



(内部资料 免费交流)

《黄海学坛》编辑指导委员会

主 任：吴晓丹

副 主 任：李晓奇 胡晓军 焦宏图

卫永标 李德新

主办单位：盐城市哲学社会科学联合会

主 编：李晓奇

副 主 编：胡晓军 焦宏图 陈法金

执行副主编：高 齐

编 辑：沈碧云 左建华

信 箱：hhxttg@163.com

CONTENT 目录

2021年第2期(总第151期)

■ 领导要论

03 以更高标准审视哲学社会科学发展 /张新科

05 立足群众需求 做实文化惠民 /吴晓丹

■ 建设“四新盐城”

07 盐城在长三角中心区城市的发展路径探索 /马志宏

14 构建盐城农业发展新优势研究 /赵 坚

19 “减税降费”推动盐城制造业高质量发展研究
/丁金兰

24 盐城市农业科技园区建设现状和对策建议
/谭广梅 陈 治

27 幸福盐城视角下构建多层次社会保障体系研究
/袁 焱

■ 庆祝建党百年

32 把政治训练贯穿党史学习教育全过程 /何 峻

34 中国共产党领导经济社会发展的基本经验 /商兆鑫

39 深刻感悟习近平总书记关于“江山就是人民,人民就是江山”的重要论述
/曹晋杰

目录 CONTENT

2021 年第 2 期(总第 151 期)

■ 观察与思考

40 盐城生态产品价值实现路径与对策 /叶茂楼

46 从“河长制”到“河长治”:构建盐城河长制运行长效机制的思考 /吉 鹏 陆玉芹

50 发展社会企业:乡村振兴战略下的贫困治理策略

/张思强

53 全市建筑业发展情况的调研报告 /叶小强

■ 历史与文化

58 冯道立的水利治理主张与特色 /李小庆

62 从盐渎到盐城 /朱义刚



(内部资料 免费交流)

编印单位: 黄海学坛编辑部

地 址: 世纪大道 21 号

行政中心 2324 室

邮政编码: 224005

热 线: 0515-86662324

印刷单位: 盐城市华光印刷厂

准印证号: S (2021) 09000021

印刷日期: 2021 年 6 月 20 日

盐城社科微信公众号



扫一扫 关注智汇盐城

以更高标准审视哲学社会科学的发展

□ 张新科

在省社科界第九次代表大会上,省委书记娄勤俭寄语全省社科界,要以更高标准审视哲学社会科学的发展。面对新阶段新征程新使命,如何全面贯彻党的十九届五中全会精神和习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神,如何紧跟时代步伐、紧贴江苏大局,围绕“争当表率、争做示范、走在前列”的要求找准方位、科学谋划,实现目标再高攀、内涵再拓展、质量再提升,是摆在全省社科工作者面前的重大使命和时代课题。

以科学思维谋划社科研究总体布局

增强战略思维,加强前瞻研究。着眼江苏未来发展,把“争当表率、争做示范、走在前列”的时代命题、“十四五”开局面临的突出问题作为主攻方向,用国际视野思考当前存在的重大问题,用系统观念解答江苏发展需要解决的关键问题,在历史纵深和未来发展趋势中思考面临的现实问题,多出一批事关长远、事关全局的研究成果。

树立辩证思维,聚焦重点任务。紧紧围绕省委、省政府的重大决策部署,把人民群众需求作为开展研究的出发点,把多建睿智之言、多献管用之策作为理论创新的落脚点,准确识变、科学应变、主动求变,不断提升服务党和国家大局的能力,多出一批有理论价值、实践意义和社会影响的研究成果。

强化创新思维,突出问题导向。实践是创新的源泉。始终置身于江苏改革发展实践第一线,始终聚焦重点领域和关键环节,始终瞄准实践中的热点难点问题,掌握新资料、发现新问题、提出新观点,守正创新、善于求异,多出一批为发展出招、为改革发力、为

民生献计的研究成果。

以研究阐释重大理论和现实问题为主攻方向

深入研究在改革创新、推动高质量发展上争当表率的路径与方法。广大社科工作者要聚焦重点任务、把准重大问题、加强前瞻研究。在科技创新上,把握创新核心地位和科技自立自强的重大要求,围绕建设国际产业科技创新中心的目标,突出全面提升江苏在国家创新体系中地位的战略研究,重点研究健全关键核心技术协同攻关和优化创新创业生态的机制与对策,在完善区域创新体系、重大创新平台布局、“高精尖缺”人才集聚等方面提出新思路新建议。在产业体系上,围绕构建江苏自主可控、安全高效先进制造业集群的关键问题开展研究,紧扣以科技创新驱动产业链供应链优化升级的主线,分析产业基础高级化、产业链现代化的现实基础与制约因素,在战略性新兴产业培育、现代服务业提档升级、加快推进农业农村现代化上深化细化思路举措,特别要在促进数字经济与实体经济融合发展、集成超越建设全国数字经济创新发展新高地等方面加强政策研究。在城乡区域发展上,着眼江苏跨江融合、南北联动、江海统筹的基础条件,围绕构建功能互补、深度融合区域发展格局的目标定位,聚焦“城市群—都市圈—中心城市—县城和小城镇”多层次空间格局、乡村振兴与新型城镇化融合发展、深层次推进省内全域一体化、长江以北地区加快融入长三角一体化等方面开展针对性研究。在深化改革上,聚焦完善社会主义市场经济体制,剖析江苏重点领域关键环节改革系统集成的难点与方法,探索推动改革与发展深

度融合、高效联动的对策思路,为激发各类市场主体活力、完善宏观经济治理、创新政府管理和服务方式等多谋应对之招、破解之策。

深入研究在服务全国构建新发展格局上争做示范的重点与举措。找准江苏在构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局的基础条件和比较优势,深刻领会“服务全国”的逻辑内涵和“争做示范”的使命担当,着重研究两大重点问题、提出关键举措。一是如何消除“堵点”,畅通国内大循环。坚持以扩大内需为战略基点,发挥江苏加快培育完整内需体系的重要战略支点作用,找准扩大内需同供给侧结构性改革有机结合的切入点,开展加快畅通经济循环的战略研究;把城乡居民消费升级和扩大有效投资作为扩大内需的重要引擎,聚焦生活服务消费提质扩容和消费新模式新业态发展,开展江苏加快国际消费中心城市和区域消费中心建设研究。二是如何链接“节点”,促进国内国际双循环。坚持把“一带一路”交汇点作为促进国内国际双循环的战略通道,加快推动制度型开放,健全市场化法治化国际化营商环境,在国内国际双循环中发挥重要战略枢纽作用。进一步聚焦一系列重大课题,如江苏如何建设具有世界聚合力双向枢纽,如何深度融入全球产业链供应链,如何推进自贸区等重大平台更高水平开放,RCEP框架下江苏如何更加积极参与国际竞争与合作,等等。

深入研究在率先实现社会主义现代化上走在前列的思路与对策。锚定二〇三五年远景目标,坚持新发展理念、坚持以人民为中心,准确把握“走在前列”的趋势条件 and 实践要求,加强规律研究、前瞻应对。在高品质生活上,系统总结全面建成小康社会的历史进程与实践经验,先行探索全面建成小康社会与开启全面建设社会主义现代化新征程有机衔接,重点研究促进高质量就业、推进共同富裕、健全多层次社会保障体系等热点问题,为现代化教育强省、健康江苏、“三个高地”文化强省建设提供决策咨询。在高效能治理上,全面总结法治社会建设成就与经验,以

特大城市治理风险防控、突发公共事件应急治理能力和基层社会治理体制机制创新为重点方向,完善省域治理制度体系;加强健全数据资源和关键信息基础设施安全保护机制研究,完善网络综合治理体系;提出生产生活方式绿色转型的新思路新举措,推进生态环境治理体系和治理能力现代化,加快建设美丽江苏。在高水平统筹上,把安全贯穿于发展各领域和全过程,深入分析新冠肺炎疫情对江苏经济社会发展的影响;开展完善防范化解重大风险体制机制研究,建设更高水平的平安江苏。

以涵养良好学术生态为主体支撑

突出成果转化,着力凝练品牌价值。做好“政”“智”对接,加强决策部门同研究机构信息共享、互动交流,把“书斋里的学问”变成“决策的参考”和“实践的指南”。扩大“研”“用”辐射,突出务实管用,全面提升课题研究的话语建构能力,打造标志性成果,不断拓宽成果辐射范围,形成更多有全国影响力的研究成果。

突出人才涌现,着力筑牢队伍支撑。优化人才结构,着重解决人才“有高原无高峰”“青黄不接”等突出问题,坚持出人才与出成果并重,在研究中锻炼人才、发现人才,培育一批理论功底扎实、决策咨询能力强的领军人才,储备一批具有研究潜力、勇于创新的中青年骨干。激发人才活力,着重破除“论资排辈”“唯论文”等不良导向,强化精品管理,探索实行社科领域“揭榜挂帅”制度,创新社科课题与成果评价机制,充分拓宽社科工作者成长成才空间。

突出培根铸魂,着力完善科研服务。坚持理论之思与实践之问同向同行,搭建实地调研和基层调研平台,打造以课题促成果、以调研出实效、以培训育人才一站式科研服务平台,鼓励引导社科工作者加强调查研究,深入群众、深入基层、深入实践,在“大地上”做学问。坚持做学问与讲品格讲责任同向同行,加强学风建设,营造崇尚创新、潜心研究、风清气正的学术环境,涵养社科工作者家国情怀和责任意识,在为国家、为人民做学问中成就自我,实现价值。

(作者系江苏省社科联党组书记、常务副主席)

立足群众需求 做实文化惠民

□ 吴晓丹

习近平总书记指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”新发展阶段，人民群众对美好生活的向往中包含了更多文化期待，满足人民群众日益增长的精神文化需求，成为推动文化事业高质量发展的出发点和落脚点。近年来，盐城市认真学习贯彻习近平总书记关于文化发展的重要论述，着眼于维护人民群众文化权益，增强人民群众文化获得感、幸福感，大力实施文化惠民工程，提升公共文化服务能力和水平，激发基层文化发展内生动力，努力实现文化发展为了人民、文化发展依靠人民、文化发展成果由人民共享，为推动“四新盐城”建设提供了强大的文化引领力和精神推动力。

织密基层“服务网”，夯实文化惠民活动基础

将文化事业摆在突出位置，持续加大投入，完善市、县、镇、村四级公共文化网络建设，打造城市“15分钟文化圈”和农村“十里文化圈”，满足人民群众就近享受文化生活的迫切要求。

公共文化设施建设提速。“十三五”期间，市、县两级财政投入资金30亿元用于公共文化设施建设。截至2020年底，全市建有文化馆10个、图书馆10个、美术馆4个、博物馆（纪念馆）13个；建成镇级综合文化站126个、村级综合文化服务中心2423个，实现全覆盖；以市馆为主体、以县馆为枢纽、以镇（街道）综合文化站为依托、以村（社区）综合文化服务中心为支点的现代公共文化服务网络基本形成。

公共文化设施服务提质。以提高文化设施利用率和群众参与率为重点，实施公共图书馆、文化馆（站）、博物馆、爱国主义教育基地等公共文化服务场

馆免费开放政策，丰富群众喜闻乐见的文化服务内容和形式，及时公布服务内容和开放时间。同时，积极推动市县文化馆、图书馆实行总分馆制，开展延时错时服务，切实提升服务质量。大丰区图书馆、阜宁县文化馆和10个乡镇文化站、121个村文化服务中心创建省级基层公共文化服务效能提升示范点；郭猛镇文化站、江苏省杂技团被表彰为全国“双服务”先进集体。

公共文化设施管理提效。公共文化设施的正常使用和运转，关键在于管理的科学性和有效性。针对当前存在的基层公共文化设施利用不充分等问题，将其纳入日常考核管理，定期组织督查指导，及时总结好的做法并在面上推广实施。行之有效的管理措施有力保障了基层文化设施的运行，使其在服务群众中切实发挥作用。

创作聚焦“高精尖”，优化文化产品和服务供给

大力推进文艺精品创作生产，突出戏剧创作重点方向，努力推动“高原”出“高峰”，推出一大批贴近基层、贴近群众、贴近生活，思想精深、艺术精湛、制作精良的优秀作品，满足了群众享受高品质文化生活的迫切要求。

巩固戏剧创作优势。充分调动市、县两级剧目工作室创作积极性，唱好剧本创作“四季歌”，戏剧创作“盐城现象”影响力得到持续提升。淮剧《小镇》入选文旅部“百年百部”传统精品复排计划；《小城》《首乌花开》分别入选国家、省舞台艺术精品创作扶持工程。同时，坚持从群众中来到群众中去，讲百姓身边人和身边事，增强文艺作品的代入感和吸引力。重点

突出农村题材、扶贫题材,创作生产淮剧《出人情》《村长为我上直播》等作品,这些作品扎根泥土,来自生活,接地气、扬正气,深受群众喜爱。

传承红色文化基因。盐城是新四军重建军部所在地,境内有 248 处红色文化遗存、128 个烈士命名镇村,红色文化已经融入到百姓的血脉和基因之中。为发扬传承铁军精神,盐城不断丰富弘扬铁军精神的文艺作品精品库,先后创作完成淮剧《芦荻知秋》、音乐剧《华中鲁艺记》、杂技报告剧《芦苇青青菜花黄》等。

打造文旅演艺新作。坚持以文塑旅、以旅彰文,推动文化和旅游融合发展,推出一批优秀文旅演艺项目。荷兰花海沉浸式演艺项目《只有爱·戏剧幻城》云首演即吸引 610 万人在线收看,全年完成演出场次 280 场,正打造成为长三角地区独具特色的文化新地标。东台西溪《天仙缘》、南海未来城《船说海棠》、东晋水城《印象大纵湖光影秀》等一大批文化科技融合演艺项目受到广大市民的热捧。

服务群众“接地气”,创新文化惠民形式手段

创新文化惠民手段,大力实施“订单+预约”服务,文化惠民活动由“你送我看”转变为“你要我送”,同时适应互联网技术发展,积极探索开展网上文化惠民活动,满足群众多样性、多层次、多方面的文化需求。

精准把握群众期盼。坚持以群众需求为导向,建立和完善市及各县(市、区)文化惠民项目库,充实优秀文艺作品。实施群众文化需求征集和效果评价机制,根据群众文化需求制定文化惠民菜单,把演出、图书、电影、展览、讲座等优质公共文化资源送到农村、送进社区,“订单化”“预约式”服务促进了文化服务供给侧和需求侧的精准对接。

科学引导群众需求。通过提供优秀文艺作品,引导群众坚定文化自信,自觉抵制不良文化影响,实现满足群众文化需求与增强群众精神力量相统一。如近几年推出的淮剧《小镇》《小城》,是对社会主义核心价值观的生动阐释;音乐剧《华中鲁艺记》、杂技报

告剧《芦苇青青菜花黄》,是对爱国主义的深刻表达。

做优文化活动品牌。突出惠民活动品牌建设,整合资源、持续打造提升影响力。组织实施“十馆联动”下基层、“盐渎文化展演月”、“我们的节日”主题民俗活动等一批重点文化惠民活动,市县联动、部门联动,推动文化惠民活动常态化开展。

拓宽网上惠民途径。为适应网络传播技术的变革和应对新冠肺炎疫情的防控需要,积极探索“网上+网下”的文化惠民新方式,对重点文化活动开通网上直播。2020 年淮剧艺术展演月期间,20 场演出每场直播网上观众超过 80 万人次。

激发活力“强内功”,培育壮大群众文艺力量

扎实推进“深入生活 扎根人民”实践活动,组织专业院团、文艺志愿者与基层文艺团队、文艺爱好者“结对子”“种文化”,基层文化内生动力明显增强。

培育群众文艺团队。立足基层实际,完善政策扶持机制,推动成立各具特色的群众文艺团队,吸纳乡土文化能人、草根文艺名家和文艺爱好者,支持他们自编、自导、自演文艺节目。东台市成立群众文化合作社 400 多个,阜宁县建设 240 个农村文化大院和 100 个业余文艺团队,全市群众文艺团队遍地开花。

组织结对帮扶活动。结合“深入生活 扎根人民”主题活动,引导和鼓励文化馆、专业文艺院团与基层文艺团队结对,专业文艺工作者与基层文化爱好者结对,制定结对帮扶计划。设立裔小萍淮剧艺术传习所,陈澄戏剧工作室等名家工作室,通过教、学、帮、带,培养一支支扎根基层的文艺队伍。

开展文艺志愿服务。组建文艺志愿服务队,依托新时代文明实践站(所),开展形式多样、内容丰富的文艺志愿服务项目,推动文艺志愿服务常态化、制度化。全市现有 100 多支文化志愿者队伍常年活跃在城市社区、乡镇农村,开展文艺支教、文艺培训、服务采风、文艺扶贫等各类文艺志愿服务活动,他们在丰富群众文化生活的同时,也带动了基层文艺力量的能力建设。

(作者系中共盐城市委常委、宣传部部长)

盐城在长三角中心区城市的发展路径探索

□ 马志宏

长三角地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一。2018年11月5日,习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布,支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019年5月,《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》印发出台。抓住用好长三角一体化发展历史机遇,走出一条适合市情特点的高质量发展路径,是盐城“十四五”时期乃至更长时期在改革创新、推动高质量发展上争当表率,在构建新发展格局上争做示范,在率先实现社会主义现代化上走在前列的关键所在。

一、突出问题导向,在对标对表中找准发展短板

长三角地区由沪苏浙皖(三省一市)组成,区域内现有41个地级以上城市,包括上海(1个)、江苏(13个)、浙江(11个)、安徽(16个);中心区范围涵盖27个地级以上城市,包括上海(1个)、江苏(9个)、浙江(9个)、安徽(8个)。从城市级别看,27个中心区城市包括1个直辖市(上海)、3个省会城市(南京、杭州、合肥,其中南京、杭州是副省级城市),1个计划单列市(宁波,副省级城市),22个普通设区市。盐城是苏北地区唯一入选中心区的设区市。盐城要想在高手如云的长三角地区尤其是中心区城市中“突围而出”、跻身前列,关键是要走出一条人无我有、人有我优、人优我特的高质量发展路径。这就要求我们必须首先把家底摸清、把短板找准,才能在高质量发展比拼中有的放矢、精准发力。对此,我们必须要有清醒的认识。

(一)经济发展含金量不高。2019年,盐城GDP

为5702亿元,列省内第8位,全国大中城市第38位,全国同类地级市第14位。在长三角地区,居第14位,中心区第13位,总量在浙江列第5位,在安徽列第2位。一般公共预算收入为383亿元,居长三角城市第16位,中心区第14位。但是透过总量的表象,特别是对标长三角中心区城市,盐城人均GDP、居民人均可支配收入等一些反映发展质效的经济指标,不仅与GDP靠前城市的差距明显,也显著低于GDP不如盐城的部分城市。从人均GDP来看,2019年盐城人均GDP为7.9万元,列第20位,不到无锡(18万元,列第1位)一半,27个中心区城市人均GDP超过10万的有16个城市,有8个城市GDP低于盐城但人均GDP高于盐城。从城镇常住居民人均可支配收入看,2019年我市为3.88万元,全国平均值为4.23万元,全省平均值为5.1万元,长三角中心区城市平均值为5.32万元,盐城比全国平均水平低3500元,比全省平均值低1.22万元,比长三角中心区平均值低1.44万元。在长三角中心区中,盐城列第24位,仅高于安徽的池州、滁州、安庆三市,有11个城市GDP低于盐城但城镇居民收入却高于盐城。(浙江11个设区市最低的丽水为4.64万元,中心区9市中最底的湖州为5.9万元,均远高于我市。)从农村常住居民人均可支配收入看,2019年我市为2.23万元,全国平均值为1.6万元,全省平均值为2.27万元,长三角中心区城市平均值为2.61万元,盐城比全省平均值低400元,比长三角中心区平均值低3800元。在长三角中心区中,盐城列第21位,有10个城市GDP低于盐城但农村常住居民收入却高于

盐城。(中心区浙江9市中最底的金华为2.85万元,高出我市6200元。)人均指标的差距反映出我市在长三角中心区城市中的发展质效不高,城乡居民收入与经济总量不匹配,与沿海开放城市身份不匹配,与江苏大市身份不匹配。

(二)中心城区首位度偏低。对标中心区与盐城人口、面积、经济总量相当的城市,我市中心城区能级不高、带动能力偏弱,形成了长时期小马拉大车的现状。从城镇化率来看,2019年我市城镇化率为64.9%,排在省内第10位,中心区第20位,南通、常州、温州、绍兴、嘉兴、扬州都在70%左右。从市区常住人口比列来看,盐城市区人口一半左右居住在乡镇,大市区高速圈内建成区常住人口仅112万,在省内和中心区排名靠后,远低于南通、扬州、泰州、温州、绍兴等设区市。从市区经济密度来看,2019年盐城市区经济密度仅为0.43亿元/平方公里,在省内和中心区排名靠后,不到南通、常州、温州、扬州、绍兴、嘉兴等城市的一半。中心城区的发展水平代表着城市整体形象,对周边地区起着重要的辐射带动作用,主城区的发展水平不高,一方面将影响大市区对各县区资源、要素的吸引、集聚效应,另一方面也将制约盐城融入长三角一体化发展的能力和水平。

(三)科技创新能力不强。从科技研发投入看,2019年,全市科技研发投入占地区生产总值的比重2.16%,列中心区第16位;科技进步贡献率为57.3%,在省内9个城市中均最低,在长三角中心区城市中也在20名开外。从高新技术企业来看,2019年盐城共1185家,在省内中心区9个城市中,仅略高于镇江,苏州去年一年新增高企3160家,南京去年一年新增高企1562家,南通、常州、温州、嘉兴等市高企数量均超过1700家。从普通高校来看,我市共有普通高校6所,2019年在校6.74万人,毕业生1.71万人,在省内9个城市中最低,在中心区城市中排名靠后,低于绍兴、嘉兴、芜湖等经济总量不如盐城的城市。从万人发明专利拥有量来看,盐城处于省内9市最低水平,2019年我市完成专利授权量只有1.57万件,在27个城市中排第16位,每万人发明专

利拥有量9.34件。企业创新水平和科教资源,是引领一个地区发展的动能,长三角一体化将创新放在重要位置,创新能力不强将影响盐城产业发展定位。

(四)对外交通便捷性较差。从空间距离来看,在27个中心区城市中,盐城是离上海距离超过300公里的11个城市之一,但盐城目前到上海的最快时间也达到近4个小时,在11个离上海300公里以上城市中用时最长;与长三角其他5个都市圈的中心城市距离也都超过200公里。盐城与上海、苏南、浙北等地的商务交流还多是依赖公路,通勤时间多达4个小时以上。从通勤时间来看,经过多年努力,盐城往北京、青岛方向的高铁已经开通运行,今年底盐通高铁将正式开通运行。但从实际运行情况看,高铁里程少、车次少的现状没有得到根本改变。目前每天直达北京仅两班,最快用时也要6个多小时;连盐铁路设计时速仅200公里。即便盐通高铁年底开通,预计到上海时间也将达到2个小时以上,到上海时间在中心区城市中靠后。近年来我市承接上海转移的资金总量、项目规模、产业层次、科技含量,不仅远低于苏州、无锡、南通、嘉兴等地,甚至还不如安徽沿江的部分城市,我们必须加快实现高铁从“有没有”向“快不快”的实质性转变。

(五)区域合作水平不高。盐城虽入长三角“大群”,但在众多“小群”中的参与感并不强。目前,长三角城市群形成的“1+5”都市圈,基本上都有一个万亿级城市作为增长极,以增长极为核心,辐射半径在200公里左右。这些都市圈组成了长三角城市群中的一个个“小群”,加上G60科创走廊等廊带,中心区各城市基本都有自己的增长极和朋友圈,可以接受大城市辐射带动。近年来,各地抱团发展、融合发展趋势更为明显,南通分别与苏锡常三市签署融合发展协议,推动跨江融合。苏锡常三市签署一体化发展合作备忘录,合力打造更具紧密关系的“发展共同体”。相比较而言,盐城跨区域合作偏少,迫切需要寻找到自身的增长极和合作区域。

二、坚定发展信心,在向内挖潜中把握比较优势
马克思唯物辩证法强调,凡事都具有两面性。在

城市高质量发展竞赛中,找准短板弱项,能够让发力更精准;而挖掘用好比较优势,往往能收事半功倍之效。在长三角中心区 27 个城市中,盐城也有着其他城市所不具备的独特优势。

(一)土地资源丰富。盐城土地面积为 1.7 万平方公里,是长三角中心区城市中面积最大的城市,分别是上海、南京、苏州的 2.7 倍、2.6 倍、2 倍。盐城现有建设用地总量 427 万亩,占全省 12.3%,其中可直接用于开发的成片盐田 51 万亩。与此同时,盐城土地开发强度只有 13.9%,全省最低,不到无锡、苏州、南京的一半;工业用地平均成本在 12—20 万/亩,上海、浙江、苏南等地为 40—60 万/亩。对而言,我市在承载上海等中心城市和次中心城市疏解非核心功能和产业转移方面具有很强的竞争优势。

(二)农业优势明显。在 27 个中心区城市中,盐城是唯一一个农业总产值超千亿、增加值超 600 亿的城市,蔬菜、肉类、禽蛋、牛奶等产量均列长三角设区市首位。我市常年粮食播种面积 1470 万亩,年产出全国 1.2% 的粮食、2.8% 的蛋类、2.1% 的蔬菜和 1.9% 的水产品,是全国重要的优质农产品供应基地。盐城农产品在上海市场最具份额,目前我市约有一半的农产品销往上海,年销售总额超 300 亿元,约占上海市场 10%。截至 2019 年底,上海市外蔬菜生产基地 100 个,盐城就有 37 个,占上海建成总数 80 个的 46%,是地级市中最多。

(三)生态环境优越。盐城生态资源丰富,兼具湿地、海洋、森林三大生态系统,拥有太平洋西岸面积最大、原生态保护最好的海涂型湿地,建有丹顶鹤、麋鹿两个国家级自然保护区。空气质量综合指数稳居全省第一,2019 年我市空气优良天数比例达 78.1%,较 2018 年上升 5.8 个百分点,居全省第二,排在 27 个城市中居前 10 位,在经济总量较大城市中优势更为明显。尤为难得的是,2019 年,盐城黄海湿地成功列入《世界遗产名录》,成为全国第 14 处、长三角 27 个中心区城市中唯一的世界自然遗产,填补了我国滨海湿地类型遗产空白,成为全球第二块潮间带湿地遗产、江苏省首项自然遗产。这一世界顶

级生态品牌,将对盐城高质量发展带来深刻影响。

(四)飞地经济独特。目前,上海的农业飞地主要分布在 3 个地级市,其中盐城大丰农场总面积为 300 平方千米,面积最大。上海市白茅岭农场、上海市军天湖农场位于安徽省宣城市,分别只有 40 平方千米、14 平方千米。上海市练江牧场、上海市黄山茶林场位于安徽省黄山市,分别只有 2.9 平方千米、3.5 平方千米。上海工业类型飞地主要有山东莱芜市的鲁中矿业,南京市的梅山钢铁,徐州沛县的大屯煤电。随着宝武在盐城滨海港工业园区新建 2000 万吨级“绿色、智慧、精品”钢铁生产基地,盐城不仅拥有上海最大的农业飞地,而且兼具最大工业飞地属性。同时,沪苏大丰产业联动集聚区是上海和江苏省级层面的共建园区,是上海共建园区中级别最高的,也已经明确列入《纲要》。盐城与上海共建园区数到达 12 家,实现沪盐共建园区盐城市域全覆盖,这在长三角乃至全国都是独树一帜。

(五)开放平台众多。在长三角 27 个中心区城市中,盐城兼具空港和海港国家一类开放口岸,目前一类国家开放口岸达到 5 个,具有发展外向型经济的天然优势。我市海岸线长 582 公里,占全省 56%,是上海以北海岸线资源最为丰富的地区,拥有发展现代海洋经济的基础条件。与中心区其他沿海城市相比,盐城港发展空间腹地最大,适宜布局临港重特大产业项目,适合发展现代产业港,“港口+临港用地”是我市突出竞争优势。与此同时,中韩(盐城)产业园是长三角地区唯一对韩合作国际园区,也是《纲要》明确的国际合作园区之一。

三、坚持立足全局,在准确识变中实现化危为机

党的十九届五中全会指出,当前和今后一个时期,我国发展仍然处于重要战略机遇期,但机遇和挑战都有新的发展变化。

从国内形势来看,我国经济正面临着结构性、体制性、周期性问题相互交织所带来的困难和挑战,加上新冠肺炎疫情冲击,我国经济运行面临较大压力。本来经济发展进入新常态,经济增长速度进入换挡期,经济下行压力增大,潜在经济增长率进入持续下

滑期,“三期叠加”的矛盾效应突显,转换经济增长动力进入攻坚期,体制性和周期性矛盾交织,进入2020年又突发疫情冲击,进一步加剧了各方面矛盾。

从我市情形来看,近年来,我市经济转型发展正处于爬坡过坎的关键时期,受前些年萨德事件、去年响水“3·21”事故等影响,原有的汽车、化工等产业受到较大冲击,特别是作为盐城支柱的KYD产销量一直未恢复萨德事件前的水平。受今年新冠肺炎疫情影响,工业产值、固定资产投资、消费等重要经济指标波动较大,经济基础恢复还不够稳固。同时,盐城虽然地处长三角中心区,但离上海的直线距离接近300公里,与上海之间还隔着南通,承接上海外溢效应面临着相邻兄弟市的强力竞争。随着盐沪高铁的通车运行,盐城首先面对的将是上海、苏南发达地区的强大虹吸效应,只有先承受得住前期的虹吸效应冲击,后期上海、苏南地区的溢出效应才能给盐城经济带来跨越赶超的契机。

