

目录

【1】发展学前教育.....	1
【2】物联网.....	10
【3】集体经济.....	18
【4】信用体系建设.....	27
【5】农村矛盾纠纷.....	36
【6】长江生态保护.....	44
【7】保护土壤.....	52
【8】环保扶贫.....	61
【9】河长制.....	70
【10】城市内涝.....	79
【11】城中村.....	89
【12】保护古村落.....	98
【13】互联网+政务.....	107
【14】疫苗安全.....	116
【15】农村医疗.....	125
【16】人口老龄化.....	134
【17】发展新能源汽车产业.....	143
【18】P2P 互联网金融.....	152
【19】振兴东北.....	161
【20】农村法治建设.....	169
【21】网络版权.....	178

## 【1】发展学前教育

### 一、给定资料

以下是 XX 省发展学前教育事业的相关资料。

#### 【资料 1】

结合本地实际,统筹考虑城镇化进程、人口变化趋势等因素,以县(市、区)为单位做好 2018-2020 年学前教育发展规划和幼儿园总体布局规划,吸收教育行政主管部门进入城乡规划委员会,将幼儿园建设纳入城乡公共服务设施配套建设规划、控制性详细规划和居住区规划,确定每所幼儿园的具体位置、四至范围、建设规模和完成时限。幼儿园布局建设规划要以县(市、区)政府名义公布,接受社会各界监督。进一步扩增普惠性学前教育资源总量,全省每年新建、改扩建幼儿园 2000 所以上,每年新增幼儿学位 50 万个以上。

提高城镇居住区配套幼儿园的配建标准,每 3000-5000 人口设置一所 6 个班以上的幼儿园。规模不足 3000 人口的居住区,规划部门应进行区域统筹,合理规划幼儿园配建项目。配套幼儿园建设用地,符合《划拨用地目录》的,按划拨方式供应。

全面落实房地产开发项目建设条件意见书制度,依据规划条件,在建设条件中明确幼儿园的建设标准、完成时限、投资来源、移交方式,作为相关地块的出让条件,在土地供应成交后,提出关联条件部门应当要求土地使用权取得人提交项目用地承诺书。提出关联条件部门应对承诺书的履行进行监督,适时通报国土资源主管部门;幼儿园竣工达不到约定要求的,各相关部门按职能分工依法依约进行处置。

明确配套幼儿园投资来源为开发企业的,实行“交钥匙”工程,由开发企业无偿优先代建,建成并验收合格后 3 个月内无偿交付当地教育行政

主管部门。分期开发的项目应将配套幼儿园安排在首期建设。在开发企业申报规划设计方案、初步设计、施工图设计审查时，依据其规划条件和建设条件严格审查，不符合条件的不予受理或通过，保证同步规划设计。申报施工许可时，严格审核配套幼儿园的建设期限，不符合建设条件的不予核发，保证同步建设施工。申报竣工规划核实、竣工综合验收备案时，配套幼儿园应建未建，或者不符合规划条件、建设条件及有关技术标准规范的，不予办理，保证同步竣工验收、同步交付使用。

支持各级政府投资建设配套幼儿园，明确配套幼儿园投资来源为当地政府的，由当地政府或当地政府委托国有投资平台组织实施项目建设，建成并验收合格后交付当地教育行政主管部门。教育行政主管部门接到建设完成的配套幼儿园后，应及时办理幼儿园土地、房屋等登记手续。

#### 【资料 2】

各级政府建立教育行政主管部门牵头、相关部门协同推进的工作机制，着力破解长期制约学前教育发展的体制机制问题。教育、机构编制、扶贫、发展改革、公安、民政、财政、人力资源社会保障、国土资源、住房城乡建设、卫生计生、国资、工商、物价、残联等部门根据职责分工，加大工作力度，加强协调配合，共同做好学前教育事业发展相关工作。

居住区配套幼儿园应优先办成公办幼儿园，条件不具备的可由教育行政主管部门通过招标方式按照约定条件无偿委托公办幼儿园、学前教育专业机构、社会团体、民办幼教集团等举办成资产国有的普惠性民办幼儿园。老旧城区、棚户区改造、插建居住区楼盘要充分考虑幼儿学位需求和教育承载力，按照标准补建、配建幼儿园。学校布局调整闲置校舍、居住区公共服务设施等公共资源，要优先改建为幼儿园。

把农村幼儿园建设纳入乡村振兴战略和美丽乡村建设体系，按照“大

村独办、小村联办”原则，加快农村社区幼儿园建设，优先利用中小学闲置校舍改建幼儿园，或在小学附设幼儿园。各市、县（市、区）制定幼儿园改造提升计划，用好中央和省级转移支付等各类资金，加大本级投入，确保计划落实。加大贫困村幼儿园、黄河滩区幼儿园建设扶持力度，2018年全面完成省扶贫工作重点村幼儿园建设任务。

积极鼓励社会力量以多种形式举办幼儿园或捐助学前教育。民办幼儿园用电、用水、用气、用热，执行与公办幼儿园相同的价格政策。落实用地、减免税费等优惠政策，吸引具有合法资质、信誉良好的社会团体、企业和公民出资举办幼儿园。

各市要制定普惠性民办幼儿园认定办法，以县（市、区）为单位逐年认定一批普惠性民办幼儿园，到2020年，普惠性民办幼儿园达到民办幼儿园总数的50%以上。认定通过的普惠性民办幼儿园名单，由县（市、区）教育行政主管部门向社会公布，并统一标识。各级按照普惠性民办幼儿园的类别、办园条件、保教质量等，通过生均财政补贴、购买服务、综合奖补、减免租金、派驻公办教师、培训教师、教研指导等方式，支持普惠性民办幼儿园发展。

按照财政事权与支出责任相适应的原则，县（市、区）政府要切实承担学前教育投入主体责任，加大财政投入力度。设区的市政府设立学前教育专项经费，加大对县（市、区）特别是财政困难地区的支持。省级财政加大对学前教育的投入力度，结合中央转移支付资金，对幼儿园建设及提升、落实生均财政拨款标准、增加普惠性民办幼儿园、为公办幼儿园未纳入正式职工管理的教师缴纳“五险一金”、学前教育体制机制改革创新等进行奖补，加大对贫困地区的支持力度。省、市财政要进一步完善县级基本财力保障机制，增强财政困难县财政保障能力。

## 【资料 3】

2018 年上半年，省级制定公办幼儿园生均公用经费财政拨款标准，保障公办幼儿园正常运转和稳定发展；制定普惠性民办幼儿园生均补助标准，引导和扶持民办幼儿园提供普惠性服务，对办学质量高、社会效益好、招收残疾儿童多的普惠性民办幼儿园适当提高补助标准。鼓励有条件的市、县（市、区）制定公办幼儿园生均综合定额拨款标准，由幼儿园统筹用于学前教育人员经费、保育教育业务和后勤服务等运转支出。

建立示范性幼儿园对薄弱园、农村园、民办园的结对帮扶机制，鼓励企事业单位委托优质学前教育机构举办幼儿园，引导优质学前教育资源向农村地区和民办幼儿园辐射拓展，不断扩增优质学前教育资源总量。全面推行镇村一体化管理体制，社区、农村幼儿园由乡镇（街道）中心幼儿园统一管理，带动区域内学前教育发展和提高，形成“优质园+”的新模式。

公办幼儿园收费实行政府定价或政府指导价，由各市、县（市、区）政府根据当地经济发展状况、办园成本、幼儿园类别和群众承受能力等，制定公办幼儿园收费标准并实行动态调整。民办幼儿园收费实行市场调节价，经政府认定的普惠性民办幼儿园收费按办园成本实行政府指导价。各级价格主管部门、教育行政主管部门依法加强对幼儿园收费行为的监管。

落实学前教育政府助学金政策，逐步提高资助标准。对孤儿、残疾儿童、建档立卡贫困家庭儿童、城乡低保家庭儿童免收保教费。

各级机构编制部门按规定审批设立公办幼儿园，重点保障各级政府、教育行政主管部门举办的实验幼儿园、乡镇（街道）中心幼儿园、公办学校附属幼儿园纳入机构编制管理。

2018 年，按照公办幼儿园编制标准，核定公办幼儿园编制，充分挖掘现有编制资源，新增编制首先从改革管理、精简收回等待分配编制中调

剂解决；现有编制总量内确实无法满足的市、县（市、区），可对实验幼儿园、乡镇（街道）中心幼儿园、公办学校附属幼儿园等公益二类幼儿园探索实行人员控制总量备案管理，参照公办幼儿园编制标准确定人员控制总量，按照《XX 省实行人员控制总量备案管理的事业单位人事管理办法（试行）》（鲁人社发〔2017〕53 号）进行管理。

建立公办幼儿园编制（人员控制总量）动态管理制度，及时为公办幼儿园补充教师，并对核编及编制使用情况进行监督检查。对未纳入机构编制管理、利用国有资产举办的幼儿园，符合《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则和《XX 省事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位登记管理办法（试行）》规定的，可申请登记为事业单位法人；参照公办幼儿园编制标准，通过政府购买服务的方式配齐教师。鼓励各地探索创新公办幼儿园管理运行机制，参照乡镇中小学学区法人机构设置的方式，整合设立中心幼儿园及其分园。

继续实施师范类学前教育专业初中起点五年制专科和七年制本科贯通培养，鼓励师范类（高等）院校在校辅修学前教育第二专业。实施公费师范生乡村幼儿教师培养计划，按照公费师范生培养政策，2018-2020 年每年招收 1500 名公费师范生，为乡镇中心幼儿园培养高层次幼儿教师。鼓励支持优秀男生报考学前教育专业。落实到财政困难县乡镇公办农村幼儿园任教的高校毕业生学费代偿制度。严格教师准入制度，新聘幼儿园教师必须具备教师资格，到 2020 年，基本实现幼儿教师全员持证上岗。提升幼儿教师学历层次和专业化水平，新进教师一般要具备专科及以上学历，到 2020 年，专科及以上幼儿教师比例要达到 80% 以上。实施幼儿教师素质提升计划，建立省、市、县三级培训网络，到 2020 年完成一轮幼儿教师全员培训。制定幼儿园园长任职资格实施办法，实施幼儿园园长任

职岗前培训。设立名师名园长工作室，充分发挥示范带动作用。

研究制定幼儿园教师岗位设置结构比例指导标准，在职称评审中，对幼儿教师实行单独分组评审。幼儿园须严格按照有关法律法规规定，与聘用教职工签订聘用合同或劳动合同。按规定为乡镇的农村公办幼儿园正式工作人员落实乡镇工作补贴政策。用人单位依法保障公办幼儿园未纳入正式职工管理人员和农村集体办、企业办、民办幼儿园教师工资发放，其平均工资不得低于本地区城镇职工平均工资水平，并按规定参加职工社会保险，足额缴纳“五险一金”。

#### 【资料 4】

广泛开展做“四有”好老师主题教育活动，引导幼儿教师做幼儿健康成长的启蒙者和引路人。大力宣传优秀幼儿教师典型事迹，营造浓厚的尊师重教氛围。对违背师德行为加大查处力度，实行零容忍，情节严重的坚决予以辞退，涉嫌违法的依法追究法律责任。

配齐省、市、县三级管理和教科研人员。建立教研指导责任区制度，强化区域教研和园本教研，要坚持科学保教。坚持以游戏为基本活动方式，建立县域、镇域游戏教育实验区。开展幼儿园“小学化”倾向专项治理，情节严重的幼儿园作降类处理，直至取消办园资格。

建立健全幼儿园保教质量评估体系，开展幼儿园质量评估工作。制定幼儿园办园评估标准，对幼儿园进行认定和分类管理，将幼儿园分为省级示范、一类、二类、三类幼儿园，并统一标识，评定结果向社会公布。健全学前教育管理信息系统，加强幼儿园籍管理。

指导幼儿园全面建立家长委员会，强化家长参与和监督管理。积极开展家庭教育培训，建设家长学校，提高家长科学育儿水平。

实行园长安全负责制，建立健全安全管理制度。强化人防、物防、技



防措施，确保园舍、场地和其他教育教学设施、生活设施安全。加强对幼儿园安全保卫、膳食营养、健康检查、疾病防控工作的监督指导，建立分工负责、上下联动、齐抓共管的幼儿园安全防护体系。

逐步理顺机关、企事业单位幼儿园办园体制，实行属地化管理，通过当地政府接收、与当地优质公办资源合并、政府购买服务等多种方式，确保公共资源不流失、教职工合法权益得到合理保障。机关、事业单位、国有企业等举办的幼儿园有空余学位的，应面向社会提供公共服务，按规定享受当地支持政策。未经省教育行政主管部门批准，不得擅自将公办学前教育机构转制。学前教育机构的变更或者停办，应当经教育行政主管部门批准，并依法办理法人登记。

严格实行幼儿园登记注册制度和年度检验制度，对幼儿园实行动态监管。幼儿园登记注册实行全链条办理、一站式服务。2018 年，按照“疏堵结合、分类治理”原则开展无证幼儿园专项整治行动，对存在安全隐患的限期整改或取缔。

参照《中小学责任督学挂牌督导办法》，每 10 所幼儿园配备一名兼职督学，对责任区幼儿园开展经常性督导。县级人民政府确定督导工作补助标准，为督学开展工作提供条件和经费保障。

各级政府要把发展学前教育作为重大民生工程，列入政府工作重要议事日程和相关部门年度任务，认真编制并组织实施第三期学前教育行动计划。各市三期行动计划经市政府批准后，于 2018 年 6 月底前报省教育厅备案。

按照“一园一案”原则对城镇居住区配套幼儿园进行全面整改，对规划不足、应建未建、未按规定建设或移交、没有办成公办幼儿园或普惠性民办幼儿园的，2020 年年底前要全部整改到位。对幼儿园配建不及时的，



责成开发企业限期按标准完成配套建设。对开发企业违反规划，在幼儿园建设用地上进行其他项目建设的，按违法建设予以拆除或改建，按规划要求限期完成幼儿园建设。对开发企业违规出租、办成高收费幼儿园的，责成开发企业限期收回，并依法追究责任。对历史形成的一定区域内幼儿园短缺问题，有关部门要抓好选址、设计、施工管理工作，确保能够在合适的地点建成规模适当、功能适用、符合安全要求的幼儿园。

将学前教育发展情况纳入新型城镇化考核。建立普及学前教育督导评估制度，将学前教育发展情况纳入对市、县（市、区）政府履行教育职责的评价实施方案，逐县进行评估，结果向社会公布，确保 2020 年全面完成目标任务。采取多种形式加大宣传力度，广泛宣传学前教育政策、科学育儿知识和先进典型。对发展学前教育成绩突出的单位和个人，按照有关规定进行表彰，营造全社会关心支持学前教育的良好氛围。

## 二、阅读任务

请认真阅读上述给定资料，提炼出 XX 省在发展学前教育事业方面有哪些具体措施？

要求：1. 要点齐全；2. 分类合理，有逻辑性、条理性；3. 不超过 500 字。

### 三、标准答案

措施：

一、加快幼儿园建设。1. 科学制定发展规划。2. 实施城镇幼儿园建设工程。3. 开展城镇居住区幼儿园配建排查整改。4. 实施农村幼儿园建设与提升工程。5. 大力支持民办幼儿园发展。6. 实施普惠性民办幼儿园扶持计划。7. 实行“优质园+”办园模式。

二、完善经费保障机制。1. 明确各级政府投入责任。2. 建立完善财政拨款制度。3. 完善幼儿园收费定价机制。4. 完善资助体系。

三、加强教师队伍建设。1. 完善公办幼儿园编制人员管理。2. 完善幼儿教师培养培训机制。3. 健全幼儿教师待遇保障机制。4. 加强师德师风建设。

四、提升科学育儿水平。1. 坚持科学保教。2. 加强幼儿园保教质量监管。3. 推进学前教育家园共育。

五、强化监督管理。1. 加强幼儿园安全监管。2. 理顺幼儿园办园体制。3. 加强幼儿园准入监管。4. 建立幼儿园责任督学挂牌督导制度。

六、保障措施。1. 加强组织领导。2. 建立工作推进机制。3. 建立督查考核机制。4. 加强宣传引导。

## 【2】物联网

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

在刚过去的 2017 年上半年，江苏省以 4.08 万亿的 GDP（半年）规模位居全国第二，略低于广东省。但作为传统产业大省、实体经济大省，江苏也面临着不小的转型升级压力。

目前，江苏转型升级路径之一已逐渐明晰，即将全球新一轮产业革命的最新成果，移植到传统产业，提升和改造后者。其中，物联网是重要的技术支撑。

实际上，此前的 2016 年 10 月，江苏省委书记李强在“2016 世界物联网无锡峰会”上就明确表示，提升和改造江苏的传统产业，物联网是优先选项，将成为撬动江苏经济转型的重要战略支点。

作为方兴未艾的前沿技术，将物联网大规模“接入”传统产业，并非易事。它需要两个重要条件：一是巨大的投入和决心，二是领军企业的示范。

作为江苏乃至中国长期坚守实体经济的代表企业，红豆在物联网的应用上再次走在产业前沿，并承担起了传统产业转型升级示范和引领的责任。在服装行业，红豆正利用物联网技术打造一个以消费者为核心，包含了经销商、供应商在内的一个新的产业物联网生态圈。这对中国服装行业而言，是一次重大革新。

红豆集团董事局主席兼 CEO 周海江表示，万物互联的物联网蕴藏着巨大的发展潜力，红豆正抓住这一机遇，全力推进智慧红豆建设，以加速集团转型升级，持续提升企业竞争力。

#### 【资料 2】

在当今中国，将消费者从线上拉回线下，这看起来是一件“逆潮流”的事。但如果具备两个条件，它便是正在发轫的新潮流。

第一个条件是，选取服装这样个性化、定制化特征明显的行业；第二，则是对物联网技术的创新运用，将消费者行为、心理和服装研发、生产进行深度对接，颠覆传统的服装制造流程，让产品更“贴心”。作为中国最早、最知名服装品牌之一，红豆正在进行这样一种大胆的改革。

2016年6月开始，中国一些主要城市出现了一种新奇的服装门店——红豆服装的“智慧门店”。在这里，传统门店功能正在被颠覆。以前，门店作用非常单一，主要是卖货或品牌展示。但现在，门店已经成为企业和消费者沟通的“终端”。比方说，以前那些在商业上“无效”的试穿行为，也正在成为有用的沟通信息。

在红豆首个智慧门店南京溧水店，典型的应用场景是这样的。第一个场景是智能试衣间。消费者带着选好的衣服进入到试衣间，衣架上的读取器能立即识别出所选衣物，墙上的屏幕会即刻自动感应，呈现消费者最关心的信息：尺码、面料、价格等。同时，还会显示出模特的穿衣效果。

第二场景是试衣魔镜。试衣魔镜的学名可以叫做“虚拟穿衣镜”，顾客站在屏幕前，通过手势滑动，机器即可感应顾客“需求”。需求是什么？即试穿不同产品，确定适合自己的风格、颜色和款式。试衣魔镜其实是利用多个感应摄像头，捕捉消费者全方位影像。它给消费者带来的好处是节省试衣时间，也可能让消费者重新认识真正适合自己的“Style”。

在智慧门店，消费者的购买或试穿行为，正在变成和服装企业之间的“深度沟通”。

这种“深度沟通”的流程可以概括为，先用物联网特别是传感技术，如传感摄像等将消费者偏好、习惯等数据化，然后将数据汇入后端的大数

据系统。当数据积累足够，便可以通过分析，对消费者偏好和习惯进行越来越精准的判断，从而开发或者改进产品，这是企业和消费者之间的“双赢”。

红豆实业股份有限公司总经理助理杨其胜对《南风窗》记者打了一个形象比方。他说，以前，服装行业的产品开发尽管也有市场分析，但以现在的标准来看，那种方式可以说是“基本靠猜”，这是行业的痛点。而智慧门店通过前端的物联网和后端的大数据技术，解决了这个痛点。

他举了一个例子。如果一个款式在所有门店都被消费者拿了多次，但购买数据却不理想，那么可以判断这个款式一定有一些吸引消费者要素，比如面料、款式，但也有一些不足。如何确定“不足”，并给予改进？后端的大数据系统分析可以得出结论。

但大数据分析必须以消费者行为被精确地数据化为前提，而这个前提就是物联网技术。在智慧货架、智能试衣间和试衣魔镜三个场景中，都有大量的前沿的物联网特别是传感技术的应用，比如传感摄像等等。

不过，红豆在物联网改造传统产业的道路上，还打算走得更远。2016年11月，红豆集团正式成立物联网事业部，专门从事穿戴、服装相关领域的物联网技术研发和应用规划。

红豆物联网事业部总经理奚峰对《南风窗》记者说，未来的主攻方向之一是“健康穿戴”，将物联网技术应用于服装，方便消费者自身的健康管理。比如，将体温、心率等健康数据进行收集和分析，并将数据和医疗、健康机构对接，让消费者逐渐在日常生活中养成健康管理的习惯，并降低管理的成本。

### 【资料3】

无论是基于物联网技术应用的智慧门店，还是后端的大数据平台，它

们只是“智慧红豆”战略的一个截面。

2015 年，红豆启动“智慧红豆”战略，战略包括了智慧设计、智慧产品、智慧供应链体系、智慧全渠道 SPA 体系以及智慧管理等五大体系。该战略旨在利用物联网、云计算和互联网等前沿技术改造、提升传统产业，将红豆的主业做大做强。

2017 年 5 月，红豆集团旗下上市公司红豆股份和埃森哲签约，启动了“红豆股份信息化规划”项目，这意味着埃森哲也加入“智慧红豆”的建设之中。埃森哲是全球最大的管理及信息技术咨询公司，将长期为红豆信息化水平和管理效能提升提供智力和方案支持。

那么，“智慧红豆”到底怎么理解？以服装行业为例，简化来说，服装产业的完整流程可分为前端和后端，前端主要是门店，后端则是物流、制造和设计等。在前端，智慧门店侧重于对数据的搜集，同时也将提供场景式的消费。而在后端，则通过提升数据化、信息化的水平，提升企业的经营效率和决策的科学性。

变化，正在发生。杨其胜表示，通过数据分析系统，可以前瞻性地洞察一些消费者偏好的改变或预见新的消费趋势。比如，目前红豆就已经将“主题研发”作为了休闲类服装的一个新的增长点。

2017 年是鸡年，红豆联合芬兰 Rovio 公司推出了“愤怒的小鸟”系列 T 恤。结果，同分类产品单店销量增长 30% 以上。“这是单店增长，不是总销量增长，前者更说明经营的水平。”杨其胜还透露，2018 年，红豆可能和美国环球影业合作，推出更多主题休闲产品。

此外，良好的“场景式体验”则会提升消费者的现场购买欲望。参与红豆项目的埃森哲总监吕小捷对《南风窗》记者分析，中国城市中产阶层二胎化越发普遍，这可能意味着亲子装市场的小爆发。亲子装市场的场

景体验极为重要，所以在红豆的智慧门店，物联网和显示技术可以提供各种模拟场景，比如动物园、郊游等。这种对消费者的“体贴”，会增加消费的舒适度，并一定程度刺激消费欲望。

作为一家全产业链的服装企业，前端的智慧门店只是“智慧红豆”链条的一段，在后端的物流仓储、以及产品设计和生产，基于物联网技术的信息化则极大地缓解服装行业的另一个“痛点”，即库存问题。

在产业界，电子消费品和服装是最怕库存的两个行业，前者产品更新换代最快，后者略轻，但情况类似。在这些行业，库存的本质是存货贬值以及背后的资金占用，是企业运营效率的头号敌人。

杨其胜介绍，在服装行业，以前一件产品从研发到制造可销售可能要8个月，时间被拉得太长。但红豆通过最新的ERP（企业资源计划）系统可以把生产下单的流程大幅压缩，这是“柔性生产”。简单来说，就是前端门店的信息可随时反馈给后端，后端根据信息分析，即时下单生产，从而压缩流程，提高效率。

“前端需要多少，后端就生产多少，不至于产生过多库存。”杨其胜以衬衫为例说，原来的服装行业都是“预估销售”，比如有多少个店，每个店预估销售时段，以及最终能卖几件，这样简单地加总。这种模式的问题是，必须把所有产品都生产出来，放到仓库里，必然有库存风险。

但现在的红豆，正在实施“三三三原则”的柔性生产，即生产总规划数量的三分之一出来，满足所有店的铺货，三分之一用于留存仓库满足门店日销补码，剩余三分之一留存面料。如果畅销，在动销率（商品累积销售数 / 库存数）达到一个比例之后，后台就自动启动补单系统，迅速开工生产，这样既保证了补货的即时，也降低了库存风险。杨其胜透露，去年的一款衬衫，补单五六次，一款产品就销售了13万件，对此，“柔性生产”



模式有着不小的功劳。

浸润服装行业的十多年的杨其胜感叹，服装行业长期存在一个市场悖论，即大家都看好的，未必能够大卖，最后，预料中的热款可能成为库存主体。对中国服装行业来说，唯有基于高度信息化的“柔性生产”，才能最大程度地解决这个行业“痛点”。

#### 【资料 4】

尽管很多人都知道行业痛点，但并非所有人都愿意花成本去解决。因为，对中国企业来说，坚守主业绝非一件易事。

实际上，在中国服装行业甚至长期流行着一种偏离主业的，侧重于高速扩张的“资本导向”模式。比如，通过松散的加盟店迅速扩大销售规模，类似于“批发”；同时，通过对经销商的压货和预收款，增加收入和利润，抬高股价。而圈钱之后，则进入房地产和金融业。

愿意固守实业的服装企业并不多，红豆正是“少数人”之一。埃森哲总监吕小捷表示，服装企业如果采取“批发模式”，企业便没有终端数据，也无法实现和消费者的沟通，这是对产业链前端的巨大伤害。但红豆却形成了全产业链的闭环，并通过信息化革新，拉近了和消费者的距离。

吕小捷说，过去 10 年，中国服装企业转行的很多，但红豆却越发专注于主业，这在中国同类企业中并不多见，非常值得尊重。

此外，红豆创新的前瞻性，特别是对物联网的应用也领先于国内同业。吕小捷分析，在电商行业，消费者行为本身就是数字化信息，可以直接抓取，用互联网和大数据技术分析即可。但在实体销售领域，消费者行为无法直接抓取，必须在互联网和大数据技术之前，引入物联网领域的感知技术。在这方面，红豆是行业开拓者，极具远见。

事实上，“智慧红豆”战略最值得称道的是，其信息化、智能化革新

并不局限企业自身，而是带动了整个生态圈的变革，而后者正是中国服装行业缺乏的和急需的。

目前，红豆服装的门店有自营和经销商联营两种。所有门店的店务管理和人员培训，红豆会直接介入，全部视同于直营门店，消费者服务和权益全部一致，而不像其他部分服装品牌，主要采取加盟“压货”模式，即厂商将货物压给经销商，而不过问门店管理。

门店终端位于前端，负责和消费者的直接沟通，是产业链的“触角”，而后端的供应商则是产业链的“躯干”环节。如何将这些大小不等的供应商进行高度信息化的管理，保证产品的质量和供货的即时，这对任何一家服装企业来说，都是无法忽视的环节。红豆的办法是，以自身的变革带动这些合作伙伴的信息化，改变供应商集群原有的生产和供货模式。

吕小捷说，在服装行业，传统的供应链模式主要是依照固定合同，有时候则是“靠面子”。这是什么意思？比如，一款产品出奇热卖，超过预期，但供应商生产不足，那么品牌商则只能靠自己的优势地位，也可以说“靠面子”，让供应商必须生产这么多。

但在很多情况下，“面子”往往不管用。由于供应商产能、原料的限制，短时间提高供应很难。因此，最根本的破解之法就是帮助供应商进行信息化革新，打造信息化的产业链，提高整个链条的运行效率。目前，红豆的供应商群体正逐步加入了信息化革新，效率提升初见成效。

根据红豆股份 2017 年半年度报告，公司 2017 年 1-6 月实现主营业务收入 159,849.78 万元，较去年同期增长 19.43%，归属于上市公司股东的净利润 49,837.18 万元，较去年同期增长 759.48%，扣非后实际经营利润 6,335.29 万元，较去年同期增长 34.33%。漂亮的数字背后，显然离不开“智慧红豆”战略的推进。

2017年8月16日，江苏省委书记李强在红豆集团考察时对红豆服装领域的信息化、智能化创新给予了肯定。李强指出，传统企业并非没有希望，而是要思考怎样创新。满足了用户需求，门店业绩就能呈现粘性增长。“现在生活水平提高了，人们对服饰的需求在不断更新，所以做服装大有可为。”

作为长期坚守实业的企业代表，红豆正成为江苏乃至中国传统企业的一个创新样本。周海江表示，在新一轮技术革命冲击下，企业必须以变求生，用设计创新优势、智能化优势替代低成本优势，增强企业竞争力。基于物联网、大数据等新技术手段，红豆的信息化革新，既惠及了消费者和企业自身，更带动了整个传统服装产业链和生态圈的转型升级。这背后，是领军企业的实业雄心，也是企业家的社会责任。

## 二、阅读任务

请认真阅读上述给定资料，提炼红豆集团成功经验有哪些？

要求：1. 要点齐全；2. 分类合理，有逻辑性、条理性；3. 不超过 300 字。

## 三、标准答案

打造产业物联网生态圈，推进智慧红豆建设。具体有：1. 建设智慧门店，通过物联网和大数据加强企业与用户沟通。2. 成立物联网事业部。3. 制订智慧豆战略。4. 积极开展外部合作，获得外部智力和方案支持。5. 通过 ERP 系统降低库存，实现柔性生产。6. 具有前瞻性。7. 通过信息化加强门店管理，打造信息化产业链。8. 富有实业精神和企业家社会责任感。

### 【3】集体经济

#### 一、给定资料

##### 【资料 1】

改革开放以来，中国农村经济得到了长足发展。通过实行家庭联产承包责任制，建立统分结合的双层经营体制，极大地促进了农民的生产积极性，粮食产量大幅提升，农民收入也得到了巨大改善，制度变迁的边际效益得到了充分彰显。随着中国经济社会改革的不断推进，人民生活迈入小康的同时，城市和农村的收入差距却在不断拉大，制度变迁的边际绩效已然不再明显。如何在推动新农村建设的进程中，寻求农业和农村“第二次飞跃”的制度动力，推动中国农村经济的更大发展，被誉为“云南第一村”玉溪大营街镇的集体经济发展之路为我们提供了启示。

家庭联产承包责任制的目标是打破以“一大二公”、“大锅饭”为主要特征的人民公社制度，确立以家庭承包经营为基础的统分结合的双层经营体制，实现家庭经营与集体统一经营相结合，有机发展。但长期以来，中国农村集体经济实践中，“分”的彻底，“统”的无力。发展中过多地注重个体的发展，而忽视了集体的积累，一定程度上导致了小农经济的回归，造成了土地细碎化分割、农民组织化程度降低、集体资产流失，部分农村基层党组织软弱涣散、农民一盘散沙等问题。

由于长期过分强调“分”的成分，造成农村集体经济积累不足，使很多村镇成为了“空壳村”、“空架子”。加上集体经济往往承担过多的公共服务职能，如养老、医疗和幼儿园等公益建设，集体经济难以为继。加上近年来银行信贷部门风险意识的不断增强，贷款难的问题普遍存在，农村靠贷款创办集体项目的难度加大。此外，部分村级债务沉重，给发展集体经济背上了包袱。面对发展资金严重不足，集体经济发展后劲乏力。

农村集体积累缺乏有效保障机制，导致集体积累严重不足。一是对村集体资源缺乏有效开发手段，致使许多村庄守着资源却受穷。二是集体收益没有保障。根据宪法规定，农村土地等资源归集体所有，但在实际工作中往往得不到体现。如在土地征占用补偿费问题上，“分光用光”的现象时有发生。三是集体资金管理混乱。有的村级集体经济组织在财务管理方面的制度不健全，实行“家长制”管理，集体土地、基础设施和固定资产管理权集中在村主要干部手中，群众无法真正监督。少数村干部贪占挪用公款，或用公款请客送礼，或盲目投资搞项目，结果“富了和尚穷了庙”。

火车跑得快，全靠车头带，发展农村集体经济一定要有好的带头人。但从全国多数农村来看，大多缺乏发展集体经济的带头人。一是不少村干部思想僵化，观念守旧，跟不上市场经济的新形势，缺乏开拓创新精神，没有发展集体经济的能力。他们往往过多强调客观原因，“等靠要”思想严重，存在着“小富即安”的想法，集体资产管理的目标仅限于“守住家业”，对发展壮大村级集体经济缺乏信心和办法。二是农村的很多能人也不愿意搞集体经济。要干出事情来，需要担风险，而且总会有人说三道四，不如自己干痛快。三是由于城乡发展的不均衡，导致农村能人外流。很多有一定知识和能力的人往往选择外出打工，一般很少愿意留在本村。

农民是一个集劳动者和小私有者于一身的社会基层。既有要求走集体致富的要求，又有个人发家致富的强烈愿望。人民公社体制解体后，随着农村经济改革的不断深入和市场经济的快速发展，集体主义意识有所弱化，认为“搞集体经济赚了是自己的，亏了是大家的，干多干少一个样”的大有人在，因而参与集体经济的热情不高。只顾眼前利益与自身利益，经常为土地、邻里界限闹矛盾、引争议，阻碍了国家建设和集体事业发展。

## 【资料 2】

大营街是云南玉溪市下属的一个集镇，位于它位于玉溪市西南部，距中心城区 4.5 公里，距省城昆明 90 公里，全街道辖 10 个社区居委会，50 个自然村，106 个居民小组。改革开放以来，大营街依靠发展集体经济，在任新民等带头人的带领下，从开始的村办建筑队起步，抓住机遇，统一土地经营权，先后建成和发展了滤嘴棒分厂、水松纸厂等卷烟辅料加工厂和云南玉溪隆恒电线电缆有限公司等乡镇企业；依靠大营街自身资源发展旅游业，建成了汇溪宾馆、汇龙生态园、玉泉寺、玉泉湖、映月潭休闲文化中心等旅游休闲景点，形成了集工业、休闲、娱乐、旅游、商住为一体，各种生产要素聚集的现代城镇体系。从 1995 年大营街居委会经济总收入超过 10 亿元，到 2012 全街道农村经济总收入达 181.51 亿元，农民人均纯收入 17 800 元，大营街人过上了“老有所养，壮有所为，幼有所教”的幸福生活。这为发展农村集体经济带来了启示。

大营街群众认为，他们的成功靠的是领导班子，是因为班子有感召力，群众拥戴，大家团结一心抓产业，走共同富裕的道路。党总支书记任新民更是堪称群众心里的一面旗帜。他始终与村民劳作在一起，与大营街的发展联系在一起，表现出较强的领导能力、无私的献身精神和敏锐的政治远见。大营街发展中建设了一个团结协作的领导集体，他们有一套清晰的发展思路：大营街要实现城乡协调发展，自觉融入到城市中，必须大力发展集体工业经济，以产业为支撑，实现共同富裕。

土地集体所有制是集体经济生存与发展的制度基础和保障。中国实行家庭联产承包责任制以来，绝大多数农村土地分到了农户手中，实质上成为一种“有分无统”的“农民小规模经营”。土地分散经营，细碎耕作，既无法保障农民的收益也无法形成规模经济，集体的作为也没有依托。大

营街带头人在全国热火朝天包产到户的形势下，审时度势，结合居委会发展实际，顶住压力，留足耕地，实行土地集中经营，为二三产业的进一步发展解决了用地问题，居民基本脱离农地关系，到企业上班拿工资。同时，大营街居委会把原来的 1000 亩土地投入资金改造成可以机耕机耙的高产田，将耕地集中向农业经营大户手中，全居委会只有 6 户农民管理经营全部耕地，发展了花卉、水果等特色农业，生产效益大幅提高。大营街还对集镇建设统一规划，建设的住宅楼由集体和个人共同投资，使全体居民全部住进了楼房。

20 世纪 80 年代中期，全国经济复苏带动了卷烟行业的快速发展。任新民等大营街的带头人敏锐地捕捉到了全国卷烟行业都要高价进口辅料滤嘴棒、水松纸的信息。经过艰苦的谈判，1988 年，在玉溪卷烟厂的鼎力帮助下，大营街贷款 4000 多万元，与玉溪卷烟厂合作，先后建起了玉溪卷烟厂滤嘴棒厂和玉溪市水松纸厂，进行科学管理并大搞技术攻关，提高产品质量，当年建厂当年就见效。到 1990 年，水松纸厂和滤嘴棒厂就实现总产值 1 640 万元，利税达 150 万元；1992 年，大营街农村经济总收入首次突破亿元大关，成为玉溪市的第一个“亿元村”。为大营街集体经济发展，实现共同富裕积累了雄厚的实力。

大营街依靠村办企业富起来以后，如何壮大集体经济，实现扩大再生产，进一步提升人民生活质量成为一个重要问题。1997 年，大营街在工业经济高度发达的基础上，认真分析资源，开始发展文化旅游产业。建成了占地 1 000 多亩的汇溪公园、汇龙生态公园和玉泉湖公园以及玉泉寺、映月潭、老年文体活动中心等观光、娱乐、休闲、健身的景点，塑造了一个“远看像林园，近看像公园，细看是乐园”的大营街，成了“农村里的城市”，不但满足了大营街人的精神和文化生活的需要，同时也促进了大



营街旅游业的发展，吸引了大批的中外游客纷至沓来。

【资料 3】

大营街社区自 1995 年开始就是一个得到外界公认的富裕村集体，如果仅就富裕程度而言，在珠三角、长三角等沿海发达地区，这样的村子也并不少见。不同之处在于，其他地方的集体经济主要控制的是土地收益，以及厂房等附着物的租赁收入，企业大多是私营性质的，而大营街社区则完全控制着辖区内的主要产业，企业产权属集体所有。

但使得大营街社区发展起来的集体化制度在近年来遇到了危机，出现了异化的趋势，这在村民们的生活上已经表现了出来，那就是这里也像其他地区一样出现了日益严重的贫富差距，村民内部呈现出明显的阶层分化。

新建居民小区中有一部分别墅是独栋，一部分是联排，农民们说，有钱的住独栋，没钱的住联排。有的人家里没有车，有的人家里几百万元的豪车都有好几辆。有钱人是谁呢？“老板们（集体企业领导）啊，还有当干部的啊。”村民们不约而同地这样说。

大营街社区早期的领导者都是年轻人，如今也已经六七十岁了，30 多年来一直处在村中高位，是集体企业的实际控制者。村民们说起他们，都使用“大老板”这个约定俗成的，但又与他们的集体企业领导人身份不相符的标签。他们是村里最富的一批，当地人都说，他们这里有“三大家族”。

集体经济决策缺乏透明，分配制度、权力交接和监督制度等也遭到村民的抱怨。这归根结底是领导班子建设的问题，集体经济不仅是经济层面的事，也高度依赖相应的组织机制和文化建设。这是大营街接下来要面临的挑战，关系到集体化发展、共同富裕道路在这里的最终命运。

富裕程度处于中间位置的，要么是村集体企业的中层干部，要么是在外做生意的人。而大多数人接近于工薪族，集体企业为一般农民保证提供工作机会，但工资收入并不高，从 1000 元到三四千元不等，与外出打工的劳务所得相当，好处仅在于不用背井离乡。虽说别墅以远远低于市场价格卖给农民，但许多农民是通过银行贷款和亲戚朋友筹借才买得下来，也像城里的“房奴”一样背上不轻的债务。如果夫妻均已超过 54 岁的退休年龄，每人一年的收入就只有 5000 元的年终分红加上从 250 元到 695 元的退休金，要想生活宽裕一点，还得到外面找个工作，或者做点小生意。代阿姨和老伴在基建队退休前的收入是每月 600 多元，退休后每月 300 多元，把分红平摊到每月，每人月收入约为 800 元。

