

目 录

2012.1 总第003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

通州社科论坛

TONGZHOU SHEKELUNTAN

2012年 第1期 总003期

编辑委员会:

主 任 虞越高
副 主 任 陈益明
主 编 陈泉江
执行编辑 袁金祥

领导论坛

- 3 全力实施四大行动计划
为在苏中率先基本实现现代化而努力奋斗/费高云

转型升级

- 6 财政部门积极服务“四大行动计划”的思考/陈伟平 丁致清 姜 忠
- 10 构建通州现代产业体系的路径选择/邱卫君
- 14 价值链视角下通州生产性服务业与制造业联动发展初探/黄亚南
- 17 实施人才强区战略 加快通州科学发展/金 剑

金融视角

- 20 关于农村小额贷款公司健康发展的调查与思考/张 华
- 24 中小企业融资难的现状分析与思考/季旭东

“三农”在线

- 28 通州加快发展都市生态型现代农业的思考/陈泉江 沈 平
- 32 农村土地承包纠纷产生的原因及对策/曹 峰

编辑部地址:南通市通州区朝霞路88号

电子邮箱:tzqskl@163.com

邮政编码:226300

准印证号:苏出准印(2012)字JSE-1003754

联系电话:0513-86028269

印刷单位:南通华民彩印有限公司

基层党建

- 34 着力提高岗位廉政教育的针对性和实效性/许志峰
- 36 现阶段农村党员先进性作用发挥的现状及其对策/邢建均

社会管理

- 38 新形势下检察机关做好群众工作的着力点/李建国
- 41 关于加强农村社区社会管理工作的思考/胡永洲

地区文化

- 44 关于通州文化产业发展的调查与思考/邢元成、姜卫军
- 47 通州加快发展乡村旅游的对策建议/丁俊荣

民生关注

- 50 家庭收入的评估核定机制研究/金建峰

教育长廊

- 54 创新教育管理 提升通州教育现代化水平
/杨松 郭志明 邢斌 杨晓华

工作探讨

- 57 加快生态文明建设 提升区域环境竞争力/张新民
- 59 推进个性化纳税服务的思考/王冠新 周立志 顾峰
- 61 扶持微型企业发展的几点思考/严浩

本刊主要刊登哲学社会科学类论文。论文要求立论新颖正确、逻辑严谨,文字精炼,一般以3000-6000字为宜,文责自负。本刊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。来稿请用word文稿发至本刊电子信箱,限于人力,来稿一般不退,请自留底稿。

《通州社科论坛》编辑部

全力实施四大行动计划

为在苏中率先基本实现现代化而努力奋斗

费高云

今年是党的十八大召开的喜庆之年,也是通州区镇两级人大、政府和区政协的换届之年。我们将以科学发展观为统领,围绕“两年争先、四年领先、六年率先”发展目标,全力实施项目集聚、城乡统筹、社会建设、文明提升四大行动计划,促进经济社会又好又快发展,努力开创通州科学发展新局面。

一、大力实施项目集聚行动计划,增创转型发展新优势

始终坚持项目建设的龙头地位,通过持之以恒抓项目、抓重大项目,扩张产业规模、提升产业层次、优化产业布局,推动区域经济加速转型发展。

一是突出项目招引,扩张产业规模。狠抓招商选资。着力推进重大项目、产业链项目、优质项目集聚,力争今年新增工商登记注册外资 6 亿美元以上,注册外资实际到账 3 亿美元以上,引进市外民资 80 亿元以上;集聚亿元项目 50 个以上,其中 10 亿元、1 亿美元项目 20 个以上。优化项目服务。健全完善区领导挂钩服务重大项目、重点项目会办等制度,着重围绕合同履行率、资金到账率、项目开工率、竣工投产率等关键环节,建立专业化服务团队,努力形成齐心协力抓项目的工作机制。重点推进恒科差别化纤维、卡特彼勒、南通供销产业园、综艺光伏、甬金金属、深南电路、华电热电、上海科技园、宜家家居等一批重大项目建设,确保早日竣工投产。严格项目考核。树立“考核经济工作重点突出招商引资,考察干部实绩不惟项目但突出项目”的导向,真正把项目建设的任务分解到位、压力传递到位、责任落实到位。充分发挥考核的导向作用,对有重大贡献者,不仅在经济上奖励,而且在政治进步上予以充分考虑,最大

限度地增强全区上下推进项目的责任心、服务发展的主动性。

二是突出转型升级,提升产业层次。积极推进科技创新。加快走自主知识产权、自主品牌、自主创新相结合的“三自”之路,力争今年申请专利 4500 件以上、新增中国驰名商标 2 个、省著名商标 4 个、省名牌 3 个。依托科技镇长团、通州科技成果转化服务中心以及电容器、家纺两大省级创新联盟,加快建设省电机检测服务中心等创新平台。加快构筑人才高地。坚持“项目、人才、基地”三位一体的人才引进和培养模式,以实施“510 英才计划”为龙头,着力招引高层次领军型人才和团队到通州创业兴业。加大人才工作投入力度,积极探索知识、技术、资本、管理等生产要素参与分配的实现形式,充分发挥人才的最大效能。切实强化资本运作。加快形成以综艺集团 100 亿级企业、韩通船舶等 50 亿级企业为龙头,明德重工、江海集团等 30 亿级企业,富加宜、通达科技等 10 亿级企业,300 家亿元企业为支撑,780 家规模企业为基础的现代企业梯队化格局。

三是突出载体建设,优化产业布局。高起点定位。高新区全力打造六大百亿级经济板块,积极创建国家级高新区。锡通科技产业园重点发展整车制造、新能源、电子三大产业,努力建成江苏沿海地区有影响力的科学发展示范园区。滨海新区主攻大项目,培育大产业。滨江新区推动横港沙整体开发,加快恒力纺织新材料产业园、开沙岛旅游度假区和船舶海工产业园建设,力争早出成效。高水平开发。高新区统筹好区域建设,高水平编制规划,提升发展能级。锡通科技产业园完成启动区内基础设施建设。

滨海新区突出港口龙头,统筹做好围垦、报批、建设等工作。滨江新区围绕沪通铁路公路大桥等重大交通基础设施,做好连接拓展。高效率运转。加快完善“区镇合一”体制,用市场化的手段、企业化的模式推进园区管理体制和运行机制创新,全面实施报酬绩效制、经费包干制、考核量化制,激励园区上下有效招商、高效服务。拓宽多元投入渠道,积极吸引各类主体以BT、BOT、独资、合作等形式参与园区建设。

二、大力实施城乡统筹行动计划,激发协调发展新动力

围绕打造南通东部新城的目标定位,以更大的手笔、更大的力度,统筹推进城乡现代化建设,推动城市功能更加完善、生活品质更加优良、城乡发展更加协调。

一是精当规划,调优城乡格局。深化规划研究。按照五个“一体化”的要求,开展“一中心、五片区、百社区”发展规划研究,加快编制《通州区城乡统筹规划》,不断优化以产业为纽带的主体功能区格局。细化规划编制。推进城乡概念性规划、控制性规划全覆盖,深化城东新区、银河新区及老城区专项规划编制,加快通吕运河生态景观带的规划编制。进一步协调城乡各类规划之间的关系,加强与南通市各类规划之间的对接,更好地承接南通主城区辐射。强化规划执行。积极落实“阳光规划”,坚决维护规划的权威性、严肃性和连续性,实现更加有序、更加持续的发展。

二是精致建设,彰显城乡特色。完善中心城区功能。突出“一个重点”,努力打造集品质、品位于一体的城东新区。强化“一个提升”,推进畅通工程、园林景观工程、公共事业配套工程,提升老城区综合功能。做好“两个对接”,以通吕运河“一河两岸”生态景观带建设为横轴,以世纪大道两侧功能开发为纵轴,加快高新区与南通主城区、南通家纺城的对接融合。打造重点镇区特色。把小城镇做特做靓作为城乡统筹的重要节点,根据五大片区规划,推动重点镇高点定位、拉开框架、优化布局,加快建设“成规模、有影响、现代化”的新型城镇。重点支持川姜、先锋、张芝山镇探索城乡统筹新模式,整镇推进居住区、工业集中区、商贸区、生态农业区“四区”联动,建设现代化新市镇。增强农村社区活力。按照因地制宜、试点先行、分步推进的原则,加快探索具有通州特色的农村新型社区建设之路。

三是精细管理,提升城乡形象。不断完善城乡

管理体制。按照“建管并重、重在管理,重心下移、分级负责”的理念,加快城管执法中队向镇延伸步伐,扩大数字城管覆盖面,再造城乡管理新构架。重点加强对镇区、镇郊结合部、农民集中居住区等重点区域的管理和服务,改善城乡面貌。加快推进生态文明建设。充分挖掘运盐河、进鲜港等资源优势,建设水景生动、设施现代、内涵丰富的滨河景观带。深入实施区域供水一体化和农村饮水安全工程,全面完成镇到农户自来水管网改造。广泛开展植树造林,构筑绿色生态屏障,确保新增城市绿化80万平方米,农村森林覆盖率达17.6%。扎实开展村庄环境整治。积极落实《全省村庄环境整治行动计划》,突出抓好“六整治、六提升”,引导农民群众形成健康文明的生活方式。继续完善“四位一体”长效管理机制,逐步实现农村“三清四建五无”,重现秀美田园风光。

三、大力实施社会建设行动计划,提高共享发展新水平

注重经济发展与民生改善的良性互动,推进民生工作向“五优”转变,把通州打造成名副其实的幸福之城。

一是坚持富民为先,促进居民收入向多渠道延伸。推动就业富民。通过开发公益性岗位、完善就业服务体系、强化职业技能培训等途径,突出抓好城镇零就业家庭、失地农民等群体就业帮扶,推动群众在充分就业中持续增收。推动创业富民。健全“项目推荐+创业培训+担保贷款+优惠政策”四位一体的创业帮扶机制,发挥创业孵化基地示范带动作用,鼓励返乡农民工、能人大户、村组干部和大学生村官等重点群体创业兴业,不断提高经营性收入在城乡居民收入中的比重。推动产业富民。大力实施农业现代化工程,确保新增高效农业面积8万亩。通过发展物业和鼓励村发展高效设施农业、休闲观光农业等,全面消除集体经营性年收入10万元以下的薄弱村。支持建筑企业优化结构、多元发展,壮大通州建筑业“高资质军团”。

二是坚持惠民为要,促进公共资源向均衡化发展。提升社保水平。完善新农合统筹补偿方案,稳步推进农村与城镇职工养老保险接轨工作,积极争取各项社保政策逐步对接主城区。切实做好被征地农民基本生活保障工作,做到即征即保,并逐步提高保障标准。深入实施安居工程,健全多层次住房保障体系。发展社会事业。坚持教育优先发展,启动省学前教育改革发展示范区创建,深化中小学布局调整,

优化城乡教育资源配置。大力开展全民健身活动,促进体育事业健康发展。深化医药卫生体制改革,加快形成覆盖城乡居民的医疗卫生服务体系。认真实施优生、优育、优教“三优”强基工程,实现人口与经济社会协调发展。完善社会福利。大力发展老年事业和老年产业,着力构建以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的多元化养老服务模式。深入开展“百千万救助帮扶工程”,充分发挥慈善基金会、红十字会、残联等的作用,健全城乡一体化社会救助体系,真情帮扶社会弱势群体。

三是坚持安民为基,促进社会管理向服务型转变。强化源头治本。以法治通州建设为抓手,深入推进“六五普法”,积极打造“12345”市民服务热线品牌,扎实推进领导信箱、网络建言等平台规范化建设,畅通群众诉求渠道,做好群众来信来访工作。完善大调解平台建设,真正把矛盾纠纷化解在源头、解决在基层。强化基础建设。继续深化村居“131”模式,全面推广“一委一居一站一办”的社区管理模式,强化对流动人口、两新组织、特殊群体和虚拟社会的管理,努力打造 15 分钟社区管理服务圈。突出抓好区镇两级社会管理服务中心建设,形成系统化、规范化的工作格局。加强现代技防城市建设,深化行业、系统平安创建活动,放大长安通州建设实效。强化长效管理。完善发布引导机制,动态分析研判,超前预警处置。完善风险评估机制,对城市建设、拆迁安置、教育医疗、环境保护等涉及民生的重大事项,坚决落实前置审查和履职倒查。完善应急管理机制,健全各级各类应急预案,严格落实各项安全生产措施,确保社会安定有序、人民安居乐业。

四、大力实施文明提升行动计划,开创和谐发展新局面

以精神文明建设提升城市品位,以先进文化建设构筑竞争优势,努力在新一轮区域发展中赢得主动、抢得先机。

一是注重传承创新,以先进文化引领发展。让文化更具凝聚力。充分发挥社会主义先进文化的先导作用,广泛开展“爱党爱国爱家乡”主题教育活动,引导全区人民自觉践行社会主义核心价值体系,始终保持昂扬向上的精神状态,营造和谐稳定的大好局面。让文化更具影响力。深入实施文化惠民工程,充分发挥小戏小品、民间歌舞、书画创作优势,搭建一批地方特色浓郁的群众文化载体,承办一批重大节庆文化活动,打造一批具有较强影响力的文化品

牌,丰富群众的精神文化生活。让文化更具竞争力。深化文化体制改革,鼓励社会资本进入文化领域,重点围绕家纺创意、民间工艺、动漫创意、影视创作等优势产业,加强文化产业集聚区建设,加速培育壮大一批骨干文化企业,形成一批市级以上文化产业园区和文化产业基地。加快“通州八景”开发建设,推动文化与旅游深度融合、互动发展。

二是注重品质追求,以文明创建助推发展。培育高素质现代市民。扎实推进全国文明城市建设达标工作,积极开展市民文明道德巡访,实施文明礼仪普及、文明交通整治、文明服务提升等文明行动,引导市民形成良好的行为规范。结合群众性文明创建活动,大力开展社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育和诚信通州建设,放大“童声里的中国”示范效应,使文明新风洋溢通州大地。培植多层次示范品牌。大力开展“通州好人”、“十大孝星”等各级各类推荐评选活动,积极发掘和培育先进典型,用群众身边的“平民英雄”,用基层涌现的“凡人善举”教育人、感染人,使广大群众学有榜样、赶有目标、见贤思齐。培塑新时期通州精神。精心组织开展好通州精神提炼总结活动,通过讨论征集、评选确定、主题实践,最大限度地集中民智、汇聚民意,使提炼实践的过程成为广大干部群众自我激励、自我提高的过程,成为引导群众热爱通州、建设通州的过程,进一步夯实干事创业的思想基础。

三是注重真抓实干,以优良作风保障发展。大兴为民服务之风。不断完善行政权力网上公开透明运行系统,切实加强三级便民服务中心规范化建设,打造畅通高效、社会满意的软环境。深入开展“三解三促”、接访下访等活动,大力推进群众事务党员干部代理工作,真正做到科学发展向上攀登、联系群众向下扎根。大兴创先争优之风。按照“打头牌、争第一”的要求,强化“干不到一流就是失职、扛不到红旗就是落后”的理念,努力形成不甘落后、激情奋斗的生动局面。大兴求真务实之风。积极倡导说实在话、办实在事的工作作风,事情说了就办,定了就干,确保抓一件成一件,干一样成一样。大力弘扬“黑天当做白天干、雨天当做晴天干、一天当做两天干”的精神,提高工作“一次布置完成率”,视领导的第二次提醒为“不满意”,确保高标准、高效率完成各项目标任务。

(作者系中共南通市委常委、通州区委书记)

财政部门积极服务“四大行动计划”的思考

陈伟平 丁致清 姜 忠

去年,通州财政部门以“调结构、重文化、惠民生、谋幸福”为主线,围绕全区工作重点,继续实施积极财政政策,深化财政改革,推进精细化管理,调优支出结构,服务转型发展,努力保障和改善民生,为推进经济转型、城市转型、社会转型、效能提升,实现经济社会又好又快发展提供了有力保障。全年完成财政总收入 100.2 亿元,增长 28.6%,地方一般预算收入 42.4 亿元,增长 25.1%。全区 21 个镇(区)完成财政总收入 53.47 亿元,已跃上 50 亿元新台阶,同比增长 19.6%;地方一般预算收入完成 27.13 亿元,同比增长 24.8%,实现了“十二五”良好开局。今年,为适应经济社会快速发展新形势,区财政部门将进一步深入贯彻落实市、区第十一次党代会精神,积极发挥职能作用,为强化项目集聚、推进城乡统筹、加快社会建设、提升文明程度提供有力支撑。本文就新形势下财政部门如何服务和推动“四大行动计划”实施谈几点浅见,以供商榷。

一、强化科学征管,做大财政蛋糕

今年,通州区委、区政府提出完成财政总收入 127.3 亿元,地方一般预算收入 53 亿元,比上年分别增长 27%和 25%的目标任务。围绕上述目标,区财政局将切实采取有效措施,强化科学征管,确保财政收入实现可持续增长,为“四大行动计划”实施提供财力支撑。

(一)完善收入激励机制。围绕“均衡入库、持续增长、优化结构、征管有力”的工作目标,灵活运用政策引导、体制激励等手段,不断激发征收部门和各镇区园开发涵养税源、强化收入征管的积极性、主动性,促进财政收入在稳定增长中不断提升质效。

(二)加强税收预测分析。建立完善财税部门联合调查工作制度,定期对重点骨干企业开展税收调研,全面掌握重大项目投资和工程进展情况,及时分析解决重点税源企业和项目运行中的问题,为组织收入和征管水平提供决策服务;健全财税库行信息共享制度,积极支持和配合税务部门做好宏观税负、行业税负、产品税负和重点税源的综合分析和收入预测工作,主动协助税务部门测算下达税收征收计划,并有针对性地加强重点区域、重点行业和纳税大户的税源排查及税收征管工作,不断提高掌控税源、实现税收的能力。

(三)提升收入征管效率。全面推进涉税信息交换与共享平台建设,不断完善税收申报、纳税评估、税收监控、税收稽查“四位一体”税收征管体系,加快形成“网络无缝衔接、信息实时共享”的现代税收征管新格局;坚持勤征细管,促进应收尽收,确保经济发展成果及时体现为财政增收效果。

(四)健全非税征缴体系。建立非税收入收缴执行信息统计、情况分析、定期上报制度,加强对预算单位收缴执行及代理银行核算管理情况的综合考评;稳步推进非税收入电子缴库系统建设,强化对非税收入增减变化异常单位的实时预警监控,努力构建非税收入“征、管、查”一体化监管体系。

(五)深化社会综合治税。以打造涉税信息网络平台为载体,进一步建立完善综合治税立体交叉网络,实现税收征管方式由被动型监管向主动型服务转变,从粗放式管理向精细化、集约化管理转变,最大限度地减少税源流失,确保财政收入持续稳定增长。

二、服务转型升级,推动项目集聚

把调结构、促转型放在财政工作的突出位置,充分发挥财政资金、政策的激励、引导作用,支持实施项目集聚行动计划,加快推进经济转型发展,着力培育新的经济增长极。

(一)完善园区功能,推动产业集聚。按“高起点定位,高水平开发”要求,多渠道、广途径、宽领域筹集资金,保障“一园三区”主平台基础设施建设和功能配套不断完善。以创建国家级高新区为目标,支持南通高新区积极稳妥实施拆迁安置工程,加快推进污水处理等配套设施建设,推动科技新城、滨河文化创意带建设,着力打造核心科技园、企业总部区、研发孵化机构集聚区及科技成果转化区;以建成江苏沿海地区有影响力的科学发展示范区为目标,支持锡通科技产业园完成启动区基础设施建设,加快标准厂房建设,为整车制造、新能源、电子三大产业规模发展提供平台支撑;以“开发通州湾、建设新港城”为目标,支持滨海新区实施海港围垦工程及新开河港池疏浚整治等基础设施工程建设,为承接大型石化、电子信息、船舶海工项目夯实基础;以打造沿江现代基础设施体系为目标,支持滨江新区加快横港沙开发及船舶海工园区建设,完善开沙岛旅游度假区配套设施,促进产业集聚、功能提升;以南通机场一类口岸开放为契机,支持启动拆迁工程,加快推进顺丰速运枢纽、华夏飞机维修等重点项目,积极打造临空产业集聚区。

(二)提升产业层次,推动转型升级。围绕传统产业升级计划,落实各种扶持政策,引导现代家纺、船舶海工、机械装备等传统优势产业向高端发展,努力提升优势产业和重大项目对经济增长、财政增收的贡献率;围绕新兴产业倍增计划,通过风险投资、创新补助、融资担保等途径,促进新能源、新材料、节能环保、电子信息与物联网等新兴产业壮大规模,努力培植新的财源增长点;围绕现代服务业集聚区建设计划,通过财政奖励、税收优惠等方式,促进产业联动和主辅分离,加快实施供销物流中心、家纺创意村等重点项目,着力构建现代服务业产业体系,推动金融、房产、商务服务业等税源型经济可持续发展。

(三)创新服务举措,推动转型发展。强化要素保障。研究用活各项财税政策,支持实施土地增减挂钩和万顷良田建设工程,大力推进标准厂房建设,努力实现土地利用效益最大化;强化财政政策和金融工具的配合,加快完善政银企业合作机制,引导信贷

资金更多投向实体经济;建立完善财政贴息、风险担保等奖励机制,积极引进区外商业银行设立分支机构,加快发展担保公司、村镇银行、小贷公司等金融服务平台,切实解决中小企业担保难、融资难问题;综合运用无偿资助、偿还性资助、创业投资引导、风险补偿、贷款贴息等方式,推进科技金融有机结合,加快组建科技小贷公司,鼓励引导民间资本参与风险投资,为高新技术产业加快创新要素集聚提供财力支撑。促进创新发展。发挥财政政策扶持和专项基金的激励导向作用,支持实施企业翻番和企业技改“双百”计划,引导企业充分发挥主体作用,加快走自主知识产权、自主品牌、自主创新相结合的“三自”创新之路,为高新技术产业加快发展、创新平台建设不断加强、知识产权战略深入推进、科技计划项目加快实施、政产学研合作蓬勃开展、科技人才资源加速集聚提供有力保障。强化项目扶持。加大项目扶持资金投入力度,着力推动以综艺新材料、甬金金属、深南电路为代表的新兴产业等高成长性项目早投产早见效,积极培育新的经济增长极;大力推进高端制造、动漫城、大型商贸综合体等高税收项目集聚发展,加快服务业集聚区建设,推进先进制造业和现代服务业双轮驱动,壮大经济规模,夯实税源基础。

三、夯实发展基础,推进城乡统筹

围绕打造南通东部新城的目标定位,创新财政投资方式,推进城乡现代化建设,促进城市功能更完善、生活品质更优良、城乡发展更协调。

(一)优化发展格局。以构建繁荣有序的发展格局为目标,加大资金保障力度,支持开展“一中心、五片区、百社区”发展规划及区域规划实施,协调推进基础设施建设,不断优化以产业为纽带的主体区域功能;同步推进临海高等级公路、通富路北延等工程建设,大力实施江海大道快速化、金通三大道、南通世纪大道东延、工农路北延等工程,加强与南通主城区的主动对接、互动融合,为推动片区发展提供有力支撑。

(二)注重品质提升。围绕“一个重点、一个提升、两个对接”总体思路,以实施“便民、景观、亮化、清水、畅通、安居”六大工程为载体,加快启动“一馆两中心”建设,不断完善文化、体育等功能配套;加速推进城东新区建设及以南山湖公园为核心的景观体系建设,继续实施交通北路、新金西路等楼宇亮化工程,扎实推进城区内河水环境整治及城区供水设备更新,加快构建“城外成环、区内成网”的交通体系,

通过不断提升城区综合功能,着力营造宜居宜业的良好环境;进一步落实各项税费优惠政策,不断加快保障性安居工程建设,使之真正成为政府得民心、百姓得实惠、经济得发展的德政工程、民心工程。

(三)加快镇村建设。以深化“四有一责”建设为导向,强化政策保障,增加资金投入,着力推进综合服务中心和信息服务平台建设,切实增强村级发展综合实力和组织服务能力;以争创全省“集约宜居示范镇”为目标,推动二甲、石港、平潮等重点镇扩大规模、集约发展;以做特做靓小城镇为目标,支持川姜、先锋、张芝山等重点镇高点定位、优化布局,整体推进居住区、工业集中区、商贸区、生态农业区“四区联动”开发,努力打造城乡统筹发展的新市镇。

(四)支持农业发展。继续加大对“三农”发展的支持力度,大力推进以台创园核心区建设为主体的都市生态型农业示范区建设,不断加快项目农业建设,促进农业向高效、规模、特色化发展;支持创建国家级农业产业化龙头企业和农业科技产业园,积极发展现代农业,扶持农业龙头企业,推动农业产业结构调整,为三农工作在高平台上实现新提升提供有力保障;加快实施农业综合开发,着力发展设施农业、订单农业和农产品加工业,推动建设农业生态休闲区,努力打造苏中一流、独具特色的休闲农业项目。

(五)突出强农惠农。积极实施一事一议财政奖补项目建设,加大水利和农田基础设施建设力度,夯实现代农业发展基础;深入实施区域供水一体化和农村饮水安全工程,扎实推进村庄环境整治、农村改厕、绿化建设,进一步完善“四位一体”长效管理机制,不断改善农村生产生活条件;继续做好涉农补贴及家电、摩托车下乡补贴发放工作,确保各项惠农政策落实执行到位;积极稳妥地扩大农业保险覆盖面,切实提高农业防灾抗灾能力和灾后恢复生产能力。

四、突出民生保障,加快社会建设

注重财政增收与民生改善的良性互动,优化支出结构,科学统筹资金,重点保障农业、教育、医疗、社保、文化等法定支出,积极推进经济社会和谐发展。

(一)推动居民收入增长。坚持把促进就业作为最大的富民工程,认真落实有利于劳动者创业就业的税费优惠、小额担保贷款、资金补贴等扶持政策,通过开发公益性岗位、完善就业服务体系、强化职业技能培训等途径,突出抓好城镇零就业家庭、失地农

民等弱势群体的就业帮扶,推动群众在充分就业中持续增收;加快完善政策扶持、创业培训、创业服务“三位一体”工作机制,发挥创业孵化基地示范带动作用,鼓励返乡农民、村组干部、能人大户、大学生村官等重点群体创业兴业,不断提高经营性收入在城乡居民收入中的比重;积极落实经济薄弱村财政扶持政策,加大村级“四有一责”建设力度,通过大力发展物业经济和高效设施、休闲观光农业,有效拓展农民增收致富渠道。

(二)完善社保救助体系。坚持社保安民,按照公平、效率原则,多渠道筹措资金,推进各类社会保障扩面提标,巩固新农保全覆盖成果,完善新农合统筹补偿方案,加速农村与城镇职工养老保险的接轨;建立城乡各类人群保障待遇动态调整机制,确保失地农民、城镇零就业家庭、低保户、五保户、低收入人群、重度残疾人等困难群体的财政保障落到实处;不断健全重点优抚对象抚恤补助标准自然增长机制,按规定提高城镇和农村义务兵家庭优待金标准,及时落实尊老金、优扶金及城乡老党员生活补助提标政策;大力支持保障性住房体系及养老服务体系建设,加快社保体系由基本保障型向福利型转轨,着力构筑人员广覆盖、保障多层次、制度可衔接、管理规范,并逐步与南通主城区接轨的全民社会保障体系。

(三)加快社会事业发展。建立完善教育投入机制。坚持教育优先原则,积极落实各项扶贫助学政策,不断提高城乡义务教育公用经费保障水平,确保财政对教育的投入高于经常性收入的增长;支持省学前教育改革发展示范区创建,继续推进校园安防达标和校舍安全工程建设,不断优化城乡教育资源配置,为提升区域教育现代化建设水平提供有力保障。支持公共卫生体系建设。深化医药卫生体制改革,巩固完善基本药物制度,进一步减低群众医疗负担;落实卫生惠民举措,加大社区公共卫生补助力度,着力构建覆盖城乡居民的医疗卫生服务体系。加快发展文化事业。支持深化文化体制改革,鼓励社会资本进入文化领域,重点扶持民间工艺、动漫创意、影视创作等优势产业,加速推进文化集聚区建设;支持实施“文化惠民”工程,不断提升全民文化素质;加大社会安全稳定保障投入,深化法治通州、长安通州建设,确保社会安定有序、人民安居乐业。

五、推进财政改革,提升理财绩效

遵循统筹兼顾、规范合理、便捷高效原则,创新

财政管理方式,积极稳妥地推进财政体制改革,不断提高财政科学化、精细化管理水平。

(一)继续深化预算国库改革。完善激励考核和转移支付制度,促进新一轮区镇财政管理体制平稳运行;深化预算管理制度改革,全面开展预算支出绩效评价工作,探索建立“以政策制度管预算、以事业任务定预算、以评价结果调预算”的绩效预算管理新模式;建立部门预算公用经费包干制和项目预算评审制,推动项目滚动预算编制,不断提高预算支出执行的正确性、及时性、可控性;试行部门预算及“三公”经费预算公开,构建预算执行动态监控的联动机制,促进各项节支措施落实到位,确保公用经费支出继续保持零增长;继续扩大国库集中支付范围,不断提高财政国库集中支付占比;完善管理科学、结构合理的国库资金存储机制,努力实现财政资金增值收益最大化。

(二)不断创新资产管理模式。巩固行政事业单位和国有企业资产清查成果,分类制订闲置资产处置及公物仓管理办法,确保资产高效配置和保值增值;研究实施区内国有及国有控股企业国有资本收益管理办法,试行国有资产参与资本运作的资产保值增值模式,不断提升国有资产运营效益;进一步完善资产管理信息系统,加快实现资产管理与预算管理、财务管理的有机链接。

(三)建立健全财政监督机制。以建立“小金库”治理长效机制为突破口,建立健全覆盖所有政府性资金和财政运行全过程的监督机制,加大财政违规违纪资金查处力度,不断提升依法理财水平;完善专项资金管理办法,扩大财政评审范围,强化政府采购管理,不断提高财政资金使用效益;创新会计人员教育管理考核机制,强化农村财会人员支农政策培训,推动三星级基层财政档案管理机构创建,努力实现会计管理工作新突破。

(四)切实增强政府投资能力。依托现有融资平台和有效资产,做实做强国有公司,推进实体化经营。创新投融资机制,形成政府融资、社会投资、企业合作等多元化投入格局;科学选择融资项目,强化项目包装,吸引更多的战略投资机构、投资者和各级金融机构将资本投向通州开发建设;用足用活上级沿海开发及产业发展政策,积极争取各级在基础设施、产业发展、滩涂开发、环境保护等方面的资金支持。

(五)着力加快数字财政建设。按照“统一规划,

分步实施,资源共享,务实高效”的原则,以构建预算编制、预算执行、绩效管理、财政监督“四位一体”的财政管理机制为目标,建立覆盖所有财政工作重要环节的信息化管理系统,努力实现财政内部及财政与主管部门、金融机构、预算单位的互联互通,为进一步提高财政科学化、精细化管理水平创造良好条件。

六、强化效能建设,倡导文明服务

以优化财政服务环境为目标,切实加强财政部门党风廉政建设和机关作风建设,不断提升财政干部队伍素质,着力塑造财政部门“诚信、务实、高效、勤政”的良好形象,为财政改革发展创造良好条件。

(一)强化教育培训。大力推进学习型机关、学习型党组织建设,进一步完善局党组中心组学习制度,创新教育培训模式和激励机制,引导财政干部勤于学习新知识、善于接受新理念、勇于探索新举措,切实增强研究新情况、解决新问题的本领,全面提升财政部门综合管理和服务发展水平。

(二)巩固效能品牌。严格执行财政重点工作任务责任分解及绩效考核制度,加快推进财政精细化管理进程,不断提高财政科学理财、诚信理财、依法理财效能;强化责任宗旨意识,进一步密切党群干群关系,继续巩固和叫响做实“高效理财,普惠民生”服务品牌;积极开展重点科室作风效能民主评议活动,进一步做好“公众监督”、人大议案、政协提案的交办、答复工作。

(三)推进创先争优。深入开展文明财政所、群众满意基层单位、巾帼示范岗、青年文明号、五星级档案管理机构等创先争优活动,激励广大财政干部团结拼搏,开拓进取,努力在优化投资环境、推进经济发展方式转变和构建和谐社会中创造新业绩。

(四)优化政务环境。持续开展党风廉政教育,深入学习贯彻《廉政准则》,扎实推进“两大体系建设”,突出抓好行政权力网上公开透明运行工作,全面完善“三重一大”事项监督办法;巩固廉政文化系统建设成果,健全完善廉政风险防控机制,努力营造心齐气顺、风清气正的良好政务环境。

(作者单位:通州区财政局)

关于构建通州现代产业体系的思考

邱卫君

“十二五”时期,是通州迈向全面现代化、推动转型升级、建设和谐社会、加快社会发展的重要时期,也是实现“两年争先、四年领先、六年率先”发展目标的关键时期。积极构建通州现代产业体系,不仅是通州经济社会发展的内在要求,而且也是促进发展方式转变、保持又好又快发展的迫切需要。

