



党的十八大以来，特别是全国国有企业党建工作会议以来，习近平总书记站在党和国家事业发展全局的高度，围绕国企改革发表了一系列重要论述，为做强做优做大国资国企，发挥国有经济战略支撑作用提供了根本遵循。南航集团党组深入学习贯彻习近平总书记关于国企改革发展的

深入学习领会习近平总书记关于国企改革发展的重大论述,确保沿着正确方向前进

习近平总书记关于国企改革发展的重大论述，用一系列相互联系、相互贯通的重大理论创新和科学判断，创造性地提出了在新的历史起点上深化国企改革的目标、原则方法、重点任务，深化了在社会主义市场经济条件下对国有企业改革规律的认识，是习近平新时代中国特色社会主义思想的“国企篇章”。南航集团党组认真学习领会，把握核心要义、精神实质和实践要求，努力将学习成果转化为深化改革的具体实践。

认真学习领会关于国企改革出发点和落脚点的重要论述，增强改革的思想自觉。总书记强调，国有企业是中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，是中国特色社会主义经济的“顶梁柱”；深化国有企业改革是全面深化改革的重要组成部分，对加快构建新发展格局，具有非常重要的现实意义和深远的历史意义。我们必须从战略高度认识新时代深化国企改革

认真学习领会关于建立中国特色现代企业制度的重要论述，遵循改革

以国企改革三年行动为突破口 激发南航高质量发展动力活力

中国南方航空集团有限公司党组

的重大原则。总书记强调，坚持和加强党对国有企业全面领导，坚持社会主义市场经济改革方向；坚持党对国有企业的领导是重大政治原则，必须一以贯之，建立现代企业制度是国有企业改革方向，也必须一以贯之。国企改革既要遵循市场经济和企业发展规律，更要体现中国特色社会主义的本质要求。南航必须全面落实“两个一以贯之”，在完善公司治理中加强党的领导，确保各治理主体有效履职，把制度优势更好转化为治理效能。

认真学习领会关于增强国有经济“五力”的重要论述，明确改革的目标方向。总书记强调，增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力，做强做优做大国有资本；推进国有企业改革，要有利于国有资产保值增值，有利于提高国有经济竞争力，有利于放大国有资本功能。增强国有经济“五力”是对国资国企工作的一贯要求，是国企改革的目标方向。南航必须锚定增强“五力”、实现高质量发展这个目标，确保改革始终沿着正确的方向前进。

认真学习领会关于健全市场化经营机制的重要论述，把握改革的重点内容。总书记强调，全面深化国有企业改革，破除一切不利于科学发展的体制机制弊端，使国有企业全方位融入市场经济；增强国有企业内生活力，关键是建立灵活高效的市场化经营机制。国有企业最缺的是内部机

制，健全市场化经营机制是深化改革的重中之重。对南航来说，解决体制机制不活、劳动效率不高等短板，必须在三项制度改革、任期制和契约化管理等方面集中攻坚，重点突破、以点带面，带动企业全面建立市场化经营机制。

全面深化改革,激发高质量发展动力活力

近年来，南航学习贯彻习近平总书记重要论述，落实中央和上级要求，研究制定高质量发展总体思路，提出“坚持五大发展、实施五大战略、推进六大行动、实现六大转变”，把“深化改革重点突破”作为“六大行动”之一。我们调整加强改革领导机构，单独设置深化改革领导小组办公室，以国企改革三年行动为突破口，聚焦重点领域，创新改革举措，全面加强改革力度，近几年成为南航历史上改革力度最大、改革成效最显著的时期之一。

完善制度，推进公司治理改革。落实“两个一以贯之”，在完善公司治理中加强党的领导，明确集团党组前置研究的8大类22项重要事项，充分发挥党组（党委）把方向、管大局、促落实的领导作用。做强做实集团和股份两级董事会，落实董事会职权，构建“4+1+4”治理制度体系，规范董事会运作，保障董事会“定战略、作

决策、防风险”的作用，不断提升公司治理的规范性和有效性。

牵“牛鼻子”，推行任期制和契约化管理。拓展改革范围，将非子企业范围的30多家二级单位纳入改革范围，签约覆盖率超过90%。实施“一企一策”“一人一表”差异化考核，量化指标占比超过90%。分层分类建立差异化薪酬弹性机制，经理层年薪最高水平从原标准年薪的1.2倍升至3倍及以上，最低水平从85%降至35%。在子企业实施员工持股、超额利润分享、岗位分红、项目分红、科技成果转化激励等，覆盖人群约800人。

