



## 2017 年半月谈第 23 期

### 精选文章



扫描二维码, 关注厚职公考官方公众号获取更多真题和资料  
厚职公考网 (www.houzhawang.com) 整理提供



## 2017年半月谈(第23期)(精选) 半月评论

### 1 新时代让全民获得感更可持续

党的十九大报告指出,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。报告对保障和改善民生给予了充分关注,指出“必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感”,提出要“使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。这就为新时代如何切实增进民生福祉提出了新的课题。要更好地实现这些民生发展的目标,必须理清获得、获得感、持续获得感三个关键词之间的深刻关联。

获得、获得感、持续获得感不可轻易混为一谈。获得就是得到,不管以何种方式得到某种东西都可以称为获得,当然人们得到期望物是其希望的获得。比如,改革开放以来我国农业连续多年获得丰收,进城务工经商的农村劳动力获得了更高的收入,等等。在这里,获得是一种客观的现象。

获得感不但指得到某物,而且指获取某种期望物后所产生的满足感,是一种积极的感受,是相对于其需要的满足感。由于获得感与人们的需求联系在一起,所以,不同获得带来的获得感高低有别,甚至有的获得并不一定产生获得感。

我国农民在改革开放之初得到土地承包权时有很强获得感,他们可以自主决定自己的种植计划,有更多的收成,从而走出贫困。但是有些获得就不一定产生获得感。比如在国有企业改革初期产生的部分下岗人员,虽然得到了保障和补偿(这是一种获得),但未必都有获得感。在此,获得感的有无,不但与获得物有关,也与社会层面的比较有关。同样的获得,有的人可能产生获得感,有的人或许没有获得感,还有的可能会产生相对剥夺感,因为他们的需求不同、经历不同、比较对象不同。

至于获得感不等于持续获得感则更显而易见:一时的获得并不一定长久保持下去,而且,获得感与人们的期望(需求)有关,同获得物的数量、质量有关,人们的生活水平越高,他们获得感的激发和维持越困难。

让全民享有更可持续的获得感,并非轻而易举之事,由此可见这一庄严承诺背后,党中央对人民利益的至高关切。那么,为了实现可持续获得感普惠民生,哪些方面的工作是新时代的当急之务?

由于获得感和持续获得感不仅与人们的需求、社会财富和机会的分配有关,还与人们的社会生活状态有关,对这一问题的讨论不可避免地要涉及结构、机制和制度相应的必要安排。所谓结构,是指谁将得到获得感。改革开放以来,我国人民的物质生活普遍得到改善。面对经济发展进入新常态的挑战,面对我国全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化强国的宏伟目标,中等收入群体的获得和获得感十分重要,低收入群体、困难群体的获得和获得感更加重要。这既是道德上的优先次序,也是政治上的优先次序。



在我国全面建成小康社会之后, 相对贫困现象还会长期存在, 因为市场竞争和经济波动可能会形成边缘群体, 为了民生和社会秩序稳定, 必须对中低收入群体、困难群体的获得和获得感给予特别关注, 最终实现共同富裕, 彰显社会主义制度的优越性。

获得感和持续获得感是由客观因素、主观认知、社会环境等共同决定的, 所以, 理解其产生机制是必要的。获得感是有一定需求的人(或人群), 在一定的经济社会背景和情境下, 得到某种物品, 并对获得物和获得过程进行价值评价的感受。如果是这样, 要增进人们的获得感和持续获得感就要注重如下几个方面: 第一, 持续而稳定的经济发展, 经济的中高速或中速发展是实现人民群众获得感、持续获得感的物质基础; 第二, 经济与社会的协调发展, 走出经济增长崇拜的陷阱, 坚持科学发展和新发展理念, 注重社会和谐与人的全面发展; 第三, 完善社会保障制度和社会福利制度, 完善和发展公共服务、社会服务体系, 惠及民众; 第四, 塑造和强化民众的奋斗意识和共建共享意识, 增强参与经济社会建设的能力, 塑造现代公民心态。

尤其要指出的是, 让广大人民群众而不是少数人有可持续的获得感, 权责清晰、保障适度、可持续的制度安排必不可少。因此, 要坚持底线、突出重点、完善制度、引导预期, 制定科学、有效而公正的社会政策体系, 让面向广大人民群众特别是困难群体、脆弱群体的社会保障制度和社会福利制度真正发挥“兜底线、织密网”的作用, 不断满足人民日益增长的美好生活需要。

## 年终报道

### 2 2017, 哪八大惊喜刺激国人自信爆棚

回望 2017, 进入新时代的中国涌现出很多可圈可点的震撼与惊喜, 十三亿中国梦的践行者由此激发满满的信心和超强的动力。《半月谈》编辑部从中梳理出 2017 带给国人特别惊喜的八大热点、亮点, 以致敬奋进中的中国和奋斗中的中国人。

2018, 让我们继续砥砺前行, 以新姿态和新状态、新气象和新作为, 创造更多惊喜, 汇聚起更加磅礴的正能量。

#### 十九大宣告新时代产生新思想

“经过长期努力, 中国特色社会主义进入了新时代, 这是我国发展新的历史方位。”十九大报告作出了这一重要判断。

新时代孕育新思想。进入新时代, 习近平新时代中国特色社会主义思想应运而生。这是党和人民实践经验和集体智慧的结晶。

“八个明确”和“十四条坚持”, 前者属于指导思想层面, 后者属于行动纲领层面。两者相互统一, 共同构成这一新思想的框架。

新思想从理论和实践结合上系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、



怎样坚持和发展中国特色社会主义这个重大时代课题。海外人士普遍认为, 这对世界和平与发展也具有深远意义。

### 现代化目标提速 15 年

实现现代化, 以更加昂扬的姿态屹立于世界民族之林, 是每个中华儿女的追求。综合分析国际国内新形势和我国发展新条件, 党的十九大提出: 从 2020 年到 2035 年, 在全面建成小康社会的基础上, 再奋斗十五年, 基本实现社会主义现代化。

这意味着将过去提出的第二个百年奋斗目标、到本世纪中叶要达到的发展水平, 提前到 2035 年来实现, 进程提速了 15 年。

南京大学党委书记张异宾表示, 经过 30 多年的改革创新, 我们党有充分底气把基本实现现代化的目标提前 15 年, 并且充满信心地提出了 2050 年建成现代化强国的目标。这充分说明我们党的思想、理论、战略是符合中国特色社会主义建设规律的, 是对国家和人民高度负责的。

### 系列科技创新实现全球领跑

国产航母下水、世界首台光量子计算机诞生、首艘货运飞船、天舟一号发射成功、国产大客机 C919 首飞成功、国产海上钻井平台实现可燃冰开采、“海水稻”试种成功、“复兴号”中国标准动车组首发……“进入新时代的我国战略科技逐渐突破了跟随模仿阶段, 多项科技水平处于并跑甚至领跑地位。”中国科技开发院副院长钱晓表示。

世界知识产权组织和康奈尔大学等机构联合发布的 2017 年全球创新指数报告显示, 我国国际排名从 2016 年的 25 位升至 22 位, 成为唯一进入前 25 名集团的中等收入国家, 成功跻身全球创新领导者行列。

### “新四大发明”惊艳世界

在“一带一路”国际合作高峰论坛举行期间, 针对 20 国青年的调查显示, 高铁、网购、支付宝、共享单车, 成为在华外国人眼中的中国“新四大发明”。体现新发展理念的“新四大发明”还输出国外, 为世界贡献新的“中国红利”。

“新四大发明”中, 高铁与网购并非始于中国, 但中国人用自己的智慧与创造, 将其打造成闪亮的“中国名片”。庞大的市场、丰富的应用场景、政府对新经济形态的鼓励, 让“新四大发明”得到最广泛的使用, 并迅速更新换代。“新四大发明”意味着什么? 用专家的话说就是, 单纯“拿来主义”的时代已经结束了, 中国的创新行动正进入良性循环。

### 28 个贫困县集体摘帽

11 月初, 国务院扶贫办发布消息, 继江西井冈山、河南兰考率先宣布脱贫摘帽后, 河北望都、江西吉安、河南滑县、四川广安等 26 个贫困县通过国家专项评估检查, 将由省级政府正式批准退出。这是 1986 年国家设定贫困县以来, 首次实现贫困县数量净减少。



网友评价认为, 精准扶贫以精准的指标体系、科学的评价标准, 做到了脱真贫、真脱贫。

对摘帽后的工作, 国务院扶贫办明确了摘帽不摘责任、摘帽不摘政策、摘帽不摘帮扶、摘帽不摘监管“四不摘”政策。接下来, 还要确保到 2020 年我国贫困县全部摘帽。28 个贫困县脱贫摘帽, 这只是一个开始。

### 沙场阅兵大写强军梦

7 月 30 日, 庆祝中国人民解放军建军 90 周年阅兵在朱日和训练基地举行。这次阅兵打破以往礼仪式阅兵惯例, 体现出浓浓的“野味”“战味”。600 余台(套)受阅装备近一半为首次公开展示, 多种新型作战力量登场亮相。

西方智库学者认为, 朱日和沙场阅兵突出实战化、野战化, 向外界释放明确信号: 少做花架子多练真功夫。

强军梦是中国梦的基石。在网友们一片“提气”的点赞中, 西方的中国问题研究专家点出了强军梦的深刻背景: 作为世界上最大的发展中国家, 中国需要一支强大的人民军队为经济发展以及国家主权和领土完整提供保障。

### 三场主场外交盛典尽显中国形象

今年十九大前, 我国举办了“一带一路”国际合作高峰论坛与金砖国家领导人第九次会晤两项重大主场外交活动, 让世人印象深刻。“一带一路”倡议是中国主动提供的一项推动共同繁荣发展的公共产品。“一带一路”国际合作高峰论坛形成 270 多项成果清单。

过去 10 年, 金砖国家对世界经济增长贡献超过 50%。2017 年 9 月的厦门会晤共商打造第二个“金色十年”, 达成 30 多项务实成果。

12 月 1 日, 中国共产党首次与全球各类政党举行高层对话, 近 300 个政党和政治组织的领导人在北京共商政党发展之道。这是十九大之后的首场主场外交活动, 闭幕会通过的《北京倡议》志在为政党之间互信、沟通、协作搭建平台。

这三场重磅主场外交活动, 是我国特色大国外交的成功实践, 扩大了“朋友圈”。

### 人类命运共同体获得世界呼应

1 月 18 日, 习近平主席在联合国日内瓦总部发表题为《共同构建人类命运共同体》的重要演讲, 受到国际社会高度评价。3 月 23 日, 在联合国人权理事会第 34 次会议上, 人类命运共同体理念首次载入联合国决议, 标志着这一超越意识形态的全球观, 成为国际人权话语体系的重要组成部分。

希腊、意大利等国的政要表示, 虽然各国在政治体制、意识形态等方面存在差异, 但都



属于一个共同体, 这也是中国倡导构建人类命运共同体的现实逻辑。改善全球治理, 中国方案正当其时。

## 新时代新气象新作为

### 3 现代农业一定要排斥小农户?

党的十九大报告明确提出, “实施乡村振兴战略”, “加快推进农业农村现代化”。近年来, 农业适度规模化经营是发展现代农业的重要举措, 集约化发展、规模化经营降低了农业生产成本, 提升了农业生产水平。但分散的小农户生产一定意味着落后? 现代农业一定要排斥小农户吗?