危和机总是同生并存的,克服了危即是机。我们要深入分析,全面权衡,准确识变、科学应变、主动求变,善于从眼前的危机、眼前的困难中捕捉和创造机遇。

一是全球经济格局面临深刻调整带来的发展机遇。疫情下全球经济可能陷入长期“L型”或者“W型”衰退,全球也将面临“零利率”甚至“负利率”陷进。但与此同时,疫情也进一步加快国际经济大循环调整,特别是国际产业循环分工格局会加速转变。随着经济全球化从高潮转向低潮,全球产业链、价值链、供应链布局由成本至上转向成本、市场、安全等多因素并重,尤其是疫情后企业会综合权衡成本节约、企业生态系统和供应链韧性进行布局,本土化、近邻化和区域化特征进一步增强,北美、欧洲、东亚三大生产网络的内部循环更加强化。今年11月15日,历经8年谈判,区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)正式签署,标志着当前世界上人口最多、成员结构最多元、最具发展潜力的自由贸易区正式启航。作为全球主要经济体,中日韩三国GDP占全球总量五分之一以上,中日韩三国是东亚价值链中非常重要的组成部分,三国之间已经构建了十分密切、

牢固的分工协作体系,三国经济互补性强,已经形成事实上的经济共同体,在疫情冲击全球经济的背景下,三国加强经贸合作显得尤为重要,这为畅通东亚区域经济循环提供了非常有利的条件。特别疫情发生以来,中日韩三国团结协作,就疫情信息、防控措施、出入境人员管理等保持密切协同,形成防控合力,从而有效遏制了新冠病毒在该地区的扩散,中日韩三国联合抗疫,为全球抗疫树立了样板。盐城邻近日韩,是中韩产业园地方合作三个城市之一,在后疫情时代的中韩经贸往来中将迎来重要发展机遇。盐城可以通过中韩盐城产业园,积极复制自贸区政策,更大范围内参与全球资源的整合利用,持续提升对外开放平台能级,加快实现从全省开放末梢进入开放前沿的重要转变。

二是城市群、都市圈和中心城市等重要增长极引领作用强化带来的发展机遇。随着新型城镇化持续推进,我国城镇空间结构不断优化,19个重点城市群和2个城市圈将成为重要的区域增长极,京津冀、长三角、珠三角、成渝等城市群形成巨大的生产要素聚合效应,成为推动经济发展的重要引擎。近年来,我国超过100万城市群人口占比逐步提高,2019年已经达到28.5%。“十四五”时期,中心城市、大都市圈和城市群在区域经济格局中的地位将进一步提升。预计2025年超过100万城市群人口占比达到32.5%,2035年接近40%。从城市群空间演进规律看,当一个中心城市发展至一定阶段,必然会伴有功能的向外辐射和疏解,进而带动周边城市发展,呈现出由单核向多核、单中心同心圆模式向多极的带状、组团状或网络状模式发展的趋势。受高铁等交通建设滞后影响,江苏沿海发展带基础比较薄弱,长三角北翼沿海地区尚未形成一个较为明显的大都市圈,缺少一个能级较高的城市来带动苏北苏中地区的发展。随着年底盐沪高铁的建成通车,盐城与上海时间距离大幅缩减,上海发展的溢出效应将加快向盐城这样位置稍远的城市扩散,将给盐城打造长三角地区先进制造业基地带来重要机遇。

三是经济加速转型升级带来的发展机遇。从我

市发展趋势看,盐城正处于上中等收入阶段向高收入阶段快速成长期,处于工业化、信息化、农业现代化快速发展期。虽然我市 GDP 总量位居全国 338 个地级以上城市第 38 位,人均 GDP 水平也已超过 1 万美元,但总体发展质量水平离江苏省、长三角中心区乃至中国东部沿海开放城市的平均水平还有较大差距。与此同时,纵观盐城所在的江苏省域内、长三角中心区,城市之间资源禀赋的多样性、发展水平的差异性、发展状态的多元性等方面特征显著,从而使得经济成长具有区域间的梯度推进效应。特别是盐城空间腹地大、人力资源丰富、产业基础好,与上海等发达城市具有很好的互补性,将给盐城在更高层次、更大范围集聚和整合发展资源,只要我们紧紧抓住长三角一体化、长江经济带、淮河生态经济带等重大国家机遇,盐城经济快速健康发展必然可以更具持续性。

四、注重精准施策,奋力走出跨越赶超的新路径

党的十九届五中全会后,习近平总书记第一次到地方考察就来到江苏,并提出江苏要在改革创新、推动高质量发展上争当表率,在服务全国构建新发展格局上争做示范,在率先实现社会主义现代化上走在前列“两争一前列”的目标要求。总书记的最新指示要求,也给盐城“十四五”乃至更长时期发展指明了方向。盐城跻身长三角中心区,既是荣誉更是责任,必须打掉自卑感,砍去妄自菲薄,瞄准全国地级以上城市经济综合实力前 30 强、长三角中心区前 10 强的目标,立足中心区城市定位,放大差别化竞争优势,努力在长三角一体化发展中趟出一条新路,为江苏“争当表率、争做示范、走在前列”作出盐城贡献。

一是在实现产业转型发展上蹚出一条新路。坚持把发展经济着力点放在实体经济上,坚持“腾笼换鸟、凤凰涅槃”,加快建设长三角北翼先进制造业高地,提高经济发展质量和效益。融入长三角一体化发展,产业是关键。盐城具有承载先进制造业的发展空间,具有汽车、新能源、电子信息、钢铁等制造业优势。要加快实施产业集群培育升级行动,加速培育汽车、钢铁、新能源、电子信息四大主导千亿级特色

优势集群,打造一批百亿级“新星”产业群,改造提升一批既有产业集群。要依托东风悦达起亚、华人运通等整车企业,大力发展新能源汽车、智联网联汽车,全力突破中高端整车市场,带动零部件和汽车后市场发展,争取用 3-5 年时间打造整车、零部件和汽车后市场“三个千亿”产业集群。要抢抓国家沿江向沿海产业转移和减量置换的机遇,积极争取产能,依托宝武、德龙等重大项目,加快配套项目集聚和产业链延伸,打造功能齐全、配套完善、产业集聚度高的世界一流钢铁产业基地。要抢抓 5G 应用加速布局机遇,聚焦智能终端、集成电路、人工智能等领域,加快推进以商引商和专业园区建设,培育物联网、工业互联网和人工智能等先导产业,推进电子信息产业集聚发展,再造一个千亿级产业。要围绕国家能源战略和省沿海产业布局规划,依托盐城风光资源优势,推动电源侧、电网侧和用电侧“三侧组合”,全力降低新能源发电成本,支持华能等龙头企业集中连片开发海上风电,加快研发、制造、运维、检测一体化法治,推动盐城海上风电装机总量全国占比不断提升,建设具有全国影响力的新能源产业基地。要深入推进传统产业改造提升,提升小微企业园、创新服务综合体,发展智能制造、服务型制造,培育经典时尚产业。要深入实施高新技术企业培育“小升高”行动,加快形成一批独角兽企业和瞪羚企业。要大力发展高端化、专业化的生产性服务业,提现代物流、创意设计、中介、会展等服务业竞争力。要大力发展高品质多样化的生活性服务业,提升健康养老、现代商贸、教育和人力资源培训、体育休闲等服务业质量。要推进现代服务业集聚示范区优化升级,打造一批现代服务业创新发展区。

二是在建设美丽宜居沿海现代化城市上蹚出一条新路。坚定不移走以人为核心的新型城镇化道路,坚持把解决好“三农”问题作为重中之重,实施农业农村现代化建设行动,强化以工补农、以城带乡,构建城乡新格局,巩固提高城乡融合发展水平。要全面提升中心城市能级,开展中心城市赋能升级行动,强化全市域统筹,持续推进城区“五大组团”建设,加快

盐丰一体化步伐,提高资源统筹配置和重大基础设施统筹建设能力,增强高端要素、高端产业、高端功能、人口承载和辐射带动能力,充分发挥中心城市集聚辐射带动作用,力争到“十四五”末人口规模达到200万人。要推进以县城为重要载体的城镇化建设,整体谋划县域和县城发展,推动各县(市)以30万人为基本目标,加快县城人口集聚,推进县域经济向城市经济升级,显著增强县域发展活力和吸引力。要分类引导小城镇发展,统筹推进中心镇发展改革、小城市培育试点,增强新发展能力和服务能力。要大力实施城市有机更新,推进城市生态修复、功能完善工程 and 低效用地再开发,强化历史文化保护、塑造城市风貌,提升城市规划、建设、治理水平。要深入推进农业供给侧结构性改革,加强“三农”基础研究,完善“三位一体”高质量为农服务体系,加快农业科技创新和人才建设,打造高能级农业科创平台,全面提升农业设施装备水平,完善农业科技特派员制度,发展智慧农业,建设农业现代化示范区,加快提高农业质量效益和竞争力。要深入推进“万企联万村、共走振兴路”行动,发展壮大乡村主导产业,丰富乡村经济新业态新模式,推进农村一二三产业融合发展。要持续把农房改善作为牵引乡村振兴的“牛鼻子”来抓,全面打造农房改善2.0版本,加快建设数字乡村,持续完善公共服务、做优人居环境,一体推进美丽宜居乡村、特色田园乡村和森林村庄建设,努力实现农村“处处美、持久美”。

三是在推进生态文明建设先行示范上蹚出一条新路。坚持全领域、全地域、全过程、全方位加强生态文明建设,进一步拓宽绿水青山就是金山银山转化通道,促进经济社会发展全面绿色转型,建设人与自然和谐共生的现代化,让美丽盐城美得更有形态、有韵味、有温度、有质感,成为“强富美高”最直接最可感的展现,成为盐城基本实现社会主义现代化的鲜明底色。好的生态环境是盐城在全省、长三角乃至全国最具标志性的特征。要积极发展绿色低碳循环的全产业美丽生态经济,大力推进经济生态化,持续压减淘汰落后和过剩产能,加快绿色技术创新,构建绿色制造体系,

发展绿色建筑,发展节能环保产业,推进重点行业 and 重要领域绿色化改造,推进服务业绿色发展。大力开展绿色创新企业培育行动,强化绿色制造关键核心技术攻关,实施绿色技术研发重大项目和示范工程,培育一批绿色技术创新龙头企业和绿色工厂,建设一批绿色产业示范基地和绿色循环发展示范区。要大力推进生态经济化,放大世界自然遗产的品牌效应,整合全市乡村旅游、红色旅游资源,高标准推进黄海湿地生态旅游发展,提升条子泥、黄海森林公园、麋鹿和丹顶鹤自然保护区等景区品质,加强湖荡湿地旅游资源整合,发展生态工业、生态旅游、生态农业,打造全域旅游示范区,建设长三角地区世界级生态旅游目的地。要全力打好生态环境巩固提升持久战,完善科学高效完备的全领域美丽治理体系,建设天蓝地绿水清的全要素美丽生态环境。

四是在打造名副其实北上海上蹚出一条新路。靠近上海是盐城的最大机遇,全方位融入、接轨上海是盐城“十四五”乃至相当长时期内实现跨越赶超的战略抉择和长久之计。在接轨上海路径选择上,不能走传统的大呼隆方式,必须精准定位盐城发展重点,与上海、与长三角城市间形成一种错位协同关系,防止产业发展的“同质化”,通过路上不接海上接、时空不接虚空接、边带不接飞地接,使盐城在高起点接轨上海、更好融入长三角一体化发展中“更盐城”、更具特色、更有竞争力,努力实现。要发挥政府规划引导作用,在主动作为、政府推进上抢先一步,赢得错位协同的发展先机,坚决摒弃传统思维方式、路径惯性,积极应对上。要坚持系统观念,强化产业体系接轨,深化与上海的产业合作对接,全面推进“一区三基地”建设,在协同发展中加快构建自主可控的现代产业体系,形成互补互促发展新格局。要推动盐城港与上海港等开展合作,加快提升通关一体化水平,探索采用港口集团之间交叉持股的方式强化合作,积极参与长三角港口群分工。要拓展“飞地经济”协作模式,瞄准上海高端资源要素,如大院大所大项目,精准对接,加大错位协同力度,积极探索“技术研发在上海、中试制造在盐城”、“总部在上海、制造服务

在盐城”的一体化发展格局,力争纳入上海全球影响力科创中心建设的总体格局,努力打造协同支撑上海科创中心建设的功能承载区,形成互利共赢发展新格局。要进一步深化沪苏大丰产业联动集聚区等载体与上海重点产业、功能平台的合作,学习借鉴上海临港、苏州工业园区合作开放模式,大胆探索合作园区的共建模式方式,打造一批承接长三角发达地区制造和创新资源的平台,形成互动带动发展新格局。要在学习借鉴中优化我市政策环境,加快提升城市品质与经济能量,形成互动联动发展新格局。要积极探索盐城与上海在教育、医疗、社保、文化等方面的政策对接和“同城待遇”路径,形成互联共享发展新格局。

五是在创塑更高水平对外开放新优势上蹚出一条新路。盐城是长三角中心区城市,是“一带一路”建设节点城市,是中韩产业园地方合作城市,是淮河生态经济带出海门户,具备向南、向东、向西、向北全方位开放的独特优势,这在整个长三角、中心区城市中都是独一无二的。要围绕构筑淮河生态经济带出海门户,坚持把构建现代化交通体系作为推动对外开放、沿海发展的关键一招,更加紧密地融入长三角交通“大循环”,打造内联外通的“金腰带”。要举全市之力实施盐城港扩容提升工程,全力推进滨海港区20万吨级航道、30万吨级码头、淮河出海二级航道等重点工程建设,大力发展河海联运,争取用5年时间,实现盐城港资产超千亿、营收超千亿,大丰港、滨海港吞吐量分别超亿吨的“双千亿、双亿吨”目标。要积极打造“轨道上的盐城”,全力推进盐通高铁建成通车,力促盐泰锡常宜铁路、沿海港口铁路支线开工建设,加大盐淮高铁、新长铁路扩能改造、沿海高铁等项目对接力度,争取实现90分钟到达上海和省内各市、县县通快速铁路,建成沿海高铁枢纽城市。要加快推进盐射高速、阜兴泰高速建湖至兴化段、盐城至滨海港和东台至兴化高速公路等项目建设,构建“三纵三横二联”高速公路布局,推动实现海陆一体化联动发展。要发挥空港一类开放口岸优势,增开加密国际直达航线和近洋特色航线,提升口岸辐射面

和影响力。要围绕建设中韩区域性航空物流集散枢纽目标,做好空港经济区规划,充分发挥江苏唯一一对韩日全货机航线优势,与韩国新万金互设“海外仓”,大力发展中韩跨境电子商务,构筑韩国商品进口中国的集散地和江苏特色商品出口的新通道,把中韩(盐城)产业园打造成国际合作新标杆。要加大向西开放的力度,放大盐城在沿淮河流域经济带中的比较优势,加大对皖北、豫东南等地区的辐射带动作用,吸引中西部更多人才、资金等要素集聚盐城,使盐城成为淮河上中游城市以及山东等城市产业布局长三角的首选之地。

六是在构筑长三角中心区营商成本洼地上蹚出一条新路。紧紧依靠改革创新这个法宝,以更深层次的改革创新破解发展中的难题,激活发展新动力,加快实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。全面深化政府数字化转型,深化“一件事”集成改革,高质量建成“掌上办事之市”“掌上办公之市”,全面实现政务服务一网通办、全域通办、就近可办,更好服务企业、服务基层、服务群众。深化商事制度改革,探索以承诺制为核心的极简审批,建立市域空间治理数字化平台。加强工业用地保障,深化“亩均论英雄”改革,完善“标准地”制度。依法平等保护企业产权和企业家权益,健全产权执法司法保护制度,打通知识产权创造、运用、保护、管理和服务全链条。深化“互联网+监管”,对新产业新业态实行包容审慎监管。全面对标国际高标准市场规则体系,重点在对外开放、行政审批(服务)、标准体系、要素市场等方面模拟复制上海经验模式,特别注重上海自贸区经验模式在中韩(盐城)产业园的复制,全力营造市场化法治化国际化的一流营商环境,努力在长江以北打造一个与上海相类似的制度环境,让各类投资者、创业者在盐城体验到与上海同样的一流营商环境。

(本文系“2020年度盐城市政府社科基金项目”重点项目结项成果。)

课题组成员:曾令平
(工作单位:中共盐城市委办公室)

构建盐城农业发展新优势研究

□ 赵 坚

盐城作为长三角地区体量最大、生态最好、区位优势最优的平原农业区,如何实施乡村振兴,对于全省总目标实现至关重要。近年来,在各方面共同努力下,盐城农村产业融合快速推进,在促进农业增效、农民增收、农村繁荣方面的作用和效果日益显现,成为农村创新创业的突出亮点。当前盐城农村三产融合发展进入关键期,要紧紧依托优势自然资源禀赋,进一步整合政策、人才、资金资源,加快推进产业规模集聚、融合发展、品牌提升,为“四新盐城”建设注入新的活力。

一、盐城农业发展的主要成效

(一)优质农产品供给不断增加

绿色生态化程度不断提升。盐城以发展绿色农业为目标,实行农资经营门店、农业生产种植户“双线”执法,农业投入品、产出品“双向”检查;组织开展“集中整治、现查现办”、联动执法周、“双随机一公开”点穴式执法;建立农资经营监管“红黄黑榜”制度,实施分类监管。深入开展畜禽养殖污染专项治理,大力实施化肥农药零增长行动,扎实推进农作物秸秆综合利用,农业面源污染防治工作取得明显成效。截止 2019 年底,盐城氮肥利用率达到 38.7%,比 2018 年提高 0.9 个百分点;农药折纯使用量继续保持下降态势;秸秆综合利用水平进一步提升,机械化还田率达 79.3%,农作物秸秆综合利用率达 93%以上;畜禽治理率达 96.2%,比 2018 年提高了 24 个百分点。

粮食种植和养殖结构不断优化。盐城在确保粮食安全的基础上,优化粮食播种面积结构,提高土地

产出率。2018 年,盐城粮食种植结构呈现出“夏粮调整明显、秋粮较为稳定”的特点,全年粮食播种面积 1474.7 万亩,其中夏粮面积 657.9 万亩,小麦 602.0 万亩,占夏粮面积的比重上升至 91.5%;大麦 40.5 万亩,调减到 6.2%;蚕豌豆 25.9 万亩,调减到 2.3%。盐城深入推进规模养殖、生态养殖、健康养殖、设施养殖“四位一体”养殖模式,截止 2019 年底,盐城畜禽生态健康养殖比重达 56.2%,规模养殖场治理率达 96.2%。盐城共有部级畜禽养殖标准化示范场 19 家,省级畜牧生态健康养殖示范场 403 家,均位居全省第一。

农业品牌化进程不断加快。盐城积极引导并支持品牌主体培育、创建和整合,确立“同一区域、同一产业、同一品牌、同一商标”的发展导向,重点整合打造一批农产品品牌。截止 2019 年底,盐城拥有“江苏农产品目录”中的品牌数达 81 个,居全省前列,其中种植业品牌数为 60 个,养殖业品牌数为 21 个。

(二)农业新型业态不断丰富

休闲观光农业加速发展。盐城坚持把休闲农业发展作为推进农业供给侧结构性改革的重要抓手,积极拓展农业的休闲、观光、生态、娱乐、康养、文化等功能,深入实施休闲农业“百点创建”行动,休闲农业发展呈现良好态势。截止 2018 年底,盐城新增创意休闲农业景点 34 个,总数达 553 个,累计接待游客达 1520.4 万人次,营业收入突破百亿大关,达 106 亿元,比 2018 年同期增长 48.6%。

农村土地“三权分置”稳步推进。盐城在强化土

地承包经营权的物权保护和保障农民的财产权利的基础上,严格规范土地流转行为,推行流转双方风险共担;加强土地流转管理和服务,依托农村产权交易市场,进一步完善县镇村三级服务和管理网络,为流转双方提供信息发布、政策咨询等服务;鼓励引导农户依法采取转包、出租、互换、转让及入股等方式,充分利用土地用益物权,发挥财产价值。截止 2019 年底,盐城已发证村(居)1951 个、发证农户 146.85 万户,分别占开展确权村(居)和确权户数的 98.5%和 97.3%,全面完成了省定的目标任务,确权工作被省表彰为先进集体。

农村现代流通亮点纷呈。盐城积极加强各类批发市场信息服务、现代流通等方面功能,完善和提升农资、日用品、农产品连锁经营网络,经营网点基本实现镇村全覆盖。在扩大传统销售规模的同时,积极寻求农产品网上销售的新渠道。加强与物流、营销公司合作,建立直营销售渠道,组织 10 家合作社入驻省营销平台,构建线上线下融合、省市县一体的整体营销体系,通过网上销售渠道,将盐城农产品直接送到千家万户。

(三)农业新型经营主体不断壮大

农业产业化龙头企业质量不断提升。盐城持续实施百家农业产业化龙头企业提升行动,截止 2018 年底,盐城拥有农业产业化龙头企业 1654 家。注重引导农业龙头企业在省股权交易中心挂牌,组织盐城拟挂牌的农业龙头企业与江苏股权交易中心对接。同时盐城 19 家企业在省股权交易中心挂牌,省农业农村厅、省地方金融监管局、江苏股权交易中心在南京举行了挂牌仪式。

农民专业合作社规模不断壮大。盐城认真贯彻落实中央、省有关合作社政策法规,出台了一系列鼓励、支持和促进农民专业合作社发展的政策措施,建立健全国家、省、市、县四级示范社联创制度,并设立专项资金加大对农民专业合作社的扶持,有序规范推进农民专业合作社发展,基本实现了以高效种养业为主的产业全覆盖,以行政村为单位的区域全覆

盖,以农民成员为主的农户全覆盖。2018 年,盐城新增农民专业合作社 595 家,总数达 10895 家,其中省、市示范社分别达 121 家、310 家,发展农民专业合作社联合社 76 家、“苏合”农产品销售专业合作联社 9 家。国家级农民专业合作社示范社 63 家,数量全省最多。

家庭农场持续稳健发展。盐城以逐步实现农业生产经营集约化、专业化、组织化、社会化为目标,在家庭承包经营为基础,利用规范的土地流转,组织家庭农场主培训,提升家庭农场主生产经营能力,高质量发展家庭农场。2018 年,盐城已累计发展家庭农场 4858 家,比 2017 年增长 13.1%,经营总面积达 112 万亩,约占承包土地面积 13.5%。其中市级示范家庭农场 306 家,省级示范家庭农场 141 家,比 2017 年增长 2.9%,位居全省第二。

二、盐城农村产业融合发展主要业态

盐城立足延长产业链、提升价值链、完善利益链“三链”、促进增产增效增值增收“四增”的目标定位,大力实施农业“接二连三”工程,坚持政府主导推动、市场主体带动、载体建设拉动、利益联结促动等多措并举,探索形成了一批乡村产业融合发展业态。

(一)龙头引领型

农产品加工企业、农民专业合作社、家庭农场、社会化服务组织等新型农业经营主体,以分工协作为前提,以规模经营为依托,以利益联结为纽带,形成“公司+合作社+农户”、“公司+合作社+家庭农场”和“公司+家庭农场”等形式的农业产业化联合体,串联农业产前、产中、产后各环节,推动各方资金、技术、土地、信息等产业资源要素有效融合、产业链和供应链有序结合,产生“1+1+1>3”的聚变效应,提升产业链价值。响水依托万银食品有限公司等龙头企业对西兰花-大豆的精深加工,带动了全县近 10 万亩西兰花-大豆高效轮作,较常规稻麦轮作每亩增收 1000 元以上,带动附近农户人均每天增收 150 元左右。该县依托温氏集团等大型企业,采用“政府出资建设,村级集体出租,企业运营管理,农户入场

打工”的运作模式,新建成标准化养殖小区 28 个(29 万平方米),被总结为“响水模式”,得到农业农村部肯定推广。建湖正源创辉农业科技公司已购置智能化生产线 3 条,正在建设 2 条小龙虾熟食及虾仁加工生产线、1 条鱼类加工生产线,日可加工水产品 150 吨。项目建成后,年可实现开票销售 10 亿元左右,同时为周边农户提供 400 多个就业岗位。亭湖乾宝牧业,依托湖羊主导产业,实行养、种、加工、餐、游、玩有机融合,走平衡发展、生态发展、循环发展之路,推出“羊去羊回”精准扶贫和农户加合作的模式,创造共同发展之路,成为全国农业综合开发区域生态循环农业示范企业。

(二)农旅结合型

依托绿色生态资源,全面拓展农业生产、生活、生态功能,强化农业与旅游、教育、文化、养老等产业深度融合,开发农业多种功能,培育新型业态,包括休闲农业、文化农业、创意农业、康养农业等,提升农业价值,拓展增效增收空间。大丰荷兰花海做强花海、精耕花田、经营花市,着力打造集观光旅游、餐饮娱乐、种植研发于一体的具有荷兰风情的花海,在全国叫响了“赏花经济”品牌,创造了传统农业转型升级的一个奇迹。响水大地九丰农业智能观光园,立足高起点、高标准,集生产示范、科技推广、技术培训、生态休闲和旅游观光等功能于一体,成为全省最大的特色生态农业田园综合体,园内现代高效农业新模式、新景观、新品种让人目不暇接,前来参观者络绎不绝。射阳鹤乡菊海现代农业产业园,以菊花全产业链发展为导向,积极打造集高效生产、科研示范、生态观光和文化体验于一体的农业特色小镇,年接待游客超 60 万人次,带动农民增收 2000 多万元。

(三)电商带动型

扶持引导农业生产经营主体建网站、开网店,促进农产品“引流上线”,以“一品”做响“一店”、“一店”致富“一片”。江苏军曼农业科技有限公司自主开发“乡见沓网”电商平台,年销售火鸡及其它关联农产品近亿元,带动周边近百户村民致富。响水南河镇回乡

青年陈济刚,创办盐城万洋公司,依托南河镇万亩西兰花种植基地,通过“响水西兰花”百度推广,电商交易额达到 8000 多万元。滨海县首乌村、六合庄村有 300 多名电商从业者,白首乌产品在天猫商城、淘宝网等电商平台均有独立销售平台,滨海、盐城各大土特产店、上海华联吉买盛等 15 家大卖场均有销售网店。东台新街镇拥有以女贞为主的苗木面积 3 万多亩,从事苗木种植销售的单位达 106 家,现有苗木电子商务销售户 400 多户,规模苗圃都有自己的网站和网店,苗木电子商务销售占苗木销售总额的 70%,年销售收入 30 多亿元,成为全省“苗木电商第一镇”。

(四)城乡共享型

类似共享单车、共享充电宝,农业领域也开始探索共享农田、农庄等新模式,连接城乡消费。盐都区张庄新海创客田园,占地面积约 150 亩,项目总投资 2000 多万元,内有蔬菜自由种植区、水果培植采摘区、水产品养殖区等九大分区。目前,蔬菜自由种植区占地 60 亩,分为 69 块小区域供市民认领,被认领土地上作物的农事管理由基地工作人员负责,作物成熟后归认领市民所有,让市民体验农事、自身增加收入。响水大地九丰签约了上海高端客户 1 万余家,每年为每户提供 2 万元至 5 万元高品质果菜私人订制服务。

三、构建盐城农业发展新优势的路径选择

当前和今后一个阶段,盐城乡村产业融合的总体思路是围绕“产业强市、生态立市、富民兴市”发展战略和“两海两绿”发展路径,加快建设“四新盐城”,牢固树立新发展理念,落实高质量发展要求,以实施乡村振兴战略为总抓手,以农业供给侧结构性改革为主线,大力创新融合发展机制,加快推进要素资源跨界配置和产业有机融合,深入挖掘农业多种功能,不断拓展农业新产业新业态,着力构筑盐城农业发展新优势。

(一)推进农业结构调整,构筑产业特色新优势

始终坚持以特色兴产业、以规模壮产业、以主体稳产业、以载体强产业、以生态优产业,深入推进农

业供给侧结构性改革,不断调整优化产品结构、生产结构、产业结构,着力打造上海等长三角地区优质农产品供应基地。首先是谋布局。立足资源禀赋和比较优势,注重产业融合发展的空间布局和功能区位定位,进一步推进沿海、里下河、渠北三大农区合理布局,推动农业产业区域由小而散、小而全向集而聚、大而强方向转变,促进三大农区协调发展。其次是抓特色。重点培育壮大粮食、蔬菜、生猪、家禽、水产、经济林果、种子种苗、休闲农业、农产品电子商务等9个百亿元级优势产业,积极打造西甜瓜、中药材、蚕桑、湖羊、河蟹等10个全产业链精品产业,新建50个万亩以上特色优质农产品基地。同时,因地制宜发展一批规范化乡村工厂、生产车间、家庭作坊,培育一批特色食品、制造、手工业和绿色建筑建材等乡土产业。第三是扩规模。高标准建设优质稻米产业化示范基地,推广优质专用品种和稻田综合种养等生态高效种养模式。推进畜牧业绿色发展,优化畜禽养殖和屠宰加工布局,构建育繁养宰销一体化发展格局。推进特色产业集群发展,大力提升特色基地规模效益,每个县(市、区)培育形成一批年产值达10亿元的特色产业。

(二)招引培育龙头项目,构筑产品加工新优势

招引培强农产品加工业龙头企业,是加快农业产业化、推进乡村产业发展的“牛鼻子”。始终坚持“招引”和“培强”并举,在招引全国乃至全球知名涉农企业投资、培强本土龙头企业上下大功夫。这方面,要充分发挥农产品加工集中区的特殊功能。要按照有科学的发展规划、有完善的配套设施、有较大的规模效益、有较强的带动能力、有较高的科技含量、有健全的管理体制“六有”要求,进一步提升县(市、区)农产品加工集中区发展水平,使其成为农村一二三产业融合发展的集聚区、先导区和示范区。引导产业向园区集聚,企业向园区集中,生产要素向园区流动。加强基础设施建设,完善功能配套,增强承载能力。支持有条件的加工集中区打造加工品集散中心、物流配送中心、展销中心和价格形成中心,通过发展直供直销、电子商

