

政协东西湖区第七届委员会

调 研 文 集

区政协办公室

2010年12月

目 录

1、武汉·东西湖保税物流发展现状的调研分析与政策建议	(01)
2、我区农村专业合作组织存在的问题及建议	(07)
3、实施基本药物制度后出现的新问题及建议	(11)
4、全方位创新推进大信访 切实把矛盾解决在基层	(14)
5、关于加快东西湖区乡村旅游发展的建议	(21)
6、加快吴家山旧城改造 推动吴家山新城建设	(27)
7、优化农业布局面临的问题及对策	(34)
8、构建信访、维稳、综治“三位一体”工作格局形成长效管理机制的调研报告	(38)
9、依托“四季吉祥”，打造“慈惠沿江生态休闲怡养园”的建议	(42)
10、加强集镇建设 统筹城乡发展 ——东山农场集镇建设浅析	(46)

11、关于充分发挥径河流域滨水生态资源作用的建议
..... (50)

12、充分发挥交通区位优势 打造区域性现代服务业中心
..... (54)

13、发挥职业技能实训基地功能 促进全区“就业惠民”、“创业富民”
..... (60)

14、构建信访、维稳、综治“三位一体”的工作格局和长效机制的建议
..... (65)

15、径河沿岸保护开发的思考和建议
..... (69)

16、关于加强我区交通建设、管理的建议
..... (72)

17、充分发挥基层“综治工作中心”的效能 积极做好综治信访维稳工作
..... (77)

18、新农村建设中核心问题的研讨
..... (81)

关于武汉·东西湖保税物流 发展现状的调研分析与政策建议

民盟东西湖区支部

武汉是我国中部地区的中心城市，也是国家“十一五”物流专项规划中的国家级物流中心枢纽城市。东西湖区的物流产业已发展成为武汉市最具活力的综合性现代物流基地。2009年3月26日，武汉东西湖保税物流中心正式封关运行，成为华中地区首个集国际中转、国际采购、国际分拨配送、国际转口贸易的运作平台。通过一年多的运行，虽然取得了一定的成绩，但对武汉及湖北外向型经济发展的促进作用不明显。为充分发挥东西湖保税物流中心对区域外向型经济的促进作用，加快区域产业结构转型升级，民盟东西湖区支委联合武汉理工大学有关专家对武汉东西湖保税物流发展现状开展了调研工作并做了详细分析，提出了相关政策建议。

一、东西湖保税物流中心发展现状

发展保税物流是促进加工贸易转型升级的客观要求，更是加快区域外向型经济发展的战略需要。东西湖保税物流中心的运营，有力促进了武汉城市圈、湖北省承接沿海产业转移、参与国际竞争与合作的能力，对于加快产业结构转化升级、实现区域经济的优化组合等具有重要意义。

1、东西湖现代物流业已初具规模

东西湖区5年来累积投资近15亿元，为围绕武汉保税物流中心，做大做强现代物流业，奠定了坚实的综合性物流基础。据统计，2008年东西湖区已聚集中外物流企业近700家，其中，规模以上物流企业140家，年货运量达1500万吨，全区社会物流总收入过50亿元。2009年，全区实现社会物流总收入83.3亿元，比上年增长66.5%。

2、东西湖保税物流中心发展成绩显著

武汉东西湖保税物流中心是国务院扩大保税物流中心试点后第一家获批、第一家封关运行、第一家关税过亿元的保税物流中心。自2009年3月26日正式封关运行以来，该中心累计为富士康、长飞、冠捷以及宜昌

光盛、黄石东贝、荆门众合等 100 多家企业提供通关服务。2009 年通关量及关税均居全国 23 家保税物流中心扩大试点之首。截至 2010 年 9 月 30 日，东西湖保税物流中心进出口业务共 13935 票，货运量 13.07 万吨，总货值 21.7 亿美元，征收税款 7.3 亿元人民币。其中，今年 1-9 月进出口业务已达 8452 票，货运量 7.75 万吨，总货值 13.33 亿美元，征收税款 3.99 亿元人民币。该中心服务范围已辐射湖北、安徽、山西、江西、上海、广东、山东、辽宁、江苏和北京等 10 多个省市，其中 70% 通关货物来自省内。

