和解决党内矛盾的有效形式。党内民主是开展党内政治生活的基本前提和根本保障。通过党内民主的形式发现党内问题和解决党内矛盾是最为主动、最为有效的,因为解决党内问题和化解党内矛盾本质上是依靠党员、发动党员的过程,是党内践行群众路线的过程。再次,积极的党内思想斗争是克服错误路线和正确处理党内关系的战斗武器。毛泽东指出:“我们主张积极的思想斗争,因为它是达到党内和革命团体内的团结使之利于战斗的武器。每个共产党员和革命分子,应该拿起这个武器。”<sup>[1]</sup>新民主主义革命时期,毛泽东关于党内政治生活的重要论述实则围绕解决党内矛盾、克服党内分歧展开,正是经由他所提出的“积极的思想斗争”,全党对政治路线、思想路线的正确认识得以普遍推进。再次,铁一般的党的纪律促使党内政治生活规范从少数人掌握扩展到多数人认同。毛泽东高度重视党的纪律,促使全党正确认识了以张国焘、王明为典型的违反党内纪律的严重教训,为新民主主义革命胜利奠定了坚实基础。最后,推动并实现党的团结统一是内在要求和不竭动力。党内政治生活的价值旨归在于党的团结统一,这也是新民主主义革命时期的一项重点问题,毛泽东提出与宗派主义、派别

活动进行积极斗争,妥善处理党内关系、科学应对路线斗争,保证了党内政治生活的稳定运行。

另一方面,就建设实践中的党内政治生活而言。新中国成立以后,国内外的复杂形势要求中国共产党通过自身建设以应对考验和克服困难,毛泽东在这样的背景下展开了对执政党建设的探索,对当下管党治党提供借鉴,其中蕴藏着从党内政治生活管起、从党内政治生活严起的重要论述。首先,党要发挥领导作用。毛泽东非常强调工人阶级的领导,认为中国革命成功的原因正是因为有工人阶级的领导,因此,在他看来,只有坚持党的领导,新的人民政权才会巩固。其次,加强党的作风建设。毛泽东一贯重视党的作风,多次提出反对官僚主义、反对命令主义,他提倡通过整风来加强党的建设。再次,继续增强党的团结。党的团结已经被证明是革命胜利的保证,执政后的共产党必须保持革命的警惕性来增强党的团结,为此,毛泽东建议起草《关于增强党的团结的决议》,这一决议向全体干部提出更加严格的要求。最后,自觉接受党内党外监督。毛泽东在领导建国初期党的建设中,十分重视党的监督的问题,认为党员接受监督包括自身监督、群众监督、民主党派监督等多个方面的内容。

### (二) 邓小平关于党内政治生活的论述

邓小平执政党建设思想形成于中国特色社会主义道路的实践中。邓小平明确提出了中国的事情关键在党,立足于当时的世情、国情以及党情,他围绕改革开放和现代化建设对建设一个什么样的党、怎样建设党这个问题进行探索和展开论述。一方面,他领导党和国家拨乱反正,总结教训,重新确立了实事求是的思想路线,制定了新的政治路线、组织路线。另一方面,针对改革开放和现代化建设实际,他提出新的观点和新的判断。邓小平执政党建设思想中蕴藏着严肃党内政治生活的丰富内涵,这一系列论述为改革开放事业注入活力、提供保障。

首先,党一定要有领袖,有领导核心。<sup>[2]</sup>与苏共二十大赫鲁晓夫全盘否定斯大林截然不同,邓小平非常肯定毛泽东在中国革命进程中的核心作用,并且在新的历史时期仍然强调党要实行领导核心体制。在邓小平看来,党的领导核心是党的掌舵人和主心骨,坚决维护核心权威是党的事业发展的客观需要,也是确保党的事业从胜利走向新的胜利的重要法宝。其次,一定要发展党内民主。邓小平执政

党建设思想产生的历史条件有特殊性,他在总结经验、反思教训时提出:“我们党内一定要有充分的民主。”<sup>[3]</sup>邓小平从民主的原则出发,继承和发展了民主集中制。最后,推动党内政治生活制度化建设。1980年2月,党的十一届五中全会审议并通过《关于党内政治生活的若干准则》,这是中国共产党历史上第一份关于党内政治生活的制度性规定,邓小平“制度治党”思想在党内政治生活中得以充分体现。

### (三) 江泽民关于党内政治生活的论述

20世纪末苏共垮台、苏联解体、东欧剧变让世界社会主义运动遭受严重挫折,国际环境情况复杂多变。同时,改革开放以来,国内局势产生深刻变革,国内社会矛盾发生新的变化。在国际、国内环境日益复杂的情况下,以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体正确评估国际国内局势、科学分析党的历史地位,提出“三个代表”重要思想,对党内政治生活提出新的要求。党的十四大报告指出:“一定要结合新的实际,遵循党的基本路线,坚持党要管党和从严治党。”<sup>[4]</sup>正确认识江泽民关于“党要管党和从严治党”等论述的核心内涵,对于我们全面理解中国共产党党内政治生活问题有着重要的现实意义。

首先,维护中央的权威,是最为重要的。江泽民主张通过党的铁的纪律维护党中央的权威,在他看来“没有铁的纪律,政治上涣散是十分危险的”,因此他主张“全党都要在政治上同党中央保持高度一致,坚决维护中央权威,保证中央的政令畅通”。<sup>[5]</sup>江泽民指出维护党和国家集中统一、维护中央权威是党的建设的重中之重。一方面,党内存在部分党员信念动摇的情况;另一方面,社会主义市场经济体制建立以后,部分地方出现各行其是、自成一派、不听招呼的情况,为了解决这些问题,只有强调党的集中统一,从而加强党的领导,维护中央权威。其次,党内民主是党的生命。在毛泽东和邓小平关于党内民主论述基础之上,江泽民提出“党内民主是党的生命”这一重要判断,把党内民主的重要地位和重大作用提升到新的高度。其中,江泽民把发展党内民主具体落实于党员权利上,体现了党内民主的本质环节和主体内容,保障了党员的民主权利,拓宽了党内的民主渠道,提升了党员参与党内政治事务的积极性。最后,严格实行党内监督。严格实行党内监督是“治国必先治党,治党务

必从严”中的重要内容。江泽民在总结政党发展历史的基础之上,指出严格实行党内监督是避免人亡政息的历史经验之一。在他看来,拉帮结派、团团伙伙等都是封建帮会的恶习,一定要制止这些恶习在党内中盛行起来,必须用严格的党内监督防范各种不正之风。

#### (四)胡锦涛关于党内政治生活的论述

胡锦涛关于党内政治生活的论述是在马克思主义经典作家以及毛泽东、邓小平、江泽民关于党内政治生活的论述基础之上形成的,这一系列论述的形成,既有理论渊源,也有现实导向,尤其是党的十六大提出“科学发展观”这一重大战略思想,为党内政治生活这一具体领域提出全新的要求。

首先,党内政治生活中必须讲政治。为适应新形势、新任务,胡锦涛向全党提出“讲政治、顾大局、守纪律”的政治要求。历史经验和现实实践表明,“讲政治”是党内政治生活中的首要内容,只有坚定政治信念,才能于各种政治风浪面前处变不惊。其次,突出党员的主体地位。“党员主体地位”这一表述首次出现于党的十七大报告当中,指出保障党员权利、提升党内民主的重大意义。再次,开展党员的先进性教育。胡锦涛系统阐述了党的先进性的时代内涵、根本目标、具体标准、实践主体以及基本途径,他指出:“加强党的先进性建设,必须坚持党要管党、从严治党。”<sup>[6]</sup>党的先进性建设在党内政治生活中体现的是党员的先进性,只有党员表现出先进性,才能体现中国共产党的先进性。

#### (五)习近平关于党内政治生活的论述

“党要管党,首先要从党内政治生活管起;从严治党,首先要从党内政治生活严起。”<sup>[7]48</sup>党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把严肃和规范党内政治生活作为抓好全面从严治党的重要突破口,围绕这一问题进行了一系列理论探索,赋予党内政治生活在新的历史条件下的新语境、新内涵、新要求。

首先,批评和自我批评是有力武器。“让批评和自我批评成为党内生活的常态”<sup>[7]35</sup>这实际上指出了批评和自我批评的重大意义,同时,“所有党员都应该平等相待”<sup>[7]27</sup>成为批评和自我批评的客观前提。此外,发现问题要真正整改,克服“自我批评难,相互批评更难”<sup>[7]34</sup>的弊病,推动党内政治生活形成良好的风气,不断迈向新台阶。其次,民主集

中制和党的组织生活制度是制度保障。习近平总书记多次强调:“让党内政治生活有规可依、有章可循”<sup>[7]41</sup>,推动党内政治生活“制度化、规范化、程序化”<sup>[7]45</sup>。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央先后制定了《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党支部工作条例(试行)》《中国共产党党员教育管理工作条例》《中国共产党重大事项请示报告条例》《中国共产党中央委员会工作条例》等党内法规,有利于党组织对党员进行更好的教育、管理和监督,提高党内政治生活质量和水平。再次,必须严明党的政治纪律和政治规矩。“严肃党内政治生活,必须把纪律规矩立起来、严起来”<sup>[7]41</sup>是党的十八大以来党内政治生活的鲜明特征,尤其是着力解决了政治性强、破坏力大的问题,体现党内政治生活中纪严于法、纪在法前,克服了“违纪只是小节、违法才去处理”的不正常状况,通过监督执纪“四种形态”关照了党内的大多数,通过政治责任与纪律规矩区别党员与普通群众。最后,各类学习教育实践活动是党内政治生活的重要组成部分。党的十八大以来,党内大兴学习之风,聚焦重点矛盾和突出问题,相继在全党范围开展了群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育活动、“不忘初心、牢记使命”主题教育、中共党史学习教育,增强了党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,强化了党的创造力、凝聚力和战斗力。

#### 二、中国共产党党内政治生活的实践经验

维护党的团结统一是党内政治生活科学运行的内在要求和不懈动力。党内政治生活的价值旨归是党的团结统一。维护党的团结统一必须反对和克服一切错误倾向。当前,党内政治生活实践的总体状况是好的,但也存在一些亟待解决的突出问题,因此,必须与各种错误倾向进行思想交锋、开展积极斗争,彻底清除宗派主义、圈子文化、码头文化在党内的恶劣影响,使广大党员干部不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、自觉做到“两个维护”。

坚定理想信念,加强党内学习,是党内政治生活正常运行的逻辑起点。马克思主义理论对于严肃党内政治生活尤为重要,党员队伍的马克思主义理论水平是党内政治生活正常进行的重要基础。随着党员队伍的不断壮大,不同层次党员的理论水平不尽相同,认识上必然产生差异。因此,普遍的、

系统的党内理论学习十分必要。必须进行从个体到全体、从个别到普遍的马克思主义理论学习,通过系统全面的学习,真切感悟中国共产党为什么“能”、马克思主义为什么“行”、中国特色社会主义为什么“好”的深刻道理。必须在党内大兴学习之风,使广大党员掌握马克思主义这一看家本领,充分发挥理论的前导作用。

民主集中制是党的根本组织制度和领导制度,是发现和解决党内问题的有效形式。通过民主集中制发现党内问题最为主动、最为有效。发现党内问题是一个发动党员、依靠党员的过程,是在党内充分践行党的群众路线的过程。因此,必须大力推进党内民主,实现党内政治生活民主化与党内政治生活积极性的良性互动,并在此基础上科学推进集中,实现党内政治生活战斗性与党内政治生活凝聚力的良性互动。民主集中制不是民主、集中简单叠加,而是有机融合。民主是集中指导下的民主,集中是民主基础上的集中,民主是集成的前提和基础,集中是民主的结果。二者相辅相成,缺一不可。

开展积极的思想斗争,充分发扬党内民主,是促进党内政治生活规范化的重要方法。健康的党内政治生活不是四平八稳的,而是在解决不同意见分歧前提下开展积极、有效的思想斗争。积极的思想斗争是化解党内矛盾、增进党内团结的有力武器,是党内政治生活十分重要的内容。百年党的发展历史表明,党内政治生活的发展历程,正是一个正确处理、化解党内矛盾的过程。我们党正是在积极的思想斗争中,逐渐形成正确的思想和路线方针政策的。今天,继续进行具有许多新的历史特点的伟大斗争,必须促使党员保持斗争精神、增强斗争意志、提高斗争本领,敢于向一切党性不纯、作风不正的言行亮剑。通过严格的淬炼,达到增进党内团结的目的。

严明党的纪律是党内政治生活正常运行的有力保障,是确保党内政治生活规范的根本保证。百年以来,我们党的纪律在革命实践与历史经验的基础上不断总结、不断提炼、不断完善,实现了党章党规的科学定位和发展,实现了党内政治生活从革命实践到革命理论的飞跃。进入新时代,党的十八届六中全会制定《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,强调“必须严明党的纪律,把纪律挺在前面,

用铁的纪律从严治党”,这必将保证党内政治生活更加科学、健康、规范地发展。

### 三、结语

百年以来,中国共产党为实现中华民族的伟大复兴,艰苦探索、历经磨难、创造辉煌。百年以来,中国共产党党员规模实现了巨大的发展,开创了党的建设伟大工程。百年以来,中国共产党的先进性体现在用马克思列宁主义作为理论武装,以党内积极的思想斗争着力克服历史问题、错误路线和党内矛盾,用严格的党的纪律和规范的组织生活作为约束党员的手段、载体,最终全党经受了内外部的双重考验,既克服了党内的多重问题,也渡过了党外的诸多难关。

中国共产党百年党内政治生活历程,一方面奠定了党内政治生活的基本规范和主要内容;另一方面创造性地解决了具体实践当中中国共产党何去何从的重大问题,上述两个方面互为表里。过去的百年,党内政治生活的价值远远不止于其本身,而是中国共产党在波云诡谲的国际环境和复杂多变的国内环境中,以对党员党性教育、理论教育、纪律规范等方面的加强,实现了党的自身力量的壮大,进而成功应对国际国内社会的多重矛盾,取得了伟大的建设成就。

### 参考文献:

- [1]毛泽东.毛泽东选集:第二卷[M].北京:人民出版社,1991:359.
- [2]中共中央文献研究室.邓小平文集(1949—1974)(下卷)[M].人民出版社,2014:222.
- [3]邓小平.邓小平文选:第一卷[M].北京:人民出版社,1994:307.
- [4]中共中央文献研究室编.十四大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2011:33.
- [5]中共中央文献研究室编.十四大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2011:651.
- [6]中共中央文献研究室编.十六大以来重要文献选编(下)[M].北京:中央文献出版社,2008:524.
- [7]中共中央文献研究室编.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.

作者单位:中共重庆市委党校党建教研部  
责任编辑:胡越

# 抢抓机遇 精准用力 实干担当 加快建设明月山绿色发展示范带

郑小波

推动成渝地区双城经济圈建设是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家重大区域协调发展战略,为成渝地区发展提供了前所未有的战略机遇。一年多来,垫江县深入学习贯彻习近平总书记关于成渝地区双城经济圈建设系列重要指示精神,认真落实《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》和重庆四川党政联席会议系列要求,牢固树立“一盘棋”思维和一体化发展理念,结合重庆“一区两群”区域协调发展部署,围绕加快明月山绿色发展示范带建设,建机制、强合作、谋规划、推项目,在毗邻兄弟区县的同向发力下,共同推动示范带建设开局起势、破局成势。

## 一、明月山绿色发展示范带的基础性条件

明月山绿色发展示范带规划范围为重庆市梁平区、长寿区、垫江县和四川省邻水县、达川区、大竹县、开江县七区县内的明月山山脉及两侧毗邻平坝区域等,总面积约 7200 平方公里。

### (一) 区位地理条件独特

该区域毗邻重庆中心城区,处于长江经济带发展与“一带一路”建设国家战略交汇点,是川渝东地区出北上的重要通道,是三峡库区绿色发展的纵深和经济腹地,拥有长寿港和达州机场、梁平通航机场,紧邻万州新田港、忠县新生港和万州机场,襄渝、成达、渝万等铁路和包茂、沪蓉、沪渝等高速公路贯穿全境,已初步构建至成渝双核及周边城市 2 小时交通圈,多式并联的立体交通格局初步形成。

### (二) 生态环境本底良好

该区域森林覆盖率达 42%,常年空气优良天数 330 天以上,属亚热带季风气候,四季分明,阳光充足,雨量丰沛,是重要的亚热带生物资源基因库,竹、柚、茶、椿等资源富集,是长江一级支流龙溪河、御临河和渠江支流明月江等河流的发源地,是长江上游的重要生态屏障。

### (三) 绿色产业基础较好

该区域是成渝地区重要的“米袋子”“菜篮子”

“果盘子”,拥有梁平柚、垫江晚柚、长寿血脐、邻水脐橙、达川乌梅、大竹苎麻、开江豆笋等农特产品品牌。依托 1 个国家级经开区、7 个省级高新区(经开区),集聚发展生物医药、新材料、电子信息、环保建材、消费品工业、新能源等优势特色产业,是国家重要清洁能源产业基地,正在加快建设国家绿色装配式建筑产业基地。拥有国家 4A 级景区 12 个、国家文物保护单位 4 处、国家级和省级非物质文化遗产项目 69 项。

## 二、明月山绿色发展示范带的阶段性成效

### (一) 共谋思路方向

七区县精心编制《共建明月山绿色发展示范带总体方案》,提出了“协同打造践行‘绿水青山就是金山银山’新样板”的总体目标,明确了“绿色一体化制度创新试验田、生态经济创新发展试验区、人与自然和谐发展示范区”的发展定位,划分了“一廊两片多组团”的空间布局(“一廊”即明月山山脉绿色发展廊道,重点发展森林康养、自然体验、精品民宿等产业,创建全国知名旅游目的地;“两片”即明月山东西两侧毗邻的平坝区域,重点发展现代高科技农业、休闲观光农业、绿色农产品加工业等;“多组团”即以明月山区县联动发展的功能组团,重点打造生物医药、新材料、电子信息、环保建材、消费品工业、新能源等产业组团),确保示范带建设目标定位清晰、方向指向明确。

### (二) 共抓项目建设

七区县以项目为载体务实开展合作,更新完善了《明月山绿色发展示范带重大项目库》,围绕基础设施、产业发展、环境保护等方面谋划储备重大项目 64 个,总投资 5135 亿元。积极推进长垫梁铁路、广垫忠黔铁路、龙溪河绿色源头示范等项目前期工作。梁平至开江高速完成投资 10 余亿元,明月山环山旅游健康道路(垫江段)完成投资 3.1 亿元,巴蜀非遗文化产业园加快建设,巴人历史文化馆主体完工。五华山康养休闲旅游度假区、大竹川渝合作产业园等

7个项目纳入2021年川渝合作共建重大项目。

### (三) 共推绿色发展

七区县深化电子信息、轻纺鞋服、绿色建材、绿色食品、智能装备等领域合作,共同打造川渝东北绿色制造业基地。投资50亿元的重庆首个智能装配式建筑产业园建成投产,大竹川渝合作产业园(二期)主体完工。谋划推进垫江长寿“澄海新区”建设,探索经济区和行政区适度分离改革。东方希望生猪全产业链项目加快建设,500万头生猪产业基地加快推进。百里竹海成功创建市级旅游度假区,达川乌梅山成功创建国家4A级景区。加强龙溪河、铜钵河、新盛河(明月江)、御临河、大洪河等水污染防治,积极建设毗邻乡镇污水处理厂、污水管网设施,跨界流域水质得到较大改善。

### (四) 共织制度机制

七区县制定印发《共建明月山绿色发展示范带工作机制》,建立健全党政联席会议、分管副区(县)长协调会议、联合办公室、专项办公室四级工作体系,有效推动工作落地、任务落实,先后召开3次明月山绿色发展示范带党政联席会议,累计开展党政代表团互访5次,签订各类合作协议30余份,进一步凝聚了合作共识、找准了合作路径、明确了合作重点,示范带建设经验做法被两省市“双城办”刊登40多条,被央视和人民日报等主流媒体报道150余次。

### 三、垫江县着力推进示范带建设的探索性实践

(一) 联合发布机会清单,在扩大开放中促进供需精准对接

从经济规律和发展实际来看,单靠区县一级不能够满足平台建设在项目投资、产业发展等方面的需要。基于此,七区县率先在垫江县智慧城市运营中心联合发布明月山绿色发展机会清单,推出基础设施建设、现代产业发展、协同创新发展、生态环境保护、公共服务提升、康养文化旅游、大数据平台建设等7大场景85项需求,总投资2484.74亿元,为七区县精准引商、引资、引才、引智拓宽路径,为相关企业发展新产业、新业态、新技术、新模式创造机会。清单发布后,引起了热烈反响,较好地提升了平台的开放能级和对外影响力。

(二) 共同举办重大活动,在常态交流中推动实现深度合作

目前毗邻地区的走动交流,主要还是以党政代表团互访考察、签订合作协议等政务活动为主,在常态化深度交流上还有差距。基于此,七区县率先建立共办重大活动工作机制,汇总了明月山乡村振

兴论坛、明月山商会联合会、明月山臻品博览会等先期共办的重大活动,按照“主办+协办”的方式组织实施,通过共同举办、固定主办、轮流承办等形式灵活开展,将各类特色节庆节会活动串点成线、推陈出新、形成品牌,推动常态化互动交流、一体化对外开放,不断拓展合作深度广度,进而全面提升共建的实效性、社会关注度和区域影响力。

(三) 领导联系重大项目,在同向发力中推动项目加快建设

在推进跨区域重大项目中,面临着协作不够紧密等现实困难,迫切需要构建责任明确、分工合理的跨区域协调机制予以解决。基于此,七区县建立了区县领导联系重大项目(事项)工作机制,按照对推动示范带建设具有支撑引领作用、需要相关区县领导层面共同向上争取协调的原则,汇总了长寿—垫江—梁平货运铁路、广安—垫江—忠县—黔江铁路、明月山水资源配置工程等22个重大项目(事项),分别细化牵头区县、区县联系领导、责任单位、联系事项、项目内容、建设地点、保障机制等内容,形成了“牵头区县+联系领导+责任单位”的立体推进格局。

### 四、垫江县着眼加快示范带建设的下一步举措

#### (一) 合力建设现代基础设施

一是提速建设重大开放通道。推动广垫忠黔铁路、长垫梁货运铁路前期工作。推进垫涪高速、垫合高速项目前期工作,力争纳入国家高速公路网规划。完成大垫丰武高速公路前期工作,力争早日开工。推进两江新区—长寿—垫江—梁平快速通道项目前期工作。二是提升区域互联互通水平。推动环明月山风景名胜道路项目前期工作,推进明月山旅游健康道路垫江段建设。推进G350垫邻路、S515延伸至长寿湖镇等道路升级改造工程,打通断头路、畅通微循环。三是推进能源水利基础设施建设。对接川渝电网一体化建设,加快高安220KV变电站建设。对接川渝天然气千亿立方米产能基地建设,联合推进沙坪场储气库项目前期工作。联合启动渝中及明月山大灌区水资源配置工程前期工作,完成龙滩水库建设,推进永安水库前期工作。四是打造川渝东部信息枢纽节点。加快国家数字经济创新发展试验区试点县建设,争取布局建设区块链“星火链网”骨干接点和“渝快链”“蜀信链”服务基础设施城市节点、行业节点。

#### (二) 协同建设现代产业体系

一是推动制造业高质量发展。聚焦建设重庆

东部万亿级产业集群,围绕医药健康、新材料、智能装备、数字经济等主导产业,加强补链延链强链协作,共同招大引强。大力推进智能装配式建筑产业园区建设,打造区域性绿色智能装配式产业基地。二是打造国家数字经济示范应用高地。用好市级区域型数字化转型促进中心平台载体,发展壮大全域性普惠型工业互联网平台,助推渝东北川东北企业数字化转型,推动打造成渝地区工业互联网一体化发展先行样板区。提质扩容重庆(垫江)软件园一期,启动建设软件园A区二期工程。联合川渝毗邻区县组建全域数字经济融合发展产业联盟。三是建设区域性现代服务业集聚区。加快大健康产业发展,推动卧龙巴盐康养小镇和明月山康养示范带建设,打造国家康养旅游示范基地。推进区域性商贸物流中心建设,建成投用中农联·渝东国际农贸城(一期)等项目。大力发展会展经济,加快推动川渝东部会展中心建设。四是融入成渝现代高效特色农业带建设。联动周边、组团联建明月山国家农业科技园区,共同打造明月山区域性公共农特产品品牌。启动创建国家级现代种业产业园。做特做优农产品加工业,打造优质大米、生猪、柚子、肉鹅(鸭)等特色农产品加工基地,共建明月山绿色食品加工产业园。

### (三) 打造区域性消费目的地

一是推动打造巴蜀文化旅游走廊重要发展轴。保护性开发峰门铺古驿道、禹王宫,协同打造巴蜀非遗文化产业园。规划建设明月山旅游集散中心,上线“垫里游”全域智慧旅游云平台,升级改造恺之峰、牡丹樱花世界等4A级景区,启动雷家湾民宿(二期)度假区建设,争创市级全域旅游示范区。二是共同打造明月山文体旅品牌。推动成立明月山文化旅游联盟,联手打造旅游景点、开展旅游营销、开发旅游线路,探索实现景区“一票通”,积极融入长江三峡黄金旅游带。共同承办大型体育赛事活动,提升明月山知名度、美誉度和影响力。三是积极打造区域特色商贸节点城市。优化消费环境,激发消费需求,积极承办明月山农特产品展销会,共同打造明月山区域会展品牌。大力发展节庆文体消费,持续办好牡丹文化旅游节、石磨豆花美食文化节、“牡丹花马”、龙溪河垂钓赛、龙舟赛等区域性消费促进活动。

### (四) 共筑长江上游生态屏障

一是推动生态共建共保。协同毗邻地区共建

道路设施、水系林网和生态廊道,推进森林火灾联防联控、林业有害生物防治和野生动物保护联防联控,共建国家战略储备林基地。打造迎风湖、长寿湖国家湿地保护区,推进三合湖、白龙湖等城市湿地公园建设。共建常态化横向生态补偿机制,推进龙溪河流域、环长寿湖水域水体保护。建立突发环境事件应急联动机制,搭建生态环境大数据共享综合平台。二是推进生态修复治理。探索建立“联合河长制”,协同深化龙溪河流域水环境综合治理与可持续发展全国试点建设。开展土壤污染治理与修复试点工作,联合连片有序推进耕地轮作休耕。建立重污染天气共同应对机制,强化大气污染联防联控。加快亚行项目前期工作,推进龙溪河及支流生态保护修复工程建设,确保龙溪河、卧龙河等主要河流水质保持或优于Ⅲ类。三是探索绿色转型发展新路径。推动设立明月山绿色发展产业基金。完善危险固废跨区转移机制,协同创建“无废城市”。争创渝东北地区碳汇交易试点。紧扣碳达峰碳中和目标任务,前瞻性思考明月山区域在跨省级行政区碳排放交易等方面如何出经验、做示范。

### (五) 推动公共服务共建共享

一是推进基本公共服务标准化便利化。落实成渝地区双城经济圈便捷生活行动,推动社会保险协同互认,推进养老、失业保险无障碍转移,实现社保卡共享应用和异地办理,推动跨县异地就医直接结算、医疗机构医学检查结果互认和双向转诊合作。推动户籍便捷迁徙、居住证互通互认。二是推动教育文体资源共享。简化农民工随迁子女入学条件,鼓励采取结对帮扶、委托管理、开办分校、设立校区等方式开展跨区域合作办学,探索优质教育区域互动集团化办学、区域边界学生异地无障碍入学。联合开展高品质教学评比,促进教学经验与教学智慧交流共享,强化信息技术合作,共建区域教育“云平台”。三是加强跨区域社会协调治理。推动毗邻地区司法行政战略合作,建立边界矛盾纠纷联防联控调机制,推动警务资源一体化共享、社会治安一体化治理、打击犯罪一体化协作、政务服务一体化融合。

作者:中共重庆市垫江县委常委、常务副县长  
责任编辑:马健

# 全力打造主城都市区“迎客厅” 在成渝地区双城经济圈建设中展现新担当实现新突破

刘兆奎

推动成渝地区双城经济圈建设,是习近平总书记亲自研究、亲自部署、亲自推动的重大决策,是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的一项重大举措,必将深刻改变成渝两地的战略位势、区域能级和发展格局。

为贯彻落实习近平总书记关于推动成渝地区双城经济圈建设的重要讲话精神,推动《成渝地区双城经济圈规划纲要》等文件明确的重点任务落地落实,重庆市璧山区相继印发《关于全力打造主城都市区“迎客厅”加快推动成渝地区双城经济圈(璧山)建设的决定》《璧山区贯彻落实〈成渝地区双城经济圈建设规划纲要〉的实施方案》等文件,加快打造主城都市区“迎客厅”,坚定有为推进主城都市区发展,积极融入成渝地区双城经济圈建设。

## 一、助力“双城记”,融入成渝相向发展新格局

围绕成渝地区双城经济圈目标定位,我们牢固树立一体化发展理念,立足资源禀赋和比较优势,抢抓战略机遇,系统思考谋划,切实把成渝地区双城经济圈建设“两中心两地”目标定位贯彻落实到璧山发展全过程各方面,以建好主城都市区同城化发展先行区推动主城都市区高质量发展,强化主城都市区在成渝地区双城经济圈建设中的核心带动功能,在实现“两区一地一田”目标定位中体现璧山担当、展现璧山作为。

### (一)努力建设产业升级引领区

着眼彰显经济品质,做强主导产业和特色产业,培育壮大战略性新兴产业,加快构建具有竞争力的现代产业体系。加大稳链补链强链工作力度,带动产业链上下游共同发展,切实延展产业链、畅通供应链、做粗价值链,推动形成链条完备的优势产业集群,实现产业之间共生、互生、再生。瞄准未来产业发展方向,前瞻布局5G、天基互联网、人工智能等新型基础设施,依托城市环境构建应用测试场景,打造大数据智能化应用试验区,为成渝地区产业升级提供试验场。

### (二)努力建设科技创新策源地

突显科学主题,高标准规划建设西部(重庆)科

学城璧山片区,通过开展科学教学、加强科学研究、深化科学实验、完善科学设施、集聚科学机构,促进创新创业活力竞相迸发,成为更多重大科技成果诞生地和成渝地区重要的创新策源地。抓好科技创新生态建设,通过培育科技人才、壮大科技企业、发展科技金融、推动科技交易、促进科技交流,着力打通“科研与市场”“智力与财力”通道,汇集创新资源发生“化学反应”“链式反应”,使璧山成为创新活动活跃、科技成果孵化转化渠道畅通的区域。

### (三)努力建设改革开放试验田

坚持以开放倒逼改革、以改革促进开放,深入推进体制机制创新、要素市场配置、城乡融合发展、公共服务、对外开放等领域改革任务,大胆探索实践,勇于先行先试,放大综合效应,为全市改革开放提供样本参考。推动全方位宽领域深层次开放,深度参与国际和区域交流合作,建好开放开发平台,打造内陆开放高地,切实提升开放能级。

### (四)努力建设高品质生活宜居区

紧扣“山水之城·美丽之地”目标定位和“行千里·致广大”价值定位,突出城市人文品质、生态品质、生活品质,注重提高文旅融合水平,完善国际学校、国际医院、国际社区等配套服务体系,建设高品质生活宜居社区,打造宜居宜业宜游环境,让广大居民、八方游客在璧山生活得更加舒适惬意。加大民生保障和改善力度,增加优质公共服务供给,使人民群众的获得感、幸福感、安全感进一步增强。

## 二、助力“经济圈”,融入现代产业发展新体系

加快发展现代产业体系,是建设现代化经济体系的核心和关键。璧山区坚持围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产业链,坚持科技创新和体制机制创新“两个轮子”一起转,推动创新链、产业链、资金链、政策链“四大链条”有机耦合,着力实施好战略性新兴产业集群发展、支柱产业提质、产业基础再造和产业链供应链现代化水平提升三大工程,打通“创新(保护)→质量→品牌→标准→现代产业体系→创新(保护)”全链条闭环路径,推动智能化、高端化、绿色化、融合化发展。

### (一) 大力发展战略性新兴产业

围绕培育“芯屏器核网”全产业链,注重以大项目带大集群,加快推进重庆比亚迪新能源汽车电池生产基地、重庆(康佳)半导体光电科技产业园、中南高科智能制造基地、中车恒通重庆新能源客车专用车整车生产项目等建设,发展氢燃料汽车电池、加氢等技术,形成从源头创新到产业化全链条的产品研发生产体系,打造燃料动力电池、储能电池、消费电池、光电技术、视觉传感器和超级电容等产业集群。以量子密钥分发(QKD)技术运用为切入点,打造国家量子通信网络西部运营中心、量子信息安全托管全国运营中心。聚焦脑机智能、生物医药等产业发展需求,研究建设脑科学中心。坚持外部招引和自主生成并重,提高高新技术产业在规上工业中的占比,培育一批百亿级规模产业名片,推动形成“既有一轮明月,也有满天繁星”的良好局面。

### (二) 聚力发展现代服务业

加速推进服务业数字化,推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸,加快发展科创服务、现代物流、现代金融、商务服务等服务业,促进现代服务业同先进制造业、现代都市农业深度融合,建成先进制造业和现代服务业融合发展先行区。加快传统消费升级步伐,传承璧山冷酒文化,挖掘培育一批老字号名品名店。推进“璧兔凤鱼”品牌创新,打造来凤驿“璧兔凤鱼”主题文旅体验园。开展家政服务提质扩容“领跑者”行动试点,扶持发展平台型家政龙头企业。以现代服务业为产业赋能,推动“六次产业”全面发展。加强公益性、基础性服务业供给,满足人民群众需求。推进服务业标准化、品牌化建设,争取服务业扩大开放综合试点,打造一批极具辨识度的服务业集聚区。

### (三) 加快发展大健康产业

围绕“医养健管游食”全产业链,重点培育健康医疗、健康服务、健康生产、健康生活、健康生态等大健康产业,发展大健康专业服务市场,建成重要的大健康产业基地。策划打造“云雾山岭医疗康养”和“千秋水韵文化康养”两个片区。建成重庆中医药学院及其附属教学医院(区中医院)助推重庆打造国家医学中心、区域医疗中心。拓展养老服务市场,鼓励社会力量举办连锁化、高品质养老机构,引进康复医院、护理院、体检中心等高端医疗服务机构,促进医养结合健康发展。

### (四) 全面提升农业发展质效

以保障国家粮食安全为底线,健全农业支持保护制度。提档升级“菜园”“果园”“花园”,落实“米袋子”和“菜篮子”负责制。持续深化农业供给侧结

结构性改革,大力发展以“都市田园”“田园都市”两种形态为代表的现代都市农业,打造“大美田园”乡村振兴示范带。推进农业品种、品质、品牌建设,加快构建农业标准化生产、社会化服务、农产品监测认证、品牌营销、利益联结“五大系统”,推动农业生产标准化、供给多元化、产业融合化发展。

### (五) 培育壮大数字经济

优化完善“云联数算融”全要素集群、“住业游乐购”全场景集聚,推动数字经济与实体经济深度融合。加快发展线上业态、线上服务、线上管理,丰富“政务治理网”“城市治理网”“城市生活网”功能,促进平台经济、共享经济健康发展。发展人工智能、云计算、区块链、数字创意、信息安全等大数据产业,积极培育跨境数字产业和软件等服务外包产业,打造网络安全产城融合和网信人才生态园。突出新技术、新业态、新生活“三大方向”,开发拓展智慧政务、智慧交通、智慧环保、智慧教育和智慧社区等智能化应用,加快构建多样化应用场景体系,推动场景数字化、网络化、智能化、平台化、企业化发展。

## 三、搞好“大协同”,在科学城建设中作出大贡献

科技是国家强盛之基,创新是民族进步之魂。璧山区坚持系统观念,深入推动科技创新,秉承建设“科学家的家、创业者的城”愿景,加快建设“科技璧山、创新璧山”,倾力打造科技创新友好城、高新技术产业集群生成示范区、品牌标准诞生地和成渝地区具有影响力的科技创新中心,加速构建以科技创新为支撑的高质量发展新格局。

### (一) 推进西部(重庆)科学城(璧山)建设

紧扣“五个科学”“五个科技”,突显科学主题,加快培育创新策源优势、产业生成优势,把璧山建设成为科学家的家、创业者的城。优化生产生活生态空间布局,形成“一廊四组团”空间结构,全方位服务创新创业创造。瞄准人工智能、量子信息、集成电路、生命健康、脑科学、生物育种等前沿领域,争取国家和市级重大科技项目落地,集聚一批高端研发平台和应用技术研究中心。突出璧山科创特色,加强与西部科学城各创新区域的协同联动,助力成渝综合性科学中心建设。

### (二) 建好用好科技创新平台

着力打造国家科技成果转移转化示范区,建好以重庆高新技术产业研究院为代表的科技成果产业化平台,发展以院强研、以院引智、以院孵企、以院兴产的“研究院经济”。建好以重庆康佳光电技术研究院、重庆弗迪动力电池研究院等为代表的专

业技术平台。建好以重庆大学璧山先进技术研究院为代表的“政产学研”融合平台。加强与“一带一路”沿线国家和地区的协作,共建科技创新离岸孵化中心、技术产业创新中心,打造“一带一路”科技创新合作区。

### (三) 打造重庆产教融合生态区(大学城西区)

加快完善产教融合规划布局,探索产教融合型高校、机构引进培育路径,洽谈招引、建设营运一批应用研究型本科高校、职业教育院校、科研机构、创新型企业 and 具有辐射引领作用的高水平、专业化产教融合实训基地。发展职业教育培训、人力资源服务等关联业态,增强职业技术教育适应性,扩大“订单式”人才培养渠道。积极融入成渝地区产教融合创新发展,持续发挥成渝地区双城经济圈高校联盟影响,与更多高校共建研究院,协同开展关键核心技术人才培养、科技创新和学科专业建设,助力国家产教融合创新示范区建设。

## 四、搞好“大合作”,在开放共享中促进“双循环”

构建新发展格局,是与时俱进提升我国经济发展水平的战略抉择,也是塑造我国国际经济合作和竞争新优势的战略抉择。璧山区坚持互利共赢,以高水平对外开放促进基本公共服务充分共享,推动形成全方位、多层次、多元化的开放合作格局。

### (一) 织密筑牢互联互通网络

统筹东西南北四个方向,畅通璧山联系中心城区和川渝毗邻地区通道,加快构建“1 机场 3 轨道 3 城际 4 高铁 4 快线 8 高速”多式多向交通网络。推进重庆新机场规划建设,同步启动相关配套工程建设,规划研究综合交通集疏运体系和临空经济发展。以国家高速公路扩能和加强省级公路、轨道交通衔接为重点,推动区域交通无缝对接,建成主城区都市区“快进快出”的最佳通道。推动高速铁路、城际铁路、市域快线、轨道交通“四网”融合,全面提升开放通道集疏运能力。增强物流集散功能,布局一批仓储物流基地,打造区域性物流中心,促进与“一带一路”沿线国家和地区的贸易往来。

### (二) 营造清净高效发展环境

切实将碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局,聚焦生态环境保护,加强跨区域联防联控,推进生态产业化、产业生态化,打造璧山高新区智慧园区,实现产业发展智能化、建设管理精细化、服务

功能专业化和基础设施网络化,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系。对标世界银行标准,持续推进“放管服”改革,打造“一网通办”政务服务品牌,完善“企业吹哨、部门报到”互动机制,办好“企业之家”,常态开展“部门摆摊、企业赶场”活动,推行“审批代办专员”制度,提高涉企服务质量和效率。强化社会信用体系建设,做大企业帮扶“资金池”规模,探索建立中小微企业大数据增信机制。

### (三) 推动基本公共服务普惠共享

加快建设“一老一小”友好城,推进城市设施适老化和无障碍改造,促进3岁以下婴幼儿照护服务发展。完善就业创业服务体系,积极对接成渝地区就业服务共享协作机制,强化人才流动、吸引和创业等政策协同,互认成渝地区人力资源许可备案、从业人员职业资格等事项。深化落实户籍制度改革,实施户籍便捷迁徙、居住证互通互认和养老保险关系无障碍转移接续等事项。深化住房保障合作,按规定落实住房公积金转移接续和异地贷款,推动公租房保障范围城镇人口全覆盖。支持跨地区医师多机构执业、医疗服务检验检查结果互认,积极落实医保跨省结算,争取将更多医疗机构及时纳入异地就医直接结算。推动公共文化服务和体育服务共建共享。

### (四) 策划实施川渝合作共建项目

巩固拓展成渝地区双城经济圈科技创新联盟,促进更多科创成果孵化转化。统合发挥全国、川渝两地机构平台资源,共同承接成渝地区双城经济圈知识产权保护协议合作项目,共建地标(品牌)产品运营高地。围绕军民融合产业发展,推动军地科技任务对接、联合攻关,着力建设成为成渝军民融合发展重点区域。深度参与共建川渝中医药大健康产业科技创新中心,积极争取、实施国家自然科学基金等国家、省市级重大科技项目。加快推进大健康产业与医疗器械、现代中药、休闲康养等产业协同发展,探索成渝中医药大学持续合作机制,建设西部(重庆)中药材交易市场,形成集生产、研发、治疗、养生、康复的完整中医药产业链,打造竞争力强的中医服务品牌。

作者:重庆市璧山区发展和改革委员会主任  
责任编辑:马健

# 聚焦一体化 下好先手棋

## 加快推动遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设

王超尤

为贯彻落实习近平总书记关于推动成渝地区双城经济圈建设的重要讲话精神,深入实施重庆市委“一区两群”和四川省委“一干多支”发展战略,推动《成渝地区双城经济圈规划纲要》《贯彻落实〈成渝地区双城经济圈建设规划纲要〉联合实施方案》《贯彻落实〈成渝地区双城经济圈建设规划纲要〉的实施意见》等重点任务落地落实,2020年12月29日,经四川省人民政府、重庆市人民政府批复,同意设立遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区。同年12月31日,两省市发改委联合印发《遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区总体方案》。遂潼两地将秉持“一家亲”理念、强化“一盘棋”思想,抢抓机遇、积极行动,按照“统一谋划、一体部署、相互协作、共同实施”总体要求,加快推动遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设,助力打造区域协作的高水平样板,建设联动成渝的重要门户枢纽,带动成渝地区中部崛起,夯实高质量发展重要支撑,努力在成渝地区双城经济圈建设中下好先手棋,争当排头兵。

### 一、建设遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区历史基础、现实条件

遂宁潼南两地同处于成渝发展主轴,地缘相近、人文相亲、经济相连,具备坚实的合作基础。我们将发挥基础优势,主动沟通对接,加快推进遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设。

#### (一) 区位优势独特

遂宁潼南两地处于全国“两横三纵”城市化战略格局沿江通道横轴和包昆通道纵轴的交会地带,是成渝地区双城经济圈的地理中心。两地主城

区直线距离仅35公里,是川渝毗邻地区中直线距离最短的两个地级城市。两地铁路、高速公路、国道、省道纵横交错,县道、乡道经纬交织,渝遂高速、渝遂铁路、G246等高效互联,已构建至成渝及周边城市90分钟交通圈,内联外畅的公路、铁路、航空、水路立体交通格局初步形成。

#### (二) 生态资源突出

遂宁潼南两地同属丘陵地区,涪江、琼江贯穿全境,气候宜人、雨量充沛、植被丰茂,森林覆盖率达到40%以上,常年空气优良天数在330天以上,空气质量均居全国前列。拥有观音湖、涪江国家湿地公园、大佛寺湿地公园、马鞍山森林公园等湿地绿地资源,获得“国家园林城市”“国家卫生城市”“国家休闲农业和乡村旅游示范区”“全国十佳生态休闲旅游城市”等称号,绿色生态是两地最鲜明、最厚重、最靓丽的特质。

#### (三) 产业发展协同

遂宁潼南两地电子信息、智能制造、节能环保、食品饮料等优势产业加快聚集,具备整合提升、集群成链的发展基础。两地共同拥有全国最大单个、单层整装天然气藏,天然气综合利用前景广阔。两地是成渝地区重要的“菜篮子”“果篮子”,“潼南绿”“遂宁鲜”农产品区域公用品牌具有融合发展潜力。两地红色旅游、乡村旅游、滨水旅游资源丰富,具有联手打造巴蜀特色康养和休闲度假旅游目的地良好基础。

#### (四) 合作机制健全

遂宁潼南两地成立遂潼一体化发展领导小组

和8个专项工作组,签订“1+N”合作协议,建立重点事项清单化管理机制、党政定期互访机制、部门协同机制、遂潼涪江创新产业园区共建共管机制,共同制定空间规划、专项规划、三年行动计划和年度重点任务。

## 二、建设遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区思路清晰、目标明确

围绕成渝地区双城经济圈目标定位,结合遂宁潼南两地的区位特征和发展特色,我们将抢抓战略机遇,系统思考谋划,全力打造“三地一枢纽”,共同建设遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区。

### (一) 打造联动成渝的重要门户枢纽

积极融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,加快对接西部陆海新通道等开放大通道,统筹综合交通与物流节点布局,全面构建公铁水空多式联运体系,促进各种交通方式有效衔接,构建资源共享的交通物流平台,创建协同联动的交通物流新模式,优化布局临港产业园区等重大开放平台载体,促进区域合作与产业分工,合力打造川渝综合交通物流枢纽。

### (二) 打造川渝毗邻地区一体化制度创新试验地

重点探索经济区与行政区适度分离,打破行政壁垒,强化政策协同,共同搭建川渝毗邻地区合作的重要平台载体,着力制度创新和改革措施系统集成,深化市场化改革、高水平开放和引领性创新,促进资源要素自由流动和高效配置,形成可复制可推广的制度创新成果。

### (三) 打造成渝中部地区现代产业聚集地

整合两地产业园区等平台,发展飞地园区等载体,集聚人才、资本、技术、数据等要素资源,主动承接成渝和东部地区产业转移,发展壮大锂电及新能源汽车、电子信息、油气化工、绿色食品等特色产业,打造成渝现代产业配套基地、科技成果转化特色基地,共同建设具有较强竞争力的产业链和产业集群。

### (四) 打造成渝地区双城经济圈高品质生活宜居地

依托两地生态环境优势,统筹布局生产、生活、生态空间,强化教育、医疗、养老等优质公共服务供给,推进城市功能完善和品质提升,打造一批特色小城镇,促进城乡融合发展,提高经济和人口综合承载能力,构建高品质公共服务体系、高水平生态环境保护体系、高效能社会治理体系,塑造产城相融、江城相拥、文景相依、人城相和的城市个性特质,打造留驻川渝、吸引西部的高品质生活宜居地。

## 三、建设遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区重点突出、措施有效

遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设已经成势起步,我们将突出重点任务,采取有效措施,全力共建一体化发展新格局,共同推进基础设施、产业发展、生态环保、机制创新、公共服务等一体化。

### (一) 共建一体化发展新格局

立足地形地貌特点、产业发展基础、交通基础条件、土地利用现状,按照全域一体、毗邻突破、平台共建、产业协同的发展路径,构建“双中心、三走廊、一园区”空间结构,逐步形成集约高效、疏密有度、生态宜居的空间格局。一是强化“双中心”引领。“双中心”即遂宁中心城区、潼南中心城区。优化提升遂宁中心城区格局。推进中心城区经济发展极核一体化发展,扩大中心城区空间资源供给,构建“一城三区、一带两廊”空间格局;优化提升潼南中心城区格局。坚持“东拓、南强、西控、北优”发展导向,推动双江、田家同城化发展,构建“一江两岸、两带三轴”的空间格局,提质打造重庆主城区都市区桥头堡城市。二是促进“三走廊”联动。打造现代产业创新走廊(沿渝遂高速、遂潼大道、遂潼快捷通道)。充分发挥遂潼两地高新区、经开区引领作用,带动大佛、双江、磨溪、西眉等镇街共建现代产业聚集区,构建遂潼现代产业创新走廊“一廊四区”

发展格局;打造涪江生态绿色走廊(沿涪江流域)。充分发挥荷叶、老池、玉溪、桂林等乡镇(街道)的支撑作用,依托潼南大佛坝、双坝、遂宁老池坝等环境优美的滨水坝地与浅丘地区,推动蔬菜产业绿色优质、高产高效发展,加快建设渝遂绵优质蔬菜生产带;打造琼江乡村振兴走廊(沿琼江流域)。充分发挥三家、崇龛优质乡村资源作用,重点发展现代农业和休闲农业,促进农业特色发展、差异发展、协调发展和联动发展。三是共建“一园区”平台示范。遂潼涪江创新产业园规划面积约438平方公里(遂宁约239平方公里,潼南约199平方公里)。构建“一心两带五组团”空间格局。“一心”即遂潼之心,包括潼南双江、花岩和遂宁磨溪等部分区域,规划建设用地面积约10平方公里,共建天然气综合利用(绿色化工)产业园区,协同配套文化旅游、综合服务2个功能区,打造产业融合发展示范区。“两带”即涪江农文旅融合发展示范带、琼江现代农业示范带。“五组团”即遂宁高新区南部组团、老池临港组团、安居组团、潼南高新区东部组团、双江一大佛坝组团,布局天然气综合利用(绿色化工)、新材料新能源、电子信息、装备制造、特色消费品、节能环保、绿色建材等特色产业,打造龙头引领、集群成链、优势突出的现代产业集聚区。

### (二) 推动基础设施互联互通

构建至成渝“双核”1小时交通圈,对内构建半小时通勤圈,促进各类交通方式无缝衔接。对接西部陆海新通道和中欧班列(重庆)、中欧班列(成都),共同推进铁路、公路、水运、航空、水利、能源等基础设施建设,共建遂宁安居民用运输机场、潼南通用机场、遂潼大道、遂潼快捷通道,共推遂渝高速扩容、潼南双江航电枢纽、涪江复航工程,规划研究渝遂绵高铁,共谋轨道交通、成渝地区双城经济圈物流配送中心、能源基础设施等项目,切实推动遂宁潼南互联互通。

### (三) 推动现代产业共育共生

优化和稳定产业链供应链,积极承接成渝地区和东部地区产业转移,做大做强天然气综合利用、环保新材料、电子信息、绿色食品、文化旅游等特色产业,形成龙头引领、集群成链、优势突出的现代产业集聚区。依托成渝和遂宁潼南主导产业,建立产业链全景图、产业发展路线图、重点企业名录等,实行补链延链强链联合招商,促进两地主导产业建链成群。整合共享区域科技创新资源,共同培育技术创新主体,打造跨区域科技创新生态链,推动数字农业、数字旅游等数字经济发展。深化与两江新区、天府新区等国家级发展平台协同联动,探索形成研发在重庆中心城区、成都,生产制造在遂宁、潼南,链式配套、梯度布局的产业分工布局。

### (四) 推动生态环境共建共保

共同开展生态修复治理,联动实施跨区域重大生态工程,建设涪江流域生态走廊,筑牢长江上游生态屏障。建立健全涪江、琼江流域联合“河长制”,开展跨区域生态环境保护联合执法,联合将琼江申报并打造为全国示范河湖。加强大气污染联防联控,开展联动检查执法。健全突发环境事件协作处置机制,加强应急预案对接、应急资源共享、应急处置协作。

### (五) 推动要素政策协同协力

统筹推进改革、开放和创新,共同建设区域性要素市场,协同推动开放通道、开放平台、开放环境等建设,加快建成川渝开放合作新高地。强化两地在产业发展、人才引进、公共服务、生态环保、信用建设等政策及各类标准体系方面的衔接协同。探索国家城乡融合发展试验区、电能替代项目电价政策等政策延伸互享机制,推进两地有关试点政策相互推广,最大化共享各类试点的政策红利。建立重大政策沟通协调机制,注重各项政策之间的配套组合,强化政策内容同国家重大战略、重大规划、重大政策的有机衔接,最大限度发挥政策的联动效应、叠加效

应、集成效应。

#### (六) 推动公共服务共建共享

加强公共资源统筹和公共服务设施建设,协同推进“三甲”医院创建工作,提升优质公共服务供给能力。加快数据资源共享交换平台互联互通,推进政务数据资源共享开放。加快公共服务制度接轨,推进公共服务信息互联、标准互认、资源共享,加快实现入学、就医、就业同城化。建立养老、医疗、工伤等社会保险协同互认机制。共同完善疾病防控体制机制,建立健全应急管理体系。完善户籍迁移便利化政策措施,健全住房公积金转移接续和异地贷款机制。加密毗邻地区公交线路或公交化运营的客运班线,实现公交“一卡通”。

### 四、建设遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区信心百倍、落地落实

建设遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区,机遇难得,稍纵即逝,我们将切实增强等不得的紧迫感、慢不得的危机感,按下“快进键”、跑出“加速度”,全力推动各项目标任务落地见效,为成渝地区双城经济圈建设提供有力支撑。

#### (一) 健全推进机制

遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设领导小组负责研究推动遂宁潼南一体化发展的重大战略、政策措施、规划布局、合作协议、重大项目等重要事项,建立共建共享和衔接配套协调机制。每半年召开一次领导小组会议,研究分析遂宁潼南一体化发展形势,统筹解决一体化发展的重点难点问题。遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设领

导小组办公室适时召开工作调度会,统筹协调落实领导小组议定事项,研究遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区建设重大项目(事项)具体推进情况。建立完善基础设施、产业发展、生态环保、机制创新、公共服务五大领域专项合作机制。

#### (二) 强化要素保障

健全统一规范的劳动用工制度和就业信息跨区域共享的人力资源市场体系,完善人才评价体系和就业管理服务网络,建立人才招引机制,促进高端人才向遂宁潼南聚集。优化土地资源配置,共同制定跨区域重点项目用地支持政策,完善城乡建设用地增减挂钩政策,为遂宁潼南一体化发展提供土地要素保障。深化能源体制机制改革,共同推动电力、油气基础设施互联互通、互济互保、互惠互利。引导和撬动金融机构、投资机构和社会资本等参与,构建多种形式的投资基金。

#### (三) 加强督促落实

编制《遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区发展规划》,将建设遂潼川渝毗邻地区一体化发展先行区相关内容纳入两地经济社会发展规划和年度工作计划,并与正在编制的各级国土空间规划做好衔接,共同制定加快推进一体化发展三年行动计划和年度任务清单,进一步分解目标、落实责任,实行工作项目化、项目清单化、清单责任化,适时组织开展评估。将各有关部门任务落实情况纳入年度综合考核。

