



“十四五”期间江苏如何应对发展环境的不确定性

沈坤荣

“十四五”时期，我国面临的内外部环境可能更加复杂多变，不确定性可能更大。面对新的形势和任务，习近平总书记指出，“要坚持用全面、辩证、长远的眼光分析当前经济形势，努力在危机中育新机、于变局中开新局”。江苏要充分认识到新冠疫情增加了内外部环境的不确定性，“十四五”期间应立足国内以全球视野来应对这种不确定性，以改革的办法释放增长潜力、构筑增长动力。

一、充分认识新冠疫情对内外部环境不确定性的影响

从世界看，百年一遇的新冠肺炎疫情在全球大爆发，多国同步采取“封城”“封国”政策，导致全球总需求骤降，世界经济出现严重衰退。IMF《世界经济展望》预测2020年全球经济萎缩3.0%，远超2008年金融危机。疫情对全球经济秩序和治理结构造成重大冲击，各国贸易保护主义、民粹主义抬头，全球化进程因此遭遇挑战，国际贸易投资萎缩，可能触发全球产业链、供应链重构，增加了疫后经济复苏的困难。

从我国与世界的关系看，随着综合国力的提升，我国继续发展的国际制约性因素呈加大态势，全球正经历百年未有之大变局。如果说前40年的开放是中国适应世界，那么今天又出现了世界如何适应中国的新问题，一个规模巨大但

仍处于中等发展水平且发展高度不平衡的中国，世界在体制、机制与心理上都没有准备好。从这个意义上讲，大国崛起必然经历沟坎。特别是疫情发生前，美方试图通过贸易战收取更多关税，缩小对中国货物贸易逆差并让制造业回流；本次新冠疫情加快了制造业回流的进程，可能使中美竞争更加剧烈。只有深入研究大国兴衰的世纪性规律、美国贸易保护主义和民粹主义抬头的经济社会背景、中美关系演变历程和趋势，清醒认识美国政府的核心诉求和底牌，才能避免战略误判，放弃幻想，着眼长远，沉着应对。

受世界格局重大改变特别是国外疫情整体恶化的影响，江苏稳外贸和稳外资的形势可能更加严峻，市场主体预期不稳，对经济冲击将持续较长时间，综合来看江苏经济发展面临较大挑战。

二、立足国内以全球视野来应对发展环境的不确定性

1.以传统基建和新基建重大项目建设为抓手应对经济下行。每当经济面临下行压力，投资对经济增长的拉动作用相对而言最直接，见效也最快。因此，过去往往通过铁路、公路、桥梁和机场等传统基础设施建设应对经济下行。经过40多年高速发展，江苏的传统基础设施建设已经相对完善，但在深入实施全省“1+3”重点功能区发展战略时，仍然存在基础设施互联互通、城

乡基础设施联通等项目建设的提升空间。更重要的是，要以新基建与传统基建重大项目的有机对接、协同推进来对冲经济下行，加快培育新产业、新业态、新模式，推动江苏高质量发展走在前列。为此，“十四五”期间要聚焦“1+3”重点功能区发展关键领域和薄弱环节，加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设进度，基本实现省内交通、能源、信息基础设施互联互通，加大苏北地区城乡基础设施补短板力度。一是进一步放开基建领域的市场准入，引入多元化投资主体，尤其是有一定收益的项目要对民间资本一视同仁。二是创新融资模式，拓展融资渠道，扩大融资规模。例如，2020年4月30日证监会、发改委联合发布了《关于推进基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点相关工作的通知》，江苏要把握基础设施REITs在长三角等重点区域先行先试的政策机遇，充分发挥其在盘活省内基础设施存量资产、降低地方政府和国有企业负债率、提升地方投融资效率等方面的重要作用，为新一轮基础设施建设和推动江苏高质量发展提供资金支持。

2.以提升产业链、供应链稳定性和竞争力为重点促进产业升级。习近平总书记强调，“要牢固树立安全发展理念，加快完善安全发展体制机制，补齐相关短板，维护产业链、供应链安全，积极做好防范化解重大风险工作”。面对复杂多变的国内外发展环境，保持产业链、供应链的稳定性和竞争力显得尤为重要。“十四五”期间，江苏要以提升产业链、供应链稳定性和竞争力为重点促进产业升级，继续强化制造优势和科创优势，大力提升产业发展的协同性。