务、移动互联网营销、第三方电子交易平台等新型流通业态,创新商业模式,将“大数据”和“互联网+”等新一代信息技术和理念向加工集中区及进区企业渗透。支持农产品加工集中区与高校科研院所合作,建立研发机构,加快科技成果转化,提升园区科技水平。积极探索在加工集中区内设立农产品加工创业中心,建设标准厂房出租,使集中区成为外来投资者和本地农民的投资创业孵化基地。

(三)加强人才定向培养,构筑人力资源新优势

大力培育新型职业农民,加大专业人才培养、乡土人才挖掘和推动乡贤回归力度,增强乡村产业从业者整体素质,提升乡村产业的科技和管理水平,是乡村产业融合发展的“内核”竞争力。日前,盐城市委组织部、市人社局、教育局、财政局、农业农村局联合出台《盐城市定向培养基层农业农村人才实施方案》。方案明确我市从2020年开始,采取“自愿报名、定向招生、定向培养、推荐就业”的方式,每年开展全日制农业类专科定向委托培养200人、本科定向委托培养30人。基层农业农村人才定向培养的主要对象为具有盐城市户籍,志愿从事基层农业技术服务、农业生产经营、农村管理等工作并签订定向培养协议的应、往届高中毕业生。定向培养生享受学制内学费、生活费 and 住宿费资助,农村低收入家庭学生在享受学费、生活费 and 住宿费资助的基础上,每年还享受一定的生活补助。定向培养生毕业后,按照《定向培养协议书》和优生优选原则,可选择在原籍从事农业农村领域的自主创业,也可在县(市、区)农业农村局、乡镇推荐的岗位中选择就业。基层农业农村人才定向培养工作的推进实施,为盐城基层农技人员队伍、村级基层干部及新型农业生产经营主体增加了“永久牌”新生力量。这是一项加强基层农业人才培养的长远之计,应认真贯彻好、落实好。农业农村主管部门、农业示范园区、农业龙头企业也要充分利用各自阵地,多措并举培育各类基层农业人才。

(四)实施质量品牌战略,构筑区域品牌新优势

“盐之有味”区域公用品牌的成功创设,凝聚了

盐城社会各界特别农业人的智慧,也直接、形象地体现了盐城的地域文化特征。它应该在农产品质量品牌建设中发挥特殊重要的作用,进而有力地助推农村一二三产业融合发展,而不应被束之高阁。要以“盐之有味”区域公用品牌为突破,带动盐城农产品质量品牌的全面提升。当前,要迅速厘清“盐之有味”区域公用品牌的核心内涵和代表产品,同时加大在央视为代表的主流媒体的宣传力度,提高品牌影响力,同时要切实保护品牌,遵守法律法规和相关规则,严把产品质量关,信守信誉,传扬美誉,使其成为盐城农产品永不褪色的“金字招牌”,带动和促进农村一二三产业融合发展。充分利用“互联网+”特别是移动直播等新型业态对年轻人的吸引和召集功能,在供给侧和消费端双向发力,拉长产业链,提升附加值。特别是借力农产品高质量和“盐之有味”品牌,深耕长三角,推进农业接轨上海,高标准建设上海优质农产品供应基地,深化与上海光明、上海蔬菜等农业龙头企业合作,加强农产品配送中心、集散中心、直销窗口建设,常态化开展系列农产品展示展销活动,在全面对接中借“海”登高,着力打造长三角地区现代农业发展高地。全方位拓展国内国外“两个市场”,把农产品质量优势转化为市场优势。

(五)完善利益联结机制,构筑就业创业新优势

坚持以增加农民收入为中心,延长产业链、提升价值链、完善利益链,把以农业农村资源为依托的二三产业尽量留在农村,把农业产业链的增值收益、就业岗位尽量留给农民。依托农业产业园区、农业科技园区、农产品加工集中区等农业产业载体,建立一批新型农民创业园区、小微企业“双创”等农村创业创新基地,为农民就业创业提供宽广舞台和空间。充分发挥龙头企业外联市场、内联基地的作用,支持引导企业采用“订单收购+分红”“土地流转+优先雇用

+社会保障”“农民入股+保底收益+按股分红”等多种利益联结方式,借鉴土地股份合作、农村社区资产股份合作等做法,做足资源、资产增收文章,推动小农户与现代农业的有机衔接。创新发展订单农业,鼓励农产品产销合作,实现利益共享。

(六)深化土地制度改革,构筑政策保障新优势

不断深化改革,创新政策,为推动融合发展提供政策保障。深化农村土地制度改革,加强农村承包地确权登记颁证成果应用,完善农村承包地“三权分置”办法,落实“第二轮承包期到期后再延长三十年”政策,因地制宜推进农村土地经营权流转,促进土地资源优化配置,保障农民土地财产权益。深化农村集体产权制度改革,扎实开展以成员界定、股权量化、完善治理机制、保障股东收益为主要内容的农村集体经营性资产股份合作制改革,加快将村级经营性资产折股量化到集体经济组织成员,保障农民的集体收益分配权。创新农村集体资产运营机制,实行公司化、集团化管理,提高集体经济市场化运营水平。充分发挥财政扶持资金“四两拨千斤”的作用,有效整合现代农业发展、农业科技推广、农业综合开发、产业化经营、农产品质量建设等财政扶持资金,在产业基地建设、科技园区创建、龙头企业打造、人才培养等方面切实增加投入。加大政策扶持力度,在土地、人才、信贷等方面给予支持,在用水、用电、金融服务等方面给予优惠,探索设立乡村产业发展基金,支持和促进乡村产业融合发展。在实践基础上,认真总结和推广市内外业已成功的新模式、新经验、新做法,为乡村产业融合发展提供坚强的服务支撑。

(本文系“2020年度盐城市政府社科基金项目”重点项目结项成果。)

课题组成员:胡 灿 张可欣

(作者单位:中共盐城市委党校、中南财经政法大学)

“减税降费”推动盐城制造业高质量发展研究

□ 丁金兰

“减税降费”具体包括“税收减免”和“取消或停征行政事业性收费”两部分。减税降费是政府简政放权在社会经济领域的深化和体现，是一系列定向减税和普遍性降费措施。减税降费是配合供给侧结构性改革，促进经济增长，重新激发市场活力的一项重要举措。

一、减税降费对制造业企业的影响

减税降费政策的落地，使得我国的制造业获得了难得的改善经营质量和转型升级的空间，对制造业企业提升利润水平，降低采购价格，缓解资金压力，改善成本结构方面都将产生直接的影响。

(一)提升利润空间、拉动终端消费

1.通过影响增值税附加税带来销售利润率的提升
增值税是价外税，下调增值税税率本身不会直接影响企业的销售收入和利润，但减税对增值税附加税有一定影响，目前我国增值税附加税主要包括城市维护建设税和教育费附加（假设分别按7%和3%计算），制造业增值税下降3%，税金及附加将下降0.3%，扣除所得税的影响（所得税税率按25%计算），总体税负下降0.225% $[3\% \times (7\% + 3\%) \times (1 - 25\%)]$ ，企业的净利润将提高0.225%，叠加2018年制造业增值税税率已经降低1%，两次减税效果综合后，将提升制造业销售利润率0.3% $(0.075\% + 0.225\%)$ ，对于销售利润率较低的制造业企业，两年增值税累计下降对销售利润率的边际改善较大。

2.降低终端消费价格，拉动消费

需求提升。减税的红利一般是通过价格传导机制和市场供需关系博弈，由消费者、产品和服务的价

值链上企业共享的，具体分享比例由供求关系所决定。降税在消费端减少消费者的价格支付，提高居民消费能力，对拉动消费需求具有积极意义，对扩大内需有深远影响。3个点的税率降低，表现到终端的时候，消费者就降低了消费成本，衣食住行的费用全部降低了，这就可以刺激消费。

(二)降低采购价格、分享减税收益

1.不得抵扣增值税进项税额的纳税人企业将直接受益

我国增值税属于流转税，税负的承担者是最终消费者。除最终消费者受益减税外，增值税小规模纳税人和增值税一般纳税人（在不得抵扣进项税额的情况下（8种情况下进项税额不得从销项税额中抵扣））都将成为受益者。

2.制造业企业将分享供应商降价带来的收益

对一般纳税人还可分享其供应商税负降低带来的价格下调，一方面，增值税税率下调3%后，采购原材料的税负下降超过0.225%，另一方面，本企业之前交易环节的增值税税负的下降会体现在供应商的含税价格中，供应商出于扩大销售的目的，会让渡一部分减税收益给制造业企业，从而进一步降低企业成本。

(三)减少现金流出、缓解资金压力

1.减税将直接降低纳税现金流出量

企业实践中，增值税纳税义务发生和税款缴纳税时点往往早于经营现金流流入时点。增值税纳税义务发生时间为销售货物或者应税劳务，收讫销售款项或者取得索取销售款项凭据的当天；先开具发票

的,为开具发票的当天。增值税的纳税期限一般为次月,由主管税务机关根据纳税人应纳税额的大小分别核定。但企业经营现金流的流入时点很多时候晚于收入确认时点和增值税税款缴纳时点。特别是对于那些产业链上不具备竞争优势的制造业企业,需要赊销或者开承兑汇票形成应收账款或应收票据,对供应商不具有议价权的情况下只能付现,但增值税早于这一时点已经支付,加剧了企业的资金压力。减税将减少买方现金支出,一般纳税人购买产品时负担的增值税率相应下调3%,购买产品时现金支出减少,现金储备压力降低。

2.新增留抵税额退税政策减少资金沉淀

企业实践中,当销项税额小于进项税额时,出现需要留到下期继续抵扣的税额,即留抵税额,但企业在购进货物时已经计提了增值税进项税额,带来了资金的占用。政策实施后纳税人新增的留抵税额按有关规定予以退税,减少企业资金的沉淀。

3.缓解制造业营运资金压力

由于制造业企业供应商本身享受减税政策,采购含税价已经降低,采购和原材料存货占用资金相应减少,可以缓解制造业营运资金压力。对于面临融资压力的制造业企业,资金压力的缓解,在降低了财务风险的同时,也降低了贷款需求,有利于减少维持正常经营的现金流量,降低杠杆率,提高企业利润,使其有更多的资金投入研发、购买设备及扩大再生产,激活市场活力,促进经济增长。

(四)调整用工成本、改善成本结构

1.利用企业用工成本降低,提升企业长期竞争力

社保费率的降低直接带来企业用工成本的降低,有利于企业在人才市场吸引更优质的人才,提升企业长期竞争力。社保缴纳率较高的国企、历史包袱中的国企以及劳动密集型企业将受益较大。职工基本养老保险下降3至4个百分点,加上失业保险、工伤保险和生育保险前几年的累积降低,对企业用工成本的降低产生直接影响。

2.利用生产要素价格下降机遇,推动成本结构改善

包括土地、工资、电价、气价、道路通行费、融资成本等要素价格都是企业生产经营成本的重要组成部分,也都是企业负担重的源头因素。随着供给侧结构性改革的推进,特别是本次减税降费政策的落地,将带来以生产要素为产品的企业本身的税负降低,结合其他降费措施的推进,制造业企业的降成本将面临更大的改善空间。

二、盐城制造企业在减税降费政策实施中面临的问题及原因分析

据统计,2019年盐城市累计减税降费82.5亿元,其中减税69.7亿元、降低社保费12.8亿元。从统计数据和企业的反馈来看,减税降费政策的实施确实减轻了税费负担,在经济结构调整、提高经济质效和激励创新、创业发面也发挥着的巨大作用。但我们也要清醒的看到,盐城市制造企业减税降费的实际效果和政府想要达到的目标还有不小差距,减税降费的有效性和可持续性还受到诸多因素的影响,减税降费的深化还面临不少体制、机制性障碍。

(一)盐城制造企业在减税降费政策实施中面临的问题

走访中,制造企业也反映一些减税降费政策推行过程中问题,主要有以下几个方面。

1.结构性减税,行业税负降幅有差异

2019年4月1日开始实施的新一轮增值税税率下调,为结构性减税政策,原适用税率为16%的货物(劳务),税率下调到13%;原适用税率为10%的货物(劳务),税率下调到9%。不同行业适用税率下降幅度的不同,导致企业实际税负降幅有大有小。盐城市的制造业以化工行业和食品加工行业为主,经过2017年7月1日和2018年5月两次调低适用税率,行业税负已获得大幅度下降。2019年最新一轮的增值税税率下调后,化肥行业和农产品初加工行业的销售货物适用税率仅下降1%,而购进货物中含有从16%税率下调到13%税率的部分,销项税金的下降幅度小于进项税的下降幅度,导致企业的增值税税负降幅不大或略有上升。但受2017年以来增值税税率持续下降的影响,以及企业所得税扣除

比例的提高、“六税两费”优惠政策等普惠性减税政策的实施,所有行业税收负担都得到不同程度的下降。

2. 终端获利多,制造企业受益低预期

增值税小规模纳税人起征点提高等减税政策的实施,使民营经济、小微企业在减税红利释放中受益最多。但对处于商品链条前端的制造业来说,增值税税率下调带来的红利,往往通过价格传导机制,将减税红利传导给下游产品和商家,制造业本身获益并不多。盐城市一服装加工企业,主要为某品牌服装提供代加工业务,增值税税率下调后,品牌经销商立马调低了服装的收购价格。但市场上该品牌服装的零售价格并没有多大变化,增值税减税红利大部分落入经销商腰包。

3. 减税政策落实难,退税流程繁琐

2019年上半年,因减税降费政策刚推开,出现了好多政策推行不到位的情况。例如部分小规模纳税人因种种原因没有享受到“六税两费”减半征收的政策,导致形成了多缴税款,其原因从数据看大部分都是自然人代开发票导致的(见表4-1)。另一方面,退税流程繁琐,办理退税需要纳税人提交退税申请资料,然后经过层层审核,到处签字,完成后又需要税务机关工作人员往返跑国库办理退税,流程复杂。部分退税金额较小的企业斟酌后决定放弃退税优惠,但放弃退税优惠手续更加复杂,导致企业进退两难。

4. 惠政频推出,企业财务办税有困扰

税收优惠政策频繁出台,也给部分纳税人带来困扰。2019年,纳税人享受的减税政策呈现新老叠加现象,涉及税种多、变化快,部分政策出台日期晚于执行日期,情况复杂。部分纳税人对政策理解领悟的能力不强,尽管有税务部门的集中培训和税务人员多次宣传辅导,还是无法彻底弄清优惠政策的具体执行时间,以及适用的具体相关政策,导致多缴退税情况时有发生。另一方面,税务部门的政策培训多、宣传辅导多,也使少数企业办税人员产生抱怨。

(二) 盐城制造企业在减税降费政策实施中面临

问题的原因分析

1. 信息化系统更新不到位,各部门数据无法对接

总体来说,企业减税政策落实难,退税流程繁琐的主要原因是信息化系统更新不到位。如此大范围的减税降费,必须依赖信息化和大数据的力量,这就要求信息化系统能够将政策与征管结合起来,根据相关优惠政策的不断出台来完善信息化系统。任一环节出了问题或者设计不科学就会导致减税政策轨道的偏离。比如企业在使用电子税务局进行纳税申报的时候,会产生系统不能读取享受政策的数据,而部分企业财务人员因为疏忽,就会导致政策没有享受到,出现多缴税款的情况。

另外,由于税务系统与其他部门数据不对接,导致退税流程增加,加之上级部门要求的疑点数据整改时限短,基层工作任务重,使得退费工作推进缓慢。减税降费政策全面推开后,从上到下都非常重视,总局到各基层局都成立了减税办,专职负责减税降费的贯彻落实。由于信息系统不能满足征管与政策上的衔接,加之纳税人理解政策的不到位,如此紧张的节奏难免出现事倍功半的情况。

2. 部分政策制定复杂,无法在实践中延伸

在政策制定的过程中,由于个别政策涉及到完善税制改革的内容,在制定的过程中不会像部分优惠政策一样,做到大刀阔斧,它们有明确的目标对象,同时也为了避免优惠政策被滥用,所以就制定有严格的适用条件与标准。但执行的过程中,因为政策制定的太复杂,所以部分政策只停留在书面,无法在实践中延伸。前面讲到的“增值税增量留抵退税”政策就是明显的例子。从增值税的原理来看,其演变过程中是不允许增值税留抵退税的。2018年,为促进制造业的发展,初步开始实施对制造业部分行业增值税期末留抵税额予以退还的优惠政策。2019年开始,又限制性的推出了“增值税增量留抵退税”优惠政策,但想要享受此项税收红利,必须具备五个条件,缺一不可,并且算法复杂,很容易算错,好多企业望而生畏;另一方面,部分政策由于税会差异,申报事项复杂,导致企业享受减税政策的效果不明显。比

如固定资产加速折旧政策有利于改善企业现金流,但是,一方面由于加速折旧政策给部分企业带来的利益不是很大,而且更主要的是税务和会计差异核算工作量大,相关表单填写复杂,出现问题还存在涉税风险,运行成本相对更高;另一方面,部分企业对当下的经营业绩要求很高,如果采用加速折旧会影响企业当下利润。因此,实践中很多企业不愿意享受该优惠政策。

3. 部分企业缺乏转型意识,税法知识有待加强

部分企业税负出现不降反增的情况,原因是多方面的。一方面,每一项减税降费政策的落地,都有明确的目的性,例如小微企业普惠性政策,目的在于让广大小微企业减轻税负;深化增值税改革政策,目的在于增值税的税率下降和留抵退税,让制造业等实体企业降低成本。每一批政策的推行不可能面面俱到,肯定会存在没有享受到本次政策红利的企业。这并不是政策的缺陷,本次减税浪潮是一次改革推新的机会,对于政策的享受有前提条件的规定,企业要赶上时代的浪潮必须借助这次税法改革的机会首先实现自我的完善和提升。

三、“减税降费”政策推动盐城制造业高质量发展建议

制造业企业应积极分析政策变化,抓住此次减税降费的机遇,深化供给侧结构性改革、提升研发能力和产品附加值、灵活选择定价与竞争策略、优化用工成本和结构,向创新和研发要效益,通过精益化管理,提升管理能力和盈利水平,切实推进高质量发展。

此次减税降费是我国应对经济转型升级和供给侧结构性改革的重大战略举措,实体经济特别是制造业企业应积极分析政策变化,抓住机遇,深化供给侧结构性改革、提升研发能力和产品附加值、灵活选择定价与竞争策略、优化用工成本和结构,向创新和研发要效益,通过精益化管理,提升管理能力和盈利水平,切实推进高质量发展。

(一) 优化配置节约资金,深化供给侧结构性改革

此次减税降费将直接带来制造业企业现金流的改善。制造业企业首先需要在生存和发展之间进行资金资源的优化配置。对于经营压力大、经营亏损、两金高企、债务负担重的企业,第一选择是用节省的现金偿还银行贷款,降低杠杆率,改善资产负债表,降低融资成本和财务风险。通过精益化测算,预判减税降费对本企业现金流的节省量,结合相关政策落地时间,调整资金预算,统筹协调好筹资计划,做好现金流精益化管理。在此基础上,有针对性地推进治理亏损企业、优化成本结构、压降“两金”等提质增效工作,补齐短板,深化供给侧结构性改革。

(二) 创新驱动发展质量,提升研发能力和产品附加值

增值税是对产品或服务的增值部分纳税,对于整体产业链而言,增值部分会在产业链上不同企业之间分享。降低增值税税率,明显降低了产业链上增值部分的税负,根据微笑曲线,产业链整体利润的分布是不平衡的,越是拥有产业链利润多的制造业企业,本次减税受益的绝对值越大。因此,制造业企业应加大研发投入,鼓励创新和技术转化,提升产品和服务的附加值,更多地掌握核心技术和产业链的核心环节,从要素投入驱动向创新驱动转变,实现转型升级和核心竞争力的提升。

就产业利润来说,虽然盐城生产了很多产品,但是获得的利润只占很小的比例。这也就意味着,盐城市在推动制造业创新升级的过程中,首先要提高产品的附加值,把低附加值产品升级为高附加值产品,这样才能获取更多的效益,也才能有更大的能力进行创新投入和升级。就技术水平来说,目前盐城的制造业技术水平并不低,但是生产的产品并没有什么技术含量,以纺织业为例,主要生产的是技术门槛比较低的服装鞋袜等日常用品。汽车产业虽然是本地的支柱,但其实是与韩国起亚集团的合资企业,并没有多少自主知识产权和核心技术,品牌和技术都来自韩国,盐城企业只是代工厂;这就意味着盐城市产业创新升级的过程,一方面要创新新技术,另一方面也要升级老企业。从劳动密集型向技术密集型升级。

提高产品附加值,是盐城市制造业创新升级的首要目标。为了实现这个目标就要加大研发投入、提高产品技术含金量、培养和创建知名的产品品牌,而这些首先要从培养人才开始,提高产业工人素质,培养一流的科研、管理和生产人才。优秀品牌的创建,不仅是企业自己的任务,政府也要在其中加以推动。比如开展企业优秀品牌评选活动,给知名品牌奖励和政策优惠,增强社会的品牌意识。盐城制造业虽然已经在过去取得了长足的发展,但是产业结构还有待优化。在促进制造业创新升级的过程中,盐城必须充分利用原有的产业优势和区位优势,利用滨海新区的土地、能源和港口城建方面的优势,根据市场发展趋势和自身特点承接大进大出且环境友好型的临港产业,积极健康地推进先进制造业项目建设,把高科技产业园建设好,抓住产业转移承接机会,发挥资源集约优势,发展支柱型产业,在建设国家级海江河联合开发示范区的过程中积累经验。学习天津滨海新区等开发区的先进经验,为盐城市未来创建新区提前策划。把盐城建设成为具有国际竞争力的汽车城,尤其是新能源汽车、大数据产业、节能环保产业和电光源产业等新兴战略性新兴产业,务必发展好,建设好,成为盐城市的支撑产业和特色基地。

(三)立足长期竞争优势,灵活选择定价与竞争策略

降低增值税税率,能否带来商品价格下降,取决于企业定价机制。目前,减税降费政策下,盐城汽车行业制造业企业已经率先降价促销。面对减税降费政策礼包,制造业企业需综合考虑产品供求关系和市场竞争程度,制定合适的定价策略。总体税负下降后,企业可以分享税负下降带来的收益,但更应结合竞争环境和竞争对手定价变化,采用更为积极的营销措施,下调一部分产品销售价格,以增加企业产品市场竞争力,从而促进产品销售,提高企业效益。

(四)优化用工成本和结构,加大工业机器人应用

一方面,制造业企业属于劳动密集型行业,用工成本在其总成本结构中占比较大,另一方面,随着工

业机器人应用的普及,机器替代人工将是制造业企业降低用工成本的重要途径。综合考虑减税降费对制造业企业用工成本降低的影响,以及工业机器人加大应用的趋势,在调整用工结构方面的建议主要包括:一是鼓励企业做精细化用工管理,合理设置岗位,注重员工能力与岗位需求的匹配。二是调整用工结构,合理合法降低社保缴纳。从劳动关系考虑,只有劳动关系才需要缴纳社保,返聘的退休人员、聘用的实习生、承包商派遣人员、聘请的其他单位停薪留职人员、聘请的其他单位协议保留社会保险关系人员、非独立劳动的兼职人员、聘用的劳务派遣人员、个体户外包企业业务人员、非全日制用工从业人员、灵活就业人员等 10 类员工,企业不需要缴纳社保。在满足用工需求的前提下,适当增加上述 10 类员工的聘用比例,合法降低社保缴纳。三是增加业务外包,原则上非关键的业务尽量外包。四是主动适应机器代替人工浪潮。在新一代信息技术迅猛发展下,最终部分岗位人员被机器取代。人工成本总体呈上升趋势,但工业机器人的价格呈下降趋势,而且机器人为企业的固定资产,可以抵扣进项,降低税额。

综上,2019 年减税降费政策,特别是降低制造业 3% 的增值税税率和降低 3% 的职工基本养老保险费率,是 2015 年启动的一系列减税降费政策的延续,而且相比之前政策的力度更大,也更加聚焦于实体经济和制造业企业。预计这些政策将深刻地影响我国的宏观经济和微观企业,有利于进一步降低制造业企业的用工成本和资金压力,制造业企业应抓住难得机遇,降低杠杆、调整结构、补齐短板,提升创新和研发能力,提升产品附加值和核心竞争力,推动企业高质量发展。

(本文系“2020 年度盐城市政府社科基金项目”重点项目结项成果。)

课题组成员:周旭芳 吴雯洁 张 菁

吕莉莉 秦建华

(作者单位:盐城工业职业技术学院)

盐城市农业科技园区建设现状和对策建议

□ 谭广梅 陈 治

我国自 2000 年启动了国家农业科技园区建设工作,2008 年江苏省启动建设省级农业现代科技园区,2016 年盐城市启动市级现代农业科技园区建设工作。为进一步推动我市农业科技园区建设工作,笔者通过实地查看、调研走访等形式,对我市农业科技园区建设情况开展了专题调研。

一、园区建设取得显著成效

全市获批建设国家农业科技园区 1 个,即江苏盐城国家农业科技园区;正在申报国家农业科技园区 1 个,即江苏响水农业科技园区;获批建设省级农业科技园区 12 个,实现了省级园区县域全覆盖;建成市级园区 12 家。

1.主导产业特色鲜明。各园区主导产业特色鲜明,且已形成一定规模,大丰的国家级现代农业科技园区以盐土农业为主导;省级园区中,盐都以林果花卉为主导、东台沿海经济区和三仓分别以滩涂农业和果蔬为主导、响水以西兰花为主导;市级园区中,东台五烈以稻米加工为主导、大丰大桥以蔬菜和畜禽养殖为主导、盐都楼王和泾口以林果花卉为主导、开发区以农业装备为主导,其中,东台的西瓜和青椒、大丰的大蒜油桃和花卉、盐都的番茄和草莓、响水的西兰花已成为颇具口碑、在业内占据较强市场实力的盐城乃至江苏的重要农业产业。

2.企业集群初步显现。各级农业科技园区累计入驻企业 502 家,规模以上企业达 94 家;一批园区企业做精做特、做大做强,涌现出宝龙集团、富安茧丝绸、银宝集团等本土国家级农业产业化龙头企业,

引进了中粮集团、光明集团、重粮集团、温氏集团、明月海藻、海大食品等一批大企业、大集团。开发区农业装备园区内农华智慧农业科技公司的“江动”获得 2017-2019 省重点培育国际知名品牌。

3.产学研合作不断深化。各级园区与省内外高校院所建立长期稳定的产学研合作关系 99 个;科技应用服务成效显著,配套各类公共服务平台和载体 127 个,引进、培育、推广新品种 505 个,就近吸纳劳动力就业 6.7 万人。其中,大丰国家园区与中科院植物所、省农科院、南农大、南林大、江南大学、扬州大学、盐城工学院、盐城师范学院等科教单位合作,共建试验示范基地 1.4 万亩;亭湖园区与中国科学院合作,建有“中国湖羊产业研究院”、“中科院遗传发育所盐城联合创新中心”。

4.科技应用服务成效显著。配套各类公共服务平台和载体 127 个,引进或培育新品种 322 个、推广新品种 183 个、申请动植物新品种 5 个、获认定动植物新品种 9 个、申请专利 211 件、获授权专利 143 件、申请软件著作权 2 件、制定技术标准、规程 27 个、形成新产品 33 只、新装备 104 套、新工艺技术 53 套、商标 457 个(其中知名品牌、驰名商标 25 个)、获批无公害产品 235 个、绿色产品 72 个、有机产品 23 个,推广应用面积超 18 万亩,就近吸纳劳动力就业 6.7 万人。

二、园区建设存在的问题和不足

我市农业科技园区建设取得了明显成效,但与现代农业发展要求相比还存在一些问题和不足,主

要表现在:

1.规划布局有待进一步优化。规划布局方面,全市园区整体布局缺乏统一规划和有效管理,导致园区之间同质化竞争;园区个体规划缺乏前瞻性论证和深层次布局,导致项目内容重复,产业结构趋同,缺乏特色和竞争力。管理服务方面,大多园区缺乏专业管理团队,尚未形成比较紧密的利益联结机制和规范的运行机制。主体实力方面,园区农业龙头企业规模不大、层次不高,高质量的企业主体尤其缺乏,实质性运作的创新平台载体数量不多、层次不高。

2.园区管理服务有待加强。大部分园区都为镇村、街道和园区一体化运营,园区缺乏专业管理团队和人员进行专业的运营管理,园区的组织领导和业务指导能力有待提高,普遍存在重视争牌创牌、忽视保牌用牌的现象。部分园区管理较为松散,以土地流转、发包给种养大户投资建设为主,自主经营、各自为政,尚未形成比较紧密的利益联结机制。在服务方面,部分园区在农业标准化生产及管理、农产品安全及质量追溯、农业机械化利用等方面不能提供专业化平台和服务。

3.园区创新主体量质有待提升。园区企业规模、层次还不能完全匹配国家农业科技园区标准,尤其缺乏国家级农业科技型企业;科研院所合作还需进一步深化和常态化,围绕产业的前瞻性技术、关键核心技术研究不够,特别在盐土农业方面,品种攻关、技术创新还缺乏知名度和影响力;园区企业孵化器、农业创新创业载体建设力度还不够大,农业科技成果培育和转移转化能力还需进一步强化。

4.园区示范引领作用有待加强。围绕现代种业、精品园艺和盐土农业的育种育苗、标准化生、精深加工、三产服务、现代营销、物流电商、休闲农业等全产业链发展能力还有薄弱环节,如农产品精深加工能力还需要加强,蓝色旅游、海洋科技产业示范带动不明显,对地方产业结构优化提升的带动以及对新兴产业新业态的集聚效应不够大。园区常态化、长效化的

联农带农作用发挥还需加强,放大多赢效应。

5.资源投入力度有待加大。各级农业科技园区前期投入巨大,园区建设周期长、回报慢,在后续运营中仍需不断加强投入。目前科技部门对农业科技园区并无专项资金支持,各级财政也无专项配套,导致园区将获批视为大功告成,获批后在投入和管理方面大幅削弱。

