



调研报告汇编

目录

1	关于规范推进“裁执分离”的调研报告	3
2	关于开展城市生活垃圾分类处理情况的调研报告	14
3	中国农村义务教育发展报告	21
4	关注民生 加快养老机构健康可持续发展	39
5	关于信访工作调研的报告	50
6	少数民族干部教育培训现状分析与对策建议	61
7	关于**地区新型城镇化问题调研报告	77
8	关于对违法殡葬行为申请人民法院强制执行问题的 探析	85
9	关于完善相关财政支持政策的建议	95
10	积极发展学前教育 着力破解入园难题	108
11	关于人才工作机制建设的调研报告	127
12	关于从执法角度看农村宅基地制度改革的报告	137
13	关于机关党建工作解决“两张皮”问题的调查报 告	148
14	关于推进**管理体制改革的调研报告	158
15	交通运输行政审批制度改革的调研报告	164
16	**行业精神的实践探索 and 理论思考	170



17	农民收入增长政策效应研究.....	182
18	留住我们的文化基因.....	191
19	关于对**市个私协会市场化运作模式有关情况的调 研报告	202
20	满足大众体育服务需求 提升公共体育服务水平	209
21	关于构建煤矿隐患排查治理体系的调研报告 ...	217
22	永不落幕的“心·根·梦”之旅	225
23	扎根·奉献·信念.....	240
24	关于**工程泥沙情况的报告	247
25	当前中日经贸关系分析及对日经济界工作的思考	258
26	“当好娘家人、永远和职工在一起”主题走访慰问 微型调研报告	264
27	铁路服务京津冀地区一体化发展的改革探索 ...	271
28	关于对口支援**省**市** 县调研情况的报告 ..	277
29	关于开展“周末讲学堂”工作的调研报告	284
30	关于集邮市场的专题调研报告	291



1 关于规范推进“裁执分离”的调研报告

征收拆迁是当前推进城镇化建设、保障人民安居乐业、维护社会和谐稳定的一项重点工作，是国家治理过程中人民群众最关切、最期待，“官”民矛盾较尖锐，群体性、突发性事件相对集中的领域，牵系党的形象、国家长治久安和经济社会持续健康发展。目前，该领域的强制执行现状和法院面对的实践难题十分紧迫，需要党中央高度关注和统筹安排，在制度设计层面着力推进“裁执分离”改革，明确司法权与行政权的职能定位，以更好地落实党的十八届三中全会精神。2013年以来，笔者先后随同住房和城乡建设部、国土资源部、中央综治办等单位开展联合调研，并在法院系统内部进行专项调研，而将有关情况报告如下：

一、强制执行的现状

涉及征收拆迁的强制执行体现在国有土地上房屋征收、农村集体土地征收以及违法建筑拆除三个方面。

（一）国有土地上房屋征收

目前的法规依据是2011年1月施行的《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下称《条例》）。涉及两类强制执行：一是非诉环节的强制执行，即被征收人法定期限内不申请复



议、不提起诉讼又不在补偿决定规定期限内搬迁的，政府申请法院强制执行；二是诉讼环节的强制执行，即被征收人对政府作出的补偿决定不服提起诉讼，或者征收部门与被征收人达成补偿协议后一方因他方不履行而起诉，法院作出裁判后的强制执行。《条例》施行以来，房屋征收工作逐年递增，全国市、县级政府于2011年作出征收决定**；2012年作出征收决定**；2013年作出征收决定**。由此而形成的大量补偿决定、补偿协议都可能涉及强制执行。

按照《条例》施行前的旧有规定，在非诉环节，既有政府直接责成有关部门强制拆迁的“行政强拆”，也有拆迁主管部门“申请法院强制执行”，前者在各地一般占到**以上，后者通常被理解为“由法院强制执行”。新《条例》将“双轨”变为申请法院强制执行的“单轨”，一时全国法院无法承受巨大压力。经过与中央政法委、全国人大常委会法工委、国务院有关部门的艰苦沟通协调，我院于2012年5月以司法解释形式规定了法院审查作出准予裁定后，“一般由政府组织实施，也可以由人民法院执行”。这种法院审查、政府组织实施方式即是我院强调的“裁执分离”。全国人大法律委员会在《行政强制法》（2013年1月施行）审议报告中指出“考虑到这种执行方式尚在改革探索，草案对具体执行方式可不作规定，给法院探索改革执行方式留有空间”。但是，“裁执分离”在实践中遭遇巨大阻力，主要体现为无论在非诉还是诉讼环节，因缺乏一元性规定，地方党政机关往往强力要



求法院执行。

（二）农村集体土地征收

目前的法律法规依据是《土地管理法》及其实施条例，也涉及非诉和诉讼环节的强制执行。法定征地批准机关为国务院和省级政府，强制执行原因通常为被征地集体经济组织的农民拒不执行土地主管部门据征地批文作出的责令交出土地决定，后者申请法院强制执行；也有涉及因上述决定或有关各方在《土地管理法》规定之外签订“补偿协议”引发诉讼后在诉讼阶段的强制执行。从统计数据看，近年来全国征地总量大致稳定：*****，但只表明测量方法改进而非实际数量增多。

在许多地方，因农民实际所获征地补偿与政府拍卖土地收益存在巨大反差，有关货币补偿法定最高限额难以适应现实需要和群众期待，加之征地“三费”（土地补偿费、安置补助费和地方附着物和青苗补偿费）的支付对象、分配方式存在诸多乱象，城乡二元体制下农民房屋只作为“地上附着物”缺乏专门性规范，农民就业、养老等社会保障难以充分到位，加之传统观念等因素影响，导致强制执行难度增大，遭遇的各种抵触对抗更为激烈。如2011年**自焚事件后，在中央三令五申下各地仍出现一些“血拆”现象。有些是法院被迫执行，有些是行政机关不申请法院审查而直接组织实施，有些甚至是动用其他社会力量组织强拆。这些情形亟待通过改革土地征收制度、修订立法并加大执法监督力度及时



遏制和规范。

（三）违法建筑拆除

违法建筑包括违法的建筑物、构筑物、设施等，由《城乡规划法》、《土地管理法》、《行政强制法》等多部法律调整。目前，不同违法情形分属不同机关认定和处罚。在非诉环节，既有政府直接责成有关部门强制拆除（违反城乡规划），也有土地主管部门“申请法院强制执行”（农村非法占地）；在诉讼环节，通常由法院作出裁判后强制执行。实践当中，拆违难度并不亚于房屋、土地征收中的拆迁难度，大量“小产权房”长期存在一定程度上也是管理监督未及时跟进所致。同时，一些地方党政领导认为任何情形下拆违都可通过申请法院强制执行，由此给法院造成很大压力。我院于**专门出台司法解释，明确法院依法不受理行政机关针对违反城乡规划行为提出的拆违非诉执行申请，但只能起到局部作用。近年来，全国各地私搭乱建、非法占地形势依然严峻，地方政府以推进征收拆迁或改善城市环境为目的组织的各类拆违专项行动如火如荼，大量矛盾涌入法院后加剧了强制执行压力，亟待从法律上厘清司法职能定位，明确“裁执分离”原则，使法院从“裁判员”兼“运动员”的双重角色中解脱出来。

二、法院执行的困难和问题

一是制度性困境。“裁执分离”目前缺乏明确的制度支撑。对于非诉环节的强制执行，现有法律法规只规定到申请



法院强制执行而未规定法院裁定准予执行后如何执行，新司法解释所规定的“一般由政府组织实施，也可以由人民法院执行”仅涉及国有土地上房屋征收，未涉及其他领域，且该解释的“一般性”原则在一些地方很难贯彻。另目前仅《城乡规划法》规定了行政机关对违法建筑可直接强制执行，其他领域尚未放开；对于诉讼环节的强制执行，法律没有“裁执分离”相关规定，旧有观点多解释为法院裁判当然由法院执行。我院推行“裁执分离”，需要适时修改立法，更需要获得中央领导和有关部门的大力支持。

二是地方性干预。实践中，各地不同程度存在着党政机关和少数领导以服务地方大局为由，要求法院对行政机关申请强制执行的非诉案件尽快立案、尽快作出准予执行裁定；而要求对被征拆群众诉行政机关的诉讼案件不立案或裁决被告胜诉；更大的干预体现在要求法院动用强制力量执行。有些地方出于赶工期等理由，组建拆迁指挥部要求法院全程参加，召开党政联席会议督促法院“落实”，将法院执行情况列入当地部门综合考核指标，积极提供人财物给法院执行“创造条件”，或直接由地方领导牵头组织联合执行或者受法院“委托”的执行活动，其后以“司法强拆”为由让法院承担责任。不少法院领导对此苦不堪言。

三是各方面不理解。在我国，民事诉讼强制执行由法院统一行使，系基于各方当事人法律地位平等且无执行权能，行政诉讼则不然。当征收拆迁以涉案不动产为执行对象时，



行政机关往往有管理职权和执行能力，其所作行政决定本身有公定力、羁束力、执行力，司法审查只是加一道通过外部监督保障权益的“保险”。法院直接执行不仅无益于确立中立、公正的司法权威，老百姓会批评法院充当政府的“打手”，更无益于被拆迁群众人身权、财产权遭受不法侵害后的救济赔偿。现今民事领域“执行难”问题已使法院饱受社会各方面的诟病，再加上行政领域的征收拆迁强制执行，如同“雪上加霜”、“小马拉大车”，不堪其重。且“申请法院强制执行”即由法院执行的理念根深蒂固，非法律专业人士难以科学界定法院在民事和行政诉讼中的不同角色与职能差别，地方法院常受到当地党政部门有关执行不力的批评与责怨，目前体制下难以决定执行主体，客观上难以坚持“裁执分离”。

四是法官直接面临危险和压力。在强制执行过程中，法官时常遇到当事人围攻现场或借助煤气罐、汽油瓶等以自杀、自残和其他暴力方式威胁、恐吓的情形，有的当事人借家族势力公开示威或通过打电话、发短信、在互联网上煽动“官”民矛盾等非理性方式抵毁法官形象，在法院门前群体缠访闹访，滋扰法官日常工作和生活。在法律风险、社会风险和政治风险多重压力及“错案追究制”、“信访责任追究制”等现实约束下，法院单方面要求政府去组织实施强制执行毫不现实，反需求助于政府维稳，有的法官存在不愿办案、不敢办案的“办案恐惧症”。



三、“裁执分离”改革的主要理由

鉴于在征收拆迁中法院遇到的诸多困难，为进一步推进城镇化建设和土地房屋征收制度改革，平衡好公共利益和被拆迁群众合法权益，迫切需要有关方面对强制执行方式的改革给予高度重视，科学统筹安排，切实解决各种现实难题。为此，我院下决心力推“裁执分离”改革，主要理由是：

第一，行政行为的执行需要动员各方面的资源，而法院掌握的资源有限，由行政机关组织实施更为便捷。**第二**，如果由法院自行强制执行，同样存在滥用执行权的风险，且缺少外部监督机制，不仅未给当事人合法权益保障带来益处，反而可能扩大侵害后果。**第三**，如果由行政机关组织实施，一旦出现问题，法院可实施监督，为合法权益受侵害的当事人提供司法救济，有利于缓解行政机关和相对人之间的紧张关系。**第四**，在强制执行之外，现有制度设计提供的五重司法保护能够起到全方位保障公民权益的作用：一是在征收财产时当事人对征收决定不服可向法院起诉；二是达不成补偿协议时可向法院起诉；三是决定作出后不履行，行政机关申请法院强制执行的，法院可以继续审查；四是行政机关在执行过程中如果对其造成不法侵害，当事人还可以寻求司法救济；五是如果行政强制行为造成损害，相对人可以向行政机关（或法院）申请国家赔偿。这些保障如果能够落到实处，足以对当事人权益实施有效保护。因此，没有必要由法院动用强制力量直接执行，应当尽量让行政机关组织实施，法院



真正居于中立和相对超然的地位，才能在更大程度上发挥司法审查功能，提升司法监督水平。

需加说明的是，“裁执分离”原则是在《条例》施行背景下，经中央政法委协调，有关中央国家机关反复论证形成基本共识后规定于司法解释之中的，目前有必要进一步深化和扩大适用范围。如前所述，立法机关专门提出了“为法院探索改革执行方式留有空间”，中央综合治理委员会近期组织多家单位联合调研形成的报告也指明要进一步细化“裁执分离”机制，但“裁执分离”改革涉及执行权力再分配，必须获得有关各方充分理解和支持，单凭法院一己之力无法推行。此外，“裁执分离”不适用于行政机关败诉后拒不执行法院生效裁判的情形（如需落实安置房、冻结或划转征收补偿款等），此时应以行政机关为被执行人并由法院强制执行，方能保障原告合法权益。

四、有关改革建议

目前，我院有关“裁执分离”的制度改革尝试有三项：一是颁布《关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补偿决定案件若干问题的规定》，规范了国有土地上房屋征收非诉强制执行主体；二是作出《关于违法的建筑物、构筑物、设施等强制拆除问题的批复》，厘清了法院不受理有关违反城乡规划的非诉强制执行申请；三是作出《关于行政机关申请法院强制执行维持或驳回诉讼请求判决应如何处理的答复》，明确了对所有判决维持被诉行政行为或驳回



原告诉讼请求的情形，行政机关申请法院强制执行的，法院或者不予受理（针对法律已授予行政机关强制执行权的）并告知由行政机关强制执行，或者对符合法定条件的申请裁定准予执行（针对法律未授予行政机关强制执行权的）并明确强制执行的内容。建议进一步推进以下改革举措：

关于国有土地上房屋征收，建议在制度上明确对于非诉环节申请法院强制执行补偿决定的，一律由市、县级政府组织实施，以防止行政机关借“也可以由法院执行”之规定强压法院执行；对于诉讼环节的强制执行，法院只承担行政机关败诉后拒不执行有可执行内容的生效裁判的强制执行，其他一律交由行政机关依行政程序执行。建议市、县级政府尽快完善统一的执行机构建设，以解决目前政府组织实施强制执行活动不规范问题。

关于农村集体土地征收，需要紧密结合当前《土地管理法》修改和《集体土地征收补偿条例》立法进程规范相关强制执行。在非诉环节，建议改变目前仅由土地主管部门申请法院强制执行的规定，参照《条例》规定由市县级政府提出申请，法院裁定准予执行的，由市县级政府组织实施，从而与《条例》在行政执法层级、执行方式上保持一致。在诉讼环节，建议完善前述由政府统一管理的执行机构建设，提高执行规范化水平。

关于违法建筑拆除，建议以扩大行政强制执行法定范围为重点。不仅限于违反城乡规划行为，对农村非法占地及违



反环境保护、交通管理、水资源管理、殡葬管理等法律法规乱建违法建筑物、构筑物、设施等行为，亦可参照《城乡规划法》“由市级政府责成有关部门强制拆除”或由“乡镇政府强制拆除”的作法加以规制，以解决目前某些申请机关本身无强制执行权、法院又不适合强制执行的“两难”问题，体现对相似事务作相似处理的合理性。法院作用的发挥应当是对执行依据（处罚决定）的事前监督和行政强制执行行为不法侵权的事后救济。

上述建议需要结合**全会后行政执法体制改革与司法改革，以提高行政效率、强化权利保障为目的，对行政强制执行权的科学配置进行系统化改造。当前有关方面在法律观点上存在分歧，有必要明确不论准予执行裁定还是生效诉讼裁判作出后，行政机关组织实施的强制执行活动都应视为行政强制执行行为，当事人对此不服（如扩大执行范围、执行对象错误等）有权依法提起行政诉讼或行政赔偿诉讼，法院在此环节只审查执行行为本身而不再审查原行政行为（执行依据）的合法性。上述建议多数需要修改立法方能最终实现。考虑到现实紧迫性，目前如果有条件地允许以司法解释方式就征收拆迁领域的“裁执分离”作出具体规范和调整，或在一些地方先行试点，再由点及面、逐步推进，亦为可取之策。

综上，征地拆迁反映了深层次、综合性的“官”民矛盾。强制执行作为法律保障手段，不可或缺但应少用、慎用，“裁执分离”是大势所趋。衷心期望有关领导和相关部门对此予



得道

老笔头“得道”会员资料库

【体会研讨类之9】

以高度重视，充分理解支持法院这一改革导向，突破观念的藩篱和制度的瓶颈，使司法更好地发挥维护社会公平正义的积极作用。



2 关于开展城市生活垃圾分类处理情况的调研报告

年月，我们赴**、**、**对城市生活垃圾分类处理情况进行了调研。现将有关情况报告如下：

一、做法和成效

随着我国城镇化进程的加快，城市生活垃圾产生量与日俱增，2012年达2.5亿吨，但垃圾处理能力严重不足，三分之二的城市面临“垃圾围城”的困境。为实现垃圾处理“减量化、资源化、无害化”，从2000年起**、**、**等地开始试点垃圾分类处理。经过14年的曲折探索，三地结合本地实际，在实践中形成各具特色的做法，取得初步成效。

（一）通过垃圾分类处理，探索循环利用“城市矿产”。**

近年来，**市大力推进居民小区生活垃圾分类达标试点工作，指导居民将生活垃圾分为可回收物、厨余垃圾和其他垃圾，并建立起垃圾分类清运系统，为实现垃圾分类处理打下基础。目前全市已有2927个小区分类达标，占总数的61%，计划明年达标小区比例达到80%。与此同时，**市将生活垃圾当作“城市矿产”，规划建设若干高标准循环经济产业园区，提高垃圾资源化利用水平。比如，鲁家山循环经济产业园集垃圾焚烧、餐厨垃圾处理、废弃油脂处理、废玻璃处理等12个项目于一体，全部项目建成后将解决**市三分之一的



生活垃圾处理问题，园区产值超过20亿元。目前园区已建成亚洲规模最大的垃圾焚烧发电厂，年处理垃圾100万吨，发电3.6亿度、供热34.9万吉焦。

（二）通过发动全民参与垃圾分类，缓解“垃圾围城”。**因公众抵制垃圾焚烧厂，**市80%的生活垃圾采取填埋方式处理，到明年5月最大的兴丰垃圾填埋场就将填满，“垃圾围城”恐将成为“垃圾埋城”。针对日益紧迫的形势，**市全面推进垃圾分类，倡导居民做到“能卖拿去卖，有害单独放，干湿要分开”。一是强化政府部门责任，在城管委专门设立垃圾分类管理处，将垃圾分类列入政府工作考评，实施“以奖代拨”调动各区积极性。二是形成政府、社会、公众共治合力，在街道、社区建立垃圾分类指导员和志愿者队伍，聘请社会公众和技术专家代表组成公众咨询监督委员会参与相关决策。三是广泛宣传动员，制作公益广告、编发宣传海报、出版科普教材、开展“全球问计”活动等，不断强化市民支持、承诺、践行垃圾分类的意识。经过各方努力，去年生活垃圾增长率同比下降2.64个百分点；市民还逐渐改变了对新建垃圾焚烧厂的态度，从抵制到接受，目前规划和在建的垃圾焚烧厂有4座。

（三）通过对餐厨垃圾单独收运处理，保障“舌尖上的安全”。**近年来，**市将餐厨垃圾作为分类处理重点，加强收运处理管理和资源化利用，有效解决地沟油、泔水猪等群众关心的食品安全问题。一是积极引入市场机制，各区分



别招标、招募一家特许经营企业，统一收集、运输、处理餐厨垃圾。二是建立奖惩机制，一方面对餐厨垃圾违法收运处理行为严厉查处，另一方面对相关企业给予一定补贴，有效斩断原有利益链条。三是提高餐厨垃圾资源化利用水平，比如，盐田区将1吨餐厨垃圾高温降解后，垃圾减量率达85%，剩余残渣可制成有机肥和燃料棒，液体经油水分离后可提炼出生物柴油。四是推进餐厨垃圾处理设施建设，计划今年新增日处理能力730吨，至2018年底前基本实现餐厨垃圾集中处理。

二、问题和原因

垃圾分类在**、**、**等试点城市取得一定进展，但由于种种原因，10多年来仍处于“试点”阶段。

（一）“垃圾分类，知易行难”。在**、**、**等地，市民对实行生活垃圾分类处理的支持率达90%以上。但参与率不及支持率一半，投放准确率更是打对折。在开展相对较好的**，即使只要求分出厨余垃圾，准确率也仅有30%左右。很多居民认为分类标准不容易掌握，需要专门学习，而且操作起来有些麻烦。一些居民认为自己已缴纳垃圾费，应该由环卫部门或物业公司承担分类工作。因分类处理成本较高，当问到是否愿意适当提高垃圾处理费标准时，大部分居民都不太愿意。据专家介绍，由于生活习惯和观念的养成与改变是个长期的过程，即使在垃圾分类工作开展较好的日本，推行22年来，仍有17%的居民不能做到自觉分类。



（二）“前端分类，后端杂烩”。垃圾分类处理包括前端源头分类、中端分类清运、后端分类处理等环节，任何一个环节的分类出现问题，都会导致其他环节的分类失去意义。**、**、**在2000年开始试点垃圾分类时，由于只注重源头分类，忽视了分类清运及处理能力建设，导致源头分类徒劳无功。从2009年起，三地统筹推进垃圾分类投放、收集、运输、处理体系建设，但由于目前居民分类准确率不高，导致大多数垃圾仍是混装混运、杂烩处理。

（三）“利大抢收、利小少收、无利不收”。全国每年产生的2.5亿吨生活垃圾中，废品回收行业直接回收8000万吨可回收物，回收率达到30%以上。但是，回收企业热衷于回收纸张、金属等高价值废品；对废玻璃、废木材、旧衣服等低价值废品，由于回收处理成本较高，需要较大回收量才能实现盈亏平衡，一般企业不愿涉足。另据一些回收企业反映，由于无法向居民索取回收废品的发票，企业在缴纳增值税时没有进项抵扣，极大增加了成本。在调研中我们还发现，虽然国家要求对废荧光灯管、过期药品等有害垃圾单独回收，但多数小区并没有设置专用回收桶，一般混在其他垃圾中一同处理。

（四）“一堆部门搞不定一堆垃圾”。城市生活垃圾分类处理涉及城建（牵头负责）、环保（负责有害垃圾处置）、发改（负责餐厨垃圾处理）、工信（负责水泥窑协同处置）、商务（负责废品回收）等部门，有时在实际工作中遇到分歧



难以协调。比如，**城管局按照创建全国生活垃圾分类示范城市要求，希望在各个居民小区都设立固定的废品回收网点；但主管的经贸信息委认为这些回收网点会造成消防、环保等方面问题，一直不予同意。再比如，在后端处理设施建设中，城建部门力主垃圾焚烧技术，工信部门积极推进水泥窑协同处置，双方互相认为对方技术存在不足，猜测背后有相关企业的游说与代言。

三、思考和建议

我们每个人每天都要产生生活垃圾，一个三口之家一年产生约1吨垃圾。从可持续发展角度看，分类处理是最好的垃圾处理方式，既可以减少垃圾处理量、降低处理成本，又可以节约资源、保护环境。

（一）因地制宜制定垃圾分类标准、完善分类处理体系。

按照“后端处理决定前端分类”的原则，建议由住房城乡建设部指导各地合理确定本地生活垃圾分类处理技术路线，制定可行的垃圾分类标准，现阶段至少把可回收物、不可回收物和有害垃圾分开。各地要建立符合分类标准的清运体系，建设垃圾焚烧厂、生化处理厂、卫生填埋场等设施，提高垃圾处理能力。

（二）完善相关法律法规，理顺部门工作职责。

建议有关部门研究将城市生活垃圾分类作为单位和个人的义务，纳入相关法律法规，对违反规定的给予相应惩处，并记入社会信用档案。各地制定完善相关法规和制度，依法开展垃圾分



类处理工作。建议对相关部门垃圾分类处理职责进行梳理整合，减少相互交叉和政出多门，形成统一协调的政策合力、监管合力。

（三）鼓励社会组织和资本参与垃圾分类处理。进一步发挥共青团、妇联等人民团体作用，对学生、家庭主妇等重点人群加大垃圾分类知识普及力度，促进大多数居民逐渐养成垃圾分类的行为习惯。培育壮大环保社会组织，支持其开展宣传教育、监督检查、政策咨询等工作，改进政府与公众的沟通和引导方式，有效有理反映民意。大力引入社会资本参与垃圾清运和处理设施建设运营，减少垃圾处理成本。

（四）探索对废品回收和垃圾清运行业进行整合。建议住房城乡建设部、商务部等研究废品回收和垃圾清运行业的整合方式，建立统一的垃圾（废品）分类回收处理体系，利用废品回收利润弥补生活垃圾清运处理成本。研究再生资源行业增值税优惠政策，对低价值废品回收利用给予财税政策支持，扶持一批龙头企业，打通废品回收利用产业链，提高再制造业水平，最大程度实现垃圾资源化利用。

总之，城市生活垃圾分类处理既反映了一个城市市民的整体素质，又反映了政府公共管理能力。政府部门要通过“精细化管理”、“精细化服务”，引导每个居民践行包括垃圾分类在内的“精细化生活方式”。凭借摄影作品《垃圾围城》在国际摄影家年展上获奖的王久良先生曾深有感触地说道：

“比整治一两个垃圾场更重要的，是改变人心。”





3 中国农村义务教育发展报告

实现党的十八大提出的“两个百年”、“两个全面”奋斗目标，全面建成小康社会、顺利实现现代化，基础在教育、重点在农村。农村义务教育是立国之大本、惠民之首要，在整个国民教育体系中处于重中之重的地位。党中央、国务院高度重视农村义务教育，为农村义务教育办了一系列大事实事好事，既加大投入、加强建设，又深化改革、完善机制，在推进公平和提高质量上都迈出了重要步伐，以全面普及九年义务教育为重要标志，探索出了一条富有中国特色农村义务教育改革与发展之路。

一、概况

一是农村义务教育规模庞大。截至2013年底，全国共有农村（指“大农村”，含镇区和乡村，下同）义务教育学校**所，占全国义务教育阶段学校总数的**%，在校生***万人，占全国义务教育阶段在校生总数的**。其中，农村小学**所，占全国小学总数的**，在校生**万人，占全国小学在校生总数的**；农村初中**所，占全国初中总数的**，农村初中在校生**人，占全国初中在校生总数的**。我国农村义务教育专任教师**万人，占义务教育教师总数的**%。其中，农村小



学专任教师**万人，占小学专任教师总数的**%；农村初中专任教师**万人，占初中专任教师总数的**。

图表1 农村义务教育学校占比情况

图表2 农村义务教育学校在校生和专任教师占比情况

二是农村义务教育规模正在缩小。2013年农村义务教育阶段学校比2012年减少了**所，减少**%。其中，农村小学比2012年减少**所，减**，农村初中比2012年减少**所，减少**%。农村义务教育学校在校生比2012年减少**万人，减少7.1%。其中，小学在校生比2012年减少**万人，减少**%。初中在校生比2012年减少**万人，减少**%。

图表3 农村义务教育学校数减少情况

图表4 农村义务教育学生数减少情况

三是农村义务教育队伍基本稳定。农村义务教育专任教师比2012年减少**万人，减少**；其中，农村小学专任教师比2012年减少**万人，减少**%；初中专任教师比2012年减少**万人，减少**%。全国农村小学生师比为**，比上年下降**；农村初中生师比为**，比上年下降**。

农村义教专任教师总数 农村小学专任教师数 农村初中专任教师数

图表5 农村义务教育学校教师减少情况四是进城务工人员随迁子女和留守儿童略有减少。

根据全国中小学生电子学籍系统，截至2014年7月3日，全国义务教育阶段在校生中，进城务工人员随迁子女人数为。。万人，占比。。%，比上一年减少。。%；其中小学生



有。。万人，有。。》%在公办学校就读，初中生有。。万人，有。。%在公办学校就读。农村留守儿童在校生人数为。。万人，占比。。%，比去年减少。。%，其中双亲留守儿童为。。万人，约占一半左右。

表6 农村义务教育阶留守儿童和进城务工人员随迁子女情况

二、进展

一是农村义务教育地位得到进一步加强。2012年党的十八大报告明确提出，“均衡发展九年义务教育”、“大力促进教育公平，合理配置教育资源，重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜”。2013年，党的十八届三中全会作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，强调要“逐步缩小区域、城乡、校际差距”、“统筹城乡义务教育资源均衡配置”。中央经济工作会议和中央农村工作会议要求，要抓好贫困地区和农村地区教育，改善办学条件，提高教育质量。在近年来，在经济下行压力大、财政增收大幅度减少的情况下，中央仍把农村义务教育投入作为刚性支出继续增加。2014年中央1号文件，明确把“加快改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件”作为一项重要任务。1月份，中办、国办印发了《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发的意见》，明确提出“全面实施教育扶贫工程”。各地对农村义务教育也倾注更多的精力，投入更大的财力，向边远贫困地区和民族地区倾斜，为农村义务教育改革与发展注入了强大动力。



二是农村义务教育普及水平得到切实巩固。2011年，青海、甘肃、四川、西藏通过“两基”国检，标志着九年义务教育在全国范围全面普及。2013年全国九年义务教育巩固率达到92.3%，贫困地区适龄儿童“有学上”的问题得到根本解决。各地加强政绩考核，强化政府职责；教育部门加强管理，改进教学，帮助学习困难学生；全社会形成合力，多措并举，认真抓好“控辍保学”工作。各地特别关注留守儿童和流动儿童两个主要群体，通过改善受教育条件，建立留守儿童之家，开通亲情电话，设立代理家长，对农村留守儿童给予更多的关心和体贴，使学校成为留守儿童温暖的家。城市为流动儿童提供更多入学机会，构建社会关爱服务机制，加强心理辅导和健康教育，加快流动儿童融入城市，使城市成为流动儿童成长的乐土。

图表7 **省丰城市拖船中心小学设立的留守儿童活动室和关爱服务记录

三是农村义务教育学校办学条件大幅改善。国家先后实施校舍安全工程、中西部初中校舍改造、农村中小学远程教育工程、农村寄宿制学校建设、农村义务教育薄弱学校改造计划等一系列重大工程项目，实施惠及。。。多万学生的营养改善计划，不断健全对口援助机制等，极大改善了贫困地区学校的教学条件和基础设施。很多学校已成为贫困地区农村最好的建筑，是最安全、家长最放心的地方。2012年国务院办公厅印发了《关于规范农村义务教育学校布局调整的意



见》，一些地方过度撤并村小和教学点的做法得到了遏制，部分撤并不合理农村学校 and 教学点得以恢复，农村中小学布局更加合理。2013年12月31日，经国务院同意，教育部、国家发展改革委、财政部印发了《关于全面改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件的意见》，遵循保基本、兜住底、促公平的原则，聚焦贫困地区，中央财政每年投入350亿，正式开始实施全面改善贫困地区义务教育薄弱学校教育工程项目，计划用5年时间使贫困地区义务教育学校都能基本达标。

与2008年相比，2013年生均学校占地面积、生均校舍建筑面积、生均固定资产总值等一系列办学条件指标都有明显提升。

图表8 内蒙古自治区达茂旗石宝镇大苏吉小学新旧教学用房形成鲜明对比

图表9 **省新干县潭丘乡恢复重建的教学点

图表10 农村学校2013年与2008年办学条件对比表

四是教师队伍建设显著加强。2012年8月，国家出台了《国务院关于加强教师队伍建设的意见》，明确“中小学教师队伍建设要以农村教师为重点，采取倾斜政策，切实增强农村教师职业吸引力，激励更多优秀人才到农村从教”。2013年11月，教育部会同相关部委联合出台了《关于大力推进农



村义务教育队伍建设的意见》，提出了推进农村义务教育教师队伍建设的具体措施。大力实施农村教师“特岗计划”，累计招聘36.1万人。持续推进师范生免费教育，3届共有2.86万毕业生到中西部中小学任教。全国有22个省（区、市）采取免费培养、学费返还等方式，实行地方师范生免费教育，每年近3万名师范生和高校毕业生享受此项政策。实施农村教育硕士师资培养计划，共吸引了8881名优秀应届本科大学毕业生到贫困地区农村学校任教。积极实施“国培计划”，四年培训了473万农村教师。启动连片特困地区乡村教师生活补助政策，14个省份205个县的38.5万教师受益。2013年，全国农村义务教育教师学历层次合格率继续保持高位，农村小学大专及以上学历教师比例城市为84.4%，农村初中本科及以上学历教师比例70.0%，分别比上年增长2.7和3.5个百分点。教师队伍整体素质的提升，夯实了贫困地区教育发展的根基。

图表11 湖北省孝感市杨岭镇中学农村教师周转房

五是经费保障水平持续提高。2012年财政性教育投入占国内生产总值的比重达到。。。%，。。。%用于义务教育，其中。。。%以上投向农村教育。2012年，农村普通小学和普通初中的生均公共财政预算教育事业费支出分别为。。。元和。。。元，比2008年的。。。元和。。。元分别增长了。。。%和。。。%，翻了一番还多。农村小学生均公用经费标准从十年前的。。。元提高到2012年的。。。元、初中由。。。元提高到。。。元。2014年中央财政



下达的农村义务教育阶段学校公用经费预算，与2013年相比，年生均公用经费基准定额提高 元，中西部年生均小学达到 元、初中 元，东部小学达到 元、初中 元。

图表12 农村学校生均公共财政预算教育事业费支出增长情况



图表13 农村学校生均公共财政预算教育事业费支出增长情况

六是义务教育均衡发展成效显著。2011年3月至2012年9月，教育部分别与31个省份及新疆生产建设兵团签署了义务教育均衡发展备忘录。2012年，《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的实施意见》提出，到2015年实现基本均衡的县（市、区）比例达到 %；到2020年实现基本均衡的县（市、区）比例达到 %。为实现这一目标，各省份在签署备忘录中明确了省内各县级单位实现均衡发展的时间表和路线图，并据此出台了本省份推进县域义务教育均衡发展规划，并报教育部备案，形成了可落实、可检查、可监督的有效形式和机制。2013年5月，教育部正式启动了对全国县域义务教育均衡发展督导评估认定工作，截至目前全国共有24个省份的397个县通过评估认定。

图表14 实现义务教育基本均衡发展的县（市、区）情况统计



七是农村义务教育质量稳步提升。一些地方积极改进教育质量评价机制，推行学生综合素质评价制度，从品德、学业、身心、兴趣等方面综合考察学生素质和能力，改变长期以考分和升学率为主的评价导向。一些学校办学特色逐渐形成，强调内涵式发展，通过开展“一校一品”活动，普遍形成了特色课程、特色教研、特色管理，培育出体现时代特点、彰显社会主义核心价值观要求的校园文化。各地农村学校不断减负提质，深化教育教学改革，经过多年的探索实践，凝练出一批有效的教育教学方法。一些地方利用综合社会实践基地、乡村学校少年宫等社会资源，开辟学生第二课堂，发展学生兴趣爱好，开展志愿服务活动，因地制宜地开展种植养殖、传统文化等活动，让学生在社会大课堂中接受教育和锻炼。一些学校注重开展教学研讨、高效课堂以及经典诵读、阳光体育运动等活动，对全面提高教育质量起到了很好的作用。有关问卷统计显示， %的小学生家长和 %的初中省家长认为孩子课业负担轻或者适当， %的小学生和83.10%的初中升反映老师不根据期末考试成绩排名。

图表15 福建省三明市大田县均溪中心小学qq农场

图表16 农村乡村学校少年宫

三、问题

1. 农村义务教育学校办学条件需要进一步改善

一是有些地方校舍不达标。一些地区学校危房仍未消



除，广西壮族自治区有 多万平方米C级危房，云南、甘肃省分别有 多万、 多万平方米D级危房，存在安全隐患，大多数集中在农村地区。还有一些地方校舍不足，目前贫困地区小学、初中的大班额分别占 %和 %。在一些大班额教室中，学生后排座椅将教室后门挡住，前排桌椅几乎与讲台平行，拥挤不堪，既存在安全隐患，也影响课堂教学。

图表17 农村寄宿制学校的“大通铺”

图表18 破败的农村小学学生食堂

二是有些学校教学和生活设施不完善。一些学校缺乏宿舍、食堂、厕所、洗浴等必要的生活设施，个别地方甚至还出现让孩子们“背桌椅上学”“几个学生挤一张床”的现象。审计署2012年审计的27个省 个县 所寄宿制学校中，有 %的学校存在“大通铺”或两人一床现象。2014年我司主要负责同志到宁夏南部山区学校调研时，发现仍存在这种情况。相关单位针对2012年末的统计数据研究显示，以国家相关建设标准为依据，全国农村义务教育阶段教学及辅助用房面积缺额为 万平方米，体育场馆面积缺额为 万平方米，寄宿生宿舍面积缺额为 平方米。

三是部分学校教学仪器设备匮乏。义务教育教学仪器设备配置水平城乡与区域间差距依然较大。2012年，全国小学生均仪器设备值为 元，其中城市小学为 元，农村小学为



元，城乡差距较大。全国初中生均仪器设备值为 元，其中城市初中为 元，农村初中为 元，城乡差距较大。2013年全国城市小学和初中校均网络多媒体教室为分别为 个和 个，农村小学和初中则分别只有 个和 个，差距较大。一些农村中学几十名教师共用几台专用电脑，甚至某些农村学校全校没有配备一台电脑，无法开设信息技术课。一些农村学校没有音乐器材，教师只有通过口琴开展音乐教学。根据相关测算，截至2012年底，农村学校图书缺额为 万册，教学仪器设备值缺额为 亿元，还需新增计算机 万台。

图表19 农村学校用口琴组织音乐教学

2. 教师队伍建设需要进一步加强

一是下不去的问题。农村特别是边远贫困地区教师存在结构性缺员问题，一些农村学校多年未补充新教师，一些生源分散、艰苦边远山区学校按照师生比核定的教职工，无法满足教育教学的实际需要。一些地方仍然存在有编不补，长期聘用代课教师任教，挤占、挪用和截留教职工编制等现象。目前，全国还有 多万名代课人员，他们中的绝大多数工作在农村学校和教学点，工资收入水平低于在编教师，有的甚至不足在编教师工资收入水平的一半。很多地方教师交流制度还不完善，没有有效引导校长教师在城乡之间、校际之间合理流动，促进教师资源合理配置，导致一些农村学校、薄弱学校教师队伍整体素质与城市学校存在较大差异。

二是留不住的问题。农村地区学校生活条件和办公条件



艰苦，教师待遇相对较低，发展缺乏后劲，难以吸引优秀人才长期任教。一些地方虽然发放了艰苦边远地区农村中小学教师特殊津贴，但数额偏低，难以起到激励作用。由于条件相对艰苦，考虑到住房、医疗、婚姻、自身发展等诸多现实问题，一些年轻教师留不住，导致不少地区农村学校教师老龄化问题凸显，教师平均年龄超过 岁。一些边远、艰苦地区经常完不成教师招聘计划，农村骨干教师流失普遍，偏远山区学校面临着“后继无师”。

三是教不好的问题。农村教师整体素质仍待提高。2012年，全国农村小学中级及以上职称教师比例为 %，比城市小学低 个百分点。全国农村初中中级及以上职称教师比例为 %，比城市初中低 个百分点。农村小学县级及以上骨干教师比例为 %，比城市小学低 个百分点。农村初中县级及以上骨干教师比例为 %，比城市初中低 个百分点。农村教师培训机会少。2012年，全国农村小学和初中教师人均年培训次数分别为 次和 次，而同期城市小学和初中则分别为 次和 次，农村教师培训机会明显少于城市。此外，农村教师结构性矛盾仍较突出，教师老龄化问题严重，不能适应教育教学新要求，在一些农村学校英语、音体美、信息、双语等教师配备明显不足。

图表20 农村和城市义务教育阶段中级及以上职称教师和骨干教师比例情况



3. 农村义务教育学校管理水平需要进一步提高

一是教学质量有待提高。有的地区普九质量不高，学生达不到初中毕业应有的学业标准，有的县六年级学生的学业考核及格人数不足一半，九年级学生及格人数不到五分之一。教育部基础教育质量监测中心2012和2013年度监测数据显示：农村学校学生的语文、数学和科学学业成绩均在 分左右，均低于全国均值 分；近三成农村学生语文、数学以及八年级科学未达到国家课程标准要求；农村学校语文、数学、科学水平 级及以上的学生比例低于城市学校1 个百分点，水平IV级的学生比例低于城市学校 百分点。

二是管理能力有待提升。管理不规范，一些学校管理制度不健全，国家规定的课程开不齐，随意调整课程安排，不考的科目不开课或者被其他科目占用的现象仍有发生；管理不精细，一些学校配备的计算机功能室、图书室没有合理向学生开放，设备设施成摆设，存在浪费，或者设备损坏不及时维修；管理不科学，一些学校在管理和育人的细节上要求还不严格，做得不够好，对留守儿童的教育管理仍然偏重于学业成绩，校园文化建设较为薄弱；管理服务不到位，一些农村寄宿制学校基于经费的考虑，并不聘请专职生活教师，而是让任课教师和班主任兼任，导致他们除了正常的教学任务之外，还要超负荷工作，压力较大。一些地方没有将学校安保人员、寄宿制学校生活教师和食堂从业员工工资纳入地方财政予以保障，有的地方存在挤占、挪用学校公用经费支



付上述人员工资的现象。

三是校园安全有待强化。根据2013年教育统计数据，农村地区非正常死亡学生占全国非正常死亡学生的近 $\frac{1}{3}$ ，农村小学生非正常死亡人数占小学生非正常死亡总数的 $\frac{1}{3}$ ，农村初中非正常死亡人数占初中生非正常死亡总数的 $\frac{1}{3}$ 。一些学校学生上下学路途遥远，存在不合规车辆运营或超载运送学生现象，交通安全隐患较大；一些地方学生安全工作联防联控机制不健全，安全教育落实不到位，疏于对学校和村落周边主要水域的安全防范管理，学生溺水事故时有发生；一些地方校园人防、物防、技防措施欠缺，没有按照规定配备必要的安防设备，学校安保力量薄弱，门卫和保安的年龄普遍偏大，难以有效应对各种突发事件。

图表21 2013年义务教育阶段非正常死亡学生分布情况

四、政策建议

1. 强化农村义务教育法定职责

一要强化政府办好农村义务教育的法定职责。教育办得好不好，关键要看农村义务教育好不好。要把农村义务教育办学情况纳入对各级政府的考核体系，完善对各级政府和教育行政部门的考核机制和问责制度。要督促地方政府依法科学合理设置学校，保障适龄儿童少年就近免试入学，加大投入力度，不断提高农村义务教育办学水平。在继续强化省级统筹、县级主责的同时，还要发挥乡（镇）人民政府兴办农



村义务教育的积极性，推动落实村委会履行维护学校治安、控辍保学等方面的责任。

二要落实学校、监护人和社会各方责任。法律法规和乡规民约等方面强化监护人的法定监护职责，建立邻里互助组，对法定监护人、委托监护人的监护进行监督，让家长作为控辍保学、保障安全的第一道防线。作为子女教育的重要责任人，不仅要把孩子送到学校，还有言传身教、生活照顾、亲情关怀和安全保护的责任。学校要加强管理，改进教育，对学习困难的学生，要想方设法帮助克服困难，完成学业。社会组织也应为儿童少年接受义务教育创造良好环境。

三要进一步关爱农村留守儿童。进一步强化政府的主导作用，将留守儿童关爱服务工作纳入经济社会发展总体规划和社会管理创新总体部署。动员学校、社区构建关爱网络，完善留守儿童法律保护和关爱服务长效机制，在留守儿童集中的乡村、社区建立留守儿童关爱服务阵地，提供生活托管、心理辅导、家庭教育指导，并开展课外活动。重视发展农村家庭教育，以社区、村为基础建立亲子园，提供家庭教育指导和儿童早期综合发展服务。加大寄宿制学校建设力度，按照适当比例配备生活及心理辅导教师，并将其纳入学校编制中。建立农村留守儿童安全保护预警与应急机制。

2. 加大对农村义务教育的投入, 确保“三个增长”

一要优先投入农村义务教育。推动各地党委和政府把农村义务教育作为本地经济社会和教育发展的重要内容，在宏



观规划、政策支持和资源配置上优先安排农村义务教育经费。进一步完善公共财政支持体系，明确划分省、市、县三级政府在义务教育中的投入责任，落实好“三个增长”要求，进一步提高财政性教育投入投向农村义务教育的比例，进一步完善农村义务教育经费保障机制。随着社会发展水平的提高，继续提高农村中小学生均公用经费标准，满足日益增长的办学需求。

二要优化资金投入结构。在支持方向上，中央财政应加大对中西部地区投入，加大对农村地区、贫困地区以及薄弱环节和重点领域的支持力度。在支持内容上，应聚焦帮助农村薄弱学校改善办学条件，提高教育质量，并逐步由过去单纯重视硬件建设转移到硬件、软件建设同时兼顾上来。在支持对象上，要注重提高教师待遇，补助家庭经济困难学生。在资金管理上，要强化省级统筹，合理分配中央和省级财政资金，主要用于农村义务教育并切实提高资金使用效益。

三要聚焦薄弱环节。将农村学校保安、宿管员、厨师、医护人员等工资纳入专项财政支出，或增设事业费保障他们的待遇。鼓励各地通过购买服务等模式，为农村寄宿制学校配备保安人员、宿管人员等必要的工勤人员。此外，还要统筹考虑区域内流动人口、人口政策调整、学龄人口变化等因素，支持城镇学校适当增容和合理分流，切实提高城镇教育资源对新增人口的承载能力，防止部分城镇学校成为推进义务教育均衡发展新的“低洼地带”。



3. 强化农村教师队伍建设和配置

一要让教师能流动。尽快出台推进县域内义务教育学校校长教师交流轮岗的意见，促进区域内师资均衡配置，推进县域内校长教师轮岗交流制度化、常态化，使校长教师能够在城乡学校之间、优质学校和薄弱学校之间有序流动，提升农村薄弱学校办学水平，促进教育公平。各地应将校长教师交流轮岗情况作为义务教育学校办学情况督导评估的重要内容，加以推进。

二要让教师能安心。国家应尽快出台城乡统一的教职工编制标准，切实保证农村学校需求。对寄宿制中小学、民族地区双语学校、村小及教学点实施特殊师资配备政策。要按照国家基础教育课程改革要求，加快配备农村体育、音乐、美术、英语、信息技术、科学课程等紧缺学科教师。制定优惠政策，吸引优秀人才到农村任教，逐步提高边远贫困地区义务教育学校教师补助津贴标准，改善教学点教师工作生活条件。鼓励支持地方结合实际实施师范生免费教育制度，为农村定向培养教师，特别是面向乡镇以下学校，培养承担多门学科教学的小学教师和“一专多能”的初中教师。

三要让教师能出彩。打通农村教师职业上升通道，实行职称倾斜，结合实际制定农村教师职称评审条件、程序和办法，确保农村学校教师职称晋升比例不低于当地城区学校教师。提高教师培训的实效性，改革“国培计划”，给予地方教育部门更多的自主权，提供菜单式服务，由受训教师选择



内容和时间，增加教师培训的实践环节，推行教师异校挂职学习交流制度。全面提高教师思想政治素质，构建师德建设长效机制，建立健全教师评价考核和奖励激励制度，搭建教师多种类型发展平台，让农村教师也能有更多的出彩机会。

4. 不断完善农村学校管理

一是推动农村学校管理规范化。制订出台义务教育学校管理标准。加强对农村义务教育学校管理工作的帮助和指导，建立健全学校管理各项规章制度，分解各项管理要求，落实到人，并纳入工作考核。严格落实督学责任区制度。全面落实校园安全“一岗双责”制度。定期开展督导检查，推动学校落实各项要求措施。

二是建立国家农村义务教育综合改革实验区。在全国范围内选择一批有特点和有代表性的县（区），开展农村义务教育综合改革试验，并设立一批课题，开展实践性研究。积极探索推动农村义务教育改革发展的新新路径、新模式，形成一批理论和实践成果。

三是建立农村义务教育监测评估机制。加强对监测农村学校在办学条件、教学质量、课程实施、安全管理、课业负担、学生发展、教师培养等方面的有关情况，定期进行评估，为推进农村义务教育改革发展提供政策建议。

5. 提高农村学校办学水平

一是推进优质教育资源共享。加强农村学校信息化建设，通过信息化扩大优质教育资源覆盖面，建设好“三通两



平台”，将优质数字教育资源输送到农村学校。加大对“同步课堂”、“空中课堂”等网络信息资源的利用，探索城市优质教师资源的城乡共享模式。建立农村学校定向帮扶机制，发挥优质学校的辐射带动作用，通过实施学区化管理、学校联盟、集团化办学、委托管理等方式，实现优质校带动薄弱学校、城区校带动农村校共同发展。

二是提高农村学校教学质量。制定加强农村学校教研工作、片内合作、连片合作和城乡合作以及建立教研基地的制度。组建教学指导团队，实行城乡结队，通过走教、送教和光盘教学等方式，提高农村教师的教学水平。农村中心学校要组成教学点循环教学队，开展送课下农村小学和教学点，特别要组织音体美等学科专业教师送教下乡。

三是发挥农村学校自身特色优势。开发校本课程，编写教材，整合校外资源，因地制宜地开展劳动教育和其他富有特色的主题教育和社会实践活动。



4 关注民生 加快养老机构健康可持续发展

按照“根在基层·情系民生”2014年 实践活动统一部署，我参加了科技部养老专题调研团（以下简称“调研团”），于2014年7月6日—12日在 开展了为期一周的调研活动。通过蹲点体验、同工同勤、问卷访谈、互访观察等方式，开展了服务孤寡老人、与老人交流谈心、了解养老机构管理状况、听取养老机构工作人员意见等调研活动。在此基础上，对甘肃省**市养老领域相关问题进行了深入思考，形成了本报告。

一、调研背景

“十二五”规划纲要提出“坚持民生优先”，并把民生问题列为各项工作的重中之重，而养老作为整个社会无法回避的问题，无疑日渐成为其中的重要一环。我国第六次人口普查数据显示，60岁及以上占 %，同比2000年上升 个百分点，其中65岁及以上人口占 %，同比2000年上升 个百分点。有数据显示，截止2012年，我国60岁以上老年人已达亿，老龄化水平达到 %。我国的迅速老龄化，使养老问题日渐凸显。随着计划生育政策的长期执行，我国人口结构逐渐向倒三角形转变，“4-2-1”家庭大量出现，传统的完全依



