2017年8月9日 星期三
值班主任：吴卓 主编：邓瑜 美编：孙发强
海南日报

为建设美好新海南创造更好的生态条件

□ 关进平

权威论坛

省林业系统要紧紧围绕“找差距、明方向、见行动”的要求，找准问题，明确方向，精心部署，多措并举，统筹推进当前林业改革发展，努力推动系统思想大解放、体制机制大创新和林业事业大发展。

当前，海南林业正处于改革发展的关键时期，省委决定开展百日大研讨大行动活动，对推动海南林业改革发展具有十分重要的理论和现实意义。省林业厅将通过深入开展百日大研讨大行动活动，促进全省林业系统干部职工思想大解放，发扬敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的特区精神，进一步革除影响海南林业发展的思想障碍、体制机制性障碍，解决影响林业改革发展的长远性、深层次、根本性问题，科学谋划新一轮海南林业改革发展的重大举措，扎扎实实完成省第七次党代会确定的林业工作目标任务，谱写美丽中国海南篇章，为建设美好新海南创造更好的生态条件。

对标省委要求，精准选定林业百日大研讨大行动活动主题

省林业厅在省委决策部署的十个方面研讨主题的基础上，根据省第七次党代会精神，紧密结合当前林业实际，提出增加十个林业特色研讨主题。一是如何深入推进国有林场改革、集体林权制度改革、林业“多规合一”空间规划改革，打造更具活力的林业体制机制。二是如何深入推进林业供给侧结构性改革，加快林业产业发展，努力在转变林业发展方式上寻求新突破。三是如何采取有效措施，做大做强海南花卉产业。四是如何进一步完善森林公安垂直管理体制，精心呵护海南的绿水青山、碧海蓝天。五是如何扎实开展绿化宝岛大行动、林业生态修复与湿地保护专项行动，为把海南建设成为全国生态文明示范区创造更好的生态条件。六是如何大力发展森林旅游和森林康养。七是如何探索建设热带雨林国家公园、红树林国家公园，把海南岛建设成为大花园、大景区，成为宜居宜业宜游宜养的生态岛、健康岛、长寿岛，成为中华民族的四季花园。八是如何处理发展与保护的矛盾，既要绿水青山又要金山银山，把海南的绿水青山变成金山银山。九是如何全面从严治党，加强全省林业系统纪律作风建设。十是如何建设高素质的林业干部队伍，为现代林业建设提供人才保证。

精心部署，多措并举，扎实开展百日大研讨大行动活动

“一分部署，九分落实”。省林业厅坚决贯彻省委关于开展百日大研讨大行动活动的重大部署，把深入开展百日大研讨大行动活动作为当前全省林业系统一项重要政治任务，全力以赴抓紧抓实抓好。一是立即召开全省林业系统开展“深入学习贯彻习近平总书记视察海南时的重要讲话精神建设美好新海南”大研讨大行动活动动员大会，统一思想，提高认识，切实增强开展百日大研讨大行动活动的政治责任感和历史使命感，把全省林业系统干部职工的思想和行动统一到省委的决策部署上来。二是印发实施方案，对百日大研讨大行动活动作出全面安排部署，将活动开展与当前林业改革发展充分结合起来推进，不搞形式主义，不做表面文章，不走过场，务求实效。三是开展重大专项课题研究，委托国家林业局经济发展研究中心开展创新林业管理体制机制，提高我省林业发展质量和效益课题研究。四是邀请包括中国社会科学院荣誉学部委员王松霈在内的多位著名林业专家学者参加全省林业系统百日大研讨大行动专家研讨会，为海南林业发展出谋划策、贡献智慧，促进全省林业系统进一步解放思想，凝聚共识，推动新一轮林业改革发展。五是全员参与。全省林业系统每一名干部职工都在百日大研讨大行动活动中深入查找自身存在的问题和不足，结合海南林业改革发展大局，提出自身需要改进和制约林业发展的事项，对查找出的问题立即整改，以整改成果体现百日大研讨大行动活动的成效。