小农户分散经营的局限性确实十分突出。随着工业化和机械化的快速推进, 以家庭为单位的分散性农业生产活动必须面对耕地面积小且分散、劳动生产效率低等现实问题; 城镇化步伐的加快, 大量农村劳动力流向城市, 小农户也同样面临老龄化, “谁来种地”的问题日益突出。

但我们又必须清醒地认识到, 小农户分散生产仍将是我国农业长期面临的现实情况, 也是未来一段时间内实现乡村振兴的关键一环。

地少人多是我国农业生产面临的客观实际。据农业部统计, 截至 2016 年底, 我国经营规模在 50 亩以下的农户有近 2.6 亿户, 占农户总数的 97% 左右, 经营的耕地面积占全国耕地总面积的 82% 左右, 小农户仍然是我国农业生产经营的主体。

去年底, 国务院发布了《全国农业现代化规划(2016-2020 年)》, 提出“引导农户依法自愿有序流转土地经营权, 鼓励农户通过互换承包地、联耕联种等多种方式, 实现打掉田埂、连片耕种, 解决农村土地细碎化问题”。湖北、安徽等地结合当地特点, 探索出了按户连片耕种、联耕联种等多种模式, 成功地实现了以普通农户为主体的农业现代化。

党的十九大报告提出, 培育新型农业经营主体, 健全农业社会化服务体系, 实现小农户和现代农业发展有机衔接, 充分体现了我们党对小农户的重视和提升小农户生产力、引导小农户进入现代农业发展轨道的决心。

在我国不少地区, 小农户的精耕细作实现了土地和劳动力的效益最大化。不少专家认为, 越是人均耕地少的地方, 小农户农业生产的意义越重要。

因此, 发展现代农业可以有多种方式, 不一定必须“求大舍小”, 特别是在当前很大一部分农民仍依靠土地为主要生活来源的情况下, 探索以小农户为主体的农业现代化道路既有利于提高农业现代化发展水平, 也有利于满足农民的就业和社会保障需求。

近年来国家在鼓励农业适度规模化生产方面出台了大量优惠政策, 但在科技投入、现代技术应用、贷款融资等方面, 对分散的小农户缺少政策支持, 未来可考虑进一步完善平衡农业支持政策, 给小农户更多发展和公平参与市场竞争的机会。



与此同时,还应进一步加快社会化服务体系建设。专业的社会化服务能够弥补小农户分散农业生产的诸多弊端,可以将农业现代科技与精细化生产紧密结合。同时,引导小农户开发多元农业价值,将传统农业生产与休闲农业相结合,不仅能满足不同层次的社会消费需求,还可有效增加农民收入,提升农业综合价值。

对农民的教育和培养应是推动小农户走向现代农业的发展轨道的关键。今年初,农业部印发了《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》,提出加快培养一批热爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民,推进现代农业。

小农户的大量存在是我国农业生产不可回避的基本国情,没有小农户的现代化就很难有中国农业农村现代化。保护小农利益,发挥小农优势,只有将小农户和现代农业发展有机衔接,才能将小农户引导进入现代农业的发展轨道,提升农业生产效率,推动乡村振兴。

#### 4 改善民生为何要既尽力又量力?

新时代,如何进一步保障和改善民生,满足人们对更加美好生活的向往?党的十九大提出民生工作原则:抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,既尽力而为,又量力而行,一件事情接着一件事情办,一年接着一年干。

进入新时代,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。“两个没有变”要求我们开展民生工作必须与经济社会发展水平相适应:一方面要竭尽全力,积极发挥主观能动性,在现有物力、财力、人力等基础上布局一批老百姓最迫切需要解决的民生实事,在发展中补齐民生短板;另一方面,要量力而行,不能拔苗助长,超越现实能力搞形象工程或“寅吃卯粮”。群众对民生改善具有刚性增长的客观需要,水平“易升难降”,盲目制定过高的民生目标、吊高胃口可能适得其反。

“既尽力又量力”原则要求抓民生工作,钱要花到刀刃上,事要干到点子上。十九大报告为新时代民生工作指明了重心,即民生工作要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题。“三个最”体现民生工作要分清轻重缓急,不能撒胡椒面,乱铺摊子。要把有限的资源用在刀刃上,体现在看得见、摸得着的实事上。2016年底,习近平总书记列出了他关心的6件民生实事:冬季清洁取暖、垃圾分类、农村禽畜养殖废弃物资源化利用、提高养老院的服务质量、规范发展住房租赁和房地产市场、监管食品安全。6件事体现出新时代民生工作的“实干”精神底色。

“既尽力又量力”原则要求抓民生工作,还要有持之以恒、久久为功的精神。一方面,民生工作本身具有稳定性、连续性、累积性等特点,不可能毕其功于一役,需要“一年接着一年干”;另一方面,民生标准随着人民群众生活水平提高将不断提高,民生工作永无止境,需要戒骄戒躁,打持久战。

民生连民心,民心系国运。走进新时代,党中央提出了一系列切实的民生着力点,覆盖到幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等各个方面。



因此, 要坚持底线、突出重点、完善制度、引导预期, 承诺的事情做到件件有着落, 让民生项目的含金量变成人民的可持续获得感。

## 5 请到洱海来看水

十九大报告指出: 建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念, 坚持节约资源和保护环境的基本国策, 像对待生命一样对待生态环境。

当洱海水质处于从中营养向富营养转变的拐点时, 云南省大理州迅速启动洱海保护抢救模式, 以保护眼睛的决心保护洱海。

### “抢救式”保护, 关停近 2000 家餐饮客栈

云南省大理市湾桥镇古生村村民何利成家的小院正对着洱海, 2012 年进行装修, 改造成了客栈。何利成向半月谈记者介绍, 为了保护洱海, 现在客栈已经关停了。

今年 3 月 31 日, 大理市发布了《关于开展洱海流域水生态保护区核心区餐饮客栈服务业专项整治的通告》, 划定洱海流域水生态保护区核心区, 并要求在 4 月 10 日前, 包括核心区以及核心区划定红线经过的洱海环湖自然村, 所有餐饮客栈经营户一律自行暂停营业, 接受经营证照、环保等核查。

“餐饮客栈经营户都在积极配合洱海保护工作, 自行停业配合检查。”何利成说, “关停了半年, 的确损失不少, 但如果洱海被污染了, 那损失可就无法估量了。”

调查显示, 2016 年, 洱海流域污染负荷排放总量与 2004 年相比增加了 50% 以上, 而餐饮、客栈服务业带来的污染是增长最快的。2013 年离开深圳到大理双廊开客栈的王女士回忆, “每年都或多或少会聚集些蓝藻, 有时候气味很难闻。”

大理市委副书记张勇说, 十九大报告提出了“人与自然是生命共同体”的理念, 大理人与洱海也是生命共同体, 眼见洱海水质劣化, 我们就迅速启动抢救保护模式, 系统治理。

常年生活在洱海边, 何利成对洱海的变化非常敏感。“这半年多来洱海的水质的确有了看得见的变化。水更清了, 一些水下的水草都看得见。”

### “七大行动”助力洱海水质稳步向好

过去几年洱海边一下子开起了很多客栈, 大量的游客涌进大理, 带动了周边的经济发展, 但在一定程度上, 生态保护的重要性被忽视了。

十九大报告指出, “人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路, 人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身”。洱海是大理市主要饮用水源地, 污染最终会影响大理人民的生活。所以, 大理州在洱海流域实施“七大行动”, 包括餐饮客栈服务业整治、村镇“两污”整治、节水治水生态修复、流域执法监管和全民保护等。





半月谈记者在古生村看到, 全村 170 多户人家都已经建起了化粪池和污水收集管道。“过去家里的污水直接顺着沟渠流进洱海。”村民赵大友介绍, 现在家里的卫生间污水、厨房污水等都通过专门的排污管流到污水处理厂。

“不能让洱海毁在我们这代人手里。”古生村党支部书记何桥坤坚定地说, 目前村子里形成“户保洁、村收集、镇清运”的垃圾收集清运长效机制, 新建了多塘污水处理系统 3 个, 新建蓝藻应急处理池 1 个, 有效净化农田尾水。

数据显示, 在 10 月份, 洱海水质透明度升高至 1.9 米, 为 2000 年以来同期的最好水平; 全湖植被面积达到 32 平方公里, 为近 15 年来最大面积, 近岸水体感观明显好于往年同期。

### 洱海保护仍需补齐短板长远规划

洱海保护治理“七大行动”开展以来, 各项工作进展顺利, 洱海水质在短期内取得明显改善, 但洱海保护仍然形势严峻: 截污治污基础设施规划建设滞后, 主要入湖河流水质情况不容乐观。

“我们要像保护我们的眼睛一样保护好洱海。”大理市常务副市长李金灿说, 在接下来的洱海保护中, 我们仍然会坚持“最严格的生态环境保护制度”, 持续整治洱海流域违章建筑、违法经营、违规排污行为, 依法做好暂停餐饮客栈分类处置。

目前, 《大理市餐饮管理办法》和《大理市客栈(民宿)管理办法》正在抓紧修改完善之中。

洱海周边的“海景房”大量集中在农村地区, 基础设施建设不到位, 缺乏生产生活污水处理设备, 满足不了新时代绿色发展的需要。“双廊镇的环湖截污工程已经进行过数次提速, 在确保工程质量的情况下, 我们希望将工期缩到最短, 让截污治污设施能尽快投入使用。”大理市双廊镇党委书记娄增辉说。

