

省社科应用研究优秀成果选编（一）

编者按：2013年度江苏省社科应用研究精品工程优秀成果评奖工作日前已经完成。自本期起，本刊将从获得一、二等奖的优秀成果中选编部分成果的主要内容陆续予以刊登，以扩大其社会影响。

关于加快发展江苏网络经济的对策建议

东南大学 徐盈之

网络经济是以信息技术为基础，以互联网为介质，以电子商务为主体商业形态的经济活动。网络经济兼具即时性、虚拟性和交互性，并以跨越时空的特点改变传统的商业交往和贸易方式，渗透到社会经济各领域。江苏实体经济发达，信息产业基础好，网络经济发展势头强劲，有力地促进了经济转型升级和产业结构调整。进入大数据时代，作为一种新的经济形式，我省网络经济发展既有机遇，也面临新的挑战。

一、江苏网络经济的发展现状

近几年来，在我省相关政策的支持引导下，江苏的网络经济蓬勃发展，呈现以下特点：一是电子商务交易规模迅速扩张。从2004年的52.93亿元，增长到2011年的5530亿元，8年间增长近百倍。二是两化融合进程较快。企业信息化、电商化步伐加快，信息技术已广泛渗透工业经济各领域，全省计算机辅助设计普及率达到90%，重点企业内联网应用率达到80%。三是网上购物需求旺盛。2012年底，网民数达3952万，较上年增长7.2%，互联网普及率达到50.0%；网上购物用户规模达到2102万人，使用率达到53.2%，高出全国平均水平10.3%。四是物流服务专业化、规模化水平明显提高。2012年，全省社会物流总额为168568亿元，较2011年增长13.6%，占全国的9.5%；建成省级物流集聚区达32家，省级重点物流基地55个。南京市和苏州市均获得“国家电子商务示范城市”称号，另外，我省还培育了苏宁云商集团股份有限公司、焦点科技股份有限公司等一批电子商务领军企业。通过大力发展网络经济，有力地促进了江苏经济发展方式转变，推动了产业结构调整，并在推进新型城镇化建设、增强科技实力、提升中小企业经营能力、创造就业机会和促进人的全面发展等方面发挥了十分重要的作用。

与此同时，我省网络经济发展也有不少问题亟需研究解决：

（一）信息化基础设施尚不完善。“十一五”末我省信息基础设施指数为0.507，位列全国第六位，与我省在全国的整体经济实力极不相称。信息化投入增幅放缓，苏北和农村地区信息基础设施建设相对滞后，农村与城市在网络覆盖、普及应用、公共信息服务平台等方面差距更加明显。网络经济发展水平存在苏南苏中苏北的梯次差距。

（二）中小企业对电子商务认知度偏低。我省大不少中小企业对网络经济存在一定的认知偏差，对

网络经济的巨大优势和潜力认识不足，对网络经济的长期发展也缺乏全方位的策划。

(三) 网络经济高级人才尤其是领军人物相对缺乏。目前，既懂生产营销、经营管理，又懂电子商务的高级网络经济人才供需严重不匹配，领军人物尤其匮乏，导致目前整个行业都面临“有薪无人”的尴尬局面，严重制约着我省网络经济的进一步发展。

(四) 网络经济相关政策法规不完善。我省对电子商务发展的政策和法律支持逐渐增强，江苏省个人信用征信系统已于 2005 年 7 月通过评审并于 2006 年 10 月投入使用，但发展网络经济所需的金融监管制度和工商、税收、商检等管理法规还远不够完善，导致中小企业商务交易出现问题时，很难找到合适的法律条款来保护企业利益。

(五) 一些电子商务企业网站安全意识不强。2012 年我省发生网站被黑客篡改事件 5942 起，占全国的 12.56%；发生拒绝服务攻击事件 10,583 起；各类网页仿冒事件 5788 起，同比增长 121.76%，其中虚假购物类占比 60.33%。同时，在网络交易过程中存在的种种不诚信现象，严重损害了互联网诚信环境和电子商务企业信誉。

