

# 目 录

2019.1 总第016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

2019年 第1期 总016期

### 领导论坛

3 强化党的领导 聚焦四大定位  
奋力推动通州高质量发展走在前列 陈永红

8 真抓实干促发展 追赶超越求突破  
争当南通高质量发展的主力军先行军 凌 屹

### 新时代新思想

12 习近平以人民为中心的发展思想研究 杨 曼

15 论“四个伟大”所诠释的新时代中国共产党的历史使命  
王梦琪

### 高质量发展

18 积极培育特色产业集群  
努力打造具有区域影响力的产业腹地 黄乐乐

22 提振实体经济 助推通州高质量发展 张 华

26 通州高质量发展的基础和路径选择 张国峰

### 三农在线

29 实施乡村振兴战略 推进城乡融合发展  
严 勇 赵亦冒

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：江海圆梦谷

庄学雷 摄

封底图片：畅想曲 刘 凯 摄

社会治理

- 33 乡村振兴背景下通州乡村治理的困境与出路 张洁云

民生关注

- 36 通州失业保险援企稳岗实施策略浅析 袁卫华

张謇研究

- 39 从绿色发展视角谈謇论今 杨松

- 42 试析张謇与民国初年的经济立法 郭耀

地方文史

- 45 江海文化的艺术结晶——通州山歌 沈志冲

基层党建

- 49 提升通州基层党组织“组织力”的路径研究 杨玲

教育长廊

- 53 让“流动花朵”在阳光下绽放  
——流动儿童学习现状、成因分析及应对策略 刘烽峰

研究报告

- 56 地方政府执行力的现状及提升路径研究  
——以通州区部门和镇(区、园、街道)为视角 张建平

- 60 通州跨境贸易电子商务推进的难点及对策  
凌华 陈卫宏

- 63 通州部门政务信息系统建设现状及对策 蔡玉新 陈佳迪

《通州社科论坛》主要刊登哲学社会科学类研究成果。研究成果要求主题鲜明、逻辑严谨,文字精炼,一般以3000—6000字为宜,文责自负。编辑部有权对来稿作技术性和文字性修改,凡不同意者,请在来稿时申明。

《通州社科论坛》编辑部

印刷单位:南通华民彩印有限公司

出版日期:2019年1月

印数:500册

# 强化党的领导 聚焦四大定位 奋力推动通州高质量发展走在前列

陈永红

2019 年是新中国成立 70 周年,也是决胜全面建成小康社会的关键之年。站在这个关键点上,做好当前乃至今后一个时期工作尤为重要、意义非凡。要认清发展形势和使命,深刻理解中央对宏观形势的基本判断,按照省委市委的部署要求,积极顺应形势变化,牢牢把握发展主动权,对标南通争当全省“一个龙头、三个先锋”新使命,坚定不移推进“四大定位”建设,努力当好南通高质量发展的主力军、先行军;要聚焦发展短板和问题,以新思想定向导航、从新思想寻策问道,系统谋划、精准施策,全力打好三大攻坚战,以高质量发展的实际成效向历史和人民交上一份合格答卷;要增强发展定力和信心,抢抓机遇,乘势而上、顺势而为、坚定前行,走出一条具有通州特色的高质量发展之路;要明晰赶超目标和路径,以“全面发展学江阴、产业发展学吴江、城乡发展学宜兴”为指引,解放思想再深化,改革开放再出发,稳中求进再发力,追赶超越再提速,推动经济社会发展好上又好、能快则快,努力在合理区间里争取最好结果。因此,通州将高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,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,全力构建“1+4”工作体系,坚定不移加强党的全面领导,坚定不移加快建设彰显高质量发展新要求、立足扬子江城市群、具有区域影响力的产业腹地、创新智谷、城市绿洲、幸福家园,为全面建成小康社会收官打下决定性基础,努力推动高质量发展走在前列,以优异的成绩向新中国成立 70 周年献礼。

## 坚定不移加强党的全面领导

党建是纲,纲举才能目张。要认真落实新时代党的建设总要求,切实扛起管党治党主体责任,系统推进党的各方面建设,以高质量党建引领和保障高质量发展。

一要优化总揽全局的领导机制。党的领导是做好一切工作的根本保证,要充分发挥党总揽全局、协调各方的作用,切实改进和完善党的领导方式和执政水平。要增强政治领导力。强化“四个意识”,坚定“四个自信”,践行“两个维护”,确保中央和省委、市委各项决策部署在通州落地生根。立足全局,突出把方向、管大局、作决策、抓落实,确保政令畅通、令行禁止。加强党对各个领域的领导,推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关等在党的统一领导下协调行动、凝聚合力。要增强思想引领力。更高层次推动解放思想,结合“不忘初心、牢记使命”主题教育,持续深化“大学习大调研大讨论”活动,使新思想入脑入心、笃信笃行。始终坚持党管宣传、党管意识形态,牢牢掌握意识形态工作领导权,建好用好新时代文明实践中心和融媒体中心,建强基层意识形态工作阵地,为高质量发展汇聚强大正能量。要增强群众组织力。积极践行党的群众路线,把党员、干部和党的基层组织深深根植于广大群众之中,把党委的正确主张变成群众的自觉行动。深化机构改革,优化机构职能体系,切实提高党委和政府组织群众、服务群众的能力。坚持问政于民、问需于民、问计于民,常态化开展献计献策活动,引导和发动群众投身到“四大定位”建设事业中来。

二要优化执行有力的管理机制。执行力是成就事业的关键,要以管理促发展、向管理要效益,切实建强干部队伍和基层党组织,使“重实干、强执行、抓落实”蔚然成风。干部队伍管理要系统化。以“干部素质提升年”为契机,围绕“创建好班子、争当好班长、好助手、好标兵”,组织开展“一创三争”活动,落实“培、考、讲、评”四步工作法,查问题、找短板、定措施、促提升,切实提高各级干部的综合素养。全面推广“1+1+N”工作模式,坚持在工作一线培养、锻炼干部,切实提高干部打好三大攻坚战、推进项目建设等方面的本领。健全干部选拔机制,开展区管干部任前政治体检,把好选拔任用政治关。强化“三项机制”正向激励,进一步提振党员干部干事创业精气神。基层组织管理要标准化。分领域制定具体指标,整体推进基层党组织标准化建设。严格落实基层党建工作季度巡查观摩制度,健全常态化考核评估机制,增强基层党组织抓党建的自觉性和主动性。实施好“书记抓党建”创新创优项目,营造比学赶超、争先创优的浓厚氛围。做好村“两委”换届工作,加强农村基层党组织书记队伍建设,使之成为地基中的优质“钢筋”。政治生活管理要规范化。严格执行新形势下党内政治生活若干准则,坚持和完善组织生活会、民主生活会等基本制度。坚持民主集中制原则,进一步规范执行“三重一大”事项决策制度。强化组织生活“双纪实”管理,不断提升“三会一课”质效。

三要优化从严从实的责任机制。抓实抓细全面从严治党,关键在责任落实,要层层压实党风廉政建设“两个责任”,推动全面从严治党向纵深发展、向基层延伸。要落实源头治理责任。深化“十百千万”廉洁宣教工程,探索“1+2”纪律教育模式,实施以“学堂讲纪、岗位正纪、家庭护纪”为主要内容的“三纪合一”纪律教育,引导广大党员干部熟知党规党纪,掌握行为规范,筑牢思想防线,始终老老实实做人、清清白白为官、干干净净做事。运用好监督执纪“四种形态”,从创新体制、健全制度、落实责任入手,体现严管厚爱、治病救人的组织关怀。要落实巡视整改责任。把省委巡视通州反馈意见整改落实作为一项严肃的政治任务,以最坚决的态度、最扎实的作风、最有力的举措,瞄着问题治,盯着问题改,确保改彻底、改到位。加大政治巡察和“回头看”的力度,推动村(居)巡察逐步实现全覆盖,充分发挥巡察利剑作用。要落实正风反腐责任。严格落实中央八项规定

及其实施细则精神,集中整治形式主义、官僚主义,改进和规范督查考核工作,持之以恒反“四风”转作风。坚持零容忍惩治腐败,认真落实“四不”刚性要求,聚焦“关键少数”,突出整治重点领域的不正之风和腐败问题,不断巩固和发展正气充盈的政治生态。

### 坚定不移加快产业腹地建设

建设产业腹地关键是项目、主力在园区、根本靠企业。要顺应全球产业布局调整趋势,加快转型升级步伐,积极抢占产业发展制高点,不断增强实体经济发展的爆发力。

一要加快推动项目转型。始终把项目建设作为经济工作的主题主旨主线,以项目建设大突破助推区域经济大发展。要切实提高项目质量。始终坚持质量第一、效益优先,不仅要看项目数量,更要看规模、质量;不仅要看项目体量,更要看科技含量、创新能力;不仅要看项目的经济效益,更要看生态效益、社会效益。更加注重提升产业层次、投资强度、亩均产出和税收等指标,确保项目招引提质增效。特别是要围绕特色产业集聚、新兴产业培育、现代服务业发展等重点,实施更严标准的“负面清单”管理,提高项目准入门槛。要突出抓好精准招商。以“重大项目突破年”活动为抓手,坚持“10亿元项目是常规动作,50亿元项目是主体追求,100亿元项目是主攻方向”,建立完善重大项目决策机制,加大资源整合力度,确保新签约重大项目20个以上。要运作好产业招商专项基金,推动财政资金、国有公司、社会资本三方联动,为项目建设提供全链条金融服务,有效提高项目招引效率。要高效推进项目建设。坚持和优化区领导全挂钩、任务书交办、模拟核查等成熟的项目推进机制,强化过程督查和节点考核,确保新开工重大项目15个以上。

二要加快推动园区转型。围绕建设现代产业园区目标,扎实提升六大主力平台发展水平,不断提高综合实力和区域贡献度。要建设产业支撑型园区。南通高新区、锡通科技产业园要充分发挥国家级、省级园区优势,紧盯“一主一新”产业定位,积极推进半导体集成电路产业园等“园中园”建设,加快形成特色鲜明、优势互补的产业集群,新开工重大项目占全区比重重要超过80%,争当全区高质量发展的主力军。要建设资源集约型园区。坚持以“亩产论英雄”,加快健全产业项目综合评价机制,严格落实投入强度和单位产出标准,对“低产田”和“高产田”实行差

别化资源配置。切实加强“征而未供、供而未用、用而不足”三类土地管理,健全基础数据动态更新机制,通过开发利用、增资技改、引导盘活等进行分类处置,因地制宜探索都市工业综合体建设,切实提升园区土地利用效率。要建设低碳经济型园区。提高园区环保准入门槛,坚决杜绝和淘汰高能耗、高污染、低效益的产业和项目,切实从源头上控制好污染物排放。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,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。

三要加快推动企业转型。民营企业是通州经济发展的中坚力量,更是推动高质量发展的重要引擎,要全力支持民营企业做大做强,做好做优,让大企业顶天立地、小企业枝繁叶茂。要引导企业向特色化转型。鼓励企业家专注主业、做强实业,实施“专精特新”企业培育计划,支持企业强强联合、兼并重组和上市融资,着力培育一批“隐形冠军”和行业小巨人。针对面广量大的小微企业,加大“小上规”培育力度,确保新增规模企业 50 家以上。引导建筑企业加快转型,在市场开拓、资质晋升等方面给予更大支持。积极培育对外贸易新的增长点,鼓励有条件的企业着眼全球、布局发展,不断提升对外开放程度。要引导企业向品质化转型。深入推进质量强区,加大国家和省市质量奖培育力度,树立企业质量典范,形成标杆示范效应。实施“企业标准领跑者”行动计划,鼓励企业主导或参与各类标准制订修订,抢占行业制高点,提高市场话语权。加大自主品牌宣传推广力度,组织开展品牌价值评估,力争让“通州制造”成为优质产品的代名词。要引导企业向绿色化转型。支持企业加大环保设施投入,推广普及节能降耗、清洁生产等新技术运用,培育环境友好型低碳企业。认真落实排污权有偿使用制度,持续开展企业环保信用等级评价,落实差别化环境价格政策,推动企业主动履行环保主体责任。同时,我们要深入推进“放管服”改革,打响“企业娘家,服务到家”品牌,全面塑造优越的营商环境;积极构建“亲”“清”政商关系,营造尊重、爱护企业家的浓厚氛围,让更多有作为、有贡献的企业家在社会上有地位、有荣誉。

### 坚定不移加快创新智谷建设

企业是创新的主体,是建设创新智谷的主力军,要紧紧围绕企业发展需求,大力集聚、整合和开发创新资源,全面提升区域发展的核心竞争力。

一要推动创新要素向企业集聚。始终坚持市场导向,加大政策、人才、金融的整合力度,使企业成为创新要素集聚的主导者和受益者。要坚持人才为企业所用。紧盯企业用人需求,切实提高高洽会等引才活动的针对性和实效性,着力引进和培育一批能够引领企业发展的高质量人才。建立高层次创新创业人才联合会,定期开展各类交流活动,进一步增强人才凝聚力和向心力。要做到政策为企业所想。在现有高新技术企业税收优惠、研发费用加计扣除等政策基础上,有针对性的出台支持企业创新、人才引进等方面的扶持政策,切实优化企业用人环境、降低企业创新成本,充分激发企业创新活力。要促进金融为企业所需。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,开展知识产权质押、高新技术企业股权质押贷款等业务,切实帮助企业解决资金难题。要进一步扩大“苏科贷”覆盖范围,合理运作产业引导基金、种子基金、贷款担保基金,加大股权投资和贴息补助力度,着力完善多层次的科技金融服务体系。

二要推动创新成果在企业转化。企业最懂市场,市场最需要创新,三者融合才能最大限度激发活力。要着力放大协同创新成效。积极组织开展产学研合作,探索设立科技超市等新型平台,多途径引导企业与高校院所长期紧密合作,加快企业研发机构建设,力争实施产学研项目 100 个以上。引导更多的高新技术和先进适用技术流向企业,试行科技辅导员挂钩联系制度,加快壮大高新技术企业队伍,力争新认定高新技术企业 100 家。要切实提升智能制造水平。深入实施“互联网+制造业”专项行动,支持企业争创制造业与互联网融合发展试点示范。支持企业加大智能化、信息化改造力度,加快实施融合创新培育、企业“上云”、管理体系贯标三大工程,确保新增省级企业技术中心 2 家,省市智能车间 5 家。要加大成果转化保护力度。强化知识产权创造运用,推动快速维权中心向知识产权保护中心升级,完善专利托管转化、技术交易等服务,加强版权保护和联合执法,积极营造创新成果转化应用的良好环境。

三要推动创新平台为企业服务。通州目前不缺创新平台,缺的是管理和运营。要专业化建设载体。作为创新智谷建设的核心区,南通高新区要构建更有利于服务科技创新的体制机制,整合科技管理服务职能,切实提升科技创新的效益。坚定不移地推动江海智汇园、江海圆梦谷运营模式创新,尽快在引

进有经验、有实力的运营团队方面取得实质性突破,不断提高创新载体的运营效益。要特色化打造平台。围绕新一代信息技术、智能装备、汽车及零部件三大特色产业,加快推进集成电路、储能、汽车轻量化等公共服务平台建设,着力提升产业创新能力。进一步优化家纺、海工、建筑三大研究院运作机制,加快引入高质量创新项目,为传统产业转型提供支撑。要集成化服务项目。优化整合各类孵化平台,更大力度推进招才引智,不断增强孵化服务功能,有效提升项目集聚度和孵化成功率。加快推进加速器、产业化基地建设,适应孵化毕业企业加速成长需求,为创新创业项目转化提供更大发展空间。

### 坚定不移加快城市绿洲建设

城市发展与生态建设相辅相成、紧密结合,要进一步强化顶层设计,把融合发展的理念贯穿规划、建设、管理全过程,在统筹上下功夫、在重点上求突破,推动城市功能不断完善、面貌持续提升。

一要优化城市发展布局。抢抓南通完善 2035 新版城市总体规划机遇,合理确定通州城市发展定位和空间布局。要突出规划引领管控。深入开展城市远景规划研究,把握好通州在南通发展大局中承担的职能,科学界定城市功能分区和资源配置。深化“多规合一”,加大专项规划的统筹力度,增强规划对城乡建设的刚性约束,确保一张蓝图绘到底。要完善综合交通体系。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规划,全力保障盐通铁路、通张铁路、轨道交通等省市重点工程,加快推进机场大道枢纽连接段、G345 东绕城北段、金川大道等区内道路建设,稳步推进农路提档升级,不断提升区域互联互通水平。要加快重点片区建设。东南片区作为城市绿洲的样板工程,要围绕“公共配套、生态环境、人居生活、经济活动”四大重点,既重视水、绿、路以及公共设施配套,更要注重产业带动,依托区位、环境等优势,合理布局现代服务业、总部经济等新业态,打造名副其实的公园城市。东部生态涵养区作为城市绿洲的重要组团,要着重围绕“生态环境、宜居城镇、现代农业”三大要素,加快总体规划编制,排出重点工程的实施计划,构建以河湖林田为主的生态空间、以村庄集镇为核心的居住空间、以现代农业园区为载体的产业空间,建设水畅景美的生态宜居家园。

二要加快补齐突出短板。坚持项目化落实、节

点化推进,逐步解决城市绿洲建设中的难点堵点,不断提升城市功能品质。要有序推动城市更新。通州城市最大的短板在老城区,要从功能修复角度出发,在做精做优上求实效,以路网为单元,划分成若干片区,按照花小钱办成事、办好事的原则,有序实施改造提升,推动老城区有机更新。对运盐河城区段等重点区域,采用滚动开发模式进行系统整治,不断提升人居环境。要全面整治环境问题。通州环境根本的问题在水上,要严格落实河长制、断面长制,系统开展全流域治污行动,综合采取“截污纳管、清淤疏浚、清水环通、生态补偿”等措施,加快消除城乡黑臭水体。以农村人居环境整治为抓手,不断完善水环境综合治理工作体系,扎实推进镇村“污水治理三年行动计划”,建成生活污水管网 35 公里、村(居)小型污水处理设施 40 个。要以打赢污染防治攻坚战为目标,继续深化中央、省环保督察及“回头看”交办问题整改,实施重点环保攻坚项目,加快固废处置中心等环保基础设施建设,不断提升全区环境质量。要扎实抓好生态补绿。通州生态最需要的色彩是绿色,要加快推动绿化扩面提标,按照“点线面”生态发展格局,持续推进公园游园、交通河道、绿化造林等景观工程建设,形成生态开敞、水绿交融的绿网架构,新增绿化面积 4000 亩,让绿色成为通州城市的底色。

三要强化体制机制保障。进一步优化完善工作机制,落实常态长效管理,推动城市绿洲建设步步深化、久久为功。要强化资金保障。深化国有企业改革,加强与有实力的央企国企、社会资本合作,着力拓宽经营范围、增强盈利能力,切实防范化解债务风险。对计划实施的城建重点工程,要逐个明确资金来源和资源配置方案,积极向上争取资金,确保稳妥有序推进。要创新城市管理。按照“统一领导、分级负责、条块结合、属地管理”的原则,进一步厘清区镇村三级管理职责,建立“城管+公安”大联动运行体制,努力实现城乡一体化管理。持续深化文明城市长效管理,严格落实各项标准,做到可量化、可操作、可监督,推动城乡由“几处美”向“处处美”“一时美”向“时时美”提升。要建立长效机制。着力构建“源头严防、过程严管、后果严惩”的监管体系,加强水、气自动监测站建设,稳妥落实排污许可证、水环境生态补偿等机制。推进环保部门垂直管理改革,进一步完善基层环保机构建设。加大联合执法力度,持续开展环保执法“亮剑行动”。同时,要深入开展生态

文明宣传教育,提升全民生态文明素养,让“生态环保”成为广泛共识、生动实践。

### 坚定不移加快幸福家园建设

发展的最终目的是造福人民。要围绕高水平全面建成小康社会目标,紧扣人民群众最关心最现实最需要的问题,着力补最急硬件、抓最强软件,努力让群众共享发展成果。

一要以产业推动富民强村。促进产业兴旺是实施乡村振兴战略的首要任务,要精准有效地培育农村产业,助推“三农”发展,为强村富民奠定坚实基础。要做好田地文章。提标提速推进高标准农田建设,新建高标准农田 1.7 万亩。探索土地流转价格调节机制,加快土地规范有序流转。深化农村土地“三权”分置改革,加强确权登记颁证成果应用,开展土地承包经营权有偿退出和抵押试点工作,实现土地增值收益、资源配置更多地投向“三农”。要发展现代农业。推动多种形式适度规模经营,梯次培育家庭经营、集体经营、企业经营等共同发展的新型农业园区。鼓励支持村集体牵头建设社会化服务联盟,为规模经营提供产前产中产后服务。大力培育农业龙头企业,加快产业化联合体建设,推动农业产业链上下游长期合作,不断提高绿色优质农产品的比重。要激发乡村活力。提高乡村人力资源质量,注重挖掘、培育、引进农业人才,推动现代科技、生产方式和经营模式向农业农村导入。顺应发展规律和通州实际,因地制宜、一村一策,探索村集体经济长效增收路径,加强对经济薄弱村的扶持,增强自我发展能力。完成农村产权制度改革,推动村股份合作社全覆盖,让农民分享更多收益。

二要以实事落实惠民举措。民生是检验高质量发展的试金石,要把民生实事当成自己的事,扎扎实实地办好办实。要优先发展文教事业。围绕群众“上好学”的需求,着眼人口增长、区域发展等因素,完善新一轮学校发展规划布局,推进石港高中等改建工程,促进优质教育资源均衡发展。深入挖掘教育“软实力”,加强校长及师资队伍建设,创树学校品牌特色,办好人民满意的教育。深入挖掘文化底蕴,推动精品创造,打造高辨识度的通州标识,不断增强文化自信。要加快建设健康通州。立足改善基层医疗机构运营水平,推进医联体建设,启动区中医院、三院异地迁建,实施二院扩建一期工程。完善医疗卫生人才引育政策,加大高层次人才和急需紧缺专业人

才引进力度。构建多元化高水平养老服务体系,完成区智慧养老服务平台建设,提高护理型床位占比,推进医养结合事业发展。打好农村“厕所革命”攻坚战,让群众长久受益。要切实提升保障水平。推进困难群体、城乡居民养老和医疗保险等民生保障标准接轨主城区,企业职工养老保险、医疗保险、失业保险纳入市级统筹,构建更加公平均衡可持续的社保体系。提高城乡公共创业服务水平,实施“培训促就业增量提质”行动,确保新增创业就业 1.1 万人。扎实推进阳光扶贫、精准脱贫,健全特困供养机制,落实重点群体兜底政策,确保完成脱贫攻坚任务。

三要以法治保障平安和谐。法治是城市文明的重要内涵和内在力量。要坚持依法治区。全面加强依法治区工作的领导、部署和协调,压实工作责任,杜绝麻痹思想,确保各项工作有序推进。推动执法力量下沉,推进执法规范化建设,着力解决多头多层多重执法问题。探索检察公益诉讼新方向新路径,加大民生领域涉诉权益保护力度。健全完善公共法律服务网络,加快三级公共法律服务标准化试点建设,确保中期验收达标。要创新社会治理。强化社会治理的有序参与,建设更具包容性的社会治理体系,充分发挥群众与社会组织在社会治理中的能动作用。突出矛盾源头预防,完善多元化解机制,推动城乡社区网格化管理实战运行,精准排查化解矛盾纠纷。依法分类处理信访诉求,化解信访积案,不断提高信访工作法治化、规范化水平。要筑牢平安防线。全面构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制,守住安全生产底线。深化“食安通州”联创区建设,全力守护人民群众“舌尖上的安全”。着力完善覆盖全区的公共安全视频监控体系,健全扫黑除恶专项斗争协作联动机制,依法打击非法集资、网络电信诈骗等民生领域犯罪活动,确保全区社会大局和谐稳定。

(本文摘自通州区委书记陈永红 2019 年 1 月 6 日在区委十二届七次全会上的讲话)

# 真抓实干促发展 追赶超越求突破 争当南通高质量发展的主力军先行军

凌 屹

今年是新中国成立 70 周年，也是决胜高水平全面建成小康社会的关键之年。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，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，按照中央经济工作会议、省市区委全会部署要求，继续坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，围绕“1+4”工作体系，统筹推进稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险工作，全力打造彰显高质量发展新要求、立足扬子江城市群、具有区域影响力的产业腹地、创新智谷、城市绿洲、幸福家园，为决战决胜全面建成小康社会打下坚实基础，加快展现“强富美高”南通州的现实模样，用高质量发展的新变化新成绩庆祝新中国 70 华诞。

在具体工作中，一是坚持把解放思想、改革创新作为核心动力。抢抓长三角一体化发展等国家战略机遇，围绕南通建设长江经济带战略支点和上海大都市北翼门户城市，把通州改革发展置于更大格局和未来维度中审视，做到解放思想再深化、改革开放再出发。着力在增长动能转换、市场活力激发、发展空间拓展等方面，超前谋划、加快突破，以永不满足、永争一流的昂扬之气开创工作新局面。二是坚持把推动高质量发展作为根本要求。对标高质量发展指标体系，紧盯“三学”目标，坚定不移推进“四大定位”建设，不断提升经济密度、创新浓度、民生温度和生态建设满意度。继续打好“三大攻坚战”，抓重点、强弱项、促提升，在守住底线又又好又快、追赶超越，在补齐短板中扬长避短、增创优势，努力当好南通高质量发展的主力军、先行军。三是坚持把融合发展、区域协调作为路径追求。强化“主城意识”，找准与南通提升“三个能级”同频共振的契合点，深度融入当

前南通前所未有的大格局、大发展之中，以奋进姿态在南通争当全省“一个龙头、三个先锋”中扛起主城责任、彰显通州作为。大力实施区域协调发展战略和乡村振兴战略，以系统性思维统筹规划布局、资源配置、建设管理，推动城乡共同繁荣。四是坚持把人民群众对美好生活的向往作为奋斗目标。始终站在群众立场想问题、做决策、办事情，从“民声”中找准群众“盼点”，确立政府工作“重点”。坚持实事求是、量力而行，与发展阶段相适应，与财政能力相匹配，从当前条件最具备、群众最期盼的事情做起，精准发力，精细落实，努力在解决一桩桩实际问题中让百万通州人民共享高品质生活。

## 一、推动产业强区再突破，不断厚植实体经济新优势

更大力度攻坚项目建设。始终把项目建设作为高质量发展的“牛鼻子”、产业强区的主抓手，以“拼抢”姿态全力开展“重大项目突破年”活动。优化方式“招”项目，坚持招商引资“一把手”工程不动摇，强化镇（区园街道）主体责任，发挥招商联络处统筹调度职能，严格过程性量化考核，形成招商引资新攻势。突出以企引商、以商引商等有效手段，吸引关联项目落户。精准出击“盯”项目，立足产业视角、资源视角、产出视角，科学编制产业招商地图，系统组织投资促进活动，建立完善咨询论证和评价决策机制，不断提高项目招引的精准度和成功率。全年新签约超 10 亿元项目 20 个以上，其中超 50 亿元项目 4 个，形成以亿元项目为基础、10 亿元项目为支撑、50 亿元项目抓落地、百亿级项目求突破的良好格局。高效组织“推”项目，深化区领导挂钩、任务书交办等制度，实



行“三项督查、三色预警”，落实定时、定量、定人要求，全年新开工亿元以上项目 100 个，其中 10 亿元以上重大项目 15 个以上。狠抓项目竣工与转化达产，切实提高新开工项目竣工达产率。全力以赴“争”项目，积极向上对接，争取 4 个项目列入省级重大项目计划，27 个项目列入市级“双百工程”。

更大力度推动产业转型。围绕构建现代产业体系，推动制造业向高端攀升，制造业投资占固定资产投资比重超 62%。坚持抓龙头、筑链条、建集群，完善三大特色产业“六个一”推进机制，全力突破龙头型、基地型项目，补全延伸产业链条，确保产值占比提升 5 个百分点。新一代信息技术产业加快引进智能芯片、集成电路等领域领军型企业、高精尖项目，努力建设国家级电子信息产业基地。智能装备产业加快培育冷链装备、节能环保、高端数码打印等板块。汽车及零部件产业加快集聚上下游项目，推动向系统总成、整车方向发展。推动传统产业改造提升，加快家纺产业技术升级、设备更新，壮大创意设计、定制生产、电子商务等业态，打造家纺时尚之都、制造名城。支持建筑企业拓展市场、提升资质、创建品牌，创建省级绿色建筑示范区。推广工业互联网应用试点，积极推进企业“上云”。加大智能设备投资扶持力度，提高智能制造普及率，全年实施重点技改项目 100 个，建成省市级示范智能车间 5 家。推动现代服务业和先进制造业深度融合，拓展智慧物流、科技服务、服务外包等业态。把握居民消费升级趋势，优化提升现代商贸、文体旅游、健康养老等生活性服务业，服务业增加值占比达 47%。

更大力度支持民营经济。抓政策落地，落实好促进民营经济高质量发展的各项措施，立足区情优化政策供给，坚决清理违反公平、开放市场规则的制度行为，让企业尽享红利、轻装上阵、做大做强。抓环境优化，进一步畅通政企沟通渠道，深入开展挂钩联系企业工作，发挥商会和行业协会作用，强化定点帮服、分类指导，提高涉企服务针对性、有效性。常态开展政银企对接活动，支持金融机构创新金融产品供给，协助企业拓宽直接融资渠道，不断增强金融服务实体经济能力。深入推进大企业和“专精特新”企业培育计划，全面落实“一企一策”，助推企业发展壮大，打造一批“单打冠军”和行业“小巨人”，全年新增规模企业 50 家以上，工业应税销售增长 12%。支持行业龙头企业瞄准产业链关键环节和核心技术，通过收购、联合、参股等形式，推进产业链垂直整合。

抓队伍培育，高扬“坚苦自立、创新致远”的通州企业家精神，深入开展“企业家日”等活动，加快新生代企业家培养，持续浓厚尊重企业家价值、鼓励企业家创新、关心企业家健康成长的氛围。

## 二、推动创新驱动再发力，不断汇聚转型发展新动能

着力突出创新主体培育。强化技术创新以企业为主体的理念，实施梯度培育工程，构建从科技型中小微企业、高新技术企业到创新型领军企业的成长机制，新认定高新技术企业 100 家。落实高新技术企业扶持奖励政策，提高企业研发投入比重。扶持企业与高校院所共建高水平研发机构，推进电子信息产业院士工作站建设，培育各类企业研究院、重点实验室、研发中心 10 家以上。开展质量提升行动，新增中国驰名商标、省市质量奖各 1 个。支持企业主导或参与制（修）订各级标准，增强行业话语权。

着力建强创新载体平台。发挥高新区科技创新主阵地作用，完善科技管理体制机制，形成集聚区域创新资源的“强磁场”，积极创建省级以上创新型特色园区。管好用好江海智汇园、江海圆梦谷等创新创业载体，依托专业力量，优化运营模式，健全动态退出机制，切实提升管理水平、产出效益。围绕三大特色产业，推动创新链与产业链深度融合，加快布局一批产业研发及公共服务平台，打通科技与产业之间的转化通道。发挥科技镇长团作用，完善协同创新体系，推进大院大所技术转移中心建设，实施科技成果转化项目 100 个、产学研合作项目 100 个以上。

着力完善创新创业生态。建立科技服务信息平台 and 科技辅导员制度，引进科技咨询、技术评估、专利代理等服务机构，为企业创新提供全周期、全链条服务。发挥科技金融撬动作用，扩大“苏科贷”覆盖范围，鼓励和服务科技企业挂牌上市、发展壮大。强化知识产权创造、保护与运用，推动知识产权快速维权中心向保护中心升级，实现万人有效发明专利拥有量 30 件以上。坚持产才融合，大力实施“510 英才计划”，发挥企业引才育才主体作用，引进高层次“双创”人才 60 名。落实“21 条”人才政策，在创业扶持、教育医疗、住房保障等方面提供更优服务，形成引得进、留得住、用得好的人才工作格局。促进人才队伍协调发展，培育更多匹配产业发展的“通州工匠”。

## 三、推动改革开放再深化，不断激发区域竞争新活力

在激活微观主体上求突破。深化“放管服”改革，

推进“证照分离”“照后减证”，全面塑造一流营商环境。推进投融资体制改革，在基础设施、生态环保等领域推进政府和社会资本合作。完善国资监管体系，进一步健全国有企业法人治理结构，探索职业经理人制度，发展混合所有制经济。推动国有企业提升信用等级、壮大主营业务，促进国有资本向优势领域集中，实现国有资产保值增值。完善工业企业资源利用综合评价机制，细化评价内容、强化结果应用，推动企业转型和低效产能退出，切实提升资源产出效益。深化川姜镇经济发达镇行政管理体制改革，全面实现“四个一”。加快推进高新区全链审批工作，不断提高涉企投资审批扁平化、标准化、便利化水平。

在提升开发水平上求突破。牢固树立全区“一盘棋”思想，建立全域统筹机制，推动项目共建、资源共享、效益共享。突出六大平台主力军作用，立足“一主一新”产业定位，构建特色鲜明的园区产业体系，不断提高在全区经济中的贡献份额。积极培育“区中园”“园中园”，推动智能装备、电商物流、汽车及零部件等产业集聚集群发展，推进半导体集成电路产业园规划建设。积极开展工业企业循环化改造，规划建设印染循环经济产业园，引导有条件的印染企业搬迁入园、工艺革新，实现经济效益与环境效益双提升。支持建设多层标准厂房、定制厂房，因地制宜推进都市工业综合体试点，向立体空间要效益。做强主题楼宇，强化商办载体运营招商和服务管理，提高总部和楼宇经济集聚度、贡献率。实施土地节约集约利用攻坚行动，开展“征而未供、供而未用、用而不足”土地专项清理，全年盘活存量建设用地 6000 亩。

