



如何进一步激发经济发达镇发展动力

当前，经济发达镇在走新型城镇化道路方面取得了一系列积极成果，但也面临着不少问题与制约。因此，亟须推进其行政管理体制方面的改革，进一步激发经济发达镇发展动力，实现基层治理体系和治理能力现代化。

□ 谢来位

经济发达镇一般指产业基础好、经济发展快、人口吸纳能力强、城镇化水平高并对周边地区具有较强的集聚辐射带动能力的镇，其发展主要依靠内生动力。当前，经济发达镇在走新型城镇化道路方面取得了一系列积极成果，但也面临着不少问题与制约。因此，亟须推进其行政管理体制方面的改革，以进一步激发经济发达镇发展内生动力，实现基层治理体系和治理能力现代化。

快速发展还存在一些制约

经济发达镇自主发展权不足，镇域经济社会文化发展受限。经济发达镇对辖区和周边地区具有较强的集聚辐射带动能力，发展势头足。而与之相对应的却是镇政府投资项目审批核准的权力不足，在一定程度上抑制了镇域经济社会发展的投资活力；规划建设行政审批权力不足，制约着发展软硬环境的改善速度；文化卫生等社会事业发展的自主权不足，制约着公

共服务效率和质量提升；镇政府权力与责任不对等的矛盾突出，制约着镇域经济社会文化的快速发展及其对周边地区的辐射带动能力。

经济发达镇行政执法权缺乏，镇域市场社会环境监管乏力。经济发达镇社会文化事务量大面广，公共安全、环境资源、市场秩序等监管任务繁重。而行政执法权在区县部门，镇政府不具备执法主体资格，对一些违法行为无权查处，只有发现、制止、报告的责任，存在“看得见管不着，管得着看不见”的突出问题，且多项行政执法权分属于区县20多个部门，容易产生多头执法、交叉执法，造成镇政府“不得不管”但又“无权去管、难以管好”的局面。

机构设置过度专业化，行政效率和服务质量待提升。我国乡镇政府的机构设置和岗位设置一定程度上存在着与当前的行政体制和社会分化程度不相适应的专业化倾向。镇政府七站八所林立，服务协同比较困难。镇政府党政综合办事机构、镇属事业单位、区县部门派驻机构多达20余个，各站所人员高度分散，忙闲不均，统

一调度、资源整合、服务协同难；群众办事门难找、人难寻，往往办一件事要进多个门，行政效率和服务质量难提高。比如，镇农业工作分别由几个部门负责，不利于“三农”工作面上统筹，特别是在基础设施建设、项目资金争取、农业产业发展等方面缺乏统一规划，造成资源浪费，制约农业发展。

人事管理权分离，乡镇工作人员积极性待提高。相关条例严禁行政与事业混编混岗使用，如果乡镇政府真做到专岗专责，工作人员需求量就特别大，各岗位工作量却难以饱和，必然导致人力资源大量闲置。但行政编制与事业编制在工资待遇、考核评价、晋升通道都存在差异，“同工不同身份”“同工不同酬劳”、苦乐不均等问题十分突出，相关人员的工作积极性就受到影响。与此同时，还存在着区县部门派驻机构工作人员用管分离的情况，即区县部门派驻机构人、财、物均由区县部门管理，而主要由镇党委政府使用，镇政府“管事担责但不管人”，镇党委政府难以统筹派驻机构服务本地经济社会的发展。

有序推进行政管理体制改革

在经济发达镇发展过程中，行政管理体制改革由于法律法规限制、下放权力运行风险和区县部门下放权力积极性不高等方面的影响，关乎经济发达镇发展的重要权限下放还不够大，下放权限实用性还不强、配套性关联性政策也比较缺乏，亟须进一步推进这方面的改革。

经济发达镇行政管理体制改革要立法先行。比如由各省（市区）制定专门的意见或办法，按照法定程序对区县部门权力下放作出授权、提出明确要求、进行严格规范，就下放权力的种类、事项、标准、程序和法律后果等作出统一规定，做到重大改革于法有据。根据各区域经济社会发展实际水平，从产业基础、经济总量、发展速度、人口吸纳能力、辖区面积、公共服务能力、行政管理水平、交通区位、城镇化水平等方面，制定经济发达镇的认定指标和标准。凡是达到认定标准的经济发达镇，根据相关意见或办法，直接行使相关的行政审批权和执法权，并授予其对周边乡镇的

