

社科天地

Social Science Journal of Yueyang

2020 年

第 2 期

主管：中共岳阳市委宣传部

主办：岳阳市社会科学界联合会



搭建学术平台
汇集智库成果
繁荣社会科学
服务岳阳发展

目

录

Contents

社 址：岳阳市南湖大道
市委四办公楼 511 室
电 话：0730-8889305
邮 编：414000
编辑部邮箱：1793617663@qq.com
网 址：www.yueyang.gov.
cn/yyskl/
印 刷：岳阳鑫容印刷有限公司
发 送 对 象：岳阳市各相关部门
印 刷 数 量：1000 本
准 印 证 号：（湘 F01）202000

2020 年 6 月编印

（内部资料 免费交流）

疫情防控与经济发展专辑

- 04 新中国成立以来党领导人民抗击重大疫情的历史回顾与
经验启示 粟 锋
- 10 疫情之后的国际局势与应对之策 刘宇赤
- 12 防控重大公共卫生事件应急医疗物流体系建设与模式创新
田小勇

学习习近平总书记关于延安精神重要讲话专辑

- 14 延安精神展示了中国共产党人的魂 刘建新
- 17 始终保持坚定正确的政治方向
——延安精神与平江起义革命精神 朱 平
- 19 延安时期的任弼时及骆驼精神形成与贡献 陈传伟
- 21 汨罗江 延河水
——写在岳阳市延安精神研究会成立前夕 黄清华

融智建言

- 24 湖南省产业税负对产业结构调整的影响研究 曾 洁
- 37 岳阳市城区机动车辆停放治理研究 尹晓闻
- 44 城市文化视域下岳阳交通秩序治理 齐晓倩
- 51 人口老龄化背景下岳阳市高等教育发展战略研究 郭 丰
- 56 “协同治理”视域下的高职院校安全维稳机制创新研究 夏孟军
- 67 健全现代医院人事管理制度的思考 万晶露

乡村振兴专辑

- 70 岳阳市农村人居环境整治的模式及机制创新研究
中共岳阳市委宣传部课题组

- 81 乡村振兴背景下农村人力资源迁移机制、问题及对策研究
郑立新
- 91 新型农业经营主体发展对策探索
——以洞庭湖区为例
岳阳市农业农村局课题组
- 99 新时代岳阳现代农业发展瓶颈及对策
张岳平

人文历史

- 102 盛唐“诗仙”李白的岳阳情怀
任欣欣

社科文摘

- 107 民法典与国家治理、经济发展、权利保护
窦海阳
- 112 直播，不能仅仅理解为带货
《领导决策信息》课题组

社科简讯

- 114 岳阳市社科普及主题展览暨社科普及主题活动周启动
宋智富出席启动仪式 王一鸥宣布活动周启动
- 115 市社科联召开2020年度省级重点社科课题专题部署会
- 115 市社科联5条举措助力两新组织复工复产
- 116 春风又绿贫困村
- 117 岳阳市社科专家研究传承“延安精神”助力大城市发展
- 117 市档案学会成功换届
- 118 市社科联召开市社科类社会组织党支部书记述职暨行业党委
党建工作推进会
- 118 洞庭诗社成立四十周年暨岳阳市诗词楹联散曲工作现场经验
交流会召开
- 119 守护好一江碧水 100多名社科志愿者大显身手
- 119 市演讲协会成功召开换届大会
- 120 岳阳市延安精神研究会成立

编委会

顾问:

马娜 邱虹 李明
卢先明 王伊亮 李红
喻岳兰 潘岳生 张国云
许卫国

主任:

任欣欣

副主任:

张萍 汤迪军

委员: (按姓氏笔画排列)

王卫兵 王春芳 王敏求
王智勇 刘宇赤 余友安
宋为 李文伟 李孟阳
李桂华 李爱佳 李爱玲
杨景 易循宇 黄达江
袁征 彭柏林 熊江新
任岳良 戴文慧 戴金波

主编:

任欣欣

副主编:

汤迪军

编辑部主任:

谭紫

编辑:

罗伟军 郭小龙

敬请关注岳阳
社科智库公众微信平台，扫码即可。



【编者按】为精准领会、认真宣传贯彻习近平总书记关于新冠肺炎疫情防控 and 统筹做好经济社会发展系列重要讲话，认真落实省市委各项具体决策部署，市社科联组织社科专家围绕立足岳阳、面向世界，夺取岳阳疫情防控和经济社会发展双赢双胜，撰写理论文章献智献策，发挥智库作用。现将3位专家的体会文章予以摘登，以飨读者。

新中国成立以来党领导人民抗击重大疫情的历史回顾与经验启示

湖南理工学院马克思主义学院博士 粟 锋

新冠肺炎疫情发生以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视，团结带领全党全军全国各族人民果断出击，成立了中央应对疫情工作领导小组，统一指挥分类指导各地疫情防控，采取武汉“封城”等果断措施严控病例外流输出、集中隔离救治确诊和疑似病例、预防健康人群感染。在党领导人民群众众志成城抗击新冠肺炎疫情的关键阶段，回顾新中国成立以来党领导人民应对重大疫情的历史，有助于坚定打赢疫情防控人民战争的信心，更好地理解、支持和推进新冠肺炎疫情的防控。

一、新中国成立以来党领导人民抗击重大疫情的历史回顾

疾病通过损害健康的身体来干涉个体的谋生和组织的运转进而破坏社会的经济基础。西汉著名史学家司马迁在《史记》中用“疫”“大疫”来表征疾病的蔓延。依据全国人大常委会制定的《中华人民共和国传染病防治法》，重大疫情是指传染病的暴发、流行，对人民健康的危害程度极大。2005年世界卫生大会修订的《国际卫生条例》对“国际关注的突发公共卫生事件”的定

义强调重大疫情具有“严重危害、广泛传播”的时空特征。新中国成立70年来，经过艰辛英勇的奋斗，党领导人民走出了一条符合我国国情、体现制度优势的疫情防控道路：在新中国成立初期遏制短期内危害人民生命安全的烈性传染病，在改革开放以后重点防治影响人均寿命的慢性传染病，在“非典”暴发后大力监控和预防新发传染病。

（一）1949—1977年：卫生工作与群众运动相结合，力争消灭鼠疫、天花、疟疾等烈性传染病

新中国成立之初，中国人民尽管在精神和肉体上解除了“三座大山”的压迫，但仍深受鼠疫、疟疾、天花、霍乱等烈性传染病危害。以1949年张家口鼠疫为例，在10月至11月期间造成了75人死亡，疫源地距离首都北京仅300公里。党中央迅速成立中央防疫委员会，严密封锁交通，紧急调配医疗队伍和防疫物资驰援河北。毛泽东还向斯大林致电，争取苏联医疗专家和疫苗援助。这次鼠疫给新中国敲响了疫情防控的警钟。毛泽东曾告诫全党，“中央认为各级党委对于卫生、防疫和一般医疗工作的缺乏注意是党的工

作中的一项重大缺点,必须加以改正。今后必须把卫生、防疫和一般医疗工作看作一项重大的政治任务,极力发展这项工作”,向全国人民发出“动员起来,讲究卫生,减少疾病,提高健康水平”的号召。1950年,中央人民政府政务院下发了《关于发动秋季种痘运动的指示》,1957年国务院发出《关于消灭血吸虫病的指示》等传染病防治文件。毛泽东认为消灭危害人民健康的重大疾病是共产党人的天职,“党组织、科学家、人民群众,三者结合起来,瘟神就只好走路了。”这一时期,在经济文化比较落后的条件下,党把烈性传染病防治当成重大战役来对待,有计划地向鼠疫、天花、血吸虫等一个个战争要塞发起进攻,极大地减少了烈性传染病使人民群众致死致残的折磨与痛苦。

(二) 1978—2002年:疫情防控与国际接轨,重点防治结核病、麻风病、艾滋病等慢性传染病

改革开放以来,党领导人民抗击重大疫情的工作重点转向慢性传染病防治,从凭借思想工作发动进入到疾控防疫建章立制的阶段。在国际合作方面,1979年中国正式承认《国际卫生条例》,1980年卫生部出台《国境口岸传染病监测试行办法》,传染病防治逐步与国际接轨,建立了与世界卫生组织、联合国儿童基金会等机构的合作渠道。在医疗队伍建设方面,采取了一定的物质激励提升专业人员的积极性,1980年,卫生部和国家编委出台了《各级卫生防疫站组织编制规定》,1988年,卫生部、国家物价局和财政部印发了《全国卫生防疫防治机构收费暂行办法》。同时贯彻邓小平所作的“思想文化教育卫生部门,都要以社会效益为一切活动的唯一准则”的指示,1978年开始实施EPI国家免疫规划,免费为儿童接种脊灰疫苗、麻疹疫苗、卡介苗、百白破疫苗等。在传染病防治法制建设方面,1989年全国人大常委会审议通过《中华人民共和国传染病防治法》,卫生部先后制定《全国结核

病防治工作暂行条例》《全国预防艾滋病规划》《全国麻风病防治管理条例》《性病防治管理办法》等规范性文件。这一时期,尽管性病和乙肝发病出现了一定程度的反弹,但在总体上这些制度化的防治规划和方案发挥了“润物细无声”的作用,把重大疫情扼杀在萌芽期。

(三) 2003年至今:健全突发公共卫生事件应急体系,抗击“非典”等新发传染病

“非典”疫情暴发标志着抗击重大疫情从传统常规防治转入突发应急防治的新阶段。在抗击“非典”疫情的早期,由于对新发传染病的科学认识不足,部分官员和科研人员对疫情防控趋于乐观。2003年4月,党中央充分认识到“非典”疫情的严重程度和巨大威胁,全力以赴应对此次重大疫情,经过两个月的艰难搏击最终取得了决定性胜利。“非典”疫情中出现的极少数官员瞒报少报、少数别有用心的人造谣传谣、一些企业哄抬物价等问题,暴露出突发性公共卫生事件应急管理的短板。胡锦涛强调,“要大力增强应对风险和突发事件能力,经常性地做好应对风险和突发事件的思想准备、预案准备、机制准备和工作准备”。充分汲取抗击“非典”疫情的经验教训,国务院先后颁布《突发公共卫生事件应急条例》《突发事件应急预案管理办法》,全国人大常委会审议通过《中华人民共和国突发事件应对法》等一系列法律法规,卫生系统根据疫情定期公布的需要,建立传染病网络直报系统和传染病早期自动预警系统,成功处置了甲型H1N1流感、人感染H7N9禽流感等新发传染病疫情。

今年新冠肺炎疫情发生后,以习近平同志为核心的党中央高度重视,始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位,习近平总书记亲自领导、亲自指挥、亲自部署,领导全党、全军和全国人民打响疫情防控的“人民战争”,以“准战时”的领导指挥体系和因时因势制定的战略策略,为中国抗击疫情提供了坚强领导、根本

遵循和科学指引。在党中央坚强领导下，党政军民学、东西南北中统一行动，14亿中国人民众志成城、顽强奋斗，万众一心与时间赛跑、与病毒搏斗，从遭遇战、阻击战，到主动战、总体战，再到常态化疫情防控战。交出了一份深深印刻着“中国精神”“中国力量”“中国信心”的战疫答卷。

二、新中国成立以来党领导人民抗击重大疫情的演进逻辑

新中国成立以来，党领导人民抗击重大疫情的历史具有鲜明而清晰的演进逻辑。从烈性传染病到慢性传染病再到新发传染病，疫情防控对象逐次递进。要科学回答为什么党能够领导人民不断取得抗击重大疫情的胜利，应当结合治国理政的总体布局，运用马克思主义的世界观和方法论，来揭示我国抗击重大疫情发展变化的根本动力和趋势。党领导人民抗击重大疫情的历史演进符合两点论与重点论的本质规定，体现了“变”与“不变”的辩证统一。其中“不变”的是始终坚持和加强党的领导、确保人民群众的主体性参与，这是取得胜利的的决定性因素；“变”的是政府主导与社会协同在不断深化、医疗体系与应急机制在不断完善，这是取得胜利的保障性因素。

（一）始终坚持和加强党的领导是成功抗击重大疫情的根本保证

始终坚持和加强党的领导是马克思主义国家政权理论的根本原则。办好中国的事情，关键在党。“党领导一切”的政治原则在革命战争年代就得以确立。新中国成立之初，毛泽东就明确反对地方主义和分散主义，要求政府系统落实向党的请示报告制度。这一时期，抗击重大疫情本身也是轰轰烈烈的政治运动，党领导人民抗击重大疫情具有政治发动和战时动员的特征。改革开放以后，邓小平强调党政分开，党要避免对日常事务的过度干涉，克服政治运动的频繁发动，集中精力抓制度建设。我国先后出台了卫生防疫法

律法规，党领导人民抗击重大疫情在法律保障范围内有条不紊地开展。2003年“非典”疫情暴发给党带来严峻的执政考验，以往的防疫法制对新发传染病疫情控制成效有限，党领导人民应对重大疫情的应急预警体系亟待完善。重大疫情的发展是执政环境变化的重要方面，毫不动摇地坚持和加强党对抗击重大疫情的领导就是夯实根本保障，更好地统揽全局又协调各方，适应新时代疫情防控形势。

（二）始终确保人民群众广泛参与是成功抗击重大疫情的力量源泉

始终确保人民群众广泛参与是人民民主专政这一国体的价值诉求。人民群众是抗击重大疫情的主体性力量。新中国成立之初，党凭借战时动员群众的思想政治工作惯性、优势，能强有力地宣传、组织人民群众。毛泽东善于营造与群众直接对话的情境，主张“一切工作，在党的讨论和决议之后，再经过群众去执行”。^[6]这一时期党高度关注、努力避免官僚层级对人民群众的信息延隔和失真，在医疗技术落后的情况下高效地领导人民群众主动出击，达到遏制烈性传染病的目标。改革开放以后，党和国家注重用稳定的制度规导人民群众，建立符合社会主义市场经济要求的城镇医药卫生体制，根据群众对慢性病防治的医疗需求，使每个人都在制度覆盖下享有价格实惠、质量优良的医疗服务。以“非典”为代表的新发传染病的侵袭，特别是具有人传人特征的病毒性疫情，任何人都可能成为感染者和传染源，任何环节的疏漏都容易造成聚集性疫情。人民群众中蕴藏着创造历史的磅礴伟力，党领导人民群众抗击重大疫情的本质就是有组织地运用人的物质力量阻断病毒的肆意传播，要让群众知晓疫情真实状况，千方百计调动群众的主观能动性，齐心协力切实执行党和国家制定的防控战略。

（三）政府主导与社会协同的不断深化为成功抗击重大疫情奠定坚实基础

党领导人民群众抗击重大疫情关涉两个领域，占主导地位的是执行党的防疫路线、方针的政府官方力量，作为重要协同的防疫专业组织和机构、慈善和志愿服务组织、民营企业等社会参与力量。在新中国成立之初，由于长年战争，社会处于凋敝状态，依靠社会力量抗击重大疫情很难在短期内取得胜利。党领导人民抗击重大疫情依靠符合客观形势的自上而下的全能政府治理机制，凭借基层支部和工会、共青团等群团组织完整吸纳人民群众，政府主导占绝对优势。改革开放以后，党和国家发现这种强大政治势能的疫情防控机制虽然高效，但也延缓了社会的卫生意识发育，主动把过去直接承担疫情防控的日常事务转移给专业机构和社会组织，增强疫情防控的社会活力。不过，政府主导与社会协同不是简单的“你进我退”，社会参与要能有效填充国家政治权力收缩留下的“真空地带”，国家政治力量也要做好介入疫情防控的“接盘”准备。通过抗击“非典”疫情，可以观察到社会公共理性有待提升，极少数防疫专业机构和地方政府对“真空地带”表现出局部的不适应。党领导人民抗击重大疫情，要确保政府主导不缺位，关键少数敢担当；社会治理不失灵，专业机构聚焦疫情防控主业。

（四）医疗体系与应急机制的不断完善为成功抗击重大疫情创造必要条件

党领导人民群众抗击重大疫情的直接抓手是医疗体系与应急机制。改革开放前30年，党特别重视基层医疗卫生服务系统。毛泽东要求医疗卫生工作的重点应放到农村，培养了一大批“赤脚医生”。不过医疗覆盖面虽然广，但保障水平低。改革开放以来，政府运用市场手段发展卫生事业，重点抓医院系统建设，刺激了医院创收，看病难问题突出，医患关系逐渐紧张。党领导人民抗击“非典”疫情是应急机制和医疗体系发展的拐点。国家再次确认了医疗体系的公益属性，有效遏制了公立医院私有化的趋势，新发传染病

的流行病学调查、实验室检测和临床救治研究得到大力支持。同时，也形成了以小汤山医院为代表的疫情应急诊疗典范，这是新发传染病应急救治的重要创新；党推动把碎片化经验上升为法律法规，应急管理实现从被动到主动的历史性跨越，重大疫情防控基本做到有章可循、有法可依，由临时机构牵头的应急协调模式转向构建“一案三制”的多元主体参与应急体系，即在应急预案基础上搭建应急管理体制、机制、法制。

三、新中国成立以来党领导人民抗击重大疫情的时代启示

“在疫情面前，中国政府展现出坚定的政治决心，采取了及时有力的举措，令世人敬佩。”世界卫生组织总干事谭德塞对中国应对疫情措施的高度评价背后，是党领导人民抗击重大疫情做出的艰苦卓绝的努力。当前，党领导人民抗击新冠肺炎疫情，包括众多医疗工作者和其他公职人员在内的全体中国人民正紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，以赤诚和无畏铸就了捍卫人民健康的“白色长城”。为了铭记在疫情中无私奉献的平凡英雄，缅怀遭遇重大疫情而失去生命的苦难同胞，要在体味历史情感和建构理性逻辑的基础上，将付出巨大代价得来的经验教训有效转化为信心与动力，做到“全面动员、全面部署、全面加强疫情防控工作”，早日夺取抗击新冠肺炎疫情的决定性胜利。

（一）常抓不懈，把抗击重大疫情作为党的执政能力建设的关键环节

党领导人民抗击重大疫情，须着力巩固党的执政形象、增强党的执政公信力、拓展党的执政合法性。在抗击重大疫情的过程中，人民群众对党执政形象的关注更加敏感、聚焦。如果不能有效把握新闻舆论的主动权、主导权，就会造成群众对政府的信任鸿沟。各级党委、政府要完善新闻发言人制度，及时回应国内外舆论环境变化，建立疏导群众情绪的“泄洪阀”，党员领导干部

要及时主动亮相、发声，向群众展示全力解决问题的鲜明态度和坚定不移的意志，抚慰社会群体性心理焦虑和创伤。在应对重大疫情的早期阶段，地方政府可能会忽视信息的公开透明；在攻坚阶段，政府主导的救援应急机制也可能出现条块间的不协调，如地方政府违规截留物资、援助物资分配不顺畅等问题。只有真诚地倾听群众、走进群众、依靠群众，才能把党的主张与人民心声集中到一起，增进人民群众对党抗击重大疫情的信任与支持。党的执政合法性源于领导人民“站起来”的革命合法性，“富起来”的经济合法性以及迈向“强起来”的新时代应当涵养的社会合法性。在全球化的“风险社会”，抗击重大疫情属于高度精细化的社会治理，党要推动全社会对超越传统安全的新风险进行科学再启蒙，通过大数据等新技术强化社会治理，预先构筑突发风险防控堡垒，确保社会领域的高组织性和安全性。

（二）去痼除弊，把抗击重大疫情作为检验城市治理水平的临场大考

党领导人民抗击重大疫情，必须提升城市治理水平，把重大疫情防控纳入到城市公共安全风险治理的核心范畴。城市是现代化建设的经济引擎，长三角、珠三角、武汉城市圈等重要城市群是国家治理的结构性、功能性单元。在城市治理过程中，必须认识到城市，特别是大城市，既是人才、资金、商品等物资集散地，也是传染病发生、传播和流行的集中暴发点。新发传染病与城市治理之间具有张力，当新发传染病处于未萌发的潜在风险状态，不会对城市治理的既定秩序造成破坏，社会公众也不会感到危险。但当新发传染病明确出现人传人的现象，在特定诱因的作用下，城市治理机制不能尽快响应就会导致患者呈指数级增长，人民群众明显感知威胁甚至出现恐慌，潜在风险将会转变为重大疫情。新发传染病从内部累积的潜在风险到引发外显的感染者，再

发展成重大疫情，这个过程就是在检验城市公共安全风险治理的效能。重大疫情防控嵌入城市公共安全风险治理的制度设计，要在与国家已有的应急机制相衔接的基础上，突出3个重点：一是潜在风险的控制，制度化管理野生动物等可能的病原体宿主；二是面向社会的预警平台和确保公众预警进入处置程序的保障制度；三是公共安全风险治理的评估问责机制，包括酿成重大疫情的一票否决制。

（三）变危为机，把抗击重大疫情作为提高人民健康水平的有效契机

党领导人民抗击重大疫情，必须开展全民健康教育，推广健康生活方式，促进人与自然和谐共生，更好地满足人民美好生活的需要。我国大多数民众认为“健康就是不生病”，社会对健康的讨论多以治病为中心，把医疗当作解决健康问题的主要途径。世界卫生组织发布的《维多利亚宣言》强调“合理膳食、戒烟限酒、适量运动、心理平衡”是健康生活四大准则，不主张医疗对健康的决定性支撑作用。在应对重大疫情的过程中，少数民众出于对自身健康的焦虑涌进医院，更容易造成交叉感染，导致医疗体系不堪重负。党和国家要突出“健康生活托举医疗服务”的卫生工作导向，让有限的医疗力量集中救治病人。秉持“以人民健康为中心”“人与自然和谐共生”的执政理念，加强对人民群众的社会公共卫生教育，通过“健康中国2030”等国家行动把健康准则渗透到人民群众日常生活中，倡导健康文明科学的饮食，禁止滥食野生动物。加快释放环境治理对人民健康的正外部性，把打击野生动物违规交易专项行动整合到野生动物资源保护、食品安全监管制度；有效治理大气污染和水污染，降低细颗粒物（PM_{2.5}）的平均浓度，确保城乡饮用水安全。

（四）众志成城，把抗击重大疫情作为实现中华民族伟大复兴的精神磨砺

党领导人民抗击重大疫情，必须筑牢中华民族共有的精神家园，以迎难而上的奋斗姿态和无惧风雨的斗争精神迎接中华民族伟大复兴征程中的风险考验。重大疫情是突如其来的社会卫生灾难，严重损害人民群众的生命财产。在应对重大疫情的过程中，部分同胞甚至失去了生命。因此，抗击重大疫情，不能用历史虚无主义叙事来消解个体生命消逝的悲壮。例如“冠状君”诗歌是典型的反面案例。要看到众多医护人员坚定不移地站在疫情的最前线，用生命和鲜血捍卫人民健康；无数平凡的人民群众逆行驰援疫情严重的城市，用行动和语言诠释中国人民的坚韧质朴。抗击重大疫情体现了全体中华儿女唇齿相依、血脉相连、命运与共，党领导人民同病魔的一次次搏击中铸就了众志成城、不怕牺牲、百折不挠的抗疫精神。其中既有德高望重的“国之大医”，也有在抗击疫情中公而忘私的普通医护人员和建筑工人、农民群众。抗疫精神与集体主义、爱国

主义和社会主义核心价值观是高度契合的，都是中华民族共有精神家园的璀璨瑰宝。党要大力弘扬抗疫精神，领导人民在抗击新冠肺炎疫情过程中锻造敢于斗争的精神品格，增强从容应对各种风险的底气和胆魄，为实现中华民族伟大复兴注入源源不断的内生动力。

参考文献：

- [1] 毛泽东文集（第6卷）[M].北京：人民出版社，1999.
- [2] 建国以来毛泽东文稿（第3册）[M].北京：中央文献出版社，1989.
- [3] 毛泽东年谱（1949—1976）（第3卷）[M].北京：中央文献出版社，2013.
- [4] 邓小平文选（第3卷）[M].北京：人民出版社，1993.
- [5] 胡锦涛文选（第2卷）[M].北京：人民出版社，2016.
- [6] 毛泽东文集（第1卷）[M].北京：人民出版社，1993.
- [7] 王远.习近平会见世界卫生组织总干事谭德塞[N].人民日报，2020-01-29.
- [8] 习近平.在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话[J].求是，2020，（4）.

疫情之后的国际局势与应对之策

中共岳阳市委党校副校长、研究员 刘宇赤

古人说，不谋大局者不足以谋一域。习近平总书记多次指出，要统筹国际国内两个大局。世界正处于百年未有之大变局中，新冠肺炎又肆虐全球，使得本来就动荡复杂的国际局势更为扑朔迷离。只有透过现象、把握本质，砥定方向、才能赢得主动。

这次疫情爆发的时间不会太长，但疫情的影响将会很深远。疫情之后，世界格局与走势如何？这是我们必须清醒认识的发展前提。

一、经济上，工业和加工业报复性反弹，带动新一轮繁荣

现在人们谈论较多的是，2008年的金融危机尚未走出低谷，又来一次瘟疫横扫，雪上添霜，全球经济将陷入一波大的衰退。这个观点有待时间验证。马克思在分析资本主义经济危机时，深刻揭示了其本质是“生产过剩的危机”。2008年金融危机后之所以很长一个时期世界经济都处于低迷状态，恰恰是因为过剩的生产没有释放完毕。而新冠肺炎一方面迫使生产和流通暂停，另一方面又大量消耗物资产品，实际上是加速和放大了“释放过剩”的进程。过来我们常常低估资本主义的制度弹性和自我修复能力，以为一次经济危机就可以立马将资本主义制度置之死地。实际上，马克思从来都是把经济危机作为一个“滞涨——衰退——复苏——繁荣”的整体来认识的。

经济发展的动力，归根结底来自于市场拉力。危机与疫情的叠加，相当于一次市场重新洗牌与泄洪腾库。资本运作、虚拟经济、花样百出的金融衍

生产品……，这些生产过剩时的畸形产物如神话消失、泡沫破灭，而一般生产和生活消费产品需求，包括保障物资增加储备，将刺激工业和加工业的空前高涨，并且至少持续五到十年。上世纪二战结束后到五十年代西方发达国家的最终成型、六十年代世界性反殖民运动后至七十年代亚洲“四小龙”腾飞，就是这样的先例。

我国具有比较完备的工业体系，而且这种体系现有的生产能力和科技水平，恰恰与普遍性、一般化的市场需求相吻合。虽然一大批企业因疫情受影响，但主要是境内外“封城封国”造成的外部限制，而生产能力并未损伤，一旦“封锁”全面解除，生产可以即刻恢复并扩大产能。这是我们的优势与机遇所在。因此，要始终坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，大力支持实体经济、中小企业和创业发展，引导全社会脚踏实地、埋头苦干，真正高质量走好中国工业化每一步，圆满完成2025“升级版”。任凭风浪起，稳坐钓鱼船。只有善于化危为机，牢牢抓住战略机遇期，才能确保实现中华民族伟大复兴的强大物质基础。

二、政治上，国际利益冲突加剧，“强人”治国再次凸显

一个国家的政治编好，不仅取决于自身的国情，也受制于外部环境，选择相对宽松或者相对强硬的国家领导人，往往出乎人们的“意料”。看似偶然、看似党派之争的背后，其实是有“时世造英雄”的规律在起作用。一般而言，和平发展时期，好人治国者居多；危难动荡时期，铁腕治国者

居多。当今俄、美、英等国家领导人，都是在“多事之秋”走上权力中心并活跃于世界舞台的。

面对眼下如此严重的疫情，一方面必须采取一些非常措施、强硬手段，确实也需要政治强人；另一方面，又必须求同存异，放下历史恩怨与小局利益，以包容宽阔的胸襟加强合作，确实又需要人性之仁。而从应对疫情的国别政策来分析，随着疫情蔓延、死亡递增、损失加剧，本来应当“刚柔并济”的国家与社会治理，越来越偏向强硬。

这种执政风格，将明显影响到疫情后的国际政治格局。在这样一种政治格局中，我们要坚持共建人类命运共同体的先进理念，推进国际政治、经济、文化交流合作，并且在合作中体现一个负责任的大国义务，包括在面对危难时发扬国际人道主义精神，在为贫困国家扶贫减债中给予力所能及的支持。但是，又要量力而行。在外交政策上，要善于搁置和避免政治争锋，广开民间渠道，以经贸、文化交往磨合政治隔阂；在对外援助上我们应总结经验、吸取教训；在参与全球治理时，还应牢记小平同志的谆谆告诫：冷静观察、站稳脚跟、韬光养晦、决不当头，抓住机遇，徐图发展。这既是高超的政治智慧，也是应对复杂国际局势的优化选择。

三、社会思潮上，资本主义核心价值观将受到民粹主义和社会主义两个方面的冲击

实际上，民族主义、民粹主义是强人政治的重要民意基础。2008年金融危机后的西方世界经济低迷，人们实际生活水平下降，中产阶级的比重减少，导致这种狭隘的思想观念不断被放大，种族歧视、排外、贸易壁垒、甚至频频退出各种国际协约或组织等，已然成为一种势力。这是对自由资本主义的反动，是对经济全球化的反动，也是对文化包容融合的反动。它不仅无益于社会进步，而且可能导致危及社会公共安全和国家安全的极端事件。对

此，我们应有预案，做到有备无患。

与此同时，社会主义思潮又一次兴起，它直指垄断资本主义的“唯利是图”。这种思潮体现在三个方面：一是西方上层社会，出于对资本主义痼疾的深刻反思，希望变革弱肉强食的“丛林法则”、变革少数人占有大量社会财富的政策体系、变革资本主义列强主宰的世界格局。比如刚刚卸任英国工党领袖的科尔宾，自称是一个“民主社会主义者”，他的政治主张就是政府下放权力，给人民提供福利、补助和免费医疗。两次参选美国总统的“社会主义”信仰者桑德斯，公开号召“进行一场改变美国的政治革命，创造一个代表所有人而不是1%的富人、以公平正义为原则的政府”。德国总理默克尔给基督教民主联盟党内信件，法国总统马克龙对驻外使领馆人员的讲话，也无不透露出对世界强权政治的无奈。二是社会底层，最有代表性的便是2008年之后的“占领华尔街运动”。三是西方研究马克思主义的理论工作者和各国在野的共产党组织。生态马克思主义、教育公平论等在西方理论界具有一定的“市场”，最近由希望共产党起草、四十多个共产党组织联署的“抗疫公开信”，算是少有的一次集体“亮相”。

社会主义思潮的又一次兴起，是资本主义矛盾激化的反映，也是中国特色社会主义取得巨大成就的影响结果。它对于我们走进更广阔的国际话语体系无疑具有积极作用。但是，应当特别指出的是，这些各式各样的社会主义者并不等于我们的“同路人”。就象在马克思那个年代，社会主义思潮风起云涌，但马克思一生都在与形形色色的社会主义作不懈的斗争。同样，今天的这些社会主义者，在维护其国家或局部利益上，可能站在我们的对立面。去伪存真，团结广大的同盟军，这也是我们在意识形态领域面临的崭新课题。

防控重大公共卫生事件应急医疗物流体系建设与模式创新

湖南理工学院经管学院副院长、博士、副教授 田小勇

2020年1月,新型冠状病毒肺炎疫情爆发以来,医疗物资短缺一度成了医院最大的难题,口罩、防护服、防护眼罩、检测试剂、床位、医疗设备等纷纷告急。以重大疫情为典型的突发公共卫生事件能否得到及时、有效应对,极大考验着新时代国家治理体系和治理能力现代化水平。在2020年2月14日召开的中央全面深化改革委员会第十二次会议上,习近平总书记针对新型冠状病毒肺炎疫情暴露出来的短板和不足,强调要抓紧补短板、堵漏洞、强弱项,健全统一的应急物资保障体系。而应急物流体系的完善和发达程度,直接影响与决定着应急物资的保障能力。因此,系统深入地研究新时代应急医疗物流体系建设中需要解决的关键问题并进行优化,将极大提升应对重大突发公共卫生事件的能力,具有重要的理论和实践意义。

应急物流与普通物流一样,由流体、载体、流向、流程、流量等要素构成。应急医疗物流具有突发性、随机性、紧迫性、峰值性、弱经济性等特点,与一般医疗物流相比,流量预测、流体供应、流程控制等方面的难题更加突出。重大突发公共卫生事件下医疗物资短缺的根本原因是需求的突涨,但缺乏应急物流的理念、缺乏统一管理与系统筹划、缺乏统一的信息平台、缺乏相对准确的需求,也是此次新冠肺炎疫情防控尤其是在前期医疗物资保障有差距的主要原因。党的

十八大以来,以习近平同志为核心的党中央创新发展了新时代应急管理理念,为新时代应急管理工作指明了发展方向。按照习近平总书记“新时代应急管理工作目标要准、体系建设要全、救援能力要强、应急手段要高”的基本遵循,运用新理念、新模式、新技术,从精准把握需求、科学进行供给、智慧配置供需三个方面提出新时代应急医疗物流体系的建设方案。

一、建立基于大数据的应急医疗物资需求动态预测体系。一是综合调用政府、企业及社会组织收集的相关大数据进行验证分析,得出人群聚集热点分布区域、人群跨区域流动态势、人群的心理状态波动特征等信息,结合相关权威部门提供的疫情发展趋势预测,确定各地区医疗物资需求的初始分布。二是根据预测地区的已感染人数、医疗资源分布、医疗服务能力、经济发展水平、分级诊疗的推进情况、居民收入和科学素养,确定应急医疗物资需求的精细化结果,指导医疗物资精准调度。三是针对群体心理驱动下的“恐慌性抢购”、“恐慌性就诊”现象,研究疫区人群非理性行为的产生机理以及对医疗物资需求的影响机理,正确引导恐慌性需求,减少对需求预测的干扰。

二、构建新型举国体制下“平战”结合的应急医疗物资供给体系。一是根据人口、地域、风险等因素确定“平”时储备的总体预算规模,分

步分层进行医疗物资在不同层级储备库的布局,明确医疗物资在县、市、省、国家各个层面上“在哪个层级分别储备什么储备多少”。二是发挥市场在“平”时储备中的主导作用,建立政府与医疗机构、生产企业开展应急医疗物资储备合作的市场化方案,按实物、技术、生产能力等形式确定医疗机构、生产企业的代储方式和储备量。三是深化应急医疗物资供给侧结构性改革,通过提升市场在应急医疗物资配置中的作用,如增强保险在防灾减灾体系中的效能、加大医疗物资储备参与市场流通、完善科研攻关与突击研制的机制等,在新型举国体制下理顺“战”时医疗物资供给中政府与市场的边界,构建应对重大突发公共卫生事件的新型举国体制。

三、架构精准快速响应的应急医疗物流“云”配置系统。一是以大型电子商务平台为依托,利用云计算与边缘计算技术构建可信的应急医疗物资配置系统,在重大突发公共卫生事件应急医疗物资配置中为管理者搭建起一座事件发展动态和资源分配之间的桥梁,提供有关公共卫生事件发展动态、国家医疗物资储备、军队医疗物

资供给、集中生产与采购、区域需求预测以及何时何地配置等信息,用医疗物资全地域配置模型对区域间供需进行集中调配。二是系统开放给供给者、受配者、政府、军队、交通主管部门、物流快递公司和公益慈善组织等主体并颁发合法数字身份,将关于医疗物资的受配对象、种类、数量、配置要求、需求紧急程度等信息输入系统,进行应急医疗物资和派生服务的供需协同,将物资的位置、时间、状态与路网动态、交通管控等信息对接并进行电子验放,实现高效、畅通、准确的应急医疗物资末端配置。

运用大数据、云计算与边缘计算等技术,将计划与市场、集中与分散、平时与战时、军队与民间进行有效结合与融合,构建新型举国体制下的应急医疗物流“云”配置模式,以提升物流对接供给和需求的联结功能及物流的仓储、配送、信息平台等基础功能,建成物就其位、物达其需、物尽其流的新时代应急医疗物流体系,将进一步健全统一的应急物资保障体系,提高国家治理体系和治理能力现代化水平,更大保障人民群众生命安全和身体健康。

【编者按】6月6日，岳阳市延安精神研究会成立。为认真贯彻落实习近平总书记关于延安精神重要讲话，岳阳市延安精神研究会的专家、学者纷纷围绕延安精神撰写理论文章，就延安精神的更好弘扬、传承发表真知灼见。现将部分专家文章摘登，以飨读者。

延安精神展示了中国共产党人的魂

岳阳市延安精神研究会会长、教授 刘建新

2015年2月，习近平总书记要求“全面从严治党要继续从延安精神中汲取力量”。2020年4月在陕西视察再次强调：“要坚持不懈地用延安精神教育广大党员、干部。用以滋养初心、淬炼灵魂，从中汲取信仰力量、查找党性的差距、校准前进方向”。1934年10月，中共红军撤离江西于都开始战略大转移，历时两年，行程二万五千里，历经十四个省。毛泽东指挥中央红军到达延安，居延安十一年二个月，居陕北十三年。陕北延安养育了红军，铸造了中国共产党。

在延安，中国共产党人成熟地把马克思主义运用到中国实际，实现了马克思主义和中国革命实际相结合的第一次飞跃。找到了中国共产党在中国革命中战胜敌人的三大法宝：统一战线、武装斗争、党的建设。形成了实事求是的思想路线，培育了理论联系实际，不断开拓创新的精神；全心全意为人民服务精神；自力更生，艰苦奋斗的创业精神。这就是毛泽东同志为首的中国共产党人在延安铸就的延安精神。习近平总书记说：“陕西是根，延安是魂”。今天中国共产党正带领人民绘就民族复兴的伟业，需要新一代共产党人，坚守党魂，铭记党史，笃行党章，升华党义，辉煌党业。

信仰坚定：延安精神铸造共产党人铮铮铁骨。1917年的俄国十月革命唤醒了中国人，中国人学得一样新的东西，这就是马克思列宁主义。中国产生了共产党这是开天辟地的大事，从此以后，中国革命改换了方向。中国共产党人以科学的世界观和方法论，坚定了为民族求解放的信念，任何艰难险阻都难不倒打不垮中国共产党人。延安时期的中国共产党在其二十四年的历史中经历了三次伟大斗争，北伐战争、土地革命、抗日战争。毛泽东在“七大”政治报告中说：“有了三次革命经验的中国共产党，是能够完成其伟大政治任务的，成千上万的先烈，为着人民的利益，在我们的前头英勇地牺牲了，让我们高举他们的旗帜，踏着他们的血迹前进吧！一个新民主主义的中国不久就要诞生了，让我们迎接这个伟大的日子吧”！

理论彻底：延安精神酿造马克思主义中国化。毛泽东和中国共产党人毕生致力于马克思主义中国化、时代化、大众化，只有中国化、时代化、大众化的马克思主义才是彻底的马克思主义。1941年，毛泽东指出：中国革命斗争如此伟大丰富，却不出理论家。理论这件事是很重要的，中国革命有了许多年，但理论活动仍很

落后，这是大缺憾，要知道革命如不提高革命理论，革命胜利是不可能的。他撰写《辩证法唯物论》讲授提纲，三章十六节，共六万一千字，每周在延安抗大讲授两次，每次四小时，下午参加学员讨论，历时三个多月，授课一百一十多小时。毛泽东在延安培育一代坚定的马克思主义者。

境界高远：延安精神把中国革命融入世界风云，1945年8月6日、9日，美军在日本广岛、长崎投两颗原子弹，民众恐慌弥漫，毛泽东约见胡乔木等人，指出不要夸大原子弹作用。1946年8月会见美国记者安娜·路易斯·斯特朗说：“原子弹是美国反动派用来吓人的一只纸老虎，看样子可怕，实际上并不可怕，决定战争胜败的是人民，而不是一两件新式武器”。1947年2月再次会见斯特朗，又一次谈到原子弹：原子弹的诞生也就结束了它的生命。全世界那些笨人在奢谈原子弹，但是原子弹在战争中已不能再度使用。它在广岛上空的大爆炸又炸毁了自己，它的收效也就是它的死亡，因为世界的人民都反对它。当然，原子能将继续予以发展，它们的巨大能力将为人们所利用。除了毛泽东和中国共产党谁有如此高远的见识和判断，在延安，毛泽东把中国革命融入进了世界风云。

格局宏大：延安精神是以一个延安换来整个中国。1939年1月，毛泽东在《论持久战》写的序言中说：“伟大的中国抗战，不但是中国的事，东方的事，也是世界的事”。“我们的敌人是世界性的敌人，中国的抗战是世界性的抗战”。在抗大讲课时说：“以后抗大要上战略课，讲大局，大兵团的战略。只有了解大局的人才能合理而恰当地处置小问题。即使是排长的也要有个全局的图画，这样才有大的发展”。在胡宗南进攻延安，毛泽东撤离前说：“少则一年，多则两年，延安会再回到人民手中。我们中国共产党将以一个延安换取全中国”。领袖的格局决定了这个党、这个民族、这个国家的前途和命运。

实事求是：延安精神使中国共产党掌握科学的世界观方法论。在延安毛泽东反复说：“对具体问题进行分析是马克思列宁主义的灵魂”。进驻延安后，毛泽东写下了110篇重要著作来阐述中国革命的问题，总结党的历史经验教训，领导党的整风运动，学习运动和大生产运动，从思想根源、思想路线、思想方法上教育了全党，锻炼了全党，使党达到空前团结和统一。党的六届七中全会欣慰地指出：“我们党经过自己的各种成功和挫折，终于在毛泽东同志领导下，在思想上、政治上、组织上和军事上第一次达到现在这样高度的巩固和统一，这是快要胜利的党，这是任何力量也不能战胜的党”。

独立自主：延安精神使中国共产党成为中华民族复兴伟业的领导核心。独立自主是一个政党成熟的表现。在延安十三年的洗礼和锤炼，中国共产党明白了独立自主才有革命的胜利，独立自主包含两层意义：一是中国的事要中国人自己办，要把饭碗端在自己手里，要把命运掌握在自己手里。二是在组织民众、动员力量的统一战线中要坚持和确保中国共产党的独立和领导。

人民至上：延安精神说明真正强大的力量是人民。“人民至上”是中国共产党的本色和初心。“为人民谋幸福”是延安精神中的核心价值，是共产党人的基因、血脉。毛泽东揭示一个真理，“人民，只有人民才是创造世界历史的动力”。鲜明提出共产党人的宗旨“全心全意为人民服务”。1944年9月8日，一个普通战士张思德的名字与一代伟人的名字连在一起。张思德成了一个政党的标杆、一个精神的标准、一个情怀的符号、一个时代的象征、一个团队的楷模。

艰苦奋斗：延安精神告诫全党人民的期望就是我们的工作目标。艰苦奋斗需要精神，毛泽东说：“精神一到，何事不成”？艰苦奋斗需要干部，毛泽东说：“要造就一大批人，这些人是革命的先锋队”。艰苦奋斗需要和人民相结合，毛

泽东说：“我们共产党人好比种子，人民好比土地。我们到了一个地方，就要和那里的人民结合起来，在人民中间生根、开花”。艰苦奋斗还需要文化，毛泽东说：“我们的工作首先是战争，其次是生产，其次是文化。没有文化的军队是愚蠢的军队，而愚蠢的军队是不能战胜敌人的”。

自我革命：延安精神是一块磨刀石砥砺锋刃成就伟业。1939年10月4日，毛泽东就提出“怎样建设我们的党？要怎样才能建设一个全国范围的、广泛群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔塞维克化的中国共产党？这是一个伟大的工程”。1942年开始举行了延安整风运动，“反对主观主义的整顿学风，反对宗派主义的整顿党风，反对党八股的整顿文风”。从延安走出来的中国共产党，中国人民解放军成为战无不胜的党，战无不胜的军队。延安整风、延安精神、延安纪律、延安风骨成就了中国共产党的辉煌，成就了中国共产党为什么能。

与时俱进：延安精神彰显马克思主义空前而

不会绝后，要学习一辈子。延安精神形成经过了三个大的运动：整风运动、学习运动、大生产运动。这三个运动都是为了让中国共产党跟上时代，掌握时代，引领时代，贯穿其中的核心就是与时俱进。与时俱进就是学习学习再学习。82年前的1938年10月，毛泽东说：“我希望我们党来一个全党的学习竞赛，看谁真正地学到了一点东西，看谁学的更多一点、更好一点。如果我们党有一百个至二百个系统地而不是零碎地、实际地而不是空洞地学会了马克思列宁主义的同志，就会大大地提高我们党的战斗力量，并加速我们战胜日本帝国主义的工作”。这段话对今日干部队伍建设是如此重要，切中要害。学习毛泽东，走进延安，永葆延安精神，中国共产党才能真正与时俱进，始终走在时代前列。

延安精神是中国共产党的魂，迈向新征程的新一代中国共产党员一定要守住这个魂，把牢这个根。这就是我们今天研究、宣传、实践延安精神的真正原因和理由。

始终保持坚定正确的政治方向

——延安精神与平江起义革命精神

市委党史研究室党组成员、副主任 朱 平

延安时期13年，历经土地革命战争、抗日战争、解放战争，正是国内外形势最为复杂、中华民族苦难最为深重、党的自我成长最为关键的时期。这一时期形成的延安精神，是中华优秀传统文化与中国革命伟大实践相结合的新产物。从延安时期向上回溯7年，发生在岳阳的平江起义，是革命低潮时期中国共产党成功地在国民党军队中发动的一次重要起义。这次起义威震湘鄂赣，声撼全中国。起义前后，在艰苦的革命斗争中形成的平江起义革命精神，是中国革命文化的重要组成部分，是岳阳人民的宝贵精神财富。平江起义革命精神和其它众多革命精神一道，成为延安精神的丰富源泉。其中，坚定正确的政治方向是这两种精神中最基础、最鲜明、最重要的同质因素。

坚定正确的政治方向是延安精神与平江起义革命精神的灵魂。平江起义前夕，彭德怀曾赋诗：“惟有润之工农军，跃上井冈旗帜新。我欲以之为榜样，或依湖泊或山区。”在国民党军队中担任团长的彭德怀，看准了毛泽东“跃上井冈”这面新旗帜，终于在茫茫黑夜中找到了可以燎原的星火。延安时期，中国共产党高举毛泽东思想这面旗帜，使党自身成长为中国革命的领导力量和推动社会进步的主导力量；高举抗日民族统一战线这面旗帜，确立并实现了打倒日本帝国主义这个伟大目标；高举新民主主义这面旗帜，为建立新中国做了全方位的准备。旗帜就是方

向，旗帜就是力量。在坚定正确的政治方向指引下，平江起义这支革命队伍屡立奇功，最终发展成为人民军队的一支铁甲雄师；延安军民更是克服重重困难，创造了一个又一个历史奇迹。平江起义革命精神和延安精神的可贵，最核心的就是政治方向的可贵。正是坚定正确的政治方向指引着中国共产党人在为中华民族谋复兴、为中国人民谋幸福的道路上一步步迈进。

坚定正确的政治方向是我们的事业从胜利走向新的胜利的根本保证。正确的政治方向代表着最广大人民群众的根本利益，因而能够凝聚起磅礴的革命力量，成为事业成功的根本保证。平江起义胜利后，敌人在震惊之余迅速调集10多个团的反动武装围剿起义部队。面对数倍敌军的围追堵截，彭德怀率部转战，一度遭受重创，最困难时仅剩200多人。但革命者从未气馁。在最艰难的时刻，李聚奎、李寿轩、姚喆等先后入党，成为团队的中坚，斗争的骨干，后来他们都成长为共和国的开国将军。起义部队每一次减员过后都会有更多新的力量加入，湘鄂赣苏区“妻子送丈夫，父母送儿郎，昨天拿锄头，今日上战场”的动人事例不胜枚举。延安时期物质条件相当艰苦，但延安城始终洋溢着革命的朝气，解放区的天始终是明朗的天，一批批有志之士为寻求真理，历尽千辛万苦奔赴延安，他们“割皮掉肉还有筋，打断骨头还有心，只要还有一口气，爬也爬到延安城。”这正是信仰的力量，是正确的政

治方向产生的感召力、凝聚力、向心力。这种力量是我们党克敌制胜的重要法宝。

推动岳阳高质量发展必须始终保持坚定正确的政治方向。延安时期，为完成艰难繁重的历史任务，党特别重视政治建设，反复强调坚定正确的政治方向。1937年1月，抗日军政大学成立后，毛泽东亲自兼任教育委员会主席，并把学校的教育方针概括为三句话，即坚定正确的政治方向，艰苦奋斗的工作作风，灵活机动的战略战术。其中坚定正确的政治方向摆在首位。抗大各期各队开学时，毛泽东大都到校讲话，而每次讲话的首要内容就是帮助学员树立正确的政治方向。1938年4月，毛泽东在抗大第四期第三大队开学典礼上说：“政治方向可以有许多不同的方向，你们要学一个正确的政治方向。”这就是“要打日本、怎样打日本、为什么日本帝国主义一定能打倒的正确的政治方向。”正确的政治方向具有鲜明的

时代特征。当前，我们要坚持的正确政治方向，就是建设新时代中国特色社会主义。我们要做好“六稳”，实现“六保”，推动岳阳高质量发展，夺取疫情防控和经济社会发展双胜利，必须始终保持这个正确的政治方向。具体来说，要坚持党的领导，坚决贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，坚决贯彻落实中央、省委、市委决策部署，在守护一江碧水、决胜脱贫攻坚、防范化解重大风险、保障和改善民生、推动项目建设和新基建等工作中，把党的统一领导、统一指挥、统一调度落到实处。要注重培根铸魂，认真学习领悟延安精神以及忧乐精神、求索精神、骆驼精神、平江起义革命精神等的精神实质，传承好共产党人的红色基因，坚定革命文化自信，善于用革命精神来滋养初心、淬炼灵魂，补足精神之钙，汇聚前行力量，朝着坚定正确的政治方向，迈出高质量发展的铿锵步伐。