大理州委常委、大理市委书记孔贵华表示, 我们一定牢记总书记“一定要把洱海保护好”的嘱托, 贯彻落实十九大精神, 科学处理保护与发展的关系, 将洱海保护放在第一位, 让“苍山不墨千秋画, 洱海无弦万古琴”的自然美景永驻。

## 6 病人又回到了乡镇卫生院

党的十九大报告提出, “实施健康中国战略”, “加强基层医疗卫生服务体系”。半月谈记者在重庆市沙坪坝区歌乐山镇卫生院蹲点发现, 短短 5 年间, 这家医院经历了从“病人没有医生多”到门诊和住院人次翻番的蜕变。

### 百姓“用脚投票”倒逼改革

在歌乐山镇卫生院中医科外的走廊里, 坐满了前来候诊的村民。一间诊疗室内, 84 岁



的高明华老人刚做完每周一次的“三伏贴”理疗。她告诉半月谈记者,自己一大早就出了门,“看病的人很多,来晚了得等一上午”。

院长杨晓回忆,2012年元旦节后,全院只有1名住院病人,20多个当班医生护士围在一圈聊天。“整个歌乐山镇有6万多居民,卫生院平均每天的门诊量却不到百人,老百姓宁肯下山也不来这看病,长久下去,卫生院还有什么存在意义?”杨晓受到了“刺激”。

歌乐山镇卫生院成立于上世纪50年代,医院硬件设施日渐滞后,大量患者流失。慢病康复科主任戴泽伟说,卫生院原来实施“大锅饭”体制,“干多干少收入一样”等想法在医生群体中普遍存在。“医院冷冷清清,医生死气沉沉,甚至有不少编制内医生辞职。”

“一家医院能不能吸引患者,关键在于治疗水平和医疗服务能力的高低。”百姓“用脚投票”的结果让杨晓意识到,改革迫在眉睫。

### 破立结合营造“邻家式”就诊体验

歌乐山镇卫生院首先从打破落后的“大锅饭”体制入手,推行医生服务质量绩效考核,鼓励医务人员多劳多得。“针对医生的考核主要分为医疗水平、工作业绩和患者评价等方面。”杨晓说。

其次是“提硬件”,卫生院通过自筹100多万元资金,添置了彩超、肺功能检测仪、数字化心电图仪等现代医疗设备,为整体医疗水平的提高打下基础。

歌乐山镇卫生院通过主打中医科室诊疗,辅以家庭医生、医养结合等服务,主动走进社区,延长服务半径,让更多基层百姓体验到“邻家式”医疗服务。

“歌乐山地区属于重庆主城区养老院聚居地,考虑到老年人更习惯传统中医治疗,我们重点打造了由3名区级名老中医坐镇的中医科室,提供慢性病康复内科、骨伤、理疗等传统中医服务,目前已成为卫生院的‘龙头’科室,中医类处方占全院处方总量六成以上。”杨晓说。

住在天长养老院的王德秀老人因腿疾行动不便,每季度都会享受一次卫生院提供的上门服务。“现在卫生院条件变好了,我们何必舍近求远呢?”

随着各项改革的推进,卫生院原本“流失”的病人正在回流。63岁的李春荣对半月谈记者说:“现在碰上小感小冒,首先想到的还是咱们卫生院。大病在外面做完手术也要回这里休养。”

据统计,歌乐山镇卫生院年门诊人次由2011年的4万多人次大幅增加至2016年的9万多人次,住院人数增长2倍。

### 期待更多政策倾斜

“党的十九大报告提出了‘为人民群众提供全方位全周期健康服务’的目标。”杨晓说,



现在辖区居民基本医疗需求已得到一定程度满足, 但要想进一步提高服务质量, 仍有难题需要探索解决。

医疗设备仍是基层医院发展中的一块短板, 如能定期增加或更新一些常见病医疗设备, 将进一步满足百姓就医需求, 分担大医院就诊压力。

医生潘林说, 按照现在医疗系统职称评定规定, 一级乡镇卫生院医生需和三级医院“同场竞技”。由于医院实力的明显差距, 不少年轻医生更倾向到大医院工作, 建议对乡镇卫生院医护人员职称评定给予支持。

基层医院就诊患者对医疗费用承受能力相对较低, 进一步提高住院报销比例可吸引更多患者到基层医疗机构就诊, 有效缓解大医院资源紧缺现状。

## 7 近百万公职人员监管全覆盖

党的十九大报告提出: 深化国家监察体制改革, 将试点工作在全国推开, 组建国家、省、市、县监察委员会, 同党的纪律检查机关合署办公, 实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。

作为首批三个试点地区之一, 北京切实担负主体责任, 强化内部融合、制度设计, 为改革全面推开提供实践支撑。

### 全面完成改革试点任务

北京市纪委市监委介绍, 经过准备成立、转隶组建、融合磨合三个阶段, 目前已全面完成改革试点各项任务。

北京试点建立了集中统一、权威高效的监察体系。北京市区两级皆成立监察委员会机构, 市区两级人大依法任命监察委员会组成人员, 实现监察委员会和同级纪律检查委员会合署办公。市区两级将纪委的派驻纪检组统一更名为纪委监委派驻纪检监察组, 并赋予其相应监察职能。对城市副中心建设等重大项目, 市监委派驻监察专员; 各区向乡镇派驻监察室, 向街道办事处派驻监察组, 把监察延伸覆盖到各行业、各部门。

在监察对象范围方面, 北京试点实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。全市对6类监察对象进行摸底和登记, 确认总人数为99.7万, 比改革前增加78.7万。

监督人数增长, 如何实现全覆盖?以丰台区监委为例, 区监委成立后, 处置问题线索同比增长192.1%, 立案同比增长34%, 结案同比增长107.9%, 给予党纪政务处分同比增长95.1%。

本着精简高效原则, 北京坚持内涵式发展, 市区两级整合资源、调整结构、盘活存量, 做到机构、编制、职数“三不增”。市纪委机关原有23个内设机构, 在市级检察院划转10个机构后, 市纪委、市监委机关撤并重组为29个内设机构; 同时, 实现执纪监督和执纪审查、依法调查相分离, 在内部机构设置上实现了相互制衡。



北京市纪委市监委制定《北京市纪检监察机关监督执纪工作规则(试行)》等 36 项制度, 规范监委内部运行和工作磨合, 实现监委与党委部门、司法机关、执法机关和人大、政协机关的协调衔接, 贯通执纪与执法; 同时, 对全国人大赋予的 12 项调查措施细化工作流程。

### 强化内部融合、制度设计

半月谈记者调研发现, 在改革试点工作中, 北京切实担负主体责任, 形成了党委统一领导、纪委牵头推进、部门各司其职、市区两级联动、合力协同攻坚的工作局面。

在试点三省市中, 北京市纪委市监委机关转隶干部数量最多。为实现从物理“整合”到“融合”, 市纪委市监委领导班子成员分成 6 个组, 逐一听取机关、派驻机构全体干部和驻在部门领导班子主要负责同志共 740 多人的意见建议, 结合每名干部的特长和意愿, 对干部岗位进行合理配置。

为构建制度“防火墙”, 北京科学设置内设机构, 合理配置部门职能, 解决“权力过于集中”, 从而实现权力的制约与平衡, 从制度设计上严防“灯下黑”。

党的十九大报告提出, 用留置取代“两规”措施。北京突出留置这个重点, 对监察机关所有调查措施全程压力测试, 全要素使用调查手段, 全过程测试留置流程。试点期间, 全市留置 53 名对象。

2017 年 4 月 7 日, 北京市通州区永乐店镇财政所出纳李某因涉嫌利用职务便利, 挪用公款人民币 761 万元进行股票交易, 被通州区监察委报经区委同意后立案调查, 并采取留置措施。李某成为北京监察体制改革后首位被留置的案件当事人, 28 天完成留置, 12 天完成审查起诉, 26 天完成开庭审判, 66 天其案件圆满办结。

以通州区查办的全市首例留置案件为范本, 北京全程跟踪指导, 对各项调查措施积极进行试用。目前, 市区监委均有留置案件, 对 12 种调查措施均已完成试用。留置 53 人中, 移送检察机关 40 人, 法院完成宣判 8 人, 案均时间 64.3 天, 同比缩短 14.4 天。

### 坚持问题导向

北京市委书记蔡奇表示, 北京要始终坚持问题导向, 认真对照查找试点工作中存在的问题, 建立整改台账, 明确责任措施, 适时开展“回头看”, 认真评估、查漏补缺。

改革尚在路上。一些专家和干部建议, 要探索建立国家监察官制度, 让监察官拥有和法官检察官同样的职业晋升体系, 同时处理好执纪监督与执纪审查的关系, 既避免交叉又相互协调。在改进监察机关与司法机关协调配合方式上, 应继续加大探索力度, 实现纪法之间既相互制约又有效衔接。

### 半月调查

## 8 白大褂里演双簧



好不容易挂上专家号, 专家却没按时出诊; 到医院看病, 却被稀里糊涂地当成教学用“小白鼠”……

半月谈记者调查发现, 在专家号“一号难求”的现状下, 部分患者遭遇“双簧”, 严重影响医患关系。

这背后既有医生分身乏术的客观原因和医学生临床实习的客观需要, 又有医院“带教实习”界限不清和患者知情权不被尊重导致的不信任感和被欺骗感。

### “排上专家号, 不见专家影”

郭女士近日慕名到东北一家三级甲等医院寻名医。8点多挂完号, 就来到医生出诊室。可上班时间到了, 只有几个学生模样的人在门口“接待”, 并未见到上年纪的名医。

一问才知道, “大夫忙着开会, 要10点多才能来”。询问过患者多大年龄、有何症状后, “接待者”让患者在一旁等待。

比上班时间晚了近两个小时, 这位名医姗姗来迟。郭女士因为挂的号靠前还算幸运, 当天上午就看上了, 而靠后患者只能推后了。

虽有延误, 郭女士尚知谁在给自己看病。而王明的就医经历像看双簧。

几名白大褂围住他, 开始听诊看舌……一番折腾后, 主治医生登场教学了。“那一刻我才知道, 前几位是实习医生, 但没人提前告诉我, 莫名就成了小白鼠。”

几位曾在北京、哈尔滨等地就医的患者说, 除有过医生不按时出诊、学生代为查房的经历外, 更严重的是医生压根不出现, 直接安排他们指导的学生代替, 让患者心中极为不快。

