

# 聚焦重点勇攻坚 深化改革谋突破

□ 张述存

## 齐鲁策论

### 聚焦“重点工作攻坚年”

面对统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的重大挑战,面对全面建成小康社会和“十三五”规划收官的历史任务,省委、省政府将今年确定为“重点工作攻坚年”,发出了深入贯彻落实习近平总书记重要指示要求的动员令,吹响了全省纵深推进高质量发展的冲锋号。

### “重点工作攻坚年”是省委、省政府站在实现习近平总书记“走在前列、全面开创”要求的政治高度,在战疫情、谋发展、保稳定的关键时刻,迅速发起的改革攻坚的冲锋号

党的十九大提出,新时代中国特色社会主义发展的战略安排是,从全面建成小康社会到基本实现现代化,再到全面建成社会主义现代化强国。

由于历史基础、现实条件、发展潜力等诸多方面的差异,不同地区在现代化建设新征程中的责任担当是有差别的,其发展速度和质量也是不同的。2018年3月8日,习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时提出,山东要在全面建成小康社会进程中,在社会主义现代化建设新征程中走在前列,全面开创新时代现代化强省建设新局面。

“走在前列,全面开创”,实际上是在对全国开启社会主义现代化新征程共性要求的基础上,从党和国家发展大局及山东实际出发,对山东提出的特别的要求和殷切期望。这既体现了总书记娴熟地运用辩证唯物主义和历史唯物主义基本原理,善于从不同地区的实际出发确定不同的发展目标和策略,又体现了总书记对山东的深情似海、厚望如山。

两年多来,山东牢记总书记殷殷嘱托,深入推进高质量发展,正呈现出一系列趋势性、关键性变化。省委、省政府将今年全省改革发展的主题确定为“重点工作攻坚年”,是实现“走在前列、全面开创”目标的必然要求。

“重点工作攻坚年”是“走在前列”的必然要求。今年是全面建成小康社会的收官之年,也是开启社会主义现代化建设新征程的关键之年。山东不仅要确保全面建成小康社会圆满收官,还要顺利开启社会主义现代化建设新征程,而且还要确保在这两项工作中走在前列。要想在这两项工作中走在前列,就必须准确地查找

束缚“走在前列”的主要问题,必须精准地确定推动“走在前列”的重点工作。在省委、省政府九大改革攻坚行动中,既有因新冠肺炎突发而带来的公共卫生应急管理改革等新问题,也有因受人才和科教等老大难问题束缚而必须推行的人才制度改革和科教改革等。不管是新问题还是老问题,都是关系到“走在前列”的要害问题,都是“走在前列”必须要解决的重点问题。

“重点工作攻坚年”是“全面开创”的必然要求。全面开创新时代现代化强省建设新局面的第一要义是全面,也就是首先要构建起新时代现代化强省的基本框架。经过改革开放以来的持续发展,特别是经过两年多来的不懈努力,山东通过实施八大发展战略等举措,已经初步构建起风清气正的政治生态、务实高效的政务生态、高质量发展的经济生态、富有活力的创新创业生态、山清水秀的自然生态、文明和谐的社会生态。现代化强省建设的四梁八柱业已构建起来,可以说已经初步符合了“全面”的要求。

但是,我们依然存在一些明显的短板和不足,现有的四梁八柱也存在继续巩固和夯实的问题。省委、省政府列出的重点攻坚九大问题,既着眼于弥补全面开创新时代现代化强省建设面临的短板和不足,又能够夯实和巩固现代化强省建设已有的四梁八柱。无论是流程再造攻坚还是优化法治环境攻坚等,九大改革攻坚行动都抓住了制约山东建设新时代现代化强省的关键性问题。重点攻克这些问题,是实现“全面开创”目标的必然要求。

### “重点工作攻坚年”是立足于科学把握新时代现代化强省建设规律高度,在过去三年扎实有效的建设实践基础上,对新时代现代化强省建设历史方位和发展规律形成的新的科学认识

当前,新时代现代化强省建设进入了新的发展阶段。新的发展阶段依赖于前一阶段的积累,又是对前一阶段发展的飞跃。前一阶段发展的量变积累到一定程度就会实现质的飞跃,推动发展进入到新的历史阶段。新阶段必定具有新特征。唯物主义者要及时把握事物发展的阶段性,认清事物发展的历史方位及不同阶段的基本特征。