延安时期的任弼时及骆驼精神形成与贡献

中共岳阳市委党校党建部主任、教授 陈传伟

延安是中国革命的圣地。延安时期是中国共产党和中国革命辉煌发展的重要时期。在任弼时三十年的革命斗争生涯中，有三分之一时间是在延安度过的。延安岁月是任弼时同志把马列主义的理论应用于革命斗争实践，将卓越的组织才能和独到见解，用于领导和指挥各项革命斗争实践的岁月，也是他无私奉献祖国、奉献民族最辉煌的岁月，更是他忠诚担当忘我负重的骆驼精神形成闪耀的岁月。

任弼时给延安人民留下了无限的敬仰和深刻的怀念。在延安，任弼时同志先后任八路军政治部主任和军委总政治部主任、中共中央秘书长、中共中央书记处书记。抗日战争中，他和朱德、彭德怀同志率领八路军赴山西前线。1938年，他被派往苏联，任中共驻共产国际代表团负责人。1940年春回延安，作为毛泽东同志的亲密战友和党中央的重要领导人，参与了党的许多重要的方针政策的制定和组织实施。参加、组织、领导了全党的整风运动、大生产运动和党的第七次全国代表大会。解放战争中，他与毛泽东、周恩来一起制定战略方针，并一同转战陕北，协助毛泽东指挥西北和全国的解放战争，直至推翻蒋家王朝建立新中国。这一时期，他信仰坚定、负重前行，被称为“人民的骆驼”，他关心群众，服务群众，深受党员群众尊敬和爱戴，被亲切地称为“党内的妈妈”，他为人厚道公道，公认为没有个人任何计较的“被子”。

任弼时同志在延安为马克思主义中国化做出

了重大贡献，为第一代成熟的中央领导集体的形成付出了巨大努力。1940年回延安，协助毛泽东开展整风运动，为全党确立毛泽东思想的指导地位，并在中央组织机构的设置上，确立毛泽东同志的核心和领袖地位。他在延安整风前夕写的《关于增强党性问题的报告大纲》深刻阐述了毛泽东同志的建党思想，对加强党的思想建设和党员党性锻炼具有重要的指导意义。他主持起草《关于若干历史问题的决议》的工作，为促进全党在毛泽东思想基础上的团结，为抗日战争的胜利起了重要作用。他精心筹备中国共产党第七次全国代表大会，任弼时作为大会秘书长主持开幕式，并发表了简短的演说，高度评价了毛泽东和毛泽东思想。在这次大会上，任弼时全票当选为中共中央委员，是44名中央委员中4位获全票者之一。在宣布这一结果时，毛泽东站起来带头鼓掌，会场里也响起了经久不息的掌声。

任弼时同志在延安为党的领导体制创建完善做出了重大贡献。到延安后，任弼时参加了中共中央书记处的工作。1941年9月，任弼时被任命为中共中央秘书长，负责中央书记处的日常工作，并主管中央组织部、西北局和工青妇工作。这时，中共中央搬到延安已有三年多，但各个单位却没有得到很好地整合——中央各直属机关，如组织部、宣传部、统战部、西北局等，由中央负责人各管一摊，而每个负责人又都有自己的工作方式和生活习惯，互不统一。中央没有统一的办事机构，也没有统一的作息制度，甚至连必须

的收发制度也没有，送出去的文件和物品找不到下落的情况时有发生。供给制度也不健全，有什么，就拿什么，吃什么。一切都不正规，游击作风较浓。上任伊始，任弼时就把调整机构、理顺关系、干部定位、建立各种规章制度作为自己的首要任务。他首先建立起党中央的办公机构，又建立了一整套工作制度、行政制度，明确了各个机关之间的相互关系；建立了收发制度、会客制度、财会制度、文件管理制度、档案保管制度；建立起干部供给制度，规定每人每年发冬装、夏装各一套，制定各级干部的津贴标准。中央办公机构走上正轨后，任弼时继而整顿中央所属各部门的工作，将中央各直属机关集中到杨家岭办公，使各部门的工作很快实现正规化。在中直机关正规化的影响下，各部队、部门都逐渐走上正轨。任弼时的这些工作看似琐碎，实则是摸索与建立我党在农村部分地区执政的管理体制，并为以后党在全国执政奠定了基础。对此，党中央和毛泽东十分重视和欣赏。

任弼时同志在延安时期不辞重负、不计得失、奋力前行、无私奉献，为党和人民事业鞠躬尽瘁，其精神被概括为“骆驼精神”。骆驼精神是延安精神的重要组成和精华。叶剑英元帅称颂他是“我们党的骆驼，中国人民的骆驼。”“担负着沉重的担子，走着漫长的艰苦的道路，没有休息，没有享受，没有个人的任何计较。他是杰

出的共产主义者，是我们党最好的党员，是我们的模范。”延安精神是以中国共产党为核心的中华民族优秀分子，在延安时期为争取民族独立和人民解放事业的伟大斗争实践中，在极其艰苦的环境下，培养、形成和发展起来的理想追求、精神风貌、思想品德、工作作风的精华与结晶。延安精神是民族精神的升华，是革命精神的传承，是时代精神的体现。任弼时同志作为中国共产党第一代中央领导集体成员，是中华民族优秀分子的代表，其优良作风和风范就是我们所说的“骆驼精神”，也正是延安精神的代表，核心内涵包括坚定的理想信念、务实的使命担当、清廉的革命操守、真挚的为民情怀。缅怀任弼时同志的丰功伟绩，就是不忘初心牢记使命，学习传承任弼时同志的骆驼精神，就是传承红色基因激发前进动力。

近日，习近平总书记在陕西考察时强调，延安精神培育了一代代中国共产党人，是我们党的宝贵精神财富。要坚持不懈用延安精神教育广大党员、干部，用以滋养初心、淬炼灵魂，从中汲取信仰的力量、查找党性的差距、校准前进的方向。作为岳阳人，我们要认真学习传承践行好延安精神，从中汲取精神力量，尤其要学习传承践行好骆驼精神，从中汲取精神养分和前进动力，更好地推进改革发展各项事业。

汨罗江 延河水

——写在岳阳市延安精神研究会成立前夕

中共汨罗市委党校副校长 黄清华

1936年7月，抗战全面爆发前，美国记者埃德加·斯诺来到陕甘宁根据地进行了四个月的采访。在延安，埃德加·斯诺发现了红军的伟力所在，称之为“东方魔力”、“兴国之光”，并把这段经历写成了《红星照耀中国》（即《西行漫记》），向世界传递中国共产党人的主张。

1940年，爱国华侨陈嘉庚回国考察抗战情况，先后到了重庆和延安，考察结束回南洋途中，陈嘉庚在当地华侨的欢迎会上，他大声疾呼：“中国的希望在延安！”后来，时任美国总统罗斯福还派来一支“美国记者和军人观察团”，也得出和陈嘉庚一样的结论：“中国抗战胜利的希望就在延安！”

埃德加·斯诺在《西行漫记》中，将延安描述为“我在中国见到的最贫困的地区之一”，“最贫困”的延安怎么就孕育了“中国的希望”呢？事实上，中共中央在陕北奋斗，使延安、陕甘宁边区成为了中国人民抗日战争的领导中心、解放战争的总后方、万众瞩目的革命圣地。当前，在探寻中国奇迹背后的“密码”时，很多人将目光聚焦“中国共产党为什么能”。“最贫困”的“延安为什么能”就是“中国共产党为什么能”的一个“创业板”。

“割掉我肉还有筋，打断骨头还有心，只要我还有口气，爬也爬到延安城。”在中国共产党团结抗日和民主政治的旗帜下，4万多优秀儿女爬山涉水、九死一生，纷纷奔赴延安，延安俨然

成为了中华民族那一代仁人志士的精神家园。延安的胜利是中国共产党的胜利，是中国人民的胜利，更是延安精神的胜利。延安精神宛如延河水，不拒众流方成滚滚。在众流中，分明也汇入了“蓝墨水上游”的这股清流。

长太息以掩涕兮，哀民生之多艰！

著名诗人余光中曾说：蓝墨水的上游是汨罗江。两千多年前的诗人屈原，在汨罗江畔，写下了最灿烂的锦绣华章，留下了最宝贵的精神财富。屈原文化是湖湘文化的源头，也是中华文化的根系之一。延安时期，五大书记湘籍有三，湘籍无产阶级革命家自然地将湖湘文化传统融进了延安精神之中。毛泽东与苏联著名汉学家、首席外交官费德林在谈话时，曾说“屈原生活过的地方，我们相当熟悉，也是我的家乡。”（见费德林《我所接触的中苏领导人》一书）

屈原形象当中，有一个特别的元素，高耸在民族心中，那就是他的“独立不迁”。屈原在《橘颂》中，盛赞橘树“独立不迁”，是托物言志，表达自己的人格设定——扎根故土、忠贞不渝。在屈原的政治生涯的中后期，不管是从左徒大人到被贬为“三闾大夫”，由楚王的极度信任到被刻意疏远，还是往后，屈原被流放，他始终对楚国、对人民有着坚贞、深沉、执着的爱，司马迁就曾评屈原“以彼之才，游诸侯，

何国不容”，可屈原坚贞不二，至死不离开楚国，这让屈原无可争议的成为中国历史上第一个真正的爱国主义者。“长太息以掩涕兮，哀民生之多艰。”“愿摇起而横奔兮，览民尤以自镇。”“结微情以陈词兮，矫以遗夫美人”，看到百姓遭难，屈原觉得责无旁贷。

为人民服务这个重要命题，尽管是在1944年张思德追悼会上，毛泽东首次提出，但却早孕于他的内心深处。从少年时代私下帮助穷苦乡亲，到青年游学了解中国国情，探索革命道路，再到后来一辈子的革命生涯，他心中的人民，是所有的人，但是更是那些在社会底层的人。井冈山时期，毛泽东为悼念红军将领王尔琢的挽联，下联为“生为阶级，死为阶级，阶级念何如？得到胜利方始休！”“生为阶级，死为阶级”，指的是为工农大众。1938年3月，毛泽东在延安接受美国记者洛基采访时说：“我们代表全国最大多数人的利益的努力是永远不变的……”，1942年5月，毛泽东在延安文艺座谈会上的讲话，明确提出了文艺应该为人民服务的思想，至此，毛泽东为人民服务的思想日渐成熟，在追悼张思德的会上，毛泽东发表《为人民服务》的讲演，第一次从理论上阐明了为人民服务的思想，1945年，中国共产党在延安召开第七次全国代表大会，“全心全意为人民服务”写进了政治报告，随后，被写进了《党章》，写进了《宪法》。

屈原是“长太息以掩涕兮，哀民生之多艰”，毛泽东同志有着同样的伟人情怀。1950年，毛泽东看到一份电报：“由于水势凶猛，来不及逃走，或攀登树上，失足坠水（有在树上被毒蛇咬死者），或船小浪大，翻船而死者，统计489人”，毛泽东看到此处不禁流下了眼泪，短短一个月，毛泽东接连给周恩来写了三个批示，督促治理淮河。1955年，毛泽东了解到余杭地区的老百姓深受血吸虫之苦时，眼里盈满泪水，并指示：“一定要消灭血吸虫病”，1958年6月，当他

看到，江西余江县消灭了血吸虫的报道后，心情激动不已，欣然挥笔，写下了送瘟神这篇著名的诗篇。1976年，唐山发生大地震，据毛泽东的医生王新德后来回忆说：“这场地震死亡达24万多人，当秘书报告地震造成极其惨重的损失后，主席哭了，我第一次亲见主席嚎啕大哭……”

“政者，正也”，屈原形象为什么能“光争日月”？屈原精神为什么能万代相传？一个屈原，为什么可以成就一条江，一个端午佳节？原因就是，他是一名伟大的爱国主义诗人，有着一颗代表中华文化和文学的伟大的初心。延安为什么能？中国共产党为什么能？正如毛泽东说到“我们就是他生命长存的见证人”。屈原爱国忧民的情怀，浸染着中国共产党人的血脉。正如习近平同志所说：不忘初心，就是永远保持对人民的赤子之心。大道之行，天下为公，不忘初心，方得始终。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。

屈原精神，爱国忧民是其内核，是其灵魂，路漫漫其修远兮，吾将上下而求索，“上下求索”是其奋斗不止的行动与担当。“爱她，就给她最好的”，屈原一生，都在追求美政，想给楚国最好的东西，推崇的是美文、美人、美政。他思考拯救楚国的方法，就是要实现尧、舜、禹、汤、文、武时代的“美政”，为了这个“美政”，为了这条正道，锐意改革，正道直行。屈原在《离骚》中说：“不抚壮而弃秽兮，何不改乎此度？乘骐骥以驰骋兮，来吾道夫先路！”在这样，屈原给自己的定位是“导路”，是勇立潮头，是做“领头羊”。木秀于林风必摧之，这个道理，屈原懂，但他不怕。屈原之前，楚国就有“吴起变法”，吴起最后被乱箭射死；楚国之外，商鞅变法，商鞅变法成功，但他个人的结局却是车裂，被五马分尸。这些血淋淋的历史，屈

原非常清楚，但他“亦余心之所善兮，虽九死其犹未悔”，仍然无私无畏，异常勇敢。

屈原被评为世界文化名人与毛泽东积极颂扬屈原精神也有着密切的关系。毛主席一生酷爱楚辞，屈原对主席的影响是全方位的。星星之火，可以燎原，这句话，在我们今天看来，是豪迈的英雄气概。可是，星星之火，要变成燎原之势，这过程，却是异常艰难，这与屈原的“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”真谛是异曲同工。在中共中央未到达延安之前，1928年到1935年，毛泽东曾遭受四次沉重打击，1928年，被错误“开除党籍”，1929年，红四军“七大”上被人为地“落选”了前敌委员会书记，1931年，赣南会议上被错误地剥夺了党和军队的领导职务，1932年，宁都会议上再次被剥夺军权。这位一手抚育红军壮大、使敌人闻风丧胆的毛泽东，却被自己的同志四次剥夺军权，其心灵的打击是可想而知的。到达延安之后，刚刚经过二万五千里长征，正是我党生死存亡的关头，毛泽东曾说，1935年9月，是他“一生中最黑暗的时刻”！长征终点延安前夜，毛泽东说的“最黑暗的时刻”，也是中国共产党人和中国工农红军“最黑暗的时刻”。从“最黑暗的时刻”起步，在“最贫困的地区”

扎根，要在国民党的军事包围中从小到大，由弱到强，要在国民党的经济封锁中自给自足，要积极抗日，在抗日的同时，还要应对国民党顽固派先后掀起的三次反共高潮，要建党建军建设地方经济，要抓思想抓组织抓政治抓作风，谱写了可歌可泣的伟大的历史篇章。延安时期，革命先辈在谋求救国救民的道路上，遇到的，不管是中流击水，还是浪遏飞舟，都是坚忍不拔的顽强的走下去，从牺牲走向胜利，从困难走向胜利，也可谓是“上下求索”、“九死不悔”。

屈原同时代乃至后世，比他获得世俗成功的人比比皆是，唯独并不如意的屈原永被后世怀念，原因就在于屈原为了“美政”上下求索、正道直行、至死不渝。网上有篇很火的文章，叫做《仰望星空的人，今天都成为了我们的星空》，屈原就是仰望星空的人。先辈们的不屈不挠铸就的延安精神，亦是我们的星空。“屈平词赋悬日月”，屈原已去两千多年，但是两千多年来，汨罗江畔，赛龙舟，吃粽子，屈大夫的生命和精神与我们的汨罗江一直同在。巍巍宝塔山，将是延安精神永远的丰碑，滚滚延河水，将汇聚着中华文明、承载着共产党人的精神特质永远奔腾不息！

湖南省产业税负对产业结构调整的影响研究

曾 洁

一、引言和文献综述

在经济新常态的背景下,产业结构转型升级是转变经济增长方式、推动经济平稳健康发展的必然选择。税收政策作为国家宏观经济调控的手段,特别是通过税负的调整,影响资本和劳动力等生产要素在产业间的合理流动以及产业的科学技术创新,使产业的发展符合特定阶段产业政策的目标,进而实现产业结构的优化调整。因此,及时发现并调整现行税制中不利于产业结构调整的因素,特别是合理确定不同产业的税负水平,从而充分发挥税收对经济运行的调控作用,进而推动产业结构升级和经济增长方式的转变,具有十分重要的现实意义。

从税收的视角来分析产业结构的优化调整,国外现有的相关研究主要集中在两个方面:一是学者们普遍认为低税负有利于产业的发展,通过税收政策调整产业税负可以对经济产生影响。古典经济学派主张中性的税收政策,实行轻税负;供给学派注重效率,反对高税率。Marsden (1983)选择了21个国家的样本数据进行实证研究,得出税负每提高1%,经济增长率就下降0.36%。1957年日本政府在《新长期经济计划》中则明确的提出并执行产业税收政策,通过一系列激励的税收措施,促进了产业结构的高度化。二是国外学者认为税收还可以通过影响投资、消费、技术创新等要素的配置间接地影响产业结构

调整。Lawrence Henry Summers (1981)对美国道琼斯30多家企业的税收和投资数据进行实证分析,认为降低税收负担能够使大多数的企业增加投资,从而促进产业的发展。Martin Feldstein对多国数据进行整理分析,实证结果发现税收优惠政策对企业增加研发有着积极的作用,从而促使该产业的研发技术进一步加强。

国内学者的研究多集中在分析税收影响产业结构调整的路径上。王春香(2008)认为税收会改变原有需求曲线与供给曲线的均衡点,进而改变产业、行业规模,影响企业的利润,促进产业结构调整。储德银和建克成(2014)提出了税收政策在总量方面有利于产业结构调整,主要从三个层面发挥作用:一是合理分配不同产业间、行业间以及地区间的税负水平。二是通过差异化的税制结构发挥税收在消费、投资以及资源配置中的作用;三是针对特定的产业目标,设计差异化税率以及一系列税收优惠政策。在研究税负与产业结构调整的关系方面,曹海娟(2014)运用面板数据实证检验了产业税负对我国东、中、西部地区产业结构的影响,研究结果表明产业税负对产业结构的调整具有显著的地区差异,各地区第三产业税负对产业结构的影响总体上大于第二产业税负对产业结构的影响。罗富政、罗能生(2016)通过构建产业结构调整模型,采用产业结构高级化和产业结构合理化两个指标分析认

作者简介:曾洁,女,湖南理工学院经管学院教师。

课题主持人:曾洁;课题组成员:李毅、邓正华、丁艾宁

为宏观税负的合理增加可以促进我国产业结构的优化；第二产业税负与产业结构高级化是正相关的，第三产业税负与产业结构高级化是负相关关系；而第二、三产业税负的提高均不利于产业结构的合理化调整。

综上，现有关于税收政策影响产业结构调整的分析为本课题的研究奠定了坚实的基础，但从中可以发现，从税收负担的角度来研究税收与产业结构调整定量关系的文章并不多见。基于此，本课题拟采用产业结构理论和税收理论为分析工具，借助实证研究方法来分析湖南省税收负担与产业结构调整间的量化关系，为合理界定三次产业税收负担和制定合理的产业税收政策提供依据，并基于以上分析，提出促进湖南省产业结构进一步优化的思路和政策建议。

二、湖南省产业结构调整与产业税负变动的现状分析

1. 湖南省产业结构调整的现状分析

产业结构，指的是一个国家或地区的生活资料和生产资料产出部门之间的组成和配置状态，一般可以用产出和要素配置的比重进行衡量。产业结构调整出于两方面的需求，一是产业结构合理化；二是产业结构高级化（千春晖等，2011）。为了分析湖南省产业结构调整的现状，基于数据的可获得性，本文采用湖南省2003年到2017年三次产业产值结构、三次产业就业结构、三次产业贡献率、三次产业对GDP的拉动百分点、产业结构的合理化与高级化指标分析其发展趋势，同时与全国平均水平做横向比较分析，以更加直观地发现湖南省产业结构调整中存在的问题。

（1）产业结构调整的基本状况

第一，总量分析。如表1所示，从湖南省三次产业的产值结构及发展路径看，自2003年以来，湖南省产业结构调整表现为第一产业产值的比重逐年下降，从2003年的19.02%下降到2017年

的8.84%，累计下降53.52%；第二产业产值的比重前期增长较快，2011年达到峰值47.60%，但“十二五”以来呈现逐年下降趋势，2017年下降为41.72%；第三产业产值的比重前期稳中小幅下降，自“十二五”以来稳步上升，2016年更是首次超越第二产业达到46.38%。上述变化符合产业发展的一般规律，说明“十二五”期间湖南省产业结构调整的效果已逐步显现。湖南省GDP三次产业产值构成比例已由2011年的14.07：47.60：38.33，变为2017年的8.84：41.72：49.43，湖南省已实现“三、二、一”的产业结构。根据西蒙、库兹涅茨等人的研究成果，在工业化的最后阶段，第一产业的比重下降到10%以下，第二产业的产值比重在达到最高水平后呈现从上升到下降的“N”型变化趋势，第三产业的产值比重会稳步增加，甚至超越第二产业的产值比重。因此，据前文分析，湖南省已经进入后工业化阶段。但2017年第一产业占比为8.84%，高于全国7.57%的平均水平，而第三产业占比为49.43%，低于全国51.89%的平均水平，说明湖南省产业结构的调整仍有空间。

表1 2003—2017年湖南省以及全国三次产业
产值占GDP比重情况表

单位：%

年份	第一产业		第二产业		第三产业	
	全国	湖南省	全国	湖南省	全国	湖南省
2003	12.35	19.02	45.62	38.15	42.03	42.83
2004	12.92	18.12	45.90	38.83	41.18	43.05
2005	11.64	16.69	47.02	39.61	41.33	43.71
2006	10.63	16.55	47.56	41.45	41.82	42.00
2007	10.25	17.23	46.89	42.14	42.87	40.63
2008	10.17	16.38	46.97	43.52	42.86	40.10
2009	9.64	15.08	45.96	43.55	44.41	41.37
2010	9.32	14.50	46.50	45.79	44.18	39.71
2011	9.43	14.07	46.40	47.60	44.17	38.33
2012	9.42	13.56	45.27	47.42	45.31	39.02
2013	9.30	12.14	44.01	46.93	46.69	40.93
2014	9.06	11.65	43.10	46.17	47.84	42.18
2015	8.83	11.53	40.93	44.32	50.24	44.15
2016	8.56	11.34	39.88	42.28	51.56	46.38
2017	7.57	8.84	40.54	41.72	51.89	49.43

数据来源：国家统计局网站相关数据计算所得

从产业内部来看,第二产业中包括工业和建筑业。2017年,工业份额占据第二产业的84%,工业占GDP的变化趋势与第二产业占GDP变化趋势大致相同,是第二产业增长的主要动力。另外,高技术产业比重虽然逐年增加,但在整个产出中的比重仍然偏低。第三产业中,2017年批发零售业在湖南服务业中占有最大比重,为16%;其次是公共管理、金融、交通运输、仓储和邮政业,占服务业比重为10%左右;再次是房地产业、信息技术服务、租赁和商务服务、文化、教育等,占服务业比重约为6%。可见,湖南省第三产业发展中,现代服务业地位逐渐增强,但仍以传统服务业为主。

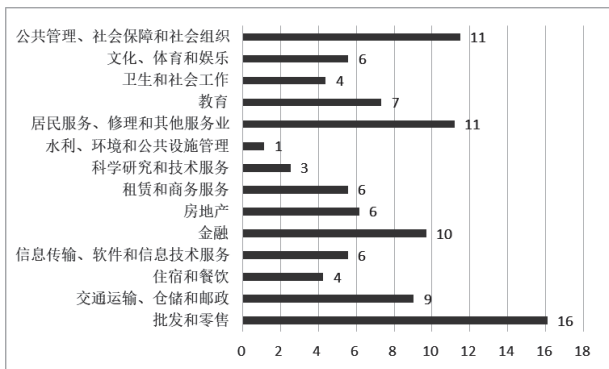


图1 2017年湖南省第三产业内部各行业增加值占服务业的比重(单位:%)

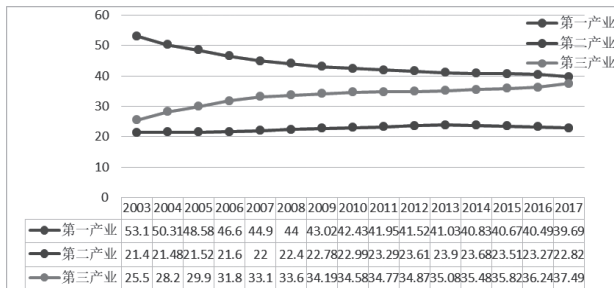


图2 2003—2017年湖南省三次产业就业人数比重(单位:%)

如图2所示,湖南省三次产业就业结构发展轨迹显示,2003年到2017年,第一产业劳动力比重呈下降趋势,从2003年的53.1%下降为2017年的39.7%,累计下降25.24%,但仍然是湖南省吸纳劳动者要素最主要的部门。第二产业劳动力比重

最低,且呈现倒U型的变动,从2003年开始呈小幅上涨趋势,近期略有回调。总体上看,第二产业吸纳劳动力的比重相对稳定在23%左右。第三产业由于传统服务业就业门槛低因而相对第二产业劳动力比重较高,且呈较明显的上升趋势,但后期相对前期增速减缓。第三产业劳动力占比与第一产业劳动力比重的差距逐步缩小,2017年第三产业劳动力比重达到37.49%,但仍低于第一产业2.2个百分点。上述分析表明,随着湖南省经济发展和产业结构的调整,劳动力逐渐由第一产业转移到第二产业和第三产业,这一变化符合配第一-克拉克定理,说明产业结构朝着合理化的方向调整。但“十二五”以来,湖南省三次产业劳动力结构趋于缓慢变动,目前“一、三、二”的就业结构与“三、二、一”的产值结构是相背离的,尤其是第一产业的劳动力结构与产值之间存在很大的偏差,这反映了湖南省投入到农业生产的劳动力仍然较多,而产值和产业发展缓慢,劳动生产率低下,同时也反映出当前湖南省城市化进程严重滞后,离现代化的水平还有较大的距离。并且,与全国水平对比,2017年湖南省第一产业劳动力比重(39.69%)高于全国水平(26.98%),第二产业劳动力比重(22.82%)低于全国水平(28.11%),第三产业劳动力比重(37.49%)低于全国水平(44.91%)。这说明湖南省第一产业劳动力比重过高,还有待于向第二、三产业转移,湖南省在未来产业结构的调整过程中应继续重视非农产业的发展,增强其对就业的带动作用,以此带动产业结构进一步优化调整。

第二,效益分析。产业结构变化会影响GDP的变化,进而影响税收收入总量和结构的变化。湖南省三次产业发展水平及其调整效益可通过三次产业对GDP增长的贡献率和拉动百分点指标的统计数据说明。相关数据来源于湖南省统计局网站。

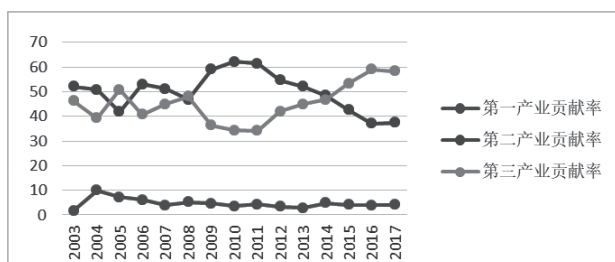


图3 湖南省三次产业贡献率情况表（单位：%）

如图3所示，从产业贡献率的角度分析湖南省的产业发展水平，第一产业贡献率水平较低且变化较小；第二、三产业对经济增长的贡献率大且呈现波动变化状态，第二产业贡献率于2009年提高到62.1%，达到一个峰值；第三产业贡献率在2010年达到一个谷底为34.2%。截止2017年，第二产业贡献率逐步回落到37.4%，第三产业贡献率则逐步提高，2015年为53.4%，首超第二产业贡献率，并于2017年达到58.4%。总体上看，湖南省GDP增长过程中，第二产业和第三产业的产值居主导地位，并且第三产业超越第二产业成为GDP增长的最主要贡献力量。

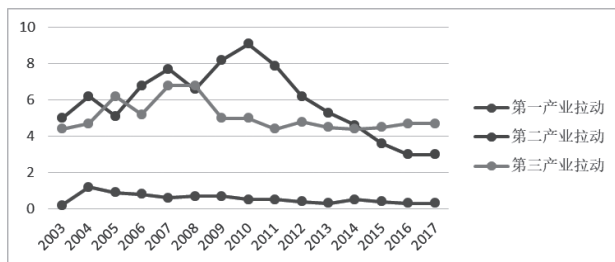


图4 湖南省三次产业对GDP增长的拉动情况（单位：%）

如图4所示，从三次产业对GDP增长的拉动作用角度分析产业发展水平，三次产业的拉动作用呈现出与产业贡献率非常相似的特点。第一产业的拉动作用较弱且变动幅度小；第二产业在前期是GDP增长最主要的推动力量，在波动中呈上升趋势，并于2010年达到峰值9.1%，之后逐年下降；第三产业前期在波动中小幅下降，在2011年达到谷底4.4%后，其拉动作用逐年增强，并于2015年超越第二产业，成为近年来拉动GDP增长的中坚力量。

上述总量分析和效益分析结果表明，湖南省在产业结构调整的过程中，第二产业和第三产业产值居主导地位，并且第三产业正逐渐成为拉动经济增长的主力，这与产业结构调整不断优化趋势相符。三大产业的就业结构虽然经过“十一五”期间的发展有所改善，但“十二五”以来变动缓慢，目前三大产业的就业结构与产值结构仍存在严重偏差，这也明确了未来湖南省产业结构调整应努力提高第一产业劳动生产率，继续大力支持第二产业和第三产业的发展，增强其对就业的带动作用。

（2）产业结构的合理化

产业结构合理化是指产业间的聚合质量，它可用于衡量要素投入结构与产出结构的耦合程度。本文参考千春晖等（2011）的做法，定义产业结构合理化（简记为RIS）的计算公式为：

$$RIS = \sum_{i=1}^n \left(\frac{Y_i}{Y} \right) \ln \left(\frac{Y_i}{L_i} / \frac{Y}{L} \right) \quad (1)$$

（1）式中，Y表示产值，L表示就业，i表示产业，n表示产业部门数，Y/L表示生产率。当经济处于均衡状态时，各产业部门生产率水平相同，即 $\frac{Y_i}{L_i} = \frac{Y}{L}$ ，从而RIS=0。同时可得出 $\frac{Y_i}{Y} = \frac{L_i}{L}$ ，因此，RIS反映了产出结构和就业结构的耦合性。RIS的值越大，就表示经济越偏离均衡状态，产业结构越不合理。根据式（1）计算的2003年到2017年全国和湖南省的产业结构合理化指标数值如表2所示：

表2 2003年—2017年湖南省以及全国产业结构的合理化与高级化情况表

年份	全国		湖南省	
	合理化	高级化	合理化	高级化
2003	0.3223	0.9212	0.2473	1.1227
2004	0.2830	0.8972	0.2518	1.1088
2005	0.2770	0.8790	0.2293	1.1035
2006	0.2638	0.8792	0.2193	1.0133
2007	0.2407	0.9143	0.1921	0.9642
2008	0.2278	0.9124	0.1754	0.9214

年份	全国		湖南省	
	合理化	高级化	合理化	高级化
2009	0.2158	0.9662	0.2028	0.9500
2010	0.2045	0.9501	0.1729	0.8674
2011	0.1852	0.9519	0.2240	0.8053
2012	0.1698	1.0009	0.1643	0.8227
2013	0.1495	1.0612	0.2320	0.8722
2014	0.1348	1.1099	0.2085	0.9138
2015	0.1251	1.2274	0.2280	0.9960
2016	0.1232	1.2928	0.2470	1.0967
2017	0.1272	1.2800	0.2557	1.1848

数据来源：国家统计局网站相关数据和湖南省统计局网站相关数据计算所得

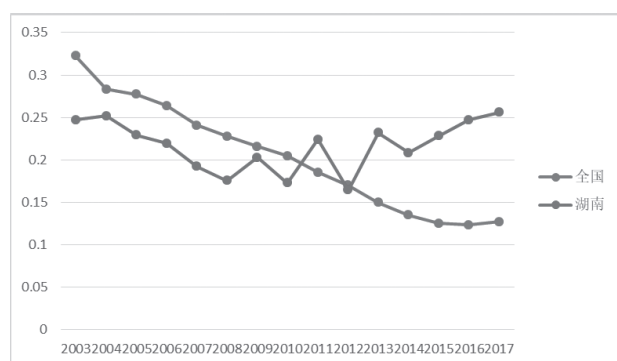


图5 全国和湖南省产业结构合理化变迁

表2和图5显示，2003年至2017年间，湖南省产业结构的合理化程度大致呈现两个阶段不同变化的特点。从2003年到2010年，RIS的值在波动中呈下降趋势，之后处于上升状态。原因在于，2000年入世后，中国进一步融入全球，低端制造业给中国大量劳动力提供了就业机会，也将中国推向了“世界工厂”的地位，这直接或间接地促进了地区非农产业的发展。在“工业强省”战略的指导下，湖南省非农产业吸纳的劳动力占比不断提高，第一产业吸纳的劳动力占比逐年下降，这使得就业结构（如图2所示）和产出结构（如表1所示）在早期的偏差变小，因此，RIS的数值前期呈现下降的趋势，劳动力逐渐由第一产业转移到第二产业和第三产业。但近年来，第三产业和第二产业的发展在带动就业方面的作用虽有所增强却增速缓慢，这和非农产业GDP占比不断增长的趋势是严重背离的。同时，第一产业吸纳的劳动

力占比虽有所下降，但湖南省作为农业大省的定位决定了其占比仍然较高，这和第一产业GDP占比的低水平也是严重偏离的。因此，湖南省近年来的RIS值又呈现出上升的趋势，且和全国平均水平的差距越来越大，这说明湖南省未来应朝着产业结构进一步合理化的方向调整。

（3）产业结构的高级化

产业结构高级化是产业结构升级的一种衡量。随着我国工业化和信息化程度的推进，“经济服务化”的趋势也日益明显。鉴于在“经济服务化”过程中的一个典型事实是第三产业的增长率要快于第二产业的增长率（吴敬琏，2008），本文采用第三产业产值与第二产业产值之比（简记为UIS）作为产业结构高级化的度量。如果UIS值处于上升状态，就意味着经济在向服务化的方向推进，产业结构在升级。

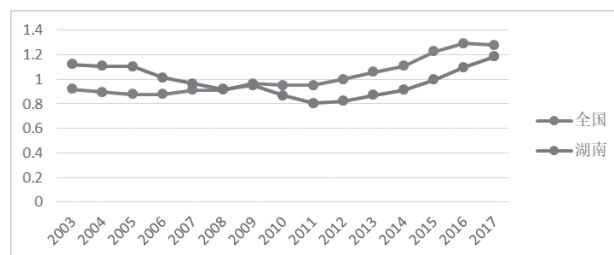


图6 全国和湖南省产业结构高级化变迁

表2和图6显示，2003年到2017年，湖南省产业结构高级化程度同样呈现出阶段性变化的特征。UIS值从2003年的1.1227下降到2011年的0.8053后，又上升至2017年的1.1848，这和三次产业的产值结构的变化趋势是一致的。上述结果说明近年来湖南省产业结构升级态势良好，并且UIS的值和全国平均水平的差距越来越小。但是第三产业在发展的过程中，对就业的带动乏力，说明出现了制约第三产业发展的因素，未来在产业结构的调整过程中应重点关注。

2.湖南省三次产业的税负变动分析

税负即纳税人的经济负担，一般用一定时期内政府税收收入总额占国内生产总值的比重来衡

量。本文主要研究的是产业（或行业）税负，其水平用某一产业或行业在一定时期内缴纳的税收收入总和占该产业（或行业）生产总值的比重来表示，并综合考虑产业税收贡献率、产业税收弹性指标来分析湖南省三次产业的税收现状和税负变动情况。通过分析各产业一定时期内的税负变动有利于及时调整税收政策与地区经济发展的协调状态，从而发挥税收的导向作用实现区域产业政策目标。

（1）总体税收收入的变动分析

第一，税源结构分析。随着湖南省经济发展和产业结构的不断调整，经济总量的持续增加为政府提供了稳定的税收收入。湖南省第二产业和第三产业税收为主体并呈现逐年递增趋势，税收总额从2003年的383.7821亿元增长到2017年的3754.2亿元。产业结构调整的同时税源结构也在不断变化。如表3所示，第一产业税收收入总额很小，占总体税收收入的比重低，除2008年外变动不大，近年维持在0.1%左右，这是我国对农业实行轻税政策的结果；第二产业税收占总体税收的比重从2005年开始呈现逐年下降的趋势，从2005年的69.22%下降到2017年的48.36%；第三产业税收比重则从2005年的30.76%上升到2017年的51.50%。2003年第二、三产业税收占比近似2:1，2017年比例接近对半分，湖南省从以工业税收为主体的税源结构逐渐发展为工业、服务业并驾齐驱。

从产业内部的行业结构来看，第二产业中制造业的税收贡献处于主导地位，2003-2017年，该行业税收占第二产业税收比重均在70%以上，建筑业为后起之秀，税收从2003年的2%上升到2017年的15%。第三产业中，传统服务业中的批发和零售业税收占第三产业税收比重虽然从2003年的33%下滑到2017年的22%，但仍处于重要地位；房地产业、金融业租赁和商务服务业的税收则直线上升，2017年该行业税收占第三产业税收的比重分别提高到32%、15%和7%。

表3 2003-2017年湖南省三次产业税收收入情况表

年份	第一产业		第二产业		第三产业		税收总额 (亿元)
	税收收入 (亿元)	比重 (%)	税收收入 (亿元)	比重 (%)	税收收入 (亿元)	比重 (%)	
2003	0.0021	0.00	256.58	66.86	127.2	33.14	383.7821
2004	0.0046	0.00	335.89	67.08	164.87	32.92	500.7646
2005	0.15	0.02	417.37	69.22	185.46	30.76	602.98
2006	3.09	0.43	486.8	67.41	232.29	32.17	722.18
2007	0.31	0.04	607.25	77.50	300.89	33.12	908.45
2008	13.6	1.26	695	64.52	368.62	34.22	1077.22
2009	0.79	0.06	768.44	62.35	463.28	37.59	1232.51
2010	1.42	0.09	918	60.62	595	39.29	1514.42
2011	2.1	0.11	1164	60.84	747	39.05	1913.1
2012	2.49	0.10	1353	56.55	1037	43.34	2392.49
2013	2.98	0.11	1489	54.86	1222	45.03	2713.98
2014	3.56	0.12	1597	54.03	1355	45.85	2955.56
2015	5.66	0.18	1658.17	52.34	1504.26	47.48	3168.09
2016	2.56	0.08	1657.34	50.91	1595.36	49.01	3255.26
2017	5.44	0.14	1815.38	48.36	1933.38	51.50	3754.2

数据来源：2004-2018年《中国税务年鉴》

第二，税收贡献分析。税收贡献能够反映拉动税收收入增长的动力所在，某产业税收贡献率等于该产业税收收入增长量与同期总体税收收入增长量的比值，产业税收贡献率越高，表明该产业的发展越能够促进税收收入的增长。由于湖南省的税收增长主要由第二、三产业拉动，因此下文只分析第二、三产业的税收贡献率情况。由表4可知，第二产业税收贡献在前期占绝对的优势地位，2005年第二、三产业税收贡献比例接近4:1。伴随着产业结构调整，第三产业产值大幅提高的同时，第三产业税收保持年均20%以上的速度快速增长，到2010年第三产业税收贡献与第二产业税收贡献基本持平。2012年由于房地产业税收增长高达85.39%，使得第三产业税收增速达到38.82%，相应地，税收贡献上升至60.49%，较上年提高了58.64%。之后第二产业税收年增速下滑到10%以下，第三产业税收相对前期增速收窄，但仍保持年均10%以上的速度增长，并且由于2016年“营改增”政策的全面实施，第二产业税收当年实现负增长，第三产业税收贡献达到最大值，

2017年第二、三产业税收贡献比例变为近似1:2。可见,随着湖南省产业结构的不断合理化调整和结构性减税政策的实施,第三产业发展水平的不断提高将成为稳定税源的主要保证,发展第三产业有利于保证湖南省税收收入的稳定增长。

表4 2004年-2017年湖南省第二、三产业税收贡献情况表

年份	第二产业税收			第三产业税收		
	增长量 (亿元)	增速 (%)	贡献率 (%)	增长量 (亿元)	增速 (%)	贡献率 (%)
2004	79.31	30.91	67.80	37.67	29.61	32.20
2005	81.48	19.52	79.71	20.59	12.49	20.14
2006	69.43	16.64	58.25	46.83	25.25	39.29
2007	120.45	19.84	64.66	68.6	29.53	36.83
2008	87.75	14.45	51.99	67.73	22.51	40.13
2009	73.44	9.56	47.29	94.66	25.68	60.96
2010	149.56	19.46	53.05	131.72	28.43	46.72
2011	246	21.13	61.70	152	25.55	38.13
2012	189	16.24	39.43	290	38.82	60.49
2013	136	9.13	42.30	185	17.84	57.54
2014	108	7.25	44.71	133	10.88	55.05
2015	61.17	3.69	28.78	149.26	11.02	70.23
2016	-0.83	-0.05	-0.95	91.1	6.06	104.51
2017	158.04	8.71	31.68	338.02	21.19	67.75

(2) 分产业的税负分析

第一,三次产业税负分析。具体到三次产业各自的税负变动情况,由表5和图7可知,湖南省第一产业税负水平非常低,且近年来明显偏低全国水平。第二产业承担的税收明显高于第三产业,且一直高于整体宏观税负水平,但从2005年开始第二产业税负在小幅波动中呈下降趋势,从2005年的15.98%减少到2017年的12.83%,下降了近20%。第三产业税负则由2003年的6.37%上升到2013年12.13%的峰值后略有回调,于2017年达到11.54%,税负重了约80%,且2012年以来第三产业税负均高于同期湖南省整体宏观税负水平。从产业间的税负比较分析来看,第三产业税负水平在2012年之前明显低于第二产业税负水平,2005年差距更是达到10个百分点,2012年之后二者差距大幅减少,2017年第三产业税负只比第二产业低1.29个百分点。这说明近年来湖南省对第三产业的

税收扶持力度不及第二产业,第三产业税收负担加重。理论上实践上都证明税负与经济增长成反比关系,从产业经济的长远发展看,第三产业税收负担加重可能成为制约第三产业快速发展的重要因素。

表5 2003-2017年全国、湖南省三次产业税负水平表

单位: %

年份	第一产业		第二产业		第三产业		宏观税负	
	全国	湖南省	全国	湖南省	全国	湖南省	全国	湖南省
2003	0.03	0.00	18.89	14.43	14.10	6.37	14.55	8.24
2004	0.02	0.00	20.20	15.33	15.28	6.79	15.56	8.88
2005	0.03	0.01	20.40	15.98	15.93	6.43	16.18	9.14
2006	0.06	0.24	20.40	15.27	17.05	7.19	16.84	9.39
2007	0.05	0.02	20.56	15.27	19.45	7.85	17.98	9.62
2008	0.39	0.72	20.44	13.82	19.80	7.96	18.12	9.32
2009	0.17	0.04	20.86	13.51	19.15	8.57	18.11	9.44
2010	0.20	0.06	21.19	12.50	20.16	9.34	18.78	9.44
2011	0.18	0.08	21.93	12.43	21.22	9.91	19.62	9.73
2012	0.25	0.08	22.41	12.88	22.79	12.00	20.57	10.80
2013	0.30	0.10	21.65	12.89	22.69	12.13	20.23	11.02
2014	0.37	0.11	21.62	12.79	22.50	11.88	20.20	10.93
2015	0.31	0.17	21.80	12.94	21.48	11.79	19.83	10.96
2016	0.39	0.07	20.52	12.42	20.71	10.90	18.99	10.32
2017	0.29	0.18	20.40	12.83	20.59	11.54	18.98	11.07

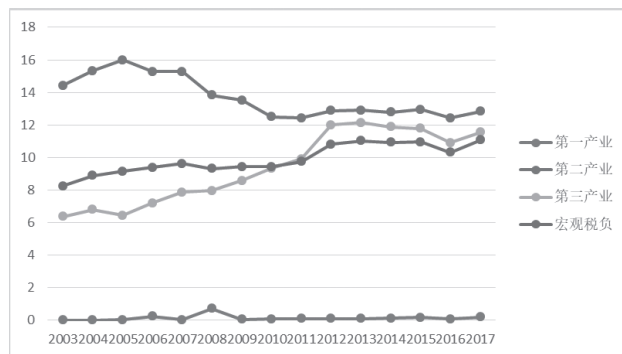


图7 湖南省2003—2017年三次产业税负变动图

从第二产业和第三产业中各行业的税负来看,2017年,房地产业的税负水平最高,达到61.23%;金融业、批发和零售业、租赁和商务服务业的税负水平分别达到17.76%、16.05%和14.89%,均高于第三产业税负水平;工业、建筑业税负水平与第二产业税负水平相当;信息传输、软件和信息技术服务业、文化、体育和娱乐

也、交通运输、仓储和邮政业的税负水平相对较低，在5%以下。可见湖南省各行业间的税负不够均衡。罗富政、罗能生（2016）通过门槛模型推导测算有利于产业结构高级化和合理化的宏观税负的最优区间为8.74%—11.44%，而湖南省各行业税负特别是第三产业所属行业税负与之相比相差较大，这说明湖南省宏观税负还有较大的调整空间，未来应在稳定第二产业税负的同时合理调整第一产业和第三产业的税负水平。

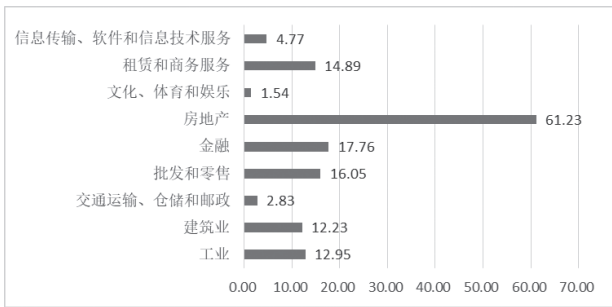


图8 2017年湖南省各行业税负对比（单位：%）

第二，三次产业税收弹性分析。产业税收弹性即产业税收收入增长率与产业产值增长率之比，可反映产业税收增长是否与产业经济协调发展。弹性系数绝对值大于1，表明税收收入增速快于经济增长速度，弹性系数绝对值小于1，表明税收收入增长速度慢于经济增长速度，只有税收弹性系数绝对值等于1才是最理想的状态。理论界广泛认为，税收弹性系数保持在0.8–1.2的区间是比较合理的。

表6 2004–2017年湖南省三次产业税收弹性情况表

年份	第二产业	第三产业	总体
2004	1.9	2.8	2.5
2005	1.5	0.9	1.7
2006	1.0	2.1	1.5
2007	1.1	1.9	1.7
2008	0.9	1.5	1.3
2009	0.5	2.3	1.0
2010	1.0	2.4	1.6
2011	1.2	2.3	2.1
2012	1.2	3.2	2.2
2013	0.8	1.6	1.3
2014	0.8	1.0	0.9
2015	0.5	1.0	0.8
2016	0.0	0.6	0.3
2017	1.3	2.1	1.9

由表6可知，湖南省第二产业的税收弹性系数除2004、2005年与1偏离较大之外，其余年份均处于比较合理的区间内，说明第二产业税收与第二产业发展是比较协调的。第三产业弹性系数前期偏离1较大，从2014年开始回归合理区间，但2017年弹性系数又达到超过2的水平。平均来看，第三产业的税收富有弹性，其税收收入的增长速度超过了产业产值的增长速度，表现为第三产业税收负担的提高。考虑到近几年第三产业发展的增速变缓，从税收政策的角度来看，促进第三产业的发展以实现稳定的税收增长具有十分重要的现实意义。

三、湖南省产业税负对产业结构调整效应的实证分析

上述分析表明，湖南省第二、三产业的发展在湖南省经济增长中居主体地位，并且第三产业超越第二产业成为拉动经济增长的主力，三次产业产值结构朝着不断优化的方向调整，产业发展高级化态势良好。但第二、三产业在发展的过程中，对就业的带动作用相对第一产业来说还较弱，三次产业的就业结构与产值结构存在较大的偏差，这势必成为产业结构进一步合理化调整的制约因素。产业结构的优化调整和税收政策的实施推动了湖南省税收收入的增长和税源结构的变化，第三产业发展水平的不断提高使得第三产业成为稳定税源的主要保证。但近年来第三产业税收负担加重，这又可能会影响劳动力等生产要素在产业之间的转移而成为制约第三产业快速发展的重要因素。因此，湖南省要继续保持第三产业的良好发展态势，应及时发现并调整现阶段产业结构调整中存在的税收制度性障碍，特别是合理确定和平衡不同产业的税负，从而充分发挥以产业为导向的税收政策在产业结构调整和经济增长方式转变中的潜能。

1. 湖南省产业税负对产业结构调整效应的计量分析

（1）模型设定和变量说明

为了实证检验湖南省产业税收负担对产业结构调整的影响,本部分建立以下计量模型:

$$\ln RIS = \beta_0 + \beta_1 \ln T_2 + \beta_2 \ln T_3 + \beta_3 \ln RD + \beta_4 \ln URBAN + \varepsilon \quad (2)$$

$$\ln UIS = \beta_0 + \beta_1 \ln T_2 + \beta_2 \ln T_3 + \beta_3 \ln RD + \beta_4 \ln URBAN + \varepsilon \quad (3)$$

