



(封面图为盐城泰山庙)

### 《黄海学坛》

#### 编辑指导委员会

主任：陈红红  
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 以“五新”推动现代农业发展 吴晓丹

#### 学习贯彻十八届五中全会精神

- 06 吃透精神确立新标杆 推进水利谋求新发展 茆胜群

#### 绿色发展与经济转型升级

- 08 运用国家级“盐城综合保税区”平台加快黄海经济区开发  
刘连才 陈庆林
- 11 生态文明体制改革背景下的盐城发展建议  
侯海连 孙建华
- 17 做强盐城高端特色制造业集群研究 沈友娣
- 20 盐城港物流发展模式研究 霍伟伟 董艳梅
- 23 盐城市智慧城市建设探索 臧慧怡

#### 历史与文化

- 27 千山万水走过——读浦玉生《草泽英雄梦——施耐庵传》  
周玉奇
- 29 盐城灌溉文明的发展进程 史长森

# 目录 MULU

# 黄海学坛

HUANG HAI WUE TAN

2015年第4期(总第129期)

## 思想政治教育

- 32 加强机关干部作风建设必须提高“五力” 尹金来  
34 严以修身 加强党性修养 张文群

## 工作研究

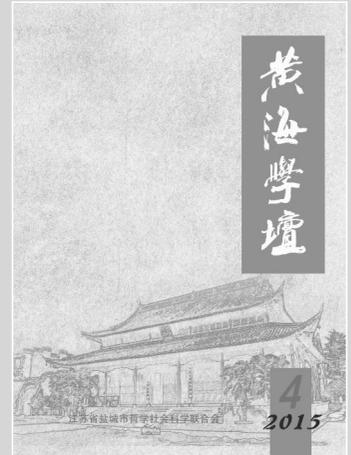
- 36 以创新为动力推进机关党建工作上新台阶 朱传洲  
38 盐城市进一步推进户籍制度改革工作的探析 刘中明  
40 新时期少儿阅读模式创新研究 陆晓君  
43 探索网络环境 加强会计信息内部控制的路径 袁明森

## 调查与思考

- 45 盐城缩小城乡居民收入差距的路径和对策 陈学法  
48 我市民营医疗事业发展情况的调查与思考 张伯铭  
52 关于加强全市道路交通事故社会救助工作的调研 仇逸  
53 盐城市基本公共卫生服务均等化研究的调研报告 孙海燕

## 社会科学在你身边

- 58 中国人的“饭碗”怎样才能更安全 朱晶  
60 从农民工到城市新移民:一个概念、一种思路  
周大鸣 杨小柳



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:2015 年 12 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 免费赠阅)

## 以“五新”推动现代农业发展

□ 吴晓丹

中央经济工作会议明确提出，要坚定不移加快转变农业发展方式，尽快转到数量质量效益并重、注重提高竞争力、注重农业技术创新、注重可持续的集约发展上来，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路。中央农村工作会议强调要加快转变农业发展方式，夯实农业稳定发展基础，以改革创新为动力，加快推进农业现代化。习近平总书记在福建调研时，对农业农村工作提出“五新”要求；视察江苏时提出“一个目标、五个迈上新台阶”最新要求。“推动现代农业迈上新台阶”是当前和今后一个阶段农业农村经济发展的重要任务，盐城市将积极适应新常态，围绕“五新”要求，以转型发展为主线，以农业现代化工程建设为抓手，以农民增收为核心，以改革创新为动力，大力提升产出高效化、种养规模化、经营产业化、产品品牌化、农民职业化、装备现代化“六化”水平，推动盐城现代农业迈上新台阶。2015年，全市农业总产值达1100亿元，增加值力争达到535亿元，农村居民人均可支配收入16500元，分别增长5%、3.5%、11%。

**一、大力推进现代农业发展，在产业体系上下功夫。**

中央农村工作会议提出要大力推进农业现代化建设，这也是今后“三农”发展的主旋律。早在2011年，江苏省就提出要在全国率先实现农业现代化目标，组织开展农业现代化工程建设。经监测，盐城农业现代化工程建设得分71.7，居全省第9位，比上年前进一位。目前，盐城农业现代化工程建设的

薄弱环节主要在农产品加工、职业农民培育、设施农业比重等方面。下一步，将按照“进位争先”的要求，抓牢重点，主攻难点，以大力推进产业化、农机化和水利、渔业、气象现代化等，全力提升盐城农业现代化发展水平。要加快农业现代化建设，就必须大力发展现代农业，通过结构调整，健全农业产业体系。加大主导产业培植。深入推进高产增效创建、高产吨粮市县创建、周年高产模式创建“三大创建”活动，攻单产、增总产，力争粮食总产增长10%，实现全国粮食生产先进市“四连冠”。全力打造粮食、生猪、家禽、园艺、林果、水产六大“百亿”工程，使水产业突破400亿，其他五大产业突破“双百亿”的规模。加快设施农业（渔业）发展。积极鼓励社会资本进入设施农业领域，实施一批高效种养、设施装备先进的农业项目。2015年，全市新发展设施农业（渔业）面积20万亩，争取通过3年左右的努力，使设施农业（渔业）面积达到300万亩，使全市设施农业（渔业）专业村达到总村数的五分之一以上。加快产业化进程。一方面，大力发展农产品加工业。目前，盐城农产品加工业总产值与农业总产值之比只有1.54，而全省水平已达2.6，这是盐城农业发展的短腿。针对这一“短板”，要实行“两手抓”，一手抓铺天盖地，一手抓顶天立地。坚持招商先行、项目带动，全力招引投资强度大、科技含量高、辐射带动强的项目，2015年计划引进农业“三资”100亿元。坚持提质增效，重点培植100家发展前景广阔创新驱动型龙头企业，力争形成龙头企业年销售过10亿规模的10个、过20亿的5

个、过 50 亿的 1 个,农业龙头企业年销售额比上年增长 15%,农产品加工业产值与农业总产值之比达 2:1。另一方面,大力发展市场流通业。推进农产品“联产联销”,进一步加强盐沪对接,发展农产品电子商务,畅通农产品销售渠道。进一步健全市级综合批发、县级区域批发、镇级特色批发、村级直销店和农民经纪人五级市场网络体系,畅通农产品销售渠道。积极开辟苏南销售市场,在上海、南京等地设立 20 个左右的盐城农产品直供窗口、配送中心。

## 二、大力推进联耕联种,在适度规模经营上下功夫。

认真落实中央办公厅、国务院办公厅《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》,实现“三权分置”,积极探索适合盐城发展的适度规模经营新路子。重点突出“点、线、面”结合:“点”就是大力培育家庭农场发展、种养大户和园区建设,鼓励农村能人、经纪人、“凤还巢”务工人员发展规模养殖和创办以种养为主的家庭农场,引导工商资本、科研单位兴办各类园区,提升规模效应。大力推进“一村一农场”、“一镇一园区”工程建设,2015 年全市新增市级示范家庭农场 50 个,镇级园区 30 个。“线”就是加快农业示范带建设,把现代农业发展要素进行串点连线,按照“项目集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建”的要求,加快节点开发和基础设施配套,加大资金投入力度。2015 年每个县(市、区)都至少建成一个现代农业示范带,市一级重点在临海高等公路沿线打造百万亩沿海渔业产业和盐都双新大道、亭湖 331 省道沿线示范带建设。“面”就是大力度推行联耕联种。这是盐城农民的首创,是加快推进农业适度规模经营的主要形式,一年实践下来,已达到土地效益和农民收入“双提升”的目标。对这一看准的路子,将继续加大推进力度,进一步创新模式,着力推动向联耕联管、联耕联营拓展,在 2014 年推广联耕联种 200 万亩的基础上,2015 年再推广 100 万亩以上。

## 三、大力推进创新驱动,在农业科技装备上下功夫。

科技创新是现代农业发展的重要支撑,也是转型升级的突破口。在科技农业发展上,将努力提高三个水平。一是提高农民技能水平。注重把培育职业农民作为推动现代农业发展的核心力量,加快农民由“身份”向“职业”转变。突出种养专业大户、家庭农场主、专业合作社成员等主体,按照生产经营型、专业技能型和社会服务型三个类型,实行差别化培育。2015 年全市开展农业职业技能培训 2.5 万人、农民创业培训 3000 人,培育职业农民 1000 人。二是提高科技孵化水平。做亮现代农业园区,突出公共服务功能配套,深入推进现代农业园区提升工程,引导重点园区加强与高校、科研院所深度合作,加快科研项目和科技成果向园区转移,建立自主创新基地和“三新工程”示范基地;积极鼓励农业龙头企业组建国家级、省级研发机构,推进新技术、新品种引进开发。切实加强农业技术与推广,全年示范应用“三新”技术 30 项以上,农业科技进步贡献率提高到 62% 以上。三是提高农业装备水平。以农业装备园建设为载体,加快提升农机装备水平,推进农机农艺结合,全市推广各类大中型农机具 3.4 万台(套),农业机械化水平提高到 81% 以上。推广互联网、物联网等现代信息技术在农业上的应用,提高农业智能化水平。明年组织实施现代农业园区智能农业全覆盖工程,新建农作物苗情监测点 60 个以上。利用新建的农村信息综合平台作用,扩大农业信息进村入户试点范围,力争 9 个县(市、区)试点建成村级信息服务站 500 个以上,打造全国农业信息化示范市。

## 四、大力推进生态农业发展,在节约集约上下功夫。

适应经济发展新常态,必须改变过去农业粗放式经营模式,走集约化、精准化生态农业发展之路。加强农业生产环境治理。严格控制农药、肥料的使用量,加快建设病死畜禽无害化集中处理体系,加大畜禽粪污的治理力度,全市新建规模畜禽养殖场沼气工程 50 个以上。突出水环境的整治,扎实开展农村河道三年整治行动,围绕“疏浚、连通、控排、清洁”的要求,2015 年集中整治大沟 81 条、中沟 359 条、小

沟 11377 条,使农村水生态有明显改观。以创建全国绿化模范城市为载体,大力实施“双十”绿化重点工程,新增成片造林面积 7.6 万亩,建成绿化示范村庄 90 个。进一步完善沿海防护林体系,加快推进沿海 5 个万亩新林场建设,新建设防护林 5.15 万亩。充分发挥沿海大湿地、大森林独特资源优势,积极创建国家森林公园、国家湿地公园。大力推广循环农业。主推“林——鸡——菜”、“农业废弃物——沼气工程——沼液利用——林木种植”、“猪——沼——菜”、“鱼——虾——稻”等十多种生态农业循环发展模式,2015 年力争使农业废弃物利用率、规模畜禽养殖场排泄物利用率和农村清洁能源利用率分别达 90%、85%和 70%以上。狠抓质量农业发展。认真落实“四个最严”要求,以建立健全农业质量标准体系、农产品质量安全检测体系和农业标准推广应用体系为重点,建立品牌农产品生产记录档案制度,加快推进农业生产标准化。全市建立农产品产地准出示范基地 100 个,新增“三品一标”农产品 200 个以上,实现“三品”产量占比 30%以上。大力培育龙头加工企业和专业合作组织等农产品品牌经营主体,在商标注册、品牌的策划宣传等方面给予扶持,对创成国家和省级名牌的给予一定数额的奖励。市农委、海洋渔业局、林业局、供销社等部门牵头,重点在大米、西瓜、大闸蟹、异育银鲫、梨、禽蛋等品牌培育上做文章,打造一批在全国有影响的公共品牌。各县(市、区)根据当地优势特色产业,选择一批品牌进行培育、塑造和包装以及战略定位,形成 1~2 个在全省范围内有影响的知名品牌。推动休闲农业发展。休闲农业是传承农耕文明、保护生态环境、建设美丽乡村的有效手段,是生态农业发展的主要形式。2015 年将不断完善休闲农业支持政策,适应社会发展需求,引导和鼓励各类社会资本投资发展休闲农业。全

市建成 20 个休闲观光农业示范点。

#### 五、大力推进农村改革,在制度建设上下功夫。

2015 年,重点在以下五个方面深化改革:一是全面推进农村土地承包经营权确权登记颁证。在总结 2014 年 29 个镇试点经验的基础上,2015 年全面推开,2016 年总体完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作。二是积极推进农村社区股份合作制改革。对有稳定持续集体收入的行政村,特别是城中村、城郊村、园区村,以清产核资、资产量化、股权管理为主要内容,全面推进农村集体产权股份合作制改革。全市新发展社区股份合作社 60 家。三是健全完善农村产权交易市场体系。深入推进农村产权交易市场建设试点,支持各县(市、区)依托现有的产权市场、土地承包经营权流转平台或其他交易平台,建立农村产权交易市场,引导农村各类产权进场交易,探索农村土地承包经营权、“四荒”资源使用权、林权、农业科技成果、农村房屋、合作社股权等市场化流转机制。全市新建县级农村产权交易市场 3 个。四是积极推进社会治理方式创新。加强基层社会管理和服务体系建设,以推行“政社互动”为突破口,推进社区治理现代化。加强对常住人口和流动人口的服务与管理,推动基本公共服务由户籍人口向常住人口扩展。以保障基本民生为导向,建立更加公平可持续的托底社会救助制度,逐步实现民生保障由“生存型”向“发展型”转变。五是积极鼓励各类改革探索。充分尊重农民首创精神、改革意愿和改革举措,鼓励农民围绕农村改革发展大胆探索、大胆完成,凡是法律没禁止的,都允许农民去试、去干、去闯,并及时总结和推广他们的新鲜经验,进一步激发盐城农村改革发展的活力,为农业现代化工程建设增添强劲动力。

(作者系盐城市人民政府副市长)

## 吃透精神确立新标杆 推进水利谋求新发展

□ 茆胜群

党的十八届五中全会,系统阐释了创新、协调、绿色、开放、共享的重要发展理念,科学回答了事关党和国家长远发展的一系列重大理论和实践问题,为我们谋划“十三五”乃至更长时期发展提供了强大思想武器和科学行动指南。《建议》把“水利”列入八大基础设施网络之首,把防范水资源风险纳入九大风险防范的重要内容,这充分表明党中央对水利工作和水资源问题的高度重视。通过对《公报》和《建议》的深入学习,现就贯彻落实五中全会精神,切实抓好射阳水利及水资源工作谈点体会与思路。

**一、防洪体系虽已建立,但工程设施仍需配套提标。**

射阳县地理位置特殊,东临黄海,地势低洼,苏北里下河腹部四大泄洪通道就有射阳河、黄沙港、新洋港等三大通道横穿县境,过水量占流域上游总泄洪量近80%。多年来,为能改变“十年九涝”状况,全县上下发扬艰苦奋斗和大禹治水精神,先后在射阳县境内开挖出23条骨干河道、183条大沟、2446条中沟,堆筑成1987公里圩堤,形成了135个圩区;建起了1421座中小型排灌站、1200多公里防渗渠、1600多座圩口闸,已初步基本形成沟河纵横、功能齐配的水利工程灌排体系。目前,全县有效灌溉面积已达171.60万亩,旱涝保收面积达158.35万亩,节水灌溉面积已达92.42万亩,农村河道有效治理率达85%。农田水利基础设施的投入与配套,不仅为

射阳县农业持续丰收奠定了坚实基础,而且也使城乡水环境面貌得到了较大改善。然而,随着上游开发占用湖泊导致滞洪区面积锐减和沿线各级政府加大了对防洪排涝能力的投入,特别是通榆河工程的南北贯通,水位抬升,每到汛期雨季来水快、水量大,致使射阳县境内原先建造早、标准低的水利工程设施已难以抵御新的水情,险情不断,极易成灾。党的十八届五中全会提出的“补短板、破瓶颈、增后劲、上水平、促发展、惠民生”要求,这就十分清晰地要求我们坚持不懈地继续加大水利基础设施建设投入。对此,“十三五”期间,我们因县制宜,科学规划,计划投入30亿元对境内水利设施配套提标。一是重点实施海堤达标、利民河调尾、“三大港”沿岸封闭、海河地区骨干水系调整、城市防洪除涝等工程,着力完善防洪减灾工程体系。其中,海堤达标工程计划投入1.3亿元,主要实施双洋闸北侧1.8公里、扁担港南侧4.86公里、东小海10公里海堤防护护滩、射阳河闸下南侧1.3公里港堤修复,及4座沿海挡潮闸启闭机房增建工程等。利民河调尾工程计划投入5.5亿元,上接通榆河,下辟新的入海口,新开河道23公里,疏浚河道17.5公里,新拆建影响建筑物75座。“三港六河”沿岸封闭工程计划投入1.5亿元,新拆建封闭涵闸108座。海河地区骨干水系调整工程,计划投入1.4亿元,扩浚干河32.5公里,疏浚沿线骨干大沟18条116公里,新建配套建筑物53座。城市防

洪排涝工程,计划投入 8500 万元,加修河道堤防 26 公里、新建圩口涵闸 15 座,新改造泵站 6 座,排涝标准达到 10 年一遇。二是重点实施圩区治理、灌区续建配套、小型水源、除涝及灌溉系统配套等工程,着力完善水利工程体系。其中,圩区治理计划投资 8700 万元,新改建控制闸 16 座、排涝泵站 9 座、地涵 126 座。灌区续建配套工程,计划投入 1.08 亿元,对田间灌排工程进行配套建设,配套率和完好率在 80%以上。小型水源工程,计划投资 2.4 亿元,新拆建灌溉泵站 665 座。除涝系统配套工程,计划投入 3.6 亿元,实施灌溉渠系改造 1203 座,渠系配套建筑物 8979 座。三是重点抓好节水型社会、水资源管理能力、区域供水能力等工程建设,着力完善水资源保障体系。其中,节水型社会建设计划投入 2.2 亿元,对 20 家企业水平衡测试,完成节水型载体建设 20 个、节水改水示范项目 10 个、节水型学校 40 个。水资源管理能力建设计划投入 2000 万元,重点完善规划和管理体系。四是重点做好水资源信息系统、工程设施维修养护、河道长效管护、抗灾物资储备等工作,着力完善水利管理服务及技术支撑体系。通过有效的水利投入与建设,促进和保障全县经济社会可持续发展。

## 二、区域供水虽已覆盖,但水源安全保障仍需加强。

实施城乡供水一体化工程,是解决射阳县城乡居民饮用水“地下水咸、地表水脏”的唯一办法。区域供水涉及城乡百万居民,工程浩大,资金不足一直是推进中的“瓶颈”。从 2010 年开始实施以来,射阳采取积极向上争取政策奖补、县镇财政挤出和市场运作等办法,先后投入了 12.4 亿元资金,用于这一重大民生工程。通过科学规划论证,在原县自来水厂拥有的射阳河水源取水口基础上,利用射阳河裁湾段天然条件,新建起一座水域面积 4.8 平方公里、库容量达 360 万立方米的明湖水库,作为又一新的水源地,并配套新建起一座近期日制供水 5 万吨、远期

10 万吨规模的新水厂;采用优质管材,铺设县通镇一级管网 186 公里、镇通村二级管网 1100 公里,改造村通户三级管网 10150 公里;新建供水增压站 4 座,对县城老水厂进行提标升级,处置镇村小水厂 156 座,基本实现了城乡区域供水全覆盖。与此同时,开展源头保护,严格落实水功能区限制纳污控制,对境内射阳河 19 个人河排污口实施常态监督管理,新建平交河口控制闸 114 座。全力抓好饮用水源地特别是取水附近心脏地带的整治,通过联合执法,对射阳河、明湖饮用取水口上下游 3741 只网箱及 12 艘鱼罾、鱼簰和 189 处围网养殖设施采取了清理措施;对一级保护区内近 500 亩堆堤水面退耕退渔,通过植树造林形成生态养护,并在取水核心区建起 6500 米安全防护栏,着力减少饮用水源污染。然而,对照五中全会要求和人民群众期待,在饮用水安全上工作远没有到位。射阳河毕竟是流域性泄洪河道,随着上游沿河地区农业产业化、城镇化和工业化快速发展,水体的污染远超出河道自净承载能力,其水量水质并非是身处下游末端的我县所能控制得了,极易形成饮用水源安全隐患。在竭力抓好区域供水工程实施和现有水源地达标建设的同时,县委、县政府已着眼射阳百万人民长远饮水安全问题,积极向上争取跻入“盐城市京杭运河管道输水工程”之中,目前该工程已通过省发改委批准立项,列入江苏省“十三五”规划组织实施,将重点解决盐城市区及射阳、建湖两县居民饮水水质问题。新水源取水口位于京杭运河宝应段,设计引水 115 万吨/日,估算总投资 65 亿元,其中:射阳县为 15 万吨/日,投资需 7 亿元左右。工程明年开工,两年实施到位。射阳与长江水源联网后,将与现有两大水源取水同时存在,互为备用,能一劳永逸保证全城乡居民饮用水源和饮水质量。

## 三、监管机制虽已形成,但资源利用仍需不断优化。

(下转第 19 页)

## 运用国家级“盐城综合保税区”平台 加快黄海经济区开发

□ 刘连才 陈庆林

近来,盐城市委、市政府高度重视加快盐田开发和沿海园区建设。市委朱克江书记、市政府王荣平市长都要求抓紧调研。本课题组部分同志参与市有关调研组赴上海、广州和省内连云港、南通进行考察,并提交了调研报告。课题组成员持续进行沿海盐田开发和综合保税区研究。现针对黄海经济区面临的体制机制的突出问题,提出运用国家级“盐城综合保税区”平台加快黄海经济区开发的研究报告。

### 一、盐城综合保税区是十分重要的国家级载体平台

(一)盐城综合保税区的基本情况。盐城综合保税区全名“中华人民共和国盐城综合保税区”,由国务院国函正式批准,直属盐城市人民政府,现暂由盐城经济技术开发区代行管理。作为盐城大市区的重要区域,规划面积 36.6 平方公里,封关区 2.28 平方公里。园区目前已建成查验楼、监管保税仓库、商务大楼 2.4 万平方米和标准厂房 62 万平方米等配套设施。2011 年 8 月,在海关总署牵头下,盐城综合保税区先后通过了国土资源部和住建部的前置审批,2012 年 6 月又顺利征得国家发改委、财政部、商务部、质检总局、国税总局、工商总局和外汇管理局等 7 部委同意,最终获国务院正式批准设立。成为江北首家、江苏第 5 家、全国第 22 家综合保税区。2014 年,封关区内一二线全年进出口额达到 90 多亿元人民币,税收近 7 亿元人民币。

(二)盐城综合保税区的主要功能。盐城综合保

税区的发展定位是以虚拟口岸为依托,建成规划科学、功能完备、设施先进、服务便捷、环境优美的现代化、国际化、智能化的综合保税区,建成具有口岸作业、保税物流、保税加工、国际贸易等多种功能、配套服务完善的综合保税区,采取陆路联运、陆空联运、海陆联运等多式联运模式,实现虚拟口岸功能的实体化,成为上海海港和空港及大丰港、滨海港、盐城南洋国际机场在内陆地区的喂给、疏散港,最终发展成为长三角地区制造集群的生产服务业基地及重要的国际货物集散地。

(三)盐城综合保税区的战略意义。盐城综合保税区的设立,对于盐城在更高层次和更高水平上扩大对外开放,抢抓“一路一带”的开放机遇,强力推进区域开放型经济发展,迅速形成最优的投资环境和开放环境具有重要的战略意义。盐城综合保税区的设立,可以为盐城充分利用国际国内两个市场、两种资源,承接国际产业转移,特别是承接全球 IT 等高新技术产业创造良好的政策环境和通关条件;有利于盐城调整经济结构,加快推进战略性新兴产业和特色产业发展,扩大产业聚集和辐射效应,带动区域经济的强劲增长;有利于扩大劳动就业,促进第三产业的发展。总之,盐城综合保税区是一块来之不易的含金量很高的牌子。

### 二、运用盐城综合保税区牌子加快黄海经济区开发的必要性

(一)可以利用国家级载体平台确认黄海经济区

的身份问题。黄海经济区自成立以来,一直以指挥部协调,由于没有行政审批职能,运行困难重重,难以为继。根据多方调研,黄海经济区必须建立健全开发区体制机制。而建立开发区体制机制有三种方案。

方案一,申报省级开发区。这一方案实施的难度大、时间长,不利于加快盐田开发。

方案二,借用盐城经济技术开发区光电产业园等二级园区的牌子。这一方案对外统一用经济技术开发区牌子,对内将开发区、黄海经济区作为两个单位,其弊端显而易见,客观上形成效率低下的多级管理体制,必将产生新的权属矛盾,不利于市委、市政府直接管理。

方案三,运用盐城综合保税区平台,组建黄海经济区党工委、管委会,作为市委、市政府的派出机构。综合保税区是集保税区、出口加工区、保税物流园区、港口等功能于一身,可以发展国际中转、配送、采购、转口贸易和出口加工等业务,是国内目前开放层次高、优惠政策多、功能齐全、手续简化的特殊开放区域。当前国家正大力度鼓励各地综合保税区实施“一区多片”建设,即在国务院批复的围网区域基础上,在围网区外设立产业配套区,通过发挥综合保税区辐射功能带动产业发展,促进区域内外产业的深度融合,从而让更多企业享受国家综合保税区的优惠政策。经调研,在我国目前的综合保税区中,凡采用综合保税区加产业配套区的模式,发展就比较快,效益就比较突出。黄海经济区作为我市深入实施沿海发展国家战略而筹建的现代化新型临港产业园区,是市本级参与沿海开发建设的平台。通过借用盐城综合保税区牌子,依托滨海港口,调整部分围网区域面积到黄海经济区,设置围网外产业配套区,充分享受综合保税区有关政策,加快推进黄海经济区和滨海港的优质高效发展。这一方案既可以立即解决黄海经济区的合法身份,使其在高起点上运行,又可以使盐城综合保税区、滨海港获得更广阔的发展空间。

(二)有利于协调解决市本级主导开发与滨海、响水两地的属地管理问题。黄海经济区现以指挥部协调,没有行政职能,也无法接受滨海县、响水县行

政委托授权,不能独立实施行政审批职能。项目无法直接审批,均需通过相关县审批,额外增加了审批层级,效率很低、扯皮很多。根据有关规定,综合保税区可以享有省政府及有关部门授予的部分行政审批权限,在综合保税区牌子下运行,按照有关规定和相关政策,滨海县、响水县可以将行政审批职能依法委托综合保税区行使。黄海经济区运用盐城综合保税区平台可以根据开发需要,独立行使相关行政审批职能,实现权责统一,审批不出园区。

(三)有利于市区形成“三驾马车”竞相发展的格局。运用盐城综合保税区的牌子组建黄海经济区,可以使市区形成国家级经济技术开发区、国家级高新区、国家级综合保税区“三驾马车”竞相发展的格局。既使开发区集中搞好经济技术开发、国家高新区集中推进高新技术发展,又有利于形成市直属沿海开放开发的又一重要增长极。而在现有体制下,黄海经济区法律主体地位无法确立,以公司主导开发容易在开发过程中产生若干法律纠纷,以企业名义为黄海经济区招商,受企业性质限制,信誉容易受到质疑,法律意识较强的企业特别是外资企业极易产生顾虑,影响项目落地;在招引人才时,优秀人才较难引进。黄海经济区挂综合保税区牌子不仅确立了其法律主体地位,而且综合保税区作为国家级载体平台,能大大增加黄海经济区在招商引资、人才引进中的信誉和吸引力,从而更好地促进黄海经济区资源开发和加快发展。同时,做实做大做强综合保税区,既可以使封关区内更好地发挥服务企业的功能,又能强有力地带动配套区的开发开放,推动全市经济的转型升级和开放型经济发展。

### 三、运用盐城综合保税区牌子加快黄海经济区开发的可行性

(一)盐城经济技术开发区能够同意将综合保税区分离出来的方案。盐城综合保税区在申办之时依托和借助于市经济开发区的条件。但是,国务院批准的盐城综合保税区域范围不在国家批准的市经济开发区范围内,市经济开发区和综合保税区在功能上是有明显区别的。盐城经济技术开发区本身开发建设任务较重,将黄海经济区纳入开发区开发,开发区

力不从心。市开发区已经成功获批国家级开发区,综合保税区的机构相对于市开发区,目前仅是市开发区的配套区,没有重要突出作用,也没有充分发挥综合保税平台的综合作用。将综合保税区牌子从盐城经济技术开发区分离,可促进盐城综合保税区和黄海经济区的健康快速高效发展,也不会影响开发区本身的发展,操作上也无碍。