全面开创新时代现代化强省建设,我们必须弄清楚已有的工作解决了哪些问题,发展到了什么样的历史方位,这个新的发展阶段有怎样的特征,新阶段的发展面临怎样的新形势,还要完成哪些新的历史任务等。

经过2017年深入调查研究,2018年持续有序推进,2019年狠抓工作落实,山东“五位一体”

的现代化强省建设战略布局加速形成,新时代现代化强省建设正在良好的轨道上以昂扬的姿态前进,现代化强省建设进入到一个新的发展阶段。如何准确定位现代化强省建设新的历史方位,如何科学把握新的历史阶段呈现出的新特征,关系到全面开创现代化强省建设的质量和速度。我们不能满足于过去山东实际的认识不动,而是要辩证分析现代化强省建设的阶段性特征,准确把握现代化强省建设不同发展阶段的新变化。习近平总书记指出,“按照实际决定工作方针,这是我们必须牢牢记住的工作方法。”正是在对新时代现代化强省建设历史方位和阶段性特征准确把握的基础上,省委、省政府认识到,在现代化强省建设新的历史阶段,高质量发展成为基本要求,必须围绕高质量发展、一切服务高质量发展,迅速发起九大改革攻坚行动。

事物的发展是通过一系列基本环节而实现的,各个基本环节之间的内在联系就是事物发展的规律。在不同环节和不同阶段,事物发展呈现出不同的规律性。在近百年的历史发展中,我们党正是凭着对社会历史发展规律的科学认识,在革命、建设和改革的历程中取得了一个又一个胜利,深刻把握事物发展的规律性,成为党领导革命、建设和改革事业的制胜法宝。

新时代现代化强省建设具有自身内在的发展规律,重点工作攻坚反映了我们对新时代现代化强省建设规律认识的深化。认识是主体在实践基础上对客体能动的反映,正是在过去三年艰苦卓绝、扎实有效的建设基础上,我们对新时代现代化强省建设规律有了新的认识。过去三年的发展,涉及现代化强省建设的方方面面。省委、省政府综合过去三年建设实践各个方面的属性,实现了由对具体问题的感性认识向理性认识的飞跃,深刻总结了反映新时代现代化强省建设的规律性认识。

理性认识的成果再次运用于实践,是认识的第二次飞跃。毛泽东同志指出,认识的能动作用“更重要的还须表现于从理性的认识到革命的实践这一个飞跃”。从这个意义上说,我们在深刻总结现代化强省建设规律基础上提出的“重点工作攻坚年”,必将很好地指导新时代现代化强省建设的实践。

### “重点工作攻坚年”要求我们运用唯物辩证法,善于抓住诸多矛盾中的主要矛盾,以对“九大矛盾”的集中攻坚,带动解决其他矛盾问题,推动全省高质量发展迈上新台阶

唯物辩证法认为,在复杂事物的矛盾体系中,主要矛盾的存在和发展,影响着其他矛盾的

存在和发展,对事物的发展起着支配作用。习近平总书记指出:“要优先解决主要矛盾和矛盾的主要方面,以此带动其他矛盾的解决。”因此,我们必须坚持用矛盾观点看待、坚持用改革方法解决“走在前列,全面开创”历史进程中的问题。

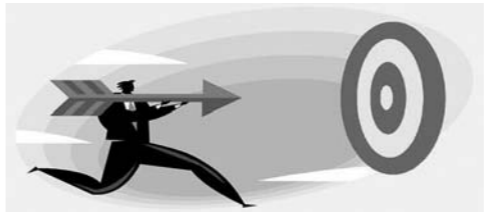
当前,我省已经到了决胜全面建成小康社会攻坚期,开启社会主义现代化建设新征程关键期,全面开创新时代现代化强省建设爬坡期。我们面临的矛盾更复杂,既有过去长期积累而成的矛盾,也有在解决旧矛盾过程中新产生的矛盾,还有大量随着形势环境以及发展推进而新出现的矛盾。许多矛盾是“三期”叠加必然出现的,我们不能平均看待“三期”叠加存在的问题,而必须善于抓住诸多矛盾中的主要矛盾。如果不分主次,不加区别,眉毛胡子一把抓,是难以完成“走在前列,全面开创”历史任务的。