上式中,被解释变量为产业结构,具体采用产业结构合理化和产业结构高级化指标表示,分别记为RIS和UIS;解释变量为第二产业税负和第三产业税负,分别记为T2和T3;参考曹海娟(2014),罗富政、罗能生(2016)等学者的经验研究,结合湖南省经济发展实践,将技术创新和城市化作为模型的控制变量引入模型中。其中技术创新利用科学研究和技术服务业从业人员与城镇从业人员之比表示,记为RD;城市化用城镇化人口比重表示,记为URBAN。分析的样本区间为2003—2017年,数据来源于2004—2018年《中国统计年鉴》、《湖南统计年鉴》和《中国税务年鉴》,为了消除可能存在的异方差并减缓数据的剧烈波动,将各变量做对数化处理。

(2) 实证结果与分析

根据上述设定的计量模型,分别考察产业税负对产业结构合理化和产业结构高级化调整的影响。表7的回归结果表明产业税负与产业结构调整的关系,两个模型的R²分别为0.5126和0.7605,说明模型的拟合效果较好。同时,部分解释变量的系数在1%—10%的水平上具有显著的统计学意义,说明这些因素对产业结构调整有明显的作用。

表7 产业税负与产业结构调整的回归结果

变量	合理化	高级化
C	0.4777(0.8590)	1.8342(0.2644)
lnT2	1.0827(0.1766)	1.1363(0.0276)**
lnT3	-0.8675(0.0798)*	-1.0141(0.0032)***
lnRD	0.5321(0.0151)**	0.3711(0.0063)***
lnURBAN	0.6427(0.3092)	1.1035(0.0111)**
F	2.6293(0.0980)*	7.9405(0.0038)***
R ²	0.5126	0.7605

注:***、**、*分别表示在1%、5%、10%的统计水平上显著,括号中的数值为P值。

① 第三产业税负对产业结构调整的影响

从经济学角度看,第三产业税负的增加,会降低第三产业的产出占比,同时会影响劳动力等生产要素在产业间的流动,因而与产业结构的高级化呈负相关关系,而对产业结构的合理化并不会产生显著的正向促进作用。上述实证结果表明,湖南省第三产业税负对产业结构合理化和产业结构高级化的影响均显著为负,相应的系数分别为-0.8675和-1.0141,表明第三产业税负是影响产业结构调整的基本要素,这和理论上的分析结论是一致的。当然,这种负相关关系并不是说明第三产业税负越低就越有利于促进产业结构优化升级,产业税负要与产业的发展水平及经济发展阶段相适应。从影响程度来看,第三产业税负每降低1个百分点,产业发展高级化水平提高1.0141个百分点,产业结构合理化的弹性系数相对较低,为0.8675。由此可见,目前湖南省在产业结构相对比较合理的情况下,为促进产业结构的优化升级,政府在特定时期运用“营改增”等结构性减税政策是有效率的制度安排。

② 第二产业税负对产业结构调整的影响

第二产业税负的增加,同样会降低第二产业的产出,因而能促进产业结构的高级化,二者在理论上呈正相关关系。表7的实证检验结果也支持了这一结论,湖南省第二产业税负每增加一个百分点,产业发展高级化水平提高1.1363个百分点。另外,实证结果显示,第二产业税负对产业结构合理化的影响在统计意义上并不显著,这说明相对于其他影响产业结构合理化的因素而言,湖南省第二产业税负的影响作用较弱。这可能是由于第二产业主要为工业,对劳动力有一定的技术要求,因而税负的增加并不会引起劳动力在产业之间的转移路径,所以对产业结构合理化的影响有限。

③ 技术创新对产业结构调整的影响

技术创新通过采用先进的生产工艺,并对资源进行重新配置,可促进整个产业的技术进步以

及产业结构的优化升级（季良玉，2018），因而理论上技术创新和产业结构调整应是正相关关系。上述实证结果显示，两个模型中RD前面的系数均为正数且都显著，说明湖南省技术创新是促进产业结构优化调整的另一个重要因素。具体而言，技术创新每提高1个百分点，湖南省产业结构合理化水平提高0.5321个百分点，相对产业结构高级化的影响0.3711高出0.161个百分点。其原因在于，随着技术进步，湖南省各产业特别是第一产业劳动生产率的提高，使得滞留在第一产业内部的大量劳动力向非农产业特别是第三产业进行转移，因而对产业结构的合理化产生较显著的作用。

④城市化对产业结构调整的影响

城市化最直接的表现就是人口在产业间的转移和产值比值在产业间的调整（千春晖、余典范，2003）。城市化水平的提高一方面为二、三产业提供更多的劳动力，因而有利于产业结构的合理化调整；另一方面城市中较高的消费水平和巨大的市场为二、三产业的专业化和规模化发展提供条件，城市化与第二、三产业发展高度正相关。表7检验结果显示，湖南省城市化对产业结构高级化的影响系数为1.1035，显著为正，这表明城市化水平的提高对产业结构升级产生了较大的拉动作用，城市化是服务业发展的重要原因（Singelmann，1978）。与此同时，湖南省城市化与产业结构合理化也呈正相关关系，但两者的关系并不显著。究其原因，主要是因为早期第三产业主要是劳动密集型的传统服务业，就业门槛低，吸纳劳动力的作用强，而后期第三产业的发展特别是其中的新兴服务业多属于知识密集型行业，就业门槛高，在传统服务业相对饱和的状态下，第三产业发展对就业的带动作用减弱。因此，综合来看，城市化并没有对产业结构的合理化调整产生显著的推动作用。

2.湖南省主要行业税负变动与产业结构调整 的灰色关联分析

上述计量分析表明湖南省第二产业税负和第三产业税负是影响产业结构优化调整的显著影响因素，但第二、三产业内部包含众多的行业并且各行业税负水平差异较大，那么各行业税负与产业结构调整之间到底存在多大的关联性呢？要回答这一问题，但相关数据较少，难以建立精确模型进行定量测度，所以下面本文利用灰色关联模型进行研究。灰色关联分析在系统数据较少或条件不满足统计要求的情况下具有较大的实用性，其基本思想是根据序列曲线几何相关的相似程度来判断其联系是否紧密。曲线越接近，相应序列之间关联度就越大，反之就越小。因此，利用灰色关联分析可测度不同行业税负与产业结构调整密切相关程度，并通过对灰色关联度的大小排序判别系统的主要因子和次要因子。

（1）特征序列、相关因素序列及数据的来源

由于要研究各行业税负与产业结构调整的关系，根据数据的可得性，本部分选取的样本区间为2005—2017年，以湖南省产业结构调整综合指数序列为特征序列，记为 X_0 。该序列参考李强（2018）的做法，采用较为客观的熵值法确定指标权重，对上文构造的产业结构合理化和产业结构高级化指标各年数值进行加权平均计算得到。根据上文定性分析的结果，选取工业、建筑业、批发和零售业（简称为批零售业）、交通运输、仓储和邮政业（简称为交通运输业）、金融业、房地产业、文化、体育和娱乐业（简称为文化业）、租赁和商务服务业（简称为租赁业）、信息传输、软件和信息技术服务业（简称为信息技术业）九个主要行业的税负作为相关因素序列，分别记为 X_1 、 X_2 、 X_3 、 X_4 、 X_5 、 X_6 、 X_7 、 X_8 、 X_9 。这九个序列的数值分别采用各年该行业税收收入与该行业增加值的比值计算得到。以上数据均来源于2006—2018年《湖南统计年鉴》和《中国税务年鉴》。相应计算结果如下所示：

$$X_0 = (0.6049, 0.5604, 0.5238, 0.4959,$$

0.5238, 0.4713, 0.4738, 0.4472, 0.5071, 0.5115, 0.5580, 0.6121, 0.6549)

$X_1 = (17.31\%, 16.34\%, 16.15\%, 14.34\%, 13.79\%, 12.56\%, 12.35\%, 12.56\%, 12.47\%, 12.20\%, 12.48\%, 11.99\%, 12.95\%)$

$X_2 = (8.14\%, 8.34\%, 9.13\%, 9.59\%, 10.80\%, 11.14\%, 11.92\%, 13.64\%, 14.10\%, 14.88\%, 14.03\%, 14.75\%, 12.23\%)$

$X_3 = (11.41\%, 12.60\%, 12.83\%, 11.79\%, 13.35\%, 14.78\%, 14.26\%, 14.12\%, 13.68\%, 13.07\%, 16.60\%, 14.17\%, 16.05\%)$

$X_4 = (3.36\%, 3.40\%, 3.28\%, 3.52\%, 3.11\%, 3.23\%, 3.26\%, 2.87\%, 2.38\%, 2.30\%, 2.63\%, 2.67\%, 2.83\%)$

$X_5 = (9.24\%, 9.28\%, 10.76\%, 12.26\%, 13.66\%, 15.11\%, 17.96\%, 21.91\%, 20.16\%, 20.31\%, 21.58\%, 20.41\%, 17.76\%)$

$X_6 = (11.13\%, 15.31\%, 19.22\%, 18.82\%, 19.24\%, 23.91\%, 34.36\%, 58.05\%, 64.93\%, 72.47\%, 64.82\%, 51.96\%, 61.23\%)$

$X_7 = (3.59\%, 3.66\%, 2.09\%, 3.16\%, 2.30\%, 2.34\%, 2.02\%, 2.12\%, 1.83\%, 2.07\%, 2.33\%, 2.79\%, 1.54\%)$

$X_8 = (13.93\%, 13.86\%, 16.12\%, 10.21\%, 10.94\%, 10.34\%, 11.07\%, 12.70\%, 13.77\%, 11.20\%, 13.01\%, 15.96\%, 14.89\%)$

$X_9 = (7.28\%, 6.75\%, 6.98\%, 10.80\%, 8.05\%, 7.60\%, 7.94\%, 8.24\%, 8.72\%, 7.50\%, 5.98\%, 5.23\%, 4.77\%)$

(2) 计算 X_0 和 X_i 的灰色关联度

灰色关联度可采用DPS7.05软件计算得到,其结果如下表示:

表8 湖南省主要行业税负与产业结构调整综合指数的灰色关联度

	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9
X_0	0.8111	0.7071	0.8183	0.7520	0.6475	0.5120	0.7531	0.8345	0.6881

上述计算结果可知,湖南省行业税负对产业结构调整的影响中,相对较大的是租赁业、批零业和工业;然后是文化业、交通运输业和建筑业;影响较小的是信息技术业、金融业和房地产业。也就是说,湖南省在以产业为导向的税收政策实施过程中,工业和传统服务业仍居主要地位,以金融业、房地产业、信息技术业等为代表的新兴服务业的税收产业导向作用相对较弱。

四、研究结论与对策建议

1. 研究结论

为了准确、全面揭示湖南省产业税负对产业结构调整的影响,本文利用湖南省2003—2017年三次产业产值结构、三次产业就业结构、产业结构合理化、产业结构高级化、产业税负、主要行业税负、技术创新、城市化等变量展开定性分析和定量分析。研究结果表明:

(1) 湖南省在产业结构调整的过程中,第二产业和第三产业产值居主导地位,并且第三产业正逐渐成为拉动经济增长的主力,三次产业产值形成“三、二、一”的结构,产业升级态势良好。但和全国平均水平对比,湖南省产业结构合理化和高级化程度较低,说明产业结构还有进一步调整的空间。并且目前“一、三、二”的三次产业就业结构与产值结构还存在较大的偏差,第一产业生产效率较低,第二、三产业特别是现代服务业对就业的带动作用较弱,这势必成为产业结构进一步合理化调整的制约因素。

(2) 湖南省第三产业发展水平的不断提高成为稳定税源的主要保证,湖南省从以工业税收为主体的税源结构逐渐发展为工业、服务业并驾齐驱。从税收负担来看,第三产业税负水平在2012年之前明显低于第二产业税负水平,2012年之后由于房地产、金融等行业税负的大幅增加,导致第三产业税负与第二产业税负差距大幅减少,并且二者均高于湖南省整体宏观税负水平。从税收弹性来看,第三产业税收收入的增长速度超过了

第三产业产值的增长速度,第三产业的税收富有弹性。因此,促进第三产业的发展可以实现稳定的税收增长,但第三产业税收负担的加重可能成为制约第三产业快速发展的重要因素,进而影响产业结构的优化升级。

(3) 湖南省第三产业税负与产业结构调整显著负相关,并且对产业结构高级化的影响大于对合理化的影响。第二产业税负对产业结构的高级化具有显著的正向影响效应,但对产业结构合理化的影响并不显著。技术创新与产业结构调整显著正相关,并且对产业结构合理化的影响大于对高级化的影响。城市化与产业结构高级化显著正相关,但对产业结构合理化并未产生显著的推动作用。

(4) 湖南省第二、三产业主要行业税负与产业结构调整综合指数的灰色关联度从大到小依次为租赁业、批零售业、工业、文化业、交通运输业、建筑业、信息技术业、金融业和房地产业。可见在以产业为导向的税收政策实施过程中,湖南省工业和传统服务业仍居主要地位,而以金融业、房地产业、信息技术业等为代表的新兴服务业的税收产业导向作用相对较弱。

2. 对策建议

上述研究结论表明,湖南省未来实现产业结构进一步优化调整的关键,在于保持第二产业稳定发展的同时,继续大力促进第三产业的发展,并增强第二、三产业对就业的带动作用。然而以金融业、房地产业为代表的新兴产业却几乎没有强有力的优惠措施,这制约着第三产业的突破性发展。因此,税收政策应充分发挥其调整经济结构的功能,建立产业导向为主的精准降税政策体系,根据产业政策的目标,通过结构性减税,引导资源流向现代服务业,从而推动产业结构升级和经济发展方式的转变。当然,税收并不是影响资源配置的唯一因素,产业结构的调整还应从其他方面寻找出路,上文实证分析表明技术创

新和城市化在推动产业结构调整中也发挥着重要作用。因此,根据以上结论,本文提出以下政策建议:

(1) 依据湖南省产业发展战略目标,实施体现以产业为导向的结构性减税。根据实证分析部分不同产业(行业)税负对产业结构的影响,调节不同产业(行业)的税负水平。第二产业税负相对较高,这是工业经济发展的结果。在工业化高级阶段,宏观税负一般趋高,占湖南省第二产业绝大部分产值的低附加值的制造业将难以承受。因此,政府应针对第二产业中具有较大发展潜力的高技术产业等加大税收优惠,以保持第二产业合理稳定的发展。针对第三产业内部不同行业税负差异较大的特点,对以金融为代表的税负较高的现代服务业实施精准降税政策,使产业结构不断高级化,同时充分发挥税收政策对生产要素在产业间流动的导向作用,使产业结构不断趋向合理化。

(2) 加大对现代服务业企业的税收优惠措施,以培育新的三次产业发展主体。根据西方发达国家的经济发展经验,服务业逐渐壮大并超过工业是大势所趋。因此,政府应根据产业发展序列,对不同行业采取差异性的税收优惠政策,充分利用政策导向,大力发展各种生产性服务业,并积极改造提升住宿、交通运输等传统服务业,充分发挥金融、信息咨询、文化等新兴服务业对工业发展的支撑和推动作用,以培育和发展新的经济增长主体,达到涵养后续税源和有效解决就业的目的,最终实现湖南省产业结构持续合理优化。

(3) 调整税收支出力度和方向,积极引导产业结构优化升级。充分发挥税收的支出调节效应,财政政策要加大对有利于促进技术创新和城市化的基础设施投入,充分发挥技术创新和城市化进程在产业结构调整的作用,积极推进湖南省产业结构的合理化和高级化。

参考文献

- [1] Marsden, K. Links Between Taxes and Economic Growth: Some Empirical Evidence. World Bank Staff Working Papers, 1983.
- [2] Lawrence Henry Summers. "Taxation and Corporate Investment: a Q-Theory Approach," Brookings Papers on Economic Activity, 1981, 1.
- [3] 王春香. 税收对产业结构影响的分析[J]. 财经问题研究, 2008 (7): 89-94.
- [4] 储德银, 建克成. 财政政策与产业结构调整——基于总量与结构效应双重视角的实证分析[J]. 经济学家, 2014 (2): 80-91.
- [5] 罗富政, 罗能生. 你想产业结构调整? ——基于税负层次和规模的讨论[J]. 产业经济研究, 2016 (1): 20-29.
- [6] 冯洋. 税负变动与产业结构优化研究[D]. 广东: 暨南大学硕士论文, 2016年.
- [7] 曹海娟. 产业税负对产业结构调整效应的区域异质性研究——基于省级面板数据的分析[J]. 现代财经, 2014 (2): 53-60.
- [8] 千春晖, 郑若谷, 余典范. 中国产业结构变迁对经济增长和波动的影响[J]. 经济研究, 2011 (5): 4-16.
- [9] 千春晖, 余典范. 城市化与产业结构的战略性调整和升级[J]. 上海财经大学学报, 2003 (4): 2-9.
- [10] 李强. 河长制视阈下环境分权的减排效应研究[J]. 产业经济研究, 2018 (3): 53-63.
- [11] 季良玉. 技术创新对中国制造业产业结构升级的影响——基于融资约束的调节作用[J]. 技术经济, 2018 (11): 30-36.

岳阳市城区机动车辆停放治理研究

尹晓闻

摘要：随着经济的快速发展，城区机动车保有量剧增且呈逐年上升的趋势，停车难问题日益成为制约各城市发展的重要因素。在各大城区，机动车“无处可停”、“乱停乱放”等现象比比皆是，由此引发环境污染，安全隐患，居民生活水平降低等一系列问题，停车难已俨然成为政府需要解决的重点民生问题，解决停车难这一城市发展难题已经迫在眉睫。本文将以岳阳市为例，立足于岳阳市的停车现状，分析其产生原因，并为之提出可行性建议。

关键词：停车难 停车收费 利用率 网约车

一、岳阳市机动车停放现状

据调查，截至2018年底岳阳市主城区机动车保有量达30.6万辆，并以年均11.27%的速度增长，同时岳阳市主城区共有175个停车场，3.6万个停车位。其中收费停车场24个，5000多个停车位；临街规划退让土地范围内及地下收费停车场78个，2.5万个停车位；免费对外开放的停车场73个，5000多个停车位，在建生态停车场3个。而根据国家畅通工程评价指标体系规定的交通管理一等水平城市要求，公共停车泊位应达到20个/百辆车，为此岳阳市主城区需建有公共停车泊位6.12万个，如此可见岳阳市主城区停车位缺口超过3万个。

综合以上数据，笔者认为造成城市停车难问题的重要原因就是城市在发展过程中，缺乏长远性的城市规划。在城市快速发展中，只看到了高楼大厦带来的短期经济效益，而忽略了停车位的合理配建。而美国、日本等国家则十分注重停车场的建设，美国3亿人口拥有2.4亿辆车，但由于美国早期非常注重于停车场的同步规划与建设，故其停车难问题并不凸显。由于停车管理办法中

对于停车收费问题没有制定出明确的收费标准，容易出现乱收费收费高的问题，同时还存在多头管理以及停车场标识不规范等一系列停车管理问题。下面笔者从停车位配建数量、停车管理以及停车收费管理方面对岳阳市机动车停放现状分析原因并提出解决措施。

二、停车位配建数量不足原因及措施

1. 停车位配建数量不足原因分析

(1) 停车位配建不足或不合理。根据岳阳市停车场管理规定，火车站、学校、医院和大中型商场等大型建筑物，应当按照停车场配建标准配建或增建停车场，然而目前市区仍存在上述建筑物少配建或是配建不适当的现象，如学校，医院这类人流量大的场所，所配建的停车场的车辆容纳量就远远不够，常常出现车主因没有停车位而又急于办事，将车辆草草的停在路边上或是自行车道上。同时各住宅小区都存在停车困难的问题。老式小区普遍缺少停车场的配套建设，而一些新式小区即使按照标准配建了停车场也会因为城区车辆保有量不断上升，一样无法满足停车的

作者简介：尹晓闻，男，湖南理工学院政法学院讲师、博士。

课题主持人：尹晓闻，课题组成员：陈建军、王雨田、梁晨、冯钟瑶、罗非凡、邓方旭、谢晓燕

需求。停车场配建不足以及不合理的现状,导致建筑物前的道路交通拥堵,从而引发交通事故,给城市安全发展带来了很多的隐患。

(2)擅自停用或改变停车场用途。根据实地考察,岳阳市区一家商场的地下停车场被改为超市。然这种现象不在少数,不少原本用于地下停车场建设的区域,现如今却变成了美食城,超市,网吧,酒吧等娱乐场所,这造成了极大的停车资源浪费,使得原本稀缺的停车资源更加紧张了。其问题是由政府监督力度不足所造成的,商人利用建筑审查相关部门的漏洞将原本用于停车场建设的空间改造成商业场所,尽管岳阳市颁发的岳阳市停车场管理规定的第九条中明确写到:新建、改建、扩建如大型商场,休闲娱乐等场所,应当按照停车场配建标准配建或增建停车场,并不得擅自停用或者改变用途。但此类现象仍然现实存在,政府不仅仅应该加强此方面的监督力度,更是应该要加强处罚力度。

(3)民营资本投资停车场缺乏利益保障。我国停车场以往都是由政府拨款建设的,但笔者认为建设停车场不仅仅有国家政府的力量更应该有民营资本的力量。随着社会经济不断发展,美国、日本等发达国家的民营资本不断投入到停车场建设中,使得国家建设公共停车场的压力大大减小,为我国民营资本投资停车场提供了经验。近几年我国也将鼓励民营资本投资停车场纳入了各个地方政府的相关政策中,但是截至今日,民营资本投资的停车场却仍在少数,通过分析,我们不难发现其缘由,即民营资本投资的停车场缺乏利益保障。当今奉行的低价停车政策,使得民营资本在面对低收入,高投资时,不免会产生退缩之意。

2.停车位配建数量不足治理措施

(1)鼓励民间投资建设有偿服务停车场。借鉴国内外的经验,目前可供选择的投资模式有以下三种模式:政府投资-企业经营、政府-企业投资经营和企业投资经营这三种模式,各种模式有不同的优势与劣势。不同城市可依据自身的发展

情况适用不同的模式。就停车场投资短期大以及政府预算不足等财政性情况,政府应鼓励民间投资建设有偿服务停车场,鼓励的同时要保证民营投资的停车场享受税收优惠政策,一般有降低民营停车场收入的税率、土地购置税等措施以减少停车场建设费用。针对民营资本贷款修建停车场的情况政府应予以底息贷款,在这方面上我们可以借鉴国外的经验,如日本政府利用道路开发费用、日本开发银行的特别利率融资等对私营和半官半民建设和经营的停车场提供低息贷款,贷款期15年~25年不等,并规定贷款期的前5年只还息不还本。通过这些优惠政策引导各方资金渠道进入各类型停车场的建设经营,提高停车位的供给数量。

(2)合理利用空间建设多种形式的停车场。根据城市不同区域的车流量以及拥挤程度,建设适合周边环境的多种形式的停车场,以缓解停车难困境。在城市中心区可以通过建立大型的垂直循环式立体车库或多层停车楼以解决城市中心区停车难困境。垂直循环式立体车库即通过机械式设备将车辆移动并存放的停车方式,其优势有空间利用率高,操作方便同时可以减低车辆被盗的风险,其缺点有建设施工技术复杂同时后期维护费用高,适用于用地非常紧张的住区,例如市中心商业以及娱乐等用地紧张的区域。多层停车楼即楼内有车道,车辆可由驾驶员通过坡道进出的停车场所,其优势有停车容量大,建设施工技术简单,其缺点有占地面积大,适用高容积率的住区。通过合理规划停车场区域,实现空间资源利用最大化。

三、停车管理问题原因及措施

1.停车管理问题原因分析

(1)存在多头管理。当前停车场管理模式属于多头分段式管理,难于形成合力。虽然大部分城市都出台了停车管理规范文件,如岳阳市停车场管理规定中,对于停车场的规划,建设以及收费有明确的规定相关部门,但仍然存在各部门之间管理职能不清的问题,导致管理混乱,出现一些部门

都有管理权限，却都管不全的情形，但多个部门同时有管理权限时，会出现最终听谁指挥的问题。同时规划，建设以及收费的相关责任部门缺少联动配合，导致停车场乱收费，停车乱的现象。

(2) 停车收费标准制定不合理且收费不规范。在火车站，医院，学校，商业中心等车流量大的场所所配套的停车场采取“一刀切”式的高收费标准从而导致所配套的停车场停不满，车主在路边乱停车的问题。另一方面普通路段的路边停车位由于采取低收费的收费标准出现车主停车时间过长，影响了道路交通。笔者认为停车收费标准制定不合理主要是由于收费标准制定主体不统一，从而导致了各停车场采取的收费标准各不相同。针对以上现象，政府应当成立停车场管理机构统一定价。经过实地考察，我们发现部分停车场收费人员存在违法违规收费的行为。究其原因，笔者认为有以下几点：一、收费人员没有经过专业培训，多数收费人员都是通过停车场自身招聘上岗的，上岗前没有经过专业的培训导致收取停车费时所开发票不正规。二、停车场自身监督不足，如能有效地监督将减少甚至杜绝收费人员不按照收费标准以及随意更改收费标准收取停车费的行为。三、处罚力度过小，违法违规的代价过低，致使收费人员肆无忌惮地乱收费。

(3) 停车场标识不规范。部分停车场的停车收费信息牌存在收费标准缺失以及模糊不清的现象，由于停车场管理者没有及时更换，致使停车车主们对是否收费和收费标准存在疑问。在深入研究该问题时，不难发现其中的原因：相关部门存在责任划分不清，在收费信息牌以及收费标准更新上相关部门权利混淆，没有明确的规定权力的划分。

2. 停车管理问题治理措施

成立公共停车场管理机构。就目前城市机动车现状来看，当前多头管理体制是造成城市停车场秩序混乱，导致停车场低效化的一大原因。因此，为解决当下的停车困境，成立一个全市性的权威管理机构就很有必要了，通过市人民政府

授权，该机构承担停车场规划和运营管理责任，统一管理和监督停车场的工作运作，及时对擅自改变停车场的性质、用途，缩小停车场的使用范围的人员以及负有停车场管理职责人员违法违规现象进行处罚，可采取上缴罚金以及行政处罚等方式。通过成立公共停车场管理机构，从根本上解决多头管理、责权不清的问题。

四、停车区域差别化收费研究

1. 停车收费研究的必要性

(1) 是影响居民出行决策的重要因素，是交通需求管理的重要手段。实践证明，通过对停车收费价格的调节，可以对城市小汽车的动态流量、居民出行方式、停车决策的选择产生影响，从而平衡市内汽车的停车供给与需求矛盾，协调城市土地资源的合理配置，促进城市交通和谐发展。合理收取停车收费，可以满足市民的短时停车需求，又起到释放道路资源、调控交通需求的目的，进而改善停车环境。

(2) 是缓解“停车难”问题和发展停车产业的重要保障。停车收取的费用可以用来发展改造老旧的停车车位，扩建停车的相关设施以及引进先进的停车管理技术，通过制定合理的机动车停车收费制度，还可吸引广大企业投资停车设施的建设与运营，既促进了城市经济的发展，又实现了对城市停车供给的扩充，这对缓解城市停车矛盾有着重要的现实意义。

(3) 落实公共利益优先和引导低碳绿色出行。道路属于公共资源，属全体公众共同享有，谁占用谁付费应成为共识，停车收费实现了公共资源的有偿使用，维护良好的公共停车秩序，体现了社会公平。不仅如此，通过加强停车管理，杜绝乱停乱放，保障消防、120等救援车辆应急交通畅通，能够确保公众的人身财产安全。同时停车收费还可以引导市民尽可能选择公共交通出行，促进低碳绿色出行。

2. 目前岳阳市停车收费的现状

2018年底，岳阳中心城区公共停车泊位缺口

超过3万个。从2019年5月1日起,《岳阳市机动车停车条例》已经正式实施。《岳阳市机动车停车条例》是岳阳市城乡建设与管理领域的第一部地方性法规,也是全省各市州第一部关于机动车停车治理的地方性法规。条例实施以后,小区停车位将不能再搞“只售不租”,限制住户的停车需求,同时临时泊位停车不得超24小时。岳阳机动车停放将根据不同停车场性质和特点分类收费,分别实行市场调节价、政府指导价和政府定价三种定价形式,其中就包括了城市道路临时泊位上的停车收费。自2019年8月10日起,第一批城区道路停车收费正式启动,根据岳阳市委、市政府关于主城区道路交通综合整治工作部署,在岳阳智慧停车收费试点和前期宣传工作基础上,全面启动主城区道路停车收费。依据国家相关法律法规和《岳阳市机动车停车条例》、《道路临时停车泊位收费标准(智慧停车加人工辅助)》等文件规定,具体如图:

收费标准				
收费类别	收费价格			
	一类区域		二类区域	
	首30分钟	30分钟后	首30分钟	30分钟后
	免费	2.5元/30分钟	免费	2元/30分钟
收费时段	7:30-20:00 其余时段免费			
备注	1、30分钟内(含30分钟)免费。停放时间超过30分钟,免费停放时间计入停车计费时间,不足30分钟的按30分钟计费; 2、自2019年8月10日起,自主缴费与人工缴费均统一为上述标准。岳阳市智慧停车系统预计今年10月份全面建成,系统正式启用后将针对注册用户开展优惠活动,使注册用户停车缴费更方便、快捷、优惠!			

3. 目前岳阳市停车收费存在的问题

(1) 现行停车场设计的单一。目前岳阳的公共临时停车位设计总体而言是比较单一的,当前的这种停车设计模式随着时间的推移,以及居民汽车保有量的不断增长,会呈现出无法满足停车需求,以及无法达到满足以期通过价格杠杆实现停车需求的引导和平衡的宗旨。有必要改变现行停车场的设计。

(2) 停车收费管理不够规范。收费价格缺乏科学的制定依据。没有完全反映停车服务的市场的供求关系,没有体现停车服务的真实成本以及没有很好的起到经济杠杆的调节作用。根据调查显示,目前停车收费问题中价格投诉占五成。同时收费人员未进行专业的培训,尤其是关于相关法律法规的学习,在公众关于收费存在颇多质疑的时候,收费员应当负有说明和宣传的职责,才能推进实现智慧停车的道路。

(3) 关于城市道路停车收费法制建设还不够细化,缺乏公信力。岳阳市目前对于城市道路停车收费的法律依据不够细化。目前对于停车泊位所得收益,虽然有明确的规章依据统归财政,实行收支两条线,主要用于对公共资源的再建设,但是这样的规定过于笼统模糊,不利于社会的监督。

4. 改进措施

(1) 智能化收取停车费。传统的道边停车收费管理采用人工现金收费,找零麻烦,收费效率低,严重影响车主用户体验,容易导致道边停车位周转率下降。随着城市道边停车收费模式的转变以及提高道边停车收费的科学性和迎合移动支付潮流,必须要开发道边停车收费管理智能APP软件,功能除了包括常规的收费规则设置、停车登记、车位查询、移动支付、收费小票据打印等功能,还应包括车位情况浏览视察的功能,这样不仅能解决用户实现智慧停车的体验同时还能维护公共秩序,加强监督,保障社会安全。

(2) 规范机动车停车收费。道路临时停车泊位收费由政府统一定价,收费标准由价格主管部门制定,利用价格杠杆有效调解城市机动车停车难的困境。城市实施差别化定价据此制定不同的收费标准,由公共停车场或是民营停车场的相关管理人员收取费用;各类机关事业单位及政府、学校等国有资源用地等实行政府指导定价,由其单位的相关管理人员收取费用。不缴纳停车费的,由城市公安部门催缴,并可处以罚金。

(3) 差别化定价。通过将市区按照停车需求量划分不同收费标准,例如岳阳市内各大商业中心、娱乐场、医院和火车站等停车需求量大的地区划为高收费区域,通过高收费标准,迫使市民们前往此类地区时选择乘坐公共交通工具,减少市民驾车出行,以缓解该区域停车难问题,同时在停车需要量少的地区,如一般道路旁的路外停车位实行低收费标准。收费标准由各地区停车位建设成本以及居民收入进行定价。根据2019年岳阳市发布的第一批城区道路停车收费标准,建议高收费区域以停车在30分钟内(含30分钟)免费,停车时间超过30分钟,免费停放时间计入停车计费时间以每30分钟2.5元收取停车费。低收费标准按照每30分钟2元收取停车费,免费停车时间与高收费标准地区相同。

(4) 计时累进收费。无论是实行停车高收费标准还是低收费标准的地区均采用阶梯式计费方式。通过借鉴宗刚先生研究的停车政策有效性实证分析结果,提高停车价格能明显抑制停车需求量,笔者认为采取计时累进收费非常必要。以岳阳市为例建议在所有停车收费地区采取超过两小时停车,每小时收费再提高1元的收费方式,以加快车辆流转,提高泊位利用率,缓解城市机动车停车难的困境。

(5) 专门的普法宣传教育。细化相应的法律法规,细化收费依据。加强法制宣传教育工作,使得广大市民了解停车收费的必要性,以及相应的法律法规,减少车主停车时与收费管理人员的矛盾冲突。

五、停车难具体问题分析与研究

1. 平衡大区域路边停车与地下停车资源

商场、医院、娱乐场所等人流量较大的区域难以找到停车位、停车不规范、阻碍交通等一系列机动车停放问题一直是人民群众强烈向政府反映的热门问题,各城市相关部门也不断在为改善周围停车环境而努力。对此我们前往了多个大型商场、医院等地进行实地考察,通过调查发现了一个普遍存在的现象,大型商场以及医院等人

流量较多的公共场所道路四周停放的车辆杂乱无章,既影响了来往的通行又给周边的业主带来了困扰,而在该类场所地下停车场却迥然不同,只是稀稀疏疏的停放了几辆车,甚至一辆车占用几个车位、非机动车占用机动车车位等违规现象比比皆是。结合当前现状可知平衡好路边和地下停车场停放的机动车数量,提高地下停车场资源得到有效充分利用是有效缓解人流量较大区域停车困境的最好选择。

导致路边与地下停车场机动车停放数量差距如此大的原因无非是地下停车场与道路停车在收费问题上存在较大的差距。一般而言,路边停车基本不收费,即使现在部分城市开始实施计时收费,所收取的费用也只是一小部分。而地下停车场收费普遍不会太低,个别的地下停车场收取“天价”停车费也时有耳闻,这样的收费标准对于有停车需求的车主而言显然是不合算的。相比较起来,大部分的车主宁愿想尽办法把车停放在路边也不会选择把车辆停放在地下停车场。

鉴于商场、医院、娱乐场所等公共场所地理位置的特殊性,出行高峰期极易造成严重的交通堵塞,还在停车位供给严重不足的情况下造成停车位资源的浪费。就实际情况而言,将停车位资源合理化利用是缓解诸类公共场所停车难问题的重要举措。我们不难发现车主选择车辆停放地点的决定性因素是如何在必需停放时间内花最少的钱获得停车位。通常情况下,车主自身需求停放车辆的时间是存在差异的,合理利用这段时间差则是最大化使用停车位资源的关键所在。关于道路停车可实行短时间内免费停车。该类公共场所配备的地下停车场则采取定额收费,收费定价由政府控制在合理范围之内,与道路停车收费的标准差距不宜过大,可适当调高,商场等盈利性场所还可设置最低消费起点免费停车。促使车主根据自身机动车的停放时间选择更为合算的价格来决定机动车的停放地点。停车时长较短的车主将机动车停放在路边,提高路边停车周转率,停车时长较长以及满足最低消费额的车主将机动车

停放在地下停车场,避免造成停车资源的浪费。商场、医院等公共场所面临的停车困境需要路边停车位和地下停车场相互协调,合理配置停车资源。此外,其周围机动车数量如此之多,停车不规范现象广泛存在,相关管理部门一定要加强执法,加大对违规停车行为的惩处力度,维护停车秩序,合力解决“停车难”“停车乱”的问题。

2. 充分协调私家车位利用率低与停车资源需求量的矛盾

“买车容易,停车难”几乎成了现代年轻人的共识。停车为何这样难?现在各城市都在不断加大停车设施的建设力度,停车位也未必如此紧张,只不过停车位的利用效率太低,停车资源浪费。绝大多数车主白天都有工作、外出等各种出行需求,通常各住宅小区白天的停车场基本上是空空如也;而各写字楼、公共场所夜间的停车场也面临着相同的状况。与此同时,很多车主迫切的需要停车,却找不到停车位。一方面是私家车位利用效率太低,有车位一族面临的是平均每天一个车位至少闲置十二个小时以上,他们还得为一半及以上时间的空车位支付高昂的车位费和管理费。另一方面是停车位的巨大需求,无车位以及有出行需求的人则在为如何找到一个合适的停车位绞尽脑汁。

随着时代不断进步发展,人们的观念也在发生着改变,尤其是新一代的年轻人,他们的消费观正在由所有权向使用权转变,这也正是共享经济发展势头如此猛烈的重要原因。也正是共享经济的盛行,给平衡停车位利用率低与停车资源需求量大这一矛盾带来了新思路。单位和个人可以将自己的私家停车位在空闲时间有偿出租,有停车需求的车主通过租赁的方式获得价格合适的停车位,实现停车资源有效利用和解决停车需求双赢。共享停车位具体实施起来也并非易事,需要政府以及技术双方面支持。技术问题是实现共享停车位的关键所在,停车位的出租人和租赁人需要通过互联网平台来满足双方的需求,大致可参考当下具有代表性的共享经济的经营模式,如

网约车、共享单车等,出租人可将停车位闲置时间、地点挂上平台,用户通过APP获取目的地附近最合适的停车空位,再根据出租人所提供停车位的闲置时间进行选择,费用在APP上结算,自动扣除。停车费可由出租人、平台、停车场管理人员三方分成。共享停车位的规模需要扩展,首先得有足够数量的停车位所有人愿意将停车位出租,而安全和管理因素是阻碍出租人将停车位对外开放极为重要的原因,这时就需要政府来发挥作用了。从政策上而言,政府要鼓励共享停车位,在满足本住宅小区居民停车需要的情况下,允许和支持住宅小区对外开放停车场。从管理方面来看,各个停车场机动车来往过多必然会引起一定的秩序混乱和安全隐患,需要政府相关部门和停车场管理人员共同加强管理。

共享停车位的出现既会是机遇也是挑战。共享停车位的普及将会在很大程度上缓解我国目前的停车难问题,促进停车位资源合理、有效利用,但如何实现调动个人和单位参与停车位共享的积极性,实现共享停车位规模的快速扩张是共享停车位发展不可避免要克服的难题。

3. 盘活各类便捷的网约车资源,减少机动车停放的保有量

自党的十八届三中全会提出“五大发展理念”以来,“共享”一词开始走进人们的视野,网约车也逐渐成为了人们出行的新宠。凭借其优惠的价格、方便快捷的服务优势,网约车迅速占领了交通运输服务业广大市场。在这样一个顾客至上的消费时代,网约车优质高效的服务冲破了出租车的地域限制,涵盖到市区内外绝大多数地域范围内,赢得了越来越多出行市民的认可,因此困扰人们许久的“打车难”问题也因为网约车的出现得到了一定程度上的缓解。可随着网约车数量与日俱增,弊端随之显现出来——网约车的停放问题也开始让人头疼了。不同于出租车,作为传统产业,大多数城市都为出租车配置了专用临时停车位,无论是候车还是停车都能够有条不紊的运行。而作为发展势头正猛的新兴产业——

网约车面临的却是网约车数量与停车资源极度不平衡的问题。截至2019年6月,网约车用户规模达3.37亿,不可避免的是每个网约车司机都有临时停靠的刚性需求,而很多城市的停车配套设施并未跟上网约车的发展节奏。诸多的网约车司机反映他们在等候订单过程中很难找到合适的道路临时停车位,且因其工作性质原因需要随叫随走,大部分的司机不会选择将车辆停放在收费的地下停车场,大多数时候他们只能在道路上来回行驶等待接单,如此庞大的空闲网约车数量在道路上行驶必然给交通带来不必要的压力,网约车的停放成为了困扰网约车司机的“老大难”问题。

然而,网约车的停车需求主要体现在临时停放方面,尤其集中在各类车站、商场、旅游景点等各类繁华、人流量大的区域。解决网约车停放问题的关键也就在于在于如何保障网约车司机在人流量大的区域找到临时停车点。首先,针对一般的商场、医院、景点等公共场所,为方便乘客和司机,可在路边设置网约车专用停车点,既节省了司机找停车位的时间也节省了乘客等车的时间,具体区域由交通管理部门与网约车公司协商,网约车公司依据区域大小向交通管理部门上交停车以及管理费用,网约车公司可向在以上地点上车的乘客适当额外收取少部分费用,网约车司机以每天累计停车时间向公司缴费。其次,针对各城市汽车站、火车站、飞机场可参考北京、上海、深圳等地的做法,设置网约车专属候车区。由于网约车进入车站、机场内部需要支付停车费,绝大部分网约车司机只能在车站、机场外等待,而乘客一般都携带着一定重量的行李,不愿意多走那段路。车站、机场可以根据这种现状划分一块网约车专属候车区域,尽量靠近乘客出站点,乘客出站后可直接前往网约车专属候车区快速寻找到目标车辆。收费方式仍可采取每天累计计时收费,网约车司机对于在车站、机场上车的乘客适当额外收取少部分费用。

网约车已成为各城市交通运输的重要组成部分,网约车的停放问题也需要引起各城市高度

关注了。共享经济的迅猛发展,定然也会带来弊端。网约车的出现方便了人们出行,带动了经济的增长,但扩大了停车位的缺口。处理好共享经济带来的弊端理应成为城市共享经济发展过程中所要考虑的重要环节。

六、结语

停车难问题是阻碍各城市发展的重要因素,需要引起高度重视。解决停车难问题对于各个城市的难度都是不言而喻的,既要处理好先前的历史遗留问题,还得不断为城市发展中产生的新问题提供解决措施。如此艰巨的任务并非一朝一夕就能完成,政府要充分发挥作用,抓主要矛盾,多管齐下,努力攻克机动车停放问题,促进各城市健康、有序的发展。

参考文献:

- [1] 2018年岳阳市年统计局年鉴
- [2] 陶希东.特大城市停车场规划建设管理、问题、经验与策略[J].城市规划,2012(7).
- [3] 2014年岳阳市停车场管理规定
- [4] 贺松,陶杰.多层停车楼在城市住区中的应用探索——以广州市为例[J].城市规划,2015(4).
- [5] 李罗保,姚永坤.常州市区公共停车场汽车停放收费问题研究.价格理论与实践[J].2014(10).
- [6] 2019年岳阳市第一批城区道路停车收费标准
- [7] 宗刚,李判道.停车价格影响因素及停车政策有效性研究[J].北京社会科学.2016(1).
- [8] 薛文凯,孙健,杜班.居民区机动车停放设计研究[J].美苑,2014(4):78-81.
- [9] 李志瑶,宗芳,张炳辉.大中城市停车行为信息分析[J].情报科学,2011(12):138-143
- [10] 李保罗,严斌臻,黄健.常州市区公共停车场汽车停放收费问题研究[J].价格理论与实践,2014(10):36-37
- [11] 屈昌辉.当前我国城市住宅小区车辆停放存在的问题及管理对策[J].城市发展研究,2015(3):153-156
- [12] 邹歆,贾凤娇.停车区域差别化收费方法研究——以苏州市为例[J].交通与运输(学术版),2017(02):179-184.
- [13] 陆洋.深圳市路内停车收费政策评估研究[D].东南大学,2016.

