



(封面图为大洋湾生态旅游风景区)

### 《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

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 陈法金

执行副主编：高 齐

编辑：沈碧云 左建华

信箱：hhxttg@163.com

#### 领导要论

- 3 着力加强四个维度 壮大主流意识形态 吴晓丹

#### 建设“四新盐城”研究

- 6 长三角城市群视域下提升盐城城市能级策略研究 盛海丰
- 10 盐城市打造上海飞地经济示范区对策研究 孙小祥
- 15 江苏盐城段黄海湿地建立国家公园可行性思考 王立波
- 20 “一带一路”战略背景下盐城企业“走出去”对策研究 周 璐
- 24 长三角一体化视域下盐城养老服务业发展的对策和建议

王红梅

#### 观察与思考

- 30 推动盐城市市属国有企业高质量发展综合配套改革研究 张乃文
- 33 盐城市新生代民营企业企业家现状及培育研究 姚龙琴
- 39 盐城承接上海科技和人才外溢的对策研究 黄兴港
- 42 农村教师培训政策执行的有效路径探索 乔 晖

# 目 录 MULU

# 黄海学坛

HUANG HAI WUE TAN

2020年第1期(总第146期)

## 历史与文化

- 48 由城市记忆探究盐城的文脉传承(下) 茆贵鸣
- 54 让明清黄河故道文化在新时代绽放光彩 裴彦贵

## 党建探索

- 57 新四军铁军精神与党的群众路线研究 吴常梅
- 61 中等职业学校党风廉政建设新探索 周颖

## 社会科学在你身边

- 63 城市建设和治理要举“疫”反三 金东



编辑出版:《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

出版日期:2020年3月28日

设计排版:盐城市华光印刷厂

准 印 证:苏新出准印 JS-J014

(内部资料 免费交流)

## 着力加强四个维度 壮大主流意识形态

□ 吴晓丹

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视意识形态工作,就意识形态领域的方向性、根本性、全局性问题作出了一系列重要论述和重大部署。党的十九大报告明确提出“建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态”的重大任务。习近平总书记强调要求,建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态,是全党特别是宣传思想战线必须担负起的一个战略任务。这一系列重要论述,为做好新时代意识形态工作指明了方向,明确了任务,提供了根本遵循。近年来,盐城从增加厚度、把握准度、彰显亮度和提升力度入手,锻造信仰认同、增强理论认同、汇聚价值认同、凝聚利益认同、形成话语认同、营造情感认同,不断壮大主流意识形态的凝聚力和引领力。

### 增加厚度,凝聚思想共识

马克思主义认为,意识形态是指在一定的社会经济基础上形成的系统的思想观念,代表了某一阶级或社会集团的利益,又反过来指导这一阶级或集团的行动。作为一定社会的观念上层建筑,壮大社会主义意识形态,就必须充分发挥思想引领和力量凝聚功能,不断巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础。在推进“两个巩固”的进程中,盐城坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想定向领航,在学懂弄通做实上聚焦发力、持续用力。

一是聚焦“关键少数”带动“绝大多数”。强化党

委(党组)理论中心组学习的示范引领作用,出台《盐城市党委(党组)理论学习中心组学习实施细则》,单月研讨交流,双月举办报告会,市委中心组全年开展集中学习和交流活动20多次,被表彰为江苏省党委(党组)理论学习中心组示范点。市委中心组成员率先垂范,领学解读《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,引领推动全市2.6万名党组织书记上讲台讲党课。持续推进中心组学习制度化,每年对80多家县处级党委(党组)中心组开展“巡听、巡查、巡讲、巡考”,以听促学、以讲导学、以查强学、以考促学,不断提升学习成效。“四巡”工作被表彰为全省宣传思想文化工作创新奖。

二是推动党的创新理论“飞入寻常百姓家”。市县两级成立由市委常委、各地和相关部门主要负责人组成的宣讲团,近两年在全市各个层面开展宣讲8000余场,累计受众120万人次。举办集中学习党的十九大精神轮训班,全市1303名在职县处级干部和全部镇(街道)党政正职干部参加培训。充分发挥百姓名嘴、企事业单位政工人员、大学生志愿者、大学生村官等群体的宣讲优势,组建“百姓名嘴”宣讲团,举办“新思想我来讲”理论微故事和文艺化系列宣讲大赛,1000多名“百姓名嘴”活跃在基层一线,把党的顶层设计理论与百姓生活点滴相结合,打通理论宣讲走向基层群众的“最后一百米”。

三是聚智增效推动理论与实践有机结合。纵深推进解放思想大讨论,“报网微端”各类媒体全员齐上,办好相关专版专栏和专题节目。举办高质量发展论

坛,组织开展“思想再解放、发展高质量”领导干部专题读书调研、社科理论界研讨会、解放思想专题学习会。推动各层各级对标先进地区先进榜样,制定方案落实整改。发挥党校、高校、各类研究院、新型智库等理论平台作用,把理论传播与解决问题相结合,多项社科课题被党委政府主要负责人批示,把“书斋里的学问”变成“决策的参考”。

### 把握准度,壮大主流舆论

新闻舆论是影响人心、影响社会发展的重要力量。盐城始终坚持正确政治方向和舆论导向,不断提高新闻舆论传播力、引导力、影响力、公信力,强信心、聚民心、暖人心、筑同心,激发全市干群奋进逐梦高质量发展的精气神。

一是强化新闻舆论导向。坚持以人民为中心,围绕宣传新思想在盐城落地生根的生动实践,把更多的镜头、更多的版面留给默默奉献的奋进者、干事创业的搏击者、敢于创新的担当者。深入基层开展新闻采访活动,宣传报道普通群众的伟大奋斗和火热生活,宣传报道基层干群中涌现出来的先进典型和感人事迹,宣传报道基层工作中跨越发展、走在前列的经验做法。近年来,每年省级以上主流媒体推出专稿 1000 多篇(条)。

二是推进媒体融合发展。按照习总书记要求,坚持移动优先策略,让主流媒体借助移动传播,牢牢占据舆论引导、思想引领、文化传承、服务人民的传播制高点。成功举办中国报业九大融合传播峰会和中国全媒体新生态高端论坛,依托《新民晚报》联合成立“沪动盐城”(上海)创意传播中心。全省首家以融媒体中心命名的县级中心——盐都区融媒体中心正式成立。盐阜大众报“报网微端”用户突破 200 万,获评省“十强报纸”,被中国报业协会授牌“中国报业融媒研究中心”;智慧盐城客户端下载量达 300 万,政务平台“盐城发布”荣获“江苏党政新闻新媒体权威发布奖”。

三是着力讲好盐城故事。用融通中外的话语体

系,与时俱进的传播手段,聚力唱响“盐城,一个让人打开心扉的地方”城市品牌,持续做强中韩文化交流品牌,积极放大“沪动盐城”品牌效应,让世界更好地了解盐城。杂技音乐剧《猴·西游记》在美国林肯艺术中心连续商演 27 场次,《千里共婵娟》赴美演出 20 余场,荷兰花海被授予“‘一带一路’公共外交基地”称号,“农民画让世界感知中国”获省外宣工作创新奖。《加强对韩传播能力建设》被国务院新闻办《对外宣传通讯》采用。

### 彰显亮度,赓续理想信念

人民有信仰,民族有希望,国家有力量。建设什么样的社会、实现什么样的目标,人是决定性因素。盐城积极深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育,弘扬以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神,让理想信念的明灯永远在心中闪亮。

一是突出红色传承。盐城现有红色遗存 248 处,烈士命名镇村 128 个,市级以上爱国主义教育基地 98 家。盐城以实施“红色领航”工程为引领,传诵红色故事,赓续红色基因。联合省委宣传部、光明日报社等开展“新四军铁军精神丰富内涵和时代价值”学术征文和理论研讨活动,面向全国党史、军史和社科专家征文,深入挖掘铁军精神内涵和时代价值。加快新四军纪念馆改造步伐,着力将之打造成为全国新四军题材馆核心基地、全国一流爱国主义教育基地和全国铁军精神研究中心。组织“烈士命名镇村行”活动,对 128 个烈士命名镇村集中采访报道;按照“有墓、有碑、有亭、有阵地,周边环境整洁”要求进行修缮提升,在烈士命名镇村进出口设置地名标志牌,以烈士命名所在地的公共文化广场、医院、学校、道路。

二是突出道德滋养。进一步完善市县镇村四级推荐评选机制,积极培育宣传关爱道德典型,在全省率先建成首家“好人馆”。邀请知名画家和摄影家为全市中国好人绘制拍摄画像,设计制作公益画面

168幅,在全市5条主干道84个公交站台张贴宣传,让典型事迹随处可见、随时可学。深入开展全国文明城市创建,积极实施百项为民办实事工程。在新一轮全国文明城市创建中,盐城位居全国参创同类城市第二。探索推进新时代文明实践中心试点建设,阜宁、东台、射阳列入全国试点城市。

三是突出以文化人。用更多更好的文化产品满足人民群众精神文化需求,是宣传思想文化工作者的使命。近年来,盐城着力推动“高原出高峰”,形成戏剧创作的“盐城现象”。《小镇》获国家文华大奖,4次进京演出,全国巡演179场。《半车老师》等31部原创剧目先后获曹禺戏剧奖、田汉戏剧奖等省级以上奖项,淮剧《送你过江》等多部剧本入选文化部戏曲剧本孵化计划,对外输出扬剧《红船》、锡剧《等你回家》等剧本33部。与中央芭蕾舞团合作展演大型芭蕾舞剧《鹤魂》,展示盐城特色文化。文化惠民持续推进,每年送戏2000场次以上,送展览200场次,送电影2万场以上。盐城当选“省文化改革发展速度先进地区”、省首批“书香城市建设先进市”。盐都区被授予“中国曲艺之乡”称号,建湖县被授予“中国淮剧之乡”“中国杂技之乡”称号,响水县获“中国小戏艺术之乡”称号。

### 提升力度,守好各类阵地

阵地是意识形态工作的基本依托,是把握好意识形态的前线堡垒。全市上下树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,旗帜鲜明坚持党管宣传、党管意识形态、党管媒体,自觉在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,尽力尽责传播好党的声音和主张。

一是着眼常态长效。制定下发盐城市《意识形态工作责任制实施方案》等文件,列出《意识形态工作责任清单》。建立健全意识形态领域分析研判机制、预警监测机制等,每日上报信息动态,每月通报

重点动态,每半年召开研判分析会议。

二是逐级压实责任。推动11个县(市、区)与属地和部门签订责任状,将意识形态责任制工作纳入年终绩效考核、全市党建工作责任制考评和宣传思想文化工作考核,纳入领导班子目标任务管理、年终述职、民主生活会等相关环节。在全省率先召集各地、相关重点职能部门主要负责人述职,听取意识形态责任制落实情况汇报并现场评议打分。每年开展专项督查,意识形态工作纳入市委巡察内容。全面推广村(居)宣传文化管理员制度,明确年度责任目标,将意识形态工作延伸到基层。该做法被中宣部《每日要情》采用。

三是规范阵地管理。依托全国首家唯一以新四军命名的干部学院——新四军干部学院,开设弘扬铁军精神主题课程教育,年办班200多期,培训党员3万多人次。依托当前全国史料最全、规模最大的反映新四军题材的综合性纪念馆——新四军纪念馆,开展“沿着新四军足迹,弘扬铁军精神”党性主题教育,受教育人次达160万。依托盐城抗击“6·23”特大龙卷风纪念馆,弘扬抗灾救灾精神,20多万人次受到教育。出台《盐城市关于论坛讲堂的规范意见》,坚持主办负责、属地管理的原则,明确讲前报备制度。积极提升治网用网水平,深入实施网络文化内容建设工程,加强网上正面引导。探索研究舆情生成传播规律,形成舆情引导“12345”工作法,有效净化网络空间。

四是提升能力素养。邀请知名专家教授举办专题培训班,培训各地、市直主要部门负责人,以及乡镇宣传委员、文化站长等各级宣传思想文化干部6000多人次。意识形态责任制工作纳入各级党校主体班教学,市、县两级党校全年开讲意识形态专题课程70多课时,组织开展巡讲30多场次。在党员冬训、中心组学习等培训活动中,坚持将意识形态内容纳入学习体系,不断拓展培训范围。

(作者系中共盐城市委常委、宣传部长)

# 长三角城市群视域下提升盐城城市能级策略研究

□ 盛海丰

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,在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。提升城市能级和核心竞争力,这既是世界城市发展的规律所在,也是盐城城市的发展定位和发展阶段的必然要求。在长三角城市群视域下推进盐城城市能级提升,已成为一个非常紧迫的课题。提升城市能级是一项综合性、系统性的工程,只有策应长三角一体化上升为国家战略的重大机遇,全面接轨上海,融入长三角,注重与长三角城市群其他城市优势互补、合作共赢,采取提升盐城中心城市首位度、做好盐城与长三角其他城市的互联互通、做好滨海港工业园区的项目推进、促进盐城价值链走向中高端等多种途径积极打造核心竞争力,提升城市能级,才能在新的区域合作竞争态势中赢得主动,也才能努力回答好事关盐城未来发展的时代问卷。

