提高民政公共服务水平的思考

□ 苗建中

民政部门必须从广大人民群众的根本利益出发，不断提高民政的管理水平和服务保障能力，促进全社会的共同富裕，促进人的全面发展，促进社会的公平和正义。

当前，我国人均国民生产总值正处于3000—5000美元的关键时期，各种社会矛盾凸显、高发，对社会稳定提出了严峻的挑战。2010年10月中国共产党第十七届五次全会通过的《国民经济和社会发展第十二个五年规划》指出，“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。今年2月，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的讲话，就如何加强和创新社会管理工作提出8个方面的要求，把为民服务提高到了一个新的高度。民政工作在社会管理和为民服务方面担负着重要的责任，我们必须从广大人民群众的根本利益出发，不断提高民政的管理水平和服务保障能力，从而促进全社会的共同富裕，促进人的全面发展，促进社会的公平和正义。

改革开放以来，特别是海南建省办经济特区后，在各级党委政府的重视支持下，海南民政工作建立了“五大体系”、“六大格局”，在保障和改善民生、维护社会和谐稳定、促进社会公平正义等方面发挥了十分重要的作用。但也要看到，我省民政工作发展的基础还比较薄弱，民政工作的手段和方式还比较落后，特别是民政公共服务产品的供给与人民群众的需求之间的矛盾日益突出，需要不断提高民政公共服务的能力和水平。比如在养老服务方面，虽然全国开展养老服务工作已经10年，但我省养老服务设施供给不足、服务水平不高的矛盾仍未得到有效解决，全省还没有一家上层次、上规模的养老服务机构，大量的本省和外地老年人享受不到相应的养老服务。随着海南国际旅游岛建设的顺利推进，各级党委政府更加重视保障和改善民生，更加重视加强和改进社会管理，更加重视社会的公平与正义，为民政公共服务提供了难得的发展机遇，我们一定要顺势而为、乘势而上，力争用10年左右的时间基本建成民政公共服务体系。

第一，要着力推进社会组织健康发展。胡锦涛总书记在加强和改进社会管理讲话中强调，要进一步加强和完善社会管理格局，引导各类社会组织加强自身建设，增强服务社会能力。近些年来，海南的社会组织通过加强党建、规范管理、提升能力，在承接政府功能、服务社会和群众方面取得了明显的成效，各级党委政府对培育发展社会组织更加重视。今后一个时期，我们要把社会组织健康发展作为加强和创新社会管理、服务社会和群众的重要抓手，积极推进登记管理制度改革、建立健全政府购买服务制度、加强党的建设，全面提升社会组织在国家经济社会建设的地位作用。

第二，要全面加强基层自治组织建设。社会管理的重心在基层，社会稳定的根基也在基层。去年9月，为贯彻落实《中办、国办关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》精神，我们对城市社区居民委员会的建设情况进行了全面的调研。从调研情况看，城市社区居民委员会自治功能发挥不好、凝聚力不强的问题还比较普遍。进一步加强基层自治组织建设，通过深化基层民主、推进村（居）民自治、完善社区服务功能等方式，充分发挥基层自治组织在协调利益、化解矛盾、排忧解难、便民服务等方面的重要作用，才能真正把群众的力量凝聚起来，把群众的积极性调动起来，进一步巩固党在基层的执政基础。

