



封面图为秋日印象 摄影 周晨曦

(内部资料 免费交流)

## 《黄海学坛》编辑指导委员会

主任：陈卫红

副主任：李晓奇 胡晓军 焦宏图

主办单位：盐城市哲学社会科学联合会

主编：李晓奇

副主编：陈法金 高齐

编辑：沈碧云 左建华

信箱：hhxttg@163.com

# CONTENT 目录

2024年第3期(总第164期)

## ■ 领导要论

3 努力以营商环境之优 促经济大盘之稳谋高质量发展之进 /周斌

## ■ 本刊特稿

6 加快推进数字政府建设 打造高质量发展新引擎 /胡柏林  
11 新四军在盐城组织开展群众工作的实践探析 /张伯铭

## ■ 经济观察

17 “双碳”背景下盐城低(零)碳产业园建设路径研究 /徐元元  
20 高标准农田建设下的盐城乡村旅游消费新场景研究 /李文静 陈晶晶  
22 产业链视域下盐城推进养老产业高质量发展研究 /宋春秀

## ■ 社会治理

27 新形势下居民小区安全管理有效路径探索 /李兆全  
30 盐城市公立医院绩效改革方向探索和实践研究 /萨本婷

# 目录 CONTENT

2024年第3期(总第164期)

## ■ 县域发展

- 34 接续改革 精准发力 推动全省村级组织减负工作落地落实 /李广文
- 37 “有事好商量”提升基层治理效能探究 /李春林

## ■ 实践思考

- 41 推进智慧城市建设 构建盐城城市文化软实力合作机制 /蔡万巧 徐建
- 44 高质量发展视域下的文旅企业质量文化建设研究 /潘国武
- 47 盐城新四军红色资源保护和利用路径研究 /陈东勇
- 49 “双碳”背景下高校学生低碳理念研究 /黄媛媛
- 52 以“学习力”为基点 多维协同提升大学生“幸福感” /吴惠玲

## ■ 地方文史

- 56 淮剧名称确立新考 /郑健祥
- 60 跨界合作模式下盐城地方特色档案资源融合共享路径研究 /钱德凤 燕慧



封面图为秋日印象 摄影 周晨曦

(内部资料 免费交流)

编印单位:《黄海学坛》编辑部

地址:世纪大道21号

行政中心2324室

邮政编码:224005

热线:0515-86662324

印刷单位:盐城市华光印刷厂

印刷数量:500本

发送对象:本系统、本单位内部交流学习

准印证号:S(2024)09000021

印刷日期:2024年9月10日

盐城社科微信公众号



扫一扫 关注智汇盐城

# 努力以营商环境之优 促经济大盘之稳谋高质量发展之进

□ 周 斌

## 一、保持永不懈怠精神,切实增强优化营商环境的责任感使命感

近年来,我们把优化营商环境作为重点改革事项,一体推进“五个环境”建设,全市营商环境得到明显提升。去年,在全省营商环境评价中,我市列第5位,9个参评板块全部大幅进位,取得了省营商环境评价以来最好成绩。商事制度改革获国务院真抓实干督查激励,创成全国社会信用体系建设示范区,不动产登记工作获自然资源部通报表扬,“盐诚办·我来办”行政审批服务模式入围全国法治政府建设示范创建候选名单,市场监管、知识产权保护、招标投标、政府采购、企业合法权益保护、市政公用设施联合报装等一批创新工作获国家和省级层面推广。这些都充分说明,营商环境抓与不抓不一样,紧抓不放、真抓实干就一定能看到实实在在的改观。

习近平总书记深刻指出,营商环境只有更好,没有最好,多次对打造市场化、法治化、国际化一流营商环境提出明确要求。3月5日,总书记在参加江苏代表团审议时对江苏提出了“4+1”重大任务,都与营商环境密切相关。首先,“牢牢把握高质量发展这个首要任务,因地制宜加快发展新质生产力”,营商环境是重要支撑,特别是发展新质生产力,是相对于传统生产力而言的,在生产力的性质和质量方面都有显著的提升,要求我们的思维理念和工作方式也要随之提升,必须通过营商环境再优化再提升,为加

快发展新质生产力厚植好生态。第二,“全面深化改革,持续增强发展的内生动力和活力”,营商环境是“总牵引”,只有抓住营商环境这个牛鼻子,推动制度创新、政策创新、机制创新,才能从深层次破除堵点、攻克难题,解决制约市场活力的深层次问题。第三,“积极促进区域协调发展,不断提升发展的辐射带动力”,营商环境是“强磁场”,只有形成营商环境的比较优势,才能避免成为本土资源向外部转移的“漏斗”,才能在激烈竞争中赢得主动、争得先机,以一域之光为全局添彩。第四,“营造干事创业的良好氛围,着力形成推动发展的强大合力”,营商环境是“试金石”,越是下行压力加大,越是需要通过一流的作风、一流的营商环境,提振信心、改变预期,切实巩固和增强经济持续回升向好态势。全市上下要把营商环境建设摆上更加重要位置,锚定更高目标、更高标准,聚合力量、聚力攻坚,更好赋能城市发展。

## 二、对标国际一流标准,全力推动营商环境再优化再提升

今天会上印发的优化营商环境工作要点和提升经营主体满意度专项攻坚行动实施方案两份文件,体现了更加注重系统集成、更加注重突出重点、更加注重改革实效的要求,要不折不扣落实好,努力让各类市场主体本固根深、枝繁叶茂。

一是突出目标导向,高标准打造市场化法治化国际化营商环境。法乎上,得乎中。只有高目标,才有

高追求。一要着力打造公平有序的市场化环境。企业是在市场中打拼的,公平有序是最基本的诉求。市场准入要坚持一视同仁,针对“办照容易办证难”“准入不准营”等现象,招投标领域人为设置门槛、排斥潜在投标人等问题,要严格落实非禁即入的市场准入制度,加快破除各种“隐性壁垒”和“不合理门槛”,确保各类经营主体在盐城都能得到公平对待。要素保障要坚持公平普惠,去年我市民营企业新增贷款只占企业贷款增量的 19.7%,同比下降 8 个百分点,要聚焦降低企业融资、用地、用工、用能、物流等各类生产要素成本,千方百计减轻企业负担。政策供给要坚持高效可及,围绕政策悬空问题,完善涉企政策公开、解读和宣传“三同步”机制,优化申报流程和手续,确保各类惠企政策直达基层、直达企业。这里需要特别强调的是,4 月 30 日中央政治局会议提出,要靠前发力有效落实已经确定的宏观政策,今年市本级确定的涉企专项资金也要在 6 月底前实现应拨尽拨,确保及时高效惠及企业。二要着力打造公平公正的法治化环境。法治最能聚人聚财、最有利于发展,但执法不规范已经成为企业反映最强烈的问题。一方面,跨部门、跨区域执法联动机制还不够完善,“综合查一次”落实不到位,多头检查、重复检查情况依然发生,个别企业反映平均不足 4 日就被上门检查一次。另一方面,执法方式有待改进,以罚代管、重罚轻管现象仍然突出,包容审慎监管执法还需加力。要加快破解执法方式简单僵化问题,针对“一刀切”执法、运动式执法、机械执法、滥用行政裁量权、以罚代管等问题开展专项整治。要破解执法不规范问题,依法依规压减重复或者不必要的检查事项,健全涉企不予行政处罚、减轻处罚、从轻处罚、不予实施行政强制措施“四张清单”,让企业安心经营、放心投资、专心发展。三要着力打造开放包容的国际化环境。近年来,以 SK 为代表的一批重大外资项目接连落地,说明只有持续打造国际化的营商环境,才能吸引“八方来客”。要主动对标世界宜商环境评价指标体系,积极对接国际惯例与通行经贸规则,认真研究

RCEP、CPTTP 等经贸协定,稳步扩大规则、规制、管理、标准等制度型开放,更好集聚全球高端要素资源。要持续优化政务服务,坚持用户思维,从市场反映最迫切、最集中的环节改起,深入推进“高效办成一件事”改革,创新一照多址、一证多址等便利化服务举措,全面推行工业用地“标准地+双信地+定制地”供应模式,努力为企业提供最周到、最细致、最舒心的“金牌”服务。要大力建设国际化城市环境,不断提升宜居宜业的城市品质,优化外来人才来盐工作生活相关事项的配套服务,不断提升城市吸引力和影响力。

**二是突出问题导向,深层次破解制约高质量发展的痛点难点堵点。**从一季度“民营经济 20 条”政策落实评估情况看,企业反映的问题主要集中在涉企综合执法效能提升“不够快”、涉企奖补资金申报手续“材料多”、中小企业获得信贷“有难度”、惠企政策直达快享“有堵点”、公共资源交易“有卡点”等五个方面。这些问题,从根本上讲还是我们思想理念有偏差、能力水平有落差、工作作风有温差。一是理念偏“旧”,创新意识不强。习惯用老的办法应对新的问题,凡是找依据、找先例,缺乏主动探索、改革创新的精神。去年全省营商环境考核中,我市创新性案例只得 0.8 分,与最高分的苏州(1.9 分)还有明显差距。二是态度偏“硬”,服务意识不强。现在门难进、话难听、脸难看的问题基本上杜绝,但有的部门对经营主体“亲而不清、清而不为”,同民营企业交往有思想包袱,对接企业需求主动性不够,缺乏温情和温度。三是作风偏“虚”,担当精神不强。有的部门对领导交办的事情“特事特办”、效率较高,而领导没有关注的问题就视而不见、拖着不办。有的部门以“上级要求”为借口,过于强调按程序办事,对矛盾不敢触及、怕担责任,导致一些问题悬而未决。比如,某县(建湖)环保局因为对审批政策不熟悉,不敢批“辐射安全许可证”,导致企业处于半停业状态、损失惨重。四是机制偏“僵”,协同联动不强。部门之间信息共享不够通畅,协同配合程度跟不上企业需求,服务企业的效能

还不高。比如,去年我市涉企财政专项奖补资金实际拨付 17.3 亿元,企业“免申即享”的资金仅占 6%,而淮安提出“免申直补”达到 55%。问题所在就是改进所向,对专项攻坚行动实施方案瞄准的“最痛之点”“最盼之处”,各地各部门要重视起来,动真碰硬、靶向治疗,拿出具体工作计划。

**三是突出结果导向,全方位提升市场主体获得感幸福感安全感。**评价营商环境好不好,要让市场主体来评判、用发展实绩来检验。**一要看企业满意度。**虽然企业的感受难以量化,但感知度是实实在在的。要常态化开展企业大走访活动,及时了解企业急难愁盼,对共性问题要形成制度性安排,对个性问题要“一企一策、一业一策”精准帮扶,加快建立“发现—交办—办理—反馈”清单化闭环解决机制。要健全常态化政企沟通渠道,深化企业家座谈会、市领导挂钩联系重点企业、重大项目审批帮办代办、民营企业服务月等机制,完善企业家正向激励机制和荣誉体系,定期评选表彰一批杰出企业家、青年企业家,持续打造亲商安商的人文环境。**二要看投资活跃度。**营商环境是人流、物流、资金流的“流动指南”,经济运行数据是生动注脚,市场主体会用脚投票。今年,我们提出实际使用外资要增长 10%,新签约、新开工、新竣工亿元以上产业项目分别不少于 1400 个、800 个和 500 个。实现这些目标,必须做实真功、练强内功,全面激发“国企敢干、民企敢闯、外企敢投”的活力动力,真正把发展优势、发展潜力转化为发展胜势、发展实力。**三要看考核进位度。**我们提出用三年时间推动营商环境建设进入全省第一方阵,制定这样一个目标,不是唯考核,而是让大家有这样的目标追求、有这样的的工作标准。要认真复盘去年考核中的失分项,把短板弱项作为改进工作、提升服务

的着力点。今年省里考核将取消发展指数,只考核水平指数(去年我市水平指数只列全省第 9 位),新的省考指标体系下达后,我们要认真对照,明确工作安排,坚持稳扎稳打、做好巩固提升,确保年年有进步。

### 三、提振实干争先状态,加快凝聚优化营商环境的工作合力

**一要明责任重落实。**优化营商环境,关键靠实干、要害在落实。要完善领导责任体系,各地各部门主要领导要把优化营商环境作为头号工程,亲自研究部署、亲自协调推动、亲自把关问效。要完善工作推进体系,优化领导小组工作机制,建立“市分管领导挂钩+市营商办牵头+部门板块研办”的三级推进机制。要完善考核评价体系,以企业群众满意为第一标准,对照世行和省考标准,全面优化评价指标、评价机制、评价方式。

**二要敢作为争一流。**对标一流,才能成为一流。要坚持把国际最高标准作为“参照系”,把国内先进城市作为“参照地”,在对标找差中缩小差距,在学习先进中成为先进。要敢闯新路、勇于创新,科学谋划营商环境领域的试点示范、改革创新事项,争取更多事项在国家 and 省级层面推广。

**三要优作风重实效。**锤炼过硬作风,才能锻造一流环境。要勇于自我革命,敢于刀刃向内,对破坏营商环境的单位和责任人,要严查快办、严肃处理。要坚持求真务实,始终把企业遇到的难点痛点堵点作为优化营商环境的着力点,真正让企业和群众感到实实在在的变化。要健全容错纠错机制,深化落实“三个区分开来”要求,更好激励广大干部担当作为、大胆探索。

(本文系盐城市委书记周斌在全市优化营商环境工作推进会上的讲话摘要)

# 加快推进数字政府建设 打造高质量发展新引擎

□ 胡柏林

数字政府是全面数字化发展的基础性、先导性工程,是创新政府治理理念和方式、形成数字治理新格局、推进治理体系和治理能力现代化的重要举措。当前,我市正在大力推进经济社会数字化转型,驱动发展新质生产力。充分发挥数字政府对数字经济、数字社会、数字生态的引领作用,探索数字政府转型升级的“盐城方案”具有重要的实践价值。

## 一、我市数字政府建设呈现良好发展态势

近年来,我市不断加强基础设施建设,强化数据共享应用,提高网上服务能力,提升政府运行效能,创新社会数字治理,以政府数字化转型引领高质量发展,取得积极成效。

**(一)基础设施体系基本形成。**我市大力推进“一云一网一平台”等基础设施建设。政务云存力达48.4PB,算力达12.4万核,建设规模居全省前3位。按照“应上尽上”的原则,全市共有46个单位、436个系统部署上云,上云率达95.7%。电子政务外网实现市县镇村四级全贯通。完成电子政务外网IPv6单栈改造,支撑各类基于IPv6的业务系统部署和应用。省部署要求的非涉密专网已100%整合迁移至电子政务外网。初步建成以统一身份认证、苏服码、电子印章等为核心的公共支撑平台。市政务服务统一身份认证支撑52个业务系统“一次认证、全网通行”。“苏服码”支撑348个高频政务服务事项扫码办理,实现“一人一码”“一企一码”。制发电子印章4000余枚,在线用章74万次,为不见面审批办件、协同办公等场景提供统一签章服务。

**(二)数据汇聚共享稳步推进。**上线市公共数据

平台,52个市级部门注册发布目录3328类,挂接资源3183类,归集结构化数据147.5亿条,5.5T容量基础测绘数据。发布共享目录2302条,11个县(市、区)、24个市级部门订阅使用数据资源1409个,日均接口调用量7万次,库表交换量39万条,基本满足全市各级数据共享需求。建成人口、法人、电子证照、自然资源和空间地理、社会信用等五大基础数据库。其中,电子证照库归集电子证照570万张,共享调用240万次。围绕“城市驾驶舱”总舱建设及各部门政务服务场景需求,建设主题库、专题库33个,有力地支撑了各类应用场景开发。市公共数据平台还与11个县(市、区)公共数据平台完成级联,实现市县数据资源交换通道双向互联互通,形成国家、省、市、县四级一体化共享交换体系。

**(三)政务服务能力大幅提升。**建成全市一体化在线政务服务平台,形成“一网四级”线上政务服务体系。一是深化“网上办”。建成市县两级江苏政务服务网旗舰店12个,一体化政务服务平台对接35个自建部门系统,事项网上可办率达99.2%,累积放大“一市一平台”“一部门一系统”集成优势。二是丰富移动办。“苏服办”APP开通移动旗舰店8个,上线交通出行、教育考试、审批许可、公共服务等15类高频应用283项。“我的盐城”接入公共服务1140多项,累计注册用户643.5万,日活跃量达22万,在全省活跃度仅次于“我的南京”。三是优化“自助办”。推广“盐之e政务”自助一体机,多点部署自助终端68台,实现709个高频民生事项跨区域、跨层级受理,累计办件达3万余件。四是推进“跨地办”。推动区域

事项申请受理、审查决定、颁证送达等全流程标准化建设,在市、县政务服务大厅设置长三角政务服务“一网通办”远程虚拟窗口。五是打造“套餐办”。围绕企业和个人两个全生命周期,扎实推进国家和省部署的29个“一件事”联办,自主创新“充电桩报装”“加装电梯”等10个特色“一件事”,为企业群众提供定制化、套餐式、模块化服务。

**(四)政府协同办公持续深化。**围绕机关运行的办公、办会、办事等共性需求,整合各类政务信息资源,建设市级一体化协同办公平台,优化跨地域、跨部门、跨层级的协作流程。为每个用户定制个性化的使用界面,集成版式文件、电子印章等工具,已定制公文单533个,流程表单301张,实现各委办局单位内部公文网上办理,部门间公文一键直达。同时,参照国家信息系统安全等级保护和密码应用安全性评估管理办法等相关标准,通过统一身份认证、安全审计、日志审计和入侵检测等措施保障系统安全、数据安全和网络安全,为各部委办局单位用户提供安全可靠的协同服务。目前,协同办公平台已接入21家市直单位,录入人员3641人,总访问量已达到175万次,发文收文12万份,处理公文165万次,实现了机关公文全程电子化处理和部门之间业务协同,极大提升了机关内部办公效率。

**(五)社会数字治理初见成效。**建成“互联网+监管”平台,归集共享各类监管数据642万条,接收风险预警线索246条,及早发现防范性苗头性和跨行业跨区域风险,强化事中事后监管。推进城市运行“一网统管”,开发数字化城市管理信息系统,实施智慧执法、智慧环卫等业务板块,采用智能化监测手段,对市区雨水管道内部进行检查,发现漏损、脱节等问题128处,在市区最低点、易淹小区、重要部位安装视频预警系统65套,提高防汛应急抢险效率。积极推进城市驾驶舱项目建设,构建纵向贯通、横向融合的大数据智能决策指挥中心,直观呈现城市发展特点与发展趋势,实现“一屏感知、一网研判、一体联动”。目前,城市驾驶舱已一体融合交通出行、房地产监测、防汛防台等业务系统,形成典型应用场景

300个,开展实景演练100多场。通过城市综合管理数据库汇集的8.5万路摄像头、3000个物联感知设备,生动立体呈现了城市运行宏观态势和微观脉动,为城市管理者提供一站式决策指挥服务。

## 二、面临的困难及问题

随着数字政府建设的不断深入,我市仍存在一些问题亟待重点研究解决,主要体现在以下几个方面:

**(一)数字基础支撑能力仍需加强。**数字化基础设施主要包括云、网、公共支撑平台建设。政务“一朵云”市县一体化部署尚未实现,市级单位由华为公司提供统一的云服务,11个板块中东海市、阜宁县自行建设,其余9家还没有合规的政务云平台。我市2017年启动电子政务外网建设,网络支撑能力不能完全满足部门业务发展的需求。公安、检察院、法院、交通、财政等部门专网依然存在。“云”“网”统筹不足,加之身份认证、地理信息、物联感知等公共支撑能力未广泛应用,制约了数字政府的整体效能,造成信息化项目重复建设、闲置浪费。

**(二)数据融合共享水平仍需提高。**“数据饥渴”现象仍然突出,数据共享不够充分。在对11个县(市、区)调研中,我们围绕“高效办成一件事”重点事项,聚焦数据共享和垂管系统对接、法规制度、标准规范、流程规则、平台公共支撑等6方面,汇总了249项问题清单,其中数据共享和垂管系统对接相关问题149项,占比约60%,问题集中在基层对国垂、省垂系统的数据需求上。统计分析显示,我市县级及以下基层部门数据调用次数仅为153万次,绝大部分共享数据还沉淀在省级层面,在向基层共享、向基层赋能等方面存在明显短板,数据红利尚未充分释放,与政府数字化改革的发展要求和基层部门及时共享数据的期盼相比还有不小差距。另外,我市目前研究出台了数据归集、数据治理等标准规范,但贯穿全生命周期的数据治理机制不够完善。调查数据显示,已共享的数据中,按年更新的占27%,按月更新的占52.8%,数据丰富度、鲜活度、易用性还不高,“一数一源一标准”的数据体系尚未构建完成,数

据目录、质量和共享能力尚无法全面满足全市性协同应用需要。

**(三)服务企业群众能力仍需提升。**调研发现企业群众在办事过程中重复填报、多次证明等现象仍然存在。有企业反映在办理取水许可、排污许可和港口经营许可三张电子证照时,因对应主管部门不同,分别在三个部门业务平台内重复填报了单位名称、统一社会信用代码、注册地址等多项基本信息,经办人申报办理十分不便。再从基层窗口服务能力来看,基层办理高频事项涉及人社、民政、卫健等条线 30 多项业务,相关条线却部署了 13 套业务系统,仅省卫健委就部署了 4 套,基层应对方法为操作人员同时操作多个审批系统办理同一件审批事项。以办理“城乡居民基本养老保险注销登记”事项为例,窗口工作人员需要在人社条线内网、电子政务外网、互联网等网络环境来回切换,同时操作 3 个审批系统办理同一件审批事项,降低了办事效率。覆盖企业群众全生命周期的数字化服务体系仍需进一步健全,“一网通办”仍需从“可用能用”向“好用爱用”深化。

**(四)数字政府运行机制仍需健全。**一是市级统筹协调难度大。数字政府工作复杂度高,在推动市县间、各部门间云网整合,数据的高质量汇聚共享、业务之间的高效协同等工作中,存在统筹难度大、协调力度不足等问题。二是项目建设集约化程度不高。由于信息化项目缺乏统筹规划,造成标准不一、重复建设、运维分散,政务信息化项目多头管理。重建设、轻应用,重业务管理、轻数字治理等问题比较突出。三是运维费用居高不下。按照现行网络及密码安全管理要求,政务云上部署的 436 套系统,全做网络安全三级等保测评和密码应用安全性三级评估,仅第三方测评费用就达 5668 万。再加上各个部门信息平台技术运维费,财政支出压力较大。四是数字人才队伍建设滞后。板块、园区、数字经济工作部门领导中具有数字专业背景、具备数字思维的干部占比较低,市、县数据部门专业人员不足 20%,现有人才队伍难以满足高水平数字政府的建设要求。

### 三、数字政府发展趋势和典型案例

进入新时代,国内外环境面临深刻变化,信息技术革命持续演进,给我市数字政府建设带来重大机遇和挑战。从国际看,全球经济增长乏力背景下,数字经济作为撬动经济增长的新杠杆,成为各国提振经济的重要方向。美国、丹麦、日本、新加坡等发达经济体纷纷布局数字政府建设,引领数字经济发展。从国内看,“最多跑一次”“一网通办”“一网统管”“一网协同”“接诉即办”等创新实践不断涌现,为迈入数字政府建设新阶段打下坚实基础。从省内看,兄弟地市因地制宜、积极探索、亮点频出,南京的“宁满意”工程、无锡的“无难事、悉心办”、常州的“畅通办”、淮安的“淮上关爱一件事”等受到企业群众广泛好评。虽然各地数字政府建设路径各异,但是许多建设理念已形成共识,先行地区、典范城市在数字政府建设上主要呈现四大趋势:

**(一)北京:集约建设是实践路径。**北京市以“七通一平”构建数字底座。“七通一平”(即城市码、空间图、基础工具库、算力设施、感知体系、通信网络、政务云以及大数据平台)是北京数字政府建设中相互贯通的共性基础平台设施。北京依托大数据平台累计汇聚政务数据 2500 多亿条,社会数据 2200 多亿条,实现全市政务数据“全汇通”。依托政务网、政务云构建数字政府运行基座,承载 1000 余个应用系统稳定运行,实现入云“全覆盖”。以“城市码”打造全市统一的实体“数字身份”编码体系,以“一张图”建设全市统一的时空基准底座,实现场景“全链接”。以“感知体系”建设推动城市影像、城市脉搏、城市体征等数据汇通应用,逐步实现城市运行“全感知”,赋能数字政府集约化建设。

**(二)贵州:数据赋能是发展动力。**贵州省在数据共享领域先行先试,建立数据调度机制,推动数据共享规范化、流程化开展。一是建立全省一体化数据调度机制。构建了“数据使用部门提需求、数据归集部门做响应、数据共享管理部门保流转”的数据调度新格局,推动实现数据跨部门、跨层级、跨业务共享。二是建成实体化贵州省数据调度中心。以数据需求为导向,提供线上调度、线下会商以及办公场所。线上

调度塑造了“数据使用部门申请,数据调度中心受理,数据提供部门审核,数据主管部门签发”的数据调度流程,构建了“前店后厂”的线上数据调度模式。三是探索出“三权五可”政务数据共享理论。从数据权属出发,探索提出数据共享归集权、使用权、管理权的“三权”分治模式。从数据全生命周期管理出发,提出数据调度可有、可用、可视、可控、可溯的五可目标。2023年全省数据共享1.4亿余批次、5245亿余条,分别同比增长492%、1562%,数据共享交换量快速增加。

**(三)苏州:移动服务是重要范式。**苏州针对不同人群打造“苏系列”移动服务平台。面向自然人用户打造“苏周到”APP,旨在让自然人“只登一个APP就能高效办成一件事”。依托苏服码提供身份核验、扫码办事、亮码通行,实现“一人一码”“一码通行”“一码通办”。汇聚接入10个县级市(区)特色服务事项,实现“各美其美”“十全十美”。利用人工智能技术,基于不同用户智能推送精准化、个性化服务,实现“千人千面”。目前“苏周到”下载量近500万,接入服务事项1650项,用户活跃度持续增强。面向法人用户打造“苏商通”APP,让法人只进一个口,就能办成“一批事”。“苏商通”面向企业全生命周期,提供“机会在苏州、投资在苏州、成长在苏州、奖补在苏州、创新在苏州”5个维度37类线上主题式服务应用,对接全市各部门单位超150个法人服务系统,覆盖市级和10个县市(区)级政务和政策服务。目前已上线44个部门7000多条现行政策,5329项办事指南。面向机关工作人员打造“苏优政”APP,让机关人员只进一个口,就能办成公文处理、事务审批等“一类事”。聚焦“刚需+高频”事项,精减环节、重塑流程,赋能全程网办、联办快办,实现“数据多跑路、办事不跑腿”。首批已上架公文管理、会议管理、信息采编、督查督办、值班值守等9个全程联办应用场景。

#### 四、我市加强数字政府建设的思考

我市数字政府建设应立足“数字江苏”整体框架,坚持“一张图规划、一体化部署、一盘棋推进”,突出一体化、集约化的建设思路,构建起“12345”全市

一体化数字政府工作体系,整合资源、优化流程,提高跨部门协同能力。

**(一)抓住“一条主线”,激活数据要素新动能。**数据赋能是数字政府建设的关键和发展方向。一是建议组建数据标准化专家委员会,加强数据汇聚治理、共享开放、授权运营等政策法规研究和标准制度供给,加大在数据标准建设、宣贯培训等领域的投入,持续完善已有标准,推动构建多维规范体系。二是大力开展数据治理攻坚行动,以数据资源类国有资产清查利用为契机,梳理编制全市数据“一本账”,严格落实首席数据官和超级数据员制度,优化完善政务数据共享协调机制,抓紧抓实汇集、治理、开放、共享、应用等关键节点时限,保障“数据好用、用好数据”。三是依托“城市驾驶舱”“高效办成一件事”“数据直达基层”等综合性应用系统,充分发挥应用场景牵引作用,加强供需精准对接和垂管系统数据属地回流,打通数据共享“大动脉”,让数据真正“跑起来、用起来、活起来”。

**(二)打造“两个门户”,开启集成服务新体验。**按照“大平台、小前端、富生态”建设思路,全方位整合服务渠道。一方面,做优服务群众“总门户”。依托“苏服办”总门户加强统一受理平台建设,推动办件信息实时共享,实现办事申请“一次提交”、办理结果“多端获取”。相应服务事项同步集成至“我的盐城”APP。针对基层长期以来存在办事系统多、数据不共享、工作人员反复登录不同平台等难题,坚持“试点先行、以点带面”,大力推行“基层高频事项一平台”办理,同步实施基层窗口人员一体化管理,从直接关系群众切身利益的事项抓起,将人社、医保、民政、卫健等部门的13个系统、30个高频事项集成至一个平台办理,促进线上线下融合发展,不断提升网上政务服务能力。另一方面,建好政府运行“总门户”。依托“盐政通”整合各党政机关的协同办公应用,实现与各级各部门办公系统的对接互通,构建全市统一、四级贯通、协同联动、集约高效的政务协同办公体系。探索按需接入执法监管、政务服务平台等各类应用,实现“一口入、好办事、管全程”。

(三)推进“三网融合”,探索一体运行新模式。一是推进政务服务“一网通办”。充分利用人工智能(AI)技术,探索自动智能审批和自动提醒服务,推动能办向智办转变、来办向推办转变。优化“一企来办”平台,集成政策汇聚、查询、推送、解答等功能,加强企业画像分析,服务各类市场主体。探索应用自然语言大模型等技术,提升线上智能客服的意图识别和精准回答能力,优化智能问答、智能搜索、智能导办等服务,更好引导企业和群众便利办事。二是推进社会治理“一网统管”。加快“综合查一次”平台建设,打通业务系统、融合监管数据,加强分析研判,提升监控预警水平。依托城市驾驶舱、城市生命线等项目建设,实现对城市全域的精准分析、整体研判、协同指挥、科学治理。三是推进机关运行“一网协同”。推动财务、人事、公务用车、会议管理等机关内部办事及高频事项全流程网办,逐步构建统一办公应用生态。依托“盐政通”开发数字政府填表系统完善统一采集、统一制表、统一报送机制,推进各级各类报表精简归并,为基层减负增效。