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,在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》,盐城是22.5万平方公里规划范围内的27个中心城市之一,且苏北唯一。市委七届八次全会也明确提出,要坚持在国家战略和长三角城市群中谋篇布局,突破行政区域等级的限制,按照城市群发展的新规律新要求,不断提升城市能级和核心竞争力。在长三角城市群视域下推进盐城城市能级提升,已成为一个非常紧迫的课题。

## 一、提升盐城城市能级的必要性

城市能级是指城市的综合实力及其对该城市以外地区的辐射影响程度,城市能级是城市竞争力、影响力和辐射力的集中体现。在市场经济条件下,一座城市的城市能级并不简单地取决于人口的多少和行政级别的高低,而是更多地看这座城市组织市场和配置要素的能力。尤其在经济全球化时代,城市能级更多地取决于城市参与经济全球化的融合度和自身的国际或地区影响力。一个典型例子是国际知名的GaWC排名,主要依据城市的产业基础,尤其是生产性服务业发展的水平来给城市排座次,基本不看城市的人口规模以及这座城市的行政等级等。在实践中,影响城市能级评价的因素包括经济能级、创新能级、开放能级和支撑能级等多个维度。

提升城市能级和核心竞争力,这既是世界城市发展的规律所在,也是盐城城市的发展定位和发展阶段的必然要求。首先,盐城作为长三角一体化发展战略北翼的重要城市,同时又是淮河生态经济带发展战略的中心城市之一,还是江苏沿海开发战略的重要节点城市,提升城市能级和核心竞争力,是盐城承载国家战略、彰显中心城市作用的使命所系。其次,以“开放沿海、接轨上海,绿色转型、绿色跨越”为路径,坚定不移推进“产业强市、生态立市、富民兴市”战略,推动盐城高质量发展,实现盐城新一轮腾飞,高水平全面建成小康社会,是时代赋予的历史使命,省委娄勤俭书记对盐城提出了高质量发展走在苏北苏中前列的目标,但对照相关考核指标,我市还

有相当大的差距,需要提升盐城城市能级和核心竞争力。再次,盐城拥有 1.69 万平方公里的土地面积和 820 多万的户籍人口,又是一个传统的农业大市,现有的大市区是从原有的盐城镇的基础上发展起来的,作为一座下辖多个县级行政地区的地级市,要展示城市能量、活力,发挥引领和带动作用,盐城提升城市能级和核心竞争力显得尤为紧迫。

## 二、制约盐城城市能级提升的因素分析

经过多年的发展,盐城的城市能级和核心影响力得到了很大的提升,城市的美好形象在更大范围内逐步得到展示。但由于历史和现实的多种原因,盐城在交通、产业基础、文化影响、开放程度等诸多方面离区域性中心城市、沿海现代化工商城市、长三角北翼经济发展新高地等城市的定位要求还有一定的差距,还存在很多制约城市能级提升的因素。

从人口集聚看,大市区人口过少是我市的一个突出特征。盐城市区(含大丰区)人口 237.42 万,其中一半左右住在乡镇。大市区核心区也就是高速圈内的建成区户籍人口不到 90 万,常住人口 112 万,对照 2016 年 10 月国务院发布的长三角城市群各城市规模等级中 II 型大城市常住人口 100—300 万人的要求,我市处于最下限。并且据统计,2018 年全市常住人口仍然减少了 4.22 万,市区人口也略有减少。城市化水平偏低,尤其是相对全域常住人口 720 万人的总量,中心城市人口集中度低,是影响盐城市能级的一个重要方面。

从经济总量看,2018 年,盐城地区生产总值 5487 亿元,在全国 338 个地级以上城市中位居第 36 位,在长三角区域一体化发展规划范围内的 27 个中心城市中排名第 11 位。但是盐城经济总量大的原因主要在于地大县多,县域经济发展较好,2018 年盐城 11 个县(市、区)地区生产总值排名中,处于前三位的分别是东台市、大丰区和建湖县,中心城市在经济发展上的引领地位不够突出。

从对外开放看,2018 年我国进出口总额 30.51 万亿元人民币,盐城为 630 亿元人民币,在全国的占

比只有 0.2%。从江苏的情况看,对外进出口总额最高的城市苏州达 3541.14 亿美元,盐城为 95.49 亿美元,总量位列 13 个省辖市中第 11 位,仅高于淮安和宿迁,在全省的占比为 1.41%。盐城是国务院确定的中韩产业合作三个地方城市之一,2018 年,烟台、惠州进出口总额分别为 462.58 亿美元元和 505.3 亿美元,是我市的 5 倍左右;我市引进外资 9.1 亿美元,烟台、惠州分别是 26.2 亿美元和 63.5 亿美元;我市的外贸依存度是 11.5%,烟台和惠州分别是 39%和 81%。对外贸易的短板特征非常明显,不仅影响着我市经济发展的总量和质量,而且严重制约了我市城市能级的提升。

从交通发展看,经过多年的建设,盐城初步形成了高速公路、铁路、航空、海运、内河航运五位一体的立体化交通运输网络,但与发达城市相比,盐城还存在很多短板。在长三角区域内,对外交通主要靠汽车运输,从盐城至上海、杭州、苏州等中心城市公路距离过长、时间过长,每逢节假日,拥堵现象时有发生。至南京虽然开通了铁路运输,但由于新长铁路未进行电气化改造、且为客货混运,每天三个班次的发车频率已达到运力极限,导致大多数时间一票难求。在货运方面,2018 年全市货运周转量 485.5 亿吨公里,但大宗货物使用成本较低的铁路运输比例过小,与大丰港、滨海港两个国家一类口岸之间的铁路支线尚未开工建设,公、铁、水联运不够。

## 三、提升盐城城市能级的策略选择

对标长三角区域内发达地区城市、对照我市肩负的责任使命,盐城还有不少差距,已到了全面提升城市能级和核心竞争力的关键阶段。应该认识到,提升城市能级是一项综合性、系统性的工程,只有策应长三角一体化上升为国家战略的重大机遇,全面接轨上海,融入长三角,注重与长三角城市群其他城市优势互补、合作共赢,采取多种途径积极打造核心竞争力,提升城市能级,才能在新的区域合作竞争态势中赢得主动,也才能努力回答好事关盐城未来发展的时代问卷。

1、加快“五大组团”建设、提升盐城中心城市首位度。随着城市的发展,人口向中心城市集聚是总体趋势,在实践上,随着人口、产业向大城市的不断聚集,单中心城市格局在效率和解决城市问题方面都受到制约,而“组团式”发展构建的多中心空间格局已经成为中心城市发展的重要趋势。在周边现有的城市格局中,建成区的城市功能和模式相对比较单一,城市间竞争同质化现象严重,不利于我们盐城在集聚人口的竞争中形成突出的优势地位。我市在“五大组团”的推进中,要注重彰显各组团的特色和优势,强力集聚目标人口。

南海未来城组团是盐城中心城市未来发展最大的潜力所在,要在城市建设、教育文化、生态休闲、产业发展等各个方面对标长三角一线城市最高标准,打造整个盐城中心城市建设示范区和城市能级提升的先导区。其他组团也要彰显各自特色,共同带动城市能级提升。我们还可以参照武汉、长沙、西安等模式,出台相关政策积极引导辖区内院校适时调整专业,大力培养中心城市建设需要的教育、电商、金融、旅游、会展、环保等专业的毕业生,最终使盐城中心城市年轻人更多、学历层次更高、城市社会适应力更强,更具活力。

2、高起点做好盐城与长三角其他城市的互联互通。当前,随着各地现代综合交通运输体系的日益发展,盐城与长三角区域其他城市的交通运输建设还显相对滞后,高铁建设尚未完工、路网结构不完善、高速公路密度不够、航道通航能力低等交通体系建设短板逐渐显现。盐城应主动与长三角各市高起点规划,共同致力于基础设施互联互通,畅通立体交通网络、健全物流发展体系,以沿海高速、沿海铁路、海运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,全面增强高质量发展支撑保障能力。

一是加快盐通铁路、相关高速公路建设。铁路和高速公路建设是盐城与长三角城市互联互通的主要方式。当前,要加快建设盐通铁路、盐泰锡宜铁路建设步伐,加快建设盐城至南京、建湖至兴化等高速公

路,完善盐城在长三角区域的路网布局。还要以徐淮盐高铁、盐通高铁建设为契机,完善铁路网结构,增加铁路网密度,扩大铁路网覆盖面,提升盐城区域性铁路枢纽地位,加快形成北京、西安等主要城市联通上海及长三角城市群的高铁新通道。

二是大丰、滨海等盐城港主要港区要围绕上海港北翼港口群定位,加强与上港集团的对接洽谈,加大力度推动上海港参股盐城港码头及配套设施的建设,将盐城港纳入上海港物流体系统一规划,由上海港参与盐城港共建共管,真正把盐城港建成上海港的组合港和喂给港。要以淮河入海通道二期航道、滨海港直连工程建设为抓手,发挥滨海港位于江苏沿海与淮河入海水道的交汇点,拥有深水贴岸的天然建港优势,推进30万吨级码头航道的可行性研究,在物流港功能上展现更大作为。

三是加快盐城各重要交通节点的自身建设,特别是加强盐城港“一港四区”、高铁枢纽、南洋国际机场的各项设施提升改造,在物流、仓储、港口管理、航线开辟、通关服务等方面要有新思路,通过一系列组合拳,做到盐城与长三角中心城市的快速互联互通。

3、高标准做好滨海港工业园区的项目推进工作。

滨海港工业园区规划面积约600平方公里,是承接长三角地区产业转移的重要载体。近年来,园区大力践行“两海两绿”发展路径,以“港口、产业、城镇、生态”融合发展为统领,以国家一类对外开放口岸滨海港为依托、新滩产业区为核心,通过坚持不懈地建设发展,港城和水电气热路等配套齐全的现代化工业园区已经初步成型。

下一步,盐城要以滨海港工业园区重点项目为抓手,促进滨海港工业园区高质量发展。一是在着力推动产业集群高质量做文章,要抢抓全省钢铁行业布局调整契机,按照“一基地一企业”的总体布局,在长三角一体化大局中谋划钢铁产业集群的发展,做好相关特大型钢铁企业当前特别是德龙镍业的下游配套企业的招引工作,增强特大型企业的吸附效应,尽快形成产业集群。二是全力打造能源结构升级版,



要加快推进滨海港工业园区区域供热中心项目市级核准,指导服务项目业主编制项目可行性研究报告和煤炭等量替代方案报告,要积极推动宝武钢铁、中海油 LNG、国家电投、金光纸业等重大项目建立循环体系,在工业园区层面上完善重点产业资源循环利用方案。三是以聚焦平台转型增强园区活力,特别是综合运用各类融资工具,重点加大政策性银行融资力度,保障园区快速发展,要试点成立与港口、港产、港城建设相配套的专业公司,加快突破融资瓶颈,在争取政策、项目、资金等专项支持上多做谋划,形成加快园区发展的强大合力。

4、努力促进盐城价值链走向中高端。随着智能与制造业的结合,以及生产与服务的融合,全球价值链的发展出现了许多新的形式、新的载体、新的竞争方式。盐城如何适应价值链发展的新趋势,打造新的产业竞争优势,促进走向中高端,正在成为提升城市能级的关键一步。

一是把握科技进步新趋势,促进盐城科技创新高水平发展。经济由高速增长向高质量发展转变,对科技创新提出了更高的要求。无论是产品升级换代还是结构调整优化,或者是降低能量消耗还是减少污染排放,都要依赖更高质量、更高水平的科技供给。我市要立足市情,一方面要大力鼓励基础科技研究,另一方面要善于借助外力推动科技进步。我市各大院所和主要研发机构要瞄准长三角地区上海、南京、杭州等重点城市的产业技术研发平台的科创发展趋势,做到精准对接,还要加大中国上海(盐城)科创中心与上海各研发平台的合作,借助上海的研发优势,推进科技创新,同时发挥我市科技成果转化基地功能,到我市落地,进而在价值链的中高端促进盐沪发展同频共振。

二是推动承接产业梯度转移升级为“价值链接轨合作”。很长一段时期以来,欠发达地区承接相对发达地区的产业转移方式呈单一的梯度型格局,在历史上发挥了一定的积极作用,但随着当今土地、劳动力特别是环境保护方面面临的新形势、新要求,单

一的梯度型转移模式不能够适应时代的发展变化,已经难以为继。而长三角高质量一体化承载着国家战略和国家使命,其核心城市上海必须要研发新一代的产业技术、打造新一批战略新兴产业,培育和发展壮大一批拥有高新技术的大集团、大公司、大品牌,从而会改建、重建一系列新的具有国际竞争力的产业链、价值链。我市与上海有着特殊的人文相亲优势,要发挥我市产业基金的引导作用,快速接轨上海相关产业链、价值链的中高端,顺利实现在价值链上的攀升,将盐沪人文优势转换为盐城发展优势。