二、国内外发展网络经济的先进经验借鉴

(一) 重视立法，积极制定相关政策。日本是最重视网络经济法制建设的国家之一，从 2000 年开始，日本便制定了《高度信息网络社会形成基本法》，明确了实施信息化战略的基本政策。为了保障网络安全，日本政府于 2010 年推出了《信息通信白皮书》，主要内容为 2010 年至 2013 年期间的网络安全建设工作。在政策制定方面，日本执行全面的技术引进政策和人才培养政策。在国内，北京相继出台了《北京市信息化促进条例》、《关于贯彻落实〈北京市信息化促进条例〉加强电子商务监督管理的意见》和《关于促进网上零售业发展的意见》等系列政策措施。浙江省通过推行开通网上消费维权专用通道、设立营业执照网上亮照平台、开辟有关网络经济网上宣传窗口、开展涉网市场主体户口自动建档、利用网络技术手段实施网上巡查等八项政策，以推进网络经济健康发展。

(二) 加大投资，推进基础设施建设。美国历届政府非常重视网络经济的发展。2004 年布什政府将宽带建设作为科技实施规划中三大措施之一；2010 年奥巴马政府发表《保护美国网络基础设施》，进一步强调网络设施建设的重要性，并作为美国战略型国家设施。英国宣布了数字用户线路计划，对原有通信网络进行升级改造，建设高速高带宽数据网。在国内，上海市在电子商务行业处于领先地位，基于坚实的工业基础，信息化建设推进有条不紊。除传统基础设施建设，还重点完善了一系列配套的“软”基础设施，如健全金融市场体系等，使网络金融服务以及电子商务能够充分依托丰富的企业客户资源和广阔的市场发展空间快速成长。

(三) 加强专业教育，建立全民信息社会。根据网络规则，网络资源与所获收益成正比。美国、日本和瑞士等国从中小学就注重信息科技教育，大大促进了电子商务的发展。在国内，广东省政府加大对网络经济的扶持力度，建立健全网络人才培养和引进机制，建立网络经济发展人才库，加强对企业中高层管理人员的继续教育。浙江义乌市率先拉开电商人才储备大幕，制订“311 电子商务人才培养”计划，引进高校培训机构，建立义乌市电子商务虚拟大学，加快培养三十万电子商务专业人才。

三、对策建议

在全省重点实施“八项工程”的战略背景下，建议将发展网络经济与转型升级、科技创新、农业现代化、民生幸福和社会管理创新等“工程”密切结合，借鉴国内外先进经验，重点从网络经济的载体创

新、制度创新、模式创新和管理创新方面寻求突破，采取具有可操作性的建设措施，使我省网络经济的发展水平、发展质量和发展速度都走在全国前列。

(一) 积极稳妥推进全省信息化建设，促进信息化与工业化深度融合。一是改造和升级信息基础设施，进一步推进“三网融合”。积极探索三网融合业务模式的创新，实现各业务关联方的优势互补、合作共赢。二是加大农村信息化建设投入力度，推动区域信息一体化发展。三是运用信息技术改造传统产业，加大信息技术在产业转型升级关键环节的融合渗透，提升产业自动化、智能化和管理现代化的整体水平，形成新型的工业生产模式。

(二) 加大研发投入与人才建设力度，以科技创新推动网络经济发展。一是建立多元化科研投入机制。加大政府财政支出力度，鼓励企业和社会投入的跟进，同时吸引境内外优秀的基金管理团队，引导更多资本投向网络经济领域的科技研发和自主创新。二是强化协同创新，构建区域创新体系。建立完善以企业为主体、市场为导向、产学研紧密结合的网络经济协同创新体系。三是创新人才吸纳机制。加强引才引智，广泛吸纳网络经济领域的学科带头人、技术骨干和管理专家。

(三) 营造良好的电子商务发展环境，推动电子商务健康发展。一是规范电子商务市场环境，完善电子商务市场监管体系。二是加大对服务中小企业的第三方电子商务服务平台建设的扶持力度。三是加快制定电子商务标准化规范细则和法律法规细则。四是大力发展电子商务配套服务业，重点推进在线支付体系和物流配送体系建设。

(四) 加强互联网行业治理，防范网络经济风险。一是进一步完善互联网基础管理。二是抓紧研发具有自主知识产权的关键核心信息软件产品。三是建立起适应网络经济发展需要的新的保险机制。四是制定优惠政策鼓励企业加大保障网络安全的投入和安全产品的研发力度。

我省新一轮前瞻的战略性的

新兴产业布局和政策创新

省社科院 陈 柳

一、我省应尽快启动新一轮前瞻的战略性的新兴产业布局

当前江苏的战略性的新兴产业发展一个突出的问题是：以往规划的部分战略性的新兴产业在发展的过程中，出现了产能过剩、核心技术匮乏、产业链环节相对落后等问题，凸显其前瞻性可能已经不够，难以承担引领我省产业转型升级的重任。光伏产业的案例是一个证明。