(四)强化“四项支撑”,提升数字底座新能级。坚持共性基础设施“一云一网一平台一防线”的集约化建设,减少重复投资,提高整体建设效能。一是提升政务云支撑能力。统筹推进政务云三期建设,11个板块按照统一标准规范,集中至“一朵云”部署,同步完善政务云管理体系,避免重复投资,优化资源配置。二是提升电子政务外网承载能力。加快电子政务外网万兆升级改造,切实提升全市电子政务外网承载能力和集约化水平。有序推进“云网融合”,逐步实现云网管理一体化。三是提升公共支撑能力。围绕各类场景开发需求,全面推广应用城市驾驶舱已有的融合通讯等共性能力,持续完善集成电子印章、苏服码、统一身份认证等其他公共基础能力,打造统一的公共基础能力支撑平台,夯实数字政府发展根基。

四是提升安全防护能力。强化对云网数的日常监测、通报预警和应急处置。制定覆盖数据全生命周期的数据安全防护框架,落实数据分类分级保护基础制度,推进数据加密、数据脱敏、数据水印、数据备份、数据溯源、隐私计算等技术的全面应用,增强数据安全保障能力。

(五)健全“五套机制”,构建整体协同新环境。数字政府建设是一项系统工程,须健全“五套机制”。一是健全协同推进机制。进一步理顺“一局一中心一集团”的数字政府管理架构。数据局聚焦于推动政府履职能力数字化转型。大数据中心负责数字公共基础设施建设。参照广东等地做法,探索契合盐城实际的“管运分离”模式,由市大数据集团引入头部企业技术力量,通过合规程序对跨部门信息化项目进行统一运维,压降运维成本。二是健全项目管理机制。深入推进政务信息化项目“一件事”改革,加强政务信息化项目审批和运维资金管理,做到项目进一个“笼子”、预算在一个“盘子”、资金出一个“口子”。三是健全人才培养机制。将“数字政府”改革建设列入各级政府机关工作人员学习培训内容,建立普及性与针对性相结合的培训机制,加强数字人才供给。四是健全安全防护机制。建议公安、网信、数据、机要等部门建立工作联动机制,加强日常监测预警和联合应急演练,提升各地网络安全水平,形成数字政府安全运行监管合力。五是健全评估监督机制。建议财政部门强化信息化项目绩效评估,构建数字政府多维评价体系,定期开展全市数字政府建设评估、常态化监测。审计部门依法加强审计监督,推动相关部门及时整改相应问题,促进数字政府建设持续健康发展。

课题组成员:邢晓峰 刘强 徐冲

田鹏 霍航天

(作者单位:盐城市数据局)

# 新四军在盐城组织开展群众工作的实践探析

□ 张伯铭

群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，也是我们党永葆青春活力和战斗力的重要法宝。密切联系群众是新四军革命本质的内在要求，是新四军生存发展的重要基础，是新四军取得胜利的根本保证。当前，认真研究新四军在盐城组织开展群众工作的生动实践，对于深刻领会习近平总书记关于党的群众路线重要论述、深入贯彻落实习近平总书记关于考察盐城重要指示精神，进一步引导党员干部牢记嘱托、感恩奋进，传承和发扬新四军优良传统，扎实走好新时代党的群众路线新实践，奋力谱写“强富美高”新盐城现代化新篇章具有十分重要的现实意义。

## 一、新四军在盐城组织开展群众工作的生动实践

在盐城重建新四军军部，是新四军浴火重要的转折点，标志着新四军从此独立自主地肩负起华中敌后抗战的重任。在抗日烽火的艰难岁月，新四军在盐阜区之所以能攻克各种艰难险阻，打破重重包围封锁，并不断发展壮大，成为华中敌后抗日的中坚。说到底，是他们始终相信和依靠人民，始终关心和服务人民，与人民群众保持血肉联系，从而深受人民群众的爱戴与支持。回顾新四军光辉的抗战历程，可以看到，新四军群众路线在盐城的生动实践主要体现在以下几个方面：

**(一)牢固树立群众观念。**早在1938年6月，新四军就确立战时政治工作的方针、任务、制度与领导方式等基本问题，要求部队充分尊重群众愿意，坚决实行不拉夫、不收款、不扰民的“三不”政策，明确将对新四军的信任作为发动和组织群众抗日的前提。

进入华中之后，新四军将原先红军的“三大纪律八项注意”适时修改为“三大纪律”、“六项要求”和“十项注意”。新四军初到敌后沦陷区时，沦陷区人民白天躲鬼子，夜晚防盗匪。饱尝兵藏之苦的人民群众，开始对新四军不了解，看到武装部队，不敢开门接待。加之敌人对新四军、共产党的造谣诬蔑，有些群众对新四军坚壁清野。面对群众的不信任，新四军不急不躁，以铁的纪律和模范行动，真心诚意地感动群众，让群众了解新四军就是过去的红军，千方百计得到群众的支持和信任。每到一地，都严格执行“三大纪律”“八项注意”。夜里行军宿营时，宁可在露天荒野任风吹雨打，不得到群众的同意，不进村不进屋；白天帮群众挑水、扫地，忙个不停，借了东西，走时要还，损坏要赔偿。1943年初春，日军对盐阜地区进行第二次大规模“扫荡”，新四军三师师长黄克诚率领主力撤到外围作战。一天，他率领部队趁黑夜越过敌人的封锁线，挺进益林大东庄。刚进村，黄克诚就下令：“一不准敲群众家门，二不准动群众的一草一木，三不准大声喧哗、惊醒群众。”战士们就分散到群众房前屋后和草堆宿营。当时，北风呼啸，天寒地冻，黄克诚妻子还带着一个不满周岁的孩子，他也不敲群众家的门，就在草堆旁过了大半夜。第二天，战士们的衣帽上全是霜花，村民们开门出来一见这样的情景，十分感动。

**(二)全力凝聚全民抗日的磅礴力量。**新四军宣传群众、组织群众、武装群众的群众工作，在开辟、创建盐阜区敌后抗日根据地的斗争中，表现得十分突出。一是扎实开展农救运动。民运工作队深入乡村，

组织农救会,确立中心地区,以“先搭架子,后充实内容”的工作方式,由中心乡保迅速向非中心地区推广辐射,争取开明地主和士绅的支持和帮助,向广大农民宣传农救会好处,成立各级农救会。同时,对影响最坏的地主进行算帐和借粮渡春荒斗争。通过自上而下地发动和自下而上地建立,到1941年6月底,盐阜地区各类群众救国团体如雨后春笋,农救会、工救会、青救会、妇救会、学救会、灶救会等纷纷建立起来。至1942年7月底,全区各救国团体的会员已达50万人,其中农救会员达20多万人,工救会员2万人,妇救会员6万人,青救会员3万多人,儿童团员5万多人,其他如学生、教师、店员、盐工、榨油工、木工、篦工、理发工等各类救国会团,也都拥有一定数量的成员。1942年10月,盐阜区农民救国总会成立,至此,全区以农民为主体的救国组织勃然兴起,并发挥了重要作用。盐城农救工作的影响力不仅在苏北,更扩展到了华中乃至全国。二是深入开展减租减息运动。盐阜区各级党组织紧紧抓住农民这一主体,把减租减息作为开展农救会工作的新目标,发动农民理直气壮地跟地主进行说理斗争,揭露地主抗拒减租行为。盐阜区行政公署与各县抗日民主政府成立后,颁布了一系列关于减租减息的政策和法令,推动群众依法进行评租、减租、退租、交租和换约工作,迫使地主答应农民合理要求,纠正地主明减暗不减、白天减晚上收等现象。东台、台北(今大丰)两县层层建立检查组织,检查田亩、生产量和政策执行情况,发动群众开展倒租运动。由于群众工作的广泛开展,全区减租减息、减租增资工作更加深入。对于减租减息工作中存在的强迫命令、官僚主义等问题,区党委予以严肃批评,坚决予以纠正,体现了新四军及其领导建立的抗日民主政府,在贯彻群众路线上毫不妥协的彻底性与绝不姑息的坚强决心,有效巩固了农救组织的权威性,提振了人民群众拥护并追随新四军的信心。盐阜区减租减息运动的经验被推广至整个华中。三是组织大规模参军运动。为了粉碎日伪的军事进攻,迎接对敌大反攻,1944年初,盐阜地委决定在全区掀起春季参军运动。党政军民全力动

员,区乡干部、共产党员带头响应,工人、农民、青年知识分子踊跃参军;中小学师生和妇女组织慰问队、宣传队,走街串巷,宣传参军,发动捐款、捐物慰劳新兵;各县文工团自编自演参军节目。参军气氛异常热烈,涌现出很多父送子、妻送郎、兄弟争相参军的动人场景。1944年底,为做好战略反攻,扩充主力,东台县再次掀起参军高潮,全县共动员3555名青年入伍。1944年,台北县先后开展三次参军运动,全县共有1576人入伍。很多民主士绅也在新四军的感召下,捐钱捐物、献田献粮,为抗战作贡献。台北县西渣区19名士绅为支持参军运动,主动献田697亩,献款3万元。

**(三)相信依靠群众建立抗日民主政权。**刘少奇在华中局工作期间,对苏北抗日根据地的政权建设进行了直接具体的指导,亲自筹划各地成立参议会事宜,派人用轿子、木船等交通工具,把开明地主士绅和各界知名人士接到新四军军部共商抗日大计。1940年12月和1941年元旦,淮海区临时参议会和盐阜区参议会分别成立。随后,各县区抗日民主政权也先后建立起来,迅速安定了苏北抗日新秩序,打开了华中抗战的新局面。在加强地区、县两级政权的基础上,华中根据地又对基层政权进行了民主改造,把民主政治建设不断推向深入。抗日根据地开辟后,新四军、八路军各部抽调部分武装,充实各县维护地方治安,开展剿匪反顽斗争。后又成立盐城卫戍区,统一领导盐城一带地方武装,保卫新四军军部机关及人民生命财产安全。1941年7月,新四军军部决定以盐城卫戍区为基础,扩大成立盐阜军区,加强领导盐阜区各县地方武装工作。在盐城党政军领导机构的统一部署下,阜宁大队、东台县独立团、盐城县武装抗日总队等各县区队武装陆续建立。至1941年底,盐阜区已拥有地方武装人员6320名,步马枪4323支,驳壳枪187支。随着1942年春全区群众运动的再发动,盐城的人民自卫武装也迅速发展起来,如脱产的农民自卫队、工人自卫队等。据1941年统计,盐阜全区已有群众自卫武装10万人。

**(四)真心实意关注群众民生。**抗战期间,盐阜区

和两台地区在同日伪顽进行频繁战斗的同时,党政军民全力投入根据地的经济建设,克服物质上的匮乏,奠定对敌战略反攻的雄厚物质基础。1940年冬天,华中新四军、八路军部指挥部由海安迁至盐城文庙,当时化名胡服的刘少奇率干部队伍来到盐城,居住在仓头庄的时候,刘少奇发现农民辛苦耕种却依然揭不开锅,时值春荒,不少农民即将断炊。为了解决群众吃饭问题,刘少奇等人在盐城组织开展了轰轰烈烈的借粮运动,在仓头庄办起30个家庭粮食加工厂,2个月内接济农民7万余人,使共产党、新四军真正走进了百姓的心声。1943年3月和1943年9月,中共华中局先后两次发出《关于开展生产运动的指示》,盐阜地委亦发出相应指示。盐阜党政军民迅速开展生产动员,组织生产。为支援地方生产,减轻地方负担。1944年1月,新四军第三师和苏北军区发布《关于爱惜民力的训令》,各旅开合作社、油坊、碾米坊等,各团及总队开磨坊、豆腐坊、粉坊等,各连队普遍种菜、种麻,流动性较小的机关或部队饲养猪、羊等。各连队、机关之每一单位,种地须达3至5亩,以开垦荒地为主。根据地还在广大军政工作人员中大兴节约运动,倡导艰苦奋斗,与根据地人民同甘共苦。军政人员在生活上,全师指战员自己动手割马草,用草灰代肥皂,自己动手制作鞋袜等。仅这几项,全师一年就节约开支20余万元。为了救济群众,三师师长黄克诚号召部队每人每天节约一点粮食,反对“橡皮肚子”,最终为群众节约了数万斤粮食。为减轻群众负担,他又在军装上打主意,去掉军帽帽檐围圈和军装上衣翻领,将军裤由原来较宽大的中式裤子改成小裤腰的运动裤,整个部队累积节约大量布匹。1944年,盐阜区的阜宁、阜东两县一年垦荒增产粮食10多万担。

**(五)切实加强自身建设。**新四军在华中之所以能立于不败之地,很重要的一条就是各级领导干部注重发挥先锋模范作用,以身作则,率先垂范,并着力抓好部队自身建设,坚决反对贪污浪费和脱离群众的现象。1943年夏到1944年秋,新四军和盐阜区开展了为期一年的整风运动,广泛吸收群众意见、开

展批评和自我批评,清除自身存在的“三风”问题。整风运动的持续开展,对新四军的政治、思想、组织和作风建设等,带来了深远的影响,新四军也以艰苦奋斗的作风,勤俭廉洁的形象,得到了群众的肯定和支持。同时,根据地实行共产党的代表以模范行动对非党成员代表实行积极的影响,并借鉴党外人士来加强对共产党的监督和约束。在开展拥政爱民活动期间,各部队运用连环画、宣传画和说唱等形式,不断对广大指战员进行纪律教育,并派出检查组主动征求地方政府和人民群众的意见,发现有违犯公约和纪律的,立即进行道歉和赔偿。新四军及根据地还颁布一系列法纪法规,防范、打击公务人员的贪腐行为,赋予人民对政府的监督检举权。新四军和华中抗日民主政府还真诚接受群众监督,鼓励群众监督。1941年6月,刘少奇在苏北参政会上说:“每个公民都享有充分的民主权利,包括对政府、对我们新四军和每一个政府官员的公开批评。我们欢迎你们真诚的批评,我们希望全体参议员批评我们,以便改进我们的工作。”陈毅军长以诗会友,几次到建湖拜访夏嵩、陈重平、杨幼樵等知名士绅、学者,征求对新四军的意见,请他们出山,协助地方党做好抗日工作。黄克诚、张爱萍等三师领导用以文会友、访贫问苦等形式,多次深入社会各界征求部队在执行拥政爱民方面存在的问题和不足,请他们提意见、提要求,监督部队的工作。1942年5月6日,盐阜区行政公署召集全区8县著名士绅和工农代表召开座谈会,一些代表发表了批评意见。5月7日,在座谈会上,陈毅就对党政军工作方面的批评意见表示诚恳地接受。为加强对政府公务人员执法守法的监督,华中各根据地颁布了相关法律,赋予人民监督检举政府公务人员的法定权力,鼓励人民批评监督政府。

## 二、新四军在盐城组织开展群众工作的积极影响

新四军在盐城组织开展群众工作的生动实践,奠定了盐阜根据地创建初期各项建设的基础,推动了各项抗日民主事业的发展。新四军及其领导的抗日民主政府在盐阜区开展的群众工作,蓬勃而有生机,是新四军在盐城开展各项工作中最为基础也最

具显著特色的，它贯穿于整个苏北乃至华中抗日斗争以及抗日民主根据地建设的全过程，渗透于政权、经济、文化、统战等各项建设事业之中。新四军在与盐阜人民生死与共、相濡以沫之中，也结下了血肉深情，这份真挚感情最终化作勇猛杀敌、驱逐外敌的强大精神动力，也因此铸就了所向披靡、无往不胜的铁军雄风，熔铸升华了铁军精神，并深深融入盐阜大地，成为盐阜人民世代传诵、永远铭记的精神财富。

**一是觉醒起来的人民群众积极支援新四军的抗日战争。**新四军群众工作在盐城的广泛开展，取得了明显的成果，民众除了积极报名参军外，还配合部队作战，如担任牵制敌人、侦察、救护等任务，或提供慰劳、后勤和军需服务等。新四军在盐城的抗日活动与民众的大力支持是分不开的。盐阜人民真切感受到新四军不仅英勇顽强抗击日本侵略军，而且真诚为老百姓谋福利。“吃菜要吃白菜心，当兵要当新四军”，是当时流传甚广的歌谣。“最后一把米，用来做军粮，最后一尺布，用来做军装，最后的亲骨肉，含泪送战场”，是盐城人民当年爱党拥军的真实写照。盐城地区大规模的参军运动，充分证明了新四军在群众中享有崇高的威望，新四军纪律严明、英勇抗日及其爱民之举，赢得了人民群众的衷心爱戴。地方武装的发展壮大，形成了保卫抗日根据地开展地方抗日游击战争的一支生力军，有力配合了新四军主力部队的军事斗争，促进了全区人民抗日自卫武装的发展。

**二是改善了根据地群众的民生。**盐城新四军在盐城组织开展群众工作的特点是不仅具有形式，而且有相当充实的内容。农救会在两个月内借了大量稻、麦子、种子，平均借一家粮可以分给七、八家穷户以维持生活或下种（所借的粮和种子是要还的）。还赎田和建立小本借贷所。通过救济会所借的粮款都分给了不能渡过春荒的贫苦农民。除了救济贫民，新四军和盐阜人民在同日、伪频繁作战的同时，自力更生，艰苦奋斗，发展经济，保障供给。在大生产运动中，军民一边发展农业生产，一边开垦荒地和兴修水利，同时开办各种工厂，很大程度上解决了根据地军

民的生活所需。减租减息运动使广大农民群众清醒地认识到抗日民主政府是真正为人民谋利益的，因而积极性得到进一步调动，自觉参加农民救国会。通过查租减租，在经济上削弱了封建势力，改善了工农生活。通过大生产和节约运动的开展，盐阜根据地抗日军民战胜了日伪经济封锁带来的经济困难，改善了军民物质生活，提高了部队战斗力。

**三是对地方政权的改造起了极大的作用。**经过新四军的宣传鼓动，各阶层的民众都依据自身职业单位，广泛组织建立抗战团体。在各种抗日团体中，主要是以农救会为中心，工教会、学生联合会、儿童团、妇救会积极配合。在各种民众团体中，群众学会了开会、发言、投票选举，接受了民主精神的洗礼，学习并逐渐掌握了如何运用民主，这对于地方政权推进民主化是有很大帮助的。由于群众团体的广泛建立和群众政治觉悟、文化水平、自治能力的提高，抗日根据地的群众组织，就成了民主政权的基本力量之一。有了这个力量，政府得到了更大的帮助并发挥积极作用，抗日根据地也更趋巩固与发展。民主政权的深入推进，提高了共产党和新四军在各党派、各阶级、各阶层人士心目中的威望，巩固和发展了抗日民族统一战线，密切了党群、党政、军民之间的关系，巩固了党在华中的执政基础。过去盐城在韩德勤统治下，漆黑一团，政权被少数豪绅、地主、封建势力把持。群众运动高潮到来后，群众有了觉悟，在反贪污的口号下，进行了反贪污斗争。

**四是为夺取抗战胜利锻炼培养大批工农干部和群众领袖。**苏北抗日根据地开辟后，刘少奇曾从皖东带来了千余名干部。此外，山东、津浦路西也向苏北输送了一批干部。然而，对于艰巨的根据地建设任务和艰难的对敌斗争，缺乏干部仍很突出。新四军及其领导的抗日民主政府十分注重培养地方干部。首先是在建立农救会、发动群众进行减租减息等农民运动过程中，发现积极分子，并以他们为中坚，发展抗日自卫队，建立党的组织。其次，进行短期培训，使之成长为有工作能力和号召力、有民族意识和觉悟、信仰坚定的地方干部。除了培养一般基层群众干部，刘

少奇还专门提出培养群众领袖。在这一思想指导下,各地涌现出大批土生土长、与群众有血肉联系的工农干部。盐阜区党委十分注重在基本群众干部中吸取中共党员,并通过党校、党训班和干部训练班的集训,提高群众党员综合素质。经过一系列有效措施,盐阜根据地党员队伍得到壮大和发展,一大批具有较高政治觉悟和工作水平的群众干部脱颖而出,他们在根据地各项建设事业中大显身手,作出了突出贡献。

### 三、新四军在盐城组织开展群众工作的实践给我们的深刻启示

习近平总书记盐城参观新四军纪念馆时强调:“新四军的历史充分说明,民心向背决定着历史的选择。”革命战争年代,群众路线一直是我们党克敌制胜的法宝。新四军在盐城组织开展群众工作的生动实践给我们很多启示。历史是一面镜子,新时代践行群众路线,如何把党在历史上尤其是在革命战争年代群众工作的优良传统当做一面镜子来“正”我们今天开展群众工作的“衣冠”,是我们面临的一个重大课题。走好新时代党的群众路线既要赓续党在革命、建设和改革时期的精神、血脉和价值内涵,又要蕴涵新时代的精神品格和价值意蕴;既要把握好新四军群众实践经验的历史传承,也要把握好新时代的历史方位和现实要求。

**一是必须为群众办实事解忧患,以实际行动赢得群众的支持与拥护。**新四军和抗日民主政府始终关注民生,将群众的利益放在首位。面对日军的扫荡、袭击,新四军首先是掩护群众,让群众先行,而不顾自身的安危。在抗击日军的同时,大力兴修水利,发展教育文化事业,为根据地人民带来福利。在根据地政权建设中,切实保障人民民主权益,发挥人民主体作用,自觉接受群众的监督。当群众遇到困难时,部队更是倾力相助。“治国常有,而利民为本。”走好新时代党的群众路线,必须在“担”上见真情,永葆“赶考”的清醒和坚定,深刻领悟百年党史的“人民”内涵,走出机关、躬身基层,坚持“人到一线去、事在一线办、难在一线解”,把镜头对准群众、把话筒递给

群众,多到现场看、多听群众说,从牢骚话、质疑声中找“诉求真意”、听“画外之音”。紧紧扭住解决不平衡不充分的发展问题,聚焦高质量发展堵点难点和基层群众急难愁盼,从呼声处“领题”、在关键处“破题”,加强调查研究,总结基层创造,一题接着一题答、一锤接着一锤敲,确保诉求及时处理、矛盾及时化解、服务及时提供;在“为”上见实招,严格落实“一线工作法、首问负责制、闭环督查制”,坚持实事求是、尊重现实,不搞虚荣作秀的“形象工程”,以“时时放心不下”的责任感推动资金投入到位、政策支持到位、服务保障到位,确保为民办实事项目高质高效推进;在“攻坚克难”上求实效,不当“传声筒”、不做“中转站”,遇到困难迎上去、碰到难题蹚路子,树立问题导向、目标导向、结果导向,建立“听民声、走流程”长效机制,经常与群众需求“对标对表”,以党员干部的“辛苦指数”换取百姓的“幸福指数”;在“新”上见成效,坚持意见在一线征集,“线下”设立“先锋支部责任岗”和“社情民意联系点”,引导党员干部亮身份、作承诺、展风采,广泛收集群众的意见和建言。

**二是必须坚持从群众中来,到群众中去,不断增强做好群众工作的本领。**党的思想政治工作本质上是群众工作,做好群众工作必须依靠思想政治工作引导人民群众自己教育和提高自己。新四军对于如何赢得群众对党的路线方针政策的拥护这个问题,不是搞命令主义,而是采用启发觉悟,思想疏导的办法。新四军政工人员在做好部队思想政治工作的同时,要求每位新四军战士善于做群众思想政治工作,宣传政策、动员群众、组织群众。时代变换,但密切联系群众的要求没有变,做群众工作的本领仍是党员干部的基本功。走好新时代党的群众路线新实践,就要切实做好思想政治工作,通过深入细致的思想政治工作理顺情绪,转变观念,引导群众以理性、合法的形式表达利益诉求,消除群众中的消极情绪和矛盾激化的苗头。要创新群众体制机制和工作方法,准确把握新时代群众工作的特点规律,健全完善上下联动、各方配合、合力推动的工作体制和运行机制,推进体系化、网络化管理,进一步增强群众工作主动

性、针对性和实效性;改进创新群众工作方法,加强协商、疏导、沟通、交流,注重运用政策、法律、科技手段,在做深、做细、做实上下功夫;丰富创新群众工作的载体,搭建和用好网上群众工作平台,加大运用网络平台和新兴媒体的力度,形成全方位、全覆盖、便捷高效联系服务群众的工作格局。

**三是必须保持党同人民群众的血肉联系,不断加强党员干部作风建设。**战争年代,做群众工作难度很大,那时环境比较恶劣,做群众工作大多是靠共产党和革命战士的个人魅力来做的。为什么革命战争年代做群众工作的手段,远没有现在先进,环境条件更没有现在好,但工作效果却很好,就是因为我们的党员干部以自己的工作能力和人格魅力树立榜样,他们模范地影响和带动广大人民群众,成为广大群众的贴心人、主心骨。刘少奇在华中非常重视党的作风建设,特别是领导干部作风建设。在抗战的烽火硝烟中,新四军各级将领把自身作风建设摆在突出位置,严格要求自己,始终保持与人民群众的密切联系,虚心听取群众意见,自觉接受群众监督,以清正廉洁、大公无私的形象赢得了干部战士与人民群众的支持和拥护。走好新时代党的群众路线的新实践关键在党员干部,党员干部要做密切联系群众的表率,摆正自己与人民群众的关系,在情感上贴近群众、关心群众,在工作上依靠群众、深入群众,体恤民情、把握民心、维护民利,始终与群众心连心。要做好表率,要求群众做到的,党员干部首先要做到。党员干部要成为群众的贴心人,不断加强自我修养,改进工作方法,依靠个人能力与魅力而不仅仅是组织权力来赢得群众、赢得人心。要用尊重和宽容的心态对待群众意见,把自己摆在群众中换位思考,多体谅百姓的处境,多想想百姓的难处,多帮助百姓出主意,对群众的意见、要求和呼声,作深入的研究和思考。即使群众的诉求不尽合理,也不能简单地视为不讲理,只要付诸一片真情实意,应付赢得民心。要

确牢固树立人民群众的主体地位,制定出台任何一项政策,推进任何一项改革,都要倾听人民呼声,汲取人民智慧,注重群众评价,增加群众的话语权、评判权,不能关起门来搞自我评价、自我认可。要大行调查研究之风,以调研先行、调研开路,问政于基层、问需于百姓、问计于人民。要善于走网络群众路线,经常上网看看,潜潜水、聊聊天、发发声,了解群众所思所想,收集好想法和建议,积极回应网民关切、解疑释惑。要树立正确的权力观、政绩观,突出问题导向、找准根源症结,精准施策、扎实推进,营造重实干、重实绩的良好氛围。要树立干的导向,提升干的能力,务求干的成效,通过干部敢为,推动地方敢闯、企业敢干、群众敢首创,勇争一流、多作贡献,推动高质量发展走在前列。要把群众观点、群众路线深深根植于党员干部的思想中,落实到党员干部的行动上,下大力气解决党内存在的问题特别是人民群众不满意的问题;要注重倾听人民群众呼声,在虚心接受人民群众监督中自觉进行自我反省、自我批评、自我教育,在服务人民中不断完善自我,持之以恒克服形式主义、官僚主义,久久为功祛除享乐主义和奢靡之风;要充分发挥党员干部的示范引领作用,发扬新四军密切联系群众的优良传统作风,坚持在潜心学纪中锤炼党性、在笃悟知纪中校正言行,当好学纪、知纪、明纪、守纪的表率。在知戒明纪中自警自省,经常用党的纪律规矩“照镜子、正衣冠”,自觉置身于纪律约束和监督之中,严守红线底线边线。注重从典型案例中深刻汲取教训,做到举一反三、警钟长鸣。在严格守纪中实干争先,把强化纪律性和发挥主观能动性结合起来,把遵规守纪与敢作善为统一起来,以奋发有为的精神状态抓发展、干事业。

(本文系2024年度新四军研究专项课题阶段性成果)

课题组成员:张鸿凯 张 茜  
(作者单位:盐城市高层次人才协会)

# “双碳”背景下盐城低(零)碳产业园建设路径研究

□ 徐元元

为贯彻国家、江苏省“双碳”战略,落实盐城绿色低碳发展示范区建设要求,2024年1月,盐城市政府发布《关于推进盐城市低(零)碳产业园区试点建设实施意见》,明确低(零)碳园区试点建设目标与任务。生态是盐城最宝贵的家底,也是盐城高质量发展的最大特色。当前,盐城立足沿海风光资源优势,一体推进国家碳达峰试点城市、绿色低碳发展示范区和低(零)碳产业园区试点建设。然而,由于低碳经济和低(零)碳产业园处于发展初期,各方面体系和制度还不完善,如何抢抓绿色发展机遇,通过建设低(零)碳产业园,推动生产生活多领域低碳转型,对我市践行独具特色和优势的绿色低碳发展之路具有重要意义,同时也为加快我国“双碳”目标的实现,充分发挥示范区标杆作用,为其他地区低(零)碳产业园建设贡献盐城智慧和盐城方案。

## 一、低(零)碳产业园的内涵界定

“低碳-近零碳-零碳”排放是双碳目标实现的基本路径和必要过程。低碳排放主要强调减排,碳排放量相比标准值有所降低。低碳产业园将低碳理念融入园区规划、建设、招商、管理、运营全过程,运用无碳技术、减碳技术以及固碳技术在能源利用、绿色建筑、空间布局、道路交通等方面进行低碳化设计,通过碳排放信息化管理建立碳减排机制,发展低碳产业或引导传统产业低碳化转型,将可持续发展理念贯穿于产业发展全过程,实现产业低碳化。

近零碳排放是处于低碳排放和零碳排放之间的中间阶段,是实现碳中和的重要过渡阶段。近零碳排放园区以碳排放总量和强度控制为突出导向,以产业低碳化、低碳产业化为发展方向,以能源清洁低碳转型为核心,以技术研发应用为支撑,通过清洁能源