(二)利用综合保税区牌子具有现实可行性。盐城综合保税区可以作为市委、市政府派出机构直属市委、市政府管理。市委、市政府可以利用这个金字招牌赋予和强化其开发区属性。目前,盐城综合保税区已经建立党工委、管委会领导体制,下设综合处、经济发展处、招商处、规划建设处等机构。下一步还可以根据国务院对综保区的批复精神,向中央编办申报综保区建制,进一步完善机构建设。目前,盐城综合保税区没有债务负担,现有人员都是开发区借用,一直没有新招聘人员。黄海经济区不需要承担任何负担,可以抓住机会,直接利用现有便利条件“拎包即住”,通过重新建机构、搭班子、招人员,妥善解决其身份和机构设置、人员配备等一系列问题。

(三)盐城综合保税区可以作为市县共同加快盐田开发利用的国家级平台。黄海经济区区域涉及滨海、响水等县,黄海经济区只负责临港产业的开发建设,滨海、响水的港口、港城建设由所在县负责,规划不统一,产业定位不一致,项目准入原则不相同,信息不对称,互相之间很难做到无缝衔接,市本级与有关县没有形成紧密配合、联动创建的良好格局。滨海港是我市综合条件最为优越的港口,要充分发挥其在我市沿海开发战略中的作用,需要依靠综合保税区平台,同样,盐城综合保税区要充分发挥作用,也必须借助于滨海港这一平台。运用盐城综合保税区牌子加快黄海经济区开发,可以推进港口港区与黄海经济区融合发展,推动市县共同加快盐田开发利用。在滨海港建立综合保税区封关区,可以发挥其国际保税功能,将滨海港打造为重要的国际航运中转枢纽,并带动区域出口加工、物流等产业发展。

四、运用盐城综合保税区牌子加快黄海经济区开发的可操作性

(一)依法界定授权主体,制定并落实盐城综合保税区“三定方案”。建议在综合保税区框架下完成机构设置,配备班子,落实人员。在内设机构上,按照精简、高效、集约的原则,建议管委会内设一办七局,即办公室、规划建设局、经济发展局、人力资源局、招商局、财政审计局、社会管理局、国土分局(现已成立),均为正科级建制;职能职责上,区域内基础设施、项目审批等涉及到相关县的行政审批权限,由所在县依法委托授权给黄海经济区管委会行使;人员编制上,在原黄海经济区建设指挥部办公室10个行政编制基础上将盐城综合保税区的行政编制统筹使用。建议召开市编委会会议,研究落实后,向省有关部门报批。对党工委、管委会的班子配备,建议党委书记由市领导兼任,管委会主任兼任市政府副秘书长,班子副职设3-4名,可在原建设指挥部办公室及相关开发区和全市各级党政机关选配,工作人员可从所在县、灌东公司、新滩公司选拔。

(二)协调界定事权范围,建立健全盐城综合保税区党工委、管委会运行机制。建议市政府专题会办,将综合保税区从经济技术开发区分离,协调滨海县、响水县将相关行政审批职能授权综合保税区,明确新滩、灌东两个开发公司为综合保税区下属投融资平台公司,理顺综合保税区与滨海县、响水县、盐城经济技术开发区以及两个开发公司的关系。建议市政府尽快出台加快黄海经济区发展的政策意见,市发改、国土、规划、财税等相关部门出台支持黄海经济区发展的具体细则,在政策、项目、资金及人才上予以倾斜,形成共同推动发展的合力。

(三)强化高位协调机制,为运用国家级盐城综合保税区平台加快黄海经济区开发提供有力的持续的支持。建议保留黄海经济区建设指挥部,由建设指挥部牵头,保证高位协调,强化督查,及时解决发展过程中出现的矛盾和问题,提高办事效率,加快发展步伐。为更好地协调有关属地矛盾,建议吸收滨海县、响水县分管领导参加建设指挥部。

课题组成员:李冬前、宋春秀、曾亚兰、王海军

(作者单位:盐城市经济学会)

## 生态文明体制改革背景下的盐城发展建议

□ 侯海连 孙建华

9月11日,中共中央政治局审议通过《生态文明体制改革总体方案》(以下简称方案)。9月21日,中共中央、国务院印发《方案》。该方案阐明了我国生态文明体制改革的指导思想、理念、原则、目标、实施保障等重要内容,提出要加快建立系统完整的生态文明制度体系,为我国生态文明领域改革作出了顶层设计。生态文明体制改革,是适应生态文明建设,加快经济、社会转型升级的一项战略举措,对盐城而言,这既是挑战,更是机遇。盐城市委、市政府历来高度重视生态文明建设,自然条件优越,全市空气质量江苏最好,土地面积江苏第一,岸线资源占全省56%。在新背景下,深入研究《方案》,吃透改革精神,把握关键节点,及时采取应对措施,对将我市生态优势转化为发展潜力,争做全省乃至全国生态文明建设排头兵,有重大现实意义。

### 一、生态文明体制改革背景

#### (一) 国际背景

人类环境会议于1972年首次召开,至今国际环境合作已走过40多年的历程,合作方式从双边协议、区域性环境合作直至发展为全球性的环境合作。这表明,上个世纪70年代以前,环境保护、生态问题已经进入公共视域,成为发展中不得不共同面对的重要议题。

#### 1. 生态文明概念的形成和发展

1866年,德国科学家海克尔在《生物体普通形态学》中首次提出“生态”的概念。他认为,作为一个生物学名词,生态指的是生物群落的生存状态,包括

一个生物群落与其他生物群落的关系,以及与生态环境的关系。20世纪20年代出现了人类生态学的概念。1935年,英国学者坦斯勒进而提出“生态系统”的概念,开始从更宏观的角度认识自然生态环境。1972年,麻省理工学院丹尼斯·米都斯等教授撰写《增长的极限》,第一次向人们展示了在一个有限的地球上无止境地追求增长所带来的后果,引发了增长的极限大讨论。

1972年6月,联合国在斯德格勒摩召开有史以来第一次“人类与环境会议”,通过了《人类环境宣言》,从而揭开了人类共同保护环境的序幕。1983年,联合国成立了世界环境与发展委员会。1987年,该委员会在题为《我们共同的未来》的报告中正式提出了可持续发展的模式。1987年,我国生态学家叶谦吉首次使用生态文明,他从生态学和生态哲学的角度阐述生态文明。他认为,生态文明是既获利于自然又还利于自然,在改造自然又保护自然,人与自然之间保持着和谐统一的关系。

1992年,联合国环境与发展大会通过的《21世纪议程》更是高度的凝聚了当代人对可持续发展理论的认识。1995年,美国著名作家、评论家罗伊·莫里森在其出版的《生态民主》一书中,提出了现代意义上的生态文明的概念,真正把生态文明看作工业文明之后的文明形式。2002年,可持续发展世界首脑会议倡议:建立一个崇尚人性、公平和相互关怀的全球社会。2012年,可持续发展大会宣言《我们憧憬的未来》“达成新的可持续发展政治承诺”。

## 2. 国际生态文明立法情况

国际生态文明立法始于 20 世纪 60、70 年代西方工业文明引起的生态危机。1972 年,首次人类环境会议通过《人类环境宣言》,规定生态文明权、代际正义,开创国际生态立法之先河,为生态立法提供了价值导向与理论基础。1987 年,《我们共同的未来》宣言提出“可持续发展”思想。1992 年,“可持续发展”原则成为各国发展战略和生态立法指导思想。

美国是生态文明立法最为完善的国家,设立只对法律条文负责的联邦生态保护司法系统,并且规定联邦环保局与地方环保局冲突主要通过法律程序来解决。按照“生态区划主义”实行“双轨制”生态治理分权执法模式,各州设环境质量委员会和被宪法授权的环保执法部门。1970 年成立联邦国家环保局,在全国 50 州设立 10 个大区域环境办公室。同时,还建立生态检察官制度,检查结果可用于将来可能的法律行动。美国生态执法信息公开、透明,环保当局要对外公开环保执法所有行政、民事、刑事行动细节,接受社会公众监督和制约。

欧盟环境法属于区域性国际法,包括国家、国际组织、法人和自然人等广泛主体;法律效力上,欧盟生态基本立法和辅助立法效力高于各成员国法律效力,发生冲突时,优先适用《欧盟法》。欧盟环境法建立在法治共同体基础上,强调环境法治、民主与信息公开,实行公众参与和公民诉讼制度。

俄罗斯是生态大国,有生态化立法传统,重视生态立法制度创新,生态立法原则有“人类—生态共同利益中心主义”“生态保护与经济发展并重”。生态立法创新规定生态保险、生态认证、生态审计、生态鉴定、生态监测、生态监督、生态基金、生态税收、生态警察等制度,实行自然付费、损害环境赔偿制度。执法上,实行国家权力机关、主体权力机关为主的责任体制和“环境保护指导”工作方式。

目前,生态文明建设良好型国家都制定了一系列严密的生态法律制度,严格生态司法、执法,明确政府生态责任,主要特点有:第一,西方国家生态文明建设基本趋势是走制度化、法治化路径,建立生态

保护、监测机构,积极开展生态立法工作,以法律制度调节人与自然的和谐关系,采取政府、市场与社会力量“多中心”共同治理。第二,经历“八大公害”痛苦实践和生态运动的影响,在可持续发展生态伦理观、地球生物圈中心主义及生态现代化理论指引下,各国逐步放弃传统人类中心主义立法价值取向,强化整体性保护意识,引入“经济—社会—自然”协调可持续发展思想,强调代内和代际公平正义等价值理念,努力实现“人与自然之间的协调”和“人与人之间的和谐”,各国生态文明立法呈趋同化现象。

### (二) 国内背景

随着改革开放的推进,我国经济发展进入了快车道,人们由于逐渐经历了环境恶化的危害,才意识到环境保护的重要性与迫切性,因为空气、水、土壤等生态要素是与人类生存息息相关的,是无法排斥的基本生活资料。遗憾的是,今天并不是人人都已树立了环保意识并能够积极参与生态文明建设;相反,相当一部分人被利益左右,不顾生态演化自然规律,罔顾环境法律法规,置公共环境伦理于一旁,或明或暗地继续侵蚀自然生态。

作为发展中国家,我国现阶段经济压力大,生态环境压力更大,除了发展过程中的自我破坏之外,还深受国际污染转移的危害。国际污染转移始于 20 世纪 70 年代,成因大致分两类:一是通过空气和水流动产生的天然污染转移,一国一域污染,邻国异域遭殃;二是发达国家为保护其自身利益而向经济落后的发展中国家实行的主动污染转移。我们看到,国际污染转移也给我国生态环境带来了恶劣的影响,使我们陷入一种“被动污染、被动出击”的境况。

观察西方国家生态文明法治建设的过程,我们发现,完善生态立法是生态治理最主要、最有效的手段。进行生态文明体制的改革,核心是建立和完善涉及生态文明的各项体制机制,这是适应生态文明建设的需要,也是推进生态文明体制改革的重要步骤。党的十七大报告首次将“生态文明”这一理念写进党的行动纲领,提出要“建设生态文明”。党的十八大首次提出“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、

生态文明建设五位一体总体布局”,首次单篇论述生态文明,将“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。但由于我国生态文明本身处于建设之中,制度不完善、机制不健全,是“五位一体”的制度空白,生态文明体制改革更多的含义是体制、制度建设。因此,十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系,十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境。

今年1月1日起,中国实施“史上最严”环保法。在《大气污染防治行动计划》颁布一年多后,《水污染防治行动计划》今年4月发布,《土壤污染防治行动计划》也有望年内出台。5月初,中国首次以中共中央、国务院名义印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》,这是就生态文明建设作出全面专题部署的第一个文件,在进一步强调生态文明建设重要性的同时,对于在实践层面加快推进生态文明建设提出了具体路径图,首次明确提出了新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化和绿色化的“五化协同”。

## 二、生态文明体制改革内容

### (一)基本内容

中共中央政治局9月11日召开会议审议通过《生态文明体制改革总体方案》,该《方案》表明,我国从战略决策到战略部署,从基本理念到正确方向,从顶层设计到基层实践,正下定决心扭转资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的状况,力争到2020年使生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。

《方案》分为10个部分,共56条。提出了中国生态文明体制改革的目标是,到2020年,构建起由八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系,推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化,努力走向社会主义生态文明新时代。提出生态文明体制改革的理念为“六个树立”:树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念,发展和保护相统一的观念,绿水青山就是金山银山的理念,自然价值和自然资本的理念,空间均衡的理念,山水林田湖是一个生命共同体的理念。提

出生态文明体制改革的原则是“六个坚持”:坚持正确改革方向,坚持自然资源资产的公有性质,坚持城乡环境治理体系统一,坚持激励和约束并举,坚持主动作为和国际合作相结合,坚持鼓励试点先行和整体协调推进相结合。提出建立健全八项制度,分别为健全自然资源资产产权制度、建立国土空间开发保护制度、建立空间规划体系、完善资源总量管理和全面节约制度、健全资源有偿使用和生态补偿制度、建立健全环境治理体系、健全环境治理和生态保护市场体系、完善生态文明绩效评价考核和责任追究制度。

### (二)相关链接

清华大学教授胡鞍钢说,“十三五”规划将是中国第一个通篇贯穿绿色发展理念与举措的五年规划。

分析人士表示,《生态文明体制改革总体方案》出台,是全年逐渐展开的生态文明建设蓝图的重要一章,其着眼于理念方向,着力于基础性框架,明确提出构建制度体系,将为加快推进中国生态文明建设打牢制度桩基,夯实体制基础。

观察人士普遍认为,“十三五”时期(2016-2020年),中国政府将采取更加有力的措施推进绿色发展、循环发展、低碳发展,加强生态环境保护,努力实现环境与经济协调融合。

6月30日,中国向联合国气候变化框架公约秘书处提交应对气候变化国家自主贡献文件,提出到2030年,单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%-65%等目标。

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》近期施行,明确提出对官员损害生态环境的责任“终身追究”,构成了各级党政领导者的生态环保“责任清单”。

## 三、生态文明体制改革重点

生态文明建设制度体系,包括从源头到过程、再到后果等全过程。生态文明体制改革重点是完善干部考核评价机制,当务之急是推行主体功能区制度和生态补偿制度。

(一)生态文明体制改革的目标是健全生态文明体制

改革开放 35 年来,我们在政治、经济、文化、社会等方面建立与市场经济相适应的体制机制方面推进较快,但刚刚起步的生态文明制度建设,主要就是要规避和解决其他四大建设中出现的资源环境问题,离不开其他四大建设体制机制的转变。根据“五位一体”总体布局,要把生态文明理念融入到经济、政治、文化、社会建设全过程,其他 4 个方面体制机制改革应以生态文明建设为基础和前提,为生态文明体制机制建设服务。

我国生态文明体制机制还处于建设阶段,因此自身的弊端还没有显露出来。要加快推进生态文明制度建设,会遇到来自传统发展理念、发展方式,尤其是经济快速发展所形成的阻力,表现在经济、政治、文化、社会现有体制机制的许多方面。只有破除了这些领域与生态文明制度建设相矛盾的弊端,生态文明制度才能建设好。比如,传统的政绩考核制度使地方更愿意追求 GDP 增长,忽视了环境保护。比如,在经济体制方面,资源的稀缺价值没有体现,导致矿产资源、水资源等过度开发。比如,在环境执法上,违法成本低、守法成本高,企业环境治理的积极性、主动性不高,缺乏内在动力,也会阻碍生态文明建设进程。

#### (二)生态文明体制改革的关键是完善生态文明监管机制

已有的生态文明制度涉及资源、环境等方面,但是零散的、不成体系、不完善的,这就导致地方盲目开发、过度开发,发展不可持续。十八届三中全会提出,建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。从源头严防到过程严管、再到后果严惩等全过程,阐明了生态文明制度体系的构成及其改革的方向和任务。源头严防包括健全自然资源资产产权、国家自然资源资产管理体制、自然资源监管体制、实施主体功能区制度、建立空间规划体系、健全用途管制、建立国家公园体制 7 项制度;过程严管包括资源有偿使用制度、生态补偿制度、资源环境承载能力监测预警机制、污染物排放许可证、企事业单位污染物排放总量控制制度 5 项制度;

后果严惩包括生态环境损害责任终身追究制、实行损害赔偿制度 2 项后果严惩制度。还有开放环保市场、环境信息公开、区域联动机制等方面的改革要求。

这些制度虽然涉及不同的领域和方面,但其实是相互关联的。源头防护制度体系建立健全起来,在过程实施中就能清晰做到依法监管,只要监管制度落实并严格执法,就会大大减少环境损害事件,责任追究和损害赔偿案件自然下降。比如,十八届三中全会提出,对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核,人们的行为自然就会变开发为保护,这一规定就有利于生态红线制度的落实。

#### (三)生态文明体制改革的重点是完善干部考核评价机制

在当前的政绩考核体系中,经济发展指标所占比重过大,许多地方以 GDP 为主导的发展观仍然没有从根本上改变,阻碍了生态文明建设。习近平总书记指出,要改进考核方法手段,既看发展又看基础,既看显绩又看潜绩,把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容,再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了。按十八届三中全会要求,领导干部任期生态环境目标责任的执行情况被纳入考核内容,在领导干部离任时,对自然资源开发、环境状况进行审计,对造成严重后果的领导干部进行责任追究,而且终身追责。只有这样,才能把握生态文明建设的正确方向。

#### (四)生态文明体制改革的当务之急是推行主体功能区制度和生态补偿制度

当务之急,是推行主体功能区制度、生态补偿制度等。生态文明建设归根结底是为了群众,而群众最关注的是能否解决严重的雾霾、普遍的水污染等问题。解决好这些问题,就要求尽快实施主体功能区制度,把禁止开发、限制开发的地方赶紧保护起来。而保护的前提就是实施生态补偿制度,让保护者获得应有的回报,运用好政府和市场手段保护好生态环境。严格执行主体功能区划制度,保护好生态环境,造福子孙后代是更大的政绩。各级主体功能区划分、

审定和监督工作由上一级相关部门负责,跨领域、跨行政区的功能区划由国家相关部门负责,这样更有利于这项制度的落实。

#### 四、我市应对生态文明体制改革的对策建议

生态文明源于对发展的反思,也是对发展的提升,事关当代人的民生福祉和后代人的发展空间。我国把生态文明建设放在国家现代化建设更加突出的位置,下大力气防治空气雾霾和水、土壤污染,积极推进能源资源生产和消费方式变革,对于盐城来讲,这既是挑战,也是机遇。盐城的优势是空气质量、土地资源和后发优势,劣势是水质安全和生态意识,实现可持续发展是盐城面临的重大挑战,但我们也要看到,在江苏沿海开放、长三角一体化和两带一路基础上,生态文明建设是盐城面临的新机遇,盐城拥有省内其他地区无法比拟的独特优势,抓住生态文明体制改革的良机,乘势而上,就有可能打开盐城跨越发展的新途径。

(一)抓紧学习跟踪,构建生态盐城建设的基本框架。党的十八大以来,关于生态文明体制建设、改革的举措,逐步从战略构想走向操作层面。我市要紧跟国家生态文明建设和改革步伐,深化对国家层面生态文明建设、改革工作进程的具体了解,学习借鉴先进国家、先进地区的先进经验;加强与先进国家、先进地区在类似领域的交流合作,集百家之长,绘制适合我市市情的生态文明发展蓝图。要在经济发展、结构调整、监测监管、环境保护等方面体现生态文明体制改革的基本思想,形成适合我市市情的生态文明建设基本框架。

(二)加快转型升级,推动生态盐城建设的可持续发展

加快转变经济发展方式,是建设生态盐城的内在要求和客观需要,要通过建设绿色生态盐城,增强可持续发展能力。

一要坚持走新型工业化道路。当前,盐城已处于工业化中期向后期阶段过渡的关键节点。要适应发展阶段的变化和新形势的要求,大力推进信息化与工业化融合,用现代信息技术改造和提升传统产业,

逐步走出一条具有盐城特色的新型工业化发展之路。

二要加快推进绿色城镇化。应充分发挥自身资源独特、生态环境优美的优势,加快绿色城镇化建设,探索一条适合盐城市情和发展需要的绿色城镇化道路。尤其应从编制城镇规划和主体功能区规划开始就充分考虑生态环境问题,从环境容量出发考虑人与自然和谐发展,从满足生产与消费需求出发考虑城镇化的合理规划与布局,在推进绿色城镇化和各具特色的主体功能区建设过程中,促进城乡、区域协调发展,构建科学合理的城市化格局。

三要打好节能减排攻坚战。要加强节能减排重点工程建设,大力推广清洁生产和节能技术,进一步降低能源资源消耗、减少污染排放。淘汰落后产能和装备,为优势产业、新兴产业腾出环境容量,实现“用环境换发展”向“靠生态促发展”转变。严格执行减排工作“‘一把手’责任制”、“一票否决制”,全面落实结构减排、管理减排、政策减排各项措施,突出抓好工程减排,努力实现增效节能和环境保护。

(三)加大宣传引导,营造生态盐城建设的浓厚氛围

生态文明意识是指人类为谋求人与自然和谐相处而形成的一种思想观念,盐城虽然在跨越发展之路上取得了巨大进步,奠定了又好又快发展的坚实基础,但总体上仍属于江苏欠发达地区,对照党中央的新要求,盐城迫切需要转变发展理念,走生态文明之路。

一要开展生态意识教育。要梳理生态文明意识、生态文明知识和生态文明道德建设的基本点,以群众喜闻乐见的形式开展全面的宣传教育。牢固树立清洁发展、节约发展、安全发展、健康发展的理念,使建设资源节约型、环境友好型社会的理念成为全市人民的共识和践行的价值观,切实提高建设生态盐城的自觉性和执行力。

二要梳理生态文明理念。实现从传统的“向自然宣战”、“征服自然”等理念,向树立“人与自然和谐相处”的理念转变;从粗放型的以过度消耗资源和破坏环境为代价的增长模式,向增强可持续发展能力、实现经济社会又好又快发展的模式转变;从把增长简

单地等同于发展的观念、重物轻人的发展观念,向以人的全面发展为核心的发展理念转变。

三要强化生态文明实践。把社会生产实践作为生态盐城建设的重要途径,使生态文明理念深入人心,使建设生态盐城成为人人参与的自觉行动。思想深入人心从而转化为行动力,不能一蹴而就。要以小见大,润物无声,让“活案例”不断撞击人们的认知。从身边的街区美化墙、报刊、影视再到大容量的网络、微平台,从机关、企事业单位到学校、社区到家庭再到个人,多层次、全覆盖式地展开,使生态文明建设的新思想“内化于心”而后“外化于行”。

(四)强化制度保障,形成生态盐城建设的长效机制

建设生态盐城是一项长期的战略任务,应把生态文明制度建设和体制改革放在重中之重的位置,下大力气突破相关的制度性障碍,着力构建长效机制,推动环境保护制度化、规范化、常态化发展。

一要建立健全齐抓共管的组织领导机制。生态文明建设是一项公益性、社会性、参与性很强的工作。继续把生态文明建设纳入年度目标任务综合考核体系,逐步建立健全体现生态文明体制改革要求的更加完备的目标体系、考核办法、奖惩机制,确保生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设同部署、齐推进。尤其要加大在政策制定、规划管理、法规执行和重大问题解决等方面的统筹协调力度,形成人人关心、支持、参与生态文明建设的良好氛围和强大合力。

二要建立健全多元化多渠道的投融资机制。生

态建设投融资体系的构建和投融资政策的选择,集中反映了生态经济的各种关系,不仅要遵循经济规律,更要遵循生态规律;不仅要反映经济效益、社会效益,更要反映环境效益和生态效应。要创新资源开发模式,探索政府、企业、社会、外资等多元化投资主体,鼓励形成竞争机制,建立多元投融资机制。鼓励各类企业增加环保投入,特别是要鼓励和引导社会资本参与环境污染的防治和生态建设,参与环境基础设施营运,加快推进污染治理市场化、生态产业化进程,加快环保技术的进步和环保事业的发展。

三要建立健全资源有偿使用和生态补偿制度。作为农业大市、新兴工业城市,随着资源的深入开发利用,盐城不可避免地面临生态环境恶化、生态功能下降等一系列问题影响。必须加快完善相关政策,充分利用经济、法律、行政等多种手段,协调解决经济快速发展与资源环境约束的突出矛盾。按照“谁开发谁保护,谁破坏谁恢复,谁受益谁补偿”原则,用好各项利好政策,探索建立资源开发与发展相促进的生态补偿和利益分享机制。进一步加强环境监管,健全生态环境保护责任追究制度和环境损害赔偿制度并严格实行。

四要建立健全生态盐城建设的公众参与机制。要进一步完善信息公开渠道,增强公众参与意识,提高公众参与水平,拓宽公众参与途径,有效激发全市人民的责任感和积极性,促进公众依法、理性、有序地参与和推动生态盐城建设工作。保障公众的环境知情权,进一步壮大生态盐城建设的社会力量。

(作者单位:盐城市统计局)



## 做强盐城高端特色制造业集群研究

□ 沈友娣

盐城立足地域特点和产业基础,在汽车、风电、节能环保产业培育形成了龙头企业带动型制造业集群,推动产业在地理上集聚,并形成一定的产业优势。其中,节能环保产业集群形成时间较长,具有本土培育生长特色,本课题以环保装备制造业为例,探讨集群做强策略。

### 一、国内外产业集群发展研究与实践

#### (一)国外状况

作为具有世界代表性的区域经济先发地区,加州、“第三意大利”以及班加罗尔,结合经济发展现状和资源禀赋基础,在企业“自下而上”推动以及政府的政策支持下,实现经济发展。虽模式各异,但有三个鲜明共性。一是科学的公共政策体系,发挥了重大的政府引导作用。二是产业集群化转型和升级。在集群初具规模时,以创新、创业为驱动力,推进集群发展;企业在政策引导下,建立合作与竞争网络,促进新知识、新技术在集群内高频率扩散,带动人才、资本要素高度流动,迫使企业微观组织机制不断创新;企业在国际竞争和国际宏观形势的变化中,调整发展战略,走国际化道路。三是丰富的人力资本,在鼓励创新的区域氛围中,激发形成敢于创新的机制,并在经济发展的过程中,产生了累积强化的发展效果。

#### (二)国内状况

以优惠政策引导企业进入园区的战略,虽然已经成为大多地方政府的实际行动,多表现为“园区”

形式的“集中”,正在逐步借助于技术、社会网络,融入地方特色产业,取得协同效应,初步形成专业化分工协作体系,推进“产业”上的“集聚”。

### 二、盐城环保装备产业集群发展的障碍

(一)环境污染问责乏力,影响环保装备制造业的市场拓展

自20世纪70年代起,我国出台一系列大气污染防治措施,却陷入“先污染后治理”模式,成效并不显著。大气污染的源头追踪和问责相对困难,处罚成本较低,影响了污染治理设备的销售。所以,在32家环保装备制造业上市公司中,竞争力排名在后20%的公司,主营业务多为大气污染治理装备制造;而排名在前20%的公司,主营业务多为水污染治理装备制造。

同样,我国目前的土壤保护存在政策发展滞后,缺少直接针对土壤污染管理的有效手段,32家环保装备制造业上市公司中,主营业务为固体废弃物治理装备制造的公司竞争力,低于污水治理公司,高于大气污染治理公司。

#### (二)龙头企业网络在集群中的嵌入不足

目前,沪深两市主营业务为环保装备制造的32家上市公司中,碧水源、万邦达、中电远达,龙净环保和菲达环保5家公司已入驻盐城环保科技城。其中,碧水源和万邦达涉及污水处理装备制造,主营业务竞争力在32家公司中列第2和第16位,资金回流

快,盈利能力强。然而,涉及大气污染处理的龙净环保、中电远达和菲达环保,主营业务竞争力在32家公司中位列第25、30和31位,资金回流能力不强,尚未形成竞争优势。并且,这5家公司与集群中的其他企业之间分工协作关系不太紧密,业务网络、知识网络和政治网络在集群嵌入不足。

此外,本土龙头企业如科行集团、紫光吉地达集团等,长期从事建材环保装备的制造,年销售收入已分别达4亿元和3亿元,尚未上市,关键技术、品牌塑造、资本运作能力待增强。

### (三)区域的专业化服务水平有待提高

高端人力资本不够丰富。集群企业对科研院所相关技术的转化吸收程度,取决于本土人才的数量和质量。然而,受人才供给和本土文化根植性影响,本土高端人才的数量严重不足。

专业化服务体系有待完善。盐城环保科技城建有中国环保设备质量监督检测实验室、创业投资服务中心、环保科技产业孵化基地、国际环保产业公共服务基地等公共配套服务平台;国际技术交流合作中心、国际商务总部等对外开放平台;江苏省低碳示范体验社区、绿巢、国家级企业技术中心等研发平台。然而,平台运行时间较短,市场化程度不高,运行效率还有待提升。