农村集体经济既是社会主义基本经济制度的组成部分，也是社会主义新农村建设的重要基础。加快新农村建设，就要发展好农村集体经济，解决好双层经营的依存关系，进一步探索农村多种所有制及公有制的多种实现形式，创新集体经济组织的体制和经营机制。

土地规模经营是现代农业发展的内在要求。随着工业化、城镇化的推进，更多的农民已从土地上解放出来从事二三产业，土地撂荒的状况为土地合理流转提供了可能。但在以往的流转实践来看，虽然 2002 年颁布的农村土地承包法明确规定耕地的承包期为三十年，解决了农地投入不足和掠夺式开发的问题，但由于土地使用产权在法律上界定模糊，往往造成农户在土地处置权上的所有者缺位，使农户在土地发包、征用、流转等环节的权利受到侵害，也为今后的土地兼并埋下了隐患。因此，改革和完善家庭联产承包责任制，完善土地产权制度，明晰土地产权，颁发土地使用产权证，使农民逐步获得具有法律保障的各种公民权利，解决农户在土地流转的产权担心问题。在此基础上，对农户分散经营的土地适度集中，有居

委会或农村经济组织统一经营，使土地这一稀缺资源能够按照效益最大化原则重新配置，并获得最大化的经济收益。

“无农不稳，无工不富，无商不活”。大营街通过走农工商一体化和一二三产业协调发展的路子，实现了共同富裕是最鲜活的例子。农村二三产业的发展，是农村集体经济积累发展的前提。坚持走农业现代化、农村工业化、城镇化，积极发展第二产业、第三产业的路子，是实现农村发展、农民致富的必要途径。二三产业的发展有利于农业富余劳动力的转移，有利于农业产业化和现代农业的发展；有利于延长农业产业的价值链，可以使土地资本化收益留在农村，为实现以工补农、以工带农提供物质基础。改革开放以来，大营街街道抓住机遇，坚定不移地走“农业稳处、工业强处、商贸旅游活处”的发展路子，使全街道经济社会得到了全面、协调、可持续发展。特别是作为主要经济支柱的乡镇企业，多年来已从小到大，从弱到强，为推动全街道农村经济发展和培植地方财源起到了积极的推动作用。

#### 【资料 4】

从传统农业社会向现代工业社会转型的过程，是一个农民组织化程度不断提高的过程，也是农业产业化的过程。农民专业合作社以分散的产权为基础，以互助经营为特征，以社会化服务为内容，是集体经济的有效实现形式，在提高农业生产的组织化程度、推进农业产业化经营和增加农民收入等方面发挥了积极的作用。发展集体经济，实现共同富裕，要通过发展各类市场中介组织、农民合作组织，提升农民进入市场的组织化程度，降低市场交易费用，延伸农业产业链，推动内涵式适度规模经营，提高农业经营的比较效益，提高抗拒市场风险和农民维护自身权益的能力，整合社会服务资源，引导农民互助合作，促进集体经济和个体农民的共同发

展。

集体经济的发展壮大，关键要看是否有一个好的领导班子。领导班子强不强，关键看是否能被群众信任，是否有创新意识、是否懂管理、善经营。因此，发展集体经济，要切实加强以村党支部为核心的村级组织建设。一是要选好一把手，要选拔群众信得过，觉悟高，有开拓精神，懂管理、善经营的优秀党员担任党组织书记。要选好配强村干部，充实村级领导班子。二是要加强培训，加强人力资源管理。积极开展政治思想教育、管理技能和农业实用技术培训，大力培养和建设一支适应市场经济发展要求、热心于集体事业的经营技术人才队伍，为村级集体经济提供有力的组织保障。三是要建立村干部的激励机制，把村干部的报酬与集体经济的发展、积累的增加、集体资产的保值增值结合起来，并解决好村干部养老保险等问题，消除他们的后顾之忧，从而形成内在的激励机制。

要建立健全集体经济的财务管理制度，严格收支审批，努力控制非生产性开支，完善财务委托代理制度。要加强集体民主管理，规范和完善民主决策，确保重大建设项目和投资决策经村民代表大会通过，保障好村民的知情权、参与权、表达权和监督权。要进一步加强村务公开，让村民对集体经济发展有一本明白账。要提高村务公开的质量，加村务大公开的真实性，杜绝假公开或半公开的现象；特别是必须由村民代表大会集体对重大投资决策和建设项目进行表决通过，全面提高村务公开的透明度。

## 二、阅读要求

请认真阅读给定资料，提炼以下信息：

- 1.当前农村集体经济发展存在的主要问题？
- 2.如何促进农村集体经济健康发展？

总字数不超过 400 字。

### 三、标准答案

1.问题：（1）统分结合重“分”轻“合”。（2）发展资金不足，后劲乏力。（3）集体积累缺乏有效保障机制。（4）农村集体经济缺乏带头人。

（5）农民集体主义观念淡化。（6）内部贫富差距大。（7）决策不透明，分配制度、权力交接、监督制度等班子建设有问题。（8）群众生活负担重。

2.建议：（1）加强村级班子建设，选好配强带头人，树立班子威信。（2）完善土地产权制度，实现土地适当规模经营。（3）坚持走现代农业道路，实现产业协调发展。（4）坚持合作经济多样化发展，提升农民组织化程度。（5）严格财务管理制度。（6）加强集体民主管理。（7）加强村务公开。（8）调节收入分配，实现共同富裕。

#### 【4】信用体系建设

##### 一、给定资料

###### 【资料 1】

2017 年我国共享经济继续保持高速发展态势，新业态新模式持续涌现，技术创新应用明显加速，在培育经济发展新动能、促进就业方面发挥了重要作用，国际影响力显著提升，成为新时代中国经济转型发展的亮点。

初步估算，2017 年中国共享经济市场交易额约为 49205 亿元，比上年增长 47.2%。非金融共享领域(包括生活服务、生产能力、交通出行、知识技能、房屋住宿等)市场交易额约为 20941 亿元，比上年增长 66.8%。金融共享领域市场交易额约为 28264 亿元，比上年增长 35.5%。同时，结构也越来越完整。非金融共享领域市场交易额占总规模的比重从 2016 年的 37.6% 上升到 42.6%，而金融共享领域市场交易额占总规模的比重则从 2016 年的 62.4% 下降到 57.4%。从各领域增速看，2017 年知识技能、生活服务、房屋住宿三个领域市场交易额增长最快，增速分别为 126.6%、82.7% 和 70.6%。

从投融资市场情况看，初步估算，2017 年共享经济融资规模约 2160 亿元，同比增长 25.7%。其中，交通出行、生活服务和知识技能领域共享经济的融资规模位居前三，分别为 1072 亿元、512 亿元和 266 亿元，同比分别增长 53.2%、57.5% 和 33.8%。

初步估算，2017 年我国有超过 7 亿人参与共享经济活动，比 2016 年增加 1 亿人左右；其中参与提供服务者约为 7000 万人，比 2016 年增加 1000 万人。2017 年我国共享经济平台企业员工数约 716 万人，比 2016 年增加 131 万人，约占当年城镇新增就业人数(1354 万)的 9.7%，意味着城镇

每 100 个新增就业人员中，就有约 10 人是平台企业新雇用员工；而 2016 年共享经济平台企业新增员工数(85 万)占当年城镇新增就业人数(1314 万)的比重约为 6.5%。共享经济对扩大就业的作用进一步凸显。同时，共享经济有力地促进了包容性增长，在解决产能过剩、行业工人再就业以及贫困地区劳动力就业等方面的作用开始显现，对去产能和脱贫攻坚起到积极推动作用。

数据显示，截至 2017 年年底，全球共享单车投放量超过 2300 万辆，注册用户接近 4 亿人，累计订单量超过 115 亿单，覆盖全球 20 多个国家的 304 个城市，先后有 74 家企业进入共享单车行业，融资额逾 200 亿元

共享单车发展有力地带动了自行车行业技术升级，包括轻便的一体化车身设计、真空鞍座、铝合金培林花鼓、NB-IoT 物联网智能锁、独特的太阳能电池板以及双密度结构的特殊车胎等。据不完全统计，共享单车企业累计申请专利数超过 300 项。

共享经济是模式创新最活跃的领域。依托转型发展的强大需求、网民大国带来的红利、节俭的文化传统等，中国共享经济领域的模式创新应用取得了巨大成就。网约车、在线短租模式引入国内后，在短时间内形成了较大的市场份额，产生了明显的示范带动效应，共享单车、共享充电宝等新模式不断涌现，表现出强大的渗透力。

在创新驱动发展战略、供给侧结构性改革以及“中国制造 2025”深入实施的时代背景下，制造业产能共享正在悄然崛起。初步估算，2017 年制造业产能共享市场交易额约为 4120 亿元，较 2016 年增长 25%，平台上提供服务的企业数超过 20 万家。

一些传统制造型企业开始实施转型发展战略，积极开放研发、设计、



生产、营销、金融等资源，加速推进基于平台的个性化、网络化、柔性化制造与服务化转型，打造上下联动、内外协同的创新创业生态系统，如沈阳机床厂推出了 Isesol 平台，海尔推出了“海创汇”“Hope”及“COSMO”三大平台，航天科工打造了“航天云网”平台等。

新兴的互联网企业开始涉足制造业领域，通过搭建第三方共享平台，以轻资产方式充分整合调动社会优质资源和闲置产能，为大量中小微企业提供低成本、低门槛、低风险的加工制造服务。阿里巴巴“淘工厂”、硬蛋科技等企业正在崛起，已经覆盖工业制造、智能硬件、装备制造等多个细分领域。

与生活服务领域相比，共享经济在制造业的融合渗透程度还很低。由于企业转型参与的意识不足、信息化水平不高、工业互联网尚不成熟以及共享模式尚处于探索阶段，制造业产能共享整体上还处于起步期。

优化产品与服务。2017 年，滴滴出行平台为全国 400 多个城市的 4.5 亿用户提供了超过 74.3 亿次的移动出行服务，为出租车司机链接了 11 亿次出行需求，推出了 3000 万个推荐上车点，全年节省司乘通话超过 21 亿次，对 15 分钟后的出行需求预测准确率超过 85%。为应对潮汐效应带来的需求变化，ofo 小黄车和摩拜单车分别推出了“奇点”和“魔方”大数据平台，优化车辆调度，结合即时的地点、时间、单车数量等因素，使单车供给最大限度满足用户需求。

保障安全。滴滴出行从“驾驶时长、车速、加速、转弯、刹车”五个维度监测司机驾驶行为，提醒司机减少危险驾驶行为，保障出行安全。数据显示，滴滴平台上发生的交通事故死亡率较传统出租车行业低 40%。WiFi 万能钥匙通过自主研发的“安全云感知系统”和“安全隧道保护系统”，可以从连接前、连接中、连接后三个阶段为用户提供全方位的安全防护。

智能化辅助决策。名医主刀借助平台上沉淀的大量医患数据，当患者发起手术预约请求后，平台会根据患者描述在病例库、术式库和专家库中进行自动匹配，为患者找到合适的专家。微医集团开发的中医辅助诊断系统，在浙江已经累计开放超过 170 万个处方，帮助全科医生、基层医生开处方，相比过去更加精准。

为适应瞬息万变的市场需求，弥补自身技术与资源不足，平台企业往往采用“小步快跑、迭代创新”的发展策略，积极推动横向业务拓展，开发增值服务，加强与用户的双向互动以及跨领域合作。同时，平台企业积极利用掌握的用户资源、数据优势、技术优势，通过与用户、金融机构、政府、高校及其他企业等不同主体的协同互动，打造全链条生态系统。

2017 年 7 月，国家发改委等八部门联合印发《关于促进分享经济发展的指导性意见》，围绕市场准入、行业监管、营造发展环境等进行了全面部署。该文件的出台表明，“鼓励创新、包容审慎”成为共享经济监管主基调，“放宽准入、底线思维”成为共享经济监管新要求，“多方参与、协同治理”成为共享经济监管大方向。随后重庆、浙江、天津、江苏、甘肃等地区也出台了鼓励共享经济发展的指导性意见。

为支持和鼓励有条件的行业和地区先行先试，充分发挥示范引领作用，促进共享经济健康良性发展，2017 年 12 月国家发改委启动了首批共享经济示范平台申报工作，围绕创新能力、生产能力两大领域，瞄准科研仪器、知识技能、生产设备、生产资源以及分散产能等五个方向，发展一批共享经济示范平台，梳理总结典型实践和先进经验，增强共享经济创新力和竞争力。

在网约车、共享单车、共享汽车、在线直播、互联网金融、网络餐饮、互联网医疗等细分领域，近年来中央有关部委及地方政府主管部门也相继

出台了一系列政策文件。

新模式应用领跑全球。近年来，中国共享经济已经渗透到交通出行、住宿餐饮、文化创意、教育培训、医疗诊断、制造服务等多个细分领域，产生了丰富多彩的新产品新模式，创新引领全球共享经济发展。

我国共享经济企业通过海外业务拓展、国际化投资与合作等方式，大幅提升全球竞争力。共享单车在一年内，已在全球 20 多个国家布局。运满满研发了越南语、阿拉伯语、俄语等多语种的国际版 APP，将服务范围拓展至“一带一路”沿线国家。

面对蓬勃发展的共享经济，我国积极鼓励市场准入的开放和业务模式的创新，为各类共享经济新业态创造了更充分的发展空间，充分反映了我国政府大力发展共享经济的坚定决心。

#### 【资料 2】

用户隐私保护与信息安全面临挑战。平台企业发展过程中会收集到越来越多的用户个人信息，积累起大量的日常行为数据，这些反映用户隐私的信息一旦泄漏或被不正当利用，将威胁到用户权益甚至人身财产安全，用户权益保护难题进一步凸显。2017 年 6 月 1 日，我国《网络安全法》正式实施，对加强个人信息保护等提出了具体要求，对平台企业提出了明确规定，但在具体落实上还需各方共同努力。

在共享单车行业，平台企业往往将押金作为解决信用难题的主要手段，目前行业累计押金总额上百亿元。2017 年下半年，随着酷骑单车、悟空单车、小蓝单车等企业纷纷停止运营或倒闭，用户的押金退还出现困难，涉及民众数百万、押金总额数十亿元。押金“退还难、退还慢”等问题，引发公众对共享单车行业，乃至整个共享经济新业态担忧，用户参与积极性受到冲击。

共享经济通过网络平台整合资源，许多产品和服务需要线上线下结合，但线下的法律条文很难直接适用于线上业务。在平台责任界定不清、诚信体系不健全以及先行赔付机制缺乏等情况下，共享经济面临“监管难、取证难、维权难”的挑战。如何有效保护用户权益，成为未来共享经济健康发展迫切需要解决的问题。

传统监管体系强调属地管理、行业管理、科层管理，与共享经济跨区域、跨部门、跨行业等发展实践的现实需求不匹配，“一个平台、服务全国”的运营特点与传统的属地管理制度之间的冲突日益凸显。由于城市规划、配套设施、管理方式以及共享资源投放等多种原因，一些新的共享业态与城市管理方式之间的矛盾日益凸显，对城市管理提出了新要求。

在共享单车领域，平台企业为了迅速抢占市场，导致短期内单车投放数量急速增加，甚至超出城市可承受范围，再加上现有城市规划中在慢行交通系统管理方面存在的规划建设不足、智能化管理水平不高等短板，以及用户自觉有序停放意识薄弱等原因，导致车辆乱停乱放问题严重。

在共享汽车领域，城市规划前瞻性不足导致公共停车位、公共充电桩等配套设施难以满足市场需求，烦琐的审批程序导致平台企业自建电站的周期长、成本高，使得汽车共享难以在城市快速普及。

在生活服务领域，快递外卖、上门取送件、共享停车位等新业态离不开线下场景的开放，如何把握新业态培育和城市综合治理的平衡点，考验着城市管理者的智慧。

与快速发展的实践相比，理论研究仍显滞后，难以有效支撑政策制定、行业监管以及企业创新实践的需要。近年来，社会各界围绕平台企业主体责任、市场竞争行为、用户社保与税收抵扣等一系列问题，展开了广泛讨论，但尚未达成共识。如何界定平台企业的垄断行为同样有待深入研究。

近年来，越来越多的行业参与者、消费者、监管部门，开始关注共享经济平台的并购和定价等行为可能存在的垄断问题，平台企业也面临反垄断合规的风险和挑战。

此外，现有的依行业、地域、法人(机构)分类采集数据和抽样统计的核算体系，无法一一对应共享经济业态，无法反映共享经济平台跨行业、跨地域、大量自然人参与的特点，也就难以准确地反映共享经济发展的规模、速度、结构、贡献等状况。

### 【资料 3】

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。作为解决我国社会主要矛盾、实现经济高质量发展的重要抓手，未来共享经济将在理念创新、技术创新、模式创新和制度创新的加速推动下，呈现新趋势。

预计未来五年，随着信息技术创新应用不断加速以及政策法规的日趋完善，我国共享经济有望保持年均 30% 以上的高速增长，将从起步期向成长期转型。共享产品和服务的领域将越来越丰富，从生活消费领域向生产制造、公共服务、社会民生等领域渗透融合；平台企业间的竞争将日趋激烈，行业并购越来越多，精细化运营成为企业竞争的焦点；与起步期相比，未来将更注重共享经济整体发展质量的提升。

从现实需求看，当前我国城乡差距依然较大，提高农民收入、改善农民生活水平、建设美丽乡村的需求迫切；优质教育资源、优质医疗资源供给不足与人民需求不断增长之间的矛盾依然较为突出；人口老龄化趋势明显，养老服务需求不断攀升，都亟须引入共享经济模式，实现优质资源的再配置。随着相关政策的陆续出台以及资本市场的密切关注，民生领域有望成为共享经济的新“风口”。

有关部门将积极创新监管方式，实时把握平台企业市场运营、资金管理、用户权益保护等风险动态，提高潜在风险处置能力，共享经济有望告别野蛮增长，变得更加规范。实施分类监管；针对可能引发系统性风险的金融欺诈行为、随意侵害用户数据权益的行为、严重妨碍市政市容管理等问题，将有针对性地强化治理力度；对一些苗头性、倾向性的风险问题，将采取措施积极防范。同时，多方参与的协同治理体系建设将加速推进。未来政府应围绕营造公平有序的市场环境，积极创新监管方式，推进公共数据开放共享，加快完善法制建设。平台企业将更多地以“用户为中心”，通过与监管部门的良性互动和数据共享，推动平台健康发展。社会组织将在标准化建设和行业自律等方面发挥积极作用，而用户则将更多地通过评价、反馈机制参与平台治理，真正达到共享共治。

信用免押机制效果显著。从实施效果看，未来信用免押金服务将成为解决信任问题的重要手段，大幅降低公众参与共享经济活动的成本，激发人们参与共享经济活动积极性，减少用户违约行为，也将有效避免沉淀押金带来的潜在风险。另一方面，有关部门将积极推进各类信用信息无缝对接，推动建立政府、企业和第三方的信息共享合作机制。加快建设守信联合激励和失信联合惩戒机制，形成以信用为核心的共享经济规范发展体系。

共享经济的治理需要全球共同努力，各国将加强在创新平台治理模式、推进消费者权益保护、税收征管、劳动保障、制度创新、法律服务和案例研究等方面的经验交流和成果分享，促进建立更加常态化的工作机制，携手共建网络空间命运共同体。

## 二、阅读任务

- 1.请阅读“给定资料1”，从中提炼出我国共享经济发展有哪些亮点？限200字。
- 2.请阅读“给定资料2”，从中提炼出我国共享经济发展面临和存在哪些问题？限150字。
- 3.请阅读“给定资料3”，从中提炼出共享经济有哪些发展趋势？限200字。

## 三、标准答案

- 1.亮点：（1）增速高。（2）结构更完整。（3）拉动就业效果明显，助力包容性增长。（4）驱动创新。（5）制造业共享经济悄然兴起。（6）大数据应用不断深化。（7）生态化步伐加快。（8）政策创新积极推进。（9）中国成为共享经济创新者和引领者。
- 2.问题：（1）用户权益保护难。（2）与传统监管体系有冲突。（3）实践快速创新与理论研究滞后之间矛盾更加突出。（4）统计监测和价值衡量体系未建立。
- 3.趋势：（1）从起步期向成长期转型。（2）农业、教育、医疗、养老有望成为共享经济的新“风口”。（3）逐步走向规范化。（4）信用体系建设与共享经济发展的双向促进作用将更加凸显。（5）国际市场拓展与治理合作趋势明显。



## 【5】农村矛盾纠纷

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

社会矛盾纠纷作为人民内部矛盾的主要表现形式，已成为影响改革、发展、稳定不可忽视的重要因素。如何应对新时期农村社会矛盾出现的新情况、新特点，认真研究当前矛盾纠纷的基本特征和规律，积极探索建立处理农村社会矛盾纠纷的新机制，对于维护农村社会稳定，构建和谐社会，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，保障和促进经济和社会事业全面、协调、可持续发展，具有十分重要的现实意义。

当前，在改革开放不断深入、政治经济体制发生深刻变革的关键时期，社会利益关系更加复杂，新情况新问题层出不穷。经济转轨、社会转型，在广大农村也不可避免地出现了社会矛盾多发多样的状况，成为“矛盾凸显期”。

随着我国市场经济的建立和逐步完善，越来越多的公民和经济组织参与其中，并成为市场经济的主体。由于经济体制的深刻变革，农村矛盾纠纷已由过去的公民与公民之间的纠纷，发展为公民与基层行政村、公民与企事业单位、公民与行政机关之间的矛盾纠纷等等。其当事人已不再仅仅是公民个人，还包括了许多经济个体和行政组织及部门，矛盾纠纷的主体呈现多元化。

由于各类经济组织实现经济利益渠道的曲折性和有关行政组织的行政行为和办事行为的随意性，导致社会矛盾内容的复杂化。矛盾纠纷已由过去简单的“一因一果”，代之为“一因多果”、“多因一果”和“多因多果”，矛盾纠纷的成因多，形成因素多，形成过程复杂，其演化由直线型变成曲线型，解决的方法已不再那么简单了。

在广大农村，由于基层行政组织不依法办事而引起的土地、山林、荒山、荒地确权等纠纷，众多农民成为纠纷当事人；在机构改革中，因下岗职工、退休干部待遇难落实等引起的纠纷，众多下岗职工成了纠纷当事人；一些企业只顾经济效益，忽视废水、废气、废物的治理，任意排放，污染了附近的农田、水源和空气，给农民造成一定健康损害和经济损失，企业驻地周围有关群众成了纠纷当事人；在农村土地征用、各种工程建设用地、移民搬迁安置等补偿标准不一，以及一些地方和部门在处理涉及人民群众切身利益，发生侵害农民利益的问题，有共同利益的群众成为纠纷当事人。因矛盾纠纷当事人的群体化而使其规模不断增大，许多纠纷因处理不当而引发群体性事件。

过去，农村社会矛盾纠纷主要以家庭矛盾和邻里矛盾为主，随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，社会经济成份、组织形式、利益关系和分配方式日益多样化，人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强，一些人的价值观念发生扭曲，许多新情况新问题反映到经济社会生活中，导致经济纠纷、合同纠纷、土地征占、退耕还林、房屋拆迁、历史遗留问题、赡养等方面的矛盾纠纷成为主流，其范围包罗到群众生产生活的各个方面，呈现多样化。

矛盾纠纷的受害当事人为维护自身的权益，在矛盾出现之初，大都希望能通过正当的途径和手段在基层党政组织和有关单位部门的帮助下，能公开、公正、公平地将问题予以解决。但是，一些重大复杂疑难矛盾纠纷若没能在有关基层部门得到有效解决，当事人在多方求助无果的情况下，往往情绪激动，行动过激，就采取群体围攻、上访甚至以武力相威胁的手段，要求有关部门公正、合理地解决问题，从而引发了群体性上访事件，有的或到市、赴省、进京上访，有的或酿造成严重的治安案件、刑事案件，

在社会上造成极坏的影响。

在广大农村和城镇两大区域，随着农业产业结构调整 and 以农民为主体乡（村）企业的蓬勃发展，以及城乡、内外经济交流的日益频繁，各类矛盾纠纷的总量呈上升趋势，涉及到的当事人大量增多。据有关资料数据显示，1990 年以来，各级人民调解组织调处的纠纷总数年均增幅达 10% 以上，人民法院立案审理的民事、经济、行政案件增长达 7.5% 以上。

### 【资料 2】

深入持久的政治经济体制改革，给广大人民群众的思想以很大冲击和震撼，使其在思想上获得了前所未有的解放，特别是以土地承包为重点的农村经济体制改革，使广大人民群众以谋取经济利益为目的的思想意识大大增强，一些农民、行政村、企业管理人员为谋取经济利益最大化，擅自违约，不履行经济合同或协议，甚至侵害他人的合法权益；有的基层单位和行政组织为谋求小集体的经济利益，在一定程度上挫伤了农民群众的感情，在公民、企事业单位、基层行政组织之间埋下了引发矛盾纠纷的隐患。

有的基层干部素质较低，“官本位”思想和特权思想严重，服务意识、公仆意识较差，对人民群众缺乏感情，不能够依法行政、依法办事，对人民群众反映的问题敷衍塞责，推诿拖拉，对正当要求置若罔闻，对出现的矛盾纠纷不能及时调处，甚至酿成严重事件。有的基层干部作风粗暴，方法简单，没有真正体现“情为民所系，利为民所谋”，态度强硬，作风蛮横，引起群众不满，伤害了干群之间的感情，从而引发干群之间的矛盾，造成不好影响。

随着居民法制意识的增强，关心集体经济，要求村务、财务公开的人越来越多，但是少数村干部搞“一言堂、糊涂账”，习惯于暗箱操作，对于涉及村民利益的重大事项，如财务收支状况、“一事一议”、公益事业建

设等等，不向村民公开，造成干群隔阂。

有些政府部门对出现的工程建设征地补偿、房屋拆迁、突发性重大事故等，处理得不够及时、公正和彻底，引起了一些群众的不满和怨恨；有的基层组织对群众反映的村委会的财务、作风等方面问题置之不理或敷衍了事；对涉及群众切身利益的土地承包等问题处理不公；对企业与驻地群众之间产生的矛盾，协调不力，处理不当等等。对于这些热点、难点问题处理不妥而引发了不少上访事件。

随着一系列惠农政策的出台，广大农民群众种粮的积极性普遍高涨，对山林、土地倍加珍惜，一些原弃耕、转包、出租土地的农户强烈要求收回原管理使用权，而现拥有土地管理使用权的农户又不愿返还，因此导致此类纠纷的现象普遍高涨。

由于改革开放，带来了农村青年婚姻观念的更新和变化，在农村出现感情不和、婚外恋现象越来越突出，特别是受自然条件限制和男女性别比失调的影响，婚姻、赡养等矛盾纠纷呈增多之势。从调查统计数据看，农村出现的婚姻、家庭、赡养纠纷占各类纠纷总量的 80%以上。

### 【资料 3】

要以理想、信念、宗旨观念教育为出发点，引导其树立正确的人生观、价值观和世界观，增强大局意识和服务意识。针对新形势下出现的新情况、新问题，采取送法下乡、逐村讲法、赶普法大集等生动活泼、通俗易懂的方式，多层次、全方位的开展普法宣传教育。重点加强《中华人民共和国村民委员会组织法》、《行政许可法》、《宪法》等法律、法规以及党在农村的各项方针政策的宣传教育，促其法律素质提高，达到使农村干部能依法管理、依法自律和依法参与社会事务、依法维护自身合法权益的目的。三是要规范干部行为。要加强对基层干部的管理，建立完善农村干部管理制

度，规范其行政行为 and 办事行为，杜绝滥用职权、违法行政、违规办事、工作方法简单、作风粗暴、伤害人民群众感情的现象发生，牢固树立良好的公仆形象，切实加强基层干部与人民群众的亲合力。

加强同人民群众的血肉联系，及时了解社情民意，是迅速化解矛盾的主要措施。一是在各项政策和决策出台前，要广泛征求和听取村民代表的意见和建议，减少和防止随意性，让政策和决策制定得更加科学合理，从源头上预防侵害群众利益现象的发生。二是拓宽民意表达途径，为人民群众的诉求提供畅通、便利渠道。要向社会公布信访行政机构和有权处理问题的行政机关的联系方式、工作程序和标准等相关事项。三是建立高效透明、便于监督的人民内部矛盾调处工作机制。主要有协商、合议、听证和办理、复查、复核的三级终审制等，以提高求决的效果，减少重复求决和越级求决。四是建立多渠道分流的化解机制。要根据问题的不同性质，该走法院的走法院，该走行政复议的走行政复议，该走劳动仲裁的走劳动仲裁，做到多渠道化解矛盾。

要高标准建设村级调委会办公室，做到“六有”，即有办公室、有牌子、有印章、有调解工作基础台帐、有调解例会和调解记录、有纠纷登记簿。同时，要推进村级“调解庭”建设，推广“庭式”调解，逐步实现依法调解与以德调解有机结合，建立起调处重大纠纷案件新的“方程式”。要成立调解委员会，把能力强、作风硬、思想好的人员选为调委会主任。同时，随湾就片每 10 户成立调解小组，并推举一名调解员，保障机构、人员到位，做到纠纷排查调处有人管、有人抓。采取集中培训、分级培训、重点培训、个别培训等不同的方式，对基层调委会主任、调解员进行业务知识和法律知识培训，提高业务技能。加大经费投入。要积极争取上级党委、政府的支持，加大调解工作的资金投入力度，做到“组织、工作、制

度、报酬”四落实。

乡（镇）司法调解中心负责调处乡（镇）重大疑难和村调委会久拖不决的纠纷，村调委会负责调处本村较大的纠纷，调解小组负责调处本小组内的一般性纠纷，调解员提供信息，并调处简易纠纷，从而形成全方位的点、线、面三级调解网络，充分发挥人民调解的第一道防线作用，切实搞好热点、难点问题和突发事件的疏导和化解工作，坚决杜绝群体上访和越级上访事件的发生

在矛盾纠纷排查调处工作中要建立健全“六制”。即：一是预警机制。要充分发挥公安、信访和司法矛盾纠纷排查调处等信息网络体系的作用，建立信息、排查、回访等预防机制，变事后处理为事前化解，变被动调处为主动预防，及时掌握苗头动向，努力获取深层次、预警性信息；二是排查机制。实行日常排查、定期排查和集中排查相结合，做到早发现、早报告、早处置、早化解；三是调处机制。要充分运用人民调解、行政调处和诉讼调解等多种方式，实行综合治理，把矛盾纠纷化解在基层，消除在内部。在调处原则上，要按照处置方案要求，讲究策略，因情施策，坚决防止激化矛盾。在调处方式上，组织相关人员在群众家门口现场办案，依法调解，以案释法，以案普法，达到调解一案、教育一片的良好效果；四是报告机制。坚持实行每月有无矛盾纠纷都要上报情况，严格执行矛盾纠纷排查调处“零报告”制度，不能瞒报、漏报，调解前和调处后都要严格建立台账；五是例会机制。坚持实行每月召开一次村调委会主任工作例会。例会的内容为对各村前一个月的治安状况、纠纷调处、法制宣传、刑释解教人员安置帮教等情况进行总结，对近期各村可能出现的各种不安定因素进行分析排查，研究重大疑难或跨村纠纷案件的调处方案，同时安排部署下个月的有关工作；六是包案机制。要将每起纠纷具体落实到每个调委会



和调解员身上，做到“四定”、“三包”，即定牵头领导、定责任单位、定责任人、定办结时限，包调处、包跟踪、包反馈。

群众反映的许多问题，成因比较复杂，涉及面广，矛盾一旦出现，仅靠个别部门的力量去化解往往难以奏效，需要有关部门合力化解。对辖区内出现的矛盾纠纷，要依靠富有正义且有威望的群众代表、矛盾纠纷当事人的亲属和亲戚朋友以及相关部门，及时做好纠纷化解工作；对出现在不同单位和部门间的矛盾纠纷，要加强相互协调与配合，主动沟通情况信息，共同做好纠纷化解工作；对于出现的重大突发性事件，在党委政府的统一指挥下，各有关部门参与，认真履行自身职能，统筹兼顾、标本兼治、齐抓共管，共同做好矛盾纠纷的化解工作。

考核结帐是确保矛盾纠纷有效解决的一个重要手段，健全完善考核结帐工作机制，要重点做好三个方面的工作。一是要实行季度考评制。对每项工作实行重点安排、细化目标、责任到人，做到定形象进度、定奖惩措施，实行一季度一考评，一季度一通报，一季度一结帐，半年一小结，年终总结帐，促进各项工作全面落实。二是要实行奖惩激励制。对完成任务较好、位次靠前的，给予一定的精神或物质奖励；对未完成工作任务，位次靠后的，除通报批评、限期整改外，给予一定的经济处罚。三是要实行末位淘汰制。对考核连续三次位居后三名的，对相关单位实行黄牌警告，对相关责任人实行诫免或待岗处理，促其工作任务按时完成，确保工作质量不断提高。

要坚持“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责”的原则，强化矛盾纠纷发生地的责任，并相应明确各单位“一把手”为矛盾纠纷排查调处工作的第一责任人，对矛盾纠纷的排查调处负总责，村调委会为第二责任人，对本村的矛盾纠纷排查调处工作负专责，调解小组为第三责任人，对本小



组矛盾纠纷具体负责。对责任心差、作风浮夸、敷衍了事、玩忽职守，造成严重后果或不良影响的，坚决实行“一票否决”，取消评先表模、提拔任用和晋升晋级资格，并追究其党纪政纪责任。

## 二、阅读任务

1. 请阅读“给定资料 1”，指出农村社会矛盾纠纷的主要特征有哪些？限 100 字。
2. 请阅读“给定资料 2”，指出农村社会矛盾纠纷折射了哪些深层次问题？限 250 字。
3. 请阅读“给定资料 3”，指出预防和化解农村社会矛盾纠纷需要哪些机制？限 200 字。

## 三、标准答案

1. (1) 主体多元化；(2) 成因复杂化；(3) 规模群体化；(4) 表现多样化；(5) 矛盾激烈化；(6) 数量扩大化。
2. (1) 追求经济利益的思想过于片面化，催生矛盾隐患。(2) 一些基层干部工作方法简单粗暴，使干群隔阂加深。(3) 基层民主化、法制化管理不够健全，与群众的需要不相适应。(4) 对热点、难点问题处理得不够稳妥，引发上访事件。(5) 解决“三农”问题的惠农政策带来一些不利。(6) 外出务工人员观念转变造成一定影响。
3. (1) 健全教育管理机制。(2) 健全民意表达机制。(3) 健全基础保障机制。(4) 健全层级管理机制。(5) 健全超前联动机制。(6) 健全合力化解机制。(7) 健全考核结帐机制。(8) 健全责任追究机制。

## 【6】长江生态保护

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

2015 年，长江流域总供用水量 2055 亿立方米，水资源开发利用率约 20.6%，还有一定的开发利用潜力。流域人均综合用水量 452 立方米，万元 GDP 用水量 84 立方米，万元工业增加值用水量 74 立方米，农业灌溉水利用系数 0.5，用水效率不高。

长江流域水资源总量虽较丰沛，但时空分布不均，部分区域供需矛盾依然突出。一是局部地区存在工程性缺水问题，供水工程不足，特别是西部高原地区和中部丘陵山区水源工程建设不足。二是水资源保障程度不高，随着城镇化、工业化和农业现代化的快速推进，四川天府新区、滇中高原、黔中地区、鄂北岗地等区域水资源短缺，水资源统筹调配能力不足。三是水资源利用效率不高，流域万元工业增加值用水量高于全国平均水平，工业用水重复利用率远低于发达国家水平，与节水先进地区或发达国家相比，节水管理与节水技术还比较落后，水资源浪费现象仍较严重。

2015 年，长江流域废污水排放总量 346.7 亿吨，近年来虽逐年增加，但增速放缓，水污染加重趋势得到初步遏制。2015 年流域优于Ⅲ类水的河长比例为 78.8%，其中长江干流优于Ⅲ类水比例在 90%以上，评价的 971 个重要水功能区中，全指标评价达标率为 70.9%。

长江流域水质虽总体良好，但部分水域保护压力仍然较大。一是局部水域污染较严重，嘉陵江、岷江、沱江等支流水污染问题突出，湘江等部分河流遭受重金属污染，长江干流多个城市江段存在岸边污染带。二是湖库富营养化程度未有效缓解，2015 年评价的 60 个重要湖泊中，有 51 个处于富营养状态，254 座重点水库中，有 98 座处于富营养状态。三是部

分水源地水质安全保障不足，2015 年长江流域评价的 335 个水源地中，少量水源地部分时段存在部分指标超标的情况。四是水污染风险隐患加大，沿江钢铁机械、石油化工、有色金属、危化码头等密集布局，水运是危化品运输主要方式，存在突发水污染事件隐患。

长江流域共记录鱼类近 400 种，是鱼类资源和珍稀濒危水生野生动物的天然宝库；湿地总面积约 17.4 万平方公里，是我国重要的湿地分布区域之一；国家级及省级风景名胜区 360 多处，各类自然保护区 310 余个，是我国风景名胜区和自然保护区集中分布区域之一。但人类活动导致生态系统结构不完整、功能下降的趋势日益明显。一是主要水生生物资源受损，受工程建设、水质污染、过度捕捞、生境变化等影响，鱼类种类减少、资源量下降，部分珍稀物种濒临灭绝。二是重要湿地功能退化，受围垦与滩涂开发、城市化建设、岸线利用等影响，湿地萎缩、功能退化。三是水生生境发生改变，受涉水工程建设水库淹没、闸坝阻隔、水沙变化等因素的影响，造成水系连通性降低、天然产卵场消失、栖息地环境改变。

截至 2015 年，长江流域国家水土保持重点工程和有关部门实施的生态建设项目，已累计治理水土流失面积约 39 万平方公里。长江上中游水土流失恶化趋势已得到了有效遏制，2013 年流域水土流失面积已实现由增到减的历史性转变。但水土保持任务仍然十分繁重。一是水土流失面积仍然较大，流域尚有 30 多万平方公里的水土流失面积和 1 亿多亩坡耕地、4000 多条泥石流沟、数万个崩岗没有得到有效治理，江河源头区、重要水源区和生态脆弱区的预防保护工作才刚刚起步。二是人为水土流失问题仍较突出，部分生产建设项目和活动重建设、轻保护的现象依然存在，生产建设项目造成人为水土流失问题依然较严重。

截至 2014 年，长江已利用岸线总长度为 2625 公里左右，利用率为 15.1%。长江干流岸线利用率从上而下呈增高态势，其中，长江上游、中游和下游岸线利用率分别为 12.5%、23.1%和 28.0%，上海市岸线利用率以 49.2%居首位。但局部区域岸线利用粗放问题仍较突出。一是岸线利用布局不合理，一些建设项目开发利用布局对防洪安全及河势稳定造成不利影响，有些危化品码头、排污口布局不符合河段水功能区水质保护要求，甚至布置在水源保护区内，对供水安全造成重大威胁。二是岸线资源相对紧缺，随着长江流域经济社会快速发展，长江下游干流经济发达地区和部分城市江段岸线资源相对紧缺，日益成为制约地方经济社会发展的瓶颈。三是岸线资源利用效率不高，部分江段或建设项目存在占而不用、多占少用、深水浅用，以及专用码头占用岸线过多、公共码头建设岸线缺乏等不合理现象，岸线资源配置不合理，岸线利用效率低下。四是岸线开发利用与水生态环境保护矛盾突出，长江局部江段分布有一批自然保护区、水产种质资源保护区、重要湿地、重要饮用水水源地等生态敏感区，岸线开发利用与水生态环境保护矛盾突出。