通过百日大研讨大行动促进海南林业大改革大发展

省林业厅紧紧围绕“找差距、明方向、见行动”的要求开展百日大研讨大行动活动，边研讨、边行动，找准问题，明确方向，将活动开展与当前林业改革发展紧密结合起来统筹推进，推动全省林业系统思想大解放、体制机制大创新和林业事业大发展。

通过百日大研讨大行动活动，更好地推动林业生态修复和湿地保护专项行动，精心呵护海南的绿水青山。进一步加强生态修复和森林资源保护，修复和建立完备高效的森林、湿地生态系统，保护生物多样性，不断增强我省生态承载力。一是大力实施林业生态修复和湿地保护专项行动，扎实推进台风损毁林地修复等八个分项行动，确保今年完成林业生态修复6.9万亩和湿地生态修复0.5万亩的任务。进一步完善湿地立法保护制度，印发《海南省湿地保护修复制度实施方案》，健全湿地分部门分级管理体系，实行湿地保护目标责任制。二是大力推进热带雨林国家公园、红树林国家公园建设，开启我省生物多样性保护地新体制。三是进一步完善森林公安垂直管理改革，创新生态环境法治保障制度。深入开展打击非法占用林地等“七个专项”行动及“霹雳行动”，精心呵护海南的绿水青山。

通过百日大研讨大行动，更好推进绿化宝岛大行动，巩固和扩大造林绿化成果。坚持推进绿化宝岛行动，今后五年每年完成10万亩的造林任务，进一步巩固和提升造林绿化成果，增加绿化面积，提升森林质量。针对省人大海防林执法检查中提出的整改要求，抓好全省海防林修复工作。全力推进村镇及通道绿化美化工作，并在绿化基础上进行彩化、香化和林果化，努力实现城乡森林化、通道林荫化、水岸绿茵化、农田林网化、森林网络化，让海南的青山更绿、空气更清新，把海南打造成无山不绿、有水皆清、四时花香、万壑鸟鸣的美丽海岛。

通过百日大研讨大行动，更好促进绿色富民产业发展，使绿水青山变成百姓的金山银山。加快林业发展方式转变，促进林业结构优化，推动传统林业向标准化、品牌化、产业化的现代林业转型升级。大力发展特色经济林和珍贵乡土树种、木材加工、林木种苗、野生动物驯养繁殖产业、森林旅游和林下经济等绿色富民产业。做强做优热带特色林业，使热带特色林业真正成为海南的优势产业和经济王牌，成为促进农民增收和推动农村小康建设的富民产业，使绿水青山变成百姓的金山银山。

通过百日大研讨大行动，更好发展海南花卉产业，把海南建设成为中华民族的四季花园。发挥我省“天然温室”及“热带植物王国”的优势，加快热带花卉产业发展。深入开展全省花卉产业发展大调研，借鉴国内外花卉产业发展成功经验，研究符合海南实际的发展目标、工作思路、建设内容和政策措施，把花卉产业打造成促进全省经济增长的新兴特色产业，把海南岛建设成为大花园、大景区，成为中华民族的四季花园。

通过百日大研讨大行动，更好促进林业体制机制创新，推进林业各项改革向纵深发展。通过百日大研讨大行动，大力弘扬敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的特区精神，推进各项林业改革，创新林业体制机制，力争在关键领域、重点环节取得突破，全面增强林业发展活力和动力。

第一，持续推进省域“多规合一”林业空间规划工作，确保一张蓝图干到底。坚持以涉林“多规合一”改革推动生态环境保护，坚守林业生态红线，永葆海南的绿水青山和碧海蓝天。争取尽早印发《海南省林地占补平衡管理办法（试行）》，积极探索开展市县林地占补平衡试点工作，争取早日开展全国“取消林地定额指标限制”试点。

第二，按期完成国有林场改革，全面创新管理体制。加快理顺国有林管理体制机制，解决定性定编定岗和活化激励机制等问题，剥离办企业办社会职能，妥善安置富余职工，有效化解金融债务，确保林区社会稳定。

第三，不断完善集体林权制度改革，促进农民林业收入显著增加。完善政策措施、活化经营机制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，促进社会资本等各种生产要素向林业聚集，为林业改革发展提供不竭动力。制定出台我省完善集体林权制度改革实施方案，逐步建立集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制。大力发展林下经济，实行“公司+林农”“专业合作社+林农”等模式，促进林农增收。