半月谈记者走访时发现, 患者虽然知道一些医生有指导学生的任务和职责, 但很难分清哪些操作必须医生做、哪些是学生可以参与, 哪些是正常的教学、哪些又是无谓的“练手”。

有关部门联合印发的《医学教育临床实践管理暂行规定》要求, 医学生和试用期医学毕业生参与医学教育临床诊疗活动必须由临床带教教师或指导医师监督、指导, 指导医师在安排和指导临床实践活动之前, 应尽到告知义务, 并得到相关患者的同意。

这里的医学生是指具有注册学籍的在校医学类专业学生。试用期医学毕业生是指被相关医疗机构录用并尚未取得执业医师资格的医学毕业生。

但很多时候, 医学生参与问诊, 患者处在“被默许同意”的尴尬境地。

### 双簧上演: 患者不爽 医生无奈

有的知名医院, 很多名医每周只出诊一天, 错过这一“窗口期”就意味着需要再等一周。



“我们来时订好了回去的票, 再看不上, 就赶不上车了。”和郭女士一样, 等待就诊的不少患者从外地来, 还有的住在偏远农村。如果再等一周, 就要增加不少食宿费用。

一位医务人员介绍, 此前因为医生迟到, 一位患者就与医务人员发生争吵, 脚踹办公室的门, “都给踹碎了”。

一些患者说, 在病情没有明确时, 患者、家属都很担心, 而且一般都已遭遇挂号难, 排了几天队到自己, 医生又不按时来, 心情焦虑可想而知。

### 为什么一些医生无法按时出诊?

日均门诊量近百人、负责住院患者 10 多人、每学期还要担任 20~40 学时的教学任务, 这是东北一家三甲医院医生的“工作清单”。

“遇上开学季, 上课是雷打不动的, 一周仅能挤出一天时间出诊。”东北一家三甲医院的医生说, 有时下课后学生追着问, 赶上上课、出诊相连, 就难免耽误后续出诊。

很多突发状况也让医生感到无奈。一位陈姓医生说, 医院技能考核出题出于保密, 经常当天通知。“有一次早上不到 7 点告诉我, 只能临时通知停发当日出诊号。对那些外地前来的患者, 真的是很抱歉。”

“各种检查、评比不断, 越到年底越集中, 也是影响因素之一。”一位张姓医生说, 作为学科带头人, 他不仅要抢时间整理材料, 还要亲自上阵推动, 凡此都可能影响出诊。

不按时出诊, 很多时候是客观原因, 但不及时告诉患者“带教实习”, 就有不少主观原因。

“不经历有效的实习, 就难成为一名真正医者, 但实现起来总是矛盾重重。”一个医学专业学生说, 如果向患者说明自己以“实习身份”协助, 即使指导医师在场, 也难免招来“你行么”的质疑与拒绝。

一位医务人员介绍, 个别名医安排学生代替进行一些操作, 也不排除侥幸心理驱使。比如一次大型手术后, 患者病情基本稳定, 风险相对小的基础工作, 医生可能交给学生“锻炼”, 也减轻自己工作量。

### 让医者回归医者、传人

“医者, 以医人为本。出诊爽约或委托给其他医生甚至是实习医生代管, 暴露出医院管理失序, 执行规定不严格。”

南开大学周恩来政府管理学院教授吴帆说, 师带徒应“带领”而非“代替”, 这样患者、医生和学生的合法权益才能被尊重和保护。



要保障患者的知情权, 就要有完善的监督体系, 避免“有章不循”。一些患者认为, 对于那些“爽约”医生、不能保证患者知情权的医生, 要按有关工作规章问责。

### **名医专家也同样需要减负。**

一些专家建议, 承担教学任务的医院需平衡好身兼教学、临床、科研等多职责医务人员的工作安排, 提前预留弹性时间, 避免“人为因素掐架”。

应从根本上改变“救 100 个病人不如发 1 篇论文”的人才评价导向, 让医者真正回归医人、传人。

### **“带教实习”中, 要加强与患者有效沟通。**

黑龙江大学社会学系教授曲文勇说, 如果提前沟通好, 患者不一定会反对医生在现场指导学生, 但要是稀里糊涂地被当做“小白鼠”, 患者可能就不愿意了。

专家建议, 在医生、医学生、试用期医学毕业生服饰佩戴上应设置明显标志, 让患者一眼就能看出来。在病房内张贴必要的“带教实习”内容, 明确哪些操作可以由学生做。

有患者表示, 医院可通过微信公众号、官网等, 及时更新专家出诊变化时间表。患者会理解一些不可抗力因素, 但一定要附上“有说服力”的原因, 不可草草了事, 造成医疗过程中的“塔西佗陷阱”。

目前, 一些医院的已有经验值得借鉴。

在北京, 一些专家号以团队形式体现, 如果个别专家临时有事, 则由团队其他人接诊, 并根据看病医生职称收取相应费用。

在哈尔滨市第一医院, 患者可通过“体验就医”模式, 将类似脸部红肿等照片发至医院微信平台, 互联网值班专家据此给出初步意见, 打通病患与医院之间的“最后一公里”。

## **9 电信诈骗业: 和互联网最深度融合的产业?**

有众多网友称, 最早、最深度和互联网融合的产业是电信诈骗业。

不少地方甚至出现受害人到银行给骗子汇款, 银行员工劝阻被骂, 呼叫警察求助, 警察劝阻又被殴打的极端案例, 凸显骗术之高、中毒之深。

隔万里重洋, 却对你了若指掌; 虽从未谋面, 也能为你量身设局。初中尚未毕业的街头混混, 定向行骗高校老师, 有大学教授因此倾家荡产。一条提示短信、一个陌生电话, 背后则是层层包装、环环相扣的“互联网+”黑色产业链。

### **与你谈情怀: 骗子表演团队从制片人到群众演员一应俱全**



电信网络诈骗已经成为一个高度专业化、产业化的行业, 既有出资的幕后老板, 又有雇用的制片人、导演、演员甚至群众演员, 还有网络、电话线路维护技术员、取钱团伙、洗钱团伙等, 也有人专门出售诈骗剧本和精准公民信息。

警方近日在北京一大型商务中心突击抓捕电信诈骗犯罪嫌疑人时, 几名刚刚入职的年轻人正在根据行骗剧本进行演练, 而隔壁房间, 话务员正按照角色分工, 假扮成医生、卫生部门官员等拨打电话欺骗老年人买保健品。这起大案涉案资金超亿元, 当天抓捕 130 余人。此案中, 话务员角色分工明确, 职能定位清晰: 一线话务员谈生活、谈健康, 二线话务员谈人生、谈情怀, 三线话务员才开始骗。

2014 年 3 月, 郑州一公司会计被从未谋面的犯罪分子在境外通过电话和 QQ 骗走了 3866 万元。此案中, 根据骗局进展, 陆续有人以邮政管理局工作人员、警察、检察官、检察长等身份出场, 利用病毒使这名会计的电脑黑屏, 并以恢复系统为由, 让其将 U 盾插到电脑上操作, 最终将其银行卡内资金全部转走。

今年 9 月 3 日, 河南省登封市人民法院在郑州大学体育学院公开审理一起诈骗案, 作为入校新生的第一课。庭审开始前, 半月谈记者随机采访了 10 名旁听的新入校学生, 8 人表示自己“绝对不会被骗”, 2 人“感觉有可能会被骗”。庭审结束后, 这些大学生没有那么自信了, “骗术这么高, 很难说不会被骗”。

不仅是大学生, 受害人名单上还有大学校长、骨科医生、财务总监、企业家、领导干部、包工头、餐馆老板、清洁工、模特、演员……

### **精准施骗: 瞄准人性弱点, 紧跟社会热点**

由于个人活动、交往、消费的范围和领域日益扩大, 很多人对一些行为是否发生没有清晰或确定的记忆。电信互联网犯罪分子早就瞄准了这个机会。

“扣了你一张银行卡, 涉嫌地下洗钱。”

如果接到这样一个自称是某银行反洗钱中心的电话, 假如你说: “不可能吧, 我没有干过这种事。不是我的卡吧?”

对方回答: “报一下你的身份证号, 核实一下。”

假如你报出了身份证号, 很快, 对方回答: “核实完了, 就是你。建议你迅速报警, 我们这里有入住警察, 我可以给你转接过去。”

冒充的警察上场: “你确定不是你? 你有没有给别人或机构提供过身份证复印件……”

电话里, 对方的口气越来越硬, 甚至开始带有指责和道德审判的口气, 偶尔还冒出两个脏字。这时, 电话里的背景声不大, 但你肯定能够听清楚并猜测出是一片繁忙嘈杂的办公室





场景, 这些背景声或许是“王队长, 请你输入调取监控视频的口令”, 或许是“通知辖区派出所民警, 立即把他拘留了, 别让他跑了”。

随着你“中毒”越来越深, 假冒的检察官、法官陆续登场, 直到把你银行卡里的钱骗完。

不少专业诈骗团队具有明显的地域特点且闻名全国: 广西宾阳利用 QQ 诈骗, 广东电白冒充领导熟人诈骗, 湖南双峰 PS 照片诈骗, 河北丰宁电话冒充黑社会诈骗, 福建龙岩利用网络购物诈骗, 海南儋州机票改退签诈骗, 河南上蔡冒充军人诈骗。

河南省反虚假信息诈骗中心负责人刘彦东说: “从已侦破的案件看, 许多诈骗团伙不断总结诈骗剧本, 跟进社会热点, 甚至粘合国家政策, 加入最新元素, 增强剧本的欺骗性。”

国家放开二胎政策不久, 就出现了以发放二胎补贴为诱饵的骗局。针对国家“一带一路”战略、房地产调控等, 犯罪分子都设计了相关性很强的骗局。今年 8 月 8 日, 四川省九寨沟发生地震, 不到 12 小时, 网上就出现了冒充红十字会账号呼吁捐款的骗局。随着共享单车数量不断增多, 冒充公司客服退还押金的骗局也已出现。

### 诈骗升级, 反诈骗岂可滞后

目前, 电信互联网诈骗出现了新态势: 赃款开始向第三方支付平台转移; 诈骗案件与涉黄赌毒等罪恶案件交织明显。

此前, 犯罪分子主要通过银行的自动取款机转账。去年 12 月 1 日起, 银行出台新规: 使用 ATM 转账, 除本人同行账户实时到账外, 其他一律 24 小时后到账。新规实施后, 犯罪分子为了逃避打击, 迅速改变赃款转移渠道至第三方支付平台。今年 1 月至 9 月, 河南省发生的虚假信息诈骗案中, 诈骗分子要求受骗人通过第三方支付转款的占 55.19%, 且比例仍在继续上升。