《长江河道采砂管理条例》实施十五年来，长江河道采砂管理实现了由乱到治、由多头管理到统一管理、由全面禁采到依法有序开采的历史性转变，通过完善法规、统一规划、加强监管、强化合作、提升能力，形成了采砂管理秩序总体可控和稳定向好的局面。长江河道采砂管理的局面发生了根本性变化，但长期性和复杂性仍然存在，形势依然十分严峻。一是砂石资源供需矛盾日益突出。一方面，长江上游来沙量锐减，中下游输沙量持续减小且将长期维持；另一方面，经济社会发展对砂石资源的需求量持续旺盛，各地采砂管理压力增加。二是部分中小河流与干流局部江段仍有偷采现象。在高额利润驱使下，部分中小河流与干流局部江段的偷采现

象仍难以杜绝，特别是管理相对薄弱的江段如重庆、湘鄂边界非法采砂时有发生。三是部分地区监管能力保障不足。大多数地区执法基地、执法船（艇）缺乏，监管方法和手段落后，难以做到实时监控。四是部门间合作需进一步深化。自水利部与交通运输部合作机制建立以来，在打击非法采砂方面取得了一定成效，但仍存“三无”涉砂船舶管理不力、疏浚采砂互通不畅、采砂船舶登记过户不严等问题，各级部门间合作机制需进一步深化。

经过多年的探索实践，长江流域规划体系不断完善，涉水法律法规逐步健全，推行了水资源“三条红线”管理，强化了水生态环境保护、水土保持和水域岸线生态空间监管，初步建立了以流域管理与行政区域管理相结合的管理体制，流域管理逐步加强。长江流域管理虽取得一定成效，但面对大保护的更高要求，流域管理仍有诸多薄弱环节。一是缺乏统一的协调机制，流域综合性法律法规仍属空白，法律法规之间衔接性与协调性不强。不同部门行业之间、流域和区域之间职责交叉、事权界定不清。跨部门、跨区域的联动协调不够，争端解决机制不完善。信息交流渠道不畅通，信息共享不充分，难以形成约束性强和权威性高的决策支持。二是缺乏有效的监督管理手段，流域规划的刚性约束作用不明显，规划的落实和监管力度不够。流域管理的支撑体系不完善，管理手段不健全，监测体系不完备。流域执法能力不足，尚未形成统一高效的水行政执法体系。

#### 【资料 2】

加强流域综合规划在涉水规划中的主导地位，适时修订综合规划，全面纳入水污染防治等其他涉水规划内容，实现涉水规划的多规合一，推动涉水专项规划与综合规划的协调。将用水总量、用水效率和水功能区限制纳污总量作为开发利用的约束性指标，使各区域的开发利用布局严格控制

在水资源、水环境和水生态承载能力所允许的范围内；加快专项规划编制，全面推进长江流域和重点河流、重要区域的水资源保护、水环境保护、水生态修复、水土保持、河湖保护等生态环境保护专项规划的编制工作，进一步完善长江治理开发与保护的规划体系，不断强化水生态环境保护与修复；推动规划的实施，加快推进沿江取水口、排污口和应急水源布局规划和长江岸线保护和开发利用总体规划的落实。四是加强规划实施情况的监督检查，建立健全规划实施的监督检查、评估和规划适时修订制度。

加快推进长江流域综合性法律《长江保护法》立法研究工作，争取早日出台，为推动长江经济带发展和长江生态环境保护提供法律保障。重点推进流域水资源管理与保护、水库群联合调度、长江岸线保护与利用、中下游河道洲滩管理等相关配套法规制度的制订出台工作，进一步完善水法规体系；全面强化执法队伍建设，完善执法管理制度，加强执法能力建设，推进联合执法和综合执法，不断提升监督执法水平。

不断完善流域管理与区域管理相结合的管理体制，形成事权明晰、分工明确、行为规范、运转协调的工作机制；建立健全跨部门和跨区域的协调机制，建立由有关部委和地方政府组成的涉水管理联席会议制度，共同研究和解决重大涉水问题；建立涉水管理协作机制，健全水生态环境保护、水土保持、河湖岸线管理、采砂管理等跨部门协作机制，强化协作、形成合力，统筹推进长江生态环境保护与管理；强化流域统一管理，整合资源、形成合力，全面加强监测、规划、调度、监督等方面的统一管理；探索建立生态补偿机制，对流域治理开发与保护活动中出现的利益和责任进行合理共享与分摊；全面建立流域信息共享机制，提高信息的完整性和可靠性，充分发挥信息的价值，不断提高管理效率和决策水平；逐步完善公众参与机制，保障公众和利益相关方的知情权、参与权和监督权。



加强水资源消耗总量和强度双控制，优化水资源配置格局，加快推进河流水量分配工作，严格控制水资源消耗总量。加强用水定额与计划管理，推进用水方式转变，落实节水“三同时”制度，有效控制水资源消耗强度。强化各行政区域监督考核，将各行政区域用水总量、用水效率严格控制在红线范围内，进而形成倒逼机制，有效促进沿江产业优化布局和转型升级；强化取水许可管理，加强规划水资源论证，严格建设项目取水许可审批限批制度，规范取水工程设施验收与延续取水评估，健全取用水统计制度；统筹推进水资源统一调度管理，加强水资源的科学调配。

推进流域重要江河源头区、重要水源地水土保持预防保护工程，建立水土保持预防保护长效机制；严格控制人为水土流失，落实水土保持“三同时”制度，坚决控制人为造成新的水土流失；加快重点区域综合治理，推进西南石漠化地区、金沙江下游、嘉陵江上游、三峡库区、洞庭湖和鄱阳湖等重点区域的水土流失综合治理，继续实施以小流域为单元、山水林田湖综合治理的水土保持工程；加大长江上中游地区坡耕地综合整治力度以及重要水源地和城镇周边的生态清洁小流域建设。

强化规划约束，按照长江岸线保护和开发利用总体规划确定的保护区、保留区、控制利用区和开发利用区等功能分区及管理要求，严格岸线分区管理和用途管制；严格岸线利用审批和监管，进一步完善洪水影响评价制度，抓紧制订涉河建设项目监督管理办法，加强涉河建设项目审查审批和监督管理；提高岸线资源集约利用水平，积极推进长江流域河湖水域岸线产权登记，探索建立河湖水域岸线有偿使用制度，以水域岸线的有偿使用，促进岸线资源的集约节约利用，提高资源利用效率。



通过落实管理责任（政府负总责、水利为主导、部门相配合）、严格规划约束、保持高压严打、强化日常监管、建立部门合作等措施，进一步加强长江河道采砂管理工作，始终使长江河道采砂处于总体可控状态。

按照“兴利服从防洪、电调服从水调、区域服从流域”的原则，全面推进长江控制性水工程统一调度管理。在已开展的长江上游控制性水库群联合调度工作的基础上，逐步扩大控制性水工程联合调度的范围，由上游控制性水库群扩大到全流域控制性水库群，由水库群扩展到跨流域调水工程、骨干引排水工程等控制性水工程，通过健全管理体制、完善法律法规、夯实技术基础、健全补偿机制、加强监督检查等措施逐步建立健全控制性水工程联合调度管理制度。

加快流域综合监测站网建设，建立完善统一的监测站网和信息管理平台，优化监测站点，实现信息共享，避免重复建设；扩展监测范围和内容，加快推进流域省界、水系节点、引调水工程等重要控制断面以及水功能区、取排水口、饮用水水源地、重要湿地、岸线水域、水土流失、地下水等综合监测。拓展水生生物监测，加强集中式地表水饮用水源地监测和应急监测；提升综合监控水平，加快流域综合管理信息系统等重点信息化项目建设，推进长江流域“一张图”的完善和应用，运用物联网、大数据、云计算等先进技术，推动智慧长江建设，不断提高管理效率和决策水平。

进一步深化与高等院校、科研院所等社会各智力机构的联合攻关，努力破解治江关键技术难题；提升科研支撑能力，做好科研项目的顶层设计，积极争取国家级、省部级重点项目，加强治江科技成果培育申报。加强科技平台建设与管理，高效合理利用科技资源，充分发挥科技协同创新优势，实现科技资源合理共享和有效利用；加快成果推广转化，加强科研单位 and 生产单位合作，促进产研结合，加强项目成果的优选、整合、中试和熟化，

积极推广先进适用的科技成果，实现科技成果向治江实践的快速转化；加强人才队伍建设，稳步实施科技人才培养计划，采用多种形式广泛开展学术交流和人才培养，努力建设一支素质高、能力强、业务精、作风硬的专业技术人才队伍。

## 二、阅读任务

1.请阅读“给定资料1”，指出长江流域存在哪些突出的生态问题？不超过200字。

2.请阅读“给定资料2”，指出长江生态环境保护有哪些主要措施？不超过300字。

## 三、标准答案

1.生态破坏严重：（1）水资源供需矛盾突出；（2）水资源保护压力加大；（3）水生态系统功能受损；（4）水土保持任务繁重；（5）岸线开发利用粗放；（6）采砂管理形势严峻；（7）管理体制机制不完善。

2.将保护与开发统一起来：（1）坚持规划引领；（2）推进法治建设；（3）创新体制机制；（4）强化水资源管理；（5）加强水土流失综合防治；（6）严格岸线保护利用；（7）加强采砂管理；（8）推进控制性水工程联合调度；（9）提升综合监测能力；（10）强化科技支撑。

**【7】保护土壤****一、给定资料****【资料 1】**

相对于我国大气和水污染防治，土壤污染防治工作基础薄弱，土壤污染防治体系尚未形成。但是，在土壤污染防治方面也做了大量工作，进行过有益的探索和实践，大致可以分为两个阶段：

第一个阶段是上世纪 80 年代至 90 年代。“六五”和“七五”期间，国家科技攻关项目支持开展了农业土壤背景值、全国土壤环境背景值和土壤环境容量等研究，积累了我国土壤环境背景含量的宝贵数据。尽管当时我国土壤环境状况总体良好，受世界土壤环保运动的影响，我国科学家也开始关注矿区、污灌区和六六六、滴滴涕农药大量使用造成的耕地土壤污染等问题。在此基础上，我国科学家制订了我国第一个《土壤环境质量标准》，并于 1995 年发布，1996 年开始实施。

第二个阶段是从 2000 年至今。随着我国土壤污染问题日益凸显，土壤环境安全问题引起社会广泛关注。党和国家高度重视土壤环境保护工作，将土壤污染防治工作提上议事日程，放在与大气、水污染防治同等重要的位置，全面推进土壤污染防治工作。十多年来，我国土壤污染防治工作取得了积极进展，具有中国特色的土壤污染防治体系正在逐步构建和形成。

正如大家知道的，针对大气、水和土壤三大环境介质，我国已经制订了《大气污染防治法》和《水污染防治法》，至今还没有专门的土壤污染防治立法。有关土壤环境保护的法律规定分散在其他相关法律法规中，如《环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《草原法》、《矿产资源法》、《土地管理法》、《农业法》、《农产品质量安全法》以及《危

危险化学品安全管理条例》、《农药管理条例》、《基本农田保护条例》、《土地复垦条例》等。这样必然会出现土壤污染防治相关规定缺乏系统性和针对性的问题，不能满足土壤污染防治工作的需要。因此，加快制订一部专门的土壤污染防治法刻不容缓。为此，环境保护部在“十一五”期间就组织相关法学和土壤环境专家开展土壤环境保护立法前期研究，2013年，十二届全国人大常委会将土壤污染防治立法列入第一类立法规划。受全国人大环资委委托，环境保护部联合相关部门研究起草了《土壤污染防治法》草案建议稿，并于2014年12月提交给全国人大环资委。值得一提的是，近年来，地方政府在土壤污染防治立法方面做了一些有益探索，为国家层面立法积累了经验。2015年12月，福建省人民政府发布《福建省土壤污染防治办法》，从2016年2月开始实施。2016年2月，湖北省人大颁布《湖北省土壤污染防治条例》，从2016年10月1日开始实施。

由于是不同部门开展的土壤环境调查，调查时段、调查方法和测定项目不尽相同，调查精度达不到准确划定土壤污染范围或污染地块的要求，为了真正摸清土壤污染底数，满足土壤污染风险管控和治理修复的需要，国家将组织开展土壤污染状况详查工作。这将是又一次重大的全国性土壤环境基础性调查，在世界上也不多见。

“十二五”期间，环境保护部已在部分省市开展试点，着手研究制定全国土壤环境质量监测网建设方案，拟在全国布设土壤环境质量监测基础监测点位和风险监测点位。同时，利用整合环保、国土、农业等部门有关土壤环境监测、农产品质量检测、污染源调查、土地利用等数据，建立全国土壤环境基础数据库，构建土壤环境信息化管理平台，实现资源共享。

2011年2月14日，经国务院批准后环境保护部印发《重金属污染综合防治“十二五”规划》；2011年10月1日，国务院发布《国务院关于

加强环境保护重点工作的意见》；2011年12月15日，国务院办公厅印发《国家环境保护“十二五”规划》；2013年1月28日，国务院办公厅印发《近期土壤环境保护和综合治理工作安排的通知》；2013年11月12日，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。这些政策文件的出台，对推动土壤污染治理工作起到了非常积极的作用。

2004年7月7日，原国家环境保护总局印发《关于切实做好企业搬迁过程中环境污染防治工作的通知》；2008年6月6日，环境保护部印发《关于加强土壤污染防治工作的意见》；2012年11月27日，环境保护部会同工业和信息化部、国土资源部、住房和城乡建设部4个部门印发《关于保障工业企业场地再开发利用环境安全的通知》；2014年5月14日，环境保护部印发《关于加强工业企业关停、搬迁及原址场地再开发利用过程中污染防治工作的通知》等。

与发达国家和地区相比，我国土壤污染防治工作起步较晚。总体上看，土壤污染治理与修复技术研发和工程化应用落后于发达国家和地区。国外土壤修复已有40年-50年的历史，已经形成了专业化和实用化的土壤修复技术体系、完备的修复产业链和修复市场，具有成熟的修复工艺、配套的修复材料、成套的修复设备、高素质的咨询专家和工程技术人员。相对而言，我国土壤修复技术研发和工程化应用只有短短10年时间，目前还处于起步阶段。但近几年发展较快，一批自主研发的土壤修复技术开始进入工程示范阶段，一批国外先进的技术设备和修复材料也开始引进国内，一批耕地土壤污染治理与修复试点项目和污染地块修复工程项目开始启动。从事土壤污染治理与修复的咨询机构、专业修复和配套服务企业的数

量急剧增加，土壤修复产业和市场发展迅速，已逐渐成为新兴的环保产业和经济支柱产业的增长点。

2006 年，重庆市环境保护局印发《关于加强关停破产搬迁企业遗留工业固体废物环境保护管理工作的通知》；2007 年，沈阳市环境保护局、规划和国土资源局印发《沈阳市污染场地环境治理及修复管理办法（试行）》；2008 年，重庆市人民政府办公厅印发《关于加强我市工业企业原址污染场地治理修复工作的通知》；2011 年，浙江省人民政府印发《浙江省清洁土壤行动方案》；2013 年，浙江省环境保护厅会同浙江省经济信息化委员会、财政厅、国土资源厅、住房和城乡建设厅、农业厅共 6 个部门印发《关于加强工业企业污染场地开发利用监督管理的通知》；2013 年，江苏省环境保护厅印发《关于规范工业企业场地污染防治工作的通知》；2014 年，上海市 4 个委办局共同发布《关于保障工业企业及市政场地再开发利用环境安全的管理办法》等。

我国在“六五”和“七五”期间开展了全国土壤环境背景值研究。“十五”以来，国家相关部门也组织开展了土壤环境基础调查工作。1999 年，国土资源部开展了多目标区域地球化学调查。截至 2014 年，已完成调查面积 150.7 万平方公里，其中耕地调查面积 13.86 亿亩，占全国耕地总面积的 68%。2005 年至 2013 年，环境保护部会同国土资源部开展了首次全国土壤污染状况调查，调查面积约为 630 万平方公里。2012 年，农业部启动了农产品产地土壤重金属污染调查，调查面积 16.23 亿亩。另外，环保和农业部门也对主要污水灌溉区、金属矿区、主要粮食产区、重要农产品产地、地表水饮用水水源地等土壤环境质量进行过长期监测。

#### 【资料 2】

自从 1995 年制订发布我国第一个《土壤环境质量标准》以来，迄今为止，已颁布实施的土壤环境保护相关标准近 50 项，初步形成了土壤环境保护标准体系，主要由五大类标准组成。一是土壤环境质量标准和评价标准类。包括《土壤环境质量标准》（GB 15618-1995）、《食用农产品（大田）产地环境质量评价标准》（HJ 332-2006）、《温室蔬菜产地环境质量评价标准》（HJ 333-2006）、《展览会用地土壤环境质量评价标准（暂行）》（HJ 350-2007）等。二是技术导则类标准。包括《土壤环境监测技术规范》（HJ/T 166-2004）、《场地环境调查技术导则》（HJ 25.1-2014）、《场地环境监测技术导则》（HJ 25.2-2014）、《污染场地风险评估技术导则》（HJ 25.3-2014）、《污染场地土壤修复技术导则》（HJ 25.4-2014）等。三是土壤污染物分析方法类标准。包括土壤和沉积物中砷、汞、铬、铜、锌、镍、铅、镉、硒、铋、锑、铍、氰化物和总氰化物、丙烯醛、丙烯腈、乙腈、挥发性有机物、挥发性芳香烃、挥发性卤代烃、酚类化合物、多氯联苯、多环芳烃、有机磷农药、六六六和滴滴涕、二噁英类等污染物的分析方法。四是土壤污染控制类标准。包括《农用污泥中污染物控制标准》（GB 4284-1984）、《城镇垃圾农用控制标准》（GB 8172-1987）、《农用粉煤灰中污染物控制标准》（GB 8173-1987）、《农用灌溉水质标准》（GB5084-1992）（修订中）等。五是基础类标准。包括《土壤质量 词汇》（GB/T 18834-2002）、《污染场地术语》（HJ 682-2014）等。

我国的土壤污染状况复杂，加上我国土壤类型变异性和土地利用方式多样化，土壤污染发生规律和危害特征有自身特点，立足我国国情，加强土壤环境科学研究十分重要和必要。继“七五”期间开展土壤环境背景值和土壤环境容量研究，“八五”、“九五”期间开展有机和无机污染物在



土壤环境中迁移转化规律及生物有效性等研究，从“十五”开始，在科技部“973”计划项目等资助下，在经济快速发展地区土壤污染特征、来源、微界面过程机制和生态风险等研究方面，取得了基础性的重要成果。在土壤污染形成机制特别是微界面过程和机制方面，采用同步辐射等光谱技术和模型等手段，揭示土壤中污染物与土壤表面的相互作用机制和赋存形态，阐明了污染物与植物根相互作用机制和植物吸收积累规律。已认识到我国不同区域、不同土地利用类型以及不同污染物所发生的土壤污染形成机制存在明显差异，提出了主要作物品种在不同地区土壤上的重金属富集积累规律。随着对复合污染问题的关注，开展了一些重金属与持久性有机污染物的复合污染生态效应研究，发展了一些复合污染体系环境行为和生态毒性的预测方法。近十年来，虽然我国土壤污染防治的基础研究取得了长足进步，但是针对土壤污染的空间格局、污染成因、过程机理、生态效应、指标方法等基础科学问题仍急需进行系统深入研究。特别是土壤环境基准、土壤污染风险评估、风险管控理论和方法等方面，与国际上发达国家相比，我国土壤环境科学研究水平还存在很大差距。

为适应现阶段我国土壤污染防治与管理的需要，针对现行土壤环境质量标准存在的问题，环境保护部于2006年就启动了土壤环境质量标准的修订工作，目前修订后的3项标准《农用地土壤环境质量标准》、《建设用地土壤污染风险筛选指导值》和《土壤环境质量评价技术规范》草案已3次向社会征求意见。通过本次标准修订过程，进一步明确了土壤环境标准的定位和作用，完善了土壤环境标准体系和结构，合理调整了部分土壤污染物项目标准值，推动了我国土壤环境保护标准体系建设。

总体上看，目前我国土壤污染治理与修复技术水平和工程经验，处于边实践、边提高、边摸索、边总结的阶段。就农用地而言，受污染耕地土

壤修复技术研发水平与国外发达国家基本相当。“十五”以来，通过科技部科研计划项目支持，开展了植物修复、农艺阻隔、化学调控、农艺和化学相结合等控制和修复技术研究及示范工作，包括重金属污染耕地土壤的植物修复技术、低积累品种的农艺阻隔技术、水肥调控等耕地土壤安全利用技术等，发展了有机污染农田土壤的生物修复技术、植物—微生物联合修复技术等。近年来，有些技术已开始应用于大规模耕地土壤的修复。比如，我国科学家在国内发现了砷的超富集植物—蜈蚣草，具有极强的耐砷毒能力，其叶片富集砷的含量一般达到 0.5%，比普通植物高出成千上万倍。研究团队分别在湖南、河南、广西等地，成功建立了砷污染耕地土壤植物萃取修复工程，也是世界上最大的砷污染土壤修复工程案例。我国科学家还将镉富集植物伴矿景天应用于镉污染耕地土壤植物萃取修复工程。另外，我国科学家还开发了可有效阻隔水稻可食部分（稻米）中镉积累的生物炭阻隔技术，利用工业废弃物质赤泥和富含巯基的植物秸秆粉末作为钝化剂，同时结合锌对镉的拮抗作用，降低农产品中镉的含量。

《土壤污染防治行动计划》已于 2016 年 5 月 28 日颁布实施，其作为未来土壤修复的指导计划，将对土壤修复行业产生重要影响。《土壤污染防治行动计划》指出，当前我国土壤环境总体状况堪忧，部分地区污染较为严重，已成为全面建成小康社会的突出短板之一，我国应以改善土壤环境质量为核心，以保障农产品质量和人居环境安全为出发点，坚持预防为主、保护优先、风险管控，突出重点区域、行业和污染物，实施分类别、分用途、分阶段治理，严控新增污染、逐步减少存量，形成政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系，促进土壤资源永续利用；到 2020 年，全国土壤污染加重趋势得到初步遏制，土壤环境质量总体保持稳定，农用地和建设用地土壤环境安全得到基本保障，土壤环境风

险得到基本管控。到 2030 年，全国土壤环境质量稳中向好，农用地和建设用地土壤环境安全得到有效保障，土壤环境风险得到全面管控。到本世纪中叶，土壤环境质量全面改善，生态系统实现良性循环。

相对而言，我国污染地块土壤修复技术水平、施工能力和工程经验总体上较落后。起初大多采用水泥窑技术、填埋技术为主，目前正逐渐发展成为以热脱附技术、化学氧化技术、气相抽提技术、固化/稳定化技术等为主流技术，适用于原位和异位处理的工程技术体系。在“十五”和“十一五”期间，通过科技部“863”计划、环保公益性科技专项等项目，重点支持了重金属、农药、持久性有机污染物、石油等污染土壤修复共性技术研究，并开展了小范围的示范验证工作。“十二五”期间，科技部“863”计划资源环境技术领域启动了“污染土壤修复技术及示范”重大项目，推动了关键土壤修复技术和装备创新。我相信，通过未来 5 年-10 年不断努力，一定能够使我国污染地块土壤修复技术与装备研发能力达到国际先进水平，形成具有中国特色的土壤修复技术体系，大大推动土壤修复产业的发展。

## 二、阅读任务

请认真阅读给定资料，指出我国在土壤污染防治方面取得了哪些进展？限 300 字以内。

### 三、标准答案

具有中国特色的土壤污染防治体系正在逐步构建和形成。表现：（1）组织开展了全国土壤污染状况调查和监测；（2）出台了一系列土壤污染防治政策文件；（3）是加快推进土壤污染防治立法工作；（4）开展土壤环境质量标准修订工作；（5）编制土壤污染防治行动计划，全面部署土壤污染防治工作；（6）土壤污染防治基础研究取得长足进步；（7）土壤污染治理与修复技术研发与工程化应用进步较快，逐渐成为新兴的环保产业和经济支柱产业的增长点。

## 【8】环保扶贫

### 一、给定资料

【资料 1】

大标题：（ ）

岁末年初，生态环境部陆续收到不少来自定点扶贫县围场、隆化贫困村的感谢信，衷心感谢生态环境部真帮实扶的深情厚谊。

隆化县海岱沟村村委会发来感谢信说：这一年，我们村盖大棚、装路灯、铺广场、修路面、建垃圾池、买垃圾车，自来水也在施工建设，党支部建设加强，村民的生活环境有了很大改变，村集体也将改变没有经济收入的状况。所有这一切都离不开生态环境部、环保局及驻村工作组的精准帮扶，所有点滴变化都离不开驻村工作组“务实担当，心系群众”的为民情怀。

帮扶八顷村、海岱沟村的分别是第 8、第 10 扶贫工作小组，像这样的小组生态环境部共有 13 个，与围场、隆化两县 87 个贫困村结成帮扶对子，涵盖两县全部 45 个深度贫困村。一年以来，各小组结合自身资源优势，在产业扶贫、教育扶贫、解决生产生活突出问题等方面各显其能，为贫困村做了大量扎实有效的工作，受到当地政府和百姓的好评。

小标题 1: ( )

信息闭塞、农业生产技术落后往往是贫困难以改观的重要因素。各扶贫小组扶贫先扶智，把为贫困村培育造血能力作为着力点。

曾一直负责扶贫工作的中国环境科学院原团委书记孙文春介绍，第1扶贫工作组调研发现，两县具有靠近京津的地域优势、无污染的环境优势，可以种植原生态、无公害、高附加值的有机农产品输送到京津等地，既能有效帮助贫困户脱贫致富，又不损害生态环境。

2017 年，他们与河北科技大学驻隆化县三家村驻村工作组合作，一改单一种植玉米的传统，选择有机设施果蔬的产业扶贫项目，确定了“合作社+贫困户+环科院技术支撑”的模式。三家村村主任刘瑞江说：“生态环境部的支持特别大，帮助建了 200 多个大棚，土地改成有机土地，移栽定植了 4 万株大棚麒麟西瓜、2 万株大棚香瓜和 14 个大棚蔬菜。”

环科院为此专门成立了有机农业种植专家顾问组，由生态所农村面源研究室的博士后全程负责技术指导，还帮助当地村民配备诱虫灯、隔离网、微型气象站、土壤养分快速监测设备等农业环保基础设施，鼓励贫困村民利用新技术科学培育绿色食品。

90 天后，试种的麒麟西瓜喜获丰收。经环科院专业分析检测，无农药化肥残留，无重金属污染，甜度高达 70%。环科院又帮助打开了北京的销路。刘瑞江说：“麒麟西瓜外销北京，每斤比在当地多收入 0.7 元，直接获利 24 万元，加上大棚租赁费共计盈利 30 万元，流转大棚带动 30 户贫困户，又接收贫困户打工 30 人。”

相对于贫困户对丰收的喜悦，第 1 扶贫工作小组的喜悦更体现在刘瑞江所说的“土地改成有机土”。本着为贫困村培育造血能力、打通当地生态产业链的初衷，环科院土壤与固体废物研究所与当地生物有机肥生产企业签订合作协议，为企业引进技术、人才培养、成本控制提供长期无偿支持。目前企业年产有机肥 1.5 万吨，年销售收入约 1000 万元，同时解决了 40 位贫困农民就业问题，既有效解决了中关镇及其周边农村秸秆、畜禽粪便去向问题，又能给三家村设施果蔬种植提供有机肥料，打通了生态农业上下游产业链的关键环节，形成了污染治理与助力脱贫的长效机制。

孙文春说，下一步他们将协助贫困村打造农产品品牌，更要研究如何扩大产业扶贫规模，进一步探索能盈利、可推广的扶贫运营模式。

小标题 2: ( )

第 3 扶贫工作小组的环境发展中心、人事司、机关党委、文化促进会联系爱心人士和单位，投资 130 万元帮助围场县哈里哈村建成智能污水处理厂，采用生物污泥过滤工艺，无化学药剂，无二次污染，手机就可实现远程污水处理设施“可视化”管理和无人值守运行。

污水处理厂覆盖周边 38 户村民及农家院生活污水，村民韩超说：“以前，我家院里的污水直接排到污水井，等着它自己往下渗，人多用水多就会溢出来，现在可大变样了。脏水有去处，臭味也没了，客人全住满、个个都洗澡，我也不再担心了。”

从运行效果看，这种小型集中式、远程监控的污水处理设施，投资小、成本低、收集便利、管理高效，非常适合解决远离市政管网的农村居住社区的污水排放问题，为美丽乡村建设提供了一个好思路。

各扶贫工作小组各显其能，为贫困村提供了大量技术扶持，既解决了生产生活燃眉之急，又提高了脱贫致富的基础能力。贫困群众也逐渐接受了生态环保理念，乡亲们的话道出了朴素的心声：“好不容易留住了绿水青山，可不能因为脱贫致富产生新的环境问题，再破坏掉‘金山银山’的好景致。”

小标题 3: ( )

各扶贫工作小组成员单位分别成立了本级跨部门的、有党政群共同参与的脱贫攻坚领导小组。

2017 年 6 月，核一司干部刘一被选派为驻隆化县海岱沟村第一书记，司长郭承站主动当起刘一的“扶贫第二书记”，强调司党支部要做好第一书记的坚强后盾。司党支部与海岱沟村开展了联学共建，全司捐款近万元，帮扶海岱沟村贫困农户和学生解决实际生活难题；申请利用补交党费 4 万



元支持海岱沟村党支部基础设施建设。针对刘一少有时间回家照看年迈的父母和怀孕妻子的情况，司党支部和工会定期到他家慰问帮忙，解除其后顾之忧，为他加油鼓劲。

中国环境监测总站牵头的第2组与帮扶的4个村党支部结对共建，共同开展党日活动，创建学习教育基地，组织工青妇组织一同制定年度扶贫计划。第8组的对外合作中心与围场县城子镇签署捐助协议，从清理收缴党费中支持10万元，用于3个定点帮扶村党支部活动场所改建。第12组的部机关服务中心帮助深度贫困的石虎沟村建立了党建资料室……

原直属机关党委副书记李培说，党建促扶贫，党政群团联动齐抓扶贫，是生态环境部扶贫工作的一个亮点，形成了人人献爱心、对社会尽义务的扶贫氛围。“送钱送物不如送个好支部”。村级党支部凝聚力、战斗力增强了，就能提升带领群众致富奔小康的意愿和能力。

#### 【资料2】

大标题：（ ）

“很久没有坐绿皮火车了，从2016年挂职起这两年又重新抬起了求学时坐火车往返于北京和故乡之间的经历。不过现在这7个多小时火车所到之处的围场县算起来该是第四故乡了。”

写这段文字的是环境保护部核二司正处级干部彭俊。2016年3月，彭俊被派驻环境保护部定点扶贫的河北省承德市围场县挂职，任副县长。每两周的周末，如果工作繁忙，也可能是三四周，彭俊便会乘坐这种站站停靠的绿皮火车，往返于北京和围场之间。

2017年，环境保护部像彭俊一样奔波在扶贫路上的，还有另外5位挂职干部。他们是：部机关服务中心副主任于庆贺，挂职承德市委常委、副市长；部科技标准司综合处处长王明良，挂职江西省赣州市崇义县委副书记。



五”工作实施方案》，该方案目前是赣州 40 个对口支援部委中，唯一一个出台五年对口支援工作方案的部委。

扶贫是一次绝好的接触基层实际的机会，他们的思维从此跳出机关办公室，熟悉并掌握基层工作的规则、规章、规矩，用自身所长回馈工作。

小标题 2: ( )

田晟是经济法硕士，本科毕业于解放军防化指挥工程学院指挥专业，曾是天津大爆炸后第一批赶赴现场的环境保护部工作人员，并坚守到最后一批撤离。部应急中心的工作大多体现在急难险重，临危不惧、遇事不乱成为他的工作风格。在扶贫岗位，田晟更多体会到了谋事、敬业、效率、和谐的真谛，稳扎稳打、有序推进各项扶贫工作。

挂职副县长的定位就体现在协调、推动。田晟利用环保行业优势，完成了隆化县农村环境综合整治项目、生态文明示范县创建规划，与环保企业对接，达成投资意向，为企业牵线搭桥向学校捐赠……环境保护部对口隆化7个扶贫工作小组，仅第四季度就扶贫调研13次，走访44村次，其中深度贫困村21村次，田晟每次都会亲自做好沟通协调安排，保证调研慰问、项目推动有的放矢，隆化各级干部群众对环境保护部帮扶工作的知晓率和满意程度大幅提升。

王明良多次邀请科研院所、国内高校、企业到崇义开展扶贫济困、慈善捐赠等活动，结对帮扶扬眉、麟潭两个乡（镇），引导各界力量开展公益事业。先后争取部华南环科所、相关爱心企业捐赠 176 万元用于扬眉镇脱贫攻坚和基础设施建设；争取部南京环科所捐赠 50 万元用于麟潭乡基础设施建设；争取中华环保基金会、部环境发展中心捐赠了一批价值近百万元的饮水设备和图书设备。

刘一毕业于北大核技术与应用专业，为人憨厚做事实在。村书记李秀珍说：“现在村里孩子都以刘一为榜样。”驻村大半年以来，刘一带着扶贫物资走遍了全部自然村，理清了贫困户的扶贫台账，与村民交朋友，把党和国家的温暖送到基层群众家中。

小标题 3: ( )

崇义素有中国竹子之乡、南酸枣之乡的美称，王明良立足把得天独厚的生态优势转化为发展优势。他多方协调，为崇义发展生态工业、壮大绿色食品产业、发展生态农业助一臂之力。目前，总投资 73 亿元的 11 家医药电子企业实现了当年引进当年试产，协调部分企业建设了植物生态观光体验园、刺葡萄博物馆、野果酒店，打造了一批特色民宿、休闲农庄、民俗风情体验园。

在与帮扶村城子镇八顷村驻村工作队的接触中，潘寻发现围场广泛种植的马铃薯蕴含着高价值。他对围场全县的马铃薯进行质量分析，发现八顷村马铃薯蛋白质含量高达 35.5 g/kg，是目前国内报道最高值，同时富含硒、原花青素等多种功能元素。潘寻马上委托国内最权威机构对八顷马铃薯进行全面检测，发现重金属与农药等污染物残留浓度远低于国内其他地区同类产品和国家及行业标准。潘寻又发挥自己的业务优势，系统梳理全球 40 多个国家和地区食品污染物限量标准，分类归纳了涉及马铃薯的污染物指标和限值，并同八顷马铃薯检测结果进行比对，为八顷乃至围场马铃薯打造未来产品深加工和出口创汇的“通行证”。如今，身价颇高的八顷村功能土豆已经端上北京人的餐桌，获得了广泛赞誉和良好收益。

小标题 4: ( )

于庆贺可以说是挂职干部中的老大哥，他曾任地方环保局局长，具有丰富的基层工作经验。

在扶贫工作中他注重加强协调、抓好落实、做好配合、创新工作。协调市县扶贫办直接对接配合部扶贫办工作，全程参与了部 13 个扶贫工作领导小组结对帮扶两县 87 个贫困村的方案谋划和制定；协调市县相关部门配合环境保护部编制“十三五”定点扶贫工作方案和年度计划；组织市县筛选编制包括 5 类 90 多个项目的申请帮扶重点项目汇编，并针对“有污染治理资金投入，没有脱贫效果统计”的问题，创造性开展“申请环境保护部帮扶支持重点项目”脱贫攻坚预期效果总体情况分析，上报环境保护部和河北省环保厅，得到高度重视。

于庆贺两年来的工作得到组织和干部群众的肯定，展现了过硬的工作作风，承德市委、市政府授予他二等功并做如此评价：“自 2016 年到承德挂职副市长以来，始终把自己当成‘承德人’，深入基层、推动工作、解决难题，始终作风扎实、兢兢业业、辛勤工作、任劳任怨，为承德的生态文明建设、环境保护工作、环保产业发展和脱贫攻坚等工作付出了心血和汗水，展示了环境保护部优良的工作作风、高品质的干部形象。”

#### 小标题 5：（ ）

扶贫工作从宏观上有政策倾斜、资金项目落地，中观上有机关部门、直属单位及社会力量的主动谋划、推动项目实施，微观上有到村到户的物资捐赠、调研慰问、项目落地。挂职干部们到位不越位、参与不干预、补台不拆台，开拓进取，带着责任和感情做事，体现了务实的工作作风。

一年来，彭俊、田晟走遍了两县 45 个深度贫困村，每月向部扶贫办提交报告；王明良走遍了全县 16 乡镇；潘寻驱车 2 万公里，走遍围场的 37 个乡镇，写出相关论文 6 篇；刘一挨门挨户遍访村民和贫困户；两年来，于庆贺对全市 60 多所学校、90 多个村子进行了实地调研，提交提升

承德教育文化新优势、发展环保支柱型产业等调研报告，向部脱贫攻坚领导小组报送信息十余项，部领导听取汇报和批示 6 次，领导多次给予表扬。

他们访贫问苦，调查研究，对贫困群众的感情、对扶贫工作的责任，就在他们探查贫困户的炉子暖不暖的手，就在他们遍访田间地头留在裤腿上的尘、脚下的泥，就在他们写下的一篇篇调查报告、一份份建议书，就在他们协助推动的一个个项目、一个个产品，甚至就在他们为了确保一次调研座谈会的召开叫醒贪睡村民的细节中。

## 二、阅读任务

1. 请阅读“给定资料 1”，在括号处填写 4 个标题。每个标题限 20 字。

2. 请阅读“给定资料 2”，在括号处填写 6 个标题。每个标题限 20 字。

## 三、标准答案

1. 大标题：环保扶贫受好评（或得民心）。小标题：（1）扶贫扶智，打造扶贫产业链；（2）着眼基础，助推美丽乡村建设；（3）扶贫扶志，强化基层党组织建设。

2. 大标题：扶贫，环保挂职干部在行动。小标题：（1）转换角色 全心全意扶贫；（2）立足一线，工作扎实有序；（3）挖掘资源 助扶贫生态双赢；（4）优良作风，展环保人风采；（5）责任当先，带着感情做事。

## 【9】河长制

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

江苏省积极探索流域水污染治理的新思路、新举措，率先在太湖流域建立地方政府主要负责人担任河长的“河长制”，将地方政府对环境质量负责的职责落到实处。2008 年，为推进太湖水污染防治，江苏省决定在太湖流域推广无锡首创的“河长制”，15 条主要入湖河流已全面实行“双河长制”。每条河流分别由省政府领导和省有关厅局负责人担任省级层面的河长，地方层面的河长由河流流经的各市、县政府负责人担任。

河长的主要责任是：组织编制并领导实施所负责河流的水环境综合整治规划，协调解决工作中的矛盾和问题，抓好督促检查，确保规划、项目、资金和责任“四落实”，带动治污深入开展。