第四，深入推进林业“放管服”改革，最大限度释放市场活力。探索在“多规合一”下最大限度简化审批。推广博鳌乐城国际医疗旅游先行区等三个园区“极简审批”模式；推进“五网”建设项目“以区域一次性林地审核审批取代单个项目审核审批”的审批改革。探索推行全流程互联网“不见面”审批，进一步增加“不见面”审批事项的数量，使“不见面”审批事项占事项总数的50%以上。

通过百日大研讨大行动，推进美丽林区林场、森林小镇建设，助推美丽海南百镇千村建设。加快推进林区林场道路、电力、水利、通讯、网络等基础设施建设，广泛开展群众环境清洁运动、爱国卫生运动，持续改善林区人居环境，到2019年底建成不少于60个美丽林区林场管护站、作业区。以保护生态为前提，加快推进森林小镇建设。打造一批生态宜居、特色鲜明的森林小镇，形成特色鲜明、生态宜居的城镇森林生态系统。

（作者系海南省林业厅党组书记、厅长）

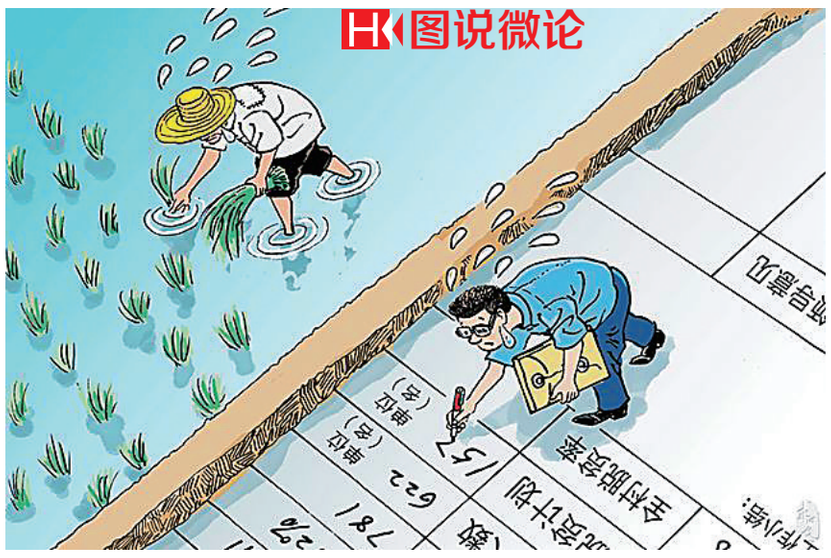
观点摘登

用“信用+”对接多元实践

近日，《人民日报》刊发北京大学中国信用研究中心主任、教授章政文章指出：信用是经济社会发展的一种“软实力”。信用系统的建设，可以更好地助推行业发展，增进公众福祉。我国社会信用体系建设的步伐明显加快，但面临一个突出问题，即面对多元化的经济实践，具有创造性、开拓性和主动性的信用服务模式和政策，还相对匮乏。要想不断释放“信用红利”，就要有“信用+”的意识，加强对信用经济形态多样性和多元性的认识，开展市场信用管理服务的实践创新。这可以从这些方面着力：加强信息披露，完善信用奖惩联动体制机制建设和作用；提高监管效能，促进市场信用信息数据库应用服务范围拓展；培育信用产品，推动信用服务和信用中介服务市场健康发展；完善法律体系，把信用监管工作的主要成果纳入法律保障；促进社会共治，营造引导规范市场主体长期良性发展的良好信用环境。

信用体系建设工作有效契合了市场自治、政府善治、社会共治的理念，是城市治理制度的一次重构。对于各地政府来说，信用体系将成为未来城市竞争力的重要指标，也是城市寻找新的增长点、实现“换道超车”的重要机会，这样的机遇不可错过。