一、加快构建现代产业体系重要意义

1.构建现代产业体系是落实科学发展观的必由之路

近年来,通州坚持以科学发展观为指导,经济保持了较快发展,从“十五”期末的人均生产总值 2400 美元增长到“十一五”期末的人均 6700 美元,已步入了世界公认的工业化中后期阶段。但随着美国金融危机和欧洲主权债务危机蔓延,全球经济进入新一轮调整期。受经济下行压力加大影响,通州经济发展积累的结构性矛盾日益凸显。面对新形势新问题,加快构建现代产业体系是解决当前经济发展突出问题、增强通州可持续科学发展的必由之路。

2.构建现代产业体系是适应新形势发展的必然要求

随着长三角一体化发展和江苏沿海大开发的深入推进,为通州加快经济转型升级、构建现代产业体系提供了良好的外部发展环境。我们应顺势而为,抢抓当前有利机遇,通过构建现代产业体系,推动发展模式由资源依赖型向开放创新型转变,增长方式由偏重规模扩张向注重质量效益转变,使经济增长真正建立在结构优化、资源节约和环境改善的基础之上,适应新形势下通州发展新要求。

3.构建现代产业体系是通州自身发展的客观需要

近年来,通州大力推进产业结构优化升级,基本形成了机械装备、船舶海工、现代纺织、食品加工四大优势产业和新能源、新材料、节能环保、电子信息与物联网四大新兴产业,三次产业比由 2005 年的 10:60:30 调整到 2011 年的 7.3:56.7:36,但与苏南等发达地区相比还有很大差距,尤其是通州撤市设区以后,对产业的发展也提出了更高要求。

二、通州产业发展现状

近年来,通州通过产业结构调整和优化升级,经济转型发展步伐明显加快,从 2005 年地区生产总值由 220 亿元增加到 2011 年的 604.7 亿元,年均增长 15%。随着通州经济快速发展,三次产业结构表现出了明显变化,第一产业占 GDP 比重不断下降,第二产业稳中有降,第三产业处于上升通道,三次产业结构不断趋于优化。

农业生产保持平稳增长。2011 年,实现农业增加值 44.1 亿元。粮食面积达到 118.2 万亩,总产量 51.5 万吨,实现了“八连增”。新增高效农业面积 7.5 万亩,高效农业占比 56%。新增设施农业面积 2.64 万亩,其中,千亩以上设施农业园区 8 个。南通江海台湾农民创业园集中区与辐射区形成“三园二区一田”雏形,建成国家级农业龙头企业、省级现代农业产业园区各 1 家,被评为省高效设施农业先进县(市、区)。

工业经济高位健康运行。2011 年,实现工业增加值 297.2 亿元,增长 13%。完成规模工业产值 1322 亿元,增长 18.8%,其中,装备制造业产值增长 22.4%,新兴产业产值增长 27.2%。高新技术产业实现产值 454.8 亿元,占规模工业比重 29.7%。支柱产业占比提升。四大新兴产业和四大优势产业占规模

工业产值比重达 91.5%，形成了现代纺织、新能源、船舶海工、电子信息和机械装备五大百亿级产业板块。建筑业施工产值达 688 亿元，累计获鲁班奖 43 项，总数在全国县(市、区)领先。

现代服务业加快发展。2011 年，完成服务业增加值 217.6 亿元，增长 14.2%，占 GDP 比重由上年的 33.8% 提高到 36%。社会消费品零售总额 206.6 亿元，增长 17%。实施规模以上服务业项目 82 个，其中，亿元以上项目 30 个。电子商务、现代物流、科技服务等新兴和重点产业发展成为现代服务业主导产业。南通家纺城等 5 个省、市级服务业集聚区实现营业收入 372 亿元，增长 130.5%。通达动力成功在深交所挂牌，累计上市公司 7 家，居南通各县(市、区)首位。

三、通州产业发展背景

进入新世纪以来，现代科技日新月异，产业转型升级步伐明显加快，特别是经受国际金融危机后，传统产业受到很大影响，而以新能源、新材料、节能环保等为代表的高新技术产业却得到快速发展，并成为当代世界发展的主流。

1. 发展机遇

通州作为处于长三角沿海最前沿江海城市，具有“靠江靠海靠上海”的独特区位优势，是上海、苏南经济向苏中、苏北辐射的必由之路。自长三角一体化和江苏沿海开发实施以来，以高速公路和铁路为主的交通干道以及城市基础设施明显完善，农业经济稳步增长，工业经济取得长足发展，服务业加快发展，三次产业基础不断夯实，投资环境日益优化，生产要素成本低，资源丰富，生态优美，承接上海及苏南产业梯度转移的综合优势凸显，面临着加速发展的良好机遇。

2. 面临挑战

一是农业产业化水平不高。农产品加工主要有大棚蔬菜、水果、生猪家禽养殖、水产品等，虽然产业多，但生产规模普遍偏小，下游产业链短，难以适应现代都市农业发展需求。二是主导产业规模优势不明显，新兴产业发展不快。机械电子、纺织产业支柱占工业比重仅为 22.6% 和 36.3%，新能源、新材料等新兴产业占比分别为 10.4% 和 4%；产业内部结构性矛盾突出，产业结构偏“轻”，集聚化发展程度不高。三是服务业总体水平偏低，传统产业比重过大，占比达到 80% 以上。现代服务业发展不快。虽然通州初步形成了家纺、钢材物流园区等电子商务、物流仓储

等，但科技服务、工业设计等新兴服务业仍滞后于经济发展。

四、通州现代产业体系发展目标

加快构建以现代都市农业为基础，以新型工业化为主体，以现代服务业为支撑，信息化与工业化融合发展、制造业与服务业互动并进且结构优化、技术先进、清洁安全、创新能力强的现代产业体系，是通州加快转变经济发展方式，增创发展新优势的重大战略任务。通州现代产业体系的总体发展目标是：到“十二五”期末，产业结构进一步优化，三次产业结构比为 4.5:55.5:40；农业增加值年均增长 3% 以上；新能源、新材料、节能环保、电子信息与物联网等战略性新兴产业占比 38% 以上；机械装备、船舶海工等优势产业占比 30% 以上，现代纺织、食品加工等传统产业占比 25% 左右；高新技术产业产值占规模以上工业比重 37% 以上，科技进步贡献率达到 60% 以上，把通州建设成为江苏沿海最具发展潜力、最具发展活力的南通东部新城，为在苏中率先实现高水平、高满意度的基本现代化打好坚实的产业基础。

五、构建现代产业体系的路径选择

1. 转变发展方式，把产业转型升级作为构建现代产业体系的首要任务

产业转型升级核心是产业结构调整，调整优化三次产业结构和合理比例，是积极加快发展方式和构建现代产业体系的重要途径。首先，推进农业产业结构调整。以发展现代都市农业为目标，以农业基础设施建设为重点，积极发展农民专业化合作经济组织；以设施农业为载体，大力推进“三园二区一田”（景瑞现代农业产业园、城东现代农业产业园、海韵现代农业产业园、循环农业示范区、高档鲜食瓜果示范区、万顷良田）等现代农业产业园建设，扩大设施农业种植规模；以骨干龙头企业为依托，加大对景瑞公司、海景公司等企业扶持力度，推进农业产业化经营。其次，推进工业经济结构调整。以新型工业化建设为目标，提升优化机械装备、船舶海工、现代纺织、食品加工四大优势产业，机械装备产业，重点发展工程机械、新型电力设备、环保设备、自动化设备、大型关键铸锻件及关键零部件五大领域；船舶海工产业，重点发展海洋工程、造船、修船、重装备产品四大领域；现代纺织产业，重点发展家纺、服装、棉纺织、印染、产业用纺织品、毛纺织六大领域；食品加工产业，重点发展休闲食品加工、粮油食品加工、蔬菜加工、出口食品加工四大领域。培育壮大新能源、新材料、

节能环保、电子信息与物联网四大新兴产业。新能源产业,重点发展风电装备、太阳能、光伏三大领域;新材料产业,重点发展纺织新材料、建筑新材料、金属新材料、化工新材料四大领域;节能环保产业,重点发展工业节能环保、照明节能、治污设备三大领域;电子信息与物联网产业,重点发展电子元器件及材料、光电、通信、软件、智能传感、智能电网、物联网、数字虚拟技术八大领域。再次,推进服务业结构调整。大力发展电子商务、云计算等六大现代服务业新兴产业和金融、物流、服务外包、家庭服务、文化创意等十大现代服务业重点产业。着力推进供销物流、桑夏软件、古镇灯具等重点服务业项目建设。加快推进现代物流、科技服务、商务服务、生态旅游休闲等七大类服务业集聚区建设,重点提升发展南通家纺城、开沙岛旅游度假区等省、市级服务业集聚区。布局建设一批旅游文化产业项目。推进通吕运河“一河两岸”城市生态林风景区规划研究,加快古镇历史文化街区、张氏宗祠、范公堤、曹顶宗祠、文天祥遗迹保护性开发,打响通州特色旅游品牌。

2. 打造发展平台,把产业园区建设作为构建现代产业体系的重要载体

产业园区是构建现代产业体系的主要依托和重要载体。首先,要大力度推进高新区发展。按照“完善功能、提高品位”的要求,进一步发挥产业、技术和空港优势,重点培育家纺、建筑、航空、风电等特色产业,加快推进科技新城、滨河创意带和金属新材料产业园、新能源产业园等“一城一带多园”载体建设。其次要抓好南通家纺产业园、空港产业园、北部科技产业园“三大”特色园区建设。南通家纺产业园以南通州家纺城为核心,加快推进中国家纺网销村建设,推行“电子商务+实体经济+现代物流”的发展模式,着力推进会展中心、国贸中心等建设,促进产、城、园一体化发展。空港产业园要围绕发展临港产业,以飞机维修、航空物流等为空港产业发展方向,加快推进综合保税物流在内的服务集聚区建设,打造具有临空型经济特色的现代空港产业园。北部科技产业园积极抢抓市区产业转移有利时机,着力承载和培育机械装备、电子信息、新材料、纺织服装等产业,同时规划发展现代物流产业,建设发展成为南通高新技术产业基地。再次,要加快锡通科技产业园和滨江新区基础设施建设。锡通科技产业园围绕完善功能布局,拉开园区框架,重点引进新能源汽车整车制造、电子信息等产业重大项目,构筑园区发展新优

势。滨江新区围绕纺织新材料、船舶海工等重点产业园建设,加快推进天生港港区规划修编报批工作,开工建设横港沙公用码头、污水处理厂、东沙大道、横港沙大道、东沙大坝引排水闸等基础设施,加快横港沙吹填工程进程。同时,要加大各镇工业功能区基础设施建设力度,提高中小项目承载力。

3. 坚持自主创新,把增强核心竞争能力作为构建现代产业体系的关键环节

在当前市场约束进一步强化、核心技术成为决定成败关键因素情况下,只有增强自主创新能力,占据市场竞争力高端,才能有效推进产业转型升级、构建现代产业体系。一是增强企业技术创新能力。企业是技术创新主体,要强化企业科技服务体系建设和技术创新运行机制,坚持技术创新与制度创新相结合,与产业、产品结构调整相结合,与吸收消化国内外先进技术相结合,加快企业创新平台建设,建立企业研发中心,重点推进太阳能光伏、电容器、电力设备等行业建成省级以上研发平台,不断增强企业核心竞争能力。二是大力发展科技型中小企业。针对目前通州中心企业研发能力弱现状,要通过政策扶持、创业投资、贷款贴息、税收优惠以及风险投资等,积极支持科技型中小企业发展,鼓励企业自主创新,逐步实现规模企业研发机构建设、产学研合作、专利申请全覆盖,为科技型中小企业在科研开发立项、成果鉴定、信贷、出口、奖励等方面开辟绿色通道。三是积极发展科技中介服务机构。制定科技创新激励政策,鼓励科技人员创办科技中介服务机构,培育和发展科技咨询、科技信息市场,活跃技贸交易,为企业特别是中小企业提供技术中介、信息咨询服务。

4. 坚持招商引资,把推进大项目建设作为构建现代产业体系的主要抓手

大项目建设具有投资规模大、效益高、带动力强等特点,推进大项目建设对保持经济增长、产业转型升级有着重要促进作用。首先,积极推进重大项目建设。一产重点突出江海台创园、景瑞等现代农业产业园和项目农业,推进高效农业示范工程建设。二产要紧抓江苏沿海地区开发上升国家发展战略有利机遇,积极推进总投资200亿元恒科纺织新材料项目建设;要加快推进卡特彼勒大型轮式装载机、中港粮油、东源电器科技等重大项目建设,同时要抓好华电热电联产、欧洲产业园、上海科技园、综艺金融港、新城汽车广场等一批重大项目集中开工,促进住友不锈钢、五洲国际工业博览城等在谈重大项目

尽快落地;三产要重点推进家纺、国盛义乌城等服务集聚区建设,围绕物流业发展,加大对兴东机场空港物流园基础设施投资,加快推进供销物流、汇晟物流、空港物流、家纺物流、桑夏软件、古镇灯具等重点服务业项目建设。其次,加快引进优质项目。瞄准国内 500 强企业(集团),优先引进高新技术、高附加值和产业关联度大、带动能力强的大项目及产业链较长的核心项目,抢占产业发展制高点。再次,提高招商引资实效。围绕通州四大优势产业和四大新兴产业,有重点、有选择地引进外资。要突出招大客商、引大外资、上大项目,充分做好各类招商活动的策划、组织和包装工作,力争掌握一批信息,谈成一批项目,嫁接一批企业,达到提升招商运作层次和效果。

5. 坚持以人为本,把人才引进和培养作为构建现代产业体系的有力保障

人才是构建现代产业体系的重要保障。人才兴则产业强。首先,要积极实施人才发展战略,加快高科技人才培育和引进,重点实施“510 英才计划”、“通州区创业创新领军人才集聚计划”和“万名高技能人才培训计划”。积极开展“百名教授进企业、百家院所入通州”活动,依托“高洽会”平台,大力引进海外高层次人才与智力到通州创新创业,通过在数量上加速集聚、质量上加速提升,全面推动产业人才队伍建设。其次,完善培养和引进科技人才激励机制,设立“杰出人才贡献奖”“专业技术人才成就奖”“高技能人才成就奖”等,对有特殊贡献的科技人员按照通州《关于大力实施人才强区战略的意见》中规定优先申报政府特殊津贴和拔尖技术人才称号,充分激发科技人员创新热情。再次,要加强人才资源开发,创新人才引进和培养机制,加大对不同类型人才培育、岗位培训的财政扶持力度,资助企业开展人才培训,扩大人才培训教育的广度和深度。总之,要通过完善人才引进、使用、培育等机制,确保人才引得进、留得住、用得好,实现人才资源的可持续发展。

六、构建现代产业体系的组织保障

1. 加强组织领导。构建现代产业体系,推进产业转型升级发展是一项系统工程,涉及各个方面和多个部门。为切实加强对这项工作的组织领导,区委、区政府要将构建现代产业体系工作列入重要议事日程,建立现代产业体系联席会议制度,成立工作领导小组,完善工作体系,形成上下联动机制,加强对构建现代产业体系工作进行统筹协调,研究制订年度目标,协

调解决重大事项,推进落实重大项目,组织开展督查考核。完善管理机制,明确工作抓手,创新发展思路,确保关键措施落实和目标任务完成。

2. 加大政策支持。围绕构建现代产业体系,认真落实国家和省、市各项优惠政策,在用好用足现有惠农扶持政策、支持企业和科技创新和服务业发展的各类财政专项资金和现有政策资源的基础上,加大增值税转型、引进进口设备减免关税、企业研究开发费用加计扣除、节能减排和高新技术企业税收优惠等政策的落实力度。统筹安排使用省级相关专项引导资金,加大对传统产业技术创新、技术改造、品牌创建、“两化融合”、节能减排等重点项目的支持力度。对列入省传统产业升级计划的重点项目,积极帮助申报争取国家各类相关专项资金支持。制订和完善相关政策措施,对列入国家和省重点项目的各类收费实行优惠。

3. 优化发展环境。加强传统产业升级和新兴产业发展的监测分析,及时发布产业升级指导信息。进一步转变发展理念,创新发展模式,尊重群众首创精神,鼓励基层大胆实践,走出一条转变发展方式、推动科学发展上水平的新路子。进一步加强担保体系建设,深化银企合作机制,更好地运用市场化手段配置、集聚资源,以优质的转型升级重点项目吸引现有各类基金和社会资金投向传统产业,扩大优势企业、品牌产品的融资规模。强化资本支撑。加快推进企业上市步伐,以更大力度引进和扶持创投基金、担保基金等债券市场和中小金融机构,发展普惠金融,缓解中小企业融资难。创新政府投融资方式,增强政府投融资能力,为经济结构调整和构建现代产业体系提供资本支撑。

4. 加强目标考核。以农业为基础,工业为重点,服务业为关键,进一步完善和优化考核机制,建立科学有效的目标考核体系。根据“调高目标定位、适度加压指标”的要求,每年初对重点目标任务进行分解,年中对各镇区园三次产业发展的工作任务及成效进行督促检查,年终对完成情况进行全面考核,考核评价结果予以通报。坚持精神鼓励和物质奖励相结合,把年度目标责任考核结果作为领导班子成员和干部职工工作奖惩的重要依据,根据不同的评定等次,拉开档次,“奖优罚劣、奖勤罚懒”。通过不断加大考核结果运用,进一步凸显目标责任考核的激励作用,营造真抓实干、争创一流的浓厚氛围。

(作者单位:通州区发改委)

价值链视角下 通州生产性服务业与制造业联动发展初探

黄亚南

通州“十二五”规划确定,“十二五”末通州服务业增加值目标为 40%,这与“十一五”末 34%相比尚有 6 个百分点的差距,从近几年通州服务业发展态势看,消费性服务和公共服务的增长与社会经济发展基本同步,因此,要实现“十二五”服务业发展目标,大力促进生产性服务业发展是十分重要的战略选择。从价值链视角看,产业转型升级中,“微笑曲线”两端主要属于生产性服务业,生产性服务业与制造业联动发展,将大大促进通州三次产业联动、提升产业竞争力。

一、价值链视角下生产性服务业与制造业联动发展机制

从价值链视角分析,价值链是由企业内部一系列连续的价值创造活动构成的,包括从原料到供应商再到生产者、在途运输及到消费者使用的最终产品。商品的价值链主要包括两部分:一部分是基本活动,包括企业由投入到产出的转化、货物交付等过程,实现产品或服务的创造;另外一部分是支持活动,包括了财务管理、人力资源管理、技术开发、物流和行政事务等。从业务流程走向来看,企业的生产活动可分为上中下游三环节:市场研究、产品研发和物料采购等为上游环节,产品的制造、加工和生产线管理属于中游环节;营销策划、产品销售、物流供应、售后服务等为下游环节。在这个过程中,中游是制造业企业的核心,而上下游主要属于生产性服务业的范畴。波特认为,在企业价值链的运动过程中,并非链条上的每一个环节都创造同等价值,企业所创造的价值实际上来自价值链上的某些特定活动。这些创造较高价值的活动就是企业价值链的战略环

节。从国际经济竞争的现实看,随着市场竞争的加剧,企业竞争优势主要体现在对加工制造环节的依赖性在减少,生产性服务活动越来越具有战略环节的性质。生产性服务成为产品价值的重要构成部分以及产品差异化的主要来源。这是由生产性服务业人力和知识的高集中度、技术和产品的创新性所决定的。从竞争策略看,企业在面对不确定性时会通过外购或者分包的方式来分散各种风险、把资源集中在最有竞争优势的环节,以此来增强企业的灵活性和生产经营效率,从而提高企业核心竞争力。通过签订合同来外购服务行为“半结合”式的而非完全市场化组合形式(例如企业联盟、分包等),使原生产单位既具有一定效率又可以在竞争方面保持灵活性而且更能专注于自身的核心竞争力。

由此可见,制造业要实现转型升级,在制造环节提高技术水平的同时,既要抓好研发、设计等上游环节,也要重视品牌、渠道等下游环节。必须促进生产性服务业与制造业联动机制的形成,这种联动机制的实质是产业原有价值链的分解与整合,在联动发展中找准产业发展特征,拓展企业发展空间,提高劳动生产率,提高产业和企业的市场竞争力,实现价值最大化。

二、通州生产性服务业与制造业联动发展的现状分析

(一)通州生产性服务业与制造业联动发展的基本情况

2011年,规模工业产值 1322 亿元,是 2007 年的 1.8 倍。四大新兴产业和四大支柱产业占规模工业产值比重 91.5%,形成了现代纺织、新能源、船舶海工、电子信息、机械装备五大百亿级产业板块。高

新技术产业产值 454.8 亿元, 占规模工业产值比重比 2007 年提高 8 个百分点。四大新兴产业中, 围绕风能、光伏的新能源产业异军突起, 占规模以上八大产业 15% 份额; 电子信息和物联网产业集中在几个大中型企业, 有 10% 份额; 新材料和节能环保产业增速较快, 但整体规模较小。从新兴产业与生产性服务业的联动趋势看, 当前产业发展的重点放在增加产出的价值, 提供和引进高技术人才、引导产业集聚发展。支柱产业中, 现代纺织中家用纺织品产业集聚度较高, 产业链较长; 船舶海工产业利用沿江优势和国际造船产业转移机遇发展速度较快; 食品加工产业品牌发展较好, 但产值占比小; 机械装备产业分布较散, 产业区域集聚度不高。从传统产业与生产性服务业的联动趋势看, 船舶海工、装备制造业, 要在价值链中占据高点, 重点在提升产品的制造工艺和技术含量, 在资金上提供金融保障服务; 现代纺织、食品加工产业重点在提供产品设计、研发和品牌、营销服务。

通州生产性服务业主要集中在批发业, 交通运输、仓储及邮政业, 金融业。围绕制造业的技术研发、市场研究等高级生产性服务更多的内化在制造企业中, 从制造业中初步分离出来的是交通运输、物流业。家纺设计开始逐步专业化, 市场需求旺盛, 这得益于家纺产业集聚度不断提高、产业链分工细化、政府的大力扶持、知识产权保护有力。从生产性服务业占比和外部化程度看, 目前通州生产性服务业整体处在种子期向成长期发展阶段, 且发展不平衡, 生产性服务业和制造业联动发展, 更多的是需要政策引导和服务, 行业的协调引领, 推动生产性服务业和制造业集群发展, 实现“群对群”的联动。

(二) 通州生产性服务业与制造业联动发展存在的问题

1、产业链整体处在价值链低端

通州产业仍以劳动密集型加工制造业为主, 部分新兴产业也以消耗大量资源、能源为代价, 产业链整体处在价值链低端, 对生产性服务需求不足, 制造企业“主辅分离”意愿不强。产业自主创新能力弱, 缺少自主品牌和营销网络。即使产业链较完整的家纺产业在产业集群发展中仍是一个“小学生”, 产业结构和专业化分工还不尽合理, 园区内除物流外的生产性服务业集聚度不高, 没有形成“群对群”联动格局。随着价值链全球分工, 通州产业很容易被跨国公司俘获, 被抑制在产业链低端。

2、产业链间“黏合剂”发展不足

行业协会、中小企业公共服务平台、信息化融合是制造业和生产性服务业联动发展的重要“黏合剂”。但目前通州行业协会仍有较强的政府色彩, 协会商会未能很好的承担起设定行业标准、产品质量标准、检验标准、环保要求、价格协调等一系列工作; 公共服务平台除中国家纺产业网开始起步外, 其他面向中小企业的公共服务平台发展缓慢, 企业的诚信评价机制没有形成, 企业间的合作存在不确定风险, 很多制造企业在生产性服务上选择内化而不是外包; 加之信息化在制造业和生产性服务业中融合不够, 产业链的垂直融合和水平分离发展不足, 带来的结果是制造业在生产性服务上低水平的“大而全、小而全”重复投资, 从近些年的制造业和生产性服务业从业人员变化看, 生产性服务从业人员更多的被统计在制造业中, 专业的生产性服务从业人员不增反降。正因为产业链间黏合度不够, 在应对金融、贸易保护等风险上非常脆弱, 企业核心竞争力不强。

3、产业链内“龙头”带动不强

通州区内制造业以中小企业为主, 各产业内缺少大型龙头企业带动, 一些规模企业也难以产生较强的辐射作用。年产值超 10 亿的家纺产品整体方案提供商江苏金太阳纺织科技有限公司生产性服务本地配套仅为 10%-20% 之间; 拥有 200 多名研发人员的明德重工研发主要集中在工艺流程等方面, 且仅为企业内部服务, 产业集群内的知识溢出效益不明显, 产业链不长。随着新一轮产业转型升级, 在金融、劳动力成本、土地资源等的多重压力挤压下, 劳动密集型的中小制造业生存风险将不断加大, 同时生产性服务投入和需求不足, 产业链呈粗放松散发展格局, 制造业整体投入产出比不高。目前, 通州工业用地亩均纳税仅 2 万多元。制造业和生产性服务业的联动发展缺少动力。

三、价值链视角下通州生产性服务业与制造业联动发展的对策

生产性服务业与制造业联动发展是通州产业发展的战略选择, 是提升地区产业竞争力的重要途径。从价值链视角看, 通州生产性服务业与制造业联动发展, 必须具备下列条件。一要夯实制造业基础。从外延和内涵两方面提升制造业水平, 围绕产业链引进先进制造业和先进技术, 不断提高制造业的技术水平, 提升制造业产品档次, 使产品差异化竞争成为可能, 为制造业服务化打下良好基础。二要融入长

三角,错位发展。顺应长三角产业转移的大趋势,准确定位产业发展战略环节,充分发挥通州产业在转型升级中的区位优势 and 承载优势,利用长三角人才和科技优势,做强物流、批发、信息、金融、商务等生产性服务业。以金沙镇和开发区为制造业服务化核心区,集聚全区优势产业,形成有区域总部特色的生产性服务业集聚区和制造业集聚区,同时通过产业链招商,不断提升集聚发展、联动发展水平。三要实现园区产业集群发展。这是生产性服务业和制造业联动基础和关键,产业集群发展为制造业“主辅分离”提供了可能,随着生产性服务不断专业化,集群内企业竞争加剧,企业必然选择自己的核心竞争力,不断推进产业专业化分工,从而推动产业链不断向价值链高端攀升。因此,通州现有一园三区和经济片区在产业选择上要注重集聚发展,形成特色。

基于价值链治理,生产性服务业与制造业联动发展还应做好政府、协会、企业三方的协调配合。

1、发挥政府的引导与服务作用

实现生产性服务业与制造业联动发展,产业政策是助推器。政府在制定产业政策时,应遵循产业联动发展的经济规律。一要完善区域产业发展规划。完善鼓励政策,引导产业项目向特色园区、产业片区集中,以形成更有吸引力的发展生产性服务业的产业环境。二要支持产业加速转型升级。引导企业调整和优化产业结构,提升集群的竞争力,为生产性服务业的加速发展扩大空间。通过产业政策导向、实施重点项目政策倾斜,充分利用财税杠杆引导企业行为,助推企业技术创新。建设技术创新示范工程,协助企业制定和落实技术创新战略,并通过完善技术基础设施,为企业创新提供相关条件支持。三要制定人才引进和开发政策。不断创新政产学研合作模式,大力探索以项目为核心的柔性人才引进和开发机制。

实现生产性服务业与制造业联动发展,信息化融合和公共服务平台建设是突破口,政府在这方面必须有作为。一是构建信用平台。当前,应利用南通构建企业诚信平台的机会,充分收集企业信息,促进企业间的良性合作。二是构建科技信息服务平台。为中小企业提供设计、研发、质量检验检测等服务。组织开展知识产权培训,提供专利检索、专利申请与管理等服务。加大知识产权保护力度,帮助企业应用节能减排新技术,淘汰落后产能,推动中小企业技术进步和结构调整。三是构建信息互动平台。信息

互动平台不仅仅要解决政府信息、制造业和生产性服务业信息互通融合,还要成为供求信息、合作信息及其他信息交流交换的平台。构建上述信息平台应该从产业入手,政府扶持、第三方建设。平台涉及的行业较多,共性较少,整合难度比较大,须从已基本具备条件的若干产业(如家纺、船舶海工等)入手,尽快搭建有效的信息平台,实现专业分工、信息和知识共享,提升联动优势。政府要在政策、资金、信息平台基础设施建设上给予扶持。通过引进第三方专业人才和管理团队建设平台,以提高信息的真实性、时效性和信息平台利用效率。

2、发挥行业协会的协调引领作用

一要让行业协会成为产业集聚的引领者。发挥协会的规范功能,把政府的有关产业政策变成具体的措施,并规范企业经营行为,支持同业间的公开、良性竞争,防止同业间恶性竞争。发挥协会的渠道功能,要建立相关的信息平台,不断扩大信息渠道,为众多生产工艺相同或上下游关联的企业提供和甄别行业信息;要利用媒体报道、学术研讨、会展活动,扩大产业的影响,使产业信息的整体效应得以放大,提高产业的美誉度,降低企业的广告成本,吸引潜在创业者、外地同类型企业迁入,使产业集聚速度加快。发挥协会示范功能,要建立适合各产业特点的行业协会运作模式,促进同类型企业的企业沟通,激发经营的灵感,有效降低企业的学习成本,如通州家纺商会的运作,不仅对本行业的企业具有示范作用,而且会对关联产业(如设计师行业)的企业发展产生示范、辐射作用。

二要让行业协会成为区域品牌的组织者。行业协会要发挥组织协调和引导作用,成为创立区域品牌的组织者。在区域层面,重点挖掘区域产业文化,使本区域成为该产业的示范区,如通州现有的船舶钢结构之乡、家纺名镇等,提高区域知名度。在产业层面,行业协会要通过创立集体商标,形成产业联盟,区域内共享同一商标,如南通州家纺联盟。在企业层面,行业协会要引导有条件的企业向驰名商标、著名品牌发展,树立良好的企业形象。同时通过协会的组织宣传,吸引国内外知名品牌在本地区入驻,提升行业竞争力,促进产业向价值链两端发展。

三要让行业协会成为产业信息的管理者。行业协会应成为行业信息收集、处理、发布、监测、预警的窗口,承担起产业信息的管理职能。协会要建立产业信息发布与预警机制。收集全国行业(下转 27 页)

实施人才强区战略 加快通州科学发展

金 剑

胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话中指出：“人才是第一资源，是国家发展的战略资源。”“中国特色社会主义道路能不能越走越广，中华民族能不能实现伟大复兴，要看能不能培养造就大批优秀人才，更要看能不能让各方面优秀人才脱颖而出、施展才华”。温家宝总理在今年的政府工作报告中也指出，培养高素质的人才队伍，是国家强盛、民族复兴的必由之路。充分尊重人才，大力培养人才，让各类人才更好地发挥自己的才华，已成为社会发展的迫切需要。

当前，通州正处于全面加速转型升级促进经济社会又好又快发展的关键时期，全区上下应深入实施人才强区战略，进一步树立重视人才意识，营造尊重人才的环境，加大人才开发力度，全面培养创新创业创优人才，让更多拔尖人才脱颖而出，努力造就一支规模宏大、素质优良、结构合理、创新创优的人才大军，为加快建设幸福美好新通州奠定坚实基础。

一、把握大势，深刻认识实施人才强区战略的重要意义

(一)人才是转型之要，实施人才强区战略是实现科学发展、创新转型的迫切需要。当前和今后一段时期，是通州经济转型升级的关键时期。全区发展面临的空间制约、资源要素制约、环境承载力制约等将进一步凸现，必须走一条依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新推动增长的转型之路。推动通州全面协调可持续发展，加快产业转型升级，最先要解决的是人才支撑问题，以一大批高层次人才引领产业走向高端，以人才创新带动企业核心竞争力的提升。我们要有抓人才就是抓转型的意识，把人才工作纳入经济社会发展总体布局，切实发挥人才

对经济社会发展的基础性、战略性、全局性作用，为加快通州经济转型升级提供强有力的支撑。

(二)人才是活力之源，实施人才强区战略是推动通州新一轮创业创新的动力源泉。人才是最具活力、最具竞争力的资源，发展每向前一步，都凝聚着人的劳动和创造，而人才的创业创新，更是我们事业向前推进的不竭动力。改革开放以来，我们取得了巨大的经济社会建设成就，其中一个重要原因就是坚持以人为本，充分激发各类人才和人民群众的创造活力，形成一股势不可挡的创业创新热潮。面对新形势，通州改革发展任务更加艰巨繁重，发展的主体在人，动力源泉在于创新。只有深入实施人才强区战略，才能让智慧涌流，激发全社会创业创新的活力和激情，形成人人竞相成才、人才辈出、人尽其才的生动局面。

(三)人才是执政之基，实施人才强区战略是提高党的行政效能、保持和发展党的先进性的基础工程。随着党的历史方位、执政环境、队伍状况深刻变化，提高党的执政能力、保持和发展党的先进性面临一系列新情况新考验。为此，中央进一步提出“党管人才”的原则，明确了党在新时期巩固执政基础、提高执政能力的一个重要工作着力点。就通州而言，提高执政能力，保持和发展党的先进性，最根本的是要深入实施人才强区战略，不断培养造就一大批高素质的党政人才和其他各方面人才。我们既要大力提高现有人才队伍素质，不断优化人才队伍结构，建设一支高素质、复合型的人才队伍，又要大力实施人才储备工程，培养和吸引更多优秀人才，更加紧密地凝聚各类人才，才能不断推进通州经济转型升级，推动通州全面发展。