为了做大做强武汉东西湖保税物流中心，加大承接沿海发达地区产业转移的力度，推进城市圈新型外向型经济的快速发展，东西湖区还规划了 12.7 平方公里的保税经济区。整体发展思路以武汉东西湖保税物流中心为核心，以台商密集区和食品加工区为依托，配套发展国际贸易、国际物流、外向型制造业和现代服务业等产业板块。在此区域内，还聚集了武汉铁路集装箱中心站、湖北电子口岸、武汉公路、武汉铁路口岸等通关设施，将重点发展国际贸易和国际物流、外向型制造、现代服务等产业。保税经济区建设一年多来，按照保税经济区的规划，引进了一批符合保税经济发展要求的项目。

3、东西湖保税物流发展优势突出

东西湖保税物流中心具有突出的地理区位优势、综合交通优势和雄厚的产业基础优势、三大口岸的复合优势与物流信息化优势和地方政策优势。

东西湖区是武汉市西进东出、北上南下的纽带，保税物流中心所在地位于京珠高速公路与 107 国道交会处，紧邻武汉 650 万吨集装箱编组货运站，具有公路、铁路、航空、水路综合交通优势，具备了综合物流所必需的多式联运的交通体系。

目前，东西湖区拥有中外物流企业 700 多家，形成 10 公里物流长廊。吴家山经济技术开发区已被批准为国家级经济技术开发区，开发区内聚集了一大批国内外知名企业，形成了机械电子、食品加工、航空、生物医药、总部经济、现代物流等八大产业群。这些优势产业群对保税物流业务有着

极大的需求，突显了保税物流中心的发展优势。

4、东西湖保税物流市场前景广阔

东西湖保税物流中心经济辐射区以核心区为中心，辐射周边半径 500 公里区域，主要面向武汉城市圈、湖北省、中部地区发展保税经济，为承接沿海产业转移拓展腹地。随着国家中部崛起战略的深化实施、武汉城市圈“两型社会”建设等，武汉作为中部对外经济合作核心城市和窗口的地位将进一步增强。经济腹地经济及对外贸易量的快速增长带来了物流服务的旺盛需求，将极大地促进保税物流中心进出口业务量的快速增长。

二、东西湖保税物流中心发展存在的主要问题

虽然东西湖保税物流中心从发展速度和前景来说都十分看好，但是也面临着新的冲击和挑战，尤其在运行中尚存在一些配套和衔接的问题。

1、东西湖保税物流中心发展面临较大的冲击

目前，武汉市具备保税物流功能的海关特殊监管区域除了东西湖保税物流中心之外，还有位于武汉经济技术开发区的武汉出口加工区、东湖开发区公共保税仓库、天河机场航空口岸、湖北武汉公路二类口岸（建设中）、铁路口岸（建设中）、武汉新港阳逻港区水运口岸公用型保税仓库、武汉新港杨泗港区水运口岸等。这些功能类似的保税区将对东西湖保税物流中心产生较大的影响。其中，武汉出口加工区全面拓展保税物流功能后将对东西湖保税物流中心形成较大的冲击。另外，湖北省、武汉市已启动申报以东湖自主创新示范区、流芳园区、花山园区和阳逻港园区为主体的东湖综合保税港区，一旦获批，也将对东西湖保税物流中心的发展造成冲击。

2、保税物流中心行政管理体制尚需完善

东西湖保税物流中心管委会属于武汉市东西湖区政府派出机构，行政级别较低。由此造成行政管理体制不顺、市场准入和监管机制不完善、各部门间的信息资源不能共享。物流中心一线业务的开展面临的行政管理体制障碍重重。

3、保税物流中心的功能急需进一步拓展

目前，保税物流中心的业务主要集中在通关和出口加工企业国内货物

境外一日游等二线业务方面，离高增值的其他保税物流业务尚未开展，通过东西湖保税物流中心替代国货复进口问题的效用不明显。尤其是缺乏深层次的出口加工功能，这就使得更高层次物流活动的发展受到了限制，从而形成了东西湖保税物流发展的瓶颈之一。

4、保税物流业务需求量尚未达到规模效益的要求

无论是中部其他省市，还是湖北省和武汉市，对外贸易规模总量都偏小，出口贸易仍然以一般贸易为主，加工贸易比重较低。对外贸易的层次及水平较低直接导致对国际物流吞吐量需求不足。