城市文化视域下岳阳交通秩序治理

齐晓倩

摘要：基于文明城市的背景下，构建岳阳城区交通规划和交通制度的人文主义文化、交通执法和交通守法的观念文化、交通参与和交通环保的理念文化。坚持以人为中心和人文关怀理念，在道路通行权分配、通行便捷等方面，应当以人们的生活方便程度和生活成本支出为出发点。交通管理制度应当符合城市交通建设的现实情况，符合人们物质生活水平的基本状况，符合社会大众的期待可能，而不是远离“地气”的顶层设计。推进城市交通治理文化内涵与理论的技术支撑，吸引社会组织作为参与城市道路交通治理重要力量，助力交通管理从“执法”到“服务”的转变，构建交通治理参与多元化民意表达渠道的新媒体平台。

关键词：岳阳 交通秩序 协同共享 文化内涵

随着经济的持续发展，岳阳城镇化水平不断提高，各类交通工具的保有量远超公共交通道路的承载量，交通拥挤成为广大市民出行的最大障碍，同时，交通执法力量不足，执法力度不够，不规范、不文明的交通行为随处可见，重特大交通事故时有发生。这一系列有碍交通秩序改善的问题与岳阳作为历史文化名城和全国文明城市的称号不匹配。改善交通环境，有效治理交通秩序，必然成为岳阳城市文化建设的应有内容。2018年《2018—2019年市主城区道路交通综合整治行动方案》提出，要同心协力加强主城区交通综合整治，多措并举，构建立体交通新格局，完善综合立体交通运输体系，着力解决城市交通拥堵难题，打造顺畅、便捷、有序、规范的交通新面貌，给广大市民出行提供良好的道路交通环境，全力提升城市品质。课题组认为，岳阳作为历史文化名城和全国文明城市，文化底蕴深厚，

其城市文化核心体现为博大胸怀的“忧乐文化”和锲而不舍的“求索文化”。在“忧乐文化”和“求索文化”的背景下，有效地治理岳阳交通秩序，能够激发市民思想感情活动的城市形态和特征，彰显城市内部与外部公众对岳阳内在实力、外显活力和发展前景的具体感知、总体看法和综合评价的城市文化。

一、“大城市”文化视域下城区交通治理现状

岳阳市委、市政府高度重视主城区交通综合整治工作，对城区构建立体交通新格局、解决城市交通拥堵难题进行了部署。市政府多次专题研究城市道路建设和治堵保畅工作，启动了交通综合整治行动计划。强调，一要严明组织纪律。明确主城区交通综合整治指挥部办公室设市公安局，各责任单位抽选同志要集中办公，遵章守纪，服从命令，完成好市委市政府领导交办的各项重要工作。二要统筹协调推进。对交通综合整

作者简介：齐晓倩，女，湖南理工学院中文学院教研室主任，博士、讲师。

课题主持人：齐晓倩。课题组成员：胡睿臻、阮娟、张乾坤

治明确了打通关键性的断头路、微循环、修复影响安全通行，市容市貌的破损路段，加快建设智能交通系统、公共停车场、公共停车收费系统、人行过街设施等支撑性交通硬件设施，严管重罚乱停乱放车辆行为等六个关键点，牵涉的责任单位较多，行动方案对任务目标要进一步细化分解，协调好各方关系，确保工作统筹推进。三要深入发动宣传。交通拥堵的问题一直是市民反映强烈，媒体关注密切的热点话题。整治工作开展的同时，宣传攻势也要同步发动，让这项民心工程，这件民生实事家喻户晓，凝聚社会公众广泛参与的最大合力。

1. 构建“以人为本”的交通体系规划

城市交通发展、支撑城市经济与社会发展的战略性规划，对实现岳阳市的城市交通与城市经济社会的协调发展，促进城市结构的合理布局 and 理性扩展具有重要的意义。基于此，在岳阳市委、市政府统筹安排下，由岳阳市规划局牵头，于2017年4月启动《岳阳市综合交通体系规划设计》（以下简称《规划设计》）编制工作。而以居民出行调查为核心的综合交通调查是整个规划编制的工作基础和工作前提，科学组织、系统开展综合交通调查工作，在“以人为本”方便市民出行理念下编制岳阳市交通规划体系。方便市民出行是规划交通体系目标。在《规划设计》的制定之前，对市民出行状况的调查是指在调查区域内，对一定比例的居民在城市空间内某一天的出行目的、出行路径、出行时间、交通方式等内容进行调查，从而推断城市居民的总体出行特征和规律，为制订城市交通规划以及进行交通治理提供科学依据。

2. 统筹推进“大城市”人居环境的交通综合整治

岳阳在“大城市”建设管理过程中，着眼思想认识，聚焦群众关注的事情，注重补齐城市基础设施短板、提升城市品质品位，对照环境整治要求，针对老百姓关心的城市牛皮癣、垃圾乱堆

等问题，列出清单、逐一解决，形成街巷小区干干净净、视觉观瞻清清爽爽、平面立面整整齐齐的城市环境。无论是有整治任务的街道还是景区街道或一般街道，都要统筹推进，澄清底数，查找问题，按照轻重缓急来分任务责任、定整改期限，在时间节点内挂牌销号。要着眼综合施治：搭建沟通桥梁，加大协调对接力度，强化宣传推介，形成按章停车收费违规严格处罚氛围，提高车位泊转率。要着眼雷厉风行：既快速行动、又长效把控，加强人员培训，形成统一管理、依法执法、督管并举的工作模式，逐步营造路网更全更优、组织更通更畅、出行更快更便的道路交通环境。

3. 制定发展交通疏通效率的停车举措

2019年5月1日起，《岳阳市机动车停车条例》已经正式实施。《岳阳市机动车停车条例》是岳阳市城乡建设与管理领域的第一部地方性法规，也是全省各市州第一部关于机动车停车治理的地方性法规。条例实施以后，小区停车位将不能再搞“只售不租”，限制住户的停车需求，同时临时泊位停车不得超24小时。岳阳机动车停放将根据不同停车场性质和特点分类收费，分别实行市场调节价、政府指导价和政府定价三种定价形式，其中就包括了城市道路临时泊位上的停车收费。自2019年8月10日起，第一批城区道路停车收费正式启动，根据岳阳市委、市政府关于主城区道路交通综合整治工作部署，在岳阳智慧停车收费试点和前期宣传工作基础上，即将全面启动主城区道路停车收费。

4. 以“两化”推动城区交通信号人性化

为维护良好的道路交通秩序，提高道路通行率，发挥道路交通信号实施对市民交通行为的规范、引导和监督作用，最大限度预防和减少道路交通事故，岳阳全面启动城市道路交通信号“两化”，即交通标志标线标准化，交通信号灯配时智能化。为切实解决道路安全隐患，“两化”

工程涉及到信号灯的,主要是信号灯智能化,重点解决交通信号灯不能正常使用、使用排序不规范、形状或图案不正确、应设未设、安装数量少、安装位置和方位不正确、被遮挡等方面的问题。标志标线规范化,就是让车行其道、人走其道,用明显的界定和界分,避免交通事故的发生,创造人车畅行的一种交通环境。标志标线方面主要解决交通标志颜色、尺寸、形状、图案不规范,人行横道样式不符合,交通标志被遮挡、缺失或看不清等方面的问题。而且在融合推动整改过程中,调动广大市民参加积极性,设定了专门通信联络方式、官方网站、官方微博、官方微信进行方便市民对交通信号和标志线整改进行反馈。

二、城市交通治理文化内涵与理论的技术支撑

城市交通治理现代化就是创新社会治理,涉及制度、体制、机制、需求、人、社会、环境等问题,涉及法律制度、城市经济运作规律、社会发展机制和道路市政专业技术等,需要多专业支持和跨学科整合的研究思路。从城市交通治理现代化角度看待城市交通问题,必须将城市交通立足于以城市群为主要形态,是城市发展带动区域发展的综合性的问题,不仅是专业性的城市规划、车辆和道路的问题,还是城市发展面临的社会问题。

城市交通治理现代化要明确两方面问题:一是未来城市交通问题的发展是工程技术与社会问题的综合,涉及城市发展模式,而不只是交通发展本身的模式;二是交通治理的基本载体是物理设施网络、运输组织网络以及信息诱导网络的综合体,不仅是短期,中长期也要加强现实的建设和管理,尤其是推进政府、企业、社会的协同和精细化管理。在此基础上,才能加强和创新城市交通治理,完善城市交通治理体系,提升城市交通治理能力。城市交通治理现代化应遵循科学规律,加强法制保障,政府集中决策,落实部门责任,强化道德约束,规范交通行为,调节利益关

系,坚持综合治理。

技术的影响、科技的进步,尤其是信息化的普及,一方面会诱发人的出行行为的改变,推动城市交通需求与结构的变化,另一方面也为城市交通治理研究提供技术支撑手段。依托信息化、云计算、大数据技术,可以揭示个体多样性背后隐藏的群体规律性,使行为主体特征提取和对对象表征成为可能,进而实现基于个体和出行双重属性特征的聚类分析。进一步将多维特征属性信息融入出行选择模型,可以实现基于精准化特征分类的模型改造,支撑交通政策的方向把握及分人群、分区域的精准化需求管理。信息化条件下的大数据分析、人工智能、大规模仿真等作为支撑公共资源精细化、精准化配置的工具手段,也是实现城市交通治理现代化的技术支撑。

城市交通研究的核心是人的活动。人口集中于城市必然产生就业和生活需求,城市交通是服务于这两类需求的最基本保障。不同阶段由于环境、文化、科技水平的变化,人们的生活方式会改变,对城市交通的诉求也产生相应的变化。城市的发展、人的需求的演化与城市交通紧密相关。从城市交通发展和研究的历程、城市交通的研究目标可以归纳为服务于人的需求,组织城市高效、安全、低耗可持续运行。因此,面向共建能力和共享水平提升,城市交通治理主要体现在三个层面:全民参与,构筑新型社会治理主体关系;共建机制,塑造新型社会治理结构模式;共享成果,追求新型社会治理目标。贯彻新时代基本方略和主要矛盾,围绕城市交通学的研究目标,用战略的眼光预判城市交通治理的分阶段目标,以解决城市交通现实问题。

新时代城市交通治理目标的实现途径可以归纳为:遵循城市发展的客观规律(包括城市发展规律、城市交通发展规律、交通科技开发应用规律等),应用城市交通治理现代化理论和方法,采取信息化、法治化以及道德教育等手段,构建

政府、企业、社会、公众等多元主体间价值-信任-合作新型权责关系,优化资源配置,促进交通服务公平高效。以城市交通服务的均等化引导城市发展,最终构建全民共建共享的治理格局。

公共治理的理论发展为城市交通治理理论研究提供了有益的一般性理论分析范式。城市交通治理的基本内涵是建立政府、企业、社会组织、公众等多元主体在交通服务体系构建过程中的新型权责关系。利用信息化技术支撑与法治化保障手段,设计维系多元主体权责关系的正式与非正式制度安排。推进城市交通治理现代化,就是在新型城镇化背景下,以城市交通服务的均等化引导城市发展,构建全民共建共享的治理格局。围绕服务于人的需求,组织城市高效、安全、低耗可持续运行这一总体目标,考虑发展不平衡、不充分的新矛盾需求,在城市群为主体形态背景下,制定差异化、阶段性城市交通治理目标。

三、协同共享视角下城市交通治理的伦理途径

协同共享的交通机制能够获得更高的社会价值。协同共享的技术条件已经具备,它是共享交通的前提,但协同共享的社会基础尚未完全具备,其中包括共享交通机制的建设、共享交通伦理的研究和普及等。共享交通道德的理论体系是伦理学范畴的学术问题,也是未来城市交通法规制定和城市建设规划的理论基础。通过拥有权的适当让渡促成使用价值的回归,在此前提下可期望功利主义与义务论达成一致。共享理念下的道德原则是城市交通可持续发展的基础与保证,是制定交通法规、措施、规划等的依据,是共享视角下交通伦理研究的终极目标。

Hawley A 在《人类生态学》一书中提出的“群落结构”的概念,主张群落结构的共生共栖关系。以此为基础,美国得克萨斯州立大学社会学教授马科斯·费尔逊和伊利诺伊大学社会学教授琼·斯潘思发表论文《群落结构和协同消费》诠释了“群落结构”下的“协同消费”的理

念;杰里·里夫金出版了《零边际成本社会》强调“协同共享”,认为物联网、协同共享和零边际成本将共同打造新一轮经济革命。历史上经济范式的转变是协同共享的结果。当交通、能源、通信这三种影响人类社会进步的关键技术不断发展,在某一历史时期相互融合成为一个共同的技术平台,并创造出新的基础设施,经济模式的变革就会应运而生。随着共享经济的兴起,研究者们敏锐地意识到“共享”的伦理学价值。有文献指出,共享经济所促成的经济伦理主要表现在两方面:社会消费伦理的新选择——以使用权消费替代拥有权消费;市场竞争伦理的新范式——强调协作与参与,有助于供求双方构建良好的沟通关系,形成良好的“泛社区”组织结构。因此,“共享伦理”的概念,即视共享为美德,反对社会发展成果在一个国家或社会被少数人占有或支配。由于交通及相关行业的公共或准公共属性,协作共享下的交通机制能够吸引更多人的参与,获得更高的社会价值。

四、推动社会组织作为参与城市道路交通安全治理重要力量

“社会管理”改为“社会治理”,这是我国社会治理理念的重大转变,标志着传统管理向现代化社会治理转型,政府对社会事务也由以往所强调的控制转变为服务协调,这将促使政府真正转型为服务型政府,使政府从管理者转变为服务者。

1. 社会组织中的主体本来就是道路交通主要参与者。道路交通安全协会一般由运输企业、驾培机构、鉴定检测机构、财产保险公司以及交通科技等与道路交通关联度较高的企业组成,其客运企业、驾培机构交通安全主体责任落实如何,直接影响甚至决定着道路交通安全态势。因此,一方面,要通过行业协会等社会组织引导引领企业交通安全的自治、专治、共治,以最大限度地降低风险,最大限度地排除隐患,把事故发生几

率降到最低程度,这无疑也是政府、社会、企业的一致目标;另一方面,通过行业协会等社会组织,对其成员单位的行为进行引导、规范约束以及权益维护,可有效避免发生交通事故后引发的一系列社会问题,积极预防和减少矛盾纠纷,提高风险防控能力,提高社会治理水平。

2.社会组织可承接交通治理责权。目前城市交通管理部门承担着大量的非行政执法和非刑事执法工作,不可避免地影响其主业和主阵地建设,也不可避免会出现管理的漏洞和服务空档,导致管理服务的诸多不规范甚至产生利益驱动等行为而广受诟病。事实上,一些业务或关联性项目如执法告知增值业务、交通信息提醒、交通事故调解、事故车辆施救、交通事故救助基金的评估、驾驶人考试场地检验以及重点驾驶人的再教育等事项,完全可以交与社会组织来承担,其说服力将会更强。对一些评价、评估性项目,如公交分担率、道路守法率、交通拥堵指数、公众对交通秩序和交通安全的满意率、交警执法的公信力等也应摒弃自我评价、自我评估,彻底改变行政机关“包打天下”“一包到底”的做法,使行政机关回归本来属性,把该做的工作做好、该管的事情管好。

3.交通安全宣传离不开社会组织的广泛参与。交通安全宣传教育在整个道路交通安全工作中有着非常重要和不可替代的作用。一直以来,各级公安交管部门投入了大量的财力和物力开展交通安全宣传工作,建立健全了各类交通安全宣传平台、载体和渠道,收到了一定的社会效益。但随着新媒体的广泛应用,以及交通参与者的多样性,仅靠行政机关的人力资源无疑难以满足全方位的交通安全宣传教育的需求。社会组织绝大多数扎根于基层,活跃于社区、农村,分布在各个领域,在了解和满足公众需求方面具有独特优势,由社会组织来承担交通安全宣传工作,更容易让交通安全宣传教育入耳入脑,针对性、有效

性会更强,真正使宣传教育做到外化于形,内化于心。

五、道路交通治理的文化价值结构

所谓文化价值结构就是指事物的构成要素及其内在联系,所以道路交通治理的价值结构就是人文、安全、畅通、法治、科技等价值要素在道路交通治理中的内在联系,纵观历史,在不同时期道路交通治理有着不同的价值结构。回顾我国道路交通发展史不难看出:在建国初期,我国一穷二白,道路交通很不发达,路少、车少、人少,各种矛盾处于“休眠”状态。改革开放后,随着我国经济的迅速发展、社会结构的变迁,人流、物流、车流急剧增加,人、车、路的矛盾日益加剧,道路交通事故高发频发,交通拥堵,乱停车、停车难等“城市病”日益凸显。在其演化过程中,由于受错误价值观念的影响,在路权的分配上,机动车的路权日益扩张,以至于在很多地方都“绝了”非机动车和行人的路权,使他们“无路可走”,逼着他们只能“借用”机动车道,进而又加剧了非机动车、行人与机动车之间的矛盾,曾一时在社会上发生了“撞死行人白撞”的吼叫。“凡事总须研究才会明白”,用价值要素来透视分析现实的中国道路交通状况,不难发现其中的病因:价值要素的缺失及其结构的扭曲;由于人文精神的缺失,见车不见人,漠视行人通行权、生命权;在安全和畅通的问题上,畅通占了上风;在对道路交通治理中,缺乏法治的思维、法治的方式,以至于丧失了执法的权威,有法不依成为常态。所以我们应进一步更新理念,在当前道路交通治理的科学价值结构应是:人文精神是道路交通治理的统帅和灵魂,安全优先兼顾畅通是道路交通治理的核心内容,法治是道路交通治理的重要保障和应有状态,科技是道路交通治理的重要支撑,这五个要素相互联系,相互依托协调,形成均衡紧密的价值结构。

在文化价值结构之下,牢固树立人文观念,

实现由“以车为本”到“以人为本”的转变。首先要保障非机动车和行人的路权，即使在现实中由于历史等原因，“三道”不能同时保障，那就要优先保障行人、非机动车的路权和通行权。同时，集中整治、及时清除抢占人行道经营的“小奶亭”“小商铺”，以更好地保障行人、非机动车的通行权利，只有如此，公安交管部门才有权力要求行人遵守交通法规，行人才能有条件养成良好的文明交通习惯。其次，进一步完善绿色慢行交通系统，倡引绿色出行。降低交通拥堵指数，保障畅通，降低事故，必须优化交通结构，提高公交分担率，倡树绿色出行，这就需要我们完善绿色慢行系统，完善路网结构，充分保障公交、非机动车、行人的路权和通行优先权，努力创造安全、舒适、便捷的外在绿色出行环境，让绿色出行成为出行的常态。再次，加强源头管控，严禁非法车辆上路。目前道路资源越来越稀缺，必须科学优化配置，然而超标电动自行车、低速电动车等这些“三非”车辆不仅严重侵占着路权，而且还造成诸多拥堵和事故，严重影响了道路的通行能力和安全，公安交管部门应科学论证，积极建议地方人大立法，制定地方性法规，依法从源头进行治理。

六、推动交通管理从“执法”到“服务”的转变

道路交通治理工作是一项群众性极强的工作，公安交管部门必须树立宗旨意识，坚持以人民为中心的观念，不断满足人们安全、畅通、人文出行的交通需求。但在现实的工作实践中有些民警看不到矛盾的复杂性、对抗性，忘记了自己的“警察”角色，一味的把自己降低为“服务员”，把执法降低为“劝导”，不善于更不敢于用法治的方式解决问题，以至于执法缺乏“硬度”，最终丧失执法的权威性。所以，我们必须正确处理“服务”和“执法”的关系，自觉地将“服务”寓于“执法”之中，努力实现从“服

务”到“执法”的转变。道路关系是一种极其重要和复杂的法律关系体系，公安机关交通管理部门必须用法治的思维审视这诸多关系，积极履行自身的法定职责。比如对道路资源的管理问题，因为道路资源是公共资源，因此必须对占道经营的违法行为依法打击；因为道路资源是稀缺资源，因此必须依法对道路资源公正配置，并坚持非机动车、行人优先原则。如果说离开了法治思维和法治的力量，这些诸多博弈力量很难“和谐”相处。再比如公安交管部门对路口的渠化、标志标线的施划、交通信号灯的安装设置、路牌的温馨提醒等，看似“服务”实为“执法”，因为这是公安机关交通管理部门的法定职责，否则就是不作为，就会受到法纪的追责。牢牢把握道路交通治理工作的主动权，实现由“末端管理”到“前端治理”的转变。交通拥堵、事故高发这些交通乱象有诸多深层次原因，从根本上说反映了交通规划、建设、管理之间的不协调。前端规划建设对末端运行管理考虑不足，末端管理需求对前端规划建设反馈不够，导致交通前端和末端严重脱节。

为了从源头上根治道路交通各种“病症”，必须统筹规划、建设、管理三大环节，建设交通管理综合治理机制，努力实现道路交通由末端管理向前端治理的转变。一是实现“党政领导、部门联动、社会参与”的道路交通治理格局，各职能部门认真履行法定职责，形成强大合力，从源头上、从过程中清除各种隐患。二是公安交管部门处于道路交通治理的末端，最能切实感受到各种道路交通的“病症”，并且时常成为责任的“替罪羊”，这就需要公安交管部门当好“秘书长”，积极推动构建各种联席会议制度，加强各部门之间的沟通联络，推动抄送抄告工作，营造浓厚的共治共担氛围。三是建立完善道路交通影响评价制度，不断增强公安机关交通管理部门的参与权、话语权，力争在城市规划建设等环节就

充分考虑道路交通要素,从源头上避免出现路网结构不合理、道路功能不健全、停车泊位缺失等问题。四是公安机关交通管理部门要眼睛向内,做实做细道路交通治理工作。首先要用心经营,全力给社会公众提供合格的道路公共产品。道路是交通环境的重要因素,公安交管部门要不断更新观念,完善道路交通结构功能,科学规划,完善各种交通设施,给通行者提供一个安全、舒适、人文的道路交通环境。其次是及时发现隐患、清除隐患,把握预防事故的主动权。

七、构建交通治理参与多元化民意表达渠道的新媒体平台

现代民主法治从制度上保障公民的权利,其中很重要的一点是使得公民拥有充分的政治表达权。而这种权利的实现,离不开顺畅的表达渠道的建立。政务新媒体的诞生和发展,畅通了民意表达渠道,为民主法治奠定了基础。无锡交通为例,近年来,从无锡交通政府网站、无锡交通运输政务微博,发展到如今正在筹划建立的微信公众平台、政务APP移动客户端、政务短视频、政务网络电台到政务直达号,交通政务新媒体平台逐步呈现多样化的发展趋势。各地部门都在积极探索新媒体在交通政务领域的实践应用,期全面利用新媒体发挥联系群众的功效,升级社会沟通与服务方式,从而提升群众满意度和执政的公信力。政务新媒体发展的新态势,充分体现了党和政府继承与发扬密切联系群众的优良作风。

由于新媒体具备“亲民”特征,所以以其大众性、开放性吸引了越来越多的使用者。每个人都能利用微博、微信实现实时传播、分享或

者评论,人人都有可能成为下一秒的新闻中心。通过微博,这些被传统媒体所忽略的草根人群的意见,对新闻事件的独特解读,对交通行业管理的意见和建议等大量信息有了可以自由展示的平台。所以可以这么说,新媒体的存在,对于建设法治交通有着积极的作用。

1.需要推进信息公开搭建法治平台保障公民参与交通治理的知情权、参与权、表达权、监督权。要充分运用政务微博传递政务信息、引导社会舆论、畅通民意渠道。通过民众的视角、精练的话语、即时的互动,发布交通行业的最新动态及阶段性主要工作,普及与群众息息相关的生活常识,及时发现答复并处理网民的有关问题,构建一个密切联系群众的成熟的服务平台,有助于推动交通部口的法治建设工作。

2.扩大公民参与交通治理的民主决策权。一方面,新媒体成本低、效率高、互动性强,是政府与公众沟通的重要渠道,具有“公开、透明”的特征,扩大了公众参与交通治理的渠道,提升了公众参与交通整顿的热情,为城市交通规划、决策、维护的民主决策提供了前提;另一方面,也可以推动新媒体助政的力度,在改善网络舆论、重塑政府公信力等方面有着不可替代的作用。随着法治理念的深入人心,每个市民不仅是法治交通前行的受益者,更是参与者和推动者。如果能实现普通公民以法治的理性来审视和监督交通运输行业的所有乱象,那么法律法规就可以最大程度地汇集民意民智,为推动社会治理理念、模式创新发展提供“试验场”。

人口老龄化背景下岳阳市高等教育发展战略研究

郭 丰

摘要：在人口老龄化与互联网+时代，高等教育已然成为科技创新和社会发展的引擎。随着人口老龄化程度的进一步加深，岳阳市人口红利逐渐消失，为缓解人口老龄化对经济增长带来的负面影响，必须进一步大力发展高等教育。结合岳阳市高等教育发展面临的内、外部环境，岳阳市高等教育必须在理念、规模与结构、培养目标和方式上做出战略调整，构建跨越式、国际化、多样化和可持续发展的战略框架。

关键词：高等教育；发展战略；人口老龄化；岳阳市

一、问题的提出

现代高等教育的渊源可追溯到900多年前意大利创办的波隆尼亚（Bolona）大学，近千年来大学的形态不断变化，大学教育的名称也被“高等教育”所取代，但人们习惯上仍将实施高等教育的所有机构都称之为大学。英国教育家阿什比认为，任何类型的大学都是遗传和环境的产物。环境就是社会发展的需求，它要求大学理念必须与时俱进；遗传乃是各国的文化传统，它致使大学教育理念具有某种凝固性，世界各国文化传统不同，因而存在不同的教育理念。社会发展的需求决定了大学的价值在于创造新的知识、培育新的思维方式和培养人才。从大学服务社会实践的需要来看，一方面，随着经济全球化的深入发展，国际分工合作日趋紧密，唯有“创新”才能使岳阳的经济持续健康发展并融入国际竞争；另一方面，在人口老龄化和互联网+时代背景下，岳阳高等教育正处于大发展、大变革的时期。人口老龄化的宏观社会环境影响着创新人才的培养和思想市场的形成。因而我们必须对高等教育的观念、规模结构、培养目标和方式做出战略调整。

二、国内外研究现状概述

发展战略一般是指事物从低级转变为高级的演变过程，高等教育发展战略研究兴起于上世纪60年代，肇始于对教育发展目标的研究。70年代后，人们开始探讨高等教育发展的方式、阶段、对策等问题。马丁·特罗提出了“精英-大众-普及”的三阶段发展模式理论；菲利浦·库姆斯对世界高等教育大发展所引起的质量下降、经费短缺、失业和人才外流，以及受教育机会的不均等问题进行了全面的阐释；克拉克·克尔探讨了美国及世界高等教育的问题。1998年10月，联合国教科文组织为21世纪高等教育的改革与发展提出了基本的政策建议、行动纲领和发展方向。

我国对高等教育发展战略问题的研究大致经历了以下几个阶段：一是上世纪80年代中期开始，全国各地开展了人才需求预测。二是80年代后期，研究了区域高等教育发展战略。三是90年代，随着“科教兴国”战略的实施，学界广泛开展了高等教育发展规模与速度、质量与效益、条件与可能、方式与策略等方面的研究。四是进入21世纪后，我国高等教育面临许多新的机遇和挑

作者简介：郭丰，男，湖南理工学院经管学院讲师。

课题主持人：郭丰，课题组成员：李文兵、周新德、陈灿煌

战,一些学者发表了若干研究成果。如高新柱探讨了高等教育发展战略的理论基础,王洪才提出了我国高等教育后大众化的基本策略,徐警武在对学龄人口预测的基础上,分析了高等教育应选择的发展战略。对湖南高等教育发展战略的研究,进入21世纪后才开始增多。如对湖南高等教育区域均衡发展进行的研究,未来要适度控制普通高等教育整体规模,开辟学习型成人高等教育空间。区域经济对职业教育的人才需求,是湖南高等职业教育发展的基础。湖南民办高等教育同质化、地域相对集中、持续发展动力不足等问题及其影响因素的研究。有学者还研究了湖湘文化对湖南高等教育人才培养的引领作用。近年来,人口老龄化对湖南高等教育发展的影响日益受到重视。人口老龄化对高等教育的影响主要体现在教育需求市场、教师队伍建设、高等教育经费、高等教育资源,以及教育形式多样化等方面。此外,专门针对岳阳市高等教育发展战略的研究,几乎空白。

综上,高等教育发展战略研究源于上世纪60年代,在我国则是改革开放以来才得以发展。区域高等教育发展战略研究,大多只从整体性、全局性角度进行探析,而专门研究岳阳市高等教育发展战略的文献十分罕见。

三、岳阳市高等教育发展的内外环境

分析岳阳市高等教育发展面临的内外环境

境,是制定发展战略的重要基础。

(一) 内部环境

近代意义上的湖南高等教育可追溯到1902年创建的省城大学堂,百余年来经历了分、合、再分、再合的过程。1978年后,又大致经历了拨乱反正、探索改革、深化改革及“弯道超车”等四个阶段。截至2019年8月,湖南共有普通高校126所,高校数居全国31个省(市、区)第6位。湖南有2所传统“985”高校,“211”大学数在全国各省(市、区)排名中并列第8位。据教育部2016年提出的“双一流”建设目标,湖南制定了“双一流”建设实施方案,到2020年,争取有40个左右学科进入ESI(基本科学指标数据库)前1%,45个左右学科进入全国前10%。到2030年,湖南将争取3所大学进入世界一流或特色大学行列。目前,湖南研究型大学偏少,优质生源比例偏低,高等教育总体上大而不强,人文社会科学相对落后。

湖南省辖14个市、州,是中西部经济发展最活跃的省(市、区)之一,尤其文化产业走在全国前列。湖南高等教育在促进社会经济发展的同时,也受到湖南社会经济发展水平的制约。从经济发展水平来看,2018年,湖南全年实现地区生产总值36426.00亿元,同比增长7.8%,超过全国平均水平6.6%,居全国31个省(市、区)第8位。2018年湖南各市、州GDP及高校数如下表所示:

表1: 湖南各市、州GDP,常住人口及高校数量

地区	2018年地区生产总值(亿元)	排名	人均GDP(年中人口,美元)	人均GDP排名	2018年常住人口(万)	2018年高校数量			排名
						本科(含独立学院)	专科	合计	
长沙市	11003.41	1	20691	1	815.47	25	34	59	1
岳阳市	3411.01	2	8941	4	579.71	2	3	5	6
常德市	3394.20	3	8789	5	582.72	3	3	6	5
衡阳市	3046.03	4	6372	7	724.34	6	4	10	3
株洲市	2700.00	5	9889	3	402.08	2	8	10	3
郴州市	2391.90	6	7629	6	474.45	1	2	3	8
湘潭市	2161.40	7	11426	2	286.48	6	7	13	2
永州市	1805.65	9	4992	11	545.21	1	2	3	8
邵阳市	1872.65	8	3654	13	737.05	1	2	3	8
益阳市	1758.38	10	6035	8	441.38	1	3	4	7
娄底市	1540.41	11	5931	9	393.18	1	2	3	8
怀化市	1513.27	12	4601	12	497.96	1	2	3	8
湘西自治州	585.00	13	3458	14	264.95	1	1	2	13
张家界市	578.90	14	5700	10	153.79	1	1	2	13

资料来源:湖南统计信息网http://tjj.hunan.gov.cn/, 2019-8-14。

表1数据显示,湖南各地市州经济总量、人口数与高等教育资源分布并不十分匹配,如岳阳市GDP总量居全省第二,教育区位优势突出,高校数量却远落后于湘潭、衡阳和株洲。目前,岳阳仅有一所理工类大学(湖南理工学院)及其举办的独立学院办学层次为本科,高等教育远远落后于经济发展水平。横向比较,2018年湖南总人口为6898.77万人,是台湾省的2.9倍,而高校数只有台湾省的73%(台湾共有大专院校171所)。另据湖南省统计局数据,截至2017年末,全省0—15岁(含不满16周岁)人口1353.9万人,占常住人口的比重为19.74%;15—59岁(含不满60周岁)人口4260.4万人,占比62.1%;60岁及以上人口1245.9万人,占比18.16%;65岁以上人口832.9万人,占比12.28%。而2013年湖南60岁及以上人口仅1079.1万人,占比16.13%;65岁以上人口708.4万人,占比10.59%。湖南60岁以上人口数量不断增长,占比不断攀升,远超国际标准。岳阳市2018年65岁以上人口占比为9.1%,0—14岁人口占比为16.0%,预计未来10年岳阳市人口老龄化会进一步加速发展。在劳动力数量持续下滑的人口老龄化背景下,为提高劳动生产率,必须大力发展高等教育。

(二) 外部环境

全球化时代,高等教育处于“全球—国家—地方”的三维空间中,高等教育的普及程度、办学水平,是一国综合国力强弱的重要标志。与美国相比,中国在高校数量、高等教育毛入学率等方面还有较大提升空间,中美两国人口老龄化程度相近,但中国人口是美国的4.3倍,高校数却只有美国的2/3,且国际学生并非造成两国高等教育规模差距的主要原因。另一方面,中国高等教育的质量有待大幅提升,未来还需建设一批世界一流大学和数百所世界知名大学,才能适应科技进步和经济社会发展的要求。通过数量与办学体制的多元竞争,可以有效提升办学质量与水平。沈

文钦将主要高等教育国家分为五个梯队,中国属“大而不强”的第四梯队,实力仅优于一些亚非拉发展中国家。从国内高等教育发展情况来看,尽管湖南高校总数位居全国前列,但高水平大学偏少。欧阳河通过遴选高等教育在校生数、毛入学率、生均预算内教育事业经费占人均GDP比例等指标计算出高等教育发展指数(HEDI),湖南仅居全国第14位,得出湖南高等教育“大而不强”的结论。从省内各市、州比较来看,岳阳市高校数量偏少、办学水平有待提高,与人口经济发展水平不相符。

四、岳阳市高等教育发展的战略目标

从教育目标来看,高等教育的意义不仅在于影响经济的供给侧和财富的创造,更重要地是改变消费者的偏好和培养消费者理性选择的需求行为。根据岳阳市高等教育发展面临的内、外部环境,拟定岳阳市高等教育发展的总体战略目标:构建与岳阳市经济社会发展相适应的现代高等教育体系,成为湘北地区培养创新型高级专门人才和普及科技文化知识的基地。实现这一目标可分两步走:一是到2020年前,改革和调整现有高等教育的体制、格局、规模与结构,侧重提高质量并适度发展规模;二是到2030年前,“双一流”建设取得显著成效,部分高校的某些学科达到或接近省内先进水平,成为服务湘北地区经济社会发展乃至辐射周边“一脚踏三省”地区的高级专门人才培养基地,从而形成立足湘北、服务湖南、面向全国、走向世界的高等教育新格局。

为实现上述战略目标,还需拟定几项具体指标:①学校规模:到2020年,全市高校在校生达66200人,校均11000人左右,其中研究生1000人,本科生23000人,专科生43200人。②重点高校:到2020年,岳阳拟建设1—2所本科重点高校,建设1所综合性大学——湖南理工大学,湖南理工学院目前已进入国家“双一流”行列,拟于2020年升格为综合性大学。引进一所本科院

校——湖南交通工程学院，目前该校新址已确定为岳阳市湘阴县金龙新区。争取与国外合作创建一所大学——圣约翰·湖滨大学，可在麻塘或原湖滨大学旧址兴建高起点、现代化大学新区，或将湖南理工学院南湖学院作为办学基础。建设2所左右示范性高职专科院校。到2030年，基本建成1所理工类综合性大学和1所人文类综合性大学，1—2所应用型本科院校，在办学条件、科研水平、教育质量等方面达到省内一流水平，其中部分学科接近或达到国内先进水平。③重点学科和基地建设：到2020年，建设1—2个一级学科国家重点学科，2—3个二级学科国家重点学科，10—15个省级重点学科，其中2—3个进入全国一流行列，1个达到国际先进水平。争取新增一批对湖南省和中西部地区科技、经济社会发展关系密切的硕士及博士学位点，新增1—2个博士后流动站。新建2—3个国家级基础研究基地和工程技术研究中心。④重点研究院所：2020年前，围绕港口经济、洞庭湖区、湘北开发和经济发展，以人工智能、新材料、石化产业、旅游文化创意、新能源、节能减排与环境保护为核心，建设5个左右具有岳阳特色的重点研究院所和一批重点实验室。⑤高教管理体制：2020年前，通过中外合作办学、飞地办学，调整、划转和吸收企业集团或科研院所参与办学等，改变高等教育封闭办学的状况。

五、岳阳市高等教育发展的战略对策

（一）跨越式发展战略

一所大学乃至一国高等教育的发展，其道路虽长，但紧要处往往只有几步。卡内基·梅隆大学、沃里克大学和香港科技大学从一所普通高校发展为国际知名高等学府，都只用了30年左右的时间。面对21世纪信息化速度加快，全球化进程加速、市场化程度加深、大城市建设力度加大所带来的机遇和挑战，岳阳市高等教育必须“弯道超车”，在规模和质量上实现跨越。“十三五”和今后一个时期，是岳阳市承前启后发展高等教

育的重要契机，以提高质量为战略重点，分“湘北一流”和“全省强市”两步跨越。为此，一要合理规划，主要包括高校发展战略规划、学科和教师队伍规划、校园建设规划等；二要发挥优势，优先发展传统特色学科；三要注重人才战略，汇聚海内外优秀人才；四要创新现代大学理念，建立科学的现代大学制度。大学跨越式发展的核心是大学制度建设，制度决定效率，建设世界一流大学的实质是建设世界一流大学制度。

（二）多样化发展战略

多样化发展战略包括办学形式的多样化和培养目标的多元化两个方面。岳阳市高等教育应当进一步放宽办学自主权，实行公办与民办并存的多元办学体制，逐步形成高等教育市场机制，使竞争成为推动岳阳市高等教育办学形式多样化的动力；另一方面，高等学校对人才的培养必须实现人才层次和规格的多元化。在人文教育改革浪潮下，高等教育应确立个性化的整体观，设定“合格加特色”的培养目标，探索开放而有弹性的教学模式，实施通才教育，激发教师与学生的个性，有针对性地通过实践活动和个体反思促进教育影响的内化，为学生营造宽松、适于创新的环境。

（三）学科发展战略

“十三五”期间，岳阳市应进一步发扬传统理工科的学科优势，重点发展具有岳阳地方特色的人文社会学科。具体而言，一要分层次统筹发展各学科专业。普通本科院校学术型学科要紧贴科技发展前沿，培育学科专业新的增长点。加强应用型学科专业建设，逐步调整改造本科院校现有专科专业。高职高专院校的专业建设要紧密围绕岳阳新兴产业、特色产业，不断发展新兴、边缘、交叉学科专业；二要抓好学科专业的宏观调控工作。教育主管部门要建立和完善优胜劣汰、滚动发展的学科遴选与评价机制，淘汰一批重复设置率高、与社会发展不相适应的专业。同时，

进一步扩大高校自主设置学科专业的空间。

（四）国际化发展战略

国际化发展是指岳阳市高等教育进行跨国跨地区交流合作的过程。国际化发展战略要求在培养意识、课程设置上与国际接轨，形成国际化的交流机制。既注重培养，又重视交流，实施“引进来”与“走出去”战略。不断丰富中外合作办学培养模式，拓宽交流国家和地区。同时，加快完善高校章程建设，进一步完善留学生管理体制，与美国、韩国、俄罗斯、非洲各国及中国台湾地区形成长期稳定的国际高等教育合作机制，争夺更优质的教育资源和更广阔的教育市场空间。

（五）可持续发展战略

可持续发展战略的实施，要求在岳阳市高等教育总体上处于“不大不强”的阶段时，优先发展高等教育产业，充分发挥地域与交通区位优势，建设湖南高等教育的“新增长极”，逐步发展为省域高等教育中心；以岳阳市为中心，重点建设1—2所综合性大学。在岳阳大城市建设浪潮中，未来岳阳县将作为“荣湾区”划入岳阳都市圈，同时南湖新区将向南延伸至麻塘一带，以岳阳职院和湖南民院为基础，在麻塘附近打造大学城与职教城。此外，岳阳高等教育还应走内涵式发展与开放式发展的道路。内涵式发展就是要正确处理数量与质量、结构与效益之间的关系；开放式发展既包括高等教育体系内不同层次、不同类型之间的彼此开放与衔接，也包括区域内不同学校之间、岳阳高等教育区域整体与其他高等教育区域之间的交流与合作。

参考文献：

- [1] Martin Trow, Problems in the transition to mass higher education, Paris, OECD, 1974.
- [2] Philip H. Coombs, The World Education Crisis: A System Analysis, Oxford University Press, 1968.
- [3] Clark Kerr, Times for American Higher Education: The 1990s and Beyond, State University of New York Press, 1994.
- [4] 张振坤.高教发展战略[M].长春:吉林教育出版社,1988.
- [5] 高新柱.高等教育发展战略30年研究述评[J].大学·研究与评价,2009(5):37-44.
- [6] 王洪才,曾艳清.后大众化与我国高等教育发展战略选择[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2010(3):133-138.
- [7] 徐警武.学龄人口波动下的我国高等教育发展战略选择[J].民办教育研究,2006(3):46-48.
- [8] 曾上尧,郭丽君.湖南高等教育区域均衡发展的SWOT分析[J].湖南财经高等专科学校,2010(4):142-145.
- [9] 黄宜锋,李剑.对湖南高等教育中长期发展目标体系的思考[J].现代大学教育,2009(3):82-87.
- [10] 李琼.湖南高等职业教育区域均衡发展的战略思考[J].江苏技术师范学院学报(职教通讯),2009(3):23-25.
- [11] 黎利云,周云芳.湘政发[2008]1号的意义与落实途径——兼论湖南民办高等教育发展之软环境[J].民办高等教育研究,2008(4):31-35.
- [12] 戴薇薇,蒋娟.湖湘文化与湖南高等教育人才培养的探讨[J].大学教育,2014(1):15-16.
- [13] 王军.我国人口老龄化对教育行业的影响及对策[J].深圳大学学报(人文社会科学版),2004(6):116-120.
- [14] 爱杨教育网.www.aiyangedu.com/GuojiaZhengCe/695456-3.html,2018-8-25.
- [15] 沈文钦,王东芳.世界高等教育体系的五大梯队与中国的战略抉择[J].高等教育研究,2014(1):1-10.
- [16] 欧阳河,等.湖南高等教育赶超发展战略构想[J].现代大学教育,2007(6):44-50.

“协同治理”视域下的高职院校 安全维稳机制创新研究

夏孟军

随着全球化、信息化和高等教育大众化的不断推进,高职院校内部治理形势越来越严峻,外部治安环境越来越复杂,面临的安全维稳任务日益艰巨,传统模式的、单一主体的安全维稳工作机制已经很难适应新形势和新要求,迫切需要对高职院校综治维稳工作进行重新审视,对高职院校安全维稳工作的内涵进行重新界定,对安全维稳工作机制进行深入改革和创新,高职院校安全维稳迫切需要向多主体、互动化、全方位的协同治理模式转变。

一、构建高职院校安全维稳“协同治理”机制的价值选择

党和国家历来十分重视安全维稳工作,稳定压倒一切。党的十八大报告提出,要加强和创新社会管理,推动社会主义和谐社会建设;党的十八届三中全会决定成立了国家安全委员会,安全维稳工作已经成为国家战略的新常态。党的十九大报告更是55次提到“安全”。高职院校的安全、稳定与和谐直接关系到国家的长治久安和社会稳定,关系到高职院校的事业发展和人才培养,是我国安全维稳工作的重点领域。理论界对高职院校安全维稳工作的研究起步较早,涉及的范围较广,也取得了不少研究成果。但是,

从“协同治理”的角度,对高职院校安全维稳工作进行系统性、专业性的研究几乎还是空白。因此,本课题的研究,有助于拓展我国高职院校安全维稳研究的新视野,构建高职院校安全维稳“协同治理”的新机制,弥补这方面的理论研究的不足,丰富我国高职院校安全维稳工作的研究成果,完善我国高职院校安全维稳工作的研究体系。

高职院校是社会的“晴雨表”,高职院校稳定是社会稳定的基础,一旦高职院校发生安全事故,就会带来不良的社会影响,威胁社会和谐稳定。高职院校安全维稳工作必须取得地方政府、教育主管部门、社会各界的支持,实现政府、高职院校、社会共同参与和治理的格局;同时高职院校也是一个“小社会”,其内部治理、安全维稳不应该、也不可能仅仅靠保卫部门单打独斗,必须充分发挥校内各职能部门的协同作用,调动广大师生的积极性,增强组织结构的灵活性,实现有限资源的优化配置,注重校内各类参与主体的相互配合与协作。因此,加强高职院校安全维稳“协同治理”机制研究势在必行,是高职院校安全维稳和社会综合治理的现实需要,对实践具有较强的指导作用。

作者简介:夏孟军,男,湖南民族职业学院处处长,助理研究员。

课题主持人:夏孟军,课题组成员:余敬斌、金芳、瞿铎、李志美、黄建武

二、高职院校安全维稳工作存在的主要问题分析

我国正处在社会转型时期,随着社会变迁的加剧和改革的不断深入,高职院校所面临的内外环境正在发生着深刻的变化,各种传统非传统的、自然的和社会的安全风险相互交织,使得高职院校突发事件在社会变革的巨变背景下,存在各种矛盾交织势必影响到高职院校师生,这种影响是潜在的,而矛盾一旦激化,就会导致突发事件的爆发。高职院校不断进行大规模的改革扩建,在校大学生人数与日俱增,高职院校的突发事件发生率也呈明显的上升趋势。以湖南岳阳高职高专为例,问题突出、影响大,且发生频率高的突发事件主要集中在意外事件、安全事故、师德、学风、学历文凭、心理疾病等方面,如果这些突发事件不及时预防,必将导致高职院校更多事件的发生,严重危害和谐稳定。

1.因学历文凭导致的突发事件日益增多

目前我国经济发展速度较以前放缓,正处在经济结构调整时期而且面临世界经济危机的挑战,许多外资企业倒闭,国内一些大企业出现不景气的苗头,虽然我国高等教育蓬勃发展,但随着中招,高职院校学生人数成倍增加,整体就业形势非常严峻。许多单位只看重大学生的各种证书和学历文凭与高速发展的高等教育相比,很多高职院校对学生管理和学历文凭方面的管理并未随之规范,仍然沿用陈旧的学生管理规定和学籍管理条例,势必导致与新形势下的高等教育产生矛盾冲突;近年来不少学生因违反高职院校学籍管理条例或学生管理规定,而被开除学籍进而导致学生起诉母校的案例时有发生。近年来,不少高职院校尤其是民办高职院校和独立学院由于违规办学,进而引发学生上访、罢课打砸校园等突发事件时常发生。

2.因心理失衡导致的突发事件呈上升趋势。根据相关的调查数据显示:我国大学生中因精神

方面的疾病而退学人数占退学总人数约54%,有28%的大学生有不同的各种心理疾病的大学生有中等程度以上的心理不适问题。近几年来,高职院校大学生因心理疾病而发生的出走、自残、自杀伤人等事件在我国高职院校呈上升趋势。大中专生存在的心理问题是多方面的概括起来主要包括以下几个方面:考试机制压力给学生带来的诸多问题;刚入校种种不适应问题;人生追求目标的渐渐模糊和困惑;经济压力与贫困差距问题;择业与就业压力问题;青春期生理、心理变化引起的困惑;理想与现实和未来的困扰。

3.治安类突发事件频繁发生

近年来我国高职院校教育事业快速发展,校园的周边环境越来越复杂,校园与社会的围墙越来越模糊,招生规模不断扩大,高职院校后勤改革不断深入,高职院校社会化程度越来越高,校园周边各种案件频发,刑事案件和治安案件呈现上升趋势,高职院校校园安全问题又重新引起了人们的注意。归纳起来有这几类:公寓存在的安全隐患,校园网络存在的安全隐患、饮食卫生及娱乐活动存在的安全隐患、校外租房居住存在安全隐患、校园周边环境不容乐观。

4.高职院校内部管理类突发事件日益增多

目前部分高职院校管理者考虑更多的是高职院校的办学规模、办学经费、学校的学位点申报等问题,能够真正坐下来研究改革学校内部的管理体制的很少。科学规范的管理能够达到事半功倍的效果,但是高职院校很多都存在不少因不科学、不规范的现象而导致校园突发事件。主要原因有:“以人为本”理念的缺失、高职院校管理行为失范、开放的环境与传统管理方式的矛盾、管理制度操作的冲突等等。

5.师德学风类突发事件时有发生

高职院校师德学风类事件近年来出现增多的趋势,对高职院校及高等教育的社会形象和声誉带来了负面影响。新时期,由于一些高职院校对

学风师德类事件不重视,高职院校及高等教育工作正常进行受到不同程度的影响。尽管有不良行为的教师在高职业院校存在,但由于维护教师的形象和尊严,许多高职院校都大事化小,小事化了,对此不采取有效措施,反而助长了错误教师的势头,使他们对教师整个队伍及高职院校师生形象的损害较大。

众所周知,教师是高等教育和文化知识的传授者,是人类文明知识和传统美德的传播者,是高职院校乃至社会的宝贵精神财富。邓小平同志曾说过,一所学校能不能为社会主义建设培养合格人才,培养的德智体全面发展,有社会主义觉悟的有文化的劳动者,关键在人民教师。而教师的关键又在师德。高职院校教师的整体素质如何,往往决定一所高职院校的综合实力、教学水平和社会地位,然而随着市场经济的发展,受不良思潮的冲击,教师的思想道德在现代经济市场规则的冲击下也发生了新的明显变化,部分教师身上出现淡化敬业精神、追逐个人名利,讲求经济利益,不讲奉献精神,学术腐败功利化,对学生的思想道德状况不闻不问,漠不关心,工作责任心不强,对教学工作的经历投入缺乏,教学效果和水平不能保证,为人师表欠佳等不良现象。另一方面,论文抄袭、剽窃案件、学术造假等突发事件呈明显上升趋势。

三、高职院校安全维稳事件应急管理的特性分析

高职院校是由一个特殊的社会群体构成的社会组织,这个特殊组织的成员具有特殊性。例如,思维活跃、容易偏激,社会阅历缺乏等,这在一定程度上也决定了高职院校安全维稳事件应急管理的特殊性,我们只有了解这一特殊性,才能找到解决高职院校安全维稳事件的方法。

1. 高职院校安全维稳事件的特殊性

作为人才培养和输送地的高职业院校,其特殊性的社会群体是师生,高职院校师生作为特殊

的社会群体,具有明显不同于其他社会群体的特征。在高职院校群体中,绝对的主体是学生。作为新时期的青年大学生,他们有知识、有思想、关注社会政治经济发展,思维活跃、理论先进、思想开放、集体行动、热情好胜、好奇心强、这些都是高职院校大学生成为活跃青年的主要因素。但是,高职院校大学生由于社会阅历浅,思想不够成熟,对事物的看法偏激、不全面、容易冲动、不够理智,容易受外界环境的蛊惑,抵抗安全维稳事件的能力和心里承受能力较弱,缺乏责任意识和危机意识,容易产生过激行为,继而发展成为集体事件,从而导致安全维稳事件的升级和质变。

2. 高职院校安全维稳事件具有互动性

1908年,“社会活动”一词最早是由德国社会学家G.齐美尔最先使用在其《社会学》著作中。互动性是指社会交往活动,主要涉及人的心理交感和行为交往的过程。高职院校作为社会栋梁之材的培养场所之一,与外界休戚相关,是整个社会稳定的窗口。受社会各界重视的高职业院校安全维稳事件,是政府、社会公众和媒体关注的焦点。高职院校安全维稳事件一旦爆发,必将产生强烈的社会反响,受外界环境以及相关因素的影响极易产生互动,造成高职院校安全维稳事件的“放大”和“辐射”效应,从而演化为大型的社会危机。

3. 高职院校安全维稳事件具有群体性

大学生是高职院校安全维稳事件的主体,随着高职院校的进一步扩招,我国高职院校的办学规模越来越庞大,一所高职院校具有数万人的现象非常普遍。高职院校属于人群高度集中的场所,一旦爆发高职院校安全维稳事件,如果不及处理或者处理不当,这些高职院校大学生容易冲动和好奇,一旦受到外部因素的误导,就会形成一种对抗性的群体行为。例如,有些高职院校学生因为“招托”欺骗,通过集体上访、游行示

威等方式维护利益；有些高职院校学生因为国家主权、领土完整等政治敏感问题进行抗议，通过非法游行、示威等行为，影响了整个高职院校校园及整个社会的稳定。

4. 高职院校安全维稳事件具有突发性

突发性是大多数群体性事件的共同特点。高职院校安全维稳事件的突发性是指高职院校在事先没有任何征兆的情况下猝不及防、突然发生的事件。根据哲学的矛盾观点，事物的变化发展是由事物内部矛盾产生的，安全维稳事件也不例外。事物内部矛盾是安全维稳事件爆发的内因，安全维稳事件体现了事物内部矛盾由量变到质变的变化发展过程。高职院校安全维稳事件一旦爆发，其扩散速度极快，高职院校决策者和管理者往往对高职院校安全维稳事件的处理无章可循，特别是很难预测到安全维稳事件爆发的时间地点、态势和影响程度等，而且安全维稳事件演变迅速，具有很大的突然性。另外，安全维稳事件的策划者为了达到其预定目的，特别是在目前的信息时代，往往通过网络发出蛊惑煽动活动信息，随时随地采取行动，措手不及，致使高职院校决策者和管理者无法有效应对。

5. 高职院校安全维稳事件具有敏感性和社会性

高职院校安全维稳事件具有敏感性：（1）高职院校安全维稳事件发生的地点具有敏感性。高职院校属于人群高度集中的场所，是“传道、授业、解惑”的阵地，是为国家培养中国特色社会主义事业合格建设者和可靠接班人的主要阵地，历来成为党、国家和社会高度关注的焦点。（2）高职院校安全维稳事件涉及人员具有敏感性。高职院校安全维稳事件威胁着所有大学生的安全，牵动着国家、社会、每一个家庭的神经，是全社会关注的敏感领域。（3）高职院校安全维稳事件涉及的问题具有敏感性。高职院校安全维稳事件往往是因为师生权益等敏感性问题而爆发，一旦引发高职院校安全维稳事件，往往会引起全社会

的普遍关注。

6. 高职院校安全维稳事件具有复杂性

首先各种引发安全维稳事件的问题叠加在一起，致使诱发安全维稳事件的原因呈现复杂性。在整个高职院校爆发安全维稳事件的全过程，高职院校安全维稳事件无论是爆发成因，爆发形式以及处置应对措施都呈现出复杂性。在爆发初期，因为安全维稳事件诱发因素的不确定性，很难寻找事件爆发的原因，无形中就增加了事件处置的难度。在高职院校安全维稳事件的高峰期，高职院校安全维稳事件该如何进一步发展，在发展过程中都有哪些具体的影响因素，如何及时遏制高职院校安全维稳事件发展的势态往往无法预测，也很难对之具体加以确定。例如，2003年4月28日至5月19日，西安科技大学临潼校区陆续有167名学生出现腹痛、腹泻，检验结果为细菌性食物中毒，安全维稳事件爆发后，事态将如何发展，破坏程度多大，持续时间有多久，这些问题都没有办法得到确定，体现出高职院校安全维稳事件的复杂性。同时，如果事件处理不及时，还会引起连锁反应，使事件更为复杂，这就迫切要求建立健全安全维稳事件的预警机制、临时处置机制和善后补偿机制。

