

目 录

2020.1 总第018期

主管：中共南通市通州区委宣传部

主办：南通市通州区哲学社会科学界联合会

编辑委员会：

主 任 胡卫东

副 主 任 曹荣琪

主 编 陈泉江

执行编辑 陈泉江

通州社科论坛

TONGZHOU SHEKELUNTAN

2020年 第1期 总018期

领导论坛

- 3 践行新发展理念 加快“四大定位”建设
推动“强富美高”新通州建设不断取得新成果 陈永红
- 6 以担当诠释初心 以实干践行使命
奋力谱写“强富美高”新通州建设新篇章 凌 屹

新时代新思想

- 11 全面深化改革必须坚持人民主体地位 杨 曼

高质量发展

- 14 优化营商环境 推动民营经济高质量发展
通州区政协课题调研组
- 18 推动通州制造业高质量发展研究 张洁云
- 22 通州高质量发展优势与短板浅析 张国峰

三农在线

- 26 实施乡村振兴战略 建设美丽幸福通州
黄乐乐 孙淑慧
- 30 产业融合背景下通州休闲农业高质量发展的对策研究
张 梅

通讯地址：南通市通州区朝霞路88号

电子邮箱：tzqskl@163.com

邮政编码：226300

联系电话：0513-86028269

封面设计：单江东

封面图片：东方莱茵河

曹 松 摄

封底图片：花季

卑多敏 摄

社会治理

- 33 通州城市社区精细化治理的策略探析 赵秦卫

民生关注

- 36 通州居家养老服务健康发展的路径初探
石裕超 张晓燕

张謇研究

- 39 浅析张謇治水之方略 庄 兔

地方文史

- 43 弘扬优秀传统文化 讲好通州历史故事 陶国良

基层党建

- 46 通州农村基层党组织建设的困境与出路 王梦琪
50 用“一创三争”引领城管人守初心担使命 周建清

教育长廊

- 52 “新高考”“新课标”语境下的课堂教学转型琐议 凌宗伟

研究报告

- 55 新时期全面提升通州财政资金使用效益路径研究
周 鉴 张 芳 倪德俭
59 加快通州中心城区建设的几点思考 李晓东
62 推动通州外经合作高质量发展的路径研究
凌 华 钱 军

发送对象:通州区内相关部门、企事业单位及社科学会

印刷单位:南通华民彩印有限公司

出版日期:2020年1月

印 数:500册



践行新发展理念 加快“四大定位”建设 推动“强富美高”新通州建设不断取得新成果

陈永红

刚刚过去的 2019 年,通州区委把深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为统领一切工作的总纲,按照中央和省委、市委决策部署,聚焦“1+4”工作体系,统筹做好各项工作,全区经济社会发展取得新的成效,全年实现地区生产总值 1360 亿元、同比增长 6.8%;一般公共预算收入 66.7 亿元。一是加快推动经济发展高质量。扎实开展“重大项目突破年”活动,新签约重大项目 27 个,新开工重大项目 11 个。新一代信息技术、汽车及零部件、智能装备三大主导产业产值占比达 25%。新入选省“双创计划”15 人;新认定高新技术企业 114 家。出台经济高质量发展激励政策,为企业减税降费 10.9 亿元,兑现财政扶持资金 1.9 亿元,新增“四上”企业超过 200 家。二是切实提升人民群众获得感。城乡居民养老保险和医疗保险与主城区并轨,建档立卡低收入人口全部脱贫。中考成绩保持全市前列,高考本一上线率提高 13.7 个百分点。人民医院通过三级医院评审,居民上海就医实现刷卡直接结算。空气质量优良天数比例达 79.5%,市考以上断面水质 100%达标。三是全面提高党的建设引领力。高标准开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,一体化推进“四项行动”。积极探索融合党建新路径,相关经验被《群众》等媒体介绍推广。以“一创三争”为抓手,深入开展“干部素质提升年”系列活动,全方位锻造高素质专业化干部队伍。持续抓好形式主义、官僚主义集中整治,基层减负取得阶段性成效。

2020 年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年,是长三角一体化发展战略落地转化的关键之年,也是南通经济总量迈上万亿级新台阶的突破之年。做好今年以及今后一个时期工作,全区上

下要胸怀两个大局,保持战略定力,增强忧患意识,以辩证思维看待形势发展变化。要以刀刃向内、自我革新的勇气和胸怀,增强信心、埋头苦干,回答好新时代南通发展之问。一是在深入学习贯彻新思想中增强信心。习近平新时代中国特色社会主义思想是认识问题、分析问题、解决问题的“金钥匙”。要更加自觉地把新发展理念作为引领高质量发展的指挥棒、红绿灯,让新发展理念成为“强富美高”新通州建设画卷上的鲜明底色。深刻领会中国特色社会主义制度和治理体系的科学内涵、本质特征和显著优势,加快探索符合实际、系统完备、运行有效的制度体系,切实增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。二是在抢抓历史性战略机遇中增强信心。“一带一路”、长江经济带、长三角一体化发展等国家战略在通州交汇叠加,南通新机场、北沿江高铁、通州湾新出海口等多个重大基础设施与通州密切相关。要“勇”字当头、“抢”字为先,迅速找准在长三角一体化发展中的定位,拿出比肩苏南的底气、追赶苏南的勇气,推动发展理念接轨苏南,努力把“机遇优势”真正转化为“发展优势”。三是在夯实高质量发展基础中增强信心。当前,经济稳中向好、长期向好的基本趋势没有改变。从通州情况看,有强大的实体经济支撑,顶住经济下行的底气更足。要巩固和发展好前人打下的坚实基础,扛起继往开来的使命责任,增强战胜艰难险阻的信心决心,不断推动高质量发展迈上新台阶。四是在锤炼干部队伍过硬作风中增强信心。近年来,区委狠抓作风建设,接续开展“组织力提升年”“能力素质提升年”等活动。探索推行“1+1+N”工作方法,创新举办“四问通州干部大讲坛”,组织开展“创新奖”“特别贡献奖”评选,各级干部敢于

担当、主动作为、比学赶超的精气神不断彰显。要继续发扬优良作风,敢于亮丑、敢于决裂、敢于超越,努力保障和引领“强富美高”新通州建设行稳致远。

有信心就有力量,敢奋斗才有希望。通州要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,按照中央经济工作会议和省委、市委全会部署要求,坚持稳中求进工作总基调,自觉践行新发展理念,全方位融入苏南、全方位对接上海、全方位推动高质量发展,扎实开展大项目突破年活动,坚定不移加强党的全面领导,坚定不移加快“产业腹地、创新智谷、城市绿洲、幸福家园”建设,确保高水平全面建成小康社会和“十三五”规划圆满收官,推动“强富美高”新通州建设不断取得新成果。

一、进一步强化高质量发展导向,全面描绘“强富美高”新通州建设宏伟蓝图

每一个追梦的姿态,都将被定格为历史;每一滴奔跑的汗水,都将浇灌出未来。面对新的历史责任和使命,要坚持从实际出发,厘清发展思路,描绘好中国梦的通州篇章。

(一)优化城乡布局定位。顺应城市发展规律和趋势,促进各板块优势互补、错位发展,形成“一中心四片区”发展格局。中心城区坚持空间拓展与品质提升并重,成为南通城市建设的新标杆。高新区作为全区发展的主阵地,产业方面,全力以赴抓好重大项目招引和科创型企业培育,不断提升在全省全国高新区中的位次。城市方面,加快完善专项规划、基础设施和功能配套,打造宜居宜业的现代新城。金沙街道要推动老城区有机更新,做好城市功能修补和生态环境修复,提高公共服务和商业服务质量,更好地满足群众生活需求。南部片区是沪苏跨江融合试验区的重要组成部分,加快对接南通主城、融入中心城区。锡通园推进体制机制改革,主动对标高新区,强攻重大项目,加快产业集聚,着力打造南通主城东扩新支点。川姜镇重点推进智慧物流、商务商贸等项目落地,加快与中心城区双向融合。先锋街道推动环境提升和产业转型,建设南通东部服务业新城。兴东街道全力突破航空、物流等项目,加快做大做强临空产业。西部片区有效发挥沪通铁路交通枢纽资源集聚优势,成为全方位融入苏南、对接上海的桥头堡。平潮镇围绕新城建设,积极发展物流、商贸等业态,完善功能布局,打造南通城市副中心。五接镇在保护开沙岛原生态、推动长江岸线生态修复

的基础上,打造生态旅游和运动休闲特色小镇。刘桥镇发挥好交通枢纽腹地作用,加快提升产业层次和集聚度。北部片区积极培育特色产业,着力提升环境质量,建设工业化与城镇化融合发展示范区。石港镇突出制造业、旅游业双轮驱动,打造城镇发展新典范。西亭镇策应高新区产业发展,积极承接关联项目,加快与中心城区融合步伐。兴仁镇发挥紧邻南通主城优势,推动制造业与服务业良性互动,增强发展活力。东部片区大力发展现代农业、休闲旅游,加快建成省级现代农业示范园和城市生态涵养区。二甲镇提前谋划产业布局,着力优化生态环境,积极服务南通新机场规划建设。东社镇依托丰富的农业资源和生态优势,建设高品质的休闲农业聚集区。十总镇提升高标准农田质效,做好一二三产联动文章,打造现代农业示范镇。

(二)优化现代产业体系。认真研究国家产业引导政策和通州产业现状,绘制产业发展图谱,实现与苏南产业链条分工协作、融合发展,不断强化产业对经济的支撑作用。推动制造业高端化发展。新一代信息技术产业加快特色专业园建设,着力引进集成电路设计、制造、封装、测试、材料、装备等关键项目,力争到2025年形成千亿级产业集群。汽车及零部件产业重点围绕轻量化和智能化方向,加快突破整车设计制造项目,力争到2025年产业规模突破500亿。智能装备产业重点发展非标准化成套自动设备,积极培育“专精特新”企业,力争到2025年建成长三角重要的智能装备生产基地。家纺产业注重营销模式创新和品牌培塑,不断提升核心竞争力和市场话语权。建筑业发挥特级资质企业龙头带动作用,引导企业向数字建造、绿色建造和装配式建造方向转型。推动服务业规模化发展。生产性服务业以“支撑通州制造业高端攀升”为目标,优先发展现代物流、科技服务、商务服务、信息服务等行业。现代物流紧跟重大交通基础设施建设步伐,重点围绕铁路物流、航空物流等方向,超前谋划产业规划布局。科技服务培育壮大创业孵化、知识产权、技术转移等业态,强化对产业创新的支撑作用。商务服务重点吸引会计、税务、审计等商务咨询企业落户,为其他产业发展提供服务保障。信息服务积极运用大数据、云计算等现代信息技术,助推制造业智能化、柔性化发展。生活性服务业要以“满足群众高品质生活需求”为目标,引进和培育文化旅游、健康养老等业态,加快星级酒店、购物中心、特色街区等建设,提升城市

品质品位。推动农业高效化发展。实施高标准农田扩建提标工程,推动连片种植、规模经营。积极发展农产品精深加工,加快培育市级以上龙头企业。培育特色农产品地理标志,做强上海优质农副产品市场保障基地。扎实推进特色田园乡村省级试点,确保尽快取得成果。

(三)优化区域发展环境。良好的发展环境是城市综合竞争力的核心体现,更是实现全面小康、推动高质量发展的重要保障。优化营商环境。认真落实中央支持民营企业发展“新 28 条”及省市有关政策,实施“暖企惠企行动计划”,让政策“红包”落到实处。深化“放管服”改革,建立政务服务“好差评”制度,实现服务企业“零距离”“零时差”。定期组织企业家沙龙,搭建高规格政企对话平台,畅通政企沟通渠道,完善构建亲清政商关系的制度体系。突出企业家社会精英地位,强化宣传推广,加大表彰力度,在全社会营造尊商、重商、爱商的浓厚氛围。优化生态环境。以建设全域公园城市为目标,构建全民共享、覆盖全城、水绿交织的生态网络。推进城市公园、郊野公园、城乡小游园建设,实现全城公园化、景区化。实施“活水、清水、护水”三大行动,全面提升重点流域水环境质量。深化绿色廊道建设,确保新增绿化面积 3700 亩。落实水、气、土污染防治行动计划,加快基础设施建设,严格生态环境执法,实现生态与发展的双赢。优化社会环境。持续完善学校布局,探索集团化办学模式,逐步扩大资源供给。加强新时代教师队伍建设,完善轮岗交流、域外培训、年轻教师成长等培养制度。启动区人民医院扩建工程,加快中医院、三院迁建,加大村医定向培养力度,切实增强医疗服务水平。完善多层次医疗保障体系,加大因病支出型贫困家庭救助力度,进一步巩固脱贫攻坚成果。把握群众文化需求,创新文化产品活动,不断提升群众获得感。

二、坚持苦干实干攻坚克难,扎实推动“强富美高”新通州建设实现更大突破

蓝图已经绘就,梦想就在前方。全区上下要聚焦中心、攻坚克难,以奋斗指数换取人民群众的幸福指数,以实干苦干开创通州发展的“高光时代”。

(一)夯实发展基石。高质量发展是系统性工程,要做好规划研究、政策优化、机制创新等基础工作,确保方向准确、落实有力、成效明显。强化综合研究。积极开展“十四五”规划和长三角一体化发展两项综合性研究,为未来发展谋好篇、布好局。对全区经济

体量、结构、业态等进行全方位分析研究,为科学制定国民经济和社会发展规划提供有力支撑。把提升领导、管理、组织水平作为重要课题,全面提升各级干部抓工作特别是经济工作的能力和水平。优化政策体系。在政策出台阶段,建立上下左右沟通机制,有针对性地制定措施,确保政策的精准性、平衡性和可操作性。在政策实施阶段加强过程检查和监管,发现问题及时纠正。在政策评估阶段,及时做出公正客观的评估分析,并把结果作为政策调整优化的依据。切实解决政策落实“最后一公里”,提高政策普及度和知晓率,发挥好政策的“磁吸”效应。创新体制机制。健全依法决策机制,落实重大行政决策法定程序,扩大决策环节参与面。优化工作推进机制,建立责任清单,实行限时办结。各级领导干部带头坚持“下沉式”工作法,确保 50%以上的精力用于深入基层、解决问题。定期开展多种督查,确保工作件件有着落、事事有成效。完善综合考核机制,充分考虑各地发展定位、体量结构等因素,科学下达目标任务。

(二)突破发展瓶颈。创新办法、攻坚克难、全力突破,解决好重大项目不多、发展空间不足、社会矛盾多发等制约通州发展的关键问题。构建招商新体系。扎实开展大项目突破年活动,以更大格局、更优服务、更快节奏,推动全区项目建设取得更加丰硕的成果。更加突出园区主力军作用,坚定不移推动招商力量、资源要素向主力园区倾斜,提升产业项目集聚度。鼓励园区组建市场化招商公司,积极开展委托招商、资本招商、以商引商,切实提升招商专业化水平。要优化招商推进机制,调整驻外联络处职能定位,组建区级直属招商队伍,强化专职招商人员管理,形成全域招商新格局。坚持和优化区领导全挂钩、任务书交办、模拟核查等成熟办法,加快项目开工竣工转化。拓展发展新空间。主动对接南通新一轮国土空间规划编制,力争将城市开发边界拓展至 165 平方公里。谋划南通西站与中心城区快速化连接方案,积极对接绕城高速、轨道交通等项目,加快实施石江公路北段改扩建等工程,以快捷互联拓展发展空间。加快金沙湾新区规划设计、征地拆迁等前期工作,尽快完成高新区环境提升工程扫尾。算好稳定账、民生账,稳妥推动城中村、棚户区拆迁改造和滚动开发。筑牢稳定新防线。扎实开展安全生产专项整治,健全从源头到末端的责任体系,确保生产安全事故起数和死亡人数明显下降。强化公共卫生、食品药品等领域安全监管,确保不发生群体性、区域性、源头性安

全事故。主动排查化解矛盾纠纷,积极开展维护信访秩序专项行动,严控严查严处进京越级访、非正常上访。狠抓扫黑除恶督导交办问题整改,确保专项斗争取得胜利。

(三)集聚发展资源。资源集聚的速度就是发展的速度。要加快集聚人才、金融、土地等资源要素,全力营造有利于发展的“小气候”。强化人才引领。围绕科创型企业和新兴产业培育,提升江海智汇园、江海圆梦谷市场化运营效益,构建“政策+平台+基金”的人才发展模式,积极搭建人力资源平台,助力企业引进发展急缺的管理人才、技术人才和高技能人才,加快引进教师、医生等公共服务型人才。全面落实市区两级人才政策,加快人才公寓规划建设,强化子女入学、医疗保障等配套,为广大人才创新创业提供“通州方案”。强化金融支撑。积极引入更多新型金融业态,完善主体多元、功能完备的金融发展体系。主动探索“政府+”模式,设立以政府为主导的产业基金,吸引金融机构、社会资本共同参与,通过基金的撬动效应,为科技创新型企业“扶上马、送一程”。鼓励金融机构积极创新产品,常态化组织政银企对接活动,加大金融对实体经济的支持力度。深入开展非法金融活动专项整治,健全金融风险防控体系,牢牢守住不发生区域性系统性金融风险的底线。强化土地保障。鼓励企业采取开发利用、增资技改、引导盘活等方式,加快“征而未供、供而未用、用而不足”三类土地处置。完善产业项目准入综合评价机制,严格落实单位土地投入强度标准。推进都市工业综合体试点建设,探索土地集约利用新途径。大力推进占补平衡和增减挂钩项目,积极向上争取各类土地指标,全力保障好重大项目、重点工程用地。加快卫片图斑整改,牢牢守住耕地保护红线。

三、坚定不移加强党的全面领导,更好担负起“强富美高”新通州建设的时代重任

全区上下必须全面贯彻新时代党的建设总要求,不断巩固拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果,擦亮“融合党建”品牌,为实现“强富美高”新通州愿景提供更加坚强的保障。

(一)让“政治坚定”成为全体党员的思想自觉。把政治建设摆在首位,进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,确保中央和省委、市委决策部署在通州落地生根。人大、政协要把坚持党的领导融入到工作的各方面,聚焦发展大局,积极履职尽责,为全区高质量发展贡献智慧力量。构建

不忘初心、牢记使命的长效机制,坚持思想问题与制度问题、工作问题与作风问题同步解决,持续锤炼党员干部忠诚干净担当的政治品格。严格落实意识形态工作责任制,充分发挥新时代文明实践中心、融媒体中心作用,建强意识形态主阵地。

(二)让“强基固本”成为各层各级的共同行动。开展“基层党建攻坚年”活动,做到靶向发力、整体提升。开展争当“担当作为好书记”、争创“干事创业好班子”主题活动,定期举办村党组织书记专题培训、讲坛,增强村级带头人本领和积极性。全面提升城市社区“大党委”运行质量,发挥“有事好商量”协商议事室和“江海先锋党群议事站”作用,推动基层组织网络与社会治理网格深度融合。深化机关党建联创区建设,完善重点非公企业党组织双重管理制度,切实把党的组织优势转化为企业发展优势。

(三)让“担当作为”成为通州干部的鲜明特质。进一步强化干事担当的鲜明导向,把敢不敢扛事、愿不愿做事、能不能成事作为识别干部、评判优劣、奖惩升降的重要标准,为真干事、能干事、干成事的拓宽进步之门,对占位子、装样子、混日子的撤下晋升之梯,使欺上瞒下、阳奉阴违、敷衍塞责的尝到问责之痛。坚持在深化运用中充分释放“三项机制”效应,努力形成干部为事业担当、组织为干部担当的良好局面。进一步拓展“通州四问”内涵,从“讲初心、讲业务、讲担当、讲感悟”四个维度交流体会,引导党员干部比学赶超、奋勇争先。

(四)让“风清气正”成为全区上下的最强和音。压紧压实全面从严治党“两个责任”,开展季度党建工作综合督查,以问题整改提升党建质量。严格落实中央八项规定及其实施细则精神,深入开展形式主义、官僚主义集中整治。严格执行基层减负“十条措施”,让基层腾出更多精力抓工作、抓落实。巩固提升省委巡视反馈问题整改成果,努力提升巡察质效。始终把纪律挺在前面,坚持抓早抓小抓苗头,用好监督执纪“四种形态”,让“红脸出汗”成为常态。保持惩治腐败高压态势,以零容忍的态度削减存量、遏制增量,营造风清气正的政治生态。

(本文摘自通州区委书记陈永红2020年1月4日在区委十二届九次全会上的讲话)

以担当诠释初心 以实干践行使命 奋力谱写“强富美高”新通州建设新篇章

凌屹

今年是全面建成小康社会的收官之年,也是决胜“十三五”、谋划“十四五”的关键之年。通州区政府将高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,认真贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,按照中央经济工作会议、省市区委全会精神,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,坚持以供给侧结构性改革为主线,坚持以改革开放为动力,全方位融入苏南、全方位对接上海、全方位推动高质量发展,坚决打赢三大攻坚战,全面做好“六稳”工作,扎实开展大项目突破年活动,坚定不移加快“产业腹地、创新智谷、城市绿洲、幸福家园”建设,确保高水平全面建成小康社会和“十三五”规划圆满收官,在“强富美高”新通州建设上迈出更加坚实的步伐。

做好具体工作,首先必须要清醒认识到当前工作面临的大形势、大背景。一是面临着一系列错综复杂的内外挑战,外部环境可能更加严峻,国内“三期叠加”影响持续深化,经济下行压力加大,实体经济困难增多,风险和挑战要引起高度重视。二是面临着一系列战略机遇的叠加释放,尤其是《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》发布,“国”字号战略从“蓝图设计”步入“施工落实”提速期,通州进入加速发展、追赶超越的“窗口期”,处于南通全方位融入苏南、对接上海的“C位”,打好系统谋划、深度对接的“主动仗”尤为迫切。三是面临着一系列冲刺收官的繁重任务,高水平全面建成小康社会、“十三五”发展、三大攻坚战的冲锋号已经吹响,要对标对表、决战决胜,把短板补得再扎实一些、基础打得再牢靠一些,努力交上一份经得起群众和历史检验的过硬答卷。四是面临着一系列开篇布局的崭新课程,治理

体系和治理能力现代化要扎实推进,高质量发展要走深走实,“十四五”规划要科学编制。做好今年工作,既是严峻考验,更是能力检验。要以只争朝夕的状态、舍我其谁的担当,激发“拼”的干劲、强化“抢”的意识、提振“进”的信心,把机遇优势转化为发展胜势,让“强富美高”成为通州最鲜明的标识,让高质量发展成为通州最激越的旋律。

一、以扩量提质为支撑,更大力度培植发展根基

扩大有效投入增强产业后劲。抓牢项目招引生命线。坚持“大抓项目、抓大项目”,扎实开展大项目突破年活动。优化招商工作机制,强化领导挂帅,建立区级直属招商队伍,鼓励园区组建市场化招商公司,提升招商工作组织力、专业性、精准度。坚持内生外引并重,对内亲商留商,激发本土企业发展潜力,促进优质项目深耕通州、扎根通州;对外全力拼抢,梳理锁定与通州产业发展契合度高的世界名企、大型央企和实力民企,综合运用委托招商、基金招商、以商引商、境外招商等模式,主动出击,靶向发力。全年新签约 10 亿元以上项目 35 个,其中 20-50 亿元 8 个、50-100 亿元 5 个、100 亿元以上 2 个。打好项目建设攻坚战。树牢争先夺旗意识,聚焦项目转化,强化全周期管理,抓开工、促投产,回归全市产业项目考核第一方阵。全年实施亿元以上项目 100 个,其中 10 亿元以上项目 20 个,项目竣工率达 80%、转化达产率超 60%。完善重大项目挂钩联系、调度服务机制,推动恒科新材料三期、崇达半导体、京东全球货运航空枢纽等项目开工建设,深南二期、丽智二期、展华电子等项目建成投产。提高项目保障精准度。建立健全项目招引评审推进机制,推动“集中评项目、择优配资源”。强化工业企业资源集

约利用综合评价,落实差别化激励约束政策。深化政银企保精准合作,设立应急转贷基金,新增有效信贷投放 110 亿元。加大“征而未供、供而未用、用而不足”三类土地处置力度,全年盘活存量建设用地 2000 亩。

培育骨干企业提升产业能级。优化企业质态。鼓励中小微企业推进技术、产品、管理模式创新,形成人无我有、人有我特的核心竞争力,打造一批“隐形冠军”和“小巨人”,新增省级“专精特新”企业 2 家以上。强化企业梯度培育,动态跟踪,精准帮服,新增规上企业 100 家、销售超 10 亿元企业 2 家。引导企业开展智能化改造和工业互联网应用,新增省市智能车间 5 个、“上云”企业 200 家。支持企业加快股改上市步伐,新增上市报会企业、新三板挂牌企业各 2 家。塑造企业品牌。引导企业专注精益制造,落实“首席质量官”制度,争创省市质量奖 2 项,新增省 2A 级以上质量信用企业 2 家。深化标准提升工作,支持企业更多参与标准制定,增强行业话语权。完善品牌管理体系,新增马德里国际注册商标、驰名商标 6 件以上。护航企业发展。大力弘扬新时代优秀企业家精神,实施“暖企惠企行动计划”,推动政策集成、精准供给。巩固拓展减税降费成效,降低企业各类成本 10 亿元。规范涉企执法服务,建立清理和防止拖欠民营企业账款长效机制,做到有求必应、无事不扰。

打造优势地标壮大产业集群。加强产业谋划。以“十四五”规划编制为契机,绘制重点产业链图谱,加强主导产业核心技术攻关、规模化发展、产业链延伸等问题研究,分类制定发展规划和行动计划,构建产业高质量发展新版图。加速产业集聚。发挥龙头企业磁场效应,推进主导产业强链补链延链,打造具有区域影响力的产业地标。新兴产业打造“新标杆”,新一代信息技术产业着力引进集成电路设计、制造、封装、测试、材料等项目,推动建设一批特色专业园;汽车及零部件产业围绕轻量化、智能化方向,壮大以精密压铸、汽车电子为主的产业集群;智能装备产业重点发展非标准化成套自动设备,培育“专精特新”企业。传统产业植入“新基因”,现代家纺加快向智能制造、柔性制造转型,深化与创意设计、电子商务等业态跨界融合;建筑业加快新技术新业态集成应用,推动企业拓市场、提资质、创品牌,施工产值突破 2000 亿元。加深产业协同。以制造业高端攀升为目标,发展智慧物流、科技服务、供应链管理等生产性服务业。以高品质生活需求为导向,拓展文体、医疗、

养老等生活性服务业,加强星级酒店、特色街区建设,繁荣城市夜经济,有效释放消费需求。促进文旅体融合,扩大“通天下、州如画”品牌影响,旅游业务收入增幅保持全市领先。

二、以改革创新为引擎,更大力度汇聚转型动能

进一步深挖改革潜力。深化“放管服”改革。推进“一件事”改革,加快“不见面审批”标准化建设,推广“全科式”政务服务,构建“一窗通办+一网通办”服务模式,更高质量实现“2330”目标。加大“互联网+政务服务”建设,推动政务服务“一张网”向镇村延伸,让群众少跑腿、信息多跑路。深化国资国企改革。深入推进经营性国有资产集中统一监管。推动国有企业主业、管理、资质“三提升”,围绕金融投资、城市运营、片区开发、民生服务等板块,不断提高运营质效。

进一步催生创新动力。主体培育再提速。实施科创型企业培育计划,建立引培联动机制,新认定高新技术企业 100 家,高新技术产业产值增长 10%。支持中小企业开展合同研发,实施产学研合作项目 150 个,打通从技术到产品的转化通道。载体建设再加强。突出高新区科创主阵地作用,提升江海圆梦谷、江海智汇园运营效益,构建从孵化器到加速器到产业基地的发展链条。落实研发费用税前加计扣除、财政奖励等政策,引导企业加大研发投入,新增省级研发机构 5 家,实现大中型工业企业和规上高企研发机构全覆盖。资源集聚再发力。推动“科技+金融”,放大“创新券”“苏科贷”激励效应,探索知识产权质押融资,以金融“活水”激发创新活力。制定紧缺人才目录,推广“政策+平台+基金”招引模式,新增高层次“双创”人才 60 名、高技能人才 1600 名。

进一步释放开放活力。打造经济发展主战场。推动重大项目、资源要素向主力园区集中集聚,不断提升带动力和贡献率。在产业发展上,进一步明晰产业定位,强化板块联动、“飞地”招商;在集约发展上,加快布局都市工业综合体,大力发展总部经济和楼宇经济,提高投资强度和产出效益;在争先晋位上,围绕重大项目、经济发展、债务化解等重点,实施精准考核,倒逼能级提升。融入区域发展一体化。策应上海“1+8”大都市圈空间协同规划编制实施,对标苏南赶先进,借力上海攀新高。在改革开放、园区开发、产业培育、营商环境等方面,主动看齐、全面学习。在产业协同上寻求更多突破,承接产业转移、成果转化,新引进苏南、上海方向亿元以上产业项目

30 个。在教育医疗、文体旅游、公共交通等领域深化合作,更高层次促进跨江联动、融合发展。拓展对外开放新空间。毫不松懈稳外资,鼓励外资企业利润转投、增资扩股,提高战略性新兴产业利用外资比重,实际利用外资超 3 亿美元。深挖潜力稳外贸,壮大跨境电商、外贸综合服务、公用型保税仓等业态,引导企业借助国际展销等方式积极拓展市场。

三、以精建细管为目标,更大力度提升功能品质

在发展空间格局上精心谋划。强化规划导控。积极开展新一轮国土空间分区规划编制,立足优势互补、联动融合,高起点谋划构建“一中心四片区”城乡新格局。注重关键节点、沿街景观、空间色彩等设计研究,塑造城市特色风貌。强化互联互通。主动对接南通新机场、北沿江高铁等重大基础设施前期工作,全力保障 G40 扩容、沪通铁路、盐通高铁、通扬线航道整治等工程。推动谋划轨道交通、快速路网等基础设施向重点区域和节点延伸,实施石江公路北段改扩建和苏通线、石新线等道路大中修工程,以交通体系优化空间格局。强化功能提升。加快完善金沙湾新区城市景观、综合交通等规划,高标准实施中心公园和市政道路工程,高品质打造公园社区、宜居新城。高新区环境提升片区加大征迁扫尾力度,同步完善基础设施配套。银河新区加快商业综合体等配套建设。平潮新城统筹交通枢纽、产业发展、民生配套等功能建设,打造高铁时代城市新门户。环南通主城镇街要主动承接,以“城市眼光”建设新型卫星城镇。

在城市颜值气质上下足功夫。畅通城市脉络。实施师范桥改造、金沙湾大桥和康宁路东延、金富路南段等工程,疏通“内循环”,提升通达性。做美城市景观。实施纪家港、六号横河、进西竖河等整治工程,联通城市水系,彰显“水韵通州”魅力。推进唐灶港、金西中心横河等游园绿地建设,完善多层次公园体系,打造绿树成荫花满城的美景。加强城市管理。纵深推进城市“微治理”三年行动计划,持续改善城市环境面貌。实施违建失信联合惩戒,重拳打击违法用地、违规建设行为。加强小区物业管理,扎实抓好垃圾分类处理,开展户外广告、扬尘渣土等专项整治,让生活空间更有序。推进棚户区改造,让老城区焕发“年轻态”。

在污染防治攻坚上持续用力。着力突出源头防控。坚持共抓大保护、不搞大开发,全面实施长江禁捕,深化沿江环境整治和生态修复。提标改造镇级

污水处理厂,新建、改造污水管网 30 公里,确保全区污水处理厂(站)实现一级 A 标准排放、运行负荷率达 75%。建成高新区再生资源综合利用项目一期工程,完成南部固废转运中心改造。着力加大整治力度。推行“点位长制”,打好减煤控车治源禁烧“组合拳”,力争空气优良天数比例超 80%。落实“河长制”“断面长制”,深化水资源管理和水环境治理,确保市考以上断面水质优Ⅲ比例保持稳定。开展危废处置专项整治,大幅削减危废库存,一般工业固废综合处置利用率达 100%。着力严明责任体系。抓好环保督察反馈意见整改销号,坚决杜绝反弹回潮。建设生态环境大数据监管平台,开展镇级环境质量考核,提升网格化监管水平。强化企业主体责任,推广“环保管家”模式,加强环保领域信用体系建设。有效衔接行政执法和刑事司法,严厉打击环境违法行为。

四、以乡村振兴为抓手,更大力度强农惠农富农

让农业效益更高。规模化提升能级。强化农业综合生产能力和粮食安全保障,提标、新建高标准农田 2 万亩,创成省级粮食生产全程机械化示范区。积极培育新型农业经营主体,重点发展百亩以上粮食种植类家庭农场,新增家庭农场 20 家。产业化提升质效。加强农业产业联盟建设,壮大优质粮油、果蔬园艺、休闲农业等产业集群,争创省级现代农业产业示范园。提升畜禽业养殖生态化水平,做好生猪稳产保供工作。加快农业“接二连三”,发展壮大休闲观光农业、智慧农业,新增市级龙头企业 2 家,规模农业项目投入超 20 亿元。品牌化提升层次。坚持质量兴农,探索推进休耕轮作,创成省农产品质量安全区。做强“通”字号区域公用品牌,新增农产品地理标志 1 个、绿色食品、有机农产品 6 个,从卖产品转向卖质量、卖品牌。

让农村面貌更美。持之以恒优环境。以“两成示范、村村整治”为抓手,攻坚河道“两违”整治,疏浚整治农村三四级河道 153 公里、黑臭河道 23 条(段)。合理布局农村垃圾、污水收处装置,新建村庄小型污水处理设施 36 个,实现村村建有生活污水处理设施和收集管网。推动绿化扩面提标,加快长江防护林建设,新增成片造林 3700 亩。因地制宜强功能。完善基础设施配套,新建天然气管网 60 公里。打好“厕所革命”收官战,改造农村户厕 2.8 万座、新(改)建公厕 235 座。深入推进“四好农村路”建设,加快农村公路提档升级和危桥改造。坚持不懈抓长效。编制“多规合一”实用性村庄规划,加强农房建设管