一是把握近期全球产业链重构的历史机遇，打造国际一流营商环境，吸引处于全球产业链相关环节的企业落户江苏，按照产业集群化发展方向建设国家级战略性新兴产业基地，形成世界级制造业集群，提升产业链、供应链抗风险能力。二是以5G网络和数据中心为重点的新一代信息基础设施建设为基础，推动大数据、云计算、物联网、人工智能等数字经济与传统产业深度融合。三是深入实施创新驱动发展战略，依托创新链提升产业链，围绕产业链优化创新链，聚焦关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，突破产业链、供应链关键领域“卡脖子”制约。

三、以改革的办法释放增长潜力、构筑增长动力

1.发展环境越是严峻复杂，越要坚定不移加快结构性改革。土地要素市场化配置仍然是深化经济体制改革的“重头戏”和“难啃的硬骨头”。长期以来，用地空间不足、土地供给结构失衡已成为江苏进一步发展的严重阻碍。近期，中共中央、国务院先后印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》，对深化土地要素市场化配置改革进行总体部署；国务院出台《关于授权和委托用地审批权的决定》，江苏为用地审批权下放试点，土地资源配置和产业布局将发生积极变化。

2.要深化土地要素市场化配置改革，建立城乡统一的建设用地市场，推动建设用地指标有序流动和高效集聚。一是在符合规划、用途管制和依法取得前提下，依法有序推进省内农村集体经营性建设用地与国有建设用地同等入

市、同权同价，明确农村集体经营性建设用地的土地用途（工矿仓储、商服等）和供地方式（出让、租赁、入股等），完善土地定级、基准地价评估与定期公布、地价监测等地价管理制度，完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场；探索公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度，将部分农村集体所得增值收益用于巩固脱贫攻坚成果和支持实施乡村振兴战略。二是开展宅基地融资抵押、适度流转、自愿有偿退出，探索宅基地所有权、资

格权、使用权“三权分置”，探索宅基地流转与集体经营性建设用地入市有效衔接。三是把握用地审批权下放先行先试的政策机遇，简化审批流程、缩短审批周期、提高审批效率，加快传统基建和新基建重大项目落地。四是用好跨省补充耕地国家统筹机制，完善城乡建设用地增减挂钩政策。

（作者：沈坤荣，南京大学商学院院长、教育部长江学者特聘教授）

江苏“十四五”时期 发展战略调整优化建议

吴先满

江苏在全国发展大局中具有重要的战略地位，江苏历来重视发展战略。建议“十四五”期间，进一步调整、改善、优化，丰富、发展、创新，形成江苏的“二八”战略。一是在江苏叠加实施的八大国家战略。即“一带一路”倡议、长江经济带战略、长三角一体化发展战略、江苏沿海发展战略、苏南基本现代化示范区建设、苏南国家自主创新示范区建设、南京江北新区建设和自贸区建设、淮河生态经济带建设。二是江苏制定实施的八大主体战略。即创新驱动发展战略、科教与人才强省战略、新型城镇化和城乡发展一体化战略、区域协调发展战略、经济国际化战略、可持续发展战略、民生共享战略、数字经济发展战略。

一、系统集成、统筹实施“二八”战略体系

1.系统集成、综合实施富有鲜明特色的“二八”战略体系。江苏“二八”战略富有自己的鲜明特色：一是发展战略内容丰富，有16个战略，且已形成一个完整的发展战略体系。二是发展战略类型多样，既有仅在江苏实施的战略，又有包括江苏在内的长三角3省1市范围内实施的战略；既有面向全国在全国范围实施的战略，又有面向世界在全国范围实施的战略。三是密集叠加，强度大，任务重，担负着为全国发展探路的光荣使命。江苏要加强“二八”战略的系统集成与综合实施，推动江苏发展迈上新台阶，为全国发展作出更大贡献。