同时，我们还认识到，战略性的新兴产业本身也是一个动态的范畴，不断调整才能与时俱进。技术和商业模式创新日新月异，战略性的新兴产业的内涵是具有时代性的。金融危机以来，全球高科技产业的发展态势又已经出现了新的变化。世界主要经济体都在产业发展、技术革新等多个方面采取措施，目的即是在国际经济和产业竞争中获得战略主动。因此，在第三次工业革命和发达国家制造业回归的背景下，我省需要从历史战略的高度对下一个阶段新兴产业进行预先布局，率先启动实施新一轮前瞻的战略性的新兴产业布局。

二、我省前瞻的战略性的新兴产业布局的重要方向和内容

我省前一轮战略性的新兴产业布局中至少有这样几点值得思考的问题：第一，存在“重概念，轻环节”的问题。把不少仅有新兴产业的“概念”而附加值不高的企业和产品也作为战略性的新兴产业对待

和支持；第二，存在“重产业分类，轻新兴技术”的问题，虽然很多企业可以归入我省的“十大”新兴产业规划的范畴，但在技术壁垒高的环节实现突破的不多。第三，各地在发展战略性新兴产业时往往过于注重产能和规模，大多数形成的产业集群也是同质性加工型企业为主。总结得失，我省新一轮前瞻性新兴产业的选择和布局应当立足于以下重要方向：

第一，第三次工业革命带来的智能化革命。以智能化为特征的第三次工业革命，就是指信息技术与工业技术的高度融合。建立在互联网和新材料、新能源相结合基础上的工业革命即将到来，它以“制造业数字化”为核心，进一步提出了智能化制造的概念，并将使全球技术要素和市场要素配置方式发生革命性变化。未来的制造业将远离大规模制造模式，向更加个性化的生产模式靠拢。建立在虚拟制造技术基础上的附加制造技术，已开始用于产品的个性化生产。比如，三维打印技术可能会颠覆传统制造业模式，甚至重整发达国家制造业竞争力，引发国际间产业重新分工。

第二，城镇化和信息化结合培育出的战略性新兴产业机会。城镇化需要以产业创新发展为支撑，城镇化和信息化的结合有望培育出诸多新型的专业信息服务业，对新兴产业、新型业态以及新型商业模式带来巨大变革，推动知识经济和技术经济跨越式发展，促进城镇化实现成本下降、效率提高。比如在城市管理中提出打造智慧城市，应用了物联网、地理信息等多个新兴产业的细分技术，为新兴产业发展开辟新的增长空间。

第三，工业化和城镇化带来的节能环保需求。发展战略性新兴产业，不仅要通过产业和技术的跨越发展，突破全球产业链的重围，而且更要注重通过相关各门类基于产业的协调配合，构建自主、完善的创新产业链和产业生态系统。新型城镇化将催生再生水、垃圾处理、危险废物、土壤修复等与提高城镇综合承载能力密切相关的新兴技术应用，创造出一批前所未有的新兴产业。

具体来说，江苏新一轮前瞻的战略新兴产业选择可以重点考虑以下范畴和内容：一是新能源行业发展以应用为主。江苏是新能源的制造大省、应用小省，应当重点解决我省新能源制造与消费脱节的问题，抓住可再生能源“就地转化”的发展方向。二是新材料行业注重产业融合。新材料是其他众多战略性新兴产业发展的基础，要力争突破新能源、高端装备等产业受到材料制约的问题；三是新一代信息技术注重标准战略。数字信息技术竞争的重要表现是制定标准的竞争，要重点攻关物联网产业、移动互联、云计算等的应用标准研制；四是生物产业重点支持专利战略。面对美欧日等发达国家占据全球90%以上生物专利的现实，生物产业应当在生物制药、生物医药工程、生物育种等方向力争重点在局部突破跨国公司知识产权垄断。五是高端装备产业重点解决共性技术难题。重点突破以重型装备、智能装备中的一批共性、基础性、关键性技术。