二、客观分析,切实找准通州人才工作存在的问题

近年来,通州坚持人才优先,深入实施人才强区战略,连续两次荣获省人才工作先进县(市、区),为大力推进通州跨越发展奠定了扎实的基础。

(一)人才工作投入不断加大、环境不断优化。近年来,区委、区政府把人才强区战略作为“五大战略”之一,不断加大人才工作资金投入。设立人才工作专项资金,重点支持符合通州产业发展的领军人才、工程技术关键人才、海外留学归国人才创新创业。制定出台了《关于鼓励引进高层次人才和智力的专项补贴办法》、《关于鼓励和扶持大学生自主创新创业的实施意见》、《关于鼓励和促进科技创新创业若干政策》、《关于进一步加强人才开发工作若干政策》、《关于大力实施人才强区战略的意见》等一系列政策文件,着力加强人才开发。“十一五”期间,全区有6家企业被批准成立国家级博士后科研工作站,建成国家级电子元器件及材料产业基地1个,企业院士工作站4个,省级引智成果示范推广基地2个,省级以上科技企业孵化器2个(高新技术创业服务中心1个),省级以上工程技术研究中心26家,新标准认定的省级以上高新技术企业33家。

(二)人才总量稳步增长、人才结构显著改善、人才质量有效提高。目前,全区人才总量已达13.49万人,其中党政管理人才0.33万人,专业技术人员总数为6.45万人,企业经营管理人才3.61万人,农村实用人才0.54万人,高技能人才2.56万人。全区具有专业技术职称人才38840人,其中高级职称3344人,中级职称12729人。全区具有大专以上学历10.48万人,其中研究生2012人,本科生4.99万人。全区每万人口受高等教育人数1316人。年龄结构趋向优化,45岁以下的人才总数增长较快,占79.5%,成为人才队伍的主体。全区有1人获国家千人计划,拥有享受国务院特殊津贴人员9人,省级有突出贡献中青年专家9人,有36人被列为省“333工程”培养对象,有4人被列为省“双创”培育计划,有5人获市“江海英才计划”。

(三)人才培养模式不断创新、引才渠道不断拓展。着力高端经营管理人才培养,围绕家纺服装、机械电子、船舶海洋工程等特色产业,多次邀请国家、省部有关领导、专家教授和知名企业负责人来通州进行业务讲座。2007年,组织50多名企业家到香港金融管理学院进行为期半个月的现代服务业及科

技创新培训。2009年,投入百万元,与南京大学商学院合作开办“南京大学高级工商管理总裁课程班”,组织全区百强纳税企业的100名高级经营管理人员进行了为期一年的企业管理课程培训。近年来,通州组织开展“上海专家通州行”、“接轨上海人才、智力和项目合作洽谈会”等活动,在上海成立“通州上海人才工作站”,与上海人社部门建立了紧密型的人才合作关系。在上海聘请国内相关领域的顶尖人才,作为区政府总经济师、总规划师、总工程师。在武汉、西安两个中西部地区重要的科教基地举办多场大型人才专场招聘会,为企业招贤纳士。设立北美(加拿大魁北克)招才引智工作站,聘请加拿大、美国等地的22名留学人员为“海外招才引智顾问”。连续举办7届“中国通州海外高层次人才智力与项目合作洽谈会”,促成65个人才合作项目,各类人才在推动和引领发展中发挥出不可替代的重要作用。

近年来,通州人才工作虽然得到较快提升,但距加快通州经济转型升级、实现跨越发展的目标还有一定差距。当前,不论在软环境还是硬环境上,通州都比不上南通主城区,更比不上苏南、上海等先进地区,吸引领军人才的难度较大,引进高层次人才不多,人才队伍整体实力不强。

(一)人才层次和均量偏低。家用纺织品、纺织服装是通州的传统支柱产业,属劳动密集型行业,且大多数企业以接单生产为主,设计、销售两头在外,缺乏自主品牌,相对于高新技术产业而言,其产品的科技含量偏低,中高级人才的需求量相对较少。较低的产业层次不利于高层次人才吸引和培养。全区人才总量虽居原南通六县(市)第一,但每万人口人才拥有量居第四。较低的人才层次和均量,不利于推进全区实现经济社会跨越式发展。

(二)人才结构不尽合理。一方面,人才的专业结构与经济社会结构不协调,人才的知识构成不能适应经济社会的发展需要。当前全区的专业技术人员在教育、卫生等基础领域分布较多,占到人才总量的37%,而对经济有直接推动作用的工程技术、农业技术、电子技术、科研类人才仅占29%,其中机械制造类人才更少。另一方面,人才的层次结构不合理,高、中、低级人才资源比例失衡。目前,全区的中、低层次的人才多,高层次人才少,技术领军人才更为稀缺,高级人才数量仅占人才总量的4.4%,并有年龄老化现象,已呈现出相对的人才积压与人才短缺并存的格局。

(三)企业的主体地位尚未确立。以市场为基础、以企业为主体进行人才开发是国际上通行的有效运作方式,而大型企业更是人才开发和技术创新的主要载体。当前全区仅有江苏综艺集团、江苏大富豪、江苏中联、江海电容器、东源电器、明德重工、南通四建等为为数不多的大企业,大部分企业受规模限制,无论在技改投入,还是在技术力量的配备上,距离技术创新的主体地位还有相当大的距离,以企业为主体的技术自主创新体系尚未形成。这也致使企业人才开发往往注重短期效益,导致人才发展的空间不够,进而制约了企业发展的创新能力、竞争能力和可持续发展能力。

三、多措并举,全面开创实施人才强区战略的崭新局面

在充分认识人才工作重要意义和存在不足的同时,我们要切实做到以高度的政治责任感,进一步完善人才政策、优化人才结构,以人才集聚创新要素,以人才助推产业升级,以人才支撑经济跃升,以人才引领发展转型,深入实施人才强区战略。

(一)提高认识,始终坚持人才工作优先发展。积极发挥人才在科学发展中的第一资源作用,充分认识人才资源是最重要的战略资源,人才竞争力是一个地区的核心竞争力。突出人才优先发展地位,坚持以人才优先发展带动经济社会科学发展。在经济社会整体发展中优先发展人才,实现经济发展从资源拉动型向创业驱动型转变,从物质能耗为主向人才能力提升为主转变。

(二)协调推进,不断完善人才工作机制和政策。密切关注上海、苏南等经济发达地区的人才工作动向,充分借鉴和参考发达地区的人才新政策,以更新、更优、不断完善的人才工作政策和措施,吸引各类人才到通州创业。创新人才工作模式,坚持招才与引智相结合,强化政策引导与发挥用人单位主体作用相结合,注重加大物质投入与优化人才环境相结合。加强人才工作目标考核,完善人才管理体制,建立科学合理的人才激励机制,加大人才投入,引进急需人才,用好现有人才。

(三)创新思路,加快引进与培养高层次、创新型、领军型人才。以“合适”为原则,按照“不求所有,但求所用;不求所在,但求有为”的思路,刚柔并举,重点引进中高级企业管理人才、高级研发人才和紧缺技术人才,尤其是主导产业的核心技术人才。紧紧围绕通州产业特色,通过举办人才市场、组团招聘

等多种形式,大力引进各类紧缺人才。立足优势行业,突出企业主体地位,引导和支持企业加强与大专院校、科研院所的合作,抓紧建设相关专业技术研发中心和实践基地,使之成为人才培养的基地。一方面,以产业转型升级加大各类高层次、创新型、领军型人才引进力度;另一方面,以高层次、创新型、领军型人才的引进培养进一步推动产业转型升级。

(四)加强引导,营造和谐的人才成长环境。切实加强人才强区战略的宣传,促进全社会形成尊重知识、尊重科学、尊重人才的良好氛围。通过集中培训、企业家论坛、“走出去”、“引进来”等形式,组织用人单位领导干部,尤其是民营企业主学习现代企业管理,开拓视野,更新管理观念,提高用人水平,为人才施展抱负提供良好的工作环境。加快建成集人才居住、人才交流、人才休闲、人才学习等诸多功能于一体的人才公寓,为人才在通州快乐工作、舒心生活、成功创业搭建平台,提升通州对人才的吸引力。

(五)优化职能,大力构筑人才工作服务平台。坚持服务为本、服务为先、服务为荣,切实转变职能,树立人才工作公共服务的良好形象。建设人才智力服务平台,建立“绿色通道”,加速高层次人才、智力和项目向通州流动;建设政府公共服务平台,为人才在通州干事创业提供优质的公共服务;建设社会公益服务平台,更多地关注民生、服务民需;建设人才人事需求服务平台,实现人才与企事业单位的需求信息的对接;建设效能建设服务平台,促进各单位转变工作作风,提高人才工作效能……以此,着力营造人才集聚的“磁场效应”,人才创业的“绿地效应”。

综上所述,站在通州发展新的历史起点上,深入实施人才强区战略意义深远。要以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,进一步深入实施人才强区战略,与时俱进,开拓创新,为推进通州科学发展,加快实现“两年争先、四年领先、六年率先”的奋斗目标,为通州在苏中率先基本实现现代化提供更加坚强有力的人才支撑和智力支持。

(作者系通州区人大财经工委主任)

通州区农村小额贷款公司健康发展的调查与思考

张 华

一、农村小额贷款公司的界定

农村小额贷款公司是指由自然人、企业法人与其他社会组织投资设立,不吸收社会存款,以小额贷款作为主要经营业务的有限责任公司或股份有限公司,是依照公司法成立的非银行金融机构,农村小额贷款公司执行国家金融方针和政策,在国家法律、法规规定的范围内开展业务、自主经营、自负盈亏、自我约束、自担风险,其合法的经营活动受法律保护,不受任何单位和个人的干涉。其设立目的在于鼓励一些有实力的自然人和企业法人参与拓展农村信贷市场,完善农村金融供给结构,尽可能满足“三农”发展的资金需求。

根据中国人民银行和银监会于2008年5月联合发布的《关于小额贷款公司试点的指导意见》中规定:以有限责任公司设立的小额贷款公司应由50个以下股东出资设立;股份有限公司应有2-200个发起人,其中须有半数以上发起人在中国境内有住所;设立小额贷款公司的注册资本必须全部为货币资金,并由投资人一次性足额缴纳,股份有限公司的注册资本不得低于1000万元,有限责任公司的注册资本不低于500万元人民币;小额贷款公司的资金来源主要为股东缴纳的资本金、捐赠资金以及来自不超过两个银行业金融机构的融入资金,且从银行业金融机构获得的融入资金不得超过公司资本净额的50%,融资利率以同期“上海银行间同业拆放利率”为基准点。小额贷款公司应坚持“小额、分散”原则发放贷款,鼓励面向农户和微型企业提供信贷服务,且按规定同一借款人的贷款余额不得超过公司资本净额的5%,贷款利率上限放开,但不得超过司法部门规定的上限,下限为人民银行公布的贷款基准利率的0.9倍。

二、通州区农村小贷公司的发展现状及实践经验

根据江苏省金融办的相关规定,农村小额贷款组织的贷款用于支持“三农”的比例不得低于80%;单户贷款的最高余额不得超过资本金的10%,单户小额贷款(苏南、苏中和苏北地区分别不超过50万元、30万元和20万元)的余额或笔数之和,占贷款总量的比重不低于70%。这些要求的规定是为了保证农村小额贷款组织的经营对象更多地面向中小企业和广大农户。

通州区作为全省农村小额贷款组织首批15个试点县(市)之一,在南通市率先成立了第一家农村小额贷款组织。截止目前已成立7家农村小额贷款公司。试点以来,通州以创新农村金融体系,增强“三农”和中小企业信贷服务为目标,精心组织、扎实推进,取得较好的成效。其中一家小贷公司经营管理和发展模式受到省金融办的多次表扬,并被省金融办作为全省农村小额贷款样本公司典型向全省推广。到2012年3月底,小贷公司已发放贷款余额达9.49亿元,涉农项目占贷款总额90%以上,有力地支持了当地“三农”和中小企业的发展。

通州区的农村小额贷款公司之所以能够得到健康较快发展,通过实地调查研究,我们认为其值得借鉴的经验有以下几个方面:

(一)做到“三个坚持”,把好准入关。首先是坚持科学选点。两家农村小贷公司一家是设立在该区民营经济最发达的镇区(川姜镇),另一家是设立在全国小城镇改革试点镇(二甲镇)。并在前期进行广泛的宣传,积极发动有诚信有实力的企业和有能力、有激情的自然人投入小贷试点;其次坚持规范运作,立足公开、公平、公正,做到程序透明,向全区进

行公开招投标;再次是坚持整体联动,区政府专门组建了由常务副区长为组长,发改委、人行、财政等 15 个部门参加的农村小额贷款组织试点工作领导小组,领导小组要对小贷公司发起人进行全面审核,严格把关。

(二)加强政策扶持。为促进农村小贷公司的较快发展,通州在南通六县(市、区)率先出台促进小贷公司发展的政策措施。2008 年 11 月 12 日颁发实施了《关于促进中小企业平稳健康发展的意见》,其中明确大力支持区农村小额贷款公司开展业务,积极向上争取扩大农村小额贷款公司的试点工作,力争今年内再增加一家试点。为扶持农村小额贷款公司加快发展,意见中规定对批准新开办的小额贷款公司在其放贷规模达到注册资本 50%以上后,按其注册资本的 5%给予开办费补贴;小额贷款公司自成立起,5 年内对其经营收入所征收的营业税,城市建设维护税,教育费附加,地方教育费附加及企业所得税地方留成部分,区财政全部予以返还;区工商等部门还对其在设立和经营中的收费给予相应的优惠。同时还规定,小额贷款组织在扶持农业产业化和中小企业工作成绩显著的,区政府还要予以奖励,这一政策在南通乃至全省都具有领先性和示范性。去年,还出台了进一步促进农村小贷发展的激励措施。对开业 1 年以上,运行情况良好,资本金规模在 3000 万元以上,风险管控严密的小贷公司,经批准可以在尚未设立小贷公司的镇区设立分支机构,每超过 2500 万元增设 1 个分支机构。合规经营、风险控制好、利率水平合理的小贷公司融资比例可达资本金的 100%,营业税、所得税暂分别按 3%和 12.5%执行。

(三)规范公司治理结构。区相关规定明确要求各小贷公司治理结构要严格遵照省试点意见和国家银监会试点意见要求,实行董事会领导下的总经理负责制。由于农村小额贷款公司大多由社会自然人和企业出资组建,公司发起人对金融机构的经营管理和金融业务的开展不太熟悉,故区相关职能部门积极鼓励和推荐农村小贷公司聘请原金融机构主要负责人担任公司经理,由其负责公司的日常经营管理,并建立由金融领域专业资深人士组成经营团队,这一模式受到省金融办的肯定,并在全省全面推广。

(四)加强日常监管。农村小贷公司目前还处于试点阶段,不少工作实践都带有试验性和探索性的,故具有一定的金融风险性,为降低风险,保障农村小贷公司健康发展,区发改委、金融、财政等部门整体联动,积极探索、严格把握政策、寓管理于服务之中,

对经营情况进行跟踪监管,督促企业规范运作。

(五)立足市场、找准客户。通州区农村小贷坚持采取市场化模式。在风险可控的基础上,为“三农”、个人创业、中小企业等多个层面提供方便、灵活、高效的贷款支持。例如:在民营经济较发达的镇设立第一家农村小额贷款公司,主要是考虑该镇家纺民营企业较多,对这些处以创业阶段的小企业来说,贷款难成了头等大事,农村小贷公司的成立,以其灵活、高效、便捷的服务,为广大中小家纺企业提供了强有力的金融支持,有力促进了家纺企业抵御金融危机的寒流。公司放贷主要是投向“在银行贷不到款的”、“在银行有贷款但没有贷足的”、“需短期调头资金”的三类客户。据统计,大概三四成的客户用于短期融资,时间在 1 个月以下。可以说,经营操作手段灵活的农村小贷公司为该区中小企业在一定程度上缓解了金融约束的压力。

三、当前制约农村小额贷款公司进一步发展的因素分析

农村小贷公司作为新型农村金融组织,是一项全新的尝试,致力于面向“三农”提供小额贷款服务,完善农村金融体系,弥补农村金融功能不足,引导民间借贷规模发展,为农业发展、农民增收和农村繁荣发挥作用,为支持中小企业发展、地方经济建设提供了一个全新的融资渠道,但由于一方面成立时日尚短,另一方面由其自身禀赋条件和外在经济生态环境因素等影响,还有许多需要改进和完善的地方,截止到笔者调研时,主要暴露如下问题:

(一)从农村小额贷款公司自身角度看:

1、角色定位不清晰。小额贷款公司到底是定义为银行业金融机构还是金融公司或者一般企业、民间金融组织,中国人民银行和中国银监会尚未对此作出明确性。这个问题在短期内不可能得到解决,但是已经影响到农村小额贷款公司的正常经营与对其有效的监管。由于不承认为金融机构,小额贷款公司无法按“上海银行同业拆放利率”从银行间拆借市场,储蓄银行,国开行等机构获得资金支持,无法纳入人民银行结算系统,对公业务难以开展,无法获取人民银行征信系统中的信息。其在商业银行的存款也只能当成一般性企业存款处理,此外,由于农村小额贷款公司角色定位模糊,还导致自身税负过重,尚未享受到农村金融机构相关的减免税收优惠政策。

2、人力资源不适应。据调查,大多数农村小额贷款公司的人力资源结构表现为公司高管从业素质

尚可,但客户经理能力素质有待提高,特别是其他员工整体上从业经验不足,业务技能、专业知识和风险控制能力亟待提高。这种人力资源结构严重制约了农村小额贷款公司的业务发展。

3、内部管理不统一。这主要是指农村小额贷款公司的财务会计制度的不统一。目前,针对农村小额贷款公司财务会计制度还没有明确,如科目名称,目前相关报表中只有贷款项,既没有根据借款人性质、贷款投向分,也没有根据一级科目和二级科目分,这会带来因统计口径不同而使公司上报数据产生差异性,不利于监管。各个农村小额贷款公司在具体财务操作上,也是各行其是,随意性较大,这虽有利于农村小额贷款公司进行盈余管理,但不利于相关职能部门的监管,从而滋生金融风险的隐患。

4、转型愿景不明朗。起初规定农村小额贷款公司“只贷不存”的初衷是规避小额贷款公司吸储风险,但另一方面却限制了小额贷款公司支农业务的拓展,甚至使公司发展难以持续。目前多数小额贷款公司都存在资金短缺的情况。但是若允许小额贷款公司吸收存款,那就意味着农村小额贷款公司必须转型为村镇银行。根据中国人民银行和国家银监会联合颁布的《关于小额贷款公司试点的指导意见》及《小额贷款公司改制设立村镇银行暂行规定》,小额贷款公司只有依法合规经营,没有不良信用记录,三年之后才可在股东自愿的基础上,按照《村镇银行组建审批指引》和《村镇银行管理暂行规定》改造为村镇银行。但该制度还规定,小额贷款公司改制成为村镇银行必须满足相关市场准入基本条件,其中包括必须由银行业金融机构作为主发起人,这样就产生问题了,目前试点设立的小额贷款公司都是本着“谁投资谁设立”的原则由社会私人资本设立的,如果按照该规定进行改制的话,小额贷款公司股东就必须让出控股权。即使小额贷款公司发展成熟,规模扩大,按照现有规定,如果社会私人资本不放弃控股权,让金融机构控股,仍无法转型为村镇银行。若按现有规定转制,小额贷款公司发起人丧失了控股权,那就意味着他丧失了最大的收益,从而也就失去了自愿转制的动力。当然,由银行业金融机构控股也会带来其他问题。由于其很难摆脱原有经营模式的路径依赖惯性,其经营理念和行为模式很难彻底切割转换,极易将资金需求迫切但信息不对称,交易费用高的农户和小型、微型企业拒之于融资门外。

5、服务对象不一致。成立农村小额贷款公司的

初衷是引导社会私人资金流向农村、改善农村金融供求关系,促进农业、农民和农村经济发展,支持社会主义新农村建设,但农村小额贷款公司作为企业,逐利是其本能,必然会追求利润最大化。如果相关职能部门监管不到位,一些农村小额贷款公司会慢慢偏离其正常经营目标,贷款脱农化、大额化、短期化会日趋加剧。一些大额贷款名义上是发放给农户,其实是用作商业经营。一些贷款在统计报表上写的是种植业或者是养殖业贷款,实际上却是企业使用的6个月以下的流动资金短期贷款。

(二)从农村小额贷款公司的外部生态环境来看,制约因素主要有以下几方面:

1、从公司服务对象——农户角度看,(1)受对农村小额贷款公司认同程度限制,由于对它了解不够,感到陌生,存在不少疑虑,认为是社会上有钱人开办的,说倒就倒,可靠性不够。且其开设的网点较少,还缺乏社会认知度,故有些老百姓宁愿到门槛较高、手续较为繁琐的银行业金融机构去贷款,也不愿到程序便捷的农村小额贷款公司去借款。(2)受农户自身素质限制,导致农户进行小额贷款的主观欲望不强。不少农户认为自己文化素质、技术素质和管理能力不高,难以从事较大规模的生产经营活动,只能从事技术含量低、资金需求小的种植、养殖和小商小贩活动。(3)受农业生产作为弱质产业的性质限制,也压制了许多农户进一步扩大生产规模的愿望,也直接导致农户不愿去小额贷款。农业生产由于生产条件较差、基础设施较为落后,抵御各种自然灾害能力较低,“靠天吃饭”的局面还没有根本改观,再加上农业生产和农产品越来越受到市场因素的干扰和影响,农民无法准确预测未来农产品的价格,担心未来价格波动可能造成损失,因此不敢去进行规模生产投资,这在一定程度上制约了小额贷款需求。

2、从公司服务环境——农村角度看,存在信用水平较低的因素。农村诚信宣传教育工作较滞后,社会信用文化缺失,农户和企业的守信意识较弱;另一方面在农村,对农户和企业的征信工作还未有效开展,尚缺乏一个统一的企业和个人信用信息数据库,相关的失信惩罚机制也尚未真正建立,缺乏对相关违约行为的制约措施,故目前农村中赖债、躲债现象还较为普遍,这些情况直接导致农村贷款的回收存在相当大的风险,严重挫伤金融机构向农户发放贷款的积极性。

3、从政策提供主体——政府角度看,政府的政

策扶持力度还较弱。目前各地都纷纷出台了一些针对农村小额贷款公司的扶持政策,但从实际效果看来,一是政策的触及边界还显靠后,保守性较为明显,开拓创新力度不够;二是有些政策在落实程度上还不足。特别是对于农村小额贷款公司,这样的新型农村金融机构,就其目前的纳税标准来说,还是偏高,不利于其成长,可以考虑参照农村信用社的纳税标准来计征企业所得税和营业税(目前我国中西部地区农村信用社暂免征收企业所得税;其他地区农村信用社,按其应纳税额减半征收企业所得税;对农村信用社取得的金融保险业应税收入,按 3% 的税率征收营业税)。

四、几点建议:

为了加快小额农贷的健康发展,在上面分析的基础上,提出以下建议:

——发挥政府重要作用。一方面通过政府的力量来完善信用和制度体系,以提升整个社会的信用意识,使得农民因为违约而承担的信用记录负效用增大,继而约束农民的违约行为来防范金融风险,以有效弥补当前金融体系的某些短板,如可以借鉴银行的贷款机制中对贷款的信用等级进行评定或建立社会信用档案,并根据评定的结果来决定对是否能够得到下一轮贷款以及贷款的最高限额。另一方面政府通过制度的创新来支持农村小额贷款公司的发展。如减免相关的营业税、城镇建设维护税及相关附加费用,降低金融机构的经营成本;在具有较为充足的财力保证的前提下,可对农村金融机构每年给予一定补助,建立涉农贷款激励制度,对金融机构涉农贷款进行适当奖励;积极探索信贷资金与财政资金配套联动的方式和途径,积极构建农村金融组织风险担保与损失的财政补偿机制,发挥财政对农村小额贷款组织信贷投放的杠杆作用。政府可通过财政补贴,来分担风险,带动农村金融组织对弱势领域、弱势地区的信贷支持,有效补充市场对弱势领域资源配置的缺失。

——重视农村小额贷款公司经营模式的创新。小额贷款公司向村镇银行转制中,可适当放松“必须由银行业金融机构作为主发起人”的相关规定,可在小额贷款公司转制中,允许民间资本控股,民间资本有了控股权,才能发挥其信息比较对称,交易成本低和经营机制灵活的优势,克服原来银行业金融机构信贷行为的路径依赖惯性,充分发挥其支持农户和农村小型、微型企业融资的作用,但是小额贷款公司

以此改制后,在内部管理上一定要有规范的治理结构,要有掌握较丰富金融知识和较高技能水平的高素质的人力资源结构以及健全的贷款管理制度,同时在外部的也要有较为严格的监督管理制度;积极引导农村小额贷款公司大力发展中间业务,提高中间业务收入,可以与银行业金融机构开展合作,签订代办理财产品和农村医保取款业务协议,一方面可以通过取得中间业务收入,壮大小额贷款公司的资产和负债规模;另一方面可有效提高公司知名度,以此发现客户,留住客户。

——注重农村金融服务的担保体系的建立。首先可考虑通过整个财政支农资金,成立政策性农业保险公司,重点覆盖政策性农保产品;其次在财力许可的条件下,成立由财政资金主导的自然灾害补偿资金,专门用于赔付因遭受自然灾害而损失的农业贷款,以降低农村金融机构的支农成本。在此基础上,金融机构可积极探索与保险机构联动机制,重点开发与保险关联的信贷产品。在分散金融风险的同时,可探索贷款利率的市场浮动机制,再次是探索多样化、灵活的担保方式。如对急需资金却没有担保人和抵押物的借款农户,可采取用收成作担保的方式;或者利用乡村人缘地缘血缘关系,发放贷款可实行联户担保、互相担保、“薪农贷”、“公司+农户贷”、“村委会+农户贷”等各种担保替代形式,尝试开展应收账款、仓单质押、库存商品质押及林权抵押、订单质押等贷款,积极探索用农地抵押贷款的路径。

——推进农村信用环境建设。一方面要积极开展诚信宣传教育,形成良好的社会守信氛围,增强全社会的信用意识,尤其是农户的信用意识,为金融机构的支农服务提供一个较好的生态环境;另一方面是建立健全信用监督制度,坚决打击恶意逃废金融债务等失信行为,提高失信人的违约成本,并建立不良信用企业和个人黑名单,实行较严格的信贷制裁;最后是建设全国统一的征信数据库,实现全国征信数据联网,金融机构和企业可以通过网络查询相关的信用状况。

(作者单位:中共通州区委党校)

中小企业融资难的现状分析与对策思考

季旭东

中小企业是保证地方经济发展、市场繁荣和实现就业的重要基础。而当前中小企业的发展面临着许多新的困难,其中制约中小企业发展的首要瓶颈是融资问题。笔者在对南通地区部分中小企业走访调查的基础上,试对中小企业融资难的现状和成因进行剖析,并结合实际提出缓解融资难的对策建议。

一、中小企业融资需求现状分析

目前中小企业的资金来源渠道主要有五个方面:一是企业自有资金积累。根据金融机构权威统计,业主资本和内部留存收益占私营企业资金来源的61%以上,公司债券和外部股权融资不足1%。二是商业银行融资。商业银行贷款是目前中小企业融资的主渠道。截止2011年9月底,笔者调查地区的本外币各项贷款余额为333.76亿元,比年初增加48.68亿元,增长17.08%,同比多增55.21亿元,增幅同比上升了20个百分点。其中,新增工业性贷款25.64亿元,同比多增6.39亿元,增量占贷款总增量的52.67%。三是民间机构担保融资。民间担保公司和小额贷款公司对一部分中小企业急需资金也起到了很好的补充作用。四是国家扶持性融资。近年来,许多中小企业在科技、外贸、环保、节能以及涉农项目等方面,得到了国家、省产业政策的直接支持。江苏启动了“百亿元中小企业担保贷款项目”,使中小企业获得了担保贷款。五是中小企业互助融资。此类融资方式比较灵活,额度不断加大,融资频率逐步增加,但贷款企业融资成本较高,借款企业的风险较大。

目前中小企业资金需求主要表现在以下四个方面:

一是流动资金贷款需求增加。一些客户受金融环境收紧的影响,资金流动性出现不足的现象。当

前许多中小企业正面临着应收账款延期到帐的情况,已由过去的一个月延长到二个月、三个月,甚至一些企业产品已经加工完毕,但对方要求推迟发货,这使中小企业流动资金的需求量成倍增加。

二是项目贷款资金需求增加。一些在行业中处于优势地位的中小企业,准备抓住购置设备款增值税全额抵扣的机遇,加快技改投入步伐,增添高精尖设备,实现生产设备的升级换代,因而需要增加更多的技改项目贷款资金。

三是转贷资金需求增加。一些企业原来贷款业务即将到期,需要办理转贷业务,出现了资金缺口。

四是结构调整的投入资金需求增加。许多中小企业面对市场行情的急剧变化,正迅速调整产品结构和市场结构,致力于国内新产品的开发,这些都需要投入更多的资金。

二、影响中小企业融资的主要难点

一是中小企业先天不足,规模偏小,行业偏轻,经营风险偏大,融资难度大。在调查的617家规模以上工业企业中,2011年1-8月累计应税销售实绩不到200万元的有75家,占规模以上企业总数的12.2%;应税销售不到500万元的有189家,占规模以上企业总数的30.63%;应税销售不到1000万元的有316家,占规模以上企业总数的51.22%。从行业看:纺织工业企业规模以上应税销售38.14亿元,占规模以上工业的38.14%,占比最高,总量偏轻。这部分企业大多以家庭经营、合伙经营等方式发展起来的,企业规模小,科技含量低,缺乏核心竞争力,抵御市场风险的能力差,商业银行不会轻易的把贷款提供给这类小企业。

二是中小企业经济实力弱,财务制度不健全,企业管理欠规范,制约了企业融资。调查的617家规模以上企业中,过半数的企业仍处于原始积累阶段,此时的

企业管理不太规范,财务制度不太健全,缺乏完善的内部控制机制,提供的财务报表不够规范准确,不少企业,特别是纺织企业,销售数据不准确,体外循环较多,难以掌握真实情况。不少申请担保的企业提供的财务报表,公司业务人员都要重新上门一一核实,加大了银行产生不良贷款的风险。另一方面,由于各大国有商业银行普遍推行了不良贷款上升问责制和贷款责任终身追究制,使得银行对贷款发放慎之又慎,不敢轻易放贷。而少数中小企业信用观念不够强,法制意识较淡薄,欠息、逃债、赖债等现象时有发生,制约了中小企业的融资。

三是很多中小企业缺乏可抵押资产,信用等级低,影响融资。抵押资产是银行贷款的第二还款来源,也是当前商业银行谨慎经营的重要表现。根据调查,617家规模企业用地总面积1143.53万平方米,其中已办证的898.44万平方米,占78.57%,未办证的占21.43%;房产建筑面积385.23万平方米,其中已办证的275.32万平方米,占71.47%,近1/3的企业房产未办证,土地、房产两证不全的企业主要集中在规模较小的工业企业。由于能提供的土地、房屋等抵押物较少或者手续不全,大多不符合金融部门的要求,很难通过抵押贷款获取资金。特别是近年来,大量招商引资落户的项目,许多已开始投产运行,急需流动资金,但因用地手续或房产手续未办妥,不能把已投入的固定资产作为抵押物,影响了企业融资。有的企业因急于生产,只好向担保公司寻求担保获得融资,增加了融资成本和风险。另外,由于中小企业信用等级低,虽然有些企业经营状况良好,但土地、房屋经银行认可的有资质机构评估并打折后,获得了相应的贷款授信额,到期再贷款时授信额又下降,导致授信额度不断减少,也增加了中小企业融资的难度。同时,有些企业反映,担保公司中间利率过高,而且办理一笔财产抵押,需办理财产评估、登记、保险、公证等有关手续,涉及多个部门,提供多种相关资料,企业对银行贷款中的一些核查时间长、资金到账慢等情况难以承受,相当一部分中小企业,改为通过个人借贷、企业间借贷等民间借贷融资方式自筹资金。

四是“银企保”三方信息不对称,使得成功融资机会白白失去。众所周知,小企业借款的特点是“少、急、频”,银行、担保公司和企业常常因融资信息、信用信息不对称、贷款的交易和监控成本高且风险大而失去成功融资机会。其一,银行和企业的信息不

对称。企业对银行的金融产品不了解,银行对企业资金需求信息不能及时掌握,虽然各商业银行,服务企业的理念大幅提升,但仍存在满足于企业上门借贷的情况。其二,担保公司与企业的信息不对称。担保公司限于人手较少,新人较多,对及时获取企业担保服务信息仍需加强。其三,商业银行发放中小企业贷款存在着风险与收益不对称。商业银行本身也是企业,既然是企业,就有追逐利润、逃避风险的本性。为规避风险,各大国有商业银行上收贷款业务的审批权,限制了基层金融机构贷款,二级分行及其以下机构除可以开办小额质押贷款外,其他贷款均要根据额度大小上报省分行直至总行审批,银行信贷风险控制和经营成本控制措施加大了中小企业获得贷款难度。