5、区域保税物流功能区分布不均且缺乏有效整合

武汉市具备保税功能的海关特殊监管区较多，分布在武昌、汉阳、汉口的不同区域。这些海关监管功能区有的规模较小，功能单一，布局分散，相互之间也缺乏良性的联动机制和有机整合。

6、政策支持力度有待强化

促进保税物流发展的配套政策和措施不多。政府在规划建设、土地、税费、资金等方面的支持政策还不明确。东西湖保税物流中心尚有规划中的扩展区面积 4.4 平方公里，因土地指标未得到落实而无法建设。武汉东西湖保税物流中心的进一步发展离不开土地资源的支撑和配套政策的支持。

三、发展措施与政策建议

东西湖保税物流发展潜力巨大，在保税物流中心的发展中，细分化的市场定位、经营模式创新、政策支持以等是发展保税物流的关键举措；另外，还需要政府和企业的共同努力。为此，提出如下措施及政策建议，以供企业和各级地方政府部门决策参考。

1、争取海关政策支持，拓展保税加工功能，发展国内物流市场

东西湖保税物流中心应大力拓展保税加工功能，规划建设出口加工区，培育自己的外向型经济，重点开展附加值高的增值加工业务和大宗出口商品返修业务。为此，应积极主动向海关申请相关配套政策支持。此外，应尽快启动东西湖保税物流中心二期建设，按照高新技术产业转移的要

求，围绕保税物流中心布局，规划建设科技园区形成环保生态产业链。应坚持国际国内两手抓的方针，在积极发展保税物流的同时，也应适当发展国内物流市场业务。

2、整合区域物流资源，构建东西湖区物流枢纽

东西湖保税物流中心应该通过区域合作和互补来整合优化整个网络的竞争力，以此巩固并提高自己在保税物流方面的优势，更好地发挥“内陆物流港”的作用。如与周边的万吨级冷库、食品加工区、物流中心、铁路集装箱编组站等资源对接。特别是与规划建设中的华中最大的武汉铁路集装箱枢纽站对接。

3、超前布局交通建设格局，打通物流运输瓶颈

建议对保税物流中心周边道路提档升级，实行加厚和拓宽改造，筹划修建从京珠高速上下匝道直通保税物流中心的专用道路，避免因缺乏大型货柜车向右转道而导致堵塞 107 国道的情况，同时建设区港之间和区港内部的快速联通路，以保障武汉东西湖保税物流中心最大程度地发挥其功能，服务全省。

4、将保税物流中心纳入武汉综合保税区的规划建设中

从武汉市甚至全省的战略高度，借国家物流业振兴规划的东风，尽快出台省市保税物流经济发展的总体战略规划，将东西湖保税物流中心建设纳入全省物流规划中，成立以武汉东西湖保税物流中心为核心、整合武汉出口加工区、武汉临空经济区保税功能区等海关监管功能区的武汉综合保税区。并建议成立武汉综合保税区管委会，由市政府统一领导，市政府主要领导兼任管委会主任，将东西湖区、市土地、规划、交通等机构纳入管委会领导机构。

5、构建武汉市保税物流一体化运作体系

首先要建立以保税物流中心为核心，以阳逻港，天河机场、武汉公路口岸为支撑，以武汉经济开发区、东湖新技术开发区政策优势为保障的保税物流一体化体系。实行“区区联动，区港联动，一体化管理”的运行模式，实现武汉城市圈出口加工区、东湖新技术开发区、保税物流中心以及

港口、机场、公路、铁路等口岸资源的优化组合，最大限度的发挥武汉东西湖保税物流中心的作用。

其次要强化与沿海口岸的具体合作，提高通关效率。2008年8月，我省与上海市签订了加强“大通关”建设的合作协议，明确了两地口岸管理、查验单位对口合作的内容。下一步要采取措施确保协议的各条款落到实处：一是通过系统规划与联合作业，形成高度整合的物流链通道关系，进一步降低国际物流成本，提高“大通关”效率；二是以电子口岸通关信息平台为载体，实现与沿海口岸报关、报检无缝对接，做到无障碍通关；三是推广“属地报关，口岸验放”、“直通放行”模式，为进出口企业提供高效、快捷的通关服务，促进武汉城市圈及中部地区外向型经济发展。