作者:重庆市潼南区发展和改革委员会主任  
责任编辑:马健

# 坚持走城乡融合发展的乡村振兴之路 奋力谱写重庆乡村振兴新篇章

刘贵忠

实施乡村振兴战略是党的十九大作出的重大决策部署,是新时代做好“三农”工作的总抓手,是实现中华民族伟大复兴的一项重大任务。习近平总书记多次强调,脱贫攻坚取得全面胜利后,要全面推进乡村振兴,这是“三农”工作重心的历史性转移。随着脱贫攻坚的圆满收官,重庆交出了脱贫攻坚的“硬核答卷”,极大补齐了“三农”工作短板,为全面推进乡村振兴奠定了坚实基础。重庆集大城市、大农村、大山区、大库区于一体,城乡协调发展任务繁重。乡村振兴是重庆发展的最大潜力,城乡融合是重庆发展的最高境界。我们要深学笃用习近平总书记关于“三农”工作的重要论述,始终心怀“国之大者”,坚决按照党中央、国务院决策部署和市委、市政府工作要求,大力弘扬伟大建党精神,发扬脱贫攻坚精神,积极担当作为,坚决把脱贫攻坚成果巩固好拓展好,坚决把全面推进乡村振兴各项工作谋划好落实好,为实现全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标做出更大贡献。

## 一、坚持把巩固拓展脱贫攻坚成果作为首要任务

习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上强调,胜非其难也,持之者其难也。我们要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的各项工作,让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,必须根据形势变化,转变思路观念。在目标任务上,要从解决“两不愁三保障”转向推动乡村全面振兴;在工作方式上,要从突出人到户转向推动区域发展;在政策机制上,要从以政府投入为主转向政府市场有机结合。就重庆而言,我们要看到,我市脱贫群众的收入水平仍不高、脱贫基础还较弱,脱贫区县产业发展要素支撑不强、自我发展能力不足,脱贫区县防止返贫的任务还很重。我们要做到思想上高度统一,责任上压紧压实,措施上有力有

效,坚决把来之不易的脱贫攻坚成果巩固好、拓展好,确保不出现规模性返贫。

加快推进衔接政策落实落地。严格落实“四个不摘”要求,在保持现有主要帮扶政策总体稳定的基础上,逐项分类优化调整。国家层面和市级出台了一系列衔接政策,要认真梳理研究,建立政策清单,把政策掌握全、梳理清、研究透,通过多种形式,组织各级干部深入学习领会,推动各类政策落实落地。鼓励各区县结合实际情况,创新设立一批衔接政策,为巩固拓展脱贫攻坚成果提供政策支撑。

加强易返贫致贫人口监测帮扶。重点关注脱贫不稳定户、边缘易致贫户和因病因灾因意外事故导致基本生活严重的困难户,健全落实防止返贫动态监测和帮扶机制,把“两不愁三保障”作为监测重点内容,持续压实责任,做到早发现、早干预、早帮扶,因户因人精准施策,坚决防止发生规模性返贫。

抓好重点帮扶区县和乡镇帮扶工作。统筹抓好国家和市级乡村振兴重点帮扶区县及乡镇帮扶工作,不仅要补短板,更要帮发展。落实国家重点帮扶县倾斜政策,研究出台市级重点帮扶县支持政策,加大对原18个市级深度贫困乡镇和17个市级乡村振兴重点帮扶乡镇帮扶支持,加强跟踪监测和评估,督促政策落地落实,提升帮扶实效。

推动脱贫群众持续稳定增收。持续抓好脱贫人口稳岗就业,落实好劳务协作、帮扶车间、公益岗位、就业奖补等政策措施,有针对性地开展技能培训,深入抓好劳务输出,稳步提升脱贫人口就业数量和质量。因地制宜持续发展现代山地特色高效农业,持续加强消费帮扶,切实解决“滞销”“难卖”等问题。用好用足小额信贷政策,加大乡村产业发展支持力度。加强易地搬迁后续扶持,聚焦集中安置点,“点对点”落实产业、就业、生活保障、社区管理服务等帮扶措施,多渠道促进增收,强化社区治理,促进社会融入。

加强衔接资金使用管理。完善巩固成果和乡村振兴项目库,通过谋划优质项目推动政策落实、项目落地、资金落定。加快项目实施进度和资金支出进度,严格资金使用程序,加强监督管理,确保资金安全运行。做好扶贫项目资产的后续管理,进一步摸清底数,明晰权责,加强监管,探索建立长效可持续发展的管护机制,确保持续发挥效益。

深化东西部协作和中央单位定点帮扶。适应形势任务变化,发挥东西部协作优势,拓展帮扶领域,创新帮扶方式,健全帮扶机制,聚力打造产业协作、劳务协作、消费协作等鲁渝协作“升级版”。发挥中央单位定点帮扶优势,加强主动对接,切实用好帮扶资源,确保帮扶项目接得住、落得实、效果好。

## 二、坚持走城乡融合发展的乡村振兴之路

随着中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。当前我国最大的发展不平衡是城乡发展不平衡,最大的发展不充分是农村发展不充分。农业发展质量效益不高,农民增收后劲不足,农村自我发展能力弱,城乡差距依然较大,是全面推进乡村振兴需要破解的难题。习近平总书记指出,农业农村现代化是实施乡村振兴战略的总目标,坚持农业农村优先发展是总方针,产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕是总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系是制度保障。振兴乡村不能就乡村论乡村,就农业抓农业,必须强化工农互补、以城带乡,加快形成工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系,通过振兴乡村让乡村更好对接城市,促进城乡要素高效流动、公共资源均衡配置、产业发展协同联动。

从重庆市情农情来看,全面推进乡村振兴具有特殊重要意义。要深刻认识乡村振兴是重庆发展的最大潜力,城乡融合是重庆发展的最高境界。重庆城市大,农村更大,乡村拥有丰富的农林资源、深厚的文化底蕴,不仅可以感受现代化大都市的独特魅力,还可以领略山水田园风光。全市面积8.24万平方公里,其中农村占95%;第七次全国人口普查数据显示,全市常住人口共3205.42万人,居住在乡村的人口为979.01万人,占30.54%。就重庆而言,随着脱贫攻坚的顺利收官、乡村振兴的全面推

进,农村蕴藏的需求潜能必将进一步激发,也会培育更多新的经济增长点。只要我们把乡村的潜力充分挖掘,把农村搞得生机勃勃,重庆就会成为最具特色的直辖市。我们要按照市委、市政府要求,统筹好乡村振兴和城市提升两个基本面,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局带来的新形势、提出的新要求,结合重庆实际,坚定不移走城乡融合发展的乡村振兴之路,谱写重庆乡村振兴新篇章。

促进城乡产业发展协同联动,加快发展乡村产业。立足区域差异和资源禀赋,合理布局发展产业,提高产业发展区域协调性。立足山地,着眼现代,彰显特色,力求高效,持续发展现代山地特色高效农业,培育壮大农业特色产业集群。强化科技支撑,大力发展智慧农业。强化农业品种品质品牌建设和标准化生产,支持发展农产品加工业。围绕“小规模、多品种、高品质、好价钱”的目标定位,持续提升产品品质,优化产品供给。深入推进农村“三变”改革和“三社”融合发展,推动农业“接二连三”,加快发展休闲农业、乡村旅游、生态康养,构建一二三产业融合发展的农业全产业链,建设一批农村产业融合发展示范园和科技示范园区。高标准推进农业产业强镇建设,建设功能强、宜居宜业的乡村产业融合综合体。

促进城乡要素高效流动,深入实施乡村建设行动。把县域作为城乡融合发展的重要切入点,推进空间布局、产业发展、基础设施、公共服务等县域统筹,一体设计、一并推进。坚持以县为单位科学规划村庄布局,结合产业发展、区位条件、资源禀赋等,注重保护传统村落和乡村特色风貌,提高资源配置效率。扎实开展农村人居环境整治提升五年行动,特别是把农村厕所革命作为乡村振兴的一项重要工作抓实抓好,统筹推动农村生活垃圾和污水治理。推动乡村公共基础设施建设和基本公共服务提升,稳妥有序推进城乡基础设施和公共服务一体化,强化基础设施和公共事业县乡村统筹。推动实施农村道路畅通、供水保障、清洁能源利用、数字乡村建设和村级综合服务设施提升等重点工程,提高县域医疗卫生、教育、社会保障等综合服务水平,加快形成县乡村功能衔接互补的建管格局,推动公共资源在县域内实现优化配置。

促进城乡统筹互补互促,加强和改进乡村治

理。坚持和加强党对乡村治理的集中统一领导,把夯实基层基础作为固本之策,把治理体系和治理能力建设作为主攻方向,把保障和改善农村民生、促进农村和谐稳定作为根本目的,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的现代乡村社会治理体制,以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气,走中国特色社会主义乡村善治之路。进一步理顺城乡关系,统筹城乡发展,把城市的优势和农村的特点相结合,使城乡相互补充、相互促进。围绕让农民得到更好的组织引领、社会服务、民主参与,加快构建党组织领导下的自治、法治、德治“三治融合”的乡村治理体系。完善村党组织领导乡村治理的体制机制,推进村级自治组织建设,筑牢引领乡村治理的坚强战斗堡垒。发挥村规民约作用,推进农村移风易俗,建设文明乡风,激发群众内生动力。深入推进法治乡村、平安乡村建设,深化“法律进乡村”工作,加强普法宣传教育,严厉打击违法犯罪活动。健全乡村矛盾纠纷调处化解机制,坚持发展新时代“枫桥经验”。积极创新乡村治理方式,推进乡村治理试点示范,加强乡村治理典型案例总结宣传推广,充分发挥示范带动作用。发挥信息化支撑作用,探索建立“互联网+网格管理”服务管理模式,推动大数据智能化为乡村治理赋能,提升乡村治理智能化、精细化、专业化水平。

### 三、坚持党对乡村振兴工作的全面领导

习近平总书记强调,实施乡村振兴战略,各级党委和党组织必须加强领导,汇聚起全党上下、社会各方的强大力量。全面推进乡村振兴,关键在党,关键在人,必须坚持党的全面领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,让乡村振兴成为全党全社会的共同行动。

坚持五级书记抓乡村振兴。坚决贯彻落实“中央统筹、省负总责、市县乡抓落实”的领导体制,建立完善上下贯通、协调一致、一抓到底的乡村振兴工作体系。坚持五级书记抓乡村振兴,充分发挥区县党委书记乡村振兴“一线总指挥”作用。深化抓党建促乡村振兴,充分发挥各级党委和党组织的领

导作用,把农村基层党组织建设成为推动乡村振兴的坚强战斗堡垒。发挥重庆直辖市体制优势,落实市领导联系乡村振兴工作机制,强化乡村振兴市级帮扶集团统筹指导和帮扶支持。发挥考核指挥棒作用,健全乡村振兴考核落实机制。一级带着一级干、一级做给一级看,形成全力巩固拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴的“头雁效应”。

广泛凝聚乡村振兴工作合力。乡村振兴是一篇大文章、一项系统工程,需要社会各方力量的广泛参与和支持。要深入推进实施“一区两群”区县对口协同发展,充分发挥“一区”对“两群”的辐射带动作用,促进“一区”与“两群”在资源、市场、人力、资本、生态等多领域全方位对接互动。抢抓成渝地区双城经济圈战略机遇,本着优势互补、资源共享的原则,探索合作模式和创新布局,推动川渝乡村振兴协同发展。持续营造全社会共同参与乡村振兴的氛围,发挥市场的力量,搭建社会力量助力乡村振兴的平台,拓宽社会力量参与渠道,大力实施“万企兴万村”行动。发挥财政资金引导作用,撬动更多资源用于乡村振兴。坚持以人民为中心,尊重农民主体地位,发挥农民主体作用和首创精神,调动农民的积极性、主动性、创造性。

着力锻造乡村振兴铁军队伍。脱贫攻坚锤炼了一大批懂农业、爱农村、爱农民的优秀干部,这批干部同样是乡村振兴的主力军,不断加强乡村振兴工作机构和干部队伍建设,增强做好乡村振兴主责主业的本领,推动“扶贫铁军”向“振兴铁军”转变。深化打造乡村振兴“先锋队”,加强驻乡驻村干部选派培训和管理,选派“最能打”的党员干部奋战在乡村振兴工作一线,落实派驻干部关怀激励政策,确保驻乡驻村干部“下得去、干得好、不出事”。建立健全引导各类人才服务乡村振兴的长效机制,大力回引和培养本土人才,引导城市人才下乡,推动专业人才服务乡村,吸引各类人才在乡村振兴中建功立业,共同绘就乡村振兴壮美画卷。

作者:重庆市乡村振兴局党组书记、局长  
责任编辑:马健

# 巩固拓展脱贫成果 全面加快乡村振兴 持续推进万盛由资源型城市朝着绿色生态转型发展

袁光灿

中央农村工作会议对巩固和拓展脱贫攻坚成果、全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化作出战略部署,重庆市委农村工作会议对全市“十四五”时期“三农”工作作出具体安排,为我们做好新发展阶段“三农”工作指明了前进方向。近年来,重庆市万盛经开区认真贯彻落实党中央、国务院决策部署和市委、市政府工作要求,始终把“三农”工作放到重中之重的位置,统筹施策、精准发力,圆满完成脱贫攻坚任务,推进巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,推动现代农业发展迈上新台阶,群众获得感幸福感显著增强。当前,万盛经开区坚持以习近平总书记关于“三农”工作的重要论述为指引,着力筑牢乡村生态本底,加快推动农村产业发展,促进农民持续增收致富,接好脱贫攻坚“接力棒”,跑出乡村振兴“加速度”,奋力书写新时代“三农”工作新篇章,持续推进万盛资源型城市朝着绿色生态转型发展。

## 一、发挥比较优势,打造特色农旅,促进农业高质量发展

产业兴旺是解决农村一切问题的前提。万盛依托立体气候和生态资源优势,因地制宜发展特色农业,打造乡村旅游,延伸产业链条,加快构建高效乡村产业体系。

### (一) 坚持做特做优,走实农业发展精品路

万盛地处四川盆地东南边缘与云贵高原衔接的过渡山地地带,立体气候明显。近年来,万盛始终坚持走农业特色化、品牌化发展道路,让有限的土地资源释放成倍的经济效益。推进黑山、青年、丛林、青山湖等4个现代农业产业园区建设,大力发展食用菌、茶叶、猕猴桃、方竹笋、蜜柚等特色精品产业。做大做强年产鲜菇10万吨华绿生物食用菌工厂化项目,推动食用菌种植从“散兵作战”转向“抱团经营”,带动培育食用菌企业5家、专业合作社3个、家庭种植大户24户,以“小蘑菇”撑开村民脱贫增收“小金伞”。注重从政策、资金、人才等方面扶持特色农业发展,着力培育一批特色鲜明、质

量稳定、信誉良好、市场占有率高的名牌农产品。“滴翠剑名”曾连续两届荣获“重庆市十大名茶”称号,“定青银毫·和魁”入选2021“重庆好礼”外事礼品,“黑山谷猕猴桃”获评中国地理标志证明商标。

### (二) 推进农旅融合,建好都市旅游后花园

充分利用万盛丰富的旅游资源,坚持农旅融合方向,深入推进全国休闲农业与乡村旅游示范区建设,打造重庆主城都市区“后花园”,以乡村旅游助力乡村振兴。全域布局景区景点,持续完善配套设施,推动“农村变景区、农业变旅游业、农民变旅游从业者”,大力发展生态游、观光游、休闲游、研学游、农业体验游。建成5A级景区黑山谷·石林、网红景区奥陶纪、青山湖国家湿地公园、板辽湖金沙滩、凉风梦乡渔村等景区景点22个,打造田园综合体6个,开发乡村精品旅游线路8条,建成乡村微景点120个,实现全区镇镇有景区、贫困村村村有景点。绿水村、板辽村被评为重庆市乡村旅游重点村,凉风村被评为全国乡村旅游重点村、荣膺全国“精准扶贫典范奖”,万盛建成全国乡村旅游创客示范基地。

### (三) 推动“接二连三”,开辟农村产业新天地

推动农村一二三产业融合发展是加快农业现代化建设的重要方向。万盛立足地区实际,着力推进全国农村一二三产业融合发展先导区建设。大力发展农产品深加工及综合利用,实施加工专用原料基地标准化建设试点,推进2000吨蜜柚加工、100吨绿茶加工项目建设,建成红槽坊酒业、佳沃思种猪养殖、腌腊制品加工等农特产品加工企业30余家。积极发展休闲观光体验农业,打造一批生态茶园、果蔬采摘、农耕体验等农业项目,发展民宿130余家、农家乐等400余家。探索“互联网+农业”模式,推进数字乡村、农村电商建设,建成一批“互联网小镇”“移动互联网村落”,建成农村淘宝电子商务运营中心与物流中心,淘宝村级电商服务站行政村覆盖率达100%,打造“黑山菜农”“菜背篋”“微万盛”等一批农村电商品牌。

## 二、加强生态建设,深化环境整治,促进乡村宜居宜业

良好的生态环境是农村的最大优势和宝贵财富。万盛牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念,深入开展生态文明建设,大力推进乡村建设行动,加快打造大美乡村、希望田野,让群众望得见山、看得见水、记得住乡愁。

### (一)突出生态优先,筑牢农村绿底色

大力推进全国生态文明先行示范区建设,坚持生态优先发展,严格生态红线管控,不断筑牢大娄山生态屏障。全面落实河长制、林长制,加强自然保护区、风景名胜区、重要水源地森林公园、重要湿地等保护力度,全面梳理生态功能及重要生态环境敏感区域,坚持“应保尽保”原则,保护好传统村落和乡村风貌,坚决确保生态安全。统筹推进山水林田湖草系统治理修复,实施180平方公里采煤沉陷区综合治理,治理水土流失57.3平方公里。深入开展国土空间绿化行动,工矿废弃地复垦复绿2.9万亩,造林育林24.8万亩,全区森林覆盖率达到57%,实现全区乡村生态“绿起来”,关坝凉风村、石林白花村、黑山北门村和南门村获“国家森林乡村”称号。

### (二)完善基础设施,改善农村硬环境

巩固脱贫成果和推动乡村振兴,基建要先行。万盛下好乡村建设“先手棋”,坚持以交通为龙头,统筹规划布局,提速乡村基础设施建设,推动农村“硬件”强起来。深入实施交通建设三年行动计划,完善“三纵三横”普通干线交通网络,公路总里程达到1297.5公里,其中农村公路1052.2公里,全区交通实现城乡一体、景城一体、景景互通、村村相连,行政村通公交率100%,村民小组通达率100%,成功创建全国“四好农村路”示范区。统筹推进农村水、电、气、讯以及环保、物流等基础设施建设,推进城镇供水、污水处理、通讯设施、管道燃气等向乡村全面延伸,农村实现村村通动力电,行政村天然气通达率100%,农村集中供水率及自来水普及率达到91.17%,行政村污水处理、公厕、4G网络实现全覆盖。

### (三)注重美化靓化,展现农村高颜值

没有农村美,农业强、农民富就不可持续。万盛大力整治提升农村环境,一体规划推进庭院美化靓化,加快美丽乡村建设,打造“小组团、微田园、生态化、有特色”的农村人居环境,实现乡村让人们更向往。深入推进以“保洁、治污、改厕、美化”为重点的农村环境综合整治,全区累计改造农村危房1.5万户,行政村生活垃圾有效治理率达100%,农村生

活污水集中处理率达到85%,万盛被评为全国首批农村生活垃圾分类和资源化利用示范区。大力推进房前屋后、荒山荒坡绿化美化,开展乡村“最美庭院”等创建评选活动,全区村庄干净整洁、庭院鸟语花香,美丽宜居、绿色示范村庄占比达到53%,一幅有形态、有韵味、有温度、有质感的美丽乡村画卷徐徐展开。

## 三、拓宽增收渠道,培育文明风尚,促进农民富裕富足

巩固脱贫成果,推进乡村振兴,根本在于促进农民生活富裕,创造农民高品质生活。万盛坚持以健全利益联结机制为抓手,发展壮大农村集体经济、带动农民持续增收,丰富群众文化生活,涵养文明乡风民风,让农民实现物质文明、精神文明“双丰收”,持续增强农村群众的获得感幸福感安全感。

### (一)健全利益联结机制,鼓起村民“钱袋子”

健全完善利益联结机制,是巩固拓展脱贫成果、促进农民增收致富的重要途径。万盛进一步健全产业发展与农户的利益联结机制,有效带动集体经济发展、农户就业增收。以打造“股份农民”为核心,以“三变”改革为抓手,推广资产收益、土地流转、资金入股、房屋联营等8种利益联结机制,构建“基地+农户+合作社+龙头企业+电商”带贫增收模式,培育农业龙头企业33家,就业扶贫示范车间5个、家庭农场67个、合作社180个,带动1801户农户增收。全区56个村级集体经济组织平均经营性收入达到17.58万元,高出全市平均水平4.65万元,其中国家级贫困村三台村从“空壳村”蝶变为年收入150万元的富裕村。关坝镇雷峰垭家庭农场成功入选全国50个家庭农场典型案例,定青生态茶园带动周边农民489人增收致富。农户通过务工就业、产品代销、房屋联营等方式“吃上旅游饭”,全区农民旅游收入占年纯收入比重达到31.5%。

### (二)大力推进文化惠民,富裕农民“脑瓜子”

乡村振兴,既要塑形,也要铸魂。万盛广泛开展政策宣传与职业技能培训,累计举办农村政策及实用技术培训会、专家送技术到田间地头等活动600余场次,大力“扶智”“扶志”,激发群众内生动力。着力完善乡村公共文化基础设施,提质升级农村综合文化服务中心、文体活动广场36个,文化活动室、农家书屋实现村(社区)全覆盖,建成五和、凉风、堡堂、金堰4个乡村文化振兴示范点。深入挖掘金桥吹打、红苗歌舞、梨园戏曲等非遗文化,推动“一村一品”群众文化建设,发展农村文艺队伍56支,推出原创话剧《梦乡村》《五和赋》等文艺作品

20余个,坚持举办梨花节、踩山会、丰收节等乡村节会。完善农村15分钟健身圈,推动镇街全民健身广场、行政村农民体育健身工程、村民小组健身路径工程“三个全覆盖”,广泛开展全民健身季、健身月、健身日和农民运动会等活动,培育运动健康文化,展现农村群众昂扬向上的精神风貌。

### (三)涵养良好乡风民风,播下文明“金种子”

坚持弘扬新风正气、创新农村社会治理两手抓,着力培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。积极开展新时代文明实践中心(所、站)阵地105个,注册志愿者达4.3万,打造志愿服务品牌20个。深化群众性精神文明活动创建,成功创建全国文明村镇、文明单位、最美家庭7个,市级文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园64个,文明村镇创建率达到89%。坚持“法治、德治、自治”三治并举,开展党员干部送法律进农村活动,全面加强社会公德、家庭美德、个人品德建设,实行“四议两公开”决策制度,实现民事民议、民事民办、民事民管。深入开展文明乡风提升行动,广泛推进“十抵制十提倡”宣传教育,建立“一约四会”,成立红白喜事理事会,教育引导群众破除陈规陋习。创新“网格化+智能化+信息化”治理模式,配备“四员一长一队”1655名,实现社情民意在格中掌握、治安防控在格中加强、矛盾纠纷在格中化解、便民服务在格中优化,基层社会治理有效加强,群众安全感指数连续7年居全市前列。

## 四、聚焦有效衔接,巩固脱贫成果,打造乡村振兴标杆

脱贫攻坚取得胜利后,必须坚决守住脱贫攻坚成果,做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。万盛如期高质量完成7个贫困村、1812户6298名贫困人口脱贫任务,坚持政策稳定、队伍不散、力度不减,扎实做好巩固衔接各项工作,努力让脱贫基础更加稳固、成效更可持续,再接再厉、乘势而上,努力打造全市乡村振兴标杆。

### (一)加强政策保障,推动有效衔接,促进乡村振兴

万盛坚持有序衔接、平稳过渡原则,用足用好5年过渡期政策,严格落实“四个不摘”要求,保持主要政策总体稳定,建立延续一批、优化一批、调整一批的“三个一批”帮扶政策台账,每年固定安排1亿元并确保土地出让收入的20%用于“三农”工作,严格落实防止返贫动态监测和帮扶机制,全面消除63户脱贫不稳定户和57户边缘易致贫户共383人的返贫风险,返贫率为0,返贫堤坝进一步筑牢。加快

推进乡村振兴,着力构建“1+8+56”三级乡村振兴规划体系,坚持既整体规划、统筹推进,又集中精力、选点突破,打造绿水村、凉风村、鱼子村为代表的市级乡村振兴示范村,以点带面、示范带动,形成特色化、差异化、互补化的乡村联动发展新格局。

### (二)加强组织领导,健全工作机制,确保推进有力

办好农村的事情,巩固脱贫成果,推动乡村振兴,必须加强和改善党对“三农”工作的领导。万盛建立党工委农村工作暨实施乡村振兴战略工作领导小组,成立区乡村振兴局,设立实施乡村振兴战略“五大振兴”工作专班,全面统筹协调巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴工作。选优配强村“两委”委员特别是党支部书记,大力开展全区基层党建示范镇、示范村创建,深入实施雁阵领航、德润善治、破茧除壳、同心圆梦、输血供氧“五大计划”,推动村党组织、群团组织、产业组织、帮扶组织、自治组织等“五大组织”同向发力、同频共振。健全完善帮扶机制,组建乡村振兴帮扶集团对口帮扶8个重点帮扶镇村,组织12支工作队开展驻村帮扶。健全完善统筹指导、常态化调研、督查考核等机制,严格督查考核,营造齐抓共建良好氛围。

### (三)加强队伍建设,构筑人才支撑,强化智力支持

巩固拓展脱贫成果,实施乡村振兴战略,人才是关键。万盛坚持把乡村人才队伍建设摆在突出位置,大力选贤育能、招才引智。依托党校(行政学校)主阵地加强对村干部、驻村工作队等基层干部培训,锻造政治过硬、本领过硬、作风过硬的基层干部队伍,打造“不走的工作队”。实施回引返乡人才、培育在乡人才、引导入乡人才的“三乡人才”培育工程,引进青年人才239名,回引农村劳动力返乡就业创业1613名,以高素质人才引领推动“三农”工作高质量发展。加快培育新型职业农民,培训经营型、生产型、服务型三类新型职业农民和产业带头人等1190人。建立城市人才定期服务乡村、青年干部到农村培养锻炼机制,建成市级新型职业农民(现代青年农场主)创业孵化基地5个,以及专家大院、示范农民田间学校、农业科技示范基地20个,深入推进全国农村创业创新典型区建设,搭好乡村干事创业的广阔舞台。

作者:中共重庆市万盛经开区党工委书记、管委会主任

责任编辑:马健

## 借力全域旅游 夯实发展之基 努力做好乡村振兴与脱贫攻坚的有效衔接

本刊记者 马 健

白帝镇位于重庆市奉节县城东部,居长江北岸瞿塘峡口,距新县城 21 公里,东邻草堂镇和生态工业园区,与永乐镇对望,西邻夔门街道,北邻汾河镇。全镇幅员 141 平方公里,辖 13 个行政村(其中包括 2 个社区)72 个社,人口近 4 万人。白帝镇有“移民大镇”“诗歌小镇”“脐橙小镇”之称,历史文化厚重、诗词文化悠久、旅游资源丰富。一是历史文化厚重。白帝镇因白帝城而得名。相传西汉末年公孙述据蜀,在山上筑城自号“白帝”,并名此城为白帝城。白帝城东依夔门,西傍八阵图,三面环水,雄踞水陆要津,为历代兵家必争之地。三国时期,刘备被东吴大将陆逊“火烧连营七百里”,退至白帝后将家事国事托孤于诸葛亮。“功盖三分国,名成八阵图”中诸葛亮的八阵图也设于此。二是诗词文化悠久。历代著名诗人李白、杜甫、白居易、刘禹锡、苏轼、黄庭坚、范成大、陆游等都曾登白帝游夔门,留下大量诗篇。《早发白帝城》《登高》等脍炙人口、名扬中外的诗句均出于此。刘禹锡的“天下第一情诗”《竹枝词二首》(其一)、清康熙皇帝御书的“天下第一景诗”《六言诗》“危石才通鸟道,青山更有人家。桃源意在深处,涧水浮来落花”也写于此地。三是旅游资源丰富。白帝镇境内有“赤甲白盐俱刺天,闾阎缭绕接山巅”的国家 4A 级景区三峡之巅,有“便将万管玲珑笔,难写瞿塘两岸山”的长江三峡第一峡——瞿塘峡、有以 10 元人民币背面图案闻名的天下第一大门——夔门,有“园甘长成时,三寸如黄金”的奉节脐橙母本园、长江柑橘博览园和国家现代农业产业园,有早八阵遗址、紫阳城遗址、飞龙寺、宝光寺、香山茶厂等旅游资源。

2021 年 2 月 25 日,习近平总书记在全国脱贫攻坚总结表彰大会上强调,“胜非其难也,持之者其难也。”白帝镇坚定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实重庆市委书记陈敏尔“用好生态和人文两个宝贝”的指示要求,大力发展优势特色产业,并将农业产业同发展文化旅游、

乡村旅游结合起来,通过“文旅”“橙旅”推动全域旅游,争做巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的探索者和先行者。

### 一、以脱贫攻坚成效为基础,夯实乡村旅游发展要素

2015 年脱贫攻坚以来,白帝镇基础设施、特色产业、民生项目等均实现跨越式发展,1178 户 4536 人建档立卡贫困户“两不愁三保障”等突出问题得到有效解决,实现了脱贫致富奔小康。

#### (一)基层组织带领脱贫攻坚

坚持把脱贫攻坚作为头等大事、重要政治任务、最大发展机遇和重要治理平台,坚持以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局,构建一个目标、四大体系、八个到位、六项重点的“1486”工作格局,以“干部共赴一线、机关只留一人”的攻坚状态,以“流血流泪不留憾、任劳任怨不认输”的奋斗精神,尽锐出战、攻坚克难、决战决胜,进一步提升村级阵地,深化“八到户八到人”和“四访四议”,在深化“两回两讲两解”中开展“听党话感党恩跟党走”活动,推动乡村发生翻天覆地的变化,脱贫攻坚工作取得阶段性成效。

#### (二)交通出行更加便捷

白帝镇区位优势突出,位于西安—奉节—张家界“大金三角”旅游环线与长江三峡奉节—巫山—巫溪“小金三角”旅游环线的交汇点。水陆空立体交通网络已经成型,距白帝城风景区 2.4 公里,距白马深水货运物流码头 16 公里,距巫山机场 28 公里,距郑万高铁奉节站 25 公里,通过草堂互通和夔门互通 20 分钟之内均可上渝宜高速、奉溪高速。在白帝城风景区旅游码头乘船可亲身体验“便将万管玲珑笔,难写瞿塘两岸山”的壮观美景。机场路、旅游路的扩宽升级,玉带双珠和伍家嘴大桥的建成通车,G348、G242 国道升级改造,四好农村公路全线贯通,独特的区位优势、便捷的交通枢纽让出行更加方便。

### (三)致富产业持续增收

白帝镇积极推进“一村一品一示范”建设,已经形成低山、中山、高山“三带产业集群”。低山以脐橙种植为主导产业,九十年代奉节脐橙就创下“一棵树养活了20万人”的历史,现在已经发展到一棵树致富30万人壮举,白帝镇脐橙种植面积已突破4万亩,年产值达1.5亿元;在中山地区积极鼓励当地群众发展种植葡萄、脆李、猕猴桃等小水果,总面积达3240亩,年产值达1200万元;在香山、鸡山、石庙等高山地区积极发展香山茶和油茶种植,香山贡茶种植面积扩大到500亩,油茶基地已经超过600亩。如今奉节脐橙、香山贡茶、石庙葡萄已经成为白帝镇的三张名片。

### (四)民生项目全力推进

自打响脱贫攻坚战以来,白帝镇建设垃圾处理站2个、人饮水池132口、灌溉山坪塘250个、村级或产业道路130余公里、养老服务互助(站)点14个、社会福利院1个、村级便民服务中心9个、村卫生室13个,服务乡村旅游的能力大大增强。完成了交通、水利、旅游、电力、工业、环保6大类26项点多面广、标准不一的征地拆迁任务,推进了三峡之巅4A级景区创建、郑万高铁建设、G348、G242国道升级改造、伍家嘴大桥建设、机场路建设、玉带双珠项目建设、600万方陶瓷项目建设等26个全县重点项目落地实施,乡村旅游发展空间得到有效拓展。

## 二、以全域旅游为引领,探索乡村全面振兴路径

### (一)做好“特色党建”引领

一是打造了一支强有力的干部队伍。178名党员干部抗击新冠疫情保护人民健康冲锋在前不退缩,脱贫攻坚冲刺阶段放弃所有周末节假日,征地处突、拆违攻坚时耐心细致敢于担当。圆满完成村(社区)“两委”班子换届选举,全面实现村(社区)党组织书记、主任“一肩挑”,年龄和学历达到“一降一升”。二是成立了一批服务群众的自治组织。各村以新时代文明实践积分银行为抓手,充分发挥群众自治,进一步完善村集体经济组织、村(社区)监委会、水管护、环境卫生、红白喜事、产业发展等理事会的职能职责并规范化运行。三是推进基层基础规范化建设。严格落实“三会一课”,扎实开展党史教育,强化公示公开,深化四访四议,提升村级阵地,在深化“两回两讲两解”中开展“听党话感恩跟党走”活动,通过广播“村村响”“进圈入群”常态化开展惠民政策、村规民约等宣传;以“党员定

责、五员定岗”为抓手,进一步发挥无职党员和“乡风倡导员、文化宣传员、村容维护员、纠纷调解员、村情反馈员”在基层法治、德治、自治中的作用。

### (二)做好“乡村旅游”示范

一是打通旅游大通道。三峡之巅景区从无到有,现已成功申创国家4A级景区。完成“玉带双珠”白帝隧道段及连接道欧家湾出口征地29.84亩,完成“八阵一坪上一石庙”新建机场路并油化18.76公里,2020年伍家嘴大桥建成通车,全面打通了“三峡之巅”景区的旅游大通道;二是搞好人居环境整治。2021年积极整合各方面资金在坪上村、石庙村实施特色旅游线路住房改造项目,分别对坪上村、石庙村旅游线路周边的房屋和业态进行整合提升,在通景公路沿途和目及范围的庭院搞好花化和美化,积极打造“有山、有水、有产业”的乡村旅游示范点;三是抓好群众素质提升。通过新时代文明实践积分银行积分兑换活动、“两回两讲两解”活动和召开群众会议,进一步加强沿途群众的素质提升教育,做到热情服务、礼貌大方,达到景美人更美、来了还想再来的目标。围绕脐橙采摘、田园风光等主题,在特色旅游线路发展农家乐30余家,观光采摘农业体验园5个,旅游接待能力显著增强。

### (三)树立“农旅融合”典范

一是对主导产业提档升级。结合“生态涵养发展区”的定位,发展“生态农业”,大力推进奉节脐橙产业“提质增效”,大力实施农药减量,在田间地头增设黄色粘蝇板、太阳能杀虫灯诱捕害虫,科学推行绿肥种植回田和有机肥代替化肥,真正树立“绿色食品”品牌,对脐橙的品种进行精选改良,科学布局早熟、中熟、晚熟的品种结构,围绕“绿色食品”不断深化“诗·橙奉节”的内涵,不断提升品牌价值,扩大产品规模和市场影响,唱响“自然天成”的绿色生态品牌,真正实现从产品到商品、从商品到精品、从精品到极品的转变,促进农民增收、农业增效、农村增绿。二是以园区建设带动产业发展。依托“4+3+X”产业发展体系,在坪上村11社偏马桥规划100亩土地建设一个高标准国家现代农业产业示范园。积极推进标准化基地、脐橙物流中心、数字化脐橙等项目实施,大力发展特色精品农业,加速推进农业供给侧结构性改革,加快质量兴农、绿色兴农、科技兴农,推动农业高质量发展。同时通过高标准国家现代农业产业园建设积极带动奉节脐橙、石庙葡萄、香山贡茶等特色农业产业发展。三是积

积极探索“农旅融合”发展。通过农村“三变”改革试点,改变群众保守的思想观念、传统的种植模式和经营模式,根据不同时节开展脐橙赏花、脐橙采摘等一系列脐橙文化活动,同时让抖音网红入驻白帝,在脐橙树下直播等方式做好宣传推广,吸引游客前来体验赏花采摘的乐趣,真正让游客能坐下来体验、住下来消费。

#### (四) 树立“文旅融合”标杆

利用三峡之巅、白帝城、瞿塘峡和夔门的影响,搞好文旅融合发展。一是根据实际做好文化旅游品牌的展现。充分利用《早发白帝城》《登高》《竹枝词二首》(其一)《六言诗》等奉节独有的诗词文化做好文化旅游宣传推广;充分利用夔文化、三国文化、古琴文化等吸引游客、专家和学者前来进行历史考证、学术研究和拓展训练,从而做好白帝文化宣传;同时设计制作含有白帝城、夔门、三峡之巅等含有奉节地域特色的文化旅游特色产品,设计制作含有脐橙、夔柚等特色产业元素的文化小样,设计制作含有夔州诗词等文化特色的纪念品。二是打造民俗文化产业。在三峡之巅旅游线路沿线的石庙村宝光寺、飞龙寺、瞿塘峡坳口、坪上村国家现代农业产业园、八阵村伍家嘴、浣花社区环草堂湖、紫阳村的紫阳城等地打造一批民俗文化观景平台、露营地、房车露营体验基地,大力发展文化旅游产业,充分利用移民文化、脐橙文化、三峡文化、诗词文化等优势资源宣传推介白帝文化和旅游。

### 三、以工作举措为保障,推动乡村振兴取得实效

#### (一) 做好土地规划调整,拓展旅游发展空间

按照乡村振兴战略总体部署,科学编制乡村规划。一是做好规划布局保障。优化空间布局协调发展、全面完成生态红线优化调整、划定永久性基本农田及城镇开发、旅游开发边界,实现国土空间布局优化;根据需求,适时按需启动村规划修编工作,全面梳理可用建设用地和旅游发展用地空间,做好乡村集体建设用地和旅游发展用地科学布局。二是做好生态环境保障。深入贯彻落实习近平总书记“绿水青山就是金山银山”和市委书记陈敏尔“用好生态和人文两个宝贝”的指示要求,加大三峡之巅及旅游线路沿线的生态修复力度,做好土地整治项目、集中居住点建设、特色文化民宿试点,促进耕地保护和土地集约节约,改善农村生态环境,为农业农村和乡村旅游提供发展空间。

#### (二) 完善三峡之巅配套项目,提升旅游接待能力

尽快启动和完善三峡之巅旅游接待中心观光索道、停车场、风情酒店、特色产业街等各项旅游配套项目建设,努力提升旅游接待能力。目前各旅游配套项目建设正在积极进行规划设计和选址勘界,不久将启动建设。现已启动的观光索道项目建设预计2022年完工,各旅游配套项目全部建成之后,将进一步完善三峡之巅旅游接待功能,加大游客接待能力。

#### (三) 规划建设八阵互通,拓展三峡之巅旅游空间

渝宜高速八阵互通建设是为实现奉节县委县政府提出的“1小时奉节”交通强县建设战略史上的一个重要里程碑,是助力奉节县乡村振兴工作和发展旅游产业的有力举措。八阵互通建设已经纳入奉节县“十四五”规划,八阵互通的建成将有效改善周边多个乡镇、村(社区)的交通条件,助推奉节水陆联运和三峡之巅旅游的快速的发展,为奉节经济发展提供有力的交通保障。

#### (四) 高标准一体化推进环草堂湖旅游建设

环草堂湖片区是奉节生态屏障的核心区、城景一体化的核心区、乡村振兴的示范区,是奉节的东大门、夔门的门户,是世界级景区最关键的部位。环草堂湖旅游开发已经纳入奉节县“十四五”规划,精准把握推动环草堂湖开发建设的总要求,明确推动环草堂湖开发建设的总时序,立足高定位、追求高品质、进行高端规划,高标准一体化推进环草堂湖旅游建设。

#### (五) 高标准一体化打造乡村振兴示范点

白帝镇在三峡之巅旅游线路的坪上村11组和石庙村4组做好乡村振兴示范点建设,扎实做好脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接,从产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”上精准发力,充分发挥群众主体作用,全面抓好规划、设计、建设等环节,深入推进农村厕所革命、垃圾污水治理和村容村貌提升等工作,试点示范出特色,打造形成特色产业小镇、特色产业村庄,努力让农业强起来、农村美起来、农民富起来,让群众生活更加幸福美好。

责任编辑:胡越

# 项目接续:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的路径

吴映雪

习近平总书记在2021年2月25日全国脱贫攻坚总结表彰大会上指出,要切实做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接各项工作,对易返贫致贫人口要加强监测,对脱贫地区产业要长期培育和支持,对易地扶贫搬迁群众要搞好后续扶持。脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接是当前乡村振兴全面推进中迫切需要接续的问题。

项目是实现农村公共产品供给的主要方式,精准扶贫通过“项目”的方式将与民生相关的医疗、教育、基础设施、住房、产业开发等资源打包成了“项目”进入乡村。脱贫地区的产业发展、易地扶贫搬迁正是“项目下乡”的典型代表。因此,通过项目带动脱贫攻坚与乡村振兴在人力、物力、财力等方面的有效接续,进而实现二者的有效衔接,可以成为实现脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的一个重要路径。

## 一、项目耦合:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的可行性

### (一)脱贫攻坚与乡村振兴项目的目标耦合

脱贫攻坚与乡村振兴项目分目标具有一致性与对称性。脱贫攻坚项目涵盖了产业、人才、基础设施、医疗、教育项目等,如脱贫攻坚提出的五个一批:发展生产脱贫一批、易地扶贫搬迁脱贫一批、生态补偿脱贫一批、发展教育脱贫一批、社会保障兜底一批,基本上满足了乡村社会发展的各类公共服务需求,能够保证乡村的全面发展。党的十九大提出的乡村振兴五大目标要求“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”和《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出的乡村产业、生态、文化、人才和组织五个方面的振兴有着前后衔接的目标一致性。脱贫攻坚各领域目标与乡村振兴提出的各大振兴基本上都是属于同一性质、同一范畴的公共服务举措,如脱贫攻坚中的发展生产与乡村振兴中的产业兴旺、生态补偿与生态宜居等的目标都是一致的,都是实现产业的兴旺和生态的宜居。

脱贫攻坚与乡村振兴项目最终目标都是实现乡村现代化。近代以来,中国一直在推进现代化,

其中乡村现代化是整个国家现代化中的重要内容,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。脱贫攻坚中的各项目分目标,最终是要实现稳定的脱贫。但脱贫不是终点,而是新生活的起点,在现代化总目标的指引下,乡村振兴更能实现与脱贫攻坚规划上的相通,不至于在各分目标上产生矛盾和冲突,也更能实现资源的长期有效对接。因此,乡村振兴从生活富裕上对脱贫攻坚进行了目标接续。乡村振兴中的五大振兴体现的都是在绝对贫困解决基础上的生态美、乡风淳、治理好等更高层次上的生活质量与生活水平。可见,脱贫攻坚与乡村振兴项目在各分目标与总目标上都体现了二者的内在耦合。

### (二)脱贫攻坚与乡村振兴的项目平台耦合

脱贫攻坚与乡村振兴的项目平台功能耦合。在国家的大战略下,项目制是国家资源下乡的重要平台。项目制也是治理现代化的标志,是未来治理的重要手段,因此,也可以成为当前脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的治理与接续平台。脱贫攻坚与乡村振兴项目的重要功能均是实现治理资源向乡村的汇集,项目正是扮演着资源输送的重要角色。脱贫攻坚实施以来,扶贫资源与贫困人口的精准对接都是通过各领域项目的精准安排来实现的。而当前乡村振兴资源的有效落地,依然延续着前期扶贫所搭建的平台继续往下输送资源。如东莞桥头镇“全域项目化”推进乡村振兴,以重点项目为抓手,确立75项乡村振兴重点项目,总投资46亿元。兰州农投集团以落实项目建设为抓手,重点推进现代农业、生态修复、农田水利、土地投资、美丽乡村建设等各项工作。项目不论在脱贫攻坚中还是在当前乡村振兴阶段都继续充当着“资源下乡”的重要角色,而且随着国家治理信息与治理技术的发展,这种规范、高效的治理手段还将在未来的治理中发挥越来越重要的作用。

脱贫攻坚与乡村振兴的项目流程耦合。在脱贫攻坚与乡村振兴都遵循项目化的资源流通渠道

下,项目自身的一整套流程也贯穿于脱贫攻坚与乡村振兴的整个过程。“项目制依靠形式理性构建的一套完整、严密的技术体系,通过规划、动员、申报、评审、立项、运作、监控、验收、评估和奖惩等系统化程序”<sup>[1]</sup>将资源与治理等有效地控制在规范化的流程中。项目规划是项目的最初阶段,各村在结合村发展实际、在镇(乡)、县、国家发展的大规划基础上,制定项目的总体规划。基本上脱贫攻坚项目规划都是以三年或者更长的时间为周期,融入整个国家、县、镇(乡)、村的长远规划中。项目规划制定后,需要广泛发动、宣传各社会主体进行项目的申报,在项目申报主体上脱贫攻坚与乡村振兴项目的申报主体基本上是一致的。通过评审的项目会纳入项目库,按项目成熟条件逐年实施项目,一定程度上脱贫攻坚项目库是乡村振兴项目库的重要项目参考。在项目实施阶段,会经历项目的转包,在转包给工程队后,项目的监控、验收、评估和奖惩等都会延续原有的各类项目政策。

## 二、项目现状:脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的现实性

### (一)脱贫攻坚项目为乡村振兴项目提供衔接基础

脱贫攻坚项目资产为乡村振兴项目实施奠定了物质基础。从实践来看,脱贫攻坚宣告广大贫困人口摆脱了绝对贫困,其背后体现的是乡村在基础设施、教育、医疗、社会兜底等各类民生项目上的精准到位与有效落实,这也表明乡村基本的公共服务体系已经建立。在脱贫攻坚项目中,按建设类型可划分为基础设施、产业发展、教育医疗、社会保障等;按资金来源划分为政府投资、社会投资、政府融资等;按项目级别和重要性程度划分为县级重点项目与一般项目。各类扶贫项目共同组成了县域多元的扶贫项目库,也为乡村振兴的推进提供了可参考、可把握的物质基础。并且现实中大量的脱贫攻坚项目迫切需要乡村振兴项目在规划、实施、考核、运营等各流程将其有效地接续起来,因此,需要实现乡村振兴项目规划中考虑脱贫攻坚衔接、项目实施中充分利用脱贫攻坚经验,考核中吸纳脱贫攻坚标准,运营中消化脱贫攻坚成果。

脱贫攻坚项目平台为乡村振兴项目提供了环境基础。项目平台为脱贫攻坚与乡村振兴资源的下乡提供了渠道,不仅如此,现实中项目突破了原本的项目流程、项目资源、项目管理等元素,已经发

展成为关系乡村发展、村民资源获得、乡村治理现代化等重要的治理技术手段,并深刻地影响着治理环境、利益格局、社会关系等。而脱贫攻坚项目所搭建的平台正是为乡村振兴项目的有效实施提供了有利的运行环境,使乡村振兴项目实施能够有效地动员村民,保障村民主体地位的实现;打破村庄既有利益格局,实现资源的有效公平分配;优化治理环境,实现共建共治共享的社会治理。总而言之,脱贫攻坚项目取得的成果已经从硬资产和软环境上为乡村振兴的实施提供了坚实的基础。

### (二)乡村振兴项目是脱贫攻坚项目的优化升级

乡村振兴项目在政策上是脱贫攻坚项目的延续与提升。乡村振兴项目在政策层面为脱贫攻坚与乡村振兴衔接提供了指导。“我国三农工作的开展遵循着完成三个重大任务的历史逻辑,一是解决全国的温饱问题,二是解决农村绝对贫困问题,三是解决城乡差距的相对贫困问题。”<sup>[2]</sup>我国的农村建设也经历美丽乡村建设、新农村建设以及当前的乡村振兴,这些大的政策背景体现的是在不同时期、不同乡村建设基础上更高水平的乡村建设要求。当前,《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》,2019年、2020年、2021年连续三年的中央一号文件,都对脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接进行了政策上的规定。特别是《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》再次强调5年过渡期内脱贫地区在领导体制、工作体系、发展规划、政策举措、考核机制等方面的有效衔接。

乡村振兴项目在品质上是脱贫攻坚项目的提档升级。脱贫攻坚已经完成了乡村基础的公共服务需求,乡村振兴项目正是充分结合脱贫攻坚前期项目情况与村民现实需求对已有项目进行升级提档。如产业扶贫项目,习近平总书记在2020年12月召开的中央农村工作会议上强调,对脱贫地区产业帮扶还要继续,补上技术、设施、营销等短板,促进产业提档升级。再如与脱贫攻坚项目类似,乡村振兴项目也包含了“由各级政府出资支持的项目、由社会资本支持的项目、由政府和社会资本共同出资支持的项目”<sup>[3]</sup>,如何提高各项目主体出资的积极性与主动性,增加资金的使用效率,提高乡村振

兴项目的普惠性是下一步乡村振兴项目需要思考的问题。

### 三、项目发展：脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的实践性

#### (一)做好项目提档升级,用好脱贫攻坚与乡村振兴衔接的项目基础

深入实践,摸清脱贫攻坚项目资产底数。做好项目提档升级工作,首先应对项目家底有清晰的了解,突出以村为单位的各村摸底排查,将村内自扶贫实施以来项目数量、资产所属关系、管理现状等调查清楚,形成村级项目台账。再根据项目的资产性质做好相应的管理与归属工作。《关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》中强调:加强扶贫项目资产管理和监督。分类摸清各类扶贫项目形成的资产底数。区分了公益性资产、经营性资产的区别,强调了资产收益及如何分配给村民的问题。一方面项目资产的明晰可以为乡村振兴项目的开展提供清晰的项目“家底”,让乡村振兴项目更好地开展,也可以防止乡村振兴项目在脱贫攻坚项目基础上的重复建设,避免资源浪费。另一方面,资产类型的划分可以更精准地实现扶贫资产效用的最大发挥,更好地惠及村民。

因地制宜,把好项目资源的脉。在摸清项目资产底数与性质的基础上,充分结合各村实际与项目发展现状,制定各村有特色的项目提档升级方案。项目同质化是当前乡村振兴推进过程中出现的一大问题,尤其以乡村旅游产业最为突出。由于乡村旅游能够快速、有效地带来经济收益,同时可以吸纳大量的村民参与进来,有效地解决村民家门口就业的问题。乡村旅游产业就如雨后春笋般在各大乡村涌现,也成为各级党委政府发展产业振兴的一大重点工程。但现实的情况是各村都有了旅游产业,也投入了大量的人力、物力、财力用于修建乡村旅游设施等,结果是各村没有特色,基本上都是景区小、差异度不高的情况。且各类旅游配套设施不齐全,留不住游客也难以满足游客更高层次的旅游需求。最后导致景区废弃,浪费了乡村振兴资源,丧失了村民对政府的信任。

#### (二)加强项目平台建设,完善脱贫攻坚与乡村振兴衔接的制度载体

把握国家治理政策,为项目平台建设提供政策支撑。项目制是分税制改革以来中央转移支付的一种重要方式,随着项目在经济、文化、社会等各领

域的实施,项目越来越成为影响各领域的重要因素,也由此学界提出“项目治国”等的概念。项目将一套流程化、技术化的治理方式运用到了科层制政府的日常运作过程当中,也成为未来专业化、技术化的治理代表。项目在现实中扮演着越来越重要的角色,如何将现实中的实践总结为理论,进而进一步指导实践是项目制理论化、政策化的重要命题。因此,应深入把握国家治理体系与治理能力现代化中的重要内容,把握国家现有的治理政策如《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》等制度,结合项目运作实践将项目平台进行更好的理论诠释与理论提升,与国家治理现代化的大战略结合起来,为项目平台提供强有力的国家政策支持。

完善项目流程制度,为项目运作提供制度安排。加强项目规划、立项、实施、评估、运营等各流程的制度安排,保证各流程都将脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接。首先,加强项目的精准对接。形成常态化的项目论证机制,多维评估项目衔接的科学性、合理性、效益性。其次,增加多元化的项目供给主体。企业家、党政干部、专家学者、医生教师、规划师、建筑师、律师、技能人才等都可以成为项目的人才支撑。再者,强化项目的精准管控。加强脱贫攻坚项目与精准扶贫项目衔接的信息化追踪,防止项目对接的目标偏离。最后,实行项目的精准考核。考虑引入第三方考核、交叉考核等方式,增加考核的公正性与有效性。

**基金项目:**重庆市社会科学规划2018年度博士项目“扶贫项目制的基层政府运作逻辑与‘耗散’治理研究”(项目编号:2018BS06)阶段性研究成果。

#### 参考文献:

- [1]关晓铭.项目制:国家治理现代化的技术选择——技术政治学的视角[J].甘肃行政学院学报,2020(05):87-102+127.
- [2]张青,郭雅媛.脱贫攻坚与乡村振兴的内在逻辑与有机衔接[J].理论视野,2020(10):55-60.
- [3]许安拓.乡村振兴中的项目为什么落地难[J].人民论坛,2019(06):57-59.