第三，要推进适度普惠型社会福利制度建设。经过几十年的发展，我省已经建立了一整套行之有效的针对五保户、城市“三无老人”、孤儿、残疾人等特殊群体的社会福利制度，但在普惠型社会福利制度建设方面，还停留在起步阶段，还有很长的路要走。一是推进养老服务体系建设。我省老年人口占总人口的比例已超过12%，广大老年人对养老服务的需求日益强烈。养老服务工作对象广泛，社会影响力大，从经济社会发展的趋势看，是今后一个时期民政工作的新亮点。海南国际旅游岛建设上升为国家战略后，各级党委、政府对养老服务工作高度重视，去年省政府制定下发了《加快养老服务体系建设的意见》，今年省政府又把推进养老服务作为省政府的重点工作列入议事日程，要求省民政厅组织专家对养老服务资源、市场需求情况进行专题调研，并制定养老服务体系建设专项规划。二是探索建立惠民殡葬制度。推进殡葬改革既是保护环境、节约资源、经济社会可持续发展的必然要求，也是民政公共服务的着力点。近年来，不少地方正在探索建立惠民殡葬制度，这种方式更加符合以人为本的要求，也更能体现党和政府的为民情怀。去年，为推进国际旅游岛人文环境建设，省政府把惠民殡葬纳入省政府重点工作，在东方和万宁市进行试点，今年试点扩大到6个市县，力争“十二五”末，在全省建立起惠民殡葬制度。三是加强对流浪精神病人的救助管理。流浪精神病人是一个比一般流浪乞讨人员更为特殊的群体。民政部、卫生部、公安部对流浪精神病人的救助管理虽然有过专门的规定，但资金投入少、基础设施建设滞后、责任不明确、操作难度大的问题仍比较突出。目前，海南省有精神病人约3万人左右，但全省收治精神病人的医院只有2家，难以满足救助流浪精神病人的需要。因此，建立健全流浪精神病人救助管理制度，加大对流浪精神病人的救助管理工作力度，是“十二五”时期民政工作要研究解决的重要课题。

第四，要切实提高地名公共服务水平。近年来，随着经济社会的快速发展，我国城镇化的步伐日益加快。据第六次全国人口普查统计，全国已有近50%的人口居住在城镇。但民政地名管理服务却跟不上城镇化发展的步伐，城市地名命名不科学、不规范，门牌号码管理不到位，给人民群众的生活带来了很多不便。因此，提高地名管理服务水平，科学、规范地开展地名服务，既是我国经济社会科学发展的必然要求，也是民政部门的形象工程。

（作者系海南省民政厅厅长）

发展视野

加快海南旅游建设发展的建议

□ 张震华

建设国际旅游岛，海南应在科学规划旅游业空间布局、建立旅游项目领导负责制、加大财政投入、做大做强旅游企业、提升导游服务质量、建设休闲农业与乡村旅游等方面下大功夫。

鄞州旅游业发展的成功经验

鄞州是浙江省宁波市的一个市辖区，经济发达，GDP和一般预算收入连续三年位居浙江省各县（市）区第二和第一，2010年分别达到817亿元和186亿元。鄞州区产业结构以二产为主，占GDP60%以上。但作为三产的旅游业近年来高速发展。作为一个县级区，有国家4A级旅游区，国家级森林公园、全国农业旅游示范点和省级风景名胜区各一个，星级饭店20多家，其中五星级宾馆三家；在建、待评的四星级以上饭店10余家，旅行社7家，其中国际社3家，全国百强社3家。“十一五”期间全区接待游客和旅游总收入年均增长达30%，远远高于GDP年均增长13.8%的增长速度。2010年全区共接待旅游总数1096万人次，实现旅游总收入97.6亿元。

笔者曾在鄞州挂职，对鄞州旅游业发展做了比较全面的调查研究。他们发展旅游业的主要经验是：

科学布局旅游业发展空间。鄞州区委区政府审时度势，从经济社会发展全局，站在战略性新兴产业高度，高起点定位旅游业——将鄞州区建设成为华东地区著名休闲度假旅游目的地，把旅游业培育成为国民经济的战略性支柱产业和人民群众更加满意的现代服务业。在规划旅游产业空间布局时，当地充分考虑了各旅游板块的资源禀赋和特色。

建立和完善旅游政策体系。从2008年开始，鄞州区连续4年出台加快旅游业发展的若干政策。对旅游招徕、品牌提升和重点旅游项目等进行重点扶持和奖励。

强力推进旅游大项目建设。鄞州区建立区四套班子重点旅游项目联系制度和区重点旅游项目推进联系会议制度，重点推进重大旅游项目建设。旅游乡镇“一把手”牵头旅游项目前期土地征用、作物赔偿、房屋拆迁、居民安置等工作。