6、落实产业振兴规划，倾斜用地指标，解决未来发展的瓶颈问题

目前，东西湖保税物流中心已建成面积8.3平方公里，尚有规划中的扩展区面积4.4平方公里，因土地指标未得到落实而无法建设。武汉东西湖保税物流中心的进一步发展离不开土地资源的支撑，因此，建议省市政府对发展保税经济项目优先安排土地指标，提升产业聚集能力和放大效应。希望通过调整现有土地规划、用土地指标置换等方式将问题早日解决。

7、利用财政及金融政策，促进保税物流中心可持续性发展

武汉东西湖保税物流中心立足于服务企业，如果能将物流中心的特殊政策用好用足，实实在在地降低企业物流成本，将会吸引更多的企业前来投资，形成产业聚集效应，因此，要尽可能降低保税物流中心的收费，由此造成的物流中心正常运营费用不足的问题，建议在财政政策上，政府将保税物流经济区内土地出让收益金，以及保税物流经济区内企业税收的地方留存部分，全额返还给武汉东西湖保税物流中心管委会。在金融方面，政府应针对物流企业出台一些特殊政策，支持金融机构开发应收账款抵押、仓储物品抵押等相关金融品种，更好帮助企业应获得进一步的发展。

8、加快建设和完善物流信息平台

在保税物流中心建设公共信息平台 and 电子口岸，按照市场化方式，加快建成面向社会的物流公共信息交换平台、支撑平台，实现资源共享。

我区农村专业合作组织存在的问题及建议

政协柏泉联络委

发展农村专业合作组织是农村经济体制改革的重要内容，也是建设社会主义新农村、发展现代农业、增加农民收入的重要途径。近两年来，东西湖区农村专业合作组织数量增长快，发展势头猛，带动效应强，已逐渐成为我区新农村建设的一大亮点。但不可否认，在其发展壮大过程中仍存在一些亟待解决的问题。

一、发展现状

近年来，我区紧紧围绕新农村建设，结合辖区农业主导产业，强化管理服务，抓好农村专业合作组织的培植和建设，尤其是农民专业合作社。截止 2010 年 6 月，全区农民专业合作社总数达 71 个，其中 2010 年新增 23 个。

在发展农村专业合作社过程中，我区在充分发挥自身蔬菜板块基地的优势、大力发展蔬菜产销合作社的同时，鼓励农民因地制宜，结合区域主导产业，以“龙头企业+合作社+基地”的模式发展壮大合作组织。同时，我区十分注重示范合作社建设，武汉强鑫蔬菜产销专业合作社、武汉巨龙鱼乡特种水产专业合作社、武汉中民蜂业专业合作社、武汉众成农机专业合作社等重点合作社正朝规范化、规模化、产业化方向发展，成为全区农村专业合作社发展的样板。目前，我区农村专业合作组织不仅成为发展现代农业、促进农民增收、拉动内需的有效途径，也是对出口创汇、统筹国内国外两个市场的有益探索。以中民蜂业为例，该社在大力发展国内市场的基础上，积极开拓国际市场，2009 年出口蜂蜜 1698 吨，外汇收入 1743 万元，其产品远销日本、中东七国及欧洲十五国，是目前全省唯一一家具有自营出口证书的农民专业合作社。

二、存在的问题

1、覆盖面小，组织规模程度低，多数带动能力弱

从发展规模来看，我区 71 户农村专业合作组织中多数规模偏小，组

组织化程度低，近 80%的合作组织成员数不足 50 人，很难发挥出专业合作组织的规模效应。

从发展阶段来看，我区农村合作社多处于初始阶段，存在重阶段盈利、轻日常服务，重利润分配、轻资本积累的问题，在谋求合作组织长远发展、增强抵御市场风险能力方面较弱。

从组织形式来看，合作社多以松散型为主，成员之间还没形成真正产权关系，与真正意义上的专业合作经济实体还有一定的差距。

从合作内容来看，我区的合作组织逾 90%提供农产品技术、信息服务及市场销售环节，但真正的新一代投资型合作社还没有。

从运作方式来看，现有组织大多以“龙头企业+合作社+基地”发展起来，过于依靠企业、经营大户，过于依赖政府优惠政策支持，甚至是为了争取政策才挂上合作社的牌子，能独立自主开展市场活动、创建自主品牌、产品有一定市场占有率和市场影响力的合作社极少。以“合作社+基地+农户”模式发展起来、又具有一定产品市场占有率、市场影响力的，仅强鑫蔬菜、中民蜂业两家。