2.深化拓展已有发展战略的内涵和重点。要把各项战略的实施，与推动新时代江苏经济社会高质量发展走在全国前列、谱写“强富美高”新

江苏的新篇章紧密挂钩。如创新驱动发展战略，要把改进型创新与突破性创新紧密结合起来，以推动突破性创新为主。如区域协调发展、新型城镇化和城乡一体化战略，要把实现城乡之间、区域之间基本公共服务均等化及其水平的提升作为重点。如新型城镇化和城乡一体化战略，实施中要和乡村振兴战略有机结合起来。

3. 高质量统筹协调推进各项战略的实施。“十四五”时期，江苏在继续争取新的战略和重大政策落户江苏的同时，要高度重视加强对已有发展战略实施的统筹协调。一方面，将发展战略按照各自的主要功能与作用进行梳理、分类、定位，建议分为五大类：一是创新发展方面的战略。如创新驱动发展战略、科教与人才强省战略、数字经济发展战略、苏南国家自主创新示范区建设、南京江北新区建设等。这些战略可以创新发展的功能定位为主；二是区域均衡发展方面的战略。如新型城镇化和城乡发展一体化战略、区域协调发展战略、长三角一体化发展战略、江苏沿海发展战略、苏南基本现代化示范区建设等。这些战略可以区域均衡发展的功能定位为主；三是开放发展和国际化方面的战略。如经济国际化战略、“一带一路”倡议等。这些战略可以开放型经济和国际化发展的功能定位为主；四是生态文明建设和可持续发展方面的战略。如可持续发展战略、长江经济带战略、淮河生态经济带建设等。这些战略可以生态文明建设和可持续发展的功能定位为主；五是民生改善和发展方面的战略。如民生共享战略。另一方面，建议加强对以上五类战略中前四类战略中的每一类战略内部的多种战略的统筹协调，加强对以上五大不同类发展

战略之间的统筹协调，确立创新驱动发展战略在江苏全局性的龙头引领和带动作用。

二、加紧制定、大力实施数字经济发展战略

2020年5月全国“两会”期间，习近平总书记强调要“加快推进数字经济、智能制造”。李克强总理在《政府工作报告》中也提出：“打造数字经济新优势。”经过深入思考研究，建议省委省政府尽快制定实施数字经济发展战略，并将其作为“十四五”时期推动江苏经济社会高质量发展、开创“强富美高”新江苏新局面的一项重要主体战略。这基于如下的考虑：

1. 人类社会进入数字经济时代。目前，第四次科技与产业革命浪潮势起，席卷全球。这次科技产业革命一个重要的资源或动力就是数字（数据），人工智能、大数据、云计算、区块链等新一代信息技术的日益广泛运用，渗透到国家经济社会各领域，驱动产业经济发展、区域经济发展、社会再生产各个环节运行等，形成数字经济。当前和今后，各个国家特别是大国博弈、竞争将更着力于高科技尤其集中于先进网络技术和数字经济。数字经济时代，国家或地区经济的发展若契合这个新的产业革命浪潮，将会产出非常大的正溢出效应。

2. 数字经济成为我国国民经济的重要组成部分。我国自2000年起实施信息化战略，推进新型工业化，“两化融合”。近些年发展到工业化、信息化、新型城镇化和农业现代化“四化”推进。党的十九大报告强调网络强国和智慧社会建设。十九届四中全会提出数字成为重要的生产要素。中国数字经济蓬勃发展，数字经济成为国民经济重要组成部分。虽然目前尚未有权威统计，但数字经济占中国经济的30%是



共识。

3. 江苏数字经济占GDP比重超过全国平均水平。有关资料揭示，目前数字经济价值约占江苏经济体量的40%左右，高于全国平均水平10个百分点。在生产端，以无锡物联网经济为代表的数字经济全国领先。无锡物联网、中国感知中心，包括这几年发展起来的物联网经济，是江苏在全国占领先地位的发源于生产端的新的科技产业革新。在消费端，以苏宁易购为代表的企业，连续几年进入世界500强。苏宁从传统百货商店起家，这几年不断转型，发展房地产、电子商务、第三方支付，等等。产业领域，十大战略新兴产业，13个产业集群，每个产业里都有数字经济的新增长点。地区经济，如南京一面围绕创新名城，一面抓江北新区新增长点，突出智能化发展、新产业发展等。苏中和苏北，农产品流通销售、运输管理智能化、数字化不断加深等。民生领域，“让老百姓和企业办事少跑腿，让数字多跑路”，政府公共管理服务智能化走细走深。