靠子女的家庭养老模式面临严峻挑战。

早前的统计数据显示，我国拥有各类老年人养老服务机构 万余个，床位约 万张。按照当时 亿老年人口、 % 的老人需要入住养老机构计算，需要约 万个床位，与实际拥有的170万个床位存在较大缺口，形势不容乐观。机构养老事业的发展，不仅关系到老年人能否安度晚年，也关系到社会 and 每个家庭的稳定和谐，社会影响巨大。如何有力推动养老机构发展，有效化解养老难题，成为我国经济社会发展面临的重要课题。

二、**市养老机构调研概况

我国于1999年迈入“老龄化社会”，是较早进入老龄社会的发展中国家之一。根据第六次人口普查的数据显示，截至2010年，**市65岁及以上人口比例为8.77%，正处于“人口红利”的结束期，已经开始迈进老龄化社会。由于**市“老龄化社会”具有进入期较晚、发展速度较快、地区间差异化较大、城乡表现程度不均衡等特点，所以，**市是我国老龄化现象发生、发展的一个缩影。

目前的**市养老服务体系包括居家养老、社区养老、机构养老三大主要组成部分。居家养老是主体，机构养老是重要支撑，机构养老主要为老年公寓，社区养老除街道助老员外，还包括日间照料中心。其中，**市城关区“虚拟养老”体系建设已经走在了全国的前列，具有良好的示范和带动作用。同时，**作为西部欠发达地区的区域中心城市，各类社



会资源的“后天禀赋”不足，在推进社会养老服务时所面临的政策环境、所处的经济发展水平等都与国内其他城市差别不大，深入了解**市养老机构的现状，对于我们由点及面、由浅入深地了解我国的社会养老体系建设的整体状况具有典型意义。

本次调研以机构养老为主要内容，调研团分组走进甘肃省老年公寓、**颐瑞康老年公寓、**市城关区情暖夕阳老年公寓等3家养老机构。其中，甘肃省老年公寓为省老年工作委员会直属事业单位，建筑面积 平方米，现有床位 张，现有在编人员 人，聘用工作人员 人。**颐瑞康老年公寓为民办社会养老机构，共有各类房间380余间，可设床位 多张，现有职工 余人。**市城关区情暖夕阳老年公寓同为民办社会养老机构，现有床位 张、职工 名。

三、**市养老机构的经验做法

1. 积极推动民办养老机构建设。目前，**市共有各类城市社会养老福利机构 家，其中市属养老福利机构2家、县区5家、集体和民办 家，共设床位 张、收住 人，其中民办养老机构设置床位 张。**市注重调动社会各界力量兴办养老机构。出台了《**市“十二五”社会养老服务体系建设的专项规划》，形成了市、县（区）、乡镇（街道）、村（社区）四级抓落实的养老服务工作保障机制。年初，市政府出台了《关于进一步加快老龄事业发展的意见》，制定优惠政策，对社会力量兴办的养老机构每张床位一次性给予 元的政



府补贴，所需费用由市、县（区）按 承担。在有利的政策支持下，**市初步形成了公立养老机构示范带动、民办养老机构发挥主体作用的格局。

2. 重视加强员工技能培训。受制于工资待遇低、工作条件艰苦等因素，养老机构难以招聘到医护专业毕业生，工作人员多为下岗职工、家庭妇女。为有效提高员工服务老人的技能，满足护理工作要求，**市各养老机构将组织员工学习培训作为重要工作加以推动。一是组织经验丰富的老员工、大夫、护士长定期集中为员工讲解护理程序及临床护理经验。二是采组织管理人员和护理员工参加国际交流培训项目、国家级和省级培训班，以及业内论坛、交流会等活动，学习掌握国际国内领先的护理理念和护理方法，提高养老院的管理运行水平和员工的护理技能。在各养老机构的重视推动下，服务团队专业化建设取得了积极成效，包括护理长、护理员、持证按摩师、高级营养师资格、保健师等在内的护理团队已经初步形成。

3. 建立义工长效服务机制。一是高校学生义工。**市科教资源集聚，高等院校在校学生众多。高校定期组织学生担当义工，深入养老机构进行护理服务，既缓解了护理人员不足的状况，又使青年学生们得到了社会锻炼，培养了尊老孝老的意识。二是社区退休职工义工。积极动员邻近社区的退休职工到院进行义务护理，鼓励义工参加培训考试成为持证护理员，既节省了人员费用支出，又招聘到有工作经验、对



养老工作有热情的护理员。据情暖夕阳金重庆院长说，目前“储蓄是养老”是比较符合现实国情的，其中采取记录义工工作时长、抵消未来养老收费的形式，将义工的无偿服务转变为养老优惠，将极大地调动社区居民从事义工的积极性。

4. 注重营造养老敬老氛围。在为期一周的实地调研过程中，我们切身体会到养老机构工作人员的辛苦。养老机构的服务对象绝大多数为 岁以上生活不能自理的老人，部分老人还存在瘫痪、残疾、精神疾病等情况。为了保障老人的安全健康，对一些年龄较大、患病在身的老人，每隔一两个小时要进行一次夜间护理。要为老人们提供优质的养老服务，首先就要求工作人员具备强烈的责任意识和奉献精神。在日常管理运行过程中，**市的养老机构注重加强员工的思想教育，培养员工树立“三心”和“三不怕”，即“爱心、耐心、责任心”和“不怕脏、不怕累、不怕不理解”的精神。许多员工把老年公寓当成自己的家，经常放弃节假日休息，全身心投入到护理工作中，像对待自己的亲人一样关心照料入住的老人。养老院通过重视加强宣传培养，激发出工作人员的热情，营造出敬老爱老氛围，对于提高服务质量具有非常积极的意义。

5. 积极探索虚拟养老院的新模式。2009年 月，**市城关区成立了虚拟养老院。它以网络通讯平台和服务系统为支撑，采用政府引导、企业运作、专业服务人员服务和社会志愿者、义工服务，社区服务相结合的方式，为全区老年人提



供服务。老人拿起电话，拨打 ，就可以足不出户享受各种生活照料、门诊就医、送餐服务、健康咨询、法律援助、临时救援等八大类 多项服务。凡户籍和居住地均在城关辖区，男年满60岁，女年满50岁的居民均可申请加入虚拟养老院。按照“虚拟养老院”注册的信息将老人划分为A、B、C三种类型，并给予不同金额的政府服务补贴。其中，虚拟养老餐厅是老年人比较喜欢的一个服务项目。所谓“虚拟养老餐厅”由“三个一”即一部电话、一个平台、一批加盟店组成。老人每天10点前拨打电话订餐，中午即可到订餐的加盟餐厅，花6元享受一顿营养套餐，每餐政府配套补助9元钱，充分解决了老人吃饭的难题。同时也为老年人结交新朋友，加强交流与沟通提供了空间。

四、推动**养老机构发展的对策建议

**市的养老机构在取得积极进展的同时，还面临着一些问题和制约，主要包括：公立、民办养老机构职能定位不清晰，服务对象交叉重合；养老机构规模较小、床位不足，难以满足日益增长的机构养老需求；从业员工待遇普遍偏低，难以招聘到高素质适用人才，护理人员紧缺；在入住老人出现意外的情况下，养老机构面临的法律风险较大、经济负担较重、风险较高；养老机构医疗能力较弱，部分养老机构距离医院较远，在发生突发情况时难以及时救治等。养老服务作为一项重要的公共服务，政府的职责应该是立足当前、着眼长远，发挥主导作用，不断完善相关的制度设计，强化规



划引导，多管齐下抓好各项服务与管理工作。基于此，提出有关建议如下。

1. 明晰各类养老机构功能定位，解决好保障性供给和市场性供给两个层面的养老服务供给问题。以普惠性为原则，让尽可能多的老人能够获得基本的养老服务，解决面上的养老问题。公办养老机构具备公益性和福利性，应将满足“三无”老人及失能失智等护理难度较大老年人的需求作为重点任务。确保公立养老机构“兜底”接纳“三无”、五保老人，做到应保尽保，做到“鳏寡孤独废疾失独”皆有所养。但调研了解到的情况显示，因为公办养老机构收费更低、条件更好，在决定收住对象时比民办机构选择范围更大，往往倾向于优先将床位提供给相对健康、自理程度较高的老年人，在兜底保障“三无”老人方面也尚未发挥主体作用。建议进一步明确公立、民办养老机构的功能定位，公办机构在收住老人时应遵循公开、公正的原则，优先将床位优先提供给生活上不能自理的、低收入的弱势老年人群体。

2. 扶持养老机构发展壮大。解决养老问题是一项伟大而艰巨的系统工程，应加快老年服务事业的体制创新，要充分运用市场机制和各种优惠政策引导和动员社会各方面的力量参与老年服务行业的建设，并对社会办的老年服务行业进行必要的调控、规范、指导和监督，逐步形成政府引导和宏观管理、社会组织或企业自主经营的体制。建立规范的养老服务业准入制度，积极鼓励民间组织、个人等社会力量创办



养老机构。注重借力社会组织和其他各种力量助推养老事业发展。建议进一步扩大和落实民办养老机构税收优惠、经费补贴等优惠政策，推动水、电、暖费按照居民价格收取，按照民办养老机构床位数量和入住情况给予适当财政补贴，并引导金融机构加大对民办养老机构资金支持力度。

3. 强化养护人员队伍建设。推动养老机构提升服务质量，提高养护人员的素质和能力是非常重要和关键的一环。受制于护理工作繁重、社会地位不高、收入待遇偏低、发展空间有限等因素，养老机构护理人员的素质和技能均受到了限制。这就要求我们重视养护人员队伍建设，加快养老护理人员的职业化和专业化进程。政府应加强对养老机构老年护理人员的管理，推行持证上岗制度，统一规范护理人员的职业资质；推动改善养护人员待遇，稳定养老机构护理人员队伍；积极组织并鼓励护理人员参加继续教育，提高护理人员业务素质、完善知识结构、提高护理服务质量；大力发展老年护理人员的职业化和专业化教育，鼓励卫生专科学校和职业学校顺应时代发展的需要，重视和加强老年医学、老年护理教育，为养老机构输送高质量的老年护理人才。同时从调研情况来看，还要切实加强对养护人员职业道德和尊老爱老意识的培养。除了物质保障和服务保障，老人们还需要有情感投入的精神慰藉。

4. 探索医养结合的有效模式。老年人健康状况直接影响到老年人晚年生命质量和生活质量。随着寿命的延长，老年



人大都一体多病或带病生存，部分失能和完全失能老人所占比例逐步增大。因此建议，一是在医疗机构设立养老区或者由医疗机构定期派出医疗专家，为养老机构、社区卫生服务站进行老年病诊疗技术指导，开展健康管理，包括健康教育、健康查体、建立健康档案，根据老年人病情需要，提供灵活、机动的急救服务和技术帮扶；二是探索养老机构内设医疗机构及其医护人员纳入卫生部门统一管理，在资格认定、职称评定、技术准入和推荐评优等方面，与医疗机构同等对待，以鼓励具有医师和护士资质的医护人员到养老机构工作。

5. 完善养老机构事故处置机制。随着养老机构的发展、入住老人数量的增多，入住老人摔伤、骨折、猝死、自残、走失等意外事故及相关纠纷也不断增加（我们调研第一天，颐瑞康老年公寓就有一位老人跳入黄河自杀身亡）。这种情况不仅给老年人带来了伤害和痛苦，也增加了养老机构发展的风险，影响到养老事业的健康发展。养老机构不是医疗机构，发生入住老人伤害事故不能按照国家《医疗事故处理条例》进行处理。相关法律的不完善，使入住老人的伤害事故处理变得复杂化。为有效应对发生在养老机构的意外事故，建议从以下方面着手：一是加强预防。严格执行民政部门颁布的相关规定和标准，努力提高护理人员的技术水平和护理质量，加强护理工作流程的管理，强化与老人和其亲属的沟通与思想交流，有效预防养老机构伤害事故。二是建立事故良性处理机制。事故发生后，应及时采取应急处置举措，第



一时间向主管部门报告情况，及时成立事件调查小组，稳定老年人情绪，做好与老年人家属沟通协商工作。在责任认定过程中，要依法认定伤害事故中的各方责任，明确养老机构、养老人员以及第三方的责任，据此确定赔偿形式及额度。待条件成熟时，建议进一步完善养老机构事故责权认定相关法律法规。三是通过财政补贴的方式引导和鼓励养老服务机构参与综合责任保险，实现全市统一投保。发生保险事故时，养老服务机构为防止或减少服务对象的人身伤害所支付的合理的、必要的施救费用，由保险公司按照约定负责给付。

6. 继续探索并完善虚拟养老院模式，为探索养老服务产业化发展提供新思路。虚拟养老院是政府政策扶持、社会承载服务、社区互助服务、市场有偿服务的有机结合，丰富了服务内容，提升了服务功能，发展了服务内涵。目前**市城关区通过科技惠民计划取得了一定的阶段性成果，受到了养老人群的普遍认可。要在充分调研、了解和分析本地区运行情况的基础上，进一步借鉴国内虚拟养老的先进经验，不断完善数字化的虚拟养老院服务体系，如建设形成跟踪系统、智能调度系统和短信评价系统等，有效降低运行和管理成本，不断形成良好的社会效益。

五、结语

最美桑榆景，人间重晚晴。让老年人老有所依，不仅是子女的义务，也是政府和全社会共同的责任。面对滚滚而来的“银发浪潮”，很多家庭都要面临养老难题。此次调研为



我们了解养老问题现状提供了很好的机会，也增强了调研团成员关注养老问题的社会责任意识。作为为人子女，我们终将面对日益年迈的父母；作为国家公职人员，观当前国内现状，养老形势不容乐观，实现老有所养任重道远，更要求我们开拓视野、勇于担当，为养老这个重要民生问题做出一份应有的贡献和努力。



5 关于信访工作调研的报告

为深入贯彻落实党的十八大精神和国家信访局关于在全国信访系统开展以“贯彻十八大·开创新局面”为主题的大调研部署，**部信访部门结合党的群众路线教育实践活动，深入部属高校开展信访工作调研，了解部属高校信访基本情况，总结工作亮点，查找工作不足，积极探索提高部属高校运用底线思维和法治思维研究解决问题的能力，为推进部属高校信访工作提出思路与建议。现将调研情况报告如下。

一、部属高校信访基本情况

（一）我部直属高校基本情况

中央部门所属普通高等学校共有113所，其中**部直属高校7所，分别是**航空航天大学、**理工大学、哈尔滨工业大学、哈尔滨工程大学、西北工业大学、南京航空航天大学 and 南京理工大学（以下分别简称北航、北理工、哈工大、哈工程、西北工大、南航和南理工），均是历史悠久，以理工为主的综合性研究型大学。

此次调研实地走访了哈工大、哈工程、南航和南理工，与高校分管信访维稳工作的校领导及信访负责同志进行了



座谈，听取了北航、北理工两所高校信访负责同志意见建议，对7所高校进行了问卷调查，并调阅了相关书面材料。

（二）部属高校信访渠道情况

7所高校均建立了较为畅通便捷的信访渠道。来信方面，设有书面来信、传真、电子信箱、电子交流平台等。来访方面，设有电话接访、来访接待、校领导接访等，有的高校学院还设有院长接待日。各高校均建立了信访信息报送制度，对重要信访信息及时上报。

（三）部属高校信访量基本情况

上表为2010年至2012年部属高校来信来访量统计，近三年来，部属各高校信访数量总体平稳，除哈工大信访量较大外，其他高校信访量均处于低位平稳状态。

二、高校处理信访事项亮点

（一）完善信访工作机制，规范信访工作流程

1.加强信访工作制度建设。部属高校均从信访制度建设方面着手，制定了较为完备的信访工作制度，并通过政务公开、学校网站主页公开等，使高校办信接访工作有章可循。例如，哈工大制定了《哈尔滨工业大学信访工作条例》和《哈尔滨工业大学信访管理工作职责》，对来访事项及时登记、及时报领导批示、及时催办和督办。此外，在校园网上公开信访工作流程图，对什么情况可以上访、什么情况不予受理以及上访人数等做了详细说明，让上访群众对上访渠道、程序一目了然。



2.建立信访责任体系。西北工大通过创新工作机制，建立了校、院（部处）两级信访体系，明确了责任主体，保障了信访工作顺利开展。学校办公室信访室负责学校层面信访工作，各学院负责人是单位信访工作责任人，院办公室主任协助单位负责人处理本单位日常信访工作。涉及多部门职能交叉的难点问题通过“信访督查联席例会”协调解决。

3.充分发挥调解委员会作用，有效化解矛盾纠纷。北理工在处理下岗职工吕某某等四人长期上访要求解决福利待遇问题的信访事项中，学校领导班子本着实事求是，有效化解信访积案，维护职工合法权益的原则，责成校信访部门会同信访人原工作部门、人事处等，发挥调解委员会作用，克服此案涉及多部门的困难，通过“学校劳动争议调解委员会”按规定程序进行调解，使多年的信访积案得以化解。

（二）领导接访下访，推动疑难复杂信访事项解决

此次调研的高校均建立了较完备的校长接访制度，并在每学期开学之初以校办文件形式下发通知，在校园网上进行公示。例如，南航明确了校领导接访时间地点安排，方便来访人员有针对性的找相应校领导反映问题。校领导还就学校有关重大问题，主动与离退休老同志沟通，通报情况。北理工实行“领导包案”制度，由校级、处级领导依案件复杂及事项归属情况领取信访案件，有力推动了疑难复杂信访事项的解决。

（三）运用高校学科资源，多措并举处理信访问题



部属7所高校学科师资力量雄厚，在处理复杂信访事项中，高校信访部门充分运用法律、心理学等方面专家，参与信访事项解决。

北航在解决涉法涉诉类信访事项中，充分运用校法律事务室资源，请法律专家为上访人讲解法律知识，讲明利害关系，使众多涉法涉诉类信访案件通过法律途径依法得以解决。针对特殊上访人，校信访办请学校心理学专家对上访人进行心理疏导，并从专业角度协助校信访办对上访人进行客观分析。

（四）充分运用信息化手段，源头化解矛盾

学校信访工作经常要面对具有较高知识水平的教师及学生群体，针对这一特征，各高校注重充分利用信息化手段，来协调化解矛盾。

1.加强网络信访系统的建设和利用。各高校主页上均开通了校长/书记信箱受理上访事项，有的高校还开通网上交流平台，快速处理师生员工提出的意见建议和个人诉求。例如南理工开通了“智慧理工信息”交流平台，所有师生员工均可以通过该平台提出意见建议和个人诉求，信访办负责该平台日常管理维护及催办督办工作。学校要求对一般问题答复原则上不得超过2个工作日，对于需要进一步进行调查、核实、研究的问题，答复原则上不得超过5个工作日。交流平台用不同颜色标注已解答与未解答项，并向全校师生公开，促使信访事项涉及单位既要重视办结时限又要注重办结质量，



大大提高了解决初信初访工作效率和质量，成为师生员工反映问题解决问题的重要渠道，受到了师生员工的认可。此外，北航“ihome社区”，西北工大“翱翔网”，均可在线受理师生员工投诉建议，取得良好效果。

2.注重网络舆情搜集。各高校均积极关注网络舆情，了解学生思想动态。西北工大密切关注学校“三航四方”和人人网等论坛，及时处理与学校有关的问题。南航积极关注“西祠胡同”等学生聚集的热门论坛，收集与学校有关信息，及时处理相关问题。

（五）严格依法办事，维护信访秩序

各高校信访部门均与部信访部门保持密切沟通，定期汇报相关工作，遇疑难复杂信访问题及时报告，使部信访部门全面掌握疑难复杂信访事项情况，指导学校依法依规拒绝不合理信访诉求，维护信访秩序。

例如哈工大在处理学校原临时工李某某多年上访，要求学校为其按照在编人员办理退休的信访事项过程中，校信访办通过深入地调取相关资料，走访知情老同志，及时查阅原航天工业部、国防科工委等部门的结论材料，明确其所提为无理要求，并将学校归档的信访材料及处理意见等及时上报部。李某某多次到部机关缠访，部机关信访工作人员与学校均严格依法办事，严词拒绝其无理要求。

三、部属高校信访工作中遇到的主要问题

（一）部属高校历史遗留问题较多



我部所属7所高校均有超过60年的建校史，隶属关系也几经变更，历史遗留问题较多，特别是在离退休工作人员福利待遇、职工职称、住房等方面有众多难点。

在解决历史遗留问题引发的信访事件时，受资金、政策等问题影响，部属高校普遍感到手段缺乏，很难借鉴地方政府建立“信访专项资金”解决历史遗留问题的做法。

（二）高校管理工作难度增大

随着高等教育体制改革的不断深入，高校管理工作趋于多元化，高校管理既涉及学校发展，又包括师生员工的生活各方面，随着一批批80后、90后进入高校，学生多元化诉求使高校管理工作难度进一步增大。

后勤保障不及时、师生员工对学校发展的诉求与建议、招生考试、学校在基本建设过程中与校园周边群众之间的利益关系等都易产生矛盾引发信访问题。高校领导换届或信访干部人员更迭后，一些人抱着试一试心态将已结案信访问题再次上访，企图蒙混争取利益最大化等都使高校信访工作错综复杂。

（三）部属高校与地方政府之间沟通较弱

部属高校在行政上隶属于部委，人事任免、财政资金的拨付、项目申报等基本上均由部委管理。地方政府对部属高校投入上较地方高校会相应有所减少。

在解决一些矛盾纠纷时，部属高校同样需要地方政府的帮助。地方政府在处理部属高校涉及地方信访问题上往往积



极性不高。地方政府对高校协助力度，基本上取决于高校长期与地方政府建立关系的密切程度，具有不确定性。

（四）学生意外事件处理难度较大

我部所属7所高校规模较大，全日制在校生总规模超20万人，学生因心理问题或者其他意外事故身亡或致残事件每年均有发生。

学生意外事件引发的信访问题一般都较难解决，一是责任认定问题，学生意外事件责任认定涉及公安机关、学校、学生个人及家属等多方面，需要权威部门做出客观公正及时的责任认定。二是赔偿问题，学生意外事件一般会涉及补偿或者人文关怀救济金，标准较难把握。三是对学生家属的解释安抚工作，需要学校对情绪低落、失控甚至无理取闹的学生家属做大量的沟通、解释与疏导工作。

（五）信访工作软硬件有所欠缺

1.机构人员方面。在信访机构设置方面，7所高校中有6所在校办/党政办下设立了信访办公室，另有1所设在校统战部下。有些高校信访办单独设置，也有高校信访办与其他科室合署办公，两块牌子一套人马。人员方面，信访办大多由1-2名专（兼）职人员组成，高校信访工作人少事多的现象依然客观存在。

2.办公场所方面。7所高校仅有1所设有专门信访接待室，基本没有安装监控设施的接待场所，信访接待人员存在人身安全隐患。



3.人员培训方面，部机关每年会组织一次信访干部培训，部属高校信访干部参加，高校信访干部很少有机会参加其他信访培训。

4.激励机制方面。部属高校信访干部在高校管理中存在缺乏激励机制问题，在职称职级评定方面比其他行政工作人员相对滞后。在表彰评定中因不属于地方信访系统，部系统也没有针对信访工作的表彰，一定程度上影响了部属高校信访干部积极性。

四、加强和改进部属高校信访工作的建议和意见

经过与部属高校信访干部、分管领导座谈并研究，对改进部属高校信访工作提出如下建议和意见：

（一）多措并举，推动历史遗留问题的解决

高校历史遗留问题经过长期积压，矛盾难以化解，牵扯众多问题，应多管齐下，努力化解积案。

1.对于牵扯人数众多，涉及某一特定群体的信访事项，例如高校退休人员福利待遇问题，应积极向有关部门汇报情况，努力争取相应政策措施支持，缩小差距，化解矛盾。

2.推动设立“信访专项救助资金”，规范并严格资金用途、发放标准与程序，解决疑难复杂信访困难群众救济补偿问题，化解历史遗留问题。

3.规范程序，做好信访终结工作。对于事实清楚，处置得当，但仍不断上访的缠闹访户，要按信访终结程序，依法依规予以终结。



（二）加强共建力度，共同做好部属高校信访工作

部属高校总量虽然占有所有高校比重不高（教育部2012年统计全国普通高等学校2442所），但大多办学综合实力较强，应加强与地方交流，合作共赢。

1.加强与社会政府联系。部属高校办学需用地方各项资源，在处理涉及地方疑难信访问题时，需要与社会政府共同化解涉及地方的矛盾纠纷。

2.加强高校现代大学制度建设。健全和完善校内各项政策制度，使学校各项工作有理有据，对于师生员工的诉求表达，要提供广泛的渠道，建立相应的申诉监督机制，保证合法权益得到有效维护。

3.加快高校整体发展，解决信访问题。问题要在发展中解决，部属高校只有不断提高各项办学水平，才能减少矛盾，才能有更多精力化解矛盾。南航通过学校整体发展，提高退休职工福利待遇水平，化解退休职工矛盾就是很好的例子。7所高校都是理工类一流高校，要加快推动学校整体发展，化解各类矛盾纠纷。

（三）加强部属高校信访干部队伍建设

高校信访工作人少、事多的矛盾突出，有些高校信访干部同时身兼数职，事情繁多。建议各高校按照中办《关于进一步加强信访干部队伍建设的意见》精神，加强对信访工作的软硬件投入。

1.重视信访干部的使用，把信访干部的选拔使用列入计



划，对政治素质好、业务能力强、工作业绩突出、群众公认的信访干部，要予以重任。

2.加大对部属高校信访干部的培训力度。部属高校信访干部培训每年只有部机关的年度培训短短2天，在部层面要科学制定信访干部队伍培训规划，有针对性的对高校信访干部进行分级分类和全员培训。

3.强化工作保障。进一步改善群众来访接待场所，努力营造友好和谐的信访工作环境，为高校信访干部提供切实的保障。

4.完善激励机制。按相关文件精神，落实信访工作人员岗位津贴，并在职称评定、评级工作中充分调动信访干部积极性。





6 少数民族干部教育培训现状分析与对策建议

根据中组部干部教育培训专题研究工作会的部署，我委成立了“少数民族干部教育培训研究（2013—2017年）”课题组。为了在有限的时间内完成好课题任务，我们向全国省一级民族工作部门、委属高校及中央民族干部学院等单位发出了调研通知，并选择云南、贵州等省和中央民族干部学院开展了重点调研、召开了座谈会以及进行个别访谈，还参阅了近两年在四川、西藏、新疆、宁夏、重庆等省区市进行少数民族干部队伍建设调研时收集的有关干部教育培训的资料。同时，向中组部干部教育局、信息中心等部门发函查阅相关资料与数据，从整体上掌握了全国民族工作部门少数民族干部教育培训工作现状，最终形成了研究报告。

一、新世纪新阶段少数民族干部教育培训工作的现状和特点

近年来，在党中央、国务院高度重视、正确领导下，在各地各部门大力支持、共同努力下，少数民族干部教育培训工作取得了明显成效，凸显出众多亮点。一是服务大局，统筹谋划。各地各部门牢牢把握科学发展主题和转变经济发展方式主线，紧紧围绕改革发展稳定大局，精心谋划，认真组织，推动各级各类少数民族干部教育培训有序开展。比如，



中央组织部、中央统战部、国家民委、中央党校等部门于2006年、2010年分别联合举办了两次省部级领导干部民族工作专题研讨班，贾庆林、回良玉同志出席研讨班并作重要讲话。国家民委制定实施了《2008-2010***》、《国家民委中长期干部教育培训规划（2011-2020年）》等重要文件，形成了以中央民族干部学院为主渠道、六所直属民族院校为重要支撑的专门培训体系，“十一五”期间共培训少数民族和民族地区干部人才近3万人次，其中，中央民族干部学院已实现年培训近4000人次的规模。二是突出重点，倾斜扶持。各地各部门立足当前面临的新形势新任务、出现的新情况新问题，以民族地区和少数民族干部教育培训为重点，制定培训计划，设置培训班次，并在部门相关培训中对少数民族和民族地区干部培训给以扶持倾斜。比如，中央党校等“一校五院”举办了多期新疆地厅级、县处级民族干部培训班，半年制、一年制西藏民族干部培训班，青海省、新疆生产建设兵团中青年领导干部培训班，西部地区领导干部班、西藏跨越式发展和国有企业管理培训班等等。中组部、教育部、科技部、人社部以及其他有关单位，制定和完善了“西部之光”、“少数民族高层次骨干人才培养计划”、“少数民族科技骨干特殊培养计划”等重大人才培养项目。三是突出特色，加强合作。针对少数民族干部教育培训涉及面广、关联点多的实际，各地各部门充分把握其特殊性，加强协调合作，坚持针对性和实效性相结合，举办了一大批具有特色、富有成效的培训



班次，推进少数民族干部教育培训走个性化、品牌化的路子。比如，中组部与国家民委联合举办了全国边境县县级党政领导干部经济管理专题研究班、全国民族自治县（旗）政府分管负责同志民族工作专题研究班、全国民族自治州州长经济管理研讨班、全国少数民族女干部培训班和人口较少民族干部培训班等；国家民委与人力资源和社会保障部联合举办的全国民族语文翻译工作业务骨干高级研修班、全国民族医药专业人员高级研修班、全国民族问题研究中青年骨干能力建设培训班；与团中央联合举办的全国少数民族青年干部培训班，等等。这些班次已成为少数民族干部教育培训的精品班次，受到了西部民族地区少数民族干部人才的欢迎和认可。

少数民族干部教育培训工作之所以取得这些成绩，我们认为，主要有以下六个特点：

一是贯彻实。各地各部门深入贯彻落实中央决策部署，加强组织领导，安排专项经费，把少数民族干部教育培训纳入了干部教育培训总体规划，有的还专门制定了少数民族干部教育培训规划，扎实有效地推动了少数民族干部教育培训工作发展。

二是方向明。少数民族干部教育培训是加强少数民族干部队伍建设环节中战略性、基础性的工作，是为了更好地培养选拔使用少数民族干部。各地各部门紧紧围绕少数民族干部队伍建设这个中心任务，专门开设少数民族干部培训班，或在制定干部教育培训计划时向少数民族干部倾斜，取得了



明显成效。

三是涵盖广。“问渠哪得清如许，唯有源头活水来”。面对少数民族干部教育培训的新形势、新任务，各地各部门努力创新求变、丰富内涵，拓宽了少数民族干部教育培训的范围，推动工作不断延伸。比如，国家民委的培训对象由过去的以培训地厅级、县处级领导干部为主，扩展到上至省部级领导、下达乡镇级干部。同时，教育培训由过去只专注培训过程，逐步转变为同样重视培训效果以及成果的运用转化。

四是方法新。各地各部门注重强化培训特色，根据少数民族干部的实际和需求，认真设计培训内容，努力改进培训方式方法，通过更新培训理念和解放思想相结合、理论培训和案例教学相结合、专题授课和工作研讨相结合、规范管理和热情服务相结合，推动少数民族干部教育培训工作既符合实际，又与时俱进。

五是质量高。培训质量是培训工作的生命线，是大家共同关注的重要环节。各地各部门为确保工作扎实有效，采取建立少数民族干部人才数据库、加强少数民族干部教育培训基地建设、提高培训班的针对性和实效性等方式方法，不断提升少数民族干部教育培训的质量。

六是合力强。少数民族干部教育培训工作千头万绪，不仅培训渠道广、培训类型多，而且在具体实施中牵涉多个部门，需要大家密切配合、通力协作，才能确保取得实效。各



地各部门加强统筹协调、沟通联系，整合培训体系，共享培训资源，实现优势互补，形成了共同支持、合力推进的良好工作格局。

二、少数民族干部教育培训工作面临的新形势和新问题

（一）少数民族干部教育培训工作面临的新形势

一是加快全面建成小康社会进程对少数民族干部教育培训提出了更高要求。我国少数民族人口占全国总人口的 %，民族区域自治地方占国土面积约 %，没有民族地区的全面小康，就没有全国的全面小康。但是，由于地理条件限制、发展基础薄弱、市场开发条件差、自身发展能力弱等原因，民族地区经济社会发展程度和人民生产生活条件与中东部地区相比，存在着很大差距。面对着加快经济社会发展以及全面建成小康社会的迫切要求，少数民族和民族地区干部人才队伍整体素质不高等问题显得尤为突出，这些都急需把少数民族干部教育培训工作摆上更加突出的位置加以推动解决。

二是干部人才培训工作的迅速发展对少数民族干部教育培训提出了更高要求。进入新世纪新阶段，中央作出了“大规模培训干部、大幅度提高干部素质”的战略决策，制定实施了《干部教育培训工作条例（试行）》、《关于 》、《2010—2020年干部教育培训改革纲要》、《2011-2015年行政机关公务员培训纲要》等一系列重要法规和文件，全国干部教育培训的发展和改革进入了“快车道”。作为干部教育培训工作



的重要组成部分，如何科学认识少数民族干部教育培训、如何加速推进少数民族干部教育培训、如何使少数民族干部教育培训增量保质，已经成为迫切需要研究和解决的问题。

三是新时期新形势下民族问题的发展变化对少数民族干部教育培训提出了更高要求。新中国成立后，特别是改革开放以来，我国平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系得到进一步巩固，各族群众齐心协力建设美好家园、自觉为中华民族伟大复兴事业添砖加瓦的局面得到进一步发展。但随着形势任务的发展变化，各种新情况新问题不断出现，民族关系受到一定的损害，对改革发展稳定大局产生了重要影响。少数民族干部是党和政府联系广大少数民族群众的桥梁和纽带，是维护民族团结、社会稳定和祖国统一的重要力量。如何通过大力推进干部教育培训，提升能力素质，充分发挥少数民族干部的重要作用，是值得我们研究的一个重大课题。

（二）少数民族干部教育培训工作出现的新问题

近年来，少数民族干部教育培训工作虽然取得了较大的成绩，但还有很多问题亟待解决。除了重复培训、多年不训、激励约束机制不够健全等培训工作中普遍存在的不足外，少数民族干部教育培训还需着重解决以下五个方面的问题。

第一，对少数民族干部教育培训工作重要性的认识有待提高。据了解，有些地方和部门对少数民族干部教育培训工作的重要性缺乏足够认识，没有从国家长治久安、边疆安全



稳定、社会和谐安宁的高度来认识工作的重要性，甚至没有从根本上消除“培训是软任务”的错误认识。因此，从一定程度上造成了某些地方、部门在少数民族干部教育培训工作上的缺位。

第二，少数民族干部教育培训的教材、基地、信息化等基础建设有待加强。目前，少数民族干部教育培训的基础建设还存在一定不足，突出表现在：一是教材方面，目前使用的教材五花八门，还未在全国形成一套围绕少数民族干部成长规律而设计的特色教材。二是培训基地方面，中央民族干部学院为主渠道、直属六所民族院校为重要支撑的培训基地体系建设需要进一步加强，特别是委属院校，可以在少数民族干部教育培训方面发挥更为积极的作用。同时，现场教学基地还有待开发和加强。三是信息化建设方面，民族地区基础薄弱，信息科技手段应用不够等问题比较突出。

第三，少数民族干部教育培训的教学研究有待深入。一是**教学评估体系急需完善。**对少数民族干部教育培训的方向、质量、效果等指标缺乏科学的评测手段，对管理人员和教学人员工作的测评还停留在较低层次，从而难以实现改进和完善。二是对培训方式方法的研究不够，缺乏具有自身特色的教育培训机制，目前，专题讲座多，而案例式、模拟式教学相对不够。三是针对少数民族干部教育培训的特殊性研究不足，特别是针对不同民族、不同地域和不同文化背景干部的培训缺乏分类指导、因人施教。



第四，少数民族干部教育培训的资源管理有待完善。一是资源统筹方面。目前，少数民族干部教育培训的体系，是以党校、行政学院、干部学院为主阵地，有关民族高等院校、科研院所等机构为重要支撑。从培训计划和班次的安排、教师与培训资源的共享等方面来看，缺乏统筹协调，培训结构失衡、资源浪费、条块分割、相对隔绝的弊端还比较明显。二是出国（境）培训资源方面，由于大多数分布在民族地区，受经济发展和培训渠道等因素的制约，相比较而言，少数民族干部到国（境）外学习培训的机会相对较少，难以分享优质的培训资源。

第五，少数民族干部教育培训的机制有待健全。一是缺乏督促检查。没有建立少数民族干部教育培训的相应考核监督机制，使得有些地方和部门在落实干部调训等相关任务时存在不到位的情况。二是缺乏跟踪反馈。教育培训的注意力大多集中在培训过程中，保证培训的顺利完成，而培训后意见建议的吸收采纳和培训成果的运用转化不够，对干部培训后下一步的成长和发展也缺乏连续性的关注。三是缺乏经费保障。有些地方和部门没有根据《干部教育培训工作条例（试行）》要求，把少数民族干部教育培训经费列入财政年度预算，建立专项资金。有的虽然把少数民族干部教育培训经费纳入年度财政预算，但要么总量不大，要么没有随着财政收入增长逐步提高。

三、加强少数民族干部教育培训工作的对策和建议



少数民族干部教育培训，对大力培养民族地区建设急需的各级各类干部人才，推动经济社会又好又快发展，具有十分重要的作用。调研中，我们感到，今后要着重加强五个方面的工作。

第一，高度重视，统筹推进各层次、各类别少数民族干部的培训。

根据少数民族干部层级、类别、地域等特点有针对性地开展培训，形成任务明确、分工合理的培训格局，有效推进少数民族干部教育培训走上科学化、规范化的轨道。

一是在干部层级上，推动中央党校等“一校五院”，举办省部级领导干部民族工作专题研讨班、少数民族省部级后备干部和少数民族地厅级领导干部培训班。争取5年内将全国30个自治州厅级领导干部和 一个自治县（旗）县级领导干部轮训一遍。利用国家民委和各省区市的干部教育培训机构培训县级及以下少数民族党政领导干部，争取5年内将全国1100多个民族乡（镇）的领导干部轮训一遍。

二是在干部类别上，进一步高度重视人口较少民族干部、少数民族女干部和少数民族专业技术人员的培训。利用国家民委和相关省区市的干部教育培训机构，5年内将28个人口较少民族的干部轮训一遍。推动中央和民族地区各级培训机构，每年至少举办一期专门面向少数民族女干部的培训班。寻求中央有关部门大力支持，并充分发挥国家民委特色和优势，落实有关人才培养、培训政策和项目，加大对少数



民族专业技术人员的培训力度。推动中组部、教育部、科技部、人社部以及其他有关单位，进一步制定完善针对少数民族和民族地区的重大人才培养项目，如“西部之光”、“少数民族高层次骨干人才培养计划”、“少数民族科技骨干特殊培养计划”等。

三是在地域上，对中西部地区特别是民族八省区和四省藏区、边境地区以及国家重点扶贫攻坚所涉及的民族地区，如**山片区等，进行重点倾斜。推动中央党校等“一校五院”，举办专门面向民族八省区和四省藏区，以及集中连片特殊困难民族地区的培训班。推动中央和省区市一级组织、统战、民族工作部门，争取5年内将全国136个边境县和海南享受边境县待遇6个县的县级领导干部轮训一遍。推动中央和城市民族工作任务较重的省区市各级组织、统战、民族工作部门，每年举办1期以上的城市民族工作专题培训班。

第二，夯实基础，加快少数民族干部教育培训的教学基础建设。

“基础不牢，地动山摇”。少数民族干部教育培训必须走内涵式发展道路，抓住薄弱环节，夯实教育教学基础建设，才能顺应时代要求，切实起到提高质量、培养人才的作用。

一是努力发挥民族高等院校、科研院所在少数民族干部教育培训中的支撑作用。推动加大对中央民族大学等15所民族院校干部教育培训资金和项目的支持力度，并选择若干培训机构打造成为全国少数民族干部教育培训示范基地。如少



少数民族基层干部培训基地、民汉双语干部人才培训基地、少数民族高层次科技创新人才培养基地、民族地区畜牧业人才培训基地等。

二是在课程和教材方面，精心组织有关机构和人员，设计打造符合少数民族和民族地区实际的少数民族干部教育培训通用课程和教材体系。推动编写民族理论政策、民族法律法规、民族基本知识和民族工作情况等全国干部教育培训通用的特色教材和双语教材。

三是在师资建设方面，补充完善现有各级各类专家库，挖掘一批政治觉悟过硬、理论功底深厚、实践经验丰富、熟悉民族工作、能够满足少数民族干部教育培训工作需要的专兼职教师，特别是少数民族专家。加强少数民族干部教育培训管理者队伍建设，争取每年举办1期以上的管理人员专题培训班。

四是教学实践点方面，努力拓展一批固定、长期合作的现场教学基地，予以挂牌并适当给予经费支持。重点挖掘全国经济社会发展和民族工作实践的新经验、新亮点、新典型，比如，新农村示范点和民族团结进步教育基地等具有典型带动意义的先进单位，应当优先列入少数民族干部教育培训的教学实践点。

五是信息化建设方面，扩大网络教学和远程教育培训的规模，建立专门的少数民族干部教育培训信息化网络或平台，加强多媒体教学设施建设，包括在线及远程培训学习等。



推动其他培训网络 and 平台向民族地区倾斜，并充分考虑民族地区和少数民族干部的实际，增加使用民族语言文字的教学内容和教材。

第三，讲求实效，着力推进少数民族干部教育培训的改革创新。

培训成效是衡量干部教育培训工作的根本。少数民族干部教育培训的发展，既要遵循干部教育培训的一般规律，又要针对自身面临的特殊问题进行改革创新，以确保培训工作取得实际效果。

一是打造少数民族干部教育培训的特色精品班次。针对民族地区经济社会发展和少数民族干部自身实际的需要，大力开展经济管理、公共管理、金融法律、现代科技、现代产业发展等方面的培训，形成各具特色、富有实效的培训班次。

二是加强对少数民族干部教育培训工作的系统研究。充分认识少数民族干部教育培训工作的内在规律，与干部教育培训进行细致地比较分析，找出存在的差异和不同。切实加强相关的理论研究，逐步形成指导实践的理论体系，为采取特殊举措、出台优惠政策、推动工作创新发展打好理论基础。

三是积极推动培训方式的转变。由知识培训向能力培训转变，增强学习的实用性和实际效果。由单一培训向多元化培训转变，灵活运用启发式、模拟式、案例式、研讨式等新型教学手段和方式，适时引入行动式学习，增加现场教学。由封闭性培训向开放性培训转变，实行集中培训与网络在线



自学，集中调训与菜单式选学，培训学习与挂职锻炼、轮岗交流，继续教育与脱产进修，国内学习与出国培训相结合，实现少数民族干部教育培训的大开放、大发展。

四是加强教学质量评估。统一制定科学规范、切实可行的教学质量评估办法和指标体系，逐步推广评估工作，将评估结果作为培训机构承担培训任务和深化教学改革的重要依据。组织学员对培训项目、课程设置、师资水平、教学管理等进行评估，不断改进、提高教学水平。争取到2013年，委属干部教育培训机构普遍推行教学质量评估制度。

第四，优势互补，合力推进少数民族干部教育培训资源体系建设。

深化合作办学机制，实现资源共享、优势互补，将涉及少数民族干部教育培训的各部门、各机构有效整合起来，形成推动培训工作的强大合力。

一是继续发挥各级党校、行政学院和干部学院在少数民族干部教育培训中的主阵地作用，推动在经费安排、班次设计上进一步向民族地区和少数民族干部倾斜。推动少数民族干部教育培训纳入国家新安排的重大干部教育培训整体规划，统筹考虑并在项目上加以扶持。

二是充分发挥国家部委及相关单位在少数民族干部教育培训中的重要作用，实现资源共享。推动各地各部门利用所属的培训机构、各大高等院校等，组织面向民族地区、少数民族干部和民族工作部门的教育培训。



三是努力推进少数民族干部教育培训的对口支援机制。推动担负对口支援任务的省区市，组织民族地区和少数民族干部到发达地区学习交流、集中轮训，提高综合能力和业务水平。

四是发挥社会培训机构的有益补充作用。组织少数民族干部人才参加社会培训机构组织的专业性技能培训，提高相关能力水平。

五是出国（境）培训方面，按照扩大规模、突出重点、择优安排的原则，推动每年选拔一批政治素质好、有发展潜力的中青年少数民族干部和高层次专家人才赴国外名牌大学学习培训，以扩大他们的国际视野和公共管理能力。推动其他部门各级各类的出国（境）培训班，名额分配向民族地区和少数民族干部人才倾斜。

第五，健全机制，确保少数民族干部教育培训工作落到实处、发挥实效。

少数民族干部教育培训工作涉及面广、任务重、困难多，加强组织领导，提供有力保障，是确保工作顺利实施、扎实有效的重要环节。

一是加强少数民族干部教育培训工作的组织领导。建立健全领导体制和工作机制，推动形成中央组织部牵头抓总、统筹协调，中央、国家机关部门分工负责，中央和地方分级管理的良好工作格局。国家民委及地方各级民族工作部门充分发挥好专门从事少数民族干部教育培训的重要作用，积极



协助组织人事和相关部门，建立沟通联系机制，推动少数民族干部教育培训工作全面协调发展。

二是提供少数民族干部教育培训工作的经费保障。推动中央财政设立少数民族干部教育培训专项经费，形成稳定的长效增长机制，并向少数民族和民族地区干部倾斜；推动各地设立专项经费，或者在干部教育培训专项经费中划出一定比例用于少数民族干部教育培训。国家民委增加少数民族干部教育培训工作的经费，加大对中央民族干部学院和委属高等院校干部教育培训的扶持投入。

三是推动少数民族干部教育培训工作的发展完善。着力构建促进民族地区和少数民族干部提高党性修养、加强理论武装、推动能力建设的培训工作格局，注重提高统筹兼顾、开拓创新、知人善任、应对风险、维护稳定以及同媒体打交道等科学发展能力的建设，加强对培训工作的后续跟踪，及时反馈参训人员的意见建议，并结合质量评估体系，对培训效果进行分析整理，使少数民族干部教育培训工作更加有的放矢、符合实际、与时俱进。

四是完善少数民族干部教育培训工作的数据统计。通过建立专门的统计数据库，把少数民族干部教育培训的基本情况纳入进来，从中分析问题、查找原因，有针对性地督促干部教育培训管理部门和实施部门落实培训任务、提高培训质量、统筹培训工作，并通过数据资源加强对接受培训少数民族干部的跟踪反馈。



五是加强少数民族干部教育培训工作的督促检查。建立健全目标管理责任制和监督检查机制，确保少数民族干部教育培训工作的各项任务 and 重要项目落到实处。推动有关部门加大督促检查力度，切实履行职责，分析查找问题，提出对策建议。



7 关于**地区新型城镇化问题调研报告

党的十八大以来，中央领导同志明确指出新型城镇化是全面深化改革战略的重要一环，是我国经济增长的巨大引擎。民族地区如何贯彻党的十八大精神，以全面深化改革为引领，推进新型城镇化战略，积极探索一条符合民族地区实际的新型城镇化道路，成为当前民族工作中亟需研究的重大课题。为此，笔者一行赴湖南省靖州、芷江、新晃三个民族自治县和湘西土家族苗族自治州的凤凰、花垣、龙山县，对**山区民族地区新型城镇化问题进行了为期10天的实地调查研究，现将有关情况报告如下：

一、**山民族地区城镇化现状

山片区是国家确定的新一轮扶贫攻坚的11个连片特困地区之一，也是国家民委委牵头联系的重点民族贫困地区。近年来，随着交通条件的逐步改善，湖南省山民族地区各县抓住机遇，积极推进城镇化建设，在城镇规划编制、城镇体系建设、特色产业发展、基础设施完善以及城镇管理等方面均取得了明显的成效，平均城镇化水平从2005年底的 %提高到2012年底的 %，展现了良好的发展势头。

一是城镇规划水平逐步提升。各地增强规划意识，逐步提升规划水平，在城镇化建设过程中强调城镇规划的引领作



用，加大了规划的执行力度，推动城镇化建设科学有序进行。新晃县基于“边陲重镇、舞水风光、民族特色、夜郎文化”的总体定位，将城镇规划与土地利用、产业发展、新农村建设、旅游开发等专项规划对接，构建了布局合理、科学有序、特色鲜明的城乡发展格局。

二是城镇体系初步建立。各地逐步确定了以中心县城带动周边乡镇，辐射中心村寨的县、乡、村三级城镇体系，在此基础上结合城镇建设的实际情况，构建各具特色的城镇网络体系。花垣县建立了以县城为中心的北、中、南三条主线的城镇网络体系，形成以高速公路所经乡镇为主体，国道所经乡镇为骨干，省道为重点，带动县乡道所连接的其他所有乡镇的城镇化区域体系。

三是产业发展不断壮大。各县根据自身特点，立足资源优势，做足生态农业文章、主打文化旅游牌，积极扶持重点产业发展，坚持以产业发展为基础推进城镇化建设。靖州县根据本地农业特色、区域特点，积极建设中药材、优质水果等优势产业基地，引导和扶持茯苓专业协会、杨梅专业协会等组织，推动生态农业发展。

四是基础设施不断完善。各县均注重城镇承载能力的提升，把基础设施建设作为推进城镇化建设的主战场。近年来，凤凰县先后完成了县人民医院搬迁、县中医院扩建，完成了凤凰广场、小憩公园、城北大道、体育场馆等项目建设，实施了污水收集管网、垃圾中转站、城区电网改造建设，县城



基础设施不断完善。

五是城镇管理水平不断提高。各县积极推行城市精细化管理，在城镇化建设过程中，坚持既要速度、又重质量、更要品位的发展思路。芷江县按照“两级政府、三级管理、四级网络”的模式，确定了县、乡镇、居委会三级管理职责与职权，推进社会网格化管理水平，完善社会监督网络机制，在城镇管理方面取得了不错的成绩。

二、**山民族地区城镇化存在的问题

总体来看，近年来六县在推进新型城镇化进程中都取得了长足的进步，但是与全国、湖南省平均水平相比还有很大的差距。2012年，湖南**山民族地区城镇化率平均水平低于全国水平15个百分点，低于湖南全省平均水平10个百分点（详见图1）。在推进新型城镇化的进程中还面临着产业不强、资金缺乏等方面问题，亟需引起足够的重视。