7. 高职院校安全维稳事件具有多样性和频发性

高职院校安全维稳事件的多样性主要是针对高职院校安全维稳事件的诱因及种类而言。具体来说，诱发高职院校安全维稳事件的诱因不定、种类多样，既包括高职院校群体性安全维稳事件、高职院校管理类安全维稳事件、高职院校安全类事件、高职院校治安类安全维稳事件、高职院校教学类安全维稳事件以及自然灾害类安全维稳事件等。高职院校安全维稳事件具有频发性，目前我国高职院校人群数量巨大，再加上高职院校内部环境日趋复杂化，高职院校安全维稳事件防不胜防，频繁发生，稍不留神就极易引发安全维稳事件。

8. 高职院校安全维稳事件具有危害性

高职院校安全维稳事件具有群体性特点,高职院校安全维稳事件一旦发生,就会对社会系统造成高度破坏,严重影响正常的高职院校教学秩序,对学生思想和心理造成高度恐慌,损坏高职院校形象,造成财产损失及人员伤亡等,甚至会强烈冲击人民群众正常的生产生活及社会经济的发展。另外高职院校学生群体事件极易被别有用心不法分子利用,演变为打砸抢事件,严重危害到整个社会的稳定。

9. 高职院校安全维稳事件具有扩散性

高职院校是高等教育的主阵地,是培养高层次人才的重要场所。高职院校师生属于高知识、高素质群体,与其他社会群体相比,国家、社会公众以及媒体对高职院校师生格外关注。在信息社会,他们具有极强的沟通能力,在一定程度上,容易与外在因素产生互动,成为社会公众关注的焦点。这样,高职院校一旦发生安全维稳事件,如果处理不及时,就会立即扩散蔓延,加上越来越发达的社会信息媒介的传播,媒体和网络信心传播的快捷,高职院校安全维稳事件极易蔓延传播。社会心理学的社会感染理论认为,集体行为具有极强的情绪传染的行为传染。“循环反应”原理是感染理论的基本原理。所谓循环反应,就是通过个体行为激励他人,感染他人,促使他人按照同一方式行为,然后迅速扩散开来,一个强化另一个并感染上升。更重要的是,人们往往有一种感觉,集体行为具有安全感,即通常所说的“法不责众”。在高职院校人群聚集的地方,人们互相感染的可能性越大,高职院校安全维稳事件的参与者就可能越多。

四、高职院校构建安全维稳“协同治理”机制的基本路径

1. 完善高职院校安全维稳事件协同治理的法律制度

1.1 建立系统的安全维稳事件治理法律体系

多数发达国家都已经建立了完善的公共危机治理的法规体系,例如,美国的《全国紧急状态法》及《斯坦福法》在宏观上对国家公共危机体系做了限定,此外还有系列的专门法,针对不同的危机有不同的应对措施。虽然我国已颁布了《中华人民共和国气象法》、《突发公共卫生事件应急条例》等法律条文,也具有一定的专一性、针对性,但这些法律由于都比较独立,彼此之间没有形成较为系统的治理体系,缺乏层次性与多样性。针对这种不足,我们可以从这样两个方面着手:一方面,公共危机治理法律体系应包括国家政治、经济、交通、社会保障、舆论等各方面的总体规定,同时还应包括治理过程的实施细则,做到宏观规范与微观标准互补,在程序上完善治理机制;另一方面,注意治理法律体系的协调。在完善的危机治理法律体系基础上,注意治理法律与宪法相吻合,同时不可与地方行政法规发生冲突,使危机治理法律与我国整个法律体系相协调。

尽管目前我国在安全维稳事件方面的立法已经初具规模,但也只是一些安全维稳事件应急预案和分散的法律制度,面向的主体也只是针对政府这一主体在公共危机中应该如何治理,较少涉及多元主体的协同治理。根据不完全统计,我国至少已经出台涉及安全维稳事件的应急法律35部、行政法36部、部门规章55个,党中央、国务院及部门文件113个。因为没有相关的法律法规等对安全维稳事件多元主体协同治理进行规定和规范化,目前我国在面临公共危机时时常会出现各主体没有进行沟通交流,没有形成治理合力的现象。因此,必须加强制定安全维稳事件多元主体协同的法律规范,形成相应的机制,依照法律开展相应工作,多元主体之间各司其职,沟通配合,才能做到有条不紊,形成治理能力效率化。

1.2 及时补充和完善高职院校安全维稳事件处理法律机制

每一个危机都具有本身的特殊性,无论从危机爆发的原因、危机的表现形式还是危机的应对方式来看,都具有一定的特殊性,但是在危机发生过后,危机治理的经验却常常得不到保留,尤其是以法律的形式固定下来。我国在治理危机的过程中,往往遇到新的危机状况时,政府又重新出台新的政策,以往的治理经验得不到延续和发展,因此,在完善我国危机管理立法的同时要加大对现有法律制度的补充,包括针对高职院校安全维稳事件处理机制、法律法规等。把高职院校安全维稳事件协同治理的多元主体纳入法律框架内,以法律的形式明确规定特定危机状态下多元参与主体的参与方式、权责体系以及分工协作,对非政府主体的参与方式、具体地位、权责范围等予以明确界定。从而引导和规范多元主体的危机救助行为在统一的规范和制度框架内进行,提高相互间的契合度。

高职院校安全维稳事件协同治理法律制度的制定有利于规范各主体之间的权力与义务关系,明确各主体的职责范围,使安全维稳事件协同治理的执行力得到切实增强。而高职院校安全维稳事件协同治理的法律制度的完善,应主要从三个层面着手:第一层面,借鉴美国等发达国家在安全维稳事件立法方面的经验,在充分调研的基础上,出台一部专门针对高职院校安全维稳事件的基本法律,从国家层面对高职院校安全维稳事件治理各方面内容予以规定,作为法规与制度制定的参照;第二层面,教育部等相关部委及各省根据基本法律制定专项安全维稳事件的法规与条例,专门规范各类安全维稳事件的协同治理事宜;第三层面,高职院校据基本法律及法规条例制定符合学校实际情况的规章制度,成立法制办公室或聘请专业的法律从业者作为学校的法律顾问,为高职院校安全维稳事件中高职院校治理提供专业保障和理论基础,确保在学校范围内安全维稳事件应急处理有章可循,有据可依,以此

实现“依法治校、依法治教”。完善高职院校安全维稳事件协同治理法律制度也要充分考虑各主体的利益,实现各主体之间的利益均衡。总之,高职院校安全维稳事件协同治理的制度化、法律化、科学化是完善高职院校安全维稳事件协同治理法律制度的目标所在。

1.3 利用法律维护高职院校安全维稳事件治理的良性秩序

参与高职院校安全维稳事件协同治理的主体由于自身的利益和所处环境的不同,具有多样性的特征,在参与高职院校安全维稳事件协同治理的过程中,没有一个完整的法律秩序来调和固定各个主体间以及整个体系的秩序,这样将导致各主体间的无序参与状态,当高职院校安全维稳事件发生时,没有统一的法律制度来保障各个主体的参与权利和权力范围,容易导致参与的混乱状态。

2. 优化高职院校安全维稳事件协同治理的权责体系

实现高职院校安全维稳事件协同治理效应的重要前提之一是拥有合理的权责体系,它是高职院校安全维稳事件处理系统中个子系统协同运作的激励机制和动力机制,是产生自组织现象的保证。建构高职院校安全维稳事件协同治理权责机制,总体来说,就是形成权力主体的多元化并赋予其相应的责任义务,此外,所有的权力主体都应当进行有效的监督制约。

2.1 高职院校内部的权责

高职院校处于主导地位,高职院校作为处理高职院校安全维稳事件的第一责任人,要主动承担起高职院校安全维稳事件应急处置的主要职责,积极协调与政府、社会组织、媒体、学生等主体之间的关系,形成以高职院校为主导,多元主体共同参与应对安全维稳事件治理结构。高职院校内部组织存在条块分割等问题,首先必须优化其内部的权责体系,充分整合高职院校内部的各种资源。以H高职院校为例,内部责权如下:

应急领导小组的责权如下：组长：校党委书记、校长。副组长：相关分管校领导。成员：相关职能部门负责人，校应急管理专家组成员。领导小组办公室设在学校办公室。领导小组在接到安全维稳事件发生报告时即开始工作。领导小组的任务是：全面负责事态的判断、处置的决策、现场指挥、与上级及社会机构的沟通联系、善后处理等。

各工作小组责权如下：现场处置组按事态性质、范围，根据领导小组的决策，立即组成一个或多个现场处置组。处置组由分管校领导和有关职能部门负责人组成。处置组的任务是：（1）根据领导小组的决策，执行现场指挥，直接参与制止和平息事态或现场救援工作；（2）根据现场临时出现的情况，提出现场处理意见，采取应急措施。机动力量组：由领导小组指示，临时抽调有关部门或人员组成的后备力量，听从领导小组的调遣，主要负责后续力量的补充。

主要职能部门的责权：校办，主要负责校内信息汇总及向上级部门报告，校内力量的调遣和协调，校内总值班的安排，与上级主管部门的联系等。保卫处，主要负责事发现场秩序的维持，校园内的巡逻值班，门卫管理，要害部位的布控，与公安机关、国家安全部门的联系，协助有关部门进行现场保护和调查取证等工作。宣传部，主要负责宣传教育工作，信息的对外发布，校内广播台的控制，媒体机构的接待联系等。网络中心，主要负责校园网络的安全和正常运行，校园网络的监控，有害信息的监管与处理等。学生工作部、团委，主要负责学生总体信息的掌握，现场学生的疏导，学生思想工作和应对措施的建议，学生辅导员力量的调配等。教务处，主要负责正常教学秩序的维持，教学计划和活动调整的建议等。对外联络处，主要负责外籍师生的思想工作、信息沟通、动态掌握、现场处理，与上级外事部门联系等。后勤管理处，主要负责现

场医疗救治，与社会医疗、防疫、卫生等部门的联系，电话线路的畅通，函信的管理与控制以及水、电、食堂等重点部位和设施的控制，提供后勤保障和服务等。各教学学院，主要负责本院师生的思想工作、信息沟通、动态掌握、现场处理等。其他部门，应处于常备状态，随时听从领导小组的调遣，按时到位，坚决执行。

2.2 当地政府部门的责权

政府掌握着国家公权力，它始终在我国高职院校安全维稳事件中发挥着重要的积极作用。同时，政府的特殊权利是通过建设制度来体现的，只有把社会的安全防范体系做好，才能在一定程度和范围上防范和降低安全维稳事件所带来的不利影响，从而使灾害降到最小的程度。另一方面，政府也必须承担起统一领导的责任，做好协调指挥工作，防止高职院校安全维稳事件的失控。

社区在高职院校应对安全维稳事件环节的影响愈来愈强。高职院校附近的社区通过建立相应的应急队伍来配合高职院校进行安全维稳事件的预防和处理是必要的，也是可行的。同时，社区应急组织应与社区大小、人数等方面相结合，采取招募志愿者的措施来组建队伍。它的主要作用在于：在高职院校安全维稳事件发生后，调配和使用社区应急资源，及时补给；防止谣言散播，让公众了解到事件的真实情况；转移和救治受伤被困的人员；在外界救援还未到达前开展初步救援。因此，有一定必要建立柔性化社区，进而加强其在处理安全维稳事件过程中的作用。

2.3 上级主管部门的责权

教育部门和安全管理等部门等上级主管部门，要加强对高职院校安全维稳事件处理的指导与协调。上级主管部门对于高职院校而言具有领导权，特别是在安全维稳事件处置的过程中，要启动系统预案，通过电话、传真甚至现场坐镇指挥的方式，加强对高职院校安全维稳事件处理工作的指导。

2.4 学生和家长的责权

高职院校安全维稳事件涉及的对象,往往是学生;涉及学生的事件往往又离不开家长的参与。因此,可以说学生和家长是高职院校协同治理的依托。学生和家长要在安全维稳事件过程中,积极参与并配合做好处理工作的同时,维护自身合法权益。

2.5 公共媒体的责权

媒体是高职院校安全维稳事件协同治理体系的引导者,要对当前我国政府在危机事件中所规定的各种媒体政策进行全面梳理,完善媒体管理法规,明确规定媒体享有的权利、责任和义务,赋予媒体更多自主权,还可以通过法律政策划定媒体可以报道的内容、形式,规定舆论导向,实现媒体平等参与危机治理的法制化、规范化。同时要加强对媒体的监督,防止媒体伦理失范。要将大众媒体纳入高职院校安全维稳事件的多元主体之中,通过信息与信息之间的制衡,让大众媒体成为信息了解的“排头兵”和“先遣排”,正确地引导大众,从而巧妙化解危机。

2.6 社会组织和私人部门的责权

社会组织作为一支独立于政府与企业的社会力量,它在安全维稳事件中所具有的潜力也是巨大的,也是不容忽视的。社会组织参与危机治理工作是出于公益性和志愿性,同时不排除有自身的利益要求。因此,社会组织应当由政府授权参与危机治理,政府与社会组织之间实际形成“委托—代理”关系,这种关系建立在控制消除危机的共同目标上。一方面政府需要授予社会组织一定权力,同时满足其合理的利益要求,对社会组织形成正向激励机制,另一方面,要对其进行有效的监督和制约。政府可以通过制定详细的法律法规和加强法律的实施等努力对其加以规范制约,增加惩罚性成本;并依靠政府的直接监督和媒体监督、公众监督来实现。应该加强对社会组织体系的建设和完善,使其同政府等其他主体有效地结合,形成治理合力,达到协同治理的最终目

的。公共危机会直接威胁到如企业等私人部门的利益;参与危机救助可以树立良好的企业形象,所以企业通常也会参与公益性极强的危机治理活动。企业在免费或低价提供救灾物品方面具有很大的优势,政府应当大力支持和鼓励。但是企业的根本目标就是盈利,不宜对其直接授予权力,在鼓励的同时应当加强规范企业行为。

2.7 社会公众的责权

公众参与危机治理是自发性行为,政府应当搭建平台、拓展渠道,方便公众参与。公众参与是一种集体行为,而不应是自由无序的个体行为。政府可以自己招募志愿者加入政府的临时救治机构,或者授权其它参与主体来组织。公众接受相关组织的领导,在统一指挥下有序工作。对于公众不存在授权问题,而是命令与服从的关系,但二者之间也有相互监督制约的关系。政府通过法律法规明确个体在危机协同治理中的行为方式,个体也能对其它参与主体进行监督,防止其自利行为的发生。社会公众应与高职院校紧密联系在一起,以积极态度来应对高职院校安全维稳事件。在此过程中,应充分调动社会公众参与的积极性,实施包括社会帮助、心理培训等多角度全方位的协同治理。

3. 强化高职院校安全维稳事件协同治理的资源保障

3.1 人力资源保障

事在人为,应急管理的关键是人。高职院校安全维稳事件应急管理的人力资源建设应该从四个方面进行努力:建立一支可以集中、分析、处理危机信息并迅速做出决策的管理人员队伍;建立一支反应力强、业务精通的涵盖医疗卫生、心理救助等应急救援队伍;建立一支掌握应急管理专业知识和管理手段的专家队伍;建立一支覆盖面广、能够提升自救和互救能力的志愿者队伍。孙子兵法曰:“将者,礼、义、仁、智、信也。”这充分的说明作为应急管理人员,特别是

关键决策的领导者,要有多方面的综合素质,例如过硬的应急管理知识和信息素质,应变力、耐压力,能够迅速决策,并良好的表达。应急救援队伍主要依靠现有的学校资源,强化医疗、保卫及心理救助等业务知识,能在应急管理中发挥作用。应急专家组应涵盖各方面的应急专家,校内建设难度较大,可在当地由高职院校和社会联合建立应急管理专家库,形成强有力的专业支持。志愿者队伍主要为本校师生,可以以社团、协会为依托,组建高职院校应急管理志愿者队伍。

3.2 物力资源保障

现代的应急管理依靠的是现代科技,高职院校应急管理的物力资源保障应着眼于信息技术,建立预警系统、危机通知系统,利用各种媒体可以在危机突然爆发时第一时间通知到全体师生。因此高职院校应建立畅通高职院校的校园网络,配备可支持应急预警、通知系统的设备。物力资源保障还应加强基础设施建设。例如美国高职院校在校园内多处设置应急蓝灯,当遇到安全事故,可立即通过应急蓝灯求救,会立即启动911报警系统和校园警察。

3.3 财力资源保障

对于重大安全维稳事件,没有资金保障是不行的。高职院校应建立应急专项资金,并由专人进行管理,并设置监督体系。例如2008地震、雪灾,重灾区的学校完全失去自救能力,应该在国家应急主导下,将社会力量全面整合,形成应对安全维稳事件的强大合力,以降低应急管理成本,提高应急管理效率。所以,建立应急专项资金,是基于长远意义的考虑,反对任何短浅的目光。

4. 搭建高职院校安全维稳事件协同治理的信息平台

高职院校安全维稳事件协同治理综合信息沟通平台的搭建,重中之重在于做好信息沟通,其中包括三个主要过程,即预防阶段、应急处理阶段和善后阶段,而将各个环节之间紧紧地连接在

一起的纽带就是媒体。这就要求我们必须把握好各环节之间的关键节点。

4.1 安全维稳事件预防阶段的信息沟通

要做到在安全维稳事件尚未发生之前,学校各部门之间以及学校与其他主体之间实现有效的沟通。学校要积极搭建信息交流平台,定期召开安全维稳事件研讨会,明确安全维稳事件的责任落实等问题。高职院校也要积极与政府部门、媒体、社会组织等交流安全维稳事件的信息,保证各主体之间的信息互通有无。主要包括以下几方面内容:第一,做好同政府主管部门和其他社会组织的良好沟通。高职院校的管理人员要有足够的大局观念,把科学有序地管理高职院校安全维稳事件放在突出位置,将高职院校、政府和社会三者紧密联系在一起,加强彼此之间的沟通与交流,发挥优势互补的效果。同时,应尽量排除事件发生时进行及时处理的障碍,把负面的危害压制在可控范围内,全力保障教学秩序良好进行,并做好师生职工自身的安全保护工作;第二,加强与学生的沟通交流工作。诸多高职院校安全维稳事件的案例表明,打通与学生沟通的信息通道尤为重要。好的沟通和交流依赖于以下几点工作的落实:首先,要把学生的利益放在首位,坚持以人为本的思想,充分理解和信任学生,保证其人格之健全、个性之多彩。在做具体工作时,高职院校的各级管理者应做到以理服人、以德服人;其次,充分利用网络平台,在学校网站设置师生建议和校长意见箱栏目,在论坛、贴吧等平台发布意见咨询专帖,积极与学生进行沟通。再次,高职院校应急制度建设的迫切性,使得校长接待日和学生干部值班日等制度成为可能。另外,学校有关部门要及时掌握周边社区、单位和人员的变化情况,同时将有关情况及时向学生通报,以防止外界发生的事件对高职院校产生不利影响,进而发生连锁反应;第三,做好与教职工的沟通。要建立与教职工进行交流的有效渠道,

保证教职员工的意见能够充分表达,形成两者之间的共鸣。同时,学校和政府也要把各自的计划及时通报给教职员工,以便消除误解,化解矛盾;第四,做好与家长之间的沟通。学生的思想问题往往愿意和自己的家长进行沟通交流,少数学生遇到由于就业、感情、人际交往等方面问题,高职院校应积极主动同其家长接触联系,与家长一道,针对学生采取有效的思想教育和开导,帮助他们合理地控制自己的行为。

4.2安全维稳事件应急处理阶段的信息沟通

在高职院校安全维稳事件应急处理过程中,高职院校要秉承公正公开的原则,保障信息沟通渠道的畅通及透明。高职院校一定要掌握安全维稳事件舆论导向的主动权,及时召开新闻发布会,公布安全维稳事件应急处理最新情况,营造良好的社会舆论氛围。要充分利用现代信息技术,打造高职院校安全维稳事件信息指挥通信系统,将各类主体及其所掌握的资源与信息纳入到信息指挥通信系统,进行资源合理配置与信息集成分析,为高职院校安全维稳事件应急决策提供科学的依据。

高职院校安全维稳事件一旦发生,容易引起媒体和公众的视线聚焦。此时,媒体对公众的引导能力得到凸显,媒体引导能力的高低直接影响到安全维稳事件的发展。若引导的不好,会激化公众情绪,导致更大的负面影响。所以,高职院校要处理好与媒体之间的关系,加强公关力度,建立高职院校与媒体之间的战略伙伴关系,使得媒体充分发挥监督者、传播者、教育者等多重角色。

4.3安全维稳事件善后阶段的信息沟通

除了做好高职院校安全维稳事件的预防工作和高职院校安全维稳事件的应对工作外,也不能忽视了善后阶段的信息沟通。高职院校要积极总结安全维稳事件治理过程中存在的问题和经验,向学生及社会通报安全维稳事件处理情况并推广处理经验,以便其他高职院校处理类似安全维稳

事件过程中进行借鉴。

在安全维稳事件的善后阶段更应注意运用报纸、电视和网络等媒体主动发布信息,做到及时公开和准确发布相结合。同时,在高职院校内部开展安全宣传月、安全培训等活动,使学生意识到安全的重要性,提高他们的防范意识和处理能力。组织相应的宣讲会,进行校内大讨论,提高学生在面对安全维稳事件时的应急处理能力。

5.建立高职院校安全维稳事件协同治理的行动机制

建立多元主体立体交叉式协同治理体系时,高职院校应处于主导地位。同时,建立常设性高职院校安全维稳事件应急管理综合协调部门是冷静理智处理高职院校安全维稳事件的必要对策之一。当常设性的高职院校安全维稳事件应急管理综合协调部门建立时,应当明确应急管理机构的职责范围,规范应急管理机构的运行机制,使应对高职院校安全维稳事件时更加理智和客观。在多类型的高职院校安全维稳事件案例中,正确的指挥、上下齐心的意识和统一领导的局面是高职院校在处理和解决安全维稳事件的不二法宝。

主要应做到以下三个方面:首先,在应急管理综合协调部门安排任务时,各部门要服从大局,听从统一调度,不能各自为政。尤其在安全维稳事件的处理过程中,应把决议小组的任务安排和学生的建议要求统一起来,避免矛盾冲突升级,造成更大的危害。其次,学院基层要坚持统一的领导风格,在管理中积极走进班级,紧密联系相关部门,使交流合作得到加强,从而形成高职院校内部的总动员。再次,高职院校的校医院、后勤部应及时沟通了解情况,联系其他组织共同应对安全维稳事件,防止事件产生恶劣影响,造成更严重的后果。

结论

安全维稳事件应急管理是当前社会转型期迫切需解决的难题,将高职院校安全维稳事件的协

同治理作为研究安全维稳事件应急管理的切入点是十分有必要的。在此之前,学术界和政府部门对高职院校安全维稳事件应急处置进行了探索与研究,但研究重点主要强调政府与高职院校在安全维稳事件应急管理中的地位与作用,忽视了媒体、学生、家庭等其他主体在安全维稳事件中的作用。

本课题以协同治理的相关理论,对当前高职院校安全维稳事件典型案例进行了系统剖析,阐明了多元主体参与高职院校安全维稳事件应急处置的重要作用及具体路径,得出以下结论:

第一,高职院校安全维稳事件应急处置仅依靠高职院校自身难以有效应对,需要多元主体的积极参与。近年来,高职院校安全维稳事件频繁发生,如群体性游行事件、招生腐败、教师道德堕落等事件。在这种情况下,单纯依靠高职院校力量是很难有效解决的,特别是随着互联网迅速发展,微信、微博等新媒体广泛应用于社会的各个方面,媒体在安全维稳事件应急处置中发挥着重要作用,我们必须充分依靠媒体的力量,做好

舆论引导工作。

第二,高职院校安全维稳事件应急管理向协同治理转变是必然趋势。推进高职院校治理体系和治理能力现代化是高职院校综合改革的总目标,维稳作为高职院校的首要政治任务,及时转变高职院校安全维稳事件应急处理方式,由应急管理向协同治理转变,鼓励多元主体参与高职院校安全维稳事件的应急处置,从而提高安全维稳事件协同治理能力和水平,保障校园的安全,这是推进高职院校综合改革的必然要求。

第三,当前高职院校安全维稳事件协同治理存在着组织体系不健全,多元主体之间尚未形成合力,缺乏相关法律制度,多元主体间信息沟通机制建设滞后,预警机制与评价机制不健全、心理干预机制缺乏等问题。基于此,本文提出建立多元主体立体交叉式协同治理组织体系,完善相应的法律制度,搭建协同治理综合信息沟通平台,健全协同治理预警机制与评价机制,加强高职院校应急心理立体支持系统建设等对策与建议,有利于高职院校更加有效地处置安全维稳事件。

健全现代医院人事管理制度的思考

岳阳市妇幼保健院 万晶露

摘要：人事管理制度是现代医院管理制度的重要组成部分，在推进公立医院改革、提高现代医院治理体系和管理能力现代化中发挥着重要作用。健全现代医院人事管理制度要与深化公立医院的改革相适应，与提升公立医院公益性相适应、与信息社会的发展要求相适应、与新时代医院党建工作相适应，为现代医院的改革和发展提供支撑和保障。

关键词：现代医院管理制度；医院人事管理；公立医院改革

党的十九大报告提出了“健全现代医院管理制度”的要求，指明了新时代公立医院改革的方向。现代医院管理制度指的是划分政府和医院的权责，规范医院法人治理结构、内部运行机制，形成满足医院发展需要的制度架构和体系建设。作为现代医院管理制度的重要组成部分，人事管理制度的健全对于深化公立医院改革，实现医院治理体系和管理能力现代化具有重要意义。

一、健全现代医院人事管理制度要与深化公立医院的改革相适应

公立医院改革是事关健康中国建设的重大问题。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视公立医院改革工作，将其纳入到全面深化改革的重要内容。党的十八届五中全会提出“全面建成小康社会”的目标要求，指出了只有建立现代医院管理制度，才能让在改革中发展起来的民营医院和经过几十年改革发展的公立医院统一整合到现代医院体系中来，并将该制度列为推进健康中国建设的一个支柱。2016年8月，在北京召开的全国卫生与健康大会上，习近平总书记发表重要讲话，将建立现代医院管理制度纳入我国基本医疗卫生制度的5项重点任务之一。同年12月，“十三五”期间医改规划出台，明确要在全中国建立科学、有效的现代医院管理制度，并进行了相

应的制度化探索。

公立医院改革的核心是要通过管理技术和手段创新，建立法人治理结构，以赋予公立医院更多自主权。法人治理结构改革的关键是要厘清政府和公立医院的关系，建立党的机构、决策机构、执行机构和监督机构相互制衡、互相促进的治理机制。深化公立医院改革，将导致医院的内设机构、运行机制等发生根本性改变，必然给医院人事管理制度改革创新带来压力。健全现代医院人事管理制度就是要与公立医院深化改革的要求相适应，在机构设置、定岗定编、人事安排、绩效考核等方面进行重构，建立与医院法人治理结构相配套的人事管理制度。

二、健全现代医院人事管理制度要与提升公立医院公益性相适应

《国务院办公厅关于建立现代医院管理制度的指导意见》（国办发〔2017〕67号）指出，建立现代医院管理制度要“努力实现社会效益与运行效率的有机统一，充分调动医务人员积极性，实行民主管理和科学决策，强化公立医院引领带动作用”。现代医院管理制度基于我国医疗体系中公立医院与民营医院长期并行发展的现实和远景，为了落实“把人民健康放在优先发展的战略地位，将公平可及、群众受益作为出发点和立足

点”的价值追求，必须紧盯“公益性”旨归，做大做强公立医院。

健全与提升公立医院公益性要求相适应的现代医院人事管理制度要从两方面发力。一方面，要调动积极性。要建立人事管理激励机制，坚持任人唯贤，干部能上能下的制度，从创新福利待遇、职称评聘、荣誉称号等方面的管理机制，从提升薪酬待遇、优化发展空间和职业环境等方面完善人事管理制度，最大限度地激活医院医务人员的内在活力。另一方面，要增强适应性。长期以来，公立医院对领导和管理岗位的任职资格条件缺乏相关专业的教育培训，一些来自医学专业教育背景和有临床工作经历背景的人才没有得到系统化的管理专业在职教育培训，医院管理存在较多经验性管理现象。与提高现代医院治理体系和治理能力的要求相对照，公立医院管理职业化、专业化程度还需要提高。为此，需要医院内部、人事主管部门及行业协会等多方共同努力，设置必要的管理类教育或培训经历要求，加强管理类系统课程的培训，不断促进医院管理队伍的专业提升和职业化发展。

三、健全现代医院人事管理制度要与信息社会的发展要求相适应

新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，深刻地影响着人们的生产方式和生活方式。公立医院的人事管理制度只有与信息社会的发展要求相适应，不断创新管理方式才能为医院的改革发展提供支撑和保障作用。首先，要用信息技术更新传统人事管理模式。传统的人事管理方式费时费力，已经跟不上现代医院发展需要。要将信息技术融入到医院人事管理的日常运行中，通过科技手段对医院的人事管理进行总体分析、运算，利用信息技术打造医院专有平台，将零散的项目进行关联，将日常复杂的人事项目简单化，合理化，使工作人员可以从传统模式繁重的工作中跳脱出来，将更多的时间和精力投入到更多的人事服务中去。其次，要用信息技术改善传统人事管理手段。顺应时代的发展潮流，在医院的人事管

理工作中善于应用信息技术。一方面，通过信息技术明确与创新奖惩激励机制与职称评比机制，为医护人员提供一个高效率、高透明的公平环境，从而促进医院市场竞争力、综合实力提高。另一方面，应用信息技术制定科学合理的人才评比制度及薪资制度，不断营造有力的人才发展环境。最后，要强化对医院全员信息化需要的培养。医院人事部门要高度重视医务人员全方位素质培养的督促、检查、协调等方面的工作。通过信息化培训工作，将医务人员信息技术应用能力纳入到科室和教学单位的考核评价体系之中，通过全员信息化素养培育来营造现代医院的信息化氛围。

四、健全现代医院人事管理制度要与新时代医院党建工作相适应

党的十九大报告提出了坚持党对一切工作的领导这个新时代基本方略。2018年6月，中共中央办公厅印发了《关于加强公立医院党的建设工作的意见》，明确了公立医院实行党委领导下的院长负责制，并在此基础上对医院党委的职责、党委议事决策的规则、领导班子与干部队伍建设、新时期对于加强公立医院党的领导和建设如何做、如何处理好党的领导与行政运营的关系，明确权责分工、决策机制等提出了具体指导意见。毋庸讳言，过去一段时期，一些公立医院过度强调业务发展和经济效益，党的领导和监督作用弱化，党的政治核心作用及监督保障作用发挥不够。少数医院院级领导和科主任存在“一把手”说了算及滥用权力现象，有的甚至产生腐败犯罪后果。

为了落实新时代强化公立医院党的建设的的要求，健全现代医院人事管理制度要从三个方面着手。一是在人事管理中落实党管干部原则。党管干部原则是我们党治国理政的基本经验。公立医院应提高政治站位，认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想，加强对党的十九大报告、《关于加强公立医院党的建设工作的意见》等相关文件的学习理解和贯彻落实，及时调整医院领

导机制，及时规范医院议事决策程序，医院中层以上干部的任免必须由医院党组织集体研究决定。二是在法人治理结构中体现党的领导。把党的领导融入公立医院治理结构，医院党组织领导班子成员应当按章程进入医院管理层或通过法定程序进入理事会，医院管理层或理事会内部理事中的党员成员一般应当进入医院党组织领导班子。通过交叉任职，既确保党的领导具体化，有为医院内部的依法治理提供保障。三是在人事管理中融入思想政治工作。思想政治工作是公立医院的优良传统，要在现代医院人事管理中得到很好传承。现代人事管理制度的价值追求要弘扬“敬佑生命、救死扶伤、甘于奉献、大爱无疆”的职业精神，彰显全心全意为人民健康服务的宗

旨意识。在日常人事管理中要培育和践行社会主义核心价值观，促进形成良好医德医风。人事部门要关心爱护医务人员身心健康，尊重医务人员劳动成果和辛勤付出，增强医务人员职业荣誉感。建设医术精湛、医德高尚、医风严谨的医务人员队伍，塑造行业清风正气。

参考文献：

- [1]方鹏骞、苏敏、闵锐等.现代医院管理制度内涵及医院的实施路径[J].《中国医院管理》2020年第1期
- [2]石景芬、冯弋等.现代医院管理制度内涵及医院的实施路径[J].《中国医院管理》2020年第1期
- [3]张年、余昌胤、袁成菊等.我国现代医院管理制度研究热点及趋势分析[J].《中国医院管理》2019年第2期

岳阳市农村人居环境整治的模式及机制创新研究

中共岳阳市委宣传部课题组

改善农村人居环境，是以习近平总书记为核心的党中央从战略和全局高度作出的一项重大决策，是实施乡村振兴战略的重点任务，事关全面建成小康社会，事关广大农民根本福祉，事关农村社会文明和谐稳定。

岳阳市立足“守护好一江碧水”的责任担当，根据中央和省委关于农村人居环境整治工作的要求，按照《农村人居环境整治三年行动方案》部署，加强领导、强化协作、积极创新、狠抓落实，全面整治农村“脏乱差”，扎实推进农村“厕所革命”，取得了新的进展和成效，全市农村呈现出干干净净、整整齐齐、清清爽爽的喜人景象。

岳阳市华容县在农业农村部村庄清洁行动2019年春季战役视频会议上作了典型发言；央视《新闻联播》报道了湘阴县农村人居环境整治情况；人民网、新华网、中新社等中央、省级主流媒体开展了“乡村振兴看岳阳”主题采访活动，新华社《内参选编》《中国经贸导刊》等权威媒体重点推介。2019年1月，屈原管理区被农业农村部认定为“全国农村改革试验区”。岳阳农村“空心房”整治获评全国“改革开放40年地方改革创新40案例”。

2019年10月21日，全省农村人居环境整治现场推进会又在岳阳市举行。与会人员分成两个组，深入汨罗市武夷山村、三新村，屈原管理区三洲村、义南村和君山区凉亭村、分路口社区，

华容县墨山铺村、泰和村、松木桥村考察，实地感受岳阳市农村人居环境整治工作开展以来的新变化、新气象，纷纷点赞岳阳市的好经验、好做法。

湖南省委副书记乌兰、副省长隋忠诚出席全省农村人居环境整治现场推进会议并讲话。乌兰在讲话中指出，开展农村人居环境整治，是实施乡村振兴战略的“第一仗”，要树立“外学浙江、内学岳阳”的导向，学习岳阳及省内外探索的好经验，推动农村人居环境整治工作迈上一个新的台阶；她强调，要大力推广农村人居环境整治“岳阳经验”，建设美丽宜居的新乡村。

2019年10月23日，中央农办副主任、农业农村部党组副书记、副部长韩俊率队深入岳阳市屈原管理区调研，韩俊对岳阳市改善农村人居环境和乡村振兴工作所取得的成绩给予高度评价，认为岳阳领导重视、特色明显、亮点很多，特别是在农村“空心房”整治和改善农村人居环境等方面，为全省乃至全国探索提供了一系列可复制可推广的岳阳经验和模式，为乡村振兴提供了岳阳样板。

一、岳阳市农村人居环境整治的主要做法和经验

（一）统筹谋划，整体联动

1. 党委、政府牵头抓总。市委书记、市长负总责，成立了市农村人居环境整治工作指挥部，市委副书记任政委，市人大常委会党组书记、常务

副主任任指挥长；召开市委农村工作暨市县乡负责干部大会，进行部署；市委、市政府主要负责同志亲自研究、亲自部署、亲自推进；县市区委书记、乡镇党委书记、村（社区）党组织书记，充分履行“一线总指挥”“清洁指挥长”职责，形成了齐抓共管的工作格局。

2.对照标准制定方案。对标中央“三清一改”基本要求、省委“一拆二改三清四化”具体部署，制定了《深化农村“空心房”整治推进村庄清洁行动集中攻坚工作实施方案》，确定了“三清理四拆除三提升”工作重点。“三清理”即清理农村生产生活垃圾，清理村内沟渠塘坝，清理畜禽养殖粪污等农业生产废弃物；“四拆除”即拆除“违建房”，拆除“危险房”，拆除“空心房”，拆除“零散房”；“三提升”即提升规范村民建房水平，提升农村绿化美化水平，提升乡村治理水平。围绕“三清理四拆除三提升”抓好“清理垃圾、疏清水体、治理粪污、整理杂乱、拆除‘四房’、绿化村庄、美化村貌、规范建房、长效保洁、创新治理”10件事。

3.形式多样宣讲培训。抓舆论引导，充分利用各种媒体，多形式宣传农村人居环境整治。组织了一次网络大V、媒体记者采风活动，创作了一台“乡村振兴看岳阳”文艺节目，动员了一批摄影爱好者、文艺工作者、网络写手深入乡村，通过艺术作品反映火热实践。抓教育培训，精选本地典型，摄制了8个教学案例，刻录1500个U盘下发给行政村和农村社区。请进来、走出去，集中轮训全市农村基层党组织书记，聘请专家讲授浙江“千万工程”，安排乡镇村书记代表现身说法，深入一线现场参观；与浙江大学联办乡村振兴暨推进人居环境整治培训班，组织县市区分管负责人、农业农村局局长、市直相关单位负责人深入学习“绿水青山就是金山银山”理论。

（二）重点突破，全面推进

1.稳妥有序抓“拆除”。通过算增地增收

账、政府补助账、环境改善账，发政策明白卡、村庄规划卡、村规民约卡，做通群众工作，尊重群众意愿，让利于民，实现了安全事故、群体事件和负面舆情“零发生”。全市累计拆除“四房”2566万 m^2 ，腾退土地12.7万亩，宜耕则耕、宜建则建、宜林则林。全市复耕复垦指标交易金额36.4亿元，其中2018年32.8亿元，2019年3.6亿元，补贴农民6.5亿元。“岳阳市整治农村‘空心房’探索土地集约节约改革新模式”入选全国“改革开放40年地方改革创新40案例”。

2.按期保质抓“改厕”。坚持“有序推进、整体提升、建管并重、长效运行”，岳阳市级先后召开3次推进会，举办2次技术培训班，开展4次督查指导，筹措资金1.6亿元，长江沿岸、洞庭湖区周边、湘江干流等重点区域率先实施。市委、市政府主要领导多次调研督导，一线推动。坚持质量第一，对厕具质量不合格的全部退回，3家企业列入黑名单；对施工不规范、效果不达标的限期整改，1.2万个问题厕所全部整改合格。统筹推进农村厕所粪污治理与农村生活污水治理，新建生态小湿地686个、微动力集中处理设施132套。2019年省里下达岳阳市改厕任务14.43万户，12月底已完成14.96万户。

3.全域覆盖抓“清理”。所有乡镇村（社区）严格按照“三清理”要求集中攻坚，做到了“乡不漏村、村不漏组、组不漏户”。全市清理农村垃圾79万吨，无害化处理率99.8%；清理村内沟渠塘坝2.44万公里，治理各类“黑臭体”15736处；清理畜禽养殖污染户5.22万户。

4.把握关键抓“四化”。统筹推进农村净化、绿化、美化、亮化工作。一是抓生态廊道区域增绿扩量，交通干道、沿村公路、沟港河渠、各类庭院宜绿则绿。绿化主干道路7198公里，新增植树895万株。二是抓“四好农村路”建设，新增油化美化农村公路1000公里，提质改造村组道路3186公里，安装路灯181293盏。三是抓村庄、屋

场风貌管控,坚持群众自愿,量力而行。全市新规划集中建房点735个,累计建成30栋以上集中建房点258个。四是抓“六小”设施建设。全市在建美丽小屋场、美丽小广场、美丽小舞台3960个,建成小花园、小果园、小菜园1860处。

(三)凝心聚力,全员参与

1.党政领导任路(段)长。对全市范围内G107长江大堤、G240、S306和杭瑞高速、武广高铁等6条交通干道沿线的农村人居环境整治实行路(段)长制,市级层面明确由5名市级领导担任路长,相关县市区负责人担任段长,以路为线、以段为片,条块结合、辐射覆盖,实现农村人居环境整治点线面全域推进,彰显区域特色,提升整体水平。

2.部门单位干部蹲村带乡。岳阳市委选派150名优秀干部,组成50个工作队,县市区抽调工作队下乡驻村,省市县各级扶贫工作队就地接受任务。每个工作队联系1个乡镇,办好1个示范村,工作队派驻单位为所驻村的人居环境整治后盾单位,落实政策、项目、资金等支持保障工作。

3.农民群众主动参与。普遍建立村级环境卫生理事会,推动农村人居环境共治共建共享。平江县、屈原管理区等地率先实行污水、垃圾处理收费。华容县莲花堰村洋鸭岭屋场,群众自主自发建设美丽屋场,坚持屋场建设占用土地零补偿、工程建设零利润、投工投劳零报酬。平江县三里村贫困户按规定可免缴环卫费,却主动缴纳。临湘市马垅村村民,每家自愿“投一个工、做一餐饭、管一天茶水”,自己的家园自己建,村庄面貌焕然一新。“自己的事自己干”正在成为广大农民群众的行动自觉和日常习惯。

4.社会各界共同助力。各级“两代表一委员”发出倡议,付诸行动;各级“工青妇”组织开展志愿服务、“美家美妇”“大手牵小手”等活动;农村“五老一新”(老干部、老教师、老战士、老模范、老专家和新乡贤)献计献策、出力

出力、捐款捐物。全市评出20名“乡村振兴新乡贤”,颁发奖杯、奖状通报表扬。

二、岳阳市农村人居环境整治存在的主要问题和机制创新

岳阳市农村人居环境整治工作取得了阶段性成效,但仍存在工作进展不平衡、内生动力激发不够、长效机制尚未形成、资金投入缺口较大、工作责任有待进一步压实等困难和问题。实施村庄清洁行动是推动农村人居环境整治的一项基础性工程,通过广泛动员各方力量、优化整合各种资源,集中整治农村环境脏乱差问题,将农村人居环境整治从典型示范转到全面推开上来,加快提升村容村貌、持续改善农村人居环境,建设好美丽宜居乡村。继续深化农村“空心房”整治、推进村庄清洁行动集中攻坚是实施乡村振兴战略的“先手棋”和“突破口”,全市上下要提升站位、齐心协力,聚焦“三清理、四拆除、三提升”要求,重点抓好清理垃圾、疏清水体、治理粪污、整理杂乱、拆除“四房”(违建房、危险房、空心房、零散房)、绿化村庄、美化村貌、规范建房、长效保洁、创新治理10件事。全面摸清底数,绘制直观图表、梳理任务清单,按图寻策、对标发力,尤其要把拆除“四房”作为当前工作的重中之重,抓紧加快、克难见效;要将农村人居环境整治与脱贫攻坚工作、蹲村带乡任务和乡风文明建设紧密结合、统筹推进,最大限度地整合人员力量、资金项目,让农村习俗更文明、生态环境更秀美;要在政策奖补、筹资投劳、规划引导等驱动机制上积极创新,破除资金瓶颈、化解工作阻力;要进一步完善机制、常治长效,力争为湖南省农村人居环境整治工作做出有益探索、打造典型样板。

1.完善垃圾处理机制。健全完善“户分类、村收集、镇转运、县处理”模式,一是抓分类减量,目前重点抓垃圾干湿分类,如云溪区“两分法”,村民主导“能不能烂”,村保洁员主

导“能不能卖”。二是抓资源化利用，主要是发电、沤肥、回收等，云溪区、湘阴县、汨罗市垃圾焚烧发电厂即将竣工运行；部分村设立“绿色银行”，实行垃圾分类积分兑换生活用品。三是无害化处理，湘阴县推广一体化热解气化炉，每座炉子日均处理垃圾5吨以上，可有效地解决项目周边村庄生活垃圾处理问题。

2.完善资金筹措机制。畅通筹资渠道，一是财政刚性预算，如平江县按每个村5万元左右安排，岳阳县按每人30元安排；2019年以来，县级财政累计投入已达5.5亿元。二是“空心房”整治复垦复耕新增耕地指标交易资金主要用于农村人居环境整治。三是整合项目资金，计划整合17亿元，已到位8.4亿元，其中派驻单位投入2.1亿元。四是收取卫生费，要求每人每月不低于1元。五是倡导乡友捐资与群众筹资，全市乡友乡贤捐资达2.6亿元，群众筹资投劳达5亿元。

3.完善考评激励机制。提拔重用基层一线干部，有12名乡镇党委书记、2名集中攻坚工作队长、2名扶贫攻坚工作队长任命为县处级领导干部、10名村（社区）党支部书记解决了事业编制；示范乡镇以奖代投，每个奖励20万元；每半年对县市区进行一次排队，县市前3名、区前2名给予30万元、20万元、10万元奖励；对工作落后的乡镇、村进行挂牌督办，约谈主要负责人，2019年已挂牌督办6个乡镇、6个村，约谈乡镇村负责人12名。

三、浙江“千村示范、万村整治”工程经验值得学习

党中央、国务院高度重视农村人居环境整治工作。2019年，习近平总书记作出重要批示：

“浙江‘千村示范、万村整治’工程起步早、方向准、成效好，不仅对全国有示范作用，在国际上也得到认可。要深入总结经验，指导督促各地朝着既定目标，持续发力，久久为功，不断谱写美丽中国建设的新篇章。”

改善农村人居环境，早在2003年，时任浙江省委书记的习近平同志亲自调研、亲自部署、亲自推动，启动实施“千村示范、万村整治”工程（以下简称“千万工程”）。17年来，浙江省委和省政府始终践行习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的重要理念，一以贯之地推动实施“千万工程”，村容村貌发生巨大变化。

目前，浙江全省农村生活垃圾集中处理建制村全覆盖，卫生厕所覆盖率98.6%，规划保留村生活污水治理覆盖率100%，畜禽粪污综合利用、无害化处理率97%，村庄净化、绿化、亮化、美化，造就了万千生态宜居美丽乡村，为全国农村人居环境整治树立了标杆。“千万工程”被当地农民群众誉为“继实行家庭联产承包责任制后，党和政府为农民办的最受欢迎、最为受益的一件实事”。2018年9月，浙江“千万工程”获联合国“地球卫士奖”。习近平总书记多次作出重要批示，要求结合农村人居环境整治三年行动计划和乡村振兴战略实施，进一步推广浙江好的经验做法，建设好生态宜居的美丽乡村。为深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，中央农办、农业农村部、国家发展改革委在深入调研基础上，会同浙江省有关方面，研究提出了深入学习浙江“千万工程”经验、扎实推进农村人居环境整治工作的意见建议。

（一）深入学习推广浙江经验意义重大

浙江“千万工程”起步早、方向准、举措实、成效好，对全国各地实施乡村振兴战略、推进农村人居环境整治具有重要示范带动作用。

1.深入学习浙江经验是贯彻落实生态文明思想的重要举措。浙江经验是生态文明思想的生动实践，充分展示了新时代我国生态文明建设的成就。贯彻落实生态文明思想，深入学习浙江经验，多举措改变农村脏乱差现象，多渠道打通“绿水青山”向“金山银山”的转化路径，多形式构建人与自然和谐共生的乡村发展新格局，才

能实现农村生态美与百姓富的统一。

2.深入学习浙江经验是践行以人民为中心的发展思想的内在要求。浙江省在推进“千万工程”中,始终把实现好、维护好、发展好农民群众的福祉作为根本出发点,不断提高农民群众生活质量和健康水平。深入学习浙江经验,始终坚持以人民为中心的发展思想,努力改善农村基础设施条件,才能持续增强农民群众的获得感幸福感。

3.深入学习浙江经验是实施乡村振兴战略的有效抓手。浙江省通过“千万工程”,创新升级、与时俱进建设美丽乡村,走出了一条改善农村人居环境与城乡融合发展协同推进的新路子。深入学习浙江经验,下大力气改善农村人居环境,补齐农村建设这块突出短板,切实解决农村发展不平衡不充分问题,才能为乡村振兴打下坚实基础。

4.深入学习浙江经验是实现农村人居环境整治三年行动目标任务的重要保障。浙江省坚持循序渐进,有重点有步骤地推进“千万工程”,治理农村垃圾、污水,实施农村“厕所革命”,全面改造村容村貌,促进农村人居环境大改善、大提升。深入学习浙江经验,借鉴浙江美丽乡村建设的路径和方法,先点后面、先易后难,从规划示范到全面推开,才能确保全面完成农村人居环境整治三年行动目标任务。

(二) 浙江经验的主要内容

2003年来,浙江省以实施“千万工程”、建设美丽乡村为载体,聚焦目标,突出重点,持续用力,先后经历了示范引领、整体推进、深化提升、转型升级4个阶段,不断推动美丽乡村建设取得新进步。

1.始终坚持以绿色发展理念引领农村人居环境综合治理。浙江省通过深入学习和广泛宣传教育,让习近平总书记“绿水青山就是金山银山”理念深入人心,成为推进“千万工程”的自觉行动。把可持续发展、绿色发展理念贯穿于改善农

村人居环境的各阶段各环节全过程,扎实持续改善农村人居环境,发展绿色产业,为增加农民收入、提升农民群众生活品质奠定基础,为农民建设幸福家园和美丽乡村注入动力。

2.始终坚持高位推动,党政“一把手”亲自抓。习总书记在浙江工作期间,每年都出席全省“千万工程”工作现场会,明确要求凡是“千万工程”中的重大问题,地方党政“一把手”都要亲自过问。浙江省历届党委和政府坚持农村人居环境整治“一把手”责任制,成立由各级主要负责同志挂帅的领导小组,每年召开一次全省高规格现场推进会,省委省政府主要领导同志到会部署。全省上下形成了党政“一把手”亲自抓、分管领导直接抓、一级抓一级、层层抓落实的工作推进机制。省委省政府把农村人居环境整治纳入为群众办实事内容,纳入党政干部绩效考核和末位约谈制度,强化监督考核和奖惩激励。注重发挥各级农办统筹协调作用,发展改革、财政、国土、环保、住建等部门配合,明确责任分工,集中力量办大事。