理。探索符合农村实际的多元环境长效管护机制，挖掘自然禀赋、产业特色、人文优势，创成省生态文明建设示范镇村 12 个。

让农民生活更富。壮大集体“总盘子”。多渠道统筹整合涉农资金，优化财政支农投入结构，健全乡村振兴的投入保障机制。拓展土地承包经营权确权登记成果应用，探索宅基地“三权分置”有效实现形式，激活农村生产要素潜能。因地制宜拓宽村集体经济经济发展路径，确保村集体收入均超 50 万元。拓宽增收“致富路”。完善农户和现代农业发展紧密衔接机制，让更多农民共享产业发展红利。加大金融扶持力度，完善惠农担保机制，推进特色优势农产品保险试点。开展扶贫工作“回头看”，健全稳定脱贫和防范返贫长效机制。推动村级发展比学赶超，让农村更有精气神、村民更有归属感。

五、以群众需求为导向，更大力度增进民生福祉

社会保障突出保基本。把稳就业摆在突出位置，实施援企稳岗护航行动，新增就业岗位 8500 个，扶持创业 1800 人。稳步推动社会保障扩面提标，城乡居民基本医疗保险、养老保险参保率稳定在 98% 以上。强化精准兜底保障，完善临时救助“摆渡”机制，实施因病支出型贫困家庭救助办法。深化双拥优抚工作，落实退役士兵保险接续政策，健全区镇村三级退役军人服务保障体系。

教育文化突出提质量。立足优质教育资源供给，加快城乡公办幼儿园迁建、新建工程。实施农村学校薄弱环节提升和消险改造，90% 的义务教育学校达省定优质均衡标准。深化义务教育集团化办学，增加优质高中学位供给，保持教育教学质量高位运行。推进省职业教育领航学校创建，强化校企合作、产教融合。促进通剧振兴，繁荣精品文艺创作。发掘运河文化，传承弘扬“非遗文化”“忠孝文化”，擦亮通州文化底色。

健康养老突出优服务。深化综合医改，完善医疗单位薪酬制度和人才引育政策。推进区人民医院扩建，加快区中医院、三院迁建。深化两大龙头医院医联体建设，促进优质医疗资源“走下去”。完善公共场所医疗急救体系建设，提档“健康通州”建设水平。丰富基层养老服务供给，新增标准化居家养老服务站 78 家。整合镇级医疗养老资源，试点镇敬老院公建民营，新增护理院 1 家、养老服务中心 2 个。

六、以社会治理为基石，更大力度维护和谐稳定

做细做精基层治理体系。夯实治理平台。实施社

区党群服务中心达标改造工程，优化“一站式”综合服务，打造“家门口”的服务平台。加快建设区级公共法律服务中心，上线运行“公共法律服务”APP。深化“网格+”系列工程，提高网格规范达标率。创新治理机制。推进村（居）民小组“微自治”，让群众更多参与基层治理。完善矛盾纠纷多元排查化解机制，深入开展接访下访、信访包案工作，畅通规范群众依法诉求渠道，把问题化解在萌芽、解决在基层。涵养治理文化。深化“法润通州”建设，开展“法律六进”活动，确保高标准通过“七五”普法终期验收。推进新时代文明实践中心省级试点，争创全国文明城市“五连冠”，构建自治、法治、德治相结合的基层治理体系。

抓早抓小重大风险防控。切实防范金融风险。加强金融市场监管，筑牢市场准入、早期干预和处置退出三道防线。严厉打击非法集资、违规融资担保，整治互联网金融风险，坚决守住不发生区域性系统性金融风险的底线。切实化解债务风险。强化政府投资项目源头管理，严格政府债务动态监管，坚决压存量遏增量。持续优化债务结构，积极争取上级专项资金和地方政府专项债券，实现债务规模和债务率“双控双减”。切实稳控社会风险。强化意识形态引导管控。落实重大决策社会稳定风险评估机制，加强预警研判和主动防控，及时回应群众关切，维护社会和谐稳定。

从严从实保障公共安全。筑牢安全监管网。压紧压实安全生产责任，推进安委办实体化运转，构建企业自控、行业联防、社会共治的“点线面”工作体系。聚焦 32 个重点领域开展专项整治，狠抓隐患排查、源头管控、长效治理，确保安全生产形势稳定向好。织密治安防控网。加快“雪亮工程”和警务大数据指挥服务中心建设，完善社会治安防控体系。严厉打击违法犯罪活动，推动扫黑除恶从深挖根治向长效长治跃升，建设更高水平“平安通州”。编实应急管理网。优化应急管理体制机制，加强装备技术支撑，发挥应急管理部门综合优势与相关部门专业优势，逐步构建大应急救援体系。推动政府部门数据资源集成共享、开发应用，让城市治理更智慧更高效。

（本文摘自中共通州区委副书记、区长凌屹 2020 年 1 月 11 日在通州区第十六届人大四次会议上所作政府工作报告）

全面深化改革必须坚持人民主体地位

杨 曼

马克思主义明确了人民在历史中的主观能动性和主体地位。习近平总书记在论述改革开放时,也充分肯定改革开放这个亿万人的事业离不开人民群众。以人民为中心的思想既是我们党一切工作的出发点和落脚点,也是取得辉煌成就的根本所在,更是继续全面深化改革,创造新时代新的更大奇迹的根本遵循。

一、人民是改革开放的动力源泉

(一)共产党人的初心是为了人民

马克思一生都在致力研究、孜孜以求如何实现人类自我解放,实现自由而全面的发展。一切为了人民,这是无产阶级政党与其他政党最本质的区别。自中国共产党成立之日起,就把以人民为中心作为自己的初心和使命,把人民二字鲜明的镌刻在自己的旗帜上,刻写在自己的章程中。我们党始终把“人民高兴不高兴、答应不答应、满意不满意”作为我们国家建设、改革、发展的出发点。

(二)改革开放的决策缘起于人民

在庆祝改革开放 40 周年大会上,习近平总书记强调:“我们党作出实行改革开放的历史性决策,是基于对党和国家前途命运的深刻把握,是基于对社会主义革命和建设实践的深刻总结,是基于对时代潮流的深刻洞察,是基于对人民群众期盼和需要的深刻体悟。”刚从战争创伤中恢复的中国人民又陷入了发展停滞甚至倒退的十年动乱,吃不饱、穿不暖,连基本的衣食住行需求都得不到满足。人民群众穷怕了,因此安徽凤阳小岗村 18 个村民甘愿冒牺牲生命的风险签下了“包产到户”这个生死契约,温州从“鸡毛换糖”开始逐渐做大到走向世界的小商品市场。党和国家以人民的意志为意志,以人民的需要为需要,作出了实行改革开放的历史性决策。

(三)社会矛盾的变化离不开人民

改革开放所走过的 40 多年,也是社会主要矛盾不断调整、调节、变化的 40 多年。改革的设计必须基于满足人民群众多样性、层次性、递进性的需求。首先,人民美好生活需要具有多样性。经过 40 多年的改革开放,人民的生活发生了翻天覆地的变化,对美好生活的向往也越来越多样。如:在民生领域,人民群众希望享受更好的教育、更好的医疗、更好的养老、更好的社保、更好的就业、更好的住房;在人际交往方面,人民群众更加渴求社会的公平正义、更加期望有效的社会治理、更加关注良好的社会秩序及和谐的人际关系;在精神文化方面,人民群众期望更加丰富、优质的文化产品和服务;在生态环境方面,人民群众期盼天更蓝山更绿水更清。其次,人民美好生活需要具有层次性。按照马斯洛需求理论,人类需求从低到高分为五种需求,即:生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现。在物质需求得到满足后,人民美好生活需要被全方位激活,需求才会不断的升级、递进,进而追求更加高级的政治、社会、生态、文化等方面的需求。最后,人民美好生活需要具有递增性。人民群众的每一项需求都呈递增趋势,从满足于“有没有”发展到追求“好不好”。以前,人民群众只是为了能够满足基本的物质生活,现在追求吃的低脂、低糖、健康;以前满足于有学上,现在追求上好学。《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)也从人民群众对安全、生态、社会保障、健康等方面的需求着眼,以共建共享共治为途径搭建了人民对美好生活向往的制度框架。

二、人民是改革开放的根本力量

(一)人民是创造者

人民群众的首创精神既是我国改革开放取得历史性成就的宝贵经验,更是继续全面深化改革的重要方法。习近平总书记多次对人民群众的首创精神给予了高度的评价。他在十八届中央政治局第二次集体学习时强调:“改革开放是亿万人民自己的事业,必须坚持尊重人民首创精神。深化改革是为了人民,也必须依靠人民,尊重人民群众的首创精神,发挥人民群众参与深化改革的积极性和创造性。”在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上,习近平总书记再一次重申了“人民是创造者”这个观点:“改革开放在认识和实践上的每一次突破和深化,改革开放中每一个新生事物的产生和发展,改革开放每一个领域和环节经验的创造和积累,无不来自亿万人民的智慧和实践。没有人民支持和参与,任何改革都不可能取得成功。只有充分尊重人民意愿,形成广泛共识,人民才会积极支持改革、踊跃投身改革。”这些褒奖之话有充分、充足的实践支撑。改革开放成果表明,从高度集中的计划经济体制到坚持和完善“公有制为主体、多种所有制经济共同发展,按劳分配为主体、多种分配方式并存,社会主义市场经济体制等社会主义基本经济制度”,各项改革举措落地生根,取得重大成绩,离不开人民的首创精神。改革伊始,我们党就坚定不移地充分发挥了人民群众的首创精神,充分调动了人民群众参与、推动、践行改革开放的主观能动性、积极参与性和生动创造性。如:农村土地改革从安徽凤阳的“大包干”开始,企业改革从福建企业要求松绑开始,市场调节从集贸市场开始,对外开放从“三来一补”开始等等,一系列影响重大的改革措施的推出,都是以人民群众创造的具体改革经验和做法为依据的。40多年来,农村土地改革的突破,乡镇企业的崛起,无不是人民群众在摸着石头过河的过程中杀出一条血路。这种尊重人民首创精神的做法一直延续至今。脱贫攻坚路上,我们党尊重、调动了农民的主观能动性。贫困群众是扶贫的对象,更是脱贫的主体。脱贫不仅要依靠外部的帮扶力量,更要激发贫困群众的内生动力,做到“扶贫、扶智、扶志”相结合,形成脱贫攻坚的强大合力,做到既要让人民群众有发家致富的脑袋,又有发家致富的志向,最终才能有发家致富的口袋。可以说,我国各方面的制度和国家治理都要更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造。

(二)人民是奋斗者

改革开放的40多年,是不断革故鼎新的40多

年,是人的自由发展空间不断被拓展的40多年,同时也是中国人民与改革开放同甘苦、共患难、齐奋进的40多年。让人人都有出彩的机会,都有实现价值的平台,都有建功立业的可能,这始终是改革开放的主要目标。改革开放40多年取得的伟大奇迹得益于持之以恒的拼搏、奋斗,得益于持之以恒的提升、攀登。习近平多次发出奋斗动员令:“幸福都是奋斗出来的”“奋斗本身就是一种幸福”“新时代是奋斗者的时代”。奋斗二字足以诠释改革开放精神。在改革开放大潮中,我国涌现出了一批为国家和人民利益奋不顾身、无私奉献、舍身忘死的英雄人物。中共中央、国务院印发《关于表彰改革开放杰出贡献人员的决定》,表彰了一批为改革开放作出杰出贡献的个人。所表彰的改革开放杰出贡献人物,是各行各业、各个方面涌现出的代表人物。这些为改革开放作出杰出贡献的个人有奋斗在基层一线,有改变农村面貌的好领导、好党员,有为国家的科技、国防事业孜孜不倦、呕心沥血、甚至献出生命的时代楷模,有为国家改革开放出谋划策、潜心研究的理论工作者,有敢于突破、敢于创新,以新模式、新业态改变中国的成功人士。改革开放也涌现出了“小岗村精神”“两弹一星精神”“载人航天精神”“奥运精神”等大无畏和无私奉献精神。他们的奋斗、拼搏精神谱写了一曲感天动地、气壮山河的奋斗赞歌,激励着亿万人民投身社会主义现代化建设事业。成绩与奇迹不是天上掉下来的,而是需要亿万人民的共同奋斗。中国人民进行了太多太多的拼搏,做出了太多太多的奋斗。凭借这种奋斗精神,我们创造了奇迹。依靠这种奋斗精神,我们能够创造“当惊世界殊”的新的更大奇迹!

(三)人民是传承者

改革开放是一项长期、艰巨、繁重的事业,是一场接力跑。邓小平为我国进行改革开放,实现社会主义现代化制定了“三步走”战略;党的十八届三中全会为改革开放定下了“全面深化改革,实现国家治理能力和治理体系现代化”的总目标;党的十九大又部署了“新两步走”战略;在庆祝改革开放40周年大会上提出了“九个坚持”,进一步明确了改革下半场的行动纲领;党的十九届四中全会又为实现中华民族伟大复兴的中国梦构建了四梁八柱的制度框架。这些都体现出纲领、目标、战略、蓝图绘制的连续性、传承性。改革开放要一棒接着一棒跑下去,一代人接着一代人干下去。每一代人都要为下一代人跑出

一个好成绩,干出一个新成就。

三、人民是改革开放的受益群体

(一)增进人民福祉是改革开放永远的“坐标系”

增进民生福祉是改革开放的根本目的。经过 40 多年众志成城,经过 40 多年砥砺奋进,忍饥挨饿、缺吃少穿、生活困顿这些问题总体上一去不复返。今天的中国在“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”等民生领域取得了举世瞩目的成就,人民的生活水平发生了翻天覆地的变化,人民群众的幸福感、获得感、安全感连续跨越式提升。一是钱包越来越鼓。我国国民生产总值从 1978 年的 3679 亿元增长到 2018 年的 90.03 万亿元。全国居民人均可支配收入达到 2.8 万元,扣除价格因素,比 1978 年实际增长 24.6 倍。二是就业越来越好。就业是民生之本。我国城乡就业人员由 1978 年的 40152 万人增加到 2018 年的 77586 万人,年均增加 916 万人。三是社保网越来越密。2018 年年末,全国参加城镇职工基本养老保险人数 41902 万人,比 1989 年年末增加 36192 万人;基本养老保险覆盖超过 9 亿人,医疗保险覆盖超过 13 亿人。我国已经织就世界上最大的社会保障网。四是消费市场旺。40 多年来,我国市场供求格局发生根本性改变,商品短缺时代一去不复返。教育、医疗、养生、娱乐、文化、旅游、餐饮等服务性消费正成为新的消费热点。

(二)满足人民期盼是改革开放成效的“度量衡”

习近平总书记在十三届人大一次会议闭幕式上明确强调:“把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准。”改革开放的新举措、新部署、新战略,绘制的新蓝图始终把人民的利益放在首位,“以人民利益为重、以人民期盼为念,真诚倾听群众呼声,真实反映群众愿望,真情关心群众疾苦。”人民有所呼,改革有所应,民忧有所解。老百姓的关注点、期待值、痛点在哪里,继续全面深化改革就关注什么、抓住什么、改进什么、推进什么。如:在民营经济遇到困难时,习近平总书记召开座谈会,摸实情、解难题,强调民营企业是我们自己人,要坚持两个“毫不动摇”;面对老百姓痛恨的腐败问题,习近平总书记强势反腐,“老虎”“苍蝇”一起打,高度凝聚起了党心、民心;面对老百姓日益增长的对美好生活的向往,提出“绿水青山就是金山银山”;面对行政审批事项过多、过杂的问题,深化行政审批制度改革,“只进一扇门”“最

多跑一次”“让数据多跑路、让群众少跑腿”“一次办好”得到了人民群众的肯定。面对老百姓想让子女有学上、上好学的呼声,教育改革已从“立柱架梁”进入到“内部装修”阶段。可以说,我国各方面的制度有的正在进行内部装修,有的正在立柱架梁。我们改革的方向、目标、价值取向,都是为了提升人民群众的满意度。

(三)实现全民共享是改革开放最终的“成绩单”

五大发展理念之一就是“共享”。党的十九大报告强调坚持人人享有。习近平总书记在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话中又再次重申共享的理念:“我们要着力解决人民群众所需所急所盼,让人民共享经济、政治、文化、社会、生态等各方面发展成果,有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕。”改革开放最终的成绩如何是看有没有让全民共同享有改革开放的红利、成果,让改革开放的成果更多更公平的惠及全体人民。我们即将要建成的全面小康社会,最终要建设的社会主义现代化强国是“一枝独秀不是春,百花齐放春满园”“你好、我好、大家好”,是逐步实现全体人民共同富裕。扶贫领域是对全面、共享理念的最佳阐释。改革开放 40 多年来,我们走出了一条中国特色的减贫道路,已经使 7.4 亿农村贫困人口摆脱贫困。然而,基本不是全面、全部,要实现共同富裕,还要打一场脱贫攻坚的硬仗。党的十九大又一次吹响了脱贫攻坚战的号角。习近平总书记在 2019 年的新年贺词里讲:“全国又有 125 个贫困县通过验收脱贫,1000 万农村贫困人口摆脱贫困。”“我始终惦记着困难群众。”在《决定》中,将脱贫攻坚进一步长效化,建立解决相对贫困的长效机制,目的也就是要从制度层面,更好的保障脱贫攻坚的成果,使全体人民共同富裕。

改革开放虽然已走过千山万水,但我们仍要继续跋山涉水,仍需继续“贯彻党的群众路线,尊重人民主体地位,尊重人民群众在实践活动中所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用,充分激发蕴藏在人民群众中的创造伟力。”只有始终坚持人民的主体地位,新的时代才能继续创造出属于中国人民的新的更大奇迹!人民群众才能共享祖国繁荣富强的荣光!

(作者单位:通州区委党校)

优化营商环境 推动民营经济高质量发展

通州区政协课题调研组

优化营商环境就是解放生产力、提高竞争力。习近平总书记指出,要不断为民营经济营造更好发展环境,让民营经济创造活力充分迸发。江苏省、南通市、通州区相继召开了经济高质量发展、民营经济高质量发展大会,陆续出台了一系列优化营商环境的政策举措。在新形势下,把握多重发展机遇的叠加效应,打造一流营商环境,既是推动通州民营经济高质量发展的战略举措,也是事关改革发展大局的政治责任。

近年来,通州区委、区政府始终坚持“两个毫不动摇”,高度重视民营经济发展,落实硬措施,优化软环境,全面推进“放管服”改革,不断提升产业、政策、载体、金融等领域的服务水平,营商环境取得明显改善,连续三年在全省营商环境指数评价中名列前茅,有力推动和保障了全区民营经济的持续发展,成为经济发展的重要支撑、创业创新的主体力量、吸纳就业的主流渠道和社会财富的主要来源。主要体现在以下四个方面:

1. 民企发展量质并举。产业规模平稳增长。2018年,全区民营经济入库税金 77.86 亿元,同比增长 11.7%,占全区税收的 79.25%;实现增加值超 760 亿元,占比超 60%。产业质量不断提高。全区有江苏省质量奖企业 2 家、江苏省质量管理优秀奖企业 1 家、南通市市长质量奖企业 4 家,南通市质量标兵企业 16 家;拥有国家知识产权优势企业 8 家,国家知识产权示范企业 2 家;拥有注册商标 1.3309 万件,位列苏中苏北各县市区第一,通过马德里国际注册商标 48 件,拥有中国驰名商标 18 件,江苏名牌产品 44 个,南通名牌产品 90 个。全区拥有民营上市企业 8 家,“新三板”挂牌企业 9 家,在省股权交易中心挂牌民营企业 30 家。

2. 扶持政策持续完善。近年来,通州区委、区政府先后制定了 10 多项促进民营企业高质量发展的政策文件。落实财税政策。建立六大专项资金,形成了支持区域经济发展、产业转型、新兴产业创业投资等产业扶持政策体系。2018 年,拨付财政支持企业发展专项资金 3 亿元,减少涉企收费 0.8 亿元。落实民营企业税收优惠 24.34 亿元,占全区的 60.65%。加大金融扶持。设立 2 亿元贷款补偿基金和 2.33 亿元担保基金,2018 年向区内 150 多家科技型中小企业贷款 13.4 亿元,为 120 多家企业提供担保 10 亿元,初步建立了引入金融资本共同扶持企业转型发展的新模式。注重土地供应。近三年,全区供应各类工业用地 318 宗,计 9529 亩,其中保障民营企业 282 宗,7926 亩,分别占工业用地总数的 93.4% 和 87.9%。

3. 创新能力不断增强。创新载体不断优化。建成省级以上科技企业孵化器 4 家、国家级以上众创空间 1 家,在孵企业超 500 家。2018 年,全区实现高新技术产业产值 1038 亿元,占规模工业比重 50.7%。江海智汇园被评为省小型微型企业创业创新示范基地。创新规模不断壮大。2018 年,引导企业实施各类人才及科技计划项目 200 多项;新增隐形冠军企业 2 家(海星电子、四方冷链),实现了零的突破;全区科技型中小企业超 350 家,高新技术企业超 199 家,全区万人发明专利 29.43 件。

4. 民间投资日趋活跃。2018 年,全区民间固定资产投资同比增长 14.3%,高于全区固定资产投资增幅 3.5 个百分点,固定资产民间投资占全区固定资产投资总投资的 85%;区外民资的投资额度快速增长,建设项目显著增加,区外民间资本投资建设的千万元以上项目 122 个,同比增加 51 个。

按照高质量发展要求,对标先进发达地区,通州营商环境仍存在诸多不足和差距,突出反映在以下几个方面:

一是政策支撑有待加强。政策制定不够完善。一些政策措施制定时征求意见不够广泛、充分,针对性、操作性不强,有的优惠政策未出台实施细则,仍停留在文件上。政策落实不够到位。扶持政策碎片化,整合度不高,支持重点不突出,资金使用相对分散,效益不够明显。政策宣传不够充分。涉企优惠政策推送机制不健全,缺少统一的信息发布平台和政策文件汇编,企业获取政策渠道不畅,一些扶持政策还没有完全贯彻落实到相关企业,部分新落户企业特别是中小微企业的政策知晓度、敏感度偏低。

二是服务质量有待提高。服务意识不够强。挂钩联系制度流于形式,联系指导企业不力,少数工作人员存在工作方法简单、粗暴现象。服务效率不够高。拖拉、推诿、扯皮,不作为、慢作为等“中梗阻”现象在少数部门、少数人身上仍有发生。服务功能不够全。“放管服”改革与国务院推进“一网、一门、一次”改革的要求仍有距离。区级机关部门信息资源整合才刚起步,各自为政、互不相认的现象仍然存在;少数区级部门审批事项尚未进驻区政务服务中心,或虽然形式上进驻,但实际操作还是“中心窗口受理+本部门后方审核”模式;在“最多跑一次”方面,线上线下服务的融合度有待增强。六大主力平台的综合服务功能没有充分发挥。

三是监管工作有待规范。联合执法程度不高。缺乏有效的跨部门协调机制,造成相互扯皮,办事效率不高。重复执法现象依然存在。行政执法过于频繁,对企业的正常生产经营带来一定困扰。简单执法问题较为突出。存在“以罚代管”、企业整改搞“一刀切”现象,没有真正将提醒、教育、指导整改放在前面。事中事后监管相对滞后。虽然通州建立了行政审批局,审批权限相对集中,但诚信体系、大数据系统建设和监督尚不健全,审批、监管的协同机制还未真正建立起来。

四是要素瓶颈有待破解。用人难、用地难、融资难、创新难“四难”问题依然是通州民营经济发展中最突出的要素瓶颈。用人方面。高端人才紧缺,本土专业技术人才不足,熟练工人队伍不稳定。企业人才引进后的配套服务不够完善,如住房、医疗、子女入学等政策及生活服务、文化娱乐等设施不健全,导致外地人才和职工难以留住。用地方面。土地资源

利用率不高和建设用地供给不足同时并存,一方面土地利用不够集约,另一方面一些中小企业扩大再生产用地难以落实。融资方面。民营企业普遍存在固定资产挤占流动资金现象,企业资金的回旋空间相当狭窄。受现行抵押和担保制度制约,民营企业特别是中小型民营企业贷款相当困难。创新方面。民营企业普遍存在研发投入不足,自主创新产品少等问题,转型发展路径不明、动能不足,民营企业的核心竞争力有待提高。

优化营商环境,没有最好只有更好。为打造具有区域影响力的产业腹地,重新擦亮通州民营经济第一大区金字招牌,就要始终坚持把民营经济高质量发展作为强区之本,始终坚持把打造最优发展环境作为不懈追求,以民营经济高质量推动通州高质量发展走在前列。

一、注重落地见效,打造科学务实的政策环境

充分发挥政策引导作用。提高政策整合度。建立健全企业家参与涉企政策制定机制,研究制定政策及实施细则要充分听取相关方面特别是企业意见。由职能部门牵头,相关部门协同配合,系统梳理各项涉企优惠政策,对现行不适应民营经济发展的区级政策进行修订完善,制定发布政策汇编。提高政策落实率。围绕通州产业发展方向和重点,立足推动民营经济技术创新和转型升级,把各项扶持优惠政策措施逐项逐条细化,进一步提高政策的针对性和操作性。加强企业项目申报辅导,简化惠企政策兑付手续。建立健全跟踪问效机制,确保政策措施落地见效。提高政策知晓度。拓展宣传渠道,建议设立全区统一的企业政策发布平台和微信公众号,及时推送涉企政策;经常性开展企业走访联系活动,主动为企业提供法律、政策和信息服务,帮助企业解决发展难题。采取组织学习培训、上门宣讲辅导等多种形式,开展企业政策宣讲活动,提高政策知晓度。

规范减轻涉企收费。全面落实减税优惠。坚决贯彻国务院减税降费政策精神,依法依规、快速便捷地兑现各项优惠政策,确保民营企业应享尽享,同行业平均税负率不高于周边县(市、区)。严格规范涉企收费。定期清理涉企收费,及时公布收费清单,严格执行日常验收考核制度,强化收费事中事后管理,规范中介服务收费。编制企业减负目录,建议对科技型、创业型民营中小微企业的检验检测等项目收费予以一定的减免,逐步实现行政事业性服务零收费。

严肃查处违规收费。建立涉企交费实时动态监测机制,形成覆盖不同行业、规模、类型的企业交费反馈信息网络。对违规收费行为严肃查处,确保企业在宽松的环境中发展。

增强金融服务功能。完善监管考评。通过月通报、季点评、年度考核,引导各商业银行加大对民营企业的放贷力度,并把支持民营企业的放贷业绩作为金融系统年度考评奖励的主要指标之一。设立“金融超市”。建议由金融监管局在行政审批局设立“金融超市”,定期组织各类金融机构和发改、市场监管、不动产登记等部门与企业对接活动,提供政策咨询和金融服务。探索推出“守信贷”业务,为“重合同守信用”企业提供动产抵押、股权质押、知识产权质押融资、无抵押信用贷款等服务。开展金融知识培训,引导企业完善财务制度,提升信用等级,鼓励支持民营企业运用企业债券和各类基金,实现全方位融资。强化融资保障。建立市场监管、环保、安监等部门与金融机构参与的企业信用信息共享和协作机制,加快推进国有转贷、担保等融资保障服务,做大做强转贷、担保基金规模,逐步降低转贷、担保费率。充分发挥财政资金主导和杠杆作用,引导社会资本参与,建立服务企业全生命周期的多元化基金业态。鼓励支持企业上市。由金融监管局牵头,实施上市公司倍增计划。深挖企业资源,实行梯队培育,对列入上市计划的储备企业实行动态管理,加强企业上市辅导,做好跟踪服务,为企业上市创造条件。

二、提升服务水平,打造便捷高效的政务环境

全面深化“放管服”改革。缩短企业开办登记、注销时间。大力推进名称自主申报、证照分离、多证合一、证照联办等企业开办便利化改革,通过“一窗受理”“一表填报”“一网办理”等服务,实现企业开办由省定3个工作日提速到2个工作日。建立市场主体退出便利化机制,对符合有关规定的企业注销申请,实行简易注销、即时办理。提速项目建设审批服务。继续放大集中联动优势,深化五联审批机制,实现不动产登记由省定5个工作日提速到3个工作日,施工许可由省定50个工作日提速到40个工作日。深化“不见面审批”改革。推进集成化改革,梳理公布“不见面审批”事项清单,制订统一办事指南,实现“一窗通办”“同城通办”;推进“互联网+政务服务”建设,力争企业办事“零跑腿”。

全面深化依法行政。开展跨部门联合执法。推进综合执法监管,认真落实“双随机、一公开”监管机

制,实现对同一商事主体的多部门执法检查事项一次性完成,除涉及安全生产、环境保护及突发事件等特殊原因外,坚决制止对民营企业一切不必要的检查、督查和考核。建立企业违法违规容错机制。对新产业、新模式、新业态实施包容审慎监管执法,对企业不涉及重大安全、环保问题且没有造成危害后果的首次轻微违法违规行为,不能简单地“以罚代管”,应以教育指导为主。探索建立自我承诺、主动纠错、信息公示的信用修复“绿色通道”,鼓励帮助企业重塑信用、诚信经营。提高依法行政水平。加大法律法规培训宣传力度,提高企业人员和执法人员法律水平。大力推行政务公开、执法过程全程记录制度,对检查出的问题,一次性提出解决方案。针对恶意举报、变相勒索企业等违法行为,坚决予以打击,营造良好的法治环境,切实有效保护企业合法权益,维护企业正常的经营秩序。

三、突出要素供给,打造公平公正的市场环境

优化土地资源配置。向深度开发要新空间。加快高新区等主力平台拆迁改造进程,适度提高改造项目容积率。加大建设用地复垦力度,通过实施城乡建设用地增减挂钩争取更多建设用地指标。向优化整合要新载体。按照“统一规划、统一生产和生活设施配套、统一地下空间开发利用”的思路,提高土地集约节约利用水平。优化工业项目用地出让管理,实行项目产能、税收等预评估制度,做到新落户企业和本地优势企业发展同等对待、用地同等保障。有序推进高标准厂房建设,为科技孵化器和中小微企业提供用地支撑;加快盘活“批而未供、供而未用、用而不足”等存量建设用地,对已供地项目的投入产出进行审核、整改,实现节地水平和产出效益双提升。向商务楼宇要新平台。打造楼宇经济精品产业园,引入第三方主体营运,对江海智汇园、江海圆梦谷等众创空间探索实行市场化运作,为产业集聚发展吸引优质项目。

优化创新资源配置。打造创新标杆,培育科技小巨人企业。全方位推进民营企业技术创新、市场创新、品牌创新、管理创新,把发展科技型中小企业作为创新驱动的重要抓手,制定科技小巨人升级行动计划,进一步推动企业“小升高、小壮大、小做强”。打造产业标杆,培育千亿产业、百亿企业。大力实施以“打造千亿级产业、百亿级企业”为内容的“千百”工程,努力打造具有地方标志、领跑全省乃至全国的产业、企业标杆。打造园区标杆,升级主力平台营运

模式。全区主要园区运营模式,应按照专业化、特色化发展方向,实现以行政管理为主向市场化营运为主的模式转变,促进产业链之间相互协作、相互支持。

优化人才资源配置。推动人才资源向民营企业倾斜。组织民营企业参加各类人才招聘活动,帮助企业引进急需人才;进一步优化解决引入人才的住房安置、子女教育、医疗卫生、社会保障等方面的问题,确保人才引得进、留得住。加快人才招引向高新产业集聚。围绕新一代信息技术、生物医药、新材料、新能源等高新技术产业,招引高层次人才,大力推进产学研合作,通过项目引导企业与高校院所实现长期紧密合作,支持企业建设博士后、研究生工作站和各类研发机构,探索试行高企科技辅导员挂钩联系制度,将创新观念和方法推广到更多企业。促进高技能人才向重点特色产业集中。研究出台本土人才选拔、培养与管理办法,分层分类培养本土人才,选拔一批本土行业领军人才、学术技术带头人。加强本地熟练技术工人培养,创造更好就业环境,从机制上稳定技工队伍。同时,要大力弘扬通州企业家精神,关心企业家政治待遇,注重新生代企业家培养,打造一批新时代商界精英。

搭建产业集聚平台。加快建设循环经济产业园。积极引导工业企业实施循环化改造,加快印染循环经济产业园规划建设,实现统一供能、统一治污、统一回用,构建“企业内小循环、企业间中循环、园区内大循环”的新发展模式。引导推进产业结构优化升级。引进、布局高科技含量、高附加值、绿色环保的都市型工业,大力支持民营企业发展工业机器人及智能装备、生物医药、新材料等新兴产业,发展电子商务、物流、文化创意产业等现代服务业,推进绿色发展、转型发展、高端化发展。着力提升主力平台综合服务能力。各相关部门和园区要密切配合,以改善六大主力平台投资环境为目标,加快基础设施建设,强化配套服务,打造更加便捷、高效、阳光的企业投资服务机制,提升平台综合服务能力。充分发挥产业技术研究院引领功能。围绕“353”产业体系,建设更多的产业服务平台,当前要重点打造提升已有的家纺、建筑、海工产业研究院,为产业升级服务提供支持。

四、提高组织程度,打造尊商亲商的社会环境

切实加强组织领导。建立健全区优化营商环境领导小组,形成集中统一、协调有力、运转高效的领

导机制。加快区民营企业服务中心建设,真正把中心建成民营企业之家。各镇(区、园、街道)也要成立相应的优化营商环境领导小组,做好本辖区民营经济指导服务工作。同时,要大力宣传优化营商环境、发展民营经济的先进典型,努力营造全社会共同关心民营经济发展的浓烈氛围。

系统开展考核督查。完善考核评估机制。围绕责任落实、任务分解、组织推进、工作实效等方面,制定出台区优化营商环境考核办法,适时引入第三方专业评估,借助高校、中介、社会组织等专业团队,更为客观地检验全区营商环境建设的成效和不足,将考核评估结果作为年度综合考核的重要内容。完善督查问责机制。坚持问题导向,创新督查方式,完善监督手段,采取问卷调查、座谈交流、实地走访、媒体互动等形式,问政于民、问计于企,加强服务企业专项督查,及时通报破坏营商环境的典型案例和处理结果,对有损营商环境和侵害企业利益的行为实施督查问责。

