

(封面图为大丰梅花湾)

### 《黄海学坛》

#### 编辑指导委员会

主任：吴晓丹

副主任：薛万昌 陈玉林

卫永标 李德新

主办单位：盐城市哲学社会科学联合会

主 编：陈玉林

副 主 编：陈法金 胥 兵

执行副主编：高 齐

编 辑：陈红玲 沈碧云

信 箱：hhxttg@163.com

#### 领导言论

- 03 聚焦富民补短板 全面小康增福祉 戴 源

#### 经济发展战略与发展方式

- 04 “营改增”后对盐城经济发展的影响研究 张乃文
- 09 抢抓融入长江经济带战略 侯海连 孙建华
- 11 打造生态休闲旅游目的地城市的策略思考 王 江 左一明
- 13 盐城新四军文化产业开发 高兰会
- 17 盐城区域经济发展存在的问题及建议 李叶青

#### 历史与文化

- 23 苏北里下河地区渐行渐远的农具和农活 王延龙
- 29 蹲门无名烈士墓和弼南三门闸的历史寻迹 韩 浩

#### 党的建设

- 31 树立新标杆 奋力开创机关党建工作新局面 朱传洲
- 34 不忘初心 牢记党员身份 袁瑞斌
- 36 古代官德文化中的精华：守伦理、重修养、讲规矩 吴从国

## 工作研究

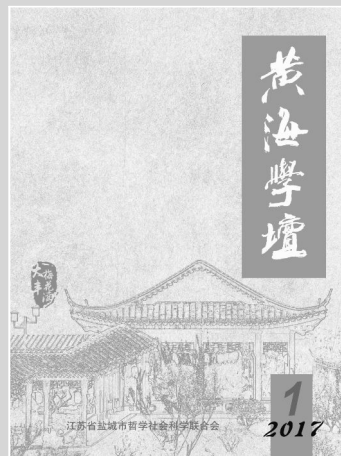
- 39 重大行政决策程序的量化研究 戴红春 花秀艳
- 44 推进自然资源资产审计 助力绿色协调发展  
蔡书亚 陶振华
- 46 公共文化服务体系构建背景下的县域全民阅读推广  
王登佐
- 49 由“6.23 风灾”引发的保险扶贫思考 盐城市保险学会

## 调查与思考

- 52 贯彻落实《归侨侨眷保护法》《华侨投资条例》情况的调研  
和思考 季卫军
- 55 大力发展民办教育 努力满足社会需求 张伯铭
- 58 全市盐田资源开发利用情况调查报告 盐城市审计局

## 社会科学在你身边

- 61 2017,六问中国经济热点 安 蓓 吴 雨 于佳欣
- 63 雾霾关注度的历史变化 卜风贤



编辑出版:《黄海学坛》编辑部

地 址:世纪大道 21 号 2028

邮政编码:224005

热 线:0515-86662028

出版日期:2017 年 3 月 28 日

设计排版:盐城市邮电印刷厂

准 印 证:苏新出准印 JS-J014

(内部资料 免费交流)

## 聚焦富民补短板 全面小康增福祉

□ 戴 源

全面小康的核心在于富民，富民的关键是拉长补齐短板，让群众有实实在在获得感。做好政府工作，必须牢固树立发展为民理念，善于从百姓感受中发现问题、从百姓关切中找准工作着力点，更大力度补短板、保基本、兜底线，用百姓获得感、幸福感来检验和衡量各项工作成效。

去年，我市在应对处置“6.23”龙卷风冰雹特别重大灾害中，始终把群众利益放在首位，以最快速度抢救生命、安置群众、稳定秩序、恢复生产，抗灾过程没有发生一起次生灾害、没有发生一起医疗事故、没有发生一起重大负面舆情；灾后重建充分尊重群众意愿，把知情权、监督权、建议权交给受灾群众，得到了群众的广泛认可和拥护。实践证明，只要我们各级干部真心实意为群众办实事，群众就会发自内心地向我们夸赞“共产党好”“社会主义好”。

**聚焦富民、决胜小康，关键是要保证群众持续增收。**新的一年，我们要大力推进创业富民，推动实现更高质量就业，激励技能人才、新型职业农民、科研人员、高校毕业生等八类重点群体创新创业，确保新增城镇就业9万人，让更多人都有一份稳定的工资收入；大力推进产业富民，重点打造新能源、节能环保、大数据、智能终端、高端装备与新材料等战略性新兴产业，促进汽车、机械、纺织、化工和农产品加工五大传统产业提档升级，努力为群众提供更多工作岗位，让更多人拥有一份体面的工作；大力推进旅游惠民，以美丽乡村建设为平台和抓手，加快建设一批精品旅游线路，让独特生态资源成为百姓口袋中的钞票。确保到“十三五”末城乡居民人均可支配收入分别达到45000元、25000元，达到全面小康生活水准。

**聚焦富民、决胜小康，重点是要拉长补齐民生短板。**从盐城实际出发，不断加大民生投入力度，积极主动回应群众关切，每年兴办一批人民群众看得见、

摸得着的好事实事，拉长补齐民生短板。今年突出抓好修路、引水、治河、建房四项重大民生工程：“修路”，对外重点是构建高铁、高架、高速“一张网”，积极推进盐城通往北京、上海、南京、杭州、西安和青岛方向的“5+1”高速铁路网，实施内环高架快速路网三期工程，规划建设盐宁等高速公路，全面刷新盐城交通版图。对内重点是对5700公里农村公路进行改造提升，实现村村通公交，打通农村交通“毛细血管”，全面解决好农民群众出行“最后一公里”问题。“引水”，就是实施新水源地及跨区域引水工程，尽早解决500万城乡群众饮用水安全问题。“治河”，就是继续推进城乡河道综合整治，让串场河、通榆河、新洋港等城市河道成为靓丽风景线，彰显百河之城、水城绿都新魅力。“建房”，就是实施农村康居工程，全面消除农村危旧房；从严从实从快抓好灾后重建安置点建设，确保受灾群众6月底前全部搬入新居，让人民群众住得更安全、更放心。

**聚焦富民、决胜小康，基础是提升基本公共服务水平。**促进基本公共服务均等化，是保障改善民生的基础性工作。我们将聚焦教育、医疗、养老、社保、扶贫等社会关注聚焦、群众反映强烈的问题，加大改革攻坚力度，逐步解除群众后顾之忧。优化城乡教育布局，大力引进“名校名师”，让孩子们能够得到更好教育。深化医疗卫生体制改革，完成基层卫生院标准化建设任务，逐年提高基本公共卫生服务人均补助标准，强化“名院名医”工作室建设，有效缓解基层看病难、看病远、看病贵问题。全面落实社保提标政策，加快城乡养老机构建设，建立健全各项兜底救助制度，实现“困有所济”、“老有所养”、“难有所助”。大力推进精准扶贫、精准脱贫，保质保量完成14万低收入人口脱贫任务，确保小康路上一个不少、一户不落，共同前进在小康阳光大道上。

# “营改增”后对盐城经济发展的影响研究

□ 张乃文

“营改增”是国家税收制度的重大改革,对于规范和统一税收制度、完善增值税抵扣链条、减轻企业税负具有积极的影响。“营改增”后,我市 5.3 万户改征增值税纳税人全部顺利完成税制转换,实现平稳过渡。但“营改增”是结构性减税的重要举措,根据过渡期收入划分办法,我市财政收入和地方财力面临新的机遇与挑战,需要加快发展地方经济,培植新的税源增长点。

## 一、“营改增”后我市财政收入面临新的挑战

“营改增”后,地方财政收入结构发生重大变化,原营业税全部改征增值税,纳入中央、地方共享收入范围,地方分成比例从 100%降至 50%,国内增值税分成从 25%提高至 50%。由于我市财政收入中营业税比重较大、国内增值税比重偏低,“营改增”后,我市财政收入和地方财力面临着双降的压力,主要问题是:

(一)产业结构不优,工业增值税规模偏小。近年来,我市主体经济虽然不断发展,但仍存在总量不大、结构不优等问题。据统计分析,我市工业增值税仍然靠四大传统行业(汽车、机械、纺织、化工)支撑,而四大行业近年来呈现出汽车行业下降、其他行业基本持平的发展态势,难以拉动工业增值税较快增长。今年 1-8 月份,四大行业共入库增值税 40.6 亿元,占全市国内增值税总量的 55.5%,贡献份额比 2015 年同期回落 2.9 个百分点,比 2014 年同期回落 6.6 个百分点。

1. 汽车行业增值税大幅下降。汽车行业是我市

增值税乃至整个税收的主要来源,近两年汽车行业税收呈不断下降趋势。2015 年汽车行业增值税(21.1 亿元)下降 36.1%,今年 1-8 月份汽车行业增值税(13.6 亿元),同比下降 11.5%。

2. 其他传统行业增值税微量增长。我市机械、纺织、化工行业大多处于产业链低端,附加值不高。2015 年,这三个行业形成增值税增量仅 0.7 亿元;今年 1-8 月份,形成增值税增量仅 1.1 亿元。

受上述因素影响,我市全口径工业增值税规模近年来一直处于全省下游方阵。2015 年,全市工业增值税收入 82.8 亿元,规模全省第 10 位,仅高于苏北的连云港市(73 亿元)、淮安市(63.1 亿元)和宿迁市(37.9 亿元),低于扬州市(127 亿元)、泰州市(117.3 亿元)、镇江市(94.9 亿元),且增幅为 -9.8%,比全市国内增值税增幅(-8.1%)还低 1.7 个百分点,全省垫底。今年 1-8 月份,全市工业增值税 53.9 亿元,虽然增长 7.5%,但扣除电力返还提前等不可比因素,工业增值税实际为负增长 1%。

(二)纳税大户较少,实有税源不丰。一个地区的龙头企业不仅自身税收贡献大,还能带动一批配套企业,产生税源集聚效益。而我市龙头企业户数较少,导致全市实有税源不丰。主要是:

1. 增值税过千万工业企业不多。今年 1-8 月份,我市增值税过千万工业企业户数(56 户)全省第 10,规模(25 亿元)全省第 12,增幅(21%)全省第 8。其中,超亿元企业仅 5 户;超 5000 万元的企业仅 9 户,规模 15.6 亿元,无论户数还是规模都比淮安(10 户,

16 亿元)、连云港(13 户,34 亿元)等周边地区少。1-8 月份,阜宁、建湖、盐都、亭湖、城南 5 个县(市、区)没有增值税超 5000 万元的工业企业。今年 1-8 月份,全市工业增加值贡献最大的仍然是东风悦达起亚公司,收入规模、增幅在全省增值税纳税前 20 强工业企业中,分列第 12 和第 14 位。

2.企业核心竞争力不强。上市公司和国家级高新技术企业是一个地区直接融资能力和创新发展能力的重要标志。截止今年 8 月底,全市主板上市公司共 10 户(注:新三板上市公司 35 户)、高新技术企业 384 户,在全省都仅列第 9 位,比苏南发达地区有较大差距。

(三)工业企业运行质态不佳,难以实现可持续增长。由于我市工业企业运行困难,企业增长面不高,销售增值能力不强,难以支撑增值税收入可持续增长。主要是:

1.工业应税销售偏低。近年来,我市工业开票销售保持快速增长,但主要靠农产品加工等免税销售拉动,今年 1-8 月份,农产品加工开票销售增量占全部开票销售增量的 1/3,这部分销售不能形成增值税收入。今年 1-8 月份,全市全口径工业开票销售 2986.7 亿元,入库工业增值税为 53.9 亿元,亿元开票销售缴纳的增值税只有 180 万元,开票销售与增值税收入不匹配,全省垫底,比全省平均水平(268 万元)低 88 万元。

全市仅有盐都区(403 万元)、滨海县(289 万元)两家亿元开票销售缴纳增值税超过全省平均水平,东台市(83 万元)、大丰区(112 万元)不足全省平均水平的 50%。

2.新业态税收贡献较少。今年 1-8 月份,全市重点园区共入库工业税收 64.7 亿元,下降 14.8%。部分新建园区税源骨干企业个数少、规模小。比如,环保科技城,今年 1-8 月份,111 户工业企业共入库税收收入 1.1 亿元,户均仅 99 万元;111 户企业中,税收过百万元的仅 19 户,税收低于 10 万元的有 68 户。大数据产业园、智能终端产业园处于招商阶段,目前基本都是建安税收。

3.部分重大项目增值税零贡献。今年 1-8 月份,全市开票销售 10 亿元以上的制造业企业(不含废旧物资回收)中有 10 户零增值税企业,其中德龙镍业、联鑫钢铁等都是全市重点扶持的重大项目,但由于进项税留抵税收较大,短期内难以产生与销售匹配的增值税。

综合以上情况,由于我市国内增值税规模小,增长慢,“营改增”后,全市财政收入将面临“量质双降”:

一是收入规模下降。“营改增”后,按照新的收入统计口径,国内增值税下划 25%、改征增值税(含原营业税)上划 50%,将导致增值税比重高的地区一般公共预算收入规模增加,而营业税比重高的地区一般公共预算收入规模减少。以今年 1-8 月份为例,我们对全省和各市收入规模变化情况进行了测算。

从区域看,苏南地区,由于今年房地产形势较好,5-8 月份营改增收收入较多,短期内上划收入大于下划收入,但长期来看,按新口径计算将使苏南收入总量上升,如苏州市净增加 14.7 亿元;苏中地区,国内增值税与营改增收收入比重相当,按新口径计算,收入规模相对稳定,如泰州市净增加 3.3 亿元;苏北地区,除连云港市因特殊情况外,其余地区由于收入结构不优,收入规模减少较多,如我市净减少 14.4 亿元。如我市国内增值税继续维持低速增长,全市一般公共预算收入规模将进一步缩减,在全省的贡献份额也随之下降。

二是改征增值税比重偏高。“营改增”后,我市增值税收入结构呈现“一低一高”,即国内增值税占比低、改征增值税占比高,结构不优。今年 5-8 月份,我市完成增值税收入 59.7 亿元,其中国内增值税 35.3 亿元,占比 59.2%,全省最低,比全省平均水平低 14.2 个百分点;而改征增值税 24.4 亿元,占比 40.8%,全省最高。

## 二、“营改增”后促进我市财政可持续发展的建议

(一)着力做优做强现有产业。市七次党代会提

出“产业强市”的发展定位,正是针对我市产业发展不充分的实际情况,着力解决投资强度低、工业化程度低、创新发展水平低等突出问题。今后,我们必须把产业发展作为经济工作的重中之重,坚定不移地走新型工业化道路,提升我市经济增长的质量和效益。

1. 不断提高实体企业运行质量和增长面。要密切监测企业运行效益,分析规模以上工业企业开票销售、实现利润、税收贡献等核心指标,对负增长的企业,要逐企对接生产经营面临的主要困难,逐户研究针对性的帮扶措施。要开展“暖企行动”,推进星级企业评定,实施个性化服务,帮助企业开展会展拓市、电商拓市、外向拓市,进一步扩大企业的市场销售份额,不断提高运行质量。要全面落实国家和省、市稳增长各项政策措施,鼓励金融机构扩大对实体经济的支持面和融资额度,帮助企业用足用好各项税费优惠政策,降低企业生产成本,增强企业盈利能力。要开展定报企业培育行动计划、纳税大户培植计划,在全社会营造尊重纳税人、尊重企业家的良好氛围。

2. 加快传统产业转型升级。要整合集中现有支持企业发展的各项财政资金,抓紧落实中国制造2025盐城行动计划,重点支持汽车、纺织、机械等传统支柱产业转型升级,提高主体经济的税收贡献。汽车行业,要千方百计稳定 DKY 产销,保住企业的存量税收;要借鉴德国、韩国在汽车行业发展的先进经验,把研发设计作为我市汽车行业发展的主要方向,加快我市汽车整车设计和研发中心建设;支持 DYK 新车型研发和市场推广,鼓励 DYK 纯电动车型量产,支持动力电池、环保化和轻量化汽车新材料等核心汽车零部件产业发展,鼓励大数据企业和汽车整车及零部件企业融合发展,推动智能化汽车发展。机械行业,鼓励企业开展智能化改造和互联网销售,支持创建高新技术企业和省级以上研发中心,提高企业核心竞争力。纺织行业,支持棉纺规模企业向成衣制造、高端面料生产转型,提高纺织业附加值。化工行业,引导企业绿色发展,加快化工行业整

治进程,鼓励滨海、响水化工园区企业向产业高端发展,支持企业从化工原料、半成品向生物医药、新材料等科技含量高、附加值高的后道产业转型。

3. 支持企业重组上市。要积极鼓励我市骨干企业与同行业的领军企业进行战略性重组,解决企业发展过程中的融资、销售渠道、新产品研发等问题。要有计划地培育上市公司,形成上市梯队。认真研究推动重点企业 with 资本市场紧密结合的措施,搭建我市重点产业项目与国内外基金机构合作的平台,定期举办接洽对接活动,充分发挥专业机构辅导企业上市的优势,推动我市本土后备企业早日成功上市。

(二) 大力提高新兴产业贡献份额。近年来,我市高度重视新兴产业发展,节能环保、新能源汽车等产业已形成集聚发展,具有一定的影响力,但仍然存在企业规模偏小、缺乏龙头企业引领、部分产业暂时无税收回报等问题,要采取有效措施,大力提高新兴产业贡献份额。

1. 加快高端产业发展。要发挥现有园区载体作用,实施创新驱动,筑牢我市产业高端发展的根基。要开展高端产业规模化行动,围绕新能源汽车、节能环保、大数据、智能终端、高端装备与新材料等具有比较优势的新兴产业,支持上下游核心配套企业发展,填平补齐产业链条;鼓励国内外知名科研院所落户,加快科技创新成果转化;引导企业研发推广高附加值的新产品,提高市场竞争能力。要发挥各级政府性基金对社会资本的撬动作用,加大财政专项资金改基金力度,按照“一个产业,一只基金”的思路,与国内外知名基金机构合作,设立符合产业发展要求的子基金,采取合伙参股、跟进投入等形式,不断加大对科技型、创新型企业股权、债权的投资。要引进专业化管理团队,加快各类产业基金实质性的市场化运作,对已设立的 11 个产业基金,要按照投资本地企业不低于 50% 的要求,进一步加快投资进度,重点支持项目前景好、可成长性强、未来税收回报高的骨干企业,通过集聚产业资本,尽快形成一批新的支柱产业和龙头企业。

2. 提高现代服务业税收回报。要大力度支持现

代服务业发展,逐步解决我市服务业业态不强、规模不大、质量不高等发展问题,不断提高现代服务业的税收比重。要根据我市产业特点,合理规划布局现代服务业集聚区,鼓励企业集聚发展。要依托汽车、大数据等产业优势,加快发展生产性服务业,支持汽车检测试验、汽车物流、汽车金融等汽车后市场产业;支持制造业企业“两化融合”,鼓励大数据企业为制造业企业提供科技咨询服务等。要高标准推进中心城市和城乡一体化建设,围绕“五大组团”和特色小镇,统筹布局完善教育、医疗、文化、体育等公共服务设施建设,提高我市主城区和重点镇的集聚度,培育新的消费增长点。要推动房地产市场健康持续发展,大力推进棚户区、城中村改造,引导重点企业加大养老休闲地产项目等新业态的投资,促进房地产业税收和土地出让收入稳定提高。要大力发展健康美容产业,放宽对民营资本的限制,按照特色化、专业化的发展思路,扩大产业基金的投资,支持市区民营医疗机构率先发展,并逐步向各街道社区和乡镇延伸,形成我市新的特色服务业。要利用好我市生态和文化优势,加大旅游资源开发,积极推动旅游文化产业发展。要建立重点服务业税源监测体系,密切跟踪开票销售、入库税收、项目投资等体现发展质态的核心指标,加强税收征管,确保把新业态经济的发展成果尽早反映到财税增长上来。

3.支持总部经济发展。当前,我市招引了一批龙头企业在盐开设独立企业,如环保科技城的菲达、龙净、万邦达等,但大部分为总部企业的生产车间,在盐产生的效益不高。针对这一情况,要研究出台政策,支持华为、菲达、龙净等龙头企业的区域总部将具有市场竞争力的产品在盐生产销售,并带动配套协作企业来盐投资。通过总部经济的招引培育,推动我市新兴产业提高税收效益。

(三)全力发展壮大沿海特色产业。近年来,我市大力推进沿海发展,基础设施已具有一定规模,但产业发展较慢,缺乏龙头企业落户发展,沿海的区位优势还未完全转化为财税经济增长的新支撑点。建议各县(市、区)要充分把握沿海开发和长江经济带两

个国家级战略的叠加政策优势,始终坚持产业主导的发展理念,积极对接长江经济带产业转移项目,力争上海、苏南等地的高税收产业尽可能向我市转移,提升我市沿海特色产业的档次,培植壮大沿海支柱产业,形成税源新增长极。

1.充分发挥重大基础设施对产业发展的引擎作用。积极争取国家投资,强化重大项目资金筹集管理,采用PPP等新型融资手段,加快推进高铁、水源地等重大基础设施建设,在形成新的项目税收增长点的同时,不断优化提升我市交通物流、生活服务等配套设施,打造重大项目落户的优质环境。要科学系统规划港城布局,支持建设一批产业配套服务能力强、旅游生态资源好的特色海港小镇,打造具有盐城特色的宜居型港城。

2.支持建设现代沿海产业体系。要因地制宜,发挥各地临海产业的资源要素优势,按照国家级示范城市的要求,加快推进风电、太阳能等新能源产业发展,聚力推进海工装备、海洋生物医药、海洋资源利用开发、海水淡化、海洋服务业等特色产业发展,加强与央企合作,争取国家重大产业布局,吸引更多国际国内领军企业投资落户,打造沿海经济增长极。

(四)不断加强招商引资环境载体建设。环境载体建设是永恒的主题,各地要把提升项目承载能力、产业上下游协作配套能力、企业创新发展能力作为招商引资工作的重要内容,不断提升我市特色产业发展水平,通过大项目、特色项目的落地,储备一批未来的长效税源。

1.重点园区要集中突破重大项目。各县(市、区)要坚持把园区作为产业发展、外资引进、新业态培育的主力军,强化园区领导班子的责任意识,发挥好项目招引建设的领头羊作用,不断提高重大项目集中度和园区财税贡献。要加快中韩盐城产业园、国家级经济技术开发区、国家高新区、综合保税区等省级以上重点载体建设,坚持产城融合,完善园区生活服务、生产配套等各类功能,建立健全研发设计、信息咨询、电子商务、资本运作等公共服务平台,使园区成为集聚优质要素的高地,提高亿元以上重大项目



落户的承载能力。要围绕产业发展重点,瞄准世界500强和国内一流企业,编制产业招商名录,认真组织好百家央企、百家上市公司、百家跨国公司“三百对接”工程,力争招引一批重特大项目,形成新的重大税源支撑。要督促园区主体,主动服务项目建设,实行多部门的审批事项代办制,支持项目早开工、早投产达效,尽快形成开票销售。

2. 补齐镇村经济短板。必须强化镇村经济发展,按照集中集约的原则,鼓励每个乡镇重点打造工业集聚区,提高乡镇道路、桥梁等基础设施配套水平,优先发展轻工、机械配件加工、农产品就地深加工等符合当地特色的产业,培育一批规模以上工业企业,积极发展农家乐等乡镇特色旅游产业,增厚我市乡镇的财政实力。

3. 大力推进全民创业。要进一步扩大苏微贷、创业贷、科技贷等风险资金池规模,强化政策性担保、过桥资金扶持力度,集中支持实施“创业盐城”行动计划,积极帮助初创企业降低经营成本。要加大财政资金投入,加快打造科技企业孵化器、大学科技园、众创集聚区等创新创业载体,大力实施企业家能力提升工程,提高企业家战略意识,为我市创业创新发展奠定坚实基础。

(五) 加大招才引智力度。近年来,我市“515”工程实施后,尊重人才、培育人才的氛围逐渐形成,但存在人才总量不大、结构不优,产业型人才、创新创业型人才数量不多,盐城籍高校毕业生回盐发展的比例偏低,人才与实体经济的结合还不紧密等问题,必须继续加大招才引智力度,通过人才与产业项目融合发展,不断提供有利于产业创新的智力支撑。

1. 大力度招引高端人才。要用好省市人才发展资金,重点对接国家重点实验室、两院院士、千人计划专家学者、重点大学优势学科及带头人,引进掌握新技术、熟悉新产业新模式的人才,带动我市产业提升和新经济发展,提供更多的新兴税源。

2. 促进项目与人才深度融合。人才要体现价值,必须有适合发展的产业土壤、有施展才干的项目环境。要吸引人才来盐长期发展,就必须大力发展高端

产业项目。同时,人才的创新能力,也能极大地促进科技成果转化,提高企业的核心竞争力,促进产业高端发展。因此,要把抓产业项目与抓人才培育摆在同样的位置,积极引进我市产业项目紧缺的创新型人才、管理型人才、高级技术工人等实用型人才,提高我市产业发展的创新驱动能力。

3. 加快专业招商队伍建设。要充分发挥人才在招商引资工作的积极作用,加快实施招商队伍建设三年行动计划。要按照“招录一批、选调一批、挂职一批、聘用一批、培训一批”的思路,不断创新招商队伍建设方式方法,拓宽选人用人渠道。要加大对招商人才的考核力度,将招商人员的工资、奖金与招商实绩挂钩,对招商实绩显著的优秀人员进行表彰奖励、提拔重用。

(六) 建立健全财政收入考核新机制。我市财政收入质量不高、结构不优是长期积累的结果,不可能在短时间内根本性改变,但各县(市、区)必须主动适应“营改增”后财政收入组织的新要求,按照“更加注重财政收入质量、更加注重财政收入结构、更加注重税源培植”的理念,不断提高财政收入的效益与质量。

1. 加大对主体经济税收贡献的考核。建议把主体经济的实际投入量、应税开票销售、税收贡献作为年度目标绩效考核的重要指标,引导各县(市、区)高度重视培育壮大实体企业,做大增值税税基。各县(市、区)要密切监测增值税特别是工业增值税入库情况,研究分析当地增值税规模小、发展不快的主要原因,从地方实际出发,想方设法提高主体经济贡献份额,提高增值税收入比重,尽快扭转财政收入结构不优的局面。

2. 加大对财政税收考核的权重。建议在市委、市政府年度目标绩效考核中,加大财政税收考核分值的权重,切实增强各县(市、区)科学合理组织财政收入的意识。重点考核财政收入质量,督促各县(市、区)把财政收入组织的主要精力放到强化收入征管上来,为全市财政收入可持续增长提供有力支撑。

课题组成员:陈科文、孙秀春、郑卫、吴遥  
(作者单位:盐城市财政局)



## 抢抓融入长江经济带战略

□ 侯海连 孙建华

长江经济带列为国家战略后,中央将今年定为长江经济带发展全面推进之年。去年10月24日,盐城市委常委会传达学习全省推动长江经济带发展工作座谈会精神,要求全市上下要牢固树立机遇意识,主动对接、深度融入长江经济带发展。

### 一、长江经济带战略推进情况

#### (一)国家层面高度重视

2013年以来,习近平总书记先后从产业梯度转移、上海的龙头作用,生态文明建设等方面阐述长江经济带建设的方向、方法和路径。2014年3月,“依托黄金水道,建设长江经济带”被正式写入政府工作报告。2014年9月,《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》正式发布。2015年11月,“十三五”规划建议提出,“以区域发展总体战略为基础,以‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带建设为引领,形成沿海沿江沿线经济带为主的纵向横向经济轴带”。2016年1月26日,中央财经领导小组第十二次会议强调,推动长江经济带发展,理念要先进,坚持生态优先、绿色发展,把生态环境保护摆上优先地位。2016年3月25日,中共中央政治局召开会议审议通过《长江经济带发展规划纲要》,确立了长江经济带“一轴、两翼、三极、多点”的发展新格局。

#### (二)地方层面积极跟进

##### 1.流域省市主动响应

重庆市明确渝东北三峡库区为生态涵养发展区、渝东南武陵山区为生态保护发展区,构建沿江绿

色廊道。为保护库区水质,三峡库区生态大县云阳县全面取缔网箱养殖。2015年,长江干流重庆段总体水质为优。

江西省有序推进鄱阳湖生态环境综合治理工程,全省范围内逐步建立生态空间保护红线责任制和问责制;湖北启动了2000亿元的长江经济带产业基金,用于推进当地战略性新兴产业发展和传统产业转型升级。

江苏省积极利用现有优势,探索水权、碳排放权、排污权交易等方面的市场化路径,提出到2020年率先建成生态省的目标。届时,全省林木覆盖率将达24%,主要江河湖泊水功能区水质达标率将达85%。

全流域的生态环境协同保护治理机制正在形成。2014年11月,长江沿岸中心城市经济协调会第十六届市长联席会议上,长江沿岸27个城市达成《长江流域环境联防联控合作协议》,探索设立区域性环境资源交易平台、组建环保产业联盟、建立流域上中下游生态补偿制度等。

##### 2.省内各市抢抓机遇

南通提出实施新一轮对外开放,全面加强“一带一路”沿线国家和长江中上游地区的产业合作,有效导入优质项目、技术、人才和资本,提升沿海地区产业集聚效应,扩大海洋经济规模,增强综合竞争力,抢占全球产业分工合作制高点,将南通建成新一轮国际先进产业转移的重要承接基地、长江经济带北翼“桥头堡”、国家江海联动开发示范区、长三角北