3.始终坚持因地制宜,分类指导。浙江省注重规划先行,从实际出发,实用性与艺术性相统一,历史性与前瞻性相协调,一次性规划与量力而行建设相统筹,专业人员参与与充分听取农民意见相一致,城乡一体编制村庄布局规划,因村制宜编制村庄建设规划,注意把握好整治力度、建设程度、推进速度与财力承受度、农民接受度的关系,不搞千村一面,不吊高群众胃口,不提超越发展阶段的目标。坚持问题导向、目标导向和效果导向,针对不同发展阶段的主要矛盾问题,制定针对性解决方案和阶段性工作任务。不照搬城市建设模式,区分不同经济社会发展水平,分区域、分类型、分重点推进,实现改善农村人居环境与地方经济发展水平相适应、协调发展。

4.始终坚持有序改善民生福祉,先易后难。

浙江省坚持把良好的生态环境作为最公平的公共产品、最普惠的民生福祉,从解决群众反映最强烈的环境脏乱差做起,到改水改厕、村道硬化、污水治理等提升农村生产生活的便利性,到实施绿化亮化、村庄综合治理提升农村形象,到实施产业培育、完善公共服务设施、美丽乡村创建提升农村生活品质,先易后难,逐步延伸。从创建示范村、建设整治村,以点串线,连线成片,再以星火燎原之势全域推进农村人居环境改善,探索农村人居环境整治新路子,实现了从“千万工程”到美丽乡村、再到美丽乡村升级版的跃迁。

5.始终坚持系统治理,久久为功。浙江省坚持一张蓝图绘到底,一事情接着办,一年接着一年干,充分发挥规划在引领发展、指导建设、配置资源等方面的基础作用,充分体现地方特点、文化特色,融田园风光、人文景观和现代文明于一体。坚决克服短期行为,避免造成“前任政绩、后任包袱”。推进“千万工程”注重建管并重,将加强公共基础设施建设和建立长效管护机制同步抓实抓好。坚持硬件与软件建设同步进行,建设与管护同步考虑,通过村规民约、家规家训“挂厅堂、进礼堂、驻心堂”,实现乡村文明提升与环境整治互促互进。

6.始终坚持真金白银投入,强化要素保障。浙江省建立政府投入引导、农村集体和农民投入相结合、社会力量积极支持的多元化投入机制,省级财政设立专项资金、市级财政配套补助、县级财政纳入年度预算,真金白银投入。据统计,截至2018年,浙江省各级财政累计投入村庄整治和美丽乡村建设的资金超过1800亿元。积极整合农村水利、农村危房改造、农村环境综合整治等各类资金,下放项目审批、立项权,调动基层政府积极性主动性。

7.始终坚持强化政府引导作用,调动农民主体和市场主体力量。浙江省坚持调动政府、农民和市场三方面积极性,建立“政府主导、农民主

体、部门配合、社会资助、企业参与、市场运作”的建设机制。政府发挥引导作用,做好规划编制、政策支持、试点示范等,解决单靠一家一户、一村一镇难以解决的问题。注重发动群众、依靠群众,从“清洁庭院”鼓励农户开展房前屋后庭院卫生清理、堆放整洁,到“美丽庭院”绿化因地制宜鼓励农户种植花草果木、提升庭院景观。完善农民参与引导机制,通过“门前三包”、垃圾分类积分制等,激发农民群众的积极性、主动性和创造性。注重发挥基层党组织、工会青妇等群团组织贴近农村、贴近农民优势。通过政府购买服务等方式,吸引市场主体参与。同时,通过宣传、表彰等方式,调动引导社会各界和农村先富起来的群体关心支持农村人居环境,广泛动员社会各界力量,形成全社会共同参与推动的大格局。

四、值得岳阳借鉴的各地改善农村人居环境的方式

1.长沙市:治旱厕、清旧宅、管护小微水体

突出治厕,打赢农村旱厕歼灭战。用两年时间完成剩余4.5万座旱厕改造。

通过分类投放、分类收集、分类运输、分类处置等四种方式治理农村垃圾。具体而言,配备农户垃圾分类收集桶103.6万个,配备专职保洁人员4621人,定期上门收集垃圾,配备回收车辆2659台,对有害垃圾、可回收垃圾和其他垃圾分别采用专门车辆进行运输,建设村分类分拣站508个,镇分类分拣中心20个,进行二次细分,对不同类别的垃圾采取不同的利用方式。

突出治房,打赢规范建房攻坚战。一是全面清房,拆除建新留旧住宅11161宗、2586亩。二是严格管房。启动322个村庄规划修编提升,引导农民按规划建房。三是集中建房。开展“带地入建”试点。四是高效用房。引导社会资本盘活利用闲置农房发展乡村民宿、乡村旅游。

突出治水,打赢碧水保卫战。一是着力守护

“一江六河”。在加强溢流排口、黑臭水体整治同时,大力实施“一江六河”沿岸畜禽规模养殖退出。二是着力管护小微水体。将农村沟、塘、渠、坝等全部纳入河长制责任范围,建立小微水体名录,设立片区河长5054名,实现小微水体管护全覆盖。三是着力治理生活污水。建成乡镇污水处理厂88座,建制镇污水处理设施覆盖率达90%以上。在相对偏远的农村地区,采取人工湿地、净化槽等方式,多措并举解决生活污水治理问题。

2.长沙县:有景看、有活干、有钱赚

长沙县立足县域发展阶段实际,高起点推动农村人居环境改善,不断培育乡村发展新动能。如今,长沙县的老百姓生活在“有景可看、有活可干、有钱可赚”的环境中。

长沙县坚持把保护生态作为改善农村人居环境的首要任务。全面打响治厕、治垃圾、治水、治房、治风攻坚战。目前,全县中心集镇实现污水处理设施全覆盖,城镇生活垃圾无害化处理率达100%,村庄生活垃圾治理率达100%。

基于良好的硬件条件,长沙县获评全国县域农村污水统筹治理示范县、全省首个国家级生态县、全国十佳两型中小城市、中国人居环境范例奖、“四好农村路”全国示范县。

长沙县坚持把富民增收作为改善农村人居环境的最终目标。探索形成了以慧润民宿为中心的“开慧模式”、以茶叶产业带动为中心的“金井模式”,两型发展模式和科学发展经验在全国推广。

坚持把发展产业作为改善农村人居环境的核心支撑。县政府与社会资本共同出资,设立了总规模为2亿元的乡村振兴引导投资基金,基金规模的80%以上用于支持引导农业产业发展;五年共整合县本级财政支农资金70亿元以上,初步形成了“一个核心、两大走廊、三条主轴、七大产业、八大园区”的现代农业发展格局,一批农业龙头企业成功上市,先后获评全国粮食生产先进县、

全国重点产茶县、全省农业产业化经营示范县。

3.资兴市:多管齐下打好乡村振兴这场硬仗

近年来,资兴市通过深入开展农村人居环境整治,整域推进美丽乡村建设,2014年、2016年被评为全省美丽乡村建设先进县市区。

该市以“点、线、面”结合,打造美丽乡村全域美。打造“十镇百村”示范“点”,重点改善了10个特色镇、100个美丽乡村示范点的生产、生活条件,走出“美丽乡村+文化旅游”新路子。打造“一湖两线”风景“线”,以东江湖周边村庄、贯穿资兴的S903线和S322线“一湖两线”为重点,建成了东江湖环湖路观光带及省道沿线三条精品乡村旅游线。打造美丽乡村普惠“面”,通过规范农村建房,有效破解了“有新房无新村”“有新村无新貌”“有新村无新业”等问题。

“整、改、拆”并重,打好环境治理攻坚战。整治卫生,全面启动东江湖污染源治理工程、供水工程、河流治理工程、生态恢复工程、环境监测等整治工作。改进厕所,在“一湖两线”、人口集中路段、重要路段旅游景点兴建了160座农村公厕,完成了8000多户四格式化粪池改建。拆危拆旧,明确拆除范围对全市土坯房、废旧杂房、废猪(牛)栏和旱厕进行了全面拆除。

“管、投、评”并举,构建长效管护大机制。建立科学管护体制,共聘请农村专职保洁员3012名,建立网格化管理模式,形成了“市里统筹、乡镇管理、村组主抓、农户受益”的长效管护机制。健全多元投入机制,整合小城镇建设、洁净乡村行动、农村拆违拆旧、东江湖亚行贷款生态保护等项目资金10亿余元,拉动社会投资30余亿元。完善督查考评机制,市财政从统筹城乡发展资金中每年安排600余万元作为乡镇(街道)奖补金。

4.宁远县:五化行动打造最美乡村

近年来,宁远县以“五化”行动为抓手,大

力推进农村人居环境整治，显山、亮水、露田园、美村庄，取得了显著成效。

聚力绿化行动，全面禁伐限伐、封山育林，十年不砍树，十年栽好树。统筹山水林田路系统治理，实施“四边”绿化和“荒山造林、石漠化治理、退耕还林、村庄增绿”四大生态修复工程。

聚力净化行动，围绕让地更干净，探索建立“户清扫—村收集—镇清运—县处理”四级链式处理系统、“流动回收人员—村级回收点—乡镇回收站+县回收公司”回收利用系统，农村垃圾集中处理率达到95%。围绕让水更清澈，推行“点面环式”治污水：在点上，突出核心村镇，覆盖周边人居，建成全省首个建制镇人工湿地生活污水处理中心，首座污水污泥无害化处置设施；在面上，16个乡镇和所有集中居住村实现污水处理设施全覆盖。

聚力美化行动，围绕“一核两廊两线两镇多点”乡村振兴示范区，完成218个村2.6万户民居“穿衣戴帽”。发挥舜帝德孝文化优势，大力开展文明评选创建活动和移风易俗行动，讲卫生、树新风、除陋习，410个行政村全部制定村规民约，261个村建立“红白”理事会。

聚力亮化行动，实施“点亮乡村”行动、“雪亮工程”，开展无间歇夜间义务巡逻，农村干线村、集中居住村和乡镇政府所在地亮化率100%、视频监控覆盖率100%。

聚力序化行动，坚持以美丽乡村建设规划为龙头，统筹村庄、产业、土地等多规合一。开展农村“空心房”治理和农家庭院整治。强化党建引领，实施农村网格化、综合服务平台、村务管理规范化建设，打通联系服务群众“最后一公里”。

5. 凤凰县：三大体系建设让城乡更美

2016年以来，凤凰县有97个村完成农村环境整治。为了推进农村环境综合整治，凤凰县建立城乡污水治理体系，引进首创集团采取PPP模式运作，投资9.8亿元，全面实施凤凰城乡供排水工程

和水污染治理工程，力争3年内基本完成县城区、乡镇、旅游村、重点村等污水治理任务。

凤凰县还建立了森林保护体系，大力实施封山育林工程、退耕还林工程、石漠化治理工程等生态保护和修复工程，筑牢绿色生态屏障。全部取缔木材砍伐指标，全面关闭木材加工厂实行农村护林员制度投入1亿元，实施“青山抱古城”工程。全部关闭全县非法采砂场、非法矿山、尾砂库。

为了让乡村净起来，凤凰县建立了城乡垃圾处理体系，对乡村垃圾实行分类减量、集中无害化处理。在乡村新建垃圾围931个和一批垃圾集中处理站，全面实行乡村保洁员制度，广泛发动群众做好自家的环境卫生工作，全县河道、村庄、道路两旁基本看不到白色垃圾。

另外，凤凰县还实施了乡村照明计划，按照“政府统一安装、村委会自主管理、村民共同享用”的原则，2018年实施186个贫困村亮化工程。2019年实现行政村全覆盖；实施村庄建设工程，全面规范乡村建房，全面开展乡村房屋建新拆旧，易地搬迁贫困户的旧房一律拆除复垦，同时加强传统村落保护，保住民族文化，留住美丽乡愁。

五、岳阳市改善农村人居环境的基本原则和对策建议

改善农村人居环境，是实施乡村振兴战略的“第一仗”。全市上下要牢牢把握正确方向，以实施农村人居环境整治三年行动为重点，更加积极行动，进一步加大农村人居环境整治的推进力度、投入强度，扎实推进乡村振兴特别是农村人居环境整治工作再迈上一个新的台阶，更好地推动岳阳农村高质量发展，创造农民高品质生活。

总体指导思想是全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落

实新发展理念,实施乡村振兴战略,坚持农业农村优先发展,坚持绿水青山就是金山银山,顺应广大农民过上美好生活的期待,统筹城乡发展,统筹生产生活生态,以建设美丽宜居村庄为导向,以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向,动员各方力量,整合各种资源,强化各项举措,加快补齐农村人居环境突出短板,为如期实现全面建成小康社会目标打下坚实基础。

(一) 基本原则

1.因地制宜、分类指导。根据地理、民俗、经济水平和农民期盼,科学确定本地区整治目标任务,既尽力而为又量力而行,集中力量解决突出问题,做到干净整洁有序。

2.示范先行、有序推进。学习借鉴浙江等先行地区经验,坚持先易后难、先点后面,通过试点示范不断探索、不断积累经验,带动整体提升。加强规划引导,合理安排整治任务和建设时序,采用适合本地实际的工作路径和技术模式,防止一哄而上和生搬硬套,杜绝形象工程、政绩工程。

3.注重保护、留住乡愁。统筹兼顾农村田园风貌保护和环境整治,注重乡土味道,强化地域文化元素符号,综合提升田水路林村风貌,慎砍树、禁挖山、不填湖、少拆房,保护乡情美景,促进人与自然和谐共生、村庄形态与自然环境相得益彰。

4.村民主体、激发动力。尊重村民意愿,根据村民需求合理确定整治优先秩序和标准。建立政府、村集体、村民等各方共谋、共建、共管、共评、共享机制,动员村民投身美丽家园建设,保障村民决策权、参与权、监督权。发挥村规民约作用,强化村民环境卫生意识,提升村民参与人居环境整治的自觉性、积极性、主动性。

5.建管并重、长效运行。坚持先建机制、后建工程,合理确定投融资模式和运行管护方式,推进投融资体制机制和建设管护机制创新,探索规模化、专业化、社会化运营机制,确保各类设施

建成并长期稳定运行。

6.落实责任、形成合力。强化地方党委和政府责任,明确省负总责、县抓落实,切实加强统筹协调,加大地方投入力度,强化监督考核激励,建立上下联动、部门协作、高效有力的工作推进机制。到2020年,实现农村人居环境明显改善,村庄环境基本干净整洁有序,村民环境与健康意识普遍增强。

(二) 对策建议

1.进一步深入学习浙江“千万工程”经验,坚持高位推动、扎实推进岳阳人居环境整治。

深入学习领会习近平总书记生态文明思想和关于改善农村人居环境的重要指示批示精神,坚持高位推动,加强舆论宣传和经验交流,进一步增强抓好工作的责任感紧迫感和农民群众参与的积极性主动性。要以深入学习浙江“千万工程”经验为新动力,有力有序扎实推进农村人居环境整治。认真贯彻落实中央农村人居环境整治三年行动方案,突出聚焦农村厕所革命、农村生活垃圾治理、生活污水治理、提升村容村貌、机制建设和习惯养成等重点工作任务,进一步建立健全工作机制,以更加有力的举措、更加扎实的行动,确保实现农村人居环境整治三年行动目标,确保完成各项目标任务,不断谱写美丽岳阳建设新篇章。

2.进一步落实好“拆建管”齐发力的推进机制,切实做好统筹推进工作。

坚持市县抓落实的工作机制,统筹协调工作推进和政策支持。各有关部门按照分工方案,加强协同配合,积极主动做好农村人居环境整治重点工作。落实好地方各级党委和政府主体责任,强化市县乡村党组织书记抓落实责任。加强村党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。加强督促指导和调研评估,实行通报和末位约谈制度,切实把农村人居环境整治各项任务落到实处。坚持全局思维,综合施策,统筹做好“拆建管”文

章。一是全面拆。运用现代信息技术精准定位农村危房、旧房、闲置房、违建房等,科学认定空心房性质、地类和面积,按政府引导、农户自愿原则拆除并予以补偿;二是合理建。规范住房建设,统一安置搬迁户。完善基础设施建设,改善人居环境;三是长效管。加强整治后的宅基地确权登记颁证工作,明晰权利主体。严格界定“一户一宅”,确保政策落到实处。有效整合宅基地资源,充分利用村内空闲地、老宅基地以及荒坡地、废弃地。为推进乡村振兴打下坚实基础。

3.进一步注重坚持政府主导、规划引领,建立健全各项制度和机制。

发挥规划引领作用,指导、推动和支持各地抓紧编制好村庄布局和建设规划,做到一届接着一届抓,一棒接着一棒干,一张蓝图绘到底。合理规划村庄类别,明确不同的规划建设标准和要求。充分考虑农村差异性,实行分类指导,不搞“一刀切”,鼓励地方探索创造。把村庄道路、污水和垃圾处理、饮水安全工程等设施建设纳入相关专项规划。推进农村“厕所革命”。从解决农民群众反映最强烈的环境脏乱差问题入手,由易到难、循序渐进,组织开展以治理村庄脏乱差为重点的农村人居环境整治村庄清洁行动。发挥各级政府主导作用,建立多方合作参与机制,调动多方资源,合力攻坚克难,加强统筹协调,形成良好制度体系。一是以市政府为主体,健全工作制度。以农村人居环境整治和产业兴旺为重点,制定部门分工方案,明确责任清单,对市县和市直有关部门同步绩效考核,根据考核结果奖励或约谈;二是以县政府为主体,健全资金投入机制。坚持量力而行、尽力而为,建立健全政府、农村集体和农民、社会力量多元投入机制。要聚焦农村人居环境整治的重点任务,加大投入力度。推动涉农资金跨部门、跨层级、跨年度整合,将市县有关部门涉及村庄规划、农村道路建设、小农水、污染治理、农村绿化的资金统筹

起来,集中用于农村人居环境整治和民生工程建设。开展资金筹集专项活动,引导民间资金和社会资源投入乡村建设;三是以乡政府为主体,健全治理体系。加强基层党建,发挥党员干部示范作用。建立健全村民参与农村人居环境整治和乡村建设的激励约束机制,发挥村民主体作用,引导村民自治。同时,要坚持真金白银投入,强化要素保障;坚持系统治理、久久为功,建立健全长效治理机制;坚持强化政府主导作用,调动农民主体和市场主体力量,形成全社会共同参与推动的大格局。要深化改革创新,着力创新投入机制、人才机制和管理服务机制,吸引更多资源要素向农村聚集,不断增强农业农村发展的动力和活力。

4.进一步树立全局意识和整体观念,严格督查考核,发挥联动效应、推动村级合作。

农村人居环境整治既是攻坚战,更是持久战。要借鉴先进经验,撬动多方资源,发挥“空心房整治+N”模式的联动效益:一是把“空心房”整治作为盘活农村土地资源的抓手,创造经济效益;二是落实农村人居环境改善专项行动计划,大力开展空心房整治,为全市乡村振兴提供有力支点,带来生态、社会效益;三是在全市整治潜力较大的县市先行试点,树立一批有地方特色的先进典型,以点带面,产生示范带动效应。坚持建管结合,加强统筹协调,层层压实责任,严格督查考核,健全农村人居环境管护长效机制。同时,以空心房整治为契机,整合村级资源,实现村落自然融合与集并,探索村级区划调整新道路。构建稳定的村级结对帮扶关系,建立重大事项共商决策机制,促使各村之间在乡村规划、农户安置、补偿标准等方面能互相吸取经验,改善农民生产生活条件,提高农户农民满意度。

5.进一步创新发展思路、因地制宜,大力发展地方特色产业和农村经济。

要始终坚持以人民为中心的发展思想，始终坚持绿色发展和“绿水青山就是金山银山”的理念，结合岳阳实际情况，创新发展思路、因地制宜，大力发展地方特色产业和农村经济。岳阳市具有优越的自然环境和悠久的农耕文化，积累了丰富的精耕细作技术经验和农业品种资源，激发市场活力，以此改善农产品供给侧的结构性，发展精细农业，促进农产品产业化，带动空心房整治，可走出一条农业强市的乡村振兴之路。同时，因地制宜地发展生态旅游业、文化旅游业、住宿业、畜牧业、种植业等，推动地方特色农旅经济发展。要坚决贯彻中央和省委省政府、市委市政府的决策部署，对照部署抓落实，统筹做好乡村振兴其他重点工作，始终把乡村产业振兴作为重点来抓，不断提高乡村治理水平，着力营造

文明乡风，统筹推进乡村全面振兴。

6.进一步坚持人才兴村、注重人才储备，培育农村发展内生动力。

提高农户素养、吸引人才回流是确保空心房拆、建后面临的突出问题，关键在于建立长效机制，坚持人才兴村、注重人才储备，激活人才资源，培育农村发展内生动力。积极完善基础设施，提升公共服务水平，改善农户生活条件，加强农业技术培训和推广，培养新型职业农民。同时，建立激励机制，盘活乡贤资源，为返乡创业提供物质支持和精神激励。从发展全局做好改善农村人居环境与城乡融合发展、产业振兴、生态文明建设、传承优秀文化、脱贫攻坚的结合文章。强化统筹协调，发挥农民主体作用，齐心协力抓好农村人居环境改善工作。

乡村振兴背景下农村人力资源 迁移机制、问题及对策研究

郑立新

摘要：实施乡村振兴战略离不开人力资源的支撑。在城市化的进程中，城市吸纳了大量农村剩余劳动力的同时，大量农村人力资源向城市迁移也带来了农村“空心化”的问题。本文在分析农村人力资源迁移的历史、现状和发展态势的基础上，认为当前农村人力资源的供给存在有效供给不足与低效供给同时并存、拉力小与阻力大的问题同时并存、社会支持度不够与政策扶持不精准的问题相互交融等问题。鉴于此，优化农村人力资源的开发与供给，必须以更大勇气和魄力深化农村农业改革，推进农业农村系列制度创新，以增强农业农村对人力资源的吸引力和减小农业农村对人力资源的推力或阻力，让农村人力资源既能出得去，又能进得来，形成人力资源双向流动、以优质人力资源支撑乡村振兴的良好局面。

关键词：乡村振兴 农村人力资源 人力资源迁移 人力资源开发与供给

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大战略决策，是适应时代发展的必然要求，是加快推进农业农村现代化、提升农民生活水平的重大战略决策。乡村振兴战略必将推动我国农村再次发生深刻变革，农村美、农业强、农民富的美好蓝图必将在中华大地实现。然而，我国乡村振兴，是在中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经发生转化的时代背景下推进的。当前，我国正处于现代化中后期阶段，新型城镇化、人口老龄化、农业现代化等因素相互交织，对农村人力资源开发与供给产生重要影响。在城市化进程中，城市在吸纳了大量农村剩余劳动力，解决了农村人口的就业问题，增加了农民的收入，为农村的发展积累了后劲的同时，也因为大量农村人力资源向城市流动，特别是大量劳

动人口（年龄在16—59岁）向城市流动，必然对乡村振兴造成冲击，个别乡村甚至出现凋敝衰退的“空心化”现象，以至于“谁来种田”、“谁来振兴乡村”成为一个不得不面对的问题。特别是我国人口老龄化程度不断加深，劳动人口和比重连续7年双降，而农村劳动人口向城市流动的趋势正在加快，乡村振兴面临的人力资源问题将进一步凸显。2019年4月8日，国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》，明确指出在此前城区常住人口100万以下的中小城市和小城镇已陆续取消落户限制的基础上，城区常住人口100万—300万的Ⅱ型大城市应当全面取消落户限制；城区常住人口300万—500万的Ⅰ型大城市应当放开放宽落户条件，取消重点群体落户限制。这一政策意味着我国城市对人力资源的吸引力进一步增

作者简介：郑立新，男，博士，湖南理工学院马克思主义学院副教授，湖南省党的创新理论湖南理工学院研究基地特聘研究员。

课题主持人：郑立新，课题组成员：金春枝、姜华

强,农村人力资源进城的阻力进一步减弱,必将进一步推动农村人力资源向城市迁移。

因此,在城市化的大背景下,研究如何破解农村人力资源开发供给的瓶颈制约,推进农村人力资源开发与供给的政策创新,以增强乡村对人力资源的吸引力,在培育本土人力资源,吸引部分人力资源“逆迁移”,改善农村人力资源结构,为乡村振兴提供必要的、稳定的、优质的人力资源支撑是乡村振兴的重大问题。

一、调研概述

为了理清农村人力资源流动的内在机制,分析农村人力资源结构、流动趋势以及发展态势,把准农村人力资源开发供给中存在的深层次问题,为优化农村人力资源开发供给提供对策建议,我们主要从以下四个方面开展调查研究:一是查阅了人力资源迁移以及乡村振兴方面的专著、论文,对国家统计局发布的有关统计数据进行分析研究。二是开展问卷调查。我们针对在校大学生、农村就业人群和农村进城务工经商人群等3个影响农村人力资源开发供给的人群开展了分类网络问卷调查。共收到有效问卷2694份,其中大学生1623人,占60.24%,农村就业人口439人,占16.3%,农村进城务工经商人员632人,占23.46%。三是考察学习。我们参观考察了浙江安吉县天荒坪镇余村和上海市金山区漕泾镇新义村、枫泾镇水库村等几个乡村,其中余村为习近平总书记首次提出“两山”理论的地方,这些乡村走在乡村振兴的前列,在人力资源开发供给方面有许多值得学习的地方。四是走访调研。我们深入岳阳市境内的平江县上塔市镇胜利村、临湘市羊楼司镇双山村、明星村、汨罗市长乐镇长乐村等几个乡村开展走访调研,重点调取了临湘市羊楼司镇双山村和汨罗市长乐镇长乐村两个村人力资源的基本数据进行对比研究。其中,长乐村的土地全部流转,年人均可支配收入高出岳阳地区农村居民年人均收入水平6487元,发展水

平相对较高;而双山村土地流转率较低,流转率仅12.9%,年人均可支配收入略低于岳阳地区农村居民年人均收入水平。就两村的人力资源情况来说,都存在农业吸引力低,大量非劳动年龄人口从事农业的现象,其中长乐村60岁以上的本地就业人口有389人,占总人口的14.9%,双山村60岁以上的本地就业人口有198人,占总人口的11.23%,他们主要从事农业生产或者务农兼顾务工。

总的来说,通过调查研究,我们认为新型城镇化与乡村振兴对乡村人力资源影响是一种相互支撑、相互贯通的辩证关系。一方面,城市化不仅吸纳了农村大部分剩余劳动力,增加了农民的收入,使大多数农民从简单低效的农业生产中解放出来,获得了新的发展机会,而且缓解了农村人地矛盾等资源约束,为农业产业适度规模化经营和农业产业高质量发展创造了条件,且为农业提供了广阔的市场和资本、技术、信息、人才等要素支持。可以说,城市化是乡村振兴的前提,没有大规模的城市化,也不可能有乡村振兴。另一方面,乡村振兴不仅为城市化进一步发展创造条件,农村人力资源向城市迁移为城市准备了大量劳动人口,推动城市产业的发展,而且乡村振兴为城市提供大量优质农产品和服务,乡村优美的生态环境将极大地丰富城市人口的生活。但也要看到,城市化对农村人力资源的吸纳也会在一定程度上对乡村振兴造成一定影响,如农村空心化的问题、农业从业人员老化和结构失衡的问题、留守儿童和空巢老人的问题、农村发展后劲的问题等等。解决这些问题,需要我们紧紧抓住人这一核心要素,综合施策,优化农村人力资源的供给和开发。

二、农村人力资源迁移的回顾、现状及发展态势

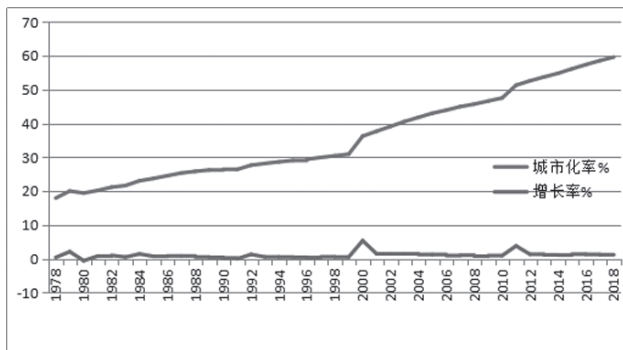
研究农村人力资源的供给问题,有必要对改革开放以来我国农村人力资源迁移进行回顾,立

足于调查分析,弄清农村当前人力资源的供给现状及其发展态势,探寻其中的规律、趋势、差异及共性问题。

(一) 改革开放以来农村人力资源迁移的回顾

改革开放以来,我国经济社会开始加速发展,城镇化进程也逐渐加快,我国农村剩余劳动力也开始向城市迁移。1978年至2018年,40年来我国城市化率由17.92%提升到59.58%,提高了近42个百分点,我国城乡面貌发生翻天覆地的变化。回顾我国农村人力资源的迁移历史,以改革开放为主线,伴随着城镇化的发展,可以将农村人力资源迁移大致划分为三个阶段:缓慢流动阶段、快速流动阶段和稳定流动阶段。

1. 缓慢流动阶段(1978—1999)。改革开放前20年,我国农村人力资源整体上呈缓慢向城市流动迁移,城乡二元分割的问题仍然存在,上世纪80年代中期虽然放宽了农民进城的限制,但对农村劳动力迁移仍存在诸多制约因素。从农业农村的实际来看,农业的机械化程度低,农业生产基本处于一家一户承包经营的小农状态,农业发展仍然以劳动力投入为主。1978年到1999年的21年间,我国城市化率提高12.97%,平均每年提高0.61%。



图一: 1978—2018 年我国城市化率走势图

2. 快速流动阶段(2000—2012)。进入新世纪后,国民经济高速发展,在中国特色城镇化理论的指导下,我国的城镇化进程加速推进。特别是1999年开始的大学扩招和新生代农民工(1980

年以后出生,基本没有种过田)开始进城务工经商,我国乡村人力资源开始快速向城市流动迁移。这一阶段,党和国家开始反哺农业,取消了延续了2000多年的农业税,并且开始对农业进行补贴,对粮食实施最低保护价制度,农业机械也开始大量普及,节省了大量的劳动力。而我国经济发展迅猛,GDP年均增长率超过10%,城市对人力资源的需求巨大。从1999年到2012年,我国城市化率提高了21.38%,年均增长率1.67%,比前20年年均增长率快了1个多百分点。

3. 稳定流动阶段(2012—)。党的十八大以来,我国经济开始进入新常态,中国特色社会主义也进入了新时代,我国经济也由粗放式发展开始转入高质量发展。2012年至2018年,我国城市化率提高7.01%,年均增长率1.17%,比上一阶段有所回落,但城市化更注重质量和内涵。农村人力资源进城务工经商的收入稳步提升、“五险一金”等社会保障参保率稳步提升、进城落户的人口同步提升。据统计,农民工月平均收入达到3721元,比上年增长6.8%,外出务工农民工月均收入4107元,增长7.9%。进城农民工不仅收入稳步提升,而且能享受更好的教育、医疗、保障性住房、社会保障等公共服务。特别是随着国家对农民工进城落户限制进一步放宽,城市对农村人力资源尤其是新生代劳动人口吸引力进一步增强,呈现出稳定迁移(在城市安家落户,回流的可能性极小)的明显特征。

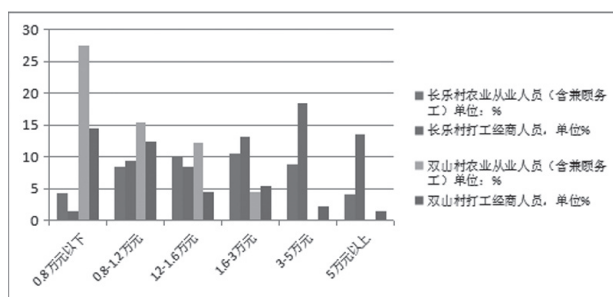
(二) 当前农村人力资源的结构分析

1. 农业从业人员趋于老龄化。随着我国人口老龄化程度加深,农业从业人员老龄化的趋势日益明显,新生代农村劳动人口基本不从事农业生产,大多向城市迁移或者本地务工经商。从我们走访的几个村来看,在家务农的大多是50岁甚至60岁以上的农民。在乡村振兴背景下,73.43%的进城务工经商人员有返回农村意向,但5年内有返乡意向的仅19.29%,且主要为50岁以上的人,其

返乡主要目的也是养老。这样,一方面是正在从事农业生产的人口不断老化,另一方面青壮年劳动力加入农业生产的人口在不断减少,农民工返乡也不会返农,使得农业从业人员老龄化的趋势更加明显。

2.农业从业人员受教育程度和能力素质跟不上现代农业发展的步伐。根据国家统计局2017年12月发布的第三次全国农业普查主要数据公报,我国农业从业人员受教育程度为未上过学6.4%、小学37.0%、初中48.4%、高中或中专7.1%、大专及以上学历1.2%;而根据2015年全国人口抽样调查,我国人口受教育程度高中为15.35%、大专及以上学历12.45%。农业从业人员的受教育程度明显低于全国平均水平,受过高中以上教育的低了近20个百分点。目前农业从业人员的受教育程度和能力素质仅能适用小农生产的简单劳动。在乡村振兴背景下,我国农业产业必然走向规模化、市场化的社会化大生产,农业经营必然对农业从业人员受教育程度和能力素质提出更高的要求。在我们的问卷调查中,被问及农业经营中人力资源方面存在的主要问题,54%的农业经营大户认为农村壮劳力太少,50%认为农民的综合素质和能力素质不高;而返乡创业人员被问及创业中存在的主要困难时,40.58%认为壮劳力太少,49.28%认为农民文化技术等素质不高。由此可见,农业从业人员的整体素质已经成为制约农业经营的瓶颈问题。

3.农业从业人员收入明显偏低。以我们调查的两个村的情况来看,农业从业人员(务农兼顾务工)的收入明显低于纯本地务工经商或进城务工经商的人员(见图二),其中双山村农业从业人员家庭年人均可支配收入高于3万元的为零。从收入来源看,农村就业人口主要收入来源为工资性收入,占比达到56.39%;农业经营收入仅占28.08%,农业对农民而言整体上已经沦为“副业”。



图二：长乐村、双山村家庭年人均可支配收入分布图

（三）乡村人力资源供给的发展态势

乡村人力资源受我国社会主义市场经济的不断发展、城市化的不断深化、人口老龄化程度加深和劳动人口下降、乡村振兴战略的大力实施等多种因素的影响,存在出以下发展态势:

1.城市化和人口老龄化将加剧农村人力资源短缺。虽然总体上我国人力资源仍然丰富,目前劳动人口仍达9亿人,但随着城市化的深度推进,城市对新生代农村人力资源具有很强的虹吸效应,我国出生人口下降、劳动人口及比重双降带来的人力资源短缺问题必然首先在农村出现。根据国家统计局第三次全国农业普查(2016)主要数据公报,我国农业生产经营人员55岁以上的占33.6%,35岁以下的仅占19.2%,意味着5年内我国农村劳动人口将下降10%以上,净减少3000万人以上。以我们调查的两个村为例,长乐村本地就业人口中,16-35岁纯务农的48人,占20.6%,36-50岁纯务农的52人,占22.3%,50岁以上纯务农的133人,占纯务农人口的57%;双山村本地就业人口中,16-35岁纯务农的为0,36-50岁纯务农的75人,占33.5%,50岁以上纯务农151人,占66.5%。两村纯务农人口以50岁为界线呈现出明显的梯度变化。

2.农业产业的转型升级对人力资源的需求将大幅提升。根据走访调查,传统以种粮为主的农业产业对人力资源的需求度明显低于高附加值的农业产业。以种植业为例,水稻的规模化种植,目前农业机械、农业社会化服务大力推广,节省

了大量劳动力，一季稻亩均仅需2个人工（含农业社会服务中操纵机械、施肥、打药、烘干的人工），双季稻亩均仅需4个人工；水果种植日常管护亩均每年需要20个人工，进入采摘期，亩均每年需要30个人工；大棚蔬菜（精细蔬菜）对劳动力需求更大，亩均每年需要300个人工。目前，我国对蔬菜、水果市场需求巨大，而粮食价格走低，必然引导农业向高质量高附加值方向发展。以水果为例，2018年我国共进口新鲜水果485.56万吨，同比增长26%；进口价值69.44亿美元（约合人民币463.34亿元），同比增长36%。可见，随着高附加值农业的迅猛发展，农业产业对人力资源的需求将大幅提升。

3.职业农民等高素质人力资源供给不足将更加显现。随着农业产业的规模化、专业化、精细化程度的不断提升，以及农业产业一二三产业的不断融合，农业产业的多样化、特色化、品牌化发展必然对农业从业人员提出更高要求。未来，农业产业不仅面临壮劳力的短缺，更面临专业化人才的短缺，农业技术人员、农业经营人员（特别是网络营销、乡村旅游、农业企业管理等方面的专门人才）将十分紧缺。

三、农村人力资源供给存在的主要问题

农村人力资源的供给受市场经济、城市化、农业产业发展相对滞后、农村基础设施相对落后、农村文化生活单调、农业从业人员自身的素质等多种因素的影响，还存在不少值得关注的问题，农村人力资源的供给与开发问题已成为乡村振兴的一个明显的短板和制约乡村振兴的一个关键因素。

（一）农村人力资源有效供给不足与低效供给同时并存

从我们调查的情况来看，农村人力资源供给一方面是有有效供给严重不足，高素质人力资源缺口不断加大，另一方面又存在大量低效供给，人力资源浪费严重。

1.农村人力资源有效供给不足。农村人力资源不仅面临年龄老化，后继乏力的问题，更重要的是缺乏高层次的有效供给。对比长乐、双山两村，我们发现双山村的大学生、进城务工经商人员返乡创业和城市工商资本下乡创业与长乐村有巨大的差距，长乐村分别有68人、54人、38人，而双山村分别只有5人、28人、12人，这也是双山村经济发展明显比长乐落后的一个重要的原因。乡村振兴必须有一支高质量的创业队伍，但大学生和进城务工经商人员返乡或下乡创业还面临自身缺乏农业相关技能和创业经验不足等问题，制约了他们创业。在网络问卷中，被问及到乡村发展的障碍是什么（多选），有59.94%的大学生认为没有相关的技能；在回答创业中存在的主要困难时，53%的返乡创业人员中认为自己创业经验不足，39.39认为对市场难把握；而有创业打算的进城务工经商人员，更是有64.9%认为自己创业经验不足，50.9%认为市场难把握。

2.农村人力资源低效供给造成浪费。目前，我国大部分乡村还是小农生产模式，农业效益低且人力资源浪费严重。通过对长乐村和双山村进行对比分析，就会发现这种明显的低效供给。长乐村有水田2700亩、旱地500亩、山林2000亩，且全部流转；双山村有水田1540亩，流转200亩，旱地616亩，流转80亩，山林8910亩，均未流转。长乐村种植水稻2300亩，蔬菜、水果等经济作物1300亩，双山村种植水稻1540亩，没有种植其他经济作物，而山林管护需要的劳动力很少。按理长乐村的对劳动力的需求量应当大于双山村，但实际情况是长乐村从事农业生产的劳动力（含兼顾本地务工）为696人，劳动力需求强度为0.15人/亩；而双山村从事农业生产的劳动力（含兼顾本地务工）为785人，劳动力需求强度为0.36人/亩。人均产值差距更大，长乐村农业人口人均产值达到4.74万元，双山村仅为0.42万元。而双山村正是我国多数乡村的缩影。

（二）农村对人力资源拉力小与阻力大的问题同时并存

人力资源的迁移是人们对于成本与收益比较衡量后的理性选择，是否迁移受流出地推力和流入地拉力的直接影响。农村人力资源的供给受农村本身的拉力和阻力的影响，拉力是农村自身条件对人力资源的吸引力，而阻力是农村对人力资源进入的障碍。目前，由于受农业产业造血功能不强、城乡二元分割造成的农村基础设施、公共服务不如城市和体制机制等因素的制约，农村对人力资源存在明显的拉力小与阻力大的问题，本地优质人力资源难留住、外地优质人力资源难进来的问题同时并存。

1. 农业产业综合效益低，农民职业吸引力不强。目前，我国农业受耕地面积、农业劳动生产率、农产品价格、市场容量、农业风险等刚性因素约束，农业产业综合效益低下。特别是由于国际粮食价格持续走低和国家粮食保护价自2015年至2018年连续下降，以粮食为主的农业产业效益明显降低。在针对农村就业人口的问卷调查中，高达65.96%的认为农业的收益太低、产业难振兴是乡村振兴的主要问题，而80%的农业大户认为农业效益低是其经营中的主要困难。农业效益低直接造成农业从业人员收入明显低于务工经商人员的收入，城乡收入的绝对差在进一步拉大。从2008年至2018年，我国城乡居民年人均可支配收入比由3.31:1缩小为2.68:1，但绝对差由11020元扩大到24634元。更为重要的是，农民收入虽然持续增长，但其增长的主要是工资性收入，农业经营性收入增长缓慢，农民要成为“抢着干的职业”短时间内很难实现。

2. 农村公共服务不完善，对人力资源吸引力不强。由于我国长期的城乡二元分割，导致农村基础设施、公共服务与城市相比存在很大的差距。其中特别是教育、医疗、文化娱乐、商业等生活设施落后，社会保障特别是养老保障等方面与

城市的巨大差距，成为农村人力资源向城市迁移的重要推力。在对进城务工经商人群的问卷调查中，当被问及到城市发展的主要原因时，认为城市发展空间大的有49.44%，居第一位，认为城市教育、医疗条件好的有37.56%，居第二位；而对于农村本地就业人群而言，留在农村的主要原因则是54.37%的人是因为需要照顾家里的老人、小孩或病人，26.95%的人是因为农村生活成本低，24.82%的人因为年纪大了打工没人要，分布居第一、三、四位。可见，农村人力资源对城市的公共服务和更大发展空间和更高的收入水平是十分向往的，就是留在农村也往往是因为有迫不得已的原因。

3. 体制机制不活，阻碍人力资源向农村流动。

我国自上世纪80年代开始实行的农村家庭承包经营制度，曾极大地解放了农村的生产力，迅速改变了农村落后的面貌。随着时代的发展，一家一户分散经营的小农生产模式已经越来越不适应现代化大生产的形势，农业产业提质增效的空间不大。为了推动农业的转型升级，我国推行的“三权分置”土地管理制度改革和正在试点的“三块地”（农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地）管理制度改革，在一定程度上盘活了农村土地资源，推动了农业产业化发展。但农村土地管理制度仍面临诸多体制机制制约，阻碍优质人力资源向农村流动。一是土地承包经营权、宅基地所有权、林权、集体经营性建设用地等农村要素资源不能上市，既影响农民资产性收益，又阻碍城市等外来人口到农村投资兴业、购置房屋。二是土地用途管制严格，农地只能农用，农业产业建设用地矛盾突出。我们在调研走访中了解到，有的村很适合发展乡村旅游，并且有不少城市资本有投资意向，由于土地严格管制，该村发展旅游必须建设的道路、旅游设施用地无法满足，而要改变土地用途进行“调规”，一个村或者乡镇政府是无法做到的。三是土地经营权抵押功能无法实现，土地要素的供给功能没

有充分实现,农业经营的融资难题很难解决。

(三)对农村人力资源社会支持度不够与政策扶持不精准的问题相互交融

1.高等院校对农村经营性人才培养不够。乡村振兴需要大量农业技术专业和农村经营性人才,但目前我国大多数高校是为城市培养人才,为农村培育的农业技术人才和农业经营人才很少,以至于当代大学生即使有下乡创业的意愿,也缺乏相应的专业背景和能力素质。在我们对在校大学生的问卷调查中,在回答到乡村发展的障碍是什么时,有59.77%认为没有相关的专业技能,仅次于农村收入太低和发展空间太小;在回答农村对你最大的吸引力时,仅3.7%认为与自己的专业对口;在回答大学生到农村发展需要得到什么帮助时,有73.26%需要农业技能和经营能力等培训。可见,相应专业技能和农业经营能力的缺失是制约大学生下乡创业的重要因素,我国高等院校对农村经营性人才的培养急需加强。

2.金融对农村人才的支持度不够。习近平总书记指出:“金融是现代经济的血液。血脉通,增长才有力。”传统农业综合效益较低,而新型农业投资大、周期长,最需要金融的支持。从我们调查的情况来看,无论是农村就业人口、返乡创业人员等农业经营人员,还是在校大学生、外出务工经商人员等潜在的返乡创业人员,都希望在创业中获得金融支持,他们在创业中遇到的困难或者担心的问题也是融资难、融资贵。如68.88%大学生希望在乡村发展时得到金融优惠支持,48.73%农村就业人员希望得到政府的金融优惠支持,而实际经营中有50%的农业大户和55%的返乡创业人员认为存在资金周转困难,融资难、融资贵的问题。当前,银行保险风投等金融资本普遍对农业产业持观望态度,除一些普惠性金融外,商业性金融对参与乡村产业持谨慎态度,农村小额贷款手续繁琐、额度有限,农业保险发展缓慢,已经成为制约优质人力资源农村产业的重要因素。

3.对新型职业农民的培训力度不够。培养一大批爱农村、懂技术、善经营的新型职业农民是未来农村人力资源供给与开发的根本。而部分创业农民对接受职业培训具有强烈的愿望,农村就业人员中希望得到政府新型职业农民培训帮助的达50.8%,排第二位。目前,各级党委政府都将新型职业农民的培训作为乡村振兴的重要举措,也取得了很好的效果。以岳阳市为例,近年来共培训新型职业农民14.07万人次,5000多人被认定为新型职业农民。但受培训资金、培训方式、培训机构等多种因素的制约,新型职业农民的培训还不能满足现代农业产业发展背景下新型职业农民的多层次、多元化的教育培训需求。

4.对返乡创业、人才下乡的鼓励政策不精准。大学生和进出务工经商人员返乡创业和城市人才下乡创业将是未来新型职业农民的重要来源之一。如何引导、鼓励他们返乡或下乡创业,需要一整套扶持政策,如职业技能和经营能力培训、创业引导扶持资金、政策性创业保险、金融优惠支持、社会保障等等。如大学生到农村发展需要得到的帮助中,政府政策资金支持、农业技能和经营能力培训、金融优惠支持、社会保障居前四位,分别达到81.7%、73.26%、68.88%、68.39%。但我国大部分地区,特别是中西部地区普遍缺乏对返乡创业、人才下乡的配套鼓励政策,各项乡村振兴的扶持政策资金大多以基础设施项目、各种补贴的形式存在,重物轻人的倾向比较明显。

四、优化农村人力资源开发与供给的对策建议

优化农村人力资源的开发与供给,必须立足于我国新型城镇化稳步推进,人口逐步向城镇集聚的总体趋势,站在统筹城乡发展的高度,以更大勇气和魄力深化农村农业改革,推进农业农村系列制度创新,以增强农业农村对人力资源的吸引力和减小农业农村对人力资源的推力或阻力,让农村人力资源既能出得去,又能进得来,形成人力资源双向流动、以优质人力资源支撑乡村振

兴的良好局面。

（一）立足农村发展实际深化农村改革

好的制度就是最大的红利。乡村振兴必然需要一大批优质人力资源来支撑，而在城市化对农村人力资源虹吸的背景下，必须通过重大的制度创新，像上世纪80年代推行家庭承包经营制度一样释放出巨大的制度性红利，消除人力资源向农村流动的制度性障碍，吸引一大批优质人力资源到农村创业发展。

1.进一步深化农村基本经营制度改革。农村人力资源的开发供给需要农业产业的规模化高质量发展，但目前我国以小农生产为本质特征家庭经营模式，已经越来越不适应以资本投入为主的社会化大生产的需要，成为阻碍人力资源开发的重要因素。近年来，通过落实“三权分置”的办法，在一定程度上推进了农业产业化发展，吸引了部分优质人力资源，但仍面临许多制约，如土地流转过程中遇到的毁约、谈判艰难等问题，农民发展农业产业的积极性受到影响。正因为如此，在调研过程中，不少农民对国家继续延长土地承包权30年不变持反对意见，认为不仅会造成新的不公平激化矛盾，而且妨碍土地的集中流转或经营，农村土地的集体所有权被侵蚀。鉴于此，建议深化农村基本经营制度改革，强化农村土地集体所有权的权能，赋予村集体在土地用途管制下的更大的自主权。农户的家庭承包权作为一项权能，更多以股份分红的形式来体现，不必具体到每块土地，集体可以根据产业发展需要进行适当调整。这样不仅可以保证农村土地集体所有的性质，更能有效提升土地综合效益，为优质人力资源到农村创业发展消除障碍。探索农民土地承包权、农村宅基地使用权自愿有偿退出机制，以土地承包权换社保，使农村人力资源能够真正出得去、进得来。

2.优化土地用途管理制度。基本农田保护制度是维护国家农产品安全的基石。但在实践中，这一制度也在一定程度上制约了农村土地的优化配

置和集约化发展，加大了农村创业发展的难度，阻碍优质人力资源向农村流动。建议在保障耕地红线不被突破的前提下，借鉴城市征地“占补平衡”的政策，适当放宽土地用途管制。如加快宅基地确权后，对于引导村民集中建房、空心房整治节约的土地，允许村集体挂网交易，在县域或省域内流转，取得的收益用于村集体公共设施建设或发展集体经济。加强土地用途管制的省级统筹，农村公共建设用地指标可以挂网交易，解决部分乡村产业发展所必需的建设用地，消除优质人力资源农村创业的制度性障碍，以优质产业带动农村人力资源的开发供给。