图1. 2012年底6县城与全国、湖南省城镇化率比较

靖州 芷江 新晃 凤凰 花垣 龙山 6县平均 湖南省 全国

第一，产业发展结构不合理、水平较低。产业化是推进城镇化建设的基本动力和加速器，只有加快产业发展、优化产业布局，才能为城镇化提供源源不断动力，实现城镇化的良性发展。当前，**山民族地区基础相同、资源相似、产业趋同，缺乏错位发展的理念，难以形成比较优势，存在着产业结构不合理、总体产值低等问题（见图2）。主要问题是：农业产业效益低，受到地理条件的制约，现代化、规模化、



集约化水平低，农民的自组织能力不强，缺乏有实力的龙头企业带动，农产品品牌效应不强，产业整体效益不高；工业主导能力弱，后劲明显不足。各地工业多以不可再生资源为基础，缺乏持续发展的动力，且受国际价格影响大，产业发展不稳定，没有找到替代矿产的新型产业，经济发展缺乏后劲；旅游业层次不高。大多以观光旅游、门票经济为主，基础设施相对落后，精品景区整合不够，缺乏龙头支柱企业，多以酒吧、特产店等散户为主，旅游产业层次整体偏低。

图2. 2012年6县城三次产业结构

■ 第一产业	8.7	27	17	18.9	31.1	23.3
--------	-----	----	----	------	------	------

第二，民族文化遗产缺乏正确引导。一是民族文化发展主题不鲜明。芷江侗族自治县有历史闻名的“抗日战争胜利受降旧址”和“飞虎队纪念馆”，而同时又有着浓郁的侗族文化，如何整合利用好文化资源，打造鲜明的文化品牌，需要更加深入地探索。二是优秀文化没有得到有效开发利用。部分地方专注于地方经济的发展，对民族文化的意义认识不到位、思考不深入，普遍存在“一手硬一手软”的情况。从统计数据来看，2012年，花垣接待游客 万人次，旅游总收入仅为 亿元，而同期的凤凰县接待游客 万人次，实现旅游总收入 亿元，花垣县旅游人均消费不到凤凰县的 。如何把文化资源转化成为旅游资源，把旅游资源转化经济效益，为民族地区城镇化提供产业支撑，这是应该真正面对的问题。



第三，建设资金相对紧张。资金方面，**山民族地区在推进城镇化的进程中投入不足的问题比较普遍。一是城镇化建设资金缺口很大。调研组进行了初步测算，六个自治县的城镇化率要达到当前全国城镇化建设的平均水平，各县的资金需求在 之间（见表1），相对于地方政府的财政收入来说，还存在较大缺口；二是城镇化建设资金来源不足。一方面是财政投入不够。另一方面是融资能力不足。**山区不但从银行贷款能力有限，而且连本地资金也流向了发达地区，不能用于地方经济建设。

第四，缺乏政策有效支持。湖南**山民族地区交通闭塞、产业落后、资金匮乏，造血功能不足，自我发展能力差，国家和省级的政策帮扶、项目支持对于该地区加快经济社会发展非常重要。然而，调研的6个县普遍反映面临着政策扶持力度不够、落实不到位等问题：一是政策扶持不均衡。**山民族地区大多位于西部大开发战略和中部崛起战略的边界区，很多地方处于优惠政策“两不沾”地带。有的县虽然也享受比照西部大开发政策，但与周边的贵州省和重庆市的相关县市相比，在政策扶持力度上还有很大差距。二是落实不到位，政策“惠而不实”。虽然近年来通过民委的努力推动，党中央、国务院采取了一系列规划和措施，加快了**山民族地区的发展，但是很多政策在推进落实的过程中缺乏针对性、实效性，执行过程中灵活性不足，存在“一刀切”的现象。

表1. 2012年底6县城镇化建设资金缺口



三、推进**山民族地区城镇化建设的建议

**山片区作为集中连片特困地区，推进新型城镇化进程，既是扶贫攻坚工作的必然要求，也是加快民族地区脱贫致富的现实需要。为此，我们建议如下：

第一，振兴产业，优化结构。建议引导地方政府从以下三个方面着手：出台政策，引入成熟产业。通过适当减免税收、建设配套设施等措施，吸引发展成熟、具有市场竞争力的企业落户地方，解决当地就业问题，提高地方政府财政收入；加大科技投入，优化产业结构。将产业发展重心调整到二、三产业上来，着力增加服务业比重。通过引进技术，调整各产业内部结构，加工业要从初级加工向高精深加工转变，提高产品附加值；旅游业要从观光式旅游向休闲式旅游转变，进一步拉动旅游消费；加强合作，走区域间协同发展之路。各地区之间的经济发展要从自身资源条件、区域特点、产业状况出发，各有侧重、优势互补，做大做强各自特色优势产业，以形成产业链、打造商业圈为目标，避免陷入恶性竞争，形成城市发展的良性互补圈。

第二，拓展地方筹资渠道，搭建融资平台。为解决地方政府在城镇化建设中资金缺口大和筹资渠道少的矛盾，应该从土地审批、银行贷款等方面给予政策支持，着力帮助地方政府拓展融资渠道，搭建融资平台，改善招商引资环境。为此，可以考虑：在土地审批上给**山地区政策倾斜。出台**山片区专项土地规划，在严格控制基本农田用地，保证粮食



问题的基础上，放宽非基本农田用地、山地用地的审批。进一步减少或免除基础设施、公益建筑的土地审批费用，降低地方政府财政负担；引导银行提高**山地区政府贷款比例。既要积极对地方政府债务风险做科学系统的评估，确保地方政府财政状况良性运营，又要提高国有资产抵押贷款额度，引导银行增加对地方政府贷款，确保地方存款用于本地区建设的比例；加大**山地区转移支付力度。协调建立**山片区发展的专项资金，在确定转移支付比例时将**山片区列为一个重要因素，进一步加大融资方面的支持力度。

第三，做好民族文化保护与开发。加强民族文化的保护与开发，既是推动城镇化建设持续健康发展的现实需要，也是弘扬民族精神、凝聚民族灵魂的必然要求。这里最重要的是两个问题：一是加强民族文化保护与开发的人才培养。民族文化人才对于民族文化的保护和开发起到十分重要的作用，要设立专门项目，重点培养熟悉本民族文化的专业人才，以推动对民族文化的保护与开发；二是加大民族文化保护与开发的资金投入。增设专项资金用于**山地区民族文化保护与开发，设立课题研究**山地区民族文化以及对民族文化的保护与开发。

第四，民族地区新型城镇化必须因地制宜。城镇化建设应坚持以人为本，避免贪大求快、模式化造城运动。**山民族地区要根据各自地理条件、经济基础等实际情况，积极探索出适合自身发展的城镇化建设道路。第一，城镇体系建设



要因地制宜。**山民族地区各县地广人稀，应该集中人力、物力、财力做大县城，完善城市功能，走县城发展辐射带动重点乡镇的城镇体系建设之路。第二，各项事业发展要因地制宜。**山民族地区资源禀赋差异明显、民族文化丰富多彩，各地在推动产业发展、传承民族文化过程中要量体裁衣，结合自身资源条件，立足产业发展状况，提出科学合理的发展思路。



8 关于对违法殡葬行为申请人民法院强制执行问题的探析

1997年颁布实施的《殡葬管理条例》，依法规范了遗体处理和丧事活动管理，特别是对违规土葬、乱埋遗体、乱建坟墓等违法殡葬行为，经民政部门责令限期改正而拒不改正的，明确赋予了民政部门直接强制执行的权限，发挥了法律的指引作用，也为民政部门打击逃避火化、违规建坟行为提供了有力手段。2012年底，根据新颁布的《行政强制法》，国务院取消了民政部门对上述违法行为直接强制执行，如违法行为人拒不改正的，民政部门需要依法申请人民法院强制执行。这一立法上的新变化，对各地殡葬管理特别是遗体火化造成了一定影响，对殡葬改革基础相对薄弱的农村地区影响尤甚，违规土葬出现反弹，火化率有所下滑。这种情况下，如何用足现有行政手段加大对违法殡葬行为的监管力度，进而加强行政与司法资源的对接与整合，维护遗体处理和丧事活动管理的正常秩序，促进殡葬改革顺利推进，已经成为殡葬管理中亟需破解的难题。

一、当前治理违法殡葬行为面临的问题及原因分析

（一）治理违法殡葬行为缺乏刚性处罚措施。实行火葬、改革土葬作为殡葬改革的核心内容，就是通过人口稠密、



耕地较少、交通方便的地区推行遗体火化，在地广人稀、交通不便、暂不具备火葬条件的地区实行遗体入墓集中安葬，最大限度地降低殡葬活动对耕地、木材等自然资源的消耗，促进资源节约和生态环境保护。因此，在实行火葬的地区逃避火化、违规土葬或在合法安葬设施以外乱埋遗体、乱建坟墓的行为，都与殡葬改革的基本要求相违背，是对现有殡葬管理秩序的破坏。《殡葬管理条例》第20条明确禁止上述行为，但按照2012年修改后的规定，民政部门只能责令限期改正，这样的行政处理方式在没有直接强制执行措施做保障的情况下，民政部门作出的具体行政行为的执行效果很难达到。

一是就处理性质而言，责令限期改正不具有较强的制裁性和惩罚性。在《殡葬管理条例》第20条中，责令限期改正只是单独适用，既没有作为行政处罚的前置程序或与行政处罚并行适用，也不能等同于通过对当事人科处新的义务来达到惩戒的目的的行政处罚，其目的仅在于制止和纠正违法行为，使违法行为恢复到合法状态，是一种具有教育和救济功能的行政行为，因此，即使违法行为人不改正也无需承担不利的法律后果。

二是就殡葬活动的特殊性而言，违法行为人自行改正的可能性很小。纠正遗体或骨灰违规下葬行为，不只涉及拆除墓位等违章建筑物那么简单，还会被认为有悖于“入土为安”的传统习俗和对逝者的极端不敬，没有直接有效的外力介



入，违法行为人一般不会自行改正。殡葬管理的社会环境及法制条件并不利于民政部门对违法殡葬行为的治理，责令限期改正的法律效力在实际操作中只能是大打折扣，这样不仅影响了民政部门的行政效率，而且使其执法权威受到损害。

（二）申请人民法院强制执行面临诸多难题。当前，因民政部门对治理违法殡葬行为缺乏刚性处罚措施，加之没有直接强制执行权限，违法行为人对责令限期改正的处理决定听之任之的情况越来越多，违规土葬、乱埋乱葬的现象在一些农村地区也随之增加，民政部门在通过自身努力无法促使违法行为人自觉履行相关行政决定时，只有寻求司法途径予以解决。《行政强制法》第13条第2款规定，法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行。在这里，违法行为人不履行具体行政行为的，申请人民法院强制执行是民政部门的法定职责。但申请法院强制执行并非是一条捷径，而要面临诸多的现实困难。

一是调查取证难。违法殡葬行为情况比较复杂，特别是遗体违规土葬隐蔽性强，取证困难。一些逝者家属将遗体深埋后，不建造坟墓，也不留下任何标识，如果拒不配合调查，民政部门很难查出具体埋葬地点。部分违规修复的坟墓历史久远，难以确定具体的行政相对人。在可执行内容不确定或具体行政行为涉及的义务人不确定的情况下，也就不具备申请法院强制执行的条件。

二是申请执行周期长。根据《行政强制法》规定，民政



部门申请人民法院强制执行，必须在被执行人申请行政复议或提起行政诉讼的法定期限届满之日起180日内提出。因此，按照法律程序申请法院处理一宗违规土葬案件，最快也要在民政部门作出责令限期改正的处理决定之日起三个月以后，如果被执行人在法定期限内提起行政复议或行政诉讼，申请强制执行的时间将更长。而违规土葬因涉及到遗体的掩埋腐烂，对执行具有较强时限性要求，数月后再予执行，遗体基本上已高度腐化，此时执行将会面临更多的现实困难。

三是申请执行立案难。根据《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》第87条第1款规定，法律法规没有赋予行政机关强制执行权，行政机关申请人民法院强制执行的，人民法院应当依法受理。但实践中，法院本身就普遍存在执行案件多和执行难问题，特别是对于挖坟掘墓这类敏感特殊的“骨头案”，更是不愿介入，多数都是不受理或不立案，即使立了案也是久拖不决或一裁了事，直接让民政部门单独执行。执行的效果自然是不尽如人意，司法的震慑作用也被大大消弱。

二、用足行政手段治理违法殡葬行为

违规土葬、乱埋乱葬是违反殡葬管理法规的一类行为，但又具有与其他违法行为更为复杂的特殊性，一旦尸骨违规下葬成为事实，再起出迁走，会涉及传统习俗、死亡禁忌、人伦情感等多种因素，面临来自逝者家庭甚至家族的强大阻力及社会舆论的巨大压力，历来被视为殡葬管理的难点。因



此，针对当前治理违法殡葬行为面临的上述困难和问题，还应当从实际出发，本着有利于规范行政行为，实现行政目的，提高行政效率，有效维护殡葬管理秩序和保护公民合法权益的角度，将监管重心从事后补救转移到事前防范上来，将监管手段从倚重强制执行转移到思想教育和激励引导上来，将监管方式从民政部门单独执法拓展到多部门联合执法上来，才能从根本上转变监管无力、诉讼无门的被动局面。

（一）事前监管预防违法行为。殡葬管理的重点在农村，难点在基层，偷埋乱葬行为绝大多数发生在一些农村基层地区。目前，在乡镇一级多是由民政助理员身兼数职，很少有专职的殡葬管理或执法人员，根本没有力量对殡葬活动加强事前监管。因此，要将源头预防作为重中之重，必须要充实基层一线的殡葬管理和执法力量，将殡葬管理的触角从县（区）、乡镇（街道）延伸到村（社区），建立殡葬信息报告制度和预警机制，完善遗体火化管理信息反馈制度和骨灰去向跟踪制度，畅通信息渠道，及时掌握情况，采取必要措施，防止违法殡葬行为发生。

（二）教育引导促使自行改正。一旦发现有违规土葬、乱埋乱葬行为，首先要以政策宣传和思想疏导为主，通过对违法行为人耐心细致地摆实情、讲道理，转变陈旧观念，消除侥幸心理，赢得理解支持，促使其自行改正。同时，对遗体移出火化、迁坟安葬等相关费用减免的惠民政策及公益安葬服务，当地政府要积极配套实施或提供，民政等相关部门



要认真予以落实，为当事人履行相关行政决定提供必要的保障措施和条件。

（三）责令改正依法及时跟进。责令限期改正作为《殡葬管理条例》赋予民政部门的管理手段，对违法行为人具有法律的强制性和约束力。因此，在采取教育手段无法做通违法行为人思想工作的情况下，要及时依法作出责令限期改正的行政决定。为体现和维护殡葬管理者的执法权威，责令改正的法律文书不能随意下发，更不能下发后有始无终。现行殡葬法规、规章没有对作出责令限期改正的形式、程序、期限等问题作出规定，但从规范执法、保全证据、后续法律救济的角度，都应当对责令限期改正的相关问题予以明确。一是**责令改正的期限**，责令改正一般不宜要求违法行为人当场改正，除非是违规下葬正在进行中。实际操作中可根据违法殡葬行为的性质、违规下葬时间、丧属距离下葬地远近等情况，确定改正期限，各地执行标准一般在7至20天之间。二是**作出责令改正的形式**，责令改正应当以书面形式作出，避免申请强制执行时因没有法律规定的行政决定书等书面证据而不被法院受理。三是**作出责令改正的程序**，责令改正虽然不需要按照《行政处罚法》关于实施行政处罚的程序，但也应当遵循一般的行政监督管理程序，即表明身份、进行检查、收集证据、指出问题、听取当事人陈述、申辩、下达通知书、签字确认等。四是**法律文书的表述**，责令限期改正通知书中表述的内容应是责令当事人纠正违法行为，及未在限定期限



内改正可能引起的法律后果，如可申请法院强制执行等内容，以增强通知书的法律效力和执行力（法律效力只存在有无问题）。民政部门下达责令限期改正通知书后，还要进行后续的监管和跟进，对拒不改正或整改不到位的，要在案卷材料中体现对整改情况的复查等内容。

（四）整合资源形成监管合力。违规土葬、乱埋乱葬本质上属于非法占用国家土地或林地资源的行为，《土地管理法》、《森林法》等法律对此类行为也有相应规定，并赋予了国土、林业部门对违规建坟，破坏种植条件或致使森林、林木受毁的行为责令改正和罚款并行适用的权限。因此，对涉及占用耕地、毁坏林木的违法殡葬行为，要尽快走出民政部门一家唱“独角戏”的认识误区，积极整合现有分散的制度和行政资源，在政府统一组织协调下，加强部门协作，实行联合执法，形成合力监管的长效机制，

三、积极通过司法途径解决违法殡葬行为执行难问题

民政部门对违法行为人拒不改正违法殡葬行为，申请人民法院强制执行，既是法律赋予民政部门的权利，也是民政部门依法管理殡葬事务应尽的职责。因为法律提供了民政部门作为的可能性，而民政部门在作出的行政决定未被履行的情况下，有义务在法定期限内按照法律的规定积极作为，否则即属于行政不作为。正如上分析，申请法院强制执行并非是“药到病除”，其前提是民政部门要用足、用尽包括行政、经济、教育等多种手段仍无法促使违法行为人改正违法殡葬



行为，在这种情况下，申请法院强制执行便成为确保具体行政行为得到履行的最后手段。申请强制执行有明确程序要求，需要严格依法进行。

首先，需要履行催告程序。为最大限度地减少执行过程中的矛盾冲突，体现文明执法、人性执法的理念，《行政强制法》规定了行政机关申请法院强制执行前应催告当事人履行义务。民政部门可以制发催告书，催促当事人在收到催告书一定期限内（《行政强制法》规定为催告书送达十日内）尽快改正违法行为，逾期不改正的，民政部门应当申请法院强制执行。值得注意的是，该催告可以在当事人申请行政复议或提起行政诉讼的法定期限届满之前实施，但笔者认为，也不宜过于提前，可将催告履行义务的时间起点设定在法定起诉期限届满之日。

其次，在法定期限内提出申请。根据《行政强制法》第53条、55条以及《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第89条规定，民政部门向法院申请强制执行，必须在当事人申请行政复议或提起行政诉讼的法定期限届满之日起180日内提出，申请时应提供强制执行申请书，并按要求准备相关材料，具体包括据以执行的责令限期改正决定书、当事人意见及民政部门催告情况、申请强制执行标的物的情况、证明作出责令限期改正决定合法的材料等。此类案件管辖地是申请人所在地的基层法院，基层法院认为执行确有困难的，可以报请上级法院执行；上级



法院可以决定由其执行，也可以决定由下级法院执行。

第三，法院应依法受理。根据《行政强制法》第56条规定，法院接到民政部门强制执行的申请，应当在五日内受理。针对实践中基层法院对此类案件受理条件不明确、司法审查标准不统一，致使民政部门能否申请和实现强制执行具有不确定性的问题，《行政强制法》第57条、58条明确规定，法院对行政机关强制执行的申请进行书面审查，只要符合第55条规定提供了相应材料，且行政决定具备法定执行效力，没有明显缺乏事实根据、缺乏法律法规依据以及其他明显违法并损害被执行人合法权益的，法院就应当自受理之日起七日内作出执行裁定。上述规定表明，法院对申请强制执行案件应当进行“适当性审查”而非“严格性审查”，也就是说以书面审查为主，在必要情况下就相关情况听取被执行人和民政部门的意见，这就避免了法院以过严过细标准进行审查并据此拒受此类案件的情况。

第四，执行模式应以法院执行为主，民政部门积极予以协助。根据《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》第93条规定，法院受理行政机关申请执行其具体行政行为的案件，应由行政审判庭组成合议庭进行审查和作出裁定，需要采取强制执行措施的，由本院负责强制执行非诉行政行为的机构执行。因此，在实践中，像罚款、有关收费类的不需要采取强制措施或强制执行的非诉行政执行案件，行政机关可以在法院指导下负责实施执



行；而像本文讨论的对违法殡葬行为的强制执行，需要专门的执法力量和相关技术设备支持，应当由法院负责强制执行非诉行政行为的机构直接执行。但因民政部门作为职能部门前期对相关情况比较了解，可以在法院组织下积极协助执行，如开展调查、做被执行人工作、协调案件解决、提出执行的相关建议等，在必要情况下，民政部门也可协助制定执行预案、牵头成立由有关部门组成的执行领导小组、召开预备会议讨论执行预案，确定执行方案，积极配合法院完成执行工作，但不能代替法院强制执行。

第五，法院不予受理或裁定不予执行的救济方式。按照《行政强制法》第56条、58条规定，民政部门对法院不予受理强制执行案件的裁定有异议的，可以在法院作出不予受理裁定之日起15日内向上一级法院申请复议；对法院不予执行的裁定有异议的，可自收到裁定之日起15日内向上一级法院申请复议。

总之，民政部门对治理违规土葬、乱埋乱葬这一类违法殡葬行为，应积极从源头上加强对群众丧事活动的监管和规范，充分做好行政相对人思想工作，依法采取责令限期改正等行政处理措施，敦促行政相对人自觉改正，尽可能地减少强制执行案件的申请量，一旦申请法院执行，要积极予以配合，提高此类案件执结率，避免生效的行政决定无法得到执行的尴尬，有效维护行政机关的执法权威和行政行为法律效力。



9 关于完善相关财政支持政策的建议

党的十八大把“生态文明”提升到更高的战略层面，将中国特色社会主义事业总体布局，拓展为包括生态文明建设在内的“五位一体”，并明确提出了建设美丽中国的目标。为研究调整退耕还林政策，进一步推进生态文明建设，近一个时期，我们会同国家林业局，赴有关省份进行了深入调研，并多次组织召开座谈会，广泛听取各方面意见和建议。总体上看，在国家政策的强力支持下，退耕还林工程成效显著。但原有退耕还林政策不足之处也很明显，已不能很好地适应形势的发展变化。当前，继续推进退耕还林仍然非常迫切，具有重大意义，我们必须着力调整相关政策，启动新一轮退耕还林。现将有关情况及政策建议报告如下：

一、退耕还林工程取得明显成效

退耕还林工程于2000年启动，截至2006年，国家累计安排实施退耕地还林 亿亩。2000-2013年，中央财政共拨付退耕还林工程资金3469亿元；未来 年，中央财政还将为此安排 亿元。在国家政策的强力支持下，退耕还林工程取得了明显成效。

（一）生态资源环境明显改善。退耕还林工程的实施，



大大加快了我国造林绿化的步伐。2000年以来，我国新增森林面积的45.1%来自退耕还林，工程区各省份的森林覆盖率普遍提高。以贵州省为例，退耕还林工程使该省森林覆盖率提高了 一个百分点；而得到国家退耕还林指标最多的陕西省，森林覆盖率则提高了 一个百分点。退耕还林工程促进缓解了干旱地区水资源紧张的局面，坡耕地退耕还林后农业用水量大幅减少，农业生产与农民生活争水的现象明显好转。而且林地还有较强的水源涵养功能，北方地区一亩林地蓄水量可达 立方米以上，对于增加降水量、保障水资源供应发挥了积极作用，据统计退耕还林后工程区降水量平均提高 %。退耕还林工程还显著改善了我国水土流失状况，促进了沙化土地治理。今年夏季陕西省延安市遭遇了历史同期最大降水，但没有形成大的山洪灾害，主要得益于退耕还林工程使昔日的黄土高坡实现了“由黄变绿”。

不仅如此，退耕还林还使得工程区化肥、农药使用量大为减少，有效降低了农业面源污染，由于 度以上坡耕地所在地区很多还是水源地，退耕还林工程对于减轻水体污染、改善水质起到了不可替代的作用。以“亚洲第一大人工淡水湖”闻名的丹江口水库，早在21世纪初，央视新闻30分曾有过报道，由于坡耕地的不合理开垦，“每年约给丹江口水库带来12亿多吨泥沙、600多万吨化肥和5000多吨农药”，当时入库水质长期低于国家二类。而通过十多年的退耕还林、封山育林等生态建设，加上其他治理措施，近年来丹江口水库



入库水质明显改善，长江委水文局最新监测表明，丹江口水库入库水质2013年首次连续3个月达到了国家一类标准。

（二）农民收入明显增加，农村脱贫步伐明显加快。退耕还林工程通过国家财政补助、调整种植结构和解放劳动力等多种途径，有效促进了农民增收。十多年来，退耕还林补助资金直接增加了贵州省**市 万农民的收入，平均每人获得补助 元。贵州省赫章县财神镇财神村村民杨培鼎，共有亩地退耕 亩种核桃，林下套种苦参等中药材，2012年核桃收入 万元左右，林下中药材收入 元。退耕还林后，大量农村劳动力向二三产业加快转移，外出务工收入成为退耕农户增收的主要来源。甘肃省定西市安定区劳务输出，由退耕前的3万人次增加到2011年的 万人次，年创劳务收入 亿元，农民人均劳务收入2000元，占农民人均纯收入 。

25度以上坡耕地集中地区大多是连片特困地区，这使得退耕还林工程与扶贫开发工作具有相当高的吻合度。连片特困地区由于受地理位置等条件限制，通过招商引资发展工业项目往往很难成功，扶贫开发工作难度很大。湖南省新化县副县长李南新感叹：“生态脆弱地区要脱贫，不上项目是等死，上了项目是找死，只有退耕还林没有副作用，是最好的扶贫工程。” 该县通过退耕还林大力发展经济林基地，经济效益特别显著，其中天门乡、奉家镇的864亩有机茶基地，年产值达950万元；以梅镇毛家垅村为中心的7200亩杨梅基地，年产值达3240万元；石冲口镇、吉庆镇的8600亩金银花基地，



年产值达5590万元。

二、原有退耕还林政策存在一些问题

原有退耕还林政策的核心是“政府为主、生态优先、以粮代赈”，即政府下达工程指标计划并组织实施、严格限定还生态林比例、对退耕农户补助钱粮以弥补种粮损失等。钱粮补助政策为还经济林补助两个阶段共10年、还生态林补助16年，黄河流域及北方地区每亩退耕地第一个阶段每年补助160元、延长阶段每年补助90元，长江流域及南方地区每亩退耕地第一个阶段每年补助230元、延长阶段每年补助125元。原有退耕还林政策的出台有其特殊的背景，面对1998年的全流域型特大洪水以及连续几年春季的强烈沙尘暴，极为严峻的生态形势，迫使我们紧急启动了退耕还林工程，并出台了以生态优先为目标导向、依靠政府力量组织实施的退耕还林政策。实践证明，退耕还林政策为保障退耕还林工程顺利实施发挥了重要作用。但随着经济社会形势的发展变化，原有退耕还林政策也出现了一些问题，主要有：

（一）政府为主的组织方式造成指标不够和责任意识淡薄。退耕还林政策的组织方式是，中央下达指标计划，地方层层分解落实至退耕农户，“限定区域、核定对象、规定时限、特定树种”。这种政府为主的组织方式带有明显弊端：一方面，各级干部群众普遍反映中央下达的退耕还林工程指标不够。贵州省**市林业局出示了一份印有七星关区小坝镇水塘村200多户农民手印的联合请愿书，要求将村里1500亩



25度以上坡耕地纳入指标范围。指标不够容易带来分配不公，没有分到指标的农民意见较大。另一方面，拿到指标后农民责任意识弱化，把退耕还林看作是国家的事。由于农民缺乏责任意识，在长达10年或16年的补助期内，政府每年都要对同一块退耕地进行核查验收，耗费大量人力物力。据国家林业局测算，每年每亩地核查验收费用就有3元，补助期内累计核查验收成本高达61.7亿元。在核查验收过程中，还存在着一些腐败行为，有的地方出现骗取补助资金的现象。

（二）退耕地还生态林与还经济林的比例规定不合理。

退耕还林政策规定，退耕地还生态林和还经济林的比例不得低于8:2，还经济林超过比例的部分，不兑现钱粮补助。当初确定这一比例，主要是认为生态林的生态效益要比经济林好得多，如果还经济林比例高了，就难以保证生态优先的目标。调研和座谈中，所有专家和干部群众都认为这一比例规定不合理。就生态效益而言，退耕还林区普遍种植的经济林，包括核桃、油茶、果树等，与生态林树种基本上相差无几。比如核桃林，树体高大、枝叶繁茂，树冠可阻截10-20%降水，庞大的地下根系具有较强的水土保持和水源涵养功能，生态价值同样非常高。而从实际情况看，地方政府产业扶贫和农民群众改善生活的强烈愿望，也使得种植核桃、油茶、果树等经济林积极性非常高。近年来在执行中，中央和地方各级财政已经将还经济林超比例部分纳入补助范围，但从全国总体来看，还生态林比例仍在70%以上。



（三）以粮代赈的政策容易形成对政府的依赖思想。根据退耕还林政策设计的思路，既然是政府组织实施退耕还林工程，国家就要补偿耕地转换为林地后耕地经营者的种粮收入损失，出台“以粮代赈”的政策。在这种与生计挂钩的补偿方式下，退耕农户自然会要求国家按耕地产生收益的年限给予持续补偿，并且要求随着价格的上涨不断提高补偿标准，相当一部分人指望靠国家的补助过日子，认为这是天经地义的。不仅退耕农户有类似的想法，一些基层部门也有这样的建议，贵州省**市林业局曾提出，一亩地要按每年补500斤粮食（折合750元）和50元生活费的标准给予补助，并再延长两轮。

三、退耕还林政策环境发生显著变化

退耕还林工程实施至今已有十多年时间。这十多年里，我国经济社会快速发展，市场体制日益完善，政府公共财政保障水平不断提高，退耕还林政策面临的外部环境发生了显著变化。

（一）林木经济效益增长和林权制度改革，推动了自发退耕还林。一方面，在坡耕地上种植林木、林果的收益已经大大超过种粮，农民自发退耕还林的积极性高涨。从产量上看，坡耕地粮食产量很低且不稳定，“越种地越瘦、越种人越穷”。从价格上看，这些年来林木、林果的价格涨幅远远高于粮食。2000-2012年，早籼稻价格上涨约1.1倍，但杉木价格上涨 倍，核桃、枣、板栗等价格上涨3倍以上。据甘



肃省林业厅统计，该省退耕地种核桃、苹果、桃、葡萄等平均每亩纯收益超过1元，而陡坡耕地种粮食平均每亩纯收益不到1元，退耕还林后每亩增收1元以上。另一方面，2008年以来，随着集体林权制度改革全面推进，林地产权得以明晰和确认，林权交易制度逐步建立，林地变现能力增强，其经济价值进一步得到体现。退耕还林后农民拿到国家颁发的林权证，可将林地租赁以获得收益，也可用林权证办理抵押贷款。近年来，林地租赁价格逐年上涨，2012年湖南省部分地区林地租金甚至达到每亩每年1000元。而种植林木后，农民可以通过林权交易，随时实现林木的经济价值，自然极大提高了退耕还林的吸引力。

（二）政府惠农强农政策体系逐步健全，弱化了退耕还林政策的生计保障功能。退耕还林工程启动之初，种粮农民不仅没有粮食直补等各项补贴，还要交纳农业税。2000年农民种粮的平均每亩纯收益不到1元，而其养老、医疗、住房、子女教育全部来源于微薄的种粮收入。那时实施退耕还林，农民不仅能拿到数倍于种粮的收入，还能腾出劳动力，退耕还林政策的生计保障功能十分明显。这些年来，随着国家取消农业税并加大对种粮农民的各种补贴，同时逐步将农村教育、养老、医疗和住房也纳入公共财政覆盖范围，对于特别贫困的群体，国家还建立了农村最低生活保障等“托底”制度，退耕还林政策的生计保障功能大幅度减弱。

（三）市场优化农民收入结构并提高收入水平，降低了



对退耕还林补助的依赖性。退耕还林工程启动初期，我国农民收入主要来自于耕地上的经营性收入，工资性收入、财产性收入所占比例偏小。十多年后的今天，市场机制使劳动力等生产要素配置进一步优化，也使农民收入结构更趋多元化，外出打工为主的工资性收入增长较快。据国家发展改革委统计，2007年以来，退耕农户人均纯收入年均增长11%，其中工资性收入年均增长25%，对退耕农户收入增长的贡献率达55%。相应地，退耕还林补助在农民收入结构中的比重不断降低。以贵州省**市为例，2004年退耕农民所得补助占农民人均纯收入 ，到2012年这一比重下降到 。

四、调整退耕还林政策的建议

党中央、国务院高度重视退耕还林，多次提出相关要求。近几年，全国人大代表和政协委员也反复提出重启退耕还林的建议提案。2008年以来，一些省（区、市）先后17次以省级人民政府的名义，恳请国务院新增退耕地还林任务超过7000万亩。2012年9月召开的国务院第217次常务会议明确，将适当安排“十二五”时期重点生态脆弱地区的退耕还林任务。

据初步统计，全国尚有 度以上坡耕地 万亩（含水土流失严重的梯田1500万亩）和严重沙化耕地 万亩，其中急需退耕还林的陡坡耕地和严重沙化耕地 万亩。这些陡坡耕地和严重沙化耕地粮食产量十分有限，即使按照丰产年份平均每亩 斤计算， 万亩陡坡耕地和严重沙化耕地粮食产量



仅占2012年全国粮食总产量的 。更何况，近些年来随着外出务工农民不断增加，农村劳动力老龄化十分明显，很多坡耕地实际上处于撂荒状态。可见，陡坡耕地和严重沙化耕地退耕还林对国家粮食安全影响甚微。因此，实施新一轮退耕还林工程条件成熟、空间具备，既是大势所趋，又是群众所望。中央财政支持新一轮退耕还林，是着力推进生态文明建设的重要举措，也是合力推动连片特困地区扶贫开发的重要抓手，具有重大而深远的意义。

（一）总体原则

为了更好地实施退耕还林这一重大生态建设工程，可由国家发展改革委、国家林业局会同有关部门，结合生态功能区建设等相关规划，研究制订《新一轮退耕还林规划》。同时，从已经变化了的实际情况出发，切实转变思路、完善机制，调整退耕还林政策。总体而言，对比原有退耕还林政策，新一轮退耕还林政策必须坚持“严格标准、农民自愿、政府助推、自我发展”。

一是严格标准。退耕还林的地块严格限定为25度以上坡耕地和严重沙化耕地，由农业、林业等相关部门制定统一的退耕地认定标准，并严格按标准核查验收，确保不在良田上种树种草，以维护国家粮食安全。各级林业主管部门要严格按标准核查验收，加强技术指导。耕地退耕后要及时发放林权证。**二是农民自愿。**在国家《新一轮退耕还林规划》指导下，退不退、种什么、怎么种，都由农民自己说了算，农民



充分享有选择权和决定权，同时作为管护主体明确责任义务。三是政府助推。新一轮退耕还林政策坚持以市场为导向，以经济利益为驱动，政府转变以往大包大揽的组织方式，只通过给予一定补助资金，既吸引农民、又帮助农民参与退耕还林。四是自我发展。国家安排补助资金，不是对耕地转换为林地后的经营损失给予补偿，包下农民的生活费用，更多是帮助农民启动发展林木、林果产业，增强其自身的造血功能。

（二）具体政策

新一轮退耕还林政策只需以适当的一次性现金补助，调动农民自愿退耕还林的积极性。结合实际情况测算，具体补助标准可定为：还乔木和灌木林每亩一次性补助 元，还草每亩一次性补助 元。资金分两次拨付到位，第一年经验收存活后拨付 %，第三年经验收保存后拨付余下的 %。为增强新一轮退耕还林政策的吸引力并引导和鼓励退耕还生态公益林，在还乔木和灌木林每亩一次性补助1300元的基础上，对核查为生态公益林的，每亩再安排两次共计200元抚育补助。抚育补助建议在退耕第5年后拨付，以巩固退耕还林成果。考虑到各地情况不尽相同，中央财政按实际退耕地面积和补助标准对省级财政包干，由省级财政结合本地实际情况作适当调整。因标准调整所增加的经费，由省级财政承担。

实际上，如果是还经济林，考虑货币的时间价值，新一轮退耕还林补助标准与原有补助标准相比，北方地区要高一



些，南方地区相差不多，不会引发新一轮退耕还林者的攀比情绪。原有政策北方地区第一阶段每年 元、延长阶段每年 元，按利率 %折算（折现率一般用贷款利率）， 年累计补助金额，相当于第一年安排一次性资 元；原有政策南方地区补助总额折算为第一年一次性资金 元。而新政策一次性补助 元（不含退耕还生态公益林增加的森林抚育补助200元），达到原有政策北方地区补助总额的 倍，约为南方地区补助总额的 %左右。加上市场环境的变化、新政策选择权的放开和配套措施的跟进，新一轮退耕还林政策具有更强的吸引力。

近年来，一些地方政府自行开展了退耕还林，其补助标准并不高，但实施效果较好。贵州省对坡耕地退耕种植茶叶每亩一次性补助400元，主要用于购买种苗、化肥等方面的支出，2008—2012年自行退耕还林 多万亩；从2013年开始，贵州省对坡耕地退耕种植油茶每亩一次性补助 元。陕西省延安市从2013年开始，计划对 度以上坡耕地自行退耕还林，每亩补助 元，连续补助4年，其中第一年另行安排一次性种苗费补助 元，累计每亩退耕地共补助 元。内蒙古通辽市对严重沙化耕地实行无偿退耕，2010—2015年计划退耕 万亩，目前已退耕 万亩。

尽管新一轮退耕还林政策以农民自愿为根本，退不退、退多少都由农民自主决定，国家不再安排年度退耕还林指标任务，但从积极引导农民、便于预算安排、衔接苗木供应等



因素考虑,《新一轮退耕还林规划》还是应明确实施步骤和每年的指导性指标任务。每年年初,各省汇总农民退耕还林需求,如果农民需求超过指导性指标,按照生态脆弱程度排序,区分轻重缓急,将超出的、生态相对较好的部分,转到下一年优先安排,这样既能够坚持农民自愿,又可以积极稳妥、有序推进退耕还林。结合实际情况,按照先试点后推广的原则,初步设想2014年选择 万亩进行试点,在总结试点经验的基础上,从2015年起再利用 年时间,每年安排退耕还林 万亩,到2018年将现有 万亩陡坡耕地和严重沙化耕地全部退耕完毕。

按照还乔木和灌木林补助标准 元,试点期间 万亩、以后 年每年 万亩的规模测算,中央财政试点期间需安排 亿元、以后 年每年需安排 亿元,2014-2018年累计需安排 亿元。通过调整原有耕地上安排的粮食直补、农资综合补贴、良种补贴用于退耕还林,整合一部分造林补贴资金,合并一部分种苗费补助资金后,我们测算,如果全部还乔木林,中央财政试点期间需新增支出86.7亿元、以后4年每年需新增支出 元,2014-2018年累计需新增支出 亿元。如果考虑北方地区有一些地方,自然条件只能还草,退耕还林补助标准降至500元,中央财政支出将进一步减少。

(三) 配套措施

考虑到退耕还林工程与扶贫开发工作具有相当高的吻合度,由于新一轮退耕还林政策以自我发展为目标,着眼于



增强造血功能，非常有利于加快连片特困地区扶贫开发进程，中央财政有必要出台相关配套措施，强化和放大新一轮退耕还林政策的效果。

具体而言，针对目前财政支持特色经果林和林下经济的资金渠道不少，可统筹整合财政专项扶贫资金、现代农业生产发展资金、农业综合开发资金、巩固退耕还林成果专项资金、林木良种补贴、森林抚育补贴、农民专业合作社补助资金等，形成政策合力，集中支持退耕还林区发展以核桃、油茶等木本油料树种为代表的经果林和以中药材种植为特色的林下经济。

中央财政在统筹整合资金支持发展退耕还林相关产业时，应注重鼓励和推广林权流转，使林地能够相对集中，走规模化、集约化经营道路，以降低生产成本、获取规模效益。同时，培育和发展以经营特色经果林和林下经济为主的农民专业合作社，增强其带动和服务农民的能力，实行产业化经营，降低退耕农户的自然和市场风险。此外，中央财政还可以通过贷款贴息、贫困地区产业发展基金投资等方式，引导更多社会资本投入退耕还林相关产业发展，共同做好退耕还林和扶贫开发两篇大文章。



10 积极发展学前教育 着力破解入园难题

学前教育是终身学习的开端，是国民教育体系的重要组成部分，是重要的社会公益事业。改革开放特别是新世纪以来，我国学前教育事业取得了很大发展，普及程度逐步提高，但是仍处于整个教育体系的薄弱环节，“入园难”、“入园贵”问题一度成为社会关注的焦点，引起各方面的高度重视。2010年，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》（国发〔2010〕41号，以下简称《意见》）印发实施。为贯彻落实《意见》，中央财政会同教育部门于2011年启动实施了一系列支持学前教育发展的政策。为全面了解政策实施情况，总结经验，发现问题，调整完善学前教育财政支持政策，在对政策落实情况进行调研评估的基础上，提出调整完善中央财政支持学前教育发展的政策建议。

一、三年来学前教育财政支持政策实施情况评估

（一）中央财政支持学前教育发展的主要做法

1. 积极谋划，制定完善政策措施。长期以来，我国学前教育没有纳入国民教育体系和政府提供公共服务的领域，学前教育资源短缺、投入不足，师资队伍不强，体制机制不完善，城乡区域发展不平衡，一些地方“入园难”、“入园贵”



问题突出。2011年，按照国务院关于学前教育工作的总体部署，中央财政会同教育部成立了专门工作小组，深入实际，深入一线，对学前教育发展情况展开了全面而又细致的调查研究，并撰写了专题调研简报，起草了财政支持政策及一系列配套措施建议报告，得到了部领导及国务院领导的高度评价。经过深入研究和广泛征求意见，会同教育部向国务院报送的《关于加大财政投入支持学前教育发展的通知》经国务院常务会议审议通过并印发，随后配套出台了7个操作性文件（简称“1+7”系列文件），形成了一套比较完整的政策体系，开启了中央财政支持学前教育发展的新篇章。主要政策包括：一是校舍改建类项目，重点支持中西部农村扩大学前教育资源，包括利用农村闲置校舍改扩建幼儿园、依托农村小学富余校舍增设附属幼儿园、在偏远农村地区开展学前教育巡回支教试点等；二是综合将补类项目，鼓励社会参与、多渠道多形式举办幼儿园，包括扶持城市部门、集体办园，解决进城务工农民工随迁子女入园，扶持普惠性民办幼儿园等；三是幼师培训类项目，实施幼儿教师国家级培训计划；四是幼儿资助类项目，鼓励地方建立学前教育资助制度，对家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童入园给予资助。

2. 精心组织，科学制定扩大学前教育资源规划。“1+7”系列文件的印发实施，得到了全国各地的广泛拥护，各地陆续上报了扩大学前教育资源规划。为提高规划编制的科学性、完整性和可操作性，充分发挥规划对今后工作的指导作



用，在征求地方意见的基础上，财政与教育部门密切配合，研究制定了规划审核标准，组织专家对规划进行审核，最终对各省（市、区）规划提出了具体修改意见并要求地方对规划进行修改完善。

3. 主动作为，努力落实中央财政投入。2011-2013年，中央财政投入422.4亿元支持和引导地方加快发展学前教育，三年投入已占“十二五”期间计划总投入的84.5%。从支持的项目看，校舍改建类项目占72%，综合奖补类项目占21.5%，幼师培训占2.6%，幼儿资助占3.9%，体现了扩资源这个重点；从区域看，西部占38.1%，中部42.7%，东部19.1%，体现了对中西部的重点支持。

表1 2011-2013年中央财政支持学前教育投入情况

4. 追踪问效，开展专项检查。为深入了解2011年以来中央财政支持学前教育发展的重点项目实施情况，2013年1-4月，会同教育部门成立检查组对**、黑龙江、广西、四川、陕西等5个省份学前教育项目组织实施情况进行重点抽查。专项检查以校舍改建类和综合奖补类项目为重点，采用座谈会和现场考察等方式，重点了解各地2011-2012年中央财政支持学前教育发展校舍改建类、综合奖补类项目组织实施及资金管理使用情况。专项检查表明，中央财政资金总体上使用规范，并在扩大资源、引导地方完善学前教育支持政策等方面发挥了积极作用，受到基层管理部门和幼儿园的高度好



评，取得了很好的社会反响。同时，也发现了一些突出问题，主要是：有的县级财政投入不到位、县域之间发展不平衡、一些地方公办幼儿园布局不尽合理对民办幼儿园产生了挤出效应、有的农村幼儿园办园质量不高且运转困难、幼师数量严重不足且素质不高等。

（二）地方落实学前教育支持政策情况

1. 积极扩大学前教育资源。在中央财政的支持和引导下，各地采取多种有效措施，大力扩大学前教育资源，缓解入园难问题。一是大力发展公办幼儿园。按“大力发展公办幼儿园，广覆盖、保基本”的要求，各地积极加强公办园建设，绝大多数省（区、市）公办园数量及公办园在园幼儿规模大幅增长，到2012年底，**、**、**、**、**、**、**、**、等省区比2010年增长超过20%，陕西达67%，西藏增加了2倍。二是扶持城市集体、企事业单位办园和农村集体办园，解决进城务工人员随迁子女入园。**、重庆等地对普惠性的企事业单位办园按一定标准给予给予生均公用经费补助；西安市按办园规模对企事业单位举办幼儿园给予20-30万元补贴；天津市在流动人口较多的5个区扶持建设15所“阳光乐园”，解决低收入家庭子女和农民工子女入园问题。三是各省份普遍出台了扶持普惠性民办园的具体政策，积极支持民办幼儿园发展。重庆、黑龙江、山东、福建等省份制定了普惠性民办幼儿园认定及管理办法，对符合办园基本条件、收费较低的民办幼儿园认定为普惠性幼儿园，通过补助生均公



用经费等多种方式予以扶持；浙江省《扶持民办幼儿园发展奖补暂行办法》明确规定，民办园专项资金奖补与在园幼儿数量、教师待遇保障、师生比、办园质量水平和收费标准等挂钩。四是强化城镇小区配套幼儿园建设和管理。全国约有80个地市、200个区县出台了规范城镇小区配套幼儿园建设和管理的具体实施细则。天津、大连、杭州等地出台专门文件，规定城市住宅小区配套幼儿园建成后无偿移交教育行政部门用于举办公办幼儿园。许多城市新建一大批城镇小区配套幼儿园，其中大多数直接移交政府办成公办园，少部分办成普惠性民办园。五是通过多种方式扩大农村学前教育资源。2011-2012年两年间，中西部农村地区利用中小学布局调整的富余教育资源和其他富余公共资源改建幼儿园 万所，受益幼儿约 万人；依托农村小学增设附属幼儿园3.6万所，受益幼儿 万人；在陕西等13个省份开展偏远地区学前教育巡回支教试点 个。

2. 大幅度增加学前教育投入。《意见》的出台和中央财政支持政策，激发了地方发展学前教育的投入热情。一是很多地方将学前教育列入财政预算，新增教育经费向学前教育倾斜，财政性学前教育经费占比明显提高，投入占比大幅度提高。2010-2012年，全国学前教育财政投入从 亿元增加到 亿元，增加了 倍多，全国学前教育财政投入占财政性教育投入的比例从 %提高到 %。二是制定公办幼儿园生均经费标准和生均财政拨款标准。到2013年底，上海、**、江苏、



陕西、广西、四川等6个省（区、市）已制定了公办园生均公用经费标准，全国约有50个地市、400个县区出台公办幼儿园生均财政拨款标准或公用经费标准。三是建立学前教育资助制度。到2013年底，全国31个省份和5个计划单列市均制定了幼儿资助政策，资助家庭经济困难幼儿约600万人次。陕西、青海两省在全国率先实行学前一年免费教育。南京市实行“幼儿助学券”，对接受普惠性学前教育的幼儿每人每年资助2000元，并对低保家庭幼儿补贴伙食费和保教费。陕西、青海两省在全国率先实行学前一年免费教育。大连市、合肥市实施家庭经济困难幼儿免收保教费政策，进城务工人员子女入园享受本地幼儿同等待遇。

3. 大力加强幼儿园教师队伍建设。一是核定公办幼儿园教职工编制。各地按《意见》要求，积极研究制定公办园教师编制标准，不同程度增加了公办幼儿园教师编制。黑龙江、山东等10多个省份已出台公办幼儿园教职工编制标准，对核编工作作了明确规定。二是逐步配齐幼儿园教职工。各省份普遍出台加快补充幼儿园教师的具体政策措施，通过公开招聘、幼儿园教师特岗计划、小学教师培训后转岗、接收免费师范生等多种途径，充实幼儿教师队伍。三是完善落实幼儿园教职工工资、职称和社保政策。各地积极研究制定幼儿园教师工资、职称和社会保障等待遇方面的具体政策。如：江苏省规定公办幼儿园非在编教师和民办幼儿园教师工资水平高于当地企业最低工资标准，并不断提高；天津市提出农



村非公办教师的工资要按时、足额发放，工资标准不低于本市最低工资标准；杭州市提出到2015年实现非在编幼儿园教师与在编教师同工同酬。四是完善学前教育师资培养体系。各地按学前教育事业发展规划，制定了幼儿园教师培养计划，积极采取措施，扩大高等师范院校学前教育专业招生规模，办好中等幼儿师范和幼儿师范专科学校。河北、黑龙江等9个省份在中等幼儿师范学校的基础上积极筹建幼儿师范高等专科学校，近两年教育部已经批准升格9所幼儿师专。同时，各地积极探索定向培养、免费培养等多种方式，吸引优秀生源，提高培养质量。五是建立幼儿园园长和教师培训体系。在国家实施幼儿园教师国家级培训计划带动下，各省份普遍制定了培训计划，拟在2015年前对幼儿园教师进行全员培训。

4. 强化学前教育管理，提高保教质量。一是加强幼儿园准入和安全管理。各地积极出台幼儿园办园标准，建立健全幼儿园准入制度，对于当前普遍存在的无证办园问题，各地进行了分类治理，黑龙江等8个省份出台了分城乡的幼儿园办园标准。同时还强化幼儿园安全监管。二是规范幼儿园收费管理。财政部会同国家发展改革委、教育部联合出台了《幼儿园收费管理办法》，各省份普遍出台幼儿园收费管理细则，明确了公办园收费标准，完善了民办园收费备案程序，加强了收费监管。三是积极健全学前教育教研网络，落实《3-6岁儿童学习与发展指南》。各地充分动员和依托学前教育教科