三、推进园区建设的思考和建议

当前全市农业农村发展进入“方式转变、结构优化、动力转换”的新阶段,依靠科技进步实现创新驱动、内生发展是农业科技园区发展的必由之路。针对我市农业科技园区建设中存在的问题,提出以下建议:

1.加强规划引领,进一步优化园区发展布局。将农业科技园区建设规划与我市主导产业、特色产业相结合,与城乡统筹相衔接。结合长三角一体化和我市两海两绿等重大战略实施,对园区进行分类建设和指导,加强统筹协调,推进差异化错位发展,明确园区空间规划、产业规划和发展规划,细化阶段目标任务。国家级农业科技园区重点在推进农业科技成果转化、农业新兴产业培育、现代农业管理模式创新方面发挥示范作用。省级农业科技园区因地制宜、突出区域优势,针对区域农业发展瓶颈,开展联合攻关,解决制约区域农业发展的重大问题。

2.创新管理机制,进一步提升园区创新服务能力。按照“政府引导、企业运作、农民受益”的要求,创新管理机制、经营机制、利益分配机制。探索推进园区政企分开。加强农村科技服务超市、星创天地等创新创业服务平台建设和农资供应、种苗繁育、植保植检、检验检测、包装加工、农机作业、市场营销等专业化技术服务平台建设,积极开展技术培训、创新创业、企业孵化、信息交流、投融资等一体化服务,提升园区服务水平。依托“互联网+”建立在线服务中心和网上交易中心等创新模式和新兴业态,整合区域内各园区信息资源,强化现代服务业与农业高新技术产业的融合发展。

3.加大培育力度,进一步提升入园企业双创能力。制定出台相关扶持政策,发挥项目资金导向作用,积极发挥企业创新主体作用,在园区培育一批研发投入大、技术水平高、综合效益好、成长潜力大的农业科技型企业,形成农业高新技术企业群,使园区成为真正的农业科技型企业集聚区;加大企业工程技术研究中心、企业院士工作站、博士生工作站等建设力度,增强农业科技创新主体的自主研发能力,引导鼓励农业企业加大研发投入、开展研发活动。

4.强化示范带动,进一步强化园区示范引领作用。创新完善园区核心区、示范区、辐射区之间的技术扩散和联动机制,增强园区科技成果转移转化和辐射带动能力,提高农业生产的土地产出率、资源利用率和劳动生产率。进一步明确园区主导特色产业,按照“一园区一主导产业”,强化品牌创建,积极推动园区开展绿色、有机、地理标志农产品等认定认证,打造具有品牌优势的农业高新技术产业集群,提高农业产业竞争力。探索创新驱动现代农业发展的特

色模式,形成可复制可推广的经验做法。进一步加快农业科技成果转化和先进实用技术集成示范,加强新型职业农民培训,带动园区内更多农民增收致富。

5.统筹资源要素,进一步集聚园区建设合力。集聚各类科教资源,引导高等学校、科研院所的科技、信息、人才等创新要素向园区高度集聚,在园区建设面向市场的农业科技成果转化中心、科技人员创业平台、高新技术产业孵化基地和技术转移交易机构,促进先进原创技术成功落地。强化人才支撑,深化与一流农业高校院所的产学研合作,招引领军型农业科技人才和高水平农业创新团队,选派学生在园区企业实习,探索建立“订单式”人才培养机制,培养和打造本土农业科技创新创业人才队伍。完善财政支持政策,设立园区发展专项资金,支持园区技术成果转移转化等。加大园区社会化资本投入力度,整合使用各类资金向农业科技园区倾斜,引导和鼓励各类资本及社会力量投资开发园区,逐步形成多元化投入机制。

(作者单位:盐城市农业农村局 盐城生物工程高等职业技术学校)

稿 约

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

来稿注意事项:

1.来稿要求观点新颖,论证合理充分,文字精练、文风生动活泼,论文篇幅一般不超过7000字。

2.论文样式统一为题目(含副标)+作者+内容提要(不超过150字)+正文+作者单位(职务、地址、邮编、联系方式),注释、参考资料来源的标注于文尾。

3.来稿须提供word电子文档,可通过E-mail:hxxttg@163.com投稿。来稿一律不退还,请作者自留底稿。本刊对决定采用的稿件,有权进行修改、删减。

4.凡盐城市市政府社科基金立项项目研究成果在本刊登载并标注,根据《盐城市哲学社会科学课题管理办法(试行)》,结项评审时将直接结项。

《黄海学坛》编辑部

幸福盐城视角下构建多层次社会保障体系研究

□ 袁 垚

社会保障作为国家发展进程中的重要制度安排,是社会发展和进步的重要产物,是公共选择的必然结果,也是国家治理现代化的重要政策工具。党的十九届四中全会提出“完善覆盖全民的社会保障体系,坚持应保尽保原则,健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制度、基本医疗保险制度,稳步提高保障水平。”党的十九届五中全会进一步指出了“多层次社会保障体系更加健全”是“十四五”经济社会发展主要目标之一。

改革开放以来,随着国内经济社会的快速发展,广大人民群众对美好生活的需求日益增加,社会保险制度也应运而生。盐城的社会保险制度从最初的试点探索,到后期的改革创新,逐步形成了比较完善的社会保障体系,全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针经受住了历史的检验,扩面征缴、待遇调整、基金监管、经办服务等机制更加健全,制度建设和经办服务方面不少创举走在了全省乃至全国前列。但就在全省而言,盐城社会保障的在“多层次性”上彰显的并不是很充分,仍有较大提升空间。

一、构建多层次社会保障体系的主要内容

(一)多层次社会保障体系的基本内涵

早在1992年党的十四大就明确指出,中国的经济体制改革的目标是全面建立社会主义市场经济新体制,而社会保障制度正是架构这一新经济体制的重要支柱。因此,能不能构建一个制度完整、体制健全、管理规范、运作有序的社会保障体系,直接牵动着整个经济体制改革、发展、稳定的大局。一方面,从

构建的渠道来看,社会保障主要有国家、集体、社会和个人四个方面的保障网组成;另一方面,从构建的层次来看,社会保障又有相应的三个层次区分:第一是“托底层”。主要是通过最低生活保障、医疗救助、农村“五保”等制度对城乡的贫困家庭和居民给予社会救助,通过社会福利制度对鳏寡孤独等特定群体给予照顾。所需资金全部由政府支出。第二是“主干层”。主要是通过实施权利与义务相联系的社会保险制度,为参保人员提供养老、医疗、失业、工伤、生育等基本保障。政府强制或引导社会保险制度实施,并承担必要的财政责任。第三是“补充层”。国家鼓励和引导用人单位根据条件,建立企业年金、职业年金和补充医疗保险制度,发展商业保险,以满足不同社会成员的保障需求。

(二)多层次社会保障体系的构成项目

伴随着社会的进步和国民经济的快速发展,我国的社会保障制度也相应的得到了完善和发展。目前,我国现行的社会保障项目主要包括:养老保险、医疗保险、失业保险、城市基本生活保障、农村养老保险、农村新型合作医疗、工伤保险、生育保险、遗嘱保险、优抚安置、社区服务以及商业保险等十三项内容。按照资金的筹集方式和保障目标来看,又可以将这十三项具体内容划分为社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚四大类别。

1. 社会保险。社会保险是指国家通过立法形式,为依靠劳动收入生活的工作人员及其家庭成员保持基本生活条件、促进社会安定而举办的保险。社

会保险由养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等构成其基本体系,是现代工业文明的产物。社会保险在整个社会保障体系中居于核心地位,不仅由于它的保障对象是劳动者,即人口群体中最重要的部分,而且因为社会保险承担着每个劳动者全部生命周期所能遇到的造成其工资收入损失的所有风险。显然社会保险是社会保障体系中的其他组成部分做不到的最周全的保障。

2. 社会福利。社会福利是指国家和社会通过各种福利机构及福利企业向社会成员提供超值服务或提供福利津贴,使社会成员在基本生活水平得到保障的基础上,不断增加福利待遇的保障制度。社会福利不仅内容异常广泛,包括国民教育福利、住宅福利、在岗劳动者的职业福利、社会化的老年人福利、儿童福利、妇女福利、残疾人福利等众多项目。举办者也具有广泛性、既包括政府举办的国民教育福利、住房福利等,也有企业举办的职业福利等。社会福利还是全民性的保障事业,虽然社会成员享受的福利项目或水平不可能完全一致,但从总体上讲,社会福利的享受者是全体社会成员。只要符合条件,即可享受。

3. 社会救助。社会救助是指国家和社会对由于贫困及各种灾害等原因造成的不幸者组成的社会脆弱群体无偿提供物质援助的一种社会保障制度。社会救济包括贫困救助、灾害救助与特殊救助等。实施社会救助是国家的责任和义务,所需的资金主要由国家财政提供,或者由社会成员志愿无偿提供。因此,享受社会救助者无需承担缴纳该项保费。显然,这是社会最低层次的社会保障,其待遇在所有社会保障项目中处于最低水平。社会救助的对象往社会成员中特别脆弱和面临生存威胁的群体。

4. 社会优抚。社会优抚是“优待”和“抚恤”的简称。社会优抚是国家和社会依照法律规定对为人民利益做出牺牲和特殊贡献者通过优待、抚恤和安置确保他们的生活水平不低于当地群众平均水平并带有褒扬性质的特殊社会保障制度,是我国现行社会

保障制度不可缺少的重要项目之一。

二、盐城多层次社会保障体系建设现状

(一) 覆盖城乡各类群体的社会保障体系基本建立

近年来,盐城市委市政府高度重视社会保障体系的建设工作,始终坚持以人民为中心的发展思想,按照“千方百计保基本、始终做到可持续、回应社会解民忧、敢于担当推改革”要求,坚持进位争先,从头开始,从基础做起,持续构建和完善多次的社会保障体系。早在2004年,盐城就成为全国首家自发建立城镇居民医保制度,并首开城镇居民参保财政补贴筹资模式;2005年,盐城又在江苏省委省政府的统一部署和要求下,率先全面实施新型农村合作医疗制度和城镇居民基本医疗保险制度;2006年,盐城率先将城镇企业职工基本养老保险制度参保范围扩大到城乡各类企业及其职工;2007年盐城构建起以城镇职工医保、城镇居民医保、新农合和城乡医疗救助制度为核心的“三基本一救助”的基本医疗保障制度体系,此外,还初步形成了新型社会救助体系和适度普惠性的社会福利体系;2010年,盐城在全省率先实现新农保制度和城镇居民养老保险制度全覆盖;2011年,盐城又率先在全省构建起覆盖企业职工基本养老保险、新农保和城镇居民社会养老保险为核心,以被征地农民基本生活保障等制度为补充的城乡各类人群的基本养老保障制度体系。

(二) 主要的社会保障制度基本实现城乡居民全覆盖

目前,社会保险分为养老、医疗、工伤、生育、失业五大保险,包括企业职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险、机关事业单位基本养老保险、城镇职工基本医疗保险、城乡居民基本医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险八个险种。经过多年的实践、探索、改革,盐城的各项社会保险制度已初步呈现出城乡居民全覆盖的态势。全市城乡基本社会保险覆盖率达97.36%。不管是国有企业还是其它各类所有制企业,不管是正式工还是灵活就业者、自由职业

者,不管是城镇居民还是农村居民都在社会保险、社会救助、社会福利等主要的社会保障制度覆盖范围内。截止2019年底,全市企业职工基本养老保险范围扩大至城镇所有企业、个体工商户及灵活就业人员,参保人数为117.97万人,城乡基本养老保险参保人数为183.83万,机关事业单位养老保险参保人数为13.68万人,城镇职工基本医疗保险137.91万人,城乡居民基本医疗保险参保人数达602.98万人。工伤保险覆盖范围延伸至所有机关事业单位、民间团体、社会组织,参保人数达87.38万人,全市生育保险参保人数达73.54万,失业保险参保人数为77.41万人。

(三)城乡各项社会保障待遇水平稳步提高

2019年盐城相继出台了《关于调整职工和城乡居民大病保险政策的通知》和《关于统一职工基本医疗保险有关待遇的通知》两个文件,提高全市职工保障待遇。将全市城乡居民医保参保人员人均财政最低补助标准提升到550元/人,财政补助增加40元的一半用于大病保险,筹资标准达到70元/人。大病保险保底报销比例与去年相比,提高了10个百分点,进一步增强了职工和城乡居民大病保险保障能力,提高了重特大疾病保障水平。此外,盐城还积极落实困难人员参保资助政策,下发《关于切实做好医保健康扶贫工作的通知》,细化任务到单位、明确责任到个人,扎实做好医保健康扶贫工作,有效遏制因病致贫、因病返贫现象发生。提高大病保险待遇向困难人员倾斜,调整职工和城乡居民大病保险相关政策,报销比例由50%提高到60%。困难人员的大病保险起付标准降低50%,大病保险报销比例比一般人员提高10个百分点,更大力度发挥大病保险的脱贫解困功能。做好与民政局职能对接,完成医疗救助移交工作,实现基本医疗保险、大病保险与医疗救助有效连接。

(四)各项社会保障制度改革创新的实践成果逐渐呈现

近年来,盐城人力资源和社会保障局积极探索

创新,在制度建设、经办服务、精准扶贫等领域,打造了一系列在江苏乃至全国首创首试、率先领先的改革成果和创新亮点。一是在全国率先试行医疗保险制度。2004年在全国首家自发建立城镇居民医保制度,并首开城镇居民参保财政补贴筹资模式;2007年被列为全国城镇居民医保试点城市。2009年在全国率先建立医保关系跨地区、跨制度转移接续机制,有效解决了人员流动过程中医保关系跨地区转移、跨制度变更通道不畅、口径不一、待遇脱节问题。二是在全国率先实现异地就医联网实时结算。2009年在全省率先实现医保“一卡通”市内全覆盖。2014年在全省率先实现省内地市级异地就医全联通,联网范围延伸至县(市)、乡镇(街道)。2013年率先实现同上海长海、中山、瑞金医院住院联网结算,并作为全国唯一地级市在国家跨省异地就医联网结算研讨会上介绍经验。2016年成为国家跨省异地就医试点地区、首发城市,2017年2月在全国率先接入国家异地就医直接结算系统平台。2018年7月率先试点开展长三角异地就医门诊费用联网结算工作,与15家上海三甲医院实现门诊联网结算。三是在全国率先推行城乡居民养老保险“四个不出村”服务。2012年10月,盐城人社局被国务院表彰为“全国新型农村和城镇居民社会养老保险工作先进集体”。2015年,在全国率先打造“四个不出村”便民服务升级版,参与了城乡居民养老保险经办服务国家标准和省级标准制定工作。2015年,盐城市主动策应“互联网+”大势,以省城乡居保大集中信息系统为依托,建成“网上城乡居保”和“掌上城乡居保”业务经办平台,进一步破解信息资源共享屏障、传统服务模式盲点、业务经办流程繁琐等难题,构建了“互联网+城乡居保”服务新模式。2017年,全国城乡社会养老保险社会化管理服务座谈会暨“互联网+城乡居保”工作经验交流会在盐城召开,盐城市“互联网+城乡居保”经验向全国推广。四是在全省率先实施困难群众保障援助制度。2014年在全省率先出台困难群众保障援助制度,对城乡低保、特困、重残、农村五保

户、城市“三无”人员实行医保个人零缴费,对残疾人等弱势群体实行城乡居民养老保险托底助保,从根本上解决了保障援助的长效机制和经费保障问题。2017 年底又将符合条件的民政救助对象和建档立卡低收入人口全部纳入了医保全额补助范围,将城乡居民养老保险托底助保范围扩大到建档立卡低收入人口、贫困残疾人、低保户、“三无”老人及失独家庭等困难群体,总体实现了贫困人员“应保尽保、应助尽助”。

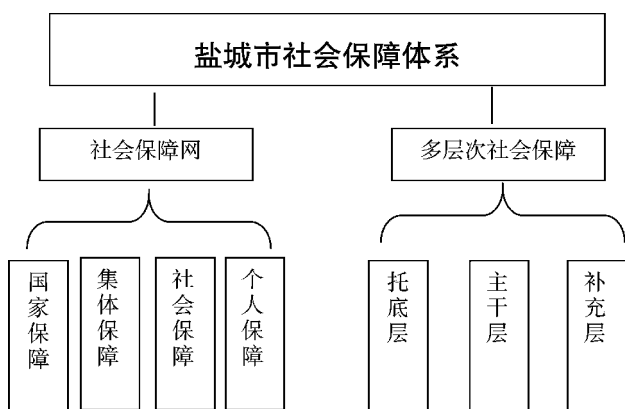


图 盐城市社会保障体系基本框架

三、推进多层次社会保障体系的路径研究

(一)加强顶层设计,提高社会保障科学化水平

1.要结合江苏及盐城实情完善相关政策。江苏作为全国最早一批试行社会保障制度改革的省份,在全国一直处于领先水平。但是由于地区之间经济发展的不平衡性,盐城地区的社会保障在城乡统筹以及市本级与辖市区的一体化等方面仍然存在短板和弱项。因此,盐城要按照市委七届十次全会提出的“坚持人民至上 建设幸福盐城”的具体要求,依据现有的社会保障法律法规,进一步修改和完善《盐城城乡居民基本养老保险实施办法》、《盐城职工基本医疗保险实施办法》等细则,坚持促进公平、明确责任、统一政策、稳步推进的基本原则,制定并落实好各类社会保险政策在省内、市内跨区域的接续办法,逐渐实现社会养老保险、医疗保险在全省范围内有效统筹,以避免责任不清,相互扯皮的现象。自 2018 年 7 月 1 日起,国家实施养老保险基金中央调剂制

度,作为实现养老保险全国统筹第一步,反过来压实压紧责任,要求最迟在 2020 年全面实现养老保险省级统筹。盐城只有在全面率先完成省级统筹的基础上,才能更好形成以国家现有社会保障法律为主,江苏省社会保障制度、政策为补充的完整、统一的多层次社会保障制度体系。

2.要努力让改革发展的成果惠及更多群体。构建多层次社会保障体系,首先要确保的是制度公平,其次是惠及更多的群体。要建立健全明确的责任机制,构建高效的决策机制与管理机制,完善利益协调机制。比如在全市范围内,进一步完善保险制度,不仅是参保面上的普及,做到人员应保尽保,更重要的是量力而行、尽力而为,逐步提高参保人员保障水平;盐城今后社会保险不仅要实现城乡居民各种保障制度的全面并轨,同时要做好公务员、机关事业单位等群体的改革,逐步彻底改变养老保险“双轨制”,确保努力实现保障事业的公平性,协调好城乡之间、行业之间、人民享有资源之间等领域的不平衡问题,真正让社会保障改革的成果惠及更多群体。

(二)强化制度建设,完善多层次社会保障体系

1.要聚焦重点,高度重视养老问题。随着生活水平和医疗水平等不断提高,人的平均寿命越来越高。长期执行的独生子女政策,让很多的家庭成为“4+2+1”的倒金字塔结构,人口老龄化问题成为当前及今后社会要普遍关注的重点问题。为此,首先要完善职工养老保险制度,在实现盐城全市城乡居民社会保障全面并轨的基础上,鼓励有条件的居民转而缴纳企业职工养老保险,实现企业职工养老保险扩面,以提高退休后的养老待遇。其次要稳步有效推进年金制度。年金作为单位员工的补充养老保险,可以提高退休后养老水平。盐城应在现有机关事业单位已经全面执行职业年金的基础上,分层次、分阶段全面有序推进企业年金制度,在盐城地区努力缩小“养老保险双轨制”带来的养老金差距,着力应对解决各不同群体之间养老保障水平不平衡的矛盾。

2.要多措并举,织密扎牢社会保障网。一是要进

一步发挥商业保险的保护伞作用,通过积极参保,有效应对家庭意外带来的伤害。发挥商业保险众筹优势,引导居民在财力许可情况下,积极参与各类商业保险,为家庭及成员构筑防护安全堤坝,有效应对各种突发风险。二是要更好发展盐城爱心慈善事业,扶持并规范民间爱心公益组织等社会团体的发展,壮大志愿者队伍,营造互帮互助的大爱氛围,让“先富”帮助带动“后富”。三是更好发挥村(社区)作用,以村(社区)为单元,利用村(社区)成员多样性的优势,开展村(社区)综合服务,为村(社区)特殊群体提供公共福利服务,并把它作为提升盐城市多层次社会保障体系建设的重要抓手。

(三)创新体制机制,优化政策重视细节落实

1.建立有效的待遇确立和调整机制。建立惠及更多群体更高水平的多层次社会保障体系,最受关注的是社会保障待遇问题。因此要建立合理的弹性待遇调整机制,应视职工与居民收入情况、物价总体情况,合理确定社会保障水平,实现多层次社会保障待遇与经济社会发展水平相适应。要进一步优化完善各类社会保障政策,在制度条款设计上,要尽可能与江苏省全面接轨,为及时全面纳入省级统筹打好基础,促进盐城地区社会抗风险能力提升。对于养老、医疗等社会保险制度的转移问题,要做好优化衔接,给参保者更多的自由选择机会。要高度重视中央

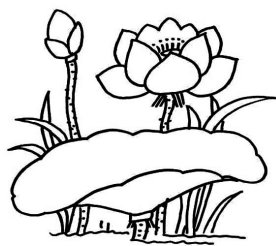
政策精神,在延迟退休问题上提前谋划,做好功课。同时,要出台社会保障相关配套政策,以便凝聚社会合力,提档升级社会保障水平。

2.完善多层次社会保障经办服务体系。应加强各类社会保障培训,一方面促进经办人员业务能力提升,提高经办服务质量,优化经办流程,利用大数据管理社会保障信息,实现专业化、标准化、规范化、信息化。另一方面提升社会政策知晓度,便于各类政策的执行和推广。要加强商业保险队伍建设,提高保险代理人员综合素质,减少保险社会纠纷。民政部门要重视公益志愿者团队培训,促进各公益组织成员有序规范做好社会保障中针对特殊群体而实施的助老、助残、助孤、助学等爱心公益事业。

总之,全面建成更加健全的多层次社会保障体系,是提高和改善民生生活水平的重大举措。各级党委和政府都要加强组织和领导,将社会保障事业摆在更加重要、更加突出的位置,不断加大财政投入力度,让社会保障事业的改革发展成果更多更公平地惠及全体人民。

(本文系“2020年度盐城市政府社科基金项目”一般项目结项成果。)

课题组成员:徐建兵 于宁宁 茅惠芳
(作者单位:中共盐城市委党校)



把政治训练贯穿党史学习教育全过程

□ 何 峻

突出政治训练是新时代党员干部教育管理的必然要求。在全党开展党史学习教育,是党的政治生活中的一件大事,也是政治训练的重要举措。习近平总书记在党史学习教育动员大会上强调,“要教育引导全党从党史中汲取正反两方面历史经验,坚定不移向党中央看齐,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致,确保全党上下拧成一股绳,心往一处想、劲往一处使”。对党员干部来说,政治上的要求是第一位的要求,政治标准是第一位的标准。历史是最好的教科书,党史是最好的营养剂和清醒剂。新时代增强政治素养,提高政治能力,必须修好党史课。当前,要把突出政治训练、政治历练和提高政治能力贯穿党史学习教育全过程。

突出党性教育功能,通过党史学习教育,提高政治忠诚度,增强理想信念。在我们党的百年自身建设历程中,党性教育始终是党员教育的核心内容。习近平总书记深刻指出,“培养干部,要抓好党性教育这个核心”“干部的党性修养、思想觉悟、道德水平不会随党龄的积累而自然提高,也不会随职务的升迁而自然提高,而需要终生努力”。他强调,“要突出政治训练,重点是学习党的理论特别是新时代中国特色社会主义思想,学习党的革命历史和优良传统。这个事情不要怕花时间、花精力”。重视党性教育,是我们党的优良传统和政治优势。党在长期的革命、建设和改革实践中,对加强党员干部的党性修养进行了积极的探索,积累了宝贵的经验,并成为我们党的政治法宝。我们党之所以能够经受一次次挫折而又

一次次奋起,归根到底是因为我们党有远大理想和崇高追求。理想信念动摇是最危险的动摇,进入新时代,面对新挑战,只有继承好、坚持好这一政治法宝,才能保持先进性和纯洁性,才能经受住新的考验,才能坚守共产党人的精神追求和政治本色。党校在党的事业中占有非常重要的地位,各级党校要进一步彰显红色学府的政治功能,增强主业主课意识。要强化理论武装,创新教育培训方式,科学安排党史教育内容,开好共产党人“心学”课,精心安排党性教育线路,用好正反典型比照,注重现场考察效果。要在党史学习教育中充分发挥党员干部学习培训的主阵地作用。

发挥红色资源优势,通过党史学习教育,赓续共产党人的精神血脉,增强使命感。党史的底色是红色,党史学习教育,就是为了发掘红色文化资源,传承好红色基因。习近平总书记长期关注红色文化,多次强调“要把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好”。在党史学习教育动员大会上,习近平总书记进一步强调,“要教育引导全党大力发扬红色传统、传承红色基因,赓续共产党人精神血脉,始终保持革命者的大无畏奋斗精神,鼓起迈进新征程、奋进新时代的精气神”。江苏是红色资源大省,要按照习近平总书记重要讲话精神和省委书记娄勤俭提出的要求,用好江苏丰富的党史资源、红色基地,深入挖掘党在江苏大地的浴血奋战史、艰苦创业史、改革创新史,引导广大党员干部从周恩来精神、雨花英烈精神、新四军铁军精神、淮海战役精神中深刻感悟初心使命,不断提高政治判断力、政治领悟

力、政治执行力。近几年来,盐城充分挖掘红色资源,放大铁军精神效应,以市委党校、新四军干部学院为主要平台,建设具有盐城特色的全国一流党性教育基地,形成了颇具盐城特色的党员干部党性教育培训体系,已成为党员干部锤炼党性、补钙壮骨的重要阵地。要坚持地方特色,坚持时代主题,讲好红色故事。通过形式创新和内容拓展,增强红色资源红色文化与新时代新征程互动。要实行省内红色资源基地共建共享,把丰富的红色资源转化为时代感强的教育资源,进一步增强红色资源在党员干部教育中的吸引力、感染力。

弘扬革命斗争精神,通过党史学习教育,增强斗争意识,丰富斗争经验。党的历史和新中国史是一部可歌可泣的奋斗史,党的事业发展历程充分证明,每前进一步都充满了艰辛的斗争。2019年9月3日,习近平总书记在中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上强调,要发扬斗争精神,增强斗争本领。在2021年春季学期中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上再次强调,要敢于斗争。他要求年轻干部自觉加强斗争历练,在斗争中学会斗争,在斗争中成长提高,努力成为敢于斗争、善于斗争的勇士。弘扬斗争精神,增强斗争意识,提高斗争本领,是党员干部政治训练的主要内容。应该看到,当前各级领导岗位的主体是年轻的一代,学历层次较高,思维活跃,开拓创新意识强,但相对缺乏严格的党内政治生活锻炼和基层艰苦生活磨炼,特别是对党的斗争历史、经历的艰难曲折,缺少亲历感和实际体验。在党史学习教育中,通过走进教育基地,对党的历史上的斗争故事进行诠释,营造跨越时空的代入感,用仪式感激发使命感,从而提升思想境界。一代人有一代人的长征,新时代我们也必然会面对各种风险挑战,必须从党的奋斗史中获取政治斗争智慧和精神力量,总结运用党的历史上应对风险挑战的经验,从新的历史特点出发,不断丰富斗争

经验,提高治理能力。

强化党的作风建设,通过党史学习教育,增强群众观念,凝聚磅礴力量。我们党百年来之所以得到广大人民群众的支持和拥护,之所以有如此强大的政治动员力和广泛的号召力,就在于各个时期都非常重视和加强党的作风建设。可以说,党的作风是党的形象,是党的价值取向和党性的外在表现,关系到人心向背。习近平总书记指出,“作风问题根本上是党性问题。作风反映的是形象和素质,体现的是党性,起决定作用的也是党性”。作风建设是党的建设的永恒主题,作风建设永远在路上。回眸党的百年发展历程,在领导革命、建设、改革开放以及新时代新征程中取得的成就和经验,无不贯穿着加强党的作风建设的实践。经过百年的实践和探索,积累了丰富的经验。可以说,党员干部的作风,直接影响一个单位、一个部门、一个地区的党风政风民风,直接影响着党的政治路线和政治目标的实现。党的优良传统和优良作风是我们党的政治优势,必须始终坚持和长期发扬这一弥足珍贵的精神财富。坚持理论联系实际,学懂弄通理论、掌握思想真谛;坚持密切联系群众,提高对执行党的群众路线的认识,以人民为中心,不断创新新时代群众工作方法,在服务基层、服务群众中提高群众工作本领;坚持开展批评与自我批评,主动查找、勇于改正自身的缺点和不足,涵养虚心接受批评的胸怀和气度;坚持艰苦奋斗,以俭修身、以俭兴业,自觉接受政治修炼和艰苦历练,力求始终做到谦虚谨慎、一心为民。优良的作风是学出来的,是练出来的。要坚持用马克思主义基本理论,特别是习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,同时要见贤思齐,效仿和学习党史上的好榜样、好作风、好经验,用优良作风抵制“四风”,形成凝聚党心民心的强大力量。

(作者系中共盐城市委党校(新四军干部学院)教授)

中国共产党领导经济社会发展的基本经验

□ 商兆鑫

党的十一届三中全会特别是党的十八大以来,我国经济社会发生了翻天覆地的变化,我国的经济实力、科技实力、综合国力大幅跃升,已经成为世界第二大经济体,全面建成小康社会,人民生活水平显著提高,实现了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。创造这一发展奇迹的决定性因素,在于有中国共产党的正确领导。我们党坚持“人民至上”发展理念,在重大改革问题、指明改革方向、提出切合实际的改革举措与路线图等方面勇于担当,敢于实践,团结带领全国各族人民,不断推动我国改革开放和中国特色社会主义伟大事业不断向前。而其中最重要的一个方面就是,我们党在领导经济社会建设中积累了丰富的经验。这些成功的经验,是我国社会主义现代化建设的宝贵财富。