三、我省前瞻的战略新兴产业布局的政策创新

过去我们各地利用优惠政策和措施扶持新兴产业，一个重要的问题是主要以产能和规模制定支持标准，导致目前部分新兴产业产能过剩，占领技术高端的企业不多，部分企业效益急剧恶化。当然这也是全国性的问题，除了光伏产业之外，深圳近期还废除了同样出现产能过剩的LED产业规划。若我省能够提出好的政策导向解决这一问题，在全国也是好的示范。应该说，我省实施前瞻的战略新兴产业布局是可行性的，但发展思路需要调整，政策措施需要有创新。

第一，将新兴技术与新兴产业结合，促进新兴技术在新兴产业当中的应用。目前我省新兴产业的大量环节采用的仍然是传统技术，这是处于产业链低端的重要原因。前瞻性的新兴产业往往是多种技术和学科交叉的汇集点，要集中力量支持具有研发突破潜质的企业，集聚国际优秀科技资源，鼓励上下游企业、关联企业形成企业联盟，在国际范围内形成有特色有份量的企业群。

第二，全力推进各类领军型创业创新人才工程与我省前瞻性新兴产业发展相结合。由人才部门和科技部门实施的“双创人才”工程是我省推动自主创新的重要品牌，可以将全省尤其是苏南各市的人才创新创业计划，与我省最新的战略性新兴产业发展规划和布局相结合，重点支持与前瞻性新兴产业相关的高科技人才创新创业，重点实施高效新能源战略、生物医药专利战略、物联网标准战略等，加大对智能电网、新能源汽车产业链核心技术、核心模块技术的攻关。

第三，结合苏南自主创新区建设，在全省范围内实现新兴产业的区域协调发展。发展前瞻的战略

性新兴产业应当成为苏南现代化示范区和自主创新区的重要内容，对江苏的战略性新兴产业进行新一轮布局，应当明确苏南现代化示范区的任务重点是实现新兴产业的高端化，对战略性新兴产业中打破国际垄断、引领行业发展的高附加值环节，实施重点扶持和培育；对于不符合这一标准，但是仍然具有发展潜力、对生态环境不形成重大负面影响的产业和环节，可以引导企业向苏北等省内其他地区实施产业转移，我们认为，当前阶段已经可以提出新兴产业梯度转移的思路。

第四，新一轮前瞻性新兴产业的政策支持应当向研发环节倾斜，向应用环节倾斜，避免以企业的产能规模为标准进行支持的思维惯性。新兴产业也可能产能过剩，单纯支持产能扩张甚至可能会留下金融隐患。作为前瞻性新兴产业，技术上率先突破的企业将获得瞬间爆发性成长的机会，这种优势将不再是过去传统制造业中所认为的规模优势，这就需要在指导这一行业发展时具有充分的预见性。同时，它的发展要与需求尤其是内需相结合，需求推动创新，创新又创造需求，两者相辅相成，江苏在培育市场方面走在前列才有利于技术创新走在前列。

第五，通过政策支持扶持，力争直接在若干环节实现我省前瞻性新兴产业的跳跃式发展，确立国际性的领先地位。当前正处于金融危机后的科技革命前期，涌现出众多前所未有的新兴技术、产品和商业模式，表现为从传统技术和产业的跳跃式发展，像电动汽车、三网融合、3D打印。可以适当集中资源，瞄准若干具备国内市场支撑的环节，加大人才、金融的扶持力度，在我省形成数个标志性的前瞻性新兴产业集群。

事业单位改革中落实党管干部原则 的对策建议

苏州大学 王卓君

按照中央部署，2015年12月底前，江苏将基本完成承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革工作。事业单位如何主动适应分类改革对党管干部原则提出的新要求、新任务，在改革中坚持和落实好党管干部原则，并将落实党管干部原则和完善事业单位法人治理结构有机统一起来，这是一个事关全局的重大现实问题。

当前，事业单位改革中落实党管干部原则面临着以下一些现实问题：一是事业单位内部运行机制尚不完善；二是事业单位选人用人机制不够完善；三是体现事业单位特点的干部管理模式尚未建立；四是对干部考核监督不够；五是事业单位党组织的定位及作用发挥尚不到位。分类改革对事业单位落实党管干部原则的挑战主要集中在以下三个方面：一是扩大自主权的挑战；二是建立健全法人治理结构的挑战；三是取消行政级别的挑战。