4. 发展数字经济，江苏既有内在迫切需求，又有充足条件。一方面，江苏的产业体系、经济体量很大，其转型升级和高端发展对数字经济有迫切的需求。而将其建立在智能化、数字经济的强大驱动之上，其效果在全国必然更显突出、典型，更有探路、示范意义。另一方面，江苏科教实力雄厚。大量的院士、大专院校将是江苏培育发展数字经济的沃土。当然，这要求省内科教力量至少是部分科教力量要转型，转到重视数字经济方向发展。既要研发、获得更多相关的知识技术专利，也要将更多相关专利成果产业化。江苏发展数字经济确有自己的特色和优势，不必照搬其他地方的做法，

那就是“两条腿”走路：统筹协调推进消费端的数字经济革命和生产端的数字经济革命，二者并驾齐驱、优势互补，尽最大可能地促进这两者相互融合和联动式发展。

基于此，建议江苏尽快制定实施以下的数字经济发展策略：一是数量和质量并重。江苏数字经济还没有占主要地位，须进一步扩大量规模，但也要重质量，不能野蛮式生长、发展；二是全方位的、全领域的推进。要搞好省级顶层设计，让数字经济发展成果，惠及苏南、苏中、苏北各个地区，惠及工业、农业、商业服务业、外贸、金融、政府公共管理服务各个部门，服务城乡建设方方面面，惠及社会再生产的消费、生产、分配、流通各个环节；三是抓重点，求突破。要使战略性新兴产业尽快成为江苏数字经济产业。原有的13个产业集群要结合数字经济调整、更新发展方向、策略与路径。并运用新一代信息技术成果，解决百姓生活中的各种问题，如规划发展智能化、数字经济版的江苏大健康产业、养老产业等，更早更深地将数字经济的成果运用于常规产业、传统产业，城乡建设，物流运输领域的大量活动。如科教领域，要确立数字经济的发展导向，加紧优化江苏211、985、双一流等高校及其学科的布局结构，加快提升高校对数字经济的创新能力；四是重视苏北数字经济发展。可以通过结合生态经济区的建设、高铁网的形成、城市转型中的中心城市、新兴中心城市的培育来发展苏北数字经济发展。

（作者：吴先满，省社会科学院原副院长、研究员，省金融研究院院长）

提高盐业服务公共卫生安全建设能力的 对策建议

黄做成 钟海连

通过总结历史上盐业服务公共卫生、特别是食盐加碘消除碘缺乏病的成功经验，分析我国盐业管理体制中存在的不利于解决供给侧结构性矛盾的问题所在，就盐业深化改革以更加精准和高质量地服务公共卫生安全建设提出如下对策和建议：

一、继续落实食盐加碘国策，规范未加碘食盐供应，提高碘检测能力，做到精准补碘。

1.继续落实食盐加碘国策，确保缺碘群众精准补碘。目前，全球有 120 多个国家和地区实行食盐加碘政策，至少 97 个国家和地区制定法律、法规或食品安全标准支持食盐加碘。我国从 1996 年开始实施食盐专营政策以确保食盐加碘的落实，为预防碘缺乏病、提高全民健康水平发挥了积极作用。各地盐业企业要继续依据食盐加碘有关法律法规，发挥食盐专营制度优势，结合本辖区水碘情况和食用盐碘含量标准，保证加碘食盐的供应。同时要将碘缺乏病防治工作与乡村振兴战略和脱贫攻坚紧密结合，强化各项举措，保障边远贫困地区、经济欠发达边疆民族地区合格碘盐的供应，打赢打好地方病防治专项三年行动攻坚战，确保持续消除碘缺乏病。