江苏省一些地方还设立了市、县、镇、村四级“河长”管理体系，这些自上而下、大大小小的“河长”实现了对区域内河流的“无缝覆盖”，强化了对入湖河道水质达标的责任。

苏州市全面推进“河长制”，出台《苏州市河（湖）水质断面控制目标责任制及考核办法（试行）》，依据属地管理原则，实行由市委、市政府领导与断面水质情况挂钩的办法，对纳入国家和省太湖流域“十一五”目标考核、小康社会水域功能区和重要水体的 90 个功能区水质控制断面开展责任制考核，明确断面水质改善目标。环境监测部门每半月开展一次监测。苏州市环保局每月上旬将水质断面的监测结果上报市政府，并由市政府通报各相关责任人。通过实施“河长制”，各地治水积极性大大提高。据统计，2008 年上半年，全市 86 个断面 72 个达标，达标率为 83.7%，同



比提高 16.3 个百分点；太湖流域国家考核断面水质达标率为 78.3%，同比提高 34.8 个百分点。

江阴市的河流、水质断面实现“河长制”全覆盖，并出台《“河长制”考核暂行办法》，实施百分考核，其中河道段面水质占 20 分，治理措施落实情况占 80 分，水质一月一考，措施落实情况每季组织一次全面检查，使各级党政领导切实承担起限期改善水质的责任。

走进浙江省杭州市西湖区双浦镇兰溪口村，一条木栈道蜿蜒穿梭于水面、小岛、树林，连接起小桥、亭廊、老石板铺设的河埠头和健身广场，美轮美奂的场景让人恍若置身于湿地公园。这是兰溪口村崭新亮相的乡村文化公园，占地面积 1.1 万平方米，原先的几个小水塘经过清淤、改造、连通，形成了一片 7000 多平方米的开阔水面。

兰溪口村曾是杭州城郊地区堆场的重灾区，是有名的垃圾村，如今已全部清理。村民陈秀昌高兴地说：“公园所在的地方原先是低洼的沼泽地，因为到处是违建和垃圾，一到夏天臭气熏天。自从去年有河长认领了这片水塘，就发生了翻天覆地的变化，都有西溪湿地那么美了！”

今年，这样的改变在西湖区随处可见。区治水办专职副主任翁建强介绍：“2017 年，我们开展了剿灭劣 V 类水攻坚战，各级河长齐动员，再小的塘溪都不放过，现在已经全域消除劣 V 类水。我们将结合‘美丽西湖行动’，纵深推进治水工作，围绕‘全域改善水生态、全力营造水景观、全面彰显水文化、全线强化水管控’目标，全力打造治水成效升级版，誓把美丽写满西湖大地。”

#### 【资料 2】

落实科学发展观，一个重要的方面就是解决以往不科学发展的突出问题。在江苏的各级党委、政府看来，太湖地区生态环境能否好转是对包括无锡在内的太湖流域各城市贯彻落实科学发展观的重要检验。

“河长制”成为科学发展观落地生根的最有力明证。无锡市委、市政府在“河长制”推行之初，就建立起了领导包推进、地区包总量、部门包责任的“三包”体制，全面推行水功能区达标“河长制”管理，主要河道由市领导挂帅，并相继召开了河道综合整治暨断面水质达标工作推进会，为“河长制”的全面覆盖起到了率先垂范作用。

各级“河长”在认真调查研究的基础上，制定了“一河一策”水环境综合整治方案。具体做法是：省级“河长”负责组织编制 15 条主要河流综合整治规划，地市“河长”具体负责规划的实施，逐一落实规划所确定的项目、资金、责任。

同时，各县（市、区）的“河长”也纷纷挂帅出征，组织起了治污达标大会战。江阴市所有党政一把手分别担当 30 条河流的“河长”。65 个国、省、市控断面也由各镇党政一把手担当责任人。截至 2008 年 4 月，江阴市推行的“河长制”已在全市所有河流、水质断面中实现了“全覆盖”。

惠山区钱桥街道位于无锡市西侧，是惠山区的工业重镇，被列入实施“河长制”管理的河道共有 24 条，涉及 28 个监测断面，24 条河道均由街道领导任“河长”，各部门负责人为“副河长”，沿河各相关村的村书记为村级河长。在这一地区，街道河长办公室会同各相关职能部门和基层单位对各条河道进行认真排查，及时与沿河各单位签订环境整治目标责任状。另外，将关、停、治措施相结合，对排污企业进行动态监管，对违法排污企业毫不手软。

“玉鉴琼田三万顷，看我扁舟一叶。”山光，水色，渔帆，白云，涛声，笑语，交织成的太湖独特的自然山水画离我们不再遥远。经过环境综合整治，太湖无锡水域的蠡湖、梅梁湖、贡湖和宜兴沿岸区水质指标都不同程度地好转。

“河长”作为“河长制”管理的第一责任人，对所负责河道（含所分工包片地区）的水生态、水环境持续改善和断面水质达标负领导责任，牵头组织所管河道综合整治方案的制定、论证和实施，强化横向协调、落实长效管理，对断面水质达标负首要责任。

按照这一定义，目前全市建立了市、市（县）区、镇（街道、园区）三级“河长制”管理工作领导小组，下至村委会、社居委也必须建立工作小组。而“河道水质的考核得分是干部选拔任用的重要依据，对考核得分靠后，且所属河道水质恶化的责任人，严格实行‘一票否决’”。

长期以来，对环境质量的指责或肯定很大程度上是针对环保部门的。但在事实上，环保部门由于行政权限、技术手段、人员配备等限制，对于涉及环境的各方面掌控、调度往往力不从心。“河长制”的出现，把地方党政领导推到了第一责任人的位置，其目的在于通过各级行政力量的协调、调度，有力有效地管理关乎水污染的各个层面。

“河长制”完善了水污染防治工作领导体制，落实了地方党政一把手亲自抓、负总责的工作责任，工作思路、管理方式、组织形式都发生了明显变化。

“以‘河长制’为抓手，开展以入湖河流水环境综合治理为核心的河网整治，以‘线’带‘面’推动了区域环境建设再上新台阶。同时，也让各级党委、政府更加主动谋划科学发展。”无锡市委书记杨卫泽针对太湖治理问题这样表示。

让“河长制”上下联动自如的“中枢神经”就是各市（县、区）成立的“河长制”管理工作领导小组。该领导小组负责本片区“河长制”管理工作的指挥、协调、督促、检查和验收，及时协调解决“河长制”管理工作中出现的矛盾和问题，定期向对口领导汇报“河长制”工作的整体情况，整合人力、财力等资源，形成条块结合、同步规划、同步投入、同步实施的治水格局。而对治理成效做出公正评判的由专门的管理考核领导进行。在无锡，“河长制”管理考核领导小组则是由常务副市长任组长，市纪委、市委组织部、市委宣传部、市发改委、经贸委、财政局、环保局等为小组成员。领导小组下设规划论证组、水质监测组、措施推进组、长效管理组等小组。

各级政府作为属地河道长效管理的第一责任单位，建立领导机构，明确工作任务，落实工作措施，保证“河长制”管理工作落到实处。实行突出重点、分级负责、分级管理、分级考核的工作机制，重点河道（国家、省重点考核河道）由市级领导挂帅，以市级考核为主；一般河道（县、镇、村级河道）以县考核为主，市级组织定期与不定期抽查与抽测。

为了保证各河长既挂帅又出力，无锡市惠山区开展了轰轰烈烈的“河长制”管理达标竞赛。向管理要效益，这句话的内涵在这里得以丰富。2008年1月，惠山区将8条省市级、11条区级、78条镇级河道及其他重点河道，纳入全区河道水质监测管理体系，实行严格的“河长制”管理。区环保局对全区5条市“河长制”考核河道、6个考核断面开展每月上、下旬两次监测，对全区97条镇级以上河流、133个监测断面开展了6次监测，获得“河长制”监测数据5000多个，出具监测简报6期，为全区改善河道水质工作提供了强有力的数据支持。惠山区为河道沿岸的污染企业制订

了“一源一档一策”，分别明确了封堵排污口、削减排放量、中水回用、接管污水厂、提标改造等措施。

在淮河、太湖等各流域的各级党委、政府都在以实际行动丰富和延伸着“河长制”的内涵。

“河长制”完善了水污染防治工作领导体制，落实了地方党政一把手亲自抓、负总责的工作责任，工作思路、管理方式、组织形式都发生了明显的变化。从现有组织架构来看，纵向从省委书记、省长开始，“系在一根绳上”的还有市委书记、市长、区委书记、区长，镇党委书记、镇长，村支部书记、村委主任，大大小小担任全省或全市各级“河长”的干部人数近几千名；横向从省委、省政府开始，发改、经贸、财政、规划、建设、国土、城管、工商、公安等12个部门都各有分工、各具使命，谁都不能在水环境治理上缺位。这个制度最大程度整合了各级党委政府的力量，弥补了一直以来“多头治水”的弊端，使治水网络密而不漏，任何一个环节上都有部门、有专人负责。无论是对于流域还是区域来说，“一荣俱荣、一损俱损”的治水“生态链”使每个部门都不敢玩忽职守，提高了水环境治理的行政效能。

随着“河长制”的层层推进，社会力量也被带动起来。沿河、沿湖的企业不得不放弃传统落后的生产方式，力求通过清洁生产、循环经济来帮助企业生存和发展。事实上，各地区没有一家敢在治水大业上“拖后腿”，标本兼治，不玩花架子成为各地干部的自觉意识。

“河长制”也壮大了民间治水的信心和决心，机关干部、学生等各界人士宣传环保的积极性高涨。

因河制宜，一河一策，在各地“河长制”唱响了一曲曲攻坚克难、标本兼治的好戏。

在河南周口，对于各县（市、区）不按期报告或拒报、谎报水质监测结果的，按照有关规定追究行政领导的责任。同时，断面水质责任目标与当地财政挂钩。河流断面水质污染物超标的市（县、区）除给予经济处罚外，超标一次将进行通报批评，连续超标两次给予黄牌警告，超标两次以上将停批该县（市、区）的涉水建设项目。

在无锡惠山，通过建立了“河长制”管理保证金制度，各“河长”按每条河道个人缴纳 3000 元保证金，以水质综合污染指数为标准实施奖优罚劣；对河道水质恶化且河道考核全区排名后 10 位的“河长”，除全额扣除保证金外，还扣发“河长”一定比例的年终奖金，并根据实际情况按《关于对区委、区政府重大决策部署执行不力实行“一票否决”的意见》处理，由组织部门进行诫勉谈话，情况严重的免除领导职务。

在江苏省，建立“河长制”的同时锐意改革创新。在太湖流域率先开展排污权有偿使用和交易试点，建立了总量削减任务与“河长”经济责任相挂钩的排污总量削减保证金制度，试点资源环境区域补偿制度。

在昆明，实行“河长”、“段长”、“湖长”负责制，把滇池流域主要入湖河道综合环境控制等工作的责任主体和实施主体明确到每位市级领导和有关部门、地区主要负责人身上，上至市级领导，下至滇池流域乡镇长（街道办事处主任），都有具体的责任和相应的考核目标，实行分段监控、分段管理、分段考核、分段问责，以工作结果倒逼工作进度。

正在各地实行的“河长制”传达了地方政府重视环保、强化责任的鲜明态度。特别是在一些水污染较严重的地区，由党政一把手亲自督办河流环保工作，可以震慑环境违法行为、加大环境治理力度。

自从开展“河长制”管理工作后，无锡市惠山区就采取定期和不定期、重点和专项相结合的多种督察方式，要求区“河长办”、相关职能部门、

基层“河长办”加大对每条河道的巡查督察力度，掌握河道整治每个阶段的实际情况，对存在的问题及时提出意见和建议，督促各河长尽快制订出有针对性的工作方案。为了减少工业废水对河道的污染，全区对 2007 年度开票销售、税收、排污、亩均产出、社会贡献份额 5 个方面综合得分在全区平均值以下的 152 家企业进行专项治理，目前已有 30 多家企业停产；半年取缔河道住家船及收旧收废点 212 个，消除了长期以来存在的河道漂浮物及沿河垃圾堆积的痼疾，实现了全区河道河容河貌焕然一新；对直湖港、锡北运河等 85 条河道逐一实施淤泥清除，清淤总量达到 260 万立方米，已完成计划的 104%；搬迁奶牛 715 头、生猪 575 头、家禽 1.9 万只，在 9 条入湖主干河道两侧 50 米范围内种植 3483 亩水源净化林，极大地改善了河道周边的环境。

“河长制”的试水带来的是水质达标攻坚战全面打响，河流断面水质明显改善。以无锡为例，全面覆盖无锡行政区划的 79 个考核断面达标率从“河长制”实施之初的 53.2% 上升至 2008 年 3 月的 71.1%，真可谓“河长上岗，水质变样”。

## 二、阅读任务

请阅读“给定资料”，指出河长制有哪些意义？限 300 字。



### 三、标准答案

有利于治理河流污染（或保护河流生态）：1. 有利于明确治理责任，落实治理措施，提高积极性（或行政效能）；2. 有利于倒逼领导干部树立科学发展观理念；3. 有利于完善水污染防治工作领导体制，整合党委政府力量，解决多头治水难题（或：提高统筹协调能力）；4. 有利于调动社会力量。5. 有利于推动体制机制创新，实现一河一策（或：提高治河针对性）。6. 有利于传达政府重视环保、强化责任的态度，可以震慑环境违法行为、加大治理力度。

## 【10】城市内涝

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

暑假总是出行的好时候，难得有一段时间可以看看学校外的风景。只要你的出行路线设计的“足够好”你会发现，不管身处何处，你能一整个暑假都在看海。你可以在成都吃着火锅看海，在武汉啃着鸭脖看海，在厦门大学的边打卡边看海，还能在北京挤上地铁前继续看海。

本来，人们对现代化城市的一大想象就是，笔直的柏油马路取代了乡间泥泞的小路，水泥地面不再有坑坑洼洼的积水。但没想到的是，在大城市里，水涝竟然也可以这么严重，而且要看到海景根本不用运气，年年都有。

实际上，在我国内涝就是个城市病，特大城市更常见。住房和城乡建设部 2010 年的调查显示，在 351 个城市中，有 213 个发生过积水内涝，占总数的 62%；内涝灾害一年超过 3 次以上的城市就有 137 个，甚至还有 57 个城市的最大积水时间超过 12 小时。

为什么现代化的大城市反倒连最常见的自然气候都扛不住了呢，我们还能在暴雨城市安全行走吗？

随着城市规模不断扩大，道路、建筑密度不断增加，这时城区就会比郊区吸收更多的太阳辐射，加上城市生产生活产生大量热量，热气流越积越厚，就容易形成降雨。而大城市更易产生这种现象，因此高强度暴雨可能性更大。

钢筋水泥的城市也让雨水更难以通过地面渗透，绿地、农田、花园等减少，城市的自我调节能力也随之降低，内涝的问题只能更多地通过人工排水系统解决。

最常见的问题发生在城市建设中。建设本身不是问题，但建设过程中对排水的忽视却容易产生问题。比如武汉市在建造地铁期间，由于施工期临时排水措施的不完善，施工过程中损坏的排水管不能准时恢复，都导致了排水不畅。据水务部门统计，在集中降雨期间，武汉经历了 15 个主要的内涝区，其中 10 个是由于建设造成的。

而且，不同于其他国家开始尽可能使用渗水地面，我国的城市的不透水地表面积仍以每年 6.5% 的速度增长。这个过程还附着着湖泊和湿地等水生生态系统的减少，城市中本来有的天然排水系统被破坏。

以浙江温岭市为例，2007 年至 2009 年，全市各类建设项目“合法”占用河道面积达 59.75 万平方公里，年均近 20 万平方公里。1995 年至 2009 年，新老城区及结合部各类占用河道面积达 88.85 万平方公里，区域水域面积缩减了 20.5%。

武汉市也不容乐观，水务局统计，2002 年武汉市共有 200 多个湖泊，10 年之后只剩下了 160 多个。其中，消失最快的是中心城区，新我国成立初的 127 个湖泊现在仅保留了 38 个。

天然排水系统都被破坏了，只能依靠人工排水系统。这时过于狭窄的排水管道就必然被人诟病。

我国大多数城市的下水道的排水量都是按照一年一遇的标准来设计。只有小部分地区达到 5 年一遇的标准。比如在北京，就是每小时 36 毫米雨量，超过这一雨量，北京的排水系统就无法承担，路面就会出现积水，形成对比的是，欧美、日本等国家规定的最低限一般为 5 年或 10 年。

欧美发达国家多按照区域的渗水情况来确定管网流量，容易积水的地方管道就会更粗，而北京现在仍是按苏联标准，根据地区的重要性决定下水道的管径，比如奥运区和长安街沿线等重要地区的下水道都用较大的管

径。但实际上，普通地区的汇水量很可能大于重要地区，而且这些地方往往人流量也更大。

但排水管道的问题，尽管已经提了好多年了，但改变却总是很少，直到 2014 年，武汉市才将排水设计标准提高到 3 年，在此之前，武汉市的排水系统只能抵抗一年一遇的暴雨。

洪水漫漶总能引起人们关于“下水道是城市的良心”的讨论，但城市内涝的问题却远不止在于下水道。

各种建设的重要性总是优先于排水管网的设计。当两个工程建设出现矛盾时，能够创造 GDP 的项目总是排在前，而需要投入大量人力物力的水利项目则往后排。

排水管网重修本身就是一个耗资巨大的工程，因为没有规划预留地，改造管道常常需要巨大的成本。广州也是在 1999 年人均 GDP 突破 3000 美元大关之后，才开始加大河涌整治力度。

巨大的投资是改造排水系统的第一步。在“十二五”期间(2011-2015 年)，政府投入了 4271 亿元人民币用于城市污水处理和基础设施建设。而到了“十三五”期间(2016-2020)我国计划再为下水道系统和污水处理设施投入 5644 亿元人民币。

但巨额花费并不一定都有实效。我国 72% 的污水管网都是在过去 15 年里安装的，下水道建设的市场并不成熟，所以施工的质量也难以保证。

而且，由于我国的城市建设长期以来都是“重地上而轻地下”，我国的管网水平始终落后于发达国家，目前我国的城市排水网普及率为 64.8% 左右，而发达国家已经接近 100% 的水平，要重建排水网络，整个工程量也非常大。

直到 2013 年，我国才开始将排水防涝当做一个很重要的事情。这年住建部下发了《城市排水(雨水)防涝综合规划编制大纲》，对排水规划有了明确的要求。比如规定直辖市、省会城市等 36 个大中城市的中心城区能有效应对不低于 50 年一遇的暴雨，地级城市中心城区能应对 30 年一遇的暴雨等。

住建部还表示，要用 5 年时间完成排水管网的雨污分流改造，用 10 年左右时间建成较为完善的城市排水防涝工程体系。但规划政策和法规的执行不力却让这样的计划形同虚设。据排水专家介绍，2013 年国家制定的排水和防洪建设规划任务在很多城市都失败了，比如在武汉，现有的排水设施甚至没有达到预定标准的一半。

就算是国家重金支持的“海绵城市计划”也无法立竿见影地解决城市水涝问题。“海绵城市”是指通过加强城市规划建设管理，发挥建筑、道路和绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳作用，从而控制雨水径流。2015 年 4 月起，住建部等三部委先后公布两批中央财政支持海绵城市建设试点。

这个计划相当造价不菲，每平方公里的建设费用预计在 1 亿元至 1.5 亿元，在原计划中，中央政府将为这个项目资助约 15% 至 20% 的成本，其余由地方政府和私人开发商资助。但由于相关不完善，很难募集到私人投资。

对于我国的城市来说，省级政府实际上控制了大部分支出，因此地方的基础设施也难以筹集足够的资金。这也是为什么政府可以对极端洪灾事件作出快速反应，但制定和实施以局部为中心的主动战略却非常难。

更何况海绵城市也只能应对一定范围内的降雨量，遇到超过百毫米、甚至两百毫米的降雨，防治内涝还得看城市排水系统。比如，济南市试点规划中，到 2020 年市区海绵城市对应控制设计降雨量也只有 27.7 毫米。

当排水管网还未重建起来时，海绵城市也于事无补。这也就无怪乎在全国 30 海绵城市试点中，近半数城市近期曾出现内涝。而首批试点的 16 个城市中，至少有 9 个城市出现内涝。

当城市的内涝超过人们的想象，甚至造成严重的灾害时，就会常常听到“百年一遇”的说法，好像在街道划船是老天给的特殊礼物一样。

如果回过头来看，一开始觉得是最难解决的“钱的问题”，反倒不是内涝治理中最难的环节。

在地方项目中，政府一直更倾向于人们可以看到的公共工程项目（比如污水处理厂），而不是人们看不到的项目（比如下水道管道），所以，下水道始终无法跟上全国各地废水处理能力的大幅扩张。而大量投入到污水处理上的钱，也并不能真正发挥作用。

近十年来，城市污水处理率由 2005 年的 51.95% 提高到 2014 年的 90.18%，但污水管道却严重不足，东北地区的污水管道人均长度仅为 0.76 米，东部地区只有人均 1.57 米，即便是人均管道长度最高的天津市，也只有 2.38 米，这远低于德国（6.13 米）、美国（6.78 米）。

而且，我国的人均下水管道长度始终是跟人均 GDP 相关，而跟人均耗水量关系不大。所以东部、华北和华南的人均国内生产总值较高，人均下水管道就比较长。华北、华中地区总是能获得更多的投资，甚至多于计划投资。但我国西南和西北部的投资力度明显低于其他地区，甚至还拿不到计划内的投资。

这跟我国洪水治理总是经济优先的逻辑是一脉相承的。暴雨看起来只是在一个城市下，但洪水管理却涉及到周围的很多城市和水域。因此哪些地区将受到保护，哪些地区将不受保护，哪些地区将作为天然的洪泛区进行维护，这些问题始终在政治上具有争议性而很难达成共识。

而较贫穷的人口往往居住在边缘地带，而这些地区的洪水风险较高，但在与防洪规划和融资相关的决策过程中，他们却总是缺乏话语权。

这样去比较来看，大城市已经算不错的了，很多小城市发生的洪水或其他灾害，我们甚至无从知晓。发生在北上广的暴雨，远比西南山区的洪水更能引起关注。但人们没有注意到的问题是，当上游城市出现洪水时，周边地区依旧无法幸免。

还有一些前后矛盾的事情总在发生。我们总是被告知，罗马非一日建成，排水系统的完善也非一日之功，所以不能操之过急。但当海绵城市的项目开展时，第一批试点城市只有三个月的时间来设计。因为设计往往过于简单，“海绵城市”早就变成了一种形象工程，来证明城市在采用某种先进的治水理念。至于这些先进的理念究竟有没有产生效果，还有很多理由可以挡回这个追问，比如极端天气，比如时间，比如城市太大、人太多了。

#### 【资料 2】

北京水务局早在 2011 年 7 月就承诺，2015 年前投入 21.2 亿元对中心城区排水管线全部实施更新改造。同时，今年 7 月初，排水集团称，从今年起，北京将利用三年时间，把城区 71 座下沉式立交桥的雨水泵站排水能力能抵御 50 毫米降雨。也就是说，三年大限到时，北京下水道能达到 5 年一遇的标准。不过，这与纽约、东京等城市的下水道比起来，依旧相差甚远。



朝阳 178.5 毫米、丰台 207 毫米、门头沟 260.9 毫米、房山 217.8 毫米……2011 年 7 月 21 日早上 10 点到晚上 21 点，北京各地降下 61 年来最大暴雨，房山最大一小时降水量甚至达到 98.9 毫米。这场暴雨从 7 月 21 日上午 10 点开始，北京市所辖区域自西向东陆续出现强降雨，整个降雨过程一直持续到 22 日清晨 6 点。此次全市平均降水量 170 毫米，最大降雨点房山区河北镇达到 460 毫米。截至 7 月 22 日 17 时，北京境内共发现因灾死亡 37 人。

北京城的下水道是随着历史变迁、城市建设而逐步发展演变的，随城市发展出现问题。根据北京水利协会李裕宏对北京排水系统的研究，元代以前，多为土渠明沟。到了元代，主要街道两侧多为条石砌成的明沟，共有 7 处。从明代开始，在明沟上加盖条石板叫板沟（没有覆土）。至清代，逐渐将板沟改建成暗沟，形成下水道。民国以后，又陆续将规模较大的城内河道（如御河）改成下水道。到解放时，这样的下水道尚存 220.7km，能排水的只有 20.7km。1949 年以后，下水道建设取得了前所未有的发展，到 2006 年，城近郊区下水道总长度达 3807km，其中雨水管道 1386km，雨污合流管道 756km，污水管道 165km，像人体血脉一样，遍布京城大街小巷。到 2006 年，北京城近郊区雨水合流管道已形成较完整的排水系统有 30 多个，但随着城市化的快速发展，城市排水设施建设都严重滞后。下水道普及率低，管道排水能力低，满足不了汛期排水的需要。

目前，凉水河、清河、坝河和通惠河是北京城区的 4 条雨水排放“大动脉”，但并不是所有区域的降水都能顺利地流入其中。从排水管道通向“大动脉”的中间环节，往往形成“栓塞”，憋住下水道。同时，护城河变暗河以及大量水面的消失，也加剧了京城水患。

从 2007 年下半年开始，北京建筑工程学院环境与能源工程学院教授李海燕等，对北京城区雨水排水管道内沉积物的沉积状况进行了调查。李海燕教授发现，北京市近 80% 的雨水排水管道内有沉积物，50% 的雨水排水管道内沉积物的厚度占管道直径的 10%-50%，个别管道内沉积物的厚度占管道直径的 65% 以上。

北京建筑工程学院车伍教授也早在 2003 年调查得出，倾倒在雨水口的大量垃圾污物除了造成雨水通道堵塞、市区水涝外，对城市环境和水体也构成严重污染。北京市区近年来雨季发生的一些水涝，花巨资整治清理不久的河床中又沉积大量污染物部分河湖多次发生的藻类大量繁殖、富营养化现象严重等污染事件都与此有直接关系。

越来越多的路和桥对城市排水形成反作用力。路面和桥面的材料本身是防水的，它的防水作用导致了在降雨时桥面路面上的雨水渗不下去，只能走其他的路排泄，也就带来了桥下积水的后果。同时，北京凹式立交桥更是让积水无法畅快排出。车伍教授表示，我国城市排水系统总体来说是落后的，对比城市地面上的发展是不协调的，排水等基础设施是百年大计，要有延续性，甚至比地上设施需要更精心的规划与设计，不能像有些建筑一样过几年就拆除重来，等城市建成后再来修补排水设施异常困难，也要付出更巨大的代价。据北京水务局消息，其要在 2015 年前把城区 71 座下沉式立交桥的雨水泵站排水能力提高到抵御 50 毫米降雨的 5 年一遇标准。三年后城区将不会再轻易出现一场急雨后，立交桥下水淹汽车的场面。同时，北京将在十二五期间，投入 21.2 亿元，对中心城区排水管线全部实施更新改造。

城市排水系统主要包括雨水排水系统、污水排水系统两大类。其中，雨水排水系统由小区排水管线、道路排水支干线系统、排水河道支干流系统组成。

按照标准，马路上每隔 30-50 米就有一个排水沟，马路边上的长方形地沟，下面的管径在 20-30 厘米左右，干管埋在马路中间，有粗有细，较大的管径可以达到一两米。支管和干管都是混凝土材质，以防渗漏。

按照我国现行城镇排水设施建设标准《室外排水设计规范》的要求，城市一般地区排水设施的设计暴雨重现期为 0.5 至 3 年（即抵御 0.5 年至 3 年一遇的暴雨），重要地区也只有 3 至 5 年，在实施过程中，大部分城市普遍采取标准规范的下限。

北京市防汛办主任王毅曾表示，北京市排水系统设计的是 1 到 3 年一遇，能够适应每小时 36 到 45 毫米的降雨，仅天安门广场和奥林匹克公园附近的排水管线能达到 5 年一遇标准。

北京的排水系统在国内建设的排水系统中已经算是先进了，其他城市的排水系统设计更加不容乐观。

## 二、阅读任务

请阅读“给定资料”，指出我国城市内涝折射出了哪些深层次的问题？限 200 字以内。

### 三、标准答案

主要是城市规划建设问题。

1. 城市规模过大易导致强降雨。
2. 不透水地表阻止雨水渗透。
3. 自我调解能力下降。
4. 忽视排水系统、管网建设滞后。
5. 排水系统建设标准低。
6. 管道流量分配不合理。
7. 执行力不强。
8. 资金短缺。
9. 排水工程变成形象工程。
10. 垃圾堵塞排水管道。

**【11】城中村****一、给定资料****【资料 1】**

改革开放的 20 多年中，城市化的进程加速发展，我国的城市数目从 1978 年的 320 个发展到的 662 个；城市建成区面积也由 3.6 万平方公里扩大到 9 万多平方公里。城市的快速发展，需要通过征收周边农村的耕地获得扩展的空间。耕地被征收了，当地的农民，却仍然留在原居住地，并且保有一部分供他们建房居住的宅基地。一场“城市包围农村”的运动发生了。村庄进入城市，形成了“城中村”。

“城中村”在中国城市发展过程中普遍存在而又具有中国特色，是工业化和城市化发展时期的一个新事物，与中国城乡二元结构体制密切相关。其不仅是个社会问题，更是个政治问题，如果处理不好，会危及社会正常秩序，会导致社会矛盾的激化。我国正处在改革开放的深化阶段和关键时期，此时也是各种矛盾凸显的多发期，为创造一个和谐稳定的环境，缓解并解决各种社会矛盾，党中央提出了科学发展观，以统筹城乡发展，构建和谐社会。

对于“城中村”的定义，众多学者从不同的角度作出了不同的阐述。吕宏芬、王积瑾认为：“城中村”是指在城镇中仍然保留和实行农村集体所有制和农村经营体制的农村社区，它是改革开放以来中国城镇化进程的产物，是城镇发展到一定阶段的特殊现象。高迎伏、黄仕伟和董平指出：“城中村”就是指原来是农村，由于城市的扩张成为社区，现已基本没有耕地，没有农业，也没有农民，但仍按村的行政管理体制来管理的城市中的特殊社区。也有专家认为，“城中村”是城市发展过程中，将城市周边的村庄列入城市规划管理范围，而又在特定的时期内存留城乡二元体制的

状况。城市的飞速发展，需要通过征用周边农村耕地获得扩展的空间，提升城市的容量，不断蚕食周边的耕地，这就形成了“城市—农村—城市—农村”环形衍射的空间布局，也就是我们所说的农村包围着城市，城市又包围着农村，城村交替出现的现象。

建国后优先发展城市，限制人口流动，制定严格的地籍和户籍制度，形成了城乡分治的二元体制。而城乡二元土地制度是城乡二元结构制度的核心。所谓城乡二元土地制度就是农村土地实行集体所有制，城市土地实行国家所有制。在二元土地结构所有制的基础上，相应地形成了两种产权，即国有土地所有权和集体土地所有权。正因为两种所有权的差异，造成了国家可以征用农业生产的农用地，而很难征用作为农民生活的宅基地，特别是《物权法》颁布后，国家对村民宅基地的征用，未经村民同意是不能执行的，否则是违法，所以说这种二元土地结构制度是“城中村”产生的关键。由于制度的差异和条件的不成熟，地籍和户籍没有统一，就保留原来的村落，形成了所谓的“城中村”。

“城中村”交通便利，房租廉价，吸引很多外来打工的中低收入者，本地居民通过出租房屋获得很大的收入。在这些巨大利益驱动和诱惑下，村民想尽一切办法，甚至违章违规加建、扩建、改建，根本不会考虑房屋建设如何与环境相协调，是否可扩建等问题，这就使原来规划不合理的“城中村”更加密集拥挤、杂乱无章。当“城中村”的房屋加建或建成后，政府想整改或拆迁非常困难，改造的成本更高，涉及到复杂的产权和赔偿问题，在条件不允许的前提下，政府只能留存“城中村”，等待改造的时机。

“城中村”这种特殊的建筑群体和村落体制的形成，主观上是原村民突破各种政策法律限制追求自身利益的结果，是城中村居民在房屋租金快速增

值的驱动下，追求租金的后果；客观上是城市按照其经济规律以扭曲形式释放其应有价值的必然。

“城中村”有自己特定的历史文化渊源，有着浓厚的传统观念和生活动俗，表现为乡土性很浓的血缘和地缘社会意识。村民都有一种依恋故土的情感，在村民传统意识观念中，村落就是他们生存的根，是世代相传繁衍的地盘，村落改造或整体性搬迁，就意味着失去生存的根，失去繁衍生存的窝，所以部分村民极力反对“城中村”改造或拆迁。人是情感的动物，村民很难摆脱根深蒂固传统教化和历史风俗的束缚，先进和文明作为一种软力量在短期内不能将其瓦解同化。“城中村”在这种特有的历史文化、传统风俗的内在意念的力量框架下，暂时留存下来。

#### 【资料 2】

“城中村”的问题，是一个社会问题，表现出利益性和复杂性。“城中村”在城市的发展过程中，像雨后春笋般冒出，各地城市的发展情况不同，其具体现状也不一样，但都存在共同的特征。

“城中村”名义上纳入了城市管理的范围，但现实中还游离在城市管理的边界之外，由于体制和管理的滞后，很多的“城中村”仍然没有撤销村民委员会，建立居民委员会，实现民主的居民自治。

南宁市西乡塘区秀灵村就是一个典型，在行政管理上还是以村委会主导，村委会作为村中公共权力的执行者和维护者，实行半封闭式的村治管理，按《中华人民共和国村民委员会组织法》实行自我管理，自我服务，自我监督。这就使农村集体经济组织在“城中村”管理中起主导作用，村委会成了村中一切大小事情的裁决者，成为村治的公共权力机构。“城中村”两委的选举换届，是村里的一件政治大事，但内容和形式上类似于农村的选举换届，村党支部委员会和村民委员会是三年进行一次选举，两者



同步进行，两委的换届都表现出宗族式、大姓氏的选举，一般来说村支书和村主任都是由人口多的姓氏的人来担任。秀灵村本土人口 1700 人左右，张、梁、卢、陈、黄五姓氏的人口占总人口的百分比分别为 30%、28%、27%、8%、7%，这么多年来，两委委员大多数是由张、梁两姓来担任。

“城中村”的流动人口比较多，人员构成相当复杂，造成了这个群体中人员的道德素质良莠不齐，利益观、价值观呈现多样性。由于生活方式和意识观念也不一样，现实生活中就有可能引发多种矛盾。“城中村”村民的思想观念保守落后，生活方式跟不上时代和城市步伐，成为城市中的弱势群体；小农经济思想很严重，只图吃饱穿暖，满足于现状，缺乏竞争意识和开拓进取精神；思想道德素质和科学文化素质低，文明礼仪不讲究，不懂技术，角色上没有从村民彻底转变到市民，这样就非常难以融入现代文明的都市。没有文化，没有技术，没有追求，“城中村”的本土居民都是从事一些脏、苦、累的工作，或者干脆不工作，就靠租金度日。

村党支部委员会和村民委员会都属于非营利性组织，是没有经济来源的，主要是靠出租土地、房屋等集体资产和上级政府的补助来维持两委的正常运转及两委委员工资的发放，很多“城中村”都充分利用土地、房屋等有偿使用的集体资源。秀灵村把靠近街道的两栋大楼出租给友爱医院和水电工程学校，每年的租金收入大概有几十万元，这些钱大部分投入村公共基础设施建设中。

有人将“城中村”称为城市中的死角、贫民区和犯罪发生区。根据相关调查发现“城中村”的案发率和犯罪率比城市的其他地区偏高。鉴于“城中村”社会环境复杂，治安欠佳，西乡塘区公安分局在秀灵村设立民警值勤点，打击各种非法行为。面对有着 1 万流动人口的复杂群体，村里成立了由民兵组成的护村队，不定时地在村落范围内巡逻，对各种违法行

为在一定程度上起着震慑作用。“城中村”管理滞后或不规范，警力巡查和监管有限，综合管理相对薄弱，赌博、吸毒、卖淫、打群架、超生等行为时有发生，“城中村”也就成了“问题村”，成为藏污纳垢的地方。

村民的收入来源主要是租金、土地征用后的赔偿、集体资产出租后的分红和从事第三产业的收入，基本上没有其它的经济来源。由于城市的发展状况不一样，这个赔偿金和租金是有所差异的，由于土地赔偿金低和房屋租金廉价，秀灵村村民的生活还是很困难。总体来说，以上两种主体很大程度上都是依赖租金收入维持生存与发展，有些学者称之为新型的租金食利阶层。

“城中村”无法与城市同步协调发展，很多的城市专门为“城中村”的管理出台规章条例，把它们列为所谓的城市“特区”，这就使“城中村”更加难以融入大都市。“城中村”处在城市管理的边缘，由于政策、制度、条件的不成熟，管理的滞后，不能完全按照城市的管理模式，在一定程度上介于城市的管理范畴和农村管理行列之间。这样尴尬的管理定位，造成许多村民享受不到城市就业、养老、低保等相应的待遇，也享受不到农村的优惠政策。“城中村”的村民对自己的身份界定很困惑，有时办理有关手续、证明等相当麻烦。秀灵村的秀灵小学的学生，如果他们属于农村的，又享受不到九年义务教育学杂费的减免；如果属于城市的，又享受不到城市教育的待遇和保障。

村民不规范建筑，形成了“握手楼”、“接吻楼”、“贴面楼”、“一线天”等这样的“城中村”典型的建筑景观，而这些杂乱、陈旧、矮小的建筑影响整个城市的整齐美观和生机活力。由于建筑的混乱，没有整体性规划，许多的功能没有完善，特别是排污系统和垃圾的处理很随意，直接排放或倒在街道上，造成污水横流，臭气熏天。鉴于“城中村”的建

筑物无序、卫生环境差，与城市里的金碧辉煌的摩天大厦及清洁宽敞的公路形成鲜明的对比，有人把“城中村”称为都市的“疤痕”。

### 【资料3】

政府充分发挥国家公共行政权力管理者和城镇公共产品管理者的双重作用，在坚持公共性、公平性、参与性的前提下，统筹规划，协调各方面的利益，既要保障好村民的利益，也要考虑改造单位的利益，让市场参与商业性运作。在城区一级政府，废除旧的行政管理体制，组建综合性部门，提高综合协调能力和行政效率；防止条块分割，成立综合办公室，对“城中村”的经济、文化、教育、卫生、建设、安全、拆迁、安置等实行有效管理。

从国家构建和谐社会，统筹城乡发展，推进城乡一体化大局来看，“城中村”改造是时代的要求，符合国家和国民的利益；从一个城市的协调发展来看，“城中村”改造是提升城市品位，创建文明和谐都市的必然要求。

从体制上转变城乡二元结构，实现城乡一体化，将“城中村”的土地集体所有变为国家所有。只有土地国有：才能从根本上制止村民对土地的独立处理权，一切土地使用都归土地规划部门管理。在“城中村”实行集体资产股份制，这是我国改革的一个新探索，按股份制的原则改造集体经济，对村集体资产进行清查核算、资产评估，使村集体资产的产权明确清晰。

由于“城中村”改造是前所未遇到的，涉及户籍、土地的变更，还有行政管理体制和城镇管理体制等复杂问题。国家的法律法规至今没有明确统一的规定，因而操作上也并没有统一的方法，各地城市都是根据自己的实际情况，出台一些粗糙的管理条例。需要出台一些可操作性更细化的法

律法规，以法律推进“城中村”的改造，以法律保障“城中村”改造的成果。

“城中村”改造之所以那么困难，主要是利益问题没有协商解决好，安置或补偿没有达到村民的要求。村民的房屋被拆迁后，户籍划入城市管理，身份变为城市居民，给予合理补偿，应按照城市居民的管理标准保障村民的利益，解决好医疗保险、养老保险、失业保险、就业、子女上学问题等。只有以村民的根本利益为出发点，才能得到他们的支持，顺利、稳定地推进“城中村”改造。