研机构、高校学前教育专家，构建城乡学前教育教研指导网络，并通过多种途径，积极做好《指南》全员培训，让《指南》理念和方法落实到幼儿园各个环节，努力防止和纠正“小学化”。四是加大社会宣传，营造良好氛围。各地因地制宜开展形式多样的宣传活动，广泛传播科学育儿知识。天津市举办专家讲座，开展多种形式的公益宣传活动，引导家长自觉抵制各种违背幼儿认知规律，有损幼儿身心健康的活动；福建省组织专家、幼儿园骨干教师和志愿者走入社区，通过张贴宣传海报、发放宣传册，开展家庭教育讲学服务等活动，宣传科学育儿知识。

（三）中央财政支持学前教育发展取得的主要成效

1. 学前教育办园资源快速扩大。2011年至2013年，中央财政大力支持学前教育加快发展，带动地方政府和社会投入大幅增加，学前教育资源快速扩大，成效好于预期。截至2013年8月，支持利用闲置校舍改建幼儿园和增设附属园6.5万所，累计得到中央财政支持的各类幼儿园 万多所次。普惠性民办幼儿园快速发展，直接惠及幼儿 多万人次。到2013年底，全国有各类幼儿园 万所，较2009年增加 万所，增长 %，“入园难”问题得到有效缓解。同时，仅2011年至2012年两年，中央财政通过奖补政策鼓励地方解决了 万人次农民工随迁子女入园问题，学前教育领域公平进一步得到体现。

2. 适龄儿童入园率显著提高。到2013年底，全国在园幼



儿达到万人，全国适龄儿童学前三年毛入园率达到 %，比2009年提高 个百分点，提前三年实现了教育发展规划纲要提出的2015年学前教育普及目标。

3. 学前教育受到地方和社会普遍关注。中央财政积极行动，多途径多措施引导地方政府和社会力量共同努力，为学前教育健康发展营造了积极的社会氛围，形成了全社会关心、重视和理解学前教育的发展环境，为有效形成政府、市场、社会、家庭共同投入学前教育的发展合力，打下了坚实基础。

4. 学前教育公共服务体系逐渐形成。“抓关键、补短板、扶薄弱”的发展思路，既注重扩大办园资源，又关注师资培训和幼儿资助；既大力发展公办园，又积极扶持民办园；既重点支持农村学前教育，又适当兼顾城市薄弱环节，公益普惠的学前教育公共服务体系正逐渐形成，学前教育进入了前所未有的快速发展阶段。

（四）中央财政支持政策执行中存在的主要问题

1. 规划编制质量有待提高。近两年，为做好项目实施工作，一直要求各地做好项目规划编制工作。但从各地上报“扩大学前教育资源规划”情况来看，一些地方规划缺乏论证、缺乏前瞻性、实施不严格等现象较为突出，进而导致规划很难作为经费分配的依据，只能主要依据幼儿人数等基础情况分配经费。

2. 有的地方难以按照审定经费安排支出。按规定，中央



财政经费按“四大类7个项目”核定下达后，原则上各地应当按相应项目安排使用经费，确有需要的可以在同类项目间调剂使用。即使如此，由于各地情况不一，难免存在“有的项目缺钱、有的项目钱花不出去”的问题。

3. 对中西部地区倾斜支持不够。为鼓励引导地方财政加大投入，奖补资金分配主要考虑“地方财政投入”和“在园幼儿”等因素。由于东部地区财力相对充足，对城市学前教育和民办幼儿园支持力度普遍较大，2012年，按照因素法分配给东部地区的综合奖补资金占 ，2013年达到 ，相应地对中部和西部地区支持不够，容易出现资金分配上的“马太效应”。

4. 对民办园的扶持力度有待加大。2013年，民办幼儿园数占全国各类幼儿园总数的比重达到 ，在园幼儿数占比达到 ，占据半壁江山，可以说民办学前教育对我国学前教育的发展起到了极大的促进作用。尽管中央财政积极通过综合奖补引导各地加大支持力度，但总体上各地对民办学前教育激励程度还远远不够，普惠性民办幼儿园融资渠道仍然有限，后续运转发展资金仍显不足，用地保证与税费减免等方面的优惠政策落实不够 ，与公办园差距明显，甚至有些地方出现“公办挤出民办”的现象。

总的看，学前教育三年行动计划的实施，有力推动了学前教育事业的跨越式发展，中央及地方各级政府对学前教育的重视程度、公共财政对学前教育的投入力度、普惠性学前



教育资源增加的速度以及配套政策措施出台的密度都前所未有的，长期制约学前教育发展的资源短缺、投入不足、体制机制不健全等问题取得历史性突破。但也要清醒地认识到，当前学前教育发展也是问题和挑战并存，要有效化解学前教育发展中的突出矛盾，深化学前教育领域综合改革和调整完善财政支持政策是必然选择。

二、当前学前教育发展面临的形势和存在的主要问题

（一）面临的形势

1. 学前教育事业发展面临诸多制约因素。近年学前教育发展实践表明，定位不明、属性不清、体制不顺，仍是当前束缚学前教育加快发展的关键因素。与此相伴，办园资源总体不足、幼师队伍亟待加强建设、可持续发展机制尚未从根本上建立起来，形成了制约学前教育发展的体制、师资和预算三大瓶颈问题。要加快发展学前教育，不仅需要突破体制机制约束，很多地方还要面对资源不足、运转不可持续、补充幼师队伍、规范幼儿园管理等一系列问题，逐步予以有效解决。

2. 社会对学前教育质量更加期待。随着经济社会发展水平的不断提高，人民群众对教育的需求层次日趋多元化，对“上好学”的期盼越来越强烈，解决好当前学前教育供给质量和人民群众多元化、高质量需求之间的矛盾，处理好“发展速度”与“发展质量”的关系，更加重视提升质量和内涵，努力使适龄儿童接受更加公平、更高水平的学前教育，是当



前和今后一段时期推进学前教育科学发展的一个关键所在。

3. 城镇化发展对统筹城乡学前教育提出了新要求。近10年来，我国人口出生率渐趋稳定。与此同时，一方面农村人口不断向城镇集中、农村生源向城镇学校集中趋势也很明显，农村地区适龄幼儿人数必将不断减少，一方面城镇化的快速推进势必会带来城市人口密度的增大。在这样的趋势下，如果缺乏科学超前布局，很可能会出现学前教育资源结构性不足的矛盾，即：一方面，乡村幼儿园“空壳化”而出现资源闲置浪费，另一方面，却出现城市学前教育资源不足、分配不公而催生新的“入园难”和“入园贵”问题。因此，幼儿园的布局建设，既需要适应幼儿数量变化趋势，解决农村幼儿入园难问题，又要充分考虑城市学前教育资源需求而进行科学规划、提前谋划，进而统筹城乡学前教育，注重均衡发展，避免城乡、区域办园水平差距过大的情况。

4. 转变政府职能和深化财税改革客观要求转变中央财政支持方式。十八大以来，党中央和国务院对深化政府职能转变和财税体制改革提出了新的要求，对理顺中央和地方事权与支出责任、完善转移支付制度等明确了改革思路。一是要实现“三个放权”，即政府要正确履职，实现对市场放权；中央要对“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理”，实现和落实对地方放权；政府要“深入推进管办评分离，扩大学校办学自主权”，实现对学校放权。二是要理顺中央与地方事权



和支出责任关系。学前教育是区域性公共服务，属地方事权；学前教育又是跨区域且对其他地区影响较大的公共服务，需要中央通过转移支付承担一部分地方事权支出责任。十八届三中全会同时提出，要“清理、整合、规范专项转移支付项目”。中央财政需要适应改革和事业发展形势，转变支持方式，突出引导和鼓励，赋予地方政府更多自主统筹和自主发展的职能与权利，不宜面面俱到、大包大揽。

（二）存在的主要问题

1. 学前教育资源仍然缺乏。当前学前教育最主要的矛盾依然是教育资源不足，特别是经济欠发达地区和农村缺少幼儿园，“入园难”问题突出。虽然全国适龄儿童学前三年毛入园率2013年已经达到，但是总体上离基本普及仍有较大差距，尤其中西部连片特困地区农村适龄儿童学前三年毛入园率更低，区域、城乡差异明显。

2. 运行经费不足。学前教育成本分担和运行保障机制尚不完善，多数省份没有出台幼儿园生均经费标准和生均财政拨款标准。很多幼儿园特别是农村幼儿园主要是以工资和运转靠收费的模式在维持发展，没有稳定的财政支持。同时，贫困地区地方财力薄弱，主要依靠中央和省级财政扶持，部分中西部省份省本级财政投入尚难落实。

3. 师资紧缺且质量不高。从量上看，幼儿园教师数量不足，生师比居高不下。目前，全国幼儿园师生比为1: 25，农村地区高达1: 45。全国半数以上的幼儿园特别是农村幼儿园



难以按国家规定的每班“两教一保”的标准配备教职工，一些幼儿园仍普遍存在“一班一教”的现象。从质上看，幼儿园教师整体学历偏低，专业素质不强。2012年，全国幼儿园教师专科以上学历仅占66%，农村地区不到50%；与此同时，幼儿园教师已评职称的比例很低，全国仅占31%，**、海南等省尚不足20%，西部农村整体上仅18%的幼儿园教师参与职称评定。近年来学前教育规模迅速扩张使得师资问题进一步凸显。

4. 学前教育资源布局不尽合理。首先，农村和县镇公办园的密集分布挤占了民办园的发展空间，抑制了民办园的发展。其次，对于人口较为分散的农村，目前兴建的中心幼儿园布局上未充分考虑农村人口的流动趋势，存在资源闲置浪费的风险。最后，部分较为发达的城镇、城市规划中未预留学前教育用地，容易产生新的“入园难”。

5. 学前教育管理尚不规范，保教质量亟待提高，准入管理有待加强。对民办园，不少地方把关不严，导致办园条件和师资配备达不到要求，先天不足。对公办园，因编制等问题，新建公办园很难取得独立法人地位，绝大多数乡镇中心幼儿园仍依附小学，导致教师核编等管理工作难以开展。由于幼儿园教师素质整体不高，加之社会商业宣传和应试教育的影响，导致一些地方幼儿园教育“小学化”现象仍比较严重。

三、完善中央财政支持学前教育发展的政策建议



根据《教育改革发展规划纲要》关于基本普及学前教育的总体目标，全面巩固学前教育发展成果，结合存在问题和面临的新形势，我们对进一步调整完善中央财政支持学前教育发展政策提出如下建议：

（一）需要坚持的原则。

一是处理好中央与地方的关系，突出地方主导事权。按照事权与支出责任相适应的要求，地方政府应是学前教育事权的责任主体，相应地也是学前教育支出的责任主体，中央政府通过完善转移支付对地方发展学前教育给予资金和政策扶持。

二是处理好公办与民办的关系，坚持公办民办并举。学前教育是重要的社会公益事业，但并非义务教育，政府应承担管理和部分筹资责任，并充分引导社会力量积极参与学前教育产品供给，从而完善政府主导、社会参与、成本共同分担的筹资机制。同时，通过学前教育是准公共产品，完全由市场或者政府供给都会带来效率和公平的损失。在处理公办和民办关系上，依然要坚决倡导并坚持公办民办并举“两条腿走路”的方针，当前要突出引导支持民办学前教育，创新学前教育公共服务提供方式。

三是处理好扩资源与提质量的关系，坚持规模质量协调推进。资源总量总体不足仍是当前学前教育的主要矛盾，努力扩大办学资源是当前和今后一段时期支持学前教育加快发展的关键。同时，要借鉴国际国内经验，总结我国义务教



育发展的经验教训，坚持学前教育速度、规模与质量协调推进，通过加强幼儿教师队伍建设、改善教学保教设施设备、规范办学行为等举措，着力提高保教质量。

四是处理好资源向农村倾斜和城乡协调发展的关系，增强前瞻性。近年来，农村学前教育资源快速增长，但依然非常薄弱，办学条件、师资力量等与城市差距依然较大。适应迅速推进的城市化进程，学前教育面临着城乡统筹的新形势，在政策取向和支持重点上，既要继续着力解决农村教育资源不足、低质及留守儿童补偿教育等问题，也要增强前瞻性，坚持城乡统筹，把学前教育纳入城镇、新农村建设规划，推进教育公平，建立城乡一体、区域统筹发展的学前教育体制。

五是处理好一般性和特殊性的关系，因地制宜地完善投入支持政策。我国地域辽阔，各地经济社会发展水平、自然资源、人文禀赋、人口结构以及各地的政策偏好等存在差异，城乡发展不平衡也产生区域与城乡差异。中央财政既要抓住当前学前教育资源不足、质量不高的普遍性矛盾，又要把握好我国当前东中西部地区、城市与农村、发达与贫困等不同情况下的特殊性矛盾，引导地方立足本地实际，因地制宜、集中力量解决突出问题，有效补齐发展“短板”。

（二）构建“一体两翼”财政支持政策。未来3-5年，中央财政重点针对资源总量不足、幼师素质不高、弱势群体入园难等问题，建立以扩大教育资源为主体，以幼儿资助和幼



师培训为“两翼”的支持政策。

一是采取综合奖补，支持扩大教育资源和改善办园条件。将以前支持中西部农村校舍改建类项目（利用农村闲置校舍改建幼儿园和增设附属园）和综合奖补类项目（扶持民办园和城市学前教育项目）合并，设立扩大资源综合奖补资金，综合考虑普惠性民办幼儿园发展、公办园建设、在园幼儿规模、师资力量、解决农民工随迁子女入园等因素分配奖补资金，支持地方因地制宜地扩大学前教育资源，优化资源布局，改善办园条件，并将此项目作为中央财政对学前教育发展的主导支持政策。

二是继续以奖补方式鼓励地方完善并落实幼儿资助制度。继续鼓励地方完善幼儿资助制度的政策，中央财政根据各地工作实绩给予奖补。待条件成熟，拟将幼儿资助纳入国家助学体系，通过一般性转移支付予以安排。

三是坚持多措并举，支持幼师队伍建设。继续将中西部地区农村幼儿教师纳入“中小学教师国家级培训计划”；通过支持职业教育幼师专业建设，加快合格幼师培养；探索建立学费补偿代偿机制，吸引优秀学生到乡村幼儿园任教。现阶段，该类投入可以通过义务教育和职业教育领域相应专项资金或政策统筹解决，不在学前教育单列。

调整后，中央财政主要在扩大资源方面加大引导力度，兼顾支持幼师队伍建设和幼儿资助工作。在资金管理上，更加注重体现中央财政政策的导向和绩效性，更加注重政策措



施的可操作性和可核查性，更加注重强化财政支持与综合管理的有效衔接，进一步增强中央政策与投入的实际效果和显示度，引导地方着力从具有普遍性的薄弱环节和关键领域入手，着力构建学前教育发展的“安全网”和“底线网”。

通过各级政府共同努力、社会及家庭广泛参与，力争到2016年，基本建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公用服务网络，初步建成学前教育成本分担和运行保障机制，基本解决“入园难”、“入园贵”问题，办园质量普遍提高。

（三）完善配套管理措施。中央财政支持学前教育发展的政策调整后，要按照“花钱买机制”的要求，落实地方政府责任，完善管理机制。

一是落实地方责任，调整完善地方财政支持政策。学前教育是地方事权，实行地方负责、分级管理和有关部门分工负责的管理体制，地方政府是发展学前教育的责任主体，地方各级政府及相关部门要分清管理责任。省级政府要在统筹用好中央财政奖补资金的基础上，要因地制宜，强化对省域范围内学前教育的规划指导，加大省级财政投入，重点向省内农村、边远、贫困和民族地区倾斜。省级以下财政要进一步优化支出结构，盘活存量、用好增量，加大投入力度。地方各级财政在落实投入的基础上，要结合实际，积极研究或者完善公办园生均公用经费拨款或者生均综合拨款标准等财政投入标准，并根据中央财政支持政策调整完善和资金管理制度修订情况，及时调整完善财政支持政策，修订相关资



金管理办法和管理制度，细化对公办幼儿园和普惠性民办幼儿园的支持政策，有针对性地支持解决学前教育资源总量不足、农村幼儿园运行困难、幼儿园师资薄弱等突出问题。

二是创新事业发展机制，充分调动市场和社会力量。要坚持公办民办并举，既要更好发挥政府的职能作用，又要加大机制创新的力度，充分调动集体、企业单位及其他社会力量参与发展学前教育的积极性，进一步完善多渠道的学前教育投入机制，更好满足人民群众多层次、多样化的学前教育需求。要积极探索采取民办公助、公办民营等多种形式发展学前教育。要在依法落实土地、税费等优惠政策的基础上，积极探索通过政府购买服务方式，引导民办幼儿园提供普惠性服务，扩大普惠性学前教育资源覆盖面。

三是大力推进学前教育改革创新，努力提高办园质量。遵循儿童身心发展特点和教育规律，创新办园模式，强化幼儿园内涵建设，防止和纠正“小学化”倾向。着力探索民办幼儿园监管方式，加强幼儿园保教质量监督指导，完善评估监测体系，促进幼儿园规范健康发展。深化幼儿园人事制度改革，加强幼师队伍建设，创新幼儿教师培训方式，根据培训对象特点和学前教育规范要求，改进培训方式，优化培训内容，不断提高培训的针对性和有效性，发挥“培训一人，带动一片”的示范效应。通过采取综合措施，不断从整体上提高幼儿园办园水平。



11 关于人才工作机制建设的调研报告

当前我国西部地区人才短缺的矛盾尤为突出，人才匮乏已经成为西部地区改革发展中最关键的制约因素。党的十八届三中全会提出，要“健全人才向基层流动、向艰苦地区和岗位流动、在一线创业的激励机制”。为进一步了解西部地区人才工作机制的状况，我们采用“解剖麻雀”的方法，联合贵州省**市人社局，深入西部地区后发赶超典型——“毕节试验区”的城乡基层，以座谈会、实地考察、人才访谈等形式，与组织部和人社局有关工作人员、企业代表、博士硕士代表约100人进行了座谈访谈，现将有关情况总结汇报如下：

一、**市人才资源概况

自1988年国务院批准建立毕节试验区以来，毕节围绕“开发扶贫、生态建设、人口控制”三大试验主题，为全国贫困地区探索了一条超常规的后发赶超之路。近年来，**市大力实施人才强市战略，紧紧抓住人才引进、培养、使用、激励等关键环节，人才投入不断加大、人才总量持续增长、人才结构逐步优化、人才素质稳步提升。截止2013年底，全市人才资源总量约 万人，人力资本投资占毕节地区生产总值的 %，全市每万人人才资源数为 人。各类人才队伍中，



截止2013年底，党政人才约 万人，比2010年增长约 %。其中具有硕士研究生以上学历的近 人，大学本科学历的近 人，约占一半；专业技术人才约 万人，其中获高级职称的 余人（正高职称166人），获中级职称的约 万人。专业技术人才总量比2010年增长约 %；企业经营管理人才约 万人，其中大型企业 人，中型企业 人，小型企业 人；技能人才约 人，其中高技能人才 人，高技能人才占技能劳动者的比例为 %。技能人才总量是2010年的3倍；农村实用人才约 万人，比2010年增长约 %。其中获得农民技术职称和乡土人才证书人数 万余人，各类能工巧匠约 人。从各类人才的占比看，农村实用人才最多，约占 %；专业技术人才与技能人才基本持平，约占 %；企业经营管理人才偏低，约占 %（见图1）。

图1 2013年**市各类人才资源所占比例

（资料来源：根据**市人才工作领导小组办公室提供的统计数据制作）

二、**市人才工作机制建设取得的成效

**市坚持党管人才，成立了由市委领导亲自挂帅，分管领导及其职能部门为成员的市人才工作领导小组。市人才工作领导小组牵头制定了一系列人才工作的制度和人才政策措施，人才工作机制逐步健全。

（一）不断创新人才引进方式、流程和制度



市以产业需求为导向，创新了引进方式和程序。主要有：第一，制定了一系列引才制度。比如，制定了《市人才引进暂行办法》、《**市引进人才联席会议制度（暂行）》、《**市高层次人才服务指南》等，各县（区、自治县）也相继出台了《人才引进暂行办法》、《高层次人才引进办法》等；第二，推出了有针对性的“百千万”人才工程、“六个一批”人才工程、“硕博乡官工程”、人才回流工程等引才工程。比如，2013年引进人才实现了新的突破，全市引进人才 万人，其中博士 人、硕士 人、本科急需紧缺人才 人；第三，推进高层次与急需紧缺人才的柔性引进，简化引进程序，开辟了人才引进快速通道，建立了人才服务绿卡制度，实行“一事一议”、“一人一策”。实施“柔性引才工程”，以兼职、讲学、咨询服务、科研攻关与技术合作等方式进行智力引进。2010年以来，从发达地区引进10余名优秀人才到乡镇担任党政正职；中央各部委、各民主党派中央共选派200余名干部到毕节挂职；引进了30余名博士后挂职或参与项目研究；聘请的重点产业科技顾问及专家（团队）达200多人（个）。

（二）形成了人才培养与使用相结合的机制

毕节坚持人才培养开发与人才使用相结合，形成了多层次多渠道对各类人才有各自特色的培育与使用机制。主要做法有：第一，实施“51551”培养计划和“八学八增”等干部培训行动，积极争取中央统战部、各民主党派中央、全国工



商联及国家部委的支持，选派干部到中央各部委、省直部门、大中型企业挂职锻炼，培养党政干部。2013年共计培训党员干部12.4万余人次；第二，实施特色重点产业、专业技术人才知识更新、高素质教育人才、基层卫生人才、基层文化艺术人才等人才培养工程，建立人才基地，鼓励学历提升，选拔优秀专技人才担任领导岗位，采取培训班、外省与出国交流等形式，提升专业技术人才素质。第三，依托培训基地，建立讲师团，开展技能大赛、技术改造创新活动等形式培训技能人才和农村实用人才。比如，目前有已批准建设的国家级高技能人才培训基地1个，已建立10余个农村实用人才实训示范基地；挑选农村优秀实用人才评选为“农民讲师”，组建“农民讲师团”，深入农家院落、田间地头开展农村实用人才培训。2013年，**市“农民讲师团”被中央宣传部授予全国“基层理论宣讲先进集体”荣誉称号。

（三）多元化多层次的人才激励政策体系不断完善

**市形成了财政补贴、税收优惠、住房保障、科技创新收益分享、表彰奖励、职称职位晋升等多种形式，物质与精神相结合，差异化的人才激励政策体系。具体如下：

第一，人才创新创业的激励。比如，根据高层次创新创业人才的情况分别给予100-500万元的科研启动经费和创新创业资金资助；对每个获批的省级人才基地、高技能人才培训基地，给予50-200万元建设经费。又如，企业、科研院所、高等学校职务发明成果转化的所得收益，扣除成本后，可按



高于 %的比例由研发人员及其团队自主分配，或以股权形式奖励专业技术人才。此外，对高校毕业生创业在注册、融资、税费等方面有相应扶持优惠政策。

第二，人才津补贴激励。比如，对在**市工作的“两院”院士每月补贴1万元；国家“千人计划”、“万人计划”及教育部“长江学者奖励计划”入选者、国家级重点学科、实验室等学术带头人，省级核心专家每月4000元；对在机关事业单位工作的具有学历学位的博士，每月补贴1000元；对高级技师每月补贴500元；对在县区及以下工作的正高级职称专家，每月补贴1000元；柔性引进的各类高层次人才，由用人单位根据工作时限和工作内容给予相应的津补贴；此外，还建立了基层工作津贴制度，对在乡镇及以下工作的各类人才，每月按本人基本工资의20%发放基层工作津贴。

第三，人才住房保障激励。比如，对于引进的高层次人才给予15万至100万的购房补贴，其所需资金，市属事业单位引进的按市财政出 %、用人单位出 %的比例执行；采取柔性方式引进的，分别按不少于200平方米、120平方米、80平方米的标准享受租房补贴，所需资金由用人单位自行解决；鼓励支持有条件的企业、事业单位自筹资金建设人才公寓和公租房，由同级财政按一定比例给予补助。**市委要求，到2015年市、县区两级每年要根据需求预测和引进人才工作的需要，建设（购买）一定数量的人才公寓，专门用于本级引进的高层次急需人才的住房安置。



第四，职称职位晋升激励。**市重视职称设置和职称评聘的创新，根据产业发展需要，提升高、中级技术人才的聘任比例，多评多聘。比如，对于到企事业单位、民营经济组织工作的博士、硕士，用人单位可根据其学术、技术水平直接申报副高、中级专业技术职务；对具有专业技术资格的高层次人才，可直接聘用到对应的专业技术岗位，不受单位岗位职数和结构比例限制；对紧缺专业的特殊人才或持有重大开发价值技术项目的人才，可低职高聘。又如，放宽基层职称评聘条件，注重工作实绩和能力，在县一级设置正高专业技术岗位，在乡（镇、办事处）一级设置副高专业技术岗位，对在乡（镇、办事处）工作的在编专业技术人员，在聘用时不受岗位职数和结构比例限制。加强职业技能鉴定工作，鼓励支持掌握高技能、复合技能并有突出贡献的人员越级申报职业技能资格。

第五，人才表彰奖励激励。比如，对获得国家科技进步奖的，市委、市政府给予适当奖励；对于新当选“两院”院士、入选国家“万人计划”和教育部“长江学者奖励计划”、获得全国杰出专业技术人才、国家杰出青年科学基金者，分别奖励10万元；设立“兴毕人才奖”，重奖对在全市经济社会发展中作出重大贡献的各级各类人才；设立人才工作“伯乐奖”，对培养人才、引进人才、用好人才工作突出的单位和个人，由市委、市政府进行表彰奖励。

（四）尊重知识尊重人才的氛围浓厚



**市委市政府重视对人才的人文关怀，建立了市领导联系专家的制度，开展一系列人才关怀交流活动，形成了浓厚的尊重人才的氛围。比如，建立《市领导联系专家工作制度》，市级领导与高层次人才进行对接联系；定期开展“硕博沙龙”、“创业毕节·财智沙龙”、“挂友沙龙”、专家休假等活动，着力搭建人才沟通交流平台。又如，双山新区注重感情留人。每逢重大节日，开发区主要领导都要亲自组织召开人才座谈会，与引进高层次人才谈心交流，了解高层次人才所思所想所盼，询问他们存在的困难和问题，通过交心谈心活动来凝聚人才的智慧、增进与人才的感情。

三、**市人才工作机制建设中存在的问题

虽然毕节近年来人才资源有了较大改善，但是高层次、高技能人才短缺，企业经营管理人才和复合型人才严重不足，人才资源总量和人才结构与经济社会发展不相适应。这与**市人才工作机制建设的不足有密切关系。

（一）人才投入有待提高

目前**市在人才工作的投入还较低，保障力度较弱。比如，市委市政府将人才工作经费列入财政预算，用于对各级各类人才的培养、奖励、资助、考察、体检和休假等，市财政每年划拨200万元，与公共财政支出 亿元相比较而言，比例极低；2013年全市人才发展专项资金 万元，约占公共财政支出的万分之五；威宁自治县的人才发展专项资金为 万元，约占全县公共财政支出的 %。



（二）人才政策目标群体过于追求高层次人才

毕节出台了许多人才引进、培养、激励等政策，主要针对高层次人才而且支持力度也较大，而基层工作的一般人才能享受的优惠政策较少。毕节正处在经济社会快速发展和转型期，高层次人才固然重要，但对于本科学历以下高校毕业生、技能人才、农村实用人才等人才需求量更大，而且这也是目前毕节市人才的主体部分，需要激发各类人才的积极性。

（三）缺乏优质的人才素质提升平台

毕节人才开发的平台较少，尤其缺乏高层次的平台。主要表现在：第一，国家级的培训基地较少。目前只有一个国家级的高技能人才培训基地；第二，高等教育资源缺乏，教育与研究能力较弱，缺乏国家级的重点实验室、工程技术研究中心、重点学科。目前普通高校只有1所，高等职业学校1所，中等职业学校17所。普通高等学校贵州工程应用技术学院（原毕节学院），办学层次为本科，还没有研究生招生资格。

（四）宣传力度有待加强

毕节近几年逐渐重视与外界交流与宣传，但宣传渠道较单一，“走出去”宣传的力度较弱。比如，在人才引进方面，主要以贵州省、**市的人才工作网站为主进行宣传，通过组织企事业单位参加中国贵州人才博览会招聘高层次与急需紧缺人才，而很少在外省主流招聘网站发布招聘信息、走出



贵州宣传、主动进高校宣传引进人才。

四、完善**市人才工作机制的对策建议

**市可以从如下方面完善人才工作机制：

（一）加大人才工作投入

不断加大人才工作投入，提高人才与引进工作的保障力度。比如，提高人才发展基金规模、人才工作经费预算，用于兑现给予各类人才的优惠待遇、人才的培训、突出贡献人才的奖励、人才工作宣传、人才关怀活动等。

（二）完善人才培养与服务平台

以经济社会发展的需要为导向，加强人才素质提升平台建设，完善便利人才流动配置的服务平台。第一，完善创业培训基地、高等院校、重点实验室、科研基地、工程技术研究中心、博士后工作站等人才素质提升平台；第二，大力发展人力资源服务业，加强人才服务中心、人才市场等提供“一站式”人才服务的能力。

（三）制定完善各类人才的有关政策

目前**市人才的主体部分为本科学历以下高校毕业生、技能人才、农村实用人才，需要制定完善针对这些人才的引进、培养、激励等相关鼓励政策，以激发各类人才的积极性。

（四）加大区域宣传力度

宣传可以影响人们认知判断，进而改变人们的行为。毕节需要从两方面加大宣传力度：第一，挑选奉献毕节的典型人才，加以表彰，策划宣传专栏深入报道，同时成立宣讲团，



赴高校宣讲，号召高校毕业生奔赴毕节建功立业。第二，加强毕节的形象宣传，打破人才对毕节的不良刻板印象，让人才正确认知毕节。比如，制作宣传片、宣传画报等宣传资料，全面反映毕节的经济社会发展现状、政策红利、发展后劲、诱人前景等；积极争取举办级别较高、影响力较大的论坛、博览会、协会年会、研讨会等交流活动，扩大影响力；给予差旅补贴，吸引优秀的高校毕业生和高层次人才来毕节参加招聘会、考察洽谈。



12 关于从执法角度看农村宅基地制度改革的报告

党的十八届三中全会提出：“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。中办、国办联合印发的《中央有关部门贯彻落实党的十八届三中全会〈决定〉重要举措分工方案》（中办发〔2014〕8号）将十八届三中全会提出的农村宅基地制度改革任务交给了我部。为配合部做好农村宅基地制度改革研究，我局从执法角度对农村宅基地违法行为的现状进行了梳理，对违法行为发生的原因作了分析，提出了粗浅建议。现报告如下。

一、农村宅基地违法行为的现状

（一）违法占地建房是农村宅基地违法的主要表现形式，而且量大面广。

农村宅基地违法占地多发、高发，宗数多，分布广。从近几年全国土地卫片执法检查监督检查结果来看，2009年度全国农村宅基地违法用地 万宗，面积 万亩，其中耕地面积 万亩；2010年度全国农村宅基地违法用地 万宗，面积 万亩，其中耕地 万亩；2011年度全国农村宅基地违法用地



万宗，面积 万亩，耕地面积 万亩；2012年度全国农村宅基地违法用地 万宗，面积 万亩，其中耕地面积 万亩。以上数据还不包括地块面积小于1亩的用地图斑（其中大部分为农村宅基地用地）。

部分地区农村宅基地违法非常突出。如河北省唐山市2011年度土地卫片执法检查中，部下发的疑似违法用地图斑共 个，面积 亩（耕地8765.1亩）。其中，农村宅基地图斑 个，面积 亩（耕地3 亩），占总疑似违法用地图斑总数量、面积、耕地面积的比例分别为 其中，滦县部下发疑似违法用地图斑 个，面积 亩，耕地 亩。经核查，疑似违法用地图斑中农村宅基地图斑 个，监测面积 （耕地面积 亩），占总图斑数量、面积、耕地面积的比例分别为 %、 %、 %；安徽省阜阳市2011年度共有农民建房万户，占地 亩，其中耕地 亩。其中，违法用地 万户，占地 亩，其中耕地 亩。另发现小产权房 宗，占地 亩，其中耕地 亩。

西部地区农民建房违法占地问题相对中东部地区更为突出。西部地区农村人口比例高，又是少数民族聚居地区，农村人口增速较快，对宅基地的需求也相对较大。广西、贵州、甘肃等省农民建房违法用地占全部违法用地面积的 %，但宗数比例高达 %。

（二）农村宅基地私下买卖、出租、抵押等违法行为在城乡结合部较为突出。



地处城乡结合部、离市区和工业园区较近的广西壮族自治区来宾市彩村，本地户籍2万多人，外来人口高达6万人，外来人口大都通过在当地租房来解决居住问题，约有70户外来户在该村买地购房。在经济相对发达的珠三角、长三角等地区，农村宅基地私下买卖、出租、甚至抵押已是比较常见的现象。

（三）一户多宅、超标占地大量存在。

据有关学者对黄淮海地区开展的相关调查显示，当地户均宅基地宗，拥有宅基地多于2宗的农户占到三成。广西自治区来宾市彩村约200户村民搬到公路两边和小集镇另起新宅，但村子里的老宅无一退出；在永宁社区，一户两宅以上的户占总户数的20%左右，大约1000多户。另外，超标占地大量存在。2012年，广东省中山市共发现违法建设住宅案件宗，其中面积超过120平方米（宅基地标准）的就达 宗。

二、原因分析

当前，农村宅基地违法突出的原因是多方面的，既有规划计划、用地审批等管理上的问题，也有农民宅基地客观需求得不满足的问题，但最为根本的原因，是随着经济的发展，建设用地价值逐步显现，各种资源（如有限的建设用地规划空间、建设用地指标、各类财政资金等）进一步向保障城市建设发展倾斜，农村建设发展没有得到充分合法有效的保障，农民进而自发维护自身权益乃至追求更多利益导致大量违法行为的发生。而地方政府，特别是乡镇政府对于农民的合理合法诉求无法满足，往往“睁一只眼闭一只眼”，放任



农村宅基地违法行为的发生，造成其他新的农村宅基地违法行为发生。具体分析如下：

（一）现阶段我国农村宅基地需求仍大量客观存在。

据统计，2011年我国人口约 13.4 亿，若按户籍来统计，全国农村村民人数达 8.3 亿，若按常住人口来统计，全国农村村民人数是 7.2 亿人。二者统计农村人口相差约 1.1 亿人，这些人口处于城乡之间流动的状态，能在城市购买住房或者能取得城市户口的人数，是极少的。他们大多数只能临时栖身于城市，在农村仍必须拥有属于自己的住房。

从人口年龄结构的变化来看，从1964年到1990年，是我国人口出生率比较高的时期，80年代中后期到1990年出生的孩子到现在，正是成家立业的时期，需要分户建房。从新增劳动力状况来看，据人力资源和社会保障事业发展统计公报，2011年度全国农民工总量为25278万人，比上年增加1055万人；2012年全国农民工总量达到26261万人，比上年增加983万人。这意味着近年来每年增加约1000万已经成年的农村人口，要参加社会劳动。以此估算，他们要组建成500万户左右的家庭，就需要新建500万套左右的农村住宅。全国农村宅基地平均面积以0.2亩（约130平方米）保守估算，需要新增农村宅基地面积90-100万亩；若以0.3亩（约200平方米），计算则需要新增农村宅基地面积120-150万亩。

另据2010年度至2012年度全国土地变更调查成果统计结果，2010年以来，全国村庄用地（地类代码标示为“203”，



其中以农村宅基地为主）面积各年度分别净增加179. 5. 164. 5. 144. 2万亩，也证明了农村宅基地的客观需求。其中，增加最为明显的是山东、河南、河北等农业人口大省。如果再考虑到每年因征地、城乡建设用地增减挂钩等原因腾退的50-70万亩村庄用地，全国每年度实际新增的农村宅基地规模将在200万亩左右。

（二）农村宅基地建设用地审批与实际用地总量相差悬殊，依法审批的数量较少，农村宅基地建设实际是以违法用地为主。

依据2010年度至2013年度国土资源统计公报，全国批准建设用地维持在50-60万公顷左右，其中由省级人民政府审批的在35万公顷左右。住宅用地约占由省级人民政府审批用地的25%左右，但均与年度国有建设用地住宅用地的供地总规模相差30万亩以上，2013年二者相差更是达到了8万公顷（120万亩）。而且城镇住宅用地是地方“土地财政”出让收入的主要来源，地方政府几乎不可能拿出报省政府批准的住宅用地用于农村宅基地建设。

按照部有关规定，各省级国土资源主管部门应该预留新增建设用地计划总规模3%-5%用于保障农村宅基地建设。即使是从理论上按省级政府批准的年度新增建设用地总量的5%计算，也与土地变更调查年度新增的村庄用地总量相差甚远，每年度缺口均在100万亩以上。即使按村庄用地中50%为宅基地计算，每年度宅基地用地计划缺口也在50万亩以上。



因而，可以推论地方政府几乎不可能依法为农村宅基地建设办理用地审批手续，而农民依法取得农村宅基地的可能性也是微乎其微。特别是城镇规划建设区范围内，地方政府基本不审批农村宅基地，且多无相应补偿机制。可以看出，农户依法取得宅基地的合理需求没有得到充分保障，甚至是基本没有依法得到保障，只能采取违法建设和暴力抵抗强行拆除，以维护自己的权益。

另外，城镇规划建设区范围潜在的农村宅基地合理需求未能得到妥善保障。多数地区对城镇规划建设区范围内，为了降低拆迁成本，实行暂停或禁止审批宅基地。对于在征地拆迁之前，符合分户建房条件的农户合理需求，普遍缺乏合理的经济补偿引导机制，如在提供一定的购房补贴的前提下，农户承诺永久放弃申请建设宅基地的权力，选择到城镇购买住房，而被逼只能选择违法建设宅基地。

（三）保障农民安居条件和实现农民的财产权之间，缺乏合理的制度安排，造成部分地区农村宅基地私下交易盛行和部分地区宅基地闲置浪费。

现有农村宅基地及其房屋出卖、出租等转让行为受到国家政策限制。按照相关规定，受让主体限定在本集体经济组织成员，禁止城市居民到农村买房。由于农村宅基地及其房屋的受让对象范围较窄，农村宅基地及地上房屋出卖、出租价格往往不高。与此同时，一些城市居民基于城市居住环境差或价格过高等原因，有到农村购买宅基地的愿望。为获得



更多的利益，农村居民也愿意将农村宅基地及房屋卖给城市居民，导致农村宅基地非法私下交易行为的出现，这种现象主要发生在城乡结合部。另外，现行农村宅基地管理制度不能提供集体经济组织有效的管理激励，同时又缺乏内部监督机制，而且“一户一宅”中“户”的概念模糊等，导致农村宅基地建设存在追租行为，这也是农村宅基地私下交易发生的一个重要原因。

农村宅基地的建设用地使用权价值难以实现，又缺乏相应的退出机制，导致部分地区宅基地闲置浪费。一是部分已经离开乡村，整户进入城镇工作和生活的家庭所使用的宅基地及房屋，多年闲置乃至废弃。但由于既不需要缴纳宅基地使用成本，又没有适当渠道和资金来源对退出的宅基地予以合理补偿，因而一直处于闲置或废弃状态。二是部分需要改善居住条件的村民，从原来的老宅基地搬迁出来，选择在交通相对便利的位置，重新建房，而老宅并未拆除，原宅基地也未退出，处于闲置浪费状态。城乡增减挂钩试点政策主要是针对集中连片的农民宅基地整体拆除、搬迁，尚未能扩展到对个别退出的宅基地建设用地指标的异地集中使用，并实现一定的价值，从而也未能建立鼓励宅基地退出的机制。退出机制还不够健全，因此形成大量空心村、闲置地，导致用地不合理。

（四）不同地区农村宅基地违法存在不同的经济驱动因素。



在经济比较发达，基本实现了城乡一体化的地区或是紧邻城镇的乡村，农民住宅部分被用作出租屋，乃至用于小型家庭加工作坊，能产生较高收益。一些有一定经济实力和社会背景的农户能多占多建宅基地，形成“一户多宅”现象；或者一些村委会组织集中对外销售宅基地，存在违法批地、违法买卖宅基地行为。但这些地区宅基地取得成本也比较高，一般100平方米约需20万元，且集体经济组织内部监督比较严格，往往呈现单户宅基地面积严格控制，但所建楼层比较高的局面。

在城市建设规划区范围内的城乡结合部，一方面存在农民分户需要新建住宅的合理要求无法实现而违法建设，一方面也存在部分村民为谋取超额征地拆迁补偿而违法违规多占多建宅基地。地方政府为降低拆迁补偿成本，往往严格限制乃至明文禁止在城市建设规划区范围内批准宅基地，而又未能给予符合农村宅基地申请条件的农民给予合理的经济补偿，在拆迁补偿时对依法取得的宅基地给予合理补偿，对违法建设的宅基地不给予补偿，因而往往容易导致征地拆迁矛盾激化。

在较为偏远的广大农村地区，绝大多数农户通过出租、出售农民宅基地获益的可能性较小，而农户之所以仍将自己、乃至全家多年积蓄用于建房，主要是为改善自住条件。只有个别地方一些家庭利用宅基地及其附属设施搞农家乐，或者极个别地区有外来人口从生产生活环境艰苦的地区主



动迁入，流转取得部分农用地，同时购买或租赁部分宅基地，才能为当地农户带来部分盈利。因而，较为偏远的广大乡村地区农民宅基地需求绝大多数是属于合理需求，发生宅基地违法行为，多属于他们的合理需求没有得到充分保障。

三、对策建议

农村宅基地管理涉及几亿家庭，关乎国家和社会长治久安，制度变迁历史比较复杂，需求合理性和多样性并存，管理难度大，复杂性高，全国统一的政策难以满足众多不同需求，改革完善宅基地制度存在一定的风险，需要慎重稳妥，有针对性地进行试点。目前我国农村宅基地制度的最大成效是保障了几亿农民的安居权，没有形成类似南美、印度等国家出现的大规模城市贫民窟。在我国快速推进工业化、新型城镇化和农业现代化的过程中，必然要求大量农村人口进入城市安居、就业和生活。因而，改革完善农村宅基地制度的核心，就是一方面要保障农民的安居权，另一方面又要顺势引导需要进城落户的农民到城市安居，并保留其在适当的时机退回农村居住的选择权，进而达到维护群众合法权益，保障农民的居住权利，改善农村居住条件，同时，提高土地节约集约利用水平，严格保护耕地，统筹城乡发展，促进新型城镇化的目的。

（一）多渠道保障农民合法居住权。

一是对于符合“一户一宅”等规定的农村宅基地合理需求，坚持在本集体经济组织集体土地上建房的，应按规定给



予办理宅基地审批手续，同时，简化宅基地农用地转用审批。以年度新增农村户口就业人口规模为上限，核定宅基地计划指标上限，并按实际建设占用土地数量报省或部核销。占用耕地的，应缴纳耕地开垦费或缴纳开垦保证金，在村委会的监督下自行复垦后，予以退还。

二是对于符合“一户一宅”等规定的农村宅基地合理需求，自愿放弃在本集体经济组织集体土地上建房权利的，或是自愿腾退当前合法占用的农村宅基地迁居到城镇居住的，可由县级人民政府优先安排城镇保障性住房，或者提供一定的资金用于购房补贴。已购买城镇住房的，可以领取该部分现金。国家可建立相应机制，对地方政府予以适当补贴。

（二）建立健全农村宅基地有条件的退出机制。

首先，为防止农民流离失所，必须规定只有在提供本人或直系亲属城镇住房所有权证、商品房购买合同、其他农村住房等条件下，才允许农民买卖、出租和抵押属于自己的宅基地及地上房屋。

其次，鼓励已经在城市定居或已取得城镇户籍的群众，将已经闲置或废弃农村宅基地有偿交还集体经济组织处置；当他们落叶归根、愿意返回原籍居住时，允许在本集体经济组织购置农村宅基地。

（三）规划管控，利益引导。

从长远来看，应坚持乡村建设规划和乡镇土地利用规划管控，除古民居村落、民族文化特色村落等特殊情形外，应



提供相应生产建设资金补偿，加强规划区域生活基础设施建设，引导农村宅基地向乡村统一规划区域集中，有条件地引导农民提高宅基地的使用效率，集约节约用地。

（四）统一税费，统筹发展。

当前，我国农村宅基地管理普遍实行免费取得、免费使用的模式，一定程度上减轻了农民负担。但另一方面，也导致宅基地利用粗放和闲置浪费。建议以各省级人民政府规定的宅基地使用面积为基本标准，对于多占、超占或一户多宅的，应按超出的面积计征宅基地使用税；对于闲置或者废弃三年及以上的宅基地，应征收土地闲置费，促使其将宅基地出租、出卖或退出。

（五）调整对农村宅基地违法的处罚方式。

按照现行《土地管理法》第77条的规定，对农民违法占地建房，不论是否符合规划，一律拆除，而按照第76条的规定，对于其他违法占地行为，符合规划的没收，不符合规划的拆除，同时可并处罚款。可见现行《土地管理法》对农村宅基地违法的处罚是非常严厉的。这样的规定有两个问题，一是落实起来非常困难，二是有失公平。建议在修改《土地管理法》时对第77条的规定作相应修改，对农村宅基地违法的处罚原则上采取与其他违法占地行为相同的处罚方式，对符合建房条件，而且所占用土地符合规划，未批先建的可考虑只采取罚款的处罚方式。



13 关于机关党建工作解决“两张皮”问题的调查报告

4月1日，在中央国家机关第二十八次党的工作会议暨第二十六次纪检工作会议上，李克强总理指出，要始终出于公心、秉持改革精神、弘扬法治理念、坚持勤政廉政、善学善谋善用；工委常务副书记李智勇进一步强调，“一些党支部作用发挥不好，最突出的问题是党务工作与业务工作‘两张皮’”。部党组高度重视，副部长、直属机关党委书记潘岳批示：“就此问题专门研究写个报告，看如何解决‘两张皮’，并向生贤同志并党组同志报告”。为此，直属机关党委开展了我部党务与业务“两张皮”问题专项调研工作。现将有关情况报告如下：

一、调研的基本情况

我们在日常掌握情况基础上，主要通过调阅党建工作汇报材料、调研走访、问卷调查等形式进行了调研。

一是调阅汇报材料。结合年度开展的党建和党风廉政建设约谈工作，我们调阅了部属各部门各单位约谈汇报材料，进一步加深了对我部机关党建工作基本情况的了解。

二是实地调研走访。去年以来，我们结合贯彻落实中央国家机关纪工委约谈我部直属机关党委（纪委）的要求，深



入33家权力相对集中的机关部门、派出机构、直属单位，对单位主要负责人进行廉政约谈。同时，还结合年底党建考核、移交组织关系、八项规定检查、日常工作出差，对各部门各单位党建工作进行了实地调研，进一步掌握了我部机关党建工作的一手资料。

三是开展问卷调查。以无记名方式，在部分司局和直属单位中进行“环保部机关党建融入中心工作情况”问卷调查。共收回调查问卷124份，其中，机关 份，占 %，直属单位 份，占 %；局级干部 人，占 %，处级干部 人，占 %，科以下干部 人，占 %。

二、我部机关党建解决“两张皮”现状及存在的主要问题

近年来，我部机关党建工作坚持围绕中心、服务大局，创新形式与载体，着力在推进解决环保重点、难点业务工作上下功夫，为环保事业发展提供了坚强的思想、组织和政治保障，然而，与部党组和中央国家机关工委的要求、与新时期加强生态文明建设的需要还有一定差距。

一是各级党组织较好地发挥了战斗堡垒作用，但“两张皮”问题仍在一定范围存在。近年来，我部各级党员领导干部高度重视党建工作，注重发挥党组织战斗堡垒作用。创先争优活动期间，潘岳副部长带队对环保系统“宣教片”、“窗口单位和重点部门片”、“系统主管和主要业务部门片”、“科研和政研部门单位片”、“国际合作与社团单位片”5个



片共37个部门单位的基层党组织进行实地调研，分类指导，有效帮助基层党组织找准党建工作与环保业务结合点。如，指导宣教司党支部开展“讲清楚、说明白”活动，围绕环保热点，回应舆论关切，解答群众疑惑，使人民群众确实感受到环保为民的实在效果，在党员干部中收到良好反响。问卷调查中，关于“您部门单位党员领导干部履行业务、党务‘一岗双责’情况如何”（图一），有 。关于“您所在党组织在推进中心工作中发挥战斗堡垒作用的情况如何”（图二），

图一：您部门单位党员领导干部履行业务、党务“一岗双责”情况如何

图二：您所在党组织在推进中心工作中发挥战斗堡垒作用的情况如何

然而，党员干部对解决“两张皮”问题的总体满意度并不高，可以说是喜忧掺半，不断创新和改进党建工作的任务依然艰巨。问卷调查中，关于“您认为我部机关党建和环保业务工作‘两张皮’问题是否突出”（图三），有55人认为“不存在”，占 %；有53人认为“一定范围内存在”，占 %。

图三：您认为我部机关党建和环保业务工作“两张皮”问题是否突出

二是机关党建工作坚持围绕中心、服务大局，但直接促进环保业务工作的能力还有待提高。近年来，我部各级党组织注重围绕环保中心开展党建工作，通过建立党建联系点等形



式，有力推进了重点难点工作，受到党员干部的广泛认可。例如，生态司党支部与广西环江县建立党建联系点，帮助解决重金属铬污染难题。总量司党支部与山东枣庄建立党建联系点，努力探索总量减排实际效果与环境质量改善一致的措施和办法。监测司党支部每个处选择一个基层环境监测站建立党建联系点，了解基层环境监测基本情况，帮助解决实际问题。污防司党支部与安徽寿县建立党建联系点，研究良好湖泊生态保护具体措施。东北督查中心党组织与沈阳市苏家屯环境监察大队党支部结对共建，学习田洪光先进事迹，帮助加强基层环境监察能力建设。问卷调查中，关于“您所在单位通过党建工作推进环保重点难点工作情况如何”（图四），有95人认为“作用突出”，占 %。

图四：您所在单位通过党建工作推进环保重点难点工作情况如何

然而，调查结果也显示，党建工作在统一思想、转变作风、凝聚队伍等传统优势方面，较好地发挥了作用，但是在促进科学决策、提高执行能力等直接服务中心工作方面，仍有较大的改进空间，党员干部的认可度还不够高。问卷调查中，关于“您认为当前我部机关党建工作对中心工作的推进作用体现在哪些方面”（图五），有97人认为是“统一思想认识”，占78.2%；有95人认为是“转变工作作风”，占76.6%；有79人认为是“凝聚干部队伍”，占63.7%。但只有63人认