冀城乡发展一体化先行区。

扬州着眼于全国、全省大局,抢抓长江经济带发展战略机遇,强化港口码头及其相连接的铁路支线、公路连接线等基础设施建设,以打造服务长江中上游和苏中苏北的重要区域性物流枢纽基地为目标,大力推进沿江大开发,整合优化岸线资源,整合沿岸资源与腹地资源,推进沿江产业转型升级。研究规划瓜洲旅游码头,加快建设瓜洲旅游度假区。通过国际文化旅游名城建设,将沿江地区建设成为环境优美的生态走廊。

泰州围绕融入长江经济带战略进一步完善和提升城市功能定位。一是积极推动与近洋港口的合作,打造国际港航制造和服务体系的新兴节点城市;二是积极承接和推动上海苏南经济圈对苏中苏北和长江中上游的辐射;三是积极培育一批优势产业集群,打造长江经济带产业转型的示范节点城市;四是积极培育在长江经济带上的独特地位和特色功能,打造长三角一体化和江苏融合发展的枢纽节点城市。

淮安在今年9月份印发《关于贯彻落实长江经济带战略部署加快南向联系发展的实施方案》(淮发【2016】24号),该方案明确,要将淮安打造成为长江经济带生态文明先行示范区、长江三角洲北部区域综合交通枢纽、长江三角洲承接产业转移示范区。该方案排出重大基础设施、重大产业项目、重点园区建设、环境保护和生态建设等4大类25项分年度实施的重大项目,并明确了责任单位,为方案的落实提供项目支撑。

## 二、盐城加快融入长江经济带战略的几点建议

深刻理解长江经济带战略,加快融入长江经济带,是一项战略性任务,也是一项前瞻性工作。长江经济带战略所包含的思想、理念,必将渗透到各地经济、生态工作的方方面面,早学习、早受益,早谋划、早主动。

(一)学习理解政策思想。长江经济带坚持生态优先、绿色发展,共抓大保护,不搞大开发的发展战略定位,是中国经济新常态背景下,推进供给侧改革和生态文明体制改革思想的最新进展。在互联网时代,地区差距,主要是思想差距,物质资源仅居其次。我们既要在谋划融入长江经济带时,重点研究上述战略定位的深刻内涵,也要经济工作、生态建设等方面用最新思想理顺我们的工作思路。当前,从市到县,要组织市县各级部门、机关人员,认真学习、重点要领会长江经济带战略的精髓,自觉用最新思想来谋划我们的各项工作。

(二)研究借鉴规划理念。今年以来,在国家《长江经济带发展规划纲要》出台后,区域内各省长江经济带发展实施规划陆续出台,我省部分辖区市也在出台相关实施方案。我市要更好地融入长江经济带战略,就要紧跟国家、省长江经济带发展有关规划,研究外省、周边市的最新方案,学习借鉴其设计思想、实施步骤、制度保障等方面有益经验。当前,要在集各地之长基础上,重点在地区发展、基础设施、监管体系、环境保护等方面学习借鉴各地融入长江经济带战略的主要做法,为我所用。

(三)统合盐城融入思路。我市历来高度重视生态文明建设,自然条件优越,空气质量江苏最好,土地面积江苏第一,岸线资源占全省56%。这是融入长江经济带战略的基础条件。近年来,我市抓住了江苏沿海开发战略机遇,开启了融入长三角步伐,在长江经济带战略新背景下,我们还需要进一步理顺各方面思想、思路,整合各方面工作,从全国、全省高度,合理摆放、协调沿海开发、融入长三角、融入长江经济带等战略的关系,充分挖掘各战略的最大潜力,突出体现长江经济带发展战略定位和我市市情的有机结合,更好地构建我市转型发展、跨越发展之路。

(作者单位:盐城市统计局)

## 打造生态休闲旅游目的地城市的策略思考

□ 王 江 左一明

生态休闲旅游是集生态性、休闲性和外部经济性于一体,注重人与自然、人和社会的和谐发展,强调人的自然充分全面可持续发展的新兴旅游模式。在今后的 20 年里,我国生态旅游人数将会呈现两位数的增长,生态旅游年收入可达 3000 亿~4000 亿元,占全国旅游市场的 50%~60%。我市生态休闲旅游资源丰富,拥有全省最长的海岸线、最大的沿海滩涂、最广的海域面积,是太平洋西岸面积最大、原始生态保持最好的海岸型湿地;西部有大纵湖、九龙口等近百平方公里的湖泊湿地,此外还有 4 个林场近 10 万亩森林。可以说,盐城的生态旅游发展大有可为,大有作为。

近年来,我市不断完善旅游产品系统,不断提升旅游产品品质,逐步形成了湿地观光、乡村休闲、水绿文化、生态度假四大休闲旅游产品,先后荣获第 20 届“亚洲旅游业金旅奖十佳绿色生态旅游目的地”和“最美中国生态旅游、特色魅力旅游目的地”等称号,盐城生态休闲旅游品牌影响力不断提升。尽管我市旅游业发展速度较快,但也存在旅游业发展体制机制不完善、全市旅游产业布局不合理、旅游市场主体成长不快、旅游业发展要素支撑能力较弱等问题,需要积极探索发展路径,按照“聚焦产业强市,坚持生态立市,着力富民兴市”的要求,加快推动旅游产业发展。

### 一、进一步深化旅游发展体制机制。

一是加强管理机构建设。市、县(市、区)两级成立旅游工作领导小组,及时研究会办旅游产业发展

重大问题。完善、强化市及县(市、区)旅游管理机构,主管旅游产业发展。整合资源,组建市和县(市、区)旅游文化发展公司,负责市县两级旅游资产的运营和重大旅游项目前期的规划、融资、招商和建设。

二是强化市场监管机制。完善旅游、公安、工商、食品药品、安监等联合执法机制,加大旅游市场综合治理力度,维护旅游者和经营者合法权益。加强旅游安全管理,建立健全以安全预防、应急处置、救援服务为主的旅游安全管理体系。加强旅游服务标准化建设,在全市旅游行业实施服务质量提升工程。

三是激活旅游经营机制。加强对外开放合作,推进现代化企业管理制度,实行所有权、管理权与经营权三权分离运营管理模式,增强旅游景区活力。鼓励旅游企业做大做强,通过整合资源、产业链延伸等措施,培育打造一批有实力、能创新、善经营的旅游龙头企业。

### 二、进一步优化旅游产业布局。

一是创建沿海自然湿地国家公园。以沿海生态湿地为依托,以两个国家级自然保护区为基础,统筹沿海各县(市、区)旅游资源,实现统一规划、统一建设基础设施、统一标识、统一管理,创建沿海自然湿地国家公园,联合申报环黄海湿地世界自然遗产,打造沿海湿地生态旅游国际品牌。

二是建设城南新区主题公园。在城南新区花样年华城市公园的基础上,大力招引国内外知名旅游集团,引进国际著名品牌游乐项目,建设特色主题公园。

三是打造大洋湾生态旅游度假区。建设国际知名的度假酒店群。整合周边旅游资源,将射阳高尔夫、亭湖高尔夫练习场、串场河文化集聚区、新四军纪念馆、海盐博物馆等纳入统一规划范围,打造特色旅游产品。

四是打造大纵湖乡村旅游集聚区。以大纵湖景区为龙头,整合盐都“一湖二带一圈”乡村旅游资源,大力发展旅游风情小镇、精品民宿、农家乐等乡村旅游产品,建设特色鲜明的乡村休闲旅游度假区。同时,加快荷兰花海景区、黄海国家森林公园、金沙湖旅游度假区、九龙口旅游度假区、射阳岛生态旅游区、月亮湾旅游区以及古云梯关旅游区等重点景区项目建设,不断提升旅游品质。

### 三、进一步培育旅游市场。

一是增强旅行社发展活力。在交通部门成立旅游车调度中心,增加旅游车辆运力,降低旅游车服务成本,为旅行社提供公开、规范、高效的服务。机场、景区落实本地旅行社享受最优票价、优先购买机票、景区门票待遇。加大旅行社地接奖励力度,鼓励旅游企业利用线上线下相结合的营销方式,全面提高来盐游客的接待量。

二是打造精品旅游线路。完善提升鹤鹿故乡生态之旅一日游、湖荡湿地风情之旅一日游、生态画廊激情自驾一日游、鹤鹿故乡生态之旅二日游、湖荡湿地风情二日游、鹤鹿故乡生态之旅三日游等精品线路产品。加快培育黄河故道探秘之旅一日游、红色历史文化之旅一日游等特色线路产品。

三是强化市场营销。加强与央视等主流媒体合作,多措施立体式宣传城市形象和旅游品牌。市级外宣、招商、会展、文化交流等活动都要安排旅游公益宣传内容。加强与周边城市、客源地城市、国际友城合作,互送客源,共同开拓市场。加强旅游市场研判细分,在兼顾团队游的同时,结合盐城 2-3 年内通高铁的实际,将自驾游、自助游作为重点客源对象。

推行区域旅游营销委托代理制,在主要客源地城市设立盐城旅游资讯中心。推行旅游年票制度,用市场化的办法组织年票发行,实现旅游发展惠民。

### 四、进一步加大旅游市场要素供给。

一是加大旅游招商力度。将旅游招商纳入本地区产业招商范畴,集聚招商力量,以优势资源、优惠政策吸引大企业、大集团投资开发盐城旅游。对重大旅游项目采取“一事一议、一项一策”的方式给予政策扶持。放宽市场准入,发挥社会资本的主体作用,支持国资、外资、民营资本通过独资、参股、兼并、产权置换、合作开发等形式进入旅游领域,用市场化方法推动旅游投资主体多元化。

二是加强旅游金融合作。深入贯彻落实国家关于金融支持旅游业加快发展的各项政策措施,支持金融机构创新旅游金融服务,发行旅游金融产品;支持符合条件的旅游企业通过资本市场融资。

三是重视人才队伍建设。结合我市“515”计划,将旅游业经营管理人才建设纳入全市人才引进体系,积极引进国内外旅游高端策划、经营管理等领军人才。充分发挥旅游院校和各级旅游培训机构的作用,加强旅游从业人员教育培训,切实提高业务素质。定期举办全市导游大赛和名厨、名师评选,建立旅游人才库。

四是加大政策支持力度。认真落实国家、省、市有关服务业、旅游业的发展(优惠、扶持)政策。对列入省、市政府年度重大项目中的旅游项目,在市级用地指标中给予支持,积极争取省级用地指标。逐年增加市和县(市、区)两级旅游业发展专项资金,支持旅游宣传促销、旅游公共服务设施建设、智慧旅游、旅游教育培训和旅游规划策划等。加大市、县(市、区)财政奖励力度,对当年新评定的国家级省级旅游景区、国家级省级旅游度假区、创建成省、市级特色旅游风情小镇给予专项补助。

(作者单位:盐城市政府办公室)

## 盐城新四军文化产业化开发

□ 高兰会

对盐城新四军文化的产业化开发,就是对在盐城历史时期的新四军所留下来的足迹以及所取得的革命成就,以及在取得的革命成就过程中所涌现出来的先进人物的伟大人格、革命事迹和崇高精神的产业化开发。它不仅能产生巨大的经济效益和社会效益,还能从政治上形成精神合力,从文化上打造盐城主导文化品牌,更能在社会上产生巨大的反响力。从目前而言,盐城的新四军文化开发没有形成产业化发展,主要集中在对盐城新四军文化资源的挖掘方面,包括场馆建设、史实收集编纂、发展红色旅游和“铁军精神”内涵挖掘等方面,取得了一定的经济效益和政治效益,尤其是在党史教育方面,盐城新四军文化已在全国颇有影响。但是,盐城的新四军文化开发非常局限,一直以政府为主导,市场很难参与,并且政治意识浓厚,有着典型的政治觉悟高、政治影响大,就是不接地气,无法真正的融入到老百姓的生活、思想观念之中,出现了文化资源闲置浪费的现象。

### 一、盐城新四军文化开发存在的问题

盐城的新四军文化开发存在的问题,主要有4个方面。

#### (一)政府主导开发,市场配置有限

盐城新四军文化的开发主要依靠政府财政支持,侧重于政治层面、精神层面的挖掘,而且大多数的文化活动和项目都是政府单独策划和经营,不重视市场和盈利,无法让新四军文化实现产业化发展。比如,新四军纪念馆是事业单位,2007年该馆实行免费参观,其馆内的维护、对外的交流以及活动的举

行都要政府财政支持,这种情况在盐城新四军文化开发中比比皆是。“授人以鱼,不如授人以渔”,要实现新四军文化的社会效益与经济效益双丰收,实现产业化开发,就要形成企业制、私人承包制、政企合作制等多种所有制形式共同参与的局,让新四军文化资源在市场中实现优化配置和产业化发展。

#### (二)开发形态单一,缺乏创意性理念

对新四军文化文化资源的开发方式较为单一,主要途径是发展红色旅游,缺乏深层次的内涵开发,比如红色影视产业、文艺产业等都没有得到应有的重视和持续投入。虽有一部分文化资源得到了保护和开发,但开发创新的总体情况不容乐观,文化消费“有市无场”的情况时有发生。如盐城的红色旅游景区仍以观光型、接待型为主,参与性、体验性不够,而且旅游产业链条不畅,“吃住行游购娱”六要素发展不协调。再如,盐城的红色演艺市场大多是邀请国内著名的歌舞团来表演经典红色剧目,涉及盐城新四军文化的演艺很少,要知道,盐城还是淮剧之乡,开发演艺市场完全可以。

#### (三)资源闲置浪费,没有形成整体发展

由于新四军文化的意识形态属性有着鲜明的政治特征,人们受传统文化习惯的影响,多是从其爱国主义教育角度来发挥其思想政治教育功能,尤其是这些遗址遗迹往往在清明等时节,方有机关、学校、群众团体等前往烈士陵园祭扫悼念,造成资源闲置浪费。而且盐城的新四军文化资源大多还是各县、各区自行发展,也没有同各地地域特色相结合,形成特

色文化开发,并且因为许多的红色景点都是免费对外开放的,其经济价值创造有限,所以,就没有了整合的竞争优势和强烈鲜明的吸引力。

#### (四)重视外部场馆建设,理论研究层次较低

盐城花了大量的时间和精力对盐城的遗址遗迹进行普查并提出升级、改造的意见,但是对新四军文化内涵挖掘表浅。盐城虽有新四军文化研究的专业研究机构,但是缺少高水平的学术专著、研究论文,尤其是能在全国有话语权的研究机构或者研究成果。新四军文化资源的保护、开发是一项专业性很强的工程,各相关学科的专家学者可以从理论和社会价值角度探讨新四军文化资源开发的必要性、可行性等,并且其研究成果对于新四军红色文化资源的产业化开发具有前瞻性指导作用。盐城的新四军文化资源开发恰恰缺乏相关研究机构、专家学者前瞻性的论著。

## 二、制约盐城新四军文化产业开发的因素

制约盐城新四军文化形成产业化发展的因素既包括客观实际方面因素的问题,也包括人为主观理念方面的原因。

### (一)盐城新四军文化产业开发的客观制约因素

#### 1.资源零散,地理位置偏僻

盐城9个县(市、区)都有革命遗址遗迹,但是因为盐城的水乡和沿海特征,遗址遗迹的分布有大部分分布在乡镇、村,离主干道较远。虽然,盐城有南洋国际机场和盐城大丰港区这两个国家一类开放口岸,新长铁路盐城站开通全国客货运,高速公路实现“县县通”。但是,从交通的便捷和里程来看,市内从盐城市区开车到各县(市、区)中心基本1个小时,最远响水2个小时。出市盐城的火车江苏就有常州、苏州、无锡、镇江、扬州、连云港不通,高速到徐州最远要4个小时。从省内观之全国,到盐城参观盐城的新四军文化资源在路途中要多久,更不要说到各县(市、区)的遗址遗迹了。

#### 2.革命遗址遗迹损毁严重

根据2014年盐城市革命遗址普查报告,盐城有革命遗址248处,其中损毁类就有43处,尤其是建

湖、射阳两个县,如果没有损毁类遗址,在其境内,就没有革命遗址遗迹了。其实,根据《射阳县志》记载,抗日战争和解放战争时期射阳境内知名的战斗就有36次之多。这些损毁严重或者根本难觅其踪的遗址遗迹,唯有从地方党史资料中寻觅文字线索。有的遗址虽有确凿史料和知情人认证依据,但由于没有实际建筑物或明显地标,难以确认中心,特别是近年来随着城市化进程加快、大规模行政区划调整和旧城改造、城市基础设施和农田水利建设以及拆迁活动等,导致损坏现象屡见不鲜。比如,张爱萍指挥的陈家港战斗指挥所旧址,是重要党史遗址,词碑在拆迁过程中被损坏,现遗址被改制给当地居民。

#### 3.资金有限,长期投入不足

由于绝大多数遗址遗迹分布在县和镇,地方财政、乡镇建设单位财力有限,除少数有上级专款支持,绝大多数遗址遗迹保护在没有专项预算和专用资金的困境中举步维艰。如阜宁县的停翅港新四军军部旧址经多方筹集资金,一期工程投入100余万元后,二期工程因资金困难难以为继;建湖县华中鲁艺烈士陵园,至今仍是初建时旧貌,纪念碑曾遭雷击,破损一角,陈列室屋顶漏雨,拆除重建工程量较大,一时难以落实。这种情况在盐城新四军文化开发中普遍存在问题。

### (二)盐城新四军文化产业开发的主观制约因素

#### 1.观念偏保守落后,产业化认识不深

一是保守开发。新四军文化的政治敏感性和国民教育性决定了不能以纯商业化的视角来对待它,尤其是当今科技和网络发达,全民“泛娱乐化”的文化氛围影响巨大,一不小心就容易破坏其严肃性。而且国家对于革命场馆的新建改扩建以及开发都具有严格的要求,加上这种负面性,导致对新四军文化开发以守成为主,不敢轻易求突破。二是观念落后。以盐城来说,虽然政府和旅游部门提出对新四军文化的产业化开发,但是并没有真正的形成产业化发展思路,还停留在场馆建设、文章撰写、纪念活动召开等形式,在创意策划、品牌管理和产品营销等方面都欠缺。

#### 2.管理体制不完善,法律法规不健全

一是盐城的新四军文化资源缺乏切实有力的保护政策和依据,没有权威性的保护管理办法和意见,一些部门出台的文件、制度和规定适用范围也有限。二是革命遗址的所有权复杂多样,责任主体不明确。新四军文化遗址或归当地政府,或属民政、文化、教育、宗教部门,或属村镇街道、企业,有的为私人产权,或空关或被人寄居,有的甚至无人管理和维护。比如,宋公堤,全长 45 公里,是 1941 年阜宁抗日民主政府和新四军为民造福的水利工程,石碑在“文革”中被砸断,旧址目前出现县级没人管,沿线三乡镇又管不了的现象。

### 3. 专业性人才匮乏,创意性人才缺失

一是专业性文化产业管理人才匮乏,急需既有深厚文化底蕴、又能把握市场规律的复合型文化产业管理人才,尤其是网络服务、动漫游戏、广告会展等新兴文化产业。二是新四军文化专业人才缺失。许多在研究盐城新四军文化领域工作的老同志面临着退休问题,而对盐城新四军研究人员的培养和引进又无法形成新老对接。三是创意性人才缺失。现在的新四军文化展览形式多是静态的、平面的图片和文字介绍,主要展现形式为革命旧址、革命纪念馆和革命纪念碑,讲解词千篇一律,内容多“大而空”,不能针对不同的客户群体作出具体变化,缺乏创意,致使新四军文化内涵不能真正被参观者所理解和接受,达不到新四军文化宣传推广目的。

## 三、促进盐城新四军文化产业开发的策略

结合目前盐城新四军文化资源开发的存在问题、制约因素等方面,提出促进盐城新四军文化产业开发的策略思路。

### (一) 提高认识,形成品牌化、产业化发展理念

#### 1. 深化认识加强保护

首先,各级政府要提高对盐城新四军文化的认识,尤其是要明确新四军文化的物质形态的管理保护主体,制定相应的文件、措施予以保护。其次,建立专门的机构,吸收历史、旅游、文化等方面的专业人才组成专门小组,统一组织、协调、指导盐城新四军文化资源的保护和开发。最后,明确权属关系,实行

分级管理和属地管理相结合的原则,落实管理措施,保障管理资金,对全市的新四军文化资源形成管理一张网,保护有章程。

#### 2. 树立品牌经营模式

全国很多地方都有新四军文化,其中最有力量的可以说是安徽的皖南事变,那在这种背景下,盐城的优势有哪些?盐城有新四军历史发展最重要的节点——新四军军部重建;盐城有很多的新四军领导人进驻,这些领导之后成为了国家领导人和将领;盐城有轰轰烈烈的根据地建设,包括政治、经济、文化、军事等方方面面。这些都是盐城的优势,也是其他地区的新四军文化所没有的。打造盐城新四军文化,就要抓住这些特质,形成特色品牌项目,打造盐城品牌优势,强化品牌营销,突出文化产品的品牌推广。

#### 3. 形成产业发展理念

首先,盐城新四军文化产业化意味着要把盐城新四军文化作为一种经济资源来进行配置,要按产业化组织方式运作和经营。其次,改革单一发展形式,促进项目多元化发展。利用现代科技手段,开发出适应现代市场需求的产品,把原来静态的、历史的、死板的参观变为动态的、现代的、生动的体验,深刻挖掘盐城新四军文化内涵,使项目开发有灵魂、有主线、有品位。最后,拉长产业链,加大衍生产品的开发和营销。要以市场导向适应需求为导向,开发出符合美学要求,体现地域特色,能让消费者参与的产品。

(二) 全面梳理,形成盐城新四军文化产业开发的整体观念

#### 1. 对盐城现有的新四军文化资源进行全面梳理

要将散落在各县(市、区)的新四军文化资源连接起来,形成盐城整体的新四军文化资源概况,并由党委政府主导,发挥新四军研究会、盐城市委党史办等新四军研究主体作用,科学梳理、归类和评价盐城的新四军文化资源,准确把握其特性。同时,结合市场,从经济角度审视盐城的新四军文化资源,分析其价值大小、可持续发展空间、开发前景等,形成盐城县与县,县与市整体的具有可行性的开发规划。

#### 2. 统筹兼顾,形成新四军文化与其他地域文化



交融发展

据相关研究表明,人们在选择旅游的场所时会充分考虑景点的集群情况,景点的集群性越好,他们就越愿意去,这样就能一次游览好多景点。为了吸引游客,我们就需要充分整合盐城新四军文化资源,将其与盐城的自然风光、历史人文等相结合,形成红色、绿色、白色、蓝色“四色”交融的发展规划,达到历史教育、生态旅游、娱乐体验融于一体的开发模式。

3.打破地域局限,实现区域联合发展避免同质化竞争

盐城的新四军文化资源要与其他地域的红色旅游、红色文化产业相类比,尤其是要与其他地域的新四军文化相类比,吸收其先进经验,求异存同,有效避免同类文化资源保护和开发的雷同及低层次的同质化竞争,更可以打破常规视野,实现区域间的联合,实现资源互补,竞争合作并存,有利于形成具有可持续发展的长远整体性规划。

(三)软硬兼施,加大对新四军文化的深层次挖掘

1.加大新四军文化资源的保护和修复工作

要对盐城现有的革命遗址遗迹进行提升改造建设,发挥这些红色历史资源应有的现实作用。对已经遗失或者遭到破坏的,对物质形态的新四军文化资源进行修复、还原和保护,对非物质文化遗产,要搜集和挖掘,尤其是抢救仍健在的老红军、老新四军收藏或熟悉的新四军历史,争取其支持,以便更好的开发和利用。对保存状况良好的新四军文化资源,物质形态要明确保护措施,从管理体制、法律法规上进行规范,进一步提升或者改造,对非物质形态的,要进行整理,以免资料的流失。

2.加大研究力度,继续挖掘其具有的深层内涵

要不断延伸盐城新四军文化研究领域,丰富研究内容,并结合时代精神,赋予新的内涵。要在盐城塑造新四军文化研究学术氛围,组织召开新四军文化学术研讨会、高层学术论坛,吸引国内外专家、学者、民间爱好者积极参与,并通过这种学术影响扩大盐城新四军文化在全国的影响力,要系统、整体、全面地宣传与展示盐城的红色文化。要多挖掘盐城新

四军文化背后的故事,吸引人民的探究欲望,加大盐城新四军文化的吸引力,推动盐城新四军文化产业开发的市场开发。

(四)创新模式,打开新四军文化产业消费市场

1.以市场为导向,满足各种消费客户需求

没有吸引力,也就没有市场。盐城新四军文化的旅游项目设置要充分考虑消费者的心理需求,有针对性的满足各种消费客户。比如,井冈山一企业就瞄准员工素质拓展培训这一市场需求,联合井冈山学院成立井冈山红色素质拓展基地,以了解历史、政策学习、爱国教育、体能训练等项目吸引很多单位前来委托培训。同时,进行旅游消费的前提是有旅游的投资,盐城可以借鉴沙家浜旅游运行模式,将盐城的红色旅游形成一个整体的消费链条,鼓励多种形式的资本投入,调动各方积极性。这样许许多多的普通老百姓可以直接参与到新四军旅游市场的开发中,最大限度的推动盐城的新四军旅游市场的发展。

2.发展创意项目,增加新四军文化产品的附加值

在保证盐城新四军文化的严肃性和真实性的前提下,融入创意性理念,实现盐城新四军文化项目和产品的欣赏性、趣味性和可参与性,增强吸引力和感染力,改变传统“大而空”的形象。比如,可以建设新四军战斗实景基地,以新四军参加的著名战役为背景,如益林战役等实景展示当年的战斗场景,让游客全程参与战役的酝酿、决策、筹划、战斗和战场清扫全过程,可设“抗战靶场”,开展“扫荡”与“反扫荡”、“围剿”与“反围剿”等活动。还可以增设体验项目,结合刘少奇、陈毅、粟裕等老一辈无产阶级革命家曾在盐城战斗和生活的经历,组织当新四军战士体验活动,身临其境的经历不仅能满足游客的好奇心理,还能提高他们的满意度,扩大宣传范围。

3.走群众路线,扩大盐城新四军文化市场的消费群

盐城的新四军文化拥有着丰厚的人脉支撑,刘少奇、陈毅、黄克诚、张爱萍等新四军领导人都在盐城战斗生活过,北京等地的新四军老战士更是以新四军文化为依托,把对盐阜老区的感情,逐渐转移到

## 盐城区域经济发展存在的问题及建议

□ 李叶青

盐城顾名思义产盐之地。作为江苏面积最大,人口第二的地级市,区域经济发展的比较优势不言而喻。一个是区域广博,可供生产和建设的土地资源比较丰富。另一个就是人力资源丰富,能够为区域经济的发展提供相对廉价而持续的社会劳动力。目前,盐

城已是国家沿海开发战略的前沿城市、长江三角洲经济区成员。特别是,盐城还拥有“东方湿地之都、江苏黄金海岸、江苏沿海中心城市、长三角新兴工商业城市”之誉,以及湿地生态旅游城市、汽车业制造基地、国家知识产权试点城市、江苏化工业城市、江苏

盐城经济建设上。如盐城民航的通航,铁路的通车,通榆河的疏浚和射阳港电厂的成功送电等大型经济建设项目,都是在红色文化的作用下实施的。对此,盐城要继续走上层路线,不断往上推广、做大做强盐城的新四军文化,从而获得政策、资金、资源的支持。但是,盐城也有许许多多平凡的新四军老战士,或者直接参与那段岁月的老前辈、老先生,对盐城的新四军文化产业开发也要走最普通的百姓路线,深入其中,让百姓直接参与进来。可以从小入手,挖掘普通老百姓身边的故事,以一个个平凡而又鲜活的事迹,朴素而又真挚的情感唤醒人们的情感,塑造最朴素的铁军形象。

### (五) 扩大宣传,增强盐城新四军文化的影响力

#### 1. 主动加强与新四军研究会和新四军革命后代的沟通联系

中国新四军研究会、北京新四军研究会都是在全国有着重大影响和群众性学术团体,栗裕、谭震林、李先念、叶飞、彭冲、周克玉、万海峰、陈昊苏、陈丹淮等都曾担任会长或名誉会长。新四军研究会在系统地研究、总结新四军和华中抗日根据地的历史经验,宣传“铁军精神”方面发挥了主力军作用。建议

主动加强与新四军研究会的沟通联系,举办“铁军精神”事迹报告会或讲座、巡回展等。同时,主动加强与新四军革命后代的沟通联系,邀请他们到盐城来开展瞻仰、缅怀父辈们丰功伟绩的纪念活动,进一步弘扬新四军的“铁军精神”。

#### 2. 举办宣传活动,鼓励盐城新四军宣传片、影视等方面的创作

没有宣传的经营是不利的经营,没有经营的宣传同样也是不成功的宣传。要不断推出宣传新四军光荣历史和英雄人物事迹的文艺作品,要引导市、内外文艺家利用新闻摄影、文艺创作、戏剧编演、电视剧、电影、书法绘画、雕塑动漫等手法对新四军突出人物、事迹进行艺术化宣传和塑造,要以新四军文化的独特优势积极创建革命历史文化名城提升城市知名度。政府官方媒体也可通过各种形式,组织开展新四军纪念、展览活动,或者直接走出去,在省、国家级的电视、网络、报刊等发布盐城新四军文化宣传片,并通过开展铁军廉政文化展览、新四军抗战文物巡回展、铁军精神大讲堂等系列活动,提高盐城新四军文化的吸引力。

(作者单位:中共盐城市委党史工作办公室)

服务业聚集区、国家旅游度假区等区域经济转型升级的各种优势产业。

但是,盐城就现代交通、资源能源等基础性设施以及产业结构、产业布局与生态环境等方面与发达地区客观存在差距,这不仅不利于盐城与周边市县多元要素市场的流动,而且不利于积聚地方生产要素、汇聚人才资源以及区域民间资本的优化与融通。