村民在特定的群落聚居生活，由于受村俗传统文化的影响，思想观念还比较守旧，生活方式还比较单一，文化技术还比较低，缺乏竞争进取的精神。只有转变他们的思想观念，提高他们的科学文化素质，培养他们的技能，才能为“城中村”的改造减少阻力。比如免费举办一些扫盲脱产班或技能培训班，摒除陋习，使他们的脑袋充实起来，树立勤劳致富、科技致富的意识。知识素质高了，有了一技之长，生活就有了保障，利益得到了维护，村民对改造的抵触情绪自然就降低了。

改造“城中村”必须因地制宜，要坚持“一区一策、一村一案”的做法。在统一制定政策前提下，区别不同情况，确定不同的改造方式，坚持维护村民合法权益的原则。维护集体经济和村民的合法权益，提升村民的生活质量，是“城中村”改造成败的关键。

“城中村”集体资产在经营管理上要按照《公司法》的规定进行操作，量化资产，明确股权分配，村民按出资额大小来分红，个人所拥有的股份可以自行支配，有权利赠送、转卖给他人。村民获得了实惠，他们会很积极地参与到“城中村”的改造。

“城中村”的形成有一个过程，开始时不给予足够的重视，造成“城中村”泛滥，问题恶化，这给我们后人很大的教训。因此，必须树立超前意识和前瞻性，规划好未来蓝图，对郊区、城市周围有可能将来再成为“城中村”的村庄、村群进行调查，了解它们的现状，在宏观上把它们划入城市管理范围，严格控制土地的投放，做到合理规划，不能让“城中村”在无序的状态下肆意发展，减少或杜绝一边改造“城中村”一边产生“城中村”。

“城中村”是城市发展过程中普遍的产物，是城乡发展不协调的代名词，制约了我国城市经济健康发展，影响了社会的和谐发展，其问题的利益性和复杂性使我们面临很大的挑战，需要政府加强宏观管理，采取强有力的措施，让“城中村”真正融入都市之中。

当前，由于国家拆迁政策和土地政策的调整，居民和农民产权意识和维权意识的提高，拆迁、征地难度非常大。而“城中村”大都建筑密度很高，外来人口多，很多村民没有工作，很多还是靠出租违章建筑为生。

不同“城中村”的房屋土地产权混乱，土地和宅基地城镇产权和农民产权都有。很多“城中村”还保留着乡、村行政建制，还有很多农民集体企业财产，是当地农民赖以生存的生存基础，处理这些财产，解决安置农民就业问题更是巨大的难题。这些都给“城中村”的改造增加了很多困难。

## 二、阅读任务

1. 请阅读“给定资料1”，指出“城中村”的出现有哪些原因？限100字以内。

2. 请阅读“给定资料2”，指出“城中村”存在哪些问题？限200字以内。

请阅读“给定资料3”，就如何治理“城中村”提出具体的对策和建议。限250字以内。

### 三、标准答案

1. 原因主要是城市化，表现在：（1）制度上，城乡二元结构；（2）经济上，可观的租金收益；（3）文化上，村落的历史渊源和传统习俗；（4）空间上，城市大量蚕食农村土地。

2. 面临着诸多问题：（1）管理体制滞后；（2）经济来源主要靠租金，群众生活困难；（3）人员复杂、观念落后，成为弱势群体；（4）矛盾多发，治安薄弱；（5）身份模糊，地位尴尬；（6）建筑混乱，基础设施条件差。

3. 建议：（1）加强政府宏观调控，实行综合管理；（2）改革城乡二元体制，对集体资产进行股份制改造；（3）加强立法，依法推进改造；（4）妥善安置村民，给予合理的补偿；（5）转变村民思想观念，提高素质，培养技能；（6）对城市的空间发展进行科学规划；（7）因地制宜，要坚持“一区一策、一村一案”的做法。

## 【12】保护古村落

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

十年风雨路，不尽古村情，花都区炭步镇在古村落的发掘保护发展传承演绎当中，做了大量工作，并依托古村落大力创建省历史文化名镇和旅游名镇，取得了显著成绩，其在古村落保护利用和做法值得学习借鉴。

炭步镇位于广州市花都区的西南部，面积 113.3 平方公里，辖 27 个行政村，1 个居委，户籍人口 4.96 万人。据史传记，南宋末期，元兵逼进，长江中下游百姓南迁至此居留。因大多平民以烧炭为主，在巴江边设有一个堆炭外运销售地点，古称步头，犹如今天的码头，故名炭步。明清时期，设水西巡检司于炭步，商业繁荣，渐成墟市，故称炭步墟。炭步墟原属南海县，康熙二十五年建置花县时划入。1958 年成立炭步人民公社。1983 年 11 月撤社设区。1987 年 1 月撤区称镇。2002 年 5 月，省建设厅确定炭步镇为省中心镇，2003 年，被广州市确定为第二批中心镇，2014 年列入全国重点镇。

炭步镇素有“巴江明珠”之称，全镇体现鲜明的地方特色、富有开发利用价值的古村落众多，各式祠堂、书室、民居、古井散布各村。特别是以祠堂为核心的古村落祠堂文化底蕴深厚，人文历史丰富。近年来，炭步镇通过同步强化措施，使古村落得到了良好的保护利用。

全镇古村落数量多，分布广，而且保存完整。27 个村几乎都保留了较为完整的古村落面貌，展现出一个完整的客家民系聚落的生活场景。祠堂建筑多，各村均有一个以上的祠堂，有的甚至有多个祠堂，尤其是塱头古村、茶塘古村、藏书院三条古村，建筑群多，分布集中、保存完整，规模宏大（塱头古村古建筑群共有 388 座）。三个古村也先后被评为省级古



村落。其中，塍头古村被评为中国传统村落、中国历史文化名村、中国楹联文化之乡和国家 3A 级旅游景区。

炭步镇各村集中 21 个姓氏，其中塍头、藏书院、水口等多村全部只有一姓，形成单姓血缘村落，在地缘关系复杂的珠三角地区少见，社会功能和制度文化上具有明显的家族文化特征，在建筑规划和装饰艺术等方面突出体现了姓氏家族与村落的同构型文化特征，对研究人口迁徙，人文历史具有独特的现实意义。

镇内古村落遍布宏伟的祠堂建筑群，气势宏大，类型丰富，古风撩人，保留完整的明清建筑风格，体现了历史真实性和连续性。一些古村落的古建筑群文物价值高、年代久、规模大、工艺精、保存好，群体完整性为珠三角少见。其中祠堂类型最为丰富，建筑技术独特，砖雕、木雕、壁画等艺术构件工艺精湛，意蕴深厚，具有较高的历史研究价值和文物价值。

各古村落保留多个朝代建筑，至今其物质载体仍然整体完好，是典型的岭南水乡广府围村。村落里居住街坊格局独特，大都以南端宗祠、书院为界，内外空间划分清晰，序列明确，体系非常齐全，这在古村落中并不多见。

镇内古村落历史悠久，承载丰富文化。如塍头古村，现存广东省珠三角地区仅见。全国罕见，规模庞大的书院群建筑遗产，以及其书院文化、楹联文化、生活习俗等非物质文化遗产，具有“耕读传家”文化特色的完整的综合文化体系，村里黄氏有“公孙八科甲”，“七子五登科”，“父子两乡贤”故事。此外，古村落的祠堂承载着我区乃至全国重要历史文化和人文典故，如 1939 年遭到日军烧毁的光禄大夫（晚清名臣骆秉章）家庙，记载着一段深刻的历史。位于塍头古村友兰公祠的接旨亭，显示着明朝正德年间官员黄皞的廉洁历史。鸭湖村张氏祖祠是花都唯一的驃骑将军祠。

石湖村汤廷光是中日甲午海战舰长，1917 年任中国海军总长、广东省长。

近年来，炭步镇依托古村落和自然生态特色等人文历史生态等资源，通过强化领导组织、强化规划、完善配套设施、创建景区、突出项目带动、节庆造势和对外宣传，既较好地保护了古村落，又打响了特色古村落乡村旅游品牌。目前，炭步镇正依托塭头古村、藏书院古村、茶塘古村、康公庙、骆氏家庙等项目建设，全面加大古村落及其他历史遗产的保护力度，努力创建省历史文化名镇。

坚持规划先行，保护第一，适当开发，分步推进的原则，强化保护性开发的理念，加快古村落的各项建设工作。完成了各项规划编制工作。塭头、藏书院、茶塘村先后完成村庄规划。其中塭头村还完成了《塭头村历史文化保护区保护规划》、《塭头村旅游规划和重要节点详细设计》。认真做好了地形测量工作，委托建材广州地质工程勘察院究成了塭头村地形测量，并进行相关设计，为工程规划设计提供基础资料，加快了名村建设进程。

以塭头、藏书院、茶塘三个古村落为主要范围，通过名村创建活动、更好地保护古村落建筑。重点做好了塭头古村名村建设工作。对塭头村等的岭南建筑文化、民居文化、民俗文化、人文历史等进行了深入挖掘，加强文物保护。先后对塭头、藏书院、茶塘村等多个祠堂和古民居进行了修葺，特别是对塭头古村投入 2485 万元，完成祠堂修葺、旅游道路绿化改造等 21 项名村建设工程，塭头古村成功通过广州名村考核，被评为广东历史文化名村和广东最美古村落三十强，并列入广东省创意产业协会影视拍摄基地。

通过近两年的研究发掘，发现位于华岭村的清代名臣骆秉章家庙——光祿大夫家庙尽管已经损毁，但是具有十分重大的历史文化意义。于是，

炭步镇把光禄大夫家庙重建修复作为保护发掘历史文化的重要举措。请广州市文物考古研究所对光禄大夫家庙现有遗址进行了详细的文物考证鉴定及专家论证会审定。经花都区文化广电新闻出版局批准并给予大力支持，由广州市人大代表、区政协委员，骆秉章研究会会长和骆秉章第六代后人骆鼎先生作为出资人，解决资金问题。聘请岭南古建筑专家、广州大学建筑和城市规划学院汤国华教授亲自担纲设计。经过约一年的建设，现已累计投资 1000 万元，家庙一、二进主体修复工作已经完成，全部工程于 2015 年底完成。重建修复后，将其作为骆秉章纪念馆纳入日常管理维护，申请省级文物保护单位，届时作为花都区历史、文化研究、廉政教育基地等。

为加强旅游管理工作，发掘和保护炭步镇的旅游资源，构建和谐、原生态的旅游环境，炭步镇先后成立了由镇党委书记任主任，旅游办、规划办等部门为成员的炭步镇旅游景区建设管理委员会，并成立炭步镇旅游管理办公室、镇属企业巴江田园旅游公司，落实资金、人员、办公场所、健全了管理机制体制。

塍头古村景区高标准配备了旅游服务站、停车场、观光标识、农家乐等基础服务设施，并于 2014 年成功创建 3A 景区。藏书院村和茶塘村也逐步新建或改建了卫生站、公厕、灯光球场、文化广场、小公园、养老院、环村绿道，综合服务中心和文化大楼等。在塍头村为核心的辐射带动下，各村也扎实提升乡村宜居宜游的环境。建设西部绿道，横贯炭步 11 个行政村，连接秀全街和赤坭镇，全长 40.4 公里，建成后将成为炭步镇一条生态旅游的“黄金走廊”，极大地带动旅游业发展。目前项目已经完成规划设计和现场勘测，2015 年底前动工。

针对仅仅依靠财政投资进行古村落的旅游开发难以持续的实际，炭步

镇生态旅游产业开发充分地依靠了市场和社会力量，并将古村落旅游赋予更多的文化及商业开发价值，使古村落更具生命力。近年来先后与多个公司合作，打造适合炭步镇古村落、适应市场的开发项目，以项目带动古村落的发展。与广州星烁文化传播有限公司签约，合作整体推广打造炭步文化，先后设计了炭步视觉形象标识、炭步雕塑等融和炭步古村落文化的作品。与餐饮和食品生产企业合作，对炭步芋头等进行了深加工，在各大酒店推销炭步特色农产品，增加农民收入，又宣传了炭步乡村游元素。与多个旅游公司签约合作，合力打造炭步古村落旅游。整合农家乐资源，引导两家农庄成功申报为广州 2 星级农家乐，使古村落旅游提升了配套服务。引入国学培训机构明伦书院，把破旧闲置的古建筑打造书画院、茶馆、沉香茶道等文化产业的新功能，使利用和保护形成良性循环。

中央电视台等媒体对我镇藏书院古村的洪拳做了专题报道；广东电视台和《新快报》等媒体对炭步“古村落”作了专门介绍。开设了古村落旅游网站、微信等宣传阵地，提高了宣传效率和覆盖面。制作了《塍头村之歌》、《茶塘村之歌》、《文岗芋头之歌》等歌唱炭步古村落文化的歌曲，编辑了 3 本古村落宣传书籍，出版了《塍头海内外楹联大奖赛作品集》和反映镇域的文化书籍《魅力炭步》等。积极培育古村落文化，目前景区常年进驻 1 个粤剧社、1 个国学宣传企业，并开设有 1 个民间民俗博物馆。

先后在茶塘村和塍头古村举办了 4 届芋头文化节及古村落旅游文化节，在塍头古村举办 5 届荷花节和摄影比赛活动。举办海内外楹联大奖赛、炭步芋头与养生论坛和“芋头王拍卖”等多项文化活动。打造出全省范围内具有较大影响力的岭南文化年度盛会，塍头古村被评为中国楹联之乡，扩大了古村的影响力和旅游知名度。打造炭步芋头旅游品牌，2012 年炭步芋头成功推销上京，进入中南海餐桌。在芋头文化节及古村落旅游文化

节期间免费让农民集中推销炭步特色农村品，助推了农民增收，打造更多的炭步特色农产品旅游品牌。先后向 7 家旅行社授“生态旅游”旗，突出景点推介。结合塍头古村的黄皓等廉政历史名人，建成廉政主题公园和廉政陈列馆，打造“廉政景区”和广州市廉政教育基地。近年来，游客人数连年翻倍增长，2014 年游客数超过 3 万人。

### 【资料 2】

传统的村落大多拥有较为良好的自然环境，且在一定程度上具有优越的保护价值以及文化价值。传统的村落还保存着大量的文物古迹，蕴含着独特的地域乡土文化以及淳朴的风土人情。而现在的传统的村落正在大规模的消失以及不断的走向衰败。保护传统村落及其村落的文化变得极其重要。通过对传统文化的保护可在一定程度上促进社会的快速转型以及提高传统文化的价值。

千年古村松山村，是省级革命老区新合乡最大的一个行政村。村落坐落在新合乡的西北部，富春江支流壶源溪的源头，依山傍水，体现古人“择水而居”选址理念，背靠十万余亩青山，又恰好起到天然屏障的作用。是浙徽古驿道必经之地。全村民国前的建筑都属徽派风格，同一房头各户均围厅联续暨楹建屋。充分体现宗法社会下合族而居，相互照应的理念。借自然之山水、森林、溪岸，配合自身的村居建设，白墙黛瓦、清澈溪水，构筑了一个群山环抱、宁静质朴的古韵山村。古村群山环抱，清澈溪流穿村而过，依山傍水，开门见山，属于富春江支流壶源江的源头区，是不可多得的天然氧吧。

山青水秀的新合乡松山村，历史悠久，文化底蕴十分深厚，有着丰富的民间民俗文化传统项目，而以板龙活动年代最为久远，影响面最为广泛。松山村板龙从北宋传承至今，当地百姓一直坚信龙能保佑百姓平平安安、

风调雨顺、五谷丰登。松山村板龙到各村拜年迎新春，龙灯所到之处，沿途的村民都会摆上香案，燃放烟花鞭炮，场面喜气壮观。梅花锣鼓：松山村梅花锣鼓传承至今已有几百年历史，村梅花锣鼓队经常外出表演，并获得好评。

松山村板龙：板龙的制作、舞龙参与人员等，依托村中的传承，与村组织和环境紧密相关。松山村板龙作为一项传统的民间文化项目，集灯彩、剪纸、绘画于一身，是一种独特的民间龙舞，龙灯自古不外传，但现在是在 21 世纪，开放年代了，人们认识到优秀文化不能自我封闭，要与人分享，要与外界经常交流，不断改进、创新，才能保持自身领先的地位。为了让板龙艺术更好的流传下去，发扬光大，村中老艺人认真分析、考虑，最终打破世俗观念束缚，踏上了在民间传授龙灯制作工艺之路，近年来，村中的老艺人常被浦江、诸暨、富阳、建德等地邀请前往传授龙灯制作工艺，有效促进了地域间的文化交流互动，营造了“墙里开花两边香”的喜人局面。

古村落是巨大的文化包裹，是中华民族的伟大瑰宝。在我国，传统的村落具有分布广泛、数量庞大、参差不齐等特点。而传统的村落具有独特的地方特色和民族文化。通过对传统村落的文化保护，可合理的保护历史的文化遗产，延续当地淳朴的风土人情，以此来使物质的文化遗产与非物质文化遗产的保护进度齐头并起，从而将传统的部落引上良性发展的道路，进而促进文化的可持续发展。

由于经济的快速发展以及社会的不断进步，对于传统村落的保护与发展往往产生一定的矛盾。而对于传统村落的保护可在一定程度上有效的解决保护与发展的矛盾。我们可采取发展乡村旅游的方法，来有效的协调传统村落保护与发展之间的关系。通过对传统村落的保护可保护村落的历史



整体进程，避免在快速的发展中对于传统村落的整体风貌、历史文化等的破坏，同时也可有效的增进传统村落的发展动力以及提高传统村落的活力，进而促进传统村落的可持续发展。

随着城镇一体化的不断实施与开展，我国传统的村落渐渐的失去其独有的村庄特色。通过对传统村落的保护可有效的挖掘传统村落的文化特色，并不断的延续其独有的精神个性，进而可有效的避免在城镇一体化的发展中，传统村落失去其独有的乡村特色以及出现千村一面的情形。

传统村落代表着我国农村的建设以及发展现状与程度。通过对传统村落的保护，可有效的缩小城乡之间的差距，不断的建设与改善传统村落的基础设施以及提高村落居民的生活水平。通过对传统村落的保护还可不断的更新传统村落的文化，使传统的村落不断与快速的科技发展相适应，进而有效地促进和谐社会主义的建设。

不断的扩充传统村落的保护理论体系以及不断的推动文化遗产与保护的更新也是保护传统村落的意义所在。通过对传统村落的保护可有效的将高科技技术运用到传统村落的保护中去，不断的提高他们的农耕水平以及用高科技技术不断的培育出具有地方特色的传统农副产品。

## 二、阅读任务

1. 请根据“给定资料1”，指出炭步古村落有哪些显著的特征？限100字以内。
2. 请根据“给定资料1”，指出炭步在古村落建设方面有哪些成功的经验？限200字以内。
3. 请根据“给定资料2”，指出保护古村落有哪些重要的价值？限200字以内。



### 三、标准答案

1. 底蕴深厚、人文历史丰富。(1) 分布广，保存完整。(2) 姓氏纯，人文独特。(3) 建筑美，意蕴深厚。(4) 体系全，村落典型。(5) 历史久，文化丰富。

2. 把保护与旅游开发结合起来：保护——(1) 编制规划，规划先行。(2) 投入巨资，创建名村。(3) 发掘保护，开展重建修复。开发——(1) 加强领导组织。(2) 完善配套设施。(3) 项目带动提升(或：与社会/市场力量开展项目合作)。(4) 突出文化宣传。(5) 打造旅游品牌。

3. 促进社会转型及提高传统文化价值。社会转型——(1) 引导传统部落的可持续发展，解决保护与发展的矛盾。(2) 促进农村建设，利于科技兴农，构建和谐社会。文化价值——(1) 保护历史文化遗产，发扬传统文化。(2) 挖掘传统村落文化特色，延续精神个性。(3) 扩充传统村落保护理论体系，推动文化遗产与保护的更新。

### 【13】互联网+政务

#### 一、给定资料

##### 【资料 1】

以下是衡阳市推进“互联网+政务服务”的相关材料。

2017 年以来，市政府主要领导在政府常务会议及市长办公会议上对“互联网+政务服务”工作多次作出批示，市政府督查室定期下发督查通报。2017 年 11 月，时任市委书记周农同志明确批示要抓好“放管服”改革和“互联网+政务服务”工作，进一步提高办事效率，改进工作作风，推动衡阳市经济发展和“互联网+政务服务”项目落地；2018 年 3 月，市长邓群策在政府常务会议上提出要加快衡阳市“互联网+政务服务”平台建设，尽快推进“最多跑一次”改革。二是现场督查座谈。2018 年 1 月 10 日，市委常委、常务副市长廖健到市电子政务办专题调研全市电子政务及“互联网+政务服务”工作；1 月 29 日，廖健常务副市长到市政务服务中心调研“最多跑一次”改革进展情况。并他指出，要做好“互联网+政务服务”项目顶层设计，真正让数据多跑路、群众少跑腿，实现“最多跑一次”目标。

2017 年 8 月衡阳市组织相关单位重新梳理全市行政权力清单，10 月完成清单编制工作。2017 年 10 月中旬启动全市政务服务事项（行政许可和公共服务事项）标准化工作，按照省统一标准梳理 12 个县市区及 36 个市直行政部门政务服务事项的目录清单及实施清单，11 月底共梳理市直部门行政许可事项 176 项、公共服务事项 111 项，12 个县市区行政许可事项共计 1410 项、公共服务事项 1186 项，于 12 月 10 日前完成了全省“互联网+政务服务”一体化平台数据填报及市级平台数据更新。

2017 年 10 月衡阳市组织开展政务部门信息化现状调研工作，包括政

务信息系统应用部署情况、数据存储位置、数据对接方式、前置交换和终端采集设备等基本情况，同时要求自查清理“僵尸”业务系统。2017年11月开始梳理各行政部门的政务信息资源目录，填报共享交换信息项，了解各部门信息化现状，落实资源需求，包括各部门的电子证照存量、增量情况和电子印章采模，此次调研涉及47个部门，共梳理了1583条信息资源项、296个应用系统使用现状、114类证照目录、111套证照模板及样本、72个印章采样表，目前电子证照已初步完成建库，正在开展数据采集，目前已采集6类证照共计103598条证照数据。2017年11月衡阳市完成“互联网+监督”218项民生资金目录梳理及省级平台填报。

在充分调研、摸清需求的基础上，确定了《衡阳市“互联网+政务服务”平台建设项目技术方案》初稿。根据衡阳市现状编写了《衡阳市“互联网+政务服务”工作推进实施方案》（征求意见稿）、《衡阳市政务信息资源共享管理办法》。

为探索并实现“让数据多跑路，群众少跑腿”目标，2017年9月，围绕“法人办事”，以投资项目报建审批业务为突破口，对衡阳市网上政务服务系统“并联审批”功能进行了优化完善；2018年1月在市政务服务中心下属代办中心进行试点应用，相关系统对接正在有序开展中，其中自建系统中市环保局业务系统对接已经完成，目前正在开展市规划局、市国土局、市消防支队的业务系统对接，国省垂管系统中省工商局的数据已与省中心对接，衡阳办已发函至省工商局并被批准可以进行数据交换，目前正在与省中心衔接具体对接工作，省发改委与省中心目前正在进行系统对接，对接完成后衡阳市将开展对接工作；2017年11月，围绕“自然人办事”，衡阳市推出“不动产注册登记”业务网上预约功能试点应用，经过3个月的试运行，网上预约功能已经正常使用，网上受理功能原定计划

2018 年 4 月开始试运行，但目前还存在一些技术问题未完全解决，争取 5 月中旬上线试运行；2017 年 12 月推出“住房公积金提取”网上预约及预受理功能试点应用，试用反馈情况良好。

制定平台建设、运行维护、数据交换、信息共享、安全保障等管理制度；建立事项管理、业务协同、政务数据资源管理、监督考核等工作制度；建立大数据统一管理，避免重复建设等。根据国省文件精神和要求，衡阳市相关部门集中精干力量，加快出台《衡阳市加快推进“互联网+政务服务”工作实施方案》、《衡阳市政务信息资源共享管理办法》、《衡阳市“互联网+政务服务”一体化平台建设技术指南》等系列文件，切实把“互联网+政务服务”工作落实落细。

按照“1422”即一云、四平台、两厅、两端的建设思路。2018 年 6 月底前，按照“政府主导、市场运作、需求导向、购买服务”的思路，进行公开招标，实现企业投资建云，政府按需买云。完成市本级“互联网+政务服务”平台和全市信息资源共享交换平台建设，并与省平台实现无缝对接。2018 年底前，整合所以“1”字头的咨询、投诉举报热线，增加挖掘分析等模块，进一步完善全市统一热线服务平台；整合衡阳市商事服务平台和行政执法平台功能，建立全市监管执法一体化平台，其中商事服务平台于 2017 年 12 月 15 日完成政府采购，商事服务与监管、小微企业扶持管理、大数据分析与应用等功能模块功能及业务流程已初步开发完成，下一步一是完成商事平台迁移至政务云。完成与省工商局的业务数据对接，以便于各功能模块的后台数据调试及集成调试，行政执法平台 2017 年已建设完成并正在使用；完成市本级平台功能扩展至县市区、乡镇（街道）、村（社区），实现四级联动；完成四大基础库（人口库、法人库、电子证照库、空间地理库）建设，其中电子证照库建设已全面启动，目前正

在采集证照信息。完成实体政务大厅配套设施建设和网上政务大厅建设，实现两厅部分融合；完成全市统一的微信客户端建设，2019年6月底前，完成全市政务服务APP建设。

### 【资料2】

2014年11月，习近平总书记首次系统阐述了“新常态”：“新常态将给中国带来新的发展机遇”。政府网站作为治理现代化的工具，在经历了一段时期超常的高速增长后，逐步由数量型向质量型转化，由传统型向服务型蜕变。伴随移动互联网愈演愈烈的时代之变，政府网站顺应“新常态”实现“新作为”，打造不下班的“互联网+政务”模式的“网上政府”势在必行。

国务院《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》提出，“互联网+”有利于重塑创新体系、激发创新活力、培育新业态和创新公共服务模式。“互联网+政务服务”就是以互联网为基础设施，为大众创业、万众创新和增加公共产品、公共服务“双引擎”提供有力支撑。互联网本身具有扁平化的特性，高度契合了优化再造政府部门组织架构和业务流程的诉求。实践中，贵州省通过固化审批流程、各环节办理人员、各环节办理时限、各环节审查标准、审批文书格式，全省各级各部门每天有两万余名审批人员在线办理业务，日均办件量3万余件，网上可申请率100%，被誉为“符合西部地区经济社会和电子政务发展的政务服务‘贵州模式’”。广东省全面推行“一门式、一网式”政府服务模式改革，打造线上线下一体化申办平台，实现“一门在基层、服务在网上”。“互联网+政务服务”战略的推进，加快了推动政府职能转变进程，信息流通的效率得到提升，流通成本大大降低，行政审批提速增效，互联网催生政府改革红利变现，最终实现放权于市场和社会，转化成激发市场活力和社会创造力的驱动因

素。

我国多次提出加强供给侧结构性改革，要在供给侧和需求侧两端发力促进产业迈向中高端，提高供给体系质量和效率，增强经济持续增长动力，推动我国社会生产力水平实现整体跃升。简政放权是“供给侧改革”的重要一环，而对于地方政府而言，通过“互联网+政务”实现审批事项精简、办事流程优化、服务水平提升等目标，实现政务“瘦身”，将成为助力“供给侧改革”的有效抓手。

“互联网+”的信息传递与共享是一个改造、提升、创新和再造的嬗变过程。作用到政府层面，通过信息传递实现流程和机制再造，提高效率、改善民生，有效提升政府在线服务能力。政府主动拥抱互联网，将云计算、大数据、移动互联网等新理念、新技术逐渐应用到行政审批等政务服务领域，创新政府在线服务，对系统梳理办事项、优化业务流程、推动协同业务信息化处理等方面将发挥巨大作用。

在“互联网+”时代，以信息为核心的权力结构正逐渐颠覆以资源、地位为核心的传统权力结构，信息对称、资源共享、机会平等的互联网特质将催化形成新的社会格局。公众对政治的参与和影响将逐渐扁平化，进而加速形成新的政府与社会关系的活动，在这一新格局之下，政府扮演的角色不再是单纯的管理者角色，而是“角色+”，是示范者、引领者、倡导者、环境营造者，这些角色集成的目标是用政府权力的减法换取市场活力的乘法，构建中国社会治理新格局。

### 【资料3】

习近平总书记在党的十九大报告中指出，坚持以人民为中心，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，强调转变政府职能，深化简政放权，创新监管方式，增强政府公信力和执行力，建设人民满意的服务型政府。本届

政府持续深化“放管服”改革，大力推进“互联网+政务服务”，各级政府综合性实体政务大厅（以下简称“政务大厅”）和网上办事大厅建设迈上新台阶，形成了网点覆盖全国的政务服务体系，部分地方初步建成省市县统一的互联网政务服务平台，有力推动了“放管服”改革，特别是行政审批制度、权责清单制度、“多证合一”等改革措施落地见效，切实方便了企业群众办事，促进了行政权力阳光运行。同时，各地政务大厅也面临着诸多挑战。

《行政许可法》和《中共中央办公厅 国务院办公厅关于深化政务公开加强政务服务的意见》（中办发〔2011〕22号）对行政审批运行程序、联合办理，政务大厅管理机构的性质、经费等做了规定，但有关要求较为原则，缺少配套操作层面办法。同时，近年来“互联网+”发展迅速，政务服务新的提供方式不断涌现，政务大厅建设发展面临着新形势和新问题。各地对政务大厅的发展方向、发展模式存在不同认识，在具体工作中对现有政策贯彻落实程度差异很大。19个省认为省级政务大厅将部门的审批事项集中起来统一运行和监管，有利于提高审批效率，推进权力在阳光下运行，浙江、广东等地则认为发展网上办事大厅，已经可以优化部门审批流程，方便企业群众办事，不必专门建设实体省级政务大厅；有的地方要求所有部门进驻政务大厅，有的地方仅要求有行政审批事项的部门进驻，等等。调查显示，平均仍有 21.5% 的审批部门和 36% 的行政许可事项未进驻政务大厅，部分地方的进驻比例更低。如，河北省沧州市南皮县 34 个部门权责清单中行政许可事项共有 156 项，县政务大厅仅进驻了 12 个部门的 18 个事项，部门进驻率 35.2%，事项进驻率 11.5%。

从各省政务大厅平均进驻事项数方面看，前三位的省份是福建、贵州、浙江，进驻事项数均超过 500 项，后三位为西藏、青海、新疆，进驻事项



数不足 150 项。其中，福建省平均进驻事项最多，为 677 项，西藏自治区最少，为 40 项。2016 年四川、江苏、浙江、宁夏平均每个政务大厅月办件量超过 3 万件，广西、青海、海南、西藏不足 5000 件。从各地政务大厅部门进驻情况看，仅有 6 个省份政务大厅的审批部门进驻比例超过 90%，13 个省份在 70%至 80%之间，5 个省份在 60%至 70%之间，3 个省份在 50%以下。

一些窗口排队人数多、人满为患，群众办事等待时间较长，甚至排一天也办不上业务；另一些窗口少有群众办事，有时一天也无人问津，出现人员长时间离席、聊天看报等问题，群众对此多有抱怨和诟病。如有的大厅社保窗口数量少，办事群众早上六、七点钟就到门口排号，到下午四点也没开始办理，感叹大厅办事很“烦心”；有的大厅距离城区较远，周围公共交通配套跟不上，不方便群众办事；还有一些大厅的服务功能不完善，未能提供预约、缴费、延时办理等服务，导致群众办事“费时费力”。部分政务大厅服务信息公开不到位、内容不全面，群众“找不到”、“看不懂”，只能到大厅窗口向工作人员进行咨询；还有不少网上办事平台内容与实际情况不一致，甚至下载的表格也与实际要求不符，群众网上办事“办不通”。

全国 72.1%（2205 个）的政务大厅建立了综合审批管理平台，其中超过 70%的平台未能与部门办事系统实现数据共享，仅 595 个平台与部分职能部门的业务系统实现了数据对接。不少政务大厅在办理业务时，面临“多套系统、多个流程、反复登录、重复录入”问题，严重制约了审批效能的提升。浙江省宁波市反映，政务大厅除统一开发的审批系统外，还有市级部门系统 33 个，省级部门系统 33 个，国家部委垂直系统 34 个；江苏省南通市海安县政务大厅进驻部门 25 个，使用部委、省、市开发的办理系统 30 余个，有的一个部门办件系统达 6 个；银川市行政审批局除使用行

政审批服务系统外，还同时使用 8 个国家部委的 16 个全国通用审批监管系统，以及 7 个自治区厅局的 12 个系统。广东省东莞市反映，由于已建的电子证照库与信息资源共享平台缺乏统筹考虑和有效打通，电子证照的应用和网上验证仍有难度。

不少地方提出，政务大厅对规范部门办事没有硬性约束手段，协调监督进驻事项的办理存在难度，推进综合窗口、并联审批等工作较为吃力，非试点地方难以推行“一个公章管审批”。还有地方提出，中办发 2011 年 22 号文件关于政务大厅管理机构应使用行政编制的要求没有落地，政务大厅履行集中审批服务管理难度大。普查发现，约 50% 的管理机构是事业单位，还有约 10% 尚未经编制部门批准，这给部门间的协调带来很大挑战。

当前，随着互联网和移动互联网的迅速普及，不少地方部门在互联网、移动互联网端建设了多个办事平台。由于分属不同的部门或机构，导致不同平台之间缺乏统筹协调，业务内容多有重叠，甚至出现同一事项不同平台办事信息不同、办理程度不同的问题，既导致重复建设，也让群众无所适从，实际办事体验不好。同时，由于政务大厅在国家层面缺少统一的管理机构，各级政务大厅之间没有隶属关系，出现了“多头提要求，实际无人管”的现象。

## 二、阅读任务

1. 请根据“给定资料 1”，指出衡阳市在优化政务服务方面有哪些成功的经验？限 150 字。

2. 请根据“给定资料 2”，指出“互联网+政务服务”有哪些意义？限 150 字。

3. 请根据“给定资料 3”，指出政务大厅在建设过程中面临哪些问题？限 100 字。

### 三、标准答案

1.积极推动“互联网+政务服务”。(1)高度重视。(2)开展全市行政权力清单梳理及政务服务事项标准化工作。(3)开展调研,梳理信息资源目录。(4)起草规范文件。(5)完善功能,推进试点。(6)加快平台建设。

2.推动了政府治理现代化:(1)顺应“新常态”发展的时代潮流。(2)助力“供给侧改革”的有效抓手。(3)提升政府在线服务的重要引擎。(4)构建社会治理新格局的重要举措。(5)推动释放市场潜力和活力的新增长极。

3.面临诸多挑战:(1)认识不统一。(2)发展不平衡。(3)服务不到位。(4)信息共享难。(5)部门协调难。(6)平台统筹难。

## 【14】疫苗安全

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

自 2007 年以来，疫苗事件持续被曝光，现在看就事论事已于事无补，这不是哪个厂商、哪个黑心老板或某个失职官员的问题。我们必须反思的是，疫苗产业塌陷背后反映出的治理模式失灵。简单地说，为防止此类事件一再发生，谁来给疫苗监管打“预防针”？

疫苗监管整体失灵正进入所谓“明斯基时刻”，不及时作出系统性防范和治理，将极大危及民众的安全感和幸福感，并严重侵蚀政府公共管理部门的公信力。疫苗监管的治理模式是怎样失灵的呢？厂家逐利、犯罪成本低、有保护伞是显见的原因，但必须看到还有更深刻的体制性原因。

由于疫苗具有的垄断属性，市场几乎没有多少选择性。只有出了事之后，家长们才绝望地发现，多数疫苗只掌握在长春长生、武汉生物和深圳泰康等少数几家厂商手里，做假起来更加容易。加之计划免疫范围内的一类疫苗是免费注射，对于打哪种疫苗，民众基本上没有选择权。在人命关天的大事上没有选择权是民众集体性恐慌的深层原因。

按照经典的说法，利润超过 50%，资本就会铤而走险……利润超过 300%，资本就敢于践踏人间一切的法律。本次引爆的长春长生的狂犬病疫苗其市场占有率，在短短三年时间就从不到 4% 上升到 28%，成为中国第二大狂犬病疫苗供应商，垄断暴利垂手可得。在长春长生的垄断利益链条上又有多少吃拿卡要、多少灰色生意、多少公关费用呢，希望相关部门彻查。

中国药品监管网于 2018 年 6 月曾经发布了报道：“迷信”进口疫苗毫无必要，我国已建立覆盖疫苗全生命周期的监管体系。报道中，《经济日

报》采访了国家药监局相关负责人和行业专家，称国产疫苗“水平得到世界认可”，大家“不必迷信进口疫苗”，称自从 2016 年 3 月份山东济南非法经营疫苗系列案件发生后，疫苗在各省公共资源交易平台招标采购，同时要求使用“全程冷链不断链”和“全程监测并记录”来最大限度地保障疫苗流通质量安全。事实证明，这种对国产疫苗安全监管的盲目自信，也为这次在规模问题疫苗事件埋下了隐患。

而一年多后即 2017 年 10 月，长春长生连续被曝“百白破疫苗效价不合格”事件和“狂犬病疫苗生产记录造假”事件。9 个月后，吉林省食药监局才于 2018 年 7 月 20 日在其官网公布了上述处罚决定书，决定书未公布疫苗效价不合格原因，而生产记录、召回情况等证据材料亦未公开。不少群众质疑：连起码的信息都不能及时公开，政府真的尽到了监管的责任吗？这是在给药企打掩护吗？后经媒体曝光，这期间 25 万支问题疫苗已经全部销往山东。

人们不禁质疑，药监部门的相关承诺到哪里去了？媒体监督又到哪里去了？比疫苗造假更可恶的，是不断删除谴责疫苗造假事件的报道和评论。

由于新闻专业主义的缺位，我们无法获知并界定事实的真相，一遇公共管理危机，恐慌就会蔓延，引发无限想像和信任兑付的清盘。老百姓成“老不信”，这才是当前社会的最大危机。

一家年利润 5.8 亿的问题厂商，发生问题后只罚款 344 万余元，并没收区区 186 支库存疫苗，这样的处罚力度被民众认为是某种“鼓励”，因为很快就会有第二次、第三次造假。在长春长生这家问题厂商上发生的蹊跷事情正是如此：不断被查，不断造假。

这次吉林药监部门对长春长生问题疫苗的调查、处罚和召回处理显然

不能满足民众的要求。从维护法律，保护人民群众的合法权益来看，执法者不应拖延执法，应尽快作出决定，对于影响民众的重大医药事件，更应加重处罚，甚至令其企业破产，负责人终生不得涉足医药行业。就在不久前，美国密苏里地方法院对强生公司爽身粉等产品致癌事件作出了 46.9 亿美元的天价赔偿判决。

比疫苗事件更可恨的是背后深层次的利益链条和人性之恶。如何根治“系统性的恶，全局性的假”，走出风险社会所谓“有组织的不负责任”困境，需要我们从公共治理现代化上入手，打破垄断，加强监督尤其是舆论监督，对肇事企业要罚得它破产，责任人要诉诸刑法，只有这样才能做到对百姓生命健康负责。