三是把握产业园区的发展定位,构建盐城价值链迈向中高端的综合区域优势。要充分利用沪苏大丰产业联动集聚区和其他盐沪合作园区等产业发展平台,充分对接上海相关产业园区、大型国企、行业商会协会,通过“政府+市场”的双驱动模式,提升产业发展层次,致力建设“北上海临港生态智造城”,打造飞地经济示范区。发挥滨海港工业园区的交通、土地资源、综合能源的优势,统筹好资金、科技、人才等资源要素,打造更加便利有利的环境,大力提升承载重大项目的的能力,推进钢铁、能源、纸业等关系盐城价值链攀升的项目建设。中韩(盐城)产业园上升为国家层面合作园区,极大增强了我市对外开放的差别化竞争力,凸现了我市海上丝绸之路重要节点城市的地位,在盐城市对外开放史上具有重要的里程碑意义,要发挥我市对韩合作综合优势,加快复制推广自贸试验区改革试点经验,实施高水平的投资和贸易自由化便利化举措,促进经济发展质量变革、效率变革、动力变革,不断推动我市产业迈向价值链中高端。

5、高要求做好生态环境保护工作。在长三角一体化的大背景下,要保持加强生态环境保护建设的定力,应该探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。就盐城而言,全面优化人居环境,做好“大生态”文章,就是要高举“生态立市”旗帜,自觉践行绿水青山就是金山银山理念,让良好生态成为盐城最具竞争力的“金字招牌”,带动城市能级提升。

# 盐城市打造上海飞地经济示范区对策研究

□ 孙小祥

“飞地经济”作为一种重要的跨区域经济合作模式，能够实现区域间要素的有效流动与利益诉求的合理分配，有利于发挥不同地区的比较优势，正从省、市间自发的经济合作上升为推动区域协同发展的战略举措。党的十九大提出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。发展“飞地经济”，推动区域协调发展已经成为破解不平衡不充分发展的重要抓手。为全面贯彻落实长三角一体化战略，服务上海建设“五个中心”，积极策应上海卓越的全球城市建

设，盐城市依托独特的区位条件和资源禀赋，为在更高水平、更深层次、更大力度上接轨上海、融入长三角，推进经济社会发展，创建接轨上海“飞地经济”示范区，是盐城市抢抓国家重大战略机遇的关键举措，是贯彻落实省委“1+3”重点功能区战略的重要引擎，也是推动沿海经济带建设的应势之举。

## 一、盐城市打造“飞地经济”示范区的条件与机遇

### (一)基础条件

盐城与上海有着独特的历史渊源和紧密的现实联系，让盐城曾经被称为“北上海”。1950年，时任上

一是抢抓申遗成功的历史机遇，加快推动城市跨越发展。盐城拥有1.89万平方公里海域面积，有着太平洋西岸和亚洲大陆边缘面积最大、生态保护最好的海岸型湿地，湿地面积达到77万公顷，目前，盐城滨海湿地上生活着2000多种动物，其中国家一级、二级重点保护动物达41种。湿地是独特的生态系统和重要的自然资源，保护湿地就是保护人类的生存条件。盐城应以成功湿地申遗为抓手持续放大申遗效应，不断推动中心城市国际交流合作、产业选择和城市能级的跨越。

要求的农房搬迁、退耕还湿、圩堤拆除等工作，最大程度上展现“绿水青山”的地域符号，打响盐城生态特色名片。

三是大力发展全域旅游。近年来，以“旅游+”为最重要特征的全域旅游作为一种新的区域经济发展模式，带来了旅游资源的全面、系统的优化提升，并促进了旅游与一、二、三产业的融合发展。新时代，坚持全域旅游是推动盐城从生态优势到发展优势转换的有效途径，可以推动生态资源的共建共享，增强广大人民群众获得感、幸福感。盐城推动全域旅游，必须在长三角一体化视域下进行考虑，努力形成全域旅游全面发展的新格局。

### 课题组成员：

- 王海华 盐城市政府督查室主任
- 李菊英 中共盐城市委党校副教授
- 许宁峰 盐城市发改委高新技术产业处处长

二是做好西部地区湖荡湿地的生态保护工作。盐城西部建湖、阜宁、盐都境内马家荡、九龙口、大纵湖及周边其他地区的大面积湖荡湿地共同构成了“苏中之肺”，这是我市西部重要的生态大走廊，对淮河流域生态经济带的环境保护、干流水体水质影响至关重要，要加大力度做好湖荡湿地内不符合生态环保

海市市长陈毅同志提出,在江苏盐城大丰划出土地作为上海垦区,用来安置上海当时的无业游民和流浪儿童,受命组建“上海苏北垦荒管理局”的黄序周第一次提出“北上海”概念,全面开启了沪苏当时跨行政区的特别合作。此后的六、七十年代,又先后有8万多上海知青在“北上海”工作、学习和生活。数年后,这307平方公里土地,成为上海最大的一块域外“飞地”,同时也是上海最重要的优质农副产品供应基地。

### (二)政策梳理

2016年3月,国家“十三五”规划《纲要》明确提出,要创新区域合作机制,通过发展“飞地经济”、共建园区等合作平台,建立互利共赢、共同发展的互助机制。

2016年9月,国家发改委印发的《关于贯彻落实区域发展战略促进区域协调发展的指导意见》中,提出鼓励有条件地区发展“飞地经济”,鼓励中西部和东北地区通过委托管理、投资合作等多种形式与东部沿海地区合作共建产业园区。

2016年9月,《长江经济带发展规划纲要》印发,提出要引导产业有序转移。并鼓励上海、江苏、浙江到中上游地区共建产业园区,发展“飞地经济”,共同拓展市场和发展空间,实现利益共享。

2017年6月,发展改革委、国土资源部等八部委联合发布的《关于支持“飞地经济”发展的指导意见》提出,通过创新“飞地经济”合作机制,鼓励社会资本参与建设和经营,以及探索行政许可跨区域互认等措施,加快统一市场建设,促进要素自由有序流动,推进区域协同发展。

从国家层面看,党的十八大以来,“飞地经济”已经成为推动跨区域协调发展,支撑区域城市群龙头城市转型升级发展的重要支撑,未来将成为国家政策支持的重点和改革创新热点。国家对于“飞地经济”的政策鼓励支持和沪苏浙皖主要领导对长三角一体化发展深度推进达成共识,为江苏沿海依托“飞地经济”接轨上海提供了制度保障。

### (三)存在机遇

上海由于自身产业发展面临的资源环境约束日益趋紧,随着土地、人力等综合成本不断上涨,产业向成本较低地区转移成为必然。以电子信息为代表的简单代加工产业成为对外转移的首要行业,以汽车为代表的国际化发展产业正以跨区域联动发展战略,意图实现全国战略布局,以钢铁为代表的上海传统优势重化产业转移目标趋于多元化,企业转出过程中同样注重产业能级提升,以高投入、高消耗、高污染、低效益为代表的“三高一低”产业,政府出手以节能减排为突破重点,推动项目淘汰或转移。当前,上海正在全力推进自贸试验区和科创中心建设两项国家战略,加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市,新一轮城市总规充分体现了产业高端集聚、人口优化限制、空间严格管控的要求,这必然促使城市非核心功能大规模溢出和产业加速转移,为盐城依托“飞地经济”接轨上海提供了现实基础。

## 二、盐城市打造“飞地经济”示范区面临的制约与挑战

### (一)缺乏顶层设计和系统战略举措

自盐城市全面启动接轨上海、融入长三角工作以来,与上海的合作实现了从小到大、由浅入深的跨越,但主要停留在各市、甚至是各个经济开发区依托各类“飞地园区”承接产业转移和招商引资的层面,缺乏统筹“飞地经济”发展,接轨上海的顶层设计,尚未形成从战略层面系统接轨上海,推进“飞地经济”的方案。当前“飞地经济”的合作主要由行政力量推动,随着国家、地方政策的不断调整会产生较大波动,在财政体制、利益分配与风险分担机制、管理机构设置等方面缺乏相应的动态调整机制和系统的战略举措,对“飞地经济”发展是个严峻考验。

### (二)缺乏具有示范效应的接轨平台

尽管盐城市与上海共建多个“飞地经济”合作园区,并将沪苏大丰产业联动集聚区上升为沪苏两省省级层面首个合作园区。但从飞地园区实际承接上海转移的资金总量、项目规模、产业层次、科技含量

总体水平远不如苏州、嘉兴等地,甚至与安徽沿江部分城市也有一定差距,某种程度在上海产业梯度转移过程中处于非主要对象地区和边缘位置,主要原因是缺乏在上海都市圈具有重大影响力、对大企业及整体产业集群空间转移具有吸引力的接轨平台。

### (三)面临上海周边城市的激烈竞争

虽然盐城市拥有上海面积最大的域外飞地,但是上海周边地区嘉兴、昆山、太仓等与盐城相比,距离更靠近、交通更通达、产业更配套、政策更先行、人才更集聚。如浙江嘉兴建立“浙江省全面接轨上海示范区”,并完成《嘉兴市深化接轨上海三年行动计划(2014~2016)》,全市可商用上海“021”长途电话区号,两地交通卡实现互联互通等一系列具体政策的不断出台,使得嘉兴已形成全面融入上海的先发优势,未来盐城市在融入上海都市圈发展过程中将面临上海周边地区的激烈竞争。

## 三、盐城市建设“飞地经济”示范区的对策建议

### (一)运用系统化思维,做好“飞地经济”顶层设计

#### 1.加强规划引领

高起点、高标准、高规格、高水平做好盐城市融入上海发展规划。在发展战略、空间布局、功能定位等方面与《上海城市总体规划(2016—2040)》进行深度对接,从城镇空间结构、生态空间保护、设施共建共享、交通承接、产业协同布局等方面出发,强化全面接轨的落脚点、着力点、协调点,做好综合交通、通关临港、产业经贸、生态环境等专项规划,探索与上海共同开展规划研究编制工作。健全规划协调动态调整机制,确保规划在总体要求上方向一致,在空间配置上相互协调,在时序安排上科学有序,提高规划统筹管理水平和执行效果,推动与上海规划全面对接、协调统一、更好地实现融合发展。

#### 2.深化政策协同

梳理盐城政策、规章制度及办事规则与上海的差异,着力消除与上海的制度和政策落差。研究盐城承接产业转移及上海非核心功能的相关配套政策,在投资创业等方面制定与上海无差异甚至更优

惠的政策,支持上海自贸区的创新政策在港口物流区、保税区等复制推广。优先支持对接上海的重点产业和基础设施项目用地计划;优先支持用于扶持产业发展、科技创新、沿海开发、生态环保、公共服务等专项资金。推动区域智库与上海社科院、上海市发展改革研究院建立合作研究机制,与在沪知名智库建立紧密型合作关系,建立高级别决策咨询机构,保障政策协同内容、协同制度的科学高效。

#### 3.建立对接机制

与长三角区域合作办公室建立紧密联系,建立与上海市的协调推进专门机构,成立盐城市“飞地经济”协调小组,统筹“飞地经济”的发展定位和发展规划,并将相关目标与江苏、上海“十三五”规划衔接。“飞地经济”协调小组负责组织协调实施重大基础设施建设、产业转移、生态环境保护与建设以及生产要素的流动等问题,按年度编制任务清单并分解落实。对内做好规划方案的引领、协同、督查工作,对外加强与上海常态化交流,加强与上海对口部门日常联系,形成接轨上海工作新格局。

### (二)发挥比较优势,推动产业协同融合发展

#### 1.建设制造业协同发展基地

充分发挥盐城市工业门类全、加工能力强、承载空间大的优势,密切与上海主导产业和重点行业合作,积极主动地承接上海的产业转移,重点在汽车、海洋生物工程、新能源装备、消费电子、机械等领域对接合作。积极承接高端制造环节转移,最大限度地吸引沪企迁移落户,吸引那些在上海难以发展的项目到盐城沿海寻求合作,吸引更多的沪上企业将生产加工中心放在盐城。以合作园区为载体,明确园区产业定位,实现错位发展,积极承接上海“品牌+管理+产业链”的“整发展链”输出合作,探索园区建设新模式。

#### 2.建设优质农副产品保障基地

强化科技应用,突出规模化、生态化、景观化,加强蔬菜、畜禽水产养殖和水果标准园等标准化生产基地建设,坚持高起点、高站位、高标准,加强农产品

质量安全监管,进行全程追溯、查询和产地准出、市场准入管理,打造农业标准化示范区。重视龙头企业培育和品牌建设,支持生产基地与企业到上海举办品牌农产品进社区、食材品鉴会、基地体验游等推介活动,大力培育发展特色优质品牌农产品。推动农副产品电商快速发展,支持在上海建立农副产品市场销售联合体,拓宽服务上海市场农产品供应通道,扩大农副产品在上海市场份额。

### 3.建设生态旅游度假养老基地

加强与上海旅游资源的整合,通过APP、旅游手册、新闻媒体、网络介绍等多种形式加大宣传、推介力度;搞好线路包装,开展专题活动,提升旅游品牌在上海的知名度,使盐城成为上海的“后花园”。深入研究和挖掘上海在盐飞地历史和知青文化,在情感上、文化上促进沪盐相向融合。立足大丰上海知青纪念馆,结合品牌建设,加快建设集文化体验、观光休闲、运动养生于一体的旅游带,打造生态休闲基地。瞄准高端市场,积极引进上海社会资本及在沪外资在盐建设康养机构,配套疗、老年大学等社会配套服务,打造服务上海的高品质度假养老基地。