3.调整完善农业补贴制度。要发挥农业补贴的扶持功能和导向功能，将农业补贴聚焦到高效农业和新型农业经营主体，弱化对承包权主体的补贴，逐步实现谁从事农业生产经营补贴谁，谁的农业生产经营更高效更生态补贴力度就大。同时要增强农业补贴的稳定性、持续性、公开性和普惠性，节约农业经营主体“跑补贴”的成本，通过增强农业补贴的可预期性激励优质人力资源推动农业产业高质量发展。而原有的针对农民的直补建议改为对农民购买社保的补贴，提高农民的社会保障水平。

（二）立足增强拉力做强做美农村

从我们调查来看，农业农村对人力资源最大的吸引力是优美的生态环境和未来农业较大的发展空间，而最大的推力是基础设施、公共服务与城市巨大的差距。因此，做强做美乡村不仅是增强农民福祉的重要举措，也是增强农业农村对人力资源吸引力的重要途径。

1.用有奔头的产业吸引人。没有特色产业的支撑，农村很难留得住人，农村人力资源开发就会变为无源之水无本之木。因此要围绕提升农业产业综合效益，强化农业产业对人力资源的吸引力。如加强乡村产业发展的规划指导、信息技术服务和政策服务，引导农业产业适度规模化、特

色化发展,加快农村一二三产业融合,围绕服务城市、大力发展适应城乡居民需要的休闲旅游、餐饮民宿、文化体验、健康养生、养老服务等产业;特别要适应年轻人对于职业体面感的需要,注重引入“互联网+”模式、创意农业、新型农业服务业等新业态、新模式。

2.用完善的公共服务吸引人。农村人力资源特别是年轻的高素质人力资源往城市流动,城市的公共服务是重要的引力。因此要补齐农村公共服务短板,用完善的公共服务吸引一部分优质人力资源向农村流动。建议加大农村基础设施投资力度,加快推进城乡公共服务均等化,逐渐缩小城乡公共配套设施和公共服务的巨大差距,改善农村交通、互联网、商贸物流、生活服务设施等,为各类人才引得来、留得住、发展好优化环境。建立统一的城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度和大病保险制度,引导家庭农场、专业合作社等新型经济组织和乡村企业规范劳动关系,依法订立劳动合同,参加企业职工基本养老保险、职工基本医疗保险、失业、工伤和生育保险,促进劳动关系和谐稳定,让农村人力资源安心在农村创业发展。

3.用优美的生态环境吸引人。农村优美的生态环境对人力资源具有强大的吸引力。因此,要以农村人居环境整治为契机,全面美化乡村人居环境,加大农村生态保护和环境治理力度,抓好“空心房”整治、分散建房管制、农房风貌管控等工作,引导农村居民集中居住,推动建设新型农村社区,着力提升农村生活品质。不断推进乡风文明建设,破除乡村陈规陋习,树立文明新风,不断丰富乡村文化生活,增强农村文化对人力资源的吸引力。

(三)立足加大引力畅通各类人才下乡渠道

乡村振兴单靠农民这支人力资源队伍是远远不够的,必须通过政策引导,开辟农村人力资源开发与供给的源头活水,鼓励各类人才下乡创业

或支持乡村发展,促进部分优质人力资源向农村“逆迁移”。未来,农业技术人员、大学生、返乡创业人员、现代新乡贤、企业家、党政干部等将成为人才下乡的主力军。

1.建立农村创业孵化机制。针对大学生、进城务工经商人员开展创业培训,提供政策、信息等方面的服务;设立农村创业专项启动扶持资金,提供金融优惠支持,如融资贴息、创业保险、风险投资基金等,降低农村创业的难度和风险;加大对专业技术人员、城市工商资本到农村创业发展的奖励力度,制定鼓励引导工商资本参与乡村振兴的相关举措,落实和完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免等扶持政策。

2.建立人才下乡激励机制。建立高等院校、科研院所等事业单位专业技术人员到乡村和企业挂职、兼职和离岗创新创业制度,保障其在职称评定、工资福利、社会保障等方面的权益。通过购买政府服务等方式,鼓励高校、科研院所所在乡村设立涉农研发平台、成果转化平台等,促进高层次人才、项目、科技、信息、资金等资源要素向乡村流动。建立各类人才服务乡村长效制度,实现城市医生、教师、科技人才、文化人员等定期服务乡村制度化、常态化。对长期在一线服务乡村振兴的各类专业人才、党政干部等在职称评定、评优评先、职务晋升等方面优先考虑。

3.搭建人才下乡联系服务平台。各级党委政府要设立“下乡人才之家”,建立下乡人才联系服务机制和意见收集反馈机制,对他们在服务乡村发展乡村中遇到的各种问题和困难进行帮扶或解决。加强与下乡人才的感情联络,激发他们服务乡村的情感动力。以乡愁为纽带,建立“乡贤之家”,推动各地成立乡贤协会、乡贤理事会等,发挥现代新乡贤群众在乡村振兴的中特殊作用。积极推荐优秀下乡人才进入“两代表一委员”,给予他们应有的重视,鼓励下乡人才参与农村基层选举、乡村治理、乡风文明建设等乡村公共事

务,更好地服务农村发展。

(四)立足提升能力加快培育新型职业农民

职业农民与传统农民最为根本的区别在于,前者是一种对农民职业的主动选择,而后者是一种被动烙上的“身份”。职业农民告别传统农民的“苦累脏”、“体力活”,成为一种有体面、有尊严、有吸引力的职业。随着我国社会主义市场经济的发展,农业技术的日新月异,大部分身份农民走向城市,这是时代的进步,也为职业农民的培育创造了空间和条件。“谁来种田”和“怎样种田”是农业现代化的关键,未来我国农业产业发展必然主要依靠新型职业农民。因此,加快培育新型职业农民,造就一大批爱农业、懂技术、善经营的职业农民队伍,是农村人力资源开发与供给的核心。

1.探索职业农民认证制度。根据现代农业产业专业化、精细化的发展需要,可以探索建立职业农民认证制度,增强职业农民的专业性、职业性。如建立分类别、分专业、分等级的通用的职业认证体系,如一级农技师、二级农技师、一级农业营销员、二级营销员等等。开展不同层次开展差异化培训,通过弹性学分制,鼓励职业农民分层次分阶段取得农业职业学历证书、职业资格证书和职称证书。这样既有利于农业经营主体在引进人才时有一个能力认定参照,也便于职业农民作为人力资源在劳动力市场流动,提高职业农民的职业含金量,吸引更多年轻人通过学习培训获得职业资格。

2.瞄准职业农民培育目标。按照爱农业、懂技术、善经营的要求,把种养大户、农村创业者、农民专业合作社成员、大学生村官、退伍军人、返乡青年农民工等作为重点培育对象,根据其所从事的具体工作,区分生产经营型、专业技能型和社会服务型,有针对性地开展创业培训、经营能力培训、农业技术培训等,不断丰富培训内容,创新培训方式,提升培训实效,提升他们扎

根农村创业发展的能力素质,为乡村振兴培育一大批职业农民队伍。

3.加大职业农民培育的支持力度。通过购买政府服务等方式,调动高等院校、职业院校、职教中心、农业企业等社会力量,提供多样化、差异化的职业农民培训服务;鼓励农业产业化龙头企业、农民专业合作社设立农民教育培训基金,构建政府主导、多元参与的新型职业农民培育资金投入机制。加大财政投入力度,将新型职业农民接受中等、高等学历职业教育纳入国家助学和补贴政策范围。

参考文献:

- [1]李希如,人口总量平稳增长,城市化水平稳步提高,国家统计局2019年1月23日。http://www.stats.gov.cn/tjsj/sjjd/201901/t20190123_1646380.html
- [2]国家发展改革委关于印发《2019年新型城镇化建设重点任务》的通知,2019年4月8日。http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201904/t20190408_932843.html
- [3]根据国家统计局发布的1978-2018年我国城市化率的数据绘制而成。
- [4]国家统计局,2018年农民工监测调查报告,2019年4月29日。http://www.stats.gov.cn/ztjc/qjd/tjdt/201904/t20190429_1662313.html
- [5]数据来源:国家统计局2017年12月16日发布的第三次全国农业普查主要数据公报(第五号)(见http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563599.html)和国家统计局2016年4月20日发布的2015年全国1%人口抽样调查主要数据公报(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201604/t20160420_1346151.html)]
- [6]国家统计局2017年12月16日发布的第三次全国农业普查主要数据公报(第五号)(见http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/nypcgb/qgnypcgb/201712/t20171215_1563599.html)
- [7]2018年我国水果贸易数据出炉 目前我国水果行业进口需求较大(见<http://news.chinabaogao.com/shipin/201903/0313404002019.html>)
- [8]根据国家统计局2008年和2018年统计公报有关城乡居民人均可支配收入的数据综合而成。]
- [9]习近平出席“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式并发表主旨演讲【N】，人民日报，2017.05.15(01)。

新型农业经营主体发展对策探索

——以洞庭湖区为例

岳阳市农业农村局课题组

摘要：新型农业经营主体是“小农户”联系“大市场”的重要桥梁纽带，是发展现代农业的主力军和突击队，也是实施乡村振兴战略的重要力量。近年来，在中央和地方各级政府的重视支持下，依靠农民的自我组织，各类新型农业经营主体蓬勃发展，为我国农业规模化、集约化、专业化、社会化经营做出了重要贡献。但是，我国新型农业经营主体整体发展水平不高，存在诸多不容忽视的问题，这些问题，既有新型农业经营主体自身的不足，也有政策支持力度不够、服务体系不完善等多方面原因。本文立足我国全面实施乡村振兴战略的大背景，以洞庭湖区岳阳、常德、益阳三市新型农业经营主体为研究对象，对其发展现状、难点和痛点问题进行比较深入的分析，并提出发展对策。

关键词：新型农业经营主体 发展 现状 问题及原因 对策

引言

党的十八大以来，党中央、国务院先后出台了农村集体土地“三权”分置政策，对培育新型农业经营主体、发展适度规模经营作出了一系列重大部署安排。党的十九大作出了实施乡村振兴战略的重大决策部署。2017年5月，中办国办印发了《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》，从财政税收政策、基础设施建设、金融信贷服务等多方面明确了支持新型农业经营主体发展的政策措施。2018年9月，中办国办印发了《关于促进小农户和现代农业发展有机衔接的意见》。党中央把发展适度规模经营，推动新型农业经营主体发展摆上了十分重要的位置。

第三次全国农业普查结果显示，2016年末，农业经营户20743万户，其中，规模农业经营户398万户；农业经营单位204万个，数量较10年前增长417.4%。规模农业经营户和农业生产经营单

位实际耕种的耕地面积占全国实际耕种耕地面积的28.6%；规模农业经营户和农业生产经营单位的生猪和禽类存栏量分别占全国的62.9%和73.9%，新型农业经营主体取得了长足发展。但是，面临的困难和问题也十分突出，如规模化程度不高、结构不合理、融资难融资贵、技术人才和经营管理人才奇缺等等，这些都大大增加了新型农业经营主体的生产成本，制约了其健康快速发展。在经济全球化的大背景下，国外优质廉价的农产品大量涌入，对我国粮食等主要农产品生产带来巨大冲击。对于发展模式粗放、抗风险能力弱的我国新型农业经营主体来说，已经到了转型升级的关键时期。新型农业经营主体发展的成败，事关中国现代农业发展的未来，事关国人的“饭碗”和“菜篮子”是否能够稳稳掌握在自己手中。洞庭湖区自古有“鱼米之乡”的美誉，是国家重要的粮食、蔬菜、生猪、水产等农产品主产区，在

中部地区极具代表性,深入研究该地区新型农业经营主体发展现状,探寻发展路径,破解发展难题,对推动乡村振兴有着十分重大的意义。

一、新中国成立以来农业生产模式的演变过程

新中国成立后,我国农业经营模式主要经过了以下几个阶段:第一阶段(1949年——1951年),新中国成立之初的个体经营模式。1950年《中华人民共和国土地改革法》,为农民实现“耕者有其田”提供了法律依据。土改之后,农民不但拥有土地所有权而且拥有土地经营权,所有权与经营权高度统一,此时的经营主体就是农户个体。第二阶段(1951年——1956年),农业合作化时期的集体经营模式。土改之后农民虽然分配到了梦寐以求的土地,但对土地等生产资料的平均化配置导致了农业生产效率低下,农业生产资料严重短缺,集体经营模式逐步兴起。第三阶段(1956年——1978年),人民公社时期的集体经营。农业合作社经营模式之后,农业土地政策所有制改革方面又实行了“三级所有”的制度,即人民公社。第四阶段(1978年——1996年),新时期农村家庭承包经营模式。改革开放以来,新时期的经营模式完成了从包产到户到包干到户的双层经营模式的转变。包产到户要求通过生产队统一组织生产任务,进行统一分配、统一核算,农民收入的高低取决于自身经营的好坏以及集体经济的制约。第五阶段(1997年开始至今),新型农业经营模式阶段。新型农业经营模式的特点在于生产关系上倾向于规模经营,生产力水平上倾向于集约生产以及精细化生产。

二、新型农业经营主体的内涵

所谓的“新型”,是区别于传统的个体农户、互助合作社、人民公社、家庭联产承包等经营方式而言,是传统农业经营方式的创新和发展。新型农业经营主体,是具有相对较大的经营规模、较好的物质装备条件和经营管理能力,资源利用和土地产出率较高,以商品化生产为主要

目标的农业生产组织。新型农业经营主体目前的组织形式大概可分为专业大户、家庭农场、农民专业合作社、龙头企业和经营性农业服务组织。

专业大户是指以户为单位,专门从事农业中某一产业的专业化生产,主要包括家庭副业自营户和承包经营户,其经营领域较为集中、生产规模较大。家庭农场是以家庭为单位,以利润最大化为最终目标,从事适度规模、标准化的农业生产,并销售农业产品的一种多种经营、比散户经营效益高的新型农业生产经营组织。农民专业合作社是以家庭承包经营为基础、互助经营为特征、社会化服务为内容,专业化水平相对较高的一种合作型新型集体经济实现形式,其发展经历了由技术协会向专业合作经济组织的转变。农业产业化龙头企业是指企业通过订单合同等方式将农户与市场联系起来,实行产加销、贸工农一体化的经营企业。经营性农业服务组织是指产前、产中和产后等环节为农业生产提供市场化、专业化服务的经济组织,经营性农业服务组织为农业生产提供多元化、多层次、多形式的专业化社会化服务,已经成为解决农户分散经营困难不可或缺的重要力量。从调查的情况来看,农民专业合作社、家庭农场、种养大户普遍存在重叠现象,很多种养大户既注册了家庭农场,还领办了合作社,有的合作社还有多块牌子,如水稻专业合作社、养殖合作社、农机合作社等。

三、新型农业经营主体的发展现状及特征

(一)发展速度较快。近年来,新型农业经营主体发展步伐逐年加快。据统计,截至2018年底,岳阳、常德、益阳三市农民专业合作社达19014家,其中岳阳市7097家、同比增长19%,常德市5421家、同比增长21.9%,益阳市6496家、同比增长17.1%;三市共发展家庭农场13409家,其中岳阳市3635家、增长20.9%,常德市4765家、增长21.9%,益阳市5009家、增长13.9%。以常德汉寿县为例,2018年共有农民专业合作社948家,比

上年增长19.3%，比2013年增长194.4%；2018年共有家庭农场654家，比上年增长74.9%，比2013年增长906.2%。岳阳市2018年农机合作社达到655家，是5年前的8.9倍；30亩以上种粮大户28547户，较上年新增1028户。

（二）组织化程度较高。随着现代农业的不断发展，新型农业经营主体组织化程度不断提高，组织形式创新，发展合力增强，基本覆盖所有农业产业，服务内容逐步拓展到农产品生产、加工、销售等各个层次。土地流转不断加快。各地积极引导土地规范流转，建立土地流转中心，加强信息服务，推动土地向大户、家庭农场集中。岳阳市截至2018年底，共流转耕地227.5万亩，比上年增加11.76万亩；其中1000亩以上种粮大户140户，比上年增加15户，流转耕地面积22.67万亩，比上年增加2.37万亩。发展领域不断扩大。岳阳市农民专业合作社中，粮食油料类2408家、畜牧类840家、水产类907家、瓜果蔬菜类1881家、苗木花卉类773家、技术服务类288家。益阳市截至2018年底共有各类新型经营主体创建国家级经济作物标准园（特色产业园）19个、面积15万亩，优质茶园面积44万亩；创建国家级畜禽标准化养殖场（户）11个、省级41个，国家级水产健康养殖示范场40个，示范辐射面积50万亩。营销能力不断提升。各大全国和区域性产品推介、展销、农超对接、农校对接活动成为今年农产品销售的重要渠道，岳阳汨罗屈之源食品公司通过参加省农博会、中博会、糖酒会等展会活动，2019年粽子订单量比2018年增长近2倍；电商销售大幅增长，岳阳市2018年通过省电子商务监测系统备案的年销售额100万以上的电子商务企业共计202家，其中农产品网销、服务类电商企业92家，占总数的46%。常德市汉寿县沧浪岛家庭农场生产的豪猪肉产品全部通过淘宝网直销全国，销量排全网同类产品第一位，每年可获净收入30万元以上。

（三）专业化发展能力较强。历经发展的起

起伏伏，优胜劣汰，新型农业经营主体也朝着更规范、更科学、更高效的方向发展。岳阳市着力于新型农业经营主体“规范提质”，制定印发了《关于指导示范新型经营主体建立“两台账一账簿”的通知》，在示范性新型经营主体中开展精细化管理试点，辅导新型经营主体建立生产经营台账、农产品生产记录台账及财务核算账簿，促进健全完善运行机制，推动规范发展。截至2018年底，该市建立了“两台账一账簿”的市级以上龙头企业达100%，合作社14%。广大新型经营主体通过规范化管理建设，大力推行生产标准、操作规程、产品质量和农资供应“四统一”，强化生产过程规范管理，树立品牌创建意识，推行无公害、绿色、有机农产品生产，加强“三品一标”创建和质量全程可追溯建设，使经营主体从小而全、小而弱、小而散逐渐向优而专、专而联、联而强转变。

（四）致富示范引领作用发挥较好。新型农业经营主体特别是农业产业化龙头企业作为与市场联结密切，发展较为成熟的一种农业经营形态，在带动农户发展专业化、标准化生产方面具有明显优势，对周边地区经济辐射力也不断增强。据本次调查显示：截至2018年底，岳阳、常德、益阳三市的农业产业化龙头企业、合作社和家庭农场共流转耕地814万亩，占总耕地面积的48.4%，带动小农户户均增收2660元。在接受本次调查的300家农民专业合作社当中，2018年带动入社农户户均增收2000—4000元的合作社达到45.2%，6000元以上的18.9%，2000元以下的8.1%，4000—6000元的27.8%。岳阳湘阴县南湖洲镇七姑塘现代农业合作社是一家集种植、养殖、休闲观光为一体的专业合作社，现有合作社成员103个，2018年销售收入过2亿元，年人均增收3000多元。益阳南县文建特种养殖专业合作社2016年实现产值5000多万元，100多个入社农户户均增收近3万元。

四、新型农业经营主体发展存在的问题及原因分析

(一) 存在的主要问题

当前,新型农业经营主体发展存在一些比较突出的问题,严重制约其发展壮大,也影响了我国现代农业健康快速发展。这些问题,既有新型农业经营主体自身难以解决的客观问题,如抗风险能力低、生产要素不全等,也有其自身缺乏长远发展眼光、管理能力不足甚至动机不纯等主观原因。

1.抗风险能力弱。农业是弱质性产业,从事农业产业的新型经营主体在抵御风险方面有着先天的缺陷,导致容易出现经营亏损,甚至血本无归。当前,新型农业经营主体面临的风险主要来自以下几个方面。一是自然灾害风险,抵抗旱灾、涝灾、雹灾、冰雪灾、低温、高温以及流行性、爆发性病虫害等自然灾害的能力不够,靠天吃饭的现状难以得到根本性转变。在本次调查的100余家水稻(稻渔)合作社中,近3年内均不同程度因自然灾害而受损。2016年益阳赫山区泉交河流域遭受特大洪灾,20万亩早稻几乎绝收。二是市场化风险,农业生产具有季节性,在农产品集中上市时容易引起滞销,造成价贱伤农,各地每年都有此类现象出现;此外,因新型农业经营主体盲目投入、盲目扩大经营规模,产品没有销路导致亏损的情况也多有存在。位于益阳市赫山区八字哨镇的一家以蔬菜和水稻种植为主的现代农业公司,资金投入达6000多万元,目前因市场销售不畅等原因导致举步维艰。三是政策带来的风险,个别地方热衷于搞短平快政绩工程,集中财政性资金搞大规模农业项目,导致个别工商企业头脑发热、盲目跟进,因违背市场规律最终以失败告终;个别地方基层干部对政策把握不准、宣传不够,新型经营主体业主对政策掌握不足,在项目投入时没有有效规避政策风险,导致资金投入后因违反国家法律法规而受损。

2.生产要素不全。大多数新型农业经营主体在获得农业生产要素方面,受到较大的约束。一是土地流转不畅。不少农户认为不值得流转、不愿意流转,甚至不敢流转,加之目前农村社会保障体系不够完善,农民仍视土地为“命根子”,害怕“失地失权”,导致一些新型经营主体流转来的土地不集中;同时,部分农民法制意识淡薄,随意毁约,有的租期短、变数大,增加了生产和管理成本,制约了经营规模扩大。通过调查发现,凡是农田基础设施较完善、新型经营主体经营状况良好的,均不同程度地遭遇了当地农民的中途毁约或坐地起价。二是融资难融资贵问题突出。新型经营主体在经营初期资金需求较大,生产性季节普遍面临资金难题,但难以获得银行贷款支持,一些经营主体为解决急需资金从民间借贷,部分月息达到2%以上,导致生产成本增加,同时也存在一定的金融风险。三是缺少人才支撑。从事现代农业经营需要一定的技术和经验,但新生代农民对农业技术的掌握程度相对较低,真正懂技术、会经营、善管理的专业化农民很少,各类新型农业经营主体生产人员高龄化、低能化的问题普遍存在,愿意扎根乡村的年轻技术人才极少。从调研了解的情况来看,岳阳、常德、益阳三市90%以上的合作社没有科班出身的专业技术人员,大部分龙头企业专业技术人员也只有2名左右,且优秀人才引不进、留不住。

3.发展质量不优。各地新型经营主体数量比较多,但存在经营状况不佳、规模不大、与小农户利益联结不紧密等问题。一是管理水平不高。部分新型农业经营主体特别是合作社、家庭农场管理者文化水平不高,有的甚至不具备现代农业懂经营、会管理的要求,财务管理制度不完善,会计核算不规范,章程成为一纸空文。从本次调研的情况来看,龙头企业大多配备了专业的财务部门或财务专业人员,但85%以上的合作社、家庭农场没有专业的财务人员。二是品牌打造能力有

限。大多数新型农业经营主体以农产品初加工为主,精深加工率不高,经营收益也有限,难以打出在全省、全国叫得响的品牌。三是经营状况不佳。此次抽样调查的100多家农业企业、300多家农民专业合作社近3年来一半以上处于微利、保本甚至亏损状态,如果没有国家项目支持,大多数经营主体无法生存,真正常年效益好的经营主体没有几家。同时,各类经营主体虽然在各自领域发挥着作用,但优势没有充分整合,种养加一体化、产加销一条龙、一二三产业齐步走的农业产业化运营机制没有完全形成,上下游产业链缺乏有效链接,广大小农户难以分享产业链延伸带来的红利。

(二) 存在问题的原因分析

1.规划作用不够明显。农业是立国之本,强国之基。政府需要对农业发展进行宏观调控,但大部分市、县没有编制专门的农业产业发展规划,或者有规划但没有发挥实际作用。规划引领的缺位,导致各地农业产业发展思路不明,产业特色优势难以凸显,地域特色产业无法做大做强。不少新型农业经营主体特别是合作社、家庭农场盲目投入,国家政策支持什么搞什么、什么项目赚钱搞什么,遍地开花,无序发展,导致“大而全”“小而全”的现象十分突出,同质化严重。

2.政策落实不够到位。一方面,政策难落地。近年来,中央和各地都出台了不少支持新型农业经营主体发展的政策措施,但没有完全落到实处,有的新型经营主体难以从大好政策中得到实惠。如中央和各级出台的《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的意见》,从财政、金融信贷、保险、基础建设等多方面明确了一系列措施,但真正落实的很少。又如,国家政策规定新型农业经营主体在同等条件下可优先承担实施农田基础设施建设、农业综合开发、农田水利建设、土地整治等项目,但地方政府和有关部门在实际安排项目时,却很少考虑由新型农业经营

主体实施。而符合政策要求的标准工程、亮点工程,又不是新型农业经营主体需要的实用工程。另一方面,财政扶持资金总量偏少,覆盖面窄。近年来中央财政对新型农业经营主体发展的支持逐年加大,但由于地方各级财力有限,配套资金难以到位,农业投入“撒胡椒面”现象较普遍,对经营主体发展的支持促进作用不明显。

3.保险保障不够有力。农业保险保障水平直接受制于当地财政实力,各地普遍实行“低保费、低保障、广覆盖”原则,主要承保物化成本,保障水平低。特色的保险产品匮乏,很多保险缺少差异性和适应性,难以发挥保障作用。同时,较高的赔付率加深了保险公司进入农业保险市场的顾虑。我国农村经营方式分散,且具有高风险性,一场暴雪、一场大雨都会给农业带来巨大的损失,农业受自然因素制约大,发生赔付的可能性大,并且农业保险赔付率高,一些地方农作物险种的费率高达9%~10%。2016年益阳赫山区泉交河流域特大洪灾中,由于受灾面积太大,保险公司仅按120元/亩的标准进行了赔付,农户或新型经营主体承担了损失的大部分。根据有关数据显示,我国农业保险的平均综合赔付率超过120%,居高不下的赔付率,与一般的商业保险的经营目标背道而驰,拉低了保险公司的利润,农业保险与其他保险统一核算、盈亏互补,打消了保险公司的积极性,对保险公司的绩效考核产生不利影响,从而导致一些商业保险公司不愿意进入农村市场开展保险业务。

4.公共服务不够完善。区域公用品牌打造方面,有的地方政府对区域公用品牌重视程度不高,品牌宣传投入不够,许多农产品虽然品质优,也有自己的牌子,但由于没有形成有影响力的市场品牌,产品附加值没有得到应有的提升。技术服务方面,乡镇农业技术推广机构是国家设立在基层的公益性服务组织,直接面向广大农民和新型农业经营主体,但实际上这支推广队

伍日渐衰弱,具有大学本科及以上学历的专业技术人员很少,有些地方农技推广站甚至成为解决优秀农村党支部书记国家公职人员身份的“安置站”,且受体制的影响,这些基层农技服务机构普遍服务意识淡薄,难以发挥作用。如岳阳市华容县三封寺镇农技站近30年没有招录进一个学农专业的年轻人,无法开展为农技术服务。社会化服务方面。近年来,我国农业社会化服务体系逐渐成型,但仍存在服务主体较少、水平较低、内容有限、成本较高等问题,难以有效满足新型经营主体发展需求。目前,农业生产机械服务、农业生产技术指导、农产品流通等方面的社会化服务虽然有一定发展,但总体上难以满足发展需求,资金借贷、农业保险等方面服务只有极少数地方进行了小范围的试点探索,受政策和经济发展水平制约大部分地区还是一片空白。

五、促进新型农业经营主体发展的对策建议

(一) 强化政府引导

1.坚持规划引领,突出地域特色。各地必须根据乡村功能定位和实际情况,编制科学系统的产业发展规划,用规划来引领产业,用产业带动新型农业经营主体健康快速发展。产业规划必须立足地方资源禀赋、传统习惯、历史文化等地域特色,明确当地主导产业,并结合当前正在实施的“两区”划定工作,合理确定粮食生产功能区,落实好保障国家粮食安全政治任务,同时在重要农产品生产保护区内,按照“一县一特、多县一特”的原则,确定特色产业带(区),明确主导产业,从政策上大力扶持主导产业发展,逐步转变产业无序发展、恶性竞争的局面。产业发展规划要坚持多规合一,与土地利用总体规划、生态环境保护规划、城乡建设规划、市州和县市区产业规划相融合、相衔接,不能各搞各的,更不能相互矛盾,否则也难以真正落地。

2.明确分工定位,实现差异发展。国家和地方各级政府出台引导和培育新型农业经营主体发

展相关政策时,应注重农业产业链建设,引导细化市场分工,使其充分发挥各自优势,各尽其能,差异发展。农业产业化龙头企业在资金、技术、人才等方面有相对较强的优势,应以精深加工、企业品牌和产品品牌打造、产品销售、科研攻关等为重点。农民专业合作社应充分发挥自身在“专业”和组织化生产方面的优势,从事规模化、集约化生产和鲜活农产品销售,并根据实际情况开展农产品就近加工,为龙头企业提供原材料或者初级产品。家庭农场的分工定位与合作社相近,但由于专业化水平和规模化经营能力不如合作社,应合理控制规模,走特色化经营道路。特别是作为小农户和大产业之间“桥梁”“纽带”的农民专业合作社和家庭农场,应给予重点扶持引导。

(二) 完善扶持政策

在推进现有政策落地落实的同时,要重点强化农业支持政策的“三性”:

1.强化连续性。增强财政扶持政策的严肃性和刚性约束,杜绝“朝令夕改”,避免出现“烂尾工程”“半吊子工程”,特别是农业基础设施建设项目,要坚持问题导向,突出公平公正,坚决遏制“八仙过海各显神通”凭人脉资源争项目的乱象,同时,不能为了实施项目而实施项目,应以彻底解决设施落后、保障乏力制约农业发展的突出问题为目的,加大资金投入力度,强化支持政策的连续性,加快还清一批农业基础设施欠账。

2.强化精准性。在解决涉农资金多头下达、零敲碎打、平均用力、“撒胡椒面”等问题的同时,改变面向新型农业经营主体的补贴方式,设立相对较精准补贴项目,如土地流转费补贴、设备购置补贴、品牌建设补贴、科技创新补贴、贷款利息补贴等,推行单项申报、实报实销等方式,在有效防控套取资金的同时,加大补贴面和补贴力度。

3.强化科学性。国家对不同地区、不同产业应分类制定补贴政策,如长江中下游水稻主产区,农民种植水稻比较效益低,对种粮散户漫灌式的补贴是无法提高种粮积极性的,应在加强基础建设投入的同时,加大对从事粮食生产、加工、销售的新型农业经营主体的补贴力度。同时,粮食主产区,承担了保障国家粮食安全任务,当地在其他产业发展上必须作出一定牺牲,国家在转移支付、特色产业发展、农业面源污染治理等方面应予以政策倾斜。

(三) 加大保险投入

1.大力发展政策性保险。农业大县一般都是“吃饭财政”,如保费由县级财政补贴很容易陷入进退两难的困境,现行制度下可由农户和承租方新型农业经营主体负担的部分保费,尽快实现由中央、省级财政全额补贴。尽快把农机保险、贷款保证保险、价格保险等涉农保险全面纳入中央财政补贴范围,构建覆盖全风险因素、全产业链、全流程风险的政策性保险财政补贴体系。

2.发展再保险体系。农业保险单独由商业性保险公司承担,本来就是一项风险性做法,如果遇到特大的灾害,将会出现保险困难甚至无保险状态。因此再保险是农业保险的一种更可靠的保险。再保险形式多样化,可以采用比例再保险和非比例再保险,形成层层分保,达到农业保险最高化。

(四) 放活农村金融

1.加强信用环境建设。加快建设行政力量主导、金融机构参与的信用生态体系,尤其是加快农村信用体系建设,让恶意违约者受到有效制裁,使改革红利真正帮助那些既守信用又重事业的新型农业经营主体,能以较低的成本从金融机构取得足够的资金。运用“征信+信用”体系,开展农户和新型农业经营主体建档、评级,实行差别化金融服务优惠措施,对信用良好的农户和新型农业经营主体给予贷款期限、额度、利率等方

面的一揽子支持优惠政策。

2.拓宽担保抵押物范围。充分发挥农村集体土地、宅基地权能,尽快全面实行农村土地承包经营权抵押贷款,加快农村宅基地“三权分置”步伐。借鉴房地产价值评估运营模式,健全农村产权价值评估机构,形成专业、权威的评估团队,确保价值量化,探索从政策层面将新型农业经营主体的厂房、设备等固定资产投入纳入可抵押贷款的资产范围。

3.有序放开农民资金和保险互助组织试点。

目前,农民资金和保险互助组织在江浙等地开展了多年的试点运行,对解决新型农业经营主体特别是合作社、家庭农场、种养大户等小微经营主体的融资难问题发挥了十分有效的作用。建议国家在中西部地区特别是湖南等农业大省有关市(州),参照“资金封顶、对象封锁、运行封闭”的“三封”模式有序开展农民资金和保险互助组织试点。同时,强化依法合规经营和风险控制,严防出现系统性风险。

(五) 重构服务体系

农业技术服务是农业产业化发展的重要保障。当前,受体制的制约,政府主导的农村基层农技服务部门人才青黄不接,服务意识淡薄,服务功能日渐弱化,严重制约现代农业发展,亟待从制度层面重构县级以下的农业技术服务体系。重点是实现三个转变:

1.推动技术服务由政府主体向社会主体转变。

改变过去农村病虫害防治、土壤检测等技术服务由政府农技部门为主、社会组织为辅的局面,加快构建政府引导、社会组织唱主角的农业技术服务新格局,县级及以下农技部门只负责新品种新技术的审核、推广。加大对农业服务公司、社会化服务合作社等新型农业经营主体的政策支持力度,鼓励政府农技人员、大学生村官、返乡农民工、种养大户等领办创办种植、农技、植保、产品营销等专业化服务组织,逐步实现农业生产社

会化服务全覆盖。

2.推动培训内容由单一技术传授向综合创新创业转变。加大新型职业农民培训力度,尽快实现对农村产业带头人、农民合作经济组织带头人的系统化培训的常态化、全覆盖。整合社会资源,加强职业农民培训机构和实训基地建设,遴选优秀教师授课,注重选用有实用技术的师资授课,拓展课程的知识面,在强化技术培训的同时,加强对管理、财务、市场、法律等方面知识的培训。

3.推动市场和信息服务由粗放型向精细型转变。加快农村物流体系建设,商务、农业、交通、邮政等部门要联动合作,完善农村投递服务网点,实现物流网络乡(镇)村全覆盖;中央、省级财政要加大投入,加快完善农村冷链物流体系,解决生鲜农产品上行难题。建立覆盖全国的农产品生产、供求信息网络,及时准确反映国内农产品供求信息,努力解决因信息不对称带来的过量生产、滞销或短缺等问题,为新型农业经营

主体减少市场风险。各级财政要加大对农业信息网络服务平台建设的支持力度,加快培养一批适应市场经济和信息时代要求的农业信息人才,重点加强对农村基层干部和农业技术人员的信息技术培训,使农业技术专家同时也是农业信息专家,让他们在农户信息化过程中引导农户、帮助农户。

参考文献:

- [1]程渭山 《实施乡村振兴重在产业兴旺》 浙江省农村发展研究中心2018年10月
- [2]唐金成 曹斯蔚 《农村金融研究》2018年第8期 广西大学商学院
- [3]高鸣 农业部农村经济研究中心,郭芸芸 农民日报社三农发展研究中心 《2018中国新型农业经营主体发展分析报告》
- [4]徐玉妹 河北农业大学 《我国农业保险发展现状及对策》 2018年8月
- [5]谢玉梅 孟亦伶 《新型农业经营主体发展研究综述》 2015年9月第五期 江南大学学报

新时代岳阳现代农业发展瓶颈及对策

张岳平

为顺应亿万农民对美好生活的向往，党的十九大提出的乡村振兴战略吹响了新时代农村发展的号角，这是对“三农”工作作出的重大决策部署，是新时代做好“三农”工作的总抓手，在我国“三农”发展进程中具有划时代里程碑的意义。党中央、国务院关于乡村振兴战略《意见》《规划》先后出台，为落实“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字战略方针制定了时间表、路线图和任务书。站在新的历史起点上，岳阳市委、市政府顺发展所向，加快落实乡村振兴战略，为让农业成为有奔头的产业、让农民成为令人羡慕的职业、让农村成为安居乐业的美丽家园，打出了乡村振兴系列“组合拳”：农村“空心房”整治、农业现代化特色小镇建设、成立乡村发展中心，开展“我为乡村振兴助力”征文活动，引导全社会共同关注、参与、支持乡村振兴工作……岳阳乡村振兴，时已至，势已成。

一、新时代岳阳现代农业发展瓶颈及原因分析

乡村振兴的核心是乡村产业振兴，乡村产业振兴的关键在于构建符合岳阳现代农业发展新格局的设计方案和与之相适应的“政策、基础设施、土地、人才、三产融合”等要素匹配。结合岳阳当前在乡村产业振兴实施过程中，存在缺失具体指导实施岳阳现代农业发展总设计方案，存在几个核心要素与乡村产业发展不适应的制约，

严重影响到乡村产业振兴的质量、乡村产业振兴发展后劲。主要瓶颈问题包括：

1.战略层面：缺失指导岳阳现代农业发展的总体设计方案，不能统筹全局，集中优势资源，快速有效推进乡村振兴战略。

2.战术层面：一是政策方面，当前各级政府对环境保护高度重视，强调绿色生态有质量的发展，洞庭湖流域严格保护生态空间，2018年全市对于不符合要求和排放不达标的3012户养殖户全部取缔关停；二是财政投入方面，以基础设施投入为例，随着市场经济不断发展，非农收入逐步超过种地收入，近年来农民种地积极性不高，对于土地及基础设施管理不到位，土地质量不断下降、基础设施年久失修、水利灌溉网络严重滞后。湘资沅澧及洞庭湖多年来受上游化工及矿产冶炼企业排放影响，作为农田灌溉后，土壤重金属含量超标，严重影响到农产品质量安全。社会资本流转土地后，需要大笔资金对土地、灌溉沟堰及水质进行改造，成本过高无法承受；三是土地方面，土地承包责任制是土地按人口分配，整块分割分户经营，导致田埂、沟堰占用不少的耕地，不适宜大规模机械化生产。集体所有制下，每一代新生人口可等量获得一样的土地。此种责任制下的土地分配属性，从制度上阻碍土地规模化经营，农业产业现代化。土地流转这种变通形式存在诸多不确定性；四是人才科技方面，传统

农民普遍素质偏低,受教育等因素影响,科技素养不高,专业技能不强,经营意识弱,管理能力低,农业科技进步贡献率不足。

二、新时代岳阳现代农业发展对策建议

为确保乡村振兴战略在岳阳顺利推进,对于上述制约新时代岳阳现代农业发展的瓶颈问题提出如下对策建议:

1.战略层面,构建“一园四公共”的岳阳现代农业产业发展新格局。

“一园”:即结合市农科院建设,打造集科研、农业创新创业、现代农业示范、农业休闲旅游于一体的岳阳市现代农业示范园。为确保品质和功能,在充分考察全国现代农业发展现状的基础上,由国内一流规划设计单位和专家进行设计,确保规划设计上国内领先。坚持高水平对接资源,充分发挥后发优势,积极对接国内一流的现代农业资源,以确保品质一流,功能到位。坚持高位推动实施,由市政府成立项目指挥部推动,以确保领导力度到位,资源整合到位,协调推动到位。坚持高目标创建品牌,打造成为全国一流的现代农业综合体项目。园区建成运营后将作为全市现代农业产业发展的“发动机”,带动服务全市现代农业的跨越式发展。

“四公共”:即公共品牌、公共市场渠道、公共产业服务体系、公共产业平台。为发展现代农业产业提供保障和支撑,成为岳阳现代农业产业发展的四个“轮子”。

公共品牌:实施农产品品牌提升行动,塑造岳阳市农产品整体品牌形象,全力开展创建国家农产品质量安全县(市)活动,重点培育区域公用品牌和农业部主导的“三品一标”公用品牌。一是重视区域公用品牌创建;二是重视“三品一标”认证,加大工作力度,调优认证产品结构,推出更多优质农产品品牌;三是重视优秀企业品牌的创建。

公共市场渠道:一是加快构建市域范围内优

质农产品公共市场渠道。整合利用现有各农集贸市场,促进传统农集贸市场转型升级,变政府管理市场为企业经营市场,变分散经营为集中经营;引导优质农产品生产龙头企业联合建立线上、线下直销平台及网络,并为全市各优质农产品生产主体提供市场渠道。二是加快构建市域外的优质农产品公共市场渠道。以现有农业龙头企业市场渠道为依托,打造区域公用品牌和“三品一标”农产品市域外公共市场渠道;引导和支持各行业的企业联合打造市域外公共市场渠道;大力支持专业的市场营销企业的创建和发展;大力开展与发达地区政府间合作,签订战略合作协议,以企业为运营主体打造点对点市场渠道,破解优质农产品供需矛盾。

公共服务体系:支持田园牧歌公司等水稻生产服务企业,为全市水稻提供全产业链服务;支持新泰和等蔬菜企业发展,并引导其向生产+服务转型,为全市蔬菜生产提供全产业链服务;大力支持其他行业优势企业由生产向“生产+服务”转型;支持本地生产服务龙头企业与全国优势生产服务企业开展合作,以及对本市优质专业服务资源积极整合。加强农业科研工作,支持市农科院建设,大力推进应用科研的市场化,推进农科院与企业的合作。加强技术推广工作和市县乡技术服务网络建设,充分发挥市技术推广中心作用。加快岳阳智慧农业发展,支持创建岳阳市智慧农业云平台。注意发挥供销联社的品牌和网络优势。

公共产业发展平台:注重创新驱动,建设一批科技创新能力强、发展水平高的现代农业园区。支持各县市区打造综合或特色的农业产业园区,支持依托市现代农业产业园的建设,打造市级现代农业创新创业平台。

2.战术层面,打破制约岳阳现代农业发展的“事、钱、地、技和人”等体制机制障碍。

一是合理规划岳阳现代农业产业布局,加强

农业区域公用品牌建设。各县市区依据“一县一特、一特一片”的“特色小镇”建设，合理布局岳阳现代农业产业，重视现代农业区域公用品牌建设和宣传，提升农业附加值。以畜牧水产为例，岳阳地区多年来一直是湖南生猪、水产品养殖供应主产区，在取缔关停不符合环保要求的养殖场同时，地方政府应因地制宜，根据区位条件合理规划养殖业适养、限养、禁养区域，严格保护农业生产空间，明确界定适养区域，根据土地承载能力，划定规模养殖场的开发强度，真正做到法无禁止即可为，同时加强监管力度。岳阳小龙虾发展迅速，宜打造岳阳龙虾公用品牌，防止各自为战，一乡一个品牌。

二是加大财政政策性投入，加速引导岳阳现代农业发展。切实加强现代农业产业化发展资金扶持力度，每年市县区各级财政要根据经济发展水平适当增加农业产业化发展专项扶持资金，强化现代农业产业化资金的连续性和稳定性。比如，水利是农业的命脉，政府要健全投入保障制度，创新投融资机制，加大财政投入比例，解决大型水利工程项目规划、修建，水体改质改良，通过农地制度上的创新，节约小型水利建设和维护的交易成本，确保农产品生产的安全、健康和优质。

三是突破现代农业发展中的土地制约，采用

政策法律规范土地流转。出台鼓励土地经营权一次出售优惠政策，国家财政对于一次出售土地经营权给予适当补助。鼓励乡镇、村一级集体经济组织把农民承包的土地租赁过来，以集体名义把集中后的土地出租或流转给规模经营户，确保土地流转的稳定性和长效性。

四是重视农业专业技术人才队伍建设，强化农业科技支撑作用。深化完善农业专业技术人员成果转化激励机制改革，加速新品种、新技术、新设施、新产品等农业科技成果转化应用。进一步完善人才引进优惠政策，不断拓宽渠道引进农业科技人才，改善农业科技人员待遇，探索建立科技人员绩效奖励考评机制，放宽基层科技人员晋升职称条件，留住农业技术人才。加强本地涉农职业技术学院对涉农专业学生的培养力度，拓宽我市各类农业专业技术专家和科研技术人员与新型农业经营主体对接的服务渠道，允许科研技术人员通过提供增值服务合理取酬。鼓励大、中专毕业生到农民专业合作社等农业新型经营主体工作，由各级政府所属人才服务机构实行人事代理，并按规定代办缴纳养老保险金等手续，其工作时间可计算为连续工龄。加大新型职业农民培训投入，鼓励基层农业科研机构和一线科技专家积极承担新型职业农民培训任务。

盛唐“诗仙”李白的岳阳情怀

任欣欣

李白（701-762），字太白，号青莲居士。盛唐最杰出的诗人，也是我国文学史上继屈原之后又一伟大的浪漫主义诗人，素有“诗仙”之称。岳阳楼景区洞庭风韵碑廊共选刊自屈原以来至当今历代文人赏湖观楼、借景抒怀的诗词佳作共118首，其中，诗仙李白就有8首。李白在中国诗坛的地位及与岳阳深厚的渊源关系也由此可见一斑。

政治抱负甚大，“济苍生”之志却终难施展

据李阳冰《草堂集序》所记述：“李白，字太白，陇西成纪人，凉武昭王暠九世孙。蝉联珪组，世为显著。中叶非罪，滴居条支，易姓与名。然自穷蝉至舜，五世为庶，累世不大曜，亦可叹焉。神龙之始，逃归于蜀，复指李树……”李白幼时随父迁居绵州昌隆（今四川江油）青莲乡。李白的父亲李客，不曾入仕，亦无文名。李白天资聪颖，自幼勤奋，成绩卓著，有奇才。其《上安州裴长史书》自称：“五岁诵六甲，十岁观百家，轩辕以来，颇得闻矣。”这话虽未免夸大，但《新唐书》本传说他“十岁通诗书”，《唐才子传》亦称其“十岁通五经”。

唐开元十三年（725），李白出蜀，“仗剑去国，辞亲远游”（《上安州裴长史书》）。沿江而下，到达江陵，结识司马承祯，甚被赏识。此后从江陵东下，历洞庭，庐山，到金陵，抵扬州。在安陆与一许姓女子结婚，并在湖北生活了较长一段时间。在这期间，李白也与当时的一般

宦游士子一样，曾经多次投书自荐，谋求仕途的发展，后来又西入长安，在终南隐居了一段时间。开元二十二年，到襄阳，谒见荆州长史兼襄州刺史韩朝余。此后数年之间，李白与洛阳、太原、东鲁等地的道士、隐士交游，远近闻名。

天宝元年（742），李白奉诏入京，于翰林院中待诏供奉。这时，李白结束了漫游生涯，暂作宫廷侍从。此后不见重用，且遭谗毁。于是一年以后，便上疏求去。天宝三年，李白深感抱负难展，仕途不顺，心烦意乱愤而离京远游。在这次远游中，他结识了杜甫和高适，三人曾经结伴周游梁（今开封）、宋（今商丘）。同时，李白又师从北海高天师，求仙学道，寻求排解心中的苦闷。不过，这期间，他虽然一边求仙学道，一边仍力图为国建功。

天宝十四年，安史之乱发生，李白避居庐山。这时，永王李璘出师东巡，邀李白入幕。至德二年（757），永王李璘兵败被杀，李白被捕入狱。经好友郭子仪极力营救，才改死罪为长期流放夜郎（今贵州桐梓附近）。乾元二年（759），李白在途中遇赦，喜出望外，乃沿江东返。上元二年（761），闻太尉李光弼率兵讨伐安史叛军，他不顾61岁高龄，前往请缨杀敌、终因病返回，次年含恨死于安徽当涂。

纵观李白一生，正处于唐初由盛转衰之时，由于初唐、盛唐出现了“贞观”、“开元”之治，社会经济发达，朝政相当开明，文人学者，大多积极用世。李白年少之时，曾抱有建功立业

的宏志，但时值开元盛世之末，朝政已经大坏，张儿龄被黜，李林甫擅权，唐朝开始由盛转衰。安史之乱前夕，有些文人学者，对于时局，已相当不满，对于社会与朝政的担忧与关注，已经形诸文字。但李白这时年轻气盛，尚多幻想，好任侠，喜纵横。其实，时与世移，当时的社会，任侠、纵横都是行不通的。待诏翰林不久，又不为权贵所容，遭权贵排挤。这时，李白对于现实的认识，才稍微清醒。

李白在朝，为时甚短。对于朝廷、官场，虽略知大概，但阅历尚浅，在很长的一段时期内，隐居、出仕，在李白心中，一直是矛盾的。永王李璘东巡，他应征入幕，完全出于积极用世，一腔报国之诚心。至于最高统治者的内部斗争，他根本不懂，由此而深陷囹圄，以至流放，这是他始料所不及的。

李白一生，经历坎坷，思想复杂，既是一个天才的诗人，又兼有游侠、刺客、隐士、道人、策士等人的气质，儒家、道家和游侠三种思想，在他身上，都有体现。他一生的政治抱负甚大，却屡屡失败，“济苍生”之志终难施展。然而，他却在文学上取得巨大成就，与杜甫并称“李杜”。

