



推进城市基层组织“破茧成蝶”的有益探索

□ 刘连栋

新型城镇化是助力我国经济增长的重要引擎，城中村集体资产产权制度改革作为其中一项重要内容，是当前经济形势下催生新兴产业、释放内需潜力、加速推进城市化进程的着力点。为此，山东省郯城县以城中村集体经济组织与居民自治组织剥离为突破点，着力打造“财事两清”新型城市社区，成为城市基层组织“破茧成蝶”的有益探索。

背景动因

当前，市县两级城区基本实行旧有城中村、新建城市社区交叉共存的“两张皮”管理模式，城中村旧有管理体制引发诸多矛盾、造成运转不畅，扯皮掣肘现象时有发生，成为城市基层组织建设的短板，主要表现在以下几方面。

思维模式固化，规划落实难。城市建设，规划先行。好的规划能否落地，城中村是关键。由于城中村群体组成、生活方式甚至利益格局基本固定，村级组织和群众思维老化，变革意愿不强，落实新规划往往需要先面对原住民安于现状、虚与应付甚至针锋抵制的状况。

资产规模较大，矛盾纠纷多。由于区位优势明显，城中村集体资产普遍规模庞大、构成复杂，围绕集体资产发生的信访、矛盾纠纷居高不下。每到村（社区）“两委”换届，城中村总是别样“热闹”，由资产控制权衍生的村官竞争花样频出，严重影响城市

基层组织有序运行和社会稳定。

运转模式滞后，互相融入差。随着城市效应逐步扩大，越来越多的外来人口涌入城区工作生活，以传统农村模式运行的城中村村委会，对外来人口管理有心无力，造成外来人口与村中居民“住在一处、心向两边”。原住民与新住民交流少、提防多、包容差，成为影响城市基层社会和谐“无形之墙”，旧的城中村管理体制、运行模式等亟须打破。

主要做法

“城中村之殇”，焦点是城区群众最关注的资产配置问题。山东省郯城县从区域规划、运行体制改革入手，按照试点先行、稳妥推进的思路，坚持县镇村“三级联动、五化同步”，推行注销村、剥资产、强服务的“三步走”模式，着力推动村转社区集体经济组织与居民自治组织剥离，逐步形成了基层政权抓服务、经济组织抓经营的城市基层组织运转新格局。

打破村级界限，社区设置区域化。针对城市化进程中社区居委会与城中村村委会并存现象，在广泛调研、科学论证的基础上，下定决心撤销全部城中村建制。本着“有利于资源共享、有利于居民自治、有利于管理服务”的原则，以城区主次干道为界，基本按5000—7000户、2万人左右规模，块状式设立11个城市社区，区域内原有村落、企事业单位、居民

小区皆划归社区管理。城中村的注销，使村转社区集体经济组织与居民自治组织剥离“开弓没了回头箭”。

突出党建引领，改革决策民主化。综合考虑社情民情、干部队伍状况等因素，先期选取龙泉街和张卸村为试点，充分尊重社情民意，把加强党的领导贯彻始终，把握改革主动权。一是健全机制。把加强党的领导和依法办事有机结合，形成“街道党工委领导、社区党组织主导、村党支部协同负责”工作机制。二是配强力量。从民政、财政、规划等6个部门抽调7名工作人员，成立城市社区建设办公室，负责剥离业务的指导把关工作。街道党工委成立领导小组，承担剥离主体任务。城市社区全部建立党总支，承接剥离具体工作。三是尊重民意。召开试点村街村民大会，发放宣传单2000余份、致群众一封信3000余份，入户征求意见808家，同意改革的787家、不同意2家、弃权19家，剥离支持率97.4%。

借力社会资源，清产核资精准化。清产核资是整个剥离工作的关键环节，也是干部群众的关注焦点。工作中，坚持专业和务实相结合，确保集体资产摸得准、核得全。一方面，强化审计评估力量。为打消部分村民、干部顾虑，通过招标竞标，聘请社会信誉好、审计评估资质全的外地中介机构，承担清产核资和资产评估工作。另一方面，规范清产核资程序。以基准日即2017年4月30日的账

面数为基础，从账外账内两方面入手，对村街集体的账面资产、固定资产及债权债务等，进行全面清理、核对、审计、评估，结果登记造册、张榜公布。通过严格规范的清产核资，各村街集体家底彻底摸清。