## (三)聚焦三大载体,构建区域重大合作平台

### 1.建设沪苏特别合作区

加快形成以上海在盐农场为“飞地经济”示范区核心区和沪苏大丰产业联动集聚区为主要功能承接平台的“一核一区”发展格局。依托上海在盐农场及大丰港区部分空间,在上海1小时经济圈辐射半径内,将海丰农场、上海农场周边区域划出一定范围建设沪苏特别合作区,在20年内全部托管给上海,未来甚至可以变成上海的第十七个区,实现与大上海的全面深度融合。以沪苏大丰产业联动集聚区建设为契机,以“纵向形成产业链、横向形成综合服务链”为发展思路,以产业项目建设为中心,打造空间最大、功能最优、成本最低、政策最活、服务最好的“飞地经济”载体,建设一座服务上海城市非核心功能大规模疏解的美丽滨海产业新城,打造成为北上海临港生态智造城。

### 2.建设上海自贸港配套功能区

首先,推动港口运营融入上海港,依托一类开放口岸,通过港口运营权委托、股份合作等形式,不断深化与上海港的合作。加快推进沪盐通关一体化,将盐城港口作为上海港的一部分,与上海港口形成一体发展格局。其次,发展“陆改水”运输模式优化运输网络布局,构建快送直达的“水上巴士”运输系统提升资源配置能力,打造建成上海自贸港北翼的集散中心。第三,探索建设滨海港能源保税港区,以滨海港深水航道及临港300多平方公里可直接转为工业用地的盐田为基础,依托中电投储备煤、中石油LNG项目和淮河流域腹地丰富的矿产资源优势,建设成为国内能源巨头开发利用国际能源资源的保税港区,成为上海自贸港北翼的能源储备、交易及集散中心。

### 3.建设全球科创中心联动发展区

首先,整合龙头企业在沪科技创新资源,在上海科技创新资源集聚的张江板块或大学城建设集聚高层人才的创新基地——上海(盐城)科创基地,主动参与上海全球科技创新中心建设,使之成为利用全球科技创新中心的人才、创新资源的“科创飞地”。其次,着力招引大院大所、国家重点实验室、企业研发中心和总部等,推动与上海重大创新平台合作,建设长三角重要的研发基地。第三,重点整合盐城汽车城、环保科技城、城南智慧城、盐都智能终端城等大市区范围类的各类创新资源和创新平台,推动优势产业领域深化与上海大院大所及龙头企业的研发机构合作,推动长三角新能源汽车产业研究院、大数据产业研究院等全面融入上海全球科创中心建设,吸引上海的创新要素向盐城流动,加快建设各类承接上海科技创新功能辐射平台。

## (四)基础设施建设,提高接轨互联互通能力

### 1.加强铁路轨道网建设

围绕“通勤化、快捷化”要求,完善普通铁路、城际铁路和高速铁路等多种轨道交通连接方式,加快迈入高铁时代,深度融入高铁新布局,构建与上海多

层次对接的铁路网络体系,全面融入上海“一小时经济圈”。加快推进盐通铁路项目建设,加强北沿江铁路方案研究。未来为提升江苏沿海的交通地位,积极争取盐通铁路成为国家京沪高铁的第二通道。

### 2. 加快完善公路航道网

完善高速路网结构,协调推进与上海的直达通道。完善城市快速路网,开展绕城高速规划研究,优化与高速公路互通,加快建设盐城高架三期工程,促进城市内外交通顺畅衔接,进一步畅通公路对接。打造航道联网畅通,加快建成滨海港疏港航道,实施高等级航道建设,实现主要港口、省级以上开发区与高等级航道直接相连,千吨级船舶可直达上海,形成“通江达海、连通京杭运河”的联运体系。

### 3. 提升港口综合服务能级

构架以海港为龙头的新格局,坚持整合、改造、开发并举,促进港口协调发展,各港区实施错位竞争。重点打造上海国际航运中心北翼强港,通过创新发展“陆改水”运输模式,打造上海国际集装箱枢纽港多式联运集散基地。重点实现从上海港喂给港到北上海港转变。统筹推进大丰、滨海、射阳、响水“一港四区”协同发展,建立布局合理、功能完善、优势互补的港口体系,打造江苏港口集团组合港。

## (五) 公共服务对接,加快与上海同城化步伐

### 1. 深化教育领域对接

实施“沪盐教育同城计划”,借鉴吸收上海先进的教育办学思路和模式,实现教育理念的同步提升。鼓励支持中小学校开展校际结对和交流合作,做到市属学校结对全覆盖,达到深度战略合作学校 30 所以上。鼓励上海中小学名校到大市区建设国际学校、附属学校等教育合作项目 10 个以上,实现优质资源共建共享。推动教育高层次人才培养体系互动融合,合作培育教育名师 200 名、教育领军人才 25 名以上,实现高端教育人才并轨同育。积极探索课改、考

改等领域联合研究,实现教育改革及其成果同推共享。深化对接上海高水平高等院校,推动盐城工学院、盐城师范学院与上海知名高校共建研究生院等战略合作,推动江苏沿海职业技术教育和上海职业技术学校开展结对、合作、交流。

### 2. 深化卫生领域对接

推进医联体协作,拓展深化与上海华山医院、瑞金医院、肝胆医院、肿瘤医院、九院等医院的全面合作,组织盐城医疗结构有针对性地与其建立紧密型的医疗联合体,力争新增医疗合作项目 5 个以上,建立 10 个联合诊疗中心。兴建名医工作室,依托上海名医院、名学科、名专家资源,充分利用上海名医的影响力,以平台建设、机制创新和制度完善为重点,深化医院管理合作,建立名医工作室,形成具有特色的学术传承工作机制。实施“互联网+”远程会诊计划,组织市(县)人民医院与上海华山医院、瑞金医院等三甲医院建立远程会诊系统,实现临床诊断、影像等及时连接,有效利用上海的优质医疗资源,实现与上海“技术同城、服务同质、资源共享”。

### 3. 深化社保旅游领域对接

畅通公共服务共享通道,推进两地市民卡、公交卡互通互用,全面享受同城公交的交通优惠政策。推动实施新能源汽车分时租赁项目,实现与上海汽车分时租赁模式一体化。推进社保、医疗结算一体化,逐步将上海市三级医院全部纳入南通、盐城医保定点医院,实现社保卡异地刷卡结算医疗费用,加强公积金合作,开展个人住房公积金异地互贷业务。加强旅游服务标准化对接,包括住宿、餐饮、购物、导游等服务标准的统一,共联、共享服务支持体系,连通沪盐旅游咨询问询系统,统一与上海的旅游投诉和纠纷处置机构与标准,提升旅游产业整体服务水平。

课题组成员:朱广东 朱天明 刘波 王丽丽

(作者单位:盐城师范学院 沿海发展智库)

# 江苏盐城段黄海湿地建立国家公园可行性思考

□ 王立波

1983年以来,江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区、江苏大丰麋鹿国家级自然保护区、江苏黄海海滨国家森林公园和盐城市条子泥市级湿地公园先后在盐城黄海湿地上建立,经过30多年的发展,在珍稀野生动物种群复壮、生物多样性保护、自然遗产保存、生态环境质量改善和维护国家生态安全等方面发挥了重要作用。通过对江苏盐城黄海湿地自然保护地现状分析,结合《建立国家公园体制总体方案》和《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》要求,探讨整合盐城黄海湿地上现有相连、相邻自然保护地建立国家公园的可行性。在盐城黄海湿地建立国家公园,将对提升盐城黄海湿地生物多样性、保持自然资源完整性、独特性和其价值的发挥具有重要的现实意义。

自2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立国家公园体制以来,自然保护领域的专家学者对我国国家公园建设开展了大量的研究工作,就国家公园概念、本质属性、与自然保护区的关系、设置条件研究、范围划定、建设路径、建设与研究进展等进行了深入的研究和讨论,发表了一系列的研究成果,这对指导和推进国家公园体制试点工作发挥了重要作用。

党的十九大报告中明确提出“构建国土空间开发保护制度,完善主体功能区配套政策,建立以国家公园为主体的自然保护地体系”,预示着我国自然保护区事业将逐步实现以自然保护区为主体向以国家公园为主体的历史性转变,这是我国进入中国特色

社会主义新时代,党中央站在中华民族永续发展的高度提出的战略举措。2018年机构改革后,全国自然保护地全部划归到同一个部门管理,此举将妥善解决目前我国自然保护地在发展中面临的困境,也为盐城及其他重要生态功能区建立国家公园创造了条件。建立以国家公园为主体的自然保护地体系对于优化和完善我国自然保护区体系、理顺自然保护区管理体制、缓解保护与发展的矛盾,以及更好地保护生物多样性具有重大意义。2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》(以下简称“指导意见”),明确了国家公园概念,对整合归并同一地理单元相邻的自然保护区建立国家公园指明了方向。

## 一、盐城段黄海湿地自然保护地现状

### (一)盐城黄海湿地自然保护地概况

自1983年以来,在江苏省盐城市海滨湿地上先后建立了江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区(以下简称“珍禽保护区”)、江苏大丰麋鹿国家级自然保护区(以下简称“麋鹿保护区”)、江苏黄海海滨国家森林公园(以下简称“黄海森林公园”)和盐城市条子泥市级湿地公园(条子泥)(表1)。在国家、省、市各级政府和相关单位的关心支持下,经过多年的保护发展,在湿地生物多样性保护,特别在麋鹿(*Elaphurus davidianus*)、丹顶鹤(*Grus japonensis*)等珍稀物种保护工作中取得了重要成果,盐城湿地生态系统得到较好的保护和恢复。

表 1 盐城市沿海自然保护地概况

Table1 General situation of nature reserves in Yancheng coastal

	珍禽保护区	麋鹿保护区	黄海森林公园	条子泥
行政区域	响水县、滨海县、射阳县、亭湖区、大丰区、东台市	大丰区	东台市	东台市
地理坐标	32°36'51"~34°28'32"N, 119°51'25"~121°5'47"E	32°58'31.67"~33°03'27.6"N, 120°46'44.66"~120°53'26.6"E	32°48'34.01"~32°53'29.72"N, 120°47'10.93"~120°54'44.67"E	32°43'19.15"~32°52'57.16"N, 120°53'58.38"~121°3'13.06"E
边界四至	清晰	清晰	清晰	清晰
总面积/hm <sup>2</sup>	247 260	2 667	3 712	12 746
土地权属/hm <sup>2</sup>	23 333	2 167	3 712	12 746
主管部门	省林业局、盐城市政府	省林业局、盐城市政府	东台市政府	东台市政府
管理机构	组织健全	组织健全	组织健全	申报中
编制人数/名	30	30	30	-
管理办法	《自然保护区管理办法》(盐政发〔2002〕221号)	《江苏省大丰麋鹿国家级自然保护区管理办法》(大政发〔2000〕121号)	-	-
类型	湿地生态系统和野生动物	野生动物	森林生态系统	湿地生态系统
保护对象	湿地珍禽及海涂湿地生态系统	麋鹿及其栖息地湿地生态系统	人工森林生物多样性	湿地生态系统
地貌	粉砂淤泥质堆积	粉砂淤泥质堆积	粉砂淤泥质堆积	粉砂淤泥质堆积
科普宣教	国家 4A 级景区	国家 5A 级景区	国家 4A 级景区	-
国际履约	国际重要湿地、世界人与生物圈保护区	国际重要湿地	-	-



## (二) 保护地管理状态

珍禽保护区于 1983 年建立,1992 年经国务院批准晋升为国家级自然保护区,经 2007 年、2013 年调整,现保护区总面积为 247260hm<sup>2</sup>,其中核心区 22596hm<sup>2</sup>,缓冲区 56742hm<sup>2</sup>,实验区 167922hm<sup>2</sup>。珍禽保护区的建立和发展,对盐城黄海湿地自然生境保护发挥了重要作用,丹顶鹤和其它珍稀鸟类得到良好的保护,成为候鸟重要的越冬地、迁徙的停歇地和补给站。但是随着盐城海岸带湿地围垦开发,原来复杂多样的自然植被大部分被农作物、水域等取代,未被开垦的自然植被演替规律也受到一定干扰,导致区域内生物赖以生存的生境发生改变。丹顶鹤适宜生境总面积减少、优势生境丧失、生境质量下降、生境连通度下降和景观破碎化严重。同时,由于核心区实施了“无人区”的严格管理,丹顶鹤和其它鸟类栖息地内的芦苇(*Phragmites australis*)、互花米草(*Spartina alterniflora*)等成为优势种,对丹顶鹤和其它珍稀鸟类觅食、栖息产生了一定的影响。