### 一、盐城区域经济发展存在的问题

#### (一)基础设施与城乡二元格局亟待改善

盐城基础设施的投入与兴建工作比以往任何时候都突出,但就城乡总体布局和设置来看,仍不能适应现代城乡一体化的要求。例如,城区主干道物流线路设置存在不合理性,南北规划差距太大,道路标识不是很清晰,尤其是上下班高峰期道路承载力和运营力明显不足。这就可能滞涩区域经济各类生产要素的自由流通,特别是影响市场基础性配置的适时优化以及地域信息的及时传输、区域政策与措施的适应性调整。

另一方面,城乡之间的“条块分割,地方保护主义与行政性垄断行为”等也在一定程度上阻碍了城乡资源的自由流动以及城乡之间的优势互补。确切地说,盐城地域联动机制与行政区划的调整、整合,特别是政策环境、行政服务水平等无一不影响着投资者对盐城区域投资、兴资、注资的力度、广度和深度。某些区域行政性垄断往往容易产生行政阻碍和行政干涉等乱象,这就可能导致地区宽松环境和优惠政策等大打折扣,不利于地方投资环境与政策环境的净化。如果说,盐城区域经济结构的调整与转型,更多体现在对外在技术的交流与消化、吸收与创新层面上,那么盐城对区域企业的行政服务水平与质量,则是盐城能否实现跨越式发展的有力助推器。与此同时,城乡二元制结构的长期客观存在,使得盐城区域经济的发展速度不得不让位于城乡二元体系的缓慢改善以及公共产品的城乡差距弥补上。

#### (二)县域经济发展势头良好但极不平衡

县域经济的蓬勃发展几乎成为带动整个区域经济腾飞的主力军。就目前县域经济发展状况而言,盐

城区域可以粗略地划分为三大板块:第一板块即亭湖、东台、大丰、盐都、开发区。这类区域一般都拥有较好的经济基础,在新一轮苏南产业转移的过程中承接了很多产业移接,获得了长足的发展。例如,东台的生产总值近几年连续居于全国县域经济百强之中。第二板块即建湖、射阳、阜宁。由于临近上述区域,加之主动寻求转型升级,一度吸引了大量外来企业的投资,后发优势逐步显现,然而在科技创新领域以及高端技术引进方面远远落后于第一板块。第三板块即滨海、响水,虽然这两个区域的各项经济指标增幅均高于盐城平均水平,但与第一板块相比仍属相对贫困地区。即使拥有像滨海港这样的优良港口助阵,滨海的整体经济状况并不显著。这就容易造成“县域经济跟风、模仿现象频仍,毫无疑问不利于县域经济的错位发展、特色发展、集约发展”。

一般地说,县域经济的繁荣得力于县域经济比较优势的发挥以及特色产业的支持,而县域经济的主体则依靠地方中小企业的支撑和壮大。就区域经济发展而言,一方面市场优胜劣汰的经济运行规律以及中心集镇圈域资源的自然优化,不可避免地出现单一流向性,即主要技术力量以及各类生产要素越来越集中到较发达区域。而相对落后区域不得不承受越来越多的即将淘汰或落后的产能企业入驻,以此争取县域经济的资金积累和资本的集聚。另一方面,旧有的县域经济发展方式由于短期内的资金投入不足以及回收效益的缓慢,又不得不放慢科技创新与研发步伐,安于现状,造成县域经济之间的差距拉大,带动不了区域整体力量的整合以及县域新特产业的崛起。

#### (三)生态环境与区域经济效益不相协调

盐城同其它很多区域一样都在经历片面追求地方政绩,高度重视区域经济发展速度却忽视生态文明建设以及经济效益与质量平衡问题。一般地说,区域生态环境即使受到工业文明负面效应冲击和破坏,至少在短期之内并不会显现。与此相应的地质、土壤、大气等生态环境的污染层出不穷,却难以有效地进行现实的测量和监控。

一方面,客观上区域环境监察部门未能配套相应的监测设配和技术人员,使得区域环境的监督往往更多流于形式而缺乏刚性的执行与质询制度。就区域经济而言,不论哪个企业都在追求利益的最大化而不是公共利益的最大化,都在追求缩小企业内部的成本支出而不是社会成本的扩张。换句话说,企业就其追求利润的唯一性而言,只会顾及眼前的经济利益而不会顾忌生态环境的安全和美化。这也是区域经济发展的两难困境之一,即地方政府既要保持企业高速投入和产出,又不可避免地出现企业频繁违反环境保护法则以实现短期经济效益的快速回收。这就带来另一个严重问题,即为了保障区域经济获得高速发展,不得不付出牺牲当前生态环境的代价,而这一举措对于全面、协调、可持续发展的区域经济而言,从长远来看得难偿失。与此同时,由于地方政府更多把目光放在区域经济的总量上而忽视经济质量和效益的高低,导致经济收益与生态环境两败俱伤,严重制约了区域经济的现代化、智能化、高端化、效能化步伐。而高效节能、绿色环保、低碳循环等这类新型产业基地迄今仍处于起步探索阶段,未能形成产业优势以扭转当前盐城区域经济与生态文明相对脱节现象。

#### (四) 产业结构转型升级与调整力度不够

盐城区域产业结构主要以农业、纺织、机械、化工等传统产业为基础,这种依赖初级农业加工以及中低端纺织业、制造业的输出等极易造成区域产业结构的失调以及产业布局的失衡。虽然盐城一直在积极寻求加快经济结构转型升级与优化的路径,但基本的产业结构和格局并没有发生太大的变化。这也严重制约了区域经济发展的潜力和动力。一般地说,农业结构的协调将促进工业结构的跟进,而工业化程度的提高以及现代化节奏的加快将助力现代服务业的应运而生。就目前盐城区域产业结构而言,传统产业在整个工业体系中仍占主导地位,产品附加值逐年下降的“纺织、化工、机械和食品四大产业约占区域产业总产值的70%左右”,这实际上预示着盐城区域经济的发展不可能在短期内实现跨越

式赶超、多元化转型、集群化产业衔接。

与此同时,区域产业趋同、重复建设等现象仍比较突出,这显然降低了盐城区域经济的比较优势和竞争优势,往往造成区域内部产业之间的残酷竞争以致出现严重的库存滞销和连续的降价促销,甚至不计成本进行大面积撤资抛售或人间蒸发,而区域微不足道的某些特色产业往往只能望其项背、涉其后尘。这种状况无疑加剧了盐城区域经济结构的畸形。另一方面,盐城就“大型企业在区域工业总产值中所占比例其实不足10%”,除了悦达集团在政府监护下获得比较好的经济效益并且成功实现产业转型和产业链的延伸外,区域中坚经济实体仍显不足。此外,区域产业结构虽然已经从过去单一的产业形态过渡到渐趋多样性的产业链接,但并未形成错落有致、规划合理、多元化的产业布局,特别是依然缺乏龙头型高端科技含量的产业群体。与此同时,现代服务业由于区域产能的限制以及地域经济可供支配的社会资金短缺,导致盐城现代服务业并不契合当前盐城区域经济的现状,无法提供更为优质的物流配送以及公共服务等。

## 二、盐城区域经济发展建议

综上所述可以看出,盐城区域经济发展虽已具备一定现实基础,但区域经济劣势明显,整体经济实力仍显不足。就江苏范围而言,盐城区域经济发展水平并不突出。在这样一种形势下,释放盐城区域经济正能量就成为构建新型工业城市、统筹发展城市、创新创业城市、生态文明城市、和谐幸福城市的关键性步骤之一。所以,盐城区域经济的发展不仅需要进一步提升区域承载力、要素统筹力以及市场运转力和物流集散力,而且需要整合区域经济发展的科技力量、人才战略等,以此推动区域产业结构的调整,促进盐城区域经济的协调,助力区域经济实力的大幅提升,真正实现盐城区域经济后发式、跨越式的发展。

### (一) 发挥沿海优势,统筹港城发展

盐城区域经济发展的最大优势是拥有人工与自然结合的港口。一般地说,欧美包括日本在内的经济发达区域,早期大多依赖沿海港口的贸易,才缔造出

今日的繁华。换句话说,盐城诸多港口的存在无疑是一种潜在的区域经济推动力量。一方面,盐城可以依托沿海优势,继续扩展海洋渔业,继续提高名、特、优、新产品比重。另一方面,“可以在现有 1300 平方公里可供利用的滩涂上培植沿海速生林带”,依托丰富的林业资源,大力发展森林生态旅游业,扩大沿海滩涂养殖业和海洋特色产业。当前,畜牧业随着国家对优质奶源、家禽屠宰需求的攀升而急遽扩张,但就质量和安全而言却相形见绌。坦率地讲,由于畜牧业大部分集中在内蒙、东北、西北区域,就南北资源的调配以及统筹兼顾而言并不顺畅。这就为盐城广袤的滩涂资源提供了发展契机。确切地说,盐城未来区域经济发展方向之一,可以定位在利用沿海滩涂林场,繁殖优良草带,形成独具特色的现代畜牧业。这不仅可以高效利用广阔的滩涂草地,实现区域性规模化养殖,而且可以缩短跨区域的运输与销售距离,从而形成从林带养护到现代养殖,再到环境保护的良性生态循环过程。

如何更好利用港口优势以推进国际贸易的对接与合作,对于盐城具有十分重要的现实意义。就目前情况而言,盐城应当加大沿海港口投资力度,加快沿海航空、铁路以及高速公路复线工程步伐,围绕港口扩建新城,充分发挥区域地缘性优势。与此同时,以虚拟口岸为依托,按照规划科学、功能完备、设施先进、服务便捷、环境优美的现代化、国际化、智能化标准,全力打造口岸作业、保税物流、保税加工、国际贸易等集合多种服务功能的综合保税区。采取多式联运模式,实现虚拟口岸功能的实体化,真正发展成为长三角地区产业集群与服务外包基地以及国际货物集散中转站。此外,还可以依托港口、港城,大力发展新兴海洋医药、生物工程、海底钻探、海域矿藏等产业,逐步建成结构合理、技术尖端、生态和谐、功能齐全的临海工业体系,以此推动盐城区域经济的发展。

## (二) 加强区域联动,推进地区合作

盐城区域经济的合作氛围相对并不浓郁,而跨区域、跨行业、跨地缘之间的合作与交流尚显滞后。应当说,区域经济的联动是打开市场,实现与中心城

市、一线城市产业对接与信息资源共享、技术成果转让的重要途径之一。就区域联动机制而言,盐城处于“长三角经济圈”、“淮海经济圈”、“沿海经济圈”的交汇点,这为盐城区域经济的现实联动提供了便利。相对而言,长江三角洲经济圈是经济发展水平最高、经济实力最雄厚的区域之一;而淮海经济圈则位于苏鲁豫皖四省交界,地处江淮平原,其优势之一是土地肥沃、物产丰富、人力资源充足、工业基础初具规模。如何善用这一圈域资源,实现区域之间的关联和联动是盐城区域经济能否得以更好延伸、衍射的重要路径之一。就盐城区域经济而言,可以承上启下链接“长三角”与“淮海”两大经济圈,促成圈域城市之间的互通有无、优势互补。同时,以国家级沿海开发战略为契机,加深与南通和连云港的合作,实现上下沿海经济圈的联动,带动区域间各类生产要素的市场化集聚与分流。

盐城目前还是江苏唯一、全国第十家同时拥有空港和海港一类开放口岸的地级市。就南洋国际机场而言,每周有近 40 个航班往返于北京、上海、广州、武汉、昆明、长沙、台北、香港、首尔、曼谷等国内国际城市并已正式对外籍飞机开放。这就意味着盐城区域经济的辐射范围在扩展,辐射地域在增多,辐射能力在增强。此外,盐城主要港口都已开通直达港台地区以及韩国釜山港、仁川港,日本横滨港,欧美等国家在内的国际航班线路,这对于区域优化投资环境,提高利用外资质量,改善进出口贸易结构,锻造自主创新品牌,实施“引进来、走出去”的国际化、全球化战略等具有十分重要的现实指导意义。值得注意的是,在区域联动和国际化交流与合作过程中,盐城应当注重统筹兼顾、防范风险。一方面,放手支持具有一定规模、品牌和核心竞争力的区域龙头企业开展跨国投资与经营,参与国际竞争。另一方面应当适时制定相应的国际金融与产业政策防范措施,减少国际间金融危机下的经济风险,规避国际产业链的断裂和经济潜规则的冲击。

## (三) 打造生态文明,坚持循环经济

盐城就区域经济发展的历史阶段而言基本上处

于工业化的中期。换句话说,盐城客观上短期内不可能跨越工业化污染与生态压力的现实。例如,传统印染、石化、汽车等工业仍会加大生态环境污染的机率。而人口的聚集,房产的扩张,城市化进程的加速,社会分工链的加长,都对资源输入和能源供给等提出更高的要求,同时也带来更多潜伏的生态环境的危机。在这样一种情况下,循环经济就成为盐城区域经济发展的必然选择。一般地说,循环经济是一项集中了经济、社会、科技、生态于一体的系统工程,涉及生产、交换、分配和消费等诸多环节。当前,盐城可以通过建立以政府为主导、以企业为主体、以公众为基础的生态管理和运行机制,大力发展循环经济。通过设立新型循环经济发展机构,统筹协调区域循环经济的建设进程。

同时,积极扶持发展新能源、节能环保产业,加快发展生态旅游、生态农业,构建以低碳为特征的现代产业体系。大力推广资源节约、替代和循环利用技术,实现资源高效利用、经济永续发展。在此基础上,加大节能减排力度,推进化工生产企业专项整治行动和企业节能低碳行动,严把新上项目节能评估关和环保准入关,大幅淘汰落后产能产业。此外,切实推进城乡环境基础设施建设,加快建设大型污水处理厂以及污水管网配套设施,推广生活垃圾“组保洁、村收集、镇转运、县处理”模式,提高城镇生活污水、农村垃圾的集中处理效率。确切地说,区域经济的良性发展需要良好的环境支持。一方面,盐城应当继续改善城乡整体生态结构,实施城乡污染的分类处理和大气、土壤、水质的全天候监控与排查。积极构筑隔离并环绕工业园区、化工园区、创业园区的高标准环保植物带,特别是强化排污、化污能力,确保区域经济发展始终走在节能环保、低碳循环的经济轨道上。另一方面,撤并各类环境监测系统,大幅裁减这些部门行政人员,增加并充实拥有现代检测技术的现场操作人员,配齐相应检测、监控工具和设备,及时上报并处理突发性生态危机,保障区域经济发展的人文性、持续性和循环性。此外,针对两大国家级自然保护区,应当继续做好对外宣传与配套设

施建设,形成小规模、细景致、重环保的建筑结构和风格,以清洁、宁静、原始的自然景致带动区域旅游业的发展。再次,加快完善建设生态文明的长效机制,把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济发展评价体系,建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法和奖惩机制以此实现盐城区域经济的生态效益。

#### (四)调整城乡规划,带动产业转型

盐城区域经济的发展客观上需要城乡规划与布局更趋合理性,更具竞争性,更富长效性。这就意味着必须更加科学地规划城乡建设和生产用地,优化城乡产业结构和布局以更好地节约耕地面积,提高城乡土地利用率。同时,根据城乡宜聚则聚、宜散则散的特点安置农民,避免集镇建设的盲目性和随意性。坦率地讲,城乡规划并非一劳永逸、一成不变,应当随着区域经济发展的走势进行相应的调整和改进。一方面,通过完善大市区战略,整合亭湖、盐都、开发区、保税区资源,科学规划、功能互补,形成区域经济发展中心圈域与边缘辐射的互动效应。另一方面,坚持江苏沿海中心城市、新兴工业城市、海洋经济服务基地的区域定位,着力彰显水绿生态盐城,东方湿地之都的区域景观与人文特色,进一步充实并提高城市化支撑以及工业化载体的小城镇经济实力,不断完善小城镇产业链的配套设施建设,强化小城镇规模化、集约化、集聚化的产业效能,增强小城镇对农村人口的吸纳能力,为盐城区域经济的持续发展提供有力的支撑。在此基础上,继续优化升级并深化产业结构转型,不断提高自主创新能力,推动区域经济发展方式的良性循环。在此过程中,坚持以现代工业为导向,合理发展区域经济产业链。一方面,优化发展纺织、服装等传统劳动密集型产业,解决区域经济发展过程中的劳动力过剩问题。大力发展现代科技企业,推动企业由工业化向信息化的转型。

确切地说,区域经济的竞争优势和比较优势很大程度上依赖于产业能否成功转型,而产业转型的重心就是能否从传统劳动密集型向资金密集型,再向技术密集型和知识与信息密集型产业的转型。当前,盐城区域经济的科技含量和科技力度尚显滞后,

这也是盐城与经济发达区域在经济产能和产业效能上的最大差距。从这层意义上讲,盐城应当从产业结构入手,加快淘汰落后产能企业,着力加强科技含量高、附加值和追加值高的现代科技产业组合。在既有的悦达集团基础上,逐步构筑现代化的产业体系和产学研相结合的产业部门,推动区域经济质量与效益的高速发展。再次,大力发展盐城现代服务业。现代服务业相对而言不仅可以实现区域资源的优化,改善区域投资与消费比例以节约经济支出成本,而且可以创造良好的投融资环境,带动教育、金融、文化、休闲等产业链的全面发展。可以说,现代区域服务业的提速,将助力盐城第三产业与现代农业以及制造业的优势互补。通过加快发展现代物流、金融、商务、汽车和节能环保服务、软件及服务外包等生产性服务业,支持企业由产品制造商向技术研发商、工程服务商的转变。与此同时,通过现代服务业的发展,推动区域金融业创新,盘活国有投融资平台,积极营造自由、通畅、灵活、多元的金融生态环境,为盐城区域经济的发展提供必要的资金链。

#### (五)坚持城乡一体,逐步共同富裕

城乡一体化不是把所有农村都变成城镇,而是推进城乡优势互补、共同发展,促进城市基础性设施向农村延伸,城市公共服务向农村覆盖,城市现代文明向农村辐射,进而为城乡资源互换有无,提供便捷的交流渠道,从而实现区域经济城乡一体的繁荣,让农民共享工业化、城镇化、现代化带来的生活便利以及物质供给与精神文明的共富。一定程度上,区域经济的迅猛发展依赖于内外交通系统的发达和区域对外交流途径的扩大。这就要求盐城应当制定更为宽松的产业政策,放宽户籍管理制度,清除要素流通障碍,加大基础设施的配套力度,加快构筑现代化的综合交通运输体系和流畅的物流系统,这样才能有力提升区域经济发展的实际承载力和负荷力,将城乡一体化推进到位。

当前,城乡一体化的难点在于城乡二元制结构的客观存在以及区域户籍制度的掣肘,特别是城乡产业结构的差异和产业布局的非理性因素的干扰。对于盐城区域经济发展而言,这不是一朝一夕就可

以改变的问题,需要继续深化改革,尤其需要促进城乡资源的自由流通,持续改善乡村面貌和居住环境,以工业贴补农业,以农业促进工业。同时,加快城际之间、城乡之间的公共设施与公共服务建设,以区域企业为依托,以地方政府为主导,以群众筹资为辅助,以市场效益为导向,促进城乡资源的合理流动和高效配置。特别是,在推动老城改造、新区扩建的过程中,积极扶持中小型区域企业的集聚,适时吸纳农村富余人力资源。在此基础上,出台各项优惠扶持政策,鼓励自主创新创业,就地发展县域、镇域经济,逐步形成区域人口的聚集和城镇功能的完备。必须指出的是,区域经济良性发展的“出发点和归宿点是为了实现好、维护好最广大区域群众的根本利益”。正如邓小平同志指出“社会主义的本质在于解放和发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕”。对于盐城区域经济发展而言,这一点殊途同归,这也是当前江苏实现“两个率先”的必然要求。可以说,区域经济的腾飞并不单纯依赖企业效益的提升以及行政决策水平的提高。只有以区域经济取得的现实成果及时反哺群众、回馈群众,才能为区域经济的长期繁荣提供持续的政治保障和稳定的社会秩序,才能逐步推进社会主义共同富裕的步伐,切实改善和保障当地民生。

#### 三、结语

盐城区域经济的发展是一项系统的工程,这不仅需要坚持地方特色的城镇化战略,按照统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的原则,促进区域协调发展,增强区域综合承载力,形成较强辐射力的城市带,培育区域经济新型增长极。而且,需要坚持走地方特色工业和农业现代化道路,建立健全以工促农、以城带乡长效机制,大力发展乡镇企业,壮大县域经济实体,加快释放农村潜在的生产力,缩小区域内城乡之间的横向差距,例如基础设施、生活条件、文化娱乐等。以及纵向差距,例如中介服务、公共管理、公益事业等,从而真正实现盐城区域经济的同步性增长以及城乡趋同性的跨越。

(作者单位:盐城师范学院)



## 苏北里下河地区渐行渐远的农具和农活

□ 王延龙

### 一、引言

上世纪 50 年代以来,我国的经济社会发展发生了翻天覆地的变化,作为社会生产力的重要组成部分——农业生产力的发展水平也有了巨大的提高,特别是困扰我国若干世纪的粮食问题在上世纪 80 年代因为实行农业大包干责任制而得到了较好的解决。随着农业机械化水平的不断提高,在农业生产水平不断提高和发展的同时,农民使用的生产、生活工具也在不断变化,农民从事农业劳动的农活(包括家务劳动和家务活,下同)名称也在不断变化,农业劳动强度大大减轻,农业生产水平不断提高,很多过去经常使用的农业生产工具和农民经常从事的农业劳动的名称离我们已渐行渐远了。

笔者之所以将苏北里下河地区作为这一问题的研究和实录对象,一是对这一地区比较熟悉,上世纪 50 年代初我出生于苏北射阳县西部农村的一个农民家庭,生于斯,长于斯,从五、六岁开始,就帮助父母做力所能及的家务活,打猪草、拾火草、养鸡鸭是读小学期间课余的主要活计,高中毕业后又实实在在的当了几年农民,参加工作后又从事了多年的农村工作,加之对这一问题比较关注,又有许多农民亲戚朋友,对农村情况的了解一直没有中断过。二是对这一地区的农业生产工具和农活名称比较熟悉,曾亲身经历过“大干干到年三十,春节一过开门红”的艰苦环境,亲手使用过多种农具,亲自做过诸如挖沟挑河、积肥造肥、栽秧、挑大粪、刈稻刈麦刈豆、晒稻麦、除草等多种繁重的农业劳动,对农民的疾苦感同

身受。三是随着时代的变迁,那些在现代人眼里根本不当回事,可它们在历史上对人的生存、生活都曾起过重要作用的农具和农活将会从人们的记忆中消失,这一段的历史就会变得残缺了,即便是现在,有很多农具在农家已找不到了。

里下河地区位于江苏省中部,西起里运河(简称里河、在扬州西部),东至串场河(简称下河、在盐城中东部),北至苏北灌溉总渠,南抵通扬运河,总面积约 13500 平方公里,属江苏省沿海江滩湖洼平原一部分,亦称里下河平原。农作物主要有稻、麦、棉等。这一地区的农作物品种与我国大部份地区基本相同,因此其农业生产工具和农活名称也具有一定的代表性,这对研究全国其它地区的相关问题也有重要的借鉴作用。

### 二、耕翻农具和农活

农作物播种前,土地必须进行耕翻,将土打细揉碎再进行播种。在手扶拖拉机没有使用和普及之前,土地耕翻主要靠牛力、甚至是人力完成的。用于耕翻的农具主要有:

耕牛。上世纪 80 年代前,牛是生产队里必不可少的大型农具,归生产队集体所有,有固定的劳动力负责饲养。有的养用合一,有的养用分开,不过大多数生产队采用养用合一的办法。因为只有用牛的人才能知道耕牛的脾气,真正对耕牛尽心负责。那时,耕牛的使用频率很高,生产队的大田、老百姓家的自留田都要牛去耕翻。每到“四夏”(夏收、夏种、夏管、夏插)、“三秋”(秋收、秋种、秋管)大忙季节,负责用

牛耕地的农民五更天就吆喝着耕牛下地了。只有到了交冬数九的严冬季节，耕牛才能在队里统一砌的牛房里取暖过冬。

用牛耕地既是一个具有一定技术含量的农活，也是一个苦脏累的农活，不是每个农民都能胜任的。地能否耕得深浅适度、泥土耙得是否精细平整，全靠耕地人的技术水平和责任心。“四夏”大忙季节，因为插秧需要赶时间，负责耕地的农民往往凌晨两、三点钟就赶着耕牛下地了。那时，农民是买不起防水的靴子的，就是有他们也舍不得穿着靴子去耕地，他们都是打着绑腿，赤着双脚，在腿肚深的水田里驾驭着耕牛，或耕地或耙地，忙活到上午八、九点钟，就有一块耕耙平整好的水稻田让大家插秧了。

耕牛如果因为老病而不能耕田了，它还会为人类作出最后的奉献。曾隐约记得儿时生产队杀牛的情景，那时我们还很小，大人不让我们小孩看杀牛，牛被杀了牛肉就按人口分给群众吃，有一次吃了队里分的牛肉没几天，听到大人议论说，这个牛通人心，那天要杀它时眼泪汪汪的，我就感觉我们人类真是太残忍了，“过河拆桥”、“卸磨杀驴”的成语用在这里再合适不过了。

现在，农村的耕牛已经很少见到了，与耕牛相配套的农具也已经很少见了，那些农活也已经被拖拉机和联合收割机完全代替了。

铁锹。由锹头、锹屁股、锹柄三部分组成，锹头长约 40 公分，宽约 10 公分，锹头的前端为实心，后端空心留着套锹屁股用，锹口含钢，经过打磨和使用后很亮很锋利；锹屁股是一块前边较薄、越向后越厚的木质材料，它插在锹头上，再在锹屁股上装一根握在手中比较适中的木柄，铁锹主要是用于挖墒沟、翻挖小面积耕牛不便于耕翻的土地。

铁锹在上世纪六十、七十年代用得最多的是开挖河道。可以不夸张的说，如今我们所能见到的里下河地区由人工开挖的河道，基本上都是用这种铁锹挖成的。这些巨大的人工河，现代人看了可能都感到不可思议，可那些河确实是当时的农民一锹一锹的开挖、一担一担的再将泥土从河底挑到两岸去的。

那时，每年秋收秋种一结束，开挖河道的任务就下来了。生产队里 18 岁以上、50 岁以下的男性都算整劳动力，都有挑河的任务。因为挑河确实很苦很累，一般人都不愿意去。但大队里每年都根据公社下达的任务，要求生产队出派出足够的劳动力上河工。生产队就采取挨家挨户轮流出工的办法派工。那时，除了老弱病残，几乎所有男劳动力都要上河工。笔者高中毕业时刚 18 虚岁，虽然瘦小体弱，但在农民兄弟的攀比之下，亦不得不参加过几次大小河工的劳动。而自从实行大包干以后，就很少再开挖这些人工河了，即使需要疏浚河流，也都以机械取代了。

铁铧。由锹头和锹柄组成，锹头均为铁打制的，比铁锹短而宽，锹头上留有装柄子的插口，主要是用于积肥造肥，将河底的淤泥打到 4、5 米高的岸上来，这些淤泥经过一个冬天的风化或晾晒，农民们又要用泥兜子将它们运到麦田里，此农活谓之铺生。这种办法费力很大，但效果并不明显。在那种没有化学肥料的年代，这也是没办法的办法，现在这种农活早就没人做了。

钉钯(钯子，字典解释是一种竹制的搂草用的器具，后文作专门介绍)。这种钉钯由一根约 60 公分长、小膀子粗的木料和木柄组成，木料上钉着几根较长的从农具社或铁匠铺买的铁钉子，可用其将泥土打得细一些，农户自家的自留地上用得比较多。

### 三、播种的农活和农具。

在没有播种机、插秧机之前，播种主要靠人工完成。

棉花播种。上世纪 70 年代之前，棉花播种大都在清明之后直接在大田里播种，前边是人工用锄头拉出一道浅沟，在沟里撒上棉花种，遇到干旱年份，在沟子里浇上一些水，再用干土覆盖起来。这种播种方法生长期短，棉花接受的光照时间短，有用的花蕾花桃少，产量比较低；上世纪 70 年代以后，农村已经推广棉花营养钵移栽技术，先用制钵器将拌了肥料的泥土制成小茶杯大的钵体，再在钵体中心的洼处分别放上两、三粒棉花种，用泥土盖好后再用塑料薄膜覆盖保暖。由于有塑料薄膜保暖，就可以提前种植，生长期长，有用的花蕾花桃多，棉花产量也比前

一种种植方法大大提高,但缺点是先要制钵、等气温上来后又要往大田搬钵,劳动时间长,劳动强度大。近几年来,农村已普遍实行直接在田间播种,在播种处覆盖一次性塑料薄膜的办法,既吸收了制钵的优点,又减轻了农民的劳动强度。

水稻育种。我曾亲历过两种水稻育秧技术。一种是上世纪70年代前,水稻育种主要有三个步骤:一是浸种,先将稻种放在大水缸里浸泡24小时以上。二是捂种,将其放在室温比较高的屯子里,上面盖上湿稻草,将其捂出稻芽来。这些农活都由经验丰富的农民担当,要不,温湿度不适当,不是芽子捂不出来,就是把芽子捂死了。三是将捂好发芽的稻谷均匀地撒到预先整理好的秧池里,用铁锹将种子浅浅地沓入秧池的淤泥里。秧池的平整度要好,肥料要充足,排灌系统也要好。用这种办法育出来的秧苗秧池面积大,移栽工作量大,劳动强度大。