五是“小富即安”、“无外债为荣”思想作祟,中小企业不愿或不敢融资。从企业外部环境来看,市场竞争激烈、经济形势难以捉摸。2008年金融危机之后,国内外经济形势虽然有所稳定,但随着调查地区家纺和装备制造业两大传统支柱行业的各类原材料价格不断波动,一些企业管理者认为市场前景不明朗,不敢轻易贷款或新增投入。一方面,不少年销售几千万的企业,在银行没有一分钱贷款。许多小企业原始资本以民间各种形式融资(企业间拆借、亲友借款、典当及地下钱庄),不少规模工业企业至今没有从商业银行融资的经历。另一方面,不少中小企业由于大多是家族经营、合伙经营等方式发展起来的,科技含量低,宁愿选择保守投入,谨慎生产的发展思路,满足于“够吃够穿够用就行”的小农经济思想,没有开拓发展的冲劲,缺少做大做强的目标,这种小富即安的思想也制约着不少企业的发展。

三、缓解中小企业融资难的有益探索

一是积极开展政策研究工作。近年来,南通地区紧紧围绕宏观经济形势复杂多变这一新特点,研究出台了一批切合本地实际的新政策。《中小企业信用担保机构考核奖励暂行办法》,规范了担保企业的经营行为,鼓励企业扩大担保规模,提高服务水平;《关于政府采购促进中小企业发展的意见》,依托本地的“工业产品网”,建立了政府采购中小企业商品库,完善政府采购信息定向发布机制,增加民营企业产品入选政府采购的机会;《省百亿元中小企业担保贷款项目实施方案》,取消了10%担保保证金的要求,明确了续贷项目继续享受优惠的政策。

二是开展“政银企保”对接活动。调查地区的财

政与经信委等政府工作部门,在出台政策积极引进金融机构,为中小企业开辟融资新空间的同时,定期组织金融机构、担保公司等开展“金融超市进镇区”、“金融超市进园区”、“金融超市进集团”、“金融超市进行业”等“政银企保”对接活动;与人行合作,积极搭建中小企业融资需求网络申报平台,建立了“企业信用档案数据库”。

三是拓宽中小企业融资渠道。目前,各大商业银行积极探索开辟中小企业融资新渠道。工商银行通过总行资金池为企业解决人民币海外代付融资;建行通过鲁班驿站为建工企业腾出规模资金;中行通过票利宝、委托贷款为企业解决融资额;江苏银行为企业开办商票保贴业务。在加快推进企业上市步伐的同时,积极鼓励企业直接融资,企业发行短期融资券和中小企业集合票据。

四、进一步化解中小企业融资难的对策建议

中小企业融资难,是中小企业经营难的综合反映。在目前形势已十分严峻的情况下,帮助中小企业走出融资困境,仅依靠某一方面的力量显然不能解决问题,必须是政府、监管部门、银行、中介机构和企业等多方齐抓,形成合力,才能产生效力,促进中小企业健康发展。

1、政府要高度重视,加强指导协调,营造化解融资难的外部环境。一方面,充分发挥好政府在帮助中小企业应对当前危机、改善经营中的主导作用。积极与金融证券等有关部门按照产业政策,筛选有市场、有效益、有信用的企业和项目,组织项目或金融新品种的企业推介会和银企洽谈会,促进商业银行贷款和企业资金需求的有效对接,为企业扩大融资和银行拓展业务开辟便捷快速的通道,实现企业需求与金融资本的有机结合,不断提高企业与金融的融合度,培育互信、共赢、稳定的新型银企合作关系。另一方面,千方百计拓宽企业融资渠道,帮助企业创造条件,寻求上市、进入股市和债市直接融资;鼓励企业多申报、多参加国家、省、市关于对扶持中小企业发展方面的政策和活动;安排专门预算,设立专项政府扶持基金,对中小企业以税收优惠、财政补贴、贷款援助等方式给予资金上的支持。

2、逐步完善担保机构和小额贷款公司的市场准入、信用评估、风险控制、行业协调等各项管理制度。用好用足省中小担保机构的风险准备金和担保费补助政策,加大对担保公司的政策支持,对为中小企业担保的社会担保公司给予一定的风险补偿。由于中

小企业规模资产小,在金融资源配置能力上明显处于弱势地位,特别是信用资产缺乏,致使获得金融资源能力更弱,机会更少,因而在市场调节基础上,充分利用公共财政政策调控职能是优化金融资源配置的重要方式。同时政府应建立再担保机构,为民间担保公司提供必要的支持和保障。另外,按照“政策引导、多方出资、市场运行”的模式,通过政府部分出资、中小企业自愿出资的办法,建立具有一定规模的中小企业应急互助基金,以解决入会企业在续贷过程中所遇到的“换口气”的问题。

3、全面清理土地房屋资产,优先安排在产中小企业用地指标,切实帮助企业完善房产权证手续,增加企业可融资产。要确立“资产即资金、资金即税收”的观念,把增强已投入企业资产的可融性,作为重要工作来管理。作为基层政府的镇(区、园)和有关部门要有专人负责清理竣工项目完善手续和办理权证的工作,争取在最短时间内,为企业完善好用地和项目建设手续,办好一批权证,增加一批可融资产,有效增加辖区中小企业的资金供应量。

4、激励银行认真改进工作,加大对中小企业资金的支持,改革中小企业贷款难的服务机制。金融机构要改变原来的依靠企业报表、中介机构审计报告和企业固定资产规模进行授信评级的老套路,提高企业及企业法人信用状况占比份额,掌握企业最真实的经营情况,实行评级授信一体化,提高授信评级的效率和适用性,积极充分利用政府平台的优势,可以考虑通过在各镇区聘请融资信息员等形式,建立中小企业融资信息网络,解决“政银企保”四方信息不对称问题。在合理控制风险的情况下,积极发挥信贷资金的最大效应。各商业银行要改变“等企业找上门”的工作方式,主动下基层、下企业,加强对辖区内中小企业的调查与了解,不断发掘信贷资源,增加优良信用等级企业数,扩大放款权限,增大信贷计划和信贷规模,改善金融环境。金融机构要改变传统的仅仅依靠土地、房产、机器设备作抵押发放贷款的模式,结合中小企业发展的实际,大力拓展新的信贷业务种类,探索开发并实行动产抵押贷款,订单、仓单质押贷款,应收帐款、原材料、存货质押贷款,抵押额度滚动使用贷款,企业法人连带责任担保贷款和联保协议贷款等新型、多样化的融资信贷产品,为企业制订出个性化的金融服务菜单。并在巩固现有商业银行服务中小企业的基础上,加快其他商业银行的机构网点和信贷业务向县市(区)延伸。

与此同时,各商业银行要抓好“争规模、用规模、活规模”三个工作层面,加大中小企业的信贷投放。即:积极支持各行向总行争取规模,鼓励各行用足用好规模,大力支持在手的信贷资源与项目对接,鼓励各行在新增工业贷款完成率上争先进位。

5、切实落实国家帮助中小企业应对危机共渡难关的各项政策,减轻企业负担,减少对企业的干扰。进一步规范部门机关和中介机构收费,逐步引导抵押、评估、登记、公证、担保等行业,建立自律机制,简化手续,降低收费标准,切实减少中小企业负担,降低融资成本。同时要认真清理影响企业发展的规定和文件,切实减轻企业负担。对符合条件的企业,有关规费,能减、免、缓的,坚决给予减、免、缓。取消不合理、不合规的检查评比,严格控制行政执法检查,尽量减少对企业的干扰。

6、引导企业完善内部管理机制,规范经营行为,

改善企业融资的自身条件。企业在注重提高自身的资信用度,按照市场经济的要求,完善法人治理结构的同时,要进一步加强内部管理,严格财务管理和会计核算,遵守与银行签订的协议承诺,千方百计落实贷款条件,树立良好的市场信誉和诚实守信形象,提高在金融机构的信用等级,严格按照规定使用银行借款,自觉接受银行监督,按时还本付息,及时做好与银行的沟通和信息反馈事项。同时应加强企业的经营管理,注重产品结构调整,努力创新开发有一定市场竞争力和科技含量的新产品,切实厚积自身的盈利能力,以此增强金融机构对自身投放信贷资金的信心。只有这样,才能从根本上扭转局面,加速中小企业成长,增强中小企业实力,中小企业融资难的问题才会得到较好的破解。

(作者单位:通州区经信委)

(上接 16 页)

协会信息,结合本地实际,将企业意愿及时反馈给政府,配合政府建立市场预警和监测机制、产业协调机制。针对以反倾销等为主要形式的国际贸易争端,行业协会要做好贸易摩擦预警,对于可能面临反倾销的产业、产品,行业协会应当建立主动限制机制和行业“自动限制出口制度”。要发挥协会外交功能。要充分利用与国内外同业组织的联系,提供国内外行业发展动态,通过推动企业开展标准认证工作,拓展国际贸易。同时密切注意和跟踪西方国家相关社会责任条款的发展动向,引导企业积极申请国际标准认证,为本地产业在全球价值链中提升竞争力提供信息和渠道支持。

3、发挥企业联动发展的主体作用

生产性服务业与制造业联动发展,企业是主体,围绕价值链攀升,企业必须在产品升级、技术创新、品牌培育等方面下大力气。

在产品升级中,企业要加强研发,提高设计创新能力,在提高产品档次和产品附加值上下功夫。通州各产业大部分企业由于没有自己的研发能力,模仿是其生存的主要手段,大量同质化产品生产的结果造成以价格竞争为主的恶性竞争。因此,生产有自主知识产权的产品,实行差异化产品竞争策略,是地区产业联动发展的关键所在。与此同时,拓展上下游产业,拉长产业链。调整产业内部结构,使相关

产业更加完善,产业链条不断延长。

在技术创新上,企业要以提高核心竞争力为导向,通过技术创新提高产品的技术含量、附加值,提升产品的竞争优势,而通过控制和经营创新,提高拓展市场的能力。在技术创新和市场开拓中占据产业价值链的战略环节。

在品牌培育上,一要培育区域品牌。通过区域内企业的合作与共识、服务与诚信,打造地方产业联动发展的区域品牌。如在国内已有良好形象的南通家纺区域品牌。二要建立产业内的领衔品牌。产业内企业需要品牌企业带动集群整体升级,因此亟需建立在行业内具有引领作用的品牌。领衔品牌的建立,一方面要对区域内其他企业的产品具有辐射力,有利于区域品牌的建立;另一方面领衔品牌的建立与管理经验,可通过产业集群的知识溢出效应为其他后续企业建立品牌提供范本。如通州综艺、江海电容器、大富豪,以及家纺、船舶海工产业内的一些规模企业,均有建立领衔品牌的基础。三要引进国际品牌。通过品牌园区的建设,吸引国际品牌进入,使集群企业所在地成为主导产业的若干世界品牌中心。以利于营造产业氛围,扩大区域品牌影响,提升园区能级,提升制造业服务化水平,从而提升整体区域产品品质与品牌形象。

(作者单位:中共通州区委党校)

通州加快发展都市生态型现代农业的思考

陈泉江 沈平

发展都市生态型现代农业是在工业化、城市化深入发展中同步推进农业现代化的客观要求,是继国际上已经使用的生态农业和都市型现代农业之后的一个崭新概念。都市生态型现代农业以城市中心城区及周边地带为活动范围,依托大城市的科技、人才、资金、市场优势,运用生态学、生态经济学、现代农业理论和方法,把现代科学技术成就与传统农业技术的精华有机结合,以生态绿色农业、观光休闲农业、高科技农业为标志,以农业高科技武装的园艺化、设施化、专业化生产为主要手段,融农业生产、城乡经济发展、生态环境保护与高效利用为一体,为市民提供优质、高效、生态、营养、安全的农副产品和良好生态环境的现代化农业经营模式。具有城乡一体化、技术科学化、经营产业化、环境生态化、功能多元化、产品标准化等特征

一、通州发展都市生态型现代农业的有利条件

1、党委政府重视。农业基础性地位一直受到各级党委政府的高度重视。目前,我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,从2004年起连续九年出台中央一号文件聚焦“三农”,持续关注农业农村发展问题,并且不断加大政策支持力度,优化农业农村投资环境,今年中央财政安排“三农”投入12287亿元。省、市、区三级党委、政府在项目安排、资金投入和科技支撑等方面,不断加大扶持力度,有效改善了农村基础设施条件,促进了农业企业和农业项目的快速发展。今年,通州区政府专门出台《关于2012年农业基本现代化建设的实施意见》,这必将加快通州都市生态型现代农业建设步伐。

2、工业化深入发展。从世界现代化国家发展史看,一方面,工业化是实现农业现代化的前提,农业现

代化需要依靠工业化的推动和帮助,工业化的发展程度决定了农业现代化的速度与水平;另一方面,随着工业化进入了一个新的阶段以后,工业必须反哺农业并迅速推进农业的现代化,否则,工业化和整个经济的现代化难以顺利地进行,而且会使整个国民经济失去平衡,因此,实现工业化必须以农业现代化为基础。2011年,通州人均GDP(按常住人口计算)已超过8000美元,正处于由工业化中期阶段向后期阶段加速推进的时期,可以为发展现代农业提供更多的资金、现代科技和物质装备,以及吸纳更多的农村剩余劳动力,从而促进都市生态型现代农业的加快发展。

3、城市化步伐提速。城市化是现代化的重要标志,随着城市化水平的提高,城市吸纳农民转移就业居住人口增多以及人们生活消费结构的提升,客观上要求农业提供更多优质、鲜活、生态、安全、营养的农副产品和休闲观光场所,这为农业生产规模化、专业化、生态化以及发展休闲观光农业创造了条件。目前,南通城市化率已超55%,城镇居民人均可支配收入超过2万元人民币,这就决定了城区居民不仅要求农业提供高质量农产品,还催生了高档次的农业旅游,农业的功能也更重要的体现在休闲、娱乐、教育、文化、观光、体验等方面。同时,通州作为南通市区拥有耕地面积最大的一个区,城市化率已超50%，“十二五”期末城市化率将达65%,大量农民转移进城,为推动农村土地适度规模经营、扩大农产品的市场需求、开拓休闲观光农业需求创造了新的发展机遇。

4、区位优势凸显。通州位于长江入海口北岸,东临黄海,南依长江,三面环绕南通主城区,与沪、苏、

锡、常隔江相望,同苏北平原一脉相连,是接受上海浦东、苏州工业园区开发开放辐射的前沿阵地,又是沿江沿海经济带的最佳结合部,素有金三角上的“小上海”之称。随着苏通大桥的通车,及沪通铁路大桥、苏通嘉城际轨道、崇启大桥、崇海大桥的开工建设,通州将全面融入上海 1 小时都市圈、1 小时生活圈、1 小时核心经济圈。通州撤市设区,使得通州融入南通主城区的步伐进一步加快,农业为主城区服务的趋势更加明显。南通已将建设都市生态型现代农业示范区作为通州的定位之一,并将 11 个镇纳入都市生态型现代农业建设的政策扶持范围。南通江海台湾农民创业园通州高效农业核心区建设加快推进,这也将加快推进通州都市生态型现代农业建设。

5、发展基础较好。近年来,区委、区政府始终坚持以科学发展观为统领、加快城乡统筹为导向、促进农民增收为根本,大力实施农业“接二连三”工程,积极推动农业产业规模扩张、链条延伸、科技创新、市场增容、品牌提升,着力构建产业特色明显、生态优美、农民富裕,具有通州特色的都市生态型现代农业新格局。景瑞现代农业产业园被命名为省级现代农业产业园区,江苏“银河”面粉有限公司跻身国家级产业化龙头企业行列,实现了通州国字号农业龙头企业零的突破;高效农业面积突破 60 万亩,高效农业占比达 56%,农产品“三品”认证累计达 240 个,认证面积达 96.87 万亩,连续第三年获江苏省发展高效设施农业先进县(市、区)称号;农村三大合作组织建设全市领先,社员覆盖率达到 63%，“天泰”合作社获全国农作物病虫害统防统治示范组织。

二、通州发展都市生态型现代农业的制约因素

1、基础要素制约。一是土地资源紧缺。随着通州工业化、城镇化步伐的加快,耕地面积减少明显。据统计资料反映,通州耕地面积 2001 年为 121.62 万亩, 2010 年减少到 105.37 万亩,人均耕地面积仅为 0.85 亩。同时,由于农村道路、沟塘、住房布局分散,土地承包经营体制下的农户分散经营,有限的耕地难以连片规模经营,土地流转难度加大,土地开发成本较高,给都市生态型现代农业的区域化布局、规模化生产带来一定困难。二是基础设施滞后。多年来对小型农田基础设施投入相对不足,农田基础设施建设与新农村建设、农业持续增产增收要求还有较大差距。据资料反映,全区 3436 座固定泵站中,大部分修建年代较久,建造在一、二级河道上的仅占 10.29%,每逢农田用水高峰期,灌溉水源难以保证,

灌溉水渠近一半仍为土渠,灌溉水渗漏损失严重。三是环境污染较重。南部地区印染、钢丝绳、玻璃制造等企业排放的“三废”挑战着环境容量,对自然生态环境造成严重影响。同时,为提高单位面积产量,化肥、农药的施用量较大。据资料反映,2010 年通州平均每公顷耕地施用化肥 374.4 千克、施用农药达 22.5 千克,化肥施用量是国际公认安全上限的 1.66 倍,但化肥、农药利用率仅为 30%~40%,其余流入环境造成污染。

2、资金投入制约。一是财政支农资金投入相对不足。从纵向看,近年来财政支农资金投入虽不断增长,但其增长幅度低于财政收入增长幅度,特别是受地方财力制约,农业投入主要依赖中央和省级财政支农资金,与都市生态型现代农业快速发展的资金需求还不相适应。从横向看,全区直接用于农业发展的资金投入与周边县市相比还有一定差距。二是财政支农资金结构不尽合理。据资料显示,2009 年通州 11 个镇的财政支农资金中,用于农村道路、农田水利等基础设施建设的投入占 76.7%,而用于农技推广体系建设的投入仅为 0.46%,影响了农业科技成果的转化应用,制约了农业产业持续发展。三是农业资金投入渠道相对单一。由于农资价格连续多年上涨,但粮食增产和农产品价格上涨的空间又相对有限,国家对农民的直接补贴往往被农资价格上涨所抵冲,惠农补贴对促进农民增收的作用不明显,影响了农民扩大再生产的热情和能力。同时,受制于农业抵御自然灾害的能力较弱、风险较大、投资周期较长等因素的制约,民间资本、社会资金对农业投资存在顾忌心理,尚未形成多元、长效的农业投入机制。

3、农业科技制约。一是农业科技创新能力有待提升。通州目前设有农科所、作栽站、土肥站、植保站、兽医站等农业科研推广机构,但大多仍然从事传统农产品、大宗农作物的研究推广,研究推广的新品种、新技术不多,尤其是在生态农业技术、农产品加工流通技术、信息农业技术等领域的科技创新能力较弱。二是农业科技服务体系有待完善。从区级层面来看,农业科技推广机构运转基本正常,但从镇级层面来看,经过多轮机构改革,镇农业服务中心有编制、有岗位、无人员的现象仍然存在,村级农技员队伍建设普遍滞后,导致在实际农业生产中大多数农民得不到有效的技术指导和服务,对绿色食品、有机食品等先进生产技术的掌握则更为有限。三是农业

技术人员结构有待调整。据通州第二次全国农业普查资料显示,全区共有农业技术人员 4560 人,其中高、中、初级农业技术人员分别为 82 人、835 人和3643 人,中高级农业技术人员仅占 20.1%,同时还存在着年龄老化、知识老化等问题,这与通州大力发展都市生态型现代农业要求相差较大。

4、人力资源制约。一是农民文化素质不高。都市生态型现代农业需要大量有文化、懂技术、会经营的新型农民。而现阶段都市生态型现代农业的比较优势尚未充分显现,影响着人才创业、就业的选择,更缺乏对高素质人才的吸引力。据通州第二次全国农业普查资料显示,2006 年通州农业从业人员共有 28.18 万人,其中文盲占 8.5%、小学文化程度占53.8%、初中文化程度占 33.4%,高中文化程度占4.1%,大专及以上文化程度仅占 0.2%。农民文化水平偏低、对农业科技的接受能力不强,导致那些有利于保护资源、培肥地力、减少环境污染的新技术和新方法难以在农业生产中得到推广和运用。二是农村人才流失严重。农村青壮劳动力正加速向非农产业转移,导致农业就业劳动力逐步老龄化,接受新技术、新事物的意识不够、能力不强,有知识、有技能、有体力的农村实用人才非常缺乏。据资料显示,通州农业从业人员中 30 岁以下、31-40 岁、41-50 岁、51 岁以上分别占 3.7%、10.5%、21.0%、64.8%,50 岁以上人员比例高于全市平均水平 4 个百分点。农村实用人才的大量流失制约了都市生态型现代农业的发展潜力。

三、通州发展都市生态型现代农业的着力点

1、加强基础建设,为发展都市生态型现代农业提供物质条件。一是强化集聚集约经营。切实按照片区发展的理念,紧密结合《南通市通州区都市生态型现代农业发展规划》总体要求,以台创园通州高效农业核心区为龙头,调整和优化农业产业结构和布局,建设一批优势、特色都市生态型农业产业带。积极探索土地股份合作、土地承包预留转机制等土地流转新模式,将农户分散经营的土地集聚起来,发展适度规模经营,不断提高资源利用率和土地产出率。二是强化基础设施建设。抓住国家继续大幅增加“三农”投入,特别是大兴农田水利的重要机遇,紧密结合通州实际,采取以奖代补、民办公助等多种形式,把小型农田水利工程建设与基本农田整理、万顷良田工程、节水灌溉体系建设等结合起来,加大农业生产基础设施的建设力度,进一步改善都市生态型现代农业发展的条件。三是强化生态环境整治。以

创建国家生态区为契机,采取切实有效措施,提高环保准入门槛,鼓励工业企业开展清洁生产,控制农村工业污染。通过农业科技普及、财政资金支持等措施,积极推广种养结合、循环利用的生产方式,提高资源利用效率,控制农业面源污染。不断深化“四位一体”长效管理,引导农民养成健康、文明的生活风尚,为发展都市生态型现代农业营造良好生态环境。

2、拓宽投入渠道,为发展都市生态型现代农业提供资金扶持。一是加大财政投入力度。合理调整财政支出结构,加大对规模农业、设施农业奖励扶持力度,不断提高财政对农业生产投入的比重。用足用好上级强农惠农政策,加大“跑部跑省”力度,争取更多的涉农项目和资金。同时,扎口管理各级各类财政支农资金,提高财政支农资金的使用效率。二是加大信贷投入力度。加快发展多种形式的新型农村金融组织和以服务农村为主的村镇中小银行,且吸收的存款主要用于当地农业农村发展。支持金融机构创新农村金融产品和金融服务,大力发展小额信贷和微型金融服务,同时鼓励担保机构开展涉农担保业务。探索扩大农业政策性保险的范围,化解农业经营风险。三是加大“三资”投入力度。通过制定各种信贷、税收、用地、用电等优惠政策措施的引导,创新机制,吸引社会上的工商资本、民间资本、外来资本投资农业项目,兴办农业企业。鼓励区内农业龙头企业做大做强,积极创造条件,争取上市融资或债券融资,逐步构建起多渠道、多层次、多元化农业投融资体制。

3、强化农技创新,为发展都市生态型现代农业提供科技支撑。一是加强农技研究开发。区级科研机构要充分发挥农业科技研发的主体作用,加强与农业科研院校的交流合作,围绕主导产业、特色产业着力研发一批节约、高效、安全、生态的新技术。特别是要加强良种培育、农业节水、绿色种养、精细加工、储运保鲜、精准作业与管理信息、疫病防控、防灾减灾等领域技术的创新研究,不断提高农业智能化管理和可持续发展的水平。二是加强农技推广应用。积极实施农业新品种、新技术、新模式“三新”工程,大力促进产学研、农科教结合,推动科研院所同农民专业合作社、龙头企业、农户开展多种形式的技术合作,努力实现科技创新与农业生产经营的无缝对接,切实提高农业科技成果转化率,促进优势特色产业不断发展。不断深化农业技术推广体系改革,完善农业技术推广政策,尽快形成一个以区、镇、村农技推广

机构为主,农村合作经济组织为基础,科研院所、教学单位、涉农企业等机构广泛参与的新型农技推广体系。三是加强产品质量建设。大力推进标准化生产,健全落实农产品生产档案、用药登记等规章制度,引导农民科学施用化肥、农药,大力推广测土配方施肥、作物病虫害综合防治技术。积极发展无公害农产品、绿色食品、有机农产品,建立健全农产品质量安全追溯体系,加强农产品的“产地准出”和“市场准入”,实行农产品质量全程监管,打造通州农产品生态品牌,提升市场竞争力。

4、培养新型农民,为发展都市生态型现代农业提供智力支持。一是抓好培训。在培训对象上,重点加强对农村合作组织带头人、农民经纪人、种养大户、返乡农民工、村干部的生产技术培训,强化市场意识、法律意识、合作意识,不断提高农民的现代农业生产技能和经营管理能力。在培训模式上,大力实施新型农民科技培训工程、新农村实用人才培训工程、农村职业教育工程,加强与涉农高校、培训机构、农业产业基地的合作,采取分级分类的形式,加快培育与发展都市生态型现代农业相适应的职业农民。二是抓好引进。以龙头企业、科研机构和产业化基地为载体,以政策扶持和资金投入为重要手段,用良好的经济效益和发展前景吸引高素质经营管理人才、技术人才,以多种形式参与都市生态型现代农业开发建设。健全农业科技人才资源合理配置的激励竞争机制,创造人才充分发挥才智的良好环境。三是抓好扶持。着力健全公共服务体系,不断提升农民社会保障水平,激发农民投资农业、发展生产的积极性。鼓励涉农高等院校和中等职业学校毕业生、在外打工年轻人返乡参与建设都市生态型现代农业,优化提升农民结构。

5、健全服务体系,为发展都市生态型现代农业提供组织保证。一是健全基层农业服务体系。根据发展都市型现代农业的要求和农业生产的特点、支柱产业的发展需要,突出重点、定向定点科学设置农业技术推广、动植物疫病防控、农产品质量监管等农业公共服务机构,配置专业技术服务人员,着力增强农业生产服务功能和农产品质量安全监管能力。二是健全农业信息服务体系。运用现代信息通讯技术,重点建设农业基础数据分析统计系统、农产品质量安全追溯系统、农村土地流转管理与服务信息平台系统、农民专业合作社网络服务平台系统、农业自然灾害预警系统、农产品价格应急预警及监测系统,

提升农业信息服务水平,促进农业农村经济又好又快发展。三是健全市场流通服务体系。加强农产品营销企业和队伍建设,发展壮大农产品“经纪人”队伍。积极引导农民专业合作社向产前、产后环节延伸,实行产加销一体化发展。依托通州区区位优势,根据优势特色产业布局,加快构建区域性农产品市场+区级骨干农产品市场+镇级产地市场+基地田头市场的农产品市场体系。同时,大力发展连锁配送、专卖直供、网上销售等现代流通业态,提高农产品流通率。

6、创新体制机制,为发展都市生态型现代农业提供制度保障。一是完善农业发展保护制度。继续落实“少取、多予、放活”的方针:少取,农业税减免后,少取的主力点应放在对“费”的规范和缩减;多予,应增加对农村水利、道路、桥梁等基础设施和公共产品投入力度,拓展农业直补范围,大幅提高农业补贴在农民收入中的比重;放活,要按照依法自愿有偿原则,建立有效、灵活、合理的土地承包经营权流转机制,培育发展多种形式适度规模经营,支持发展多种农业经济合作组织,提高农民组织化水平,增强农民在农产品产销等方面的话语权。二是完善农村综合管理体制。要全面推进农村综合改革,逐步完成乡镇机构、农村义务教育、县乡财政管理体制改革,加快建立精干高效的农村行政管理体制和运行机制、覆盖城乡的公共财政制度。三是完善农民有序转出机制。建立有效的农民向市民的转化机制,城镇要把外来人口的各项需求纳入城镇建设规划,财政支出和各项公共服务要有效地服务全社会,在农村可积极探索“承包地换社保,宅基地换住房”的以有效保障农民利益为根本的退出机制,为解决农业、农村、农民问题探索新途径,解决都市生态型现代农业发展的深层次问题。

(作者单位:通州区社科联、中共通州区委党校)

农村土地承包纠纷产生的原因及对策

曹 峰

随着农村经济不断发展,农村经济结构和产业结构不断调整完善,农民取得的收入,来自于单纯的农业逐步转向高效农业及二、三产业。然而,农村承包土地从1997年延包至今已出现了很多的新变化,土地矛盾纠纷日趋凸现,这些都严重制约了农村经济的发展,也成为影响社会主义新农村建设的突出问题和农村社会稳定的突出矛盾。所以,我们既要毫不动摇地执行好农村土地承包政策,又要因地制宜,用科学的创新方法化解矛盾。

一、新形势下农村土地承包中出现的主要矛盾

当前,在农村围绕土地的各类矛盾种类繁多,主要表现在以下几个方面:

1、农村人口与农村劳动力变化引发的矛盾。一是由于二轮承包,土地调整未到位引发的人地矛盾。大多数村组采取直接延包的方式,期间产生的人地不均矛盾,有的没有进行调整,有的即使调整,也未能调整到位。二是二轮土地承包后,人口和劳动力结构变化导致人地不均而引发的矛盾。人口衰老或死亡、丧失劳动、死亡绝户的家庭,未经村集体同意,私下转给亲戚朋友,使人地不均的矛盾更为突出。三是预留的机动地引发的矛盾。机动地面积过大,村组干部谋取私利,改变了预留机动地的初衷,加剧了人地矛盾。

2、中央扶持“三农”政策的出台,土地价值提升引发的矛盾。近年来,国家免征农业税、粮食补贴等惠农政策的出台,极大地激发了农民种田的热情和积极性,农民从以前弃耕退包,转变为现在的惜地争田承包。由于当时土地流转不规范,一些外出打工转出土地的农户现在要求完善流转协议,缩短流转

期限,并要求将农业税减免、粮食直补和粮食价格上涨带来的好处大部分返还给他们,提高补偿标准,为此双方发生纠纷。

3、承包合同与土地经营权的签订和签发不规范引发的矛盾。这主要体现在合同的签订、土地使用证内容与发放工作的未到位上。一是很多地方村组干部怕麻烦,没有续签承包合同或签订合同不规范完善。发生纠纷,合同效力不足。二是土地经营权制式滞后,权责不明引发的矛盾。由于历史条件、农户建房调整,即“清册”、“证书”与农户实际承包的地块和面积均不相符。三是“新官不认旧帐”。有些村组干部调整后,随意撕毁或修改以前的承包合同,随意调整承包地的面积而引起的矛盾。

4、发展农村经济和社会事业建设所征用或租用的土地补偿费前后标准不一致引发的矛盾。

5、“农村土地承包法”的出台引发的矛盾。我国农村土地承包法自从2003年3月1日实施以来,极大地鼓舞了农民种田积极性。与此同时,各地的土地承包矛盾和土地承包纠纷也一年比一年多。如在二轮承包后,因国家建造等级公路而被征用或挖废的土地较多,涉及的农户比较广,当时通过镇村干部的工作,多数农户表示理解。但是,目前这部分农户看着许多惠农政策自己不能享受,情绪比较激动,提出要按“土地承包法”有关规定,要求索回土地承包权和使用权。

二、引发农村土地承包纠纷的原因分析

1、土地承包政策落实不到位。部分干部对土地流转工作认识不够,对土地流转政策法规掌握得不透彻,工作措施不到位,求稳怕乱,工作按部就班,消

极被动,造成一些土地承包政策落实不到位。一些村干部在农户土地正常流转的同时,不及时完善好有关流转手续,引发部分农户回头索要土地承包权,因而造成不必要的矛盾。

2、土地承包执法体系不完善。一是经营管理机构设置不合理。2001 年乡镇事业站所改革时,把农经站、工办、农办、劳人所、社会保险机构合并成一个农村经济服务站,形成领导分工交叉,经营职能与其他职能混淆,部分工作人员不熟悉农村土地承包政策,影响了工作的正常开展。二是经营管理职能尚未完全到位。目前很多农经站实行村账镇代理的工作,大部分精力放在记账上,由于人员偏少,农村土地承包合理的职能很难落实到位。三是农经干部的数量和素质各乡镇间很不平衡。随着近年来的乡镇机构改革逐步将经营管理机构下放到乡镇党委、政府管理,造成乡镇之间人员难以流动,人数和素质参差不齐现象严重。

3、土地承包纠纷调处机制不健全。《农村土地承包法》规定了协商、调解、仲裁、诉讼等四种争议解决的办法,但乡镇机构改革后,农经机构不健全,队伍不完善,不少地方特别是经济落后地区乡镇土地承包管理机构已经名存实亡,长期处于无人办事,无钱办事,无章理事的“三无”状态,根本无法履行土地承包纠纷调处职能。

三、破解农村土地承包纠纷的对策

对照影响土地承包关系的因素及原因,笔者认为应着重把握稳定、维权、规范、发展这四点。

1、严格执行农村土地承包政策,确保农村社会稳定

认真落实农村土地承包政策。一是认真贯彻落实中央提出的在第一轮土地承包期到期的基础上,土地承包期再延长 30 年不变的政策,它使农户安心地生产经营新承包的土地,以保证农业生产持续健康发展。二是以“大稳定、小调整”为原则,执行“增人不增地,减人不减地”政策,严格将机动地控制在总耕地面积的 5% 以内,防止村级干部借解决人地矛盾突出问题之机调整土地承包关系。三是对未签发的农业承包合同、土地经营权证书,有关单位应尽快将承包合同和承包经营权证书发到农户手中,切实保障农户在土地承包经营权流转中的合法权益。