在拓展开放合作上求突破。落实外贸稳增长措施，推动外贸企业转型。推进跨境电商“直购进”业务，壮大市场采购贸易、飞机部件保税维修再制造等新业态。以境外优质制造业项目为重点，力争引进超千万美元外资项目 15 个以上，实际利用外资超 3 亿美元。引导建筑、家纺等优势产业到“一带一路”沿线国家和地区布局，支持和服务企业开展海外并购、联合投资。巩固发展国际友城关系，推进各领域交流合作。积极融入上海大都市圈空间协同规划，加大在产业、科技、公共服务等方面的对接力度。放大在外通商资源优势，既加强“走出去”服务，又鼓励回归创业，支持在扩大双向开放中发挥更大作用。

#### 四、推动品质能级再提升，不断彰显宜居宜业新魅力

以主城视角优化空间格局。围绕提升城市能级，

积极融入长三角一体化，主动对接南通新机场、北沿江高铁等重大基础设施规划，立足南通主城视角深入开展通州远景规划研究，科学谋划功能定位、资源布局。持续做大做优中心城区，加快重点片区规划设计、联动开发，构筑城市发展新引擎，开创融入主城新格局。东南片区秉持“公园城市”理念，深化完善城市设计，有序推进征迁安置，同步谋划项目实施，努力打造城市绿洲的样板区；银河新区推进金洲路以西片区发展，完善基础设施，丰富城市业态，提升功能品质；加快推进高新区环境提升工程，推动城市有机更新。先锋片区抢抓轨道交通建设机遇，积极对接中创区扩容，高起点提升区域环境，建设南通市区东部高品质宜居片区。高铁西站片区加大拆迁力度，打造南通城市副中心和沪通产业协同发展的门户枢纽。围绕提升交通能级，加快实施机场大道互通连接段、G345 东绕城北段、金川大道等道路建设，做好通张高铁、绕城高速、宁通高速扩容、西站大道、通扬运河改线等工程保障工作，不断增强区域互联互通水平。

以精建细管完善城市功能。持续抓好城市建设管理，推动城市“颜值”与品质同步提升。完善“城市公园+小游园+微绿地”体系，提高公共绿地供给，让群众“开门见绿、推窗见景、临园而居”。畅通城市“微循环”，启动拖桥路、金富路南延、希望路北延等工程建设。深化城市环境“微治理”，着力解决物业管理、违法建设、交通秩序等问题。完善垃圾分类分拣和转运处置体系，推进餐厨废弃物收集处置和建筑垃圾资源化利用。优化文明城市、卫生城市建设工作机制，健全分级负责、协同联动的长效运行模式，切实提高网格化、标准化、信息化管理水平，让城市更精致、生活更宜居。

以系统治理深化生态建设。继续打好污染防治攻坚战，巩固提升环保督察交办问题整改成果，加快从末端治理、集中攻坚向源头防控、常态管控跃升，擦亮通州高质量发展的生态底色。开展全流域治污行动，统筹落实“河长制”“断面长制”，坚持上下游、左右岸协同治理，健全水环境生态补偿机制，推进市考以上断面水质全面达标；实施中心城区水质提升工程，全面消除城区黑臭水体。开展全方位除尘行动，强化挥发性有机物等专项整治，做好秸秆禁烧和综合利用等工作，确保优良天数比例、PM2.5 平均浓度“一升一降”。开展全区域清废行动，加快固废处置项目建设，抓好农业面源污染防治，保障土壤环境安

全。深化污染源大排查大整治,继续开展“三行业”“散乱污”企业治理,指导企业制定环境治理解决方案,提升源头防控水平。推动绿化扩面提标,实施宁启铁路二期通州段绿化、长江森林生态屏障、交通干道景观等工程,新增造林绿化面积 4000 亩。从严落实生态环境保护责任制,让生态优先、绿色发展成为全区上下的广泛共识和自觉行动。

### 五、推动乡村振兴再提速,不断构筑城乡融合新格局

加快提升农业质效。坚持质量兴农、效益优先,打造具有竞争力的现代农业产业体系。落实粮食安全责任制,完善粮食生产功能区和重要农产品保护区划定。积极发展新型经营主体,推进多种形式适度规模经营,启动金东现代农业产业园规划建设。深化“三个全覆盖”试点,加大农业龙头企业引培力度,发展农产品精深加工。培育“互联网+现代农业”等业态,加快“一村一品一店”示范村建设,推动农业“接二连三”融合发展。推广标准化生产和全程化监管,整合特色农业资源,打造“通字头”区域公用品牌,不断提高通州农产品市场美誉度和占有率。

加快改善镇村面貌。紧扣“生态环境、宜居城镇、现代农业”三大要素,完善东部生态涵养区总体规划、实施计划,打造乡村振兴的示范区。推动城乡基础设施互联互通,全面推进“四好农村路”建设,实施应急水源和天然气应急储备站建设。加快水务一体化改革,提标改造益民污水处理二厂和石港污水处理厂。统筹开展“厕所革命”,新建城区公厕 5 座,改造提升农村户厕 2.8 万座。全面推开农村人居环境整治三年行动,抓好特色田园乡村试点,疏浚农村等级河道 89 公里,创建省“水美村庄”3 个,省生态文明建设示范镇 4 个、示范村 10 个。

加快释放发展活力。继续推进城乡产业布局、基础设施、公共服务等一体化,引导资本、技术、人才等要素向农村流动。深化农村土地制度改革,健全土地流转价格调节机制,加强土地流转风险防控。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。深化农村集体产权制度改革,因地制宜创新村集体经济经济发展路径,全面建立股份经济合作社。鼓励村集体领办新型合作农场,建好富民强村载体,确保村集体收入均达 45 万元以上。坚持一手抓精准脱贫、一手抓巩固提升,强化产业扶贫、结对帮扶。继续做好对口扶贫协作工作,推动优势互补、共同发展。

### 六、推动民生福祉再增进,不断满足人民群众新期待

进一步织密民生保障网络。健全稳就业、促创业、防失业的政策体系,落实援企稳岗等措施,抓好高校毕业生、返乡农民工、退役军人等群体就业。深入贯彻落实全民参保计划,实施社保费征管体制改革,五大保险参保率稳定在 98% 以上。稳步推动同城化,推进困难群体、城乡居民养老和医疗保险等民生保障标准接轨主城区。健全住房保障体系,持续推进农村危房改造和棚改安置房建设。积极发展社会福利和慈善事业,健全助残救孤等工作机制,让广大群众有更多获得感、共享感。

进一步优化公共服务供给。完善教育资源布局,推进一批学校新建迁建和改建续建工程。深化义务教育集团化办学和高中教育联盟建设,大力培树学校品牌特色。创新教育人才和名师引培机制,逐步解决结构性缺编问题,打造高素质校长及师资队伍。深化医药卫生体制改革,加快城乡紧密型医联体建设,提升家庭医生签约服务水平。完善医疗卫生人才引育政策,深入实施农村订单定向医学生培养计划。丰富养老服务供给,推进“医养结合”“社区养老”,拓展智慧居家养老服务,提高护理型床位占比。完善城乡体育健身设施,巩固公共体育服务示范区建设成果。常态推进文化惠民工程,提高基层公共文化服务设施使用效率,推动文化资源、文艺创作向文化产品转化,不断提升通州文化品牌标识度。

进一步增强社会治理能力。坚持“清、规、控、降、防”多管齐下,坚决守住不发生系统性金融风险的底线。加强社区共治和村民自治,规范发展社会组织,做好新一届村(居)委会换届选举工作。加强公共法律服务体系建设,强化矛盾纠纷排查、信访积案化解、网格化服务管理,把不稳定因素控制在萌芽、化解在源头。加快构建覆盖全区的公共安全视频监控体系,纵深开展扫黑除恶专项斗争,依法严惩违法犯罪活动,全面巩固提高“平安通州”建设水平。狠抓安全生产责任制落实,推进企业安全生产标准化创建,提质扩面“食安通州”联创区建设,防范和遏制安全事故,全力维护社会和谐稳定。

(本文摘自中共通州区委副书记、区长凌屹 2019 年 1 月 23 日在通州区第十六届人大三次会议上所作政府工作报告)

# 习近平以人民为中心的发展思想研究

杨 曼

习近平新时代中国特色社会主义思想的基本方略中明确强调要“坚持以人民为中心”。同时,习近平以人民为中心的发展思想也写入党章。这一发展思想既是马克思主义发展观、人民主体论的一脉相承与与时俱进,又是我们党关于发展理论、人民主体论、人民幸福论的继承与创新,是习近平治国理政思想逻辑的灵魂和基础,实践逻辑的起点和基石。因此,广大党员干部要深刻领会习近平以人民为中心的发展思想,并在实践中不断加以践行。

## 一、习近平以人民为中心的发展思想的根源

### (一)在文化底蕴中传承以人民为中心的发展思想

民本思想是我国优秀传统文化的精髓,论述众多且丰富,例如:“民惟邦本,本固邦宁”“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心”等等。这些论述表明两点:一是强调人民的重要性。人心向背是决定国家的繁荣富强、民族的团结和谐、政党的长盛不衰、政权的稳定发展的决定性因素。二是重申人民的主体地位。人民群众在社会的发展与变迁中起着根本性、基础性作用。这些民本思想既是我国古代政治哲学、政治伦理的基本命题,也是我国优秀传统文化的精髓要义,又是习近平以人民为中心的发展思想的文化根基。

### (二)在理论积淀中铸就以人民为中心的发展思想

马克思在青年时代就立下了选择最能为人类而奋斗的职业志向。“为人民大众谋利益,为全人类谋解放,为世界谋大同”是马克思主义始终坚守、始终不变的初心和使命。中国共产党从诞生之日起,就把“人民”二字鲜明地镌刻在自己的旗帜上。习近平总书记始终强调坚持以人民为中心的人民立场,并一再重申:“我们必须把人民利益放在第一位,任何时候任何情况下,与人民群众同呼吸共命运的立场

不能变,全心全意为人民服务的宗旨不能忘,坚信群众是真正英雄的历史唯物主义观点不能丢。”从马克思主义的传入,到毛泽东思想的确立,从中国特色社会主义理论体系的建立,再到中国特色社会主义的最新理论成果——习近平新时代中国特色社会主义思想的形成,无论理论发展、创新到何种地步、何种阶段,无论我们的党处于什么样的历史时期,面对什么样的历史任务,无论是干革命、抓建设、搞改革还是谋发展,我们党一以贯之的始终是以人民为中心的发展思想;始终不变的初心和使命,始终坚守的方向和目标依然是以人民为中心的发展思想。

### (三)在治理实践中增进以人民为中心的发展思想

我们党之所以能够实现党的力量从弱到强,党员数量从少到多,党组织从零散到壮大,我们国家之所以能够从分裂到统一,从一穷二白到新时代中国号巨轮,实现从站起来到富起来到强起来的伟大飞跃,因为我们党始终依靠人民、服务人民、回馈人民,这也是反复被我国社会主义革命、建设、改革、发展所取得的成绩证明了真理。以人民为中心的发展思想贯穿于治国理政的生动实践,体现在执政为民的全过程和各方面。我们党的发展理念、发展思路,我们党制定的政策都是围绕最大限度的满足人民的根本利益而展开的。什么时候坚持秉持人民立场、人民观点,党的事业就能取得胜利,什么时候疏离背离人民立场、人民观点,党的事业就会遭受挫折。我们党所取得的成绩,尤其是十八大以来所经历的历史性变革、取得的历史性成就,办成的大事,解决的难题离不开全体中国人民共同的努力、奋斗。

### (四)在个人特征中升华以人民为中心的发展思想

习近平总书记身上有着三个鲜明、重要的个人特质。因为这些个人特质,以人民为中心发展思想

才得以升华。一是浓厚的红色基因。习近平总书记出生于革命家庭,深受家庭红色基因的影响,那样的家庭背景、家庭传承使他能够比普通人更加深刻地感受到民族的独立、国家的解放是党依靠人民群众才能创造的丰功伟业。二是丰富的基层经验。从村到县、从县到市、从市到省、从省到中央,从插队知青到大队书记到县委书记,从军委秘书又重新扎根农村,从黄土高原到东海之滨,从山村窑洞到繁华都市,习近平总书记始终扎根基层,心系群众,是“永不卸任的县委书记”。在陕西梁家河时,他与人民群众同吃同住同劳动,帮助他们建沼气池,办代销店。在河北正定时,他大胆改革,解决正定“高产穷县”的问题,在与人民群众的密切交往中坚定了为人民服务的理想信念,培塑了他深厚的人民情怀。习近平总书记难忘那段七年知青岁月,因为“我的成长,进步应该说起始于陕北七年。最大的收获有两点:一是让我懂得了什么叫实际,什么叫实事求是,什么叫群众。这是让我获益终生的东西。二是培养了我的自信心。”三是质朴的语言风格。习近平总书记的语言亲民、懂民、爱民;朴实、真实、切实。这种大白话、家常话式的语言风格,谈话式、聊天式的交流方式让人民群众感觉到完全没架子,不“高冷”。这种既通俗易懂又暖心贴心的语言风格得益于与习近平在长期扎根基层,与人民群众交流、交往的过程,平等平易平实的语言才能真正与人民群众交心。

## 二、习近平以人民为中心的发展思想的内涵

### (一)以人民立场为根本

人民立场是我党从小到大、从弱到强,从涣散到壮大,干事创业,带领人民创造美好生活,建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现伟大梦想的最重要的取胜法宝。习近平总书记在多个场合、多次讲话、多次重申党员干部要站稳人民立场,要以人民立场为根本,如:“人民立场是中国共产党的根本政治立场,是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。”“全党必须牢记,为什么人、靠什么人的问题,是检验一个政党、一个政权性质的试金石。我们要始终把人民立场作为根本政治立场,把人民利益摆在至高无上的地位,不断把为人民造福事业推向前进。”这些论述都反复强调要以人民立场为根本。

### (二)以人民位置为最高

习近平总书记说:“我是人民的勤务员”“领导干部是人民的公仆”。他在 2018 年全国两会闭幕会上

再次强调人民的位置最高、最重要:“一切国家机关工作人员,无论身居多高的职位,都必须牢记我们的共和国是中华人民共和国,始终要把人民放在心中最高的位置,始终全心全意为人民服务,始终为人民利益和幸福而努力工作。”正因为正视人民的最高地位,真心实意把人民当作国家的主人、真正的老师、真正的英雄来敬畏、学习,以习近平同志为核心的党中央才能依靠人民的智慧和力量攻克一个又一个难关,迈过一个又一个沟坎,实现一个又一个飞跃,创造一个又一个奇迹。党员干部只有始终把人民摆在心中最高位置,甘心做人民的学生、做勤务员、做公仆,才能不断开创中国特色社会主义事业的新局面,实现伟大复兴的中国梦。

### (三)以人民幸福为目标

以人民为中心是我们党的执政理念和目标,我们党不忘的初心、肩负的使命其中一条就是为人民谋幸福。这也是新时代中国特色社会主义的根本宗旨和目的。我们党的执政理念用简短的五个字来概括就是“人民幸福论”。我们的政策制定的好不好,各项政策实施、各项工作开展得失、好坏,评判、衡量的根本依据和标准就是人民群众是哭还是笑,是苦还是乐。习近平总书记强调:“我们党的执政水平和执政成效都不是由自己说了算,必须而且只能由人民来评判。”他还把“是否促进经济社会发展、是否给人民群众带来实实在在的获得感”,也就是把人民群众的获得感、幸福感、满意度,把阅卷人的感受作为评判标尺、评价标准。可以说,这“两个是否”的改革评价标准实质上就是人民生活是否得到改善,权益是否得到保障,是否得到实惠,这也是以人民为中心的发展思想的发展目的和评价标准。

### (四)以人民地位为主体

坚持人民主体地位是贯穿于党中央治国理政新实践的根本。党的十九大报告彰显了人民的主体地位:“人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。”在 2018 年全国两会闭幕会上,习近平总书记精辟总结了中国人民的伟大创造、奋斗、团结、梦想精神。这些精神再次证明了人民是历史的创造者,人民才是真正的英雄。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话

指出：“中国共产党的一切执政活动，中华人民共和国的一切治理活动，都要尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，拜人民为师，把政治智慧的增长、治国理政本领的增强深深扎根于人民的创造性实践之中，使各方面提出的真知灼见都能运用于治国理政。”我们党之所以始终坚持人民的主体地位，因为人民群众是历史演进的剧中人，同时也是历史发展的剧作者，因为新时代属于每一个人，每一个人都是新时代的开创者、建设者、见证者、共享者。

### 三、学习践行习近平以人民为中心的发展思想

#### (一)心系人民群众

党员干部要培育、塑造人民情怀，就必须加强内心的修炼，强化党性修养。尤其是手握权力的领导干部，如果人民情怀尚未扎根内心，尚不深厚，全心全意为人民服务的宗旨意识尚未树立牢固，尚不坚定，那么很容易被糖衣炮弹侵蚀、受灯红酒绿影响，躲不开香风毒雾的袭击，逃不开金钱美色的诱惑，最终被利益集团攻陷，最后走上贪污腐败的道路，身陷囹圄，身败名裂。新时代，党员干部要时刻把这种“以人民为中心”的信仰刻写在国家经济社会发展的成就上，刻写在“群众是哭还是笑”“群众是苦还是乐”的标准上，刻写在“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”的承诺上，经常性、长期性把人民群众的地位供放在心中摆一摆，把人民利益的标尺放在心中量一量，牢记党的宗旨，确保心系人民群众这门共产党人的必修课修得好、不丢分、得高分。

#### (二)践行群众路线

任何理论、思维最终需要落实到具体实践上，才能达到知行合一，心行统一。以人民为中心的发展思想具体体现在实践中，那就要继续坚定不移践行党的群众路线。因为群众路线和群众工作方法是马克思主义的根本思想方法和工作方法，也是我党克敌制胜、攻坚克难、长盛不衰的法宝，是最大的政治优势。习近平总书记说：“当县委书记一定要跑遍所有的村，当地（市）委书记一定要跑遍所有的乡镇，当省委书记一定要跑遍所有的县市区。”他是这么说，也是这么做的。在正定，他跑遍了所有村；在宁德，他到任3个月就走遍了9个县，后来又跑遍了绝大部分乡镇；到任浙江后，用一年多时间跑遍了全省90个县市区；在上海仅7个月，他就跑遍了全市19个区县；到中央工作后，他的足迹已遍及31个省区市。习近平总书记之所以能够与群众打成一片，与人民群众有着共同的语言，得益于他深入基层、扎根

基层，真正沉下去了解老百姓的生活状态。党员干部要像习近平总书记那样深入基层、深入群众，多层次、多方位、多渠道地调查了解情况，摸清主管或分管工作的真实情况。只有常下基层，关心民生，才能真正听实话、察实情；只有扑下身子，与民意共振，才能获真知，制定出满足群众需求、符合群众利益的政策，最终求得实效。

#### (三)敢于为民担当

担当精神，也就是是否勇于挑起为民担当的重担子，是否有敢于为民担当的宽肩膀，是检验是否真正践行为人民服务宗旨的重要标志。得益于以习近平总书记为核心的党中央的担当精神，敢于啃硬骨头、敢于涉险滩，所以我们党才能解决难题、办成大事，人民的幸福感、获得感才能得到极大的提升。习近平总书记格外强调党员干部要有自我革新、自我担当的精神，“一定要有自我革新的勇气和胸怀，跳出条条框框限制，克服部门利益掣肘，以积极主动精神研究和提出改革举措。”通州围绕“以什么样的精神状态担负新使命、以什么样的工作实践开创新境界、以什么样的能力素质实现新作为、以什么样的作风形象展现新气象”开展干部“四问”。以什么样的精神状态担负新使命，答案就是要有自我革新、敢于担当的勇气胸怀，充分认识到是“我要改”而不是“要我改”，要主动作为、自觉而为。特别是今天的改革进入深水区、攻坚期，尤其需要开拓意识和担当精神。我们必须认真贯彻落实“上级指示”，但不能唯“上级指示”，更不能抱着坐收渔利的心理，寄希望于“让别人先动”。党员干部必须要以全局的事业、博大的胸襟，跳出自己的一亩三分地，用敢闯敢试、主动作为、敢于担当的魄力，迎接新挑战、新任务。党员干部需摒弃为官不为的懒政怠政思想和明哲保身的政治哲学，始终坚持党的原则第一、党的事业第一、人民的利益第一，切实以为民担当的精神干事创业，担当起该担当的责任，做到不畏矛盾、不畏困难、不畏危机、不畏失误、不畏歪风邪气，敢于动真碰硬、迎难而上、挺身而出、坚决斗争、承担责任。只有敢于为民担当、善于为民担当，才能打通改革发展实践的中梗阻，才能啃下难啃的硬骨头，才能创造出有益于人民、有益于国家、有益于时代的业绩。

（作者单位：通州区委党校）

# 论“四个伟大”所诠释的新时代 中国共产党的历史使命

王梦琪

中国共产党是一个使命型政党,党的十九大主题中就强调“不忘初心,牢记使命”,正是由于伟大的历史使命成就了伟大的中国共产党,伟大的中国共产党必然肩负着伟大的历史使命。今天,中国特色社会主义走进了新时代,新时代呼唤新使命。与以往的党代会报告不同的是,党的十九大报告增加了一部分专门论述新时代中国共产党的历史使命,其中用“四个伟大”阐释新时代中国共产党的历史使命,即:实现伟大梦想,必须进行伟大斗争,必须建设伟大工程,必须推进伟大事业。“四个伟大”所诠释的新时代中国共产党的历史使命,成为了党的十九大报告中的一条“精神脉络”,凝聚着中国共产党人追求的大智慧、大战略、大谋划,更点燃了无数中国共产党人的奋斗激情。

## 一、深刻认识新时代中国共产党的历史使命

(一)“新时代”是新时代中国共产党历史使命的立论依据

“辨方位以正则。”正确认识自身所处的历史方位,对最新形势进行科学研判,是关系到我们整个民族“从哪里来、到哪里去”,关系到我们党必须肩负怎样的历史使命的重大问题。2017年7月26日,习近平总书记在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的十九大”专题研讨班开班式上发表的重要讲话中就强调:“我国发展站到了新的历史起点上,中国特色社会主义进入了新的发展阶段。”而党的十九大报告用“中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位”替代了“7·26”讲话中的相关表述。这一重大修改,凝练出“新时代”这个概念,显示出党中央在新的历史方位上总结经验、研判形势、规划未来的思想境界,不仅是对十八大以来党中央治国理政经验的深刻总结,

更是党的十九大形成的一系列创新思想、理论和行动纲领的重要依据。新时代中国共产党的历史使命的提出也是基于“新时代”这一重大政治判断。党的十九大报告用“五个是”揭示了新时代的深厚内涵,体现了历史与现实、责任与使命、中国与世界相融合视野;用“三个意味着”概括了新时代的重大意义,表现为深刻的历史意义、政治意义和世界意义。一代人有一代人的长征路,一代人有一代人的使命担当,新时代必然迎来新使命。因而,“新时代”这一重大政治判断是新时代中国共产党历史使命的立论依据,理解这个新概念有助于我们深刻认识新时代中国共产党的历史使命。

(二)厘清党的历史使命与新时代党的历史使命的辩证关系

不忘初心,方得始终。一个政党忘记了初心和使命,就失去了存在的基础,失去了前进的动力。深刻认识新时代党的历史使命,需要厘清党的历史使命与新时代党的历史使命这两个概念的辩证关系。中国是有着5000多年文明史的大国,在历史上曾长期处于世界前列。只是到了近代,中国陷入了内忧外患的境地,中国人民经历了山河破碎、战乱频仍的深重苦难。为此,无数仁人志士“以爱国相砥砺,以救亡为己任”,拯救民族危难,“中华民族伟大复兴”这一概念可以说是从孙中山的“振兴中华”演变而来。实现中华民族伟大复兴是近代以来中华民族最伟大的梦想,也是中国共产党成立以来义无反顾肩负的历史使命。中国共产党走过了90多年的光辉历程,党的奋斗历程与实现中华民族伟大复兴的进程是紧密相连的。“实现中华民族伟大复兴是中国共产党与生俱来的历史使命,也是1840年以来团结全体中华儿女不懈奋斗的最大公约数。”

新时代党的历史使命是党的历史使命的延伸,体现了实现中华民族伟大复兴目标的承前启后、继往开来。可以这样认识,实现中华民族伟大复兴是一个过程性的使命,继而在不同的历史时期党都有不同的阶段性任务、目标和纲领,党的现实使命也就呈现着阶段性特征。党的十九大报告第二部分中以“三个深刻认识到”引领的三个自然段对应着我们党在新民主主义革命时期、社会主义革命时期和改革开放时期所肩负的历史使命,无论是弱小还是强大,无论是顺境还是逆境,我们党都团结带领人民不懈奋斗,创造了一个又一个彪炳史册的人间奇迹,展现出中华民族伟大复兴的光明前景。那么,在中国特色社会主义进入了新时代,我们党的历史使命是什么呢?党的十九大报告用“四个伟大”阐释了新时代中国共产党的历史使命,即:实现伟大梦想,必须进行伟大斗争,必须建设伟大工程,必须推进伟大事业。“四个伟大”不仅是实现中华民族伟大复兴目标进入新时代的使命昭示,更体现出新时代我们党接续奋斗的现实担当。所以,实现中华民族伟大复兴是党的总历史使命,“四个伟大”代表着新时代党的历史使命。

### 二、准确把握“四个伟大”的科学内涵和内在逻辑

#### (一)“四个伟大”的科学内涵

“四个伟大”首次提出是在习近平总书记的“7·26”讲话中,党的十九大报告对其进行详细而深刻的阐述。“四个伟大”的形成有一个过程,而且每一个“伟大”的提出都有特定的含义。

“伟大斗争”的完整表述是“进行具有许多新的历史特点的伟大斗争”,党的十八大报告中首次提出,党的十九大报告在5年的实践经验基础上对其进一步升华。这个“新”体现在方方面面,依据于我们所处的新时代的历史方位,“既有国内全面深化改革过程中的,也有国际格局深度变革进程中的;既有我们遇到过的,也有许多难以预料的;既有经济、政治、意识形态、社会风险,也有来自自然界的风险”。“伟大斗争”主要强调的是精神状态问题,针对一些党员干部的“精神懈怠”,即我们党面临“四种危险”首位的“精神懈怠危险”。总之,进行伟大斗争就是在前进道路上披荆斩棘、扫清障碍,既是一种居安思危的精神状态,也是一种敢于直面挑战与风险的奋斗姿态,回答了实现历史使命“怎么干”的问题。

“伟大工程”这一概念在“四个伟大”中出现时间

最早,可以追溯到上世纪30年代,毛泽东首次提出要把党的建设当成一项伟大工程。党的十四届四中全会提出实施“党的建设新的伟大工程”的任务,此后,我们一直沿用这一提法。习近平总书记曾指出:“坚持党的领导,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所在、幸福所系。”中国特色社会主义进入新时代,党一定要有新气象新作为,打铁必须自身硬。党坚强有力,才能成为中国人民的主心骨,才能成为进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想的领导力量和领导主体,提供有力的政治保证。总之,建设伟大工程就是要坚持和完善党的领导,建好党、治好党、管好党,锻炼中国特色社会主义事业坚强领导核心,回答了实现历史使命“谁来干”的问题。

“伟大事业”就是指中国特色社会主义伟大事业。邓小平在党的十二大开幕词中首次提出“走自己的路,建设有中国特色的社会主义”,从那时起到现在,党的历次全国代表大会的主题中都强调和突出这一内容。中国特色社会主义,是社会主义而不是其他什么主义,是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一,是改革开放以来党的全部理论和实践的主题。建设中国特色社会主义需要开辟中国特色社会主义道路、创立中国特色社会主义理论、完善中国特色社会主义制度以及建设中国特色社会主义文化,并将这四者统一于中国特色社会主义的伟大实践中。总之,推进伟大事业,是实现中华民族伟大复兴的必由之路,是一面旗帜,指引着我们前进的方向,回答了实现历史使命“干什么”的问题。

“伟大梦想”与实现中华民族伟大复兴的历史使命相对应。习近平总书记指出:“实现中华民族伟大复兴,是近代以来中国人民最伟大的梦想,我们称之为‘中国梦’,基本内涵是实现国家富强、民族振兴、人民幸福。”中国梦是历史的、现实的,也是未来的,既承担着中华民族的历史使命,又承担着当代中国的使命,也承担着未来中国发展走向的使命。进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业,归根到底是为了实现民族复兴中国梦的伟大梦想。伟大梦想是奋斗目标,是最终旨归,我们党提出的“三步走”战略、“两个一百年”奋斗目标、“中国特色社会主义的总任务”等实践创新和理论创新,多是围绕实现中华民族伟大复兴中国梦这个崇高奋斗目标而精进展开。总之,实现伟大梦想,回答了实现历史使命“干



成什么”的问题。

### (二)“四个伟大”的内在逻辑

党的十九大报告特别强调：“伟大斗争，伟大工程，伟大事业，伟大梦想，紧密联系、相互贯通、相互作用，其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。”这一论断揭示出“四个伟大”的内在逻辑，涵盖了新时代中国特色社会主义下中国共产党要“举什么旗、走什么路”“以什么样的精神状态”“担负什么样的历史使命”“实现什么样的奋斗目标”的重大理论和实践问题，尤其强调了推进党的建设新的“伟大工程”的决定性作用。一方面，“四个伟大”的前后顺序不是随意排列的，具有严密的内在逻辑。伟大斗争是统揽“四个伟大”的前提，排在第一位；伟大工程是统揽“四个伟大”的保证，排在第二位；伟大事业是统揽“四个伟大”的方向，排在第三位；伟大梦想是统揽“四个伟大”的目标，排在第四位。另一方面，“四个伟大”紧密联系、相互贯通、相互作用，但它们之间不是平行的并列关系，其中起决定性作用的是党的建设新的伟大工程。中华民族的复兴之路，是一个艰苦卓绝、波澜壮阔的过程，其中最核心的问题是由谁来领导。历史表明，没有中国共产党的坚强领导，伟大斗争不能进行，伟大事业不能推进，伟大梦想更不能实现。突出伟大工程的决定性作用，是因为中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度最大的优势是中国共产党领导。只有把党建设好了、建设强了，才能成为中国人民的主心骨，才能成为进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想的坚强领导核心，为各项事业改革发展提供有力的政治保证。

## 三、“四个伟大”诠释新时代中国共产党的历史使命

### (一)明确新时代党的历史使命，以“四个伟大”指导实践

“宝剑锋从磨砺出，梅花香自苦寒来。”中华民族伟大复兴的历史使命，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的，全党必须坚定不移地进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业，在新时代中国特色社会主义的伟大实践中，用实干和奋斗托起中国梦。第一，进行伟大斗争的过程中，我们要发扬斗争精神，提高斗争本领，不仅要有立场有胆识有担当，敢于斗争，更要懂哲学懂艺术懂技巧，善于斗争，时刻保持着锐意创新的勇气、敢为人先的锐气和蓬勃向上的朝气。第二，建设伟大工程的过程中，我们要毫不动

摇坚持和完善党的领导，勇于直面问题，敢于刮骨疗毒，消除一切损害党的先进性和纯洁性的因素，消除侵蚀党的健康肌体的病毒。第三，推进伟大事业的过程中，我们必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，牢固树立道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，保持政治定力，坚持实干兴邦。第四，实现伟大梦想的过程中，我们既要进行具有许多新的历史特点的伟大斗争来提供精神动力，又要毫不动摇推进党的建设新的伟大工程来提供政治保证，还要坚定不移推进中国特色社会主义伟大事业，从而确保改革和发展沿着正确的方向前行，通过不懈的奋斗凝聚起同心共筑中国梦的磅礴力量。

### (二)明确新时代党的历史使命，深化全面从严治党

“四个伟大”所诠释的新时代党的历史使命中，党的建设新的伟大工程起着决定性作用，是伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的主体力量。十八大之后，全面从严治党使党的建设伟大工程出现了前所未有的变化，党内政治生态明显好转，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展，管党治党从宽松软走向严紧硬，党的十九大报告以“成效显著”来评价所取得的成绩。但是，实践永无止境，全面从严治党永远在路上。中国特色社会主义进入了新时代，对全面从严治党也提出了新要求。党的十九大报告最后一部分“坚定不移全面从严治党，不断提高党的执政能力和领导水平”，在概括新时代党的建设总要求的基础上，从八个方面阐述了新时代党的建设主要任务，既延续了十八大以来全面从严治党的实践格局，又形成了新时代党的历史使命的任务创新。我们要从思想上深刻把握建设伟大工程的时代新要求，要使这些任务得到贯彻执行，就是要把党的政治建设摆在首位，把握旗帜鲜明讲政治的根本要求；要用新时代中国特色社会主义思想武装头脑，坚定理想信念，挺起共产党人的精神脊梁；要建设高素质专业化干部队伍，坚持党管干部原则，把基层党组织打造成坚强战斗堡垒；要持之以恒正风肃纪，夺取反腐败斗争压倒性胜利；要健全党和国家监督体系，深化国家监察体制改革；要全面增强执政本领，不断提高执政能力和领导水平。

(作者单位：通州区委党校)

# 积极培育特色产业集群 努力打造具有区域影响力的产业腹地

黄乐乐

党的十九大指出,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。通州虽然经过多年发展,经济规模和结构都有了显著进展,但发展不平衡、不充分的问题依然较为突出,产业转型还面临诸多问题,新的发展动能还没有完全形成。区委十二届七次全会提出的“打造彰显高质量发展新要求、立足扬子江城市群、具有区域影响力的产业腹地、创新智谷、生态绿洲、幸福家园”目标,不仅与中央和省委、市委的新要求、新部署一脉相承、高度契合,也为加快建设“强富美高”新通州定下了总基调,指明了方向标。本文通过分析通州产业发展历程与现状、面临的问题与机遇,并对标吴江等先进地区,对打造产业腹地的路径进行了初步研究。

## 一、通州产业发展特征与问题

准确把握当前通州产业发展的现状和特征,是分析研究产业调整优化的重要前提。经过长期发展,特别是“十一五”以来,随着改革开放的不断深入和苏通长江大桥的建成,通州的区位优势得到充分释放,产业发展迎来了新的发展机遇,呈现出以下特征:

(一)三大传统产业成为通州产业发展的重要支撑,但产业层级较为低端。高端纺织、船舶海工、建筑业是通州传统产业的“三张名片”,其中高端纺织、船舶海工两大产业产值约占全区规模工业产值的40%,建筑业增加值约占全市的六分之一。但从产业发展层次来看,整体处于产业价值链的中低端。三大传统产业发展主要依靠要素低成本优势,依靠投资进行拉动,产能过剩矛盾突出,缺乏统筹协调,区域产业发展同质化问题严重。在产业结构方面,三大传统产业都属于资源密集型产业,总体上竞争力不强,拥有核心技术、自主创新能力强的企业不多。

(二)三大地标产业发展不断壮大,但整体竞争力偏弱。地标代表的是一种高度、一种强大竞争力,表现为产业的区域标志性、行业标杆性,正如一提到钟表就会想到瑞士,一提到相机就会想到日本,一提到刀具、汽车就会想到德国。近年来,我们着力打造新一代信息技术、汽车及零部件、智能装备三大产业,其中新一代信息技术产业目前已经累计落户30多个上下游企业,产值现已突破百亿;智能装备产业年产值已达200亿元;汽车及零部件产业已经形成以精密压铸、汽车电子、新能源汽车配件为主的产业板块,产值已突破150亿元。但三大产业距离地标尚有较大差距,细分行业领军企业、科技小巨人企业偏少,能够牵头制定国家和行业规定、有国家标准起草秘书处的企业也是凤毛麟角。

(三)新引进产业项目数量不少,但总体质量偏低,缺乏龙头型、领军型项目。近三年来,通州新开工亿元以上产业项目共387个,从数量上看并不少,但从超10亿元以上的项目数量来看,仅有30个,与周边县市区相比明显偏少,单个投资体量都偏小。重特大项目推进过慢,实际投资达不到考核标准,续建重大项目的投资完成率太低,这说明这些重特大项目都存在着一定的质量差的问题。

与此同时,在规划空间上,目前,至新一轮城市总体规划修编前,通州城区规划范围内剩余可开发建设用地5.1平方公里,剔除生活区用地4.42平方公里后,全区可用于项目建设的产业用地仅有0.68平方公里。通州城区规划范围为43.23平方公里,与崇川、港闸和开发区相比,城区的规划城市建设用地规模明显偏小,导致产业项目落地困难。在土地资源上,本轮2017-2020年土地利用总体规划调整中,全区新增建设用地规划空间2.4万亩,目前已使

用 7000 亩,理论剩余空间约 1.7 万亩。扣除已有项目但未征地空间后,实际可用于产业项目建设的仅有 6000 亩左右。在环境容量上,“十三五”期间,通州需削减主要污染物排放总量较大,其中化学需氧量 1336 吨、总磷 36.7 吨、总氮 433 吨、氨氮 237 吨,二氧化硫 717 吨、氮氧化物 450 吨、挥发性有机物 4180 吨,削减量约等于关闭了 70 个印染厂和 20 个年产万头生猪的养殖场。

在看到问题的同时也要看到机遇。一是发展战略叠加机遇。通州处于国家沿海经济带和长江经济带 T 型结构交汇点,是江苏省“1+3”重点功能区建设的主载体,是南通陆海统筹综合配套改革试验区的重点区,粗略统计我们可以争取享受的国家试点政策有 34 项、省级政策 22 项以及市级政策若干项。二是上海产业转移机遇。上海 2035 规划明确提出人口零增长、建设用地负增长目标,同时由于生活等各项成本居高不下,产业转移大势已成。通州作为上海“1+6 都市圈”和南通建设上海“北大门”的重要组成部分,必将成为上海产业溢出的天然承载地。三是南通重点发展机遇。南通将通州确定为新一代信息技术产业“一核两区六基地”的两区之一,鼓励通州发展电子信息产业,特别是在招引集成电路产业重特大项目、完善产业链条方面,给予极大的支持。

## 二、先进地区的经验做法

区委十二届六次全会提出了“产业发展学吴江”的工作目标,主要学习吴江在产业培育、创新发展、转型升级等方面的经验。

在产业培育方面,吴江利用民营经济发达、工业基础扎实、地区生产总值较高的优势,坚持“先进制造业立区、现代服务业兴区”,做精做优主导产业,进一步完善和优化产业链,着力打造装备制造、丝绸纺织、电子信息和光电通信四大产业,目前,电子信息、丝绸纺织两大主导产业已达千亿能级,即将形成四大千亿级产业并驾齐驱的发展新格局。

在创新发展方面,吴江着力构建创新生态系统,大力促进产业科技创新、提升创新能级和提高创新效率,详细列出“创新 24 条”,出台“1+5”产业基金政策,从支持转型升级的实施意见到涉及工业、服务业、农业、资本运作和新一轮人才工程 5 项扶持政策,全方位扶持产业发展。鼓励自主品牌大企业与领军企业设立先进技术研究院,5 年最高给予 1 亿元的资金支持,对于能对地方产业升级起到关键性、

引领性、突破性作用的新建高层次研发机构,最高给予 5000 万元扶持资金。

在转型升级方面,从 2013 年开始,吴江开启智能工业升级转型之路,围绕“吴江智造”,紧扣信息技术与制造技术深度融合这条主线,以智能设计、智能生产、智能装备、企业资源计划管理、供应链管理和生产性电子商务六大关键环节为切入点,大力推进工业智能化,构建智能制造生态圈,让吴江的高质量发展既有高原又有高峰,在为全国探路过程中体现了吴江样本。

## 三、通州打造产业腹地的基本思路

打造产业腹地,关键是要发展高质量的先进制造业。根据通州产业特点,突出培育“3+3”特色产业集群,重点打造新一代信息技术、智能装备、汽车及零部件三大地标性产业,推动现代家纺、船舶海工和建筑三大传统产业转型升级。

(一)新一代信息技术产业。突出重点抢占产业制高点。重点在集成电路、人工智能、新一代通讯物联网等方面形成优势。经过 5 到 10 年努力,使通州新一代信息技术产业走在南通前列,若干重要领域达到国内领先、世界先进水平,将通州建成长三角地区先进信息电子制造基地、国家级电子信息产业基地。要瞄准核心方向,针对通州产业资源优势 and 基础优势,在高新区规划建设电子信息产业园,集中力量、集中资源、集中政策,推进集成电路、人工智能、新型平板显示、高端软件和新一代通讯物联网等项目落户,促进其迅速提升水平、壮大规模、形成产业的技术优势、品牌优势和规模优势,激活城市新的“创新基因”,围绕优势领域快速集聚要素资源,形成生产能力的“聚光效应”,打造通州新一代信息技术产业集聚基地,成为南通新一代信息技术产业展示窗口。

(二)智能装备产业。以“高端化、集聚化、特色化”为发展方向,围绕千亿级目标,打造长三角北翼重要的智能装备制造基地。要着力提升关键基础零部件、基础工艺、基础材料、基础制造装备研发和系统集成水平,加强铸、锻、焊、热处理和表面处理等基础工艺研究,加强工艺装备及检测能力建设,提升关键零部件质量水平。重点支持基础条件好、应用面广、带动作用强的关键智能技术、智能测控装置和智能制造成套装备发展。通过科技先驱大项目引进带动产业群跟进的方式,引进新的高端装备制造产业链。大力推进智能制造装备企业在工程承包、维修

改造、备品备件供应、设备租赁、再制造等方面开展增值服务,积极参与相关领域智能装备的标准制订和应用平台建设。

(三)汽车及零配件产业。依托高新区现有汽车配件产业基础和重大在建项目,推进新能源汽车及汽车配件加快形成 200 亿级的产业集群。加快与特斯拉、比亚迪、吉利等国内外知名新能源汽车厂商合作,加快引进新能源整车及高端汽车核心部件,提高通州汽车及零部件的核心竞争力。一是建设公共研发平台,设立行业共性技术和关键技术研发中心、服务中心和产品检测检验中心,促进新技术的广泛应用和成果共享。以雄邦压铸公司为主体,成立汽车轻量化研究院,加快推进公爵新能源汽车与中科院院士第三代增程式汽车研发等一批创新项目。二是加大力度引进整车项目,通过引进新能源整车项目带动汽车配件,拉长、做粗、做精产业链。三是向汽车配件高端化方向发展。围绕汽车向智能化、轻质化、模块化、绿色化发展,重点向“三大”(电机、电池、电控)、“三小”(充电机、DCDC 即电压转换器、空调)等关键核心部件发展。四是着力推进集聚化发展,打造通州新能源汽车及汽车配件专门载体,更好地促进新引进重大项目。

(四)现代家纺产业。按照“大家纺”理念,推进纺、织、染、印、后整理、服装、家纺一体化发展,引导企业向产品设计、研发、物流营销等高附加值链延伸,加快向纺织新材料、新型面料、创意设计、品牌打造、电子商务等领域拓展,通过 5-10 年努力,把家纺产业建成国家产业集群区域品牌示范区,打造成为世界家纺名都。鼓励企业应用模块化、信息化、绿色化高新技术改造提升大家纺产业,突破高档面料生产瓶颈,提高行业用布本地自给率,提高装饰用布、产业用布、医疗卫生用布等新领域纺织比重。以滨江新区为重点,支持恒科新材料等企业发展高性能纤维复合材料生产;以南通家纺城为重点,支持江苏家纺产业研究院等积极发展新型功能性面料、家纺设计、创意、制造、研发、贸易及配套产品;以先锋街道为重点,打造色织印染循环产业园区,发展高档色织面料、绿色染整;以石港科技产业园为重点,支持江华纺织等企业发展特种棉花纺纱及其深加工产品;以南通高新区为重点,支持服饰企业发展高档棉纺及服装生产。

(五)船舶海工产业。依托海工产业研究院,加强与上交大、哈工大等专业院校及上海海工船舶基

地的合作,建立海外销售网络,加快优化产业、产品、市场结构,积极打造培训、设计、融资、物流等公共服务平台,向“高技术、高附加值、高配套率和更大产业规模”目标稳步迈进。对现有沿江岸线利用情况全面梳理,调整用地格局,加强涉岸工程整合,增加泊位、船坞等设施的公用程度。推进船企加快向海工配套产品生产转型,大力引进海工、船舶通讯、动力、导航、精密控制设备等生产能力。依托江苏海兰信船舶与海洋工程国际技术开发有限公司,打造国际先进技术转移平台,引进更多国际高端船舶海工装备技术,对接好南通当地企业,拓展高附加值海工船舶领域业务,打造国内一流并有国际竞争力的船舶电气系统供应企业。

(六)建筑业。推进建筑总部基地建设,在数字建造方面加大力度。支持骨干企业建立企业技术中心,围绕绿色建筑规划、设计、建造和运营等各阶段的技术需求,加强开展与绿色建筑配套的新技术、新产品、新材料和新工艺的研发,提升绿色建筑技术集成水平。要充分发挥主体市场的集群优势,努力打造强势板块,按照区域化、规模化、基地化的“三化”建设要求,加大区域优势市场的开拓力度。积极进军绿色节能建筑市场,以绿色、质量、技术、品牌等优势资源不断开拓国内新兴市场,扩大通州建筑市场的版图。坚持“走出去”发展战略,加大国际建筑市场开拓力度,不断提高对外开发项目的档次和水平,打造成扬子江城市群现代建筑业全产业链协同创新区,继续保持全省领先地位。

#### 四、通州打造产业腹地的路径选择

高质量产业是高质量发展的基础,必须将项目建设作为推动产业腹地建设的关键抓手,系统性生成、链条式推进、精准化招引,不断催生发展后劲,持续打造产业竞争新优势。

要在项目招引上突出“大”。招商引资是项目建设链条的最前端,也是项目建设的“动力源”。要以“重大项目突破年”活动为抓手,牢固树立“10 亿元项目是常规动作,50 亿元项目是主体追求,100 亿元项目是主攻目标”的工作理念,全力以赴推进重大项目招引,进一步提升重大项目对通州高质量发展的推动和支撑作用。要全力推进产业链招商,新一代信息技术产业围绕晶元生产、芯片设计、制造、测试、封装及线路板全产业链延伸拓展,智能装备产业聚焦测控装置、开发机器人、传感系统、数控装备等行业、汽车及零部件产业围绕整车四大部分 16 个系统

107 种构成零部件分类实施产业链招商计划,着重选取能提高产业自给率和核心竞争力的优质项目落户。发挥产业基金对项目招引的撬动作用,积极与国家重大科技成果转化引导基金、国家新兴产业创业投资引导基金开展战略合作,推动财政资金、国有公司、社会资本三方联动,为项目建设提供全链条金融服务,有效提高项目招引效率。要围绕全区重点制造业集群,着力发展生产性服务业,重点主攻科技和信息技术服务业。把握城市绿洲建设机遇,大力发展文旅休闲产业。精细优化招商机制,充分发挥“1+1+3+N”的招商机制作用。区招商引资指挥部要定期研究重大项目招引和推进情况,确保“零障碍”落户。南通高新区要抢抓重大项目落户机遇,围绕新一代信息技术产业链上中下游进行延伸拓展,着力打造千亿级电子信息产业园;汽车及汽车零部件产业要着重选取能提高产业自给率和核心竞争力的优质项目落户,加快推进“区中园”建设。锡通科技产业园要深化全产业链构成研究,积极引进科技含量和产品附加值“双高”项目,推动智能装备、新材料产业加快集聚。充分发挥三大驻外联络处的功能和作用,珠三角强化科技型中小微项目招引,长三角主攻外资项目和承接重大项目转移,京津冀紧盯央企国企、中关村科技园和科研院所,并建立与镇(区、园、街道)、部门间常态互动机制,共享招商信息和资源,形成招商合力。不断选优配强招商力量,完善招商人员管理激励制度,精心培养一支懂产业、通政策、善谈判的招商“劲旅”。

要在项目建设上突出“快”。抓项目建设等不得、慢不得、歇不得,要抢抓抓早、只争朝夕。要继续深化项目建设任务书制度,排优排细季度项目建设任务,加大任务书完成情况考核力度。保持高频次开展区领导现场巡查和“一对一”协调推进,逐个项目地盯、逐个环节地跟,全力促进项目早开工、早落地、早建设、早投产。要把重大项目转化达产放在突出位置,加快形成竣工、转化达产项目梯队建设与培育。各级各部门要进一步解放思想、开动脑筋,帮助企业解决资金、技术、人才等方面的困难,尽快达产达能达效,最大限度地释放投资效益,催生新的增长点,提高项目对经济高质量发展的贡献率。要将服务贯穿于项目签约、落地、开工、建设、投产的全过程,深入优化营商环境,强化项目要素保障和协调服务,最大限度加快项目建设进程。要继续坚持并联审批、集中评估、代办帮办等有效做法,深化“不见面

审批(服务)”,全面实施“3550”审批目标,进一步提升项目建设服务效率。要继续推进建设用地增减挂钩和占补平衡,鼓励实施同一乡镇范围内村庄建设用地布局调整,主动争取重大项目独立选址和点供指标,将土地等要素资源向重点园区、重特大项目集聚。要加快建立以亩均效益为核心的综合评价机制,根据投入强度和单位产出水平,对“低产田”和“高产田”实行差别化资源配置,不失时机做好“腾笼换鸟”的文章。加强“征而未供、供而未用、用而不足”三类土地管理,健全基础数据动态更新机制,通过开发利用、增资技改、引导盘活等进行分类处置,因地制宜探索都市工业综合体建设,力求资源配置最优化、发展效益最大化。

要在服务企业上突出“实”。民营经济是稳定区域经济增长的重要支撑,也是通州经济发展的主要力量。积极推进企业培育。持续推动大企业大集团做强做大,认真落实区领导挂钩重点企业制度,用好大企业培育、应税销售增长奖励等激励措施,突出抓好恒科新材料、象屿重工、深南电路等一批亿元以上重大增长点;扶持中小企业走“专精特新”道路,围绕“质量+”“标准+”“品牌+”“互联网+”“人工智能+”,实现由产业链和价值链的中低端向中高端攀升,催生更多国内外细分市场的“单打冠军”“隐形冠军”,形成既有高峰又有高原的企业发展格局,让大企业顶天立地、小企业枝繁叶茂。大力激发市场主体活力。坚定不移推动金融服务实体经济,深入开展金融服务“镇镇行”,切实提升金融综合服务水平;大力推进企业上市,充分利用多层次资本市场。进一步降低企业制度性交易成本、用能成本和物流成本。认真落实国家和省市关于支持民营经济发展的部署要求,打响“企业娘家,服务到家”品牌,抓好各项政策落地。引导和鼓励民营企业建立现代企业制度,大力弘扬企业家精神、劳模精神和工匠精神,加强对优秀企业、优秀企业家的评比表彰,大力营造全社会尊重创业者、尊重企业家的浓厚氛围。进一步加大中生代、新生代企业家培养力度,让通州的企业家代代有新人、一代胜一代。

(作者单位:通州区委办公室)

# 提振实体经济 助推通州高质量发展

张 华

党的十九大报告指出：“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。”促进经济高质量发展，建设现代化经济体系，必须把发展经济的着力点放在实体经济上，把提高供给体系质量作为主攻方面。通州应立足自身产业特色，重点在“破除无效供给，培育新动能，降低实体经济成本”上下功夫，促进生产要素从低质低效领域向优质高效领域流动，厚植通州高质量发展优势。

## 一、通州实体经济发展现状

1. 产业基础初具规模。2018年1-10月，通州实现规模工业总产值1742.81亿元，同比增长12.7%，其中新八个产业（智能装备、船舶海工、现代纺织、汽车零部件、新能源、新材料、节能环保、新一代信息技术）总量为1570.14亿元，同比增长13.3%，占规模工业产值比重为90.1%。全区服务业2018年1-9月完成生产总值为429.66亿元，同比增长8.6%。

2. 产业结构日益优化。通州三大产业结构从“十二五”期末的6.1:51:42.9到2017年优化为4.98:49.12:45.89，2018年1-9月三大产业比为3.99:50.69:45.32，第三产业占比“十二五”期末相比提高2.42个百分点。2018年1-10月通州高新技术产业产值为889.94亿元，同比增长12.3%，新兴产业产值为514.99亿元，同比增长10.1%，充分表明通州产业结构进一步优化。

3. 特色产业加快集聚。在工业方面，已形成现代家纺、机械设备、电子信息等规模优势产业。现代家纺已成为国家新型工业化产业示范基地，全国产业集群区域品牌试点地区。电子信息产业成为国家火炬计划基地。机械装备产业规模超200亿元，南通高新区汽车压铸板块快速崛起，正在加速形成百亿级特色产业板块。在服务业方面，生产性服务业发

展水平显著提升，尤其是现代物流、科技服务、电子商务发展较快。目前已建成中国物流示范基地2家，“江海智汇园”被评为“国家级众创空间”，诚创孵化器被评为国家级科技企业孵化器，家纺城电商园实现电子商务交易额超150亿元，网络零售额超45亿元。空港产业园跨境电商“9610”模式出口量居全省第二。

## 二、通州实体经济高质量发展面临的主要挑战

1. 农业现代化整体水平还较低。首先体现在家庭农场经营等新型经营主体比重偏低，距50%的农业现代化目标较远。其次体现在设施园艺高标准农田等占比分别距20%、60%的现代化目标还有较大差距。高附加值产品规模不大，种植业“三品”（无公害农产品、绿色产品、有机食品），渔业“三品”的比重都较低，距55%、90%的目标值还有较大落差。

2. 制造业发展层次仍然偏低。首先体现在通州重工业占比仍然偏高。2018年1-10月通州重工业产值占规模以上工业总产值比重达59.4%。其次体现在传统产品产量较高，在全市排名靠前。2018年1-10月通州生产布57068万米、服装13117万件、纱120013吨。再次体现在传统行业占比偏高。2018年1-10月，在通州八类产业工业总产值占比中：纺织服装业占26.2%、船舶海工占9.7%，而新材料、新能源、电子信息、节能环保等新兴产业占比较低，且新兴产业缺乏龙头企业支撑，规模偏小，产业链偏短，尚未形成产业集聚。

3. 服务业占比及结构有待优化。首先从服务业占比来看，2017年全国服务业增加值占比为52.9%，全省服务业增加值占比为50.5%，南通市服务业增加值占比为47%，而通州服务业增加值占比为45.89%，分别低于全国、全省、全市7.01、4.61、

1.11 个百分点。其次从服务业结构看,批发和零售业、交通运输、住宿和餐饮业、租赁和商务服务业等传统服务业占大头,体量规模大,而信息传输、软件和信息技术服务业、科学研究和技术服务业、文化体育和娱乐业等现代服务业发展滞后,增加值占比较小,体量不大。

4. 科技创新和产业融合程度不高。首先体现在高端科技创新能力欠佳。2018 年 1—9 月通州专利申请量为 3959 件,专利授权量为 2502 件,两项指标同比虽有所提高,但与省内外发达县市区相比,还有较大差距。相关调查反映,在 12 家调查企业中,虽然 66.7% 的企业建有国家或省级认定的企业技术中心,但只有 8.3% 的企业拥有国家或省级认定的装备关键核心技术。其次体现在工业企业研发投入产出效率较低,研发投入强度较为不足。调查显示,2017 年,技术研发投入占销售收入比例不足 5% 的企业占比达 83.3%,投入比例超过 5% 的企业只占 16.7%。这些创新因素的不足大大制约通州实体经济发展的后劲。再次体现在通州产业融合发展程度不高,特别是制造业与服务业融合发展存在明显不足,融合互动机制不健全、关联水平较低,生产性服务业主导产业尚未形成,特别是以研发和营销为标志的生产性服务业发展尚不充分,这些从根本上制约了通州产业融合发展。

### 三、通州实体经济发展不平衡不充分的成因分析

1. 投资驱动型发展尚未有效转变。相关统计资料反映,近年来,通州年度平均投资率都超 50%,大大高于国际公认的标准线(22%—25%)。客观而言,在经济转型期,保持较高的投资率以实现经济高速增长,有助于形成规模经济,拉动经济进入快速增长的“赶超期”,但同时会造成大量的重复低效投入,导致很多行业产品积压,产能过剩,并对消费产生挤出效应。

2. 经济体制改革的效能尚未有效发挥。首先是市场活力不强。就资本市场而言,截止目前,通州在境内外上市企业 8 家,其中主板上市 2 家;新三板挂牌企业 9 家,四板市场挂牌企业 12 家,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,江阴市已有 46 家企业在沪深和海外上市,目前江阴常年维持着 100 家左右拟上市后备企业、100 家左右“新三板”后备企业。其次民营企业发展环境还需改善。目前通州民营经济在金融业、卫生教育等重要和关键领域的投入在民间整个

投资总量占比仍较小。虽然从新增私营企业个数、新增有限公司个数、新增私营企业注册资本等指标来看,近两年民间资本投资的意愿有所回升,但是民间资本投资的渠道还显狭窄,民间投资所受的体制机制政策等外在制约因素还较多,在很大程度上削弱了民间资本投资的积极性。

3. 对外开放的深度和广度有待拓展。通州对外贸易仍主要以货物贸易为主,金融、保险、咨询、邮政、电信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。以通州家纺业为例,目前通州开展外贸业务的家纺企业有多家,但大型企业较少,没有一家企业销售超 10 亿元,没有一家上市公司,且进出口贸易都以货物贸易等低端业务为主,以品牌、创意、专利等高附加值的无形产品输出业务较少。

4. 生态环境和资源能源约束有待改善。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。虽然近五年来,规模以上工业万元产值能耗总体呈持续下降趋势。但通州高耗能行业综合能源消费量占规模以上工业综合能源消耗量的比重仍基本维持在 70%—80% 之间,还没有根本转变工业生产仍以利用效率较低的原煤消费为主的局面。

### 四、通州实体经济实现高质量发展的对策建议

经济从高速增长转向高质量发展,从根本上说是发展理念的一场深刻变革。追求经济高质量发展,是让创新成为第一动力,协调成为内生特质,绿色成为普遍形态,开放成为必由之路,共享成为根本目的。

#### (一) 以制造业创新转型引领通州经济高质量发展

1. 突出政策导向力。进一步强化顶层设计,积极落实《中国制造 2025 通州实施纲要》,坚持传统产业与新兴产业双轮驱动,全面打响通州制造业创新转型攻坚战。首先传统产业要抓升级,要充分发挥有效投入对传统产业转型升级的支撑作用,持续推进对工业大企业、规模企业、小微企业的差别化扶持和培育计划,不断完善产业项目质量的综合评估办法和考核机制,积极推动通州建筑、家纺和船舶海工等传统优势产业向产业链、价值链、创新链高端攀升。其次新兴产业要增能级。要紧紧围绕通州新一代信息技术产业、智能装备产业、新能源汽车及汽车配件三大新兴产业发展规划,深入推进装备升级和

互联网提升计划,精准把握新技术、新产业、新业态、新模式发展趋势,突出建链、补链、强链三结合,力促新兴产业扩容提升。

2.强化产业集聚力。进一步加大对特色产业项目和重特大项目招引的考核权重,引导招商引资的工作重心、要素资源进一步向特色产业项目聚焦和倾斜,以招商引资的高质量推动通州创新转型。首先要聚焦项目强引擎。要始终突出项目建设的龙头地位,扎实推进产业链招商,加快招引上下游产业项目,紧盯“世界500强”“中字头”“国字号”及行业龙头企业,着力招引一批符合产业集聚方向,核心竞争力强,亩均产出率高的10亿级、百亿级以上重特大制造业项目。其次要突出园区主阵地。通州六大主力平台要紧紧围绕“一主一新”要求,找准产业定位,不断提升六大园区产业发展能级。高新区以新能源汽车和汽车配件作为主导产业,以新一代信息技术作为新兴产业;锡通科技产业园以智能装备制造为主导产业,以新材料为新兴产业;南通家纺城以高端家纺为主导产业,以包装行业为新兴产业;空港产业园以航空配套装备为主导产业,以航空物流和跨境电商为新兴产业;滨江新区以纺织新材料和港口物流为主导产业,以生态体育旅游为新兴产业;石港科技产业园围绕“新技术、新模式、新业态、新产业”要求,着力推进高端纺织、智能制造、新材料等新兴产业发展。再次要激发改革新动能。要以改革推进大招商、大建设、大服务,促进行政审批权相对集中、发展要素自由流动、服务环境持续优化,全力打造成本最低、效率最高、服务最好的制造业发展“高地”和项目建设“特区”,为通州高质量发展提供高效的政务服务支持。

3.夯实创新支撑力。进一步将创新作为制造业高质量发展的第一动力,健全完善企业为主体、市场为导向、产学研相结合、人财物相配套的技术创新体系。首先要大力度提升企业创新能力。对标学习深圳科技创新经验,不断加大对高新技术企业的扶持力度,分层次推进科技企业培育,引导企业以研发投入为前提,成果转化为关键,产学研合作为保障,突破核心关键技术,着力培育一批行业“单打冠军”,实现技术由“跟跑者”向“领跑者”转变。其次要大力度建设创新平台载体。不断提升创新平台效益,坚持分类施策,全面提升江海智汇园、江海圆梦谷、创纺E站三大创新平台运营水平,积极推进主力园区省级创新载体和各镇众创空间全覆盖建设,依托科研

院所和骨干企业,着力构筑科技孵化、创新协作、公共服务三大创新平台。再次要大力度引育创新人才队伍。坚持人才引育与产业发展、企业需求相契合,将人才作为高质量发展的第一资源,以人才集聚的浓度提升创新的热度。紧紧盯住“引进一个人才,带来一个项目”的目标,积极落实“21条”人才政策,精心组织招才引智活动,尽快打造一支高质量专业人才队伍。

4.提升品牌影响力。进一步坚持以品牌建设为引领,全面提升制造业综合效益,努力实现通州“制造”向通州“质造”转变。首先要支持企业管理创新。将管理创新作为增强企业品牌影响力和实现跨越发展的重要突破口,积极引导制造业企业完善产权结构,建立现代化管理模式。在企业内部各环节全面推行信息化管理,提高企业管理智能化水平。科学指导企业借力多级资本市场,集聚发展资源,实现挂牌上市。其次要切实提升质量水平。进一步实施重点领域重大装备技术和产品质量攻关工程。精心制订先进制造业品牌发展规划,鼓励本土优势制造业集群、专业化制造产业区、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。积极构建与全国国际先进水平接轨、适合通州制造业发展要求的行业产业标准体系,抢占市场和行业话语权,助推通州品牌走向全国全球。再次要不断提升企业国际化战略水平,大力推进优势产能“走出去”,鼓励企业以增强核心竞争力为目标,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。

(二)以服务业提档增速推动通州经济高质量发展

党的十九大报告指出,要加快发展现代服务业,瞄准国际标准提高水平。要实现通州高质量发展的目标,就必须瞄准全省、全国乃至全球的一流标准,尽快建成体量较大、种类较全、质量较高的现代服务业体系。

1.大力发展生产性服务业。积极推动制造业服务化和服务业制造化交叉融合,在打破两个行业间的隔阂与壁垒中探索商业模式创新和业态创新。首先要依托本区域制造业“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。围绕高端纺织、船舶海工及配套设备、现代建筑业等支柱产业,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;围绕高端装备制造、新一代信息技术、



新材料、新能源装备及新能源汽车、汽车配件等优势产业,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。其次要积极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。积极鼓励通州家纺建筑等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,掌握更多的市场话语权和主动权,从而获得更高的收益。

2. 大力发展农业农村现代服务业。推进农业农村现代化的前提之一,就是推动现代服务业深入农村,助力农业现代化、农民职业化和农村城镇化。首先借助“互联网+”的业态模式和技术手段,加大政府对农村通信和交通基础设施的投资力度,不断降低城市服务业企业为农村客户提供服务的营商成本。其次为企业搭建“三农”相关的电子商务、公共服务、生活服务、农资租赁等互联网平台提供政策便利和资金扶持,为现代服务企业面向农民提供的技能培训项目提供奖励和补贴。最后,在具有一定产业基础,经济发展水平较高的农村地区,在招商引资的工作中应改变传统的一味追求制造业或农业大项目、大投资的刻板观念,要给予配套服务业投资项目足够的重视,积极吸引与当地优势制造业与农业相配套的现代生产性服务业企业投资农村,实现本地范围内的三大产业良性互动,共同发展。

3. 大力发展休闲旅游服务业。首先要加快开发进程,提升档次。依托现有的旅游项目和景区,尽快建成一批具有区域影响力的特色景点景区。继续推进鲜花小镇建设进度,加大洲际绿博园、开沙岛江韵风情街、渔湾景区等项目的建设力度。其次要积极培育品牌,拓展市场。继续支持洲际绿博园、绿洲皇冠度假村、鲜花小镇品牌提档升级,积极举办旅游线路推介会,开展节庆品牌营销、旅游特色商品展,大力拓展以上海为中心的江浙沪客源市场,吸引规模组团社合作开发通州精品旅游线路。再次要大力完善设施,优化服务。推进通州主要景区旅游厕所、旅游停车场、旅游标识标牌、wifi 覆盖、旅游服务中心等基础配套设施的优化完善,不断提升游客体验和满意度。

(三)以农业提质增效保障通州经济高质量发展

实施乡村振兴战略,让农村强起来、农民富起来,就必须摆脱目前以低端种植和养殖业为主的农业生产方式,加快发展“大农业”,通过推动农业周边的制造业、服务业,与农业形成垂直产业链互动,拓展农业价值链,提升农业附加值,增加农民收入。

1. 加快发展现代食品产业。首先要积极引导农产品加工企业向农产品主产区集中,在优势农产品产地打造食品加工产业集群。鼓励农产品加工龙头企业与当地农民签订长期收购协议,鼓励其培训聘用当地农村剩余劳动力。扶持龙头企业打造拥有当地特色的农产品知名品牌,以品牌的力量带动原产地农产品的附加值提升。其次要积极探索农业新业态新模式,大力推广“生产基地+中央厨房+餐饮门店”“生产基地+加工企业+网络销售”等产销模式。再次要积极培育与当前人民日益增长的美好生活需要相匹配的有较强竞争力的高端食品生产企业,进军高附加值的食品细分市场,进而带动农产品原材料产地的农民发展绿色有机农业,增加农民收入。

2. 加快发展高标准设施农业。首先要充分利用先进的生产理念、技术装备、生产工艺改造提升传统农业,在设施农业生产过程中注重融入现代管理和科技等要素,加快实现设施农业的“全环节升级”。其次要制定严格的农业标准技术规程,从设施农业的种子选取、秧苗栽培、田间施肥用药管理到农产品的加工、储运、营销等整个生产流程,要实现农业质量安全标准体系全覆盖,尤其是要严格规范化肥、农药、农膜等要素的使用范围和量度。再次要建立区、镇、村三级联动、分工明确、无缝覆盖的农产品质量安全监管体系,镇村两级与辖区内的种植户、农药经销商要签订产品质量安全承诺书,并切实加强日常监管,确保种植户和经营户加强自律、依法经营。

3. 加快发展农村电子商务产业。充分利用电商平台将一线农户和新型农业经营主体直接与最终消费者连接起来,通过缩短中间流通环节来增加农民收入。首先要大力支持农产品电商平台和乡村电商服务站建设,推动商贸、供销、邮政、电商互联互通。其次要大力加强从村到镇的物流体系建设,实施快递下乡工程。再次要大力完善农产品物流骨干网络,加强农产品产地预冷等冷链物流基础设施建设,完善鲜活农产品直供直销体系。

(作者单位:通州区委党校)

# 通州高质量发展的基础和路径选择

张国峰

党的十九大报告指出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。”我国经济发展进入了新时代,推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。省委、省政府提出新时代江苏要实现“六个高质量”(经济发展、改革开放、城乡建设、文化建设、生态环境、人民生活)。本文就通州高质量发展的基础、存在问题进行初浅分析,并就高质量发展路径进行初探。

## 一、高质量发展的内涵

习近平总书记明确指出:“高质量发展,就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展,是体现新发展理念的发展,是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。”中央经济工作会议指出,推动高质量发展是当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。

一是供给和需求更平衡。高质量发展的供给体系和供给质量要有效适应多样化个性化需求。生产组织方式实现网络化、智能化,创新力、品牌影响力、核心竞争力强,不断提高产品和服务的附加值。高水平的供给体系和供给质量不断满足人民群众个性化、多样化、不断升级的需求,需求又引领供给的升级,供给升级又催生新的需求。