基于此,省委、省政府梳理出九大问题,作为主要矛盾。“山头”“碉堡”这类形象说法,其本质就是“走在前列,全面开创”面临的主要矛盾。较之于这些主要矛盾,其他矛盾处于次要地位。主要矛盾影响着“走在前列,全面开创”的整体发展以及其他矛盾的解决,其他矛盾的解决在很大程度上受制于这九大矛盾的解决程度。因此,解决这九大矛盾成为当务之急。全省动员大会要求各级党组织重点任务立“军令状”,主要领导干部带头啃最硬的“骨头”,也正是从这个意义上提出的要求。

矛盾是事物发展的动力和源泉,旧的矛盾解决,新的矛盾又会出来。过去长期困扰我们的一些矛盾解决了,新的矛盾又会不断产生,其中很多是我们没有遇到,没有处理过的,必须用改革创新的方法解决这些矛盾。全省动员大会指出,“重点工作攻坚年”实质上就是“改革攻坚年”,这清晰地诠释了攻克重点工作与改革发展之间的内在逻辑关系。要攻克重点工作只能用改革的方式,破难攻坚最硬核的举措就是全面深化改革开放,因此主要领导干部都要带头啃最硬的“骨头”。

当前,“重点工作攻坚”的冲锋号已经吹响,我们必须秉持只争朝夕、时不我待的紧迫感,鼓足攻坚的勇气,展开攻坚的行动,万众一心加油干,越是艰险越向前,统筹推进疫情防控和经济社会发展各项工作,努力把疫情造成的损失夺回来,确保如期实现全年经济社会发展目标任务,推动全省高质量发展迈上新台阶。

(作者系山东社会科学院院长、山东省区域发展理论与实践创新研究基地首席专家)



# 改革攻坚也是一次大考

□ 田珍都

全省“重点工作攻坚年”动员大会,提出实施九大改革攻坚行动,吹响了啃硬骨头、蹚深水区的号角,拉开了向影响经济社会发展的痛点难点堵点进行攻坚的序幕。

毫无疑问,这场改革攻坚对全省当前及今后一段时间影响深远,同时,改革攻坚的难度、深度、烈度,也是对广大党员干部党性觉悟、担当作为、工作能力的一次大考。

### 改革攻坚的主线是制度创新、流程再造,要把流程再造贯穿于改革攻坚全过程中

新旧动能转换是我省推进经济高质量发展的关键举措,新旧动能转换正处于爬坡过坎的关键时期,而能否渡过这坎、实现新旧动能转换“三年初见成效”目标,关键就是改革。敢不敢对影响经济发展的关键环节和部位“动刀”,能否开出针对病症、祛除病根的改革“药方”,能否坚持按有效药方及时按量服药,就成为推动新旧动能转换爬坡过坎的关键。可以说,改革攻坚担负重要历史使命,其推进力度和效果,将直接决定全省新旧动能转换的成效和进程。

从时间节点看,改革攻坚是今年全面建成小康社会、完成“十三五”规划的重要保障。新冠肺炎疫情对经济社会发展产生了不利影响。这种情况下,要完成今年预期目标任务,按部就班、因循守旧不行,改革创新步伐慢、力度小也不行,惟有对一些关键环节进行大刀阔斧改革,才有必胜把握。同时,改革攻坚既关乎今年各项目标任务完成,也关乎未来长远发展,在全省经济社会发展进程中具有打基础、利长远的重要意义。

改革攻坚,既是制度创新,也是理念更新、利益调整。从本质上讲,各项改革攻坚行动不是零乱无序的,而是有着紧密的内在联系。有一条清晰主线,贯穿于九大改革攻坚行动。只有真正理解把握这条主线,才能在具体改革攻坚中坚持正确方向,集中优势火力,攻城拔寨、闯关夺隘,如期实现攻坚目标。

改革攻坚的主线是制度创新、流程再造。之所以提出改革攻坚任务,根本原因在于尽管全省经济社会发展呈现趋势性、关键性深刻变化,高质量发展“春山在望”,但在通往无限风光的道路上,最大障碍是体制机制束缚。要实现目标任务,除了制度创新、流程再造,别