作者单位:中共重庆市委党校科学社会主义教研部  
责任编辑:马健

# 解决形式主义官僚主义突出问题 切实为基层政府减负

周振超 王京菁 王琦君

近年来,党中央高度重视形式主义、官僚主义对加重基层政府负担的影响,相继作出一系列决策部署持续推动基层减负。2021年,中共中央办公厅印发《关于进一步解决形式主义问题做好2021年为基层减负工作主要措施及分工方案》的通知,要求查摆形式主义、官僚主义老问题和改头换面的新表现,逐项提出解决措施。

## 一、形式主义、官僚主义问题的现实形态

从2019年中央纪委国家监委公布形式主义、官僚主义问题的查处数据以来,形式主义、官僚主义突出问题呈现如下表现形态。

(一)形式主义、官僚主义问题已占据“四风”问题的首位,对形式主义、官僚主义问题的处理力度不断加强

2019年以来,形式主义、官僚主义问题查处数、处理人数均有所上升。2020年与2019年相比,查处问题数增加3620件,处理人数增加9634人次,形式主义、官僚主义问题查处数在违反中央八项规定

精神问题总数中的占比由55%升到57.7%,增加2.7个百分点,其态势已经超过“四风”问题中的享乐之风、奢靡之风。

(二)履职尽责不担当、不作为是形式主义官僚主义问题的主要表现

在形式主义、官僚主义问题的四大类型中,基层干部在履职尽责方面不担当、不作为、乱作为、假作为这一形式主义、官僚主义问题的占比最高,居于中央划分四大类型的首位。2019年查处问题数占同年查处问题总数的79.5%;2020年查处问题数占同年查处问题总数的76.6%。较之2019年,查处问题数增加596起,处理人数增加4825人,查处问题数占同年查处问题总数的比例下降了2.9个百分点,说明履职尽责不担当、不作为仍是防治形式主义官僚主义问题的重要方面。虽然查处问题数占同年查处问题总数的比例有所下降,但仍不能对该类型下的各种老问题,多样新表现放松警惕。

表1 2019-2020年形式主义官僚主义四大类型的样态分布

数目	年份	形式主义、官僚主义问题					合计
		贯彻落实党中央重大决策部署有令不行、有禁不止,或者表态多调门高、行动少落实差,脱离实际、脱离群众,造成严重后果	在履职尽责、服务经济社会发展和生态环境保护方面不担当、不作为、乱作为、假作为,严重影响高质量发展	在联系服务群众中消极应对、冷硬横推、效率低下、损害群众利益、群众反应强烈	文山会海反弹回潮、文风会风不实不正,督察检查考核过多过频、过度留痕,给基层造成沉重负担	其他	
查处问题数	2019年	2095	59588	3161	1696	8371	74911
	2020年	3023	60184	3369	654	11301	78531
处理人数	2019年	3055	85688	4613	2755	11861	107972
	2020年	4997	90513	4865	1044	16187	117606
党纪政务处分人数	2019年	1519	52926	2359	505	11861	69170
	2020年	2392	50527	2341	269	7066	62595

数据来源:根据中央纪委国家监委党风政风监督室发布数据整理, <https://www.ccdi.gov.cn/>。

(三)“文山会海,督查检查考核过多过滥”的形式主义、官僚主义问题得到有效遏制

文山会海方面,中央对于精文减会制定了明确的标准和要求。督察检查考核方面,中共中央办公厅印发《关于统筹规范督察检查考核工作的通知》,对于统筹规范督查检查考核做了详细规定。该类型的问题查处数2020年较2019年减少1042件,占2019年查处问题数的61.4%,处理人数降低了1711人次,占2019年处理人数的62.1%。

(四)乡科级及以下干部是“被动”形式主义、官僚主义问题的主力军

从全国查处违反中央八项规定精神的统计数据可以看出:2019年以来,无论是查处问题数、批评教育帮助和处理人数还是党纪政务处分人数,在干部层级上,都显示乡科级及以下的干部总人数占查处问题总人数的九成以上。2019年,乡科级及以下干部查处问题数占查处问题总数的92.1%。2020年,乡科级及以下干部查处问题数占查处问题总数的93.5%。

形式主义和官僚主义表现在下面,但很多根源在上面。从实际情况看,上面层级的政府或部门是主动的形式主义,基层政府很多是被迫的形式主义。由于容错纠错和激励机制有待完备,基层和部门的干部存在“出工不出力”“报喜不报忧”的现象,典型说法是“谁说事谁揽事”“多一事不如少一事”。不敢担当、不愿担当、不善作为的现象较为明显。有的基层反映,目标考核追责的多,资金保障又少,完不成动不动要追责,工作压力大。基层干部近年来辞职、转非现象明显增多。

**二、形式主义、官僚主义突出问题产生的重要原因:条块关系从“协同”转变为“领导”**

形式主义和官僚主义各种老问题、新表现,主动或被动的形式主义、官僚主义,显性或者隐形的形式主义和官僚主义问题集中在一起,对政府运作的影响巨大,其中表现非常突出的一点是加重了基层政府的负担。出现形式主义、官僚主义问题的原因非常复杂,其中,很重要的一个方面是条块关系渐渐由原有的“协同关系”转变为“领导关系”。

(一)上级“条条”出政策,下级政府执行

从一般意义上讲,上级“条条”与下级“块块”之间没有行政隶属关系,二者地位平等,是相互合作和协同的关系。上级“条条”不能直接向下级“块

块”下命令,下级“块块”也不能强制要求上级“条条”做出相应的行动。但在现实政治生活中,“条条”俨然在直接或间接领导“块块”。

部分上级“条条”出台的政策措施脱离实际。上级“条条”主管一个系统和行业。由上级政府作出下级政府施行的决策,很多是来自上级职能部门的意见。近年来,上级“条条”出台的条例和措施越来越细化,规定越来越细致。这一定程度上方便了基层操作执行,但有些政策缺乏调研、脱离实际,且不同基层政府之间存在一定的差异性,反倒在基层执行时造成了诸多不便。从某种意义上说,上级职能部门发布这些文件的过程实际上就是权力上收的过程。在一些领域,留给基层政府因时制宜、因地制宜主动作为的空间被大大压缩。基层政府和上级职能部门之间原有的相对平等地位在一定程度上被打破,协同关系逐渐改变。

职能部门出台政策既要符合上级要求,不搞变通、不打折扣,又要因地制宜符合本地区的发展实际。然而,一些地方的市、县职能部门在出台部门政策时不能始终遵循实事求是的原则,出台的政策与基层政府的现实情况和发展需求不符合,不接地气。例如,“上下一般粗”,政策文件照抄照搬现象较为突出;时间紧任务重,讲究按时销号,不重质量重数量和速度。相对而言,基层政府权力小、责任大,为了完成上级部门分解的任务,完成考核的数量化指标,也为了避责,有时候不得不以形式主义应对上级职能部门的官僚主义。应当看到,大多数基层政府和公务员都是想抓好工作的。但是,基层事务太多、太繁杂,往往一个乡镇干部要对应5个以上的县级干部,一个办所要对应6个以上的县级部门,人员力量薄弱,实在是忙不过来,所以完成工作时才出现只讲数量不讲质量的现象。

少数同级“条条”政策打架。当前,在基层政府运作中比较突出的是条与条之间的矛盾和官僚主义。比如,住建、交通运输部门和城管部门关于道路管理权限的争论。同级职能部门之间的权力是并行的。各个职能部门分别行使在某一领域的权力,承担相对应的责任,但是同级职能部门之间存在着职责交叉的现象。某个项目或者业务容易完成时,许多职能部门便会竞相争取,而当工作难度大或需承担责任时,一些职能部门便容易相互推诿。当上级职能部门之间发出的文件、指示、命令

由于缺乏协调而相互冲突时,容易造成基层政府无法顺利开展和推进工作。

“上面千条线,下面一根针。”基层政府的有效运作和有为履职往往需要多个职能部门的参与。上级各个部门之间理应加强协调和沟通,共同助力基层的发展。然而,现实中经常出现政出多门、“各唱各的调,各吹各的号”的现象。经常存在对同一项工作(比如安全生产工作)多头通知、多头检查、多头报告的现象,使得基层政府疲于应对。这其中的原因可以归结为以下两点:其一,同级职能部门缺乏有效的沟通协调机制,欠缺对其他部门政策的了解。其二,部分职能部门唯本部门利益为重,以避责为先,出台的一些政策不能服务全局。有时候也存在不顾及同级职能部门和下级政府的难处以及群众利益的行为,导致各个职能部门之间的政令不统一,基层政府左右为难,可谓是上头“神仙打架”,下头“左右挨骂”。

(二)分摊任务,执行变领导,转嫁责任,协同变监督

职能部门是同级政府的执行机构,负责落实本系统内上级“条条”和本级政府的决策。一些区县职能部门把本属于自己职责范围内的事情,通过签订“责任状”、层层加码等做法甩给基层政府。但下任务不下权,导致基层政府的权责利不一致。例如,有的乡镇拆除违章建筑时,自然资源规划、住建、城管等部门为追求效率,只向乡镇综合执法办下达拆除命令,却不提供执法依据和现场指导,导致乡镇综合执法办很为难。作为执行部门的上级“条条”一定程度上成为监督部门,即负责督促下级政府完成本部门的工作,上级职能部门与基层政府的关系由协同变监督。对于不能按时按质按量完成考核任务的基层政府,上级职能部门会直接就任务推进情况简单形成分析材料报具体负责考核单位或同级党委政府,而非主动思考或参与协调推进考核任务完成。

近年来,某些上级职能部门借助党委、政府名义发文,通过红头文件的形式将部门本应执行的相关行政任务转嫁给基层政府。同时自身保留考核监督的权力,在相关工作中成了督查单位。权力不下放,责任却落实到基层政府,可谓是“上面千把刀,下面一颗头”。客观上将上级职能部门的责任变成了基层政府的责任,将本部门的工作推给了基

层单位。除了借助红头文件的形式,职能部门还会想方设法加大自己业务工作 in 党委政府考核体系中的权重,以谋求在考核中更大的话语权。

基层政府除了面临填表多、过度留痕等问题以外,还有迎检过多的情况。铺天盖地的检查让基层压力很大,特别是遇到级别较高的领导带队,还会牵扯很多连带检查并带来不少连带压力,并且有的检查事项与职能要求存在冲突。例如,有的地方在迎接省级旅游名县创建检查中,在某区域要求修建垃圾分类设施,但按照上级城管要求不得修建,最后该镇只好临时修建以应付检查,检查后又拆除,类似事件时有发生。

三、形式主义、官僚主义的破解之道:优化“条块”间协同机制

近年来,条块关系的运行机制在决策、执行、考核监督几个方面都发生了改变。这种变化在一定程度上加重了当前的形式主义、官僚主义问题。因此,破解当前基层政府面临的<sub>形式主义官僚主义</sub>难题,可以从“条块”关系着手,优化“条块”间协同机制。

(一)理顺上级“条条”与下级“块块”关系,建立条块间权责利清单

理顺上级职能部门和下级政府之间的关系,建立条块间权责清单,是优化“条块”间协同机制,破解形式主义官僚主义难题的有效抓手。

上级职能部门出台政策要克服“本位主义”,不能只站在本部门的角度上思考问题、发布命令。要下到基层,多做调研,以实事求是的态度,了解基层政府的“痒点”和“痛点”,使点子、政策、方案符合基层实际情况和客观规律,要体会基层干部的难和苦,避免不接地气的“空中政策”,力戒相互打架的“本位政策”。

建立上级“条条”和下级“块块”之间的权责清单,划分好上级职能部门和下级基层政府之间权力、责任与利益,防止上级职能部门借用属地管理等形式向基层政府分摊任务,转嫁责任。上级职能部门在出台政策时需留给下级政府一部分自由裁量权,为基层留下因地制宜和相对灵活变通的空间;在政策执行上,上级职能部门不能只下放任务,而不赋予基层政府履行职责所应具备的财权、人事权、行政执法权等;同样,上级职能部门不能滥用考核权、监督权,将责任压给基层政府,自己做“甩手掌柜”,做“手电筒只照别人不照自己”的强势部门;

上级职能部门和下级政府权责利需要匹配,权力责任需要保持一致,确保基层政府政令执行顺畅,工作有效。

对减少工作事项而言,清理部门向镇街延伸的工作事项,分批次减少部门延伸事项。对严格事项准入而言,制定“自治清单”“协助清单”“负面清单”等,实行权随责走、费随事转并规范机构挂牌。根据村(社区)、镇街工作实际需要和群众需求,对各职能部门在社区设立的工作机构和加挂的各种牌子进行规范清理,原则上能整合的一律整合。减少和规范资料报表,规范台账等;减少和统筹召开会议,开会坚持少而短、务实用。

出台相关文件,明确权责范围,进一步释放镇街、社区自治空间,将镇街、社区权责清单等制度化、规范化。明确规定年度目标综合考核,结合实际细化完善考核办法并组织实施,原则上不再进行单项工作考核。考核目标任务应更注重合理和科学性,对不同单位进行差异化考核对基层来说是解决形式主义、官僚主义问题的手段,也是一种行之有效的减负方式。从某种意义上讲,基层最怕什么?是考核。最看重的是什么?还是考核。因为考核成绩与年底发放目标绩效挂钩,与干部升迁任职挂钩。考核方式决定了基层单位工作的方式,考核指标决定了基层单位工作的重心。当前,以完成目标任务为导向的工作现状在基层越发突出,对目标任务的合理性与科学性关注不够,为完成“条条”们和上级政府布置的各项目标任务,“5+2”“白+黑”成为基层政府干部的工作常态。很多形式主义和官僚主义的产生,其实是考核方式不科学、不合理导致的。因此,要持续优化完善考核指标体系、规范考核行为,运用灵活且实际的考核方式,制定差异化的考核目标,取消对机构人员配置、发文开会、保经费等考核指标,防止部门考核指标过于“留痕”。不能只以“以材料论英雄”,只注重台账和会议记录等痕迹管理而不注重实效,积极审慎、实事求是推进清理规范报表和政务 APP 清理规范,减少不必要的“留痕管理”,整治“指尖上的形式主义”。

(二)理顺同级“条条”间关系,建立“条条”间联动机制

优化“条块”间协同机制,不仅需要理顺上级“条条”与下级“块块”关系,还需要理顺同级“条条”间的关系。要建立“条条”间的联动机制,加强同级职能部门之间联动配合。

同级职能部门之间要克服“本位主义”的思想,不能以各自部门的利益为中心,“两耳不闻窗外事”。在关乎基层社会发展的事项面前,自觉树立“一盘棋”思想,承担起各部门应当承担的责任,履行好为基层社会发展服务的相关职能。同级职能部门之间要建立常态化沟通机制,不能各自为政,构筑信息壁垒。实现信息共享,防止因信息不畅而导致政策在基层政府“打架”的情况。职能部门不能只局限于需要共同参与某项事务、某个项目时才合作,更要将职能部门的内部沟通在日常工作中落实。同级职能部门之间要建立联动机制。当出现“政策打架”的情况时,同级职能部门可通过正式和非正式的形式联动解决。

为基层减负需要全局动员、系统部署。出现“政出多门”“政策打架”时要及时倾听基层声音,优化完善政策方案,部门之间通过座谈会等形式邀请基层干部参加。部门之间无法协调解决时及时请示上级政府,必要时邀请相关领域专家列席,使政策出台更符合基层实际,更具有科学性、可操作性、可延展性。

**基金项目:**国家社会科学基金一般项目“推进基层政府减负的机制和路径研究”(项目编号:20BZZ038)阶段性研究成果。

作者:周振超,西南政法大学政治与公共管理学院教授

王京菁,西南政法大学政治与公共管理学院政治学硕士研究生

王琦君,西南政法大学政治与公共管理学院公共管理硕士研究生

责任编辑:张波

# 政府信用政策扩散的法治矫正： 国家联合惩戒合作备忘录的适用与变迁

类延村 丁可可

2020年12月,国务院办公厅印发《进一步完善失信约束制度 构建诚信建设长效机制的指导意见》(以下简称《指导意见》),失信联合惩戒有了更规范的政策遵循。目前,信用联合惩戒合作备忘录的政策扩散已成趋势,主要涉及金融、科研、文化等领域。如何协调好信用主体权益保护与公共利益维护,提高国家联合惩戒备忘录的适用与认可成为当前社会信用治理的重要命题。

## 一、国家信用联合惩戒合作备忘录的结构与体系

自国务院发布《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020年)》(以下简称《规划纲要》)以来,构建守信联合激励和失信联合惩戒机制成为社会信用体系建设的工作重点。截至2020年5月,中央层

面共签署51个备忘录,包括46个“惩戒(奖惩)备忘录”以及5个“激励备忘录”。<sup>[1]</sup>备忘录不仅在文本数量上存在一定规模,在形式类型与文本结构层面也存在一定的规律。

### (一) 国家信用联合惩戒合作备忘录的形式类型

国家信用联合惩戒合作备忘录实行联合发文,签署者主要包括国务院各部委、司法机关、党委机关、社会组织、营利组织等主体,签署者数量与社会信用体系建设的重点领域分布、签署主体本身的职能职责以及社会信用体系建设的相关性等因素呈正相关。<sup>[2]</sup>依据发布主体的机关属性,合作备忘录分为政府主导型与政府参与型两种类型(如表1所示)。

表1 国家信用联合奖惩合作备忘录形式类型

类型	发文主体	文件名称	联合签署机关	
			主管部门	其他相关部门
政府主导型	国家发展和改革委员会	《关于对安全生产领域失信生产经营单位及有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》(发改财金[2016]1001号)	安全监管总局	人民银行、中央文明办、科技部、财政部、人力资源社会保障部、国土资源部、生态环境部、住房城乡建设部、国资委、海关总署、税务总局、工商总局、质检总局、银监会、证监会、保监会
		共计43个以国家发改委为发布主体的联合惩戒(奖惩)合作备忘录(此处不一一列举)		
政府参与型	中央文明办	《构建诚信、惩戒失信合作备忘录》(文明办[2014]4号)	最高人民法院	公安部、国务院国资委、国家工商总局、中国银监会、中国民用航空局、中国铁路总公司
	最高人民法院	《关于在招标投标活动中对失信被执行人实施联合惩戒的通知》(法[2016]285号)	国家发展和改革委员会	工业和信息化部、住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、商务部、国家铁路局、中国民用航空局

政府参与型是以党委机关、司法机关为牵头发布主体,国家发改委等行政机关为联署主体的备忘录类型。其中包含《构建诚信、惩戒失信合作备忘录》《关于在招标投标活动中对失信被执行人实施联合惩戒的通知》两个规范性文件。政府参与型联合惩戒合作备忘录主要是指最高人民法院等司法机关对惩戒对象所采取的资格限制、高消费限制等

一系列惩戒措施的文件。由于司法机关的职能较为单一、涉及职能较为专业,故其实施的惩戒措施类型也较为局限,惩戒对象主要针对失信被执行人。

政府主导型是以国家发改委为牵头发布主体,党委机关、司法机关、行政机构、群团组织等为联署主体的备忘录类型。2012年《国务院关于同意调整

社会信用体系建设部际联席会议职责和成员单位的批复》中将社会信用体系建设部际联席会议的牵头单位调整为发展改革委、人民银行,召集人由发展改革委主任和人民银行行长担任,失信联合惩戒合作备忘录逐渐由政府参与型向政府主导型发展和转变。在46项政策中,政府主导型达43个。这说明行政机关在已然成为建立和完善失信联合惩戒制度的主导者,符合其在社会治理格局中的“政府负责”角色定位。

在联合签署主体顺序上,参与机关顺序与职责权限有关。通过对比分析可见,参与主体顺序主要遵循“牵头单位→主管单位→党委机关→其他相关单位”的序次。在牵头单位方面,政府主导型主要为国家发改委与中国人民银行;主管单位则依据联合惩戒合作备忘录涉及的具体领域而有调整;党委机关参与较多的是中央组织部、中央宣传部、中央编办、中央文明办等部门;其他相关单位根据联合惩戒措施的具体内容做调整。2012年“社会信用体系建设部际联席会议”调整为发改委与央行双牵头后,联合惩戒备忘录发展的“政府主导”导向更加明显。

## (二) 国家联合惩戒合作备忘录的文本结构

一是表明联合签署目的与依据。联合签署目的主要包括全面贯彻党中央有关会议精神、深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想、加快推进涉及领域信用体系建设等。联合签署依据主要包括两个方面:信用相关领域的引领性文件,例如《规划纲要》《指导意见》等;信用联合奖惩合作备忘录涉及领域的相关法律、法规、规章、规范性文件等,例如社会保险领域的《社会保险法》等。

二是明确失信联合惩戒对象。失信联合惩戒对象即作出备忘录中规定的严重失信行为的信用个体,在备忘录文本中对严重失信行为的界定主要体现为三种形式:首先,简短明了规定涉及领域的失信行为大致范围;其次,规定涉及领域失信行为的具体类型与范围;再次,列举失信联合惩戒措施。惩戒措施即签署备忘录的其他部门在各自领域依法依规采取的具体惩戒措施。按具体内容为标准划分,可分为公开警示类、限制高消费类<sup>[3]</sup>、资格限制类和其他类惩戒措施。

四是提出联合惩戒实施方式。这部分内容的重点在于“跨地区、跨部门、跨领域”的执行机制,联合惩戒措施发布主体与备忘录联合签署主体通过

全国信用信息共享平台等权威官方网站共享失信联合惩戒对象名单。联合实施主体通过名单进行相应的联合惩戒措施,并将惩戒结果反馈给发布主体,这部分内容主要包括信息共享、联合奖惩执行情况的记录与反馈、联合奖惩的动态管理、失信惩戒的期限与信用修复等内容。

五是规定其他相关事宜。除以上内容外,联合惩戒合作备忘录往往还规定“黑名单”信息的及时更新、授权与推送工作,各联合实施主体的“积极落实”义务,版本修改规则等内容。

## (三) 国家联合惩戒合作备忘录的惩戒对象

联合惩戒对象通常又称信用“黑名单”,是由主管部门根据合作备忘录文本中的失信行为认定标准确定,具有明确的限定性,具体分为个体、法人或非法人组织两类。

个体惩戒对象是指个人自身所做出的失信行为被认定为严重失信行为进而成为联合惩戒对象的类型。这一类型的联合惩戒对象具有限定性的特点,联合惩戒措施的执行是失信主体为自身不良行为负责的体现,联合惩戒主体在实践过程中仅仅只针对失信主体个人,而不能涉及与其有利益关系或其他关系的个体。

法人和非法人组织惩戒对象是指组织所做出的失信行为被认定为严重失信行为进而成为联合惩戒对象的类型。企业作为市场的主要参与者,这类联合惩戒对象相比于个体更加普遍,联合惩戒措施也均针对企业组织或者其法定代表人。这一类型联合惩戒对象在没有完成政策规定履行的义务和需要偿还的债务之前,企业组织或法定代表人仍然会处于失信黑名单内,仍然要被执行资格限制、市场准入限制以及高消费限制等一系列措施。

## 二、国家联合惩戒合作备忘录的基本扩散形态

### (一) 失信联合惩戒合作备忘录的时间扩散形态

一是缓慢增长阶段(2014—2015)。2014年至2015年间,我国共出台了5部失信联合惩戒政策文件,且多集中在《信用规划》发布之后(如图1)。可见《信用规划》等指导性文件的发布为后续失信联合惩戒制度的政策制定提供了内容指导与执行依据。第一部失信惩戒制度文件出台时,失信联合惩戒这一概念在社会各界并没有普及。这一阶段失信联合惩戒主要集中在市场经济部分,虽然国家行政机关已经开始重视信用联合惩戒制度,但是由于

制度刚刚起步,正式推行的过程较为困难。

二是加速扩散阶段(2016—2017)(如图1)。2016年《指导意见》的发布对失信联合惩戒制度在全国各领域的扩散产生了明显推动。在加速扩散阶段,中央共出台24部失信联合惩戒合作备忘录政策文件,约占文件总数52%,涉及市场经济、社会保障、环境保护等多个领域。这一阶段各领域联合惩戒政策公布量急剧上升,失信联合惩戒制度进入快速发展阶段。

三是全面覆盖阶段(2018—2020)。政策创新扩散的覆盖领域逐渐扩大(如图1)。截至2020年5月,中央层面共出台失信联合惩戒(奖惩)制度文件46个,联合签署单位包含经济管理部门、市场监管部门、社会管理部门和公共服务部门,涉及金融、科研、医疗、旅游等多个领域,失信联合惩戒制度的领域逐渐趋向全覆盖。

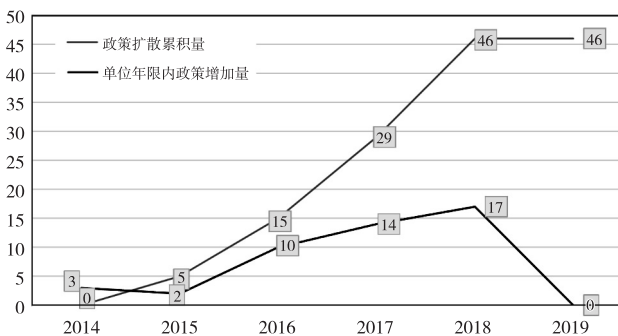


图1 国家信用联合惩戒合作备忘录时间扩散趋势图

(二)失信联合惩戒合作备忘录的领域扩散形态  
一是首要关注市场经济领域。市场诚信是社

会信用体系建设的最具共识领域。市场经济类联合惩戒专项文件达29部,占比67.4%,包含房地产、招投标、安全生产等失信联合惩戒机制重点关注的领域。市场经济的趋利性与失信成本低的特点导致市场主体违约、生产假冒伪劣产品等失信行为频出,对市场主体失信行为惩戒的重视是对经济诚信建设现实困境的真切回应。

二是企业诚信领域惩戒力度加大。企业作为市场经济的主要参与者,与社会公众、企业组织、国家政府等的联系较为频繁。《规划纲要》特别提出要加大失信企业惩戒力度,重点关注企业诚信领域。因此,企业诚信类失信联合惩戒合作备忘录亦属较多类型,例如:《失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录》《关于对违法失信上市公司相关责任主体实施联合惩戒的合作备忘录》等。这进一步加大了企业失信成本,为长久性市场行为提供了有效制度保障。

三是社会诚信领域关注度逐步增强。社会诚信类失信联合惩戒合作备忘录的扩散主要涉及环境保护、社会保障、文化旅游等领域(如图2)。2016年7月,国家发改委联合生态环境部等31个部门发布了《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》,这是我国涉及社会诚信领域出台的第一个失信联合惩戒备忘录。随后,旅游、医疗、科研、文化等领域也陆续出台联合惩戒合作备忘录,信用惩戒治理的适用面得到有效扩展。

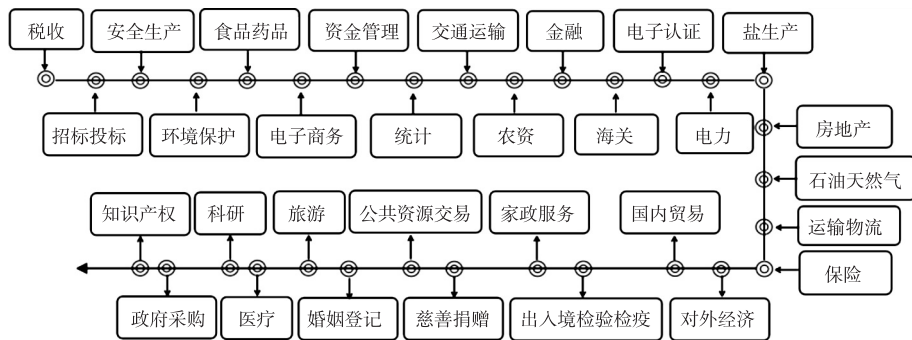


图2 国家信用联合惩戒合作备忘录领域扩散图

(三)失信联合惩戒合作备忘录的文本内容扩散形态

失信联合惩戒合作备忘录在惩戒措施内容层面包括行政性约束与惩罚措施、市场性约束与惩戒、行业性约束与惩戒、社会性约束与惩戒四个部

分。这四类惩戒措施类型涉及内容广泛,几乎涵盖了社会个体生产生活、合作经营的各个方面,是失信联合惩戒合作备忘录的主要构成内容。就目前的46件联合惩戒合作备忘录而言,在政策文本内容总体框架与原则性规定不变的前提下,行政性与

市场性惩戒措施仍然占据很大比例,行业性与社会性惩戒措施的相关内容开始不断增大。中央部门在政策制定层面需提高四类惩戒措施分布的平衡性,重视提高信用主体失信成本,推进社会信用体系建设。

### 三、国家信用联合惩戒合作备忘录政策扩散的主要困境

#### (一) 失信联合惩戒制度执行主体碎片化

一是联合执行部门信息共享范围局限。部门之间签订了信用共享条款后,信用主体的相关信息职能在签订部门间共享,未参与签订的其他部门则无法获得并利用相关信息。这种信息共享模式在实践中会限制信用联合惩戒的有效性,相关部门无法在第一时间获得相关信用主体的信用信息,进而有效地开展联合惩戒工作。

二是联合执行部门信息共享内容不足。信用信息的整体性需要各个部门建立完善及时的信息联通机制。在实践中,信用个体的信用信息往往分散在单个部门中,例如多部门签订了信用惩戒联合备忘录,但部门与部门之间的信息共享内容与范围却各不相同,呈现信息孤岛、信息分散化的现实形态。

三是联合执行部门信息整合机制欠缺。目前,信用联合惩戒机制的信息共享与整合技术还有待提高,不同联合执行部门所掌握以及可以公开共享的信息非常冗杂,缺乏体系化管理,在实践中存在信用信息记录不全面、失信等级认定标准不统一、信用信息范围界定不明、跨部门信息共享技术不成熟等问题,解决信息杂糅与混乱问题是当前失信联合惩戒机制建设的重要议题,应该受到足够重视。

#### (二) 失信联合惩戒制度执行范围模糊化

一是严重失信行为的认定标准不统一。失信联合惩戒相关法律法规、政策文件中对于失信行为等级的界定与认定标准并未达成共识,且部分法规中未使用“失信行为”这一概念,而是以“负面信息”“不良行为”等概念代替,模糊了“失信行为”的概念界定。一方面“失信行为”界定的模糊性体现在尽可能地将普遍存在的违法违规行纳入失信行为范畴,将失信惩戒这一新兴治理方式运用至社会各个领域,存在明显的扩大化和泛化的倾向;另一方面,对于不同失信行为缺乏合理分级,一般失信行为纳入联合惩戒的风险较大,违背了《指导意见》所

确定的对严重失信行为进行联合惩戒的原则。

二是联合执行部门职责权限不细化。联合惩戒合作备忘录中的惩戒措施和附表会标注该项措施的负责部门与协同执行部门,但是部分合作备忘录并没有具体的细化分工,这就增加了实践中各部门执行的裁量权与随意性,造成制度执行范围的模糊化。

#### (三) 失信联合惩戒制度执行监管分散化

一是联合惩戒对象名单条块分割现象明显。由于信用立法仍在推行中,失信联合惩戒名单的认定程序、标准、范围没有一个全国统一的界定。在中央层面,各领域都根据自身领域实际制定名单认定标准,部分领域缺乏合理性与科学性的论证,增加了制度实践推行的难度,降低了信用监管措施的有效性。

二是失信信息更新频率与动态性不足。事后信用监管以信用信息主体的信息状况为依据,有关部门应该重视信用信息更新的频率与时效性,对于新增的失信名单及时更新,退出的失信名单及时清除,保持信用信息的动态性,提高信用监管的准确性。

三是信用监管的公权力规制机制不够完善。失信联合惩戒措施对失信主体具有明显的负面效应,政府等公权力部门在执行过程中应该有明确的执行界限与范围,厘清制度执行目的的达成与失信主体合法权益的维护之间的平衡关系。

### 四、国家信用联合惩戒政策扩散的法治矫正与科学发展

#### (一) 推进信用立法,完善信用联合惩戒制度的法律依据

##### 1. 积极纳入草案重点议题,出台联合惩戒专项部门规章

基于国家基础性信用立法缺位的现状,惩戒主体拥有较多自由裁量权,部分惩戒主体实施联合惩戒时有较多随意性,这易对信用信息主体的合法权益造成侵犯,影响了制度执行与权益保障的平衡。因此,失信联合惩戒有必要纳入信用立法的重点议题,出台高位阶的联合惩戒依据,重点关注资格限制和高消费限制类措施。这两类惩戒措施在联合惩戒合作备忘录的占据比例较大,影响信用信息主体的权利范围较广,且限制的信用信息主体权利较为核心,需要更高位阶的法律加以规范。<sup>[4]</sup>资格限制类措施在实践执行中可能会因为失信联合惩戒文件的法

律位阶不够,使得“合作备忘录”中的资格限制类措施潜存限制正当行政许可的风险,这不利于联合惩戒机关与社会公众充分理解联合惩戒的制度内涵,阻碍联合惩戒制度的实施。限制高消费措施涉及对失信主体出行自由的限制,虽然司法解释已赋予限制高消费明确的法律依据,但在具体决策程序、执行机关、终止方式、救济渠道等方面的规定均较为模糊。<sup>[5]</sup>

由此,失信联合惩戒专项部门规章的制定工作应尽快纳入立法议程。国务院部委、人民银行和具有行政管理职能的直属机构在信用规章创制中应积极融入联合惩戒内容,甚至在领域内出台专项惩戒规章,为失信惩戒提供更为明确和强有力的依据,填补当前中央层面失信惩戒专项立法空白。

## 2. 明确失信行为的法律概念,力求形成社会共识

失信行为的概念界定与等级认定是联合惩戒措施执行的基础。有关部门应该在明确失信行为法律本体概念的基础上,从矫正失信联合惩戒的泛道德化与法律概念切口的问题。一是矫正失信联合惩戒的泛道德化问题。在失信联合惩戒制度中,信用主体行为被认定为严重失信行为时即被纳入涉及领域的市场“黑名单”,联合惩戒主体根据认定结果对失信主体开展失信联合惩戒措施。失信行为认定须与信用存在紧密关联,而不能以道德准则为依据,例如:将不文明行为、道德失范行为作为失信行为认定与惩戒则需要坚持审慎原则。针对失信联合惩戒制度的泛道德化现状,有关部门在对失信行为概念界定上需明晰道德与法律的界限,将作为失信联合惩戒措施的法律执行依据与道德规则相分离。信用主体的不良行为可纳入综合信用信息状况中,以此来对社会诚信状况进行监管,但是不可以作为失信联合惩戒的执行依据,两者应有明确界限。二是在界定失信行为时坚持合理的“切口”。在失信行为的法律界定层面,立法者要明确创制原则,特别是要区分失信行为与违法行为、减损公益行为之间的关系。因与失信行为直接链接的是“失信惩戒”,在本质上是对信用主体法律权益的减损,要坚持“小切口”原则,保证信用惩戒专项立法的合规性。

## 3. 注重信用惩戒与其他版块的有效衔接,完善国家信用一体化建设

失信联合惩戒虽然取得了阶段性成效,但不平衡问题仍然较为突出。要形成更为有效的信用联合机制,实现失信联合惩戒制度的规范发展,有关部门必须要以保护信用主体合法权益为原则,处理好失信惩戒与信用体系建设中其他版块的平衡关系。<sup>[6]</sup>一是失信惩戒与守信激励的平衡。失信联合惩戒是为了改善当前社会诚信现状,提高失信成本,并非为了惩戒而惩戒。首先,有关部门应重视失信惩戒与守信激励目标的统一。失信联合惩戒制度与守信联合激励制度的共同目标即推进社会信用体系与诚信法治的建设。<sup>[7]</sup>联合惩戒措施的实施要重视激励手段产生的正面效应。其次,应重视失信惩戒与守信激励内容的关联。失信联合惩戒制度是以惩戒的方式实现信用主体守信的普遍化,惩戒本身不是制度创建与执行的目的。失信联合惩戒执行主体在制度实施过程中应强化权利救济等退出程序的完善,平衡好失信惩戒与守信激励的内在关联。最后,有关部门应重视失信惩戒与守信激励的程序衔接。失信联合惩戒对象即该领域的市场“黑名单”,守信联合激励对象即涉及领域的市场“红名单”。在实践执行中,往往会出现对象认定错误等损害信用主体合法权益的情况,失信惩戒制度与守信激励制度两者的程序衔接要顺畅。

二是失信惩戒与信用修复的衔接。失信主体在被纳入联合惩戒对象名单后,会通过删除性修复、异议性修复、注释性修复和时间性修复等形式消除负面影响。信用修复是信用联合惩戒制度的后置程序,失信主体采取信用修复的频率与范围和失信惩戒的领域、程序、适用期限有紧密联系。现行实践出现的惩戒对象认定错误、惩戒方式不当等损害失信主体合法权益的行为与社会各界对于失信惩戒的合法性担忧,加大了信用修复条件与程序完善工作的现实紧迫性。

## (二) 推进国家信用联合惩戒合作备忘录内容规定范畴的标准化和规范化

### 1. 完善失信等级认定制度

完善失信等级认定制度是提高惩戒对象认定程序标准化与规范化的有效举措之一。针对严重失信行为的具体类型,大多数信用联合惩戒合作备忘录都采用明示列举的方式,这有利于联合惩戒主体更加明确执行范围与适用主体,防止在实践中出现自由裁量权过大,损害信用主体合法权益的行

为。但是也有部分领域对于失信等级的描述较为模糊,执行主体在实践中可能随意扩大失信行为认定范围,出现滥用权力的情况。因此,信用联合惩戒制度中不同领域、不同地区对于失信行为的认定方式、程序、范围、标准各不一样,全国统一的失信等级认定制度还有待完善。失信主体认定作为联合惩戒措施执行的前提与依据,其认定标准的科学性与合理性应该受到信用惩戒有关部门的重视。

信用联合惩戒制度一般将失信主体等级分为“一般失信主体”“严重失信主体”“特定严重失信主体”,这三类失信主体类型的失信程度、惩戒措施力度与信用修复难度依次递增。一是应明确三类失信等级的认定标准与程度界限。对于“一般失信主体”的认定标准,有关部门应该通过实地调研与专家论证等形式确定当前失信联合惩戒制度在不同领域的倾斜情况,在提高失信成本与改善领域失信现状的基础上,将失信行为的主要表现形式进行明确列举,并进行及时的动态调整与更新;对于“严重失信主体”与“特定严重失信主体”的认定标准,有关部门应在“一般失信主体”认定标准的基础上,从失信主体主观意识与失信行为客观后果两个层面综合制定与考虑。二是建立“灰名单”制度。“灰名单”制度即对失信程度介于一般失信与严重失信,或者作出失信行为后积极履行义务的失信主体设置的警示与缓冲制度。信用主体被认定为严重失信主体后,即进入涉及领域的市场“黑名单”接受联合惩戒措施,被列入“黑名单”不但会对失信主体的名誉造成极大影响,而且会限制相关权利的行使,应该作为失信惩戒的最后一种方式。“灰名单”制度不但可以有效地防止错误列入“黑名单”后产生的权益受损现象,而且还可以对失信主体产生警示与督促作用。

## 2. 合理界定惩戒对象负面信息公开的内容与方式

一是限缩失信主体信息公开内容。负面信息披露一方面是为了对失信主体达到警示与惩戒的效果,提高失信成本,另一方面是为了促使失信主体积极主动履行义务,承担失信行为所造成的后果。<sup>[8]</sup>信用联合惩戒前提是信用信息的准确与真实,为了防止信用信息的过度利用,涉及信用信息收集与公开的有关部门应该对失信主体的信息公开限度与范围作出合理的规定与限制。任何自然

人或者组织都可通过信息公开与共享平台查询相关失信信息,信息公开要严格依法公开,严格遵循信息公开的豁免原则。

二是规范失信主体信息公开方式。现行失信主体负面信息公开的方式主要是通过“信用中国”“企业信用信息公示系统”、涉及领域官方网站、主管部门官方网站以及其他主要新闻网站等平台上发布。但是,部分领域依然存在信息公开方式亟待规范的问题。首先,要对公开的平台与场所进行严格分类。根据失信主体的失信程度、失信行为性质与社会影响程度决定公开的平台。其次,增加对失信信息公开的审核程序。在负面信息公开前对公布内容与方式开展进一步的专门审查,防止出现因公开方式与内容不合理、制度程序设置不当而损害失信主体合法权益的情况。

### 3. 细化信用修复机制的条件与实施程序

信用修复机制是指被列入相关领域信用黑名单的信用主体,通过履行义务等形式使得信用状况恢复到良好的状态,以此退出信用联合惩戒黑名单,消除负面评价的过程。2019 年 4 月,国家发改委办公厅发布《关于进一步完善“信用中国”网站及地方信用门户网站行政处罚信息信用修复机制的通知》,对信用修复范围、公示期限、规范开展、强化责任等内容做了规定,成为开展信用修复工作的依据(如图 3 所示)。

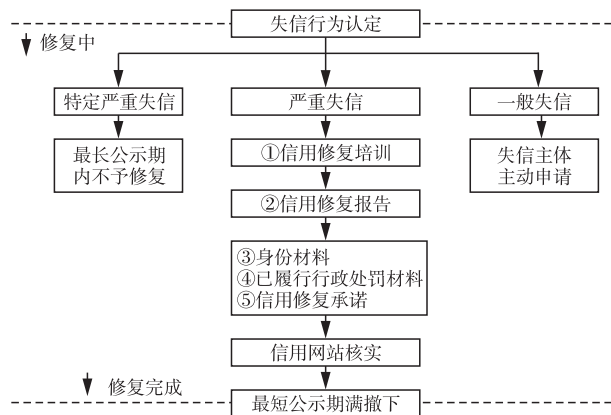


图 3 信用修复程序

信用修复针对不同的失信主体类型具有不同的申请程序与条件,一般失信主体、严重失信主体与特定严重失信主体进行信用修复的程序各不相同。一方面,在信用修复制度的程序设计上应严格遵循法治的基本原则,将信用修复的程序和条件与信用主体失信程度、行为性质、影响后果等相对应,

形成合理的分级分类模式;另一方面,完善信用修复网站的共享联动机制。应该加强信用修复材料审核与相关部门网站之间的共享联动机制,加强材料的审核程序,通过科学严谨的制度设计,完善信用修复制度在失信联合惩戒机制中的有效性。

#### 4. 提高信用主体救济程序的可操作性

一是完善事前陈述与申辩程序。信用联合惩戒制度明确规定,当信用主体认为失信信息与自身信息或者事实不符合时,可以向相关部门提出异议。但是,大部分异议程序为事后异议程序,信用主体只能在被纳入失信主体名单或公布的负面信息与自身信息不符后才能提出异议,可能形成对信用主体的权益损害。因此,应给予信用主体事前陈述和申辩的机会,减轻信用信息征集主体的责任风险。

二是明确不同类型惩戒措施的救济方式。备忘录政策文本中主要包括公开警示类、资格限制类、限制高消费类三类惩戒措施,不同惩戒措施的法律性质不同。公开警示类措施在执行过程中会出现惩戒名单认定错误、信息公开方式不合理等情况,信用主体主要采取申诉或者复议的救济形式;资格限制类措施会对惩戒对象的市场经济活动以及资金收益等造成一定限制,失信主体主要采取行政诉讼的救济形式;限制高消费措施的决定与执行主体均为司法机关,限制高消费措施的救济可在法院系统中开展。

综上所述,失信联合惩戒作为我国社会信用体系建设的重要环节,正在不断地扩散至各领域、各地区,对改善诚信治理效果发挥着重要作用。公开警示、资格限制、高消费限制、加强监管等惩戒措施在执行层面中已取得良好效果,但在信用主体权益保护层面,还存在法律依据不足、程序规范模糊、认证标准不统一、权利救济不完善等局限,在信息收集、整合、评价、公开等程序中也潜存侵犯信用主体隐私权、知情权、名誉权等合法权益的风险。社会信用体系建设主管部门应在关注提高社会失信成本、维护市场交易诚信、提高制度执行效率的同时,也应重视信用主体权益保护和失信治理效果的结合,从推进社会信用专项立法、提升信用惩戒程序的标准化与规范化等多个层面发挥失信惩戒制度

的约束效应,增强失信惩戒与守信激励、信用修复等信用体系建设举措的衔接,进而提升失信惩戒的合规化程度和社会效果。

**基金项目:**司法部国家法治与法学理论研究项目“信用联合惩戒制度的合法性与有效性研究”(项目编号:19SFB2002);重庆市高等教育教学改革研究项目“国家级‘一流本科专业’建设与本科拔尖人才科研素养培育发展研究”阶段性研究成果。

#### 参考文献:

- [1]信用中国:《2019年8月份新增失信联合惩戒对象公示及公告情况说明》, [https://www.creditchina.gov.cn/xinxigongshi/liuyuexinzeng/201909/t20190903\\_167476.html](https://www.creditchina.gov.cn/xinxigongshi/liuyuexinzeng/201909/t20190903_167476.html), 2020年5月1日访问。
- [2]吴培琳,刘恒.信用联合奖惩合作备忘录:运作逻辑、法律性质与法治化进路[J].河南社会科学,2020(03):1-10.
- [3]《最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定》(法释[2010]8号).
- [4]王伟.失信惩戒的类型化规制研究——兼论社会信用法的规则设计[J].中州学刊,2019(05):43-52.
- [5]《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(法释[2015]5号)(2015年1月3日)。而关于限制高消费的司法解释最早是在2010年颁布,并于2015年修订,见《最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定》(法释[2010]8号)(2010年5月17日),《关于修改〈最高人民法院关于限制被执行人高消费的若干规定〉的决定》(法释[2015]17号)(2015年7月20日)。
- [6]王伟.失信惩戒的类型化规制研究——兼论社会信用法的规则设计[J].中州学刊,2019(05):43-52.
- [7]罗培新.善治须用良法:社会信用立法论略[J].法学,2016(12):104-112.
- [8]叶名怡.论个人信息权的基本范畴[J].清华法学,2018,12(05):143-158.

作者:类延村,西南政法大学政治与公共管理学院副教授,法学博士

丁可可,重庆长安工业(集团)有限公司战略发展部职员

责任编辑:张波

# 地方教育政务服务标准化建设:现实问题与推进策略

——以S市为例

徐洁涵

党的十九届四中全会提出“要建设人民满意的服务型政府”,为政府全面深化改革明确了方向。政务服务建设无疑成为服务型政府建设的关键环节和重要内容。在提升服务能力进程中,政府部门应把标准化的理念、原则、方法等引入行政管理工作中,促进行政服务质量和水平的提升。教育是民生发展的重要领域,教育政务服务标准化建设有助于疏通教育管理与服务机制,回应民众的基本利益诉求。本文以S市为例,研究发现地方教育政务服务标准化建设工作尚处于规划探索阶段,标准化建设呈现碎片化、零散化形态,亟需规范完善。

## 一、地方教育政务服务标准化建设的实践现状

随着我国“放管服”改革工作的稳步实施,政务服务领域工作人员的服务意识明显增强,服务方式也愈加多样化。S市教育行政部门按照相关政策文件的要求,积极在教育领域探索政务服务的标准化建设,力求通过服务主体、事项内容、运行机制、方法路径、建设效果等方面,推动市级和区县教育政务服务工作的规范化。

### (一) 服务主体的服务标准化意识明显增强

政府是公共服务的提供者,政务工作人员是提供公共服务的具体执行者。政务服务人员的服务行为直接影响政务服务质量。在政务服务实践中,S市教育行政部门按照“为群众办实事,为群众办好事”的基本宗旨,对工作人员的着装、仪容、语言等服务行为进行标准化建设,引导服务主体从自身出发增强标准化服务的意识。

### (二) 确立政务服务标准化管理的事项内容

分类与厘定教育政务服务事项,可看成是政务服务建设标准化的重要基础。在梳理教育政务服务事项清单的基础上,S市教育行政部门按照简政放权、便民高效的要求,探索与建立教育政务服务

事项“清单—动态—编码”为一体的标准化管理原则,促推市级事项与区县事项能够实现无差别受理、同标准办理。

### (三) 健全政务服务标准化实践的运行机制

运行机制是教育政务服务建设标准化的重要保障。地方教育行政部门公共服务事项采用“申请—审查—办理”形式,即包括服务对象线上或线下填写申请书、工作人员审核身份信息、后台终端办理与决定等流程。在标准化建设实践层面,S市教育行政部门业已形成一套较为完整的行政许可事项标准化体系,却难以推动庞大的教育政务服务运行进程。教育政务服务运行体系的标准化建设,仍应统筹建构与完善行政权力事项和公共服务事项的运行机制。

### (四) 推动线上与线下平台的衔接融合发展

教育政务服务指南是实现政务服务标准化建设的重要内容。一方面,S市教育行政部门完善行政权力类服务指南的标准化体系,强化权力类事项线上线下申报或审批的协调衔接。行政权力类服务指南包含申请条件、申请材料、特殊环节等基本信息,能为实现服务指南明确化奠定要素基础。另一方面,S市教育行政部门加强公共服务类服务指南的标准化建设,注重服务类事项线上申报与线下办结的协调衔接。服务办理类事项应以明确申请条件、申请材料、办结时效等要素为重点,服务查询类事项应以明确查询时间、查询方式、所需材料等要素为重点,保障公共服务类事项清单服务指南的便民化。

### (五) 促进行政效能和服务质量的双重提升

监督评价常态化有助于保障教育政务服务标准化建设的实际效果。一是注重建立窗口巡查与通报的常态化制度体系。S市教育行政部门通过电

子监督、现场巡视、听取群众意见等方式,对教育政务服务办事大厅工作人员的工作纪律、服务态度、服务规范等服务行为进行日常监督检查。二是及时回应民众对教育政务服务工作的投诉与评价。在实践进程中,S市教育行政部门通过运用考核指标,努力形成政务服务评价的“好差评”制度,推动服务质量的改进与提升。

## 二、地方教育政务服务标准化建设面临的现实问题

在标准化建设进程中,S市教育行政部门以事项清单为基础,着力优化服务流程和创新工作方式,推动教育政务服务标准化建设已取得一定成效,但在制度体系、事项规范、岗位配置、技术水平等层面依然面临诸多问题。

(一)教育政务服务标准化建设的制度体系有待完善

制度规范是实现教育政务服务标准化建设的重要保障。据梳理,S市政务服务标准化的建设发展仍总体上依据法规、规章、规范性文件和标准等政策文件,而涉及教育领域标准化建设的权威制度较为缺乏。综观现有制度体系,政务服务标准化建设虽已围绕服务中心运行、服务信息安全、服务信息公开等层面逐步完善,但涉及政务服务具体领域标准化建设的制度体系还较为缺乏。总体上,教育政务服务标准化建设仅仅依托政务服务或公共服务标准。

(二)教育政务服务事项的标准化程度有待提高

明确统一教育政务服务清单是提升服务标准化程度的重要基础。依据政务服务清单分类标准,教育政务服务事项清单包含教育行政权力类清单和教育公共服务类清单。在实际执行时,S市教育政务服务存在办事指南笼统、服务权限界定不明确等问题,导致办事群众无法有效实现“最多跑一次”的办理状态。在清理整合事项过程中,教育政务服务事项的分类标准、设定标准也存在一定差异,服务事项的规范程度有待进一步提升。

(三)教育政务服务的信息化建设水平有待提升

信息技术的发展水平制约标准化建设的质量,主要体现在教育政务服务网络虚拟平台的建设水平。受制于平台技术弊端、系统开发难度、专业人员缺乏

等软硬件实施因素的影响,S市教育行政部门电子政务服务标准化建设还面临平台卡顿闪退、部门之间信息共享不畅、线上线下衔接不畅等问题。

(四)教育政务服务标准化人员有待科学配置

人员的科学配置是部门运行合理高效的重要保障。经过调研论证,S市教育行政部门已成立教育政务服务办事大厅,由相关内设处室兼职承担管理工作,从相关科室抽调工作人员承担大厅的前端受理、后台审批、咨询答疑等业务工作。在职权范围内,工作人员兼职处理对应教育政务服务事项清单中涉及事务,主要涵盖信息公开受理、普通话等级证书补办、教师资格考试报名咨询等内容。

## 三、地方教育政务服务标准化建设存在问题的原因剖析

在探索推进阶段,S市教育政务服务标准化建设过程中所产生的前述实践问题,多与制度保障、体制机制、服务权限、人员意识等因素有直接关联。

(一)教育政务服务标准化建设缺乏规划设计

教育政务服务标准化建设是一项系统性较强的工程,也是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。早在2013年,国家标准委员会就发布了关于行政服务标准化建设的六项国家标准,标志着行政服务中心的窗口工作开始进行标准化建设。然而,教育政务服务的标准化建设不仅包含服务窗口,还包含服务事项、服务流程、服务平台等多方面。在地方政务服务改革进入竞争式发展的背景下,标准不一成为影响服务衔接的重要因素,亟待出台统一的制度规范,以规制地方教育政务服务标准化建设改革。因此,地方教育行政部门在政策执行时难免会出现偏差,形成被动实施、标准参差不齐的局面。

(二)教育政务服务事项的标准体系不够完备

系统化的标准体系是教育政务服务标准化建设的前提和基础。地方教育政务服务标准化建设仍处于探索实践阶段,暂未建立较为健全的制度体系。教育政务服务标准化体系应是链条完整、相互联系的有机整体,包括服务事项总体标准和具体标准,在实际运用时才具备可操作性。地方教育政务服务事项的服务指南、服务流程、服务权限等基本要素,还未按照国家标准和地方标准形成规范统一

的事项标准,服务事项的标准化建设呈现零散化的现实形态。

### (三)教育政务服务的信息共享机制不够畅通

畅通信息共享机制是保障标准化建设获取成效的技术支撑。一方面,地方教育政务虚实平台的联动机制有待衔接规范。在市级层面尚未成立统一的政务服务平台,仅在区县建立了较为规范统一的政务服务实体大厅,在一定程度上导致政务服务线上与线下服务信息的衔接不通畅,促使办事群众出现多跑路现象。另一方面,地方教育系统内部处室的信息共享机制有待优化疏通。政府服务职能体系的优化,是减少和避免职能交叉的有效路径,更是打破部门壁垒的有力举措。针对教育政务服务的单个服务事项,地方教育行政部门与部门之间还存在信息壁垒的现实现象,办事大厅工作人员的信息得不到有效共享和传递,在一定程度上影响了教育政务服务事项的规范办理效能。

## 四、推进地方教育政务服务标准化建设的基本策略

在未来的政务服务标准化建设中,地方应该着重在制度规范、组织结构、建设内容、设施管理、运作机制和监督体系等方面有序推进教育政务服务标准化建设,保障教育政务服务质量的稳步提升。

### (一)健全教育政务服务标准化建设的规则体系

积极落实政务服务标准化建设的顶层设计,完善地方教育政务服务标准化建设的法律法规。地方教育行政部门应积极按照标准化工作的计划安排,根据自然人、法人和社会组织等对教育政务服务的新需求,循序渐进地落实国家政务服务的相关标准,实现地方标准与国家标准的有序科学衔接。市级层面和所辖区县应制定教育政务服务标准化建设的工作方案,确立教育政务服务标准化建设的短期、中期和长期工作目标,促使教育政务服务标准化的建设能够对标对表推进。

### (二)实现教育政务服务标准化建设的科学管理

一是合理设置组织机构,明晰服务权限。教育政务服务实体大厅或线上平台的有序稳定运作,离不开领导机构、管理机构、协调机构等组织机构的设置。繁杂的教育政务服务事项需要专门组织机构,对部门与部门之间的职责权限进行合理分工,

明确服务事项从申请、审批到办结等流程环节的权责,避免部门之间出现相互推诿现象。

二是合理配备服务人员,细化权责分工。服务人员和标准化人员是推进政务服务标准化建设的人力资源基础。政务服务标准化工作仍处于实践探索阶段,且技术性较强,内容复杂繁琐。地方教育行政部门可进一步优化工作人员结构,合理配备办事大厅服务人员,细化工作职责,保障教育政务服务标准化建设的高效执行与运作。

### (三)确保教育政务服务标准化建设的系统性

一是健全服务事项“清单—动态—编码”的科学化管理体系。教育政务服务事项作为政务服务标准化建设的重要基础,通过实施清单制、动态化、系统性的科学管理,才能有利于行政部门之间事项管理的统一性,也能便利群众快速准确查阅相关事项。

二是实现教育政务服务环节的流程化建设与管理。优化政务服务事项办事流程是实现服务标准化建设的重要环节。教育政务服务事项的办事流程可分为申请、审批与办结三大环节,确保服务事项的服务流程有标准可依,可严格按照制度规范受理申请。

三是增强教育政务服务标准化人才队伍建设。从基层政府的层面来看,教育政务服务标准化工作是一项专业化程度较高的工作。任何建设都离不开人员的执行实施,尤其是人才的供应。教育政务服务标准化建设更离不开人才队伍的建设,标准化人才的综合素质直接决定标准化实践探索的效果。目前,我国政务服务标准化人才队伍仍处于发展壮大时期,人才储备量仍有待提升。

### (四)强化教育政务服务标准化建设的技术支撑

一是加强虚拟服务平台的运维与安全管理。线上服务平台有赖后端系统的技术支撑,互联网、大数据等技术的不断创新为政务服务标准化建设提供了技术的可能性。政务服务标准化建设需加强线上服务的前端操作,与办结服务后台审批的协同运作,提升在线虚拟平台的服务流畅度。

二是明确服务实体场所的建设与运行规范。教育政务服务实体办事大厅的规范化建设,可将实体平台布局划分为服务管理、空间管理、秩序管理、物品管理、文档管理等版块,协调推进实体场所标

标准化建设工作的开展。

#### (五)提升教育政务服务标准化建设的效能

一是推进教育政务服务事项信息公开的规范化。地方教育行政部门可从公开平台、公开内容等层面,强化教育政务服务事项信息公开的规范性建设。充分利用教育政务信息公开平台,加强教育政务信息的全要素公开,保障教育政务服务得到准确提供,提升服务事项的透明度。地方教育行政部门需根据教育政务服务事项清单,构建信息“发布—解读—回应”有序化的公开流程,将标准规范融入政务服务公开和办理工作中,促进信息公开与各项业务的融合发展。

二是建立健全服务办理的首问首办负责机制。首问首办负责机制是指行政相对人或服务申请人到教育政务服务办事大厅,或拨打电话咨询、查询、举报、投诉时,接受办理或询问的首位工作人员应负责受理与解答。该机制是人与事责权统一的制度体现,更是服务主体应一次性告知服务客体详细要求的具体表现。教育政务服务事项关切服务对象的教育权益,通过制定标准化制度,责任到人,有利于充分维护自然人、法人或社会组织享受服务的权利。

三是细化教育政务服务工作人员的服务规范。政务服务办事大厅工作人员的服务语言、服务动作等服务行为都影响着服务对象满意度的高低。工作人员作为加强教育政务服务标准化建设的重要力量,理应时刻树立提供标准化服务的意识,为办事群众提供精准高效的政务服务。从政务服务角度而言,需体现“说得明、讲得清、办得快、行得通、做得好、问得到”的服务品质。

#### (六)明确教育政务服务标准化建设的行为规范

一是强化教育政务服务工作人员的责任追究。落实主体责任,强调刚性约束是规范工作人员行为和强化工作人员标准化服务意识的重要手段。在服务实践中,应严格对应和加强实施。按照“人—事—权—责”一体化运作方式,地方教育行政部门落实工作人员的服务主体责任,规范权力许可审批行为,提升服务按流程办事的意识,真正做到服务于民。

二是完善教育政务服务标准化的评价指标体系。服务绩效评价是监督教育政务服务工作人员

行为或服务活动的方式,通过正向激励与反向激励的融合运用,有利于工作人员改进自身服务方式,促进工作效率和质量的提升。地方教育行政部门对管理人员和政务服务办事大厅工作人员的定期考核,可以适当增加教育政务服务标准化的民众评价模块,设定合理的评价指标,纳入月度、季度、年度考核,确保教育政务服务标准化工作开展的有效性。

三是引导服务对象与第三方组织参与标准化建设。善治是使公共利益最大化的社会管理过程,回应性是善治的基本要素构成。一方面,自然人和法人等服务对象作为政务服务的接受者,理应成为服务行为的监督者。在教育政务服务标准化建设进程中,地方教育行政部门需加强服务群众的标准化建设参与率。另一方面,积极引导社会组织,尤其是专业的第三方评估组织参与政务服务标准化建设。通过实施第三方评估,有利于保障政务服务标准化建设监督机制的专业性和客观性,补充部门与部门之间内部评估的不足。

#### 参考文献:

- [1] 黄恒学,张勇. 政府基本公共服务标准化研究[M]. 北京:人民出版社,2011:248-275.
- [2] 艾琳,王刚. 重塑面向公众的政务服务[M]. 北京:社会科学文献出版社,2015:112-115.
- [3] 张劲松. 标准化:“互联网+政务服务”的顶层制度设计[J]. 中国行政管理,2016(07):8.
- [4] 张启春,山雪艳. 基本公共服务标准化、均等化的内在逻辑及其实现——以基本公共文化服务为例[J]. 求索,2018(01):115-123.
- [5] 陈扬. 政务大厅服务标准化问题探析[J]. 行政与法,2017(12):8-13.
- [6] 高红. 论基本公共服务清单制度:公共价值管理的视角[J]. 求实,2017(07):43-53.
- [7] 刘银喜,赵子昕,赵淼. 标准化、均等化、精细化:公共服务整体性模式及运行机理[J]. 中国行政管理,2019(08):134-138.
- [8] 肖卫兵,包思卓,张文帅. 论政务公开事项标准化目录编制[J]. 电子政务,2019(05):116-122.

