

党的二十大报告提出“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”的重要任务，党的二十大中全会通过的《党和国家机构改革方案》进一步优化和调整了我国政府机构职责。全面正确履行职责，是对领导干部的法定要求。从政治学的角度看，落实这一要求需要弄清干部岗位职责的丰富含义。对此，可以从基本职责、弹性职责、奉献职责三个角度去解读。

领导干部的岗位职责是一个科学完整的体系。基本职责是制度明确规定的必须履行的刚性岗位职责，而弹性职责是制度难以明确的“半隐性”岗位职责，奉献职责则是制度无法明确的“隐性”岗位职责。三项职责的考核难度越大，奉献精神要求越高，出现消极懈怠、执行不力等问题的概率和可能性就越大。近年来，随着党和国家机构改革的不断深化，我国政府职责体系不断朝着系统集成、协同高效的方向推进，我国政府职责体系运转的机构设置、权责分配和运行效能都得到了大幅提高，政府职责体系优化取得了重要进展。但也要看到，在一些地方实践过程中出现的一些干部不敢担责、不愿担责的深水区问题主要聚焦在没有明确职能边界的基本职责与弹性职责、奉献职责三个层面。

基本职责是显性的、刚性的，是法律法规、制度文件明确规定的必须“为”的“法定职责”。基本职责中的深水区问题是指那些应该承担的职责，但由于事务复杂艰巨，或涉及横向

部门体制性协同难，或涉及纵向机制性因素复杂，或监管与服务对象特殊等原因而依然没有明确界定的职责问题。处理这类职责事务问题往往需要地域之间、部门之间、同事之间、干群之间等协同配合，可能要耗费大量的时间与精力，相关人员极易出现拈轻怕重等消极现象，极易出现避、推、拖等推诿扯皮现象。在市场监管、民生服务与信访维权等方面，这些问题表现得尤为集中。

弹性职责中的深水区问题主要指那些由行政自由裁量权引发的问题。行政自由裁量权本来是赋予公务人员使其能因地制宜更加科学精准执行政策的，但它又是一把双刃剑，由于自由裁量的弹性空间的存在，可能会滋生寻租腐败现象。这类问题往往表现为两种形式：一是不愿使用自由裁量权，机械执行政策，不能很好地将政策灵活性与原则性有机结合起来。在政策执行时，虽无私利追求，无寻租行为，但也不愿意花时间与精力去研读政策，往往僵硬呆板执行，拘泥于政策条文，只求形似，不求神似，不能把握政策的宗旨与正义理性，不能充分释放政策自由裁量权的功能，甚或断章

基本职责·弹性职责·奉献职责

□ 徐敏宇 陈梓萱



取义，曲解政策本义，是典型的形式主义。这种职责共性特点是权责边界不明晰，在形式上难以考核、难以量化、难以监督，往往表现为教条主义、形式主义、官僚主义，结果可能是逐级消减政策效能。二是错误使用自由裁量权，背离其宗旨，利用权力弹性空间逐利寻租，尤其是在自由裁量权空间大的领域更易出现这种现

象。这两种现象在基层政策执行或行政执法实践中不同程度地存在。

奉献职责中的深水区问题是指在制度无法明确的“隐性”岗位职责上易于出现的问题。岗位的基本职责可以通过制度、政策、文件明确界定，是有限的；而岗位奉献职责则要求履职者不断创新制度、开拓新局面，不断追求岗位设计的最高

目标，职责难以清楚界定，没有固定标准，考核制度难以具体要求。在履行奉献职责方面存在的问题主要表现为两种错误形式：一种是庸、懒、散等躺平甩锅、敷衍塞责、得过且过，不愿奉献、不愿创新、不愿开拓进取。另一种是利用制度不足，借创新奉献为名，搞贪大求洋、盲目蛮干、哗众取宠；不能坚持出实招求实效，搞华而不实、投机取巧、数据造假；不能坚持打基础利长远，搞急功近利、竭泽而渔、劳民伤财。

导致这些问题的原因是错综复杂的，既涉及思想认识、执政理念、党性修养，又涉及行政体制、激励机制、本领能力等，但最主要的是制度供给精准度不足、思想认识不够、担当意识不足、奉献精神缺乏等。要有效破解深水区问题，必须实现履行岗位职责与制度建设、价值塑造、能力提升的深度融合，建立健全有效的激励约束机制。