一、始终坚持高举中国特色社会主义伟大旗帜,在驾驭经济社会发展过程中牢牢抓住“根本点”

办好中国的事情,关键在党。中国共产党成为中国特色社会主义事业的领导核心,是历史的选择、人民的选择。40多年改革开放实践表明,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。只有始终坚持党对改革开放的领导,才能确保我国经济建设和社会发展的社会主义方向。

历史和现实表明,市场经济总是依附于并服务于一定的社会制度,它同资本主义制度相结合,曾推动生产力巨大发展,但也加剧了生产社会化与生产资料私人占有之间的矛盾,带来了不可克服的弊端。它同社会主义制度相结合,就会带来生产力更

高的发展,并能克服资本主义市场经济的根本性缺陷。之所以发展社会主义市场经济会有这个优势,最根本的就是因为有中国共产党的领导,中国共产党不仅是社会主义最坚强的领导核心,而且是掌握马克思主义科学理论的、有坚强组织系统的工人阶级先锋队。没有中国共产党的坚强领导,就没有社会主义制度的建立、巩固、完善,就没有社会主义市场经济体制的构建、完善及其优越性的发挥。

对社会主义市场经济的特殊规律的认识,从上世纪80年代末90年代初开始,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体就进行了积极探索。把握和驾驭社会主义市场经济,需要认识市场经济的一般规律,更要认识它的特殊规律。对于怎样认识社会主义市场经济的特殊规律,邓小平提供了重要思路。他说:“社会主义市场经济优越性在哪里?就在四个坚持。”“四个坚持”,即坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持马克思列宁主义毛泽东思想指导、坚持党的领导。总体上理解,社会主义市场经济的特殊性,就是社会主义基本制度同市场经济结合,其中坚持党的领导是核心问题。“党的领导是个优越性。”

坚持加强党对经济工作的集中统一领导,是习近平新时代中国特色社会主义思想的突出特征。习近平总书记指出:“坚持党的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,是我国社会主义市场经济的一个重要特征。”这阐明了社会主义市场经济体制的政治特征,深化了社会主义市场经济理论。党的十八届四中全会强调:“党的领导是中国特色社

会主义最本质的特征。到 2017 年召开的中央经济工作会议,又深入总结了以新发展理念为主要内容的习近平新时代中国特色社会主义经济思想,明确提出:“坚持加强党对经济工作的集中统一领导,完善党中央领导经济工作的体制机制,保证我国经济沿着正确方向发展。”习近平总书记在党的十九大报告中强调,党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。要提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,确保党始终总揽全局、协调各方。

完整地说,社会主义市场经济的特殊规律,就是在中国共产党领导的社会主义制度框架内运行的市场经济机制。这一机制能够充分发挥市场在配置资源中的决定性作用和更好地发挥政府作用,克服市场经济的弊端,为发展社会生产力和实现共同富裕服务。其中坚持党的领导是核心要义。

总结历史,没有中国共产党的坚强领导就没有新中国,就没有中国社会主义的发展,就没有改革开放,当然就不可能有社会主义市场经济。坚持共产党的领导是包括社会主义市场经济体制在内的中国特色社会主义最本质的特征。我们必须紧紧抓住这一决定社会主义制度本质的特殊要素。

二、始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的思想路线,在思想观念转变中始终占领“制高点”

40 多年中国特色社会主义道路探索和发展的历史,就是一部不断解放思想、更新观念的历史。实践证明,解放思想,是党的思想路线的本质要求,是中国共产党应对前进道路上各种新情况新问题、不断开创事业新局面的一大法宝。正是不断地思想解放,使我们党进入客观认识事物的新境界,不断推动着我国的改革开放事业向纵深发展。所以,习近平总书记强调指出:冲破思想观念的障碍、突破利益固化的藩篱,解放思想是首要的。

在深化改革问题上,一些思想观念障碍往往不是来自体制外而是来自体制内。思想不解放,我们就很难看清各种利益固化的症结所在,很难找准突破的方向和着力点,很难拿出创造性的改革举措。我

们依靠解放思想这一法宝,突破了旧的思想观念和思维方式,使社会生产力获得了极大地解放。可以说,我们每前进一步,都离不开解放思想的推动;思想解放到什么程度,中国特色社会主义事业就发展到什么程度。从坚持“两个凡是”还是坚持实践标准的讨论,到要计划经济还是要市场经济的交锋,从私营经济是祸水还是活水的碰撞,到改革开放的方向正确与否的激辩等等,一次次解放思想的“大争论”,开启和推动着改革开放和现代化建设的进程。

自实行改革开放以来,我们党每一次重大的理论突破、体制创新、政策调整、实践进步,都与解放思想、抢占观念“制高点”相伴相生。坚持和发展中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题,也是不断解放思想的主体。邓小平理论围绕着“什么是社会主义,怎样建设社会主义”的问题解放思想,“三个代表”重要思想围绕着“建设什么样的党,怎样建设党”的问题解放思想,科学发展观围绕着“实现什么样的发展,怎样发展”的问题解放思想。党的十八大以来,习近平新时代中国特色社会主义思想围绕着“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”的问题解放思想,问题的接续和深化体现出解放思想的递进和发展。

邓小平理论围绕着“什么是社会主义,怎样建设社会主义”的问题解放思想。1978 年初的以“真理标准的讨论”为标志的思想解放运动,解决的是“唯书”与“唯实”问题,否定的是“两个凡是”和“以阶级斗争为纲”,从而恢复了党的实事求是的思想路线,实现了全党工作重点转移经济建设上来的战略目标;以邓小平同志 1992 年的南方谈话为标志的思想解放运动,结果是以“三个有利于”的标准平息市场经济姓“社”姓“资”的争论,确定社会主义市场经济体制改革为目标,使市场经济在中国合法化为成果;

“三个代表”重要思想围绕着“建设什么样的党,怎样建设党”的问题解放思想。世纪之交,以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体站在新的历史方位,把发展提到了党执政兴国的第一要务的高度,阐

明发展是贯穿“三个代表”重要思想的主题,创造性回答了“中国特色社会主义的发展道路、发展阶段、发展战略、发展动力和发展的根本任务、依靠力量、领导力量、国际战略”等重大问题;

科学发展观围绕着“实现什么样的发展,怎样发展”的问题解放思想。十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央认真总结我国发展实践,准确把握发展的阶段性特征,及时提出和全面贯彻科学发展观,开拓了经济社会发展的广阔空间,以克服片面发展观和转变经济发展方式、树立科学发展观为成果。科学发展观第一要义是推动经济社会发展,核心立场是以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾;

习近平新时代中国特色社会主义思想围绕着“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”的问题解放思想。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把握当今世界经济正处于深度调整、中国经历新旧动能转化的时代大势,围绕国家治理体系和治理能力现代化,适应和引领经济发展新常态,协调推进“四个全面”战略布局,提出创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展的新发展理念。新发展理念着力解决发展动力、发展平衡、人与自然和谐、发展内外联动、社会公平正义等问题,是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现,是内在联系、相互贯通、相互促进的有机整体,科学回答了关系我国长远发展的重大理论和实践问题,以创新性、深刻性和系统性升华了党对经济社会发展规律的认识,是我们党关于发展问题的经验集成和思想结晶,开辟了党的发展理论的新境界,极大丰富了马克思主义发展观。

经过 40 多年砥砺奋进,今天的中国已经成为世界第二大经济体、第一大工业国、第一大货物贸易国、第一大外汇储备国。中国人民生活从短缺走向充裕、从贫困走向小康,现行联合国标准下的 7 亿多贫困人口成功脱贫,占同期全球减贫人口总数 70% 以上。连续多年对世界经济增长的贡献率达 30%,成为世界经济增长的主要稳定器和动力源,等等,这

些巨大成就的取得都是不断解放思想的结果。

三、始终坚持“两手抓、两手都要硬”,在社会结构转型中准确把握“综合点”

邓小平同志在改革开放初期,就站在历史的高度向全党指出:两个文明都要搞好,才是中国特色社会主义。改革开放“要坚持两手抓,两手都要硬”。回顾 40 多年的改革开放的伟大实践,我们可以清晰地看到,在发展社会主义市场经济,实现社会结构有序转型的过程中,我国的物质文明建设有了一个质的飞跃,综合国力有了显著提高。同时,我们还深切地感受到,中国的政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设水平也在不断提高。物质文明与精神文明同上新的台阶,这是党中央制定的长期战略和一贯方针。

两手抓,不能一手硬、一手软。这是邓小平同志总结我国现代化建设经验教训而得出的重要结论。他多次郑重提出,在建设社会主义物质文明的同时,努力建设社会主义精神文明。强调,建设有中国特色的社会主义,不仅经济要上去,社会秩序、社会风气也必须上去,他在 1979 年就指出:“我们要在建设高度物质文明的同时,提高全民族的科学文化水平,发展高尚的丰富多彩的文化生活,建设高度的社会主义精神文明”。党的十一届三中全会以来的实践告诉我们:什么时候,坚持了两手抓,我们的经济工作、物质文明建设就有成就,改革开放就顺利;不坚持两手抓,或一手硬一手软,各种犯罪活动就会泛滥,党风、社会风气就会变坏。

面对世纪之交,面对国际国内出现的新情况新问题,面对党自身建设状况出现的新变化,江泽民同志高度强调精神文明建设的重要性。他认为,中国所努力建设的,应该是经济繁荣、政治民主、精神文明三者统一的、社会全面发展和全面进步的现代化国家。在十五大报告中,江泽民把文化作为与经济和政治并列的三个方面,系统提出了文化建设的纲领。

党的十六大报告在阐述全面建设小康社会的宏伟目标时强调,建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,就是要使经济更加发展、民主更加健全、

科技更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实,从而把促进社会和谐作为一项重要内容列入了全面建设小康社会的目标。2005年2月,胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中明确指出:随着我国经济社会的不断发展,中国特色社会主义事业的总体布局,更加明确地由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。从而使得我们对于中国特色社会主义的认识从“三位一体”拓展到经济、政治、文化、社会建设“四位一体”的布局。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义,勇于实践、善于创新,深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识,又把生态文明建设纳入中国特色社会主义的总布局,使得我们对于中国特色社会主义的认识从经济、政治、文化、社会建设“四位一体”的布局拓展到经济、政治、文化、社会和生态文明建设“五位一体”的中国特色社会主义“总体布局”。为实现“五位一体”的中国特色社会主义及其阶段目标,以习近平同志为核心的党中央高度重视精神文明建设,强调实现中华民族伟大复兴的中国梦,物质财富要极大丰富,精神财富也要极大丰富,必须锲而不舍、一以贯之抓好社会主义精神文明建设。

以习近平同志为核心的党中央把这一整套“两手抓”的方针整合起来,概括和拓展为“四个全面”的战略布局。从统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局之间的关系看,“五位一体”,明确了党中央在建设中国特色社会主义的历史进程中统筹的目标和对象,即要把经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设这“五位”作为“一体”来统筹。“四个全面”,则明确了如何更好统筹的路径和方法,即要协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党。“五位”中的每一个“位”,都有一个协调推进“四个全面”

的问题。比如,在经济建设这一“位”中,有全面建成小康社会投射到经济领域的目标要求,有全面深化改革投射到经济领域的重大举措,也有全面依法治国投射到经济领域的法治规范,还有全面从严治党投射到经济领域的廉政制度。当我们把“五位”中每一“位”关于上述四个方面的要求都凝练出来,做一个提取“最大公约数”的工作,那就是“四个全面”。这就使得我们坚持和发展中国特色社会主义,有了更为清晰的并且可以统领各项工作的总思路总布局。党的十九届五中全会提出了六大新目标:经济发展取得新成效、改革开放迈出新步伐、社会文明程度得到新提高、生态文明建设实现新进步、民生福祉达到新水平、国家治理效能得到新提升。在精神文明层面上,要实现社会主义核心价值观深入人心,人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高,公共文化服务体系和文化产业体系更加健全,人民精神文化生活日益丰富,中华文化影响力进一步提升,中华民族凝聚力进一步增强。人民群众对美好生活的向往是全方位、多层次的,只有物质文明与精神文明的协调发展,才能推动社会的整体进步,真正实现社会主义现代化的远景目标。

从“两手抓”到“五位一体”,当代中国共产党人以马克思主义世界观、方法论为指导,紧密结合当代世界和当代中国发展的实际,创造性地对当代中国的发展和建设问题做出了科学回答,表明我们党对中国特色社会主义事业总体布局更加明确,科学发展的思路更加清晰,全面建设小康社会的内涵更加丰富。特别是“四个全面”战略布局的提出,是我们党对“什么是社会主义”、“怎样建设社会主义”的又一次理论升华,科学回答了“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义”、“怎样坚持和发展中国特色社会主义”等基本理论问题。

四、始终坚持改革、发展、稳定的有机统一,在经济体制中转轨中有效控制“平衡点”

40多年来,之所以改革开放顺利推进,一个重要原因就在于我们党在实践探索中正确处理三者关系,把改革作为动力,把发展作为目的,把稳定作为

前提,始终坚持改革发展稳定的有机统一,确保社会安定团结、和谐稳定。

党的十一届三中全会以来,我国经历了“挑战与机遇并存、风险与希望同在”的重要转轨时期。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体、以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛为总书记的党中央和以习近平同志为核心的党中央,坚定不移地驾驭局势,带领全国人民进行了一系列深入有效的经济体制及政治体制等诸多改革,加速建立社会主义市场经济体制,从上个世纪80年代侧重突破旧体制转向90年代侧重建立新体制;从过去的注重单项改革转向当代的全面深化改革;从依靠政策拉动转向主要依靠法制推动,在宏观调控取得明显成效的基础上,先后推出了金融、外贸、投资和财税体制改革等重大举措。建立了以家庭承包经营为基础、统分结合的农村双层经营体制,形成了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,形成了按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度,形成了发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用的经济管理制度。在不断深化经济体制改革的同时,不断深化政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制以及其他各方面体制改革,改革向前所未有的广度和深度不断推进,使经济体制和运行机制发生了一系列重大变化,给国民经济带来了蓬勃生机。我国2005年GDP超过英国,排名第四;2007年GDP超过德国,排名第三;2010年GDP超过日本,成为仅次于美国的全球第二大经济体。2020年全球性暴发新冠肺炎疫情,中国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体。

党的十一届三中全会40多年来,无论是面对东欧剧变、苏联解体和国内严重政治风波,还是面对西化、分化图谋,无论是面对历史罕见的洪涝、雨雪冰冻、地震等重大自然灾害和非典、新冠肺炎等重大疫病,还是面对亚洲金融危机、国际金融危机、世界经济危机,中国共产党之所以能够做到始终和人民同心同德、奋勇向前,关键的一条就是我们党始终坚持

十一届三中全会以来的路线不动摇,排除各种干扰,妥善处理好改革的力度、发展的速度和社会能够承受的程度这三者辩证关系,准确把握改革、发展、稳定平衡点,保证了改革开放和社会主义现代化建设事业始终沿着正确方向前进。

实现改革发展稳定的统一,是关系我国社会主义现代化建设全局和实现中华民族振兴的重要指导方针。自党的十一届三中全会以来,在推进改革开放进程中,始终坚持既坚定不移地大胆探索、勇于创新,又总揽全局、突出重点,先易后难、循序渐进,在实践中积累经验,坚持摸着石头过河与顶层设计相结合,不断提高改革决策的科学性、增强改革措施的协调性,推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制改革及其他各方面体制改革相协调,使改革获得广泛而深厚的群众基础。同时,党中央始终坚持发展是硬道理、稳定是硬任务的指导思想,紧紧抓住经济发展不动摇,时刻关注社会稳定不放松,领导全党同志正确把握和处理经济社会生活中出现的各种矛盾,加强和改进思想政治工作,健全党和政府主导的维护群众权益机制,及时妥善处理人民内部矛盾,依法打击各种违法犯罪活动,警惕和防范国内外敌对势力的渗透破坏活动,坚决维护社会稳定和国家安定,创造了开放促进发展、发展促进稳定,改革、发展、稳定三者协调一致,共同推进改革深入的总体态势。

我国40多年经济社会发展的实践表明,改革是经济社会发展的强大动力,发展是解决我国一切问题的基础和关键,稳定是改革发展的前提。只有把改善人民生活作为正确处理改革发展稳定关系的结合点,才能通过改革发展确保社会和谐稳定,确保在实现共同富裕上不断迈出新步伐。放眼全球,政局动荡、社会动乱让许多国家失去发展机遇,人民陷入痛苦和灾难。而中国特色社会主义现代化建设之所以能顺利推进,正是得益于正确处理改革发展稳定的关系。

(作者单位:盐城市盐都区委办公室)

深刻感悟习近平总书记 关于“江山就是人民,人民就是江山”的重要论述

□ 曹晋杰

(一)

“江山就是人民,人民就是江山”,这一论断是习近平总书记在党史学习教育动员大会上提出来的,自然首先要紧密联系党和国家性质来把握。

“江山就是人民,人民就是江山”,体现了马克思主义政党和社会主义国家的性质。马克思主义是服务人民的理论,唯物史观认为人民是社会物质财富和精神财富的创造者,是社会变革的决定力量,在创造历史过程中发挥着决定性作用。作为以马克思主义武装起来的无产阶级政党,中国共产党自成立之初,就将“人民”二字置于心中最重要的位置。党的根本宗旨是全心全意为人民服务,除了人民利益之外,没有自己的特殊利益。党的一切工作都是为了实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。中华人民共和国是人民当家作主的国家。《宪法》开宗明义宣告,中华人民共和国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。中华人民共和国的一切权力属于人民。

“江山就是人民,人民就是江山”,彰显了新时代中国共产党坚守初心的决心。习近平总书记强调,“老百姓是天,老百姓是地。忘记了人民,脱离了人民,我们就会成为无源之水、无本之木,就会一事无成”,“永远铭记人民是共产党人的衣食父母”“在人民面前,我们永远是小学生,必须自觉拜人民为师”,“时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人”。这些情深意切的论述,以“我将无我,不负人民”的真挚感情,极大地赢得了人民的共鸣。党的根基在人民,

血脉在人民,力量在人民。新时代我们党坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。

(二)

“江山就是人民,人民就是江山”,这一论断是针对党的建设提出的,必须紧密联系中国共产党的历史来把握。

“江山就是人民,人民就是江山”,是中国共产党百年奋斗史的生动写照。中国共产党的百年历史,是一部与人民心连心、同呼吸、共命运的历史。在革命战争年代,中国共产党紧紧依靠人民,通过艰苦卓绝的奋斗,建立了新中国,取得了新民主主义革命的胜利。在社会主义建设时期,中国共产党紧紧依靠人民,以冲天的激情,在“一穷二白”的基础上描绘最新最美的图画,印证了“群众才是真正的英雄”,“人民群众有无限的创造力”。在改革开放新时期,中国共产党紧紧依靠人民,以人民群众拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为出发点、落脚点,创造了改革开放的伟业。在建设中国特色社会主义新时代,中国共产党紧紧依靠人民,党和国家事业取得了历史性成就,发生了历史性变革,中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。习近平总书记指出:“一切成就都归功于人民,一切荣耀都归属于人民。”抚今追昔,中国的发展进步是党和人民想在一起、干在一起,用自己双手接力奋斗创造出来的。(下转第 57 页)

盐城生态产品价值实现路径与对策

□ 叶茂楼

探索“绿水青山”转化为“金山银山”的路径,促进生态产品价值实现,是建设生态文明建设的重要任务之一。2018年,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出,长江经济带要积极推广“绿水青山”转化为“金山银山”的路径,选择具备条件的地区开展生态产品价值实现机制试点。浙江丽水、江西抚州等地作为国家生态产品价值实现机制试点城市,为其它地区探索生态产品价值实现的体制、机制、路径和模式提供了有益的借鉴。盐城作为东部沿海地区重要的生态屏障和生态资源宝库,生态资源优势突出,生态产品丰富独特,探索具有盐城的生态产品价值实现路径,对于我市守住绿水青山之“根”、打开金山银山之“门”,做美经济、生态“双面绣”,提升绿色竞争力,具有十分重要的现实意义。

一、盐城生态产品价值实现的可行性分析

盐城生态产品价值实现,既有宝贵的生态“家底”、良好的产业基础,也有广阔的发展空间和强劲的发展动能。

(一)独特的生态优势提供了盐城生态产品价值实现的宝贵“家底”

盐城是集海洋、森林、湿地三大绿色基因和生物多样性于一体的沿海城市,是我国东部沿海地区重要的生态屏障和生态资源宝库。丰富的自然资源、广阔的生态空间,为盐城推进绿色发展提供了最为宝贵的“家底”和“本钱”。盐城市域东部,地处黄海之滨,是中国第一个滨海湿地类世界自然遗产坐落地。沿海地带拥有江苏省最大的滩涂湿地(683万亩)和最长的海岸线(582公里)。射阳河口以南沿海地段

还以每年10多平方公里的成陆速度向大海延伸,是一块会“生长”土地的“黄金海岸”。在广袤的沿海滩涂上,分布着全球最大的丹顶鹤越冬地和世界上面积最大、基因库最全、野生种群最多的麋鹿保护区。江苏拥有三个国家级自然保护区,其中两个就落户在这块滩涂湿地;《拉姆萨尔公约》登记的中国湿地,江苏仅占两席,也全部都归属于这块滩涂湿地。这里不仅是丹顶鹤和麋鹿这两个湿地精灵的自由王国和快乐家园,同时还是包括43种珍稀物种、62种濒危物种在内的上千种动植物的理想栖息地。市域的中西部,地处里下河地区腹地,域内水网密布、湖荡众多、物产丰饶。这里,绿野平畴、扬青溢彩,碧水平空、风光秀美。大纵湖、九龙口、马家荡等湖泊水域面积近百平方公里,为典型的泻湖型湖荡湿地,原始生态环境保存较好,被誉为“金滩银荡”。盐城的湿地面积约77万公顷,占盐城国土面积的近一半,占江苏省湿地总面积的27.3%,位列江苏省第一。盐城虽然没有原始森林,但在盐碱度很高的黄海滩涂上,却造出了一个我国东部沿海最大的平原国家森林公园。盐城的植树造林面积多年位居江苏省第一,目前正在加快推进沿海百万亩生态防护林建设。盐城是国家生态文明示范区、国家森林城市、国家环保模范城市、国家园林城市、全国绿化模范城市、全国最佳生态保护城市、最美中国生态旅游目的地城市,在成功申遗的同时,目前还在积极创建国际湿地城市,这些重要的金字招牌,充分体现了盐城独特的生态优势,为盐城生态产品价值实现提供了宝贵“家底”。

(二)蓬勃的绿色产业厚实了盐城生态产品价值

实现的产业基础

党的十九大报告提出,要“壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业”。2019年3月,国家发改委等部门联合印发了《绿色产业指导目录(2019年版)》,将节能环保、清洁生产、清洁能源、生态环境产业、基础设施绿色升级和绿色服务等产业明确为绿色产业的主要内容。盐城在这些方面基础很好,特别是在节能环保、清洁生产、清洁能源、生态农业等方面呈现出蓬勃发展的大好势头。以环保装备、环保滤料和节能电光源为主要特色的盐城节能环保产业在全国具有重要地位。目前已形成盐城环保科技城、建湖县节能电光源产业园、阜宁县环保滤料产业园、开发区新能源汽车产业园4个主要节能环保产业集聚区,拥有全国唯一的雾霾治理研发与产业化基地和长三角最大的节能电光源生产基地。环保产业是盐城首个千亿级规模的战略性新兴产业,实现了从研发、产品、工程、服务到交易、教育培训全产业链布局。以烟气治理为特色、集聚了近200家业内企业的环保科技城是国内首家环保产业集聚区,被称为“烟气治理之都”,在全国环保产业园区特别是烟气治理行业处于领先地位。盐城是全国首批绿色能源示范市,正在努力打造千万千瓦级风力发电、千兆瓦级光伏发电、千亿元新能源产业基地。近年来,先后吸引了上海电气、中电投集团、中国三峡集团、大唐集团等风电领军企业和天合光能、阿特斯等光伏龙头企业前来战略合作,形成了较为完善的风电产业链条和较强的光伏企业集群。盐城市新能源装机容量、发电量均居江苏省首位。盐城是江苏打造“海上三峡”的顶梁柱。国家确定江苏海上风电规划容量1475万千瓦,盐城开发容量822万千瓦,占江苏省56%。已建成海上风电装机容量超150万千瓦,居全国所有城市首位。盐城近年来在发展生态特色农业方面也是成效显著。探索出了一批在江苏省乃至全国有一定影响力的生态农业发展模式,如阜宁县生态猪产业、建湖县池塘工业化生态养殖项目等;培育出了一批特色产业和农产品,如射阳大米、裕华大蒜、南阳辣根、响水浅水藕等国家地理标志产品;打造了一批特色农产品基地,“十三五”期间,盐城

市建成现代农业产业园区186个,其中国家级5个、省级13个,省级农业园区实现县县全覆盖。这些蓬勃发展的绿色产业,为盐城生态产品价值实现奠定了厚实的产业基础。

(三)升级的三大体系增添了盐城生态产品价值实现的强大动能

盐城市委七届七次全会提出,要聚焦能级提升,加快构建三大体系,即聚焦现代产业体系、交通体系、城镇体系,培植区域经济核心竞争力。盐城生态产品价值实现的核心在于增量提升,而增量提升的强大动力和可靠保障来自于不断完善的三大体系。产业是城市的支撑,也是盐城生态产品价值实现的基础。今后,盐城将进一步强化重大产业项目引领力,提高特色产业竞争力,提升园区载体承载力。围绕产业链、创新链和城市功能链,瞄准国内外知名企业,加大包括绿色产业在内的重大项目招引力度;坚持抓龙头、筑链条、建集群,发展壮大新能源、新能源汽车、智能网联汽车、电子信息、现代服务业等特色产业,打造一批有竞争力的百亿级特色产业集群;开展园区“等级创建”活动,引导资源要素向高效益、高技术、高成长企业和园区集聚。交通是城市的命脉,也是区域发展的先导力量。过去,盐城受制于交通短腿,在对外开放和区域合作方面失去了很多发展机会,留下了不少遗憾。现在,盐城正围绕打造长三角城市群区域性综合交通枢纽目标,加快推进高铁网络建设,积极完善市域交通运输结构,着力打造区域协同的航空枢纽,并大力推进港口航运体系建设。随着交通体系的不断完善,盐城与外界的时空距离大大缩短,经济地理版图正在加快重塑,这为加快推进盐城生态产品价值实现创造了良好条件。龙头带动、市县协调、城乡融合、布局合理的现代化城镇体系,是凝聚发展动能、激发发展活力、提升城市综合竞争力的重要保障。目前,盐城正在以提升中心城市首位度为目标,通过优化规划布局和基础设施建设,大力发展都市经济,明确一些地区把海洋经济、节能环保、新能源产业、高新技术产业、现代服务业等作为发展重点。同时,深入实施乡村振兴战略,大力度推

动农业结构调整和农业转型升级,推动产业兴旺、生态宜居、充满活力的特色田园乡村建设。随着三大体系的不断优化提升,盐城经济社会发展的潜力和动能将会加快释放,盐城生态产品价值实现的步伐也必将越来越铿锵!