作者单位:西南政法大学科研处

责任编辑:张波

# 重大公共危机中社会组织参与 基层协同治理运行机制研究

刘清华 包进

公共危机是指来自内外部的各种不确定性因素造成的各类突发事件,该事件使社会大众的安全、财产等面临严重威胁<sup>[1]</sup>。新型冠状病毒肺炎在2020年以极快速度蔓延全球,极大地威胁了人们的生命安全,演化成一场大型的综合公共危机,表现出复杂性、突发性、危险性等一系列特点。如何有效地应对这场疫情危机成为各个国家的首要目标,而紧缺物资的采购和调度成为地方政府疫情防控的短板。因此,跨领域跨主体的协同治理就显得尤其重要。

治理主体可以是政府组织,也可以是社会组织。社会组织是指政府部门与市场以外的非政府或非营利的组织和团体。多元主体参与公共危机治理,能够有效整合社会资源实现优势互补,进一步提高公共危机的治理效率。在多元主体的协同治理中,占主导地位的主体具备有效协调能力是发挥协同作用的基石,即协作治理能力是一种稀缺的能力,在应对公共危机时会发挥重要作用。基于公共危机背景下的协作治理是由政府基层组织为主多个社会组织参与,以协商为决策过程来应对公共危机的治理安排<sup>[2]</sup>。着眼于应对公共危机的特殊价值,本文将从社会组织参与基层协作治理的优势、存在的问题以及实现路径进行阐述,系统分析公共危机中社会组织参与基层协同治理运行机制的具体图景。

## 一、社会组织参与基层协同治理的优势

### (一)快速整合社会资源

当前发生的公共危机事件呈现多样性、高复杂性的特点,仅依靠政府组织的应对方式越来越不能适应现实需求。在短期内应对公共危机事件,地方政府可以独立进行信息处理和物资调配,但随着影响范围的扩大和事件情况的复杂化,基层政府组织只能尽最大努力解决问题防止事态扩大,同时向上级组织汇报情况并等待反馈帮助。而上级在短时间内由于信息不对称,很难统筹全局做出合理的决策,导致资源配置的低效率。与政府组织相比,社会组织结构相对简单,信息传递在横向和纵向都更快,能在更短的时间内动员社会各界力量,整合公

共危机治理中所需的资源<sup>[3]</sup>。

### (二)提高危机应对速度

社会组织在组织结构上相对扁平化,组织层级较少,信息传递路径短,因此信息传递快、决策路线短。即社会组织能在危机发生后利用获取到的信息,快速做出应对决策进行资源调配<sup>[4]</sup>。因此,在社会组织的参与下,政府组织所面临各方面资源上的巨大压力可以得到缓解,使得政府组织能在更充足的时间和精力下做出更合理的决策。

### (三)提升应对决策的质量

社会组织跟公众接触更密切,能更轻易察觉被政府组织所忽视的问题并采取相应的措施。因此,重大公共危机中社会组织参与基层的协同治理就显得十分必要,既缓解了政府组织资源紧缺的压力,也促进了政府决策的全面性,使得公共危机事件得到有效应对<sup>[5]</sup>。因此,在应对公共危机过程中,多元主体间的有效协同比单一政府治理的结果更为高效。

## 二、社会组织参与基层协同治理存在的问题

### (一)缺乏分工与合作

由于公共危机呈现多样性、复杂性和破坏性的特点,而单一主体的力量有限,为了更好地应对公共危机,需要大量的社会组织参与到基层协同治理过程中来。由于社会组织并非为政府组织的行政下属机构,各社会组织的内部结构及资源配置均不相同,因此需要统一管理。但关于社会组织在公共危机管理中需要承担的职责和具体工作内容,政府组织并没有进行明确的界定,同时缺乏统一的协调和安排,有时会造成社会组织与政府组织各自为战,造成在危机治理中资源的低效率配置。

### (二)信息不对称

公共危机事件发生后,伴随着大量零散的危机信息,政府组织由于其层级严格的科层组织,各层级能通过等级链传递相关信息。而通常情况下,政府与社会组织之间存在组织壁垒,信息的沟通与传递相对较少,使得社会组织不能在最短时间内共享

政府方面获得的信息,在时间紧迫的情况下,只能依靠自身获得的信息做出应对决策。

### (三) 缺乏公信力

社会组织来源于社会组织参与基层协同治理过程中,政府并未赋予社会组织行政权力,也未对社会组织可以承担的任务进行明确的分工。因此,在公共危机治理过程中,社会组织的影响力有限,难以对公众形成号召力,使得社会组织在开展工作的过程中难以为继。

### 三、社会组织参与基层协同治理模式的构建

组织应对外部环境变化的关键是沟通,外部环境一直处于大量信息的包围之中,因此组织必须具备从外部环境获取信息,并及时处理信息的能力<sup>[6]</sup>。应对公共危机的协同治理模式强调协作,即在实现共同目标的基础上,通过互为导向的多元主体间的信息沟通来配置自身的资源,协调各自的行动,完成资源整合实现协同。

从多元主体到实现协同是逐步进展的过程,即不同治理主体在一定程度的独立和平等上,基于同一个目的建立互为补充的关系,通过信息沟通实现主体互动,进一步通过监督机制实现协同效应。其理论模型如图1所示。

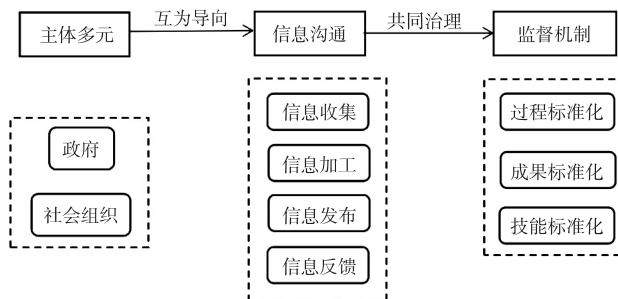


图1

#### (一) 主体多元:明确协作职责

主体多元是构成多元社会主体协同实现的前提,通过多元主体间的优势互补、资源共享来解决发生的公共议题。本文将应对重大公共危机协同治理的主体划分为政府基层组织和社会组织两类。各地社会组织在当地都具有大量的人力资源和信息数据,能够在公共危机发生的早期起到不可替代的作用。因此,社会组织与政府基层组织协同治理能够实现资源整合,解决在公共危机的应对当中政府基层组织在早期面临的信息不对等的困境。

多元主体是相对独立和平等的关系,相对独立是指各主体能够在一定范围内自主分配资源;相对平等指的是各主体间不是行政隶属关系,而是一种

合作的关系。虽然政府组织在治理过程中不是唯一主体,但仍居于主体地位,需要承担更多的责任。政府作为代表公众利益的权威机构,在协同治理过程中进行统筹规划,负责资源投入和信息公布。重大公共危机中社会组织参与基层协同治理模式从主体的多元性出发,强调政府组织应当由大包大揽的观念转向多元主体协同治理的开放式态度,利用其公信力和权威鼓励更多的社会组织充分地参与进来;建立政府与社会组织协作参与的制度通道,构建合作与信任的多元互动关系。

重大公共危机事件具有突发性和紧急性,故保证信息畅通和物资供应十分重要,进而需要相应的物资储备和技术保障。因此,政府可将原来由基层政府组织独立完成的物资筹备和技术支持事项,适度交给有能力的企业来承担,基层政府组织进行统筹管理。在社会组织协同治理过程中,有效的分工协作是提升效率的关键。政府需要明确各方组织承担的任务、职责等事项。简而言之,在应对公共危机中政府需整合社会资源,开放参与路径,明确协作职责。

#### (二) 信息沟通:避免信息孤岛

多元主体参与产生协同效应的前提是整合各主体的资源,以整个社会的利益为目标,在协作过程中对具体工作内容所需的资源进行有效配置。一个组织决策是否合理高效,取决于它是否能够在最短的时间内收集、整理和分析相关信息。故而,在讨论重大公共危机中社会组织参与基层协同治理之前,必须考察在协作过程中涉及的主要工作内容,即有效的危机信息沟通,包括危机信息的收集、加工、发布与反馈。危机信息是应对公共危机的核心内容,及时对危机信息进行处理及传递是高效应对公共危机的前提条件。

一是信息收集。信息收集作为信息快速传递过程的前提至关重要,需要专业的信息部门以及专业的人才对潜在的风险信息进行甄别和整理。对于公共危机来说,随着事件的发展会出现大量的信息,因此在信息收集过程中需要对信息进行筛选,对事件的演变进行实时监测,适时对资源的配置进行调整。在多元主体的互动下,各政府基层组织不再是简单地对当前的信息进行整理,而是能够借助社会组织的资源对事件发展进程中的信息进行实时收集,并及时向社会组织及公众公布信息。

二是信息加工。公共危机具有突发性和紧急性的特点,原始信息只有在进行加工以后才能更大地发挥危机信息的价值。基层政府组织需要在第

一时间内对社会组织提供的危机信息进行归类与整理,将杂乱无序的信息流转化为有序的信息流;同时对危机信息进行专业化分析,快速对危机事件进行判断,做出正确的应对决策。

三是信息发布。公共信息的发布是指以信息提供者作为起点,通过信息载体和传播媒介将信息传递给公众的过程。公共危机具有紧急性和高传播性的特点,任何信息发布的延迟和歧义都会带来不可估量的不利影响。因此,在信息公布过程中除了强调时效性问题以外,还应整合社会组织的资源,全方位、多层次地开展宣传,保障社会公众能及时得到风险信息以便做出应对。在信息不断传递的过程中,既要打破不同组织间的壁垒,又要有效率地传递信息,实现信息在各主体间的共享,逐渐建立起行政部门和社会组织之间的协同关系,加快信息传递的效率。

四是信息反馈。在公共危机信息传递过程中,政府基层组织与社会组织的沟通是持续开展的,对社会组织提供的信息进行整理提取,是信息沟通活动高质量发展的基础<sup>[7]</sup>。公共危机的突发性会使公众产生不同程度的恐慌心理,公众会迫切地希望得知关于事件的具体信息以及政府将会采取的应对措施。而在自媒体时代,网络媒体具有信息量大、传播速度快、受众面广等特点,为谣言传播创造了有利条件。因此,需要建立信息反馈机制,及时对谣言进行监控和引导,避免负面舆情的扩散。

### (三) 监督机制:提高公信力

协同是在各部门之间建立适当的联系,以便实现共同的目标。公共危机高复杂性的特点使得直接监督治理过程难以开展,在很大程度上可以用标准化来替代,这样许多问题就可以在较低层次上得以解决。政府基层组织可以通过计划和反馈来协同应对,即制定一套监督机制:过程标准化、成果标准化和技能标准化。过程标准化指在信息沟通过程中完成规定任务的详细安排;当信息沟通过程中具体的工作内容无法确定时,政府基层组织可以提出标准化成果,对需要进行的工作确立明确的目标。或者,当具体的工作内容和拟达到的目标都无法确立时,政府基层组织就可以确立标准化技能,使社会组织在协同治理中可以被公众信任,独立实现目标。社会组织根据事先确立三种标准化方法,可以独立完成相关任务,协助政府基层组织合理地应对公共危机。

## 四、结论

随着公共危机问题的高度复杂化,仅依靠政府已经无法高效地应对重大公共危机治理工作,即想要更有效地应对重大公共危机,需要社会组织参与治理工作。但协同治理并不仅仅是多元主体的简单联合,而是各主体进行有效协同实现优势互补。因此,协同治理的重点不是有更多的主体加入,而是使各主体间的资源整合重新配置,以发挥协同效应。这需要在协同治理的目标下构建多主体协同路径,在各主体的交互中实现信息协同和资源协同。本文分析了公共危机协同治理从主体多元、主体互动、监督机制到实现协同的发展过程,探索协同治理模式实现的路径,以期为我国公共危机协同治理提供理论基础。

**基金项目:**重庆市教委科学技术研究项目“重大公共危机背景下社会组织参与基层协同治理机制研究”(项目编号:KJZD-K202002001);重庆市社会科学规划研究项目“基于智慧城市视角的重庆市老旧社区协同治理机制创新研究”(项目编号:2019QNGL28);重庆市教委人文社会科学研究项目“智慧城市视阈下的重庆市老旧社区协同治理模式创新研究”(项目编号:19SKGH229);重庆师范大学涉外商贸学院“中青年骨干教师培养计划”专项经费资助项目(项目编号:ZGKY2018002)阶段性研究成果。

## 参考文献:

- [1]詹慧斌,康宗基. 社会组织参与公共危机治理的SWOT分析——以新冠肺炎疫情为例[J]. 中共石家庄市委党校学报,2020(22):32-36.
- [2]张双鹏,刘凤委. 公共危机中的政府协作治理能力——中国省级新冠肺炎疫情防控的文本分析[J]. 经济理论与经济管理,2021,41(05):17-31.
- [3]孔庆茵,侯玲. 突发性灾害治理——政府与非营利组织的良性互动[J]. 背景师范大学学报:社会科学版,2013(4):119-126.
- [4]赵爽. 非政府组织参与公共危机管理的实践研究[D]. 西北农林科技大学,2020.
- [5]甘媛. 政府组织应急协同网络结构逻辑研究[D]. 华东政法大学,2020.
- [6]卡尔·多伊奇. 政府的神经:政治沟通和控制的模式[M]. 纽约自由出版社,1963.
- [7]冯湘君,蒋冠. 公共危机管理中政府面向公众的信息沟通机制探析[J]. 情报资料工作,2010(6):42-46.

作者:刘清华,重庆对外经贸学院讲师  
包进,重庆对外经贸学院副教授  
责任编辑:张波

# 有为政府:规范平台经济发展的政策创新

阳盼盼

2021年3月15日,习近平总书记在中央财经委员会第九次会议上强调,我国平台经济发展正处于关键时期,要着眼长远、兼顾当前,补齐短板、强化弱项,营造创新环境,解决突出矛盾和问题,推动平台经济规范健康持续发展。在当前经济社会环境下,探讨如何把握平台经济发展窗口期和发展规律,规范平台经济发展,推动以共享经济为代表的平台建设,推进平台经济新技术、新模式和新业态的推广应用,对于实现经济的高质量发展具有重要意义。

## 一、大力推动平台经济发展的必要性

随着新一轮科技革命和产业变革的蓬勃兴起,作为一种电子商务新业态的平台经济逐渐流行,在经济发展中的作用日益凸显。随着新冠肺炎疫情的暴发,平台经济更是呈现强大的韧性和发展潜力,“宅经济”的兴起,有效降低了企业用工成本,扩大了灵活就业规模,提高了居民的生活便利度。

(一)共享经济平台提供了大量就业岗位,成为“稳就业、保居民就业”的新抓手

2019年和2020年,我国先后发布了3批共38种新职业,与平台经济相关的职业占比超过一半,如互联网营销师、在线学习服务师等,推动了整个社会就业结构的变化。在当前就业压力较大的情况下,平台企业采用灵活用工方式大量增加了就业岗位。2020年,平台员工数631万,同比增长1.3%;共享经济参与者人数约8.3亿人,其中服务提供者约为8400万人,同比增长7.7%,有效缓解了重点群体的就业压力,有利于应对就业市场的不确定性<sup>[1]</sup>。

(二)共享经济平台提供了灵活用工模式,成为企业降本增效的新途径

共享经济平台通过劳务外包、加盟协作等方式吸纳更多劳动力就业,具有较大的灵活性和包容性。2020年,我国共享经济参与者人数约为8.3亿人。这既保障了灵活就业人员持续就业的机会,提高了个人收入,也解决了企业短期用工的需求。同时,企业间通过共享员工的方式,能有效降低用工成本和管理成本,从而创造更为可观的利润。如

2020年疫情期间,某生鲜电商平台提出了“共享员工”计划,将其他暂时无法开工企业的员工(经过培训)吸纳到外卖配送业务中,为外卖、超市等缓解了临时大增的用工需求,也缓解了临时失业现象<sup>[2]</sup>。

(三)共享经济平台创造了更多产品和服务,成为催生消费新业态的新引擎

平台能进行内容更加丰富、体验更加个性化和便捷化的服务供给,使得传统服务难以满足的需求得到进一步满足,并能激发出新的需求,有效催生消费新业态。现有的平台企业涉及工业互联网、跨境商贸、网约车、共享单车、社区团购等,随着人们消费理念的转变和对更美好生活的追求,共享型服务持续向主要生活领域加速渗透,成为促消费、拓内需的重要力量,居民拥有更加便利、更加优惠的消费选择,有效地降低了生活成本。此外,疫情也使共享制造的优势凸显,共享制造新业态新模式全面发展。

## 二、平台经济发展中存在的问题

(一)平台产品和服务水平不够优质,缺少认证标准

《电子商务法》未就电子商务或服务制定同一标准,只明确法律、行政法规对销售商品或者提供服务有规定的,适用其规定。《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》(国办发〔2019〕38号)指出,部分新兴行业缺乏标准,要及时制定出台相关产品和服务标准。从理论上讲,平台经济作为一种新兴业态,不论是国内还是国外,尚未对“哪些产品和服务可以被共享”形成一个统一标准,对共享服务水平的优劣也尚未有界定标准。在实践中,共享的产品和服务领域在逐步扩大,涉及生产生活的诸多方面,但与居民生活相关的服务领域的共享产品和服务较多,部分行业逐渐形成了标准,而在工业制造领域和农业生产领域,不管是采用共享模式的企业还是采用共享模式生产的产品都相对较少,也缺乏相应的认证标准。同时,在平台上提供产品和服务的部分商家经常出现服务不到位、不够优质,产品质量不够好等问题,平

台泄露消费者个人信息等现象也时有发生,影响消费者的参与度。例如,ofo小黄车排队退押金199元的人还有一千多万,街头也早已难见小黄车。

(二)平台企业间存在无序恶性竞争,容易形成垄断

随着平台经济的发展,大型共享经济平台企业利用其资本优势、数据优势和客户优势进行无序竞争,一些规模较小的平台逐步退出市场或寻求与大平台的合作,平台向资本力量雄厚、综合实力强的头部企业聚集。根据国家信息中心发布的《中国共享经济发展报告(2021)》,平台企业一旦获取市场优势地位,往往通过提高服务价格或者降低服务提供者的收益分成等方式攫取超额利润。如网约车、共享单车、充电宝等正逐年涨价,近三年涨幅为25%—200%不等。消费者体验感变差,自觉被“割韭菜”。部分平台也可能滥用其在市场的支配地位,要求平台内商家“二选一”,损害商家合法权益和消费者利益,如4月10日阿里巴巴因此被罚182.28亿,其后美团也被立案调查。7月7日,市场监管总局对互联网领域二十二起违法实施经营者集中案件立案调查,对涉案企业分别处以50万元人民币罚款。

(三)平台从业人员技能低水平重复,缺乏社会保障

平台经济灵活就业者已经成为一个庞大且迅速增长的新就业形态劳动群体。但这些就业大量集中在进入门槛低、劳动密集的生活服务业,如电子商务、网约车、网络送餐、快递物流等新业态企业。大多是简单重复劳动,技能水平低。根据调查,全国80%的外卖骑手来自农村,超过60%的电商物流和快递从业人员为初高中学历,低技能无技能人员较多<sup>[3]</sup>。从现实情况看,灵活从业人员通过平台注册即可成为个体工商户,在平台接单,为不同企业提供短期服务获得报酬,大多未与平台企业建立劳动关系,而是与外包公司签订劳务协议,或只有与平台的简单签约关系,不参加工伤保险等,缺少相应的社会保障。如某外卖配送平台,用户注册即可成为骑手,但在外包公司提供的相关协议里,明确表示外包公司仅提供信息撮合服务,用户不与其存在任何形式的劳动、雇佣关系。2020年底,某外卖平台43岁骑手在配送途中猝死,家属在追究工伤保险责任时被告知,骑手与平台无任何关系。彼时,平台出于人道主义赔偿2000元,保险公司理赔额为3万元。2021年1月,此事经媒体报道,家属才获得了60万元抚恤金。

(四)平台企业监管存在交叉和盲点,难以有效监管

一方面,平台经济具有“一个平台、全国布点”的经营模式,而这与当前的行政监管属地管理体制存在不相适应;另一方面,由于平台企业涉及的传统行业类型较多,对平台经济进行监管的部门较多,职能职责划分不明确,存在“九龙治水”现象。各地现有的平台企业,大多分属商务局、市场监督管理局、交通运输局和住建局等部门主管,而在调研中查阅相关网站,咨询相关部门,均未获得其主管平台企业的详细监管数据,比如从业人员受教育年限、社保缴纳、职业技能等。不同监管部门对其主管平台企业的监管内容、要求并不一致,既有重复监管事项,也有共同的监管空白。相关产业情况底数不清,监管部门职能划分不清,监管缺位现象较为严重,难以对平台经济进行明确而有效的管理,提供更具有针对性的服务。

### 三、规范平台经济发展的对策建议

共享经济平台对促进经济社会发展具有重大意义,根据《中国共享经济发展报告(2021)》,未来五年共享经济年均增速将保持在10%以上。因此,我们必须采取措施解决共享经济平台发展中存在的问题,以促进其健康持续发展,从而更好地参与到共享经济浪潮中。

(一)加快完善平台产品和服务标准体系,提升供给水平

一是制定服务标准体系。在参照传统行业产品和服务质量管理标准体系基础上,深化对大数据相关产品和服务的研究,制定适应发展实际和需求的平台经济产品和服务标准,鼓励龙头企业和行业协会主动制定企业标准,参与制定行业标准,引入或培育第三方检验检测机构进行产品和服务认证。

二是提升综合服务水平。着力支持工业互联网平台发展,加快建设新一代信息通信基础设施等共享经济数字基础设施工程,改造提升传统产业、发展先进制造业,为中小微企业提供协作、创新、资源、生产等综合性服务,更好地服务实体经济。

三是提供优质内容供给。促进电商平台发展,对接消费与制造、需求与供给。支持消费领域平台企业挖掘市场潜力,提供内容更加丰富、体验更加便捷化个性化的产品和服务供给,聚焦民生领域没有被满足的美好生活需求着力创新,通过增加优质供给开发新需求。推广应用智能制造模式,打造智能制造共享平台,促进智慧城市平台发展,在智能生产、智能仓储、智能机器人、智慧医疗、教育办公、

数字文旅等方面下功夫,释放更多数字红利。

(二)引导平台企业、资本公平有序竞争,防止无序扩张

一是加强对反垄断法律法规的宣传贯彻。全面贯彻落实《中华人民共和国反垄断法》《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》,加强教育、严格执法,并对全社会开展广泛宣传,预防和制止平台经济领域垄断行为。

二是强化风险识别。建立健全平台经济股权、关联交易等监管机制,建立平台金融活动监管系统,加快完善相关监管系统功能,重点强化对平台涉嫌垄断、排除或限制竞争等不正当竞争行为的风险监测、分析,妥善进行防范和应急处置,严防平台和金融深度合作助推资本无序扩张。

三是提升公平竞争审查质效。平台经济行政监管部门既要加大行政审查力度,督促平台企业落实集中反垄断申报等制度,也要对相关主管部门开展限制竞争行为等进行审查,严防因一些行政措施限制或者变相限制单位或者个人经营、购买、使用其指定平台企业提供的商品和服务,影响市场公平竞争秩序。

(三)加强平台经济从业人员权益保障,降低失业风险

一是丰富社会保险保障产品。完善平台企业用工和灵活就业等从业人员社保政策,引导、鼓励平台企业为从业人员购买商业保险,符合条件的可纳入企业税收优惠范围。支持商业保险公司开发更多面向灵活就业人员的产品。探索兼顾平台企业和从业人员双方利益的风险共担机制,合理规划平台企业和从业人员缴费责任。

二是加大奖补税费优惠力度。对平台企业吸纳就业进行奖补、税费优惠等,以支持其提供更多就业岗位。加强对平台从业人员的就业信息指导服务,强化公共就业服务机构的现场服务。支持平台企业组织培训,对有培训能力的平台企业,支持其开发培训课程,既强化对从业人员业务能力的培训,也注重综合素质、职业发展等方面的培训。对从业人员在培训、社保、创业类补贴等政策享受上,适当放宽条件,并针对灵活就业特点进行调整和完善。

三是提升从业人员技能水平。对灵活就业人员进行摸底,系统登记受教育年限、职业技能等情况,了解其职业技能需求与发展意向。支持从业人员以再教育的方式增强职业技能,通过创新招生方式、采用弹性教学、网络课程、线上线下有机结合等

方式,创造条件让更多灵活就业人员读高职,以提高其职业未来发展的可持续性。对平台从业人员进行技能考核与等级评聘,鼓励其钻研技术技能,并适当进行政策奖励。引导社会各界建立交流合作平台,推进项目与资本对接,将平台经济有关人才作为创新创业人才扶持对象,完善共享经济就业扶持政策。

(四)加强对平台的引导和监管力度,营造良好市场秩序

一是完善监管制度体系。出台相关政策,形成对共享经济平台行为的负面清单规范,引导共享经济平台良性发展,促进行业自律。强化监管体系,明确对共享经济平台管理的部门职能职责边界,及时防范和纠正平台经济存在的问题,防范共享经济平台与金融业务深度融合中的风险问题。

二是聚焦监管重点。紧盯易发生恶性价格竞争、流量恶性竞争的直播、电商等平台,促进商品服务和资源要素的自由流通,严厉打击滥用市场支配地位、进行虚假宣传等不正当竞争行为。尤其应遏制生活服务类共享经济平台(电商平台、社区团购平台、网约车平台等)利用大数据技术与其他市场经济主体(如商贩、超市、出租车等)进行恶性价格竞争扰乱市场秩序。

三是加强消费者权益保护。加强数据产权制度建设,压实平台企业数据安全责任和保护消费者数据安全的主体责任,加大对个人信息保护的力度和加强对未成年人网络保护,切实保护消费者权益。

**基金项目:**重庆社科规划青年项目“‘带货’直播与‘网红’经济的生成逻辑与治理路径研究”(项目编号:2020QNJJ21)阶段性研究成果。

#### 参考文献:

- [1] 国家信息中心. 中国共享经济发展报告 2021 [EB/OL]. (2021-02-19) [2021-04-23]. <http://www.sic.gov.cn/News/557/10779.htm>.
- [2] 阳盼盼. 企业社会责任履行:理论逻辑、实践要义与推进路径[J]. 财会月刊, 2020(22):135-143.
- [3] 王存宝, 乔尚奎. 促进共享经济平台就业 亟需解决的几个问题[A]//中国经济与社会发展形势与对策(2020) 围绕保障和改善民生 推动社会事业改革发展[C]. 北京:中国言时出版社, 2021.

作者:中共重庆市委党校经管教研部讲师  
责任编辑:张波

# 重庆市合川区“四坚持四转变” 整体提升市域社会治理现代化水平

谢 东

党的十九届四中、五中全会都强调,要加快推进市域社会治理现代化。近年来,重庆市合川区始终把推进市域社会治理现代化作为党委一把手工程、政府主责主业,注重系统观念、共治方向、强基导向,将共建共治共享的社会治理蓝图一抓到底,探索出具有时代特征、直辖市特点、合川特色的社会治理现代化新路子。

## 一、坚持整体统筹,推动治理局面由“碎片化”向“一体化”转变

合川区加大党委领导统揽力度,紧紧围绕创建全国市域社会治理现代化试点合格城市,扎实推进市域社会治理现代化试点各项任务。

### (一)完善制度体系

强化党委统领总揽、政府主导落实、社会同频共振、群众广泛参与,区委出台《加强和创新社会治理实施意见》《深化枫桥经验十大行动》等党内规范性文件16个,区人大作出《关于加强新时代社会治理工作的决定》,区政府出台《网格化服务管理规范》《三级综治中心建设规范》大数据汇聚管理运用规范等文件33个,明确全区社会治理理念、工作目标、实现路径,构建了推进社会治理工作的强大政策制度体系。

### (二)完善保障体系

合川区委、区政府把推进市域社会治理现代化试点工作与经济社会发展放在同等重要的位置来抓,与“八项行动计划”“三大攻坚战”一体部署、同步推进、一并考核,与社会治理“十四五”规划、乡村振兴、“双百”区域中心城市有效衔接、相互促进。成立区四大班子主要领导全参与的创建全国市域社会治理现代化试点工作领导小组,设立市域社会治理办,投入9.5亿推进社会治理重点项目建设,区委书记11次现场调研,保障重点任务、重点项目顺利实施。

### (三)完善推进体系

构建起1+1+17+N(1个领导小组+1个办公室

+17个专项小组+N个具体责任单位)的组织架构,形成了“领导层+统筹层+实施层”的推进体系。制定推进市域社会治理现代化试点工作方案,列明任务书、时间表、路线图。将全国共性指引、重庆市区域特色工作指引及合川特色全面结合,形成3个版块、17项重点任务、40项分解任务、185项基本要求的《工作任务清单》。

### (四)完善品牌体系

明确具有引领性、带动性、示范性的重点项目12项,以城区三个街道为起点,延伸华蓥片区、渝南片区、合肖三大片区,沿途选取重要节点镇街打造精品示范线路、示范点,推动源头心治、协商自治、融合共治、积分德治、数据智治等典型做法系统集成普及,变点上“盆景”为全区“风景”。

## 二、坚持共建共治,推动治理主体由“一方管”向“多方治”转变

推进市域社会治理现代化需要增强系统融合思维,注重从治理主体、对象、功能等方面加强顶层设计,推进深度融合,提升社会治理整体性协同性高效性。

### (一)理顺架构

理清区、镇街、村(社区)三级职能定位,确保高效能治理。区级负责统筹协调,着力解决重大问题。不断完善“综治中心+网格化+智能化+社会化”工作体系,健全信息互通、资源共享、工作联动机制,建立健全联席会议、综合研判、重大疑难问题会商协调、重点任务联合督查等制度。镇街负责固本强基,着力解决具体问题。推动将更多行政执法管理和公共服务职权下放镇街,健全镇街政法书记统筹协调机制,整合城市管理、市场监管及基层政法单位力量,共同解决公共事务和公共问题,把矛盾问题解决在基层。村(社区)负责落细落实,着力解决服务问题。不断完善“综治中心+便民服务中心+网格”工作体系,理清村(社区)职责边界,严格落实党员“双报到”制度,设立社会组织之家、法律咨

询、心理咨询等工作室,为群众提供精细精准服务。

### (二) 联通网络

持续将社会治理信息系统作为创新的重要载体,制定系统、功能、业务、数据、技术、管理、安全等七大标准体系,实现信息资源共聚、共享、共用。其一,上下贯通。纵向实现区、镇街、村(社区)、网格有序对接,确保“网格一村(社区)综治中心—镇街综治中心—区综治中心”之间信息上下贯通、情况上下知晓。其二,左右联通。横向联通公安、交通、市政等职能部门的67个信息系统,实时与区综治中心整合共享356个数据项,对同一事件或同一人员进行全方位精准“画像”,有效避免因部门分割而造成的认识盲区。其三,内外畅通。对外实现500余家企事业单位、社会组织和20万群众与综治中心双向互动,群众通过“社区e通”APP反映诉求、表达意见、咨询政策、寻求帮助,政府、企事业单位、社会组织可实时掌握各种民生需求,有效解决问题、答疑解惑。

### (三) 建强平台

将三级综治中心作为党委政府抓治理、保平安、促发展的核心平台,构建“大调度、大协同、大处置、大考评”的平战结合工作格局。其一,实行一体指挥。推进三级综治中心标准化建设,与大数据治理中心、应急指挥中心、公安指挥中心并轨运行,制定镇街部门“中心呼、我必应”事项清单,确保指令通畅、执行到位。其二,保障多方联动。运用社会治理智能信息系统2.0版,对26项治理业务“统一受理—集中梳理—归口管理—依法处理—限期办理”,促进线上线下闭环开展,实现干部“责任压实、效率提升”和群众“只跑一次、只跑一地”。其三,做到全域响应。建立信息收集、指挥调度、督查督办等11项机制制度,规范紧急突发事件“前端发现报告—中端研判调度—末端联动处置—全程随时总结”工作流程,有效应对疫情、洪峰、安全等风险,确保一方平安稳定。

### (四) 激发活力

搭建多样互动平台,激发内生动力,实现政府、社会、群众良性互动。畅通群众参与渠道,搭建民情民意汇集平台,整合运用综治中心、便民服务中心和舆情监测中心民情民意数据,按照“分类排位、热点关注、订单办理、打表跟进”,解决群众关切的生产生活、安全稳定、社会保障等突出问题26个。畅通群团和社会组织参与渠道,建立三级社会组织

培育孵化平台,联合“工青妇”、残联、法学会等群团组织制定政府购买服务清单,平安志愿者联合会、未成年人家庭教育协会、社会心理服务协会等465家社会组织积极参与公益慈善、生活服务、社会治理等100余个服务项目。畅通市场主体参与渠道,引导商会、民营企业支持壮大政法综治救助基金和社会组织发展基金,支持防家暴、防欺凌、防诈骗等公益创投项目13个顺利实施,资金总额达400多万元。

### 三、坚持精准精致,推动治理方式由“粗放式”向“精细化”转变

精细化治理是市域社会治理现代化的必然要求,需要从大处着眼、小处着手,用小网格、小协商、小创建、小服务满足群众新需求。

#### (一) 小网格推动大治理

坚持小单元治理,按照“组网合一”划分基层网格3633个,推进党建网格、治理网格“双网融合”,实现精细管理、精准服务。实行一网通融,做实党员“网格双报到”,创新“一管五带双考评”(管好自己,带头学习新思想、遵守法律法规、践行核心价值观、推进社区治理、保持优良作风,居住社区及所在单位考评),推行“干部包网、群团联网、志愿者入网”,形成治理合力。实行一网通管,做到流动人口、出租房屋、矛盾纠纷、特殊人群“四必知”,市政设施、环境卫生、安全隐患“三必巡”,及时全面准确掌握“人、地、事、物、情、组织”等要素。实行一网通办,制定网格事务清单及准入退出机制,从原有7大类35项优化至6大类48项,日均办理网格事项2300余件,群众满意度达98.6%。

#### (二) 小协商支撑大和谐

强化党建引领,创新实施“红细胞·微治理”工程,把党组织、党员打造成能为社会治理“供养赋能”的“红细胞”,全面推行小区、楼宇、院落等小单元自治。在城镇社区,无人管理、无专业物管服务的住宅小区和单体楼院,采取单建、联建方式成立小区或楼院治理委员会,有专业物管服务的小区规范成立业委会,组织全体居民开展自治。在农村地区,按照“共同生活所依、便于组织治理”的原则,组建农村院落治理委员会,组织村民开展院落自治。目前,全区已成立各类治理委员会3926个,有效消除了治理盲区。创新多方提事、科学分事、协商议事、联动办事、专责监事、共同评事“六步议事”工作流程,推行“微协商”“微服务”“微积分”,解决物业

管理、环境卫生、土地流转等问题3114件。

### (三)小创建筑牢大平安

深入开展区、镇街和村(社区)三级平安创建,以各区域、各行业的小创建汇聚成全区大平安。分别建立平安镇街、平安村(社区)、平安小区(院落)等平安细胞创建验收细则,将内部防范、社会组织、宣传教育、矛盾纠纷化解、特殊人群管理、基层协商自治等平安建设相关内容融入创建工作,摸索出了“整体规划、分步实施、动态管理”和“三级联创、两级验收”的创建模式和机制,重点开展平安细胞创建“八进”活动。

### (四)小服务赢得大满意

深入推行“放管服”改革,持续开展“减证便民”行动,设置民营企业专项接待窗口12348电话专线,制定政法各单位和领导班子联系企业和每月公开接访企业制度,开通政务APP、微信公众号等,让“马上办、网上办、就近办”成为常态。以热心、诚心、耐心、公心深入社区、小区、厂区、校区、园区,办理实事2382项。以实施“情暖三江”微服务活动为载体,紧贴日常生活需要,开展家园微美化、志愿微行动、文化微助力等特色精细服务项目,群众满意度达98.6%。

## 四、坚持科技支撑,推动治理手段由“传统型”向“智能化”转变

市域是守住安全稳定底线的主阵地,提高“三预”能力是防范应对风险的关键。我们依托“智慧合川”建设,按照“建设一批、运用一批、谋划一批”思路,积极争取获批国家智能社会治理实验基地,努力提升大数据智能化社会治理能力水平。

### (一)深化“治理一张网”

为把上下贯通、左右联通、内外畅通的治理网络织得更紧更密更实,合川不断做加法、堵漏洞、打补丁,促进业务流信息流管理流聚合,筑牢风险防范、社会治理、平安建设的信息底盘。深入推进线上线下相融合的社会治理共同体建设,以智慧镇街、智慧社区、智慧网格支撑全域智慧治理,搭建镇域智慧治理平台,将“党、政、企、社、民”纳入二维码管理,推动党建、环保、建设等基层事务双线融合、条块联动、整体推进,以镇域系统高效推动工作落实落细。

### (二)建好“管理一片云”

坚持以全局谋一域,打造“合川智慧大脑”,推

进全区数据共享交换、城市运营管理等平台与社会治理大数据平台联通共享,形成“大云牵小云”。运用大数据、人工智能、区块链等技术,激活“社会治理大脑”。推进治理态势全时比对,将185项工作指标与社情、警情、案情、舆情等情况实时碰撞,以平安指数(百分比)变化呈现全区安全稳定状况。推进治理重点全程监测,提高应用模型深度学习运用能力,对10类可能发生的风险进行事前预测预警,对5类正在发生的案事件提供事中处置指引,对46类已经发生的案事件进行事后分析研判。

### (三)扩大“感知覆盖面”

整合“雪亮工程”“看家天眼”视频监控7.5万余个,全部编码上图,与治理地图、数据资源池、标准地址库关联支撑,运用最新人脸识别、视频结构化分析等技术,做到重点人员知行踪、肇事逃逸知轨迹、事故现场知状况,形成立体化可视化扁平化的管控、感知、处置体系。运用云视频系统,结合热力感应、无人机、高空瞭望等技术手段,3分钟实现一次全城扫描,通过大数据可视化大屏,实时呈现辖区各类人口动态、案事件发展趋势、公共安全态势等,实现从单一事件感知向社会运行整体感知飞跃。

### (四)延长“服务一条链”

始终围绕“人”这个核心,从群众最关心的问题入手,推进智慧治理,提升民生福祉。确保生活无虑,推进区重大矛盾综合调处中心规范化建设,集约公检法司等部门力量集中办公,以社会治理信息系统2.0、“合舟共济e+”等平台为支撑,为群众提供调解、心理咨询干预、司法确认等“网上网下一站式”服务,确保不化解不落地。提高司法质效,加快建立跨部门的执法办案全业务、全流程信息化综合系统,推动案件办理各环节中对证据的收集固定、互信互认,对程序的全程监督,打造透明可信任、高效低成本的执法办案新体系。探索“一生轻松”,利用区块链技术打通政务服务全链条,优化出生、上学、就业、结婚、生育、置业、就医、退休养老、殡葬等阶段服务流程,确保全生命周期政务事项“最多跑一次”或“一次不用跑”。

作者:中共重庆市合川区委常委、政法委书记  
责任编辑:钟学丽

# 重庆市铜梁区运用大数据智能化 增强基层社会治理新动力

左春华

党的十九届四中全会提出,必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。近年来,重庆市铜梁区深入贯彻落实习近平总书记“要运用大数据提升治理现代化水平”的重要指示精神,着力破解“由下往上反映问题信号层层衰减”和“由上往下解决问题力度层层衰减”现象,以智治赋能理念抓基层,推动治理扁平化、能力现代化。

## 一、高度重视智能治理,着力构建现代社会治理体系

铜梁区高度重视社会治理工作,成立以区委主要领导任组长的社会治理创新工作领导小组,建立全市首个社会治理创新中心,积极将大数据智能化工具融入社会治理,不断丰富智能社会治理应用场景,成功承办了重庆市域社会治理智能化应用场景展。把加强智能社会治理作为全国、全市市域社会治理现代化试点建设重点工作之一,将大数据智能化融入社会治理实践纳入《铜梁区社会治理“十四五”规划》《铜梁区信息化发展“十四五”专项规划》以及科技创新支撑引领高质量发展工作内容。

加快推进社会治理智能化建设,推动大数据、云计算、人工智能、5G 等技术与社会治理深度融合,不断丰富和完善社会治理基础数据,加强社会治理智能化建设同新型智慧城市建设的衔接,强化资源的共建共享共用,发挥数据融合的几何效应,提高社会治理的互联互通和智慧化水平,着力构建安全、智能、共享、高效的智能社会治理体系。

## 二、强化信息资源融合,夯实基层治理数据基础

数据、系统、网络资源是智能社会治理的基础,铜梁区注重各类信息资源的整合融合,提升信息资源的利用效率,避免重复建设和人财物力的浪费,基本实现了数据资源共享共用。

### (一)加强公共安全视频整合

通过自建和整合安全生产、校园安保以及社会

镜头的方式,不断补充公共安全视频监控覆盖点位,优化镜头布局,提升视频监控资源使用效率,自建“雪亮工程”视频监控镜头 5000 余路。通过同视频监控建设单位协商,在保障视频资源安全的前提下,整合有关部门、物业小区、电网等视频监控 2.3 万路,实现对重点区域、重点部位 24 小时在线监管,极大提高了视频监控覆盖率和利用率。根据不同应用场景需要和地理环境,科学增补和调整全区视频监控镜头类型,新建卡口摄像头 809 个、高空瞭望摄像头 15 个,优化人脸识别摄像头、全局摄像机、星光枪机、星光球机、红外枪机、红外球机等多类型视频监控,逐渐形成资源丰富、类型多样、层次合理、布局科学的视频监控资源体系。

### (二)完善社会治理数据资源

确定人、地、事、物、情、组织六大类社会治理基础数据,制定社会治理基础数据采集完善中长期工作安排,计划用 2~3 年时间,通过采集、整合、共享等多种方式逐步夯实社会治理数据基础。借助人口普查工作完善社会治理数据,通过同公安等部门对接,将人口普查数据进行清洗、标准化并批量导入社会治理大数据平台,人口数据得到进一步完善。注重数据资源建设,把数据准确性、完整性、可用性作为评价智能治理水平的重要标准,通过“一标三实”数据采集和组织平安员入户核实数据,持续完善社会治理有关数据。开展 GIS 地图标准地址采集、实有人口录入工作。截至目前,地址数据数字化完成 43.9 万余条,房屋信息 44.7 万余条,人口信息导入 74 万余条,积累群众反映事项信息 8 万余条,社会治理基础数据库基本建成。同时,接入公安、信访、应急、城管、民政等 14 个职能部门信息数据,建立和完善社会治理大数据库,打破“信息孤岛”、避免重复建设,实现目标数据一键抓取、立体成像。

### (三)推进信息资源共享共用

共享共用是最大程度发挥信息资源价值,减少

资源重复建设的重要方式。铜梁区以信息资源整合共建为基础,持续推进信息资源的共享共用,公安机关通过共享视频监控提升破案效率,助力实现两抢案件“零”发生,可防性案件同比明显下降。区城管局将视频流接入智慧城市管理视频分析系统,自动抓拍城市管理问题,辅助城市管理执法,通过视频监控立案执法案件3293件,结案3270件,提升了执法水平和精准度。将视频会议系统覆盖到全区28个镇街、333个村社区指挥中心,实现了24小时对所有镇街、村社区视频调度。通过线上会议的方式,消除了距离限制,极大地节约了基层干部和工作人员的会议时间。在抗疫工作中,实现工作调度到全区所有村社区,减少了工作人员路途奔波和人员流动接触带来的风险。在平安员视频培训、镇街脱贫攻坚调度、安全生产工作部署等重大会议中,三级指挥中心会议系统也发挥出了视频会议高效率、便操作、省时间的优势,为基层工作人员,尤其是较偏远地区工作人员带来了极大的便利。

### 三、充分运用前沿技术,不断丰富智慧治理应用场景

#### (一) 强化视频监控资源智能应用

凭借数据集中、人员集中、指挥集中的优势,利用大数据、人工智能等信息技术,开发多个视频监控资源智能应用场景,镜头资源应用成效显著,在全市视频监控建设应用板块绩效考核、人像会战中,多次荣获区县排名第一的成绩。在重点场所建立1000余套人脸识别系统,对特殊人员自动抓拍识别、快速预警推送。在学校周边建立“电子监控围栏”,安装107个技术镜头,为校园安全保驾护航。在7个河湖水库等禁止下水游泳区域建立防溺水水报警系统,对私自越界下水行为进行自动识别和自动预警,实现了危险水域24小时监控,提升了风险预防和应急响应水平。

#### (二) 拓宽群众诉求反映信息渠道

按照全市工作要求,整合群工信息平台、12345热线、阳光重庆热线、区长信箱、网民留言板等多个信息平台至区指挥中心大数据平台,对铜梁区“互联网+政务服务”综合服务平台进行定制化开发,打通群众通过微信反映诉求的渠道,大大便利了群众的诉求表达。1000余名平安员全部安装工作APP,配备421个智能终端,实现平安员对网格内信息随时掌握,城市管理、矛盾纠纷、安全隐患等社会治理

有关情况一键上报。2020年以来,全区三级社会治理指挥中心通过群众反映、平安员排查等方式,受理并办结群众事项2.5万余件,满意率99%,镇街和村社区基层办结率超过90%,基层治理成效明显。

#### (三) 增强各类风险智能研判能力

建立每日研判、事件回溯、专项交办工作机制,充分利用大数据分析工具,对群众反映、平安员发现等渠道信息进行综合分析,预测预警群众反映集中、社会影响较大、关联程度高的事件,提升事前预防能力。2021年以来,通过大数据工具和综合研判相结合的方式,发现社会重点事件28件,针对形成原因复杂、涉及面广的事件,向有关区领导报送信息专报5期。在区领导的安排部署和相关部门配合下,事件实现有序处置,社会秩序、群众安全进一步提升。采用信息化方式,同公安部门建立电信网络诈骗联动预防、精准劝阻机制,通过社会治理系统平台和区公安局反诈中心建立连接、信息共享,自动将各类电信网络诈骗苗头风险精准推送到风险点就近的平安员。平安员发挥熟悉社区人地事物等情况的优势,根据风险类型进行上门劝阻。系统累计推送风险信息240余条,平安员均第一时间上门处置,有效劝阻80余人次,为群众挽回直接经济损失30余万元,助力取得全区电信诈骗发案数同比下降6.6%、群众经济损失同比下降2.8%的成绩。

### 四、创新智能应用开发合作模式,提升项目建设效率

积极创新社会治理智能化应用开发的模式,鼓励支持社会力量参与建设,同中国电信股份有限公司重庆分公司(重庆电信)签订合作协议,通过政府购买服务的方式全覆盖建立区、28个镇街、333个村社区的三级社会治理指挥中心,极大地提高了建设效率。同时,与国内领先的信息技术企业华为技术有限公司、重庆电信深度合作,引用安全可靠的前沿信息技术加强社会治理,签订三方战略合作协议,成立了铜梁区社会治理大数据应用联合实验基地,加强在社会治理方面的技术合作,促进大数据、人工智能等领域人才培养,着力提升信息平台的智能化、智慧化水平,提高风险预测预警预防能力。

作者:中共重庆市铜梁区委政法委副书记、社会治理创新中心主任

责任编辑:钟学丽

# 重庆市永川区搭建“平安综治云”群防智治平台 提升市域社会治理现代化水平

龙鹏宇

近年来,重庆市永川区政法委坚持深学笃用习近平新时代中国特色社会主义思想,认真贯彻落实“枫桥经验”重庆实践十项行动要求,牢固树立共建共享共治理念,创新群防群治工作方法,探索推行平安综治云建设,成功入选全国政法智能化建设优秀创新案例,荣获2020年全市大数据智能化十佳应用案例入围奖。

## 一、背景与起因

“雪亮工程”是群众性治安防控工程,旨在通过县、乡、村三级综治中心指挥平台,以综治信息化为支撑、以网格化管理为基础、以公共安全视频监控联网应用为重点,将视频图像信息系统纵向下延至县、乡、村,同时拓展其在安防、社会治理、智慧交通、民生服务、生态建设等领域的应用,通过建设各类视频监控点,实现治安防控“全覆盖、无死角”。“雪亮工程”是乡镇、农村无死角安全防范的建设措施,也是平安城市建设的外延,更是我国立体防控体系建设的重要部分。

但是,从2016年提出“雪亮工程”以来,实际建设主要停留在地级市、城区街道、社区等经济条件相对好的区域,对于经济基础薄弱且基础监控设备完全空白的大部分乡镇,推行缓慢,建设力度还远远不够。究其原因:一是财政压力较大。除了建设前端设备摄像头以外,后端支撑平台的网络、存储备份、应急报警、监控中心等都需要大量的资金支持。二是基础设施薄弱。大部分经济不发达的县乡镇不能完全具备“雪亮工程”建设对电力、网络、摄像头、环境等的要求。三是整合难度加大。尤其是一些已建设的系统需要整合,涉及政法、公安、城建等多单位协同合作。四是运维成本较高。县乡镇不够集中、网络覆盖面广等因素,使得后期运维成本相较城市大很多。

永川区政法委立足于解决“雪亮工程”在基层

落地落实中面临的“建设费用高、应用效果差、群众参与难”等现实问题,注重把党的群众路线与现代科技手段结合起来,按照抓早抓小抓苗头、共建共享共防控的理念,着力提升基层社会治理智能化、信息化水平,让大数据智能化“接地气”。通过充分发动、组织、依靠群众布点建设网络摄像头,带动5万余户群众参与共建,联网应用的1万余路监控覆盖所有镇街的262个村(社区),整合共享群众安装的公共区域视频图像资源,依托大数据手段、智能化终端、信息化平台、网格化管理,搭建起“群众个人看点、属地镇街守片、行业部门管线、综治中心控面”的立体化、信息化公共安全风险防控体系,形成人人有责、人人尽责的市域社会治理共同体。这成为市域社会治理现代化的有益尝试,是大数据智能化在农村地区的生动实践,实现了党政统筹社会治理更加有力、部门开展综合治理更加精准、群众参与群防群治更加积极的目标。此举有效拓展“雪亮工程”视频监控在农村地区的覆盖面,打通了立体化社会治安防控体系的“最后一公里”。

## 二、推进平安综治云建设的创新实践

### (一)精准定位,构建公共安全防控新体系

按照立体化社会治安防控全覆盖要求,针对当前社会面视频监控建设存在的问题,永川区突破传统思维,坚持问题导向,注重社会参与,逐步构建起全域覆盖、立体防控的公共安全防控新体系。一是以课题调研找准问题。结合开展大学习大培训大研讨大实践活动,通过深化综治中心实战化应用专项课题研究,永川区发现在综治中心和雪亮工程建设推进过程中,仍然存在建设难度大、运维成本高、镜头数量少、群众参与难、应用效果差等问题,严重制约着大数据智能化应用在市域社会治理中的作用发挥,亟待找到有效路径打破当前社会治理瓶颈。二是以战略思维确定方向。通过前期调研,统