为是“提高执行能力”，占 %；只有56人认为是“促进科学决策”，占 %。

图五：您认为当前我部机关党建工作对中心工作的推进作用体现在哪些方面

三是机关党建工作探索形成了一些有效方法，但形式和载体仍需改进创新。近年来，我部通过理论学习教育、主题联学、实地调研等形式，努力提升党建工作水平，受到党员干部的肯定。例如，直属机关党委举办了5期学习贯彻“大气十条”专题系列报告会；联合政法司组织部党组中心组和部系统“学习贯彻新修订环境保护法”专题辅导讲座；与生态司党支部联合组织“海岛生态文明建设实践与思考”——环境保护部走基层深入学习十八大精神主题联学，邀请机关部门、单位和省市县三级环保部门的同志，深入浙江洞头县开展海岛生态文明建设现场学习实践活动；直属机关团委组织部系统和有关部委的青年干部，深入基层环境监察、监测一线，开展“根在基层”调研活动，与一线干部和基层群众同吃同住同劳动，得到了党员干部广泛好评。

然而，调查结果也显示，党建工作内容单一、缺乏长效机制、形式呆板、实效不突出的问题还不同程度存在。另外，一些党建工作的传统做法，如民主生活会、党员评议、党建考核和评先表彰等，在推进中心工作方面的作用和效果还不够明显；支部工作法、典型工作等近年推出的新做法，实际



效果也欠佳。问卷调查中，关于“您认为我部机关党建工作推进中心工作最有效的载体”（图六），有79人认为是“理论学习、培训教育”，占 %；有77人认为是“主题党日、主题联学活动”，占 %；有53人认为是“民主生活会和党员评议”，占 %；有33人认为是“党建考核和评先表彰”，占 %；有27人认为是“支部工作法和典型工作”，占 %。关于“您认为我部机关党建工作推进中心工作中存在什么问题”（图七），有50人认为是“缺少有效载体”，占 %；有42人认为是“内容单一”，占 %；有39人认为是“缺乏常态长效机制”，占 %；有16人认为是“形式呆板”，占 %。

图六：您认为我部机关党建工作推进中心工作最有效的载体

图七：您认为我部机关党建工作推进中心工作中存在什么问题

四是注重加强党建科学化水平的研究，但围绕中心完善制度和建设队伍还有差距。近年来，各级党组织坚持在提高党建工作科学化水平上下功夫。直属机关党委坚持每年开展党建课题研究工作。去年，组织10个省（市）环保厅（局）开展“如何在推进生态文明建设中充分发挥环保部门机关党建的作用”课题研究，深入研究环保机关党建推进生态文明建设的思路措施，并形成课题成果，指导全国环保系统发挥机关党建工作。总量司、生态司、环评司、环监局、应急中心党支部，结合本职业务探索提升党建工作水平的有效途



径，开展“两大工程、三大行动”，通过实施污染减排堡垒工程、农村环保惠民工程、环评审批整治行动、环境执法专项行动、和环境突发事件应急行动，充分发挥机关党组织战斗堡垒和党员干部先锋模范作用，实实在在的推进了环保中心业务工作。

然而，当前我部党建工作制度还不完善、不配套，仍存在与业务工作脱节的现象；党务干部队伍还不健全，能力素质不够强，思想认识不到位。这些都是今后解决“两张皮”问题的重要着力点。问卷调查中，关于“您认为造成党建与业务工作‘两张皮’问题的原因”（图八），有32人认为是“党建工作制度规定不完善”占25.8%；28人认为是“党务干部队伍不健全”，占 %；有23人认为是“履行‘一岗双责’意识不到位”，占 %；有22人认为“开展党务工作的能力素质不够强”，占 %；有 人认为“落实党风廉政责任制与业务工作脱节”，占 %。

图八：您认为造成党建与业务工作‘两张皮’问题的原因

三、造成“两张皮”问题的原因分析

我部机关党建工作一定程度上存在“两张皮”问题，既有主观思想的因素，也受客观条件的制约，主要有三个方面原因：

一是思想不够重视是根本原因。近年来，部党组高度重



视机关党的建设，特别是党中央连续开展集中式的学习、教育和实践活动，使党员干部党的意识和党员领导干部党建工作责任意识明显增强，但是，在主观上一些同志仅仅把党建工作作为政治任务，认为抓不抓党建是表现自己政治觉悟的姿态，而不能真正从抓班子、带队伍、促工作、上台阶的角度，认识机关党建工作的重要性，致使在实际工作中，停留于完成上级的规定动作，不能主动围绕中心谋划党建工作，存在重业务轻党务的现象，甚至有说起来重要、做起来次要、忙起来不要，应付差事的现象，影响了机关党建工作的质量和水平。

二是能力不够过硬是直接原因。部直属机关现有党务干部中多数为兼职，对党务工作的知识和方法掌握不够，更不能灵活运用；专职党务干部又有相当一部分由于工作经历的原因，对业务工作了解不深，致使在工作中不善于找准党务与业务的结合点，运用党务工作传统经验，探索党建工作创新做法，为推进环保中心工作服务，解决“两张皮”问题存在心有余而力不足的现象。

三是队伍不够健全是重要原因。从近年来机关党建工作情况来看，配备专职党务干部的单位，党建工作水平明显较高。当前，部分派出机构、直属单位专职党务干部配备不齐，由其他班子成员分管党建工作，一定程度削弱了党务工作力量，加之环保业务工作繁忙，分身无术、无暇顾及的现象时有发生。这些解决“两张皮”问题时遇到的现实困难也必须



引起重视。

四、下一步工作建议

今后，我们一方面要继续坚持经过实践检验的好经验好做法，另一方面，要下功夫解决调研中发现的问题。

一是加强党员领导干部教育。通过召开党风廉政视频会、直属机关党建工作会、年终党建考核，以及制定部党组落实党风廉政建设主体责任的意见等多种形式，加强对党员领导干部特别是各部门各单位主要负责人的教育，切实增强党建工作责任意识，提高一把手抓党建的积极性与主动性。

二是加强党务干部队伍建设。配齐配强各派出机构、直属单位党务干部。坚持开展全国环保系统专兼职党务干部培训班、直属机关专兼职纪检干部培训班、工青妇组织培训班，并加大选送专兼职党务干部参加党校学习的力度，进一步提升开展党务工作的能力和水平。

三是健全完善党建工作制度。进一步健全完善党建考核、组织生活会、党员评议、评先表彰等党建工作制度，将融入中心、服务大局情况作为重要内容，更好地发挥党建制度在解决“两张皮”问题方面的效力。

四是总结借鉴解决“两张皮”问题的经验做法。部内，要继续坚持系列报告会、主题联学、党建联系点等有效做法，及时发现基层党组织解决“两张皮”问题的有效载体，并总结经验做法，在部直属机关各级党组织中推广。部外，要组织各级党务干部，尤其是基层党务干部“走出去”，通过参



加中央国家机关工委组织的各类培训班和交流会，学习借鉴兄弟部委成功经验，提高推进机关党建工作的能力。

五是继续开展党建融入中心课题研究。在去年开展“如何在推进生态文明建设中充分发挥环保部门机关党建作用”课题研究的基础上，进一步围绕“如何在生态文明建设融入文化建设中发挥机关党建作用”进行专题研究，以生态文明建设示范区为对象，深入研究环保部门机关党建推进生态文明建设的有效途径、方法和举措，提高机关党建科学化水平。



14 关于推进**管理体制改革的调研报告

改革开放以来，我国公路交通发展取得举世瞩目的成就，到2013年底，全国公路总里程达到 万公里，形成了以高速公路为骨架、普通国省干线公路为主体、农村公路为基础的公路网络，为经济社会发展和民生改善发挥了重要的基础性保障作用。但与此同时，公路养护管理体制机制、养护资金供给与使用等不能适应公路发展新情况，矛盾和问题逐渐积累，已经成为制约公路交通发展方式转变，提高公路交通服务能力和水平的重要因素。深化公路养护管理体制改
革，建立与事权相适应的养护资金保障机制，通过改革赢得红利，已成为新时期实现公路科学发展的既重要又紧迫的重点任务之一。

一、调研情况

为做好相关工作，交通运输部公路局开展了公路养护管理体制改
革研究，并就相关内容对全国各省区市交通运输主管部门进行了书面调研。同期，会同相关部委先后赴吉林、广西、甘肃、安徽、河南5省实地调研，深入市县、乡镇、村委会、道班和养护公司，听取基层各级政府、交通运输部门、村民代表和养路工意见和建议。调研期间，调研组召开了四



个片区公路养护工作座谈会，广泛听取了各省（区、市）交通运输主管部门、省级公路管理机构 and 高速公路经营管理单位的意见。通过调研和座谈，调研组对公路养护管理体制基本情况、主要问题等有了更加深入的了解，并对今后工作重点、发展政策等方面进行了分析研究，提出了政策建议。

二、养护管理现状

（一）公路养护管理体制机制。

以《公路法》、《公路安全保护条例》、《收费公路管理条例》及《农村公路管理养护体制改革方案》等为依据，目前我国总体上形成了国省干线公路养护由省级及以下交通运输部门承担、农村公路养护由县级交通运输部门承担的管理模式，并初步建立了公平竞争、规范有序的养护工程市场。

1. 高速公路。高速公路养护管理事权主要在省级，可分为以国资委为主管理、以省交通（运输）厅为主管理和混合型管理等三种模式。

2. 普通国省干线公路。国省干线公路养护管理体制可分为省统一管理、下放到地市管理、下放到县管理和混合型管理（即下放到地市管理、下放到县管理两种模式并存）等四种模式。

3. 农村公路。农村公路养护管理基本形成了以县为主的管理体制，县级人民政府为责任主体，其交通主管部门具体组织实施。



4. 养护市场化进程。1995年公路养护市场化改革启动，至目前，养护工程市场初步建立，公路养护公司化逐步试行，公路大中修工程全部实行招投标。

（二）公路养护资金。

2009年实施成品油价格和税费改革以后，我国总体上建立了收费公路养护由通行费支出、普通国省干线公路以成品油税费改革返还资金为主、农村公路以成品油税费改革返还资金和地方财政投入为主的公路养护资金保障体系。具体来看：

收费公路。近5年年均投入489亿元，其中通行费收入（含银行贷款）占97.3%。

普通国省干线公路。近5年年均投入 亿元，其中成品油税费改革返还资金占 %，银行贷款占 %，地方财政资金约占 %，车购税资金约占 %，取消政府还贷二级公路专项补助资金占1.1%，通行费收入占 %，其它资金占 %。

农村公路。近5年年均投入321亿元，其中成品油税费改革返还资金占 %，地方财政资金占 %，银行贷款占 %，其它资金占 %。

成品油税费改革返还资金及使用情况。近5年成品油税费改革替代原公路养路费的资金为 亿元。其中用于公路养护支出3423亿元，占 ；用于公路新改建1 亿元，占 %；用于偿债还息 亿元，占 ；其他用途如**建设基金、公安机关交通管理经费、省级防范金融风险金、公路运输站场建设



等，占 %。

三、存在问题

长期以来，以地方为主的管理模式，有效调动了地方积极性，对于促进公路快速发展发挥了重要作用。但在新的发展阶段与发展形势下，特别是投融资环境的变化，这一管理体制的不适应、支出责任与事权的不匹配等问题已逐步凸显，突出表现在：

一是事权不清晰。现行公路法律法规对不同层级公路的事权认定含糊。虽然《公路法》对各行政等级公路的概念进行了定义，但当前，不论公路的行政等级、技术等级、功能、地理位置、用途等如何，全部建设、养护、管理及主要支出责任均在地方，造成事权与支出责任不相适应，投资责任倒挂。

二是事权过度下放。目前，除**、海南等11个省份对国省干线公路养护实行省以下统一管理，其余省份都不同程度地将事权下放。事权过度下放，造成国省干线公路管理主体分割，与路网一体化运行要求和公路网络化管理的需要不相适应。高速公路、国省干线管理各自独立、各成体系，多维分割管理导致断头路不断出现，不同区域、不同层次路网衔接不畅、标准不一致，运营管理缺乏有效协调，严重影响路网服务水平。

三是管理体制不顺、效率不高。目前全国高速公路管理主体多元、普通国省干线公路管理模式不一、公路管理机构



设置重复交叉等问题比较突出。许多地方公路管理体制经常调整变化，不仅提高了管理成本，而且影响管理效率，不利于路网的稳定管理和养护管理水平的提升。同时，政府、社会和市场的关系仍未厘清，养护市场封闭，市场竞争不足，养护运行机制效率不高。

四是养护资金严重不足。由于事权过度下放，地方政府普遍缺乏承担相应事权责任的能力，加之部分地区公路养护资金使用不规范，挪用、挤占问题突出，造成公路养护投入严重不足。目前，每年养护资金缺口约50%（如2012年，普通公路养护资金需求2800亿元，实际投入1443亿元），干线公路养护工程难以安排，一些危险桥隧、事故多发和灾毁路段不能及时修复，大量的农村公路失养失管。

四、政策建议

（一）明确公路养护管理事权。

按照国家财税体制改革确定的事权划分原则，科学划分国道、省道、农村公路的事权和支出责任，逐步厘清各级人民政府在公路网中相应的事权关系，分级明确养护管理职责并承担相应的支出责任。

（二）理顺公路养护管理体制。

在明晰事权的基础上，根据加快转变政府职能和统筹推进事业单位改革的总体部署，按照政企分开、政事分开、事企分开的原则，稳步推进公路养护管理体制改革的，转变公路管理机构职能，减少机构、人员及管理层级，在各省明确一



个机构对国道实施统一管理。整合优化公路沿线基层养护道班和工区，扩大作业覆盖面，提升专业技能，发挥其在公共服务、应急抢险和日常小修保养中的作用。

（三）稳步推进公路养护市场化。

因地制宜、分类有序推动公路养护市场化，建立政府与市场合理分工的养护生产组织模式。收费公路养护工程、普通国省干线公路大中修养护工程及养护技术咨询服务等业务，全部实行市场化运作。普通国省干线公路日常小修保养、灾毁抢修、应急保通等具有公共服务性质的养护作业，可发挥基层公路养护道班、工区及政府组建的区域性公路应急养护保通队伍的作用。农村公路的专业性养护工程，可通过购买服务的方式交由专业化养护队伍承担，日常养护可择优选择沿线群众参与。

（四）多方筹措公路养护资金。

统筹发展以普通公路为主的非收费公路和以高速公路为主的收费公路两个体系，稳定公路养护管理资金来源。按照事权划分，研究建立公共财政分级保障机制，多渠道筹措公路养护资金，解决资金不足问题。制定成品油税费改革替代公路养路费资金使用管理办法，建立公路养护管理经费定期审计机制和年度报备制度，规范专项资金的分配与使用管理，提高资金使用效益。



15 交通运输行政审批制度改革的调研报告

为深化交通运输行政审批制度改革，加快推动交通运输政府部门职能转变，根据部全面深化改革领导小组部署，我司于在全国交通运输系统组织开展了交通运输行政审批制度改革调研工作。5月19日，我司印发了书面调研。5月至8月，王昌顺副部长带队先后赴浙江、**、甘肃、陕西、新疆等地开展了实地调研。在书面和实地调研基础上形成了本调研报告。

一、去年以来交通运输系统推进行政审批制度改革工作情况和取得的效果

新一届政府成立以来，各级交通运输部门围绕转变政府职能，加大简政放权力度，推进行政审批制度改革，各项工作取得了重要进展和积极成效。

（一）精简了行政审批事项。各级交通运输部门结合行业实际，研究制定了精简审批事项时间表和路线图。部在前五批已经取消和下放了 项的基础上，研究提出了再取消下放19项的计划。各省级交通运输主管部门累计取消和下放了项行政审批事项。

（二）落实了取消下放事项监管。国务院作出取消下放审批事项决定后，部及时向社会进行公告，完成了对相关法



规规章修订工作。对已取消的审批事项提出了事中事后监管措施。各省级交通运输部门对于下放到市、县级交通运输部门管理的审批事项，制定了承接方案。

（三）规范了行政审批行为。部推进了工商登记前置审批向后置转变。率先公布了水运和海事管理权力清单。各地对行政审批事项进行“全流程再造”，项目申报材料、办理环节和承诺时限大大精简。

（四）创新了审批服务方式。**、陕西、四川、甘肃、新疆等地推行了行政审批相对集中改革。上海、重庆、山西等地拓展了审批公开方式，通过多种媒体发布审批信息。**、福建等地建设运行了网上审批信息系统，利用信息化手段固化审批流程。

总体来看，一年多来，不断发力的简政放权和行政审批制度改革，带动了交通运输政府部门职能转变和行政体制改革的深化，为推进全面深化改革的各项任务发挥了重要作用，取得了初步成效。**一是激发了市场活力。**发挥了市场在资源配置中的决定性作用，落实了企业市场主体地位，对促进交通运输经济发展的作用已经逐步显现。**二是促进了职能转变。**例如海事系统以取消船舶进出港签证为契机，重新构建水上安全监管的架构，有利于更加有效履行水上安全监管职能。**三是发挥了地方和基层作用。**例如部将“省际普通货物水路运输许可”、“水运工程监理乙级、机电工程专项企业资质认定”下放到省级交通运输主管部门，发挥了地方政



府贴近基层、就近管理的优势。四是惠及了行政相对人。例如取消“从事内河船舶船员服务业务审批”后，增加了内河船员服务市场的供给。该项取消后，仅长江海事局辖区范围内，已经增加了两家船员服务机构，还有两家正在筹备之中。

二、交通运输行政审批制度改革存在的主要问题及原因分析

（一）行政审批制度改革工作推进力度不均衡。目前，改革还存在较大盲区。地方交通运输部门实施的行政审批事项，很多是由法律、行政法规设立的，地方政府无法直接取消和下放，国务院目前还没有对这类事项进行梳理研究。

（二）行政审批制度改革上下联动、部门联动不够。横向来看，国务院有的部门将项目审批权取消或下放，但其他部门相关审批权没有同步取消或下放。从纵向看，有些审批事项下放后，地方承接能力不够，出现“中梗阻”问题。

（三）事中事后监管机制尚不健全。一些地方和单位对加强和创新监管缺乏研究，在宏观管理、事中事后监管等方面经验不够、办法不多。

（四）审批行为和过程不规范、不透明、效率低等问题还比较突出。保留的行政审批事项，有的实际操作还不够规范，审核层级过多、流程繁琐、环节复杂，审批随意性和自由裁量权大。

（五）对行政审批设定管理不严。特别是对非行政许可审批事项，管理不规范，随意性大。行政审批权制约和监督



机制尚不健全，监督效果不理想。

造成以上问题的原因很多，归纳起来：一是从思想认识上看，一些地方和单位对政府和市场的关系理解不深入，对政府的职责定位不明确，政府与市场的边界还不清晰。二是从历史发展阶段看，我国市场经济体制还不完善，有些审批事项现在还不能立即取消或下放，需要伴随国家整体改革发展进程逐步推进。三是从管理方式上看，一些地方和单位受传统管制型体制的影响，存在制度变迁的路径依赖，不敢轻易放松对行政审批的监管，怕出现“一放就乱”的局面。

三、关于进一步深化交通运输行政审批制度改革之思考和建议

（一）加大力度取消下放审批事项，是深化交通运输行政审批制度改革的关键环节。一方面继续精简和下放行政审批事项。下一阶段，部应当统筹考虑推进全行业简政放权工作。特别是要对目前改革中的盲区进行研究，提出清理方案。另一方面进一步做好取消下放审批事项承接落实工作。为有效解决“中梗阻”的问题，各级交通运输部门应当进一步加强沟通、上下联动、紧密衔接、整体推进。

（二）规范行政审批运行机制，是深化交通运输行政审批制度改革的重点内容。一是推行行政管理权力清单制度。当前，建议以推行行政审批权力清单制度为切入点，逐步扩大至包括行政审批在内的所有行政权力领域。二是规范行政审批行为。对许可事项实行案件化管理，建立许可事项文书



档案，严格按照法定条件对审批事项进行审查，严格规范行政审批自由裁量权。三是优化行政审批流程。减少前置审批条件，取消没有法定依据、自行设定的前置审批条件和重复性的前置预审。完善部门协商办理机制，尽最大限度简化审批手续、缩短审查时限。四是创新行政审批服务方式。建立健全行政审批公开制度，实行网上公开申报、受理、咨询和办复，编制标准化的办事指南和审批业务手册并予以公开。五是加强对行政审批权力运行的监督问责。将职能转变、行政审批改革工作纳入绩效考核、年度考核和执法评议考核的范围。强化行政问责，建立审批工作的过错认定标准和责任追究机制。

（三）加强事中事后监管，是深化交通运输行政审批制度改革的核心任务。一是加强市场监督管理。建立科学监管的规则和方法，完善日常监督检查制度。严格依照法定程序执法。二是强化依据标准监管。加快健全交通运输标准体系，推进国家标准、行业标准、地方标准、企业标准的协调发展和有效实施。三是广泛运用科技手段实施监管。加强现场电子取证和检测设施建设，积极推广非现场执法方式。四是建立守信激励和失信惩戒机制。建立和完善交通运输信用考核评价标准，创新信用考核评价机制，健全信用考核评议体系。

（四）推动职能转变、促进法治政府部门建设是深化交通运输行政审批制度改革的根本目标。一是优化职能配置。按照转变政府职能、行政审批事项调整后确定的职责情况，



对职责重新进行梳理，建立完善有效履职机制。二是切实强化法治思维和法治方法。坚持和完善各级交通运输部门领导干部集体学法、法制讲座、法律培训制度。改革和完善党政领导班子和领导干部政绩考核指标体系。三是加强制度建设。及时修订完善现有法律法规，科学合理界定交通运输政府部门的职责权限。加快完善综合运输法规体系，着力建设完善统一的制度体系。四是严格规章和规范性文件管理。做好规章、规范性文件起草审核和备案监督工作，建立健全规范性文件合法性审查制度、定期清理制度、有效期制度。五是加强对行政权力的监督制约。建立有效的科学民主决策机制，坚持重大行政决策合法性审查和集体讨论决定制度。健全交通运输政府信息公开工作机制。完善交通运输政府部门层级监督制度。



16 **行业精神的实践探索 and 理论思考

多年来，**发展实践铸就了“献身、负责、求实”的**行业精神，它既始终保持着反映**行业特征的相对稳定的文化取向，又要求逐步提升能切合时代脉搏的新的价值内涵。在防汛抗旱的紧要时刻，在抗震救灾的生死关头，在**建设、管理和改革的各个关键岗位，广大**干部职工以自己的实际行动弘扬、彰显、塑造、诠释**行业精神，并不断赋予其新的内涵。实践证明：“献身、负责、求实”的**行业精神是社会主义核心价值体系在**行业的生动体现，是引领和推动**事业发展的基本思想准则和强大动力。

一、**行业精神与社会主义核心价值观

1999年初，**部党组经过慎重研究，决定将“献身、负责、求实”作为引领全行业职工牢记使命、担当责任、推动工作的行业精神。“献身”，就是**人献身事业、服务人民、报效祖国的胸怀和情操。作为**人必须在人民生命财产受到洪水、台风等自然灾害威胁的关键时刻勇于挺身而出，在遇到各种自然灾害的风口浪尖上敢于生死搏击，在建设**、服务人民的平凡岗位甘于默默奉献。“负责”，就是**人对国家、对人民、对历史高度负责的态度和品质。作为**人必须



戒慎恐惧、如履薄冰、严谨扎实地勘测好每一个数据、设计好每一个项目、建设好每一项工程，干好每一件事情，履行好每一项职责，努力创造经得起历史检验、经得起大自然考验的业绩。“求实”，就是**人实事求是、求真务实的工作作风。作为**人必须深入基层，深入实际，了解国情，体察民情，熟悉水情，使**永远造福于人民，为国民经济社会发展提供水资源保障。

“献身、负责、求实”的**行业精神，凝练而厚重，质朴而大气。作为**人面对**实践的基本态度和根本立场，它具有以下几个特点：**第一，它是在长期治水实践过程中**，所有从事水事活动的人所形成的主导价值理念，它在水事活动中处于主导、统摄或支配地位，是为广大**干部职工所普遍接受、认同的价值理念。**第二，作为水文化形态的重要组成部分**，它是各级水行政部门和**系统各级党组织在行业内、甚至社会上予以倡导、宣传，并对所有**职工进行教育的主流思想意识。**第三，它是各级水行政机关、涉水事务部门以及社会团体自觉地、广泛地用来发挥团结群众、凝聚民心、形成舆论、教育职工等重要作用的思想武器**。**第四，它是广大**干部职工在工作实践中具有根本性、普遍性、广泛社会性和主导性意义的价值目标和价值尺度**。

事业作为中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分，行业精神的实质是社会主义核心价值体系与**行业工作实际、**行业优秀传统文化与**干部职工职业要求和行为准则



的有机结合。践行和弘扬**行业精神既是**行业学习践行社会主义核心价值观的必然要求、必须途径，**行业精神的丰富和发展又是**行业学习践行社会主义核心价值观的有效载体、重要成果。在新时期大力弘扬**行业精神，就是要坚持我们党的指导思想和根本价值取向，始终用社会主义意识形态占领**行业思想文化阵地；就是要与全党全国人民形成统一意志，为中国特色社会主义伟大事业共同奋斗；就是要激发**干部职工为国家富强、**事业繁荣昌盛牺牲奋斗的动力，把智慧和力量凝聚到推动**科学发展和谐发展上来；就是要继续保持和弘扬**行业的优良传统和良好形象，对全社会进一步巩固共同理想信念、形成良好道德风尚发挥重要示范和促进作用。在凝练社会主义核心价值观与构建社会主义核心价值观的过程中，**行业精神与社会主义核心价值观的关系，必须要讲三句话：一是凝练**行业精神是凝练社会主义核心价值观的有益尝试；二是**行业精神是社会主义核心价值观在**行业的具体化；三是弘扬**行业精神是学习践行社会主义核心价值观的有效抓手。

二、**行业精神提出的实践基础和时代背景

任何一种崇高精神的孕育，总是有着深刻的历史背景。正如恩格斯在《反杜林论》中指出：“思维永远不能从自身中，而只能从外部世界中汲取和引出这些形式。”“献身、负责、求实”的**行业精神同样也是**人在长期的治水实践中集中显现出的精神品质的升华。



(一)**工作的基本特征是**行业精神提出的现实基础。

**行业工作与其他行业相比有其自身特点：第一，艰苦性。

工作要驯服洪水、避让台风、疏浚河道、防治山洪泥石流等，这就决定了越是危险的时刻，工作者就必须冲向危险的地方。第二，公益性。水是生命之源、生产之要、生态之基，**事业事关经济安全、生态安全和国家安全。这样一个鲜明的公益性行业，要始终关注公共利益，作为从业人员没有一种无私奉献的精神，**事业就无法得到持续稳固的发展与繁荣。第三，重要性。水安则邦安，水兴则邦兴，**是功在当代、利在千秋的事业。作为**人，只有牢牢把握**工作的责任和使命，才能使**支撑经济社会的发展，保护国家和人民生命财产的安全。第四，复杂性。**是一门受自然条件变化最大的科学。大自然的变化无穷，就决定了**工作的复杂性。由于**工作的以上特点，就决定了**人必须以勇于献身和无私奉献的精神冲锋在人民最需要的地方，以高度负责和严谨的科学态度把握好大自然的规律，以脚踏实地和求实的工作作风做好每一项**工作，让**造福于民。

(二)**系统的优良传统是**行业精神提出的文化底蕴。

**在我们这个以农为本的文明古国有着深远的历史。大禹为治理洪水，“劳身焦思，闻乐不听，过门不入，冠挂不顾，履遗不蹶(ni è)”，把自己的全部心身都奉献给了治水事业。在治水过程中，他亲操橐(tu ó)耜(s ì)，率众“导川夷岩”，“行山表水，定高山大川”，因势利导治理洪水，



可见他负责的态度和求实的作风。李冰父子，为消除岷江水患，励精图治，艰苦奋斗，科学规划，成就了都江堰。潘季驯4次出任总理河道，一生治河，离职前仍对神宗皇帝说：去国之臣，心犹在河。李仪祉为我国培养了大批**建设人才，并亲自主持建设陕西泾、渭、洛、梅四大惠渠，弥留之际仍期盼后起同人，继续致力**工程。还有史禄修灵渠，郑国修郑国渠，王景治黄河、马臻开鉴湖、西门豹治邺凿十二渠等等，他们以矢志不渝的精神、艰苦奋斗的作风、造福天下苍生为己任的理念、尊重自然规律的智慧流传千古，不仅对**事业的发展作出了重大贡献，而且给后人留下了弥足珍贵的精神财富，形成中华民族治水传统的优秀价值理念。

（三）98洪水的深刻反思是行业精神提出的历史机遇。**

1998年，我们虽然夺取了抗洪抢险斗争的伟大胜利，但是也引起了**人的深刻反思。总结‘98洪水经验教训，时任国务院副总理的温家宝同志送给即将上任**部部长的汪恕诚同志六个字“献身、负责、求实”。献身、负责、求实深刻揭示了**人抗战洪水的奋斗精神，为**发展实现从传统**向现代**、可持续发展**转变提供了历史机遇。

（四）事业的跨越发展是**行业精神提出的时代呼唤。**

98大水之后党中央、国务院高度重视**工作，江泽民、李鹏、朱镕基、温家宝等党和国家领导人对**先后作出了一系列重要指示，及时作出了灾后重建、整治江湖、兴修**的重大决策。全社会对水的认识、治水思路、**工作重点发生了重大



转变，人们越来越深切地认识到水资源对经济社会发展的极端重要性，水的忧患意识大大增强，全国**系统进行了现代**、可持续发展**的积极探索，治水思路发生了深刻转变。 **的发展和改革实现一系列重大跨越，以大江大河堤防为重点的防洪工程建设、病险水库除险加固、解决人畜饮水困难、大型灌区节水改造等取得历史性突破。在**事业快速发展、跨越发展的关键时期，以什么样的价值判断来指导**的各项工作，培育和塑造新时期**人的价值理念，为提出“献身、负责、求实”的**行业精神提供了时代呼唤。

三、**行业精神在实践中不断丰富和发展

“献身、负责、求实”作为**行业发展的宝贵精神财富，不仅不会因为时间的推移和环境的改变而失去其价值，而且伴随着**事业的发展日益展现出其与时俱进的精神风貌。

（一）大规模的建设为**行业精神的丰富和发展提供了广阔空间。**新中国成立后，党中央国务院大力加强农田**建设和水资源合理利用，逐步建成了以**为主要支撑的农业生产体系和以水资源有效配置的水资源管理体系。全国共建成 万座各类水库、 多万公里的江河堤防、 处万亩以上灌区，完成 座大中型及重点小型病险水库除险加固，全国农田有效灌溉面积达到 万公顷，全国**工程年供水能力超过 亿立方米。大规模的**建设任务对广大**干部职工的素质、能力和作风是一种全面的考验，也为丰富和发展**行业精神提供了广阔空间。



（二）英雄辈出的先进典型为行业精神的丰富和发展提供了宝贵资源。**不同时期的先进典型是引导我们走向文明进步的最有感召力的路标。他们的崇高理想、高尚情操、浩然正气和精神风貌不断地丰富和诠释**行业精神。多年来，我们先后推出了汪洋湖、高安泽、何贵平、张宇仙、谢会贵、崔政权、曹述军和**抗震救灾先进集体等一大批践行“献身、负责、求实”**行业精神的先进典型。通过挖掘典型人物的理想信念和力量源泉，不断丰富和发展**行业精神的内涵。

（三）群众性文明创建活动为行业精神的丰富和发展提供了重要载体。****系统大力加强精神文明建设，水行政机关、事业企业单位和农村水电站（所）、水文站、建设工地、灌区等基层单位把弘扬和践行**行业精神作为创建文明单位的重要内容，作为创建活动的重要考核指标，用**行业精神引导广大**干部职工树立正确的世界观、人生观、价值观，把正确的价值观念、价值取向转化为广大**干部职工的精神信仰和自觉追求。同时，**系统大力宣传文明单位的先进经验，充分挖掘、全面展示先进典型的思想内涵和精神风采，树起一面旗帜，倡导一种导向，使之成为传播社会主义核心价值观、**行业精神的重要载体。

（四）水文化的发展繁荣为行业精神的丰富和发展提供了丰厚土壤。****行业精神来源于中华民族优秀传统文化，凝炼于中国千百年治水实践，是水文化精神形态最重要的体现。**部党组高度重视水文化建设，2009年，在济南召开首



届中国水文化论坛，开启了水文化建设的崭新篇章。党的十七届六中全会后，**部党组制定了贯彻落实党的十七届六中全会精神的意见，出台《水文化建设规划纲要》。连续多期举办**系统水文化建设专题培训班、全国**系统首届水歌曲大赛、纪念建党90周年征文及朗诵大赛、中国作家行走江河看**系列活动、《水之韵》《水之颂》《水之行》等水文化建设丛书策划出版发行、“党旗飘过90年”诗歌朗诵会、“放歌**”优秀水歌曲展演、大禹文化论坛等等一系列的水文化建设实践，营造充满活力的文化氛围，丰富和发展了**行业精神。

四、弘扬践行**行业精神的深刻启示

多年来，伴随着**事业的蓬勃发展，“献身、负责、求实”的**行业精神已深深融入**干部职工团结奋斗、共克时艰的生动实践，已经成为**干部职工的行为遵循。回顾**事业与**行业精神相辅相成发展的历史进程，从中可以得出许多深刻的启示：

第一，行业精神作为长期在治水实践中形成的价值理念的集大成者，起着引导**人走向文明、走向科学的价值导向作用，始终是引领治水思路发展进步的精神旗帜。**从控制洪水向管理洪水转变、从供水管理向需水管理转变、从水土流失重点治理向预防保护、综合治理、生态修复相结合转变，从水资源开发利用为主向开发保护并重转变，从工程**到资源**，从传统**到可持续发展**，**事业进步的持续前进性



和不可逆转性，固然有多方面的因素，是多种历史作用耦合的结果。但不可否认**行业精神以其对社会发展、人民愿望和行业价值追求的集成凝炼，以其对**事业发展规律的深刻认识，为可持续发展治水思路奠定了思想根基，为现代**事业开拓前进树立了精神旗帜。

第二，行业精神作为广大**干部职工的共同价值追求，对**干部职工献身使命履职尽责有着巨大的导向、激励和凝聚作用，始终是激励人们开拓奋进的力量源泉。**近年来，我国洪涝干旱台风灾害多发频发重发，灾情之重历史罕见，救灾难度前所未有。在党中央、国务院的坚强领导下，国家防总、**部和地方各级党委政府坚持以人为本、科学防控，广大军民携手并肩，战胜了一次次水旱灾害，有效应对了一个个台风袭击，最大程度地减轻了灾害损失、保障了人民群众生命财产安全。特别是经过艰苦卓绝的努力，夺取了汶川**抗震救灾斗争的重大胜利，妥善化解了唐家山等堰塞湖风险，圆满完成舟曲泥石流清淤疏通任务。在重大灾害和急难险重任务考验面前，正是这样一种精神激励和引导**系统广大干部职工挺身而出，抗灾争先进、抢险当先锋，谱写了一曲曲感天地、泣鬼神的壮美华章。

第三，行业精神作为体现人类治水文明发展和进步要求的先进的价值理念，对**事业起着重要的推动作用，始终是**改革发展必须坚守的灵魂和根本。**新中国成立以来，我国共建成江河堤防近30万公里，水库 万座，重点蓄滞洪区



处；全面实施病险水库除险加固、中小河流治理和山洪灾害防治等防洪薄弱环节建设；兴建了大量蓄引提工程和水资源配置工程，**工程年供水能力超过 亿立方米，解决了3亿多农村居民的饮水安全问题；初步形成以农田**为重点的农业基础设施体系，有效灌溉面积达到 万公顷，实现了粮食产量“九连增”；治理水土流失面积 万平方公里，年均减少土壤侵蚀量15亿吨以上；全国水电装机容量达到 亿千瓦，通过发展农村水电累计解决了 亿多无电人口的用电问题。在**事业快速发展的过程中，广大**干部职工坚持以“献身、负责、求实”的行业精神来确立理想信念、引领价值追求、激发创造激情，**行业精神以其强大的引领功能、激励功能、凝聚功能，为**事业不断开创新局面、夺取新胜利发挥了思想保证、精神动力和道德支撑的重要作用。

第四，行业精神作为对**人的价值追求，在**人的一切活动中具有重要的行为规范作用，始终是引领行业行为走向的光辉灯塔。**多年来，根据**工作新形势新任务，**人以保障和改善民生为根本，着力解决涉及人民群众切身利益的**问题，构建保障民生、服务民生、改善民生的**发展格局；以全面建设小康社会为目标，坚持不懈加强**基础设施建设，着力提高**支撑和保障能力；以加快经济发展方式转变为主线，以占世界平均水平 %的人均综合用水量保障了国民经济3倍于世界经济平均增长率的高速增长，着力保障水资源可持续利用；以改革创新为动力，从根本上解决制约发



展的深层次矛盾和突出问题，着力构建有利于**科学发展的体制机制；以政府主导社会协同为保障，着力巩固团结治水合力兴水的良好局面。回顾**事业的发展历程，我们可以清晰地看到，我们所谋划的一切工作思路、所推进的各项工作、所实施的各项重大项目，都体现了一种基本的价值取向、价值规范，即“献身、负责、求实”的**行业精神。**行业精神引导**人从国家利益全局高度，以对人民、对历史、对国家高度负责的意识，一切从实际出发，推动**事业跨越发展。

第五，行业精神作为先进水文化的核心，在干部职工成长成才中具有重要的教育和引导作用，始终是**行业干部职工成长成才的基本遵循。**广大**干部职工是**事业改革发展的推动者。**行业精神作为**人的理想信念、精神追求和道德准则，不仅告诉**干部职工应该追求什么，而且也引导大家怎样去追求。多年来，坚持践行**行业精神与社会主义核心价值体系教育相结合，引导干部职工在纷繁复杂的社会现象和价值观念中分清是非、辨别良莠，校正人生目标，坚守正确的理想信念和道德情操，巩固**人团结奋斗的共同思想基础，把**行业精神作为**干部职工保持政治立场坚定和思想道德纯洁的“主心骨”。坚持践行**行业精神与日常思想政治工作相结合，突出做好形势政策的宣传解读，宣传实现**可持续发展的美好前景，不断增强**干部职工时不我待的紧迫感、舍我其谁的使命感、勇挑重担的责任感，把**行业精神作为团结和鼓舞**干部职工积极投身**宏伟实践的



“发动机”。坚持践行**行业精神与大规模干部职工培训相结合，锻造**干部职工的意志品格，引导干部职工的创新思维，提高干部职工的业务技能，把**行业精神作为**干部职工提高素质、建功立业的“助推器”。在**行业精神的感召和激励下，一大批优秀**人才脱颖而出，在防汛抗旱、**工程建设、科学研究等急难险重任务中发挥了重要作用，为加快推进**改革发展提供强大的智力支持和人才支撑。



17 农民收入增长政策效应研究

“三农”问题的核心是农民问题，农民问题的核心是农民增收。农民收入上不去，不仅影响农民生活水平的提高，制约农村经济社会发展，还关系到能否实现全面建设小康社会的整体目标。农民收入增长的政策依赖性很强。对促进农民收入增长的政策进行分析研究，具有重要的现实意义。

一、农民收入增长历程

（一）改革开放35年农民收入增长情况

改革开放以来，农村居民收入水平连续跨越几个台阶，实现快速增长。1978-2013年，农民人均纯收入由 元提高到 元，年均增长13.13%，扣除物价因素，年均增长 %。2013年农村居民食品消费支出占消费总支出的比重为 %(国家统计局，2013)，按照联合国标准，已进入相对富裕(30%-40%)水平。

（二）农民收入结构的新特点

经过三十多年的改革发展，农民收入结构呈现新特点：一是家庭经营收入比重大幅下降。2012年农村居民家庭生产经营纯收入人均 元，在农民人均纯收入中所占的比重为 %(国家统计局，2013)，比改革开放初期下降了近 个百



分点。二是工资性收入比重稳定上升，成为农民增收的重要来源。2012年农村居民的工资性收入人均 元(国家统计局，2013)，在农民人均纯收入中所占的比重为43.55%，比上世纪80年代初期提高了 多个百分点。三是现金收入比重不断增长。2012年农民总收入 元，其中现金收入 元，占总收入 %，比1978年提高约 个百分点（见表1）。四是转移性收入从无到有持续增加，而财产性收入比重持续维持低位。至2012年，转移性收入占农民人均纯收入 %；而从1990年到2012年，财产性收入占农民人均纯收入比重波动较小，平均约仅为 %。（见表2）

二、改革开放以来农民收入增长的政策评价

农民收入的大幅增长与国家政策影响密不可分。改革开放以来，国家采取了一系列政策措施，有力促进了农民收入的增长。按照途径及机制的差异，大体可把增收政策分为两类：直接促进农民增收的政策和间接促进农民增收的政策。

（一）直接增收政策见效快，但效用期短，不可持续

直接增收政策通过价格调整、财政补贴调整、税费调整等外围手段，直接促进农民收入增长，主要包括各项农产品价格政策、各种补贴政策、农村税费方面的政策等。

直接增收政策往往对农民增收起到立竿见影的效果。纵观农民收入增长历程，每次农民收入的大幅提高都伴随着农产品价格的提高。1978-1984年间国家大幅提高粮棉油等大宗农产品价格，农民收入年增长率高达 %；1993-1996年间国



家曾三次大幅度提高粮食、棉花等农作物的收购价格，农民人均纯收入增长了 一倍；而1998-2002年农民收入增长受阻期间也正是农产品价格下跌时期。税费政策也对农民收入有直接影响，以农业税为例，2006年全面取消农业税后，与取消前的1999年相比，农民每年减负总额超过1000亿元，人均减负120元左右。

直接增收政策虽然见效快而且直接，但效用期短。单纯以直接增收政策促农民增收不具有根本性，也不可持续，原因在于，直接增收政策没有解决我国“三农”体制机制不健全、科技落后、资源不足等深层次矛盾。有研究表明，单纯的农业税减免政策对农民增收的长期效应是递减的。从我国农民收入变化的历史看，直接增收政策的效用期一过，农民增收即放缓。例如，农民收入在改革开放初期（1978-1984）高速增长之后，随即增速下降，在九十年代中期（1993-1996）出现高增长后，随即进入低速增长期甚至出现下滑（1997-2000）。

（二）间接增收政策着眼于解决“三农”问题根本矛盾，因而具有根本性和长效性，但难度大，周期长

间接增收政策从强基础、调结构等方面，解决“三农”问题深层次矛盾，间接促进农民收入增长，主要包括城乡一体化政策、农村土地政策、农业生产结构和经营体系调整政策、农业基础设施建设政策、劳动力流动政策、农民教育培



训政策等。

间接增收政策往往针对我国“三农”问题深层次矛盾，做出相应调整和部署，因而更具有根本性、长效性。改革开放以来，我国农业结构一直处于调整之中，已经打破了改革前的凝固性，一定程度上改变了过去高度单一和效率低下的结构模式。考察30多年农村改革的历史，诸如家庭承包制的普遍推行，乡镇企业的异军突起，劳动力的大规模流动，产业化的蓬勃发展等，已成为农村经济发展和农民增收的重要和稳定支撑。

但是通过间接增收政策促进农民增收，难度大、周期长。比如，20世纪90年代初，我国提出了发展“高产、优质、高效”农业的农村工作指导思想。但当时的结构调整是在局部地区和部分产品过剩情况下进行的，加之农产品价格指数不断升高（政府于1994、1996年两次大幅度地提高了粮食价格），使得结构调整的进展与巨大的增产效果相比，显得十分有限，没有改变追求产量目标的结构特点，并最终导致了农产品供给的普遍过剩，使得结构问题全面凸显出来，如农产品品质差，畜牧业发展滞后，加工转化程度低，区域结构不合理等。

三、农民增收政策走向与趋势判断

（一）“三农”政策走向

经过这些年的不懈努力，我国农业农村取得了长足发展，农民收入持续较快增长，生活水平显著提高，已经初步



形成了强农惠农富农的政策体系，基本建立起符合统筹城乡发展要求的制度框架，进一步探索和拓宽了适合我国国情的农业农村发展道路。但应该看到，当前我国现代化建设中最薄弱的环节仍然是农业现代化滞后，经济社会体制中最突出的矛盾仍然是城乡二元体制障碍明显，全面建成小康社会进程中最严重的制约仍然是城乡发展差距和居民收入分配差距过大。

针对“三农”问题的深层次矛盾，党的十八大强调要“促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”，明确“城乡发展一体化是解决‘三农’问题的根本途径”。十八届三中全会进一步明确了七个方面的农业改革措施：一是坚持完善改革农村土地制度，核心是稳定土地承包关系，引导土地有序流转，保障农民的土地财产权益；二是构建新型的农业经营体系，核心是坚持家庭经营的基础性地位，培育多元化的经营主体，发展多种形式的规模经营；三是健全农业的支持保护体系，核心是完善农业补贴制度，健全农产品价格形成机制，完善主产区的利益补偿机制；四是加强农村的金融保险支持，核心是创新农业的抵押担保体系，引导规范农民合作社开展信用合作，完善农业的保险制度；五是健全城乡发展一体化体制机制，核心是推进城乡要素平等交换，农业转移人口的市民化，城乡基本公共服务的均等化；六是促进农业的可持续发展，核心是节地节水、治理面源污染、发展生态循环农业，推动机制创新；七是积极推进农业对外



开放，核心是统筹利用两种资源、两个市场，农业也要“走出去”。中央突出强调促进“四化同步”和“城乡发展一体化”，着眼点就是要夯实农业基础、补上农业现代化这个短板，加快推进体制机制改革，从根本上破除制约“三农”发展的瓶颈，释放农业发展潜力，形成更加健康、开放和可持续发展的农业格局。

总体来讲，在今后一段时期，确保国家粮食安全和重要农产品有效供给将是农业政策的直接目标；促进农民增收、缩小城乡收入差距，将是农业政策的战略目标。着力于调整“三农”深层次矛盾的间接增收政策，如改革完善农村土地制度、创新农业生产经营体制机制、积极统筹城乡一体发展、推进农业可持续发展和农业对外开放等，将进一步深入和强化，进入实质性攻坚阶段；着力于完善农业补贴、农业保险制度，健全农产品价格形成机制的直接增收政策将继续推进和完善。

（二）农民收入增长趋势

在未来几年，直接和间接增收政策双管齐下，农民收入预计将有大幅提高。

1. 经营性收入将显著增加

现代农业需要与之相适应的经营方式。十八届三中全会明确提出，要构建新型农业经营体系，其核心是坚持家庭经营的基础性地位，培育多元化的经营主体，发展多种形式的规模经营。家庭经营的基础性地位不变，新型经营主体将被



培育。政府不仅将引导一般农户提高集约化、专业化水平，还将扶持联户经营、专业大户、家庭农场等多种形式规模经营，着力发展农民专业合作和股份合作，培育壮大龙头企业，发展多元服务主体，壮大集体经济实力，构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的新型农业经营体系。新型农业经营体系的建立，将有效解决我国农业劳动力结构性短缺、集约化规模化水平偏低、农业生产组织化偏低、农业社会化服务不足等矛盾，充分体现发展现代农业的客观要求，是应对当前我国农业经营方式面临新挑战的有效举措，将极大地释放农业发展潜力，显著提高农民的经营性收入。

2. 工资性收入将继续增长

一方面，城镇化将被深入推进，将有更多农民进城，更深地融入城市生活。十八大报告将城镇化作为“全面建设小康社会的载体”之一，要求推动“城镇化和农业现代化”相互协调。我国的城镇化将进入快速和深入发展阶段，国家将继续把人口城镇化作为重要任务，促进更多农民向城镇转移，推动农民市民化。另一方面，收入分配将向农民倾斜。十八大提出初次分配和再分配都要兼顾效率和公平，再分配更加注重公平，要调整国民收入分配结构，在初次分配和再分配中向农民倾斜，要促进农民工工资稳步提高，着力扩大非农就业增收空间。工资性收入将继续增长。

3. 财产性收入将大幅增长

在国家政策推动下，农民的财产性收入将成为农民收入



的又一增长点。十八届三中全会提出，赋予农民更多财产权利。要“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权；保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。”农民将享有对集体资产股份的占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权，不因户籍的转变被剥夺其在原有集体的收益分配权。集体经济组织的股份将不随人口增减而变动，维护现有持股成员的稳定，实行静态管理。

4. 转移性收入将持续增加

十八届三中全会在提出“推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民”的基础上，进一步提出“稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系，把在农村参加的养老保险和医疗保险规范接入城镇社保体系”。政府将为包括农村居民在内的全部社会成员提供基本的、与经济社会发展水平相适应的、能够体现公平正义原则的大致均等的公共产品和服务，包括：基本民生性服务，如就业服务、社会救助、养老保障等；公共事业性服务，如教育、卫生、文化、科技等；以及生态环境等公益基础性服务和社会治安、生产安全等公共安全性服务。随着农村教育医疗事业的逐步



发展完善，和城乡社会保障一体化的深入推进，将有更多农民被纳入社会保障体系，享受到更多的公共服务和国家福利待遇，获得更多转移性收入。另外，土地制度改革也有望为农民带来一定转移性收入。

回首过去，我国农业农村发展取得了巨大成就，实现了历史性跨越，在中华民族发展史上写下了浓墨重彩的一页。展望未来，十八大和十八届三中全会为“三农”改革提出了宏伟目标，指明了前进方向，描绘了光明前景。在党中央的正确领导下，在“三农”工作者的辛勤努力下，中国农业一定能攻坚克难、突破瓶颈，实现质的飞跃。



18 留住我们的文化基因

我国戏曲剧种数量曾经多达374种，随着我国从传统社会向现代社会，从农业社会向工业社会的转型，传统戏曲艺术处境艰难，一些剧种淡出了人们视线，社会各界要求国家重视戏曲、保护剧种的呼声越来越强烈。为此，从2012年4月开始，文化部艺术司会同中国艺术研究院等单位，历时一年，在全国范围内对戏曲剧种的数量及演出现状开展了调查。调查采取抽样、实地调研、问卷普查方式进行，还多次召开研讨会，邀请国内戏曲界权威专家予以遴选甄别。这一调研结果尊重了历史、吸收了剧种研究最新成果，纠正了一些错误观念，为进一步保护和扶持戏曲艺术摸清了家底，得到了戏曲界的普遍认可。