二、盐城生态产品价值实现的对策建议

盐城推进生态产品价值实现基本思路是:以党的十九大、十九届二中三中四中全会精神和习近平生态文明思想为指引,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念,坚持以人民为中心的发展思想,认真贯彻落实省委、省政府和盐城市委、市政府的决策部署,在进一步巩固、强化盐城生态优势的基础上,以生态之美集聚发展要素,以龙头引领提升发展层次,以提质增效强固发展之基,以生态福祉提升民生幸福,以生态共识凝聚发展动能,以制度创新促进互动共赢。

(一)彰显生态特色魅力,以生态之美集聚发展要素。

盐城黄海湿地申遗的成功实践,使得盐城这一美丽的“东方湿地之都”令人惊艳地成为世人瞩目的焦点。作为全国罕见的同时具备海洋、湿地、森林三大生态系统的地区,盐城应乘势加快生态特色品牌塑造,进一步彰显盐城的生态特质和城市魅力,努力打造世界级生态名城。

一是着力打造世界自然遗产品牌,彰显生态盐城的自然之美。世界自然遗产是国际公认的最具含金量的生态品牌和城市名片,是国际社会对一个地区自然资源价值的最高认可。黄海湿地世界自然遗产是盐城最有特色、最具含金量的一块世界级金字招牌。在申遗成功之后,必须更加主动地融入全球生态系统治理,以国际标准、世界眼光、科学精神把这块金字招牌高水平地保护好、打造好,使其“含金量”日益增高。盐城黄海湿地世界自然遗产作为我国唯一一块滨海湿地类的世界自然遗产,它的最大特色就是地貌过程和生态过程的完整性、原真性以及生态物种的多样性、珍稀性,具有独特的生态价值、科学价值和美学价值。所以,对这块世界自然遗

产地的最好保护就是最大限度地减少人类干扰的痕迹,使其真正成为百万只候鸟和各类动植物的自由王国,使这块太平洋西海岸亚洲最大、保存最完美的广袤滩涂和辐射沙脊群呈现出别样的原始之美、自然之美。

二是着力打造东方湿地之都品牌,彰显生态盐城的灵动之美。盐城拥有丰富多样的湿地类型和江苏最大的湿地面积,素有“东方湿地之都”的美称。盐城应借助申遗成功之后国内外对湿地类世界自然遗产的高关注度,充分发挥湿地资源丰富的优势,以创建“国际湿地城市”等生态创建为抓手,进一步打造、升级盐城“东方湿地之都”生态品牌。打造这一生态品牌,一要全面加强生态保护和修复。按照《盐城市湿地保护总体规划(2019—2030)》、《盐城市打好碧水保卫战实施方案》、《盐城市农村河道生态治理三年行动方案(2018—2020)》等方案确定的目标、要求和重点任务,坚持保护优先,严格依法治理,切实搞好沿海滩涂、河流、湖荡等水体的污染防治和生态修复工作,从根本上实现湿地生态环境的高质量。二要在城乡规划和建设上充分融入湿地元素。以打造具有鲜明盐阜特色的“水城绿都”和秀美田园水乡为目标,在城乡规划、社区布局、建筑设计、景点营造和乡村建设等各个方面,都要充分体现和融入丰富多样的湿地元素。要建美一批或野趣天成、或精致典雅、或乡情浓郁的湿地公园、湿地保护小区和生态景观河道,将“河海安澜、碧水畅流、岸绿景美、水韵盐阜、湿地之都”的美好愿景真正变成现实,充分展现出盐阜大地田园水乡的秀丽、灵动之美。三要结合不同湿地类型重点打造一批精品景观。大洋湾和大纵湖是距离市中心最近的两个湿地公园,应以盐城市民“生态会客厅”的定位重点打造。可以借鉴杭州的“西溪模式”,坚持“积极保护”的方针,以保护为目的,以利用为手段,突出生态、人文、休闲等功能开发。在流经市区的串场河、蟒蛇河、新洋港等主要河流沿岸地带,精心打造一批特色鲜明、风光旖旎的城市内河风光带。在里下河水网地带,盐城很有必要重点打造一条能够串

联大纵湖、九龙口、马家荡等重要湿地公园的生态走廊和旅游观光带,在沿线可建设一批特色化的湿地保护小区、湿地公园和乡村旅游景点作为串联节点。要结合乡村振兴战略的实施和特色田园乡村的打造,鼓励、支持各乡镇根据地域条件打造一批富有浓郁地方特色的生态景观河道,努力把美丽乡村建设成宜居宜游的秀水画廊。

三是着力打造国家森林城市品牌,彰显生态盐城的清新之美。2019年年底,盐城成功创成国家森林城市,这是盐城获得的又一张重量级生态金名片。近年来,盐城以沿海百万亩生态防护林工程建设和国家森林城市创建为抓手,大力推进植树造林工作,造林面积连续多年江苏省第一。城区园林化、城郊森林化、道路林荫化、水系林带化的扎实推进,使得“城在林中、林在城中、人在绿中”的美好愿景正在一步步成为现实。国家森林城市创建成功之后,盐城不仅要在增绿、护绿上下功夫,进一步提升绿化覆盖率,同时更要突出森林城市建设的品质提升和特色打造,更高质量地将绿意盎然、清新怡人的盐阜大地打造成人与自然和谐共生的宜居典范。目前,全国已有194个国家森林城市,但像盐城这样拥有漫长海岸线的沿海平原国家森林城市极为罕见。如何在森林、湿地、滩涂、水系等资源要素上做足文章,在“沿海”“平原”“水网”等地域特征上体现特色,是盐城森林城市建设需要进一步探索的新课题。同时,要将生态建设与产业创新有机结合起来,在科学规划、精心设计的基础上,把森林小镇、森林村庄和森林公园打造成高品质的特色旅游景点和生态康养基地。

(二)聚焦三大发展平台,以龙头引领提升发展层次。

独特的区位优势 and 难得的战略机遇是经济发展中宝贵的资源要素。盐城应充分利用独特的区位优势,紧紧抓住难得的战略机遇,聚焦三大发展平台,进一步提升盐城对外开放与区域合作水平,为绿色跨越注入强大发展动能。

一是聚焦中韩(盐城)产业园,推动开放型经济高质量发展走在前列。2017年12月,国务院正式批准

在江苏省盐城市设立中韩(盐城)产业园,并要求中韩产业园要充分发挥对韩合作综合优势,打造中韩地方经济合作和高端产业合作的新高地。要积极落实中韩自贸协定有关规定,加快复制推广上海等自贸试验区改革试点经验,努力把中韩产业园建设成为深化供给侧结构性改革、加快建设创新型国家、推动形成全面开放新格局的示范区,中韩对接发展战略、共建“一带一路”、深化贸易和投资合作的先行区。中韩(盐城)产业园,是盐城获得的第一个国家级国际合作园区金字招牌,极大增强了盐城对外开放和高质量发展的差别化竞争力,这在盐城对外开放史上具有重要的里程碑意义。盐城要充分利用和建设好这一对外开放的重要合作平台,为盐城乃至江苏省经济高质量发展和“一带一路”交汇点建设提供有力支撑。坚持改革引领、开放合作、创新驱动、绿色发展的建设原则,深化供给侧结构性改革,探索中韩自贸协定项下服务贸易和投资领域的先行先试,加快复制推广上海自贸试验区改革试点经验,以新技术、新产业、新模式、新业态为核心,加快建设实体经济、科技创新、生态环保、现代金融、人力资源协同发展的产业体系,努力实现探索性发展、创新性发展、引领性发展。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持节约资源,注重保护环境,突出园区生态底色,建设资源节约型、环境友好型园区,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间天蓝地绿。依托盐城经济技术开发区的42平方公里产城融合核心区,依托大丰港的8平方公里临港产业配套区,结合盐城的基础优势和韩国的优势产业,围绕产业链布局创新链,围绕创新链培育产业链,打通“产学研用”协同创新通道,重点合作发展汽车(包括新能源汽车、智能网联汽车)、新一代电子信息和智能制造产业,积极培育临港产业和现代服务业,推动与韩国合作取得新突破。同时,依托中韩(盐城)产业园平台,进一步拓展对港台、日美欧及“一带一路”沿线国家的合作。

二是聚焦沪苏大丰产业联动集聚区,推动盐城全面接轨大上海、深度融入长三角。沪苏大丰产业联动集聚区是上海唯一市级层面的与外地合作共建的开

发区,也是长三角地区唯一省级层面合作开发的产业集聚区。该区作为“共建共享共赢”新模式已被纳入《长三角一体化发展三年行动计划》,这是盐城全面接轨大上海、深度融入长三角的重要合作平台和纽带。盐城应以建设“北上海临港生态智造城”为重点,突出招大引强,快节奏推进产业集聚。瞄准上海大型国有企业、在沪世界 500 强企业、知名上市公司,侧重高端装备制造、健康安全食品、新能源汽车、航天航空等产业,加快形成协同发展的“雁阵效应”,将沪苏大丰产业联动集聚区全力打造成国家级“飞地经济”示范区、长三角一体化发展先行区和接轨上海样板区。同时,要充分发挥沪苏大丰产业联动集聚区的示范带动作用,依托盐城资源多、空间大、后劲足的优势,全力拓展沪盐合作领域,加快推动产业接轨、市场接轨、科创接轨,在“一区三基地”建设中提升合作层次,促进盐城域“飞地经济”升级版取得新成效。

三是聚焦滨海港工业园区,发挥好淮河生态经济带出海门户作用。淮河生态经济带位于我国南北气候过渡带,生物多样性丰富,平原面积广阔,生态系统较为稳定,是我国重要的商品粮基地和棉花、油料、水果、蔬菜等重要产区,湖泊众多,水系发达,水产养殖业和畜牧业潜力巨大,矿产资源储量丰富、品种繁多,是华东地区重要的煤炭和能源基地,也是我国中东部最具发展潜力的地区之一。随着淮河生态经济带上升为国家战略,淮河将成为中国第三条黄金水道,将来有可能成为货运量超过珠江、仅次于长江的黄金水道;淮河生态经济带将成为继长三角、珠三角、环渤海之后的第四个增长极。滨海港作为淮河流域最佳的出海通道,使盐城与其他沿线城市通过淮河黄金水道连接、带动沿海地区互联互通,与沿海高速、沿海铁路等构建起综合性集疏运体系,实现海河陆立体运输的无缝对接,有利于在更大范围内配置资源,加速要素流动,承接产业转移,助力盐城经济社会跨越发展。当前,一方面,要重点实施淮河入海水道二级航道建设,努力打造高层次、高水平的海河联运网络;另一方面,要重点推动宝武钢铁 2000 万吨绿色精品钢铁基地、金光循环经济高科技产业

园以及国电投、中海油等重特大项目建设,打造全国特大项目集中区资源综合利用循环经济样板。通过推进港口、港产、港城“三港联动”,加快构建现代化经济体系,进一步释放发展潜能,厚植发展优势,将盐城打造成东部沿海发展质量高、活力强的蓝色经济增长极。

(三)坚持富民惠民宗旨,以生态福祉提升民生幸福。

党的十九届五中全会提出,要深入实施可持续发展战略,完善生态文明领域统筹协调机制,构建生态文明体系,促进经济社会发展全面绿色转型,建设人与自然和谐共生的现代化。在全面小康路上应努力追求生态美与百姓富的有机统一,大力发展绿色生产力,培育绿色发展新动能,让广大人民群众在生态与经济协调发展中获得更多的生态红利、绿色福祉,让生态变成资源,转换成红利,最终实现生态美、百姓富。

一是把生态特色农业作为富民增收的关键举措。盐城是江苏唯一、全国为数不多的百亿斤产粮大市。但是,粮价便宜导致农民的实际收益不高;并且,农业面源污染又成为困扰农村发展和农村生态环境改善的一大痛点。大力发展生态特色农业,是增加农民收入和解决农业面源污染的一条重要途径。近年来,盐城出现了一些引人注目的生态特色农业实践探索,比如,以射阳县姜德明“蚊帐大米”和步风康森农业综合体项目为代表的有机种植模式;以阜宁县生态猪产业和建湖县池塘工业化生态养殖项目为代表的生态养殖模式;以亭湖区江苏乾宝牧业湖羊养殖项目和阜宁县江苏闽中有机食品为代表的种养结合模式;以东台市中粮肉食(江苏)有限公司热电肥循环项目和大丰丰收大地现代农业示范区为代表的产业链融合模式等。但是,推进生态特色农业还有许多具体工作要做。在宣传引导方面,在采取多种途径营造氛围的同时,更要加大样板示范的引领力度;在科技服务方面,有针对性地加强对农民的技术指导和服务,如节水农业技术、测土配方施肥技术、畜禽粪污综合利用技术、稻鱼共生和鱼菜共生技术等;在农业废弃物综合利用方

面,积极探索新的生态循环生产模式、农作物秸秆的产业化利用模式和废旧农膜及农药包装的有效回收处理方法;在品牌打造方面,大力开展“三品一标”名优农产品认证,培育具有区域特色的农产品知名品牌。同时,要鼓励和支持农业经营主体大力发展创意农业、休闲农业、“互联网+”农业等新型业态,不断延长富民产业链、增加附加值。

二是把生态旅游作为撬动创业富民的重要支点。浙江仙居县按照创建国家首批全城旅游示范区的要求,做大神仙居景区5A级金名片,充分发挥旅游+功能,着力构建全城旅游全景空间体系、产业融合发展体系、公共服务体系、市场营销体系、共建共享体系、智慧管理体系、绿色标准体系,实现全城景区化、旅游业态融合化、旅游产品多样化。盐城可以充分利用本市生态特色优势和农业资源条件,结合乡村振兴战略的实施,积极推进特色田园乡村建设。大力培育观光农场、休闲农庄、创意农园、乡村民宿等新业态,发展独具个性魅力、富有地域特色的生态旅游,做到“一村一规、一村一品、一村一景、一村一韵”,使生态旅游景点串珠成链,形成一批特色鲜明的乡村旅游集聚区和旅游风情小镇,带动乡村旅游、康养休闲、农事体验等特色旅游业快速发展,并不断扩大周边效应,使得更多百姓增收致富。

三是把兴林富民作为生态惠民的有效途径。森林城市建设不仅是一个生态立市的绿化建设工程,同时还是一个产业强市的产业创新工程和富民兴市的民生幸福工程。要把造林绿化与发展生态旅游、致富百姓和精准扶贫有机结合在一起,大力发展经济林、种苗花卉、林产工业、森林和湿地旅游等绿色产业,不断提高林业产业规模化、集约化水平,使林业经济成为精准扶贫、增收致富的重要来源。特别是森林小镇、森林村庄的建设,要突出“彩色化、珍贵化、效益化”的要求,积极推广果、财两用树种,鼓励老百姓在房前屋后多种品种优良、经济价值高的“致富树”“发财树”,推广“家庭果园”建设。同时,积极鼓励和引导更多社会资本下乡,把民间资本、工商资本和金融资本与农村的土地资源、劳动力资源有效结

合起来,鼓励创新多种经营模式,实现苗木结合、种养结合、林旅结合,让农民“离田不离土”,在植树造林中得到更多工资性收入、经营性收入和财产性收入,尝到更多绿色发展的“甜头”。

(四)营造绿色共建氛围,以生态共识凝聚发展动能。

绿色发展在本质上是人与自然和谐共生的发展,是经济与生态互动共赢的发展,其内在动力在于人们经济社会生活中的生态意识和绿色自觉。

一是推进公民生态意识的提升。进一步健全生态文明教育培训体系,加快实现公民生态意识教育的全民化和社会化。比如,将生态文明内容纳入义务教育体系,并作为必修内容;将生态文明纳入党政干部教育培训的内容,推进党政干部生态文明教育常态化;加强对企业员工的环境保护岗位培训,开展社区生态文明教育义务宣讲活动;结合乡村振兴战略的实施,鼓励广大农村订立生态公约。通过全民化、社会化、常态化的生态文明教育与宣传,有效提升全体公民的生态意识和生态自觉。政府部门要通过“绿色办公”“绿色采购”“绿色行政”做好表率,引领公众健康消费、绿色生活,并使之成为一种追求、一种时尚、一种习惯。要努力让每一个公民、每一个家庭、每一个部门,都成为环境保护和绿色生活的宣传者、实践者、推动者和受益者。比如,日本注重在全民范围开展节能环保教育。在学校教育方面,日本国内小学生往往第一课学习的知识就是垃圾分类,使其从小即建立起生态循环的基本观念。在社会教育方面,日本公共服务体系中的大量设计细节都能体现出在节能环保方面的引导。在企业方面,如日立、三菱、丰田、索尼等公司近年来积极开展CSR(企业社会责任)节能环保项目,为企业员工、消费者和公众树立“建设可持续发展社会”的企业核心价值观,并以此作为衡量企业是否具有持久竞争力的重要标准。可以说,节约资源、保护环境、低碳生活等已逐步成为日本全社会的共识。

二是加强生态文化的传承创新。千百年来,我们脚下这片被海水浸泡过的土地在哺育、滋养了勤劳

从“河长制”到“河长治”： 构建盐城河长制运行长效机制的思考

□ 吉 鹏 陆玉芹

党的十八大以来,习近平总书记对生态文明建设作出一系列重要指示批示,发出了建设幸福河湖的伟大号召。《全省河湖长制工作高质量发展指导意见》,开启了全省河湖长制高质量和建设生态美丽幸福河湖新征程。作为绿色生态系统的根基,保障河湖生态健康是盐城加强生态文明建设,着力打造美丽新盐城的题中之义,是促进盐城高质量发展的重要

支撑。水环境直接关系到人民群众的切身利益,“强富美高”新盐城建设与水环境密切相关。盐城市位于江苏省东部沿海里下河腹地,地势平坦、河流纵横,大小湖泊星罗棋布,素有“万河之都”“鱼米之乡”之美誉。全市国土面积 1.7 万平方公里,其中河湖水面 2700 多平方公里。区域内河流分属淮河水系和沂沭泗水系,废黄河以南地域属淮河水系,废黄河及其以

智慧的盐阜人民的同时,也孕育、积淀了内蕴丰厚的生态文化。它们以自然景观、遗址古迹、民俗风情、诗词歌赋、农谚民谣、人文故事、民间技艺等多种形式世代流传,不断丰富、充实着盐阜地域文化的多彩宝库。要深入挖掘、提炼盐城生态文化中能够体现盐阜人民才能智慧和精神风貌的优秀文化元素,并使之与现代生态文明理念特别是绿色发展理念有机融合在一起,以习近平生态文明思想为指导,丰富、提升生态文化的新内涵,为盐城推进绿色发展、实现绿色跨越注入清新而强大的精神力量。要进一步创新方式手段,丰富活动内容,扩大生态文明宣传教育的阵地和领域,把健康的生态文化渗透到市民行为、社会风气、城市精神的各个方面。鼓励、支持文化产业健康发展,用现代文化元素和经营理念深度发掘盐城鹤文化、鹿文化、菊文化中的生态内涵,生产更多具有鲜明地方特色、蕴含绿色环保理念的文化产品。要积极营造生态文化氛围,形成制度建设和政策制定的生态文化导向,从而在发展中统筹考虑生态环境目标和经济社会目标,实现人与自然和谐发展。

三是鼓励公众参与和监督。建立社会舆情引导监督机制,加强对生态文明的舆论引导和公众监督。积极培育生态保护和资源环境领域的民间组织,制定有利于民间组织发展的公众参与、公益服务、权利义务等方面的规定,充分发挥各类民间组织对生态文明建设的推进和监督作用。以“绿色福利”增进绿色认知和绿色自觉。明确逐年增长的生态建设投资比例,把更多的经济发展成果反馈到生态建设上,主动顺应人民群众从“盼温饱”到“盼环保”、从“求生存”到“求生态”的新期待。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,使人民群众在乐享“绿色福利”的同时,增进绿色认知和绿色自觉。通过绿色文化与绿色责任一起培育、绿色福利与绿色理念一起提升,充分激发出广大人民群众在推进生态建设和绿色发展中的强大动能。

(本文系“2020 年度盐城市政府社科基金项目”重点项目结项成果。)

课题组成员:严 安 金 辉
(作者单位:中共盐城市委党校)

北属沂沭泗水系。盐城市河湖水网密,有着村级以上大小河道3万多条,其中省骨干河道122条、列入省保护名录湖泊湖荡8个。近年来,盐城市深入贯彻落实习近平生态文明思想,坚持生态优先、绿色发展,推动河长制从“有名”到“有实”、从“高强度”向“高质量”迈进。

一、盐城推行河长制的主要进展与成效

(一)盐城河长制建设的主要进展

一是构建了相对完善的组织体系。坚持统筹兼顾,上下协调,建立起以市级党政指导负责制为中心的责任体系,市委书记、市长任市总河长,市级主要河流设立市级河长,逐步完善市、县、乡(镇)“河长”的组织构架。各级总河长是本行政区域内河长制的第一责任人,组织领导、协调解决河长制落实过程中的重大问题,组织督促检查、绩效考核和问责追究。各级河长负责组织相应河道的管理、保护、治理等工作,开展河道巡查,协调、督促解决河道管理保护中的问题。在组织下达方案当中,协调水利、住建、生态环境等16个部门,发挥统筹协调作用,加强河道的协调治理、统筹管理,共管共治。为了深入河湖治理长效机制,聘请老支书、企业家等民间河长511名,构建起“河长领治、部门联治、社会共治”的管理保护体系。

二是创新了“河长+警长”工作模式。盐城市在河长制基础上创立“河道警长制”,即在河长制的基础上,在相应的河流设置“警长”,警长由公安机关人员负责。自2017年盐城全面建立河长制以来,通过创新河长+警长“双长”模式,全市共落实市县镇村四级河长7974名、警长1154名。各级河长负责组织相应河道的管理、保护、治理等工作,各级总警长牵头协调辖区内河道治安。河长重视对河湖体系的组织治理,紧盯大的目标,实施重要决策,警长运用公安信息化手腕,按照保护辖区河流水域次序,打击涉河涉湖违法犯罪活动。各级河长、警长名单向社会公布,在河湖沿岸显著位置设立河长制公示牌。河长与警长各司其职,分工明确,有效提高了河道治理的效率。

三是搭建了市、县、镇、村四级河长制管理平台。建立市、县、镇、村四级河长通APP,通过对河长、河道的基础信息收集、监测监控、共享数据整合,充分利用现有资源,发挥社会参与等方式,提供巡河管理、指导协调、公众受理、日常管理、监督考核、统计报表等实用性功能。从可收集、可监控、可分析、可考核、可开发五个方面,来满足各级河长、河长办、执法部门、社会公众的需求。市域范围内的河道基本状况、一河一策等相关基础数据进行统一汇集,通过平台产生巡河记录,上报巡查发现问题,并接入市防汛系统相关数据,精准整合多部门平台基础信息,进行智能分析和实时动态管理。

(二)取得的阶段性成效

一是河湖水生态环境全面提升。盐城市各地统筹推进河长制落实,河湖水生态环境得到明显改善,在水安全保障、水资源保护、水污染防治及水环境治理和修复等方面得以全面提升。2020年全市地表水9个国考断面水质全部达Ⅲ类,优于年度目标22.2个百分点,同比增长11.1个百分点。34个省考以上断面达标率100%,Ⅲ类水质比例达97.1%,优于年度目标17.7个百分点,同比增长8.9个百分点。全市水环境质量实现历史性突破,位居全省第一方阵。

二是有效遏制涉河涉水违法行为。自河长制实施以来,盐城全市各地各部门结合河道整治、生态河湖建设、蓝天碧水保卫战等工作,全面梳理河湖突出问题,强化治理,长效管护。盐城深入推进河湖“两违三乱”专项整治,共排查整治骨干河湖“三乱”问题1051个、“两违”问题1840个、淮委暗访问题46个、水利部“清四乱”问题298个。在全省率先出台市级生态河湖行动计划,作为全市系统治水纲领,持续推进以点带面打造生态河湖样板。各级河长充分发挥牵头作用,做到常态化巡河,协调各方力量,发现问题及时交办,并跟踪督查,解决河道治理难点问题。全市各方面、各层级合力抓河道管护,有效提升各类问题处置效率,推动河长制工作从“全面建立”到“全面见效”。

二、盐城河长制运行存在的主要问题

(一)部门间工作合力有待增强

河湖治理涉及的成员部门较多,包括水利、城管、生态环境、农业农村、住建、交通、公安等。河湖治理工作的全面见效,需要涉河部门与河长办紧密协同。河长办承担着统筹协调各部门参与河道治理、监督考核河湖治理工作落实情况的职责。然而,在具体工作落实中,涉河部门呈现出分散办公、虚拟化运作的特征。各区域、各部门之间协调力度不够,联动机制不完善,影响河道管理的效果。治河护河的责任在区域之间层级之间存在割裂现象。区域间、部门间的联动仅仅出现在水域突发事件发生时,由河长统一指挥,各区域、各部门共同处置水污染事件。盐城市在推行河长制过程中,对跨区域、跨部门的联动机制缺少制度性安排,齐抓共管的格局还没有形成。河长通 APP 虚拟化协作方式容易导致当权威领导不在场时,各部门之间的横向协同治理陷入“非合作博弈”困境,部门之间基于自利性相互推诿,难以达成具有约束力的一致性决策。

(二)治理主体多元化格局仍未形成

河长制的管理仍然束缚在政府部门内部,更多的是“自上而下”的治理,缺少“自下而上”的反馈。盐城河长制运行过程中,也聘请一些民间河长,但“民间河长”也只是河长制社会参与力量中极小的一部分。实践中,河长制的实施还缺乏企业、社会组织和社会公众的共同参与,政府与企业之间的互动不多,缺少在源头上的管控,难以发挥好企业在河长制工作中的优势,当前盐城还没有专门致力于河长制的社会公益组织,现有的社会公益组织在河长制方面参与的也不多。当前,盐城河长制运行尚没有形成完善的社会公众参与机制,未能深层次发挥公众参与的效应,盐城市河长制 APP 目前仅是作为河长制工作人员日常巡河、内部交流等使用,公众参与的功能还没有完全建立起来,“盐城市河长办”“盐都河长”等微信公众号上的内容也大多是当前河湖水质情况、河长制工作进展等内容,公众参与的内容较少。

(三)治理队伍稳定性与专业性有待提升

一方面从稳定性看,盐城市各级河长都是各区

域的党政主要负责领导,本地区管理和发展的任务本身就较为繁重,真正意义上作为河长去治水管水的精力有限,各级党政负责人工作调动频繁,有的河长刚熟悉自己负责的河湖治理情况,就发生工作变动,不仅导致工作衔接不畅,也不利于调动工作人员的积极性,从而不利于河长制长效治理的落实。另一方面,从专业性看,河长制工作涉及多个领域,工作具有较强的专业性,需要具备水文、生物、基建、法律等多学科的背景知识,河长制专业化人才队伍还没有建立起来。很多河长不是专业出身,对于河湖的污染源、水质变化、治污进度及目标任务等理解还不够透彻,很难深层次去思考问题解决的办法。而河长办的成员大多从小组成员部门中抽调,到了镇、村层面从事河长制工作的还有不少兼职人员,普遍缺乏治水管水的专业知识和实践经验。

三、构建盐城河长制运行长效机制的几点建议

(一)进一步理顺河长制运行的责任分担机制

各区域各部门要进一步强化共识,打破地域和部门壁垒,自上而下构建起流域河长负总责、上下游河长分段负责、重点部门牵头负责、各部门共同参与的综合管理体制,完善河长制跨区域跨部门联动工作制度,形成系统完善的治理体系。实行河长制绝对不是一个地区、一个部门的事,它涉及水利、环保、规划、执法等部门,部门之间、地域之间必须强化协调配合,推进互联互通,统筹兼顾,形成部门之间、区域之间各司其职、齐抓共管的良好格局。要加强工作联席、信息共享和综合执法,确保相关问题得到有效解决。一方面要进一步规范各级河长履职标准,健全河长履职工作保障机制,促进河长办切实做好同级河长履职的参谋、服务、保障工作,确保各级河长履职尽责。另一方面,要增强河长办对同级涉河部门的统筹协调能力,明确涉河部门对河长办进行政策反馈的责任,同时进一步规范涉河部门与河长办对接的人员安排及工作流程。

(二)进一步构建治水主体多元参与机制

首先要发挥企业的主体性作用。在河长制的推行过程中,企业不是旁观者,而是重要的参与者,与

企业的良性互动、强化源头管控是不可忽视的重要环节。盐城各级政府应强化“企业河长”的聘用落实,负责企业内部和企业近的水环境管护,同时积极组建企业治水联盟,让更多地企业家参与到河长制中来,落实企业治水护水的责任。其次,积极鼓励、支持、培育盐城市域范围内的环保公益组织参与水环境的保护与治理。定期向环保社会公益组织提供专业技能培训,提高公益组织治水管水的能力,继续深化政府与公益组织的合作机制,组织各类河湖保护公益活动,聘用志愿者服务队、护河员公益岗。第三,进一步拓宽社会公众参与河湖治理的渠道,虽然盐城市河长制公示牌和信息化平台已经建立,也向社会聘用了“民间河长”,但是随着公众对绿色环境需求不断提升,仍应进一步拓宽公众参与河长制的渠道,促进社会监督的全民化,在盐城河长通APP开通专题模块,专项记录各类投诉问题并监督各级河长履职。定期组织治水经验交流活动,积极开展河长制宣传和舆论监督,逐步实现由“政府治水”向“全民治水”转变”。

(三)进一步保障治水团队的专业性与稳定性

一是提升治理团队的稳定性。改变目前河长办工作人员多为其他部门闲置人员抽调或者兼职的现象,选调或者招聘优秀干部充实河长办力量,并给予岗位编制、明确相应职责范围,减少团队整体流动率。组建专门的巡河队伍,进行巡河专业知识培训并完善相关工资待遇,保障巡河队伍的稳定性。二是强化治理团队的专业性。招聘治水相关专业人员或者引入第三方专业机构,参与到治理团队中,保障团队的整体专业素质,定期组织河湖治理专业知识与技能培训,拓宽工作思路,持续提升团队成员

的专业素养。积极开展“校地融合”,聘请高校的治水专家担任“专家河长”并持证上岗,全程参与河道治理,协助解决河湖治理问题,确保让盐城市河长制队伍从“治水管水”向“治得了水、管得了水”转变。

(四)进一步完善河长制问责机制与激励机制

一方面要细化防治责任,完善问责机制,推动河长履职到位,盐城应该与河长制立法生成的法律条文衔接,尽快出台对河长的问责办法。问责办法中要明确社会公众在河长问责中享有的权利,对生态环境损害实行责任终身追究制,对因失职、渎职导致河湖环境遭到严重破坏的,追究责任单位和责任人的责任。将河长的考核透明化、公开化,还可以通过民意调查、给“河长打分”等形式,让公众参与到对河长的监督与评判中来,问责要明确到人、到事、到问题,将河长履职情况与其党政业绩联系起来。另一方面要建立有效的激励机制,对于工作成绩突出的河长应该予以表彰和激励,把地区河长制的考核结果作为地区河长评先评优、干部提拔的重要依据,进一步增强基层河长,如村级河长、基层巡河员等的物质激励。

保护江河湖泊,事关人民群众福祉,打好打赢河湖治理的攻坚战,是全市上下的共同信念。通过完善河长制运行的长效机制,激发巡河的动力,凸显治河的效力,汇聚护河的合力,促进盐城水生态环境的共建共治共享,营造“湖泊如镜河如练,绿满大地水清澄”的生态新格局。

(本文系“盐城地域文化与社会治理研究院”智库阶段性研究成果。)

(作者单位:盐城师范学院历史与公共管理学院)



发展社会企业：乡村振兴战略下的 贫困治理策略

□ 张思强

十八大以来，盐城市委、市政府按照党中央部署，在全市范围内全面打响了脱贫攻坚战，截止2019年底，全市建档立卡低收入人口在现有标准下全部脱贫，省定经济薄弱村全部达标，两个省重点帮扶县顺利“摘帽”，乡村振兴战略全面推进。但不可否认，乡村振兴战略推进过程中，各级政府还可能面对复杂性、脱贫难度大的绝对贫困，以及脱贫质量脆弱个体受到自然条件、资源禀赋、自身素质、居住改善、教育负担以及脱贫标准变更等各种不特定因素触发的返贫状态。因此，各级政府需要创造性地破解贫困治理难题，找准突破口，构建起可持续、更有效、经得起历史检验的系统性贫困治理机制。国内外实践表明，发展社会企业是实现乡村振兴与贫困治理有效链接的可行选择。

一、发展社会企业意义重大

2021年2月16日出版的第4期《求是》杂志发表的习近平总书记2012年12月29日、30日在河北省阜平县考察扶贫开发工作时的讲话也为乡村振兴时代贫困治理指明了方向。习近平总书记指出，“贫困地区发展要靠内生动力，……，没有经济上的持续来源，这个地方下一步发展还是有问题。一个地方必须有产业，有劳动力，内外结合才能发展。”