### 【资料 2】

2018 年 7 月 15 日，国家药品监督管理局发布公告称，通过飞行检查发现长春长生生物在冻干人用狂犬病疫苗生产过程中存在记录造假等严重违反《药品生产质量管理规范》行为，并责成吉林省食品药品监督管理局收回长春长生相关《药品 GMP 证书》。而在去年 10 月，长春长生生产的百白破联合疫苗在中国食品药品检定研究院的药品抽样检验中被检出效价指标不符合标准规定。令人惊讶的是，吉林省食品药品监督管理局直到最近才下发行政处罚决定书。

这一事件再次暴露出我国疫苗领域的现状：即从生产到监管，疫苗问题多多。究竟如何才能彻底解决这些问题，让中国老百姓尤其是婴幼儿能接种上安全、有效的疫苗呢？在预防性疫苗和药品的安全性监管方面，美国在世界各国可谓是最为严格的，投入了巨大精力构建起较为完善的疫苗安全监管体系。

在世界公共卫生领域最为成功的案例应该算是利用接种疫苗来大幅

度降低传染性疾病的发病率。正是由于疫苗的使用，当年严重威胁人类健康的天花才得以在全球范围内彻底灭绝，脊髓灰质炎（小儿麻痹症）也几近根除。在美国食品与药品管理局（FDA）批准疫苗上市之前，疫苗已经被科学家们严格试验、检测，证明是安全、有效的。疫苗是目前人类对付传染病最好、也是最经济的武器。然而，没有任何一种疫苗是 100% 安全或有效的。个体之间免疫系统的差别导致有些人（包括儿童）在接种疫苗后，或者并无保护效果，或者有副反应（严重的还可能致死）。但是，和药品不同的是，疫苗是给健康人（其中许多是儿童）使用的，因为严格的安全标准是必须的。由于接种疫苗对人们而言是普通而又容易记忆的事，在接种后发生的任何疾病都可能会归罪于疫苗，事实上，许多疾病和疫苗接种并没有关系，只是恰好在接种后的并发的。所以，利用科学方法 and 研究认定真正的疫苗副反应尤其重要。

在上世纪 70 年代中期的美国，由于接种百白破（即：白喉、百日咳和破伤风）疫苗而产生的伤害（大概、可能是）的法律诉讼案件显著增加，使疫苗安全问题成为公众的焦点。这种情况有点类似现在的中国。尽管缺乏科学证据证明原告或其监护人所受伤害是由于接种疫苗而产生的，但是美国的法庭仍然判决赔偿。这些法院判决结果直接导致疫苗生产商的风险大增，疫苗价格自然也飙升，几家疫苗生产商受不了，干脆关门大吉。因此，疫苗变得短缺，公共卫生官员担心流行病会卷土重来。因此，为了减少疫苗生产商承担的风险和公共卫生的担忧，美国国会于 1986 年通过了国家儿童疫苗伤害法案（National Childhood Vaccine Injury Act, NCVIA），这个法案对于美国的疫苗监管在多个方面有重大而深远的影响，该法案的通过对于美国的疫苗安全有里程碑意义，我国现在也亟需通过类似的专门法律，现在我国不少家庭（尽管比例并不高，但是绝对数字不小）由于自



己的孩子接种疫苗导致的残疾甚至死亡索赔无门，整个家庭因医治、照顾孩子而陷入贫困、痛苦之中。美国 NCVIA 法案的通过，直接产生了如下结果：成立国家疫苗项目办公室（NVPO），专门协调美国健康和人类服务部（DHHS）下属所有和疫苗接种相关的所有部门的活动，包括 CDC、FDA 和健康资源和服务管理局（HRSA）。

NCVIA 法案要求所有管理疫苗的卫生机构在每次给疫苗被接种者接种疫苗前，必须向本人或其监护人提供“疫苗信息声明”（VIS）。这些疫苗包括上述的百白破、脊髓灰质炎以及麻疹、流行性腮腺炎、风疹、乙肝、B 型流感嗜血杆菌和水痘等。每个 VIS 的内容包括对每个要预防的疾病的简单描述以及疫苗的风险和益处。美国 CDC 开发了 VIS 并将其分发给各个州和地方上的卫生部门，以及医院等卫生机构。

根据 NCVIA 法案，国家疫苗伤害赔偿项目（NVICP）应运而生，专门用于赔偿由于接种疫苗而引起的伤害，这种赔偿是基于“无过错”原则的。CVIA 建立了来自美国医学科学院（IOM，我国尚无类似组织）的委员会来审阅有关疫苗副作用的文献资料。这个委员会得出结论：目前人类对于和疫苗有关的风险的知识仍然很有限。

和药品类似，预防性疫苗在批准上市之前，要经过严格的临床前和临床试验以确保其安全。首先，会用计算机预测疫苗将会如何和免疫系统相互作用。然后科研人员会对疫苗在动物身上做试验，这些动物包括老鼠、豚鼠、兔子和猴子。在疫苗成功通过这些临床动物试验后，FDA 才会批准在人身上进行临床试验。参加这些临床试验的人是完全自愿的。许多人选择牺牲自己的时间和精力来促进科学进步。在所有志愿者参加这些临床试验之前，他们都会收到知情同意书，以确保他们都理解试验的目的和潜在的风险以及他们愿意参加试验。

在美国，如果一旦出现疫苗事故，即使疫苗生产厂家不存在明显责任，也要承担起社会和经济责任。1955 年 4 月的 Cutter 实验室就发生过疫苗事件。原因是该实验室制备脊髓灰质炎疫苗时，因在用福尔马林灭活相应病毒时不够彻底，未能杀死所有病毒，导致 12 万名接种该疫苗的儿童中有 4 万名染病，其中 56 人终生瘫痪，5 人死亡。最后该案判决结果虽然认为 Cutter 公司并不存在刑事犯罪，却应对民事损失负责，因此，受害人和家庭获得巨额赔偿。在 2000 年的时候，一名仅 19 个月大的安娜的佐治亚州小女孩在一次接受疫苗注射后不久就出现自闭症状。虽然经过医院检查后对她患病的原因说法不一，有人说是其它原因导致，有人认为她是自身遗传问题。最后，经过安娜父母 6 年的索赔努力，她最终获得了累计达 2000 万美元（1 美元约合 6.50 元人民币）的高额赔偿。

疫苗获批上市是一个漫长的过程，可能长达 10 年甚至更长时间。和药品类似，疫苗获批前也要进行三个阶段的临床试验（即一共三期）。简单而言：I 期临床需招募 20-100 志愿者，耗时几个月，主要是评估疫苗的基本安全性和确定最常见的副作用；II 期临床则需要几百名志愿者，耗时几个月到两年，主要是确定疫苗的组分，多少剂量是必要的，更详细、更多的常见副作用。III 期临床则需要几百名至几千名志愿者，耗时几年，所以 III 期临床试验是疫苗获批上市前最后阶段的试验，也是最重要、耗资最大的。由于接种疫苗的试验组可以和没有接种疫苗的试验组直接比较，所以研究人员可以确定疫苗副作用。需要指出的是，并非所有的疫苗必须要经过临床试验才可批准，有些针对恶性传染病的疫苗，如被 CDC 认定为 A 类病菌（危害性最高级别）的炭疽杆菌，由于医学伦理等原因，炭疽病疫苗不可能在人身上进行试验，所以对此类疫苗，FDA 豁免临床试验。当然这类疫苗，一般民众无需接种，在美国主要是用于战略储备，以备不时

之需（如遭遇生物恐怖袭击时），因为炭疽杆菌是理想的生物武器的原材料。

在疫苗获批用于公众使用后，其安全性会继续被监测。FDA 要求所有的疫苗生产商在每个批次的疫苗在上市之前要提交样品，并且，疫苗生产商还要将他们对疫苗安全性、效力和纯度的检测结果同时提交给 FDA。每一个批次都需要检测是由于疫苗对于环境因素如温度很敏感，在生产过程中也可能被污染。在过去 10 年中，FDA 总共只有主动强制召回三个疫苗批次：一次是由于标签错误；另一次是生产过程中被污染；第三次是由于 FDA 在一个生产工厂发现可能的制造问题。当然这些召回事件并不包括更多的由疫苗生产商发起的主动召回，最近的例子有 2013 年 12 月 16 日，美国默克公司通知 FDA 主动召回 Gardasil® 疫苗（人乳头瘤病毒四价疫苗，用于预防宫颈癌），原因是在制造过程中由于玻璃破碎导致为数极少的包装瓶可能混有极微量的玻璃碎渣。

尽管临床试验提供了疫苗安全的重要信息，但由于试验人数相对较少（几百到几千），数据总是有限的，只有当疫苗被数以百万计的人接种后，罕见的副作用和延迟出现的副作用才会被发现。因此，美国联邦政府建立一套监控系统用以检测接种疫苗后的不良反应。这个系统称为疫苗不良反应报告系统（VAERS）。这一系统对于美国监控疫苗安全发挥了重要作用。

VAERS 于 1990 年由美国 CDC 和 FDA 联合建立，该系统用于收集和分析目前与美国批准的所有疫苗有关的不良反应（副作用）。不良反应定义为在接种疫苗后产生的健康影响，这个影响可以和疫苗有关，也可以无关。在 2008 年，VAERS 共收到 25000 个不良反应报告。其中，9.5% 为严重反应（引起残疾、住院、威胁生命的疾病和死亡）。任何人均可向 VAERS 系统提交报告。尽管 VAERS 可提供有关疫苗安全的有用信息，但是，其数据

还是有限的，因此，研究人员在近年来开始采用大规模数据库如 VSD（Vaccine Safety Datalink，疫苗安全数据链）。

国家疫苗伤害赔偿项目（NVICP）赔偿由于接种疫苗而引起的伤害的个人，这种赔偿是基于“无过错”原则的。所谓无过错意思是说提出索赔的人无需证明自己的伤害是由于医疗机构或疫苗生产商的过失所引起的。NVICP 覆盖所有针对儿童的常规推荐疫苗，赔偿方案根据疫苗伤害表，该表总结了疫苗引起的不良反应。该表是医学专家组根据医学文献讨论确定的。美国根据这个列表建立起了疫苗救济基金。基金来源于列入疫苗伤害表中的疫苗收缴的税金。法律规定对列入该表的疫苗每售出 1 个接种剂量要交纳 0.75 美元税收，作为救济基金来源。个人及其家庭可以通过三种方式获得赔偿：第一种是说明其伤害是在接种疫苗适当的时间间隔后发生的。其它两种方式包括证明疫苗导致的不良反应和伤害或表明疫苗加重了接种前就已有的健康状况。

我国不少儿童在接种疫苗后，产生了各种各样的不良反应，有的导致终生严重残疾，这些儿童的家庭理应得到赔偿，美国的 NVICP 国家赔偿机制以及“无过错”原则对于我国以后制定相关法律，相信会很有借鉴意义。美国的 NVICP 已经实施近 30 年，而我国这方面还几乎是空白，为了受到伤害的儿童的家庭及时得到赔偿，我国的相关部门能否早日制定、通过相关法律？！

## 二、阅读任务

1. 请根据“给定资料 1”，指出我国疫苗问题频发的深层次原因有哪些。  
限 100 字。
2. 请根据“给定资料 2”，谈谈美国在疫苗安全管理方面有哪些经验。  
限 250 字。

### 三、标准答案

- 1.多方面原因：（1）药企为牟取暴利；（2）市场垄断属性；（3）监管失灵——处罚力度小，信息不公开，盲目自信；（4）形成利益链条。
- 2.主要经验是构建完善的疫苗安全监管体系：（1）立法，制定了《国家儿童疫苗伤害法案》；（2）专门机构负责，成立了成立国家疫苗项目办公室；（3）设立国家疫苗伤害赔偿项目，通过列入疫苗伤害表中的疫苗收缴的税金，实施无过错赔偿；（4）尊重被接种人的知情权，提供疫苗信息声明；（5）从严审批，实行严格的临床前和临床试验；（6）法院支持被接种人维权，赔偿力度大；（7）在疫苗获批后，仍持续进行安全检测；（8）信息公开，建立疫苗不良反应报告系统。

## 【15】农村医疗

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

蕉岭县蓝坊镇高斯村的村民们最近有些苦恼，为村民看了几十年病的赤脚医生年龄大了，不想再做了，准备搬到珠三角与儿子住。他是村里唯一的医生，村民百般不舍，挽留他再坚持下去。“这里离镇上这么远，我们生病了该怎么办？”村民老汤说。

虽然近年来，梅州市各级党委、政府高度重视医疗卫生工作，加强了医疗卫生服务体系建设，市、县、镇、村医疗卫生服务网络基本健全，梅州市医疗卫生事业有了长足发展，但与经济发展和人民群众日益增长的医疗服务需求相比，仍存在不少问题，对于基层医疗特别是农村医疗的建设略显乏力，农村“看病远、看病难”的问题未得到有效解决。

梅州市共有 2041 个行政村，形式上都设有 1 个以上村卫生站，共 2571 个村卫生站村，卫生站站址有的设在村委会，有的设在其他闲置集体资产（如小学），更多的设在村医自身的房产住家。全市共有 2586 名村医，其中大部分年龄偏大，60 岁以上的村医人数超过 800 名。随着村医年老逐步退出医疗服务，梅州市医疗“空白村”的趋势不断加剧。

“其实我即使去到镇上开个摩托车载客肯定也比现在赚的钱多，都是为了村民啊。”现年 55 岁的老村医谢伟红是蕉岭县新铺镇东陂村唯一的乡村医生，他自 1982 年从部队退伍后就回到了家乡从医，至今已有 33 年。

随着城镇化进程加速，村里的年轻人外出打工，村民也逐步搬到县城或是市区里居住，村里的常住人口从 1900 多人锐减至 500 多人，前来看病的人越来越少，有时连续几天也没有一个病人，谢伟红把时间更多花在耕田上。“村医这块每个月大概营利 500 元，很难赚到钱。我也想迁出去

生活，但是我走了就没有人为村民看病了。”

东陂村距离新铺镇约 15 公里，村民若是常见病都要赶往镇上诊疗，将加重看病的成本；若是遇上突发疾病，没有医生进行简单处理，病情的危险性就会随时加重。“山区里看病难，为了村民而坚持，坚持到退休我就会到镇上和家人一块。”谢伟红的妻儿如今都在县城里工作，谢伟红说，再坚持 5 年他也要离开东陂村了，“希望在那之前能找到替代我的人。”

“空白村”不断增加，究其原因老村医不断退休，新的人又招不进来。梅州市卫计局相关负责人介绍，目前，梅州农村医疗“空白村”的数量较多，仅五华县就有 46 个，平远县有 17 个。“我市村医年龄结构严重老龄化，而部分边远农村的乡村医生因服务人群较少，收入得不到保障，选择外出执业。”此外，为加强农村医疗水平，村医准入门槛高，招聘的乡村医生需要具备执业医师资格或者职业助理医师资格才行，取得相应资格的人员大多不愿从事乡村医生职业。“乡村距离城镇中心远，条件较为艰苦，服务群众有限，收入得不到保障等因素皆未乡村医生难以引进医疗人员的原因。”

兴宁市水口镇坪畲村是兴宁南部最偏远的城市，距离水口镇中心约 25 公里。沿着蜿蜒的山路到深山处，记者一行来到海拔 800 米的坪畲村。村里原来的卫生站因为年久失修被弃用，唯一的村医刘焕彬将诊疗室搬到了自己家里的一间小居室内，这间约莫 10 平方米的小屋子内，靠墙立着一个玻璃柜，里面整整齐齐摆放着治疗感冒、咳嗽等常见病的药物，玻璃柜前是一张四方桌，桌子上有一个铁皮制出诊箱，桌子旁摆着三张椅子，桌子右侧摆放着一张简陋的木板床，床尾靠墙堆放着一些纸箱，用来存放储备的药品，这边是这间卫生所所拥有的全部物品。“我这也就只有听诊器、血压仪、体温计这‘老三件’。”



据梅州市卫计局相关负责人介绍，在梅州大部分村卫生站业务用房都是像刘焕彬般将自家房屋简单改造，而以村委会办公用房为业务用房的只占极少数，而且村委会还要收取一定的租金。医疗用品方面，卫生站更为缺乏，“许多村卫生站的设备还停留在‘老三件’的水平，连血糖仪都没有。”

刘焕彬从小跟着舅舅学医，舅舅去世后，他就看着弟弟从汕头大学医学院毕业后带回来的书籍自学，30多岁开始在村里担任村医，如今有20多个年头过去了，因药物、器材缺乏而无法使病人得到有效抢救的事情他曾经历过几次。几年前，一位村民突发脑溢血，因为缺乏心脑血管类药物，该病人没有得到有效抢救，病人在送往水口镇镇上医院的路上因病情加重而死去。“如果有药物，当时至少可以支撑到镇上的医院再进行救治，这样的事情发生过几次。”

如今刘焕彬所在的坪畲村常住人口仅120多人，有时候连续10天卫生站里见不到一个病人，病人减少，药物的储备也相应减少。“我每年丢掉的过期药成本都要几千元。”一边是村里人数减少，病人用药减少，另一边是村里以老弱为主，所看病时常面临病情复杂，缺乏相关药物和设备的情况，这让刘焕彬很头疼。“那些不常用的药又贵，买回来也用不上，就不储备了，但是要用的时候却缺乏，就会很致命。”

坪畲村和隔壁的新坪村都属于刘焕彬服务的范围，两村之间相距10多公里，摩托车是刘焕彬惯用的交通工具，但是遇到雨天或者下冰雹的天气，摩托车在泥泞的山路上就不管用了，为了防止雨雪天气破坏出诊箱，刘焕彬让人做了个铁皮箱。“原来村医统一用的皮箱经常在雨中暴露，被雨水泡坏了。”

有一年冬天，山里的气温很低，雨水中掺杂着冰雹，一位病人病重要

求他出诊，他带上出诊箱步行 5 公里前往。在泥泞、湿滑的山路上，因为病人病情紧急，一向小心谨慎的刘焕彬走得急，脚下打滑摔了一跤，把胳膊摔断了，被鉴定为“三级残废”。“村里的医生看诊赚不了多少钱，看个感冒开个药也就挣十多元，一些家里困难的村民，我看病是不收钱的，欠我几十年医药费没给的村民也有很多。”刘焕彬说，给村民提供医疗服务是他全部的收入：“我们是没有编制的，不要说工伤没有报销，连社保都没买。到了退休后便没有了收入来源。”

梅州市村卫生站的设置大多数是以村医本人在房屋、设施、运作经费上的投入为主，收入主要来源是通过为村民提供基本医疗服务和基本公共卫生服务获取。“市、县两级财政的力量无法将其纳入政府举办的基层医疗卫生体制内，村卫生站管理体制问题还有待解决。”梅州市卫计局相关负责人说。

按照 2015 年 9 月发文的《广东省进一步加强乡村医生队伍建设实施方案》，要求各地规范乡村医生的人事管理，按照《中华人民共和国执业医师法》及《广东省乡镇卫生院机构编制标准》等相关规定，在现有编制控制数内，严格准入条件，落实在村卫生站工作具有执业医师、执业助理医师资格乡村医生的编制。入编在岗人员按规定享受相关薪酬待遇。对未纳入编制管理的在岗乡村医生，由乡镇卫生院按照相关法律规定，与其订立劳动合同，建立劳动关系，实行年度工资核算形式，并按规定参加各项社会保险，享受相应社保待遇。

由于各行政村中的村医年龄以中老年人为主，大多数上世纪起驻点乡村工作，许多村医的医疗技术水平无法保障，乡村医疗技术普遍偏低。据统计，梅州市 2586 名村医中，拥有执业（助理）医师资格的医生仅有 20%。

为了深入了解县域医疗卫生服务能力现状，梅州市政府研究室、市卫

卫生计生局、市财政局、市人力资源社会保障局等部门派出业务骨干组成调研组，深入各县（市、区）开展调研，为加快出台基层卫生相关政策、指导性文件提供了详实的数据支持和理论基础。将切实落实政府在制度、规划、筹资、服务、监管等方面的责任，引导社会办医，满足人民群众多层次、多元化医疗卫生服务需求。

广东省卫计委巡视员廖新波认为，“首先要把基础设施建设好，比如说过去投入建设的楼房，变成危楼了就要去修缮，还需要配备适合的医疗设备。”廖新波说，在基础设施建设上还需要做到规范管理。“比如麦当劳，人们为什么会喜欢麦当劳，麦当劳就是一个统一的视觉规范、行为规范、理念规范，这三个规范如果能应用在基层医疗当中，那么群众就不会瞧不起基层医疗了。”

广东省卫计委医政处处长张伟建议，基层医疗的基础设施建设还需省委、省政府及各级政府加大投入，把卫生站的基本建设、房屋修缮、设备添置和卫计人员的人员经费纳入财政预算。将村卫生站和村医纳入镇卫生院编制或实行聘用制，由卫生院对村医统一聘用、统一发工资。“行政村可建成集医疗、公卫、计生、残疾人康复和食品安全‘五位一体’的新型农村健康服务所。”还要建立健全村医保障机制，使村医有一份稳定的收入，解决其基本生活待遇问题和乡村医生养老保险机制。

“空白村”问题是目前梅州市乡村医疗面临的最严峻的问题之一，要缓解此类问题，除了上诉所说的村医保障机制要做到位，增加村医收入，让村医有归属感，能踏踏实实留下来外，张伟认为，还需加大定向培养农村卫生人才力度，提高村医的技术水平。“注重为农村培养住院医师和全科医师，逐步建立健全住院医师规范化培训制度，积极推进全科医生制度建设，提高分级诊疗能力。”

【资料 2】

近年来，梅州市各级党委、政府高度重视医疗卫生工作，遵循“保基本、强基层、建机制”的要求，加强了医疗卫生服务体系建设，取得了一定成效，但基层医疗仍然薄弱，梅州该如何提升基层医疗服务能力？某报记者专访广东省卫计委巡视员廖新波。

记者：基层医疗服务能力建设最关键的环节是什么？

廖新波：基层医疗单靠市场，是无能为力，这么多年来，各级党委、政府对基层医疗的硬件建设，比如说医院、卫生站建设，必备设备的购买做了很多工作，但实际上对人的投入很少，尤其是人才培养政策非常无力。虽然我们也有规范化培训，越是基层越应该获得规范化培训，但相反的是，越是基层越难以获得。我们没有解决好这个问题。

记者：目前基层医疗服务能力建设遇到了哪些难题？

廖新波：现在我们很多政策都是跟基层医疗卫生服务能力建设相违背的，比如说基层医疗机构使用基本药物，它限制了医疗服务建设的提高，有些病人在大医院看完病，回来之后买不到药。第二是一些医疗技术在基层不能开展，逼着病人到大医院、大城市去，比如做肾透析，现在技术上很安全，为什么一定要在二级以上医院做呢。

记者：现在乡村医疗的基础设施建设仍十分薄弱，具体该从哪些方面完善？

廖新波：完善基础设施建设。比如说过去建的楼房，变成危楼了，要去修缮，并配备适合的医疗设备，同时建设完善的视觉规范、行为规范、理念规范，这三个规范如果能够在基层作为软件来建设，那么群众就不会瞧不起基层医疗机构。

记者：推行医生多点执业，工作进展如何？

廖新波：我们现在推行医生多点执业，也试图希望医生下沉到基层。但只是希望而已，鼓励而已，没有有效的激励政策吸引他们去。医生多点执业要跟随支付制度来改革，如果不跟随，医生是没有办法下基层的，如果一个医生在大城市看一个病是 7 元，在乡下看病是 4 元，甚至 2 元，谁愿意下去，这是对知识和医生的不尊重，亵渎医生的知识，所以我们的政策和我们的号召有时是相违背的。

### 【资料 3】

据媒体报道，内蒙古目前有村卫生室从业人员 20633 人，其中执业（助理）医师 1911 人，仅占 9.3%；从总体上看，内蒙古的乡村医生队伍存在着人员老化、流失严重，学历低、受全日制学历教育的乡村医生较少、大多不具备执业（助理）医师考试资格等突出问题。在广西壮族自治区 F 县，全县有 137 个行政村，约 33 万人口，目前共有乡村医生 91 人，空白村达 50% 左右。其中有执业医师 1 人，执业助理医师 15 人，其余的皆持乡村医生证，并且 60 岁以上的有 11 人、50 岁以上的有 35 人。在湖南省 X 县 B 乡的 11 个行政村中，有 6 个空白村，且只有 5 名老年乡村医生和 4 名乡镇卫生院的医务人员为全乡近 8000 人提供基本医疗卫生服务。在湖北省 Y 市 H 镇，通过合村并组保障了每个村至少有 1 名乡村医生。除此之外，即使是在沿海发达地区，乡村医生短缺也并不罕见。在浙江省 N 县 Y 乡，全乡 14 个行政村，近 2 万人口，目前共有 10 名乡村医生，空白村 4 个。其中有执业助理医师、乡村执业助理医师和中医执业医师各 1 人，其余的持有的皆为乡村医生证，并且有 7 个人的年龄已经超过了 60 岁。这样的例子和数据还可以举出很多，但以上的情况足以显示当前全国村级医疗卫生事业的基本面貌。

农村并不缺乏对医疗卫生感兴趣的积极分子，但政策却并没有采取

有效措施将他们吸纳进来，反而设置各种各样高标准的门槛，严重挫伤了他们的积极性。2002 年，原卫生部颁布《中国卫生人力发展纲要（2001~2015）》提出：到 2015 年，85% 的乡村医生要完成向执业助理医师转化。后来的《乡村医生从业管理条例》规定，凡 2004 年 1 月 1 日后进入村级医疗卫生机构从事预防、保健和医疗服务的人员，应当具备执业医师资格或执业助理医师资格。于是，在 2004 年以后，乡村医生考试被取消，持有乡村医生证书的村级医务工作人员不再可能增加。然而，政府部门期待的执业（助理）医师却并没有增加多少。2015 年，国家卫生计生委发布的卫生事业公报显示：截止到 2014 年，村一级的执业（助理）医师有 30.4 万人，乡村医生有 98.6 万人；执业（助理）医师占 23.6%，远远没有达到上述“发展纲要”所预期的 85% 的目标。事实无可辩驳地证明，上述政策目标和要求严重脱离了农村的实际情况。

给村一级配备执业（助理）医师的政策完全脱离了农村的实际。湖北 Y 市有一个乡镇卫生院只有院长 1 人是执业助理医师，其他医生全都是没证的医生（有证的早就辞职进城了）。广西有一个乡镇卫生院竟然没有一位医生有执业资质，只能向隔壁的卫生院借有资质的医生轮流过来上班。这些情况虽然是极端现象，但也在一定程度上说明了乡镇卫生院缺乏执业（助理）医师的事实。乡镇卫生院都缺执业（助理）医师，村一级怎么可能具备配备执业助理医师的条件呢？

适当地降低乡村医生培养的准入门槛，无疑有助于将更多的农村积极分子纳入覆盖范围，对于解决乡村医生短缺的问题具有十分重要的意义。当前，年轻人普遍外出务工，留守在农村的往往是老弱病残妇幼群体，他们中有一些人对医疗卫生事业很感兴趣，而且也具备一定的条件和基础，是真正能够留得下的潜在乡村医生。但他们往往因学历、年龄等外在因素

的限制，不能合法地从事医疗卫生工作，从而造成了当地乡村医生的政策性缺乏。村卫生室没有了乡村医生，国家针对村卫生室的各项政策，以及其他各项农村医疗卫生政策也将很难落实。

## 二、阅读任务

- 1.请概述“给定资料1”反映的主要问题。限150字。
- 2.请根据“给定资料”，谈谈如何破解村医困局。限200字。

## 三、标准答案

- 1.主要问题是农村医疗建设乏力。村医方面：（1）年龄结构老化，后继乏人；（2）准入门槛高；（3）缺少编制、社保、报销，财政不将其纳入基层医疗卫生体制内，收入低、退休生活无保障。服务方面：（1）设施差、条件简陋、缺少药品和医疗设备；（2）技术水平偏低；（3）管理混乱；（4）无法向村民提供优质服务。
- 2.关键要发挥政府主导作用：（1）做好调查研究。（2）加大投入，将村医纳入财政预算。（3）建立健全村医保障机制。（4）完善农村医疗基础设施，优化工作环境。（5）实行规范管理。（6）加大定向培养农村卫生人才力度，降低培养准入条件，提升技术水平和服务能力。（7）改革支付制度，鼓励医生多点执业、下农村下基层。



**【16】人口老龄化****一、给定资料****【资料 1】**

2015 年中国 0-14 岁人口为 22681 万人，2015 年中国 15-64 岁人口为 100347 万人，2005-2010 年中国 0-14 岁人口逐年下降，2010 年 0-14 岁人口达到近十年最低值，为 22259 万人。2015 年中国 65 岁及以上人口为 14434 万人，近十年 65 岁及以上人口逐年增加。根据联合国定义，当一个国家或地区 60 岁及以上人口占总人口的比重超过 10%，或 65 岁及以上人口占总人口的比重超过 7% 时，通常认为这个国家进入老龄化。据统计，我国 2015 年 60 岁及以上人口达到 2.22 亿，占总人口的 16.15%。预计到 2020 年，老年人口达到 2.48 亿，老龄化水平达到 17.17%，其中 80 岁以上老年人口将达到 3067 万人；2025 年，六十岁以上人口将达到 3 亿，成为超老年型国家。考虑到 70 年代末，计划生育工作力度的加大，预计到 2040 我国人口老龄化进程达到顶峰，之后，老龄化进程进入减速期。

人口老龄化，意味着老年人口在总人口中所占的比例越来越大，而且达到了一定的规模和程度。增加的这部分老年人口，由于机体抵抗力的减弱和城市污染的增加，就会滋生疾病，从而增加城市的医疗消费。而老年人生病一般不敢轻易地自己购药治疗，而会主动求医治疗。由于在当期的医疗体制下，财政对医院的转移支付机制尚不完善，医患之间存在严重的信息不对称现象，医护人员往往利用自身的信息优势，给病人开中高端的药物，以提升自身的收入。这就使得城市的医疗消费往往倾向于中高水平的医疗消费。老龄人口所得的病，很大一部分是慢性疾病，慢性疾病的性质决定了治疗的长期性。而部分慢性疾病的治疗，需要购置昂贵的药物或医疗器械。

有效劳动力供给是确保经济发展的基本保障，人口红利是我国保持长期快速发展的重要因素。而人口老龄化尤其是劳动人口的老龄化则会导致适龄劳动力比重下降，使我国丧失劳动力资源的优势。是制约经济产业结构调整。我国目前正处于劳动密集型产业向资本、技术密集型产业转变的关键时期，需要大量懂技术、有文化、掌握多重技能的复合型创新人才的支撑。而进入人口老龄化社会，必然伴随着大量劳动力随着年龄增长而出现创新能力、适应能力、知识更新能力的减弱，制约新兴产业的发展和产业结构的调整。导致劳动年龄人口负担加重。随着人口老龄化的逐渐深入，社会劳动年龄人口对老年人的抚养比将越来越大，再加上对幼年子女的抚养，必将加重劳动年龄人口的经济负担。根据国家统计局数据，我国内地劳动年龄人口总抚养比 2010 年为 34.2%，而 2014 年则达到 38.1%。

当前，我国农村人口老龄化进程快于城市老龄化，而农村青壮年劳动力正大量外流，这就使留在农村从事农业生产的劳动力素质整体下滑，不利于现代先进农业机械、农业技术的推广与应用，障碍现代农业发展。同时，农业是我国社会发展的基础产业，农业发展缓慢也必将全面影响我国经济发展进程。人口老龄化必然带来劳动力的减少，相应的就会减少纳税人的比例，而政府为了增加税收收入，只能提高税收，从而增加企业的负担。同时，政府为了确保老年人的生活质量，也将大幅增加用于医疗、卫生、养老等社会服务的财政支出，从而减少在经济建设方面的投入。

社会储蓄是经济建设投资的基本保障，随着老年人口的增加及老年人收入的减少，其更倾向于消费，从而导致社会储蓄的减少，并引起社会投资的减少，而影响经济发展。

### 【资料 2】

人口老龄化是经济、社会、科技发展的产物。发达国家大部分早在 5

年前就已进入了老年型国家的行列，因此我们也不必“谈虎色变”。正因为人口老龄化是一个波及许多领域的重要趋势，因此迎接人口老龄化的挑战也必须在更加广泛的领域内综合考虑，协调运筹，把它作为一个战略性的大问题全面策划，及早部署。

城镇职工养老保险制度由现收现付制改为“统账结合”的部分积累制，目的就是为了迎接下世纪人口老龄化高峰时养老金支付的危机。基金累积制养老金拥有许多优势，它可以帮助正在走向老龄化的中国维持充足的存款率和良好的投资与生活水准的不断提升，它能让劳动者分享经济改革成功的果实，并且拓宽和拓深中国的资本市场。但是由于当前国企处于战略重组阶段，经济效益不佳，养老金替代率又不断提高，因此现在的“个人帐户”实际上起不到积累的作用，存入的基金甚至不能满足当期的支付，“个人帐户”只起到了支付退休金的作用，基本是“空帐”，当务之急，是要做实“个人帐户”。

按照人的生理演变，人的一生 8% 的医疗费用在 6 岁以后，但目前大部分老龄人存在看病难的问题。主要因为经济拮据，无钱看病，有了病也只能“硬撑着”。以武汉市汉阳区为例，老年人中享受公费医疗的只占全区老年人的 38%，大部分老人患病时，医疗费全要自己出，那些退休金少而又不能按时足额拿到手的老人显然是难以看病的。至于农村，合作医疗未能普及，许多地方缺医少药，农村老人看病更难。

为老年人提供基本医疗保险，满足他们的基本医疗需求，使老年人及其家庭不致因为疾病导致个人及家庭经济危机。在建立面向整个人群的医疗保险制度的同时，有必要对老年人制定有关政策，以保障老年人医疗的基本需求。开展面向老龄化社会的教育，医学教育要兼顾人口老龄化有其对医疗保健需求的特殊性，在医学院校、护士学校的课程中增加有关内容，

使医务工作者系统掌握老年人身心健康和疾病特点。同时要培养一批适合社区初级卫生保健工作的全科卫生工作者，为包括老年人在内的社区成员提供初级医疗保健服务。另一方面，要注意面向社会、家庭和老年人进行健康教育，包括保健常识，护理知识，紧急状况下的应急措施，提高人群对老年身心特点的认识和一般保健护理知识。努力满足老年人的基本医疗需求。城镇完善职工基本医疗保险制度，建立多层次的医疗保障体系；农村探索多种形式的健康保障方法。逐步建立城乡医疗救助制度，改善特困老年人的医疗条件。这些都是老年医疗健康保险制度不可不考虑的重要问题。

我国平均预期寿命已提高到 68.9 岁，高于世界平均 63.2 岁的水平。健康寿命延长意味着工作年限的延长将成为可能，总的劳动力生产成本会下降。在德国从 1972 年起就已实行弹性退休年龄制度，凡年满 63 岁男性，可自行决定是继续工作，还是退休，并从 2 年起，把退休年龄从目前的 63 岁提高到 65 岁；意大利已准备把退休年龄从男性 6 岁、女性 55 岁分别逐步提高到 65 岁和 6 岁；在瑞典，男女退休年龄均为 65 岁；我国实行性别、职业差异的退休年龄制，与那些预期寿命与我国同水准的国家相比，我国的退休年龄普遍较低。从而两种现象不可避免：一是退休人口大量隐性就业；二是退休时工龄越长养老待遇往往也就越优。前一现象使我们无法真实地了解、反映和掌握当前的就业状况；后一现象意味着求学时间越长退休时比同龄人的养老金会更低，这既不公平也不合理。

弹性退休年龄制度好处至少有五：一是老有所为，于健康有益，延年益寿是社会进步与发展的重要标志。二是能有效合理使用人力资源。根据社会需要和自愿量力的原则，鼓励和引导老年人从事教育传授、社会公益事业、社区服务和自我服务等活动。对于从事教育、科研、医务工作和有

其他特殊专长的老年高级专业技术人才，按规定和需要适当延长退休年龄，为他们继续发挥作用创造条件。有条件的老龄工作机构可帮助把退休的专家学者、企业家组织起来，让他们为企业界充当顾问，提供咨询服务。

三是变隐性就业为显性就业既不新增就业压力，又能客观反映我国从业人员结构及就业状况，实现提高劳动年龄人口就业率目标向提高总人口就业率目标的过渡，以促成整体国力水平的提高和社会福利的增进。四是有利于完善劳动力市场，根据人力资源合理配置和有效使用原则开拓新的就业渠道，发掘新费源，实现保费的潜在收入水平。

在计划经济体制下，退休人员的养老功能基本上由单位和家庭承担。随着我国“入世”之后，企业不仅面对国内竞争，而且面对国际竞争，企业中的“小社会”功能一定要向社区转移。老年人口中的大多数已从过去的劳动岗位上退下来，活动范围圈在缩小，因此社区成为老年社会活动的基本领域。社区养老服务包括提供家务劳动、家庭医疗保健、老人照料、护理等，还包括在社区兴办老年食堂、茶室、托老所、老年病防治站、法律咨询服务站、以及各种老年文体设施等等。面向老年人提供全方位、多功能、多形式的系列服务，努力做到老年人的小事不出家门，难事不出居委会，有些大事也不出街道。

社区养老服务是一项公益事业，要发挥社区助老功能，不以盈利为目的，有社会公益性质；但同时，又要遵循市场经济原则，实行合理收费，维护良性循环。一方面，开展邻里互助，组织低龄老人、健康老人参加力所能及的社区服务工作，动员社会各方义务为老人服务等等；另一方面，还有不少项目可以按保本微利原则提供有偿服务。这既可以补充街道、居委会的经费，又可以安置一批下岗职工就业。

在市场经济发达的国家，十分重视社区养老功能的发挥，社区组织和

社团组织具体组织实施。他们在社区住宅设计中早就提出所谓“太阳系”的建筑格局。以老人住宅为中心，在周边建设为老人服务的医疗、娱乐、学习、健身的设施。有的国家还建立了“日托中心”，白天把老人送到中心，晚上接回家与子女团聚。既解决了子女在白天工作无暇照料老人的困难，又满足了老人与子女经常在一起的精神需求。社区养老的独特优势，既适应了市场经济的要求，又补充了家庭结构变化后单纯由家庭养老的不足。

据民政部组织专家学者对部分省份农户进行的调查表明，当前农村最迫切需要解决的问题，8.52%的农民选择了“养老”。因此推广实施社会基本养老不仅在城市，即使在农村也日显其重要与紧迫。未来的我国养老问题，难点在农村，重点也在农村。广大农村，由于家庭规模逐步萎缩，子女数量持续下降，青壮年劳动力大量流入城市，农村人口老龄化的动态速度也在加快。由于农村老人数量极大，农民本身又有土地使用权，因此从主体来说，农村养老应以家庭为主，社会为辅，提倡老人自养，树立自我养老意识。

对于遵守国家生育政策而形成的独子（女）户、双女户，继续推行计划生育养老保险。据不完全统计，这项保险在辽宁、福建等地试点以来，全国累计向商业保险公司投保超过 45 万户，投保金额在 4 亿元以上，受到这些家庭的欢迎，他们由养儿防老走向投保养老，观念得到很大转变，今后还应继续加大推广商业养老保险的力度。从 8 年代兴办的农村社会养老保险，在整顿金融机构的过程中，已经停办了 2 年，现积累基金 184 亿元。对于这项制度下一步向何处去？移交现有商业保险公司，其不愿意受理；维持现状，则现有的管理人员继续消耗着管理成本，长此以往拖下去使基金的安全受到影响，因此应当抓紧决断。政府对农村社会养老保险应