一、全国戏曲剧种基本状况

戏曲剧种是根据各地方言语音、音乐曲调的异同以及流布地区的不同而形成的各种中国戏曲艺术品种的统称。剧种的形成与方言、作品、人才等艺术因素，与行政力量的扶持保护与否，都有直接的关系。目前，对于表演、声腔发展到什么程度才能成为剧种，有多大差异才能区分不同剧种，判断剧种存亡的标准是必须有能演出整场大戏的国有或民营院团，还是只要有民间班社不定期演出即可，学术界尚无定



论。近年来，由于非物质文化遗产保护工作的宣传发动，各地政府对地方性文化越来越重视，戏曲志书中没有记载的，与已有剧种、曲艺、歌舞等难以区分的艺术形态，纷纷以剧种的姿态出现在公众视野。《中国大百科全书·戏曲曲艺卷》中统计，全国剧种为 个。1983年开始编纂、1999年出版的《中国戏曲志》收集了各地、各民族剧种 种（原说法 种有误）。2007年，文化部民族民间文艺发展中心牵头开展了全国戏曲剧种调研，各省、自治区、直辖市艺术研究院（所）积极配合开展了较为详细的专题调研。本次调研，为了与非物质文化遗产工作相衔接，只要有民间班社演出，即认可该剧种。同时，为了保持稳定，基本上以《中国戏曲志》和2007年各省市区的调查为参照。调查显示，全国现存剧种 种（木偶、皮影不包含在内），大约个剧种经常参加全国性艺术活动， 个剧种只有1家院团或班社保持演出。

1. 各省（自治区、直辖市）剧种数量有增有减，以减少为主

此次调查共 个省（自治区、直辖市）， 个减少， 个增加，持平。上海、河北剧种数量减少最明显。上海，原来有 个剧种，现在只有7个，河北省原有 个剧种，现在只有 个。

剧种增加的主要原因是，近年来非物质文化遗产保护工作开展以后，保护和弘扬民族文化的意识逐步普及，地方政府认识到戏曲艺术对于传统文化的重要性，将其作为地方文



化名片予以保护，一些曾经沉寂的剧种得以恢复。国家现已公布了三批国家级非物质文化遗产名录， 种剧种入选国家级名录， 种入选省级名录。比如，浙江的桐乡花鼓戏在1999年恢复，湖北的堂戏、柳子戏、灯戏、文曲戏在2007年恢复。泗县姚剧，1966年之后后继乏人，1982年即无统计，本次调查得知，安徽省正在抢救恢复该剧种。

剧种减少的原因是多方面的。主要有这三个：第一，方言的减少。戏曲剧种的形成与方言有极大关系。近年来，由于普通话的推广普及，交通的便捷，人们生活交流圈的扩大，方言差异逐渐缩小，客观上弱化了戏曲生存的土壤。第二，电影、电视的兴起与互联网娱乐方式的多元化，使戏曲艺术受到了前所未有的冲击。第三，原有的戏曲剧种分类较为细碎，近年来，逐渐归并、统一，并在政府部门和学术界得到认可。例如昆曲，在《中国戏曲志》中，分为北方昆曲、昆剧、湘昆、温州昆剧、金华昆剧、宁波昆剧 种。文化部实施了“国家昆曲艺术抢救和保护与扶持工程”之后，举办了剧目展演、演员比赛、进校园演出等活动，现有7个团都参与其中，因此，本次调研，将昆曲认定为 一个剧种。

戏曲剧种从诞生起，就与方言、地域有着天然的联系。很多戏曲的声腔、表演之间既有区别又有包容和相同之处。随着社会的发展进步，剧种之间的交流、融合、趋同是不可避免的，特别是当这一剧种缺乏代表性人物和显著特征之后。1958年前后，我国创建了64个剧种，学术界称之为新兴



剧种。随着时代变迁和社会变化，这些历史短、积累剧目少的剧种明显衰退。1989年学术界就新兴剧种开会时有47个剧种代表参会，2010年，再次开会时只有15个剧种代表参会，表明能正常演出的新兴剧种只剩陇剧、吉剧等十来个剧种。

2. 剧种流布的范围严重萎缩

戏曲剧种数量众多，但除了豫剧、秦腔、川剧、黄梅戏、越剧等大剧种外，多数剧种流布区域狭窄，一般只在本县，还有的仅仅只在某一村寨流传。传统意义上的大剧种也在萎缩之中，比如川剧以前流传于云、贵、川、藏多个省区，现在除四川、重庆有川剧团，贵州遵义有1个川剧团，云南、西藏都已经没有川剧演出。

流布区域减少比较突出的剧种有河北梆子、评剧、大平调、二夹弦、柳子戏、两夹弦和大弦戏。河北梆子1982年在河北、**、天津、山东、河南都有院团表演，现在河南、山东都没有该剧种的演出。

3. 院团数量持续下降

本次调研，将艺术院团分为国有院团、民营院团和民间班社三类来统计。国有院团中包括事业体制院团和转制为企业的院团。民营院团是指进行工商（或民政）注册的演出团体。民间班社是指未进行注册登记、不定期开展演出活动的团体。以上三类中只要有1家表演团体存在即认可该剧种。

上世纪八九十年代，我国艺术院团数量众多，处于活跃度的鼎盛时期。从那时起，艺术院团尤其是县级院团不断减



少。吉林省在上世纪八十年代初有戏曲艺术表演团体 多家，现有戏曲院团 家（含两家民营院团）。五大剧种中，除了豫剧尚有约 家国有院团、 多家民营院团之外，其他的如秦腔、川剧、越剧的国有院团数量均大幅度减少。八十年代四川的川剧团超过 家，成都市每个区都有1家。现在，四川省只有 家国有川剧院团。黑龙江曾是评剧北方地区发展的中心，最多时有 个评剧团。但现在，只有黑龙江省评剧艺术中心1家专业院团，另有五六家综合性艺术团体中包含评剧艺术形式。上世纪八十年代初期，浙江省国有越剧团团体为 多家，现在只有19家，另有民营越剧院团 多家。

本次调研发现只有1家表演团体（含国有、民营及民间班社）的剧种有74个。有的剧种甚至没有独立建制，它们挂靠在其他院团，但排演了完整剧目。

个别剧种国有团体极少，而民营院团活跃。在这些地区，民营院团客观上既肩负着丰富群众生活的重任，又担起了剧种保护的职责。福建省共有 个剧种，本土剧种 个，莆仙戏、芩剧、高甲戏、闽剧等都是流布区域狭小、国有院团数量有限的剧种。莆仙戏只有莆仙戏剧院有限公司和仙游县鲤声剧团两个国有院团。但是，另有一大批民营院团。2010年登记在册的民营院团有 个，季节性艺术团体不包括在内，年演出场次达 万场。高甲戏现有5个国有院团和153个民营院团。

二、剧种差异化发展原因



调研组实地考察了河南、吉林、四川、上海等地艺术院团和艺术院校，观摩了多场剧目演出，召开了多次关于艺术院团艺术生产现状、艺术教育与艺术人才培养的座谈会，收到了一个省市自治区及部分地市级文化主管部门撰写的调研报告，以及各省现存剧种剧团表、低于一个院团的剧种剧团详表等数千份表格。

经过认真的甄别、梳理，我们感到，原有流布广、影响大的大剧种艺术创作活力强，在国内外的舞台演出和社会上的影响力不断扩大。这些剧种有的参加过全国地方戏（南北片）展演、有的得到国家舞台艺术精品工程资助，如京剧、评剧、豫剧、越剧、黄梅戏，以及昆曲、吕剧、蒲剧、川剧、吉剧、秦腔、曲剧、晋剧、粤剧等30多个剧种。梨园戏、陇剧、吉剧、滑稽戏、莆仙戏、龙江剧等一些小剧种生命力顽强，推出了优秀作品、发展势头良好。这之外，大部分剧种传承发展形势堪忧，剧院设施设备陈旧、剧目创作乏力、人才青黄不接、演出市场低迷，较少进入公众视野。虽然相关戏曲工作者兢兢业业、苦心坚守，但仍然无力扭转戏曲发展的现状：有观众需求，但市场低迷、演出收入低。有剧目演出，但紧密结合现代生活的新创排剧目少。这造成戏曲工作者社会地位低，行业吸引力差，艺校生源严重不足，艺术人才队伍后继乏人。

为什么有的剧种发展活跃，整体表现突出，有的却逐渐式微呢？



根据调查情况分析，发展稳定的剧种，往往具有以下特点：

1. 具有较强的艺术力量和技术力量

这些剧种积累的剧目比较多，特别是近年来排演剧目在全国有一定的影响；有若干特色鲜明、享有知名度和代表性的艺术家。

2. 受到各级政府比较多的关注和扶持

文化部实施的“国家重点京剧院团保护和扶持规划”和“国家昆曲艺术抢救、保护和扶持工程”，扶持院团整理、恢复和创作上演了传统名剧和新编剧目，扶持人才培养和演出，取得了明显成效。

3. 得到专门艺术活动或综合性重大活动的扶持

国家舞台艺术精品工程、优秀保留剧目大奖评选和巡演、每三年一次的全国地方戏（南北片）展演等项目的实施，中国豫剧节、中国评剧节、中国黄梅戏艺术节等艺术活动，促进了各戏曲剧种的剧目创作、人才培养、相互交流，也带动地方政府的积极性。非物质文化遗产保护对于恢复排演传统戏，培养青年人才，改善该剧种的舞台演出面貌，起到了一定程度的促进作用。

4. 实施惠民演出，激活戏曲演出能力

河南、陕西等省已实施舞台艺术惠民演出，制定统一标准，按照场次补贴演出院团。这极大地激发了院团的积极性。

5. 形式多样的宣传、多方面努力有效扩大了剧种的社会



影响

昆曲、豫剧的兴盛与名人带动、电视的广泛传播密不可分，也与好的社会生态密不可分。以河南为例，领导重视，设立了创作、演出补贴等专项资金，举办各种形式的人才培训班，有效提高主创人员艺术水平。加上企业界有识之士积极支持、社会赞助较多，数以百计的戏曲茶楼、电视擂台赛培养的戏迷多，使得河南戏曲院团数量多、优秀人才多。以上种种共同形成了河南戏曲文化的沃土。

大部分剧种仍然处于劣势的原因，除了前文所述的娱乐方式的冲击、方言区域的减少外，还有以下几点：

1. 对戏曲剧种的重要性认识不足

表演艺术现场演出的局限性决定了艺术院团应当有一定的数量，要多种风格、流派共存，相互学习、观摩、切磋、交融、竞争，相互促进，在数量的基础上自然而然地提高质量。而今院团数量、从业人员的锐减，导致艺术创作能力衰退，剧种特色淡化，基层院团参与全国性艺术活动的比重明显降低。

2. 戏曲艺术逐步退守农村市场

在电视、电影、互联网等多种娱乐方式的冲击下，戏曲艺术节节败退。根据文化部《中国文化文物统计年鉴2011》，戏曲一个院团（不含滑稽戏剧团）演出 万场，农村演出 万场，占 %。国内观众 万人次，其中农村观众为 万人次，占 %。在城镇化快速发展的现阶段，农村人口数量锐减，



城市已经成为现代生活的中心。戏曲也必须与时俱进，走向都市，吸引城市观众。

3. 艺术从业人员尤其是基层院团收入过低，难以吸引人才

山东、湖北、陕西等多个省的报告反映，在农村演出的单场演出收入为 元，个别省份申报为 元。从职业角度说，这一行业已经不具备吸引力，直接导致艺术院校招生的艰难。学戏的人越少，人才就越少，艺术院团就越感觉无人可用，从而形成恶性循环。

4. 剧团基础设施陈旧，设备老化

全国大多数院团没有固定的排练、演出场馆，近年来由于城市改造、商业开发，很多剧场又遭流失。此外，剧团对音响、灯光、乐器等设备要求较高，长年流动演出消耗较大，却得不到及时添置和更新，演出质量因此大打折扣。

三、关于剧种保护和发展的建议

作为民族艺术的瑰宝，戏曲剧种随着社会生活的变迁、人民生活娱乐方式的转变而发生相应的变化。从保护戏曲剧种的角度来说，戏曲剧种不是越多越好，对于差异小、流布区狭小的剧种，整合、归并，可能更有利于做大做强。当前，经过体制改革，作为事业单位的戏曲院团数量已经很少，企业性质院团已成为保护传承的重心。戏曲艺术正处于一个非常严峻的关头，亟需各级政府关注并采取有力措施予以保护。



推动剧种发展既要有长远的规划、顶层设计，也要找到推动剧种发展的突破口。推动剧种保护发展，可从以下几方面看出：

1. 制定剧种认证制度和统计制度，摸清家底

建议在中国艺术研究院设立剧种登记中心（可与戏曲研究所两块牌子、一套人马），每一剧种经该中心审查认可后，报文化部艺术司批准，向全社会公布。定期开展剧种剧团统计，及时掌握剧种发展的动态。

2. 制定政策性文件扶持戏曲剧种发展

调研出台全国性政策文件，对艺术创作和演出所必需的资金、排练场、剧场等条件提出明确的要求。

3. 启动实施基层院团扶持计划

当前，超过半数剧种的演出主体是县级国有院团。从演出环节进行补贴，增加演职人员工资收入，提高从业人员的自豪感和荣誉感，增强戏曲行业的吸引力，整体上优化戏曲艺术的生态环境。

4. 丰富基层院团演出剧目，活态传承、发展创新

为避免戏曲剧种成为博物馆艺术，兼顾戏曲院团多在基层，自身缺乏创作能力这一现状，建议继续坚持传统戏、新编历史剧、现代戏三并举原则，有计划地抢救、恢复、整理改编传统戏，条件成熟后，移植排演优秀现代戏，促使老剧种焕发生机与活力。文化部以及各省、市应适时举办基层院团移植剧目交流演出。



5. 定期举办稀有剧目展演活动

向观众展示剧种的经典剧目、艺术名家、新秀，促进这些剧种的创作和演出，扩大这些剧种的知名度。

6. 尽快调研艺术人才问题

人才匮乏已经严重制约了整个艺术事业的发展。应尽快对艺术教育体制进行研究，使人才教育与使用之间渠道畅通。研究艺术人才培养的特殊规律，形成普通艺术人才培养、优秀人才选拔、尖子人才再造、领军人才推出一条链。

7. 加大戏曲艺术的宣传力度

在大众媒体上加大普及戏曲知识、推介演出剧目，热情讴歌扎根舞台、德艺双馨的艺术家。协调电视等媒体，将戏曲艺术的演出信息作为公益广告播放。要从娃娃抓起，让戏曲走进中小学、走进高等院校，培育大批的戏迷、剧社、曲社。在全社会营造一个重视民族艺术、共同支持戏曲艺术的良好环境。

8. 高度重视和引导民营院团

作为剧种保护中一支重要力量，民营院团数量庞大，绝大多数处于规模小、水平低、制作粗劣的初级阶段，文化部和地方文化主管部门应予以重视，加强引导和提高。



19 关于对**市个私协会市场化运作模式有关情况的调研报告

为贯彻落实党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总体部署，按照《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的“激发社会组织活力，正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”的工作要求，中国个体劳动者协会密切关注国家有关行业协会改革的新动向，充分认识协会未来的发展形势，创新性积极开展协会工作。为了适应新形势对个私协会工作的要求，了解和调研地方协会在改革中的先行先试做法，2014年1月上旬，中国个协组织部分省市个私协会会长、秘书长，对**市个私协会实行市场化运作模式的情况进行了实地调研并召开了专题座谈会，有关情况如下。

一、**市个私协会的基本情况和主要工作特点

市个私协会2006年按照全市行业协会民间化改革的总体安排，在市委、市政府要求社团组织全部与主管部门脱钩的背景下，与市工商局脱钩，开始实行民间化运作的模式。虽然接受“三局合一”后成立的市市场监管局的业务指导，



但事实上是“无主管”，实行独立办会和自我发展。经过8年的艰辛努力，市协会目前已走上了一条稳步发展的路子。市协会现有工作人员27人，设有办公室、服务部、宣教部和网管办公室、杂志编辑部等部门。现租用的办公场地约1600多平方米，其中单独设立了会员服务中心等服务窗口。现有直属会员2 万家，主要是个体工商户，各区协会是市协会的团体会员。经费来源主要有政府购买服务收支平衡。

**市个私协会在改革过程中，始终把转变观念、更新思想作为基础，把服务会员、工作创新作为重点，把业务建设、树立品牌作为根本，把内部管理、完善制度作为保障，在改革中求生存、谋发展，逐步实现了协会工作的良性运转。他们的主要工作特点和经验有：

一是以非公党建工作为抓手，筑牢协会的发展基础。

1996年**市协会成立了党委，市个私协会以非公党建工作为核心，带动和影响其他工作，在政治上奠定了协会存在的基础。他们通过个私协会党委全面推动非公党建工作，建立了移动党支部、网上党支部，使会员中的党员都能参加活动，组织开展了“共产党员店档”、主题党日等多项活动，市协会党委被广东省委评为“两新”百强组织，是**市“两新”系统党建工作示范点。

二是以服务工作为重点，打造协会的品牌项目。协会专门设立服务大厅，在大厅设有金融、社保、积分入户和法律维权等专项服务窗口，摆放会员服务手册、金融服务项目、



入会须知等宣传材料；与之配套的还有民事调解室和秘书服务公司，为会员提供一站式便捷服务，全力打造服务型协会，还为金融机构提供了日常业务办理场所。2011年开始受**市社保局委托，开展为全市个体工商户集中办理社保业务；分别与4家银行签约合作，推出了“小额贷款”、“小企业贷款”、“再就业担保贷款”、“个协贷”等个性化金融产品，仅2013年就为会员贷款3亿多元；协助**市人力资源部门推行“积分入户”政策，为那些想成为“**人”的个体户打开了大门；协会成立了出彩秘书服务公司，为会员企业提供一条龙商务秘书服务。这些服务不仅得到会员欢迎和好评，而且还为协会吸纳了大量会员。

三是以宣传工作为载体，扩大协会的社会影响。通过自身创办的刊物《**民企时代》，进行平面媒体宣传；通过协会网站加大对外宣传，2013年更新首页模板40多个，内页扩展模板近百个，还开通了视频功能；通过短信平台及时发送社保基数调整、领取社保卡、融资贷款、节假日问候、积分入户、法律维权、商业信息等服务信息，累计发送短信 万条，平均每个工作日发送 条；还开通了微信平台，扩大了宣传和交流的渠道；特别是开展的“道德讲堂”活动，对提升会员思想道德素质起到积极作用，还广泛开展文明诚信建设活动，树立个私企业和协会的良好形象。

四是以规范管理为基础，创新协会的运行机制。协会加强内部管理，从规范化入手，建立了一整套管理制度和工作



程序，内部管理规范到位。协会在办公场所悬挂社团登记证，工作人员统一着装上班，实行指纹考勤，每周一工作人员对上周工作情况进行公开张贴；大力推进内部改革，实行目标管理和绩效考核，竞争上岗，优胜劣汰。对市协会发展的2万个直属会员，做到每一位会员的信息都登记在册，专门设立了会员档案室，档案存放有序、查阅便捷。

市个私协会通过8年的改革创新，经过了迷茫、困惑和不解，付出了辛劳、汗水与艰辛，收获了进步、喜悦与自信。他们的努力得到有关部门和广大会员的肯定和赞誉，仅2013年就有近20家上级有关部门和市级有关部门领导到市协会进行调研和考察；市个私协会取得了令人瞩目的成果，被**市民政局评为“5A级社会组织”，被广东省雇主工作联席会议评为“广东省先进雇主组织”，协会党委被市委组织部授予**市“两新”系统党建工作示范点等多项荣誉。

二、调研启示

在协会当前面临改革发展的重要时期，通过对**市个私协会市场化运作模式情况的调研，收获很多、启发很大。普遍认为：

1. ****市协会直面改革和勇于创新的精神值得学习。****市协会的体制改革虽然有其客观情况，但他们在困难面前不怨不靠不等，直面挑战、克服困难、勇于创新的精神，不甘人后、坚信事业必成的信念和立足实际求生存、谋长远的智慧，在当前面临全面深化改革的大背景下特别值得提倡和学习。



2. **市协会工作中一些行之有效的运作模式和方式方法值得借鉴。**市协会经过大胆探索和积极实践，逐步完成了协会向民间化、社会化、市场化、企业化、规范化转变的过程，经过“阵痛”，实现了稳步发展。他们靠市场配置资源、靠服务打造品牌、靠协调争取支持、靠管理打牢基础等经验和做法值得学习借鉴。

3. **市协会在改革过程中出现的一些被动情况需要提早应对。**市个私协会在全国是第一个“吃螃蟹”的，脱钩时出现很多现实问题，特别是机构性质和人员身份不明确、经费来源不稳定等问题，给协会发展带来很多困难，其他地方协会应以此为戒。**市个私协会虽然对下一步发展充满信心，但他们建议，个私协会目前还不宜与工商局脱钩，应争取在工商局的支持下，抓紧时间争取解决机构性质、人员身份、工作经费等问题，为协会改革发展打好基础。

三、调研中反映的主要问题和意见建议

参加调研的省市个私协会会长、秘书长围绕个私协会改革发展问题进行了交流和研讨。

（一）大家主要反映了以下问题

1. 人员思想不够稳定，工作受到一定影响。山东省、青岛市协会反映，省、市已专门下发文件要求公务员不得在社团兼职并限期退出，还把个私协会列入行业协会商会范畴；山东、安徽两省的工商系统目前已在实施分级管理，安徽省的县区实行“三局合一”，在协会兼职、任职的工商局人员



都希望能够尽快回到局机关。这种情况造成个私协会工作人员思想不稳定。

2. 对个私协会改革的去向问题感到方向不明。目前，个私协会工作人员很关心社会组织改革的走向，对下一步个私协会“脱钩”等问题感到迷茫，担心协会脱钩后难以生存，普遍希望不脱钩。

3. 协会的基本保障问题没有得到有效解决。如广东省个私协会的机构性质、人员身份、经费保障等问题都没解决，内蒙古、安徽、福建等参会其他单位也有各自的现实困难。普遍认为在承担政府购买服务项目方面有很大难度，主要是项目不适合（社会项目）和协会人才匮乏，经费保障不足将成为下一步改革的较大问题。

（二）提出了以下工作建议

1. 建议工商总局协调民政部等有关部门为个私协会确定性，在改革中争取主动。建议将个私协会不属于行业协会商会的意见向民政部社团管理部门汇报，争取认可和支持，以避免将个私协会列入行业协会商会范围，不会在第一批脱钩。

2. 建议工商总局对个私协会的建设、改革发展加强指导，深入调研，做好顶层设计，就协会运作模式不宜搞“一刀切”和“一步到位”。

3. 目前因搭车收费给个私协会带来的负面影响较大，正面宣传和正能量没有发挥出来，要加强对个私协会历史功绩



和性质、地位的宣传，特别是主流媒体的宣传。

4. 要积极解决个私协会的机构性质、人员编制、经费保障等问题，特别要妥善解决人员问题，为协会下一步改革做好准备。

下一步,中国个协将继续深入调研，总结各地个私协会在改革发展和运行模式上的经验做法，宣传推广先进典型，不断探索个私协会发展的新路子，正确把握机遇，积极承接政府部门转移的职能，发挥好社会组织应有的作用。



20 满足大众体育服务需求 提升公共体育服务水平

公共体育服务理念提出是政府职能转变在体育领域的延伸和实现，是构建国家基本公共服务体系的重要组成部分，为我国建设服务型政府身先示范。体育在社会发展中的功能和角色是多元的，在发展精英主导的竞技比赛的同时，更应着力凸显体育社会化、生活化的本质属性，将其发展为强调大众参与的社会活动，并逐渐成为一种生活方式。

党的十八大以来，建立平等、公正、惠及全民的优质公共体育服务体系，践行“人人依法享有平等参与、平等发展权利”的社会主义核心价值观，保障人民群众参加体育健身活动的权益，成为政府体育部门的工作重点。近年来，国家提供力求满足百姓需求的场地、组建具有引领作用的社会指导员队伍、举办各类大型体育赛事活动等，希望以此营造根植大众的体育健身文化，但结果却差强人意。大众对体育的态度正在由欣赏性向参与性转变，从关注金牌向关注自身健康转变。然而，长期以来“重竞体、轻群体”的发展模式导致体育部门提供的服务难以满足大众需求的多样性，体育转型的步伐已跟不上社会进步、经济发展和大众需求。



为此，国家体育总局提出搭建具有公共性、普惠性和社会公平性的体育服务平台，开展国家级“体质测定与运动健身指导站”试点工作，探索满足大众需求的优质服务。为完成此项工作，体育科学研究所群体中心开展前期实地调查工作，了解目前我国公共体育服务需求现状及存在问题，为工作顺利开展提供科学保障。

一、我国公共体育服务的需求现状

调查发现，当前我国公共体育服务的核心问题在于供给与需求的不平衡，大众体育服务需求呈现复杂性特点。就个体层面而言，大众健康管理意识薄弱，科学健身素养尚未形成。随着中国经济快速发展，人们生活水平日益提高，生活方式随之改变，但健康管理意识却十分薄弱。国民体质监测数据显示国民的心肺功能、力量耐力、柔韧性等重要指标不断下降，百姓的体质正在逐渐“变差”，但仍在盲目追求“吃的好”、忽略“动起来”。近年来，随着糖尿病、“三高”等“富贵病”患病人群持续增长，人们逐渐认识到“吃动两平衡”的重要性，却表现出被动性和盲目性。“无病不健身、健身为治病”、“盲目关注中医养生”、“健身方法不科学”等现象屡见不鲜。参加体育健身活动的目的是为增加体力活动、消遣娱乐、防病治病、减肥等，健身功能定位仍是维持健康的工具而非一种生活方式。

从全国层面分析，需求的复杂性集中体现为差异性。具体表现为两个方面：



第一，政府服务水平的差异。中国人口分布不合理、区域经济发展不平衡等客观现实制约了公共体育服务的均衡发展。以城乡差距为例，城乡二元化导致经济发展不平衡，更引发诸如国民体质、生活方式、家庭收入的差异，并投射到体质健康状况。无论留守还是流动，农村人口面临多重健康风险，城镇不复存在抑或不甚普遍的健康问题在其身上依旧突出。人口流动、城市化、健身资源城乡分配不均等问题不断影响农村人口的需求与获得，健身资源获取不公已成不争事实。城乡居民生活方式和体质特征的差异注定需求的多样化，统一的管理和服务模式难以满足其体育需求。区域、城乡间经济发展水平差异导致我国在贯彻执行全民健身服务体系上存在差距，最终落实的公共体育服务水平参差不齐。

第二，大众体育需求的差异。当前，我国锻炼人群呈增长趋势，但存在性别、年龄结构不合理，锻炼方法不科学等问题。2013年20至 岁人群体育健身活动和体质状况抽测公报显示，经常参加体育健身活动的人数比例随年龄增长呈现“马鞍形”，参加健身活动仍以老年人为主，呈现锻炼时间自由充沛、对场地要求简单、锻炼形式单一等特点。相比之下，中青年人健身比例较低，“无时间”依然是制约其参加体育健身的首要因素，“无场地”客观上难以满足其健身需求。此外，健身需求存在城乡差异。城镇的老年人与中青年健身人群均有明确的健身目的和场地需求，而农村尚处于健



身意识不强、公共健身场地利用率不高的阶段。

二、我国公共体育服务存在的问题

（一）公共体育服务总量不足、公益程度较低。供给总量和公益程度是判断公共体育服务水平的重要标志。近些年，体育部门不断增加财政投入，仍难以弥补因长期服务缺位和资源不足导致的公共需求亏空。大众对公共体育服务的需求与日俱增，优质公共体育产品供给有限且公益程度较低已成为供给与需求之间的新问题和新矛盾。

（二）公共服务体系不健全，公共体育服务分布失衡。尽管公共服务理念提出已有近十年，但我国公共体育服务体系仍不健全，存在差异化与同质化并存的问题。其中，差异化表现为公共体育服务在区域间、城乡间、人群间分布不均衡，分类指导不足。同质化则体现在服务内容与结构高度同质化与单一性，即供给主体单一、供给方式单一、供给对象单一、服务内容单一。长期以来，体育部门扮演体育服务提供者和决策者角色，在产品和服务配置过程中，决策依赖“政府偏好”、供给均由“政府包办”，惯性的供给模式必然难以满足大众多样化与多层次的公共体育服务需求。

（三）政府角色定位偏差，公共体育服务意识和能力不足。以往我国公共体育服务存在“全能型政府”的管理模式和惯性思维，不仅包揽公共体育产品与服务的生产与供给，在购买服务时也表现出较强的行政色彩和政府意志，角色定位存在偏差，将政府职能狭义的理解为政府主导。同时，公



公共体育服务意识薄弱、服务能力不足现象普遍存在。公共体育资源供给盲目参照体育部门行政目标设置，既未体现与时俱进，也难以满足大众多元化的体育需求。

（四）公共体育服务供给制度缺位、决策机制不完善。

制度是保障有效提供公共体育服务的关键因素，近年来体育部门不断完善公共体育服务供给制度，但制度缺位仍是导致公共体育产品和服务供给不足的重要原因。存在监督、激励、评价制度不完善；政府购买服务的程序、内容、监管、评估机制不健全；人才队伍招聘、培养、福利制度不到位等问题。制度缺位严重制约公共体育服务水平和能力的提升。

（五）公共体育服务需求分析不足，供给与需求存在偏差。公共体育服务供给源于大众需求，政府在满足需求的同时，理应通过各种途径保证服务的科学性和持续性，恰当的履行服务职能和责任。然而，对于大众不断增长的多样化、多层次需求，仍存在服务供给能力不足、服务对象偏差、需求信息不对称等现实问题，供求矛盾凸显。无论是体育部门还是学术界，针对大众公共体育服务需求的分析不足，仍依赖经验与政府意志提供非大众所需的产品和服务，供给与需求出现严重偏差。

三、建立公共体育服务“需求—供给”模式

针对我国体育服务能力不足，而大众健身需求多元化的状况，如何提供高质量的公共体育服务成为体育部门面临的首要难题。面对复杂的需求，体育部门理应率先承担起社会



责任。向大众提供公共体育服务应首先“问需于民”，通过转变服务理念和管理方法来迎合社会期待，赢得大众对体育工作的口碑。公共体育服务是个高度社会化的问题，解决如此复杂难题仅靠体育部门一己之力难以完成。实际上，公共体育服务不应也不能由政府包办的思路早已成为各界共识，也是体育部门转变政府职能的方向所在，突破与创新成为解决问题的关键。

（一）首要问题：公共体育服务应以大众需求为导向。

当前，我国公共体育服务需求呈现复杂性，大众体育需求处于不同阶段，多样化特征明显。以健身为例，个体因性别、年龄、身体条件不同，健身项目、时间、运动量等因人而异，如果不尊重科学指导、不因人因地制宜，健身效果非但不好还会带来伤害。面对个体需求差异，如何提供有效的科学健身指导，是对体育部门服务能力的考验。随着中国社会体育需求的快速增长，大众体育理念逐渐深入人心，类似考验必将与日俱增。

建构以大众需求为核心的服务导向型政府是满足公共体育服务需求的有效途径。首先，重新定位政府职责。尽管政府服务意识逐渐增强，仍会流露出“管理者”心态，强调政府在社会体系中的主体地位。彻底转变心态并非一蹴而就，但应时刻谨记以服务者的身份满足大众需求，以大众需求为导向确定公共体育产品和服务，以大众满意度作为衡量服务能力和水平的标准，最终确立服务型政府的地位。其次，



承担政府应有的责任。转变角色不代表听之任之，应在相应职责范围内承担责任。政府行为是提供优质公共体育服务，应明确为谁提供服务、提供什么服务、如何提供服务、以及如何改进服务等一系列问题，积极回应大众服务需求的同时，不断地提高自身服务能力。

（二）改变模式：实现供给主体多元化、供给方式多途径、供给对象全覆盖、服务内容有创新。

公共体育服务供给主体多元化的思路由来已久，但目前仍存在政府财政投入有限、需求信息不对称、供给效率低下引发“政府失灵”、甚至出现“权力寻租”等问题，原因在于政府单一主体供给模式引发的弊端。以往体育部门在提供服务时存在“越位”和“错位”，管的过多限制了社会积极性的发挥，该管的事因为力所不能及而没有管。公共体育服务应由政府与市场共同提供，实现供给主体多元化，并科学地界定政府、社会、市场三者的关系及作用范围，建立起新型合作关系。当前我国致力于转变政府职能、建立新型服务政府，体育部门也应转变管理理念和工作方法，突出指导职能而非亲力亲为。

供给方式应由单一投入转变为多途径供给。提供公共体育服务不是体育部门一己之力可为，需要多方协同，通过政府购买服务充分整合社会资源，建立新型服务模式。盘活存量是目前体育部门应着力破解的难题，但未来发展还要依靠更大力度的结构性改变。公共体育服务强调均衡性，实现供



给对象全覆盖，但均衡不等于齐步走，应坚持“既要积极推进，又不能急于求成；既要立足当前，又要着眼未来；既要统筹规划，又要留有余地”的原则，需求的复杂性要求采取“有条件均衡”的战略，实现公共体育服务均等化的同时，率先在有能力的地区升级公共体育服务能力和水平，梯度发展、逐步覆盖。同时创新服务内容，在提供基本公共服务的同时，鼓励发展差别化、创新性服务，以更好地满足大众的需求。

（三）转变角色：实现权力让渡与必要集权相结合

创新公共体育服务职能是建设服务型政府的重要内容。创新职能首当其冲是转换角色。政府在提供公共体育服务过程中，不应再以垄断者姿态提供政府偏好的产品和服务，转变为建立服务供给的价值导向、设计产品行业标准、提供服务运行机制、规范供给方式和途径、完善监管体系等一系列服务规范，实现权力让渡。实现政府角色由管理者向服务者转变、由垄断者向竞争者转变、由单一模式向复合模式转变，从而达到公共体育服务市场的帕累托最优。当然，适度放权不等于完全让权，监督监管、建立标准、绩效评估等监督权力必须牢固的掌握在政府手中，避免竞争与自利性带来“市场失灵”。

当前，我国公共体育服务仍处于起步阶段，作为体育工作改革的试金石，服务理念与内容仍需不断调适以期适应社会进步和满足大众需求。长期以来，竞技体育和群众体育非



均衡发展的“跛脚”现象，一定程度限制了我国公共体育服务的发展，体育的社会功能和多元角色与时代进步不相适应。随着群众体育事业的发展，公共体育服务能力的提高，新型政府服务模式的不断推进，体育将逐渐还原其社会属性、丰富文化内涵，真正作为一种生活方式不断传承下去。

21 关于构建煤矿隐患排查治理体系的调研报告

事故源于隐患，防范胜于救险。建立安全生产隐患排查治理体系是党的十八届三中全会作出的重要部署，也是总局党组确定的2014年安全生产领域全面深化改革重点任务之一。煤矿是全国安全生产的重中之重，构建煤矿隐患排查治理体系对于实现全国安全生产形势根本好转至关重要。

一、传统模式下煤矿隐患排查治理工作存在的问题

（一）“不去查”的问题。煤矿企业不去排查治理隐患，主要有三种表现形式：熟视无睹型，对隐患排查态度消极、心存抵触，遍地隐患却视而不见，被责令停产整改却停而不整、坐等验收，甚至昼停夜开。虚与委蛇型，隐患排查弄虚作假、敷衍塞责，“扎扎实实搞形式，认认真真走过场”，工作做不做、记录不能缺，表面如火如荼、实则空洞无物，看似动作不少、只是原地空转。蜻蜓点水型，隐患排查大而



化之、笼而统之，安全会空话连篇，定预案纸上谈兵，查隐患走马观花，小隐患不以为然、大隐患浑然不知。

（二）“查不出来”的问题。企业方面主要集中在小煤矿，多数小煤矿没有正规院校毕业的煤矿专业技术人才，“五职”矿长是中专以下学历，技术人员是“土矿师”、“土窑师”出身，且在多个煤矿同时兼职、轮流服务，这类煤矿根本没有能力排查治理隐患。政府方面主要是一些基层监管部门分流、转业人员较多，综合岗位人员比重大，缺少有技术、懂业务的专业人才；煤监机构组建之初从国有大矿抽调的一批技术骨干如今已年届五十，而新招录公务员井下经验欠缺，对新工艺、新设备缺乏系统学习，人员青黄不接、老化严重。

（三）“查出来不整改”的问题。主要原因有：思想不重视，落实整改仅限于日常性的一般隐患，当发现重大隐患整改需要投入资金或调整生产布局规划时，抱着侥幸心理拖延应付、寻求变通，比如为赶进度以迎头超前钻孔抽放代替底板抽放巷，为求产量在采掘失调后依然不去调整完善系统等。机制不闭合，隐患仅仅停留在排查阶段，不能立即处置的隐患没有按要求上报，或报告后没有制定整改措施、没有指定整改责任人、没有明确整改期限等。

（四）“企业缺位、政府补位”的问题。“到矿看图纸→下井查隐患→制作文书→行政处罚”，这是每个执法人员都十分熟悉的工作流程，仅煤监系统一年就查处十几万项隐



患。传统模式下，政府总是日复一日、矿复一矿，有意无意地充当着企业的“隐患排查员”，依靠密集的现场检查和运动型的集中整治，弥补企业在隐患排查方面的缺位。久而久之，政府疲惫不堪，感觉总是查不完的安全隐患、永远担不尽的渎职风险；企业叫苦连天，抱怨处罚过重过严、检查太密太频繁。

以上问题，归根结底都是因为企业缺少一套科学严谨、高效运行的隐患排查治理体系，导致隐患排查的目标游移不定、节奏时断时续、效果时好时坏。这种状况下，隐患排查治理工作只能靠政府主导，结果是将有限的行政资源耗费在了具体的隐患点上，导致“抓了点、丢了面”。而一旦某个行业领域脱离了政府的盯守，产生所谓的“监管盲区”，出事故的概率就会大增。去年以来，一些非传统高危领域发生多起重特大事故就有这方面的原因，当我们把小煤矿作为事故“重灾区”大力整治并初见成效时，一些安全记录良好、令人相对放心的国有大矿事故频发。当我们狠抓煤矿、道路交通等行业治本攻坚时，禽类加工厂、输油管道、抛光车间却出人意料地发生特别重大事故甚至百人事故，主要原因就是企业安全风险的自我管控机制尚未建立并有效运行。

二、构建煤矿隐患排查治理体系的重要意义

构建煤矿隐患排查治理体系对于落实企业主体责任、强化矿区公共安全体系建设、推动安全生产领域改革创新具有十分重要的意义。



（一）是落实企业主体责任的具体抓手。新修订的《中华人民共和国安全生产法》主要思路之一，就是强化和落实生产经营单位安全生产主体责任。企业是安全生产首要的责任主体，推动企业建立并强化隐患排查治理体系，使隐患排查从“政府整治”转变为“企业治理”，可以逐步消除生产经营单位的从动和依赖心理，提高其积极性、主动性，促使其围绕安全生产工作动脑筋、出实招，提高安全管理水平和事故防范能力。

（二）是矿区公共安全体系的重要组成部分。党的十八大报告提出，要强化公共安全体系和企业安全生产基础设施建设。以“红线”意识、安全发展战略和“十二字方针”为核心的安全生产理论支撑体系，以隐患排查治理为支撑的企业安全保障体系，以两支队伍为主体的煤矿安全监管监察体系，以第三方机构为重要力量的技术服务体系，以及煤矿安全政策法规体系、宣传教育体系、应急救援体系等，共同构成了新时期矿区公共安全体系的主要内容。

（三）是安全生产领域全面深化改革的必然要求。一个运行良好的隐患排查治理体系，可以进一步明晰政府和企业安全生产工作中的定位和职责，解决政府“管什么、怎么管”的问题，有利于推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质安全服务上转变，加快形成政企分开、权责明确、依法治国的现代社会组织体制。

三、对策建议



（一）政府要转变执法理念和方式，着力解决企业“不去查”和“查出来不整改”等问题。一些发达国家曾经面临和我们相似的困境，比如挪威早期的安全法规就包含大量细节规定，监察人员不得不担负起专家和智囊的职责；1992年该国出台《内部管控法案》（IC1），将法规从细节规定型转变为功能设计型，要求所有企业必须制定自己的风险管控体系（OSH），政府监察的目标是强化企业管理者对待OSH的意识和态度。

如何转变执法理念和方式，简言之，就是政府的工作重点不是发现隐患，而是推进企业建立一套科学严谨、高效运行的隐患排查治理体系，并通过日常执法去验证这套体系是否真正建立、是否严密运行、是否存在漏洞。在这套体系下，执法人员到煤矿后不是急于下井检查，而是首先听取矿长对本矿安全隐患的系统性分析判断情况、采取了什么样的预防和整改措施、进度及效果如何。通俗讲就是问三个问题，“企业哪些地方容易出问题，采取了什么措施避免这些问题，如果出了问题如何才能减少伤亡”。之后通过现场检查，判断企业在隐患排查治理方面态度是否端正、分析是否全面、整改落实是否闭合。对于敷衍应付甚至编造假记录的企业，作为反面典型重拳打击、公开曝光，警示同类企业；对于技术薄弱、力不从心的企业，作为服务对象搭建平台、帮助指导；对于技术雄厚、态度认真的企业，减少检查频次、节约行政资源。按照这种机制运行下去，配合使用“四不两直”、警



示教育等有效的工作手段，可以充分调动企业的积极性、主动性，并使之逐步常态化。一旦企业动起来，安全生产工作的局面就打开了。

（二）企业要转变安全管理理念，着力构建一套“人人都是安全员”的隐患排查治理体系。国内外安全管理水平较高的企业都有一套成熟的安全管理体系，杜邦公司凭借SHE综合体系成为世界上最安全的公司之一，神华集团依靠风险预控管理体系将煤炭百万吨死亡率控制在了0.004左右，一个科学可靠的体系可以事半功倍。

目前我国煤矿企业的安全管理和隐患排查多数停留在瓦斯零超限管理、探放水措施落实等单项元素上，对体系建设研究甚少；参与人员也大都局限于集团安监部、煤矿安监站等安全管理人员，对发动职工手段不多。企业的安全管理部门不管有多强，人员和精力都是有限的，不可能每个角落、24小时都派员监督。企业主要负责人要研究如何广泛发动矿工，并探索适合自己的模式，着力构建一套“人人都是安全员”的隐患排查治理体系。在这套体系中，有人进行技术分析，有人排查隐患，有人整改隐患，有人验收监督，整改不力的能够及时发现，需要资金时可以有效保障，重大隐患可以快速畅通地反馈给矿长，安全措施可以不折不扣地传递到每名矿工。这样，每名矿工都对安全负责、对班组长负责，班组长对区段长负责，区段长对矿长负责，最后矿长就有底气对全矿的安全负责。



（三）建立区域性煤矿技术服务基地，着力解决“查不出来”的问题。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的社会主义基本经济制度，决定了小煤矿短期内仍将是我国煤炭工业的一极。目前我国很多小煤矿没有技术力量、没有能力排查治理隐患，先进设备舍得买，但不知道买什么、买了不会用等。

解决此类问题，关键是探索构建政府、企业之外的第三方参与模式，引导第三方非政府组织以技术服务机构或实业体等形式建立区域性煤矿技术服务基地，在重大隐患排查治理、采煤工艺革新、机械化应用、监测监控系统维护等方面，由企业提出需求，第三方组织攻关解决。服务基地的组建方式是多样的，可以就近依托煤炭类大专院校成立技术服务中心；可以由区域内几家国有大企业出技术人员组建股份制公司，形成服务联合体；可以鼓励东部资源日渐枯竭的大型企业向小煤矿集中的西南地区输出技术和管理；也可以引导社会中介机构组建服务实体。万事开头难，但只要政府牵头把平台搭建起来，选择小煤矿数量多、基础差的几个地市作为试点，先易后难、边服务边扩展，这台戏就会越唱越好。

（四）用好“地方安全监管”这支重要力量。以各级煤炭局为主体的地方安全监管队伍是煤矿安全工作中一支重要的“地方军”，其队伍规模初步估计是煤监机构的10倍之多，发动好、利用好这支队伍，对于实现煤矿安全生产形势根本好转至关重要。



由于历史原因，煤矿安全监管在国家层面的职责一直不明确，各地监管队伍建设也参差不齐，既有山东省泰安市（200人监管36个煤矿，配备 % 的专业人员， % 的精力用于安全）这样的劲旅，也有吉林省延边州（全州安监系统共人，专业人员只有28人，90%不懂业务）这样的弱军。目前国家煤矿安监局实际承担着部分煤矿安全监管职责，建议进一步予以整合，并着手从监管工作机制、法规抓手、效能考核等方面进行顶层设计。全面摸底各产煤省区市监管队伍人员编制、执法装备、专业技术等情况，对监管力量薄弱的地区以建议函等形式督促地方政府予以加强。引导各级煤炭局把专业技术骨干全部充实到安全监管一线，分批组织进行业务培训，监督和指导企业开展隐患排查治理。适时组织监管部门开展跨省市经验交流，加大对基层监管队伍的考核和表彰，增强归属感、荣誉感和向心力。

（五）煤矿隐患排查治理体系遵循的原则及推进方向。

综合以上，煤矿隐患排查治理应当遵循的原则有：企业主体原则，煤矿企业是隐患排查治理工作的发动者、组织者和执行者。闭合原则，隐患的分析、排查、整改、验收必须是一个完整的闭环。预防原则，隐患排查的重点在于事前预防、源头控制，避免事后处置的被动局面。即时原则，发现隐患应立即采取必要的措施并按要求报告。多方参与原则，不仅企业要组织和发动所有矿工参与，政府也要引导第三方机构参与。系统性原则，既要根据采、掘、机、运、通等各子系



统的不同特点确定不同的监测监控方法，又要根据人、机、环、管等各个方面的相异性确定处理措施。

推进方向包括：法制化方向，就是以超前预防为指导思想，将煤矿隐患排查治理体系建设的有关要求体现在法律法规中，比如，重大隐患比照事故进行调查处理等。信息化方向，就是充分运用信息化手段，建立企业安全隐患自查自报系统，实现班组、区队和煤矿、集团公司之间隐患排查、上报、治理信息的传递和反馈；建立政府动态监管统计分析评价系统，实现对企业隐患排查治理体系情况的动态跟踪，为实施分级监管奠定基础。

22 永不落幕的“心·根·梦”之旅

背景一

习近平同志说：“中国梦归根到底是人民的梦，必须紧紧依靠人民来实现。”



习近平同志曾强调：“我们共产党人，必须始终保持同人民群众的血肉联系，坚持一切为了群众、一切依靠群众、从群众中来、到群众中去的根本工作路线。”“现在基层出现的问题很多都是因为没有重视群众工作，没有做好群众工作，不会做群众工作，甚至不去做群众工作而造成的。前段时间我曾批评个别干部不会说话，处于失语状态。语言的背后是感情、是思想、是知识、是素质。不会说话是表象，本质还是严重脱离群众。”

背景二

恩格斯在《劳动在从猿到人转变中的作用》一文中提到：“政治经济学家说，劳动是一切财富的源泉。其实，劳动和自然界一起才是一切财富的源泉，自然界为劳动提供材料，劳动把材料变为财富。但是劳动还远不止于此。它是整个人类生活的第一个基本条件，而且达到这样的程度，以致我们在某种意义上不得不说：劳动创造了人本身。”

背景三

美国心理学家马斯洛指出：“如果一个人被别人抛弃或拒绝于团体之外，他便会产生孤独感，精神会受到压抑，严重的还会产生无助、绝望的情绪，甚至走上自杀的道路。”

背景四

媒体评论：公务员是十大“最辛苦的职业”之一，被视为“压力山大”。公务员作为政府管理社会事务的组织者、推动者和实践者，随着社会发展、生活节奏加快、社会竞争



加剧，公务员心理健康问题日益凸显，光鲜的“铁饭碗”、“金饭碗”也有其“难处”、“难言之隐”。统计数据显示63.3%的公务员有中度及以上的压力感，13.5%的公务员承受着重度或极重度压力，27.2%的处于心理亚健康水平，34.5%的公务员存在不同程度的抑郁倾向，处级以上干部比处级以上干部感受到更大的家庭与工作不平衡压力，30至50岁的干部压力大于30岁以下和50岁以上的干部。

◆6月20日，团组长、专家、媒体碰头会，**大学艺园社团工作部315室

经典语录 - “人，因梦想而伟大，因学习而改变，因行动而成功”

背负着“根在基层·中国梦·心教育·劳动美”的使命，带着“什么是根在基层”，“为什么青年干部要到基层”，“如何心教育”等等疑问，来自国务院法制办的我第一次参加了实践调研活动团队的碰头会。关于这次实践调研活动，我也表达了几点想法：

第一“点”，关于这次心教育活动的“着眼点”，也就是我们这个活动的主题和中心，我个人认为：从活动名称“根在基层·中国梦·心教育·劳动美”来看，说明这次活动的主要内容是借助“根在基层”这个平台，紧密围绕“心理教育”这个着眼点，最终来达体验到劳动美，憧憬自我梦，实现自我梦，实践中国梦这个目标。

第二“点”，是这次活动的“聚焦点”，也就是我们这



个团队的共同点，工作重心。从这次活动团队的组成人员情况来看，有中央国家机关的青年干部，有心理教育方面的专家，有现阶段可能面临心理问题的学生朋友，有承担舆论导向的社会功能和责任的媒体朋友。那么为什么这几类人员会聚集在一个团队？那总该有个共性，这个共性关系，我认为就是：首先我们都是人，都是社会人，都会有喜怒哀乐、都会“以物喜，以己悲”；其次，我们都是近年来，资讯、媒体、政府、老百姓关注的焦点之一，比如说：最近有媒体评论公务员是十大“最辛苦的职业”之一，并调侃为“压力山大”；大学生，历来是天之骄子，每年这个时候的“千军万马过独木桥”，以及四五年后七八百万毕业大军潮水般涌向就业市场的盛大场面，吸引了包括政府、学校、教育专家、媒体的亿万眼球，为什么，就因为这些人都会在人生的道路上，在人生道路的每个节点上遇到压力，遇到挫折，产生或多或少、或大或小的心理问题，同时也对身边人，周遭事物产生了辐射，产生了影响。那么，我们心理教育专家、媒体朋友就会站出来，尽可能地去为这些朋友调适、消减、消除心理问题，为这些朋友的身边人、周遭事物消减、消除因心理问题带来的辐射和负面影响。所以，我认为，我们这个团队人员四个密不可分的组成部分，因为“心理教育”这个红线，这个聚焦点，把我们串联在一起，把我们聚集在一起，所以我们应该在围绕这个聚焦点开展活动的过程当中，充分发挥每个人的才智和感受，互帮互助，同甘共苦。这个五天