健全勇于担责的选拔机制。科学的制度是破解问题的根本保证。应完善干事创业的体制机制，从制度源头上规制政出多门、多头管理等行政体制上的不足；不断健全领导干部岗位职责制度，完善担当作为激励机制

制，将责任风险与选拔任用有机结合，把一些勇于奉献、敢于担当、善于创新、拼命硬干的人选出来，让能者上、优者奖、庸者下、劣者汰，保证敢于创新、勇于作为的人得到重用与提拔，不断激发干事创业的原动力。

健全敢于担责的容错机制。容错纠错机制是敢于担责的制度保障。2018年5月，中共中央办公厅印发的《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》强调，宽容干部在工作中特别是改革创新中的失误错误。随之许多省市也出台相应政策，但一些地方政策依然不够科学合理，缺乏可行性，存在操作性不强现象。应进一步健全其机制，容错内容应该聚焦在开创性的、棘手的、容易引发争议的重大事务上，应建立容错纠错典型案例库，加大对敢于创新、敢于追求政策正义理性而科学灵活执行的领导者保护力度，为敢于担责的干部撑腰鼓劲。

创建能于担责的培训机制。创建领导干部能力培训的过关考核制度，尤其应突出党校（行政学院）系统的培训考核，将政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力等作为考核重点内容，考核结果应记入档案并与晋升提拔结合起来，进而增强其能于担责的本领。



不断夯实统一战线工作的基层基础

□ 郭 翔

习近平总书记指出：“党的工作最坚实的力量支撑在基层，经济社会发展和民生最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松。”统一战线是增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、巩固党的执政地位的重要法宝，统一战线工作是党的一项经常性工作。夯实党的统一战线工作的基层基础，不仅是加强统一战线自身建设的现实需要，更是夯实党的工作基础、加强基层治理的内在要求。

把握统一战线工作的基层基础地位

从内部看，在统一战线各领域工作中，基层基础工作的重要性日益凸显。统一战线工作对象是党外人士，重点是其中的代表人士。在一定时期内，党外代表人士主要分布于大中城市和传统领域，这也成为统一战线工作的重点领域和关键环节。近年来，统一战线工作对象的分布特点发生了明显变化，推动统一战线的内在结构随之变化，统一战线的基层基础地位更加凸显，在基层的党外代表人士队伍不断壮大。在经济社会快速发展过程中，各地区各领域都涌现出一大批有贡献和影响力的、具有参与公共事务意愿和能力的党外人士，其分布呈现出从大中城市向基层拓展、从发达地区向欠发达地区延伸、从机关事业单位向社会各领域蔓延、从传统行业产业向新兴行业产业扩散等结构特点，集中表现为统一战线的基层范围更广泛、统一战线的基础部分更关键，这些都对做好新时代党的统一战线工作提出了新的更高要求。

从外部看，构建党建引领基层治理的大格局，离不开统一战线工作的深度参与。在党的领导下有序开展基层治理，构建自治、法治、德治相统一，共建、共治、共享相融合的治理格局，离不开各类组织的广泛参与，统一战线已经成为其中一支不可或缺的力量。统一战线的工作原则来源于实践，统一战线的大量成员分布在基层，具有熟悉基层事务、参与基层治理的天然优

势。例如，统一战线蕴含的协商民主精神，倡导有事商量着办、大家的事大家商量着办，这本身就是协调基层复杂关系、处理基层各类矛盾的金钥匙；又如，统一战线成员大多具有参与公共事务的意愿和能力，是基层治理的重要组织者、参与者、推动者，能够利用专业技能和社会影响为基层治理赋能，打通基层治理的堵点、攻克参与不足的难题。为此，统一战线只有持续抓好抓基层打基础工作，深度融入基层党建和社会治理体系，在党建引领基层治理的大格局中找准定位、精准发力，才能将自身的显著效能持续激发出来。

发挥统一战线工作的基层基础作用

在新时代新征程上，发挥好统一战线工作的基层基础作用，需要在统战工作格局中凝聚各方共识、汇聚各方力量，在“两支队伍”建设中夯实统一战线工作基础，在坚持守正创新中丰富统一战线工作方法，在特色化、精细化方向上彰显统一战线工作成效。