行使宏观调控职能，即制定政策起引导、宣传和监督的作用，不直接管理基金。同时建立中国农村保险公司，性质定为政策性保险机构，国家给予优惠政策，实行商业化经营，接管当前社会养老保险基金，将社会养老保险转化为商业养老保险，继续承保。另外，该公司还可以开展全国农作物财产保险业务，填补我国在这一业务中的空白。在组建完毕正常运营之后，现在劳动和社会保障部农村养老保险司的功能转移到保监会去。

人口老龄化呼唤老龄产业。所谓老龄产业，就是指由老年消费需求增长带动而形成的产业，它包括所有有关满足老年人特殊需求的生产、经营、服务等设施和经济活动。与发达国家相比，我国老龄产业尚未完全开发，企业经营者对老年消费需求攀升反应比较迟缓，政府部门对此也还没有相应的扶持引导政策。但我们应对老龄产业的发展持乐观态度。首先，我国老年人口绝对数多，老年消费市场规模庞大。其次，我国人民生活水平逐步提高，城乡居民收入稳定增长。第三，我国地区间差异大，需求层次多，为发展老龄产业提供了多种选择。第四，社会化服务需求在增加。据 1995 年百分之一抽样调查显示，老年人的丧偶率为 33、4%，独居户为 25%，独生子女政策继续执行，“4—2—1”家庭结构普遍出现，独居户比例还会增大。众多的独居老人对服务需求会日益增大。第五，城市老人的消费能力不可低估。

老龄产业作为老年保障事业的重要组成部分，它的发展标志着一个国家文明和社会进步程度。人们通常说的老年事业，更多的是从社会发展的角度，作为社会公益性事业来对待的。随着市场经济的发展，老年事业中的政府负责供养“三无”老人等仍属于社会公益事业，还有一些为满足老年人物质、文化消费需求的事业，要转向从产业角度考虑生产、消费、就业等一系列经济问题，应该按市场规律办事。但是，在社会主义制度下，



我们发展老龄产业的根本目的，是为了提高老年人的生活质量，而不仅仅是为经营者牟利，为此，政府从多方面创造条件支持老龄产业发展，包括给予政策扶持。如考虑到当前老年人口总体收入水平较低，对老年人生活服务市场政策中采取低税或免税优惠政策，使从事此类市场的经营者能有适当营利和拓展产业的能力。可见，经营老年产业，必须坚持社会效益与经济效益相结合。

全国老龄消费者中每年有 1 亿的购买力没有实现，换句话说，老龄产业现今还无法满足老年人的需求。我们缺乏专门为老年人服务的专业医护和服务人员；缺乏足够的养老机构；缺乏上门服务的保健机构，而这些服务产业和岗位将创造许多新的工作机会，缓解社会就业压力。再看看老年消费市场：老年人很难买到合适的服装鞋帽，老年食品也很少研究开发，老年药品、老年保健护理用品以及其他各种老年商品都处于匮乏状态。

## 二、阅读任务

1. 请根据“给定资料 1”，指出我国人口老龄化会带来哪些社会问题？

限 150 字。

2. 请根据“给定资料 2”，谈谈我国应如何更好地应对老龄化？限 250 字。

### 三、标准答案

1.影响社会健康发展。(1) 增加医疗负担;(2) 加重劳动人口养老负担;(3) 加重社会税收负担。(4) 减少劳动力供给, 制约产业结构调整。(5) 影响现代农业发展。(6) 影响经济发展方面的财政投入。(7) 会减少社会储蓄和投资。

2.综合考虑, 协调运筹, 全面策划, 及早部署。(1) 做实“个人帐户”, 逐步增强养老保险基金的支付能力。(2) 建立老年医疗健康保险制度, 满足老年人基本医疗需求。(3) 实行弹性退休年龄制度, 充分发挥老年人力资源优势。(4) 积极推进社区养老建设, 发挥社区养老功能。(5) 在农村实行家庭养老为主与社会扶持相结合的养老制度, 提倡老人自养, 树立自我养老意识。(6) 继续推行计划生育养老保险。(7) 积极发展老龄产业, 开拓老年消费市场。

**【17】发展新能源汽车产业****一、给定资料****【资料 1】**

随着能源、资源和环境的约束日益加剧，世界汽车产业正在发生深刻变革，新能源汽车的研发和推广越来越受到重视。新能源汽车代表了汽车产业的发展方向，是未来汽车产业的制高点。要把握发展趋势，抢抓历史机遇，发挥现有优势，努力打造全国新能源汽车产业基地，推动 A 省汽车产业跨越式发展。

A 省是汽车工业大省，汽车工业发展基础厚实。尤其是新能源汽车发展起步早，行动快，取得了初步成效，在全国处于领先地位。

A 省新能源汽车生产起步于 2004 年，第一台新能源汽车在安凯汽车公司下线。至 2014 年底，A 省累计生产推广新能源汽车 10724 辆，其中 2014 年生产推广 3082 辆，10 家新能源汽车企业实现工业总产值 47.9 亿元，同比增长 40.8%。产品已进入北京、上海、大连、佛山、青岛等国内 40 多个城市和阿布扎比等海外市场。2010 年江淮汽车 585 辆纯电动同悦轿车批量进入私家车市场，开创了全国纯电动轿车规模投放市场的先河。目前 A 省新能源汽车主要产品有：江淮“爱意为”IEV4 第四代纯电动轿车和即将上市的第五代纯电动轿车 IEV5、奇瑞 EQ 纯电动轿车、安凯 7-12 米纯电动客车和 10-12 米插电式混合动力客车，芜湖宝骐纯电动物流车等。

A 省新能源汽车特别是乘用车，正逐渐从以前的更多利用传统汽车车型改装开发转向进行全新平台的正向开发方向发展，例如江淮一到四代纯电动轿车，均是利用其“同悦”车型改装开发而来，而第五代 IEV5 纯电动轿车，则是全新平台的正向开发。IEV5 搭载了一台永磁同步电机，最大功率 50kW，最大扭矩达 210Nm，由 23kwh 的三元锂电池提供电量，续航

里程高达 200km,相比上一代电动车 IEV4,续航里程增加了 40km,最高时速由上一代车型的 95km/h 提升至 120km/h,慢充 8 小时、快充 2.5 小时即可将电力充满。安凯客车 2014 年 10 月上市的第五代纯电动客车,首次搭载了“安凯 e 控智能管理系统”,拥有全铝车身、碰撞安全检查模块、三元材料动力电池等多项突破性核心技术,该产品理想工况下最高续航里程可达 500 公里,比上一代产品续航里程提升 30%,综合能耗降低 10%以上,是国内目前综合性能指标最高的纯电动客车。同时,关键零部件水平也在不断提升,国轩高科公司在磷酸铁锂电池不断成熟的基础上,开始攻关三元复合电池。巨一自动化公司的电机及控制系统产品也朝着性能更优越的方向不断升级换代。

经过多年发展,A 省现已经拥有以江淮、奇瑞、芜湖宝骐汽车等为代表的新能源乘用车和专用车生产企业,以安凯客车、A 省广通汽车等为代表的新能源客车生产企业,以 H 市国轩高科动力能源有限公司、H 市安赛锂能有限公司等为代表的磷酸铁锂电池生产企业和以天康集团为代表的钛酸铁锂电池生产企业,以 A 省巨一自动化装备有限公司、H 市新生代电动马达有限公司等为代表的电机及控制系统生产企业。

### 【资料 2】

经过多年发展,我国新能源汽车产业已建立从顶层设计、标准法规、产品技术到市场应用等领域的较为成熟的政策体系,覆盖了产业链上中下游各个环节。2009 年,国家颁布了《汽车产业调整和振兴规划》,提出新能源汽车战略。“十二五”以来,新能源汽车产业政策密集出台,特别是 2014 年,国家连续出台了《关于进一步做好新能源汽车推广应用工作的通知》、《关于免征新能源汽车车辆购置税的公告》和《关于加快新能源汽车推广应用的指导意见》等政策文件。面对多重政策叠加,A 省新能源汽

车产业发展迎来了新一轮全面提速的重大机遇。

随着工业化、城镇化的加速推进和人民收入水平的提高，近年来我国居民汽车消费快速增长，这无疑使能源短缺和环境污染问题更为突出，发展新能源汽车势在必行。近年来，在国家大力倡导和推动下，消费者对新能源汽车认可度也不断提高，新能源汽车市场需求明显提升，为新能源汽车产业发展提供了广阔的市场空间。据统计，2014 年全国新能源汽车生产 78499 辆、销售 74763 辆，分别比上年增长 3.5 倍和 3.2 倍。其中，纯电动汽车产销分别完成 48605 辆和 45048 辆，分别比上年增长 2.4 倍和 2.1 倍。

A 省汽车工业实力比较雄厚，拥有江淮、奇瑞等自主品牌，汽车零部件产品也具有一定的竞争优势，基本形成以 H 市、芜湖、安庆为代表的汽车零部件产业基地和产业集群。在新能源汽车生产中，奇瑞、安凯、江淮三大汽车企业已分别在乘用车、客车和商用车上进入全国前沿，共有 28 款车型入选“节能产品惠民工程”节能汽车推广目录，并均达到量产要求。这些都为 A 省发展新能源汽车奠定了良好的产业基础。

A 省新能源汽车在全国起步较早，目前已形成以 H 市、芜湖为中心，奇瑞、江淮、安凯等骨干整车企业为龙头，以巨一自动化、国轩高科、天康集团等核心零部件企业为配套，集研发、产业化、示范运营三位一体的新能源汽车产业体系和发展格局，并打造了一批自主整车品牌，基本形成了较为完整的产业链和较为发达的产业集群。这一先发优势为 A 省抢抓新一轮产业发展机遇提供了极大便利。

受宣传不足、政府和公共机构的导向作用发挥不够等原因影响，也与新能源汽车自身存在的不足有关，目前消费者对新能源汽车的整体认知度仍然不高，直接影响了新能源汽车的生产和应用推广。目前新能源汽车在

汽车总量的占比仍然较低，2014 年全国汽车销售量 2349 万辆，但全年新能源汽车销量仅为 7.5 万辆，仅占汽车销售总量的 0.32%。从 A 省来看，2014 年生产推广的新能源汽车数量占全国比重为 3.7%，比 2009-2013 年累计占比的 8.7%下降了 5 个百分点。

从产业整体来看，目前新能源汽车产业发展面临的主要技术问题尚待解决，如续驶里程短、充电时间长、电池寿命短及回收处理难等。根据省经信委提供的资料，目前 A 省动力电池能量密度为 140 瓦时/公斤，尚未达到国家要求在 2015 年达到 150 瓦时/公斤目标的要求。关键零部件一致性水平不够等问题也很突出，整车轻量化、系统集成及电池功率、电控系统优化等技术有待突破。

目前 A 省仅建成 16 个充电站、6100 多个充电桩，且主要集中在 H 市，绝大多数公共建筑和公共场所均无配套充电设施。充电运营市场尚未建立，迟滞了新能源汽车大规模产业化和市场化步伐。此外，新能源汽车的零部件有别于传统内燃机汽车，因此，需要根据新能源汽车特点，重建售后维保、车辆回收、年检等行业管理体系和售后服务体系。与北京、江苏等发达省市相比，A 省在新能源汽车方面的财政补贴等政策支持力度较小。如江苏省各地对于新能源乘用车的购买补贴按照省市财政与中央财政 1:1 配套，A 省由于财力有限，目前只有 H 市达到这一标准。

### 【资料 3】

A 省新能源汽车的发展在某些领域已处于全国领先地位，推动 A 省新能源汽车产业发展，需要加强新能源汽车产业链规划。着力围绕新能源汽车整车制造龙头企业，积极发展动力电池、电机、电控等上游制造业以及汽车金融、电池租赁、充电服务等下游配套服务业，形成以 H 市、芜湖为中心的“2+N”全国新能源汽车产业基地。规划打造一批重点新能源汽车

及零部件企业。有关部门要加强配合与协作，筛选和认定一批新能源汽车整车和零部件企业，重点支持整合省内外新能源汽车资源，推动整车和零部件企业实施强强联合，打造 A 省新能源汽车产业的竞争优势。规划一批新能源汽车推广试点城市。以 H 市、芜湖两个试点市为样本，认真落实国家下达的推广计划，在 A 省范围内认定一批有条件、积极性高的城市为省级新能源汽车推广示范城市，并尽快制定省新能源汽车推广示范方案，支持省内示范城市申报国家和省级补贴。规划新能源汽车的应用领域。在试点城市公交、公用、公务车上开展新能源汽车示范运营，探索开通新能源汽车运营城际客运专线，并制定推广实施细则。将新能源汽车列入政府采购目录，对新能源汽车在党政机关、事业单位和国有企业公车采购方面给予政策支持。

某专家认为，A 省必须在四个方面发力。一是进一步加大对新能源汽车及配套设施建设的补贴力度。借鉴江苏等省市做法，按照国家补助 1:1 比例对购买新能源汽车给予配套补助，省级财政承担 40%，试点市财政补贴 60%。同时，要对充换电设施进行补贴。对于省内其他非试点城市居民，购买新能源汽车，可以允许到 H 市等试点城市注册，从而享受政策优惠。二是调整充电服务费和基础电价收取标准。降低充电服务费收费标准，并根据电动汽车使用性质，确定基础电价的收费标准，私人使用按照居民用电价格，商业使用按照工商用电价格。三是在国土、财政、规划、科技、环保、项目审批等环节开绿灯。积极协调解决新能源汽车及配套设施项目建设中涉及的用地、资金、环保、审批等相关问题，如国土部门每年安排一定充电设施建设专项用地。第四，改善新能源汽车消费环境。除了按照国家政策给予消费者补贴，还要制定改善 A 省新能源汽车消费环境的政策措施，从停车、充换电、过桥过路费、未来可能面临的限牌和限号等方面



实施优惠和补贴。

大力发展新能源汽车产业，对于促进 A 省汽车产业转型升级，扩大汽车产业竞争优势具有重要意义。应抓住新能源汽车产业发展的机遇期，发挥 A 省在新能源汽车领域的领先优势，不断加大政策扶持力度，努力把 A 省打造成全国新能源汽车产业基地。

依托现有汽车骨干企业、高等院校和科研机构，支持新能源汽车企业的产学研联合攻关，重点在新型动力电池及其管理系统、电机及其控制系统、动力系统总成、整车系统集成、增程器技术、充电站等核心技术和关键产品研发上形成突破。发挥新能源汽车技术创新联盟和产业发展联盟作用，加快建设共性技术研发平台，重点建设 A 省新能源汽车领域紧缺的产品试验检测平台，如新能源汽车风洞、新能源汽车电池、电控、电机检测平台等。

各地可以通过给予特许经营权等方式，引导商业场所将充电费、服务费与停车费相结合给予优惠，鼓励个人拥有的充电设施对外提供有偿充电服务。探索“车电分离、裸车销售、电池租赁、专业服务”的商业模式，实行车电分离，专业化充电可有效避免电池易损坏情况。探索废旧动力电池回收利用的有效模式，建成覆盖全省的废旧电池回收处置和循环利用体系。

以 H 市、芜湖等城市为重点，大力加强充电、维修维护、电池管理等配套服务设施建设。将充电桩等基础设施的建设上升为建筑规范，修改城市规划 and 建筑物、停车场设计规范，强制要求新建小区、公共停车场等场所同步规划一定比例的充电桩；在电力容量允许的小区，鼓励用户自建充电桩，建议相关部门明确申建流程，规范报建。这样才能有效破解制约新能源汽车市场化的瓶颈。

要引导形成包括整车企业、零部件企业、科研院所在内的覆盖面广、功能强大、运转高效的新能源汽车产业联盟，大力整合新能源汽车产业链上的研发、设计、制造、零部件供应和终端用户等资源，加强产、学、研、用的有效衔接，在技术合作、信息共享、科研攻关、政策争取等多个方面形成合力，进一步增强 A 省新能源汽车产业配套体系和提升 A 省新能源汽车产业的竞争力。

新能源汽车的商业模式直接影响新能源汽车的市场推广。依托互联网发展新能源汽车是一个正在兴起的商业模式，苹果公司将研发智能电动汽车，谷歌公司正在研发的无人驾驶汽车，国内以乐视为代表的互联网企业开始进军新能源汽车行业，给新能源汽车行业带来一股新的思路和力量。从政府角度来看，要设立投资基金，鼓励和引导社会资本进入充电设施建设与运营领域。

要鼓励和引导企业开展新能源汽车融资租赁等服务，借鉴 H 市的经验，探索并推广出租车、公务用车领域的新能源汽车融资租赁运营模式，在纯电动客车推广上可以采用电池“融资租赁”模式，在个人使用领域和电动轿车上，探索分时租赁、车辆共享、整车租赁、定向购买、按揭购买新能源汽车等模式。省内金融机构要积极创新金融服务，建立适应新能源汽车产业发展需求的金融政策，支持有条件的企业通过上市或在场外市场挂牌、发行债券等方式，拓宽企业融资渠道。支持符合条件的企业建立新能源汽车金融公司，拓宽个人购买新能源汽车的资金来源。加快中小企业信用担保体系建设，重点扶持技术含量高、市场前景广阔、规模大的项目。

新能源汽车是一个庞大的产业链条，覆盖面广，涉及行业领域多。做大做强新能源汽车产业，迫切需要进行产业链整合，在构建新能源汽车产业联盟方面进行重点突破，通过打通产业链上下游，有效整合各类发展资

源和要素，加快形成以汽车龙头企业为核心的技术和产品的生态系统网络。产业联盟作为企业、机构间结成的互相协作和资源整合的合作模式，可以通过大范围的资源调配实现低风险，能在特定领域形成较大的合力和影响力，不但能为成员企业带来新的客户、市场和信息，也有助于企业间技术合作、资源共享，是实现企业优势互补、提高产业竞争力、实现超常规发展的重要手段。

## 二、阅读任务

1.根据“给定资料1”，概述A省新能源汽车产业发展取得了哪些成绩？

限 80 字。

2.根据“给定资料2”，指出A省发展新能源汽车产业有哪些有利条件和制约因素？限 150 字。

3.根据“给定资料3”，谈谈A省应如何进一步大力发展新能源汽车产业？限 150 字。

### 三、标准答案

1.起步早，行动快，取得了初步成效，在全国处于领先地位。(1) 新能源汽车产销稳步增长。(2) 产业技术水平不断提升。(3) 重点骨干企业初步形成。

2.有利：(1) 产业发展面临巨大的政策机遇。(2) 产业发展具有广阔的市场前景。(3) 具备发展新能源汽车的产业基础。(4) 车具有突出的先发优势，有完整的产业链和产业集群。制约：(1) 社会认知度有待进一步提高。(2) 产业技术水平仍较滞后。(3) 配套设施体系亟待完善。(4) 政策支持力度不够。

3.抓住机遇、发挥优势、加大扶持。(1) 制定发展规划。(2) 完善扶持政策。(3) 加快技术研发，完善基础设施，破解制约新能源汽车市场化的瓶颈。(4) 创新商业模式。(5) 探索新的金融模式。(6) 是以整车龙头企业带动全产业链整合，构建覆盖面广、功能强大、运转高效的产业联盟。

## 【18】P2P 互联网金融

### 一、给定资料

#### 【资料 1】

2018 年 6 月、7 月注定是 P2P 行业一段黑历史！

6 月 1 日至 7 月 12 日的 42 天内，全国共有 108 家 P2P 平台爆雷，相当于每天曝雷 2.6 家。网贷圈是雷声滚滚，一天几小雷，几天一大雷，什么经侦雷，存管雷，挤兑雷，雷法不一样，但结果都差不多，或跑路，或拖延兑付。其中不乏广为人熟知的“钱满仓”“唐小僧”“联璧金融”“花木金融”“花果金融”“小诸葛金服”等等。

7 月 16 日，P2P 平台永利宝在官方微博称“请各位投资人报警维权”。两天后永利宝宣布将“良性清盘”，掀起新一代爆雷方式。

这种的爆雷方式由平台亲自发布，亲口承认，更是增加了行业的幻灭感，前所未有的集体性恐慌开始蔓延。

整个 P2P 行业的确开始面临前所未有的流动性危机。事实上，p2p 平台如果是本本分分的去做它该做的事情，其实问题不大，本身也是能够解决一些融资问题。但是问题的关键有多少平台是老老实实的发展自己的业务？现在 95%以上的平台都涉及到资金池。

作为资金池，市场好，一切问题都像是太平盛世下的小小骚乱，不痛不痒也就没人在意。只要钱一直往进流，爆雷就会往后拖延。

等到市场差，流动性差的时候，热钱不足，就会爆雷！

国家目前的金融周期就是收缩期，各大行放款异常谨慎，显然这就是典型的“紧信用”。到处都缺钱！市场环境恶劣！这么多网贷平台根本就没有盈利或者盈利很少，干的一直都是新钱补旧钱的活，没有新的钱进来，到期资金兑付不了，那只能倒了。

钱宝本来没有这么快挂掉的，虽然也是借新还旧，但是钱宝的池子足够大，虽然早晚还是要完蛋，但一时半会儿还不至于突然完蛋。可是突然之间，南京几个新楼盘开盘，价格远远低于市场价，但是需要全款存入银行参加摇号。于是很多本地有钱的大叔大妈，就把钱从钱宝里取出来去摇号了。然后钱宝的资金链，就断了。杭州也是一样，正常房价 4 万多，新房摇号 2 万多，大家都去摇号。在 6 月 21 日这一天高峰期，涉及的资金约为 727.06 亿元，导致大量的钱从 P2P 中抽离。这种事情虽然本质上是由于资金池庞氏模式的缺陷，但是房地产市场过热造成的资金抽离确实也是一个引爆点。

而善林金融、唐小僧和联璧金融明星网贷平台爆雷，使投资者群体恐慌性蔓延。这其实就是个击鼓传花的游戏，就是没人相信自己是最后一棒而已，但第一家挤兑出现了，所有人都会陆续失去信心撤回资金，这不就是大规模挤兑么？挤兑的威力大家可以百度，银行都顶不住挤兑，更别说这些资金池盘子了。哪个平台能躲过去？神仙也救不了。

政府在 2017 年底的时候出台了一个通知，这个通知规定 P2P 平台最迟在 2018 年 6 月底完成整改验收、备案登记工作，而没有拿到备案的平台就只能选择并购重组或直接退出市场两种出路。

很多平台其实都是想洗白上岸的，所以 P2P 合规备案对他们非常重要。为了配合 P2P 合规备案，他们需要控制自己的规模，需要暂停自己的新增业务，需要配合监管组各种合规改造，之前定的时间是今年 6 月通过验收。但是，备案突然延期了，不是 6 月验收了。那些原本一直配合监管控制规模的资金池平台，由于配合监管期间，不能再乱玩儿资金池借新还旧，但是老投资人的收益又要兑付，所以走的都是自己垫钱的路子，都希望通过监管洗白后，可以有新资金流入。现在备案延迟，新资金遥遥无期，

之前垫付的已经垫不起了，资金流断裂，只能跑了。

这里多说一句，这些跑的平台，表面上是由于监管的戏耍，但是监管为什么延期，监管难道不知道延期会导致这些平台顶不住了吗？监管都知道的，监管只是从大局上要挤掉这些泡沫而已，是有意为之。

现在 95%以上的平台都涉及到资金池。但 P2P 平台本身变质 P2P 本身的含义是，人对人。真正的 P2P 平台，其实只是一个中介机构，他本身不沉淀任何资金，只是撮合借款人和投资人交易。

可以简单理解为就是房产中介，本身只是撮合买家和卖家交易，作为居间方。P2P 平台在整个交易中，只是利用其自身的风控能力，帮助投资人筛选出一些资质和信用比较好的借款人，并给出建议费率和投资期限。投资决策最终是由投资人自己做出的，然后后果由投资人自己承担，平台只收一些服务费。

这个模式本身从理论上是没什么问题的，由于完全都是人对人，平台不碰资金。所以理论上不存在挤兑这个概念，但是在现实中，行不通，有很多悖论。

按照正常的 P2P 模式，交易是人对人的，应该是投资人自己决定投不投借款人，投了之后，钱要不回来，风险应当自己承担，但是我国的投资人严重缺乏市场教育，同时也是我国对于投资者的保护做的过于好，从股市涨跌停限制到信托实质刚性兑付等等，导致投资者不成熟，没有愿赌服输的心理，想的都是只能赚钱不能赔钱。所以如果 P2P 平台自己不肯垫付这个损失，打破刚性兑付，那么投资者就会搞死这个 P2P 平台。所以平台要活下去，必须刚性兑付。一头是刚兑不合规，一头是不刚兑会死，这是第一个悖论。

一般 P2P 给到投资者的收益在 8 个点上，高的十几个点的也有，再



加上获客成本，运营成本，工资支出，资金通道成本，保证金等等一系列成本，P2P 平台的资金成本基本都在 20% 以上，更高的也有的是。那么问题来了，P2P 平台以 20 个点以上的成本搞来的资金，需要以多少的价格放出去才能有的赚？考虑到部分坏账的情况，这个数字应该是 30% 以上的年化。如果对企业融资这个领域有所了解的人，应该知道，这个融资成本，正常企业是不可能接受的，因为连毛利都赚不回来，现在实体经济这么不景气。除非是短期过桥款按天算的还行，不然企业接受不了。那么问题来了，肯接受这种费率的，到底是什么样的货色？只能是从正规低成本渠道（银行）贷不出钱的，靠着资金借新还旧续命的企业。因为好企业不接受这种费率，所以逆向筛选之下，来的都是垃圾。这些企业的风险，相当高。一头是投资人要高收益，一头是投资标的高风险，这是第二个悖论。

由于上述因素的存在，导致的结果就是，大量的 P2P 平台，为了活下去，实质性违规操作，走向庞氏之路。

违规操作第一个当然就是我们说的资金池：借新还旧所谓资金池。典型的例子就是 e 租宝，这种平台先发布超高收益的标的来吸引投资人，标的期限到期的时候，平台就用新投资人的钱向老投资人偿还本息，也就是拆东墙补西墙。当没有接盘侠来接盘的时候，平台资金链断裂，老板就畏罪潜逃了。

第二是假标自融：这类爆雷 P2P 平台设立的时候是为老板关联公司输血的。老板关联公司缺钱了，通过层层运作制造假标的，融到的钱输送到自己的公司，支持自己的主业。或者，平台将融到的钱再拿去投资暴利和非法行业，比如高利贷等等。甚至，干脆就是发布假标的，融到钱就跑路，比如上午开店下午就跑路的恒金贷。

根据国家互联网金融安全技术专家委员会发布的《2018 年上半年 P2P

发展监测报告》，上半年新发现违规 P2P 平台近 280 家，其中涉嫌标的和自融的有 89 家。现在回头来看，这些爆雷的平台几乎没有一家是真正在用心做 P2P，基本都在干着资金池、假标、自融、关联担保等勾当，这些做法，都违背了 P2P 行业根本，不爆雷才怪。

在这几年间，国内 P2P 行业快速扩张，监管却相对滞后。这样的快速扩张之下，必然隐藏着许多的问题。可以说 P2P 在过去的几年里，是伴随着跑路倒闭这样的词汇成长起来的。

根据南方周末的报道，“网贷行业，是 2013 年以来最神奇的行业之一，几乎一直在“监管真空”的环境下，一路狂飙，纵然负面新闻频发，也没有因此而停滞。”

2007 年第一家 P2P 平台上线，直到 2016 年年中才有第一部《暂行管理办法》出台，在 2007 年-2016 年间基本就是野蛮生长。用一句话来说，即“买一台电脑，通上电就开始启动金融服务”。因为借贷毕竟是一种基本没门槛的金融。

我们可明确的体会到，在监管日趋明朗的情况下，一大批自融的，庞氏的以及纯粹的骗局将会浮出水面，有问题的平台将越来越早暴露。未来还会不断爆雷直至洗牌结束。按照监管层的意见来看，未来将会彻底牌照制，禁止新平台，新平台也要有牌照和门槛。

全国人大财经委副主任委员黄奇帆曾经说，中国九成的 P2P 平台会倒闭。根据网贷之家的数据显示，中国 P2P 网贷平台最高峰达到了 5000 多家，最近大环境里钱少了，政策变严了，两个月来一波倒闭潮，可还是有 2000 家。潮水退去后能活下来的平台也许不会超过 200 家！

国家重拳出击整顿 P2P 金融服务市场，对于整个互联网金融行业来

说，也许是一次能够使行业参与者优胜劣汰的机会。但对于之前参与了P2P的投资者以及借贷者来说，这也许是一次终身难忘的噩梦。但说实话，雪崩时，没有一片雪花是无辜的，能赚取那么高的利润的生意都写在刑法里，征信不好的人想借钱是会非常困难，没什么天上掉馅饼的事。

### 【资料2】

自“唐小僧”在端午节期间爆雷后，互联网金融再度迎来了“多事之秋”。6月份停业转型的互联网金融平台达到17家、问题平台63家，进入到7月份以后，又有两家百亿交易规模的平台出事。

以善林金融、唐小僧等近期爆雷的平台为例，看似披着P2P的外衣，却主要以P2B或P2C模式为主，出借对象是非金融机构的中小微企业，看似有着很高的回报率，由于项目良莠不齐，借款金额相对较大，一旦企业发生资金链断裂，爆雷是早晚的事情。

甚至衍生出了“庞氏骗局”的玩法，采用传销的方式拉新，发展出金字塔式的组织结构，或不计成本的广告投入，利用源源不断的新资金偿还旧资金。结果就是，资金链一旦断裂，平台即轰然倒下。

应该说，面对互联网金融这个新事物，监管层有着足够的包容性。

早在2016年8月24日，银监会就正式发布了《网络借贷信息中介机构业务活动管理暂行办法》，被业内视为互联网金融行业的首个“基本法”；随后在10月26日，《互联网金融风险专项整治工作实施方案》正式出台；一个月后，银监会联合多部委正式发布《网络借贷信息中介机构备案登记管理指引》，行业正式迈入“备案”的准备工作。

不过，原定于2018年6月底之前完成的备案工作，目前已经事实性延期。而这种“让子弹飞一会儿”的做法，最终成为新一轮洗牌赛的导火索。

一方面，备案延期在某种程度上避免了“带病验收”情况，也有更为充足的时间制定更全面、更能稳定金融秩序的监管措施。此举释放出的信号已经在市场上放大，近期的集中爆雷或许就是挤压泡沫的正常表现，投资人对于问题平台持谨慎态度，忽悠”和造势的手法不再奏效，资金链断裂的问题被提前暴露。

另一方面，诸如爱钱进、人人贷等互联网金融平台已经向监管部门递交了备案申请，如今的备案延期也拉长了对平台的考验期，不合规或经营能力较弱的平台生存空间压缩，而那些经营能力强和信誉相对较好的互联网金融平台将成为监管下的“正规军”。良币驱逐劣币是互联网金融发展的必然。

由此引发的一个直接结果可能就是 P2P 行业的马太效应。比如爱钱进已经看到了合规引发的洗牌潮，自身也在进行一系列的积极应对，除了主动申请备案，还在将注册资本提升至 2 亿元后，进一步计划增至 5 亿，并与华夏银行北京分行合作上线资金存管系统，正式加入中国互联网金融协会等等，将合规发展作为第一原则。

传统的金融机构仅仅覆盖了 20% 的大客户，互联网金融的价值恰恰是激活了 80% 的长尾市场，也让普惠金融成为可能。厘清了这个前提，当行业处于野蛮生长的时候，机会往往属于不按套路出牌的玩家，而当行业规范化的时候，则是独角兽和超级独角兽诞生的节点，当然先要站在“良币”这一方，互联网金融似乎正进入规范化的时间节点。

监管层扮演的大抵就是“裁判”的角色，早期宽松的环境让新物种自由生长，随后设置一道道屏障，最终筛选出“冠军选手”。从这个角度来看，适当的优胜劣汰终究不是一件坏事，至少这个行业始终在向上发展。

而近期一连串的爆雷，可以说是互联网金融发展的毕竟过程，“阵痛”

的代价不小，但也并非没有利好的一面。

截止到今年 5 月底的时候，P2P 行业的历史累计成交量突破七万亿大关，已然是国内规模最大的“共享经济”。虽有乱象横生，但并不妨碍互联网金融成为金融科技创新的强大支点，甚至是进一步盘活经济增长的扛旗者。频繁爆雷后的互联网金融让优胜者有充足的时间做出成效并匹配市场需求。

金融核心是风控，在扩大规模的同时，还要严格控制逾期和坏账率。完成这一目标的不二法门似乎只有不断加强风控体系和技术团队建设，事实上市场的倒逼已经出现了很多创新之举，好比说爱钱进借助自研的风控反欺诈系统识别风险和欺诈，完善了对自然人的风控能力。此外，爆雷事件也将加速现存的平台积极拥抱合规，推动备案合规进展、透明化运营、银行存管等。

从用户层面来说，对资金配置仍缺乏理性认知，过于追求高回报而忽略背后的合理性，大范围的爆雷何尝不是一个警醒、一次教育。究其根本还是要提升用户的“财商”，大多数人的“财商启蒙”可能还是源于《富爸爸穷爸爸》，平台方在产品、风控之外还需要聚焦在用户的财商教育上，互联网金融平台的持续性发展，到底还是要和用户“双赢”。

从 2007 年第一家 P2P 平台诞生至今，互联网金融已经走过了 10 多个年头，特别是对长尾市场的需求有着很大程度的挖掘。至于发展过程中出现的爆雷、毒瘤，不过是治理互联网金融各种乱象所付出成本和代价，但这绝不应该是妖魔化互联网金融的理由，相信在大浪淘沙之后终会沉淀出有价值的模式、有价值的平台、有价值的市场机制。

从这个角度看，P2P 频频爆雷倒也不完全是一件坏事情。

## 二、阅读任务

1.根据“给定资料1”，谈谈互联网金融P2P平台频频“爆雷”的原因有哪些？限200字。

2.“给定资料2”提到，“P2P频频爆雷倒也不完全是一件坏事情”。请根据“给定资料2”，分析这一观点有哪些理由？限150字。

## 三、标准答案

1.有内因也有外因。内因：（1）经营模式以资金池为主，拆旧补新，资金链易断裂。（2）偏离P2P业务核心，走向了P2B和P2C。（3）存在庞氏骗局等一系列违规行为。外因：（1）房地产市场过热和投资人失去信心，引发挤兑。（2）备案延期。（3）近期监管政策收紧。（4）刚性兑付，投资人不接受风险。（5）投资标的高风险。（6）长期监管滞后致使粗放增长，埋下隐患。

2.理由是“爆雷”也有积极影响：（1）优胜劣汰提升行业水平（或：沉淀出有价值的模式、有价值的平台、有价值的市场机制）；（2）倒逼平台创新；（3）促使平台依法依规运营；（4）有利于教育和提升用户财商，让投资人更谨慎；（5）有利于推动金融科技创新、助力经济增长；（6）有利于进一步发展普惠金融。

**【19】振兴东北****一、给定资料****【资料 1】**

东北三省主要包括辽宁、吉林、黑龙江，是中国工业原料和重型装备主要基地。长期以来，东北都是中国工业化水平较高的地区，以独有的优势支撑和引领中国工业化进程。建国前的长春，工业基础领跑全国，任何城市都无法望其项背；建国后的大庆，是全国瞩目的油都，对全国工业发展做出了重大贡献。

然而，近几年东北三省经济增速显著放缓，甚至被称为“断崖式”下降。2016 年，辽宁、吉林、黑龙江 GDP 增速分别为-2.5%、6.9%和 6.1%，辽宁和黑龙江经济增速低于全国整体经济增速。在辽宁，发生了国有上市公司东北特钢和大连机床厂的违约事件，2017 年 3 月 23 日再曝民营上市公司辉山乳业的违约事件，并被港交所强行停牌；在吉林，2016 年发生了国有上市公司吉林吉恩镍业的违约事件，主要国有银行向吉林省政府发出“强行抽贷”的逼宫令；在黑龙江，资源诅咒再现、人才流失空前惨烈等，不一而足。

东北地区的重工业建设起步较早，伪满时期，日本殖民主义者就开始在东北地区进行重工业建设，包括修建铁路、开采矿业、建立工厂等。早在奉系军阀张作霖统治时期，东北的工业已经初具规模。建国后，受计划经济调整，国家长期把东北的资源输送到全国各地，造成了很多资源型城市生产结构单一，过度依赖能源开采，如今资源日益枯竭，又如何能支撑东北地区经济的持续增长？

以生产单一的煤电型城市阜新为例，阜新取“物阜民丰，焕然一新”之意，2000 年以前，阜新市累计生产原煤 5.3 亿吨，然而过度的开采使阜



新煤炭资源面临枯竭。2002 年 4 月，曾经是亚洲第一大露天煤矿的海州露天矿因资源枯竭而申请破产，2006 年也有多家煤矿申请破产。支柱产业的衰落导致了失业率大幅上升，矿务局超过 20 万人失业。此外阜新市经常发生地陷，采空区建筑物遭到了严重的毁坏，煤灰遮天蔽日，漫天飞扬。在这种长期单一资源型经济的历史背景和严峻的社会形势下，使得阜新市转型举步维艰。东北的抚顺、本溪等城市如出一辙，这些历史的遗留问题必然会阻碍东北的复兴。

中国区域经济发展模式是：临边合作策略，因此东北三省合作对象主要是东北亚国家。近几年，东北地区经济发展出现的问题，在一定程度上也与周边毗邻国家的经济发展成正走向。

俄罗斯地大人少，单纯依赖能源、原材料出口的经济增长模式已不足以引领经济强劲增长。近几年，国际油价低迷的情况未能根本改变，导致俄罗斯难以扭转衰退的经济形势。而远东地区更是俄罗斯经济疲弱区，无力辐射中国东北地区。以上多重原因致使国务院特批的以俄罗斯为出口对象的绥芬河口岸每年交易量均要远低于其他通商口岸。

日本呈老龄化衰败趋势，劳动力供给不足，安倍经济学未成功，经济复苏缓慢乏力，仍处于调整期。过去中国和日本经常出现“政冷经热”，而现如今由于日本政府的主观干涉，也出现了“政冷经冷”现象。

韩国对中国的影响尚微，当下更由于“萨德问题”影响，中韩关系进入了前所未有的冰封期。而朝鲜对于中国可以说无任何贡献可言。

由于东北地区的重工业发展是在严格的计划经济形势下发展起来的，国有经济占主导，即便是到了新世纪的 2003 年，国有企业在东北地区经济中占比依然高达 67.5%，远远高于全国同期平均水平。——国企的“早涝保收”使人产生了严重的思想惰性。思想观念的落后影响了经济发展。

依赖思想非常严重，遇到困难、阻力和麻烦首先想到的是要找政府，而不是从自身或者市场上寻求解决办法，这种思维习惯影响着经济发展和社会进步；由于东北纬度高，冬季漫长而寒冷，农作物一年一熟，所以在农闲的冬季，东北人习惯呆在家里。这种长期季节性失业使东北人养成了一种慵懒的区域性性格特点，像一种习俗，融入到东北人的日常生活中。同时，寒冷使人对家产生一种依赖，满足于自给自足，没有了当年闯关东的生活压力，逐渐淡化了闯关东时候那种不畏严寒、敢于挑战自然的勇气和信心。

“三亩地、一头牛、老婆孩子热炕头”是一种生活常态，从而导致东北区域性的惰性已经渗入骨髓，是非正常的外力能够激发出来的。华北，农作物可以达到两年三熟，可以种植冬小麦，北回归线以南的海南省甚至可以一年三熟，可以全年劳动，所以依托于这种天时他们比东北人更勤劳，也就更能够发挥人的主观能动性，促进经济的迅速发展。