还有一种近几年才开始普及的由抛秧代替插秧带来的新的育秧技术。在一张塑料片上,有许多排列整齐的凹下去的小圆塘,深约3公分,直径约1公分,底部留有吸收土壤水份和养料的小孔,就在这小圆塘里放上几粒稻种,盖上土放在秧池里长,大田整好后,就将这些塑料片上的秧苗直接抛到大田里。这种办法不仅秧苗长得壮,而且极大地减轻了插秧的劳动强度。

秧池整理。以前的老式育秧和后来的长秧龄借栽,对秧池的要求非常高。一是平整度要好,上了水的秧池泥土要又细又活,如果高低不平,幼小的秧苗不是被淹死就会被干死。二是肥力要足,以利于秧苗茁壮成长。在没有化肥之前,主要靠人畜粪肥和自然肥。那时有一个挑秧草的农活,就是将刚刚露青的青草从田间、沟边集中起来,放到秧池里与淤泥搅拌,使其逐步腐烂后成为秧苗的肥料。

挑秧草需要两个小农具,一是小锹子,一是篮子。小锹子由锹头、锹柄、锹拐组成,锹头是铁匠打的,锹口只有3、4公分宽,锹柄锹拐自己做,总共不到30公分长,使用时一手拿小锹子,一手抓住青草连根铲起来,放到背在身上的篮子里,再把它们集中

到秧池边,有专人称重记工分。篮子是用芦柴篾子做的,比笆斗还要大,在上面扣一根比较结实的布带子斜背在肩上,一篮秧草有时有40多公斤,背不动就将布带子顶在头上弓着腰顶回去。那时许多农家小孩上学时没有书包,就将书放在篮子里,快到学校时将篮子藏到小沟里,掖着书本进课堂,放学后又将书放在沟渠边,挑一篮秧草、猪菜或捡一篮子火草再回家,我也曾是这些孩子们中的一员。现在,秧池整理还是有的,但挑秧草这个农活肯定没有了。

插秧。前两种办法育秧,都要将秧苗向大田移栽,这种农活叫插秧或栽秧。插秧前,得先将秧苗起出来捆扎好,用柳筐挑到大田抛开,起秧的农活一般都在吃早饭前完成,所以在插秧时节,大多数农民凌晨三点左右就要下地起秧把了。早饭后,插秧的农活就开始了。起秧时,不少农民还可带着一个独脚的小板凳,以减轻弯腰的苦累。栽秧时就没有办法带板凳了,农民们一长溜排开,撅着屁股,退着身子,趟着泥泞,将秧苗一棵一棵地栽下地。栽秧能手们一般先在前面下,既快且匀,棵棵笔直,双腿轮流移动自如。我们这些插秧新手不仅速度慢,而且每棵秧苗的株数多少不均,栽得东倒西歪的,双腿往往会一起移动。老手们会笑话我们这些新手“吃起来蒲包嘴(张得很大的意思),栽起秧来双动腿”。别看这一株一株的秧苗不算重,可是插秧这农活实在太累人,“水到膝盖泥到腰”不说,就是这撅着屁股弯着腰几个小时也是实在够呛,那时的田块特别长,一趟秧栽到头需要两、三个小时,腰疼得几乎直不起来。只要是插过秧的人,都能体会到“谁知盘中餐,粒粒皆辛苦”的滋味。这项农活一般需要一个多月,有时持续头两个月。所以“四夏”大忙将“夏插”作为一忙单列起来是很有道理的。

如今,插秧这一农活已被插秧机或抛秧、种稻代替了,弯腰插秧在里下河地区基本上都已成了历史,极大地减轻了农民的劳动强度。但我去年在云南、广西、贵州等地,仍看到有农民在弯腰插秧。

#### 四、管理的农具和农活

农家有句话叫做三分种,七分管。在农作物管理

方面,做用的农具并不多,但农活却不少。

**锄草松土。**过去没有锄草剂,棉旱田锄草松土主要靠人工。一般棉田从种到收大约要锄草松土5、6次。每次大雨过后田间刚能站住脚,生产队里就要安排劳动力对棉田进行松土锄草了。水稻秧苗栽下去成活后,有时杂草很多很旺盛,与秧苗争肥争光照,队里又要组织劳动力对水稻秧苗进行松土锄草,用双手将杂草拔除,用双脚将秧苗根部的淤泥踩活。棉田松土锄要用到锄头,锄头由铁匠打的铁锄头和自做的木锄杆组成。现在,农业专家们都认为松土不利于水土保持,锄草又有了锄草剂,现在无论水稻或是棉花,松土锄草的农活很少了,锄头也基本上不用了。

**防病治虫。**农作物在其生长过程中会受到多种病虫害的危害,如果防治不及时,有的会造成大幅度减产,甚至绝收。何时治虫、怎样治病,主要根据农科站发布的虫情通报确定。近年来,由于病虫害的抗药性不断增强,给农作物治病治虫的农活比以前更多更繁了。不过,现在治虫用的药物喷雾器都已经机械化了,而我们过去都是将一桶一桶背在身上的药水,一边抽压一边喷洒进行病虫害防治的,那时,为了防治效果好,都是在晴好的天气甚至抢在中午高温时喷洒农药,不仅劳动强度大,而且很容易中暑中毒。

**棉花整枝。**为了使棉苗能多分枝杈多结桃,当棉苗长到适当高度时,要将其头部掐掉一小节;为了使土壤的肥力不浪费,在棉花在其生长过程中,还要多次摘除不能结桃的棉花“公枝公杈”,所以种棉花比种其他农作物要多费工。

**积肥造肥。**过去没有化肥,农家肥又很有限,积造自然肥料就成为农民不可缺少的农活。在一些河道上有很多罾淤划渣船,他们将河底的淤泥用罾子罾到船上,把水草等浮在河底淤泥上面的腐烂物用网划捞上船,直到船载满了才回家,将其打到已经挖好的肥料塘里,在农田需要时再将其运到地里。罾淤的罾子由罾子头和两根竹柄组成,罾子头形状很象河蚌,农民双手各握一根竹柄,一张一合就将几十斤重的淤泥提到船上来了。

##### 五、运输农具和农活。

农民的收、种、买、卖等货物运输主要靠肩挑担压,非常繁重而辛苦。与扁担相配套的农具主要有:

**柳筐,**圆型,约20公分高,直径60公分左右,上面敞口,底部和周围用杞柳编织而成,用4根比较结实的绳子固定,两只为一副,使用时将绳子挂在扁担上,一头一只,可用来挑运堆积的农家肥、山芋、萝卜等。

**拘丫绳,**用一个长约20公分、粗细适当的树枝丫杈,在无丫的一端扣上一根比较结实的4米左右长的麻绳,用来捆扎收割起来的稻把、麦把,将扁担直接插进拘丫绳里就可以挑运麦把稻把。

**泥兜子,**用一根直径约2、3公分、长约60公分的树枝条,用微火将其焙成半圆型,在其张口处用一根木棒和铁丝将其连接固定,其空心处用细绳网好,周边用三根粗绳牵吊,主要是用来挑泥块,在开挖河道、农田水利工程时用得比较多。

**笆斗,**用剥了皮的杞柳和细麻绳编织而成,深60公分、直径40公分左右,敞口,可装大米40公斤左右。笆斗主要是装粮食用的。那年月,将场上打下来的粮食集中屯起来,或将屯子上的粮食摊铺到场上晒干,都要用笆斗扛上扛下;生产队分给农民的口粮,也是用笆斗挑运回家。

用笆斗挑运粮食,还需配上用麻绳编织起来的络绳,我们家乡称之为“笆斗络”。络绳底部只有一个小碗大的中心部分编织得比较紧,向四边扩散连接的绳子编得比较稀疏,能将笆斗兜起来不漏掉即可,再与扁担连接的部分只有两根双绳了。

**小农船,**农船一般一个生产队只有一条,是水泥的,约装运5吨左右,它主要用于向粮管所交粮食、向供销社卖棉花,有化肥供应时再装些化肥回来。还有向路途比较远的地里运送农家肥,将路途比较远的成熟的庄稼运回来,队里有人生病了送到县城的医院去看病,等等,都可能用得上。由于其运粮、运肥两头都要装、都要卸,比较麻烦,效率也不高,有了拖拉机以后,农船也逐步淘汰了。

**小推车,**全车只有车轱辘上的一根轴是铁制的,其他部分包括车轱辘全部是木制的,力气大的农民一车能推2、3百公斤。由于我们家乡沟渠太多,那时

道路也不好,所以运肥料、运粮食很少用得上,只有在开挖河道的前期作用较大,一车泥土少说有300公斤,顶上几个人用担子挑。但到了挖河的中后期,因为河坡太陡峭,就没办法用上了。不过顺便说一下,这种小推车在淮海战役是立过大功的,我曾多次听生产队的前辈们有滋有味地讲述他们用小推车送粮上前线的故事,这在许多关于淮海战役的史料中都可得到证明。

#### 六、灌排农具和农活。

在农业机械化普及之前,用于农作物排灌的老式农具和农活也比较多。主要有:

风车。上世纪50年代直至70年代初,我们家乡的土地盐分很重,很多地方都冒着盐硝,把冒出盐硝的泥土铲起来用水泡一泡,滤出来的水就可以熬盐了。这样的土地只能长一些盐蒿子,根本长不出庄稼来。为了改造盐碱地,农民们就在土地上挖出条条纵横相连的排水沟,把土地匡起来上水浸泡,用水来淋盐洗碱,以期提高粮棉产量。那时还没有抽水机和电灌站,农田上水主要靠风车。风车有两种,一种是大风车,点地约1亩,都是木头结构,四周有8根高约3米左右的桅杆,每个桅杆上都有一面象船帆一样借用风力的布棚或草棚,有一个木水槽连接取水口,水槽里有数块用木活塞连接起来的刮水板,风越大,风车转得越快,水板刮进田里的水越多。大风车的好处是八面都可以迎借风力,日夜都可运转,采水量大,只要零部件不坏,平时不需人看管。还有一种小风车,有6根桅杆,结构比大风车简单,采水量比大风车稍差一些,只能一面迎风借力,只要风向一变,看管人员就必须快速调整帆蓬的迎风角度,否则,不仅采不上水来,风力大了还会将风车掀翻。

水车。是一种靠人力踩水的取水工具。水槽和刮水板的结构与风车相同,在一根两边装有铁轴的横木头上,中间装上齿轮与刮水板连接,齿轮两侧均匀地装着几个脚橛子,在秧苗缺水或抗旱排涝时,生产队会安排劳动力,歇人不歇车,24小时不停地踩水。

戽斗。与风车、水车相比,戽斗则是更为原始的采水工具。戽斗要比上面介绍的笆斗小一些、口部稍

张,其底部、口部各扣着两根绳子,戽水时,两人对面站开,双手各执一根绳子,将水从水坝的一侧戽向另一侧。这种戽水的农活既苦且累,非特殊情况一般不用来抗旱排涝,倒是需要将水戽干了取鱼时用得比较多,那虽然累些倒也快活,因为农家有句话:“吃鱼没得取鱼乐”。

舀子。没有塑料制品前,舀头是木头制成的,安装上一根竹柄或木柄,将茅坑里的人畜粪肥装进粪桶,或将粪肥施到庄稼根部都要用到它。干旱时或是菜刚栽下去需要浇水时也会用到舀子。我们那时曾经常用舀子将河水直接打上靠近河道的菜地里。我们也用过用葫芦瓢制成的水舀子,既轻便也好使,但不够结实容易损坏。有了塑料制品后,木舀头、葫芦瓢舀头便没有了。

如今,以上几种农具和农活,都已被农业机械化取代了。

#### 七、收获的农具和农活。

播种的希望在于收获。但在联合收割机投入之前,收获粮食等农作物农具都是比较原始的,农活也是十分繁重的、又苦又累的体力活。除了前述中的扁担、笆斗、拘丫绳、小农船、石碾子等农具和农活均与收获有关外,还有以下一些农具和农活:

镰刀。镰刀可能是人类最原始的生产工具,也可能是延续历史最长的农业生产工具,我们党旗上就有斧头和“镰刀”的标志。直到上世纪末,联合收割机开始普遍使用后,镰刀作为收获农作物的主要工具才逐步退出了历史的舞台。那时,不仅稻、麦、豆等农作物的收获少不了镰刀,而且收割柴草也少不了镰刀,我们队里那时每年都要抽一两个强男劳动力到黄海滩涂砍大柴(长得比较粗的芦苇),他们都要备上几把订制的钢口好的镰刀。夏、秋时节农村大搞积造自然肥料,农民也要用镰刀把河里的水草从根部割断,再捞起来堆捂使其腐烂后形成自然肥。收获季节,农民弯着腰、挥着膀子,一把一把地把成熟的庄稼割起来,有的累得吃不消了就跪在地上割,有时几天几夜都不睡觉,因为他们生怕老天翻脸下雨将庄稼烂在地里,那对农民来说损失就大了。

木锨。由锨头锨柄组成,均为木质,锨头都是农具社专门生产的,用胶合板制成,比较轻便,为的是颍稻子、颍麦子比较省力。稻、麦从秸秆上打下来后,泥土、碎秸秆、瘪稻、麦等杂物甚多,农民们就用木锨一锨一锨地把它们抛向空中,颍掉杂物,留下可以食用的稻、麦,现在,这种农活早已没有了,木锨可能也消失了。

摊筛。一种是大摊筛,长约长 80、高 60 公分的木板做成,在木板下端两侧各装一根绳子,上面装有木手柄,打谷晒场时,把摊在地上的粮食集中起来,或把堆在一起的粮食铺匀了晒都要用到它,后边一个人扶着手柄,前边一个人拉着绳子,比直接用笆斗扛上扛下省力得多。还有一种小摊筛,长度和大摊筛差不多,不到十公分高,在木板中间装一根木柄,用来翻晒粮食。

集子。是用芦苇打成的篾子做成的。先将芦苇用一种专门的小刀划开一个口子,再将其捶压成篾子,编成约 20 公分高、若干米长的篾集子。使用时,将其先围成一个空心圆圈,圆圈大小视屯粮多少而定,然后将粮食一层一层均匀地铺在圈内,如果队房里面屯子放不下,就把粮屯子放在外面,上面再用稻草苫好。有的一个粮食屯子能屯头十万斤粮食。编集子也让一些会这个手艺的农民增加了副业收入。

棉花钩子。是铁匠打的一种带钩的农具,约 30 公分长,下部带弯钩,装一个木拐,主要用于拔棉花秸秆用。拔棉花秸秆也是很吃力的农活,因棉花秸秆比较粗,根又比较深,农民就借助棉花钩子将其拔起来。

连槌。连槌头由几根小木棍拼结而成,有一根木柄或竹柄,可以连续拍打收割上场的庄稼,农户家门口的小场上用得比较多。

#### 八、农民生活用具和家务活

除了以上农业生产的农具和农活,还有许多农民离不开的生活用具和家务活也值得一提。

碓臼。在没有碾米机之前,要去掉稻子、麦子的外壳,都要放到碓臼里去舂。

磨子。将大麦、玉米变成糝子、小麦变成面粉、豆子变成豆浆,都要在磨子上磨。

筛子。舂好、磨好的米、面、糝子,还要经过筛子筛,筛子又分成大米筛、细面筛和位于两者之间的糝子筛。

大扁。圆型,直径约 1 米左右,高约 20 公分,是用杞柳编织起来的,主要用来筛、晒米面等成品粮。

针线扁。比大扁要小得多,主要是放置针、线等用于做针线活的杂物。

那时,农家要将原粮变成成品粮要费很多很大的功夫,每逢下雨天不出工全家人不是舂碓就是拐磨,既忙人,更累人。

还有许多必须做的家务活:如搓绳,晒棉花的箔子、自留地上防止畜、禽进去的栅栏等,都是用人工搓的绳子编织,现在需用塑料带子牵引、捆扎的地方,那时用的也都是人工搓的绳子,所以每到雨天不能出工,搓绳也是农家的一个很重要的家务活;纳鞋底、做鞋子、做衣服,现在,各种现代化生产线生产的鞋子、衣服满街皆是,过去却都靠人工完成。做鞋子先要纳鞋底,鞋底是由碎布条、碎布块用浆糊一层一层糊起来的,外边包上一块好的棉布,再用针线纳上一遍。小伙子娶媳妇都要打听对方是否会做鞋子,如果不会做,那就要打听打听为什么不会做了;上世纪 60 年代前直至 70 年代初缝纫机没有普及时,农民穿的衣服都是靠人工一针一线做起来的。现在这些家务活已经自然消失了。

记得还是在上世纪 80 年代初我刚到射阳农村工作部工作时,在新华书店购到了一本法国学者孟德拉斯的《农民的终结》的著作,当时我感到非常不可信,农民怎么会终结呢?农民终结了城里人吃什么、穿什么?现在看来这些想法真有些幼稚可笑了。从渐行渐远的农业生产工具和农活名称来分析,从城市化率不断提高的现实状况及其发展趋势看,孟德拉斯提出的“农民终结这种趋势是转变不了的”观点应当是正确的。社会的发展正如有的学者们所言:“‘农民们’正如那浩浩江水奔入现代化的滚滚洪流之中,他们原先的‘生活轨迹’已被冲得烟消云散”。虽然,这需要经过一个漫长的历史过程,但这种大趋势是必然的。

(作者系盐城市公路管理处原党委副书记)

## 蹲门无名烈士墓和弼南三门闸的历史寻迹

□ 韩 浩

位于东台市弼港镇蹲门村的无名烈士墓和弼南村的三门闸,均是东台市的文物控制单位,有关两处的资料历来较少。为做好文物的传承、教育和管理工作,作者多方寻访,使之溯源见脉,让人们对其有了较深的见解和敬重。

### 一、蹲门无名烈士墓

#### (一)蹲门无名烈士墓的历史渊源

1941年春天新四军一师和1947年解放战争期间华东野战军十一纵队后方医院都设在南至弼港北至大丰裕华一带,北舍设十一纵队苏中军区一分区医院(详见东台党史资料)。1997年时任东台市民政局副局长的袁桂春组织调查了当地和在外地的老同志:原后方医院护士焦志坚(原籍曹丿镇王套人,女,现年72岁)后随部队南下,现为安徽芜湖市石垅坊水泥厂离休干部,她回忆:1947年她在北舍时间长达一年多,在反扫荡反清乡的艰苦环境中,负伤的指导员多来此治疗,仅以李堡战役,蹲门、中北舍和临时搭的草棚有伤员100多人,中北舍30户人家驻有180多伤员,王元官、梅广友、黄学才、黄学富、王一文家每户有8人以上,其他渔民每户有5—6不等,手术室设在何六官家中,伤重无治者,皆由部队秘密埋入海滩之中,由于环境所迫和时间推移,烈士的事迹和姓名已无法考证,半个世纪以来,当地群众清明节曾自发地祭扫,烈士永远活在我们心中。

#### (二)挖掘地下烈士坟穴的经过

1997年起东台组织了东川片围垦会战,根据市政府副市长顾鹏飞的安排由民政局、滩涂局(农开局)负责清理烈士墓,1999年3月18日两局组织了12名民工,由袁桂春、张庆官带队步行北舍西北500

米芦荡中,寻找到八个土墓痕迹,时值水深一米多,五十多年淤积,民工打坝刮水,棺木已埋入深1.2米以上,八个墓挖了8具尸骨,在蹲门三老梅德元、王元官、薛昌林的支持下,于1999年4月3日和4月12日又找到二路地下坟墓,一路十口,一路九口(一个空棺),棺材之间距离40多公分,深度也淤积到一米多,棺材厚度5公分,已腐烂。民工们细心地将每块骨头装进坛子,尸骨已变黑,但是牙骨是整的,无缺牙,牙齿呈银白色,有光泽。显然烈士的年纪较轻,还发现多只白纽扣,数只腐烂瓷碗。挖掘工作结束后,26具尸骨全部入坛送到了蹲门公墓规划地。

#### (三)蹲门无名烈士墓的兴建历程

1999年初,市政府常务会议纪要(2号),副市长顾鹏飞主持,办公室副主任高永俊参加,民政、滩涂、土管、弼港镇等部门会办决定新建蹲门无名烈士墓(详见1999年市政府2号纪要)。

1999年春,滩涂局局长马钦林、副局长唐克平向省、盐城市滩涂部门争取资金,取得了上级的口头同意,烈士墓由民政局选择的图样、滩涂局具体设计施工出资,寻找、挖掘和设计、施工总开支13万元,不含补土、绿化等。烈士墓占地面积1200平方米,烈士墓分墓室、墓碑、墓场三部分,墓室深1米,长4米,宽3米,安葬烈士26人,外贴黑色大理石,墓碑高9.5米,后镶花岗岩碑文,碑文由市党史办起草,市政府领导定稿。墓场用大理石建筑,可站立200人,从2000年1月2日动工至4月2日竣工,已由十多个单位和学校前去祭扫。在施工期间2月16日举行了烈士遗骨重新安葬仪式,由党史办副主任李佳禾、股长赵捍东和滩涂局副局长唐克平、民政局副局长马庆



生、安丰水建队队长张金及新闻单位代表等 40 多人参加,民政局优抚股股长秦继平同志主持了仪式。

#### (四) 蹲门无名烈士墓墓碑的碑文

在东台沿海广袤的滩涂上,长眠着大批为中华民族的伫立和解放而英勇牺牲的革命烈士。二十世纪四十年代,新四军一师后方医院和华东野战第十一纵队医院曾先后长期设在这里。在苏中战场上和日寇、国民党反动军队殊死战斗而负伤的指战员,都来此治疗,其中伤重不治者和负伤入院后又遭日寇、国民党军人扫荡,围剿壮烈牺牲者,囿于敌后游击战争的残酷环境,皆掩埋在茫茫海滩中,随着时间的推移,烈士的姓名和事迹已无法考证,他们永远活在东台人民的心中。公元一九九九年,东台市在规模开发沿海滩涂工程施工中,发现二十六具烈士遗骸。市委、市政府极为重视,指示市民政局、市滩涂局和市委党史办进行了认真的挖掘、清理和考证,并于十二月十六日在这里举行了隆重的新安葬仪式。为悼念抗日战争,解放战争中长眠在这里的无名革命烈士,缅怀他们的不朽功绩,特立此碑(东台市人民政府,一九九九年十二月二十六日)。

#### (五) 蹲门无名烈士墓的保护管理

蹲门烈士墓自建成后由弼港镇人民政府负责墓区的开放、保护和管理,并由镇人民政府委托蹲门村确定专人负责接待祭扫者、保护设施、环境卫生、绿化管护等墓区的日常管理工作,镇文化、民政部门作为镇人民政府职能部门负责牵头管理,每年清明前夕弼港镇党委、政府都组织辖区内企事业单位、学校、边防武警、民兵、广大干群前往祭扫并举行隆重的纪念仪式,以缅怀先烈,传承红色文化精神。2011 年以来镇文化、民政部门牵头负责对蹲门烈士墓进行了三次大的修缮,对墓室、墓碑、墓场主体设施及配套设施围墙、道路、排水沟涵进行改造新建,2013 年 12 月东台市人民政府对其作为文物保护控制点实施挂牌现状保护。在新的历史时期,蹲门烈士墓这一彰显盐城特色文化精神的红色文物必将得到更多的保护传承。

## 二、弼南三门闸

东台地滨黄海,自古盛产海盐,公元 1128 年,黄河夺淮入海后,东台沿海地区淤积成陆的速度加快,范公堤堤西盐场相继废置,盐灶东移至堤东近海荡地,东台弼港一带沿海地区土壤含盐量日日渐淡,到处是茂密的草荡湿地,民国初年近代著名实业家张謇以卓识远见的目光,从 1910 年至 1925 年十多年间,从通州海门、启东一带先后动员迁移 20 多万人开发苏北沿海,废灶兴垦,开河挖河,种植棉花,1925 年张謇在沿海地区兴办的大莱公司在现弼港弼南村以南地段大规模地修筑海堤,以围垦开荒,种植棉花,为确保修筑海堤的安全,同时做好围垦后土地的降盐、降渍、排涝、引排水、防潮、物资运输等工作。大莱公司投资配套兴建了该闸孔,该闸当时全部用石条砌成,坚固异常,有三个闸孔,并有三个石门板,久而久之,被当地群众称之为三门闸。三门闸建成后为该区域内广大盐民灶丁弃盐从耕创造了良好的设施条件。该闸及所在圩堤的兴建加快了北侧港道的淤积成地的速度,在其后几十年里,河道北侧的弼港墩子与三门闸之间的深洋巷道已不复存在并淤积成洼地,三门闸的兴建对弼港墩子南侧、东侧滩涂加快成陆客观上也起到了重要作用,三门闸建成后也成为沿海重要的渔业生产交易集散地和渔船出海停泊、避风、修理的港口及沿海地区向东排水的重要通道,弼港著名的“七里丫子”是其堤外运行至深水区的航道。抗日战争时期,三门闸也成为了弼港海防团在海上和内河之间重要的运输通道,为抗日战争作出了一定的贡献,当时弼港地方人民政权对其进行了多次修缮,建国后人民政府和水利部门也对其进行了维修加固。60 年代后,人民政府组织各方力量在现在龙王古寺东侧及三门闸东侧滩涂海域修筑了新的海堤,三门闸的主要作用逐渐消退,后随着在弼港以东滩涂海域几次的筑堤围垦,三门闸失去了其闸的功效。鉴于三门闸在历史上为东台沿海及弼港地区经济结构调整和经济发展作出的巨大贡献及其本身文物历史的价值,2015 年 12 月东台市人民政府对其作为文物保护控制点实施挂牌现状保护。

(作者单位:弼港镇文广中心)

## 树立新标杆 奋力开创机关党建工作新局面

□ 朱传洲

2017年,全市机关党建工作将坚持目标导向、问题导向和需求导向:明确一个目标,就是服务中心、建设队伍,全面推进“强富美高”新盐城建设;突出一个重点,就是着力补短板,大力破解机关基层组织、党员队伍建设中存在的短板问题;抓住一个关键,就是强化党建责任落实,推动各项工作落地生根。树立新标杆,确立新追求,推动全面从严治党向纵深发展,以优异的成绩迎接党的十九大召开。

### 一、坚持思想建党、教育为先,将全面从严治党化为党员自觉行动

坚持把加强思想政治建设作为全面从严治党的首要任务,不断强化“四个意识”,进一步发挥机关党组织的政治功能,强化机关党员的党性观念。

开展迎接党的十九大系列活动。以“迎接十九大,机关作先锋”为主题,以机关支部为基本单位,开展盐阜党史回眸、机关风采展示、最美共产党员访谈等活动,充分展示党的十八大以来各项事业取得的成就和经验,教育引导各级党组织和党员干部坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威,统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,为党的十九大胜利召开营造良好的理论氛围、舆论氛围、文化氛围和社会氛围。

切实提升机关党员教育培训工作水平。继续打造“周一大讲堂”学习品牌,开展机关党员学习需求调研,统筹安排授课主题,进一步提升讲堂的针对性、吸引力和影响力。举办市级机关第八个“读书月”,加大赠书、荐书力度,举办市级机关诗词大赛,

筹建市级机关图书馆。发挥教育培训主阵地作用,命名盐城市级机关第二批党员教育培训基地,鼓励机关党员“走出去”,强化学习教育成效。开展机关党员干部队伍思想状况调研分析,把准党员思想脉搏,掌握党员思想动态。

积极探索生动活泼的学习形式和载体。用好机关党建工作微信群平台,建立盐城机关党建微信公众号,定期发布机关党建工作动态,打造机关党建信息化平台。开展机关党建工作专题调研活动,评选优秀调研成果。举办市级机关第八届运动会,征集“最美家庭最美家训”故事,推进机关文化建设,凝聚机关团组织推动改革发展的合力。

### 二、坚持围绕中心、真抓实干,把全面从严治党融进全市中心工作

通过落实全面从严治党要求,努力找准机关党建服务全市中心工作的结合点和切入点,进一步激发机关党员干部围绕中心、干事创业的激情和活力。

聚焦产业强市,打造党建服务品牌。深化“机关党建下基层,党员服务上一线”品牌,结合“进万企、解难题、促发展”活动,组织实施企业需求调查,推进企业问题交办制度,积极开展“暖企行动”。继续放大市级机关党员干部为“产业强市、生态立市、富民兴市”建言献策活动的效应,开展机关党组织服务企业大走访活动,构建“亲”、“清”政商关系,推动市级机关积极主动为企业跑腿搞服务,实现服务从生产加工到品牌建设、内部管理、营销推广等环节延伸。

坚持生态立市,放大党建引领效应。主动融入全

市绿色发展进程,在思想观念、干部能力、发展氛围、队伍支撑、社会管理等方面加快创新,制定服务绿色发展具体措施。实施“党建引领行动”,在机关党员干部中强化绿色产品、绿色工厂、绿色企业、绿色园区理念,倡导低碳生活,推动循环发展,实施机关党组织植绿、护绿行动,开展串场河野生鱼类放养活动,评选全市机关“十佳绿色人物”,以党建引领掀起“绿色风暴”。

着力富民强市,实施党建富民工程。持续推进机关领导干部“三解三促一加强”、机关党组织“三走进三服务”、机关党员志愿者进社区,继续抓好关爱留守儿童和贫困学子活动,扎实做好精准扶贫、精准脱贫,让全市人民更多更好地共享改革发展成果。开展城乡党组织结对共建,推动形成精准发力、各方出力、共同给力的党建富民格局。开展“争创群众满意机关,争做为民服务标兵”活动,评选展示市级机关党员先锋岗,引导机关在职党员干部把党徽戴起来,权利义务扛起来,党员形象树起来。