社会企业是由政府和私人资本投资设立的，联合国、欧盟等称之为不以营利为目的的“非营利机构的边缘情形”。因此，社会企业并不是严格意义的工商企业，它是采用商业手段解决社会问题的有效载体，符合习近平总书记提出的“有产业，有劳

动力”的发展要求，享有政府减免税收等优惠政策，利润分配严格受到限制。

社会企业与扶贫济困结合比较成功的国家是英国。最近一项调查显示，英国有近7万家社会企业，雇员多达100万人，且它们的精力高度集中于英国最贫困地区，并为英国经济贡献了200多亿英镑。国内社会企业参与扶贫事业也不乏成功的案例。近两年来，贵州铜仁市万山区电商与扶贫整合，被人民日报、经济日报、新华社、新华网、新浪网、网易等主流媒体报道或转载500余次，助力电商扶贫成功的正是社会企业的运营体制，亿创电子商务有限责任公司不仅是社会企业的典型形式，也是政府与社会企业合作扶贫的代表性案例。2015年，亿创公司成立时，万山区政府承诺每年提供200万元启动资金，免征公司所得税，公司承诺除管理骨干外优先雇用当地贫困家庭劳动力。鉴于万山区财力紧张，运营两年以后的2018年，亿创公司便主动放弃了政府财政支持资金。亿创公司从2015年的零开始，至2020年5年多时间累计实现“黔货出山”销售额近15亿元，为振兴乡村、助力脱贫作出了贡献。

发展社会企业的重要意义至少有四点：一是对现阶段认定的脱贫不稳定户、边缘易致贫户（以下简称“两户”）进行就业帮扶，让他们有比较稳定的收入来源，在全面奔小康路上不掉队；二是转换贫困治理模式，融入社会企业家精神，将包括商业资本在内的各种社会资源整合到乡村振兴和治理返贫领域；三是发挥社会企业在贫困治理中的作用，弥补政府功

能和市场功能的部分不足；四是在不增加财政支出支出的前提下，增加地区经济产出，促进地区 GDP 增长。

二、盐城市发展社会企业思路及对策

为实现党中央脱贫攻坚的战略目标，盐城市财政扶贫投入逐年增加。仅“十三五”期间，市区扶贫资金投入总额达 40 亿元，年均 8 亿元，其中 33 亿多元主要用于教育、健康、交通、水利、危房改造等 10 多个行业扶贫（其中就业扶贫只有 2000 万元）项目，周期短、效率高、质量好，为乡村振兴战略的实施和社会企业发展打下了坚实的基础。但扶贫投入的行业项目，大多不具有法人资格，缺少企业家经营，治理结构不规范，不能形成持续的经济来源，因此，需要投资各类产业促进地方经济发展，更需要不以营利为目的的社会企业与政府合作治理可能的返贫问题。

盐城市发展社会企业的总体思路是：以乡村振兴与贫困治理链接为目标，在不改变政府主导责任的前提下，利用过去财政专项扶贫资金、统筹整合用于脱贫攻坚的涉农资金（以下简称“两金”），以及引进的商业资本等创办社会企业，除管理和技术骨干外，社会企业优先保证弱势个体就业，免征地方企业所得税，出资者利润分配符合非营利宗旨。包括以下几个方面：

（一）多渠道筹资

1. 涉农国有企业改制为社会企业。农业产业受不确定因素影响较大，风险也较高，仅从事种植业、养殖业的“两户”极易重新返贫，这就需要为他们创造新的就业岗位，让他们有比较稳定的收入来源。但由于文化水平总体偏低，缺少专业技能，“两户”中劳动人口的非农劳动岗位竞争力差，解决这一问题的优先策略是改造现有涉农国有企业或鼓励其投资、孵化涉农社会企业，如盐城银宝集团，让其转换角色，在一定期限内让弱势就业人口比例逐步达到政府规定的社会企业标准。

2. 引进商业资本与乡村联合经营社会企业。商业资本主要以货币、设备、人才和技术等形式出资，

乡村以土地使用权等形式作价出资，成立有限责任公司，由富有爱心的社会企业家经营，共担风险，共享收益，正常经营期间产权属于出资者所有，经营中止或破产时根据《中华人民共和国民法典》第 87 条之规定及相关法律解释，剩余财产也不得分配，而是交由社会管理。

3. 政府独立投资社会企业。现行扶贫支出中的“两金”主要用于投资兴办社会企业。以“十三五”为例，盐城市“两金”累计投入 3 亿多元，平均每年 6 千多万元。假定每年 6 千万元全部作为注册资本（不含乡村土地使用权折价），并发挥财务杠杆的撬动作用，资产负债率按正常值 60% 计算，新办的社会企业有形资产规模可达到 1.5 亿，可创办有形资产规模 500 万元以上的单个企业 30 个，单个企业弱势就业人数按 40 人计算，直接就业弱势个体人数每年可达到 1200 人，按每个家庭 1 人就业，可帮助 1200 个家庭不再返贫。2020 年 7 月盐城市农业农村局认定的“两户”共计 2216 户，如此累积两年，可基本保证“两户”短期内不再返贫。

（二）用辩证思维看待非分配利润原则

联合国社会事务部统计司在 2018 年发布的《联合国非营利机构及志愿者工作手册（2018）》已放宽社会企业、合作社和互助协会等相关机构非营利性标准，以分配利润的 50% 以下为标准将这些机构包括在非营利组织核算范围内。依此标准，与乡村联合经营的社会企业出资者收回投资后，应限制其利润分配，投资者每年可分配年利润的 50%，或享有与存款利率相同的利润分配，当年没有利润的不得分配利润或留存收益，否则，已享有政府优惠政策获得的经济利益必须全额退还。

国有社会企业不向出资者（国家）分配利润，所获盈余主要为因大病、因残、年老等丧失劳动能力又无法定供养人的贫困者购买社会企业股份，并由政府扶贫办代理行使股权，丧失劳动能力者享有利润分配收益，股权仍归社会企业所有，任何个人不得转让或继承。如果购买股权盈余不足，可通过助农贷等类似金融工具，帮贫困者入股，通过未来盈余逐步偿

还,社会企业担保和兜底。国有社会企业具有上述购买股权行为的,可折算为提供就业的岗位。

(三)“授人以渔”

雇用弱势个体就业是社会企业的核心价值所在。现阶段盐城市社会企业除优先安排“两户”就业外,还应当包括下列愿意在社会企业就业的脱贫质量脆弱个体:

1.无直系亲属供养、身体残疾或身患慢性疾病者,但具有某特定岗位劳动能力者,社会企业应提供自强不息的工作契机,让残疾人自食其力。如射阳县洋马镇董氏制衣有限公司提供残疾人辅助岗位,身残者每月可增加收入 2000 多元;

2.依法需供养有重大疾病患者的家庭,或两个以上子女接受非义务教育的家庭,或突然遭受重大损失或变故的家庭,如果家庭无非农产业就业者,社会企业应兜底保证每个家庭至少有 1 人就业(包括外出打工者);

3.乡村退伍军人。

总体而言,现阶段社会企业安排扶贫、防贫对象的就业人数标准不低于企业总就业人数的 40%。

(四)社会企业家经营

不惜重金引进具有社会企业家爱心的人才经营管理社会企业,让专业的人干专业的事,并实行年薪制,不能将治贫主体变成扶贫对象。贵州铜仁市万山区通过猎头公司引进上市公司 CEO 陆晓文,因业绩突出年薪已达 100 万元;盐城市内公务员经营社会企业,成绩优秀的,可享有援疆、援藏人员政治、经济待遇。

(五)与乡村振兴战略相结合

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大决策部署,由国务院扶贫办改组而来的国家乡村振兴局也已经成立。兴办社会企业可作为新时代盐城工作的抓手之一。盐城社会企业的总体布局应当有利于提升社会企业市场竞争力,但更鼓励社会企业在经济薄弱村优先兴办,这不仅让“两户”中的劳动

者就近就业,还可使经济薄弱村获得联营投资收益。如果“十三五”期间每年投入的行业扶贫支出规模在“十四五”期间保持不变,继续用于“三农”,可大大加快盐城乡村振兴的步伐。

主要对策包括:

(一)政策引导

引进的社会企业除享有各地现行招商引资政策优惠外,政府在地方法权力范围内对社会企业用地优先审批、依据税法不定期免征公司所得税,政府财政给予常态化补贴,每年安排不少于 1000 万元的社会企业发展专项资金,如社会企业在盐城市域外窗口城市租赁商铺(门面或柜台),让农副产品走出盐城的,可给予装修费用补助等。

(二)“大手拉小手”

鼓励社会企业的主营业务融入盐城市骨干企业或龙头企业纵向或横向一体化体系,成为产业链、销售链,或物流链中的一个节点,集配型企业、物流企业(冷链、常温)、农批市场等也需要主动介入社会企业经营,带动非营利事业共同发展。

(三)媒体宣传

社会企业在国内依然是一种未被广泛推崇的非营利组织模式,现阶段可对履行社会责任充分,正在参与扶贫、防贫事业的企业进行改造,让其符合社会企业标准,通过媒体宣传和报道让国内乃至世界更多地了解盐城的扶贫、防贫模式,不仅能够得到各级政府的重视,还能够吸引各类公益机构的参与。

(四)审计跟踪监督

社会企业由政府扶贫办登记管理,社会企业家经营,政府审计部门跟踪监管,形成相互监督、相互制约的社会治理体系,特别要防止社会企业“挂羊头卖狗肉”,一方面享受政府各项优惠政策,另一方面背离非营利宗旨,追求出资者利益最大化,以保证政府的政策设计不落空。

(作者单位:盐城市产业经济研究院)

全市建筑业发展情况的调研报告

□ 叶小强

盐城是传统的建筑大市,建筑业一直是富民支柱产业之一,在促进经济发展、拉动内需增长、增加社会就业等方面发挥着不可替代的作用,对全市经济社会发展作出了重大贡献。近年来,盐城建筑业紧紧围绕“建筑强市”战略目标,以转变建筑业发展方式为主线,加快建筑经济结构调整,加大市场开拓力度,努力提高建筑经济运行质量,增强建筑企业核心竞争力,继续保持建筑业平稳较快发展的良好态势。但是,近年来,在宏观经济下行、国家基础设施投资方向有所调整、新冠疫情冲击等不利因素影响下,加之产业结构单一,导致了盐城建筑业在全省的位次有所下滑,我市建筑业在规模实力、产业结构、市场开拓等方面的发展水平,与周边兄弟市特别是苏中地区差距十分明显。当前,盐城建筑业发展正逢历史机遇、大有可为,因此认真分析当前建筑业的发展形势,采取积极措施应对挑战,是确保盐城建筑业实现长远发展的当务之急。

一、盐城建筑业发展基本情况

近年来,盐城建筑业紧紧围绕市委、市政府明确的建筑业发展目标、思路和要求,筑牢国民经济的支柱产业和富民安民的基础产业地位,全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实中央和省、市关于建筑业发展的决策部署,深入践行新发展理念,以转变发展方式为主线,克服宏观经济下行等不利因素影响,加快转型升级,全力开拓市场,提升技术应用和核心竞争力,推动建筑业保持平稳较快发展态势,为经济社会发展作出了重要贡献。

(一)经济总量发展迅速

盐城是传统的建筑大市,建筑业是盐城的富民支柱产业、优势产业,对全市经济发展贡献很大,建筑业增加值占全市 GDP 的比重达 9%。建筑业是真正的劳动密集型产业、富民产业,在转移农村劳动力、促进农民增收方面发挥了巨大作用,可以带动相关 50 多个相关上下游产业发展,我市建筑业年均吸纳农村劳动力 40 万人次以上,使几十万个家庭有了长期稳定收入,对全市经济社会发展作出了积极贡献。“十三五”以来,盐城共完成建筑业总产值 7992 亿元,其中,2019 年全市完成建筑业总产值 2252 亿元,出市施工产值 1308.44 亿元,同比均增长了 9.3%。

(二)外埠市场充分开拓

立足外向发展,外埠市场实现新拓展,建立了以京津冀、长三角、中西部、东北三省以及海外为重点的板块式、集约型市场布局,施工队伍分布全国 29 个省、市、自治区,形成万人以上规模市场 6 个、千人以上规模市场 50 多个。随着京津冀一体化协同发展战略和行政中心迁移,北京市场目前已逐步成为我市建筑业外出施工主阵地;在长三角市场继续保持 10 万人的队伍规模;东北市场成功实现恢复性增长;“一带一路”沿线建筑市场开拓取得明显成效,我市企业在“一带一路”沿线的蒙古、俄罗斯、中东、越南、印尼等国家和地区承揽了十多项工程,境外施工人数达千余人。

(三)转型升级步伐加快

深入推进企业资质等级提升,引领建筑企业迅速成长,目前,我市现有施工总承包企业 1846 家(其中特级资质 3 家、一级资质 85 家),专业施工企业

2586家,其中专业承包一级资质149家,基本形成以总承包为龙头、专业企业为依托、劳务企业为配套的,大、中、小企业梯次结构合理、专业配套成龙的施工产业体系。特色施工优势不断加强,疏浚打捞、高空建筑安装及防腐等专业均在各自领域抢占制高点,“十三五”期间专业施工产值占建筑业总产值的25%以上,我市以房建为主的单一市场格局得到极大改善。深化行业改革创新,大力推广EPC工程总承包、PPP商业运营等模式,科学布局装配式建造,建筑产业现代化试点取得突破。不断拓展行业领域,一批建筑企业向房地产业、现代服务业和基础设施领域延伸,全市建筑业多元经营占比达30%以上。

(四)创优夺杯成绩显著

“十三五”以来,累计获评“鲁班奖”、国家级优质工程奖10项,“扬子杯”、省级优质工程奖66项,盐阜建筑铁军的知名度进一步提升,“盐阜建筑铁军”品牌影响进一步扩大。近年来,盐城建筑企业先后参与承建了北京大兴机场、北京城市行政副中心、北京世园会系列工程、北京环球影视城、北京冬奥会运动员公寓、冬奥高山滑雪场、冬奥跳台滑雪场、亚投行总部永久办公场所、中国联通华北(廊坊)基地、上海真如城市副中心等一大批有影响力的国家级重点工程项目,外出施工知名度和美誉度不断提升。

二、建筑业发展面临的困难和问题

“十三五”以来,全市共完成建筑业总产值近8000亿元,发展规模和运行质量位居苏北第一,但随着经济结构的深度调整,建筑业发展遇到了许多新情况新问题新挑战。

(一)总量规模发展放缓

本世纪初盐城建筑业总量一度位居全省前列,去年完成产值2252亿元,与之前相比,在全省排名有所下滑,总量增长速度缓慢。我市建筑业在规模实力、产业结构、市场开拓等方面的发展水平,与周边兄弟市特别是苏中地区差距十分明显。

(二)转型升级步伐不快

以普通工业民用建筑为主的格局没有改变,承揽的工程多处于市场竞争的低端,利润微薄、效益偏低。我市大多数企业缺乏专业工程承建能力、配套能

力,而许多大型基础设施项目行业壁垒较高,一般的房建企业难以迈入门槛,阻碍了我市建筑企业的转型升级。核心竞争力不强,龙头企业数量不多,全市特级资质企业只有3家,而南通有24家、扬州有11家;在2019年全省建筑施工百强企业评比中,我市无一人选,而南通有30家入选、扬州有22家。

(三)科技创新能力不强

大多数建筑企业高层次管理和技术人才严重匮乏,对企业科技创新重视不够。企业经营者眼界不宽,站位不高,主动接受并推广各类新工艺、新材料、新技术、新设备意识不强,舍不得把资金投在人才培养和科技研发上,严重阻碍了我市建筑业企业做大做强,如装配式建筑施工方面重视程度严重缺乏。

(四)改革改制工作滞后

我市建筑业首轮改制不彻底,二轮改制尚未全面展开,改革改制总体滞后,不少企业股权结构不合理,股东进出机制尚未形成,缺乏发展活力。部分企业管理粗放,一些企业负责人仅凭感觉和经验实施企业经营管理,没有专业管理团队,没有风险防范机制,缺乏中长期规划和发展目标,留不住人才,守不住市场,面临被淘汰的风险。

(五)企业运行负担较重

我市建筑企业资金实力普遍不强,而国家扶持中小企业的金融政策难以落实到建筑业企业,融资难度大、成本高的问题凸显;建设单位拖欠工程款事件时有发生,垫资施工现象普遍存在,由此引发的农民工工资问题时有发生。

三、相关改进措施和建议

今后,盐城建筑业应认真落实党中央国务院、省委省政府关于建筑业发展的新目标、新思路和新要求,深入实施“三市”战略,践行“两海两绿”路径,以建筑业高质量发展为主线,进一步促进产业结构调整,提高企业核心竞争力,壮大行业发展规模,优化建筑业发展环境,切实巩固提升建筑业富民支柱产业地位。

(一)提升企业核心竞争力,大力推行工程总承包

推行工程总承包是提升建设项目管理水平和全

市建筑业经济实力的重要路径。就我市建筑企业发展而言,建筑企业资质单一,以房建为主,缺少勘察、设计资质,现有的技术力量一时无法满足申报勘察、设计资质要求,难以获得工程总承包资格条件;企业缺少懂技术、通商务、经验丰富的复合型项目管理人才,资金实力不足,难以获得实行工程总承包业主的认可。建议各级主管部门切实加强引导和支持力度,为龙头施工企业申报勘察、设计资质创造条件,帮助实力强、规模大的龙头施工企业,培养和引进多领域专业人才,主动在施工企业和设计企业之间牵线搭桥,鼓励通过并购、重组等方式成立联合体或新的集团公司,实现优势互补,迈过工程总承包最低“门槛”。要在政府投资项目、国有资金占控股或者主导地位的项目、政府和社会资本合作(PPP)项目、社会资本独资项目、装配式建筑项目中全面采用工程总承包方式,并建立相应的招投标、分包、工程计价和管理制度。同时,要深化体制机制改革,完善政策配套,创造条件引导盐城建筑企业向工程总承包转型,提升工程承揽能力和市场占有率。要探索政府投资工程集中代建(集中建设)模式,借鉴省内外兄弟城市经验,成立政府投资工程代建中心,直接承担政府投资工程建设任务。

(二)加快建筑业企业转型升级和改革步伐

要进一步解放思想,深化建筑业改革,加快产业转型升级,着力培植规模企业,促进建筑业持续高质量发展。推动股权改革。大刀阔斧地进行新一轮改革改制,深化企业体制机制改革,建立现代企业制度,提高资本运作与资源整合能力,同时建立健全“进得来、退得去”的企业内部股权交易机制,打破一股独大或“世袭”制,改进员工持股结构,鼓励股权向一线人员转移,形成股权流动机制,让年富力强、进取心强、工作能力强的经营者成为企业领头人,保证股权始终掌握在企业在职在岗的经营骨干者手中。实行资本运作。大力推行资本运作模式,增强资本运作与资源整合能力,使企业迈进新的市场竞争层次和高度,提高企业核心竞争力。加强经营管理。坚决杜绝粗放式经营的盛行和泛滥,必须清晰产权、明确权责、科学管理,建立现代企业制度,走集约化管理、

实体化经营之路,推行项目模拟股份制等新模式,让企业的每个职工都成为推动企业发展的动力源。

(三)鼓励引导企业进入高附加值施工领域

我市建筑企业在资质条件、技术力量、管理水平和资金实力等方面,难以满足重大交通基础设施建设的高要求。要促进企业多元化发展,支持企业进入高附加值领域,引导资质高、信用好、实力强的建筑企业向交通、水利、电力电信、铁路等国家重点投资领域拓展业务,参与承建城市综合管廊、路桥、高架、高速等高盈利工程,全面提升核心竞争力和经营效益。要加快规划布局建筑产业园区,支持龙头企业整合资源,构建全产业链生态体系,实现设计、构配件生产、施工、管理一体化发展,提升建筑业集群发展水平。政府和行业主管部门鼓励引导并主动推介基础条件好、核心竞争力强的企业,与轨道交通领域的央企、国企达成合作,参与到轨道交通工程施工实践中,逐步达到培养人才、积累经验、提高企业施工技术和管理水平的目的,为企业进入轨道交通领域独立施工创造基础条件。

(四)积极稳妥推进装配式建筑发展

我市建筑业成品住房率不高,远低于全省平均水平。各地装配式建筑发展水平不均衡,建筑企业BIM技术应用能力水平较低,装配式施工能力不足,缺乏具有装配式建筑施工能力的工程总承包企业。要加快完善装配式建筑技术标准、市场推广、质量监管和监测评价体系,在大力发展装配式混凝土建筑的同时,积极推广装配式钢结构建筑和装配式木结构建筑,并在农房改善中探索农村装配式低层住房建设。要积极推动装配式建筑产业园区、示范基地和项目建设,政府投资项目率先实现装配式建造,培育壮大装配式建筑市场需求,形成规模化的装配式建筑产业链。加大宣传培训引导力度,增进工程建设各方和全社会共识,着力构建适应本地区建筑产业化发展的专业人才体系和产业工人队伍。多部门密切沟通,建立联动把关机制,严格落实国家、省、市文件精神,从源头上抓起,在用地规划条件和施工图审查环节严格落实装配式建筑指标和“三板”应用指标,确保一批装配式建筑、成品住房和“三板”应用项目

开工建设。加大试点示范力度。继续培植一批示范项目,扩大示范效应,全力推进装配式建筑和成品住房发展,提高建筑单体装配率达45%以上。加快产业配套能力建设。阜宁县、盐都区、亭湖区等地建设主管部门要大力扶持现有基础条件较好的建筑产业企业做大做强,尽快形成规模和集聚优势,打造一批产业配套、产品优质、价格合理、诚信度高的龙头骨干企业,为全市装配式建筑发展提供有力保障。要加快推进建筑信息模型(BIM)技术在规划、勘察、设计、施工和运营维护全过程的集成应用,实现建设工程项目全生命周期数据共享和信息化管理,为项目方案优化和科学决策提供依据。

(五)提升企业融资能力,切实减轻企业金融负担

当前我市建筑企业资金实力普遍不强,投融资渠道狭窄。投资方向主要停留在房地产市场领域,没有向高附加值的建筑经济领域投入,更缺乏投资实体经济的意识;在融资方面,因建筑市场不确定因素多,风险较高,加之担保、抵押等方面制约,金融机构不愿意将资金放贷给建筑企业,不少建筑企业和工程项目部只有走民间融资渠道,财务成本高,资金链脆弱,经济效益受到很大影响。建议政府针对建筑业出台专门的金融扶持政策,对信用好的建筑企业优先授信,优先放贷,适当提高贷款抵押率,增加贷款额度;优先使用财政应急过桥资金,政府出资设立的担保公司优先提供担保。积极推进银行保函制度,切实降低企业融资成本。要根据我市实际制定工程建设领域保证金差异化管理办法,对政府投资项目或国有投资项目先行试点银行保函制度,通过信息公开、建立举报查处机制、公开曝光典型案例、守信激励失信惩戒等措施,推动担保函等新政策尽快落地落实。

(六)关于工程招标投标制度改革与创新

招投标是工程建设管理的重要环节,也是建筑业改革的重要方面。招投标投诉多、流程长,矛盾激烈,严重制约招投标效率,建议成立住建、公安、纪检等多部门联合的受理投诉处理机构,扎口高效处理相关投诉事项,缩短投诉处理时间,切实维护建筑企业的合法权益。建立全省恶意投诉和不实投诉的通

报制度,对被通报的投标人予以一定的惩戒措施,如扣减信用分、暂停一定期限投标等等。要进一步简化招投标程序,缩短招投标工作时间,扩大招投标信息公开度,保证招投标公平、公正。要实施技术、质量、品牌、价格等多因素的综合评估方法,探索“最低价+工程担保”的模式,引导企业由“拼价格”向“拼质量”转变。对大型项目或技术复杂项目试行评定分离,赋予建设单位更多的决定权。改革现有的招投标方式,制定适应工程总承包要求的招投标制度,为推行工程总承包创造前提条件。重点加强对国有资金项目的监管,非国有资金项目或非国有资金占主导的项目可以由建设单位直接发包,避免工程建设项目实行招标“一刀切”。要完善工程招标投标制度,健全内部程序控制和决策约束机制,推行“评定分离”模式,扩大招投标信息公开度,保障招投标过程的规范透明、结果的合法公正。要加强诚信体系建设,创新工程造价管理,完善工程造价咨询企业和造价工程师激励惩戒机制,对在我市开展建筑活动的所有建筑企业进行信用综合评价,根据评价结果实施差别化监管,营造公平公正、开放有序、诚信受益、失信惩戒的建筑市场秩序。

(七)进一步完善“放、管、服”工作

建筑市场是深化“放管服”改革的重要领域。要推动工程建设项目审批制度全流程全覆盖改革,在市县两级政务服务中心设立并联审批综合窗口,纳入全部审批事项并实行在线实时流转。要把“不见面审批”作为普遍的制度性安排,实行“一站式”网上审批,确保工程建设项目审批涉及的行政审批、评估评审、中介服务、市政公用服务等事项全部实现线上办理。要全面推行建设项目电子化证书制度,细化完善“多规合一”、数字化联合审图、区域评估、告知承诺等举措,探索复制智能化审批、工业投资项目“拿地即开工”等改革经验,不断优化建筑业营商环境。要认真落实国家和省、市减税降费和扶持建筑业发展的一揽子政策,加大专项资金投入力度,为建筑企业提供更加优质高效的政策支持和服务保障。变管理为服务。进一步清理影响市场发展的各类文件,调整完善部门权责清单,整合现有的各类审批、监管平

台,通过采取信息化手段,实现各平台数据共享,扩大服务对象自主权,系统自动生成相关信息以供企业随时调用。推进权力下移。让基层单位拥有更多的决策权,让企业拥有更多的选择权,同时要加强对行业内的指导和联动做到下放不能只放不管。创新管理方式。事前的审批和事中事后的监管相结合,强化对企业人员、资质、项目建设等相关方面的事中事后监管,前后方联动,主动交互相关信息,实现全过程、全方位管理,形成推进建筑业发展的合力。

(八)加强建筑市场信用体系建设

借鉴省内外兄弟城市的普遍做法,进一步健全建筑市场信用体系,完善企业信用考核办法,强化信用评定结果运用,充分发挥建筑市场和施工现场“两场”联动管理机制作用,促进建筑业企业依法诚信经营,更好地体现奖优罚劣,实现公平竞争;加强建筑

市场与诚信一体化平台的完善和应用,实现市场主体行为处处留痕和监管信息的共享共用;制定检测、监理企业信用考核办法,拓展信用考核领域,进一步规范建筑市场秩序;信用考核充分考虑考核评优和“星级企业”的结果。

(九)不断强化督查考核

尽快将建筑业纳入全市高质量发展目标考核体系,加大分值权重,将建筑业工作绩效考核结果作为考核地区、部门特别是领导班子绩效的重要内容,严格督查考核,并以政府名义公布考核结果,真正形成发展建筑业真抓实干、争先进位的浓烈氛围。

(本文系“2020年度盐城市政府社科基金项目”一般项目结项成果。)

课题组成员:吴军中 邓 荣

(作者单位:盐城市住房和城乡建设局)

(上接第 39 页)

(三)

“江山就是人民,人民就是江山”,是中国共产党总结历史经验的升华。中华民族历史悠久,以史为鉴是我们的优良传统。中国历史上的“民贵君轻”,“民为邦本,本固邦宁”,“乐民之乐者,民亦乐其乐;忧民之忧者,民亦忧其忧”等,影响至深。中国共产党是中华优秀传统文化的忠实传承者和弘扬者,并结合新的实践对之进行创造性转化、创新性发展。毛泽东比喻党和人民的关系:共产党是鱼,老百姓是水,鱼永远也离不开水。共产党人好比种子,人民好比土地,我们到了一个地方,就要同那里的人民结合起来,在人民中间生根、开花。

“江山就是人民,人民就是江山”,就要以自我革命的精神从严治党,确保红色江山不变色。“打江山不易,坐江山更难”,以史为鉴,可以知兴替。功成名就时做到居安思危、保持创业初期那种励精图治的精神状态不容易,执掌政权后做到节俭内敛、敬终如始不容易,承平时期严以治吏、防腐戒奢不容易,重大变革关头顺乎潮流、顺应民心不容易。人心向背关系党的生死存亡,赢得人民信任,得到人民支持,党

就能够克服任何困难,就能够无往而不胜。

(四)

“江山就是人民,人民就是江山”,就要坚持以人民为中心的新发展理念。完整、准确、全面贯彻新发展理念,首先要从服务人民根本宗旨把握新发展理念,人民是我们党执政的最深厚基础和最大底气。为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴,既是我们党领导中国特色社会主义现代化建设的出发点和落脚点,也是新发展理念的“根”和“魂”。只有坚持以人民为中心的发展思想,坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,才会有正确的发展观、现代化观。以人民为中心的发展思想,不是一个抽象的、玄奥的概念,而要体现在经济社会发展各个环节。实现共同富裕不仅是经济问题,而且是关系党的执政基础的重大政治问题。要统筹考虑需要和可能,按照经济社会发展规律循序渐进,自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入贫富差距等问题,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。面向未来,要战胜前进道路上的种种风险挑战,顺利实现党的十九大描绘的宏伟蓝图,必须紧紧依靠人民。

冯道立的水利治理主张与特色

□ 李小庆

明代中叶以来,淮扬水害频发,尤以下河地区为重。盐城作为泄水尾间,遭受水灾最为严重,“自万历初迄国朝咸丰间,此三百年中大抵水灾多而旱灾少,滔天泽洞之水,或逾六七载而不退”。淮扬士绅目睹惨烈的灾伤景象,深感水利对于地方经济民生意义重大,出于道义、责任或自身利益等诸方面的考量,他们积极研习水利,或利用自身职位直接建言献策,或著述立说以备官方采择,力图改变地方的水利困局。较为著名之人物,计有晚明时期泰州人陈应芳、凌儒;康乾间山阳人许肇起、宝应人乔莱,高邮人夏之芳、孙宗彝、孙濩孙,嘉道年间宝应人朱士彦、东台人冯道立等等,其中,对淮扬水利论局势与治理方略论说最为系统者,则莫过于冯道立。