构建亲清政商关系。健全落实挂钩联系制度。明确区领导、镇(区、园、街道)和职能部门领导、经济部门工作人员挂钩联系责任,与挂钩企业实行“一对一、点对点、面对面”服务,每月登门访企不少于 1 次,党委、政府定期、不定期听取挂钩联系企业情况,确保服务企业落到实处。畅通企业诉求渠道。开辟专门通道,接受各类企业的诉求表达,实行分级分类答复和处理;对重要事项和普遍诉求,要充分听取企业家的意见建议,协调解决发展中的重大问题。强化行业协会功能。全面推动行业商会、异地商会和镇(区、园、街道)商会改革、创新和发展,强化职能作用,加强对民营企业的政治引导、经济服务、诉求反映和权益维护。以长三角、珠三角等经济发达地区为重点,加快组建通州在外异地商会。鼓励商(协)会承接政府购买服务,组织开展辖区内企业家沙龙,建立高层次创新创业人才联合会,充分发挥行业商(协)会引进企业、留住企业、扶持企业功能,促进民营经济持续健康高质量发展。

推动通州制造业高质量发展研究

张洁云

制造业是国民经济的主导产业和战略性产业,是实体经济的主体,其发展水平是衡量一个国家和地区科技进步和综合竞争力的重要标志,也是推动经济高质量发展的重点和关键。通州制造业基础较好,但也面临着低成本优势边际递减和新竞争优势尚未形成的挑战。通州要抢抓长三角区域一体化发展机遇,找准着力点,大力实施“制造强区”战略,加快推进制造业高质量发展。

一、通州制造业发展的现状

通州是著名的“纺织之乡”“建筑之乡”,是“全国综合实力百强区”“全国投资潜力百强区”。2018年,全区GDP达到1269亿元,在南通九县(市、区)保持第一,蝉联江苏长江以北市辖区榜首,是名副其实的“江北第一区”。

(一)产业基础较好

近年来,通州通过产业转型升级、招商引资、平台打造等工作的大力推进,经济总量不断提升,制造业发展迅速,被列为国家新型工业化产业示范基地、全国产业集群区域品牌建设试点地区等称号,制造业已经成为通州亮丽的一张城市名片。2018年,通州实现工业应税销售1195.94亿元,增长15.3%,第二产业增加值622.47亿元,其中,工业增加值518.35亿元。2018年,全区实现规模工业总产值2045.71亿元,同比增长9.1%。

(二)传统产业加快集聚

三大传统产业已成为通州产业发展的重要支撑行业。一是现代纺织产业。2018年,家纺产业产值达541.35亿元,集聚家纺企业3000多家,市场交易额超750亿元,外贸进出口额52亿元。二是建筑业。2018年,实现建筑业总产值1800亿元,南通四建、通州建总、南通新华等3家企业跻身“中国民营企业

500强”。目前,通州有特级资质建筑企业6家,位居全国前茅,累计获得“鲁班奖”55座,居全国之首。三是船舶海工产业。目前已经集聚了韩通、象屿重工、东德钢业等一批规模优势企业。2018年,实现船舶海工产业产值188.92亿元,拥有规模以上企业46家。

(三)特色产业及高新技术产业发展迅速

通州积极培育先进制造业,2018年,新一代信息技术、智能装备、汽车及零部件三大特色产业工业总产值占比达33.5%。2018年,高新技术产业产值占全区规模工业产值的50.75%。2018年新认定高新技术企业103家,高企总数达199家,高企数量在南通市保持领先。2018年,全区规模以上工业实现新兴产业产值607亿元,占规模以上工业总产值比重达29.67%。全社会研发投入占比达2.68%,万人发明专利拥有量30件,居全市前列。截止2018年底,全区共拥有注册商标13309件,占全市总数的15.33%,名列南通市首位,中国驰名商标、省市质量奖总数均列全市第一。

(四)平台支撑较强

通州“两区四园”六大主力平台完成了全区60%以上的固定资产投资。南通高新区被认定为国家级知识产权示范园区(苏中苏北首家)、省双创示范基地、中国压铸产业示范基地;南通家纺城获国家级外贸转型升级基地、中国纺织行业创新产业集群、国家新型工业化产业示范基地等称号;锡通科技产业园获批省级苏南苏中合作共建园区和省特色科技产业园。近年来,通州高标准建设创新载体,其中,“江海数字”入围省级众创社区,科技新城建成省级人工智能产业园,江海圆梦谷获评省级创业示范基地。金融支撑不断丰富,成立了一批产业发展基金、

担保基金和周转资金池。通州“苏科贷”连续四年被评为省“苏科贷”优秀(A类)合作地区。截止2018年,通州已有境内外上市企业8家,新三板挂牌企业9家,四板市场挂牌企业40余家,上市企业数量在南通市各县市区领先。

(五)绿色发展成效显著

通州积极贯彻落实省“两减六治三提升”专项行动精神,减煤成效显著,环境治理成效明显。全区工业企业落后产能淘汰力度加大,清洁能源天然气取代原煤成为企业最主要的能源消费品种。2018年,实施大气污染防治重点工程项目75个,全年细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度40微克/立方米,比上年下降3.6%,空气质量优良天数比率78.1%,比上年提高2.9个百分点。城镇污水集中处理率达92.86%,比上年提高18.55个百分点。全区规模工业能耗结构向着更清洁、更环保、更合理的方向发展。同时,产业结构逐步优化,三大产业结构从“十二五”期末的6.1:51:42.9到2018年底优化为4.6:49.05:46.35。

二、通州制造业高质量发展的制约因素

通州制造业发展成效显著,但不平衡不充分等问题突出,这既有共性方面存在的发展理念、发展路径、发展方式、体制机制等因素影响,也受到自然条件、历史积累等客观因素的制约。

(一)产业转型升级能力较弱

一是传统制造业企业数量多。纺织服装、机械制造、轻工等传统制造业占比达70%以上,新兴产业比重较低且缺乏大企业、龙头企业支撑。二是企业发展不平衡。2018年,全区规模以上工业企业数733家,其中亏损企业49家,亏损面由2011年的1.4%扩大到6.68%。2018年,全区规模以上工业企业高新技术产业产值增长7.2%,低于规模以上工业平均增速1.9个百分点。三是龙头企业支撑力不足。2018年,通州规模以上工业企业中,大中型企业仅有90家,占比12.3%;工业产值增长仅3.9%,低于全区规模以上工业平均水平5.2个百分点。四是品牌竞争力不强。通州制造业的中国驰名商标、省市质量奖总数虽在全市领先,但通州工业产品的品牌效应不显著,特别是缺乏具有国内外影响力的著名品牌和国际化经营能力的大型企业集团。

(二)企业创新发展能力不强

一是企业创新意识不足。企业自主创新重视不够,研发投入不多。2018年,全区全社会研发投入占比2.68%,列南通市第2位,仅高于省平均水平

0.041个百分点。2018年通州专利申请量为8286件,发明专利898件,专利授权量为3585件,三项指标数据与省内外发达县市区相比,还有较大差距。二是商业模式滞后。通州工业企业在“互联网+”模式应用不够,总体信息化水平不高,大部分企业信息化的运用还仅限于财务上,生产制造、客户管理等信息化水平较低。三是科技创新和产业融合程度不高。尤其是制造业与服务业融合发展方面存在明显不足。

(三)外商投资和对外开放水平不高

通州实际利用外资额由2012年2.31亿美金提高至2018年的3.17亿美金,7年时间,仅提高0.86亿美金。2018年,通州外商及港澳台商投资企业工业产值增长8.0%,低于规模工业平均增幅1.1个百分点。“三资”企业产值占全区规模工业总产值的30.7%,比上年减少0.3个百分点。通州对外贸易仍主要以货物贸易为主,金融、保险、咨询等技术密集和知识密集服务行业发展还不够充分,参与国际竞争能力不够强。

(四)主要要素支撑乏力

一是融资难融资贵。资金要素对产业发展的制约加剧,表现为融资成本上升、融资渠道不足、中小企业资金周转困难等。就资本市场而言,上市(挂牌)企业数虽然在南通位居前列,但与省内外先进县市相比还有较大差距。二是工业用地资源紧缺。近年来通州出台一系列政策调控土地资源,提高用地效率,但土地资源十分紧缺,工业建设用地供需矛盾日益突出。三是人力资源开发水平不高。人才总量不足、新兴产业人才稀缺、高级人才难于集聚、技术工人匮乏成为制约通州制造业提质升级的关键因素。

(五)生态环境和资源能源约束亟待改善

一方面通州生态环境承载空间较小。近年来,随着通州工业化、城市化进程加速,“三废”排放上升较快,环境保护压力骤增,环境负荷过大,生态受损风险提高。另一方面能源消耗的倒逼压力增大。如何在有限土地空间和环境空间内,有效提升产业竞争力和财政贡献率,有效破解发展的环境资源约束,提高集约智能绿色低碳水平已成为通州今后一个时期制造业发展面临的又一个重要考验。

三、通州制造业高质量发展的对策建议

推动制造业高质量发展是一个系统工程。通州要继续贯彻落实新发展理念,从产品竞争能力、企业盈利能力、产业集聚能力等方面着力,加快发展方式

转变,实现新旧动能转换,推动制造业向数字化、网络化、智能化、绿色化方向发展。

(一)明确方向定位,突出制造业发展的鲜明特色

随着《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》逐步实施,通州要提升发展站位,系统谋划制造业高质量发展思路,全面融入长三角产业布局。一要进一步解放思想。要准确把握通州制造业发展的机遇和挑战,进一步抢抓上海、苏南等优势产业、创新资源的溢出机遇,破除影响制造业追赶超越的机遇疲劳、优势疲劳、路径依赖等思想障碍,突破老思路,摆脱老套路,摒弃短期行为,确立长效意识,确定通州制造业再出发的原点。二要明晰方向和目标。围绕通州打造长三角北翼产业腹地的目标任务,建设具有鲜明特色的先进制造业产业体系。要坚定实施制造强区战略,以供给侧结构性改革为主线,将创新作为制造业高质量发展的第一动力,以提质增效为发展重点,立足自身资源禀赋和产业基础,找准产业方向,坚持存量提升与增量优化“两条腿”走路、传统产业与新兴产业“双轮”驱动,努力形成特色产业标杆。三要提升园区产业发展能级。通州六大主力平台要有明确定位,严把入口关,确保园区“纯度”,吸引上海、苏南产业资源、资金资源、人力资源向园区集聚,推进主导产业、新兴产业协调发展,提升园区产业发展能级。

(二)聚焦产业提升,打造特色主导产业

制造业高质量发展,一条重要的路径就是着力推进特色产业突破发展。首先,聚力打造主导产业。根据通州自身的产业特点,重点打造新一代信息技术、智能装备、汽车及零部件三大主导产业集群,提升产业层次。新一代信息技术产业要集聚壮大半导体芯片和线路板等产业板块,打造信息技术产业生态圈,建设国家级电子信息产业基地;智能装备产业要加快培育高端数码打印、工业自动化、冷链装备等产业板块,拉长通州智能装备产业链,同时加快推进上下游全产业链的联动升级,推动产业规模向百亿级攀升;汽车及零部件产业要重点发展汽车配件、汽车电子以及新能源汽车等产业板块,全力引进整车制造企业,拉长、做粗、做精产业链,打造通州新能源汽车及汽车配件专门载体,加速形成500亿级的产业集群。其次,引导传统产业改造提升。落实工业大企业培育行动计划,以“生产模式升级”和“生产要素升级”为两大抓手,引导企业持续加大技术改造力

度,提升信息化和智能化应用的广度和深度,全面提高生产线技术含量,实现降本增效,从而培育一批具有更强竞争力的优势骨干企业。再次,要推进智能制造。围绕制造业高端发展需求,以智能车间作为制造业数字化转型的重要突破口,发展智能装备和智能产品,以“智能+”推动制造业转型升级。借鉴江阴、吴江等先进地区的实践经验,鼓励企业实施“机器换人”,充分发挥省、市、区各级奖励补助政策的杠杆作用,加大对设备投入尤其是对智能化设备投入的扶持力度。

(三)建好各类平台,增加公共服务有效供给

要创新平台建设,构建制造业发展的良好条件。一是建好基础设施服务平台。要强化工业宽带建设,将信息基础设施建设规划与重点园区智能制造产业发展有机衔接,进一步解决重点园区信息基础设施配套问题,满足园区内企业软件服务外包、跨境电子商务、信息服务、设备制造等产业发展的带宽需求,带动信息产业新业态发展。要对标南通开发区,面向企业低时延、高可靠、广覆盖的网络需求,逐步部署IPv6,加快5G商用进程,推进工业互联网标识解析体系建设。二是用好工业互联网应用平台。从供给侧和需求侧两端发力,加快工业互联网平台建设推广。要利用好长三角地区推进工业互联网平台集群联动战略合作框架协议,强化区域合作,逐步建成区域性工业互联网平台集群,将海量工业数据资源,转化为高效率的生产、高质量的创新。三是建好政策扶持平台。要加快出台促进工业数字经济发展的政策文件,如出台《大数据产业集聚区建设指导意见》《推动“企业上云”实施指南》等政策文件,完善大数据、云计算产业发展统计及标准体系,引导鼓励开展企业上云行动。四是发挥好创新平台作用。依托江海智汇园、江海圆梦谷等创新载体,着力完善科技创新平台体系。加强与专业平台运营公司合作,探索“管委会+公司”运作机制,不断提高运营水平。借力区外优质创新资源,积极探索离岸孵化,做好“外地孵化、本地转化”文章。积极构建“孵化器+基金+产业”发展模式,发挥产业基金、担保基金、种子基金的催化作用,推动初创期、创新型企业尽快实现产业化。

(四)加强区域合作,推动制造业集群化

通州要积极承接上海、苏南产业扩散效应带来的发展机遇,形成融合配套、错位分工发展格局,在区域互动中扬己所长,在协同发展中补齐短板。一是充分利用南通现有资源。南通新机场、北沿江高铁、通州湾

新出海口等重大基础设施项目的实施,将从根本上打破交通瓶颈,真正使南通成为江海门户城市。通州作为南通市区经济的主阵地,要主动融入南通高能级综合交通枢纽建设,树立一体化意识,打通要素流通“看不见的边界”,下好产业转型升级“先手棋”,和南通制造业“3+3+N”产业体系接轨,加强协同创新产业体系建设,促进先进制造业要素资源的集群。二是主动对接服务上海。积极对接上海“五个中心”建设,完善对接工作机制。努力实现通州与上海的“在线同城化”,为承接上海及长三角地区服务外包、金融后台服务、云计算大数据等产业溢出提供基础性支撑,全面提升区域发展的核心竞争力。要深化与沪上知名高校院所的合作,注重引进高层次创新创业人才和产学研合作项目,加强与上海先进园区、产业平台的共建,实现错位融合发展。三是不断扩大对外开放。要坚持内外资并重,主动参与分工协作,积极引进千万美元以上外资项目。争取和落实外贸扶持政策,放大市场采购贸易、飞机部件航空维修再制造加工贸易业务等试点效应,发展跨境电商“直购进口”业务,推动对外贸易稳步增长。要深度融入“一带一路”倡议,更大力度“走出去”,鼓励纺织、船舶海工等优势产业开拓国际市场。

(五)聚力创新链打造,促进制造业与服务业融合发展

“微笑曲线”中的研发和营销属于生产性服务业。通州制造企业重点可聚焦发展金融、科技服务、物流、工业设计等生产性服务业,积极推动制造业服务化和服务业制造化交叉融合。首先,发展配套衍生生产性服务业。要依托制造业“本土市场效应”优势,集中力量发展配套衍生的相关生产性服务业,补足通州高端生产性服务业供给不足的短板。围绕传统支柱产业,重点发展研发设计、检测检验、知识产权服务、科技咨询等细分行业;围绕特色主导产业,加快发展研发设计、创业孵化、技术转移等细分行业;围绕航空配套装备、生物医药及医疗器械、机器人等新兴产业,积极发展创业孵化、小试中试、科技金融等细分行业。其次,延伸自身服务链。要引导和支持制造业企业打破行业边界,延伸其自身服务链条,从主要提供产品向同时提供产品和服务转变,鼓励优势制造业企业“裂变”专业优势,通过业务流程再造,向顾客提供专业化服务。鼓励传统优势产业的龙头骨干企业利用自身生产制造优势,不断向产业价值链微笑曲线两端延伸拓展。第三,提高服务

供给能力。推动龙头企业转变发展方式,逐步将发展重点集中于技术研发、市场拓展和品牌运作,通过外包合作方式,将一些非核心的生产性服务环节逐步剥离为社会化的专业服务。通州应围绕现有外资制造业,积极引进关联性外资生产性服务业,逐步形成制造业集成制造与服务功能的产业链集聚。第四,促进生产性服务业与制造业互动发展。积极发展智能物流系统,发展第三方物流,升级电子商务,促使制造业企业整合、分离、外包物流业务,降低制造业运行的流通成本,增强制造业企业的市场反应能力。有序发展金融服务业,增强金融服务制造业的能力。

(六)强化品牌培育,发展“专精特新”中小企业

要将增强企业品牌影响力、发展“专精特新”中小企业作为实现高质量发展的重要突破口。第一,着力实施品牌提升战略。精心制定先进制造业品牌发展规划,鼓励企业开发培育自主品牌、知名品牌,提高企业的核心竞争力和可持续发展能力,促进企业发展壮大,推动“通州制造”进入质量品牌新时代。鼓励制造业龙头骨干企业加大原产地品牌和全国乃至全球化品牌建设力度,加快并购国际高端要素,逐步建立起具有自身特色的国际品牌认知,提高通州制造业品牌的国际信誉度和国际影响力。第二,培育专精特新企业。以创建国家制造业单项冠军企业(产品)为抓手,重点在科技创新、装备升级、战略规划等方面给予指导帮助,鼓励企业“微创新”,深耕细分领域,集中精力重点突破。同时,创新管理模式及机制,充分利用新技术、新工艺、新设备、新材料等,创造“高精尖”的产品和服务,培育一批“隐形冠军”和行业小巨人。第三,培育“牛羚”“瞪羚”企业。要从财政激励政策、金融支撑政策、配套服务保障等方面推进培育高成长性科技型企业成长:将牛羚企业、瞪羚企业分别纳入高新技术企业培育创新券、科技型企业资本市场挂牌成长创新券申领范围,并按年度计划具体实施激励;激励高成长性科技企业优先申报省市级以上研发平台;对高成长性科技企业的发明专利授权资金补助等。第四,扶持中小微企业的发展。要研究制定中小微企业发展的政策措施,拓宽企业融资渠道,破解中小微企业融资难题,完善中小微企业服务体系,优化中小微企业发展环境。重点在项目审批、土地保障、融资担保、产销衔接等方面提供有力支持。

(作者单位:通州区委党校)

通州高质量发展优势与短板初探

张国峰

我国经济发展进入新常态,经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。省委、省政府提出新时代江苏发展的“六个高质量”,并对各地 2018 年高质量发展情况进行了监测评价。本文就通州高质量发展的现状、优势、短板和发展路径等问题进行初浅探析。

一、全区经济运行基本情况及特点

1.总量继续领先,产业结构更优。2018 年,全区实现地区生产总值(GDP)1269 亿元,总量全市第一,按可比价计算,同比增长(下同)7.8%,高于南通市平均增幅 0.6 个百分点。其中,第三产业实现增加值 588.18 亿元,增长 9.6%,比 GDP 增幅高 1.8 个百分点,比南通市第三产业增加值平均增幅高 1.2 个百分点;第三产业增加值占比达 46.4%,比上年提高 0.5 个百分点;对全区经济增长的贡献率为 55.7%,比上年提升 2.0 个百分点,拉动 GDP 增长 4.3 个百分点。

2.投资保持增长,消费贡献提升。2018 年,全区固定资产投资完成额增长 8.2%,其中,工业投资增长 8.4%,服务业投资增长 8.8%,高新行业投资增长 32.6%,技改投入增长 34.8%。2018 年,全区实现社会消费品零售总额 405.04 亿元,增长 9.5%,高于南通市平均增速 0.5 个百分点,农村市场零售额增长 9.5%,快于城镇增速 0.1 个百分点。2018 年消费对经济增长的贡献率为 44.1%,比上年提高 0.8 个百分点。

3.外资有所回暖,外贸结构优化。2018 年,实际利用外资 3.17 亿美元,增长 5.5%,比上年提高 16.1 个百分点。全年对外承包劳务合同额 0.46 万美元,增长 180.3%,当年新派劳务人员 706 人,增长 64.6%。2018 年,全区进出口总额 248.07 亿元,增长 4.4%,比上年提高 7.9 个百分点。全年贸易顺差

160.41 亿元,比上年缩小 20.20 亿元。一般贸易进出口总额增长 8.5%,高新技术产品进出口总额 10.63 亿元,增长 120.2%。

4.财政收支改善,金融相对宽松。2018 年,一般公共预算收入 69.01 亿元,其中,税收收入 55.83 亿元,增长 11.7%,税收占比 80.9%,比上年提高 9.6 个百分点。2018 年,一般公共预算支出 69.01 亿元,比上年提高 4.3 个百分点。2018 年,全区金融机构本外币存款余额 1564.29 亿元,比年初增加 47.42 亿元,增长 3.1%。其中:储蓄存款余额 880.40 亿元,比年初增加 30.92 亿元,增长 3.6%。本外币贷款余额 1011.45 亿元,比年初增加 147.53 亿元,增长 17.1%。

5.创新主体增加,发展动力更足。2018 年,全区认定高新技术企业 103 家,16 项科技成果获南通市科技进步奖。2018 年末,全区共有高新技术企业 200 家,省级企业院士工作站 7 家,省级重点企业研发机构 13 家,国家级科技企业孵化器 1 家、国家级众创空间 1 家。研发经费支出占 GDP 比重为 2.68%,比上年提高 0.03 个百分点。万人发明专利拥有量 30 件,比上年增加 2.44 件,增长 8.9%。每万劳动力中高技能人才数 1072 人,比上年增加 79 人,增长 8.0%。

6.就业形势稳定,人民更加富足。2018 年,全区城镇登记失业率 1.74%,比上年下降 0.09 个百分点。城镇新增就业 9698 人,比上年增加 503 人。扶持农村劳动力自主创业人数 1173 人,比上年增加 357 人。2018 年,全体居民人均可支配收入 37425 元,增长 9.5%,高出 GDP 增幅 1.7 个百分点,增幅全市第 1;城镇居民人均可支配收入 48138 元,增长 8.5%,增幅全市第 2;农村居民人均可支配收入 23830 元,增长 9.3%,增幅全市第 2。

7.减税降费明显,企业效益好转。2018年,规模以上工业主营业务收入增长 8.2%,利润总额增长 8.6%,增速高于主营业务收入增幅 0.4 个百分点,比上年提高 0.5 个百分点。2018年,规模以上服务业企业营业利润增长 19.6%,比上年提高 52.2 个百分点,亏损企业占比 8.7%,比上年减少 0.5 个百分点。

8.整治力度加强,生态环境优美。2018年,实施大气污染防治重点工程项目 75 个,全年细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度 40 微克/立方米,比上年下降 3.6%,空气质量优良天数比率 78.1%,比上年提高 2.9 个百分点。城镇污水集中处理率达 83.6%,比上年提高 16.7 个百分点。城乡生活垃圾无害化处理率 100%、城市建筑垃圾资源化利用率 90.05%。全区新增绿地面积 140.03 公顷(建成区),林木覆盖率 25.54%,比上年提高 0.31 个百分点。

二、高质量发展监测情况

《江苏省县(市、区)高质量发展监测评价指标体系》共设 6 类、35 项、39 个指标,对全省 63 个县(市、区)的高质量发展进行考核评价,省最终反馈监测评价指标 37 个。

1.全省排名前 10 的指标共 8 个:其中排名第 1 的指标有 6 个,农村供水入户率 100%、行政村双车道四级公路覆盖率 100%、行政村百兆光纤宽带覆盖率 100%、村(社区)综合性文化服务中心建成率 100%、低收入人口脱贫率 100%和公众安全感 99%。垃圾分类集中处理率 75.9%(排名第 5)、单位工业建设用地工业企业利润 99.0 亿元/千公顷(排名第 7)。

2.全省排名 11-20 的指标共 7 个:美丽宜居乡村建设达标率 88.0%(排名第 11)、研发经费支出占 GDP 比重 2.7%(排名第 12)、营商环境指数 950(排名第 13)、护理型床位数占养老机构床位数比例 56.6%(排名第 13)、PM_{2.5} 年均浓度 40(排名第 14)、每万常住人口全科医生数 5.5 人(排名第 16)、空气质量优良天数比率 78.1%(排名第 17)。

3.全省排名后 20 的指标共 7 个:一般贸易进出口占货物进出口总额比重 78.6%(排名第 44)、一般公共预算收入占 GDP 比重 5.4%(排名第 47)、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例 50.0%(排名第 49)、战略性新兴产业实际利用外资占实际利用外资总额比重 22.8%(排名第 50)、净增企业法人单位数占企业法人单位总数比重 13.9%(排名第 51)、绿色优质农产品比重 50.5%(排名第 54)、城乡万人公共交通工具

拥有量 2.85 标台(排名第 56)。

三、横向分析对比情况

(一)与南通市平均水平相比

37 个监测指标中,36 个指标与南通市监测指标一致,其中农村供水入户率、行政村双车道四级公路覆盖率、行政村百兆光纤宽带覆盖率、村(社区)综合性文化服务中心建成率、低收入人口脱贫率 5 个指标全市各地均为 100%。其余 31 个指标中 17 个指标低于南通市平均水平,13 个指标高于南通市平均水平,1 个指标与南通市平均水平一致。

(二)与周边地区相比

从全省排名前 10 的指标个数看:通州分别比如皋、海安、海门、如东和启东少 5 个、4 个、3 个、1 个和 1 个。

从全省排名 11-20 的指标个数看:通州比海门少 4 个,分别比海安、如东和如皋多 1 个、1 个和 3 个。

从全省排名后 20 的指标个数看:通州与如东一样是 7 个,分别比海安、海门、如皋和启东多 4 个、3 个、2 个和 2 个。

与海门相比,通州 21 个指标低于海门,占 56.8%,10 个指标高于海门,占 27.0%,6 个指标相同。

四、高质量发展的短板与压力

1.经济下行压力较大。2018年,全区 GDP 增速比上年回落 0.1 个百分点。规模以上工业增加值增速比上年回落 1.3 个百分点,工业应税销售增速比上年回落 0.2 个百分点,服务业应税销售增速比上年回落 5.7 个百分点。固定资产投资增速比上年回落 1.8 个百分点,社会消费品零售总额增速比上年回落 0.5 个百分点。

2.转型升级困难重重。2018年,全区规模以上工业企业高新技术产业产值增长 7.2%,低于规模以上工业平均增速 1.9 个百分点,高新技术产业产值占全区规模以上工业总产值的 50.7%,比上年回落 4.2 个百分点。新兴产业产值占规模以上工业总产值的 29.7%,比上年回落 0.7 个百分点。2018年,全区限额以上批发零售和住宿餐饮业法人企业中,参与“互联网+”的企业数比重不足 5%,通过公共网络实现的零售额 3.35 亿元,仅占限额以上零售额的 4.2%。

3.财政税收相对缓慢。2018年,全区一般公共预算收入 69.0 亿元,全市第 5,下降 1.5%,全市第 6。一般公共预算收入占 GDP 比重 5.4%,全市第 8,全

省第 47。税收收入占一般公共预算收入比重 80.9%，全市第 8，全省第 42。单位建设用地税收收入为 2.9 亿元/千公顷，全市排第 6。

4. 外资外贸依旧低迷。2018 年，战略性新兴产业实际利用外资占实际利用外资总额比重 22.8%，全市第 7，比 2017 年下降 7.8 个百分点，全市第 7。2018 年，对外投资总额 0.57 亿美元，全市第 7，增长 5.5%，全市第 6。2018 年，全区进出口总额增长 4.4%，比南通市平均增幅低 3.3 个百分点。其中，出口总额仍为负增长，下降 2.3%，比南通市平均增幅低 1.4 个百分点。一般贸易进出口占货物进出口总额比重 78.6%，全省第 44。

5. 龙头企业拉动减弱。2018 年，全区规模以上工业中的大型企业工业产值增长 3.9%，低于全区规模以上工业平均增速 5.2 个百分点，产值占全区规模以上工业产值的比重为 19.8%，比上年下降 1.0 个百分点，对规模以上工业产值的贡献率为 8.8%，拉动规模以上工业经济增长 0.8 个百分点，比上年减少 3.4 个百分点。2018 年全区零售额总量前 10 强企业中 3 家负增长，总量占全区限额以上法人企业的 38.3%，增长 8.9%，增速低于全区限上法人企业增速 1.5 个百分点。

6. 文化建设相对薄弱。2018 年，社会文明程度测评指数 89.15，全市第 9，比 2017 年下降 3.6 个百分点。文化及相关产业增加值占 GDP 比重 4.92%，全市第 5。人均拥有公共文化体育设施面积 1.4 平方米，全省第 40。注册志愿者人数占城镇常住人口比重 14.7%，全市第 7，全省第 27。居民综合阅读率 83.5%，全市第 8，比 2017 年下降 14.7 个百分点。

7. 生态环境仍需改善。2018 年，空气质量优良天数比率 78.1%，全市第 6。PM2.5 年均浓度 40 微克/立方米，全市第 5。地表水达到或好于Ⅲ类水体比例 50%，全市第 6，全省第 49。林木覆盖率 25.5%，全省第 30。

8. 人均指标普通较低。2018 年，通州 GDP 总量全市第 1，但人均 GDP 全市第 7。全市 GDP 总量第 2 的海门，GDP 总量比通州少 20 亿元，但常住人口比通州少 23.7 万人，人均 GDP 比通州高 2.68 万元。城乡万人公共交通工具拥有量 2.9 标台/万人，全省第 56。人均拥有公共文化体育设施面积 1.4 平方米，全省第 40。人均拥有社会保险福利总额 5443 元，全市第 6。

五、推进高质量发展建议措施

全区上下要聚焦“产业腹地、创新智谷、城市绿洲、幸福家园”四大定位，助推全区高质量发展取得新业绩，“强富美高”新通州建设取得新成就。

(一) 不断优化经济结构，加快产业腹地建设

以优化产业结构为目标，继续加大供给侧结构性改革，不断优化产业结构，提升经济发展质量。

1. 狠抓政策落实到位。要积极落实国家相关高质量发展的产业扶持政策措施，在积极响应国家政策和号召的同时，更应重点发挥地方特色，利用自身的优势和资源，针对通州特点加大对相关产业的优惠扶持力度。抓好政策的落实到位，不能仅仅把优惠扶持政策停留在文件上和口头上，而是要将政策落实到每家企业，让政策真正发挥引领作用，对没有让政策落到实处的地区和领导追究责任，让通州成为企业家和创业者的乐土。

2. 做优做强主导产业。2018 年，通州智能装备产业、新一代信息技术产业、汽车零部件三大主导产业分别实现规模工业产值占全区规模工业总产值的 33.5%。一是做优品牌，打造产业集群。充分发挥龙头企业的引领作用，进一步扩大智能装备产业规模，争当行业领头雁。深南电路等后起之秀，要加大投入产出，不断发挥后发优势，形成信息技术产业集群优势。以广东鸿图、雄邦压铸等全国行业龙头企业为重点，大力发展大型精密型腔模具等加工辅具及汽车零部件，提高产业整体市场竞争力。二是推进智能制造，加快产业升级。促进全区三大主导产业向数字化和智能化转型升级，通过不断推进制造装备数字化智能化，推动制造过程的数字化智能化，最终实现产品的数字化智能化，实现产业的转型升级。

3. 加快升级传统产业。一是目前纺织产品同质化程度高，企业生存压力大。企业必须从供给端出发，开发满足于中高端市场的多种市场需求，进行差别化生产，顺应“互联网+”时代潮流，大力发展电子商务，实时掌握消费需求动向，开发客户定制生产服务。二是加快船舶海工产业的转型升级。随着国家海洋强国战略和海上丝绸之路的实施，国家的海工产品订单将不断增加，要大力发展海洋工程装备及高技术船舶制造，加快全区船舶海工产业全面转型升级。

4. 培育行业龙头企业。政府部门和产业协会要合理规划、整合完善全产业链，针对薄弱环节补短板，避免盲目扩大低端产能，有效扩大薄弱环节产能。通过政策引导，鼓励企业进行上市融资、兼并组

合、外向拓展,培育一批重点企业做大做强,特别是在全区重点产业中,力争培育出一批龙头企业和骨干企业,不断培养出市场占有率高、品牌知名度高的隐形冠军,从而引领全区制造业高质量发展,占领全国制造业的新高地。

(二)不断强化创新驱动,加快创新智谷建设

1. 出台扶持政策。政府相关职能部门要深入调研了解企业发展需求,有针对性地出台相关扶持政策,切实降低企业创新成本,充分激发企业创新活力,形成鼓励激励创新的政策氛围。充分发挥金融对企业创新的助推作用,鼓励银行等金融机构通过产品创新,切实帮助企业解决资金难题,着力完善多层次的科技金融服务体系。

2. 强化载体建设。继续加强对高新区的创新平台建设,以江海智汇园、江海圆梦谷为主要载体,不断完善基础设施建设和功能区建设,筑巢引凤,大力集聚、整合和开发创新资源,整合各类孵化平台,不断增强孵化服务功能,招引入驻更多的初创型企业,有效提升项目集聚度和孵化成功率。

3. 加速人才引进。习近平总书记说过:“人才资源是第一资源,也是创新活动中最为活跃、最为积极的因素。要把科技创新搞上去,就必须建设一支规模宏大、结构合理、素质优良的创新人才队伍。”人才是驱动技术创新的主体,因此高新技术企业作为全区科技创新的桥头堡和主阵地,强化企业和科研院校的紧密合作,加大企业研发中心的建设力度,外部引进专业人才和内部培养专业人才相结合,为企业创新发展提供源源不断的人才动力。

4. 缩短研发周期。在不断开发新产品的同时,更加要注重时效性,有效缩短产品研发周期,加快新产品开发进程,争取在同行业中第一时间推出新产品,占领市场先机,促进企业实现高效运转。

(三)不断完善城市功能,加快城市绿洲建设

1. 统筹城市功能规划。合理规划通州城市发展定位和空间布局,完善城市功能分区和资源配置。主动对接南通新机场、北沿江高铁、南通绕城高速等重大基础设施建设规划,不断提升区域互联互通水平。加大对城市基础设施的建设力度,加强对老城区的改造提升,完善老城区的功能,不断改造老城区老小区的基础设施。