强化民意导向，股权分配透明化。本着“依法依规、尊重历史、公平合理”的原则，有政策依政策、无政策靠民主、以民意保稳定，充分保障村街居民的应得利益。首先，划定分配范围。资产量化后，村街结合实际制定《股东资格认定办法》，采取“调查摸底—逐户征求意见—制定确认办法—确定股东范围—股权明确到人”五个步骤，明确可折股量化的资产范围，明晰村集体资产产权。其次，明确股东资格。以居民户籍、履行义务和分配惯例等为基本依据，实行“生不增、死不减、进不增、出不减”的静态管理办法。对于空挂户、外迁人员、大中专毕业生、企事业单位工作人员等特殊群体，专门召开村民代表会议予以表决。最后，股权量化到人。由村民代表大会表决，将可量化的经营性净资产明确到人，一人一股。鉴于土地类资源的不可确定性，对村街的集体土地、汪塘等，全部登记固化。

组建公司实体，资产运营专业化。坚持规范化运营，实现集体资产保值增值、居民利益应得尽得。一是搭建资产运营平台。为最大限度保障集体资产管理严格、运营规范，股权

分配后，协调工商行政管理部门注册企业法人，郯城县龙泉资产运营有限公司是全省第一家村转社区集体经济组织剥离形成的公司，原城中村资产按程序转入新建公司。二是配强资产运营班子。依法产生股东代表大会、董事会、监事会和经理层，首届“三会”成员从现任“两委”成员、村民理财小组成员、村民代表、党员代表中，根据专业特长等提名产生，报街道批准后，召开股东代表大会审议通过。三是明晰资产运营准则。由股东代表大会审议通过公司章程，明确股东权利、运营规则和法人治理架构，并将党建写入公司章程。针对部分村民对股权流通公平性的忧虑，章程明确“股份转让受让、赠与受赠只能在本公司股东内部进行；每名股东受让、受赠股份不得超过5股”。同时，明确在下届“三会”换届产生前，公司参照股份合作社运营，继续实行街道代管账目制度，给群众吃下定心丸、给发展留出撤脚步。

初步成效

截至2018年12月底，山东省郯城县在成功完成省级2个试点基础上，60个原城中村已有56个完成资产改制，得到广大干部群众认可，并引起其他城市基层组织广泛关注，先后有30余家省内外单位、600多人前来学习交流经验做法。城市社区资产剥离被列为省、市重点改革任务，“三级联

动五化同步”做法被评为全市组织工作创新奖第二名。

实现了城市社区服务功能最大化。村转社区资产剥离后，城市社区党组织和居民自治组织不再负责集体资产运营。同时，县里为新建城市社区招聘22名社区专职工作者、下沉30名机关工作人员，引导义工联合会等17家公益性社会组织入驻党群服务中心。城市社区基层组织“少了掣肘、添了帮手”，抓党建、促服务的质量水平得到有效提升。

实现了城中村矛盾纠纷最小化。改制后，群众最关注的集体资产“由村入企”科学规范推进，较好解决了原城中村资产底子不清、产权不明、信访不断、贿选频发等遗留问题，减少了稳定隐患，促进了城区和谐。在2018年村（社区）“两委”换届选举中，完成改制的村街平稳推进，未发生一起换届选举信访。

实现了集体资产管理专业化。城中村集体经济组织改制为公司后，领导班子可以充分发挥经营才能，把重心放到研究市场、搞好经营上，有的负责人直接辞掉社区职务专职从事公司管理，有效解决了长期以来“村干部管经营、越管越不行”的问题。2017年张卸村、龙泉街居民分红同比增长一倍以上。2018年张卸村、龙泉街集体资产盈利分别达到40万元、90万元，比改制前分别增长33.3%、200%。

（作者系山东省郯城县委书记）

大力发展中药造福人类健康

□ 张贵民

中医学凝聚着深邃的哲学智慧和中华民族几千年的健康养生理念及其实践经验，是中国古代科学的瑰宝，也是打开中华文明宝库的钥匙。

立足传统开拓发展

中华文明宝库蕴含着深厚的哲学思想、文化知识与经济社会资源，凝聚着深厚的中华优秀传统文化，是中华民族的血脉和灵魂。中医药是中华优秀传统文化的重要载体。它体现在几千年的防病治病的实践中，并使中华优秀传统文化得到有效的弘扬与传播。如“仁者寿”的道德健康理念、“医乃仁术”的医德观、“大医精诚”的职业追求、动态平衡的健康维护、“治未病”的早期干预理念与扶正祛邪治疗法则等，不仅在防病治病中得到医患的接受与认可，而且对其他领域产生深远的影响。

中医药作为中国“独特的卫生资源、潜力巨大的经济资源、具有原创优势的科技资源、优秀的文化资源和重要的生态资源”，与人民的生命健康和生活幸福息息相关，在经济社会发展全局中有着重要意义。《中华人民共和国中医药法》《中华人民共和国国民经济和社会发展规划纲要（2016—2030年）》等一系列法律、政策出台，中医药大健康产业发展有了法律保障和政策扶持，为未来中医药发展明确了方向和重点。随着我国健康服务业蓬勃发展，人民群众对中医药服务的需求越来越旺盛，迫切需要继承、发展、利用好中医药，造福人类健康。