### 三、坚持重抓基层、突出责任,为全面从严治党提供坚实组织基础

突出责任制落实、规范化建设、长效化管理等基础性工作,以“述职述党建、评议评党建、考核考党建”带动党建大发展,以党组织坚强有力保障改革发展健康有序推进。

严格制度落实。进一步落实书记抓党建“七一工作法”,推行机关党建责任清单,聚焦管党治党主业,切实担起主体责任。开展“党建制度落实年”活动,抓好基层党组织统一活动日、民主评议党员、党性定期分析等制度的落实,严格执行党组织届期制、按期换届提醒制,出台刚性规定,开展专项整治,坚决纠正机关党组织到期不换届、机关党务干部配备不规范、党费收缴不及时等问题。进一步强化党员的身份意识,推行党员过“政治生日”制度,关心关爱机关党员干部,征集机关党员干部“微心愿”,设立盐城市级机关党内关爱资金,对困难党员开展党内关爱慰问,建立健全党内激励、关怀和帮扶机制。

深化基层支部建设。实施“基层党支部三年行动

计划”,围绕支部班子建设、党员队伍建设、落实制度机制、组织开展活动等重点进行全面规范,力争用三年时间,在市级机关形成一大批支部堡垒作用强和党员先锋模范作用好的党支部。组织采集市级机关各基层党支部书记基本信息,实行党支部书记调整备案制度。依托党校主阵地,对市级机关基层党支部书记进行轮训,开展支部书记上党课讲稿评选活动,提升支部书记“基本功”。开展“三会一课”落实情况专项督查,出台《市级机关党组织规范化建设实施意见》,切实解决好基层党支部基础建设薄弱的问题。

推进党建工作创新。推进机关党建工作理论创新、制度创新、载体创新和实践创新,举办机关党建工作研讨会,评选全市机关党建工作“十大创新举措”,加强机关党建热点、难点问题研究。按照“先创牌,后推广”模式,在全市范围内宣传推广机关党建创新品牌,建立优秀党员工作室、推广先进支部工作法,打造基层党建示范点,发现、培养、宣传和推广机关各级党组织和机关党员中的先进典型,着力营造“比、学、赶、超”的氛围。

### 四、坚持提振精神、正风肃纪,以全面从严治党提升机关作风建设

坚持作风建设永远在路上,努力推动机关作风建设抓常抓细抓长,为全面建成小康社会提供作风保证,营造良好环境。

开展“两提三进”活动。开展机关党员干部“提振精气神,提升执行力”主题实践活动和以“党章党规进机关”、“政德教育进机关”和“群众监督进机关”为主要内容的“三进”活动,开展机关作风网上民调,充分运用机关作风满意度评议成果,对各类排序后三位的,作为重点整改单位限期整改。以“行为规范、责任清单、问责办法”为重点,强化机关作风督查员队伍建设,加大党员干部违反党内规章规范的问责,把抓早抓小、防微杜渐等党内日常教育管理做在纪律处分前面。

切实强化党内监督。全面贯彻落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《党内监督条例》,坚持把纪律和规矩挺在前面,推动更好履行市级机关

党委的主体责任,切实解决机关党组织在履行主体责任方面认识还不够,工作不到位,抓业务和抓党风廉政“一手硬一手软”等问题;推动更好履行市级机关纪委的监督责任,加快市级机关党委的纪委建设,主动全面认真履职,切实把监督责任落到实处。

健全完善长效机制。完善机关党组织和党员干部经常性联系、服务群众机制,促使机关党员干部在服务基层群众中升华思想、锤炼党性、改进作风。紧抓重要时间节点、重要敏感地点,加强明查暗访的力度、密度,对顶风违规、影响恶劣的指名道姓通报曝光,下发限期整改通知单,并进行追责问责。加大纪律审查力度,严肃查处群众身边的“四风”和腐败问题,并对相关责任人员实行“一案双查”,切实维护党的纪律规矩的权威。建立机关党组织对纠正“四风”、改进作风规定的督查机制和基层群众对机关作风的评议评价机制,认真开展“万名群众评议机关”活动,把党内监督和群众监督有机结合起来,推动形成改进作风新常态。

#### 五、坚持内强素质、外树形象,努力提高履职尽责水平

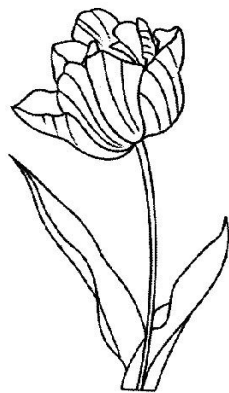
全面加强机关党务干部队伍建设,不断增强“四个意识”,推动各级机关党务干部把抓好机关党建作为最大政绩,做到责任上肩、履职尽责。

强化责任担当。强化机关党务干部“姓党”的政治属性,筑牢“信党”理念,擦亮机关党组织的政治底色。组织召开机关党务干部座谈会,及时研判新时期下机关党建工作形势,使机关党务干部自觉履行建党建管党责任,不辱使命,积极作为。严把新任直属机关党组织负责人任前考察、任职谈话、任职培训等环节工作,保障党务干部队伍质量。

强化素质提升。加大党务干部培训力度,分批组织新任市级机关直属党组织书记和全市机关专职党务干部到上海、遵义、瑞金等地参加培训。成立市级机关“党务知识学习小组”,强化政治敏感性,紧跟中央和省、市委的最新要求,不断钻研党建业务,努力成为机关党建工作的行家里手。建立党务干部“传帮带”制度,帮助新任党务干部准确把握全面从严治党要求,提高思想认识,迅速熟悉工作,有效履职尽责。

强化工作落实。推动各级党务干部按照《党章》、《条例》等党内法规要求,坚持原则,亲自推动,敢于较真,一丝不苟抓好落实。坚持“带班子带队伍”,经常研究、分析、督办机关党建工作,掌握机关党建工作进展。坚持“虚功实做”,结合部门实际和党员需求,开展具有实效性的活动,让党员干部在党建活动中有“获得感”。

(作者系市委市级机关工委书记)



## 不忘初心 牢记党员身份

□ 袁瑞斌

习近平总书记在纪念中国共产党成立 95 周年大会上的重要讲话中号召全党同志“不忘初心,继续前进”,通过深入的学习实践,我们越来越感受到“初心”是一种本真意识,是中国共产党人的精神基因和价值追求,我们每个党员干部就是要牢记党员身份,切实当好合格党员。我们之所以入党,之所以把共产党员作为一个光荣称号,就在于共产党员具有先进性。对于广大党员来说,先进乃是一种独特而鲜明的标识,是有别于其他社会群体的靓丽名片。95 年来,我们党之所以能在每一个历史关头“障百川而东之,挽狂澜于既倒”,带领人民群众革命、建设、改革,在各个不同的历史发展阶段都写下了灿烂的篇章,就在于党的先进性,就在于无数共产党人不懈奋斗、奉献,实践了这种先进性。我们牢记党员身份,常问“为了谁、依靠谁、我是谁”,就是要遵从党章规定,努力当好合格党员,充分发挥共产党员的先锋模范作用。在面临“四大风险”和“四个考验”的新的历史条件下,我们只有不忘初心,牢记共产党员身份,自觉践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把广大人民群众的利益放在心中最高位置,勇于担当,服务至上,勤廉自律,把十八届六中全会提出的全面从严治党的任务落实到基层,才能进一步凝聚起全面建成小康社会的强大精神合力,为不断谱写“强富美高”新盐城建设的新篇章而作出更大贡献。

### 一、牢记党员身份,就是要坚守政治灵魂。

习近平总书记指出:“保持全党在理想追求上的政治定力,自觉做共产主义远大理想和中国特色社

会主义共同理想的坚定信仰者、忠实实践者”。马克思主义信仰、共产主义远大理想和中国特色社会主义理想,是我们党的政治灵魂。牢记党员身份,就要坚守政治灵魂。政治灵魂统摄政党实践,政治主张构建政党理想。古今中外的思想家对人类社会的未来状态有过许多设想,但只有马克思、恩格斯建立在唯物辩证法之上的科学社会主义,才走出空想,真正反映了人类对理想社会的美好憧憬。世界社会主义 500 年的历史表明,理想召唤现实、现实趋向理想,理想与现实正艰难而坚定地走向统一。无论是全面建成小康社会这个近期目标,还是中国梦这个长期目标,都是《共产党宣言》所描绘的“在那里,每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”的共产主义远大理想的重要组成部分,是中国特色社会主义共同理想的阶段性目标。牢记党员身份,就要坚定对马克思主义的信仰,坚定对远大理想与共同理想的追求。中国特色社会主义是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一,是根植于中国大地、反映人民意愿、适应时代发展的科学社会主义。作为党员干部,我们就要始终坚持和发展中国特色社会主义。为此,我们要坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。坚定不移地沿着中国特色社会主义道路前进。

### 二、牢记党员身份,就是要坚持民生第一。

人民群众是党的力量之源和胜利之声。我们党视群众为衣食父母,始终恪守“从群众来,到群众中去”的理念,不断加强与人民群众的鱼水深情。在改

革开放的新形势下,永葆共产党人的先进性,就是要时刻“把人民放在心中最高位置”,尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,想群众之所忧,急群众之所难,谋群众之所盼,从人民最关心最直接最现实的利益问题入手,实实在在为群众解难事、干实事、办好事,把党的宗旨落实到各项具体工作中。对于盐城市不动产登记中心的党员干部来说,必须把服务便民利民、人民幸福放在第一位,着力推进不动产统一登记改革,构建以登记交易一体化为核心的不动产统一登记“盐城模式”,实现不动产登记在服务流程、办结时间等方面的完全统一,真正做到一张脸对外,一个窗口服务,一条龙办结,努力让广大服务对象在不动产登记办证工作中能够办好事、快办事,让每一位服务对象都能充满希望而来,胸怀满意而归。

### 三、牢记党员身份,就是要弘扬优良作风。

“清风起松海。正气贯重山”,好的风气是社会发展的“一双隐形的翅膀”,能够在潜移默化中扬善扶正。我们党强调以优良党风凝聚党心民心,带动政风民风。十八届中央政治局带头制定和严格执行关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定,省委、市委也相继出台了十项规定,前不久,中央又制定了《中国共产党廉洁自律准则》,不断把作风建设推向深入。这是对人民群众热切期盼的积极回应,也充分表明了我们党坚持从严治党的坚定决心。广大党员干部,必须以“为民务实清廉”为根本标准,带头执行中央和省、市委关于加强作风建设的新部署、新要求,做到“讲党性、重品行、作表率”。要求别人做到的自己先做到,要别人不做的自己坚决不做,带动干部职工弘扬密切联系人民群众的优良作风。首先要以党的十八届六中全会精神为指导,切实加强基层党建工作。有针对性地开展党性、党风、党纪教育,把规矩纪律挺在前面,不断提高党员干部思想政治素质。其次,要创新制度规范。把中央关于加强作风建设的规定和省、市委提出的深化作风建设的要求与不动产登记中心干部作风建设实际结合起来,进一步作出具体的制度规范,努力做到以制度的刚性提升作风建设水平。再次,要切实开展服务作风整顿。深入

治理少数干部职工身上慵懒散不良风气,说到做到,兑现承诺,并自觉接受群众监督。改进作风最终要以人民群众满意为标准。要以高度的党性自觉认真开展好“结对帮扶”等工作,了解民情,倾听民意,解民所忧,兴办实事,促进发展。要组织党员干部经常深入农村、深入社区、深入企业,虚心听取基层群众和企业对我中心登记服务工作的意见和建议,对服务对象不满意的地方要及时整改,达到服务对象满意。严格加强作风建设,有时候党员干部会受到一些约束,可能会不舒服一点,不自在一点,而群众的舒适度就会更好一点,满意度就会高一点。我们改进作风,就是要让群众舒服,让群众满意,以人民群众满意为标准。

### 四、牢记党员身份,就是要坚持原则至上。

原则是先进的“生命线”。它需要钢铁般的坚毅作保障,需要“不计较、不眼红、不抱怨、不失衡”的高尚情操来把关。党员干部必须矢志不渝地坚守原则,毫不动摇地遵守党纪国法,按照党章行职权、秉公办事,清正廉洁,忠实贯彻执行党和政府的各项方针政策不走样。要深刻吸取少数党员干部为财所惑、为权所动、为情所困,一次次地丢失原则底线,与职责貌合神离,与先进愈行愈远,甚至跌落犯罪深渊的反面教训,学习创造“小岗奇迹”沈浩、“草鞋书记”杨善洲的坚守与奉献精神,像他们那样坚持原则、公私分明,为人民幸福出力流汗,甘于吃苦,倾情奉献。讲团结是讲原则的一项重要内容。团结是什么?团结就是力量。团结出凝聚力,出战斗力,出生产力,团结才能推动各项事业进步。团结必须坚持党性原则,讲究大是大非,决不能拿原则做交易,决不能在大是大非的问题上搞和稀泥。当然做好团结也应该注意方法,批评意见必须在会议上讲,当面讲,决不能搞当面一套背后一套。要克服少数人身上存在的当面拍马屁、讲好话,背后发牢骚、讲怪话、说三道四的不良风气。共产党人应做到批评在当面,赞誉在背后。“心底无私天地宽”。只有无私才能无谓,才能勇于指出别人的不足;同时要正确对待别人对自己的批评,才能正视自己身上的毛病,更好地揭露矛盾,解决问题,在坚持原则的基础上搞好团结。背后不言人是非是一种

## 古代官德文化中的精华：守伦理、重修养、讲规矩

□ 吴从国

加强新时期各级干部的官德教育，提升广大干部的道德水平，可以从中国古代传统官德文化中吸取智慧。自古至今，历朝历代都非常重视官德文化建设，官德文化不仅保留在历史上的各种文字记录中，包括散文、诗歌、格言等，也表现在丰富多彩的家训中，比如家规、家范、家法、庭训和庭诰等。家训是长辈对子孙后代的教诲和训示，也包括兄妹、夫妻之间的嘱咐、勉励，是古人进行家庭教育的一种方法。我国官德文化早在先秦时期就已出现，隋唐时期得到发展，五代时期有所衰落，到宋代随着科技与经济发展，官德文化作品大量出现，形成了一个新高峰。守伦理、重修养、讲规矩是我国古代传统官德文化中的

美德。若能在背后由衷的赞誉一个人，更是一种美德。较之当面的表扬和赞美，背后的赞誉更真实、更纯洁、更难能、更珍贵，发自内心的内心，无任何功利目的，但却更能激励人、鼓舞人，更能彰显出赞誉者共产党人毫无做作的真性情和大境界。

**五、牢记党员身份，就是要努力推动各项工作进位争先。**

全面建成高水平小康社会，关键在党。任何时候，一个党组织就是一座堡垒，一名党员就是一面旗帜。党员必须做爱岗敬业的模范，把精力和智慧凝聚在谋发展、抓落实上。党员干部一定要以身作则，坚持实干富民、实干兴邦，勇于开拓，勇于担当，多干让人民群众满意的好事实事，形成一级带一级，层层抓落实的“正能量”，努力推进各项工作进位争先。首

精华，主要体现为以下一些内容。

一是以民为本的人文关怀。官德文化体现了传统以民为本思想，包含浓厚的人文关怀。司马光在《与侄书》中告诫后代为官要善待百姓：“倍须谦恭退让，不得恃赖我声势，作不公不法，搅扰官司，侵陵小民，使为乡人此厌苦。”陆游要求子孙为官要体恤百姓：“判司比唐时，尤幸免笞捶；庭参亦何辱，负职乃可耻。”胡安国《与子寅书》也劝诫子孙对百姓尽职尽责：“汝在郡，当一日勤于一日，深求所以牧民共理之意，勉思其未至，不可忽也。”

二是由孝而忠的政治伦理。官德文化体现了中国传统的父慈子孝、孝悌为首的伦理思想，要求子女

先，要紧紧围绕中心，进一步优化不动产登记服务环境。要努力做好“精准扶贫”工作，组织干部职工开展好与城市特困职工家庭“结对帮扶”工作，努力奉献爱心，自觉践行社会主义核心价值观，围绕我市创文明城市工作，深入基层社区，参与“创文”活动，积极做好“文明交通”服务志愿者工作。其次，要进一步强化进位争先意识，把担当精神融入到服务创优各项具体工作中去，要虚心学习兄弟城市不动产登记服务创新创优的经验做法，取他山之石为我所用，全面提高不动产登记服务工作效能和水平，进一步创新思路、创新机制和管理，推动各项工作取得人民群众满意的成效，努力实现我市不动产登记服务工作“全省一流，全国先进”的发展目标。

(作者系盐城市不动产登记中心副主任)



对家尽孝、对国尽忠。范质诫子诗中讲：“戒尔学立身，莫若先孝悌。”把孝悌放在了首位。司马光认为对父母的孝应该是：“孝子之事亲也，居则致其敬，养则致其乐，病则致其忧，丧则致其哀，祭则致其严。”孝的范围扩大上升，就是对国家的忠诚。

**三是淡泊名利的政治修养。**诸葛亮《诫子书》在当时就体现了去奢华存淡泊、宁静致远的家风。赵普告诫子孙淡泊名利：“吾本书生，偶逢昌运，受宠逾分。固当以身许国，私家之事，吾无预焉。”范仲淹教育子孙为官要清新淡泊，清清白白地立于人前。他在《告诸子及弟侄》中说：“莫纵乡亲来部下兴贩，自家且一向清心做官，莫营私利，当看老叔自来如何，还曾营私否？”以自己的清白行为来示范子孙。明朝的海瑞，在当县令时，要靠挖野菜才能吃饱，母亲过生日，他只能买两斤肉去贺寿，结果这事都被当成“稀罕事”传到总督胡宗宪那里（《明史·海瑞传》）。清朝天下第一廉吏于成龙在赴任途中，居然要以萝卜充饥，仅有一袭官衣蔽体。“粉身碎骨浑不怕，要留清白在人间。”上述这些官员，身上有着一一种共同的品质，那就是对待财富能保持廉洁的态度。可以说，为官清廉是传统政治修养的第一层要求。

**四是清廉公正的政治纪律。**古代官德文化教育子女把清廉公正作为当官的基本原则。被称为“包青天”的包拯留下著名的家训：“后世子孙仕宦，有犯赃滥者，不得放归本家；亡歿之后，不得葬于大莹之中，不从吾志，非吾子孙”。欧阳修的母亲告诫他说：“汝父为吏，廉而好施与，喜宾客”。朱熹也认为：“官无大小，凡事只是一个公。”他用这句警语要求子孙遵循为官清廉的政治操守。东汉名臣杨震，高升东莱太守，“当之郡，道经昌邑，故所举荆州茂才王密为昌邑令，谒见，至夜怀金十斤以遗震。震曰：‘故人知君，君不知故人，何也？’密曰：‘暮夜无知者。’震曰：‘天知，神知，我知，子知。何谓无知！’密愧而出”。杨震在“暮夜无知”的私密环境，能扛住金钱的诱惑，正是一种高尚品德在起作用。儒家强调“慎独”功夫，是一种道德修养的途径。《礼记·中庸》中说：“是故君子戒慎乎其所不睹，恐惧乎其所不闻。莫见乎隐，莫显乎微，

故君子慎其独也。”即便在别人看不到的环境中也应当有所警惕，在别人听不见的情况下也应当有所敬畏。任何时候都能坚定自己的信念，自觉按一定的政治规矩和道德准则去行动。

**五是慎重交友的政治规矩。**古人对子孙交友也提出了原则和标准。朱熹对其长子讲：“交友之间，尤当审择，虽是同学，亦不可无亲疏之辨”。为此，他提出“大凡敦厚忠信，能攻吾过者，益友也；其谄谀轻薄，傲慢褻狎，导人为恶者，损友也”。他认为应该与那些品行高尚、敦厚忠信的益友交往，而不能与那些趋炎附势的小人交往。司马光在《家范》中认为：“夫习与正人居之，不能毋正，犹生长于齐，不能不齐言也。习与不正人居之，不能毋不正，犹生长于楚，不能不楚言也。”指出与品行不端的人交往就会沾染上坏习气。

**六是以清廉为上的人生智慧。**有许多官员将清廉作为人生智慧来追求，不仅实现了抱负，保住了自身平安，而且在历史上留下了清廉的美名。道德经第九章说：“金玉满堂，莫之能守。富贵而骄，自遗其咎。功成身退，天之道。”对待财富荣誉，需要保持正确的态度，追求过度，或许会给自己带来灾祸；反之，淡泊名利却能让人一生平安。楚汉战争时期，萧何、韩信和张良为刘邦争霸成功立下汗马功劳，史称“汉初三杰”。然而这三人后来的命运却截然不同。萧何在争霸战争期间，为刘邦搞后方建设，提供源源不断的兵源和粮草。因此在论功行赏时，他排名第一，封酈侯，赏赐大量金银财宝，还给他特殊荣誉：“带剑履上殿，入朝不趋。”后来，刘邦带兵出去平定诸侯王叛乱，萧何留守关中。刘邦不放心他，经常派使者回来慰问萧何。有一次，干脆给他配备了一支五百人的卫队。萧何的谋士对他分析说：“君灭族不久矣！”您来关中十余年，威信太高，皇上给您配备卫队，是不放心您。如果再继续发展下去，便会功高震主，招致灾祸。于是萧何将自己以前得的赏赐全部捐作军费，并主动降低自己的威信，从而保得平安。这就印证了“金玉满堂，莫之能守”的那句话。韩信“连百万之军，战必胜，攻必取”，是个常胜将军，因此也很高傲。大汉统一后，被封为楚王，“行县邑，陈兵出入”，到县乡

视察工作,居然要排兵布阵前往,把场面搞得很大。有人告他谋反,刘邦趁机就把他抓了起来,降级为淮阴侯,到公元前 196 年,韩信被诛灭三族,享年 36 岁。印证了“富贵而骄,自遗其咎”那句话。张良是刘邦最得力的军师,史称他“运筹策帷帐之中,决胜于千里之外”。他淡泊名利,刘邦封汉王时,给他赏赐两斗金银珠宝,他分文未取;打败项羽后,封他为齐侯,他也不要,只要了个小小的留侯,在今天微山湖一带。57 岁退隐山林,一辈子平平安安、善始善终。在历代开国功臣中,能得善终的不多,张良是其中的典型。这就印证了“功成身退,天之道”那句话。通过比较可知,对财富荣誉看得太重,虽然能富贵一时,往往后果不好;反之,能做到淡泊名利,虽然生活平淡,却是能给人带来一生平安的智慧。

古代的官德文化体现了中国古代先贤的政治智慧,可以为今天各级党员干部加强道德修养提供借鉴。当前,全面贯彻落实党的十八届六中全会和习近平总书记在全会上的重要讲话精神,以《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监

督条例》为根本遵循,把党中央关于全面从严治党的各项决策部署落到实处。首先各级党员干部要自觉加强思想道德建设。进一步从思想深处筑牢反腐倡廉的道德防线,应从传统官德文化中汲取丰富的精神营养,增强道德自觉,做到古为今用,推陈出新,内化于心,外化于行。其次广大党员干部一定要端正从政理念。牢记全心全意为人民服务宗旨,加强官德修养,心存敬畏,始终保持用权如履薄冰、如临深渊的态度,慎独慎微,注重修枝剪叶,防微杜渐,坚持以德用权、秉公用权、谨慎用权、为民用权,始终保持“为民务实清廉”的政治本色。再次要树立勤政廉政的道德标杆。要以焦裕禄、谷文昌、杨善洲等先进楷模为榜样,像他们那样勇于担当、奉献人民、勤廉自律、艰苦奋斗,以“见贤思齐焉,见不贤而内自省也”的自我批评、自我修养方法,锻炼情操和品德,攻坚克难、勇于进取,不断创造新的工作业绩,为建设“强富美高新盐城”作出自己的贡献,当一名让人民群众满意、让上级组织放心的人民公仆。

(作者单位:盐城市房管局)

## 稿 约

《黄海学坛》是盐城市哲学社会科学联合会主办的综合性社会科学期刊,1988 年创刊,系季刊。创刊以来,《黄海学坛》始终坚持以马克思主义为指导,坚持正确的政治方向;坚持理论联系实际,关注重大现实问题,尤其关注对盐城经济社会发展具有重要应用价值的课题的研究;坚持刊物的学术性,注重学术研究的应用性,倡导学术研究的创新性,热忱欢迎广大社会工作者赐稿。

来稿注意事项:

1. 来稿要求观点新颖,论证合理充分,文字精练、文风生动活泼,论文篇幅一般不超过 7000 字。
2. 论文样式统一为题目(含副标)+作者+内容提要(不超过 150 字)+正文+作者单位(职务、地址、邮编、联系方式)。
3. 来稿须提供 word 电子文档,可通过 E-mail:hhxttg@163.com 投稿。来稿一律不退还,请作者自留底稿。本刊对决定采用的稿件,有权进行修改、删减。
4. 本刊物为机关内部赠阅刊物,经采用的稿件无稿酬,在本刊发表后,赠作者当期杂志 3 本。

《黄海学坛》编辑部

二〇一七年三月

# 重大行政决策程序的量化研究

□ 戴红春 花秀艳

我国的行政决策法律问题研究被认为起步于20世纪90年代,但是在行政法教学中,行政决策被认为是被我国传统行政法理论所遮蔽和克减的概念,现行行政法教材中基本没有明确确定和使用本概念。当前行政实践中,行政决策是政府履行行政职能的最基本、最重要的方式之一。重大行政决策系属于行政决策。近年来,因重大行政决策失误导致的行政风险、法律风险、财政风险等不计其数。有的政府部门为了制定出其所需要的重大行政决策,利用一定的民主参与、程序论辩或层层报批等方式解决“黑箱决策”问题,从而实现决策的“正当化”与“合法化”。本课题组认为,理论研究的不足和实践的迫切需要,越来越要求我们关注行政决策,尤其是重大行政决策程序的相关问题。这不仅有利于构建完善的重大行政决策程序法规体系,也有助于推动我国依法行政和法治政府建设目标的实现。

## 一、我国重大行政决策程序的现状分析

### (一)中央层面有关重大行政决策程序的规定

自2004年以来,国家就十分重视加强依法行政推进法治政府的建设,相继出台了有关“重大行政决策程序”的法律性文件,如2004年国务院出台《全面推进依法行政实施纲要》,2008年出台《加强市县政府依法行政的决定》,2010年颁布实行《关于加强法治政府建设意见》,2014年十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,以及2015年底中共中央、国务院发布的《法治政府建设纲要(2015-2020年)》。从中央层面有关

“重大行政决策程序”的法律文件可以看出,当前,中央层面的规定比较粗糙和笼统,但大致为重大行政决策程序指明了一个方向:以羁束性程序为原则,以裁量性程序为例外。

### (二)地方政府有关重大行政决策程序的规定

经查询,当前的地方政府有关重大行政决策程序的规定,大致情况为:目前湖南省、山东省、江苏省、兰州市等通过政府规章的形式制定了行政程序规定,在其中以专门章节的形式规范了重大行政决策程序。云南省、辽宁省、浙江省、广西壮族自治区、甘肃省、苏州市、淮南市等省、自治区、直辖市和设区的市,根据《立法法》的相关规定均以地方政府规章的形式专门制定了重大行政决策程序。贵阳市、大连市等制定了重大行政决策听证及合法性审查的专门规章。除此之外,有的地方政府也通过规范性文件的形式来制定重大行政决策程序的相关制度,如《盘锦市人民政府重大行政决策合法性审查规定》、《郴州市重大行政决策事项听证规定》等。综上,地方政府尚未将重大行政决策程序的规制上升为权力机关的意志,在法律位阶上多表现为政府规章和规范性文件。

## 二、我国重大行政决策程序规范的评价

(一)缺乏充分的法律理论研究,中央立法缺位,地方立法法律位阶较低

行政决策通常是作为管理学上的术语进行使用,法学界对此研究得不够系统、深入,主要侧重于行政决策责任追究问题、行政程序法问题等,对重大

行政决策程序的规范问题进行专门研究的不多。从上述已颁布实施的法律文件可以看到,目前中央没有涉及重大行政决策程序的立法,而地方政府主要以政府规章和规范性文件的形式对重大行政决策程序进行了规定。立法缺位制约了我国行政决策程序的法治化,必须加强重大行政决策程序的立法完善工作。

(二)文本内容宏观,存在诸多问题,缺乏可操作性,有待进一步量化研究

纵观当前有关重大行政决策的规定,对于重大行政决策程序的规定,大体包括了公众参与、专家论证、风险评估、合法性论证和集体讨论五个制度。但是对于该五项制度,仍然停留在表面,并未进一步的量化,主要体现在以下几个方面:

(1)重大行政决策程序中公众参与方面存在的问题

中国的重大行政决策权力主要集中于党和政府,普通公民很难真正参与到重大决策的制定中,这主要表现为:一是公众参与的表面化问题。近些年,随着行政民主化的深入,虽然有些重大行政决策可以见到公众参与的影子,如圆明园防渗工程听证会、春运铁路运输价格听证会,但是因信息公开的渠道、内容,人员的选择等因素,公众参与仍然停留在表面上,成了行政机关凸显行政决策民主化的手段。二是公众参与与有效性不足。目前行政机关采取“开门”方式听取公众的意见,但是仍然会出现“听而不纳”的现象,公众参与的有效性仍显不足。

(2)重大行政决策程序中专家论证和征求意见方面存在的问题

绝大部分的地方重大行政决策程序文件都规定,重大行政决策应由专家或研究咨询机构进行论证和广泛听取群众意见。当前实践中,行政机关也会根据情况来运用专家论证和征求意见制度,但是该两项制度的应然作用并未得到充分发挥,最终的决策权往往还是在一把手手中。行政决策机关往往自行设计对政府有利的草案而不太注重专家的作用,甚至根本不请专家参与论证,即使请专家参与也仅