运用、节能减排、数字能碳管理等手段,实现碳排放总量稳步减排,最终实现园区碳排放逐渐趋近于零的现代化新型产业园区。

零碳是在碳中和背景下提出的新发展理念。零碳产业园是在园区全方位系统性融入碳中和理念,依托零碳操作与管理系统,通过节能增效、新型电力系统和智慧微网建设、碳捕集利用与封存(CCUS)等各种创新型举措,实现产业、设施和资源低碳化、循环化利用,推进产业园全领域零碳发展,实现园区内部“产碳”和“消碳”平衡,并以碳中和为最终目标的新型产业园区。目前,我国在零碳产业园的创建上还处于探索阶段,现已创建的零碳产业园项目有:北京亦庄智慧园区、无锡零碳科技产业园、鄂尔多斯远景零碳产业园等。

## 二、盐城低(零)碳产业园发展现状

作为全国首批、全省唯一的碳达峰试点城市,自2023年以来,盐城市紧紧围绕四个“绿色盐城”建设,加快落实省委省政府出台的支持盐城建设绿色低碳发展示范区的政策意见,建立健全“1+1+4+N”组织推进体系,提出了聚焦双碳目标、紧扣低碳发展、引领零碳未来的发展策略,积极推进示范区建设。2023年7月,盐城召开全市民低(零)碳产业园暨绿色低碳发展示范区建设推进会,全面启动产业园建设。目前现有的3个试点园区:射阳港低(零)碳产业园、大丰港低(零)碳产业园和滨海港低(零)碳产业园,为全市探索低(零)碳产业园区建设路径、积累绿色低碳发展经验提供有力支撑。

射阳港低(零)碳产业园区位于射阳港经济开发区,规划面积12.6平方公里。园区立足生态禀赋、绿电优势、制造基础,锚定“建成国家级零碳发展示范园区”目标,坚持规划先行,注重系统谋划,主动接轨

欧盟 CBAM 标准，联动建设国家一类开放口岸——射阳港零碳产业港，一体规划打造零碳先导区、拓展区和联动区三大功能板块，细化实施绿色低碳产业培育、工业节能、降碳改造等“八项行动”，以高水平规划引领园区高质量发展，加快构建“绿色能源、绿电管理、绿色产业、绿色认证、绿色碳汇”五大支撑体系，致力打造以产业为内核、数字技术为底座、港产城融合为架构的零碳产业园区。

大丰港低(零)碳产业园规划总面积约 31 平方公里，包括：大丰港国际合作(外资)绿色低碳产业园、新能源及装备制造产业园和临港产业绿色转型示范园。园区依托沿海风光资源，积极推进“五化”项目建设，建立可再生能源电力消纳机制，配套共享储能电站，形成可溯源绿电供应，提升碳税竞争力。园区深耕“源网荷储”一体化，落户江苏首批高比例新能源电力系统示范工程。新型电力系统零碳综合示范园获得国家“碳中和”权威认证。大丰港国际合作绿色低碳产业园与落基山研究所签订零碳产业园建设协议，与意大利欧潮国际集团签订总投资 3 亿美元的中欧产业园项目。

滨海港低(零)碳产业园充分发挥园区资源禀赋优势，建设千万千瓦级风光发电基地、千万千瓦级高效清洁燃煤发电集群、2000 万吨 LNG 储运基地、百万千瓦级储能电站群，打造多能互补应用示范，实现能源供给零碳化。园区重点实施建筑面积 39 万平方米的低(零)碳工厂，推广国内外先进节能、节水、节材技术工艺和终端用能全绿能替代，通过推广全产业链节能降碳，实现工厂生产节能化。围绕示范区能源流动、碳足迹、碳汇管理等需求，建设智慧能碳管理平台，以能源信息流为基础全面分析能耗碳周期数据，基于区块链、大数据、电气潮流解耦拆分等技术，打造碳盘查、碳管理和碳服务三大价值模块，实现能碳管理智慧化。

建设低(零)碳产业园，是盐城绿色低碳发展示范区建设的引领性、标志性工程。目前，园区建设取得显著成效，新能源产业入选江苏省首批战略性新兴产业融合示范集群；海上风电整机产能已占到全国的 40%，成为全球海上风电装备综合产能最大的基地之一；光伏行业全国前 10 强的企业有 8 家在盐城投资，光伏电池片和组件综合产能位居全国城市第一位。然而，由于建设周期不长，园区在顶层设计、

能源结构、产业结构、基础设施、政策体制等方面的实践仍在探索中，园区建设还存在一些问题：宣传推广力度不足、层级不高；园区新入驻的产业项目较少，需要招引更多有绿电和碳足迹需求的优质项目落户园区；尚未出台低碳相关的法律法规和制度规定，缺乏相关低碳政策引导与配套专项经费支持。

### 三、盐城低(零)碳产业园的建设路径

对照盐城市低(零)碳产业园区试点建设目标，到 2025 年，我市低(零)碳试点园区可溯源清洁低碳新型电力系统基本建立，能碳智慧管理平台、碳排放管理体系基本形成，低(零)碳园区建设评价体系试行应用，低(零)碳工厂、建筑、交通等形成若干可观可感的应用场景。因此，我市应以绿色、低碳、循环发展理念为原则，以三大试点园区为主阵地，大力推进低(零)碳产业园示范建设，实施“5+1”的低(零)碳发展路径，即能源、产业、建筑、交通、管理等 5 大低(零)场景，1 套指标体系，助力全市实现碳达峰碳中和目标。

#### (一)打造绿色能源供应场景

通过能源转型，优化能源结构，提升能源利用率，降低能源环节的碳排放是低(零)碳产业园建设的关键。积极推进海上风电项目开发与建设，规范光伏资源开发建设管理，稳步发展城镇生活垃圾焚烧发电，引导集中式新能源优先就近、就地、就低接入电网，全面提升我市绿色能源供给能力。同时，开展园区级新型电力系统试点，推动主配微电网协同高效管理，推进电网设备智慧化升级，加快新型电力系统建设。支持三大园区因地制宜，开发“新型电力系统+”模式，射阳港经济开发区围绕新型电力系统+全绿电、大丰港经济开发区围绕新型电力系统+氢能、滨海港工业园区围绕新型电力系统+冷能利用等要素资源，打造试点建设特色品牌。

#### (二)打造绿色低碳产业发展场景

紧抓低(零)碳园区建设契机，以绿色化、高端化、智能化为核心，加快战略性新兴产业发展，努力成为主导经济发展的新引擎。依托三大园区实施节能降碳改造，推动传统高耗能项目取得实实在在的节能降碳效果，争创省级以上绿色工厂、零碳工厂。联鑫、博汇是大丰区两个重点用能企业，节能降碳空间巨大。联鑫重点是产品转型升级，需要向生产优特

钢、特种钢方向发展。博汇重点是不断通过技术改造、完善工艺技术,从而降低单位产品碳排放。

### (三)打造绿色低碳建筑应用场景

严格执行新建建筑节能标准,打造超低能耗、近零能耗建筑,采用低排放绿色建筑材料,结合新设备、新技术对建筑内部环境进行节能改造,尽可能降低建筑各项能耗,推进可再生能源规模化应用,鼓励建筑采用光伏瓦、光伏幕墙等建材型光伏技术,试点园区新建公共建筑、厂房屋顶光伏做到应装尽装。

### (四)打造绿色交通体系应用场景

通过合理规划布局、应用新型技术方案、完善智能交通体系等方式,为绿色运输和绿色出行提供便利,有序建设充电站等配套设施,引导园区人员优先选择公共交通系统出行,鼓励公共出行、共享出行等低碳出行方式。园区内合理配置无人驾驶汽车、电动观光车、共享单车等,提升智能化交通管理和服务,打造集约高效、智慧便捷的绿色公共交通体系。试点建设“车网互动”平台,鼓励V2G、换电模式等新型充电模式在园区示范应用。

### (五)打造能碳智慧管理应用场景

建立健全碳排放管理体系,常态化开展园区碳核查,建立重点企业温室气体排放监测报告制度。目前各区均配备有关智能平台,需尽快推进能耗较大的传统企业尽快接入,为接入企业提供碳排放排查服务,实现企业碳排放可视化、数据化、精细化,提高能碳智慧管理平台应用率。支持行业龙头企业开展产品碳足迹核算评价,建立环境信息披露制度。积极探索开展碳排放预算管理试点,加强碳普惠场景开发应用。

### (六)构建1套指标体系

低(零)碳园区建设评价体系构建要在充分考虑园区低碳发展地域特点的基础上,从能源资源、基础设施、低碳产业、减污降碳、智慧管理5个维度科学构建园区低碳发展评价指标体系。通过建立园区低(零)碳发展评价体系,制定以碳强度控制为主、碳排放总量控制为辅的评价考核制度,对园区及企业发展水平采用统一标准和测算方法进行综合考评,定期评估园区推进建设情况并根据评价结果调整发展策略。

## 四、盐城低(零)碳产业园的发展建议

### (一)加强顶层设计,完善政策保障机制

完善园区低碳管理机制,创新碳排放激励机制,增加市级配套低碳发展专项资金,探索建立园区零碳建设的长效机制与政策措施,为实现节能减排、低碳发展提供制度保障。园区建设领导小组应做好企业、部门之间的配合与协调,建立园区环境信息和碳信息等披露制度,制定督查考核办法,定期对园区开展阶段考核评估,将低碳责任与成效明确到人。

### (二)加快园区生产要素集聚,推进园区产业技术升级

全面调动产学研用各方力量,打造良好的创新及转化机制,推进技术创新,持续推动创新人才培养。加大产学研用结合力度,加速技术攻关,提高科技成果转化应用效率。今年8月,国家发布《加快构建新型电力系统行动方案(2024—2027年)》,明确“探索新能源就近供电、聚合交易、就地消纳的‘绿电聚合供应’模式。”我市在有先天优势的基础上应积极进行模式探索,通过线路改造将海上风电和集中式光伏的绿电接入到园区母线,打造区域自治配电网,为全国“绿电直供”模式提供“盐城样板”。

### (三)持续招引优质项目,推动园区高质量发展

园区现有企业还是以钢铁、化工、风电装备等产业为主,高尖端企业数量仍然较少,建议着力招引在全国乃至国际行业有绿电需求、科技含量高的龙头企业,比如苹果、特斯拉的供应链企业等。依托其企业影响力、高技术产品和对低碳的需求,以园区绿色低碳优势吸引企业投资建设,围绕龙头企业规划布局绿色供应链和绿色产业链建设,逐步提高园区含金量和知名度,助力打造地理标志品牌。

在国家双碳重要战略背景下,园区迈向零碳发展是园区提升竞争力、适应社会经济发展的必然趋势。盐城新能源资源丰富,建设(近)零碳产业园是一项系统工程,涉及能源体系、产业结构、生产生活等诸多层面的系统性变革,需要多方面的协调和配合,也需要不断地创新和改进,只有这样才能实现(低)零碳产业园的可持续发展。

(本文系2024年度盐城市社科基金项目“‘双碳’背景下盐城低(零)碳产业园建设路径研究”阶段性成果,项目编号:24skA243)

(作者单位:盐城幼儿师范高等专科学校)

# 高标准农田建设下的盐城乡村旅游消费新场景研究

□ 李文静 陈晶晶

盐城,这座美丽的江苏沿海城市,近年来在高标准农田建设方面取得了举世瞩目的成就。随着农田基础设施的日益完善和生产效率的不断提升,乡村旅游消费新场景如雨后春笋般崭露头角,以其独特的魅力和丰富的内涵,如诗如画地呈现在人们眼前,成为当地经济和文化发展的璀璨明珠,更成为了盐城乡村旅游的一大亮点,吸引着越来越多的游客前来探访和体验。

## 一、高标准农田建设与乡村旅游的和谐共生

**(一)全面推进的高标准农田建设:**盐城地区的高标准农田建设堪称业界典范,以科技创新为引领,通过实施土地整治、水利建设、农业机械化等一系列举措,实现了农田的现代化改造和生态功能的全面提升。在这片希望的田野上,金色的麦田与碧波荡漾的河塘交相辉映,构成了一幅幅如诗如画的田园画卷。这些农田不仅为农业生产提供了坚实的物质基础,更为乡村旅游提供了得天独厚的景观资源和丰富的农业体验项目。游客们徜徉在这片美丽的田野间,可以亲身感受到现代农业的蓬勃发展和丰收的喜悦,尽情享受田园生活的宁静与美好。

**(二)乡村旅游的异军突起与繁荣发展:**高标准农田建设的推进为盐城乡村旅游的发展注入了强大的动力。借助这些现代化的农田景观和丰富的农业资源,盐城地区精心打造了一系列具有地方特色的旅游产品和项目。游客们可以在这里参与丰富多样的农业体验活动、品尝地道美味的特色餐饮、享受舒适惬意的休闲度假等多元化的旅游服务。这些新兴的消费场景不仅满足了游客对于新奇、特色、个性化旅游的需求,更为他们提供了更加丰富多彩旅游

体验。同时,乡村旅游的蓬勃发展也有效推动了当地经济的快速增长和农民收入的稳步提高,实现了农业与旅游业的良性互动和共赢发展。

## 二、盐城乡村旅游消费新场景的细致描绘与深入剖析

**(一)新型农业体验场景的精彩营造:**盐城充分利用高标准农田建设的成果,创新打造了一系列观光农业、生态农业等新型农业体验场景。游客们可以亲身参与农作物的种植、收割等农业生产过程,感受农业生产的艰辛与乐趣;也可以在生态农场中亲近自然、观察生物多样性,享受与大自然的亲密接触。这些新型农业体验场景不仅让游客们亲身体会到了农业生产的魅力和成就感,更让他们对乡村生活有了更深刻的了解和认识。同时,这些体验项目也有效促进了当地农业产业的发展和农民收入的提升,实现了经济效益和社会效益的双赢。

**(二)特色餐饮消费场景的匠心打造:**盐城依托丰富的农产品资源和独特的烹饪技艺,推出了一系列具有地方特色的餐饮产品。游客们可以在乡村餐厅品尝到新鲜采摘的果蔬、原生态的农产品等特色美食,感受乡村的独特风味。这些特色餐饮产品不仅满足了游客的味蕾享受,更让他们对盐城地区的乡村文化有了更深刻的体验和认识。同时,这些特色餐饮也有效拉动了当地农产品的销售和农业产业的发展,为农民带来了更多的经济收益。

**(三)乡村休闲度假场景的精致塑造:**盐城依托高标准农田建设和优美的乡村环境,发展了一系列农家乐、民宿等乡村休闲度假产品。游客们可以在这里远离城市的喧嚣和繁忙,享受农家生活的淳朴与

宁静,感受乡村的慢节奏和田园风光。这些休闲度假场景不仅为游客提供了一个放松身心的好去处,更为当地农民提供了更多的就业机会和收入来源。游客们在这里可以尽情享受乡村的宁静与美好,感受到大自然的恩赐和生命的价值。

### 三、盐城乡村旅游消费新场景带来的深远影响与启示

#### (一)吸引游客效果显著

盐城乡村旅游消费新场景的建设者们深知,要想吸引游客,必须提供与众不同的旅游体验。因此,他们深入挖掘乡村文化的内涵,将传统与现代相结合,打造出一系列独具特色的旅游项目。这些项目不仅让游客们领略到了乡村的自然风光和田园风光,更让他们深入了解了乡村的历史文化和风土人情。

游客们在这里可以参与到各种农事活动中,体验耕种的乐趣;可以品尝到地道的农家美食,感受乡村的味道;还可以住在风格独特的民宿中,享受乡村的宁静与舒适。这种不同于城市的旅游体验让游客们流连忘返,为盐城乡村旅游带来了持续的发展动力。

同时,游客的到来也有效拉动了当地经济的发展和农民的收入提升。游客的消费拉动了当地农产品的销售、餐饮住宿业的繁荣以及相关产业链的发展。这些新兴产业的发展不仅提高了当地农民的收入水平,更为当地经济的增长注入了新的活力。据统计数据显示,乡村旅游的发展使得当地农民的人均收入有了显著的提升,也为当地经济的发展带来了积极的推动作用。

#### (二)促进当地经济蓬勃发展

盐城乡村旅游的兴起和发展不仅为当地带来了显著的经济效益,更促进了当地经济的蓬勃发展。随着游客数量的不断增加,当地的餐饮、住宿、交通等相关产业也得到了快速发展。许多农民通过参与乡村旅游项目,不仅增加了收入来源,还提高了自身的技能和素质。

此外,乡村旅游的发展还带动了相关产业的就业机会增加,为当地居民提供了更多的就业机会和收入来源。许多年轻人选择回到家乡从事乡村旅游相关的工作,为家乡的发展贡献自己的力量。这种经济的蓬勃发展不仅提高了当地居民的生活水平,也

为盐城的整体发展做出了积极贡献。

#### (三)推动城乡文化交流与融合

盐城乡村旅游消费新场景的建设和发展不仅为游客提供了独特的旅游体验,更促进了城乡之间的文化交流与融合。在这里,游客们可以亲身感受到乡村文化的独特魅力和乡村生活的美好,与当地居民进行深入的交流和互动。这种交流和互动不仅增进了城乡居民之间的了解和友谊,也为城乡文化的融合和发展注入了新的动力。游客们可以参与到当地的民俗活动中,学习乡村的手工艺技能,品尝地道的农家美食等等。这些活动让游客们更加深入地了解了乡村文化,也让乡村居民感受到了城市的现代文明。

同时,乡村旅游的发展还推动了当地文化的传承和创新。许多乡村文化元素被融入到旅游项目中,成为了吸引游客的亮点。这些元素的传承不仅让乡村文化得以延续,更让更多的人能够了解和传承乡村文化。

#### 四、展望未来

展望未来,盐城乡村旅游消费新场景仍有巨大的发展潜力和空间。随着高标准农田建设的深入推进和农业技术的不断创新,盐城地区的农业生产将更加高效、生态、可持续。这将为乡村旅游提供更多的景观资源和农业体验项目,丰富游客的旅游体验。同时,随着人们旅游需求的不断升级和多元化,盐城乡村旅游也需要不断创新和升级,提供更加多样化、个性化、高品质的旅游产品和服务。这将需要政府、企业和社会各界共同努力,加强合作与协作,推动盐城乡村旅游的持续健康发展。

综上所述,高标准农田建设为盐城乡村旅游消费新场景的发展提供了有力的支撑和保障。这些新场景以其独特的魅力和丰富的内涵吸引了大量游客前来体验,为当地经济和文化发展带来了显著的影响和启示。展望未来,盐城乡村旅游仍有着巨大的发展潜力和空间,需要政府、企业和社会各界共同努力,推动其持续健康发展。相信在不久的将来,盐城乡村旅游将成为国内外游客争相前往的旅游胜地之一,为当地经济和文化发展注入新的活力和动力。

课题组成员:施保连 胡增荣  
(作者单位:江苏省盐城技师学院)

# 产业链视域下盐城推进养老产业高质量发展研究

□ 宋春秀

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央就做好老龄工作提出了一系列新思想新战略,作出了一系列重大部署安排。十九届五中全会把“积极应对人口老龄化”上升为国家战略,二十大指出要“发展养老事业和养老产业”,二十届三中全会强调要“完善发展养老事业和养老产业政策机制”。推动养老产业和事业协同发展是积极应对人口老龄化的必然选择,是提升老年人生活品质的现实需要,也是经济社会高质量发展的有力支撑。我市于1986年与全省同步进入老龄化社会,是全国老龄化程度较高的地区之一,经过多年的生动实践和创新发展,养老事业取得了长足进步和积极成效,但养老产业体系不完善、结构不合理、推进速度缓慢,明显滞后于养老事业发展,一些深层次问题也逐步凸显,因此,很有必要对我市培育壮大养老产业、加快发展养老产业链作深入调查研究。

## 一、我市养老产业及产业链发展的老龄人口背景

**(一)老龄化程度不断加深。**2010年,全市60岁及以上人口127.3万人,占常住人口比重17.53%,65岁及以上人口86.9万人,占比11.97%。2020年,全市常住人口670.96万人,60岁及以上人口183.34万人,占比27.32%,分别高于全省、全国平均值5.48、8.62个百分点;65岁及以上人口133.37万人,占比19.88%,分别高于全省、全国平均值3.68、6.38个百分点。2021年、2022年、2023年,我市常住人口中,60岁及以上人口分别为186.33万人、193.14万人、201.5万人,分别占比27.76%、28.87%、30.12%,65岁及以上人口分别为140.96万

人、147.87万人、152.9万人,分别占比21%、22.1%、22.86%。我市人口老龄化率高居全省第三位,按《2020年江苏省老龄事业发展报告》模型测算,到2030年将达到220万人,占比超过35%。无论从总量还是占比来看,老年人口规模逐步扩大,老龄化速度不断加快,这必将导致养老市场需求持续加大,催生养老产业健康持续发展。

**(二)高龄化现象比较突出。**我市2010年80岁及以上人口占总人口1.99%,占60岁及以上人口11.34%。2015年全市80岁及以上人口占总人口2.52%,占60岁及以上人口11.45%,分别比2010年增加0.53、0.11个百分点。2020年,全市80岁及以上人口26.06万人,占总人口3.8%,占60岁及以上人口14.21%,分别比2015年增加1.28、2.76个百分点。2023年全市80周岁及以上人口27.79万人,占总人口4.15%,占60岁及以上人口13.79%。高龄老年人口比重不断上升,养老服务供需和保障压力增大,需要加快推进养老产业发展,以适应更多老年人的养老需求。

**(三)人口平均预期寿命持续增加。**随着人民生活水平的提高和医疗卫生保障体系的完善,人口平均预期寿命也在增加。我市2010年人口平均预期寿命为75.54岁,2015年为76.43岁,2020年达到78.40岁,到2030年将达80岁以上。人口平均预期寿命越来越长,老年人口也会越来越多,养老服务的要求就会越来越高,养老产业兴起和发展既有机遇也面临挑战。

**(四)老年人口抚养比逐步扩大。**老年人口抚养

比是从经济角度反映人口老龄化社会后果的指标之一,用以表明每100名劳动年龄人口(15~64周岁)要负担多少名老年人(65周岁及以上)。我市2010年老年人口抚养比为16.24%,2015年为19.32%,2017年为21.15%。2020年高达30.54%,分别高于全省、全国6.93、10.84个百分点。老年人口抚养比的增长将要求社会承担更多责任,迫切需要优化养老服务体系。

**(五)家庭户小型化少子化趋势明显。**长期以来,受计划生育政策等因素影响,我市家庭户规模呈现持续下降趋势,2000年平均每个家庭户人口为3.24人,2010年为2.9人,2020年为2.47人,少子化使居家养老面临诸多困难。随着现代化、工业化、城镇化进程的加快,大量中青年劳动力从农村流向城镇、从小城镇流向更大城市,导致空巢、独居、留守老年人家庭数量大幅增加,家庭人口减少与家庭成员分散居住导致传统家庭养老功能弱化,对社会化养老服务需求扩大,对养老产业发展也提出更高要求。

## 二、我市养老产业发展取得的积极成效

**(一)养老产业发展环境持续优化。**我市坚持“党委领导、政府主导、社会参与、全民行动”工作方针,全面营造养老产业发展的良好环境。加强顶层设计,制定《盐城市养老服务条例》,并单列“养老产业促进”章节,为养老产业发展提供法制保障;出台养老服务发展专项规划,明确养老产业发展任务目标。注重完善政策,相继出台了《关于推进养老服务发展的意见》《关于加快发展养老服务业的实施意见》《关于推进康养产业全市域高质量发展的实施意见》《关于推动养老事业和养老产业联动发展的通知》等一系列政策措施,为全市养老产业发展提供政策支持。强化养老服务体制机制建设,各地建立了养老服务联席会议制度和养老服务责任清单制度,形成了多部门联合推动养老服务业发展的整体局面。

**(二)财政资金投入稳步增长。**我市各级政府坚持以公共财政为导向,明确政府托底保障职责和财政支出责任,不断加大对养老服务业的投入,为全市养老服务业发展提供财政保障。比如,政府财政为老

年人购买上门服务,2022、2023年分别为383.75万、435.16万人次,资金投入分别为1.33亿元、1.48亿元,同时提高社会力量参与建设运营补贴;连续四年开展适老化改造,已完成改造13845户,2022、2023年为20000名经济困难独居老人家庭安装一键呼叫装置。“十三五”期间,市县财政共投入26亿元;“十四五”期间,已累计投入约24亿元。

**(三)养老产品和服务供给大幅提升。**各地建立完善养老服务清单,激发养老市场活力,为广大老年人提供更多种类的养老产品、更多样化的养老服务。综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策,大力支持市内外国有、民营企业资本投入养老服务产业,引导和带动更多社会力量参与到养老产业。鼓励养老服务企业挖掘市场,建设异地养老、候鸟养老、乡村养老基地。我市将康复辅助器具产业纳入重点发展的新兴产业,鼓励企业加大研发设计和智能制造力度,指导建立康复辅助器具社会服务体系,形成租赁和回收再利用模式。积极融入长三角异地养老体系,重点打造盐城上海康养基地等特色鲜明的产业示范基地,推进建设聚集效应明显的养老产业示范园区,创建省养老服务高质量发展示范企业。

**(四)养老服务机构建设全面推进。**依托综合性社区服务中心建成社区居家养老服务中心2276个,突出养老服务设施优质供给建成29个“枢纽式”养老服务综合体,实现了老年人全托、日托、综合服务、向站点辐射服务等功能。全市建成136个村级互助养老睦邻点,为农村老年人提供日间照料、文体活动、助餐助浴和特殊困难老年人探访关爱等服务。在居民聚集区、困难老年人集中区、交通便利区等县级区域布局建成213个示范性长者幸福食堂。各地还采取公办、社会投资兴办、合作经营等多种形式,推进养老服务主体多元化,现有养老机构164家,其中公办111家,社会力量举办53家。至今年6月底,全市有养老床位57352张,其中机构养老床位20204张;机构设护理床位15015张,占机构养老床位的74.32%。

**(五)医养康养不断融合。**探索建立家庭医生签约服务制度,试点建设医养联合体,全市养老机构与医疗卫生机构签约率 100%。医疗机构举办养老护理床位,满足失能半失能失智老年人养老护理服务需求。试点家庭养老护理床位,推动实现老年人原居安养的愿望。推行长期照护保险制度,得到了养老机构和老年人家庭的一致欢迎。至 2023 年底,全市建有老年医院 10 家、康复医院 12 家、护理院 12 家,17 家二级以上公立综合医院全部单独设立老年医学科,各县(市、区)均建成 1 所以上失能(失智)特困人员集中供养机构。

**(六)养老产业支撑要素持续加强。**培育养老服务专业人才,对从业人员开展职业道德、业务技能和服务水平培训,建成 3 个省级养老护理员实训基地、2 个省级养老服务人才实训基地。各地利用现代信息技术,建立和完善老年人信息管理、养老机构信息系统,数字赋能搭建各类养老服务平台,推行“互联网+养老服务”。采取购买服务、资金补助、提供场所等措施,引导和鼓励社会组织、家政服务企业等社会力量参与养老服务。

### 三、产业链视域下我市养老产业发展面临的主要问题

**(一)养老产业链扶持政策不够完善。**养老产业政策的支持和引导对养老产业链构建和优化具有决定性的作用。为了促进养老产业的发展,我市陆续出台了规划扶持养老产业的相应政策,但缺乏实际有效、操作性强的举措,收效并不大。以养老产业链的核心环节养老服务为例。长期以来,政府财政政策上的支持(如土地划拨和财政补贴)更倾向于公办养老机构,导致了民营资本进入门槛相对较高,同时,由于养老产业往往前期投入大,投资回收周期较长、收益较低、风险较高,制约了民营资本的进入,而目前还没有行之有效的能够降低民营资本投资风险的相关政策,缺乏对民营资本系统性的政策引导。由此可见,政策的顶层设计作用尚未完全发挥,给养老产业链快速发展造成了一定的困难。

**(二)养老产业链结构不够合理。**这种结构性的

问题不仅体现在我市养老产业链的各组成部分上,也体现在城乡区域差距、政府公共养老供给和社会养老供给上。从区域整体发展来看,好的养老资源大多集中在主城区及周边较为发达的县(市、区),较为偏远地区和农村地区养老产业的发展水平比较低,区域、城乡发展不区配制约着我市养老产业的均衡化。从纵向的产业链角度来看,养老产业从上游到下游未形成完整的产业链条,产业间联系不紧密,没有高效的产业组织形式予以联系,养老产业内部各产业处于分散割裂状态,产业内资源也没有得到充分利用和共享,没能以专业市场或企业聚集的形式实现规模效应和集群效应。从横向的产业互补角度来看,养老产业相对于养老事业,偏重于盈利性,受利益驱动,有些行业发展较快,而有些行业停滞不前。

**(三)养老产业链间协调发展不够联动。**养老产业链长,涉及多个行业和领域。我市养老产业链各个板块发展不够成熟,产业之间缺乏合作机制,各个产业板块中的企业较为独立、各自发展,产业中的企业间未能建立起有效的链式关系,产业间还没形成良好的带动效应。横向融合程度比较低,缺乏多产业协同发展的意识,我市养老产业链在发展上过分强调养老服务的核心地位,没能很好地将养老产业与医疗行业、房地产业、金融业等进行产业融合,而在养老服务中,又特别强调日常陪护、生活照料等基础服务,没能很好地将养老医疗、养老心理、文化体育等服务纳入养老产业的融合范围。纵向整合困难比较多,产业一体化发展模式难以形成,我市出台的政策中鼓励养老产业连锁化、集群化发展,然而资金投入大、回收周期长,以及根深蒂固的传统养老观念导致了养老群体消费意愿相对较低等问题使得养老产业投资方在产业纵向扩张上顾虑重重。

**(四)养老产业链资源配置不够充分。**养老产业向多元化、综合化、链条化方向发展,对人才、技术、资金以及科技创新等资源配置提出了更高要求。我市已进入深度老龄化社会,养老服务人才从数量和质量上都需要很大提升,需要既掌握多项养老服务专业知识与技能,又具有较高职业素养的复合型人

才。养老产业中的技术主要包括养老服务技术、医疗保健技术、信息服务技术等,我市养老服务主要还是为老年人提供基本的生活照料、活动场所等方面,而文化娱乐、医养康养等更高层次的养老服务尚未大范围展开,这些需要专业技术支持。养老产业链的优化应该建立在科技创新基础上,我市养老产业科技资源配置不足,信息数据开发等应用水平不高,一定程度上阻碍了产业链的更新与完善。养老产业链发展需要大量的资金投入,我市全社会多元化投入的良好格局还没有形成,资金投入不足是制约养老产业发展的重要因素。