## 三、盐城环保装备制造业集群发展策略

### (一)以区域为中心的集群发展策略

完善创新创业优惠政策。随着入驻企业的不断增加,投资者及利益相关者更加关注进驻企业、新创企业的“后孵化”政策,以及“产业孵化”效果,故需协调财政、税务、金融等部门,将政策重心从引才创业向促进企业健康成长的转化,培育企业,留住人才。

完善中介服务优惠政策。国外成熟的产业集群大多设有“创业导师”,开展创业前期的项目检测工作,包括专利检索、注册公司、市场调研等,负责新创企业商业计划、种子资金、团队建设、知识产权评估、寻求风险投资等工作。集群新创企业中,科技企业占

1/3到1/2,其余是会计、法律等中介服务机构,为集群发展提供保障。由此,盐城环保装备制造业集群需要完善优惠政策,鼓励种类投资主体建立中介服务机构,提高集群服务能力。

扩大“资”“市”联动规模。盐城环保装备制造业集群以国有成泰公司为平台,成立担保公司,以2亿元注册资本“撬动”40亿元资金担保额度,增强了集群的造血功能。然而,资金额度未能满足发展之需。由此,需鼓励集群与国内外风险投资机构建立联盟,与地方的担保公司及银行、证券公司等机构建立密切联系,提供多样化、多层次的投融资机会。

完善“江苏盐城环保科技城”网站。一方面,向海内外宣传引资、引智政策,展示良好的创新创业环境,以及区域特色产业集聚资源;另一方面,展示集群龙头企业的典型案例和经验,鼓励创业的同时,吸引更多创新创业者人才。

### (二)以龙头企业为中心的集群发展策略

提升龙头企业的主营业务竞争力。建立集群企业与其他企业、大学、中介结构、商会组织的合作关系,促进创新,提高企业技术创新的优势,实现升级或成长。

推进龙头企业“全球化”水平。经济全球化过程中,区域经济逐渐纳入全球框架,要求集聚产业融入全球生产网络。由此,集群必须与区外主体、全球网络互动,克服发展锁定。所以,需要鼓励龙头企业将自身区域特点和优势,与群内产业发展相结合,进行区外互动,获取外部资源,嵌入全球价值链的“战略性环节”,进行创造、捕捉附加价值,改变集群的组织方式和嵌入价值链的位置,不断提高生产效率和集群产品的质量,进行产品的发展。

加强龙头企业的“本土化”程度。盐城环保装备制造业集群“本土化”的关键,在于充分发挥地方经济的比较优势,积极利用本地社会关系,加强本地企业之间,本地企业与外地企业之间的相互联系,进行具有地域特色的产品创新,增强集群的稳定性和创

新性。

### (三)以集群网络为中心的集群发展策略

加强集群网络关系建设。处在集群网络中的集群企业,只有重视集群内部企业的高度专业化分工,充分利用其共同性和互补性,同时注重集群内部单个企业的行为、相互关系、联结方式、组织形式等,才能在集群网络中实现成长。由此,需要鼓励集群企业加强网络关系建设,并通过网络关系强度和结构,逐步实现网络合作和网络协同,实现网络关系升级。

完善集群服务网络。一方面开展数据采集、统计、分析、政策的评估工作,调查相关政策实施效果和调整建议,引导集群管理、服务工作;及时了解企

业管理人员的困惑和需求,为其提供便捷、可靠、全面的信息通道,提升管理效率;另一方面,提供地方已经建立的各类机构信息,如企业管理与融资机构、市场开发机构、财税申报机构、知识产权服务机构、资源保护与利用机构、行业公共技术服务机构、工程技术文献机构、大型仪器设备共享服务机构,整合地方组织和中介机构的力量,提升管理效率,增强集群企业与地方组织的联系,较早地在地方“植根”,实现“产业孵化”。

课题组成员:刘根林、卞继红、刘杨、卢美英

(作者单位:盐城工学院)

(上接第7页)

近年来,射阳县注重实现经济社会与水资源、水生态环境的协调发展和可持续发展。按照“三条红线”要求,从健全水资源管理规划体系、强化用水总量控制、严格取水许可制度入手,严格水资源开发利用控制工作;从分解落实严格水资源管理目标、加强用水定额管理、开展水平衡测试入手,严格落实用水效率控制工作;从强化入河排污口、水功能区及事中事后监督管理入手,严格落实水功能区限制纳污控制工作。“十二五”期间,全县农业供水保证率为70%,重点工业供水保证率达90%,生活供水保证率达90%,综合供水保证率已处于较高水平。全力推进水生态文明建设。去冬今春,结合全县环境综合整治,县水利局筹集资金2754万元,对境内农村7946条8130公里沟、河进行全面清理;投入1068万元,对县城区11条核心河道清淤疏浚,并新建6座调水引流泵站正常翻水更换,城乡水环境面貌焕然一新。县水利局还成立河道管理科,制订出台了河道长效管护巡查考核办法,逐级落实管护责任,使水生态建设步入规范化、常态化。然而,我县地势平缓、缺少湖

泊,汛期大量过境水无法蓄存和有效利用,非汛期还易形成缺水,全县多年平均水资源总量为6149亿 $m^3$ ,人均只有636 $m^3$ ,水资源供需矛盾依然十分突出。同时,重点水功能区水质达标率仍旧偏低,水体富营养化未能得到有效控制,加之局部地区地下水超采问题难以消除,工业生产工艺落后,节水量低于全省平均水平。按照习近平总书记在十八届五中全会《建议》中对水资源节约和水生态环境保护等方面提出的新思路、新理念,在“十三五”在水资源利用开发上,我县将进一步完善最严格水资源管理制度体系,科学优化资源配置,大力推进节水型社会建设,构建供水安全保障体系,提升全社会用水效率。通过加大水资源保护力度,着力改善功能区水质,遏制地下水超采和区域地下水水位持续下降的态势,提高地下水资源储备能力。到“十三五”期末,全县农业供水保证率达75%,重点工业供水保证率达95%,生活供水保证率达100%。同时,突出沿海滩涂保护,加大水污染防治力度,严格排污口监管,着力沟通水系,积极实施水生态修复工程,以优良的水环境促进生态文明建设。

(作者单位:射阳县水利局)

## 盐城港物流发展模式研究

□ 霍伟伟 董艳梅

盐城港作为苏北沿海开发的突破口,既担负着盐城、苏北、江苏经济崛起的重大使命,也同样面临着各方带来的严峻挑战。因此,在新贸易环境下盐城港需要找准定位,发挥区位优势,选择适合的物流发展模式,实现跳跃式发展。

### 一、盐城港物流发展现状

盐城港位于江苏沿海中部,由大丰、射阳、滨海、响水四个港区组成,其中一类口岸 1 个,二类口岸 3 个。至 2013 年底,沿海已建成码头生产性泊位 72 个,码头总延长 6216 米,综合通过能力 3848 万吨;开通航线 27 条,其中内贸航线 19 条,外贸航线 8 条;沿海港口完成货物吞吐量 5010 万吨,比上年增长 59.7%;其中集装箱 5 万标箱,比上年增长 130.4%。

### 二、盐城港物流发展的环境分析

#### (一) 外部环境分析

##### 1. 政策环境

2009 年国务院相继出台了《物流业调整和振兴规划》、《江苏沿海地区发展规划》,这标志着物流业及江苏沿海开发上升到国家战略层面。2011 年,江苏省出台《沿海开发五年(2011-2015 年)推进计划》,分阶段的、多方位的、统筹兼顾的推动江苏沿海发展。与此同时,为了促进港口企业集聚、产业多样化建设,盐城市也出台《2010 年度盐城市重点督查沿海发展项目》、《盐城港“十二五”发展规划纲要》。国家、省、市各级政策的出台为盐城港的发展创造了良好的政策环境。

##### 2. 腹地经济环境

自美国次贷危机和欧债危机之后,全球经济增速放缓,经济的衰退加上国际贸易保护主义使我国出口环境逐渐恶化,港口业的发展受到了严重制约。但与此同时,国际制造业正向长江以北转移,在崇启大桥、同三高速公路通车后,盐城与上海的时距拉近至 2~3 小时,融入上海 2 小时都市圈。盐城可借助土地储备丰富、环境承载力强和低劳动力成本优势,抢先接受长三角的产业扩散,为港口发展提供强大的腹地经济支撑。

随着中西部地区经济发展及淮河流域入海水道二期工程的规划实施,盐城滨海港区紧依淮河入海水道和苏北灌溉总渠的入海口,将成为淮河流域重要的出海门户,盐淮经济带将成为盐城港的直接腹地,远期可辐射整个淮河流域,辐射带动安徽、河南等内陆省份的广大地区。沿海高速和沿海铁路建成通车后,沿江经济带和陇兰经济带将成为滨海港的间接腹地。

##### 3. 竞争环境

盐城港与省内的连云港港、南通港竞争趋激烈,货种结构、泊位建设、临港产业趋同现象严重,且三港经济腹地大部分重合。连云港作为亚欧大陆桥的东桥头堡,经济腹地沿陇海兰新线覆盖我国中西部大片地区,南通港位于长江东西运输通道和海上南北运输通道的交汇点,经济腹地则可上溯到长江流域的广大地区,而盐城港现有经济腹地仅仅包括盐城市及苏北周边地区,腹地空间范围狭小;从经济发展水平看,盐城港腹地经济发展水平相对落后。虽然

从理论上说盐城港是淮河流域的唯一出海口岸,通过淮河入海泓道、苏北灌溉总渠串连京杭大运河、通榆运河,可上行至安徽、河南两省腹地,但实际上长期以来淮河流域货物要么北上经连云港出海,要么南下上海港出海,并没有成为盐城港的真正腹地。此外,盐城港还面临相邻的浙江宁波—舟山港、青岛港以及实力雄厚的上海港的竞争。

## (二)内部环境分析

### 1.港口区位条件

盐城东临黄海,西连淮扬,南接南通、泰州两市,北与连云港隔灌河相望。从经济区位上看,盐城港地处东部沿海经济带的中部,位于长江经济带和沿东陇海线产业带的中间区域,西靠淮河生态经济带;南依长三角经济圈,是长三角地区向北推移的第一站;隔海与日韩相望,是最接近日韩的沿海城市。

### 2.物流基础设施状况

盐城港的主港区大丰港区利用天然潮汐通道“西洋深槽”建设深水海港。-12米水深直通外海,最大靠泊近8万吨级的外籍货轮。已开发建设三期码头,至2013年底,已建成码头生产性泊位29个(另建成内河19个),综合通过能力2427万吨。射阳港是我国距离日本和韩国最近的港口之一。水深达到-8米,建成海港码头2个万吨级通用泊位,已投入使用。至2013年底,已建成码头生产性泊位23个,综合通过能力700万吨。滨海港区深水近岸,是江苏省海岸距-10米、-15米深水线最近的岸段,港口深水贴岸,作业成本低,是江苏省沿海建设10-15万吨级航道码头距岸最近点,紧依淮河入海水道,5000万吨储配煤中心和正在建设之中。响水港区位于灌河南岸,依托灌河建设港口,至2013年底,已建成码头生产性泊位20个,综合通过能力985万吨。

### 3.集疏运系统状况

公路方面:已基本形成以宁靖盐高速、204国道、陈李公路等纵向干线和以盐淮徐公路、冈合公路、省道309、省道315等横向干线为骨架的公路网络,沿海高速已通车,但公路网密度及等级结构明显低于全省平均水平。铁路方面:新长铁路穿城而过,

北与陇海线接轨,南与沪宁、宣杭线相连;连盐铁路已开工建设,另外规划大丰港支线、连盐铁路滨海港支线、连盐铁路射阳港支线、悦达铁路专用线即将开工建设。水运方面:灌河、通榆河、射阳河、苏北灌溉总渠等内河航道的通航条件正在逐步改善,内河航道众多,现已形成西接京杭大运河、南连长江黄金水道的四通八达的水运网络。尽管航道里程较长,但等级偏低。航空方面:拥有国家4C级支线机场,是江苏省继南京禄口机场后第二家一类航空口岸,已开通盐城至韩国的国际航班和至北京、广州等城市的国内航线。但目前航线较少,吞吐量偏小。

## 三、盐城港物流发展模式选择

通过盐城港物流发展的内外部环境分析,借鉴国内外港口的发展经验,选择适合盐城港发展的港口物流模式。

### (一)工业带动型模式

盐城港一直致力于打造产业港,发展临港工业。大丰港经济区已经形成新能源、石化与新材料、新型医药、冶金及机械制造、木材及农产品加工5大特色产业;射阳港经济区重点发展海上风力发电、滩涂光伏电站、重型装备制造、光伏新材料等产业;滨海港区通过引进大企业、大项目发展临港产业;响水港区初步形成电力能源、合金冶炼、环保化工、船舶修造产业基地。从港口物流发展的推动力来看,促进盐城港物流发展的主要是临港工业,因此盐城港应选择工业带动型港口物流模式,加大临港工业的招商引资力度,与港区货源企业建立长期合作关系,形成战略联盟。

### (二)区域物流体系模式

盐城港建设实施区域物流体系模式所必需的港口硬件设施(港口规模、航道水深)、软件环境(经营管理等)和港口所处环境(地理位置、腹地经济)已完全具备。盐城港可抓住《江苏省物流园区发展规划(2014-2020年)》、《盐城市物流园区规划》的契机,重点规划建设物流园区、物流中心和专业配送中心三个层次的物流节点,重点发展大丰港现代物流中心、滨海港物流园区、射阳港物流园、响水港物流园。

### (三) 区港联动模式

区港联动将港口功能延伸至联动地区的各海关直通式监管点、出口加工区、保税物流中心等特殊监管载体,货主可在各监管区域海关办理海关手续,使内陆腹地和港口物流深度融合与无缝连接,把口岸功能引入内陆海关监管区域,实现快速通关。该模式已在苏州地区成功运行,吸引苏州大量企业选择太仓港作为首选出海口。盐城港可借鉴太仓港区港联动模式,延伸区港联动范围到整个苏北甚至安徽等地,吸引更多内地货物来盐城港集聚中转。

### (四) 战略联盟模式

港港联盟:盐城港应积极与其他港口合作,实行港口区域化发展。港货联盟:积极吸引货源企业选择盐城港出海,吸收货源企业进入临港工业区,把相同行业的企业集中到一起,发挥产业集聚效应,与货主结成联盟,保证货源和物流需求。港陆联盟:天津港在石家庄、包头、银川、西安等地共建设了 23 个内陆无水港,覆盖 10 个省市自治区,实现了对国内主要腹地的全覆盖;大连港也已推进东北腹地内陆港布局。盐城港腹地范围小,腹地经济发展水平落后,货源相对较少,还面临周边港口的强大竞争,可学习天津港、大连港等“陆港联姻”的做法,抢先连云港和南通港加快布局内陆“无水港”。

## 四、盐城港物流发展对策

### (一) 河海联动、陆港联姻拓展港口腹地空间

盐城港腹地仅局限在盐城周边地区,港口物流市场需求量较小。与此同时,苏北、皖中、豫东南等广大淮河流域对外联系不畅,加快淮河入海水道工程二期工程建设,河海联动,主动打通从河南洛阳经平顶山—漯河—阜阳—蚌埠—淮安—滨海港的铁路通道。陆港联姻布局内陆无水港,推进腹地内陆节点的建设、改造和运营,拓展盐城港的腹地空间。

### (二) 立足港口优势做强临港产业链

盐城港应抓住国际产业转移机遇和国家陆海统筹政策机遇,做强港口产业链。一是要整合不同港区共同发展的产业。如风电产业,应由政府牵头、企业带动,通过虚拟企业等模式使四港区的风电制造在

生产、营销、服务以及信息等方面进行合作,并在周围吸引相关中小企业,形成沿海风电临港特色产业带,带动区域经济发展。二是对于相近的产业,依托各地优势,提高产业纵向关联度,创造集聚规模效应。如对于盐城沿海林纸产业,应紧抓国家加快发展林纸一体化工程的机遇,在陈家港、大丰港大力发展卡纸、液体包装纸等多种高档纸品;在射阳形成以林浆为原料、滨海形成以废旧书本为原料,采用脱墨浆生产的生活用纸,逐步在四港区形成一体化生产体系。三是对于其他产业,要立足资源禀赋和发展条件,尽量突出特色,做强做大。如响水港位于灌河的人海口处,属于河口港,发展造船产业得天独厚,可与长江沿线实行错位发展,侧重建造科技含量高、附加值高的成品油船、工程船、海上作业平台、自升自降式浮动平台等。同时,全力发展与造船相关的配套产品,拉长造船产业链,打造国内知名造船品牌。

### (三) 打造港口物流金融平台

近几年,物流金融在我国流行起来,盐城市也在重点打造金融城,盐城港可抓住这一契机构建港口物流金融平台。对于资金不充足的中小进出口企业而言,从货物离港到货款到位这段时间,如果资金流中断或是不足,将无法接受新订单,影响企业运转,物流金融业务可以有效缓解这个问题。盐城港可联手国内多家金融机构,创新港口金融服务功能,打造物流金融平台,该业务可吸引进出口企业参与合作,也可吸引诸多金融机构与港口合作,提供港口物流增值服务。

### (四) 发展全程物流项目,打造港口物流供应链

盐城港可依托港口资源优势,联合航运企业、口岸单位,大力推进港口物流产业发展,集船代、货代、保税、运输、报关报检、海铁联运等港口物流服务功能,为货主提供全程物流服务,使原先不相关联的业务功能实现无缝对接,整合已有的但条块分割的物流资源,并联合外部力量,与航运企业、公路、铁路、货主、其他港口等共同发展一体化物流,构筑港口物流供应链。

(作者单位:盐城师范学院)

## 盐城市智慧城市建设的探索

□ 臧慧怡

进入 21 世纪以来,信息技术的快速发展对城市的运行带来了诸多便利,智慧城市就是基于高新信息技术及知识创新下的新城市形态。随着城市化脚步的加快,城市在发展的同时也面临着一系列问题。要有效地解决城市问题,需要智慧地推进城市建设,用科学智慧的方法进行城市规划,因此智慧城市是当今城市发展的新模式。

在 IBM 公司 2008 推出“智慧地球”(Smart Planet)战略之后,智慧城市(Smart City)作为智慧地球重要组成部分,成为社会和政府的关注焦点。盐城市于 2011 年开始智慧城市的建设,城南新区于 2013 年初获批国家首批智慧城市试点,盐城市也于 2013 年底成功获批首批国家信息消费试点城市。

### 一、智慧城市的概述

#### (一)智慧城市的概念

智慧城市是借助物联网,云计算,充分利用现代信息技术,通信技术以及传感技术来完善、促进和提升城市建设。特别是高度集合物联网、互联网、广电网、电信网、无线宽带网等,将生活中的医疗、商务、政府、移动、通信、能源、铁路、银行等领域联系起来,使人们准确了解数据,为城市管理以及快捷生活提供信息服务,实现城市“智慧”形态。

#### (二)智慧城市提出的背景

##### 1.城市问题突出

城市问题主要体现在人口压力大,交通拥挤,市场经济低迷、环境污染、产业单一且耗资量大、信息孤岛等,这些问题严重制约着城市的发展。而智慧城

市正是基于这些问题中发展起来,将城市各系统联系起来,协同合作,合理的利用资源,解决城市问题。

2.产业结构优化升级及高新技术发展到一定阶段的需要

智慧城市就是高新技术发展到一定阶段的产物,利用智慧城市推动产业结构的优化升级,形成优势互补的产业链,是发展集聚经济最有效的途径。

城市要实现高度智能化,必须以高新技术为基础,将捕捉到的信息进行分析整合,实现信息资源共享,更好的建设城市。因此智慧城市就是高新技术发展到一定阶段的产物。

##### 3.城市运行稳定及提升城市竞争力的需要

智慧城市实现资源的公开共享,让个人,政府协同合作,充分利用信息资源以及高新技术带来的福利,促进社会和谐以及城市运行的稳定。

科学技术是第一生产力,提出智慧城市以及各国积极创建智慧城市,除了使城市保持其生命力和人们的幸福生活,更重要的事还影响着国家的综合实力和国际竞争力。

#### (三)盐城智慧城市建设的背景

当前,盐城正面临着全球新一轮科技革命和产业变革的重大机遇,同时也面临着国内经济增速换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的严峻挑战。在转型发展的重要关口,大力推进智慧盐城建设,打造盐城信息化升级版,即是促进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展、实现“三先”目标的重大举措,也是推动产业结构

调高调轻调优调强、加快发展方式转变的重要抓手。更加凸显智慧盐城建设的紧迫性和必要性。

### 1. 智慧城市是盐城融入全球化的大势所趋

20世纪90年代以来,世界各国纷纷把握信息化与全球化相互促进、相互交融的时代特点,分别提出了加快迈向信息社会的发展战略。特别是德国2013年推出“工业4.0”战略,积极谋求工业智能化转型的国际领先地位。在国家宽带中国、信息消费、物联网等若干重大政策推动下,近年来全国各地加快了智慧建设发展布局。北京、上海出台了智慧城市行动纲要和行动计划,广东、福建提出了“智慧广东”、“数字福建”发展目标,我省出台了《江苏省政府关于加快推进智慧江苏建设的实施意见》。大力推进盐城智慧城市建设,正是紧扣发展机遇、顺应发展浪潮所作的重要判断和战略抉择。

### 2. 智慧城市是盐城适应新常态的必然选择

在当前经济新常态背景下,盐城经济社会发展的基础动力和外部环境发生了深刻变化,粗放增长、规模扩张、投资驱动的发展模式已难以为继。与此同时,以大数据、云计算、平台经济、移动互联网,智能装备、新能源、新材料、生物技术为代表的新技术和产业革命却在发生颠覆性的变化,带来了新一轮发展和增长空间。转型升级的重要方向,就是在全面深化改革、获得制度红利和数字红利的同时,走智能、集约、融合、绿色的发展道路。智慧盐城建设,能够有力推动新兴产业发展,培育壮大平台经济和网络经济,加快推进生产方式、发展模式的深刻变革,为结构调整和转型升级注入“强心剂”,对于破解当前经济社会发展难题,突破环境资源硬性约束,激发新的投资热点,缓解经济下行压力,实现持续、平稳、健康发展必将起到巨大推动作用。

### 3. 智慧城市是盐城强化内生力的动力引擎

智慧盐城是结构调整的“加速器”,加快传统产业向网络化、智能化、服务化转型升级,推动产业结构进一步调高调轻调优调强;是发展方式的“转换器”,促进企业生产模式、管理模式、服务模式创新,提高整体素质和市场竞争力,加快由产业链中低端

向高端攀升,推动传统企业向跨界融合企业转变;是产业集聚发展的“倍增器”,带动新一代信息技术、先进制造、新型商业模式业态为主体的新兴智慧产业迅速壮大和规模倍增,推动信息技术与制造业向深度融合发展,形成领先发展优势;是城乡一体化发展的“融合器”,改造提升社会公共管理职能,促进城市和谐可持续发展;是创新创业的“催化剂”,促进创新创业人才、资源、平台集聚和产业链、资本链、人才链融合。

## 二、盐城智慧城市建设中的问题

### (一) 城乡信息基础设施发展不均

目前整个盐城市集约化的网络基础设施、应用集成平台、信息共享体系虽基本具备,但资源利用效率、整体应用效能和协同应用水平仍有待提高;动态适应、应急防范、综合治理、协同处置的网络和信息安全保障能力亟需增强。城乡之间、不同群体之间“数字鸿沟”的任务依然艰巨,城乡信息基础设施发展水平不均衡,城市水平明显高于农村地区,农村地区整体信息基础设施建设水平和通信服务提供能力较低,城乡一体化进程不快,资源整合和联动发展机制尚不健全。2013年江苏省信息化指数中,盐城基础设施指数仅79.06,在全省倒数第三,远低于全省85.77的平均水平。

### (二) 智慧产业发展后劲明显不足

由于盐城工业化和信息化融合的基础比较薄弱,在广泛利用信息技术、信息产品和信息设备,推进整个生产体系的智能化、提高企业生产效率等方面成效尚未显现。全市智慧产业体小量少,缺乏具有带动作用的龙头企业。企业规模大部分集中在开票销售5000万元左右,开票销售超过1亿元的企业仅有16家,销售超过10亿元的企业还是空白。同时,具有自主知识产权的核心技术和品牌产品数量少,电子商务的企业较少,技术储备和发展后劲明显不足,成为智慧产业整体突破的瓶颈。

### (三) 信息消费整体发展水平不高

目前盐城市整体信息消费水平较低,人均信息消费支出仅为5000元/年,远低于苏南的9000元/

年;信息消费层次较低,存在重物质消费、轻精神消费,重享受型消费、轻发展型消费的现象,盐城网民对各类网络的应用主要集中在网络新闻、网络音乐、博客、网络视频、网络游戏和微博,而电子邮件、电子政务、网络购物、网上支付等频率相对较少,网络使用主要还停留在初级应用阶段。

#### (四)政务服务信息孤岛现象突出

全市信息化建设长期以来缺乏统一引导,政府机关之间、企业之间、行业之间在信息化建设时往往自我封闭、各自为政,缺乏统一的网络平台,信息资源共享交换程度很低。特别是公安、民政、人社等部门,由于长期缺乏有效的信息共享机制,跨部门应用、数据采集难度很大,形成了“信息孤岛”效应,大量信息资源沉淀在各个部门,现有信息资源仅仅起到服务于事务处理的基础作用,在决策支持方面应用不多,在数据挖掘综合应用方面则还没有起步,大数据的独特价值完全发挥不出来。

#### (五)产城融合发展通道瓶颈较大

建设智慧城市是一个大面域的范围,它涉及的行业很多,受益面也广,因此产城融合很重要。产业发展和城市建设之间有很大的交叉性,各有特点,把它们联系融合起来,促进合作,这需要产业、城市之间相互配合,协作,更需要政府、企业通力合作,才能打破产城孤立存在,形成一个以互联网、物联网等网络为基础、以智慧产业为链条、以智慧园区规划建设为载体,共同促进智慧城市产城融合发展协同系统。

#### (六)智慧城市保障体系亟待完善

建设智慧城市是在实践中摸索着前进,盐城市政府也出台过一些政策,但是毕竟是不完善的。特别对网络的制约应该加大管理力度。物联网与互联网的互通,使信息透明化,并且物联网覆盖着各行各业,物联网的传感器和射频识别技术都会容易被无线网络攻破,不加强制度的管理,容易招到破坏与窃取信息。物联网在推广时也没有统一的标准,存在着知识产权问题。因此必须对“智慧城市”加强相关政策和制度的完善。

### 三、盐城智慧城市建设的对策

智慧城市建设是一项长期的系统工程,盐城应该在建设过程中明确建设主体,探索运营模式,协调建设内容和进度,营造创新环境,保证政府服务职能强化、产业转型升级成功、居民幸福指数提高,推动城市的持续发展。

#### (一)积极探索,运营模式博采众长

盐城智慧城市建设周期较长,地方政府面临的财政负担和融资压力较大,成功的商业模式是支撑盐城智慧城市长期发展的必要条件之一。盐城智慧城市建设在城南新区初次尝试,运营模式需要不断探索前进。盐城智慧城市的建设主体应多元化,以政府为主导、运营商和行业企业为支撑、研究机构为外脑,形成良性互动。在政府统筹指导下,吸引有实力的设备厂商、系统集成商、运营及服务商等参与主导建设,邀请研究咨询机构对盐城智慧城市的建设献策和把关,充分发挥各自的优势和特长。

建设模式应结合自上而下和自下而上两种模式,采取政府建设、运营商建设及合作建设等方式。如关乎国家利益或涉及公众安全的由政府建设;运营商具有网络、运营、用户等方面的优势,可以在通信基础设施、三网融合、应用平台、信息整合和运营服务等方面出力;行业应用及两化深度融合方面的建设应以市场需求为导向,以具有竞争力的行业企业为主导,充分调动应用提供者和行业参与者的积极性。

#### (二)加强组织,建设内容统筹推进

盐城智慧城市建设将经历信息基础设施建设和应用试点、信息基础设施提升和应用普及、信息基础设施完善和多项智能应用系统整合、全面泛在感知和智慧应用融合等阶段。应尽快全面梳理智慧城市的建设内容,基础设施、应用系统、保障体系等建设应协调推进。各县市区智慧城市建设的关注点和进度有所不同,不要求所有地市的建设步伐一致,按各区实际情况分区分步推进。盐城大市区、东台、大丰、建湖等智慧城市建设基础好,当前进行基础设施提升和应用推广时,建议采取整合优先策略,充分利用现有资源构建共享的应用支撑平台;滨海、响水、阜

宁以及周边小城镇、农村地区信息基础设施较薄弱,当前应在急用先行的策略指导下,推动信息基础设施建设和试点应用。保障体系建设是关键,应得到所有地市的足够重视,与基础设施建设及示范应用同步开展,边实践探索,边总结完善。