2、农民积极性不高，合作意识不强

全区共有农村专业合作组织 71 个，入社农户不到 5000 户，相对辖区农户数来说，参与对象覆盖面明显不足。造成这种现象的原因之一是农民缺乏合作意识，对合作社认识不到位，主动性不强，积极性不高。主要表现在有的农民认为自己一家一户干事更有利，资源共享会让别人也来分自己的一份羹，使自己吃亏；有的成员认为加入合作社就是别人怎么说自己怎么干，对农村专业合作组织事务不热心；有的成员在分配盈利得好处时很积极，却不愿积极履行义务和承担风险。

3、合作组织本身管理不规范，机制不健全

机制健全、管理规范是合作组织能够良好运转、长期发展的必要条件。目前，除部分合作组织内部组织治理较为健全外，我区多数合作组织在内部管理、制度上存在明显问题。比如有的缺乏必要的成员加入或退出的制度，削弱了合作社的组织性；有的按相关法律法规拟定了章程，成立了理

事会、监事会等组织机构，但多流于形式，章程“挂在墙上”，理事会、监事会形同虚设，组织事务往往由少数几个人说了算，组织运作管理的公开性、民主性明显不足，随意性较强，往往呈现出“动则有，静则无”的状态。

4、合作组织筹措资金难

全区 71 个合作组织，仅从注册资本来看，实力雄厚，但实际上普遍存在严重缺资的情况，即使有少量资金也仅供维持合作组织自身运转，同时，合作社由于大多数刚起步，抗风险能力差，在正规银行融资困难，仅靠争取政府项目资金无异于杯水车薪，难以开展活动，甚至存在许多有名无实的“空挂社”。

三、对壮大我区农村专业合作组织的建议

1、政府加大鼓励、引导、监督力度

农村专业合作组织是世界农村经济的发展趋势，我区的发展情况显然处于起步阶段，有待进一步成熟。而这需要政府充分重视，用宣传鼓励、用政策引导、用培训指导、用服务监督，加大培植建设农村专业合作组织力度。一是加强宣传。通过宣传，加强农民合作意识和契约意识，树立成功典型，鼓励农民因地制宜探索新的合作组织运作模式；二是落实政策。项目、财税、金融、工商等各方面要向农村合作组织倾斜，对它们予以专项资金扶持、税费减免、放宽信贷额度、增加无息贷款、简化注册手续，通过优惠政策的落实引导更多农民加入对口的专业合作组织。三是加强培训。2009 底我区曾对 44 名合作社法人就法律知识、规范管理、市场营销、信息技术等知识进行培训，但显然远远不够。合作社培训体系亟待完善，培训次数有待增加，培训对象有待扩大范围，培训内容有待进一步合理化。四是强化监督。发展农村合作组织不能只看数量的增长，要更注重质量的提高，避免“政绩工程”。我区农业局、科协等相关部门要充分发挥监督职能，对不能运作的合作组织、尤其是“空挂社”要进行清理，农民愿意终止的同意其注销合作组织。通过监督，促使合作组织逐步走向规范化、制度化，以避免有限的项目专项资金的浪费，从而集中力量扶持有发展潜

力的合作组织。

2、完善农村人才发展规划，大力培育发展农村经纪人

认真贯彻落实国家人才发展规划精神，完善我区农村人才发展规划，大力发展农村经纪人。从农村经纪人发展成熟的地区经验来看，农村经纪人发展到一定时期，会由过去个人单干日趋走向联合化、组织化，以“农民专业合作社+经纪人+农户”等模式运行，其势必推动合作组织日益壮大。我们要将培育发展农村经纪人与培植农村专业合作组织有机结合，使之相互促进，共同献力于农业增效、农民增收。

3、健全合作组织制度，加强自身规范性建设

进一步建立健全合作组织内部机构和规章制度。健全以成员（代表）大会为权力机构、以理事会为执行机构、以监事会为监督机构的内部治理机制，尤其是建立有效的内部监督、约束制度。健全一套包括入社审批制度、组织活动制度、民主管理制度、工作人员岗位考核制度、财务管理制度、利益分配制度、风险保障制度、民主监督制度在内的的管理制度，并落实到位，坚持以制度管人，按制度办事，加强合作组织自身规范。