2. 有效提升环境质量。严格落实河长制、断面长制,系统开展全流域治污行动,以打赢污染防治攻坚战为目标,加快污水处理能力建设。推进城镇污水

管网、农村污水处理设施建设,加快现有污水处理设施提档改造;重点推进国省考断面上下游“十个必接”工程建设。加大农业农村污染控制,推进规模畜禽养殖场配套建设,推进厕所革命,不断提升全区环境质量。

3. 加快推动绿化建设。一是高标准实施节点绿化。做好重要节点绿化建设工作,通过置石、增植造型树、增加绿化厚度和绿量等手法,进行专项绿化建设。二是积极实施公园游园景观建设。因地制宜建设公园游园,通过对边角绿地、原有广场改造,破硬增绿等方式,实施街头“口袋公园”建设。三是推进道路绿篱建设。通过对道路两侧绿篱建设提档升级,提高绿篱高度、增加绿篱层次。四是进行裸露土地绿化建设。加大绿化建设的同时,提升绿化建设质量和管理水平,让绿色成为通州城市的底色。

(四)不断提升民生福祉,加快幸福家园建设

1. 提升居民文明素质。一是深化核心价值观教育引导,推动核心价值观融入社会治理。深化农村精神文明建设,引导农民群众养成健康文明生活方式。二是进一步培育志愿服务文化,不断增强基层志愿服务的吸引力和凝聚力,推动志愿服务工作提档升级。三是以“书香通州”建设为统揽,以阅读需求为导向,深化主题阅读、拓展阅读阵地、开展阅读活动、培养阅读队伍、塑造阅读文化,形成全民阅读的良好氛围。

2. 创造更多就业机会。多途径多渠道为全区提供更多的就业机会,保持较低的城镇失业率,提升低收入群体的收入。加快发展现代农业建设,以农民专业合作社和农业龙头企业带动农业现代化发展,推进高标准农田建设,提高绿色优质农产品的比重,不断提高农业产出率,提高农产品附加值,鼓励发展民营经济和个体经济,丰富就业路径,提高城乡居民收入。

3. 加大社会事业投入。促进优质教育资源均衡发展,加强师资队伍建设,全面提升教学质量。提高基础医疗人员业务水平,切实解决贫困人口等特殊群体的看病贵问题。大力发展社会保险、医疗保险、民政福利事业,推进社会化养老服务业发展,完善区智慧养老服务平台建设。加大文化事业的投入,完善公共文化服务体系,让群众享受高品质的公共文化服务。建设美丽宜居乡村,不断增强人民群众的获得感和幸福感。

(作者单位:通州区统计局)

实施乡村振兴战略 建设美丽幸福通州

黄乐乐 孙淑慧

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务,是新时代“三农”工作的总抓手。今年是全面建成小康社会的收官之年,通州“三农”领域还有不少必须完成的硬任务,本文通过聚焦乡村振兴的基础性、战略性、关键性问题,就建设美丽幸福通州进行了探索研究。

一、通州乡村振兴发展成效

近年来,通州全面贯彻落实中央、省、市关于实施乡村振兴战略的决策部署,紧密结合本地实际,加快产业转型升级,强化农村综合改革,促进城乡融合发展,提升强村富民水平,“三农”工作取得实质性进展。一是农业质态不断提升。新建高标准农田覆盖率逐步提升,省级优质绿色农产品基地达29.6万亩,发展现代农业项目191个,农业企业开始挂牌上市,农产品电商交易额突破亿元。二是生态环境有效改善。大力实施农村人居环境整治工程,省级环境示范村9个。一批化工、印染等企业关停,清理“散乱污”企业近百家,市考以上断面全部达标,空气质量越来越好。三是强村富民步伐加快。深化农村集体产权制度改革,217个村全部建立村集体经济股份合作社。多途径开辟发展村集体经济新路子,全区村集体收入村村达到45万元以上,农村居民人均可支配收入达2.6万元,建档立卡低收入农户2019年底实现全部脱贫。四是基层组织坚强有力。以“干部素质提升年”活动为抓手,镇村党组织全面履行“一轴四轮”主要职责,创新实施农村基层党建“五基达标、五星争创”三年行动计划,基层组织领导力、战斗力进一步提升。

二、当前通州农业农村发展存在的主要问题

习近平总书记指出,农业强不强、农村美不美、

农民富不富,决定着我国全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。当前,通州农业农村的发展仍然存在很多问题和短板:一是农业结构性矛盾依然突出,种植方式粗放、产出效益低下;本土农产品品牌影响力较小,“走出去”的路径偏少,“一村一品”产业格局尚未形成,农业供给质量效益和综合竞争力亟待提升;农业适度规模经营推进难度大,耕地细碎化问题依然是阻滞现代农业发展的重要障碍。二是农村环境质量有所好转,但仍不稳固,特别是区域性、结构性、流域性的突出环境问题没有得到彻底解决,极易“死灰复燃”;农村环境保护意识不强,部分农民对环境污染的危害及对策知识匮乏,责任心和主动性不强。基层管理不到位,缺乏科学合理的长效管理机制。三是农民增收难度加大,农业生产成本居高不下,农业降本增效压力大,粮食生产优势不明显。农村人口的非农就业和持续外流导致农村发展人力资本匮乏,“空心化”“老龄化”问题凸显,职业农民数量偏少。因此,实施乡村振兴战略对通州高质量发展具有重要意义。

三、坚持农业农村优先发展,全面实施四大工程

通州持续聚焦助力乡村振兴,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,对标高水平全面建成小康社会,按照乡村振兴战略“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”20字总要求,坚持农业农村优先发展,着力在农村发展、污染防治、农民增收、党建强基上下功夫,攻难关、补短板、强弱项,奋力谱写通州高质量发展新篇章。

(一)以发展现代农业为龙头,大力实施农业生产提质工程

绿色是农业的本色,始终坚持新发展理念,积极适应市场需求的变化,深化农业供给侧结构性改革,

通过农业“接二连三”实现产业融合发展,真正把农业打造成“最有奔头的产业”。

1.在调优农业结构上下功夫。推进农业供给侧改革,坚持消费导向,顺应市场需求,不断加快结构调整优化的步伐。确保粮食安全。粮食安全是农业的头等大事。近年来,随着设施农业发展,粮食生产总体有弱化趋势。守好粮食安全底线,全面实施“藏粮于地、藏粮于技”战略,不断提高粮食生产补贴政策的精准度,降低粮食生产成本,激发生产者种粮积极性,确保全区粮食产量稳定在 50 万吨以上。丰富产品特色。在守住粮食生产底线的基础上,鼓励引导特色农产品扩面,尊重经济规律和市场需求,坚持什么来钱种什么、什么好卖养什么,提高特色种养业比重,把农产品做得更适销对路、更符合消费需求。向二三产融合。积极发展农产品精深加工,推动嘉安食品、双和食品、绿萌食品等成长型企业进入国家、省级龙头企业行列。加快“互联网+农业”发展,推动“一村一品一店”全覆盖建设。打造开沙岛、进鲜港湿地公园、绿博园等新亮点,建设成为乡村旅游、自驾游的首选地,实现生态、农业、旅游资源禀赋叠加、产业互利共生。

2.在转变发展方式上下功夫。通州地域广阔,推进农业供给侧改革,核心是要转变农业发展方式,形成“更有效率、更有效益、更可持续”的供给。在区域上体现差别化。加快建设东部生态涵养区,强化生态修复与水源保护,完善生态补偿和后期管护机制,积极发展生态农业、生态旅游业等生态友好型产业。结合高新区东南片区发展规划,实现功能互补、共同增值。各地根据自身优势和资源要素,分类发展优质粮油、蔬菜园艺、生态畜禽、现代渔业等农业项目,因地制宜抓好具体项目实施。在园区上体现集约化。以建设南通国家现代农业示范区通州核心区为抓手,不断增强园区吸纳优质资源、承载重大项目、发展优势产业的能力。建强省级农产品加工集中区,推动农产品精深加工向高端化、智能化、绿色化发展。高起点、高标准规划建设金东现代农业产业园,集中打造生产、加工、销售、休闲观光为一体的现代农业精品示范区,推动通州现代农业产业园建设走在省、市前列。在应用上体现科技化。实施数字乡村战略,深入推进“互联网+农业”,深化农村电商体系建设,着力推动“一村一品一店”示范村建设。强化与省农林院、农科院的合作交流,主动对接省内外涉农高校院所的优质项目,培育具有核心竞争力的

新品种、新技术、新产品,建立健全科技与农业的利益链接机制,加快培养农业科技带头人和新型职业农民,推动科技成果“飞入百姓家”,为通州农业腾飞插上科技的翅膀。

3.在实现绿色发展上下功夫。绿色是农业永续发展的必要条件,要积极引导绿色的发展方式和生活方式,推动农业可持续发展。大力整治农业面源污染。加大整治力度,把畜禽粪污治理作为关键任务抓好抓实,对不符合环保要求的养殖场实行“零容忍”,一律关停取缔,已经整治完成的确保不反弹、不回流。同时,重视农膜污染治理,积极推动废旧农膜资源化利用,禁止一次性农膜继续使用,防止出现“白色污染”。大力改进农业生产方式。生产方式先进,产业就先进。积极探索区域生态循环农业发展模式,推进秸秆机械化还田,建立秸秆收储利用体系,实施有机肥料替代化肥计划,实现化肥农药使用量负增长,从源头上促进农业生产方式向绿色、生态、可持续发展转变。大力提高农产品品质。当前,群众对农产品反映最强烈的就是质量安全问题。围绕群众“舌尖上的安全”,积极推行农业标准化生产,强化农产品质量安全监管,不断加大绿色优质农产品供给,健全覆盖“从农田到餐桌”的食品安全控制体系,促进农产品供给由满足“量”向注重“质”转变。

(二)以污染防治攻坚为龙头,大力实施生态环境提升工程

生态是乡村最大的发展优势,环境问题就是政治问题。习近平总书记多次强调,要保持加强生态环境保护的定力,不动摇、不松劲、不开口子。要深刻领会、认真践行,加快推行乡村绿色发展方式,加强农村人居环境整治,构建人与自然和谐共生的乡村发展新格局,实现百姓富、生态美的统一。

1.坚持补短板与谋全局的统一。在环境整治上,既要抓住关键问题,又要从全局着手,实现面上工作整体提升。补短板,抓好水环境的治理问题。通州生态最大的短板在水上。2018年,通州断面水质较上年有了提升,但距离市考目标仍存在差距,群众的感观“民标”也不满意,黑臭水体仍然是“痛点”,河道水质差仍然是群众投诉的“污点”。实现“水秀”,就要立足“河岸共治、标本兼治”原则,对共性问题,成系统、成片地区实施治理,从根本上、源头上解决问题;对个性问题,对症下药,个个击破,特别是目前排出的 38 项碧水保卫战攻坚任务,研究具体实施方案,明确任务、节点和责任,抓好落实,完成一项,销号一

项,确保尽快补齐水环境质量短板。谋全局,提升生态环境治理的整体水平。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念,大力开展农村人居环境整治,全面实施“百村示范、千村整治”工程,推动农村人居环境持续向好。突出抓好农村生活垃圾污水处理、“厕所革命”、水环境治理、农业废弃物综合利用等重点工作,力促村庄环境“干净整洁有序”。投资建设大气、水质监测自动站通过环境监测大数据,为精准治污提供强有力的技术支撑。持续完善环境执法体系建设,强化生态环境、住建、自然资源、水利、城管等多部门联动执法机制。加强环保宣传力度,采取生态文明宣讲、环保公益广告等多种形式,让全区企业得警醒、群众受教育,激发全社会参与生态文明建设的内生动力。

2.坚持抓当前与抓长效的统一。健全农村环境基础设施是打好污染防治攻坚战“的有力武器”,着力在建设和维护上下功夫,充分发挥设施效用。抓当前,强化基础建设。基础设施薄弱是农村环境问题迟迟不得根除的重要原因。过去通州老百姓特别是农民长期生活在生活污水中,近年虽然有了改善,但仍然有很大差距。今后应重点按照“十个必接”要求,统筹做好污水处理厂提标改造,加快建设生活污水管网和村居小型污水处理设施,尽快实现农民集居点污水应收尽收。加快完善“户投放、组保洁、村收集、镇清运、区处理”的生活垃圾收集处理体系,在金沙街道全域、其他镇(区、园、街道)至少选择一个村(社区)开展生活垃圾分类试点工作,并建设至少1座有机易腐垃圾处置中心。抓长效,强化运行维护。近几年通州在环境基础设施上的投入比较大,但有些设施建成后却没有发挥应有的作用,有的甚至成了摆设。针对镇区污水收集率、农村生活污水处置率、畜禽养殖污染处置项目运行率偏低的问题,在深入开展调研的基础上,找出具体原因,切实研究办法,完善考核机制,真正让投入的“真金白银”发挥应有的效用。

3.坚持减存量与控增量的统一。全区环境特别是农村环境的改善,减排是硬道理,控增是硬措施。减存量,压减存量环境问题。从源头着手,对第二轮“散乱污”企业,分类实施关停取缔、整合搬迁、整改提升等措施,确保按时完成整治;对中央、省市环保督察以及长江经济带审计交办的各类环境问题,紧盯不放,坚决整改销号到位;对前期大排查发现的环境问题,主动认领,积极整改。控增量,严控新增环

境问题。从产业项目源头上严控准入标准,落实“四个决不”,决不为了项目发展而牺牲环境,决不把降低环保门槛作为优惠条件,决不在承接产业转移中承接污染物转移,决不让新增项目成为新的污染源。充分发挥高新区、锡通园作为项目建设的主平台、主力军的作用,严把项目引入关口,在环保方面不打擦边球、不得搞变通。同时主动作为,积极化解环境信访问题,防止新问题拖成老问题,个体访变成群体访。

(三)以聚焦富民强村为龙头,大力实施农民增收提档工程

“钱袋子”是高水平全面小康的直接体现。拓宽农民增收渠道,改善农村生产生活条件,有利于增进农民福祉,走上共同富裕的道路,切实提高农民获得感、幸福感、安全感。要找准穴位,精准发力,积极探索富民强村的新路子,有效破解增收难题。

1.着力拓展增收空间。这些年,通州农民收入始终高位增长,但增长动力有所衰减,必须综合施策、多措并举,拓宽增收空间。拓展工资性收入“主渠道”。李克强总理在国务院工作报告中指出,就业是民生之本、财富之源。在全区农民收入中,工资性收入是主要来源,约占60%左右。充分发挥产业吸纳就业的作用,全力推进招商引资、项目建设,帮助更多农村劳动力向高层次行业、高收入岗位转移就业,提高工资性收入。牵住经营性收入“牛鼻子”。群众致富的最大潜力在创业。依托通州民营经济基础雄厚的优势,完善创业政策,改善创业服务,鼓励返乡农民工、村组干部、合作组织带头人等群体自主创业,吸引高校毕业生、城镇企业主、农业科技人员等各类人才下乡返乡创业,引导更多农民群众创业致富。强化财产性收入“助推器”。土地是农民的“命根子”,也是“钱袋子”。深化农村承包土地“三权分置”改革,开展土地确权颁证“回头看”,让农民通过经营权流转,实现土地溢价增值,带来更多的收入。加快农村集体产权制度改革推进步伐,实现资源变资产、资金变股金、收益有分红,让农民获得更多的财产收益。

2.着力壮大集体经济。村强才能带动民富,多路径、多方式探索发展集体经济收入途径,确保村村达到50万元以上。注重资源开发利用。高标准农田既是农村重要的基础设施,更是强村富民的重要资源。紧跟市级部署要求,推动发展高标准农田建设,加快土地流转步伐,加大经营主体培育招引力度,在综合

利用、提高效益的基础上,实现一田多用、一举多得,增加溢出土地流转收入。盘活村级存量资产。对集体原有闲置的办公楼、厂房和学校等设施,通过整修、翻建,提高存量资产的利用率,培育稳定、可持续收入来源。具有区位优势个村居可以兴建商业用房来增加村级集体收入;经济薄弱村可在区、镇财政的帮扶下,通过兴建标准厂房,购买商业用房等方式,形成集体经营性资产,增加集体收入。发展新型经营主体。大力推进农民综合社、家庭农场、社会化服务组织等建设,推进土地流转和适度规模经营,把小农生产引入现代农业发展轨道。鼓励“三个全覆盖”试点镇村和经济薄弱村建设新型合作农场,强化服务指导,帮助村集体吃透用好政策,实现农民、村集体和经营主体多方增收。突出新型农业经营主体、村干部、通籍大学生等重点群体,开展农业实用技能培训,引导他们投身农业、扎根农村。

3.着力打好脱贫攻坚战。打赢打好精准脱贫攻坚战是高水平全面建成小康社会的底线任务,落实责任,精准帮扶,确保建档立卡低收入户脱贫率100%,到2020年,全区13个市级经济薄弱村集体经济年收入达到50万元。在落实帮扶对象上,聚焦经济薄弱村班子建设,推进改革创新,培育特色产业,着力增强内生动力,区镇联动选派优秀中青年干部驻村担任“第一书记”;聚焦低收入人口动态管理,坚持有进有出,解决好脱贫的如何退出、新发生的或返贫的如何纳入的问题,做到“一个不少、一户不落”。对已脱贫人口,以“两不愁三保障”为标准严格退出审查,认真开展“回头看”,发现返贫风险及时预警并采取帮扶措施,防止政策断崖造成返贫。在落实帮扶措施上,重在落实兜底政策,建立缓解相对贫困常态化帮扶机制,健全特困供养机制、社会临时救助机制,确保一个不掉队。对新增和返贫的,摸清返贫原因,制定实施详细的脱贫计划,确保稳定脱贫。深入落实到户到人的健康援助、产业引领、就业创业、资产收益等九项精准扶贫行动,进一步巩固脱贫成果。在落实帮扶责任上,坚持党委统揽、政府主导、全社会参与的工作机制,探索完善财政专项扶贫资金、整合用于扶贫的其他财政涉农资金和社会帮扶资金投入形成的资产股份量化的有效形式,推进经济薄弱地区“农村资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革,促进各类资源投入继续向经济薄弱村和低收入人口倾斜。积极发挥财政资金引导作用,推动各类社会资金积极参与脱贫攻坚,营造社会参与

扶贫的氛围,实现外部帮扶和内生动力“双轮驱动”。

(四)以落实一轴四轮为龙头,大力实施基层党建提效工程

办好农村的事情,实现乡村振兴,关键在农村基层党组织。要充分发挥镇村党组织领导核心作用,坚持抓党建、抓富民、抓生态、抓稳定,筑牢党的坚强战斗堡垒。

1.建强基层组织。通州农村基层党组织占全区的三分之一,党员数超过五分之二,如果抓不好、管不严,各项工作的落实就无从谈起。着力加强农村基层党组织建设,以村“两委”集中换届为契机,狠抓软弱涣散村党组织整顿提升,选优配强村党组织书记,推行村“两委”班子成员交叉任职。注重从农村致富带头人、专业合作组织负责人、外出务工经商人员、返乡大学生中选任村干部。把农村作为锻炼、培养、选拔干部的重要途径,继续向经济发展和党建薄弱村选派第一书记,形成人才向农村流动的用人导向。

2.提升干部素质。农村工作面临的问题很多、发展的压力很大、群众的期望很高,仅有感情和责任心是远远不够的,还要有能干事、干成事的能力。各级干部要坚持终身学习的理念,拜农民为师、问需于农民、问计于农民,从农村的鲜活经验中启迪思路,在农民的丰富实践里汲取营养。结合“不忘初心、牢记使命”主题教育活动,认真开展“一创三争”主题活动,继续办好村书记大讲坛,系统提升领导干部服务基层的本领才干。

3.抓好党风作风。压实全面从严治党主体责任,用好监督执纪“四种形态”,突出抓早抓小抓细抓常,坚持纪在法前、纪严于法,让基层党员干部知敬畏、存戒惧、守底线。聚焦落实上级重大决策部署、实施乡村振兴战略、打好“三大攻坚战”等重点内容开展巡察工作,持续推进村(社区)巡察全覆盖,切实做好巡察“后半篇文章”。始终保持惩治腐败高压态势,尤其是对发生在群众身边的腐败问题,现形就查、露头就打,着力营造风清气正、崇廉向善的良好政治生态。

(作者单位:通州区委办公室)

产业融合背景下 通州休闲农业高质量发展的对策研究

张 梅

党的十九大提出,要“促进农村一二三产业融合发展,支持和鼓励农民就业创业,拓宽增收渠道”。休闲农业从诞生的第一天起就高度体现了一二三产业融合的理念,是一二三产业融合的有效载体之一。近几年,通州坚持“政府推动、政策驱动、市场带动、产业联动”的发展策略,推动了休闲农业持续快速发展,促进了农村三大产业相融合。当前,在前期发展的基础之上通州要趁势而为,走休闲农业高质量发展之路。

一、通州发展休闲农业的现实意义

(一)优化农村经济结构。2016年1月4日,国务院正式发布《国务院办公厅关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见》,该《意见》鼓励发展多种类型农村产业融合方式,培育多元化农村产业融合主体。休闲农业是农业和服务业相互融合的体现,农业提供资源,以旅游服务为表现,通过农业产业链中的与旅游产业链的价值模块相契约的部分以新的商业价值向市场全方面的渗透,而旅游产业因农业价值的融入,大大增加了原有产业的价值链,使得新的产业链更具有市场竞争力。简单来说,农村一二三产业融合背景下发展休闲农业更加具有市场价值,能够带动相关产业的发展,从而加速乡村经济的发展。据统计,2014年至2018年,通州农林牧渔服务业产值比重逐年提升,这也得益于全区休闲农业的快速发展。

(二)促进农民持续增收。当前,农民就业增收总体形势不错,但是政策、科技、投入的边际效益都在递减,在这样的情况下,如何为农业提质增效、农民就业增收寻找新的渠道和来源成为当前很重要的问题。发展休闲农业不仅可以让农民分享种养业的收益,还能分享加工流通、休闲旅游带来的收益,最

关键的是这部分收益留在农村,实际上也意味着将资源要素和人气留在了农村,促进了农村劳动力就地转移,为农民持续增收探索了一条好路子。据了解,通州大多数休闲农业发展好的乡镇,周边老百姓的就业机会更多,愿意留在家乡发展的年轻人也会增多,老百姓的收入水平也普遍较高。

(三)改善农村生态环境。发展休闲农业能够有效带动农村基础设施建设,提高农民保护生态环境的意识,改善农村生态环境,推动美丽乡村建设。近年来,通州初步形成了先锋“梦幻生态小镇”、进鲜港“湿地鲜花小镇”、开沙岛“运动休闲小镇”、石港“渔湾水乡小镇”四大休闲农业与乡村旅游板块。全区现已建成省级旅游度假区1家,国家4A级景区1家,国家3A级景区2家,国家2A级景区2家,全国工业旅游示范点1家,省工业旅游区(点)3家。全区共有7家乡村旅游景区,省五星级乡村旅游区1家,省四星级乡村旅游区2家,省三星级乡村旅游区4家,南通金土地生态农业园和十总白鹭湖农庄分别为五星级和四星级“全国休闲农业与乡村旅游星级示范创建企业”。东社镇建成省级特色景观旅游名镇,开沙岛开沙村晋升为“中国最美乡镇60强”。通州在休闲农业发展的同时农村基础设施不断完善,生态环境得到了极大地改善。

二、通州休闲农业发展现状分析

(一)发展优势

1.自然环境优越。通州位于江苏省东南部长江入海口北岸,东临黄海,南依长江,与苏州隔江相望,和上海灯火相邀,素有金三角上的“小上海”之称,区位优势得天独厚。通州处于亚热带与南温带的过渡性气候带中,具有明显的季风特征,四季分明,雨热同步,雨量集中,光照充足,自然条件优越,是南通市

拥有耕地面积最大的一个区,土地资源相对比较丰富,通州专门把以东社、二甲为主体的中部片区规划为城郊生态片区和现代农业基地。近几年,通州围绕“人文、生态、宜居”,积极打造人水共生、景城交融的空间格局,实现人居环境、功能品质、特色景观和人文生态全面提升,这些都为休闲农业高质量发展奠定了坚实的基础。

2.经济基础雄厚。通州是著名的“鱼米之乡”“纺织之乡”“建筑之乡”“教育之乡”,是“全国综合实力百强区”“全国投资潜力百强区”。2018年,全区GDP达到1269亿元,同比增长7.8%,蝉联江苏长江以北市辖区榜首,是名副其实的“江北第一区”。在GDP领跑苏中苏北的同时,通州市民的“钱袋子”也是鼓鼓的。2018年,通州城镇人均可支配收入为48138元,同比增长8.5%。全区人均储蓄存款达到77113元,高于南通与苏州的平均水平。随着长三角一体化的发展,都市圈经济的外溢效应将会逐步体现,上海产业资源、资金资源、人力资源必然要向苏中、苏北辐射。通江达海的通州,将能够很好地集聚起人流、客流、商流、物流,这势必为休闲农业高质量发展带来难得的机遇。

3.政策支撑有力。2016年,通州出台了《区政府关于2016年加快南通国家现代农业示范区通州核心区建设的实施意见》和《区政府关于进一步加快旅游产业发展的意见》;2017年,出台了《关于培育创建通州特色小镇的实施方案》;2018年,出台了《通州区特色田园乡村建设实施方案》,按照“生态优、村庄美、产业特、农民富、集体强、乡风好”的总体要求,通州推进了6个特色田园乡村试点村建设。这一系列政策措施,为通州休闲农业高质量发展提供了有效保障。

(二)发展障碍

1.资金投入力度不够。近几年来,通州区政府虽然不断增加扶持休闲农业发展的资金,但是远远不能满足休闲农业发展的需求。目前,通州实行的奖励政策是对获得部省级休闲农业与乡村旅游示范点、示范园区、示范企业、示范村奖励8万元,对获得省级创意农业示范镇奖励15万元,但是能获得此类奖励的只是极少数,总体而言全区休闲农业所获得的政府扶持资金非常有限。

2.规划引领略显不足。目前通州休闲农业虽然发展势头良好,但是由于缺乏整体规划,现有的休闲农业项目大多处于点状发展状态。很多休闲农业项

目由于缺乏市场调研,导致项目盲目跟风,重复建设问题严重。由于缺少政府的宏观布局规划和科学管理,产业深度开发也相对欠缺,不少休闲农业项目局限在采摘、农家宴、一般农村景观观赏等初级水平,造成资源浪费和产业低水平发展。有的项目过分依赖非自然技术手段,贪大求全,大兴土木,缺乏对通州传统农耕文化的充分挖掘,难以体现本土特色。

3.人才技术资源缺乏。当前通州老龄化问题比较突出,参与休闲农业经营、管理、服务的实用人才比较缺乏,主要以本地村民为主,受教育水平和文化素质的制约,休闲农业项目经营管理水平有限,难以适应休闲农业的发展需要。此外,部分经营者也没有充分认识到技术在休闲农业发展过程中所起的作用,主要还是利用传统的农业技术发展休闲农业,科技含量不高,影响休闲农业高质量发展。

三、通州休闲农业高质量发展的对策

(一)拓宽资金投入渠道

发展休闲农业,不管是硬件方面的基础设施建设,还是软件方面的专业服务人才的引进,都需要大量的资金投入。一要加大政府财政投入力度。通过合理调整财政支出结构,加大对休闲农业奖励扶持力度和广度。用足用好上级强农惠农政策,将涉农资金适当向休闲农业集聚区倾斜,加大对休闲农业基础设施建设的资金支持力度,扶持本地休闲农业做大做强。二要拓宽融资渠道。鼓励经营主体以土地使用权、固定资产、资金技术、劳动力等多种生产要素投资休闲农业项目,以互助联保方式实现小额融资。鼓励担保机构逐步加大对休闲农业的服务力度,搭建起银企对接平台,帮助经营主体解决融资难题。对于信用状态好、资源优势比较明显的休闲农业项目适当地放宽担保抵押条件,并在贷款利率上给予一定的优惠。三要探索多元化投融资机制。鼓励各经营主体积极参加各种推荐活动,通过互联网等新兴媒体宣传推介通州精品线路和精品景点,通过展销会、博览会、交易会等多种渠道和形式开展休闲农业宣传推介活动,吸引工商资本、民间资本、外来资本采取独资、合资、合伙等多种形式参与休闲农业开发和经营,逐步构建起多渠道、多层次、多元化休闲农业投融资体制。

(二)统筹规划科学发展

休闲农业要发展好的前提条件是做好科学规划,只有合理规划才能做到战无不胜。当前通州应该结合现有资源,因地制宜进行规划,坚持高标准要

求、高起点策划、高质量建设。一要紧密围绕《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》《江苏沿江旅游发展规划》《南通旅游项目建设三年行动计划》,以引领江浙沪游客为目标进行规划。二要按照市场的经济运行规律,学会借鉴其他城市关于休闲农业的发展规划,充分利用通州特色自然生态资源。三要将农业资源和人文艺术结合起来,然后根据实际情况调整农村的产业结构,合理的优化发展布局。四要科学布局、协同发展,增强互补性的同时又扬长避短,充分发挥各自优势,避免盲目性。五要制定相关的管理规定,引导休闲农业经营主体在规划的指导下,注重把控市场需求,科学设计休闲农业项目,避免盲目投资,实现精准发展,最终使通州休闲农业在规划的引领下走上高质量发展之路。

(三)充分挖掘农耕文化

只有真正将传统文化与休闲农业相结合才能获得市场的最终认同,才能使农业项目得以长久生存。通州休闲农业发展过程中一定要抓住“文化”这个关键词。一要充分挖掘通州传统的农耕文化,突破采摘、观光等固有模式,引导现有的低水平的休闲农业园转型升级,注重设计带有通州地方特色的农耕体验、非遗项目及乡土文化艺术展示等具有文化内涵的项目。二要注重保护性开发特色名居、历史村落等文化资源,充分展现历史文脉,整合文化要素。乡间那些古老的村庄、那些破旧的祠堂,凝聚着一股浓浓的历史气息,要在保护中开发,在开发中保护,力求修旧如旧,避免大拆大建,还原通州独特的农耕文化,促进休闲农业可持续发展。三要变“俗”为“宝”。乡村的“俗味”和风情,是值得眷恋的乡愁。乡村特有的“土气”是一份纯真,光着膀子田地采摘,光着脚丫下河摸鱼,这种劳动景象,是城里人回归自然的心结,是乡村旅游的独特卖点。乡间“俗物”数不胜数,无处不在,这和城市里司空见惯的现代建筑形成了迥然不同的景致,无疑是最大的竞争力。只有把这些“土”与“俗”转化为旅游资源、发展资本和竞争优势,才能给游客创造惊喜,最终提高休闲农业的竞争力。

(四)加强人才队伍建设

通州休闲农业高质量发展必须有一支高素质的人才队伍做支撑。一要大力引进专业人才,要制定落实各项优惠政策,特别是建立合理、科学、人性化的薪酬及激励制度,多方式多渠道引进休闲农业发展所需的专业人才,为休闲农业的发展注入新活力

量,从而提高休闲农业从业人员的职业化、专业化水平。二要加大对本土人才的培养力度。要让现有休闲农业从业人员充分认识到学习对提升产业发展的重要性。充分结合新型职业农民培育、农村电商培训、农民专业合作社带头人培训等教育培训项目,对现有休闲农业从业人员进行系统的、配套的、定期的职业培训。培训要坚持理论培训与实践锻炼相统一,从而加快培养休闲农业本土人才。通过引进与培养相结合的模式,最终建设一支专业化、现代化、适应市场需要的高素质休闲农业人才队伍。

(五)创立品牌提档升级

通州休闲农业要得到长足的发展,就一定要树立品牌意识。良好品牌的塑造、内涵的提档升级才能使休闲农业做大做强。一要通过资本重组、要素流动、品牌整合,培育一批叫得响、传得开、影响大、留得住的特色品牌。二要合理利用各种传媒来加强对现有休闲农业项目的宣传,不断扩大通州休闲农业的知名度和影响力。通过定期组织宣传展览会、学术研讨会等活动,给通州休闲农业经营者搭建交流的平台,推动休闲农业走品牌化、规模化和规范化的发展道路。三要结合上海、苏南等城市的客源情况,找准目标定位,发挥品牌优势,创新营销模式,精心设计休闲农业项目,充分利用乡村民间传统节庆活动,重点进行媒体推荐,提高通州休闲农业的美誉度。

(六)加大与科技相融合

加大休闲农业与科学技术的融合既是时代发展的要求,也是休闲农业高质量发展的应有之义。一要大力发展科技休闲农业。通过采用丰产、高产、抗病性强、高营养的农业品种及科学的种植方案、先进的种植技术、有效的运营管理,实现“从种子到餐桌”的品质全程控制,成为吸引都市居民的重要农业休闲观光平台。二要大力培育智慧休闲农业。通过休闲农业装备设施的信息化实现休闲农业的养殖、种植、仓储管理、病虫害预防等环节的精准控制。通过休闲农业管理信息化及时掌握与休闲农业经营相关的信息,为通州休闲农业高质量发展提供决策依据。通过休闲农业服务信息化让游客及时了解通州休闲农业动态发展消息,为游客提供精准服务。

(作者单位:通州区委党校)

通州城市社区精细化治理的策略探析

赵秦卫

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出,要坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,必须加强创新社会治理,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。基层治理是国家治理的基石,社区治理是社会治理的基础。作为省级现代社区治理创新实验区,通州以“微治理”模式创新现代社区治理,努力打造多元共治的社区治理格局,改进社区治理方式,健全社区服务体系,提升社区治理水平,建设幸福家园。

一、通州城市社区“微治理”模式的实践

通州现有城市社区 62 个,各社区广泛参与“微治理”的实践,取得了一定的成绩,金沙街道育才社区获得全国和谐社区建设示范社区称号。通州社区“微治理”的实践主要有七个方面,一是“微党建”,发挥社区党组织领导核心和党员先锋模范作用,健全“五位一体”党建惠民联动工作体系,让党建在社区治理中发挥引领作用。二是“微平台”,加大财政投入,对社区公共服务中心“提档升级”,提升公共服务水平,提供代办服务,主动服务群众。三是“微单元”,把邻里自治与网格化服务管理有机融合,构建法治、德治与自治相结合的治理体系。四是“微机制”,健全居民自治机制,鼓励居民参与社区治理,构建多元共治社区治理格局。五是“微服务”,搭建社区居民交流平台,增强便民服务意识,提供便捷贴心服务。六是“微文化”,建设社区文化,浓化文化氛围,增强居民归属感。七是“微公益”,广泛汇聚社会力量,构建居民互助机制,建立社区慈善工作站,救助困难群众。