一思想认识,打破思维定式,明确实践方向,提出探索建设“平安综治云”平台推进市域社会治理现代化的思路。深入践行自治、法治、德治“三治”融合理念,坚决摒弃党委政府大包大揽“唱独角戏”的思维,千方百计搭建多元主体参与的新格局,努力打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体。同时,主动适应运用5G商用的时代趋势和互联网思维、大数据理念,考虑将群众在生活中已广泛使用的网络摄像头引入基层社会治理,为未来云计算运用奠定基础。三是以项目牵引加强防控。围绕解决传统视频监控系统建设中存在的问题和短板,永川区全局统筹、项目推进、一体运行,加快完成“雪亮工程”一期建设,稳步推进“雪亮工程”二期建设,探索推广农村“平安综治云”建设,逐步实现“综治中心+网格化+信息化”服务管理,不断加强社会治安防控,提升运用信息化手段推进社会治理的能力和水平。

### (二) 细化标准,打造公共安全防控新平台

结合基层实际,统一标准、明确时序,布点海量镜头,充实雪亮工程,充分发挥人民群众在公共安全防控和平安建设中的作用,为推动人防、物防、技防有机衔接,打造社会治安防控体系“升级版”。一是专班领导抓统筹。区委政法委将公共安全风险防控“平安综治云”平台建设方案纳入全区综治中心和雪亮工程建设总体规划,从方案构建、项目开发、合作谈判、试点应用等方面加强统筹指导。选定五间镇、临江镇、朱沱镇、卫星湖街道作为该项目建设试点镇,与当地党委、政府共同组建工作专班,有序推进试点应用。二是产品开发抓定制。在“平安综治云”项目建设试点过程中,专班与企业紧密合作,以“和目”智能网络摄像头产品为基础,充分发挥智能网络摄像头价格低、易安装、好使用且技术成熟、平台标准、管理方便等优势,定制化开发符合管理需要和群众需求的产品,选定两个核心产品,协调开放数据流,共同攻克安装、应用等难题,“一揽子”推出包括视频镜头、管理平台、套餐价格等在内的“平安综治云”项目。三是示范带动抓推广。在试点建设过程中,坚持“做给群众看、带着群众干”,由镇街党政从重点行业、重点区域、重点人群中筛选公共安全风险点,采取政府负责购买回看费用、群众出电费和无线WIFI的方式,布点建设

10000余个视频镜头。以此为基础,搭建村级综治中心平台,并将公共区域镜头画面在村级综治中心向群众展示,以鲜活的案例和实效引导群众参与、逐步扩点成面,在全区迅速推广。

### (三) 创新手段,提升公共安全防控新效能

永川区着眼群众可接受、政府可推广、未来可利用,坚持贯彻新发展理念,践行新时代“枫桥经验”,激发群众参与热情,统筹利用社会资源,实现“政府、行业、群众”共建共治共享,更好地实现联网应用、互联互通、数据共享、云端计算,真正实现前端“镜头看”、后台“云在算”。一是发动群众积极参与。坚持以构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的体制为方向,让政府、市场、社会互动互补。通过院坝会、移动呼叫、滚动播放监控视频等形式,让更多群众知晓、支持和参与,不断提高群众自我防范、自我救助能力。通过示范带动,让群众感知“我为全镇守一点、全镇为我守一片”的现实利益,提高群众参与群防群治的积极性。二是搭建实战应用体系。按照安全稳定“属地负责”和“属事管理”原则,搭建起社会治理“平安综治云”平台实战应用体系,即“1+10+N+X”体系。“1”即由1个镇街一级社会治理中心,统筹全镇所有视频监控的调度指挥;“10”即指治安、安监、城管、消防、校园、医院、交通等十大主要公共安全监管平台;“N”即行政村和社区的属地摄像头监管平台;“X”即所有安装移动视频监控APP的普通群众用户。通过上下贯通、左右联动的“平安综治云”实战应用体系,最大限度监控风险点和事故源,第一时间收集、研判、处置各类不稳定因素,并为各类案事件“追根溯源”提供可靠依据。三是推动项目常态化运行。通过“平安综治云”平台建设,初步实现基层党政最关注的场镇管理、生产安全、交通安全、校园周边环境、消防安全、重点人员等监管全覆盖,依托“平安综治云”平台常态化收集海量信息,为党委政府及时处置风险、准确研判形势、实施科学治理提供有力抓手和有效工具。

### 三、提升基层社会治理现代化水平的几点启示

习近平总书记在中央农村工作会议上强调,脱贫攻坚取得胜利后,要全面推进乡村振兴。其中,加强乡村治理、促进乡村善治是重要内容。乡村治理现代化是推进国家治理体系和治理能力现代化

的重要内容。永川区通过组织群众发动群众参与共建共治,创造性地贯彻落实好党的群众路线,通过“低投入”加强智能化建设,实现“高效益”城乡精准化治理,推动“枫桥经验”向城镇社区治理延伸,筑牢社会和谐稳定的根基,具有相当的创新性和可复制性,在全面推进乡村振兴中予以推广具有现实基础和实践意义。

### (一) 坚持贯彻新发展理念

一是创新思路。在镜头使用主体上,变政府建设使用为群众建设使用,再分享视频图像给村社、镇街;在镜头选择上,变高标准镜头为群众身边熟悉的网络摄像头,彻底激发群众参与积极性。二是协调力量。通过四级公共安全监控体系的构建,我们成功将群众、企业、村社干部、行业监管部门等力量统筹到公共安全监控体系中,实现让身边人看身边事。三是绿色引领。面对大数据智能化应用大力提速的时代,我们选择无线传输的网络摄像头,希望形成公共安全监控大数据,为未来智能化应用打下数据基础。四是开放平台。网络云视频监控已是成熟产品,有标准化的手机、网页端操作平台,群众只需购买平安综治云视频服务即可加入四级体系,我们希望星星之火可以燎原,公共区域镜头越多,群众安全感越强。五是共享资源。公共区域的视频通过标准平台的传输,实现四级共享观看,为群众自身防范、村社属地管理、行业部门监管、政府应急指挥提供低成本的“天眼”辅助。

### (二) 坚持践行新时代“枫桥经验”

习近平总书记就坚持和发展“枫桥经验”作出重要指示强调,把“枫桥经验”坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。“枫桥经验”的精髓就是贯彻党的群众路线,发动群众、依靠群众、为了群众。永川平安综治云建设的顺利推进最离不开的就是群众的参与、支持。我们组织群众,在公共重点位置,通过群众出电、WIFI的方式,政府支持摄像头方式,做出示范引领。我们发动群众,通过政府、群众的共建引领,通过院坝会、移动呼叫等形式,让更多群众知晓、支持和参与。我们依靠群众,群众

手机上实现自我防范监管,成为基层平安建设第一道防线。我们宣传群众,通过在村便民服务大厅电视,滚动播放公共区域视频,既让群众看着放心,更是激发群众参与积极性。

### (三) 坚持大数据智能化引领

习近平总书记强调,要运用大数据,提升国家治理现代化水平。要建立健全大数据辅助科学决策和社会治理的机制,推进政府管理和社会治理模式创新,实现政府决策科学化、社会治理精准化、公共服务高效化。运用大数据,首先要有海量数据。海量数据的收集,倒逼必须结合基层实际,探索海量镜头的建设以及集中存储、平安综治云项目。其次,要有未来考虑。5G时代已经到来,城区公共WIFI未来全域覆盖已经不远。平安综治云选择的无线网络摄像头安装,当期成本低,未来好更迭,在网络基础条件改善和镜头技术的日新月异,未来也许只需更换一个摄像头,即可实现产品升级。其三,要有实际应用。公共安全视频的大量铺设,是公共安全风险防控的重要手段,海量数据收集后,如何精准高效应用于社会治理,需要在图像、语音识别技术上深度突破,让人工智能随时将我们需要关注的镜头,立即向我们发出预警。

党的十九届四中全会强调,必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。这既明确了社会治理现代化的主要指向,也为践行新时代“枫桥经验”提供了良方。为确保新时代“枫桥经验”落实在重庆大地上,我们按照市委、市政府深化“枫桥经验”重庆实践十项行动的部署要求,通过试点总结、研究讨论深化全面推进平安综治云建设,推动人防、物防、技防有机衔接,打造社会治安防控体系“升级版”,为传承“枫桥经验”、创新社会治理、助推乡村振兴贡献智慧和力量。

作者:中共重庆市永川区委政法委社会治安综合治理中心主任  
责任编辑:钟学丽

# 智慧平安建设掀开重庆市两江新区市域社会治理新篇章

马鹏辉 张 沛

党的十九届五中全会对加强和创新社会治理提出了新要求,这是党中央从统筹国内国际两个大局,办好发展安全两件大事,推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度提出的一项重大任务。作为内陆首个国家级开发开放新区,重庆市两江新区在推动“十四五”发展中勇挑重担,认真贯彻落实市委、市政府的决策部署,围绕打造内陆开放门户和建设重庆智慧之城两大定位,加快建设高质量发展引领区、高品质生活示范区“两高”“两区”目标;积极打造两江新区科技创新示范区、重庆两江协同创新区,抢抓“十四五”发展机遇,推动成渝地区双城经济圈建设和“一区两群”协调发展,抓好实施加快推进建设市域社会治理现代化,切实增强人民群众的满意度、安全感和认同感。

## 一、谋今思远,树立社会治理“风向标”

中共中央政治局会议审议通过的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》指出,推进基层治理体系和治理能力现代化建设,是全面建设社会主义现代化国家的一项重要工作。两江新区坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,贯彻党的十九届五中全会精神,积极探索中国特色社会主义社会治理之路,以社会治理现代化夯实“中国之治”的基石。同时,两江新区紧紧围绕共建共治共享方向,深入实施“枫桥经验”重庆实践十项行动,切实提高市域社会治理系统化、社会化、精细化、法治化、智能化水平。

两江新区编制了《重庆两江新区“十四五”社会治理纲要(征求意见稿)》,出台了《重庆两江新区健全落实社会治安综合治理和平安建设领导责任制规定》《重庆两江新区贯彻落实深化“枫桥经验”重庆实践十项行动的实施方案》《进一步加强社区网格化服务管理工作的意见》等一系列社会治理规范性文件,对两江新区社会治理进行系统科学谋划。为确保“十四五”开好局、起好步,两江新区将“迈好第一步、见到新气象”贯穿全年,2021年3月将“抓紧抓实市域社会治理创新,确保基层基础有新亮

点”纳入“共同抓好2021年政法工作五件大事”之中,进一步推进两江新区社会治理现代化试点。2021年4月,重庆市两江新区召开市域社会治理专项组2021年第一次成员会议,强调要提高政治站位,深刻认识加强和创新基层社会治理的重大意义;要盯准重点工作,切实推动加强和创新基层社会治理走深走实;要坚持党建引领,充分发挥党组织在加强和创新基层社会治理中的核心领导作用。

## 二、落实落细,下好基层治理“先行棋”

立足当前、着眼长远。社区治理是社会建设的细胞工程、基础工程,要盯紧盯准社区重点工作,落实落细社区重要任务,在改善社区人居环境、加强社区网格化服务管理、提高基层社会治理法治水平、着力推进社区融合治理、推进基层社会治理平台建设上下功夫,推动加强和创新基层社会治理不断开创新局面。

### (一) 充实基层网格力量

为践行习近平总书记关于加强和创新社会治理重要讲话,提升社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,两江新区抢抓关键,根据党工委管委会印发的《关于进一步加强社区网格化服务管理工作的意见》(渝两江党发〔2019〕26号)精神,为配齐配强新区社区网格管理员队伍,规范新区社区网格管理员招聘工作,核定全区网格数650个;按照一格一员原则,结合新区社区网格管理工作实际制定《两江新区社区专职网格员管理员招聘实施方案》,目前已充实网格力量共625人;印发《中共重庆两江新区工委政法委员会关于加强社区网格管理工作保障的通知》,为专职网格员配备必要的办公设备,建立完善网格管理工作经费保障机制,积极为专职网格员创造和谐、团结的工作、学习氛围。

### (二) 打造基础治理平台

在两江新区党工委管委会的高度重视和大力支持下,为全面提升基层网格治理能力,2019年底,两江新区完成了社会治理信息系统平台开发并成功上线,逐步建成区、街道、社区三级综治中心共53

个。2020年伊始,面对突如其来的新冠肺炎疫情,两江新区高度重视疫情防控重要工作和紧要任务,按照“智能化+网格化”思路,在社会治理信息系统的基础上自主研发智能化疫情排查管控系统“1+3”建设。依托大数据、智能化模块为主体,以实现指挥、研判、决策、预警四大功能为目标的两江防疫指挥平台。2020年6月,新冠肺炎疫情进入常态化管控,为打通数据壁垒、实现“多网合一、全网应用”,进一步完成社会治理网格化综治信息采集工作,实现房屋标准地址建设、人库信息和人员标签库建设等目标,创新研发全域采集系统,通过一个端口实现对人、地、事、物、情、组织等多个社会治理基本要素的采集,设置近250个数据采集字段来实现综治信息应采尽采。同时,成立了4个全域采集街道培训促进工作小组,派专人到街道、社区对网格员进行系统操作培训。截至目前,系统已采集到60多万全域数据,为后期重点人员管控、特殊人群管理等社会治理筑牢地基。

### 三、加强融合,探索智慧建设“新亮点”

“十四五”期间,随着中央和市委、市政府赋予两江新区新使命、新任务,社会治理面临着新机遇。一是两江新区经济社会不断高速发展,不断发展壮大。两江新区将持续推进“两点”定位、“两地”“两高”目标建设,坚持推动更高水平的开发开放;二是成渝地区双城经济圈建设上升为国家战略,两江新区地位更加凸显。成渝地区将建设成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地;三是“一区两群”协调发展和智慧之城建设为创新推动社会治理提供新动力。市委市政府出台“一区两群”协调发展实施意见,两江新区将勇挑重担、走在前列、作出示范,打造制造重镇、智慧名城,智博会每年在两江新区举办,礼嘉智慧公园、协同创新区建设等将做靓“智慧之城”名片。要加快智能化应用场景和智慧管理体系建设,将智慧融入社会治理各方面,推动科技成果在治安防控、交通出行、社会矛盾化解、特殊人群服务管理、社区治理中更多展示应用,为打造高品质生活宜居地提供新动力。

两江新区提出,以推进新区建设市域社会治理现代化内陆样板为主线,着力提升社会治理服务大局、服务发展、服务民生的能力和水平,创新探索有新区特色的社会治理体制,积极构建党委领导、政

府主导、社会协同、公众参与、法治引领、科技支撑的社会治理新格局,努力把新区建设成为“平安之治”示范区、“法治之治”标杆区、“共享之治”模范区、“智慧之治”样板区。

#### (一)完善网格建设,助力综治中心实战化运用

两江新区将进一步规范社区基础网格划分,进一步加强社区专职网格员队伍建设,进一步明确职能职责、加强工作保障;建立完善网格员与社区专职工作者相一致的准入条件、招录管理、绩效考核、薪酬待遇等制度;研究推进三级综治中心标准化、规范化、实战化建设;学习借鉴市内外先进经验、做法,完善“综治中心+网格化+信息化”的基层社会治理体系;创新社区“党建+网格”模式,推行支部建在网格上,让党组织的神经末梢延伸到最基层,让党的教育灌输“活”起来,让党的组织力、领导力、执行力、影响力通过网格员走街串巷的身影,实现入楼入户、入脑入心。在庆祝中国共产党成立100周年之际,按照市委党史学习教育领导小组“我为群众办实事”有关要求,两江新区政法委制定了“我为群众办实事,网格员进千万家”活动方案,并计划开展物业纠纷矛盾调研,紧紧围绕“我为群众办实事”重点任务,全力做好防风险、保安全、护稳定各项平安建设工作,着力推进基层治理体系和治理能力现代化。

#### (二)利用智慧系统,打好疫情防控人民阻击战

两江新区深入学习贯彻习近平总书记关于疫情防控工作重要讲话和批示指示精神,对标市委主要领导提出的四个工作面和两大保障要求,按照网格化管理、地毯式排查要求,两江新区构筑了三级管控体系,联合相关科技公司,在3天之内自主研发出智能化疫情防控系统,使疫情监测、排查、预警更高效、更科学。智能化疫情防控系统由信息采集、统计汇总、分析研判等功能为研发基础,通过设定区、街道、网格片区三级管理权限,实现海量数据的智能化管理。其中80%的信息录入仅需手动勾选即可完成,代替了传统的采集信息入户排查的方式,实现了排查防控的精细化管理和精准化追踪,工作效率提升了50%以上。PC端两江防疫指挥云图将确诊患者、密切接触者的二次接触者、本地发热人员等九大类人员与地图联接,全面掌握两江新区八个街道的疫情紧急程度和疫情防控形势,使疫情防控更高效,数据管理更精确,信息显示更直观,

为下一阶段疫情发展的研判分析提供了有力支撑。两江新区作为经济开发开放高地,外来务工和其他省市流入新区人员较多,依托电信的网络优势,智能化语音排查系统可覆盖所有无可疑症状的居家观察人员。2021年春节前夕,市委政法委共下发给两江新区的外省来渝人员近7万人排查任务,为提高排查效率,精准高效地完成信息收集,政法委再次启动语音排查系统,短短3天,排查总次数达12万余次,有效排查率接近95%。通过语音助理自动采集信息,不仅减轻了基层一线人员的工作负担,降低了排查人员的感染风险,还为公安机关打击瞒报行为提供了证据,充分发挥了智慧建设在防疫工作中的功效。

### (三)融合多方力量,推行“多网合一”治理新格局

两江新区突出“工作合力”这个导向,为社会治理融合发展助力增效;拧紧“统筹协调”这个重点,为推进街道综治中心和社会矛盾纠纷调处中心一体化建设保驾护航。坚持多元共治,聚力打造共建共治共享社会治理格局。一是拓宽途径,使群众参与有平台。全面加强和高新科技企业和高校的协作,研发一批能让政府放权,群众参与的社会治理建设项目,例如智慧IPTV、智慧门禁、智慧防高空抛物等,发动群众管群众,发动群众监督政府,鼓励群众以多种形式参与治理。二是畅通渠道,让群众智慧聚起来。打造一个能汇聚民声的平台,畅通群众反映渠道,通过微博、微信、APP等多种形式,广泛征求群众对社会治理建设、智慧应用方面的建议,汇集民智。广泛听取群众反馈,实时收集群众有价值的建议,定期优化完善。以群众的满意度为核心,确保以人为本的建设方向。要让每一个智慧建设都经得起历史的检验。全面形成部门联动、群众参与的治理新链条,让社会治理变得有智慧、有温度、更透明,助推“政府单向管理群众”模式到“全民参与、人人共治”模式的转变。

两江新区抓好创新推动,打造一批社会治理新亮点,形成可供推广、复制、宣传的品牌,服务现实

需要,围绕建党一百周年每个重要节点、关键环节抓好工作落实,用实际成效检验工作成果。创新研发全域采集系统,着力推行“一网采集、全网应用”,加快推进“一屏统览、一网统管”项目。研究整合公安、社保、应急、消防等多种社会资源和业务系统,确保“基础数据全摸清、动态情况全掌握”,加快构建社会治理综合指挥调度体系,从而加强对市域社会治理现代化试点的组织领导;健全街道政法委员机制,开展社会治理工作专班培训,总结新区基层社会治理先进经验和做法,积极争取市级政法部门支持,进一步提炼、升华,打造具有两江特色的社会治理品牌。坚持“一年一主题、一街一品”理念,推进基层治理“场景化”建设。2020年9月,两江新区携创新研发的社会治理智慧平台等智慧产品亮相铜梁市域社会治理智能化应用场景展和礼嘉智慧社区应用场景展。其中研发理念为拉近邻里关系、打造共建共治的社会治理格局的智慧IPTV系统,已在两江新区龙湖云顶小区建设试点。为创建“世界一流、全国领先”的社会治理体系,两江新区将着力打造“实体化业务名片”“大数据建设名片”“共建生态名片”三大名片。深入推进“一网治理”“多网合一”“一网调度”,利用社会信息治理系统整合社会问题与群众诉源,完善数据共享平台,实现精准预警、快速研判和智慧决策;全力打造“无缝隙政府”,以“流线型”模式和“合作型”关系,以建立数据库的方式全面重塑政府治理结构,推动大数据深度应用,提升实战能力与服务能力,提升安防水平和开放应用水平;拓宽群众参与的途径与平台、汇聚民声、汇集民智,确保以人为本的建设方向。形成部门联动、群众参与的治理新链条,让社会治理有智慧、有温度、更透明。

作者:马鹏辉,重庆市两江新区国防线办副主任、重庆两江新区政法委智慧建设组组长

张沛,重庆市两江新区政法委智慧建设组成员

责任编辑:钟学丽

# 市域社会风险治理能力现代化的实现路径

## ——基于韧性治理理论的分析视角

赵 秋

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》将“社会治理特别是基层治理水平明显提高,防范化解重大风险体制机制不断健全,突发公共事件应急能力显著增强,自然灾害防御水平明显提升,发展安全保障更加有力”作为提升国家治理效能的重要内容。作为国家治理现代化的基石,市域社会治理必须重视风险治理能力的构建,这需要我们针对市域社会在风险治理实践中存在的不足,强化风险治理的整体性、精准性和联动性,增强市域社会风险更具韧性。

### 一、对市域社会风险治理的理论认知

“市域”包含了城市行政区域的城市社区和城市所辖行政区域的城镇社区和农村社区,这意味着市域社会风险治理既要重视城市社会内部各类风险,还要关注城市空间之外基层社会治理中存在的矛盾和问题。在推进市域社会治理现代化的语境下构建市域社会风险治理能力,需要我们理解市域社会风险治理的概念,明确内涵。

#### (一) 市域社会风险治理的概念

关于市域社会风险治理的概念,目前学界并没有明确的定义,我们可以从市域社会治理、风险治理以及二者之间的内在关系来加以理解。

所谓市域社会治理,指在设区的市区域范围内党委、政府、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民等社会治理主体,运用党建、法律、道德、心理、科技、民规民约等手段,化解社会矛盾、解决社会问题,达到促进社会和谐稳定目的的一种枢纽性基层社会治理<sup>[1]</sup>。风险治理既是动态过程,也是系统方法,指的是通过确立风险背景、识别风险、评估风险进而采取相应措施削减或回避风险,降低危机发生的可能性或者限制危机的影响,其最大的特点是注重预防,而非在风险转化为危机后采取被动的应急措施。就两者关系而言,市域社会治理在国家治理和社会治理之间起着承上启下的作用,是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层的最直接、最有效力的治理层级,是基层社会治理的中心环节。因

此,风险治理是市域社会治理极为重要的一个方面,市域社会治理必须重视城乡社会范围内社会风险矛盾的有效解决。

综上所述,我们可以将“市域社会风险治理”定义为在市域空间范围内,党委、政府、群体组织、经济组织、社会组织、自治组织和公民等多元治理主体,以“预防性控制”为行动导向,通过发挥市域层级在政策环境、法制保障、社会参与和资源整合等方面所具备的能力和优势,有效地识别市域社会当中的各类传统风险与新兴风险,降低市域社会的脆弱性,提升市域社会韧性。其直接目标是防范和化解社会的矛盾风险,最终目标是满足人民美好生活愿望创造和谐稳定的社会环境。

#### (二) 市域社会风险治理的特点

德国学者乌尔里希认为社会的现代性将人类置身“风险社会”;英国社会学家吉登斯则提出现代制度在某种程度上使整个社会面临的风险呈现一种扩大的趋势。因此,风险治理成为现代国家的一项重要使命。在迈向现代化的进程中,我国的社会风险治理一方面表现出现代社会风险治理的共性,另一方面也具有自身的特色。就市域层面而言,我国的社会风险治理有以下特点。

第一,风险治理理念的前瞻性。随着社会的发展转型,社会矛盾进入了高发期,突发事件层出不穷。党的十九届四中全会指出要“提高预测预警预防各类风险能力,增强社会治安防控的整体性、协同性、精准性”,强调“统筹安全与发展”。习近平总书记就防范化解重大风险也提出了“既要有防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的高招”<sup>[2]</sup>。在这样的背景下,市域社会风险治理一方面要立足于国家治理体系现代化的宏大远景,完善风险治理体系;另一方面也要充分发挥基层社会风险治理的兜底作用,把风险治理的关口前移,防止风险事件转变为危机和灾难对社会的长远发展造成伤害。

第二,风险治理边界的模糊性。受工业化、城镇化和信息化的影响,城乡之间人口、资本、信息和

资源的流动更加频繁,城市与乡村的边缘界限在市域空间一元张力下不断被稀释。城乡一体化的纵深发展使城区与农村之间的风险矛盾也打破时空边界,突破了属地管理的区分。处于市域社会治理主界面的城市不断向处于边缘的乡村释放风险,城市社会受到“回旋镖效应”所带来的风险治理挑战。因此,作为城市社会风险治理与农村社会风险治理的融合体,治理边界的模糊性成为市域社会风险治理的突出特点。市域社会治理实现“善治”,必须树立起系统性的治理思维。

第三,风险治理主体的多元性。城市、区县、乡镇和农村的资源要素在市域层面的融合交汇,使得社会风险极易被触发并且复杂多变。不管是政府组织,还是市场组织和社会组织,在风险治理过程中都难免“失灵”。若不能及时控制风险、削减风险、转移风险,风险累积到一定程度就会超出市域社会系统的承受能力,对市域社会造成难以预估的损害。市域社会治理既主张在纵向上打造善治指挥链,也强调在横向上构建共治同心圆。在这样的价值目标下,党委、政府、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织和公民等多元治理主体能发挥各自的优势,通过打造“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体,建立起完善的市域社会风险防御体系。

第四,风险治理对象的复杂性。城市和乡村是市域社会的一体两面,市域风险治理不仅要关注城市系统的风险矛盾,还要承担起基层社会的风险治理任务。复杂性理论认为,城市工业化和现代化水平越高,城市社会系统也会越来越复杂,导致城市不确定性迅速增加和风险不断扩大<sup>[3]</sup>。城市社会已然是一个超大的复杂系统,而市域社会由于覆盖城乡,内源性要素和促发性要素叠加耦合,内隐风险和外显风险交织在一起<sup>[4]</sup>。传统社会风险之外,交叉风险、新生风险、复发风险等非传统风险治理任务也在增加,因此客观来看,市域社会风险治理对象具有复杂性的特点。

## 二、以韧性理论检视我国的市域社会风险治理

韧性(Resilience)意为回到原来状态,也有人将之理解为“弹性”,这一词最初源自自然科学领域,后来逐渐被引入社会学的研究系统中。总结实践可以发现,我国传统的风险治理和应急管理模式下无法满足新形势下的风险治理需求,而韧性治理为风险与应急管理提供了新的现实路径新。

(一)韧性治理视角下的市域社会风险治理能力现代化

韧性理论在20世纪80年代前后被引进灾害社会学领域后,学界对韧性治理的研究出现了“能力恢复说”“扰动说”“系统说”和“提升能力说”等代表性观点,它们对韧性治理的概念界定都强调吸收外界扰动、学习和再组织、快速恢复正常和软硬件应对能力<sup>[5]</sup>,这与国际韧性联盟对“韧性”本质的归纳基本一致<sup>[6]</sup>。综上,从韧性治理的视角出发,市域社会风险治理能力现代化有着如下内涵。

第一,风险治理过程的适应和抗逆能力。市域社会风险治理不仅仅限于风险应对,它还包括确立风险背景、识别风险性质、评估风险要素等环节,是一个动态性的治理过程。现代社会人类无法回避风险,只能去适应它并与之共生。将韧性治理的概念嵌入市域社会风险治理,市域社会能够在复杂的治理环境中,抵抗各种致灾因子对城市区域和农村社会的扰动和冲击,从而降低市域社会在风险应对过程中的脆弱性,维系其功能的正常运转,从而保证市域社会经济发展和社会结构稳定。

第二,风险治理系统的控制和复原能力。风险控制是指风险管理者采取各种应急措施和方法确保风险处理工作按计划进行,力图将风险事件造成的损失控制在最小范围内<sup>[7]</sup>。市域社会风险治理能够在充分把握城乡社会深度融合发展客观规律的基础上,通过强化自身风险认知能力和风险沟通能力,以科学的风险思维,建立起完善的社会风险治理体系,在风险、危机和灾害面前取得主导权和控制权。同时,市域社会未必能够成功预防所有的风险事件,韧性的风险治理系统注重系统内部各个子系以及系统内外环境的联合和互动,即使风险预防失败,市域社会也能够从危害化和损失中迅速恢复。

第三,风险治理主体的组织和学习能力。组织学习指的是组织成员不断发现并纠正错误进而回应组织内外部环境变化的全过程,整个组织学习的过程旨在适应环境、调整偏差、保持优势进而实现组织的长期效能和生存发展<sup>[8]</sup>。韧性视角下,市域社会风险治理主体能够根据市域社会风险生成的逻辑,思考如何吸收风险因素对市域社会所造成的扰动,并且使之恢复到原来的状态。同时,也会以此为契机对现状进行反思,深入探究风险事件和危机事件背后的根本原因,汲取风险治理教训,总结风险治理经验,在此基础上实现制度变迁和政策优化。

(二)市域社会风险治理能力现代化的实践反思

在韧性治理框架内,市域社会风险治理:一是

强化整体性,注重从风险防范、危机处置再到灾后恢复的全过程管理;二是追求精准性,力求通过对市域范围内的风险要素进行精准识别,并采取针对性的措施予以应对;三是具有联动性,重视风险治理的主体的协同联动。非典事件以来,虽然我国建立起了“统一指挥、专场兼备、反应灵敏、上下联动、平战结合”的应急管理模式,但具体到市域层面,尤其是纵观市域社会的风险治理实践,可以看出目前市域社会风险治理韧性不足,对风险治理能力的现代化形成了掣肘。主要表现在以下三个方面。

首先,协同高效的治理体系还未形成。市域社会风险治理本质上是市域社会治理现代化在风险和应急管理领域的延伸,它也需要构建以基层党组织建设为统领、政府治理为主导、居民需求为导向、多元化参与为补充的多元治理格局。然而,条块分割的风险治理体制,导致党政部门只关注本部门和本层级的风险治理任务;碎片化的风险治理模式,使得风险治理的重心仍旧停留在应急处置和事后恢复;分散化的风险治理逻辑,造成风险治理过程中政企社的全方位互动和全能力建设缺位,市域社会风险治理因而缺乏整体性。

其次,治理资源的整合能力仍旧较弱。市域社会治理的资源整合指在多主体共同行动的市域社会治理现代化网络中,通过诸多途径将依附于不同行动主体的治理资源进行鉴别、选取、配置、汇整,使不同来源的治理资源有机结合,形成多元行动主体协同的社会治理合力<sup>[9]</sup>。市域社会风险跨越时间边界、行政边界和功能边界,资源的共享性和整合性对风险治理效能具有举足轻重的影响。然而,由于市域社会在纵向上串联起城市、区县和乡镇等不同层级,横向上并联起党委、政府、企事业单位、群团组织、社会组织、自治组织、公民等多元主体,有限的风险治理资源散布在不同的层级和主体上。风险治理资源分配不均衡、资源利用效率低下也是导致风险治理精准性不够的肇因之一。

再者,面向风险的组织学习机制尚不完善。组织学习的目的在于通过风险治理实践的总结反思,改进政策制度或改变组织架构从而提升风险治理效能。然而,市域社会作为风险治理最为直接有效的治理层级,还没有建立起韧性的组织学习机制,这主要表现在两个方面:一是面向风险的组织学习机制缺乏整体设计,没有制度性的约束和规范,市域社会治理的各个主体往往在风险转化为现实危机事件后“一事一学习”,自主学习的觉悟不够高。二是面向风险的组织学习机制呈现碎片化的特征,

具体指由于部门壁垒、信息鸿沟等原因,市域社会风险治理对风险事件和危机事件的学习比较片面,且以静态学习为主,无法适应风险治理环境的变化,而多元治理主体协同联动不够与之亦密切相关。

### 三、市域社会风险治理能力现代化的实现路径

从韧性治理的视角出发,风险、灾害和危机不再被视作一种“伤害”,而是治理体系与能力局部结构的不良反应<sup>[10]</sup>。消解这种“不良反应”给市域社会风险治理所带来的挑战,则需要提升市域社会风险治理的韧性,补齐市域层面在风险治理过程中存在的短板,实现市域社会风险治理能力现代化。

#### (一) 构建多元治理格局

市域社会是直接对风险进行有效治理的关键层级,在复杂多变的风险治理场景中,市域社会需要具备迅速反应的能力,要有足够的精力和资源确保在风险治理的全过程能及时有效地吸收、处置风险,从而强化对风险的适应和抗逆能力。实现这一目标,市域社会必须在纵向到底、横向到边的社会治理体制中,构筑以党委为领导核心,以政府、群团组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民等为多元行动主体共同参与的社会治理共同体。也就是说,市域社会需要突破原有社会治理模式以政府为单一治理主体的弊端,使多元风险治理力量形成强大合力。

第一,统筹城乡风险治理,突出党建引领下风险治理的整体性。在中国特色社会主义国家治理场域中,党组织发挥着统领全局的作用。确保市域社会风险治理的整体性和规范性,必须保证党组织的统合治理功能。第二,完善治理责任体系,促进政府与社会间的增权赋能。市域政府要明确政府组织和非政府组织在风险治理中的职责权限,实现风险治理领域的“放管服”,改变“单打独斗”的治理习惯,树立纵横联动的风险治理理念,大力培育壮大社会组织,完善公民参与市域社会风险治理的机制体制。第三,健全治理制度环境,凸显市场组织风险治理的协同能力。市域层面应制定相应的政策制度,充分释放市场经济的作用,因为市场主体既是社会风险振幅的嗅觉器,也是社会风险觉察的探索者,还是社会风险来源的制造者,更是社会风险治理的合作者<sup>[11]</sup>。

#### (二) 加强治理资源整合

不管是风险信息的收集和监测,或是风险事件的识别和评估,还是风险危机的应对和处置,都需要人、财、物、数据以及技术等各种资源的有力支

撑。市域社会把握着矛盾风险的风向标,对解决社会难点热点问题、对应对突发紧急性公共事件等都有着有利的资源优势,是防范和化解社会矛盾与风险的关键层级<sup>[12]</sup>。如果不能对资源进行有效整合,多元治理主体就难以在风险治理过程中达成共识进而采取一致行动。提升市域社会风险资源整合能力,可以从治理资源的配置政策、配置结构和配置手段三个方面着手。

第一,制定市域社会风险治理资源整合的政策。市域社会要根据所辖城乡社会风险治理特点制定相应政策,一方面提升城市综合承载和资源优化配置能力,另一方面也要将风险治理资源下沉到社区、乡镇和农村等基层治理单位,以打破以往城乡二元治理结构和科层式治理体制对资源整合的束缚。第二,优化市域社会风险治理资源整合结构。这意味着要立足于市域社会治理现代化的整体规划,明确城乡党委和政府资源配置中的职责权限,强化风险治理组织的资源整合权和协调权,同时完善市场、社会和公民参与资源整合的机制。第三,丰富市域社会风险治理资源整合手段。事实上,除了可以发挥政府这只“看得见的手”和市场这只“看不见的手”,市域社会还可以将“智治”手段引入市域社会风险治理的全过程,也就是通过大数据、人工智能和区块链等技术提升资源整合的智能化和信息化水平。

### (三)优化组织学习机制

在城乡要素集结交错、相互作用的影响下,市域社会的风险生成和发展机制日益复杂。韧性视角下,组织学习机制是确保市域社会治理得以长效推进的动力之源。从“灾难”“事故”和“事件”走向风险治理能力的“现代化”,市域社会需要根据风险治理的需求,加强组织学习机制的整体设计,解决现有组织学习机制中存在的静态化、片面化和碎片化的问题,从而使组织学习机制能够对市域社会风险治理实践产生举一反三的作用。为此,可以从主体、内容、模式和观念四个方面入手。

就组织学习的主体而言,改变风险治理责任部门的单一学习,转向社会共同参与的集体学习。换言之,要打破市域社会风险治理不同主体间的信息共享壁垒,在协同合作的风险治理网络中,对风险进行多主体多角度的审视和学习。就学习内容而言,改变对单一种类风险的组织学习,转向对全种类风险的组织学习。新形势下,市域社会风险治理

需要直面城乡社会各种类型的风险和危机,不同灾种的治理规律应成为组织学习的核心内容。就学习模式而言,转变事后的静态学习模式,转向风险治理全过程的动态学习模式。也就是说应当将组织学习机制贯穿到风险治理的每一个环节,根据风险治理在不同阶段表现出来的特征,及时调整风险治理策略,总结经验教训并灵活运用。就学习观念而言,改变被动地组织学习观念,转向主动的组织学习观念。通过宣传教育等方式,在市域社会普及安全文化知识和应急技能,改变传统的应急处置思维,强化风险主体主动对风险进行防控和防范意识和习惯。

### 参考文献:

- [1]姜方炳.理解“市域社会治理现代化”的三个着力点[J].杭州(周刊),2019(19):36-37.
- [2]习近平在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调 以时不我待只争朝夕的精神投入工作 开创新时代中国特色社会主义事业新局面[J].思想政治工作研究,2018(02):9-11.
- [3][5]周利敏.迈向大数据时代的城市风险治理——基于多案例的研究[J].西南民族大学学报(人文社科版),2016,37(09):91-98.
- [4]曹惠民.治理现代化视角下的城市公共安全风险治理研究[J].湖北大学学报(哲学社会版),2020,47(01):146-157.
- [6]朱正威,刘莹莹.韧性治理:风险与应急管理的新路径[J].行政论坛,2020,27(05):81-87.
- [7]陈成文.论市域社会治理的风险防控能力[J].社会科学家,2020(08):15-20.
- [8]石佳,郭雪松,胡向南.面向韧性治理的公共部门危机学习机制的构建[J].行政论坛,2020,27(05):102-108.
- [9]杨小俊,陈成文,陈建平.论市域社会治理现代化的资源整合能力——基于合作治理理论的分析视角[J].城市发展研究,2020,27(06):98-103+112.
- [10]朱正威,石佳.2019年应急管理效能盘点与展望[EB/OL].(2020-02-10).[http://paper.cntheory.com/html/2020-02/10/nw.D110000xxsb\\_20200210\\_2-A5.htm](http://paper.cntheory.com/html/2020-02/10/nw.D110000xxsb_20200210_2-A5.htm).
- [11]罗熙.构建多元主体参与的社会风险治理体系[N].社会科学报,2020-02-06(003).
- [12]王芬.推进市域社会治理现代化:内涵、经验及路径——基于广州的案例研究[J].广州社会主义学院学报,2020(03):66-71.

作者:中共重庆市委党校行政管理硕士研究生  
责任编辑:钟学丽

# 地方金融监管立法的构建路径

——以西部金融中心为例

黄谷 张桦

习近平总书记在中共中央政治局第十三次集体学习时强调,要深化金融供给侧结构性改革,精准有效处置重点领域风险,深化金融改革开放,增强金融服务实体经济能力,坚决打好防范化解金融风险等重大风险攻坚战。中共中央、国务院《关于服务实体经济防控金融风险深化金融改革的若干意见》提出,完善中央与地方金融监管职责分工,赋予地方政府金融监管职责,防范化解金融风险。《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》明确将重庆定位为“西部金融中心”,重庆金融发展将迎来新的更大机遇和挑战。为提供高质量的法治保障,有必要开展地方金融监管立法,进一步补强地方金融监管制度,规范地方金融秩序,防范化解区域性金融风险,优化金融业发展的营商环境,促进金融服务经济高质量发展。

## 一、重庆开展地方金融监管立法的情势考量

随着改革开放的深化,重庆金融资源集中度不断增高,金融业态日趋丰富,对外辐射能力大幅提升,金融业产值GDP占比为10%左右。据证券时报社中国资本市场研究院与“新财富”共同编制发布的《2021中国内地省市金融竞争力排行榜》,金融竞争力位居西部第二、全国第10。另据有关方面统计,重庆现有金融机构近1900家,机构牌照门类在西部最为齐全,银行、保险业法人机构数量西部第一,互联网小贷、消费金融处于全国前列;跨境人民币累计结算总额保持中西部第一,跨境REITs、跨境资产转让率先在西部取得突破;铁路提单信用证融资结算等金融创新被商务部推广,多层次跨境融资通道基本建立。

展望《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》的全面深入实施,金融业将迎来新的大发展,金融科技、金融创新、金融监管必将进一步升级和加强。规划纲要提出到2025年初步建成西部金融中心,而金融中心的重要标志之一就是健全的金融法律制度。从世界金融发展史来看,越是金融法治水平高的地方,金融经济越发达。就国内而言,金融业发

达的省市大都制定了金融方面的地方性法规。自山东省2016年出台《山东省地方金融条例》后,河北、四川、天津、上海、浙江、广西等地先后制定了涉及金融领域的地方性法规;《江西省地方金融监督管理条例》《深圳经济特区绿色金融条例》于2021年出台,2021年3月1日正式施行;《北京市地方金融监督管理条例》《江苏省地方金融条例》《湖北省地方金融条例》也于近期通过。特别需要关注的是,同属“双城经济圈”的四川省,于2019年3月制定了《四川省地方金融监督管理条例》,对规范金融秩序、促进金融发展、优化营商环境、服务实体经济方面发挥了积极作用。

实践证明,加强地方金融立法,可以在有效防范化解金融风险、保障金融领域对外开放安全的同时,稳定投资者信心,集合金融要素资源,促进金融市场繁荣,强化服务实体经济。因此,重庆开展金融方面的地方立法,亟需提上议事日程。这既是提升重庆金融法治水平、回应世界银行样本城市评价之必需,也是吸引全国乃至世界金融要素资源聚集、助力成渝地区双城经济圈高质量、高水平、高起点建设之必需。

## 二、地方金融监管立法中的重点问题

### (一)央地金融监管权责配置存在模糊区域

按照目前事权划分,金融监管主体在中央层面为中国人民银行、银保监会和证监会,在地方省级层面为地方金融监管局。地方金融监管局监管的对象主要包括“7+4”类机构。其中,对“7”类机构(即小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司)的监管中,地方的监管权责已比较明晰;然而,对于其他“4”类机构(即投资公司、农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易所),央地监管权分工尚不明确,特别是对互联网金融等新兴金融业态的监管分工尚存模糊地带,时有监管脱节。对此,地方立法应当发挥补充、先行、创制的作用,加以必要的规范和调整。

## (二) 重庆金融监管立法存在空白地带

我国现行《商业银行法》《银行业监督管理法》等金融领域法律及行政法规重点规范的是银行、证券、保险等机构,主要是为国家金融监管部门提供相应的工作依据和执法依据。然而,这些法律及行政法规对地方金融涉及较少,对新兴金融组织的规范也比较粗放。比如,对融资担保公司的监管主要依据国务院《融资担保公司监督管理条例》,有的规定在实践中已不适应地方发展需要;互联网金融监管的法律依据层级不高,原银监会和人民银行《关于小额贷款公司试点的指导意见》以及重庆市政府办公厅印发的《小额贷款公司试点管理暂行办法》均属于行政规范性文件,致使地方开展金融监管的执法依据不足。随着金融业的创新发展,单靠国家层面的立法已无法适应现实需要,更无法满足重庆打造西部金融中心的迫切需求。同时,还需引起重视的是,随着工商登记制度“宽进”改革,在信用监管、会计制度等尚不健全的情况下,事中事后监管严重不足,一些具有金融性质的“类金融机构”或者民间金融实体无法得到有效监管。这都需要地方金融监管立法积极探索和有效作为,适度地实施立法介入、制度干预,让地方金融监管“长出牙齿”。

## (三) 金融营商环境有待完善

在金融营商环境方面,客观上存在“差别待遇”“歧视政策”“执法不公”等问题,金融监管服务和执法水平有待提升。同时,现行地方金融监管协调机制的有效性不足,直接导致工作沟通协调不够顺畅,各类地方金融组织在获得公平、稳定、优质、高效的服务上存在差距。此外,金融监管、市场监管、司法机关等各方对个案的处理时常存在意见分歧,既不利于执法司法尺度的统一,也不利于金融业稳定、持续、预期的发展。据统计,在重庆金融业迅猛发展的同时,金融纠纷案件也大幅度增长。2020年重庆市法院共受理一审金融商事案件83409件,涉案标的总额354.9亿元,较2018年同期增长40.2%,较2019年同期增长25.3%。这当中,涉及新类型金融纠纷案件、非金融机构案件占有相当比例,(如互联网金融纠纷案件增幅迅猛,某主城区法院2018年收案2780余件,2019年收案8690余件,2020年收案超过12000件)。随着重庆西部金融中心的设立,可以预见未来涉及金融领域的纠纷还会持续增长并更趋复杂。如何统一执法司法尺度,以个案处理的公平公正促进金融业良性健康发展,也需要从制度建设方面加以考量。2021年3月,重庆市人大常委会出台了《重庆市优化营商环境条例》,然

而因该项立法的综合性和基础性定位,在该条例中无法针对优化金融领域营商环境的相关具体问题作出专门规范,故有必要通过其他专项立法予以补强。

## (四) 金融科技开发与运用的规范有所滞后

当前,云计算、大数据、区块链、人工智能等新兴科技手段在金融领域中的运用越来越广泛,有力推动了金融科技产品、金融商业模式、金融服务方式的全方位创新。然而,如何通过立法来规范上述金融创新行为,防止侵权和失控,事实上存在一定的滞后,对这方面的制度研究尚停留在浅层次上,制度研究与科技发展的融合度也不高。虽然立法通常是对经济社会稳定状态治理方式的总结和固化,但是对新兴领域生产关系的引领、规范和推动也是立法的应有功能。《法治中国建设规划(2021—2025年)》强调,要推动贯彻新发展理念、构建新发展格局,加快完善防范化解金融风险等急需的法律法规,及时跟进研究互联网金融、大数据等相关法律法规,抓紧补齐短板。为此,地方金融监管亟待与时俱进地跟上数字金融和金融科技的发展步伐,创新相应的监管制度和金融风险防控机制,尤其要善于运用大数据思维,加强对金融风险的实时监测、识别、预警和防范。这也属于创造性开展地方金融监管立法的重要一环。

## 三、关于推进地方金融监管立法的改善路径

依法治国首先要有法可依,用明确的法律规范来调节社会生活、维护社会秩序、促进社会发展。有关部门要高度重视重庆市金融领域地方立法,有序推进立法调研、论证、起草等工作。在立法过程中,应注重广泛征集金融组织、行业协会、司法机关、相关研究机构的建议,注重学习借鉴其他省市的立法经验。立法条件趋于成熟时,及时将法规草案提上人大审议日程,重点改善路径建议如下。

### (一) 科学界定地方金融组织

“金融条例”规范和调整的对象应严格限于地方金融组织。如《山东省地方金融条例》规定“本条例所称地方金融组织,是指依法设立,从事相关地方金融活动的小额贷款公司、融资担保公司、民间融资机构、开展权益类交易……和国务院及其有关部门授权省人民政府监督管理的从事金融活动的其他机构或者组织等。”重庆开展立法可予以参照借鉴,并结合重庆市实际对地方金融组织的内涵与外延作进一步规范和完善。同时,为加强金融风险防控和促进金融产业发展,在不与法律和行政法规相抵触的前提下,“金融条例”规范和调整范围可适

当放宽。结合实际,建议对重庆地方金融组织的范围明确为:国家授权由地方金融监管部门实施监管的小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司、地方交易场所、开展信用互助的农民专业合作社等组织以及相关民间借贷组织。同时,须明确对未经批准的,不得从事或变相从事地方金融组织的业务活动。

#### (二) 强化金融风险防范处置

法治思维就是底线思维,是将风险降至最低的有效手段。开展金融方面的立法,应根据不同风险层级采取不同程度的风险防范处置措施。按照中央和地方相关权责划分,“金融条例”中应明确由地方实施监管的金融组织的风险处置措施,配合中央加强重庆市跨地域、跨行业交叉性金融业务的风险管控,尤其要严厉规制以金融创新为名规避金融监管,进而实行制度套利,导致金融风险的违法违规行为。在立法中可根据地方金融组织的经营范围、经营规模、合规情况和风险状况等,作出分类动态监督管理的制度安排,划分风险等级预判标准,提出相应措施。同时,在平衡市场机制与政府干预的基础上,明确规定风险处置以市场化主导为原则,政府介入以“可能引发或者已经形成重大金融风险为前提”,并着重发挥协调、指导和适当支持的作用。此外,对重庆司法机关近年来办理破产及重整案件积累的相关风险化解经验,可及时予以总结,上升为预防金融风险的地方性法规规范。

#### (三) 建立地方金融协调机制

广西等省市区的地方金融监督管理条例均明确了县级以上政府在地方金融工作领导、风险防范与处置等责任,并建立健全地方金融监管体制;还明确了金融监管、市场监管、公安、网信等各有关职能部门的职责,都有助于地方金融监管、综合协调、监督指导金融风险防范和处置工作。对此,重庆开展金融立法应予以学习借鉴。如建立健全“谅解备忘录”制度,为金融监管机构之间提供必要的可操作的框架平台,促进监管机构成员之间依法、及时、充分地交流;健全监管行动协调机制,包括现场联合检查和联动执法检查制度、监管流程变更的统筹协调机制、行政决定的预先通报制度等,让各部门间实现联动;建立危机协同处置机制及危机企业的联合监管制度,对突发性金融风险事件,按既定规定协同启动相关程序,落实责任部门和必要工作措

施;建立监管信息共享机制,打通日常工作信息共享通道,为地方金融协调协同监管打好工作基础。此外,重庆市高级人民法院与市国资委、市金融监管局、人行重庆营管部等共同构建的联席会议制度,可总结上升为地方性法规制度。

#### (四) 优化金融产业促进措施

金融风险与金融组织“脱实向虚”向来跬步不离,过度营销、影子银行、不良信贷等风险隐患都与金融组织脱离实体经济、片面追求“以钱炒钱”、放任资金在投资领域“空转”等密切相关。通过地方金融监管立法的形式明确禁止行为和限制行为,可以进一步加强对这类问题的防范与规制,为地方金融组织及其活动套上必要的“紧箍咒”。同时,着眼于打造西部金融中心,激励金融产业加快发展,并正确引导金融服务实体经济高质量发展,在立法中可重点规划金融产业发展、建设金融集聚区、改善融资结构、引导金融要素投资,以及对金融服务政策配套、人才队伍建设、信用环境优化等作出相应规定。在“金融条例”中,可区分不同情形,有的作实施性规定,有的作倡导性规定,有的作激励性规定。如针对农民专业合作社开展信用互助业务问题,可以作出“坚持社员制、封闭性原则,完善决策科学、制衡有效的治理结构,有效保护社员合法权益,满足社员金融需求”等类似规定,以规范和促进农民专业合作社的相关金融活动。

#### (五) 推动科技监管手段升级

大数据智能化的发展与应用,给治理方式带来新的重大变化,对金融业的发展更是如此。在开展地方金融立法中,应融入大数据智能化理念,支持现代信息技术在金融发展创新、地方金融监管中的应用,促进地方金融治理体系和治理现代化。要通过法规制度的刚性规定,整合利用各类金融监测数据信息、市场主体监管信息、基层社会治理网格化排查信息以及相关职能部门监管工作数据信息,对金融风险进行实时有效的监测、分析、识别和预警;推动建立地方金融组织监管信息系统,对地方金融组织的业务活动及其风险状况实施非现场监督管理。就这方面的制度设计,可与重庆市正在开展的大数据立法有机衔接。

作者:黄谷,重庆市人大法制委办公室主任  
张桦,重庆市高级人民法院行政庭法官  
责任编辑:刘小侨

# 以目标导向的法律硕士案例教学路径探析

贺洪波

加强和优化案例教学,是深化新时代研究生培养模式改革的一个重要着力点,是培养和提升专业学位研究生实践能力的有效路径。法学是一门实践性很强的学科,实践能力是法律硕士应具备的基本能力。案例教学是培养法律硕士专业研究生的重要环节,案例教学法是培养法律硕士专业研究生的重要方法。法律硕士专业研究生培养过程中,切实用好案例教学法,提高法律硕士案例教学质量,对提升法律硕士的法治实践能力至关重要。

## 一、认清法律硕士案例教学的现实意义

党的十九大报告指出:“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”<sup>[1]</sup>在社会主要矛盾已经转化、人民法治需求日益增长的新时代背景下,必须坚持依法治国,深化依法治国实践。这需要在立法、执法、司法等领域具有较高现代法治实践能力的大量实务人才竭力奉献。从我国法学研究生教学模式和法治人才结构比例看,与数量相对较少的法学博士和着重学术取向的法学硕士以及培养力度相对较小的法学学士相比,法律硕士整体上兼具数量和质量优势,其无疑是当前和今后一个时期竭力构建国家法治大厦、深化依法治国实践的行业中坚。因此,为顺应社会主要矛盾已经转化的时代态势和深化依法治国实践的现实需求,有必要基于法治实践能力提升的视角,与时俱进地按照新时代国家法治建设需求,优化包括案例教学在内的法律硕士教学模式改革,为法治中国建设培养高质足量的法律实务人才。

2015年修正的《中华人民共和国高等教育法》规定:“硕士研究生教育应当使学生掌握本学科坚实的基础理论、系统的专业知识,掌握相应的技能、方法和相关知识,具有从事本专业实际工作和科学研究工作的能力。”2015年《教育部关于加强专业学位研究生案例教学和联合培养基地建设的意见》指出:“加强案例教学,是强化专业学位研究生实践能力培养,推进教学改革,促进教学与实践有机融合的重要途径,是推动专业学位研究生培养模式改革的重要手段。”2017年修订的《法律硕士专业学位研

究生指导性培养方案》指出:“本专业学位主要培养立法、司法、行政执法和法律服务以及各行业德才兼备的高层次的复合型、应用型法治人才。”2017年,习近平总书记在考察中国政法大学时强调:“法学学科是实践性很强的学科”“法学教育要处理好法学知识教育与实践教学的关系”“把社会主义法治国家建设实践的 latest 经验和生动案例带进课堂教学中”。<sup>[2]</sup>2020年习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调:“要推进法学院校改革发展,提高人才培养质量。”<sup>[3]</sup>

习近平总书记的系列重要讲话精神指明了深化新时代法律硕士专业研究生教育改革的发展方向,明确了以创新法治人才培养模式、提高人才培养质量为重点的发展思路。其中,以开放、动态、互动、务实为典型特征的案例教学,与着力培养高层次复合型应用型人才为目标的法律硕士专业学位研究生教育高度契合。司法案例是法治的细胞,与法律文本中静态的“法条”相比,案例是现实生活的“活法”,是透视法治实践、提升法治实践能力的可行路径。案例教学法是培养法律硕士的重要方法。在法律硕士培养中,用好案例教学法,对丰富教学内容、提高教学质量、提升学生实践能力、提高教师教学水平等方面都具有十分重要的现实意义。