2、健全土地承包制度,维护农民合法权益

一要建立完善调解、仲裁制度。要根据刚刚出台的《中华人民共和国农村土地承包经营纠纷解决

仲裁法》,借鉴成功单位工作经验,稳步推进农村土地承包仲裁试点工作,及时对因土地流转问题发生的各种纠纷进行调解,以维护农户权益。二要建立严格的耕地保护制度。任何单位和个人非法占用农村耕地的,必须根据有关法律法规进行严肃处理。三要建立查处纠正违规违纪行为制度。凡在承包期内收回承包地的,要将其土地退还给农民。凡反租倒包收回农民承包地的,如是短期对外租赁或发包的,要给原承包户合理的补偿,待租赁(承包)期满后,及时将耕地归还于原承包户;凡未经原承包户同意,村组将其土地长期对外租赁(承包)的,要废止或修订原租赁(承包)合同,或将土地还给原承包户,或给予原承包户合理的补偿。

3、建立一支土地承包执法队伍,确保政策落到实处

要稳定土地承包关系,少不了依法办事的主体——一支精干的土地承包执法队伍,为此,必须做到:一要提高农经干部的思想认识。二要提高农经干部的业务能力,自下而上建立一支精干高效的执法队伍,提高土地承包执法效能,为土地承包依法管理提供保障。三要以市、县、区为重点建立健全土地承包纠纷调处网络。各级调解组织都应建立新法专人负责制度、等级管理制度、及时查报制度、逐级调处制度和责任追究制度等五项制度,规范调解程序,使土地承包纠纷在基层能够得到及时处理。

4、不断创新工作方法,稳定农民土地承包关系

《农村土地承包法》颁发后,农村土地承包关系又出现了新阶段的新情况、新问题,通州区以及各个乡镇都根据实际情况,开展了建立健全二轮土地承包清册,建立健全土地数据库,计算机套打《权证》等工作,取得一定成效。所以,今后我们在处理农村土地承包纠纷时,必须以事实为依据,以法律为准绳,以协调保护各方面的合法权益为出发点,按照“既尊重历史,又考虑现状”的原则,灵活有效地处理矛盾纠纷,防止局部问题向全局问题转化、非对抗性问题向对抗性问题转化,全力维护农村社会稳定。

(作者:通州区十总镇人民政府)

着力提升岗位廉政教育的针对性和实效性

许志峰

2009年以来,通州区以深入学习实践科学发展观活动为契机,以“廉政风险防控标准化工程”为依托,遵循“总体部署、全面推进、分批实施、逐步规范”的原则,按照“个性、互动、贴近、系统、长效”的要求,积极探索岗位廉政教育,成效显著。本人结合通州具体实践,就如何提升岗位廉政教育的针对性和实效性谈些初浅看法。

一、科学认识岗位廉政教育的内涵

岗位廉政教育是针对不同岗位开展的廉政教育,是“以岗位区分为前提、以风险排查为基础、以个性化教育为主要形式、以提升风险防控意识为目的”的廉政教育模式。

和传统教育模式相比,岗位廉政教育具有三大优势:一是有利于党员干部掌握岗位廉政行为规范,将岗位廉政的要求内化为良好的自律意识和行为习惯。二是有利于党员干部对履职过程中存在的风险点保持清醒的认识,在防范岗位风险的同时实现廉洁从政。三是有利于将廉政教育贯穿于岗位履职的全过程,贯穿于权力运行的全过程,贯穿于对党员干部教育、管理、使用的全过程。

岗位廉政教育呈现四大特点:一是针对性突出。在教育内容上,岗位廉政教育改变传统教育的一味说教,注重突出个性主题;在教育对象上,岗位廉政教育把教育对象进行细分,使廉政教育从群体走向个体,从单位深入岗位;在教育措施上,岗位廉政教育不断丰富教育形式,增强了教育的吸引力、感染力和信服力。二是互动性增强。岗位廉政教育改变以往廉政教育单方灌输、被动接受的方式,发动公职人员主动参与,身临其境,积极融入,不断提高了反腐倡廉教育的互动性。三是系统性更优。岗位廉政教育立足区域和系统实际,开展分类指导,通过整体规划、分步实施,使教育体系逐步从零散走向系统,最

终可以形成能够涵盖所有岗位的、相对系统的立体化教育体系。四是实效性明显。岗位廉政教育丰富了廉政教育的内涵,延伸了廉政教育的触角、创新了廉政教育的形式,进一步增强了廉政教育的生命力、吸引力、感染力和渗透力。同时,开展岗位廉政教育,增强了公职人员的勤政廉洁意识,提升了人民群众对公职人员队伍的美誉度和对公职人员履行职能的满意度。

实施岗位廉政教育,解决了传统教育面临的三大问题。首先是参与的主动性不够。在传统的教育模式下,不少党员干部认为,廉政教育的主体对象应该是各级领导干部,一般干部无职无权,没有腐败的条件,接不接受廉政教育无所谓。因此,积极主动参与廉政教育的少、被动应付的多,造成的结果是轰轰烈烈走过场,匆匆忙忙就收兵。其次是教育的针对性不足。传统的廉政教育往往“千人一面、千人一方”,大多是以灌输式、填鸭式、说教式为主,形式单调呆板,内容空洞乏味,不少人把廉政教育和务虚的理论、生硬的法条、空洞的说教划上了等号,出现了教育方法与教育效果相脱节的现象。最后是产生的实效性不强。传统的廉政教育往往都是按照统一部署,教育内容固定不变,与干部工作生活实际贴得不紧,与干部教育需求存有距离。因此,虽然教育频率比较高,但难以取得预期效果,廉政教育应有的功能未能得到充分发挥。

二、正确把握岗位廉政教育的环节

以通州区开展的岗位廉政教育模式来看,岗位廉政教育立足容易引发和滋生腐败行为的关节点和高风险岗位,紧扣岗位职责,重点包含六大环节:一是细分岗位类别。按行政职务和科室业务类别,将岗位分为行政、执法、业务三大类别,在此基础上,形成详细、完整的一级、二级、三级岗位目录。二是梳

理岗位责权。各岗位工作人员根据岗位特点,对各自岗位职责和权力进行梳理,作出廉政风险防控承诺和权力流程图,并进行公示。三是查找岗位风险。在梳理岗位职责的基础上,根据不同岗位面临的廉政风险,查找廉政风险点。四是设计教育内容。通过排查廉政风险点,结合履行岗位职责的制度规定,设计好教育内容,主要包含岗位最基本的廉政制度要求、最容易发生腐败的问题和思想认识最模糊的问题。五是编制教育材料。在设计好教育内容的基础上,针对行政人员、执法人员、业务人员的不同性质,结合岗位的特点,编制系统的教育材料。六是落实教育措施。根据教育内容和案例材料,选择有效的教育载体,精心设计教育模式,认真开展好岗位廉政共性和个性化教育。这六大环节相辅相成,环环相扣,形成了一个以岗论廉、彰显个性、独具特色的制度体系,真正改变了原来“千人一药”的教育方式,更具有贴近性、针对性、生动性、主动性、实效性和可操作性,可以说是量身定做,优势十分明显。

三、熟练运用岗位廉政教育的方式

教育的方式是反腐倡廉教育的生命所在,只有采用被教育对象乐于接受、教育成效易于显现的教育方式,才能让岗位廉政教育焕发生命力。通州区在最大发挥岗位廉政教育效应的探索上,精心设计了一系列个性化教育方式,形成岗位廉政教育制度的鲜明特色。

一是“风险教育”。按照“明确岗位职责,正视手中权力,找准廉政风险,作出廉政承诺”的要求,结合岗位实际,认真组织每一位公职人员书面陈述本职工作内容及相关依法行政要求,查找自身和周边同事的岗位风险,并提出防范的措施及建议,同时进行公示承诺。

二是“制度教育”。在风险教育的基础上,建立体现个性特点的防控模式,编制廉政风险防控运行流程图,逐步建立廉政风险分析制度、执行和督查机制、预警控制机制,使每一位公职人员都能了解自身所处的岗位廉政行为规范,达到入脑入心的教育目的。

三是“情景教育”。以现实的情节为素材,岗位人员自己动手编写情景案例,通过情景剧的形式加以展现,从中进行多方面的深入剖析,使岗位人员弄清哪些可以做、哪些不能做,增强教育的警示作用。

四是“提醒教育”。认真开展党委、纪委负责人和科室中层干部的廉政谈话和集体廉政谈话,同时

通过发送廉政短信、签署助廉协议、进行廉政承诺等方式,进行提醒教育,使岗位廉政教育的方式更加符合时代特征和人性特点,让每一位公职人员都能了解自身所处的岗位廉政风险和行为规范。

四、深入开展岗位廉政教育的思考

一是目标定位是前提。一个合适的目标定位,对于一项教育来说具有先决作用。岗位廉政教育,坚持高目标引导、高起点要求、高层次规划,努力使廉政教育保持高度、挖掘深度、增加广度,并通过群众喜闻乐见、易于接受的形式,使枯燥的说教艺术化、深奥的道理形象化、抽象的概念具体化、单调的形式多样化,凸显了人文引导和人文关怀,增强了廉政教育的亲和力、渗透力,促使廉政教育真正入脑、入心、入耳。

二是资源整合是基础。岗位廉政教育的探索表明,整合教育资源,调动教育主体积极因素是促使提升教育成效的基础。通州区在岗位廉政教育中,通过资源整合,一方面使廉政教育与业务工作结合更加紧密,另一方面也促使廉政教育更加公平公正,上至领导干部,下至普通干部职工,人人参与,人人监督,地位平等,一改以往领导在上、下属仰望的教育姿态,契合了教育对象的心理需求,从而使普通干部职工参与性、主动性显著增强。

三是主体意识是核心。岗位廉政教育区别于传统廉政教育的一个显著特征就是将施教与受教合二为一,增强了教育的主体意识,实现了教育主体的角色回归。在岗位廉政教育中,施教与受教合二为一,实现了机关部门和基层单位的互动、领导干部与普通干部的互动,形成了由单一传导机制向外部受教、自我教育、教育他人的多元传导转变,干部职工的教育能动作用得以充分发挥,有力增强了廉政教育的实效性。

四是贴近实际是关键。廉政教育必须坚持教育对象的个性化和教育内容的贴近性。岗位廉政教育的最大特点就是贴近个体、因岗施教、情景交融,凸现了教育素材与教育对象的紧密结合,使教育内容从普遍走向个体,明晰到具体岗位,更加贴近党员干部的思想、工作和生活实际,避免了“一勺烩”、“一锅煮”现象,教育的针对性显著增强。通过教育,广大干部职工切切实实感受到教训就在身边,诱惑就在眼前,失足就在脚下,真正使勤政廉政成为了公职人员工作和生活的追求目标。

(作者单位:中共通州区纪委)

现阶段农村党员 先进性作用发挥的现状 & 对策

邢建均

农村党员处在农村改革、发展、稳定的第一线，数量最多，分布最广，他们的形象如何，最直接、最具体、最生动地反映了党的先进性建设的整体水平。在新的历史条件下，增强农村党员先进性，充分发挥先锋模范作用，是当前农村党建的一个重要课题。为此，笔者对农村党员先进性状况进行了调查，并结合农村工作实践，对如何增强农村党员先进性提出了一些粗浅的看法。

一、现阶段农村党员作用发挥的基本现状

近年来，兴东镇十分重视加强农村基层党组织建设、提高党员队伍素质和有效发挥党员先进性作用，始终将其作为党建工作的重中之重来抓，不断探索新途径、开拓新载体，组织动员广大党员积极投身创先争优活动，在增强农村党员意识、提高农村党员素质、为民服务、创先争优等方面均取得了一定的成绩。主要表现为：

1、思想政治素质得到提高。广大农村党员能时刻以共产党员的标准严格要求自己，自觉抵制各种腐朽思想的侵蚀，同社会不正之风和各种丑恶现象作斗争，成为农村社会稳定的中坚力量。在“平安乡镇”创建中能维护安全稳定大局，积极参与社会治安综合治理，在群众中进行广泛的宣传，用自己的实际行动践行党的宗旨。

2、先锋模范作用不断增强。近年来，广大农村党员积极投身于新农村建设、村道拓宽硬化改造、生态创建、抢险救灾等工作当中，带头宣传政策、参与建设，在群众中树立了榜样，消除了群众对党员的一些负面看法，先锋模范作用得到充分发挥，得到群众的充分肯定。

3、组织纪律观念有所强化。近年来，基层组织通

过开展“我是一名共产党员”、“三评”活动，学习杨善洲先进事迹等教育活动，农村党员的教育管理工作已日趋规范化、制度化，走上了良性循环的轨道，确保了农村党员经常受教育，农村党员队伍的组织纪律观念有所增强，整体素质得到进一步的提高，农村党员队伍的纯洁性得到保持，群众对农村党员的看法也发生了显著的改变。

但总体来看，农村党员文化素质偏低，年龄偏大，已是不争的事实，已经成为了制约农村党员作用发挥的一大瓶颈。主要存在以下几种现象：

1、党员队伍整体老化严重。兴东镇党员平均年龄是 56 岁，最高是 91 岁，年龄在 55 岁以上的党员占全镇 1128 名农村党员的比重的 52.1%，而在新发展的农村党员中，年龄也普遍偏大，农村年轻人入党积极性不高，逐渐形成了党员队伍青黄不接的现象。

2、党员思想状况出现波动。农村党员有相当一部分常年在外打工，村里召开的党员大会、民主生活会、党员学习会，到会率不高。部分在外打工的年轻党员，对党组织的工作不够关心，对消除党内存在的消极腐败现象信心不足。

3、党员管理教育缺乏力度。农村党员的教育管理工作主要以各级党组织自我开展为主，镇党委进行必要的指导和督促。总体来看，各级党组织能够以自己的方式经常性的开展活动，但无非是听听课、看看报、学习学习有关会议精神等方式，拿不出有创意的管理方式，有关的制度建设，起不到应有的效果。

4、党员出口机制不够顺畅。对一些长期悬挂的“三不”党员，缺少简单有效的处理方法，对个别鼓动群众无理取闹产生负面影响的党员没有相应的约束

机制,党员出口渠道不畅。

二、现阶段增强农村党员先进性的对策建议

新的形势要求我们更好地加强和改进农村党员先进性教育,切实引导农村党员发挥自身能量,起到社会风气带头改善,经济建设带头行动,农村面貌带头改变,在创先争优活动中充分发挥党员的先锋模范作用。

1、注重思想教育,不断提高党员参与争先创优活动的主动性

各级党组织要继续加大对农村党员的教育力度,在教育内容和方式方法上不断创新。一是抓住教育重点内容,把党员教育与贯彻党的基本路线的实践结合起来。在学习科学发展观的同时,农村党员的教育内容更应紧密结合农村工作的实际来进行,也就是要结合正在全区开展的农村基层党组织“先锋工程”建设和“三级联创”活动要求,在广大农村党员中大力宣传新时期党关于农村、农业、农民问题的各项路线、方针、政策,提高党员的政治理论水平,强化发展意识,人人争当带头致富、带领群众共同致富的典型,切实为党的农村中心任务服务,为发展农村经济、保持农村稳定服务。二是改进教育方式方法,把党员教育的统一性和层次性结合起来。在党员教育的方式方法上,要采取灵活多样的方式,分层分类培训,并抓好载体,增强有效性,进一步激发广大党员的政治热情,切实改变政治观念淡漠的倾向。如对老年党员着重进行增强党性、破除迷信教育,发挥其宣传政策、引导群众的作用;对年轻党员则着重于政策、法制观念教育和实用技术培训,发挥他们在农村经济发展和社会稳定中的主力军作用。这样,各个教育对象适得其所,各有所为。三是注重教育效果,把党员教育与调动党员的内在积极性结合起来。要通过引导党员在重视学习和实践的基础上,加强其使命感和责任感,进一步树立正确的世界观、人生观、价值观,自觉抵制市场经济带来的负面影响。同时要树立先进典型,发挥模范党员的示范、辐射作用,形成争先创优的良好氛围。

2、注重作用发挥,不断提高党员参与争先创优活动的自觉性

党员主体作用的发挥不是空洞口号,而是实实在在的行动要求。大力开展“我为党旗添光彩、为兴东崛起作奉献”、“党员结对帮扶贫困户”、“为群众办实事、解难事、做好事”等形式多样的实践活动,为党员加强实践锻炼、发挥先锋模范作用创造条件。同

时认真总结创先争优活动中“党员先进性承诺制”、“党员示范岗”、“党员服务区”等好的做法,努力探索党员推进改革、服务发展、维护稳定的措施和途径,积极搭建党员发挥作用的有效平台,使“无职党员有责,有职党员有为”,让广大农村党员将参与创先争优活动变成自己的自觉行动,在履行职责、发挥作用的过程中锻炼、培养、增强党员意识,充分发挥先锋模范作用。

3、注重关爱激励,不断提高党员参与争先创优活动的积极性

党员是党的肌体的细胞,如果党员遇到困难和问题得不到组织的关爱,党员进步得不到组织的激励和肯定,那么就会对组织失去信心,进而会感到当一名党员和普通群众没有什么区别。因此,各级党组织对农村年老党员、贫困党员、病残党员,特别是农村目前尚处于弱势群体的一部分党员,应通过定期生活补助,党员互助基金,送温暖、送信息、送技术等方式施以关爱,让党员感受到来自党组织的真切关怀。同时,应以党员先进性的具体要求为参照,定期开展优秀共产党员评比活动,使党员能够时刻对照检查自己的言行是否符合党员标准。并采取榜样激励、荣誉激励、感情激励和物质激励等措施,使党员真切感受到来自党组织的温馨与关爱,从而进一步激发“主人翁”意识和责任意识,增进对组织的认同感和归属感。

4、注重权利保障,不断提高党员参与争先创优活动的社会性

一些农村党员之所以党员意识淡薄,之所以对党的工作缺乏热情和责任心,之所以发挥不了先锋模范作用,在很大程度上同党组织尊重、保障党员民主权利不够有关。党员的权利得不到有效落实和保障,势必挫伤其积极性和荣誉感,势必弱化其责任意识。因此各级党组织和领导干部应牢固树立党员是党的事业主体的思想观念,树立党员在管理党内事务方面的主体地位。通过贯彻落实党员权利保障条例,健全完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度和党员批评、检举、申诉、控告权利保障制度,逐步推进党务公开,增强党组织工作的透明度,切实保障党员对党内事务的知情权、参与权和监督权。

(作者单位:中共通州区兴东镇党委)

新形势下检察机关加强群众工作的几点思考

李建国

胡锦涛总书记在党的十七届五中全会上对全党提出做好新形势下群众工作这一重大课题,在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上,胡锦涛总书记又一次强调要高度重视并切实做好新形势下群众工作。加强群众工作,构建和谐检群关系,对于进一步开创检察工作的新局面,不断满足人民群众的新要求、新期待具有十分重要的现实意义。本文结合通州检察工作实际,对如何加强新形势下检察机关的群众工作作一粗浅探讨,以期抛砖引玉。

一、近年来检察机关群众工作的实践与探索

近年来,通州检察机关针对群众工作面临的新情况、新挑战,依托全区群众工作的大格局,大胆探索,勇于创新,不断深化群众工作理念,创新群众工作平台,构建群众工作网络,完善群众工作机制,以检察室、检察工作站等各种形式为载体,重心下移,深入开展基层检察工作,在服务群众、化解矛盾、预防职务犯罪等方面取得了一定的成效。

(一)采取便民利民措施,大力开展下访巡访。通过定期接访和不定期回访、带案下访、送法下乡、入村巡访、现场解答群众咨询等工作方式,主动倾听群众呼声,方便群众举报控告,积极为群众提供法律服务,拉近了检察机关与人民群众的距离。

(二)加强沟通协调,妥善化解矛盾纠纷。针对基层出现的各类矛盾纠纷,及时与相关部门联系沟通,交流反馈信息,协调配合基层组织有效调处和化解社会矛盾,减少和避免当事人可能出现的缠访、闹访风险,维护了当事人的合法权益和基层的社会稳定。

(三)延伸社会防控触角,积极参与社会治安综合治理。针对基层社会管理的薄弱环节,协助有关办案部门开展案件分析,制定防范对策,及时发出检

察建议,帮助有关单位防患堵漏,同时通过多种形式督促建议措施的落实,受到了当地党委政府的好评。

(四)结合实际,认真做好预防职务犯罪工作。结合农村“两委”换届、农村集体经济产权制度改革、重点村拆迁改造、重大项目征地拆迁等重大事项,积极组织专项预防,通过讲授法制课、发放预防宣传材料、开展预防调查、发放检察建议等多种形式,全面开展了各项预防工作,有效增强了基层组织工作人员的廉洁意识和法治意识,对基层的党风廉政建设起到了积极促进作用。

二、新形势下检察机关群众工作面临的一些亟待解决的问题

(一)群众工作观念淡化,不愿做群众工作。部分干警群众观念不强,执法为民思想不牢,漠视群众疾苦,疏远了与群众的感情;有的认为检察机关与公安、法院等单位配合多与群众直接接触少,群众工作可有可无,缺乏做群众工作的积极性;有的认为群众工作是革命战争年代和计划经济条件下的产物,现在作用不大;有的认为受市场经济冲击,群众的思想观念彻底改变,做群众工作很难,因而不愿做群众工作。

(二)群众工作方法简单,不会做群众工作。检察宣传工作不到位,群众工作基础薄弱;法制宣传教育、检察建议等防治和监督制度执行中关注形式的多、注重质效的少;少数干警存在对群众控告申诉、举报监督重视不够,反馈不及时,漠视群众诉求,强调客观理由多,积极替群众解决实际问题少;对群众工作重视不够,研究群众工作的氛围不浓,群众工作思路和方法上缺乏创造性,严重影响了群众工作深入开展。

(三)群众工作能力弱化,不能做群众工作。少

数千警自身素质不强,执法水平不高,习惯于就案办案、机械执法,不善于将执法与服务并重,将处罚与教育并重,将打击与预防并重,不能将办案的政治效果、社会效果、法律效果相统一。长期以来,受检察机关与群众打交道较少等实际状况影响,不少干警不会做群众工作,与群众说不上话、交不了心,削弱了群众的认同感和信任度,影响了检察机关在群众中的形象。

(四)群众工作机制不健全,做不好群众工作。目前检察机关群众工作没有健全完善的制度化支撑,缺乏规范化和常态化,带有很大的随意性和临时性,没有形成群众工作长效机制。实践中我们摸索出来不少好的群众工作方法,如“干警进社区、进企业、进乡村”、“法制村长、法制厂长”、“民生服务热线”等便民、利民措施,但这些做法大都较为零散或缺乏制度规范,需要进一步研究梳理,使之系统化、规范化,从而长期坚持下去、全面推广开去,充分发挥作用。

三、加强和改进新形势下检察机关群众工作的思考

(一)统一思想,提高群众工作认识。面对经济快速发展和社会矛盾凸显的新形势,检察机关做好新形势下的群众工作,具有鲜明的时代特征和深刻的现实意义,尽快提高化解社会矛盾的能力,妥善调处不同利益主体间的利益纠纷,成为检察机关日益迫切的重大任务。检察机关是参与社会管理、社会建设的重要力量,同时也是群众工作重要部门,必须把群众工作作为实现检察职能的根本途径,摆在突出位置来抓,紧密结合社会管理创新开展群众工作。要以“三个代表”重要思想为指导,树立和落实科学发展观。坚持立党为公、执法为民,坚持以人为本方针和群众满意标准,认真研究和把握新形势下群众工作的特点和规律,改革和完善群众工作的领导体制和工作机制,探索开展群众工作的新途径,新方法,提高全院干警做好群众工作的能力和水平;围绕加快发展和维护稳定,到群众中间,为群众服务、受群众监督、让群众满意,真正把群众的根本利益实现好、维护好、发展好,使群众的积极性、主动性、创造性得到充分发挥。为深入实施“八项工程”,特别是社会管理创新工程、又好又快推进“两个率先”提供有力司法保障。

(二)加强领导,健全群众工作组织。加强对群众工作的组织领导。把群众工作纳入检察机关的重

要议事日程,定期专题研究群众工作,及时研究解决群众工作中的重点、热点、难点问题。采取组建群众工作组织、指定专门机构、确定专门人员等方式,统筹协调群众工作,为深入推进群众工作提供了坚实的组织保障。细化措施,注重协调,抓好督查,对群众工作做到领导到位、组织到位、人员到位、保障到位。领导干部要坚持在一线了解掌握情况,在一线沟通与群众的感情,在一线丰富和完善工作思路。注重发挥控告申诉检察部门作为检察机关群众工作专门机构的作用,其他各部门要把群众工作与检察业务工作紧密结合起来,细化措施,落实责任。形成党组领导、部门协同、上下联动的群众工作格局。

(三)把握原则,明确群众工作目标。加强检察机关群众工作必须坚持基本原则是:一要坚持一切从人民利益出发开展检察工作;二要坚持检察机关法律监督工作与群众路线相结合;三要坚持不断提高群众工作能力;四要坚持自觉接受群众监督;五要坚持为群众办实事、求实效。要通过加强和改进群众工作,不断增强人民群众对检察工作的信任度和满意度,提高检察机关执法公信力;紧紧依靠人民群众开展检察工作,按照人民群众的新要求新期待加强和改进检察工作,增强法律监督能力,提高检察工作整体水平,推动检察工作的科学发展;努力满足人民群众日益增长的司法需求,促进解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,维护社会公平正义,促进社会和谐稳定。

(四)强化职能,突出群众工作重点。切实把执法为民的要求落实在执法办案中,体现在工作成效上,以执法为民的工作实绩取信于民。积极发挥批捕、起诉职能,坚持依法严厉打击黑恶势力犯罪,故意杀人、故意伤害、抢劫等暴力犯罪以及盗窃、抢夺等影响人民群众安全感的多发性犯罪,保护人民群众人身及财产安全。要围绕加强和创新社会管理,重点推进“检调对接”、社会风险排查研判、外来人员管护教育等工作,最大限度防范社会管理中的风险隐患,增加社会和谐因素。加大查办和预防职务犯罪工作力度,严肃查办危害民生民利的职务犯罪力度,保护人民群众的合法权益,进一步维护和巩固党和政府在人民群众中的形象,努力从源头上预防和减少职务犯罪的发生,促进社会和谐稳定,提升人民群众对反腐工作的满意度。充分发挥诉讼监督职能,维护人民群众的合法权益,依法纠正群众反映强烈的有案不立、有罪不纠、以罚代刑等问题,加强刑罚

变更执行监督,防止和纠正超期羁押,依法监督纠正侵犯被监管人合法权益的违法行为;强化民事诉讼监督,保障当事人的合法权益。各部门要找准抓住群众关心关注的热点、难点问题,从广大群众最关心,要求最迫切、最容易见成效的事情抓起,制定具体措施,认真抓好落实。

(五)创新思路,健全群众工作机制。围绕加强新形势下群众工作,重点推进延伸法律监督触角、执法办案释法说理、检察开放日等工作,提升做群众工作的能力,切实以机制创新提升参与社会管理和做群众工作的水平和成效。建立健全联系群众工作制度。不断拓宽民意收集途径,增强群众工作的针对性,积极推进检力下沉,延伸检察工作触角,充分发挥派驻检察室、检察工作站、检察联络员等作用,就地受理群众诉求、提供法律服务,化解矛盾纠纷。扎实开展送法进机关、进农村、进社区、进学校、进企业、进单位“六进”活动,结合检察职能开展结案释法、法制宣传,为群众送温暖、送平安、送法律、送服务。建立健全群众诉求表达机制。加强检察门户网站和“12309”举报电话建设,健全完善网上举报、申诉、投诉受理,方便群众表达诉求。及时解决群众合理诉求,增强群众工作的实效性,坚持首办责任制和检察长接待日制度,理顺信访案件分流、办理和答复机制,努力把问题化解在萌芽状态。建立健全答疑说理制度,耐心做好答疑解惑、思想疏导等工作。高度重视涉检群体性事件、突发性事件的处置工作,准确把握事件发生的原因、发展态势以及群众诉求。进一步健全特困刑事被害人救助工作机制,重视解决刑释解教人员工作、生活上遇到的实际困难,与公安、法院、司法行政部门形成合力,切实加强特殊群体和困难群众的司法保护。主动接受外部监督,增强群众工作的开放性。认真开展“检察开放日”活动和案件回访工作,听取群众对执法办案工作的意见。建立人大代表、政协委员经常性联系制度,认真落实人民监督员制度,自觉接受新闻舆论监督,完善情况通报和新闻发言人制度,定期向人民群众公开检察机关的重大决策、重要信息和重要情况。自觉接受群众监督,着力提升检察机关执法公信力和群众满意度。

(六)改进作风,提升群众工作能力。深入开展群众观念再教育,切实增强干警群众观念。认真分析群众工作中存在的突出问题。结合“发扬传统、坚定信念、执法为民”主题教育实践活动,深入开展“维

护人民群众合法权益、解决反映强烈突出问题”专项检查活动,认真查找和剖析检察人员群众观念淡薄、群众工作能力不强等问题原因。将加强和创新社会管理、提高群众工作能力列为检察干警教育培训和岗位练兵的重要内容,加大工作力度,每年有针对性地专项培训,通过案例教学、以老带新、组织干警走访群众、安排新进检察人员和年轻干警到控申、民行等直接与群众打交道的一线岗位接受锻炼等方式,促进检察干警在与群众面对面的工作中不断提高掌握群众心理、使用群众语言、疏导群众情绪、处理群众诉求、化解社会问题等能力。始终把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为检察工作的出发点和落脚点,始终做到尊重群众、保护群众、服务群众。

(七)加强调研,抓好群众工作宣传。组织干警深入基层一线开展调查研究,深入群众问需、问计、问政,认真研究群众工作薄弱问题。认真解决群众工作围绕中心服务大局问题。加强检察机关群众工作的理论研究和探讨。探索群众工作与检察工作有机结合的途径。把开展好新形势下群众工作与推动检察工作结合起来,在立足职能、深化改革、创新机制、提高效率、强化服务、促进发展的过程中,进一步丰富群众工作活动的形式与内容,提升参与和促进社会管理创新、加强群众工作的水平,扩大做好新形势下群众工作的成果。认真总结群众工作经验。强化工作措施,精心组织实施,在认真总结经验的基础上,形成有创造性、操作性和指导意义的工作成果,确保新时期群众工作取得实实在在的效果,充分运用新闻媒体和检察宣传阵地,大力宣传加强和改进群众工作的新进展、新举措、新成效。

(八)落实责任,严格群众工作考评。严格落实工作责任,建立健全督查督办和奖惩制度,实行全面督查与重点督查相结合、经常性督查与阶段性督查相结合、明察与暗访相结合。群众的安全感和满意度是衡量和检验检察工作的根本标准,要围绕这个标准,制定科学的考核评价机制。要积极探索建立群众评议制度,将群众工作考核结果作为评比表彰、奖优罚劣的重要依据,对在群众工作中作出突出贡献的,要给予表彰奖励;对因群众工作开展不力,以致酿成重大事件、事故的,要严肃倒查追究责任。

(作者系通州区人民检察院检察长)

关于加强农村社区社会管理工作的思考

胡永洲

“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设。解决好农业、农村、农民问题,事关全面建设小康社会大局,必须始终作为全党工作的重中之重。”加强农村社区社会管理、实现农村社区建设的全面发展,已成为当前农村工作和社会管理创新的一个重要课题。目前,我国农村社区主要以乡镇辖区和村委会所辖区域为单位,是我国农村社会最基层的社会组织,也是我国农村乡镇基层政权组织稳定发展的重要保障。

农村社区是相对于城市社区而言的,其特点主要表现为:一是人口相对集中,居住人群比较单纯;二是居民一般以农业生产为主,自我服务意识强;三是生活方式简单,人际关系比较和谐,乡村文化色彩浓;四是组织程度不高,形式单一化。通过调研,我们认为,农村社区不同于城市社区,社区服务管理的现状、方式和效应也就有所不同,因而正确认识农村社区社会管理的规律和特点,充分发挥农村社区的社会管理功能,将对农村社区建设及统筹城乡发展起着巨大的促进作用。

一、加强农村社区社会管理的现实意义

有利于推进农村城镇化进程和促进农村经济的发展。当前,我国以工哺农、以城带乡的实施,极大地促进了农村经济社会的发展,农村城镇化和城市现代化的发展,也使农村社区建设得到明显提高。农村在撤乡并镇、撤村建居等行政区划调整的同时,社区服务管理也就面临着更加艰巨的任务,社区社会管理迫切需要不断地发展创新。如何适应这一改革发展新趋势,加快农村乡镇政府职能转变,改变农村社区社会管理方式,就成为农村社会发展的关键。为此,要进一步改变乡镇政府包揽一切的传统农村管理模式,大力加强农村社区建设,完善农村社区组

织体系及服务功能,培育社区管理服务意识,使社区内的组织、群众、社会团体等都成为社区管理的参与者,使农村社区各项工作落到实处,更能使农村社区服务管理水平得到明显提高,有利于推进农村城镇化进程,并将有力的促进农村经济的发展。