二、通州城市社区治理存在的问题

近年来,通州城市社区治理围绕“微治理”主题开展创新实践,取得了一定的成效和经验,但在探索和发展中仍然存在一些薄弱环节,必须引起社会各界高度重视。

一是转变政府职能难题待解,政社不分现象依旧存在。政府在城市社区建设和治理中的作用应该主要是指导和监督,但实际上基层政府往往以行政命令的方式直接干预社区事务,对社区治理干预过多、过细。交办一些行政性事务并进行考核管理,这种“政社不分”的现象表明政府在社区治理过程中的“越位”。在发挥居民自治作用,加强社区工作者的专业化建设,培育和监管社区社会组织,健全鼓励激励机制,创新社区治理机制等方面,政府角色和职能又往往处于“缺位”。一些政府部门把工作任务分解后下派给居委会,实际上有些任务远远超出了居委会的职责和工作任务范围,这种将行政事务转嫁给居委会的现象其实是政府职能的“错位”。

二是居委会治理能力不强,社区干部有待减负增效。居委会是城市社区治理的重要主体,但居委会在社区治理和引导居民自治过程中展现出的能力较弱。首先,居委会行政化倾向明显,居委会承担繁杂的行政性事务,导致居委会投入社区治理的时间和精力不足。通过调研发现,居委会工作人员普遍反映工作负担重,承接政府交办任务多、应付各类检查多、要求各种台账多、上报网络平台信息多、完成临时任务多,基层政府的一些形式主义、官僚主义也加重了居委会的工作负担。其次,居委会的工作人员有较丰富的社区工作经验,但社会工作的专业知识和技能相对缺乏,直接影响社区治理的执行力 and 创造力。最后,居委会的治理能力和社区自治与服

务功能受制于社区环境,一些安置房小区、无物业小区的诸多治理难题往往让居委会束手无策。

三是居民参与社区治理的积极性不高,治理机制有待创新并落实。居民参与城市社区治理的热情不高,多数居民对社区的公共事务关注较少,部分居民抱着“事不关己,高高挂起”的态度,甚至对所在社区的治理状况漠不关心,缺乏民主意识和公共精神。居民对社区自治的参与往往处于消极被动状态,自治观念淡薄,自治能力不足,自治实践缺乏。一些居民参与社区事务往往是为了维护自身的切身利益,或受到从众心理的支配,而不是基于公民的责任感关心社区公共事务,参与城市社区治理。参与社区治理的主要是居委会干部和退休人员,中青年居民参与社区治理的热情不高,社区治理机制的形式大于实绩,居民自治的治理机制尚未有效运转,社区治理机制有待创新并落实。

四是社会组织参与社区治理困难颇多,培育发展社会组织任重道远。社会组织是参与社区治理的重要力量,而现实中的社会组织参与社区治理过程中往往面临诸多难题。社区的社会组织正常运行的资金缺乏,申请财政补助或社会资助难。社区的社会组织往往没有完整的治理结构,甚至没有组织章程、组织架构和财务制度,参与治理与服务的规范化程度较低,高质量参与社区治理难。面对居民多元化的服务需求,社区的社会组织由于缺乏足够的专业性,导致开展活动让居民广泛参与并获得好评难。由于缺乏专业的社会组织培育机制,政府相关部门的监督管理不到位,社区社会组织的绩效考核评价机制流于形式,社区的社会组织可持续发展难。

三、通州城市社区精细化治理的策略

面对通州城市社区治理存在的问题,要以改革创新精神进一步推进社区治理的实践探索,把社会治理的重心下移,强化党建引领,转变政府职能,深化“政社互动”,以居民需求为指引,以现实问题为导向,以创新治理机制为途径,通过多元协同治理提升城市社区治理水平,建设现代智慧社区、和谐社区、幸福社区。

一要加强基层党建,引领社区有效治理。多元协同治理的社区治理机制中要充分发挥好基层党建的引领作用。一是优化组织设置,以网格划分为基础设置“邻里”作为微治理单元,以“邻里”为单元设置党支部或党小组,灵活设置以“邻里”为单元的党群议事会和评议会,发挥党支部和党小组在社区微

治理中的引领作用,构建基层党组织、居委会、物业公司、业委会、社会组织、居民、企业和商户的协商机制,加强社区治理多元主体的沟通协调,提升社会治理的执行力。二是发挥党员先锋模范作用,组织党员干部到所居住社区党组织和邻里党支部报到,让党员进社区、亮身份、晒承诺、评业绩,要求党员干部参与社区治理和志愿服务,鼓励党员加入业委会等社会组织,培养优秀党员成为“邻里”党支部书记,党员要在理论宣传、社区治理、矛盾调解、志愿服务等方面发挥带头作用。三是创新社区治理机制,发挥基层党组织的核心作用,构建多元主体广泛参与的社区决策、执行、监督机制,在“邻里”治理的基础上开展微治理实践,以一个居民小区设置为“邻里”为例,业委会、物业公司、邻里理事会要各司其职,由居民选举或推荐产生的邻里理事会要牵头协调处理小区事务,调解矛盾纠纷,评议物业管理,服务小区居民,增强自治能力,提升治理水平。

二要转变政府职能,推进社会治理改革。一是政府转变职能,社区赋权增能。政府与居委会是指导与协助、服务与监督的关系,构建政府履职与社区自治的良性互动机制,厘清政府与居委会的各自职权,明确居委会职权清单,规范政府交办给居委会的行政性事务,健全居民自治机制,增强居民自治能力。二是深化“政社互动”,坚持依法治理。应当由基层政府履行的法定职责,不得要求基层群众性自治组织承担,不得将基层群众性自治组织作为行政执法、拆迁拆违、环境整治、城市管理、招商引资等事项的责任主体。依法需要基层群众性自治组织协助的事项,应当提供必要经费和工作条件。三是推进“三社联动”,强化考核评估。党政机关要大力促进社区、社会组织、社会工作的深度融合,采取政府购买、设立项目资金、补贴活动经费等措施,重点培育专业社会组织,创新并落实政府与社区的双向评估机制,有效提升考核评估的客观性和科学性。

三要深入解放思想,创新社区治理机制。自治是指“某个人或集体管理其自身事务,并且单独对其行为和命运负责的一种状态。”进一步提升社区居民自治水平,一是完善自治体系,创新社区治理。要处理好政府、社会、市场三者的关系,尤其是政府与社会的关系,切实转变政府职能,推进邻里治理的改革,培育内生型的居民微自治。二是开展邻里治理,追求自治实效。把社区治理重心下移,组建以邻里为基础的治理单元,建设邻里中心,服务社区居

民。邻里依据地域相近、人际相亲的原则组建,一个居民小区或相邻的街坊,在居民选举的基础上成立邻里理事会,在邻里理事会的主导下推进多元协同共治,创新开展社区微治理实践,提升居民自治的实效。三是培育公共精神,增强自治能力。通过社区微讲坛和邻里治理实践,激发居民参与社区公共事务的热情,培育居民参与社区治理的公共精神,迸发居民自治的活力,提升居民参与治理的能力,增强居民的社区认同感和归属感,培养一批有威信、善治理、好品行的社区精英,营造良好的居民自治环境。

四要办好民生实事,做精做细基层治理。利用社区的人力、物力、社会关系等资源开展项目化微治理,以居民需求为导向,以民生实事为载体,设定项目目标、计划、主体、评价等要素,开展社区微治理实践和公益行动。一是坚持问题导向,满足居民需求。发挥社区精英的组织作用,利用网格化服务管理系统,健全社区居民需求反馈机制,对居民反映的相关事项归类整理,研究设定具体微项目,微项目的立项和执行要考虑目标群体的实际需求和受益程度,考虑项目实施的主体、对象、目标、过程,考虑人力、物力、财力投入的承受度和可持续性。二是坚持协同治理,鼓励居民参与。依据具体项目的利益相关性,灵活把握项目实施的范围,涉及社区全体居民利益的项目一般需党群议事会研究讨论,比如社区养老项目,影响某一小区居民或更小范围的项目一般由邻里理事会主持,比如某小区的停车难问题,项目立项与实施过程中发挥好多元主体的协同效应,鼓励居民参与项目的研究与实施。三是坚持资源整合,引入专业服务。有些项目只须社区自身力量就能实施,也有些项目需要相关政府部门的支持,需要企业的扶持,还有些项目需要社会组织的帮助,专业技术人才的协助,比如社区养老服务中心的建设,既需要政府部门的财政支持,也需要社会组织和专业的医护人员对老年人提供家政劳务、生活护理、医疗诊断和心理慰藉等服务。

五要培育社会组织,积极壮大社会资本。多元协同治理的社区治理需要充分发挥社会组织的作用,关键是打造平台型枢纽组织,发挥好组织孵化器的培育作用,提高社会组织参与社区治理的水平。首先,通过政府购买服务的形式引入专业的平台型枢纽组织作为组织孵化器,平台型枢纽组织专门负责社会组织的培育发展、监督管理和服务指导,引导各类社区社会组织依照相关法律法规,健全法人治

理结构,完善组织运行机制,提升参与社区治理的能力,加强人才培养和团队建设。其次,培育文体类、治理类、互助类、公益类等多样社会组织以满足居民需要,重点发展业主委员会、邻里理事会等治理类社会组织,从财政投入到政策支持,从组织设置到能力培训,从项目策划到绩效管理,政府要大力支持和积极引导,推进社区服务的社会化、市场化、多元化,适时成立社会组织发展基金会,促进社会组织的可持续发展。最后,社区的多样社会组织要在丰富居民生活、发动居民参与、改善社区治理、化解社会矛盾、优化社区服务、发展公益事业等方面发挥重要作用,社区微治理要以居民需求为导向,以社会组织为载体,以专业社工为支撑,激发居民参与社区治理的热情,引导居民组织化参与社区公共事务,提升居民参与社区治理的能力,营造和谐有序的社区治理环境。

六要建设智慧社区,打造网络治理平台。运用现代信息技术,利用网格化服务管理平台,健全社区信息互动交流机制,开展线上线下融合发展的治理实践,建设高效便捷的智慧型社区。一是充分利用网格化服务管理平台,构建包含人、地、事、物、情、组织六大要素的网络系统,把网格化服务管理与社区治理有机融合,打造资源共享,联动共管,动态跟踪,全面覆盖的精准服务管理体系,发挥好网格化服务管理平台在信息反馈、统计分析、发现问题、解决问题、考核评估等方面的作用,优化社区治理,服务社区居民。二是借助互联网技术,健全社区信息互动交流机制,利用微博微信、手机 APP 等平台,及时发布社区信息,高效收集居民意见,拓展互动交流渠道,开设社区网上课堂,创设社区论坛空间,鼓励居民通过网络参与社区治理,推动邻里理事会运用网络平台加强与居民的沟通交流,促进居委会借助互联网技术改善社区治理。三是开展线上线下融合发展的治理实践,居民参与社区治理的途径是多种多样的,把线上的交流与线下的活动有机结合起来,让广大居民亲身参与社区公共事务,在“面对面”的交流中集思广益,在邻里理事会的平台出谋划策,在党群议事会的舞台献计献策,为建设和谐社区与幸福家园贡献力量。

(作者单位:通州区委党校)

通州居家养老服务健康发展的路径初探

石裕超 张晓燕

随着老年人口数量的持续增加,我国早已进入老年型社会,老年人口已经成为一个有其特殊需求的庞大群体。习近平总书记指出,满足数量庞大的老年群众多方面需求、妥善解决人口老龄化带来的社会问题,事关国家发展全局,事关百姓福祉,需要我们下大气力来应对。经过多年建设发展,通州居家——社区——机构链式居家养老服务体系初步形成,老年人及其家庭的获得感和幸福感显著增强。2019年,通州区政府将“智慧健康养老”纳入民生实事项目,为此,笔者就通州居家养老服务健康发展问题作一初浅探讨。

一、通州居家养老服务的实践探索

通州是一个老龄化程度较高的地区,早在1982年就已进入人口老龄化城市行列。据2018年末的数据显示,全区总人口113.44万(不含三余),其中60周岁以上老年人口35.14万,占全区总人口的30.98%,比全省平均数高7.95%(全省至2018年底老年人口已占户籍人口的23.03%),比全国平均数高5.13%,且老人呈现出高龄化、空巢化趋势,需要照料的失能、半失能老人数量急剧上升。

居家养老服务是社会发展的必然需求。居家养老服务是指政府和社会力量依托社区,为居家的老年人提供生活照料、家政服务、康复护理和精神慰藉等方面服务的一种服务形式。随着老年人的社会角色逐渐回归家庭,他们的活动空间越来越小,主要居住地点和活动场所都越来越贴近于基层社区,不可抗拒的衰老、日益难得的健康以及生命周期变化带来的心理上的失落感、孤独感使得老年人群体需要更加全面、完善且贴心的养老服务。居家养老服务体系不仅具有投资少、成本低、服务广、收费低、见效快等特点,还有家庭所具备的熟悉感、温馨感和归宿

感,十分符合老年人的需求,因此发展居家养老服务是应对人口老龄化的必然途径。居家养老服务不仅适合我国国情,还符合我国“未富先老”的社会特点,可以让一部分家庭经济有困难但又有养老服务需求的老年人得到精心照料,从而对稳固家庭、稳定社会起到良好的支撑作用。

政府层面积极探索。为解决日益突出的全社会养老问题,自2009年起,通州开始探索居家养老服务工作。根据各级民政部门考核要求,在各镇街村居部署建立居家养老服务中心、居家养老服务站、日间照料中心等,区级财政对建成的村居给予一定的资金补助。至今,建成居家养老服务中心15家,居家养老服务站238家。2013年起,全区开始推行居家养老政府购买服务工作,在社会上营造居家养老的氛围。2018年,南通市、通州区相继出台文件,明确了要健全老年人“一助一”关爱服务制度,与农村分散供养的五保老人,经济困难的高龄独居、空巢、失能、失智、失独老年人签订关爱服务协议。为确保将关爱服务落到实处,2019年,区政府把“智慧健康养老”作为为民办实事项目内容之一,由区属全资子公司南通鑫汇养老产业发展有限公司为政府购买服务的老人提供优质服务,开启了通州以互联网智慧养老信息平台为依托,线上线下紧密结合的服务网络,创新的服务机制,建成“信息服务中心、养老服务站、助老员”于一体的三级服务体系。鑫汇养老产业公司每月为城市高龄“三无”老人、农村“五保”老人、低保老人、低收入的高龄独居、空巢、失能、失智、失独老年人提供线上关爱、线下2小时服务。

基层社区典型实践。先锋街道花园村于2018年引入江苏悦心养老产业公司成立花园村悦心居家养老服务中心,中心设有文娱服务、康养服务、日间

照料、综合服务、残疾人之家和中心厨房六大功能,为老年人提供居家养老、老年大学、日间照料、上门照料、健康管理等服务,全面解决社区高龄、独居、空巢、失能与半失能老人的照护需求,中心配有专职人员 3 名,互助志愿者 32 名,为辖区 746 名 60 周岁以上老人提供居家养老服务。在一年不到的时间里,养老中心为 746 名老人提供上门服务、助餐服务、助医服务、日间照料、助洁、助聊、助乐、探望、精神慰藉、助急、助行等服务共计 56375 人次,受到当地老百姓一致好评。

二、通州居家养老服务发展中存在的主要问题

通州居家养老服务虽然取得一定成效,但与上级要求、社会需求相比,还存在较大差距,还有诸多亟待解决的问题。

一是政策与现实发展不配套。社区作为养老重要阵地的政府规划理念已经明确提出,但规划性质的政策目标仅具有宏观指导意义,常见的一些政策仅为“通知”“意见”等文件,虽有指导性,但实践性不强,约束性不够,落地生根难。加之居家养老的制度建设涉及到多个层面、多个维度,如再分配制度和市场制度共同作用下养老制度框架的形成,以及具体制度安排,包括老年救助与保障、资金配置使用与监督、组织机构与执行、服务队伍培养与管理、服务购买与实施、服务评估与考核等一整套流程与服务体系等,这些都没有具体可操作的规定,社区居家养老服务的具体落地方式各地仍在摸索中。因此,各地社区居家养老服务落实差异非常大,城市和农村、不同地区之间社区居家养老服务进度明显不均等,在大部分地区尤其是农村社区对居家养老的实质性制度安排不到位,形成社区养老服务的真空,空有其名而无其实。

二是建设投入与使用不匹配。通州现有的居家养老工作是以政府推进为主,有关部门根据上级要求对村居居家养老建设工作进行部署,并分批对建成的居家养老服务中心和达到 3A、2A 等标准分别进行资金补助。但由于对居家养老服务的重要性和自身的职能定位缺乏了解,对社区开展养老服务没有加以规范和引导,再加上基层工作头绪多、压力大,居家养老服务工作后续未能正常有序开展。笔者在调研中发现,该项目存在着重投入、轻使用和不使用的普遍现象。政府的大量资金投入到有形、看得见的硬件设施建设中,如各村居都开辟专门空间成立社区服务中心、社区日间照料中心,购置了大量

设施设备,但绝大多数村居并未能正常工作,日间照料中心鲜见老人,大部分处于空置状态,还有部分变身为棋牌娱乐活动场所。全区现推行的“智慧健康养老”项目,前期发放 23000 余部手机,但由于服务对象的文化、年龄、身体状况存在差距,手机使用率不高,线上服务出现了“叫好不叫座”的情况。居家养老、智慧健康养老本是惠老利民的实事,并且政府投入大量资金建设,但由于后期工作没有到位,线下服务功能不匹配,好事未能办实办好,基层对此意见较大。

三是服务与老人需求之间的不对等。现阶段,通州由政府直接购买养老服务,主要限于生活不能自理的老人、“三无”老人、“五保”老人、享受最低生活保障的老年人以及高龄老人等需要特殊照顾的老年群体,而这部分老人在村居老年群体中占比较小。随着经济社会的发展,人民生活质量不断提高,人均寿命增长,空巢家庭增多,更多的双居老人、生活可以自理的老人将成为今后养老服务的主体。而按照现有政策,大部分生活可以自理且有一定个人收入的老年人群就享受不到完善的社区养老服务,制约了养老服务政策的均等共享作用的发挥。笔者在调研中发现,当前和今后 5-10 年,全区居家养老服务有着较大的市场需求,尤其是老年人精神慰藉服务严重不足,农村老年人精神孤独问题尤为突出。很多老人花重金购买推销上门的保健品,就因为有人能对他们嘘寒问暖,有些老人因为老伴去世而患上抑郁症,老年人也成了各种诈骗的重灾区。如将居家养老服务工作仅限于特殊人群,不仅增加了社区居家养老的成本,不利于社区居家养老的持续发展,更不利于养老服务事业的发展。现阶段的居家养老服务内容单一、服务质量不高,不能满足老人需求。如“智慧健康养老”,线下服务,为助洁、助餐等服务,服务时长为一个月 2 个小时。推行社区居家养老的花园村,最主要的服务是提供助餐。目前全区从事养老服务的人员大部分没有接受过养老服务方面的专业知识和技能培训,应有的服务态度、职业道德等还不够,这些都影响了居家养老服务的质量,制约了养老服务事业的发展。

四是宣传与群众知晓之间的不对应。居家养老工作缺乏宣传,导致村居的老年人对养老服务的服务内容和服务方式等知晓率低、认同度差。由于群众,尤其是一些老年人或有需求的老年人亲属对居家养老这一新型养老方式和养老内容了解不够,造

成他们也不放心由社区提供养老服务,从而影响了参与的积极性。加之现阶段除特殊人群由政府购买服务外,居家养老服务几乎处于闲置停滞状态,“智慧健康养老”民生实事项目宣传也不到位,群众知晓率不高。

三、促进居家养老服务健康发展的路径选择

老年是人生的重要阶段,是仍然可以有作为、有进步、有快乐的重要人生阶段。要让更多的老年人能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安,还需要不断完善制度、改进工作,不断推动居家养老服务事业健康发展。

1.提高认识,高度重视居家养老工作的开展。随着“空巢家庭”“4421 家庭”等新型结构家庭的增多,传统家庭养老模式不断弱化,而老年人受传统养老观念的影响、经济保障能力的限制,不愿进养老机构,社区居家养老成了首要选择。因此开展好居家养老工作是老人、家庭和社会的需要,也是党和政府义不容辞的使命。早在 2011 年 2 月,民政部便发布《社会养老服务体系建设的“十二五”规划》,即“9073”养老引导方针:90%的老年人在社会化服务协助下通过家庭照料养老,7%的老年人通过购买社区照顾服务养老,3%的老年人入住养老服务机构集中养老。各涉老部门要充分认识开展居家养老服务工作的重要性,要将党和政府的养老政策落到实处,取得实效。习近平总书记在“求真务实是共产党人的重要思想和方法”的讲话中指出:为做好党和国家工作深思、深察,尽职尽责、善始善终、善作善成。有关部门要做好居家养老建设、管理的指导工作,在抓建设的同时,更要抓使用。要持续推进居家养老工作的开展,不能虎头蛇尾、草草了事,最后不了了之。要做好居家养老工作的宣传,将这一惠老利民的政策传达落实到每一个需要的人。

2.整合资源,加快推进居家养老服务建设。要针对政府资金紧张的现实情况,充分利用现有资金,多方联动保障居家养老有序发展。要以镇街养老照料中心为核心,以各村居日间照料中心为站点,建立村居日间照料中心与镇街养老照料中心有效衔接机制。要利用现有的居家养老服务站点,整合妇联、民政、社会保障、基层卫生服务室、村级公共服务中心等服务资源,以具备一定条件的村居养老日间照料中心为试点,逐步推广。要积极引导企业、社会组织参与养老服务,建立与市场经济相适应的养老服务发展机制,加快推进养老服务社会化,形成社会协

同、公众参与的良好氛围。要制定社会力量开展社区居家养老服务的扶持政策,改变提供服务方式,把政府资源腾挪给社会机构运营,降低运行成本,实现了政府由“养老”向“管养老”的职能转变。

3.拓宽渠道,全面争取居家养老服务资金。目前社区养老服务资金的主要依靠仍然是区镇财政,村居服务设施也大多是村居建立、政府奖补,因此政府财政对社区养老服务的支持程度就成为影响资金投入的最主要因素。而政府部门的财政紧张和基层社区的经济困难,成为大多数社区开展养老服务工作的一个制约瓶颈。现阶段社区养老服务要充分用好镇街或区一级的政府拨款,将拨款用在实处,发挥真正的作用。要逐渐完善对养老事业的社会捐赠、企业赞助的相关政策,不断鼓励引导企业、社会向养老事业进行服务项目捐助捐资。要充分发挥居家养老服务中心的服务功能,吸引老人自费消费,实现居家养老的自我供血。

4.完善服务,大力提升居家养老服务水平。要针对老年人不同群体,分类管理。对老龄、失能、半失能老人,采取上门服务的形式,如送餐、送家政、上门医疗康复、精神陪伴等服务;对那些有活动能力的老人,则通过日间照料中心或服务中心,为前来中心老人提供精神需求、社会参与、社会支持服务。要深入调研,针对实际需要,通过建设中央厨房等形式,形成规模化经营模式,使养老服务产业健康发展。要加强养老服务队伍建设,通过培养专业化队伍人才,提高养老服务水平。要通过定期组织培训、开设专业课程等形式鼓励和要求基层员工学习深造,提高持证上岗率。要向社会上的一些公益组织和民间组织宣传社区养老服务方式和具体内容,形成互联互通,资金投入和人力支持等方面与社区资源共享,实现社会组织和志愿者团体与社区养老服务的有效对接。如花园村与和美家医院的对接,医院每个月为社区老人开展义诊活动,增强老人的获得感。要建设一支时间银行志愿者队伍,以社区低龄老人助高龄、独居、空巢老人,缓解养老工作人力资源不足、人工成本高的问题。

(作者单位:通州区人大内务司法工委)

浅析张謇治水之方略

庄 奂

张謇是我国清末民初,一位忧江海连年水患、人民深受其害,而潜心研究水利,吸取前人和国外治水的成功经验,做到古为今用、洋为中用,坚持从理论和实践的结合上,用科学方法治水、解除民困的学者和先驱。披阅有关史料,对其治水方略,试作如下粗浅的剖析:

一、为除水患,标本兼治,治本为主

早在清同治十三年(1874),通州知州孙云锦调迁江宁发审局,21岁的张謇应邀任该局书记。即随孙查勘淮安渔滨河积讼案,初次接触水利,由此阅读了前人大量的水利著作,意识到为根除水患,应查清灾情、水势,标本兼治,以治本为主。光绪十三年(1887),孙调任河南开封府知府,张謇随往。不久,黄河在郑州决口,灾情十分严重。张謇奉孙云锦之命,与孙的儿子东甫冒险乘船,调查灾情,办理急赈;并走遍决口的上下游,察看水势。通过察看,张謇主张将黄河疏浚,分数道从山东入海,这一疏导之法,可以根治水患。北洋大臣李鸿章聘用的水利专家,经过对上下游的观察和研究,也是这一主张。但钦差督办河工大臣李鸿藻却说“我只负担堵塞决口之责,而且堵塞决口之款项,至多不过数百万元”,对张謇的意见不以为然。混迹多年的其他河防官吏,也一致附和李鸿藻的意见。张謇欲干不能,只得辞别孙云锦,返回原籍。

张謇回籍途中,经过徐州、淮阴、淮安,眼见黄河之水漫无归宿,淮河流域各县均受其害。于是便在淮安住了10多天,详细调查了解淮河的变迁史。原来,黄河和淮河各自出海,黄河出海口在山东渤海湾;淮河出海口在江苏海州附近的云梯关。元朝末年,黄河夺淮,连泗州城全被淹成洪泽湖。清咸丰六年(1856),黄河从铜瓦厢决口,改道北迁,又回到山

东出海;淮河仍单独出海。可是,黄河给淮河留下严重后患:夺淮之时,清流变成浊流;退出之后,沉积大量泥沙;淮河的流速、流量大大降低,不能推动淤泥,致使海口堵塞,出水困难,经常造成水灾。两岸百姓因而陷入困境,年年扶老携幼,渡江逃荒。有鉴于此,张謇频频发表治淮见解和疏请,往往遭到地方官吏的竭力反对或婉拒。

民国二年(1913),张謇应邀赴京就任农工商部长兼全国水利局总裁,曾由美国驻华公使介绍,与美国红十字会订立了一个借款导淮的合同草案。他想用这笔资金从三个方面着手治淮:一是常年疏浚淮河河床,并拓宽加深,扩大流量;二是清理旧黄河入海口淤积的泥沙,让淮水仍从这里入海;三是在古运河以东,开一条新运河,北从阜宁陈家港起,至如皋东乡入海口。这条河与运河平行,可将淮河、泗水、沂水分流,使其七分入江,三分入海。实施这个计划,淮河流域的水患就可得到较好的解决。终因借款迟迟不能兑现,计划难以实施。

民国七年(1918)徐世昌任大总统时,江苏灌河口之运盐河及清江浦(淮阴)至瓜州的运河区域连年闹灾;民国八年(1919)委张謇任江苏运河局督办,张虽年近古稀,仍为治水奔走操劳。民国十一年(1922)又委张兼任新运河工程局督办,并以其在水利方面的功绩授勋。张謇在担任全国水利局总裁任上,对国内的水利曾作过全面统筹,提出:“除害之大者,莫如导淮而兼治沂泗二水;兴利之大者,莫如穿运河以达松嫩二江。”却因时局动荡,国力衰微,政府腐败,使张謇有关水利的设想和计划总是不得落实。

尽管如此,张謇在治水过程中,已积累了一些宝贵的经验。主要是:亲自实地勘察,深入调查研究,掌握灾情水势,因时因地制宜通盘考虑、精准谋划,

从全局着眼、局部着手,分别轻重缓急,有序进行。在进行中注意做到:救灾和治水兼顾;眼前效益与长远效益兼顾;全局与局部兼顾,若不能兼顾时局部应当服从全局。凡遇到群众因治水而发生矛盾和纠纷时,则从有利于团结的愿望出发,尽量做好说服教育工作,化解矛盾,平息纠纷。民国十年(1921)八月中旬,连续5天大风大雨,长江、淮河同时涨水,运河堤工日夜告急。时任江苏运河局督办的张謇与会办刘国钧一行,日夜勘察堤坝,得知早在7月下旬车逻坝、新坝、南关坝已经开凿,下游7县已成一片泽国。此时又降大雨,高邮、宝应两城的人要求打开昭关坝泄水。此坝一开,不但再筑困难,而且上游留不住水,会造成来年水枯;下游水已排泄不及,再来新水,受灾更重。因此下游四、五千人守卫坝上,不许开坝。上下游一时争执不下,张謇与韩国钧等即去察看劝说,向上下游群众晓以大义,要他们顾全大局,待调查后再作决定。通过调查,乃决定打开东台泄水要道王家港,坚持不开昭关坝,至9月10日前后水势降了下去。第二年大旱,别处只能种旱作物,高邮、邵伯、淮扬一带,仍可种水稻,秋季获得大丰收。张謇坚持不开昭关坝带来好年景为乡民称颂。当地耆老拟做“万民伞”送往南通,被张謇制止。

二、欲求安全,建保并重,形成常态

在苏北地区、乃至在全国范围内,张謇治水的设想和计划虽然得不到落实,但在家乡南通,经过他多年的奔走、操劳,兴修水利却创下了辉煌业绩,既重建设,又重保护,并加强管理,使之形成常态。

为防御长江潮水冲毁江岸,早在清宣统二年(1910),张謇始筑江堤10公里;其后于民国元年(1912),自天生港经芦泾港至任港,筑新堤6.2公里;民国三年,修筑天生港至任港段江堤18.5公里;民国六年,修筑任港至姚港段江堤2.5公里;民国十二年,由任港向西接新堤,自天生港经太平港至九圩港,再自九圩港经捕鱼港、大小李港、洞子港、大沙港、亮港,筑堤10.18公里;民国十三年,自任港经姚港、狼山港、小洋港、裤子港至营船港,筑新堤12.7公里;6次共修筑江堤60.08公里。

海堤,古称“捍海堰”,具有“束内水不致伤盐,隔外潮不致伤稼”的作用。清末民初,张謇与三兄张謇兴办大有晋公司,自九门闸向南,经恒兴、环本,以及海晏乡的五三、红卫、近海、闸北村和东余乡的新港、建兴、同兴、茂芳村抵鲜鱼港,修筑海堤31.65公里,如今被人们称为张公堤。

与江海堤防相配套,张謇还曾偕同工程技术人员实地勘察、深入调查、仔细测算全县各市乡不同时段的雨量和江海潮升降,以及各河港宣泄积水的数数据,弄清已建涵闸的流速、流量,找出易涝易旱的地段,注意“蓄与泄并重”,兴工改建和新建了多座涵闸,开挖和疏浚了多条河道。据民国十年(1921)张謇撰写的《南通水利已办工程及未来之计划》所载:已办工程属入江者,一为民国七年二月新建之龙潭坝利民闸;二为民国九年改建之唐家闸。属入海者,一为民国七年一月新建之吕四东头总双门涵洞;二为民国八年十月新建之吕四廿九总闸;三为民国九年八月新建之遥望港九孔大闸;四为民国十年新建之骑岸镇闸。在原定计划之外,为本年附设县路干支各线之涵洞100余处,能分泄一部分水入江入海。

已办港河工程:中部,为民国六年开浚城区之小洋港、山港、裤子港;民国六、七两年开浚四安区之王通港。西部,为民国七年开浚平湖区之丝鱼港,东西捕鱼港,大小李家港,九圩港。东部,为民国六年开浚三乐、竞化两区之三竞官河;民国七年开浚余西、余中两区之龙游沟;民国八年吕四区与海境合开蒿枝河;余东区与海境合开十三框河;三益区与海境合开新港、界牌港;余中区与海境合开宽兴河;民国九年开浚吕四区南倒岸河;民国十年开浚余西区之十甲河。以上港河,“皆随各区之水势,顺流疏导,以尽其宣泄之利”。而河港工程之大,以三合口的东西港为最。东港于民国六年五月开浚,西港于当年九月开浚。两港“港线既长,工亦深阔,汪洋直泻,为北部入海之尾闾”。另据费范九著《南通水利史料》载:南通县水利会自1917年至1927年10年间,开浚的河港即达129条。其中大部分河港系张謇生前兴工开浚的。

清末,长江南岸常阴沙一带沙洲扩大,江流对江北的冲击力增强,造成南通江岸大量坍塌。光绪三十三年(1907)以后,西芦泾港附近的唐港镇、东芦泾港离江岸3里的三店圩、任港口的二濠庙、大姚港的义学镇,以及狼山附近的山港镇,大片农田和村镇坍入江中。光绪三十四年(1908),张謇请两江总督端方,飭上海浚浦工程局荷兰工程师奈克来通勘察,复派瑞典工程师海德生偕施美德往返4次,实测成图,并具说明书,建议用塘柴木垫沉石法修筑水榭(即丁坝)。宣统三年(1911),南通县成立保坍会,张謇任会长。他又邀请了荷兰、瑞典、美、英等国的水利专家共商南通治坍方案。民国三年(1914),从天津接

来中国河海总工程师荷兰专家贝龙猛,召开水利学术讨论会进行论证。民国五年(1916)聘请奈格之子特莱克负责沿江筑堤工程。6月动工,历时3年,由特莱克负责建水堤10条,以后又完成8条,收到“分杀水势”之效,沿江堤岸渐趋稳定。除了筑堤挡潮、筑堤防坍之外,在沿江险要地段,还采用抛石护滩、种植芦苇护坡等办法,以减轻江潮对堤岸的冲刷。