部分行政审批和执法权限。

下放权力应开展风险评估并分类建立风险防范机制。可组织相关专家对经济发达镇行使区县部门拟下放的审批权和执法权所面临的各类风险，如专业技术能力不足、权力滥用等开展风险评估并确立风险等级。比如，可分资源环境、市场监管、公共服务、社会治理等类别。对那些目标镇因专业技术能力不足、监管不到位等，在承接拟下放的行政审批事项和行政执法事项等方面，可能导致的对土地资源、生态环境、公共安全、市场秩序、社会治安等造成破坏或危害的风险，可设立不可逆程度确立风险等级。根据风险等级再确定下放的行政审批事项和行政执法事项，并对下放的审批事项和执法事项建立健全权力运行风险防范机制和责任追究机制。

下放权力应实行集中行政审批和综合行政执法。为便于集中监督并避免职能交叉，可将下放到经济发达镇的审批权和执法权开展集中行政审批和综合行政执法，并对集中行政审批和综合执法的执行主体、执行标准、执

行程序、法律后果、考核办法和责任追究等作出具体规定。区县部门要为经济发达镇开通行政审批和执法信息系统的使用权限，开通罚没款项缴纳系统，开通周边乡镇居民（企业）办理权限，健全行政审批前台与后台、审批与执法、执法与司法的衔接机制。

下放权力应以开发建设、释放产业和社会发展活力为重点。可将土地规划调整、城乡建设规划调整及一定范围的土地使用、临时用地、农用设施用地、农家乐、三层以上农房建设、特色效益农业和新农村建设项目立项与投资等的审批权下放给镇政府及区县部门派驻机构，增强镇政府开发建设和产业发展的自主决策能力。此外，需加大一般性转移支付力度，提高经济发达镇在城市治理、人头经费、农村基础设施维护等方面的财政保障标准，增强镇域经济社会文化发展和基础设施建设等方面的财政保障能力。

破除身份限制增强镇政府机构编制和人事管理的灵活性。镇政府一级可实行“大部门制”精简综合办事机构，实现职能整合。通过意见或办法规定，通过参公管理等方式解除行政事业固定编制的限制，允许事业人员根据自己意愿和工作岗位的需要选择身份，实现在乡镇政府层级行政事业身份的灵活转变。与之相配套的是，需制定乡镇政府行政事业身份转变的行政职务和专业技术职称的对应标准和实施办法。同时，还需加强镇党委对派驻机构人事调整的建议权、考核评价权。

国家治理

职称评价制度怎么改

□ 孙 锐 孙彦玲

对我国广大知识分子和科技人员而言，当前职称制度改革问题是与其自身发展关系最密切、受到关注度最高，也是反映最热烈的体制机制问题之一。去年，中国人事科学研究院一项针对专业技术人员的抽样调查表明，职称评价不科学正在影响着专业技术人才的工作积极性，其中，有71.9%的基层人才希望改革现行职称制度，有42.0%的工程技术人员认为当前“人才评价有问题”，67.2%的工程技术人员认为工程师职称制度对他们的“成长激励不足”。

2017年1月，中央出台了《关于深化职称制度改革的意见》（以下简称《意见》），职称评价改革再次引发热议。如何看待职称制度改革，需要首先厘清当前人才评价和职称评价中涉及的一些问题和关系。

怎样看待人才评价

按照研究层次的不同，可以将人才评价分为：组织内部人才评价（用人单位自主评价）与组织外部人才评价（人才社会评价）。前者具有较强的针对性，主要关注专业能力素质的评价，是组织内部人员培训、职位晋升、薪酬调整等的重要依据；后者具有普适性的特点，重在人才通用能力素质的评价，具有市场信号功能，以避免和减少人才市场中信息不对称的问题。两种人才评价的定位不同，发挥的作用也不同，需要区别对待，更不可以简单替代。

职称评价中有哪些矛盾

普适性与针对性间的矛盾。每个单位根据用人需求不同，需要建立不同的符合组织自身特点的人才评价体系。但是，在现有体制内单位中，普遍存在着以面向所有专业技术人员人才设立的职称评价标准作为用人单位人才评价标准的情况，导致一些单位出现“想用的人评不上，评上的人用不上”的尴尬现象。组织对人才评价的针对性需求

与职称评价的普适性供给之间存在难以逾越的鸿沟。当前建立科学分类评价制度、改变评价标准“一刀切”的措施，亦旨在解决该供求矛盾问题。在实践中，围绕上述问题，一些体制内单位在现有制度框架下展开探索，“评聘合一”与“评聘分开”成为当前的两种主要做法。然而，“评聘合一”仍未打破“能上不能下、能进不能出”的聘用困局；“评聘分开”解决了职称晋升难的问题，但又引发了评上的人聘不了、待遇上不去的问题，激化了组织内部的矛盾。