完善大统战工作格局。构建党委统一领导、统战部门牵头协调、有关方面各负其责的大统战工作格局，严格落实统一战线工作责任制，是实现党对统一战线工作集中统一领导的必然要求。一是明确地方党委和部门党组在统一战线中的主体责任，明确党委（党组）书记的第一责任人责任。充分运用党委统一战线工作领导小组制度机制，由同级党委书记担任组长，由相关部门作为成员单位，将各类统战资源纳入工作范围，统筹做好党外代表人士工作，形成各个条块做统一战线工作的合力。二是统战部门发挥牵头协调作用。统战部门在做好参谋协调、督促检查等工作的基础上，重点是推动统一战线的基层基础与基层党建工作体系相衔接、与社会治理体系相融合，在同级党委领导下实现规划、资源、制度、力量的整合，作出基层治理的统战贡献。三是明确各方职责定位。针对地区和部门的统战特点，分门别类重点抓好城乡社区、企业、学校、

科研院所等领域统一战线工作，通过做好党外代表人士的工作来联系和带动更多的党外群众，夯实党的群众基础。

充实基层统战工作力量。夯实统一战线工作的基层基础、推动地区 and 部门高质量发展，“两支队伍”即基层统战干部队伍和党外代表人士队伍是关键。一方面，加强基层统战干部队伍建设，建强基层统一战线工作阵地。党组织应当坚持严管和厚爱相结合的原则，结合地区和部门的统战工作重点，认真落实《中国共产党统一战线工作条例》的要求，乡（镇、街道）党组织应当有人员负责统一战线工作，其中统一战线工作任务重的明确专人负责；统一战线工作任务重的高等学校、科研院所党委设置统一战线工作机构；统一战线工作任务重的大型国有企业党委（党组）明确机构和人员负责统一战线工作。另一方面，需要加强党外代表人士队伍建设，筑牢基层统一战线工作基础。党组织应当注重做好基层党外代表人士的发现储备、培养选拔和配备使用工作，加强思想引领、广泛凝聚共识，使基层成为党外代表人士成长成才的源头活水和广阔舞台，使基层党外代表人士经过持续的政治历练和实践锻炼，逐渐成长为政治坚定、业绩突出、群众认同的优秀人才。

推进统战方法守正创新。在推进中国式现代化进程中，统一战线需要适应基层基础工作的新要求，在方式方法上坚持守正创新。一方面，掌握和运用统一战线工作的好传统好方法。在一百多年的丰富实践中，统一战线形成和积累了大量符合实际而独具特色的工作方式和工作方法，比如民主协商、联谊交友、照顾同盟者利益等，为完成党在各个历史时期的统一战线任务发挥了重要作用，已经积淀为统一战线的优良传统。努力从这些好思路

好方法中汲取养分，是做好基层统一战线工作的必修课。另一方面，与时俱进创新基层统一战线工作方法。互联网、数字技术和平台经济快速发展，基层社会的扁平化、个体化特点日趋明显，人的思维方式、人际交往模式也在发生变化，这些因素都要求基层统一战线工作拿出新思路新方法来。基层作为统一战线最活跃的领域之一，在实践中开展了很多新探索，比如民主党派基层组织依托网络建立成员交流平台、组织成员服务社会，少数民族聚居的社区以团结互助为主题加强邻里交往和互帮互助，新的社会阶层人士运用新媒体新技术传播统战文化等方式方法，都有力推动了统一战线工作做在平常、抓在经常、落到基层。

坚持特色化、精细化方向。总体而言，统一战线涵盖政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系等五对基本关系，需要全面推进；就地区或部门而言，党外人士的总量、结构各有特点，统一战线的工作范围体现为若干重点领域。这就决定了基层统一战线需要因地制宜将面上工作与重点工作结合起来，不搞贪多求大，不搞一刀切，而是坚持走出一条符合实际情况、体现独特优势、具有丰富内涵的特色化、精细化路子，在解决实际问题过程中形成标识性强的工作品牌和工作抓手。比如，有的地区利用统一战线历史资源丰富的优势，依托知名人士和统一战线历史事件等资源，运用主题公园、文化长廊、纪念馆、理论读物等多种形式，搭建多党合作历史的教育阵地和统战文化的展示平台。又如，有的民族地区从多民族聚居的实际情况出发，以民族地区特色产业发展为抓手，打破地域界限，加强与相邻民族地区协作协同，促进各民族交往交流交融，共同铸牢中华民族共同体意识、推进民族团结进步事业。