加大力度，全面深化三项制度改革。制定《干部退出办法》，大力推行管理人员竞争上岗、末等调整和不胜任退出。去年，新任职管理干部中竞争上岗、公开选聘比例达34.4%，调整退出党组直管干部13人，管理层以上干部退出比例为5.1%，高于央企4%的平均值，总部职能部门管理层及以下212名管理人员全部起立重新竞聘，退出114人。持续优化二级单位工资总额决定机制，实现“增人不增资、减人不减资”和“谁创造，谁分享”，去年一线员工人均薪酬增幅最大差距超过2倍，相同职级薪酬待遇最大差距超过3倍。

以混促改，深化混合所有制改革。完成集团股权多元化改革，引入广东省和广州市、深圳市300亿元投资，成为首家通过央地合作模式实现

股权多元化的大型央企集团。完成物流公司、通航公司“双百行动”混改，加快推进“双百”“科改”企业综合改革。2021年，两家“双百”企业全员劳动生产率分别同比提升16%、22%，科改企业科技成果转化收入同比提升30%，3家企业利润总额同比分别增长48.8%、40%、36%。

精简高效，开展“总部机关化”问题专项整治。完成集团和股份公司两级班子和两级机关整合，机关部门由36个压减到17个，形成了统一的领导体制和决策机制，决策更快、效率更高、制度更规范。大力推进“总部机关化”问题专项整治，总部职能部门压减19%，内设机构和管理人员数量分别压减57%和54%，推动专项整治向45家二级单位全面贯穿。

自我加压，启动实施机务“四化”改革。在改革三年行动备案任务之外，去年8月启动机务改革，成立工程技术分公司，整合维修资源，完成14家航空运输分公司和1家子公司维修基地人员划转，推动机务维修“市场化、一体化、产业化、国际化”发展，努力打造成为集团支柱产业。

深刻总结实践经验,推动改革不断走深走实

南航集团党组结合民航实际，积极探索实践，推动改革不断走深走实。在这个过程中，我们有几点深刻

体会。必须坚持党组把关定向。党的领导是我们最大的政治优势。我们充分发挥党组（党委）把方向、管大局、促落实作用，贯彻落实中央决策部署和上级工作安排，坚定改革信心决心；深入研讨论证，把关定向、审定方案，确保改革沿着正确方向前进；对重大改革全程指导、督促推进，及时协调解决改革过程中存在的问题，确保取得良好成效。

必须坚持稳中求进工作总基调。稳中求进工作总基调是我们党治国理政的重要原则。国企改革涉及面广、比较敏感，必须坚持稳中求进。特别是民航业，更要坚持底线思维，处理好改革与安全、发展、稳定的关系。我们把握好“稳”和“进”的平衡，在稳的基础上有所进取，在把握好度的前提下奋发有为，在确保航空安全、确保队伍稳定、确保风险可控的前提下积极稳妥推进改革。

必须坚持试点先行、先立后破。改革就是摸着石头过河。通过试点先行，可以总结经验、改进不足，探索出可借鉴、可复制、可推广的经验和做法。我们坚持先立后破、不立不破，在推进“总部机关化”问题专项整治、机务改革等重点改革中，先把新制度立起来，再破除旧制度，确保责任不落空、工作不断档，特别是在安全上确保责任双重覆盖，坚决避免工作无人管、无人干的现象。

必须坚持凝聚共识、汇聚合力。思想是行动的先导。只有对改革认识到位、思想统一，才能上下同欲、步调一致向前进。我们强调“宣传也是生产力”，广泛宣传改革的重大意义、重要进展和积极成效，唱响主旋律、传播正能量；加强思想政治工作，按照讲明形势、讲明态度、讲明任务、讲明对策“四个讲明”的要求，开展形势任务教育，将集团党组的考虑安排向全体员工讲透彻，做好释疑解惑；广泛开展谈心谈话，切实理顺心气，引导广大干部职工理解支持改革、主动投身改革，形成深化改革的良好氛围。

『党建+先锋贷』模式 促进乡村产业振兴

杨青玖

领导、职能部门和金融机构全面参与、乡村党组织具体落实的联动格局。一是高位推动。把“党建+先锋贷”列入年度改革要点，市委全面深化改革委员会及时听取进展情况汇报，研究解决推进中的问题，压实市直相关部门和县（区）党委的责任。在深入调研的基础上，制定《关于开办“先锋贷”业务推进农村集体经济发展的实施意见》。二是上下联动。市、县（区）由组织部门牵头，乡（镇、街道）由党委牵头，成立三级工作专班，实行周报告、月总结、季观摩，形成“市抓统筹、县抓推进、乡抓落实”的工作机制。组织、人行、人社、财政、农业农村等部门建立联席会议制度，定期通报情况、破解难题。三是支部带动。将产业振兴作为重要内容，组织开展农村“五星”党支部创建活动，每季度逐村观摩评比，压实村支部和支部书记带动产业发展的责任。及时调整458名发展壮大村级集体经济无思路、无举措、无成效的村“两委”干部。开展李连成式党支部书记培养行动，制定出台《李连成式村党支部书记培养办法》，每年评选表彰10名带领村集体经济发展高效发展的村党支部书记，发挥示范带动作用。