静态性与动态性间的矛盾。为规范事业单位管理，专业技术职称的总量和结构比例由政府核定，且是相对固定的。而单位内部人员的流量和存量在不断变化，人才结构比例也在调整，导致职称职数供给与需求常常失衡。例如，有的单位以引进成熟型人才为主，有的单位以引进应届毕业生为主，职称等级需求不同；有的单位因多年停招新员工，随着现有员工的退休或流出，出现高级职称职数空缺，晋升高级职称相对容易。而有的单位由于短期内新进员工较多，同时员工流出较少，导致高级职称职数紧张，职称晋升难度相对较高。职称职数供求失衡导致不同单位间人才评价结果差异拉大，评价结果不具有普适性。调研中，部分事业单位反映职称职数设置不合理，不仅不利于人才成长，也严重束缚了用人单位的手脚。

终身制与聘任制间的矛盾。自1986年以来，我国的职称制度改革进入专业技术职务聘任阶段，即作为专业技术职务，实行聘任制，有一定的任期而非终身制。然而实践中，我国的职称仍具有浓重的“身份”色彩，聘任制演变为无限期连聘，成为一辈子的光环，不仅要兑现在职待遇，退休后还可以享受相应职称等级的待遇。相形之下，美国高校的职称多与岗位聘任密切关联，既代表学术水平也代表组织内担任的职务，进入到新的学校后需要重新评定职称。同时，即使已经成为终身教授也并非意味着获得“铁饭碗”，还要接受“终身后评审”，以防止其不思进取、固步自封。

推进职称制度改革的基本趋向

根据《意见》，从评价定位看，职称改革呈现出两个趋向：对于体制内单位而言，下放职称评审权限将促进职称评价从组织外部人才评价向组织内部人才评价转变；对于非公有制经济组织和社会组织而言，职称制度体系和职称标准的改革完善，将促进职称评价与组织内部人才评价的衔接，以发挥职称作为人才社会评价的作用。

支持用人单位建立健全内部人才评价体系。相比于政府、第三方社会组织，用人单位在人才评价方面更有发言权。因此，下放职称评审权将促进用人单位建立符合自身特点的职称评价制度，更有利于人才价值的发挥和实现。当前，有的省份已经全部下放省内高校的职称评审权，从以前的政府定标准、政府评价、政府发证、用人单位聘任，向用人单位定标准、用人单位评价、用人单位发证、用人单位聘任转变，评聘主体脱节的问题得以解决，有效激发了高校的活力。但在职称总量、结构比例以及收入分配制度方面仍有较大束缚，需要进一步探索并深化事业单位用人制度改革。

推动“评”“聘”“用”三者的统一。在明确定位的基础上，厘清“评”“聘”“用”三者的关系是职称改革的关键。实践方面，有的省份的高校职称改革在下放评审权后，通过“淡化资格”改变职称终身制的观念，重点在聘用上下功夫，将“聘”“用”结合起来，让教师能上能下，大大激发了高校人才的活力。有的改革探索则是淡化职称概念，强化按需设岗、以岗定薪，即一名助理研究员也可以担任项目负责人，获得高于研究员的薪酬待遇，有效促进了青年人才的成长。有的则将职称评审、职务聘任和岗位分级统筹考虑，职称评审只评资格，回归其评价功能，不再与工资待遇挂钩；职称评审结束后，按照岗岗补缺原则，开展分级聘用工作。总体来看，第一种做法是将职称评价作为组织内部的人才评价，建立与之匹配的岗位设置、岗

位聘任、绩效考核和绩效分配制度。后两种则将职称评价视为组织外部的人才评价，弱化职称与待遇的关系，在岗位聘任、收入分配等方面主要依据组织内部人才评价的结果。上述职称改革的探索意味着职称改革需要先明确定位，然后统筹考虑“评”“聘”“用”的关系，定位不同，三者间的关系也不同。

构建实质性的人才社会化、市场化评价新体系。建立新的人才社会化、市场化评价体系需要处理好三个衔接，即组织内部人才评价与组织外部人才评价的衔接、职称与职业资格的衔接、人才培养与人才社会评价的衔接。

在非公有制经济组织和社会组织中，组织内部人才评价与职称评价、职业资格评价是分离的，甚至没有任何相关性，企业内人才参与职称评价的积极性不高，这也意味着组织外部人才评价结果的无效，导致其失去了在社会服务方面的价值。从国外的发展过程看，职业资格评价可以分为自上而下与自下而上两种方式，其中前者类似我国的职称制度，由国家制定出台；后者则是首先在民间获得广泛影响力，然后得到国家的认可，纳入国家职业资格体系。调研发现，一些大型企业集团的人才评价制度正在成为行业内人才评价的重要参考。据此，可进一步鼓励探索行业内公认的人才评价体系。