麋鹿保护区 1985 年建立。1986 年国家林业部和世界自然基金会(WWF)合作,从英国的 7 家动物园引进 39 头麋鹿放养在江苏大丰麋鹿保护区。1997 年经国务院批准晋升为国家级自然保护区,总面积 2667hm<sup>2</sup>,其中核心区 1657hm<sup>2</sup>、缓冲区 288hm<sup>2</sup>、实验区 722hm<sup>2</sup>。截至 2019 年 5 月底,麋鹿种群数量增至 5016 头,其中野生麋鹿种群数量达到 1350 头,在盐城黄海湿地成功恢复了野生麋鹿种群。但是随着麋鹿种群数量的快速增长,栖息地内生境发生了明显的变化,加之麋鹿高强度采食和反复践踏,导致栖息地生境退化、承载能力逐年降低和栖息空间不足,这已成为制约麋鹿种群健康发展的主要因素。

江苏黄海海滨国家森林公园始建于 1965 年东台市国营林场,位于东台市沿海经济开发区内。2004 年被批准为省级黄海森林公园,为国家 4A 级旅游景区、国家沿海防护重点建设基地和国家生态公益林区;2015 年晋升为国家级森林公园。公园总面积 4157hm<sup>2</sup>,2018 年经国家林业和草原局批准调整为

3712hm<sup>2</sup>。其中林地面积为 2931hm<sup>2</sup>,全部为人工生态林。现有各类植物 250 多种,鸟类近 240 种,兽类 30 余种。

盐城市条子泥市级湿地公园由盐城市人民政府 2019 年设立,位于东台市境内,包括条子泥一期匡围工程北侧地块和南侧沿海堤东侧和南侧区域、海堤向东滩涂和沿海部分海域。北接珍禽保护区南界,东临东台市高泥淤泥质海滩保护小区东界,南至条子泥垦区南界向东延长线。规划范围总面积 12746hm<sup>2</sup>。

上述自然保护地之间虽然存在一定范围的重叠现象,但基本涵盖了盐城黄海湿地具有重要生态价值的区域。由于保护地管理机构依据各自的管理目标和工作计划独立开展科研监测、野外巡护等工作,导致盐城黄海湿地人为割裂、破碎化、孤岛化趋势明显,缺乏完整性保护规划,不利于盐城黄海湿地生物多样性的保护和提升,不利于盐城黄海湿地生态服务价值的充分发挥。

## (三) 保护工作成效

2016 年,以珍禽保护区中段核心区、南段实验区、东沙实验区(225480hm<sup>2</sup>),麋鹿保护区全境(2667hm<sup>2</sup>),条子泥全境(12746hm<sup>2</sup>)范围内自然资源为重要组成部分的盐城黄海湿地申报世界自然遗产地项目,经国务院批准,提交世界遗产大会;2018 年 10 月,世界自然保护联盟(IUCN)专家完成现场考察评估,对盐城沿海湿地保护工作给予充分肯定;2019 年 7 月 5 日,以盐城黄海湿地为主要组成的中国黄渤海湿地(第一期)成功列入世界自然遗产地。

## 二、盐城段黄海湿地建立国家公园的可行性分析

### (一) 符合国家公园保护大面积自然区域的要求

盐城段黄海湿地现有自然保护地面积达到了 266385hm<sup>2</sup>,其珍禽、麋鹿两个国家级自然保护区核心区总面积为 2453hm<sup>2</sup>,大部分区域基本保持自然状态或具有恢复到自然状态的潜力,符合建立国家公园保护大面积自然生态系统的范围要求。目前,各

保护地边界四至清晰,两个保护区均已完成勘界立标工作,界址清晰,均在国家生态红线范围内。

#### (二) 符合国家公园生态系统完整性的要求

盐城黄海湿地拥有黄海生态区内面积最大的连续分布泥质潮间带滩涂。泥质潮间带湿地和独特的辐射沙脊群等地貌在河流、海洋水文和气候变化过程驱动下的动态变化,成为主导生态系统乃至物种演化的主要力量。正是为取食这类动态变化栖息地中生活的不同类底栖动物,鸕鹚类发生了适应性的辐射演化。盐城沿海植被具有明显的滨海湿地植被特征,随着土壤含盐量的递减,以及海水涨落潮的淹没范围变化,植被群落结构呈现明显的过渡带,并且演替层次分明,从海边向陆地方向过渡类型依次为无植被的光滩、互花米草沼泽、碱蓬(*Suaeda glauca*)沼泽、獐毛(*Aeluropus sinensis*)草滩、白茅(*Imperata cylindrica*)草滩或芦苇沼泽。土壤含盐度最高的光滩上栖息着最为丰富的底栖动物,它们为越冬和迁飞的候鸟提供了丰富的食物资源。滩涂植被的多样性为湿地食草动物(如麋鹿)提供了丰富的食物资源。在低洼地带和河口区等水分充足的滩涂,有大片的芦苇、白茅群落,这些区域是麋鹿、丹顶鹤等的重要栖息地。这些生境类型和植被群落的空间分布随着泥质海岸的动态变化而改变,形成了生物多样性赖以维持的基础。盐城沿海湿地,即突出代表了海岸和海洋生态系统的典型性特征及其景观格局的变化,又能够突出反映海岸和海洋生态系统的植物群落在海岸景观动态变化背景下的演变过程。同时,其生态系统的支持服务功能,也充分体现了其生态系统内部的各种生物适应、演化而发生的生态和生理过程。

#### (三) 符合国家公园具有全球价值的要求

盐城黄海湿地是我国第一块、全球第二块潮间带湿地世界自然遗产,拥有太平洋西海岸、亚洲大陆边缘最大的海岸性湿地,海岸线 582km,海域面积 189 万  $\text{hm}^2$ ,湿地面积 77 万  $\text{hm}^2$ ,隶属于全球生物保护关键区域之一的黄海生态区。珍禽、麋鹿保护区先

后被列为国际重要湿地,中国人与生物圈网络成员、世界人与生物圈网络成员、东亚澳大利西亚鸕鹚类迁徙网络成员。盐城沿海湿地拥有世界罕见的粉砂质潮滩和独一无二的辐射沙脊群,构成了全球温带地区多样而宏伟的海岸景观和生态系统。盐城沿海湿地是东亚澳大利西亚迁飞路线上的鸕鹚类水鸟必不可少的停歇地和“加油站”,为勺嘴鸕(*Eurynorhynchus pygmeus*)、小青脚鸕(*Tringa guttifer*)等极度濒危物种提供了优良栖息地,同时为丹顶鹤为代表的冬候鸟提供了越冬地,为世界濒危物种黑嘴鸥(*Larus saundersi*)、东方白鸕(*Ciconia boyciana*?Swinhoe)等夏候鸟提供了繁殖地,为麋鹿为代表的大型湿地哺乳动物提供了栖息繁衍空间。

#### (四) 符合国家公园对国家代表性的要求

珍禽保护区主要保护对象为丹顶鹤和其它珍稀鸟类及湿地生态系统,麋鹿保护区主要保护对象为麋鹿和栖息地湿地生态系统。丹顶鹤、麋鹿均为世界珍稀物种,黄海湿地属于国家确认的重要湿地,麋鹿回归自然已成为中国乃至世界濒危物种保护的典范。同时在中国传统文化中,丹顶鹤、麋鹿拥有长寿、吉祥的文化象征,是重要的传统文化符号。另外,盐城黄海湿地辐射沙脊群世界罕见,具有重要的科学研究和保护价值。

#### (五) 符合国家公园国民认同度高的要求

自珍禽、麋鹿保护区建立以来,管理机构认真履行自然保护区科普宣教职责,分别在实验区建成了以展示生态文明建设成果为主的科普宣教设施,先后被授予全国野生动物科普教育基地、中国生物多样性保护示范基地、全国林业科普教育基地、全国自然保护区示范单位、国家环保科普教育基地、国家生态文明教育基地、全国科普教育基地及全国自然保护先进集体等荣誉称号,成为公众接受生态教育、体验生态服务的重要平台。2015年,中华麋鹿园获国家旅游局批准成为盐城首个国家 5A 级旅游景区;2016年,丹顶鹤湿地生态旅游区、江苏黄海海滨国家森林公园获国家旅游局批准成为国家 4A 级旅游

景区。

#### (六)符合建立国家公园新体制要求

珍禽、麋鹿保护区分别由环保、林业部门建立,管理机构人员编制和运行经费均由省级财政负责,在管理上实行省级部门和地方政府双重管理体制。2018年省级机构改革后,珍禽保护区由环保划归林业部门,现转隶工作已经完成;麋鹿保护区原隶属关系不变,仍属江苏省林业局管理。两个相邻自然保护区同属江苏省林业局管理,为盐城建立国家公园创造了条件。但森林公园、湿地公园仍然由地方政府部门管理,还需要改革以部门设置、以资源分类、以行政区划分设的旧体制,建立自然保护地统一设置、分级管理、分区管控的新体制。

#### (七)符合主要保护对象永续发展的需求

珍稀物种的拯救需要适宜的生存环境和必要的发展空间。盐城黄海滩涂上的两个国家级自然保护区自建立以来,一直以珍稀物种及栖息地生态系统为主要保护对象。经过多年的保护,麋鹿、丹顶鹤等珍稀动物种类和数量明显增长,栖息地生物多样性得到有效保护。但是在发展过程中依然面临诸多挑战,由于核心区的严格管控,丹顶鹤和其它珍稀鸟类栖息生境发生变化,芦苇、互花米草已成为优势物种,丹顶鹤和其它珍稀鸟类栖息空间进一步压缩,生物多样性降低;麋鹿数量增长导致栖息地生境质量下降,迫切需要适宜的生存空间。从恢复野生麋鹿种群工作的实践成果看,随着野生麋鹿种群数量增长,麋鹿采食和反复践踏后,其栖息地内原来占优势的芦苇、互花米草群落得到有效控制,糙叶薹草(*Carex scabrifolia*)、蔗草(*Scripus planiculmis*)、白茅等植被陆续出现并日渐丰富,为鹤类、雁鸭类提供了优良的觅食栖息空间,在野生麋鹿活动区域迁徙候鸟种类和数量逐年增多,野生麋鹿栖息地湿地生物多样性不断提升。整合两个自然保护区建立国家公园,是

妥善解决两个保护区面临发展瓶颈的重要途径。通过建立野生麋鹿自然通道,使野生麋鹿种群逐步扩散到芦苇、互花米草占优势的区域,一方面,解决了麋鹿发展空间需求,有效降低种群密度,为麋鹿种群健康发展创造条件;另一方面,由于麋鹿的介入,芦苇、互花米草的优势地位将逐步下降,有利于湿地生物多样性恢复,为丹顶鹤和其它珍稀鸟类提供适宜的觅食、栖息空间。

### 三、结语

建立国家公园体制是党的十八届三中全会提出的重点改革任务,是我国生态文明制度建设的重要内容,对于推进自然资源科学保护和合理利用,促进人与自然和谐共生,推进美丽中国建设,具有极其重要的意义。在盐城黄海湿地区域建立国家公园是贯彻落实习近平生态文明思想的生动实践,将妥善解决现有保护地在发展过程中面临的瓶颈,即有利于解决主要保护对象栖息生境退化、栖息空间不足的问题,进一步促进盐城黄海湿地生态系统完整性的保护;又有利于促进保护地统一规划和协调发展。盐城黄海湿地建立国家公园将进一步助推世界自然遗产地保护和管理工作的。盐城黄海湿地建立国家公园为整合同一地理单元自然保护地提供经验借鉴:在经济发达、人口稠密地区整合相连、相邻保护地建设国家公园,对于促进人与自然和谐共生、确保高价值生态空间安全性、持续提供生态服务功能、具有典型的示范价值,对推进地方经济社会高质量发展具有重要的现实意义。

#### 课题组成员:

刘彬 麋鹿保护区管理处 安全保卫处 处长 工程师  
任义军 麋鹿保护区管理处 技术管理处 处长 高级畜牧师  
解生彬 盐城市麋鹿研究所 所长 畜牧师  
姜慧 盐城市麋鹿研究所 工程师

# “一带一路”战略背景下盐城企业 “走出去”对策研究

□ 周 璐

党的十九大报告指出，要坚定不移推动经济高质量发展，同时提出要以“一带一路”建设为重点，坚持引进来和走出去并重，促进国际产能合作。作为长三角北翼城市的盐城，积极响应“一带一路”倡议，近年来企业加快对“一带一路”沿线国家出口和投资，“走出去”取得了一定的成绩。本课题通过统计数据概述“一带一路”战略下盐城企业出口和 OFDI 现状，并利用 SWOT-PEST 分析法深入剖析盐城企业“走出去”的内在优势和劣势、外在机遇和威胁。研究结论表明，盐城应当进一步发挥内部优势，比如：各级政府政策支持、经济保持增长、产业结构优化、交通和基础设施改进、中韩(盐城)产业园前景看好、居民生活水平提高、科技投入逐步加大等，充分把握“一带一路”战略和新技术革命等重大外部机遇，稳步推进盐城企业“走出去”。但是与此同时，针对“走出去”配套政策和法律体系不完善、综合服务平台缺失、企业抱团意识缺乏、自主创新能力不足等内在劣势，以及企业面临诸如“一带一路”沿线部分国家政局不稳、中美贸易摩擦加剧、美国技术封锁等外部威胁，本课题对症下药，分别从政府、行业协会以及企业三个层面提出了“一带一路”战略下推动盐城企业“走出去”的切实可行的对策。具体措施如下：