无他法。就九大改革攻坚行动而言,其本质是制度创新、流程再造。可以说,没有制度创新、流程再造,就没有改革攻坚。

比如,人才制度改革攻坚行动提出,要出台人才发展促进条例、进一步完善激励机制、建立来鲁人才对接服务专员制度等政策,这些政策、机制本身就是制度创新、流程再造。

又如,科教改革攻坚行动提出,要坚持产学研用一体化,推动科教、产教、校地加快融合,“融”出产学研新合力。要实现科教改革攻坚行动提出的这些任务目标,必须紧紧依靠制度创新、流程再造。可以说,如果没有相应的制度创新、流程再造,科教改革攻坚行动的目标任务就会空中楼阁,难以实现。

因此,各项改革攻坚行动并非处于同等地位,其中更为根本、更为关键的是流程再造攻坚行动。从本质上讲,流程再造也是一种制度创新,既包括新制度的创立,也包括对现有制度进行组合优化,发挥政策叠加效应。实践中,各项改革攻坚都要牢牢把握制度创新、流程再造这条主线,将之作为改革攻坚的主要内容,作为推动改革攻坚的主要方法手段,作为评价改革攻坚成效的重要标准尺度,推动改革攻坚行动落到实处。

### 推进自我革命,破解“两难”“多难”现象,在多重目标中寻求动态平衡

改革攻坚的主题是利益调整。改革是一种利益调整,改革攻坚更是如此。应清醒认识到,九大改革攻坚行动提出的改革内容、改革任务,不可避免地会在某种程度上触动一些部门一些群体的利益。说到底,这些改革行动之所以被称为改革攻坚,主要在于触及了相关部门利益,而触动利益比触动灵魂更难。从主要目的来讲,这些改革攻坚就是为了理顺政府和市场的关系,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用。因此,改革攻坚必然要革某些部门的“命”,是刀刀向内的政府自我革命。

推进改革攻坚,不仅要有勇气和胆量,还要有足够的智慧。可以说,改革攻坚也是一场观念理念的较量。这其中最关键的,是要抛弃顾此失彼的做法,强化全局观念。改革越往前推进,面临的环境形势越复杂,“两难”“多难”现象不断增多,这就需要学会从系统论出发优化治理方式,在多重目标中寻求动态平衡。

比如,在财税金融改革攻坚行动中,既要全面落实中央减税降费政策,减轻企业税费负担,又要提高财政资金使用效率,加大民生扶持力度,扶持企业发展壮大,实现多重目标之间的动态平衡。

又如,在流程再造攻坚行动中,既要向市场、社会彻底放权,做到“应放尽放、放无可放”,又要加强市场监管,绝不应一放了之,还要实施审慎包容监管,为新技术新业态新模式发展留足空间。此外,要抛弃因循守旧的观念,树立大胆闯大胆试的鲜明导向,让思想观念及时跟上事物发展形势,而能不能出现客观事物发展是一种情形、思想观念又是另一种情形的情况。

这就需要我们以科学理念为指导,使自己的主观认识与事物发展规律相吻合,并敢于创新、善于创新。

比如,公共卫生应急管理改革攻坚行动提出要补齐“七个方面”短板,这就需要充分掌握公共卫生应急管理在这次疫情中所暴露出的问题,又要借鉴2003年非典之后各级疾控中心改革发展方面出现的教训,研究提出具有创新性的思路举措。如果看不到新形势对公共卫生应急管理提出的新要求新任务,只是对原有政策进行简单修修补补,恐怕很难实现攻坚目标。可以说,思想观念水平决定着改革攻坚的高度,思想观念水平有多先进,改革攻坚的效果就有多大。

### 细化具体化“支持保护改革者”举措,继续大幅压减会议文件,着力培养壮大专家型干部队伍

改革攻坚,离不开广大党员干部积极作为、大胆创新。这就需要更完善更有力的考核、奖励、选拔任用等政策举措,充分激发和保护全体党员干部攻坚克难、奋勇争先的干劲闯劲。

细化具体化“容错纠错机制”。要按照明确具体、可操作的原则,进一步细化“三个区别开来”,制定“理直气壮支持保护改革者”的具体实施细则,建立操作指南,坚决避免大而化之,把鼓励干部担当作为落到实处。对干部的相关处罚要慎重,坚持以相关法律法规和政策文件为依据,凡是认真严格执行政策文件的,就不能再以其他因素为依据对干部进行处罚。切实落实“尽职免责”要求。对已严格履行自身职责,但管理服务领域还是出了问题