张謇整治水患,兴修水利,重建设,也重保护,为了做到常态化,还建立了相应的管理机构。除了民国三年(1911)成立的南通保坍会以外,民国五年(1916)还由通境的余西场、吕四场、石港场、金沙场、西亭场和如皋的马塘场、掘港场人士,与大有晋公司、大豫公司、华丰公司代表协商,共同组建七场水利会。同年12月,南通县各市、乡人士集议,组织南通县水利会,于民国六年(1917·1)成立,张謇任会长。水利会担负筹集资金、组织员工平时检视、修建堤坝、涵洞,准备和保管防汛器材,灾时抢险救灾,以及调节上下左右的关系等任务。并在全县设置雨量器23处,按日记载各处天气和雨量;沿江设立水标3处,按日记载江潮潮位;沿海设立水标3处,按日记载海潮潮位;沿运河设立水标4处,按日记载各处运河的水位。随时掌握雨情、汛情、水情,发现险情,立即采取应对措施。水利会的建立,对全县的水利事业加强管理,并形成常态,起到了组织保证作用。

三、任用人才,引培结合,立足自培

整治水患,兴修水利,需要人才,张謇采取从国外引进水利专家和培育国内水利人才相结合的办法,并立足于自培。

引用外国水利专家,最早是在清光绪三十四年(1908),请来荷兰工程师奈克,嗣后是瑞典工程师海德生和施美德。民国元年(1912)请来英国工程师葛雷夫。民国二年(1913)请来比利时工程师平爵内。民国三年(1914)请来荷兰工程师贝龙猛。请这些外国专家来通,或是实地勘察,或是实测绘图,制订筑堤保坍方案,并开会反复研究论证落实,民国五年(1916·3)聘请奈克之子、继承父业的荷兰著名水利专家特莱克,来通负责实施保坍护岸工程。特莱克对长江南通段江岸、水势,进行大量的调查研究,提出了《南通保坍计划报告书》,勘察详细,考虑周密,切实可行。来南通短短的3年中,他完成了沿江水堤10座,大小水闸3座,桥梁1座,对南通的水利事业作出重大贡献。民国七年(1919·8·17),他冒着酷暑勘测遥望港九门闸施工情况时染上霍乱,在返通

治病途中不幸逝世,张謇将他厚葬于剑山南麓,并为他撰写墓表,立碑纪念。

对于培育国内水利人才,起始于清光绪三十二年(1906)。这一年的七月二十七至二十八日(9月15-16日),张謇决定在通州师范附设测会科,16日开学,学生于光绪三十四年(1908·1)毕业,共43人。其中挑选优秀毕业生9人进入通师所设土木工程科学习,宣统元年(1909)初毕业。测绘科和土木工程科的所有科学技术知识,都是聘请日籍老师宫本讲授的。

通州师范附设测绘科和土木工程科,培养的是初级水利人才。民国二年(1913)十月,张謇担任全国水利局总裁时,就考虑要培养高级的水利人才。民国三年(1914),在《拟请申令各省速设河海工程测绘养成所呈(附章程)》中提到:“为水利、治淮”培育中国人的河海工程专家,以减轻政府负担,前曾请设河海工程专门学校于江宁,建议校款由直(河北)、鲁(山东)、苏(江苏)、浙(浙江)4省分担。该校原定正科4年毕业,特科2年毕业,开设课程20门。当年8月3日,呈请申令各省速办。还致函时任内阁总理的熊希龄专门谈及速办河海工程学校的问题;有关校址、选定校长和申请办校拨款、分省摊筹常费办法,均呈报大总统鉴核,河海工程学校终于开办起来。

民国十一年(1922)河海工程学校第四届毕业生举行毕业典礼,张謇欣然参加并发表演说,勉励毕业生回到各地,要为当地的水利建设努力工作,多作贡献。民国十年(1921·2),他要该校许校长选派程度较优、性情较谨之毕业生来通,分配参与水利建设。7月,又要许校长选派二、三人至豫北办理以工代赈事宜。该校毕业生宋希尚(字达庵)来通后在保坍会工作,与荷兰水利专家特莱克共事,配合默契,特莱克病逝后,其未了工程即由宋希尚接管。任务完成后,由运河局、南通保坍会资助,宋去美国考察,兼及欧洲德、法、比、荷4国,民国十二年(1923)回国,成了一位优秀的水利专家。

四、筹集资金,官民互补,广辟渠道

治水需要大量资金,如何筹集?张謇采取官民互补、广辟渠道的办法。

官补,主要是争取省政府拨给工赈补助费和救灾赈款。清宣统二年(1910),张謇兴工筑堤10公里,经费50万两,其中官补20万两,其余由地方分摊。民国元年(1912)春,自天生港经芦泾港至姚港筑堤

6.2公里,其经费由上年潮灾官赈余款5000两拨济使用。张謇恳请官补颇费周折,虽经三番五次申请,经常落空;即使批准拨款,也是大打折扣。宣统二年(1910·8·12)通州沿江遭风潮袭击,35公里江岸倒塌,城郊2万余人流离失所。张謇先后拟《七月初八潮灾致度支(财政)部电》、《潮灾赈济致民政部电》、《为江坍请款上度支、民政两部略》三电,迟迟未见批复,张謇即同通州自治公所议事会与董事会诸君,筹拨款物急赈灾民。

宣统三年七月(1911·8),张謇再次分别致电度支部、民政部与两江总督张人俊、江苏巡抚程德全,就长江江岸筑堤工程,请酌酬拨款。据刘叔璜、陈泽渔著《辛亥年大灾赈灾电文及查帐实况》所载,张謇的电文如下:“连日与救济会筹划迅办工赈,修筑圩堤,御目前潮患。一面分电度支、民政两部代奏,借款筑堤,以固根本;又电盛大臣除由地方自筹急赈外,务请加拨2万金,以助灾区之不逮。闻筑保坍一事,前经代表公呈民、度两部,已蒙允许代奏,现在叠被潮灾,保坍之事愈不容缓矣”。据查赈灾实况:财务大臣札委候补知县杨兆庚大令、候补训导强敦保广文携带赈银一万两,救济通州各港灾民。筑堤保坍款只字未提,赈灾款只给一半。

张謇在为《通州江岸潮灾报告书》作序中哀叹:“再请而总督再不许,朝廷无自而闻,无自而仁,而沿江岸数千户之沙民,涛卷其尸,浪颠其庐,波荡其田畴,无儿微幸生之路矣”。尽管申请官补困难重重,但是他决不放弃,而是一再为民请命,争取官补。

民补,主要依靠田赋带征的“水利费”,标准每年不一,视收成状况时多时少;另还靠其它行业货税带征的“水利费”。张謇于民国十年(1921)所撰《南通水利已办工程及未来之计划》中讲到,新建7闸10涵洞,所需经费及河道补助费计需235300元(当时币制下同),加上涵闸常年修缮费、临时风雨施治费、水利会职员薪膳费,共需385300元,水利会只存现款12000元,预计应收水利专款148000元,尚短缺225300元。拟采取二策:一是田赋带征。即于地丁芦课折价项下,每两带征水利费银1元,以二年为限,自民国十四年起至十五年止,可得银120000元。二是货税带征。于南通货物税项下,每元带征水利费2角,三年为限,自民国十三年起至十五年止,可得银90000元。两项合计210000元,缺额可基本解决,且此二策有旧案可援。

慈善团体和个人捐助,也是民补的又一渠道。

张謇和各公司在这方面起了带头作用。光绪三十四年(1908),张謇曾出私资3000元,聘请奈克、海德生等外国水利专家来通勘察,制订护岸治坍方案。大有晋、大豫、华丰等公司成立后已捐助不少,至民国九年又支付水利费达6万元之巨。在张謇等带动下,民间也有所捐助,以捐助钱物用于急赈的较多。

此外,即由受益的田亩分担。民国八年建成的遥望港九门闸,用银139600余元,按受益田亩分担:大有晋3.6万亩,华丰1万亩,大豫1.5万亩,马塘场1.83万亩,掘港场13.28万亩,余西场12.29万亩,石港场11.35万亩,西亭场3.5万亩,金沙场7.6万亩,合计55.95万亩。

江岸筑堤保坍势在必行,且需急办,计需筑堤费50万两,经自治局开会议决向银行借款分年偿还。先后报省、报两江总督不准;张謇又上书度支部、民政部转飭江苏巡抚准予商借,也未得到切实答复,便想方设法另辟渠道。后以刘海沙涨滩报买九案归公四万数千亩,作借款抵押,筹得20万元;又因聚丰公司在段山筑坝,逼江水北流,给南通江岸造成严重损失,经如皋、南通各港人民据理报省,经省长调停,获赔款30万元,终于使筑堤经费获得解决。

张謇的一生,除致力于“实业救国”“教育救国”外,并以很大精力“治水救民”,且一以贯之,直到生命的最后时刻。民国十五年(1926·8·1),已感身体不适的张謇,仍冒着酷暑,偕工程师视察沿江保坍工程,终因过度劳累,数日后病情加重,于24日病逝,享年73岁。张謇为国为民整治水患、兴修水利的家国情怀,严谨周密的科学态度,踏实细致的办事作风和无私奉献精神,为后人树立了典范,值得加以传承和弘扬。

(作者单位:通州区张謇研究会)

弘扬优秀传统文化 讲好通州历史故事

陶国良

文化是一个城市的名片,也是一个城市的灵魂。通州自南北朝时期成陆以来,已经走过 1500 多年的历程。在这个历史长河中,通州先民不断探索,艰难前行,创造了辉煌的历史,也创造了灿烂的文化。回顾历史,在通州人民自己固有的传统文化中,有历代先民为了安身立命所付出的巨大牺牲、为争取自由解放所进行的艰苦抗争和为争取美好生活所奉献的卓越创造。坚持并发扬这些优良传统,就一定能够在建设“强富美高”南通州的征程中取得更大的成绩。

一、在安身立命的努力拼搏中锤炼了艰苦奋斗的优良作风

通州人民是勤劳勇敢的人民,在开荒种地、改土造田和根治水患拼搏中锤炼了特别能吃苦、特别能创造的优良作风。

(一)以拼命三郎的精神站住脚跟,苦度岁月

通州人民的祖先最早居住在中原地区。古代河南及其周边地区的黄土高原十年九旱,蝗虫肆虐,加上这些地区战争频仍,人民生活不得安宁。因此一些农民向南方逃荒要饭,躲避战争。他们有的到了江淮地区和苏南沿江地区。后来随着江海平原渐次向东扩展,灾民们就分批次来到了通州。逃难是一个漫长的过程,他们中有的挑着一副简便行装的担子,有的推着一部装载衣物的木制小车,有的是在江河中背着一条小小的木船。就是凭着这种一担挑、一车装、一船载,全家老小走上了求生的道路。

通州人民脚下的这片土地,得益于江海,也同样受制于江海。这里并不是灾民想像中的伊甸园,而是一个多灾多难的地方。仅明清两代就发生大的水旱虫灾害二十多次。有时长江上游一连几天暴雨,上游的洪水奔腾来袭时冲毁了堤岸,淹没了房屋,吞噬了无数人的性命。至今江边的人们仍清晰地记得

“走马坍”的惊险遭遇。“走马坍”就是指江岸被洪水冲毁塌坍时像马奔走那样迅速,当年繁华热闹的袁灶南部的利和镇就是这样坍到江里的。居住在海边的人们更是祸不单行。每年农历六七月,海里的大潮、大风和陆上的大雨这“老弟兄三个”轮番袭来,吹散了房屋,刮倒了树木,淹没了农田。更有甚者,海水倒灌形成的盐碱地几年都长不出庄稼。沿海地区也有两句顺口溜:“初三潮,十八水;眼一眨,水到嘴。”它形象地反映了海上涨潮时人民遭殃的惨状。

年复一年的凶险灾害,使得江海平原上的人民群众生活在水深火热之中。在灾害面前,他们为了生存下去,顽强地与自然灾害作斗争。江堤坍了,再筑;海岸破了,再修。他们硬是一锹一锹、一担一担地把泥土垒到江堤海岸上。为了防风,堤内外密密匝匝地栽上能防风挡浪的江芦,还在堤外投入石块筑起丁字挡浪坝。他们就是用这种拼命三郎精神,以拼命来保命,始终不懈地保护自己赖以生存的土地。

(二)以愚公移山的精神改土造田,兴建家园

当海潮和洪水退去后,海岸江堤以内是高低不平、大小不一的低洼田块。1000 多年来,改土造田是先辈们年年月月要做的一件大事。

通州先辈们发扬了愚公移山的精神,硬是用手挖土,用肩担土,用车运土,把高岸田、龟背田铲平,用深沟高垄、宽河窄田的方法把低洼田抬高。虽然这些田块有大有小,有多有少,但每一块田都能满足农作物的生长需要。区境中部的总田,江边的圩田,海边的条田都是依据当时江滩海涂的高低和水流走向改造而形成的。

历史上改土造田都是和农民的建房紧密相连的。农民天天要下地劳动,为方便田间管理,住房必须和所种的土地相近相宜。中部地区的分散居住、

通海地区的单园居住、沿海地区的成排居住都是根据当时的地形特点、经济状况和各自的审美观点而建起来的。好的居住方式总是得到农民的欢迎,20世纪六七十年代,根据建设社会主义新农村的要求,居民住房要一律上线成排。广大农民以极大的热情搬房造房,基本上做到房成排、田成方,树成行、河成网。一个社会主义新农村的美景呈现在人们的面前。

(三)以大禹治水的精神开河筑渠,兴修水利

历史上大禹治水为通州人民树立了光辉榜样。通州先辈们深知,要得安居乐业、粮棉丰收,必须在这样一个水患无穷的地方下大力气治水,变水患为水利。广大人民群众深受水害,对兴修水利有一贯良好的传统。早年农民开挖的金沙和十总地区的总河、二甲地区的甲河、通海地区的宅沟、三余地区的民沟,在农田排灌、交通运输、居民用水中都发挥了重要作用。解放后,兴修水利又上了一个新台阶。1958年4万民工走上了开挖九圩港的工地。此后又开挖疏浚了通吕运河、通启河、遥望港。20世纪六七十年代又开挖了多条二级河,八十年代又以镇村为重点开挖整修了三四级河和田间丰产沟,修筑了灌水渠道。纵横交错的河网彻底告别了水旱灾害。

通州人民就是这样胸怀远大理想,以坚韧不拔的毅力克服各种困难。他们不但生存了下来,而且一代比一代生活得更好。

二、在争取自由解放的艰苦斗争中铸就了赤胆忠心的家国情怀

通州人素有反对外侮、反抗剥削压迫的家国情怀,许多优秀儿女为国家利益、为人民解放献出了宝贵的生命。血的教训告诉我们,对家乡这片土地爱得有多深,反对侵略、反抗剥削的决心就有多强。

(一)抵御外侮,反抗侵略

通州从古到今涌现了许多民族英雄。明代的曹顶出身于余西的一个灶户人家。嘉靖三十年倭寇大举进攻南通时烧杀抢掠,无恶不作。曹顶怀着一颗爱国热情毅然应征入伍,在与倭寇的征战中英勇牺牲。抗战时期,袁港区委书记陆文山英勇杀敌,在一次战斗中突围时身负重伤而被捕。在被敌人手铐脚镣时猛扑向日寇兵头目,一口咬住对方的耳朵。在被押往刑场走到金沙虹桥时,他猛然转身与押解日寇英勇搏斗,一起跳入河中壮烈牺牲。在抗日民主政府成立后,骑岸镇刘剑人大义凛然,把大儿子和二儿子送去参加革命武装,在反“清乡”斗争中两个儿子先后牺牲。在抗日战争最为艰苦的时刻,他又将

三儿子和四儿子送进革命队伍。1945年4月苏中四分区授予他家“满门忠义”的光荣称号。在解放战争的决战时刻,全区先后有5000多名热血男儿参加人民军队。他们在数十次大小战斗中英勇杀敌,为革命建立了不朽的功勋。

通州人民是有情有义的人民,深深怀念那些在历史上为国捐躯、为民造福的人们。解放后,平潮镇人民政府在曹顶遇难的地方建起了曹公亭。为纪念南宋民族英雄文天祥,后人除在五总古出海口建立渡海亭外,2017年兴东街道土山村村民又在文天祥住宿洗马的地方建起了文天祥纪念馆。革命烈士陆文山曾经战斗过的地方早已建办了文山初中和文山小学。骑岸退休教师丁宪明在原新四军战斗过的八总洋桥北首捐建了“念军亭”。这些爱国主义的英雄事迹一直鼓舞着通州人民奋勇前进。

(二)反对压迫,消灭剥削

通州在漫长的封建社会里,地主对这片农民自己用血汗开垦的土地征收沉重的苛捐杂税。沿海沿江的盐民、渔民还要受到盐霸、渔霸的盘剥和欺诈。“农民头上三把刀,租子重、利钱高、苛捐杂税多如毛;穷人逃荒要饭坐监牢”,这些民谣就是农民悲惨生活的真实写照。农民一年到头当牛做马,长年累月辛勤耕作,大部分被剥削者侵占,到头来还落得个“糠菜糊不到肚,粗布遮不住身”的可悲处境。

哪里有剥削哪里就有反抗。仅明清时期,通州就发生了10多起农民、盐民的抗税减税暴动。清同治五年,余西、余东两场灶民开垦荡田时与盐霸发生冲突,遭到镇压,灶民死伤2000余人。1912年发生农民暴动,其中金沙北乡七灶一带农民聚集上千人,反对沉重的苛捐杂税,砸了金沙北山的自治公所。1932年南五区千余饥民在以工赈民开仓中群起夺粮,中五区成千饥民去地主、富农家“吃麻雀儿饭”。农民革命运动有力打击动摇了地主的统治和压迫。

(三)坚守文明,鄙视邪恶

通州先民向来有正义感,一个人做了好事会受到尊重,到处传播;一个人做了坏事,则会遭到人们的唾弃和鄙视。对社会上那些不劳而获、欺凌诈骗、吹牛拍马,损人利己、偷盗嫖娼、轻浮骄傲、以假乱真等恶劣行为疾恶如仇。正因为人们心目中有这样正确的世界观、价值观,所以通州社会风气良好,群众生活安定祥和。

三、在长期良好的教育感化中养成了做人处世的高尚情操

通州历史悠久,文化底蕴深厚,自古就有团结互助、崇文重教、真诚守信、勤劳节俭、耕读传家、扶老携幼等高尚情操。这些做人处世的高尚情操已融入通州人的骨髓里,成为世代相传的传家宝。

(一)团结互助,共度时艰

通州先辈们来自内地,深知要在这里扎根生存,仅仅靠一个人一家人是远远不够的,必须团结互助,才能共渡难关。同一个村民组,不论谁家有困难,邻居们都是解囊相助;也不论有喜事或丧事,大家都是不请自到,帮助主家干活做事。清康熙十一年,海上涨潮,海门大半坍入海中,市上可行船,房屋等财产漂没一空,有一部分难民逃到兴仁徐涧村,徐涧村民热情相助,送衣送饭,相敬如宾,海门人才得以生存下来,其中一些人在兴仁住了五十年再回海门。兴仁镇至今仍然传颂着“做人要讲仁义,仁者必兴”的美好回忆。全区各地涌现了为牺牲的战友赡养老人、集体供养孤独老人、赞助困难家庭子女上学等好人好事。

通州南部和东部居民大多来自崇明和苏南,中西部居民大多来自江淮地区。这两个大片居民方言不同,生活习惯、生产方式也不尽相同。这些不同方言和不同生活习惯,不仅没有影响相互间的交往,而且形成了互学互敬的良好风气。人们生活在通州这个大家庭中,和睦相处,相互包容,共同建设美好家园。

(二)为人诚恳,一诺千金

“诚”是做人的根本,“说老实话,办老实事,做老实人”已成为全社会的共识。只有人人讲诚信,建立起人与人之间的互信,社会才能正常运行和发展。通州在坚持诚信方面涌现了很多好人好事,如有些企业宁可亏本,也不出售不符标准的次品;父亲领着犯罪的儿子到公安部门自首;母亲为去世的儿女还债等。

(三)讲究孝道,不忘祖宗

通州人民历来有尊老爱老的习俗。先辈们的优秀品质融化在一代又一代后人的血脉里。通州人祭祖的意识很强烈,最早的移民中不少把已故父母的遗骸从千里之外带到通州,埋在自家房屋旁。每逢清明、七月半、冬至、除夕都要祭祖,并把先辈的艰难创业和优秀品质讲给后代听,告诫子女要继承良好的家风。东社镇忠孝文化园的建办,正是顺应了居民孝老祭祖的心理需求。

(四)重视教育,培养人才

通州人素来重视教育,以优异的家庭教育、学校教育和社会教育来提升人的整体素质。在清末民初,全区有蒙馆私塾学堂 500 多所,川港白华书塾是最早

以维新思想进行现代教育的学校。清末状元张謇在通州所办的各类学校,为通州培养了大批人才。受到张謇办学的影响,金沙乡贤孙倬创办了实小等十几所小学。解放后,党和政府十分重视教育,完善从幼儿到高中的教学体系,为通州的快速发展提供了人才支持。正是重视了教育,全区每年进入普通高校与职业院校的学生相对较多。通州还涌现了一批科学家、军事家、理论家、文学家、书画家等高层次人才。

家庭教育是启蒙的基础教育,很多家庭把祖上的家风家训传给子女,严格要求,督促执行。家庭教育越严格,对孩子的成长越有好处。这些家训家教的内容丰富、理念深刻、富有情感,成为世代代刻在骨子里的记忆。有些家长还把子女送到农村、工厂、街道,让孩子在劳动实践、访贫问苦等活动中受到磨炼、增长才干。

(五)讲究精致,追求完美

通州民间有句口头禅:不做拉倒,要做就要做好。通州人办事非常讲究形象和质量,努力做到极致。在建筑业,工人们精细施工,精雕细刻,涌现了一大批能工巧匠,全区已获得建筑业最高奖鲁班奖 55 个,在全国县级中独占鳌头;在农村,农民们以绣花精神精细培管农作物,涌现了一大批植棉种粮能手;在日常生活方面也很讲究,住房要建得坚固经济实用,穿衣要做到朴素大方得体,居室要搞得整齐清洁卫生,待人要有礼貌,持家要勤劳节俭,菜肴要烧得美味可口等。正是这种讲究精致、争取完美的不懈追求,使得通州不仅在对外形象上,而且在内在素质上显得与众不同。

通州从历史的深处走来,正在向美好的明天进发。在历史长河中,通州涌现了许多感天动地的故事。北宋时期,数以万计的民工跟随范仲淹修筑拦海大堤,把滔滔海水挡在大堤之外。范公堤就像一座丰碑仍然屹立在人们的心中。爱国英雄李庭芝在通州英勇抗敌,壮烈牺牲,他带领人民开凿金沙至余西的运盐河,今天仍然能够体会到当时的艰难和繁荣。遍布全区各地的革命斗争纪念地,时刻在向人们讲述着革命老区最为壮烈精彩的革命故事。我们一定要守住光辉历史的根,留住优秀文化的魂。不仅要挖掘整理通州历史文化,弘扬保护通州历史文化,还要讲好通州故事,让千年文脉薪火相传,让江海明珠再续辉煌。

(作者单位:通州区历史文化研究会)

通州农村基层党组织建设的困境与出路

王梦琪

实施乡村振兴战略是新时代“三农”工作总抓手,组织振兴是乡村振兴中五大振兴之一。《中国共产党农村基层组织工作条例》明确指出:“乡镇党的委员会和村党组织是党在农村的基层组织,是党在农村全部工作和战斗力的基础,全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。”《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》提出:“以农村基层党组织建设为主线,突出政治功能,提升组织力,把农村基层党组织建成宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。”与乡村振兴战略对农村基层党组织建设提出的新要求相比,通州在农村基层党组织建设上仍面临一定困境,需要紧紧围绕通州区情,探索农村基层党组织建设的出路。

一、乡村振兴战略对农村基层党组织建设的新要求

不断满足农民群众日益增长的美好生活需要,必须发挥农村基层党组织的“主心骨”作用,为农村改革发展稳定和新时代乡村全面振兴提供坚强政治和组织保证。突出政治功能,提升组织力,把农村基层党组织建设成坚强战斗堡垒,正是乡村振兴战略对农村基层党组织建设的新部署、新要求、新定位。

(一)以增强政治领导力为核心

办好农村的事情,关键在党。党的基层组织是政治组织,它所具备的政治功能是由党章赋予基层党组织的任务所决定的,农村基层党组织的建设要以增强政治领导力为核心,使党的政治主张和政治目标得以实现。增强政治领导力,就是要突出政治功能,发挥党的政治优势,不断加强党组织对农村各领域各阶层的政治领导,统一党群思想和行动,切实保障党的路线方针政策在农村落地生根,确保乡

村振兴的正确航向。为此,一要注重政治建设,强化党的理论政策的宣传力度,用党的理论高度统一、巩固农村基层党组织,担任政治宣传的“传声筒”;二要“坚持和健全农村重大事项、重要问题、重要工作由党组织讨论决定的机制,完善党组织实施有效领导、其他各类组织按照法律和各自章程开展工作的运行机制,坚决防止村级党组织弱化虚化边缘化现象”。

(二)以增强基层组织力为前提

党的基层组织力是中国共产党基层组织通过民主集中制为核心的组织制度和广泛的组织覆盖范围,通过先锋模范的个体性行为和严格的规模性集体行动来广泛组织动员各方面力量的一种能力。农村基层党组织的建设要以增强基层组织力为前提,充分彰显党的组织优势。增强基层组织力,就是要构建合理有效全覆盖的农村基层党组织体系,培养坚强有力农村基本人才队伍,严格教育管理党员。为此,一要持续整顿软弱涣散村党组织,创新基层党组织设置和活动方式,扩大农村基层党组织的覆盖面。二要加强人才队伍建设,选优配强村“两委”领导班子,加强农村党组织带头人队伍建设。三要加强党员队伍建设,努力建设一支信念坚定、素质优良、结构合理、纪律严明、作用突出的农村党员队伍。

(三)以增强团结凝聚力为基础

乡村振兴,老百姓是主人,乡村不能“被振兴”,老百姓不能“被参与”与“被幸福”,农村基层党组织的建设要以增强团结凝聚力为基础,使老百姓有更多的获得感和主人翁意识。增强团结凝聚力,就是要深深植根于社会基层组织和广大人民群众之中,坚持党的基本宗旨,贯彻党的群众路线,增强群众的获得感,使广大群众紧密团结在农村基层党组织周围,产生高度的凝聚力,进而将党的正确主张变成群

众的自觉行动。为此,一要密切党群关系,站稳群众立场,认真落实党在农村的各项惠民政策,做好组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的工作;二要严格执行党的群众纪律,切实维护群众切身利益,以铁的纪律严格规范党员和干部行为,营造风清气正的农村社会政治生态。

(四)以增强发展推动力为目标

习近平总书记指出:“基层党组织组织能力强不强,抓重大任务落实是试金石,也是磨刀石”。农村基层党组织的建设要以增强发展推动力为目标,使组织力量转化为推动改革发展的力量。增强发展推动力,就是要紧贴中心、服务发展,带领农民群众致富,不断把党的组织资源、组织优势、组织活力转化为推动改革发展、助力乡村振兴的发展活力。为此,一要因地制宜发展壮大村级集体经济,加大政策扶持和统筹推进力度,增强村级组织自我保障和服务农民的能力;二要积极谋划农村经济发展,争当全面深化改革的先锋,突破利益固化的藩篱,加快实现农业强、农村美、农民富的发展目标。

二、通州农村基层党组织建设面临的现实困境

通州现有 1054 个农村基层党组织、2.98 万名农村党员,构成了推动乡村振兴的重要依靠力量。调研发现,随着改革开放的深入推进,农村经济结构、组织形式、利益格局发生深刻调整,农村基层党组织的建设面临着一些薄弱环节和现实困境,一定程度上制约着组织力的发挥。

(一)政治功能淡化

通州农村基层党组织整体运行质态较好,但也存在政治功能淡化、领导核心作用发挥不够的问题,主要表现在少数地方片面强调经济社会组织的自主性、片面强调村民自治,淡化了农村基层党组织发挥政治功能这一主职主责主业;在制定政策、推进工作中,对农村基层党组织的领导核心作用重视不够、支持不够,故而农村基层党组织引领把舵能力不足、在群众中威信不高。同时,一些农村基层党组织书记重经济、轻党建,抓党建意识不强、能力弱化,无心也无力抓党的建设;有的村党员自身形象不佳,党性意识、纪律意识淡化,政治站位不高,影响力、感召力下降。

(二)组织作用虚化

调研发现,农村基层党组织构架体系和人员构成的不利变化倾向导致组织作用弱化、组织活力不足,一定程度上制约着通州农村基层党组织职能、效力的发挥。具体来看:一是农村党员老龄化现象突

出,新党员发展缓慢,农村基层党组织吸纳新鲜血液难度加大。二是部分农村基层党组织的设置、调整滞后于经济社会的发展,存在覆盖“留白”、隶属不清等问题,致使基层党组织作用全覆盖落实不到位。三是党员教育管理不严格,组织生活质量不高,主要表现在“三会一课”流于形式,仅满足于按照上级规定的主题、频次来开展组织生活;对党员思想动态聚焦不够准,批评和自我批评走过场;活动形式较为单一,活动内容相对枯燥,特色不明显,未能充分激发党员的参与热情。

(三)队伍建设弱化

通州农村基层党组织的队伍建设在一定程度上存在着年龄结构偏大、性别结构失衡、综合素质不高等问题。据调查,全区农村党组织书记 34 岁以下的占 10.3%,35-45 岁的占 23.5%,46 岁以上的占 66.2%;男性占 80.8%,女性占 19.2%;高中(中专)及以下的占 15.8%,大专的占 61.1%,大学及以上的占 23.1%。此外,个别干部对党建工作只是应付、被动地去做,习惯于沿用老套路、老办法解决实施乡村振兴战略中遇到的新问题,存在着畏难情绪和“等靠要”思想。从外部环境来看,村干部待遇普遍偏低,激励手段不够有力。近年来,省、市委分别开展了“农村基层党建突出贡献奖”和“优秀村党组织书记”评选,一定程度上调动了农村基层党组织书记队伍的积极性。但从 2014 年起,省人社厅有关文件规定“不得定向招录事业编制人员”,在一定程度上限制了村干部发展空间。

(四)群众基础退化

小康不小康,关键看老乡。据调查,通州农村地区青壮年外出学习务工经商多,农村空心化现象严重,大量“能人”“土秀才”持续外流,基层治理中发挥群众的力量相对不足,“党员干部拼命干,群众站在边上看”的情况时有发生。有的村财务公开流于形式,对涉及群众利益的事项未能进行有效监督,导致部分群众对农村基层党组织不信任、不支持。同时,一些农村基层党组织服务意识不足,服务态度有待改善,个别干部深入基层一线少,和农民聊得来、说农民听得懂的话还不多,对教育就业、医疗社保等与群众切身利益相关的问题关心与帮助不够。

三、乡村振兴视域下通州农村基层党组织建设的出路探寻

差距不找不明,问题不攻不破。在《新时代江苏基层党建“五聚焦五落实”三年行动计划(2019-

2021年)》《全区农村基层党建“五基达标、五星争创”三年行动计划(2019-2021年)》文件的指导下,新时代通州农村基层党组织建设要紧紧围绕乡村振兴这一核心目标,对照新要求,精准发力,破解制约瓶颈,为高质量推进通州的乡村振兴提供坚强的政治和组织保证。

(一)突出政治功能强化领导核心地位,增强政治领导力

政治功能是基层党组织的灵魂,是首要功能,是党组织整体功能发挥的基石。正所谓党政军民学,东西南北中,党是领导一切的,乡村振兴的关键在于党的领导核心作用的发挥。因此,进一步增强农村基层党组织的政治领导力需要从以下方面着手:一是加强思想建党。突出农村基层党组织的政治属性与政治责任,不断强化政治功能,把加强思想建党作为首要任务。深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,持续推进“党课名师”工程,教育引导党员忠诚于党、忠诚于人民、忠诚于马克思主义信仰,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,做习近平新时代中国特色社会主义思想的坚定信仰者和忠实实践者,引领群众听党话、感党恩、跟党走。二是坚持把关定向。进一步理顺村党组织与基层行政组织、经济组织、群众自治组织以及其他社会组织的关系,将村级各类组织都纳入党组织的有力领导下,支持和保证村委会开展群众自治活动、村监会依照法律规定行使职权、村集体经济组织发展壮大集体经济,教育引导村级其他组织自觉服从党的领导,共同沿着正确方向持续健康发展。三是健全运行机制。进一步健全以村党组织为领导核心、党群议事会为议事主体、村民委员会为执行主体、村务监督委员会为监督主体的“一核三体”工作机制,把农村基层党组织的领导核心作用落实到教育、引导、凝聚群众的具体实践上来。认真落实“四议两公开”工作制度,着力构建自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,对涉及经济社会发展的重大工作、重要问题,由村党组织在广泛征求意见的基础上讨论决定、领导实施,确保党的路线方针政策在农村落地生根。

(二)优化组织设置严格党员教育管理,增强组织引领力

适应经济社会发展变化,优化组织设置,构建覆盖严密、贯通上下、联通左右的组织体系是发挥基层党组织战斗堡垒作用的前提条件。因此,进一步增强农村基层党组织的组织引领力需要从以下方面着

手:一是创新组织设置方式,提高覆盖力和辐射力。对于农村经济组织、社会组织,可以采取单独组建、村居联建、产业统建等形式成立党的组织,形成分布广泛、完善严密、富有活力的基层党组织体系。进一步健全完善村“四位一体”党组织架构,采取以强带弱、以大带小等组建形式,探索跨地域、跨所有制、跨产业联建综合型党组织,把党的基层组织延伸到各个领域。二是完善党员教育管理机制,严管党员队伍。坚持把质量作为发展党员的生命线,把政治标准放在首位,加大从产业工人、青年农民、高知群体和“两新”组织中发展党员力度,为党组织源源不断地输送新鲜血液。全面推广《党员日常行为纪实管理手册》,建立健全“设岗定责——星级评定——标兵评选”的制度链条,激发党员在各方面各领域发挥“带头示范、带领群众”的作用。进一步深化党员教育管理“双预警”制度,把执行“三会一课”制度和党费收缴等情况作为预警提示的重点内容。三是严肃规范党内政治生活,提高组织生活质量。认真落实民主生活会、组织生活会“十不准”规定,切实增强党内生活的政治性时代性原则性战斗性,使组织生活“党味”浓;紧跟时代主题,创新活动形式,开展“主题党日”、过好“政治生日”、推行“固定学习日”,加快形成步调一致、特色各异的生动局面,使组织生活“鲜味”够;认真落实民主评议党员制度,按照个人自评、党员互评、民主测评的程序组织党员进行评议,真正让批评和自我批评成为每个党员的必修课,使组织生活“辣味”足。