是这样，将来也应该这样。心理教育是个大课题，我们不仅是一个临时性的团队，也应该是一个永远的团队。

第三“点”，就是我们这个团队这次活动的“着手点”，也就是我们这五天的“心教育”活动在团长、在各位专家的带领下，如何做的有声有色，富有成效。

一是学习交流的方式。一个是团队与团队外部的学习交流，我们团队成员与驼人集团工人师傅们的学习交流，与所到之处有关人员的学习交流，要身临其境的感受残疾人朋友的感受，来给我们启迪。二个是团队内部各个不同组成部分之间的交流，比如公务员与学生、专家、媒体之间，学生与媒体、专家之间、专家与媒体之间等等。再一个是团队内部同一个组的成员之间的学习交流，比如：青年干部之间、专家之间，以及学生之间、媒体之间等等。还有一个是专业组与专业组之间的学习交流，比如：可适当分成三到四个专业组，每个组分别由青年干部、专家、学生、媒体朋友等组成，“麻雀虽小，五脏俱全”，适时地进行组与组之间的互动。

会上，我被任命为该团队的中央国家机关青年干部组（简称部委组）组长。

◆7月1日，早，部委（残联）组、学生组、专家组、媒体组，**西至新乡东的高铁上

经典语录 - “只要路是对的，就不怕路远”

怀着憧憬，穿着红色、印有“勇做走在时代前面的奋进者、开拓者、奉献者”的队服，我和亲爱的队友们踏上了前



往河南长垣县“驼人集团”残疾人福利企业公益实践的旅程，开启了“心·根·梦”之旅的大门。在**至新乡的高铁出发二十分钟后，餐车里，旅程的第一次团组长会议上，我们在团长的引领下，开始了头脑风暴：

作为中央国家机关青年干部组组长，我所要考虑的是我们各部委青年干部为什么要参加这个团队、我们要做什么、我们怎么做？经过和组员们的交流，我们统一了思想，达成了共识：

第一，我们青年干部同志为什么要参加这个活动，也就是我们需要什么？我阐述了观点：在现在和将来，学会认识自己的情绪、管理自己的情绪、识别他人的情绪、掌握合理的释放不良情绪的方法，学会在团队、在集体、在社会当中通过与他人信息的交流、感情的传递互动，创造一个平等、和谐、愉悦的工作和生活氛围，化解心理危机、缓解心理压力、掌握心理健康知识、提高心理素质成为公务员的迫切需求，同时，也是参加此次活动的部委同志的迫切需求，参加“心教育”活动正是我们所需要的。

第二，我们要做什么？从这个活动当中我们要能真正感受和体会残疾人朋友是如何认识自己的情绪、管理自己的情绪、释放自己的情绪的；通过与残疾人朋友、与专家教授、与学生朋友感情的交流传递和平等互动，学会掌握心理健康知识、化解心理危机、缓解心理压力、提高心理素质；通过借助团队这个平台，借助活动这个契机，学习他人成长自己，



教育自己成功他人，鼓励大家成就团队。

第三，我们怎么做？在与残疾人朋友沟通交流互动的环节：一是做好访谈前的准备工作，了解自己，了解对方，列好提纲，列出自己感兴趣的话题或自己正在面对的问题，同时也要有针对性、真诚地为残疾人朋友提供力所能及的帮助；二是与残疾人朋友同吃同住同劳动，体会残疾人朋友生活的不便与不易，学习他们扬长避短、克服障碍、解决困难的本领和方法；三是拜访残疾人朋友家庭时，通过了解不同残疾人朋友家庭的生活细节，体会他们顽强不屈的精神状态、坚持不懈的坚强意志，分享他们的幸福感，鼓励培养和提升自己对待事物的积极心态。在心理素质拓展阶段：了解队友、关心队友，讲集体主义、团队精神。调动每个人的积极性，发挥每个人的聪明才智，积极探讨解决问题的方法，在遇到心理上的障碍，自我调节暂时失效的情况下，其他队友要想方设法给予帮助。在活动实施阶段：要寓教于勤，寓学于心。让“心教育”活动，通过望闻问切，达到心灵、心理、心力的自我成长、他人成长、共同成长的目的，实现扎根基层、贴近百姓、放眼四海、拨云见日，成功他人，成就自我的梦想。在成果汇报阶段：我们不仅要发挥每个人的爱好和特长，创造出自己小组形式新颖、意义独特、触动心弦、值得珍藏的汇报成果，而且要在其他小组或专业组需要我们的时候，义不容辞去积极参与、积极投入。

◆7月1日，下午，团队所有队员，河南新乡长垣县“驼



人集团”

经典语录 - “成功不是将来才有的，而是决定去做的那一刻起，持续积累而成”

他，身高1.55米，体重不到40公斤，胸前撅起一大块儿，背后扛个高高的“驼峰”；他，出生于新乡长垣县孟岗乡苇园村一个农民家庭；他，比同龄的健全人遭受了更多的磨难。他，就是“驼人集团”董事长——王国胜。讲台前的他，侃侃而谈，我将他的传奇故事归纳为“野心”、“恒心”和“爱心”。

“野心”——王国胜说：“成功的成本很大，但放弃的代价比成功的代价更大”，“没有风浪就显示不出帆的威力，没有曲折就品不出人生乐趣”。

“恒心”——王国胜说：“当你感到无助时，还有一种坚实的力量可以依靠，就是你自己的坚持，再坚持；当你无法可退时，你退了，那么所有的压力都会向你压下来，你那时候就成了名副其实的败家子”

“爱心”——王国胜说：“用爱心做事业，用感恩的心做人”，“创业富民、助残，让更多的乡亲富裕起来，让更多的残疾人就业自立，是俺最大的愿望。”

◆7月2日，部委组、媒体组，工程中心（车间）车床劳动

经典语录 - “你的时间花在哪，你的成就就在哪”

师傅姓王，本地人，22岁，机械专业，从注塑车间转到



工程车间三个月。他带着我用车床车“呼吸回路模具”。三个小时过去了，我们还在精雕细琢。工作间隙，我们聊起了天。

小王师傅说：他以前也去过别的车间，算是轮岗锻炼。现在刚刚调到工程车间，这个车间有车床、模床、洗床，和他的专业很对口，他喜欢车床工作。他说他自己一个月二千元左右。我问他想不想涨工资？他说没事，只要干得是自己喜欢的工作，对物质待遇没什么特别要求，只要先学好了，练好了，本领高了，工资自然就涨了。我又问他几个小时重复做一件事，累不累，烦不烦？他说没事，只要一想到把模具车好了，满意了，就不累了。

◆7月3日，专家组、部委组、学生组，气道技术中心劳动

经典语录 - “吃别人吃不了的苦，忍别人忍不了的痛，是为了收获别人得不到的收获”

师傅姓宗，山东人，20多岁，小儿麻痹致残。他的烦恼：没有考上大学。他记忆深刻的一件事：整理技术资料用了2个月，技术资料共20多页，但是其中1张，领导就是始终不签字。最终找到原因，一个产品的标准与实际不符合，标准改，模具型号、工作量、技术参数都要改，系统性工程大，反复验证修改技术资料用了7个月。

他说：我们残疾人对工作很专注，很认真，因为工作来之不易。王董事长和我们一样，都是残疾人，了解我们、理



解我们，对我们很好，解决了我们工人家庭的很多后顾之忧，我们和家人对企业很感激，残疾人对企业很忠诚，我们不自卑，很自信。

◆7月4日，早，残疾人艺术家阳光、延辉，以及李波和我，驼人集团工人宿舍307房间

经典语录 - “人生最大的幸福：遇良师，遇良友，遇良机”

我们四个人一个宿舍。这几天工作量较大，我每天做完日记，备完第二天的工作计划后，夜里约一点才能入睡，时而失眠。李波的睡眠质量高于我，以致于他白天劳动、帮助工人师傅和其他队员时，显得精力、体力更充沛些。每天早上，中国残疾人艺术团的阳光早早就起来作画、练书法，延辉也向往常一样有规律地早起，利用手机上的盲人学习软件阅读、练吉他。六点半左右我也会习惯地问他们一句去不去卫生间洗漱，然后陪着他们慢慢地移向卫生间，然后再慢慢地回到宿舍，各自准备一天的工作。早饭、午饭、晚饭，一般是我和李波分别拿着阳光和延辉的饭盆，陪着他们一起到食堂，一起回。道别的那一天，我们各自交换了礼物，为了纪念我们的相识、相知和缘分。

◆7月4日，上午，专业组A组，会议室“假如我是盲人”心理体验活动

经典语录 - “假如我不能，我就一定要；假如我一定要，我就一定能”



我们13人组成了专业A组。当北大心理教研室徐凯文教授带领的A组学员，完成“假如我是盲人”心理体验活动，谈个人感受时，我引用了海伦·凯勒《假如给我三天的光明》里的话，我说：从被蒙上眼睛迈出脚步的那一刻起，我就感到一种无名的孤独、无助和惶恐，只要触略过任何一样东西，它都有可能随时成为我的“救命稻草”。所以，我们要珍惜现在的每分每秒，要用感恩的心忽略那些不愉快，消除忧伤，记住和感谢那些在你无助惶恐时真诚帮助过你的人，更要将全部的爱给盲人朋友，给残疾人朋友。在给予帮助或接受帮助时，要懂得如何去用心，聪明地去与彼此磨合，让彼此都感到默契和快乐。

◆7月4日，晚，54名队员和驼人集团工人师傅们，工厂礼堂“根在基层·中国梦·心教育”公益实践成果汇报演出

经典语录——“人，相互依靠才脚踏实地；事，共同努力才简单容易；路，共同行走才风景美丽”

我和国家宗教局的孙丽军开场朗诵：“根在基层，这是美丽的祖国，这是我生长的地方；美丽梦想，在这辽阔的土地上，到处都有明媚的阳光；青年干部携手青年学子，到处都有青春的力量……”。

为了在很短的时限内排演出一个既紧扣“根在基层·中国梦·心教育”主题，又要有中央国家机关青年干部特色的节目来，实属不易。7月3日晚上，我们部委组10名组员，群策群力，集思广益，研究决定从同吃同住同劳动、从身边最



普普通通的事物入手，奉献上能够展现我们青年干部吃苦耐劳、求真实干的工作作风，表达我们热爱祖国、献身事业的青春激情，集朗诵、打击乐、演唱为一体的表演形式。排练从晚上八点一直持续到夜里十二点。

7月4日当晚，我们的演出获得了意料中的赞扬和出乎意料的轰动效应。有几个组员激动地连手里的道具脸盆、饭盆、筷子都拿不住，掉在了地上。其实，这并不奇怪，因为，这是个人智慧的结晶，是团队集体的力量，是每个人辛劳收获的果实，付出汗水的回报。这样的人生经历才有意义。

在成果汇报晚会上，我和中医药管理局的李军搭档扮演一对中年夫妻，在专业A组“你是我的眼--残疾朋友超级访谈”演出中，演绎了小品《将爱情进行到底》。在成果汇报晚会结束后，团队进行了简单的总结，每一名队员用了一句最简练的话语表达此刻的心情。我说：“作为这个团队集体的一名队员，作为团队部委组的一名组员，作为被团长、专家组任命的一名组长，此时此刻，我只想说，一个字--‘累’；两个字--‘好累’；三个字--‘值得累’；四个字--‘难忘的累’；五个字--用驼人集团的话说就是‘永不落幕！’”

◆7月5日，54名队员，新乡东至**西的高铁上

经典语录－“学习是充满思想的劳动”

“人生最大的快乐，是自己的劳动得到了成果”

“吸取不等于收获，创造才是收获的终结”

白驹过隙，历历在目，或许是这几天过得太充实了，很



多东西都还没来得及消化吸收。正好借着火车上的这几个小时，好好履一下几个重要问题：

第一，什么是中央国家机关青年干部的“根”？

人们常说“劳动最美”。劳动是什么——因为劳动才有了由猿向人的进化；劳动使猿直立行走进化成人；劳动创造了猿脑进化成人脑；劳动促进了语言与意识的产生和发展。劳动是人类最本质的东西，劳动是我们作为人的根和本。那么，在劳动中产生的人与人之间心灵的连接就是最朴素的美，最幸福的美。“根”就是劳动和劳动创造过程中建立人与人心灵的连接，达成人的发展。

第二，为什么中央国家机关青年干部要到基层去？

近平同志、克强同志多次强调：要从群众中来，到群众中去。密切联系群众，走进一线，深入基层，关心百姓。

中央国家机关干部首先要学会的就是做人。劳动就是做人的根本。我们讲根在基层，就是要到基层从普普通通群众身上，从他们身边最普通的、与锅碗瓢盆吃喝拉撒息息相关的劳动中，发现劳动之美，感受劳动之美，体验劳动之美，创造劳动之美，达到心与百姓、心与基层、心与群众的连接。接了“地气”，才能不浮、不躁、不慌、不骄，看得清、想得明，立得牢，坐得稳。

第三，为什么要心教育？

“痛则不通，通则不痛”。心理问题的疏导，缘于心与心的畅通。那么，我们要通过心教育达到心体验、心连接、



心成长、心收获，心灵相通，心灵共同成长的过程，达到强心、强脑、强人、强国的目的。

客观自然规律是人的发展与自然的发展合二为一，国家的发展、社会的发展、民族的发展，同人的发展一样，只有劳动才能做到天人合一，劳动使无数个个体心灵连接在一起，“中国梦”就是人与人之间的心灵小连接组成了所有中国人的心灵大连接。

为了我们每个人的梦、团队的梦、大家的梦、中国人的梦、所有炎黄子孙的梦，我们要在劳动创造中，心与心相通，心与心连接，共同奋斗，共同奋进，实现我们的“中国梦”。

这次活动虽然结束了，但是我们和驼人集团工人师傅们的心仍然连接着，我们青年干部和青年学子们的心仍然连接着，我们每一名队员的心彼此仍然连接着，我们和社会、和国家乃至和中华民族的心更加牢固的连接在一起。

衷心希望：“根在基层·中国梦·心教育·劳动美”永不落幕！

这就是我们的梦--“心中有梦想，人生才精彩！”“成功成就梦想，梦想从现在起飞！”





23 扎根·奉献·信念

2014年8月10-15日，按照中央国家机关团工委统一部署，“根在基层 情系民生” 093团一行10人，在**省新建市南矶乡卫生院开展调研，了解基层医疗卫生工作，学习 “最美乡村医生” 先进事迹。

一、 调研地点独一无二

（一）“鄱阳明珠”

南矶乡位于**鄱阳湖中，距南昌市65公里，距新建县70公里，由南山岛、矾山岛构成，被称作是“鄱阳明珠”。全乡陆地面积4平方公里，常住人口3000人。每年的5-9月是丰水期，鄱阳湖水位上涨，两个岛的四周一片汪洋。王勃的滕王阁序中 “落霞与孤鹜齐飞、秋水共长天一色”，说的正是这个地方。

（二）“瘟神之岛”

南矶乡在历史上曾被称为“瘟神岛”，草洲下面布满血吸虫寄居的钉螺。南矶乡卫生院承担着重要的血吸虫病的防治任务，是鄱阳湖唯一的湖区医疗卫生机构。岛上没有村一级的卫生室，没有私人诊所和零售药店，乡卫生院是岛上居民看病首选的唯一机构。

（三）南矶守护神



南矶乡卫生院院长陈凡经先生是感动中国人物、中国最美乡村医生。他是土生土长的南矶人，1974年至今已经在岛上工作了40年。40年里，他走遍了岛上的每一个角落，给岛上每一户人家看过病。因为反复接触疫病和疫水，他多次感染了血吸虫病，肝脏已经纤维化。儿女多次让他一起去县城生活，他也有机会调到县城医院或行政机构工作，但他从来没有想过要离开，他说，他舍不得他的乡亲，他要一辈子守护他的乡亲，守护南矶岛。在岛上的5天，我们就是和这样一位中国最美乡村医生一起度过。

二、 调研感触喜忧参半

在南矶乡的调研活动充实而紧凑，我们深入到医院每个岗位观摩，与每一名医生、护士和职工谈心，与男女老少不同患者交流，我们还走乡串户，走到农户家里访谈，为了解更多情况，我们还同县卫生局长、乡党委书记、乡农医站、社保所负责人座谈，交流。几天调研，感触是喜忧参半。喜有三点，忧有三点。

一喜，南矶乡血吸虫的防治取得了巨大成效。进入90年代，南矶乡的血吸虫感染率已经下降到10%左右，近年来感染率控制在2%以下，连续多年没有新发病人。岛上人均寿命超过70岁。晚血病人能够得到有效的诊治，且不必花费太多的费用。南矶乡卫生院成为了南昌市唯一可承担晚期血吸虫病治疗的卫生院，许多来自其他疫区的病人都要到南矶乡卫生院来就诊。可以说，当下南矶乡的血吸虫病处于可防、可



控、可治的状态。

二喜，有关加强农村和基层医疗卫生事业的医改措施基本得到了落实，取得了成效。一方面，新型农村合作医疗工作取得了显著的成绩。全乡参合率已经连续多年保持在95%以上，岛上居民除危及生命的疾病，绝大多数看病首选乡卫生院，医疗费用负担得以减轻，真正达到了“政府得民心，百姓得实惠”的好局面。另一方面，基本药物政策也得到了落实，实现了基本药物的统一招标、采购和配送，对于血吸虫病防治需要的非基本药物，也能够通过专门途径申请解决。

三喜，南矾乡医患关系和谐融洽。这里既没有“看病贵、看病难”的问题，也没有“医闹”、“医患纠纷”。医生关心病人，病人也相信医生会对自己负责。更为重要的是，陈院长以及卫生院职工身上那种扎根、奉献，救死扶伤的精神，深深感染了岛上的居民。我们访谈的每一位患者、普通村民都对陈院长和卫生院赞誉有加。

在看到喜的一方面的同时，我们对于南矾乡卫生院的未来也有着深深的忧虑。

首先是南矾乡卫生院的人才队伍建设问题。当前，卫生院中卫生技术人员中，大专及以上学历者仅有3名，其中2名还是自考本科，医务人员中一半左右未接受过正规的医学学历教育，医疗服务水平和能力满足不了全乡居民的医疗卫生需求，卫生人才短缺是卫生院发展的“瓶颈”。不仅如此，



卫生院还面临人才招聘难；人才培养难；人才流失严重等问题。

南矾乡自然条件艰苦，卫生人才引进难。2006年至今，卫生院已8年未新进编制内人员。而且，现行的事业单位公开招聘政策搞“一刀切”，南昌市事业单位进入必须要求大专及以上学历，而且还规定了1:5的开考比例。而南矾乡卫生院招录的岗位一般无人问津，偶尔有1个人报，也因达不到开考比例，不得不取消。

人才培养方面。由于县级及以上公立医院离南矾远，在外生活成本较高，卫生院虽然鼓励职工进修，但职工往往出于家庭及经济原因考虑，不愿意去。

与人才引进难、培养难相比，人才流失问题更加严峻。据陈院长介绍，1995年以来，医院已有14名职工非正常离职，且大多数都是有经验、工作能力突出者，主要流入县级医疗机构或条件较好的其他乡镇卫生院。人才流失，又招不到有学历的专门人才，严重削弱了基层卫生院的力量，

人才队伍建设问题，直接导致我们的第二忧——卫生院的整体发展堪忧。虽然，新医院大楼即将建成，但是，南矾乡的经济现状不改变，基层卫生事业单位招聘政策不改变，卫生院的业务发展困难依然很难克服。

当下的卫生院，就是靠几名老医生支撑局面，老百姓有病，也喜欢找有经验的老医生。有位受人尊敬的“名医”，每天多的时候能看四五十个病人，但是尴尬的是，他至今未



能解决医师执业资格问题，严格来说，是无证行医，非法行医，这也成了陈院长的一块心病。陈院长本人也因快到退休的年龄。他退下来，卫生院怎么办，这些都是医院发展的不确定因素。

第三忧，成也农合，败也农合。实行新型农村合作医疗后，农民看病所需要花费的钱确实是少了，但却出现了另外一种情形，就是农民开始滥用药物，过度医疗。卫生院工作人员向我们反映，农民只要身体稍感不适，有个头痛脑热，实际检查并没有太大问题，就坚持要求卫生院为其打点滴，医生好心劝说，拒绝，则会被认为你医术不高。这些都反映了新农合政策在管理和应用方面存在一些问题，值得思考。

三、 调研收获沉甸甸

五天的调研，我们了解到了基层医疗卫生事业的一些情况和医疗卫生体制改革的一些进展，体会到了基层医护人员坚守岗位的奉献精神，尤其是与精力充沛的最美乡村医生吃住在一起，有很多收获。

（一）思想的洗礼：扎根·奉献·信念

陈凡经院长四十年如一日坚守，放弃了县城优越的生活条件，把维护南矾人的健康作为自己的信念和毕生追求。还有8个月即将退休，仍然坚持早上八点准时出勤。在我们眼里，陈院长是个有信念的人，有大爱的人，这种信念和爱，支撑着陈院长把根深深地扎在南矾乡，默默奉献着自己的全部。这种耐得住寂寞的专注，对事业的忠诚和追求和强烈的



使命感，值得我们每一位年轻人学习的。

（二）行动的指南：基层意识·群众意识

这次调研，我体会到了基层情况的复杂，基层工作的千头万绪。中央的政策到了基层，有时不可避免地会走了样，变了形，产生新的问题。比如新农合、基本药物制度出现的这些状况，恐怕也是当初政策制定者所意想不到的。在同南矾乡政府、村委会工作人员多次交流中，真心感受到基层的干部面临的挑战多、困难大，但他们想法也多，办法也多。基层的工作，基层的干部群众值得尊敬。到群众中去，向群众学习，把根扎在基层，这个意识将成为今后工作的行动指南。

（三）不懈的追求：学习·实践·再学习

习近平总书记指出：中国共产党人依靠学习走到今天，也必然要依靠学习走向未来。深入基层，贴近群众，以更加开放的心态、更加宽广的视野，了解现实，了解国情，是最好的学习途径。只有到基层锻炼和实践，才有可能使我们的想法、我们的政策更符合基层的实际，产生好的效果。这次调研的结束，不是活动的终点，而是一个新的起点。我要把在基层学到的东西，受到的触动，用到本职工作中，让自己成长成熟起来，敢于担当，能够担当。这将是今后不懈追求的一个方向。





24 关于**工程泥沙情况的报告

泥沙问题是**工程的关键技术问题之一，直接关系到**水库寿命和工程综合效益发挥，也是**水库“安全、健康、高效”运行的必要条件。从**工程论证开始，中央就高度重视**工程泥沙问题，**建委和**办各届领导同志，也都非常关心泥沙工作的开展情况。为全面了解**工程泥沙冲淤变化，分析泥沙方面存在的问题，提出泥沙工作下一步的意见，6月12日，陈飞副主任在国际泥沙研究培训中心主持召开**工程泥沙工作座谈会。交通运输部长江航道局，长江委设计院、水文局，重庆市港航局、移民局和**集团公司枢纽局相关负责同志，泥沙专家组部分专家，我办规划司、装备司、水库司负责同志参加会议。现将会议情况和泥沙问题有关情况汇报如下：

一、**工程蓄水后泥沙冲淤基本情况及分析

根据长江**委员会《**工程试验性蓄水（2008年至2012年）阶段性总结报告》、《2013年度**水库进出库水沙特性、水库淤积及坝下游河道冲刷分析》提供的数据，**工程蓄水后泥沙冲淤基本情况如下：

（一）水库上游来水来沙



2003年—2013年，**水库年均入库水、沙量分别为 亿吨；论证阶段采用1961年—1970年水沙系列，年均入库水、沙量分别为 吨；蓄水以来入库水、沙量分别为论证阶段的87%和36%。2008年—2013年试验性蓄水期间，年均入库水、沙量分别为 吨，分别为论证阶段采用值的 %和 %。

20世纪90年代以来，**上游来水量略有减少，来沙呈持续减小态势。来沙减少的主要原因：一是上游大型水库群的建设运行拦截了大量的泥沙；二是上游水土保持工作的开展减少了入库泥沙量；三是上游河道采砂的影响。有专家分析认为，若按照1991年—2000年新的水沙系列测算，**水库达到冲淤平衡的时间将由论证阶段的100年延长到300年，届时仍将保持86%的有效库容。同时，也要看到，上游来沙减少趋势存在不确定性，例如：上游**工程拦沙会随着水库泥沙淤积而减弱；“5·12”汶川地震后，岷江流域形成大量松散堆积体，也可能成为新的泥沙来源，如遇极端气象或地质灾害，将产生大量泥沙进入**水库。

（二）水库泥沙淤积

2003年—2013年，**水库入库泥沙总量为 亿吨，出库 亿吨，水库泥沙淤积总量 吨；水库年平均淤积量 亿吨，平均排沙比（出库泥沙占入库泥沙的比例） %。试验性蓄水6年间，水库淤积泥沙 亿吨，年均淤积泥沙 亿吨，排沙比为 %。论证阶段预测水库年均淤积量为 亿吨，前10年平均排沙比为33%，且排沙比随着水库运行时间延长而增



大。2003年蓄水以来，水库泥沙年均淤积量仅为原论证预测值的42%左右，但排沙比相对预测值明显偏低。

从淤积高程看，绝大部分来沙淤积在水库 高程以下，高程以上河床淤积泥沙 ，主要集中在奉节至大坝段。从淤积河段看，水库泥沙主要淤积在涪陵以下常年回水区，变动回水区（145m水位回水末端至175m回水末端之间的区域）淤积量较少；试验性蓄水后，常年回水区泥沙淤积逐渐上延，奉节以上库段淤积量占库区总淤积量的比例由围堰发电期的 %增加到 %。从航道淤积情况看，总体上，**水库蓄水后，库区航道条件极大改善。目前，变动回水区上段（江津－重庆）主航道累积性淤积不明显，中段（重庆－长寿）出现卵石推移质微淤，下段（长寿－涪陵）出现明显累积性淤积，变动回水区因泥沙淤积而碍航的问题在局部出现，但尚不明显；常年回水区个别河段，如忠县黄花城，淤积物为颗粒较细的悬浮泥沙，呈流动淤泥特性，部分时段对通航造成一定影响。

**水库泥沙淤积较论证阶段预测值减少约60%，明显好于预期，主要得益于入库泥沙大幅减少。淤积发展趋势和沿程分布总体特性与原预测值吻合较好。蓄水以来，特别是试验性蓄水期间，水库平均排沙比小于原论证预测值，主要是因为水库高于汛线水位运行以及调度方式改变，汛期对中小洪水进行调度导致的。论证期间重点关注的变动回水区港口和航道泥沙淤积问题，目前均在预测范围内。



（三）坝区泥沙淤积

2003年—2013年，坝前段（大坝—庙河河段，长约 ）总淤积量 ，最大淤厚 ；其中，试验性蓄水以来淤积泥沙 ，最大淤厚 。坝前泥沙淤积体目前低于电厂进水口，过机泥沙颗粒较细，硬度较大的石英含量有所增加，泥沙矿物对水轮机叶片造成一定磨损，但未对发电造成影响。地下电厂取水区域泥沙淤积明显，取水口前淤积面已达 高程，高于排沙洞进口底板高程2m，尚未对发电造成影响，但该区域泥沙淤积发展趋势值得关注。

（四）坝下游河道泥沙冲淤变化

两坝之间：2003年—2013年，**大坝与葛洲坝之间河段共冲刷4127万m³，占葛洲坝独立运行期淤积量的49%。试验性蓄水后，两坝间冲刷量明显减少，河床冲淤变化逐渐趋于稳定。

宜昌至湖口段（长度954千米）：**（1）从河势变化看**，**工程蓄水前50年时间内，长江中游总体河势基本稳定，局部河势变化较大；河道总体冲淤相对平衡，部分河段冲淤幅度较大；人为因素未改变河道演变基本规律。**工程于2003年6月蓄水运用后，坝下游河床冲刷加剧，导致局部河段河势有所调整，但总体河势仍基本稳定。**（2）从冲刷情况看**，2002年10月—2013年10月，宜昌至湖口河段平滩河槽（平均流量所对应水位以下的河道）冲刷总量为11.9亿m³，主要集中在枯水河槽，占总冲刷量的91%。蓄水后前三年和试验性蓄



水阶段冲刷强度大，2002年10月—2005年10月，平滩河槽冲刷量为 ， 占总冲刷量的 %；2008年10月—2013年10月，平滩河槽冲刷量为 3， 占总冲刷量的 %；2005年10月—2008年10月的平滩河槽冲刷量为 亿 m^3 。（3）从冲刷量沿程分布来看，宜昌至城陵矶（洞庭湖出口）河段（长度408千米）河床冲刷较为剧烈，年均冲刷强度为18.76万 m^3/km ，平滩河槽冲刷总量为 亿 m^3 ，占宜昌至湖口冲刷总量的71%；城陵矶至汉口（长度251千米）、汉口至湖口（鄱阳湖出口）河段（长度295千米）冲刷量分别为 亿 m^3 ，占宜昌至湖口总冲刷量的7%、22%。（4）从河道崩岸情况看，2003年蓄水后河道崩岸明显增加，然后减少，2008年试验性蓄水后又明显增加，近年开始减少；2004年崩岸 处、总长 km ，2009年 处、 km ；上荆江出险河段堤防较为稳定，下荆江出险河段出险程度相对严重，总体呈减轻趋势，但仍应关注新的崩岸险情发生和新的崩岸隐患出现。

大坝下游河道冲刷问题十分复杂，论证期间各研究机构的预测结果存在一定差异。大致看，蓄水后下游冲刷情况与预测结果相比较，实际冲刷强度略偏大一些，发展速度也快一些。主要原因是，上游来沙大为减少，在此基础上，**水库又拦截约75%的来沙，河道采砂和河道整治工程也有一定的影响。

从发展趋势看，随着时间的推移，坝下游河道冲刷强度会逐步减弱。总体上看，坝下游河道呈冲刷态势，但并非全



河段均呈冲刷状态，因水沙在运动过程中不断调整变化，实际是有冲有淤。从发展过程看，冲刷是一个从上往下发展的过程，当冲刷河段向下发展到一定距离后，中间局部河段在一定时期内可能出现淤积情况；宜昌至城陵矶一直处于冲刷，城陵矶至汉口、汉口至湖口总体上也是冲刷，但2012年10月至2013年10月出现淤积情况，说明冲刷向下游继续发展，目前已延伸到下游的大通断面。

二、**工程建设以来泥沙主要工作

一是建立泥沙工作机制。**建委高度重视泥沙工作，1993年第二次会议决定，在**办下设泥沙课题专家组（后改为泥沙专家组），协调整个泥沙科研工作。2004年8月，**建委印发《关于调整**工程泥沙研究工作领导小组体制的通知》，进一步明确了**工程泥沙工作体制，明确了**办和泥沙专家组的职责。**办负责组织协调**工程泥沙观测、研究工作；审批**工程泥沙观测和研究的中长期规划；组织协调**工程泥沙研究课题和科技攻关项目的申报；审批相关规章制度；推进泥沙原型观测和科研成果资料的交流与共享。泥沙专家组负责提出**工程泥沙观测与研究的中、长期规划、计划和专项研究计划；负责泥沙问题技术审查、指导与咨询；受有关部门委托，负责泥沙项目的论证、质量监督、成果检查、评审和验收；负责泥沙问题有关专题报告的撰写。**工程建设期间，**建委多次召开泥沙专题会议，研究泥沙观测计划、水库分期蓄水方案和水库优化调度等问题，就泥沙重大问题



及时做出决策部署。目前，泥沙专家组共有14人，钱正英、戴定忠为顾问，清华大学张仁教授任组长，中国水科院副院长、工程院院士胡春宏任副组长。

二是开展水文泥沙观测工作。为全面掌握蓄水前的本底资料、为论证确定分期蓄水方案提供依据、实时监测上下游的冲淤变化、验证泥沙模拟技术，2001年，**建委审批了《长江**工程2002—2019年泥沙原型观测计划》，明确**部、交通部和**公司的工作分工，以长江中游杨家脑为界，**公司负责以上河段水文泥沙观测，**部负责以下水文泥沙观测，交通部负责对沿程航道泥沙冲淤情况的观测。十几年来，有关单位开展了大量观测工作，获得了与**工程相关的水文泥沙第一手数据资料，对**工程建设与运行过程中泥沙问题的跟踪分析、研究、评价，以及提出对策和建议提供了重要支撑。

三是加强泥沙科学研究工作。“九五”至“十一五”，**集团出资3589.5万元，由泥沙专家组组织有关单位对上游、库区、坝区和中下游，从泥沙成因分析、冲淤变化、水库调度和对航道港口影响等方面开展了系统性研究工作。完成了泥沙科研3个“五年”计划任务，出版了3期《长江**工程泥沙问题研究成果汇编》（九五—十一五）。针对**工程突出的泥沙问题，对上游、库区、坝区和中下游进行了现场勘察、调研及座谈，针对性地提出解决、缓解泥沙问题的对策建议，形成系列调研报告。



四是开展泥沙应急清淤和疏浚。2010年，交通部会同我办研究制定了《**库尾河段航道清淤应急预案》，并按照应急预案的要求实施航道清淤工作。**后续工作规划安排18.27亿元用于长江宜昌至湖口河段航道治理，8.38亿元用于库区航道整治及观测。2011年—2013年，**后续工作规划共实施航道整治及观测项目15个，安排资金5.17亿元。交通部长江航道局逐年对受**蓄水影响的部分河段实施了应急维护加固和应急维护性疏浚等工作，为长江航道畅通提供了保障。

五是实施汛期沙峰排沙调度和消落期库尾减淤调度。2012年7月和2013年7月，**水库进行了沙峰排沙调度试验，两次调度排沙比分别为28%和27%，显著高于2008年—2011年同期的9%、13%、17%和7%，逐步接近初步设计水平。2012年和2013年，实施消落期库尾减淤调度，库尾大渡口至涪陵河床泥沙冲刷量分别为241.1万m³和441.3万m³，冲刷量明显增大。

三、有关方面的建议意见

座谈会上，泥沙专家组、长江委、长江航道局、重庆市港航局、**集团公司对**工程泥沙工作提出建议意见，主要包括以下几个方面：

一是继续开展原型观测。观测作为泥沙研究工作的基础，在继续执行原有观测计划的同时，应进一步加大加强泥沙观测工作力度，择机编制新一期原型观测计划，对**工程



泥沙观测工作做出总体的部署和安排。

二是系统开展泥沙科研工作。在泥沙观测的基础上，充分利用现有工作成果，针对**工程泥沙方面存在的问题，科学分类，系统提出解决泥沙问题的对策建议，供决策参考。

三是开展泥沙重点问题专题调研。针对变动回水区泥沙累积性淤积、坝区泥沙淤积、坝下游河道冲刷、上游大中型水库联合调度等**泥沙重点问题开展专题调研，提出对策措施，着力解决突出问题。

四是加强泥沙工作资源共享。加大对泥沙观测数据的共享，**办、交通部、长江委、**集团公司继续推动泥沙工作开展，建设完善数据共享平台和沟通交流机制，实现原型观测信息数据、科研成果、智库共享，充分挖掘资料价值。

四、会议对泥沙工作提出的要求

陈飞副主任在座谈会上指出，泥沙问题历来是**工程必须面对，并需要不断解决的难题，与水库寿命和河流寿命密不可分。整体竣工验收标志着**工程建设任务的完成，将转入正常运行。**工程基本功能是防洪、发电、航运、供水，但是最根本的是要保证长江不老，让长江为人类和经济社会可持续发展提供更多的保障。当前，**工程泥沙问题的基本态势是，上游来沙偏少，水库泥沙淤积好于预期，坝下游河道冲刷发展较快。总的判断是，从时间上说，短期内没有大的变化；从空间上看，除局部对航运带来一定影响外，总体上也保持稳定。但是，泥沙问题的特点是具有长期性、累积



性和不可逆性，随着水库运行时间延长，可能会逐步显现一些新情况、新问题。因此，不能拿短期情况来断定长期变化，要立足长远，用发展的眼光观察和思考**泥沙问题，一定要居安思危、未雨绸缪；既要“远虑”，也要“近忧”；要站在更高的角度和更深的层次持续不断地做好相关工作，解决好**工程泥沙问题。

一是深化对工程泥沙问题的认识。****工程建设至今，承担着政治、社会、经济等综合功能。防洪、抗旱、供水是其政治责任，航运、旅游、渔业是其社会责任，发电是其经济责任，而泥沙问题是影响**工程寿命的关键，是**工程承担这些任务要解决的首要问题。只有不老的江河才能承担这些繁重任务，只有妥善处理好泥沙问题，保持坝上的航道畅通，确保枢纽安全，保证下游河道的健康，才能实现依托黄金水道建设长江经济带的国家战略。

二是加强新形势下泥沙研究工作。**办要站在国家的高度、全局的角度和更深的层次持续不断地做好相关工作，系统地提出泥沙工作的规划，并做好统筹工作，协调相关部委，支持泥沙研究工作的开展，形成工作合力，共同实现江河不老的目标。泥沙专家组作为权威咨询机构，要组织相关专家和单位设计一套完整的泥沙研究中长期科研课题，以便加强泥沙观测和分析工作，找到泥沙规律，并遵循规律，指导实践。

五、下一步工作建议



一是做好泥沙原型观测及成果应用。组织协调**、交通、**集团公司等部门和单位，按照**建委既定工作分工，继续执行好泥沙原型观测计划，跟踪监测水库运行后泥沙实际变化，取得宝贵资料。委托长江委水文局在今年年底前，在科学分析现有观测计划实施成果及存在问题的基础上，根据泥沙冲淤变化的新情况、新特点，研究提出泥沙原型观测计划完善方案，并协调有关方面进一步改进观测工作，提高观测的针对性和有效性。结合后续规划效益拓展研究相关工作，组织泥沙观测和研究机构，开展泥沙观测资料分析，探索泥沙冲淤变化特征，每年组织召开会商会议，推进资料共享，加强成果应用。

二是加强重大问题科学研究。编制完成**工程泥沙重大课题研究计划。协调**集团在泥沙研究3个“五年计划”基础上，继续支持泥沙重大问题科学研究，落实专项经费。结合**后续工作规划效益拓展研究相关内容，我办按年度落实研究项目，开展泥沙研究工作。积极协调相关部委，加大对**泥沙科研的支持力度。

三是进一步探索泥沙治理工作。落实好《**库尾河段航道清淤应急预案》中确定的各项任务，在**后续工作规划中继续支持开展相关工作，做好应急清淤、疏浚工作，保障长江黄金水道畅通，为长江经济带发展提供支撑。协调**集团公司，进一步探索水库生态调度和减淤调度，不断提升效果，并使其规范化、程序化，适时纳入水库调度规程。



四是发挥好泥沙专家组作用。鉴于泥沙专家组目前组织结构和人员构成的实际情况，有必要适当调整，在发挥好老专家作用的同时，补充配备部分年轻专家，完善专家队伍结构。继续积极支持泥沙专家组开展工作，重点做好**工程泥沙研究中长期课题计划制定，相关重大问题分析及对策建议，泥沙重点区域和重要专题调研等，切实发挥好泥沙专家组的技术咨询作用。

特此报告。

25 当前中日经贸关系分析及对日经济界工作的思考

2012年9月，日本政府对钓鱼岛采取所谓“国有化”措施，对中日关系造成严重冲击。安倍政权上台以来，对华消极面突出，钓鱼岛问题上态度强硬，在历史、涉台等问题上不时制造事端。2013年12月26日，日本首相安倍晋三参拜靖国神社，给中日关系改善造成新的重大政治障碍。与此同时，2012年至今，受两国政治关系恶化和内外经济环境变化影响，日对华经济活动降温明显。但随着我国经济转型升级进程加快以及日本对华投资结构的相应转变，日经济界高度依赖中国市场的情况不会发生根本性变化。日本经济界迫切希望两国关系健康稳定发展，积极谋求关系改善与经济合作。我应据



此引导其发挥以经促政、以民促官的作用，对日本政府施加影响，并通过务实合作和草根交流改善国民感情，做到打拉结合、为我所用，为我对日外交总体大局服务。

一、中日双边经贸活动受两国关系恶化和内外经济环境变化影响明显减弱，但今后日本经济界对华市场依存度仍很高

2012年中日双边贸易额为 亿美元，同比下降 %，2013年中日双边贸易额为 亿美元，同比下降 %。日本对华经济活动在2012年下半年到2013年底明显减弱。

其原因一是近年我国劳动力成本增幅明显，日企转向劳动力成本较低的东南亚作为新的生产基地；二是安倍上台后进行的金融改革使日元贬值，日企拓展海外市场积极性受挫。三是受到国际社会及日国内部分媒体炒作的中国衰退论的影响，日企对于今后是否进入我国市场或是扩大在华投资等抱有疑虑。另外，中日关系恶化导致日本产品一时受到抵制，部分中日合作项目延期也是短期原因。

但进入2014年后，双边贸易开始回暖。今年1至7月，中日双边贸易额为1791亿美元，同比增长3%。

随着我国经济的转型升级和日本对华投资结构的相应转变，日对华经济活动将稳中有升，其高度依赖中国市场的情况不会发生根本性变化。

一是十八届三中全会提出了全面深化改革的若干举措，重点在于转变政府经济职能，让经济从依赖投资转向依赖消



费和服务。这将进一步提高我国人均消费水平，从而提高我国服务业市场对日本经济界的吸引力。

二是城镇化将成为重要经济增长驱动力。我国每年净增800万人口，预计每年房产刚需14亿平方米，大城市将因进一步放开户籍制度而继续扩张发展，中小城市正作为大城市圈的卫星城得到新的发展。日企在基建及房地产等投资领域仍有较稳定的发展空间。

三是我国将继续推动产业升级，在移动互联、节能环保、新能源、高科技等产业与日本进行平等互惠技术合作的潜力巨大。今后日对华投资结构上将保持传统市场的同时更加侧重高附加值产业。

四是我国加速进入老龄化社会，养老等服务业市场成为新的经济增长点，对日本成熟的养老等服务行业具有很高投资吸引力。

二、日经济界为推动中日关系改善积极行动，但要注意其逐利性和两面性

中日关系恶化一定程度上影响日企在华利益。“购岛”危机后，日本经济界对两国关系的严峻局面普遍感到忧虑，积极展开行动谋求中日关系改善，并积极寻求新的经贸合作机会。

2012年10月，日本经团联会长米仓弘昌在公开场合批评时任首相野田佳彦、右翼政客石原慎太郎和日本政府的错误行为；同年11月，日中经济协会向两国政府提交了《从日中



友好的大局出发尽快改善两国关系不正常状态》的紧急倡议书，并于2013年3月和11月两次派出大型代表团访华，分别受到李源潮副主席和汪洋副总理的接见；2013年和2014年日本国贸促会长河野洋平两次访华并受到汪洋副总理接见。今年5月经团联新老会长联袂访华，受到李源潮副主席接见。9月，日本经济同友会代表团访华，与中信集团、保利集团、中国人寿、永隆银行、三一重工、华远地产、汉能控股等多家企业会谈，寻找新领域商机。

此外，中国日本商会于2012年与我会签署 1 亿日元的第二期“走近日企·感受日本”中国大学生访日协议。同年，住友化学公司与我签订派遣实习生协议并设立友好交流基金。京瓷公司继续提供西部大开发奖学金、开展中国少年访日活动。佳能公司坚持开展日语演讲比赛等中日交流活动。河合钢琴公司今年与我会共同设立“河合音乐教育？中日友好交流基金”。

这些经济团体、企业在日影响力大，一贯重视对华关系，迫切希望两国关系改善。但其对华重大敏感问题表态时习惯单方面宣扬政经分开的论调，不愿得罪政府首脑，采取回避态度。其原因是，一、日经济界谋求两国关系改善的目的是为了稳定中日经贸合作环境，保护和扩大自身在华利益。日本部分经济界人士仍在幻想中日间“政治冷”并不会对“经济热”产生较深刻、长远的不良影响，故对推动政治关系改善的决心和力度不足。二、日本经济界高层对政府的影响主



要在经济结构调整、养老金改革以及邮政民营化改革等国内经济问题上，在改善中日关系方面并未发挥重要影响力。三、日本政界结构与美国不同，经济界出身的政界人物很少，安倍等政治家多出身政治世家，不直接代表某利益集团。并且不同企业集团利益不同，难以对政府形成较一致的影响力。四、热心于日中友好的日本老一辈经济界领导人相继隐退，新一代高层对两国政治关系的影响减弱。

三、积极引导日经济界以经促政、以民促官，推动两国关系健康稳定发展。

（一）大力引导日经济界对日外交政策发挥积极影响，为我对日外交大局服务。我要抓住日经济界对改善中日关系的诉求，引导其成为日国内为我所用的侧方力量。一是要鼓励和保护日本经济界致力于中日关系发展的积极性。与我会关系密切的经团联、经济同友会等团体影响力强，对日本政府对华决策掌握一定话语权。此类团体组派大型代表团来访时，日国内普遍关注，将其在华受到的待遇视为我对日经贸合作态度的风向标。因此应在相关代表团访华时给予相应礼遇，做好接待工作。二是要让日经济界人士正确认识到中日关系好坏与否对于两国经贸合作及其自身利益的重要性。针对部分人宣扬“政经分开”的情况，我应加强解释说明工作，使其认清中日关系大局直接影响日本实际经济利益的现实，抛弃不谈政治原则只谈经济利益的幻想，促使其在日国内更多发出理性声音，对日政府施加影响，为中日关系改善多做



努力。三是要留意安倍政府有时会借日经济界首脑访华制造与我不利的舆论影响，我要提高警惕，有效管控舆论走向。

（二）加强务实合作，利用日方资源服务我经济建设大局。“十八大”和十八届三中全会提出加快转变经济发展方式，全面深化改革，我国对于通过引进先进技术来推进产业结构调整和需求不断增大。日本企业资金雄厚、技术先进，双方在新领域合作更趋于互惠互利，前景广阔。我应积极向日经济界宣传我经济稳中求进、稳中向好的总体态势，解释我经济增速7%-7.5%之间的“新常态”，介绍我国在节能环保、新能源、新材料、高科技以及服务业上对日合作的巨大潜力，鼓励日企投资我国新市场，为两国企业及地方政府开展务实合作牵线搭桥，实现两国合作共赢。

（三）充分利用经济界资源优势加强草根交流，增进国民感情。我会应继续加强与日经济界合作，利用日经济界资源，在青少年、志愿者、环保、扶贫助学、抗震救灾等领域开展友好交流，将中日农业论坛、中日环保论坛、“走近日企、感受日本”等项目做精做强，借机做日本民众工作，宣传中国正面形象，为增进两国人民之间感情、扩大中日友好民意基础做贡献。



26 “当好娘家人、永远和职工在一起”主题走访慰问微型调研报告

为落实习近平总书记关于工会组织要建成“职工之家”，工会干部要当职工“娘家人”、更多到职工群众中去的要求，根据中央国家机关工会联合会统一部署，中国残联直属机关工会按照“当好娘家人永远和职工在一起”的主题，在2014年元旦、春节期间，开展送温暖走访慰问活动。通过走访慰问，带着真诚为职工服务的心，不仅送上了工会组织下拨的慰问金，送上了工会组织的关怀和问候，同时加深了对职工情况的了解、理解，进一步掌握了我会系统困难职工的情况、职工诉求、期盼以及对工会工作的意见和建议。

一、困难职工基本情况

按照提高认识，抓住重点，搞好两个结合的工作目标，今年的走访慰问工作精心策划、精心组织，转变作风，践行党的群众路线，不搞形式主义，送温情，办实事，把困难职工的冷暖放在心上，把党和政府的温暖送到困难职工家中。中国残联鲁勇书记强调，不能让踏实工作的职工既流汗又流泪。“两节”期间，中国残联直属机关工会本级走访慰问劳模和困难职工 人，送去慰问金 元，机关各部门、各单位



工会组织走访慰问困难职工 人，送去慰问金 元。在本次走访慰问的困难职工中，残疾职工占困难职工比例为 %，职工本人患大病造成生活困难的占 %，因职工配偶、子女或父母患病、家庭突发事件造成的困难职工比例占 %。

在送温暖过程中，工会组织不仅为困难职工送去慰问金，还把送温暖活动同深入细致的思想政治工作结合起来，启发帮助职工认清形势，正确对待眼前的困难，树立自强自立和战胜困难的信心。在慰问中，我发现很多职工带病或手术后仍坚持工作在一线岗位。在慰问中国康复研究中心急诊科主任李培兰的时候，因为她正在急诊室抢救脑出血病人，一群家属围着她焦急等待，慰问小组在远处默默看着她在急诊室中忙碌，直到她完成手头的工作后才走上前去慰问，病人及家属哪里知道，急诊一线临危不乱的李主任是一名癌症患者，术后一直坚守在岗位上，尽职尽责，加班加点，无私奉献。在**按摩医院主抓网络信息建设工作的徐慧兰主任是2009年“全国三八红旗手”，她只用半年的时间完成了其他医院要用几年建立的网络系统。这期间她要忍受自身残疾带来的病痛、照顾年迈的父母，又要兼顾好单位的工作，从来不让自己的困难影响到正常的工作，不请一天假，不给领导添麻烦。在中康**博爱医院担任麻醉科医师的刘海泉，患甲状腺癌术后不久就回到工作岗位，承受工作带来的高风险、高强度、高压，他们才是最可敬最可爱的人。

二、职工反映



1. 职工感谢工会组织送去的温暖。困难职工普遍反映，今年两节慰问投入的资金之多，慰问的范围之广，扶助的力度之大是空前的，但不应是绝后的。困难职工感谢党和政府的关怀，感谢各级工会组织的帮扶慰问，有组织的关怀和帮助，他们感到生活在这个大家庭里很幸福，作为工会会员，他们看到了娘家人的努力，感受到了娘家人的关爱，纷纷表示，不辜负组织的关怀，一定加倍努力工作，为改革发展稳定贡献自己的力量。