在上位规划的指导下,各县市区、园区等开展智慧城市建设的区域做好顶层规划。在组织体系建设方面,明确智慧城市决策管理的主导部门,成立“一把手”的领导机构和专人负责的工作办公室,保障建设工作的顺畅性和可操作性。主导部门在建设过程中应协调好政府、企业及居民之间的关系,充分调动全社会力量参与建设;加强组织机构和专家对规划指导、政策制度、信息安全体系等建设,保障建设的合理性和准确性;聚集人才、专家、资金等资源促进产业发展,推动江苏在物联网、云计算、智能电网等产业的核心技术方面取得新突破。

#### (三)注重实效,示范应用惠及全民

示范工程建设遵循“注重实效、循序渐进、以点带面、适时推广”的原则,围绕政务、产业、民生等领域,逐步构建智慧城市框架,让全社会分享智慧城市建设成果。科学选择试点项目,优先选择示范效应强、产业联动好、社会效益优的做先导,如城南新区建设的微城市、智慧谷、智慧社区等。建设服务型政府为导向智慧政务体系,重点在规范信息资源的挖掘、整合及共享。以新兴产业集聚和传统产业升级为目标发展智慧产业,鼓励突破核心技术,探索商业模式,培育龙头产业。以提升居民生活品质为落脚点建立智慧民生保障体系,重点解决当前群众反映强烈、迫切需要解决的热点、难点问题,如医疗、交通、食品安全等。

创建试点项目建设首先应确定责任主体,重视组织协调,全面系统掌握试点项目的需求,精心编制实施方案,在小范围先行先试。对实施方案和效果进行全面评估,积累运营经验,完善提升后再逐步扩大试点区域。在试点建设期间,结合相关保障体系建设

的经验,形成高质量、高水平的试点实施方案和项目建设运营方案。通过不同地市、不同应用的交叉示范,为全市智慧城市建设的全面推进提供指导。

#### (四)产业融合,载体建设重点突出

智慧城市覆盖的产业极其广泛,包括城市的基础设施、交通、食品、电网、水网、管道、建筑、医疗、物流、教育等领域。智慧城市的功能就是要将这些城市系统交织在一起,互相协作,加强产业间的融合。特别是通过产业资源互补加强创新和建设,建立企业及相关机构的产业联盟,形成产业成员协同合作方式,统一目标,建立资源共享和人才培养等方面的合作平台。

坚持市场导向与政府引导相结合,以智慧应用带动智慧产业发展,大力培育大数据、云计算、智能装备、软件和服务外包、工业设计和智慧服务业等智慧产业发展,重点突出智慧产业园区等载体建设,打造盐城智慧产业特色基地。

#### (五)创新理念,融资途径多元发展

建设智慧城市涉及行业较多,需要大量的资金投入。目前盐城智慧城市的资金来源比较单一,不能满足庞大的资金需求。因此需要拟草未来投融资体系规划以及拓宽投融资途径。引入企业投资,建立市场运作机制以及优化信贷融资途径,加大政府财政资金投入,加大财政扶持力度,重点支持信息基础设施建设、区域的智慧化应用体系、公共服务平台建设以及尝试试点示范项目建设国家和盐城市重点信息化、产业化项目等。

政府通过扶持企业的发展,引入市场竞争机制,利用市场这只无形的手,建立优化信贷融资途径,弥补市场调节不足,引导建立多元化、多渠道、多层级的智慧投融资体系,为智慧盐城建设打造良好的投融资环境。形成智慧城市可持续发展的长效机制,保证城市健康发展。

(作者单位:盐城师范学院)

# 千山万水走过

## ——读浦玉生《草泽英雄梦——施耐庵传》

□ 周玉奇

浦玉生《草泽英雄梦——施耐庵传》入选《中国历史文化名人传》丛书首批十部作品，由作家出版社出版，2013年12月23日在北京首发，这是盐城人的光荣与骄傲吧。

2014年的1月9日，作者浦玉生在《盐城晚报》发表“我写《施耐庵传》”，说起自己的创作甘苦，他开宗明义：“从我发表第一篇施学散文《施氏宗祠遗址的寻觅》起，到第一部全景式纪录施耐庵生平事迹的《草泽英雄梦——施耐庵传》的出版，整整三十年过去了。回顾三十年的历程，《施耐庵传》的创作仿佛是受到仿生学的启示，经历了蜜蜂采花、蜘蛛织网、蛾蛹化蝶的过程。

追梦，热爱，坚守；采花，织网，化蝶……“谁知盘中餐，粒粒皆辛苦。”

### 千山万水走过——从藏书到用书

读起这样一本关于施耐庵的三十万字的大书，我的眼前就浮现出浦玉生家的一面面高大整洁的书橱。五万册藏书，其中有十分之一为水浒研究方面的书籍，谈何容易？这样的特色藏书无疑为他后来的水浒文化的研究埋下了伏笔。他不是要做盐城的藏书家，他藏书是为了用书，用书是为了写书。读万卷书，行万里路，他从此有了底气。

“文章是案头之山水，山水是地上之文章”，一位哲学家说，不读书的人充其是只能活一辈子，读书的人活上三辈子：过去、现在和未来。读不尽的《水浒传》，读不尽关于研究《水浒传》的书。

一本书与五万册藏书，它们之间的距离是三十年时光，这三十年时光用四个字是不是可以概括：“厚积薄发”。

掩卷长叹，作家写书就是先将书读厚，再将书读薄。作家做人相反，先将人读薄，苛求于人；再将人读厚，宽容待人，最终，自己也成为一个厚道的人。这个“家”，那个“家”，或者没成“家”的，概莫能外。如此而已。

### 千山万水走过——田野调查

安泰之所以有力量，是因为他足踏大地。传记文学作家不能“躲进小楼成一统，管它冬夏与春秋”。《水浒传》的作者施耐庵需要穿越宋元明三代，抚今追昔，又以古讽今。《施耐庵传》作者浦玉生则穿行在宋代以来的千年风雨，对浩如烟海的史实条分缕析，考察与梳理施耐庵所处的自然环境、社会环境和人际关系，画出传主施耐庵的生命图谱。作者以明确的判断告诉读者，施耐庵是一个时逢乱世又不懈追求的读书人。这本书回答了这样几个问题：施耐庵有着怎样的坎坷人生？他为什么要写《水浒传》？他怎样写作《水浒传》？他在哪里写作《水浒传》？元末明初的风云人物与《水浒传》中的一些人物是如何对应的？盐城里下河地区的水环境和大丰白驹的张士诚盐民起义，施耐庵是怎样有意或无意识地映照在《水浒传》里的？而这一系列问题正是读者感兴趣的。无疑，《水浒传》背后的故事对作者更好地欣赏和理解经典是大有裨益的。

浦玉生三十余年寻找施耐庵，作者在 传说中

施耐庵流徙过的地方都走过一遍以上。他曾四登山东梁山之巅,四十次流连于施耐庵故里,深度挖掘史料,行程数万公里。

正史上几乎没有施耐庵的记载,怎么办?作者处变不惊,另辟蹊径,从见诸于笔记、文物、口碑等入手,研究施耐庵的交游,梳理了施耐庵一生求学、为官、从军、著书的人生轨迹。

作者以文献、文物、遗俗的三重证据法,甚至多重证据法,消弭作者与传主之间在时间、空间、心理上的三重距离,让作者与传主心性接近、身心交契,完成一个“生命相生相克的过程”。

传记文学作家的史识就是这样养成的。

#### 千山万水走过——百家争鸣

坦率地说,没有百家争鸣,也许就没有《施耐庵传》的问世。只有争鸣,学术才可以交流观点才能碰撞,擦出智慧的火花。孔子云,“独学而无友,则孤陋寡闻”。

三十年,浦玉生的学术功力就在学术论争中成长。他与浙江杭州、江苏淮安、兴化、山东郓城的等地的同行学友切磋,就施的出生地、祖居地、书中的宋江起义与元末明初的张士诚盐民起义之间的关系等进行激烈的争鸣。他先后在刊物、在研讨会上提交论文与同道切磋,如《三重论据法重说〈水浒传〉作者施耐庵》,《钱塘施耐庵与上海的鲁迅续辩》,《元末明初江苏沿海水浒风物》,《所谓〈水浒传〉北方地理态势描写错误的考辨——致马成生先生》……这样的争鸣文章积几十万字。

君子而和不同,真理越辩越明。争鸣使浦玉生考据更为扎实,争鸣的过程也是对他的论据和判断重新验证和再锤炼的过程。所以,传记文学的创作离不开争鸣,也不能没有争鸣。学术的生命存活在争鸣中。

#### 千山万水走过——张开想象的翅膀

法国文学史家郎松认为,文学史家和历史学家有不同之处,“历史学家处理的对象是过去——今天只能靠一些残存的迹象或碎片来再现的过去。我们的对象也是过去,但这是今日仍然存在的过去;文学这个东西既是过去也是现在。”

好一个“文学这个东西既是过去也是现在”。看来,传记文学作家就是活在“过去和现在”里。在辛苦的田野调查、枯燥的文本考证和激烈的学术争鸣之后,接下来,浦玉生开始沉潜于书斋,张开了想象的翅膀,翱翔在天地之间。他明白,没有前三者,想象就是空想,就是没有根的浮萍;无后者,失去美好的想象,人物就不灵动,传记就不好看,史而无文,传之不远了。

30万字《施耐庵传》有二分之一内容写了《水浒传》与盐城的关联,比如:施耐庵是否参加了张士诚农民起义?武松原型是不是与便仓镇枯枝牡丹园主卞元亨有关?林冲雪夜上梁山、火烧草料场是不是在白驹场周围?白日鼠时迁、神行太保戴宗在盐城有没有人物原型?西门庆与白驹镇历史上的西门药店有没有联系?《施耐庵传》一书的作者在考证中展开了丰富的想象。

《施耐庵传》不能只是史料的堆砌、现象的罗列,如此就会枯燥难读。传记文学姓史又姓文,文史兼容,基于历史时空中的文学想象,才会让读者心悦诚服。千山万水走过,可以说,浦玉生独具一双慧眼,他从《水浒传》的阅读欣赏中,总是能发现施耐庵生活与情感的影子,找到地域风情的影子,发现作品与那个时代的痛处。显然,浦玉生是带着瑰丽的文学梦“游山玩水”的。

作者创作《施耐庵传》就像《水浒传》中的行者武松那样,带着一个信念而云游天下。他是“信天游”,他又在梦游中不断地校正或者丰富着自己的信念。作者对心中的人物不断想象不断校正丰富的过程也许就是传记文学作品创作创造的过程。作者的精神愉悦和美学享受就蕴藏在这一过程之中。

一部成功的《施耐庵传》,不仅要有史实性、真实性,还需要有故事性、文学性、知识性和趣味性。“有气则有势,有识则有度,有情则有韵,有趣才有味”。穿越历史时空,与文学大师施耐庵对话,领略其逸飞的豪情、横溢的才华、博大的胸怀、独具的人格。感悟正气、大气、浩气、朝气和锐气。这于他是艰辛的,也是幸福的,因为千山万水走过,有了这一本《草泽英雄梦——施耐庵传》。

## 盐城灌溉文明的发展进程

□ 史长森

9月11—13日,第十七届江苏农业国际合作洽谈会在一个让人打开心扉的地方——盐城举办,这是该市连续第三年捧出这场舌尖上的盛宴。

盐城,有如神话中的息壤,是一方浸润着黄海滩、每天都在生长的土地。追溯盐城的发展史,戴上“鱼米之乡”的桂冠时间并不长,灾害频仍才是关键词。这块几经沧海桑田的土地并没有得到造物主格外的垂青,不是洪潮涝渍,就是旱卤咸淤,历史上多是“煮海为盐”、别无长物。一代代盐阜儿女没有怨天尤人,在“煮海利兴、穿渠通运”的蓝图上,东御潮卤,西驯洪水,开河建闸,发展灌溉,用自己的双手将昔日望天收的荒滩薄地,变成了金滩银荡、沃野平畴。

从祈求自然降水、拒咸蓄淡一直到普及抗旱式灌溉,灌溉方式的发展让盐城农耕文明释放出巨大的生产潜力和增收空间。今天,厚积薄发的盐城已成为名扬天下的农产品基地,全国每产出一百斤粮食或棉花就有一斤是盐城贡献的。

### 一、井水灌溉,传承千年独领风骚

“海可渔、盐,滩可樵,为民生计,乃城海上,环城皆盐场也”,说的是西汉武帝元狩四年设置的盐渎县,“渎”乃运盐之河,到东晋安帝义熙七年时改了名儿叫盐城县。《太平寰宇记》有云,盐城县“有盐亭一百二十三所”、县人“以渔盐为业,略不耕种”。可见当时盐业经济已相当发达,境内百姓以渔猎者特别是从事海盐生产的灶丁居多。东汉末年,吴王孙权之父孙坚就职盐渎首任县丞时,其父孙钟在城南沙陀村奉养老母,凿井汲水,种瓜为业。明万历版《盐城县

志》中“仙异传”记载:“孙钟,坚父也……种瓜为业。忽有三年少,容服妍丽,诣钟乞瓜。钟为设食出瓜,礼敬殷勤。三人临去……为钟定墓地,悉化成白鹤而去。”

“瓜井仙踪”被后人列为盐城“古八景”之一,遗址至今尚可在盐城中学校园里看到,井深水甜,终年不涸。这一传说表明,盐城人利用井水灌溉至少已有二千多年时间。翻看地方史志,汉有纛丝井、金钗井,唐有枯石井,宋有通圣井,明有灵异井。前些年的考古还发现,在盐渎旧址有两口紧挨着的砖井,聪明的古人在其中一口水井上面的纯黄土中,埋了五节陶制水管,由砖砌明沟引入地面水,经草木灰过滤后再引入另外一口饮用水井中,这一创举开了饮用水净化的先河。

早期的盐城,沟河港汊多是降雨形成,甜水(淡水)仍较宝贵,沿海地区又常受卤潮浸漫、水质大多苦咸,人们长期依靠土井(塘)蓄雨渗淡,供自己饮用和家前屋后浇菜种瓜。随着手工业商业的繁盛,农村集镇砖井慢慢变多,草堰一集就有古砖井108眼,东坎、八滩等地砖井口小肚大状若酒坛,八滩京广茶食店店主朱以洪打的一眼砖井至今仍在用。1925年东坎商人张尽臣领风气之先,雇请山东凿井师傅开凿阜东洋井,第一个取用承压水。上世纪60年代,浅井、半深井已远远不能满足农业大发展的需要。在江苏省井灌指挥部的支持下,滨海县于1967年试凿成功第一眼农用深井,随后在废黄河和沿海地区大力推广。万盈乡三合村利用深井灌溉后,棉花亩产翻了

一倍多,群众喜笑颜开。到了1990年底,全市拥有600眼农灌饮水深井,井灌耕地近2万亩。

## 二、纳潮灌溉,海河通达顺势而为

盐城境内天然入海河流众多,每当海中涨潮时河水倒流,落潮时河水顺流。回顾历史,明朝虽然推行“保护盐课,打击垦殖”的政策,但随着海势东迁、盐产日薄,一些灶丁为了生计、私垦种植,完成了由盐业向农业的转变。万历年间,射阳河、新洋港沿岸也开始有人垦荒植谷,人工挖土成汪、垒土成垛,形成“汪垛田”。环水堆土、高出水面的垛田间种旱谷杂粮,后世大名鼎鼎的兴化垛田便是如此。汪田栽一年一熟水稻,由于地洼土冷,兼之农事活动带水操作,十分辛苦磨人。汪田埂上一般布设缺口、竹筒或木涵,利用潮汐灌排,开口纳泄,闭口蓄水。到了清代,滨海县利用纳潮灌溉栽植水稻3万余亩,射阳县境内有汪垛田4.5万亩。“汪垛田”易涝易旱,产量低且不稳,农民生活艰难。解放前,每临冬季,当地家家“泥门闭户”、外出逃荒,淮剧的前身——“门叹词”就产生于这一背景。随着私垦面积的不断扩大,清朝中后期转而鼓励开垦,丈量田亩,征收赋税,农业经济得到快速发展。

新中国成立以后,盐城入海河道基本上都建闸节制,挡潮御卤,蓄淡灌溉,促进生产,纳潮灌溉日渐式微。滨海县射北灌区二十世纪50年代中期还在民便河边汪垛纳潮灌溉。灌河是苏北100多条入海河流中唯一在河口没有闸坝的河流,具有海河相通、河河相通、江河相通的特点。作为潮汐河道,灌河大部分河段含盐量较高,但响水县城段受上游支流来水影响含盐量相对较低,历史上就曾依靠灌河边涵洞纳潮灌溉。当地民众在枯水季节或农业用水高峰期,常通过节制闸控制将灌河水引入内河河道,补给农业灌溉用水。直到今天,北部的废黄河灌区如遇大旱年份,仍可在灌河水含盐量低于2‰时,适时纳潮灌溉来减轻用水压力。

## 三、自流灌溉,汨汨清泉润物无声

在废黄河一带,清嘉庆十七年,河道总督麟庆建七巨港引水闸,引河水自流灌溉苇荡营的滩地,淋盐

洗碱,蓄淡长柴,第二年即采得上等用苇388.9426万束。道光年间还筹银1.5万余两,修筑圩堰1.021万丈,填塞旧港槽8条,改善了营区的水利条件。光绪三十四年,邑绅孟来宾建大淤尖引水闸,引河水灌溉荡地农田。其他地区特别是沿海一带没有系统的灌溉沟渠,大多利用浅沟水塘取水灌溉,且水系紊乱弯曲、水流不畅,水量也得不到保障。二十世纪初,在清末状元张謇的带动下,各类盐垦公司在大丰等地筑堤开河、废灶兴垦,河网化、条田化初具雏形,农业灌溉进入一个新的时代。当时的上海股东代表实地查看后说“子午河与卯酉河十字汇,所在皆一河两堤,直线如矢,地广无比,事业之伟,工程之繁,素所罕见”。

废黄河和苏北灌溉总渠两条高水,为发展自流灌溉提供了良好条件。解放前,这一地区的群众顺口溜言道“先一千来后一淹,又有土蚕和豆丹,遇到一年涝和旱,田抛荒来人讨饭”。新中国成立后,在毛主席“一定要把淮河修好”的号召下,举三市18县之力建成了苏北灌溉总渠,开辟了引用淮河水的废黄河灌区和总渠灌区,后转为江淮并济、以长江水为主。两大灌区建成之初,淮水较为丰沛,自流灌溉为“早改水”奠定了基础。“早改水”即旱地改种水稻,提高了复种指数和生产效率,从根本上改变了低产、贫穷、落后的面貌。1957年国家农业部授予“早改水”成果较大的阜宁县爱国丰产模范县奖。1958年盐城“早改水”面积达到185.8万亩,其中自流灌溉面积121.9万亩。后来淮水北调,自流引水量迅速减少,面积大、渠级多、渠道大而长的自流灌区格局显得不合时宜。虽然建成了引射济黄、面广量大的翻水站等输送水系统,逐级提水引来江水灌溉,多数耕地还是无法自流灌溉、一步到田,仍需结合提灌戽水上田(或斗、农渠)。

## 四、提水灌溉,从1.0到2.0的飞越

“稻禾茵茵铺绿毯,风车点点扬白帆,鸣棒咕咕泼银乳,生机勃勃映蓝天”,润泽里下河水乡千百年的水车曾经星罗棋布,风力水车更是白帆点点、别具风情,时至今日已经踪影难寻了。

先秦桔槔而汲,东汉制作翻车,魏晋发展轮轴水排,唐宋普遍应用筒车……自古以来,农业的发展都有赖于排灌设施的革新。在一段相当漫长的岁月里,盐城地区的提水工具主要依靠“三车六桶”。“三车”即人力水车、畜力水车和风力水车,大多由槽桶、榷子(链头、龙骨)、拂板(半板)、水泊落(又名“小轮轴”)等木制部件组成。“三车”均以东汉掖庭令毕岚发明的龙骨水车为提水部件,因其木链形似龙骨而得名。大诗人苏轼曾形象地表述为“翻翻联衔尾,冉冉确确蜕骨蛇”。明代后期,近海农民根据海边常有大风的情况,创造性的在水车旁设置八椽薄蓬(蒲蓬或布蓬)组成风轮,高约三丈,俗称大将军八面威风,一旦风起则蓬受风力、转动风轮、拨动水车、车转水上、刮水入田。里下河地区曾有一个妇孺皆知的谜语“兄弟七八个,围着楼子坐。一阵狂风起,一个撵一个。”,说的就是八椽风车。2010年八椽大风车被江苏省政府公布为省级非物质文化遗产。据记载,这样的大风车每部可月灌50到70亩,另有六合布蓬的洋风车可月灌25到30亩,比人、畜水车前进了一大步。与此同时,小块园地或突击抢排,还使用吊桶、粪桶、面桶、脚桶、水桶、饭桶等“六桶”。由于水稻种植面积逐步扩大,1955年盐城地区“三车”数量达到顶峰18万多部,灌溉农田也达到惊人的318.66万亩,99%的水稻由水车灌溉。射阳河北地区早改水之初也用“三车”辅助自流灌溉。待到上世纪80年代,“三车”已自然消亡,但在盐城的“中国里下河风车博览园”还可以看到她们的情影。

机电灌溉作为提水灌溉的升级版,无疑是让这种灌溉方式进入了2.0时代。上世纪50年代中后期,盐城大力发展以柴油、煤气为动力的抽水机船流动提水灌溉,起初木质船壳,后因木材紧张,开始更换水泥船。如今抽水机船早已渐行渐远,变成了历史,但它的出现是提水灌溉从传统向现代转变的拐点。1956年盐城城南电力灌溉站建成后,电力灌溉迅速发展,由点到面,由少到多,由低级向高级发展,灌溉面积达万亩以上,且多为灌排结合,基本达到了70天无雨保灌溉,群众誉之为“救命站”、“幸福站”。

机电灌溉的发展,不但大大提高了农业生产效率,还把电带到了农村,终结了千百年来“肩挑人抬车子推,千军万马忙吃水”的历史,促进了农村经济的腾飞。

### 五、节水灌溉,生态理念深入人心

农业生产象鱼儿一样离不开水。水作为最基本的生产、生态要素,在农业发展中扮演着举足轻重的角色。以灌垦植,以灌促发展,灌溉技术的发展贯穿于盐城两千多年的农业史,这些都建立在大兴水利建设、引来丰沛淡水资源的基础上。作为资源型缺水与水质型缺水并存地区,盐城市依靠多年持续建设形成了田成方、沟成网的农村水利面貌,对水资源的利用更加科学合理,推动实现了耕作制度和地域经济结构的重大变革。

怎样让每一滴水物尽其用?这是盐城人一直萦绕心头并不断求索的问题。该市以水定位,在完善现有水利配套工程的同时,主动适应农业结构调整需要,因地制宜发展滴灌、喷灌和管道灌溉,满足设施农业的灌溉需求,大水漫灌已成为过去式,现代高效农业生产环境发生了从“量”到“质”的变化。以喷灌为例,这是一种人为控制水量的一种灌溉方式。早在1978年,沿海棉区就开始推广喷灌技术,通过摇臂式、射流式喷头作业,为农田灌溉提供便利,特别是抗旱作用明显,有如人工降雨,对植物生长发育十分有利,有些群众还用来施肥打药。可以说,粮棉产量的成倍增长,节水灌溉设施功不可没,业已成为保障农田高产稳产的重要基础设施工程。目前盐城市数百万亩水稻全部推广应用节水灌溉技术,这也是该市践行生态理念、推动绿色发展的生动写照。

“咸土能种菜,海水能灌溉”。盐城滩涂面积居全国地级市之首,却长期藏在深闺无人识。江苏沿海大开发启动后,盐城大力发展盐土农业,培育发展海水灌溉农作物,成功开发出了“盐城海蓬子一号”等耐盐蔬菜,过去农民想都不敢想的事情如今已成现实。灌溉技术在这里趟出了一条新路子,盐土荒地上也能种出“金子”来,传统农业大市盐城找到了创新发展的蜕变新秘诀。

(作者系盐城市水利局办公室副主任)

## 加强机关干部作风建设必须提高“五力”

□ 尹金来

作风不仅体现党风政风、影响民风世风,而且反映党性官德、折射人品修养,更能关乎人心向背、决定事业成败。进一步加强机关干部队伍的作风建设,是党的十八大提出的一项重要任务,也是实现未来发展蓝图的重要保证,必须长期坚持、常抓不懈。

加强党员干部队伍的作风建设必须打好“组合拳”,对症下药,标本兼治,内外齐修,刚柔并济,实现常态化。重点提高“四力”:

### 一、常怀“忧民心”,提高服务力。

群众在你心中分量有多重,你在群众心中分量就有多重。广大党员干部要牢记全心全意为人民服务的宗旨,树立正确的群众观,常怀感恩之心、敬畏之心,把对上负责与对下负责有机地统一起来。要摆正自身位置、分清主仆关系,既要从距离上“走近”群众,更要从心理上“走进”群众,主动放下架子,全心沉下身子,勇于挑起担子,多站在群众的立场上讲话办事,多用“乡土语言”和群众平等交流。通过面对面、心贴心的促膝长谈,向群众学习、汲取营养,千方百计地为群众办实事、解难事、做好事,在真情服务中赢得群众真心拥护、密切党群干群关系。

### 二、常谋“发展计”,提高创新力。

面对新形势、新情况、新问题和新期盼,无成功先例可循,无现成方法可取,无固定模式可套,必须大胆去试、勇敢去闯,不照搬、不硬套,坚持一切从实

际出发,不唯书、不唯上、不唯心,既要吃透上情,更要摸清下情,经常带着目的去调研,带着思考下基层,带着疑惑问群众,不走规定路线,多些“自选动作”,不妨半路下车、“突然袭击”,努力收集第一手资料,准确把握基层的发展脉搏和群众的心理动态。要把握创新的方法,既不能盲目蛮干瞎折腾,也不能哗众取宠做表面文章,更不能弄虚作假搞花架子,不为守旧找借口,只为创新找办法,将出创新的发点和落脚点放在解决实际问题上。

### 三、常念“紧箍咒”,提高执行力。

要彻底抛弃怕担风险、怕负责任、怕出乱子、怕遭非议的陈旧思想,坚决克服求稳怕乱、患得患失、畏首畏尾的消极心态,牢固确立不进则退、慢进则衰、倒退则亡的理念,把心思和精力放在工作上,把智慧和能力用到发展上,立说立行,雷厉风行。要树立“无功就是过,平庸也是错”的理念,坚持问责与问效相结合,实行不换状态就换人,加大对不胜任现职干部的调整力度,使干部“不到年龄也能下,不犯错误也能下”,让“懒、散、庸”者不但没有市场,而且也没有好下场,确保各级干部始终处于强烈的敬业状态。

### 四、常敲“警示钟”,提高约束力。

常在河边走,难免不湿鞋。许多鲜活的案件证明:权力不受监督,必然导致腐败;干部拒绝监督,迟

早要出问题。要加强对权力运行的监督和制约,综合发挥好党内监督、民主监督、社会监督、舆论监督的多重监督作用,切实抓好现有制度的执行和落实,对该禁止的要敢于理直气壮地禁止、毫不含糊地查处,坚决维护制度的严肃性、权威性和威慑力。要把关押权力的制度笼子打造得再牢固一点,将权力涂上防腐剂、戴上紧箍咒下,使制度真正成为不可摧的“防火墙”、不敢碰的“高压线”,确保权力在阳光下运行、在监督中行使。当前,要下决心惩治“舌尖上的浪费”、“车轮上的腐败”等群众反映强烈的突出问题。

#### 五、常打“预防针”,提高免疫力。

身正不怕影子斜,打铁还需自身硬。改进作风贵在自觉养成,重在实际行动,难在持之以恒。广大党员干部尤其是各级领导干部要清醒地认识到,任何

人、任何时候都要敬畏党纪国法,没有特殊党员,没有特权干部。要常修从政之德,常怀律己之心,常思贪欲之害,常戒非分之想,不断提高自我教育、自我约束、自我控制、自我管理的能力,把各种外在的制度规定内化为自觉追求,外化为行为习惯,既要耐得住寂寞、守得住清贫,更要抗得住诱惑、束得住小节,时刻牢记人情关系永远不能替代党性原则、超越法纪界限,自觉坚持“讲亲情不错位,重友情不变味,谈感情不越位”,努力做到“内诚于心,外信于民”。要对亲属子女和身边工作人员多教育、常提醒和严约束,让“我爸是李刚”之类事件的不再上演,以自身高尚的道德情操和人格魅力赢得广大人民群众信赖。