2019年5月25日，瑞士日内瓦第72届世界卫生大会审议通过了《国际疾病分类第11次修订本》，首次将起源

于中医药的传统医学纳入其中。据了解，《国际疾病分类》是世卫组织制定颁布的、国际统一的疾病分类标准，是各国政府在医院、管理、教学、科研以及政策制定方面，关于疾病分类的规范性标准，是全球卫生健康领域具有权威性的基础和通用标准之一。而将起源于中医药的传统医学纳入其中，中医药有了国际通行证，中医正式进入世界卫生体系。

中医学既是中国的主流医学科学，又是古老而现代的生命科学。作为中国独有的医学科学，中医学具有丰富的原创内涵。历代医家通过不断深入观察和反复的临床实践，以其独特的视角和思维方式，创造性地总结了中医药对人体健康与疾病的规律性认识，形成了系统的理论与技术方法。

山东是医药产业大省，拥有丰富的中药材资源。据统计，山东省中药材种植面积由本世纪初的30万亩左右，发展到目前的180万亩以上，约占全国中药材种植总面积的10%，产值近90亿元。全省中药材种植品种70余个，其中实现规模化种植的20多个，金银花、丹参、桔梗、黄芩、西洋参、丹皮、徐长卿、枳椇、山楂、银杏叶等主要道地药材的产量和质量在全国名列前茅，中药材种植已逐步发展为许多地区的优势特色产业，成为山东省农业增效、农民增收的重要途径。

鲁南制药集团地处沂蒙老区、齐鲁之邦，前身为郯南制药厂，山东郯南社会主义劳动大学1968年筹建的校办工厂。建厂初期研制生产的复方大青叶注射液、复方当归注射液等中药产品有效解决了缺医少药的问题。经过50多年的发展，昔日的手工式的校办小厂已经发展成为是集中药、化学药品、生物制品的生产、科研、销售



于一体的综合制药集团，成为国家创新型、国家火炬计划重点高新技术企业，其成员企业包括鲁南厚普制药有限公司、鲁南贝特制药有限公司、山东新时代药业有限公司、鲁南新时代医药有限公司等七家子公司，位列中国大企业集团竞争力500强，中国民营企业制造业500强，连续多年荣登山东省纳税100强榜。

创新引领服务推动

长期以来，鲁南制药以“创新引领、服务推动”为工作指导方针，以“保持化学制药优势，大力发展中药，做强生物制药”为发展目标。随着化学仿制药一致性评价、“4+7”招标带量采购等医药制度改革不断深入，中药的发展有机遇但更多的是挑战。国家鼓励中医药是确定性的大方向，但另一方面，又出台了一些诸如辅助用药目录的限制性措施。尤其在如今医保控费的大背景下，很多医疗机构开始对中药“下刀”，很多中成药

在进院、临床使用、药占比方面受到限制。据IQVIA艾昆纬咨询的公开数据，2017年二级以上医疗机构的中药处方值下降了7%，而同期进口及外资企业的药品却上升了9%；中康资讯的数据显示，在二级以上等级医院，中成药占比从2014年的19.1%下降到了2018年的16.8%；工信部数据显示，2017、2018两年时间中成药主营业务收入累计下跌高达37.7%，中成药工业主营业务收入占医药工业占比也逐年下滑，比重从2013年的23.63%下滑到2017年的19.23%。

我们继承和发扬传统中医药理论，顺应现代中药制剂发展趋势，针对中药制药行业发展中的基础共性技术和关键共性技术难题，设立了中药制药共性技术国家重点实验室，开展中药制药应用基础与技术集成创新研究，并重视科研成果在行业内的转化与推广，借此推动中药行业技术创新，提升中药现代化水平。目前，我们拥有中药独家品种22个，中药生产批件85个，申请发明专利200余件，

获得授权中药专利142件。

我们加快调整产品结构，把中药放在优先发展的位置，一方面改造、提升中药生产设施的自动化水平和产量，另一方面加快扩建中药生产厂区，把中药、化药由现在的15:85调整到1:1。目前，中医主要运用真实世界研究来评价临床使用的药物或上市药物的疗效及安全性，或某种疾病的研究方案进行设计及评价，我们开展了3个真实世界研究项目，2个产品正做产品上市后的临床研究，2个产品在上市后的重点临床研究。以确切的数据、良好的疗效、优质的产品来满足广大人民对健康的需要。

造福社会、创造美好生活是鲁南制药的经营宗旨，在今后相当长的一段时间内，我们将抓住国家支持中药发展、全民健康的历史机遇，加大创新研究的力度，大力发展中药，实现新旧动能转换、高质量发展，造福人类、健康世界。

（作者系鲁南制药集团党委书记、董事长）