二是资源要素配置更高效。效率是高质量发展的核心标准,高质量必然伴随着高效率。不断提高劳动、资本、土地、资源、环境等效率,合理配置资源要素,更加注重发挥科技创新的作用,切实增强自主创新能力和,不断提高劳动生产率、增量资本产出率、全要素生产率。

三是经济结构更优化。高质量发展的重要标志

是经济结构转型升级。高质量发展就是要产业结构、需求结构、城乡区域结构等不断优化。要加快产业结构迈向中高端,进一步提高产业体系竞争力。要促进需求结构继续优化,进一步发挥消费对经济发展的基础性作用和投资对优化供给结构的关键性作用。要推动城乡区域结构更加协调,实现区域良性互动、城乡融合发展、陆海统筹整体优化。

四是收入分配更公平。高质量发展本质上要求在初次分配过程中,实现投资有回报、企业有利润、员工有收入、政府有税收,并且充分反映各自按市场评价的贡献。再分配过程中,要更加注重公平,最终形成科学有序的分配关系和公平合理的分配格局。

五是人民生活更美好。高质量发展的出发点和根本目的是持续增进人民福祉。高质量发展要更好满足居民消费升级需要,同时实现公共服务供给数量、质量和均等化水平进一步提高,教育、医疗达到先进水平,住有所居,机会均等,社会公平正义,人民群众生活满意,获得感更强,全体人民共同享受经济发展成果。

## 二、通州高质量发展的基础

### (一)经济发展基础夯实

1.经济总量迈上新台阶。2017年,全区地区生产总值(GDP)1169.41亿元,按可比价计算,同比(下同)增长7.9%,高于南通市平均增幅0.1个百分点,第三产业增加值增长9.6%,高出GDP增幅1.7个百分点;第三产业增加值占比达45.9%,比上年提高0.8个百分点。人均GDP突破10万元达102400元。

2.投资结构不断优化。2017年,全区固定资产投资完成额680.80亿元,居全市第一,增长10.0%,居全市第3位。其中,服务业投资304.85亿元,增长13.5%,高于全区固定资产投资增速3.5个百分点,服

务业投资占比 44.8%，比 2016 年提高 1.4 个百分点。

3. 消费市场主体多元。2017 年全区社会消费品零售总额 370.03 亿元，增长 10%。其中，个体消费品零售总额 206.92 亿元，占比 55.9%。2017 年农村消费品零售总额 114.82 亿元，占比 31.0%。

4. 对外贸易遍及全球。2017 年，全区对外贸易已经遍及全球六大洲 161 个国家(地区)，与东盟、欧盟、一带一路沿线国家都建立了正常贸易往来。2017 年，全区进出口总额 35.06 亿美元，对“一带一路”沿线国家进出口占进出口总额比重达到 32.5%。

#### (二) 新兴动能薄积厚发

1. 科技投入增加。2017 年，全区研究与试验发展(R&D)经费支出 30.99 亿元，增长 15.9%。2017 年，R&D 占 GDP 比重为 2.65%，比 2009 年提高 0.98 个百分点。

2. 科技成果涌现。2017 年，全区认定高新技术企业 47 家，新增省级高新技术产品 132 只，专利申请总量 7103 件，专利授权总量 2724 件。2017 年末，全区共有高新技术企业 165 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。

3. 创新驱动凸显。2017 年新兴产业产值增长 13.4%，快于产值增速 2.5 个百分点，占规模以上工业总产值比重 39.1%，比 2011 年提高 21.5 个百分点。2017 年，全区限额以上企业网上商品销售额增长 370.7%，零售额增长 218.9%。

#### (三) 社会保障逐步健全

1. 居民收入大幅提升。2017 年城镇居民人均可支配收入 44366 元，是 1986 年的 49.5 倍；2017 年农村居民人均可支配收入 21794 元，1981 年农民人均纯收入仅 273 元。

2. 社会保障不断完善。2017 年城乡居民基本养老保险参保人数 20.98 万人，企业职工基本养老保险、城乡基本医疗保险、失业保险参保率均达 98% 以上。

### 三、通州高质量发展面临的问题

对照省委、省政府出台的全省高质量发展监测评价指标体系，通州在高质量发展方面仍然存在着一一些问题。

#### (一) 经济发展质量不高

1. 经济发展集约化程度不高。一是单位建设用地的税收收入水平不高，提升不快。2017 年比 2016 年仅小幅提高，税收收入微增 0.17%。二是规模以上工业

企业利润全市排名不高。2015-2017 年分别排南通六县(市区)第 4、第 3 和第 5，落后于工业增加值排名。

2. 税收结构不尽合理。2015-2017 年一般公共预算收入占 GDP 比重分别为 8.4%、7.1%和 6.2%，三年南通六县(市区)排名分别为第 5、第 5 和第 6。2015-2017 年税收收入占一般公共预算收入比重分别为 83.1%、75.4%和 71.7%，全市排名分别为第 6、第 6、第 8，占比呈逐年下降。

#### (二) 改革开放结构不优

1. 一般贸易进出口占货物进出口总额比重下降。2015-2017 年一般贸易进出口占货物进出口总额比重分别为 78.1%、74.7%和 73.5%，呈逐年下降趋势，南通排名第 4。

2. 战略性新兴产业实际利用外资增速回落。2015-2017 年新兴产业实际利用外资增幅分别为 20.2%、10.9%和 9.0%，呈逐年减缓之势。

#### (三) 城乡建设基础不牢

城乡万人公共交通工具拥有量偏低。2015-2017 年全区分别有公交车 301 辆、278 辆和 297 辆，城乡万人公共交通工具拥有量分别为 15.2、13.8 和 15.4 标台，增长不明显。

#### (四) 文化建设存有短板

1. 人均拥有公共文化体育设施面积增加缓慢。人均拥有公共文化体育设施面积 2015-2017 年分别为 3.0274、3.1013 和 3.134 平方米，每年增加但增幅较小，2017 年仅比 2015 年增长 3.5%。

2. 注册志愿者人数占城镇常住人口比重需提升。2017 年在南通市排名第 4，与一些先进地区相比仍有较大的提升空间。

#### (五) 生态建设美中不足

1. 地表水达到或好于Ⅲ类水体比例较低。2015-2017 年地表水达到或好于Ⅲ类水体比例分别为 10%、41.7%和 33.3%，2017 年占比有所回落。

2. 城镇污水集中处理率提升不快。2015-2017 年分别为 52.3%、56.1%和 57.8%，分别逐年提高 1.1、3.8 和 1.6 个百分点，仍然存在较大的提升空间。

3. 垃圾分类集中处理率不高。2017 年全区 151 个小区中仅 42 个小区实现分类管理；2016 年城市建筑垃圾资源化利用率仅为 1.3%。

#### (六) 人民生活仍需提高

1. 义务教育质量存有差距。2018 年省教育厅反馈南通市 2017 年义务教育学校标准化建设监测结果，全区义务教育标准化建设达标学校共 66 所，占

比 84.6%，列南通市第四。

2.低收入人口脱贫任务艰巨。2016 年和 2017 年低收入人口脱贫率分别为 28%和 68%，与 2020 年 100%脱贫目标仍有较大的差距。

#### 四、通州高质量发展的推进举措

今年是新中国成立 70 周年，也是决胜高水平全面建成小康社会的关键之年。全区上下必须在区委、区政府的正确领导下，齐心协力，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，推动全区高质量发展。

##### （一）创新引领高质量发展

创新是引领发展的第一动力，坚持创新发展，把创新摆在发展全局的核心位置。一要政府大胆创新。从制度、战略规划上进行创新，要有超前谋划、长远规划的意识，突破一些传统理念，为全区经济发展谋划长远宏伟蓝图。二要推动企业创新。通过政策等撬动企业创新的信心和动力，发挥企业创新主体作用，积极推进区内重点企业与高校、科研院所合作，提高企业的原始创新能力。加强对企业科研人才的引进和培养，通过优惠政策吸引国内外优秀科技人才进入企业，通过请进来走出去的方式加快对企业科技人才的知识更新，不断提高企业的创新能力，提高产品竞争力。强化创新创业扶持，积极丰富“双创”载体，浓厚“双创”氛围，努力加强创新人才培养和创业人才培训，着力为中小企业创新创业提供更有政策支持，营造有活力、有保障的创新创业环境，积极打造创新智谷。

##### （二）协调护航高质量发展

协调是持续健康发展的内在要求。坚持协调发展，必须牢牢把握统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，正确处理发展中的重大关系。一要统筹城乡发展。以实施乡村振兴战略为主抓手，推进村容村貌整治，推进美丽宜居乡村建设，打造特色小镇；加快海绵城市、智慧城市等建设，不断完善城市功能。二要优化产业布局。不断提高农业现代化水平，提高农业生产效率，鼓励农业规模化、集约化发展。继续推进工业供给侧结构性改革，不断淘汰落后产能，推进产业升级，加大临空产业、生物医药的发展，提高工业全员劳动生产率。加快现代服务业发展，壮大生产性服务业“上中下游”产业链，更好地为工业生产服务，推进“三新”经济发展，推动居民服务、养老健康等生活性服务业，推动物流、数字经济、总部经济等现代服务业发展，不断提升服务业对全区经济发展的带动力。

##### （三）绿色融入高质量发展

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，必须牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境并重，促进人与自然和谐发展。一要大力发展环保产业。不断淘汰高耗能高污染产业，加大新能源和新能源汽车及零部件产业发展。二要积极保护生态环境。健全生态、环境、资源管理体制机制，加大“二六三”整治力度，做好各项生态环境保护工作。三要提倡绿色健康生活。大力发展公共交通，鼓励提倡绿色出行，提倡健康生活方式，减少生活污染，共同保护生态环境，打造宜居生活家园。

##### （四）开放拓展高质量发展

坚持改革开放，顺应经济全球化的潮流，加大“走出去”“请进来”的力度。一要更加融入“一带一路”。支持引导区内优势企业采取贸易、投资、并购等多种方式与东盟、欧盟等“一带一路”沿线国家开展产能和装备制造合作，探索建设境外产业园区，加快“走出去”步伐。二要加强区域合作。积极融入“长三角一体化发展”战略，加强与上海、苏南等先进地区的合作，借鉴先进经验和做法，承接高质量项目，推动通州产业升级，提升区域影响力。

##### （五）共享体现高质量发展

必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，使人民群众在共建共享发展中有更多获得感。一要打好脱贫攻坚战。紧盯全面建成小康社会目标任务不放松，细化分解脱贫攻坚任务，实施精准扶贫，确保 2020 年全区 100%真脱贫、脱真贫。二要发展民生事业。完善义务教育，力争义务教育优质均衡发展，达到省验收标准。大力发展学前教育，特别是加大农村地区的教育，不断提高师资力量，提高高中教育水平，努力办好特殊教育。推进“大众创业、万众创新”，不断提高公共就业创业服务能力，完善就业创业服务体系。加强卫生预防、保健体系建设，充实农村基础医疗人员力量，完善村镇区三级诊疗机制，做好公共卫生安全。三要健全保障体系。继续推进全区职工基本养老保险、城乡基本医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险全覆盖，不断提高城乡最低生活保障水平，确保人人享受高质量发展成果，不断提高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 推进城乡融合发展

严 勇 赵亦冒

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大战略部署,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。为此,我们课题组先后到全区 15 个镇(区、园、街道),听取情况介绍、召开支部书记座谈会,每个镇(区、园、街道)下沉一个村实地走访,与党员、群众代表座谈;召开区级相关部门负责同志座谈会,全面了解通州实施乡村振兴战略的现状、存在问题,并提出相应对策建议。

## 一、通州开展乡村振兴工作的成效

近年来,通州坚持农业农村优先发展理念,将农业发展、农村繁荣、农民增收通盘谋划、同步推进。

(一)以项目农业建设为重点,构建产业兴旺通州模式。近年来,通州坚持项目引领理念,相继涌现了景瑞农业、嘉安食品等一批农业龙头企业;建设了天成食品、本乡本土农业等现代农业项目;巩固了优质粮油、设施园艺、特色水产、休闲观光等优势产业;形成了“龙头企业+合作社+基地(家庭农场)+农户”的产业化经营模式;提升了景瑞蔬菜、奇园葡萄等高端品牌的市场影响力;发展了以职业农民为主体的农产品电子商务模式;强化了农产品市场对上海的供应能力;东部生态涵养区有序推进,鲜花小镇初具雏形。初步形成了以规模农业为基础、设施农业为支撑、品牌农业为示范、观光农业为亮点的农业产业联动发展的通州模式。

(二)以体制机制创新为动力,打造强村富民新引擎。坚持强村富民理念,创新村集体经济发展模式,形成了“以资源利用和资产租赁为主,以资金运营、合作发展和服务创收为辅”的“两主三辅”集体经济发展模式;推进农村一二三产融合发展,大力发展农产品加工和休闲农业;深化农村土地改革,开展农

村土地确权登记颁证,为土地“三权”分置奠定了基础;建立农村产权交易市场,实现了省、市、区、镇四级联网,促进资源合理配置;创新金融支农政策,扩大农业发展贷款抵押物范围,拓展农业保险参险品种,提高经营主体的抗风险能力,完善农业保障机制;扎实推进精准扶贫,区、镇、村三级干部以“一帮一”或“多帮一”的方式与贫困户结对帮扶,切实解决贫困户生活、就业、医疗等实际困难。

(三)以绿色可持续发展为导向,打造美丽宜居新家园。树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念,全面推进“263”专项整治行动和河长制,推动全域环境整治,全区建成 7 个省级美丽乡村示范村,提升全域农村人居环境;大力实施城乡绿化工程,努力构建城区、镇区、村居多层次的绿化体系,打造点、线、面相结合的“绿色景观”,彰显绿化造林景观效益;扎实推进高标准农田建设和农业机械化配套设施建设,全区建成高标准农田 75.31 万亩,农业综合机械化水平 83%,为农业现代化夯实了基础。

(四)以文明城市创建为载体,构建乡村治理新格局。持续开展文明创建和“我推荐我评议身边好人”等活动,涌现出南通四建和先锋街道花园村等一批国家、省、市级文明单位,朱达、陆立华等一批中国好人和江苏好人;全力推进道德讲堂、理论讲堂、社科讲坛有机融合;扎实推进志愿服务制度化,积极构建志愿服务的组织结构,目前全区各类志愿者超过 14 万人,各级志愿者组织 438 个,专业队伍 18 支;切实加强未成年人思想道德建设,“童声基地”荣获第四届“全国未成年人思想道德建设工作先进单位”;广泛开展核心价值观宣传教育,弘扬尊老敬老、移风易俗新风尚。

## 二、通州实施乡村振兴战略面临的突出问题

实施乡村振兴战略,是解决新时代我国社会主要矛盾的重要举措。当前通州城乡发展不平衡、农村发展不充分已成为制约农业农村现代化发展的短板。通过调研梳理,目前通州实施乡村振兴战略面临的突出问题有以下几个方面:

(一)规划缺乏系统性,执行不够严谨。随着乡村行政区划的多轮调整,全区乡村规划未能及时完善,导致行政村、自然村规划衔接不上,农村居住分散,农民建房无法定规划依据,仅凭少数部门、少数干部掌握审定,建房随意性较大。城乡规划割裂。规划修编注重城市规划的统筹协调、可行性研究、专家论证,忽视了乡村规划的系统性研究,且负责乡村规划设计单位大多是城市规划设计单位,对农村实际情况掌握不多、研究不深,规划存在笼统性、盲目性和随意性,缺乏科学引领。加之近年来通州大交通建设的开展和城市化进程的加快,打破了原有的规划布局,乡村规划中的土地利用规划、城乡建设规划、农业发展规划、经济社会总体规划等涉及乡村的多种规划编制,均由部门条线自成体系,缺乏总体上的系统思维,导致乡村规划“分立”甚至“冲突”,给高标准农田建设、土地整理、农村基础设施改善等工作带来了很大难度。

(二)农业产业组织化程度不高,发展后劲不足。农业要强,必须发展现代高效生态农业。近年来,通州加大了土地流转和农民专业合作社建设,实践中注重了大规模大投入,追求高产出模式,导致地越种越薄、肥越施越多、成本越来越高的困局,使得土地资源和生态环境不堪重负,农产品竞争力较低。新型农业主体管理体制跟不上。调研中发现大规模承包设施农业的经营主体许多自身不经营,大都发包给若干个经营户承包,由于经营主体大多是外省市人,在当地居无定所,村里对其信息掌握不全,以致出现经营户因拖欠农户土地租金而走人的事件时有发生,给村里造成了很大压力。农民合作社良莠不齐。全区农民合作社大多是家庭化、单一化,缺乏统筹化和组织化。目前全区在工商登记的农民合作社有 1014 家,进入农民合作社名录库的仅有 76 家。农业人口“老龄化”程度持续加深。全区农村人均耕地相对较多的地方,大部分青壮年外出打工,导致从事农业生产者均是老弱妇孺,少数地区偶有抛荒现象。

(三)乡村人居环境隐患多,长效监管机制尚未到位。随着农民收入结构的变化,通州农民的生活

水平得到很大提升,95%以上的农户住进了楼房,但农村环境还不理想,仍存在“屋内现代化、屋外脏乱差”,“垃圾靠风吹,污水靠蒸发”等现象,主要表现在:农民的环保意识和垃圾分类意识有待加强,农村垃圾分类处理难度大;基础设施不配套,缺少建筑垃圾堆放点和生产性垃圾处理渠道;城市周边及工业发达地区,城市建筑垃圾、工业垃圾向农村转移倾倒事件时有发生;农村环境“五位一体”长效监管机制不到位,主要河道实行了“河长制”,但小河小塘污染严重,直接影响河道水质;被撤并乡镇原集镇环境质量较差,公共厕所较少,存在生活污水直排、违章搭建、违章经营等现象。

(四)乡村文化活动匮乏,文明道德素养仍需提高。随着农民对文化服务要求的提高,全区普遍存在文化基础设施投入不足问题逐步显露,农村文化、休闲娱乐场所及设施难以满足农民需求。农闲时节,农民除了打打零工,大多时间就是在家里看看电视或者打牌赌博,少数地方农村赌博现象呈现职业化、赌资大、方式多样等特点,少数家庭因此妻离子散。农村封建迷信现象难改变,婚丧喜庆大操大办严重,厚葬薄养现象仍然突出。人情攀比严重挑战敦厚淳朴的乡风民风。职业道德有待加强,有偿家教、违规办学时有发生,医疗水平落后、小病大医等加重了农民负担,群众反映强烈。

(五)乡村治理能力不足,基础功能必须加强。集体经济“造血”功能不全。2017 年全区 217 个村实现集体收入 2.13 亿元,村均 98 万元。从收入来源上看,即时性收入占比较大,长期稳定性收入占比相对较小。2017 年底,全区村级有 3.1 亿元银行存款,沉淀资金占比较大。部分村发展思路不清,对自身区位、资源和特色优势认识不足、挖掘不够。基层台账资料“泛滥”。村里每年要完成各类固定台账近 20 项,涉及多个条线,导致村级公共费用支出较大,影响了基层干部正常的服务工作,助长了形式主义不良倾向。农村人才匮乏。村“两委”班子缺少新鲜血液,出现人难选、事难做、心难留的“三难”倾向。通州自 2008 年开始连续招录了 8 批大学生村官共 426 名,目前在岗仅 132 人。农业专业人才稀缺。农村经营管理、农业技术人才很少,职业农民、创业人才和村干部后备人才严重不足,村干部中熟悉“三农”工作的仅占 40%。农村外来人口居住分散,管控缺位现象时有发生。

(六)城乡一体化程度不高,农村公共服务水平

偏低。城乡一体化是实施乡村振兴战略的关键所在。随着通州城市化水平的进一步提升,城市功能得到了有效发挥,而农村基本公共服务水平与城市差距逐步加大,主要表现在:城区学校人满为患,农村学校生源不足;城区医院人满为患,农村医院设施设备老化,乡村医生尤其是全科医生严重不足,村级从业者呈老龄化趋势,导致农村卫生室资源浪费,存在医疗隐患;对照“四好农村路”的标准,全区现有的等级乡村主干道标准低、路况差,直接影响了农村经济社会的发展。

(七)乡村振兴认识模糊,全民参与意识亟待加强。实施乡村振兴战略,主体在乡村。调研发现,基层对实施乡村振兴战略认识不到位,存在“等”的意识、“看”的态度、“怕”的思维。有的部门同志用常规工作套乡村振兴,没有从根本上领会乡村振兴战略的要义,思路举措不实。基层的积极性、主动性、创造性不强,没有结合自身村情民意谋划思考,调研中有相当一部分基层党支部书记认识模糊,内生动力不足。

### 三、实施乡村振兴战略,推进城乡融合发展的建议

实施乡村振兴战略,是解决“三农”问题的重大举措,坚持城乡融合发展是实施乡村振兴战略的根本途径,为此从九个方面提出如下建议:

(一)明确目标任务,细化目标导向体系。实施乡村振兴战略是一项长期的历史性任务,既包含“抓重点、补短板、强弱项”,实现“产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”,又涵盖“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设”的各个方面。按照党的十九大要求,应将实施乡村振兴战略目标任务与决胜全面建成小康社会、分两个阶段实现第二个百年奋斗目标战略融合,制订全区实施工作目标,细化工作任务,形成“短中长”目标体系,组织循序推进。

(二)坚持规划引领,推进城乡规划融合。城与乡,是人类生产生活的两大空间载体,城乡关系是人类经济社会发展中极其重要的一对关系,城乡融合发展的前提是以规划融合为引领。坚持系统思维,有序推进。适应农业农村发展形势需要,准确把握乡村振兴战略要求,统筹生产、生活、生态,综合考虑地理、民俗、经济水平和农村期盼。坚持因地制宜,强化落实。通州人多地少,土地后备资源不足,资源环境压力大,历史条件限制,在规划融合上,要坚持

因地制宜、因村施策,进一步优化镇村布局规划,让农民记得住乡愁。坚持多规合一,形成体系。将农村土地利用总体规划与城乡总体规划、镇村布局规划、村庄建设规划、乡村建设规划、农业发展规划、生态环境规划等有机结合,实现规划一张图、建设一盘棋、管理一张网,防止规划与落实两张皮的被动局面。

(三)强化产业升级,推进农村一二三产业融合。乡村振兴核心是产业振兴。要坚持“宜农则农、宜工则工、宜商则商、宜游则游”的原则,发挥优势、形成特色、有序推进。在农业内部要强化产业升级。优化产业体系。推动农业绿色化、优质化、特色化、品牌化发展。全面推进“一村一品一店”建设行动,大力发展高效生态农业,形成优质粮油、高效园艺、现代渔业、种养结合、休闲观光、加工出口六大优势产业。探索具有通州特色的现代农业体系,大力发展休闲农业、创意农业、农村电商、农创客等新产业新业态,通过农业“接二连三”实现产业融合,促进农业产业升级。优化生产体系。把高标准农田建设作为乡村振兴的基础工程,拓宽投入渠道,加大投入力度,提高建设质量。突出高标准农田、适度规模经营、社会化服务联盟“三个全覆盖”试点镇建设,鼓励和支持村级组织、涉农企业、合作社、家庭农场为现代农业提供全程化、系列化、规模化服务,打造新型农业发展的先行区。积极推进粮食生产全程机械化,整体推进示范区建设。坚持绿色兴农、质量兴农、品牌兴农,推行农业标准化生产。加强农产品质量安全监管,确保“舌尖上的安全”。优化经营体系。加大各类新型农业经营主体培育力度,促进多种形式的适度规模经营和一二三产业融合发展。大力培育带动性强的农业龙头企业、家庭农场、种植大户。大力推进合作社规范化建设。积极发展民宿、劳务等新型合作,培育与壮大新型服务主体,实施社会化服务联盟建设行动,鼓励有条件的村积极探索,牵头建立农民合作社综合社等社会化服务联盟,壮大村集体经济。

(四)改善人居环境,注重提升乡村风貌。乡村振兴,生态宜居是关键。以农村生活垃圾分类、生活污水治理和村容村貌提升为重点,深入推进美丽宜居村庄建设,持续改善提升乡村人居环境。深入推进农村生活垃圾治理,开展全域垃圾分类、收运、处置的试点示范,逐步形成系统的分类收运处置方式,全面建立完善户投放、组保洁、村收集、镇清运、区处理的收集处理体系。推进村庄生活污水治理,加快

村庄生活污水处理设施建设。实施农村厕所革命,推进农村无害化户厕建设和整改提升工程,大力度推进集镇公厕等基础设施建设。推进集镇管理和农村环境“五位一体”长效管理工作,建立行之有效的考评体系。

(五)推进富民工程,构建农民增收长效机制。乡村振兴,生活富裕是根本。深入实施新生代农民工职业技能提升行动,开展新生代农民工职业技能培训,积极引导农村劳动力转移就业,提高就近就地转移就业占比。完善最低工资增长和工资集体协商机制,适时适度提高最低工资标准,适度提高失地农民生活水平。

(六)加大投入力度,推进城乡公共服务融合。推进城乡融合发展,关键在基础设施配套化和公共服务均等化。加大被撤并乡镇原集镇所在地基础设施建设投入,提升集镇服务功能。优化城乡道路互联互通,按照“建、管、运”同步发力的要求,将“四好农村路”建设和公交运行网点布局,延伸到乡村主要干道,延伸到农民集聚居住的村庄。在推进文化广场建设的基础上,借鉴外地成功做法,实施“农村文化礼堂”建设,注重非物质文化遗产的保护和传承,形成乡村文化综合体,让农民集学习、休闲、娱乐、健身于一体。提升公共服务水平。优化教育资源配置,合理布局农村学前教育和义务教育学校,完善优秀教师到乡村任教的流转机制。强化镇级卫生机构的功能,配优医疗装备,配强医疗骨干,配足乡村医生队伍。探索乡镇敬老院运行机制,使之成为农村居家养老的综合服务场所。

(七)强化乡村治理,打造融合发展新动能。乡村振兴,治理有效是基础,乡村是主体。强化镇级功能发挥,做强镇级经济,使之成为乡村振兴的助推器。强化村级“造血”功能,坚持因地制宜、一村一策,大力发展村级特色经济。通过资源开发、资产经营、合作共享、入股分红、飞地抱团、盘活存量资产、资源、资金等模式,拓宽村级集体经济发展途径。强化政治建设,加强农村基层党组织建设,扶强配优村级党组织书记,鼓励引导更多的返乡大学生、优秀退伍军人、回乡创业能人进入村两委班子。打通从优秀村党组织书记进入镇级领导班子渠道,培养造就一支肯吃苦、愿奉献、善经营,懂农业、爱农村、爱农民的“三农”干部队伍。加大职业农民的培训,注重质的提升,让有限的资源用在刀刃上。建立有效的村级干部管理“三项制度”,让实干得实惠、创新受包

容、无绩则让位形成常态。规范台帐监管,取消务虚台帐,让实事变为实干,切实减轻村干部负担。加强外来人口对当地乡村的认同感和归属感,持续增强乡村社会的向心力和凝聚力。

(八)完善体制机制,建立城乡融合制度体系。实现乡村振兴,离不开有效的体制机制保障。区委、区政府要组建实施乡村振兴战略领导小组,主要领导任组长,抽调一批懂农业、爱农村、爱农民的干部组成若干个工作组,专门研究上级精神,组织、协调、推进本地乡村振兴战略的实施。要更好地发挥政府推动、政策导向作用,促进城乡要素流动、平等交易,加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣等体制机制。要以处理好农民与土地关系为主线,推进体制机制创新,让农村的资源要素活起来,在保持农村基本经营制度的基础上,完善农村承包地合理配置;在依法保护集体土地所有权和农户承包权前提下,平等保护经营权,使承包地“三权分置”制度作用有效发挥。要在土地利用总体规划前提下,通过调优村庄用地布局,有效利用农村零星分散的存量建设用地,通过挂钩整理和占补平衡等措施,预留一定比例指标用于农业设施和单独选址的休闲旅游项目的设施建设。要完善农村“自治、法治、德治”体系制度建设,使自治有规范,法治有规定,德治有规矩。完善生态文明长效管护机制建设,使生态环境质量持续改善。设立青年农民创业创新基金,鼓励大中专毕业生返乡创业,开发新产业新业态新模式。

(九)提升文明素养,营造全民参与氛围。实现乡村振兴,全民参与是前提。要大力营造氛围,让新时代好政策做到家喻户晓、人人参与,充分发挥人民群众的主观能动性、创造性、积极性。坚持把农村精神文明建设摆在重要位置。积极开展“好家风、好家训”、文明乡村、星级文明户评选创建和精神的传播等活动,弘扬积极向上的社会新风;通过通州好人、五好邻里、最美家庭、尊老敬老模范等评选活动,弘扬真善美的家庭新风;通过非法庙宇清理、扫黄禁赌、移风易俗、社会诚信体系建设,弘扬遵纪守法的文明新风。从而推进农村全面进步,农业全面发展,人民安居乐业。

(作者单位:严勇,通州区政协城乡法制委;  
赵亦冒,通州区委农村工作办公室)



# 乡村振兴背景下通州乡村治理的困境与出路

张洁云

党的十九大报告提出了“实施乡村振兴战略”的重大决策部署,指出“要加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。”近年来,南通市自下而上、齐抓共管的探索创新基层社会治理,新举措、新模式、新样板不断涌现,“社区邻里自理街坊共治”“寄递行业安全监管南通模式”“三所共建”及“四位一体”基层治理等经验在全国、全省推广。通州在乡村治理方面也进行了一些有益的尝试,如五接镇的“三会治村”模式等,但仍面临一些困境,需要不断攻坚克难、创新治理,逐步实现乡村治理现代化。

## 一、通州乡村治理面临的主要困境

(一)党建的龙头和基础作用不强。通州乡村基层党建在新形势得到了有效加强,但党建的龙头和基础作用还不强。主要表现在:一些基层党组织管党治党要求不严、党组织的战斗堡垒作用发挥不够;部分党员干部表率作用发挥不明显、部分党员党性观念和身份意识不强;流动党员疏于管理;引领乡村经济持续健康发展、组织农民进行规模化和产业化经营的能力不强等。

(二)乡村治理资源供应不足。通州乡村社会治理所需要的资源相对仍比较欠缺,乡村基础设施、信息化建设与发达地区相比还滞后。由于乡村集体经济发展不充分,通州乡村基层组织经济基础还比较薄弱且发展不平衡,在收入上对政府的依附性比较强。一部分村(居)收入的主要来源是公共基础设施使用费和土地租赁管理费。随着土地逐渐被征用、新型农业经营主体培育不快而致使村(居)集体收入减少,有的村(居)近几年出现收入下降情况。

(三)乡村治理理念滞后。乡村管理理念仍然存在并发挥作用。部分乡村基层干部尤其是一部分老

同志“人治”“管治”思维、传统的模式、既成的方式没有根本改变,维稳方式过于依赖僵化的行政干预,部分乡村仍然是由乡镇政府和村(居)委会作为主要的治理主体。据调查,通州很多村虽然已改成了村、居合一的社区建制,也承担了社区服务职能,但仍存在沿袭传统的农村社区的管理模式,与村、居合一的社区治理和服务的要求尚有一定距离。

(四)乡村治理体系不健全。随着社会经济发展,通州乡村出现了种养专业户、专业合作社、股份制企业、生态旅游业,新经济组织、新社会组织也不断涌现,形成了党组织、政府、自治组织、社会组织与公民等在内的多元治理主体。但由于受传统小农经济、青壮年进城务工、基层干部与群众沟通不畅和交流不充分等因素影响,总体上社会组织和社区居民参与乡村治理的程度低。如何调动乡村各类治理主体参与治理积极性成为亟需解决的问题。

(五)乡村公共服务水平不高。随着农民集中居住后农民转为居民面临许多现实问题,如养老、医疗、户籍、教育、就业等。但是由于老旧社区和农村部分村社区公共服务硬件与软件建设滞后、治理主体对村(居)民政策宣传力度不够、服务方式单一陈旧、互联网技术运用不广,造成公共服务便民性不够、吸引力不强,难以满足群众多方面需求。

(六)乡村治理的人才不足。目前,通州乡村社会治理中存在突出的问题就是乡村人口的流失和流动。人口流失、流动一方面造成乡村的大部分人口是老年人、妇女和儿童,也导致乡村社会治理人才不足。加上一些乡村环境艰苦、待遇一般,有的为了进入体制内考乡镇公务员或事业单位,有的村(居)岗位甚至招不到合适人员,有经验、有能力的管理人才特别是优秀的主要负责人缺乏。

### 二、健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系

(一) 夯实基层党建,提升治理组织能力。进一步加强基层党组织建设,充分发挥领导核心作用,是实现有效乡村治理的关键。首先,要以提升组织力为重点,突出政治功能。要把旗帜鲜明讲政治作为根本要求,尊崇党章、党规,思想上政治上行动上始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,确保乡村治理正确方向。发挥好基层党组织的引领作用,把党的政治优势、组织优势和密切联系群众的优势,转变成乡村治理的制度优势。其次,坚定理想信念,筑牢基层党组织的精神根基。要教育引导全体党员不忘初心、牢记使命、永远奋斗,严格农村党员特别是流动党员的管理,使党员在严格有效管理中找到党员身份、增强党员意识、发挥模范带头作用。再次,推进农村富民党建,创新基层组织设置和活动方式。依据新时代村(居)党员创业、文化、地域等实际情况,在产业链、合作社等新兴农业领域实现党组织有效覆盖,让党的基层组织在引领乡村振兴、做大集体经济、做强合作组织、做实富民增收、做牢脱贫攻坚上发挥领导核心作用。要通过“党建+”等多种方式,引导、激励群众参与基层治理的热情,把党的政策主张转化为群众的自觉行动。最后,抓好“带头人”队伍建设,配强第一书记。要大力推进村级组织“一专三化”建设,“一专”即推行村(居)党支部书记专职化,本村(居)人才才能达到要求的,把他职业化;没有达到要求的,加大从机关、事业单位和国有企业中选派担任村(居)党组织书记的力度,履行好“一轴四轮”职责。“三化”即村两委班子年轻化、知识化、技能化,提高村(居)干部的待遇水平,逐步实现与外出务工平均收入基本相当,吸引优秀人才进入村(居)干部队伍。