2.规范未加碘食盐供应主体和供应渠道，保障消费者健康。未加碘食盐由省级盐业主管部

门负责组织食盐定点批发企业供应。除高水碘地区外，不能擅自扩大未加碘食盐供应范围。此外，要在包装袋上明确标明是未加碘食盐还是加碘食盐，加碘食盐产品外观还须标明碘含量，未加碘食盐包装袋上要有明显的“未加碘”字样。建议推广应用中国盐业协会 2020 年 11 月 26 日在北京发布的食盐标志新版防伪技术方案。

3.扩大碘营养水平检测覆盖面，改进检测方法，提高检测能力。建议在各级政府部门、企事业单位干部职工的年度体检中将尿碘检测作为常规检查项目，以扩大尿碘检测的覆盖面，增加尿碘检测的人数，指导群众根据自身缺碘程度进行精准补碘。充分利用大数据技术，动态监测、分析各地区碘营养水平状况，及时调整各地区加碘食盐或未加碘食盐的供应保障。研发更为简便快捷、价格便宜的电子检测仪器，提高碘营养水平的检测能力，提高碘营养水平检测的效率和覆盖率，满足百姓精准补碘的需要。

4.加强对食盐电子商务的专营管理，全力保障“舌尖上的安全”。政府市场监管部门要会同相关执法机构，既要支持盐企合法合规地利用互联网+技术实施商业模式创新，同时也要加强对食盐电子商务的监督管理，督促注册的电子

商务平台在其经营活动主页面显著位置公示食盐定点批发企业证书，打击违规销售行为，全力保障消费者“舌尖上的安全”。

二、研发生产减盐产品及代盐产品，丰富盐产品种类，全方位服务公共卫生安全。

1.研发生产减盐产品及代盐产品。一是研发生产适宜于不同健康状况群体的低钠盐产品。食用低钠盐已成为许多国家减盐策略的一项重要措施。但传统低钠盐也有不适宜人群，如患有肾脏疾病和需要服用地高辛的人群，针对此类人群，需要研发“减钠不减咸”的新型低钠盐，保护不适宜摄入较高钾含量的特定人群健康，向国家倡导的人均日摄入盐不高于5g目标靠近。二是研发生产代盐产品，保障特殊人群的健康。要保障一部分因身体原因需要减少或阶段性避免摄入食盐人群的健康，为他们研制生产代盐产品，担负起盐业服务全民健康的使命责任。

2.丰富盐产品种类，全方位服务公共卫生安全。一是研发生产不添加抗结剂的食盐，满足消费者用盐的绿色健康需求。建议以《“健康中国2030”规划纲要》为指导，支持盐企加强产品研发和更新换代，推动食盐产品从“卫生标准”向“健康营养标准”提升，使产品质量更加符合要求，同时有助于改变膳食营养结构。二是建立专门的研究机构和重点实验室，以食盐为载体，添加具备康养保健功能的中医药成份，研发生产“中医盐”。三是研发生产生活用盐，扩大盐的使用领域和市场领域。如研发生产用于融雪除冰、洗涤消毒、生活日化、美容健身、畜牧养殖、水处理、热敷等公共卫生领域的产品；研发生产形体形态、颗粒大

小、添加成分、挥发性、溶解性、微量元素成分等方面符合特殊消费需求的生活用盐，提高市场占有率和产品附加值，全面服务生命健康及环境保护领域。

三、加强食盐储备和应急管理，重视消费导向，采用柔性化生产经营方式，逐步解决盐产品供给侧结构性矛盾。

1.加强食盐储备和应急管理。一是在发生突发事件和自然灾害时确保食盐的稳定供应，确保食盐市场货足价稳。对短期可能出现的食盐供应短缺，建立集中生产调度机制，统一组织原材料供应，安排定点生产，规范质量标准；在实物储备的基础上，增加技术储备和生产能力储备；建立最低和最高储备标准，健全储备管理制度。二是围绕健全全国重大疫情应急物资保障制度，完善消杀剂原料盐、医药用盐专项储备制度，健全储备体系，提升储备能力。在抗击新冠肺炎疫情期间，盐业在食用盐和公共卫生用盐保供方面发挥了重要作用，表现出更强应对突发事件、保障公共卫生安全的能力。