## 一、政府层面

### (一)整合核心资源,统筹规划“走出去”战略

盐城地方政府应当根据当前的国际经济形势和地方经济发展现状制定出具有指导性的“走出去”战

略规划,包括出口和投资的区位规划、产业结构规划等等,给予“走出去”企业详细的指导和建议。可以加强组织领导,成立全市加快“走出去”工作领导小组,由分管副市长担任组长,商务、财税、外事、人力资源和社会保障、金融、工商、海关、检验检疫、科技、贸促会等政府职能部门为成员单位,每年定期召开专题会议研究盐城实施“走出去”战略的重大事项,制定“走出去”的长期规划,明确战略定位。尤其是在积极响应对接“一带一路”的背景下,应当对企业向“一带一路”沿线国家投资进行更加有针对性的研究和规划。

### (二)健全法规制度,完善“走出去”配套政策

第一,要加强法律扶持。目前我国仍然没有出台《对外投资法》,对外投资保障机制也不完善。国家立法机关应当尽快制定《对外投资法》和相配套法律法规。与此同时,2015年7月31日,盐城市人民代表大会及其常务委员会获得地方立法权。因此,建议盐城地方立法部门通过充分调研论证,尽早起草并出台关于企业境外投资的地方性法规,并进一步加强与国家相关对口机构以及专业法律服务机构的强化合作,为“走出去”企业提供重要市场信息,尤其是“一带一路”沿线国家市场法律法规、营商环境,建立涉外法律援助基金,为企业“走出去”提供法律服务,帮助解决贸易摩擦和投资争端。

第二,盐城政府相关部门应当加快健全财税、信贷、保险等方面的配套政策体系,为企业开展国际经营提供坚实保障,更好地保护盐城企业出口和海外

投资的合法权益。具体从以下几个方面入手:一是加大财税支持,通过建立“一带一路”专项发展基金,有针对性地减免各项行政事业收费,提升中小企业社会保障建设,实行切实可行的减税政策,减少退税管理层级等方式推进企业“走出去”。二是加大金融信贷支持,包括设立境外投资基金、开发“走出去”专门金融服务产品、支持中小企业海外上市和项目融资、调动民间资本、通过参与“一带一路”基础设施建设、产业合作等方式争取从亚投行和丝路基金那里获得金融支持。三是加大信用保险支持,可以采用“政府出资,企业受益”的方式,在企业“走出去”第一年为企业投保,有力抵抗企业境外投资的政治风险、法律风险和经营风险。地方政府可以联合出口信用保险公司地方分公司,设立专门机构负责对外投资保险项目的审批。

### (三)创新管理体制,搭建服务平台

一方面,对于 OFDI,目前从中央到地方都在提倡简政放权,但是在实际操作时仍然存在行政审批效率差的问题,企业在审批(备案)时需要到各个部门办事,需要准备的材料过多,时间等成本都较高。因此,管理体制应逐渐转变为:事前以登记备案为主,事中加强对企业“走出去”、国外经营过程的监控,保障资金安全、操作合法合规。简化外汇管理,促进贸易和投资便利化。在此基础上,积极成立风险防范专设机构,专门研究盐城“走出去”企业的投资东道国环境,尤其是“一带一路”沿线国家投资环境,及时公布有效的风险预警信息,帮助企业防范各类境外投资风险。

另一方面,政府应提高扶大扶强扶平台的力度,重点支持国际营销网络建设、高新技术合作和境外研发中心建设、境外合作区、外派劳务管理和境外投资信息咨询等公共服务平台的建设。在创建信息咨询和公共服务平台方面,盐城可以借鉴上海和南通等地的做法,比如上海商务委建立微信公众号《走出去服务港》、南通商务局建立微信公众号《南通走出去服务平台》,通过充分运用新媒体资源为“走出去”

企业提供全方位的综合服务。政府可以牵头并指导重点“走出去”企业成立对外投资合作企业协会,以服务“走出去”企业为核心,组织一系列会员企业服务活动,引导企业与律师事务所、会计事务所、投资银行、金融保险机构等进行直接合作,为“走出去”企业提供市场化、合作化的税务、咨询、融资等高效服务平台。

### (四)发动企业抱团发展,发挥集群优势

总体来看,盐城“走出去”企业产业规模较小,抵御风险能力薄弱,市场竞争力不强,无法从容面对国外复杂多变的宏观形势等外在环境影响,同时由于缺乏龙头企业和具有国际影响力的品牌带动的缘故,盐城“走出去”企业尚未形成产业集群效应,难以提升区域竞争力。盐城地方政府在积极贯彻“一带一路”战略和“走出去”战略时,应当发动企业抱团发展,集结“走出去”企业战略联盟,优势互补,携手发展。在这方面,本土企业江苏杰龙集团走在了全市前列,杰龙集团和江苏海外企业集团联合打造了江苏——新阳嘎农工贸现代产业园,集葵花籽、棉花种植、纺织、油脂、饲料加工、物流、包装服务多种经营为一体,该园区的建设将带动更多国内企业走出去,实现抱团发展。

### (五)创新人才培养,助推企业“走出去”

尽管近年来,盐城商务局和发改委积极组织企业参加江苏省举办的各类“走出去”培训,但是专业人才匮乏依然是盐城企业“走出去”的一大瓶颈。因此,创新国际投资、国际经营和管理的专门人才培养机制势在必行。具体可以从以下几个方面入手:一是联合在盐高校,共同培养同时掌握英语、国际商务、国际经营管理、法律的复合型人才,为企业“走出去”提供智力支持。二是完善人才引进政策,建立国际产能合作领军人才库,以企业需求为导向,重点引进一批急需的高层次技术、营销和管理人才,借助海外高端智力资源提升中小企业核心竞争力。三是在继续积极引导盐城企业参加省级培训班的基础上,市级政府也可以利用自身资源,采取政府资助和企业自

我培养相结合的方式,开设“走出去”高端人才培养项目,从法规、政策、文化、语言等方面进行人才强化训练,重点培训“一带一路”沿线国家的相关法律、政策和文化,积极培养契合国家战略需求的国际化人才。四是加大对“走出去”相关行政人员的培训和考核力度,提升行政服务能力。

## 二、行业协会层面

### (一)推进行业协会改革,明确角色定位

尽管目前在推进企业出口和 OFDI 方面,盐城相关行业协会还不太成熟。但是行业协会作为联结政府和企业的桥梁,在欧、美、日等发达国家已发展得相当成熟,无论是在推动企业出口、应对贸易摩擦,还是在推进企业境外投资等方面都发挥了独特而有效的作用。相比而言,我国行业协会发展及发挥作用的情况尚不尽如人意。因此,盐城应当推进相关行业协会改革,从体制上将行业协会和政府分开,明确行业协会不是政府的附属机构,保持其独立性和民间性,并将它建立在企业认可的基础上,真正成为企业的利益代言人。行业协会的领导人应当由本行业内部经过民主选举产生。行业协会需要明确自身的角色定位,将维护业内企业的利益及监督、影响政府作为立足点。并且行业协会的职责定位还应当在法律中予以明确。在推动企业出口和境外投资时,能够在事前为企业提供相关国家的政策、法规、文化等重要信息,事中能够辅助政府相关部门对“走出去”企业进行监管,帮助企业有效防范各类风险,在发生贸易摩擦和投资争端时能够发挥自身应有的作用。

### (二)加强国际交流与合作,提升协助服务能力

企业开拓海外市场,应对贸易摩擦等活动都离不开对外联络,这对我国行业协会的公关能力提出了较高要求,这恰恰也是目前盐城行业协会的薄弱环节。据此,地方行业协会应当积极参与国际交流,加强同国外尤其是发达国家同类组织的交流合作及协调力度。毕竟,包括欧盟在内的发达地区行业协会发展成熟且对政府相关决策的影响力比较大,类似技术性贸易壁垒等设限措施在很大程度上都是由行

业协会从中推进的;与此同时,它们在推进企业开拓海外市场以及应对贸易摩擦等方面已经积累了相当丰富且成功的经验。因此,加强同这些发达地区同行的交流合作,并派协会会员赴当地培训学习,不仅有助于积极准确地把握贸易摩擦的潜在趋势,还可以汲取它们的胜诉经验,更快提升我方的应对能力。盐城相关行业协会发展仍处于摸索阶段,需要通过更多的磨炼,努力发展壮大。一方面可以联合海外华人商会,帮助会员企业做海外市场调查,拟定访问计划,开发出口计划;另一方面还可以加强和国外同行的联系,就涉及企业利益的一些重大问题进行调整,以协助会员企业开拓国际市场,推进盐城相关企业“走出去”。

### (三)强化行业自律,完善风险防范机制

自律机制是行业协会的运行基础,在约束和规范业内企业行为、维护行业健康发展中有着极为重要的作用。一直以来,纺织品都是盐城的出口大户,而纺织品作为劳动密集型产品,眼光短浅的一些企业重数量不重质量,很容易在海外市场引发“价格战”,进而容易招致贸易摩擦。因此,行业协会必须从制定业内企业行为准则、竞争规则及行业统一产品技术标准、健全责任机制、加强外部监督和奖惩机制等方面着手,强化自律机制,有效引导盐城出口企业进行正当、公平竞争,将重点转向产品质量提高中。

除了加强行业自律,风险防范机制必不可少。一方面,针对可能发生的出口贸易摩擦,行业协会应当提前构建预警机制,根据不同的贸易摩擦形式,在每个行业协会专门设立反倾销预警小组、知识产权争端预警小组和技术性贸易壁垒预警小组等。通过合理细致的分工合作,严格监控盐城主要出口市场动态,及时、准确、敏锐地捕捉和分析信息。另一方面,针对境外投资目标国设立风险预警机制,及时更新东道国相关政治、法律、汇率等信息,在有异常变动趋势时能提前发布预警信号,有效防范和降低可能发生的损失,有力保护企业在国际市场的生存发展。

## 三、企业层面

#### (一) 重视投资项目可行性分析,有效规避风险

企业在境外投资项目正式实施以前要充分重视投资项目的可行性分析和风险评估,规避可以预见的投资风险。以农业境外投资为例,该类项目不仅建设和生产周期长,容易受到自然环境、市场价格波动、技术适应性等因素的影响,而且到境外投资还可能遭遇目标国政局动荡、外资政策变动等政治风险。所以,企业必须对境外投资项目进行全面评估。在设计投资方案前,企业可以到东道国开展实地考察,充分了解东道国的资源环境、市场规模、竞争状况、相关经济政策等,然后根据企业自身的相对竞争优势和境外投资动机确定投资模式和具体的投资方案。除了进行全面的可行性分析外,还应当针对各项不确定因素评估企业的投资风险,并拟定相关风险的防范措施。

#### (二) 完善跨国经营管理体制,提升跨国经营能力

对于盐城“走出去”企业而言,到海外建厂或者并购,要想走得更长远,就必须积极寻求更加先进的经营管理方法。发达国家跨国公司的先进管理模式和成功经验非常值得盐城企业学习。首先,必须高度重视人力资源管理,加快组建优秀的核心管理团队,积极引进跨国经营管理人才。其次,应当建立对外投资的战略管理系统,对企业的对外投资运作进行科学监管。最后,实施有效的激励和约束机制,最大限度发挥企业员工的积极性。

#### (三) 合理选择投资产业和区域,充分发挥比较优势

根据小岛清的边际产业扩张论,日本在 20 世纪 70 年代的海外投资呈现出了转移“边际产业”的特征。如果为了发挥产品相对优势,转移边际产业并促进产业结构转型升级,可以将盐城已经具有比较劣势的产业转移到具有潜在比较优势的地区进行生产。例如,江苏杰龙集团作为盐城本土民营企业,在融入“一带一路”战略中成绩喜人。因几年前国内农业结构调整,棉籽加工原料不足,棉籽油产能严重过

剩,导致杰龙的发展一度停滞并呈现下滑趋势。杰龙集团通过充分研究,发现了转机和商机。坦桑尼亚是我国“一带一路”战略中在非洲的重要支点,拥有非常丰富的棉花等油料资源,但是油脂加工工艺和产能都相对滞后。为了转移过剩油脂产能,杰龙集团积极响应企业“走出去”号召,在坦桑尼亚建厂投资,投产几年来,产销两旺,发展势头较好,并实行本土化经营战略,为坦桑尼亚政府解决了大量的就业问题。

如果原料供应国设置了出口障碍,企业为了获得原料则倾向于境外投资。例如,在国内钢铁产能过剩的背景下,针对印度尼西亚政府的原矿出口禁令,中国企业纷纷加快了去印尼建镍加工厂的步伐。江苏德龙集团作为盐城特大型镍铁冶炼制造企业,自 2015 年以来,积极响应国家“一带一路”号召,分别与中国一重、厦门象屿集团合作,在印度尼西亚苏拉威西省肯达里市投资建设镍铁合金冶炼工业园,是江苏省第二大规模的境外投资项目。