我们认为，在事业单位改革中落实党管干部原则，必须认真贯彻党的干部路线和方针政策，认真贯彻党的十八大和全国组织工作会议精神，主动适应事业单位分类改革的要求，把坚持党管干部原则与法人治理结构依法选择事业单位行政领导人以及行政领导人依法行使用人权相结合，推进事业单位领导人员和专业技术人员选拔任用科学化、制度化、规范化，不断提高选人用人公信度。为此，提出以下对策建议：

一、科学划分党组织的干部管理职能

要进一步明确中央和地方各级党委管理事业单位干部的范围、工作职责和工作重点，将党组织管政策、管方向、管原则、管标准、管程序的各项要求落实好。从干部管理体制上研究进一步强化党委领导作用和组织人事部门职能作用的有效措施，防止党组织的用人权被弱化，增强干部选拔任用工作的全局性和统筹性，使事业单位干部人事制度改革始终沿着正确的方向进行。此外，新成立的事业单位和新提拔的领导人员实行分级分类管理，人在其岗即享受相应的岗位待遇，人不在岗即不再享受相应的待遇。

二、根据事业单位类型特点，探索建立事业单位内部运行机制

针对事业单位分为从事公益服务、主要承担行政职能和主要从事生产经营活动的实际，实行不同的运行体制：承担行政职能类事业单位，实行党委领导下的行政领导人负责制；生产经营类事业单位，实行行政领导人负责制或者法人治理结构；社会公益类则根据事业单位情况或者实行党委领导下的行政领导人负责制，或者实行行政领导人负责制。对于社会公益类事业单位的领导体制，我们建议：承担公共文化、高等教育等公益服务的事业单位可实行党委领导下的行政领导人负责制，承担义务教育、基础性科研等公益服务的事业单位可实行行政领导人负责制，承担公共卫生、医疗（含基层的基本医疗服务、非营利医疗）等公益服务的事业单位应实行法人治理结构。需要指出的是，事业单位究竟应该采取何种领导体制，应在综合考量事业单位类型、行业、服务等属性的基础上灵活决定，不宜一刀切。对于一些情况比较特殊的事业单位，可允许试行党政主要领导“一肩挑”的领导体制。

三、积极探索事业单位落实党管干部原则的重点和形式

实行党委领导下的行政领导人负责制的事业单位，落实党管干部的重点在于充分发挥党组织在干部选拔任用中的领导和把关作用，把党管干部原则落到实处，为中国特色公益服务体系的建立选好人用好人；难点在于如何正确处理好党政关系，建议可按照“党委领导重在决策、行政负责重在执行”的原则明确党政职责分工，这样既可充分发挥党组织的领导核心作用，又可切实保证行政领导人充分行使职权；要点在于如何进一步明确规范有关的议事程序，建立健全保障党委领导下的行政领导人负责制有效实施的民主集中制、集体领导与个人分工负责相结合的制度、民主生活会制度、定期沟通制度、会议议决事项复议制度和民主决策制度等工作制度与要求。

实行行政领导人负责制的事业单位，坚持和落实党管干部原则，关键在于如何在选人用人中发挥党组织的主导作用，重点是党组织按照干部管理权限，履行好把握用人条件、提出推荐人选、做好组织考察、加强管理监督、培养后备人才等职责。即党管干部的侧重点是用人制度和管理机制建设，从制度上防止干部任用上的失察与失控。而行政领导人管理干部的侧重点体现在履行使用好干部的相关程序。因此，实行行政领导人负责制的事业单位党组织，在确定用人标准、研究推荐人选、完善评价

体系、加强培训和监督管理、培养后备干部等各个方面起主导作用，把党管干部原则贯穿于事业单位干部推荐提名、考察和酝酿决策等各个环节，保证党对干部工作的领导权和对重要干部的管理权。