创新方式,引来发展活水

针对农民贷款无物抵押、无人担保等难题，大胆探索创新，综合考虑个人信用状况、贷款拟使用目的等因素，对村干部和先进分子实行授信贷款。一是确定授信定额。将村党支部书记的基本授信额度确定为上年度当地农民人均可支配收入的10倍（约15万元），村委会主任、其他村“两委”班子成员为村党支部书记额度的80%和60%。以村级集体经济组织作为主体向银行贷款的，由村“两委”班子成员授信额度作为担保，总额度为村“两委”班子成员的授信额度累加。对退役军人、劳动模范、三八红旗手等先进分子，根据其类别和获得荣誉的级别，按本村党支部书记的50%、1倍、2倍、3倍等额度授信。2022年，对全市2993个村的先进分子集中授信6万人，累计金额60亿元。二是创新贷款模式。“先锋贷”实行贴息和低利率两种方式，大幅压减农村产业发展成本。鼓励村“两委”班子成员个人贷款，村“两委”班子成员按照金融机构有关贷款程序，以个人名义申请贷款，与村级集体经济组织、其他干

部群众共同出资，成立农民专业合作社、公司等混合制经济组织，发展致富项目，按照股本比例承担盈亏责任。助力返乡创业担保贷款，积极推行“公司+农户”“合作社+农户”“公司+合作社+农户”“园区+农户”等贷款模式，由村“两委”班子成员依授信额度为自主创业和返乡下乡创业农民等人员提供反担保，符合创业担保贷款贴息条件的按规定给予贴息。对其他条件下村“两委”班子成员贷款，利率降到同期同档次最低标准。两年多来，发放的全部“先锋贷”加权平均利率为5.41%，低于全市各项贷款平均利率1.04%。三是实行一站办结。每年4月、5月开展“创业担保贷款支持农村集体经济发展助力乡村振兴”专项活动，依托市、县（区）创业担保贷款中心、金融机构和乡（镇、街道）社保所，在全市设立82个“一站式”服务区，240名专业人员为村“两委”干部提供一站式服务，一张身份证即可申请，符合条件的一周内发放贷款，形成了“7天速贷”濮阳模式。

严格监管,保障资金安全

创新监管举措，严格规范信贷资金使用管理，确保全程留痕、公开透明、安全高效，扎牢扎紧信贷资金监管篱笆。截至目前，“先锋贷”贷款成功率97.5%，回贷率99.5%。一是监督全方位。县（区）人民政府与金融机构签订战略合作协议，村“两委”班子成员签署个人承诺书，围绕授信与风险处置，厘清权责义务。在县（区）组织部门、乡（镇、街道）党委（工委）的支持下，金融机构依法依规对信贷资金投资项目实施全过程监督，对发现的风险点进行督促整改，并协助做好违贷处置。二是考核动真格。把“先锋贷”资金使用收益情况作为村“两委”班子年度考核的重要依据，并与村“两委”干部年度考核、绩效奖励、评优评先等挂钩，对资金使用不规范、效率不高的村“两委”干部及时跟进督导、限期整改。三是保险兜底线。对种植业、养殖业等易于遭受意外风险的产业，鼓励农险经办机构积极开发特色农业保险险种，财政加大保费补贴力度，保费按照市财政补贴30%、县（区）财政补贴40%、农户自缴30%的比例承担，减轻村“两委”班子成员创业风险。各类特色补贴险种设置的起赔点不得高于投保产品总价值的20%，并实行

不封顶赔付。同时，鼓励投保商业性保险，切实兜住兜牢资金风险底线，消除村贷款人的创业顾虑。截至目前，全市特色农业保险承保亩数16.15万亩，遇险赔付1852.84万元。