的,要免于追究,避免党员干部只图工作不出事而不愿改革创新。要着力改变凡是出了问题总要追究干部的做法,促使干部放开手脚丢掉思想包袱,放心大胆地干、大胆地闯。

健全完善选拔任用奖励措施。要充分认识到,广大党员干部都是党和人民事业的宝贵财富,要倍加珍惜、充分爱护。既要坚决抛弃“惟资历”,避免压制年轻干部活力;又要坚决抛弃“惟年经”“惟学历”“惟名校”,避免压制有经验有能力干部的闯劲干劲。应坚持把实际工作能力水平和业绩,作为选拔任用干部的主要标准,让各个年龄段、学历层次的党员干部都感到有奔头、有干劲。既要注重奖励表彰,又要坚决避免奖励表彰泛化,探索实行明确表彰条件、个人自愿报名、组织审查的方式,确定奖励表彰名单,让确实有能力有贡献的得到奖励表彰。

持续改进工作作风。良好的工作作风是改革攻坚的重要保障。要明确改革攻坚的主战场在基层、在实践,推动改革攻坚的方法措施不是文件、会议,而是强力工作推动。要继续深入开展调查研究,把调查研究作为发现问题、推动问题解决的重要方法。坚决避免把开会、印发文件作为推动改革攻坚的主要手段的做法,大幅压减会议文件,原则上没有实质内容的会议不开,鼓励开短会,能十分钟开完的会就不要开几个小时,没有新内容的文件坚决不出,让广大党员干部从会议、文件中解脱出来,把更多精力放在深入一线、帮助企业群众解决实际问题上。要继承和发扬实事求是的工作作风,既要及时反映攻坚取得的成绩,又要冷静面对存在的问题,绝不能只谈成绩不谈问题。

着力培养壮大专家型干部。习近平总书记强调,同过去相比,我们今天学习的任务不是轻了,而是更重了,这是由于我们面临的形势和任务决定的。随着改革攻坚的深入推进,需要更多专家型干部。要大力推进学习型干部、学习型机关建设,鼓励干部钻研业务,养成读书看报学习的良好习惯,在广大干部中形成深入学习研究业务知识的浓厚氛围。既学理论知识,又学外地先进经验,多与专家学者交流,多与基层群众交朋友,养成勤思善思的好习惯。注重提拔培养专家型干部,探索建立专家型干部的评价标准、奖励机制,努力形成专家型干部不断涌现的局面,为推动改革攻坚提供强有力的智力支撑。(作者单位:山东省人民政府研究室)

# 农业服务如何“上规模”

□ 柳 岩

### 农业服务规模化经营,能够有效解决一家一户办不了、办不好以及能办但效率较低的生产经营环节问题,已逐渐成为我国农业适度规模经营、将小农户与现代农业发展有机衔接的重要方向和着力点。

今年的中央一号文件,在稳定粮食生产、发展富民乡村产业等段落中多次提到了“土地托管服务”,此外,还将“农业社会化服务体系”作为农村重点改革任务之一。这已是中央一号文件连续9年提及农业社会化服务。

改革开放以来,我国大力发展农业适度规模经营,其核心内容就是通过推进农村土地流转集中,改善乡村产业经营的规模经济效益。但从各地的实践看,由于农村土地流转市场发展相对滞后,在农村土地流转推动土地规模经营,进而提高农业规模经济效益的进展和绩效相对有限。

近年来,我国农业结构变革和经营方式发生变化,为推进我国农业服务规模化经营更好发展提供了良好条件,农业服务规模化的效应开始显现。当前,我国农业通过发展服务的规模经济来提升产业竞争力的路径愈发清晰,推进农业服务规模化经营已逐渐成为我国农业适度规模经营的重要发展方向,然而,在推进农业服务规模化经营进程中,仍存在诸多问题,限制了农业服务规模化效益的充分激发。