图说微论



脱贫攻坚不是“表”里游戏

任务重、压力大，脱贫攻坚工作在一些地方就上演了形式主义的大戏，在“表”里做文章，精准扶贫成了弄虚填表。在“表”里虚耗精力，玩数字游戏，脱离扶贫实际，远离群众利益，精准扶贫成了花拳绣腿的代名词，影响了精准扶贫的落地效能。形式主义的填表扶贫，看似埋头苦干，实则瞎干、白干。假作为的扶贫无益于脱贫攻坚，更在干群之间竖起了隔离墙，催化了干群疏离的潜在风险。

——@求是

海南旅游扶贫的机制设计与实施路径

□ 李世杰 余海民

发展建言

旅游扶贫是海南省结合国际旅游岛建设与全域旅游实践推出的新时期扶贫策略。与其他扶贫方式相比，旅游扶贫以其强大的市场优势、蓬勃的产业活力、强劲的造血功能和带动作用成为当前海南行之有效的精准扶贫方式之一，日益受到各界的广泛关注。海南的5个国家级贫困县——保亭、琼中、白沙、临高、五指山，拥有天然的景观资源、优良的生态环境和独特的民俗风情。因此，充分发挥生态环境、经济特区、国际旅游岛“三大优势”，以全域旅游为契机，着力推动旅游扶贫开发，是这些贫困县打赢脱贫攻坚战，到2020年全面建成小康社会的有效途径。

机制设计

受收入贫困理论以及“涓滴效应”影响，人们普遍认为，经济增长的收益会自动扩散到社会各阶层部门，贫困人口、贫困状况会随经济增长自然改善。但事实并非如此，不少国家地区的经济增长的同时，贫困问题却在积累。吸取国内外的经济发展的经验教训，海南旅游扶贫开发不能一味追求经济发展，要更看重发展成果为所有人尤其是贫困居民所共享，追求包容性增长，强调“机会均等”与“公平共享”的核心反贫困理念。这就要求提高贫困人口参与旅游扶贫开发的能力来治理贫困；做到精准识别贫困地区、贫困人口的发展现状和贫困成因，更有针对性地进行帮扶、培训，确保扶贫开发项目的益贫效益，真正在机制层面确保扶贫效果。

包容性增长机制意在政策层面上明确旅游扶贫开发的目的，转变传统旅游开发的方式，不一味追求GDP的增加，而强调协调发展，重视贫困地区、贫困人口的人力资本培育与提升，将贫困地区及贫困人口吸收到旅游开发进程中来，保证贫困人口收入增长的速度高于资本报酬增长的速度，最终实现贫困地区的经济、政治、文化、社会、生态环境等各方面的逐步改善。

精准识别，是完成包容性增长和扶贫目标的前提。所谓精准识别机制，就是建立精准识别、精准帮扶、精准管理、精准考核等一系列动态监控机制。实现扶贫对象瞄准化、帮扶措施具体化、管理过程规范化、考核目标益贫化，才能深入了解贫困区、贫困群众的致贫原因，而后引导贫困人口正确地参与旅游开发项目中来。

实施路径

扶贫依赖于政府政策引导、贫困群众参与和社会综合保障等多方面的共同支持。海南旅游扶贫进程同样需要这些支持。

首先，旅游扶贫不同于一般的旅游业开发，应在推进旅游扶贫的各项政策改革、顶层设计上突出发展机会平等。政府应从旅游扶贫政策入手，做好顶层设计，建立全省旅游扶贫开发大格局，防止贫富差距扩大、区域发展不平衡加深、发展机会不平等突出；强化制度设计与政策制定的公平性，确保贫困地区、贫困人口平等参与旅游业发展的机会；改变角色定位，鼓励贫困地区，贫困人口在政策利好的背景下积极参与到旅游扶贫的进程中来，共享旅游业发展所带来的经济利益。