(作者系市委组织部常务副部长、市编办主任、人社局党委书记)

## 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

二〇一五年十二月

## 严以修身 加强党性修养

□ 张文群

习近平总书记提出的“三严三实”要求，“严以修身”是放在第一位的，这也是党员干部加强修养、提升境界、从政履职、服务人民的第一粒扣子。在中国传统文化中就有修身齐家治国平天下的家国情怀。《大学》云：“欲明明德于天下者，先治其国；欲治其国者，先齐其家；欲齐其家者，先修其身；……身修而后家齐，家齐而后国治，国治而后天下平。”古人还强调“欲明人者先自明，欲正人者先正己”，“吾日三省吾身”。“严以修身”既是对中华优秀传统文化的继承和弘扬，也是对新时期全面从严治党理论的丰富和发展。党员干部必须以高标准严要求做到“严以修身”，强化立根固本，争创一流工作业绩。

### 一、修忠诚之志，切实拧紧思想“总开关”。

习近平总书记告诫全党同志：“一个政权的瓦解往往是从思想领域开始的，政治动荡、政权更迭可能在一夜之间发生，但思想演化是个长期过程。思想防线被攻破了，其他防线就很难守得住。”“思想上的滑坡是最严重的滑坡。”因此，全面从严治党，要在思想建党。重视思想建党历来是我们党的显著特点和巨大优势。严以修身关键是严以修心，而严以修心的关键则在于修“志”，真正把理想信念作为不改的初衷、不懈的坚守、不变的承诺，永远忠诚于党和人民，更好地服务于国家和百姓。“修志”最主要的就是强化党的意识，牢记自己的第一身份是共产党员，第一职责是为党和人民工作，对党忠诚，在党言党、在党忧党、在党为党，就是要用科学理论武装头脑，系统掌握马克思主义基本理论，尤其要把认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神放在首位，深刻领会核心要义、努力把握精神实质，做到学而思、学而信、学而用、学而进，树立正确的世界观、人生观、价值

观，切实拧紧思想“总开关”，补足补好精神之“钙”，挺起精神脊梁。思想是行动的先导，思想上的务实上进，才能更好地促进党性上的固本培元，不断增强抵御各种错误思潮的免疫力，抵制形形色色的歪风邪气，练就“金刚不坏之身”，经得起各种风险和考验，永葆党的先进性和纯洁性，始终做到“为民务实清廉”。

### 二、修为政之道，始终坚定政治方向。

古人强调“为政之道以顺民心为本”，“治理之道，莫要于安民”，“善为治者，贵在求民之稳，达民之情。”历史经验告诉我们，千百年来的兴衰治乱，最根本的就在于是否得民心。中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时也是中国人民和中华民族的先锋队。共产党人的为政之道，就是全心全意为人民服务，殚心竭虑地为人民群众创造幸福。党员干部严以修身，必须要修好“为人民服务”这个“道”，始终做到心中有党不忘恩、心中有民不忘本、心中有责不懈怠、心中有戒不妄为，以焦裕禄、谷文昌、杨善洲等同志为前进标杆，坚定不移地把广大人民群众的利益放在心中最高位置，把人民群众当亲人当主人，努力尽好公仆义务，以本职工作的精进，不断为人民群众幸福指数的提高作出更多贡献。党员干部认准了这个道，就能够在成功和顺境时不骄傲不急躁，在困难和逆境时不消沉不动摇，脚踏实地服务人民群众。对于党员干部来说，认准这个“道”并不难，难的是一辈子坚守这个“道”，这就需要我们不断增强政治定力，锤炼政治品格，始终保持共产党人坚定正确的政治方向。坚定不移地同党中央保持高度一致，全面贯彻落实省、市委的各项决策部署，令必行，禁必止。习近平总书记要求“每个共产党员特别是领导干部都要牢固树立党章意识，自觉用党章规范自己的一言一

行,在任何情况下都要做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏。”这就告诉我们,增强政治定力,必须要回归党章,牢固树立党章意识,充分唤醒党章意识,不断强化党性观念,弄清楚自己该做什么、不该做什么,切实增强道路自信、理论自信、制度自信。从而才能不会为世事纷繁、世象扰攘而迷茫,不会为利益诱惑、挑战严峻而动摇,一辈子牢记宗旨,全心全意为人民服务。

### 三、修为官之德,自觉遵守纪律规矩。

做人要讲人品,为官要有官德。司马光在《资治通鉴》中指出:“才者,德之资也;德者,才之帅也”,理清了德与才的辩证关系。“德才兼备、以德为先”,是我们党选人用人的标准,也为各级党员干部加强官德修养指明了前进方向。党员干部只有努力提升道德水平,不断增强自身的道德感召力,才能进一步塑造人格魅力,形成强大的凝聚力、向心力,作好群众表率,开创工作新局面。如果党员干部守不住官德底线,德行有亏、操守不正,就难以带领群众干事创业,并失去百姓的信任,不仅自己会倒下来,而且还会给党的形象带来莫大损害,这样的教训确实是不不少的。一些领导干部腐败堕落,根本原因不是出在“才能”上,而是出在“德行”上。人当了官不等于品行自然过关,职务提升不等于境界必然提高。道德养成非一日之功,而要久久为功,生命不息,修为不止。党员干部严以修身,就是要时时修德,见贤思齐,虚心向人民群众和先进模范人物学习,带头践行社会主义核心价值观,身体力行社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德,讲操守、重品行、作表率,积极培养健康向上的生活情趣,保持高尚的精神追求。党员干部加强道德修养,必须把纪律规矩意识挺在前面。人不以规矩则废,党不以规矩则乱。党的纪律和规矩是党员干部必须遵守的行为底线,能否严守纪律是对党员党性和人品的重要检验。我们一定要坚持自重自省自警自励,敬畏组织、敬畏群众、敬畏法纪,严格要求自己,八小时内和八小时外都要认真按纪律规矩办事,管好小事小节,重视日常点滴。当前,我们一定要认真学习贯彻好《中共盐城市委关于认真落实全面从严治党的规定》,切实把市委《规定》中的各项要求落到实处,以“严”的标准、“实”的措施,用纪律规矩丈量自身行为,要修枝剪叶,自觉改造提高,坚持

不懈加强党风廉政建设,清清白白做人,干干净净干事,自觉做严守纪律、真讲规矩的表率。

### 四、修为事之功,创造一流工作业绩。

古人云:“有其言,无其行,君子耻之。”党员干部严以修身,既要修,更要行,必须做到知行合一,以知促行、以行践知,以思想自觉推动实践自觉,既要肯干事,更要能干事、干成事,努力创造出经得起实践、人民、历史检验的工作业绩。盐城市委、市政府全面贯彻落实习近平总书记提出的“四个全面”的战略布局,确立了“建设新盐城、发展上台阶”的工作总定位,这对政府信息工作提出了更新更高的要求。作为从事信息工作的党员干部,我们必须进一步更新观念、与时俱进,紧紧围绕市委、市政府的工作重心,在“实、准、快、精”方面下功夫,努力把信息工作提高到新水平。“实”就是要经常深入基层、深入实际,广接地气,摸实情、讲实话、报实况,既要及时发现先进典型、总结好先进经验,也要如实反映某些方面的存在问题与不足,让我们的信息简报成为我市经济社会发展、和谐稳定和社会舆情的晴雨表、温度计;“准”就是要对方方面的信息材料、相关数据等,运用马克思主义的立场观点,经过科学的分析、提炼、概括,进行去伪存真、去粗取精的加工,透过现象,抓住事物的本质,更准确、更深刻地反映各种社会现象,为市委、市政府领导科学决策提供十分可靠准确的依据;“快”就是要倡导“马上就办”、“办就办好”的优良作风,对获取的重要信息,尤其是事关社会稳定、和重大改革发展事项的信息,不论是白天还是晚上,都要以最快的速度加工整理,及时上报市委、市政府领导及相关部门,不得有任何拖拉和延误;“精”就是要多出短小精悍的精品信息、高质量的信息,力争有更多的盐城信息被国家和省级信息部门及相关职能机构采用,充分发挥信息工作在改革发展稳定中的积极作用。这一方面需要我们强化理论和业务学习,不断提高自身信息工作能力,同时还要虚心向省内外、市内外的同行学习,做到开阔视野,取长补短,并且要注重在实践中总结提高。践行严以修身,我们一定要以高度的责任担当和过硬的能力本领不断把信息工作提高到新水平,为建设创业开放生态幸福的美丽盐城作出我们的新贡献。

(作者系盐城市人民政府办公室信息处处长)

## 以创新为动力推进机关党建工作上新台阶

□ 朱传洲

近年来,我们主动适应全面从严治党新常态,按照“四个全面”的战略布局,围绕“走前头、作示范”的目标追求,突出“服务中心,建设队伍”两大核心任务,按照“常规工作抓规范,重点工作抓深化,创新工作抓突破”的三点要求,发挥机关党建促发展、正风气、强基础、求创新四大作用,抓好思想、组织、作风、反腐倡廉和制度“五项建设”,全面推进机关党建工作创新发展,各项工作取得了新的成效,工委连续 11 年荣获全市目标任务绩效考核综合先进奖。

### 一、强化思想建党,抓党建提素质。

充分挖掘运用“厚德盐城”、“铁军精神”、“盐阜老区”等各种有效资源,引导党员干部坚定理想信念、坚守精神家园,以思想建党补足精神之“钙”,以党建文化引领机关文化。一是着力打造机关“周一大讲堂”学习品牌。邀请北京、上海、南京等地知名学者、专家来盐授课,集中阐述“四个全面”、道德法律、经济军事、健康养生、科技文化等内容,目前已开办 50 期,各县(市、区)同步开办各类讲堂,实行上下联动,形成集群效应。“周一大讲堂”成为“紫金讲坛联盟”首批成员,人民网等多家媒体对此作专题报道。二是连续六年举办“机关读书月”活动。大力推进书香机关建设,举办“‘悦’读引领人生,畅想青春之梦”演讲比赛、畅想“十三五”征文大赛、书香机关读书竞赛,2015 年向市级机关党员推荐阅读书目 100 余种,免费赠书 56000 余册。三是持续实施机关党员干部培训“333”工程。每年分层分级、分期分批

培训市级入党积极分子 300 人次、机关党务干部 3000 人次、党员 30000 人次,三年来,先后举办三期清华大学(中央党校)盐城机关党务干部党建创新高级研修班、两期公民道德教育公益论坛以及两期井冈山、延安“加强党性锻炼,践行‘三严三实’”专题培训班。

### 二、坚持主动担当,抓党建促发展。

各级机关党组织按照省、市委的部署和要求,努力找准机关党建工作与全市中心工作的最佳结合点。一是聚焦一线强服务。先后开展市级机关党组织“为大市区新特产业服务”、“为千百十工程服务”、“为产业转型发展服务”系列活动,连续三年举办市级机关服务发展“面对面”活动,编印《市级机关为产业转型发展服务目录》,联合盐城工商局成立“党员创业基地”,不断深化“机关党建下基层,党员服务上一线”品牌行动。二是紧扣创建强服务。组织机关 9000 余名党员积极参与全国卫生城市、国家环保模范城市创建活动,开展“绿色盐城?你我同行”市级机关党员志愿者共创绿色盐城行动,强化对市级机关 128 个部门单位服务发展创新创优工作的考核。三是立足本职强服务。组织 25 个执法服务单位开展边学边改、边查边改整改项目公开承诺活动,组织市级机关所有窗口单位和服务行业党员开展“佩党徽、亮身份、强服务、作表率”主题实践活动,与市经信委等单位联合开展“我为诚信盐城献一策”等活动,有力服务全市经济社会又好又快发展,充分彰显机关党员干部的良好形象。

### 三、加大关怀帮扶,抓党建惠民生。

深化和拓展党的群众路线教育实践活动成果,制定《关于在市级机关创建服务型党组织的实施意见》。一是面向机关领导干部,开展“三解三促一加强”活动。连续五年牵头组织市级机关 75 个单位 125 名处级以上领导干部下基层、接地气,突出问题导向,强化统筹结合,开展“三解三促一加强”活动。二是面向机关党组织,开展“三走进三服务”活动。联合市委组织部,以“全覆盖、增活力、求实效、受欢迎”为目标,结合全市“基层党组织统一活动日”的部署,按照“1+X”的模式,在每月 20 日组织市级机关党组织走进农村、社区和两新组织开展服务活动,力求实现基层组织共建、党员队伍共管、发展思路共商、困难群众共帮、党建资源共享。三是面向机关党员,开展党员志愿者服务活动。组织 9000 余名党员志愿者参加农村牵手致富、城市结对帮扶、红十字爱心献血、关爱孤残和留守儿童等活动,主动为基层服务,热情为群众服务,展示机关党员干部为民务实清廉形象。两年来,市级机关直属基层党组织开展党日活动 1340 次,参加党员 21560 人次,解决基层实际问题 3270 多个。

### 四、突出问题导向,抓党建强基础。

持续实施机关党建工作责任制落实、规范化建设、长效机制建设“三年行动计划”。一是进一步落实机关党建工作责任制。以市委文件的形式在全省率先出台《关于建立市直部门单位党组(党委)书记履行机关党建工作责任述职制度的意见》,连续两年召开市直部门单位党组(党委)书记落实机关党建责任述职会,市委书记朱克江亲自主持并现场点评。同时,分层签订《机关党建工作目标责任书》,推广市级机关党建工作三方(市级机关工委、市直各部门单位党委(党组)、市级机关基层党组织)“责任清单”。二是深入开展“《条例》深化落实年”活动。工委组成 4 个调研组,深入市级机关 88 个部门单位和 11 个县

(市、区),通过召开座谈会、发放调查问卷、开展实地走访等方式,重点围绕《条例》的贯彻落实情况进行专项督查调研,推动机关党组织隶属关系、党务干部配备、机关党员教育培训经费等问题的有效解决。三是力促机关党建工作规范化。通过召开机关党建工作季度例会、“五好示范”机关党组织现场观摩交流会,开展机关党建创新创优成果、机关优秀党建网站评比,实行机关党组织换届提醒制度,表彰十佳“履行机关党建工作职责的好领导”、十佳机关党组织书记、十佳机关党组织专职副书记等活动,建设党建杂志、党建网站、党建微博、党建 QQ 群、党建微信群五位一体的工作平台,全面推进组织、队伍、载体、阵地、制度“五大规范化建设”。

### 五、狠抓专项整治,抓党建正风气。

按照全面从严的要求,结合全市“作风建设深化年”的部署,以狠抓专项整治为突破口,弛而不息抓作风,锲而不舍转作风。一是强化正风肃纪。结合实际出台市级机关工委关于改进作风,密切联系群众具体实施意见,配合市纪委连续 10 多次对市级机关“三公”违规行为以及市级机关窗口单位服务情况进行明查暗访,动真碰硬整治庸懒散拖,大力开展“为官不为”专项整治,参与“加强纪律建设,全面从严治党”网络在线访谈和市级机关反腐倡廉制度执行情况巡查,促进市级机关风清气正、效能提升。二是推进机关党务公开。实行机关党建工作新闻发言人制度,在机关基层党组织全面实施党务公开,对党员发展、教育培训、评比表彰等党内重大活动和重大事项实行全面公开,全方位接受监督。三是开展清风系列活动。推进“五廉文化进机关”,组织机关党员干部参观尚德昭廉教育展,着力构建机关廉政文化建设的有效载体。紧扣强基础、转作风、促发展,动真碰硬开展机关基层党组织、党组织书记、党员的“评、定、升”工作。

(作者系市委市级机关工委书记)

# 盐城市进一步推进户籍制度改革工作的探析

□ 刘中明

深化户籍管理制度改革，是推进新型城镇化的一项重要制度保障，也是服务经济社会发展大局的重要举措。去年7月，国务院出台了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。去年11月，国务院就进一步推进户籍制度改革工作召开电视电话会议，对全国户籍制度改革、新型城镇化发展、公共服务等相关工作做了全面部署。近期，省政府也正式出台了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》。盐城市认真贯彻落实国务院电视电话会议精神和国务院、省政府文件要求，大力推动户籍制度改革工作，取得了明显成效。

## 一、盐城市深化户籍制度改革基本情况

目前，我市户籍总人口为823.8万人，其中非农人口为371.5万人，占比为45.1%。市辖区户籍总人口为167.8万人，其中非农人口为111.8万人，占比为66.6%。近年来，随着我市城镇化进程不断加快，非农业人口数不断增加（2011年至2013年我市非农业人口数分别为：348.4万人、366.3万人、371.5万人）。同时，我市流动人口也呈逐年增长之势。截止目前，我市登记在册的流动人口为60多万，约占常住人口总数的7.31%。

盐城市户籍管理制度改革起步较早，早在2003年5月，盐城市就出台了《关于进一步深化户籍管理制度改革的实施意见》，就全面取消户口性质，建立了城乡统一的户口登记管理制度和户口迁移条件准入制度，积极实行有利于吸引资金、人才的城市户口迁移政策，取消对申请迁入城市投靠亲属的条件限

制。2006年以来，盐城市相继出台了《关于进一步简化户口办理手续下放户口审批权限缩短办理时限落实便民利民措施的通知》、《盐城市网上户口迁移工作规范》，进一步放宽了户口准入条件，下放户籍审批权限，简化户籍办理手续，全面推行盐城市范围内的网上户口迁移和网上户口审批。2011年，又出台了《盐城市常住户口登记管理规定实施细则》，完善了以合法稳定住所和合法稳定职业为基本落户条件的户籍政策。2013年，我市在原有基础上，再一次放宽了城市、城镇购房落户条件，对于商品房已交付使用、购买人已实际入住，但因开发商等原因未能取得房屋所有权证、国有土地使用证的，可以申请办理落户手续。据统计，2003年5月以来，我市共办理的各类户改户口66.8万人，其中购房迁入38.9万人，投靠亲属迁入20.6万人，投引资户口2.2万人，引进人才户口5.1万人。

近期，盐城市根据国务院和省政府有关户籍制度改革的精神，结合我市经济社会发展和城市、城镇综合承载能力，深入进行了调查研究，制定了我市进一步深化户籍管理制度改革的实施意见，近期将提请市政府正式出台。

## 二、推进户籍制度改革过程中存在的困难和问题

（一）城市、城镇的吸引力还不够强。

目前，我市城镇化率为55.5%，处于中等城镇化初中期阶段，而江苏省城镇化率已达到63%，处于中等城镇化后期阶段，我市城镇化率低于全省平均

水平 7.5 个百分点。以县(市、区)为例,总体呈现“区里高于县(市)、南部地区高于北部”的不均衡现象,最高的东台市城镇化率达到 53.5%,最低的滨海县城镇化率仅为 47.2%。在城镇化进程中,农民进城无法保证长期就业,不能充分享受子女入学、就医、养老等各项待遇,因而农民进城的愿望不迫切。同时,因农村居民享受村组集体资产收益分配等原因,一部分人虽有城市住宅,但仍将户口空挂在村组。以大市区为例,我市亭湖区的大洋村和城南新区的北港村分别有 1808 户 4415 人和 799 户 2277 人户口仍空挂在村组,分别占原村组总人口 78.1%的和 85.3%。由此可见,城市在综合医疗保障,教育资源分配和劳动就业等方面要继续加大倾斜力度,增强吸引力。

#### (二)要求户口“城迁农”问题日益突出。

由于受农村宅基地安排、征地安置补偿、计划生育等农村惠民政策和既得利益的驱动,近年来,居民要求户口“城迁农”问题日益突出,大批早年因办理地方城镇户口、小城镇户口等原因将户口迁入城市、城镇的人员,现因各种原因,要求将户口再迁回农村。据统计,目前我市约有 30 余万人有户口回迁农村的意愿。以我市盐都区为例,上世纪末、本世纪初该区有大量人员办理了小城镇户口,至今仍有 5 万余人将户口空挂在集镇的,但近年来该部分人员为享受农村利益纷纷提出户口回迁,公安机关面临巨大压力。

#### (三)户籍制度改革缺乏合力。

我市不断深化户籍制度改革,但相关职能部门的配套政策未能及时跟进,致使现有政策规定与改革后的户籍制度脱节。主要表现在户口性质早已取消,但国土、劳动、人事、建设、教育、计生、民政等部门仍然按农业和非农业户口性质落实各项政策。2014 年,我市全面实行流动人口居住证制度后,相关部门对居住证涉及到的相关政策未能及时作出相应的调整,居住证持有人在我市目前享有的基本公共服务十分有限。比如,最低生活保障问题,国家最低

生活保障制度实行城乡有别的“二元化”政策,低保对象管理都是以户口性质来划分,非农业户口和非农业执行标准不一,享受差额较大,我市一些地方反映,取消户口性质后,部分农村村民要求享受低保,但这与政府财政困难相矛盾。再如,国家每年下达征兵命令有城市兵和农村兵之分,城乡兵员要求不同,入伍服役期间的义务兵家属优待金不同,退伍后的安置政策也不一样,二者差距很大。此外,交通事故赔偿标准、计划生育政策以及农村村民的确定和村民的利益分配等差别也很大。

### 三、几点建议

#### (一)建议进一步界定部门职责。

人口管理的主要目的是促进和保障其他社会管理工作有序开展。建议从国家和省级层面,按照人口、资源、环境协调发展的总体要求,解决公安与民政区划、劳动就业、社会保障、计划生育、文教卫生、房管国土等部门的同步调整和综合协调问题,以全面改善人口结构,提高人口素质。

#### (二)建议逐步剥离附加在户口上的多种利益。

目前,附着于户口上的各种利益较多,户籍管理制度本身的改革并不复杂,核心的问题在于许多公共服务和社会福利政策(如公民就业、入伍、入学、住房、劳动保障等)与户籍挂钩,形成时间久,涉及领域多,协调难度大。要尽量剥离附加在户口上的多种利益,取消城乡居民差别,为推进新型城镇化建设创造有利条件。

#### (三)建议完善城市配套的支撑保障体系。

加快城镇化进程,不只是户籍性质的改变,而是依靠系统工程的变革为支撑,建议进一步强化城市配套的教育保障、社会保障、养老服务、住房保障等体系建设,出台和完善相关政策规定,既保障农村居民入城落户的合法权益,又要防止出现新的社会矛盾,让农村居民享有城镇居民同等的社会保障待遇,使其就业和生活处于稳定状态,这样才能使农民能真正融入城市、城镇。

#### (四)建议加快推进与户籍相关的农村土地制度

## 新时期少儿阅读模式创新研究

□ 陆晓君

21 世纪初叶,人类社会进入互联网+的时代。在这新的历史时期,人们获取知识、信息的途径必将发生深刻变化,微信、微博、移动设备、客户端等等,都是获得所需信息的新的渠道。然而,传统的阅读方式并没有因此而改变,不仅没有被取代,反而在各种新模式的挑战下,获得新生。尤其在全民阅读推广的大背景下,公共图书馆的少儿阅读不断得到加强,其阅读模式不断推陈出新,成果累累。

### 一、少儿阅读及其益处

#### (一) 阅读与阅读方式

阅读是从视觉材料中获取信息的过程。阅读是一种主动的过程,是由阅读者根据不同的目的加以调节控制的,陶冶人们的情操,提升自我修养。阅读是一种理解,领悟,吸收,鉴赏,评价和探究文章的思维过程。

阅读如果按照目的需要可以分为四种:第一种是信息式阅读法。这类阅读的目的只是为了了解情况。我们阅读报纸、广告、说明书等属于这种阅读方

改革。

建议按照“有偿、渐进、分类”原则,明确农民的土地财产权,建立转移人口农村土地流转机制。稳步推进农村产权制度改革,从根本上解决农村土地产权不明和所有权主体虚置的问题。建立土地及农村资产退出机制,鼓励户籍迁移人口将农村资源资本化。深入研究和制定农村产权流转的配套政策,探讨农村承包地进行抵押、继承的办法。在条件成熟的地

法。第二种是文学作品阅读法。文学作品除了内容之外,还有修辞和韵律上的意义。因此阅读时应该非常缓慢,自己能听到其中每一个词的声音。阅读诗词更要注意听到声音,即使是一行诗中漏掉了一个音节,照样也能听得出来。阅读散文要注意它的韵律,聆听词句前后的声音,还需要从隐喻或词与词之间的组合中获取自己的感知。文学家的作品,唯有充分运用这种接受语言的能力,才能汲取他们的聪明才智、想象能力和写作技巧。第三种是经典著作阅读法,这种方法用来阅读哲学、经济、军事和古典著作。阅读这些著作要象读文学作品一样的慢,但读者的眼睛经常离开书本,对书中的一字一句都细加思索,捕捉作者的真正的用意,从而理解其中的深奥的哲理。第四种阅读方法是消遣性的阅读法。这种阅读只是为了消遣。这类读者一般对自己的经历和感受不感兴趣,把自己完全置身于书本之外。

#### (二) 少儿阅读的益处

歌德说过,“读一本好书就是和许多高尚的人谈

区建立农村产权交易中心,建立土地权利交易市场。可在农民自愿的原则下,探索合理的补偿机制,由国家承担主要的补偿责任,引导转移农民退出土地,避免产生城市流民阶层,退出的土地归还农村集体或农村社区,解决农村人多地少的内生性发展问题。按照“地随人走”的原则,将城镇使用建设用地的规模同户籍人口增加的规模挂钩。

(作者单位:盐城市人民政府办公室)

话。”少儿从小就阅读“好书”，接受高尚人的指引，长大后，就能品质高雅，气度轩宇。少儿阅读的好处主要有：

1. 阅读可以娱乐身心，满足精神需要。少儿为了拓展自身的知识面，满足精神需要，阅读是一个有效途径。如果依据少儿的兴趣进行选择性的阅读，其身心将受到一次次的洗礼，心情自然会愉快，在增长见识的同时又娱乐了身心。

2. 阅读有利于少儿发展个性。扩大少儿的阅读面可以使其个性健康、顺利发展。阅读好的书刊、作品可以陶冶一个人的思想情操，提升一个人的素养和修养，开阔一个人的视野，塑造一个人的个性，使人的心理品质比较健全。

3. 阅读有利于少儿思想品德素质的提升。大多数少儿都会在自己心中树立一个英雄形象或学习的榜样，而老师、科学家、军人、医生、工程师等这些崇高的职业人士往往会成为他们学习和模仿或崇拜喜欢的对象，相当一部分少儿是通过阅读各类书籍认识的，少儿在阅读时会潜意识地将自己的思想和行为与书中所描述的人物形象进行比较，无形中就提高了自身的思想意识和道德素质，并积极地履行到自身的思想及行为方式上。

4. 阅读有利于提高少儿的语文水平。

阅读是少儿语文学习得拓展和延伸，要训练和培养小学生阅读的熟练技巧，形成较强的阅读能力，只有通过有计划的、大量的阅读，以及进行多种阅读方式的训练。阅读可以拓宽少儿的视野，丰富少儿的知识，使其具备较广阔的知识背景和认知能力。当新的学习内容呈现在他们面前时，他们就会比别的少儿学得更好、学得快。

5. 阅读有利于智力的开发。阅读可以扩大少儿的智力背景，书读的越多，知识面就会更开阔。同时会让少儿在阅读中丰富头脑，使他们的思维更活跃更具有灵活性。在遇到问题思考时不会特别费力，他们会从自己以往积累的知识财富中去探索，解决问题的方式也会比其他孩子多样。广泛的阅读是少儿搜集和汲取知识的一条重要途径，为少儿提供了丰

富的智力来源。

## 二、公共图书馆在少儿阅读过程中的角色

公共图书馆是构建公共文化服务体系的主阵地，是开展少儿阅读的主战场，在推广少儿阅读过程中，担任不可或缺的重要角色。

(一)公共图书馆的教育使命决定了它必须承担对开展少儿阅读的社会责任。当代公共图书馆教育使命的重要职责之一就是辅助正规教育，对接受各级正规教育的学生(包括少年儿童在内)提供支持，帮助他们完成正规教育计划。图书馆围绕少年儿童阅读进行构建文献体系和开展服务，体现了图书馆的社会责任。

(二)公共图书馆的“公益性、均等性、免费服务”决定了它必须承担对开展少儿阅读的社会义务。公共图书馆的基本特征就是“公益性、均等性和免费服务”。公共图书馆的公益性是由公共图书馆制度所决定的。《公共图书馆宣言》指出，“公共图书馆是各地通向知识之门，为个人和社会群体的终生学习、独立决策和文化发展提供了基本条件。”这里“个人”就包括少年儿童，少儿享受公共图书馆的公益性服务是新时期少儿的幸福期待，也是社会主义优越性的体现。每个少年儿童均等地、免费地接受公共图书馆的服务，也正是体现公共图书馆履行的社会义务。