受限于未集中连片的耕地,服务规模化效率难以有效提升。《关于大力推进农业生产托管的指导意见》提出,规模化农业生产托管是服务规模经营的主要形式,耕地集中连片是发展规模化农业生产托管的前提条件。从实践上看,我国耕地流转在经营权的流转上相对容易,但难以形成耕地的自然连片,其背后涉及众多经营个体、组织的协调和合作,不仅需要解决权属问题,还需要解决组织问题。目前,尚缺少服务组织来打破耕地分割的局面,亦难以将部分生产和经营环节外包来实现分工化、专业化和组织化,难以进一步实现“化零为整”的服务规模化效益。

大部分农业经营服务组织的运营机制尚不完善。从农业经营主体数据看,农户仍是我国农业耕地的主要主体,我国有2.6亿多农户,其中承包户为2.3亿户,专业合作社及企业等其他主体所占比重保持稳定增加,这对完善农业经营服务支撑体系提出了新的要求和挑战。调研发现,由于土地集约化规模发展和新型农业经营主体迅速增长,催生了一体化农业社会化服务的需求,原有的农技站、村组集体经济组织等基层公益服务组织已不能满足新的需求。但从实际发展情况看,新生力量在职能上尚缺乏统筹协调机制,在运营机制上缺乏制度规范,导致不同服务主体间服务衔接不顺,服务资源缺乏统一整合。从服务供给角度看,技术服务、农资服务、农机服务的比例可达50%,但作业服务、质量服务、物流服务、品牌服务等方面的供给比例仅在20%左右。

农业服务资源缺乏统一整合,难以满足多元化需求。在农业资源禀赋约束下,我国农业经营规模发展呈现出经营主体多元化、经营方式企业化的趋势,不同经营主体对农业服务需求日益多元。调研发现,目前农业生产性服务水平参差不齐,仍以传统服务如农资供应和农产品运输销售等内容为主,而加工、储藏、信息化等其他服务供给不足。另外,随着新型农业经营主体数量和规模增大,在产业规划、产品品牌设计营销、市场信息等方面衍生出的需求,针对此类新需求尚缺乏可持续、资源节约的供给服务。

农业服务方面的设施相对匮乏。用地、仓储、晒场、烘干设施等方面的难题,随着新型农业生产经营主体大量出现而愈发凸显,加之扩大规模时机械设施、农田水利设施等所需投入巨大,经营性服务组织的积极性难以调动,服务供给不足、服务覆盖面较窄等问题依然突出,远不能满足农户对社会化服务的需求。

我国农业服务规模化经营的发育潜力巨大,能够有效解决一家一户办不了、办不好以及能办但效率较低的生产经营环节问题,是把小农户引入现代农业发展轨道的重要方向和着力点。具体来看,可从以下三个方面发力。

探索土地规模化与服务规模化协调发展机制。以土地托管和联耕联种为代表的农业服务规模化的各自优势,是推动农业现代化的有益探索。进一步充分发挥服务规模化的优势,就要探索土地规模化与服务规模化协调发展机制,对农业关键环节进行整合,使小农户土地在各自区域内实现土地集中连片,为逐步有序推进农业服务规模化经营打好基础。

以通过转型和改造传统农业组织,挖掘新型农业服务组织潜力为重点,整合资源,提高服务效率。从农业服务规模化经营试点省份的成功经验看,一些地方着眼农业生产方式和组织方式变化,在拓展服务领域、覆盖全产业链服务范围等方面,通过转型和改造传统农业服务组织,主动对接农民的需求,适应市场变化,形成了“三农服务站”“农技综合服务站”等多种服务模式;通过挖掘新型农业服务组织潜力,不断丰富服务内容,创新服务方式,提升服务水平,促进了合作社、龙头企业、涉农市场等多元化主体加快发展。因此,为了更好地发挥农业服务规模化的优势,应基于农业服务规模化的类型和层次,结合农业服务组织发展的新趋势,整合资源,加快优化不同类型主体间联合和合作,促进农业服务供求有机衔接,提高服务效率。

务实推进农业服务规模化发展的政策基础。一方面,要继续加强新型农业经营服务组织的服务能力建设,继续加大对农业作业服务、质量服务、物流服务、品牌服务的投入力度。另一方面,要进一步强化农业生产经营单项服务,大力发展加工、储藏、信息化等服务,特别是发展新型农业经营主体衍生出的新服务需求,整合各部门的相关资源,形成可持续、资源节约的服务供给模式,不断务实推进农业服务规模化发展的政策基础。(作者系国务院发展研究中心信息中心副研究员)