加强指导,激发倍增效应

抓住资金、干部、产业三个关键要素，多层次、多方位指导引导，确保信贷资金用到最紧要处、实现最大效益。一是加强政策支持，实现资金倍增。根据各县（区）农业资源禀赋条件和发展优势，通过政策支持，把有限的信用贷款变为农村产业发展引导性基金，支持率先发展农产品仓储保鲜、冷链物流、乡村旅游、农村电商等优势产业，以及食用菌、畜牧养殖加工、粮食加工等特色产业，拉动和撬动各类社会资本投入农村产业发展。两年多来，全市村集体领办创办合作社等吸收社会资本3亿多元，增加村集体经济收入6000万元。二是加强培训指导，实现能力倍增。依托农村党支部书记学院和县乡党校，开办新时代乡村振兴讲习大课堂，邀请专家、企业家、农村致富带头人等，面向村干部开展农村集体经济、优势特色产业方面的专题培训，目前已开展4轮，累计培训村干部5.7万余人。对625名表现突出的村干部开展农村农业方面的大专学历职业教育，全市有致富带富能力的村党支部书记达到100%。三是加强产业帮扶，实现效益倍增。农业农村部门对涉及村级集体经济组织的业务、资金、管理等进行指导，协调对村级集体经济组织参股的其他混合制经济组织提供技术、产销等服务，对有利于村级集体经济发展的农业产业、基础设施、土地整理、乡村旅游、农村电商等项目优先立项和扶持。同时，从优秀工商企业和金融界人士、民营企业家中选派产业发展指导员69人，协助村集体制定产业发展规划，发展壮大主导产业，全市落地村集体经济发展项目2300个，吸收就业4.6万多人。

两年多的探索实践，濮阳市“党建+先锋贷”取得显著成效。一是增强了基层党组织的组织力。通过“党建+先锋贷”，破解了发展集体经济融资难、融资贵瓶颈，推动了村级集体经济发展，解决了村级党组织“无钱办事”的问题。村级党组织利用村级集体积累为群众购买养老保险，资助贫困大学生、加强基础设施建设，基层党组织的服务能力进一步增强，基层

矛盾得到有效化解，群众满意度进一步提升。例如，范县濮城镇王路庄村流转土地80亩，修建了王路庄物流园，年收益40万元，重新修缮了村庄公共设施；南乐县张果屯镇烟之东村“两委”干部为缺乏发展资金的本村农户作担保拿到“先锋贷”贷款53万元，租赁温室大棚发展优质果蔬种植产业，当年每个被担保贷款的群众平均增收4万元。二是探索了乡村产业特色发展新路子。村级党组织采取成立经济实体、实施异地置业、发展特色种养等模式发展村集体经济，找到了适合当地发展的特色产业项目，探索出乡村产业振兴新路子。例如，濮阳县五星乡东八里庄村党支部书记通过“先锋贷”贷款15万元，发动群众投资35万元，建立养殖合作社开展肉猪养殖，年收益达到10万元；台前县夹河乡南张庄村成立肉鸡养殖专业合作社，年收益12万元，增加就业岗位

50多个，让群众在家门口有活干、有钱赚，受到群众广泛欢迎。三是锻炼了乡村干部和乡土人才队伍。通过“党建+先锋贷”，把推动村级集体经济发展作为提高干部人才能力素质的主战场，作为培养锻炼干部人才的重要平台。例如，清丰县马庄桥镇赵家村党支部书记为带领村集体发展食用菌产业，倒逼专业能力提升，从过去一个向领导汇报工作都会脸红的“门外汉”，变成了对食用菌种植技术和销售加工侃侃而谈、自信满满的“土专家”。特别是在新冠肺炎疫情期间，为降低影响，化身网红助农销售，平均每天成交1.5万份网络订单，销售量不降反增。由于能力突出、作风正派、成绩显著、口碑较好，他还先后获得“全国脱贫攻坚先进个人”“全国优秀共产党员”等荣誉称号，成为全市党支部书记的一面旗帜。

（作者系河南省濮阳市委书记）

《行政管理改革》 2022年第5期目录

[本刊专稿]

坚持稳字当头 稳中求进 着力稳定经济大盘 夯实高质量发展基础

黄守宏

[数字政府]

关于建立中国特色社会主义数据共有的研究

王益民

中国数字政府形态演进和发展瓶颈

王伟玲

迈向数据驱动政府：大数据时代的首席数据官

——内涵、价值与推进策略

蒋敏娟

[本期关注 市场监管]

市场监管现代化：问题与破题

安森东

食品安全职业打假人投诉举报的治理路径

吴 鹏

食品、药品监管渎职罪的理解与适用

武晓雯 张 龙

[区域经济]

空间不均衡陷阱、内生增长与东北振兴

年 猛

高等教育与区域经济的互动：理论框架与经验启示

牛 犇

[社会治理]

第三次分配背景下慈善资源的分配有效性：框架与机制

蓝煜昕 何立晗

混合福利经济视角下的中国老年长期照护服务体系建构

——基于德日韩三国实践经验比较

邢梓琳 杨立雄