（上接1版）

以现代化治理体系提升金融风险防控能力。中国共产党领导是中国特色社会主义制度的最大优势，做好金融工作必须坚持和加强党的全面领导。金融安全是国家安全的重要组成部分，金融高质量发展必须以现代治理体系建设提升金融风险防控能力，筑牢金融安全防线。从宏观层面看，围绕金融监管体系、政府债务管理、金融风险处置等方面着力提升金融风险防控能力。坚持全面依法治国，健全金融法律体系，建设中国特色的法治金融。全面加强金融监管体系建设，依法将所有金融活动全部纳入监管，切实提高金融监管的有效性。建立防范化解地方债务风险长效机制，建立权责一致、激励约束相容的风险处置责任机制，健全具有硬约束的金融风险早期纠正机制。从微观层面看，通过完善中国特色现代金融企业制度、健全法人治理、推进金融机构改革、加强金融机构内控体系建设等路径，提升金融机构的风险防控能力。与此同时，也要完善国有金融资本管理，拓宽银行资本金补充渠道，做好产融风险隔离。

以市场决定性作用提高金融资源配置效率。金融工作应坚持“市场导向”，坚持社会主义市场经济改革方向，处理好政府和市场的关系。围绕“使市场在资源配置中起决定性作用”这一主线深化金融市场化改革，通过建立健全市场化定价机制、推进利率和汇率市场化改革、加强金融衍生品市场制度建设、完善中国特色现代金融企业制度等路径，建立有利于市场决定性作用发挥的体制机制与政策环境。在此基础上，强化市场规则，着力打造规则统一、监管协同的金融市场。加强和改善政府宏观调控，完善市场化激励约束机制，推动金融资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化，促进金融资源配置效率提升。着力打造现代金融机构体系，培育一流投资银行和投资机构，拓展金融市场广度和深度，提高金融体系发展水平。

以高水平开放激发金融高

质量发展新动能。在确保国家金融和经济安全的前提下，通过稳步扩大金融领域制度型开放、坚持“引进来”与“走出去”并重、提升跨境投融资便利化等路径，以金融高水平开放更好地链接国内国际两个市场两种资源，使高水平开放成为激发金融高质量发展新动能的重要动力源。一方面，以高水平开放增强现代金融体系与现代产业体系以及人民美好生活需要之间的适配性。通过加快优化国际营商环境，充分发挥超大规模市场优势，完善准入前国民待遇加负面清单管理制度，形成对外资金融机构的强大吸引力，把国际金融资源有效地用于中国式现代化建设。另一方面，扩大金融高水平开放，服务好“走出去”和“一带一路”建设，稳慎扎实推进人民币国际化。增强上海国际金融中心的竞争力和影响力，巩固提升香港国际金融中心地位，提高金融业全球竞争能力，以金融高水平开放支持构建“双循环”新发展格局。

以新技术与新业态赋能金融服务体系创新。我国面临的科技革命、产业变革及社会变革等多重深刻变化对金融服务提出更高要求，驱动着金融服务体系不断创新。首先，以数字技术深化应用为基础推进数字金融创新发展。发挥数字技术对金融发展的赋能作用，创新数字金融应用场景，推进数字金融新业态新模式发展。鼓励金融机构将主体信用与交易信用相结合建立数字风控体系，探索“数字技术+产业金融”的产业数字金融模式。其次，以支持科技创新为目标，大力发展科技金融。完善中国特色的科技金融体系，支持金融机构和资本市场按照科技创新生命周期为企业提供有力的金融服务，重点支持破解重大科技“卡脖子”问题。最后，以应对人口老龄化变革为目的鼓励养老金融发展。支持具有养老属性的金融产品发展，坚持以市场需求为导向，通过产品创新、服务创新、渠道创新等路径推动养老金融供给创新，从而更好地满足多元化的养老需求。

（作者系十四届全国人大财经委员会副主任委员，南开大学校长）