(三)公共图书馆拥有丰富的馆藏、先进的设备、优良的环境为其开展少儿阅读提供先决条件。

## 三、公共图书馆开展少儿阅读模式创新的实践

公共图书馆在开展少儿阅读方面，按照“有所为，也有所不为”的原则，对阅读模式进行积极创新，侧重培育阅读兴趣，扩大阅读数量，增强阅读效果。

(一)2015年春节期间，盐城市图书馆举行“书海寻宝”活动，同学们开心的在书架上寻找谜语，争抢着向工作人员说出自己的谜底，答对的人还可以获得奖品一支笔或者一本笔记本。同学们在这欢乐祥和的气氛里挑选自己喜爱的图书。

(二)四月二日是国际儿童阅读日，国际儿童读物联盟中国分会中国儿童读物促进会在教育部和团中央的共同支持下，将国际儿童图书节引进中国，设

定每年4月2日为“中国儿童阅读日”。在这一天盐城市图书馆和小学幼儿园联合举办了“永远的安徒生,不老的童话——安徒生千人故事”活动内容丰富形式多样,有讲故事,看图猜故事,故事表演和老师讲故事等,活动促进孩子的成长,增强他们的阅读兴趣,培养良好的阅读习惯。

(三)2015年5月盐城市第三届“盐读风”读书日推出重点主题活动——盐城市首届“亲自阅读”论坛。机关紫薇幼儿园小朋友来图书馆“亲子阅览室”参观,在温馨而宁静的室内听老师讲回本上的故事。“亲自阅览”已被越来越多的年轻服务们所认可,没到周六、周日爸爸妈妈带着他们的孩子来看书,讲故事《逃家小兔》《猜猜我有多爱你》《中国神话故事》《睡美人》和《365夜童话故事》都得到他们的喜爱。3-6岁是幼儿语言能力发展的关键时期,也是培养阅读能力的关键期

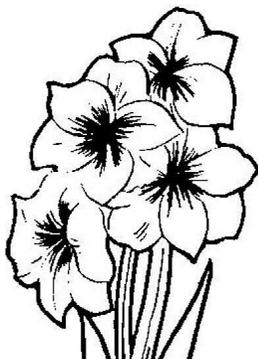
(四)“阳光阅读”活动由市委宣传部、市文广新局、市全民阅读办主板,市图书馆、盐阜大众报业集团承办。150名来自各小学的盐城晚报小记者和部分留守儿童,分别在我们图书馆官员的引导下参观了办证大厅,少儿借阅室、社科借阅室等。在少儿

借阅室,图书管理员的详细解说了借书机和还书机,并让他们尝试操作,对于室内的藏书总量,各类图书的在家情况也做了详细的介绍。

(五)电子书工坊免费开放是一种创新服务方式。电子书工坊从一开始就受到学生和家长的喜欢。节假日的书工坊十分热闹,有声读物以一种全新的阅读形式呈现在大家面前。在LED大屏幕钱你可以挑选你喜爱的图书,越来越多的人喜爱用平板电脑,而在这里同学们还可以利用平板电脑阅读立体图书,当你听一声马的嘶鸣时,大马就像真的一样站在你的手里。利用电子书工坊创作平台制作“电子书”更是一大特色,学生可以发展自己的想象力在电脑里画画、写作、制作相册,作品精美。

综上,少儿阅读是既一个教育性的课题,更是一个社会性的课题。不仅教育界要予以重点关注,而且社会其他各界也应当高度重视。因为少儿是祖国的未来,是未来社会的栋梁,少儿阅读影响少儿的健康成长,关乎社会的进步。本文对少儿阅读模式的研究,只是初步的,借此抛砖引玉,以期引起更多人的注意、参与,共同推进少儿阅读,进而推动全民阅读。

(作者单位:盐城市图书馆)



## 探索网络环境 加强会计信息内部控制的路径

□ 袁明淼

随着网络技术在企业经营过程中不断普及,企业经营环境发生较大变化,研究上述问题具有紧迫性并具有重大理论意义,网络环境不仅仅是指网络资源与网络工具发生作用的地点,更多的是指网络资源与网络工具的组合。在互联网+信息时代,为保证企业会计信息系统在网络环境下其内部控制能够发挥预期的效果,这就要研究网络环境下会计信息系统发生了哪些变化,并在此基础上提出如何构建新环境下会计信息系统内部控制。笔者将理论联系实际从全方位思考网络环境下,探索如何加强会计信息内部控制的路径。

### 一、明确会计信息系统的发展方向 and 现实意义

会计信息系统的含义是,利用信息技术对会计信息进行采集、存储和处理,完成会计核算的任务,同时能够提供为进行会计管理、分析、决策用的辅助信息的系统。会计信息系统的发展经历了传统手工系统和传统自动化系统,现在正朝着事件驱动型系统的方向发展。前阶段除对纸制文档和手工操作的依赖程度有些差异外,本质、结构和过程并没有实质性的不同,二者都属于功能驱动型会计信息系统,都是“复式簿记之父”卢卡·帕乔利式的会计信息系统。这种会计信息系统本身存在严重的缺陷,具体表现在:(1)非会计事项的业务活动未被列入系统,非会计信息未被全部采集;(2)高度汇总的方式重复存储数据,难以反映经营活动的本来面目;(3)产生的信息单一,无法满足信息用户多样化的信息需求;(4)非实时处理导致信息滞后。

### 二、构建网络环境下会计信息系统内部控制框架

1. 建立健全会计组织结构。每个企业应当对原

来的会计组织机构进行适当的调整,从而适应网络环境的要求,依照会计信息不同形态可以把会计岗位划分为会计核算组、管理组、会计信息系统运行组;同样也可以按会计岗位和工作职责将其划分为计算机会计主管、审核操作、软件操作、审核记账、电算审查、电算维护、数据分析等岗位。组织结构的设置应当与企业的实际规模相匹配,符合企业的总体经营目标,并且应按精简合理的原则,对组织机构设置,并进行成本效益分析。

2. 加强企业会计人员培训。无论是在传统环境还是在网络环境下,会计信息内部控制始终是离不开人的,因此,企业应当提高控制人员的素质,重视对人力资源的培训、审核和考评控制。企业应及时沟通,上下一致,随时把握相关人员的行为和思想动机,只有这样才能做好内控工作。除了领导本身以身作则以外,还应做好下面的工作:进行职业道德和业务培训(提高原会计人员的计算机应用能力和原计算机管理人员的会计知识);及时掌握内部控制人员思想行为状况;定期考核,并且实行岗位轮换制,通过轮岗发现存在的舞弊行为。这样才可以改善因网络环境下会计信息系统因授权方式的改变而带来的风险。

3. 加强风险评估与控制。运用信息资源来对风险进行控制,当前企业面临的市场瞬息万变,每个部门都面临着许多外来或内部的风险,风险评估就是分析和辨认实现企业所定目标时,可能发生的危险并适时加以处理,管理层必须鉴别和管理这些相关风险,从而实现组织的目标。提高企业内部控制效率和效果的关键是环境控制和风险评估,随着经济全球化,企业之间的竞争也越发激烈,企业的经营风险

不断提高,其内部控制的执行也受到很大的影响,对于内部控制的研究不可能脱离其赖以存在的环境和企业内外部各种风险因素,应当从环境因素及其风险的成因入手,对网络环境下会计信息系统可能存在的各种风险进行全面分析和评估。

4.利用网络信息技术增强内部控制。控制活动是保证管理指令执行的程序和政策,是针对实现组织目标所涉及的风险而采取的必要的防范措施。除了职责分离以外,内部控制活动还包括批准、审核、授权、确认和复审等。网络环境下会计信息的内部控制活动包括绩效评估、实物控制、信息处理和职责分工等,企业应运用网络信息技术设立良好的控制活动,增强内部控制系统的预防性功能。控制活动目的在针对使企业经营目标不能达成的风险而采取的必要行动,控制活动应当应用到整个企业内的所有阶层,与各种职能部门包括核准授权、复核营业绩效、验证调节、保障资产安全和职务分工等多种活动。网络环境下企业控制活动主要包含两个要素:政策和程序。政策规定做什么,程序则使政策产生效果,政策是程序的基础,政策可以书面规定,也同样可以只是一个口头的指令,不管政策是否做成书面形式都应该前后一贯地、彻底地执行。有效利用网络安全技术。由于原始凭证的数字化所带来的风险可以用加密技术和数字签名技术加以解决;由于网络环境的开放性而产生的风险可以利用防火墙和防病毒技术加以阻止;由于授权方式的改变所造成的风险主要还依赖于员工素质的培训和提高。

### 三、要进一步加强内外部信息交流与沟通

企业在经营与控制的过程中,需要按某种形式辨识同时取得来自企业内部和外部的信息,并且在组织内部进行沟通,从而使员工清楚地获取有关其控制责任的信息,履行其责任。加强企业内部信息交流。企业应当加强会计信息系统和其他方面的信息沟通体系的建设,从而保证组织中每个人都清楚知道自己所承担的特定职务,每位员工都了解内部控制制度的相关方面,在控制制度中自己所扮演的角色,所担负的责任,所负责的活动,这些方面如何生效,个体工作关联协调等。员工要明确企业的需要,哪种行为是正确的,哪种行为是不对的,员工必须知道在其履行义务时如果有预料之外的事项发生,一定要

注意该事项本身,另外还对该事项发生的原因进行分析,网络环境下的会计信息系统要有向下的、向上的、横向的以及同外界的信息沟通。加强企业与外部关系人的信息交流与沟通。传统的工业环境下的信息的取得和报表的提交都比较繁琐,往往将会增加企业付出的成本。网络环境下互联网电子商务广泛开展,企业与外界的沟通非常的方便,基本可实现实时交流,对于许多业务的开展提供了良好的契机,加速企业与供应商和购货商以及国家相关部门的联系。企业会计信息相关部门应利用这些有利条件,加强与外部关系人的交流,从而为企业决策提供更丰富和更准确的信息。

### 四、完善内外部的监督制度和定期评估机制

企业会计信息内部控制是持续不断的过程,这个过程要通过大量的制度及活动实现。因此,要确保制度被真正有效地执行,内部控制保证能够对新情况做出及时反应等,内部控制就必须被实时监督。监督是一种随着时间的推移而评估制度执行质量检查的过程。监督可通过持续的监督活动来完成,也可以通过进行单独的评估来实现,或两者同时在内部控制的监督过程有所反应。而在这个过程中内部审计控制自我评估发挥着积极的作用。

1.积极开展会计信息系统的事前审计。事前审查监督可以网络环境下会计信息系统的内部控制的完善与否、是否符合法律和各项规定等做出评价,这样才能保证系统运行后的数据处理结果的真实性和正确性,从而控制和减少舞弊行为的发生。

2.定期对会计信息系统的内部控制制度进行审计。网络环境下对会计信息的内部控制系统进行审查评价。这是控制和减少舞弊行为发生最有效措施。通过检查系统内部控制的情况,对实际执行状况进行分析,找出系统的薄弱环节,提出强化措施,督促相关单位完善其内部控制系统。

3.开展事后审计。事后审计对会计信息系统的合法合规性进行及时全面的评价,并对会计信息的真实性进行审查,从而及时发现错误防止会计信息失真。当新的业务和信息流程提出后,控制目标应保持稳定,但具体控制措施一定要进行改善,从而适应新的环境。总而言之,内部控制程序不能限制新技术的使用。

## 盐城缩小城乡居民收入差距的路径和对策

□ 陈学法

“抓改革、调结构、促发展、惠民生”是我国现阶段也是以后相当长时期内经济工作的基本方针,这里的“惠民生”是整个工作的最终目的,实现这一目的的关键在于缩小城乡收入差距。而要缩小城乡收入差距,就必须深化改革,调整经济结构,促进城乡经济协调发展,但在不同地区所采用的路径和对策会不一样,针对盐城目前的现状,我们提出了具体的路径和对策建议,以供政府决策参考。

### 一、盐城城乡居民收入差距的现状

盐城和全国一样,虽然已进入工业化中后期,但城乡二元结构状况并未从根本上改变,这主要表现在:一是农业在三次产业中仍占较大比重,去年农业在三次产业中所占比重为 14.1%,比全省占比高出了 8 个百分点,而且农业在总体上仍处在一家一户分散经营的传统的小生产方式之中。二是实际城镇化率低,人均收入水平低。去年实际城镇化率为 45%,即农业人口仍占总人口的绝大部分,人均收入水平只有 7775 美元,远低于全省的 12052 美元人均水平。三是城乡收入差距仍然较大,从统计数据上看,盐城近 5 年来城乡收入差距呈现缩小趋势,城乡收入比从 2009 年的 1.95:1 下降到去年的 1.81:1,但实际差距远远大于此。按邱晓华(原国家统计局局长)观点,如果扣除农民收入中的实物性收入以及用于第二年扩大生产的开支,再加上城市居民收入中的各种各样的隐性福利等折算收入,那么,盐城去年城乡收入比至少为 3.81:1,假如将城乡居民住房价值折算成年租金,并将自有住房的租金分别计算

到城乡人均财产性收入中,则城乡居民收入比可能超过 5:1,实际基尼系数可能大于 0.6,说明城乡居民收入分配存在严重不平等的问题。

### 二、盐城缩小城乡居民收入差距的路径

盐城市委市政府一直重视城乡收入差距问题,在统筹城乡一体化发展方面采取了一系列措施,就总体而言,过去在缩小城乡收入差距方面的路径可描述为:扶贫→扶贫与开发并重→加强农村基础设施建设→发展农村工业并辅以城市工业带动,这条路径归结起来可简称为统筹城乡经济发展。应该说这是一条必经的路径,也是有成效的,近 5 年来城乡收入差距呈缩小趋势,就可充分说明这一点。

但为什么城乡居民实际收入差距仍然如此之大?这就需要决策者认真反思和总结的问题,其实,这个问题的答案很简单,由于农业受自然因素影响很大,农村人多地少矛盾非常严重,加之农业小生产方式靠自身发展在短期内很难改变,而与此同时,工业现代化大生产的步伐却在不断加快,从而使工业与农业的劳动生产率差距不断扩大,结果必然导致城乡收入差距的恶化,这是从经济层面讲的,如果从制度层面看,城乡间要素不能自由流动,便使城乡收入差距状况恶化状况很难得以化解。虽然政府统筹经济发展在一定程度上能缩小其差距,但不能从根本上解决问题。要从根本上解决问题,关键是要让要素自由流动,尤其是要让人口自由迁徙和土地自由流动,从而必须改革户籍与土地制度,即既要发挥市场在资源配置中的决定性作用,又要发挥好政府

在政策调控和制度变革方面的作用。也正是由于此,党的十八届三中全会提出要健全城乡一体化发展的体制机制。

因此,要从根本上缩小城乡居民收入差距的路径在于:政府统筹城乡协调发展工作的重点必须从统筹城乡经济发展为主向统筹制度变革为主转变。

### 三、盐城缩小城乡居民收入差距的对策建议

去年底盐城市委出台了《关于全面深化改革的实施意见》,制定了包括户籍与土地等制度改革在内的一系列政策措施,这标志着盐城在缩小城乡收入差距方面已开始从统筹城乡经济发展为主向统筹制度变革为主转变。现在的问题在于如何寻找制度变革的突破口,为此,我们提出如下几点具体建议:

一是建议在盐城率先试行让农民首先是农民工的宅基地指标随人口流动而流动的改革,即让符合落户条件的农民(工)携带宅基地指标进城,以加快新型城镇化建设。

这一改革的目的是不仅要让劳动力要素自由流动,还要让人口自由迁徙,以解决农村人多地少的矛盾,从而实现农业小生产方式的根本转变。而要让人口自由迁徙,就必须改革户籍制度。户籍制度改革的关键在于两个方面:一方面,在人口自由迁徙前提下,要解决好进城落户农民的公共服务均等化问题。另一方面,是要让进城落户农民放弃土地耕种但可不放弃土地权益(包括农民承包地、宅基地、农村集体建设用地等相关权益)。让农民(工)的宅基地指标随人口流动而流动的改革是解决这两方面问题的突破口。

进行这一改革,市政府可以规定,在盐城市范围内,无论是盐城市区,还是下面县镇,农民(工)可自由迁徙,政府每吸收本市内的一个农民(工)家庭落户,可增加一份与宅基地面积相对应的建设用地指标,即把城市吸收农业人口数量与城市建设用地数量增加挂钩。在农民宅基地指标进城的同时,把原宅基地转变为耕地,使其在全市范围内实现城市建设用地增加而没有使其耕地减少。市、县政府可借鉴浙江嘉兴“两分两换”的经验,在获得一定的宅基地

包括自留地指标后可采用招标方式将其出让给开发商进行保障房建设,用出让收入的大部分来解决农民住房问题以置换住房保障,再将出让收入的剩余部分用于解决进城农民的公共服务均等化以及城市基础设施建设问题。同时,农民进城后可将土地以出租或入股方式流转给家庭农场、合作组织或企业,用承包地流转收入置换其土地保障。

试行这一改革可分阶段进行,例如,可先让举家已居住在市区或县城的农民工办理落户和宅基地指标进城事宜,然后再办理一般农民工或农民进城落户和宅基地指标进城事宜。同时,应建立农民宅基地流动指标库,指标库可分两个层面,一是农民(工)在县域内流动,宅基地在县域内进行调剂的指标库。二是农民(工)在县市间流动,宅基地在县市间进行调剂的指标库。建立宅基地流动指标库可在全市范围内对指标进行有效调剂,以避免在某一时段或某地区指标太少而无法开发的问题。

至于农民(工)是把宅基地指标带到市区还是县城或镇,这取决于两个方面:一是取决于农民意愿,二是取决于政府对人口及城市规模调控的导向。如果政府希望农民(工)更多地向中小城镇转移,那么,政府就可放宽其落户条件、多批宅基地流动的计划指标,反之,政府应提高其落户条件、限批宅基地流动的计划指标。

二是要深化土地制度改革,尽快制定鼓励如何实现农业从家庭分散经营向家庭农场、合作社、农业公司等企业化经营转变的相关政策,争取在苏北率先实现农业现代化。

前一改革的重点是要让人口自由迁徙,以解决农村人多地少的问题,这一改革的重点是让土地要素自由流动,以解决大量农民进城后土地由谁来种的问题。这就必须深化土地制度改革,不仅要深化土地产权制度改革,还要深化土地经营组织制度改革。

根据我们调研所了解,盐城在这一改革方面已经做了大量的探索工作,积累了很多经验,例如,在土地产权改革方面,2007年就开始进行了土地股份

合作制的试点和推广工作,组织引导农民以土地承包权入股,吸引本村和外地的专业大户、种植能手或农业龙头企业投资经营土地。还对不同类型土地进行分类指导,鼓励发展合作经营,而对那些不宜自己搞合作经营的则采取内股外租,保底分红的形式,截至2011年底,全市已累计组建农村土地股份合作社1087个,入股农户13.7万户,入股总面积达53.69万亩。在土地经营组织制度建设方面,把农民专业合作社作为农业规模经营的重要组织形式,提供规模经营的平台,把现代农业示范园区,农产品加工集中区和农产品批发市场作为发展现代规模农业的三大载体。为了实现农业从家庭分散经营向企业化经营转变,近年来不断地创新土地流转机制,发展土地规模经营,在土地流转方面,截至2011年底,盐城市土地流转面积已达370.3万亩,占总承包面积的45.5%,土地流转多采用转包、出租和股份等形式。

但改革应在上述探索基础上进一步深化和完善。在土地股份合作制的发展方面,需进一步做好承包地、宅基地、农民住房的产权登记与发证工作,为其流转创造必要的前提。同时,为适应农民市民化发展的要求,应逐步建立以土地股份合作制为主导的新型集体所有制以替代传统的集体所有制,使进城农民放弃土地耕种而不放弃土地权益改革得以制度保证。在土地经营制度方面,要加快农民土地的承包权与经营权分离,进一步强化土地承包权的物权性质,并要将土地抵押权政策抓紧落实,以克服经营者的融资难问题,尤其要尽快制定鼓励如何实现农业从家庭分散经营向家庭农场、合作社、农业公司等企业化经营转变的相关政策,以解决大量农民进城后土地由谁来种的问题。

三是试行将外部工业转移与共建盐城滩涂开发区挂钩,进一步加快工业现代化步伐。

从盐城的工业总量来看,在三次产业中所占比重已经较高,而且持续了较长时间,向上拓展的空间已经不大,但工业内部结构的调整任务仍然非常艰巨,即如何用新兴工业替代传统工业,以及如何实现

工业化和信息化的融合还有相当长的路要走,靠盐城自身力量完成这一艰巨任务可能会遇到很多困难而且会需很长时间,若能借助外部工业转移的力量实现工业结构的优化,将使工业现代化进程大大缩短。那么,如何吸引外部工业向盐城转移?发达国家工业及国内大城市工业包括我省苏南工业都有一个向外部转移的问题,至于向何处转移主要取决于转移的成本尤其是土地成本,而盐城有大量的沿海滩涂资源,这在江苏甚至在全国也是有比较优势的,土地成本极低,应是工业企业转移的较好去处。盐城已经吸引了其它地区的一些新能源和生物工程企业入驻,就是很好的例证,但仍需深化改革尤其是深化土地制度改革,以加大招商引资的力度。

国家在《长江三角洲地区区域规划》中提出要在盐城设立沿海滩涂综合开发试验区,盐城目前正在做积极申报工作,并已在东台开始大规模的滩涂开发。在开发过程中,我们建议,应把江苏探索的异地联合共建开发区模式、浙江探索的“折抵(复垦)指标有偿调剂”、“基本农田异地代保”、“异地补充耕地”等模式移植到该试验区内,试行将城市工业向外部转移与共建沿海滩涂开发区挂钩,即把转移工业项目的数额多少与获得滩涂开发面积多少挂钩,实现土地指标在省内或省际间流动。具体可采用滩涂开发置换项目与滩涂开发置换指标等办法。

滩涂开发置换项目。按江苏南北共建开发区办法,让发达地区的工业企业带项目来滩涂投资以置换滩涂开发权,以共建滩涂综合开发试验区。假设盐城与上海或北京或南京(即泛指土地指标紧缺地区)两地政府签订协议,鼓励外部企业参与盐城滩涂开发,若盐城计划2020年之前,每年开发滩涂100万亩用于建设用地,其中50万亩自己开发或与本省其他地方共同开发。剩下的50万亩专门用来与上海或外部地区联合开发,根据投资规模配给滩涂开发面积,比如每投资50万元配给滩涂一亩,滩涂开发费用由外部企业负担,开发完成后由开发企业使用,使用期限为30—50年(自开发协议生效之日算起)。盐城为鼓励外部企业开发,在规定的使用期限内可不

## 我市民营医疗事业发展情况的调查与思考

□ 张伯铭

我市民营医疗机构的建设起步于 20 世纪 90 年代末期,随着医疗卫生体制改革的不断深化,民营医疗机构得到了较快发展。目前全市已有社会办医疗机构 634 个,其中二级医院 17 个,一级医院 71 个,定级的社会办医院占全市二级以上医院总数的 38.6%;总床位数 6547 张,占医疗机构总床位数的 18.5%;卫技人员数 7555 人,占全市卫技人员总数的 20.6%。目前我市民营医疗机构已初具规模,成为

我市卫生医疗事业的有机组成部分。专科特色比较明显,运行情况总体良好,较好地满足了广大群众日益增长的医疗需求。经过十多年的发展,多数民办医院得到了社会的认可,弥补了卫生资源分布不均的缺陷。一是方便了群众就医。民营医疗机构的存在和发展,不仅减轻了政府对医疗卫生投入的压力,而且增大了医疗资源总量,扩充了服务供给机构,促进了医疗资源的优化配置,延伸了服务网络,方便了群众

收取土地使用费只收企业税收。上海或外部地区为了鼓励本地工业企业向盐城滩涂综合开发试验区转移,可按工厂在当地实际占地面积的市场价格(即工业用地价格)事先分批支付资金给企业,以供企业前期滩涂开发支出,等企业搬迁后政府再收回土地。

这样做对双方都有利,对盐城来说,不仅降低了滩涂开发成本,增加了地方就业,带动了服务业与农业发展,还增加了地方财政收入,同时又大大优化了工业结构。另外,还可有效避免市政府和省府之间争夺土地指标的矛盾。对上海或外部企业来说,可将总部留在上海或北京以专门发展总部经济,而将工厂转移至滩涂开发试验区,这样,不仅能大大降低企业用工与用地成本,增加企业效益,而且可无偿获得 30—50 年的土地使用权;对上海或北京政府来说,工业企业转移出去后,可将原工业用地转为商业与住宅用地,不仅可缓解城市建设用地紧张的矛盾,而且可获得一笔可观的土地差额收益,同时,也会大大拓展服务业的发展空间。

滩涂开发置换指标。可把浙江探索的“折抵指标有偿调剂”、“异地补充耕地”等办法移植到这里,所不同的是指标交易既可在省内进行也可在省际间进行,例如,上海或北京要将 1000 亩农用地转变为建设用地,上海或北京只要支付 1000 亩地滩涂开发费用给盐城,盐城用此笔费用开发出 1000 亩质量相当的种植或养殖的农用地即可。这样,既可以解决上海或北京城市发展所需的建设用地,也可解决盐城进行滩涂开发的资金所需,实现两地的互利共赢,而且可跨区域实现耕地总量平衡以及土地资源的有效利用。

通过项目和指标置换,能有效吸引外部新兴工业向盐城转移,从而实现工业结构的优化,并会大大加快工业现代化进程。在工业化进程加快和沿海滩涂产业集聚同时,可带动港口城市建设,进而会加快农业人口向城镇转移以推动城镇化和农业现代化的进一步发展,这样二元结构状况就能得以根本扭转,城乡居民收入差距恶化状况就能从根本上改变。

就医择医,满足了广大群众不同层次的医疗需求。二是提升了医疗服务水平。经过十余年的发展和技术创新,我市民营医疗机构逐渐形成了自己的专科特色,尤其在某些专科疾病的诊断和治疗上结束了许多患者外出就医的艰辛。同时,民营医疗机构在高级卫生技术人才引进上更具有灵活性,一定程度上提升了我市医疗技术的整体水平。三是引入了竞争机制。民营医疗机构的迅速发展,对公立医院形成了倒逼机制,提高了公立医院的竞争意识和服务水平,促使公立医院努力提高自身医疗服务质量,推动公立医院改革发展。

### 一、困难和问题

(一)规模普遍偏小。目前我市民营医疗机构大多集中在市区,占比达到38%,而县(市)相对较少。现有民营医疗机构中,还没有一家三级专科医院。大多数民营医院无论是规模、床位数,还是医技力量、医疗设备还都处于一级医院标准,竞争力相对较弱,难以吸引更多的患者就医。不少民营医院日门诊量200人次以下,院均年手术量100-500台。调查发现,目前患者对民营医院的信任度远远低于公立医院。

(二)医院定位欠合理。目前,我市民营医疗机构全部由个人和社会力量投资,逐利性明显。许多民营医疗机构建院时间短,为了提高效益,在营销广告上都投入了大量的人力和物力,甚至依靠广告效益来维持其发展,难免存在夸大疗效、虚假宣传、欺骗患者的行为。有些民营医院经营管理者,缺乏必备的专业理论和实践经验以及对市场的准确定位,医院发展方向不明确。在缺少优势科室和特色项目的情况下,总想打擦边球,搞一些自以为是的“特色专科”,如男科、不育不孕、肝炎、肿瘤、性病、皮肤病等。少数民营医院在采购大型医疗设备前由于论证不充分,未取得配置许可就采购,加之操作人员技术力量薄弱等因素,导致使用率不高、资源浪费。

(三)医务人员队伍不稳定。目前民营医疗机构中,医技人员多数由退休人员及较低层次的人员构成,中间层次技术骨干少,呈现“两头大”(退休后的

“老医生”和刚毕业的“小医生”)、“中间小”(中青年业务骨干)的哑铃型人才结构。近年来国家大幅提高公立医院的福利待遇,导致具有执业医师证书的年轻医务人员一般不愿到民营医院工作,即使到民营医院,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。

(四)发展环境有待优化。调研时,民营医院反映比较突出的主要是药品差价、新农合政策的执行、医师多点执业、大型医用设备配置、人才引进等方面的问题。如药品差价问题。公立医院实行药品零差价,药品的15%利润由政府补贴,而民营医院则由自身承担。在新农合政策执行方面,目前大多数县(市)新农合还没有对民营医疗机构完全开放定点,盐都、亭湖两个区即便定点,还须办理有指标约束的转诊手续。急诊病人在民营医院就诊病情稍有缓解,就要求转到公立医院治疗的情况时有发生。还有大型医用设备配置问题。虽然已放宽对民营医院大型医用设备的限制,但卫生部和省卫生厅对大型医用设备的具体管理办法尚未修订,该政策在基层也无从落实。再比如,人才引进问题。市、县政府虽然出台了引进人才的优惠政策,但在实际工作中,很少有民营医院能享受到与公立医院同等的由财政投入解决的“安家费”、“特殊津补贴”等引进特殊人才的优惠政策。此外,公立院所具有的医疗保险定点、科研经费资助等政策,民营医院根本享受不到。