河南省公安厅还发现, 虚假信息诈骗案与黑恶犯罪、非法集资、洗钱等经济犯罪, 以及黄赌毒等丑恶犯罪勾连交织趋势明显。

“电信互联网诈骗是典型的可防范案件。事后打击, 不如事前防范。”郑州市公安局反虚假信息诈骗中心主任郝锐介绍, 为了提高群众防诈骗意识, 自己经常在校课堂、中小学生家长、郑开马拉松现场、高考网点、大企业等, 宣传防诈骗知识。

刘彦东几乎穷尽河南所有宣传阵地, 发动群众反电信互联网诈骗。他带领创建了反诈骗微信公号, 不断推送相关的信息; 机场、高铁站、地铁口、银行营业厅等都有宣传标语, 甚至老年人跳广场舞的地方, 刘彦东都想开辟一个阵地宣传反诈骗知识。“我经常想, 是不是也创作一首反诈神曲, 或者请谁当反诈骗形象大使。”

大学生是最容易受骗的群体之一, 被诈骗团伙定为“目标猎物”。河南省反虚假信息诈骗中心经常组织反诈骗宣传进高校活动, 但大中专学生被骗案尤其是网上兼职为网店刷信誉被骗案依然居高不下。



河南省洛阳市公安局新型犯罪侦办大队民警杜鹏说,“难以理解的是,我们主动到高校办防骗知识讲座时,他们玩手机、打瞌睡;我们印刷的防骗知识传单,转身就被扔进垃圾箱。”

## 基层治理现代化

### 10 “灰犀牛”就在身边,治理内功须修炼

秋冬是火灾多发易发季节,本应提高警惕。11月18日晚,发生在北京大兴西红门新建二村聚福缘公寓的一场大火,夺去了19条鲜活的生命,另有8名人员受伤。聚福缘公寓是地下一层、地上两层(局部三层)的“回”字形建筑,储存、生产、居住功能“三合一”,安全隐患重重。连当地的村民都说,随时有可能失火。

火灾发生后,北京市火速开展安全隐患大排查大清理大整治专项行动,要求一家一家、一村一村地毯式摸排,加大对“三合一”“多合一”场所、工业大院、散乱污企业、违法建设等的清理力度。

#### 为何“周而复始”

快速反应、坚决行动,体现了党和政府的担当。但我们更要在城市基层治理思维上反省:这场随时可能出现的火灾,为何一直没有掐灭苗头?

对此,北京市委书记蔡奇表示,“11·18”火灾事故教训极其深刻,火灾是安全生产的“灰犀牛”,全市都必须警惕起来。

灰犀牛体形笨重、反应迟缓,你能看见它在远处,却毫不在意,一旦它向你狂奔而来,定会让你猝不及防,直接被扑倒在地。因而,“灰犀牛”被用来比喻大概率且影响巨大的潜在危机,它并不神秘,却更危险。

北京大兴这场大火,让人们深刻地意识到,原来频频制造金融风险的“灰犀牛”在社会民生领域也会出现,甚至在我们熟视无睹的日常生活中狂奔,冲撞社会安全。

很多人或许还记得,早在6年前,同是在北京大兴,也是一处“三合一”场所,一栋四层农民自建房发生火灾,造成18人死亡、24人受伤。事故的直接原因是房屋一层服装加工车间东南部的电动三轮车蓄电池电源线短路,引燃周围可燃物。

调查组最后认定,这是一起因重大消防安全隐患未及时消除,非法经营、违法建设、违规出租未得到有效查处导致的重大火灾责任事故。

6年过去,情况又“周而复始”。北京市安委会相关负责人表示,“11·18”火灾发生后一周内,专项行动累计排查上账的安全隐患已达25395处,最多的一个区摸排有近4000处隐患。

#### 社会民生领域的“灰犀牛”是个什么样?



不仅是北京, 近年来, 多地都发生过牵动公众神经的“灰犀牛”事件。在事件发生前, 危险信号都已频频传出。

一般而言, 社会民生领域的“灰犀牛”事件往往存在以下特点:

一是事件背后的问题, 孤立来看, 或许并不足以构成实质性威胁, 这麻痹了人们的心理, 但众多小问题相互叠加, 危险系数便陡然上升, 问题积累至临界点, 就会引发多米诺骨牌一样的连锁反应, 最终引爆灾难。

二是事件发生前, 有些问题因立法、政策、监管等缺位, 主体意识不到位等原因, 已经如同堰塞湖随时可能决堤。对相关职能部门而言, 要根治必须下大力气, 但面对问题量大面广的现状, 一方面心有余而力不足, 另一方面则往往惯于在部门之间相互推诿。

三是事件往往涉及人群众多, 利益关联复杂, 在缺乏配套方案的时候, 大刀阔斧治理可能直接影响群众生活保障, 从而引发社会矛盾; 流动性强的公共场所管理起来更缺乏有效抓手。这些都会让职能部门的工作裹足不前。

四是“运动式”整治工作容易“一阵风”。“灰犀牛”事件发生后, 往往采取大范围的专项行动, 试图把角角落落存在的隐患都消除, 但解决这些问题存在客观难度, 如果只是短暂行标, 而忽视长远治本, “雷霆行动”之后, 问题“春风吹又生”。

正是这些特点, 让人们在对待社会民生领域的“灰犀牛”时, 或熟视无睹, 或心存侥幸, 或惮于化解, 最终付出血的代价。一次又一次重大事故的发生, 警示我们必须痛定思痛, 省思如何将维护人民群众生命财产安全落实在社会治理的具体环节。

### 导入现代治理思维

随着现代化进程的加快, 人民群众对美好生活提出了新的需求, 对于新出现或潜在的可能冲击社会民生领域的“灰犀牛”, 我们也要有所预判, 前瞻谋划。

对于政府部门而言, 应该充分认识到, 社会民生领域的“灰犀牛”风险背后, 不是单一的经济或社会问题, 而是交织在一起的复杂问题系统, 涉及的人群不仅众多, 而且不少身在社会底层。

因而, 要化解“灰犀牛”风险, 须导入现代治理思维。一要有全局的考量, 不求毕其功于一役, 合理布局打好持久战, 有针对性、有步骤地渐次推进; 二要依法依规开展工作, 既要讲法律, 也要讲道理, 做好疏通引导; 三要备好保障措施, 为困难群众提供社会救助, 避免群众的生产生活突遭重大变故。总之, 既有专项行动的力度, 又有耐心包容的温度。

现代治理不仅要关注“事”, 还要关怀“人”。有机生长的城市才是有活力的城市, 多元主体不可或缺。应当给予每个主体公平发展的机会, 尊重其期待与价值, 接纳其梦想与努力。总体的经济增长, 不应以对个体的价值剥夺为代价; 全局的稳定均衡, 不应忽视广大民众可能的心态失衡。



北京市委书记蔡奇在谈到大兴火灾事故的处置问题时强调, 要有序, 要注意方式方法, 把握工作节奏, 注重人文关怀。这是今日政府面对“灰犀牛”隐患时, 需要深入思考的准则。整治要与救助连通, 所有政策要求都要讲解清楚, 疏通到位。进而言之, 在社会治理施策日益要求精细化的今天, 政府治理如何既尊重法治的理念与方式, 又不惟制度刚性的效率是举; 如何抓住问题的牛鼻子主动作为, 又能以更丰富的配套服务满足不同群体合理需求? 持久战需要更有智慧的安排。

“灰犀牛”不会灭绝, 社会治理路在何方? 推动社会治理重心向基层下移, 鼓励社会协同、公众参与, 完善协商与对话的良性互动机制, 打造共建共治共享的社会治理格局, 当是修炼治理内功、推进治理体系和治理能力现代化的发力点。

## 11 城市是个“生态体”, 治理要有整体观

上世纪 90 年代以来, 中国城市化进程不断加快, 大中小城市及城市群高速发展, 城市经济、城市社会、城市生活日新月异。与此同时, 巨大人口压力、高强度公共服务责任、多元化社区形态, 衍生出复杂的城市问题, 有效治理难度极大。

如何调整优化我国社会治理体系及其运行机制, 提升基层治理能力, 持续为居住在城市中的人们营造出获得感和幸福感, 成为重大现实问题。

### 新挑战: “城市病”叠加, 治理负担和治理风险陡增

当前, 许多城市人口聚集、治理负担过重, 带来各种“城市病”: 居住拥挤、环境脏乱、交通拥堵、安全隐患突出、公共资源不足、违章搭建难减、历史遗留问题难解、流动人口管理难落实等。

由于城市发展进程被高度压缩, 城市与社会发展碎片化趋势明显。长期以来, 不少城市发展中过于注重城市形象, 欠缺对城市空间与使用者关系的理解, 出现“貌”与“人”的割裂。政府在城市治理中所给予的资源在城市不同空间、不同人群中的分配是不均匀的。从空间来说, 以城市中心的历史街区、商品房小区、单位制社区或老旧小区为主, 忽视了城中村、城乡接合部等; 从对象来说, 多以拥有户籍的本地居民为主, 忽视了在大城市中以体力劳动为主要谋生手段的流动人口。这些地区往往面临公共资源不足、公共服务短缺, 又因居住成本低廉, 聚集大量流动人口, 成为“城市病”高发地区。

中国城市化进程体现出地方政府对市场和社会的主导。这一方面加大了政府治理的负担, 不利于治理的专业化, 同时基层政府作为“排头兵”, 稍有不慎就可能引发社会冲突, 治理风险增大; 另一方面, 出于自上而下的行政压力, 一些城市仍以“运动式治理”为主, 缺少常规治理机制, 导致政策缺少连贯性, 不利于治理成果的有效积累。

在城市基层治理面临的上述问题和挑战背后, 我们需要思考两个根本性的问题。第一, 我们该如何理解城市? 城市应被当作一个机械工程进行建设, 还是应被当作生态系统来理解? 第二, 在城市建设及基层治理的实践中, 政府、市场、社会三者之间的边界该如何划分? 如何培育社会, 使之达成一个三者之间较为均衡的局面, 实现人们的美好生活需要?