2.重视消费者导向因素，采取柔性化生产方式和网络营销模式。一是以市场调研数据为基础，把消费导向作为盐业市场化改革的重要指引，除原有的大规模装置和生产线外，建设柔性化生产线，从单一的大规模生产向大规模生产加灵活的柔性化生产转型；产品营销也由大批量销售向多品种、小批量营销模式转型。二是食盐定点生产及批发企业在提高产品研发能力的同时，应充分利用网络技术优势，建设电商直销平台，创新营销模式，提高服务个性化、小众化消费群体的能力。鼓励重点盐业企业加快应用新型商业平台，打造电商网购、在

线服务等新业态，优化供应链管理服务，推动数字盐业建设进程。

四、推动规模化盐业集团的形成，建立盐产品质量评价标准体系，打造全国乃至世界知名的大品牌。

1.推动规模化盐业集团的形成。建议各级政府出台具体措施，鼓励盐业企业按照产销一体运营模式通过投资入股、兼并控股等方式，进行跨行业、跨地区、跨所有制联合重组，吸引各类市场主体，整合聚集盐业资源，形成一批具有核心竞争力的企业集团，提高产业集中度和整体竞争力，以提高盐行业整体技术水平，降低经营管理成本，引领盐行业高质量发展。

2.建立盐产品质量评价标准体系。建议在深入调查研究、获得真实反映我国人口特征及百姓健康状况的基础数据前提下，参照国际惯例制定出盐产品质量的国家标准，对接食品管理法规体系，以利全国统一执行。同时允许具备检测资质的第三方机构根据国家标准提供盐产品质量检测服务。参照药品的监管模式建立和完善食盐的全面质量监督体系，从原料、生产、销售、物流等环节加强监管，切实保障食盐的质量安全和供应安全。推动电子追溯体系切实发挥作用，实现质量的全面追溯管理。

3.打造全国乃至世界知名的盐产品大品牌。目前我国还没有消费者认可度高、市场占有率高的国家盐产品品牌，打造全国乃至世界知名的盐产品大品牌为当务之急。通过公信力高的媒体宣传大品牌，指导百姓选择放心的“好盐”。政府要鼓励盐业企业布局全国市场，积极融入“双循环”新发展格局，着力开拓国际市场，有条件的企业可建立海外研发中心及生产基地，努力扩大

东亚、东南亚等重点地区和“一带一路”沿线国家市场贸易规模。

五、做好科学用盐宣传及盐科普工作，增强大众控盐意识，引导消费者科学用盐，合理控盐，发展盐与大健康相结合的服务新业态。

1.做好科学用盐宣传及科普工作。建议由政府相关部门协调盐业产、学、研各方组织盐科普宣讲志愿团，在全国防治碘缺乏病日（5月15日），走入机关事业单位、学校、企业、社区等，进行盐科普宣传和科学用盐指导，做好高碘及缺碘危害知识普及等科普工作，把科学用盐、合理控盐知识传播到千家万户。

2.发展盐与大健康相结合的服务新业态。积极促进盐与健康产品的融合，提供个性化用盐健康消费服务，如保健型足浴盐、盐口腔清新剂、盐气溶胶治疗仪等。培育盐与中医治疗康复产业，研发以盐养生、以盐治病、以盐制药、以盐入药的路径与方法，发展以盐为载体、原料、介质等，或以盐为炮制中介的新型中医、中药保健产品；整理民间医方中盐的运用，传承和开发中医药非物质文化遗产。盐文化资源历史积淀丰富的地区，可大力发展以文旅融合为路径、以盐与健康结合为特色的文化旅游业，激活传统盐文化资源的旅游价值，拓展盐业与健康产业良性协调发展的新模式。