### 二、建议

民营医疗机构是医疗卫生事业的重要增长点和推动医疗卫生事业改革的重要力量。加快民营医院发展既是医疗卫生事业自身发展的需要,更是深化医疗卫生体制改革的重要举措,对促进卫生资源的战略性调整,改善医疗服务条件和缓解群众看病难具有十分重要的意义。为此,笔者提出如下建议:

(一)积极营造良好的发展环境。一是科学合理制定规划。市、县政府要根据当地经济社会发展综合因素,结合城镇化进程,全面分析医疗服务需求与资源供给情况,修订完善区域内医疗机构设置规划,为民营医疗机构留出发展空间。调整和新增医疗资源

优先保障社会资本进入,其诊疗科目、床位设置、技术准入等,只要符合准入条件的不应有任何限制。二是鼓励社会资本举办各类医疗机构。鼓励社会资本举办上规模、上层次的综合医院,鼓励社会资本举办老年医疗护理、康复、精神卫生、儿科、产科等专科医院,鼓励社会资本举办独立设置的医学影像诊断、医学检验、病理诊断等医疗机构,鼓励社会资本举办中医或中西医结合医疗机构,鼓励有条件的医药企业开设中医坐堂诊所,鼓励有资质人员开办个体诊所。引导有条件的民营医疗机构向高水平、高技术含量的大型医疗集团发展,增强竞争力。三是支持社会资本参与公立医院改制。积极稳妥地将部分公立医院转制为民营医疗机构,适度减少公立医疗机构数量,降低公立医院比重。要优先选择并支持具有办医经验、社会信誉好的社会资本通过合资合作、收购兼并、融资租赁等多种形式,参与公立医院改制重组。公立医院改制要确保国有资产不流失,切实维护职工合法权益。四是加强监督管理。医疗卫生行政主管部门应加强法律法规的培训和教育,引导民营医疗机构规范自身行为,严格民营医疗医院及从业人员、医疗技术的准入管理,严禁聘用非卫技人员行医和超范围执业。建立民营医院服务质量评价评审制度。卫生、药监、物价、财政、工商、公安等部门要加大行政执法力度,严厉打击非法行医、行贿、欺诈、超范围执业、虚假医药广告、医托等违法违规行为,整顿医疗秩序,净化医疗市场,为民营医疗机构营造依法执业、公平竞争、诚信办医的经营环境。要加强对民营医疗机构资金流向的监控,依法对其收入支出进行审计。民营医疗机构要加强行业自律,增强规范经营、诚信办院意识,全面提高民营医疗机构的社会信誉度。严格按照卫生部门核定的执业范围开展诊疗活动,严格执行卫生法律法规、医疗技术规范和操作规程,严格控制诊断指标,规范医疗服务行为以及费用标准,严禁乱收费。

(二)加大政策保障力度。目前国家对创办民营医疗机构政策十分明晰,省卫生厅也出台了《关于加快发展个体私营医疗机构的意见》。各地、各有关

部门要按照各自职责,抓紧清理和修改制订民营医疗机构建设发展的有关规定,合力破除政策障碍,进一步制订细化的、可操作性的政策,为社会办医提供有力的政策保障。对现有优惠政策要进一步抓好落实,确保民营医疗机构在城镇职工和居民医疗保险定点、新农合定点、人才引进、专业技术职称评聘、参加学术组织和学术活动、医疗技术准入、科研立项、政策知情、医疗机构评估等方面与公立医疗机构享有同等权利,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营医疗机构。建议市政府尽快研究制定关于进一步加快民营医疗机构发展和鼓励社会资本发展民营医疗机构的实施意见或政策措施。完善民营医疗机构投融资体制,支持民营医疗机构以股权融资、项目融资等方式筹集建设发展资金;建立财政扶持民营医疗机构发展机制。落实政府对社会事业以事定费、购买服务的要求,将符合条件的民营医疗机构纳入公共卫生服务项目定点范围,政府按其承担的服务量和规定标准给予补偿;对民营医疗机构的医学重点学科和专科建设、高层次人才培养等方面给予财政支持;加快推进新农合资金大市区统筹和分级诊疗制度,有效缓解看病难问题。将符合条件的民营医疗机构纳入急救网络医院范围,倡导民营医疗机构承担相应的社会义务;支持民营医疗机构的设备配置,凡符合配置标准和使用资质的不得限制配置。允许社会资本在申请设置医疗机构的同时,申请大型医疗设备配置,保证业务用房建设和大型设备配置同步进行;民营医疗机构应享受与公立医院相同的用水、用电、用气价格政策。具备相应资格与条件,愿意承担基本医疗保险定点服务的,经相关部门审核通过,应纳入医保和新农合定点范围,执行与同级公立医院相同的准入和报销政策;民营医疗机构可自主采购药品、器械,也可参加省级药品集中采购活动。其药品销售可以不实行零差价,但纳入医保定点的民营医疗机构的药品零售价,不得高于药品集中采购结果确定的限价;鼓励大型公立医院对口支援民营医院,各医学类行业协会、学术组织和医疗机构

评审委员会平等吸纳民营医院人员参与,进一步保障其在行业协会学会中享有承担与其学术水平和专业能力相适应的职务的机会;民营医院可以申请有关卫生科研项目、课题并获得相应的经费资助。支持重点专科建设,加强对非公立医疗机构临床专科能力建设的指导,将其统一纳入市级临床重点专科建设规划。民营医疗机构获得省、市级临床重点专科建设项目的,在资金分配等方面应与公立医院同等对待。

(三)注重内涵发展。要发展特色医疗服务。在现有医保体制下,各民营医疗机构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,突出专科特长,大力发展护理院、老年病和慢性病医院、健康管理中心、外妇专科、皮肤病防治等特色服务性医疗机构,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就医需要,不断提高民营医院竞争力。要抓住当前医改和加强农村卫生工作的良好机遇,瞄准提供不同层次医疗服务的领域,与公立医疗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“顾客”群,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、管理能力强的民营医疗机构及时追加资金投入,发挥优势,走专病、专科、连锁的发展之路,弥补专病、专科医疗机构的空白。规模较小的民营医疗机构要突出专病、专科,方便群众就诊。要从提供基本医疗服务转向提供高端专科医疗服务,做公立医院做不了、做不好的事。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,加快民营医疗机构发展壮大。要围绕医疗技术、医疗质量、医疗服务开展经营和管理,建立健全科学有效的经营管理机制。加强管理人才及专业人员的培养,形成结构合理的管理人才和专业

人才梯队。营造学术氛围,使中青年医学专家有个人学术发展的空间,保持医疗业务人才的稳定性,不断提高医疗水平和质量。现有民营医疗机构要靠大、靠外、靠强,与省内外或市内公立医疗机构合作或引入先进管理模式,提高自身管理水平和医疗服务能力,走集团发展之路。

(四)加强人才队伍建设。民营医疗机构必须走出单纯依靠公立医院退休人员的发展模式,面向社会公开招聘大中专毕业生。要自主引进和培养人才,大力引进年轻有为的医学院毕业生,积极培养人才队伍。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,如明确的晋升渠道、良好的员工交流平台、节假日福利等,增强员工的归属感和凝聚力。选拔优秀员工外出学习、提供其到公立医院进修或培训的机会,从制度上鼓励医护人员自我提升,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。积极破除医务人员流动中的体制性障碍,鼓励医务人员在公立和民营医疗机构间合理流动。完善医师多点执业制度,支持符合条件的人员开展多点执业,任何部门和机构都不得给申请多点执业人员设置障碍。建议人社等部门研究制定相关的人事管理制度,鼓励医学院校毕业生到民营医疗机构就业,鼓励公立医院与民营医疗机构建立广泛的业务联系,采取双向转诊、专家会诊、进修培训、技术人员交流等多渠道、多形式的业务合作。卫生、人社、财政等相关部门应将其纳入全市医疗卫生职称评定、人才选拔和培训体系,在技术职称评定、继续教育、全科医生培养、住院医师规范化培训、职业技能培训等方面与公办医疗机构享受同等待遇。

(作者单位:盐城市人大教科文卫委)

# 关于加强全市道路交通事故社会救助工作的调研

□ 仇 逸

设立道路交通事故社会救助基金,目的是让受害人在不能按照交强险制度得到赔偿的情况下,通过救助基金及时得到救治或者适当补偿,有利于第一时间救治受伤人员、减轻事故伤害,保护事故当事人的合法权益,减少社会不和谐因素。道路救助基金是交通事故受害者的“救命钱”,事关群众特别是社会弱势群体的切身利益,具有很强的社会公益性。近期,我们对全市道路交通事故社会救助工作进行了调研与思考,形成了调研报告,有关情况如下:

## 一、我市道路交通事故社会救助工作情况及存在问题

近年来,我市道路交通事故社会救助基金运行管理工作取得了明显成效,特别是2011年3月《江苏省道路交通事故社会救助基金管理实施办法》正式实施以来,我市道路救助基金垫付、追偿工作平稳运行,已累计垫付1631件、3330万元,追偿728万元。其中,今年上半年垫付318件,比上年增加了175件;垫付金额661.63万元,比上年增加351.75万元;追偿金额223.91万元,比上年增加132.79万元。在大家的共同努力下,道路救助基金的社会救助功能得到较好发挥,对于维护全市社会稳定起到积极推动作用。在充分肯定成绩的同时,我们也要清醒地看到,随着道路救助基金垫付总量不断扩大,追偿工作不断深入,各种新情况、新问题也不断显现,基金运营管理工作还存在一些问题,这项工作与市委、市政府的要求和人民群众的期盼相比,还有很大的提升空间。

## 二、加强道路交通事故社会救助工作的几点建议和思考

(一)完善协作机制,切实增强道路交通事故社会救助工作的整体合力。道路交通事故社会救助工作是一项系统工程,涉及的部门和环节比较多。市政府专门成立了道路交通事故社会救助基金管理协调工作领导小组,切实加强对这项工作的组织领导。各地、各相关部门要认真履行好自身职责,进一步加强沟通协作,凝聚工作合力。公安部门要做好交通事故第一现场的处置,强化执法管理和执法告知,将救助基金申请纳入事故处理流程,及时通知基金管理机构垫付费用,协助基金管理人开展追偿工作。卫生计生部门要进一步规范道路交通事故受害人员救治工作,明确医疗机构工作职责,推动开展“道路救助基金服务示范医院”创建工作,监督医疗机构依法对事故受害人进行及时有效救治,对医疗机构的垫付申请开展行业审核,保障垫付的救治费用真实合规。各级法院要对基金追偿提供支持、配合,在立案时主动审查道路交通案件中存在的救助基金垫付情形,在案件审理时了解基金垫付情况,并将救助基金管理人作为第三人加入诉讼,有效保证救助基金的追偿工作。检察机关要从执法监督的角度积极履行职能,采取多元化监督方式推进救助基金运行。司法部门在涉及基金垫付案件人民调解、农机局在对上路农机具造成的交通事故的垫付和追偿方面,要予以支持和配合。紫金保险公司作为救助基金管理者,要健全完善规章制度,严格基金运行管理,提升服务

## 盐城市基本公共卫生服务均等化研究的调研报告

□ 孙海燕

根据国家、省、市卫生工作会议精神,围绕国家和省深化医改重点工作任务内容,盐城市在公共卫生服务均等化项目上,把工作进一步做细、做实、做深。在《盐城市 2013 年基本公共卫生服务项目经费分配参考标准》的基础上,决定将新增经费主要用于提高部分项目的服务覆盖面,提高部分项目的服务

质量,强化风险防控,高效规范地开展垫付救助和基金追偿工作。同时,要进一步完善联席会议制度,及时协调解决基金运行中存在的困难和问题,整合各方面资源,汇聚各方面力量,合力推动基金运营管理工作健康有序发展。

(二)坚持“双轮驱动”,进一步加大道路交通事故社会救助垫付基金的追偿力度。坚持垫付和追偿“双轮驱动”,道路救助基金才能持续健康运行。由于群众认知存在误区、事故责任人无力偿还、肇事人逃逸等原因,目前救助基金追偿工作面临成本高、查证难、追回难、调解难等诸多问题,追偿任务重、压力大,需要各地、各相关部门密切协作、通力合作。路救办及各路救网点要加强与救助基金相关成员单位的沟通协调,不断拓展追偿渠道,让一些“老赖”没有可趁之机。市路救办要加大追偿考核奖惩力度,优化考核指标,规范结果运用,努力使每起追偿案件的立案、调解、诉讼等环节落到实处。公安交警部门要加大案件侦破力度,依法从严打击交通肇事逃逸行为。法院要加大执法力度,支持基金管理人以独立的法律主体资格追偿垫付资金。紫金保险公司、路救办要

保障水平及中医药健康管理服务项目。特制定《盐城市 2014 年基本公共卫生服务项目经费分配参考标准》,作为实施基本公共卫生服务项目经费补助的依据,确保达到按照服务数量、服务质量、群众满意度补助经费,进一步提高基本公共卫生服务效益,全面提高基本公共卫生服务项目实施质量。

对长期未追回案件进行集中梳理,多方核实搜集信息,分类确定处理办法。各县区也要积极开展道路救助基金追偿工作,努力做到“应追尽追”,进一步提高基金追偿率,持续发挥好基金的社会救助功能。

(三)强化宣传发动,大力提升道路交通事故社会救助基金政策的知晓率。对道路交通事故受害人实施社会救助,是各级政府积极履行社会救助责任、维护受害人合法权益的一项惠民举措。要采取多种方式加大宣传力度,让全社会进一步了解、认同、支持这项政策举措,切实把好事办好。各级财政、公安、卫生、农机、宣传、司法等部门,要充分利用广播、报纸、电视、网站等多种渠道,扩大宣传覆盖面。宣传部门要把救助基金宣传工作列入公益广告内容,畅通主流媒体宣传渠道,安排专题版块,广泛宣传基金相关政策,进一步扩大社会影响力。各县(市、区)以及基金管理机构要将救助范围、申请和垫付流程、管理机构联系方式等内容,向社会公布,努力做到救助基金政策“家喻户晓、人人皆知”,让更多的受害群众能够及时得到救助,实现“应救尽救”目标。

(作者单位:盐城市人民政府办公室)

### 一、基本公共卫生服务内容

(一)建立居民健康档案。服务对象是辖区内常住居民(包括居住半年以上非户籍居民)。服务项目和内容:1.建立健康档案;2.健康档案维护管理。

(二)健康教育。服务对象是辖区内居民。服务项目和内容:1.提供健康教育资料,发放印刷资料和播放音像资料;2.设置健康教育宣传栏;3.开展公众健康咨询服务;4.举办健康知识讲座;5.开展个体化健康教育。

(三)预防接种。服务对象是辖区内0~6岁儿童和其他重点人群。服务项目和内容:1.预防接种管理;2.预防接种;3.疑似预防接种异常反应报告和处理。

(四)儿童保健。服务对象是辖区内0~6岁儿童和其他重点人群。服务项目和内容:1.新生儿家庭访视,新生儿出生一周内,医务人员到新生儿家中进行,同时进行产后访视;2.新生儿满28天后,结合接种乙肝疫苗第二针,在乡镇卫生院(社区卫生服务中心)进行随访;3.婴幼儿健康管理,满月后的随访服务在乡镇卫生院(社区卫生服务中心)进行,偏远地区可在村卫生室(社区卫生服务站)进行,时间分别在3、6、8、12、18、24、30、36月龄时,共8次;4.学龄前儿童健康管理,为4~6岁儿童每年提供一次健康管理服务。

(五)孕产妇保健。服务对象是辖区内居住的孕产妇。服务项目和内容:1.孕早期健康管理,为孕产妇建立《孕产妇保健手册》,并进行第1次产前随访,孕妇在接受第1次产前保健时,得到比较全面的健康检查服务,包括体格检查、产科检查、健康指导,以及血常规、尿常规、血型、肝功能、肾功能、乙型肝炎等实验室检查;2.孕中期健康管理,孕16~20周、21~24周各进行1次随访,对孕妇的健康状况和胎儿的生长发育情况进行评估和指导;3.孕晚期健康管理,督促孕产妇在孕28~36周、37~40周去有助产资质的医疗卫生机构各进行1次随访,对高危孕妇增加随访次数并及时转诊;4.产后访视,基层医疗卫生机构应于3~7天内到产妇家中进行产后访视,进行产褥期健康管理,加强母乳喂养和新生儿护理指导,同时进行新生儿访视;5.产后42天健康检查。

(六)老年人保健。服务对象是辖区内65岁及以上常住居民。服务项目和内容:1.生活方式和健康状况评估;2.

体格检查,内容包括体温、脉搏、呼吸、血压、身高、体重、腰围、皮肤、浅表淋巴结、心脏、肺部、腹部等常规体格检查,并对口腔、视力、听力和运动功能等进行粗测判断;3.辅助检查,内容包括血常规、尿常规、肝功能(血清谷草转氨酶、血清谷丙转氨酶和总胆红素)、肾功能(血清肌酐和血尿素氮)、空腹血糖、血脂和心电图检测;4.健康指导。

(七)慢性病患者健康管理。服务对象分别是辖区内35岁及以上的原发性高血压患者和2型糖尿病患者。服务项目和内容为:1.筛查,对辖区内35岁及以上常住居民门诊就诊免费测血压,对发现的2型糖尿病高危人群每年至少测量1次空腹血糖;2.随访评估和分类干预,并根据血压、血糖控制、用药和并发症等情况对患者进行分类干预;3.健康体检。

(八)重性精神疾病患者管理。服务对象是辖区内诊断明确、在家居住的重性精神疾病患者。服务项目和内容:1.重性精神疾病患者信息管理,将重性精神疾病患者纳入健康管理,并按要求填写重性精神疾病患者个人信息补充表;2.随访评估和分类干预;3.健康体检,内容包括一般体格检查、血压、体重、血常规(含白细胞分类)、转氨酶、血糖、心电图。

(九)传染病和突发公共卫生事件报告和处理。服务对象是辖区内服务人口。服务项目和内容:1.传染病疫情和突发公共卫生事件风险管理,基层医疗卫生机构协助开展传染病疫情和突发公共卫生事件风险排查、收集和提供风险信息,参与风险评估和应急预案制(修)订;2.传染病和突发公共卫生事件的发现和登记,基层医疗卫生机构规范填写门诊日志、入/出院登记本、X线检查和实验室检测结果登记本;3.传染病和突发公共卫生事件相关信息报告,在规定的报告时限内按照规定的程序和方式上报,对报告错误和漏报的订正和补报;4.传染病和突发公共卫生事件的处理,对传染病病人、密切接触者进行救治和管理,开展流行病学调查、协助开展疫点疫区处理、应急接种、预防性服药和宣传教育工作。

(十)中医药健康管理。服务对象是辖区内65岁以上常住居民和0~36个月儿童。服务项目和内容:1.老年人中医体质辨识,按照老年人中医药健康管

理服务记录表前 33 项问题采集信息,根据体质判定标准进行体质辨识,并将辨识结果告知服务对象,进行相应的中医药保健指导;2.儿童中医调养,在儿童 6、12、18、24、30、36 月龄时对儿童家长进行儿童中医药健康指导,包括向家长提供儿童中医饮食调养、起居活动指导;在儿童 6、12 月龄给家长传授摩腹和捏脊方法;在 18、24 月龄传授按揉迎香穴、足三里穴的方法;在 30、36 月龄传授按揉四神聪穴的方法。

(十一)卫生监督协管。服务对象是辖区内有关单位。服务项目和内容:1.食品安全信息报告,及时报告食品安全危害的线索和事件;2. 职业卫生咨询指导,开展职业病防治咨询、指导,并向职业病诊断机构报告;3.饮用水卫生安全巡查,协助开展农村集中式供水、城市二次供水和学校供水安全巡查、饮用水水质抽检和业务培训;4.学校卫生服务,协助卫生监督机构定期对学校传染病防控开展巡防,及时报告问题隐患,指导学校设立卫生宣传栏,协助开展学校健康教育和业务培训;5. 非法行医和非法采供血信息报告,定期对辖区内非法行医、非法采供血开展巡防,发现相关信息及时向卫生监督机构报告。

## 二、基本公共卫生服务均等化情况

(一)城乡居民健康档案管理。各地认真建立、健全、完善居民健康档案,规范清理“死档”和“假档”,确保健康档案真实性 100%。以县(市、区)为单位,城乡居民健康档案电子建档率 $\geq 80\%$ 。规范和统一居民健康档案格式,填写项目真实、准确、完整,特别是居民电话(手机)号码,切实做到“户户通”,健康档案合格率 $\geq 90\%$ 。及时更新档案内容,提高健康档案使用率,居民健康档案使用率、更新率达 50%以上。

(二)健康教育。每个基层医疗卫生机构每年提供 12 种以上内容的印刷资料,每年播放音像资料不少于 6 种,要有音像播放记录。乡镇卫生院(社区卫生服务中心)宣传栏不少于 2 个,每 2 个月最少更换 1 次健康教育宣传栏内容,每年至少开展 9 次公众健康咨询活动和 12 次健康知识讲座;村卫生室(社区卫生服务站)宣传栏不少于 1 个,每 2 个月最少更换 1 次健康教育宣传栏内容,每两个月至少举办 1

次健康知识讲座。要为城乡居民开展养生保健知识宣教等中医健康教育。

(三)预防接种。适龄儿童预防接种证建证率达 100%,一类国家免疫规划疫苗接种率保持在 95%以上。加强预防接种信息管理,定期开展漏种排查并及时补种。每半年对责任区内儿童的预防接种卡进行 1 次核查和整理。

(四)0~6 岁儿童健康管理。儿童健康管理率、系统管理率均达 95%以上。按照《国家基本公共卫生服务规范(2011)年版》要求,在规定时间内,按照相应年龄,为新生儿、婴幼儿、学龄前儿童提供体格检查、生长发育和心理行为评估、健康指导等健康管理服务。在婴幼儿 6~8、18、30 月龄时分别进行 1 次血常规检测,在 6、12、24、36 月龄时使用听性行为观察法分别进行 1 次听力筛查。积极应用中医药方法,为儿童提供生长发育于疾病预防等健康指导。

(五)孕产妇健康管理。按规范要求为孕产妇提供保健服务,保证孕产妇至少接受 5 次产前检查和 3 次产后访视服务,确保产前健康管理率、产后访视率均达到 95%以上。城乡妇女住院分娩率稳定在 99%以上。积极运用中医药方法(如饮食起居、情志调摄、食疗药膳、产后康复等),开展孕期、产褥期、哺乳期保健服务。

(六)老年人健康管理。老年人健康管理率达 85%以上。规范组织辖区内 65 岁及以上老年人进行免费健康体检工作,保证老年人必要的体格检查和实验室检查项目,体检表完整率达 90%以上,并做好检查结果反馈工作,实行分类健康指导,提高老年人健康保健意识。积极应用中医药方法为老年人提供养生保健、疾病防治等健康指导。

(七)慢性病患者健康管理。35 岁以上人群门诊就诊血压测量率在 95%以上,对确诊的原发性高血压和 2 型糖尿病患者每年至少提供 4 次面对面的随访,对 2 型糖尿病高危人群每年至少测量 1 次空腹血糖,2 型糖尿病患者每年提供 4 次免费空腹血糖检测,包括病情评估、生活和用药指导等。高血压患者健康管理率、规范管理率、血压控制率分别达 40%、80%、50%以上;糖尿病患者健康管理率、规范

管理率、血糖控制率分别达 30%、80%、50%以上。

(八)重性精神病患者管理。加强辖区内重性精神病人健康档案管理,对应管理的重性精神病患者每年至少随访 4 次,每次随访应对患者进行危险性评估,在患者病情许可的情况下,征得监护人和患者本人同意后,每年进行 1 次健康检查,可与随访相结合。重性精神疾病患者管理率、规范管理率分别达 30%、50%以上。

(九)传染病及突发公共卫生事件报告和处理。传染病疫情报告率和报告及时率、突发公共卫生事件相关信息报告率均达 100%。传染病和突发公共卫生事件处理率达 100%。

(十)中医药健康管理。辖区内 65 岁以上常住居民和 0-36 个月儿童中医药健康管理率均达 35%以上。

(十一)卫生监督协管。卫生监督协管信息报告率 100%,做好食品安全信息报送、职业卫生咨询指导、饮用水安全巡查、学校卫生服务、非法行医和非法采供血信息报告等工作,并做好业务培训和巡查登记工作。

### 三、盐城市基本公共卫生服务均等化实施过程中主要存在问题

(一)计划免疫工作中存在乡村医生儿童接种通知单下发不到位,乡村医生对本村儿童底数不清,村未种儿童未种原因调查不及时、不全面,部分村卫生室形成重治疗,轻预防现象。

(二)建立居民健康档案部分村摸底不实,人员长住、长外分不清,电子档案电话号码不全,接通率不高。纸质档案中部分个人信息补充表填写缺项,档案编号填写不全。

(三)慢性病管理主要存在部分村高血压、糖尿病随访表生活方式指导部分空缺,慢性病随访表纸质与网报内容不一致,部分乡医责任心不强,未有上门随访,导致随访工作质量不高。

(四)65 岁以上老年人、高血压、糖尿病人健康体检时间短,体检人数不足,体检项目内容填写不全,体检化验单、心电图单未张帐在体检表上,老年人生活能力评估表未放入个人档案中。

(五)母婴产后访视不及时,访视内容项目填写不规范,部分乡医访视不带产后访视包,用电话询问

或笔头访视现象。计划外生育的孕产妇及 0-36 个月的儿童管理,因国家相关法律、政策的管理,卫生工作实施中很难得到老百姓的信任。

(六)中医药健康管理服务工作还未有做到位,0-36 个月儿童中医药健康管理、老年人中医药体质辨识率不高,部分项目才刚刚起步,有的工作人员对项目工作内容还搞不清,主要是培训不到位。业务主管部门承接管理、工作指导不到位。

(七)村级基本公共卫生服务经费下发不及时,影响了乡村医生的工作积极性。

(八)健康教育宣传资料下发不全,签字率不高,健康教育讲座资料项目缺。

### 四、盐城市基本公共卫生服务均等化优化政策建议

盐城市在实施基本公共卫生服务均等化的过程中仍面临一系列问题。本研究将从均等化意识强化、财政投入、服务体系建设、信息化建设、完善绩效监督管理等方面提出如下政策建议:

(一)加强基本公共卫生服务均等化的政策立法  
政策立法可以有效提高政策的稳定性和执行力,借助法律的稳定性和权威性,能够有力的推动基本公共卫生服务的均等化进程。针对目前社会类立法较少的现状,适时推行基本公共卫生服务的相关立法工作,正是契合了加强以保障和改善民生、完善公共服务、维护社会公平正义卫生为重点的社会领域立法的大环境。当前,基本公共卫生均等化方面的立法工作,可以首先从服务项目和领域相对滞后、或是社会热点比较关注的食品安全、职业病防治、妇儿保健等方面入手,加快相对滞后及空白项目的立法工作。同时以法律为依据,促进卫生资源投入到经济发展较为困难的区县,提高居民利用基本公共卫生服务的可及性和机会均等性。

(二)加强全民基本公共卫生服务均等化意识

目前无论专业的公共卫生服务还是基层医疗机构提供的日常公共卫生服务项目,城市都优于农村,势必造成基本公共卫生服务项目在推广的过程中,农村由于受到条件、观念等影响,执行难度高于城

市,很可能使城市的基本公共卫生服务越来越好,最终导致农村基本公共卫生服务的改观有限,不均等的现象很可能没有逐渐缩小,反而还有可 iiii 大。针对这一情况,建议政府部门要加强学习理论知识,明确均等化的内涵,同时根据基本公共卫生服务的项目协作、覆盖范围等,建立起分类清晰、责任明确的卫生行政部门行政管理系统,加强政府问责机制,明确各级政府的财权和事权,并将各级、各单位承担的职责、分工进行社会公示;同时利用新闻、报刊、网络等多种媒体形式,宣传基本公共卫生服务项目,通过街道宣传、定期开展健康讲座等普及基本公共卫生知识,强化居民基本公共卫生服务均等化意识,同时对政府及各职能部门在基本公共卫生服务项目中的职责和完成情况进行监督。