仅是做样子、走形式,甚至有的论证只是长篇大“论”地为领导提出的决策方案“唱赞歌”,而对决策方案的“正确”与“错误”不客观、科学地论证。这种“论而不证”的“御用”论证是导致决策失误的重要原因之一。

(3)重大行政决策程序中风险评估方面存在的问题

虽然地方政府通过颁布规章或制定规范性文件的形式,对风险评估作了规定并在实践中认识到了风险评估的重要性,但是当前的风险评估仍然存在问题,如,重大行政决策风险评估内容过于片面。有关重大行政决策的风险评估大都停留于对社会稳定风险评估方面,而对社会经济、生态环境等方面的评估并未有足够的重视;又如,重大行政决策风险评估制度缺乏整体配套性。针对目前的现状来看,对于重大行政决策程序,已经建立了不少法规制度,如民主集中制、行政首长负责制、听证制度等,但这些制度缺乏内在的相互衔接性,整体配套性不强,加之在执行过程中存在着较大的随意性,难以发挥出应有作用。

### 三、我国重大行政决策程序量化的构建分析

本课题关于“重大行政决策程序的量化研究”的“量化”,是指将重大行政决策程序适用情形具体明确,可以使之清晰度量。行政决策程序是一个系统性的过程,包括方式、步骤、时限和顺序几大内容。如果将来立法将这些过程全面僵化的进行规范,并不适合行政决策的需求,反而可能将行政主体倒逼上不遵守法律的反面,因此,本课题组认为,在设计重大行政决策程序规范时,应当考虑到“制度疲劳”和法律负荷能力等因素,应注意到程序规则的强制性与灵活性相结合,应当基于“最低限度程序公正标准”构建最低限度公正行政决策程序制度。因此,结合我国中央文件精神以及我国当前的现状,本课题组着重对调查研究、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定和后评估等程序进行量化研究。需要说明的是,这些程序并不是每个重大行政决策都必须经过。具体分析如下:

### (一) 调查研究程序。

调查研究程序为重大行政决策提供基础信息支撑。从目前相关立法情况来看,各地对重大行政决策调研程序的规定过于概括,缺少程序运行的刚性,存在操作性不强、调研随意性的问题。

为了达到有针对性地进行重大行政决策调研的目的,本课题组认为,立法应当明确规定调研的内容和程序,主要包括三个方面:一是收集对实施对象作出重大行政决策的法律、法规和政策等依据,重要的相关学者、专家的著作、论文;二是对重大行政决策实施对象发展趋势的预测;三是对重大行政决策可行性、运行效果和风险的调研评估。明确规定调研程序启动机制、责任主体、调研形式、调研频率、调研报告制作等内容,强化调研程序运行的刚性,解决调研程序操作性不强、调研随意性的问题,使调研程序真正成为重大行政决策的基础程序。

### (二) 公众参与程序。

我国目前已建立了社会公众参与行政决策的途径,但参与的实效还有待提高。本课题组认为,应当从以下方面量化重大行政决策的公众参与程序:

1. 决策程序的进入权。这包括:(1)应以公众易于知晓、接收的方式公布决策相关信息。向全社会公开征求意见的,应规定在政府公报、重要报纸、电视等媒体以及政府门户网站上公告发布;采取论证会、座谈会、听证会等形式听取意见的,要求应对参会对象送达会议通知,列明会议时间、地点、议程等。(2)应及时发布启动重大行政决策程序的信息,告知公众参与的起止时限。(3)告知公众参与的具体途径、方法并要求决策机关保障这些途径、方法的通畅性和工作有效性。(4)公布重大行政决策的草案、依据以及相关理由说明,对其中可能涉及公众切身利益的重要条款内容应作出专门提示等。

2. 决策意见的获回应权。本课题组认为,应当从讲求实效和方便可行考虑,决策机关履行义务的内容无需事无巨细,可倾向于对涉及公众重大行政决策意见的重要事项作出回应,其中重点应是与决策内容有利害关系对象的意见、有广泛社会影响的事

项和公众特别关注的重要问题,如向社会公布对重大行政决策意见的收集、整理和分类等信息,以使公众充分了解参与意见的整体状况以及决策机关的自身工作,形成双方信息上的对称;对切身利益受决策内容直接影响群体的意见采纳与否说明理由;对决策内容中分歧较大的意见作提示说明,引导公众理性看待各自的意见等。

3. 合理意见的获采纳权。本课题组认为应当从两方面来考虑是否采纳公众的意见,一方面,应当明确公众意见采纳的基准,只要符合此基准的意见便应当采纳;另一方面,重大行政决策的最终作出应采纳多数人意见,或者采纳各方利害关系人经协商程序达成的合意结果。

### (三) 专家论证程序。

严格意义上来讲,专家论证应该表述为专业论证,除了可以聘请专家进行论证外,还可以委托专业咨询机构和相关行政管理部门从专业研究或行政管理角度进行论证。重大行政决策中的专业论证,主要是对重大行政决策中涉及到的专业性、技术性较强的问题进行论证。专家论证程序属于裁量性程序,并不是所有的重大行政决策事项都要求经历这一程序。关于专家论证程序的量化,主要包括:

1. 专家论证的适用范围。专家论证一般适用于专业性较强或有客观技术指标的行政决策事项,如城市总体规划、土地利用总体规划等专业规划、各种重要技术标准的制定、政府重大投资项目等。

2. 专家的遴选和淘汰。明确规定建立科学、开放、动态的专家遴选机制,聘任各领域的专家形成专家组。只有业务水平高、责任心强、信用好、敢于担当、德才兼备的专家或团队才能纳入专家组。为保障专家论证意见的权威性和科学性,专家库应当实行动态性更新,建立专家库的淘汰机制,对于专业水准不够或职业操守有问题的专家,应当及时将其从专家库中去掉。

3. 专家论证的程序规范。本课题组建议承办部门应当注意以下几点:一是在选择专家的人数上,至少应当选择3个以上的专家。二是应当要求专家在

论证会举行前,对论证内容有一个全面的了解。三是专家论证会应当制作书面论证意见,并经每位参会专家签字确认。

4.专家论证的效力。专家意见属于决策的建议权。专家在论证会上发表的意见,经专家签字后,应当成为重大行政决策事项领导最终决策的重要依据之一。

#### (四)风险评估程序。

行政决策是行政主体进行行政管理的基本行为,而重大行政决策不但关系到所管辖区域内经济的发展、社会的稳定,还涉及到人民群众的切身利益,因此,有必要对重大行政决策可能存在的风险进行事先评估。

##### 1.评估内容及评估主体。

从目前的实践需要来看,重大行政决策的风险评估主要涉及三个领域,即公共财政风险、社会稳定风险和生态环境风险。

(1)公共财政的风险评估。对于重大行政决策牵涉到公共财政资金支出的,应当进行公共财政的风险评估,建议由财政部门承担。依据公共财政的支出投入方向,只有公共财政用于向社会成员提供公共产品和服务以及能够带来一定经济效益的公共财政投资才需要进行公共财政的风险评估,而公共财政用于保障社会成员基本生活的,该部分财政是必须保证没有风险问题,因此,不需要进行公共财政风险评估。

(2)社会稳定的风险评估。行政决策的不当,极有可能导致社会的不稳定。目前,影响我国社会稳定的因素主要有通货膨胀、失业率、贫富差距等。这些指标与经济发展有关,又影响到民众利益。因此,行政主体一定要从可能影响社会稳定的这些因素出发,对重大行政决策进行风险评估。该项评估可以由综合治理办公室或信访部门进行,也可以由相关行政部门来进行。

(3)环境生态的风险评估。对于环境问题,我国已有多部法律进行规范,如《环境保护法》、《环境影响评价法》,为环境生态风险评估提供了法律依据。

鉴于环境生态风险所涉及指标的专业性,承担环境生态风险评估的单位可以是环境保护部门,也可以委托有资质的第三方。

2.评估报告的效力。2010年11月,国务院《关于加强法治政府建设的意见》,提出要把风险评估结果作为决策的重要依据,未经风险评估的,要求一律不得作出决策。因此,评估报告是重大行政决策作出的重要依据。另外,本课题组建议,根据评估报告将风险分为高等风险、中等风险和低等风险以区别对待重大行政决策的实施。如果决策事项存在较高风险,应当区别情况做出不实施决策,或者调整决策方案、降低风险等级后再行决策的决定;存在中等风险的,待采取有效的防范、化解风险措施后,再做出实施的决策;存在较低风险的,可以做出实施的决策,但要做好解释说服工作,妥善处理相关群众的合理诉求。

#### (五)合法性审查程序。

合法性审查程序是重大行政决策程序中不能缺少的、羁束性程序。合法性审查有利于遏制重大行政决策行为的随意和恣意,最大限度地减少行政决策不合法现象的发生。

1.审查主体。由于政府法制工作机构属于政府的办事机构,通常不涉及部门利益,审查身份超脱,不会为起草部门“护短”;再加上政府法制工作者通常具有通晓行政事务与法律规定两方面的知识优势,熟悉行政管理实践,因此有能力通过合法性审查更多地暴露决策方案中的违法问题。因此,本课题组建议重大行政决策的合法性审查程序应当由各级政府法制机构进行。另外,按照中央文件精神 and 审查实践需要,可以聘请相关的法律专家、学者或律师事务所进行合法性审查工作。

2.审查内容。合法性审查的重点内容应该是对重大行政决策的内容进行合法性审查,对于明显有失合理性的内容可以提出审查意见。审查主体可以围绕职权、程序、具体内容、依据等方面展开。如对职权的审查,可以围绕有无职权、是否超越职权和是否滥用职权三方面进行。对程序的审查,可以围绕是否符合法定步骤、顺序、形式、时限等展开。对具体内容

的审查,可以围绕内容的明确性、适法性、可实现性和安定性展开。对依据的审查,可以围绕有无依据、依据的合法有效性、适用依据的正确性展开。

3.审查效力。凡是属于重大行政决策的,必须经过合法性审查程序。合法性审查是重大行政决策程序的羁束性程序,未经合法性审查或者经合法性审查不合法的重大行政决策,不能提请集体会议讨论。合法性审查意见是决策草案后续修改和决策审议的重要依据。

#### (六)集体讨论决定程序。

对重大行政决策实行集体讨论决定,是对行政首长负责制的有力补充,也有利于发挥领导班子的整体功能,提高行政决策的水平。本课题组认为,集体讨论决定程序的量化应当把握以下几点:一是提交会议讨论的重大行政决策草案应当经过征求公众意见和部门意见、合法性审查等必要程序,具备较好的实施基础。二是考虑到各项决策内容的复杂程度和重大程度不尽相同,在明确会议出席人数最低比例的同时,还要允许根据需要,适当提高会议出席人数的比例。与会人员达不到规定人数的,应当暂缓审议决策事项。三是因为承办部门全面掌握与决策内容有关的背景和情况,因此,有必要在决策前由承办部门向会议组成人员介绍相关情况,实现决策者和决策方案的起草者之间的信息对称,以便于决策者综合分析和考虑各方面的情况做出决策。四是会议组成人员发表意见。应当按照分管领导——其他会议组成人员——行政首长的顺序发表意见,避免会

议可能会只有“集体”之名而无“集体”之实。另外应当明确行政首长一般应当根据多数人的意见作出决定,如果与多数人的意见不一致的,应当在会上说明理由。五是做好会议记录和会议纪要。会议组成人员的意见,尤其是分歧意见,以及行政首长否定多数人意见作出决定的理由,应当如实记录在案,存档备查,为决策责任的认定提供客观依据。会议纪要是记录会议最后决定的内容和形成决定的依据。

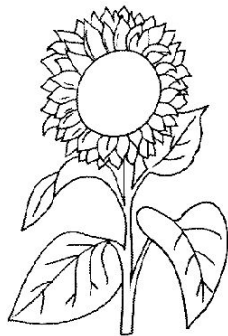
#### (七)后评估程序。

在建立健全科学民主决策机制的过程中,不同程度地存在着重事前、事中而轻事后问题,决策执行的跟踪反馈工作相对薄弱。实行后评估制度,已经成为保证行政决策质量和实施效果的重要措施。

1.评估时间。本课题组认为,在评估时间的确定方面,由于不同决策事项的组织实施难度有所不同,实施效果的反映周期也有所不同,不宜对此作一刀切的规定,建议根据实际需要确定,既可以在做出重大行政决策时一并确定,也可以在重大行政决策实施一段时间后。

2.评估主体。本课题组认为,实施决策后评估的启动主体应当是决策机关,具体承担评估任务的机构,可以由决策机关根据实际情况在决策机关、负责内部监督的机关或者机构、决策执行机关和社会专业评估机构中进行选择。鉴于各类评估机构均有其自身的优缺点,决策机关可以选择多个评估机构协作开展评估,以发挥不同评估机构的综合优势。

(作者单位:盐城市法制办)





# 推进自然资源资产审计 助力绿色协调发展

□ 蔡书亚 陶振华

开展地方党政主要领导干部自然资源资产离任审计是党中央、国务院作出的重大决策部署,是促进资源资产合理开发、保护生态环境的制度性安排,也是完善中国特色社会主义审计监督制度的重大创新。近年来,相关工作成效显著。

## 一、切实将中央精神学深悟透。

党的十八届三中全会首次提出自然资源资产离任审计概念,明确干部任职不再只是以GDP论政绩,而是要考核其所管理的自然资源是否保护,未来可以建立一个具体的评价体系,让生态环境保护纳入政府考核体系更具操作性。2014年1月,市委、市政府在学习《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》时提出,要按照中央对领导干部实行自然资源资产离任审计的最新要求,紧密结合盐城实际,积极开展理论研讨和实践探索。其后,盐城市审计局组织全市审计机关对自然资源资产审计对象、方法、评价指标等进行深入研究和大胆实践,形成了一系列理论和实践成果。盐城市审计局代表江苏省审计机关执笔撰写的《编制自然资源资产负债表与开展领导干部自然资源资产离任审计联动效应研究》,入选国家审计署主办的“第六届审计理论创新发展论坛”,作现场发言交流。

2016年2月,在中办、国办印发《自然资源资产离任审计试点方案》的第一时间,市深化改革领导小组会议专题研究领导干部自然资源资产离任审计试点工作,原则通过了市审计局起草的《关于开展地方党政主要领导干部自然资源资产离任审计工作的实

施意见》。会议指出,“当前,部分地方党政领导干部缺乏正确的政绩观,缺乏全面协调可持续发展理念,GDP崇拜、项目饥渴、资源环境为经济发展让路、先污染后治理等情况在我市仍然一定程度存在。开展党政主要领导干部自然资源资产审计工作,就是要彻底改变少数地方唯GDP是瞻的经济发展观,敦促官员奉行绿色发展的理念,推动全市生态文明建设和经济健康可持续发展。”

## 二、结合盐城实际大胆探索实践。

领导干部自然资源资产离任审计是一项全新的工作,没有成熟的、可借鉴的经验。2014年以来,全市审计机关联合负有资源监管职能的相关部门,紧密结合盐城土地资源、滩涂和盐田资源、生态保护区资源丰富的实际,开展了一系列富有盐城特色的审计试点,取得了显著成效,积累了宝贵经验。在对所辖5个县(市、区)党政领导经济责任审计中,着力关注资源开发利用规范化和绩效情况,累计推动2亿多元被挪用的土地复垦、整理资金及时归还,新增耕地2万多亩,收回违规减免、返还土地出让金9亿多元,联合纪检监察部门严格追责问责,查处县处级以上领导干部5人,科级干部多人;在对国家级珍禽保护区、国家级麋鹿保护区审计中,重点关注资源开发利用和保护情况,促成两地政府及时上报保护区规划调整,扩大核心区、压缩缓冲区,既充分保护了自然资源,又降低了保护区对地方经济发展的瓶颈与制约;在对连云港市东海县交叉审计中,着力关注矿产、水库、土地等资源开发利用绩效,提出的意见

和建议均被积极采纳。

2016年审计署发布的“十三五”工作审计工作规划明确,“加大对重点国有资源和生态环境的审计力度,重点关注国有资源开发利用和生态环境保护情况,以及资源环境管理部门的职责履行情况等”。盐城,因盐而名、因盐而起、因盐而兴,盐田资源是全市最大的土地资源。如何规划好、保护好、管理好、利用好这一资源,责任重大,意义深远。在广泛调研的基础上,盐城市审计局选择在全省富有特色、占比超过80%的盐田资源作为2016年度自然资源资产审计的首要切入点。审计中,审计人员坚持边研究、边探索的工作思路,将工程审计、专项资金审计与自然资源审计项目有机融合,积极探索对全市盐田资源综合利用情况进行全面审计。从沿海发展战略入手,关注土地资源使用是否符合产业规划;从土地法规、制度和政策入手,检查政策法规执行情况;从盐田资源规划入手,检查规划目标的实现情况;从生态保护入手,检查珍禽保护区缓冲区、试验区项目入驻情况;从土地利用与开发入手,检查土地的损失、浪费情况;从土地性质入手,分析用地结构变化所带来的比较收益情况;从食盐放开经营的市场份额入手,分析盐业对盐田资源的需求;从各个层面对盐田的诉求入手,研究盐田资源的高效利用途径;从盐田资源的人文属性入手,深入挖掘旅游资源、盐城精神,全面、客观揭示了盐田资源开发利用中的体制性障碍、结构性矛盾、制度性问题,并从国家沿海发展战略的高度,提出建立独立行政管理体制、优化新滩灌东产业规划、整合新灌片区土地资源、适度保留盐业生产规模、大力发展生态农业、合理划分市域界线等一系列有利于体制完善、资源整合和产业优化的意见和建议,获得市委、市政府主要领导批示,要求相关部门认真加以研究,把审计意见和建议充分融合到滨海新区筹建发展大局,相关做法在省委、省政府信息内刊分别刊发。

### 三、不断建立健全工作体系。

2016年8月,盐城市委、市政府联合出台《关于开展地方党政主要领导干部自然资源资产离任审计工作的实施意见》,全市自然资源资产离任审计工作全面进入法制化、规范化轨道。文件要求全市对自然资源开发、利用、保护负有处置、监督、管理职能的地方党政领导、政府相关部门领导积极主动配合开展好自然资源资产审计工作;建立了由纪检、组织、审计、人社、财政、国资、发改、环保、国土、建设、水利、农委、农办、农业资源开发、林业、海洋渔业等十多个部门单位组成的自然资源资产离任审计工作联席会议制度,要求充分发挥各自监管职能优势,形成审前共商、审中协作、审后运用的合作机制,并在市审计局增设“自然资源资产审计处”,增加工作力量,负责指导全市相关工作;明确了自然资源资产法规政策执行情况、自然资源资产利用和保护资金投入绩效、自然资源资产履职情况等审计应当关注的主要内容;要求恰当运用评价指标,审慎区分各种主客观情况,做出定性与定量相结合的科学评价,严肃查处各种违法违规行为,整合力量推进问题整改落实,并将审计结果作为干部管理、任免的重要参考依据。此外,盐城市审计局还应邀参与编写全国首部自然资源资产离任审计操作指南,完成了“土地资源审计”这一重要章节的调研编撰工作。

未来工作中,市审计局将进一步找准新形势下自然资源资产离任审计工作的特点和规律,力求通过一段时期扎实有效的试点审计,不断健全完善适应盐城实际的自然资源资产离任审计制度体系,不断深化自然资源资产离任审计内容,不断优化审计评价指标和责任界定标准,帮助领导干部更新理念、完善决策,在日常工作中更加关注自然资源资产问题。

(作者单位:盐城市审计局)

# 公共文化服务体系 构建背景下的县域全民阅读推广

□ 王登佐

全民阅读是一项民生工程,越来越受到人们的重视。2011年10月18日,党的十七届六中全会已提及“全民阅读”;2012年11月,党的十八大报告历史性地写入“开展全民阅读活动”;全民阅读连续三年写入国务院政府工作报告,大力引导全民阅读广泛深入的开展,可以说,开展全民阅读活动,进行阅读推广工作,已上升为国家战略。推进县域全民阅读是社会发展的需要,是时代呼唤的使命,也是完善公共文化服务体系的重要举措。如何做好县域全民阅读推广工作,并不断向纵深推进,这是全社会必须探索并要解决的课题,盐都区通过自身的实践,给出可供借鉴的答案。

## 一、盐都区基本概况

盐都区源于古盐城县,历史悠久,1983年撤销盐城县设立盐城市郊区,1996年设盐都县,2004年更为现名,是江苏省盐城市市辖区之一,位于江苏中部偏东,地处江淮之间,里下河腹部,新洋港上游。东与盐城市亭湖区相连,东南角与大丰市接壤,南与兴化市隔兴盐界河相望,西与宝应、建湖两县毗邻。盐都区最大纵距33.4千米,最大横距50.2千米。面积1044.6平方公里,约70万人(2016年末)。截止到2016年,盐都区下辖8个镇、10个街道、1个省级经济技术开发区和1个农村经济开发区(台创园)。盐都区图书馆是国家一级图书馆,江苏省社科普及示范基地。盐都区公共图书馆建立总分馆制,总馆(区图书馆)1个,分馆302个,19个乡镇(街道)分馆,283个村级分馆(农家书屋、文化中心户等)。盐都区

图书馆总馆藏图书总量22.1525万册,分馆藏图书总量63.36万册。合计总分馆共85.5125万册。每万人拥有12100册;盐都区图书馆共有数字资源5.8TB,其中文化共享工程:2TB,读报机报纸资源:1TB,超新电子书:1.8TB,地方文献数据库:1TB。该馆充分利用图书馆资源,实现图书借阅“一卡通”,通借通还。总馆年外借册次102046册;分馆年外借册次210136册;合计外借册次312182册。2016年11月盐都区图书馆品牌服务项目“和悦书香盐都建设系列活动”被评为江苏省第七届公共图书馆优秀服务成果三等奖。2016年12月,该馆荣获江苏省省文化厅红领巾读书征文组织奖。2017年1月盐都区和悦读书会被评为盐城市全民阅读办评为盐城市首届十大优秀阅读组织。

## 二、盐都区全民阅读推广工作的实践

### (一)领导高度重视,工作有效开展

各级领导高度重视盐都区全民阅读推广工作。2016年,盐城市委主要领导专门到盐都区尚庄镇姚伙村绍琪书屋视察调研农家书屋运行情况,了解和指导网上数字阅读和图书通借通还工作。“书香盐都建设”品牌项目连续两年被列为盐都区政府为民办实事十大工程之一。盐都区委、区政府主要领导先后多次对书香盐都建设工作作出批示,检查和督促工作推进。2016年8月3日,区全民阅读促进会成立,区委常委、宣传部长和区委常委、统战部长担任名誉会长,区文广新局、区文明办、区教育局等相关职能部门和单位,是阅读促进会的成员。各级领导的重

视,保证区全民阅读各项工作扎实、快速、有效地开展。

### (二)部门通力协作,阅读氛围浓烈

盐都区成立以两个区委常委任正副组长、由23个成员单位组成的区全民阅读活动领导小组。制定区全民阅读活动工作目标,建立书香盐都建设工作机制。实行区镇、城乡条块结合、部门联动,明确成员单位职责分工,定期召开协调会,加强督促推进,形成各司其责、齐抓共管的良好局面。同时,以网站信息、工作简报、情况通报等载体,反映各镇(街道)、各部门动态,交流工作经验,宣传先进典型,营造全民阅读的良好氛围。每年开展各类活动600多次,活动人数达40多万人次。中国文化报、中国文物报、人民政协报、扬子晚报、现代快报、江苏电视台、省电台、新华网、人民网、凤凰网、光明网、中国新闻网、江苏省委网、中国江苏网、江苏文明网、盐城市政府网、盐阜大众报、盐城晚报、东方生活报、盐城电视台、盐都电视台、盐都区政府网等多家媒体进行宣传报道,形成浓烈的读书活动氛围,意义重大,影响深远。

### (三)读者踊跃参与,阅读成果丰硕

盐都区常年开展读书会、课题研究、参考咨询、展览、展演、讲座、研讨会、演讲、征文、知识竞赛、故事会、猜谜、网上专题等系列读书活动,广大读者踊跃参与掀热潮,达到“活动内容多彩,阅读对象喝彩,书香氛围出彩”的效果。区图书馆发起成立的和悦读书会围绕“静、动、研、新、宣、恒”六字诀开展活动,每周举办两次,周三晚上7点至9点在顾吾书社举办夜读会,周六下午3点至5点在区图书馆开展,风雨无阻,从不间断,活动经验在全省推广。积极开展省农家书屋提升工程试点地区的各项工作,因地制宜,因势利导,针对盐都区农家书屋的实际状况,采取有效措施,建成数字化农家书屋222家,创建五星级农家书屋3家、四星级6家,三星级20家。加快推进农家书屋与区图书馆资源共享、通借通还建设,区、镇(街道)、村、文化中心户四级图书馆资源共享、流通、服务网络初步建成。成功举办江苏省“全民阅读手拉手·春风行动”盐都行活动;承办第四届江苏农民读书节启动仪式;2006—2016年10年间,举办盐都

区民间藏品进农村展览80多次,展出民间收藏精品,宣传藏品知识,产生广泛影响;绍琪书屋、顾吾书社被评为全国首届“书香之家”;区图书馆连续5届荣获全国农民读书征文组织奖;连续多年荣获省、市红领巾读书征文组织奖;2016年4月,区图书馆荣获江苏省全民阅读活动领导小组授予的江苏省全民阅读工作先进集体荣誉称号;盐都区创成全省共8家、苏北唯一的“农家书屋提升工程示范县”。

## 三、县域全民阅读推广工作的存在问题

### (一)县域国民阅读习惯尚未完全养成

尽管县域全民阅读推广工作得到开展,阅读活动在一定范围内也有较大的影响,但是县域国民内心深处的阅读情结还没有打开,全社会尚未真正形成良好的读书风气,尤其是青少年长期受“应试教育”指挥棒的影响,“分分分”学生的命根,“考考考”教师的法宝。在这种气候下学生往往按照考试大纲和课本“精益求精”,哪个愿意读课外读物?而残疾人等弱势群体又是县域阅读推广工作一个盲区,如县域只有县级图书馆,才有盲人阅览室。即使这样,却门可罗雀,来者寥寥无几。镇村图书馆几乎没有盲人读物,阅读推广根本无从谈起。县域国民良好的读书风气形成,不是一蹴而就,而是任重道远。

### (二)县域阅读设施建设陈旧落后

县域阅读推广工作建筑在一定设施基础上的,无论是阅读设备如电脑、图书、报刊,还是各种数据库,都需要大量的资金投入。县一级公共图书馆的阅读设施,近几年随着公共文化服务体系的建设得到较大的改善,但是乡镇、村的阅读设施却不能适应读者阅读的需求,不是陈旧过时,就是功能落后,这需要县级统筹解决。

### (三)县域阅读推广队伍极不稳定

2006年4月23日,当全球同庆第12个世界读书日之际,中共中央宣传部、中央文明办等11个部门发出倡议,开展“爱读书,读好书”的全民阅读活动。阅读推广工作,关键在于人,在于有一支热心阅读推广事业、具有良好阅读推广技能的队伍。多年来,阅读推广工作虽然有所开展,但是由于没有形成

一支好的阅读推广队伍，特别是从事农村阅读推广的人员因待遇低、条件差，而不能长期坚守。县域阅读推广活动大多是在世界读书日、节假日等集中举办，县域阅读推广工作呈现周期性运动式。

#### (四) 县域阅读推广机制亟待健全

县域阅读推广工作虽然得到重视，但是往往是年初发个文，年终表个彰，就结束了。县域阅读推广工作没有列入县域各级部门和单位的政绩考核内容，县域政府也没有把对阅读推广考核真正摆上位置。由于县域阅读推广运行机制不健全，不落地，因此县域全民阅读工作难以持久。只有健全县域阅读推广机制，县域全民阅读推广工作才会因为有了制度的保证而展示出活力，才会迎来县域阅读推广工作的春天。

### 四、县域全民阅读活动推广工作的前景展望

#### (一) 完善县域书香建设工作机制

县(区)全民阅读促进会和县(区)全民阅读活动领导小组积极有为，规范运作。一是进一步加强县域书香建设工作的领导，调整充实县级全民阅读活动工作领导小组成员单位，建立科学工作机制，明确分工，加强合作。二是推动全民阅读工作纳入县(区)国民经济和社会发展规划，全民阅读公共设施建设纳入城乡建设规划。三是制定县(区)级全民阅读发展纲要，实行目标管理，完善工作推进考核机制，充分发挥重点活动在县域书香建设工作中的示范引领作用。推动各镇(街道)、各部门和相关单位建立相应组织机构和工作机制，制定和完善激励措施。四是继续加大财政投入力度，探索政府向社会力量购买公共阅读服务投入机制。发起成立县级全民阅读促进基金会，鼓励企事业单位、其他组织和个人参与或捐赠全民阅读基金。五是进一步发挥县级全民阅读促进会作用，县域阅读推广活动大多是在世界读书日、节假日等集中举办，县域阅读推广工作呈现周期性运动式。应尽快出台《全民阅读促进条例》等相关法律法规，做到有法可依，可法必依，只有这样，县域阅读推广的春天才会真正到来。

#### (二) 加快构建全民阅读服务体系

加大县域总分馆制建设力度，继续完善县(区)、

镇(街道)、村、文化中心户四级图书馆服务网络。加大县域图书馆数字化建设力度，先进的阅读工具会大大提升阅读质量，在互联网+时代阅读可以更精彩。纸质书、电子书、无字书(存在万事万物之中的“道”)一个不能少。加强阅读分众服务，对儿童、青少年、成年人、老年人、妇女、务工人员、盲人等不同群体的阅读需求给予分类指导。培育一批全民阅读推广服务团队，形成政府倡导、专家指导、社会参与、企业运作、媒体支持的全民阅读推广新局面。