一个地区的经济发展，人才的作用十分关键。而东北地区近 10 年人口流失 100 多万人，其中高层次人才居多。在毕业生最看重的薪酬方面，长春、哈尔滨和沈阳在全国 34 个主要城市中分列倒数第一、第二和第六名，人才引进毫无竞争优势可言。同时，青壮年人口比例下降，使东北人口陷入“低增长”困境。第六次人口普查（2010 年）显示，全国生育率为 1.18，辽宁、吉林、黑龙江分别只有 0.74、0.76 和 0.75，远低于全国水平。从人口经济学角度看，一个地区的人才流失与区域经济下滑关系密切并相互作用。当前东北经济的低迷，伴随着人才的流失和引进乏力，严重影响了东北的振兴。

东北地区国企占比高，应对市场变化能力弱。根据统计资料，辽宁省的国有经济占比超过 30%，吉林省超过 40%，黑龙江省甚至过半，都远高于全国平均水平。国企比重偏高，在一定程度上就缺少了市场经济的活力。

同时，东北以投资为主要手段，为了拉动经济，盲目地鼓励开发新城，依靠房地产业带动 GDP 增长，然而房地产市场前景并不乐观。例如，辽阳市新开发河东新城，由于缺乏市场、学校、医院等基础配套，新城的入住率非常低，被外界称为“鬼城”，类似情况在东北地区比比皆是。根据全球知名房地产服务商戴德梁行发布的东北十年白皮书指出，东北三省的商业地产库存量巨大，未来两到三年内很难摆脱库存压力。

就教育而言，东北的现代化教育水平明显落后于长江三角洲一带。以英语为例，所有的东北城市初中升高考试中都没有口语测试，大部分城市没有听力测试，这种对英语实用性的忽视，造成学生单纯为考试而学英语，甚至很多大学生不知道雅思、托福和赛达是何物，觉得和外国人沟通交流只是一种遥远的梦想。在外资企业众多的长三角、珠三角，当地人英语的沟通交流水平远高于东北，东北的学校大多以应试为纲，这种应试教育，不仅仅会产生上述哑巴英语的可悲效果，同时会使学生高考前学成书呆子，缺乏动手能力，独立思考能力，甚至是基本生活能力，高考后纵情弥补失去的快乐，热衷于网络游戏、追赶时尚，相互攀比，使原本应汲取更多知识的大学时光白白荒废。去年 12 月份的全国大学英语四、六级平均分的前 30 所大学中没有一所东北的大学，前 50 所中只有哈尔滨工业大学、东北财经大学和大连外国语大学三所大学。作者曾到过东北的一所大学，它的图书馆被评为我国建筑最高奖——鲁班奖。书籍密度大，种类齐全，但是图书馆里仅有极少的同学阅览图书。在东北很多大学生是在逃课、打游戏和谈恋爱中欢乐的度过的，大学是传递知识、培养独立思考人才的场所，如果用这些方式来充实大学时光，怎么能以健全的人格和科学的思维方式步入竞争激烈的社会？

在东北，黑龙江是传统的资源和农业大省，吉林是半工半农，辽宁的

工业相对更突出。从计划经济时代开始，东北地区就是一个输出型区域。进入市场经济时代，这一局面依然未能改变：黑龙江依然在输出资源和农产品，吉林农业依然在出口工业原材料、半成品和低附加值成本，辽宁仍然以出口低附加值的工业产品为主。此种情形，造成其他地区，尤其是一些先进省份不断输入东三省的各种资源、农产品、半成品、低附加值成品以及延伸的低成本人力等，产出更多的高附加值产品供应先进地区、亚非拉国家以及欧、美、澳等高端市场，从而形成马太效应：穷者越穷、富者越富，形成了标准意义上的物流单向流。

### 【资料 2】

振兴东北是国家近期重要的战略举措之一。2003 年，中央首次提出实施东北地区等老工业基地振兴战略重大决策，2016 年 4 月，在振兴东北“滚石上山、爬坡过坎”的关键时期，中央发布《关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》，标志着新一轮振兴东北战略全面启动。东北地区各相关部门应按照党中央、国务院的战略部署，承担好国务院振兴东北地区等老工业基地的具体工作，全体抓好《实施方案》的实施。同时，结合东北地区经济运行情况，加强政策预研储备，研究出台更有针对性、更有力的政策措施，充分利用国家提供的政策和资源，推动东北地区通过改革开放重振雄风。

如果说时下中国经济正在爬坡前行的话，那么东北经济就是攀崖前行。攀崖更需要勇气和胆量。有政策扶持固然很好，无论是黑龙江发展现代农业、推进两大平原改革试验，还是辽宁建立自贸试验区、进一步对接高标准国际经贸规则，都在以政策红利助力东北经济转型发展。但最根本的，还在于自身变革与创新。东北的计划经济思维根深蒂固，要实现东北老工业基地的经济复苏，重要的是打破制度上的依赖，积极引入改革力量，

改变发展模式，推动产业创新，相信市场力量，相信民营力量，相信中小微力量。要在打破计划经济模式的同时，改变计划经济时代形成的思维定势，突破对原有体制的心理依恋。改变“三驾马车”拉动经济的传统思想，改造、停用或淘汰老化的企业，提高效率，降低成本，用科技提高产品附加值和净利润来拉动经济，保持东北持续稳定高效率生产。

振兴东北是帮扶而不是扶贫，我们要充分利用政策，而不是一味地向政府要项目、要资金、要政策的“拿来主义”。东北要彻底摆脱“等、靠、要”的计划经济思想，要依靠自己的努力去实现自身的发展，依靠自身的优势去实现技术和产品的升级。

东北特钢债务违约、吉林吉恩镍业操作缓慢等事件暴露出了政府公信力的下降和不作为，所以造成各国有及股份制银行怒吼“投资不过山海关”、“拒绝给东北地区贷款”等等。因此，东北三省政府要详细研究政策，提升担当，大难当下要与企业共克难关。同时，根据国家产业政策要求，突出重要产业，通过引进国内外的资金、技术、设备、管理方法等生产要素，做大做强优势产业；抓住重大项目，通过重大项目招商，带动其他项目共同建设，以此拉动区域经济整体增长，恢复金融业对东北经济的信心。

大力发展有基础、有优势、有竞争力的新兴产业，形成以工业为主导、第三产业为支撑的新型产业结构格局。一是重点发展高端装备制造业，促进装备制造业整体素质和竞争力的提升；二是努力培育发展有优势、有竞争力的新兴产业。要抓住信息技术升级换代和产业融合发展契机，推动网络建设，提高工业数字化、智能化水平，培育一批具有自主知识产权、新兴高技术领军企业；三是加快现代服务业与传统服务业互动发展。大力发展金融、商务、信息、研发设计、物流等生产性服务业，为产业结构优化升级做支撑。

“一带一路”现已纳入国家重点发展战略，“一带一路”重点发展区域是中国西北地区和东南地区，为彰显国家对东北地区的发展重视，东北三省悉数上榜。东北地区应顺势而起，做大做强。一是紧密结合产业结构升级，加快出口产品结构调整，制定相应的扶持政策，确定若干出口优势产业或企业，特别要进一步加强出口商品基地建设，加快形成出口产业集群；二是打通中蒙俄大走廊。中蒙俄走廊在能源、农业、旅游、高新技术产业、机械制造等方面具有广阔合作空间，而这些也正是拉动黑龙江经济转型升级的重要领域。黑龙江的边境安全、交通状况、工业基础、能源资源条件都相对较好，实现道路联通、贸易畅通、资金融通的可行性更强，推进民心相通的空间也更大。这意味着，建设“一带一路”更容易在黑龙江取得突破性进展；三是不断提高外资的质量和综合经济效益。引导鼓励外资重点投向重大技术项目、高新技术项目、生产性服务项目、农业产业化项目，拒绝和淘汰高耗能、高污染项目。拓展利用外资的新方式，争取国外投资性公司到东北投资或设立分公司。

习近平在两会期间参加上海代表团讨论时提出两个策略：一是要大兴识才、爱才、敬才、用才之风，真正聚天下英才而用之，让更多千里马竞相奔腾；二是保持锐意创新的勇气，当好创新发展的先行者。这两条要求对东北同样受用，东北三省应由政府出面成立区域联盟，其中必须将区域内主要高校、重点科研机构、高端智库等机构进行无缝组合，对东北经济当下及未来的发展形成不竭智力来源，制定三年、五年、十年，甚至更长远的发展规划，把对人才的潜能激发作为区域的重点利润源来抓。

虽然东北当下经济存在诸多问题，但经过几轮振兴东北战略，东北三省经济已经全面呈现筑底、企稳、向好的发展态势。2017年以来，经济增速逐渐出现回暖迹象。辽宁省GDP增速的负增长降幅逐步收窄，上半



年 GDP 增速为 2.1%，由负转正，2017 年经济增长目标锁定在 6.5% 左右；吉林省上半年 GDP 增速为 6.5%，低于全国 GDP 增速 6.9%。在全面开展工业“稳增长、调结构、增效益”行动的推动下，2017 年经济增长目标锁定在 7% 左右；黑龙江省在创新实施“五大规划”、大力发展十大重点产业、加快龙江丝路带建设三个方面集中发力，通过一系列的措施和努力，2017 年上半年 GDP 增速 6.3%，达到 3 年来最高水平。整体来看，东北经济正处于触底回升的阶段。东北经济的衰退是系统问题，是潜在问题长期积累并在特定时期爆发的结果，只有通过“改良发展土壤”、“激活内部造血机制”才有可能走出发展困境。

## 二、阅读任务

1. 根据“给定资料”，谈谈东北振兴面临哪些困难？限 200 字。
2. 根据“给定资料 2”，就如何实现东北振兴谈谈思路。限 200 字。

## 三、标准答案

1. 面临系统性经济困难：（1）能源开采过度、产业结构单一、资源日益枯竭。（2）周边国家发展疲软，正能量辐射能力弱。（3）思维模式僵化，形成区域惰性。（4）人口流失严重，人才引进不足。（5）国有经济比重偏高，市场经济活力不足。（6）过度依赖房地产。（7）难以摆脱物流单向流。（8）教育落后。

2. 改良发展土壤、激活内部造血机制。具体：（1）准确把握国家政策，利用各种资源。（2）冲破固化思维，转变发展理念。（3）政府要有担当意识，提升公信力，提振金融信心。（4）优化产业结构，推进结构调整。（5）抓住融入“一带一路”历史机遇，提升对外开放水平。（6）东北区域内高校、科研、智库机构要形成学术联盟，提供智力支撑。



**【20】农村法治建设****一、给定资料****【资料 1】**

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央更加重视法治建设，着眼于实现国家治理体系和治理能力现代化，把法治建设作为“四个全面”战略布局的重要组成部分，强调坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。农业、农村、农民问题一直是事关党和国家事业发展全局的根本性问题，就目前来讲，农村仍然是最薄弱的区域，农业仍然是最弱质的产业，农民仍然是最弱勢的群体，全面推进依法治国，根基在农村、难点在农村、希望也在农村，加快建设法治农村刻不容缓。

到村以后，某法律专家曾做过一份关于农村法治建设的问卷调查，整个调查过程可谓是历经千辛万苦，80%老百姓一听到是关于法律的调查，他不管你接下来要说什么，给出的回复都是：“我没犯法，我文化水平不高，帮不了你”。用浅显易懂的方式向他们解释问卷的一些选项后，他们逐渐开始配合调查。最终调查数据涵盖 20 户公路沿线的居民，10 位村委会成员以及 20 户高山偏远地区村民，从收集的数据来看，老百姓大都认为法律离他们的日常生活很远；非常了解、十分关注法律方面问题的群众几乎没有；而被问及：“如果你的正当权益受到侵害时，首先想到的解决办法是什么？”受访群众 20%选择了找政府上访解决，5%群众选择到法院告状，40%群众选择首先与对方和解，极少有人选择与侵害者争吵，甚至可能自己需求机会进行报复，用“特别手段”来维护自己利益。调查中诉讼费用高、自身法律知识匮乏，吃不透法律、诉讼程序复杂，费事费力、打官司不能带来满意的结果，等等都是被问及“当你选择放弃提起诉讼，

你的理由是什么”老百姓们的答案——他们大都不相信能通过法律途径来维护他们的合法权益。

党的十一届三中全会以来，我国的经济社会发展取得了举世瞩目的成就，法治建设也取得了可喜进步。三十多年来制定和颁布了 20 多部农业法律、60 多部农业行政法规、460 多部部门规章以及一大批地方性法规和规章，农业农村法律体系基本形成，推动“三农”工作步入了制度化、法制化轨道。经过三十年有计划、有组织、持续的普法活动，“法律进乡村”领导体制和工作机制逐步形成，广大农民的法律意识、维权意识、政治参与意识不断增强，基层干部依法决策、依法办事、依法管理的能力不断提高。村民自治组织体系进一步健全，普遍实行了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，村务公开、民主理财得到广泛推行，村民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督机制不断优化。以司法所、派出所、法庭和其他基层机构为主的法律服务网络基本形成，农村法律保障工作水平不断提高，农村的执法司法环境、社会治理环境不断改善，农村社会总体保持安全、和谐、稳定。

在农村，普法学法相当难，一些地区成为普法的“死角”、“盲区”，群众很少接受法律的灌输和熏陶，“讲人情、讲关系”的思想普遍存在，“遇事找人”成为习惯。很多农民不清楚自己享有哪些合法权益，在自身权益遭到侵害时，不知道运用法律武器来维护，小纠纷演变成大案件、民事纠纷演变为刑事犯罪时有发生。

“用法难”，一个是不懂法，一个是用不起法。一些农村基层干部不学法、不懂法，法律知识缺乏，法律素质偏低，以言代法、以权压法，依法搞经济建设、处理社会事务的能力和水平不高。从普通群众来看，法律意识淡薄、用法意愿低，往往信官不信法、信权不信法。另一方面，用法

程序多、耗时长、费用高，群众无法及时获取有效的法律帮助，形成“有法难用”的困局。“执法难”，主要反映在受长期以来形成的“法不责众”思想的影响，在极少数地方抗法现象时有发生，行政执法、司法执行难以顺利落实，良好的法律没有完全通过公平有效的执法行为得到体现，降低了法律权威。

农村涉法涉诉信访呈现出多样化、诉求利益化、过程长期化、缠访闹访常态化的趋势，一些信访人往往寄望于通过领导干预争取利益最大化，有的讨价要价越来越高。有些上访群众有极端化倾向，甚至丢下农活缠访闹访、敏感时节集访，影响社会和谐稳定，影响农村法治建设。

某基层司法干部在工作中遇到的两件事情：（1）我和派出所的干警一起到一个村小组组长的家中收缴他私藏的枪支，当问到私藏枪支的理由时，他理直气壮的说道：和邻居有矛盾，曾经有过肢体冲突，双方都造成了轻伤，但他最近又听说那个邻居找机会要暗中报复他，于是乎他就想法设法找了一只藏匿许久的旧枪用来防身，大有一副准备和邻居鱼死网破的态势，不是派出所民警及时来收缴枪支他都不知道自己已经触犯了法律。

（2）供电所工作人员在一户民居背后架设电杆，住户认为房屋后面架设电线杆不吉利，就强行阻碍了工人施工，双方发生口角，在事态升级前我和村支书前往闹事地点进行调解，后经了解供电所架设的电杆与民居保持了一定距离，符合《电力法》中的相关规定，和民居住户进行一番沟通讲理后，双方最终达成了和解，不再干涉电杆架设的正常施工。老百姓的行为无形之中触犯了法律，但他们并没有意识到，而且还有“变本加厉”去实施犯罪行为的可能。

有些地方盲目兴修寺庙，有的打着宗教的幌子，从事封建迷信活动，对人们思想形成束缚，对老百姓观念形成误导，影响着群众尊法、学法、

守法、用法。一些邪教组织在边远农村地区时有活动，对法治农村建设造成负面影响。

有的农民在处理纠纷的过程中，不是求助于法律，而是依赖家族的力量来解决问题，尤其在一些偏远地方，有的以家族势力对抗基层政权、干涉执法司法，个别还出现了家族式、集团化犯罪。同时，利用婚丧嫁娶、升学乔迁等各种名目大操大办在农村成风，人情消费令老百姓不堪重负，从一个侧面反映出农村事务管理无序。

### 【资料 2】

一方面，涉农立法总量不足，有的领域还是空白，一些急需的法律尚未制定出来。长期的城乡二元分割造成城乡立法差别过大，城乡公民权利事实上“不平等”，确立和保障农民享有平等公民权利的法制缺失，保证中央农村政策落实的法制缺失，农村集体土地所有权方面的法制缺失，农民的“三权”得不到有效的法律保护。另一方面，立法修法质量不高，涉及农业农村的立法反映“三农”客观规律不够，计划管理的成分过重，利益化痕迹明显，经常出现“政策搬家”，生硬把政策入法，不少还停留在行政法规、地方法规和部门规章的层次上，缺乏较高的法律效力。

经济发达地区法治发展程度好于经济较差地区，城市地区好于农村地区。这和一个地方发展的方向有着直接的联系，我国中西部地区经济发展相比沿海地区较落后，地区发展的第一目标毫无疑问是经济总量的上升，法治建设方面在地方政府看来比起“把蛋糕做大”来说不是首要任务。地方政府的第一工作都是想方设法带领老百姓脱贫致富，相应的法治建设投入不足。

从农村人口结构来看，“未富先老”相当突出，留守老人、留守妇女、留守儿童面临许多生产、生活甚至生存的难题。特别是进城的农民工，虽

然在经济上得到了承认，但政治上并没有得到完全承认，选举权、被选举权无形之中被剥夺。从农村经济结构来看，产业形态既有农业、又有工业、还有服务业，已经远远超出了第一产业的范畴，经营方式既有国有、又有集体、也有个体私营，已经走出了家庭联产承包双层经营基本制度的范畴，公司制、股权化、股份合作化进入农村，已经形成了城乡互动、行业互联。

我们应当承认一个客观现实，法律的专业性较强，而法律宣传和教育如果单是给老百姓讲几个法条，几个法律规定的话，这达不到让老百姓真正理解的效果，到最后就只是一种承受式的理解。其次农村地区的法律宣传大多是流动式的宣传，在农民赶集的时候进行说服式教育又或是公路沿线处处可见法律宣传的标语，这些宣传方式都没有注重到农民实际需要和宣传效果。

农村基层干部岗位缺乏足够的吸引力，村干部后备队伍匮乏，一些地方班子人员严重老化，缺乏公信力、号召力、凝聚力，也缺乏执行力，既无动力也无能力实行村民自治，还停留在传统的管理模式上，面对纷繁复杂、变化迅速的农村社会环境，缺乏应对挑战的能力，很多村委会只能当“二传手”、“传声筒”，从某种意义上讲，只是停留在守土、守业、守旧。

当前，执法和法律服务存在重城市、轻农村的状况，广大农村普遍缺少法律服务机构和人员。一些乡镇司法所有其名无其实，一个中心法庭管辖数个乡镇，一个派出所辖区四五万人，经济越是落后的地方，管辖范围越大，执法力量越弱，法律服务、法律援助向基层延伸越不够，无法适应广大农民的法律需求。“赢了官司输了钱”这样的现象在农村地区很常见，法律在维护老百姓权益的过程中无形中增大了他们的负担。即便是在乡镇的司法所，派出所等法律部门，都普遍缺乏专业的法律人才，不能提供专业的法律咨询、宣传和援助。对农民来说他如果打一场官司，在村一级，

乡镇一级部门都不能进行法律咨询，获得法律服务，可想而知他在这方面将会增加很多额外开支。

由于自然的原因，很多农村地方较为闭塞，长期以来形成的传统消极思想一时难以消除，农民接受现代的民主法治意识还有一个漫长的过程，特别是封建思想、家族观念、宗族意识对农村治理方式的转型造成了一定阻碍，部分地区家族势力影响着农村基层政治生活。

### 【资料 3】

法治农村是法治国家、法治社会的重要基础，是强农惠农的重要保障。在更加注重统筹城乡发展、推进新型城镇化的今天，法治建设也应坚持城乡统筹、协调发展、同步推进。

做好农村的法制宣传教育工作，领导重视是关键。要紧紧抓住领导这个龙头，主动争取领导的重视和支持。要发挥指导、协调作用，充分调动与农村生产生活密切相关部门的积极性，整合相关资源，大力宣传涉农法律法规，认真履行农村普法义务，形成齐抓共管的良好局面。要强化法制宣传教育队伍建设。充分发挥乡镇司法所、派出所、基层法律服务所工作人员的作用，村级要设立专职宣传员，发挥村两委、村民代表、村民小组长、党员干部的作用，聘请老干部、老教师、老党员担任农村法制宣传志愿者。同时，要积极落实宣传教育设施建设、农民法制培训、法制宣传资料等方面的经费保障工作。

“法律意识不会自发产生，必须有灌输”。要始终把学法普法作为农村法治建设的基础工程来抓，建立健全农村普法教育的长效机制。在新形势下，尤其要注意加强和改进学法普法的手段和方式，突出“多网点”，找准“切入点”，把握“着力点”，选准“结合点”，大力推进“法律进乡村”，让各项法律真正走进基层、走进农户，培养出大批尊法学法懂法守



法的新型农村干部，培育出信法学法用法守法的新型农民，让法律成为人们的一种信仰，让法治思维、法治方式成为人们生活的一种常态。

保护好农业、保护好农村，维护好农民的合法权益，一靠政策，二靠法治，法治是解决“三农”问题的根本保障。要把保护农民合法权益作为重要原则，与时俱进加大涉农立法修法力度，有效保护农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权等合法权益。立法修法既要有数量又要有质量、有针对性，尤其要加强农村改革与立法修法的衔接，正确处理政策和法律的关系，确保与农村有关的法律制度符合农村的发展需要和客观实际。

完善的农村法律服务体系、良好的法律服务可以推动农民群众形成亲法、信法、学法、用法的思想自觉。加强农村司法所、法律服务所、人民调解组织建设，健全法律援助制度机制，推进法律援助进村、法律顾问进村，有效实施法律援助、司法救助，降低群众用法成本，让法律的服务功能、保障功能得到充分发挥，最大限度满足农村法律服务的基本需求。

司法机关和党政机关应当做到各司其职，领导干部要认识到自己的“权力禁区”，插手具体的案件处理应当有记录，对于干预司法办案，造成严重后果的应当依法追究其责任；完善乡镇司法所引进法律人才和志愿者机制，为老百姓提供高质量的法律咨询和援助；探索建立乡镇基层巡回法庭制度，改变一个中心法庭要管辖数个乡镇的局面，让业务能力强的法官能够走进条件艰苦地区，将公正，公平，公开的法庭审理搬到基层一线，达到简化审判程序和费用，改变农村“赢了官司输了钱”的尴尬局面。

法律的生命在于实施。对现有农业法律法规要加大执行和实施力度，促进农村发展，保护农民权益，推动农村依法治理。建立和完善权责明确、运行规范、保障有力的农村行政执法体制，努力建设一支高素质的农业行



行政执法队伍，保证各项涉农法律严格执行和涉农法律问题的迅速合理解决。建立健全农村行政执法监督体系，强化对执法者的监督，促进严格执法、公正执法、文明执法。

农村基层组织是农村法治的实施者和维护者，是法治农村建设的主要依靠力量，培养大批重民主、讲法治、为民服务的村组干部至关重要。选准选好带头人，增强村“两委”班子公信力、执行力，把村民委员会建成村民自己的组织，保障好、维护好农民自主管理农村事务的民主权利。把法治农村建设纳入新农村建设的重要内容，切实转变农村治理的观念和方式，发挥好村规民约作用，真正还权于民，把村民自治落到实处。

## 二、阅读任务

- 1.根据“给定资料1”，概述我国农村法治建设的现状。限250字。
- 2.根据“给定资料2”，分析我国农村法治建设滞后的原因有哪些。限150字。
- 3.根据“给定资料3”，谈谈如何进一步加快我国农村法治建设。限200字。

### 三、标准答案

1.成绩与问题并存。成绩：（1）农业农村法律体系基本形成，三农工作步入法制化。（2）普法领导体制和工作机制逐步形成，农民和基层干部法治意识明显提高。（3）村民自治组织体系进一步健全。（4）法律服务网络基本形成，法治保障水平提高，法治环境改善。问题：（1）部分农民法治意识、法治观念仍然淡薄。（2）用法难、执法难。（3）信访不信法。（4）封建迷信活动在一些地方还比较盛行。（5）一些边远农村家族势力、宗族势力左右农村局面的现象仍然存在。

2.多方面原因。（1）立法修法滞后，总量不足、质量不高。（2）农村经济社会（人口）结构巨变。（3）基层组织（干部）比较薄弱。（4）法律服务体系不够健全（机构、人才）。（5）传统观念、传统思维制约。（6）经济发展落后，地方重经济轻法治。（7）普法工作未取得实效。

3.高度重视，积极推进。（1）切实加大农村学法普法的力度，增强农民群众的法治意识和法治思维。（2）加大针对“三农”的立法修法力度，使农民的合法权益得到有效的保护。（3）完善农村法律服务体系，最大限度地满足农村法律服务的基本需求。（4）加大农村执法监督力度，推动农村各方面工作纳入法制化轨道。（5）加强农村基层组织建设，提高农村依法自治水平。（6）坚持依法行政，提高政府法律公信力。

**【21】网络版权****一、给定资料****【资料 1】**

近年来,我国互联网产业发展迅速,互联网产业的发展在一定程度上也是知识产权制度进行变革的内在动因。进入互联网+时代,网络创新程度高、速度快,且日益趋向复杂化。2015 年 3 月,李克强总理在两会上提出了“互联网+”这样一种新的新经济形态,积极发挥互联网在生产要素配置中的优化和集成作用。“互联网+”在给人们的生活方式、交流方式带来深刻变革的同时,也逐渐成为知识产权侵权的重要场域。

无论是工业产权领域的专利权、商标权和商业秘密,还是出版发行领域的著作权/版权,传统的知识产权客体的载体都是有形的。这些有形载体在知识产权的确认、授权、处分、转移、保护等诸多环节中,发挥了重要作用。但在网络空间,知识产权的载体表现为数字信息,人们可感知的只是数据和影像,数字信息资源的无形性和不确定性增加了知识产权保护的难度。在 2014 年,一场“双十一”商标是否该由阿里注册的电商争论大战,该争论引爆了人们对网络知识产权保护相关问题的热议。

传统的知识产权指在所确认和保护的地域内有效,经一国法律所保护的某项权利只在该国范围内发生法律效力;只有参加国际协定或进行国际申请时,才具有一定的国际性。

在网络空间,智力成果可以以极快的速度在全球范围内传播,国与国之间的界限被模糊和淡化,智力成果更容易被不同法律环境中的主体所接受和使用。网络空间的“虚拟性、开放性和无国界性”给传统知识产权的“地域性”概念造成了巨大冲击,网络空间知识产权对地域性的这种超越,导致了网络空间的侵权行为难以确定,执法主体难以明确。微博、微信、

淘宝等新兴互联网产品在令我们的生活更加便捷的同时，也成为知识产权侵权案件的高发地。

知识产权私权性质决定了传统的知识产权的专有性，即知识产权所有人对知识产权的垄断受到法律的严格保护。

在网络空间，网络环境知识产权载体的无形性，给知识产权的确认、有偿使用、侵权监测及实施保护都带来困难。在网络空间，信息一旦上网就变成公开、公知或公取的信息，而且信息的传播不再依赖传统物理载体，侵权者很容易“金蝉脱壳”，且很难再被权利人控制，这样的特性也令网络黑客更加猖狂。著作权、版权领域，尤其是“快播”等侵权盗播视频的泛滥，严重打击了原创作者的积极性。

传统知识产权的成功获得，需经过申请、公示、审查和批准等流程，对知识产权规定了很多的限制，以保证权利的公平公正性。

我国现有法律对侵犯知识产权行为的赔偿标准作了规定，但该标准不能直接套用到网络领域。比如，我国《著作权法》第 49 条规定了侵犯著作权及相关权利的赔偿标准，但侵犯网络著作权的案件中，多数侵权人并不直接利用作品获利，法院无法基于侵权作品数量来确定损害赔偿数额。此外，由于网络作品的统一定价机制缺失，所以很难确定涉案作品的市场价格，进而难以确定权利人的实际损失和侵权人的违法所得。

在网络空间，大部分互联网技术具有更新快、周期短的特性，往往按照传统知识产权的整套流程还未走完，技术生命周期已经终结。比如“云计算”授权专利的平均时间为 3 年多，比软件的平均技术生命周期 2.5 年还要长。“皮之不存，毛将焉附？”，在这种情形下，不但导致侵权证据难以发现，即使发现也基本丧失了专利维权的时效性和必要性。

网络知识产权载体的无纸化、无形性特点，使得网络知识产权可复制

性增强、专有性削弱，使得网络侵权形式日益多样化，网络侵权行为新型化，涉及领域愈加广泛，从原先著作权侵权发展到涉及网络域名权纠纷等。网络侵权案同时涉及技术和法律等多层次因素，不断挑战着网络知识产权司法实践。网络侵权行为的无国界性、隐蔽性强等特点，使得网络知识产权侵权被发现难、法律关系认定难、证据留存难、最终责任落实难、法律赔偿难上难。利用网络工具实施犯罪的衍生与泛滥，给相关司法认定带来种种难题。

网络技术更新使得信息传播的时间和空间距离缩短，也使得网络知识产权保护变得复杂化。“3Q大战”使得网络消费者感到不安，从360和QQ两公司的口水大战中，我们明显的感觉到了作为消费者的我们权利受到侵犯，却无法界定网络侵权行为，也无法进行取证，只待两大公司和解后，才又同时享有使用二者的权利。

我国有《著作权法》《商标法》《专利法》《反不正当竞争法》等法律对传统知识产权予以保护，但对网络知识产权进行保护的法律规定较少且散见于法律、行政法规、部门规章、司法解释中。立法滞后导致很多实践问题无法得到有效解决。比如，数据库经营者与企业、学校等单位达成付费使用的协议后，这些单位将数据库产品放在内部局域网中向用户提供免费在线阅览、下载或既阅览又下载的服务，该行为是否构成对信息网络传播权的侵犯？对此，尚无立法予以明确。另外，现有涉及网络知识产权的法律规范比较庞杂，一些法条之间不协调、相冲突，给司法实务部门在适用法律时造成了困难。

一些人使用虚拟名称或者匿名在网络上发表作品，该作品借助于互联网的开放性被完全或部分地复制、改编后再次传播，此类情况可能多次发生，最后已很难确定该作品最初的权利主体。另外，有的改编作品本身就

具有一定的创造性，可能产生新的知识产权，这加剧了从法律层面确定网络知识产权主体的困难。目前，网络实名制还不完善，很多用户在网络上只留下虚拟名称、虚假身份，发生网络知识产权纠纷后，很难查证侵权行为人的真实信息。在有多个侵权主体的情况下，若要一一查证其身份信息，工作难度更大。

互联网的虚拟性导致网络侵权行为的隐蔽性较强，侵权信息很容易被删除，在没有及时予以公证、保存的情况下，原始证据很容易灭失。在侵权行为人众多的情况下，通过其上网痕迹追踪其所在地域，进而对分布在各地域的侵权人一一进行调查取证，这也非常困难。

### 【资料 2】

互联网技术的发展往往超出政策和法律的发展，在互联网时代与知识产权相关的许多领域存在法律适用单一或者法律适用空白的现象。比如新浪诉凤凰网非法转播中超联赛一案引起学界热议，体育赛事录制而成的画面是否属于著作权保护的范围，学界众说纷纭。随着互联网技术的发展，类似的法律空白在网络环境下还会继续呈现，值得注意的是，互联网环境下的网络知识产权法律关系变化快与我国立法程序繁复耗时形成矛盾，如何有效完善网络知识产权保护制度，需要及时的立法予以保障。目前我国在网络知识产权保护方面，也存在一些法律文件和管理条例之类，然而大多数是一些行政法规或者司法解释，法规的位阶不高，均非是由全国人大常委会通过立法程序以法律的形式出现的。更为不足的是，这些法规出自不同的部门，相互之间存在矛盾冲突之处，且在网络知识产权保护的诸多领域内仍存在不少空白之处。

从权利属性角度，知识产权其本身具有私权的性质，作为一种私权与人的利益密不可分。然而，在互联网之情景下，知识产权的社会性又得以

充分体现，因通过信息网络传输的智力成果一定程度上也属于全社会的精神财富。基于其权利属性，对网络知识产权的保护就不能单纯地只强调权利人的利益，同时还要兼顾社会大众的利益，其目的是使知识产权所产生的经济和社会效益得以最大化。这种利益共享的平衡原则，既是一项重要的立法原则，也是一项重要的司法原则。从制度建设角度，我们可根据利益平衡原则建立网络知识产权利益共享的机制，以通过促进跨行业跨部门合作、支持不同产业联盟发展和鼓励授权等方式，来促使不同个体与组织在互联网环境下创造出最大价值，并分享成果。

互联网本就是高科技聚集的领域，网络知识产权的保护亦离不开技术手段。运用技术手段对网络知识产权进行保护，不但能在一定程度上预防、遏制网络侵权的发生，而且也能为我国在网络知识产权保护的立法进程提供思路创新和实践经验。然而现今网络信息技术的发展速度异常迅猛，在网络知识产权保护技术进步的同时，侵权行为技术也在不断升级，双方技术更新此消彼长。比较有效的应对方式就是，鼓励网络知识产权保护技术的发展与创新；推动建立网络信息公共技术服务平台；在平台基础上有针对性地就具体网络侵权技术，联合利益各相关方组织力量进行新技术研发，并运用网络信息反制技术来进行网络知识产权保护。

过去，GUI 设计（图形用户界面）在国内没有得到有效保护，使得行业内抄袭或模仿的现象普遍存在，打击了互联网企业在 GUI 领域创新的积极性。随着移动互联网及云计算的发展，GUI 设计应用范围日趋广泛，产业界关于加强 GUI 设计保护的需求日益强烈。

2014 年 5 月 1 日，国家知识产权局颁布修改了《专利审查指南》第 68 号局令，将带图形用户界面的产品纳入到外观设计专利的保护客体中，受到了国内外企业的广泛关注。据统计，仅 2014 年 5 月一个月就有超过



2000 件图形用户界面外观专利递交，此后的几个月月均申请数量都保持在数百件，其中以手机、电脑、电视机等智能终端为主。但是，目前我国 GUI 设计保护还存在进一步完善的空间，如：对 GUI 设计专利申请的范围限定得比较严格，要求图形用户界面必须和物理产品载体结合在一起作为完整产品提交等。

基于历史和文化等种种原因，大多数公民已经习惯免费使用网络资源，如 QQ、微信、各种影视视频软件等，导致人们对知识产权的法律保护意识淡漠，在使用免费网络资源时根本不注意对自己的权利进行保护。媒体往往更倾向于对侵权人侵权技术的赞赏，这无疑对网络侵权的泛滥起了推波助澜的作用，而那些侵权者也只洋洋得意于自己的技术成就，沉迷于植入他人程序产生的快感中，根本不知或没有意识到自己行为的违法性。而且网络侵权和犯罪不够直观，使人们对网络知识产权侵权犯罪的认知不到位，即使知道自己被侵权，能真正维权的却是少数。“让侵权人以为在网上找到了为所欲为的自由天堂。”网络在不断更新发展，目前我国仅有的些许立法，公众无法理解也无从得知。我国对知识产权保护的重视力度不够，起步也晚，再加上公众的法律意识淡漠，使得网络侵权行为日益猖獗。

作为世界上知识产权保护制度最发达的国家，20 世纪 90 年代以来，美国的立法、行政、司法机关不断探索网络知识产权保护之道，形成了一套较为完备的网络知识产权保护法治体系。1995 年，美国国家信息基础设施小组在《知识产权和国家信息基础设施》的报告中提出了通过修改完善已有法律而对网络知识产权加强保护的建议和具体措施。在此基础上，美国于 1998 年出台了《数字千年版权法》，规定未经许可在互联网上下载数字类作品属于非法行为，并从民事和刑事两个角度对侵害版权管理及相

关技术措施的行为予以规制。2008 年，美国出台《优化知识产权资源与组织法案》，在对网络知识产权违法行为强化民事责任的同时加大了刑事打击力度。2011 年，美国出台《禁止网络盗版法案》《保护知识产权法案》，不仅降低了网络知识产权侵权行为的入罪门槛，还赋予政府部门更大的知识产权执法权力。多年来，美国法院系统审理了一系列涉及网络的知识产权案件，在强化互联网领域知识产权保护的同时完善了相关判例法。

政府有关部门要积极探索治理网络知识产权侵权行为的有效措施，以保护网络著作权、商标权为重点，严厉查处违法违规互联网文化产品及其经营单位；要探索建立针对跨境电子商务中侵犯知识产权行为的追溯机制，重点打击通过电子邮件、网购等渠道进口、出口假冒知识产权商品的行为；要加强网站备案、域名和 IP 地址管理等工作，畅通举报、投诉渠道，同时督促、指导网络服务提供者严格审核网站内容，增强自律能力。政府相关职能部门要与司法部门和网络平台加强联动，对侵犯网络知识产权的行为实现信息共享、联合打击。

日本是仅次于美国的知识产权强国，近些年来不断加强网络知识产权保护法治建设。日本于 1997 年、1999 年两次修订《著作权法》，对网络环境下的著作权权利、著作传播方式等作了新的规定，其中包含了世界知识产权组织版权条约的主要内容。2002 年，日本出台《知识产权基本法》，以法律的形式将知识产权保护从政府部门主管事务上升至国家性事务，并对在网络上使用的外观设计等规定了具体的保护措施。2006 年，日本出台《知识产权推进年度计划》，加强了网络知识产权管理，严禁私营网站或个人利用互联网传播盗版产品。2008 年，日本设立数字网络时代知识产权专门调查委员会，负责监督检查该计划的执行情况。

20 世纪 80 年代，欧盟开始重视网络知识产权保护。与美国尽量在已

有法律制度中增加网络知识产权保护内容的做法不同，欧盟主要采取新增立法的方式。欧盟理事会 1996 年通过的《关于数据库法律保护指令》开以立法的形式对数据库进行特殊保护之先河，要求欧盟成员国对数据库提供版权和特别权的双重保护；同年发布的《信息社会著作权及相关权益绿皮书（增补）》对数字著作传输、再传输的许可、授权行为进行了规制；2001 年通过的《信息社会著作权指令》（第 2001/29/ EC 号指令）要求欧盟成员国确认权利人在网络上公开传播著作的专有权，并根据实际情况对本国著作权法律进行修正以应对信息技术冲击。

## 二、阅读任务

1. 根据“给定资料 1”，概述网络知识产权保护面临哪些困难。限 150 字。

2. 根据“给定资料 2”，谈谈如何加强网络知识产权保护。限 150 字。

## 三、标准答案

1. 面临重重困难：（1）无形性特征更加明显。（2）知识产权的地域性特征受到巨大冲击。（3）知识产权的专有性特征受到一定挑战。（4）知识产权的既有法定程序不适应技术生命周期。（5）侵权方式新型化、问题复杂化。（6）认定难度大。（7）立法滞后。（8）追责困难。

2. 建议：（1）加快知识产权保护立法工作。（2）建立网络知识产权利益之共享机制。（3）建立网络信息公共技术服务平台，发展网络保护技术。（4）增强公众法律意识。（5）加大打击力度（行政执法）。（6）成立专门的监管机构。