#### 四、我市推进养老产业链高质量发展的对策与建议

##### (一)明确政府职能定位,完善扶持政策制度。

养老产业链的形成和发展离不开政府的支持,要明确政府在促进养老产业链健康发展中的角色定位。当前,我市无论是资金支持层面还是实际操作层面,都是政府主导。但养老产业链发展需要充分遵循和把准市场规律,政府应当起到决策、培育、引导和监管作用,在担当直接投资管理者时,更多地担负起间接宏观调控者的责任。一是制定养老产业链发展思路与政策方针,在推进养老产业链各主体形成、各环节协同发展中起到决策作用。二是培育养老示范产业和养老服务行业组织,通过政策扶持、税收优惠、土地政策、人才引进等方式鼓励社会资金和专业人才进入养老产业,通过多种方式、利用多种资源发展养老产业,培育养老产业链。三是监督与协调养老产业链各环节主体,保障养老产业链健康发展,通过制定相关行业准入标准和退出机制,对从事养老产业的企业和个人进行监督与管理;通过建立养老行业质量管理标准,严格把关养老产品生产和服务质量;通过建立价格指导标准,规范养老服务和养老产品价格体系。四是倡导建立科学的养老观念。促进传统的养老观念转变,逐渐改变养儿防老和孝不离亲的思想观念,提高社会对养老机构和养老产业的认知,培养老年人对社会的归属感。积极开发老年资源潜力,引导老年人积极消费。倡导养老产业发

展前景,营造养老产业发展氛围。

##### (二)健全产业投资机制,开辟多元化筹资渠道。

通过市场化、产业化途径,构建和发展养老产业链。一是政府要加大公共财政对养老产业的投入力度,根据老年人口的实际情况,建设一定数量和规模的公共养老设施。《“十四五”公共服务规划》(发改社会〔2021〕1946号)提出兜底性养老服务、普惠性养老服务和生活性养老服务,明确政府、社会和市场在发展养老服务中的不同职责定位和功能作用。强调政府在兜底性养老服务方面要承担主要责任,在普惠性养老服务方面要支持增加供给。二是提高老年人养老金水平,提升老年人的社会保障待遇,进而增强老年人购买养老服务和产品的能力。三是形成多元化投资渠道,发动社会团体、企业、个人参与投资或经营养老产业,鼓励开发中高端养老产品、养老服务,在实现合理盈利的同时,解决养老产业发展中的资金问题。四是利用产业基金投资机构和营利性养老产业机构,通过设立专项基金和社会捐赠等方式筹措资金。加强金融支持,鼓励金融机构对养老机构加大信贷力度。引入养老产业投融资竞争机制,支持养老企业上市融资,鼓励民间资本投资养老产业。

##### (三)优化升级养老产业结构,形成良好产业发展态势。

养老产业是民生产业,这一属性决定了养老产业的投资回报率低。我市需要深入挖掘养老产业的潜在市场,做好整体、长远、可持续的发展规划。一是明确养老产业定位,用长远、发展的眼光认识养老产业的发展潜力,积极更新产业观念和经营观念,弥补社会福利型养老提供服务产品的不足,实现“福利”与“营利”的良性循环。二是面对老年人养老需求快速增长、不断提升的现状,老年产品研发、生产企业要把握产业结构转型升级的趋势,及时调整企业发展目标,开展充分的市场需求调研,不断满足日益丰富的实际养老需求。三是认清养老产业发展阶段与发展目标之间的关系,人口年龄结构的改变会引发养老产业呈周期性变化,要做好人口结构调查,提前做好产业调整预判,使养老产业按照生命周期规律

有序壮大与精简。同时要根据产业结构演进规律从宏观层面科学合理布局养老产业,不断优化养老投资结构、资源供应结构、劳动力结构等。四是要适应新时代发展要求,随着经济的发展和结构的变化,养老需求也会发生改变,无论是养老产品开发、养老服务内容,还是养老产业推广,都要与时俱进,富有创新内容。要加强企业自主创新能力,实施创新驱动型发展战略。

#### **(四)推进养老产业链横向融合纵向整合,发挥集聚作用。**

养老产业链的构建和发展一定程度上等同于丰富养老服务业态,可以推动形成覆盖领域广、提供服务多、经济效益大的养老产业新业态。要推动养老产业链横向融合,形成多元化、综合性的养老产业;推动养老产业链纵向整合,打造一体化、集团式的养老企业,提供从基础服务至中高端服务的一系列服务及产品。养老产业链横向融合要以养老服务为核心,发挥产业协同效应的优越性,提升养老服务质效。比如,与医疗卫生领域融合,提升医养康养水平;与制造企业结合,专门开发适用于老年人的生活用品、科技产品;与文化体育活动、旅游养生领域融合,丰富老年人精神生活;与金融行业、房地产行业结合,促进行业资源共享、互惠互利。养老产业链纵向整合要以养老服务企业集团为主要形式,创塑连锁化品牌,提供一体化服务。连锁化经营、集团化发展的形式,首先要为老年人提供基础的日常护理、家政服务等,还要根据老年人中高端需求,提供相应的医疗服务、文化体育活动、旅游养生项目等。要通过养老产业链的横向纵向发展实现企业在空间上优化布局、链上产业吸附性聚集,促进互相合作与竞争,更好发挥养老产业链的集聚作用,创造更多的经济效益。

#### **(五)提高养老产业资源配置,延伸养老产业链价值。**

养老产业链是一个有机的整体,每个环节都发

挥积极作用才能促进产业链高效发展。政府要通过政策保障、行业保障来加快相关环节的发展,为老年人提供更好的生活环境和服务质量。一是提高人才配置。培养老年医学、管理学、护理学、营养学以及心理学等方面的专业人才,提高从业人员职业道德、服务意识和业务水平。制定养老护理人员从业标准,建立专业性的培训基地,加强岗位培训。出台人才引进政策,鼓励养老人才及其所带来的技术支持进入到养老产业。与高校及科研机构合作,使人才培养满足养老产业链优化的需要。二是提高养老产业与新学科、新科技发展的结合程度。将新型科学技术融入到养老产业链中,积极发展高新技术与养老产业相结合,如利用人工智能等技术开发适用于老年人的家政服务机器人、医疗诊断工具;发展共享经济下的养老服务,降低消费者的养老成本等。养老产业形态的变革对技术研发也提出了更多、更高的要求,政府要建立完善扶持政策为企业科技创新提供动力和保障。三是加强产业链公共平台建设。利用网络的便捷性和高效性为养老产业服务,实现现代养老产业模式下的“智慧养老”;利用互联网建立养老信息需求和共享平台,及时、准确收集养老产业的各方面需求信息,将信息综合应用并迅速反馈到上下游产业实体,建立起老年人、企业、机构、政府之间的多向信息交流渠道,更好地服务于养老服务产业。四是加强科研领域的配套建设。建立养老产业发展研究院、养老产业产品创新基地或科技创新示范园,并及时把科研成果转化为实际应用。

(本文系 2024 年度盐城市社科基金项目“产业链视域下盐城推进养老产业高质量发展研究”阶段性成果,项目编号:24SKA158)

课题组成员:李莉 于柚华 吴加春

袁淑萍 周玲

(作者单位:盐城生物工程高等职业技术学校)

# 新形势下居民小区安全管理有效路径探索

□ 李兆全

习近平总书记在二十大报告中提出,必须完整、准确、全面贯彻新发展理念,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,强调构建新发展格局必须坚定不移贯彻新发展理念。对于居民小区安全管理来说,构建新发展格局既是机遇也是挑战,关键在于怎么看怎么干。因此,要对居民小区安全管理工作进行再研究、再部署、再推动,始终坚持生命至上、安全第一,牢牢把握“两个不放松”总要求和“务必整出成效”总要求,加强对居民小区安全管理领域前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进,切实保障做好新形势下居民小区安全管理工作。

围绕盐城市“四个三”布局破题,牢牢把握“三大提升”研究,从长期大势的角度,深刻把握做好新形势下物业安全管理工作,持续提升安全发展水平。紧紧围绕坚决遏制安全事故发生、保障人民群众生命财产安全、提升小区安全水平的总目标,始终紧扣安全主线,扎实抓好发展和安全两件大事,着力构建新时期居民小区人防、物防、技防、心防、联防“五位一体”安全管理机制,叠加互补形成点、线、面严密的立体化防控体系,积极探索小区安全管理优化提升,促进高质量发展和高水平安全良性互动。

一是积极迅速部署,推动安全管理责任落实到位。小区安全管理要坚持打防并举、标本兼治、重在治本。抓好安全工作,推动安全管理责任落实,是促进居民小区安全管理水平提升的关键。首先,要分清责任。通过各项安全培训,使各级人员掌握规章制

度,明确各自职责,做到在其位,谋其政,尽其责。其次,要分解责任。通过层层签订责任书等形式把安全管理责任落实到人头,并用规章制度加以明确、规范,形成层层抓、层层管的全员参与的安全管理格局。最后,要落实责任。落实党政领导责任。按照“党政同责、一岗双责”要求,全面落实安全生产责任,明确界定党政领导干部安全生产的职责、考核考察、表彰奖励、责任追究等内容,进一步强化安全生产红线意识和底线思维。切实明确主要领导亲自抓,分管领导直接抓,各司其职,齐抓共管。压实企业主体责任。全面推动企业安全生产告知承诺、风险管控双重预防、违法违规行为公示和主体责任履责信用评估等制度的落实,强化精准监管和分级管控,加大企业违法成本,倒逼企业知责履责尽责。加强企业安全生产业绩考核,健全企业安全生产信用体系,严格执行安全生产失信惩戒机制,实施守信激励、失信惩戒办法,对发生事故、受到行政处罚或存在重大隐患的企业一律进行公开曝光。织牢织密监管责任网。各地、各单位要按照“三个必须”原则和“谁主管、谁负责”的要求,切实履行好行业监管责任,进一步进行责任细化,做到各司其职、各负其责,依法独立承担监管责任,督促、指导监督管理范围内生产经营单位做好安全生产工作。安全责任考核追究。加大对安全生产职责履行和重点工作部署落实等情况的巡查督查力度,完善述职履职报告制度,强化对领导班子履责检查和履职考核,发挥考核导向作用,提高各级领导干部安全生产履职意识。严格执行《生产安全事故报告

和调查处理条例》，按照“四不放过”原则，加大对事故隐患整治不力和非法违法现象严重行为的责任追究力度，倒逼责任落实。

二是加大政策扶持，推动物业服务企业安全健康发展。物业服务企业在改善居民生活环境、促进社会经济发展、维护社会和谐稳定等方面发挥了重要作用，要高度重视物业服务企业的健康发展，不断提升物业服务企业服务水平。提高企业应急管理能力和配合民政、应急管理等部门，盯牢社区安全防控关键环节，明确物业服务等在应急管理工作中的定位，探索推行物业服务企业参与的应急物资储备形式。指导加强物业服务人员应急管理工作培训，建立完善相关激励机制，加快推进住宅小区物业服务标准规范建设，提高物业服务企业公共卫生管理和安全服务能力。提高物业服务智能化水平。推进智慧物业管理服务平台建设，采集房屋、设施设备、业主委员会、物业服务企业等数据信息，汇集购物、家政、养老等生活服务数据，逐步实现一网通办，为居民提供便捷高效的社区生活服务和公共服务。会同有关部门，以小区运行安全为核心，推动与应急管理信息化应用相结合，通过在电梯、消防、给排水等重要设施设备和场地布设传感器，实现数据实时链接，提升设施设备智能化管理水平。引导物业服务企业拓宽服务内容，推动线上线下服务融合发展。会同有关部门指导监督物业服务企业依法依规采集物业管理数据，加强数据安全管理工作，确保数据不泄露、不滥用。积极争取扶持政策支持。会同有关部门探索建立政府向物业服务企业购买服务机制，充分调动物业服务企业参与基层社会治理的积极性。抓好抓细现有政策的落实，推动物业服务企业参照养老、家政等生活性服务企业，享受相应的优惠扶持政策，促进物业服务行业公平竞争、健康发展。提升物业服务行业人员素质。推动物业服务人员职业技能等级认定工作，开展职业技能培训和竞赛，提高物业服务人员整体素质和技能水平。引导物业服务企业健全薪酬制度和员工激励制度，引入高技能人才和专业技术人才。组织开展“最美物业

人”宣传选树活动，发现、选树和宣传一批物业服务人员先进典型，激励广大物业人为服务社区、服务居民作出更大贡献。

三是多元多样宣传，确保安全管理宣传取得实效。小区居住环境的好坏和小区物业管理的安全工作与每位小区居民息息相关的。不仅仅是物业企业的责任，更需要业主的主人翁意识，自觉担任起维护小区的安全重任。强化安全意识，提升防范能力。贯彻落实小区物业安全管理观念，切实提高政治站位和思想认识，担负起小区安全第一责任人责任。物业服务企业要对员工进行安全教育培训，切实强化应急预案演练，确保从业人员具备基本安全防范技能，从容应对各类突发事件。加强宣传教育，提高防范意识。遵从“宣传一个人，学会一个人”的理念，围绕防火、防盗、防破坏、防治安灾害事故以及居民家庭安全、灭火器使用、飞线充电、楼道杂物等贴近居民身边的最实用的问题，结合近期典型的各类事件案例、小区实际情况，在采取小区现场悬挂安全标语、条幅、挂图，各类电子显示屏滚动播放安全标语、口号、温馨提示等传统方式的同时，积极采用网络问答、小程序答题等互联网宣传方式，争取做到安全知识人人皆知、安全意识深入人心。持续多措并举，营造良好氛围。结合安全生产专项整治行动，在“安全生产月”期间，组织安全生产宣传教育进企业、进社区、进农村、进学校、进家庭等“五进”活动，通过新媒体形式大力推送宣传，营造有利于活动开展浓厚氛围。认真梳理近几年典型生产安全事故案例，深入剖析事故原因、发生经过、严重危害、恶劣影响，强化警示教育效果，通过集中宣讲、观看警示教育片、召开现场会等各种形式，扎实开展安全生产事故警示教育专题培训，用事故教训推动企业落实主体责任。通过开展教育培训、隐患曝光、问题整改、经验推广、案例警示、监督举报、知识普及等既有声势又有实效的宣传教育活动，切实增强全民安全意识，提升公众安全素质，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

四是坚持长效管理，促进安全管理水平不断提

升。做好安全管理工作是小区维稳的核心，是构建“平安社区”的要件之一。从制度建设、队伍建设、管理体系三方面入手构建小区安全管理长效机制，不断提升小区安全管理水平。不断推动安全管理制度完善化。注重管理模式创新，在开展业务素质测评、现场检查的基础上，加大现场检查的力度，同时加快信息手段的运用，实现电子物管的应用，整体提高物管人员的能力水平，不断提高工作质量；注重内外宣传力度，借整治行动之势，在全小区内外开展诚信守法的宣传，打击和震慑小区内的违法违规行为，为构建小区安全管理长效机制奠定基础；注重建立应急机制，在建立应急处理机制上狠下功夫，妥善处理应急突发事件，快速反应、妥善处理，切实保障小区安全稳定健康发展。不断推动安全管理队伍专业化。严格执行中央、省、市部署要求，进一步强化充实安全监管力量，落实配齐基层安全监管人员，加快专业化能力建设，提升行业安全生产综合治理能力。切实解

决好安全生产工作中不认真不扎实、走形式走过场的问题，坚决杜绝形式主义、官僚主义，提高监管执法能力，切实解决“不会查”“查不出”等问题。大力弘扬爱岗敬业、甘于奉献的良好风气，全力打造一支对党忠诚、纪律严明、赴汤蹈火、竭诚为民的新时代安全生产监管队伍。不断推动安全管理体系规范化。小区的安定和健康发展需要户主和管理者的相互配合，在日常工作中，要以安全管理牵头，居民住户配合，物业管理辅助，构建良好的物业安全管理体系，促进物业管理工作的顺利开展。一以贯之、坚持不懈、慎终如始地开展问题隐患排查整治，对排查出的安全隐患和问题，列出清单、落实责任、销号整改，坚决杜绝“只管一阵子”和“低层次循环”等现象，全面提升物业行业整体安全管理水平，保障小区业主有一个安全、和谐的生活环境。

课题组成员：张戈雨 仇瑾  
(作者单位：盐城市物业管理中心)

## 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》始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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)，注释、参考资料来源的标注于文尾。
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. 凡盐城市市政府社科基金立项项目研究成果在本刊登载并标注，根据《盐城市哲学社会科学课题管理办法(试行)》，结项评审时将直接结项。

《黄海学坛》编辑部

# 盐城市公立医院绩效改革方向探索和实践研究

□ 萨本婷

中共中央国务院、国务院办公厅、人力资源社会保障部、财政部、国家卫生健康委、国家中医药管理局、江苏省人力资源和社会保障厅、省财政厅、省卫生健康委等相关部门近年来先后发布了《关于深化医药卫生体制改革》、《推进公立医院薪酬制度改革》、《加强三级公立医院绩效考核等指导意见》等文件,要求建立以服务质量、服务数量和服务对象满意度为核心,以岗位职责和绩效为基础,多劳多得、优绩优酬的考核和激励机制,进一步调动医务人员积极性。“中央八项规定”精神、“省委十项规定”、“市委十二项纪律要求”等也对医院绩效核算与考评提出了严格要求,明确禁止将医疗卫生人员个人收入与药品、耗材、医学检查收入挂钩,不准开单提成。2019年1月国务院办公厅下发了《关于加强三级公立医院绩效考核工作的意见》(国办发[2019]4号),进一步促进公立医院质量效率最大化。根据盐城市卫生健康委员会《盐城市全面提升医疗质量行动实施方案(2023-2025年)》的有关要求,在织密质量管理网络,提高监管质量的具体措施中,着重绩效管理“以质为先”已成为重要的必行措施。国家医改要求和薪酬改革政策的不断更新细化,为公立医院奖励性绩效工资改革提供了改革方向、规范和依据。为加快管理模式和运行方式的转变,实现上级部门三级公立医院向质量效益型发展的目标,推进绩效改革工作的精细化、信息化,利用绩效改革工作提升医务工作者劳动的获得感、幸福度,不仅是适应医疗改革新形势的必要措施,更是助力医院建设不断提速的发展需要。

进一步深化公立医院体制改革,推进现代医院管理制度建设,把保障人民健康放在优先发展的战

略位置,是推动公立医院高质量发展,提高医疗服务水平的必然要求。因此,探索“以质为先”的医疗绩效改革方向,建立高质量、高效率的公立医院绩效管理体系,突出以质为先、效能并重的管理目标,阐述有关实践成效,提炼实践经验,对各公立医院完善绩效管理体系提高管理工作质量,完成通过提高医务工作管理水平增强广大人民群众获得感、幸福感、安全感的使命任务具有重要意义。

## 一、盐城市公立医院绩效管理现状

### (一)绩效管理体系构建

随着医疗卫生体制改革的深入,公立医院越来越重视绩效管理体系的构建。全市多数医院已经建立了初步的绩效管理制度,并逐步完善考核指标体系。这些体系旨在通过科学的评价手段,全面反映医院的运营状况和管理水平。

### (二)绩效考核指标多元化

公立医院的绩效考核指标不再局限于传统的财务指标,而是向多元化方向发展。除了经济效益、成本等财务指标外,还包括医疗质量、患者满意度、科研能力、教学能力等非财务指标。这种多元化的指标体系有助于更全面地评价医院的综合绩效。

### (三)绩效考核方法多样化

公立医院在绩效考核方法上也呈现出多样化的趋势。除了传统的定性评价方法外,全市部分医院开始采用定量评价方法,如平衡计分卡、360度考核法、关键绩效指标法(KPI)、RBRVS法等。这些方法能够更加客观、准确地反映医院的绩效水平,进而为新形势下公立医院利用绩效管理模式的改进实现医院高质量发展的研究探索提供借鉴。

#### (四)激励机制与绩效挂钩

目前大多数医院将绩效考核结果与员工的薪酬、晋升等激励机制相挂钩。通过绩效考核,医院能够识别出表现优秀的员工和科室,并给予相应的奖励和晋升机会。这种激励机制有助于激发员工的工作积极性和创新精神,提高医院的整体绩效水平。

### 二、公立医院绩效管理存在的问题

#### (一)绩效管理体系尚不健全

公立医院在绩效管理体系的建设上往往存在滞后性,未能形成一套科学、系统、完整的绩效管理体系。这导致医院在绩效管理的实施过程中,容易出现各自为阵、标准不一的情况,影响了绩效管理的整体效果。

#### (二)绩效考核指标设置不合理

指标选择片面:部分医院在绩效考核指标的选择上过于片面,过分强调经济效益等财务指标,而忽视了医疗质量、患者满意度等非财务指标的重要性。这种考核方式容易导致医院和员工在工作中出现短视行为,不利于医院的长期发展。

权重分配不科学:在绩效考核指标的权重分配上,部分医院也存在不科学的情况。有些关键指标被赋予了过低的权重,而有些非关键指标则被赋予了过高的权重,导致考核结果无法真实反映医院的实际情况和员工的工作表现。

#### (三)绩效管理流程不规范

缺乏有效沟通:绩效考核和管理过程中缺乏有效的沟通机制,医院管理者与员工之间缺乏充分的交流和反馈。这导致员工对绩效改革及管理的目的、意义和实施方式了解不够深入,容易产生抵触情绪。

考核周期不合理:部分医院在绩效考核周期的设定上不合理,过短的考核周期可能导致员工过于关注短期效益而忽视长期目标;而过长的考核周期则可能使得员工在工作中缺乏紧迫感和动力。

### 三、实施绩效改革紧迫性问题

#### (一)方案层面:

1.如何通过对绩效结构的变革调优持续改善医院运营

传统的绩效方案在医院规模不断扩大、医院业务复杂程度不断提升的背景下难以为继,因就有绩

效方案难以平衡多方诉求导致的矛盾凸显。同时,传统方案中绩效指导唯成本论的导向对医务工作中心地位的体现不足,难以体现医疗工作特点,影响医院发展与医院人才的培养,不利于医院运营的持续健康发展。

2.如何通过合理绩效体系设计更好发挥绩效指挥作用

传统方案在二次分配方面建设存在大量问题,旧有顶层设计不明晰,绩效分配方式不科学,科室成员难以直观了解绩效组成。同时,缺乏合理性的核算模式导致医护矛盾加大,科主任管理作用不明显,绩效指挥棒作用被淡化。因此,通过合理绩效体系设计更好发挥绩效指挥棒作用尤为关键。

#### 3.如何建设健壮性高的新绩效方案

在方案制定、实施的过程中,大量新政策、新导向的不断出台以及医院内部新模式、新需求的不断更新对方案本身的健壮性提出了更高要求。

#### (二)信息化层面:

1.医院业务专业复杂,牵涉部门较多,沟通管理要求高、成本高,知识转移工作量大。医院业务的特殊性决定了医院绩效系统业务部门牵涉多、系统考核数据较多、系统上线培训量大、系统实施周期较长等特点,从需求调研、沟通协调等工作伊始发现的诸多问题对整个工作带来很大的难度。

2.实施过程经历其他业务系统升级,大量既往数据无法提供。项目实施过程中因既往 HIS、HRP 系统升级导致过往数据缺失,对数据调取、测算等工作产生影响。

3.实施过程中需求多样而繁杂,需求开发工作复杂。项目工程涉及医院人、财、物的方方面面,必须和有关部门进行沟通交流,业务系统本身也存在统计分析模型复杂等特点,对需求和开发工作都是难点和重点,在项目实施过程中需要重点关注。

### 四、提升绩效管理能力的对策研究

绩效管理是一个系统管理,是医院管理的一种手段、方法,通过完善奖励性绩效工资分配方案,把资金、质量、服务、患者满意度以及各项管理制度融入医院绩效管理,注重工作质量和工作数量考核,体

现效率优先、按劳分配、优绩优酬；重点向临床一线、业务骨干、关键岗位以及重点工作倾斜，重奖危重病诊治、疑难手术、科研成果转化等方面有突出贡献的医务专家。增强医院综合竞争力，强化学科内涵建设，激励员工发挥创造性和主动性。

### (一)优化奖励性绩效分配方案

1.推进改革,促进发展。为进一步加强医院绩效管理,全面推进绩效分配改革工作,根据《国务院办公厅关于加强三级公立医院绩效考核工作的意见》(国办发〔2019〕4号)及《省人力资源社会保障厅、省财政厅、省卫生健康委员会、省医疗保障局关于印发江苏省深化公立医院薪酬制度改革实施方案的通知》(苏人社发〔2023〕45号)等政策文件精神,制定《绩效分配改革工作实施方案》,充分发挥奖励性绩效工资考核指标的前瞻引领作用,促进实现各层级发展目标。

2.总量控制,结构调整。在落实“两个允许”政策的前提下,医院经营必须以可持续的财务安全为前提,需在医院经济能力承受范围内和市人社、卫健委等部门核定总额范围内,控制奖励性绩效工资发放总量。在奖励性绩效工资分配管理改革中,坚持总控标准,优化收支结构。奖励性绩效工资分配管理改革应妥善处理人民群众利益与医院利益、医院当前利益和发展长远利益、医院发展大局与科室局部利益、不同科室职工利益之间的关系,在其构成内容上妥善处理好服务效率、质量安全、经营效益、患者体验、社会公益等方面的关系;在分配对象上妥善处理好医生、技师、护士、学科带头人和高科技人才、规培人员、行政管理人员、工勤服务人员等不同层面之间的关系,同时应处理好医、教、研之间的相互协同关系。

3.优绩优酬,兼顾公平。奖励性绩效工资分配管理改革充分发挥奖励性绩效工资分配管理的激励导向、公平导向、公益导向作用。医院坚持按劳分配、效率优先原则,要更加注重医疗服务内涵、质量安全、医患和谐、患者体验、经营成效等主要指标评价的结果应用,要合理拉开档次,在保证手术科室、临床非手术科室医生总体分配水平优先的前提下,合理拉开临床、医技、护理、行政、工勤等各级各类人员之间的分配档次,引导全院职工脚踏实地、埋头苦干、创

新创优、比学赶超、争先进位,始终让实干、能干、肯干、巧干、善干的员工领衔绩效工资水平第一方阵,对高层次学科带头人、科主任探索试行年薪制;同时要针对服务功能必要性凸显的少部分岗位、公益性色彩特殊深厚的少部分岗位等特殊情况的核算单元予以绩效扶持政策,合理兼顾公平。

4.导向鲜明,价值彰显。奖励性绩效工资分配管理应充分反映技术好、责任大和风险高的医务人员的技术劳务价值、知识价值和社会价值,合理反映从事医疗辅助服务、医院管理及保障服务员工的技术服务价值,奖励性绩效工资的核算与分配向医疗一线岗位倾斜,向医护人员倾斜,向重点学科和学科带头人倾斜。按照“质量、安全、服务、管理、绩效”医院评价要素,以及“病人及其家属需求至上”的服务评价理念,奖励性绩效工资分配改革将注重激发职工的服务效能,着力构建多层次、阶梯式绩效分配格局。

5.重视成本,提高效益。注重加强对核算对象可控支出的控制和考核,精准划分各核算对象业务收入和业务支出,严格落实每一项费用支出的负担主体和分摊办法,努力做到全院的每一项可控支出都有明确的责任主体,每一个责任主体或核算单元都应合理分担与其业务活动密切相关的支出。突出水电汽消耗、办公用品等可控支出管理,引导职工主动开源节流、节能降耗,控制和压缩运行成本,提高医院经营效益。

6.定岗定编,注重实绩。根据综合医院组织编制的原则,合理设置岗位,核定核算对象的编制人数和应考核的工作量,将工作岗位性质、技术难度、工作数量和工作质量等体现工作实绩的指标作为绩效考核的主要依据。临床、医技人员通过人均工作负荷、人均经营贡献等评价指标揭示基础性工作实绩差异,激发医务人员比学赶超;通过团队协作、预约诊疗、健康管理、特色诊疗、新技术应用、单病种及疾病诊断相关分组 DRGs 结算、患者体验提升等方面体现内涵实绩,提升专科工作量;行政后勤处室通过岗位层级、岗位履职、制度遵守、工作质量、工作成效等方面体现工作实绩。

7.以人为本,综合平衡。绩效核算分配与考评工

作应坚持以人为本,以坚决维护病人利益为底线,除预留医院发展资金外,医院创效将大部分用于提升职工收入待遇;突出医生的病人收治及诊断主体地位,绩效分配向医疗专家、学科带头人倾斜;突出医技检查(验)辅助诊断的重要贡献,保持应有的绩效激励力度;突出护理的医疗服务主体地位,保障护理绩效持续提升;突出行政管理的贡献,充分发挥现代管理对医院发展的促进引领作用;后勤服务是不可或缺的重要组成部分,对医院平稳运行起到支撑保障作用。医院奖励性绩效核算分配在临床、医技、护理、行政管理、工勤之间保持合理的差距。

8.强化考核,提升质量。适应医改新形势按照现代医院管理要求,持续完善全院综合目标考核体系,努力提高医疗服务质量和效率,降低患者的医药费用负担,提升患者及其家属就医体验,大幅提高医院精细化管理水平;着力加强院科两级考核力度,院级层面将立足对各科级层面的考核,在考核办法上采取日常考核、季度考核和年度考核相结合的办法。紧密围绕国家、省、市医改要求、改善医疗服务行动计划、医联体建设、《江苏省三级综合医院评价标准实施细则》、各科岗位目标责任书等内容开展交互考核。

### (二)完善绩效管理组织架构

成立绩效分配改革领导小组,由书记、院长担任组长,分管运营、财务、人事的院领导担任副组长。下设办公室,由运营管理部门牵头负责绩效管理的日常工作。定期召开例会,通报绩效考评情况,研究核算、考评相关问题,批复同意特殊事项,促进绩效管理更加公开、透明、公平,更好地发挥绩效核算与考评在医院发展中的导向引领作用。