(二) 科学规范治权,构建协同治理格局。科学规范治权,实现多元主体协同治理,是实现乡村有效治理的着力点。首先,要健全以村(居)党组织为核心,村(居)委员会、村(居)务监督委员会、集体经济组织、社会组织广泛参与的“一核多元”村级治理架构。健全村(居)务联席会议制度,由村(居)党组织书记召集有关组织负责人研究和商议本村(居)日常工作。完善和落实村(居)党组织定期听取村(居)民委员会工作报告制度,健全以党建带动村级各类组织建设的协同治理机制。其次,乡镇级政府要按责任政府、服务型政府和有限型政府的要求,清理规范村(居)民自治组织过多承担的政府延伸职能,明晰

权利和责任边界,制定严格的村级事务统一归口管理、审核准入制度,推进村(居)民自治组织工作重点转向公共服务、公共管理和公共安全。再次,村(居)委会要调动各个乡村民间社会组织参与社会治理的积极性,健全村(居)民自治章程或村规民约,探索推行民选、民议、民建、民管的“四民”农村项目建设新模式。划小自治单元,在村民小组或小区成立村(居)民理事会开展小组村(居)民自治,广泛组建群众性自治组织,如村(居)民议事会、业主委员会、道德评议会、禁赌禁毒会等,让村(居)民更好地实现自我管理和自我服务。最后,在城乡结合部等“人口倒挂”较重的地方,完善非户籍人口对常住社区管理的参与机制,引导非户籍人口有序参与村居共治。

(三) 着力重心下移,实现资源合理配置。基层政府主动下沉,衔接乡村治理事务,是实现乡村有效治理的必要条件。首先,基层政府应主动下沉到基层,引导支持农村集体经济组织立足自身资产、资源、区位和其它条件,积极探索区位特色型经济、资产租赁型经济、服务创收型经济等多种模式,壮大集体经济;引导村(居)民通过升级农业产业结构来提高农业产品的综合效益和核心竞争力,加强培育合作社、龙头企业、新型职业农民等乡村经营主体;提升招商引资的支持力度,吸引更多的市民下乡、能人回乡、企业兴乡,促进农村一二三产业融合发展。其次,乡村治理要发挥好村(居)民委员会自我管理、自我教育、自我服务的基础性作用,不断提高自身自治能力,实现基层政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动;发挥好社会组织服务社会、规范行为、表达诉求的协同作用,支持社会组织开展纠纷调解、健康养老、教育培训、公益慈善等活动,增强农村群众的获得感、安全感和幸福感。再次,进一步深化农村土地改革,推广资源变资产、资金变股金、农民变股东的“三变”改革模式,用好用活产业扶持基金,促进集体经济良性运转、集体资产保值增值,保障村(居)民的合法权益,增加广大村(居)民的实际收益。最后,要加强农村集体“三资”管理,加强农村集体资产监督管理平台建设,加强农村集体资产和国家强农惠农资金管理,推动农村集体资产财务管理规范化、信息化、透明化。

(四) 坚持共享理念,优化民生服务供给。建立完善的供给决策机制,提升村(居)民生服务的质量和水平,是乡村有效治理的重要落脚点。首先,乡村基层政府应加大对农村公共服务基础设施的投入力

度,通过加强信贷支持和减免审批费用的方式,增加乡村教育、卫生、社会治安、五保户等基础性公共产品的供给。同时,政府应建立健全集体用地有偿使用制度,将获得的资金用于农村基础设施建设,充分挖掘农村集体用地潜力。此外,政府还应多渠道吸引社会资金,通过个人捐赠、投资和参股的方式争取基础设施建设的资金。其次,乡村基层政府应强化公共服务职能,适当加大对乡村社会治理财政支持力度,推动乡村治理智能化,完善村级公开服务综合信息平台,提高村(居)民取保、就医的便捷性。加快发展公益性和经营性的乡村养老、康乐服务,加大农村社区文化体育设施和场地建设力度,鼓励开展社区性的群众文化娱乐活动,让农民享受像城市社区居民一样周到便捷的服务,推动乡村服务体系与满足群众多元需求精准对接,提高乡村群众的幸福指数。再次,完善乡村社会治安防控体系,加强对村(居)路主要地段安装治安监控视频,开展平安乡镇、平安村(居)创建等活动,提升隐患防控能力。最后,把握新时代乡村振兴发展机遇,大力发展现代生态农业、智能养老、休闲旅游,把现代信息技术、特色农业、服务业、江海文化融合一体,助推农业农村现代化,科学推进乡村治理现代化。

(五)强化法治意识,推进法治治理进程。法治是加强和创新乡村治理、维护农村和谐稳定的根本之举。一要扎扎实实开展法律进乡村宣传教育,加大《村民委员会组织法》《农村土地承包法》《农业法》《土地管理法》等涉农法律法规学习宣传和贯彻执行,让村(居)民法治观念入脑入心,提高农民群众学法用法、知法守法、依法办事的法治意识。二要推进农村土地“三权分置”改革,加强对农民的法律援助和司法救助。对于因土地流转或土地征用引发的利益问题,村(居)委会应当给村(居)民配备相关的律师,给予村(居)民法律援助,维护正当合法权益,树立法律权威。三要深入开展扫黑除恶专项斗争,依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等违法犯罪活动,严厉打击农村黑恶势力、宗族恶势力,保护村(居)居民人身权、财产权、人格权。四要围绕人、组织、物、网等社会治理基本要素,整合区域管理,建立集维稳、综治、信访、法治、民生为一体的网格化服务管理模式,健全预防和化解乡村社会矛盾机制,把维稳、维权、解困有机结合起来,推动治理模式从事后应对向源头防范转型。五要建立健全乡村基层权力规范化运行体系,将基层权力分门别类登记造册,在“四议两

公开”的基础上,推出村级组织“小微权力清单”,构建乡村治理监督制约新机制。要严肃查处侵害农民利益的“微腐败”,优化乡村政治生态,营造风清气正良好风气,重塑水乳交融的干群关系。

(六)实施德治引领,凝聚基层治理合力。德治在乡村治理中的起基础性作用。一要加大社会主义核心价值观的宣传教育,激励村(居)民群众向上向善、孝老爱亲,忠于祖国、忠于人民。要充分汲取传统村规民约中蕴藏的乡村治理智慧,开展德孝主题活动,持续开展“道德模范”“最美家庭”等评选活动,用身边榜样感人化人,让村(居)民从日常点滴中增强集体意识、法治精神和民主氛围。要推进红色文化教育传承,挖掘通州文化资源,让江海文化成为乡村治理的鲜活资源,充分发挥其在凝聚人心、教化群众、淳化民风中的重要作用。二要持续开展移风易俗行动,充分发挥“村(居)民议事会”“红白理事会”等农村社会组织的作用,引导群众抵制婚丧嫁娶大操大办、人情债等陈规陋习,引领乡村文明新风。三要加强传统国学中“仁义礼智信”的教育,并与市场经济所需的规则意识、契约精神、合作精神等教育结合起来,增强政社沟通互信。持续开展村(居)为主体的农村社区绿化美化净化行动,开展“写村史、建村标、立家风、讲家训”等多种活动,推进乡村传统文化、家风文化、社风文化、民风文化百花齐放。四要加强对村(居)的现代化教育,特别是市场经济知识与信息技术教育,让村(居)民熟悉与市场、与国家、与国际同步发展的信息,拓宽视野,提升接轨能力,克服“小富即安、仇富妒邻、亲族宗派、人情胜法、法律意识淡薄”等封建小农意识。特别是通过现代化教育,培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的三农工作队伍,让千千万万懂农业、爱农村的职业农民成为振兴乡村的主力军。

(作者单位:通州区委党校)

# 通州失业保险援企稳岗实施策略浅析

袁卫华

党的十九大报告强调,“坚持在发展中保障和改善民生”,指出“就业是最大的民生。要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业”。就业是民生之本,也是经济发展的重中之重。失业保险基金应深入落实援企稳岗政策,把稳就业放在更加突出位置,在推动供给侧结构性改革、加快经济转型升级中作出积极贡献。本文在深入分析通州失业保险援企稳岗工作现状的基础上,提出相应的实施策略。

## 一、推进失业保险援企稳岗的重要意义

推进失业保险援企稳岗,是经济新常态下助力企业脱困发展、稳定就业岗位的一项重要举措。通过对企业提供“真金白银”的支持,能有效促进职工就业稳定,构建和谐劳动关系,推动企业健康发展。

### (一)有助于加快经济转型升级

改革开放40年来,我国经济社会发展取得举世瞩目的辉煌成就,经济总量跃居世界第二。但随着国内外发展环境的深刻变化,我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,迫切需要改善供给侧环境,加快经济转型升级,增强经济长期稳定发展的新动力。身处改革发展的重要节点、转型升级的关键时期,扎实推进失业保险援企稳岗政策,能够有效激发并加强企业发展壮大的积极性,充分发挥企业创新创优的主体作用,不断提升企业竞争力,推动实现创新、协调、绿色、开放和共享发展。

### (二)有助于减少失业稳定就业

当前,中国经济正处于转变经济发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,企业作为经济主体,转型升级压力加大,可能发生职工转岗安置、下岗失业现象。虽然通州目前就业形势总体稳定,但随着经济转型升级和劳动力市场供求关系的变化,

就业的结构性矛盾越来越凸显,主要表现在部分劳动者的技能素质不能满足技术升级、结构调整的需要。对于正常纳税、按时参保缴费、承担社会责任的企业,政府有义务和责任去分担企业暂时遇到的困难和风险,帮助他们渡过难关。实施失业保险援企稳岗政策,是聚焦当前及今后一个时期就业中结构性矛盾突出等问题所采取的应对措施,有利于就业目标任务的顺利完成和就业局势的持续稳定。

### (三)有助于完善失业保险制度

随着我国劳动力供求关系发生新的深刻变化,就业总量压力特别是青年就业压力持续存在,群众对公平就业、高质量就业诉求日益增加,就业工作仍然面临任务繁重、形势严峻的局面。党的十九大指出,保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题。推进失业保险援企稳岗,对不裁员或少裁员的企业,按照其缴纳失业保险费的一定比例给予稳岗补贴,可以充分调动广大企业、职工参加失业保险的积极性,扩大失业保险参保面,让更多的劳动者受益处、得实惠。同时,通过服务企业发展,从根本上增强失业保险促进就业的政策属性,在推动更高质量更充分就业过程中实现政策效益倍增。

## 二、通州失业保险援企稳岗的现状分析

增强失业保险预防失业、促进就业的功能,是失业保险制度改革和完善的重点内容和基本方向。失业保险援企稳岗政策从保障基本生活向支持企业发展壮大、受益人群从领取失业保险金向参保职工拓展,是通州失业保险服务高质量发展的基本思路。

### (一)基本做法

突出稳岗政策导向,加强对依法参保缴费且不裁员或少裁员企业的政策扶持力度,有力支持企业稳定职工队伍。在实施中,通州切实加强组织领导,

研究制定稳岗补贴政策的经办程序,建立完善有效的工作运行机制。坚持公平公正、应享尽享原则,对享受政策企业进行动态管理和跟踪服务,做到与失业保险统计、基金预决算等数据信息进行定期比对,切实保障稳岗补贴政策的落地落实。

针对失业保险援企稳岗工作政策性强、涉及面广的特点,通州切实提升经办人员经办能力,明确工作要求,提高工作效率,将失业保险援企稳岗好事做好,使失业保险政策深入人心,营造出良好社会氛围。一是注重机制建设,加强内部管理,实现工作人员接待、咨询、办理“一站式”“一条龙”服务。二是注重素质提升,对业务进行层层梳理,通过优化流程、强化服务,减少群众多跑腿,大力推进“最多跑一次”改革。三是注重业务培训,精心组织开展对区级部门、镇(区、园、街道)经办人员进行政策讲解和业务培训,使大家充分认识做好稳岗补贴发放对服务经济发展、稳定员工队伍、提高劳动生产率等方面的积极意义,熟练掌握援企稳岗政策和具体申报流程,准确快捷地指导企业申报稳岗补贴,使符合稳岗补贴条件的企业应享尽享。

### (二)取得成效

根据国家、省、市有关部署,通州积极落实失业保险援企稳岗政策,对依法参保、采取措施不裁员或裁员率低于全市城镇登记失业率的企业,由失业保险基金给予上年度企业及其职工缴纳失业保险费总额 50% 的稳岗补贴,主要用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等相关支出。截至 2018 年底,通州累计向 539 家(次)企业发放稳岗补贴 1357 万元,惠及职工约 4.2 万人,有效减轻了企业负担,稳定了职工队伍。

通过援企稳岗政策的落实,企业发展增强了活力,得到了企业普遍好评。一是树立了职企双方共渡难关的导向。既发挥了失业保险助力企业发展的作用,又形成企业和职工携手共渡难关的导向性作用。二是增强了企业生存发展的实力。不仅保障职工生活,降低企业成本,还帮助企业提升员工技能、优化队伍结构,从而增加企业转型升级、生存发展的实力。三是促进了劳动关系的和谐稳定。通过及时足额发放稳岗补贴,引导企业以更大力度为职工办好事、办实事,积极营造拴心留人的良好环境。

### (三)存在问题

1. 政策宣传仍需加强。通州充分利用广播、电视、现场咨询等形式,广泛宣传失业保险援企稳岗政

策。积极组织专门工作人员,送政策进乡镇、进园区、进企业。虽然从整个面上看,对各镇(区、园、街道)企业援企稳岗政策宣传已实现全覆盖,但仍有企业对于援企稳岗政策到底是什么了解得还不够透彻。有些企业虽然知道有这项政策,但并不了解具体的政策内容及申报流程。

2. 经办能力有待提升。近年来,随着失业保险参保面的扩大以及新型业务工作的增加,综合服务对象和人均服务量急剧增长,造成服务人员数量与工作人员配备失衡。目前通州失业保险参保企业 5500 多家、参保职工 11.2 万人,15 个镇(区、园、街道),每镇 1 名专门工作人员,除了要办理失业保险稳岗补贴申报业务,还要承担就业、社保、劳动监察等工作,基本处于小马拉大车的状况。加之有些镇虽然加强了信息化建设,但对信息系统熟悉程度不高,致使信息化资源达不到高效利用。

3. 资金使用难以监管。实施失业保险援企稳岗政策,目的是加强对依法参加社会保险并足额缴费且不裁员或少裁员企业的扶持,支持企业稳定职工队伍、实现健康发展。在市场经济中,因企业具有经营自主权,对享受稳岗补贴企业是否把补贴资金用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等相关支出,很难实施全面有效的监管。

### 三、推进失业保险援企稳岗的实施策略

推进失业保险援企稳岗,通州应立足实际、多措并举,努力支持企业脱困,引导职工技能提升,不断提高防失业的能力,从源头上减少失业,推动实现高质量就业。

#### (一)加强宣传,推动政策应知尽知

加大政策宣传力度,对符合稳岗补贴政策条件的企业,及时足额发放稳岗补贴,支持企业尽最大努力挖掘内部潜力,积极稳妥安置职工。要充分利用广播电视、报刊专栏、“两微一端”、现场咨询等多种宣传方式,对失业保险稳岗补贴政策进行多维度宣传,做到“电视有影、报纸有文、电台有声、镇村有窗”。一是新闻媒体宣传全覆盖。推进稳岗补贴政策普及,进一步提高企业、职工和社会各界对政策的知晓率。二是定点宣传、定向推送。在各镇(区、园、街道)业务经办窗口、微信、QQ 群、电子显示屏宣传政策,实现针对企业社保、人事专员的定向政策信息推送。三是深入企业发放宣传资料。全方位、多角度、广覆盖地宣传失业保险援企稳岗政策和经办流程,使稳岗补贴政策宣传对符合条件的企业实现全覆盖。

## (二)优化服务,增强政策可获得感

坚持“简化手续、缩短流程、高效便企”原则,持续优化政策经办服务,实行参保缴费、劳动用工、合同备案等数据“一站式”比对,简化经办流程,提升服务效能。

1.在服务方式上,变被动为主动。面对失业人员,要开通失业保险金待遇审核结果告知服务,及时告知其待遇发放标准、享受期限、到款时间等事宜。面对申报企业,要利用社保系统大数据进行比对,精准锁定符合补贴条件企业,精准测算补贴发放金额,提前通过上门走访、电话、短信等形式告知,提供精准服务,确保企业对补贴政策应享尽知。同时,建立健全反馈机制,开展评估问卷调查,了解经办效果和服务对象感受,不断提高服务水平。

2.在申请流程上,变繁琐为简单。面对群众日益增长的服务需求,要不断优化服务、简化流程,让数据多跑路、让群众少跑腿。在政策实施过程中,应把补贴受理初审部门下放至镇(区、园、街道)人社所,让企业可以就近办理,尽量减少补贴申请材料,做到能在社保系统中查到的信息,一律不需提供证明,由系统自动生成。符合条件的企业只需持指定的资料申报,经镇(园、区、街道)人社所初审,报区里复审、公示、确定后,即可尽快享受补贴政策红利。

3.在政策享受上,坚持公平公正。按照国家、省、市统一部署,根据通州出台的政策精神,所有依法参加失业保险并足额缴纳失业保险费、上年度未裁员或裁员率低于全区城镇登记失业率、财务制度健全、管理运行规范的通州企业,都可以申请稳岗补贴。稳岗补贴必须用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等相关支出,增强企业、职工的政策获得感。

## (三)严格审批,切实维护基金安全

规范失业保险稳岗补贴经办流程,对补贴申请条件严格把关、对经办过程动态监管,加强失业保险基金内控管理,严防违规使用或套取资金现象。

1.主动接受社会监督。要严把初审、复核、公示关口,注重信息的搜集和比对,对不符合政策享受条件的企业不得发放稳岗补贴。严格执行享受稳岗补贴企业公示制度,对拟享受稳岗补贴企业和补贴金额在政府网站进行5个工作日的公示,全面接受社会监督,对公示有异议的企业,认真组织相关调查。如发现存在不符合享受条件的情况,坚决取消企业稳岗补贴资格。

2.完善健全管理制度。按照严格把握、动态监管的原则,健全资金管理制度,重点查找稳岗补贴骗取套取、贪污受贿、利益输送等问题隐患,对于经办中的违规问题,一经发现按规定严肃处理。加强对失业保险稳岗补贴审核发放的管理与监督,规范稳岗补贴经办流程标准化建设,严格执行不相容岗位分离制度,稳岗补贴审核发放、财务支付由不同工作人员进行业务操作,做到各负其责、相互监督,确保稳岗补贴审核发放准确无误。

3.切实加强跟踪问效。通过多种形式指导企业按规定使用资金,推动补贴资金更加扎实有效地支持企业稳定岗位。要结合“走帮服”活动,深入享受补贴企业,了解企业经营、用工情况,帮助企业依法用工、规范用工,指导企业用足用好稳岗补贴,确保将稳岗补贴用于职工生活补助、缴纳社会保险费、转岗培训、技能提升培训等相关支出,充分发挥补贴政策减轻企业负担、稳定职工队伍的积极作用。

## (四)信息保障,提高稳岗政策效应

持续深化“放管服”改革,扎实推进“不见面审批”,不断提升补贴审批时效。积极使用稳岗补贴实名制信息系统,减少手工操作环节,努力实现稳岗补贴申请、审批、公示、发放业务流程的信息化。

1.加强信息系统共享。推动社会保险、就业用工、劳动监察等信息系统的共享,消除数据孤岛,实时校核企业参保缴费和职工变化情况,实现全流程信息化管理。大力依托社保系统,积极运行信息比对等技术手段审核企业参保缴费及人员变化情况,努力实现企业社保缴费人数、缴费金额、裁员率是否符合补贴申报条件由系统自行计算、自行判断,避免人为干扰,规避廉政风险。

2.注重数据整合分析。充分运用大数据思维,深度挖掘数据价值,对企业享受稳岗补贴情况开展多角度分析,深入研究企业行业特点、发展规模、劳动用工等与经济发展之间的关系,为服务通州高质量发展提供准确、鲜活资料,以更好地为企业减负、为经济增活力、为就业添保障,推动通州加快建成具有区域影响力的“产业腹地、创新智谷、城市绿洲、幸福家园”。

(作者单位:通州区劳动就业管理中心)

# 从绿色发展视角谈謇论今

杨 松

党的十九大报告提出推进绿色发展,建设人与自然和谐共生的现代化。绿色发展的基本内涵:一是资源的全面节约和循环利用;二是生态环境的保护;三是经济社会活动的“绿色化”“生态化”。清末状元、实业家、教育家、社会活动家张謇早在百年前的创业实践中,虽然没有明确提出绿色发展的概念,但他的所思所作所为处处体现了绿色发展。今天,我们追寻先贤的足迹,对于推进绿色发展战略仍具有深刻的借鉴意义。

## 一、张謇创业实践中的绿色发展谋略

清末民初,国家危亡,时局动荡,列强欺凌,国力凋敝,正是在这样恶劣艰险的社会大背景下,张謇先生怀揣“实业救国”的远大抱负,以“舍身喂虎”的勇气,辞官回乡,艰苦创业,“当了三十年的开路先锋”,使偏处一隅的南通县成为名扬海外的“全国模范县”。他在创业实践中,无论是兴办企业,还是城市建设,都着眼长远发展、绿色发展进行谋划,展现出与其他商人不一样的远见卓识和高尚品格。

1.注重资源综合利用。张謇先生从创办大生纱厂起步,进而衍生创办了多家产业相关联的企业。纱厂浆纱需要淀粉原料,他于清光绪二十七年(1901),建办大兴机器磨面厂,生产淀粉,同时提炼面筋供应市场;清光绪二十八年(1902)募股建办广生油厂,利用轧花的下脚料棉籽,生产食用油,畅销全国各地;同年,又建办大隆皂厂,利用下脚油脂,生产皂烛;清光绪三十四年(1908),集资兴建大昌纸厂,利用棉短绒造纸。从而形成产业链,资源得到充分利用,既减少了资源浪费和环境污染,又提高了经济效益和社会效益。

2.注重城市布局规划。张謇先生是南通城市规划的设计师,于清光绪二十一年(1895)开始对南通

城市布局进行设计规划建设,创造性地形成了“一城三镇”的战略格局,主城区为商贸中心,唐闸镇为工业区,工厂企业集聚,并以居住、商业、学校、仓储运输等功能相配套;狼山镇为风景区,狼山是我国佛教胜地、八小名山之一,与剑山、军山、马鞍山、黄泥山彼此相依,林木葱茏,面眺滔滔长江,是江海平原上的一颗璀璨明珠;天生港镇为港区,沿江建设轮船码头、仓储运输,成为内联长江上游及苏北各地,外联远洋海运客货运交通枢纽。这样的规划布局,充分体现了人与自然和谐相处、经济与社会协调发展。至今南通人依然生活在他的规划里。张謇先生设计的“一城三镇”城市布局,与英国著名城市规划理论家霍华德 1898 年创立的“田园城市”理论不谋而合,但是张謇比霍华德的规划理论早了 3 年。

3.注重产业协调发展。张謇先生认为,工业和农业是立国之本,是国家富强的两大支柱。清光绪二十三年五月十二日(1899.6.11),他在《请兴农会奏》一文中指出:“臣窃上溯三代,旁考四洲,凡有国家者,立国之本不在兵也,立国之本不在商也,在乎工与农,而农为尤要,盖农不生则工无所作,工不作则商无所鬻,相固之势,理有固然。”因此,他无论在创办实业、经营南通的过程中,还是担任全国农工商总长要职时,都大力倡导和推动工农业经济协调发展。他在创办大生纱厂的同时,以坚忍不拔的毅力、百折不挠的精神,大举进行海涂围垦开发,发展棉花种植和畜牧业。创立了通海垦牧公司、大有晋垦牧公司等 20 多家农垦企业,从今天的启东到盐城沿海围垦滩涂 455 万多亩,不仅为当时纱厂发展提供了大量的棉花原料,而且为当下的沿海开发国家战略的实施创造了条件。清末民初,我国的糖业发展十分落实,针对这一状况,张謇主持制定出台了鼓励发展糖

业的政策措施,一方面鼓励种植甘蔗、甜菜等农产品,一方面鼓励民族制糖工业的发展。

4.注重生态环境建设。张謇先生十分注重南通的生态环境建设。从民国元年(1912)开始,至民国七年(1918),张謇匠心独运,精心构思,沿濠河,设计兴建了东西南北中五座公园,五座公园有四桥五堤相连,假山画舫,楼台亭榭,茶室书斋,岸边树木苍翠,花草丛生,鸟语蝉鸣,河中野鸭戏水,鱼虾成群,美不胜收。他倾情于狼山风景区建设,在狼山北麓重修观音禅院、讲经堂、石碑坊,亲题“灵山胜地”匾额。动员狼山寺庙僧人在五石植树,清光绪二十一年(1895),他提出“今拟五山之上,凡在戴土处,责成狼山七房寺僧,遍植竹柏松杉榆槐桐柏。周山之麓,遍植湖桑,约分两层,可植五万株。”并提出加强培管要求和办法,“听其分佃承管,官为出示保护,禁止牛养畜牧,乡人樵采。”张謇把城市植树绿化当作一件大事来抓。民国三年(1914),他身在异乡,还牵挂着家乡植树,致信给三兄张謇,倡导“南通各校纪念日,开展植树活动,种于五山、学校附近路边空地及未经整理之荒塚。”如今在南通城的濠河边、道路旁、校园里、五山上到处可见古木参天、绿荫倒映、清爽怡人。

## 二、张謇创业实践中的绿色发展谋略之当代借鉴意义

改革开放以来,我国的经济建设步入快车道,持续高速增长。国力大大增强,人民生活水平大大改善,已经由温饱走向全面小康。但是,我们必须居安思危,清醒地看到高速增长背后隐生的危机。过去我们走的是一条粗放型发展的路子,高速增长是用资源高消耗、环境高污染、产出高成本换来的。有些地方只顾眼前利益和政绩,盲目上项目,使生态环境遭到严重破坏,牺牲了人民的健康,牺牲了子孙的生存环境。有人竟然糊涂地认为,这是发展中必须付出的代价。这个代价太惨重啦。这种状况再也不能继续下去了,必须痛下决心扭转这种状况。党中央已经作出重大决策,加快实施绿色发展战略,推出一系列由高速发展转向高质量发展的重大部署和举措,我国的经济社会正处在一个新的转型发展时期。在当下这个时代背景下,我们对先贤张謇走过的创业之路进行探究,更觉得他的伟大,他的思想和实践,对于我们推进绿色发展战略有着重要的借鉴意义。

1.强化规划引领。规划是领,管全局;规划是纲,

牵全身。科学的规划影响长远。科学的规划,造福一方,规划的失策,祸害一方;科学规划,节省大量的财力投入和资源利用,规划的失策,造成的资源浪费不可估量。张謇先生在建设南通的过程中,他心中有一个远大的目标,要把南通建设成经济繁荣、人民安居乐业的“一个新世界雏形”。他重视规划,对南通城市的发展前景精心描绘了一幅蓝图,然后坚定不移地朝着这个目标前进,脚踏实地一件一件事情地去干。是张謇开启了天生港码头的建设,才有了今天长江第一大港——南通港;是张謇的“一城三镇”规划,才有了今天的“中国近代第一城”。同样一个资源,不同的思路,不同的规划,不同的前景。有的地方把城乡的断头河、呆沟塘当作障碍,采取最简单粗暴和急功近利的填埋方法,一填了之,或用来开发房地产赚取眼前一点蝇头小利。这种方法,破坏了城乡生态环境,造成一个城市发展中无法修复的硬伤,是一个城市永久的痛。而有的地方却把它当成自然资源宝藏,制定生态景观建设规划,进行疏浚开挖整治改造,植树绿化,发展生态养殖,建设成永久性景观工程,不仅增添了城乡的灵气,提升了城市品位,成为人们休闲观光的好去处,而且提升了周边地段的商业开发身价,赢得更大的经济效益和社会效益。有的地方由于规划过度渗进了长官意志,缺少科学性、长远性,结果许多建设项目成了“短命鬼”,不知浪费了多少财力。我们应当学习张謇先生的规划理念和实践,立足当地,放眼世界;立足当下,展望未来,按照“生态优先、规划引领”的原则,以打造碧水蓝天、青山绿地、人与自然和谐共生现代化生态园林城市和美丽乡村为目标,对自己脚下这块土地进行科学规划、科学决策,然后一步一个脚印地去付之实施,建成一个项目,就要努力让它成为一个精品,成为一个地方的标志性工程,坚决克服一任领导一个规划随意变更的现象。

2.强化整体转型。实施绿色发展战略,是一项革命性的社会系统工程,不仅企业要转型升级,而且每个家庭生活也需要转型,社会管理更需要转型。企业要从资源初加工、生产低端产品向资源综合利用、深度加工、生产高端产品转型发展。清光绪二十九年(1903)张謇先生在考察日本后,发现日本之所以在对外贸易中占居优势,个中原由是日本重视发展产品的深加工。因此,他认为资源出口,无疑是“割肉肥虎”,只有发展资源深加工产品,才能提高产品的附加值,提高贸易竞争力。张謇先生的创业实践



不仅为南通创造了丰厚的物质财富,而且给我们留下深刻的思想启迪。当代南通企业应该传承和弘扬张謇的创业精神,加快企业的转型升级,重视企业技术创新能力的培养,促使企业由低端向高端发展,只有这样,才能在激烈的市场竞争中立于不败之地。家庭生活中也要由传统落后的生活方式和习惯向现代低碳生活方式和习惯转型,积极参与到节约型、环保型文明社会建设行动中去,如餐桌上的光盘行动、日常生活中的垃圾分类处理以及家电节能使用等等。张謇先生号“啬翁”,他不仅自己在日常生活中十分节俭,而且对家人管教严厉,时常教育家人要养成节俭的好习惯。张謇先生倡导的这种好家风值得我们学习。当下社会管理转型显得尤为迫切,无论城乡建设的硬件设施投入,还是社会治理的软件要求,都要处处体现绿色发展的理念。社会上资源浪费、环境污染、生态破坏现象随处可见,到了司空见惯、麻木不仁的地步,重症必须用猛药治,要从根子上找原因下措施。要深化细化强化社会主义核心价值观教育,弘扬中华民族的优良传统,把社会公德、职业道德、个人美德教育渗透到家庭、课堂、企业以及社会每个角落,使绿色发展理念深入人心,使珍惜资源、保护环境、优化生态成为全社会的自觉行动。要从制度设计抓起,从顶层决策抓起,从源头上采取治理措施,使整个社会步入健康文明进步的轨道。

3. 强化技术创新。要实现资源的综合利用,必须重视技术创新,依靠科技进步力量,使生产经营活动全过程“绿色化”“生态化”。张謇先生在创业过程中,十分重视企业技术进步、科技创新和科技力量的培养。他要把纱厂的下脚料利用起来,变废品为产品,就不断的进行技术创新。技术创新需要人才,他一方面积极引进国外先进技术、装备和管理方式。大批引进国外技术人才,解决生产中技术人才缺乏的难题,一方面投资兴办职业技术教育,培养南通本土技术人才,解决南通发展中的技术人才支撑问题。在推进绿色发展战略过程中,张謇先生的成功经验,仍然具有指导意义。自然资源是十分宝贵的,有的资源是不可再生的。因此,为了人类的永续生存和发展,我们必须百倍珍惜资源。要重视对城乡废弃物、农村秸秆等再生资源集散市场建设和开发利用,依靠技术创新,不断开发衍生产品,变对社会有害物品为对社会有用物品,让各种废物垃圾资源化。要高度重视运用世界最新技术成果,密切关注科技发展最新信息,加快先进科技成果的吸收转化,更加重

视科技人才力量的培养,大力发展职业技术教育,既要培养大批高层次科研人才,形成自主创新能力优势,又要培养众多的能工巧匠,弘扬工匠精神,使我国产业由“中国制造”向“中国智造”转型。

4. 强化激励机制。张謇先生积极主张对新兴产业采取保育之法,一为奖励,二为补助,鼓励其发展。他认为这是“至善之策”,“需费无多,而收效甚大”。产业发展,走绿色发展的路子,亟待各级政府的扶持和社会力量的支持。各级政府应当因地制宜,切实制定绿色发展激励政策,从金融投资、税费减免、价格调控、资源供给等多方面支持绿色发展。对那些走“绿色化”“生态化”发展的企业给予大力度的奖励,保护企业的积极性。要建立相应的统计、考核、评价机制,由注重总量增长考评转向注重高质量发展考评,引导各级党委、政府重视绿色发展,由急功近利短期行为转向谋求永续发展。

5. 强化依法监管。张謇先生认为,“法律作用,以积极言,则有诱掖指导之功;以消极言,则有纠正制裁之力”,振兴实业“当乞灵于法律”。他在主政全国农工商总长期间,制定出台了多部相关法规,对治理经济领域中的乱象发挥了积极作用。改革开放初期,我国许多地方急于谋求高速发展,对项目投资缺少严格把关和科学评估,对一些明显有污染的项目,片面要求环保部门睁一眼闭一眼给予放行,对造成环境污染的企业行为视而不见,偏袒包容失之过宽。对地方党委、政府的决策失误和违法行为,缺少严格的法纪监管和责任追究制度。这种状态再也不能存在下去了。在推进绿色发展的过程中,一方面要制定和完善相关的法规,规范和约束各级党委、政府的决策行为,规范和约束企业的生产经营行为。对那些污染环境、破坏生态的违法违规行为,造成严重后果的,必须零容忍,毫不手软的依法严惩,以儆效尤。

(作者单位:通州区张謇研究会)