职称与职业资格衔接方面，自1994年职业资格证书制度实施以来，职称与职业资格两种制度并存。在规范清理职业资格后，结合职称的改革方向和社会需求，需构建新的人才评价体系，统筹两者之间的关系。

在人才培养与人才社会评价方面，国外的工程师资质认证制度可以提供参考，例如美国、英国、澳大利亚等国，将工程教育与工程师资质认证密切衔接，既解决了人才培养与社会需求不匹配的问题，促进了工程师的职业化发展，也为工程师资质的国际互认奠定了基础。

管理视角

（上接1版）

从打造人类命运共同体角度看，“一带一路”建设已经成为重要的实践框架。自习近平主席在2013年3月首次全面阐述、2015年9月和2017年1月进一步系统深入阐述以来，打造人类命运共同体这个重要战略思想已经充分体现在我国的对外关系中并日渐成为重要的国际话语。在政治上，我国强调坚持人类共同价值理念，即和平、发展、公平、正义、民主、自由，坚持国际关系民主化和法治化，坚持在不结盟原则前提下广交朋友，倡导建立和积极发展不假想敌、不针对第三方、平等相待、互商互谅、更富包容性和建设性的伙伴关系。在安全上，我国倡导共同、综合、合作、可持续的国际安全观，主张通过政治外交谈判和平解决国际争端和热点问题，努力营造公道正义、总体稳定的安全格局。在经济上，我国主张各国增强自身发展能力，改善国际发展环境，优化发展伙伴关系，健全发展协调机制，增进互帮互助、互惠互利，共同走出一条公平、开放、全面、创新的发展之路，实现各国共同发展。在文化上，主张包容互鉴，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流，推动不同文明不同发展模式加强对话，在竞争比较中取长补短，在交流互鉴中共同发展。在生态上，推动构筑尊崇自然、绿色发展的生态体系；呼吁和推动国际社会携手同行，共谋

（上接1版）三是中俄启动实施一系列大型合作项目，联合研发生产新一代远程宽体客机、重型直升机、建设莫斯科—喀山高铁等项目取得新突破、新进展。四是投资合作积极开展。中国国家开发银行、进出口银行与俄多家金融机构确定了新一批重大投资合作项目。海尔等一批中方企业在俄投资建厂。五是双边贸易额止跌回升，农产品、油气设备等日益成为两国经贸领域新的合作增长点。

展望未来，中俄在“一带一路”框架下的合作态势喜人，前景广阔。3年多来，中俄贸易额受地缘政治和大宗商品价格影响虽有所波动，但贸易规模稳步扩大，对华贸易在俄对外贸易中所占比重从2013年的10.5%上升至2017年初的14.7%，且涨势不衰。今年头两个月中俄贸易额增长28.8%。包括跨境电商在内，中俄新的贸易平台正在形成，物流通道多元化发展。据俄方测算，中俄欧铁路集装箱吞吐量将超过百万，2020年后“滨海1号”“滨海2号”交通走廊过货量将迅速提升规模。中俄经济关系的密切将为俄远东地区发展带来前所未有的机遇。3年

全球生态文明建设之路。“一带一路”建设正是继承和发扬以和平合作、开放包容、互学互鉴、互利共赢为特征的丝绸之路精神，把中国的发展强大与世界的进步繁荣作为一个整体来谋划，赋予古代丝绸之路以全新的时代内涵，聚焦打造绿色丝绸之路、健康丝绸之路、智力丝绸之路、和平丝绸之路，以开放促合作、以发展促安全、以平等尊重促互信协作。“一带”重在通过中国—中亚—西亚—中东欧—西欧等经济走廊的建设，贯通亚欧大陆；“一路”重在通过缅甸胶漂和实兑港、斯里兰卡科伦坡和汉班托塔港、巴基斯坦瓜达尔港、吉布提、希腊比雷埃夫斯等支点的建设，联结太平洋、印度洋、地中海。经过3年多的不懈努力，“一带一路”建设从无到有、由点及面，进度和成果超出预期。目前，已经有100多个国家和国际组织参与其中，30多个沿线国家与我国签署了共建“一带一路”的合作协议、20多个国家与我国开展国际产能合作，联合国等国际组织态度积极，以亚投行、丝路基金为代表的金融合作不断深入，一批有影响力的标志性项目逐步落地。随着更多重点地区和重点国家的项目建设持续推进，我国与沿线国家乃至更加广阔的地区将进一步结成利益共同体、责任共同体、命运共同体。

（作者系中央党校国际战略研究院副院长、研究员）