(三)选优配强班子完善激励考评机制,增强组织执行力

农村党组织带头人是带领村民致富的“领头雁”,是确保农村党组织战斗力的关键。因此,进一步增强农村基层党组织的组织执行力需要从以下方面着手:一是完善选拔任用机制,拓宽选人渠道。聚焦“三农”领域硬任务,选优配强农村基层党组织书记,把真正想干事、能干事、干成事的优秀党员选拔到基层党组织带头人岗位上来。加强村级后备人才队伍规划建设,每个村可以储备1-2名后备力量。开展村“两委”班子运行情况综合研判,建立村党组织书记档案。二是创新教育培训机制,提升党务能力。不仅要开展基层党建工作专项培训,还要进行多层次、全覆盖的培训,回应基层之需,提供村党组织书记感兴趣、有实效的培训内容。定期举办通州“村党组织书记工作讲坛”,安排村党组织书记上台

摆擂,晒工作、亮思路、比业绩,促进真抓实干、比学赶超,推动村党组织书记知责明责、履责尽责。三是健全激励保障机制,激活内生动力。完善招录村党组织书记进镇(区、园、街道)事业单位和公务员队伍实施办法,注重从村书记、村主任中培养选拔镇(区、园、街道)领导班子成员。建立村党组织书记报酬增长机制,营造鼓励担当作为的良好氛围。四是完善评价约束机制,严格督查考评。规范履职行为,建立村干部小微权力清单,完善勤廉双述、村“两委”干部廉政档案等制度,促进基层干部规范用权、廉洁自律。探索建立农村基层党建工作巡回督查制度,健全完善“日常纪实、季度交流、半年评估、年度考核”工作推进机制,切实把管党责任落到实处。

(四)完善基层民主健全惠民服务体系,增强团结凝聚力

农村基层党组织是打通服务群众的“最后一公里”的关键所在。中央农办主任、农业农村部部长韩长赋在解读 2019 年中央一号文件时表示:“要增强村级组织服务能力。按照有利于村级组织建设、有利于服务群众的原则,将适合村级组织代办或承接的工作事项交由村级组织,并保障必要工作条件。”因此,进一步增强农村基层党组织的团结凝聚力需要从以下方面着手:一是完善基层民主,创新凝聚力量和集聚智慧的群众工作。增强群众参与乡村治理的“主人翁意识”,深化党群议事室、党代表工作室、书记会客室制度,搭建“线上+线下”党群互动平台,畅通群众表达意愿、参与决策、监督党的组织和干部的渠道,最大程度凝聚共识、形成合力。二是强化服务引导,建设服务型农村基层党组织。健全“五位一体”党建惠民联动工作体系,加强财政支持村级组织运转经费保障工作,使基层党组织有资源、有能力服务群众、引导群众。拓展农村党群服务中心功能,建设“一门受理、一站式服务、全科社工”便民服务中心,支持人口流出较多的农村以留守老人、留守妇女、留守儿童为重点,开展互助和志愿服务,用心用情关爱,真心实意服务。三是规范财务监督,保障服务群众工作。进一步健全完善村监委工作规则,规范村务监督的内容、权限和程序,特别是要加强村级资金管理、工程项目建设、惠农政策落实以及耕地保护、土地流转等方面的监督。加强村级组织运转经费管理,做到公开透明、严格标准、厉行节约。

(五)坚持党建引领大力发展农村经济,增强发展推动力

抓发展是第一要务,抓党建是最大政绩,两者相辅相成、缺一不可。为了提高农村发展的内生动力,需要绘制一张党建引领乡村振兴的蓝图,让农村资源要素活起来,带领广大农民群众增收致富。因此,进一步增强农村基层党组织的发展推动力需要从以下方面着手:一是发展壮大村级集体经济,带领群众脱贫致富。抓好资源开发型、资产经营型、合作共享型、服务创收型、投资分红型等集体经济类型,增强村集体“造血”功能和自我发展能力。推广“支部+电商”“支部+专业合作社”等发展模式,推行抱团发展、异地入股、村企共建等,促进集体增收。统筹引导支农、扶贫、产业等各类项目资金,投向集体经济项目。二是推动现代农业提质增效,提高农业质量效益。要牢牢把握农业供给侧结构性改革这一主线,制定实施优质蔬菜、应时蔬果、休闲观光农业等优势特色农业产业发展规划,以“一村一品一店”示范村为抓手,大力推进产业兴村。全面推进高标准农田建设,提高农业重大技术推广覆盖面,不断提升农业综合生产能力。积极培育各类家庭农场、农民合作社、龙头企业和农业产业化联合体,鼓励新型经营主体通过多种形式扩大经营规模。三是加快农村实用人才队伍建设,发挥人才带动作用。注重在新型职业农民、返乡创业人员中培育“土专家”“土秀才”,发挥掌握特殊技艺的能工巧匠、善于开拓创新的经营能人、拥有一技之长的生产能手等作用,不断扩大农村人才存量。在引进人才时不仅要借助乡情牌,更要打好政策牌,围绕事业平台、薪酬激励、服务保障等方面,拿出一系列有竞争力的制度安排,让愿意留在乡村、建设家乡的人留的安心,让愿意上山下乡、回报乡村的人更有信心。

(作者单位:通州区委党校)

用“一创三争”引领城管人守初心担使命

周建清

南通市委十二届九次全会提出,充分发挥基层党组织和广大党员在推动长三角一体化发展中的战斗堡垒、先锋模范作用。

守初心、担使命,找差距、抓落实。开展“一创三争”主题活动,是通州区委推动干部队伍建设、加快高质量发展的重大举措。实践告诉我们,一支好队伍应该是心齐气顺劲足、风正人和,一个好团队应该是人人有事干、事事有人干。为此,通州城管局党组紧紧围绕“争创好班子,争当好班长、好助手、好标兵”的要求,坚持在日常工作中融入“思想”,在组织生活中融入“激情”,在基层党建中融入“创新”,努力提升党员干部在理论学习有收获、思想政治受洗礼、干事创业敢担当、为民服务解难题、清正廉洁作表率等方面的内涵。

一、密切实际、认真谋划,让“一创三争”成为找差距的奋斗目标

“一创三争”活动的开展,有利于加强各级领导班子和党员干部队伍建设;有利于激发工作热情,强化担当意识;有利于推动改革创新实现新突破,促进城管事业高质量发展。为此,城管系统坚持全员参与,综合运用,严密实施。一是明确创争对象,做到机遇平等,活动开展不漏一人。把32名正职列入班长行列,35名副职列入助手行列,其余职工列入标兵行列,确保人人有机遇、个个是选手。二是明确创争岗位,做到平台相适,活动开展不好高骛远。结合区“一创三争”项目,结合城管实际,在全系统确立了执法能手、安全标兵、服务之星、敬业青年、管理骨干(好班长、好助手)、学习标兵等6大类和学习型党组织、遵纪守法先进集体、争先进位先进集体3大类班子项目,充分体现处处是舞台,平台很实在。三是明确创争标准,做到条件公开,活动开展不毫无原则。

在明确基本条件的时候强调三个只有,即:只有被评为年度争先创优先进集体的班子才能参评好班子;只有被评为年度争先创优的班子负责人才能参评好班长;只有被评为年度争先创优的先进个人才能参评好助手、好标兵,通过二次评先确保“一创三争”高质量。四是明确创争名额,做到公开透明,活动开展不暗箱操作。在活动方案中明确了第一次评先个人6大类,名额60人,集体名额9个,二次争创,好班子5个、好班长10名、好助手10名、好标兵10名,为广大干部职工奋力奔跑圆梦。

二、科学运用、以争促干,让“一创三争”成为抓落实的有效方法

“一创三争”活动实不实,关键看工作成效好不好,工作方法灵不灵,结果要看任务完成质量高不高。为此,将活动的开展与城管的各项工作推进落实结合起来开展,用“创”与“争”高标准推动城管工作高质量。一是在队伍建设中,通过比学习,看谁的理想信念坚定;比作风,看谁的担当意识强;比本领,看谁的工作成绩突出,努力实现队伍管理“强转树”(强基础、转作风、树形象)。二是在行政执法中,通过比数量,看谁承办案件多;比速度,看谁的办案效率高;比能力,看谁的办案质量优,努力实现法治城管。三是在市容环境维护中,通过比卫生,看谁的责任性强;比秩序,看谁的管理能力强;比和谐,看谁的协调能力强,努力实现科学城管。四是在民生实事办理中,通过比服务,看谁的态度好;比落实,看谁的执行力强;比满意度,看谁的办事能力强,努力实现百姓城管。五是在攻坚克难中,努力争当文明城市长效管理的守护神、污染防治攻坚的主力军、高质量发展的急先锋,坚决完成好区委赋予的高新区环境提升工程、先锋中创东扩拆迁工程、张芝山竖河两

违整治工程等攻坚克难任务,通过比担当,看谁更忠诚;比进度,看谁更睿智;比奉献,看谁能吃苦,努力实现先锋城管。用比来促进,用看来鞭策,推动城管各项工作奋力冲刺。

区执法大队执法人员邱剑虹在川姜生态整治和中创区东扩(先锋)拆迁这两个战役中,他冲锋在前,不负使命,做勇于担当的先锋。为打好川姜生态整治这场战役,通州城管局抽调 23 名精兵强将进驻双桥二组,邱剑虹正在其中。邱剑虹岳父母租房也在拆除范围之内,工作组人员多次上门沟通,但都被他岳父母拒之门外,工作进展一时陷入了困境,身为环境整治指挥部一员的邱剑虹不畏困难,顶住亲情和利益双刃剑,顾大局舍小利,终于做通了岳父母的思想工作。2019 年,他又赶赴南通中创区东扩(先锋)拆迁工程指挥部,全身心投入到拆除保障工作中。他每天深入企业耐心宣传政策、摸底调查、资料搜集,细心核对……连续奋战十多天后回到家里,他突然感到吃饭时吞咽不适,脖子变粗,面部呈青紫色的浮肿,邱剑虹到医院体检诊断为甲状腺结节增生肿大,必须进行手术,在上海医院开刀不到两天,他又瞒着家人出现在先锋拆迁保障工作的最前沿。

三、严密组织,注重成效,让“一创三争”成为清环境的有效载体

一是深入动员部署,努力营造“参”的氛围。2019 年 4 月 4 日,召开专题会议进行动员部署,通过由上至下层层发动、各级各类人员表态发言、多种渠道广泛宣传,形成人人参与、个个报名追梦的良好氛围,全系统 163 名同志分别围绕 6 大类申报了各自争创的项目,成为追梦路上的城管人。二是组织业务大练兵,努力营造“争”的氛围。开展理论大学习,为全系统广大干部职工发放了《把责任举过头顶》等学习书籍,创办了抒怀学习园地,提供了学习交流的平台;坚持每周一召开晨会安排 3 名人员汇报学习成果谈体会;组织《中国共产党支部工作条例》培训,提升党务工作本领;开展有滋味初心教育套餐专题党课教育,把学习教育引向深入;举办“彰显真本领,争当好标兵五一劳动技能竞赛,大力弘扬新时代工匠精神;举办“亲人期盼,我要廉”系列活动之三廉洁故事会,引领城管人守底线、不试水;举办“交流好经验,争当好班长”研讨会,不断坚定城管人的理想信念,做到忠诚、担当、作为;举办迎国庆红歌大赛,歌颂我的祖国;开展讲述自己来时的路专题汇报会,引导干部职工懂珍惜、能知足、要奋斗、去感恩。

实施“1841 工程”,强化党员阵地建设,把党性教育从课堂引向办公室,引向心里,追梦人加油、充电。三是坚持综合研判,努力营造“正”氛围。坚持五湖四海选先进,不唯分,不唯票,不唯上;坚持群众导向评先进,多维、多元;坚持民主集中定先进,不搞一言堂,不凭个人好恶;坚持二个挂钩奖先进,对评选的先进既要给予精神奖励,也要给予物质奖励,真正让先进有实惠,成为受人尊重的香饽饽。

通过活动的开展,城管系统的干部职工正在努力奔跑,奋力追梦。全系统的工作环境更加风清气正,想正事的多了,动歪心思的少了;干实事的多了,耍嘴皮子的少了;比贡献的多了,想偷懒的少了;敢担当的多了,怕担责的少了;讲奉献的多了,要待遇的少了;求创新的多了,拉关系的少了;说真话的多了,拍马屁的少了;动脑子的多了,敷衍了事的少了。2019 年以来局系统 90 余人被评选为月度争先创优个人,局行政审批窗口 6 人次获“服务之星”称号,2 次获评“红旗窗口”,区城市建设管理综合执法大队获得“南通市五一劳动奖状”,区城市建设管理综合执法大队副大队长顾斌同志获得“南通市五一劳动奖章”,南通市委组织部对区城管局干部教育常态化和干部监督制度化给予充分肯定;南通日报以《用“一创三争”引领城管人奋力奔跑追梦》《用“一创三争”引领城管人守初心担使命》为题对区城管局的争创工作予以了报道。

开展“一创三争”主题活动,是“不忘初心、牢记使命”主题教育的前奏,将引导通州城管人深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,将学思用贯通,知行信统一,把守初心、担使命转化为争当推动长三角一体化发展先锋的强大精神力量。

(作者单位:通州区城市管理局党组书记、局长)

“新高考”“新课标”语境下的 课堂教学转型琐议

凌宗伟

2019年6月国务院办公厅颁发了《国务院办公厅关于新时代推进普通高中育人方式的指导意见》，教育部有关负责人对这个意见的解读主要聚焦在“健全新课程实施机制”“深化课堂教学改革”和“规范课程教学管理”三个方面。

为有序地推进高考综合改革和新课程的实施，省教育厅颁发了《关于高考综合改革背景下加强普通高中教学组织管理工作的意见》，这个意见明确要求各地“全面落实课改要求，优化新课程实施”“普通高中学校要严格执行国家普通高中课程方案及《省教育厅关于调整普通高中2018级学生课程方案和课程内容的通知》等规定”，要“建立选课指导制度，引导学生理性选择”“帮助学生和家长了解学校课程开设情况，指导学生形成个性化的课程修习方案。”要“帮助学生正确认识自我，更好适应高中阶段学习与生活，处理好兴趣特长、潜能倾向与社会需要的关系，选择适合的发展方向，提高生涯规划能力和自主发展能力。”要指导学生“结合《普通高校本科招生专业选考科目要求指引(3+1+2模式)》，理性确定选择性考试科目。”还要“优化教学组织管理，深化课堂教学改革”“有序推进走班教学”。“各地要加强对学校教学改革工作的指导”，要“指导学校积极探索基于学科核心素养的教学策略和评价方式，探索区域联合教研、校际联合教研等多种教研工作机制。”普通高中学校要“积极探索基于学科核心素养的教学策略，努力提高教学质量和效益。”同时还对学分管理、学业评价制度等方面提出了相当具体的要求。

现实的问题是，这几年的高考实际上已经进入“新高考”“新课标”的境地了(分析一下近几年的高考试卷的内容与形式，就会发现已经渗透了“新高考”与“新课标”的理念与要求)，2018年秋季入学的

学生其实已经意味着已经进入了“新课程标准”下的教学，可是，新教材到目前为止才出来语文、政治、历史三科，而且是部分省市先行试用。这届学生现在用的还是老教材，如何在老教材的使用中体现“新课程标准”提出来的学科核心素养及学科教学目标下的教学要求、教学任务，是一个值得深思的问题。

一、在“新高考”“新课标”语境下，必须理性地思考和应对以下四个问题

第一，必须正视选科指导与生涯规划指导的针对性与可行性的问题。高考改革的宗旨之一是，增加学生自主选择权，引导学生良性竞争，实现学生学习的合理减负、科学减负。这当中学生的生涯规划指导的工作可不是那么简单的一件事。学校对学生职业生涯规划的指导，需要有经验的生涯规划师在研判学生的生活经验、受过的教育和训练、对社会职业的了解、学业基础等方面做全面的一对一的咨询，才能给出个性化的建议。在这一过程中，教师和家长能做的就是给予适当的辅导，其方法自然包括专业的测试和面对面的疏导。相对来说，基于大数据借助专业的生涯辅导显然更靠谱，能给孩子更有价值的指导。问题是，我们有这方面的师资准备吗，更重要的是，我们意识到必须重视这项工作以及必须为这项工作做得好一点而引进或培养这方面的师资吗？

第二，常规课程与选科课程之间的关系的问题。这至少涉及到如何处理课程设置与学生对其某一学科选择的人数多少的问题。选科人数的多少会导致“结构性超编”与“结构性缺编”(譬如，首次进入“3+1+3”模式就出现了物理、历史教师相对紧缺，而化学学科教师相对富余的问题)，这问题会给学校管理带来巨大的挑战，同时也给这些被选学科的老师

带来了挑战。如何应对,笔者建议是,学校可以梳理近五年到近十年本校进入高等院校的类型与科系的情况(一般而言,具体学校的学生去向是相对稳固的,这是由学校的文化决定的,这当中当然会有变化),可能就会发现本校近五年、十年进入上级学校的大概就是那些学校、那些专业。当认认真真研判了这些学校与专业的招生要求的时候,就可以从学校的实际出发确定相关组合的数量了,当然,还要根据“院校专业组+专业(类)”的要求来开设相应的校本选修课程。这样的研判,才可能使生涯规划指导做得相对精准,而不是强加的,更不是盲人摸象的。当然,在具体的实施过程中还得给一定的时间让学生调整修改,比如,高二选科运行一个月以后,可以允许部分学生重选。

第三,必须从课程标准出发理解教学。《普通高中课程方案(实验)》要求在教学中实践“模块教学”“每一科目由若干模块组成。模块之间既相互独立,又反映学科内容的逻辑关系。每个模块都有明确的教育目标,并围绕某一特定内容,整合学生经验和相关内容,构成相对完整的学习单元;每一个模块都对教师教学行为和学生学习方式提出要求与建议”。这么多年来,我们有多少学校和多少课上有这样的实践探索呢?如果没有从课程要求出发的教学意识,依然可能“穿新鞋走老路”,慢慢偏离改革的初衷。

第四,课程的重构问题。重构课程必须注意,今天的口径是落实国家课程,而不再提国家课程校本化,也不提倡编写校本教材。因此,在实施课程教学中如何科学地重组教材,以更好地落实国家课程,必须摆到教学管理的议事日程上来,学校管理者首先要在发动全体教师研究“新高考”“新课标”要求的基础上,拿出一套适合自己学校的课程建设与实施的方案来。其次,从应对“新高考”的视角出发,要围绕学生综合素质评价的五个维度来为学生设计相关的为学生提供综合素质水平的体验性、实践性、过程性的课程群,以促进和帮助学生在“新高考”要求的五个维度的综合素养的提升。同时,应为学生的综合素质评价提供佐证性的资料,以防止综合素质评价的弄虚作假。

二、在“新高考”“新课标”语境下,高中教学在转型过程中必须增强以下几个方面的意识

首先是目标意识。“新课标”明确提出了的高中各科指向三个不同目标课程教学的课程(即作为“毕业依据”的“高中学业水平合格考试”的“必修课程”;

作为“录取依据计入高考总成绩”的“统一高考科目及学业水平等级考试”的“选择性必修”课程;用于“自主招生或社会考试命题依据”的“兴趣特长、高校自主招生”的“选修”课程)教学系统与要求。“新高考”“新课标”背景下,学校的课程实施目标一定要有针对不同学生群体的不同需求的意识。不可以忘却的是:学科教育的宗旨必须在教育的宗旨之下,而学科教育的目的就是“立德树人”。因此,学科教学的重要任务就是为学生的精神生活提供一切可能的空间,而绝不只是单纯的知识教学,胁迫学生做题和考试。学科教学应指向心灵、指向灵魂。学生跟教师学什么?最根本的是会学习、有智慧,会合作、宽以待人,具有健康的状态、积极的人生观念,以及严谨的科学态度和脚踏实地的实证精神。

其次是课程意识。理想的教学目标必须是在教育目标统摄之下,从课程目标出发的。学校教学部门(最理想的状态应该是区县教学研究部门),要组织学科教师做这样一项工作,就是要对照课程标准提出来的“学科核心素养”和本学科的教学目标,结合具体的教材文本梳理本学科的“学科核心素养”与教学目标,应该或者说可以在哪一册教材、哪个章节、哪个板块、哪个单元、哪一课中去落实。这是一项系统性的工作,也是一项必须认真对待的工作,遗憾的是,“新课程标准”出来了,许多教材还没有出来。目前的挑战就是如何用老教材来落实“新课标”的要求,如果没有这个意识,没有相应的行动,是会影响学生未来的高考的。简单一点说,增强课程意识,就是要提醒教师们课程的体系内来设计教学。

第三是跨界意识。跨界意识强调的是跳出学科看学科。《国务院办公厅关于新时代推进普通高中育人方式的指导意见》明确要求要“优化考试内容,突出立德树人导向,重点考查学生运用所学知识分析问题和解决问题的能力。创新试题形式,加强情境设计,注重联系社会生活实际,增加综合性、开放性、应用性、探究性试题。”“新课标”也明确提出,必须针对学生对生活体验少的事实,在社会变迁、教育变革及新课程改革的要求下,通过项目学习等新的学习方式来提升学生的学习能力,为他们的未来发展和终身学习奠定基础。从为学生综合素质培育与提升的立场出发,学校的相关课程的开发与实施,可以以“项目学习”的方式进行(这也是“新课程标准”的要求)。比如,“垃圾分类与人类生存”的话题,它的主科学是什么?是环境科学,环境科学在学科课

程里属于地理和生物的,然而要研究这个问题不单单是地理、生物的知识足以应对的,它还需要运用人类学、社会学、政治学、经济学等方面的知识。这里就有一个学科跨界的问题。而在实际的教学指导中,又需要教师和学生具备综合意识。

第四是综合意识。综合意识是与跨界意识属于一个问题的两个方面,当我们有了跨学科学习与指导的意识和行为的时候,综合也就在其中了,当然除了跨学科的综合,还有学科内的综合。因此,在“新高考”“新课标”生态下的教学研究,必须倡导教师跨学科听课、跨学科备课,因为不同学科的教学或者某一学科的某个知识点有可能会触发对本学科教学的思考,甚至会帮助我们来设计本学科的教学,提升学生对本学科学习的兴趣和学习效率。

第五是实践意识。实践简单地说就是一个字,“做”。“新课标”倡导“项目式学习”,项目学习有“五大特征”(其实也可以理解为五个环节),即“驱动问题、真实情境、多方协作、提供技术脚手架、学习成果(作品)”,除了“问题驱动”这个环节,其他几个环节就是实践。任何一个方案、任何一门课程,设计得再完美(其实,设计的过程,也可以视为一种实践,一种由理想到“方案”或“方案文本”的实践),没有具体的实践,拿不出具体的学习成果(成功的、失败的),那就只是空想。从考核评价与应试的角度审视的话,也就难以拿出具有说服力的实证性材料。直白一点地说,没有强烈的实践意识,也就无所谓“新高考”与“老高考”,“新课程”与“老课程”之分了。

第六是质量意识。2017版的高中新课标,除了出现了“学科核心素养”外,另外一个变化就是明确地提出了“学习质量标准”,这是1949年以来的所有的“教学大纲”和“课程标准”中第一次出现的。要落实“新课标”提出来的课程目标,需要的不仅是差异化的教育理念,还需要有实现差异化教育的相应的教学策略。从评价的角度来看,还要积极探索差异化教育理念下的评价策略与方法,以满足三类不同的学生群体的不同要求。

三、在“新高考”“新课标”语境下,必须重构与之相适应的课堂文化

教学文化是一种活动文化,旨在激活和创造师生之间资源分享、传递信息、理解知识、发展能力或生成新知识等方面的行动和变化,是一种超越学科知识本身的文化,是在师生互动中形成的教学规范、价值取向、思想观念和行为方式的整合。而课堂文

化是一种特殊的聚合化的文化,并带有一定的情境性,主要体现的是一种氛围,是一种人的精神气象。课堂是由一定数量的师生人数所构成的,有一定的课堂风气和氛围,师生之间构成了特定的环境,在这个环境中,每个成员都扮演一定的角色,遵守一定的规范,确立共同追求的愿景,形成一定相互影响的氛围。教学的力量主要是通过这种环境或氛围而改变师生的。换句话说,教学总是在特定的情境中展开的。因此,如何为学生的学提供具体的情境,以及如何顺应具体的场景来施教与指导,就显得尤为重要。

重构课堂文化的关键在需要确立“以学习为中心”的教学理念,这“学习”既是学生的,也是老师的。接下来要考虑的就是“教和学的规范(怎么教,怎么学,如何跟今天的“新高考”和“新课程”改革相匹配,相同步)、教学环境建设(教学环境如何为学生的学与教师的教提供方便)、教学策略的优化(课堂教学中如何将学生的注意力吸引过来,如何在教学过程中帮助学生提升学科素养)、教学活动的设计(如何转化教材,如何整合教学资源,如何组织学生的学习与探究、分享等等)、教学的反馈与评价(立足于不同学生个性差异与需求的反馈与评价)”等具体的操作性的问题了。而这些问题的解决方案与具体的实践活动,则需要学校管理者与教师通过一定的理论学习与专门的培训,才可以慢慢地找到适合具体学校、具体学科与具体教师和具体的教学内容与相应的教学场景的课堂教学文化建设路径。要建设“以学习为中心”的课堂文化,就目前而言亟须解决的就是如何真正做到“尊重差异”提供“多元选择”。亦即如何在分班组合与具体的课堂教学中确保每一个学生都能得到相应的提升。简单的说,就是学校无论是在编班组合还是课堂教学中,都要有满足不同学生的需求的意识与实际的行动。

(作者单位:通州区金沙中学)

新时期全面提升通州财政资金 使用效益路径研究

周 鉴 张 芳 倪德俭

财政是政府治理的基础和重要支柱,如何提升预算管理水平 and 政策实施效果,使每一笔财政资金分配合理、使用到位、发挥效益,必须全面实施预算绩效管理。这是政府治理方式的变革,也是政府治理体系和治理能力现代化的重要标志。

一、全面实施预算绩效管理改革的目的及其重要意义

预算绩效管理是一种以财政支出结果为导向的预算管理模式,要求将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的全过程,花尽量少的资金、办尽量多的实事,向社会公众提供更多、更好的公共产品和公共服务,使财政资金的产出、效益和效果得到更好体现,使财政资金经济性、效益性、效率性、公平性得到更好的发挥。目的在于强化预算为民服务宗旨,强调预算支出责任和效率,更加关注资金的产出和效果。

2014 年《预算法》修订,预算绩效管理首次以法律的形式出现在我国公共财政预算收支要求当中,并提升到预算管理原则之一。2017 年,党的十九大对全面实施预算绩效管理作出重大战略部署,要求建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。2018 年 9 月,中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》,对全面实施预算绩效管理进行了统筹谋划和顶层设计。2019 年 2 月,江苏省委、省政府出台了《关于全面实施预算绩效管理的实施意见》,省财政厅也印发《全面实施预算绩效管理四年行动计划(2019-2022 年)》的通知,明确我省全面实施预算绩效管理的时间表、路线图。

十九届四中全会提出,加强制度建设,提高政府治理效能,推进政府治理体系和治理能力现代化,要

求构建系统完备、科学规范、运行有效的现代财政制度体系,推进预算绩效管理制度优势更好转化为政府治理效能。

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的重大战略部署,是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求;是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容;是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措;是贯彻落实江苏省、南通市、通州区委要求,优化发展环境,破解发展瓶颈,提升发展能力,提质聚力增效,推动区委、区政府重大决策部署落地见效的重要保障。对加快全区经济社会高质量发展,打好三大攻坚战,统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作,促进“强富美高”新通州建设具有重大意义。同时,作为财政管理方式的重大改革,全面实施预算绩效管理,有利于深化财政部门“放管服”改革,加快建立现代财政制度;有利于建设高效、责任政府,提升政府治理能力和治理效能;有利于落实新发展理念,提高人民群众获得感、幸福感、满意度。另外,面对经济下行压力加大的风险挑战,国家实施积极的财政政策,实行更大规模减税降费,在企业受益的同时,财政收入增幅减缓,一些地方财政收支紧张。在这种情况下,全面实施预算绩效管理,削减低效无效支出,优化支出结构,把低效无效资金省出来用于急需的领域,无疑还会在缓解财政收支矛盾方面发挥重要作用。

二、通州实施预算绩效管理工作的实践探索及存在问题

(一)实施预算绩效管理工作的实践探索

2014 年,通州区财政局组建绩效管理科,正式启动预算绩效管理工作。六年来,预算绩效管理工

作探索试点,有序推进,制度机制日臻完善,监控评价面扩质提,指标体系从无到有,各项工作扎实开展,取得了阶段性成效。

1.大力宣传绩效理念。近年来,通州充分利用会议、培训、讲座、媒体、政务信息平台等,大力开展预算绩效管理改革宣传发动。编制《预算绩效管理培训手册》,开办多期培训班,对财政系统和全区行政事业单位财务人员进行绩效管理业务培训。在财政信息网、财政微信工作群建立了绩效管理专栏,及时上传绩效管理资料,交流绩效管理问题,通报绩效管理动态,为全区开展预算绩效管理营造了良好氛围,促进了绩效意识明显提升。

2.着力推进制度建设。完善“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的预算绩效管理机制,制定《通州区财政专项资金绩效管理暂行办法》《通州区财政专项资金绩效管理工作内部操作规程》等一系列制度、办法,为全区开展预算绩效管理工作提供科学指导和制度支持。区财政局调整内部科室职能,实行“一揽子”管理模式,对预算单位实行归口分类管理,建立经费审核会议制度,构建财政资金安排集中会审机制。

3.狠抓绩效目标管理。制定《绩效目标编制指南》,统一编制要求、填报格式、内容和流程,按照“谁申请资金、谁编制目标”的原则,要求预算安排在50万元以上的项目,由预算单位在申请资金预算时同步申报绩效目标。调整预期低效或无效项目,没有通过绩效目标审核的,不进入预算编制流程。2015年首次尝试绩效目标与预算同步编制、同步审核、同步批复,2017年基本实现了绩效目标编制全覆盖,近年,重点抓目标编制质量及目标管理模式优化,紧紧牵住绩效管理的“牛鼻子”。

4.实施过程绩效监控。目标编制好,关键靠执行,只有计划执行好,资金绩效才会高。区财政局相关业务科室结合资金拨付,加强过程跟踪监控,将绩效跟踪纳入对部门和财政业务科室考核内容。2015年尝试对部门预算和政府专项资金绩效目标开展绩效跟踪;2016年开展重点项目绩效跟踪监控试点,发现问题及时纠正,逐步扩大重点跟踪范围;2019年完成了30个重点关注项目季度绩效跟踪工作。抓实抓细过程监控,促进跟踪成果转化为资金绩效,编制《绩效监管要情》,及时将跟踪结果汇总上报有关领导,并向相关责任主体反馈。

5.以评促管以审促评。2014年开始绩效评价试点,选择社会关注度高、影响力大的民生发展项目,开展部门自我评价和财政重点项目再评价;2018年起试点部门整体绩效评价、区镇联动绩效评价、镇级财政综合运行绩效评价。围绕提高评价覆盖面和评价质量,制定了《绩效评价工作规程》《评价方案考核标准》《评价报告质量考核标准》,建立绩效评价报告专家评审机制,扎实开展绩效评价工作。六年来,完成部门自我评价150多个,财政重点再评价42个,涉及财政资金40多亿,提出绩效整改建议330多条。

6.建立绩效指标体系。对项目指标进行分级分类管理,对指标设置的完整性、规范性、科学性、评价标准的客观性、公允性进行会审。归集整理绩效评价报告,收集省内外绩效评价指标库目2万余条,评价报告案例200多个,探索建立共性指标考核标准体系和分行业、分部门个性指标考核标准体系,初步建成全区绩效评价指标库和绩效评价案例库,为建立具有通州特色的科学的共性绩效指标体系、行业核心指标体系、绩效评价标准体系奠定了坚实的基础。

7.推动绩效公开应用。2017年开始绩效目标公开试点,累计选择77个项目进行了绩效目标信息公开,初步搭建了社会公众参与绩效监督的渠道。抓好部门自我评价报告、财政再评价报告信息公开,以规范形式上报区有关领导,并向相关部门、单位进行反馈,做好绩效评价结果整改、落实情况跟踪。建立评价结果与政策出台、资金安排挂钩机制,相关业务科室在审查部门预算时,充分吸纳绩效评价意见,调整优化支出结构,削减调整低效、无效项目,初步形成评价、反馈、整改、应用的良性循环。

8.打好绩效管理基础。抓好队伍建设,调优配强绩效管理专职人员,主动争取人大、政协相关专门工作委员会及审计等部门支持,加强财政系统内、行政事业单位绩效管理工作指导与业务交流,通过政府采购,选择部分中介机构参与绩效评价和专家评审,充实绩效管理力量。推进信息化建设,对预算编制系统进行改造,增加对绩效目标编审控制功能,实现了绩效目标与预算编制同步编审。开发绩效目标编制跟踪软件,实时跟踪监督绩效目标编制情况,及时纠正目标编制中的存在问题。引入绩效管理信息系统,推进绩效管理与预算管理的融合。2019年绩效目标的编制质量、绩效目标覆盖面、自我评价完成率均创历史新高。

(二) 实施预算绩效管理工作中存在的主要问题

1. 预算绩效管理的理念尚未牢固树立。对各预算单位全面树立绩效理念的宣传还有待继续加强,特别是对预算单位有关领导的宣传发动还有一定差距,全社会的预算绩效管理理念和重视绩效的意识尚未根本形成。

2. 预算绩效管理的工作进展不够均衡。由于预算单位和财政部门之间、预算单位的业务部门和财务部门之间、财政局内部科室与预算绩效管理科室之间的工作机制不够顺畅,导致预算绩效管理的工作进展不够均衡,部分区级预算部门、单位工作的重视程度不够,推进乏力;镇(区、园、街道)预算执行规范性稍弱,推进绩效管理还有很多工作要做。