# 试析张謇与民国初年的经济立法

郭 耀

经济立法是规范和调整市场主体之间经济关系的重要方式。“经济立法”这一概念,最早出现于第一次世界大战中的德国,此后,越来越多的国家认识到经济立法的重要性并在经济生活各领域制定了大量的法律,为经济的可持续发展提供了法制保障。在中华民族泱泱几千年发展史中,经济立法虽然从唐朝开始就初见端倪,但一直处于萌芽阶段。直到19世纪末20世纪初,西方资本主义的强势入侵,随后中国传统封建经济结构的逐渐解体,中国的经济法律体系才开始在中国逐步建立。在这一进程中,一位堪称伟大的坐标式人物——张謇,起到了举足轻重的重要作用。其时,张謇以状元之尊,投身于时人极少关注的实业领域,开风气之先。在其投身实业的亲身经济实践中,张謇切身感受到没有经济法律的支撑,民族工商业的发展举步维艰。故在张謇任农商总长期间,在其政见宣言中,谓“农林工商部第一计划即在立法”。本文试图从张謇经济立法思想的起源开始,逐步探寻张謇经济立法的主要实践,并分析其经济立法思想对于当代的积极意义。

## 一、张謇经济立法思想的来源

### 1. 对国家前途命运的思考

张謇一生立志救国、强国。甲午之战中国败于东方岛国日本,清政府签订了丧权辱国的《马关条约》,举国愤慨,张謇亦然。针对《马关条约》允许外国人在中国开设工厂的条款,他说:“捐我之资产以资人,人即用资于我之货以售我,无异沥血肥虎,而袒肉以继之。利之不保,我民日贫,国何以赖?”“中国之大患不在外侮之纷乘,而在自强之无实”,他深刻认识到必须兴办和发展民族工商业、发展资本主义工商经济,才能富国强兵,解救民族危亡。然而,在当时的历史条件下,完全抛开政治办实业是不可

能的。张謇弃官办实业之初,所经历的艰辛和切肤之痛,使他深刻地感受到“謇半生精力,耗于实业,艰难辛苦,所历已多,而不敢谓有所得也。实业之命脉,无不系于政治。”他说:“我国向来之习惯,对于债务者多失之宽纵,常为外国人所齿冷以为中国债权太不巩固,中外通财之事极少而极难,是法律之影响及于经济……及于经济则民生蹙,及于政治则国势衰。”在张謇看来,制定经济法律的迫切性不仅仅在于经济,更关乎国家兴衰。

### 2. 西方法制思想的直接影响

鸦片战争后,西方全面入侵的同时,非主观地向封闭落后的中国输入了先进的文化和制度基因,西方的民主思想、科学技术、自然知识等不断冲击着国人的传统思维,文化精英们反复权衡比较后,选择了利用西方先进文化改造自己的国家,实现富强之梦。

1903年张謇以清政府商部顾问的身份接受了日本驻江宁领事天野恭太郎的邀请,东渡日本参观第五届劝业博览会。在日本七十天内,他一共参观了三十五处教育机构和三十个农工商单位,亲身感受了立宪政治和法制进程给日本带来的诸多裨益,从此近代法制思想在张謇思想中牢固树立。他在东游日记中写道“东西各国办事人并非别一种血肉特造,止法度大段公平划一,立法行法司法人同在法度之内,虽事有小弊,不足害法。”这足以说明张謇已经认识到了法治社会的巨大优势。因此,他担任农商总长后,“汲汲然以编纂法规为务”,先后主持制订并提请公布了以奖励保护实业为中心的一系列法令、条例。

### 3. 兴办实业的现实考量

法律是保护弱者的武器。张謇很早就认识到这句话对于自己事业的巨大意义。中日甲午战争之后,

帝国主义在中国划分势力范围,加紧对中国进行商品输出和资本输出。严峻的局势使张謇对中国的未来表现出强烈的忧患意识,“外洋之工作巧于华人;外洋之商本厚于我国……,今更以我剥肤之痛,益彼富强之资;逐渐吞噬,计日可待。”面对外资企业进入中国,由于中国缺乏相应的法律法规对外国资本与外资企业的经济活动给予规范和对本国工商业加以保护,中国稚弱的工商企业往往只能坐失权利。“我无法律为之防,其危险将视无可得资的为尤甚。”因此,张謇认为应当多派人员出国考察、留学,学习、借鉴、引进国外的法律为我所用。张謇在 1901 年所写的《变法评议》中主张根据“国际之公判法权”,参照中国“禁令风俗”修订民法和经济法。张謇认识到一个没有完善法律的社会,工商企业的活动就得不到保障。为了农业工商业的正常稳定发展,就应当及时制定各种法律法规,来保护工商业者的利益。

## 二、张謇经济立法思想的实践

### 1. 积极向当权者建言

张謇 1913 年 10 月出任中华民国北洋政府农商总长,实际主持中华民国的经济建设。就任之初,张謇在给总统的呈文中,强烈地表达了因无健全的经济法、商法而无法开展工作和急于立法的迫切心情。“本部职任在谋农工商之发达。受任以来,困难万状。第一问题即法律不备,非迅速编纂公布施行,俾官吏与人民有所依据,则农工商诸要政,待举百端,一切均无从措手。为此夙夜图维,惟有将现在农工商各业,急需应用之各种法令,督飭司员从速拟订,如法公布。”

张謇以富国强民,保护、促进和发展民族资本主义农工商业为宗旨,将立法列为“农林工商部第一计划”。他在呈文中指出:“今之何时乎?……国家无法律,虽欲与世界共经济,而世界不吾与。……则中国人庶几有可与共经济、共贸易之资格,外国公司亦有依中国法律而成立之机会……”。张謇做官的志趣,不是为了升官发财,而是为国利民福而谋政。除了在任期间的多次向当权者建言,他早先在为张之洞代拟的《代鄂督条陈立国自强疏》中,希望能改变当时混乱无序的状况,订立保护民族工商业之法律。张謇在《申报》上发表的《变法评议》,提倡“置议政院”等,都是为了推动中国经济立法的早日实现。

### 2. 全力推动立法进程

张謇人格中的一大特色就是强毅力行。张謇担任农林工商部部长之初,在《实业政见宣言书》中提

到四条措施,第一条就是“乞灵于法律”。他说“二十年来所见诸企业者之失败,盖不可已卒数,推原其故,则由创立之始,以至于业务进行,在皆伏有致畔之衅,则无法律之导之故也”。故“农林工商部第一计划,既在立法”。从上任至 1915 年辞职南归的近两年任期内,张謇主持修订、颁布了《公司条例》《公司保息条例》《矿产条例》《商会法》《公司注册条例》等四十多项经济法规和条例,这些经济法规和条例主要内容可分为:倡导兴办公司,扶植幼稚的民族工商企业;确立保息、专利、示范与奖励制度;鼓励垦荒,规划水利,奖励植棉、制糖、牧羊、造林等农副业生产;提倡国货,裁厘减税,鼓励出口;开放门户,引进外资,吸引侨资;统一度量衡,改革币制,提倡新式金融业;改组商会,规范经济社团这 7 类。这些扶助、奖励、保护农工商的法律法规的制定和颁布,为兴办实业扫除了来自官府和地方守旧势力的不少阻力,为农业、工商业的发展和经济的近代化提供了强有力的法律保障。

这些经济立法的颁行,以前所未有的速度和空前的规模为风雨凄凄的国家注入了沸腾热血。除了《破产法》和《运输保险法》未及制定外,张謇的立法实践基本实现了其在《实业政见宣言书》中的设想,且较之设想成果更多,惠及当代、影响未来。

### 3. 着力政策法规的实践

张謇对于清末民初经济立法的贡献,不仅仅在于其在推动法律制定层面,更在于推动这些经济法规的施行。一方面,督促政策落地,严防在经济活动中行政人员的不作为、滥作为。1915 年 2 月 27 日农商部咨行各省区行政长官,要求督查各主管部门认真办理企业注册事宜。该咨文除对颁行的法律进行督促外,还严词警告地方政府主管部门不许向申请注册之企业和商人敲诈勒索。“关于注册事项,有在法定应缴册费之外勒索分文者,准由被勒索人向上级该管地方官厅或本部禀诉。一经查实,尽法惩办。”另一方面,落实扶持政策,加强奖惩结合。张謇在任期间,推行了《保息条例》,有 4 家符合保息条件的企业获得保息权。张謇在任期间,还大力推进统一制币,《国币条例》一经颁布,就由天津造币厂从 1914 年起铸一元主币,其它辅币也从 1916 年起开铸,以 20 万元为限,所铸新币统归中交两行发行。新币流通以后,各地接受度颇高,信誉很好,颇受欢迎,市场货币行市曾一度渐趋统一。此外在统一度量衡方面,《权度条例》公布后,农商部采取了一些实际措施,逐

步推广新的权度器具。

在张謇主持下的民国初年经济立法建设,在法规的总体架构上已经相对完善,在制定程序上将西方法制文化与中国商业习惯及工商界利益相结合,在实际功能上有助于资本主义经济秩序的逐步建立和完善。这一切不仅使中国的经济法规跨入现代法律范畴,而且对于中国经济的早期现代化起到了一定的促进作用。于此同时,第一次世界大战的爆发,迫使欧洲各国对华资本入侵暂时放缓,外部环境有所改善,内外环境的改变让中国资本主义迎来了1914—1922年的“黄金时代”。

### 三、张謇经济立法的当代启示

#### 1. 改革的魄力

张謇所处的时代,是中国由传统社会向近代社会转型的时代,整个社会不仅面临着政治制度的变革,而且面临着因产业发展而致的经济制度的变革。张謇积极地投身于这场深刻的变革制度的运动,提出了许多改革经济制度的法律主张,并利用其行政地位可能具有的条件进行实践。

张謇力主政府要放开手脚,扶持企业发展。因此,张謇就任农商总长以后,无论是主持制定的法律、条例、发展实业的计划、方案,还是其振兴实业的活动,绝大部分都是着眼于发展民营企业。首先,他提倡奖励各种实业,即国家给予经济上的褒奖,鼓励民间资本发展实业。其次,他引进公司制度并亲自实践,西方国家的公司作为一种先进的企业制度,在促进和保障经济发展、维护资本主义经济秩序方面取得了很大的成功。张謇在任农商总长之前的实业实践中,就已开始引进公司这一西方的企业制度,并以这一制度形成了“通海垦牧公司”。此外,张謇还改革了财税金融制度,货币和度量衡制度,将这两者的运用和制造都纳入了法制管理的轨道,为中国近代工商贸易的发展创造了一个良好的法制环境。

#### 2. 开放的思想

马克思曾经说过,由于资产阶级开拓世界市场,使一切国家生产和消费都成为世界性的了。过去的那种地方和民族的自给自足和闭关自守状态,被各民族、各方面的相互往来和相互依赖所代替了。张謇早在1895年撰写的《变法平议》中就提出了学习外国先进技术思想,1913年在其出任农商总长时再度提出了“开放主义”。

张謇认为,“一个人办一县事,要有一省的眼光;办一省事,要有一国的眼光;办一国事,要有世界的

眼光。”张謇的对外开放的思想主要集中表现在学习和引进外国先进技术、管理经验和引进外国资金两个方面。在学习西方富国强民的经验方面,张謇首先强调学习西方的科学技术。他指出:“泰西人精研化学、机械学,而科学益以发时,其主一工厂之事也。”因此,大力提倡学习外国的科学技术,为振兴实业准备足够的技术力量。在利用外资方面,张謇早在1895年就表达了借外债以生利思想。任农商总长期间,发展实业的种种计划都是因“财政竭绝,无可措手”,于是正式提出了利用外资以振兴实业的主张。他说:“为崛起后进,欲谋专业,若于徒手,暂贷诸人。他日业成而永久,收入之款,支抵有期之债务外,其所得且倍蓰,则振兴之机,宁不赖外资之过渡?故世界各国之兴大利,除大害。无一不借外债;亡不亡,视用债与还债之属于生利抑或耗利,而不亡乎借不借也”。

#### 3. 爱国的情怀

张謇生活在半殖民地半封建社会时期的近代中国。其经济立法思想难免会有时代的、阶级的局限,但其开拓性的意义,在中国历史上是空前的,他主持颁布的多项经济法规,在中国法制史上也是第一次出现。这些成就,固然和张謇的个人能力有关系,但是更为重要的是其拳拳爱国之志。

张謇为什么要抱着极大的热情和期望去推进这场变革,这与他所处的时代背景和自己特殊的身份有关。20世纪初,帝国主义疯狂的殖民掠夺,激起广大人民爱国救亡的义愤,资产阶级也感到自己的生存和发展受到更加严重的威胁。在这种情况下,救国成了当时社会的主流呼声。张謇作为清末民初中国民族资产阶级的典型代表,十分渴望振兴民族经济。他认为,这是大力发展资本主义经济、把中国纳入世界近代经济体系的大好时机,所以他接受了袁世凯的邀请,赴京担任农商总长,目的就是发展实业带动整个国家的强盛。他在经济领域所采取的包括立法在内的诸多变革措施,反映了当时先进中国人对时局的关切,对国家前途命运的思考。

诚然,由于张謇所处的历史时代的局限性,他所主持制定的法律必然带有很多的不足之处。但不可否认,张謇身上冲破传统经济结构和制度结构的魄力,对我们当下的改革很有启迪意义。

(作者单位:南通市公安局崇川分局)

# 江海文化的艺术结晶——通州山歌

沈志冲

山歌,亦谓民歌,是活在劳动人民心里的诗,口中的歌。

千百年来,通州的先民一直是生活在社会最底层的劳动大众,他们一直在死亡线上挣扎,饥寒之中度日。由于地位的底下,生活的贫乏和缺少文化娱乐活动,他们的喜怒哀乐常常通过山歌来表达、抒发。因为山歌“产生于大众之中,表现着中国过去最大多数的人民的痛苦和呼吁,欢愉和烦闷,恋爱的享受和别离的愁叹,生活压迫的反响,以及对于政治黑暗的抗争;他们表现着另一个社会,另一种人生,另一方面的中国”,所以深受劳苦大众的喜爱。

通州自成陆以来,在这一千七百多平方公里的土地上,时不分春夏秋冬,地不分东西南北,人包括男女老幼,无一人不爱唱或爱听山歌。无论是六月大忙,还是冬季农闲,无论是村头田角,还是酒肆茶楼,无论是贩夫走卒,还是卖浆者流,男女老幼不是歌者便是热心的听众。妇女纺纱,夏夜乘凉,一人独走都喜欢唱几句山歌。他们下田唱的是田禾歌,出门唱的即景歌,排忧解纷唱的是劝世歌,卧病在床唱的是消愁歌;山歌已经是劳动人民群众生产劳动和日常生活中不可缺少的一个组成部份了。

通州的山歌究竟有多少?谁也说不清楚。民研专家吴超同志在骑岸镇听了新老民歌手的演唱以后,激情难抑,当场赋诗:“通州是个大歌海,人人肚里好歌才。唱得龙女嫁魏郎,唱得蜜蜂展翅来。我下歌海来拾贝,颗颗珍珠蹦入怀。捡了这个拣那个,要用火车大轮往回载”。

通州的山歌究竟有多好?中国民间文艺家协会副主席、权威民研专家姜彬先生评价“是东海边上土生土长的一朵奇葩”“是一座琳琅满目的艺术宝库”。

通州的山歌影响究竟有多大?《文学报》《新民

晚报》《乡土》《采风》《民间文艺季刊》等十多家报刊相继作了报道,发表的论文有数十篇之多。长山歌《九郎救父》被《中国歌谣》全文刊出,《红娘子》在《民间文艺季刊》发表,《白蛇公子》由现代出版社出版。影响最大的长山歌《魏二郎》,被列入“江南十大民间叙事诗”,她与《花子街》一起都被列为省市非物质文化遗产保护项目。通州的山歌曾先后到无锡、南京、上海等地为中外学者演唱,上海电视台曾用中、英两种语言向国内外播放。北京、上海、南京、安徽等民文专家和领导多次来通州采风,日本教授田仲一成、諏访春雄、大木康,台湾学者王天麟和美法德日留学生也先后多次来通州考察。

何以通州一地能出现这么多的山歌,这么多的长歌?是出于偶然,还是有其必然的内在规律?本文试就通州的地理、历史、政治、经济、民俗、信仰、风土人情等方面加以探讨,以抛砖引玉。

## 通州山歌形成的地理环境和社会因素

南通旧称通州,在东汉时,还只是长江中一块沙洲,称胡豆洲。五代末年,胡豆洲东边的水域新涨出两块沙洲,其中一个叫南布洲,俗称古沙,至宋代太平兴国年间才命名金沙,“取披沙拣金之义。”以产盐色白味鲜而著称,是通州七盐场之一。居民取海水煎盐,以此为业。那时“滨海旷漠之中,除相距十余里之一屋一灶外,无建筑焉。”当时的盐民,大约有两种成份:一部分是发配来的囚徒。因为通州的地理位置“襟江带海,三面皆巨川”便于对囚徒的看管,同时盐灶的开发,又可从囚犯身上获利。另一部分则是从外地移来的贫困流民,囚徒和流民中成分复杂,各地都有。由于移民的不断聚居迁移,形成了境内文化的多元共存。大约在宋天圣(1029)至庆

历年间(1048),通州“范公堤”外还是沙洲星罗,荻港棋布,渔民、盐民、船民在这滩涂上辛勤劳动,他们的山歌也应运而生,成为通州山歌的渊源。后来海渐东移,大小沙洲衔接,港叉淤塞,形成今天的平原。盐灶由渐少而消失,堤内外稻香飘百里,棉花若繁星,农歌又湮没了盐唱。所以在通州的山歌中,既有各地都有的农歌、船歌,还有江海地区特有的渔歌和盐歌。开初基本上都是些“举重劝力之歌”,各类行业的人,在自己劳动中所发出的歌声总是跟自己融合起来。例如盐民堆灰、取卤、上灶、运盐是一种花大力气的繁重活儿,他们的山歌粗犷深沉,两肩好象常负千斤重担。渔民山歌第一句如晴空霹雳,高昂短促,以下的歌顿然音节舒徐,如行云流水,尾声则以欢悦愉快作结,这完全象征一个渔民的一网奋力撒开去,以后徐徐收网,抱无限希望,最后网底上岸,得到鱼儿一个全过程;船民山歌抑扬顿挫,一浪紧似一浪,象征起锚登篷,款款乃乃,浅吟低唱,或浪声问讯,假音酬答,象征着纤夫篙工、舵工的本来。至于农歌里把许多农活描绘得淋漓尽致,宗教山歌又势所必然地与佛曲和道曲有相似之处。这些不同行业的生活,不同腔调的山歌,赋于通州山歌予丰富的内容和多姿的色彩。长歌《红娘子》既有农民的生活,又有盐民的苦况,红娘子的恋人张士诚就是个贩私盐的人。《白蛇公子》中的有关章节较为详细地展示了盐民的生活,《渔郎扇子》则纯粹是反映渔民的恋爱生活和与渔霸斗争的一部长歌。而《魏二郎》中的魏二郎,几乎汇集了通州当地的所有特点:种庄稼他是个好把式,嗨山歌他有一条好嗓子,他忙时种田,闲时带挑私盐、捞鱼摸虾、勾螃蟹、踩文蛤弄海货,走南闯北,奔东跑西,贩贩卖卖,农、歌、盐、渔、贩占全了。因为通州滨江临海,几乎每一部长歌都离不开海:魏二郎到龙宫里为龙女治病,白蛇公子在东海滩与熬鱼精激战,九郎为救父向龙王去借宝……。

通州山歌的形成,除了有它的历史、地理因素外,还与当地的民俗和信仰有关。据《两淮通州金沙场志》载:“金沙民灶杂处……喜质朴,好弦歌”“好僧道修斋”。通州的信神除了观念的陈旧落后这个共同的原因外,更主要的是区域性的灾难。通州原为海内的沉沙堆积而成陆,由于当时生产力的落后和条件的限制,多少年来,统治者只知搜刮民脂民膏而不去筑堤防潮,造成海祸不断,死伤惨重,仅嘉靖十八年一次海溢“溺死民灶男妇二万九千余口,淹没官

民庐舍畜产不可胜计”。挣扎在饥饿线上的广大劳苦大众,无法抵御自然界给他们带来的各种灾祸,就将希望寄托在超自然的神身上,幻想神来拯救他们。加上历代统治阶级的倡导,民间对神佛鬼巫顶礼膜拜崇敬之至。官方自唐代起筑庙成风,单是通州的一个古镇石港,就建有七十二个半的庙宇。全县各地到处都有庙宇寺院:白龙庙、华王庙、观音阁、草庙子、准堤庵……真是不计其数。神的观念在劳苦大众的头脑中占据了主宰的地位,渗透到生产生活的各个领域,旱涝虫灾要请神、祭神,三病六痛要请神、祭神,即使丰收年成,同样也要请神、祭神。请神、祭神的活动一般是由巫婆来承担,通州地区则是由“童子”来充当这个角色。“童子”请神时要唱神歌,祭神时,要向神敬酒,供奉各种果品,就得唱各种酒歌和供品歌。为了调节气氛,增添主家和看热闹群众的乐趣,还得插进莲花段子。所有这些歌,都是道道地地的山歌。比如敬神时的豆腐供品,要唱出做豆腐的全过程:从黄豆下种,生根发芽,锄草施肥,开花结角,上场攢打,扬净晒干,黄豆浸泡,磨成豆浆,如卤点化,制成豆腐、千张百叶、五香茶干,将收种的艰辛,推磨的苦乐,制作工艺,特色产品,细细道来,娓娓动听。再如刀名酒从铁砣儿下炉,打成各种各样的兵器,由兵器带出历史上使用这种兵器的武将和他的主要功迹,从盘古开天辟地起,各朝各代的名人几乎都唱到了,从指南针唱到钓鱼钩,从宰猪刀唱到锄头铁塔等各种农具,从缝衣针唱到菜刀铲刀等各种厨房用具,与铁沾边的刀几乎唱全了,凡农家生产生活中的各种内容尽皆串括在内,从酒色财气、日月星辰、春夏秋冬、名山大川、名土特产、福禄寿喜、二十四节气、民风民俗、帝王将相、忠臣义士、节妇孝子、家禽农事、鸡鸭牛羊、荤素菜肴,真是上至天文地理,下至鸡毛蒜皮,无一事不歌,无一项不唱,而童子为活跃气氛,增强吸引力而唱的连花落,除了缠绵的情歌,幽默风趣的颠倒歌,知识性极强的跳笔画字和逗人发笑的扒灰歌以外,还常常临场发挥,即兴编歌,使观众在笑声中获得了种种知识。解放前,在通州的广大农村里,几乎每庄每村,都有几个童子。全县有数以千计的童子,就是数以千计的歌手,单是他们肚里的山歌就是一个十分可观的数字。据调查所知,在我们通州解放初期的局长、区委书记和乡级干部中,有一些就是“童子”出生,他们的识字和许多知识就是在学“童子”时得到的,那些忠臣义士、卫国英雄给了他们朴素的教育,以后又接受了先进思想,走

进了革命队伍,这一点恐怕是出乎许多人的意料之外的。

### 通州山歌的内容与形式

通州的山歌,从内容上看有农歌、船歌、渔歌、盐歌、祭祀歌和劝世歌等。从形式上看,除一人乘凉,走路或单个劳动时,为解闷提神而独唱外,大多数情况是由几个人、十几人乃至几十人在一起唱。他们的演唱形式有领唱、轮唱、齐和,有急口歌、转腔歌、对答歌等。其高声如空中的鹤鸣,响遏行云;其低音似山间溪水,舒缓悠扬;唱急口歌时,象珠落银盆,一口气唱一、二百个字,不许有一点含糊;唱对答歌时,则诙谐俏皮,妙趣横生。演唱的内容可长可短,比较自由。演唱者情绪激奋时,一句山歌二句唱,还可以即兴加上几十句,情绪不高时,可一笔带过,仅作扼要交代,急口也可不唱了,作数板交代。其音调,粗犷中不乏悠扬,舒缓中时有颤音,令观众如醉如痴。

这些人不单阴雨天,农闲时在一起嗨山歌,外出帮工也常常一块儿去,与人对歌时,也作为一个整体,当地叫做山歌班。山歌班有两种类型:一种是由脾气相投,住的较近的人自由组合起来的;另一种是家传班,以一个家族内的歌手为主组成的,如陈家山歌班,以陈达氏为首,他的儿子陈山川,儿媳陈雨姑娘,长孙陈金山,孙媳妇陈金姑娘,次孙“山歌画眉”陈桂林,曾孙陈惠民,曾孙媳妇赵云芳等。解放后又传给了玄孙女陈燕,是个名符其实的“山歌世家”。每个山歌班都要选一个最好的歌手作为班主,通常叫“元头”。这个人不仅歌喉好、悟性好,歌语儿多,而且能随机应变,看鸡作笼,即兴编歌以应付各种情况。为了在对歌时战胜对手,为山歌班争光,元头们除了能唱大量的短歌外,都有自己的拿手歌,不少元头能唱一、二部长歌,比谁唱的长,唱得好。长山歌《白蛇公子》的歌手周广仁,《九郎救父》的歌手李金玉,《红娘子》的歌手陈达氏等,都是各个山歌班的元头。据一些至今尚健在的老歌手回忆,单是石港镇及其四乡的山歌能手,数得上名的尖子不下五十人。例如东乡七种湾子的张坤,西乡屯天河畔的黄普泉和义金渡的曹长,北乡戴家湾子的杨和尚,马桥北的杨有泉夫妇,逢会都要双双登台赛山歌,一直为人们所称道。但是歌手中最有名气的,当推长歌《魏二郎》的演唱者、骑岸镇北六总埠子的汤文英。

### 通州的刘三姐——汤文英

汤文英她从六七岁起,就跟着祖母学山歌唱儿。出去讨饭时,婆孙俩一路推车,一路嗨山歌。到了婆家后,她的太婆也是个喜欢嗨山歌的老手,因而对这个心灵手巧、嗓子甜亮的孙媳妇特别喜欢,又传授了她不少的山歌、唱儿和故事。十六岁时,她在石港歌墟上一登台,唱了几天几夜不歇劲儿。众歌手轮番对歌比赛,都败在她手上,一时名声大噪。据一些老歌手反应,汤文英唱歌时放一声长声,能震得屋里的铜锣起喻声,怀里的水洒荡圆圈,三里路外听得得分清。

汤文英从学歌开始近八十年,没有一年不唱山歌,一年三百六十五天,没有一天不唱山歌。她不但记住了上辈传给她的许多老山歌,而且还能即兴编词,出口成歌。她在家纺纱织布时,唱纺纱织布歌;出门走路嗨的是即景歌;排忧解纷唱的是劝世歌;回击坏人唱的是气压歌;病卧在床唱的是消愁歌。抗战时期,她编歌骂汉奸、鬼子;解放后,劳动人民翻了身,她扬眉吐气,又唱起了翻身歌。八十二岁时,她一病不起,临终前一刻,她的孙子见他嘴唇翕动,以为她有什么话要吩咐,便凑近耳去细听,谁知听到的竟是微弱断续的词语!就是这位一生与歌声相伴的一代歌手,不仅记住了上辈口传下来的二千多行的长歌《魏二郎》,而且根据自己坎坷的经历和人生体验,不断地加以充实和丰满,给我国民间文学的宝库中留下了一颗璀璨的明珠。

### 丰富多彩的对歌形式

通州之所以能被誉为“歌乡”“歌海”,不仅在于拥有为数众多的歌手,数量不小的山歌班还在于常年不断,形式多样的比赛:

一、自由赛。这种比赛完全是自发的,无组织的,是在赛歌的人自己事先也毫无思想准备的情况下,不知不觉、自然而然形成的,时间大都是在夏秋季的夜晚。歌手们经过一整天的劳动,吃过晚饭,洗完澡后,端张凳子歇息乘凉之际,情不自禁的嗨起山歌,自我消遣,自我陶醉。开始都以低沉的声调,舒缓的旋律,吟唱着,讴歌着,时而喜悦,时而忧伤,时而惆怅,时而声泪俱下。情绪激动后引吭高歌,声震夜空。有的听众和歌手循声而至,高声应答,无意中形成了对唱、轮唱。人多声高,吸引了更多的歌手聚拢而来,原来山歌班的人便聚在一起,若有两个山歌班的人同在,赛

歌便从个人之间的对歌发展为两个山歌班之间的对阵,自由赛的歌场就自然而然地形成了。

二、田头赛。这大多是在农忙季节,大块水田的栽插,大片棉田的削草,常常需要几十乃至上百的人并肩下地。唱山歌能提神解乏多干活,所以请帮工的人都愿请歌手来做工。另外,农忙季节乡下劳动力紧张,请人难请,而山歌班的元头大都是劳动好手,只要请到元头,山歌班的人马全都跟随而来。所以为了又快又好地削完草,栽完秧,当地的一些殷实富户,远者孙家窑的顾家地主,近者黄家庄的粮户,特地到一、二十里路外去请山歌班子,还故意让两个班子的人在一块田里干活而引起他们对歌赛歌。这时只要元头歌声一起,其他人便闻声而和,于是听歌的寻声而至,以致歌坛最盛的田边,人群拥挤,交通阻塞,但行人不会因此而责怪;为了赛歌,也许或多或少耽误一点农活,或践踏了田边的庄稼,主人也不会因此而怪罪,反而认为自家能邀来山歌能手,自己有面子,脸上有光彩。

三、制曲歌场。解放前,通州有许多集镇都有酒坊,每年要专制一批酿酒用的酒曲。他们预先磨好几千斤小麦,并在一天内制成糕般的曲条,由酒司务用药拌入碎麦屑内,放在一个方形木箱中用脚踏实,大家叫这一工序为踏曲,踏曲时要用很多人,坊主为了招来顾客,显示自己酿酒认真,这天一定要引诱很多观众,引诱的办法,就是踏曲人非歌手不请。这样,酒坊在踏曲这一天就成了热闹的歌场。几班歌手摆开阵势,边踏边唱,他们可以集体混唱,可以分组此起彼伏的轮唱,也可以问答式对唱,反正是各逞所长,各不相让。唱歌的嗓门下唱得青筋迸绽,额角上汗珠、蒸气直冒,急口歌如爆炒豆,“送长声”气竭丹田,观众们一饱聆听的享受,坊主人得到扬名的夙愿,街头巷尾往往对制曲歌场的长短高低,议论好几天不绝。

### 汉族少见的赛歌场所——东山歌墟

赛歌人数最多,规模最大,范围最广,情景最为热闹的当数庙会歌墟。

歌墟在石港的文山上,文山虽然不那么高大,但却楼阁巍峨,树木葱郁,自然成为一处风景区。在此唱山歌,音量音质均优于平地,具有空谷传声的音响效果。到这里来参加赛歌的山歌手,来自各地,流派多种,唱法各异,加之他们的组织、准备早已充分,一经某处歌手打开歌头,各个班子,各个角落的歌声,

象大海波涛澎湃而起,声震长空。庙场上的顾客,拉洋片杂技班的观众一齐被俘虏过来。一般对歌的内容,有唱季节唱风景的,有唱农事唱花名的,有唱古人唱风俗的,也有表现男女欢爱的情歌,扬善惩恶的劝世歌,抨击黑暗的正气歌……通常情况下,歌墟的气氛是热烈的、友善的,参加赛歌的山歌班和元头间都很谦虚,总是用山歌互相尊重,互相赞慕。在这种气氛下,大家心情融洽,各道所长,各抒己见。新手向老手拜师称徒,高手们也乐于指点,听众也兴高采烈地参与评比。在友谊的比歌中,一般短小的山歌不能使对方折服,歌手们拿出长篇山歌来,长篇歌大都情节离奇,曲折动人,它的演唱方法有两种:一是静场唱长山歌。这是专用一人或多人来单唱或合唱故事经过。这种形式,因唱的腔调变化不大,又没有乐器、锣鼓,服装、道具的烘托,唱的时间长了,会给人带来腻烦而听不下去。二是表白唱长山歌。这种形式,和今天的广播剧差不多。一篇长歌分主歌和角色两部分。主歌由一个人到底,负责歌头、歌尾、过场说明,讲解和叙述的部分。角色则由故事中人物而定。无论主角配角,男则男唱,女则女唱,甚至鸡鸣犬吠,虎啸狼嗥,娃娃啼哭,外地方言,都做到纯真毕肖,绘声绘形。这种表白唱,不仅纠正了静场唱的许多弱点,并能将歌墟上的听众全部争夺过来,使自己歌坛万目共注,别人歌坛清静冷落。后人有诗曰:六月十九观音会,木客瓷商赶集来,更有年年山歌赛,农民高唱乐开怀”。

综上所述,我们不难看出,通州山歌的形成经历了一个由小到大,由短到长的过程,并与当地的地理、历史、风俗等有关,与歌手、山歌班和各种赛歌活动紧密相连。

通州山歌的内容丰富多彩,复杂多变,先民煮海为盐,创造了海盐文化;他们拓殖垦荒,创造了农耕文化、水稻文化、植棉文化等,多元文化的交融、整合,形成了多姿多彩的江海文化,这一点在通州山歌中得到了充分的体现。山歌中所颂扬的通州农民那种刚毅自立,艰苦奋斗的坚韧品格,海纳百川的宏伟气魄,敢于上天入海的无畏精神,仍然是我们在改革开放中发扬光大的优秀传统。

(作者系通州区文学艺术界联合会原主席)



# 提升通州基层党组织“组织力”的路径研究

杨 玲

党的十八大报告在规范基层党组织功能定位时,强调要发挥其“推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐”的作用,这里面就透露出了服务的政治功能。十九大报告对党的建设提出了新的要求,在履行服务职能的基础上,更加突出政治功能。报告进一步指出:“要以提升组织力为重点,突出政治功能,把基层党组织建设成为宣传党的主张、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。”由此可见,基层党组织提供的服务是治理性服务,政治属性是其根本属性,政治功能是基本功能。基层党组织,通过服务改革、发展、民生、党员、群众这几个方面,实现政治引领力,从而实现增强组织力的效果。要把每个基层党组织都建设成为坚强的战斗堡垒,就必须充分发挥服务功能中的政治引领作用,提升组织力。

基于政治组织力和管理组织力的理论架构,结合基层党组织的特点以及通州党建模式的实践,笔者着重阐述的基层党组织组织力包括经济发展力、政治引领力和组织凝聚力。

## 一、通州以融合党建抓组织力提升的实践及取得的成效

近年来,通州围绕党建与发展“同频共振、互促共赢”的目标,以五大发展理念为指引,推进党的建设与经济社会发展深度融合;以“分层分类推进、强化基层基础”为重点,统筹抓好各领域党的基层组织建设,推动基层党组织在落实党的中心任务中发挥领导核心、政治核心作用;以落实管党治党责任为关键,突出政治功能,推进党的思想、组织、作风、纪律、反腐倡廉“五大建设”有效融合,构建统筹运作、有机协调、同向发力的管党治党新体系,使党的理想信念转化为凝聚力、优良作风转化为执行力、典型影响转