#### (三)建立健全公共卫生财政投入的长效机制

提供基本公共卫生服务,并逐步建立起均等化的基本公共卫生服务体系,投入是第一要素,投入不足难以实现基本公共卫生服务均等化。建议政府进一步加大卫生投入总量、增加政府卫生支出比重仍然较低,提高基本公共卫生服务的财政支出比例,以社会公平和效率为指导,建立基本公共卫生服务财政投入稳定增长机制,确保每年基本公共卫生服务方面的财政投入不低于国家财政总收入的增长速度,同时极大政府对公共卫生的投入总量,在基本公共卫生服务的初始阶段促进均等化。

#### (四)健全基层卫生服务体系,提升基本公共卫生服务能力

明确社区卫生服务机构和乡镇卫生院的职能定位,加大政府投入,不断完善基层卫生机构的基础设施建设、设备配备、保障人员经费,维护其公益性质。在城市地区继续加强对社区卫生服务机构的建设,推行社区卫生服务机构综合改革,提高服务能力和服务效率。在农村地区,加大乡镇卫生院和公共卫生机构建设,并加强乡镇卫生院与村卫生室的联系,推行乡村卫生服务与公共卫生服务一体化管理。

#### (五)完善城乡地区在服务项目中的薄弱环节,缩小均等化差距

目前盐城市基本公共卫生服务中各地区、县尚存在各类地域性问题,如慢性病管理、城乡居民健康档案工作的均等化程度有待加强、妇幼保健服务项目水平有待提升、非传染性四病发病率城乡差异明显。针对这种情况,第一,重视非传染病的预防、保健工作,加强预防工作意识,加强主动性服务,对辖区内重点人群进行主动监测,提高对重点人群的随访次数;第二,应增加妇幼卫生保健的相关经费和人员配置,同时更新仪器设备,提高疾病检测技术水平;第三,加强相关项目人员的队伍建设,提高人员的业务素质 and 防病保健的质量。

#### (六)加强基层卫生机构信息化建设

信息化技术是公共部门提高效率的有力手段,进一步加快信息化建设的步伐,切实提高健康档案使用率,将公共卫生服务与基本医疗服务有机地结合起来。首先,应加强宣传,增强全民建档的意识,提高居民对健康档案建立和使用的依从性;其次,建立起区域性卫生信息平台,加强服务平台的对接和交互使用,促进健康档案的有效利用和动态管理;第三,设备设施、信息系统、网络平台等信息化基础建设需要加大投入,应考虑通过转移支付制度给予经济困难的地区更大的支持;第四,加强对医务人员,特别是乡医的计算机和信息系统使用技能的培训,通过加强对居民电子健康档案信息系统的开发与应用,实行主动服务卫生室转变服务模式,注重公共卫生服务。

#### (七)建立和完善基本公共卫生服务均等化的绩效考评体系

随着科学技术的进步和研究的深入,应根据区域实际情况,明确基本公共卫生服务的内涵和服务包的提供,为保障人民群众能够享受到均等的基本公共卫生服务,应进一步完善衡量基本公共卫生服务均等化的指标体系,定期对基本公共卫生评价范围进行动态调整。在此基础上,科学制定各指标的阈值,积极探索建立区域性的基本公共卫生服务均等化预警机制,确保均等化的实现。

课题组成员:夏立平、张国瑞、李富华、杨汝征  
(作者单位:盐城卫生职业技术学院)

# 中国人的“饭碗”怎样才能更安全

□ 朱 晶

中国的新粮食安全观，是确保资源安全前提下的粮食安全，而粮食连年增产、不计资源环境代价的高自给水平，并不代表粮食的真正安全。从我国的资源禀赋出发，要发挥比较优势，更充分地利用国际国内“两个市场、两种资源”，适当增加粮食进口，加快农业“走出去”步伐。

2014年中国粮食实现“十一连增”。在肯定“十一连增”所取得的光辉成绩的同时，准确研判我国当前和今后粮食安全面临的“新常态”，探索建立新的粮食安全观与保障体系，对保障我国今后长期的粮食安全十分必要。

## 一、粮食安全面临“新常态”

我国粮食安全面临“新常态”主要表现在：(1)国内生产与进口“双增长”，粮食自给率降低。根据国家统计局数据计算，小麦、玉米和水稻等主要谷物的自给率已降至98%左右，如果把自给率已不足15%的大豆也包括在内，则我国粮食的自给率已下降至不足90%。(2)生产成本快速上升，“政策驱动”压力加大。随着粮食作物生产成本的增加，为保护农民的种粮积极性，国家从2008年连续6年调高稻米和小麦最低收购价和玉米临时收储价。但相伴而来的除了产量的增加还有国内外粮食产品价格的巨大差异、进口的增加和国内库存的高企，以及国家的财政压力。(3)资源环境压力加剧，制约长期可持续粮食安全。持续的粮食增产为增加国内粮食供应作出了巨大贡献，另一方面也对水土资源、生态环境形成了严峻挑战，严重束缚了农业的长远发展。

## 二、“新常态”下应建立新的粮食安全观

### 1. 进口≠缺口，连接市场的是“价格”

长期以来，我国的粮食生产一直都本着立足国内、自给自足的原则，而国内市场与世界市场之间的贸易主要作用为调剂余缺，即弥补国内供应与国内需求之间的“缺口”。在这种相对封闭的经济运行条件下，如果国内生产能力能够满足需求，即使国内生产成本高企，国外产品价格便宜，由于与外部市场隔绝，进口可以不存在（如果忽略少量以品种调剂为目的的贸易）。但自从中国于2001年加入世界贸易组织（WTO），融入世界经济全球化发展的进程，两个市场之间的连接不再是“开门”或“关门”的政府调控之手，而是价格孰高孰低这一“市场之手”。

在这种开放经济条件下，价格是连接市场的决定因素，即使国内产量增加，供需缺口下降，但“价差型”进口驱动会明显加剧，进口也就会不降反升。由于国际市场竞争者的价格更低，因此高成本、高价格下的国内生产虽然增加了国内货源，但并不能真正走进市场、进入供应链，而是进入了库存，也就是所谓“国货入库、洋货入市”，国内外倒挂的价差的存在，导致进口量远大于“缺口”量的局面。

### 2. 产量≠竞争力，增产不一定提高自给率

在全球化的开放经济条件下，我国与国际粮食市场的“连接”不再是由供需“缺口”的数量本身、而是由彼此的价格关系来形成，而后者就是国内外粮食生产竞争力的比拼。

长期以来，我国的粮食生产关注的往往都是“高

产”而非“高竞争力”，而这两者之间并非总是完全统一。从现实中的数据看，2003年至2012年期间，我国水稻和小麦单产分别增加1.1%和2.2%，但同期这两种粮食产品的单位生产成本却上升82.7%与74.5%。单产提高并未与成本下降同步。因此，虽然在封闭经济条件下，产量的增加可以起到缩小供需缺口、从而减少进口的作用，但在全球化的市场经济条件下，产量的增加虽然可以减少缺口，但并不能减少由价差驱动的进口；甚至，如果增产是以成本上升为代价，还可能会导致国内外价差进一步拉大，进口进一步增加，从而降低自给率。这一看似有悖于我们长期以来已经形成的“增产即提高自给率”既定观念的新事实，却成为我们今后必须面对的“新常态”。

3. 粮食安全≠自给自足，“两种资源”的利用是必然趋势

按照联合国粮农组织的定义，粮食安全指的是“任何人在任何时间都可以获得并且买得起足够、安全、有营养的食物，以满足他们从事积极生活的需要和对食物的偏好。”从定义中看，粮食安全是从消费者获得的角度予以衡量，而非从生产来源的角度予以安全程度的区分。实际上，先行国家和地区的经验表明，对于人多地少的国家和地区而言，保障粮食安全并不必然意味着维持粮食的高自给水平，比如日本和我国台湾地区。当然对于中国这样的人口大国来说，一定程度的自我基本供给能力的保障有其合理性和必要性，但如果简单地把自给自足的程度等同于粮食安全的程度则可能产生对“安全”的误读。

适度进口国外农产品、合理利用世界农业资源，可缓解国内农业资源短缺压力，对提高我国的粮食安全水平具有重要意义。2013年底，中央重新界定国家粮食安全的内涵与边界，确立新的粮食安全观，从过去保全部转向保重点，谷物基本自给、口粮绝对安全，并第一次把适度进口作为粮食安全战略的内涵之一。特别是，要求在保障当期供给的同时，更加注重农业可持续发展，保障供给不能以牺牲资源环境为代价。这意味着，中国的新粮食安全观，是确保资源安全前提下的粮食安全，而粮食连年增产、不计

资源环境代价的高自给水平，并不代表粮食的真正安全。从我国的资源禀赋出发，发挥比较优势，更充分地利用国际国内“两个市场、两种资源”，适当增加粮食进口，加快农业“走出去”步伐，是我国建立开放型经济新体制的理性抉择，同时也是保障国家粮食安全的必然趋势。

### 三、加强新形势下的粮食安全保障体系建设

#### 1、打造有竞争力的农业

面对粮食生产的国内成本上升和国外竞争日盛，我们可能有的出路有两条：一是“筑高墙”、一是“强筋骨”。“筑高墙”这一选择难度很大，因为按入世承诺的条款，我国已成为农产品关税全球最低的国家之一，后续的谈判也只可能是向更加开放的方向前进。但“强筋骨”却是可以而且应当牢牢抓住的。这首先就需要我们在加强对农业投入的同时，转变一些以往的既有观念。

长期以来，高产一直是我国粮食生产最重要的目标，资源配置、科技投入、政策调控等措施手段无不指向这一目标。但是，就如同“增产不一定增收”一样，“高产”如果不伴随“高竞争力”，甚至是更高成本下得到的高产，那么在今后愈加全球化的市场中，就可能不仅无助于国内供应自给率的提高，还极有可能形成增加财政负担的高库存。

影响我国粮食生产竞争力的因素很多，其中最重要的一个因素就是劳动力成本的大幅提高。所以，打造有竞争力的农业，需要更多地着重于降低农民生产成本、提高农产品国际竞争力的手段和措施，比如，农田基础设施的公共投资、农业生产各环节的农机、植保、农技服务的政府提供，新品种、新技术的研发和推广，尤其是开发适合机械作业、替代人力投入的农业新技术、新品种、新农机。我国三分之二的土地、三分之一的耕地分布在山区和丘陵，开发和推广适合丘陵山区的小型、便携式、适合地区作业的农业机械显得十分重要。此类可以由政府主导和国内支持手段不仅可以有效地提高我国目前随着劳动力价格上涨而不断下降的粮食产品的竞争力，而且由于其符合世贸组织规定中不受数量限制的“绿箱”政策

# 从农民工到城市新移民：一个概念、一种思路

□ 周大鸣 杨小柳

城乡二元结构视野中形成的农民工研究具有特殊的时代背景和一定的局限性。在回顾国内外有关人口迁移研究的基础上，我国移民研究的新思路在于以城市新移民概念为核心，摆脱“城市—农村”二元对立的思维，将移民作为一种社会发展方式来看待，重点关注城市新移民通过社会融合所引发的城市社会重构，从而带来城乡二元结构消解，最终实现城乡和谐社会的过程。“城市新移民”研究思路的转

的标准，因此可以加大力度、持续进行，增强粮食生产的国际竞争力和国内有效供应水平。

## 2. 增强统筹利用“两种资源”的能力

在国际粮食市场上我国具有大国效应，因此必须审慎把握好进口规模和节奏、方式与布局，同时注重进口来源多元化，分散集中进口的风险。目前，除北美外，南美、非洲、中东欧、东南亚等地都有很大的粮食增产潜力。在谷物基本自给的前提下，我们完全可以实现粮食进口地域的多元化，降低国际粮食市场波动给国内带来的影响。同时，提高对国外粮源的掌控能力，在丝绸之路的“一带一路”开放战略下，支持农业“走出去”，把推进农业“走出去”与实现市场多元化战略有机结合，提升“走出去”对象国的生产能力，为建立多元、稳定、可靠的进口渠道夯实基础，既要鼓励企业在国外通过直接租赁土地、合资合作等方式建立粮食生产基地，也要鼓励企业走出去投资建设农业基础设施、农产品加工厂、收购码头和仓库等物流设施。此外，还应积极支持中国粮食企业通

变对理解我国人口迁移和城市化的进程具有一定的理论和对策意义。

## 一、理解“差异”：国外移民研究的经验

人口迁移是世界各国在现代化进程中普遍出现的现象。19世纪初，以英国为代表的欧洲发达国家率先进入现代化转型进程，前后一百年完成城乡劳动力转移。英国地理学家 Ravenstein 曾两次撰文探讨英国国内县域人口迁移，以人口得失判断各地区

过参股、并购等方式，参与农业跨国公司全球供应链建设，积极稳妥地直接参与国际期货交易，争取更大的国际市场价格话语权。

## 3. 积极参与国际农业贸易政策谈判

作为农产品贸易大国，我国应更加积极参与国际农产品贸易规则、农业标准的制定，以及动植物疫病防控、生物安全、生物质能源、气候变化等方面的国际谈判与协作。一方面，今后国内政策的制定越来越多地需要考虑与国际规则的接轨；另一方面，我们也需积极主动地参与政策谈判，争取更大的农业生产国内支持的政策空间。同时，基于农产品进口不断增加的现实趋势，我们的关注重点也需由反对贸易保护和国内支持措施、增加市场准入等角度，拓展到促进建立更加公平合理的国际贸易规则，反对粮食出口限制、建立地区和国家间协作机制等有助于进一步改善中国农业发展和农产品贸易的议题，积极争取对我国有利的贸易制度环境。

(作者系南京农业大学经济管理学院院长)

人口迁移类型——聚集和疏散，以此描绘全国形势图，从而总结人口迁移规律。1889年 Ravenstein 把这个方法应用在欧美 20 余国的人口统计资料上，试图证明“不同国家在相似条件下有着相似的移民运动”。20 世纪上半叶，美国经济大发展，也出现大量的“农民被挤出农村，转向城市寻找非农就业”。除了城乡迁移，发达国家还是大规模的跨国人口迁移的输入地。随着交通、信息技术的发展，在全球化和时空压缩时代，人口从较不发达地区大量“奔向西方”。根据联合国所提供的数据，全球跨国移民数量从 1990 年的 1.54 亿人激增至 2008 年底 2.14 亿人，创历史新高。

在发展中国家，工业化和城市化的迅速发展也带动了大批农民向城市迁移。如拉丁美洲的一些发展中国家，在二战后进入了极为迅速的城市人口增长阶段。这些国家在 1920 年代时，城市人口比重为 22%，不到北美国家的一半，到 1940 年代只达到 31%。但是第二次大战以后城市化速度增快，1980 年为 64%，已经达到北美发达国家 1950 年代的水平。特别是墨西哥和巴西的城市人口从 1950 年到 1980 年的 30 年间就增长了 3 倍，智利增长了两倍。在这一过程中大量的农村人口自发地迁往城市，聚集于少数大城市。Michael P. Todaro 认为发展中国家的城乡移民取决于农民“预期的乡城收入差异”以及在城市找到工作的可能性。

可见，不管发达国家还是发展中国家，在现代化的语境中，人口迁移都是各国客观存在的社会现象。人口的迁移带来了许多来自不同背景的人们在城市的聚集。沃思很早就注意到移民要素在构成都市性中所发挥的重要作用，将这种由社会流动带来的异质性作为都市的重要特征之一。对这种差异性的关注不但是移民研究领域讨论的热点，更可以作为理解移民研究脉络的一条线索。在基于不同国家和地区个案的众多研究中，学者们关注的“差异”多种多样，城乡差异、职业差异、阶层差异、性别差异、种族差异、族群差异等等。这些“差异”在现实中相互交织，学者们多以其中的某种差异为研究线索，综合其

他各类差异，以此来分析“差异”对移民生活及城市社会的重要影响。

对于在我国人口迁移研究中非常关注的城乡移民差别问题，国外学者则更多的是在经济、职业、阶层的层面进行探讨。工业化、城市化在为许许多多农民提供可能和机会争取体面的生活的同时，移民的聚集也有可能导致出现劳动力无限供给的困境。Lipset and Bendix 研究工业社会农村移民对城市职业结构的影响，发现城市化的扩张使得同样条件的进城农民和城市居民有着不一样的流动情形：农村移民进城沦为底层，而本地底层却有机会实现职业向上流动。Blau and Duncan 也有类似观点，农村背景的移民在社会经济地位获得上处于劣势，通常处于最差的职业层次；而城市居民和城市背景的移民在农村移民占据底层之后，加上城市居民有良好的教育和培训条件，自然不会获得更差的职业地位。

总的说来，欧美发达国家、东亚国家以及拉美国家在工业化时期显示出了三种城乡差异的变化模式：(1) 欧美国家快速完成城乡移民，短期内城市结构完全复制城乡二元结构，但经济发展很快就消解了这种差异；(2) 东亚后发达国家存在明显的选择性城乡移民，城市结构趋向精英化，农村移民与城市居民并不存在明显的系统差异；(3) 拉美国家城乡移民趋向大众化，城市结构分化严重，而经济发展不能消解日益严重的分化。

围绕“差异”，国外学者们所展现出的多种移民研究范式，一方面体现出移民问题的普遍性、多样性和复杂性，另一方面则有助于我们思考中国人口迁移问题的普遍性和特殊性。与世界其他国家一样，我国大规模人口迁移的出现是工业化和城市化发展的必然结果，人口迁移也带来了城市高度的异质性和流动性。中国人口迁移个案最特殊之处莫过于城乡二元体制的存在。它使城乡差异成为了一种涉及身份、公平和分隔的结构性差异。中国的这种城乡差异虽然特殊，但类似的差异在国外人口迁移中也普遍存在，只不过往往以其他的表现形式出现，并成为国

外移民研究讨论的热点。基于对中国个案普遍性和特殊性理解的基础上,我们才能回顾我国移民研究的历程,并思考今后的发展方向。

## 二、城乡差异与农民工研究

我国因工业化和城市化所致的大规模人口迁移于1980年代拉开序幕,其中城乡人口迁移是迁移的主流。家庭联产承包责任制的实施释放了大量的农村剩余劳动力,政策的松动使农民的流动成为可能。与此同时,沿海地区工业化的迅猛发展,为这些剩余劳动力的转移提供了方向。“百万民工下广州”是当年民工潮的真实写照。我国规模性的农民工群体兴起于20世纪80年代末,至20世纪90年代以后急剧扩大,到中期达到高潮。他们主要来自人多地少、经济欠发达的中西部地区,主要流向大中城市和沿海经济发达地区。如此众多的人员涌入城市,既给城市和乡村带来了新的问题,反过来也使农民工面临着自身的角色转换和城市适应问题。

我国学术界和政府都将上述社会问题的出现归结于城乡差异,并认为这种城乡差异是城乡二元制度的产物。因而,在研究和实践中既把城乡二元结构作为带来移民流动和移民问题的原因所在,同时又把它作为改革的目标和对象。城乡二元体制是改革开放前国家建立的城乡之间的户籍壁垒、不同的资源配置制度及其所致的城乡居民不同的社会身份和地位等方面的差异。这种研究思路的出现,与我国特殊的制度环境紧密相关。

在城乡二元结构的视角下,学术界经常讨论:该不该让农村人口进城——就地非农化还是异地非农化;能不能接纳外来人口——小城镇发展战略还是大城市集中式发展;需不需要控制城市人口数量等等。以至于许多研究通过计量方法计算“城市最大可能容量”、“可以接受的外来人口数”、“农民工市民化的社会成本”等,试图消除政府的担心和疑虑。我们发现一种有意思的现象:每每学术界为改善弱势群体的现状而发出呼吁,即使中央政府都能做出积极回应并高姿态发布指导性文件,而地方政府的相应政策却往往具有明显的保守倾向——比如“选择

性的城市准入”、“综合的社会保障”,其实都与学术界的关怀颇有出入;这些政策以及一些相应的研究主要针对如何改善外来人口在城市的暂住状况,而不是解决常住人口的发展问题。回顾30年的发展事实,想限制农民进城,可农民还是进了城;想控制城市规模,可城市还是壮大了,而且人口数量屡屡突破控制指标。理念和现实的矛盾,时刻提醒着我们进行制度改革的艰难性,也很有可能导致对这一问题学术研究的简单化趋势——将所谓的问题归结为城乡二元结构,从而忽略了迁移过程本身的复杂性和多样性。是不是松动和取消城乡二元结构就是我国人口迁移研究的全部?如果不是,对城乡二元结构我们是否还能形成别的理解?我们应该如何处理移民与城乡二元结构之间的关系?随着时间的推移,各种迁移新动向的出现,给城乡二元结构视野下的农民工研究带来巨大挑战。

## 三、城市新移民概念的引入

农民工其实是外来人口中务工人员的一部分,其最初含义是受聘于城镇国有或集体工业企业(建筑、采矿、机械制造等行业),从事一线体力劳动操作的农村居民,是相对于固定工而言的。从早期“民工潮”的研究开始,在城乡二元结构的研究视角下,渐渐地“农民工”概念成了每个乡城迁移者的个人身份,研究者也用“农民工”概念泛指进城务工经商的农民,乃至外来人口整体。

近年来学术界也注意到城乡二元结构之外的视角,开始尝试突破“农民工”概念的限制,探讨外来人口的分化和多样性特点,尝试将以往农民工研究所忽略的其他类型的移民群体纳入研究视野。陈映芳曾就“流动人口”、“农民工”等概念的使用提出异议,并尝试将乡城迁移群体表述为“城市新移民”,把他们的权益问题定义为“市民权”问题。朱力则将流动人口统称为城市新移民,并分类为智力流动人口、资本流动人口和体力流动人口,不过他主要关注体力流动人口——农民工的生存状况和社会地位。文军也把注意力放在体力流动人口,并称之为“劳动力新移民”,所谓“劳动力新移民”是指“在城市中主要从

事以体力劳动为主的简单再生产工作,但已经获得相当稳定工作和固定住所且主观上具有长期定居于所在城市的群体”。张文宏、雷开春将外来人口均看作城市新移民,而他们主要研究其中的白领新移民。卢卫认为“新移民的定居问题绝不仅限于改善农民工的居住条件,而应延伸到城市聚居和宜居的本质,进而放大到推进中国城市化、工业化和现代化的视角”。

随着工业化的深入,一方面产业开始有序转移,工业发展呈现分散布局的趋势;另一方面一线、二线城市寻求产业升级,发展服务经济;再加上新农村建设的开展,我国城市化的形式将日益多元,职业分化也更加明显。与“农民工”表述的形成背景不同,现今的社会经济环境已发生了巨大的变迁。第一,城市化正加速前进,而且城市化将是未来一段时间经济发展的主要动力;第二,从以往研究结果来看,大城市外来人口不再是乡城迁移者的天下,城镇背景的外来人口所占比例日益扩大;第三,外来人口的人力资本差异很大,从事的职业也非常广泛,从工程师、白领,到私营企业主、个体工商户,再到产业工人、散工等等,应有尽有;第四,外来人口的阶层分布和职业分布类似,都比较分散;第五,外来人口在城市的社会流动是事实;第六,户籍制度以及分割性福利保障制度将继续存在;第七,市场化改革很大程度上瓦解了人口流动的体制障碍,而且有助于剥离制度性福利。这些便是我们提出“城市新移民”概念的现实基础。

#### 四、一种思路:作为发展方式的移民

新移民概念的出现体现了学术界对我国人口迁移新动向的敏感性。这一概念的提出,不但突破了以往农民工概念可能带来的在研究对象上的局限,关注移民群体本身的复杂性和分化性,更是将移民过程的动态性纳入研究视野,有助于学者们区分并聚焦在输入地城市有定居意向的移民群体,而且在实践层面,这一概念还有助于调整移民政策,将不属于城乡移民范畴的外来人口纳入到政策瞄准的范围。不过,这一概念虽然充满张力,但学术界就如何围绕

这一概念,调整我国人口迁移的研究思路,仍然没有形成共识;导致许多情况下,学者们仅用这一概念指代人口迁移过程中出现的新问题,却没有用新的研究思路分析解释这些新问题。

笔者认为,在研究思路层面,“城市新移民”概念最大的理论张力在于摆脱城市—农村二元对立的思维,从而使我们的注意力集中在城市社会。以户籍制度为基础的城乡二元体制是我国在特殊发展背景下形成的制度设计,这一体制与宏观层面的国家和区域的社会经济发展以及微观层面的人们的日常生活如此紧密相关,已经内化成了我国社会结构的一种重要事实。基于此种认识,我们再回过头看其他国家的人口迁移过程,不管是内部移民还是国际移民,各种“差异”一直都客观存在,如制度、族群、种族等等多种差异交相作用。国外学者多将其作为社会区隔的一种机制,是社会结构的一种体现,在研究中的关注点往往不在于如何破除某种区隔机制,而在于分析这类区隔机制如何产生以及迁移如何影响了城市社会多元文化的构成,进而再思考探讨区隔机制的变迁过程。这种研究思路大大突破了以解决“移民问题”为主导的应用研究范畴,进而可将更为广泛的论题纳入讨论中,以展现移民过程的多样性。

国外学者的这种研究思路对于我们拓宽我国国内移民的研究很有启发。笔者认为,城乡二元结构的存在具有中国特色,但作为社会的一种构成方式,难以通过某些政策改革就能破除。在人类学的视野里,社会结构有其延续性,很难通过各种人为的干预推倒重来,同时它又是一个实实在在在变迁的过程,制度的改革、产业结构的变化、人们的日常生活等等要素都是促使社会结构变迁的因素。而涵盖了多种变迁要素的移民过程本身就是一个城乡二元经济社会结构现代化转型的过程。换句话说,移民是一种社会发展方式。“城市新移民”表述为这种发展方式提供了一种有效的阐释路径:首先,这一过程的起点是城市经济结构的扩展和升级,吸引人口大量向城市流动,在空间意义上促进区域的平衡;继而城市新移民通过劳动力再生产实现职业的代际流动,在时间意义

上实现职业流动;从而使本地结构接纳城市新移民,实现结构意义的社会流动;最终,城市社会得以重构。

当这一宏观过程落实到城市层面时,我们的视角便关注新移民在城市的“社会融合”上。对“新移民”而言,所谓“社会融合”,是指在相同的条件(比如制度环境、经济环境等)下,相同背景(比如教育)的城市新移民与本地居民有同等的机会,获得同一待遇水平的职业、进入同一层次的社会结构。考虑到城市里有2亿外来移民,那么研究外来移民各尽其才的发生机制,研究如何促进这些外来人口融入城市社会,将更具有实际意义。首先,外来人口在城市生活出现长期化、家庭化、定居化的趋势,说明外来人口已经以某种方式、在某种程度上融入城市社会。其次,社会融合是理解城市社会问题的重要思路,也是解决城市社会问题的重要方法;因而社会融合是一个社会过程,也是一个终极目标。再次,社会融合包含经济融合和结构融合两个过程:经济融合,是指不同人力资本的移民在城市里,与相同背景的本地居民有同等机会获得相应职业,以及实现代内、代际的职业流动,从而跻身相应经济地位;结构融合,则是指移民在获得相应经济地位之后,有足够的机会与相近阶层的本地居民发生社会联系(比如通婚)。对于移民群体而言,社会融合使他们跨越移民群体边界,消除与本地居民群体之间的偏见和歧视,这一过程表现为身份认同的接近与文化习俗的相互包容。对于移民个人及其家庭而言,社会融合使移民和本

地居民跨越社会空间的分隔,增进在学校、工作场所和邻里空间的交流,这一过程表现为社会距离的缩小与行为习惯的相互尊重。

综上所述,“城市新移民”的表述,不仅加深我们对社会发展方式的理解,并且可以推导城市新移民“社会融合”的视角。这样的理论转向尝试把城市社会构成变化,以及移民与本地居民的结构关系置于研究的核心,为城市新移民问题的研究奠定基础。一般来说,移民作为过程可以分成前、中、后三个阶段;类似地,城市新移民问题也包含三个议题:(1)城市新移民的基本状况,以及对城市社会构成的影响(比如人口结构、劳动力市场和阶层结构等的变化);(2)城市的社会融合作为一种终极目标如何定义;(3)城市的社会融合作为一种过程如何发生。移作为研究对象可从宏观、中观和微观上切入上述三个议题,而在实际研究中不仅有宏观的论证,还有会有中观、微观等变量的影响,从而使得城市新移民问题的实证研究多姿多彩。

笔者认为处理城市移民问题也需要树立“可持续发展”的理念,认识到城乡二元结构作为社会结构的发展规律,理解城市融合过程的长期性和持续性,从长远的角度,为具有城市定居意向的城市新移民融入城市制定相关政策,推动“彻底的劳动力流动”——“彻底的职业流动”——“彻底的社会流动”的理想状态的实现。

(作者系中山大学社会学与人类学学院副教授)