有利于加强农村精神文明建设,维护农村社会稳定。精神文明建设是社区建设发展的一个重要组成部分。目前,农村人民生活、文化水平普遍得到提高,但随之而来的封建迷信思想、不健康的文化娱乐活动也严重影响到农村社会的稳定和谐发展。农村社区建设也就成为加强农村社会主义精神文明建设、维护农村社会稳定的重要条件,也是实现农村社区文化繁荣发展,满足农村居民日益增长的物质文化生活发展需求的重要保障。加强精神文明建设,提高农村社会的思想文化素质,要与农村社区建设和社区社会管理有效地结合起来,只有这样才能有效地化解农村社会中出现的困难和问题,提高社区社会管理的效率和效益,实现农村社会稳定和谐发展。

有利于推进农村乡镇体制改革和统筹城乡发展。统筹城乡发展,关键要解决好农业、农村、农民问题,把农村各项改革顺利推进。乡镇体制改革的发展,就是要不断增强农村基层组织的服务能力,也就是在转变政府职能的同时,积极加强基层组织建设,提高基层组织的整体服务能力,通过政府职能的转变,把那些不该管、管不了、管不好的事务交给社会和其他组织来管理,使农村基层组织管理得到不断的发展和完善。农村社区建设的发展,是推进农村乡镇体制改革和城乡一体化发展的必然趋势,而统筹城乡发展,加强农村城镇化和城市现代化的管理,撤乡并镇、撤村建居等行政区划的调整,更是加快了农村社区建设的步伐,农村社区社会管理将成为统筹

城乡发展的重要基础力量。

二、当前农村社区社会管理存在的问题

农村城镇化和城市现代化的发展,使我国农村在管理体制和管理方式方面发生了许多变化,农村社区在社区社会管理改革实践过程中也取得了一定的成绩。但随着农村社区建设的不断深入,农村社区在社会管理方面也还存在一些问题。

(一)管理观念落后。随着农村乡镇体制改革的不断深入发展,农村社区组织的不断扩大,农村乡镇一些社区管理组织、管理人员的观念仍然比较落后,管理人员的工作能力、文化素质、法制观念、服务意识和管理的积极性普遍不高,管理人员的思想观念仍然受计划经济体制的影响,且“行政化”色彩较浓,其管理方式、活动开展、服务实效等均严重滞后于农村经济社会发展。

(二)政策落实不到位。近年来,中央、省、市、县(区)先后制定和出台了许多切合农村实际,符合民心,能够调动广大农民积极性的法律法规、政策和规范性文件。然而,由于部分管理人员思想文化素质低、管理能力差、工作不认真负责,且对政策和法规领会不透、传不准、落不到实处,因而在农村许多政策法规不能很好地贯彻执行。管理措施不力、落实不到位,缺乏有效的监督职能,使许多村干部在管理方面随心所欲,这些都严重制约了农村社区的建设。

(三)“重管理轻服务、重建设轻规划”现象比较普遍。农村社区管理普遍存在着“重管理轻服务、重建设轻规划”的现象,提供的服务项目、服务质量难以满足社区居民的需要,多数社区服务还停留在传统性、邻里性和救助性的服务上,缺少面向整个社区居民的物质和精神需求的服务,也未完全实现由乡村管理服务向社区管理服务的转变;在社区建设规划方面也基本是以原城乡接合部的居民区为重点,社区缺乏整体规划设计和统一建设,很难满足现代农村社区建设管理发展的要求。通州已有“一中心五片区百社区”规划,但各级层面对“百社区”规划重视不够,如何确保规划不走样、重落实也是不容忽视的问题。

(四)自治程度低。我国农村社区管理主要是以乡镇村为依托,社区自治程度不高,居民的自治组织性较弱,“行政化”色彩较浓。虽说在管理方面社区与乡镇政府的关系是指导与协调,但在实际操作中乡镇政府会以各种方式影响和控制社区活动,从而降低了社区自治能力;在民主决策管理方面,社区自

治活动理应由居民委员会负责并报告工作,且重要的事情必须经由居民委员会讨论决定,但实际工作中个人因素往往决定一切,群众自治热情不高,有的也不能代表社区居民的利益。这些问题,反映了农村社区管理与农村城镇化和城市现代化的发展要求还存在一定差距,必须通过改革来切实解决和加以完善。

三、加强农村社区社会管理创新的工作思路

农村社区管理处于乡镇政府与农民的最直接联系层面,其管理是否合理、有效,直接关系到农村基层政权建设和社会主义新农村建设的发展。从近年来农村社区服务建设的情况看,通州农村社区服务管理应在建设规划、基础设施、队伍建设、突出重点、培育组织和社区文化等方面进一步加强和提高。

(一)科学规划,强化农村社区管理。农村社区建设是城乡融合、统筹发展的必然趋势,它与城镇化建设目标一致,必须科学规划管理,系统全面地制定建设规划、村镇规划、产业规划等。建设规划必须把长远目标和近期规划结合起来,根据新农村建设发展的需求,根据当地农村经济社会、农民生产生活、农村社会环境及居民需求导向原则,合理规划设置社区建设规模,也就是找准农村社区建设各自的特色和特点,探索适合于自己社区发展的模式。

(二)善抓重点,着力解决难点问题。农村社区管理体制改革本身也是一项涉及广泛的系统工程,在设计实施时一定要从实际出发,抓住重点。当前,对于广大的农村地区来说,农民最关心的还是解决发家致富的问题。只有经济发展了,集体才有凝聚力,人民群众才有更高的社会公共服务的需求,才能从根本上缩小城乡差距。农村的社会公共服务体系十分薄弱,和城市差距很大,人民群众反映十分强烈。所以加强社会保障建设,切实提高农村的医疗卫生水平至关重要。要牢牢地将社会管理和公共服务拴在一起,把促进生产发展、推动产业调整、发展特色经济、解决就业问题等群众关心的民生问题放在首位。始终坚持在管理中实现服务,通过服务的实际效果来促进管理。只有这样,我们的农村社区管理才不会变成“空架子”,才能得到农民的积极支持。

(三)加大投入,加快公共设施建设。公共设施建设是农村社区建设的一个重要环节,也是当前农村社区建设最薄弱的方面。农村社区建设的发展,需要从公共设施建设入手,大力加强对公共设施

及公益性服务方面的投入,并在公共服务、公共管理和制度措施方面要有所发展创新,努力改变农村社区这一薄弱环节,为社区建设打下良好的基础。2012年2月,通州已出台了《关于在全区开展统筹城乡社区建设实验工作的意见》,这对提升全区社区社会管理水平提供了政策保障。

(四)创新举措,加强基层组织建设。农村居民委员会和村民委员会是农村最基层的自治组织,在农村社区服务管理中具有核心的组织领导作用。但居民委员会和村民委员会不是政权组织,也不是行政单位,它开展工作主要是依靠民主决策、民主管理、民主监督等方式进行的,所以组织队伍的作用是关键。一些农村社区党支部和居民委员会之间、村干部与群众之间出现了一些新的矛盾,社区管理难以全面开展。要真正体现社区自治的原则,做到依法管理社区,就要在基层组织建设方面有所改进和提高。要完善社区组织设置,使党组织与社区建制同步开展进行。加强社区队伍建设,提高社区管理者的管理水平和能力,把工作能力强、服务意识强、思想作风过硬、人民群众信得过的优秀人才选拔到社区管理队伍中来,建立社区志愿者服务队伍。发挥党员的先锋模范带头作用,充分挖掘和发挥农村社区的各种人才资源,采取积极有效措施,努力调动社区群众的积极性和创造性,最大限度地要把各种力量凝聚到农村社区建设中来。近年来,通州一些镇、园区公开招聘社区、村干部就是很好的举措。

(五)积极探索,创新农村管理体制。统筹城乡发展,建设社会主义新农村,就要对农村社区管理体制机制进行不断创新。要针对各地农村社会经济发展的特点、农村生产发展的需要、农村群众居住环境等特点,强化社区服务管理和公共服务功能,如积极探索改进农村社区服务管理体制,组建社区居委会,逐步理顺乡镇政府与社区居委会之间的关系,增强农村社区服务管理功能,逐步实现社区建设与居民委员会管理的有机统一;进一步健全社区党组织领导的充满活力的居民自治机制和党小组;加强对社区服务、管理、监督等方面制度的研究,特别是选举制度、居民代表会议制度等,保证社区群众各项民主权利落实到位。通州要继续深化村居综治“131”模式,全面推行“一委一居一站一办”的社区管理模式,实行“一站式”、“一门式”服务,积极打造城乡社区15分钟服务圈,大力推行“多网合一、一网多格、一格多员、一员多能”的社区网络化管理模式,进一步

完善“大调解”工作机制,保持社会管理创新在全国、省、市的领先地位。

(六)围绕特色,探索多种改革模式。农村的情况千差万别,十分复杂。社会管理改革应立足于农村实际,有针对性地制定方案、采取措施。通州有计划地选择了有代表性的镇村开展试点,制定出不同的改革思路,收到了良好的社会效果。要本着实事求是的态度,探索“一社区一品”的管理模式,不搞“一刀切”,不搞“花架子”和形式主义,凡是能解决农村发展的实际问题,哪种形式有效,哪种形式好,就可以采取哪种形式。

(七)文化下乡,丰富群众精神生活。繁荣社区文化,促进社区文明和谐发展,是当前农村社区工作中的一个重要内容。社区文化工作要从宣传教育、提高素质、强化管理等方面着手,采取丰富多彩的文化活动形式,通过开展创建文化宣传月、文明和谐村镇、文明和谐社区、农民特色文化演出等群众文化活动,弘扬农村文明道德风尚,营造文明和谐的社区文化氛围,努力满足农村社区文化发展的需要。要通过开展各种形式的教育培训、普法宣传和公民道德教育宣传等,使农民群众能更多地学习各种科学文化知识。通过送戏下乡、送书下乡、送电影下乡等活动,大力提高社区群众文化发展的整体水平。

(八)夯实基础,重视社会组织培育。社会组织的发育程度是衡量一个国家社会成熟程度的重要标志。发达国家的广大农村都是通过大量的社会组织和经济组织来提供公共服务和实现社会管理的,政府只起到一个宏观的制定政策、提供资助和进行规范的作用。在推进农村社会管理体制改革的进程中,我们一定要改变以往那种一切由政府包办的传统方式,积极培育专业经济合作组织和社会组织,通过他们提供大量的社会公共服务,满足农民的物质文化需求,解决广大村民的归属感,增强农村社区的凝聚力。通州要进一步加强农民专业合作、土地股份合作、社区股份合作组织三大合作组织及其他社会组织的规范建设,使之真正成为引领农民参与市场竞争、促进农民持续增收致富、创新农村社区社会管理的重要组织形式。

(作者单位:中共通州区委党校)

关于通州区文化产业发展情况的调查与思考

邢元成 姜卫军

党的十七届六中全会报告指出,“按照全面协调可持续发展的要求,推动文化产业跨越式发展,使之成为新的经济增长点、经济结构战略性调整的重要支点、转变经济发展方式的重要着力点,为推动科学发展提供重要支撑”。加快发展文化产业,对于推动通州经济持续稳定增长,在苏中率先基本实现现代化目标,具有深远的战略意义。

一、通州区文化产业发展现状

全区共有文化企业 770 多家,从业人员 8300 多人,总投资额约 6 亿元,年销售额约 7.5 亿元,初步形成了集生产制造、批发零售、服务咨询于一体的产业格局,呈现出门类多样化、主体多元化、设施现代化、项目特色化等特点。

1、总体发展初具规模。全区现有家纺创意企业 150 多家,动漫创意企业 5 家,印刷复制企业 179 家,休闲娱乐场所 12 家,歌舞厅 12 家,网吧 60 家,游戏机房 86 家,音像店 105 家,书报亭(电子出版物)137 家,演出团体近 10 家,数字电影放映 2 家等。总体上初步形成了文化创意、印刷复制、互联网服务、音像制品租售、艺术培训、休闲娱乐、民间工艺、观光旅游等门类比较齐全、产业特点明显、多种结构并存的文化产业发展格局。

2、不同门类竞相发展。民间工艺产业异军突起。蓝印花布、哨口风筝、书画装裱、红木雕刻、仿真绣等民间传统特色文化品种繁多,品质精良,技艺得到传承和发展。文化创意产业蓬勃兴起。家纺创意、版权交易和动漫游戏产业迅速发展,创意产业园初具雏形,家纺指数成功发布,观光农业方兴未艾,年接待观光游客超 30 万人。

3、民间资本占据主导。通过个体独资、政企合

作、文企联姻、合作创办等多种投资方式,调动和吸引了大量民间资本的注入,为文化产业带来源源不断的“活水”,逐步形成依靠民间资本力量兴办文化产业的发展模式。比较典型的例子是民办南通刺绣博物馆落户通州五接镇,总投资 1000 多万元。

4、市场管理日趋规范。按照“一手抓繁荣,一手抓管理”的工作思路,文化主管部门不断加强对文化市场管理,建立健全市场管理执法的部门协作机制和社会监督机制,加强技术监管措施,加大对演出场所的监管力度,大大净化了文化市场。中国南通家纺城在全国首创版权交易中心,保护了创意设计企业和原创作者的合法权益,规范了家纺创意版权交易秩序。

二、发展文化产业的瓶颈制约

近年来,通州的文化产业对丰富群众生活、调整经济结构、优化产业布局、拉动居民消费、扩大就业创业等方面发挥了积极作用,文化产业得到了较快发展,但是,也存在着不容忽视,亟待破解的突出问题。主要表现在:

1、发展意识不强。主要是对文化的属性认识不足,对发展文化产业的重要性、紧迫性认识不足。有些地方和部门片面强调文化的社会功能,忽略了文化的商业价值和产业功能;在抓地方经济发展时往往漠视文化产业的发展,文化产业发展的潜力意识和长远意识不强,这些都影响着全区文化产业的发展。当前文化产业的发展基本处于自发性状态,全社会尚未形成发展文化产业的浓厚氛围。

2、产业基础薄弱。全区文化产业尚处于起步阶段,属于弱势产业。据统计,2010 年全区文化产业增加值占 GDP 的比重是 2.85%,总量明显偏小。全区

文化产业领域小型企业居多,民间工艺产业门类居多,档次低、布局散、规模小、经营方式简单、生产能力有限,难以适应强势市场的需求。缺乏文化品牌。文化产品缺乏个性和原创能力,品位平淡,不少民间工艺项目还停留在家庭作坊式简单生产阶段,缺乏竞争力。

3、资源开发滞后。通州区是“全国群众文化先进县(市)”,也是省文化厅首家命名的“小品之乡”,拥有 4 个国家级“非遗”项目,3 个“中国民间文化之乡”,文化底蕴丰富而深厚,具有很大的资源优势。但文化资源优势并不会自然转变为产业优势和竞争优势,这个转化需要创意、技术、资金、管理等要素的支撑,需要体制机制的创新。正是在这些方面的工作滞后,直接影响着全区文化资源的开发效率,桎梏着文化产业发展壮大的步伐。

4、文化人才缺乏。目前全区文化产业人才数量匮乏、总体素质偏低、结构不尽合理。大多数文化经营者属半路“出家”,具有较高素质和能力的领军型、创业型文化产业创意人才缺乏,复合型高层次文化产业管理人才严重不足;文化中介机构发展缓慢,具有专业水准的文化经纪人、制作人、策划人、代理人十分稀缺;从业人员知识结构、年龄结构、学历结构等迫切需要优化。

三、通州文化产业的发展思路

通州地处长江入海口北岸,是苏通长江大桥的北桥头堡,境内港口、铁路、机场、高速公路四通八达,物流便捷。吴越文化、齐鲁文化和荆楚文化在这里交融,孕育出独特的“江海文化”,非物质文化遗产异彩纷呈,别具特色,通剧(童子戏)、蓝印花布、仿真绣、书画装裱、红木雕刻等在国内外也享有一定声誉。通州文化产业的发展,应充分利用这些得天独厚的地理优势,丰富的文化资源,为加快通州现代化建设提供有力支撑。

1、以南通家纺城为基地,培育家纺创意产业。目前,通州拥有国内最大、世界第三的家纺专业市场——中国南通家纺城,家纺产业已经形成了一定的规模,家纺产业研发、设计、知识产权交易在全省独占鳌头。要以此为基础,拓展家纺产业的规模、形式、内容,形成独具一格的家纺产业创意园。打造“中国家纺产业网”,使之成为中国家纺网络外贸门户网站、中国家纺产业的淘宝网和国际家纺网络贸易港。打造“通州国际家纺博览会”国际品牌会展,使之成为中国家纺行业的广交会,成为世界家纺、面

料、家居、服装等行业的展示平台、品牌信息发布平台和交易平台。以家纺创意设计为中心,逐步形成家纺创意设计、家居用品设计、服装设计、工艺美术设计、动漫创意与衍生品设计、工业产品设计、建筑装饰设计等七大创意设计领域的产业特色优势,推动通州现代制造业和现代服务业的快速发展,促进通州经济转型。

2、以南通妙吧动漫为龙头,壮大数字动漫产业。南通妙吧影视动漫有限公司是一家集前期策划、中期制作、后期研发于一体的原创综合性企业。公司在短短的两年时间里,先后创作了三部原创动画片,全部被国家广电总局评为优秀动画片向全国推荐播出。同时该公司还研发了许多衍生产品推向市场,深受广大消费者的喜爱。要积极拓展延伸动漫产业链,依托全区强大的制造业,配套区内、外动漫企业,加快开发动漫衍生产品,如纺织服饰、儿童玩具、休闲娱乐用品等。鼓励扶持原创作品研发,集中培育优势品牌,培育动漫创作园地。通过政府搭台,引导有关部门或企业,在区内、外举办论坛、动漫大赛,挖掘好的创意和作品,迅速扩大通州的动漫力量。

3、以特色文化为中心,发展文化旅游产业。忠孝文化园是我国首个以忠孝文化为主题的人文景观,建园以来已接待游客近百万,先后被授予南通市爱国主义教育基地、公务员廉政教育基地、青少年思想道德教育基地等称号,在社会主义核心价值体系建设中发挥了积极作用,被誉为“华夏第一园”。要继承弘扬中华道德优秀传统,充分发挥名人效应,做大做强特色文化旅游产业。打好“张謇”品牌,深入挖掘张謇的芳踪遗迹,如金西张氏宗祠、开发区瞿家园、西亭张公馆和张謇读书处等,切实加以规划,加大投入,使张謇的人文资源与全区的旅游紧密结合,相得益彰。继续推进“通州八景”建设,通过资源整合,加强景点景区之间的相互交流与合作,充分展示通州的人文景观、风土民情、地方特色。

4、以绿色农庄为方向,开发生态休闲产业。通州滨江临海,休闲旅游的区位优势明显,发展前景广阔。全区现有生态休闲娱乐农庄 12 家。要大力建设基地型农业项目,把开发休闲观光农业和建设高效农业结合起来,体现地域特色。选择特色化的经营方式,如创导开心农场、市民菜园、教育农园等特殊休闲方式,提供花卉公园、生态湿地等特色观光景点。挖掘文化内涵,结合项目自身的区位环境、建设风格、人文背景、服务特色等,将社会科学知识、自然

科学知识、人文地理知识等进行包装,提高品位,寓教于乐。以国家乒乓球集训基地为基础,利用开沙岛及周边的沿江优质生态资源,打造高档的体育休闲度假区,吸引上海、苏南及南通周边的消费群和大企业客户,打造长三角区域高品位的“人文生态型”体育休闲娱乐中心。

5、以余西古镇为展台,提升民间工艺产业。余西古镇是中国历史文化名镇,建于唐代,历千年沧桑,其文化传承延绵不断。要全面启动对古镇的修复改造工程,在修复和整体风貌维持的基础上,以古镇为展台,打造集通州地区的历史文化遗迹、传统手工艺展示销售、民俗演艺活动为一体大型通州特色历史文化街区,形成通州工艺美术、民间演艺娱乐的产业集聚中心。扩建蓝印花布展览馆,展示独特的印染工艺。在古盐场遗址上修建博物馆,展示古老的盐文化。建立南通刺绣、木雕、书画装裱、风筝、古玩交易等展销区,打造南通民间工艺美术的展销中心。沿街店面配套充实以各类南通特色餐饮、农家旅店。定期举办余西古镇文化旅游节,在柳敬亭曲艺馆举行曲艺、通州小品、通剧等民间艺术表演,形成南通民间表演艺术的集聚中心。

四、加快文化产业发展的对策建议

1、健全组织机制。文化产业的发展,必须依靠各级党委、政府的正确领导、科学决策、扎实推进。要切实将文化产业发展摆上重要议事日程,纳入对各部门和镇区园领导班子及领导干部的考核体系,努力营造支持文化产业发展的良好氛围。建立党委统一领导、党政齐抓共管、宣传部门组织协调、有关部门分工负责、社会力量积极参与的工作体制和工作格局。要把文化产业发展纳入当地国民经济和社会发展的总体规划、经济结构调整总体布局 and 科学发展考核评价体系,落实文化产业发展规划和目标任务。要将文化产业的招商引资纳入区、镇招商引资整体范畴,争取一批文化产业的领军企业入驻通州。要建立健全研究成果转化机制,增强领导的时效性和决策的科学性。

2、转变发展理念。凸显文化产业的战略位置,转变经济社会发展理念是发展文化产业的关键。要唤醒全社会的文化产业意识,特别是领导干部要在执政理念中深化文化产业意识,正确理解文化事业和文化产业的联系与区别,牢固树立“文化+市场=文化产业”的观念,努力增强发展文化产业的自觉性、责任心和紧迫感。以资本为纽带,推进文化企业兼

并重组,不断壮大骨干文化企业实力。积极拓宽投融资渠道,打造文化产业战略投资者。要理清“文化强区”思路,真正把文化产业作为通州经济的增长点来培育,以文化力推动经济力、增强创新力、提升凝聚力、促进发展力。

3、加大财政投入。积极争取国家、省、市扶持科技创新引导资金、扶持先进制造业发展引导资金、扶持现代服务业发展引导资金、扶持自主品牌建设引导资金、扶持中小企业发展引导资金等,支持文化企业的研发、生产、营销和开展服务贸易。设立通州区文化发展引导资金,包括通州区文化产品和服务创新专项资金、通州区推进高科技文化产业和动漫产业发展专项资金、通州区振兴文化旅游产业专项资金、通州区文化人才培育专项资金。设立通州区文化产业发展投资基金,安排一定数量财政资金先期注入,同时带动社会资本进入,用于重大文化产业项目投资,并采取市场运作方式滚动发展,逐步扩大基金规模。

4、强化政策扶持。加强文化经济政策扶持。认真落实国家、省、市关于振兴和扶持文化产业发展的各项经济政策,制定出台工商、财税、土地等优惠政策,培育和扶持一批具有市场竞争力的文化企业。加强文化科技政策扶持。推动国家扶持科技人才创业的优惠政策,向文化创意人才创业延伸。进一步落实国务院《关于推动我国动漫产业发展若干意见》,推动国家扶持软件产业、高科技产业优惠政策,向动漫游戏产业延伸。推动国家扶持和奖励出口的政策,向文化产品出口和文化服务贸易延伸。

5、加快队伍建设。要重视实施人才兴业工程,培养一批文化产业的“操盘手”。要建立灵活多样的市场化收入分配机制,实行适合文化产业特点的薪酬政策、奖励政策,充分发挥文化人才的最大效应。既要培养出类拔萃、德艺双馨的文化专业人才,又要培养熟悉艺术、有较高创新意识和文化品位、懂市场动作、有较高经营管理才能的文化产业高级复合人才。同时要营造人尽其用的和谐环境,形成培养人才、吸引人才、留住人才的制度体系,为文化产业可持续发展积蓄人力资本。

(作者单位:中共通州区委宣传部)

通州加快发展乡村旅游的对策建议

丁俊荣

乡村旅游是经济社会发展到一定阶段后的必然产物。在实现“两年争先、四年领先、六年率先”目标的新征程上，如何加速推进通州乡村旅游开发，更好地促进经济社会协调发展，是一个值得研究的课题。

一、通州加速发展乡村旅游已有基础

多年来，通州一直致力于旅游业的发展，围绕乡村旅游做文章，为全区乡村旅游快速健康发展奠定了良好的基础。一是一批乡村旅游资源得到保护、利用和开发。从石港渔湾水道到二甲蓝印花布，从余西古镇到五接开沙岛，以及金沙南山寺、东社忠孝园，等等，都是全区有关部门和乡镇注重保护、利用和开发的结果。二是发展已经起步，一些乡村旅游的景点开发价值得到初步体现。近年来，通州积极推动旅游业的发展，一些乡村旅游景点已初具雏形，并展现出勃勃生机。前几年，组织开展了“通州八景”的开发和推介活动，使得乡村旅游呈现出比较旺盛的发展态势。三是日趋完备的区位优势 and 交通条件使得发展乡村旅游成为可能。通州滨江临海，区位优势比较明显，航空、铁路、高速公路和乡镇公路网络建设发展迅猛，为乡村旅游提供了得天独厚的便利条件。因此，可以认为，通州加速发展乡村旅游条件已经具备，加速推进乡村旅游工作正当其时。

二、加速乡村旅游发展面临着一定困难

乡村旅游作为旅游发展的新业态，已经成为今后旅游走向的新领域，它对于促进发展、繁荣经济具有深远意义，但在推进乡村旅游发展工作中尚存在着一些问题，面临着一些困难。

一是研究有待深入，规划相对滞后。乡村旅游

作为一项新兴的产业，它既是旅游业发展的拓展和延伸，又是对传统农业的一种完善和补充。作为旅游业与农业有机结合的产物，乡村旅游已经成为促进农业发展、增加农民收入的有效途径，将成为全区今后经济社会发展的一个不可或缺的重要增长极。对此我们要有足够的认识。目前，大部分乡镇对发展乡村旅游重视不够，研究不深，对规律性把握不透，以至于开发的积极性不高，发展目标不明，资源闲置和浪费比较严重，甚至还有破坏旅游资源的情况。在区级层面上，乡村旅游总体上还处于自发性发展阶段，个别地方甚至处于无序发展状态，旅游开发存在较大的盲目性，旅游产品雷同，缺乏自身特色，档次低，旅游资源潜力没有得到充分挖掘。其中一个表现就是，各景区没有自身的统一形象和建筑风格，特色不明显，主题不突出。

二是发展规模较小，景点档次偏低。与周边地区比较好的乡村旅游景点进行比较，就会发现我们的旅游景点大都有点“小儿科”。以余西古镇为例，其作为古代盐业兴旺发达而形成的古盐场集镇的风貌，是不可多得的宝贵历史文化资源。但规模小，看点少：目前只有南北走向的一条龙街，而且主要古迹集中在半条街上，以至于能让人看的时间不多。此外古建筑的档次也不高，有的濒临倒塌，给人一种破落的感觉。

三是资金投入不足，配套设施不全。发展乡村旅游，硬件设施要配套。目前全区绝大多数乡村旅游景点投入不足，配套设施比较缺乏。为旅游服务的餐饮、住宿等配套设施数量少而且比较分散，景区的公共绿化、电力、电信、环卫、交通标识、景点指示牌、码头、公厕、停车场、旅游商品开发等配套工

程普遍跟不上,亟需加快建设。

开沙岛是通州旅游景区之一,具有自然观光、娱乐休闲、体育健身、江鲜美食等多方面独特的优势。但基础设施薄弱,旅游环境亟待改善。在交通上,岛内骨干道路大都为沙石路和泥路,严重制约了旅游开发。开沙岛属江中岛屿,岛内现行水系已远远不能适应乡村旅游开发建设的需求,亟需进行调整。此外,从长远角度考虑,岛内污水收集管网也需加快建设。据了解,像开沙岛这样硬件设施比较落后的情况在其他旅游景点也普遍存在。

四是景区管理落后,综合效益不高。旅游景点必须围绕“吃、住、行、游、购、娱”六大要素做文章,通过加强管理,实现经济效益和社会效益的统一。只有这样才能维持下去,才能实现可持续发展。通州乡村旅游的管理水平大都不高。在区级层面,缺乏宏观调控、整体推进的有力手段。在旅游产品的开发上,缺少长远考虑,产品单一,有特色的农事体验活动很少,具有条件较舒适档次较高的度假型景点较少,能让游客玩后带走的农产品也很少。目前全区乡村旅游的收费仅停留在吃、垂钓以及少量住宿上,六大旅游要素中的“行、游、购、娱”基本没有收费,导致乡村旅游综合效益较低。调研还发现,有部分景点虽然接待人数比较多,但这些人大多由政府部门带来的,景点不但没有收入,而且还影响了管理人员的精力。在导游方面,全区旅游景点普遍没有景点讲解员,通常是接待有关方面临时安排相关方面负责同志进行讲解。

五是包装水平不高,推介活动不多。旅游项目的开发需要包装,旅游景点的运行同样需要包装。目前全区有许多好的乡村旅游项目亟待开发,需要吸引社会资金投入到这些项目的建设中进行包装。包装的内容应当是全方位的,不仅仅包括景点的各类宣传、展示资料等。包装的档次也要提高,比如对影视图文资料,乃至门票都要设计好、印制好,不能粗制滥造,要有品位。在宣传推介方面,对乡村旅游总体上宣传力度不够,举行的旅游推介活动尤其是乡村旅游专题推介活动很少,以至于知名度不高。

三、深入发展乡村旅游的措施和对策建议

(一)统一思想,提高认识,进一步发挥政府的主导作用和规划的引领作用

一要把乡村旅游的管理与服务纳入政府部门的重要职责。乡村旅游是一项以生态为基础的绿色产

业,对促进产业结构调整、实现社会进步有着重要的作用。区政府及相关部门要提高对发展乡村旅游重要性的认识,主动有为,积极研究部署、扶持乡村旅游开发,努力促进乡村旅游上水平上台阶。政府及其相关职能部门要强化协调、管理、服务职能,形成一套行之有效的管理和服 务机制,对乡村旅游业给予长期的经济、技术和政策支持。同时,政府职能部门要制定乡村旅游管理的具体办法,使乡村旅游的发展步入规范化的轨道。二要明确工作思路。要以科学发展观为指导,以促进经济发展为目的,以示范点和农家乐建设为重点,依托农村自然生态、田园景观、民俗文化和农林牧渔特色优势产业,使乡村旅游成为区域经济发展和农民增收的一个新的增长点。要根据乡村旅游资源的特点,坚持“开发与保护并重,开发服从保护”的发展方针,按照建设资源节约型、环境友好保护型社会的要求,走生态文明的乡村旅游可持续发展之路。三要搞好规划。要科学规划,发挥专业部门及规划单位的作用,制定符合本地实际的乡村旅游发展规划,走出一条有自己特色的乡村旅游发展之路。要立足本地实际,按照本地总体发展规划,结合地理资源、历史文化、特色农产品基地、新农村建设、统筹城乡发展,因地制宜,科学合理编制乡村旅游发展规划,对旅游资源优势明显的乡、村进行整体规划设计,防止出现一哄而上、产品雷同、布局混乱、破坏资源、污染环境等问题,确保规划的科学性、前瞻性、整体性和延续性。四要营造环境。要搞好景点及其周边的环境卫生,加强对本地居民的乡村旅游和环境意识的教育,营造和谐亲善的旅游环境,着力促进全区乡村旅游可持续发展。

(二)发挥优势,彰显特色,进一步做优做美乡村旅游的景区和线路

一是以江海河为主题,做水上文章。江,即长江;海,即黄海;河,即内河水系。要以此为核心,开发江上旅游项目、海上旅游项目,同时以金沙镇进鲜港、石港镇渔湾河道以及通吕运河等旅游资源为基础,做好景观带的开发,发展原生态旅游项目。二是以农家乐为依托,做种养文章。围绕种植业、养殖业和农产品加工业开发旅游项目。比如景瑞农业,作为省级农业龙头企业,其一望无际的塑料大棚、百亩智能温室、各种反季节果蔬、琳琅满目的展品、古典高雅的建筑和雕塑等,能让各类游客流连忘返。我们可以把它作为乡村旅游景点,与周围的忠孝文化园等连成好的线路。三是拉长乡村旅游产业链,提高综合效

益。要积极引导,改变过去单纯的“吃、游”两个方面的乡村旅游消费模式,围绕旅游“吃、住、行、游、购、娱”六要素做文章,延长乡村旅游的消费链。要积极增加娱乐、购物、体验等项目,如特色蔬菜收种、瓜果采摘、水上娱乐、垂钓、品尝、购买农家绿色特色产品、参与农俗民事节目活动等,延长休闲时间,增加游客住宿,让游客乐于“吃、住、游”,走时还能购买农家土特产品及纪念品,从而提升乡村旅游的综合效益。四是整合资源,打造特色主题旅游线路。通州靠江靠海靠上海靠苏南,又三面环绕南通主城区,给特色旅游线路安排带来便利。建议通过精心设计旅游线路,使乡村旅游特色更加鲜明,优势更加明显。要积极借鉴外地成功经验,尽快培育一批不同领域、不同特色、不同类型、广受游客欢迎的乡村旅游示范线路,推动乡村旅游的全面发展。