4、引入社会资本，解决资金难题

资金紧缺是发展农业产业化经营必须解决的难题之一，也是农村专业合作组织正常运转、充分发挥效用的最大障碍。在争取政府项目资金外，我区部分合作组织存在从银行贷款难的问题，陷入资金困境，影响活动正常开展。这就需要进一步拓宽资金来源渠道，引入社会资本，发展农村资本市场。如中民蜂业就以龙头企业为带动，激发农民创业激情，逐步发展壮大。条件合适的合作组织（尤其是沼气工程等公益性项目）可以尝试通过股份制、引入风险投资或投资基金等方式，引入现代管理技术和管理经验，加强内部管理控制体系，将潜在的社会资本导向农村产业化经营，形成以社会资本为主导、银行配套、政策支持融资模式。

实施基本药物制度后出现的新问题及建议

区农工支部 政协医卫联络组

深化医药卫生体制改革是当前的主要工作任务。实施基本药物制度和绩效工资改革是医改工作的重点。试点工作进展如何？我们对区内 4 家基层试点单位进行了调查。总体感觉是基本药物制度稳步推进，老百姓用药确实得到了实惠，对基本药物制度导致的药价下降普遍欢迎。

从基本药物制度开始实施至 11 月份，4 家单位通过实行药品销售零利率直接让利于群众，药品平均价格下降 45-50%，单张处方价格费用下降达到 50%。几家试点单位门诊量较上年同期平均增加 10.8%；住院量略有下降。平均每日减少药物利润 1.1 万元。考虑到疾病的季节性增加、政策进一步宣传到位等因素，预计全年四家试点基层医疗卫生单位药品利润减少约 400-450 万元，全区试点基层单位药品利润减少约 1000 万元以上。

一、制度实施后初步显现的主要变化

1、门诊病人上升，群众得到了药品实行零差率销售带来的实惠。

几家试点单位因实施基本药物制度，门诊医疗的成本下降，试点单位门诊量上升了 10.8%。病人的增加和就诊药费的减少，让社区居民得到了药品销售零差率带来的实惠，也将会使基本医疗的成本下降，医疗资源得到有效利用。

但门诊病人中“有人高兴有人愁”：常见多发病的输液病人高兴，慢性长期服药病人愁。因为输液病人多是常见多发病（感冒，结石，扁桃体炎，外伤，肠炎，尿道炎等）且这类病人占门诊病人的 70% 左右。而慢性病人因为已经习惯了的用药和目前的基本用药有差别，病人不适应，不接受。

2、街卫生院住院病人减少。

一是政策的落实导致住院病人的减少。随着新农合门诊统筹报销制度和基本药物制度的落实，常见多发病的病人基本就在门诊就诊而不住院，这使得病人看病费用明显下降。二是住院病人转诊有所增加。实施基本药物制度后，由于临床医生受到药物品种的限制，一些重病人则同时受到用

药范围限制，处方难度加大，为了保证病人安全多建议病人转院。随着住院病人的减少，试点单位的收入也呈下降趋势。

3、医院的收入减少。

元至十一月份 4 家试点单位医疗、药品等收入同期减少 780 多万元，下降幅度 36.7 %。而随着病人的增加，工作量也随之增加，但实际利润则不可能增加，因为基层医院的医疗业务收入手段是有限的，其基本功能（基本医疗和公共卫生服务）决定了基层社区卫生服务中心和街卫生院不是以盈利为目的的。这种收入减少随着制度的进一步推行而越来越显现。

4、医务人员实施基本药物制度遇到一定难度。

一是没有实施基本药物制度的大环境。如从上级大医院返回社区的病人，因大医院没有实施基本药物，用药存在不同步。另外广告中宣传的药物都不是基本用药，病人习惯看广告，广告也引导病人用药。二是医生使用基本药物的业务能力有限。在实际工作中，基本药物同样可以达到治疗效果，但有些药物副作用大，医师用药的风险大，给基层医生用药的技术水平提出了新的、更高的要求。如糖尿病人使用胰岛素注射剂，对基层医师用药就是一个考验。三是宣传工作任务重。由于老百姓对基本药物制度的理解不全面、不深入、且差异性大，具体到医患关系中，医师既是基本药物制度的执行员，又是宣传员，更是督导员（如：改变一个高血压病人的用药习惯，医师需要做大量宣传、解释、引导工作）；四是试点单位医务人员积极性不高。基本药物制度实施后，医师个人收入相对减少，待遇不如以往，这些直接影响到该制度的进一步推进。