### **新趋势：社区治理呈现交叉混合型，综合治理鼓励公众参与**

当前,我国城市发展和城市建设处在一个新的转折点上。城市空间中黄金地段减少,城市品质意识强化,居民维权意识提高带来城市建设成本增加,都使得开发型、运动式的城市扩展模式和粗放型、一刀切的城市管理模式难以持续。在此背景下,与“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”社会治理新格局相呼应,城市基层社会治理探索大致通过城市社区治理和城市综合治理两个方面进行。

当前城市社区治理模式大致可以分为政府主导型、市场主导型、社会自治型和交叉混合型。

政府主导型多出现在老旧街区,制度优势明显、资源充足,但需要有精干的基层带头人,这一类型社会被动、居民参与不足、社区缺少活力。

市场主导型多出现新建商品房社区,以大型开发商为依托,资源配置能力强,发展潜力较大,但也存在着市场失灵等问题。

社会自治型是较为理想化的类型,要求社区规模较小、内部人际网络相对稠密,有可能出现在有理想主义带头人的新建商品房社区,也有可能出现在有自治传统的老旧小区,最大的问题是资源支持匮乏、操作路径不明。

交叉混合型是当前新趋势,政府有意识地借助社会各界的力量,希望形成一种自上而下的政府推动与自下而上的公众参与相结合的路径。但目前,参与各方之间还较多地停留在交叉混合而非有机融合的阶段。

较之社区治理,城市综合治理展现出更为动态的过程,更多涉及城市具体规划的制定和演变,大规模腾退、疏解和安置项目的实施,城市空间、产业和人口结构的调整和转型等。

当前各地试点为解决各类“城市病”而采取的城市综合治理尝试,一个较为明显的趋势是:政府主导的加强和对公众参与的鼓励。政府主导的加强主要体现在资源聚集和政策创新上,基层政府采取多级联动的模式,加大配备城市建设资源的力度,并辅以政企合作的政策创新。对公众参与的鼓励,则主要体现在多种方式构建“政府主导下的社会参与”。如在历史街区的保护更新中,搭建集政府、专家、居民于一体的公共参与平台。

### **新思维：以完整生态系统新视域观照城市治理**

尽管现有探索已经在一定程度上视角下移,初步实现从“管理”到“治理”的转变,但在深层观念上,仍普遍以单纯的经济效益对城市空间、人口分层,对城市作为一个生态系统的有机性和整体性的理解还很不够,对“社会”的理解也尚显狭窄。

未来,在治理思维上,亟待以生态系统的新视域理解城市,树立城市基层治理的整体观和全局观。尽管城市有政治、经济、文化等多重功能,但最本质、最重要的仍是居住功能。



一个可以“让生活更美好”的城市应该是一个社会结构各部分互赖互嵌的完整生态系统, 由此延伸的包容性, 让各阶层人群都可在城市中安身立命。

历史上的北京胡同在社会结构上可以观察到寺院、王府、朱门大户、升斗小民之间相互依赖的关系。《美国大城市的死与生》的作者、规划学家简·雅各布斯同样认为, “多样性是城市的天性”。她考察了美国的许多城市特别是大城市, 得出的结论是: 充满活力的街道和居住区都拥有丰富的多样性, 而失败的城市地区多样性都明显匮乏。

城市人口的疏解、功能的调整不应是彻底切除某一部分功能, 导致生态结构断裂和失衡, 而应在不损害生态系统功能完整的前提下, 对一些不符合需求的枝叶裁剪修整。由此, 城市基层治理中, 要树立生态系统观, 重视作为“物”的城市空间与作为“人”的城市使用者之间的有机关联, 重视在城市中各社会群体的有机关联。

在治理机制上, 需要探索各部门、各层级之间的联动方式, 建立城市系统治理的长效机制。具体来说, 变单项治理为综合治理, 变“运动式治理”为常规化治理, 变单打独斗为多部门联动, 变“刚性管理”为“柔性治理”。

在治理主体上, 应倡导多元共治, 拓宽社会参与意涵。要拓宽社会参与的主体范围, 不仅包括长期居住的户籍人口, 还包括大量为城市服务的流动人口。

在治理方式上, 要推动社会治理重心向基层下移, 切实加强社区组织建设, 培育公众主体性, 使其成为政府政策执行的缓冲带和意见交换带。这样才能使政府行动后隐, 减少摩擦, 从深层次上探索政府行政治理与社会自我调节系统的衔接、互动与融合。

## 教育

### 12 市场规模 1700 亿!井喷式在线教育谁来监管

伴随着互联网的快速发展, 越来越多的家长通过在线教育让孩子坐在家中培优, 在线教育正呈井喷式发展。然而, 其红火的背后也潜藏着一连串监管问题。

#### 井喷式发展, 市场规模已达 1700 亿

在网上下载作业、陪孩子做完、再上传到微信朋友圈, 成为家住南昌市红谷滩新区的张女士最近一段时间的“三部曲”。孩子参加在线家教后, 张女士几乎每天都要在网上“打卡”。而像这样的“打卡”在张女士的朋友圈里很常见。

因为提供北美外教一对一教学, 在线教育公司 VIPKID 在行业内脱颖而出。VIPKID 创始人兼 CEO 米雯娟近日接受采访时透露, 平台已有超过 20 万学生 2 万名老师, 预计 2017 年的收入将达 7.5 亿美元。

猿辅导的核心业务是为中小學生提供在线直播辅导服务, 公司品牌公关总监黄敏慧告诉半月谈记者, 目前全国有超过 120 万學生在使用猿辅导。



VIPKID、猿辅导只是众多在线教育公司中的两个。长期关注“互联网+教育”的拼图资本创始合伙人王磊说,目前在线教育市场规模在1700亿元左右,预计到2020年将超过2000亿元,用户约数亿。在线教育涵盖领域十分广泛,包括早教、K12(基础教育)、职业教育、高等教育等,其中最火的是K12。

半月谈记者调查发现,在线教育的运营模式主要有两类:一类是在网上直接卖产品、卖服务,如目前比较火爆的在线教育类APP。另一类是搭建平台,通过平台对接用户,有教师和学生“一对一”和“一对多”两种形式。在这两种形式的基础上又有直播和录播两种,直播是老师跟学生实时线上讲授互动,录播则是老师事先把课堂内容录制好后再在互联网上播放,如目前流行的“慕课”等。

相比传统教育,在线教育具有便利性,能弥补教育资源短缺、价格便宜等多重优势,这些优势助推其井喷式发展。

广州小学生家长樊女士给女儿报了外教“一对一”的在线英语课程。她说,即便在广州这样的一线城市,也难以满足众多学生对外教的需求,而在线教育平台实现了孩子与外教无障碍交流。

有专家统计,中小学课堂上任何一个知识点,都可以在网上找到10个以上的在线课程。半月谈记者在淘宝网上发现,网络流行的思泉小学语文1~6年级的视频课程总共只要29.8元,高思小学数学3~6年级的视频课程仅25元。

在应试教育制度下,广大学生面临着巨大的升学压力,所以K12在线教育是一个长期且稳定的刚性需求。同时,由于我国教育资源分布不均匀,二线城市以外的家庭几乎无法获得优质教育资源,也使得优质互联网教育资源成为刚需。

### 平台发展存监管漏洞

现阶段,在线教育受到市场广泛青睐,但半月谈记者在采访中发现,目前在线教育平台缺乏相应的管理制度、人员良莠不齐,在线教育发展面临诸多障碍。

在管理方面,野蛮生长,饱受诟病。

为配合学校教学,武汉市民王女士给女儿选择了相应的在线课程。“在线教育平台承诺的‘一对一教学’很难实现。”王女士告诉记者,如果老师有事,很可能一个月都不开课,遇到这样的情况只能选择别的老师,孩子的学习效果很难保证。

南昌的胡女士对在线家教也颇有微词。她花了1万元钱给孩子报了一个网络英语课程,结果每一次上课都得提前预约,但是平台用来吸引家长和学生的名师的课程总是很难预约成功。另外,因必须在规定的时间内上完课程,最后只好选择普通教师。

“技术上是工信部门管,内容是教育部门管,但注册又在工商部门。”中国教育学会副



会长、华中师范大学教授周洪宇说, 在线教育是个新生事物, 相关的监管体系尚未建立, 在线教育平台几乎没有准入门槛。

广东省教育研究院副院长李海东教授认为, 在线教育资源没有把关人, 而且市场上比较火的在线教育往往是应试教育, 背离了教育的本质。

### **在师资上, 鱼龙混杂, 良莠不齐。**

目前互联网教师资格认证和质量认证制度尚未建立, 导致在线教师队伍鱼龙混杂, 甚至还有一些在校学生冒充教师进行授课。

在线教育业内人士称, 由于教育部门明令禁止公办学校教师在机构兼职, 机构的教师都是机构向社会招聘并进行培训, 而网课教师则是在机构里现有师资中选取最优秀的教师担纲。

21 世纪教育研究院副院长熊丙奇说, 目前在线教师队伍中, 社会培训机构教师、独立教师这类人员的在线授课, 属于市场行为, 其管理主要通过在线平台的监管和消费者的选择进行。

据半月谈记者了解, 公办教师中也有相当一部分加入在线教师队伍中。熊丙奇说, 公办教师如果在教育部门的管理下录制在线课程, 通过在线教育平台提供给学习者, 教师主要提供课程内容资源, 而非具体教学服务, 也就是“慕课”提供者, 这是合乎规定的。

而另外一类公办在线教师则是自己在业余时间自行在在线教育平台上, 直接给学生授课, 通过学生有偿选课, 获得相应的授课收入。这种情况是当前争议最大的一块。教育部相关负责人表示, 中小学在职教师不应因为参与有偿在线教育而影响正常教学, 但是否实行“一刀切”禁令, 尚在进一步研究中。

### **完善顶层设计, 共享教育公平**

在线教育扩大了优质教育资源覆盖范围, 有利于缩小教育差距、促进教育公平。但是, 当前在线教育尚处于起步阶段, 要让它走得远、走得好, 顶层设计尤为重要。

确定在线教育的目标并进行布局。李海东认为, 在线教育应以教育现代化和均衡化为目的, 朝着学生健康成长和素质教育的目标, 遵循人的认知规律和成长规律进行布局。

完善监督管理机制, 从源头上解决在线教育机构注册、资质等问题。周洪宇说: “让更多有能力、有资源的机构或人员开办在线培训机构, 并把他们纳入到监管中来。”