其次，要完善贫困户建档立卡信息，建立多维度贫困认证体系，在现有的贫困识别和建档立卡工作基础上，推进建档立卡信息与低保、公安系统、不动产登记等信息衔接，完善贫困户的基本信息。建立完善多尺度、多维度识别方法，将贫困户技能水平、收入能力、可支配能力有机结合起来，重点对贫困对象进行分层识别，主要依据贫困发生的原因（因病、因学、因婚、因灾等），对贫困村进行识别，主要依据贫困地产生原因（因交通、因资源、因政策、因人等）构建不同类型的贫困人口动态信息库，作为贫困地区、贫困人口参与旅游项目开发的规划依据，谨防为人为操作摊指标、乱开发、被脱贫。研究构建适合海南省自身省情特色、时代特点的贫困综合测度方法，积极探索多元化旅游扶贫。通过完善的评价指标体系和考核办法，为旅游扶贫、精准脱贫提供基础支撑。

再次，优化旅游产业结构，助推全域旅游。在贫困地区发展旅游业必须建立在全省统筹协调和旅游业发展方式转变的基础上，汇集全省各市县的特色文化、景观资源和民俗风情打造特色旅游景区，实现全省各景区的互联互通，避免各地区旅游产业的恶性竞争。另一方面，要发挥旅游产业的引领作用，带动其他产业发展，例如“旅游+热带农业”“旅游+休闲农业”根据不同的农业景观，充分利用海南热带农业资源推动旅游业与农业融合发展，提升贫困农户收入；“旅游+文化产业”深入挖掘当地民俗艺术，让游客与当地居民都能参与其中、乐在其中。旅游扶贫就是要充分发挥旅游业的引领作用，推动贫困地区其他相关产业综合发展，达到脱贫效果。

最后，加强职业技能教育，提振贫困人口信心和能力是旅游扶贫的关键。要让贫困群众认识到绿水青山可以转化为金山银山，彻底改变他们“安贫乐道”“等要靠”“穷自在”的心态。另一方面，技能培训不能大水漫灌、大而化之，要落实贫苦户、贫困区建档立卡信息政策，因地制宜、因人制宜，真正发挥技能培训立竿见影的功效。

贫困地区良好的生态环境和丰富的自然资源是海南开展旅游扶贫的资源依托。在具体实践过程中，相关部门应加强政策协调，资源共享，探索旅游扶贫路径，创新旅游产品，打造精品旅游路线，以旅游业为纽带加快“人流”“物流”“资金流”“技术流”在全省范围内的交换，最终实现旅游精准扶贫。

由于旅游扶贫开发涉及面广、工作量大、行政管理成本高，旅游扶贫效果很难在短时间内呈现，需绵绵用力、久久为功。在政府主导的旅游扶贫过程中，要妥善处理好政府和市场的关系，遵循市场发展规律，合理安排旅游扶贫项目和金融信贷支持，防止产业项目过度投资和资源的低效率配置。旅游扶贫属于精准扶贫，在扶贫进程中要集思广益，不断调整政策路径和优化措施，做到精准发力“扶真贫”“真扶贫”。

（作者单位：海南大学）

工作新探

以共享型小学管理体制推动义务教育均衡发展

□ 卢焕雄

共享型农村小学教育管理体制，指的是根据学校布局和学校发展实际，以区域内一所优质中心学校为核心，打破原有松散而缺少约束力的中心校——村完小——教学点的管理体制。该体制直面农村小学管理体制存在的弊端，把区域内所有学校合并为一所学校，除优质中心校为校本部外，原有各学校变为该校校区，共享优质教育资源，提升海南农村小学教育教学质量，促进义务教育优质均衡发展。

改革要求

共享型农村小学教育管理体制具体要求是：调整原有的学校法人治理模式，设立唯一法人，赋予学校法人更大的办学自主权和行政权；区域内学校统一规划建设、统一教师资源配置、统一考核评价，实现牢固的捆绑发展；通过政府财政兜底，提供校车接送和午餐补助，撤并小规模学校和教学点（除校际间跨度超过一定距离，无法一天往返的教学点需要保留外），保证一个校区至少有六个班级的建制规模，在现有编制条件下配足各科教师开齐课程开足课时；改革分配制度，强化绩效管理，建立健全新的激励机制，撬动区域内全体教师爱岗敬业的活力；创新学校管理模式，增加学校本部教育教学管理指导人员岗位，强化对校区的检查指导，借助教育信息化平台，实时联通监控，实现区域内所有学校教师优质资源共享、课程建设共享、教学研究共享、学校管理成效共享，构建稳定的学校发展共同体，推动义务教育优质均衡发展。