质管办(考核办)牵头联系各职能处室负责全院的质量安全、技术水平、科研教学、行为规范、行风服务等方面的综合考核,定期进行综合考核分析,向医院考核领导小组汇报,提出重点考核关注内容和针对性的改进意见,实施对医院质量与安全管理的宏观管理和微观调控;同时将考核结果和整改意见在一定范围内进行通报,在多层次进行反馈,反馈到科室、医疗组和个人,针对缺陷,落实整改措施。

由人事处牵头负责劳动纪律考核工作,定期开

展职工在岗在位检查,通过 HIS 系统、钉钉考勤系统对工作人员岗位纪律执行情况进行分析,对违纪违规情况提出相应处理意见。

### (三)科学合理制定二次分配方案

制定《绩效二次分配方案管理办法》,按照院、科两级负责的原则,为加强科主任的责任、权利和义务,医院以科室为考核单位,对分布在各院区的科室统一分配核算与考评,向各科主任提供当期该科室各医疗专业组的绩效核算及考评细则以供参考。在设立亚专科的科室,结合专科特点,以病区(专业组)为单位进行考核,但仍由科主任总负责,确保核算与考评绩效规范控制在既定总量额度内,与医院当期经营绩效规模相匹配。各临床科室应根据医院岗位目标责任书的要求,依据下设专科或医疗组的工作量、质量安全、新技术新项目开展、科研教学完成情况、专项工作或临时指派工作(如突发事件处理、指令任务、迎评迎检、加班及夜班安排等)、义诊、社区坐诊等完成情况、服务满意度制定绩效考评方案,对各专科、医疗组进行考评分配,下发给各专科(医疗组)进行分配,不得按人头平均分配。

### (四)加强信息数据支持

依托信息化手段,绩效业务流程和改进优化流程都能形成“个人-科室-医院”的完整闭环,强化信息反馈和互动平台,实现数据互联互通,使绩效激励真正落实的同时,不断自动循环和优化。数据自动采集,绩效结果自动结算,省时省力,同时系统的数据可以细化到每一个人,每一个手术,每一个开单,实现全方位多维的量化考核,准确评价“人”的贡献和价值,让每一份努力和奉献都将得到认可和回报。

完善的绩效管理不仅能促进医院和个人绩效提升,而且还能促进管理流程和业务流程的优化、更重要的是强化医院内部控制制度的构建和实施,为医院战略目标的实现提供有力保障。

(本文系 2024 年度盐城市社科基金项目“盐城市公立医院绩效改革方向探索和实践研究”阶段性成果,项目编号:24skA210)

课题组成员:龚兰 葛珍珍 范蕾

(作者单位:盐城市第一人民医院)

# 接续改革 精准发力 推动全省村级组织减负工作落地落实

□ 李广文

整治形式主义为基层减负，是习近平总书记亲自部署推动的一项重要工作。围绕加快推进基层治理现代化，党中央多次强调要着力解决文山会海反弹回潮问题，着力解决督查检查考核过多过度留痕问题，着力解决干部不敢担当作为问题。2024年3月19日，习近平总书记在湖南省常德市港中坪村考察基层减负情况时强调，“坚决整治形式主义、官僚主义问题，要精兵简政，继续把这项工作抓下去”。

按照中央和省委部署要求，2019年以来，省级层面整治形式主义为基层减负专项工作机制进一步明确减负目标、细化减负举措，以制定统计数据“一套表”，党建、民生“两本账”，主体责任、事项准入和负面事项“三张清单”为抓手，强化省级层面总把关、总协调，切实规范行政村（社区）履职事项，扎实推进为村级组织减负工作，有效激发村级组织活力。

## 一、村级组织减负工作取得阶段性成效

通过实地走访省内部分村（社区），与村（社区）党组织书记等基层干部面对面交流，总的来看，全省各级、各部门坚决落实中央和省委部署要求，认真履行基层减负主体责任，聚焦基层干部群众反映强烈的突出问题，作出具体安排部署，有效减轻了村级组织和基层党员干部工作负担，初步实现了让基层干部群众可知可感的效果。

**一是负担减轻了。**各级党员干部对减负工作的认识更加深入，行动更加自觉，村（社区）干部普遍反映，村级组织减负相关文件出台后，减少了很多重复

且不必要的工作，节约了大量时间精力，使他们能专心做好基层治理创新、村集体经济发展和为民服务等相关工作。

**二是标准更明了。**“一套表、两本账、履职事项”明确了村级组织承担的200条具体任务和所有的台账资料格式文本，村（社区）工作效率得到显著提升。一些村党组织书记表示，以前每次上级检查台账时要求都不一样，同一个部门不同的人要求也不同，现在有了规范的文本工作简单多了。

**三是作风更实了。**整治形式主义为基层减负让党员、干部的作风更实，党群服务中心不再挂满了各种牌子，村级组织职能架构更加简洁、扁平，分工更加明确，服务群众的职能得到强化。上级部门督查检查考核方式更加科学高效，开展的频次、下来的人员变少了，指出的问题、提供的帮助变多了。

## 二、村级减负改革中依然面临的突出问题

在肯定取得阶段性成效的同时，要清楚地看到，由于形式主义顽疾具有隐蔽性、长期性、反复性的特点，减轻基层负担非一日之功，一些老问题仍旧“树倒根存”，一些隐性问题还在“花样翻新”，一些深层次矛盾未有效破解。

**（一）少数部门自身任务“甩锅”基层现象时有发生。**部分党政部门以党委政府中心工作或“属地管理”为由，层层向基层“甩锅推责”，受制于考核评价、经费划拨、人事调整等方面多重约束，基层只能全盘接受。调研了解到，有的地区一些上级机关与村（社

区)签订安全生产、防汛防台、信访稳定等各式各样的责任书,还有一些村(社区)需要参与代收水费、农村医疗保险费、非标电动车上牌、瓶装液化气入户安检、人寿老年险理赔、邮储服务等工作。有村(社区)干部反映,一些业务部门每年都向村(社区)下达商业险参保任务,且规定参保率要达到95%以上。一些部门在下达工作任务时因为信息共享存在壁垒,存在“各自为政”“随意性较强”等现象,导致村居干部重复走访、多次上门。

**(二)工作任务与基层资源条件不匹配。**调研发现,村(社区)“责权利”不匹配现象比较突出,很多工作未实现“权随责走、费随事转”,村(社区)干部显得心有余而力不足。有些乡镇(街道)要求村(社区)党员干部挂钩企业,督查企业安全生产,基层干部对此多有怨言,他们既没有安全生产工作背景也没有参与过专业培训,不仅浪费了时间和精力,有时还会因错误的要求加重企业负担。此外,有的村(社区)经费支出压力较大,他们不仅承担着各种创建工作产生的费用,还要完成各种计划外的报刊征定任务,有些村级组织集体收入本就不宽裕,面对各类支出感到“压力山大”。

**(三)数字化手段滥用加重基层负担。**以PC端为载体的各类业务平台数量繁多,甚至同一部门存在多个不同层级的业务平台。例如,农业农村、自然资源和规划系统存在包括国家级平台、省级平台、市级平台共同使用的现象,几个平台系统功能基本相同,需要上传的数据大体相似,存在多头填报数据的现象。在手机APP方面也是面广量大,诸如全要素网格通、阳光扶贫、残联通、统计E记账等,部分手机APP、微信公众号,虽没有布置具体工作任务,但为了过分追求使用率,硬性要求村(社区)干部完成下载、点击任务数。发文开会数量已明显减少,但各式各样的工作群组却变多了,“先建群、再发令”让基层干部身心俱疲。调研中发现,村(社区)干部加入的各类工作群种类繁多,上级各条线、甚至一个条线的不同业务工作建有不同的工作群,少数村书记加入的工作群数量甚至接近50个。

**(四)村级证明事项过多过滥问题依然存在。**村(社区)直接接触群众、直接服务群众,对群众的情况最了解,政府职能部门不少盖章事项要求以村(社区)盖章为前置条件。调研梳理发现,村(社区)承担的盖章事项有50项左右。尽管各设区市、县(市、区)相继出台《村(社区)出具证明事项清单》,明确清单以外没有法律法规依据的事项不得要求村(社区)出具证明。但从实际情况来看,清单所涵盖证明事项难以满足群众生产生活需求,助学贷款、产权交易、惠民补贴、商事登记等领域诸多证明事项仍需要村(社区)提供,在群众满意度考核和12345政务服务热线投诉压力下,村(社区)大多被动出具各类证明事项。同时,由于部分村(社区)规模偏大、流动人口较多,部分证明事项盖章前还需要进行实地核实,无形中又增加了工作负担。

**(五)村居干部队伍建设存在诸多薄弱环节。**调研中发现,由于一些村(社区)两委干部人数配备并未完全参考辖区人口数量和产业布局(通常为7-9人),加之村(社区)两委干部年龄结构总体呈现老龄化趋向,导致一些工业、商贸服务业较为活跃的村(社区)在村级集体经济组织经营管理方面存在人手不足问题。部分村(社区)志愿服务组织未能实体化运转,村级临时用工审批环节较多,不足以有效应对工作压力。目前对村(社区)干部培训相对较少,且培训多以集中培训为主,培训内容实效性、针对性不强。一些地区尚未建立起村(社区)干部制度化的工资福利增长机制,与基层承担的工作压力不相称,且存在年度绩效工资发放缓慢等情况。同时,各地容错纠错制度缺乏精细化落地机制,难以起到包容和鼓励村级干部积极担当作为的效果。从部分乡镇(街道)纪检部门提供的年度数据来看,很多基层干部因工作原因受到处分,但容错纠错案件占总体案件的比重普遍不足1%。

### 三、深化村级组织减负工作的对策建议

整治形式主义为基层减负,是党中央连续5年专门部署推动的重要工作,必须坚持久久为功、常抓不懈。为此,要以完善基层减负工作全链条治理机制

为主线,坚持减负与赋能相结合,依法依规明确村级组织职责边界、力戒基层数字形式主义、加强村级组织高素质党员干部队伍建设。

**(一)健全村级组织减负全链条工作机制,切实减轻基层干部肩上“重担”。**一是增强行动自觉。村级组织是贯彻落实党中央、国务院决策部署的“最后一公里”,是密切联系群众的桥梁和纽带,事关基层治理现代化大局。各地区要树立全流程、全链条治理思维,科学认识村居治理事务属性特质,严格执行村级组织减负实施办法,落实事项清单式管理要求。二是强化责任落实。市、县各部门要结合自身职能作用,发挥好为村级组织减负“示范效应”,在政策制定、工作部署中充分考虑村(社区)实际,避免随意增加基层负担。三是突出跟踪问效。坚持畅通渠道及时反馈,充分发挥各地基层减负工作监测点和减负监督平台“哨所”作用,实时收集加重村级组织负担的相关信息。对基层反映强烈的突出问题 and 典型案例及时通报曝光,形成威慑力。

**(二)规范村级组织工作事务范围,推动形成基层减负常态化工作机制。**市、县党委和政府依法依规明确党政群机构在全面推进乡村振兴方面的职责范围和履职方式,依法依规明确党政群机构要求村级组织协助或委托村级组织开展工作事务的制度依据。需村级组织协助开展的工作事务,村级组织原则上只负责联系村民、引导入户、组织动员、宣传教育、说服劝导以及非专业性工作的发现报告,党政群机构应当为其提供必要的经费和工作条件。党政群机构委托村级组织开展的工作事务,应充分考虑村级组织承接能力,在征得村级组织同意的基础上,实行权随责走、费随事转。未经本级党委和政府统一部署,党政群机构不得将自身权责事项派交给村级组织承担,不得将村级组织作为行政执法、拆迁拆违、招商引资、安全生产等事务的责任主体。

**(三)持续开展“减证便民”行动,优化村级组织证明事项开具工作。**严格依据中办、国办印发的《关

于规范村级组织工作事务、机制牌子和证明事项的意见》,设立村级证明事项负面清单,适时分批按规定程序予以取消负面证明事项。梳理完善需要村级组织出具的证明事项清单,适时出台第二批清单,将保留的村级证明事项作为公共服务事项纳入事项管理系统统一管理。优化办理证明事项技术平台,将证明事项标准固化在主要便民政务平台,实现全流程电子化提速增效。

**(四)完善数字化转型工作方案,力戒指尖上的形式主义行为。**一是继续整治关停“僵尸空壳”APP,严格查处使用频次不高、使用体验差、附带硬性指标的非必要APP、小程序、公众号。二是把力戒指尖上形式主义行为作为上级部门督查、检查以及考核的重要内容,严禁随意布置“下载”“注册”“认证”任务。三是持续做大做强现有主要政务平台,由信息化部门牵头联合整合兼并各种“低小散”应用程序,将其他应用网站平台分步分类对接或整合到现有主要政务平台。

**(五)强化村(社区)干部队伍建设,健全干部管理培养体系。**积极拓宽基层干部选任途径。尽可能打破年龄、身份、户籍地等限制,对担当作为、成绩显著的村干部大胆使用、敢于推荐。适当增加妇女、普通党员群众、社会组织负责人在村(社区)干部队伍中的比重。优化村(社区)干部教育培训工作。坚持“适用、实用、有用”的原则,助力村(社区)党组织书记在推动高质量发展、服务群众、防范化解风险等方面能力提升,着力打造“政治素质强、道德品行强、发展本领强、治理能力强、群众基础强”的“头雁矩阵”。加强激励保障,落实容错机制。推动实现村干部基本报酬合理增长机制,增加到村(社区)任职人员岗位补助资金,按时发放绩效补贴。提升容错案件办理质量和数量,完善制订村(社区)干部容错工作办理流程。对于因非主观原因造成工作失误的,可对相关责任人不予追究或从轻追究责任。

(作者单位:中共盐城市委党校)

# “有事好商量”提升基层治理效能探究

□ 李春林

党的二十大报告指出,全过程人民民主是社会主义民主政治的本质特征,是最广泛、最真实、最管用的民主。这一重大理念的提出和对中国式民主的判断,显示了中国共产党人不断推进社会主义民主政治的理论创新、制度创新、实践创新的智慧结晶,深刻地揭示了社会主义民主政治的鲜明特征和比较优势。协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。而“有事好商量”则是协商民主的重要表现方式,是我国社会主义协商民主的独特性和优越性的重要体现。以马克思主义为指导的中国共产党就是我国协商民主的合格主持者和引领者,各民主党派参政议政,广大人民群众通过各种途径和形式共商国事,追求真理,谋求福祉,这就是我国人民民主的真谛。在我国政治生活实践中,那些经济社会发展的重大问题,那些涉及群众切身利益的实际问题,日益普遍地通过各种渠道实现有效协商。通过协商,去解决问题、听取意见、汲取智慧、求得“最大公约数”,正日益获得人们的广泛认同。这不仅彰显出协商的生命力,也折射出协商在我国具有独特的优势和魅力。

## 一、“有事好商量”的基本内涵

“商量”,交换意见、商讨之意。早在三国时期的《易·兑》中第一次出现——“商,商量裁制之谓也。”“商以求同,协以成事”,商量一词,直到今天都是科学决策的重要手段。

老一辈革命家也多次强调过在决策中“商量”的重要性。毛泽东同志说过:“国家各方面的关系都要协商。”“我们政府的性格,你们也都摸熟了,是跟人民商量办事的”,“可以叫它是个商量政府”。周恩来

同志说过:“新民主主义的议事精神不在于最后的表决,主要是在于事前的协商和反复的讨论”。

习总书记对“有事商量”做阐释:中国共产党领导人民实行人民民主,就是保证和支持人民当家作主。保证和支持人民当家作主不是一句口号、不是一句空话,必须落实到国家政治生活和社会生活之中,保证人民依法有效行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力。人民当家作主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来,具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来,具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来。

“有事好商量”体现出我国社会主义协商民主的独特性。我国社会主义协商民主是具有鲜明中国特色的中国式民主,在充分学习借鉴西方现代民主理念、竞争性民主制度经验的基础上,进行辩证的扬弃。具有深厚的文化基础、文化传统。从协商理念层面来看,中国传统文化历来强调“和谐”“和为贵”,更是形成了天下为公、兼容并蓄、求同存异、和而不同等治国理念。从协商实践层面来看,古代协商政治活动既包括“咨询”“朝议”“谏议”,也包括民间社会的调解说和。这充分表明,我国社会主义协商民主以中华优秀传统文化和政治协商传统为基础,是内生性演化的结果。

“有事好商量”显示出我国社会主义协商民主的特有优势。“有事好商量,众人的事情由众人商量”,是用来解决人民真正需要解决的问题的,“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利,人民只有在投

票时被唤醒、投票后就进入休眠期,这样的民主是形式主义的”。与资本主义虚假民主相比,社会主义协商民主的独特优势在于众治和共识,能够切实保证人民当家作主,可以广泛达成决策和工作的最大共识,形成人民群众参与各层次管理和治理的机制,凝聚全社会的智慧和力量。

“有事好商量”基层协商民主的深入实践有深远意义,有利于坚持和加强党的领导,改善党的领导方式和执政方式,贯彻落实党的群众路线,密切党员干部与人民群众的血肉关系;有利于促进科学民主决策,广聚民智,增进共识,构建共建共治共享的社会治理格局,推进基层社会治理的现代化;有利于加强社会各方面的沟通交流,合理表达诉求,有效化解分歧,防范和化解社会矛盾,凝聚人心、汇聚民力,促进社会和谐稳定;有利于实现党的领导、人民当家作主和依法治国的统一,充分保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权,推进全过程民主的政治实践,扩大公民的有序政治参与,彰显社会主义民主政治的独特优势。

## 二、当前“有事好商量”基层实践存在的问题与不足

### (一)协商民主理念尚未深入人心,部分党员干部思想认识有待进一步提升

推进协商民主是发展社会主义民主政治的重要内容,是坚持和加强党的领导,实现社会治理创新的基本方式,是新时代党的群众路线的直接体现。部分基层领导干部和群众观念比较淡薄,对协商民主的思想认识存在偏差,履职为民的思想有待加强,对完成“有事好商量”协商议事室工作片面理解为完成上级要求,眼睛只“向上”,割裂了推进协商民主与实现人民群众利益的内在一致性。协商议事选题民生议题比重有待进一步提升,部分地区对于涉及群众切身利益的问题解决力度不够,极少数政协委员和基层干部为民履职和协商为民的观念淡薄,主动反映民情民意参政议政的意愿不强。

### (二)协商民主的能力亟待提升,协商议事的参与者能力素质参差不齐

提升协商议事的水平,关键在于协商议事参与者的能力素质。有的领导干部把参与协商议事当成例行公事,面对群众的呼声充耳不闻,不敢讲真话、建诤言。有的领导干部群众工作能力不强,协商议事水平不高,存在老办法不管用、新办法不会用的问题,对于搞好群众工作缺乏有效办法。有的领导干部密切联系群众作风不够扎实,初心使命意识和务实作风需要进一步强化。一些地区协商议事的参与者能力素质参差不齐,组织者预设协商方案和流程,参与者只是走过场,以形式主义完成协商议事的工作任务。

### (三)协商民主成果有待提质增效,一些协商议事的成果转化落地成效不足

精准选题是高质量协商议事的前提,一些地方选题时拈轻怕重,面对民生改善实事和社会治理难事,不敢动真碰硬,存在遇到困难绕道走的现象,有的协商议事组织者选题时主要考虑能完成的常规工作,满足于完成台账资料,交差了事。一些地方存在调研不深入,协商不充分,建言走过场的现象,有的协商主体不善于表达思想和观点,或者过度情绪化表述,自说自话,导致协商效率低下,协商议事成果乏善可陈。协商成果的落实是高质量协商议事的保证,一些地方协商议事过程热闹,但成果落地困难,协商议事成果的落实、反馈、督查机制有待完善。

### (四)协商民主机制尚需修订完善

协商议事机制与基层社会治理有待融合广泛征集民意是协商议事的前提,互联网时代,征集民意的渠道有待进一步拓宽,协商议事的选题机制有待进一步完善,协商议事制度与网格化管理服务制度有待深度融合。

## 三、有效推动“有事好商量”的基层实践

建立“有事好商量”协商议事室,是政协协商民主形式、委员履职平台的创新,拓展了基层民主、政协协商、基层治理新阵地,拓宽了问政于民、问计于民、问需于民的渠道,顺应了人民群众期盼,为广大群众表达诉求、反映意愿、实现利益提供了可亲可近、可行可用的载体,也是贯彻落实习总书记关于推

动政协协商与基层协商有效衔接的现实举措。通过深入调研,发现在“有事好商量”协商议事室建管用工作开展过程中,不可避免地遇到了一些难题,为此提出以下几点建议:

### (一)有事好商量要坚持党的领导,着力“强思想”

在协商民主中,坚持党的领导是筑牢一致性的思想政治基础。“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”只有坚持党的领导,使所有力量都围绕中心服务大局,才能共同推进中国特色社会主义民主政治发展。有了党的领导,在民主协商中,我们就与西方政党互相拆台、置国家和人民利益不顾的党派之争有明显区别,在维护国家利益和人民根本利益的前提下,协调各方面、各层次、各群体利益,筑牢一致性的思想政治基础。

正确处理和协调各方政治诉求,实现最广泛有序的政治参与。协商民主尊重多数、照顾少数,注重民主的过程和结果,既强调决策前也注重决策实施中各种利益的统筹,可以最大限度形成最大公约数。商量的过程就是民主参与、集思广益的过程,就是统一思想、增进共识的过程,从而实现有序政治参与。实现广泛民主基础上的有效集中与统一,用制度体系保证人民当家作主。发展社会主义协商民主,有助于我们党科学执政、民主执政、依法执政,既能维护人民的根本利益和长远利益,又能照顾和协调好各方面的具体利益和眼前利益;既能广泛反映各方民意,又能汇聚各方面智慧和力量,全面协调利益关系,从而实现广泛民主基础之上的有效集中与统一,促进中国特色社会主义民主政治稳定、有序发展。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义协商民主健康有序发展的根本保证。有事好商量坚持党的领导,突出政治性,坚持协商为民;突出群众性,在党委领导和政府支持下,明确政协在“有事好商量”协商议事室活动中的职责,建立健全党委审定义题、政府部门参与、人员统筹安排、实施共同推进的协商工作机制。把“有事好商量”协商议事室建设和运行作为党委工作的重要组成部

分,对推进“有事好商量”协商议事室建设进行具体部署,并将其纳入对党的建设考核内容。

### (二)有事好商量要体现政协元素,着力“巧嫁接”

党的二十大报告指出:协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。完善协商民主体系,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商,健全各种制度化协商平台,推进协商民主广泛多层制度化发展。发挥人民政协作为专门协商机构作用,加强制度化、规范化、程序化等功能建设,提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平,完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制。

健全的社会主义民主必须是选举民主和协商民主的有机统一。在当代,人民政协是具有中国特色的制度安排,是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。而基层政协也确实存在着基层工作薄弱、人员力量薄弱的问题,基层政协必须充分解放思想,动员各方力量,通过多种渠道,集思广益、真诚合作,最终达成广泛共识,从而推动协商议事活动全覆盖、效果最大化。

1.积极发挥政协委员组织引领作用。目前政协在镇村一级没有专门机构,每个镇只有2到3名县级政协委员,其中包含当地党委副书记和统战委员,即使把各界别政协委员分到各个镇村,也存在着路途遥远、情况不明、活动开展不正常等问题。我们一方面要认识到政协委员是政协履行职能的主体,在协商议事过程中要充分发挥委员作用;另一方面更要善假外力巧嫁接,依托镇村现有好载体,以我为主、善于借力、联合并整合镇村里“乡贤会”,民主评议小组等组织、把当地老党员干部、乡贤人士、群众代表等纳入协商议事人才库,把镇村现有的一些村民自治活动同政协协商议事活动相结合,通过镇村组织牵头、政协委员指导、当地群众参与、保障基层协商议事活动有效开展。

2.拓宽途径,广泛收集民意,选准协商课题。民主协商议事的基础是选题,不仅要解决协商课题来

源问题,更要选准协商课题,要把党委政府最迫切、群众最关心、政协委员反映最强烈、最能实现人民最大利益的议题作为协商议题首选。可通过领导点题、委员找题、群众献题等多种形式收集当地急需解决的协商议题,并对收集上来的议题严格甄选,通过组织会商、充分讨论、公开评选,使协商议题选择确定上做到想党委政府所想,急人民群众所急,为人民群众谋福祉,替党政组织分忧愁。

3.邀请专家及时释疑解惑,增强专业力量。在镇村协商议事活动和镇村一些其他活动中,经常会遇到时事性、政策性、专业性很强的问题,而镇村一级专业人才力量薄弱,很多问题都不能得到及时、周到、准确解决,甚至有时会变解共问题为制造问题,县政协各专业界别汇聚了党政领导、专家学者、企业家和乡土人才等大批专门人才,具备显著的人才优势和专业优势,可依据每次协商议事的主题,邀请相关单位或领域的人员,以专家身份参与协商活动,释疑解惑。因人因事邀请相关专家参与,体现政协元素,打上政协烙印,彰显政协作为,把协商议事融入镇村相关协商民主和基层治理活动中去。

### (三)有事好商量要赢得群众信任,着力“真议事”

习近平总书记指出:民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民要解决的问题的。社会主义协商民主,应该是实实在在的、而不是做样子的。协商议事工作想要有旺盛的生命力,广泛的影响力,必须切忌“假大空”,力求做到“真小实”。

1.选题要精准,做到把准方向、针对性强。有的协商课题题目很大很空,在选题时也不充分听取群众意见,搞选题后通报,议事不接地气,协商效果空泛,往往造成群众事先不知情,事后不买账,从而影

响了党和政府在群众中的威信和形象,所以选题要把准政治性,指导性和实践性,紧紧围绕党政中心工作,要紧扣人民群众期盼的重要民生问题。在选题过程中要充分征求各方代表和群众意见。根据各方面的综合意见建议来决定和调整我们的协商课题方向,做到从小事,实事、急事入手,达到更快更在更好的为群众办实事、解难事的目的,从而使协商课道更好顺乎民意、合乎实际。

2.调研要扎实,做到吃透上情,摸清民情。开展调研时要把文件政策消化吃透,深入到群众当中去,既要具备解决问题的知识,也要具有掌握民意的意识,找出解决问题的方法措施,力求有的放矢、对症下药。调研时要让协商参与者充分了解情况、做到心中有数,对各方面达成的共识、存在的分歧,要向社会或者有关方面的群众进行通报和反馈,让人民群众享有知情权,才能更好保障群众的参与权、监督权,才能提高协商民主的效果。

3.议事要民主,做到议事合适、群众满意。议事既要讲究民主方式,也要不拘泥于形式。议事开展方式要“适宜”,要因地制宜、因事制宜、因人制宜,不搞“千村一律”,田间地头、机关小院、服务中心乃至群众家里等均可成为协商议事活动开展的地方,真正给群众创造一个能敞开心扉、畅所欲言的地方。协商议事活动开展过程中要讲究“舒适”,政协委员要端正态度、定位准确,要讲究议事成员人人平等,无论是干部还是群众,人人都有发言表达自己意见的权利,做到以理服人、以情感人,活动进程和结果更应及时公开,让大家都做明白人,个个争当主人翁。

课题组成员:张旭东 王 霄 姚 慧 陈爱清  
(作者单位:中共阜宁县委党校)

# 推进智慧城市建设 构建盐城城市文化软实力合作机制

□ 蔡万巧 徐建

21 世纪初,高新信息科技的迅猛发展为城市的运营提供了极大的便利,而“智慧城市”正是在此基础上,在知识创新和高新信息技术的支持下形成的新型城市形态。就盐城目前的发展状况而言,已有了建立智慧城市的基础与条件,大数据、云计算、新能源等新科技与产业革命,不仅带来了生产领域颠覆性的变革,更为后发展城市提升文化软实力提供了新的发展与成长空间。进入新时代,比较各个地区城市的综合实力,除了经济实力,文化上“软实力”的重要性日益凸显。党的二十大报告明确指出,到 2035 年要“建成文化强国,提高国家的文化软实力”。因此,在推进盐城智慧城市建设的进程中,必须重视构建城市文化软实力协作机制。

## 一、智慧城市建设方兴未艾,盐城城市文化软实力资源禀赋独特

从文化意义而言,文化是城市的本质,文化是城市发展的最高形态。《国家新型城镇化规划》有两个重要提法:一是“注重人文城市建设”,二是“推进智慧城市建设”,因此将智慧城市与文化软实力的结合至关重要。面对纷繁复杂的国际国内形势,科技革命和产业变革,面对人民群众新期待,借助智慧城市建设赋能城市文化软实力提升已经成为一股全球化的潮流。江苏在这方面始终紧跟国际潮流,走在全国前列。2014 年江苏省出台了《江苏省政府关于加快推进智慧江苏建设的实施意见》,提出大幅提升全省信息化发展水平,促进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,从根本上推动江苏经济社会

转型升级。根据省委省政府的部署,近 10 年来,盐城市围绕数字产业、数字生活、数字服务等重点领域,实施数字强基、数字优政、数字善治、数字惠民、数字兴业五大工程,推动盐城经济、社会发展的根本动力与外部环境发生了深刻的变革,对人们的生活方式、思想观念产生了较大改变。在这样的情况下,顺应时代潮流,通过进一步推动智慧盐城建设提升城市文化软实力顺理成章、正当其时。

盐城城市文化软实力的资源禀赋十分独特。盐城以其特有的红-绿-白-蓝四色文化资源而著称。中国共产党从一九二八年,就在盐城建立了盐城县县委,并开始了党的工作。“皖南事变”以后,中共中央决定在盐城重建军部,盐城成了华中敌后政治、军事、经济和文化的中心。盐城因其独特的湿地资源和优良的绿色生态环境而被誉为“东方湿地之都”、“仙鹤之乡”,是我国唯一一座拥有“国际湿地城市”和“世界自然遗产”两大国际名片的城市,拥有我国第一个“碳中和”风景名胜九龙口,两个国家级自然保护区(麋鹿与珍禽自然保护区)。盐城是全国唯一一座以盐命名的城市,白色海盐文化,浸润着盐城的历史底蕴。从汉唐到明清,盐城就一直是我国海盐生产的中心地区之一。环城皆盐场,处处是盐河,两千多年的历史中,从事海盐的生产、运销曾是无数盐城人生产生活的主要内容。滔滔海浪捶打出盐城人民坚韧不拔、吃苦耐劳的风骨,煮海熬波铸就了盐城团结协作、勇于创新的城市品格。作为紧邻黄海的沿海中心城市,盐城拥有江苏省最长的海岸线,长度达