5、村卫生室生存状态依然困难。

按照卫生院和村卫生室一体化建设的要求，我区所有村卫生室都直接隶属于卫生院，而村卫生室则是这次实施基本药物制度的最基层单位。尽管在区卫生局及有关部门的呼吁下，2010 年 10 月区有关部门以“以费养事”形式解决了部分村医的工资待遇问题，但全区 52 家村卫生室有一半为外聘专业人员，有 10 多家为租房执业，大部分卫生院收入依然难以保

证正常开支。过去几年来，大部分卫生院要倒贴村卫生室以维持其运转，实施基本药物制度后，基层卫生院不仅收入锐减，而且倒贴比重加大。

二、建议

1、加强基本药物制度组织机制建设。

做好政策协调和综合配套工作，避免“杂音”演变成“主旋律”；基本药物制度需要在实践中调整、修补；对医疗机构和医务工作者，可考虑建立基本药物使用的奖励制度；应尽快建立长效补偿机制。

2、调整增补基本药物目录。

由于目前基本药物目录只有 400 余种，存在老百姓习惯和接受度高的药物没有进入目录、进入目录的药物在有些地区使用较少的现象，应增加或选择部分药物作为基本药物的补充。

3、完善绩效工资配套政策。

在实施绩效工资的同时，政府应出台对公共卫生和基层医疗卫生单位特别是村卫生室外聘的业务骨干给予工资补助等相关配套激励政策，充分调动医务人员的积极性，为群众提供更加“安全、有效、价廉”的医疗卫生服务。

4、加大基本药物政策宣传力度。

尽管全区基本药物试点单位做了基本药物政策和相关知识的宣传，但仍有部分群众由于受原来用药习惯的制约，对试点单位提供基本药物而不配备非基本药物表示不满。对此，除基层医疗单位医务人员要加强对病人宣传和引导外，新闻舆论媒体也要加大对基本药物制度宣传力度，努力做到社区居民和医务人员人人参与。

全方位创新推进大信访 切实把矛盾解决在基层

政协新沟镇街联络委

近年来，随着我区各项改革的逐渐深化和社会利益关系的逐步调整，各类复杂的社会矛盾日益显现，信访工作面临前所未有的严峻挑战，遇到许多纷繁复杂的棘手问题，有些难点问题已经严重阻碍了信访工作的进一步开展。为此，解放思想，打破限制，全面提高信访工作质量已是势在必行，探索构建信访、维稳、综治“三位一体”的大信访工作格局，切实把矛盾解决在基层已迫在眉睫。

一、当前信访活动的特点

当前，新沟镇街信访活动的主要特点为：一是信访问题高发频发，总体形势十分严峻，信访群众的择机上访、越级上访意识日趋增强，越级上访活动日益增多。二是信访活动的主要内容呈复杂性、多样性。根据办事处信访情况登记记录分析，多数信访群众反映的问题情况复杂、内容涉及面广，不能明确区分判断一件信访活动究竟该归入哪类。统计显示，信访活动主要涉及以下几个方面。一是村务财务管理方面。主要反映处置转让、租赁、转包集体资产和分配集体资产、资金等重大村务决策欠缺公开、民主，重大财务开支、报销等未及时接受民主理财小组的监督，村干部未严格执行财务制度，私借、担保、挪用公款或直接经手财务造成集体资金损失等问题。二是新农村建设方面。这类问题平时反映比较多、比较集中，涉及面较广，例如旧村改造中村级干部违规安置，违规选位；要求尽快启动旧村改造，加快改造进度；要求单独立户，解决权属纠纷；反映村级干部工作方法简单粗暴，未签订旧村改造拆迁协议就强行拆除等等。三是基层干部违法乱纪方面。主要反映村级干部以权谋私，贪污、侵占、挪用公款，独断专行、失职、渎职，侵犯群众合法权益，打击报复，赌博、违反计划生育等。四是其他方面。主要涉及户口迁移、责任承包田地分配问题、土地征用安置补偿、“57、58”老职工待遇问题等等。另外，还有要求帮助解