（课题组负责人：黄做成 钟海连

课题组成员：孙鹏 卜雪梅 祝涛

黄做成：扬州大学教授

钟海连：中盐金坛盐化有限责任公司副总经理）



新时代全面提升县区干部治理能力的建议

南京信息工程大学课题组

党的十九届四中全会《决定》提出：“把提高治理能力作为新时代干部队伍建设的重大任务。”习近平考察江苏时提出“着力在改革创新、推动高质量发展上争当表率，在服务全国构建新发展格局上争做示范，在率先实现社会主义现代化上走在前列”的期许。站在新的更高的起点上，我省面临改革创新和率先垂范的任务更为艰巨，亟待锻造一支懂治理、能治理、善治理的干部队伍。县区集中了行政体制中的多数事权和多数年轻干部，在全省干部中所占比例大。我省共有95个县（市、区），干部人数多，任务重，责任大。全面提升我省县区干部治理能力是贯彻落实党的十九届四中全会精神、把制度优势转化为治理效能的必然要求，是推动“强富美高”新江苏建设再出发、顺利开启现代化建设新征程的重要保证。

一、当前县区干部队伍治理能力存在的短板

广大基层干部常年奋战第一线，为践行大政方针做出了重大贡献。然而，部分干部“不想干事、不能干事、不会干事”等是各种能力短板的突出表现。全面提升干部队伍治理能力必须要补全这些短板。

一是主动担当精神弱化，行动自觉性欠

缺。问卷调查和访谈显示，多数干部工作积极性较高，能完成上级和领导交办的任务。但不容忽视的是还存在部分干部主动担当精神弱化，行动自觉性欠缺，表现为消极怠政、庸政懒政现象。访谈中发现干部中不乏这样的认识：现在从政环境越来越严，工作越来越难干，少做事、不担责的“太平官”风险相对较小较稳；也存在“多做多错，少做少错，不做没错”的不作为心态。这种工作态度短期内带来工作拖延，党和国家政策措施难以及时高效落实到位。长此以往，导致“劣币驱良币”，侵蚀党风政风。

二是学习意识淡化，存在“能力真空”。调研访谈发现，多数干部熟悉本部门具体工作，也有一定工作方法，但其中不乏只是满足于完成事务性工作的干部，学习意识淡薄，没有与时俱进更新知识，视野和格局受限，以致不同程度存在因经验老化、知识欠缺而“不能干”和“干着急”。问卷统计显示，7.94%的干部认为自己学习实践能力较弱，70.63%的干部认为自己法律知识水平较弱，36.51%的干部认为自己新技术应用能力较弱，24.60%的干部认为自己知识与技能拓展能力较弱，亟待加强新技术、法律、新时代行政管理技能学习，提高行

政和服务本领。

三是前瞻性预判思维不足，应急处突存在迟滞性。问卷调查显示，14.29%的干部认为自己社会风险意识较弱，31.75%干部认为自己的风险预警能力较薄弱，38.89%的干部认为自己应急处突能力较弱。一些干部思想上存在主观主义、教条主义，行动上存在形式主义、经验主义。想问题办事情，或限于表象不明大势，或囿于一隅不顾全局，或墨守成规不求创新，以致处置突发事件和复杂问题有所不当，难以有效的控制风险扩散。

四是服务群众方式单一，对接群众需求失准。近年来我省县区干部为群众的生活环境、养老等基本民生做了大量工作，但仍存在一些群众不满意的地方。问卷调研显示，30.95%的干部认为自己矛盾纠纷化解能力较弱，这与其工作方式方法有关，部分干部主要通过看材料、听汇报等方式掌握情况，很少深入群众掌握第一手资料，了解群众需求，尽管投入了大量的精力仍然出现“收之东隅，失之桑榆”的效果。还有部分干部工作上习惯了唱“独角戏”，不注意吸引群众参与，以致工作缺少支撑，成效甚微。

二、全面提升县区干部队伍治理能力的建议

习近平总书记指出，干部特别是年轻干部要提高政治能力、调查研究能力、科学决策能力、改革攻坚能力、应急处突能力、群众工作能力、抓落实能力，勇于直面问题，想干事、能干事、干成事，不断解决问题、破解难题。