冯道立是清代东台籍著名水利学家,其存世水利文献计有《淮扬水利图说》、《淮扬治水论》、《测海蠡言(附攻海沙八法)》、《营巢轩文稿初集》四种,主要集中于对清代淮扬地区尤其是下河水利治理的方略论说。冯氏水利著述并非闭门造车的结果,而是理论结合实践的产物,蕴含着强烈的经世情怀。

一、淮扬(下河)水利治理的方略与举措

在冯道立的诸多治水著述中,最为重要的当属《淮扬治水论》及《淮扬水利图说》,从中可以管窥冯氏关于淮扬地区水利治理的方略与举措。现分别予以介绍:

《淮扬治水论》一书在精要指出淮扬受灾缘由后,详致阐述了治理淮扬水利的系统性方案。

冯道立指出淮扬水利废坏,原因在于黄河夺淮而淮无所出,一则由清口向北汇黄入海,一则沿淮扬运河南下入江。“但入江之路祇有一线漕河,何能顿

泄全淮之水?入海之路,又因黄河阻隔,势难独行,且黄水多沙,久之沙停河浅,北地较高,淮水必不能由下逆上”,苦于江海不通,余水只能借道淮扬下河地区入海,然而“入海河路浅塞,且相距数百里,四高中下,状如釜底,充满盈溢,不能不淹入田亩”。

冯道立认为治理淮扬水利,需顺水之就下之性,仿照大禹治黄之法,先从下游开始治理,“余谓下流之道,在江海两路,而江海两路,又各有二道,此其间有疏以下之者,有畅以下之者,有浚以下之者,与束以下之者,其因革损益之宜,无非顺就下之性而已”。对不同河段给与针对性治理:

第一、“疏以下之者”,是指疏通清口以下黄河入海河道。冯氏认为治淮必先治黄,蓄清刷黄虽然有效,但由于黄强淮弱,根本无力将黄河淤沙全部输送入海。沉积在下游河道中的淤沙逐渐抬高黄河河床,淮水更加无力畅出。此种情形下,仅仅通过加高高家堰蓄积清水并力刷黄的方法并不可取,“不如蓄刷齐施,且先刷后蓄”,具体方案为:一,针对海口淤积新沙长达百余里的实际情形,仿照前人方案接筑新堤,逼迫黄河大溜入海;二,疏挑黄河两岸支河,“如永丰闸、马港口、王营坝以及莞渚、黄家嘴、五港口、六塘河等路,大为挑浚”,以供黄河水势暴涨时排泄。三,浚刷黄河积淤。清理黄河淤积不能仅仅靠束水攻沙,必须借助于开沙犂、扬泥车等物人工刷沙,以便行水。

第二、“畅以下之者”,是指畅通分泄入江水道。冯氏在考订了明代以来所开下江之路后,指出淮水南流日多,入江通路并不足以排泄,才会开放运河归海诸坝,为此,应当另外筹画开挑入江通道,以便淮水畅泄入江。“如上游禹王河由桐城金牛山接瓜埠,

高邮秦蘭河由胥浦接仪征。又西路嘉山、竹镇等河由汭河接六合,东路运盐河由秦塘、白塔、百汭等河接江口,凡通江之路,均可因地制宜,开河建闸”。一旦入江口门增多,则毋庸开放运河归海诸坝,淮扬水利自然安澜。

第三、“浚以下之者”是指浚治淮扬运道。黄淮排泄余水经运河南下入江,若运河河身淤积,必然抬高水位,对运河东堤防守造成压力,一旦溃决河堤,必然贻害下河地区。为此,需将运河淤积处进行挑浚,“所挑之土,俱倾于东西两堤之外,再加礮杵,将西堤筑成坦坡,东堤加倍坚厚”,同时恢复浅夫制度,并委派官员时常巡察,强化监管,确保运河遇有淤积即行挑浚。

第四、“束以下之者”是指于下河筑堤束水归海。若入江、入海之路不通,为保护运道计,则运河诸闸坝必然启放,经由下河地区入海。此种情形下,若无堤束水,必致散漫旁溢,“西来之水,如履平地,淹尽一亩方行一亩,淹尽一村方过一村……海口纵深,无由径达”。加之海口排水量较小,又复淤塞,往往未及排泄,下河已经陆沉。所以放坝名为借道下河排泄归海,实则是将下河地区当作泄水区。冯氏指出合理的解决方案是在运堤至海口间建设长堤两道,束水归海。一道在高邮,由五里车逻等坝,经兴化南至白驹、斗龙港入海。一道则将泾河闸口北移,过涧河,由清沟镇经东沟,从朦胧喻口等处至庙湾入海。于两堤之间开浚大河,堤旁设置耳闸,“水小则闭,水大则放。洪湖水发,即可从此两堤束之入海”。

在这些工程完竣之后,还必须有相应的善后事宜,注重防护,“报险则有抢埽、塞决之工,少有冲刷即筑堤以护之,少有渗漏即退筑以阻之,少有淤滞即束波以涤之,少有泛滥即预减以泄之”,如此,才能确保水利安稳。当然,通过“疏”“畅”“浚”“束”四路下水法解决了下游的行水问题后,冯氏还指出可就上游稍作治理,“从此下游既治,乃寻源而上,或筑夹堤以防高堰之决,或通巢湖以分正阳之冲”。

《淮扬水利图说》成书于道光十六年(1836),顾名思义,即以图配文的形式论说淮扬水利。全书计有“淮扬水利全图”“淮黄交汇入海图”“御坝常闭水不归黄沿江分泄图”“漕堤放坝下河筑堤束水归海图”“漕堤

放坝水不归海汪洋一片图”“东台水利来源图”“东台水利去路图”“东台杨堤加高图”八幅图。八幅图片的排序并非随意为之,集中反映了作者对于淮扬水利困局成因以及治理顺序的认知。首列淮扬水利全图乃是总图,于中能够直观看到淮扬水利与黄河、淮河、长江之关联以及淮扬地区河、港、湖、荡、闸、坝等详致分布情形,极富历史价值。总图之后为淮黄交汇入海图,则因淮为黄夺,黄强淮弱,欲治淮则必先治黄;若黄河不得善治,则需大开通江之路分泄,故沿江分泄图次之;若开江分泄而江又不能容,为运道计,势必开漕堤归海诸坝,则需建筑长堤束水,避免漫入民田,于是有筑堤图;若必须放坝而又缺少堤防,则淮扬千余里之地,“水天一色,莫辨津涯,民间屋庐、丘墓,随水漂泊者,不可胜数”,遂有汪洋一片图;后三图皆关东台,体现了作者对于家乡水利的格外关切,“至于东台僻处东隅,不过维扬一小县,然来源、去路与运堤、马路等处,亦予剥肤灾也,例得附图”。

沿海诸口是下河水利排泄的重要一环,海口的通塞直接关乎下河水利的排泄成效,因此对于海口的治理一直是下河水利治理的重中之重,“海口之关乎东台,并关乎淮扬者,诚不可须臾缓”,目力所及,冯道立应该是对海口治理论述最为精深、全面者。其论述主要集中于《测海蠡言》及《攻海沙八法》中:

《测海蠡言》是系统阐述海口治理的著作,并非仅仅限于治理技术与方法的说明,包括治理准备、施工注意事项以及善后事宜皆有论说,是系统性的海口治理方案。对此,前人已有较好的介绍,如《冯道立和他的〈测海蠡言〉》一文,该文将冯氏海口治理计划分为四个大类,基本准确,分别为:

第一,“准备工作”,有“定估计、备食物、备器具、起先卒、选董事、定工价、示号令”等篇。主张工程预算经费要宽、费用要省。要事先准备工具、充足口粮及淡水。定好工价,起用当地民夫施工。强调任人唯贤、严明号令。

第二,“工程技术”,有“审地势、辨土性、避大汛、防淫雨、裁湾曲、筑堤坝、御海潮、疏海口、勤巡哨、查险工”等篇。强调因势而治,根据相应的土性制定不同的施工方案。选择合适时间,避开大汛期,防止淫

雨冲塌已有工程。疏通海口需要加以人力,对已有工程严加巡视,确保安全,以求久远。

第三,“纪律制度”,包括“明赏罚、励廉洁、清账目、严挑脱、释群疑、绝浮棍”等篇。提出人夫乱跑塘号,严禁旷工、酗酒、滋事、脱逃。狠抓工程进度,赏罚分明。按期公布账目,按照土价、工程难易定工价,确保公平。

第四,“民生生活”,包括“恤下情、验棚号、择工期”等篇,则是对工夫生活的关心,保障其基本生存及生命安全。

《攻海沙八法》则是专门针对海口淤沙治理而作,顾名思义,即有八种方案:

“一曰疏以攻之”。入海河道因海潮泛涨多有淤塞,必予以疏通,使其常态化存有水源,才能保证内河水源与海口之水力量相抵,不至于让海水浊沙漫入内河,造成淤塞。

“二曰开以攻之”,认为海沙可挑,主张针对不同类别的海沙采用适宜的治理方案,“遇有嫩淤,则用套枕;遇有稀淤,则用木架;遇有翻沙,则用水压;遇有油沙,则用打井。此外,如潮长水来,人难驻足,则用扬泥车、铁扫帚等物以开之;遇退水落,则用开沙犁、铁罟子等物以开之”

“三曰束以攻之”,指出此前挑河,因将挑出之土堆积两岸,导致遇风复卸入河中,造成入海河道屡挑屡淤,主张将所挑淤土筑成河堤,收束水源,增强刷淤效能。

“四曰蓄以攻之”。即以水攻沙法,通过挑深上游灶灶及南路水路,以供水源蓄积,如此,早年可以济运,到了涝年,则可集众水之力,冲刷淤沙。

“五曰直以攻之”。将入海河道裁弯取直,以便上流来水一泻千里,提高刷沙力度。

“六曰闸以攻之”,主张在近海处建闸,闸底留水数尺,加以闸板。这样遇到上游开坝泄水,可以起闸冲沙。而遇到海潮泛涨上涌,又可以抵御海潮,防止泥沙进入闸内河道。强调闸要建在近海处,是尽量缩短海潮至闸这一段的河道淤积,以减轻治理难度。

“七曰捞以攻之”。提议设立浅夫,进行常态化捞浚。

“八曰下以攻之”。淮扬地势,西高东下,而海口

处地势则相反,为东高西下,这种地势直接导致泄水难以排除。可以通过挖地海口高昂处,以供积水排除,这样可以顺势攻沙,一举两得。

二、冯氏水利学说的特色

第一,冯道立治水方案的形成并非闭门造车的结果,而是理论结合实践的产物。他既吸纳了前人的治水理论与方略,例如对“水之就下”属性的充分认可,对“蓄清刷黄”“束水攻沙”策略的深切体悟。又有来自亲身的实践考察,“先生勤于水利之学,不尚空言,行踪所及,远遍洪泽、秦邮,尝勘测水道,自棹扁舟,出没于湖光波影”,在积累了大量的一手地理、水文资料后,方才提出了自己的治理主张。另外,如上文所言,他还实际参与过多项水利工程建设,这些实践经验也有助于增加他对淮扬水利治理的认知。对时人而言,冯氏所提方案具有较强的可操作性,故每有出版,官民争相抢购,一时间洛阳纸贵。对后人而言,亦具有极高的参考价值。民国时人即指出“近则百余年来,凡言江淮水利者,迨无不尊先生云”。而且据说“解放后的治淮,开建新洋港闸等工程,都参考了他的水利著作”。

第二,冯道立并非单纯的著述立说,而是带有强烈的经世情怀。自乾隆后期直至嘉道年间,下河地区水利灾害不断,冯道立生于兹,长于兹,对于接连的水害并不陌生,“余时村居洪湖下游,自湖水失治,海口又不通,民遭昏垫者,已指不胜屈矣”,目睹频繁水灾下的惨烈民生,必会产生巨大的情感触动,因而才会选择主攻水利一门,力图救民于水火。如在《淮扬水利图说》中,则处处流露出其著述以便采择之意图,希冀所言能够用于实际治水活动中。据冯氏自述,其写作缘由在于“本学祝补斋先生关心水利,命具各图以献,爰绘总图于前,余图附后。倘见者教而正之,则刍蕘一得,或亦有资于采择云”。在“漕堤放坝水不归海汪洋一片图”后,谓“爰将身所亲受,仿郑侠流民之意,特绘斯图,若夫转祸为福,奠苍生于衽席,变苦水为恩波,是有望于关心民瘼者矣”。在全书最后又言其除《淮扬水利图说》,“外有淮扬治水论、东台水利议、浚河记、救荒文、营巢轩制艺各一卷,均俟高明鉴定焉”。不但如此,由于其声名在外,每逢府

县官员咨询或请其主持水利工程时,便借机将著述献出,以求采择。如道光十五年(1835),分巡朱沆浚治运河,命冯道立主其事,于是以《淮扬治水论》上之;道光十七年(1837),其又将《淮扬水利图说》《东台水利议》上呈扬州太守李璋煜。道光二十八年,上游洪泽湖水涨,上河百姓提请开坝,下河士民则请延缓开坝,对此,两江总督兼管河道李星沅谓水势过后,当未雨绸缪,“查东台冯某所著《淮扬水利图说》,内有筑堤束水之法,似尚可采。应于安澜后,由河道督同扬州府等劝谕绅耆,破除成见,妥筹办理,扎淮海道即移咨常镇道,一体遵照外,合亟飭行”,只可惜这些治理方案并未被采行,但冯氏并未因此消极怠惰,直至晚年,仍勤于著述,对已成之书时加检阅,每有心得则增补之,遇有困惑处则请教他人。去世前一日,还让其子“就榻前检取所著书文,改订数处”,增删改动,力求妥帖周详,留待后世之能者鉴之、用之,“今因编辑文稿,存之以待后人”。

第三,冯道立对前人成说或治理方案始终保持谨慎的思考,既不拘泥、迷信权威,亦不固执己见,而是综合各类主张予以改进,并充分论证。这在其著述中也有诸多体现,如开通禹王河方案,在明代即遭到潘季驯的反对,认为“山路崎岖,不能大开,一似河道经此,又未免贻害南境”,嘉道间河臣亦多持此意见,但冯道立经过考察认为禹王故道仍有迹可循,开通并无不可,唯需“高筑堤岸,深掘河槽”即可。再如束堤归海方案。早在康熙年间,靳辅曾提议过这一方案,但廷议时于成龙、汤斌等人并不认同,宝应人乔莱则指出筑堤有四不可说,予以坚决反对,最终该议作罢。冯道立认为靳辅虽有详尽提议,但却有考量未至妥当之处,“至于经过串场河处,文襄谓当河西筑堤,由阜宁以至海安高兴新堤等,此议未免过费”。仅开一大河也的确与农田有损,“考文襄之议,河面有一百五十丈,自然有碍田亩”,故而遭到乔莱等人的反对亦可理解。但乔莱的反对也有可商榷处,如乔莱反对理由之一为下河地区“土松地薄,挑挖难以成功”,但经过考察,冯氏认为地基坚实,具备开挖条件。针对“堤高河阔,溃决易受其害”的理由,则指出只要稍作改良即可,“今则厚筑坦坡,深掘河槽,凡遇险处,再加月坝遥堤,则水由

地中,并非驾空而行,岂有燕雀处堂之惧”。束水长堤非但可建,建成后既可保护下河民田,又可兼资灌溉,一举而多得。对于筑堤可能的担忧或潜在的风险,冯道立进行了仔细的研判与解析,力图消除大众的疑虑。如有人担心此举会引发海潮内灌。对此,冯氏指出筑堤后无论西水还是海水皆在堤内,并不妨碍民田;还有人提出大堤筑成后修理困难,易于坍塌。冯氏认为只要按里设置浅夫,时加修筑,并无坍塌风险。还有人提出两河难以容受下泄淮水量,冯氏则言此前下河地区难以容受泄水,在于缺乏归海去路,因此散漫横流,筑堤开河后则余水归海有路,即来即消,完全能够排泄,不会漫溢。总体而言,冯氏所言工程方略,细致周全,言语分寸适度,读之另人信服,这可能也是其著述一出则洛阳纸贵的原因吧!

第四,冯道立笃定在尊重水性、辩证施治的前提下必定能够有效治理水患,“天下莫难于治水,亦莫易于治水”则体现出理性层面人定胜天的精神与气魄。冯道立认为做事必须解决畏难情绪,报之以切实的行动,“天下事畏之则难,行之则易,有志竟成,是在人力以胜之”,如在对禹王河的开浚以及束堤归海方案上,都曾提出不能“畏难自阻”。但同时他也指出,治水不能用之蛮力,必行尊重水性,统筹规划,变通而行,方为正道,“今则不惜小费,不避大劳,或统其全局而次第行之,或择其要道而变通行之,彼就下之性,水固无不听命于人也”。

第五,冯道立的治水主张立足于整体、综合性治理,而非只是关心桑梓水利,“若区区桑梓地,无烦造作也”。遗憾地是,未能落实到实践中。冯道立知晓淮扬水利的治理需要首先立足于上游治理,但却无施展之余地,于是“不得已乃以治洪湖之心转而治海口”,海口的顺畅与否关于淮扬,也关乎到东台,因此他想要通过治理海口来达到减轻水害的目的,但因官员人事调动而停止,“不得已乃以治洪湖与海口之心,转而治桑梓矣”。空余一腔热情与抱负,引为憾事。但冯道立水利著述作为清代最为系统、合理阐释淮扬(下河)水利治理方案的文献,对晚清及民国以来淮河下游流域水利治理方案的选择则产生了深远影响。

(作者单位:盐城师范学院)

从盐渎到盐城

□ 朱义刚

历史常常是相互关联的,西汉元狩四年(公元前119年),远在千里之外大漠上一场规模空前的汉匈大战,间接促成了盐渎建县,推进了西汉盐铁官营制度,使得汉帝国国库充盈、实力增强,汉朝整整延续了400多年,成为中国历史上执政时间最长的中央集权制国家,“汉”也从一个国家的名称,成为我们这个世界上最伟大民族共同称谓。

漠北之战大败匈奴

西汉元狩四年(公元前119年)注定是一个不平凡的一年,这一年春天,汉武帝刘彻紧急召集众大臣廷前议政,商量跨过大漠对匈奴主力发起一场规模空前的打击。不出汉武帝所料,由于漠南之战和河西之战消耗了西汉大量兵力、战马和粮食,不少大臣担心深入千里大漠与匈奴主力作战,兵马是否充足,军需粮草能否得到保证。此时刚在河西战役中以少胜多大败匈奴的青年将军霍去病力挺汉武帝,他说当下应趁匈奴主力士气衰退,一鼓作气,乘胜追击,方可清除北方后患,剪除匈奴对大汉的威胁!霍去病的话音刚落,汉武帝即拍案而起慷慨激昂道:“霍将军所言极是!先帝创立大汉八十多载,北方屡遭匈奴骚扰,匈奴骑兵烧杀抢掠,黎民百姓苦不堪言,敌军甚至兵临城下,朝廷常以和亲纳贡化解,已养虎成患!今我汉军在漠南、河西两次大败匈奴,虽有兵马损失,但大汉自近年实行盐铁官营,国力显著增强,百姓同仇敌忾,现在正是深入大漠扫除匈奴主力的绝好机会,这一仗必须要打,而且一定要打赢,一扫大

汉八十多年的耻辱!”众大臣见汉武帝志在必得且又言之有理,都纷纷转而支持汉军跨过大漠北伐匈奴!

于是,自西汉建立以来一场规模最大的汉匈之战在元狩四年春天打响。汉武帝调集十万骑兵,命大将军卫青、骠骑将军霍去病各领五万,深入漠北,寻歼匈奴主力。并以郎中令李广为前将军、主爵赵食其为右将军、平阳侯曹襄为后将军,公孙敖以校尉从大将军,统归卫青指挥。霍去病属下未配备裨将,但所统兵卒多是经过挑选的敢力战深入之士,其中包括大量的匈奴降将。为了确保作战胜利,汉武帝还征集从马十四万匹,步兵数十万,负责转运辎重,保障后勤供应,为这次大战准备的粮草更是不计其数。

漠北大战整整打了数个月,汉军在千里大漠远程奔袭、快速冲击,英勇善战、愈战愈勇,匈奴部队则准备仓促、盲目轻敌,指挥失误、节节败退,最终以匈奴主力大败而告终。这一仗,匈奴两路大军被歼九万余人,元气大伤,匈奴单于不敢再在大漠北缘立足而向西北方向远遁,从此“漠南无王庭”,其实力日渐衰落。汉军则伤亡数万人,马匹损失十多万,后备空虚,短时期内也无力再发动大规模进攻。

盐渎建县设盐铁官

汉武帝对漠北战役的胜利极为满意,汉军凯旋后,他加封卫青、霍去病为大司马,从此两人各号大司马大将军、大司马骠骑将军。漠北大战虽然消灭了匈奴主力,但汉朝北方的威胁并未根除,汉武帝想继续北伐匈奴,歼灭其残余势力,以确保大汉江山永

固。但是,由于连年征战,特别是漠北大战透支了全部国力和民力,士兵伤亡惨重,土地大量荒芜,百姓生活艰难,厌战情绪蔓延,朝廷短时间内也无法征集到战争所需要的兵马和粮食,汉武帝决定从长计议,一方面让百姓休养生息,恢复农耕,鼓励生育,囤积粮食;另一方面加强盐铁管制,加强中央集权,以增强国力,充实国库,等待时机再伐匈奴。

西汉元狩四年,朝廷决定分射阳东部置盐渑县,以进一步加强盐铁官营管理,增加朝廷国库收入。当时的盐渑县为古射阳以东的滨海沙洲,百姓主要以煮盐为生,运盐的小河四通八达,小河边是一座座大大小小的盐灶,每年的盐业产量非常可观。朝廷在当时的最高点、今天的盐城市区沙井头一带设立了盐铁官署,负责盐业生产、流通管理,以及煮盐铁器的铸造和分配。一九五七年沙井头一带发掘出一处大面积的汉代遗址,遗址南北长约900米、东西宽约500多米,在遗址区内陆续发现陶井35口、瓦井9口,砖井4口,还发现了铁锅、铁鼎、铁匕、铁犁、铁斧、铜箭头、陶网坠、陶纺轮、以及印纹硬陶和大量原始瓷器、瓦文、云纹瓦当等。此处汉代建筑群遗址,历经两千年仍发掘出屋基多间,以及炼铁作坊、大批汉代文物,尤其是战国封泥、汉代瓦当、铜铁器的出土,表明此处汉代已是一个人口稠密、盐铁兴旺、渔农繁荣的城镇了,可见当时极有可能就是古盐渑县的县治或盐铁官署。

由于年代久远,加之战争频繁,盐渑建县的历史记载已经很难找寻,但从历代文人的诗词中我们隐约可以感受一点当年的历史沧桑。如明万历《盐城县志》收录了一首唐朝诗人长孙佐辅的《楚州盐渰古墙望海》:“混沌本冥冥,泄为洪川流。雄哉大造化,万古横中州。我从西北来,登高望蓬丘。阴晴乍开合,天地相沉浮。长风卷繁云,日出扶桑头。水净露蛟室,烟销凝蜃楼。时来会云翔,道蹇即津游。明发促归轸,沧波非宿谋。”诗名中的“渰”是“尘埃”的意思,“盐渰”可以理解为历史上的“盐渑”或“盐仓”,诗人站在盐渑古墙基上东望大海,凭古吊今,感慨大海的阴晴开合,天地的上下沉浮,自然的奇妙变化,全诗气势磅

礴、富有哲理。

盐铁专营国力增强

盐渑建县初期,境内百姓主要仍以煮盐为生,境内产业单一、耕地短缺、人口稀少,因此相当长一段时间内一直有县无治,朝廷只在此设盐铁官,没有派县丞,县内大小事务仍由射阳县丞代管。上世纪五十年代沙井头一带汉代遗址曾出土了一枚“射阳丞印”的封泥,进一步以实物的形式佐证了自西汉元狩四年从古射阳分出盐渑县后,射阳县丞往来盐渑县处理政务、管理盐铁的历史。

盐城这片土地三千多年前就有先民活动,西周初年鲁侯伯禽令奄民南迁,途中有部分奄民留在盐城一带定居,这群人是盐城最早的先民,常被后人称做淮夷民。春秋战国时期吴越争霸,越王勾践趁吴王夫差北上大会中原诸侯之机,发雪耻之师攻吴都城,夫差自中原退师南返时,封其民于江淮之间,此为盐城有史记载的第一次规模较大的移民。这批移民靠海吃海,在官府尚未实行盐业专营的远古时期,他们煮海为盐、卖盐为生,过着以物易物、自给自足的生活。秦始皇统一中国后,将全国分为三十六郡,盐淮地属泗水郡,秦始皇为加强中央集权统治,开始实行盐铁专营,官府垄断盐铁经营,寓税于价,百姓在不知不觉之中缴纳了税收。西汉建立后,汉高祖刘邦为汲取秦朝灭亡的教训,减轻百姓徭役,关心民生疾苦,开放盐铁民营,此时盐淮一带为射阳侯刘缠的封地,盐民们仍旧靠海吃海,煮盐为生,淮盐开始享誉天下。到了汉武帝元狩年间,为了筹集北伐匈奴的军需和打击为富不仁的盐商,朝廷开始将盐铁的经营收归官府,实行盐铁专卖,其中盐专卖采取在官府的监督下由盐民生产,官府定价收购,并由官府运输和销售。盐铁专卖使得盐民的利益受到严重压榨,加之海水经常倒灌,淹没盐亭盐灶,盐民们生活在水深火热之中,苦不堪言。

但是,从另一个角度来看,盐铁专营制度也有它的历史功绩,那就是加强了中央集权,增强了国家实

力,维护了社会稳定,朝廷可观的盐铁税收支撑起了一个庞大帝国的运转,使得汉武帝能够多次对匈奴发起进攻,并基本解除了匈奴对西汉的威胁,使得中原地区人民不再担心北方游牧民族的侵扰,百姓能够安居乐业。当然,任何一项制度都要掌握一个度,由于汉武帝时期实行的盐铁专卖制度过于与民争利,引起了百姓的不满,他晚年也有所悔悟,出台了一系列安民措施,并颁布了《轮台罪己诏》,反思自己的错误。但是一直到汉昭帝时期,仍没有取消的盐铁专卖制度引起了社会的广泛争议,并导致了一场著名的“盐铁论”大辩论。这就是在辩论“盐铁官营”要不要退的问题,当时为盐铁专卖辩护的人说那是为了筹集抵御匈奴的军费,而反对盐铁专卖的人则强调儒家的经典原则“不与民争利”,结果双方各执一词、争论不休。盐铁会议召开后很快就废止了官府对酒业的垄断,并部分取消了盐铁专卖。而盐铁会议最重要的贡献,就是提出了一个至今仍非常适用的宪政原则,即政府只能保持一个适当的税率收税,而不是靠经营一般性商业的形式获得公共物品的资源,这在两千多年前的封建社会是很难得的。

从盐渎县到盐城县

盐渎建县后,官府加强了对盐业生产的组织管理,长长的海岸线上大小盐场星罗棋布,盐渎县缴纳给朝廷的盐税越来越多,很快成为了当时的大县,《史记》载“东海有海盐之饶”。奇怪的是,整个西汉历史都未有盐渎县令的记载,一直到东汉熹平元年(公元172年),才出现了见之于史书的最早的县丞孙坚。孙坚出生于浙江富阳,从小习武,力气过人,爱打抱不平,因平乱有功被扬州刺史推荐到盐渎县担任县丞。孙坚在治理盐渎期间,为官清正,兴利除害,深受老百姓的爱戴。相传因地处海滨饮用淡水困难,孙坚在屋前凿了一口水井,供乡邻们饮用。孙坚的父

亲孙钟是一位勤于耕作的老人,他见儿子在屋前凿了井,就在屋后种瓜,汲取井水浇灌,瓜熟了就挑到附近的沙坨村去卖,从此留下了“瓜井仙踪”的神奇传说。

东汉灭亡后,中国进入了魏、蜀、吴三国鼎立时代,盐城因地处魏吴边境,又有海盐之利,为兵家必争之地,战争连年不断,百姓四处逃散。曹操做了魏王后,他担心孙权渡江据北为屏,令江淮之民迁往徐州、泗州一带,“江淮十余万众,渡江而东”,使江淮之地“其间不居者各数百里”,土地盐灶逐渐荒芜,盐渎、射阳两县皆废。直到西晋太康元年(公元280年),晋武帝司马炎统一中国后,招江淮流民返回故里,并鼓励吴人北迁,使江淮人口大增,到太康二年时,又重新恢复了盐渎县。此后一直到东晋安帝义熙七年(公元411年),经过五百多年的海陆变迁,盐渎境内陆地越来越多,环城皆盐场,盐渎县遂更名为盐城县,从此这片土地便有了一个响亮的名字——盐城。

由“盐渎”而“盐城”,即由水而陆,这是对居住环境的一种强调和改变,同时也表达了一种愿望,人们更多地开始关注赖以生存的城池建设,而不再将纵横的河道作为它的象征。后人杨瑞云感怀这一变化,又仿佛在凭吊“盐渎”的消失,曾赋诗一首:“盐渎不堪问,萧萧风苇间。绕城唯见水,临海故无山。”表达了对沧海桑田的感慨。而明万历《盐城县志》则这样解释盐城县名的来历和县城的选址:“盐城古名盐渎,先世欲建城射阳,以射阳土不及海边厚,且海可渔,滩可樵,为民生之利,于是乃城海上,环城皆盐场也,故名盐城。”从此,盐城这个名字一直使用了一千六百多年,盐城也成为中国唯一一个以“盐”命名的城市!

(作者单位:亭湖区统战部)