优化旅游服务环境。鄞州区实行旅游开发区与当地镇乡党政机构合署办公的新模式，乡镇党政“一把手”同时兼任所在地旅游开发区党政“一把手”，为消除推诿扯皮、掣肘摩擦，大力推进旅游项目建设提供了组织保障；创新建设导游大平台，成立浙江省首个区级导游服务中心，采取政府主导、旅行社合股、企业经营、市场化运作的新模式，制定区级导游星级标准，对导游实行星级化管理；加快旅游景区配套的道路、水电、通讯、网络、安全、卫生、指示牌等建设，建立旅游信息系统，旅游网络平台，加快旅游资源信息化，完善重点旅游区块的配套设施，提高旅游配套服务水平。

加快旅游业与休闲农业的高度融合。鄞州区发展乡村旅游的基本经验是用景观的理念经营农业，用旅游的理念建设农村。一是建设新村注重与旧村保护相结合。二是农业产业注重与旅游开发相结合。从果桑种植到采摘游、常年游，湾底村走出了农业产业与旅游开发相结合的“三部曲”。

对海南的启示和政策建议

鄞州区旅游发展的经验有许多方面值得我们学习和借鉴，根据我省建设国际旅游岛的实际，笔者提出以下建议。

科学规划我省旅游业发展的空间布局。一是全省旅游业的空间布局主体有陆地和海洋两大板块，布局的基础在于旅游资源的独特性。在海南岛与海洋交汇处，充分利用稀缺的热带海湾海岸资源，打造国家滨海休闲度假海岸；在海南岛的中部，充分利用热带雨林资源，建成全国森林旅游试验区；依托我省200多万平方公里海域中的海洋资源，加快布局海洋旅游空间，并纳入海洋经济发展总体布局。二是各市县应当根据各自在全省旅游空间布局中的定位，合理布局本市县的旅游空间，并与全省旅游整体布局相衔接。三是旅游空间布局以重大旅游建设项目（旅游区）为载体，通过重大旅游项目的推进，实现旅游空间的规划与布局。四是旅游空间布局应当与全省经济社会发展规划、区域规划、城乡建设规划、土地利用空间规划、主体功能区规划等高度契合。

建立旅游项目领导负责制，加快推进旅游项目建设。旅游项目大都布局在相关市县，为了加快项目的推进，建议实行市县领导旅游项目负责制，市县四套班子领导负责联系重大旅游项目的推进，牵头组织实施旅游项目的规划、拆迁、安置、补偿、建设和竣工，对工作不力，推进项目达不到时间节点要求或质量标准的要进行问责。实行当地党政“一把手”兼任旅游开发区（项目）党政“一把手”的领导体制，保障项目的有效推进。

加大财政对旅游的投入，建立和完善旅游扶持政策。建议我省各级政府拿出适当财力支持旅游企业发展，重点支持国际旅游岛建设。中央每年（5年内）给予海南10个亿的资金，支持海南国际旅游岛的建设，省和市县应当相应配套，至少每年拿出不少于10个亿的资金，用于旅游法规和政策落实的配套、项目建设（主要是奖励民间投资）、市场宣传促销和行业管理，要科学研究、充分论证旅游支出占地方一般预算支出的恰当比重。