3. 预算绩效管理指标体系、评价标准体系的建设还不够完善和科学。是否具有有一套科学、规范的绩效评价体系是目前绩效评价工作中面临的一个的普遍难题,尤其是分行业、分领域的核心绩效指标体系和评价标准体系以及定性和定量相结合的共性绩效指标框架尚未科学、规范的建立,导致评价的针对性和依据不强。同时,由于有些绩效目标设置比较笼统,不够明确、细化、量化,指标值与资金安排和资金使用相结合度不高,影响了绩效评价的质量。

4. 绩效管理队伍整体业务素质需进一步提升。绩效管理政策性强、涉及面广,对队伍整体素质要求高,目前,从事绩效管理工作的人员大部分为兼职,系统学习不够,第三方机构大多为会计师事务所,专业知识和政策理论水平也有局限性,加之从事预算绩效管理的人员变动频繁、不利于工作的衔接,这些问题制约了工作的质量和效率。

5. 绩效关口向事前、事中聚焦的力度及对绩效评价结果的应用还远远不够。从近年来工作开展情况看,事后续绩效评价多,对事中评估较少,事前评估尚属空白;结果应用方面虽然有制度保证,但在实践中也仅仅是停留在反映问题、督促整改等层面,绩效结果与预算安排和政策调整挂钩的硬约束机制尚未真正建立。

三、新时期通州全面实施预算绩效管理工作的基本思路

最近,市委、市政府印发了《南通市全面实施绩效管理的意见》,要认真学习领会,围绕中央、省、市工作部署,坚持年度目标和长期目标相结合,既要着眼当前抓住重点,又要立足长远全面推进,坚持稳中求进工作基调,着力转理念、明责任、调结构、强弱

项、补短板、提质效。

(一) 增强绩效管理意识,全面提高政治站位

通州预算绩效管理经过六年的不断探索和推进,虽然取得了一些成效,但与党中央、国务院加强预算绩效管理的要求还有很大差距,因此,必须提高认识,统一思想,高度重视,充分认识全面实施预算绩效管理的重要性与必要性,把思想认识和具体行动统一到党中央、国务院以及地方党委、政府的决策部署和要求上来,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,把高质量发展要求、以人民为中心的发展思想、新发展理念与预算绩效管理理念结合起来,把全面实施绩效管理放在提高政府治理能力和治理体系现代化的高度,加强党委统一领导和政府组织推动,认真制定通州关于贯彻落实中央《全面实施预算绩效管理意见》的具体办法、路线图、时间表,把全面实施预算绩效管理各项措施落到实处。

(二) 准确把握工作要求,抓实绩效管理环节

全面实施预算绩效管理必须做到三个全面:一是实施对象“全方位”,要求预算绩效管理的实施对象从项目为主向政策、部门整体支出拓展,从转移支付为主向政府财政运行拓展,形成政府预算、部门预算、政策和项目预算等全方位的绩效管理格局;二是四本预算“全覆盖”,将政府一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算等各类财政资金全部纳入绩效管理,完善全覆盖预算绩效管理体系;三是绩效管理“全过程”,将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行、监督全过程,建立全过程预算绩效管理链条。在“三全”绩效管理体系中,无论是“全方位”还是“全覆盖”,均须围绕“全过程”预算绩效管理要求开展,“全过程”预算绩效管理链条是基础与核心,是全面实施预算绩效管理的重点,应把绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价、评价结果反馈和应用管理方面的各个环节抓实抓细。

(三) 健全评估评价体系,强化结果刚性约束

全面实施绩效管理要求建立重大政策和项目事前绩效评估机制,最近,中央经济工作会议也提出要对重大政策出台调整进行综合影响评估,各部门、各单位应结合相关预算评审、立项可行性研究和项目审批等,对新增重大政策、项目及转移支付开展事前绩效评估,当前首要任务是探索建立事前绩效评估标准体系。坚持目标导向,做“优”绩效目标,全面设置政策、项目、专项转移支付及部门整体绩效目标,提高绩效目标的编制质量,扩大绩效目标管理范

围,加大对绩效目标审核力度,将绩效目标的设置作为预算安排的前置条件,合理匹配预算资金。坚持问题导向,对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题及时纠正,将绩效运行与支出执行挂钩,避免资金闲置沉淀和损失浪费,对重大政策和项目实施全周期跟踪问效,以确保绩效目标如期实现。坚持结果导向,督促预算单位对所有财政支出项目开展自评价,同时对涉及民生领域、扶贫资金和重点工程项目开展财政绩效再评价,全面反映财政资金使用绩效和政策实施效果,要做“真”自评价,做“深”重点再评价,提高评价报告质量。强化绩效评价结果刚性约束,健全绩效评价结果反馈制和整改责任制,健全绩效评价结果与预算安排、改进管理、政策调整的挂钩机制,调优支出结构,对交叉、重叠、执行率不高、效率低下的项目和专项资金要整合压减。

(四)突出重点落实责任,集聚绩效管理合力

突出工作重点,瞄准工作靶心,抓住重点环节,紧盯重点项目、重大资金、重要政策,关注重点部门、重要领域。既解决当前最紧迫问题,又着眼健全长效机制;既关注预算资金的直接产出和效果,又关注宏观政策目标的实现程度;既关注新出台政策、项目的科学性和精准度,又兼顾延续政策、项目的必要性和有效性。预算单位是财政资金的使用主体,是绩效管理的第一责任人,必须将支出主体责任和绩效意识扛在肩上,抓在手上,坚持正确的政绩观和科学发展观,约束支出行为,牢固树立“花钱必问效,无效必问责”绩效责任意识,积极主动配合财政部门做好预算绩效管理各项工作。加强宣传,有针对性地加强对财政系统、预算单位、中介机构的预算绩效业务培训,借助网络平台开展业务交流,推动社会力量有序参与,提升财政干部、预算单位、第三方等相关人员的业务能力,使预算单位、财政部门、社会各界形成多方联动,齐抓共管,层层抓落实的工作格局,改变财政部门一家独唱的现状。强弱项、补短板,下大力气督促和指导区级部门、镇级预算绩效管理工作,解决区、镇(区、园、街道)间工作推进不均衡现状,努力使全区预算绩效管理工作形成区镇联动的良好态势。

(五)狠抓体制机制建设,夯实绩效管理基础

推进预算和绩效管理一体化,逐步完善全过程预算绩效管理机制,将绩效目标、绩效监控、绩效评价、结果应用各环节更加紧密地衔接,加强绩效监控、绩效评价的结果运用、反馈,使绩效管理更好地

服务预算管理。创新预算管理方式,改进预算编审模式,改变预算资金固化格局,按经济功能调整、归类、合并小、散、碎项目,减少按具体用途编制项目,实现预算安排部门整体化、大项目化,提高预算编制的科学性、精准性。评价指标体系是评价工作的核心,在前几年建立的绩效指标体系的基础上,学习借鉴外地经验,调动主管部门专题研究攻关,构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和评价标准体系,提高评估评价结果客观性与精准性。加强预算绩效信息系统集成和深度挖掘利用,将绩效目标编制审核、过程监控、评估评价、结果应用嵌入预算信息化管理流程,推进政府和各部门单位的业务、财务、资产等信息互联互通,依托大数据,提高绩效管理效率。

(六)完善绩效考核机制,加大监督问责力度

完善绩效考核机制,目前,政府部门绩效考核主要重视目标任务完成情况,对资金使用效益未引起足够重视,应探索将预算绩效评价结果纳入政府绩效考核和干部考核体系,作为领导干部选拔任用、公务员晋升的重要参考。接受社会监督,加大预算绩效管理信息公开力度,提高预算绩效管理的透明度,选择部分重点民生项目的绩效目标和具有典型意义的项目绩效评价报告,通过一定方式予以公开,提升预算单位对财政资金使用绩效的重视度。人大、政协在对部门、单位巡查评议时,将预算绩效列入其中,要充分发挥代表和委员分散在各部门、各行业、各领域、各地区的优势,对重点项目、重大政策、重要资金绩效情况依法质询询问。监察、审计部门要加强财政资金绩效监督,严肃查处财政资金低效无效和重大损失浪费的行为,让预算绩效管理机制“带电长牙”,通过评效、公开、通报、约谈、问责等方式促进预算部门和单位提高财政资金使用效益。

全面实施预算绩效管理,既是举世创举,也面临极大的挑战,改革永远在路上。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领,发扬“钉钉子”精神,下硬功夫,真抓实干,有“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的历史担当,以“咬定青山不放松”的决心和韧性,把全面实施预算绩效管理的各项措施落到实处,全面提升财政资金使用效益,为加快建设“强富美高”新通州提供科学高效、精准有力的财政保障。

(作者单位:通州区财政局)

加快通州中心城区建设的几点思考

李晓东

通州是南通城市组团的重要组成部分,是衔接全市江海联动、支撑空间拓展的首选战略高地。加快通州城市发展,对于承接南通主城功能性输出、实现一体化以及助推南通打造长三角北翼中心城市、争当长三角更高质量一体化发展先锋具有重要意义。

一、通州中心城区建设成效明显

近年来,在南通市委、市政府的关心指导下,通州以大交通引领大发展,加快推动与南通城市组团间产业协作、设施共享、要素流动,城市面貌及功能品质有了明显改善,同城化效应不断彰显。

一是空间格局不断优化。强化规划引领,立足区域一体化,优化城市建设用地布局,城区建设用地上面积保持每年约 1.5 平方公里的增速,建成区面积达 39.4 平方公里,城区人口约 27.3 万人。城东新区、银河新区等城市功能片区开发取得积极成效,南山湖、科技新城等成为城市新地标,金沙湾新区开发蓄势待发。大力实施老城区退二进三及高新区环境综合提升工程,近三年累计搬迁城区企业 86 家,腾出城市建设用地逾 1000 亩,实现动态、可持续的城市有机更新。同时,以大交通建设提升区位优势,区域交通枢纽地位日益提升,先后建成对接南通主城十横八纵交通路网,通州至南通主城区车程缩短至 15 分钟。

二是城市功能稳步提升。坚持拉开城市框架和基础设施配套同步推进。建成南山湖公园、城市展览馆、市民中心、体育中心、“一河两岸”世纪公园等公共服务设施。合理布局城区中小学、幼儿园,推动城区学校集团化办学,共享优质教学资源。建成万达、奥邦、新瑞等城市综合体,人气商气加速集聚。按照“疏通节点、打通关节”的思路,新建(改建)城区

道路,城区路网密度达 6.3 公里/平方公里。同时,规划建设城市慢行系统,近两年累计配套新增公交站台 40 多座,公共自行车停放点 80 处。

三是人居环境明显改善。“十三五”以来,新建城市公园、小游园 14 处,新增城市绿地 236 公顷,城市绿地率达 39.7%,实现市民出门“300 米见绿、500 米见园”。房地产市场平稳有序,房价保持在合理区间,去化周期缩减至 12 个月。三年来,累计改造提升老小区 26 个,住宅小区物业管理实现全覆盖。实施城市水环境治理工程 20 项、雨污分流管网改造 11.6 公里,基本消除淹水片区。大力开展污染防治攻坚战,通灵桥地区环境顽疾得到根治,城市黑臭水体整治有序推进。

二、通州中心城区建设存在的主要问题

一是城市发展空间受限。当前,通州城市建设用地近 29 平方公里,城市人口 28.2 万人,分别位居南通“四区”第 4、第 3,人均建设用地“四区”最低。新一轮南通城市总规修编初步确定通州城市建设用地为 80 平方公里,总规模偏小,难以满足后续发展需求。近年来,通州中心城区主要向西、向南,与主城区相向融合发展,但由于受兴东国际机场阻隔,且竖石河以西、新江海河两侧工业区已形成规模,城区生活空间的拓展受到明显制约。同时,随着南通新机场、北沿江高铁等重大基础设施的规划建设,通州中心城区未来发展空间将更趋紧张。

二是城市经济体量偏小。通州民营经济起步早,但规模小,主导产业核心竞争力不强。近年来,全区上下倾力打造国家级南通高新区,瑞典宜家、供销产业园等一批国内外知名企业落户投产,城市经济体系得到优化,但集聚度还不高,促进投资增长难度依然较大。在城市转型过程中,中心城区“退二”较快,

“进三”不足,高附加值特色城市经济集群还不明显,产业结构调整 and 转型升级需要较长时间努力。另外,通州地理位置特殊,受主城“虹吸效应”影响,消费需求挖掘培育不足,在集聚高端要素、发展总部经济及生活性服务业等“都市型”经济业态方面缺少竞争力。2018年,通州服务业增加值588.2亿元,三次产业比重为4.6:49.0:46.4,服务业增加值占比低于“四区”平均水平6个百分点。

三是基础配套水平偏弱。基础设施存在总量不足、标准不高、运行管理粗放等问题。民生需求与社会事业发展不同步,教育、医疗等基本公共服务供给有待提质扩量。中心城区在商贸、金融、商务、星级酒店等高端服务领域配套不足,高层次创新创业人才集聚度不高。从城市特色打造来看,历史、文化元素融入不够,现代气息不足。老城区基础设施欠账较多,地下空间开发滞后,功能不全。如:地下管网建设、雨污分流、黑臭水体整治等方面,还有待加大力度。

三、加快通州中心城区建设的基本思路

强化“主城意识”,同步提升通州中心城区建筑、人口和经济“三个密度”,为提升南通综合竞争力和城市首位度扛起主城责任。一是坚持以人为本。把“以人为核心”作为城市发展的出发点和落脚点,不断优化城市空间布局,完善城市功能,彰显城市特色,注重在细微处着力,改善百姓民生,打造宜居通州。二是坚持规划引领。以打造沪苏跨江融合试验区为契机,坚持多维度、长周期视角谋划通州城市发展定位,通过规划、功能、基础设施对接,形成与南通中心城市组团有机联合、功能互补、协调发展格局。三是坚持交通先行。抢抓南通新机场、北沿江高铁等重大基础设施项目规划建设的重大机遇,加快南通西站枢纽、沪通铁路、锡通高速、盐通高铁等项目建设,积极构建水路空立体化大交通体系,使通州成为长三角一体化发展战略、上海“1+8”大都市圈重要交通枢纽。四是坚持建管并重。树立城市经营理念,按照适度超前、综合配套的原则,合理布局城市基础设施,积极引入社会资本参与项目建设,把精明增长、绿色发展贯穿于城市建设全过程、各方面。五是坚持项目带动。抢抓一带一路、长江经济带及长三角一体化发展战略等机遇,坚持“强三优二”发展导向,推动服务业转型升级和都市工业高端发展。具体做好以下四个方面:

(一)优化空间形态,提升城市功能布局。对接

《长江三角洲城市群发展规划》及新一版城市总体规划编制,科学确定通州城市性质、职能、规模和结构,实现与南通主城“共谋、共建、共管、共享”。优化城市发展空间。坚持长远眼光、系统思维,综合考虑通州资源环境承载力和城市人口发展规模,开展城市愿景规划,实现总规和愿景规划有机衔接。建议新一轮城市总规修编将通州中心城区范围拓展东至南通新机场(选址规划中)、南至通启河、西至圩亭河(通扬运河改线段)、北至古潭路,总面积约165平方公里。同时,优化城市发展空间,推进通州中心城区“东优、西扩、南拓、北整”,引导城市空间结构由单中心、摊大饼式的形态,向多圈层、多中心的都市圈形态转变。完善城市功能布局。策应沪苏跨江融合试验区建设,推动南通高新区南区与南通家纺城相向融合发展,打造“双创”核心区、南部新中心。城东新区坚持功能配套与环境品质提升并重,以南山湖1号为引领,构建环湖新商圈、生活圈。银河新区加快功能业态开发,强化文体休闲、商贸楼宇等公共配套服务,提升区域品质。围绕“公园城市”理念,推进金沙湾新区概念规划编制,完善城市设计方案和控制性详细规划,构建水系、绿地、湿地在内的生态系统,打造城市“绿肺”和高品质宜居宜业宜游片区。以高新区环境综合提升工程为契机,谋划建设集研发、制造、商住等功能于一体的都市工业综合体,向立体空间要效益,增强城市经济发展承载力。强化规划管控。科学编制城市交通骨架、历史文化街区、地下综合管廊等重要专项规划,确保城市各类项目建设都有规划依据,各种重大设施布局都有规划统领,所有重要空间利用都有规划先导。加快推进多规合一,加强城乡规划、土地利用规划、产业发展规划、生态保护规划等的相互衔接,实现资源高效利用和城乡统筹发展。强化规划刚性管控,严格依法规范规划编制、变更和实施的各个环节,提高规划成果质量,切实维护规划的严肃性和刚性。

(二)集聚高端要素,提升城市经济质态。坚持立足长三角,全方位融入苏南、对接上海,促进更大范围“要素流”在通州集聚重组、辐射扩散,推动产业结构和就业结构协同转型升级,同步迈向高端。一是做强主导产业。通州经济“家底子”在传统产业,要抓住家纺、建筑等传统产业转型升级和产业链延伸两大关键,抢占行业制高点,推动传统产业转特色、转出竞争力。大力发展主导产业,着力壮大新一代信息技术、智能装备、汽车及零部件等三大主导产

业,紧盯重大项目、重点区域,瞄准“产业微笑曲线”两端发力,全力推进百亿级特大项目签约落户,推动向产业链高端乃至顶端迈进。同时,大力发展符合绿色低碳循环发展的产业体系,实现生产系统和生活系统循环链接,构建人与自然和谐发展的格局。二是集聚创新要素。加快建设对外开放、资金融通、产业集聚、科技创新、公共服务等标志性平台,构筑集聚高端资源要素的“强磁场”。坚持以创新驱动加快发展方式转变,加强技术创新和产业创新,利用大数据和“互联网+”培育新业态,创造新供给。坚持“创新+服务”双轮驱动,集聚科技、人才、资金、信息等关键要素,以企业总部等现代服务业招商为主线,加快发展楼宇经济,全力打造“现代金融集聚区、创新创业集聚区、总部经济集聚区”。三是优化营商环境。深化“放管服”改革,推进政务服务数字化转型,加强政务服务“一张网”建设,提升不见面审批(服务)水平,让一流营商环境成为通州的比较优势、竞争优势。

(三)完善现代功能,提升城市建设水平。对照南通“长三角北翼经济中心”城市定位,积极开展城市“双修”,努力打造与上海苏南水平相当、令人向往的品质新城。一是加快做畅中心城区。围绕南通建设全国性综合交通枢纽目标,全面融入区域快速路网体系,加快推进江海大道快速化改造等工程建设,打造“对外畅达、组团快联、枢纽衔接”的交通枢纽。借力轨道交通助推城市发展,加快构建与城市用地布局和功能结构相协调的路网结构,形成以快速路、轨道交通、主干路为骨架,次干路、支路系统相匹配的城市路网体系,打通关键节点,畅通区域循环。二是提升综合服务功能。加快推进公共服务一体化发展,统筹布局教育、医疗、文化、社会保障等公共资源,推动南通主城区优质公共资源向通州中心城区覆盖倾斜。合理把握中心城区开发建设节奏,有序推进商品房开发及商贸、金融等服务配套,按照“适用、经济、绿色、美观”的要求,强化城市建筑的使用功能和宜居特征,提高城市建筑品级。在城市基础设施投入上,尽力而为、量力而行,确保财政资金的合理投入,同时创新投融资机制,鼓励社会资本参与城市基础设施建设、旧城改造和市政设施运营,保障城市建设的资金源。三是加强城市管理。坚持问题导向,针对市民最关心的大事小事,有的放矢、定向定点地抓细抓实城市管理。深入推行城市网格化管理,推动末端管理向源头管控前移。深化道路交通

秩序综合治理,探索“城管+公安”联合执法模式,规范机动车与非机动车秩序管理,挖掘整合各类停车资源,缓解行车拥堵和停车难题。健全城市基层治理体制,强化街道社区管理服务责任,促进政府治理、社会调节、居民自治三方互帮共管,打造“百姓城管”品牌。

(四)彰显城市特色,提升城市品质内涵。城市贵在特色,许多城市因其特色而出类拔萃,崛起振兴。坚持地域性、时代性、文化性相结合,充分挖掘通州城市文化内涵,塑造具有时代气息和地域特色的城市风貌,提升城市空间品质和文化品位。一是推进“水韵通州”建设。以“水韵通州”城市景观为抓手,加快推进运盐河、竖石河等河段整治及景观建设,打造滨水生态绿廊和市民亲水空间。将海绵城市的理念融入城市水系、园林绿地、道路交通、建筑小区等各个方面,留足涵养水源,修复生态环境,消除黑臭水体,力求让海绵城市的效应在城市建设中全面体现。二是推进“绿色通州”建设。践行“城市即景区”发展理念,加快推进园林绿化项目,扮靓城市风景。主动策应南通花园城市、国家森林城市、国家生态园林城市建设,推动公园绿地扩量提质、景观绿化提升水平、绿色生态串珠成网,让通州四季有花、移步换景,风景宜人。三是推进“文化通州”建设。注重文化内涵挖掘,将江海文化、张謇故里等元素嵌入城市空间,彰显通州历史文化内涵。同时,结合通州地方美食、旅游景点,积极打造一批有“通州味道”“通州故事”的特色商圈和文化街区。四是推进“文明通州”建设。结合历史传承、地域文化和时代要求,弘扬“自信、包容、求实、创造”的通州城市精神,对外树形象、对内聚人心。常态化开展“通州好人”评选,创树文明标识,弘扬正能量,同时,以文明城市、卫生城市创建为抓手,不断激发广大市民的主人翁意识,让城市更有精气神。

(作者单位:通州区政府办公室)

推动通州外经合作高质量发展的路径研究

凌 华 钱 军

外经合作是开放型经济重要组成部分,一般包括境外中方投资、境外工程承包、出国劳务三个方面。提升外经合作质量,对提升改革开放水平、促进经济高质量发展、扩大劳动就业、提升居民收入等具有重要作用。同时,对企业拓展生存发展空间、谋求全球资源配置、增强国际经营能力也具有深远意义。

一、通州外经合作现状

从 2012 至 2018 年,通州共有新成立境外投资企业 49 家,中方协议投资额 9.3 亿美元;有经商务部门批准获得对外承包工程资格企业 8 家,完成对外承包劳务合作营业额 6.4 亿美元;有对外劳务合作经营资格企业 5 家,外派劳务人数 6204 人。

(一)中方协议投资风光不再。从 2012 至 2018 年,通州在境外中方协议投资额分别为 8570、7292、18062、27869、24103、5874、1042 万美元,在经历了 2014 到 2016 年的快速增长后,又经历了从 2017、2018 年大幅减少。

(二)境外工程规模每况愈下。从 2012 至 2018 年,通州境外工程承包营业额分别为 16518、16292、8774、13643、5509、3336、3226 万美元,整体规模呈逐渐缩小的态势,而且涉及国家主要集中在俄罗斯,马来西亚、越南等国家也有极少数几个分包工程项目,但是营业额也不大。

(三)出国劳务人数难现辉煌。通州是纺织、建筑之乡,利用这两个传统优势,对外劳务曾经非常红火,最多时一个境外工程新派出国劳务人员达 3000 人,每年带回近 2 亿美元收入,出国“打洋工”曾经是通州许多年轻人孜孜以求的好差事。然而,近年来,通州每年出国劳务人员呈现不断下降的趋势,尤其与上世纪 90 年代初出国劳务涉及欧美等 10 多个国家相比,如今通州经商务部门备案登记新派在外务

工人员仅以俄罗斯建筑劳务工为主,还有极少数在日本、越南、马来西亚等几个国家,涉及国别也明显减少。

二、通州外经合作萎缩的主要原因

(一)国外经营风险不断

与国内市场相比,国外的经营环境复杂、各类困难集中、管理矛盾突出,无论是自有资金和人才,还是人员管理和素质,要求之高、风险之大,都是与国内无法相提并论的。

1.经营要求越来越高。由于国外的税务、劳动等法律法规与国内不同,企业自身又缺乏熟悉当地情况的专业人才,稍有不慎,极有可能被罚得倾家荡产,有的公司即使聘用了国外会计事务所人员,由于水平参差不齐,加上人生地不熟,也容易上当受骗,有的账目严重不规范,不符合当地有关规定,同样面临较大的法律风险;海外投资涉及多种货币,汇率及财务风险等不可控因素增多,尤其结算周期长,加上汇率变化频繁,可能影响估值或成本估算,给涉外企业运营带来更大风险。另外,欧美等发达国家劳务市场准入资格有所限制,即使在亚洲有些国家和地区承揽较大工程,也会有劳务人员配额的限制,有时不得已另外购买配额,或者聘用当地劳务人员。

2.安全影响越来越大。受国外政治环境的影响,使许多想外出务工的人员望而却步,尤其是 2011 年,利比亚国内发生冲突,通州数百名在利比亚劳务人员的生命安全受到威胁,幸亏我国政府果断拿出处理意见和办法,使滞留在利比亚劳务工安全撤离,及时返乡;一些劳务人员不适应一些国家炎热和寒冷的气候,生活习惯和饮食不适,加上有些国家条件艰苦、地方治安混乱,以及一些黑中介违法运作,也是许多劳务人员不愿选择出国务工的原因之一。

3.企业融资越来越难。与国内企业不同,外经企业开展对外投资合作主要依靠自身资金实力,难于获得商业银行的融资支持,更难于享受国家政策性银行的优惠贷款,以及发展基金等信贷支持,项目实施进展程度相对较慢;有时根据市场需求,遇到多个项目同时需要投入时,资金严重短缺,企业显得有点无能为力,有时甚至不知所措。

(二)企业自身实力不强

参与国际市场竞争,企业自身实力是关键,尤其在产品技术含量、经营管理人才、投资规模等方面更是关键中的关键。

1.经营能力不足。企业普遍存在技术含量低、创新能力差等诸多问题,导致企业在面对开拓国际市场、参与国际竞争时明显力不从心。企业要想获得更大投资额和工程,国际化综合人才是关键,由于缺乏法律、管理、外语、专业技术等都精通的复合型人才,特别是中高级经营管理和高精尖技术等国际型人才,导致企业无论在国外注册公司还是收集各类信息,无论是工程招投标还是实施的工程建设管理,都无法正常开展。目前,通州的许多外经企业国际综合人才普遍匮乏,外派劳务人员文化程度低、年龄较大、专业技能水平不高,综合素质偏低,高端劳务偏少,导致在国际劳务市场竞争中处于劣势地位。

2.维权能力不高。知识产权保护、外方违约责任追究、反倾销诉讼等方面自我保护能力不足,加之技术水平不高,核心技术过分依赖发达国家,国际商务谈判能力显得比较差;有的企业开始时由于不熟悉或者漠视当地环保等法律,导致工程拖延,造成一定的损失。在外工程的工人管理难度较大,一旦遇到无理取闹,当地警察一般不愿进场处理,企业自己又没有好的办法解决,影响了工程的顺利推进。

3.投资规模不大。通州在外投资企业规模以小居多,前些年之所取得一定成绩,主要依靠少数大企业、大项目支撑,目前中方协议投资额 5000 万美元以上的企业 5 家,投资额 1000 万美元以上 5000 万美元以下的企业 7 家,投资额 1000 万美元以下的 37 家,占 75.5%。

(三)国外市场优势不再

随着我国经济社会形势的不断好转,以往很占优势的国际市场,与国内的差距越来越小,有的甚至发生逆变,影响了外经企业走出去积极性。

1.国内市场业绩稳定。由于国外经营风险大、成本也在不断上升,加上国际综合人才少,管理繁琐,

国外市场与国内相比,优势不再,有的在国内外投资或者承揽工程效益还好于国外,且业绩稳定,导致通州许多曾经在国外承揽不少工程的企业,把目标定位在国内市场。因此,与其冒着风险到国外发展,还不如安心专注开发国内市场,成为当下许多外经企业的普遍想法。

2.国内外收入差缩小。以往出国打工的收入一般是国内的 2 至 3 倍,导致许多劳务人员热衷于出国。以到日本为例,一般缝纫工以往每年收入 10 万元人民币左右,近年来虽然增加了 15%左右,但是,随着国内劳务资源的日趋短缺和劳动力成本的不断提高,国内每年也能挣到 5 至 8 万元,甚至更多,收入差不断缩小。

3.劳务市场竞争激烈。通州外派劳务主要集中在日本、俄罗斯、安哥拉等国家,近年来,随着东南亚劳务和国内公司的不断进入,技能实习生市场竞争空前激烈,前往日本等国的研修生明显减少;东南亚劳务成本比国内明显要低,如在柬埔寨一般缝纫工月工资为 172 美元,仅为我国外派劳务人员工资的四分之一左右,有的国家劳务人员甚至热衷于到我国来打工。

三、通州外经合作高质量发展路径

尽管导致通州外经合作萎缩的原因众多,但是只要从多个角度去扶持、去服务,同时面对国家“一带一路”发展机遇,不断加快企业转型升级步伐,通州外经合作必将再现辉煌。

(一)积极扶持引导

针对外经企业面临的困难,政府部门应该加大扶持力度,解决企业发展瓶颈,鼓励企业走出去。

1.加大资金扶持力度。多年来,各级扶持资金极大地提高了企业“走出去”的积极性,但这些政策主要是扶强扶大,还存在申报材料要求高、扶持资金享受难度大等情况,建议加大对小微企业“走出去”扶持力度,降低扶持门槛,让更多走出去企业获得扶持,尤其要加大在融资、税收、人才培养、信用保险、信息服务等方面的支持力度,鼓励企业充分利用各种资源在更高层次、更宽领域拓展国际市场。引导家纺、建筑、船舶、海工、光伏等传统优势产业和装备制造在“一带一路”国家布局,支持重点企业通过跨国并购、联合重组等多种方式获取先进技术和资源,有效提升外经合作后劲;协调有关金融机构创新融资产品、降低门槛、简化审批手续,推动重大投资合作项目顺利实施;帮助企业充分利用出口信用保

险政策,降低企业国际化经营风险和成本。

2.加大信息扶持力度。加强与驻外机构、境外招商机构及海外商会的联系,并依托现有成熟的境外投资企业,建立海外投资促进服务联络点,负责搜集境外项目合作信息,比如国际化过程中的国别和地区差异信息,投资国的制度、风俗、宗教等方面的情况,争取第一时间提供给外经企业。在认真研究各国投资政策、安全保障、法治环境、生产要素价格、劳动力管理、贸易壁垒的规避等因素后,因地制宜,研究制订符合企业实际的“全球战略设想”;加强与各级商务部门的沟通联系,组织企业参与重点展会,帮助企业及时准确了解境外投资环境、法律法规、税收政策等相关内容,帮助企业“走出去”项目的安全实施。

3.加大战略指导力度。指导企业在境外设立战略资源供应基地,并努力向周边市场辐射,实现区域化经营格局。对优势大企业集团,引导其通过直接投资、收购参股、合资合作方式,参与国际竞争,获取优质国际资源,实现全球化和转型升级的战略目标;对产能过剩行业,指导其通过国际产能合作建设一大批紧缺实用的生产线,或是就地建设产业园区,进行资源深加工,延长产业链和价值链,实现国内产能在全球的优化配置;指导企业与境外承包工程企业合作,减少投资风险,降低基础设施投资成本,缓解资金缺少难题。

(二)积极提升服务

要不断提升服务企业水平,优化国内外经营环境,减少外经企业麻烦和成本,让企业轻松走出去。

1.做好排忧解难。政府部门出面联合域内有关中小企业,帮助组成联合体,为企业组建海外团队抱团发展,或者帮助与项目所在国中小企业互动合作,不断促进做大做强。为外经企业与央企牵线搭桥,为企业借船出海提供服务;帮助企业参与并扩大境外基础设施建设和产能合作,不断向投资和承包工程相结合的高端领域发展;组织企业参加国别投资环境说明会、中央企业对接会、对外援助合作交流等,帮助企业了解境外投资环境和政策。

2.做好跟踪服务。加强部门之间的协调,贯彻落实境外投资便利化措施,全力做好事前、事中和事后跟踪服务;积极协调银行、保险等机构,建立“政银企”“政保企”合作机制,帮助企业与我国驻外大使馆、商务部、人民银行等部门沟通联系,尽快解决项目贷款、开具保函等相关困难。

3.做好环境净化。开展对外劳务市场集中整治,

加强与市场监管、公安等相关部门整体联动,严厉打击非法中介和个人违法经营活动,妥善处理各类劳务纠纷和投诉,维护劳务人员合法权益。继续推进对外劳务服务平台建设,增加自主招收劳务人员比例,真正发挥公共平台服务职能,为出国务工人员提供良好的服务。在办理境外投资手续时,有关部门尽量简化手续、减少审批时间,方便劳务人员出境。

(三)积极转型升级

外经企业在看准市场、摸准行情、吃准政策的同时,需要加大自身建设力度,尤其要抢抓“一带一路”国家战略机遇,打造国际化的经营体系,从容走出国门挣洋钱。

1.提高外经人员素质。面对竞争激烈的国际市场,外经企业要多角度培养国际综合、高级别人才,努力抢占国际市场(不妨先从“一带一路”沿线国家开始)。探索护士、会计、厨师等中高端劳务外派,增加大学生技术型劳务外派比例,满足国际劳务市场对中高端劳务和技术工人的迫切需求。招聘大专及以上学历的大学生,甚至是工程师、翻译等出国务工,主要负责技术含量较高的工种、经营管理业务及对国外劳动力的培训等工作;采取请进来走出去、集中培训和分散培养等办法,加大培养和储备中高端技术型劳务人员力度。

2.缓解人力短缺矛盾。针对工人越来越难招的现实,可以通过招用第三国劳务来解决企业的用工需求,比如逐步从越南、泰国招收符合企业需要的一线劳动工人,经培训后到当地或者第三国去做劳务,国内只派管理员管理,采取借鸡生蛋的办法,缓解出国劳务用工的燃眉之急。增进与劳务资源省市平台的交流合作,尤其加强与西部地区劳动力富余的省市合作,帮助企业招录更多合适的出国劳务人员,比如以通州与镇巴对口协作关系为契机,到当地招用劳务工,实现一举两得。

3.优化企业安全管理。建立“走出去”风险防控体系,健全境外突发事件预警和应急处理机制;加大出国前的培训和告知力度,教育务工人员严守当地法律法规和企业的规章制度。工程承接后,根据工程大小和投资规模,企业可派遣经过公安部门培训过的保安同时赴国外工地,以维护正常的生产秩序。

(作者单位:凌华,通州区发改委;钱军,通州区商务局)