582 公里。盐阜大地与蓝色的海洋文明有着与生俱来的联系。大丰港、滨海港、射阳港的现代港城风光让人浮想联翩；弇港、黄沙港、陈家港的海滨渔港风情让人沉醉其中；壮美风电场、海洋馆、特色海鲜美食等，这些都构成了独特优美的海洋风光带，盐城这艘巨船正加速驶向蓝色的大海。盐城还是淮剧的发源地，又是我国杂技艺术的重要发源地。淮剧和建湖杂技均获国家级非遗称号，建湖杂技更是被列入文化和旅游部典型案例。盐城的红色、绿色、白色、蓝色文化以及淮剧和杂技文化等全面融入智慧城市建设，必将大放异彩，更好地展现盐城文化软实力，增强盐城的综合竞争力。

## 二、智慧城市背景下提升盐城城市文化软实力面临的主要问题

### (一)文化消费需求不足

文化消费是衡量一个城市居民生活水平和生活品质度的一个主要标准。从马斯洛的需要理论出发，我们可以看出，人在获得了基本的生存需要之后，才会去追求更高的精神和文化方面的需要。在一定程度上，文化消费的需求水平可以用来度量一个城市的历史文化沉淀，一个社会的文化氛围，一个人的文化素养。据了解，盐城市 2023 年全市人均可支配收入为 41252 元，人均消费支出为 24936 元，但在人均消费支出中，教育文化娱乐方面的开支只有 2971 元，比重很小，与国内生产总值相当的其他城市相比，盐城的文化消费水平还不高。

### (二)文化供给能力不强

对于一座城市来说，文化服务体系能够彰显它的文明水平，是满足人民不断提高的精神文化需要的一种有效方式，同时也是衡量一个城市文化软实力的重要标志。盐城采取了各种措施，健全了我们的文化服务系统，但整体成效与其他文化建设强市相比，城市的文化供应能力还需要提高。以城市公共图书馆为例，到 2024 年，盐城市共有公共图书馆 10 余家，纸质文献馆藏 168 万册，但与拥有 670 余万常住居民的城市相比，仍存在着一定的供给不足，城市文化供给水平、服务体系与群众文化需要之间的供

求关系还没有得到很好地解决。

### (三)文化认同相对缺乏

目前，盐城市普通民众对城市文化的理解还不够深刻、明确，对城市人文构建与自身关联的理解不够，存在着一种漠视的态度。另外，在市场经济的作用下，基层一些党政机关往往过分注重经济的发展，忽略了提升文化软实力的重要性。民众对地方文化缺乏了解、缺乏认同，因而缺乏文化自信，进而造成了城市的文化魅力与凝聚力缺失。

## 三、智慧城市背景下构建盐城市文化软实力合作机制的对策建议

### (一)持续推进智慧城市建设，激活城市文化软实力

党的二十届三中全会提出，必须增强文化自信，发展社会主义先进文化，弘扬革命文化，传承中华优秀传统文化，加快适应信息技术迅猛发展新形势。要激活城市文化软实力建设，就必须建立完善的引导机制，增强文化在社会发展中的地位与功能。智慧城市建设是一项复杂的系统工程，给政府带来了巨大的资金投入压力。加快探索以政府为主导，运营商和行业企业为支撑，科研机构为外脑的多元化发展方式，推广盐城新区等地进行的尝试和探索，同时，不断学习借鉴先进城市建设经验，特别是借助智慧城市建设提升文化软实力的做法和经验，促进盐城智慧城市建设可持续发展和城市文化软实力同步提升。

### (二)以提高公共服务质量为重点，加强城市人文环境建设

在智慧城市建设中，必须将服务群众与教育群众相结合，将满足人们的需求与提高素质相结合，充实人们的精神生活。人文环境是一座城市的文化软实力向外展现的一种表现形式，它直接关系到一座城市的社会影响力。通过营造良好的人文环境、全市各级各类新闻媒介，以及外来游客的口碑传播，可以使盐城的文化软实力得到更大的提升。城市公共服务的质量也是一座城市对外展示软实力的一个窗口，尤其是一座城市的营商环境、机场、高铁、汽车站、公交、出租、网约车等公共服务的质量，通常都会在很

大程度上影响到一个城市的形象。以智慧城市为背景的良好城市公共服务水平,不仅可以提升本地居民和外来游客的体验感和获得感,更可以提升一个城市的文化软实力,推动一个城市的高质量发展。

### (三)以弘扬社会主义核心价值观为引导,提升盐城文化软实力

社会主义核心价值观是把马克思主义的社会思想理论同中国现实、时代特点有机地结合起来的意识形态,它是提升文化软实力的基本要求。要在全市上下大力开展社会主义核心价值观的培育与实践,大力弘扬盐城特有的四色文化:不怕困难、不畏艰险,勇于斗争、敢于胜利的新四军红色革命文化,坚韧不拔、吃苦耐劳的白色海盐文化,向海图强、奋发进取的蓝色海洋文化,以及绿色生态的湿地滩涂文化。通过把社会主义核心价值观植入盐城地域特色文化,为盐城智慧城市建设赋予文化特色、精神动力,推动盐城的文化软实力提升到一个新的高度。

### (四)坚持以人民为中心,优化城市文化发展规划

提升文化软实力,必须始终贯穿着一个核心理念,那就是“人民是文化的价值主体”,“文化软实力”要永远以人文本,以人民为中心。盐城应明确文化发展目标,形成统一的理念,有效地把全社会的力量集中起来。在“十四五”和今后城市发展规划中,把提高文化软实力纳入相应的规划之中,提高盐城“十四五”和今后高质量发展的目标。要建立切实的制度保证这一目标的最终实现,在借鉴国内外提高文化软实力的经验基础上,结合智慧盐城发展的实际,制订和实施各种完善的提高盐城文化软实力的规划,并切实推动规划落实,从而提高盐城的文化软实力。

### (五)促进文化和科技、产业的融合,构建城市文化软实力提升的协调保证机制

科技创新是推动新兴文化产业形成和发展的内在动力,顺应科技发展的趋势,推动文化和科技的深度融合,对提升城市文化软实力至关重要。在网络技术、多媒体技术等高新技术的带动下,建设低碳社区、低碳产业园是提升城市文化软实力的重要举措。当前,盐城在全省先行先试低(零)碳产业园建设,成立

零碳园区标准体系建设和国际认证联盟,3个低(零)碳园区和盐城经济技术开发区列入省新型电力系统建设试点。盐城坚持产业绿色化、绿色产业化,借助数字技术赋能,推进减污降碳协同增效,加快构建绿色制造体系,促进制造业质量变革、效率变革、动力变革。这些技术行的产业变革,一旦融入文化因素,会为产业发展、科技创新营造出更好的社会环境。

推动文化与产业的双融合,是塑强城市文化品牌的重要保障。目前,盐城已先后涌现一批在文化创意产业发展方面逐渐寻找突破口的范例。作为中国东部沿海重要的汽车产业基地,不断推进智慧城市的建设,将文化创意和工业结合起来,打造中韩产业、“KK-PARK”东大门主题乐园,全方位多途径进行媒体推介,提升盐城的国际形象。将绿色文化与生态产业相融合,整合旅游资源,发展“观光农业+文化休闲农业”;同时将盐文化与特色农业、沿海湿地、传统工艺、淮剧杂技等文化要素进行有机地结合,形成不同产品、不同产业、不同地域的文化资源的合力优势。

### (六)积极参加国际交流,树立对外开放包容的城市形象

开放是中国式现代化的鲜明标识。党的二十届三中全会提出,必须坚持对外开放基本国策,坚持以开放促改革。盐城应持续扩大高水平对外开放,深入推进智慧城市建设,高效服务战略性新兴产业和重点产业链发展,围绕重点产业、重点项目,推动我市开放型经济高质量发展。作为全国韩资最为密集的城市之一,截至去年,盐城已集聚各类韩企近千家,总投资超130亿美元。盐城应继续深化对韩产业合作,拓展合作新领域,构筑高水平对外开放新优势,为高质量发展注入新活力。要利用盐城能源优势、绿电资源,做强绿色低碳招商品牌,做好“引进来”和“走出去”两篇大文章。

(本文系2024年度盐城市社科基金项目“科技赋能视野下盐城市文化软实力提升策略研究”阶段性成果,项目编号:24skA35)

课题组成员:王 晔 开 颖  
(作者单位:江苏医药职业学院)

# 高质量发展视域下的文旅企业质量文化建设研究

□ 潘国武

随着高铁建设的蓬勃推进和长三角一体化的加速发展,盐城的旅游资源每年吸引数千万海内外游客。去年10月,美国加利福尼亚州州长加文·纽森一行到访盐城国家级珍禽自然保护区,一只丹顶鹤为纽森担当“导游”而一炮走红,视频引来众多网友点赞互动,慕名前来看鹤的游客猛增。今年的端午小长假,盐城旅游人次比2023年端午同期增长16.91%,旅游产品交易额同比增长7.26%,人次和交易额增长率均位居江苏全省第一,盐城旅游呈现出蓬勃发展的喜人态势。对我市文旅企业来说,喜人的态势背后,既是前所未有的机遇,更是沉甸甸的责任。文旅企业的设施条件固然重要,其环境氛围同样不可忽视。特别是在高质量发展视域下,文旅企业的质量文化建设更是不容小觑。

习近平总书记指出,“文化是一个国家、一个民族的灵魂”“旅游是综合性产业,是拉动经济发展的重要动力”。我国文化博大精深,文化旅游一直是国家精心呵护、重点发展的产业。2019年8月,《国务院办公厅关于进一步激发文化和旅游消费潜力的意见》发布,该意见为进一步优化我国文旅产品结构、丰富文旅产品内容、完善文旅消费设施和提高文旅服务质量提供了科学指导。我国《“十四五”文化发展规划》也强调机制体系、文旅业态、服务方式、消费模式及管理手段创新,同时对近年来新兴的旅游演艺、露营旅游、冰雪旅游、邮轮旅游、工业旅游等创新型细分领域做出具体指示与明确规范,有力推动了文旅创新赛道的健康发展。尤其是2022年1月国务院印发的《“十四五”旅游业发展规划》,更是强调“要以

推动旅游业高质量发展为主题,着力推动文化和旅游深度融合,努力实现旅游业更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展”。并明确“以文塑旅、以旅彰文,系统观念、筑牢防线,旅游为民、旅游带动,创新驱动、优质发展,生态优先、科学利用”的旅游业发展原则。事实上,近年来的文化和旅游加快融合、相互促进,已使旅游成为传播社会主义先进文化、革命文化和中华优秀传统文化的重要载体。目前文旅新业态层出不穷,但其文化内涵和服务质量却常受社会诟病。通过相应的机制、制度建设,形成文旅企业质量文化意识具有重要现实意义。

## 一、把握质量文化的基本内涵

质量文化概念最早产生于20世纪80年代的美国,自企业质量管理理论中借鉴和延伸而来。它是“一种致力于永久性提高质量的机构文化”,兼有文化、心理因素与提高质量的程序、结构、管理因素。萨拉(Saraph,J.V.)和塞巴斯蒂安(Sebastian,R.J.)将质量文化定义为组织在发展适应外部环境和处理内部事务能力的过程中,形成的关于质量价值的集体或共同认识。杰夫·贝瑞(Geoff Berry)认为质量文化致力于将现有的认识、态度、行为、价值和信念转化为一种新范式。张公绪(2003)将质量文化定义为企业在长期的质量管理活动当中形成的,围绕质量问题所产生的一切活动方式的总和。唐仁春(2011)认为质量文化的内涵具有一个核心——质量精神,两个范畴——精神范畴和形象范畴,三个层面——核心层面、中间层面和表征层面。戚维明(2011)等人则认为,质量文化是企业领导和全体员工在质量方面所

共有的价值观、信念和行为规范及其表现的综合。

迄今为止关于质量文化的界定众说纷坛。归纳起来,比较典型的观点大致有三类:一是认为质量文化是具有本企业特色的管理思想和精神理念;二是认为质量文化是企业全体员工自觉遵守的共同价值观;三是认为质量文化是企业的一种质量经营活动过程,又是调节企业质量活动的一种方式。笔者认为,以上三种观点与文旅行业都有较高的匹配度。

## 二、彰显质量文化的行业价值

如众所知,传统旅游业关注“吃、住、行、游、购、娱”,而文化旅游业更加关注“商、养、学、闲、情、奇”。将文化符号、文化科技、数字技术等与“商、养、学、闲、情、奇”融通、融合、融汇为一体,便成了文旅新业态。这种文旅新业态打破了文化产业和旅游产业的边界,按照效用最大化原则转化为可供开发的文化旅游资源,成为旅游业新的增长极,不断拓展文旅产业的新空间。然而,传统旅游业向文化旅游业过渡并不能一蹴而就,现代旅游理念带来的是一次变革传统模式、提升旅游质量的重要契机,没有一套现成的模板直接应用于某个旅游管理机构就能奏效,而是要在实践中不断探索面向未来持续改进的质量文化才能实现这种过渡。

笔者认为,文旅行业质量文化是指文旅行业在长期运营过程中,自觉形成的涉及质量空间的价值观念、规章制度、道德规范、环境意识及传统习惯等软件的总和。从宏观层面讲,质量文化应当包括良好运行的质量系统和质量工作工程。影响质量文化的文化壁垒包括:管理者的管理文化、文旅行业发展的阶段性文化、文化传统基因以及全面质量管理的挑战。质量监管体系和质量保障的制度文件是质量文化建设的基础,而质量文化则是质量保障的灵魂。刚性的、具有约束力的质量监管制度,和软性的、灵魂性的质量文化结合在一起,能够让文旅交通企业员工树立质量意识,担当质量责任;能够强化文旅交通企业机制、制度建设,推动文旅交通企业员工积极融入自觉、自省、自律、自查、自纠的质量文化建设之中。作为文旅内涵的重要表征,探究文旅行业发展

的质量文化,谋划其基本架构及实现路径,可以在价值建构层面推进文旅行业高质量发展。当“质量文化”内化为文旅行业的内生意识和文旅从业者特别是文旅行业管理者行为自觉的时候,就是文旅行业走向成熟乃至走向卓越的时候。“质量文化”看似虚、实则实。我们把“质量意识、质量革命、质量中国”三部曲唱好了,文旅行业质量文化就可以变成内生意识,变成行为自觉,我国的文旅行业就会更加自信、从容、淡定。

文旅行业质量文化建设强调信息共享和服务对象参与,政府、同行、服务对象和社会各界的多元评估,其共同价值就是制度自治、透明度和灵活性。充分利用国家和地方大数据平台,提升旅游服务水平,优化旅游配套服务,强化旅游治理能力建设。文旅行业企业领导者们应当具有远见卓识和战略领导力,并辅之以不同利益相关者的积极参与,继而结合文旅新业态监管效能提升的具体实践,围绕文旅新业态的质量意识、管理理念、质量形象、质量制度和质量环境,架构起质量文化体系的基本形态。

## 三、推动盐城文旅高质量发展

2024年政府工作报告指出:推动文化遗产发展,旅游市场全面恢复。面对潜力巨大的消费需求,文旅市场如何提质升级,更好满足消费者期待、更加健康繁荣发展?构建文旅市场新格局、推动实现高质量发展,珍视人民群众强烈的文旅消费意愿,将消费潜力激发为市场活力,进一步整合盘活资源、创造消费场景、加大优质供给、加强运营管理、提升服务水平才是“王道”。

要盘活优势资源,营造更多文旅消费场景。如今,交通四通八达、城乡处处是景。要以新理念讲述发展中的城乡巨变,以新视角阐释有看头的山水林田湖草沙冰,以新方式展现有特色的文化故事;充分挖掘资源并将资源盘活、做出特色,发展全域旅游,为游客呈现连点成线、连线成面的文旅消费场景。我市文旅企业凭借其商业模式灵活、重视科技创新等优势,为满足人民群众日益增长的精神文化需求贡献了重要力量。推动我市文旅高质量发展,要立足全

域旅游发展规划,推动体验升级、消费升级、旅游产业全程服务升级,以全产业链式服务助力我市文旅高质量融合发展。要以科技、文化双重赋能,对原有产品进行开发迭代,提升旅游产品文化底蕴的同时,推动企业的数字化转型升级。

要提升服务品质,努力将“流量”转换成“留量”。对身处外乡的游客而言,贴心、真诚的服务可以让“他乡”变“故乡”。当游客有了归属感,自然会对旅游目的地产生强烈的认同感。有关行业企业要着力提升运营管理水平,认真聆听游客的需求,为游客提供更为优质的服务。推动文旅高质量发展,要做足内涵文章,用好创意为游客带来互动感更强的好体验。很多游客在看风景之余更希望在旅途中收获更多的互动感、体验感。随着虚拟现实技术、增强现实技术、智能交互等科技元素的广泛应用,可在沉浸式文旅项目上做出新尝试,赋予文旅产品新的形式和意义。还可通过互动演出项目、非遗体验活动、集纪念章等方式提高游客的参与度。要坚持内容为王,继续在创意上下功夫,在旅游产品创新上做足内涵文章,搞活“体验经济”,不断满足游客对品质性和体验感消费的需求。

要深入挖掘我市优秀文化资源,并通过好的创意将其呈现在旅游产品之中,丰富旅游产品的文化内涵;要结合市场需求和消费者偏好,打造消费场景,为游客提供多元化、个性化的文化体验;要借助现代科技手段,打造沉浸式文旅体验,提高游客的参与度。要依托世界文化遗产和非遗品牌,结合独特的地方风情和自然风光,挖掘地方历史文化遗产的内涵和价值,塑造地方文化和旅游故事,并融入旅游线路和消费链。要活化利用历史文化遗产并不断创新表现形式,以文促旅、以旅彰文,坚守文化自信,努力传承好、弘扬好地方优秀传统文化。

要不断提升运营管理水平,持续优化现有消费环境,想游客之所想,为游客提供更贴心、暖心的服

务,让游客享受更舒心的旅行。要不断丰富旅游业态加大优质产品供给。要对我市自然资源、文化遗产、民俗风情等进行全面深入挖掘评估,在此基础上创新旅游产品供给,推动旅游与相关产业融合发展。要整合盘活文旅资源,鼓励业态多元创新,丰富“演出+旅游”“展览+旅游”“赛事+旅游”,深化文旅商融合发展,强化科技赋能,创造更多新型旅游体验场景,开发非遗展示、旅游演艺等体验式消费新空间,打造特色美食街区 and 高品质民宿,加大优质旅游供给。要通过“文旅+”等路径拓展文旅市场新空间,培育具有本土特色的优势旅游产品。

我们相信,文旅行业必将迎来以品牌化、专业化、特色化为核心特征的跨界时代、品质时代、创新时代。我市有关部门要加强各类要素保障,助力文化和旅游恢复发展,比如对生态观光、休闲度假等建设项目用地,可以实行点状配套设施建设用地布局开发;政府在经济政策上要给予更多人文关怀,建立旅游专项基金,建立更完善的保障机制,减轻企业经营负担,激发经营主体活力。重点解决民营文旅企业发展中面临的诉求响应、政策获得、企业办事等共性难题。要注重实际情况,制定出台相应扶持政策,减少文旅企业发展顾虑。要推动民营文旅企业创新发展,提升文化产业和旅游业的产品、品牌、市场等多方面竞争力,同时要具备国家文化安全意识和文化自信,真正实现社会效益和经济效益双重统一。要打造为产业兴旺、开放包容、品质高端、生态宜居、充满活力的现代化城市。

(本文系 2024 年度盐城市社科基金项目“高质量发展视域下文旅企业质量文化建设研究”阶段性成果,项目编号:24skA294)

课题组成员:潘爱国 潘书柏 潘莉丽

潘铁石 潘玉兰 洪林

(作者单位:盐阜潘氏文化研究中心)

# 盐城新四军红色资源保护和利用路径研究

□ 陈东勇

## 一、红色资源保护和利用的重要性

我国政府一直以来高度重视红色资源的保护和利用。除《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国英雄烈士保护法》、《中华人民共和国档案法》外,2018年7月29日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于实施革命文物保护利用工程(2018—2022年)的意见》,要求加大革命文物保护力度,拓展革命文物利用途径。国务院于2021年颁发《新时代支持革命老区振兴发展的意见》,明确要求弘扬传承红色文化,公布革命文物名录,实施革命文物保护利用工程。国家为红色资源的保护和利用开展了大量工作。根据2021年国家文物局的统计数据,全国共有不可移动革命文物3.6万多处,国有馆藏可移动革命文物超过100万件/套。为进一步推动我国革命文物保护和利用工作,国家文物局制定了《革命文物保护利用“十四五”专项规划》。全国各省市为红色资源的保护和利用积极开展各种工作,颁布了红色资源保护、利用的地方条例和认定的标准,如江苏、福建、天津、广西等,有力推进红色资源的保护和利用。上海发布了全国首部红色资源传承弘扬和保护利用蓝皮书,全面展示上海近年来在红色资源保护利用、红色文化传承弘扬方面的探索和实践。广东将革命文物保护和利用作为“1+1+9”工作部署和文化强省建设的重要内容,从2019年起,广东省财政在接下来的5年安排了15亿元的红色革命遗址保护利用专项资金,并在全国率先建立了“岁修”制度。

习近平总书记多次到革命老区、红色旧址、革命历史场馆考察,对革命文物工作作出重要指示,强调要用心用力保护好、管理好、运用好红色资源。加强革命文物保护利用,弘扬革命文化,传承红色基

因,是全党全社会的共同责任。2023年12月3日,习近平总书记来到盐城考察新四军纪念馆,指出这是开展革命传统教育、爱国主义教育生动教材,要用好这一教材,教育引导党员、干部传承发扬不怕困难、不畏艰险,勇于斗争,敢于胜利的精神,紧紧依靠人民,把强国建设、民族复兴事业不断推向前进。

盐城要落实好习近平总书记对保护好运用好红色资源的要求和国家、省相关法律、意见、条例、标准等制度,结合盐城的实际,做好新四军红色资源的保护和利用的工作,传承好新四军铁军精神。

## 二、盐城新四军红色资源的禀赋

盐城新四军红色资源丰富,历史悠久,具有重大的影响。“皖南事变”后,新四军在盐城重建军部,盐城成为华中敌后的政治、军事、经济和文化中心,当时国内外知识分子、进步青年来到盐城的有数千人,有“陕北有延安,苏北有盐城”之称。盐城作为革命老区,刘少奇、陈毅、粟裕等老一辈革命家在这里战斗生活过。全市拥有以英烈的名字命名的镇村128个,抗大五分校、新四军重建军部旧址等革命遗迹遗址248处。盐城新四军红色资源中最著名的是新四军纪念馆、新四军重建军部纪念雕塑“大铜马”、新四军重建军部旧址等,其中新四军纪念馆,是全国唯一新四军全史馆,首批国家级抗战纪念设施、遗址,全国重点文物保护单位,国际二战博物馆协会成员单位。

## 三、盐城新四军红色资源保护和利用路径

### (一)建立盐城市新四军红色资源保护专职专业技术队伍

新四军在盐城重建军部后,积极开展革命斗争,形成了许多红色资源。盐城应该深入挖掘这些红色资源,避免日晒雨淋或未收藏进保护名单而得不到有效

保护。盐城目前在新四军红色资源保护方面缺少一支专职的专业技术队伍,应根据新四军红色资源的类型、保护所涉及技术的需要,建立一支专职的专业技术队伍,对全市新四军红色资源从技术层面进行保护,每年从技术层面进行日常检查,及时做好修缮工作,确保新四军红色资源的历史原貌、完整性和红色文化延续性,为新四军红色资源的利用提供支持。

### (二)推进盐城新四军红色资源保护和利用制度建设

推进盐城新四军红色资源保护和利用制度建设。在认真贯彻《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》等相关法律法规基础上,结合盐城实际,实施好《盐城市革命遗址和纪念设施保护条例》,研究制定《盐城市新四军红色资源保护和利用中长期专项规划》,为今后相当长时间的盐城新四军红色资源保护和利用提供根本遵循。

对于全市新四军红色资源,无论是革命遗址,还是革命物件,都应落实具体的保护责任单位和责任人,增强责任单位和责任人保护意识,调动责任单位和责任人保护积极性,责任人发生变化,及时落实新的责任人,做到动态更新,并建档立卡,明确保护责任单位和责任人的职责和具体要求,每年进行考核,避免建有台账,但保护不到位,未起到实质性保护效果。在开展盐城新四军红色资源保护的过程中,盐城应通过多种方式,召开研讨会、网络征集保护机制,总结分析,借鉴外地的保护模式等,不断探索形成适合盐城新四军红色资源保护、具有盐城特色的新保护机制,如此循环往复,保护机制会越来越健全,也更加贴切,能够更加满足盐城新四军红色资源保护的需要。

### (三)制定新四军红色资源保护技术准则和评估方案

盐城根据新四军红色资源的类型(物质与非物质、遗址、物件等),梳理与分析新四军红色资源的保存现状、存在的不足、这些红色资源保护需要开展的具体工作,结合不同资源保护的技术要求和盐城的自然环境因素,制定科学、方便操作实施、技术可靠成熟的《盐城新四军红色资源评估方案》和《盐城新四军红色资源保护技术准则》,邀请相关专业的专家论证通过后实施。盐城每三年对全市所有新四军红

色资源进行一轮评估,分析这些红色资源的基本状况,从安全、保护质量、原真性、系统性等角度,提出需要加强保护或修缮的方面,根据《盐城新四军红色资源保护技术准则》开展相关保护或修缮工作。

### (四)运用盐城新四军红色资源加强思想政治教育

盐城近年来的快速发展离不开盐城各界人士的奋斗。盐城的干部队伍发挥了组织、协调、统筹、示范等重要的作用,这支队伍的精神状态事关盐城今后发展的动力。盐城要积极运用好当地新四军红色资源,加强干部队伍的思想教育。各级中心组每年可以到新四军红色资源所在地进行现场政治学习,加深对新四军铁军精神的认识,提高干事创业的激情,增强建设盐城的责任感、使命感、紧迫感。各单位政治学习内容要增加新四军红色资源相关的学习内容,提高思想认识,增强思想觉悟。全市各单位应在清明节、烈士纪念日等重要节日开展瞻仰革命烈士,参观新四军纪念馆等纪念活动。全市中小学在观看国家开学第一课的基础上,增设具有盐城特色的开学第一课,融入盐城新四军红色资源在内的盐城文化教育,提升盐城中小教育的内涵建设,关心和培养好下一代。

### (五)借助盐城新四军红色资源推进乡村振兴

积极推进盐城新四军红色文化资源宣传,充分发挥红色资源在巩固脱贫攻坚成果、促进产业发展、助力乡村振兴、实现共同富裕等方面的重要作用,努力促进“红农旅教”融合发展,为推进乡村振兴战略的精神源泉和发展动能。可合理规划红色旅游线路,与盐城的美食、民俗、生态、盐文化、非遗文化等元素进行融合,配套好食、住、游、购等环节,吸引各地游客来盐观光,品尝特色美食,传承红色文化,促进乡村振兴。如增强现实技术(AR)、虚拟现实技术(VR)等技术,提升用户的体验,吸引各地游客来盐观光,在享受良好的绿色生态的同时,品尝盐城特色美食,了解海盐文化,传承新四军红色文化,促进农旅发展,农民增收。

(本文系2024年度盐城市社科基金项目“盐城新四军红色资源保护和利用路径研究”阶段性成果,项目编号:24skC91)

课题组成员:汪福俊 卫爱国 岳红印

(作者单位:盐城工学院)

# “双碳”背景下高校学生低碳理念研究

□ 黄媛媛

为应对全球气候变暖和推进我国生态文明建设,2020年9月我国提出了“2030年实现碳达峰、2060年实现碳中和”的节能减排战略目标,即“双碳”目标。实现“双碳”目标必须走绿色低碳发展道路,需要我们全面践行绿色生活理念,以绿色发展驱动我国经济社会的绿色转型,为全球可持续发展提供中国智慧、贡献中国经验。

大学生群体是我国社会成员的重要部分,是未来国家建设的生力军和社会主义事业的接班人,也是我国未来社会生活方式的倡导和践行者。高校学生践行低碳生活方式不仅能助力“双碳”目标的实现,更能通过学生群体的辐射效应以及未来各自专业工作领域对“双碳”理念的持续践行,拓展和延伸全社会绿色低碳发展理念与行为的深度和广度,引导和促进中国全社会优雅生活方式的演进和养成。

我国“双碳”工作还处于初步阶段,实现这一目标,必将经历一个由认识到行为、由行为再深化认识的持续而漫长的进程。基于我国高校学生在低碳理念与实践方面存在诸多不足,2023年4月—12月,《高校大学生优雅生活方式研究》项目组运用抽样调查、访谈等方法在盐城四所高校进行了调研。本文择取“节水节电”专题探讨高校学生低碳理念与低碳生活方式的现状与实现方案。

## 一、高校学生对“双碳”理念的了解现状

问卷调查数据与结果:参与高校学生对“双碳”理念了解程度问卷调查的学生584人,其中男女比例为6:4。大二学生占比最高,为42.3%,大一、大三、大四分别占22.6%、25.3%、9.8%。主要,结果显示,虽然有88.52%的同学听说过“双碳”目标,但仅

有36.07%的人表示非常了解,49.6%表示了解一点,14.33%表示完全不了解。

由此可见,在高校学生中,“双碳”还是一个较新的概念,大学生对于“双碳”理念理解还不到位,远未达到普及程度;大学生如何培养“双碳”理念和践行优雅生活方式,是一个需要不断求解的时代之问。

## 二、大学校园低碳生活方式状态

### (一)用水现状

水是生存之本、文明之源。水安全是未来数十年深刻影响全球可持续发展的重要议题,人类的命健康、城乡发展、工农业生产、经济发展和自然生态系统的维系都高度依赖水资源。据统计,地球的淡水资源仅占总水量的2.5%,并且只有不到1%的淡水可为人类直接利用。