规范与整合并举，做大做强旅游企业。为解决我省旅游业长期存在的旅行社承包挂靠、买卖旅游团队、“零负团”费运作的顽症，做大做强做优旅行社，建议对我省旅行社等旅游服务企业实行规范与整合两手并举。所谓规范就是依照我省新近出台的《海南经济特区旅行社管理规定》，规范旅行社的经营行为，对旅行社买团卖团、低价恶性竞争、不给导游工资等违法行为继续实行高压态势，发现一起严厉查处一起，并探索建立旅游市场整治的常态化、法制化、制度化的机制。所谓整合，鼓励岛外有实力的投资者在我省投资设立具有国际化标准的规模大、势力强、品质优的旅行社，鼓励岛外品牌旅行社对我省旅行社进行兼并、重组、参股和改制，鼓励本省旅行社之间和旅行社与其他企业之间开展兼并重组，对兼并、重组、改制成功的旅行社，政府给予奖励。对旅行社提升品牌或获得国家驰名品牌企业给予重奖。

创新建设导游服务大平台，尽快提升导游服务质量。一是实施《海南经济特区导游人员管理规定》，依法规范导游从业行为，坚决查处旅行社聘用导游带团而不给导游发放工资，缴纳劳动保险等违法行为。依法规范导游佣金制度，坚决打击导游私下拿回扣的商业贿赂行为。二是政府建立导游服务公司，加强对导游的服务和管理。旅行社向导游服务公司聘请导游从事旅游服务，应当签订合同，支付导游劳动报酬后才能使用导游。三是利用国家在海南试点全国导游资格考试政策和特聘导游制度的契机，大力推进导游管理体制的创新，探索建立导游职称和等级制度，制定导游星级管理标准，对导游实行星级化管理。四是加大政府投入，建立导游培训常态化机制，实施导游素质全面提升工程。五是政府对优秀导游、品牌导游实行重奖制度，每年省级和海口三亚都要评选出金牌导游若干名，在新闻媒体上公告他们的先进事迹，并给予重奖。六是建立顶级导游人才制度，对旅行社、旅游服务公司引进国内外顶级导游人才的，政府给予重奖，对引进的顶级导游政府给予特殊津贴，并对其子女入学、家属安排工作给予政策倾斜。

做大做强休闲农业与乡村旅游，加快旅游业与现代农业的高度融合。一是产业化，做大做强休闲农业与乡村旅游。我省热带特色水果、热带植物和花卉全国少有，对岛外游客来说是极好的旅游吸引物。在规划我省热带特色现代农业的同时，要规划好我省热带特色旅游农业，热带特色农产品本身就是休闲农业、观光农业的旅游产品，规划建成一大批集科技、现代、生态、展示于一体的休闲观光农业基地，如椰子、芒果、菠萝、香蕉、荔枝、龙眼、咖啡、可可、胡椒和橡胶基地、热带香料、花卉基地等。各市县要依据自己的热带特色旅游资源优势，打造有地域特色的休闲观光农业基地、特色旅游农产品基地。实施绿色品牌战略，努力把热带特色旅游农产品基地建设成为绿色、环保、安全的新型产业基地和休闲观光园区。出台优惠政策，吸引社会资本投资休闲农业。强化农业生产、加工、销售、休闲、观光等多功能一体化发展，着力推进休闲农业产业化。二是一体化，推动乡村旅游与新农村建设携手并进。树立“用景观的理念经营农业、用旅游的理念建设农村”的观念，把发展“农家乐”、“渔家乐”、“山家乐”等三乐纳入新农村建设的整体规划，因地制宜突出生态旅游型、田园风光型、滨海风情型、文化特色型、民族特色型等五种类型的休闲旅游特色村建设。结合乡村旅游，加大力度推进新农村建设，实施“环境整治”、“乡村康庄工程”、垃圾污水处理工程，实现村庄绿化、洁化、亮化与美化。加快推进乡村旅游的环境资源、人力资源、基础设施支撑，吸引大批岛外游客和市民前往农村旅游观光、休闲度假。三是规范化，整体推进休闲农业和乡村旅游发展。把休闲农业与乡村旅游纳入全省旅游发展的整体规划，实行全省统一规划、规范管理，整体对外营销、人员整体培训，实现农业与旅游业的有机营融合，着力促进休闲农业与乡村旅游、景区旅游的互动发展。编制《农家乐休闲旅游发展规划》，制定专门的管理办法和农家乐的旅游标准，成立农家乐行业协会和乡村旅游联盟等自律组织，开展星级评定，建立卫生、安全、环保、消防等联合监督管理机制。