改革背景

构建共享型农村小学管理体制，我们基于以下几点思考：

首先，共享是十八届五中全会提出的五大发展理念之一，共享经济已经成为经济发展新的增长点，培育出不少新兴业态，也被人们广泛接受，逐渐深入影响人们生活，成为一种新的生活方式。“教育即生活”“学校即社会”，“共享”这一发展理念必定会引发学校包括教育管理体制在内的方方面面的变革，所不同的是我们主动变革还是被变革。从这一点上说，以共享理念为指导思想改革我省现有的农村小学管理体制是时代的要求。

其次，2004年我省撤销乡镇教办建制，调整乡镇教育管理职能的改革，经过十余年的实践，为落实农村义务教育“以县为主”管理体制，精简管理层次和冗员作出了贡献，但同时，它也产生亟待破解的难题：一是确立中心校的教学业务管理职能后，由于中心校既没有人事权、财政权、资源调配权，也没有行政机构强制执行力和相关制度保障，因而其职能难以执行到位，体制优势难以发挥；二是由于人员配备不足，经费没有统一列支，学校教研工作难以开展，教师教学各自为战，甚至老死不相往来，缺少专家引领和同伴互助，严重影响了教学质量的提升；三是区域内各校教师没有归口统一管理和评价，整体发展无法实现。因此，构建共享型农村小学管理体制，可以说是对上一轮改革存在问题的改进。

第三，构建共享型农村小学管理体制，对调整学校布局，激发教师队伍活力、整合教育信息化资源，提升农村小学教育教学质量具有十分重要的意义。农村小学教育的好坏，决定了义务教育教学质量的高低。尽管在推进义务教育基本均衡发展中，农村学校的办学条件发生了巨大变化，但是由于规模小、师资弱、管理粗放，教育教学质量一直处于低迷状态。如何办好人民群众家门口的学校，减轻城镇化快速发展对县镇办学带来的压力，满足人民群众由“有学上”到“上好学”的教育需求，改革现有农村小学管理体制，提升教学质量是教育发展的必然要求。

改革意义

构建共享型农村小学管理体制，有利于建设一支高素质专业化的教师队伍。教师是学校教育教学的第一人力资源，造成现有义务教育学校“城里挤、乡下空”的主因，是缺少一支优质教师队伍。因此，通过构建学校新的管理体制，赋予学校更大的人事权，归口统一管理教师，严把教师入口关、科学考核评价教师、完善有利于促进教师工作的绩效制度、加大教师校本培训力度、创新教师退养实践，激活教师队伍建设链条上各个重要构件，是改革现有农村小学管理体制应有的预期。

重新调整学校布局和规模，是提升教育质量重要保障。有规模才能有效益，但由于海南特殊的历史原因与环境影响，100人以下小规模学校和教学点还大量存在。截至目前，全省还存在100人以下小规模学校512所，在校生25000人，农村教学点996个，在校学生21000人，两种类型小规模学校占小学总数的60.03%，学生却仅占学生数的6.9%，严重影响教育资源统筹配置和质量提高。

在现有条件下，受制于教师编制瓶颈，小规模学校和教学点开齐课程开足课时所需师资严重缺编。而开齐课程开足课时，是促进全体学生全面发展，培养学生必备核心素养的充要条件。在构建新的管理体制中，通过政府财政兜底，提供校车接送和午餐补助，撤并小规模学校和教学点，重新调整布局，追求规模效益，按照学生成长规律实施素质教育，是共享型农村小学管理体制改革的题中之义。

综上所述，构建共享型农村小学管理体制，是对我省2004年撤销乡镇教办建制，调整乡镇教育管理职能改革之再改革；是提升我省农村小学教育质量，从而实现基础教育质量弯道超车、跨越发展的重要途径。这一改革必将对我省实现义务教育优质均衡发展产生深远的影响，特别是试行实施的农村小规模学校和教学点撤并综合改革，为全国探索了一条先行先试的路子。

（作者单位：海南省教育厅）