在**按摩医院工作担任按摩医生的王大楠是一位刚刚参加工作不久的盲人按摩师，作为慰问名单中最年轻的职工，他说：“在我家庭遇到巨大困难，需要支付几十万元巨额医药费的压力下，得到部门领导第一时间的帮助、院领导的思想鼓励和工会组织的关怀，让我们盲人职工深受感动，在医院工作让我看到了个人发展的潜力空间，工作有干劲儿，专业得到充分发挥，既向老专家学到了技术，更学到了医德，收入相比同等行业有很大提高。面对困难我不该伸手等靠要，应该努力工作、自强不息，用自己专业技术服务患者，回报社会。”这是一位铁骨铮铮的男儿，在他身上我看到了困难职工勇于战胜眼前困难、追求美好人生的自强不息精神。

2. 希望工会组织多开展心理咨询方面的辅导。由于我会系统职工的特殊性，盲人、聋人、言语障碍、智力残疾和肢体残疾职工占有一定的比例，如我会所属**按摩医院、中国



残疾人艺术团、盲文出版社等单位，有三分之二以上的职工属于残疾人，他们在遇到患大病和生活陷入困难的几率高于健全人，他们需要心理疏导和心理关怀。在慰问中他们提出，希望中央国家机关工会联合会能把心理咨询和调试工作送到困难残疾职工身边，这也是我会困难职工的共同心声。

三、个人体会

通过走访慰问活动，有如下四点感受和体会：

1. **进一步密切了与基层职工的关系。**通过走访慰问，到困难职工家中坐一坐，聊一聊，到职工岗位上看一看、听一听他们的需求和心理话，加深了彼此的感情，更深刻的体会到工会干部要想成为心系职工、服务职工的贴心人，只有更好的了解职工，才能更好的服务职工，只有更加理解、尊重、关注基层的困难职工，才能引领和鼓励职工自强自立、战胜疾病和眼前困难。同时，在慰问中也使自己有机会向职工群众学习，不断得到激励、鞭策和鼓励，学习他们自强不息、立足岗位、奉献服务的精神，学习他们勇于挑战自我、战胜身体残疾和障碍的执著勇气，学习他们克服家庭困难和生活磨难依然乐观向上的坚强信念，学习他们心怀感恩、回报社会的博大情怀。

2. **进一步发挥了基层工会组织的作用。**通过走访慰问，充分调动和发挥了我会各级基层工会组织的积极性和主动性，他们积极探索，勇于创新，形成了许多好经验、好做法，如领导干部联系特困职工家庭制度，为患大病职工捐款助困



活动，帮助困难职工家庭购买生活必需品，在子女入托、上学、就业和住房、医疗等方面享受适当政策优惠等等，体现出工会组织与职工群众是密切相连的，工会是最直接、最便利、最有效的服务组织，是职工的“娘家人”。

3. 进一步形成了多部门共同参与、齐抓共管的工作机制。对困难职工的帮扶，不仅是各级基层工会组织的责任，更是各级党组织、团组织、妇女组织的责任和义务。我会文件明确规定：“各级党组织、工会组织要针对干部职工工作中的突出矛盾和困难，帮困工作中的重点和难点问题，研究解决措施；要及时了解困难职工、残疾职工的家庭情况，健全职工帮困档案；困难干部职工所在部门领导要关心关注他们，各级领导班子要与困难党员、困难职工结成定点帮扶对子，每年不少于2次走访，帮助解决实际困难。”

本次走访慰问活动前，中国残联直属机关工会召开了会议，做好走访动员工作，明确了各级党、工、团、青联、妇女组织的职责和任务，作了工作预案并报党组批准，对重点困难的职工由党组成员、部门和单位主要领导牵头走访，工会组织做好自身帮扶和联络服务、穿针引线工作。在摸底调查的基础上，对机关各部门和各直属单位下发了走访慰问通知，对走访对象、慰问的时间、地点、参加人、帮扶的重点进行了明确。直属机关工会采取邀请新闻媒体随行走访的办法，及时撰写稿件，加以宣传和报道，反映真实情况，讴歌赞美困难职工中的模范人物和先进事迹，向系统广大职工传



达工会组织的关怀，向社会宣传职工中的温暖感人事迹，激发了系统干部职工的服务热情和工作干劲。

4. 制定实施了进一步关心干部职工学习生活的若干措施。为切实把以人为本、关心职工、服务职工、解决职工实际困难的理念贯穿到工作中，经过广泛论证和研究，党组审议通过，制定了《中国残联进一步关心干部职工学习生活的若干措施》，包括：职工住房和宿舍分配，落实解决职工夫妻两地分居生活困难问题，职工子女入托、入学的服务管理，落实职工休假安排，建立领导与职工谈心谈话制度，建立职工帮困档案，每年开展一次困难职工摸底调查，组织开展帮困和走访慰问活动，工会组织坚持“七必访”制度，开展职工身心健康大讲堂活动，开展患大病困难职工和残疾职工交友联谊活动，开展职工参与度高的群众性文体活动等22条措施，明确了措施落实的部门和单位职责。这些制度的实施，充分激发了干部职工的积极性和主动性，为构建和谐机关和促进残疾人事业的发展提供了牢固的群众基础和精神动力。

四、工作建议

通过走访慰问，也引起了自己的一些工作思考，有三个方面的工作建议。

1. 进一步完善走访慰问送温暖活动的长效机制。要进一步完善职工网上档案制度，健全帮扶网络，搭建网络平台，将困难职工信息及时收集、及时发送联网；要深入一线职工家庭和岗位调研，摸清困难职工最关心、最直接、最现实的



需求，分析原因，找出对策。

2. 创新工会送温暖和帮扶工作内容。建立快速知情、快捷帮扶的救助体系，对在工作岗位中突发事故和见义勇为而造成残疾、生活陷入严重困难的职工，除“两节”期间集中走访外，中央国家机关工会联合会应建立大病救助互助机制，对患大病、个人负担较重的职工采取即时救助，临危救助，形成共同关爱救助困难职工的良好氛围。

3. 拓展工会组织走访慰问和帮扶工作的范围。慰问帮扶工作要从送资金、送物质帮扶工作中不断延伸到送思想理念、送文化技能、送心理辅导、送康复医疗、送安全和法律服务上，从职工多层次的需求入手，真正把困难职工帮扶慰问工作送到他们的心坎上。



27 铁路服务京津冀地区一体化发展的改革探索

按照中国总公司党组关于深化货运改革的要求，我同营运、调度部相关同志一起，于8月20~22日赴**铁路局调研京津冀货物快运业务开展情况。期间，采取与铁路局干部职工互动交流、添乘 次货物快车、查看车站作业等形式，全过程了解体验业务情况，围绕关键环节深入研讨。有关情况报告如下。

一、京津冀货物快运业务的主要亮点

自7月19起，**铁路局开办的京津冀货物快运业务不同于传统的零担办理方式，主要创新点是：

1. 主要领导上手抓，多部门合力共为。鉴于货运改革牵一发而动全身，**铁路局把这项工作作为当前重要事项，举全局之力推进落实。主要领导亲自策划组织、调研论证，分管领导共同参与、分工把关，路局货运、调度、机辆、财务、劳资、收入、信息、宣传等多个部门集中精力、协同动作。路局每天汇总分析工作进展，对难点问题组织专项攻关，制订相应措施，当天研究确定的事项马上落实，重大事项立即召开党政联席会研究确定。正是强大的合力推动，在较短时间内，使业务方案不断优化、逐步适应市场，先后协调解决



了场站选址、票据管理、成本测算、市场定价、叉车上下车、人员调配、考核激励等大小几百个现实问题，统一了思想，打开了局面。

2. 实行了全面敞开收货、全员营销的承揽一手货方式。

****铁路局打破客货界限和营销模式，充分利用既有资源，以零散货物快运为核心，全方位营销一手货源。**一方面，南北环形径路和京九往返径路途经的各个作业站和局管内近300个办理站辐射**市、天津市及河北省大部分地区，基本形成了覆盖京津冀地区所有市、区（县）的营销网络，为最大程度地收集零散货源提供条件。另一方面，实行专兼职客户代表制，将全局干部职工纳入快运营销队伍，鼓励营销承揽一手货，并通过每名干部职工联系亲友和社会关系，进一步扩大了宣传面和营销网。同时，对不同重量、不同体积的货物，分类制订业务办理方式，全面取消办理限制，实现了最大程度敞开收货。

3. 设计开发了紧贴市场的货物快车。

****铁路局根据管内货源特点，设计开发了沿线沿站、客车化的货物快捷列车开行方案。**一是快运列车类似于过去的行李车，直接在沿途车站的基本站台进行装卸作业，不进货场，每个站最长停站时间不超过30分钟。环线列车最长37小时，往返列车最短8小时，有效保证了货物在途运送时间。加上两端较为完善的配送网络，管内货物运到时限得到大幅压缩。二是与呼和、上海局联系开发了跨局货物运输组织方式，选定南仓站为跨局



货源的交换集并场站，与外局中心站直达交换货源后，由南仓站再分别装车或中转到**铁路局已开行的5列管内快车，进行沿途配送，形成局与局间“哑铃型”运输组织方式。改变了过去站到站的整车集结方式，能够广泛收集货源，压缩货物集结等待时间。三是实行了严密的行车组织方案。路局专设快运列车调度台，负责指挥列车运行；沿途作业站由车站值班员负责联系组织列车接发、货物进站上下车；安排物流调度负责组织装卸能力和汽车配送；列车全程运行做到有货就停、无货开车，不浪费运能。

4. 创新了货物快运的装卸组织。针对沿途各作业站装卸作业量不均衡且随机性较大的问题，**铁路局因地制宜，创新了装卸劳力组织模式和装卸搬运器具使用方式。一是车上实行列车长负责制，选拔胜任行李员担任快运列车车长，实现一专多能，既负责车上货物交接、理货，组织装卸作业，又担当运转车长职能，保证列车安全正点运行。二是实行装卸人员随车作业为主、地面人力补充为辅的方式，有效控制了装卸用工总量，既实现了货物的途中整理，又有利于保证安全、提高作业效率。三是列车配备了电瓶叉车、托盘、集装笼等装卸机具，车站配备了行包拖车，路局还组织试制了适合低站台作业的平板推车和升降机，车上车下装卸机具可配套循环使用。

5. 以明确经营主体为突破口，解决了票据、价格的难题。
**铁路局在推进货物快运业务过程中，以京铁物流公司为经



营主体，突破了票据和价格的限制，打通了货运和物流的联系。一是充分利用了京铁物流公司的经营资质和票据，实现了单证分离，既能方便对接客户，又能满足内部作业和管理需要，还不额外增加税负，便于实现上门服务和灵活运作。二是实行市场定价方式，在测算成本基础上，监控公路价格、紧盯市场变化，制定了一整套价格策略和对外报价管理体系，实现了计价方式的简洁化，货物全程运输费用一口报价和一次核收，方便客户了解和比对。

6. 同步建设的信息系统对业务开办提供了有力支撑。

**铁路局依托自身技术团队，围绕货物快运业务开发了专门信息服务系统，简单实用，功能齐全，并根据业务方案的不断调整变化及时进行优化完善，基本能够适应客户互动和内部管理的需要，为快运业务的高效管理和有序推进提供了有力支撑。

7. 推行了有效的激励机制。

**铁路局通过实施客户代表双十奖励、作业人员定额奖励、单位和个人劳动竞赛等多项激励政策，直接将奖励与个人、单位业绩紧密挂钩，体现了多劳多得，充分激发了广大干部职工参与市场营销的积极性，营造了全员营销良好局面。

业务开办一月来取得了明显成效。首先，客户数量大幅增加。截至8月20日，办理快运业务的客户数量达 家，其中个人客户 家。大量个人客户开始办理铁路业务，是近年来少有的现象。其次，一手货源比例明显提升。个人客户和生



产企业完成 万件，占总发运量的69.8%。第三，市场开发能力逐步增强。目前，全局已有2639名客户代表实现了成功营销，总计承揽订单 笔、 万件。第四，呈现良好发展势头。快运开办当天，完成货物发运量 吨，到8月20日达 吨，日揽货量超过 万件，成为华北地区零散货物最大的物流产品。

二、目前存在的突出问题

1. **货物集装箱化程度低。**各作业站收集货源主要是小件货物，品类和包装各异，目前车站集装箱化用具不足，集装箱化手段较为落后，既影响装卸效率，又容易造成货物损失和包装损坏。

2. **设备设施简陋陈旧。**由于业务开办之初所选用的设备设施都是利用既有闲置资源，站台、行包房、业务办理场所、编挂车辆等大多比较简陋或老化、失修严重，影响了服务质量。

3. **服务标准有待规范。**该业务尚在探索初期，很多措施刚刚实施，有些还是临时性的，随着业务深入开展，相关服务标准和制度办法需要进一步统一规范。

4. **枢纽编组干扰较大。**南仓中心站的整车集结和解编能力十分紧张，目前担负5趟货物快车的编组作业已经很困难，对既有枢纽作业干扰较大，调车机力也不足。

三、下步工作建议

1. **总结推广经验。**尽快总结推广京津冀货物快运工作经



验，完善固化经营模式，便于全路学习借鉴。组织各局根据实际研究拟定管内货物快运列车开行方案，选定1至2个枢纽站作为中心站，解决跨局货物的集并分拨问题。

2. 研究跨局方案。汇总梳理各局建议，研究制订跨局货物快运联网实施方案，组织优化调整运行图。

3. 加强信息支撑。同步优化信息技术研发和应用，建立适应全路货物快运组织的信息系统。

4. 实行“一口价”办理。研究建立货物快运报价体系，出台小件快运定价方案，研究货物快运的票据使用和管理办法。

5. 创新营销机制。改革现行清算和激励机制，创新货运营销考核奖励，以多劳多得、上不封顶为重点，加大客户代表和客服人员的考核力度。

6. 加强工作领导。总公司成立由相关部门参加的专项攻关小组，负责总体推进此项工作，并建立相关工作协调机制。



28 关于对口支援**省**市**县调研情况的报告

为了让赣南等原中央苏区人民同全国人民一道，过上更加幸福的生活，缩小区域差距，实现共同富裕，按照党中央、国务院对口支援工作要求，根据国家铁路局党组的统一部署，近期，我们一行6人组成调研组赴**省**市**县，就对口支援工作进行专题调研。现将调研的情况报告如下：

一、**县基本情况

县位于省**市东北部，全县国土面积 平方公里，辖 个乡镇， 个县直场， 个村委会， 个居委会，总人口 万人。全县地形南北狭长，跨度较大，县委、县政府所在的北部新老城区经济相对发达，中部丘陵地区以加工水泥、碳酸钙、板材为主的工业园区初具规模，南部山区经济相对落后、旅游资源丰富亟待开发。

一是历史文化底蕴深厚。北宋至和元年（1054年）建县，是“庐陵文化”的发源地之一，孕育了“唐宋八大家”之一欧阳修等贤人志士，又是第二次国内革命战争时期的中央苏区，反第一次大“围剿”的主战场。同时，拥有全国民间文化艺术之乡（农民画）等金字招牌，名人文化旅游、红色革命旅游、乡村休闲旅游等潜力巨大。



二是自然矿产资源丰富。**县河流多，水质好，水量充沛，全县森林面积 万亩，森林覆盖率达 %，木材总蓄积量近 万方，拥有国家级森林公园。已探明的矿产有 种，石灰石、萤石质地优良，储量分别达到 亿吨和 万吨，碳酸钙产业发展初具规模，被授予“中国碳酸钙产业基地”等称号。

三是绿色经济发展势头良好。粮食种植面积 万亩，总产量 万吨，绿色蔬菜、高产油茶、白茶、烟叶、双孢蘑菇等特色农产品发展迅速，已经成为全国绿色食品（蔬菜）标准化生产基地县、全国无公害蔬菜生产示范基地县，被农业部命名为“中国辣椒之乡”、“中国鲜活农产品定点批发市场”、“中国菜篮子工程信息采集点”。

二、发展相对滞后的原因

改革开放三十多年来，**县的发展速度不断加快，综合实力逐步增强，人民生活水平有了一定的改善和提高，初步实现了从贫困落后向振兴发展的转变。但是，由于当地经济总量小，人均水平低，基础设施薄弱，产业结构单一，缺少投资项目，发展后劲不足，经济总量在**市13个县（市区）、**省100个县（市区）所占份额处于“锅底”位置。2013年，全县人均GDP只有 元，在**市13个县（市区）中排名第 位；人均财政总收入只有 元，在**市13个县（市区）中排名第 位；人均社会消费品零售总额 元，在**市13个县（市区）中排名第 位。综合分析，影响当地发展的原因表现在



以下几方面:

一是缺少投资项目，产业结构制约经济发展。** 县经济发展主要依靠石头经济、医药食品、循环经济三大主导产业，其中，第一产业比重过高，第二产业起步晚、规模小、产值低，依赖矿产资源明显，第三产业吸纳农民就业数量很少。2013年，第一产业比重比**省高出 %，第二产业比重比**省低 %，第三产业比重比**省低 %。农民主要收入来源除依靠外出务工外，仍然主要依靠传统的种植业和养殖业。当地缺少社会企业的项目投资，缺少对第二、第三产业发展的有效拉动。

二是自然条件差，基础设施落后。(1) 交通欠账多，山区、边远地区村镇的交通通达和通畅率还不高，** 县境内多山地，位置偏僻，目前仅有一条高速公路穿境，无机场、无铁路。(2) 电力保障水平低，电网脆弱，结构单一，供需能力不足，35千伏变电站还没有覆盖全县所有乡镇，电力“卡脖子”现象仍然存在。(3) 农田**设施落后，有效灌溉面积不足 %，全县1.3万座农田**设施绝大部分建于上世纪五、六十年代，老化失修严重。(4) 农村危房严重，贫困地区农民以土坯房为主，存在白蚁侵蚀、木料腐朽、墙体开裂等严重安全隐患，全县共需改造的农村危房达 万户。

三是扶贫开发任务艰巨。(1) 贫困地区耕作条件差，农民耕地面积少，人均耕地不足 亩。(2) 贫困人口多，全县的扶贫对象约有 万人，占全县农村人口的 %。(3) 连



片特困乡镇多，全县有30个扶贫开发工作重点村，占全县行政村的 %，有 个乡镇被列为**省贫困乡镇，占全县乡镇总数的 %。据统计，全县还有 个乡镇行政村未实施整村推进。

（4）中小学教育危房改造问题突出。

三、调研体会及对口支援工作建议

这次赴** 县就开展对口支援工作进行专题调研，调研组现场了解了当前** 县的经济发展情况，调研组认为当地在扶贫开发、城乡建设、产业结构调整、增加百姓收入等方面取得了明显成绩，也探索出不少好的经验和做法，同时也面临不少困难和问题，看到了当地政府和干部群众对振兴发展充满信心。通过调研，我们深切地感受到：一是当地自然环境优美，森林矿产资源丰富，旅游开发潜力巨大；二是已由过去的绝对贫困转向现在的振兴发展，农村社会稳定，百姓精神面貌良好；三是** 县委、县政府对国家铁路局对口支援工作充满强烈期盼。

推动赣南等原中央苏区加快振兴发展，实现共同富裕，是一场攻坚战和持久战，我们需要结合国家铁路局实际，立足现实，着眼长远，因地制宜，统筹谋划，量力而行，对** 县对口支援工作采取“输血”与“造血”相结合，“扶贫”与“扶智”并举的方式，更好地帮助当地加快振兴，改善民生，坚定不移走共同富裕的道路，朝着实现社会主义现代化和民族振兴的中国梦稳步前进。

一是争取提前实现衡茶吉铁路东延线立项计划。延伸既



有的衡茶吉铁路，推进**—抚州—武夷山铁路建设项目纳入“十三五”规划，实现从**省**市吉水站引出，途经**市**县，经抚州到达南平市武夷山站，线路全长 公里，其中，**县境内约 公里。该线具有重要政治意义和社会效益，是连接海峡经济区通达内陆腹地的重要通道。**县年产水泥万吨，碳酸钙 万吨，资源综合循环经济100万吨，绿色蔬菜吨，货运需求巨大；当地特色旅游产业年接待国内外游客多万人次，客运需求明显。国家铁路局在规划研究论证上，帮助引导**县、**市等铁路过境地区，上报将该线纳入**省重点力推项目。我们可以发挥行业影响力，协调有关部门，尽最大努力，帮助实现该计划纳入到国家铁路“十三五”建设规划，及早促成铁路开工建设，实现当地人民群众拥有铁路的期盼，进一步加快**县的经济振兴步伐。

二是参与红色旅游项目建设开发。我们实地考察了正在建设中的龙冈畲族乡反第一次大“围剿”陈列馆，该馆作为**县进行革命历史展示和爱国主义教育基地的最主要场馆，馆藏内容丰富，展品具有历史特点和地域优势，是大井冈山红色旅游和革命传统教育的重要组成部分。目前，已经完成 平方米的陈列馆主体工程，红色主题广场区域架构建设也已成型，但因资金短缺，当地还没有开始陈列馆布展和红色主题广场建设工作。为此，我们建议国家铁路局组织行业企业帮助当地筹措一定资金，共同完成该项目的最后收尾，届时可作为国家铁路局以及捐资企业的爱国主义教育基



地，实现培养育人、树立形象双丰收，实现以红色革命旅游推进当地区域发展，以区域发展带动对口支援的目标。

三是协调企业开展培训、吸纳就业。根据当地农民收入来源主要依靠外出务工的实际，国家铁路局可以帮助联系铁路建筑企业，到**县招录外出务工人员并进行专业技能培训，就近参与铁路建设施工，帮助贫困山区农民致富奔小康。

四是协调企业实地考察交流，助推当地经济发展。当前，**县最迫切需要解决的问题是引进投资项目。项目是当地改善民生的财源，是发展的后劲所在。按照《国务院办公厅关于印发中央国家机关及有关单位对口支援赣南等原中央苏区实施方案的通知》（国办发〔2013〕90号）中，关于支持中央企业开展帮扶活动的相关要求，国家铁路局可以组织协调铁路行业企业，如中国中铁、中国铁建、中铁物资、铁路产品设备制造等企业，分批次、分类别组成铁路企业考察团赴**县，真实了解当地的环境、气候、资源、人文、政策等优势，根据企业自身经营范围和特点，鼓励企业在交通、城建、市政、农林、**、文化、旅游、医疗、民生工程、矿产开发、生态环保等领域开展投资项目，全力促成企业与当地联姻，让企业扎根落户、投资获利，让当地百姓就近就业、增加收入。

五是给予当地电子商务平台技术支持。**县虽然拥有全国绿色食品（蔬菜）标准化生产基地县、全国无公害蔬菜生产示范基地县、“中国辣椒之乡”等美誉，但对外宣传力



度十分有限。当地政府已经意识到这一点，希望利用互联网电子商务的优势，及时为农民提供经济、科技、市场等信息，助推当地特色农产品、红色旅游等产业走出去，切实增加农民收入，让农民得到实实在在的好处。国家铁路局可以为当地电子商务平台提供技术咨询和技术帮助，提高平台技术含量，降低网络安全风险。同时，建议在国家铁路局网站开设对口支援**县的宣传专栏或链接，进一步扩大当地对外宣传的影响力。

六是加大干部双向交流力度。组织开展干部双向挂职、两地培训，帮助当地选派优秀基层公务员到国家铁路局机关、事业单位或者地区监督管理局挂职，国家铁路局也可以选派人员到当地基层挂职锻炼，建立起双向人才流动交流机制。



29 关于开展“周末讲学堂”工作的调研报告

为继续办好2013年的“周末讲学堂”，我们向机关各司局以处室为单位发放了《周末讲学堂》调查问卷》，收回问卷一份。我们进行了汇总分析，结合平时了解掌握的情况，对办好2013年“周末讲学堂”进行了研究，初步提出了工作思路，具体情况报告如下：

一、2012年“周末讲学堂”的整体情况

从反馈情况看，大家对2012年度的周末讲学堂活动总体比较满意，对讲座的选题、人选以及效果均予以肯定，集中体现在以下五个方面：

1. 营造氛围，养成习惯。通过组织化学习，在机关逐步培养形成了良好的学习风气和学习习惯。一年来举办“周末讲学堂”11场讲座，坚持每月末周五下午的固定学习时间，固化了“台上讲、台下学”的学习形式，固化了“周末讲学堂”标识。这个以一贯之的学习模式，已经让每位机关干部对“周末讲学堂”活动从认识转化为认知，初步养成了自觉自愿地通过“周末讲学堂”开展学习活动的行为习惯。

2. 选题丰富，切合实际。按照服务大局的工作原则，根据不同时期中央和局党组的工作部署要求，重点突出理论武装和思想引导，注意把握热点焦点，在跟踪时事、解读政策、



剖析理论、引导思想认识等方面精心选题。开设“周末讲学堂”的第一讲，李家祥局长讲授《思维方式和学习能力》，结合自身经历体会，对培养正确的思维方式和思想方法，提高综合素质和工作水平，进行了旁征博引、幽默风趣的讲授，极大地激发了大家的学习热情。李军副局长讲授的《新中国民航事业发展回顾与展望》，图文并茂地为大家系统梳理和回顾了新中国民航发展历史，让大家在短短两小时内穿越60多年的发展历程，为新中国民航经历磨难，从无到有、从弱到强，直至今日取得的骄人成绩感到振奋。又如：“两会”后举办的《中国宏观经济形势》讲座，集中开展学雷锋活动时举办的《雷锋没有离开我们——有关学雷锋常态化的认识》，钓鱼岛事件成为社会舆论焦点时举办的《钓鱼岛问题的历史、现状及发展趋势》，党的十八大召开前为保证干部队伍思想稳定举办的《当代社会思潮与依法治国》，党的十八大闭幕后为开展学习十八大精神、解读十八大报告举办的《畅谈十八大：主要精神和主要目标》等，都紧密结合时事、社会聚焦热点问题，既丰富了理论知识，又拓展了眼界思路。还有贴近工作、贴近生活，为提高工作水平、关怀干部健康的选题，如《公文拟制和审核需要注意的问题》，《8.24事故教训》，《健康长寿——心血管疾病的预防》等。

3. 精选专家，质量较高。授课人的知名度和影响力，本身就对听讲人产生强有力的吸引，也能极大地激发学习热情和兴趣。每次讲座前，在确定选题后反复斟酌授课人选，通



过多种渠道了解授课专家的讲课效果，尤其是把授课专家在其他部委的授课情况、干部反映作为重要参考依据。一年来邀请的授课专家既有民航局领导，国办、外交部、海洋局的部门负责人，又有社会知名度高的经济学家、法律专家、保健专家等。讲座主题鲜明、透彻生动、信息量大、质量较高，让每位听讲者意犹未尽、受益匪浅。

4. 精心组织，高质高效。“周末讲学堂”是去年首次开办，为确保讲座能够获得大家认可，在筹备之初就向各单位下发通知，对选题计划和授课人选广泛征求意见，奠定了比较广泛的民意基础。每次“周末讲学堂”均在2天前预先通知，发布授课人简介，不仅通过纸质、电话通知，而且还通过内网公告栏进行消息发布，确保讲座活动让每位同志提前知晓。在选题内容、授课人选以及讲座时间都精心策划、细致安排，不仅结合机关干部的学习需求，而且突出实效性和实用性。机关各司局工作领域宽、工作量大，把机关干部集中起来不容易。每次讲座后都安排了中央会议和文件精神的传达学习，提高了效率，为充分发挥学习平台的作用。

5. 示范带动，影响广泛。“周末讲学堂”开办以后，发挥了很好的示范作用，直属单位纷纷效仿，如空管局、民航报社出版社等单位借鉴“周末讲学堂”的做法，设立本单位的学习平台。对一些高水平的讲座还通过视频扩大学习范围，让更多的同志共享学习资源。“周末讲学堂”的视频资料还经常被工会、老干部局和直属单位借走，供干部培训和



学习使用。

二、机关干部对2013年“周末讲学堂”的建议

大家对继续办好2013年的“周末讲学堂”寄予很高的期望值，结合自身的学习需求，提出了具有建设性的意见建议，归纳总结为以下四方面：

1. 关于讲座选题。建议进一步扩充选题范围，一是紧密结合时政发展和当前国内外热点，如年初的宏观经济形势、中央重大决策的解读、国际形势热点问题追踪分析等；二是紧密结合民航业务和行业内的重大事项，如民航业发展的现状与问题分析、民航行政执法案例分析、国际民航发展趋势等；三是紧密结合机关干部自身素质提高和知识面拓展，如文化艺术、国学历史、社会民生、健康保健等；四是突出讲座的实用性，结合机关干部在工作中普遍遇到的难题，本着解决问题的目的进行选题和讲解。

2. 关于讲座人选。一是继续邀请知名专家学者或是与民航相关单位和部门的领导干部进行授课；二是民航业内的专家学者；三是民航业内先进人物、模范标兵。

3. 关于讲座形式。建议不拘泥于课堂式的授课模式，进一步丰富和创新讲座形式，一是创新实践讲座，如让机关干部走出机关到实地开展授课，了解飞机驾驶，体验模拟机训练等；二是给机关干部提供上台讲的机会，交流读书心得，分享学习心得，锻炼演讲能力；三是在讲座中增加互动环节，让听讲人更能有效地融入授课；四是将讲座录制成视频并上



传内网，供大家反复学习，同时让由于出差等公务没有参加讲座的同志能够自行学习。

4. **关于讲座时间安排。**建议讲堂时间调整到周五上午，以使讲座时间更加充分，同时避免交通问题，提升听课效果。

三、对继续办好2013年“周末讲学堂”的考虑

2013年“周末讲学堂”工作，我们将注意立足工作生活实际，贴近干部需求，从以下五方面做好“周末讲学堂”工作。

1. **围绕理论武装，做好深入学习贯彻十八大精神的工作。**深入学习贯彻十八大精神，是当前和今后一个时期的首要政治任务，把“周末讲学堂”作为机关干部深入学习贯彻十八大精神的学习资源和交流平台，一是邀请中央党校、国家行政学院的知名教授深入解读十八大精神，二是邀请民航业内知名专家围绕深入贯彻落实十八大精神，落实《若干意见》进行讲授，三是遴选机关干部围绕学习贯彻十八大精神促进民航持续健康发展作交流分享。

2. **围绕启发思维，转变观念的选题。**按照李家祥局长对机关干部“树立六种观念，更好履行职能”的要求，重点围绕开展调查研究、加强工作的规范性、提高办事办文能力、加强自身建设等五个方面精心设计选题。在物色授课人选上要开阔眼界、不拘一格，不仅要邀请具有理论水平高和影响力强的专家学者，而且要从实际出发，遴选机关部分业务处室具有丰富实践经验的负责人进行授课。



3. **围绕完善知识结构，提升能力的选题。**针对机关干部对丰富民航专业知识的需求，抓住飞行知识对干部的吸引力，重点在民航飞行专业知识培训上下功夫，初步考虑分两个阶段进行培训，一是储备知识阶段，对民航飞行业务知识进行普及教育，让机关干部熟悉业务术语、了解业务规范和流程等，二是实践操作阶段，发挥使用模拟机的便捷条件，让机关干部有机会亲身体验飞行驾驶，在实操中融汇和巩固业务知识。

4. **围绕修养健康，促进身心和谐的选题。**为进一步丰富机关干部的知识面和精神内涵，提高综合素质和人文修为，精选国学经典、文化艺术、前沿科技等方面的专家学者开设专题讲座；为弥补机关干部心理和生理健康知识的不足，提高自我心理调节和自我保健的能力，邀请心理辅导专家和健康保健专家开设专题讲座。

5. **围绕树立品牌，精心组织安排。**我们立足基础，稳步推进，力求将“周末讲学堂”树立成民航局机关增添学习资源、营造学习氛围、提高学习实效的品牌学习平台。一是着力突出“讲”和“学”，根据讲座的选题，增加互动环节，让听讲者的被动听讲变为主动参与，从而激发听讲者的主观能动性。二是在每次讲座后都及时对选题内容、授课效果以及满意度进行评估，及时吸收机关干部反馈的意见建议。三是充分发挥民航局理论与文化建设专家宣讲团的作用，让宣讲团专家紧密结合民航实际，根据机关干部的需求，精心设



计选题，提供有针对性的讲授。四是建立师资库，将每次邀请的授课专家、机关干部推荐授课的专家以及物色挖掘到的民航业内专家都作为师资储备，保持日常联络，做到“找得到、请得动”，让师资库的专家能够切实为民航局以及各直属单位干部提供丰富的学习资源。



30 关于集邮市场的专题调研报告

2013年9月13日—15日，市场监管司派出专题调研组就集邮市场有关情况进行了调研。有关情况如下：

一、调研基本情况

为摸清集邮市场的现状，开拓创新做好集邮市场监管工作，市场监管司派出调研组，赴**、上海、陕西开展了专题调研。调研组分别在**、上海、陕西召开了座谈会，与当地邮政管理部门、集邮票品集中交易市场、邮票公司、集邮协会进行了交流，了解市场情况，听取相关主体的意见和建议，调研组还到上海卢工集邮交易市场、上海城隍庙集邮交易市场、上海云洲集邮交易市场、陕西高升投资有限公司集邮票品集中交易市场现场参观考察，并与市场经营者代表进行了沟通。调研组提前准备了细致的调研提纲，调研期间综合利用座谈交流、查阅档案资料、当面访谈、收集文字图片等方式方法，共召开座谈会4次，拍摄照片27张，收集整理相关文件和图集12份，对**、上海、陕西的集邮市场经营发展状况及全国的集邮市场行情有了基本的了解。

二、集邮市场的现状



俗话说“没有集邮，便没有邮市”。集邮市场起源发端于集邮爱好者的邮品交换，最初，主要表现为路边摊等场外方式，随着参与交易的人员的增加、市场的繁荣，为方便管理，政府有关部门设立集邮票品集中交易市场，将集邮交易活动纳入场内予以规范。邮市历经低迷繁荣、繁荣低迷的兴衰更替，在当前形势下，如何通过引导调控、监管治理促进集邮市场的健康发展是摆在邮政管理部门面前的重大课题。

（一）市场主体情况

当前，集邮交易主要分为网上与网下两种形式。网上的市场主体包括专门从事集邮票品销售、拍卖的网站及淘宝店等。网下市场主体包括集邮票品集中交易市场内经营者及市场外部零散的个体经营者，包括零售的游击商人。随着电子商务的迅猛发展，集邮票品的网上交易非常活跃，带动了部分网站的发展壮大。

**、上海、陕西各有经许可的市场3家、5家和3家。

其中，上海云洲集邮交易市场属徐汇区国资委、新徐集团所有，上海卢工集邮市场属上海市总工会黄浦区卢工体育场所有，具有国有性质。其他9家均属于民营性质。

（二）市场经营情况

1. 市场管理情况。集中交易市场开办者的管理水平参差不齐，直接影响市场是否规范有序。**、上海、陕西三地集邮票品集中交易市场管理方面，上海最好、**其次、陕西最



差。上海云洲集邮交易市场组织经营户建立行业公会，市场内每个楼层选举两名公会理事，对管理中出现的问题，交由行业公会处理。对顾客投诉售假、欺诈等情况，屡教不改的直接逐出市场。市场还成立了经营户的单独的党支部，利用党建促进市场的管理和规范发展。上海聚奇集邮交易市场开办者秉承“先让商户发财，自己才能发财”的理念，采取各种措施积极扶持商户做大做强。**福利特玩家收藏品交易市场几易老板，资金投入和后续管理都跟不上。

2. 市场经营情况。交易市场虽冠以“集邮市场”的名义，但是没有一家只经营集邮票品业务，多数兼营集邮票品、币卡、古玩、玉石、字画等，甚至在市场内部的摊位经营者经营业务也呈现多元化特点，同时出售集邮票品、币卡等。经营户主要从事集邮票品的收购、出售等，部分经营户在市场内经营实体店的同时，在互联网上开设了网店以拓展市场空间。经营户与顾客交易具有一定的私密性，市场开办者难以掌握经营户的交易金额，因此，对市场的整体交易额，目前难以统计。调研中，一个经营户向调研组透露，他多年前8万元买进整版的猴票，近期以137万元成交卖出。从现场看，市场交易不够活跃，部分经营户10:30还未到摊位开张营业，一早开张的摊位也是顾客寥寥。据市场工作人员介绍，周末人流量稍微大一些。

3. 市场主体费用税负情况。集邮票品集中交易市场，经营户与市场开办者之间一般是租赁关系，即经营户租赁开



办者的场内摊位，按照面积等计算租金。例如，上海卢工市场的日租金18~20元/日，一般摊位为1.3~1.5平方米。城隍庙集邮市场日租金大概7元/平方。在税收方面，对营业额在两万元以下的免税，由于经营户的营业额难以确定，税务部门对经营户征收定额税，一般的摊位每个月七八十元到一百多元不等。作为市场开办者主要涉及两个税种，一是企业所得税，一个是营业税。

（三）进出口邮票情况

按照《集邮市场管理办法》第二十三条规定，“集邮票品的进出口业务由国务院邮政管理部门指定经营。未经指定，任何单位或者个人不得经营集邮票品的进出口业务。”而实际上，虽然国家邮政局尚未开展集邮票品进出口业务的指定工作，但是，集邮票品进出口业务已在现实中存在。

1. 集邮总公司销售进口邮票情况。目前，进口邮票只有港澳邮票，各地邮政公司主要通过集邮总公司预定。例如，上海市邮政公司2013年预定港澳邮票148套，年册2340册，澳门邮票142套，年册1967册，共形成预定收入142万元。跟新邮一起预定，年底下发。港澳票在邮政企业没有零售。

2. 网络和集邮票品集中交易市场中销售进口邮票情况。目前，网上电商，包括赵涌在线，充斥着大量的进口邮票。同时，在集邮票品集中交易市场中部分经营户也在出售进口邮票。

（四）假票及邮票鉴定情况



假邮票是集邮市场的一个顽疾。为了获取非法利益，不法分子制造和销售假邮票欺骗消费者，扰乱市场秩序的情况时有发生。目前，集邮市场普遍没有专门的鉴定人员，主要采取两方面措施打击假票。一是严明市场纪律，对制假售假的经营户，市场管理者严加惩戒，重者逐出市场；二是依靠积累的经验，识别假票，并加大宣传力度，提高经营户和消费者的警惕意识，严防上当受骗。例如，上海云洲市场，管理集邮业务的工作人员具有多年的集邮业务经验，具有较强的识别能力，在工作实践中，发现了大量的假票。

三、关联主体的情况

根据我们的认识和判断，集邮市场是一个有机相连的系统，包含了一级市场发行，二级市场交易和集邮文化。集邮文化繁荣是市场发展的根本动力，形成市场需求；一级发行是否规范，直接影响交易信心；二级交易市场的有序运行，关系到一级市场的健康发展，三者紧密联系，相辅相成。因此，调研组一并了解了集邮公司和集邮协会工作开展情况。

（一）集邮公司情况

各地的集邮公司隶属于当地的邮政公司，负责本地区的邮票发行工作。在行政管理上，归当地的邮政公司管理，而业务上归集邮总公司指导。集邮总公司负责向各省（区、市）集邮公司供给集邮产品，而各省（区、市）集邮公司的全年营业收入列入当地邮政公司全年集邮业务收入。集邮公司的业务主要是邮票预订和集邮票品的零售。每年中国邮政集



团、集邮总公司都要给各省（区、市）集邮公司下达收入计划指标。例如，2013年，分配给**市邮票公司的收入任务指标是销售额9.9亿元，截至9月份，仅完成6亿，而2012年全年完成销售额仅为7.8亿元。

1. 邮票预订。邮票预订主要是集邮爱好者通过邮政公司的邮票销售网点预交费用办理次年的邮票预订。集邮总公司根据预订情况来确定给各地的新邮数量。一般而言，大中城市市场需求大，销售量大，集邮总公司分配给当地的数量难以满足本地区的销售需求。而少数经济欠发达地区，由于经济发展水平低、集邮人数少等因素，无法完成销售计划指标。

目前，邮票预订存在虚假预订的问题。部分用户利用虚假预订等方式囤积邮票，形成“大户”。为防止此类现象，集邮总公司近年来也采取了一定措施，如规定每个人只能预订五套等，部分地区还实行实名制，要求提供身份证号码。但是虚假预订仍有禁不止。

2. 邮票销售。集邮总公司开发了专门的集邮业务系统，通过系统可以统计销售网点的数量及增减量情况，并且可以查看所有销售网点的具体信息，包括业务信息，能够及时了解全国各地的销售情况，实现实时监控。集邮总公司通过库存量、库存的周转率等指标，加大对各省（区、市）集邮公司的考核。因此，各省（区、市）集邮公司预订新邮趋于保守，确保符合集邮总公司的考核要求。但是，相对于新邮发行的市场需求而言远远不够，容易出现邮票销售网点供不应



求的现象。例如，中国邮政集团公司截至2013年9月，共发行了22套邮票，总面值136元，每年中国邮政集团公司分配给上海市集邮公司零售票基本固定在一万套左右，小型张和小混票按照4:1的比例分配，截至今年9月份上海市集邮公司实现零售收入仅130万元。

3. 开发新邮品。集邮公司的主要收入来源是开发新邮品。新邮品的开发需要向邮政集团邮票发行部申报，申报内容包括：项目的名称、图稿、定向合同、授权书等。为完成集团、集邮总公司分配的收入任务，各省（区、市）集邮公司主要走集邮的礼品化路线，针对低、中、高端客户开发不同的新邮品。主要是销售给政府机关及企事业单位，如会议的礼品发放。中端的价格在几百块，高端的价格在2000—3000元之间。例如，上海集邮公司2013年开发了豫园邮品，价格是35800元，属于少有的高端邮品。目前，集邮礼品主要针对中端客户，价格在几百元。部分省（区、市）囿于集邮总公司分配给的新邮数量较少，出于开发新邮品的需要，还需要向市场回购部分邮票。

（二）集邮协会情况

根据**市集邮协会介绍，全国集邮会员接近270万名，集邮爱好者大概两三千万。会费标准为每人10元/年，根据区域不同也会有所调整，如**每人20元，会员费主要用于开展活动。

省（区、市）集邮协会下还设市（地）、区（县）集邮



协会，此外还有基层系统协会、民间集邮组织等。协会通过举办邮展、研讨会、青少年教育活动、进社区、进校园等活动提升集邮的影响力。例如，**市集邮协会在党的十八大之后组织开展“我的中国梦”集邮展活动。此外，协会积极开展学术研究活动，通过办报纸、出刊物等方式，提升集邮业务水平与能力。上海市集邮协会还借助国家和社会热点，形成热点效应。如2008年与市科教党委、团市委、市教委、市少工委共同发起“鸿雁传书、爱心专递——情相系、心相印，我给灾区小伙伴写封信”活动。

部分地区的集邮协会是邮政公司的直属机构，由集邮协会负责给工作人员发放工资。

（三）关联情况

目前，集邮交易市场、集邮公司和集邮协会三者之间，除了部分集邮协会属邮政公司直属机构以外，其他并无密切联系，沟通和交流较少。但是，对其他主体的牢骚还是有的。

1. 集邮协会抱怨，集邮市场的假票多，制假技术高超，难以鉴定和识别。

2. 集邮交易市场和集邮协会抱怨，邮政公司发行的邮票太多太滥，消耗太少，发行制度需要改革，提振邮市。

3. 集邮交易市场抱怨，部分邮政公司员工与邮商内外勾结，进货渠道非法，扰乱市场。

三、监管工作现状

从调研情况来看，**市、上海市、陕西省邮政管理局认



真贯彻落实《集邮市场管理办法》，召开会议，宣传有关集邮相关法律政策，增强市场经营者法律意识，促进集邮市场规范发展。

**市、上海市、陕西省邮政管理局顺利开展了集邮票品集中交易市场许可、集邮票品经营备案、集邮票品集中交易市场开办许可年度报告等相关工作，并加强对集邮市场的监督管理，规范经营行为，引导诚信体系建设，提升集邮市场的服务品质，坚决打击市场中的售假行为，加强对市场的安全检查工作，确保市场安全有序的运行，营造健康、稳定、和谐的市场环境。

特别值得一提的是，在集邮市场管理上，上海市邮政管理局充分发挥政府主管部门的作用，积极引导企业自治自律。一是组织上海市几大集邮市场成立联谊会，定期召开座谈会，沟通市场情况，交流管理经验，探讨行业趋势。二是严肃行业风气，整顿市场秩序。对从事制假、售假的经营户，一经发现，逐出市场，并且其他几个市场都不得接收该经营户，效果明显。在上海市邮政管理局的有力监管下，上海市集邮市场呈现出规范经营、和谐竞争、共同发展的良好态势。

四、存在的问题

（一）集邮市场整体呈现萎缩状态

集邮发端于集邮爱好者的相互交换的需求，这是集邮市场存在和发展的根基和土壤。同时，随着市场的发展，收藏和投资也成为集邮的目的之一。目前，集邮队伍相比以前已



大幅缩减，据市场人士说，所谓的2000万集邮爱好者，除了各地集邮公司为完成上级摊派的会员任务数字造假之外，本身也已大幅缩水。此外，经过集邮市场的发展，沉淀下来的集邮爱好者都是老集邮人，基本为中老年，青少年较少，不利于集邮市场的发展。同时，由于邮票发行体制存在问题、邮票发行量大而正常消耗少，收藏和投资价值提不上去，更多的收藏爱好者和投资者将视野转向了新兴的币卡、字画、玉石、古玩等领域，分流了集邮市场很多的人气。

（二）网上网下冰火两重天

与集邮票品集中交易市场门庭罗雀、顾客寥寥相比，集邮票品的网上交易如火如荼。据了解，“赵涌在线”2005年以集邮票品起家，目前，年营业额突破10亿元，成为最大的集邮票品网上拍卖交易网站。仅市场部副经理的年薪就达到100多万元，网站幕后技术团队就达200多人。同时，在上海东方卫视开办了“赵涌在线”栏目，介绍集藏。相对于实体的场内交易，网上交易具有节省时间和精力优势，并且“赵涌在线”等网站还耗重金聘请专业人士做鉴定，为所售商品提供保真服务，这是当前集邮票品集中交易市场难以做到的。

（三）发行体制有待改进

目前的邮票发行体制仍实行的是计划经济色彩的管理体制，由中国邮政集团公司将新邮分配至各省（区、市）邮政公司，发行数量等均未公开。作为一级市场的发行，没有



充分发挥市场的决定性作用，也没有实行信息的公开、透明，造成市场信息的不对称，人为造成一级市场和二级市场的脱节和割裂。再加，部分内部人员与邮商内外勾结，形成了相对于其他邮商不平等的市场机会，扰乱了市场秩序。

（四）网上交易游离在监管之外

依照现行的《集邮市场管理办法》，规章调整的对象主要有两类，一是集邮票品集中交易市场，是指符合本办法第十二条规定条件，有多个集邮票品经营者入场设点，独立公开地进行集邮票品交易的固定场所；一类是集邮票品经营者，并且第五条将集邮票品经营者仅限定在“具有固定经营场所的集邮票品经营者”。因此，对于集邮票品的网上交易，邮政管理部门能否管，如何管，是一个值得研究和解决的重大问题。

（五）伪造、变造邮票治理难度大

目前仍有不法邮商通过虚假广告的宣传，夸大集邮品收藏价值，欺骗消费者；一些集邮票品经营者采取网上叫卖、电话预订或送货上门等方式进行地下交易，消费者购买到残次、涂改的邮资凭证以及伪造、变造的邮资凭证，难以维权等。对于伪造、变造的邮票目前还没有万全的方法去鉴定。一方面邮票发行时的防伪手段多样化，难以用一种标准去辨别真伪，另一方面造假的技术娴熟，肉眼难以分辨。对于市场价值非常高的特殊邮票，省管局没有专门的鉴伪设备，只能协助送到**邮票博物馆进行专业鉴伪程序，但这样一来，



环节多、时间长、成本高，容易挫伤举报者的积极性，不利于打击伪造、变造邮票等不法行为。

（六）邮政管理部门对集邮市场关注少、投入少

集邮市场，是邮政管理部门所监管几大市场中最能体现邮政特色和本色的一个市场，兼具商品属性和文化属性，也属于国家鼓励和提倡的服务业组成部分。但是，自邮政体制改革政企分开以来，各级邮政管理部门囿于人少事多等原因，对集邮市场关注不够，调研不够，工作推动不够，监督检查不够。根据2013年第三季度的市场检查统计结果显示，多个省局对集邮市场的检查次数为“0”。自2007年国家邮政局重新组建以来，各级市场监管部门共实施行政处罚752起，其中集邮市场行政处罚仅1起，占总数的0.13%。集邮票品的展销、拍卖备案等工作在绝大部分省（区、市）没有开展起来。近年来的各类邮展都未按照有关规定向邮政管理部门备案。

五、下一步工作建议

（一）扶持集邮市场健康发展。一是在宏观层面推动邮票发行体制改革。通过调研发现，广大邮商对发行体制改革反响最为强烈，要求邮政管理部门建立公开、透明的邮票发行体制，这是集邮市场得以存续和健康发展的基石。二是大力支持集邮协会开展工作，繁荣集邮文化。三是建立集邮市场信息交流工作机制，及时听取市场主体的意见和建议，立足政府职能及时解决市场发展中存在的问题。四是着力开展



宣传教育工作。制作集邮市场宣传材料，开展送法上门活动，提高邮政企业、集邮票品经营者、拍卖行等市场主体的法律意识。

（二）规范集邮市场有序发展。一是立项研究制定《集邮票品进口业务指定暂行办法》，加强进口集邮票品业务监督管理。二是对展销、拍卖集邮票品活动加强监督管理。三是加强对集邮票品集中交易市场开办者的指导，强化市场法人的主体责任，提升监管实效。四是研究如何监管集邮票品的网上交易，避免监管盲区。

（三）净化和维护市场秩序。一是完善集邮市场管理信息系统功能，充分发挥系统作用，健全集邮市场管理的台账，丰通过集邮市场年度监管工作报告等方式展示市场运行和监管工作情况。二是严厉打击制造、销售假票等扰乱市场秩序的行为。三是加强集邮市场的消费预警和风险提示，尤其是针对市场中的各类欺诈行为，及时发布预警信息。四是加强监督检查，及时发现和查处违法违规行为。