（作者单位：海南省人大财经委员会）

读书札记

□ 蔡社会

诚信经济与生态回归

市场经济是信用经济，信用制度完善与否是市场经济能否迅速发展之关键。生态经济是当今世界经济发展的大趋势和必然选择。建设生态现代化，必须把经济增长与环境保护综合起来考虑，加快推进发展模式由先污染后治理型向生态亲和型转变，走可持续发展之路。

市场经济是信用经济，信用的缺失将会导致交易费用的极大提高，甚至交易根本无法发生。市场经济之所以能不断向广度和深度进军，就在于其信用制度的运行和扩展。信用制度的产生，大大拓展了资本的空间，也加强了市场主体相互之间的联系，但信用危机将导致整个经济危机，为此，维护信用制度就成为市场经济能否迅速发展之关键。只有市场主体都能自觉维护其信用制度，才能保证信用关系的平衡与稳定性，减少信用风险。可见，没有诚信原则就没有市场经济秩序，就没有市场经济效率，也就没有市场经济的生命力。“诚招天下客，誉从信中来”，既是千古经商法则，更是市场经济有序运行的内在要求。

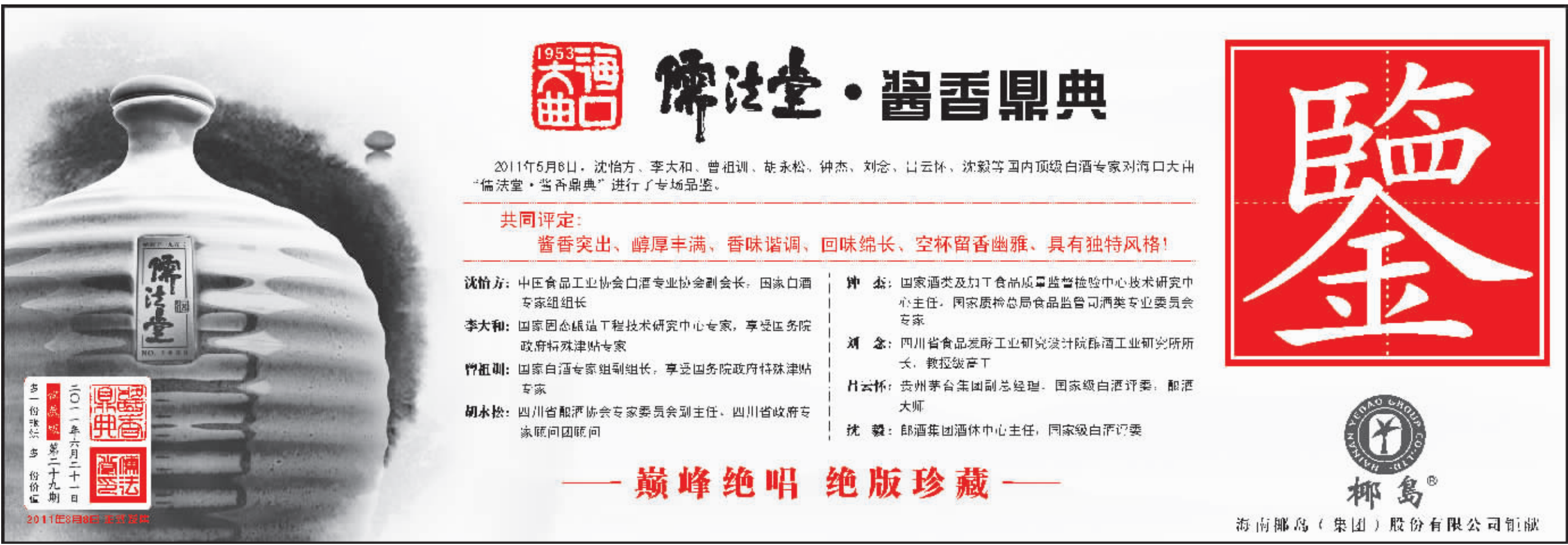
人类社会的分工与发展离不开经济规律，经济运行离不开商品流通。物在于“流”，流旨在“通”，通是物流流向的前提和基础，不通则物流受阻，生态秩序遭到破坏。“通”需要“易”，易通百通，通则物畅其流——这就是“生态物流”的物理循环机制。通过生态物流体系运动规律，促成了万物运动中的相互碰撞，相互依赖，相互依存，使万物相连，万物相通，从而有序的形成了人类物流生态循环。恩格斯曾为《英国工人阶级状况》的美国版、英国版和德国版写了三个序言，三者都贯穿一个思想——诚信是现代经济的规律之一，他从认识论上为诚信的经济观研究指明了方向，现代经济学的博弈论则论证了诚信的经济意义。