总而言之,盐城企业在选择 OFDI 产业与区位过程中,可以借鉴杰龙集团和德龙集团的成功经验,找到最佳组合点,凸显投资主体的比较优势和国际竞争力。

#### (四) 注重品牌建设,提高自主创新能力

盐城“走出去”企业的总体特征为:大多数企业规模较小,高附加值产品较少,品牌效应不足,自主创新能力较弱,进而导致企业缺乏国际竞争力。为了摆脱 GVC“低端锁定”困境,实现全球价值链攀升,包括盐城企业在内的国内企业都应当加大自主创新能力,注重品牌建设,努力向价值链中高端迈进,即使道路曲折,但必须奋力一搏。

一方面,“走出去”企业首先要充分认识到品牌引领在境外投资发展中的必要性,通过注重质量和技术来培育品牌产品,逐步加大品牌对外宣传力度。加快境外商标注册,提升本土品牌的国际享誉度。甚至可以借鉴山东如意集团的经验,大胆尝试品牌并购,主动对外接洽品牌合作,通过利用并购品牌投资的实践经历,积累品牌投资经验。

# 长三角一体化视域下盐城养老服务业发展的对策和建议

□ 王红梅

## 一、长三角地区养老一体化发展的现状

养老服务一体化是长三角区域一体化发展的重要内容，长三角区域一体化发展上升为国家战略以来，长三角地区养老一体化也进入了发展的快车道。2018年1月长三角区域合作办公室正式成立。2018

年11月，在三省一市民政厅(局)支持下，长三角养老协会联合体发起成立，长三角养老一体化正式启动，经过一年的发展，长三角养老一体化已取得初步成效，共有二十件养老一体化发展的重大事件(见表一)。

表一 长三角养老一体化发展二十件重大事件一览表

编号	时间	重大事件内容
1	2018年5月11日	首届“长三角民政论坛”在沪举行
2	2018年9月30日	长三角区域养老合作与发展务虚会在沪召开
3	2018年11月5日	首届中国国际进口博览会在沪举行，养老产品成亮点
4	2018年11月28日	长三角养老协会联合体成立
5	2019年4月1日	长三角养老协会联合体走访三省一市民政厅养老服务部门
6	2019年4月13日	长三角旅居共同体成立
7	2019年5月11日	健康长三角研究院正式成立
8	2019年5月22日	长三角养老一体化发展示范区共建对接合作机制
9	2019年6月11-13日	长三角养老一体化联合展区在 CHINA AID 2019 展出
10	2019年6月12日	长三角养老一体化确定首批 17 个市(区)联动试点

另一方面，企业提高自身市场竞争力的关键在于不断提高自主创新能力并拥有自主知识产权。从长远来看，一个企业想要可持续的且良性发展，必须在知识产权受到严格保护的的环境下集中精力进行新产品的研发，为了提升自身的创新能力和竞争力，不断对产品进行创新，进行技术升级。通过进一步加大

研发投入、引进并培养技术人才等方式，避免技术受制于人，摆脱 GVC“低端锁定”，实现价值链攀升，积极融入 NVC 构建，努力朝中高端迈进，推进盐城企业高质量“走出去”。

课题组成员：韩朝春 刘小伟  
(作者单位：盐城师范学院)



编号	时间	重大事件内容
11	2019年6月12日	长三角养老政策汇编(2018年版)正式发布
12	2019年7月10日	启动长三角区域养老一体化示范区养老服务现状调研
13	2019年8月8日	长三角养老协会联合体赴池州调研区域养老一体化
14	2019年8月29日	长三角国资养老产业发展联盟成立
15	2019年9月21-22日	长三角养老行业人才培养共享平台正式成立
16	2019年9月23日	启动系列长三角养老行业评优活动
17	2019年9月25日	长三角地区41个城市实现医保“一卡通”
18	2019年11月6日	长三角国际康复辅助器具产业创新论坛在沪举办
19	2019年11月19日	2019年第二届“长三角民政论坛”在安徽合肥举办
20	2019年11月19日	首次发布《长三角养老服务发展报告(2019年版)》

通过四省民政部门的积极推进,目前长三角养老一体化发展明确了“资源互补、市场共享、务实合作、协同发展”的总原则,主要在以下六个方面加强合作:

一是共同把“养老服务合作”纳入各自的“十四五”民政事业发展规划,健全养老服务规划制定的协同机制,提高政策制度统一性、规则一致性和执行协同性,推动实现养老资源均衡分布、合理配置,推进长三角地区养老服务标准的共同研制和四地已发布地方标准的互认,实现“一地认证,三地认可”的目标

二是大力发展智慧养老,推进智慧养老数据、信息、接口等的统一,探索建设长三角区域养老服务数据资源中心,逐步实现长三角养老服务供需资源有效对接。

三是努力破除养老服务一体化发展的行政壁垒和体制机制障碍,鼓励发展异地养老。研究建立养老服务补贴异地结算机制。同时,加快公办养老机构改革,将闲置资源全面推向长三角养老服务市场;推行政府购买养老服务,探索建立长三角养老服务优质供应商库。共同鼓励知名养老服务品牌在区域内布局设点或托管经营,建立跨区域养老服务补贴制度,共同打造一批国际知名、各具特色的长三角旅游康养示范基地。同时,加强长三角城市之间共建康复辅

具产业集群,推动建立一批跨省合作的产业园区。

四是探索建立“长三角养老行业综合监管机制”,实行养老企业失信行为标准互认、信息资源共享互动、惩戒措施路径互通的跨区域信用联合惩戒制度。

五是开发人力资源。研究建立长三角区域共认的养老护理员资质评价制度。培育养老从业人员专业化市场,推动区域内各地养老服务人力资源合理流动和有效配置。

六是促进科研培训。加强养老研究成果交流共享。研究建立一批长三角养老服务人才培训基地。

经过一年多的合作探索,目前在以下四个方面取得了合作进展:

第一,经三省一市协商,在江苏省苏州市、南通市,浙江省嘉兴市、湖州市,安徽省芜湖市、池州市,以及上海市静安区等11个地区,共17个地级市(区)启动开展“区域养老一体化首批试点”,部分市、区已开展建立养老服务补贴异地结算制度,区域内异地养老的老年人可享受户籍所在地各类养老服务补贴。

第二,三省一市民政部门联合举办了“首届长三角养老人才招聘会”,培育养老人才专业市场;依托线上“上海市养老服务平台”,开通了“长三角频道”,

涵盖长三角区域各省、市养老服务相关政策、行业动态,异地养老服务资源等内容,未来还将统一发布长三角区域养老行业征信信息。

第三,成立了“长三角养老行业人才培养”共享平台,纳入三省一市 37 所相关院校、24 家协会等,初步建立了区域内养老专业人才培养与储备机制。

第四,启动长三角养老行业系列征集活动,示范引领行业发展。今年 5 月份以来,启动了一系列长三角养老行业征集活动。目前已完成长三角百名养老专家智库(s100)建设,开展了长三角百家养老从业人员实训基地(p100)、长三角百家异地养老机构(g100)征集活动。后期还将实施长三角百家养老服务品牌(t100)、长三角百名优秀护理员(n100)征集活动。通过 5 个“100”活动,推动建立养老服务优质品牌互认和推介机制,进一步提升长三角区域养老服务质量。

## 二、长三角地区养老一体化发展存在的问题

从 2018 年 5 月首届“长三角民政论坛”在上海举行以来,长三角地区三省一市养老合作取得了一定的成就,但不可否认的是,长三角地区一体化发展还存在着一些问题,主要表现在以下几个方面:

1、目前养老合作侧重在宏观政策的制定,切实可行的缓解长三角地区养老困境的举措不力

从 2018 年 5 月以来,长三角养老合作在宏观政策制定和引导方面做了大量的工作,确立了“资源互补、市场共享、务实合作、协同发展”的总原则,明确了发展智慧养老、异地养老等六个方面的合作,并且已经在 17 个地级市(区)开展了相关试点工作,在人才市场化和人才培养方面也进行的统一规划,但是目前这些措施,对切实缓解长三角地区的养老困境作用不明显。

目前,长三角地区养老困境主要体现在以下三个方面:

第一、上海、南京、苏州等大城市养老压力过大,养老服务无法满足社会养老需求

长三角地区是我国经济发达的地区,也是人口老龄化最为严重的地区。截至 2018 年底,长三角区域户籍人口总数为 2.14 亿,其中 60 周岁及以上老年人口数为 4589.97 万人,户籍人口老龄化水平为 21.47%,长三角区域人口老龄化水平明显高于全国平均水平。其中上海市人口老龄化水平最高,截至 2018 年底,上海市户籍老年人口已达 503.28 万,占户籍总人口的 34.4%;80 岁及以上户籍高龄老年人口 81.67 万,占户籍老年人口的 16.2%。

截至 2018 年底南京市 60 岁以上人口达 147 万、占总人口的 21%,80 岁及以上户籍高龄老年人 22.3 万,占总人口的 3.2%。

截至 2018 年底,苏州全市户籍人口达到 703.5 万人,其中 60 岁以上的老年人口 183 万人,占户籍总人口的 26.02%,80 岁及以上户籍高龄老年人 28.18 万人,占户籍老年人口的 15.39%。

不断加速的老龄化趋势使养老服务的需求越来越大。但是人“老”得快,养老服务供给却远远未能满足社会社会需求。

以上海为例,2005 年底,上海一共有 5 万张养老床位;到 2010 年底,这个数字增加到 10 万张;到 2015 年底,上海市养老床位总数达到 12.6 万张。虽然按照上海十三五规划,到 2020 年上海市养老机构床位数要达到 16 万张左右,但这 16 万张床位远远满足不了上海不断增加养老需求,上海“一床难求”的似乎成了一种社会焦虑。

### 第二、民营养老服务成本过高难以为继

长三角地区中心城市最近几年地价、房价、物价和人工成本都大幅度的上涨,不仅政府公共养老服务投入发挥的作用有限,民营养老院也因为成本过高难以为继。同样是设立一所养老机构,十年前的投入和今天不可同日而语。上海徐汇区一名民营养老院院长 2008 年投资了一家拥有 66 个床位的养老院,房屋租金 18 万元,租约签了 8 年。等到 2016 年续租时,房东要价 180 万。

第三、老年人入住民营养老机构的支付能力有

限

2018年,长三角地区城市企业退休的老人月均养老金为4000元,但是民营服务机构,三人间的养老收费也在每月4500元左右。领取退休金的老年人的养老金收入不能支付养老费。2017年发布的“中国城乡老年人生活状况抽样调查(上海地区)”报告显示,当被问及愿意以每月多少费用入住养老机构时,77.7%的老年人希望低于3000元,只有2.7%的老人愿意支付每月5000元及以上的费用。

因此,长三角区域养老一体化合作的重点一是舒缓上海、南京、苏州等老龄人口压力大的城市的养老压力,实现需养人口从密集区向稀疏区流动,二是制定政策吸引资金从高成本地区向低成本地区流动,能够建立价格较低、老百姓能够支付得了养老机构,让老年人真正能得到实惠,但是目前这方面的政策,除了异地养老补贴可以起到一些作用外,其他的政策在这两方面发挥的作用不大。

2、长三角地区养老合作发展偏重民营资本投资、偏重康养服务,政府公共养老服务投资不足。

公共养老服务是我国作为社会主义国家体现社会主义优越性的主要标志,在习近平“以人民为中心”的理念指导下,在我国老龄化程度不断加深、人均寿命又不断提升的状况下,政府加大投入建立兜底性的公共养老服务,才能减轻家庭负担、体现社会主义制度的优越性。1979年我国强制实行独生子女政策,大力宣传“只生一个好,政府来养老”,目前独生子女家庭的父辈都渐渐进入了老年期,政府不承担养老义务,以2018年人均可支配收入28228元计算,独生子女家庭是难以承受巨大的养老经济压力的。

### 三、盐城市发展养老服务业的区位优势

2019年6月,江苏、上海、浙江、安徽三省一市民政部签署了推进长三角区域养老一体化合作备忘录,江苏苏州、南通,浙江嘉兴、湖州,安徽芜湖、池州以及上海各相关区将作为开展区域养老一体化首批试点,共同探索建立养老共建对接合作机制,盐城没

有抢占先机。在盐城市委市政府确立“两海两绿”新战略以后,将盐城市发展绿色养老服务产业置于长三角一体化发展的视域之中,既符合国家对长江三角洲地区的发展规划和市委市政府的城市发展路径选择,也能充分利用盐城市的区位发展优势。目前,“与其临渊羡鱼,不如退而织网”,盐城市虽然失去了首批长三角一体化养老合作的试点机会,但是,只要统筹规划,充分发展区位优势,盐城市仍然可以发展成为长三角地区中心城市养老转移的大后方。