实行法人治理结构的事业单位，坚持和落实党管干部原则的难点是如何实现党管干部与法人治理结构依法选择事业单位行政领导人和事业单位行政领导人依法行使用人权的有效衔接和有机结合。一是创新党管干部的实现方式。着眼于党管干部与依法管理的统一，事业单位党组织应从过去管具体人头的微观管理方式转变为管用人的标准、选人的方法、育人的渠道等宏观管理方式，真正做到依法选任和管理。事业单位党组织应坚持正确用人导向，突出行业和岗位特点，制定科学合理的事業单位领导人员的任职资格标准和选拔制度，指导理事会、管理层贯彻执行好党的干部路线和方针政策，以此实行党管干部与依法用人的内在统一。二是规范选人用人程序。重要人事安排，可分三步走。第一步，由党委综合理事会、管理层等方面提出的用人建议，经充分酝酿沟通达成一致意见后，形成干部选拔方案。第二步，由事业单位党委组织部门按照党委形成的方案，在相应范围内组织开展民主推荐和民主测评，经报党委研究确定差额考察人选后，对相关人选进行深入考察了解。第三步，由党委会依据考察情况，提出建议人选，交由理事会、管理层讨论决定。对考核不称职或有严重问题者，党委会可建议予以低聘或解聘。对理事会、管理层在用人上存在的问题，党委会应直接提出批评并要求纠正，而且必须认真负责地向上级党组织报告。三是在领导架构上契合。最大限度地提高交叉任职比例，符合条件的党委成员应尽可能进入理事会。最大限度地强化党组织对理事会人员提名、考核、监督管理的领导与指导作用，最大限度地做好党委成员与理事会、管理层成员的分工对接，以更好的发挥事业单位党组织在配班子、聚人才中的主导作用。

四、创新事业单位落实党管干部原则的实现形式

1. 把好用人标准关，牢固树立正确导向

根据“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部标准，建立功能明确、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制。在从总体上研究确定事业单位干部标准的基础上，具体化细化不同类型、不同行业、不同服务属性事业单位干部的标准。如主要承担行政职能的事业单位，其领导人员可参照《公务员法》对公务员的各项要求进行管理，重点突出其政治坚定、廉洁奉公、公平公正的执行能力和监督能力，突出领导人员须具备的调查研究、制定政策、进行科学决策的能力；主要从事生产经营的事业单位，其领导人员要突出其熟悉各项市场规则和规律，带领单位及工作人员依法参与市场竞争的领导能力，突出其是否能运用各种现代管理办法对单位及工作人员进行管理的能力；主要从事公益服务的事业单位，其领导人员要突出认真履行职责、热心提供公益服务的品质，突出全心全意为行政机关行使职能提供支持保障的能力。

2. 把好识别考察关，让优秀干部脱颖而出

考察识别干部，要坚持德才兼备、以德为先。要把干部的“德”放在首位，注意从日常工作表现、关键时刻考验、对待群众感情、对待名利态度等方面看干部的“德”；“才”的考察重在实绩，要以服务和促进公益事业科学发展为目标，研究确定体现不同行业特点的、适合事业单位领导人员的考核绩效评价办法。要正确设置考核评价内容和考核评价指标，合理赋予考核指标权重分值。同时，引入专家测评和服务对象满意度测评机制，建立领导干部群众满意度测评体系。

3. 把好选人用人关，提高选贤任能水平

选人用人要按照党的十八大提出的“坚持党管干部原则，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认”要求，完善政策措施，探索行之有效的途径，着力形成系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的制度机制。根据不同行业、不同类型事业单位的特点和改革发展稳定的要求，选好配强党组织书记和行政主要领导人，优化班子结构，增强整体功能。

4. 把好监督管理关，促使干部认真履职

坚持从严要求、从严管理，把事业单位领导人员的监督纳入领导干部监督的重要方面，健全谈心谈话、民主生活会、述职述廉、诫勉、函询、有关事项报告等制度，及时、全面掌握干部真实情况。实行事业单位领导人员任期制，建立健全事业单位领导班子和领导人员任期目标责任制，对新任领导干部任期管理契约化，明确领导干部的任期目标，强化过程管理。在事业单位领导人员任期届满以及晋升、调离、解聘、辞聘时，实行经济责任审计制度。建立健全激励保障机制。在坚持党管干部的原则下，建立健全以考核评价为基础，岗位责任、风险与工作业绩挂钩，短期激励与中长期激励相结合，物资奖励与精神鼓励相结合的激励机制。加大对优秀干部的薪酬激励力度。完善干部申诉控告制度、深化工资制度改革，把严格要求与关心爱护结合起来。建立健全养老、医疗、工伤、失业保险等各项保障制度，为实现干部人才资源的合理配置和正常流动创造条件。探索建立分配激励机制，进一步扩大事业单位内部分配自主权。同时积极探索管理、技术、信息等生产要素参与分配的实现形式。数据显示，有 777 名受调查者认为上级党组织应当加强对事业单位干部的监督，有 672 名受调查者认为上级党组织应当加强对事业单位的考核。