因用水总量大、用水点多、用水人口集中等特点,高校节水历来备受关注。任何理论都不如现实数据具体,我们围绕生活用水在校内做了一个测试:一个未关紧的缓慢滴水的水龙头,每小时会流失近3.6kg的水;若以一个月计算,则浪费近2600kg的水,这些水量完全可以满足一个人一月的生活所需。用水浪费是高校里最常见、最严峻的现象,主要表现在两方面:一是学生日常洗漱的用水浪费现象严重,二是学校不能及时修理漏水、破裂的水管。

校园卫生间里经常看到学生在洗漱时,长时间开着水龙头,任水流哗哗流着。据不完全统计,如果不关水龙头,1分钟要浪费大约3.5kg水。以每人每次刷牙时间3分钟计算,水龙头不关则要浪费7.5kg水;如以每生每学年在校260计天,每天刷牙2次,则一人所浪费的水量为3900kg,这是一个惊人

的数字。但如使用杯子接水洗漱,每次仅需 0.6kg。以盐城 XX 院为例,该校在校 23000 多人,采取杯子接水的方式洗漱,每年可以节约 82524000kg 水。

自来水管发生漏水或爆管不能及时修理也是校园水资源浪费的一个重要现象。走访发现,某高校老校区办学时间早,经过长期运行,供水基础设施老化严重,许多供水管网的使用年限超过 20 年,自来水漏损率畸高。另一方面,用水管理欠缺智能化方式,缺乏远程监控系统,无法及时发现渗水、漏水等问题,导致水源浪费现象严重。及时修缮水管,进行设备维修改造、升级换代对于校园水资源的节约非常必要。

## (二)用电现状

现场观察发现,高校校园内存在不少用电浪费现象:某学校某校区某日下午 5 时 45 分至 6 时 45 分近 80% 的教室没有在下课后关灯。如以该学校某校区 5 栋教学楼每周 5 天每天 1 小时计算,则不必要使用的照明用电量为 660kw·h、每学年 260 天浪费电量 34320kw·h。

学生宿舍空调在大学校园基本普及,因此经济合理科学使用空调成为高校校园节约用电、服务“双碳”目标、践行低碳理念的重要方面。根据“十四五”规划国务院办公厅关于公共建筑空调温度控制标准的规定:所有公共建筑内的单位,夏季室内空调温度设置不得低于 26℃,冬季室内空调温度设置不得高于 20℃。调研了解到大部分同学偏爱在宿舍“夏天盖被子吹空调,冬天穿半袖吹空调”,图一时之便经常使用空调,耗电严重。大学生普遍有着一定的宿舍节能意识,但是缺乏良好的习惯,其节能行为落后于节能意识。

## 三、原因分析

### (一)高校给水的特殊性

据统计,高校水资源的浪费现象严重,人平均用水量远超出普通家庭生活用水量。其主要是因为家庭中用水者同时是付费者,他们的用水量与其经济利益直接挂钩,而高校中生活用水、保洁用水、实验室用水、绿化用水等费用均由学校支付,用水者的经济利益与其用水量没有关联,用水行为没有有效的制约。同时,由于政策原因,高校暂时还没有面临用水缺乏的问题,高校用水者没有切身感受到“用水荒”,也就难以

对水危机产生直观的感觉和深刻的印象,学生的节约用水仅仅是一种口头要求,与节约能源、践行低碳生活理念、培养优雅生活方式要求相去甚远。

### (二)宣传教育方式单一

高校校园实现“双碳”目标、节约能源、节约用电用水的宣传仍停留在传统的展板、宣传册、讲座等,由于形式单调、内容呆板,师生的互动性、参与性低,节水节电理念难以做到让师生入脑入心,所以宣传教育一直在进行,但效果不明显,用水用电浪费依旧势头不减。部分宣传活动组织者浮于表面、流于形式,不进行宣传效果的分析总结,不利于提高师生节水节电的意识。

### (三)高校资金投入欠缺

一些学校在制定年度规划,进行财政预算时,忽视对节水节电的投资,造成学校不能及时配套节水节电设备 and 应用相关技术。另外,部分学校没有健全相关的水表电表等计量体系,导致用水用电管理和考核不能正常实施。

## 四、培育高校学生低碳理念、养成低碳生活方式路径设计

### (一)实施低碳理念教育

高校作为社会组织的一个重要成员,应该成为实现“双碳”目标的积极倡导者、勇敢先行者,必须通过生态文明教育,低碳校园建设,经由在大学生中倡导和践行绿色低碳生活理念、培育和示范优雅生活方式为我国双碳目标作出自己的努力。学校要把绿色低碳理念种在大学生心里,引导年轻一代以负责任的态度力行低碳生活方式,成为生态文明建设的参与者和践行者;以自身的实际行动为我国实现“双碳”目标,建设美丽中国添砖加瓦。

实施低碳理念教育培养和实践过程中,需要社会、高校管理层、学生社团等各方形成合力。社会层面,行业领军企业要免费向高校开设社会实践课堂,加大对绿色低碳科学研究和技术的投入,为碳达峰碳中和贡献教育力量。学校层面,应坚持全程育人,既要注重学校节能技术改造,也要注重校园低碳生活和教育教学环境的创设,达到润物细无声的效果。社团层面,要组织开展“碳达峰、碳中和”相关学习实

践活动,鼓励学生在绿色低碳发展领域形成研究和实践成果。

### (二)实现低碳校园管理从粗放向精细转变

在低碳校园建设上,目前的高校校园存在资源配置不够合理、管理制度不够健全、管理流程不够规范等问题。基于大学建立低碳校园的现实需要,大学的低碳校园行为管理要从粗放向精细转变。精细化管理是一种理念、一种文化,它建立在学校常规管理的基础上,将常规管理引向更深层次的管理模式中。

首先,要摒弃粗放的低碳校园管理理念。一些高校教师和管理人员对于低碳校园的理解程度不够,自身的责任意识不够强,导致推进低碳校园建设在管理层就出现问题。其次,学校要有效整合学校的人力、物力和财力。一项工作的执行需要纵向和横向相结合。根据学校的低碳校园管理制度和学校的现实情况,每个部门要完成的工作内容是一个工作单元,分工要明确。每个工作往往会涉及到多个部门,学校要提前明确各个职能部门的工作,统筹兼顾,这是横向;学校各部门要明确每个工作单元包含的显性工作和隐性工作,这是纵向。低碳校园建设要分工明确,各司其职,合理管控资源,尽量减少成本,提高资源利用率。

### (三)实行校园低碳行为与活动日常化

根据统计计算可知,日常生活行为与碳减排的数量关系为:

日常生活行为	减排量(千克二氧化碳)
楼梯每走一层楼	约 0.218 千克二氧化碳
骑行自行车每 3 公里	约 0.15 千克二氧化碳
少用 10 双一次性筷子	约 0.2 千克二氧化碳
少用一度电	约 0.785 千克二氧化碳
少用一吨水	约 0.91 千克二氧化碳
少用一升汽油	约 2.7 千克二氧化碳

由此可知,校园日常生活行为习惯的改变能够有效支持碳减排。事实上,低碳生活行为与活动的内涵既丰富又朴实,我们每一个普通人都是绿色低碳生活和绿色发展的重要角色。日常生活中旧衣再利用;选择食堂就餐,并少用一次性餐具;离开宿舍

要随手关灯,合理使用空调等电器;出行选择绿色交通工具;离开教室随手关掉灯、空调和多媒体设备……这些细微的生活习惯,都会悄然改善我们的环境,有益我国“双碳”目标的实现。

### (四)实践大学生低碳校园建设意愿

生态文明建设是中华民族的百年大计,政府贯彻落实生态文明建设思想和可持续发展理念,鼓励学校建设低碳校园。高校学生作为新时代的社会主义建设者和接班人,应积极了解我国的基本国情和我国提出双碳目标的意义的意义的重要性,具备可持续发展的观念和低碳生活的意识,深刻认识到全球变暖问题的严峻性,主动承担起推动生态文明建设的责任,从自身做起,从身边的小事做起。

高校学生作为社会主义社会的建设者和接班人,应该自觉服务国家“双碳”目标,积极参加、主动配合学校生态文明、低碳校园建设的教育活动,自觉践行绿色低碳生活理念,主动培养自我低碳生活方式,积极培育自我优雅生活方式。高校学生要本着一颗低碳减碳、爱护家园的心去对待低碳校园建设,耐心配合低碳校园管理。学生要有坚持低碳行为的恒心,加强自身践行低碳校园行为的意志力。

高校学生干部要以积极的生活态度,昂扬的主人翁姿态影响和带动身边人、家中人学习“双碳”目标知识,培养低碳生活理念和行动,助推我国实施低碳减碳进程。此外,高校学生干部更要积极参与低碳校园建设,组织带动更多的同学加入低碳校园建设队伍,做到知行合一。

高校学生低碳理念培育非一朝之事、一夕之工,离不开学校的倡导与教育管理工作,更离不开学生自觉内化于心、外化于行。高校学生是国家未来的主人,更是我国经济社会绿色发展的重要后备力量,全社会尤其是高校要以努力培养适应绿色低碳社会发展需求、引领我国经济和社会绿色低碳发展的时代新人为己任,以“绿色”担当回应时代“双碳”之需、契合国家绿色发展之要。

课题组成员:郑健祥 吕祥

(作者单位:盐城工学院)

# 以“学习力”为基点 多维协同提升 大学生“幸福感”

□ 吴惠玲

“授人以鱼不如授人以渔”，对于新时代高校大学生教育工作而言，应当坚持“立德树人”根本原则，在传授专业知识和技能的同时，提高学生思想认知，帮助学生培养学习能力，在学习的过程中取得自我获得感和幸福感，并反作用于学生个体成长，形成良性闭环培养机制，引导学生树立正确的幸福观，促进学生全面成长成才。

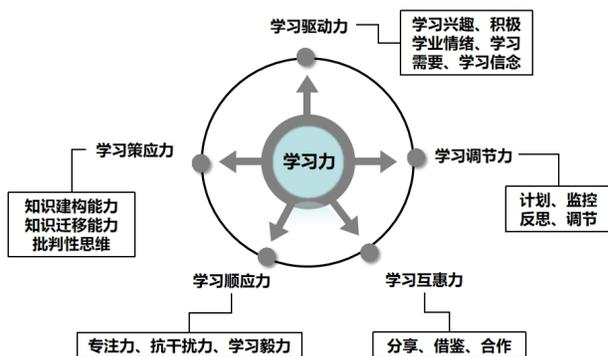
## 一、大学生“学习力”和“幸福感”的界定

### (一)“学习力”的内涵和作用

“学”字最早出现在甲骨文中，意为幼儿启蒙、传授学习之意。《说文》里说：“学，觉悟也。”《白虎通》里也讲：“学者，觉也，觉悟所未知也。”可见，学不仅是学习理论知识和专业技能，还要在学的基础上有所觉悟，提高自身认知。孔子说“学而时习之，不亦说乎”，意为要从学中有所收获、获得快乐。“学习”则要求我们既要通过“学”提升认知，还要通过“习”做到学以致用。学习是一项持之以恒的过程性活动，具有阶段性和终身性等特点。“学习力”则是基于学习基本概念提出的关于学生学习动机、学习能力、学习韧性和学习成果转化的综合能力。

现阶段高等教育越来越重视大学生学习力的养成，紧密结合专业特色和学生特点，充分发挥学生在学习中的主体性作用，引导学生自觉主动参与到教育教学活动中来，并充分激发学生内在的学习驱动力、策应力、顺应力、互惠力和调节力，因材施教，循序渐进，鼓励学生主动学习、学会学习，在学习实践

过程中提高学生的综合学习能力。



### (二)“幸福感”的内涵和获得

幸福源于现实生活，又高于现实生活，每个人对于幸福的理解和定义都不尽相同，国外学者认为幸福感是健康、积极的心理状态。国内学者则倾向于个体主观幸福感。马克思主义观点认为，幸福是通过主体创造性劳动获得的。通过对大学生幸福感来源的分析和研究，能够有效帮助大学生自我剖析、自我提升和自我管理，在一定程度上增强大学生的幸福指数。

幸福感包含物质生活的改善和精神生活的富足两个方面，对于现阶段大学生来说就是日常学习和生活中能够保持精神愉悦，有理想、有目标、有动力，能够通过自身努力实现个人价值和社会价值。重视大学生幸福感养成有利于高校教育教学工作目标的实现，有助于帮助学生增强创新意识和创造能力，感受、获得并传递幸福。

## 二、盐城大学生“学习力”研究的现实意义

### (一)盐城经济发展对人才的需要

当前,盐城锚定沿海地区高质量发展排头兵的目标定位,因地制宜发展新质生产力,大力实施工业强市战略,围绕“5+2”新兴产业和23条重点产业链,统筹推进传统产业焕新、新兴产业壮大、未来产业培育,新能源、新一代信息技术、新材料等产业规模突破千亿元,成为全省第6个工业总量过万亿元的城市,全面建设绿色低碳发展示范区,勇当全省打造发展新质生产力重要阵地“碳路先锋”。盐城地方高校是为盐城地方经济发展培养人才的重要场所,承担着许多重要的社会职能。地方高校人才培

养与区域经济社会发展之间的联系越来越密切,区域经济社会发展也对高校提出了更高的要求,高校教育与经济社会的需求要相符合,校企合作深入开展,合作办学与人才培养实现无缝对接等。目前,盐城籍大学生留言率达到30.15%,其中盐城工学院、盐城师范学院等本科毕业生留盐率近27%,盐城工业职业技术学院、江苏医药职业学院、盐城幼儿师范高等专科学校等高职毕业生留盐率近40%,盐城很多企业还存在用工不足问题,对人才还很大的需求,需要更多的高校毕业生留盐发展,提供有力的人才支撑。

高校名称	2023届毕业生人数			留盐就业情况		总体签约就业人数(实际毕业生人数中已签约的人数)
	总数	其中盐城籍人数	实际毕业生人数(减去升学、服兵役、休学、未毕业的人数)	签约留盐人数	实际留盐率=签约留盐人数/总体签约就业人数	
盐城工学院	6081	921	4865	935	22.93%	4078
盐城师范学院	5870	1391	5183	1251	29.15%	4291
盐城工业职业技术学院	3340	1140	2778	994	36.68%	2710
江苏医药职业学院	3152	623	3152	651	22.78%	2857
盐城幼儿师范高等专科学校	3274	1680	2675	980	48.37%	2026
明达职业技术学院	1049	195	1041	68	30.76%	221
合计	22766	5950	19694	4879	30.15%	16183

盐城市2023届高校毕业生人数及留盐就业情况调研

### (二)专业知识学习的需要

学生在校学习是一个不断自我完善、自我成长的过程,只有具备持续、高校的学习力才能够更加自觉主动学习,同时要引导学生树立终身学习的理念,培养“吾日三省吾身”的良好习惯,建立新旧知识的链接,积累自身学习经验,形成完备的知识体系,才能快速地习得专业知识和实战经验,提高自身的理论水平和综合素养,始终与时俱进与时代同向同行。

### (三)教育模式创新的需要

当前,大部分高校的人才培养方案越来越重视学生创新思维和创造能力的培养,学习力的培养是帮助学生在教学环节更好的理解教改意图、实现育

人目标的重要一环,是学生将理论知识转化为自身能力的重要杠杆。如果学生缺乏主动学习的能力,那在教育全过程中将持续处于被动学习的状态,不仅不利于学生专业知识的学习,更不利于学生适应社会发展需要。高校教育教学模式的创新,就是要通过教育全链条培养学生学习力,将教育模式创新内化为学生行动自觉。

### (四)社会竞争机制的需要

在竞争日趋激烈的社会大环境中,“躺平”现象已经不能顺应社会的发展,持续学习是谋求长足发展的重要手段和根本方法。在学习和工作中,摆正心态、脚踏实地,在主动学习的同时,始终能够比别人

学得更快、更加出色,才能在不进则退的竞争机制中长期处于优势地位。

### 三、盐城高校大学生“学习力”现状分析

通过对盐城市五所高校进行抽样调查,共 3000 名大学生参与调研,回收有效问卷 2913 份,有效回收率 97.1%,其中,男生 1531 人(52.6%)、女生 1382 人(47.4%),理科生 1512 人(51.9%)、文科生 1401 人(48.1%),大一 895 人(30.7%)、大二 854 人(29.3%)、大三 598 人(20.5%)、大四 566 人(19.4%)。

#### (一)学习动力不足

根据盐城地区高校学生现状的调研,部分学生存在学习主动性不强、学习目标不明确等现象,满足于现阶段的知识结构,没有长远的生涯规划,只有 67.3%左右的同学能够有效明确个人的学涯规划和职业生涯规划,并根据目标制定具体的学习方案和步骤。大学生学习动力不足导致学生在学习过程中主观能动性不强,不能宏观考虑制定学习目标、确定具体学习任务和方法,难以从自主学习中总结提升,以期获得自我学习管理的获得感和幸福感。

#### (二)实践能力不强

学生学习往往存在与现实脱节的现象,很少去了解用人单位、不同岗位等对于专业知识和技术技能的实际需求,这就在一定程度上导致学生学习的内容与盐城企业用人需求所要求的实践技能关联度低等问题。同时,学校安排的实践教学比重不高,专业匹配度还有待增强,学生整体实践能力不强导致其在学习与生活环境转换时不能及时融入新的环境,不能很好的将理论知识转化为实践技能,很难获得职业归属感和成就感。

#### (三)研究能力弱化

大部分学生已经习惯了传统教育模式,缺乏主动研究的意识和自觉,不能主动的探寻解决问题的方法、思路 and 具体路径,面对突发状况则难以应对。研究问题的能力弱化,会导致学生在遇到问题时出现畏难情绪,主观上选择用逃避现实的方式面对困难,长久以往学生会降低学习期待值和积极性,很难提高学生综合发展的能力和水平。

调研项目	调研问题	参与人数	参与学生占被调查学生的比重/%
学习动力来源	课程内容的吸引力	2010	69.00
	未来的职业规划	2365	81.19
	学习兴趣	1539	52.83
	教师的教学方式	2300	78.96
	同学间的竞争氛围	1925	66.08
	单纯不想学习	521	17.86
主要学习渠道	课堂学习	2913	100.00
	手机在线学习	2900	99.55
	图书馆阅读	1855	63.68
	电脑阅读	1544	53.00
参与实践活动	科研项目	516	17.71
	实习/兼职	2190	75.18
	社团活动志愿服务	1031	35.39
	竞赛/比赛	301	10.33
	未曾参与	262	8.99
理论运用能力	非常强	131	4.50
	较强	1061	36.42
	一般	1531	52.56
	较弱	501	17.20
	非常弱	237	8.14
科学研究能力	参与过科学研究项目	516	17.71
	撰写过学术论文	201	6.90
	资料搜集、文献综述、数据分析	1597	54.82
	从未有过	1531	52.56

### 盐城地区高校学生“学习力”调研情况

#### 三、多维协同提升大学生“学习力”助力“幸福感”获得的对策和建议

##### (一)瞄准盐城发展需求,提升人才培养质量

围绕盐城区域经济发展,融合地方发展需求,优化地方高校的人才培养方案,确保各高校培养的专业人才能够“青春留盐”。探究区域市场人才需求,围绕盐城 23 条重点产业链,对市场需求进行深入调研,分析市场的变化,预测人才市场发展趋势,优化专业设置。

对接职业岗位需求,优化课程设置体系,提升学生专业素养和综合素质,拓展高校人才提升“学习力”的途径,高位统筹全方面培养学生成长成才。结合盐城地方企业用人需求,根据各高校人才培养实际情况,增加专业技能实训、职业能力训练等选修课比重,鼓励学生积极参加各类型比赛锻炼提升个人能力,参与各层级团学活动、社会志愿服务等活动,有效拓展素质教育的深度和广度。

根据盐城最新人才政策,对标“政产学研用”用人导向,落实落细“三教改革”目标要求,开设专业平台课程,丰富专业学习形式,强化专业技能锤炼,构建多维协同育人模式,深化教学、科技、团学等多部门育人成效,使学生既能够掌握扎实的专业知识和技能,又具备主动学习和钻研的能力,为盐城高质量发展提供人才支撑。

## (二) 激发内生学习动力,提升学生自我获得感

学习分为主动学习和被动学习,内生需要则是学习的根本动力。高等教育要在传授专业知识的同时寻求激发学生内生学习动力的方法,通过职业生涯规划 and 课程设置调整激发学生主观能动性,促使学生养成主动学习的习惯。

职业生涯规划作为贯穿高等教育始终的全过程性课程,能够有效帮助学生结合自身特点和需求,在宏观上把握个人短期目标和长期目标,经由阶段性目标制定学习计划和具体措施,以期达到引导学生主动学习的目的,便于学生在择业和就业过程中更加顺畅。就目前高校职业生涯规划现状分析,仍然存在一定程度上的理论与现实脱离的现象,授课内容和形式相对枯燥,没有能够与时俱进结合时代热点等问题匹配学生生涯规划。

教育部关于大学生就业工作发布相关通知文件,指出高校需要高度重视对大学生就业的服务和指导,不断完善现有的服务机制。高校应当结合学校实际和学生特点,不断提高教师自身服务和指导的专业水平,从新生入学开始就引导学生认识并制定个人规划,将职业生涯规划贯穿教育教学全过程。同时,依据专业特色和当下就业环境丰富生涯指导内容和形式,重视理论教学的同时注重实践教学,引导学生在实践中不断修正完善个人生涯规划。

## (三) 增强个体学习韧性,提升学生自我成就感

学生学习的过程是一个循环往复、螺旋式上升的过程,理论知识内化于心、外化于行需要反复实践,这就要求学生在学习过程中能够明确学习目标,保持持续稳定的学习态度,培养个人学习习惯和自主学习意识,在持续学习中获得自我成就感。

部分学生进入大学阶段后,不能很好的适应自主学习的节奏,时有出现沉迷网络、忽略学业等现象,还处于仅仅完成老师布置的学习任务,学习主动性不强,学习效率不高等情况。高校教育教学工作要围绕学生全面发展中心任务,坚持以学生为中心的理念,帮助学生在学习过程中认识到学习习惯的重要性,并帮助学生养成良好的学习习惯。教师要坚

持教师主导、学生主体原则,在教学环节要从传统的育人模式中创新方法,发挥学生主体作用。同时,将思政元素融入专业课程,将第二课堂与第一课堂有机结合,促使学生在寓教于乐中集中精力学习,主动投入学习,坚持持续学习,在持之以恒中提高学习质效。

经前期调研,大学阶段学生自我管理、自我监督的意识逐渐增强,自主学习能力也随着自我期待值的增加有所提升。学校要注重校园文化环境的营造,将校园文化融入文化育人工作中,协同德育、美育、劳育和实践育人作用,提高学生的专业知识水平和个人综合素养,培养学生自信自立、积极乐观的健康心态,筑牢自主学习的思想根基,在学习和实践过程中加强总结反思,锻炼学生自主解决问题的意识和能力。在学生等朋辈群体中树立榜样典型,及时给予学生正向反馈,形成有效的良性竞争机制,增强学生个体的自我效能感和集体的凝聚力向心力。

## (四) 培养学习创新能力,提升学生自我效能感

受传统教育模式的影响,大学生在学习过程中普遍存在创新意识不强,创新能力有限等情况,高校在教学设计阶段越来越重视培养学生在学习过程中的创新能力,引导学生举一反三,并从中获取无限潜能。

学生在大学阶段的学习习惯受原生家庭、社会环境和不同阶段教育的综合影响,基本形成独具特色的固有模式。高校在教育过程中要有意识的培养学生的创新意识和能力,一方面可以鼓励学生发散思维,通过学生个体之间的思维碰撞激发更多可能性。根据学生兴趣、爱好、专业、特长等组织不同类别组建学习团队,借助团队成员的多维思辨角度,实现多渠道信息交流,培养学生学习的创新能力。另一方面,要不断建强专业能力强、综合素养高的师资队伍,重视创新型教师团队的引培管育,提升教师引导学生发散思维的水平,帮助学生在提高创新能力的同时学有所获。

自我效能感理论认为,自我效能感的水平越高,个体就对完成目标越有信心,越有利于学生在学习过程中获得幸福感体验。高校教学设计不仅要帮助

## 淮剧名称确立新考

□ 郑健祥

淮剧,又称江淮戏,或盐城戏、江北小戏,源于清代淮河流域里下河地区的江苏盐城,至今已有数百年发展史,是地域文化土壤中繁衍生成一朵绚丽多彩的奇葩。淮剧生长的独特区域特征和文化禀赋使其成为全国主要地方剧种之一。淮剧是地道的“草根文化”、“平民艺术”,热爱和关注家乡淮剧的周恩

来总理称之为“劳动人民的剧种”。淮剧发端自苏北农村,发祥于上海都市,流行于江苏省、上海市、安徽省一些地方,辉煌于江苏省盐城市。历经数代淮剧艺人的艰辛努力,终以辉煌的成就于2008年经国务院批准为中国国家级非物质文化遗产。近年来,关于淮剧名称确立时间的诸多文章均认为是“1953年经政

学生构建理论知识结构,还要帮助学生挖掘个体创新思维,在实际问题中灵活运用多种分析问题、解决问题的方式。不同专业的教师应该针对教学内容合理设计教学计划,选择适合学生发展的分析方法,引导学生探寻并掌握自我适配的方法。同时,设置阶段性检测了解学生掌握情况,并根据不同反馈结果实时作出调整,将检查结果反作用于学生学习,提高学生在在学习过程中的创新性能力,有效增强学生学习力提升获得的自我效能感。

### (五)引导学习成果转化,提升学生自我幸福感

学习是认识与实践相互作用的过程,大学阶段的学习尤其要重视理论知识所具备的实践价值,这就要求大学生在学习理论知识的同时掌握学习成果转化的能力,在学习进程中做到学有所成、学以致用。

在专业知识学习过程中,只有持续深入的学习,才能够更好的指导实践。面对新形势新情况,要协同多学科培养专业性强、创新性高的符合社会需求的专业技术技能人才。既重视家校、社企联合培养,根据学校层次、专业的不同动态调整人才培养方案,注重基础理论与实操能力的有机结合,从需求侧研究

社会对人才的需求,重视基础理论和实操能力的有机结合。又重视多学科交叉互补,多课程联动教学,确保五育并举成果落地见效,协同培养学生的专业素养和综合能力。

此外,高校人才培养还应当重视学生专业实践能力的培养。只有重视学生实践能力的培养,才有可能促使学生将理论知识转化为实际成果。因此,在教育教学过程中,要注意不能把理论和实践剥离开来,而是要紧扣中心大局合理开展实践活动,并通过制定符合学生发展的质量评价体系检验阶段性学习成果。根据质量评价结果反馈正向激励学生学习动力,提振学习信心。教学评价体系要从学生全面发展的角度出发,采用多元主体评价,丰富评价指标内容,拓展多维评价形式。通过合理配置不同主体的评价比例,借由学生的及时反馈提升学习成果转化的主动性,有效增强学生在学习过程中的整体幸福感。

(本文系2024年度盐城市社科基金项目“基于调查研究理论以“学习力”为基点提升学生群体“幸福感”路径探索”阶段性成果,项目编号:24skB260)

课题组成员:闫超 王新霖

(作者单位:盐城工业职业技术学院)

务院”正式命名为“淮剧”。我们认为:从戏剧文艺样式的内容与形式发展逻辑看,淮剧名称确立的最早时间是1943年12月5日,依据是延安《解放日报》新闻“阜宁文工团新淮剧极受群众欢迎”。现略作陈述。

### 一、新中国“戏曲剧种”概念的确立

中华人民共和国成立之前,中国戏曲有着悠久的历史 and 多样的剧种,但“戏曲剧种”的概念并没有被明确提出。中华人民共和国成立后,为区分中国传统戏曲艺术中不同种类的称谓,开始使用“戏曲剧种”这一概念,旨在识别和区分中国各民族地区多样性的地方戏曲剧种和特色。中国戏曲剧种繁多,据不完全统计,中国各民族地区地方戏曲剧种约有三百六十多种,传统剧目数以万计。其中,京剧、越剧、黄梅戏、评剧、豫剧称为中国五大戏曲剧种,在中国国内有着广泛的影响,在国际上也享有一定的声誉。

京剧是“国剧”,具有全国影响,其行当全面、表演成熟、气势宏美,是名副其实的中国国粹。越剧是中国第二大地方剧种,有“流传最广的地方剧种”之称,发源于浙江嵊州,繁荣于全国,流传于世界。黄梅戏源自湖北黄梅县,发展壮大于安徽安庆一带,以悠扬委婉的曲调和芬芳的泥土气息深受各地人民群众喜爱。评剧在河北滦县一带的小曲“对口莲花落”基础上形成,后在东北地区流行,成为全国最有影响的剧种之一。豫剧是中国第一大地方剧种,流行于多个省份,以质朴火爆的表演和通俗易懂的词句赢得广大观众的喜爱。

以上戏曲剧种的名称确立,是中国戏曲艺术丰富多样性和深厚文化底蕴积淀的成果,也是中国戏曲传承和发展的文化标识。考证淮剧名称确立亦应遵循这样的逻辑。

### 二、中国戏曲剧种名称确立方式及特征

(一)中国戏曲剧种名称确立方式多种多样。主要有:

1.以戏曲剧种的产地立名。这是最主要的方式,如湖北的汉剧就称之为楚调,后来改为汉调,再改名

为汉剧。其他如豫剧、湘剧等也是根据其产生的地名称确立。

2.以戏曲剧种的主要声腔曲调立名。一些小型地方戏曲剧种常用这种方式,如采茶戏、花鼓戏等。

3.以产生地名称联合曲体名称立名。这种方式既说明了剧种的产生地,也表明了所用的曲体,如江西的采茶戏,源自湖北的采茶戏,吸收了不同地方的民歌因素后形成了特有的音乐个性,为了与其它地方的采茶戏有所区别,在曲调名称的基础上加上地名。

4.以民族名称立名。汉族的戏曲剧种流传到少数民族地区后,融入了少数民族文化和音乐元素后,形成了独有的特点,即以各自民族名称作为剧种名称,如壮戏。

(二)戏曲剧种名称确立必须具备一定的内涵特征。一种戏曲剧种名称确立并非一蹴而就、一成不变,都经历了历史发展和文化积淀。其内涵特征有:

#### 1.历史背景与文化积淀

戏曲作为中国传统文化的瑰宝,其剧种名称的确立往往与当地的历史、文化、语言、音乐等密切相关。在长期的发展过程中,各种地方戏曲逐渐形成了自己独特的艺术风格和表演特色,这些特色成为识别和区分不同剧种的重要标志。

#### 2.官方认定与广泛应用

戏曲艺术发展和繁荣中,一些具有代表性的戏曲剧种逐渐得到了官方的正式认定。这种认定标志着这些剧种艺术上的成熟和稳定,也为其广泛传播奠定了基础。例如,“戏曲剧种”概念国家正式认定后,广泛应用于中国各地戏曲的划分与称谓分类中。

#### 3.声腔系统归属与区分

声腔是指戏曲剧种所使用的腔调,是戏曲艺术的重要组成部分。各剧种所采用的每种腔调一般均可以归属于一定的声腔系统。戏曲发展过程中,一些单声腔的剧种可以采用声腔名称来代表剧种,但随着多声腔戏曲品种的出现,大多数剧种不再以声腔命名,而是改称“戏”或“剧”。这种变化也反映了戏曲

剧种名称确立的复杂性和多样性。

某一戏曲剧种名称确立有着历史背景与文化积淀、官方认定与广泛应、声腔系统归属与区分等内涵,虽作用程度不一,但确是在其共同作用下,戏曲剧种名称方得确立并广泛传播。

### 三、淮剧名称初现诸说

依据文化史考证,起源于长江以北、淮河以南的盐淮地区,主要是江苏盐城、阜宁一带。淮剧可溯源于古时的民间歌舞图腾,后经历了香火戏、田歌、盐淮小戏、徽夹可、江北戏等时期,至十九世纪四十年代进入淮剧时期。

过往的研究认为,淮剧是农村门叹词和“香火戏”基础上吸收徽剧、京剧等戏剧形式而成,至今百余年历史,中华人民共和国成立后定名为“淮剧”。如,邓小秋《淮剧的渊源与形成》和《论盐阜地方戏对淮剧发展的影响》认为,徽戏为淮剧的唱腔和表演形式注入了新鲜的血液。王明《淮剧的形成、现状及发展前景研究》提到由于香火戏颇受大众喜爱,一些徽戏艺人出演香火戏,使徽戏因素融入其中。徐柏森的《中国淮剧艺术史》从地域和人文环境探寻淮剧声腔的渊源,探索淮剧早期形态——清朝同治年间“三可子”成型的四大声腔,即“三可子”通过“徽夹淮”和“京夹淮”方式逐步演变成淮剧。

较有影响的是宋蓉《淮剧在盐城地区的传承与发展趋势》研究当代淮剧发展的时代背景,反映了抗日战争中新四军在盐城建立苏北抗日民主根据地后,一大批文艺工作者的集聚与创作实践使淮剧艺术焕发出新的生命力。综上研究,其认可的淮剧名称确立时间有这样几说:

1953年说。1953年经政务院总理周恩来提议,国家正式命名为“淮剧”。

1950年说。据1996年5月江苏文艺出版社《江苏戏曲志·淮剧志》和《淮剧发展简史》记载,1950年11月11日著名艺人马麟童在吕平戏院演出,宣传单上印有“标准淮剧”四字,是发现有文字记载“淮剧”两字的最早资料。据此提出淮剧名称最早出现

当为“1950年11月11日,马麟童的演出节目单”。

1946年说。有资料显示中华民国三十五年十月二十一日(1946年10月21日)的《上海新民报晚刊》第三版中刊登有《漫谈上海的淮剧》一文,该文字记载的“淮剧”名称时间比《淮剧志》、《淮剧发展简史》所记载的时间早4年。该篇文章其文字记载内容如下:

除了众所周知的话剧、京剧、电影、越剧等等以外,江淮戏,在各种地方戏里,也可以算是比较出色的一种。在惨淡经营下,它在上海已莫立了三十年以上的历史,它是苏北一带的民间剧,产生在东台、盐城、宝应、淮阴、淮安各地,在今日的上海,有许多地方戏在娱乐税的重压下,被迫以色情的内容,号召观众的今天,这个江淮地方剧却依然保持了原有的风格,力争上流,尚未走上色情的路途,江淮地方剧的唱词,与平剧相差无几。在音律上,则各有千秋。看这种江淮地方剧的观众,多数是劳动阶级。因为欣赏力较低,全剧的内容,亦力求平易近人,以使观众们较易了解。这种江淮地方剧,大半取材于稗官野史,如施公案、七侠五义之流,致内容陈腐缺乏教育意义,且易散播封建毒素。在这一点上,江淮地方剧,如欲争取更多的观众,应努力纠正此种错误。

此说虽用淮剧二字,但所述情形并不具有作为一个剧种内容和形式发生重大转变和革新的因素,且时间上迟于延安《解放日报》刊载新闻稿近三年。

以上诸说,似无戏曲艺术样式名称确立的内在和外在依据,也无内外间的逻辑联系。

### 四、淮剧名称确立新说

依据新中国“戏曲剧种”概念的确立和中国戏曲剧种名称确立方式及特征,我们梳理一下淮剧1943年名称确立前的沿革,可以发现,淮剧名称的确立正是因循这艺术样式发展的内在规律和社会需要。

我们认为,淮剧名称确立的最早时间为1943年12月5日。根据我们掌握的史料,中国共产党领导下的延安《解放日报》1943年12月5日第一版刊发《阜宁文工团新淮剧极受群众欢迎》新闻稿。电文内

容如下:

[新华社苏北 25 日电]阜宁文工团最近演旧形式淮戏《照减不误》《绝头路》,为中国人民所喜闻乐见,开创了戏剧大众化的新道路。《照减不误》写佃户生活之苦及政府颁布减租法令后,地主威胁佃户明减暗不减,最后以群众力量要求地主减了租。《绝头路》写商人阴谋破坏根据地,用“美人计”组织自卫队拖枪逃跑,为我破获。该二剧在形式上利用了淮北调、苏北小调和淮戏旧形式,而加以改进,使之合理化。舞台装置、服装、道具均极简单,在语言上采取了丰富的民间口语、迭韵语,从而摒弃了粗俗淫秽的部分。二个月来,演出 21 次,观众达 2 万多人。现各乡人民纷纷要求前往出演,并以大量花生猪肉送来慰劳……各地农村剧团及民间戏班子亦来要剧本准备上演。该剧不仅为人民所欢迎,亦为我各级干部所喜爱,平时不喜看戏的,现则看 3 次 4 次不厌的。该戏代表着一种新的力量,向封建性的旧淮戏采取攻势,同时向新的戏剧工作者指出了为工农兵服务的方向。盐阜区行政公署拟赠送剧作者黄其明同志钢笔一支,以资奖励。

这是权威媒体首次公开使用“淮剧”一词。它是江淮戏在中国社会发展到新民主主义革命时期和抗日斗争、土地改革的社会生活中涅槃出的具有特别内涵和广泛社会影响的艺术新样式。《解放日报》将这一时期的淮戏称为淮剧,因为这一剧种与旧戏曲的淮戏相较,从内容到形式发生了革命性的变革。

**(一)新剧目内容的时代性与人民性。**淮剧与新四军在盐阜地区的革命斗争生活密切相关。抗日战争期间的盐阜地区,由于一大批革命的新文艺工作者的加入,在刘少奇、陈毅等老一辈无产阶级革命家的直接领导下,根据地文艺工作者发动了一场声势浩大的“新淮戏运动”,以“旧瓶装新酒”的方式,编演了淮剧《渔滨河边》、《照减不误》、《刘桂英是朵大红花》等革命现代戏,反映和演绎了抗日民主根据地的新人新事新生活。在如火如荼的革命斗争中,生动的

抗日和土地改革社会生活、鲜活的新四军和人民群像,为淮剧艺术家的创作和成长创造了良好的环境和沃土,促进他们的艺术水平产生了质的飞跃。这些是旧淮戏成为淮剧不可或缺的社会环境和生活土壤。

**(二)艺术形式的变革与创新。**淮剧的发展中,以特有的精神价值、思维方式和创造力,积累了极为丰厚的艺术财富,不仅拥有诸如“九莲”、“十三英”、“七十二记”等丰富的传统剧目和许多脍炙人口的优美的唱腔曲调,更有诸如筱文艳、何叫天、方素珍、李少林等一大批艺术家,技艺超群、造诣高深,深受群众欢迎。20 世纪 40 年代,旧淮戏在盐阜抗日民主根据地获得新的生命。他们开创了淮剧编演现代戏的先河,在剧目内容、演奏形式等方面进行了创新性传承,使得旧淮戏脱胎换骨,俨然新生。旧淮戏以其新的艺术形式为中国人民争取抗日战争和解放战争的最后胜利做出了不可磨灭的贡献,得到盐阜地区军民的喜爱和肯定。

是以,旧淮戏得以成为“淮剧”。自此,淮剧名称为文艺界和研究者应用。

**(三)全面、准确标定淮剧艺术的发展进程与成就。**考证淮剧名称确立时间为 1943 年 12 月 5 日,可全面、准确展示淮剧的发展轨迹、文化品位、艺术个性及其成就;可从理论角度进行概况和总结,具有史料性、学术性、知识性和趣味性。依此更便于人们了解淮剧历史、江淮文化风貌和淮剧艺术特色,为淮剧研究者和喜爱者提供有价值的史料。

淮剧是江淮文化的宝贵文化遗产,她给我们带来了精神上的享受。研究淮剧,把淮剧打造成为知名 IP,激发青年人对淮剧的兴趣,保护、传承和发展淮剧这一国家级非物质文化遗产瑰宝,必将有力促进盐城的经济和社会的发展。

课题组成员:朱晓梅 徐伯静 吕祥

# 跨界合作模式下 盐城地方特色档案资源融合共享路径研究

□ 钱德凤 燕 慧

大数据时代,地方特色档案资源融合共享势在必行。盐城,古称“盐渚”,始建于汉武帝元狩四年(前119年),地处江苏沿海中部,具有悠久的发展历史和独特的地理位置,形成了丰富的地方特色档案资源,蕴含着深厚的历史文化内涵。深入开发盐城地方特色档案资源,推进地方特色档案资源的融合共享,有利于促进盐城地方文化的繁荣发展和盐城地方发展综合实力的提升,从而推进“文化强市”建设。笔者从地方特色档案的概念内涵及资源融合共享的现实意义出发,深入调查盐城地方特色档案资源的种类、分布及现状,揭示盐城地方特色档案资源融合共享存在的主要问题,主张突破档案工作界限,引入跨界合作理念,从顶层设计、资源体系建设、多元主体跨界合作等方面,探索盐城地方特色档案资源的融合共享路径。

## 一、地方特色档案资源融合共享的现实意义

地方特色档案资源是彰显地方特色、培育地方文化的重要信息资源,是档案资源开发工作的重要对象,整合与开发地方特色档案资源有助于增强地方文化凝聚力、提升地方文化传播力、发展地方文化生产力、扩大地方文化影响力。

### (一)有效提升地方特色档案资源的供给质量

档案资源作为文化资源的载体,是一个地方软实力的体现,是发展地方经济和提升社会影响的精神内驱力。地方特色档案资源融合共享,就是将一个区域内庞大的、零散的各类档案资源进行归集,系统整合后进行资源共享,不仅能优化地方文化资源结构,更

能提升地方文化资源供给质量,释放1+1>2的价值。

### (二)显著提升地方特色档案资源的研究效率

通过融合共享,可以实现资源互通、价值共享,为地方文化发展搭建一个更大更广阔的利用平台,从而满足文化研究者更高层次、更多样化的利用需求。同时,资源融合共享后,还能消弭信息鸿沟,促成信息平等传递,有效提升文化资源共享利用的效率,避免文化资源研究重复,优化政府文化投入产出比,确保政策和资金发挥出最大效能,更好发挥文化资源普惠型的优势。

### (三)更好满足广大人民群众的精神文化需求

新时代人民群众对于高质量的精神文化需求表现得尤为强烈。档案资源融合共享后,提升资源的供给质量和研究效率,最终目的还是为了更好地满足人民群众更高层次、更多样化的精神文化需求。作为文化服务的内容之一,档案资源得到更充分、更高效的共享和运用,不仅有利于实现文化服务的供给侧和需求侧的平衡发展,更能有效满足人民群众高水平、高层次的精神文化需求。

## 二、盐城地方特色档案资源的种类与分布

根据地方特色档案的内容,地方特色档案资源可以分为文物古迹、地方名人、风景名胜、名优特产、民俗文化、民间工艺、民间音乐和舞蹈、红色纪念等。结合盐城实际,独特的地理位置和悠久的发展历史,决定了盐城拥有得天独厚的土地、海洋、滩涂等自然资源和地理文化、红色革命等人文资源,形成了丰富

的海洋、海盐、湿地、名人、民俗、红色革命等地方特色档案,承载着深厚的盐城地方历史文化。

#### (一)海洋档案资源

盐城,东临黄海,管辖海域面积1.89万平方千米,海岸线长582千米,拥有丰富的海洋资源,形成了历史悠久的特色海洋文化。依海生存、煮海熬波的盐城特色海洋文化,是对盐城当地海洋历史记忆的总结和衍生,并重新凝聚成集力量、自由、开创、包容、博爱等多种优秀品质为一体的新兴文化,形成了丰富的特色海洋档案资源,其中所蕴含的博大包容、至善无私和生机活力体现了盐城海洋文化的核心要义。

#### (二)海盐档案资源

海盐文化,又称“白色”文化,是盐城地区最古老、最深厚的文化底色。它承载着盐城之名,是盐城文化的根与魂,是盐民们在生活实践活动中创造出来的精神财富。传承千年的海盐文化,体现了海滨先祖勤劳坚韧、不屈不挠、艰苦奋斗、创新创业、尊师重才、自强不息的精神风貌。为更好地展示白色的海盐文化,盐城市建有中国海盐博物馆,采用蜡像、雕塑、沙盘等演示手法,展现古代“炼卤煎盐”“晒海为盐”等海盐生产和盐民生活等多层文化场景,系统反映中国海盐发展史,展示介绍海盐文化的研究成果,收藏陈列中国海盐历史的文物和资料。

#### (三)湿地档案资源

盐城沿海滩涂湿地,面积4550平方千米,是中国沿海最大的一块滩涂湿地,也是全国第一个沿海滩涂型自然保护区,建有麋鹿和丹顶鹤两个国家级自然保护区,被誉为“东方湿地之都,仙鹤神鹿世界”。2019年7月5日,中国黄(渤)海候鸟栖息地(第一期)列入《世界遗产名录》。至此,这块位于盐城的自然湿地成为中国第14处世界自然遗产,江苏首个自然遗产,填补了中国滨海湿地类型世界遗产空白。湿地孕育着充满生命活力的万物生灵,承载着盎然的生命力,它不仅是生命的载体,也是心理和情感的依托,形成了独特的湿地文化,即尊重自然、顺应自然、保护自然,自觉投入保护和建设生态环境。为更好的记录和保存盐城湿地文化,盐城市档案馆保存有完整的以“湿地”

“申遗”为主题的特色档案资源。

#### (四)红色档案资源

新四军文化是盐城特色红色文化的代表。1941年,新四军在盐城重建军部,刘少奇、陈毅、黄克诚、粟裕等老一辈无产阶级革命家领导盐城人民前仆后继,浴血奋战,在盐阜大地谱写了“铁军”之歌,“铁军精神”与雨花英烈精神、周恩来精神并列为江苏省三大红色文化品牌。以新四军红色档案资源为代表的盐城地方红色档案资源,承载着盐城人民在中国共产党领导下的革命史、奋斗史、英雄史,蕴含坚定的理想信念、崇高的革命精神、高尚的人格魅力,具有超越时空的强大吸引力和感召力。为更好地继承先烈遗志、发扬红色“铁军精神”,盐城市建有新四军纪念馆、阜宁铁军纪念馆、中共华中工委纪念馆等红色文化场馆,生动再现了老一辈革命家浴血奋斗的历史。

#### (五)名人档案资源

盐城历代人文荟萃,古有汉末“建安七子”之一的陈琳;宋代“西溪三杰”的晏殊、吕夷简、范仲淹;以身殉国的南宋左丞相陆秀夫;揭竿起义的元末盐民张士诚;文学巨匠施耐庵、罗贯中;创立“泰州学派”的明代哲学家王艮;作品漂洋过海、饮誉扶桑的书法家宋曹;明末清初著名的评话艺术大师柳敬亭;清初布衣诗人吴嘉纪;水墨润就不朽名篇《桃花扇》《镜花缘》的孔尚任、李汝珍;镇守潼关、以身殉国的晚清武状元徐开业;治水有方的水利专家冯道立;爱国志士臧在新、伏龙等。近有“五卅”反帝爱国先驱顾正红、新闻史研究的开拓者戈公振、左联作家孙石灵、爱国科学家喻兆琦、佛教居士高鹤年、书法家高二适、教育家陈中凡、杰出外交家乔冠华、被誉为中共“党内一支笔”的马克思主义理论家胡乔木等。为更好的纪念这些历史名人,缅怀他们的业绩,盐城市建有历史文化名人长廊、名人故居等多个历史文化场所。如纪念陆秀夫的陆公祠、范仲淹的范公堤、卢秉枢故居、顾正红烈士故居、胡乔木纪念馆等。

#### (六)民俗档案资源

盐城方言属于江淮官话区,具有独特的语音、词汇和语法特点。例如,盐城方言中存在大量的入声字

和去声字,同时还有一些独特的俚语和谚语,承载着丰富的地域文化和历史积淀,是盐城人民世代相传的文化遗产。龙舞、狮舞、花鼓舞等盐城民间舞蹈,具有浓郁的盐城地方特色,是盐城人民在长期生产生活中创造并传承下来的独特艺术形式。盐城民间音乐以民歌和器乐为主要表现形式,其中最具体表性的是“淮剧”和“盐阜快板”,这些音乐作品反映了盐城人民的生活情感和审美情趣。“二月二”“三月三”“七夕节”等民俗节日也蕴含着独特的盐城地方特色。此外,盐城还具有美食、自然景观、宗教等独特的地方档案资源。丰富的地方特色档案资源凝聚着丰富的地方特色文化,深入挖掘和利用盐城地方特色档案资源,有利于推进盐城地方文化的繁荣与发展。

### 三、盐城地方特色档案资源融合共享存在的主要问题

#### (一)资源分散,挖掘利用不充分

盐城地方档案资源具有鲜明的历史性、区域性、民族性等区位和资源优势,但这一优势并未得到充分利用,地方特色档案资源未能得到深入挖掘,从而融入地区的文化发展体系。从盐城市地方特色档案资源的分布现状可以看出,档案资源分散在各个机构、各级组织。抛开民间资源不谈,以盐城市官方档案资源为例。为“记录好、保管好、利用好”丰富的盐城地方特色档案资源,盐城市建有文化(群艺)馆、图书馆、博物(纪念)馆等各种文化场馆30余家。但是,这些机构在开展地方文化研究过程中产生的档案资料,按照“谁形成谁保管”的原则,由相关责任部门自行收集归档,没有统一的管理归口。根据目前各单位档案收集情况来看,收集的齐全度和完整度并不容乐观,甚至有部分档案散存在工作人员手中不归档的情况。此外,各文化馆、博物馆、档案馆虽然保存有相当数量和规模的特色档案资源,但是缺乏对资源的深度整合与利用,只是从档案到档案,实体到实体,或者简单组成档案专题以及数字化。对特色档案资源挖掘的不充分,导致零散的档案无法聚合成体系的文化。

#### (二)各自为阵,共享目的不明确

地方特色档案资源的核心价值在于其独具特色

的文化价值,其优势在于能够助力区域文化发展,形成文化品牌效应。这样的核心价值明显不同于诸如民生档案等专门档案,其整合与利用的目的也不再是满足公众、组织的工作或者业务需求,而是一种精神文化层面的更高要求,是一种软实力的体现和展示。然而,档案资源作为一种特殊的文化资源,因其稀缺性、有限性和特殊性,每个部门都会积极争取,视为珍宝。而各部门作为独立的实体存在,以资源决定实力,长期以来形成了自我封闭、各自为政的格局,共享意识不强。尤其是掌握某些价值较高的特殊资源的部门,担心资源共享后影响自身的权威性及经济政治利益,共享意愿并不强,甚至出现拒绝共享的情况。民间收藏机构亦是如此,利益驱动的缺失是影响资源共享意愿的重要因素。通过调查发现,大多数馆藏机构对特色档案资源整合利用目的不明确。这主要集中表现为两个方面:一是整合利用流于形式,纯粹是为了整合而整合,没有将特色档案资源整合利用和地方历史文化与民族文化发展结合起来,没有认识到打造地方文化品牌的重要性。二是整合利用存在同质化,形式单一,没有结合本地区、本馆藏实际打造成优势文化品牌。正因为如此,大多数档案馆只是象征性地组成了一定的专题档案,有些专题档案数据库徒有其表并无实质内容,只求数量而不求实效。

#### (三)标准不一,技术应用较保守

一方面,融合共享需要建立在资源数字化和电子化的基础上。当前,特色档案资源分散在各馆藏机构,各机构的资源采集标准并不统一,如档案馆收藏的手稿珍品、图书馆收藏的古籍善本、博物馆收藏的珍贵字画等,都是珍贵地方特色档案资源,可能是同一个人物产生的档案,却因分属三个条线,就存在三个采集标准,也为特色档案资源的融合共享增加了难度,很难实现便捷高效的开发利用。因资源不共享,信息不对称,某机构殚精竭虑要寻求的资源,可能正在另一部门的库房里沉睡,势必影响档案资源的利用效率和开发质量。另一方面,相较于其他信息管理机构,档案馆对技术的应用一直都较为保守和谨慎,信息化、数字化和数据化发展也比较缓慢。由

于长期缺乏经费和人员保障,档案馆往往对新技术望而却步。主要表现为:一是大多数地方档案馆没有建立特色档案资源库,已有的特色档案资源库也因缺少必要的后期维护和更新而导致运行停滞,而且数据库检索途径单一,无法提供多元的检索渠道。二是大多数地方档案馆没有独立的门户网站,这对宣传和推介地方特色档案资源是不利的。三是服务技术单一,在资源的提供利用上以传统的展览为主,即便有些档案馆在网上开辟了展厅,但还是以图片加文字为主,缺乏对新一代信息技术的辅助应用。

#### 四、跨界合作模式下盐城地方特色档案资源融合共享路径

##### (一)以“大档案观”为指导,加强档案工作顶层设计

“大档案观”追求档案资源的全面性和完整性,强调要突破传统档案观所划定的界限,改善档案资源的结构,广泛建立档案间的关联,有效整合各类分散的档案资源。在“大档案观”指导下,做好档案工作不再是档案部门的专属职责,区域内各级组织、各个机构甚至普通公众都应参与到档案工作中,通力合作,共同推进档案事业的发展。为此,需要从以下几个方面着力。首先,要确立地方政府在特色档案资源融合共享工作中的主导地位。区域内各级组织、各个部门之间因条块分割、职能交叉,所掌握的资源又普遍各自垄断,因资源共享所出现的利益协调不均等现实问题普遍存在,需要一个组织出面协调解决。因此,确立盐城地方政府在资源融合共享中的主导地位,对于协调盐城地区各部门之间的合作分工及资源利用问题,很有必要。同时,盐城地方政府还要做好特色档案资源的统筹和规划,对各类特色档案资源进行科学、合理地划分,构建更为科学的地方特色档案资源共享体系。其次,要加强特色档案工作制度建设。以国家档案法律法规为基本遵循,结合盐城地方实际情况,推进与新修订《档案法》相适应的地方特色档案管理办法的修订工作,不断完善地方特色档案的收集、整理、保管及利用等规章制度。最后,要重视档案信息化建设。随着大数据技术的推广

和应用,档案数据资源成指数级增长,并且不再局限于传统的归档范围。理论上跟工作密切相关的一切数据都可纳入档案数据管理范畴,这不仅包括归档数据本身,还包括描述数据的数据,即元数据,其所蕴含的档案价值不可估量。在此背景下,要以盐城“数字城市”建设为契机,加强档案信息化建设,打通盐城地方各档案机构与立档单位之间的数据壁垒,在存量数字化、增量电子化的基础上,全面推进地方档案数字化进程,推行电子档案单套制管理,实现电子档案自动归档。

##### (二)以“融合共享”为目标,加强档案资源体系建设

地方特色档案资源体系的建设是实现资源融合共享的前提和基础,而资源的调查研究则是基础之基础。因此,首先要全面开展调查研究,切实掌握盐城地方特色档案资源的分布与现状。调查范围包括盐城范围内各级国家综合档案馆,同时兼顾文化馆、图书馆、博物馆等文化机构。调查内容包括地方特色档案资源的分布情况和现实保存利用现状,旨在全面掌握地方特色档案资源的种类、内容、载体等情况。只有做好调查研究这一基础性工作,才能进一步开展后续的资源采集、资源组织、资源融合、资源共享等一系列工作。通过资源调查,可以切实掌握盐城地区特色档案资源的类型、特点、内容、资源融合状况及共享利用现状。在此基础上,还可以绘制出盐城地方特色档案资源的分布与现状概览图。这些工作是开展盐城地区特色档案资源融合共享的基础性工作,也是前提条件。其次,要采用现代信息技术,建立统一的盐城地方特色档案资源管理平台,实现数据的集成管理和动态管理,并引入社会化管理。即:在盐城地方特色档案资源管理协调机构的统一管理下,以盐城市地方国家综合档案馆为主体,依托其原有的设计架构构建地方特色档案资源融合共享系统,并由其负责后期的运行和维护,同时负责调配各地区、各档案馆的资源,提供业务指导、技术支持以及相关的培训与信息服务等,实现地方特色档案资源统一的管理、监督和评估。统一的地方特色档案资源管理平台不仅实现了对分布分散特

色档案资源的集成管理,而且还可以进行资源的适时补充,实现动态管理,丰富和优化馆藏。考虑到投入成本的问题,还可以积极引入社会资本,让社会资本参与其中,实现社会化管理。

### (三)以“价值实现”为导向,加强多元主体跨界合作

从价值上来看,盐城地方特色档案具有一般档案的共性价值,如历史凭证价值、决策依据价值、文化遗产价值等。地方特色档案资源的保管虽然以地方国家综合档案馆为主体,但也会涉及图书馆、博物馆、文化馆等不同文化机构,甚至有些还散落民间。在实际的资源整合过程中,往往会遇到很多阻力,诸如区域限制、不同管理主体之间权责利关系的协调等。通过统一的共享平台可以联通横向的文化馆、博物馆、图书馆等文化机构,塑造一种协同服务机制,为盐城地方特色档案资源在区域内的周转、联动提供沟通桥梁,为包括地方特色档案在内的档案资源在个人层面上的融合共享提供可能。同时,还可以打通以档案馆为主体的纵向组织层级管理体系,为地方特色档案资源在地市级和区(县)级档案馆之间的信息交换提供可能。因此以“价值实现”为导向的多元主体跨界合作仍是当下促进地方特色档案资源价值实现的重要举措。第一,以记录历史为目标,加强地方档案部门与立档单位之间的跨界合作,广泛收集与整合地方特色档案资源,充分发挥地方特色档案资源的历史凭证价值。第二,以资源管理为目标,加强地方档案部门与政府机构之间的跨界合作,充分挖掘地方档案资源的决策依据价值,全面提升政府机构的管理能力。第三,以文化传承为目标,加强地方档案馆与文化馆、博物馆、纪念馆等文化机构之间的跨界合作,通过档案策展、档案编研等方式,深入挖掘地方特色档案资源的文化遗产价值,促进地方城市文化建设。

具体需要从以下几个方面着力。首先,要强化共享意识。对于地方特色档案资源保管部门来说,要切实改变自我封闭、各自为政的工作格局,转变“资源共享会损害本部门利益”的错误观念,提高思想认

识,站在文化复兴和城市发展的高度,树立档案资源融合共享的理念。同时,也应积极发挥其他社会组织、民间收藏机构和个人的参与作用。鼓励有共享意愿的其他社会组织、民间收藏机构和个人共享其资源,并由地方政府建立利益协调补偿机制,对其他社会组织、民间收藏机构和个人共享出来的资源予以奖励或补偿。其次,要建立协调机构。由于盐城地方特色档案是多种门类档案的聚类,而且分布比较分散,涉及不同区域的不同管理主体和保管机构。为避免融合共享推进过程中各项制度安排过于碎片化,应建立能够连通纵向档案馆组织层级、协调横向各文化机构之间的协调工作机构,同时为跨区域、跨部门、跨行业协同合作的推进,建立长效的沟通机制和合作机制,并使其制度化。再次,要统一采集标准。若缺乏统一的技术规范,各部门之间的档案资源信息难以实现共享互通。因此要加大资源的数字化建设力度,从资源的采集、整合、共享等方面实行统一标准,共享技术规范,消除因数据资源标准不同造成的共享障碍,拓宽数据资源的传输渠道。最后,要强化绩效评估。盐城地方特色档案资源的融合共享涉及区域内各档案馆、文化馆、博物馆、图书馆等文化机构的职能与分工,这就需要对其原有架构进行调整与明确,再加上目前管理上缺乏有效的制度性保障,显然构建科学的管理绩效评估体系尤为必要。简而言之,就是运用科学的评估指标、方法和程序,对地方特色档案资源融合共享的管理机构设置、协作单位的行政管理效率以及特色档案资源的采集、整合成效、开发利用、信息安全性等多方面的综合措施进行绩效评定和等级划分,进而对盐城地区特色档案资源的融合共享作出客观、公正和准确的综合评判。强化绩效评估,不仅有利于促进地方特色档案资源融合共享这项管理工作的科学化,而且还能为打造盐城地区区域文化品牌提供重要保障。

(本文系2024年度盐城市社科基金项目“跨界合作模式下档案信息协同服务机制研究”阶段性成果,项目编号:24skC100)

(作者单位:盐城工学院)