## 二、明确法律硕士案例教学的主要目标

法律硕士案例教学的主要目标在于提高学生法治实践能力。提高法治实践能力,就是要提高在法治实践中运用法治思维和法治方式的能力。法治实践能力是由具有内在联系的法治思维能力和法治行为能力两大部分组成的。法治思维为内,法治方式为外;法治思维为本,法治方式为用。能够具备法治思维,是运用法治方式处理和解决问题的基础和先导。能够运用法治方式处理和解决问题,是法治思维得以外化并充分发挥社会效益的目标和归属。因此,从深化依法治国实践的能力需求看,提高法律硕士的法治实践能力,关键是通过案例教学着力培养办案有据的规则思维、法成体系的系统思维、释法有理的良法思维等务实管用的法治思维。

### (一)培养办案有据的规则思维

现代法治是规则之治。规则思维是最基本的法治思维,是基于法律规则属性的最基本法治思维。所谓规则思维,就是规则意识。法律是国家治

理所依循的基本规则。规则能够增强社会经济生活秩序的安定性,能够增加行为的安全感。法治之所以具有固根本、稳预期、利长远的功效,很大程度上与法治的规则特征相关。法律规则,既包括实体规则,也包括程序规则。规则能够划定行为界限、设定行为预期。实体规则,对于不同的主体,有着不同的内涵要求。比如,对于公权力主体而言,必须遵循“法无授权不可为”“法定职责必须为”的基本规则;对于私权利主体而言,则遵循“法无禁止即自由”的基本规则。程序规则能够划定行为步骤、影响行为节奏。近年来,司法实践中发生的一些监督过失案件,往往与程序规则意识淡薄密切相关。比如,安全责任事故类案件中,就不乏忽视了程序规则而发生安全事故等严重后果后,因行为人对事故的发生存在监督过失,而被追究法律责任甚至是刑事责任的事例。对此,可通过分析典型案例,着重从不同侧面增强办案有据的规则意识。

### (二) 培养成体系的系统思维

现代法治是理性之治。系统思维是一种基于形式法治的理性思维。现代法治是一个由以宪法为统领、各部门法为支撑而有机组合起来的系统的规范体系。在这个有机的规范体系中,各部法律、各个具体规则之间是相互联系、相互制约的。对于某部具体法律的理解和适用而言,必须遵循“下位法不得违反上位法”“新法优于旧法”“特别法优于普通法”等效力位阶规则。在这个基础上,对于某个具体规则的理解和适用而言,还需要把该规则放到整部法律的规则体系中进行比较衡量,以作最符合法律体系精神的解释。对此,可通过分析典型案例,着重增强法成体系的系统思维。

### (三) 培养释法有理的良法思维

现代法治是良法善治。良法思维是一种基于实质法治的价值思维。只有良法善治,才能使法治具有坚实的道德根基,才能使法治获得人民群众发自内心的认同,才能使法治在国家长期治理中最大限度地凝聚社会共识。《法治中国建设规划(2020—2025)》开篇就强调:“法治是人类文明进步的重要标志,是治国理政的基本方式,是中国共产党和中国人民的不懈追求。”<sup>[4]</sup>法治之所以是一种值得追求的人类文明样态,与其追求善治密切相关。良法善治,意味着需要对法律作合乎人们基本是否善恶共识的理解,意味着不能依法得出明显违情悖理的案件处理结论,意味着在处理一些有争议的案件中必须综合把握天理国法人情的关系。对此,可通过分析典型案例,着重增强释法有理的良法思维。

## 三、把握法律硕士案例教学的典型特征

与教师满堂讲授的传统教学相比,法律硕士案例教学在教学目标、教学过程、教学主体等方面均

具有一些较为独特的典型特征,是科学设置和用好教学环节的基础。

### (一) 教学目标的应用导向较为明显

法律硕士旨在培养高层次的应用型法治人才,特别强调通过案例教学提升学生正确理解和适用法律规范,以解决各种复杂法律实务问题的能力。这就决定了法律硕士案例教学的实践旨趣较为突出、应用导向较为明显。

### (二) 教学过程的互动交流较为频繁

法学是一门思辨色彩较为浓厚的实践学科。对于法律条文的正确理解和适用,需要各种法律角色不断地互动交流以寻求共识。这就决定了法律硕士案例教学的整个过程是一个以案例为中心、以法律为依据,学生与学生、学生与教师之间围绕案例能够广泛展开讨论、彼此互动交流较为频繁的教学过程。

### (三) 教学主体的实践经验较为丰富

法律硕士案例教学目标的务实导向,决定了教学主体必须具备比较丰富的法律实务经验。承担法律硕士案例教学任务的教师,一般要求通过兼职或挂职等方式获取具备较为丰富的律师、仲裁、审判、检察、复议等法律实务经验的专任教师,或者是从法律实务部门聘请的学者型法官、检察官等兼任教师,或者是专任教师与兼任教师进行双师同堂教学。

## 四、用好法律硕士案例教学的实践环节

法律硕士案例教学过程是一个互动、动态、开放、务实的过程。与这种互动、动态、开放、务实的法律硕士案例教学模式相匹配,法律硕士案例教学的实践环节需要由以课堂为中心并向前后两端延伸的课前、课中、课后三个环节组成,以此充分发挥学生在案例教学课前、课中、课后三个环节中的自主性和积极性。

### (一) 课前环节

根据本科所学专业是否为法学专业,我国法律硕士专业学位研究生分为了法律硕士(非法学)研究生和法律硕士(法学)研究生。法律硕士(法学)研究生和法学硕士研究生之间,以及法律硕士(非法学)研究生这三个群体内部之间的专业背景和个体差异较大。特别是,对于法律硕士(非法学)研究生而言,其本科毕业于非法学的其他不同专业,学生之间的专业背景差异大;其中,对于有工作经验的法律硕士(非法学)研究生而言,他们不仅专业背景差异大,而且工作背景和工作经验也各不相同,对法学知识的掌握程度以及对法学知识的实践运用有着不同程度的理解。这种叠加效应,进一步拉大了专业背景的差异。对此,通过组织引导学生围绕教学案例做好有针对性的收集资料、熟悉法律、开展阅读、认真思考等课前准备工作,则有利于尽可能弥补教学对象之间专业背景的差异性,并为后

续教学环节做好铺垫。

### (二) 课中环节

法律硕士案例教学的互动、动态、开放、务实特征,以及案例教学特有的问题呈现和分析方式,有利于弥补传统教学方式的不足,有利于鼓励学生积极发言,发挥各自专业背景优势,从不同的专业角度切入,展开对某个具体法律问题的分析,引发学生之间的思维碰撞。课堂上如此广泛的思考和讨论,有利于教师全面准确地提炼案例中的争议焦点,并引导学生找寻争议焦点的法律依据,厘清处理该争议焦点的法律思路和具体对策。

### (三) 课后环节

案例教学的课后环节有利于进一步巩固课堂环节的效果。在课堂广泛互动交流讨论的基础上,学生可以围绕教学案例从不同角度归纳总结心得体会,撰写解决此类案例纠纷的相应法律文书;还可以围绕教学案例进一步检索类案、研究类案,积累相关实证研究素材,并围绕这些案例素材,深度研习相关法律法规,深化拓展课外阅读;必要时,还可以将法律硕士案例教学与现场教学相结合,互为补益。

## 五、探索法律硕士案例教学的系统方法

以上分析表明,欲使法律硕士案例教学取得最佳效果,在课前、课中、课后三个环节中,均需要充分发挥学生的自主性和积极性。不断探索和完善法律硕士案例教学的系统方法,则有利于积极调动法律硕士研究生在课前、课中、课后主动参与和融入案例教学的兴趣,有利于提高法律硕士正确理解和适用法律法规与时俱进地处理法律实务疑难问题的能力,有利于在法律硕士培养中尽最大可能解决法律硕士实践能力不强的问题。

(一) 探索以课堂为中心、向课前课后两端延伸的法律硕士案例教学方法

法律硕士案例教学,既不能离开课堂这个中心环节,也不能仅停留在课堂这个中心环节。在课前阶段,任课教师应当对教学案例的相关材料进行全面熟悉了解,准备好预设问题和点评纲要;在课中阶段,任课教师可以根据教学案例的内容和特点,选择圆桌讨论、分组讨论、双方辩论、角色扮演等适当讨论方式,引导讨论的过程和节奏;在课后阶段,任课教师可以撰写案例教学分析报告,总结经验,分析得失。由此,以课堂为中心,将课前课后两端结合起来,充分发挥案例教学功能。

(二) 探索以学生为主体、充分发挥学生自主性的法律硕士案例教学方法

法律硕士案例教学,既要发挥教师的引导功能,也要发挥学生的主体功能,变“教师独唱”为“师

生合唱”。让学生成为案例教学的主角,充分融入案例教学的全过程,最大限度激发学生对案例的好奇心、求知欲,激发学生的独立思考能力和法律实务能力。

(三) 探索以案例为载体、能深度挖掘案例价值的法律硕士案例教学方法

法律硕士案例教学,既要注重案例本身的显性教学价值,也要注重深度挖掘案例的隐形教学价值。法律是调整社会关系的。一个典型案例往往反映了多元法律关系,是一个复杂法律关系的综合体,可以从多个维度去挖掘它的教学价值。比如,一个职务犯罪案例,既可以从惩罚的角度也可以从预防的角度,既可以从定罪的角度也可以从量刑的角度,既可以从主体的角度也可以从行为的角度,既可以从社会角度也可以从个体角度等层面进行多维挖掘解读,以此最大限度地发挥典型案例的教学功能。

(四) 探索以应用为导向、能切实提高实践能力的法律硕士案例教学方法

法律硕士案例教学,必须紧紧围绕培养德才兼备的高层次复合型运用型人才的培养目标,始终坚持以应用为导向,能够切实通过案例教学提高学生的实践能力。这也是法律硕士案例教学的任课教师选择教学案例的一个重要衡量标准。当然,需要注意的是,法律硕士的培养是一个系统工程。法律硕士案例教学与现场教学、传统讲授教学等其他教学方式之间具有密切联系。因此,需要坚持系统思维,系统地运用各种教学方法提高法律硕士的培养质量,以避免教学方法的系统运用不足问题。

**基金项目:**重庆市研究生教育教学改革研究项目“案例教学法在法律硕士培养中的科学运用研究”(项目编号:yjg213138)阶段性研究成果。

### 参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[D]. 北京:人民出版社,2017:11.
- [2] 习近平. 论坚持全面依法治国[D]. 北京:人民出版社,2020:177.
- [3] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化法治国家提供有力法治保障[J]. 求是,2021(5):14.
- [4] 中共中央印发法治中国建设规划(2020—2025)[N]. 人民日报,2021-01-11.

作者:中共重庆市委党校法学教研部副教授  
责任编辑:刘小侨

# 乡村振兴视野下农村文体广场建设用地的法律困境与出路

白云志 陶弈成 龙圣锦

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》(以下简称“乡村振兴战略”)是我们党提出的具有深远意义的战略布局,对我们建设美丽乡村、推进农村现代化建设具有重大的指导意义。乡村振兴战略的实施离不开体育<sup>[1]</sup>。其中,农村文体广场建设作为丰富群众精神文化生活、提升农村公共体育供给水平的重要环节,受到各地政府、群众的广泛重视。但是,农村文体广场建设用地的用地审批、使用补偿以及使用主体范畴等环节与城市文体广场的建设用地存在巨大差别。同时,由于农村土地所有制形成的复杂原因,城乡文体广场建设用地问题间存在一定不公平,其与乡村振兴战略的目标任务不符,这些严重影响了农民体育文化权利的实现,阻碍了农村文体广场建设项目的有序推进,已然成为摆在“体育精准发力促进乡村振兴”面前的一道重大难题,亟需研究解决。

## 一、农村文体广场建设用地的公益属性定位

### (一) 公众共用物的理论

共用物,自古有之。在人类早期的历史发展中,自然环境、自然资源为人类主要共用物。以经济学的视角观之,“公共物品”指的是当增加某种物品的使用人数时,所增加的成本为零,即人们无需花费任何经济成本即可免费使用的物品。“共用物”概念起源于罗马法上的“公众共用物”,其与私人财产、政府财产皆存在一定的区别<sup>[2]</sup>。共用财产并未在法律上以专门性表述予以呈现,但已制定如《公共图书馆法》等专门性立法加以保护。

### (二) 公众共用物的特征

物品的共用性与专有性是区分公私物品的重要标准,专有性的高低表达的是物品被消费者独占、独享的程度,共有性反映的是物品可被共享的能力或程度。以共享性为审视角度观之,公众共用物与私有财产、国有资产以及公共财产皆存在巨大

差别,譬如,公众共用物可不经政府批准、法律许可等准入条件而非排他的利用。除可共用性外,公众共用物还具有数量稀缺、用途较广、分布呈现地域性等重要特征<sup>[2]</sup>。

### (三) 农村文体广场的属性辨析

农村文体广场具有极高的共享性:首先,在正常情况下,任何人皆有不经他人准许而自由使用农村文体广场的权利;其次,农村文体广场的公众使用权重在实现一般公民的非排他性使用,属于一种具有公益属性的个人权利;最后,农村文体广场的非排他性使用权更是一种义务,每个人在使用农村文体广场时都需履行保护农村文体广场的义务。此外,农村文体广场具有极高的可被公众共享的显著特征,并区别于私人物品、国有自然资源等物品的相对专有性特征:公众对其并不具有法律保障的排他性使用权。

## 二、公众共用物属性下农村文体广场建设用地的法律问题

### (一) 城乡文体广场建设用地的来源路径二元化问题

#### 1. 城市文体广场建设用地的主要来源

城市文体广场建设用地的来源呈现为以下三种方式:一是地方政府通过收回国有土地上的土地使用权并将其划拨给城市文体广场申请建设单位;二是地方政府将国有未开发用地划拨给城市文体广场申请建设单位;三是地方政府在征收农村集体所有土地并获得原土地所有权的基础上将其划拨给城市文体广场申请建设单位。

#### 2. 农村文体广场建设用地的主要来源

农村文体广场建设用地的来源呈现以下四种方式:一是集体经济组织在回收集体农业用地使用权的基础上经土地主管部门批准转化为农村文体广场建设用地;二是在集体经济组织回收村民宅基

地使用权的基础上经土地主管部门批准转化为农村文体广场建设用地;三是集体经济组织回收乡村其他公共设施建设用地的使用权经审批转变为农村文体广场建设用地;四是集体经济组织回收集体经营建设用地使用权后将其转变为农村文体广场建设用地。<sup>[3]</sup>

### 3. 城乡文体广场建设用地来源路径的二元化问题

一是农村文体广场建设用地供给中的政府缺位现象成因的制度分析。自1982年宪法正式建立按照城乡区分所有权的土地制度后,所有权与城乡结合的土地制度架构在我国开始形成。同时,我国《宪法》第10条确立的“城市的土地属于国家所有”规则被解读为城镇建设必须依靠国有土地,政府成为城市文体广场建设用地的供给主体,并获得了法律制度上的支撑;而在农村文体广场建设用地的供给方面,从《土地管理法》的相关规定可以得出,乡镇公益事业、公共基础设施建设用地所有权为农民集体所有,但其建设用地使用权仍保留归农民集体所有<sup>[4]</sup>,使得政府在乡村文体广场建设用地的供给的主体资格获取受限。另一方面,囿于土地管理模式引发的种种弊端,我国从政策层面开始推动农村集体建设用地流转制度改革,在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出“建立城乡统一的建设用地市场,允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市”,同一时间里,农村集体建设用地使用权流转的试点工作在我国各地逐步开展。但是,与集体经营性建设用地流转试点制度在全国各地的广泛开展形成鲜明对比的是,集体公共基础设施建设用地的流转在我国处于既受到《土地管理法》等相关法律法规的严格限制,又被集体建设用地流转试点改革的国家政策排除在外,即便在乡村公共设施、公益事业用地的流转活动在部分试点地区允许开展,但亦面临着流转主体不明、不得进行有偿流转的受限局面。

二是公众共用物理论下政府作为农村文体广场建设用地供给主体缺位的解读。政府作为人工公众共用物的供给主体,由其承担城乡文体广场建设用地的供给责任本属于其应尽的义务,但事实上基于城乡土地所有制二元化的制度性现实,在农村文体广场建设用地的供给问题上已经出现政府责任缺位问题。一方面,建设用地的供给属于城乡文

体广场使用权从应然拥有到实然享有的基础性前提,政府在农村文体广场建设用地供给问题上的缺位使得农村居民在获得文体广场使用权的同时需以自行提供农村文体广场的建设用地为前提性条件;另一方面,人工公众共用物作为一种以满足社会公众基本权利需求为目标的重要社会公共资源,包括建设用地在内的人工公众共用物整体性资源供给理应属于政府在社会权利以及基本人权实现方面对所有社会成员作出的承诺与理应承担的责任。国家与政府作为社会共享资源的提供者,应按照分配正义原则在所有社会成员间进行平等分配,这样的分享才能实质性的体现机会均等原则,以促进社会公平<sup>[5]</sup>。

### (二) 城乡文体广场建设用地的原权益人补偿的二元化问题

#### 1. 城市文体广场建设用地的原权益人补偿机制

城市文体广场建设用地来源呈现三种形式,在此基础上对原权益人的补偿亦呈现以下差别:一是若在国有未开发地上营建城市文体广场,由于该地块的土地使用权属于闲置的状态,因此,不存在对原权益人的补偿问题;二是对于国有土地使用权已经划拨或出让的地块而言,应对土地使用权人进行适当补偿。而基于土地出让合同期限届满、单位撤销、迁移等原因停止使用划拨用地收回国有划拨用地使用权的情况,政府可无偿回收国有土地使用权;三是针对国家在征收农村集体所有土地的基础上划拨为城市文体广场建设用地的情形,根据《土地管理法》第四十七条的规定展现如下方面:(一)征收耕地的补偿费用;(二)征收农村其他土地应承担土地权益补偿与村民安置的经济成本,同时《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》等系列国家层面的政策出台为失地农民的土地价值评估、安置补偿权益保障提供了重要的政策支撑。

#### 2. 农村文体广场建设用地的原权益人补偿机制

农村文体广场因其建设用地的来源不同对原权益人的补偿亦呈现以下差别:一是因农村文体广场等乡村公共设施建设等用途需要使用土地时,农村集体经济组织应对土地使用权人进行适当补偿,其中补偿资金又呈现两大来源:村集体经济组织自筹资金,或者通过中央财政转移支付、增大体育、农

业等相关主管部门农民体育工作经费投入等专项资金的方式作为土地原权益人补偿资金的来源;二是若农村文体广场建设用地源自闲置、错误使用的集体土地的回收利用,则无需对土地原权益人进行补偿。简而言之,当前的农村文体广场建设用地的原权益人补偿机制发现主要具有以下特征:一方面,农村文体广场建设于农村集体土地之上,我国当前有关农村文体广场建设用地原权益人补偿的法律制度规定的较为模糊,并无明确具体的补偿标准;另一方面,农村文体广场建设用地的补偿成本一部分源自村集体经济组织的自筹,一部分源自体育、农业等专项资金的拨付使用。

### 3. 城乡文体广场建设用地原权益人补偿机制间的差异问题

集体土地征收模式的制度性缺陷是政府在农村文体广场设施用地原权益人补偿机制中缺位的根本原因。作为对私人财产权合法获取的重要方式,土地征收受到包括法律授权、比例原则、正当程序等严格的法律限制条件,其中,基于公共利益的需要被视为征收行为合法化根本前提<sup>[6]</sup>。基于前文所述,我国土地征收内涵不断演变,基于“个人需要”与“市场需要”产生的建设用地需求不断增长,建设项目对集体土地的使用需以土地征收改变所有权为前提<sup>[7]</sup>。经此转变,在我国现行法上的土地征收开始出现两种类型:第一种为基于公共利益的需要,国家机关依职权取得土地所有权,宪法的土地征收补偿条款以及财产征收补偿条款被视为直接且最高法律效力的依据;另一种土地征收的类型为基于商业利益等非社会公共利益的需要,国家行政机关依法取得财产权的行为<sup>[8]</sup>。学者的视角大都集中在基于商业利益需求等非社会公共利益原因征收集体土地的正当性诘问上。但事实上,长期以来,建立在建设用地国有化逻辑下,“基于公共利益”的土地征收制度的公益性解读,片面地将本应属城乡居民平等享有的社会公共事业建设狭隘地解释为城市区域的社会公共事业建设需要,而忽略了农村地区的社会公共事业建设对建设用地的正当性需求,使得本应属政府承担的农村文体广场建设用地的原权益人补偿责任由集体经济组织予以承担,亦使得农村文体广场建设用地的原权益人无法获得与城市文体广场建设用地的原权益人相对等的土地补偿标准。

### (三)农村文体广场建设用地公众共用物属性定位模糊

#### 1. 法律规定上的空白

有学者认为,公众共用物的个人使用权为一种自然权利。即便在法无明文规定时,这种权利依旧为包括宪法在内的法律所默认或保留的权利<sup>[3]</sup>,但我国对于公众共用物的法律保护几乎处于严重不足乃至空白的状态:一方面,面对日常生活中数量众多的公众共用物,我国相关法律规范处于严重供给不足的状态。例如,沙滩、湿地、湖泊等大量自然公众共用物的法律保障处于相对空白的状态,而水库、城乡文体广场等人工公众共用物的法律供给亦处于相对空白的情形;另一方面,有关专门性立法并未突出客体公众共用物使用权的价值取向。而对于农村文体广场而言,其处于既无专门性立法进行保障,亦无相关规范保障其公众共用物使用权的尴尬境地。

#### 2. 农村文体广场公众共用物使用权保障的现实混乱

由于我国当前并无法律明文规定农村文体广场公众共用物使用权的法律保障,而集体公益性建设用地“乡村公共设施、公益事业建设等乡村建设”的功能定位使得不少村集体、地方基层政府默认为农村文体广场为集体私有财产或者侧重于开发农村文体广场的经济性功能。尽管在多数情况下绝大多数地区的农村文体广场对所有人进行开放,但现实中农村文体广场被排他性占用、收费使用的案例层出不穷<sup>[9]</sup>。如在部分农村地区以建设文体广场的形式开展乡村旅游,使得农村文体广场的使用时间被大幅度排他性占用。<sup>[10]</sup>模糊的属性定位使得现实中农村文体广场公众共用物性质的使用权被侵犯的现象层出不穷,亟待法律保障。

### 三、完善城乡文体广场建设用地法律保障的路径

#### (一)实现城乡文体广场建设用地来源路径的“一元化”

##### 1. 关于城乡文体广场设施建设用地来源路径二元化的正当性诘问

以物权基本理论审视,物权具有绝对排他性、直接支配性的特征,农村集体经济组织理应获得集体建设用地的全面、排他支配权。但事实上,乡村公共设施和公益事业建设用地的具体建设用途亦存在供不特定多数人非排他性使用的人工公众共用物、以实现村集体自我管理为目的的村委会办公

设施以及为保障村集体福利为目的的村级公共食堂、幼儿园等在排他性使用方面差别极大的公共设施建设任务的区分。以农村集体建设用地建设供不特定多数人使用的农村文体广场既与物权主体对物具有排他性使用、收益的权能所不符,又与长期以来集体公益性用地承担着村集体福利实现、自我管理价值实现的定位相冲突。

从农村文体广场的人工公众共用物属性的视角分析,公众共用物使用权兼具应然性、法定性与实然性三大特征,采取积极措施保障公众共用物使用权从应然到实然、再至人民实际享有的过程属于国家应然义务。城乡文体广场建设用地来源路径的“二元化”更属于对政府作为人工公众共用物供给主体地位的天然背离。

## 2. 城乡文体广场建设用地来源路径“一元化”的制度构建思路

用地成本的“同一化”,在城乡文体广场皆属人工公众公用物的前提下,城市居民获得城市文体广场使用权不用承担任何用地成本,而农村居民则必须以自行承担用地成本作为获得农村文体广场使用权的前提性条件。因此,一方面,为确保政府主动承担其作为城乡文体广场供给主体的应然职责,发挥政府在公民公众共用物使用权保障方面的应然义务;另一方面,为保障集体公益性用地的物权排他性属性与农村集体经济组织对集体公益性用地的排他性支配能力,将城乡文体广场建设用地皆纳入政府公益性土地征收的范畴,回归政府作为城乡文体广场建设用地供给主体的实然性地位。

建设用地审批形式的“同一化”,以“城乡基础设施用地和公益事业用地”的概念范畴取代《土地管理法》第五十四条第一款第二项以及《划拨用地目录》中的“城市基础设施用地和公益事业用地”,将“城乡文体广场”纳入“城乡基础设施用地”中“城乡公共广场”的划拨用地用途管制范畴,实现城乡文体广场建设用地划拨审批的“同一化”。

建设用地供给前土地性质的“同一化”,改变农村文体广场建设项目原本依据《土地管理法》第六十一条的规定,实现农村文体广场建设用地被全面纳入国有建设用地的供给范围,即实现建设用地供给前土地性质的“同一化”。

### (二) 实现城乡文体广场建设用地征收补偿的

#### “同一化”

##### 1. 征收补偿主体的“同一化”

将城乡文体广场建设用地的征收补偿成本均等纳入国家财政支出层面进行统一筹划,既属于政府作为人工公众共用物供给主体的地位重塑,又属于财税法回应社会本位的思想观念,促进社会福利公平保障功能的重要实现<sup>[11]</sup>。因此,有必要在确立政府作为农村文体广场建设用地供给主体的法定地位后,将城乡文体广场建设用地的征收补偿成本共同纳入中央与地方各级政府的财政支出预算序列中,在充分考量各级政府的财政资金给付能力的基础上,公平保障城乡文体广场建设用地的征收补偿成本。

##### 2. 补偿标准的“同一化”

首先,城乡文体广场建设用地的征收补偿标准应秉持土地物权的平等原则,同时“平等”观念亦在我国法律上得以贯彻,如我国宪法第33条第2款确立了人在法律上的平等地位,《物权法》第3条第3款以及第4条确立的物权平等原则<sup>[12]</sup>;其次,从征收补偿标准的实质正义视角审视,对于失地农民而言,其就业、子女就学、养老等关键事项皆与集体土地密切相关,若为予以妥善补偿,将引发严重的社会问题,同城乡公共服务一体化视角下的社会正义的价值目标不符。因此,在构建以货币补偿为基础的城乡文体广场建设用地征收补偿机制的同时,要注重实现城乡文体广场建设用地拆迁补偿标准的实质“同一化”。<sup>[13]</sup>

### (三) 厘清农村文体广场公众共有物属性

#### 1. 人工公众共用使用权的聚焦

目前,我国缺乏类似公物(公产)制度等与“公众共用物”理论密切相关的制度安排,国家所有、全民所有的概念与内涵仍处于不断发展与研究之中。因此,在短期内建立一套区别于物权制度的公共共用物所有权、使用权制度体系的愿望不切实际。对此,切实的做法应为暂且搁置公众共用物权属层面的争议,将法律制度的供给聚焦于公众共用物使用权的法律保障层面。也就是说,解决农村文体广场公众共用物属性定位不清问题的关键在于建立健全农村文体广场人工公众共用物使用权属性的法律保障机制。

#### 2. 农村文体广场专门立法建议

鉴于我国立法实践中并未针对公众共用物进行专门立法,而采取以具有公众共用物性质的客体

进行专门立法的方式加以保障,因此,对于农村文体广场此类具有人工公众共用物特征的公共设施,可通过制定《文体广场法》或者《公共广场法》加以规定。一方面,在确定城乡文体广场应明确立法保障不特定多数人对广场的非排他性使用权;另一方面,应在专门性立法中建立健全保护、改善和治理文体广场的举措,严防城乡文体广场设施被人为占用的现象发生,同时在明确政府作为城乡文体广场供给主体基础地位的前提下,鼓励私人、企业、社会组织主动提供、捐赠文体广场用地、场所的行为,必要时可引进公共地役权制度,鼓励私人、集体在其所有、所使用的土地上建设非排他使用的城乡文体广场。

### 3. 农村文体广场建设用地管理的规范化

从农村文体广场在现实中被排他性使用、占用问题的根源上看,在既没有专门性立法加以规范,同时农村文体广场又建设于集体建设用地之上的情况下,集体经济组织自然会认为农村文体广场属于集体私有物,地方政府也会认为可利用农村文体广场以进行旅游开发等排他性使用,从而获得经济收益。因此,有必要探索农村文体广场建设用地管理的规范化治理思路:一方面,在《公共广场法》《文体广场法》等专门性立法中应对文体广场非排他性使用的特征及违反相关使用规定之法律后果进行详细规定;另一方面,应赋予基层自治组织、基层政府部门对农村文体广场建设用地进行专门化管理的职权,以保障其非排他性使用的特性。

### 四、结语

在乡村振兴的战略背景下,破解农村文体广场建设用地相关法律问题关键在于围绕城乡文体广场建设用地来源路径的“一元化”、城乡文体广场征收补偿的“同一化”以及厘清农村文体广场公众共用物属性的三个层面依次研讨,才能从根本上破解农村文体广场建设用地在现实中面临的种种法律问题。在城镇化与乡村振兴双向发展,相辅相成、相得益彰的全面深化改革的时代语境下,城乡体育文化公共服务供给将进一步合理化、同一化。

**基金项目:**甘肃政法大学2020年校级科研创新重点项目“当代中国‘三农’法律问题研究—以城镇户籍子女的农村宅基地继承为视角”(项目编号:GZF2020XZD02);甘肃省教育

厅创新基金项目“乡村振兴战略视野下农村宅基地使用权纠纷案例研究”(项目编号:2021A-090)。

### 参考文献:

- [1]潘恩.乡村振兴 体育大有可为[N].中国体育报,2018-3-27(6).
- [2]蔡守秋.论公众公用物的法律保护[J].河北法学,2012(4):9-24.
- [3]张富利.农地“三权分置”改革的法理阐释与路径选择[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(4):1-11
- [4]朱列玉.农村集体所有建设用地流转法律问题[J].法学,2009(8):96-105.
- [5]张国清.分配正义与社会应得[J].中国社会科学,2015(5):21-39.
- [6]王克稳.我国集体土地征收制度的构建[J].法学研究,2016(1):56-72.
- [7]徐键.建设用地国有制的逻辑、挑战及变革[J].法学研究,2017(5):93-112.
- [8]崔建远.征收制度的调整及体系效应[J].法学研究,2014(4):63-75.
- [9]人民网.贵州加强老年体育工作意见出台,5年内建成村级老年体育场[EB/OL][2020-06-13](2015-10-28) <http://gz.people.com.cn/n/2015/1028/c194827-26946979.html>.
- [10]凤凰网.铜陵:乡村旅游接待项目建设忙[EB/OL][2020-06-13](2018-05-28) [http://ah.ifeng.com/a/20180528/6610249\\_0.shtml](http://ah.ifeng.com/a/20180528/6610249_0.shtml).
- [11]刘剑文.财税法功能的定位及其当代变迁[J].中国法学,2015(4):162-180.
- [12]叶必丰.城镇化中土地征收补偿的平等原则[J].中国法学,2014(3):126-137.
- [13]刘灵辉.农地产权制度与征地补偿制度关联互动改革[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018(1):27-33.

作者:白云志,甘肃政法大学民商经济法学院硕士研究生  
陶弈成,浙江大学光华法学院博士研究生  
龙圣锦,甘肃政法大学民商经济法学院副教授、硕士生导师

责任编辑:刘小侨

# 政法工作智能化建设的需求与优化

邵元勋 彭彦熙 牛中盈

习近平总书记指出,“当前,我们面临的外部环境和内部条件发生了深刻改变,特别是世界百年未有之大局带来诸多不稳定因素,前进道路上面临不少新的挑战。”新一代信息技术发展日新月异,网络空间与现实社会虚实交错,社会治理复杂度增加,新技术运用与反运用对政法工作现代化带来了严峻挑战。

## 一、新时代政法工作面临的挑战

### (一) 智能应用不足,基层执法压力大

随着社会经济快速发展,各类案件特别是民事纠纷案件明显增多。案多人少的矛盾在基层政法机关凸显。当前,政法案件业务量大,执法办案人员不足,在部分省、市、区级检察院的人均年办案量达到300余件。在办案过程中,法院、检察院、公安等部门之间的业务协同标准不统一,办案人员需要在材料流转、犯罪嫌疑人提审等基础性、事务性工作中耗费大量的时间和精力。此外,特殊人群帮教管理问题,需要政法各部门相互衔接、相互配合、形成合力,但由于跨部门协调机制未建立,帮教的开展形式、人员组织及具体措施等问题无法得到有效解决。在执法办案基层,案多人少现象导致一线办案人员工作压力大,亟需智能应用赋能助力。

### (二) 开放共享不足,业务协同不深入

当前,在基层社会治理方面,各地政法系统积极构建网格化社会治理基础,创新新时代群众工作方法,推动共建共享共治;在智慧政法建设方面,“科技强警”“智慧法院”“智慧检务”等均取得了一定的科技应用成果<sup>[1]</sup>。同时,部分地区建设跨部门办案平台以探索全流程无纸化协同办案,解决电子卷宗互信难、数据标准不统一、系统接口不规范等问题。但从建设模式上看,以部门条向推进为主,在网络建设方面和数据资源体系建设方面缺乏统一的业务标准、数据标准。“新一代公安信息网”“检察工作网”“法院业务专网”等各部门专用工作网均出台了严格的互联互通和信息交换规定,但部门之间的数据开放程度不够,业务协同问题仍面临

一定程度困难。

### (三) 创新机制不畅,供给能力不足

当前国内政法智能化建设以部门牵引、区域建设为主,呈现一系列问题:产业链条分散,规模效应不明显,科技研发和实战应用结合不够,联动需求和实战的一体化协同机制未建立,成果转化渠道不畅通等。政法智能化建设整体上也呈现科技创新与体制变革融合不够、顶层设计与基层探索融合不深入等问题。关键基础设施仍然基于国外技术体系构建,政法智能化关键技术和系统创新供给能力不足,难以满足政法科技创新的新要求。

## 二、政法智能化建设存在的问题

### (一) 前瞻规划和顶层设计能力有待加强

新一轮科技革命与社会治理现代化已达到高度共振的历史机遇期,社会治理现代化跃升对科技支撑提出了新的需求。为解决由于部门壁垒、地域差异造成的政法智能化发展不均衡、业务协同难等问题,迫切需要立足战略高度,面向实战需求,统筹各方资源,采用系统工程的思想,运用科学的方法定性、定量地刻画社会问题,做好顶层设计、需求分析和规划论证。

### (二) 政法智能化关键核心技术有待攻关

关键核心技术是支撑政法智能化建设创新发展的重要基础,是促进政法科技创新的重要着力点。面向政法实战需求,应加快构建预警、预测、研判、决策、处置一体化的智能化风险防范系统,加快构建政法大脑、政法业务协同平台、政法超算中心、政法专有云等政法智能化系统。应深化新一代人工智能、大数据、移动互联网、传感网等新技术与政法业务融合研究,开展政法网络信息系统总体设计与集成技术攻关,突破网络互联互通、信息融合共享、数据挖掘应用、网络安全可控等共性支撑技术,加快政法智能化应用。

### (三) 政法智能化运用水平有待提升

从科技发展的趋势看,政法智能化需要加大建设实施力度,通过政法科技创新不断提升政法实战

能力。应加强运用智能感知技术、智能算法、智能预测技术形成智能风险防控体系,形成“智防风险”的重要能力;加快融合人工智能、大数据、云计算等技术构建市域社会治理辅助决策系统,形成具有前瞻性、精准性、互动性、实效性的“智辅决策”重要能力;加速应用庭审录用、视频结构检索(信息化内容)、情感分析、行为分析等智能认知技术构建智能辅助办案系统,构建类案分析研判数据库,形成“智助司法”的重要能力;促进运用新媒体、新社交网络交互技术、智能推送技术等构建政法公共服务体系,形成“智利服务”的重要能力<sup>[2]</sup>。

#### (四)新技术风险应对有待突破

当今,各种智能应用如电子视频监控、人脸识别、智能交通等已广泛渗入人们的生产生活。人工智能、基因编辑等颠覆性技术引发的“伦理困境”不断成为困扰社会发展稳定的难题。若不能妥善应对技术变革隐藏的系统性风险,将会给人类社会带来灾难性后果。因此,需要开展防范新技术反向应用研究,加强对新技术潜在风险的研判防范,以技术对技术,以技术管技术,形成攻防兼备的技术能力,建立新技术“双刃剑”效应风险应对机制,保障新技术应用安全、可靠、可控。

#### (五)政法科技创新体系化有待构建

创新体系是创新建设的重要支撑力量,也是政法与创新结合的重要抓手。当前,联动需求和实战的一体化协同机制不畅通,政法业务的全链条协作创新体系尚未形成。面向政法智能化建设的重大需求,应集聚资源,推动形成基础设施完备、技术体系健全、人才队伍充足的智能化建设体系,探索建立科技研发与实战需求高度融合的创新机制,贯通产学研用全链条,为政法工作现代化打造新引擎。

#### (六)政法科技协同创新生态有待形成

近年来,政法系统中的法院、检察院、公安、司法等各业务部门分别开展了信息化相关建设,在各自业务条向分别形成了相应的技术支撑链条;部分省市也根据政法工作需求积极进行探索和实践,在省、市、区级等区域范围内形成技术支撑链条。从国家政法科技创新发展的总体要求和发展趋势看,应结合当前国内政法智能化建设的先进经验,统筹构建“横向到边、纵向到底”的国家、行业、地方三级全覆盖的创新网络体系。整合技术优势资源、实现科技驱动和市场拉动双轮驱动,锻造过硬的政法科

技人才队伍,打造数据驱动、人机协同、跨界融合的工作模式,营造政法科技协同创新的良好生态。

### 三、加强政法工作智能化的对策

#### (一)强化政法科技战略规划和顶层设计

主动适应政法科技创新需求,开展面向2035年的战略研究,明确发展思路、发展目标和战略重点。深入研究我国经济社会发展对政法领域改革发展的新要求,做好政法领域中长期科技发展规划。加强政法智能化建设需求分析和技术预测,前瞻性开展政法智能化建设专项任务规划,并兼顾当前需求与长远发展,提前部署可能引发政法工作重大变革的前沿基础研究。此外,有预见性地规划政法智能化建设体系,统筹推进政法职能部门共建共享基础设施。同时,开展网络、数据、人机交互等标准规范研究,构建政法智能化标准规范体系,以及运用科学发展的思维和系统工程的建设方法,推动政法智能化能力体系建设。

#### (二)开展政法智能化关键核心技术攻关

构建政法智能化、现代化理论体系,提升政法科技原始创新能力,开展政法相关学科与大数据、人工智能等跨学科交叉基础理论研究;结合政法业务需求,突破核心算法模型瓶颈,强化应用基础理论研究;开展社会治理智能体复杂巨系统体系架构设计、运行机理研究。深化新一代人工智能、大数据、移动互联网、传感网等新技术与政法业务融合研究。构筑政法科技先发优势,开展政法网络信息系统总体设计与集成技术攻关。研究网络互联互通、信息融合共享、数据挖掘应用、网络安全可控等共性支撑技术,加快构建大数据与人工智能应用支撑技术体系<sup>[3]</sup>,开展大数据、人工智能、物联网等基础前沿技术在智能感知、智能预警、智能决策、智能协作等政法业务中的综合运用研究。

#### (三)开展政法专用科技装备研发

开展政法大脑、政法业务协同平台、政法超算中心、政法专有云等专用科技装备研发。突破跨越数据汇聚、异构数据融合、智能决策分析、风险预警监测等关键技术,构建信息实时上报、风险智能预警、支持智能决策的智慧政法大脑。统一电子卷宗、电子目录、数据传输交换、业务系统接口等标准,规范协同办案流程,构建跨部门办案政法业务协同平台,提升办案质效。突破智能感知、数据标签、基于知识图谱的知识推理、数据挖掘应用等关

键技术,强化政法职能部门、政府业务部门、企业、社区、园区等网络信息资源整合共享,建立统一标准,加强社会治理基础数据建设。构建知识计算与服务的政法超算中心,为社会治理综合指挥平台提供基础数据和知识服务支撑。突破新一代信息通信网、天地一体化网、跨域异构网络安全交换等关键技术,构建跨领域横向协同、多层次纵向贯通的政法专有云,提升政法机关全业务协同、智能感知、决策支持能力。构建“研制一代、预研一代、探索一代”的技术与装备研发格局,提升装备持续供给与升级换代能力。

#### (四)加强新技术潜在风险研判和防范

跟踪科技发展前沿,围绕政法业务需求,开展防范新技术反向应用研究,加强5G、量子技术、区块链等新技术潜在风险的研判和防范,建立新技术“双刃剑”效应的风险应对机制,确保新技术安全、可靠、可控,增强对新技术的适应力、掌控力、驾驭力。加强政法智能化评估体系、新技术应用效能等评价指标体系研究。

#### (五)推动政法业务智能协同发展

建立政法部门间互信机制,构建统一技术规范标准、数据共享管理规范等标准规范体系,如基础数据标准、数据开放标准、数据共享交换、协同办案标准等。建立数据资源共享目录,探索完善数据产权和隐私保护机制,强化政法网现有网络资源整合共享,推动各层级政法网络互联互通,数据融通共用。建立跨领域、多层次政法智能决策支持系统,提高政法机关业务智能协同和决策能力。

#### (六)强化社会安全风险科技应对

积极推动市域社会治理现代化,依托各级综治中心和网格化管理机制,推进社会治理综合指挥平台建设。深化社会运行动态立体感知及数据挖掘应用,做好与电子政务、智慧城市等相关平台的数据对接,构建物理分散、逻辑统一、管控可信、标准一致的政法信息资源体系,实现信息实时上报、风险智能预警,提升社会治理能力。

#### (七)提升科技支撑政法公共服务水平

研究基于政法网随时获取政法资源与能力服务的云计算技术,深化公共安全视频监控数据结构

化、联网共享、综合利用等应用研究,研究政法服务智能机器人技术与装备,强化“智能+政法便民服务”建设<sup>[4]</sup>。加快政法服务资源线上整合,构建移动服务体系,推动服务事项跨区域远程办理、跨层架联动办理、跨部门协同办理。研究政法领域安全大数据技术,努力实现更精准管控、更精细治理以及更高水平的社会服务,提高动态管控与社会服务能力,提升人民群众获得感。

#### (八)加强政法科技创新平台建设

以国家级技术创新平台为核心基础,以区域示范应用中心为应用支撑,以行业技术创新平台为协同主体,构建“横向到边、纵向到底”的国家、行业、地方三级全覆盖的创新网络体系。开展体系化顶层设计,整合技术优势资源,实现科技驱动和市场拉动双轮驱动。培养提升政法科技人才队伍专业能力,建立产学研用新生态,推动形成基础设施完备、技术体系健全、人才队伍充足的智能化建设体系,全面支撑政法科技创新,为新时代政法工作创新发展打造新动能、开辟新境界。

**基金项目:**2018年度国家重点研发计划项目“司法智能化技术预测及创新体系研究”(项目编号:2018YFC0832106)阶段性研究成果。

#### 参考文献:

- [1]曹广宇.政法综治工作智能化建设实践综述[J].大连干部学刊,2019(10):60-64.
- [2]陈一新.新时代市域社会治理理念体系能力现代化[J].社会治理,2018(8):5-14.
- [3]郭子瑜.政法大数据应用服务支撑平台核心技术研究[J].数字通信世界,2017,(03):155-156.
- [4]汪玉凯.“一网通办”,政务服务新境界[J].中国信息安全,2019(3):61-63.

作者:邵元勋,中国航天科工集团第二研究院 航天科工网络信息发展有限公司博士研究生  
彭彦熙,中国航天科工集团第二研究院 航天科工网络信息发展有限公司硕士研究生  
牛中盈,中国航天科工集团第二研究院 航天科工网络信息发展有限公司研究员

责任编辑:刘小侨

# 构建高校党史学习教育长效机制的思考

黄 旭

习近平总书记在党史学习教育大会上强调：“在全党开展党史学习教育，是党中央立足党的百年历史新起点、统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局、为动员全党全国满怀信心投身全面建设社会主义现代化国家而作出的重大决策。”<sup>[1]</sup>百年党史是中国共产党宝贵的精神财富和思想资源，是最生动、最有说服力的教科书，也是高校开展思想政治教育的资源宝库。高校推进党史学习教育进教材、进课堂、进头脑，就是要教育引导大学生树立正确党史观，坚定对马克思主义的信仰，坚定对中国特色社会主义的信念，深化对共产党执政规律的认识，增强做中国人的志气、骨气、底气，成长为社会主义事业的建设者和接班人。

## 一、构建高校党史学习教育长效机制的价值逻辑

### （一）巩固深化党内集中教育成果的应有之义

党内集中教育是中国共产党加强党的自身建设的伟大创举<sup>[2]</sup>，其目的就是用发展着的马克思主义武装全党。党史学习教育是在新的发展阶段开展的党内集中教育，必须深入推进、全面总结，巩固深化教育成果，推动实现新时代的伟大历史使命。高校肩负着为党育人、为国育才的神圣使命，应当从历次党内集中教育中汲取改革发展的磅礴伟力。在教育部党史学习教育动员大会上，教育部部长提出教育系统开展党史学习教育的四项具体目标，即：学史明理，悟创新理论伟力；学史增信，强“两个维护”自觉；学史崇德，守立德树人初心；学史力行，开教育发展新局<sup>[3]</sup>。高校要以实现上述目标为落脚点，以构建党史学习教育长效机制为着力点，深化巩固党史学习教育，将教育成果持续转化为高校治理效能。

### （二）建设高质量高等教育体系的现实需要

进入“强起来”的历史发展新阶段，党和国家对高等教育的需求比以往任何时候都更加迫切，对科学知识和卓越人才的渴求比以往任何时候都更强烈，高等教育已经被推到决定历史进程的关键位置。新时代要加快建设高质量教育体系，高校应当持续从百年党史中滋养初心和使命、汲取智慧和力

量，持续从百年党史中寻找可资借鉴的理论和办法，从外延式向内涵式转变高等教育发展方式，从优化高等教育结构、优化人才培养体系、推进高等教育综合评价改革、优化高等教育治理体系、提高高等教育治理能力等方面实现高质量发展。

### （三）不断提升高校党建质量的内在要求

近年来，高校坚持顶层对标、底部抬高、一线规划、落实为要，强化全面从严治党，全面推进党的各项建设，政治生态明显好转。但在学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想方面还有差距；党员干部政治判断力、政治领悟力、政治执行力还存在短板；“关键少数”办学治校能力还需进一步提升；破解难题的为民意识和担当精神还有不足；全面从严治党责任落实“上热中温下冷”现象一定程度仍然存在；损害师生利益的不正之风和“微腐败”仍有发生；正风肃纪反腐力度还需加大。高校要构建党史学习教育长效机制，从党的非凡历程中读懂强党之路，深刻领悟党永葆青春活力的基因密码，刀刀向内推进党的建设，成为坚持党的领导的坚强阵地。

## 二、构建高校党史学习教育长效机制的基本要求

### （一）坚持辩证思维，注重理论指引和实践基础相统一

习近平总书记多次从不同角度对党史学习教育作出重要论述，是高校认识和学习百年党史的金钥匙。党史学习教育是高校基层党组织和全体师生党员总结历史经验、凝聚前进力量、正视发展难题、迎难而上开新局，不断提升干事创业、实干担当的党内集中教育。要坚持理论指引和实践基础相结合，让相关制度和机制更适合高校办学土壤，更能保证党史学习教育的经验做法更好发挥效果，固化成为常学常新的长效机制。

### （二）坚持底线思维，注重目标导向和问题导向相统一

习近平总书记指出，“既坚持目标导向又坚持立足实际，力求把落实党中央要求、满足实践需要、符合基层期盼统一起来。”<sup>[4]</sup>当前，高校办学还存在不少问题，比如：特色还不够鲜明，同质化发展倾向

比较突出,创新活力未得到充分释放,对构建新发展格局的服务支撑引领能力还不足,在破解关键核心技术“卡脖子”难题上潜力挖掘还不够,人才培养质量与经济社会要求还有差距。党内集中教育具有集中力量解决突出问题的独特优势,高校应当坚持目标导向和问题导向,以构建党史学习教育长效机制为契机,着力在“十四五”时期切实解决或部分解决这些突出问题。

(三)坚持系统思维,注重创新发展与有机衔接相统一

长效机制的构建是一个长期系统的课题,需要用辩证发展的眼光正确看待。要对党史学习教育进行创造性的宏观管理,推进实践基础上的创新,不断加强对党史学习教育工作的统筹规划、指导协调、全面创新。要坚持系统思维,把构建党史学习教育长效机制同建立不忘初心、牢记使命长效机制结合起来,统筹到坚持和完善党对高校的领导制度体系中。要注重总结十八大以来的历次集中教育的好做法好经验,保持连续性和系统性,对已有的制度要做到该坚持的坚持、该完善的完善,对当下没有的要及时建立,真正形成强大的党内教育合力。

### 三、构建高校党史学习教育长效机制的实践逻辑

#### (一)推动高校党史学习教育融入制度建设

1. 融入党对高校的领导制度。把党史学习教育融入党对高校的领导制度,是坚持和加强党对高校工作的全面领导、坚持社会主义办学方向的重要保障。要把党史学习与高校立德树人工作结合起来,要把培养社会发展所需的合格人才和办人民满意的高等教育作为首要目标,切实解决党中央关心、群众关切、社会关注的高等教育问题。高校党委要明确领导责任,加强指导和督促检查,调动高校各部门各学院的积极性,发挥思想政治理论课教师、党政干部和共青团干部等骨干力量的引领带动作用,服务学生全面发展,把学习成果持续转化为推动工作的动力和成效。

2. 融入师德师风建设制度。高校党史学习教育的成效主要取决于教师队伍的整体素质,教师的道德素质、精神面貌、专业素养对学生成长成才有着重要影响。必须把握好教师这个群体,坚持不懈用党的创新理论最新成果武装教师头脑,把党史学习元素纳入教师教学体系,融入教师职前培养准入、职后培训管理全过程。通过开展咨询服务、社会调查等教育实践活动,在潜移默化中加强教师对党的方针政策准确把握。要赋能教育教学,提高教师素质,锻造一支有理想信念、有道德情操、有扎实学识、有仁爱之心的师资队伍,促使高校教师做

党史学习的示范者、党史知识的传播者。

3. 融入“三全育人”体制机制。党史学习教育和“三全育人”的育人导向是一致的,都是高校立德树人的重要组成部分,要实现两者同频共振、同向同行。参照《普通高等学校“三全育人”综合改革试点建设标准(试行)》,根据党史学习教育要求,明确“三全育人”综合改革中各群体各岗位开展党史学习教育的职责要求,以学期为小周期、学年为大周期,坚持定性分析和定量分析相结合、工作评价和效果评价相统一,建立大学生党史学习教育质量诊断与改进体系,实施动态监测,及时跟进调控。把大学生党史学习教育融入“三全育人”综合改革工作,作为基层党组织书记抓党建述职评议和思政工作考核的重要内容。

#### (二)推动高校党史学习教育融入教育教学

1. 推动融入课程体系。课程体系建设是高校育人体系的杠杆,课程建设是主战场,课程价值要体现党和国家的意志、办学理念、社会需求、家庭期待和学生成才需要。教育部党组提出发挥“课程教材的主渠道作用、党史学科建设和研究队伍的支撑保障作用、哲学社会科学科研项目和研究平台的引领带动作用”等六个方面的作用<sup>[3]</sup>,其中蕴含着优化课程体系、发挥党史资政育人作用的内在要求。高校要结合学校特点、地域特点、教师优势和社会资源,把党史学习教育融入课程体系,开发实施特色课程,打造由思想政治理论课、专业课程、社会实践、网络教学等构成的教学体系,体现服务学生全面发展的理念,加强政治引领,确保学习教育取得实效。

2. 推动融入课堂教学。思政课是落实立德树人根本任务的关键课程,党史学习教育要融入高校“大思政课”的课堂教学。要融入思想道德教育、爱国主义教育、诚实守信教育、国家安全教育,要创新方法载体,拉近历史与现代、理论与实践的距离,讲清楚进程与立场、信仰和力量、实践与方法,使党史学习教育真正入脑入心。要推进课程思政建设,挖掘各类课程蕴涵的思政教育资源,构建专业课堂与思政课堂有机融合的育人体系,开展课程思政先行院系、课程思政示范课程、课程思政教学研究中心、课程思政教学改革研究项目、课程思政教学名师和优秀教学团队等教学改革,使各类课堂都守好一段渠、种好责任田。

3. 编写学习教育读本。组织编写大学生党史学习教育读本,重点要将习近平新时代中国特色社会主义思想学生读本、“四个自信”系列读本、“四史”教育大学生读本投入使用。高校还应注重挖掘校内红色资源,将党史学习教育与校内红色基因传

承相结合,编写体现学校自强不息、求实创新的奋斗史、改革史、发展史,在讲好百年党史的同时,讲好学校自己的故事,把爱党爱国教育与爱校教育有机结合起来,增强师生的政治认同、思想认同、理论认同、情感认同,实现教育内化的良好效果。

### (三) 推动高校党史学习教育融入社会实践

1. 深化主题社会实践活动。党史学习教育要达到入脑入心的内化效果,必须经过持续不断的实践体悟和行为训练。要广泛开展“我与祖国共奋进——学党史、知党情、感党恩、跟党走”主题实践活动,组织青年学生瞻仰革命遗址,参观红色景点,学习先烈事迹,举行“七一”入党宣誓仪式等。要深入开展“党史宣讲”主题实践活动,组建大学生党史宣讲团,建立健全讲师团定点宣讲机制,结合大学生社会实践基地建设,构建覆盖广大农村、城镇、社区的网络阵地,向基层群众宣讲百年党史。

2. 打造学史力行志愿服务体系。要将党史学习教育融入高校师生志愿服务工作体系、评价体系和保障体系,构建全方位志愿服务组织框架,成立青年志愿者联合会和教职工志愿者协会,统筹大学生和教职工志愿服务。完善志愿服务工作格局,建设志愿服务工作品牌,打造工作队伍,培育“我为党旗添光彩”等特色志愿服务项目,在校内外广泛开展文明校园创建、扶残助残、爱心助学、环保宣传、社区共建、疾病防治宣传等志愿服务,在服务他人和社会中感受百年党史的精神力量。

3. 建立党史学习实践育人基地。高校应以积极的态度联系地方政府和社会相关部门,按照“目标共同、机制共建、资源共享、责任共担”的原则,建立党史学习实践育人基地,构建实践育人共同体。要主动对接地方革命博物馆、革命烈士纪念馆、档案馆、爱国主义教育基地、历史文化遗址保护单位等单位,形成合作共赢、人才共育的协作关系,拓展立德树人的工作载体和教育内涵,使青年学生通过体验式教学实践,将党史理论认知转化为思想观念和行为准则,潜移默化渗透到大学生的心灵深处,实现知识、情感和行为的有机统一,增强历史使命感和时代责任感。

### (四) 推动党史学习教育融入校园文化

1. 加强党史文化育人的景观建设。校园文化是大学生思想政治教育的重要载体,包含物质文化、精神文化、行为文化等多种表现形式。要注重从物质层面上呈现,发挥校园文化的熏陶功能,营造党史育人氛围。加强校园人文景观的环境建设,挖掘百年党史形成的伟大精神、伟大人物、伟大事迹,通过校史馆、人物雕塑、文化长廊等形式体现在

校园广场、亭台楼阁等设计中。要打造富含文化底蕴的文化区景观,利用橱窗、展板、标语等教育载体,对教学区、办公区、学生社区等场所进行装扮布置,开辟党史学习教育专栏,让学生在良好的校园氛围中接受百年党史的精神洗礼。

2. 强化党史文化育人的精神升华。校园精神文化建设能够塑造青年学生的历史观和全局观。要始终掌握媒体话语权,高度重视媒体功能,改变传统方法,用好用活新媒体技术,将党史教育与文明素养塑造紧密结合起来,牢牢把握意识形态工作主导权。要始终紧扣师生兴趣和需求,坚持正确舆论导向,准确传播信息,将党史故事和党史资料实现电子化、智能化,全方位立体化实现党史信息资源共享、党史经验多重分享,使党史学习教育达到广泛覆盖、深入挖掘、充分说理、透彻理解的良好效果。

3. 固化党史文化育人的活动品牌。要用年轻一代喜闻乐见的形式,开展丰富多样的党史常识、光荣传统和优良作风的党史教育,通过组织党史专题报告会、党史学习教育宣传周、党史知识竞赛、与信仰对话、模范面对面、党史人物话剧等教育活动,帮助学生深入学习党史知识,传承优良传统,充实精神生活,升华思想境界。用身边人和事教育身边人,党史教育的说服力、感染力、浸润力会更强<sup>[5]</sup>。要充分发掘身边好人好事,通过精心选树和广泛宣传党史学习等方面的模范人物和优秀班团组织,营造“明理增信、崇德力行”的党史学习浓厚氛围。

**基金项目:**重庆市社会科学规划一般项目“坚持党的统一领导应对重大突发事件的制度经验及效能提升研究”(项目编号:2020YBMK003);重庆理工大学党建与思想政治工作重点项目“高校不忘初心、牢记使命制度构建研究”(项目编号:202DJ208)阶段性成果。

### 参考文献:

- [1] 学党史悟思想办实事开新局 以优异成绩迎接建党一百周年[N]. 人民日报,2021-02-21(1).
- [2] 钟瑞添,李晓霞. 论中国共产党党内集中教育的实践启示[J]. 科学社会主义(双月刊),2020(2).
- [3] 陈宝生. 在教育部党史学习教育动员大会上的讲话[EB/OL]. <http://www.tju.edu.cn/info/1384/4168.htm>.
- [4] 习近平. 在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话[J]. 求是,2020(13).
- [5] 田仁来,曾洁超,李江. 新时代党员干部党性教育长效机制的构建[J]. 学校党建与思想教育,2019(1).