当前及今后一段时间，亟待直面担当作为、知识学习、应急处突、服务群众等方面存在的问题，补全县区干部治理能力的短板，不断提升新时代县区干部队伍治理能力。

第一，“刚柔并举”，激发干部主动担当作为的“动能”。一是精神上补钙。建立思想淬炼长效机制，线上线下相结合构建“日微课+月党课+季形势课+年先进代表课”课程体系，加强党员干部思想教育，筑牢增强政治担当、历史担当、责任担当的“思想长城”。二是底线上坚持。引导和鼓励各地结合党纪国法建立区县干部工作负面清单，树立起区县干部行为“高压线”，促使其执行公务和提供公共服务时紧绷纪律之弦，严守敬畏之心。三是创新上宽容。进一步优化三项机制的落实，探索建立能上能下、容错纠错案例库，总结经验建章立制，营造创新的良好氛围，保护工作上主动作为、积极创新工作方法的干部积极性。四是组织上保障。优化区县干部组织考核考评体系，强化县（市、区）党政正职担当考核，完善县（市、区）党政正职“精神+物质+晋升”的正向激励机制，为激发区县干部主动担当作为奠定组织保障。

第二，“内外兼修”，强化干部主动学习的系统保障。一是认识上到位。加强宣传和形势教育，使广大县区干部深刻认识到学习是加强党性修养、坚定理想信念、提高精神境界的重要手段，是获取知识、提升能力、增长本领的必经之路。二是时间上保障。除了工作之余的自我学习外，引导和鼓励各地建立学习日，集

中进行思想理论教育和业务学习，使学习成为一种工作常态。三是激励上支撑。支持各地开展全员阅读活动，每年举行一次全员阅读考试，将考试成绩纳入绩效考核体系，作为县区干部个人提拔任用、推荐表彰等的依据。四是关键少数示范引领。支持建立“主要负责人+专家学者”一对一学习制度，通过专家授课、实践调研、集中研讨等方式全面提升干部的理论素养和专业知识，在区县干部队伍中树立学习“标杆”，充分发挥其“以点带面”的示范引领效应，全面提升区域干部的决策和落实政策水平。

第三，“一专多能”，培育处理复杂问题和突发事件的“复合型人才”。一是拓展体制内外的交流渠道。在现有体制内上下挂职锻炼的基础上，有步骤有计划安排行政机关干部到企业，特别是民营企业挂职或实践锻炼，熟悉环境保护、安全生产、食品药品安全等领域的实际情况，提升处置能力。二是完善综合治理能力培育机制。针对群众切身利益问题，如拆迁安置，医疗卫生、教育、涉农利益等，有计划有步骤地将年轻干部安排到群众反映问题多、意见大的街道、社区、居委会，乃至居民小区，磨炼意志、锻炼能力，切实提升其社会治理综合能力。三是切实提高舆论引导能力。网络媒体是一把双刃剑，网络事件的舆论引导不力可能引发公共危机。因此，区县干部除了注重与群众面对面交流和解决问题外，还要在充分理解和把握各项政策的基础上，利用公众号、微博等，及时公布信息，强化舆论的引导，防范

谣言的传播。此外，还需要因时因地因事制宜，将党的政策转化为群众语言，提升与群众的沟通交流能力，推动政策的有效落地。

第四，“多方联动”，打造服务群众的“鱼水模式”。一是树立互联网思维。网民的“吐槽”可能是某社会问题的反映与预兆，这就需要各地干部从传统思维向互联网思维转换，利用大数据技术，发现问题，问计于民，及时处理和解决。二是强化宣传动员。鼓励各地辖区干部以居民小区、社区等为单位，建立“基层干部+群众”宣传员制度，邀请区内有较高威望的老党员、老教师等，联合街道、社区和小区物业工作人员，围绕环境整治、交通出行、安全卫生等社会热点问题，定期宣传党和国家的政策，提高群众对政策的认同度。三是创新群众参与方式。鼓励各地创新举措，在环境整治、社会治安、养老等领域，以县区干部为主体，以网格为单元，采取竞赛制、警民联动、企业与社区联动等方式，充分调动社会力量参与社会治理。四是提升服务精准度。引导区县干部灵活运用现代信息技术，多渠道、广覆盖的强化与服务对象的沟通交流，充分掌握服务对象的真实需求，避免“一刀切”和“供需不匹配”等问题，全面提升干部精准服务能力。