(三)拓宽渠道,加大投入,进一步推动乡村旅游基础设施建设提档升级

围绕加强基础设施建设和公共服务,加大道路、通讯、水、电等农村基础设施的改建力度,完善乡村旅游接待服务设施,配套和完善行、住、食、游、购、娱、安全、信息等要素,解决好交通、旅游专线、通信、互联网、厨房、餐具、卧室、浴室、厕所、水池等问题,努力使全区乡村旅游配套设施在现有的基础上跃上一个新台阶。一是要提高通往景区的公路等级。目前全区乡村旅游景点的对外交通档次不高,建议把景区公路建设列入计划,提升档次与等级,并力争优先于全区道路建设的实施。同时加强沿线的景观绿化,美化旅游环境。二是投资兴建一些旅游公厕、停车场等基础设施。厕所和停车场等配套设施建设十分重要,它是提升管理和水平,创造良好乡村旅游环境,打造文明和谐、清新亮丽的乡村旅游形象,满足旅游者基本需求的基础和关键。三是设计专门的、与当地环境协调的旅店、娱乐场、购物场所等,使游客进得来、住得下、有得买、玩得愉快、走得高兴。建议区政府加大资金投入,并制定政策鼓励和引导各种社会资金投入乡村旅游发展的项目之中。要积极鼓励和吸引民间资本投入开发乡村旅游项目,鼓励农民入股,多渠道、多形式地增加对乡村旅游的投入。在景点档次建设上,建议区里确定重点,按星级标准,进一步加大投入力度,扩大规模,完善配套设施,并在此基础上,切实做好景点星级申报工作。

(四)强化管理,扩大推介,进一步促进乡村旅游的可持续发展

良好的乡村旅游资源和生态环境是吸引游客的重要原因,也是乡村旅游可持续发展的根本保证。而要实现乡村旅游可持续发展,核心是加强管理,重点是宣传和推介。明确乡村旅游管理部门,统一制定旅游设施、服务质量标准,规范收费价格,加强日常的管理和服务。把乡村旅游的发展与生态环境的保护相统一,充分考虑资源、环境的承载能力,强化生态环境的保护,做到保护和开发并重,实现合理开发和有效利用。加强乡村旅游开发中对传统文化、民俗文化价值的宣传。同时加强对当地居民和游客尊重接待地社会文化和风俗习惯的宣传教育,形成全区保护和支撑乡村旅游资源的良好氛围。要在包装宣传上下工夫,打造乡村旅游的品牌和名片,加强乡村旅游品牌的营销。旅游品牌是参与市场竞争的重要载体,打造品牌对乡村旅游的发展有着非常重要的意义。因此,要加大力度打造叫得响的乡村旅游品牌,通过举办各种民俗、节庆、花卉等活动促销品牌,借助广播、电视、报刊、宣传册等手段,大力宣传促销乡村旅游品牌,扩大影响,提高通州乡村旅游的知名度。建议区政府牵头组织加强乡村旅游项目的包装,强化服务,营造良好的发展环境。同时旅游部门要加强业务指导,力争有更多的旅游产品列入省、南通市乡村旅游产品,列入省、南通市景点、景区旅游线路推介名录。

(五)壮大队伍,增强素质,提升乡村旅游的整体形象

拥有高素质的人才队伍是乡村旅游发展的关键。要改善环境与条件,建设一支素质高、专业能力强的乡村旅游人才队伍,使人才引得进,留得住。一要加大经营管理、创意策划营销人才队伍建设;二是加大旅游产品开发、市场信息分析、客源市场分析、农家菜肴研究等方面的专业人才队伍的建设;三是加强景点服务人员队伍建设。重点是做好对乡村旅游发展作用大的导游员和景点讲解员队伍的建设,提高他们的服务水平。

(作者单位:通州区人大)

家庭收入的评估核定机制研究

金建峰

近年来,在我国经济发展、城乡居民收入水平普遍提高的大背景下,弱势群体权益保障作为民生问题已引起各级政府的重视。社会救助作为帮助弱势群体的政策措施,也正在逐步走向规范。家庭收入评估核定因与社会救助直接挂钩,故备受社会各界关注。1993年,上海首创了城市低保制度,民政部1994年开始在全国推广。1999年9月28日,国务院正式发布《城市居民最低生活保障条例》,自此对城市低保的家庭收入评估核定工作正式开始。2007年,国务院又出台了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,将农村低保家庭收入评估核定也纳入规范范围。2008年,民政部又联合有关部委发文,要求率先在社会经济基础较好的城市开展低收入家庭的认定工作。为此,部分地区民政部门开展了城乡低收入家庭认定工作,并进行了有益的尝试。但由于我国地区间经济发展状况、生活习惯以及传统观念上存在很大差异,目前家庭收入评估核定仍没有统一模式,也尚未建立一套相对科学、合理、简便易行的评估核定机制。

一、现行家庭收入评估核定面临的问题和困难

在社会救助制度不断改革创新探索的基础上,我国正在逐步完善对低收入群体的救助制度,作为社会救助基础性工作的家庭收入评估核定尚处于起步探索阶段。我们本着对困难群众高度负责的态度,围绕收入核定中重点、难点和热点问题,通过民意调查、走访了解、个别谈话、座谈交流和讨论会商等办法对江苏通州城乡低收入家庭收入核实情况进行了调研。先后在11个乡镇52个村居走访了80户困难家庭,向120名镇村干部发放了《家庭收入评估核定问题调查表》,召开了5次座谈会,1次协调会。通

过调研发现在实际运作中主要存在以下几个方面问题和困难:

(一)人口情况复杂导致界定难。社会救助申请按照户籍属地管理的原则,由申请人向户籍地村居提出申请。按照我国《婚姻法》的规定,家庭成员的组成包括具有法定赡养、扶养、抚养义务和共同生活的所有人员。而现在家庭人员情况复杂,主要表现为:一是人口流动性大。就业的灵活性和外出务工的不确定性造成人口流动变化较大。二是人户分离。主要是因拆迁安置、购置新房、子女上学以及结婚离婚等导致户籍分离,也有是大学毕业和部队退役后,户口空挂,而实际工作生活地点无法确定。三是户籍性质辖区差别。由于尚未实现城乡一体化,户籍性质对收入核定影响较大,加上各地城乡居民平均收入存在差异,低保标准不尽相同,对收入核定也有一定影响。仅有部分土地被征用的,较难确认失地农民身份。四是对法律政策把握不准。部分受访对象把出嫁女儿和招婿儿子排除在赡养义务人之外。多数受访对象对在子女丧失能力前提下,孙子女和外孙子女是否承担祖父母、外祖父母赡养义务存在模糊认识。此外,独生子女成家后两边走,在计算家庭人口时还存在概念不清,没有也不便作出具体规定,但这类问题存在较为普遍。正是基于上述因素,出现了工资收入、住房、财产、社会关系等或多或少不在户籍地和核定标准不一的问题,造成了在家庭收入调查核定时无法准确把握。

(二)收入变化莫测导致评估难。调研中,基层民政干部普遍认为收入评估核定标准难以把握,其中也包括工资性收入。一是工资性收入的复杂性。不仅是有关单位出具的收入证明本身的真实性无法

确认,而且工资福利发放也是形式多样的,有打卡发放、现金支付、股权分配、住房公积金储蓄,医保补助,也有实物发放,包括购物卡等等,这给收入评估核定工作加大了难度。二是城乡居民收入的多元化。灵活就业和自由职业的收入本身难以准确估算,隐性收入、存款利息及财产出租等收入核实也较难。尤其是困难群众就业的稳定性不够,对收入的核定更缺乏有效的评估审核手段。三是不当收入的隐蔽性。既有因专业特长(如医疗、教育、风水等)的行业灰色收入,也有从事非法活动(如测字算命、封建迷信、三陪服务、赌博等)的非法收入。四是受环境影响的波动性。农民的农业收入还随自然因素、三农政策、个体差异和市场供求而变化,存在较大的不确定性。此外,家庭赡养费计算难。多子女家庭,如何确定具有不同经济能力的子女对赡养费的负担份额本身就是一个难题。正是由于上述因素,加大了家庭收入核实的难度。

(三)工作力量薄弱评估不专业。目前,我国未建立相应的家庭收入专业调查评估中介机构,少数地方通过政府购买服务方式委托相关人员进行家庭收入调查评估确是有益的尝试,但被委托的人是否专业,有没有相应资质,如何管理还有待规范。基层民政力量本身薄弱,镇级民政助理人数明显不能适应日益发展壮大的民政工作需要,村居基层民政干部也大多是村居干部兼职,虽然各地也在尝试建立了相应工作机制,强化家庭收入核查工作,但人少事多,工作不专业,工作负荷重已是不争事实。何况村居工作“上面千条线,下面一根针”,日常事务本身繁重,远不能满足社会救助工作需求。这一问题几乎是所有受访对象的共同心声。

(四)处罚制度缺位导致执法难。随着社会救助体制的不断完善,城乡困难家庭享受的社会救助配套优惠政策越来越多,这也导致不少人想通过虚报家庭收入,隐瞒实际情况,出具虚假证明等手段骗取救助资格,或是故意隐瞒家庭收入变化情况,不愿退出救助保障范围,也有村居干部违规操作将低保救助作为偿还村级债务、处理民间纠纷和补偿慰问老村组干部的手段,还有村居干部优亲厚友所办的人情保和关系保等,致使家庭收入评估核定形同虚设。对于这类不依法按实评估核定情况,目前的处罚制度还不够严厉,实际处理时顾虑较多,雷声大雨点小,往往仅限于及时纠正。此外现有处罚规定的执行也很难,更没相应的强制手段。

二、我国家庭收入评估核定机制构建的主要原则

家庭收入评估核定的原则是指在家庭收入评估核定过程中的一些技术规范和业务准则,是由家庭收入评估核定业务的性质和特点决定的。我们认为现阶段我国家庭收入评估核定制度构建的原则主要包括以下几个方面。

(一)公平效率原则。公平是社会救助的本质和核心,社会救助制度从其建立之日起,就有保障公平的固有特性。效率是社会救助制度正常运行的物质保证,效率的任何下降,都会造成或加重社会救助的实施困难。目前我国社会救助工作尚处于逐步规范阶段,救助水平和保障标准不是很高,完全按照规范要求评估核定,虽可以提高公信力,但人力物力花费较大,得不偿失。以江苏通州为例,该区人口 124 万,2010 年底城镇低保 1026 户 2049 人,农村低保 13353 户 18225 人,城乡无固定收入重度残疾人 14729 名,城乡低收入家庭 11130 户,如果采取精确评估核定,按照 2 人一组,平均每天可全面核查 2 户,全年按 200 个人户核查工作日计算,至少要配备 200 人以上的专业评估队伍,所用工资福利办公费用将超过 2000 万元。因此,在有限财力的条件下,作社会救助审核手段的收入评估审核机制既要坚持公平,也要体现效率,寻求公平与效率的统一。在具体家庭收入评估核定制度设计上,应当充分发挥基层的作用,尤其是村居一级,以提高收入评估核定工作的效率。通过计算办法和核算标准的一致,力求公正,同时做到效率优先。

(二)依法行政原则。我国宪法第四十五条规定“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。”生存权是公民的基本权利,公民有权在其基本生活无法保障时申请政府救助。因此依法实施社会救助就不是那一个人或某一组织的施舍,而是人民政府的职责。低保制度就是在观念上实现了从政府恩赐到公民权益的转变,在制度上实现了从弹性救济到制度化的转变,在功能上实现了从临时应急到维护底线公平的转变。但社会救助问题不能拘泥于通过信访解决,随着法律制度的不断健全,应当纳入法治轨道,实现通过依法评估审核审批救助。当申请对象认为其家庭收入符合条件但未能得到救助或者救助的金额没有达到规定标准时,现行法律是允许权利人通过行政诉讼解决的。因此,民政部门必

须依法评估核定申请对象的家庭收入,并在行政诉讼中,对家庭收入的评估核定负有举证责任。当然,行政机关对骗取救助资金的责任人,也将可以通过法院行政执行追回损失和执行相关处罚。

(三)社会化运作原则。家庭收入评估应当逐步实现社会化,这是家庭收入评估避免不当行政干预,提高公信力的必由之路。要实现家庭收入评估的社会化,就必须建立相应实行自我经营、自担风险、自我约束、自我发展的独立、客观、公正的社会中介组织。通过建立对评估中介组织的评估结果的认证制度,完善对中介评估行为是否合法进行法律评价,通过对违反法律的追究相应的刑事和民事责任的办法,强化对中介组织管理。目前主要是对申请人有争议的收入评估实行委托评估制,中介组织通过现场勘察,在掌握翔实可靠资料的基础上,以客观公正的态度,运用科学的方法,使得评估结果具备充分的事实依据。当然,民政部门最后还应对评估结果进行认证,以提高评估的客观性、科学性和公正性,切实维护弱势群体的合法权益。

三、构建家庭收入评估核定机制的重点

家庭收入评估核定机制就是按照上述原则通过建立一系列的评价标准和体系,对申请救助对象作出家庭收入方面的评价,其重点在于通过比较评估,核查申请对象提供材料中可能存在的问题。

(一)建立家庭收入评估核定的组织体系

1、专业的评估管理机构。家庭收入评估工作的推行与开展,最终还是要以专业化组织机构设置为保证,鉴于家庭收入评估内容广泛、专业性强、人员素质要求高的工作特点,民政部门一方面要根据需要创新发展各类社会组织,包括资产收入评估公司和专业管理协会,另一方面要根据管理创新要求将相关社会事务委托管理协会组织实施。由相关资产收入评估管理协会具体负责评估指标体系的建立、评估范围、评估手段的确立、评估内部工作管理等事项,保证评估核定工作的有效开展。

2、健全的评估政策依据。民政部门应当牵头相关部门制定《家庭收入评估工作操作规程》和适时制定调整完善各地行业经济年度平均收入参考指标,规范评估工作业务规程,完善评估内容,严格评估程序,明确评估时限,使评估工作有法可依、有章可循,增强评估的法律效力和可操作性。

3、有效的评估协作体系。家庭收入评估核定作为社会救助核查的手段贯穿社会救助工作的始终,

需要各环节都能有人参加,因此需要建立机制明确各环节之间的资料传递的步骤、时间限制和责任,以约束各岗位间的传递和衔接,促进镇村、部门和中介组织间的协调配合,形成密切协作的循环系统。

(二)建立家庭收入评估核定的方法体系

民政部门对家庭收入评估核定,一般通过广泛收集家庭收入资料和相关基础资料,确定相关指标和评估内容,运用管理学、统计学等相关知识,采用数学模型等先进计算方法,进行相应的测算。在实际工作中,对家庭收入评估核定的基本方法有很多。目前在我国各地通行的家庭收入评估核定方法不尽相同,概括起来主要有以下九种。一是申报法。申请人如实填写家庭收入情况和家庭实际生活状况。二是调查法。深入到申请人家庭进行调查核实家庭收入和吃、穿、住、行、医、用等实际生活情况。三是走访法。通过走访村组干部和其他村民,了解核实申请对象家庭收入和实际生活情况。四是求证法。对不便走访的单位或人员,通过发信函的方法取得有关证明材料。五是联动法。与劳动和社会保障、工商、税务、银行等部门建立联系,通过计算机联网,及时了解掌握申请对象的家庭收入和实际生活水平的变化情况。六是比较法。就是把申请对象家庭收入和实际生活情况相同或相似的家庭相比较。七是评议法。对隐形收入和家庭生活水平较高或能自行维持家庭基本生活,而又无法核实的特殊对象家庭,可召开村民代表、评议小组会议进行评估核定收入。八是公示法。坚持“三榜公布”,即村、镇和县(市、区)民政局对申请对象家庭人口、收入和生活状况的审核、审批情况,进行张榜公布,接受群众监督。九是跟踪法。由社区对家庭住址发生变化的申请对象家庭进行跟踪调查,以便更全面的了解其真实的生活状况。

对每户家庭的收入评估核定不可能穷尽所有办法,但这些方法又各有其特点和利弊,实际操作中只能靠基层工作人员灵活把握。家庭收入评估核定要求占有申请救助对象多方面、大量的数据信息,进行各项指标综合测算分析,走现代化信息化管理道路,借助计算机网络,发挥计算机系统计算数值快,精密度高,以及逻辑分析能力、判断方面的优势,尤其是重点发挥网络资源的威力,可为家庭收入评估核定的监控、决策提供优越的技术支持和保障。

(三)建立家庭收入评估核定的流转体系

从管理学角度来看,根据家庭收入评估系统业务流程的要求,设置评估资料受理岗位、评估资料管

理岗位、社会调查评估岗位等工作岗位,明确各个岗位职责和管理权限。而从目前我国各地试行对家庭收入评估核定所建立的法定程序来看,一般是三级评估机制,各级均有相应的职责要求,但镇村一级岗位责任落实难度较大。

1、村级评估小组评估。评估小组要求一般由村居干部、村民小组长和部分村民代表参加。评估小组对申请人的申报情况和上户询问、调查的情况进行综合分析,提出评估意见,并将评估结果在村居张榜公布。实际操作上是个别驻点村干部主观评价所占比重较大,故应当强化调查核实制度的执行,通过奖惩制度,明确评估人的责任。

2、镇级评估委员会复评。评估委员会一般要求由乡镇主要领导、分管领导、民政助理、财政所长、司法助理等有关人员组成。根据村级上报的评估情况,进行综合复评,对有争议的情况要组织重新调查,提出复评结论,并将复评结果返回到村级张榜公布。实际操作中是民政助理的主观评价起到了关键作用,乡镇应当发挥民政工作站所作用,严格按照规定开展工作。

3、县(市、区)民政局评审。民政局应当通过建立专业评估机构,组织专业人员进行评审,主要根据乡镇上报的复评情况,特别是对申请对象和群众反映的问题,专业人员的上门调查,资料比对,严格按相关政策规定进行审核评估,而后做出评审结论,并将结论返回到村居委会张榜公布。目前由于中介组织尚不健全,在实际操作中主要是民政局职能科室、内设事业单位或政府购买服务人员按照一定比例要求实地抽查和对群众举报进行核查。

四、评估核定机制配套措施的构建和完善

家庭收入评估核定是公平公正实施社会救助的关键性工作,是新时期民政工作社会管理创新的重大举措,如何构建家庭收入评估机制,应当制定和完善有效的配套措施。

(一)加强家庭收入评估的基础工作

一是强化申报管理。申请对象自行申报家庭收入,构成家庭收入评估核定工作的前提和首要环节。民政部门要敦促申请对象按照规定按期、如实申报,据此对申请对象申报资料的真实性和合法性进行审核。二是全面掌握信息。通过一定的途径、方法和手段,获取有关申请对象的各种家庭收入信息,建立信息系统。民政部门充分利用内部信息和外部信息是有效进行家庭收入评估核定的关键环节。三是注重

民主评议。基层在通过对申请对象各种家庭收入数据进行审核、分析和评估基础上,召开村民代表会议和镇级评估委员会议集中研究确定救助对象和救助措施,并通过公示的办法,广泛听取群众意见。四是建立信用体系。注重对申请对象评估结果的评价,通过对不同诚信等级申请对象的奖惩制度设置,形成良好的体制激励,营造依法诚信申报的良好氛围。

(二)强化收入评估中介组织管理

专业化的组织机构是家庭收入评估职能的承担者。家庭收入评估工作的推行与开展,要以专业化中介组织规范为最终保证。大量的收入评估工作可以由基层村居完成,对家庭收入有争议的或者对基层评估工作进行考评的,应当委托专业中介组织进行,并出具相应的收入评估核定法律文书。为此,民政部门应当建立健全相应管理工作机制,通过对具备相应专业学历的社会人员进行培训并组织任职资格考核,颁发相应家庭收入评估执业资格证书,对具有3名以上收入评估执业资格的中介机构进行资格认定,赋予其收入评估经营资质,通过对中介组织的执业评价和年检审核,规范评估核定工作,最终实现家庭收入评估核定工作的社会化。

(三)尽快提高评估人员的综合素质

家庭收入评估要求评估人员不但要了解社会救助工作法律政策,具有较强的政治素质,能平等地对待每一位求助对象,而且要熟练掌握审核、评析、测算、取证、质询的全部技能,能根据申请对象的详细情况和特点,灵活运用各种办法开展工作,这要求工作人员尽快提高综合素质。因此,要加强评估工作人员的政治理论、法律法规、廉政建设和业务能力的培训。

(四)加快信息化建设,提高评估工作效率

要加快社会救助信息化管理平台的建设,对外,尽快实现与各经济社会管理、金融等部门的联网,最大限度地掌握申请对象的各种经济信息,把这些信息与申请对象申报的家庭收入资料进行比对,从中寻找差异。对内,利用先进的数据库管理软件,在社会救助系统形成的数据库中建立申请对象从登记、审核、年审、救助到注销的整套管理档案,根据评估需要的指令自动形成同类申请对象横向对比数据库。

(五)设置简单易行的操作流程

社会救助工作要方便群众,繁琐的流程不可能赢得服务对象的满意。首先要充分发(下转 56 页)

创新教育管理 提升通州教育现代化水平

杨 松 郭志明 邢 斌 杨晓华

通州区委在十一次党代会上描绘了“加快现代化,建设新通州”的宏伟目标,提出了建设“教育强区”的新要求。最近,我们围绕这个目标和要求,以“创新教育管理,提升通州教育现代化水平”为主题,开展了深入调查研究。

一、通州教育管理的现状及发展“瓶颈”

近年来,通州教育围绕服务社会发展,办人民满意教育的总体要求,创新管理机制,改革管理手段,教育改革和发展取得了许多新的突破。一是实施“以县为主”管理,义务教育管理机制全面升级。全区义务教育学校管理体制全面上移,人、财、物的管理实现了区一级政府统筹,教育经费投入得到了有效保障,教师管理制度更加规范,教育资源得到更加充分的整合利用。二是推行“岗位考核”机制,校长队伍建设走向制度化。实施校长岗位目标管理,全面推行校长聘任制、负责制和绩效考核制,初步实现了校长“能者上、平者让、庸者下”的用人格局,校长工作积极性得到调动;定期开展高层次校长培训,专题式学校管理沙龙,校长的整体管理水平得到提升。三是开展“师德双心”活动,名师优师队伍凸现品牌。以师德建设为主线,大力开展教师培训工程,“名师沙龙”成为优秀教师成长的摇篮,全区各科特级教师数量位列全省各县区前列,名师、优师队伍进一步壮大,教师队伍整体素质有了新的提高。四是瞄准“特色文化”创建,学校文化发展凸现亮点。开展“创特升格”活动,学校特色文化建设全面推进,“一校一品牌,校校有特色”的整体办学格局正初步形成,7所学校跻身南通市特色学校行列,多所学校在省内乃至全国具有一定的知名度。五是探索“教学协作”机制,教学业务管理走向均衡。组建教学协作区,构建

“团队式”共进的协作发展机制,推动了教育教学质量的均衡发展。“江海之光”大型会课、“课堂诊断”教学研究机制等教育科研模式逐步形成了品牌,有效推动了全区教育教学研究工作的开展。

在看到成绩的同时,我们也清醒地看到全区教育工作还存在着许多制约健康发展的“瓶颈”。一是教育布点还不够合理。随着社会经济的发展和人口出生趋势的变化,全区学龄儿童少年呈现下降趋势,同时,由于城市化进程的加快,外来务工人员的不断增多,全区学龄儿童的分布情况出现了许多新情况、新特点。城区中小学、幼儿园资源不足、生源爆满的现象日益突出,一些工商业聚集区的教育资源也呈现出一定程度的不足。与此同时,部分农村地区、边远地区的学校面临一定程度的生源不足。二是人事管理制度还有待进一步激活。校长队伍管理、教师流动,绩效工资发放等工作还存在一些不足和弊端。对做出突出成绩的优秀教师的奖励力度也相对较小。校长的选拔、任用、管理、培训和激励机制等方面已经难以适应现代教育发展的需要,需要创新思路,探索新的管理模式。三是学前教育管理体制难以适应新的发展要求。学前教育大多数是民办园,距离省里提出的到2012年,每个镇都要建成一所达到省优质标准的公办园的要求还存在较大差距。四是教育教学质量与人民群众的要求还有较大距离。社会对教育的需求,人民群众对子女的期望值在不断提高。因此,学校教育教学质量、师德师风和教师业务能力建设等学校内涵发展的方方面面都有较大的提升空间。

二、通州教育今后一个时期发展的基本目标

目前,全区经济社会已进入新一轮快速发展的

轨道,教育现代化建设应在原有基础上,对照《江苏省中长期教育改革和发展纲要》精神,描绘最新的蓝图。

建成教育强区。适应两个率先战略部署,坚持教育优先发展、科学发展。到 2015 年,教育发展规模、教育质量、教育贡献度走在全市、全省前列,建成教育强区。到 2020 年,教育发展主要指标达到国际先进水平,率先实现教育现代化,建成学习型社会和人力资源强区。

普及十五年教育。全面普及学前三年教育;全面提升义务教育水平,促进均衡发展,义务教育巩固率达 99% 以上;推动普通高中优质特色发展,高中阶段教育毛入学率达 95% 以上;高等教育本二以上毛入学率达 60% 以上。

完善教育设施。学校基础教育设施、硬件条件、教育技术装备特别是信息化程度全面提升;多媒体教学全面覆盖;数字化教育资源有效开发,教育基础信息数据库、教育基础信息系统、教育信息服务平台全面建成并高效运行。

扩大优质资源。各类教育协调发展,全民教育体系基本形成,教育公平得到保障,素质教育全面深化,教师队伍整体素质明显提高,优质教育资源总量扩大,省定优秀学校达 80% 以上。独立高中达四星级标准,同时打造一批省内领先、国内一流、国际有影响的品牌学校;学生、社会对学校的满意度达 90% 以上。

优化社会服务。各类教育布局和机构进一步优化,与人口总量结构变化相协调,与经济发展方式转变、产业结构调整要求相适应。人才培养基本满足地方经济建设、文化建设、社会建设和现代化建设的需要。

三、创新教育管理的途径与实施策略

根据通州教育事业发展的实际情况,教育管理创新的途径和策略可以从以下六个方面实施;

1. 创新教育管理理念。政府部门进一步转变角色,逐步由管理者向服务者转型,从人、财、物等多方面着手,保证教育投入,在人员、资金、财物、生活、安全等诸方面,提供全方位优质服务,为学校发展保驾护航。要把“人”的发展作为发展中心,让“制度化”管理逐步向“人本化”管理方向转变。树立文化知识教学质量是素质教育题中之义、首要位置的理念,充分调动学校办学积极性,教师的工作积极性和学生的学习积极性。要强化校长的“核心”地位,发挥他

们在办学、治教、管校中的主导作用,激发他们的工作主动性、积极性和创造性,引领学校走内涵式发展之路。引导校长淡化“指挥家”的角色,扮演“设计师”的角色,营造积极向上、和谐进取的学校发展氛围。建立发展管理评价体系,形成发展的激励机制。将“奖惩性评价和发展性评价”“自我评价和他人评价”相结合,构建全方位的多元教师评价体系,推进学校教育的发展。

2. 创新管理体制机制。一要进一步完善义务教育“以县为主”的管理体制。成立区教育改革与发展领导小组,由区政府主要领导任组长,统筹协调政府办、区委组织部、教育局、发改委、财政局、编办、人社局、住建局等各职能部门工作,负责统筹研究全区教育改革与发展重大事项和重大问题,组织推进全区教育改革与发展工作,强化区一级政府对教育事业发展的管理。二要优化整合教育资源,大力推进学校布局调整,科学处置撤并学校的资产,实施中小学校舍安全工程。加快改造部分生均占地面积、建筑面积、活动面积不达标的学校,尽快完成合格学校建设任务;加快城区、开发区学校建设进度,解决城区教育资源不足矛盾;尽快实施初高中剥离,集中力量办好各学段教育。三要进一步完善校长负责制,赋予学校相应的办学和管理自主权,让学校在人事选择调配和使用上、公用经费支配上、绩效工资分配上、办学经费的筹措上有一定的调控余地,能根据学校教育教学的实际和特色发展需要在政府相关部门的监管下自主实施,以使有限的资源发挥最大的效益。四要深化办学体制改革。在坚持教育公益性原则下,以增强学校活力、提升教育质量、提高办学效益为目的,深化办学体制改革,形成政府主导、社会参与、办学主体多元、办学形式多样、投入途径多种、充满活力的办学体制。深化公办学校体制改革,允许社会力量通过公办民助、委托管理、合作办学等方式参与举办非义务教育公办学校。支持和扶持民办教育,特别是非义务教育阶段学校教育,推动社会力量捐资、出资办学。以独立举办、合作举办等多种形式兴办优质民办教育。不断满足人民群众多样化、多层次的教育需求。

3. 创新师资队伍建设。进一步完善校长聘任制,推行任期目标管理。通过定期考核考察、平时考察、学习培训、挂职锻炼等多种途径,共同抓好后备干部人才库的建设。实行教师资格准入制度,综合考虑中小学新课程的全面推进,解决学科结构性矛盾,每

年都要引进一定数量的优秀新教师,除师范生外,也可尝试从“985”、“211”高校毕业生中引进部分优秀生,通过培训,补充到教师队伍中来,以提高新教师的综合素质,防止出现教师队伍年龄结构断层。加大教师继续教育经费投入,建立健全省、市、区三级培训网络,进一步创新教育培训形式,拓展教育培训内容,不断拓宽知识视野,更新知识结构,提高教师教书育人本领。完善名优教师评选、管理与绩效考核办法,推行名优教师任期制和年度考核制度,设立优秀人才教科研津贴奖,对名师工作室予以专款补助。建立教师合理流动制度,在职教师流动工作中引入“双向选择”的用人机制,深化全员聘用制度改革。可先以四星级高中或通州高中为试点,对全区在职教师全面实行竞聘上岗,区内流动,整合优化重组高中教师资源,时机成熟后再全面推开。对不称职、不适应本校工作的人员进行适当分流。继续推进城区学校教师支援农村教育工作,实施教师“手拉手”工程,促进城乡教育均衡发展。

4.创新教学管理策略。深入贯彻《江苏省中小学管理规范》,结合通州学校实际情况创新学校管理机制,提升管理效益。在严格执行省教育厅关于减轻学生过重课业负担的“五严”规定的同时,探索低耗高效的学校教育教学精细化管理新模式。加快学前教育改革发展进程,不断提高保教人员业务素质,全面提高保教质量,确保幼儿健康成长。义务教育阶段学校要大力推进素质教育,为学生终生发展、可持续发展打下良好基础。高中阶段教育以南通市为参照系,进一步改进学科教学策略,提高学科教学水平,高考成绩进入南通市前列,确保在省内处于第一方阵。职业中学进一步强化就业导向,优化实训教学,进一步提高学生就业竞争力。

5.创新绩效管理机制。探索和创新绩效工资制度,充分发挥绩效工资的激励作用。校长绩效工资由财政专款拨付,不再列入教师绩效工资总盘子。进一步细化校长绩效工资发放办法,将学校日常管理、学校文化建设、教育教学质量、教师培训培养、学校发展实绩等考核内容放在更加突出的位置,引导校长走内涵发展之路,引领学校科学发展。进一步改革教师绩效工资制度,要将教师的教育教学实绩考核放在更加突出的位置,提高一线教师、高中教师、寄宿制学校教师和学额爆满学校教师的绩效工资基数,体现多劳多得、优绩优酬的分配原则,杜绝新的大锅饭和平均主义。绩效工资要按学年度,分时序按时拨付,及时体现奖励政策,更好地发挥激励的时效作用。

6.创新“三名”建设机制。推行文化提升学校策略,逐步构建具有通州地方特色,代表人民群众教育需求和现代学校发展方向的学校文化,扎扎实实开展创建“一校一品牌,校校有特色”活动,以品牌建设推进名校建设,在不同的学校、不同的教育领域,着力打造具有鲜明文化特色,在省内乃至全国具有较高知名度的名校。推进“名校长”工程,优化校长选拔、任用、培训机制,提高校长队伍的管理水平;改革校长管理模式,进一步激发校长工作主动性和积极性,着力培养具有高层次知识素养,高水平管理能力,高品位人格魅力,高尚的精神境界的校长队伍。推进“名师”工程,通过教育科研平台建设,青蓝工程等形式,着力培养一批在南通市乃至全省出类拔萃的骨干教师,优秀教师,在此基础上进一步推动特级教师、人民教育家的培养。

(作者单位:通州区政协、通州区教育局)

(上接 53 页)

挥申请对象的主动性。尊重他们的合法权益,在举证环节给申请对象以足够的陈述、申辩,充分解释其家庭收入是否真实。其次要强化基层管理的积极性。在民政系统内部,家庭收入评估的力量应当向管理一线倾斜,现阶段在镇一级应当设置 2 到 3 个评估岗位,负责本辖区的申请对象数据的采集、评估和结果反馈。县(市、区)一级的评估部门根据各个时期的工作重点,安排专项评估任务,对基层的评估工作

进行辅导、监督和检查。第三要借助信息科技的高效性。收入评估应当借助信息化技术尽快实现网络内部流转、外部信息利用,通过建立相关部门协调机制,并与银行、证券、房地产、税务、保险、户籍、车辆管理、社会保障、卫生等部门建立收入征信系统,运用技术手段,整合信息资源,提高收入核查的及时性、准确性和透明度。

(作者单位:通州区民政局)

加快生态文明建设 提升区域环境竞争力

张新民

近年来通州区域经济总量得以持续快速提升的同时,资源环境也面临严峻挑战。“十二五”期间通州经济要实现新的跨越发展,必须以国家生态区创建为契机,加快生态文明建设,进一步提高区域环境竞争力。