人类的生态观是“天人和谐观”，其主要特点是从征服自然逐步转向呵护自然，人类与自然相处展现的是人的智能，以高度自觉的态度对待自然，充分体现了和谐性。生态经济是当今世界经济发展的大趋势和必然选择，也是生态文明建设的中心任务，而生态现代化理论是实现经济发展和环境保护双赢的理论。建设生态现代化，必须把经济增长与环境保护综合起来考虑，加快推进发展模式由先污染后治理型向生态亲和型转变，走可持续发展之路。

推动生态物流体系健康发展，完善现代信息流制度建设，促进诚信经济体系规范与认证；《现代易货经济导论》一书，通过现代信息流和生态物流体系相结合，站在辩证，哲学的高度充分阐述了人类从传流经济到现代经济发展过程中的必然规律，加快区域性人才现代化、国际化、全球化的培养，提升现代信息流和生态物流的国际化功能，全面量化从传统经济到数字经济发展过程中的各阶段演变动态，全方位的论述了跨区间的国际易货经济合作关系，强化互联网终端贸易无极化和公信制度建设，实现信息流传递间的信任和被信任PF体系认证，建立公开、公平、公证的BEC国际易货经济交易平台，推动人与自然手牵手平衡发展，促进诚信国际化，全球化和谐大家园将成为可能。

从土壤中来，到土壤中去。当自然不能满足人类少数人奢侈的那一天起，人与自然逐渐走上分离乃至对立、冲突的关系，数亿年的地球资源沉淀，不到三百年的时间，地球已是千疮百孔。交易是催开人类的文明之花，如果推行交易文明化、制度化、生态化，让自然资源维系人类安身立命的基础上同步交易，那么量化人类自然环境，等化人类文明传承并延续，逆转时空岁月顺差，再造时光回转隧道，修补日月时光又有何难？

现在，通过计算机及信息网络可以很容易地通过网络获得产品和服务信息，并可以直接在网上进行交易。易货交易机构、易货经纪人以及易货额度的出现，也使现代易货越来越规范和高效。随着计算机和网络技术的发展，以及现代易货交易的成熟，过去阻碍信息流通的时间、空间限制以及其他一些因素，在很大程度上被消除或弱化，并为易货交易提供了新的生存环境。《现代易货经济导论》以时光轮回的手法，将现代信息流以科技革命性手段让今天的历史回到起点，这不仅让我们人类对生态经济的发展与认识找到了答案，推动人类生态经济平衡化、诚信化和制度化建设，实属创举，探讨、研究、保护和合理利用生态循环，促使人与自然和谐相处健康可持续发展，建设和平世界，诚信世界必将成为现实！

现代易货经济理论体系的现身，完全符合现代化科技创新的根本要旨所在，现代信息流应该实行它在人类各个领域中生产潜能、生产关系、生产制度发挥最大作用。

（作者单位：《今日中国论坛》杂志社）