作者单位:中共重庆理工大学党委组织部  
责任编辑:胡 越

# 借力“互联网+党建”推进村级治理的路径

李娜

提升村级治理能力是重庆市实施乡村振兴战略和推进农村“三变”改革试点工作的重要抓手。党的十九届五中全会提出“社会治理特别是基层治理水平明显提高”；习近平总书记在全国组织工作会议上强调要“探索加强新业态和互联网党建工作”；《中共重庆市委关于制定重庆市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中指出“推进治理体系和治理能力现代化”。这都为新形势下农村发展和治理创新指明了创新发展方向。本文采用实地调研的方法分析了重庆市“互联网+党建”推进村级治理方面存在的薄弱环节，并结合实际，通过互联网和农村基层党建工作的深度融合，有效激发农村基层党建工作新活力，提出借力“互联网+党建”推进村级治理的四个具体路径，为提升新形势下重庆市村级治理能力提供参考。

## 一、重庆市“互联网+党建”推进村级治理存在的薄弱环节

### （一）认知程度有待提高

随着信息化时代的到来，互联网已在基层农村得到普及，运用“互联网+党建”开展村级治理已在全市逐步推广，并探索出了相关经验，但仍然缺乏足够认识。以区县为例，通过对渝东北三峡库区城镇群某区调研，在深入推动“互联网+党建”过程中，镇村干部中35.5%的人员认为可有可无，7.3%的人员认为增加了基层负担。部分镇村干部、群众思想认知程度有待提高，未能看到“互联网+党建”推进村级治理工作的长远发展前景，存在工作推进不积极、工作开展较被动等现象。

### （二）推广深度有待拓展

重庆市集大城市、大农村、大库区于一体，城乡区域发展差距较大，特别是“一区两群”中渝东北三峡库区城镇群、渝东南武陵山区城镇群农村“空心化”较为严重。比如，渝东北某乡镇大量青壮劳动力流向城市，留守在村人口占比52.2%，留守人口中老年人群占比51.5%，且受教育程度普遍不高，

初中、小学及以下文化水平占比75.6%，非智能手机使用者占比15.2%。受老年人部分不会运用智能手机等因素限制，“互联网+党建”全面推广过程中，部分镇村干部想大力实施却有心无力，甚至出现因不会操作半途而废的现象。

### （三）联动力度有待强化

此项工作涉及多个职能部门，但未明确牵头主管部门，工作中因各个职能部门职责不清、角色意识不强，相互配合不够，存在“各自为政”，且出现工作重复开展、资源重复利用、数据未互联互通共享等现象。相关制度以部门各自出台为主，缺少统筹谋划和整体推进，部门与部门、部门与乡镇、部门与村居、乡镇与村居未形成工作整体联动合力，很大程度上制约了工作的有序有效开展。

### （四）融合程度有待提升

工作推进中，线上线下深度融合互补不够，存在“空对空”“两张皮”“碎片化”现象。如“12371”党建信息平台，有的党员因工作调动党组织关系已转接，但线上未及时办理，存在“户在人不在”。特别是在加强党员干部教育管理、廉政风险防范、带动群众增收致富、推动产业稳步发展、村级集体经济持续壮大、人居环境逐步提升等方面还有待加强。

## 二、借力“互联网+党建”推动重庆市村级治理的路径

### （一）推进“互联网+党建+教育”，绘就一幅图

事业发展，教育先行。通过教育培训，可有效提高干部思想认识，为工作的有效开展奠定基础。一是突出培训重点。按照“缺什么补什么”的原则按需开展培训，重点培训党建知识、上网操作程序、网上处理流程等知识要点。二是坚持分层培训。相关部门重点培训村级骨干，并纳入区县党校培训村居“一肩挑”人员的必修课；乡镇重点对村居干部集中培训，实现村居实职干部培训全覆盖，并作为新进人员进入村级干部队伍的基本条件；村级重点对年轻党员、志愿者、群众加大知识普及力度，提高

全民参与积极性。三是灵活教育方式。通过线上线下全方位推进,在传统线下培训的基础上,借助成渝地区双城经济圈建设、东西部扶贫协作等教育资源优势,更新教育理念;重点运用线上培训,坚持线上微党课不定期推送、网上系统培训、联动培训相结合,方便随时培训,提高学习的针对性和实效性,实现“要我学”到“我要学”的转变。

#### (二) 推进“互联网+党建+服务”,实现一网通

建立线上线下一站式服务,为群众办实事做好事,让互联网数据在线上跑起来,群众在线下少跑路,畅通服务群众“最后一米”。一是强化代办服务,坚持线上线下融合互补,借助现有广播、电视、乡村“大喇叭”等农村资源解决老年人运用“智能技术”困难;坚持提供代办服务,构建“一心一长一员”三级服务体系,即依托便民服务中心村干部、村级小组组长、组级院坝党员中心户,并吸纳青年志愿者等人群,为不会操作智能手机的老年人提供网上代办服务。二是强化便民服务,围绕群众特别是老弱病残等群体的“衣食住行”,帮助提供购票、购销等服务,实现快递入户,配送到家,产品出村。三是强化医疗服务,搭建信息化平台,构建“农户—签约乡村医生—医疗资源”互联互动一体化体系,实现健康管理、网上诊疗等信息互通共享;通过市场化手段开发便捷电子产品,推行“一键求助”电子手环,免费提供给贫困户、五保户、低保户等弱势群体,方便村民就近就医,特别是为农村独居户提供便利。四是强化纠纷调解,整合现有平台,建立“一键解忧”,设置红黄绿不同颜色类别开展调解,绿灯由村级直接办理、黄灯由镇村联合办理、红灯由区县级办理,分门别类开展调解提高办事效率;线上能办理的迅速办理,无法解决的通知相关人员前往一线及时解决,做到“小事不出村、大事不出镇”,实现群众“最多跑一次”,提升基层治理效能。五是强化产业服务,提供发展产业在线咨询和技术指导,建立农村电商馆,引导产业大户建立网上销售渠道,打造线上区域公共品牌,树立以“一物”带动“一域”发展理念,延长产业链、提升价值链、拓展生态链,以点带面引领产业融合发展,增强现有产业抗风险能力,持续壮大巩固村集体经济。特别是遇到特殊时期,要通过网络直播带货等模式有效拓宽产品销售渠道,巩固脱贫攻坚成果,助农增收。

#### (三) 推进“互联网+党建+监管”,织密一张网

通过信息化管理,提高基层党建的科学化和智

能化管理水平,降低行政成本,为基层减负,让基层干部规范办事,并腾出更多时间和精力投入日常工作。一是全面落实涉权事项公开,放开党员干部亲属涉权事项公开的权限,加强项目建设过程公开,促进基层各类事项更加透明,严格监管党员干部依法办事。特别是村支书、主任“一肩挑”后,更要织密这张网,通过监管有效解决基层“微腐败”。二是全力推行积分评星定级,将党员干部承诺践诺、志愿服务、日常学习、工作实效等事项在网上公开,按照类别设置分值,对在家党员和流动党员分类管理,设置正负向积分分值,智能管理按月公示,年底汇总设定星级,通过量化考核督促党员履职尽责,走在前、做表率,发挥党员先锋模范作用。三是全速畅通网络诉求渠道,设置网络信箱、建立QQ群、微信群等收集群众意见,倾听群众心声,第一时间回应群众诉求,将重大工作事项、“四议两公开”、群众关切热点等民生实事在网上及时公开,强化对党员干部的监督。

#### (四) 推进“互联网+党建+制度”,形成一盘棋

构建“政府主导、社会参与、群众共建”的体制,发挥不同群体在村级治理中的作用,并建立完善“互联网+党建”推进村级治理规章制度,规范工作开展,确保落实落地。一是建立纵横联动制度,建立组织部门牵头,相关职能部门参与的联席会议制度,设立工作清单,涉及部门明确职责分工、细化措施、工作要求、工作目标、管理人员、落实责任,打通部门之间“信息壁垒”,并加强对乡镇指导力度,形成工作联动合力,纵横联动整体推进。二是建立常态推动制度,定期归纳总结,分季度开展交流,报告工作开展成效、先进经验、存在问题和工作计划,并及时解决问题;分半年开展工作通报,形成“比学赶超”良好态势;分年度开展评优,并纳入年度考核,通过创先争优、量化考核促进工作常态化、规范化、机制化开展。三是建立“三治”促动制度,深化“互联网+党建”引领下自治、法治、德治融合治理,通过修订完善现有村规民约、加强法治宣传、强化文明引领,激发群众内生动力,实现群众讲、群众干、群众管的共管共治共享,发挥群众在村级治理中的主体作用,有效提升村级治理效能。

作者单位:重庆市万州区太龙镇

责任编辑:胡 越

# 统一战线参与城市基层社会治理的路径

陈 坦

习近平总书记指出：“搞统一战线是为了壮大共同奋斗的力量。”统一战线作为推进党和人民事业发展的重要法宝，在参与和服务城市基层社会治理方面发挥着凝聚人心、汇聚力量的重要作用。然而，当前统一战线面临着城市治理资源整合调配、不同利益群体关系优化、统战工作效能有效激发等诸多挑战，需要不断调整和优化。

## 一、加强思想引领，广泛凝聚城市基层社会治理的行动共识

人心是最大的政治，共识是奋进的动力。广泛凝聚行动共识是城市基层社会治理的重要一环，没有基本的社会价值认同与相互包容的文化共识，就难以在城市基层社会治理中形成感召力与社会凝聚力，城市基层社会治理的集体力量和整体效能就难以发挥。城市基层社会治理主体是多元的，既需要政府、社会、公众各归其位、各负其责，也需要各方具备强烈的思想和行动共识，以期协同推进。汇聚城市基层社会治理各方力量的基本前提是要有一个共同的政治基础。为此，推进统一战线参与城市基层社会治理，必须充分发挥统一战线凝聚共识、汇聚力量的法宝作用，调动城市基层多元社会主体及其掌握的资源，谋求最大公约数，画出最大同心圆。一方面，借助统一战线求同存异、体谅包容的优势，对城市基层各类社会力量进行整合，对城市基层个性化、多样化的价值取向加以引导，在思想差异与利益矛盾上达成价值共识，对城市基层不同利益群体进行沟通协调，切实平衡好他们之间的关系，规避因利益格局不同所导致的思想混乱与对立，夯实党在城市基层社会治理的群众基础；另一方面，加强对广大统一战线成员的思想引领与政治教育，教育引导城市基层人民群众自觉听党话、跟党走，不断强化他们对党的执政地位、我国政治制度深刻的价值认同，使他们自觉投身于城市基层社会治理体系和治理能力现代化的建设之中，不断坚定城市基层广大干部群众社会治理、同心共筑中国梦的理想信念。总之，加强思想引领与政治教育，大力引导人们共同推动城市基层社会治理的行

动共识，形成良好社会氛围和团结和谐的驱动力，推动搭建城市基层社会治理的“共治”结构。

## 二、推进深度参与，积极培育城市基层社会治理的共治土壤

城市基层社会治理是一项系统工程，主体并非只有党委政府，还有多元的治理主体，需要统筹协调各级各部门力量，鼓励和支持社会力量参与社会建设，打造共建共治共享的城市基层社会治理新格局。搭建“网络议事会”“居（村）民议事厅”等协商平台，形成有事多协商、遇事多协商、做事多协商的长效机制，推动解决社区治理难题。一方面，城市基层各类社会组织规模和影响力因其经济社会快速发展而不断壮大，有能力承接一部分政府转移的职能，但直接或间接参与城市基层社会治理程度较低，统一战线能够引导他们深度参与城市基层社会治理实践，取得协作治理主体的身份，让其发挥积极作用；另一方面，合理界定城市基层政府的职能边界，促进简政放权，提升治理效能，将不宜由政府配置的社会资源转移给市场、社会，强化城市基层组织建设，提升城市基层自治能力。政府在社会基本公共服务供给、基础社会资源配置方面承担重要责任的同时，进一步引导全社会参与城市基层社会治理，妥善处理政府与社会、市场之间的关系，明确界定各自职能，积极引导不同社会组织参与城市基层社会治理，最大限度激发治理活力，最大限度培育城市基层社会治理的共治土壤。

## 三、健全治理体系，切实提升城市基层协商与专项监督水平

有事好商量，众人的事情由众人商量，提升城市基层协商与专项监督水平，是实现党的领导的重要方式，是城市基层民主政治的特有形式和独特优势。要充分发挥统一战线优势作用，不断健全社会治理体系，推进政党协商、政协协商与基层协商的有效衔接，把协商民主的理念方法融入城市基层统战工作中。同时切实开展好专项民主监督工作，为实现城市基层社会治理体系和治理能力现代化提供良好的民主协商环境和社会监督机制。一是借

助城市基层统战团体和社会组织开展好城市基层协商民主活动,加强城市基层协商民主建设。城市基层统战团体和社会组织往往具有一定的专业性,覆盖和联系特定的城市基层社会人士,广泛搭建同各方面群众的联系,围绕城市服务、民生改善、教育医疗等居民关注的领域进行调研,充分听取和反映城市基层社情民意,及时回应城市基层群众合理合法的利益诉求,可以更好地解决城市基层群众的实际困难和问题,促进城市基层社会和谐稳定。二是开展好城市基层社会治理专项民主监督工作,发挥统一战线民主监督优势。开展专项民主监督工作对于贯彻统一战线,完善城市基层社会治理体系,增强党委政府决策的科学性具有重要作用。为此,要围绕创新社会治理体制、构建公共管理和社会服务体系等问题,通过与相关政府部门对口联系等渠道,组织城市基层各民主党派、工商联和无党派人士开展联合调研,积极建言献策,促进城市基层社会治理决策更加科学民主,真正在城市基层营造有事多商量、遇事多商量、做事多商量的良好氛围。总之,健全城市基层治理体系,加强城市基层协商民主的本质是城市基层群众当家作主。

#### 四、坚持重点突破,着力做好统战关键领域和典型人物工作

统一战线参与城市基层社会治理需要着重做好重点领域和重要群体的工作,从意识形态、工作载体、工作方法、治理手段等方面,对城市基层统战工作进行创新和改革,切实发挥其重要作用。一方面,立足城市基层新社会阶层人士统战工作任务重的实际,坚持“充分尊重、广泛联系、加强团结、热情帮助、积极引导”方针,推进城市基层新社会阶层人士统战工作。坚持党委对城市基层新社会阶层人士统战工作的领导部署,打造“全域化、纵深化、科学化”统战工作品牌。突出城市基层新社会阶层人士联谊会这个中心,凝聚城市基层新社会阶层人士,提升城市基层新联会工作的凝聚力,实现城市基层统战工作的全覆盖;在城市基层新社会阶层人士相对集中、工作基础较好的街道(镇)建立新联会分会,将新联会工作下移,推动城市基层新阶层人士工作纵深化;覆盖城市基层大领域,将新联会工作触角延伸到城市社区、园区、景区、商区、楼宇、商圈等领域,形成城市基层新联会工作新的着力点。另一方面,立足城市基层少数民族人员众多的实际,做好其思想引领工作。注重发挥城市基层创业

典型的示范效应,积极组建城市基层独具特色的文明志愿队、创业展示室、双语培训室等,大力开展城市基层文明创建和民族团结进步创建工作,着力提升城市基层少数民族管理和服务水平,不断巩固城市基层各民族共同奋斗的政治基础,促进城市基层各民族交往交流交融,不断增强城市基层人民群众的获得感幸福感安全感,为城市基层经济社会发展营造和谐安定的社会环境。

#### 五、强化队伍建设,不断提升城市基层社会治理的统战效能

千秋基业,干部为本。培养造就一支政治强、业务精、作风正、品行高的高素质统战干部队伍,是提升城市基层社会治理统战效能、推动经济社会高质量发展的强大引擎。因此,必须切实按照治理体系和治理能力现代化的要求,强化城市基层统战干部队伍建设,着力打造一支高素质的城市基层统战干部队伍。首先,高度重视城市基层统战部门领导班子建设。城市基层领导班子是城市基层统战部门落实党中央决策部署、推动统一战线与城市治理资源有效整合的“指挥部”,发挥着总揽全局、协调各方的关键作用。为此,必须配齐配强城市基层社会治理领导班子队伍,发挥其统筹领导作用和带动示范效应,尤其注重提升领导班子的城市基层治理能力。其次,进一步加强城市基层统战干部培养选拔力度。要发挥各级社会主义学院在统一战线人才培养方面的优势,提高城市基层统战干部的理论素养和业务水准,同时畅通城市基层干部职务晋升空间,将思想素质好、群众基础好、工作能力强的城市基层统战干部选拔到关键岗位,重点培养。再次,进一步强化城市基层统战干部服务经济社会发展意识。要重视引导城市基层统战干部立足党委政府中心工作,将自身优势和专业所长应用于服务城市基层发展。最后,要紧密联系城市基层统战对象,注重发挥统一战线广大成员的专业优势,将他们的优势作用切实运用到参与和服务城市基层治理的实践中来。总之,提升城市基层社会治理的统战效能,要用好人才、干部这个第一资源,高度重视城市基层统战部门领导班子建设,进一步加强城市基层统战干部培养选拔力度,强化城市基层统战干部服务经济社会发展意识。

作者单位:中共重庆市渝中区委党校

责任编辑:钟学丽

# 从三湾改编领悟新时代党建工作规律

申 川

1927年9月29日,毛泽东领导的秋收起义部队在江西省永新县三湾村举行了中国共产党历史上具有深远影响的三湾改编。毛泽东创造性地提出了支部建在连上、建立士兵委员会、实行军队民主等伟大举措,成功地将一支精神“颓败之师”改造成为一支能打胜仗、有信仰的英勇顽强之师,其卓有成效的党的建设实践对于新时代党建工作具有重要的启示意义。

## 一、从工农武装的艰难蜕变,领悟党建工作之“力”

### (一)连续失利队伍散

1927年9月19日,秋收起义部队在攻打平江、浏阳、醴陵遭受重挫失利后,到达湖南浏阳文家市集结。队伍损失惨重,由四个团五千余人减少到一千五百余人。根据敌强我弱的形势,毛泽东果断放弃了“浏阳直取长沙”的冒险计划,由文家市转兵,向敌人统治力量薄弱的罗霄山脉进发。路上又遭遇敌军的伏击和地主反动武装的偷袭,部队伤亡近1/3,起义军总指挥卢德铭牺牲,收编团长邱国轩叛变,部队士气低落、思想混乱、军心涣散、逃跑成风,弥漫着消极悲观的情绪。这时的队伍一击即溃、一松就散,毛泽东心急如焚,思考着这支部队的前途和命运。

### (二)九陂调研寻良方

1927年9月27日傍晚,在距离三湾约十五公里之遥的九陂村,部队得到短暂休整。在九陂村的短短两天中,毛泽东不顾脚底的伤痛,深入连队了解情况搞调研。当得知何挺颖担任指导员的连队里政治气氛浓,没有一个逃兵,毛泽东便三次找何挺颖谈话,请教如何带兵:部队为什么抓不住,逃兵这么多?何挺颖认为,问题的关键是党对队伍的领导和影响力没有贯彻到基层士兵当中。部队党组织太少,党员人数也太少,连一级没有党组织,不能将党的影响渗透到每一名士兵,要在每一个连队上建立党的组织,这样才能抓住士兵和部队。<sup>[1]</sup>通过两天的九陂调研,毛泽东逐步认识到抓部队必须抓士兵,抓士兵必须抓基层,抓基层就要抓好党的基

层组织。夯实部队基层党组织建设是解决问题的关键,要把支部建在连上,发挥基层党组织团结士兵、凝聚队伍的战斗堡垒作用。

### (三)三湾改编出奇效

1927年9月29日,来到江西永新县三湾村,秋收起义的队伍已不足千人。毛泽东连夜主持召开前敌委员会扩大会议,决定对部队进行整顿和改编,宣布了三件事:第一,把部队由原本的一个师缩编为一个团;第二,建立党的各级组织和党代表制度,支部建在连上,班、排设党小组,连以上设党代表,营、团建立党委;第三,部队内部实行民主制度,在连、营、团三级建立士兵委员会,在政治上官兵平等,经济上公平。<sup>[2]</sup>就这样,三湾改编让这支队伍重获新生,工农群众出身的士兵,坚定了党的领导,自觉自愿跟着共产党,旧军队出身的士兵,改掉了不良作风和习气,树立了理想信念。经过三湾改编的整顿改造,整个队伍却发生了革命性的重生。

### (四)党建工作显伟力

党建工作不是虚事,而是实功。三湾改编能够将一支“颓败之师”改造成一支有理想、有信仰,能打胜仗的英勇“顽强之师”,靠的是党的领导贯通整个队伍和党组织扎实有力的党建工作。加强党对军队的绝对领导,为部队注入政治灵魂,严明党的政治纪律,指明前进正确方向,彰显了党的政治领导力;红军艰难奋战而不溃散,即使建制被打散,仍能成立临时党组织,重组再造新生继续战斗,凸显了党的组织凝聚力;把党支部打造成为淬炼思想、铸就信仰的熔炉,用党的理想信念纯洁教育队伍,提升思想觉悟,改造旧军队的军阀习气和作风,显示了党组织的教育锻造能力。新时代党建工作,要切实解决工作中存在的重形式轻内容、重过程轻结果、重数量轻质量等问题,不断提升党建工作质量和实效,继承和发扬我们党历史上形成的光荣传统和成功经验,不断夯实党建工作向深处和实处用力,不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力,不断彰显新时代党建工作的伟力。

## 二、从“支部建在连上”的伟大创举，领悟党建工作之“本”

### （一）抓实党的领导，铸牢政治“灵魂”

三湾改编前政治工作缺乏根基。起义部队有小资产阶级出身的党员、有拿起梭镖的农民、有放下煤铲的矿工、有旧军队习气的官兵、有刚刚收编土匪武装等组成，成分比较复杂。军阀作风显著，土匪流寇习气严重，革命动机不纯，军心涣散纪律松弛，情绪消沉前途迷茫等思想问题突出，亟待开展思想政治工作。在三湾改编前，因党组织只建在团一级，基层连队没有建立党的组织，基层士兵的思想状况和生活情况，得不到及时了解反馈和解决，政治工作没有坚实的基础，党的领导和指挥意图也不能有效传递到士兵和群众当中。思想政治工作是党的工作的生命线，不能构筑空中楼阁，不能浮于表面。必须要紧紧抓在手上，做在日常，落实于基层和群众，真正实现思想政治工作深入基层、深入群众、深入人心，教育引导群众听党话、跟党走。

三湾改编后党的领导直达基层。党建工作的核心所在，就是要抓实党的领导，从而增强党组织的整体凝聚力和战斗力，确保党的决策部署得到贯彻落实。抓实党的领导，就必须铸牢组织系统中每一个成员的政治“灵魂”，这样才能真正实现领导和影响这支部队。三湾改编的真正意义，就是通过健全夯实基层连队党支部建设，将党的领导和影响传递到基层连队的每一名士兵和群众当中，让每一个个体真正懂得为什么而打仗，如何才能打好仗，从而为凝聚团结整个队伍赋能注魂。正如毛泽东同志所言：“一个人活着要有心脏，党支部就是连队的核心。把连队党支部建好，让连队的核心坚强地跳动起来，才能使党的血液流贯我们这支部队的全身。”<sup>[3]</sup>

### （二）打通组织体系，锻造强健“形体”

党建工作的一个根本追求就是要形成并增强党组织的战斗力，这样才能在艰难险阻的困境中和攻坚克难的战斗中确保完成党的使命和任务。党的战斗力来自党组织的系统组织能力，而非单个个体力量的总和。党的组织是一个由中央到地方再到基层的有机整体。整体上，必须上下贯通、“经络”通畅，才能形成工作合力和整体战斗力。三湾改编正是通过建立健全部队各级党的组织和制度，特别是夯实基层连队党的组织，打通了部队组织体系的“最后一公里”，才真正实现了队伍系统的整体凝聚力和战斗力。建设坚强有力的组织体系，塑造强健的组织“形体”，形成强大的整体战斗力，就要

打通组织体系的各个关节，消灭“拦路虎”、破除“中梗阻”、打通“断头路”。

### （三）打造过硬队伍，夯实党建“根基”

“水口”建党的生动实践。三湾改编实现了工农武装由精神“颓败之师”向英勇“顽强之师”的涅槃重生，靠的是党通过对这支队伍的“灵魂”贯注和组织改造而造就的一支政治和能力过硬的队伍，进一步讲，靠的是扎实有力的党建政治工作。用卓越的党建工作团结凝聚基层的每一个连队，让优秀的党员骨干带动影响底层的每一名士兵。而三湾改编时，基层连队的党员并不多，思想觉悟也不高，毛泽东就特别注重从优秀的工农士兵中发展新党员。半月后，秋收起义队伍到达炎陵水口镇，毛泽东亲自示范，在叶家祠的小阁楼上，主持六名新党员的入党宣誓仪式，组织发展了三湾改编后第一批新党员，并号召其他连队参加观摩学习。七天后，毛泽东在江西遂川县大汾圩，又亲自主持特务连八名新党员入党宣誓仪式。随即，发展新党员的工作在各个连队迅速展开，“支部建在连上”原则得到进一步贯彻落实，不断夯实了部队党建工作的根基。

党建工作的本质要求。党建工作的根基在哪里？就是要打造一支政治过硬、能打胜仗的党员队伍和党建工作队伍。这是建设新的伟大工程的实力象征，也是做好党建工作的前提条件。没有这样一支素质过硬的党员队伍和党建工作队伍，我们的党建工作就不能落到实处、产生实效，就会出现弱化、虚化、边缘化的问题。某些地方和部门的党建工作，之所以没有实际效果，反而认为这是增加工作负担，与中心工作脱节，走走过场应付上级检查，没有任何党建质量可言。产生这些问题的原因很多，但最根本的是不懂得党建工作的本质是什么，不懂得党建工作的根本着力点在哪里，也就做不好高质量的党建工作。人的因素是第一位。党员干部、党建工作者如果不理解党建的真正内涵，不会做党建、不想做党建、不重视做党建、不研究做党建，那么，党的建设质量就可想而知。充分领悟党建工作的本质要求，真心实意地做好党建工作、做对党建工作，百年大党才能永葆青春与活力。

## 三、从“士兵委员会”的民主实践，领悟党建工作之“机”

新时代的党建工作要“以调动全党积极性、主动性、创造性为着力点。”<sup>[5]</sup>紧紧抓住这个着力点，不断创新党建工作方式方法，激活党建工作活力，释放党建工作能量。“士兵委员会”民主实践的成

效,充分证明了:发扬组织内部民主,实行民主制度,是调动组织成员积极性主动性创造性的重要工作方法。党建工作要做好,必须要激活党建工作之“机”,这个“机”就是要善于调动党员主体的“积极性、主动性、创造性”,不断增强党的生机和活力,切实增强党组织的创造力、凝聚力、战斗力。

#### (一)“士兵委员会”的民主实践

工农革命军在三湾村驻扎仅仅五天,便实现了由军心涣散向士气高昂的蜕变,当部队离开出发时,村里群众夹道欢迎,全体官兵士气高昂。为什么一个“颓败之师”在短短五天时间里,士气面貌就焕然一新呢?一个重要原因就是三湾改编中实行了军队内部民主,在连、营、团三级建立士兵委员会。政治上官兵平等,官长不能打骂士兵,士兵可以监督官长,士兵有开会说话的自由;经济上账目公开,普通士兵可以参与伙食管理,士兵和官长同甘共苦。一改旧军队军阀作风和雇佣兵性质,使士兵认为部队就是自己的队伍,不是为他人打仗,而是为自己为人民打仗,极大地激发士兵的革命热情。队伍中逐渐形成了官兵一致平等的新型官兵关系。“同样一个士兵,由于军队内部民主主义的实施,昨天在白军队伍还不勇敢,今天在红军队伍里虽然条件不如白军,但因为红军是自己的队伍,为自己打仗,心情舒畅、精神得到解放,打仗就变得很勇敢。”<sup>[4]</sup>

(二)调动积极性主动性创造性,激活党建工作之“机”

要让党员切身感受自身的主体地位。习近平总书记指出:“党员是党的肌体的细胞。党的先进性和纯洁性要靠千千万万党员的先进性和纯洁性来体现,党的执政使命要靠千千万万党员卓有成效的工作来完成。”<sup>[6]</sup>首先,党员所肩负的使命感源于党员主体性地位的觉醒。党员如果觉悟到自己就是这个组织主人翁的一份子,就能自觉体认到党组织的光荣初心和使命,就会愿意为之奋斗努力付出。其次,党员自身的责任感源于党员主体性地位的实现。党员拥有了主体性地位,就会把党的事业当作是自己的人生事业去奋斗追求,就能把党的工作当作是自身身份内的工作去主动作为。第三,党员的自豪感和荣誉感也源于党员主体性地位的感知。党员所感受到的自豪感和荣誉感是激励自身担当的动力源泉,党员能够为党的事业成就而感到自

豪,愿意与党组织同呼吸、共命运,皆因感受自己是这个组织的主人。要充分发扬党内民主,切实增强党员主体意识,营造良好的党内民主政治生态,让党员敢于向党组织讲真话、讲实话、讲心里话,建良言、献良策,激活党员的主人翁精神。

要让党员切实享有党员的民主权利。建立健全保障党员民主权利的相关制度和工作机制,拿出切实而有效的工作举措,贯彻落实好保障党员权利的各项制度机制,充分激发广大党员的积极性、主动性、创造性。一是要切实保障党员知情权,健全党内情况通报制度,完善党务公开制度,创新党务公开的形式,切实从制度上保障党员优先、多渠道、全方位了解党内事务;二是要切实保障党员参与权,健全民主参与的各项制度,畅通党员参与讨论党内事务的途径,拓宽党员表达意见的渠道,营造党内民主讨论的政治氛围;三是要切实保障党员选举权,充分尊重选举人的选举意志,规范完善选举制度规则,坚决防止选举中拉票贿选;四是要切实保障党员监督权,营造批评与自我批评的民主监督环境,畅通党员监督渠道,完善党员日常监督机制,切实增强全体党员行使监督权的意识和勇气。党员享有的民主权利越是得到落实和保障,党组织的生机活力越是容易得到激活和彰显。

#### 参考文献:

- [1]黄加佳,三湾改编组新军[EB/OL].(2017-08-01) <http://dangshi.people.com.cn/n1/2017/0801/c85037-29441451.html>.
- [2]中共中央党史研究室,中国共产党党史.第一卷(1921-1949)[M].北京:中共党史出版社,2011.
- [3]毛泽东.毛泽东选集(第一卷)(1991年版)[M].北京:人民出版社,1991.
- [4]毛泽东.毛泽东选集(第一卷)(1991年版)[M].北京:人民出版社,1991.
- [5]习近平.决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [6]习近平.全国组织工作会议并发表重要讲话[EB/OL].(2013-06-29) [http://www.gov.cn/ldhd/2013-06/29/content\\_2437094.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2013-06/29/content_2437094.htm).

作者单位:中共重庆市南川区委党校

责任编辑:胡越

# 充分发挥综合档案馆文化属性 助力重庆文化强市建设

龚建海

2021年初,重庆市政府发布的《重庆市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》明确提出,繁荣发展文化事业和文化产业,加快推进文化强市建设,不断提高重庆市文化软实力。档案是文化财富,是“今世赖之以知古,后世赖之以知今”的文化遗产,也是文化软实力的重要组成部分,具备与生俱来的文化属性。国家综合档案馆作为档案的集中承载地,蕴藏着大量珍贵的文化资源。深度挖掘全市各级国家综合档案馆馆藏资源,充分发挥其公共文化属性,既符合档案事业发展要求,又能够有力助推重庆市文化强市建设。

## 一、重庆市国家综合档案馆发展现状

截至2020年底,重庆市共有40个国家综合档案馆,总建筑面积约38万平方米,其中建成爱国主义教育基地24个,面积约2万平方米。馆藏纸质档案共计2000万余卷、2500万余件,电子档案18万余GB,实物档案2.2万余件,各类文献资料80万余册。2020年,提供档案利用106.65万卷(件)次,公开出版档案编研成果47种1210.6万字,内部出版档案参考资料362种2270.6万字,举办档案展览98个,展览受众超过1000万人次。可以说,经过多年努力,重庆各级国家综合档案馆馆藏档案资源结构明显改善,档案利用服务水平显著提升,基本具备了提供均等化、标准化公共文化服务的能力。

一是咨政辅政工作查考的信息中心。档案是历史主体直接形成的历史记录,是再现历史面貌最原始的材料,也是全面展现党和政府在探索中国特色社会主义革命、建设、改革历程,总结执政经验、寻求执政规律、找准决策定位的基础素材。如重庆全市各级综合档案馆保存有389.8万余卷,55.5万余件的精准扶贫档案,生动记录和反映了以习近平

同志为核心的党中央充分发挥中国共产党和社会主义国家在政治与制度方面的独特优势,坚守“以人民为中心”这一根本政治立场和价值导向,领导全党全国人民打赢脱贫攻坚战的全过程,并在服务领导决策、迎接巡视巡查、维护群众利益、保障干部权益等方面发挥出重要作用。又如,经过近30年的不懈努力,重庆市共形成161万余卷、55.5万余件三峡移民档案,通过综合档案馆提供利用达数百万人次。一方面为保障移民合法权益,维护库区社会稳定,助力移民资金监管,以及查处惩治腐败等工作提供了大量翔实佐证;另一方面也为“南水北调”等国家超级工程的有序推进提供了丰富的经验积累。

二是文化形象展示的重要平台。国家综合档案馆大部分兼具爱国主义教育基地功能,通过展陈的各类实物档案与纸质档案真实地展示了中国特色社会主义的建设历程,对于宣传中国特色社会主义先进文化,展示经济社会发展成就具有不可替代的作用。2020年,重庆市以地方国家综合档案馆为主体,通过融媒体展示的方式,采取“档案+”理念,集聚档案、文旅、媒体多方资源,组织策划“镜遇美好重庆”主题宣传活动,利用档案史料贯穿历史、风光、人文、战疫4条主线,追寻城市变迁脚步,展示全面建成小康社会的奋斗历程,为助力地方文旅建设,增强重庆文化软实力作出有益探索。特别是为配合全市抗击新冠肺炎疫情表彰工作,宣传重庆抗疫精神,推出全国首部从档案视角出发创作的抗疫题材纪实广播剧《八百勇士在孝感·一曲忠诚的壮歌》,受到社会各界广泛称赞,部分学校还将该剧作为思政课的教学资源。

三是中国精神“四史”教育的宣传阵地。档案是社会的永恒记忆,记载着共产党人坚持初心、追

寻真理的伟大历史,记载着共产党领导全国人民艰苦奋斗、勇于牺牲、敢于胜利的革命精神,为我们勾勒出—条清晰的红色血脉和—幅壮丽的奋斗画卷。在全党开展党史学习教育中,档案作为鲜活的教材,其独具的史料价值和—精神魅力,能够教育引导广大党员干部深刻认识到红色政权、新中国和中国特色社会主义的来之不易,回答中国共产党为什么“能”、马克思主义为什么“行”、中国特色社会主义为什么“好”的重要问题,激发全社会爱党、爱国、爱社会主义的热情。重庆市档案馆于近期推出的《重庆记忆——近代以来的重庆发展变迁》《民族脊梁·巴渝丰碑——中国共产党重庆革命史(1921—1949)》固定陈列展,就为全市党史学习教育提供了真实可信的学习素材,已吸引数百个党组织、1.4万余名党员干部前往参观学习,取得良好的社会反响。

虽然重庆市国家综合档案馆事业发展取得长足进步,但在文化功能的发挥上仍存在较大不足。—是公共文化属性表现不足。受历史传统因素的影响,综合档案馆的政治属性较强,保密要求较高,档案工作存在“重藏轻用”的传统观念,造成其文化服务属性较弱,与公共文化服务事业体系融入不够紧密。如“十三五”期间,重庆市新建了包括市档案馆在内的23个国家综合档案馆,总建筑面积近20万平方米,极大地提升了重庆市国家综合档案馆的硬件水平。但除市档案馆以外,几乎没有建成—个具有地方影响力的文化展示平台。—是文化产品供给能力不够。当前多数国家综合档案馆馆藏档案主要是反映本地政务活动的文书档案,体现当地经济社会发展和人民群众日常生活的档案材料较少,且针对人民群众开发的文创产品更是稀少,馆藏单一、结构不合理的情况仍然突出,难以满足社会各界对文化消费的需求。—是文化延伸服务能力不足。随着互联网等新技术的不断发展,多数综合档案馆面对百年未有之大变局,服务理念仍偏保守,满足于传统阵地开展文化服务,还未充分利用互联网等新技术延伸文化服务能力,大部分仍局限在网站信息发布,查阅与检索也停留在初级层面,数字档案馆整体建设进度滞后。截至目前,重庆全市仅建成2个国家级数字档案馆。—是服务人民

群众便民措施不实。文化产品和服务最终要通过人民群众的利用才能实现其价值。与图书馆、博物馆相比,重庆市综合档案馆在建筑设计、服务理念等方面缺乏人性化思考。如地理位置较偏僻、节假日开放不充分、基础设施建设和人文关怀不细致等,这些问题影响了人民群众对其公共服务的接受度,也制约了国家综合档案馆文化服务属性的发挥。

## 二、充分发挥国家综合档案馆文化服务属性的建议

《中华人民共和国档案法实施办法》规定,中央和地方各级国家档案馆,是集中保存、管理档案的文化事业机构。国家综合档案馆因其文化属性,具备了文化记忆、文化传承、文化教育、文化休闲和文化创新等文化功能。面对加快推进文化强市建设的全市发展战略,重庆市各级国家综合档案馆作为承担党委政府为人民群众提供档案服务的文化事业单位,理应顺应时代发展,切实担负起为社会主义文化建设添砖加瓦的重任,充分发挥综合档案馆作为公益性文化机构的天然优势,切实发挥以文化人、以文育人的作用。

### (—) 转变观念,树立档案文化服务意识

既要树立党管档案的政治意识,又要发挥以人民为中心的服务意识,切实塑造综合档案馆的公共文化形象。—是发挥党管档案体制优势,积极主动争取领导支持,加强与文化主管部门等的沟通协作,主动抛弃“坐等靠”思想,打破传统“重藏轻用”的服务观念,切实转变档案工作传统形象,做好顶层设计,优化政策支撑,将档案文化开发纳入公共文化发展专项规划,努力实现综合档案馆在公共文化建设中不缺位、不错位、不越位。—是把握档案机构改革契机,坚持“政事分开”原则,打破过去国家综合档案馆过度依赖档案主管部门的固化思维,让国家综合档案馆充分灵活地发挥专业优势,发展成为不再简单受困于档案行政职责,更好地实现其服务社会的公益职能。与此同时,各级党委还应加强对同级国家综合档案馆的监督指导,防范其作为文化事业机构,有可能在运行中过度市场化而偏离社会公益的价值取向,将国家综合档案馆打造成为提供均等化、标准化公共文化服务供给的重要平

台。三是树立走向开放的意识,找准自身工作定位,突出以人民为中心的发展思想,创新方式方法,着力谋划和加强档案公共文化服务,特别是在发挥红色档案独有的文化属性上下功夫,深度挖掘馆藏党史资源,推出红色展陈,宣讲红色故事,开发红色文创产品,为弘扬中国精神、开展四史学习教育等提供鲜活素材,彰显档案文化的服务价值。

#### (二) 扩大范围,增强文化产品供给能力

准确把握经济社会发展的档案需求及发展趋势,以人民群众需求为导向,丰富馆藏档案内容,深度挖掘档案文化资源,创作开发特色文化产品。一是优化完善馆藏构成,有广度、多层次地扩大档案收集范围,加大族谱、户籍、教育等民生档案,表演艺术、社会风俗、手工艺技能等非物质文化遗产档案,反映本地区历史、经济、文旅等特色档案以及重大事件和重要活动档案的接收和征集力度,夯实经济社会发展、公共文化的服务基础。二是打造特色文化品牌,根据本地自身特色,深挖档案文化元素,开发周边文创产品,如举办地方特色档案主题精品展,结合档案资料编研精品故事,创作档案微纪录片及影视剧作,将优秀文化精神的抽象内涵进行通俗解释和重新包装,让其贴近人民群众生活,形成具有浓郁地方特色的文化品牌。三是培育档案文创产业,鼓励支持各类互联网头部企业投入档案文化开发,为企业提供档案文化素材,开发档案文化服务功能和创意产品,培育一批具有头雁效应的平台企业,开展线上直播、有声产品等服务新方面,发展基于档案文化知识传播、档案利用经验分享的创新平台。

#### (三) 创新应用,拓展档案文化服务空间

打破传统阵地服务空间限制,加快推进全市数字档案馆建设,开发档案文化云上空间服务。一是建设档案利用服务平台(PC+移动端),统一数据标准,推动全市各级国家综合档案馆向数字档案馆转型,以此汇聚反映各地区历史、经济、文旅等特色档案以及重大事件和重要活动的数字化档案,实现全市档案文化信息资源互联互通互享,建成以文化利用为导向的档案共享查阅利用平台,让人民群众足

不出户就可以快速准确查阅自己所需要的信息。二是打造档案文化云上展馆,运用5G、三维立体成像技术、人工智能、多媒体等数字技术开发馆藏档案文化资源,将全市国家综合档案馆举办的档案文化展陈全部虚拟化上云,开展虚拟讲解、档案文化普及和交互体验等数字化服务,实现线上线下同步互动、有机融合的多维度办展,彻底解决实体展厅在地域、时间、馆藏内容等方面的限制。三是开展历史文化体验馆示范工程,选择部分具备基础条件的地方国家综合档案馆,探索5D沉浸式体验,智能升级爱国主义教育基地,依托全息互动投影、VR/AR、5G+4K/8K超高清等现代媒体技术和科技智能穿戴设备,将档案馆打造成为视听阅读、感触一体化,全面展示地方经济社会历史文化成果的示范平台。

#### (四) 以人为本,优化档案公共服务理念

改善服务环境,优化服务理念,将档案文化与休闲相结合,利用本身馆藏优势,建造改善综合档案馆软硬件基础设施,创造一个开放的、具有浓厚文化氛围的、宁静舒适的文化休闲环境。一是科学规划档案馆址,选择交通便利、人流集中、环境优美的地方,有条件地区可以与公园、文化馆、博物馆、图书馆、美术馆、科技馆、规划馆等公共文化设施集中设置,形成一个人民群众想去、爱去的文化活动区域,集中展示城市政治、经济、社会、文化、生态发展成果。二是合理优化服务时间,坚持需求导向,适应人民群众休息时间,参照图书馆、博物馆等文化机构调整开放时间,确保节假日人民群众有一个休闲的好去处。三是人性化设计布局,增设爱国主义教育展厅、珍品档案展示、文化体验智慧场景厅等,有条件的还可以设置休息厅、咖啡厅等,不断提升档案馆文化品位与科技品位,为文化休闲打造良好的空间与环境,保证人民群众在查阅档案之余还能享受档案馆的人文关怀。

作者:重庆市委办公厅副主任、市档案局局长(兼)  
责任编辑:粟超

# 高质量发展康养旅游产业的重庆路径

陈雪钧 李 莉

受新冠肺炎疫情影响,人民群众对卫生健康服务的类型和品质均提出了更高的要求。新形势下全面深入实施健康中国战略,贯彻落实市委、市政府“加快推动大健康产业高质量发展”的任务要求,探索实现康养旅游产业高质量发展的重庆路径,有利于解决好关系人民健康的全局性、长期性问题,有利于促进重庆建设世界知名旅游目的地。

## 一、重庆市康养旅游产业发展存在的问题

重庆市康养旅游产业发展有条件、有基础、有优势,但相比康养旅游发达省份,重庆市尚面临以下主要问题。

一是核心竞争优势不突出。重庆市康养旅游产业发展仍以粗放型规模发展模式为主。产业生态系统尚不成熟,产业链条较短,产业联动性和集聚性较差,缺少拥有全国影响力的大型康养旅游企业集团。康养旅游市场主体活跃度不高,尚未形成具有国际和全国影响力的康养旅游龙头企业、产业集群、产业联盟等。同时,康养旅游产业供给质量不高,缺少具有差异化特色的高品质康养旅游产品,缺少适应市场需求变化的创新产品。

二是品牌效应不强。虽然重庆市的“世界温泉之都”品牌已初见成效,但仍缺乏整体的康养旅游品牌,导致重庆市康养旅游的整体品牌知名度和影响力尚不及国内康养旅游强省(市)。在“国人最向往的十大康养旅游目的地”“国内十大森林旅游目的地”“中国体育旅游十佳精品线路和十佳精品赛事”等国内重要品牌评选活动中,重庆均没有入围,而近邻的四川、贵州、云南等西部省份均有入选。

三是外部环境欠佳。产业环境是影响产业发展的关键影响因素。课题组从公共经营资源、基础设施、产业合作网络、政策支持四个方面调研了8个康养旅游产业发达的省(市)(山东、北京、广东、上海、海南、江苏、福建、浙江)以及重庆市,调研结果显示:重庆市在公共经营资源、基础设施、产业合作网络、政策支持4个指标中均落后于8省(市)的

平均值,其中基础设施和产业合作网络指标的差距最大,反映出重庆市康养旅游产业外部环境亟待优化。

表1 重庆与8省(市)的产业外部环境比较

省份	公共经营资源	基础设施	产业合作网络	政策支持
山东省	4.26	4.48	4.40	4.71
北京市	4.27	4.67	4.23	4.50
广东省	3.78	4.47	4.19	4.21
上海市	4.17	4.37	4.07	4.03
海南省	4.40	4.02	3.80	4.10
江苏省	4.24	4.11	3.95	3.82
福建省	4.00	3.70	3.86	4.16
浙江省	4.21	3.75	3.97	3.68
平均值	4.17	4.20	4.06	4.15
重庆市	4.05	3.86	3.79	3.98

注:数据来源于课题组问卷调查,指标最大值为5,最小值为1。

## 二、康养旅游发达省份的实践探索和经验借鉴

### (一)品牌经营提升市场影响

全国共有14个省(区)明确提出建设国际(全国)康养旅游目的地品牌,并系统实施康养旅游品牌经营战略。一是培育具有全国影响力的产品品牌。海南省打造海南特色的医疗健康旅游产品品牌,推出博鳌乐城国际医疗品牌、“南药花园”“芳香花园”森林康养品牌和南药特色养生保健产品品牌。二是培育和扶持龙头企业品牌。广西重点打造西江中医养生旅游产业经济带、桂西北长寿养生度假产业经济带等五大康养旅游产业经济带,以巴马中脉国际养生都会、永福寿城百寿养生文化旅游主题小镇等重点项目树立健康养生旅游标杆,打造一批“桂字号”健康旅游高端商品,培育一批区域康养旅游基地和龙头企业品牌,“以点带线,连线成片”辐射发展全省大健康旅游产业发展。

表2 国内部分省(区)康养旅游的品牌定位

省份	品牌战略定位	省份	品牌战略定位
山西	康养山西	宁夏	康养福地
黑龙江	中国生态康养旅游目的地	海南	健康旅行、医养海南
贵州	多彩贵州·度假康养胜地	湖北	灵秀湖北, 康养荆楚
安徽	国际知名森林康养目的地	吉林	避暑休闲名省
云南	世界康体养生旅游地	河北	世界一流滨海康养旅游度假区
广西	世界健康旅游目的地	山东	仙境海岸、养生福地
新疆	国际知名康养度假胜地	青海	康养休闲之都

(二) 产业集聚推动转型升级

康养旅游发达省份普遍以康养旅游核心产业为基础,实施产业集聚战略以构筑多维康养旅游产业生态系统。一是打造产业基地、产业集群、康养小镇等康养旅游集聚型新业态,促进产业融合与跨界发展。四川省成都市温江区大力构建“三医两养一高地”全域健康产业生态圈,规划建设医学城、健康服务业聚集区、都市现代农业高新技术产业园三大园区,逐步形成医养、乐养、智养、农养、林养等全域康养旅游产业生态系统。二是打造大型康养旅游企业集团(联盟),促进产业规模化和多元化扩张。云南省专门成立云南康旅控股集团,以发挥龙头企业在文化旅游和健康服务两个万亿级产业中的引领带动作用,支撑云南打造世界一流“健康生活目的地”发展战略。黑龙江省建立“天鹅颐养联盟”和天鹅颐养经济走廊城市合作机制,构建“候鸟养老”产业生态系统。

(三) 特色产品彰显比较优势

康养旅游发达省份立足自身资源禀赋,以产品创新构建具有地方特色优势的康养旅游产品体系。一是运用“1+X”产品组合策略。“1”是指最具地域特色和竞争优势的精品,以塑造标志性的康养旅游市场形象,如海南的医疗旅游、云南的养老旅游、山东的滨海休闲旅游、黑龙江和吉林的冰雪体育旅游等。“X”是指类型多样、门类齐全、功能互补的康养旅游系列产品,以满足多元化市场需求。二是运用

新技术、新形式、新功能、新资源等创新产品。如广东省创新“医疗+旅游”模式,推出一站式康养旅游服务、“旅行社+疗养”中医药服务等。浙江、四川、黑龙江、湖南、云南、贵州等省创新“森林+康养”旅游模式,转型开发森林养生、医疗、休闲、体育旅游等森林康养旅游产品。

(四) 优良环境提供条件支撑

康养旅游发达省份通过优化产业环境,为支撑康养旅游产业高质量发展提供了基础条件支撑。一是在政策环境方面,海南、四川、云南、贵州、新疆、广西、黑龙江、青海等省份均出台了康养旅游产业专项发展规划,从顶层制度层面明确康养旅游产业的重要地位,从宏观战略上科学规划了康养旅游长远发展方向,从政策落实方面细化了扶持政策和举措。二是在基础设施方面,康养旅游发达省份重点加强医疗服务、无障碍设施、信息通信基础设施、产业信息共享系统等基础设施建设。三是在公共经营资源方面,陕西、贵州、云南等省通过设立专项产业基金作为引导资金,运用银行借贷、发行债券、融资租赁等多种融资手段更大范围撬动社会资本投资康养旅游的重点项目和基础设施。四是在产业共享平台方面,上海、海南、贵州、河北、黑龙江等省探索互联网、云计算、大数据等先进技术用于建设康养旅游产业共享平台。如海南的医疗健康旅游信息平台、上海的智慧养老服务平台、黑龙江的养老云服务平台等,有效提升了康养旅游产业的信息化水平。

三、推动康养旅游产业高质量发展的重庆路径

(一) 打响“康养重庆”特色品牌

重庆市应实施世界一流康养旅游目的地品牌战略。一是构建“1+N”母子品牌形象系统。以“康养重庆”作为母品牌,统领重庆整体康养旅游品牌形象,以温泉康养、山地生态、森林休闲、避暑养生、田园旅居、医药养生、体育休闲、文化养生等作为子品牌,凸显各区县的差异化地方特色,多维度、立体化支撑“康养重庆”形象。二是构建“产品品牌-企业品牌-目的地品牌”三位一体的品牌体系。首先,打造特色产品品牌。定期评选不同类别的本土康养旅游产品品牌,如十大温泉品牌、十大森林康养品牌、十大避暑品牌等,以培育“一区(县)一品”重庆特色康养旅游产品品牌。其次,引培康养旅游企业品牌。一方面强化招商力度以引进世界知名康

养旅游企业进入重庆市场。另一方面培育本土康养旅游企业品牌,运用政府调控和市场手段引导实力雄厚的企业通过兼并重组实现“强强联合”的跨领域、跨行业扩张,培育一批覆盖全产业链的大型康养旅游集团。引导和支持本土康养旅游企业参与国际权威行业认证和品牌评选。再次,建设成渝康养旅游先行先试区。重庆与四川协同打造成渝地区双城经济圈康养旅游先行先试区,将其建设成为西部康养旅游的高地和国际知名目的地。川渝合办国际(成渝)康养旅游产业博览会等大型品牌节事活动,合作开展康养旅游品牌营销。