化为带动力、先进理念转化为创造力。

(一)推进党的建设与中心工作深度融合,以党建促经济发展、社会转型和民生改善。第一,党建工作融入中心工作,坚持“经济社会发展到哪里,党组织作用就发挥到哪里”,通州在招商前线、项目一线建立党组织 14 个,依托工业集中区、农业园区、商贸服务区设立党群服务中心 22 个,以有力的组织支撑推进项目建设。紧扣通州现代建筑、新能源装备等特色产业,实施企业专项引才计划,选派 122 名经济部门党员干部作为“人才专员”,采取“一对一”“一对 N”的方式直接服务企业。第二,强化党组织在社会治理中的主导作用。通州致力于完善区域化“大党建”组织架构,建立创业富民、帮困助民、服务便民、调解安民、文体乐民的功能型特色党小组 1557 个,实现党的建设与社会治理有机融合。第三,将基层党建传统优势与信息技术融合,打造了新媒体背景下党员教育“一站三网”工作体系,推动每个支部建立了一个党员群众乐于参与、充满正能量的网络互动平台,全区党员年度线上互动交流 22 万人次,凝聚了推动发展的智慧和力量。

(二)突出分类施策,以融合理念抓好各领域基层党组织建设。一是以“富民领航工程”统领农村党建。把党建融入现代农业、特色产业发展和促进农民增收。实施“双培育双提升”计划,推进重点村(社区)由镇(区、园、街道)领导班子成员兼任党组织书记,创新“家纺市场党组织+电商+贫困户”等精准扶贫模式,把基层党组织建成带领民富、脱贫攻坚的战斗堡垒。二是以“和谐先锋工程”统领社区党建。建立社区“大党委”机制,选聘驻区机关事业单位党组织负责人担任社区党组织“兼职委员”。把街道社区、驻区单位、新兴领域的党建工作统筹起来,打造了

“组织联动、文明联创、发展联心”的区域党建共同体。三是以“效能提升工程”统领机关党建。全面实行部门党组(党委)负责人兼任机关党组织书记,将71个机关党组织划分为8大党建联创区,汇聚机关党建融入中心、服务大局的强大能量。创新开展的“联办证照、联合评价、联合审查、联合踏勘、联合验收”审批模式得到中央编办肯定。

(三)以制度治党为主题,推进党的思想、组织、作风、纪律、反腐倡廉建设有效融合。第一,推进思想建党与制度治党有效融合。强化思想建设,组织党员寻访入党介绍人,座谈入党初衷,回忆入党经历,在坚定初心铸魂补钙。同时,深化党的建设制度改革,健全并落实民主决策、权力监督、学习教育等6大类21项制度规定,提高了制度治党、依规治党水平。第二,推进全面从严与关爱激励有效融合。强化正向激励,在全省率先出台“能上能下、容错纠错、鼓励激励”三位一体的干部管理制度。第三,推进组织覆盖与工作覆盖有效融合。加大在家庭农场、小微企业、外出务工经商人员相对集中点、征收拆迁片区等组建党组织力度,延伸党建触角,消除工作盲点。第四,推进政治功能与服务功能有效融合。建立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”运行机制,推广“党员群众议事室”“邻里自理”“政社互动”“党务、居务、物管一体化”的成功实践。形成在服务中教育引导群众的良好局面。

### 二、制约基层党组织组织力发挥的因素

(一)党建服务经济社会发展存在薄弱环节。第一,党建带动富民能力不强。部分村班子成员思想不够解放,带头致富、带领群众致富的能力不强,在群众中威信不高。特别是随着农村小生产与大市场的逐渐对接,农民专业合作社在农村蓬勃兴起,非公有制企业在农村扎根落户,少数村班子无法适应这种新形势,在新时期的经济发展中找不到合适的发展路子,也就不能发挥好领导作用。第二,党组织在经济建设管理中发力不够。在加快城镇化建设的当下,拆迁征地是基层矛盾的焦点。据统计,通州2016年开始,涉土信访占信访总量的比例已超过50%,且逐年递增。原因就在于在征收拆迁中,部分党员干部中饱私囊,处事不公,引发了群众极大的不满,给党的形象和影响力造成了不良影响。

(二)基层党组织服务功能的发挥存在制度短板。通州不缺服务党员和群众的平台,但仍然存在

总量不足、重投轻管、部门分割、重复建设、浪费资源、利用率不高等问题。虽然在实现服务的常态化、长效性上做出了探索,但仍然缺乏一套科学完备、符合实际、行之有效的体制机制做保障。在建立起制度的情况下,有的制度不健全、不完备,停留在一般的号召、原则性的规定上,没有细化,导致有的部门和乡镇制度运行的效果不明显。

(三)党建工作方法创新力度不够大。第一,基层党组织的组织覆盖和工作覆盖以及影响力的覆盖需要进一步扩大,在因地制宜、因业制宜推进党组织设置上,灵活性还不够,在非公企业、社会组织、专业合作社、产业链、新兴媒体、外出务工人员集中点等非传统领域的党建工作,思想还不够解放,思路还有待进一步开拓。第二,在适应信息化发展中,对利用互联网、手机等新兴传播媒体,通过微博、微信等自媒体拓展党建工作渠道时,实效性发挥有待提高。第三,在如何贴近群众,把握群众需求变化的特点,做到更好地服务发展、服务民生、服务党员方面还需多加探索。

(四)党组织在基层治理中系统性不够强。基层党组织建设既是基础性工程,更是系统性工程。增强基层党组织组织力,目前,通州对“五大建设”的重点和难点问题缺乏科学理性的认识,在工作上探索系统辩证的方法进程较慢。第一,重结果处理,轻源头治理,这是自身建设上缺乏系统性的表现。第二,基层党组织的整合与统筹功能有待加强,基层党组织仍然处在内部悬浮以及碎片化的困境,城乡基层党建仍存在壁垒,区域化党建体制与协同机制有待进一步完善。第三,基层党建和社会治理需要实现更加紧密结合、良性互动。

### 三、进一步提升基层党组织组织力的路径选择

(一)把突出政治功能摆在首位,严把源头治理关

十九大报告中指出:“坚定不移全面从严治党,要把党的政治建设摆在首位,”这是创新提法,也是对党的建设提出的新要求。党的政治建设是根本性建设,决定了推进全面从严治党向基层延伸的方向和效果。因此,提升基层党组织的“组织力”,理应突出基层党组织的政治功能。第一,要注重思想理论武装,把牢正确的政治方向。2018年8月新修订的《中国共产党纪律处分条例》突出了纪律建设的政治性,要求党员干部严守政治纪律和政治规矩,坚持党中央权威和集中统一领导。第二,要严肃组织生活,从严教育管理党员。严格执行“三会一课”、组织生

活会等基本制度,着力增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性。提升组织生活质量,突出政治学习和政治教育,以“三会一课”为基本载体,把“三会一课”任务细化实化,防止表面化、形式化、娱乐化、庸俗化。突出仪式感,注重打造党建活动阵地,利用好“主题党日+”,通过党旗党徽、党章誓词、领袖肖像,重要讲话等,使党味更浓。第三,要凝聚党员群众,突出以服务促政治引导。要强化党组织的服务功能,创新服务载体、服务形式和服务机制,在联系服务过程中,经常了解党员群众对党组织、对党的工作的意见建议,团结力量凝聚共识,赢得群众信任支持。

(二)做好融合党建大文章,探索大治理格局,增强基层党组织工作的系统性

党的制度在创建基层服务型党组织以及大力服务群众的过程里起到了稳定性、全局性与长期性的作用。提升基层党组织的组织力要逐渐形成常态化,需要从制度建设入手,将服务工作中的相关经验逐步提升为制度,逐渐固定并发展。

1.将基层党建内循环转变为内外一体化循环,提高基层党组织的整合与统筹功能。首先,要提高整合功能。面对基层不断变化的社会环境,全面创新基层党建工作,要将组织设定形式创新作为基础,并逐渐创新内容与机制,注重互动共商,提倡自主管理,将基层党建内循环转变为内外一体化循环,全面提升社会治理能力与水平。既要整合基层党组织内部体系,破除基层党组织内部悬浮以及碎片化的困境,又要加强行政整合,建立基层区域化党建体制与协同机制,确保基层党建和管理实现紧密结合、良性互动。其次,要提高统筹功能。党组织“应当在‘横向’上能将社会群体加以融合,在‘纵向’上能把社会和经济阶级加以同化”。只有这样才能增强基层党组织对资源激活、配置与优化等方面的作用,实现区域内部不同资源共享,提升党建资源的利用效能,推进并提升基层党建工作。

2.基层社会治理不能离开基层党组织的参与和引导。为与当前分散经济和多元社会相适应,党组织融入社会治理,既把不同的利益群体整合在党主导的组织之中,也使自身成为群众表达意愿、提出诉求的对象。十九大报告提出构建共建共治共享社会治理格局,社会治理的举措延伸到哪里,基层党组织就要出现在哪里,这是新时代对于基层党建提出的新任务。在新时代,基层社会治理也面临着复杂的

局面,复杂性源于一些原有的深层次问题在短时期内难以革除,而新问题又接踵而至。基层党组织建设必须积极应对,将参与和引导基层社会治理的工作放在党建工作的突出位置,创新体制,增强实效,进而带动整个社会治理体制的创新。

3.打造城乡基层党建一体化新格局。长期以来,由于受城乡二元结构的影响,城乡基层党建自成体系的局限性表现突出。因此,新时代要调动各方力量,强化基层党组织政治功能,加大力度通过推进城乡基层党建一体化新格局,统筹城乡基层党建工作。一是积极创新党组织设置模式,力争延伸城乡党组织网络,打破城乡界线,进一步丰富“村企联建”“村村联建”“村与机关单位联建”模式,形成城乡一体的党组织链。二是优化资源配置,共享组织资源。如利用机关党组织活动阵地、党建信息、制度管理等资源,最大限度发挥结对帮扶党组织制度优势。三是建立健全城乡基层党建互动的联动机制。例如探索建立城乡基层党建联席会制度,定期研究解决工作中存在的突出问题,定期组织联建单位协商工作,总结交流统筹城乡基层党建工作的经验,以此深入推进城乡基层党组织共建互动。

(三)提升经济带动力,铸造乡村振兴发动机,最大力度服务发展

1.充分发挥农村基层党组织在发展集体经济中的凝聚力和吸引力。经济带动力是基层党组织“组织力”的核心因素,它也是基层党建工作与中心工作的粘合剂。通州目前正在实行抓党建项目和抓产业项目双领办、双推进、双考评工作制度,但是在农村基层党组织中,经济的带动力表现得仍然不够强劲。为此,应结合实际,进一步细化创新“党建+产业”富民模式。一是构建“党组织+特色产业”模式:立足自身优势,按照“一村一品”模式,根据本村资源状况发展特色产业。二是构建“党员+重点结对”模式:充分发挥党员知识面广、眼界开阔、联系广泛的优势,在产业扶持、劳动力培训、电商扶持、专项贷款等方面帮助群众,特别是困难户,引导和支持低收入群众发展特色种植、农家乐、电子商务、劳务等多元增收产业路子。三是进一步完善“党支部+合作社”模式:由村党支部牵头,在产业合作社成立党支部,在市场、技术、信息、资金等多方面引领和帮助村集体经济和群众共同发展。四是构建“党员能人+经济人”模型:干部带动,群众壮胆,大户带动,群众行动。把党建优势转化为发展优势,真正发挥村党组织在

带动经济发展中的作用,实现“生产在户、服务在社”,做到党建工作与生产发展两不误,更好地巩固党组织的领导核心作用。

2. 实现完善党组织设置与乡村振兴良性互动。首先,农村干部队伍的结构和能力要符合乡村振兴的要求。当前,一些村党组织带头人带领群众共同致富的能力不能适应新形势,在谋划发展尤其在发展集体经济方面创新不够,对于基层矛盾集中的问题,协调和化解的能力不够强。出现这些问题的根源就在于村党组织带头人年龄结构、文化结构不尽合理。其次,农村基层党组织的设置形式要与乡村振兴的要求相适应。农村基层党组织在经济带动力方面作用如何,取决于其组织设置能否与本村经济发展相适应。农村经济社会发展对基层党组织设置调整的客观要求同农村基层党组在思想认识上要加大重视。同时,要处理好农村经济社会发展的差异性和农村基层党组织设置同一性的矛盾。最后,农村基层党组织的领导方式要与乡村振兴的要求相适应。乡村振兴建设的主体是农民,在中国特色社会主义进入新时代下,中国农民的需求发生了很大变化:他们对政治参与、表达利益诉求的愿望不断增强。因此,农村基层党组织必须改进领导方式,防止一味采用强制命令,找准农村基层党组织与农民群众实际需求的契合点,以适应农民多样化需求。

(四)以实现“组织力”和党建质量“双提升”为目标,创新党建工作方法

1.合理设立基层党建工作考核标准。分层分类加强各领域党建工作,是通州的一个突出做法,这也涉及到在制定考核标准时要兼顾指标的普遍性和特殊性。基层党组织要在严格落实党建工作清单的基础上,优化基层党建质量管理体系,做到精准考评。要坚持问题导向,把党建工作项目化、党建任务细化量化。针对当前基层党建考核内容设置的过多过细、重点不突出、基层抓党建精力分散的问题,需要给党建考核“瘦身”,让党建工作更聚焦。在科学分类考评中,要将考评对象分为乡镇和区直单位两个类别,分类考核评价,增强考评合理性和针对性。结合农村、社区、机关和企业等党组织的不同特点,制定面向不同行业党组织的考核评价办法,使考核更科学、更合理,各领域党建工作重心更明确。

2.尝试运用大数据提高党建工作质量。全国范围已经出现许多运用大数据创新工作的做法,如贵阳运用数据铁笼加强对公职人员的监督,广西将“大

数据+”运用到扶贫领域,提升党建工作质量也应当借助大数据。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“增强改革创新本领……善于运用互联网技术和信息化手段开展工作”。如贵阳市建设“党建红云”平台、昆山市构建党建信息化管理系统,都提升了党建工作科学化水平。在通州,有些乡镇、机关建立了自己的党建网络,但建设的水平还不高,还做不到协调统一。首先,在应用大数据加强党的建设时,一方面要注重收集各类数据建立相关数据库,另一方面更要重视提升各级党组织挖掘数据价值、应用数据决策的能力。而且,结合当前实际,应该最大限度发挥云计算技术的功能与价值,在区内建立一个完整的党建工作云平台,充分利用各类媒介载体,根据“网络发展到哪里党的工作就要覆盖到哪里”的要求,进一步夯实网络党组织。其次,在运用大数据时,要最大限度地释放其为群众服务的能力。通过积极搭建网络服务平台,努力实现基层党组织网络服务的转型,如传统服务到智能服务的转型、单一服务到多元服务的转型、被动服务到主动服务的转型,做好大数据时代的群众工作,切实保障人民群众的利益。

3.创新人才队伍的引进和培养。习近平总书记在2018年全国组织工作会议上的重要讲话指出:“新时代党的组织路线是全面贯彻新时代中国特色社会主义思想,以组织体系建设为重点,着力培养忠诚干净担当的高素质队伍,为坚持和加强党的全面领导、坚持和发展中国特色社会主义提供坚强组织保证。”一是做好创新引才。通州在集聚各类创新人才方面有诸多有益尝试,如按照“引进一个人才,带来一个项目”的目标,精心组织招才引智活动。借鉴项目引进中以引进人才引项目的方法,党建工作领域也可以通过引进专业人才做精做优,加强对优秀人才的政治引领和政治吸纳。二是培养一支专业化的党组织书记队伍。分层分类做好各领域党建工作的基础是有一支专业过硬的党组织书记队伍,因此,要继续利用好区级机关党组织书记沙龙、村(社区)党组织书记工作讲坛等载体,增强党组织书记之间的交流与互相学习,通过各种形式的集中培训提升党组织书记的理论素养和实干能力。

(作者单位:通州区委党校)

# 让“流动花朵”在阳光下绽放

## ——流动儿童学习现状、成因分析及应对策略

刘烽峰

随着我国改革开放步伐的加速和经济社会的迅速发展,人口流动的大潮持续涌动,这些数量庞大的流动人口日益呈现出“家庭化”的特点,由此形成了一个数量同样庞大的“流动儿童”群体,“流动儿童”问题已成为全民关注的社会问题,他们长期生活在不断变迁的环境中,学习、生活面临着许多问题:家庭居住空间狭小,家务负担繁重,家庭教育缺失,生活情况堪忧,有时学习间断,生活习气不佳,健康状况不良,课余生活简单,家教手段粗暴等等。笔者所在的学校大部分学生都是“流动儿童”,结合学校的实际情况,笔者通过问卷调查、个别访谈、追踪研究等方式了解流动儿童的学习现状,分析与其相关的因素,探讨应对性策略。

### 一、流动儿童的学习现状

学校是流动儿童学习生活中最重要的互动场所,笔者通过对本校流动儿童学习情况进行深入调查,发现他们在学习适应性方面存在很大差异。据统计,学校 70% 以上的孩子是在上幼儿园时就跟随父母来到现居住地的,19% 的孩子是上一年级时从老家过来的,这些孩子中大部分对学校教育有较高的适应能力,具体表现为:喜欢自己的校园,上课积极踊跃,在班上有较好的朋友,学习上遇到困难会主动向老师或同学请教,喜欢参加班集体或学校组织的课外活动等等。剩下 10% 左右的流动儿童是中途转学进来的,其中有一部分甚至已转过几次学校。这些孩子刚进入一个新环境,还处于“转化”阶段,在学习上和其他孩子相比,存在很大差异。

#### 1. 学习热情不高

部分流动儿童在学习上没有热情,缺乏主动性,学习方法掌握欠佳,不知道怎样与同学进行合作学习,课堂表现大多胆小自卑,从不主动举手回答问

题。这些现象在刚转入的学生中表现尤为突出。他们学习的适应能力弱,上课时,面对老师的提问常常习惯低着头,有时一脸茫然,对于需要预习或复习的作业则难以下手,需要教师的再三督促与引导。

#### 2. 行为习惯较差

流动儿童普遍存在行为自由散漫的现象,学校制定的行为守则不能很好地遵守,不太讲文明,随手丢垃圾、随地吐痰现象屡见不鲜,遇到事情喜欢用简单粗暴的手段解决问题。笔者以为,这与他们在原生家庭中所受到的教育方式有较大关联。在这种状态下成长起来的孩子,在面对困难时缺乏毅力,容易自我否定或者叛逆,解决问题也容易效仿他们的父母。学习上,很多流动儿童连基本的坐姿和写字姿势也不规范,书写不认真,应付了事,或者索性不完成作业,这些孩子的家长一般都对孩子放任自流,不管不问;也有部分家长重视孩子学习的,但由于自己忙于打工,或者自身水平有限,就把孩子托付给社会上的辅导班,长此以往,造成孩子学习依赖性强,缺乏认真独立完成作业的习惯。

#### 3. 交往圈子狭窄

这些流动儿童都是从异乡跟随父母来到现在的城市,很少有本地的孩子就读于流动性较大的农民工子弟学校。因此在一定程度上就限制了流动儿童与本地孩子学习交往的机会。他们接触最多的就是自己的同班同学和语言、习俗相近的同乡。这种状态下,内向的孩子就表现得“不合群”,感情敏感而脆弱,自我封闭,自我排斥,上课时沉默不语,下课也不喜欢出来活动,总是待在教室里,不主动参与班集体活动,在交往能力上比较欠缺。

#### 4. 课外阅读偏少

这些流动儿童大多是从偏远的农村或者山村里

走出来的,学习条件相对较差,父母文化程度普遍较低。据调查统计,学校流动儿童家长的文化层次结构为:1.5%是大专及以上学历,17.6%是高中及中专学历,54.4%是初中学历,26.5%是小学及以下。他们对阅读不够重视,一些孩子书包中除了教科书外,没有一本课外读物。课外阅读量偏少,直接影响到儿童的课外知识面,语言积累少,表达应用能力弱,难以形成良好的学习品质,不利于他们健康成长。

#### 5. 艺术教育欠缺

这些流动儿童所接受过的艺术学习少之又少,究其原因,一方面大多农村学校艺术教育很少有专任教师,多为其他各科老师兼任,这些老师艺术领域本身不够专业,比如音乐课不会弹琴视唱,大多依赖录音机播放歌曲让孩子练习唱歌,乐理知识更是他们的短板;美术课也只是任务布置式的完成作业,没有很好的指导过程。另一方面父母的文化程度与经济能力也是致其对孩子艺术教育轻视的主要原因,这些都导致流动儿童缺乏艺术领域的教育。

### 二、流动儿童学习状态不佳的成因分析

流动儿童学习状态不佳,主要原因为:

#### 1. 同伴交往的缺乏

人是社会关系的产物,而青少年时期最重要的人际关系就是同伴间的关系,正如《学记》所言:“独学而无友,则孤陋而寡闻。”而据笔者观察,流动儿童同伴之间的交往是比较缺乏的,主要源于以下几方面:一是地域文化的差异。笔者所在的学校,有来自全国二十二个省市、自治区,十二个少数民族的流动儿童,他们的生活习惯、民俗风情各不相同,容易形成一定的社会排斥,制约了同伴之间的交往。二是家庭背景的差异。这些家庭有的主要从事网销工作,有的是工厂工人,有的在市场拉货,还有的各处打零工等等,家长文化层次不同,又都是长时间、高强度的工作,所以交流不多,也造成了流动儿童交往的面较窄,同伴不多、同学间交情不深。三是儿童本身存在个性差异。很多流动儿童内心深处存在自卑情绪,导致他不愿意与人交往。

#### 2. 家庭教育的缺失

家庭是孩子启蒙教育的第一场合,家长是孩子启蒙教育的第一任老师,在孩子的教育过程中起着至关重要的作用。流动儿童在学习方面的缺陷,往往与家庭教育环境差和教育方式不当有直接关系,主要表现在以下几个方面:第一,家庭经济基础薄弱。在有关流动儿童家庭状况的调查中发现,流动

儿童家庭收入偏低,只能选择较差的居住环境,父母的单位宿舍或租赁房就是他们的家,他们与父母同居住,没有独立的学习和生活空间,这对他们的生活和学习会造成很大的影响。第二,家长文化程度普遍偏低。他们从事的工作以体力劳动居多,多为临时工或合同工,工作时间长、劳动强度大,没有固定的休息日,回到家中没有能力也没有精力辅导孩子功课。在调查中发现,只有14.7%的流动儿童家长在休息时能辅导孩子学习,或者带孩子去电影院、图书馆等文化场所,丰富孩子的知识,开拓孩子的视野。第三,教育方式两极分化。部分流动儿童家长对孩子要求过高,他们认为读书是改变社会地位的唯一途径,并把希望全部寄托在孩子身上,又找不到合适的与孩子沟通的方式,当孩子的学习成绩不理想的时候,他们通常的做法是严厉斥责或拳脚相加,而不是心平气和地与孩子交谈,帮助孩子认真分析学习不好的原因;另一种流动儿童家长,不注重孩子的学习,认为孩子吃饱穿暖、身体健康就行了。

#### 3. 自卑情绪的影响

研究证实:在流动儿童身上均存在不同程度的自卑感,这种自卑感使得他们学习的主动性、创造性降低。流动儿童普遍存在的自卑感主要源于以下几方面:一是学习基础的差距。流动儿童生长在偏远的农村或山区,缺少正规的启蒙教育,他们知识面窄,学业成绩低,转进时跟不上班上其他孩子的学业水平。二是语言交流的障碍。流动儿童常因浓重的方言发音遭到外界的嘲笑与模仿,使他们怯于在公众场合发表言论,甚至不敢和别人交谈。三是生活习俗的差异。流动儿童来自不同省市,自幼习得的生活习惯与现居住地的生活习惯存在很大差异。这些都导致他们自卑、焦虑、胆怯的情绪滋生。

### 三、阳光教育让流动儿童成长为阳光少年

如何改善他们的学习现状,让学校成为每一个流动儿童温馨的家,让教育成为每一个流动儿童的幸福港湾,让每一朵“流动花朵”都能在同一片蓝天下幸福地绽放,笔者在实践中思索着,只有阳光般的教育才能让每一个流动儿童成长为阳光少年。

#### 1. 建设阳光校园,陶冶孩子的情操

树木葱茏,鸟语花香,这是学校的自然环境,而体现学校面貌的还有精神环境、心理环境。学校要注意到育人环境的创设和利用,让学生在点滴之间耳闻目染,“随风潜入夜,润物细无声”之间收到品德的熏陶。因此,在校园文化建设中,可以充分利用墙

面、走廊、过道的可塑性,创建丰富多彩的文化橱窗。橱窗创设与班级主题活动有机结合起来,采集主题活动的相关资料及信息,展示主题活动中孩子的精彩瞬间、活动收获、心灵感言。橱窗是学校文化建设的重要组成部分,在这里不仅体现出孩子对学校的热爱之情,同时也能让家长了解孩子的在校情况,更有利于主题活动向纵深延伸。

### 2. 创建阳光班级,健全孩子的心智

从社会学角度来讲,流动儿童的社会身份认定为边缘群体,在学习生活中,主要表现为心理状态的边缘化,情绪相对消极,自信心不足,自我评价偏低等。北京师范大学孟庆茂教授认为:如果孩子长时间在这种状态下成长,可能造成的后果,一是变得内向;二是变得攻击性强。所以创建阳光班级,形成促进学生自我发展、积极向上的班集体,让学生成长为心理健康、思维敏捷、活泼灵气的阳光少年显得尤为重要。阳光班级应该是这样的:一方面,它使每一位学生都得以充分快乐,形成和谐班级的动力和能力;另一方面,每一位学生都“求真”“求善”,能积极主动参与班级事务,共同创造自己真心喜爱的班集体。因此,可以通过开展丰富多彩的班队活动,让流动儿童融入到班集体中,多与同伴交往,因为交往是儿童满足归属、爱、认知、自我表现、自我肯定等多方面心里需要的重要途径。

### 3. 培养阳光教师,温暖孩子的心灵

用爱心释放阳光,用阳光来润泽孩子的心田。亲其师,才能信其道。教师要把孩子当作朋友,要从心理上无条件接纳流动儿童,并通过自己的语言、表情、行为、动作经常向他们表达关心和爱护,用平等和关爱的视角去体察孩子们的心理活动,“桃李不言,下自成蹊”,当学生有错的时候,要重视与学生的心灵沟通,让宽容与理解架起交流的桥梁,达成师生情感的共鸣。同时,要对孩子的人格给予尊重,相信信赖可以创造出美好的境界。

### 4. 打造阳光课堂,点燃孩子的激情

一是阳光课堂要突出趣味性,着力构建生活课堂。不仅要有充满情趣的教学情景创设,还要善于运用各种教育方式激活学生思维,激发学生学习的兴趣,如课堂表演激趣、多媒体课件激趣、故事激趣等。二是阳光课堂要突出自主性,着力构建生本课堂。要以关爱每个孩子为出发点,力求给每个学生温馨的心理氛围。特别是在课堂教学上,让学生逐渐明白,自己就是课堂的主人,在此基础上引导学生

自信地举手、自然地参与、自由地表达,逐渐融入课堂、融入集体。三是阳光课堂要突出互动性,着力构建生成课堂。“课堂为生成而为,教师为生成而教,学生为生成而学”,实现师生生命价值的不断提升。四是阳光课堂要突出和谐性,着力构建生态课堂。在构建阳光课堂的实践中,主张教师要转变角色,由课堂的主宰者转变成组织者、引导者、合作者。教学过程由单向的“灌输”和“接受”,转为双向的“对话”和“互动”,师生在“对话”和“互动”中,要进行思想与情感的交流,彼此形成一个真正的“学习共同体”,变成一种动态的、生动的、发展的、富有个性化的创造过程。

### 5. 开展阳光评价,建立孩子的自信

“多一把评价的尺子,就多一批成功的学生”。人人皆有无数的潜能与可能,未来更是行行出状元的时代。把“培养和选拔适合教育的儿童”转变为“创造适合每一名儿童的教育”。

评价要从“单一”转变为“多元”,发现学生的智能所长,通过适当的教育,强化其所长,促进各种智能协调发展,努力培养“阳光儿童”,达到提高学生整体素质的目的。

一是评选阳光之星。阳光之星的评定不以学习为唯一标准,主要是以学生的每天进步一点点,每天阳光一点点为标准。并根据每个儿童的特点每周评出“体育之星”“智慧之星”“创造之星”“学习之星”“阅读之星”等阳光之星,并在学校橱窗展示其照片。

二是颁发阳光奖状。旨在通过奖状载体,发现学生的闪光点,激励学生不断进步,让学校、学生、家长共同分享孩子阳光的快乐和喜悦。

三是评选阳光班级。每周进行阳光班级评比,主要对晨读、大课间活动、教学活动、午餐纪律、午间阅读等情况进行综合评比,让学生产生集体荣誉感,增强班级凝聚力。

总之,阳光教育就是要让这些“流动花朵”沐浴在阳光里,让他们在平等和关爱中享受阳光,在合作和交流中感受阳光,在包容和探索中品味阳光,在进步和成功中增强阳光。让所有孩子都享受阳光,充满阳光,在阳光下茁壮成长,成长为阳光少年。

(作者单位:通州区家纺城小学)

# 地方政府执行力的现状及提升路径研究

## ——以通州区部门和镇(区、园、街道)为视角

张建平

### 一、选题动因：问题的提出

据 2018 年度通州区审计局向区人大常委会《关于本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》数据显示,在审计查出各类问题中,有的问题如不履行招投标手续直接发包、拆分工程,违规发放津补贴等还属于“屡审屡犯”。为什么会出现这些问题呢?原因是多方面的,但核心是执行力的问题。当然审计查出的问题的执行力仅是一个方面。执行力涉及到经济、政治、文化、社会、生态建设的方方面面,它是国家法律、法规以及大政方针得以贯彻实施的关键,是实现地方政府决策目标的重要保证。习近平总书记指出:“执行力是政府的生命力,执行力的强弱直接反映了政府服务人民的效果,直接影响着地方发展的方向,政府的执行力不强,政策无法落地,制度和政策都是空中楼阁。”执行力是充分利用各种资源,顺利有效的完成任务内容,实现决策目标的能力。执行力决定政府的公信力、凝聚力和战斗力。通州近年来不断完善体制、机制,落实相关责任,执行力总体是好的,但在某些方面依然存在着有禁不止、执行打折、效率低下、质量不高等现象,出现了出台政策的初衷与实际执行到位率存在反差,干部的努力与基层群众的感受存在反差,一定程度上制约了经济社会的快速发展,冲击了主流价值观,对建设高效的服务型政府带来不利的影响,应当引起重视。

### 二、实践检讨：执行力不强的现状描述

笔者通过问卷调查、查阅资料、座谈、实地调研等方式,了解到通州的有关部门和镇(区、园、街道)执行力不强的表现形式主要有:

(一)有禁不止。政策出台后,不能做到令行禁止,雷厉风行贯彻执行。建设工程政府采购有一套业务办理流程,有相关的程序来保障工程招投标及

采购的依法、透明、廉洁、高效。有的部门和有关人员偏偏不走这“阳光道”,不履行招投标手续,直接发包、违规拆分、变更工程。

(二)选择性执行。在接到上级政令后,通常先对相关政令进行价值排序,衡量实现目标对自身利益的影响程度,目标的可实现程度与实现目标需付出成本的大小,容易出成绩或容易被追究责任的就迅速办、马上办,不容易出成绩或不轻易被追究责任的不着急、慢慢来。从本部门的利益出发,有利可图就积极执行,对自己不利的则消极执行。

(三)逃避执行。职权交叉,导致推诿扯皮。行政执法体制改革后,归并的城市管理执法 660 项处罚职责都是“借法执法”,行政许可与行政处罚分离,部门之间衔接不畅。如餐饮油烟、工地噪声、粉尘管控、违法建设等,涉及到环保、城管、市场监管、住建、建管、土管、规划等部门,此类执法,有的部门找各种理由和借口逃避执行,将自己需要承担的责任“客客气气”“彬彬有礼”地推诿转移到其他部门或基层政府。

(四)附加执行。在上级政策制定过程中,为了应对复杂多变的社会现象以及考虑各地经济发展的不平衡,有的规定结合本地实际可以制定实施细则或办法。有了这个“令箭”,少数部门和基层政府打着贯彻上级政策要联系实际的幌子,为了实现本部门或小团体的利益,在执行上级政策的同时,搭售“土政策”并美其名曰“取之于民,用之于民”。

(五)机械执行。执行主体受世界观、业务水平、工作能力因素的限制,不能很好地理解政策的初衷、关键和执行的尺度,往往以局部现象代替全局现象,忽视经济社会发展与本地区的实际,实施手段单一、机械僵化、路径依赖,面对复杂的局面,无法做出执行方式的调整,按图索骥地落实上级政策,结果与执



行预设的目标相去甚远。

(六)随意执行。在基层执法中,有的干部把权力运用到极致,在执法中,损害国家、集体和公共利益,以达到个人的目的。如在征地拆迁中,无论是征地的面积、地的附着物、青苗补偿都是好说的,“拉尺可大可小”“青苗可多可少”,泥砖房可变成混凝土建筑,违法搭建可算作合法建筑等。处理违法建设上,打了招呼“睁一只眼闭一只眼”,必须要拆变可以少拆等等。