关于提高文化惠民工程实效 的对策建议

南京师范大学 朱晓进

党的十八大报告指出，“让人民享有健康丰富的精神文化生活，是全面建成小康社会的重要内容。”近年来，全国各地积极推进文化惠民工程，加强了对农村和欠发达地区文化建设的帮扶力度，许多省基本建立了公共文化服务体系，形成“省有四馆、市有三馆、县有两馆、乡有一站、村有一室”五级文化设施网络，在丰富广大群众的文化生活方面取得了良好的成绩。但如何将文化惠民工作做得更好，如何让文化惠民工程更好地发挥其应有的文化功能，如何真正让广大群众在文化惠民工程的实施中更多地受益得惠，仍是需要继续解决的问题。

一、当前文化惠民工程实施过程中的主要问题

我们对文化惠民工程的实施情况进行了一些调研，在调研中，我们看到许多地区文化惠民工程的硬件基本到位，这些工程和文化设施亦已在文化惠民中发挥了一定的积极的作用，但同时我们也发现，一些地方在推进文化惠民工程时，未能充分发挥这些工程的文化惠民的功能，并未能让群众从这些工程中真正受到文化之惠。这里主要存在的问题有如下几个方面：

1. 对文化惠民工程的实施目标和所要发挥的功能认识不足

对为什么要实施文化惠民工程，文化惠民工程应达到什么样的预期效果，如何根据所要达到的预期效果，根据不同群体的不同文化需求，有针对性地开展文化惠民工程缺少深入研究，缺乏应有的顶层设计。仍是计划经济思维、任务观念，满足于硬件投入数据，只注重建（文化）站、建（图书）馆、建（活动）室，但对于这些站、馆、室建成后如何发挥其真正惠民的文化功能，却缺少后续的考虑，习惯于传统作法，政府组织送文化，往往还是集中在新春佳节送书、送戏、送电影下基层，却很少考虑平时基层群众希望有什么样的文化活动，所送的文化活动他们喜不喜欢，对这种送文化形式效果缺少考虑。表面上热热闹闹，实际上群众并未真正从中受到文化之惠，花巨资、花精力却事倍功半，吃力不讨好，文化下得了乡而入不了乡问题逐步凸显。

2. 忽略对群众文化需求的对应性满足

在实施文化惠民工程时，对群众真正的文化需求缺少研究，农村留守的妇女、老人，进城务工的农民工，新市民以及城市青年人群体，中老年人群体等，他们各自的文化需求都不一样，不了解他们各自的文化需求，文化的“送”与群众的“需”就不匹配，文化惠民就难以落到实处。此外，在实施文化惠民工程时，对如何发掘群众内生的文化动力、如何激发起群众丰富自己的文化生活的积极性缺少思考，因此，一些地方文化惠民工程并未能引发广泛的群众性文化活动，更未能达到以群众的自我表现、自我教育、自我服务为主的文化惠民的目的。

3. 缺少对文化惠民工程实施过程的监督和对实施效果的评估和检查

对已建成的文化设施在丰富群众文化生活中所发挥的作用缺乏有效的考核机制，只管建得好看，很少考虑如何用得更好。有的地方，农家书屋少有读者，满书架的书没有几本是群众爱读的；一些漂亮的文化馆不敌简陋的麻将档、网吧。更有甚者，不少文化站，不是被出租了，就是被挪用了，还有个别的因为管理不到位自行破败了，某市 24.79%的乡镇文化站场地被挤占、挪用。专职的乡镇、社区文化工作者忙于应付政府的其他工作，在编不在岗、有编没有人的情况也比较突出。

4. 文化惠民工程中对文化资源的发掘和利用面还相对较窄

有的地方在实施文化惠民工程中，不重视对文化资源的积极发掘和广泛利用，眼光和思路集中在

政府文化资源和在国有文化单位相关资源上，缺少对当地的地方文化资源和民间文化资源的挖掘和利用，对群众喜爱的民间文化活动和民间文化队伍缺少必要的扶持、引导。我国各地的民间文化资源极其丰富，民间文化形式多样、人才众多，理应将地方文化和民间文化纳入优秀传统文化传承体系的建设之中，这样才能更好地发挥文化惠民工程在弘扬中华民族传统文化方面的作用。