一、通州生态环境的基本情况分析

2011年,全区环境质量综合指数为82.2,空气质量优良率为91.2%,比上年增长2个百分点,其中,二氧化硫日均值0.013毫克/立方米,二氧化氮0.027毫克/立方米,可吸入颗粒物0.087毫克/立方米,酸雨出现频率67.4%,比上年下降2个百分点。省控河流(通扬运河、通启河、九圩港)河水质量与上年持平。城区交通干道噪声等效声级为66.5分贝。全面完成主要污染物减排指标,全区环境质量总体良好。但“十二五”期间的减排任务依然繁重,全区生态环境形势仍很严峻。

一是经济发展与环境保护的矛盾较深。由于资金、规划等多种原因,集污管道、污水处理厂(站)等基础设施建设明显滞后于经济发展速度;已建成的环保基础设施存在着管网不配套、污水收集率低等问题;一些建成的污水处理厂缺乏运营资金,没有专业人员,远远没有发挥应有的减排效益。

二是部分企业环境保护社会责任感严重缺失。南部地区的纺织印染、钢丝绳行业大多存在着处理设施老化现象,治污工程欠账较多,维护更新力度不大。部分企业为降低运行成本,故意不正常运转或停运治污设施;相当一部分企业自主治污的意识较差,偷排偷放。

三是农村面源污染形势日趋严峻。各个镇都有一定数量的规模养殖场,受市场影响,企业经营状况普遍不太好,企业自主治污意识不强,畜禽规模化养殖污染治理推进尤难,成为农村一个重要的污染源。

二、推进生态文明建设的重要意义

(一)生态文明建设是加快产业转型升级的必然要求。党的十七届五中全会,对加快建设资源节约型、环境友好型社会,提高生态文明水平进行了部署。“十二五”规划纲要进一步把“两型建设”提升到与经济、政治、文化、社会建设并列的战略高度。坚持结构调整、技术进步和管理创新“三管齐下”,组织实施重点节能减排项目,积极发展循环经济和清洁生产,切实加强重点区域、重点行业的污染治理,大力推进城乡环境综合整治,破解经济发展与环境保护矛盾,是加快经济转型升级的必要前提。要充分发挥环境保护和生态建设对产业优化升级的倒逼作用,切实推动经济发展由资源依赖向创新驱动转变,由粗放型增长向集约型发展转变,以较少的资源环境代价支撑经济结构转型,为“十二五”发展积蓄后劲与能量。

(二)生态文明建设是统筹城乡发展的有力推手。近几年,通州按照“新区建设提速、老城改造提质、镇村创建提档”的工作思路,更加突出新型城市化和新农村建设,不断提升城镇品质,全力打造城乡经济社会一体化发展格局,城市建设、新农村建设成为显著。但是,环保基础设施建设相对滞后、环境监管存在“短板”、生态建设还未建立长效机制等制约因素,将直接影响城乡经济一体化发展。我们要以推进城乡统筹行动计划为契机,倾注更多的精力和责任,加强环境保护,让天更蓝、地更绿、水更清,人居环境更优美。

(三)生态文明建设是发展成果惠民的重要载体。全面推进生态区建设,既能推动绿色经济、低碳经济、循环经济的发展,又能最大限度地保护通州生态环境,从而切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,让发展成果惠及广大百姓,全方位提升124万通州人民的幸福感和满意度。同时,始终坚持环保优先,可以大幅增强区域优势,吸引集聚

更多的优质资源,创造更大经济社会价值,更多更好地惠及全区人民。

三、扎实推进生态文明建设的几点思考

一要高瞻远瞩统筹基础建设。环境基础设施建设是生态区创建的前提和基础,必须加速推进,高标准完善。一方面要加快治污设施的建设进程。重点推进污水处理厂和污水管网建设,要进一步加快各镇区管网的延伸和污水纳管进程,确保镇区建成区污水集中处理率达到90%以上;加快管网配套建设,确保污水处理厂达到75%的运行负荷;有条件的镇要把污水管网向居民集中区延伸,因地制宜开展农村生活污水处理,形成多样化、规范化的农村污水治理体系。另一方面要切实抓好企业治污设施监管。严格执行主要污染物排放总量控制制度,实施一批重点节能减排技术改造项目,抓好污水处理厂工艺技术改造,进一步削减污染物排放量。要加强重点工业污染源监控,督促企业加大环保投入,改进环保治理设施,提高污染处理能力,确保全面完成今年和“十二五”节能减排目标任务。

二要倾力推进产业结构调整。要把调整产业结构、加快产业升级作为推进生态文明建设的首要任务。一产要大力发展精品农业。以粮食生产功能区和现代农业园区建设为带动,加快生态农业技术模式的探索与推广,积极推行种养结合的生态循环农业生产经营体系,大力发展无公害农产品、绿色食品和有机产品,建设一批生态型、循环型农业示范区和示范项目,提高现代农业综合水平。二产要大力发展新兴产业。把发展战略性新兴产业作为产业结构调整的主攻方向,大力发展电子信息、先进装备制造、新能源、新材料、生物医药、物联网等一批新兴产业,努力在核心技术和成果产业化上取得新的突破,推动新兴产业集群化发展。同时,要大力发展循环经济、低碳经济,进一步扩大清洁生产企业的覆盖面,扶持发展污染小、消耗低、效益高的生态环保型、资源节约型产业,抓好南通高新技术开发区和各主体工业功能区的生态化改造,着力打造企业小循环、产业中循环、园区大循环的产业系统。三产要大力发展现代服务业。充分把握国际服务业发展趋势,主动接轨大上海、融入长三角,高起点、高标准培育商务会展、服务外包、文化创意、中介服务 etc 等新兴服务业,努力形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构。同时,要加快传统服务业的转型升级,依托石港渔湾湿地、余西古镇、东社忠孝文化园等特色

资源,大力发展以生态旅游、绿色商贸、绿色物流为重点的服务业,积极推进以生态资源带动服务业发展、以服务业发展促进生态资源优化。

三要求真务实优化区域环境。围绕水环境和大气污染治理两个重点,加强综合整治力度,努力改善生态环境。一方面要突出水环境整治,大力实施“碧水工程”。要着力改善水环境,加快推进主干河道疏浚整治工程和中小河道治理示范工程。要加强畜禽养殖污染长效管理和农村环境综合整治,进一步控制和减少农业面源污染。要着重抓好水污染企业专项整治,切实减轻外源污染对河道水质的影响。要着力恢复水生态,积极推进河道生态化整治,营造生态河道景观。另一方面要加强大气污染治理,全面实施“蓝天工程”。加强热电企业的废气污染物排放总量控制,强化重点企业煤耗控制,提高企业脱硫脱硝率和能源利用效率。加强机动车尾气污染防治,全面推行机动车环保标志分类管理,大力发展绿色交通。严格制定和落实防尘控尘措施,加强对建筑工地、道路运输、裸地、堆场扬尘的防治管理。

四要全面协调推进生态区细胞创建。全区各个乡镇作为创建生态区的细胞,必须实现生态镇的全覆盖,这是创建生态区的前提和必需条件。因此对由于特殊原因没有参加生态镇创建的张芝山镇,也必须在今年的生态区创建过程中打好团体战;已通过省级考核验收的生态镇要认真抓好长效管理,下大力气防止农村环境整治回潮、污水处理厂不能正常运行等现象,实现创建细胞的良性健康发展,从而促进生态通州的良性健康发展。

五要以人为本构建生态文明。生态文化是生态区建设的灵魂,培育和发展生态文化,有利于培育绿色生产方式和消费模式,树立资源节约型消费观。要加强生态文明宣传教育,通过各种载体和方式,开展生态建设进社区、进校园、进机关、进农村、进企业等活动,切实增强广大党员干部群众的生态意识。大力开展绿色学校、绿色社区、绿色医院、绿色饭店、绿色家庭等系列创建活动,引导广大人民群众树立“保护环境就是发展生产力”、“环境是资源、环境是资本、环境是资产”的价值观,倡导绿色、环保、健康的生活方式,逐步形成与生态文明建设相适应的行为习惯,切实把生态文明理念渗透到生产、生活各个领域。

(作者系通州区环保局局长)

推进个性化纳税服务的思考

王冠新 周立志 顾 锋

《全国税务系统“十二五”时期纳税服务工作发展规划》提出:在优先保障为大多数纳税人提供普遍服务的基础上,重点保障满足纳税人迫切需求的分类服务和个性化服务。个性化纳税服务根据纳税人性质、规模、行业等特点和不同纳税群体的个性需求,有针对性地选择运用服务手段,是区别于传统纳税服务的一种深层次的纳税服务。

一、推进个性化纳税服务的必要性

1、纳税主体的多元性

近年来,随着经济全球化和我国市场经济的不断完善,所有制结构发生深刻的变化,市场分工越来越细,纳税主体的经济组织形态和运行方式越来越呈现多元化和个性化特征。如果对不同经济性质、不同经营行业、不同经营规模的纳税人千篇一律采取单一的税收服务模式,显然不能适应经济社会发展的要求。

2、纳税需求的层次性

马斯洛“需求层次理论”把人的需求依次由较低层次到较高层次分成五类。笔者认为,纳税人作为独立的法律主体,与自然人一样,对税务机关纳税服务的需求也存在多样性和层次性。如:纳税人既有快速获取行政许可或涉税审批,确保生产经营正常运转的“基本需求”,又有防范涉税风险,避免行政处罚的“安全需求”;既有享受涉税权利,获得办税礼遇的“尊重需求”,又有争取税收优惠,增强发展后劲的“自我实现需求”,等等。“满足纳税人需求”是实施纳税服务的基点和导向,充分尊重纳税人合理诉求,区分纳税人不同情况、不同需求,有针对性地实施不同的纳税服务手段和措施,让纳税人各取所需,各得其所,是新时期提升纳税服务质效的必然之路。

3、目标实现的多途性

纳税服务的方式选择应最大限度地满足纳税服务的目标实现。从总体讲,提高税法遵从度是纳税服务的根本目标。税法遵从度是纳税人基于对国家税法价值的认同或自身利益的权衡而表现出的主动遵守服从税法的程度。较高的税法遵从度表现为纳税人依法及时准确地缴纳税款,其缴纳的税款趋近于法定的应缴税款,税收违章违法行为降低到最低限度。较高税法遵从度的实现,从外部宏观角度看,依赖于立法的合理正义、执法的公平规范;从纳税服务机关角度看,依赖于服务理念持续更新、服务机制的完善健全、服务效能的稳步提升;从纳税主体角度看,依赖于其对税收知识熟悉度、税法目标认同度、税法刚性敬畏度的不断增强。因此,灵活运用个性化手段,最大程度促进自愿遵从,是最大限度实现纳税服务目标的内在要求。

二、推进个性化纳税服务的实践误区

近年来,各地税务机关不断整合纳税服务资源、挖掘纳税服务潜能,推出一系列个性化纳税服务举措,取得了纳税人对需求实现满意度和税收法律遵从度持续提高的良好效果。但笔者发现,在对个性化纳税服务的实践探索中,也存在着一定的误区,表现在:

1、重形式,轻实效

对个性化服务理念的认识不全面、不深刻,推出的个性化服务举措偏重于口头上、材料中、墙壁上、屏幕里,流于形式,层次较低,对不同纳税对象的针对性、实用性不强,没有真正做到紧贴纳税人需求,想纳税人所想、急纳税人所急、做纳税人所需。

2、重义务,轻权利

传统的税收管理过多的强调以组织收入为中心,以完成税收任务为主要工作目标,征纳之间关系在原有体制和思维模式下仍然处于管理与被管理的格局,有的以管理者的身份自居,纳税人的权利和尊严没有得到很好地尊重和保护。这种状况也直接影响到纳税服务工作,导致以“促进纳税遵从”为目标的个性化纳税服务,在方式选择和手段运用上过多聚焦于纳税人应履行的义务、忽略了纳税人在纳税过程中所享有的权利,使纳税人正当的利益需求得不到很好地保护和实现。

3、重大户,轻小户

个性化纳税服务建立在对税源的深入调查解析、对纳税主体的合理划分归并基础上。对纳税主体分类的目的,不是给一个群体提供百分之百的服务,而给另外一个群体提供百分之五十的服务,而是通过全面评估纳税人状况,有效整合纳税服务资源,使每个纳税群体都尽可能多地得到他们所需要的纳税服务。但在目前的实践中,个性化纳税服务的视角较多地锁定于重点行业、重点企业、重点人员等群体上,对那些规模较小的行业、企业和税源相对零散的纳税群体,纳税服务举措还停留在普遍性常规性“动作”上,针对性和实效性都不是很强。

4、重当前,轻长远

目前的个性化纳税服务还局限于纳税服务机构的单兵作战、满足于纳税服务成果的短期显现、热衷于纳税服务形式的包装宣传。个性化纳税服务长效机制还不够健全,与个性化纳税服务相应的组织机构、岗位职责、工作流程、服务标准、对外宣传、评价考评等重要内容没有形成有机的整体;个性化纳税服务的手段还相对滞后,纳税服务科技化、信息化应用水平不高;个性化纳税服务队伍建设还有待加强,政治思想素质高,业务能力强,能够满足不同纳税群体需求的高素质纳税服务人才还比较缺乏。

三、推进个性化纳税服务的几点建议

个性化的纳税服务,是一种深层次的纳税服务,目前尚无固定的模式和成功的经验可资借鉴,但个性化的纳税服务,也不是全然无规律可循,笔者认为推行个性化纳税服务特别注重以下几个方面:

1、注重服务目标实现的最大化

推进个性化纳税服务要始终紧贴“提高税法遵从度”这一目标,通过改进和优化纳税服务举措,促进税收征纳关系和谐融洽,使纳税人了解和履行纳税义务更加高效便捷,纳税人办税负担逐年降低,纳

税人权益得到切实维护,从而最大限度地实现纳税人自愿税法遵从。一要大力推行个性化税法宣传。要区分不同行业、不同经济类型、不同群体、不同组织的不同情况,按照不同需求,突出相应重点,分别提供个性化税法宣传服务,以灵活多样的方式普及税收知识,不断增强税法宣传的针对性和有效性,使不同类型纳税人对国家税法都有一个全面准确的了解,对自己的财产、所得、经营收入以及应税行为所应承担的纳税义务都比较清晰明确。二要积极开展个性化纳税咨询。要不断拓展纳税咨询渠道,定期收集和了解不同规模和类型纳税人的需求,积极开展个性化的纳税咨询;要切实提高咨询回复质效,针对纳税人关注的热点、难点问题,定期编发《纳税指南》为纳税人提供高效快捷的办税指导。三要切实推进个性化维权服务。针对纳税人的文化素质、经营规模、经营状况、纳税意识的高低和社会信誉度等情况,通过纳税人权益平台、纳税人维权中心、纳税人行业商会等载体,积极开展个性化维权服务,让纳税人的价值追求与税法的价值目标相一致,使纳税人对税法的认同感不断增强,变纳税人对税法的被动遵从为主动遵从。

2、注重服务手段运用的效能化

推进个性化纳税服务要始终紧贴“纳税人合理需求”这一导向,依托纳税人需求获取渠道的不断畅通、纳税人需求分析机制的全面建立、纳税人合理需求的高效快速呼应,促使纳税人满意度的持续提升。一要完善纳税信用等级评定机制。实行动态管理下的纳税信用等级评价制,强化纳税信用结果应用,根据纳税人不同的纳税信用等级,区分不同风险级别,合理调配服务资源,有效整合服务手段,差别采取针对性服务措施。二要拓展个性化纳税服务平台。加强办税服务厅建设,根据办税业务流量合理调整窗口职能,设立提供个性化办税服务的职能窗口;加强服务热线建设,紧紧把握税收工作的时代脉搏,不断提升服务热线功能;加强税务网站建设,在实现基本服务功能基础上,逐步拓展疑难问题在线咨询、意见建议在线收集、投诉举报在线受理等个性化互动功能。三要创新个性化纳税服务手段。以“始于纳税人需求,基于纳税人满意,终于纳税人遵从”为追求目标,认真分析、准确把握纳税人所念、所想、所需,突出纳税服务的针对性、科学性和方法的艺术性,努力满足纳税人个性化服务需求。

3、注重服务执法推进的同步化 (下转 64 页)

扶持微型企业发展的几点思考

严 浩

近年来,中小企业的发展引起了各方关注,政府也不断出台一些积极的政策以鼓励中小企业发展。但不难发现,由于中小企业的概念范围过于宽泛,全社会 99%的企业都在这一群体之内,所以政府的一些相关政策在具体实施时都要划上特定的范围,如成长型中小企业、高科技型中小企业、小巨人、骨干企业等,至于群体庞大,但单体来看难以在社会上形成影响的微型企业,相对缺乏政策层面的照应。各政府职能部门应更多地关注微型企业这一弱小群体,建立健全微型企业专项扶持政策,着力完善中小企业政策体系。

一、微型企业的内涵、特点及作用

1、微型企业概念。1999年,我国颁布了《大中小型工业企业划分标准》,统一把资产总额和销售收入作为划分指标,凡是两个指标在5000万元以下的定为小型企业。在国内理论界,通常认为微型企业是指雇员人数在10人以下、产权和经营权高度统一、产品(服务)种类单一、自主经营、以家族式管理为主、在同行业中不占垄断地位、规模细小、具有法人资格的企业和个人独资企业、合伙企业,以及工商登记的个体和家庭经济组织等。

2、微型企业特点。在组织管理上,微型企业没有正式的组织方式,缺乏管理工作内容。在金融支持上,微型企业所需本金少,融资渠道主要是亲戚朋友和熟人,很少有正式的融资渠道。在固定资本上,微型企业固定资本少,工具和设备粗糙简单,且大多是家庭生活用品。在销售模式上,微型企业一般采取直销方式,且以服务本地市场为主。在薪酬制度上,微型企业没有正式的薪酬制度,工资低,接近维持生存的水平。在生产运作上,微型企业主要以“前店后

坊”模式组织生产经营运作,采用劳动密集型的技术和手工艺,缺乏质量管理,运作方式灵活而富有流动性。在人力资源上,微型企业员工以家庭成员和有一定血缘、地缘等私人关系的人员为主,文化水平不高,且大都是通过正式的就就业渠道不能就业的人。在财务会计上,微型企业没有正式的会计科目,少量而不规范的会计活动也只是为了应付上缴税费。

3、微型企业作用。一是缓解就业压力。由于我国国有企业改革、技术进步和产业升级、农业机械化程度日益提高以及农村城市化进程的日益加快等原因,显性与隐性失业人数迅猛增加,就业压力沉重。而微型企业多数属于自我创业型,并吸纳雇佣下岗、退休职工和农村劳动力,有效缓解了我国的就业压力。二是促进社会和谐。微型企业集中在手工生产和服务行业等大企业不愿涉足的领域,这些数目众多的微型企业对缩小地区经济差距、突破“二元”社会结构以及促进社会政治和谐稳定等方面具有重要意义。三是培养大批企业家。我国企业家在创业前从事的主要职业是个体户,早期作坊式家庭微型企业是现代企业家或经营者的主要孵化器。四是增添经济活力。微型企业依靠团队力量,会产生所谓的“蝴蝶效应”(一个小小的扰动可以通过系统的加乘作用放大)。其中以研发为核心的创新型微型企业的涌现,为经济发展注入了强大活力。五是减少贫困人口。微型企业拥有者和经营者大都为“生活在社会边缘的穷人”开办,它们往往为处境最艰难的家庭提供主要经济保障,在减少贫穷化方面具有重要作用。六是提高妇女地位。创办商业、服务业等微型企业的成本低和风险小,大部分创业者为女性,微型企业对于提高妇女就业率和社会地位具有重要意义。

二、通州区微型企业发展情况和存在问题

1、发展特点。综合看,微型企业发展具有以下特点:一是数量迅速扩大。随着国家对非公经济政策的不断放宽,通州区微型企业户数从70年代的个位数、80年代两位数增加到90年代百位数、千位数,进入21世纪,更是以万位数增长。据统计,截至2011年11月,通州区共有微型企业99914户,从业人员34.36万人,实现销售收入526.48亿元,越来越多的社会劳动者积极投身个人创业,显示出强劲的增长势头。二是第三产业分布最多。2011年,42.25%微型企业集中在制造业,39.62%的微型企业集中在批发零售贸易业和餐饮业,13.23%的微型企业集中在社会服务业。三是多属自我创业。多数微型企业的创办动机是为了解决个人就业,而且较多的情况是因为没有较好的就业机会而选择自我创业。2011年,通州农村劳动力从事个体经营的户数达5.26万户,占全区个体工商户总数的76.23%。四是规模扩大不明显。2011年,通州区平均每户微型企业的从业人员是2.1人,其中私营企业是5.85人,个体工商户是1.21人,平均人员规模自20世纪90年代中期以来就没有大的变化。另外,还可从注册资金规模和销售额规模上看,平均每户微型企业的注册资金是149.28万元,个体工商户是4.30万元,变化不大。

2、存在问题。一是赢利能力弱。微型企业大多属于劳动密集型行业、服务行业,价格竞争是参与市场竞争的主要手段。同时,下岗职工自行创业、大学毕业生自主创业越来越多,还有大量农村劳动力在城镇有了一定的积累后也积极开办微型企业,在相对稳定的市场需求总量下,供给方的大量增加导致很多微型企业销售收入难以做大,不得不通过低价手段来维持生存,或者选择通过销售假冒伪劣商品等不正当手段来谋取利益。二是资金筹措难。融资难是制约中小企业发展的主要因素之一,而微型企业的融资更是难上加难。南通民间信贷并不发达,虽金融机构比较多,信用资金的供给也相当充分,但这样的金融条件与微型企业的资金需求并没有直接关系,这与未建立微型企业信用评定系统、金融机构业务风险大等不无关系。对于那些有可能发展壮大的微型企业来说,如何筹集到所需资金往往成为他们最大的难题。三是创新意识低。据2010年统计,在通州微型企业业主中,大学水平占9.85%,大专水平占18.23%,高中水平占42.78%,初中和小学水平占29.14%。多数微型企业业主具有较强的创业精

神,但因文化程度不高,创业目的又是以自我就业、小富即安为主,加上创新会遇到资金、技术、人才等很多新难题,所以他们不再去积极创新,而且也缺乏创新能力。同时,微型企业工资待遇以及社会地位低,很难雇到高素质的劳动力。四是传统特性明显。微型企业具有传统的家庭色彩,如自己投资,自己经营,还要自己劳动;由于资金实力弱,往往因陋就简,装备水平低差;经营者本人很少接受过现代经营管理知识的教育培训,主要靠个人经验和模仿来经营业务、管理员工;财务、对外联络等部分经营工作由家庭中其他成员分担,改造微型企业难度大。

三、扶持微型企业发展的对策建议

微型企业政策是中小企业政策的一个重要组成部分,但应该有别于一般的中小企业政策。因为,微型企业与一般的中型企业、小型企业在企业特性上有很大的差别,用统一的政策很难兼顾到微型企业的发展所需。目前来看,已经出台的中小企业政策实际针对的是一些已经具有一定规模,或者已经比较成型的中小企业,而微型企业并没有很好地得到政策照应。因此,在中小企业政策体系中,必须强化微型企业专项政策部分。要对现行的中小企业政策或小微企业政策进行细分,形成有关微型企业的专项政策。现在,对个体工商户和私营企业的管理主要归口工商部门。工商部门要进一步细化促进微型企业发展的工作任务,把现行的个体工商户政策、私营企业政策调整归并到微型企业政策中,从原来以放宽行业准入限制为主的政策理念,调整为以扶持、保障为主的政策理念,并就开业咨询、人员培训、信贷支持等专项内容提出政策性的实施方案。

1、创设微型企业服务机构。从工商部门的工作性质看,一方面具有显著的管理特点,无论是制定规则还是执行国家的有关法律法规,都是一种管理行为;另一方面又具有服务性质,如制定规则、规范市场行为以及办理登记注册等手续,是为企业的经营服务,是为市场服务,是为整个社会服务。只有管好才能产生服务效应,只有具备服务意识才能把管理工作做好。因此,工商部门应融管理于服务,具备经营咨询、信用担保、信息提供、人员培训等更多的服务功能。只有这样,才能提高对微型企业的管理质量和服务效率。一是设置微型企业发展工作领导小组办公室。不断拓展服务微型企业发展措施,增设微型企业管理职能和专职人员,精心打造微型企业公共服务平台。抽调专人负责微型企业的统筹规划工作,

加强对微型企业的管理与政策的制定和指导,研究微型企业在发展中出现的新情况、新问题,提出解决的新办法、新措施。提高微型企业发展工作领导小组的发展规划和统筹协调能力,明确重点工作,对内多形式强技能,对外全方位抓宣传,强力推进微型企业发展工作。二是成立微型企业发展接待、咨询、政策解答小组。以登记注册科科长、各基层工商分局(所)长为组长,各窗口部门业务素质高、服务态度好的人员为成员,设立微型企业发展政策咨询处。主要负责接待微型企业政策的咨询和解答,并做好登记工作。微型企业发展工作是政府的一项惠民政策,政策性强,要将政策吃准吃透。必须安排专门时间,组织学习相关政策,提升干部职工服务发展的技能,特别是负责接待、咨询和解答人员,要对政策优惠的主体资格、办事流程、提交资料做到“一口清”,强化服务发展、服务民生的能力。并通过全方位、多途径的政策宣传,使创业人员了解政策、用好政策、得惠政策。

2、提供微型企业开业咨询。贫困或失业人口在创办“微型企业”的道路上可以说是荆棘丛丛,充满坎坷。除政府的政策支持和社会经济环境等属于宏观层次的条件外,从创办企业所需市场信息获取、项目策划、技能和管理知识培训、必要的金融服务与支持等“产前”条件,到项目实施过程乃至“产后”产品销售,无不影响着创业能否取得成功。如果政府不给予参谋和帮助,工商部门只负责企业登记,不给微型企业主提出任何意见和建议,任凭其根据市场情况来注册登记,势必造成盲目投资,形成个人和社会资源的大量浪费。为微型企业提供登记开业前的咨询分析,既可提高新开微型企业的安全感,提高存活率,又有利于社会资源的合理配置。

当好微型企业的好参谋,工商部门必须尽快建立和健全信息发布、告示制度。利用工商职能、地位、工作性质、人员素质等在信息收集、整理和运用方面的特殊优势,以及对已有企业的投资状况及分布情况的信息资源,尽快建立起行业、地方和全国的各种行政信息发布、告示制度,向社会发布微型企业经济发展动态信息,为微型企业创业者提供优质、全面的信息服务。绘制产业地理分布图是为新开企业提供咨询分析很好的对策,由于工厂和商店主要集中在城市 and 城郊地区,工商部门可以现有的辖区地图为基础,以行业或产业经济地图方式,在地图的相应位置用不同符号来表示不同的行业或产业分布情况。

如用 G 表示工厂,用 SH 表示商店等,以此类推。乡镇个私企业发达的地方,在地图上标明该乡镇支柱产业分布情况,设置提示、预警,最后把这些资料输入电脑,以直观的形式供人们分析和查询,让人一看便知哪些行业已饱和不能再投资,哪些行业还可以发展投资。通过对周围企业布局的分析,让投资者做到心中有数,做好投资决策,引导个体私营企业确定有利的投资发展方向。

3、引导微型企业提升素质。微型企业的经营者和员工中相当一部分不具备适应新形势下创办和经营微型企业所需的各种知识和技能。因此,要鼓励和引导微型企业推进管理创新、提高人员素质,提升品牌意识、加强品牌管理、创建自主品牌,实行标准化生产、提升产品质量。鼓励有条件的微型企业进入现代服务业、高新技术产业和战略性新兴产业,促进微型企业专业化发展,走“专、精、特、新”发展道路。目前,虽然我国在许多地方都实施了对贫困和失业人口的“再就业培训工程”,但仍存在许多需要解决的问题。如还没有建立起一种统一的常设机构来全面负责组织和具体实施,培训基地的建设不完备,培训的针对性不强;经费、场地和设备难以落实;培训师队伍建设跟不上等。根据许多国家和地区的经验,笔者认为,应当由政府出资,建立起一种常设的、专门针对微型企业人员进行培训的机构,依托大专院校或社会中介机构组建起若干个“微型企业培育中心”,下设若干各具特色的培训基地。通过这些中心对创办“微型企业”提供全方位的业务开发和管理知识培训、操作技能和技术培训,以及进行创业前、创业实施过程中乃至创业成功后能够顺利开展业务活动的咨询服务,实现微型企业长期和可持续发展。“微型企业培育中心”的主要工作应该包括:为创办“微型企业”提供关于市场调查与预测、产品开发、创业计划、管理体制、财务管理、市场营销、各种经济信息、国家有关法律法规、税收政策等方面的培训、指导、策划和咨询等服务;帮助和指导创业人员撰写“创业计划书”、“贷款申请书”等文件;帮助他们与大企业 and 市场之间建立起沟通和联系,如帮助他们联系大企业将部分业务分包给“微型企业”,帮助“微型企业”生产的产品进入市场等。

4、促进微型企业信用体系建设。大量实践研究成果显示,融资问题是微型企业生存、成长过程中的一个重要约束环节,而融资难最主要的原因是微型企业信用不足。因此,如何提高微型企业的信用能

力显得尤为重要。一是建立微型企业信用信息资料库。工商部门可充分利用监管执法中掌握的微型企业信用情况,积极促进微型企业信用监管体系建设。建立有关微型企业的信用信息资料库,一方面可以使银行能方便快捷地获取相关微型企业真实、权威的信用资料,规避信贷风险,另一方面又可大幅度地简化微型企业融资手续,便利地获得融资,从而大大提高微型企业的融资能力。二是制定微型企业信用考核标准。按企业信用分类标准四个等级,即守信企业(绿牌)、警示企业(蓝牌)、失信企业(黄牌)、严重失信企业(黑牌),对守信企业采取奖励或给予优惠政策,对失信企业采取警示或对其进行限制,激发微型企业的守信意识,培育诚实守信的市场环境。三是开发微型企业信用评价的计算机程序。开发相应的计算机管理软件,建立统一、开放的微型企业经营信用信息数据库,提供相关数据的提取,查询、统计功能,有条件的还可建立微型企业信用整体水平的分析评价体系。由计算机生成微型企业信用等级

标志,通过电脑网络使人们对微型企业的信用度一目了然,便于监管者更好地对微型企业经营活动实施有效监管,同时利于政府、金融机构和企业随时查询调阅,避免不必要的损失。

5、拓宽微型企业融资渠道。自国发36号文颁布以来,各地区各部门出台了許多配套政策措施。国务院相关部门制定了30多个配套文件,各地出台的具体措施和实施办法有200多件。因此,当前应注重将各项政策措施落到实处。对工商部门来说,要贯彻落实《财政部 国家发展改革委关于免征小型微型企业部分行政事业性收费的通知》精神,切实减轻微型企业负担。要继续鼓励和引导银行业金融机构加强对微型企业的信贷支持,降低微型企业融资成本。要积极拓展融资渠道,开展动产抵押、股权质押和注册商标专用权质押登记,指导微型企业利用抵押、质押担保进行融资。

(作者单位:南通市通州工商行政管理局)

(上接60页)

推进个性化纳税服务要始终紧贴“统筹协调推进”这一原则,综合考虑个性化纳税服务工作的内外环境、基础条件和发展现状等因素,理顺纳税服务与税收执法、纳税服务与税源管理、纳税服务与信息化建设的关系,做到科学筹划,合理布局,协调发展。一是个性化服务与规范化执法的协调推进。要强化对纳税人收入、成本、应税行为的监控,最大限度缩小纳税人偷逃税款的空间;要不断加大纳税人违反税法的惩处力度、移送力度、曝光力度,让纳税人深切意识到偷逃税款等税收违章违法行为会给自己带来很大的风险。二是个性化服务与专业化管理的协调推进。根据纳税人的实际情况和管理的不同特点,通过人力资源优化配置和组织架构优化组合实施有重点、有针对性的专业化管理,达到加大管理力度、拓展管理深度、提高征管质效、深化个性服务的目的。三是个性化服务与信息化建设的协调推进。个性化纳税服务应坚持以信息化为依托,充分发挥信息技术对纳税服务和制度创新的支持作用,优化服务流程,提高服务效率,降低征纳成本,为纳税人提供操作简便、内容丰富的纳税服务。

4、注重服务机制构建的长远化

推进个性化纳税服务要始终紧贴“立足当前,着

眼长远”这一思路,优化保障机制、加强人才培养、完善考评体系,切实做到统筹规划,分步实施,整体推进。一要优化个性化纳税服务保障机制。要进一步健全纳税服务机构、理顺纳税服务职责、完善纳税服务制度、加大服务经费投入,为个性化纳税服务提供组织保障和财力保障。二要加强个性化纳税服务人才培养。要进一步强化以纳税服务制度、工作规范、服务准则、服务技能、心理调适技巧等为主要内容的培训,不断磨练自己的税收业务技能,熟练掌握税法、计算机技术、审计技术、咨询技术、评估技术等业务技能,使每一名税务干部成为一专多能的复合型人才,以适应个性化纳税服务的需要。三要建立个性化纳税服务考评体系。在明确个性化纳税服务各个环节工作职责的基础上,建立一套可操作性强、定性指标与定量指标结合的考核体系;采取内部服务绩效测算评比、外部监督员综合评价等方式,客观评价个性化纳税服务绩效,确保个性化纳税服务不走过场,不流于形式。

(作者单位:南通市通州地方税务局)