建立在线教育教师准入门槛, 尤其要对在职教师能否参与有偿在线教育授课划出明确红线。

让在线教育成为保障教育公平的“利器”, 让更多学生共享优质教育资源。南昌市教育局教科所党支部书记杨杰认为, 教育行政部门应加大投入, 鼓励公办学校名师开设网络





课程, 提供给所有学生。广东省教育研究院高级教师陈式华建议, 可以通过政府购买的方式, 将优质教育资源免费提供给欠发达地区的孩子。

## 民生

### 13 上善若水: 水痴书记“卖水记”

山林葱郁, 泉水汨汨。太岳群山脚下那股清冽的山泉水, 千百年来默默流过孔旺村, 滋养了这方土地, 见证着生活艰辛。

2015年8月, 山西省安泽县政法委的80后干部程鹏被派到和川镇孔旺村担任“第一书记”。如何脱贫致富?几个月走访后, 程鹏打起了“卖水”的主意。从此后, 他“为水乐、为水愁, 为水碰破头”, 村民亲切地称他为“水痴书记”。

#### 深山出好水: 我要为村里建个水厂

“山里条件比不上城里, 但水好喝, 山泉水, 甜!”村里不少老人自豪地告诉程鹏。

“集体账上没钱, 脱贫就没底气, 要不干脆建个水厂吧。”程鹏跟村干部商量, 把山泉水卖到城里, 村里有了稳定收入, 村民既能来上班, 更能每年分红。

没承想, 赞成的人不多。“程书记, 咱祖祖辈辈喝的泉水, 真能换回钞票?”面对着这个年轻人的“奇思妙想”, 村民们的质疑多过了好奇。

连续被泼了几盆凉水, 程鹏静下心来。“村子人不多, 要完成扶贫任务, 大家综合施策, 多方帮扶, 怎么也能完成目标任务, 但要想长久脱贫, 最终还得靠壮大村集体经济。”程鹏下定决心, 水厂还是得建, 而且越快越好!

“能不能建成, 我们心里都没底。”村主任董林山实话实说, 看到这后生这么起劲, 想想人家也是为村里好, 只好支持他干。

#### 为水厂“疯狂”: 拉上同学垫资, 抵上房产借贷

2016年春节刚过, 程鹏就张罗着建厂房。没地方建, 就盖在村委大院; 缺钱启动, 就说服做生意的老同学垫资开工。程鹏确实是没办法, 手上虽说有10万元, 但那是留着买设备的, 一分也不敢乱花。于是他跟老同学约定, 建厂房先付一半, 完工后再付清。

2017年春节快到了, 程鹏没有按期还同学的钱, 被人堵到一家小餐馆里。

“不给钱, 你这个年也不好过!给不了钱, 扣车!”老同学的债主对程鹏步步相逼。

“年前如果还不了, 就把车放你那吧。”程鹏狠狠心说。债主不放心, 还专门录了段视频作证。



可是, 这边厂房欠款没还利索, 水厂验资又差点把程鹏逼疯。

跑公司注册时, 程鹏才知道, 村集体企业需要 20 万才能办手续。“上哪弄这 20 万呢?” 那些日子, 程鹏把自己关在小屋子里, 一动也不动, 直愣愣地发呆。

村支部书记张栓锁看在眼里, 急在心上。可没过多久, 张栓锁听程鹏说“钱的事弄好了”。原来, 程鹏瞒着妻子偷偷把房产证拿出来抵押, 借了 20 万高利贷。老张和村干部一听都愣住了, 他们一合计: “村里再穷也要把利息给出了!”

“水厂跟咱家有多大关系? 你怎么能赌上房产?” 事后知情的妻子范艳丽生气了, “万一还不上咋办? 你忍心让我和孩子睡大街吗?”

“事儿都过去了, 别再提了。”程鹏满脸愧疚, “好在及时还上了。”

“痴心”换真心: “升你官你也别走”

那辆用来抵债的汽车是 2015 年 10 月买的, 程鹏短短两年就开了 5 万公里: 拉着村民到城里看病, 带着村干部考察学习, 去太原洽谈水厂设备……这辆车成了村里的“公车”, 谁家有事, 一声招呼就到。

长久的奔波劳累, 让平时喜欢户外运动、身体健壮的程鹏开始吃不消。今年 7 月的一天, 正在开车的程鹏突然喘不上气来, 左手和左脚异常难受。医院一检查, 高压 160。几个月后, 进一步检查结果出来了, 长期疲劳紧张导致心脏供血出了问题。

医生告诫他要好好休息, 可面对村里的大事小情, 他又怎么可能停得下脚步?

“第一书记”这活不好干, 程鹏进村第一天就有体会。

在村民大会上第一次亮相, 一位村民直言不讳地冲程鹏说, “来村里的官, 能干活的留下; 不干活的, 早晚得撵走喽!”

“我相信将心比心, 以心换心。”程鹏说, 是走形式做样子, 还是踏踏实实干事, 百姓心里有数。

2017 年春节前, 孔旺山泉公司拿到 QS 认证, 正式投入市场。程鹏又开车拉着水四处“叫卖”。来自山里的孔旺山泉, 很快在安泽县闯出了点小名气。目前每天可以销售 150 桶左右, 孔旺村破天荒有了稳定的集体收入, 预计今年水厂能为村集体增加收入 10 万元。

山高月出晚。一天晚上, 七八位村民聚在新修建的小广场上聊天。见程鹏走过来, 一位退休的老书记问: “程书记, 昨天全县‘第一书记’交接的新闻里咋没见你? 到届了你可别走啊!” 旁边一位妇女也大声插话: “对, 程书记, 升你官你也别走!”



“不走, 不走, 我再干一届。”程鹏嘿嘿一笑, 盘腿坐在地上。“正好你们在, 咱商量一下村口那条路拓宽的事……”

## 14 冒险烧秸秆, 不怕被拘留?

### 管不住的烧秸秆

每到秋收结束后, 各地都在严控秸秆焚烧。今年 10 月 18 日, 吉林省人民政府办公厅下发《关于坚决遏制秸秆露天焚烧行为的紧急通知》, 要求各地区、省直各相关部门对重点区域要实行 24 小时不间断巡查检查。

但禁令没能阻止秸秆焚烧。环保部公布的《环境卫星 2017 年 10 月份秸秆焚烧火点监测月报》显示, 吉林省有火点 774 个, 而去年这一数据为 73 个。

“我知道烧秸秆会被罚款、行政拘留, 但不烧明年开春无法种地。前几天抓得严, 大伙儿都不敢烧。”家住四平市十家堡镇的老杨说, 现在家里做饭都用电饭锅、电磁炉等电器, 牲畜也都不养了, 秸秆用不上, 如果不烧了, 只能把秸秆拿回家一直放到腐烂。

一位附近乡镇的干部倒苦水: 抓, 农民来年无法种地, 群众意见大; 不抓, 督查压力大, “听说环保监测卫星这两天不在, 有些村就会给两天时间烧”。

### 无利可图的秸秆利用

吉林每年农作物秸秆产生量达 4000 万吨以上。目前, 秸秆主要“出口”是就地还田和机械打捆外运。

黑天干白天干, 最后都给机械干。东兴隆农机作业合作社理事长李振军 2015 年开始参与国家的秸秆深翻还田试点, 每作业一公顷地获得国家黑土地保护项目补助资金 1500 元, 每台机械给 36 公顷补贴作业指标。“作业一公顷能赚 700 元, 一台车一年能赚 3 万元左右。”他说, 每年每台车磨损折旧 5 万元, “标准提高到 50 公顷指标, 才有钱赚”。

秸秆打捆外运也不受农民认可。朝阳坡镇东兴村一位村民说: “去年秸秆打捆, 铲车和卡车进地里拉大包, 把地轧得特别硬, 今年种的时候都是土块; 而垄间的碎秸秆堆积, 无法处理, 烧都烧不着。”

当地从事秸秆打捆外运 7 年的秸秆经纪人张福庆告诉半月谈记者, 这两年的效益并不好, 7 年前秸秆打捆后卖价每吨 200 元, 现在还是这价格, 但支出在增加。一吨秸秆大概能挣 40 多块钱, 这还不算打包机的磨损成本。

“现在从事这个工作的人也多了, 电厂就开始压价。”张福庆打开手机, 向半月谈记者展示他微信里一个拥有上百个从事秸秆打包工作人的群, 里面有很多人在卖机器。



国能公主岭生物发电有限公司副总经理李福敬表示, 每年秸秆都是秋收后集中上市, 电厂存不下, 等到春夏季电厂需要秸秆时却又买不着, 原料控制等环节稍有不慎, 就可能亏本。

### 秸秆利用路在何方

面对在秸秆综合利用方面农民没办法、各方没钱赚的现实, 需要积极作为, 为秸秆利用“寻路”。

目前吉林各地在积极建设秸秆转化项目, 但除电厂外, 普遍还处于建设阶段, 发挥作用尚需时日。所以要继续扩大秸秆利用“出口”, 创造更多有效需求。

在半月谈记者走访时, 李振军等一些农业经营主体表示, 现在秸秆还田作业成本较高, 补贴有限, 应加大政策补贴力度, 适度扩大补贴范围。

国家秸秆产业技术创新战略联盟吉林省办公室副主任董玉辉表示, 目前秸秆利用产业的上下游企业依然“各自为战”, 很多秸秆利用企业信息不灵。他建议, 有关部门通过顶层设计、政策引导, 建立健全综合服务平台, 激发市场化秸秆综合利用主体的积极性。

## 健康

### 15 家庭签约医生: 另一种“精准扶贫”

#### 隐形的“精准扶贫”

67岁的江苏盐城市大丰区小海镇北虹村一组村民肖远高, 中风在床15年, 爱人吴子云因肝硬化也无法做重活, 生活非常贫困。2014年, 大丰区建档立卡户由政府出资享受家庭医生签约服务。从那以后, 村医吴春芳每月两次上门随访、指导用药, 并将推拿技能教会了吴子云。

“现在最起码能坐起来了。”肖远高说, “多亏村医, 我爱人现在能干一些家务活, 女儿也被解放出来了。”