#### (三) 精心打造县域阅读活动品牌

在县域打造一批具有县域地域特色的全民阅读示范项目。如盐都区进一步打造盐都区和悦读书会、盐都区民间藏品进农村展览、中国梦·盐都情系列读书活动等品牌活动。加强全民阅读工作分类指导、重心下移。以城市书香建设为龙头，以行业、系统书香建设示范点为支撑，开展书香镇村、书香机关、书香校园、书香企业、文化中心户等创建活动。利用社会力量，利用传统媒体、新媒体和自媒体等载体，发挥名人效应，如盐都区重点打造曹文轩文化名片，倡导“人人爱读书、家家读书乐”的爱读崇学新风尚，让阅读成为广大读者的一种新的文化追求和自觉行为。

#### (四) 加大阅读推广人才培养力度

积极实施人才培养战略，加大阅读推广人才培养力度。一是招聘有事业编制的本科以上学历的专门从事阅读推广工作人才；二是增加人事部门认可和财政经费支撑的社会化用工的人员；三是招募文化志愿者。通过多种举措，经过3—5年的培养，造就一支热心阅读推广，立志阅读服务懂市场化运作，会管理的专业人才队伍，推动阅读推广工作向纵深方向发展。

县域阅读推广工作是一项复杂的系统工程，涉及政府、图书馆、出版社、媒体、学校、家庭及其他相关社会组织，是一项只有起点，没有终点的长期工作。营造良好阅读氛围，激发、培养公众的阅读兴趣，传授阅读方法，提供阅读读物，养成阅读习惯，提升全民族素质，是实现中华民族文化复兴的重要一环，功在当代，利在千秋。

(作者系盐都区图书馆馆长兼党支部书记)

## 由“6.23 风灾”引发的保险扶贫思考

□ 盐城市保险学会

去年6月23日,我市阜宁、射阳境内遭遇了史上罕见的特大龙卷风、冰雹灾害袭击。阜宁7个镇街、22个村居严重受灾,98人不幸遇难,769人住院治疗,房屋损毁1万多户,基础设施严重受损,经济发展受到重创,造成直接经济损失43.77亿元。灾难袭来,举国震惊!大灾面前有大爱,援手相助见真情。灾害发生后,社会各界紧急行动起来,纷纷伸出援助之手。盐城保险业各产寿险公司在“6.23”特别重大灾害事故发生后,立即启动自然灾害救助应急一级响应机制,第一时间全力投入灾后救援和理赔工作,并开展形式多样的爱心救助活动,为灾区群众送去温暖。截止目前,全市共查勘处理各类财产、人身险赔案1587起,支付各类理赔款5111.48万元(不含阿特斯),为灾区群众恢复生产、重建家园作出积极贡献,受到地方政府和灾区群众的一致好评。保险业在“6.23”特大龙卷风冰雹灾害中应急处置中发挥了重要作用,用实际行动体现了保险业的价值和担当。

“6.23”阜宁、射阳特大龙卷风、冰雹灾害已经过去几个月了,灾区人民在各级党委、政府的关怀领导下,正在紧张地恢复生产、重建家园。回顾灾害发生的惨痛场面,引发了我们保险人的诸多思考。特别是在大灾中受难的贫困群众,他们房屋倒塌,身体受伤,更显雪上加霜,虽然有政府的救助,但由于受灾群众较多,救援犹如杯水车薪,一些原已脱贫的群众,因为灾害,可能重新返贫。因此,如何进一步发挥保险作为经济、社会发展“稳定器”作用,保障贫困人

口和贫困群众在受到自然灾害、意外事故的侵袭或遭遇重大疾病后,正常生活状况和生活秩序得到保障,让保险在扶贫攻坚工作中启动其应有职能、作出其应有贡献,是摆在我们“保险人”面前的一个新的课题。

一、强化观念更新,促成“学保险、懂保险、用保险”的保险扶贫氛围。

保险是现代经济的重要产业和风险管理的基本手段,是社会文明水平、经济发达程度、社会治理能力的重要标志。2016年9月8日,盐城市人民政府专门召开了“全市保险工作会议”,时任盐城市长王荣平同志在会议主报告中高度概括了保险对促进经济发展和强化社会治理的作用。他说:保险在今年抗击“6.23”特大龙卷风冰雹灾害中发挥了重要作用,让我们对保险的重要性和必要性有了新的认识。通过大灾之后反思,我们认为要进一步加强对人财物防灾减损险种的宣传教育,推动社会公众更全面认识保险、用好保险,主动防范风险。要充分发挥和利用保险的职能作用,为全市扶贫攻坚作出贡献。

一要加强学习宣传。主要通过保险主管部门推送、社会媒体宣传、保险主体推介等形式,让社会各界、政府各部门主动学保险、懂保险、用保险,进一步强化保险意识,深入研究和掌握保险工作的特点和规律,自觉运用保险机制和手段强化扶贫攻坚工作。

二要加大政策扶持力度。去年,市政府常务会议研究出台的“盐九条”,是指导推动全市保险业加快发展的重要政策文件,共提出了28个重点政保合作

项目,其中包括扶贫攻坚工作。保险业要充分发挥自身职能,与地方相关部门紧密合作,共同探索和创新保险扶贫的有效方式,在大病保险扶贫、农险扶贫、补位扶贫、产业扶贫等方面下功夫,加快建设“保险+银行+政府”的多方信贷风险分担补偿机制,形成商业性、政策性、合作性等各类机构协调配合、共同参与的保险服务格局,努力实现贫困地区保险服务到村到户到人,对贫困人口实行“愿保尽保”,努力实现不让一个贫困农民在小康建设中掉队的目标。

三要形成工作推进合力。保险扶贫工作是一项社会性工作,涉及面广,政策性强。保险部门要主动对接汇报政府相关部门,提出工作思路、建议和方案,及时研究解决保险扶贫中的困难和问题,结合实际有针对性地制定推动保险扶贫的政策与措施,共同参与研究推进扶贫攻坚工作。

## 二、强化思维创新,打造“针对强、保障好、效果明”的保险扶贫方案。

消除贫困、改善民生,逐步实现共同富裕,是社会主义本质要求,是我们党的重要使命,也是我国社会主义现代化建设的一项长期任务。当前和今后一个时期,我们要坚持用习近平同志新时期扶贫开发战略思想武装头脑、指导实践,不断开创扶贫开发工作新局面,努力打赢全面建成小康社会的扶贫攻坚战。

今年中国保监会与国务院扶贫办联合发布了《关于做好保险业助推脱贫攻坚工作的意见》,要求精准对接脱贫攻坚多元化保险需求,充分发挥保险机构助推脱贫攻坚主体作用。在新一轮扶贫开发中,我市还有40万贫困人口、105个经济薄弱村,脱贫致富奔小康的任务还很艰巨。保险扶贫攻坚,就是运用保险工作的特点和规律,参与和融入地方攻坚扶贫工作中去,力求思维创新、工作创新、机制创新。在创新过程中,可以借鉴同类地区已经取得的经验和做法,结合我市的具体实际,进行完善和调整,形成一套符合我市实际的保险攻坚扶贫方案和机制。我们在调研过程中,获悉江苏泗洪人保财险“扶贫100”工作方案,很值得我市借鉴。

泗洪县低收入人口“扶贫100”商业保险项目,是指县政府运用统筹基金投入商业保险运作,参保低收入人口按每人每年保费100元、低收入人口100%全部参保,将重大疾病首次诊断一次性赔付、教育补助金、大病补充医疗、意外伤害及意外医疗、家庭财产等“四险合一”,多险种整合、统一投保的一种扶贫保障制度。其具体保障内容如下:

1.教育补助金保障:当年考取高中的一次性定额支付每人2000元,考取大专、本科(不含专升本)的一次性定额支付每人3000元。

2.大病给付保障:

(1)重大疾病首次诊断:投保人初次患40种重大疾病之一的一次性定额赔付每人10000元,另外住院期间医疗费用在享受正常保险报销后,再扣除预先支付的10000元,余下医疗费用继续享受补充医疗保险报销。

最终自付住院医疗费用=住院总费用-(医保或新农合)报销费用-城乡居民大病保险理赔费用-民政医疗救助费用-1万元-补充医疗保险报销费用。

(2)补充医疗保险:投保人住院自付医疗费用分档按比例赔付。赔付起付线5000元。自付医疗费用扣除起付线余下部分:10000元以内的赔付20%;10001-50000元的赔付30%;50001元以上的赔付35%。年度个人赔付最高限额为20000元。赔付的年度以患者入院日期为准。

(3)最终自付住院医疗费用=住院总费用-(医保或新农合)报销费用-城乡居民大病保险理赔费用-民政医疗救助费用-补充医疗保险报销费用。

3.意外伤害保障:

(1)意外伤害医疗费用根据实际发生额赔付,最高赔付金额每人2000元;

(2)意外事故造成残疾的根据残疾等级(1-10级)确定,按每级2000元计算,最高赔付限额每人20000元;

(3)意外事故造成身故的一次性定额赔付每人10000元;



#### 4. 家庭财产保障:

低收入农户房屋因火灾、风灾、雨灾等自然灾害遭受损失的,按实际损失程度赔付,每户不超过1万元。

人保财险泗洪“扶贫100”保险扶贫攻坚工作自今年7月1日起保生效以来,已履责赔付120多万元,受益人次60多人。目前贫困群众获赔的主要有因火灾房屋受损、意外摔伤跌伤和低收入农户子女升学教育补助金。泗洪“扶贫100”保险扶贫推开后,社会反响强烈,中国保险报、新华日报、扬子晚报、江苏电视台等诸多主流媒体纷纷进行采访报道,各大媒体一致认为宿迁泗洪县“扶贫100”商业保险项目不仅是一项惠民的好政策,而且还很创新,很有特色。宿迁和盐城都属于苏北经济欠发达地区,都背负着相对较重的扶贫攻坚任务。宿迁泗洪“扶贫100”商业保险的成功做法,很值得在我市复制推广,建议政府相关部门高度关注,并在我市调研推广。目前,我市人保财险公司已经在积极宣传,拟在我市部分地区结合实际需求进行嫁接改良试点,改良的重点项目主要在贫困子女在校意外伤害保障、贫困人口重疾或意外伤害住院津贴保障等。

#### 三、强化以点带面,实施“先试点、再完善、后推广”的保险扶贫模式。

“先试点、再完善;点上试,面上推”历来是我党基层工作的重要方法之一,保险扶贫也不例外。宿迁泗洪“扶贫100”商业保险就是先试点的项目,他们先在泗洪试点,进行总结调整,继而推向泗阳,现已向全宿迁面上推广。

我市在保险扶贫攻坚中,也要先试点,再完善,后推广。建议把贫困人口集中、占比率高,扶贫工作量大、难度高的县(区)作为“保险扶贫示范县(区)”,以点带面,集中力量,先试先行,打造我市保险业精准扶贫亮点工程,让当地干部群众看到“保险扶贫”能带来实实在在的效益,以示范的力量带动整体保险扶贫意识的提升。试点成功后再向全市推广,就

会受到事倍功半的效果。

#### 四、强化统筹安排,锻造“上下联、左右动、前后通”的保险扶贫机制。

作为市场化的风险转移机制和社会管理机制,保险机制被引入扶贫开发工作,是发展现代保险服务业的新举措,是完善贫困人口保障体系的现实需要,更是实现惠农政策精准扶贫的具体体现。要使保险扶贫能够统筹有序进行,并取得预期效果,就得锻造建立一个“上下联、左右动、前后通”的保险扶贫统筹机制。

首先,建立险地条块合作统筹平台。主要是保险监管(协调)部门与地方金融保险主管部门、扶贫工作牵头领导部门,协同合作、协调一致,建立“全市保险扶贫工作领导小组”,签署战略合作协议,保持条块密切互动交流,搭建保险业服务地方扶贫工作的平台,明确扶贫工作的主攻方向,解决和协调保险扶贫中的实际问题和具体困难。

其次,完善险地人才挂职交流制度。为增强保险管理人才对地方扶贫工作的深入了解和地方管理干部对保险扶贫职能的深入理解,建议建立险地人才挂职交流制度,通过挂职锻炼,进一步加强保险业与地方政府的沟通协调,按照“走出去,请进来”的模式,与扶贫地区建立金融保险人才双向交流培养制度,以增进保险业与地方政府的交流合作,增强地方政府运用保险工具精准扶贫和推动发展的内生动力。

再次,畅通“险资入盐”的申请协调机制。争取“险资入盐”,是保险扶贫的另一项重要内容,但险资入盐,除需要有具体项目支撑,需要进行可行性论证,需要经过严格的审批程序,更需要我们有一套畅通的“险资入盐”申请协调机制。这就需要我们险企主管部门与地方金融扶贫主管部门加强协调,严密计划,共同努力,集中发力,跑省、跑部,全力争取“险资入盐”,为我市的保险扶贫攻坚工作作出应有的贡献。

## 贯彻落实《归侨侨眷保护法》 《华侨投资条例》情况的调研和思考

□ 季卫军

江苏省盐城市现有老归侨 14 人、侨眷 6 万多人、海归新侨近百人、海外侨胞 2 万多人；从改革开放至今，我市累计批准了 2101 个侨资项目，协议利用外资 151.47 亿美元，注册外资实际到账 76.34 亿美元，分别占总量的 45.92%、59.82% 和 61.58%，侨资已成为我市外商投资的主要来源渠道。全市贯彻落实《归侨侨眷保护法》《华侨投资条例》两个侨法情况取得了显著成效，成绩喜人可圈可点，同时，又存在着明显不足，形势逼人任重道远。

### 一、贯彻落实两个侨法的基本做法

(一) 侨法宣传有声有色。市侨联服务中心任务，坚持侨务工作无小事，立足归侨侨眷、华侨华人、海归新侨，实施“保平安、维稳定、促和谐”维权护侨行动。近年来市侨联侨法宣传实施有声有色，先后在建军广场和法制广场，开展《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》侨法宣日活动和《江苏省保护和促进华侨投资条例》五一广场宣传活动，邀请市人大常委会副主任肖紫英等出席，设立广场侨法咨询台，解答市民法规咨询，发放近万册侨法宣传手册，让侨法进市民广场入百姓之家，形成全社会学法用法依法和知侨爱侨护侨良好氛围；精心策划“四侨”视察座谈，在市人大常委会副主任马成志带领下，“四侨”负责人和人大代表，深入市侨办、盐都区、东台市和相关企业，就《归侨侨眷权益保护法》贯彻实施情况，开展视察调研和执法检

查，并广泛征求建议意见；成立旨在为侨服务、依法维权的盐城市首届侨界法顾委，创新聘请中美律师协会主席、美国休斯顿建勋国际律师事务所主任、中国侨联法顾委海外委员徐建勋，中国政法大学教授、商法研究所所长、中国中央电视台《今日说法》点评嘉宾王涌，市中级法院常务副院长吴海龙等 12 人为市首届侨界法顾委首席主任、正副主任、委员，市委常委、市政法委书记丁宇和市人大常委会副主任肖紫英出席为其颁发聘书；召开市侨界法顾委工作座谈会，对省人大常委会出台的《江苏省保护和促进华侨投资条例》座谈建言，发挥好侨联维护侨益的职能，为依法维护归侨侨眷、华侨华人、海归新侨合法权益，吸引海外侨胞来盐投资兴业营造了良好的法治氛围和社会环境。中国侨联网、《中国侨联工作》杂志和江苏先锋网对此宣传认可。

(二) 为侨服务有行有为。市侨联服务和帮助 1 家侨资企业，围绕“一带一路”到非洲坦桑尼亚承建 60000 平方米的钢结构工程项目，组织 1 名侨资企业家参加中国侨联等举办的“21 世纪海上丝绸之路”启航仪式，联手市商务局、地税局、国税局择优推荐全市 6 家侨资企业，荣获省侨联等表彰的第三届江苏省优秀侨资企业(2012 - 2014 年度)称号，获奖侨企数居苏北前列，推荐美国麻省大学博士生、江苏留学归国先进个人、现为中国多肽产业化第一人、海归新侨徐红岩的科技成果，荣获中国侨联表彰的第

五届中国侨界创新成果贡献奖,促成国家“千人计划”特聘专家、拥有软件著作权2项和申请发明专利1项、美国海归博士夏志杰,创业创新城南新区大数据产业园,举办盐城市大丰区留学人员创业园荣获省侨联命名的“江苏省侨界人才创新创业基地”揭牌仪式,邀请中国在韩侨民协会总会副会长、韩国自然主义整形医院总经理崔庆峰一行,中欧经济技术人才交流促进会主席、德国IBM公司博士王荣虎一行等来盐城开展医疗美容和互联网大数据等侨资侨智对接活动,近两年共引进经济科技项目7个,利用资金近亿美元,引进海外高层次人才近百名。大丰区侨联、建湖县侨联、盐城市侨联“一把手”分别被党委政府表彰为2015年度服务发展创新创优工作先进集体、2015年度招商引资工作奖和2015年度目标任务绩效考核综合先进奖、2015年度全市目标任务综合考核综合先进个人称号。

(三)助侨暖心有影有形。市侨联始终把侨界群众放在心中最高位置,组织数名归侨侨眷、海归新侨参加市委市政府春节团拜会和市政协市委统战部中秋各界人士座谈会,参政议政话发展迎佳节,实施关爱侨界空巢老人“春风行动”,聘请百名侨界志愿者与空巢老人“一对一”结对帮扶,实行承诺“四个一”侨帮侨服务,帮助全市13名老归侨申请办理意外伤害保险,落实5名特困老归侨申请办理大病住院保险,两次南下广东深圳福建厦门走访慰问盐城籍老归侨,叙乡情、听侨声,送温暖、连侨心,零距离服务侨界群众,确保慰问老归侨“一个也不能少”,做到“家家到”“全覆盖”,发放春节老归侨和重点侨眷慰问金近3万元,举办三届“怡海树人班”和颁发两届“陈中柱王志芳”百万元盐中奖学金,近千名品学兼优寒门学子受益资助,取得高考佳绩圆了高考梦,帮助听障儿童少年接受澳洲侨胞魏基成捐赠近50万元的助听器262台、语言教学机53台、棉衣500件,实现侨心暖童心的关爱心愿,成立首届市侨界专家委、法顾委和摄影联谊会,创建交流载体,延长工作手臂,凝侨心、汇侨智,为“十三五”新盐城发展建言献策,创

新表彰盐城市首届县级侨联主席“爱国爱乡爱侨爱岗”终身成就奖和市侨联老委员“尽职尽责好委员贡献奖”,举办两届中国梦·侨联情—盐城最美侨界之星事迹报告会和两届全市侨联系统女性荣获侨花贡献奖侨果成就奖颁奖座谈会,市人大常委会副主任陈卫国和肖紫英、市政协副主席蒋婉求等出席授奖鼓劲,用“两奖两会”讲好侨界好故事、发出侨界好声音,为侨界人士出彩人生喝彩加油,让侨联老主席、老委员、最美侨星、侨界女性享有荣誉感、归属感、获得感和幸福感,达到“凝聚侨界力量建设美丽盐城、宣传侨界典型传播正能量”的效果。

(四)依法护侨有始有终。市侨联侨胞信访维权有始有终,近两年共接待侨界群众来访近200人次、接收来信近百件、接听电话近300人次,认真对待来信来访和各类诉求,及时转信、回复和释疑解惑,尤其通过发挥本会组织优势、法顾委专业特长、侨联干部个人人脉关系,采用法律和沟通手段、合法和理性途径,解决处理涉侨日常事务近百件、涉侨权益纠纷数十件,帮助日本华侨小孩入学、印尼归侨小孩入园,协调处理解决澳籍华人、印尼归侨、朝鲜归侨有关经济补偿、医疗事故、医药费报销等,先后帮助奥地利籍侨商协调房产被保全、港胞协调其父破产债权纠纷、意大利华侨协调公司转让、澳大利亚籍华人土地拆迁、信访积案印尼归侨投资合营纠纷一事等,成功解决美籍华人在盐投资纠纷,帮助华人当年获得300万人民币赔偿,协调多年信访积案户港胞当年7月22日拿到市中级法院民事裁定书,帮助意大利华侨在当年年底打赢经济纠纷600万欧元的官司,驳回对方诉讼请求,维护侨资企业家依法对拖欠工程款1600万元人民币得到优先受偿等,1人荣获中国侨联表彰的2011—2015年度全国侨联系统维权工作先进个人称号。

## 二、贯彻落实两个侨法的几点建议

(一)加大两侨法宣传力度,将其列入“七五”普法教育内容。各级党委和政府及有关部门要进一步加强《归侨侨眷保护法》《华侨投资条例》的宣传教育

工作,坚持突出侨法宣传月活动与日常宣传活动相结合,克服圈内热圈外冷、上面热下面冷的现象,建议将两侨法列入“七五”普法教育内容和有关单位目标管理中去,充分应用广播、电视、报刊、网络等媒体,加大宣传教育侨法力度广度和深度,使各级领导及行政执法部门、司法机关和社会各界了解侨法、熟悉侨务、努力营造知侨爱侨护侨的社会氛围,并不断提高归侨侨眷、华侨投资者和侨港资企业自觉应用法律武器维护自身合法权益的能力。

(二)提高特困归侨侨眷慰问金发放,完善涉侨政策规定。各级党委政府要建立健全特困归侨侨眷帮扶工作长效机制,完善相关措施,切实帮助困难侨界群众解决好基本生活、医疗、住房等实际困难,提高其生活质量,建议提高市级财政专项经费对困难归侨侨眷慰问金发放,目前全市财政仅有1万元用于全市困难归侨侨眷慰问金发放,每年超支部分都要占本会办公经费;全市侨情调查等基础性工作相对较弱,对全市归侨侨眷、盐城籍华侨华人、海归新侨缺乏统一口径、权威详实的统计报表,因而对贯彻两个侨法、维权和服务涉侨工作不能完全做到有的放矢,盐城市1998年曾出台关于处理归侨侨眷有关问题的政策规定,建议市政府根据形势发展和侨情变化的需要,对其进行修订完善,尽快研究制定新形势下关于维护归侨侨眷合法权益、进一步做好为侨服务工作的政策意见,发挥其政策规定为归侨侨眷等侨界人士服务作用。

(三)强化涉侨协调应急机制,做好侨务信访维权工作。随着盐城改革开放、沿海开发、转型升级、一带一路、中韩园区、长三角经济带建设步伐的加快发展,我市正在成为“产业强市、生态立市、富民兴市”的“强富美高”新盐城,经济快速发展促

进了盐城社会和谐稳定,随之也带来了全市涉侨经济等权益案件呈逐年上升趋势。为此,建议由市领导牵头,各有关部门参加的涉侨权益保护工作协调应急机制,协调应急重大涉侨问题,处理解决涉侨案件,完善投资软环境,定期开展相关活动;对涉侨投诉案件和历史遗留问题,政府及有关部门、司法机关要认真梳理,清理积案,采取有效措施,抓紧妥善解决,对新受理的涉侨案件,要及时处理,不得推诿拖延,对上级重点督办的涉侨案件和海外侨胞反映强烈的热点问题,要加强领导,正确引导,尽快疏通,加快办结等。

(四)加强侨联工作机构建设,保障两侨法有效贯彻实施。侨联组织是党和政府联系归侨侨眷、华侨华人的纽带和桥梁,是贯彻实施两个侨法的推动者、宣传者、践行者。各级党委和政府要高度重视和切实加强侨联工作机构建设问题,按照中央省委《关于加强新形势下侨联工作的意见》具体要求和《归侨侨眷保护法》《华侨投资条例》有关规定,务实解决好市县两级侨联以下问题:①目前全市9个县市区有独立的侨联(大丰、射阳、盐都、东台)、有在县统战部挂牌的侨联(建湖、滨海)、有在台侨办合署办公的侨联(阜宁),能重点解决响水、亭湖两县区至今未有县级侨联组织机构设置的现实问题,成立两地侨联组织才能开展正常工作,更好地贯彻落实两个侨法;②盐城市侨联至今已成立32周年,到目前市侨联机构改革三定方案内设机构仅有1个办公室,全省13个省辖市侨联绝大部分都设立2个内设机构,故建议再增设1个经济联络部或宣传文化部;③目前市侨联共有8名中共党员,其中驻会领导班子是一正两副,3人均均为中共党员,建议成立市侨联党组。

(作者系盐城市侨联主席)

## 大力发展民办教育 努力满足社会需求

□ 张伯铭

为推动我市民办教育事业健康有序发展,最近,市人大常委会副主任肖紫英带领我委有关人员对我市民办教育事业发展情况进行了专题调研。通过听取汇报、召开座谈会、实地察看等方式,全面了解情况,广泛听取意见,并就如何大力发展民办教育,努力满足社会需求问题进行了深入的思考。

### 一、发展现状

改革开放以来,特别是2002年《民办教育促进法》颁布实施以来,我市民办教育事业得到了快速发展。目前,全市经教育部门审批的民办教育机构489所,在校生11.6万人,其中民办幼儿园323所,在园儿童8万人,占全市在园儿童总数的41.36%;民办义务教育学校18所,在校生2.74万人,占全市义务教育阶段学生总数的4.42%;民办高中6所,在校生8613人,占全市高中学生总数的9.36%;民办非学历教育机构142所,年培训6.4万人次。从事民办教育的专职教学及管理人员8500余人,兼职教师600余人。经人社部门审批的民办技工学校2所,每年招收新生1400人,在籍生保持在4000人左右;民办职业培训学校90所,每年培训5万人次左右。经工商管理部门登记注册的营利性培训机构3474户,其中企业2779户,个体工商户695户。经民政部门注册登记的民办教育机构308个,其中市直37个。

经过多年的发展,我市民办教育发展的氛围已经形成,办学体系逐步完善,学前教育形成特色,学历教育步入正规,非学历教育初具规模。多数民办教育机构得到社会的认可,有效弥补了公办教育资源

的不足,为提高教育普及水平、培养各类人才、深化教育改革作出了积极贡献。一是打破了政府包揽办学的传统格局,增强了教育的供给能力;二是吸纳了社会资金,缓解了教育事业发展和政府投入不足的矛盾;三是促进了教育思想观念的更新,推进了办学体制、办学模式和学校内部运行机制等教育的不断深化;四是刺激和扩大了居民教育消费,较好地满足了社会对教育多层次、多样化的需求。

### 二、存在问题

总的来看,我市民办教育稳步发展,大多数民办教育机构办学情况良好,教育质量不断提升。但是,我市民办教育在思想理念、办学规模、办学效益、政策扶持、发展环境等方面与先进地区相比,仍有相当大的差距。

(一)办学条件和管理水平亟待提升。目前我市大多数民办教育机构办学规模普遍偏小,师资力量和教学设备普遍不足,竞争力相对较弱。部分民办教育机构举办者办学思想不够端正,逐利性明显,不重视改善办学条件、提高教师待遇,急于收回投资,片面追求赢利。在建湖县调研时了解到,目前该县尚有一些民办教育机构的校舍还是租赁的民房,不仅教室面积小,而且通风条件差,教具配置不齐,实验设备简陋。有的民办教育机构缺乏活动场地及必要的玩具和大型体育器材。明达职业技术学院是我省唯一所在乡镇办学的民办高职院校,由于其地理位置比较偏僻,近几年发展面临重重困难。2016年省教育厅下达该校三年制大专招生计划1650名,录取

了 57 人, 实际报到仅 35 人; 五年制大专招生计划 500 名, 录取了 124 人, 实际报到仅 57 人。有些民办教育机构发展方向不明确, 办学特色不鲜明。有些民办教育机构超越原定办学层次和招生范围, 以发布虚假招生广告、高额招生回扣、压低收费标准等不正当手段抢夺生源, 导致办学投入不足, 教育质量难以保证, 一定程度上损害了民办教育的整体形象。少数民办教育机构取得办学许可证后, 不拿收费许可证, 不按标准收费。

(二) 师资队伍不稳定。公办、民办学校教师流动机制尚未建立, 人才引进困难, 教师队伍不稳定, 民办学校在一定程度上成了公办学校教师培养和输入的师源基地。近年来, 国家大幅提高公办教师的工资福利待遇, 使得一些年轻教师特别是应届高校师范类毕业生不愿到一般的民办教育机构工作, 即便到民办教育机构工作, 大多也只是将其当作历练的暂时落脚地, 一旦有了新的去处, 往往很难留住。有的民办非学历教育机构, 单位与教师之间没有正规的聘用手续, 双方缺乏制约机制。有些民办教育机构对教师的养老、医疗保险等未完全落实到位。

(三) 发展环境有待优化。一方面政策配套不完备。全市对发展民办教育缺乏整体、连贯的思路和统筹规划, 《民办教育促进法》所规定的包括设立专项资金、制定促进民办教育发展扶持奖励措施等政策, 我市尚未制定具体的实施细则。同时, 民办学校与公办学校同等法律地位和待遇难以落实。民办学校在规划布局、建设用地、经费支持等方面未完全享受与公办学校同等的优惠政策, 民办学校教师在身份和待遇上与公办学校教师也存在较大差别, 导致不少民办教师心理失衡。另一方面体制机制亟需完善。目前我市统筹发展民办教育的机制还没有形成, 尚未建立民办教育发展工作协调机构或综合会商机制, 对政府及部门发展民办教育的督导机制也没有建立, 多头办学、多头管理、条块分割的问题比较突出, 非法办学、盲目设点及违规招生的现象屡禁不止。民办教育的登记管理涉及教育、人社、民政、工商、文广新等多个部门, 由于教育、人社、民政等部门没有行