此外,还有行政不作为、盲目执行、虚假执行、越位执行等等。

### 三、原因探析:执行力不强影响因素的多重考量

执行力的影响因素既有主观的,也有客观的,还有环境的、文化的等等。有时这些因素相互交织,相互影响。

(一)执行主体的素质不高、能力不足。执行说到底是通过人的行为来达到设定的公共目标,执行有效率首先要有一支素质过硬的执行队伍。通州的干部队伍总体上是好的,“通灵桥污染、川港垃圾村整治”充分体现了通州干部“服从命令、善于攻坚、能打胜仗”的精神风貌。但毋庸讳言,在少数干部身上仍然存在或轻或重、或多或少、或这样或那样的问题。一是信仰缺失。传统的“官本位”文化和现代多元价值观的碰撞,导致少数干部的权力观、利益观和价值观出现偏差,为人民服务的宗旨被淡化或抛弃,缺乏社会责任心,对群众漫不经心,对百姓的疾苦缺乏悲悯之心。二是作风不实。少数干部热衷于玩数字游戏,欺上瞒下,虚报工作成绩,搞形式主义,瞎编乱造,只报喜不报忧,说空话、大话、假话,急功近利之心严重。三是能力不足。目前,基层干部中缺乏大批熟悉掌握业务流程、精通业务知识的执行人员,一些基层干部习惯于接受任务后,按要求机械办事,很少在执行开始之前,认真研读相关文件、政策,吃透精神,思考在执行过程中可能遇到的问题以及解决的方法,往往凭经验办事,当执行受阻时,或者用自己不正确的理解替代上级精神,或者搁置执行矛盾上交,导致“剑走偏锋”或执行中止。此外,一些年轻干部缺乏基层工作经验,特别是和基层群众打交道的能力,不能用老百姓能够接受的方式和易于沟通的语言做工作,尤其在处置突发事件上,临阵慌乱、思维空白、畏缩退让。

(二)利益的驱动。少数部门和公务人员抛弃公共利益,为了自身利益不受消减,抑或追求小团体利

益的最大化,运用“权力”进行“寻租”,该执行的不执行,不该执行的乱执行,对自己有利的执行,对自己不利的不执行,消极执行。

(三)机构设置的弊端。镇一级的直属站所,目前有公安、土地、规划、安监、环保、财政等,分“条管”和“块管”。这些部门要么属于区部门与镇部门双层管理,要么属于上级垂直管理,这就导致了这些部门不能在工作上与地方党委政府保持高度一致,有时会出现“不和谐”的情况,一定程度上影响了政策的执行力。

(四)权利和责任不匹配。制约中国执行体制有效运转的关键因素是权责关系的统一程度。现实中,在一些部门和领域仍然存在着权责倒置、权责不清、权责分散、权责分离、权责失衡的现象。如环保工作,镇(区、园、街道)仅设环保助理,日常工作已是难以应对,更关键的问题是无执法权,对即时发生的环境污染事件无有效手段,而环境污染整治是属地管理,属地负责,出了问题由基层政府兜。又如事权和财权问题,财力不断上收,事务不断下放。一些工作都需要基层政府逐级配套财政资金,目前,通州以奖代补,区、镇共担的项目有高标准农田、农桥、农路、一事一议奖补道路等,导致基层财力窘迫、无力执行,只能敷衍执行。

(五)政策不科学不合理。政策内容本身关系到一项政策能否得到很好地执行。一项自身存在缺陷和设计漏洞的政策难以产生较高的执行力和稳定的贯彻力。G345 国道建道过程中,某镇的自来水和煤气管道在道路开工前刚建成,煤气管道还没有投入使用就拆除了,沿线个别企业经批建的厂房还没竣工就被列入拆迁范围。

(六)信息沟通机制不完善。如果公众无法参与到政策制定和执行过程中,导致政策不公开、不透明,民众的认知不足,执行力就会下降。公共政策的执行大都与社会人民群众存在着紧密的关联,或关系到人民群众的日常生活,或涉及到社会利益的重新分配或调整。而公众对公共政策的认知度直接影响到公共政策执行的质量、效率及社会效果,一定程度上,执行的成功是政府和民众合作的结果。现实的情况是:一方面政府在公共政策的出台前公共参与度不足,大部分公众处于不知晓的状态;另一方面,在公共政策进入执行前,政府的宣传和与民众沟通不足、不充分。例如,每年基层政府都安排办理若干件民生实事,但个别民生实事老百姓不认为是“实

事”，不领这个情，政府本想做“好事”，但最后“吃力不讨好”，就是一个明证。

(七)压力型体制的弊端。压力型体制指的是一级政治组织为实现和完成上级下达的各项指标，而采取的数量化任务分解和物质化评价。在这种命令式的控制机制下，一些基层干部热衷于挑一些政绩工程、形象工程、来满足上级的需要，完成上级下达的任务，少数干部甚至以此作为实现个人政治前途的平台，而对群众的诉求，为民办事的事项则漠不关心，能拖则拖，更谈不上高效执行了。

(八)执行监督机制的缺位。毋庸讳言，近年来，对政府行为的监督越来越趋于规范、严密，成效也比较明显，但仍然存在一些问题：一是内部监督作用不明显。镇层级都设有人民代表大会、纪委和纪检监察等监督机构，但相关的监督主体都隶属于党委政府系统，并未形成相互制约的链条。二是纪委、监察委要对区级、镇级的政策的执行情况进行有效监督力不从心，况且目前尚未建立科学、合理、有效的体制和机制。

(九)传统行政观念的影响。传统的行政理念有着封闭性与实用性，专制性与统一性，排异性和统一性，保守性和严密性，重人治轻法治，重集权轻分权，重权威轻民生，重经验轻制度，重形式轻效率的特征。计划经济时代的“大政府”“全能政府”便是传统行政文化的产物。大包大揽“官本位”“为民做主”造成公民、组织对政府的“依附”，丧失自主、自立意识，扼制了其他社会成员和社会组织参与社会治理的主动性和创造性，一定程度上造成政府该管的事没有管好、不该管的事也没有管好。分散了政府应当集中力量解决某些问题的执行力。

#### 四、破解之道：提升执行力的路径

强执行、抓落实是重大的政治责任和严肃的工作纪律，也是从实际出发改进工作作风的关键环节和重要保障，要切实提升通州区部门和镇(区、园、街道)的执行力，需要综合施策、形成合力。

(一)确保决策正确和可操作。不科学、不合理的决策从一开始就埋下了执行不力的隐患。因此，民主、科学、公正、合理的决策是提高政策执行力的基本要求之一。出台统一的重大行政决策程序制度，切实提高决策质量，努力控制决策风险，及时纠正违法决策，增强政府公信力和决策力。2014年10月23日，中国共产党第十八届四中全会全体会议上通过了《中共中央关于全面推进依法治国的若干重大

问题的决定》，规定：“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确保为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学程序正当过程公开，责任明确。”要克服随意决策、领导个人决策等陋习，将五大法定程序贯穿决策的全过程，确保决策合法、科学、民主。同时，保证政策的可操作性，其运作机制、执行方式、执行流程等方面都要做到具体、明确、便于实施，注重资源、组织、环境之间的整合，人力、财力、物力、信息等资源配套共享。

(二)统筹兼顾各方利益。要避免同级之间、上下级之间、部门之间出现政令冲突不一致的现象，做到相互协调、目标一致。同时，要充分兼顾到政府利益、部门利益、群众利益三者之间的关系，最大限度地体现广大公民群众的利益。为了公共利益的需要，在需要个体利益做出牺牲的时候，尽量使个体利益遭受的损害和损失最小化，并依据“信赖保护原则”充分考虑相应的补救措施，坚决拒绝政府与民争利的状况发生。

(三)推行清单制度，理顺权、责、利三者关系。李克强总理在第八届夏季达沃斯论坛上提出我国政府要建立清单制度。即政府的权力清单、负面清单和责任清单，目的是用清单制度规范政府权力和责任。理顺政府与市场、社会组织以及社会公众之间的责权利关系，以实现“捆绑政府的手，放开市场的腿”的目的。要按照科学、具体、精细的原则，建立纵向到底、横向到边的责任机制，力争做到“岗位责任具体化，责任层级清晰化，责任衔接无缝化”。推动各地各部门将各自的职责和工作目标任务分解到内设机构及各个岗位，对岗位承办人工作的权限、内容、数量、程序、标准和时限作出明确规定，实施重点项目推进倒逼制、重点工作限时办结制、服务群众首问负责制等制度机制。只有这样，才能有效提升执行力。

(四)打造服务型政府。服务型政府是在公民民主程序的框架下，在社会本位和公民本位理念的指导下，通过法定程序，按照公民意志组织起来的、以为人民服务为宗旨的、主动承担服务责任的政府。以能否维护人民群众根本利益，提高人民群众的生活水平作为政府工作的出发点和落脚点。真正做到策略设计的蓝图由公民的期望决定，服务的内涵和方式由公民的需求决定，政策执行的成效由公民的满意度衡量，政策变迁的方向由公众的评价决定。一是进一步确立全心全意为人民服务的理念，并将

这一理念贯穿于工作始终。二是确立民主平等的理念。确保民众在决策执行中的知情权、参与权、监督权。三是树立“以人民为中心”理念。充分尊重民意、倾听民声、让平等理念深入政府干部的头脑,让“官本位”回归到“民本位”。

(五)完善绩效管理制度。实行绩效管理,既是提高政府部门及其工作人员的业绩水平的重要管理工具,也是实行政府问责制和强化对政府执行监控的重要措施。根据新公共管理理论,评价绩效,不仅需要最后的结果(现实中,我们大多以是否完成任务作为考核的标准),还要衡量行政成本和速度。用最低的成本,最快的速度,取得最好的效果才是优秀的绩效。围绕“四个全面”和区委全会确定的“产业腹地、创新智谷、城市绿洲、幸福家园”的发展定位,建立科学的绩效评估体系,对部门主要考核指标进行细化考核。通过通报讲评、引导干部你追我赶,奋发进取,让“庸、懒、散”“干好干坏一个样”失去生存空间。同时要建立服务对象为主体的第三方评估机制,拓宽公民参与的广度和深度。

(六)完善行政问责制度。确立“有权必有责”“失职必追究”的理念,对照“公务员法”“关于实行党政领导干部问责的暂行规定”以及“中国共产党问责条例”等法律和党纪党规,建立决策失误追究制度,对敷衍失责、推而不动、决而不行的突出问题,下发“效能督办单”“整改通知书”,督促机关部门和人员按照既定工作部署,严格按时序完成,对未完成整改的,启动问责程序。当下,要加大查处通报“为官不为”典型案例和“不作为、乱作为、服务差、纪律涣散、欺上瞒下”等问题,通过媒体公开曝光并严格问责。坚持问责的过程性导向,加强对执行过程的程序公正性考量,实现从“有错问责”向“无为问责”的转变,体现问责的前瞻性和防微杜渐作用。

(七)培养优秀的执行主体,为高效执行提供人才支撑。在政策法律既定的前提下,行政部门及其执行者的执行能力是影响政府执行力的核心要素,“对政策的认同,对政策执行力的投入,创新精神,对工作的负责,较高的政策水平和管理水平是政策得以有效执行的重要条件所在。”通过系统的教育培训和实践锻炼,提高干部的政治素质,培养政府以及工作人员求真务实、认真负责以及雷厉风行的信念和习惯,使其逐渐成为政府部门的行为规范和价值观念;提高干部队伍的工作能力,包括组织力、协调力、理解力、判别力、应变力和创新力。加大物质奖

励,完善干部报酬增长与实际贡献相挂钩的机制;加大精神奖励,通过评先表彰,让能干事的干部有荣誉感;加大干部任用,对完成区委区政府中心工作中业绩突出、群众公认度高的干部予以重用;建立正向激励机制和容错免责机制,认真贯彻执行“南通市党政干部鼓励激励的办法”“南通市进一步健全容错纠错机制实施办法”和“南通市推进党政领导干部能上能下实施办法”,持续激发干部队伍始终处于敬业干事,奋发有为的精神状态。

(八)深耕政府执行文化。文化是一个国家、一个民族的灵魂,文化自信是一个国家、一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量。一是要吸收、继承中华优秀传统文化。中华优秀传统文化博大精深,源远流长,兼容并蓄,和而不同。有糟粕,也有精华,我们要吸收继承中华优秀传统文化,如“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心”“天人合一”观、“刚健有为”“厚德载物”等等,以这种优秀的传统文化,培植积极向上的价值观,汇聚全体干部的精气神。有了这样的文化底蕴,在工作中就会上升为无限的动力和能量。二是要借鉴国外优良的行政文化。要克服庸政懒散的现象,把美国西点军校校训“不讲任何借口”作为行为准则,使之成为全体干部的一种信念,一种精神力量,一旦确立了执行目标和任务,以高度负责的态度,全力以赴执行。此外,美国政府行政文化中的机会均等、多元创新、实用主义、献身和法治精神,以及日本人的敬业精神、严厉的工作态度,自负的责任感,对待外来文化虚怀若谷、融汇百川的姿态、随机应变的能力,都是值得我们学习、借鉴的。

### 结语

习近平同志指出:“不要在层层表态、层层开会、层层造声势上做文章,而要在层层抓落实、层层抓解决问题上下功夫”。古人云:“徒善不足以为政,徒法不足以自行。”再好的良法,再好的“以人民为中心”的政策,都需要各级政府、各级干部去落实、去执行。没有执行力就没有执政力,没有执政力就没有公信力。打造高效服务型政府,提升政府执行力是一项艰难的系统工程,它不仅仅需要决策的科学、合理、民主,还需要在人的理念、能力、素质和体制机制、文化环境等多方面的提升完善,让我们共同为之努力。

(作者系通州区人大办公室主任)

# 通州跨境贸易电子商务推进的难点及对策

凌 华 陈卫宏

跨境贸易电子商务简单地说就是企业和个人卖家,通过网络与海外买家进行的小额贸易。为促进跨境贸易电子商务零售进出口业务发展,方便企业通关,规范海关管理,实现贸易统计,2014年2月10日起,我国增列海关监管方式代码“9610”,全称“跨境贸易电子商务”,采用“清单核放、汇总申报”模式办理通关手续的电子商务零售进出口商品(通过海关特殊监管区域或保税监管场所一线的电子零售进出口商品除外),跨境贸易电子商务成为我国正式认可的对外贸易方式。2015年3月7日,国务院同意设立中国(杭州)跨境电子商务综合试验区,成为第一个吃螃蟹的城市,2016年1月6日,国务院决定设12个城市为新一批跨境电子商务综合试验区,用新模式为外贸发展提供新支撑。

“9610”代码将跨境电商的监管独立出来,更有利于规范和监管,“9610”模式下跨境贸易电子商务进出口方式实施3年多来,企业(尤其中小企业)把产品向海外进行直销,由于列入了海关统计,可以获得合法结汇和出口退税优惠。同时,还可提高通关效率,并可较好应对跨境快件、邮件数量的快速增长,也提高了海关管理服务水平。

2015年12月,南通空港产业园凭借南通兴东国际机场一类口岸对外开放得天独厚的优势,获南京海关和省商务厅批准试点跨境贸易电子商务,这也是南通目前唯一跨境贸易电子商务试点。3年以来,通州通过政策扶持、加大基础设施建设和招商引资力度等举措,使跨境电商“一般出口”在江苏省保持领先。

## 一、通州跨境电商推进情况

在跨境贸易电子商务试点前,通州的外贸企业主要以海外仓(一般贸易)、直邮两种出口模式,由于

缺乏正规的出口报关单,区域内电商企业的出口产品既不能获得合法结汇,也不能享受跨境电商退税优惠,同时还要面临法律风险,国家也损失了巨额税收,企业只得被迫处于“灰色”生存状态,无法阳光化经营,更无法形成规模。

2016年1月,南通空港产业园跨境贸易电子商务顺利起步,并实现了零的突破。期间,通过不断加大推进力度,进一步扩大了出口业绩。企业普遍反映,试点后平均利润率比试点前提高了30至40%。

(一)业绩全省领先,出口品种扩大。2016年,南通空港产业园通过“9610”模式通关19.15万单,出口346.22万美元,总量名列江苏省第一;2017年共走了34万单,实现出口总额762.7万美元,同比分别增长77.55%和120.3%,其中11月27日,成功通关10203单,首次单日破万单,跨境电商“一般出口”在江苏省继续领先;2018年3月12日,由于跨境电商监管新场所迎接海关验收,“9610”模式的出口业务暂停了一段时间,之前通过机场以“9610”模式出口16.5万单,出口金额149.6万美元。随后,空港产业园跨境电商通过威海海关,截至11月底,共完成了出口14万单,出口额达1230万美元。8月,新的监管场所通过海关验收,告别监管场所受限的缺憾,很大程度上方便开展跨境电子商务业务,提升通关效率。通过努力,目前,南通空港产业园跨境贸易电子商务备案商品达1389种,出口产品主要为南通传统的纺织、服装、健身器材等;与此同时,出口国别也不断增多,共涉及到美国、英国、加拿大、法国、澳大利亚、俄罗斯等10多个国家和地区。

(二)企业入驻众多,服务力度加大。目前,园区已入驻的电商相关企业38家。其中,2017年新入驻出口的跨境电商企业6家,2018年又新注册备案了

4 家。为了进一步加快推进通州跨境贸易电子商务的发展,区政府每年都会根据实际需要,出台跨境贸易电子商务扶持政策,南通空港产业园也会根据实际运作情况,出台跨境监管中心运营管理方案;针对原先跨境贸易电子商务货物在监管中心海关监管袋(每一个袋子需要一个海关关锁)“监管锁”不够用,现场操作较繁琐等实际问题,产业园协助邮政速递办理了监管车(专门用于运输海关监管货物的封关车,一辆车只需要一把海关关锁)相关手续,2017 年 11 月 1 日,通州跨境贸易电子商务海关监管车正式启用,可以直接从南通跨境监管中心直达苏州邮办监管区,节省了现场操作和运输时间,大幅提升了跨境贸易电子商务的通关时效,极大地提高出口量。委托南通电子口岸开发的跨境贸易电子商务公共服务平台(单一窗口),于 2016 年 12 月底正式上线运营,该系统的使用,简化了操作流程,大大提高了通关效率。

(三)出口通道增多,进口渠道待启。目前,南通空港产业园已经打通利用南通兴东国际机场辅仓、通过上海快件监管中心和苏州邮政互换局转关三条出境通道。为了进一步开拓跨境电商进口渠道,2017 年 4 月 20 日,南通空港产业园牵头邀请南通海关、检验检疫局及上海宜麦特国际货运代理有限公司召开协调推进会,共同推进“直购进”业务渠道。待时机成熟,即可开始推进“直购进”相关业务。

## 二、通州跨境电商推进的难点

经过三年的发展,通州跨境贸易电子商务已经对传统贸易进行了有效的补充,尤其 2017 年全区对外贸易同比下降 3.5%,近年来首次出现下降,跨境贸易电子商务作为一种新型的国际贸易发展方式,成为继南通家纺城市市场采购贸易方式之后,通州新常态下稳定外贸增长、促进经济高质量发展的新动力、新引擎和新业态。尽管如此,由于发展还处于起步阶段,出口额相对较小,相关工作也正在探索中,还有很多需要改进和提高的地方。

(一)出口渠道待拓宽。尽管通州跨境贸易电子商务目前已经打通了兴东机场直出、苏州邮政互换局转关及上海浦东机场转关三条出境通道,但是,目前完全成熟的通道仅有苏州邮政互换局转关这条,另外两条通道能保证正常通关,但还需要进一步拓宽。南通兴东国际机场辅仓由于产权属于机场,其不是专门服务跨境贸易电子商务,一般贸易也可走,常常导致辅仓不够用,企业必须在海关通过的前提

下,获得机场支持,才能顺利出关;而从上海浦东机场转关出口,虽然到达目的地众多,但是由于运输、时效等因素,还加大了出口成本,目前走得很少。

(二)各方合力待形成。“9610”模式涉及到很多相关部门,如海关、检验检疫、税务、外管等部门,乃至各级政府,只有各部门统一认识和协同推进,并形成合力,才能真正促进跨境贸易电子商务的快速发展。通过三年来的实践,各部门对跨境电商发展支持力度仍然不够,许多疑难问题不能只靠空港产业园单打独斗,尤其海关人员,虽然非常辛苦,但是目前还没有专职人员全天候监管。因此,仅靠基层部门全力推进,没有上级有关部门大力支持和全力配合,难以形成统一的合力,无形中增加了推进难度。

(三)业绩亟需再突破。尽管通州跨境贸易电子商务经过各级各部门的不懈努力,取得了一定的成绩,增幅也比较大,出单数量不断增长,甚至在全省领先,但是,相对而言,目前出口额还不是非常大,以 2017 年为例,出口额还没有突破 800 万美元,不到全区出口总量的 0.6%,与郑州、上海、杭州等试点城市相比相差甚远,而全国 2017 年跨境电商零售出口达 336.5 亿元,增长 41.3%,2018 年前 9 个月,进口 579 亿元,同比增长 56.6%。就通州而言,尽管 2018 年 8 月,新的监管场所已经通过海关验收,由于种种原因,南通空港产业园通过机场出口的跨境业务目前也只是进行了测试,通过上海快件监管中心和苏州邮政互换局转关两条出境通道出口业务还没有进行测试,只有通过全面测试后,经海关批准,新的监管场所才能正式启用。

## 三、加快推进跨境电商的对策

要使通州跨境贸易电子商务取得更大成绩,必须加大推进力度,强化软、硬件建设,扶持、培育一批重点跨境贸易电子商务企业,同时,还要在扩大海外营销渠道、培育外贸综合服务平台等方面花大力气,尤其要重点组织对发展跨境贸易电子商务意愿比较强烈的外贸企业与新引进的电商服务企业进行对接,逐步实现一站式集体转型,为促进通州开发开放和对外贸易的转型升级打下坚实基础,也为全省各地高质量发展跨境贸易电子商务提供经验。

(一)开展招商引资,优化平台载体。积极采取“走出去、请进来”的工作思路,以江浙沪为主阵地,与跨境电商领域大企业对接,力争招引一批效益高、口碑好的电商企业;积极招引在国内外有知名度、影响力大的电商企业,在园区设立分拨交易中心、集散

服务中心、区域总部等,起到示范带动作用。跨境电商监管共同平台涉及到监管方、操作场地、“单一窗口”、运营团队四大块。因此,在全力取得海关等部门大力支持的同时,要积极搭建好优质的公共服务平台,引来跨境电商企业入驻;操作场地的规模制约着通关的数量,也就制约着跨境电商发展的规模,要不断改善现代化的跨境电商监管中心;优化“单一窗口”的各项服务,要不断优化平台的功能,充分发挥平台的积极作用,减少电商企业操作的麻烦,提升企业积极性;组建专业的场地运营团队,随着入驻企业增加和物流模式的拓展,跨境监管中心场地运营亟需委托第三方来运营管理。

(二)开启监管场所,尝试委托外包。由于原来海关是借助机场国际货站进行监管,影响了跨境贸易电子商务的快速正常进行。2018年8月中旬,虽然新的监管场所已经通过海关验收,但是由于开始时总署版系统需要切换、场站经营管理方待定等原因,未同步恢复业务,尽管目前已经进入测试阶段,但是何时启用还有待于兴东机场与南通空港产业园统一思想(有些工作需要市、区政府出面),与海关等部门沟通,尽快推进监管场所及早开启,为跨境贸易电子商务发展提供一个快捷、安全、高效的监管平台,促进跨境贸易电子商务的快速发展。通过委托第三方运营管理,应对入驻企业增加和物流模式的拓展,促进不断增多的跨境贸易电子商务业务。通过委托外包,在不断提升企业信用度的同时,优化监管模式,降低通关查验比例,逐步推行整包过检模式;畅通EMS、E邮包、国际小包、航空、铁路等物流途径,让更多的业务通过更多的途径,快速出境。

(三)开拓新的模式,推进进口业务。通州目前的跨境贸易电子商务基本都是B2C模式,因而尽管出单不少,在江苏也属于领先,但是出口额还是不大。不妨像重庆等地那样开展B2B2C跨境模式,从而在出货量上有较大突破,但是这也需要得到有关部门的大力支持,同时还有许多瓶颈需要解决。当前,我国正努力实现进出口“优进优出”和进出口平衡发展作为外贸发展的主要方向,尤其是在上海成功举办首届进口博览会后,通州应该在加快推进跨境电子商务出口业务的同时,学会两只脚走路,努力开拓“直购进”业务渠道,尽快实现通州跨境贸易电子商务进口业务零的突破,这也是加快推进跨境贸易电子商务的另一条快捷路。尤其是经过两年多的过渡期后,我国跨境电商零售进口将开启监管新

政,加快推进跨境进口业务将水到渠成。鉴于当前跨境贸易电子商务开展进口业务门槛高、投入大、运营复杂,有关部门在加快推进力度的同时,不妨考虑外包给一家成熟的跨境电商进口企业来运营。

(四)创新监管模式,建设快件中心。南通机场曾经尝试筹建南通快件监管中心,来促进跨境贸易电子商务快速发展。因为海关对于国际快件的监管有别于普通空运货物,通关手续更加简便,并具有提前报关、快速通关的特点和优势,对国际航空快件申报进出境可提供统一报关、统一放行的“一站式”服务,为跨境电商打造快捷通道,提供一个快捷、安全、高效的物流平台。但是,由于申请难度大等种种原因,快件监管中心的申报一直没有新的进展。

另外,通州跨境贸易电子商务在现有三条出境通道的基础上,能否借助“中亚班列”“中欧班列”等,加快打通海关铁路出口等其他通道。南通至阿富汗的“中亚班列”2016年就正式开通,这为通州跨境贸易电子商务出口提供了良好的机遇,对助力“通州制造”走出国门,加速融入“一带一路”国家,努力实现跨境贸易电子商务“海陆空”立体通道进出口打下坚实基础。

#### 四、结束语

习近平总书记在党的十九大报告中提出,拓展对外贸易,培育贸易新业态新模式,推进贸易强国建设,这为我国对外贸易转型指明了方向。因此,要做大做强通州跨境贸易电子商务,还需各级各部门不断齐心协力,积极开拓思路,努力探索新路,共同推进跨境贸易电子商务新发展,为全市、全省对外贸易提供有价值的新经验。尤其2018年7月13日和11月21日,国务院总理李克强先后主持召开国务院常务会议,决定再新设22个城市为跨境电子商务综合试验区、延续和完善跨境电子商务零售进口政策并扩大适用范围,11月30日,商务部等六部门联合发布通知,进一步完善我国跨境电商零售进口监管工作,并于2019年1月1日起执行,这为通州进一步推进跨境电商增添了巨大信心,通州应持续推进对外开放、促进外贸转型升级,为南通尽快成为国家新的跨境电子商务综合试验区打下坚实基础。

(作者单位:凌华,通州区商务局;  
陈卫宏,南通空港产业园)

# 通州部门政务信息系统建设现状及对策

蔡玉新 陈佳迪

政务信息系统建设是指按照“政务先行,资源共享”的模式,以需求为导向,重塑政府管理的业务流程,以应用为主线,积极推进行政管理和公共服务创新,提高政府管理效能。随着通州区政府对政务信息系统建设的积极推进和大力投入,政府各部门信息化建设已经取得了长足进步。但笔者在审计调查全区部门单位政务信息系统建设和运用情况中,也发现一些问题,必须应予以重视并着力加以解决。

## 一、建设现状

截至审计调查时止,全区部门单位建有各类政务信息系统 396 个,涉及 51 家单位,投入资金 9713.7 万元,其中:硬件投入 7573.27 万元、软件投入 2140.43 万元。396 个政务信息系统中建设单位为区本级的有 153 个,外来系统 243 个,其中:国家级 87 个、省级 108 个、市级 48 个。全区部门单位政务信息系统建设和推进的特点是:

(一)政务信息系统建设的重点部门投入占比大。区卫计委、教育局、人社局、公安局、国土局、住建局、农工办、民政局、城管局、财政局、市场监督管理局、环保局等 12 家单位,单位数占比只有 23.53%,但拥有系统数量 239 个,占比 60.35%,系统总投入 8232.82 万元,占比 84.75%。

(二)政务信息系统建设的服务作用日益显现。由于区委、区政府的重视,全区部门政务信息化建设工作全面推进,已建成区电子政务外网,该网络上连省、市电子政务网,向下实现了区、镇、村三级全覆盖,各接入点均能实现 100M/1000M 接入,网络提供 2G 互联网出口,满足各部门办公业务要求。在此基础上又组建区电子政务中心机房及电子政务云计算平台,为各部门提供服务器托管及云计算应用服务,目前有 18 家单位在中心数据机房托管服务器,23

家单位使用云计算平台实现应用系统部署,实现了资源整合和有效利用。各部门在电子政务网络基础上组建内部局域网,同时根据自身业务需要开发了众多应用系统,积累了大量的信息资源。区电子政务管理中心根据全区各部门日常办公的业务要求,建设以区协同办公系统为龙头的政务信息化应用平台。区协同办公平台用户人数 9514 人,工作日同时在线人数 500 人左右,移动 OA 办公平台用户 500 人;2017 年发文 8941 件,收文 139761 件,手机短信提示 784749 条,收发公务邮件 139265 件。

(三)网站区级集约化建设的效率功能日益强大。近年来,根据国家及省市要求,通州不断推进政府网站区级集约化建设,通过开设栏目、频道等形式,建设区政府门户网站集约化平台,将原各部门网站的内容和服务统一迁移到区政府门户网站,到 2017 年 3 月止,完成注销网站域名、注册标识、证书信息,永久关闭 42 家部门网站。以“整合、重构、创新、便捷”为设计理念,2017 年 12 月份启动区政府门户网站改版工作,建成界面清新、资源丰富、功能强大的集约化门户。区政府网站连续三年荣获南通市优秀政府网站称号。

## 二、存在问题

(一)信息系统建设缺乏整体规划,监管职能有待明晰。通州部门政务信息系统建设仍采用区域管理和行业管理并存的体系,造成网络分离,条块分割,没有一个系统的整体规划,抽查区 12 家重点部门发现,政务信息系统建设没有进行集中立项入库管理。区电子政务管理中心虽然承担了区政府网站群、协同办公平台、党政信息网等主要政务信息系统网站、服务器的管理,并有 18 家单位系统服务器委托区电子政务管理中心托管,但中心也仅就服务器

等硬件正常运行及安全性负责。由于受制于职能、人力等多种因素,未能实现对全区所有部门政务信息系统的建设、运行等情况进行监管,对于区级各部门自建的中小型信息系统情况也没有掌握,全区实际上缺少对政务信息系统进行全面监督管理的部门。

(二)部分信息系统建设不规范,系统安全存在隐患。少数单位信息系统建设无立项、无报批手续、无预算、未进行招投标;少数项目建设与申报方案存在差距;部分视频监控系统存在重复开发的现象;一些关联业务数据没有实现共享,数据定期推送到该系统进行比对不及时;少数部门单位的信息系统开发后更新不及时,有的处于闲置状态。调查发现,少数部门的信息系统没有设置用户强制使用密码功能,重要开发数据未能全面掌握。全区部门单位政务信息系统开发、维护多依托外包服务,部分单位未向软件开发公司索取软件字典等相关开发资料,一旦发生开发公司倒闭或停止维护等特殊情况下,依靠单位自身无法保证系统正常运行,存在重要隐患。此外,一些部门还存在机房安全隐患、安全设备未能对服务器进行全覆盖、数据备份与恢复存在风险等问题。

(三)部分单位信息化队伍建设滞后,人员技能亟待提高。调查发现,除区人社局、财政局、卫计委等部门设立了信息中心,大部分单位信息化工作主要由办公室人员兼任,从事信息化管理工作的人员大多为非计算机专业出身,系统运行及维护主要借助外包服务公司,缺乏稳定性和专业性人才。如某部门有76个信息系统,其中:自建系统14个、外来系统62个,数据量巨大且均涉及民生,信息统计科只有2名工作人员,难以满足信息化工作要求。又如某部门对于全区低保、五保数据全部纳入了低保运用系统,但与之相关的一级、二级重残数据目前仍是手工填写EXCEL表进行报送,未纳入数据库管理。

### 三、对策思考

近期,区政府连续出台了《通州区政务信息资源共享管理办法》《通州区电子政务工程建设项目管理暂行办法》,对政府部门政务信息系统规划建设、资源共享、监督管理等有了明确的要求,有利于进一步提升政府部门公共管理和服务水平,逐步实现让“数据多跑路,群众少跑腿”的目标。

(一)更加注重资源整合,加大新技术应用。以

政府为主导,打破原来不同政府部门、不同业务系统之间信息垄断封闭、分散孤立的无关联状态,形成资源共享机制。编制区政务信息资源目录,构建全区政务信息资源目录体系,摸清政务信息资源底数,清理“僵尸”系统,对不符合使用要求的各单位机房纳入区级机房统一管理,建设全区统一的数据共享交换平台;制定政务信息共享工作办法,建立政务信息系统共享工作评价常态化机制,完善政府部门间基础数据和重点领域的数据共享与交换程序,为各部门业务应用提供综合数据服务。重视和加大新技术的运用,使政务信息系统更便民、更高效,提高公众的参与率和互动性。

(二)更加注重数据安全,规范项目管理。数据安全和系统安全是部门政务信息系统运行的前提,各部门在推动政务信息系统过程中要始终重视这项工作。首先要建立健全信息资源的分类分级制度,定义数据项的密级标签。明确数据采集、传输、存储、使用、共享、开放等环节的安全保障措施、责任主体和具体要求,制定数据安全管理办法。其次,要采用安全产品管理数据,全面实施强制访问控制,让每个人只能看到自己有权看到的数据。重视部门政务信息硬件设施和运行环境的安全,防止其他风险发生。加强部门政务信息系统建设项目的招投标、经费安排、资产移交等管理。对于政务信息系统建设投入应全部纳入区财政预算,禁止多头列支项目经费,明确建设主体,同时项目主管部门应及时与相应融资平台公司代建单位进行沟通,对于已经投入使用的信息系统及时办理工程决算,做好资产移交。

(三)更加注重队伍建设,强化考核评价。强化政府部门工作人员信息化意识,提高信息技术运用能力,培养和建设一支业务熟、技术精、素质高、创新能力强的专业化电子政务管理和服务队伍;加强培训交流,建立政务系统电子政务培训机制,将信息化能力纳入公务员培训体系。推动建立考核评价体系,组织开展电子政务绩效自我评估、专项评估,积极探索第三方评估。与现有项目管理手段相衔接,实行集中项目库管理,为系统建设、运行和后期维护提供参考数据。

(作者单位:通州区审计局)