老人、慢性病等重点人群是因病致贫、因病返贫的高危群体。目前, 江苏重点人群家庭医生签约率已达54%, 不仅医疗花费得到控制, 生活质量也得到提升。

江苏镇江市润州区黎明社区卫生服务中心主任栾立敏认为, 家庭医生对慢病患者连续的健康管理, 控制其病情继续发展并为他们选择合理的治疗方案, 让他们少走冤枉路少花冤枉钱, 就是一种不可或缺的隐形“精准扶贫”。

#### 家庭签约服务稳步推进

作为国家综合医改的试点省份之一, 2015年江苏率先推进新一轮医疗体制改革, 把家庭医生签约服务作为推动分级诊疗的突破口。江苏省围绕“聚焦重点人群、聚焦重点项目”,



从调动群众和基层医生两个积极性入手, 设计多样化签约服务包, 并推动基层医疗卫生机构向健康管理转型。

江苏省卫计委基层卫生处处长姜仑介绍, 全省 97% 的社区卫生服务中心和乡镇卫生院、82% 的村卫生室都已开展家庭医生签约服务, 累计签约 2512.2 万人, 签约率达 31.43%, 签约人数和签约率均居全国前列。

### 政策措施有待完善

江苏配备家庭医生, 尚有 1.4 万人的缺口。在现有基础上追加编制十分困难, 各地人员超负荷劳动比较普遍。

当前基本医保的定位仍是保大病, 没有建立与签约服务费用紧密挂钩的联动机制, 医保政策未能有效发挥引导作用。

激励政策也不到位, 价格政策有待完善。目前, 家庭医生上门服务费仍然是 6 元/次, 没有建立动态调整机制, 劳务技术定价明显背离价值。

## 社会

### 16 垦荒者: 笑在芒果林深处

从全国十大贫困农场之一到国家级龙头企业, 从贫困面高达 95% 到 6500 多栋“芒果楼”拔地而起……25 年来, 海南农垦南田农场(神泉集团)保持敢为人先的改革姿态, 树立起海南农垦乃至全国农垦的一面旗帜。

#### 改革敢为人先

#### 职工从另谋生路到回归致富

建于 1952 年的国营南田农场, 在南海之滨的热土上屯垦开荒, 荒山野岭化身莽莽胶林, 曾因累计向国家上缴利税超亿元受到国务院的嘉奖。

“在过去, 农场职工可是人人‘眼红’的职业, 不仅拿固定工资, 还定期发米发油。”南田黎族职工苏英妹说。然而, 市场经济大潮席卷下, 昔日明星农场沦为海南农垦五大特困农场之首、全国十大贫困农场之一, 2000 多名职工及家属出走谋生。

1992 年, 彭隆荣就任场长。农场领导班子多次集体研究论证后, 精简机构, 淘汰低效胶林, 农场干部以股份制的形式带头种植芒果。1992 年底, 在海南省农垦总局的支持下, 南田农场大胆放开土地经营权、免 3 年地租、扶持芒果种苗……如今, 南田农场种植芒果面积近 6 万亩, 年产值突破 10 亿元。

“下胶上果”的同时, 1992 年底, 得知脚下有温泉的南田农场举债 20 多万元, 打出一



口日流量 3800 多立方米的温泉井。南田第一时间注册“神州第一泉”商标, 规划了 6.6 平方公里的温泉旅游城, 温泉开发大幕由此拉开。

到去年底, 南田温泉旅游城已吸引外来投资 108 亿元。旅游城内土地迅速增值, 从当初的 200 元每亩却无人问津, 上升到如今最高 200 余万元每亩。得益于多元结构经营, 企业资产从 1992 年的 4962 万元提升到 2016 年的 30 亿元。

### 共享成果 不让一个贫困职工掉队

11 月, 我国大部陆续入冬, 三亚市依旧温暖如春。3 个月后, 南田又将迎来一轮丰收季。

1994 年, 苏英妹和爱人平整了 6.2 亩土地种芒果。1997 年第一批芒果喜获丰收, 夫妻俩挣了 5000 多元。3 年后, 她家在果园里盖起了两层小楼。在南田, 这样的“芒果楼”已有 6500 多栋。

“企业发展依靠职工, 发展成果也应由全体职工共享。”彭隆荣说。1992 年到 2016 年, 南田职工劳均收入从 1873 元增长到 63481 元, 增长 32.9 倍。

南田兴建集研发、选育、大田试验推广为一体的芒果科技创新中心的同时, 在集团、分公司和连队成立芒果技术协会, 三级技术服务网络覆盖全场。

正值农闲, 神泉集团爱泉分公司(南田农场爱泉分场)爱国队党支部书记李达文奔走在连队职工的果园里, 针对职工种植芒果遇到的问题“把脉开方”, 还用信用担保帮他们赊农药。

南田还派出 300 多名芒果技术人员帮助相邻的保亭、陵水两个少数民族县的 1 万多户黎族农民发展芒果生产, 共扶贫种植芒果 3 万多亩。

### 农垦改革再出发

2002 年, 南田农场率先在海南垦区由农场改制成股份制企业, 组建神泉集团。经过十多年的发展, 神泉集团已成为一个以橡胶、芒果、热带高效农业、温泉旅游开发等项目经营为主的综合性国有大型企业。海垦控股集团党委书记、董事长杨思涛说, 近年来, 南田在推进农业结构调整、一二三产业融合发展方面走在垦区前列。

在新一轮农垦改革中, 海南农垦将热带水果列为八大重点产业之一。2016 年, 海垦果业集团应运而生, 海垦果业集团董事长彭隆荣带队闯市场, 与国内外企业签下 28 个战略合作协议, 累计合作金额达 20 多亿元。

神泉集团党委副书记、海垦果业集团副总经理李逢友介绍, 职工以果园入股, 负责基地经营管理和生产投入, 年底按股份比例分红。

今年, 海南提出打造一批涵盖循环农业、创意农业、农事体验、旅游民宿等内容为一体的共享农庄。南田共享农庄负责人说, 发展共享农庄使职工成为股民、职工住房成为客房、农产品现货成为期货, 380 名职工每年可获得保底分红。



## 17 “红色气质”嵌入一座城

今年以来,山东省济宁市以城市基层党建为引领,推行网格化全覆盖管理、精准化零距离服务、多元化参与基层治理、专业化队伍建设“四化”并进,着力构建城市基层党建工作和社会治理新格局。

### 网格化管理,构建全覆盖组织体系

按照有利于作用发挥、资源整合、管理服务的原则,济宁市在城市街道社区全部推行网格化管理,并构建“街道党工委-社区党委-网格党支部-楼院党小组”的组织架构,建立上下贯通、全面覆盖的组织体系,实现党组织活动进楼入户。

目前,全市成立单位型、楼宇型、小区型、片区型、行业志趣型等各类党小组 2459 个。

济宁市采取单独组建、划片联建、街道社区兜底的方式,依托物业公司、服务公司、产权单位建立区域性党组织 60 个,全市 139 个商务楼宇、商业大厦、商圈市场实现了党的组织和工作全覆盖。

通过网格化管理,济宁市把城市区域内的每一个组织都兜底管起来,把群众团结凝聚在党组织周围,做到了人在哪里,党建工作就跟进到哪里。

### 精准化服务,提升整体服务功能

近年来,济宁市坚持以党建资源共建共享为切入点,围绕党员群众需求,拓展服务内容,着力打造“一站式”“一门式”党群服务中心,承接公安、民政、计生、工商、司法等部门职能,整合区域内组织、文化、场所等各类公共资源,将其打造成党组织开展活动、教育管理党员、引领群众的主阵地。

以县(市、区)为单位,济宁市组织部门整合多部门信息资源,统一建立综合性、智能化的区域化信息平台,实现了线上了解和掌握党员群众需求,线下整合辖区各类公共服务、社会服务和志愿服务资源,提升了街道社区党组织精准化、专业化服务水平。

按照“一个支部联系一个社区,一名党员联系若干居民群众”的要求,济宁市通过建立资源清单、需求清单和服务清单,机关党组织与社区签订共驻共建协议,认领服务项目,参加社区活动,实现组织共建、活动共联、资源共享,做到“工作在单位、生活在社区、奉献双岗位”。目前,济宁市 2860 个机关党组织全部联系社区党组织,1.5 万名机关在职党员到社区报到,相关活动情况纳入机关党建述职评议考核,个人参加服务情况也被列为评先评优的重要依据。

### 多元化参与,健全区域化治理机制

济宁市坚持共驻共建,健全完善党建引领的基层区域化治理机制,全市街道党工委和社区党委吸收驻区机关企事业单位、“两新”组织的负责人为“兼职委员”,并推行服务项目



双向认领制度, 设立服务项目或公益项目清单, 聚焦共同目标、共同利益和需求。驻区单位认领社区服务项目清单, 街道社区同时认领驻地单位和企业需求, 以双向服务实现需求和服务有效对接。

为把党组织的主张转化为各类组织服务群众的自觉行动, 济宁市通过双向进入、交叉任职, 推动社区党组织成员通过法定程序进入社区居委会、社区服务中心、业主委员会、物业公司、“两新”组织担任负责人, 吸收“两新”组织、物业公司、业主委员会负责人等进入社区两委班子。

在健全基层民主议事、民主决策机制方面, 济宁市推行党组织全程参与的“居民说事”制度, 通过开放说事、分类理事、民主议事、明责干事、公开评事、追踪查事“六步工作法”, 1495名网格员下沉到网格, 及时收集群众反映的问题, 社区党委定期组织大家说一说、议一议。今年以来, 全市207个社区组织“居民说事”1100多次, 解决居民生活环境、社区建设等各类问题860余个。

### **专业化培养, 建强党建干部队伍**

做好城市基层党建工作, 关键在高素质、专业化的党务干部队伍。为配强街道党建工作力量, 济宁市在优先选拔重视党建工作、熟悉党建工作的同志担任街道党工委书记的同时, 落实专职副书记抓党建工作责任, 并大力加强组织委员队伍建设。全市48个街道全部设立了党建工作办公室, 并配备不少于4名专职工作人员。

在充实区域化党建工作力量方面, 济宁市以县(市、区)为单位建立党务工作人才库, 遴选机关、企事业单位在职或退休人员、热心居民群众等, 充实社区“两委”成员、社区工作者、网格员、楼栋长等工作力量。目前, 全市已经有5500多名党务工作者。此外, 济宁市还完善社区工作者、网格员等的职业发展体系, 鼓励其参加专业社会工作者考试, 提升专业化水平。对表现突出的, 鼓励其通过参加选举担任社区党组织书记、居委会主任, 激励他们扎根社区、服务社区。