#### (二)拓展康养旅游产业体系

重庆市以建设国际一流康养旅游产业体系为目标,以产业深度融合为抓手,构建“医养体文旅旅商”全域康养旅游产业生态系统。一是优化产业布局,构建“温泉康养、生态康养、医药康养”三核引领,“主城都市区、渝东北三峡库区、渝东南武陵山区”三区聚集,“一县一特色”全方位支撑的康养旅游产业体系。二是培育发展多元市场主体。采取政策引导、产业规划等宏观调控手段深化推进养老事业单位市场化改革,推进公有制疗(休)养院(所)企业化改制。设立产业发展基金,出台扶持政策鼓励和引导社会资本参与国有企业改制,运用自筹自营、PPP模式引进投资、对外租赁等方式盘活国有资产。培育和发展康养旅游小微企业,在财政资金扶持、贴息贷款、产业基金投资等方面给予扶持性优惠政策。各区(县)优先重点培育一批具有较强竞争力的康养旅游产业园区(集群)、示范基地、龙头企业、产业综合体、产业联盟等,提高重庆康养旅游产业的规模化和集约化发展水平。

#### (三)创新特色康养旅游产品

创新具有鲜明重庆特色的康养旅游产品体系。一是“医药+旅游”深度融合创新。创新体制机制试点“医院+景区”“医院+旅行社”“医院+酒店”新模式,将医疗服务植入“食住行游购娱”等旅游环节。可以选取若干温泉旅游企业、旅游景区、酒店设立医旅结合试点单位,将医院的体检科、康复科、老年病科等设置在试点单位,创新“1+X”菜单式医疗旅游产品。同时,可以将试点单位纳入公共卫生应急体系,在发生重大疫情时将其作为疫情防控的场

所。新建一批“医养旅结合”的护理型旅游养老机构,推动“农家乐”转型开发田园旅居养老旅游产品。二是温泉康养旅游植入重庆文化元素。将“新功能、新形式、新科技”植入传统温泉旅游产品,创新具有重庆地域文化特色的温泉主题实景演出、茶道与SPA体验、温泉康体运动、温泉博物馆等项目。三是创新差异化特色的生态康养旅游产品。结合重庆资源优势和差异化定位,创新体验性强、文化内涵高、表现形式新的产品,如康养文化知识沙龙、DIY创意工作坊、康养运动巡回赛等。

#### (四)优化康养旅游产业环境

重庆市应优化康养产业发展环境以夯实产业发展基础条件。一是优化顶层制度设计与深化管理机制改革。重庆市需制定康养旅游产业发展专项规划,在产业定位上确立其新兴支柱产业地位,并对其产业发展目标、任务、布局、实施策略等进行长远规划。在配套政策上,重庆市应从财政支持、税收优惠、土地供给、公共服务等方面强化支持力度。设立康养旅游产业发展领导小组,建立各区县、各部门的联席会议制度,以加强市一区(县)一乡三级政府的文旅、民政、体育、卫计、食药监、工商部门等实施协同管理与服务,提高政务服务效率和营造良好营商环境。二是整合资源加强建设康养旅游基础设施。重庆市需新建一批旅游养老院、旅游疗养院、养生保健会馆、医疗机构等,改造升级医疗、保健、养生设施设备,全面提升公共场所的无障碍设施。三是建设康养旅游共享经济平台。综合运用政策和市场手段引导实力雄厚的互联网企业、康养旅游企业开发康养旅游的共享经济网络平台,开发康养旅游信息系统,组建康养旅游产业联盟等,以搭建康养旅游产业和大数据、云计算、互联网等信息产品深度融合渠道。

**基金项目:**国家社会科学基金西部项目(项目编号:18XGL008);重庆市技术预见与制度创新项目(项目编号:cstc2020jsyj-zzysbAX0072)阶段性研究成果。

作者:陈雪钧,重庆交通大学教授  
李莉,重庆第二师范学院副教授  
责任编辑:粟超

# 重庆市大足区文化产业发展现状及对策

李远丹

文化产业是为地方经济发展赋能的活力之源,是对区县发展实绩进行考核的重要指标,也是检验全面建成小康社会质量的重要标准。大足作为重庆市唯一的世界文化遗产地,建设文化大区、强区是时代赋予我们的历史任务,也是应当承担的历史责任。

## 一、大足区文化产业发展现状

文化产业的本质在于营利性,与文化事业相对应,具体分为文化制造业、文化批发和零售业、文化服务业。分析一个地区的文化产业情况,可从一些统计数据进行总体掌握。

### (一) 规上企业方面

大足全区现有规上企业 30 家,相比 2018 年 15 家、2019 年 12 家、2020 年 22 家有较大提升,总数在考核组中排名居中。其中,文化制造业 17 家、文化批零售业 8 家、文化服务业 5 家,除盛泰光电、鼎丰机械稍具影响外,多为小规模经营,未形成产业集群。

### (二) 产业增加值方面

2020 年大足全区文化及相关产业增加值增速为 9.3%、列全市第 7 位,总量为 21.2 亿元、列全市第 16 位,与 2019 年相比上升 6 位,占 GDP 比重为 3.02%。文化及相关产业发展虽有明显进步,但增加值占比仍然偏低,尚未发展成重要产业。同时,据重庆市统计局印发的《2020 年区县全面建成小康社会监测统计指标体系》,“文化产业增加值占 GDP 比重”指标要求达到 3%。虽然大足指标目前已达到要求,但文化产业增加值占 GDP 比重分别低于全市、全国平均水平 0.87、1.47 个百分点,表明文化产业仍需要继续用力。

### (三) 产业结构方面

从文化产业分类看,文化核心领域主要属于文化服务业,但该方面占比较低。其中,大足文化制造业占比 45.1%、文化批零售业占比 11.8%、文化服务业占比 43.1%,但是全市文化制造业、文化批零售业和文化服务业分别占比 15%、14.8%、70.2%。此外,通过分析 2020 年文化产业增加值数据,文化制造业为 9.57 亿元,拉动文化产业增加值增长 10.18 个百分点;文化批零售业为 2.49 亿元,拉动增

长-0.28 个百分点;文化服务业为 9.14 亿元,拉动增长-1.37 个百分点。从三者拉动增加值占比来看,文化制造业占比过半,文化批零售业和文化服务业占比偏低。

## 二、资源分析视角下大足区文化产业发展困境

大足区文化产业发展不太乐观,呈现产业结构不合理、优势不突出、发展效益不高、高质量文化产品和服务供给不足、把握市场需求的针对性和有效性不强等问题,亟待解决。

### (一) 优势资源产业发展不强

根据资源情况,雕塑工艺品制造、金属工艺品制造等产业理应是优势文化产业,但却存在有资源无产业、有产品(活动)无产业的情况。对于经雕刻加工的工艺品制作活动,目前面临企业散弱小、产业链条短、人才极度缺乏等短板问题。对于以金属原料锻打的各种工艺美术品制作活动,存在缺少文创包装、文化元素植入等短板,这种轻文化现象仍然普遍存在。

### (二) 均势资源产业发展不够

与周边地区相比,文化制造业、文化娱乐休闲服务、广播电视电影服务、广告和会展文化服务等均势产业在发展过程中也面临一些困难。由于文化产业通常是轻资产企业,可用于抵押的有形资产较少,融资较困难,部分制造类文化企业只能以信用贷款为主进行融资。部分企业在升规选择上也有顾虑,主要在于小升规后将面临更多监管、报送更多报表、支出更多财务费用。部分落户本地的分公司,其经营数据不能直接纳入本地产业核算,属于本地注册的企业又由于营业收入未达到标准无法入统。

### (三) 弱势资源产业发展不足

弱势资源是相对于优势资源、均势资源所言,比如大足在新闻业、广播电视信息服务、出版服务等行业不具备发展优势;在设计服务、艺术表演、文化投资运营等行业短板还很大,也是弱势,但需要大力发展。目前大足区文化产业主要以传统电影院、娱乐企业、传统媒介企业(广告)为主,总体呈现量少个头小的特点。虽然近年来出台了大量

规划性文件,但落实到具体项目建设、具体文化产业上的效果却不尽如人意,没有将文化活动与产业发展的长效机制有效衔接起来。

### 三、推动大足区文化产业发展的建议

以上这些发展难题并非属于大足独有,更多的是区域普遍问题,其思考和建议具有参考和借鉴意义。对于这些问题,笔者认为发展文化产业需要为文化找到载体,运用市场观念、统计思维不断将文化与产业结合。为此,从五个角度进行了思考。

#### (一)规划角度:精准制定“一个规划”

结合国家统计局印发的《文化及相关产业统计分类(2018)》产业分类目录,科学分析全区的优势、均势、劣势产业情况,尽快根据实际编制出全区文化产业发展五年规划(2021—2025年)和年度具体实施路径。其中,需要注意三个方面。一是侧重产业发展。虽然文化产业与文化事业、文化产业与旅游产业联系紧密,但是编制《规划》时需要进行准确区分,不可混为一谈,否则容易成为一纸空泛的“文旅发展规划”,缺少针对性和工作推进的具体着力点。二是明确具体目标。根据产业周边情况、历年发展情况,横向、纵向比较并研判文化产业的发展趋势,拟定具体行动举措、投资金额、完成目标数据等,将任务具体到单位,明确到人,用“清单制、责任制、销号制”推进落实,不断见实效。三是注重考核落实。明确一位区级领导进行统筹实施考核,考核结果直接与单位年度评优、推优、领导晋升挂钩,连续两个季度考核不合格就对单位主要领导进行约谈。

#### (二)客群角度:扩大吸引“两类群体”

文化产业要么依附于创意人才的集聚,要么依附于规模化消费地,都以“吸引人”作为前提。需要针对重点消费人群,谋划有带动力、有影响力的大项目、大动作,创新文化业态才能培育新动能,拓展文化发展新空间。数据显示,“海洋公园型、主题游乐型”公园对24岁以下游客的吸引力较高,且游客的年龄段大多分布在4~6岁和小学阶段,分别占比是37%~38%、31%~33%。建议重点针对儿童群体、青少年群体,探索新技术、新手段、新模式、新业态开发激活文化资源。

其中,海洋类主题公园可采用“BOT”运作模式,以极地体验或海洋生物探秘为主题,辅以休闲娱乐、商务会所、运动养生、人居环境、酒店、景观地产等综合配套,集科普教育、游乐、购物、休闲、文化演出等为一体的大型主题旅游休闲社区,着力打造成主要旅游聚集地、科普文化传播地和标志名片。雕塑类主题公园可通过土地入市改革方式,前期由

区属国资平台负责拆迁安置、土地抵押贷款、建设基础设施、设计建设规划等,中期引进社会资本投资建设高端民宿,打造娱乐设施、商业设施等,后期国资平台通过“门票+门面租金+财政补贴”方式偿还银行贷款,以此运用社会资本撬动建设资金,快速将其打造为集文化体验、观光休闲、娱乐度假、乡村振兴为一体的新景区。

#### (三)平台角度:重点依托“三大平台”

考虑到现实情况,不应全面开花,而应优先突出块状平台,再以点带面全域推进,将手中有限的、稀缺的资源进行集中。

一是高铁新区。吸引企业投资建设石刻文化、石雕产品展示厅,昌州民俗文化博物馆等,并管理运营灯光秀等日常运营基础设施,既宣传文化,又留客驻足。打造一台青少年喜爱的、有影响力的夜间演绎节目,积极落户创作表演服务类企业,以文艺创作与表演活动、承接区内及周边地区群众文体活动管理等业务,重点培育并支持发展壮大。利用客流的不断增加,引进艺术表演类企业投资建设大型表演场馆,专为区内外文艺团体演出提供场所管理活动。重点布局景区游览服务类企业,为城市各类公园、风景区、主题乐园、植物园等提供管理服务。

二是龙水湖度假区。以吸引商务人士、老年群体和少年群体为主,从现代市场消费角度规划建设大足石刻博览园。培育壮大互联网信息服务类企业,重点提供网上新媒体、网上信息发布、会展(艺术展)等互联网信息服务,打造会展小镇。试点数字技术与文化产业融合发展,大力引进数字内容服务类企业,积极授权大足石刻造像资源,助力在动漫、游戏数字内容服务业务中既宣传本地文化又促进企业自身发展。引进休闲观光游览服务类企业,可用直升机、热气球等游览飞行服务让游客领略优美风光。

三是大足石刻文创园。以创意设计服务、工艺美术品制造和销售、艺术品拍卖及代理为主,发展特色文化创意产业。围绕以雕刻技艺、五金锻打技艺等工艺,培育壮大雕塑工艺品制造、金属工艺品制造、瓷器工艺品制造等类型企业,形成工艺美术品制造产业规模效应。积极引进落户消费性质的企业,依托文化资源不断开发石材和木材雕塑、石雕木雕工艺品等各类文化创意产品。大力发展广告服务类和设计服务类企业,为生产企业提供广告服务、工业产品和生产工艺设计服务活动。培育发展艺术品拍卖及代理类企业,工艺美术品销售类企业,在艺术品和工业艺术品市场经营活动中发力。开展文化创意产品开发试点,探索合理的收益分配

机制,促进优秀文化资源与创意设计、旅游等跨界融合。

#### (四)政策角度:全力打出“四项硬招”

一是加大宣传营销。注重全媒表达,采取H5、VR、短视频、微动漫等形式,创新推出宣传本地特色文化的短视频,面向青少年群体推出系列动漫产品,不断扩大大区文化产品、文化产业的吸引力、感染力。打造景区特色解说词,针对川渝地区中小学生学习群体,通过讲解文化故事与体验文化项目,为学生烙下难忘经历,不断扩大影响力、增强文化自信。丰富活动形式,积极策划各种论坛,参与西旅会、中国旅游日等区外各种展会,现场派发景区门票、温泉免费体验券;在重庆江北机场、成都天府国际机场、双流机场到达通道设置旅游宣传广告;与四川都江堰、乐山、资阳、南川、武隆等城市推行游客互认、门票互惠。

二是引入社会资本。挖掘资源包装项目,通过PPP模式引导社会资本投资文化产业,实现少花钱、多办事、办好事的目标。要注重企业的运营能力,政府与社会资本合作项目的关键在于运营,可以短期补贴发展,但是长期务必要有效益。要允许社会资本组成联合体,这类PPP项目内容复杂、投资过大,单一的社会资本方可能无法完成,可根据政策法规许可降低社会资本准入门槛。要加强产业PPP项目的全生命周期监管,以日常绩效监控为基础,通过科学合理的评价指标体系,客观公正地评价PPP项目管理、产出、效果和可持续性等情况,并按效付费。

三是引育产业人才。以项目建设思路聚焦人才引育工作,通过打造城乡融合示范区、大型主题娱乐社区、大师工作室、艺术实训基地等项目,形成产业人才集聚,实现以项目助推人才集聚、人才推动项目发展的良性局面。鼓励区内高校、职业院校开设“短视频创作”等文化专业课,培育本地文化产业人才。在制定《高层次紧缺人才引进办法》等政策时,重点根据本地人才情况、缺口情况、需求情况,考虑对文化产业人才的引进、培养和管理,特别是对熟悉文化经营管理,有潜力、有较大改革创新、有经营管理业绩显著的人才。对文化产业人才,若取得较大创新成果或经济效益,实行一事一议,给予优惠待遇。

四是推动改革发展。探索成立多个企业,负责不可移动文物的保护和管理活动,承接区内及周边区县节会活动、广告、演艺等方面业务,开展图书馆、

档案馆、博物馆、纪念馆的批量管理,城市公园的统一管理,文创园、博览园的定制管理,实现把目前分散的业务规模化,业务数据纳入文化产业核算统计。

#### (五)统计角度:深入开展“五个一批”

一是强化升规入统一批。根据文化产业具体分类,对文化企业升规工作坚持抓大不放小,尽快填补产业核心领域空白。加大支持“专、精、特、新”中小微文化企业发展,引导其开拓市场、扩大规模。每年新推一批规上入统企业,特别是规上企业占比较少少的行业,需要重点抓、抓重点、出成效。针对已招引项目,提前引导企业登记注册为文化企业,推动成为“四上”文化企业入库,力争全部纳入文化产业增加值核算。

二是抓牢工商登记一批。评定一个企业是否属于文化企业,可根据企业的主要业务活动或主要产品。企业在工商注册时申报主营业务活动中,将文化相关活动作为主要经营活,就可以标注为文化企业。要积极引导相关企业将文化活动注册为经营活动,及时督促其标注为文化企业。

三是加大力度清理一批。每年都会开展新一轮文化企业标注工作。要对与文化产业相关但未登记为文化企业的,进一步加强清理,引导其修改工商注册信息。尤其是大型文化服务企业,明显以文化活动为主营业务的要全部标注为文化企业入库。

四是突出文化招商一批。统筹地区招商资源,将文化产业明确为招商重点之一。注重引进反映地区文化资源优势,与现有产业互补、业态差异的规模文化企业。对新引进的文化企业争取全部在本地登记注册为独立法人。大力引进创意公司入驻,利用城市周边空闲厂房(遗产)、民房打造成乡村遗产酒店、民宿让游客体验,将本地蕴含的优秀传统文化全面融入新建项目。

五是强化政策扶持一批。加大政策扶持本地文化企业,培育发展壮大各类文化市场主体。通过政府采购、项目倾斜等方式,大力支持本地企业发展。及时完善相关优惠政策,按照文化领域大类划分,让有发展能力的行业尽享优惠政策。及时出台《文化产业税收优惠政策》,帮助文化企业用好用足税收优惠政策。每年组织本地文化企业参加全国、各省文化产业博览会、交易会,让企业走出去,把效益拿回来。

作者单位:中共重庆市大足区委党校

责任编辑:粟超

# 新闻类课程开展课程思政的探索与实践

徐华飞 王 鹏

在社会主义事业的建设过程中,只有政治导向正确、综合素质高的新闻工作者才能在纷繁复杂的形势下提炼出对受众、对国家有利的信息;才能在舆论引导的过程中树立正确的价值导向;才能在实现中国梦的过程中发挥新闻工作者应有的作用。因此,新闻工作者思政素质的培养成为我们高校培养新闻人才的重点。新闻类专业课程导入思想政治教育元素不仅能够提高教师自身思想道德素质修养,使其更好地承担起学生健康成长指导者和引路人的责任,而且还能结合专业需求培养具有正确价值观、人生观和世界观的专业新闻人才,使他们在从事新闻工作时在思想上时刻与国家发展、社会稳定保持高度一致,更好地成为符合社会主义新闻事业要求的卓越新闻传播人才。

## 一、新闻类课程开展课程思政教育的必要性

新闻工作是意识形态工作,培养具有正确意识形态和价值观的新闻工作者是新闻教育的重要使命。习近平总书记指出,新闻观是新闻舆论工作的灵魂,要深入开展马克思主义新闻观教育,引导广大新闻舆论工作者做党的政策主张的传播者、时代风云的记录者、社会进步的推动者、公平正义的守望者。然而,传统的新闻类专业课程教育更加重视对学生专业知识和具体技能的传授及训练,一定程度上忽视了对专业课程思政元素的挖掘,使得专业课程和思想政治教育融合程度低。

高校新闻类专业是培养新闻传播人才的重要阵地之一。2018年9月,由教育部和中共中央宣传部发布的《关于提高高校新闻传播人才培养能力实施卓越新闻传播人才教育培养计划2.0意见》指出,“深挖新闻传播专业课程的育人元素、育人内涵和育人功能”“打造新闻传播人才德育新模式”,明确了在卓越新闻传播人才培养中推行课程思政的重要作用。

新闻类专业课程和思想政治内容有很多相互

佐证、相互作用的地方,所以在专业课程的教学中,专业教师可以在教授专业理论和技能的同时,自然而然地把思政元素融入进去,对学生开展思政教育。在巩固通识教育的基础上深化思政教育,强化学生的思政理念和实操能力,形成全员、全程、全方位协同育人模式。最终通过新闻类专业课程思政的建设教育既培养学生的新闻理论知识、新闻实务技能,又培养学生强烈的社会责任意识、敏锐的判断能力和批判精神。

## 二、新闻类课程开展课程思政教育的探索和实践

高校课程思政建设是一项系统工程,建设这一系统工程有利于实现高校全程育人、全方位育人、全员育人的目标。推进高校课程思政建设有利于提高思想政治教育的亲和力和针对性,满足学生成长发展的需要。然而,就目前高校教育而言,课程思政理念尚未完全深入人心。因而,把新闻专业知识和课程思政理念相结合成为当务之急。基于此,本文以《新闻作品评析》《新闻学概论》《数据新闻概论》等多门新闻学专业课程为实施对象,进行新闻类课程开展课程思政教育的探索和实践。

### (一) 设计融入思政元素的教学目标和德育元素

在新闻类专业课程中推进课程思政建设首先要解决的就是教育理念的转变,而教学目标设计就是对教育理念的明确表述。推进课程思政建设第一步就是要重新设计融入思政元素的教学目标和内容。

学习新闻理论是为了了解什么是新闻,它是进行新闻实践的指导思想 and 方针;学习新闻业务是为了掌握新闻工作采写编评的方式方法;学习新闻历史是为了了解新闻起源和变化的过程;而新闻作品评析是在进一步理解新闻基本理论的基础上,结合具体新闻作品加以验证,考察作品的成败得失所在,是连接新闻实践和新闻理论之间的纽带,意义

重大。因此,在该课程教学目标的设置上要求通过课程学习,使学生在社会主义核心价值观的指导下掌握新闻作品的评析方法,提高对新闻作品的鉴赏能力,能初步判断新闻作品质量的高低之别,强化新闻文本意识,提高新闻采写能力,从而培养学生正确的人生观、世界观和价值观,树立正确的政治信仰,成为德才兼备、全面发展的新闻人才。预期学习成果包括通过该课程的学习,让学生明白新闻作品始终离不开正确的政治引导,始终需要肩负起一定的社会责任。我们目前所处的大数据时代对新闻生产方式提出了新要求。由于数据新闻在新闻实践中的独特优势,数据新闻相关课程在高校新闻类专业全面开展。学生在学习接收新的技术和媒介环境下,始终要牢记核心技术作为我国自主创新的重要突破口的作用,要加快推动新媒体核心技术和产业创新的发展,才能使我们国家在世界信息竞争中立足。在具体的数据运用中,需要在坚持以马克思主义新闻观作为指导的基础上,去从事数据采集、数据存储、数据分析及最终可视化作品的呈现,达到既符合时代发展的需要又达到精益求精的媒介专业素养的要求。

## (二) 创新教学方法,寓价值观引导于知识传授中

新媒体时代,大学生接收信息的习惯、能力和渠道比过去大大丰富,新闻类专业学生更是站在各种媒介使用的前端,传统的说教式、灌输式教学方法已经难以获得学生的喜爱。因此,新闻类课程在开展课程思政教育的过程中要创新教学方法,通过分享法、小组讨论法等教学方法引导学生思考,恰到好处地将学科知识与思想政治教育内容融汇在一起。

要结合具有较强时代感的热点事件和案例,让思政理念的学习更有温度,通过分析讨论培养学生正确看待时事热点的能力。比如,在涉及医闹事件时,帮助学生横向梳理类似事件,引导学生思考医闹事件频繁发生除了复杂的社会原因外,媒体不专业的报道尤其是网络媒体片面化、失实、猎奇的报道是否让医患关系雪上加霜?因此,在新闻实践的过程中一定要重视新闻媒体应该肩负的社会责任,做好舆论引导工作。另一方面,在对网络上的新闻

进行评析的时候首要考查的就是其真实性。虚假新闻会对国家和社会产生巨大的危害。在此基础上,通过练习再次强化学生选择、评析新闻价值要素的能力,并在点评、矫正中提高学生的评析能力和判断能力,树立正确的马克思主义新闻观。

此外,针对专业技能较强的新闻类专业课程,可以采用分层次和分阶段教学的方法,构建数据新闻流程化教学样式。在组织实验教学的时候要注重分层次、分阶段地开展教学活动,将数据新闻实验课程的实验项目分为三个层次:基础实验项目、综合实验项目和创新实验项目,由易到难、由浅到深。基础实验项目重在培养学生制作数据新闻的基础技能和素养,综合实验项目侧重增强学生的数据思维能力和表达能力,创新实验项目着力培养学生的创新能力和传播能力。同时,积极利用第三方开放平台提供的技术支撑,打消学生对数据处理和可视化存在的畏难情绪,培养学生不怕艰难的求学精神。

## (三) 全方位发挥育人功能,推动多重课堂建设

传统的专业课程教学往往只关注专业知识的讲授,在教学形式上容易固化,课程本身的育人功能被放在次要位置。课程思政元素深入人心靠的是系统的、连续的、全方位的价值输入,专业课程推动多重课堂建设需要各专业老师及时联动,组织开展多样化、健康化的各类专业实践活动。比如《新闻作品评析》课程在进行课程思政示范课程建设过程中,可组织邀请相关专业老师进行其专业角度内的新闻作品赏析宣讲会,包括从新闻心理学角度来分析虚假新闻产生的原因,中国新闻奖新媒体新闻专栏参评作品赏析,以及《新华网》数据新闻案例评析等。在具体的教学中,重视但不仅限于课堂学习,多方面利用校内校外师资资源和实践平台,形成一个相对完善的新闻类专业课程教学体系,达到全方位育人的功能。

## 三、新闻类课程开展课程思政教育的经验及思考

课程思政改革源于高校思想政治教育“边缘化”“孤岛化”,一些思政课程在教学过程中出现出勤率不高、学生听课不认真、教学形式不受学生喜爱等问题。另一方面,专业课程则更加重视对学生专业知识的传授和具体技能的训练,一定程度

上弱化了对专业课程思政元素的挖掘程度,使得专业课程和思想政治教育课程融合度低。因此,思政课程向课程思政转变具有必要性。在具体的实践过程中,我们发现课程思政内涵也可能存在偏差,急于求成、形式主义的情况需要警惕。在新闻类专业课程开展课程思政教育的过程中得出以下经验及思考。

#### (一)新闻类专业课程思政建设应当循序渐进

要把握好课程思政元素的融入程度,要始终牢记新闻专业课程的讲授还是应该以专业知识为主,思政理念的灌输应循序渐进地进行,在讲授专业知识和技能的过程中通过潜移默化的方式进行思政元素的融入。比如在讲解如何才能新闻工作中坚持新闻真实性原则的理论内容时,通过对记者有偿新闻、新闻敲诈、商业炒作的案例分析让学生明白对新闻真实性的违背将会导致媒体公信力下降、记者个人的刑事处罚等严重后果,让学生明白社会主义新闻事业必须坚持以事实为依据,用事实说话,社会主义体制下的新闻报道要坚持真实性原则。在讲授社会主义新闻事业的舆论引导功能内容时,通过具体案例让学生明白舆论力量的强大,以及社会主义新闻工作者要承担起党和人民耳目喉舌的重要作用,肩负起一定的社会责任。

#### (二)新闻类专业课程思政建设应理论结合实际

在具体教学实践中,新闻类专业课程理论内容要有系统性,便于学生形成专业知识框架。案例选择要有时代感、接近性和代表性。与学生开展的讨论话题要同时具有拓展性和思辨性,启发学生思考,恰到好处地将思政内容与专业学科知识相结合。比如在分析目前整个社会共同面临的关于虐童事件的相关新闻报道时,要结合具体案例引导学生思考如何进行虐童相关新闻事件报道角度的选择,以及虐童事件频频发生的社会原因究竟有哪些?施虐主体的总体特征是什么等。同时在教学理念上要以学生为中心,了解学生的专业水平和思想状况,分析学情,培养学生对专业课程以及思政内容的学习兴趣,增强学习的主动性。积极主动分

享学生感兴趣的内容,教师自身要储备好大量的理论和相关事件的知识量,以便充分调动学生的各方面学习积极性,从而帮助学生树立正确的三观以及马克思主义新闻观。

#### (三)要重视新闻类专业课程思政后续建设

要持续进行更加明确的教学目标和更加生动有趣的课堂设计,强调学生的主体地位,充分调动学生学习的积极性和参与性,变被动学习为主动学习;参与到其他新闻类课程思政项目的工作,形成专业课程、专业教师之间的联动,使新闻类专业课程思政达到一加一大于二的效果;开展更加多样化的课程思政建设和研讨活动,并对其进行理论的总结,搭建起新闻类专业课程思政建设资料库;运用线上线下相结合的课程形式,挖掘各种学习平台和资源,实现教学效果最大化;在相关课程接下来的教学过程中持续执行课程思政内容教学等方面,增强课程思政的后续建设内容。

#### 四、结语

新闻类专业课程思政建设是新时代加强和改进高校思想政治工作的新要求,是由新闻工作本身的性质决定的,也是一种需要持续、系统进行的工作。专业课程思政建设不应该局限于专业课程的专业知识和技能的学习,而应该把思政内容和教育融汇在整个专业课程的教学过程中,最终联动起来形成一个完整的、持久的、系统的新闻传播专业育人体系。

#### 参考文献:

- [1]赵金红.我国高校新闻学专业课程思政建设的思考与路径[J].青年与社会,2019,06(下).
- [2]李建波.推行课程思政 培养卓越新闻传播人才[N].河南日报,2019-08-06.
- [3]罗晓琴.高校“课程思政”建设论文综述[J].法制与社会,2019,6(下).
- [4]李小军,吕萌,朱琼琼.数据新闻实验课程建设与教学实践[J].新闻研究导刊,2017.

作者:浙江越秀外国语学院  
责任编辑:粟超

# 破解重庆市乡村旅游同质化困局的建议

文丰安

习近平总书记指出,要抓住乡村旅游兴起的时机,把资源变资产,实践好绿水青山就是金山银山的理念。重庆市“十四五”规划提出“加快发展休闲农业、乡村旅游”“到2025年,休闲农业与乡村旅游收入达到1200亿元”。具有强大产业辐射力和就业带动力的乡村旅游,既是推动乡村振兴战略深入实施的重要引擎,也是重庆市绘就农业高质高效、乡村宜居宜业、农民富裕富足美好画卷的重要抓手。2018年,重庆市乡村旅游收入达677亿元,同比增长32.8%,占重庆市旅游总收入的15.58%。然而,在乡村旅游发展初期,为推动其规模化快速发展,简单地“复制+粘贴”成为各地区发展首选模式,由此衍生的“千村一面”同质化问题对长足发展遇冷埋下伏笔。殷鉴不远,西安白鹿原民俗文化村作为陕西省、西安市、蓝田县三级重点建设项目,从火爆兴起到风头无两,再因同质化发展导致经营惨淡、暂停营业,乃至被公告拆除,仅仅经历了两年多时间。经调研,重庆市乡村旅游亦面临类似同质化困境,特别是景点赏花、漂流、玻璃景观等体验式旅游项目同质化竞争现象严重,赏花景点虽然开园时间各不相同,但设计风格基本上是以条状、块状、螺旋状、心型为主要的花海造型,赏花景点功能单一,大部分除了看花,没有其他娱乐、休闲配套。玻璃景观基本上是站在高处俯瞰下面的风景,热衷模仿、缺乏特色。乡村旅游同质化发展势必导致越来越严重的恶性竞争,很可能导致相当一部分景区难以实现可持续发展,亟待高度重视、及时破解。

## 一、重庆市乡村旅游同质化原因分析

经调研,重庆市乡村旅游的同质化主要表现在项目设计如出一辙、建筑风格大同小异、旅游产品千篇一律、官宣内容高度雷同四个方面,导致引不来游人、留不住游客。究其缘由,除一市之下自然地理环境、历史发展轨迹、生产生活方式、人文底蕴风貌相当,乡村旅游资源区域相似性的客观原因外,还存在以下因素。

一是可行性论证不到位。部分地区存在“是乡

村就能发展乡村旅游”“盲目追求全域旅游,没条件创造条件也要上”的发展导向,导致对本地区发展乡村旅游的可行性论证重形式轻内容,对自身自然人文资源禀赋、资源承载能力、相关基础设施条件的摸底和分析不够深入彻底,仅为赶进度,“先上马后备鞍”。

二是发展规划不清晰。部分地区发展乡村旅游没能结合自身实际和市场需求,没有明晰发展目标、思路、规模及市场前景、保障措施等,定位不明、路径不清,简单采取拿来主义,模仿跟风为主,如有自然山体,则建设玻璃栈道,开通缆车;有自然水体,则开设漂流、泳池、垂钓;有农田,则开办农家乐、天然采摘;缺乏特色资源的,则仿建古城古镇,开设步行商业街和儿童游乐项目。

三是产业结构不丰富。对本地区蕴藏在山水、村镇、民居、民俗中的文化积淀、文化信息、文化遗存未进行深入挖掘和认真解读,对文化、生态、美学价值的挖潜利用不足,为追求短期经济效益,市场定位低、深层次开发少,只是将乡村文化表象粗放放大,热衷于开发满足游客基本需求的活动项目。

五是运营监管不及时。乡村公共服务水平和综合治理能力虽得到大幅提高,但食宿质量保证、消费价格控制、车辆维修服务及医疗保障、公共环境卫生等与游客需求仍存在差距,个别地方对欺客、宰客等破坏游客乡村体验感、降低重游率的行为监管纠偏不到位、不及时,致使此类现象出现同质化效仿。

五是人才保障不充分。人才在乡村旅游可持续发展中发挥着关键作用。乡村旅游从业人员多为土生土长的农民,在乡村“空心化、空巢化、老年化”大背景下,从业人员普遍年龄偏大、素质不高,受乡村旅游软硬件条件限制,也难以吸引设计、管理、营销、服务等方面的专业人才,制约了乡村旅游的进一步发展。

六是体制机制不健全。当前,还未建立起乡村旅游动态管理退出机制,个别地区对乡村旅游的管

理还停留在静态管理、被动管理、事后管理的滞后状态,对区域内同质化竞争实时监测预警不足,部分低附加值、发展潜力低下的乡村旅游项目已烂尾或闲置,乡村旅游资金的长效投入和使用保障有待提升。

## 二、解决重庆市乡村旅游同质化问题的建议

同质化现象并不等于同质化竞争。经调研发现,自然景观和人文景点的同质化短期内难以改变,游客亦对其适度同质化表示接受和理解,但对旅游商品、体验活动、消费服务的同质化深感厌恶。中青年是乡村旅游的消费主体,消费能力强,文化需求及审美追求高,在乡村旅游中更加偏重文化感知、氛围体验及个性化服务。因此,建议从以下六个方面解决乡村旅游同质化问题,以推动重庆市乡村旅游可持续发展。

一是深挖文化特色,注重差异化发展。加强对地区风物特产、聚落建筑、文化内涵的发掘,注重当地的意象元素提炼、环境色彩烘托、乡土文化传承,精巧整合乡村空间布局与资源分布,通过村史馆展、家庭招待、小品展示、餐饮娱乐、歌舞表演等特色活动及特别体验、视觉体验、故事体验等项目,不断强化游客与村民的互动交流,努力营造或质朴、或热情、或野趣、或幽静的特色乡村文化,实现产品、服务、形象的差异化发展。

二是建立乡村旅游资源数据库,搭建乡村旅游共享信息平台,打造跨区域旅游精品线路,实现区域联动发展。乡村旅游的核心资源即“三农”资源,应对重庆市“三农”资源进行全面系统盘点,对田园景观文化资源、农耕文化资源、民居建筑文化资源、节庆文化资源、饮食文化资源、民俗风情文化资源、乡村家庭生活文化资源、乡村艺术文化资源等进行梳理分类,建立大数据库,全市一盘棋统筹全局规划、科学布局空间、优化类型结构等。要深挖区域经济发展整体特色与文化底蕴,根据消费市场需要,对旅游资源进行统筹整合,实现联合开发,打造跨区域旅游线路,推动组合连贯的旅游活动,促进旅游资源聚集区形成。

三是强化旅游基础设施建设,逐步实现交通便利化、设施景观化、风物生态化。加强旅游基础设施、配套设施和公共服务设施建设力度,以“简而不陋、朴而不鄙、土而不庸、特而不俗”的标准,切实营造出体现当地文脉的标志性村貌景观,在乡村旅游

开发过程中应该结合本地的风土人情和文化特点,突出基础设施建设的艺术性和乡土性原则,从建筑、街巷、尺度、色彩等多维度提升村落颜值,合理布置绿地、文化及健身设施,打造优美的乡村公共活动空间,营造美丽乡村美好视觉效果。应加强乡村的道路建设,逐步实现乡村交通便利化对于游客的引入和输出更加有利。

四是加强产业联动,创新多元业态。通过产业联动的方式推进旅游景点各种旅游服务项目和相关加工业务协同发展,将旅游与现代农业、文创产业、健康养老、文物保护及教育、体育、科技等相关产业深度融合,不断延伸乡村旅游产业链条,提升乡村旅游发展的产业关联带动效应与辐射溢出效应,实现乡村旅游四季经济。

五是加快乡村旅游人才培养,打造懂管理、能经营、善服务的人才队伍。鼓励引进旅游策划、经营、管理等高端人才,建立健全乡村旅游发展专业人才和从业人员教育培训体系,通过培训班、交流会、外出考察学习、点对点结对等,大力开展全方位、多层次的教育培训,组织引导大学生、返乡农民工、专业技术人员、青年创业团队等各类创客投身乡村旅游发展。

六是构建乡村旅游动态管理机制,提升乡村旅游公共服务水平和综合治理效能。建立对重庆市乡村旅游发展同质化实时监测体系,将去同质化与产业转型升级相结合,裁撤关闭部分低附加值的旅游项目,重点扶持有较高文化含量和创新潜力的旅游项目;制定完善优质旅游统一服务规范与标准,加强对乡村旅游的动态监管,及时规范影响乡村旅游体验度的失范行为,维护市场秩序及游客体验感;建立乡村旅游发展评估机制,推动各地将乡村旅游经济效益、社会效益、生态效益等有机结合;建立各景区间对话协调机制,明确不同景区的差异化发展方向与实施策略,统筹推进乡村旅游多样化、特色化发展;建立可持续的乡村旅游资金长效投入和使用机制,积极创新社会资本参与方式,鼓励和引导民间投资参与有一定收益的乡村基础设施建设运营,有效拓展乡村旅游经营主体融资渠道。

作者:《改革》杂志主编

责任编辑:粟超

# 重庆发展飞地经济存在的问题与建议

赵 智 廖明辉

作为优化国土空间布局、推动区域协调发展的有力举措,飞地经济是各地创新区域合作模式、促进区域互补共进的重要尝试。然而,由于缺乏适宜的先例遵循,重庆飞地经济发展取得一定成绩的同时,与东部发达地区相比仍存在着一些不足。随着成渝地区双城经济圈协同发展的深入,如何凝聚更多重庆元素、探索重庆飞地经济高质量发展模式等新问题日渐凸显。在助力重庆构建新发展格局、实现更高水平对外开放之时,进一步研究、解答这些问题并给出对策思路,就显得尤为迫切而紧要。

## 一、重庆飞地经济发展面临的主要问题

### (一)发展水平不高,合作方式单一

由于社会经济发展水平的差异,部分地区的发展观念、服务意识、开放水平、行政效率相对落后,对于发展飞地经济的认识不够,在思想、文化、制度等软件配套和园区基础硬件方面存在差距。硬件问题集中表现在园区配套设施不足,尤其是排污、供气、路网等生产配套,以及商贸、教育、医疗等功能配套仍待完善;软件问题主要体现在国际化水平、行政审批效率、市民文明素质等方面还有较大提升空间。软硬件差异容易让飞入企业产生水土不服,制约其经营效益与发展动力。比如平台能级低,调地空间有限,难以吸引优质企业落户,高端专业人才留存率低和吸引力严重不足,飞地经济的发展层次难以得到提升等方面。此外,相较于上海漕河泾开发区海宁分区、张江长三角科技城等的深度合作模式,目前重庆飞地经济还是以浅层次的跨区域产业梯度转移模式为主,如北碚(广东)对口支援巫山移民工业基地,经济产出并不高,园区影响力有限。

### (二)顶层设计限制,协调管理困难

飞地经济突破行政界限牵扯到两地政府,在行政管辖、政策对接、权责划分等方面存在横向协管瓶颈,可能造成飞出地与飞入地对接不畅、园区行政色彩过于浓厚、市场作用发挥不足等弊端。这些问题亟待省市级甚至国家层面作出反应,授予地方更多探索权限,用以消除飞地监管“盲区”、突破飞地发展“禁区”。

### (三)利益诉求分歧,风险分担不清

飞出地与飞入地“共治共管”对于平衡兼顾利益诉求仍显无力。表现在飞出地谋求的是拓展发展空间、完成过剩资本与产能的跨地区转移输出,飞入地更多关注的是产业转型升级、创造工作岗位、增加财政收入,二者的利益分歧会在资源价值变现、开发投入比重、产业利益分成等具体事宜中放大,延伸出的税收分配、GDP归属及土地成本分担、建设运营资金来源问题都可能构成合作障碍。此外,部分地区互惠共赢意识不强,利益分配诉求过于短视,固守自身短期得利,存在零和博弈的思想。

飞入地与飞出地所承担的风险分担不对称。在土地供给、配套完善、原材料来源、人力组织和生态环境风险管控等方面,飞入地不仅需要不菲的前期直接投入,还承担着较高的市场经济风险和重大行政决策风险。敲定的飞地合作稍有不顺,将给飞入地带来巨额的经济损失和相当被动的社会影响。而就飞出地而言,主要是存在对未来市场不确定性的担心,以及对飞入地合作质量、合作持续性的顾虑。这些都需要两个城市在平等协商框架、合理制度约束下,通过重复博弈、长期合作互动加以解决。

### (四)空间区位偏西,项目质量不高

飞地经济与空间距离的衰减关联特征较为明显,文化相通、地缘相近更有利于产业链条的打造、长期合作利益的巩固。如京津冀、长三角和珠三角中心500公里半径内,就集聚了全国六成以上的飞地园区。而重庆位于我国西南腹地,远离飞地发展模式相对较为成熟的东部发达地区,在承接东部产业转移中有一定的不利之处。现有园区多处于发展上升时期,落地项目以粗放式加工型为主,高资本和技术含量的前段研发设计、后端市场营销项目较少,产业层次较低,产业附加值有限,市场竞争力有待提升。部分园区虽然拟定了产业发展方向,但落户项目过于零散,高质量的重特大项目招引效果不佳,高端专业人才留存率和吸引力不足,高端产业链和规模经济带来的溢出效应尚不显著。

### (五)成本落差减少,同质内卷严重

近年来,资源要素价格升幅高于预期,区域土

地、人力、物流、配套、生态的成本落差有所减小,致使飞入地优惠政策同质化竞争激烈。候选飞入地为保持对飞出地的吸引力,博弈中被迫竞相加码,容易让各地方陷入无意义的内耗。这些政策内卷无疑增加了飞入地的成本压力,进一步削弱飞地经济的发展优势。

## 二、探索重庆飞地经济新模式的对策建议

### (一) 筑巢引凤优化合作环境

1. 全力补齐基础设施等硬件建设短板。遵循“先规划后建设,先地下后地上”的原则,为特殊的产业或企业提供量身定配,有针对性地提高园区污水处理、供气能力,完善水电气路网等基础设施,建设高效的物流集疏运网络体系;参照“园内小日子,园外大生活”的思路,优化飞地园区及附近土地规划,集约配套金融、物流、商贸、教育、娱乐等生产辅助和生活功能设施,统筹规划建设居住区和商贸商务区,大力发展现代服务业,满足飞地园区生产生活需要。

2. 对标最高标准推动软环境优化。培育契约精神,秉持开放包容、合作共赢的理念;在投资管理体制、贸易便利化、法制保障和产业集聚等多领域全面创新,高水平对标国际通行商务规则,为人流、物流、资金流、技术流、信息流的自由集聚创造良好的外部环境;进一步提升行政审批效率,推进跨区域电子审批、一站式服务、行政许可互认、全天候通关的探索,用优化流程、简化环节的举措来降低飞地企业的综合成本;以“文明城市”创建和社会文化事业活动为主要载体,提高民众对于文明市民的认知和参与程度,积极营造本地居民和外来人口共居共事共享共乐的社会条件,形成舆论上监督、立法上支持、道德上关怀的文明社会氛围。

3. 打造高端人才引进和培养平台。一是对于高端人才可以采取柔性引进策略,运用外聘顾问、咨询、讲学、技术合作等灵活的形式,吸纳来自国内外的高端人才及优秀成果;二是侧重于人才引进与项目、产业互动的有机结合,让招商引资与招才引智双管齐下;三是发展现代的高新技术产业,培育高端创新人才科研团队,让高端人才能够有用武之地;四是对已在渝人才,把分类别培养与滚动式管理结合起来,探索本土人才培养建设的新模式;五是高端人才提供好保障服务,解决居住、医疗、配偶就业、子女教育等方面的后顾之忧。

### (二) 明晰权责平衡双方利益

1. 加强顶层和底部设计。给具有独立法人地位的园区定向减权、放权、授权,通过计划单列的手段释放出更多先行先试的政策空间,使其能够灵活

优化地方营商环境,保证土地、规划、财政等政策的及时性和精准性;着眼长远发展对监管政策进行差异化再具体、再深化、再明确,出台操作性和针对性更强的实施细则和政策配套。

2. 确立“党委领导、专家治园、企业协商、民主管理”的监管模式。在园区党组织的统一领导下,管理专家和园区企业管理者分工共同参与管理飞地园区内部事务,管理专家主要负责提供行政服务,园区企业管理者侧重于为园区发展建言献策;利用市场手段配置发展资源,充分发挥企业的市场主体作用,引入社会力量参与飞地园区的开发、建设与运营管理;尝试共同建立机构人员精简、管理扁平高效、运行机制灵活、要素流动活跃的园区管委会,实现两地园区干部互挂、互任常态化,弱化飞地经济的区域色彩和地方标签。

3. 兼顾各方利益,合理确定利益分成。建立起科学合理的利益共享机制,着眼长远发展确定GDP、投融资、税收、进出口额度等利益分配份额,科学评定生态环境、原材料、土地、技术、高端人才等资源价值,用可持续、互惠双赢的收益来激发飞入地与飞出地共建飞地园区的内生动力。

### (三) 保证质量追求集群效益

1. 找准区域优势定位。以一盘棋的发展思想,充分考量自身在国家中的发展定位,寻找发展空间,立足区位、政策、生态、产业等比较优势走差异化飞地发展的特色道路。如,渝北在工业制造、机器人及智能装备、产业资本等方面具有较强区域优势,而广安在人力和土地成本、产业政策和配套方面有一定的比较竞争力,两地可依托高竹新区实现汽配零部件产业的互补共赢。

2. 以高新技术和重特大项目为载体实现产业层次提升、集群效益。依托现有发展优势和产业布局,培育环境适宜、规模合理、配置科学的企业集群,为引入高新技术、高端人才及重特大项目,实现综合效益的最大化做好准备;有针对性选定主导产业,围绕主导产业进行关联产业配套和基础产业支撑,塑造出科研合作、技术溢出、产业关联和协调分工特征显著的产业集群;积极争取省市甚至国家层面的支持,通过相对产业综合配套能力来吸引国内外高新企业入驻,实现国土产业空间布局的优化,促进区域产业合作与联动发展。

3. 集约探索土地利用形式,降低飞地园区建设运营成本。增加对服务外包及其他高新企业的招引力度,最大限度挖掘飞地园区存量土地的单位产出潜力;探索混合用地开发可能,提高园区商

服、公共配套用地比重,在规划指标许可内提高土地效用;通过城乡建设用地挂钩等方式,实现飞地园区土地跨区域指标调剂和易地占补保护,适当调整土地增量;通过园区整合、梯度合作、对口帮扶等途径,破解用地指标、环境承载、劳动力资源等成本瓶颈。

4. 招商引资与招才引智双管齐下。不简单依靠低成本要素、优惠政策来生拉硬拽企业硬填飞地园区,而以多元差异化政策吸引不同互补类型的企业、高端人才;试行专业招商、网上招商、中介招商、委托招商、节会招商、以商引商、产业链招商等方式,来增强重点扶持领域企业和人才入驻的吸引力。

#### (四) 内引外联激活飞地合作

1. 依托成渝地区双城经济圈,把稳飞地经济基本盘。明确重庆在先进制造业、数字产业上的发展优势,在高水平飞入互动、壮大城市都市圈的同时,还需肩负优质资源溢出、带动区域经济协调可持续发展、补齐“盆中塌陷”的使命,而内江、泸州等成渝毗邻地区则可为重庆产业飞入提供更多人力支撑、市场空间、资源与农产品供给与生态服务等。

2. 加深东西合作,拓宽飞地合作渠道。重庆在空间区位、自然资源、工业制造、内外互通等方面禀赋优越而独特,可以帮助飞地园区企业与东部优质科研院所建立长期合作机制,订单式培养专业人才,增强企业自主创新能力和科技竞争力;积极引入东部优质科教资源,争取高校分校区、科研院所分支落户园区。

3. 结合国家战略拓展国际飞地合作空间。结合西部陆海新通道、一带一路和长江经济带等国家战略,拓宽国际之间的飞地合作渠道;主动承接国内外高质量产业转移的同时,也要着眼于自身产业优势,鼓励有条件的企业到市外甚至境外开拓新发展空间。

#### (五) 优势互补创新合作模式

1. 梯度推移。对于渝东北、渝东南及其他欠发达的成渝地区,可以采用跨区域产业梯度转移、跨区域园区平台共建模式。相对发达的大都市区需尽快适应飞出地角色,致力于设备研发、工艺设计等附加值较大、辐射性较强的环节,欠发达的飞入地可主要负责成品制造环节。当然,合作中要强化飞地产业转移中的生态环保、产业升级、协同发展的思路,避免形成污染重、低端产业扎堆梯度迁移的局面。

2. 强强携手。优质资源跨区域合作模式可以

实现创新链条顶端的资源共享,放大基础产业的优势,适用于国际合作、东西关联、渝蓉协作等。就渝蓉双核而言,重庆的电子信息、汽车制造及成都的航空航天、生物医疗各有强项,可以通过研发中心共建、科研成果共享等方式,集成关键技术实现优势资源互补,合力抢占装备制造、新材料、互联网、新能源及智能汽车等新兴产业高地。

3. 内部整合。在区域内部,根据不同园区产业供应链所处的上下游位置,可发展跨区域园区平台共建模式,以自由调配产业要素来降低物流交易成本、提升产业竞争力。比如,围绕“物物互通、要素共享”的理念,将两江新区汽车产业园、西部科学城与永川凤凰湖工业园串联起来,联合建立智能汽车产业联盟,从研发、装备、生产、配送、销售、售后等环节,实现汽车产业资源的有序流动和最佳配置,打造重庆汽车工业科创走廊。

**基金项目:**2020年重庆市社会科学规划(青年)项目“成渝地区双城经济圈建设中人口集聚与产业协同研究”(项目编号:2020QNRK51);2020年四川省、重庆市社科规划“成渝地区双城经济圈”重大项目“成渝地区双城经济圈”重大项目“成渝地区双城经济圈:打造区域协作高水平样板及协同发展指数研究”(项目编号:2020ZDSC02);2020年中共重庆市委党校校级课题“重庆市人口、经济与资源环境协调发展研究”(项目编号:CQDX2020A-004)阶段性研究成果。

#### 参考文献:

- [1]李猛,黄振宇.促进区域协调发展的“飞地经济”:发展模式 and 未来走向[J].天津社会科学,2020(04):97-102.
- [2]郑峰文.飞地合作:中西部地区城镇化建设的新思路[J].理论与改革,2014(03):59-61.
- [3]姚远,刘作华,吴丙山,陶长元,刘仁龙,郑国灿,谢昭明.飞地经济与成渝双城经济圈化工人才培养模式的思考[J].广东化工,2021(08):318-317.
- [4]冯云廷.飞地经济模式及其互利共赢机制研究[J].财经问题研究,2013(07):94-102.
- [5]王璇,邹艳丽.“飞地经济”空间生产的治理逻辑探析——以深汕特别合作区为例[J].中国行政管理,2021(02):76-83.

作者:赵智,中共重庆市委党校经济管理教研部讲师  
廖明辉,中共重庆市委党校经济管理教研部副教授  
责任编辑:张波

# Chongqing Administration

## No. 4, 2021

### Main Contents

1. One-hundred -year Journey Breeding Red Treasure House Red Culture achieved Rasing One Century Glory ..... Fu Xiaolan
2. Building the Main City Metropolitan Area Welcome Room Showing New Responsibility to Achieve New Breakthroughs In the chengdu-Chongqing Economic Circle Construction ..... Liu Zhaokui
3. Continuing to Pursue the Road of Rural Revitalization by Integrating Urban and Rural Areas Striving to Write a New Chapter of Rural Revitalization in Chongqing ..... Liu Guizhong
4. Project Continue: A way to Effectively Link Poverty Alleviation with Rural Vitalization ..... Wu Yingxue
5. Solving the Problem of Form Effectively Reducing the Burden of Community-Level Governments ..... Zhou Zhenchao, Wangjingying, Wang Qijun
6. Study on the Operation Mechanism of Social Organizations' Participation in Grass-Roots Cooperative Governance in Major Public Crisis ..... Liu Qinghua, Bao Jin
7. He Chuan Ditric of Chongqing Using Four Adhere Four Transformation to Improve the Overall Level of Urban social Governance Modernization ..... Xie Dong
8. Construction of Long-Term Mechanism of Party History Education in Colleges and Universities ..... Huang Xu
9. Giving Full Play to the Cultural Attributes of Comprehensive Archives Building Chongqing into a Culturally Strong City ..... Gong Jianhai

# 《重庆行政》投稿指南

本刊采用书信、投稿系统或者电子邮件的方式投稿，建议使用投稿系统或电子邮件。无论您通过何种方式投稿，都请在文中注明您的姓名、单位、邮政地址、邮编及联系电话等，以便我们及时与您联系。

## ● 投稿方式一——投稿系统

为方便作者投稿，加强与作者交流、读者交流，《重庆行政》开通了官方网站，并设立投稿系统，网址为：[cqxz.cbpt.cnki.net](http://cqxz.cbpt.cnki.net)。广大读者可以登录该网站进行投稿，并可以通过网站了解本刊最新动态和资讯。

具体投稿方法为：

登录网站：[cqxz.cbpt.cnki.net](http://cqxz.cbpt.cnki.net)

点击进入投稿系统

注册一个用户名

以注册的用户名进入投稿系统，然后按提示逐步进行操作

完成投稿

## ● 投稿方式二——电子邮件

作者可以直接将稿件投递至本刊邮箱：[cqxz1999@163.com](mailto:cqxz1999@163.com)。

本刊限于人力、财力，来稿一般不退，请作者妥留底稿。从收稿之日起2个月内，未收到本刊刊用通知的，作者可自行处理。

**本刊已许可本刊合作单位以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文。作者向本刊提交文章发表的行为视为同意我刊上述声明。本刊反对学术不端，文责自负。凡有抄袭，一经查出，将严肃处理。**

地 址：重庆市九龙坡区渝州路160号

邮编：400041

联系人：胡越 刘小侨

电话：023-68583005

电子邮箱：[cqxz1999@163.com](mailto:cqxz1999@163.com)

网站：<http://cqxz.cbpt.cnki.net>



ISSN 1008-4029