以诗抒怀，赢得“诗仙”之称

李白是一个天才的诗人，他一生创作了大量的诗文，不过，散佚也多，现留传于世的共约900首诗篇，著有《李太白全集》。这些熠熠生辉的诗作，表现了李白一生的心路历程，也是盛唐社会现实和精神生活面貌的艺术写照。李白一生怀有远大的抱负，他毫不掩饰地表达了自己对功名事业的向往，《梁甫吟》《读诸葛武侯传书怀》《书情送蔡舍人雄》等诗篇中，对此都有形象的表达。在长安三年经历的政治生活，对李白的创作产生了深刻的影响，他的政治理想和黑暗的现实，发生了尖锐的矛盾，胸中填积了难以言状的

痛苦和愤懑，从而写下了《行路难》《古风》《答五十二寒夜独酌有怀》等一系列缅怀古人、自悲身世、排遣愁怀的著名诗篇。李白大半生过着流浪的生活，交游、结士，游历了全国许多名山大川，写下了大量赞美祖国大好河山的优美诗篇，表达出他酷爱自由、渴望解放的情怀。在这一类诗作中，奇险的山川与他那叛逆不羁的性格在其作品中得到了完美的结合。其中，《梦游天姥吟留别》是最杰出的代表作。其诗云：

海客谈瀛洲，烟涛微茫信难求。

越人语天姥，云霞明灭或可睹。

天姥连天向天横，势拔五岳掩赤城。

天台四万八千丈，对此欲倒东南倾。

我欲因之梦吴越，一夜飞度镜湖月。

湖月照我影。送我至剡溪。

谢公宿处今尚在，渌水荡漾清猿啼。

脚着谢公屐，身登青云梯。

半壁见海日，空中闻天鸡。

千岩万转路不定，迷花倚石忽已暝。

熊咆龙吟殷岩泉，栗深林兮惊层巅。

……

世间行乐亦如此，古来万事东流水。

别君去兮何时还，且放白鹿青崖间，须行即骑访名山。

安能摧眉折腰事权贵，使我不得开心颜。

李白于天宝三年（744）因受朝中权贵的排挤打击被迫离开京都长安后，内心异常痛苦，故于当年冬在济南郡紫极宫受道箓，入道士籍。他热爱吴越山水，如今决定再次往游，有择地移家隐居之意。这首诗描写他梦游天姥山的奇境，把他对吴越山水的向往和对道教神仙世界的憧憬结合在一起，借以排解郁积于胸中的块垒，表现他对于自由、光明的理想的热烈追求，对于黑暗腐朽势力的反抗，对于封建权贵的憎恶与蔑视，具有丰富的思想内涵与很高的精神境界，充分体现了李白诗歌奇情壮彩的浪漫风格。尤其是那“安能

摧眉折腰事权贵，使我不得开心颜”的诗句，更是把诗人的一身傲骨展露无遗，成为后人评价李白伟大人格的重要依据。

开元十四年（726），李白游历庐山，作《望庐山瀑布》：

日照香炉生紫烟，遥看瀑布挂前川。

飞流直下三千尺，疑是银河落九天。

此诗可说是脍炙人口，广为传诵。诗的第三句描写瀑布之长及其凌空飞注而下的迅疾之势，夸张而不失其真。结句以银河从九天之上倾倒而落，比喻瀑布的飞流溅沫，想象新奇大胆，给人以美的享受和力的激发，更是神来之笔。虽全篇写景，诗人开阔的胸襟和赞美祖国壮丽河山的激情却都跳跃于字里行间，作为一个热爱祖国、关怀人民、不忘现实的伟大诗人，他也十分关心战争这一重要问题。他的《塞下曲》，对保卫边疆的将士予以热情的歌颂；《战城南》《丁都护歌》等对统治者的穷兵黩武则给予无情的鞭挞。李白还写了不少乐府诗，描写劳动者的艰辛生活，表达诗人对劳动者的关心与同情，如《张干行》《子夜吴歌》等。

李白的诗具有“笔落惊风雨，诗成泣鬼神”的艺术魅力，这也是他的诗最鲜明的艺术特色。作为一个浪漫主义诗人，李白调动了一切浪漫主义手法，使诗歌的内容和形式达到了完美的统一。他的诗想象奇丽，风格雄奇飘逸，语言清新俊逸，是中国诗歌史上伟大的浪漫诗人，被誉为“诗仙”。中唐的韩愈、李贺，宋代的苏轼、陆游、辛弃疾，明代的高启、杨慎，清代的龚自珍等著名诗人都受到李白诗歌的巨大影响。

六到岳阳，留下诗歌数十篇

据史载，李白一生曾经六次到达岳阳，对岳阳楼、洞庭湖、君山等胜景赞叹不已，陪亲朋豪饮狂歌，尽情吟诵巴陵胜状，留下题咏洞庭湖、

岳阳楼、君山的优美诗篇20多首，其中，《与夏十二登岳阳楼》《陪族叔刑部侍郎晔及中书贾舍人至游洞庭四首》《陪侍郎叔游洞庭醉后二首》《临江王节士歌》被选刊到岳阳楼新景区洞庭风韵碑廊。

乾元二年（759），李白受永王李璘争夺帝位失败之牵连被流放后，爱国之心丝毫没有减弱。后逢朝廷大赦，他喜出望外，沿长江东还，经江陵等地，来到岳阳，陪好友夏十二游览岳阳楼，写下了著名的《与夏十二登岳阳楼》，全诗云：

楼观岳阳尽，川迥洞庭开。

雁引愁心去，山衔好月来。

云间连下榻，天上接行杯。

醉后凉风起，吹人舞袖回。

诗人登上岳阳楼，看到楼前浩渺开阔的八百里洞庭，不禁叹为观止。诗人一方面反映物象，另一方面借景抒怀，其风流俊逸，飘飘欲仙的形象，跃然纸上，感情和景物互相衬托而融合为一。史料表明：这是“岳阳楼”名称第一次见于名人诗歌题咏中，后为世人所沿用。

唐刑部侍郎李晔是李白的族叔，因鞫狱触犯宦官李辅国，被唐肃宗贬为岭下尉，也于乾元二年途经岳州。李白与李晔、贾至一同泛舟洞庭，豪情满怀写下了《陪族叔刑部侍郎晔及中书贾舍人至游洞庭五首》，其中，有四首被洞庭风韵碑廊选刊。它们是：

（一）

洞庭西望楚江分，水尽南天不见云。

日落长沙秋色远，不知何处吊湘君。

诗中，洞庭西望，可见长江如带，故曰“分”；洞庭之南，水天相接，故曰“尽”。第三句提到长沙，具有深意：岳州在秦汉时属长沙郡，屈原作《怀沙》之赋，抱石自沉汨罗，怀沙就是怀念长沙；汉贾谊贬为长沙王太傅，过湘水，为赋以吊屈原。而现在李白他们三人同遭迁谪，都有与屈原、贾谊同样的命运，在洞庭日

落、秋色弥漫的时候，远望长沙，不禁古今同慨：浩渺洞庭，何处可以凭吊湘君。

(二)

南湖秋水夜无烟，耐可乘流直上天。

且就洞庭赊月色，将船买酒白云边。

南湖即溇湖，是洞庭湖水涨反入而成的一个小湖，水面不大，故“夜无烟”。李白认为，清风朗月不用一钱买。宋代苏轼也说过：“唯江上之清风，与山间之明月，耳得之而为声，目遇之而成色，取之不尽，用之不绝，是造物者之无尽藏也，而吾与子之所共适。”“直上天”、“赊月色”、“买酒白云边”，似乎是一种奇想，在现实生活中为不可能，而在艺术构思中不可少。

“寂然凝虑，思接千载；悄焉动容，视通万里；吟咏之间，吐纳珠玉之声；眉睫之前，卷舒风云之色。”这就是刘勰所说的“神思”。这些神思，使我们深切感受到：洞庭确实是“水天一色，风月无边”。

(三)

洞庭湖西秋月辉，潇湘江北早鸿飞。

醉客满船歌白苎，不知霜露入秋衣。

诗中，洞庭湖洒满秋月的光辉，一行早雁飞向潇湘，满船醉客同声歌唱，人们陶醉在湖光月色之下和欢乐的歌声之中。夜深了，霜露侵衣，也没有感觉到，用白描手法，不假雕饰，却情趣盎然。

(四)

帝子潇湘去不还，空余秋草洞庭间。

淡扫明湖开玉镜，丹青画出是君山。

全诗前两句有帝子不还，潇湘月冷，西风萧瑟、洞庭草衰之感。但诗人胸襟开阔，后两句笔锋一转，描绘出一幅千里明湖、君山如黛的美丽图画，展现出开阔、壮美的境界。

同样是乾元二年，李白陪族叔荆部侍郎李晔游览洞庭湖，痛饮狂歌，写下了《陪侍郎叔游洞庭醉后》，其中，第二、三首为：

(一)

船上齐桡乐，湖心泛月归。

白鸥闲不去，争拂酒筵飞。

(二)

划却君山好，平铺湘水流。

巴陵无限酒，醉杀洞庭秋。

第二首写“湖心泛月”之乐。第三首写到要“划却君山”，真是醉后发清狂。李白曾经要“槌碎黄鹤楼”，“倒却鹦鹉洲”。为什么会有如此奇特的想法呢？原来他很自信，“十五好剑术，遍干诸侯，历抵卿相。虽长不满七尺，而心雄万夫”（《上韩荆州书》）。但是，在长安遭到朝廷权贵的排挤，后又受到永王李璘事件的牵连，报国无门，走投无路。现在醉游洞庭，在碧波万顷之中，却有一座君山阻碍了“湘水”“平铺”，因而发出“划却君山”的呐喊。这就是他长期积压在胸中的忧郁、愤懑情绪的倾吐，是他要求铲除人生道路障碍的呼吁。但这又是很难的，只能借酒消愁，饮“巴陵无限酒”、长醉在“洞庭秋”。

李白流放回来后，泛舟洞庭，还写下了《临江王节士歌》：

洞庭白波木叶稀，燕鸿始入吴云飞。

吴云寒，燕鸿苦。

风号沙宿潇湘浦，节士悲秋泪如雨。

白日当天心，照之可以事明主。

壮士愤，雄风生。

安得倚天剑，跨海斩长鲸。

诗中，用洞庭的木叶，南北飘零的鸿雁，以喻自己四处漂泊的不幸遭遇。然而，诗人并没有局限于个人的身世之悲。面对当时的安史之乱，仍然壮志满怀，迫切希望自己为国立功。

另外，李白在岳阳期间，登上岳阳楼，亲笔书写了岳阳楼内最短的一联：

水天一色，风月无边。

作者极简炼生动地描绘了洞庭湖水天相接、

楼湖相映、碧水苍天、无边无际、气象万千的自然景色，直接倾泻了诗人内心澎湃的激情，历来为文人学士所推崇。对它的真伪，尽管有人提出过质疑，但人们更愿意相信它是真的，一直将它珍藏于岳阳楼主楼内。

乾元二年八月，襄州守将康楚元、张喜延发动叛乱。当时，正在岳阳的李白，挥笔写下了《贼乱临洞庭言怀作》一诗，愤怒地把叛贼痛斥为横行洞庭的“修蛇”，表达了诗人渴望迅速平定叛乱的心情。当年九月九日重阳节这天，李白登上巴陵山，适逢讨伐康、张的朝廷水军在洞

庭湖上布阵，心情异常激动，写下了《九日登巴陵置酒望洞庭水军》，诗中写道：“酣歌激壮士，可以催妖氛。嵬嵬东篱下，渊明不足群。”表达了诗人不学陶潜消极避世，而与平叛将士为伍，关怀人民的正义感情。李白在另一首《秋登巴陵望洞庭》中写道：“瞻光惜颓发，阅水悲徂年。”可见其报国之心依然未减。

李白的诗，是一种智慧之美、浪漫之美。他的诗与岳阳的胜景交相辉映，是岳阳一笔宝贵的精神文化财富。

民法典与国家治理、经济发展、权利保护

窦海阳

十三届全国人大三次会议表决通过了《中华人民共和国民法典》，宣告中国“民法典时代”正式到来。民法典通过后，中共中央政治局于5月29日下午就“切实实施民法典”举行第二十次集体学习。习近平总书记在主持学习时强调，民法典在中国特色社会主义法律体系中具有重要地位，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律。

民法典是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律，包括总则编、物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编以及附则。它对经济社会生活影响广泛，被誉为“社会生活的百科全书”，事关每个人“从孕育到亡故”的切身利益，是社会大众民事权利的宣言书和保障书。

对于民法典的编纂，党和政府一直高度重视。2014年，党的十八届四中全会通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，正式提出编纂民法典的立法任务。由此，形成了以全国人大常委会法工委为主，包括最高人民法院、最高人民检察院、司法部、中国社会科学院、中国法学会为参加单位的民法典编纂机制，集合了立法、司法、行政、学界等各方面的力量，保证了编纂工作的科学、务实与高效。

民法典的编纂，不是制定新的法律，也不是简单的法律汇编，而是基于科学立法、民主立法、依法立法的原则，对既有的民事法律规范进行科学的整理，修订不适应现实情况的规范，

对经济社会生活中出现的新情况、新问题做出科学妥当的规定。民法典之所以称为“法典”，就在于它将适用于不同民事领域的规则，按照特定的法学逻辑，整合为逻辑一致、层次分明的有机体系。

对于民法典的认识，不能将其定位为“管鸡毛蒜皮琐事的法律”，而应将其视为社会的基本法、国之大典。它所具有的基本功能对于推进国家治理体系和治理能力现代化，对于促进社会主义市场经济的健康发展、为社会大众依法维护自身权益提供综合保护，都具有重大而深远的意义。

民法典是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障

推进国家治理体系现代化，首先要有完备的法律体系。这是推进全面依法治国的基础，也是推进国家治理体系现代化的必然要求。民法典的颁布，解决了我国民事立法长期以来一直存在的散乱、矛盾和缺漏等问题，为司法、执法奠定了体系化基础，完善了国家治理体系。

推进国家治理能力现代化，不仅在于强化对行政、司法等权力的制约和监督，更在于建构民法的规范体系，通过确认和保障民事主体的人身权利和财产权利，对公共生活与私人生活、公权和私权予以区分，要求公权力尊重和保护民事主体的合法权益，从而限定国家权力运行的边界，

最终为每一个民事主体的发展奠定坚实的法治基础。

依法维护人民权益既是国家治理的重要目的，又是推进国家治理现代化的重要环节。民法典依据私人自治原则，鼓励社会大众积极地维护自己的权利，有利于激发每一个人的活力和创造力，充分发挥个人在国家治理中的作用，而不是将个人仅仅看作是被管理的对象。与此同时，民法典还通过平等、公平、诚信、公序良俗等基本原则对权利的行使加以规制，以防权利滥用等失当行为。这就使得民事主体在追求权利的同时，有意识地约束自己，成为一个权利意识与责任感兼具的理性人。理性人是法治社会、国家治理的基础。

民法典通篇围绕各项权利展开，包括物权、债权、人格权、亲属权、继承权等，从而形成一整套有关权利确认、权利取得、权利行使与权利救济的制度体系。这套体系是推进国家治理现代化的重要保障。

国家治理首先要实现“人人参与”的目标，调动各类主体的活力，促使每一个社会大众积极参与社会生产，投身到市场经济活动中，从而激发整个社会的生机与活力。民法典总则编设置了民事主体制度，包括自然人、法人与非法人组织。民法典通过确认不同类型民事主体的资格，使其享有合法的身份地位，尤其是在公司、合伙企业、独资企业等现代企业制度方面，充分贯彻私法自治的基本精神，鼓励社会大众依法创设各类企业，并保护其合法权益。

国家治理还要贯彻“有恒产者有恒心”的基本理念，鼓励人们创造财富，促进市场经济的发展。民法典物权编通过规定所有权、用益物权、担保物权等权利类型，确认物权归属和效力，从而保障民众的财产权利，促进物尽其用。同时，基于公共利益的需要，要求权利人必须依法行使物权，应当兼顾社会公共利益，不得滥用权利，

损害他人权益。

国家治理也要贯彻“合同自由”的根本要求，促进市场交易、鼓励财富创造。市场秩序需通过缔结合同、履行合同实现。民法典合同编规定了市场交易的基本规则，以合同自由为核心，并以合同遵守、维护市场秩序为目标，完成了合同缔结、合同效力、合同履行、合同类型等规范群的设置，发挥了基本经济要素的自治功能，涤除计划经济的弊端，从而推进了国家治理的现代化。

国家治理更要提倡“和谐友爱”的社会风气。家庭稳定是社会稳定的基础，家庭治理也是国家治理现代化的重要指标。民法典把社会主义核心价值观融入法律条文中，弘扬中华传统美德，强化法律规则的道德约束和道德规范的法律支撑。比如民法典婚姻家庭编和继承编在维护家庭生活和谐方面具有重要作用，不仅强调家庭成员在家庭生活中的权利，也强调义务与责任。同时将“树立优良家风”作为处理夫妻关系和家庭关系的基本原则，为我国民事法律制度注入强大的道德力量。

国家治理还要实现“损害救济”的最后保障。当前社会各类风险事故频发，如何保障人民的人身权益和财产权益，是实现国家治理现代化所面临的重大现实问题。民法典侵权责任编通过设置损害救济体系，规定了损害构成要件以及责任承担方式，实现在不同侵权类型中对受害人的充分救济。民法典还通过多种责任承担方式，以及侵权责任、社会保险、社会救济等方式的衔接，形成了对受害人进行救济的综合补偿机制，使受害人可以选择最有利的形式维护其权益。

国家治理现代化目标的提出也源于现代社会的新发展、新需求。对此，民法典也做出了充分的应对。一方面，民法典反映了网络时代特点。互联网的普及产生了诸多新型权利，如网络虚拟财产权、信息财产权等。在网络环境下，频繁出

现组织和个人非法收集、使用、加工、传输个人信息,非法买卖、提供或者公开个人信息。随着互联网的发展,各种“人肉搜索”泛滥,网上非法披露他人电信记录等行为严重侵害了人格权。对这些问题,民法典以单独设编的方式,对人格权规范做了综合性规定,加强了对人格权的保护。另一方面,民法典融入了生态文明理念。如何有效地利用资源并保护生态环境,是国家治理现代化的重要使命。民法典在基本原则中确立了绿色原则,要求民事主体从事民事活动,应当有利于节约资源、保护生态环境。结合保护生态环境的具体需要,民法典对财产权的客体、权能、类型以及征收等制度进行了重新审视,强化了权利人物尽其用的义务。在侵权责任编中专设环境污染与生态破坏责任章节,对生态环境损害及其修复、惩罚性赔偿做了专门的规定,直接将生态环境保护纳入民法典的保护范围。

民法典是社会主义市场经济健康发展的基石

完善市场经济法律制度,是保障社会主义市场经济持续健康发展的现实需要,也是坚持和完善社会主义基本经济制度、推动经济高质量发展的客观要求。我国从计划经济向社会主义市场经济转变的历史经验告诉我们,只有保障市场主体广泛的权利与行为自由,允许其自由转让财产,才能有效激发市场的活力与创造力,从而推进社会财富的增长。民法典通过一整套系统的市场交易规则,为市场主体提供了稳定的行为预期,奠定了市场经济健康稳定运行的根基。

民法典的基本理念是民事主体在法定范围内享有广泛的行为自由,可以根据自己的意志产生、变更、消灭民事法律关系。这一理念贯穿于民法典的全部规则之中,并在经济领域形成“法无禁止即自由”的负面清单管理模式,为民事主体参与市场交易提供更为多元、便捷、安全的

选择空间,“使市场在资源配置中起决定性作用”,促进财产和要素的自由、有序流动。

民法典通过全面赋予不同民事主体的法律资格,通过权利能力、行为能力等制度确立了市场准入者的条件,同时针对不同类型的法人和非法组织作为组织体的决策、执行、监督的结构做出了框架性规定。完善的主体制度构成了市场经济中财产归属和流转的必要前提,从而确保市场经济运行的秩序,有助于社会大众选择从事市场竞争的主体方式。

民法典将平等作为基本原则,明确强调“民事主体在民事活动中的法律地位一律平等”,从而强化了不同类型民事主体法律地位的平等,创设市场主体平等竞争的环境。民法典在分别规定国家所有权、集体所有权和私人所有权,承认我国多种所有制经济并存的基础上,更加突出强调了对各类所有权一视同仁、受法律平等保护,更加彰显了对产权平等保护的基本原则。这将促使平等观念深入经济活动的每一个角落,使非公有制经济和公有制经济齐头并进,激发我国经济发展的活力。

民法典赋予民事主体多种类型的财产权,并给予充分的法律保障,这是对市场经济最大的贡献。以物权编为例,该编规定了所有权、用益物权和担保物权。其中,用益物权是在物的使用价值上设立的,如建设用地使用权、农村土地承包经营权、地役权等,它对城建发展、农村稳定等有着重要的作用。担保物权是在物的交换价值上设立的,包括抵押权、质权等,能够有效地促进企业与个人的融资。民法典还尽可能扩大担保物权的类型和担保物的范围,将抵押物的范围扩大到一切可流通的财产:在列举了可以进行抵押的财产类型后,还规定了“法律、行政法规未禁止抵押的其他财产”,彰显了“法无禁止即自由”的基本原则,拓展了企业和个人的融资渠道。

民法典建构了市场交易的系统规则,为市场

经济发展提供了一整套科学合理的运行依据。民法典合同编规定了合同的订立、效力、履行、合同债权的保全、合同的变更和转让、合同权利义务的终止、违约责任等内容,提供了完备、科学、合理的交易规则,涉及合同双方从谈判开始到合同终止期间的全部权利义务关系,个别情形还涉及合同终止后的双方关系。在具体合同方面,民法典除了规定包括买卖、借款、承揽、委托、运输、合伙等传统合同,还规定了包括融资租赁、保理等新兴合同。民法典还顺应时代要求做了规则创新,如规定了信息时代的新兴电子缔约方式,以电子数据交换、电子邮件等方式能有形地表现所载内容,并可随时调取查用的数据电文,视为书面形式。

民法典是社会大众依法维护自身权益的利器

坚持以人民为中心、保障人民权益的实现和发展,是党和政府的发展思想和必然使命。民法典全面贯彻了以人民为中心的发展思想,通过权利的普遍、平等地赋予,并在动态方面推动人的发展,让人们能够通过自身的努力合法地实现自己心中所想,最终实现人的全面发展。

从民法典的篇章结构来看,民法典首先在总则编明确规定了自然人从出生时起到死亡时止,具有民事权利能力,且每一个人的权利能力一律平等,奠定了人人权利平等的民法基础。具有平等权利能力的每一个人会随着年龄的增长,从无民事行为能力,经由限制民事行为能力,最终成为完全民事行为能力人,可以根据自己的意愿在法律框架下实现自己的权利产生、变动和消灭,可以获得法律承认的效果,并且在遇到侵害或者阻碍的情况下得到法律的保障。如果没有成为完全民事行为能力人之前或者因种种原因丧失了民事行为能力,为了保障其实现自身愿望,民法典规定了监护制度,由监护人代为行使法律行为,

以维护被监护人的权益。

为维护和促进人的成长和发展,民法典依次规定了物权编、合同编。所有权是每一个人之所有能够占有、使用、收益、处分房屋、车辆、食品、服装等生活必备的基础权利。对于每一个农民而言,土地承包经营权、宅基地使用权是立身之本、生存之根。居住权的确立可以满足人们生活居住的需要。抵押权等担保物权是每一个买房的人、需要资金从事经营活动的企业融资的必要权利方式和保障。合同是每一个人每天都会从事的民事活动,所涉及的权利关涉买卖、电、水、气、热力、赠与、借款、租赁、运输、保管、物业服务、中介、合伙等不同情况。这些规则所涉及的权利是每一个人之所以为人所必备的基本权利,关涉到人的衣食住行的方方面面。

为了社会发展与人性的维护,民法典还设置了婚姻家庭编,确立了婚姻自由、一夫一妻、男女平等的基本原则,规定了婚姻中夫妻的权利,同时也规定了相应的职责,包括子女老人的抚养权、赡养权等。应对现实生活中夫妻财产权利所引发的热议,民法典还专门针对夫妻财产权利的归属做了符合实际情况的规定。随着人的老去与死亡,民法典也提供了第六编继承编,规定了遗嘱继承人、法定继承人的权利,为财产传承问题提供了妥当的途径。

另外,在社会中,会出现种种侵害权利的现象,为此民法典规定了侵权责任编,对各编的物权、合同债权、人格权、夫妻关系与亲权、继承权加以救济保护。侵权责任编在权利救济和维护行为自由之间做了妥当的平衡,规定了过错为判断是否属于侵权的基础原则,这样既可以对受害人的权益进行充分的救济,又能维护每一个人行为自由的权益,不至于因苛责过重的责任而阻碍了人的发展。同时在一些特殊情况下,为了更好地保障受害人的相关权益,规定了无过错责任,即侵权人不得以自己没有过错而主张免责。比如

在产品责任中，为了保障购买商品的消费者权益，确立了产品生产者的无过错责任，生产者不能以自己对产品缺陷没有过错而免除对受害消费者的损害赔偿責任。

除此之外，民法典还规定了对胎儿利益的保护以及对死后人格利益的保护。由此可见，这便是体现了民法典对每个人“从孕育到亡故”的切身利益的全而关怀。

为适应现代社会的发展，民法典将人格权规则单独成编，涵盖生命权、健康权、身体权、姓名权、肖像权、名誉权、隐私权、个人信息权等，体现了对人的成长和发展的全而关怀。现代社会的发展出现了人格权的商品化利用，民法典

对此规定使其具有了积极权能，而非仅仅是侵权法的保护对象。不仅如此，现代科技的发展也对人格权立法提出了新的需求。生命科技的发展，出现了器官捐献与移植、脑死亡、人体胚胎、人工代孕、基因检测与治疗以及新药研发中的人体实验，民法典对于这些新发展都做出了必要的回应。大数据、区块链、人工智能等信息科技的发展，亟须对隐私、个人信息、数据进行立法界定，民法典创设了三者之间差序的价值格局，并进行了分类调整，为我国社会的现代化、民事主体权利的综合保护奠定了基础。

（摘自《新湘评论》，作者单位：中国社会科学院）

【编者按】在直播的下半场，平台升级，功能向上下游蔓延，优秀的直播平台向供应链转型的趋势呼之欲出。这背后透出的信息是实体经济转型线上的趋势和大环境下直播行业的机遇。新的挑战下，各行业需积极拥抱变化，在实践中培育出符合产业发展的直播路径。

直播，不能仅仅理解为带货

《领导决策信息》课题组

今年的《政府工作报告》提出，电商网购、在线服务等新业态在抗“疫”中发挥了重要作用，要继续出台支持政策，全面推进“互联网+”，打造数字经济新优势。而直播在疫情的催化下加速发展，从买买买直播1.0模式到“内容+电商”的2.0阶段，再到“互动+内容+电商”多重结合，开启了直播3.0阶段的探索。直播的效果也实现了从带货到“带货+带品牌”、从“销”到“营”的转变。据相关数据统计，2020年中国在线直播行业用户规模有望达到5.26亿人，市场规模将突破9000亿元。直播经济发展优势明显、空间广阔、前景可期，从需求端看，能有效刺激消费；从供给端看，能优化电商结构、创新销售服务形态；从产业链看，能渗透生产端、流通端和供应链，为行业和企业赋能赋智。直播不能仅仅理解为带货，它已成为各地经济转型升级的新赛道。

直播间里跑出“在线新经济”加速度

在国内一线城市中，上海的淘宝直播无论是用户观看数还是各类品牌参与规模，均为全国第一。从“人找货”转为“货找人”的直播带货，已深深影响上海的商业与制造业。作为新零售、

新商业的高地，上海不仅孵化出携程、拼多多、盒马等众多典型的互联网公司，而且利用品牌、资源、人才和制度供给的集聚优势，在直播间里跑出了“在线新经济”的加速度。例如“新上海人”李佳琦成上海品牌最强带货人，今年1至5月，在佳琦直播间卖出4.5亿元上海产品。上海正成为最具旗舰意义的“品牌直播第一城”。

“618”期间，上海在线新经济再加速！6月14日，淘宝直播上演的独特“云逛豫园”活动，除了砸重金邀请头部主播外，还开始自建团队开播，加速消费增长，成为商圈直播新样本。在上海的带动下，更多的地标级商圈开始发力直播，6月7日，广州地标建筑“小蛮腰”广州塔就变身淘宝直播间。直播已然成为一股新的商业力量，各行各业都在探索“直播+”，直播模式也成为不同行业转型的抓手，政策支持下，直播行业市场前景可期。

直播总部基地成为新风口

直播基地接连落地。直播的流量优势、场景入口优势，使直播电商成为新蓝海。上到天猫、京东、苏宁、拼多多等电商平台，下到品牌、商

家、个人主播，都对直播流量极为渴求。各地也在积极布局。4月8日，重庆市商务委员会和阿里巴巴签署“春雷计划”战略合作协议，根据协议，阿里将与重庆在两年内培育20个具有产业带属性的直播基地。5月22日，济南《大力发展电商经济打造直播经济总部基地的实施方案》正式发布，旨在抢抓电商直播发展机遇，着力打造一批直播经济基地、建设一批产业直播经济集群，推动直播、短视频制作产业成为济南市重要新兴产业，将济南打造成为全国著名的直播经济总部基地。6月起，厦门市多个直播基地项目即将闪亮登场。另外，福建绿植花卉电商产业正式投入运营，打造淘宝福建绿植花卉产业带直播示范点。

直播之都竞争激烈。近期，阿里巴巴发布了《2020淘宝直播新经济报告》，杭州、广州、连云港、宿迁、上海、北京、深圳、成都、苏州、金华入选十大淘宝直播之城。为抢夺直播产业高地，《广州市直播电商发展行动方案(2020-2022年)》从五个方面提出16条政策措施，支持发展直播电商，助力广州加快推进国际商贸中心建设。杭州高新区发布鼓励直播产业发展政策征求意见稿，计划重点引进培育一批专业直播平台、头部MCN机构头部主播创办企业、数字内容生产及运营企业；为直播产业发展提供技术支撑、产业配套服务等相关企业，从研发创新上给予支持，在物业购置、发展空间等方面给予扶持和保障，在企业上市、人才激励、人才服务、品牌活动等方面给予奖励与支持等，为企业发展助力。

拓展直播电商产业新路径。当前的电商基础设施完备，包括支付、快递、供货等环节的鸿沟已经消除，用户越来越多的基于场景下单，而不是基于平台下单。这就需要通过整合直播电商产业链的优质资源，创新“共享经济+互联网经济+网红经济”商业模式，向大众提供更多的直播电商平台创业机会，扩展中小微企业的互联网营销渠道，引领新一代社交电商群体流量变现，开

辟粉丝经济新赛道，打造新时代的经济共同体和产业综合体，构建全球化价值共生直播电商产业新生态。6月6日至8日，广州举办主题为“广货带天下，广带天下货”的首届直播节，全国主要电商平台（栏目）、80多个来自全国各地的MCN机构、10万多个品类的商品参与线上线下同步直播，72小时内超过20万场的直播全面展现广州货源多、物流快、供应链全的强大优势。

借直播优势打通行业产业链。直播电商产业链上游主要为商品供应链，产业链中游为直播生产以及传播环节，主要包括主播、MCN机构及直播平台，产业链下游为消费者。直播带货的电商模式以其管理模式、经营模式和运维模式，打通了线上线下的购物场景，依托数字技术，通过直播平台让以需定产、柔性生产成为可能，在加快产品流通效率，满足用户的同时，推动中国制造中国品牌高质量发展。

“直播+”引领农村经济新业态

直播的出现，给互联网应用赋予了及时化的属性，让用户所看即所得，进一步增加实际体验，造就注意力经济，像社交、电商、游戏等内容都可嫁接在直播上。

其中具有特殊意义的是“互联网+直播+农产品”，不仅让农产品插上“云翅膀”出村进城，而且呈现出农村经济新业态。据商务部近日发布的数据显示：一季度，全国农产品网络零售额达936.8亿元，同比增长31.0%；电商直播超过400万场。随着手机变成新农具、直播变成新农活、数据变成新农资、新农人变成新网红，直播带货开辟农产品线上销售新场景的同时，也成为“后疫情时代”中国农业求新谋变的重要抓手。但同时，要及时规范直播带货，避免野蛮生长，促进直播带货新业态蓬勃发展。

（摘自《领导决策信息》）

岳阳市社科普及主题展览暨社科普及主题活动周启动 宋智富出席启动仪式 王一鸥宣布活动周启动

6月16日上午，2020年岳阳市社科普及主题展览暨社科普及主题活动周启动。省社科联党组书记、常务副主席宋智富出席启动仪式并讲话，市委书记王一鸥宣布活动周启动，市委常委、宣传部长马娜主持，市领导彭先政、邱虹等出席。本次活动由市委宣传部、市社科联主办，主题是“决战脱贫攻坚，决胜全面小康，夺取岳阳抗疫和发展双赢双胜”。市社科联党组书记、主席任欣欣，市扶贫办党组书记、主任李永胜等市直有关部门负责同志，各县市委宣传部负责同志，市社科联第三届委员会委员及智库专家代表，社科普及基地、社科类社会组织负责人等参加活动。

宋智富在讲话中对我市社科工作所取得的成绩给予高度评价，他希望我市广大社科工作者以此此次主题活动周为契机，深入基层、深入群众，通过理论宣讲、文艺宣传、志愿服务、送教上门等群众喜闻乐见的方式，把脱贫攻坚理论、政策、成就的“大主题”分解成与群众密切相关的“微话题”，讲好脱贫攻坚的中国故事、湖南作为和岳阳实践，为决战决胜脱贫攻坚、全面建成小康社会、夺取岳阳抗疫和发展双赢双胜凝聚共识、积聚气场、汇聚力量。

本次主题展览分社会科学、脱贫攻坚、小康

社会、守护一江碧水、岳阳抗疫、独特风采六大部分，共有展板120块，旨在透过这一行行生动的文字、一组组真实的数据、一张张鲜活的图照、一个个独特的故事，宣传党的政策、解读时代精神、普及社科知识、铺展巴陵大地壮美画卷。展览还将进行巡展并汇编出版。宣传周期间，全市社科系统还将同步开展各具特色的社科普及活动，形成社科普及走进社会、深入人民的热潮，与全社会共享新时代哲学社会科学的价值、智慧和独特魅力。

任欣欣表示：全市社科系统一定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，在市委、市政府的坚强领导下，紧紧围绕岳阳建设湖南新增长极和大城市奋斗目标，真正做到经济社会发展到哪里、人民群众在哪里、生活在哪里，社科普及工作就深入到哪里，坚持与时代同步伐，坚持以人民为中心，坚持用精品奉献人民，坚持用明德引领风尚。

启动式上还宣读了《关于2019年度岳阳市社会科学工作综合考核情况的通报》，并为2019年岳阳市优秀社科普及基地代表和2020年新晋社科普及基地代表授牌。

市社科联召开2020年度省级重点社科课题 专题部署会

3月27日上午，市社科联召开2020年度省级重点社科课题专题部署会，研究部署省级重点社科课题《共同守护一江碧水、推动长江经济带生态优先绿色发展的对策研究》课题研究推进工作。市社科联党组书记、主席任欣欣，市委政研室主任汤跃军，市生态环境局二级调研员胡小军，市社科联党组成员、副主席张萍、汤迪军，湖南理工学院人文社科处处长鲁涛，湖南理工学院文化产业研究所所长颜文洪，湖南理工学院经管学院副院长、博士邓正华、教授陈灿煌等参加会议。

为认真贯彻落实习近平总书记关于“守护好一江碧水”的重要指示，我市申报的课题《共

同守护一江碧水，推动长江经济带生态优先绿色发展的对策研究》被列为2020年省级重点社科课题。2020年，市社科联将紧紧围绕党的十九届四中全会精神宣传阐释，决胜全面建成小康社会、决胜脱贫攻坚目标任务，统筹做好疫情防控和经济社会发展双赢双胜，“守护一江碧水”，推动创新开放发展，加快建设湖南发展新增长极、省级副中心城市建设等方面认真组织开展国家、省、市级课题研究工作，充分发挥高校社科研究主力军作用，努力打造社科“岳家军”品牌，为服务岳阳高质量发展贡献社科智慧和力量。

市社科联5条举措助力两新组织复工复产

为打好疫情防控和复工复产双赢之战，岳阳市社科联深入学习贯彻习近平总书记统筹推进疫情防控和经济社会发展系列重要讲话精神，响应党中央号召，按照市委决策部署，采取5条举措助力两新组织复工复产，为全面打赢疫情防控人民战争、总体战、阻击战作出积极贡献。

一、宣传政策，提振信心。加强疫情防控和复工复产相关知识宣传，通过制发通知、召开专题调研座谈会、社科智库网、社科智库微信公众

号、社科工作微信群等形式及时交流工作动态、宣传政策信息、加强政策宣讲，提振两新组织复工复产、社科组织新发展的信心和决心。

二、加强调研，分类指导。市社科联党组书记、主席任欣欣，党组成员、副主席张萍、汤迪军等先后到市濂溪文化交流研究会和市传统文化促进会调研指导复工复产情况。在市传统文化促进会，任欣欣一行实地查看了两个基地疫情防控和复工复产情况后，与会长卢官振等一起商量对

策。

三、积极帮扶，及时解困。积极梳理疫情期间各级支持中小企业发展减税降费贷款等优惠政策，帮助协调相关业务办理。对于生产经营困难的企业，及时送上慰问金帮助解决实际困难。

四、献智出策，突出人才引领。积极适应新形势新任务新要求，突出人才引领，加强人才智

力支持，组织开展社科专家助力企业复工复产帮扶活动，因企施策，精准帮扶。

五、简化流程，提供优质服务。认真落实疫情防控要求，简化业务办理流程，提升服务质量。通过网上办理和电话协调等方式，进一步提高办事效率，做到疫情防控和复工复产两不误，两促进。

春风又绿贫困村

4月1日，市社科联、国网岳阳供电公司、人保财险岳阳分公司在对口帮扶的平江县虹桥镇高桥村召开2020年脱贫攻坚工作推进会，全面贯彻落实习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的重要讲话精神，安排部署高桥村2020年脱贫攻坚工作。市社科联党组书记、主席任欣欣，国网岳阳供电公司党委书记朱亮，人保财险岳阳分公司党委书记、总经理袁爱吾，市社科联党组成员、副主席汤迪军，三家后盾单位结对帮扶干部及贫困户代表等共100余人参加。

脱贫攻坚工作推进会上，高桥村负责人汇报了脱贫攻坚工作情况。三家后盾单位主要负责人分别作了讲话，宣传阐释习近平总书记关于脱贫攻坚重要讲话精神和省、市委决策部署，肯定工作成绩，指出存在问题，坚定信心，明确今年合力脱贫攻坚工作重点。任欣欣指出，面对2020年脱贫攻坚决战决胜之年的形势和任务，一要切实提高政治站位，认识再提升。高标准全面完成高桥村脱贫攻坚工作，为全面建成小康社会、决

胜脱贫攻坚、实现第一个百年奋斗目标作出新贡献。二要突出重点，举措再加强。对未脱贫的贫困户要一户一策加大帮扶力度，全面实现脱贫；对已经脱贫的贫困户做好巩固提升工作；突出产业扶贫，立足当前，长远思考，结合实际，做好规划，打造重点产业扶贫项目。三要切实加强村支两委班子队伍建设，再展班子新形象。

会后，组织开展了“爱心义购”消费扶贫活动，一张张爱心订购单被填满，传递着满满的爱与正能量，当场消费购买贫困户土特产品3万多元。

同步开展了“服务春耕送农资”活动，现场为每户贫困户免费赠送100斤装化肥2袋，总计近300袋，助力贫困户春耕生产和增加收入。

当天，任欣欣一行还逐户走访慰问了市社科联结对帮扶贫困户，给他们送上食用油和慰问金，与他们促膝谈心。勉励他们振奋精神，认真谋划，苦干实干加巧干，让日子越过越好，同大家一起阔步走上富裕之路。

岳阳市社科专家研究传承“延安精神” 助力大城市发展

4月25日，岳阳市召开学习习近平总书记关于延安精神重要讲话社科专家座谈会。来自市社科联、市委党史研究室、市委党校、任弼时纪念馆、平江起义纪念馆、岳阳楼景区管委会和湖南理工学院等单位的30多名社科专家、企业家出席。

会上，市委党校原副校长、教授刘建新解读了“延安精神”的历史意义和现实意义，结合岳阳实际讲解学习传承延安精神和岳阳成立延安精神研究会价值与目的。

市社科联党组书记、主席任欣欣说：学习习近平总书记关于延安精神重要讲话，深刻领会其时代内涵，就是要教育广大党员干部不忘初心，牢记使命，坚持坚定正确的政治方向，坚定马克思主义理想信仰，听党话，跟党走。在当前面

对疫情这场没有硝烟的战争，要大力弘扬延安精神，让延安精神永放光芒，深入人心，努力克服疫情带来的不利影响，围绕岳阳市委市政府中心工作，扎实做好“六稳”“六保”，助力岳阳经济社会各项事业新发展。

任欣欣希望即将成立的岳阳市延安精神研究会，致力于延安精神的研究传承传播，通过多种形式开展延安精神进岳阳校园、机关、企业、农村、社区等活动，凝心聚力，多出成果；希望广大社科专家成为延安精神的传承者、传播者和践行者。

全国道德模范李国武、全国人大代表胡春莲、市科协主席徐载满、市委党史研究室副主任朱平、市委党校教授陈传伟、学者钟光荣等与会社科专家、企业家在学习讨论中畅所欲言。

市档案学会成功换届

4月28日，市档案学会召开换届大会，湖南省委办公厅厅务会成员、省档案馆党组成员、副馆长、省档案学会理事长白明标，市社科联党组书记、主席任欣欣，市档案馆党组书记、馆长余友安出席会议，市民政局党组成员、副局长谭应兵，市社科联党组成员、副主席张萍，市档案馆党组成员、副馆长傅电仁及市档案学会全体会员参加。

会议听取并审议了第六届理事会工作报告和章程修改意见，选举产生了第七届理事会。傅电

仁当选为新任理事长，胡岳君、李有梁、段曙光为副会长，管斌为秘书长，杨清晖为监事长。

任欣欣指出，一要坚持政治立会，坚定信仰担当。要坚持坚定正确的政治方向，全面落实党建责任制和意识形态责任制，坚持学术操守，聚精会神立足档案，为岳阳改革发展稳定大局凝聚更多智慧和力量，听党的话，跟党走。二要坚持学术兴会，服务岳阳发展。特别重视做好“互联网+”新形势下的宣传普及工作，掌握网上宣传的

主动权，让更多的人感受档案之美、档案之妙、档案之魅力。三要坚持人才强会，提供坚强保障。要广泛团结档案界专家学者、各档案部门、关心关注岳阳经济社会发展的省内外和国内外有

识之士，不断发展壮大会组织；要加强档案专业人才培养，弘扬工匠精神，加强新型智库专家人才选拔支持，不断展示学会发展管理新水平，新风采！

市社科联召开市社科类社会组织党支部书记述职暨行业党委党建工作推进会

近日，市社科联召开全市社科类社会组织党支部书记述职暨行业党委党建工作推进会，市社科联党组书记、主席、市社科联社会组织行业党委书记任欣欣主持并讲话，市社科联党组成员、副主席张萍、汤迪军，全市21家社科类社会组织党支部书记参加会议。

会议传达学习了市委“两新”工委党建述职工作会议和全省基层党建工作重点任务推进视频会议精神，总结了2019年社科组织党建工作，表彰了市人大制度研究会等7家优秀社科类社会组织党支部，市人大制度研究会党支部书记周拥军等21位党支部书记进行了述职，安排部署了2020年社科行业党建工作。

任欣欣指出：2020年是具有里程碑意义的一年，我国将全面建成小康社会，决战脱贫攻坚，夺取疫情防控和经济社会发展双赢双胜，实现第一个百年奋斗目标，做好2020年各项工作至关重要。一要突出党的建设首位首要，切实增强做好社科组织党建工作的责任感、使命感；二要落实党建责任，推动社会组织党建工作规范化、常态化、制度化发展；三要进一步以党建促业务，立足社科优势，努力创先争优。实现社科组织党建科学化水平新提升，开创社科事业繁荣发展新局面，为实现第一个百年奋斗目标、夺取岳阳抗疫和经济社会发展双赢双胜作出新的更大贡献。

洞庭诗社成立四十周年暨岳阳市诗词楹联散曲工作现场经验交流会召开

5月12日，洞庭诗社成立四十周年暨全市诗词楹联散曲工作现场经验交流会召开，中华诗词学会顾问、省诗词协会原会长赵焱森，中华诗词散曲工委副主任、省诗词协会常务副会长周成村，

市人大常委会副主任彭先政，市政协副主席孔福建，岳阳经开区管委会主任谢春生，市文联主席余三定，市社科联党组书记、主席任欣欣，市级老领导罗传根、张治雄、汪德辉、朱茂松、赵石

麟等以及市诗词协会、楹联学会和散曲研究会负责人等百余名诗家词人、联家曲友参加会议。

彭先政在会上向洞庭诗社成立四十周年表示热烈祝贺，并向广大诗联散曲会员表示诚挚问候。他希望广大诗家词人、联家曲友继续潜心创作研究，学习老一辈诗词曲联专家勇于探索的精神，以不断的创新实践，传承优秀传统文化，使中华诗词曲联焕发出勃勃生机，传递正能量，让诗词服务于社会，服务于时代，为美丽岳阳高质量发展注入新的动力、再添新的诗情画意。

任欣欣在讲话中希望，广大诗词曲创作研究工作者一要坚持坚定正确的政治方向。弘扬主旋

律，传播正能量，牢牢把握意识形态工作的主动权、正确性，坚定不移听党的话跟党走。二要紧跟时代，积极作为。研究要出精品、创作要出精品、传播要铸品牌。三要规范管理，共建人才高地。要广泛团结诗词楹联散曲专家学者，加强青年人才培养，书写新时代岳阳文化发展的壮美新诗篇。

大会对汨罗市诗词散曲协会等26个先进单位，李谦益等32名先进个人进行了通报表彰并颁奖，其中，熊楚剑、朱茂松、汪德辉、赵石麟等4位老同志被授予特别贡献奖。岳阳经济技术开发区诗联书法协会等3个单位在会上作经验交流发言。

守护好一江碧水 100多名社科志愿者大显身手

5月20日上午，省、市社会科学普及基地——岳阳楼区岳阳楼街道志愿者和谐宣讲团组织辖区7个社区、9个志愿者团队，共100多名社科志愿者在岳阳楼景区沿湖地段开展“守护一江碧水，建设生态岳阳”主题社科普及宣传志愿服务活动。

志愿者们在现场发放了“守护一江碧水 建

设生态湖南”倡议书和“守护一江碧水 倡导无磷消费”倡议书1500份。

志愿者们还在现场签名承诺，以实际行动来保护洞庭湖这一母亲湖。志愿者们带着火钳、垃圾袋等工具，在湖边沿线忙碌着。

市演讲协会成功召开换届大会

近日，市演讲协会成功召开换届大会，市社科联党组书记、主席任欣欣出席并讲话，党组成员、副主席张萍，市民政局相关负责人，市演讲协会全体会员参加。

会议回顾总结了市演讲协会上一届理事会工作，通过了《岳阳市演讲协会章程》修改案，选举了新一届协会领导机构，周柳当选为会长，秦

大忠、张宇为副会长，秦利群为秘书长，刘建国为监事长。

任欣欣指出，在国家形象、城市形象、个人形象都可以通过演讲得到最佳展现的新时代，在岳阳高质量发展的伟大征程中，岳阳市演讲协会作用独特，大有可为。一要坚持坚定正确的政治方向，坚定不移讲政治。全面落实党建责任制和

意识形态责任制，坚持主旋律，传播正能量。二要突出特色职能，打造演讲研究传播普及品牌。三是要坚持与时代同步伐，展示班子队伍新风貌。协会班子要精诚团结，不断发展壮大队伍组

织，加强人才培养，规范日常管理，建立健全各项规章制度，用语言的魅力绽放激情的未来，为岳阳建设湖南新增长极、国家区域性中心城市作出新的独特贡献。

岳阳市延安精神研究会成立

6月6日，岳阳市延安精神研究会成立大会暨第一次会员代表大会召开。刘建新当选为会长、徐载满为常务副会长，李国武为监事长。

岳阳市人大常委会党组副书记、副主任、市总工会主席彭先政，陕西省工信厅原巡视员乔润芳，湖南省延安精神研究会会长罗志丹，省民政厅原巡视员李劲夫，市政协原主席白尊贤，市委宣传部常务副部长许卫国，市社科联党组书记、主席任欣欣，市民政局副局长谭应兵，市社科联党组成员、副主席张萍等领导、嘉宾出席。中国延安精神研究会、湖南省及部分兄弟城市延安精神研究会发来贺电贺信。

彭先政代表市四大家对大会的成功召开表示

热烈地祝贺！他希望研究会要潜力研究延安精神，繁荣红色文化；要大力宣传延安精神，坚定理想信念；要着力弘扬延安精神，集聚发展动能。紧紧围绕全市工作大局，真正当好红色历史的宣传者、红色文化的培育者、红色基因的传承者，让延安精神在岳阳大地扎根、开花、结果。

会上，湖南省延安精神研究会会长罗志丹为岳阳市延安精神研究会授牌。岳阳市延安精神研究会聘请乔润芳为名誉会长，聘请李劲夫、陈国良、高飞、乔立、曾鸿熹为顾问，聘请黄先禄、钟光荣为首席研究员。会上，领导、嘉宾为其颁发了聘请证书。