政强制执法权, 缺乏行政执法的基本职能, 管理力量相对薄弱, 加之政策措施不配套, 因而对民办教育的监督管理很难到位, 导致出现不少“盲区”。

### 三、对策建议

民办教育事业属于公益性事业, 是社会主义教育事业的重要组成部分, 是教育事业发展的重要增长点和促进教育改革的重要力量。解决民办教育发展中的问题, 促进民办教育事业健康发展, 有利于引导社会资本以多种方式进入教育领域, 扩大教育资源供给, 满足人民群众多样化的教育需求, 促进教育公平。为此, 我们建议:

(一) 推进规范管理。一是要规范办学行为。要建立健全民办教育机构办学行为监管机制, 完善民办教育机构的审批、登记、变更、退出程序, 健全民办教育机构合理回报制度, 严格落实招生广告(简章)备案制度, 不得设立实施义务教育的营利性民办学校, 严禁非学历教育机构面向中小学举办学科竞赛以及以竞赛名义举办的培训班。要不断加大投入, 加强教育教学及实习实训设施建设, 积极改善办学条件。要加强行业自律, 增强诚信办学、规范经营意识, 全面提高民办教育机构的社会信誉度。二是要加强教育教学管理。政府有关职能部门要定期组织或委托社会中介机构, 对民办机构的教育教学质量、办学水平进行检查评估, 督促其改进教学管理, 改善办学条件, 提高办学质量。民办教育机构要积极引进优秀人才, 聘请管理能力强的管理者 and 业务素质高的名师, 切实加强教师队伍建设, 不断提高教师队伍整体素质。鼓励支持民办教育机构开展教育教学研究, 不断深化教学改革, 积极发挥体制优势, 增强办学活力, 创新人才培养模式, 争创特色品牌, 努力提高教育教学水平和人才培养质量。三是要强化监督管理。组建综合执法队伍, 充实力量, 落实责任, 加强对民办教育依法管理。政府及相关职能部门要加大行政执法力度, 依法加强对民办教育机构在招生考试、入学收费、教育教学、资产登记、财务会计、安全管理等方面的监督检查, 严厉打击违反有关法律法规、规章制度办学, 不按期过户资产、

办学条件不达标、违规招生收费、财务制度不健全、不按规定程序和要求取得回报或取得回报比例过高、抽逃或挪用办学资金、虚假宣传、发布未经备案的招生简章和广告、年度检查不合格等行为。要进一步整顿民办教育秩序,净化民办教育市场,为教育发展营造公平竞争、诚信办学的良好环境。要完善民办教育机构法人治理结构,建立健全适应民办教育事业发展的收费管理制度,执行规范资产管理及财务监督。

(二)营造良好环境。一是要强化组织领导。各级政府要认真贯彻落实新修订的《民办教育促进法》等法律法规,把民办教育真正纳入本地教育事业发展规划,统筹安排,合理布局。建议尽快建立民办教育发展工作协调机构或联席会议制度,由政府牵头,教育、编制、发改、财政、人社、民政、工商、文广新、国土、税务、物价、公安、金融等相关部门参加,协调解决民办教育发展中的重大问题。二是要加大政策保障力度。目前,国家对民办教育发展的政策十分明晰,省政府办公厅也早已出台了《关于进一步促进民办教育发展的意见》,各地、各相关部门要按照各自职责,抓紧清理和修改制订民办教育发展的规定,合力破除政策障碍。对现有政策要进一步抓好落实,确保民办教育机构在招生计划、资金投入、设备添置、项目安排、人才引进、师资建设、教育教学等方面与公办教育机构享有同等权利,并履行相应义务。同时,要制定更加优惠的政策,吸引社会组织或个人等社会资源参与建立民办教育机构。建议市政府尽快研究制定关于进一步加快民办教育发展和鼓励社会资本发展民办教育的实施意见或政策措施。积极实施公共财政资助和奖励政策,建议设立市级民办教育发展专项资金,列入市级财政预算,在义务教育阶段民办学校生均经费、教学设备等方面予以补助,有效改善民办学校的办学条件;鼓励县(市、区)政府采取经费资助、出租转让闲置国有资产等措施,对民办教育予以扶持;切实维护民办学校师生合法权益,要在打通教师在公办、民办学校之间合理有序流动等

方面制定出台相应的配套政策,真正做到民办学校教师在教师资格认定、业务进修、职称评定、表彰奖励、科研立项等方面享有与公办学校教师同等权利。民办教育机构要依法保障教职工的工资、养老、医疗、工伤、失业等社会保险。鼓励民办学校通过建立企业年金制度办法吸引和稳定优秀人才,提高教师整体素质。

(三)注重内涵发展。各级各类民办教育机构要转变办学理念,创新管理模式和人才培养模式,积极开展课程改革与创新,改进教学方式,推进特色发展,不断提高办学质量。要以发展的思路寻求合理的、切实可行的发展方向,明确市场定位,发展特色服务,做到人无我有、人有我精,满足为高收入人群提供高质量服务的教育需求,不断提高民办教育竞争力。要瞄准提供不同层次教育服务的领域,与公办教育机构实行不同的功能定位,展开差异化竞争。要明确自己的市场定位和服务群体,在自己的领域搞好优质、高效的服务,从服务定位转型上求生存、谋发展。鼓励信誉好、教育质量高、管理能力强的民办教育机构及时追加资金投入,扩大规模,提升品质,从提供基本服务转向提供高端服务。要改善资本结构,由原始积累转向投资多元化,扩大直接融资,加快民办教育机构发展壮大。要靠大靠外靠强,与省内外或市内公办教育机构合作或引入先进管理模式,提高自身管理水平和服务能力。要加强师资队伍建设,自主引进和培养人才,大力引进年轻有为的高校毕业生,注重管理人才及专业人员的培养,形成结构合理的人才梯队。积极营造学术氛围,使各类专业人才有个人发展的空间,保持业务人才的稳定性。要建立长远发展战略,完善各项激励机制,从企业文化、福利制度、员工关怀等方面着手,建立相应机制,增强教师的归属感和力。选拔优秀教师外出学习、提供其到公办教育机构进修或培训的机会,从制度上鼓励教师自我提升,做到机制吸引人才、留住人才、培养人才和使用人才,提高核心竞争力。

(作者单位:盐城市人大常委会教科文卫委员会)

# 全市盐田资源开发利用情况调查报告

## □ 盐城市审计局

根据党的十八届三中全会关于“对领导干部实行自然资源资产离任审计”和中共中央办公厅、国务院办公厅《开展领导干部自然资源资产离任审计试点工作方案》要求,市审计局近期对全市盐田资源开发利用情况进行了专项审计调查。调查报告获得市委、市政府主要领导批示,要求相关部门认真加以研究,把审计意见和建议充分融合到黄海经济区筹建发展大局。

### 一、基本情况

#### (一)市属盐田资源管理沿革情况

2008年8月,经省政府批准,将由江苏省盐业公司管理的江苏银宝盐业有限公司(现为江苏银宝集团)及所属的灌东、新滩和射阳三个盐场约51万亩盐田资源整体划转盐城市管理。

2013年4月,市委常委会通过《调整优化盐田综合开发利用体制机制方案》,成立黄海经济区建设指挥部,负责推进盐田综合开发利用工作。要求根据实际需要设置管委会等相关机构,实际未成立。期间,市政府成立新滩投资开发有限公司,管理使用原新滩盐场盐田资源;成立灌东投资开发有限公司,管理使用原灌东盐场盐田资源。银宝集团管理射阳盐场盐田资源及灌东、新滩盐场的个别地块。

2013年6月,市政府印发《盐城市盐田综合开发利用总体规划(2013-2030)》,明确2013-2015年为起步期,2016-2020年为发展期,2021-2030年为加速期。规划内容包括区域战略定位、产业发展方向、产业空间布局等,总体发展目标为现代化临港工

业新区、高科技循环产业基地、淮河流域对外开放门户。

#### (二)盐田资源基本情况

全国盐田资源总量约3500平方公里,其中我省约717平方公里,我市约600平方公里,分布在射阳县、滨海县和响水县境内。盐城市属盐田资源由灌东、新滩和射阳三个盐场构成,总面积338平方公里,占全国的近10%,约占全省的47%,占全市的56%。(县属盐田资源均在响水和滨海两县境内)其中:

射阳盐场面积116平方公里(17万亩),位于射阳县黄沙港镇境内(含国家级珍禽保护区缓冲区面积80平方公里);

灌东盐场面积149平方公里(22万亩),位于响水县陈港镇境内(含国家级珍禽保护区实验区面积75平方公里);

新滩盐场面积73平方公里(11万亩),位于滨海县滨淮镇境内(含国家级珍禽保护区实验区面积27平方公里)。

至2015年末,市属盐田资源总量约51万亩,其中鱼塘约28万亩、建设用地(村庄、集镇、道路)11万亩、耕地5万亩、盐池4万亩、水库3万亩。

2008年8月至2013年4月,盐田资源由银宝集团所有。成立黄海经济区后,盐田资源分由银宝集团、灌东公司和新滩公司所有(海兴公司)。2015年,从灌东公司划出6.8万亩土地所有权给悦达集团,使用权仍归灌东公司。



### (三) 盐田资源性质

2008年,省政府移交我市管理的盐田资源土地性质为国有划拨建设用地。

## 二、盐田资源开发利用存在的问题与矛盾

### (一) 主要问题

1. 管理模式不科学。黄海经济区建设指挥部目前只是一个统筹、协调议事的临时机构,上级政府并未授予其明确的管理职能,也未健全相应的职能机构。加之黄海经济区建设指挥部与灌东公司、新滩(海兴)公司及银宝集团间的关系不明晰,未能正常开展工作。

2. 开发规划不完整。市政府《盐城市盐田综合利用总体规划(2013-2030)》未能真正落地生根。灌东公司、新滩(海兴)公司及银宝集团作为相对独立的园区,既无完整的土地利用规划,也无明确的产业发展规划。

3. 土地管理不规范。一是银宝集团在灌东、新滩片区拥有的4.5万亩土地,按照相关文件应当进行权属划转。二是土地所有权与使用权分离,三个企业约有22.3万亩土地所有权与使用权分离,制约了土地融资和深度开发。其中:银宝公司与新滩公司、灌东公司之间的土地问题割不断、理还乱;悦达集团占有灌东片区土地近7万亩。三是地方政府占用市属盐田情况严重。以响水县为例,响水县经济开发区以重大项目入驻需要土地为由,不断向灌东公司提出土地置换要求,但灌东公司换入的土地不仅面积缩水,也未办理所有权证过户。截至2015年底,灌东公司因土地转换损失土地面积约1.1万亩。

4. 开发效果不理想。银宝集团拥有的射阳片区盐田资源,因发展重点定位于农业,所投入的多为涉农产业项目,基础设施投入较少。灌东、新滩片区累计投入资金17亿元,其中道路、桥梁达7.2亿元,棚户区改造6.2亿元,目前尚未有企业入驻。市政府盐田总体规划中所期望的,至2015年实现工业开票销售收入100亿元、财政收入10亿元的目标毫无着落。

5. 资产利用不到位。三个企业的棚户区改造项

目中,计划建设安置房3800套,其中银宝集团、灌东公司有2000套因前期调研不够,选址不科学、配套措施不到位、环境较差等原因,入驻率非常低。同时,因棚户区改造用地为划拨土地性质,购房户将来出售住房时极易引发社会矛盾。

6. 企业管理不规范。有的投资事项可行性研究不够,决策不严谨,部分资产面临法律风险。其中,银宝集团在保护区内水库改造工程中产生停工损失300多万元。新滩公司原企业负责人因工程建设管理方面的事情,已被司法处理。

### (二) 主要矛盾

1. 开发与环保的矛盾。338平方公里的市属盐田资源中,有182平方公里在珍禽保护区范围内,占总面积的54%,这部分盐田资源无法正常利用。其中,缓冲区内存有银宝集团水产良种场等产业项目,近1万亩水库资源无法利用。

2. 市属与县域的矛盾。2008年,省政府在下放盐场管理权时,明确规定不得再下放到县。由于灌东、新滩片区分别处于响水沿海经济区和滨海沿海经济区的黄金位置,响水县、滨海县对这部分土地的需求不断、蚕食不断、矛盾不断。

3. 本市与他市的矛盾。灌河响水县一侧有长约1公里、宽30至50米不等,具备良好建港条件的黄金岸线资源,属连云港市灌云县所有,面积虽小但位置极为重要,响水没权用,灌云没法用,导致灌河西岸堆沟港企业众多,而灌河东岸陈家港段岸线杂草丛生、一片荒凉。

## 三、审计建议

(一) 建立独立行政管理体制。对市属盐田资源建立“一区一园”管理体制。所谓“一区”即市委、市政府以灌东、新滩两个企业所拥有的盐田和土地资源成立独立运行、功能完备的市属行政管理区,配齐财税、国土、规划及相关社会管理机构,全面负责辖区内的盐田资源开发利用。逐步向南发展至大丰港,将盐城沿海连成一片。所谓“一园”是指以银宝集团土地资源为基础,考虑将黄沙港镇、盐城林场、新洋试验站和苗圃纳入其中,全力打造国家级现代农业示

范区和现代渔业示范区,明确由市本级负责土地资源管理、规划管理及社会管理,逐步与珍禽保护区形成生态旅游组团。

(二)优化新滩灌东产业规划。在“沿海发展战略”、“淮河发展战略”和“一带一路发展战略”大背景下,建议市委、市政府积极争取在省级层面,合理规划新灌片区,实行一次规划,分步实施,滚动开发。以习总书记在亚太峰会上提出的“构建亚太自贸区倡议”为契机,以新灌片区为基础,以滨海港为龙头,以临港产业为依托,以资金、土地投入为纽带,将响水、滨海两个沿海经济区一并纳入规划,争取国家级先行先试试验区入驻,或引进国家重点发展的产业项目。此外,可以将部分不适宜在大市区发展的产业项目转移至此,为大市区城市建设腾笼换鸟。

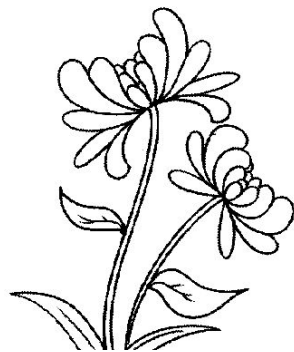
(三)整合新灌片区土地资源。灌东盐场与中山河之间间隔 13 平方公里的头罾盐场和 7 平方公里的滨淮农场盐场;新滩盐场与中山河之间间隔着 20 平方公里的滨海经济开发区沿海工业园。建议通过置换、征收、土地作价入股或其他适当方式将中山河两岸各 20 平方公里的盐田资源纳入市属盐田范畴,将灌东盐场、新滩盐场连为一体。对响水三圩盐场、响水养殖场约 72 平方公里,也可一并划入新成立的行政管理区,以利于整体规划设计。

(四)适度保留盐业生产规模。首先,盐田资源既是盐城历史、盐城精神的载体,也是不可复制的旅游

资源,应当适度保留。其次,“淮牌”海盐在全国占有一定市场份额,在沿海地区有较高知名度。随着国家食盐管理体制及价格的放开,食盐加工销售业将从微利企业变为厚利产业,仅流通环节差价每吨就高达 3000 元以上。再次,随着全国海岸线开发殆尽,海盐作为一种生态稀缺资源,产业附加值会不断增加。可以盐为媒,吸引周边如镇江、淮安、山东莱州等地的原盐集聚,招引世界级的重点盐化工、原盐深加工产业等。建议以三圩盐场为中心,保留 50 平方公里左右的盐业生产用地,由银宝集团统一生产经营。除此之外的所有盐田资源均由新成立的行政管理区统一规划,开发利用。

(五)发展生态农业。首先,以射阳片区为基础,逐步发展生态种植和养殖业,申请复垦 2 万至 5 万亩耕地,既为城市化发展留足建设用地空间,也为银宝集团打造全国农业产业化龙头企业,加快企业整体上市提供题材,并逐步带动周边的农业产业转型。其次,通过淡水养殖、海水养殖和远洋捕捞相结合,以丰富的水产品品种,打造以黄沙港为中心的生态渔港。再次,通过政府引导,发展壮大旅游、休闲和观光农业,打造市民自家菜园。

(六)合理划分市域界线。建议市委、市政府积极向省政府呼吁,将灌河东岸(响水县一侧)荒芜未利用的土地资源划由盐城市统一管理,优化岸线资源的使用,提高灌河两岸协调发展步伐。



## 2017, 六问中国经济热点

□ 安 蓓 吴 雨 于佳欣

全球第二大经济体,对世界经济增长贡献率年均30%以上,中国经济牵动着全世界的目光。

中国经济走势如何?房价是涨还是跌?还有哪些行业要去产能?民间投资能否持续回升?外资有没有大量流出中国?人民币汇率波动正常吗?这些国内外关注的中国经济热点问题,可以从5日提交全国人大审议的政府工作报告中找到答案。

### 经济走势如何?

从2010年10.6%的经济增速,持续调整到2015年的6.9%,再到2016年的6.7%,中国经济在缓慢回落中逐步趋稳。2017年,中国经济走势如何?

政府工作报告提出,今年国内生产总值增长6.5%左右,在实际工作中争取更好结果。

“从各项指标看,经济增速阶段性筑底迹象明显。”全国政协委员、国家发展改革委原副主任张晓强说,更重要的是经济提质增效和动能转换成效显现。

今年以来,一些先行指标持续好转。2月份,制造业采购经理指数(PMI)为51.6%,连续5个月保持在51%以上;1月工业生产者出厂价格指数(PPI)同比上涨6.9%,连续第五个月正增长;外贸数据回稳反弹。

我国将坚持稳中求进工作总基调,把防控金融风险放到更加重要的位置。“这说明要更加追求实实在在的增长,经济增速可能不会很高,但企业家预期更稳了。”全国政协委员、大唐西市集团董事局主席吕建中说。

当前经济面临的内外形势依然复杂严峻。全国政协委员、清华大学经济管理学院常务副院长白重恩说:“6.5%左右的经济增速,关键是为了保就业,也有利于形成良好的社会预期,在稳的基础上更加注重提高发展质量和效益。”

### 房价是涨还是跌?

去年房地产市场分化明显,北上广深等一线热点城市和部分二线城市房价上涨较快。与此同时,三四线城市去库存压力仍然较大。今年房价会怎么走?

政府工作报告指出,目前三四线城市房地产库存仍然较多,要支持居民自住和进城人员购房需求。加快建立和完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制。

去年9月以来,多个热点城市密集出台调控措施。国家统计局数据显示,今年1月,15个一线和热点二线城市中,11个城市新建商品住宅价格环比下降,北京、杭州、成都价格环比持平,广州环比上涨0.6%。

全国人大代表、全国人大财经委员会副主任委员辜胜阻认为,今年房地产市场面临“防过热”和“去库存”双重任务,加快建立符合国情、适应市场规律的基础性制度和长效机制,坚持分类指导,因城施策,对不同地区、不同城市在土地、金融、税收等方面实行差别调节,有利于房地产市场健康稳定发展。

### 还有哪些行业将去产能?

2016年,作为供给侧结构性改革五大任务之首,去产能取得积极进展,但也出现煤炭、钢铁价格

短时间大幅上涨,淘汰落后产能难度增大等问题。

今年去产能工作怎么推进?还会有更多行业纳入去产能范围吗?

政府工作报告说,今年要再压减钢铁产能 5000 万吨左右,退出煤炭产能 1.5 亿吨以上。同时,要淘汰、停建、缓建煤电产能 5000 万千瓦以上,以防范化解煤电产能过剩风险。

“报告提出更多运用市场化法治化手段,这要求把去产能与结构调整、转型升级和优化布局结合起来统筹谋划,更加科学精准、扎实有效推进。”辜胜阻说。

#### 民间投资能否企稳回升?

去年上半年,民间投资增速持续回落。在一系列政策综合作用下,去年 9 月份开始连续 4 个月回升。今年民间投资能否巩固企稳回升势头?

报告说,要落实和完善促进民间投资的政策措施。加快完善产权保护制度。激发和保护企业家精神,使企业家安心经营、放心投资。

“年初我走访了很多企业,发现经营普遍向好,特别是物流企业,业务量都增加了。”全国政协委员、传化集团董事长徐冠巨说,现在民间资本是充裕的,关键是稳住预期,把好转型升级的“脉”,投对了方向,就能形成良性循环。

“民间投资回稳向好的基础还不牢靠。”全国政协委员、国务院发展研究中心对外经济研究部原部长张小济说,要加大相关领域开放程度,比如鼓励民营企业参与国有企业改革、参股混合所有制企业,进一步降成本为企业减负松绑。

“随着利润、价格等周期性指标的好转,以及产权保护制度配套政策的落实,民间投资信心更强了。”吕建中说。

#### 外资是否会大量流出中国?

报告指出,大力优化外商投资环境。中国开放的大门会越开越大,必将继续成为最富吸引力的外商投资目的地。

“中国经济发展潜力很大,对外资依然有吸引力。”全国人大代表、娃哈哈集团董事长兼总经理宗庆后说,优化外商投资环境,吸引高质量外资进入,可以推动我国经济、特别是实体经济新一轮发展。

任何一个国家的外资,都会随着经济发展水平和产业结构的变化有进有出。“中国已经从引资进入选资的阶段。”张小济表示,那些专注于提供高性能高质量产品和服务、看重中国消费市场的外资企业,更适合来华投资。

经济学家张燕生说,新时期吸引外资应当有全新思路。报告提出高标准高水平建设 11 个自贸试验区,将打造引资“制度高地”。另一方面,要尽快制定产业发展长期规划,有针对性、有步骤地推动产业开放,提升我国在全球价值链中的地位。

#### 人民币汇率波动正常吗?

报告提出,坚持汇率市场化改革方向,保持人民币在全球货币体系中的稳定地位。

1 月份人民币对美元汇率小幅升值。“人民币对美元不会一直单边贬值,双向波动正成为常态。”全国政协委员、交银施罗德基金公司副总经理谢卫认为,美元难以恒强,这将给人民币调整留有空间。

全国政协委员、中国人民银行副行长易纲说,与其他可兑换货币相比,人民币汇率波动总体平稳。“中国是一个负责任的大国,绝不会以贬值来促进出口,绝不会打货币战。总体来看,我们的政策取向是,保持人民币在合理区间内基本稳定。”

全国政协委员、国家外汇管理局局长潘功胜说,外汇市场出现波动是正常的,但这些波动都是短期的,最终都会回到基本面。外汇市场正趋向稳定,向好趋势日趋明显。

“随着供给侧结构性改革的推进,中国经济增长会更加有效率,经常项目顺差、跨境资本流入趋于稳定,外汇储备也非常充裕,未来外汇市场的基础将十分稳健。”潘功胜说。

## 雾霾关注度的历史变化

□ 卜风贤

雾霾是一种突出的环境问题,在当下社会生活中影响深远,但我们对雾霾的认识和探索还需要做更多深层次的研究工作。在以现代科学为主流的雾霾研究中,我们对雾霾的成分、成因、危害、毒性机理以及社会影响等问题均有关注,且有一定成果;对雾霾的历史及演变特征也做了一些讨论,并有一些新的解释。但还需从雾霾的关注度方面思考一些问题,即对过去和现在的雾霾事件,我们的关注点在哪里?何以出现古今雾霾关注度方面的差别?

### 由霾而生的雾霾现象

古代文献中对霾的词语解释是比较清楚的。《释名》曰:“霾,晦也,如物尘晦之色也。”《尔雅》曰:“风而雨土为霾。”《佩文韵府》曰:“霾,莫皆切,风而雨土也。”也就是空气中尘埃弥漫、光线昏暗的大气环境现象,这与我们今日遭遇的雾霾事件有一定相似性。

但在历史文献中除了雾霾之外,还有一些与天气状况有关的含霾词语,如早霾、冰霾、风霾、云霾、阴霾、晴霾、昼霾、昏霾、烟霾、尘霾、盐霾、沙霾、妖霾、暝霾、幽霾、氛霾、沈霾、晓霾、翳霾、黄霾、黑霾、霾晦、霾雾、霾天、霾暗、霾晶、霾霏和成语雨霾风障等词语使用。

从风土为霾的认识过程来看,霾是空气浑浊的一种状态。这种浑浊的空气质量,既与风雨阴晴等天气因素有关系,也与其他方面的影响有关系。其中,天气状况与霾的关系尤为密切。这是古代人眼里的雾霾与现在雾霾之间能建立起联系的主要原因。当前影响我国比较严重的雾霾,其主要成分为二氧化硫、

氮氧化物和可吸入颗粒物。这些物质成分或是因为城市工程建设产生,或是汽车尾气排放、城市居民使用天然气等原因造成。它与古代的雾霾事件在原因、机理、成分等方面有根本性差别。但是在表现方式上,古代人眼里的雾霾和我们现在面对的雾霾事件又具有一定相似性。这也是我们在研究雾霾问题时应首先注意并加以区分的常识。

古今雾霾之间的这种差别,恰好符合自然灾害的时代变化属性。按照灾害学的解释,灾害事件的危害性、灾害结构等均会随着社会发展发生相应的变化。在古代社会虽有雾霾事件,但其影响极其有限,雾霾之于社会更多的是一种异常现象。因为历史文献的记录中有“记异”的传统,所以这种异常的雾霾现象得以留存至今。现在雾霾事件的危害性和化学成分与古代的尘土雾霾相比已经发生了显著变化,但二者之间的联系并未因雾霾成分的变化而有所减弱。雾霾事件的社会关注度日益提升,近年来对雾霾历史的研究也取得了较大进步。在研究雾霾问题时,回顾并讨论雾霾的历史演化,也是我们应该关注的问题之一。

### 历史上的雾霾事件多是气象异常

虽然古代文献中不乏“霾”的记载,但这种霾态更多的是一种异常现象描述,或者仅仅作为各类灾害事件和社会危机事件的诱发因素。对于雾霾的直接危害性,人们并没有更多地关注和认识。历史文献中记录的雾霾事件较多,而且与其他灾异类事件一样,愈到晚近时期,愈加繁多。自两汉至于明清两千年

间的历代史书中,霾类事件不胜枚举,自《新唐书·五行志》之后的灾异志中,霾类事件愈积愈多,《明史·五行志》和《清史稿·五行志》中的霾类事件记录可用连篇累牍来形容。另外,在历代正史记传篇章或其他文献中也有一些对雾霾事件的现象描述或者事态叙述。

霾是一种特殊霾态。如果霾仅仅属于自然异常现象的话,雾霾则近乎灾害事件。《释名》曰:“雾,冒也。气蒙冒覆地物也,昏暗之时则为妖灾,明王圣主则为祥瑞。”异常之霾如果呈现雾气般扩散状态,则可以界定为雾霾事件。在历代文献记录的雾霾事件中,直接造成人员伤亡和社会危害的极少,仅《元史》所记成宗大德十年(1306)发生在大同路的雾霾事件中有坏民庐舍、家畜死亡和人员伤亡的灾情发生。而这样的结果,并不是因为雾霾事件的污染性原因所造成,很可能是沙尘暴灾害机械力破坏作用所致的结果。因此,历史文献中的雾霾,除了一部分描述空气污浊的环境状态之外,也记录了我们今日定义的沙尘暴灾害事件。相对于洪水、干旱、地震等破坏性明显的灾害事件,雾霾事件的危害性相对较为轻微。但是雾霾事件却是异常现象的一种,是异常事件诱发社会反应的一个重要方面。

#### 雾霾的现实关注在于其有害特性

过去我们关注雾霾,关注点在雾霾的现象、成分、社会危害性等方面。但是随着现代科学对雾霾研究的深入,特别是毒理科学方面的研究成果揭示了雾霾对呼吸道系统和人体健康的直接毒性作用之后,研究雾霾的毒理特性也成为当前雾霾研究中的重大课题。历史文献中很少有针对雾霾毒性的直接记录,这对于我们来说是一个困难和挑战。但是我们

可以从其他毒性事件中对比分析,研究类似毒性事件的毒害机理、毒性大小、毒害防治等相关问题,并把各种毒性事件予以统一概括,比较研究。近年来医学史研究就很关注对古代毒物的认识和利用问题,这对我们是很好的启发和促进。

从雾霾事件的毒性机理出发,我们可以很好地判别当前的雾霾事件与历史时期的雾霾事件之间的关联性。通过文献梳理,我们不但能够清楚地看到古今雾霾的区别,也能够认识到古今雾霾的联系。特别是这种相关性对我们的研究更有意义,如果没有看到雾霾现象的古今一致性关系,我们就很难理解古代的雾霾事件从本质上与当代雾霾有根本差别,但何以在科学定义中又存在高度相似性。现代科学中界定雾霾,重在取雾霾事件的空气污浊现象之表面一致性,便于人们认识和理解这种新的毒性事件。相对于我们前些年对 SARS 病毒的描述,雾霾事件的科学定义显得更加具有中国传统文化特色。

通过雾霾的历史研究,我们也能看到古代雾霾事件的特殊性所在,即雾霾事件的异常性不在于其空气污浊的严重程度,而是这种污浊的空气质量现象与社会政治之间的牵强附会关系。这也是反映人们科学认识的一个重要方面,传统科学中已经关注并描述了诸多自然现象,也尝试解释各种自然问题,促进了传统科学的发展。但从雾霾事件的解释和认识过程看,传统科学对这类异常事件始终处于现象描述和外特征区别方面,对雾霾的机理、危害、成因等重要科学问题无法做出合理的解答。这些都是值得我们思考和探讨的问题。

(作者单位:陕西师范大学)