我们注意到，在对当地的地方文化资源和民间文化资源的挖掘和利用方面，有许多地方还是做得不错的，一些地方在文化惠民工程实施中，注重让基层群众成为基层文化活动的主要力量，收到了很显著的文化惠民效果。如某某县级市，组建了210多家农民文化合作社，自编自导，说自己的事、唱自己的歌，虽然土气却紧随时代，虽然简陋却深受欢迎，虽然业余却参与者众多，当地自豪地称之为“中国土声音”。这些群众自己组织的文化队伍，自觉地贴近实际、贴近生活、贴近群众，丰富着基层的文化生活，在城市“送文化下乡”的同时，他们也“送民俗进城”。有的地方这样评价：“民间戏班得民心，看戏就在家门口，寓教于乐促和谐，家家户户都欢喜。”

二、提高文化惠民工程实效的对策建议

为了让各地的文化惠民工程做得更好，取得更大的成绩，达到更好的效果，我们建议：

1. 要进一步提高对文化惠民工程目的意义的认识，进一步提升文化惠民工程的实效

各地在深入对照十八大报告中有关文化惠民的精神实质，提高对文化惠民工程目的和意义的认识，加强顶层设计，明确文化惠民工程的功能定位。对已开展的文化惠民工程要进行全面总结，要遵循贴近实际、贴近生活、贴近群众的原则，围绕如何增强广大人民群众文化创造活力，让他们得到更多的文化实惠，切实做好文化惠民这篇大文章。只有坚持以广大的群众为本位，以群众的文化需求为出发点，才能使文化惠民工程真正起到“让人民享有健康丰富的精神文化生活”目的。

2. 要面向基层、努力激发群众内生的文化活力

群众才是真正的英雄，只有让群众在基层文化活动中唱主角，让他们的文化创造源泉充分涌流，文化惠民工程才能深入、持久、有成效。应将为广大群众提供广阔文化舞台，建立并完善基层群众文化队伍，积极推动基层群众自己开展丰富多彩的文化活动，作为文化惠民工程的重要内容。各地应将基层群众文化活动经费作为专项经费切实加以保证。

3. 要完善制度，充分发挥基层公共文化设施的文化惠民功能和作用

应加强对文化惠民工程实施效果的评估，应建立文化惠民工程实施绩效的评价标准体系，应完善基层文化单位开展群众文化活动情况、基层公共文化设施使用情况的监督考核制度。应明确基层文化馆（站）工作人员的基本素质和能力要求，要将具备一定的文化素养、具有组织协调能力、具有一定艺术特长或专业知识的人员充实到基层文化馆（站）工作人员队伍中来，要发挥他们在文化惠民工程实施过程中的组织、引领、协调的作用。以组织开展的群众文化活动情况为主要内容对他们进行考核。对已建成的基层公共文化设施使用情况开展大检查，对发现的问题，应限期整改，严肃问责。

4. 要广泛发掘和利用各种文化资源，运用于文化惠民工程的实施

应对各地的民间文化资源现状进行全面、深入调研，在摸清家底的基础上，采取有效措施，繁荣民间优秀文化。应及时总结、推广各地群众文化活动做得好的地方，特别是各地“中国民间文化艺术之乡”的成功经验。把利用地方和民间文化资源纳入到推进文化惠民工程的实施过程中，把能否

用好地方和民间文化资源纳入到文化惠民工程实施的效果评估体系之中。

5. 要切实提高文化惠民工程实施中的文化引领作用

文化惠民工程最终要真正发挥文化的功能。要让广大群众真正从文化惠民工程中受文化之益，得文化之惠。文化所具有的功能决定了它在经济、政治、社会发展中的地位，文化是引领，文化惠民工程应紧密结合经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等“五位一体”建设来展开，充分发挥文化的“润物细无声”的功能。因此，各地要强化文化惠民工程对社会转型中的人们思想道德、思维方式、生产生活方式的引领和影响作用，通过文化惠民工程，真正助推各地的“五位一体”的建设。在文化惠民中，要坚持文化价值观的进步性，要防止文化繁荣表面现象背后落后文化意识的抬头。所组织开展的文化活动内容应有助于各地“五位一体”的总体布局。要通过群众喜闻乐见的文化活动形式，在潜移默化中达到凝聚社会共识，构筑兴国之魂的目的。

文化是民族的血脉，是人民的精神家园。我们只有更加贴近实际、贴近生活、贴近群众，才能真正提高文化惠民工程的实效，也才能在全面建成的小康社会中让人民享有健康丰富的精神文化生活。