1、盐城至上海、南京高铁建成,将为盐城发展养老服务业提供了交通便利。目前盐城至南京、上海的高铁正在建设之中,预计2020年年底即可通车。高铁通车以后,为盐城融入长三角地区提供了便利的交通条件,与长三角地区中心城市交通时间缩短,为盐城发展对接长三角中心城市的养老服务提供了最大的可能性。仍以上海为例,目前,上海市政府非常重视政府养老投入,由于上海市中心地带地价、房价太高,上海市政府将养老设施投入的区位放在远郊,比如,在上海临港新区建立了比较大的养老社区。但是上海城市交通拥挤,通过地铁、公交、或自驾到达远郊,行程也多在一小时以上。因此上海至盐城高铁建成运行以后,为盐城成为上海的养老基地提供了快速、便利的交通条件。

2、与长三角其他地级市相比,盐城有更多的区位优势。

长三角中心城市南京、上海的一小时经济圈内的城市,浙江和苏南地区的城市由于地价、物价和劳动力工资水平都远远高于盐城,江苏长江以北的南通、泰兴、扬州也属于南京、上海一小时经济圈的范围之内,但是最近几年南通、扬州的地价、房价上涨飞速,这些因素都使得这些地区渐渐失去了区位优势。

与这些城市相比,盐城有其他地级市无法企及的区位优势。盐城地处黄海湿地自然遗产的中心区域,多年来盐城市政府确立的绿色发展、生态发展理念为盐城市提供了优良的自然环境,每年全国空气

质量排名,盐城都在前五名,盐城是一个名副其实的“让人打开心扉的地方”。

盐城有丰厚的土地资源,每年滩涂沉淀累积的土地,让盐城有其他城市发展养老地产无法满足的土地资源,这使盐城的区位优势更加明显。盐城市劳动力成本相对较低,周边农副产品价格低廉,为降低养老成本提供了有利的条件。

3、盐城与长三角中心城市具有历史形成的亲缘关系。以上海为例,民国时期,盐城水患频繁,很多盐城人到上海逃难避灾,1965年知识青年上山下乡时期,又有很多上海知青下放在盐城,因此,现在65岁以上的上海人中,许多人在盐城有亲友,对盐城熟悉,有乡土乡亲之感,到盐城来养老,会常有亲友探望,不至于太孤寂。

#### 四、长三角一体化视域下盐城发展多元化多层次的养老产业体系的建议

盐城融入长三角一体化养老体制之中,应当抓住长三角地区养老服务加强合作的大好时机,针对目前长三角地区养老合作的短板,根据老龄人口的收入、养老观念等因素的不同,建立发展多元化、多层次的养老产业体系。对于收入较低、迫切需要基本生活护理的老年人,应当由公共养老服务作为托底保障,通过政府合作,实现公共养老服务转移,加强区域合作。对于中高收入、需要提高晚年生活品质的老年人,通过鼓励民间投资建立专业化、连锁型、园区化的高端养老产业,满足其养老需求。

1、积极开展政府合作,建立多元化的公共养老服务区域化合作体系

公共养老服务是我国作为社会主义国家体现社会主义优越性的主要标志,在习近平“以人民为中心”的理念指导下,随着我国老龄化程度不断加深、人均寿命又不断提升的状况下,公共养老服务将成为低收入家庭养老的主要选择。在长三角地区,将公共养老服务从高成本地区向低成本地区转移,是未来养老服务发展的一个理性选择。

仍然以上海为例,上海市政府非常重视公共养

老服务的建设,不仅投资建设公共养老服务基地,还对社区寄托养老、居家养老有不少补贴,每年公共养老服务投资丰厚。但是由于上海地价、物价、劳动力成本过高,公共养老服务投资难见成效。2019年6月上海市政府发布《上海市深化养老服务实施方案(2019-2022年)》,明确提出推动长三角养老服务区域合作。盐城市政府应当抓住这个机遇,积极和上海市政府合作,把盐城建成上海公共养老服务的大后方。

政府合作的公共养老服务一体化均衡发展可以采取以下几种方式:

第一,合作投资建立公益福利性养老院,为老年人提供托底性养老保障。目前,长三角地区发展智慧养老服务,对养老信息、数据建立统一的数据库,可以通过对老年人养老意愿进行调查统计,对愿意到异地享受公共养老服务的老年人统计后,依据“自愿选择、政府投资”的方式,建立公共养老服务设施,实现养老人口的区域化协调,缓解上海、苏州等大城市的养老压力。

第二、建立异地养老政府补贴合作项目。盐城与长三角中心城市具有历史形成的亲缘关系,有许多生活需要照料的老人,可以选择托养在盐城亲眷家中,由户籍所在地政府提供政府养老补贴。

2、推动区域医养结合型养老服务机构融合发展

盐城应当迅速融入长三角医疗一体化服务体制中,实现异地就医、门诊费用、直接结算等方面的深入的合作,加快推进医养融合的养老机构建设,鼓励社会资本积极投资开办老年病医院、康复医院、护理院、中医院、临终关怀机构等医养结合机构,并申请纳入医保定点范围。

3、吸引社会资本尤其是外资建立专业连锁型养老机构

专业连锁型养老机构,专门面向高收入和中高收入的老年消费者,为他们提供积极的退休生活和高质量的个人服务。专业连锁型养老机构的建立,不仅可以带动地方房地产业的发展,由于入住消费者

消费能力强,还可以带动地区生活消费的增长。

以国内中铁四局建立的养老连锁机构为例,中铁四局为了解决两万多富余职工的就业问题,从南到北沿高铁建立了 26 个康养小镇,由于其连锁经营,入住消费者在其建立的养老机构可以不限时居住(老年人交了费以后,可以在其连锁的康养小镇不限时居住,冬天可以到海南居住,夏天可以到黑龙江居住),并且可以享受高铁车票优惠,对老年人吸引力很大。

吸引社会资本投资尤其需要关注外资。国外的养老服务业已经瞄准中国的养老市场,着力开发养老地产、生产和销售养老服务产品。美国最大的养老机构 Fortress Investment 计划在中国老年产业投资 10 亿美元。世界十大养老基金之一的加拿大养老基金(CPP)总裁兼首席执行官马勤(Mark G. A. Machin)表示,预计到 2030 年,公司在中国的投资将由现在的 120 亿加元增长到约为 1600 亿加元(约合 8322 亿人民币)。因此大力宣传盐城的区位优势,吸引外资在盐城投资养老业,具有广阔的前景。

### 五、盐城发展养老服务业的软实力建设

盐城有发展对接上海养老业务的区位优势,但是如果缺少“软实力”与之配套,再好的区位优势也不能发挥作用。因此,盐城应当在以下几个方面,做好配套养老服务业的“软实力”建设:

#### 第一,做好养老产业发展的统筹规划工作

发展养老产业,涉及土地、财政、卫生、交通等各方面,目前,盐城市政府还没有出台发展养老产业的总体规划。2017 年制定的《盐城市“十三五”养老服务业发展规划》未能将养老产业置于长三角一体化格局之下,目前应当制定一个中长期规划,准确定位

和指导养老产业的发展。

第二,培养养老服务人才。早在 2014 年教育部等 9 个部门就出台了《关于加快推进养老服务业人才培养的意见》,但是,盐城市养老人才的培养仍然是个短板。公办学校没有设立养老护理专业,一些民办职业学校招收养老护理专业却以“护士”专业忽悠学生。因此,盐城市公办本专科院校和职业学校,应当设立不同层次的养老护理专业人才,从一线护理员到中高级管理人员、从医疗专业人才到康复、护理、药剂、营养、心理等多专业的人才,需要建立稳定、完善的人才培养体系。

第三,制定相关立法,保障养老服务业在法治框架内有序发展。盐城市可以制定《盐城市促进养老服务业发展的若干意见》、《盐城市养老机构管理办法》、《盐城市养老收费管理办法》等政策法律制度,依法鼓励和规范养老业的发展。

第四,开发富有特色的农副产品,成为吸引老年人家庭成员消费的亮点

盐城地区是上海、南京等地农副产品的供应地之一,散养草鸡、草鸡蛋等富有特色的农副产品普遍得到上海人的认同。东台市最近几年旅游业发展的比较好,周末上海游客比较多,但是上海客人更喜欢去的却是菜场,每到周末,菜场的草鸡蛋、土鸡都会被抢购一空。盐城应当发展富有特色的农副产品,并且进行原产地认证,让盐城质优价廉的土特产品成为探视老年人的家属抢购的日用消费品,也成为吸引家属探视老年人的推动力之一。

课题组成员:钱长峰  
(作者单位:盐城工学院)



# 推动盐城市市属国有企业高质量发展 综合配套改革研究

□ 张乃文

我国经济发展进入新时代，基本特征就是已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。国有企业作为中国特色社会主义的重要物质基础和政治基础，能否在实现高质量发展上迈出实质性步伐，对于建设现代化经济体系、推动我国经济实现高质量发展、促进我国经济由大向强转变具有重要影响。可以说，推动国有企业高质量发展，已经成为一项具有战略性、全局性、时代性、现实性的紧迫任务。

## 一、我市国有企业高质量发展现状

我市国有企业起步较早，在建国初期就成立专门从事农机具修造的企业。改革开放以来特别是党的十八大以来，我市国有企业进入了规模效益迅速提升的新阶段，国有资本布局逐步完善，国有经济活力、影响力、抗风险能力不断增强，而且还承担了大量为民服务的社会责任。一是综合实力大幅提升。2013年到2018年底，全市国有企业资产总额从3380亿元增长到9530亿元，增长182%；净资产从1560亿元增长到3508亿元，增长125%，目前资产总额、净资产均列全省第3位。其中，市本级国有企业资产总额从1272亿元增长到2542亿元，增长99.8%；净资产从506亿元增长到921亿元，增长82%。去年市属企业国有资本收益1.64亿元，比预算增长28%。二是国资布局持续优化。从去年下半年开始，我们对市属国有企业进行优化调整，先后组建了海兴集团、燕舞航空集团、交投集团、国投集团、城投集团、银宝集团资产整合重组工作也稳步推进，

定位清晰、分工合理、功能明确、主业突出的市属企业集团化发展新格局初步形成。三是主力军作用日益凸显。悦达、国投、海兴等企业分别在汽车制造、新能源、沿海开发等资源性、战略性行业领域投资布局，不仅形成了具有盐城特色的产业发展格局，很多领域已经在全国同行有一定影响。城投、交投等企业积极履行社会责任，实施和推动了市区内环高架路网、新水源地及跨区域引水工程、机场T2航站楼、大洋湾生态组团等一批重大项目，在基础设施建设、保障民生、服务城市发展等方面发挥了重要作用。可以说，国有企业不仅实现了从小到大、由弱变强的加快发展，也为全市经济社会高质量发展作出了积极贡献。

## 二、存在问题及原因分析

通过调研发现，我市国有企业虽然取得不少成绩但也面临不少矛盾和问题：

(一)国有资本布局结构不优。从产业结构看，国有资本主要集中在传统产业领域，功能性、公益性和非经营性资产占比较高，战略性新兴产业投资总量相对较小；从资产总量看，企业归母所有者权益中，资产评估增值的多、靠自身盈利的少，政府注入的资产多、靠自身经营积累的少，资产运营和变现能力不强；从股份结构看，市属493户全资和控股子公司中，混合所有制企业只有70户，占比仅有14.2%，发展活力有待增强；从业务结构看，原市属14户企业中，有5户从事类金融业务、7户从事新能源项目、7

户经营房地产、5户经营酒店,存在重复投资、交叉经营等现象,主业不够聚焦和突出。

(二)企业发展盈利能力不强。我市国有企业规模普遍较小,行业集中度不高、市场化资源配置效率相对较低,还没有形成较为明显的资源集聚效应和市场竞争优势。去年全市173户国有企业中,亏损的有70户,亏损面40%,个别企业甚至资不抵债。其中,市属8家企业集团中亏损的有3户,分别是城投集团、交投集团和新光集团。悦达、国投、银宝等竞争类企业集团237户控股子公司企业中,亏损的有77户,亏损面32.5%。

(三)企业战略规划不重视。近年来,市属企业在改革调整中不断发展壮大,管理水平不断提高,但大多企业不太重视战略规划管理,科学制定并严格执行战略规划的企业很少,发展方向多变,面对发展机会,多元经营扩张的现象比较普遍,主业不明晰,多数企业行业类别在3个以上甚至更多。通过对2018年国有资产统计情况分析,在18个国民经济行业门类分类中,市属企业均有涉猎,89个行业大类分类中涉及57个;在近期组织的关于投资检查中发现,市属企业投资项目比较分散,在2018年到2019年6月一年半时间中,市属企业共实施79个股权投资项目,涉及的行业多达30个,包括汽车制造、电力生产、房地产等。

(四)债务余额大偿债压力大。近几年市属企业发展势头迅速,资产规模不断攀升,截至今年9月末,市属企业资产总额合计达2808亿元,有5户企业资产规模超300亿元,2户企业超500亿元。但与此同时,市属企业的债务规模也在持续上升,很多企业主要通过举债方式实现超常规发展。至9月末,市属企业负债总额合计1732亿元,其中带息债务余额1438亿元,年支付财务费用在100亿元以上,不仅偿债和付息压力大,面临的债务风险也不容忽视。

(五)人力资源结构不合理。市属企业普遍存在人力资源结构不合理、人才激励约束和退出机制不健全等情况。一方面,有效的企业领导人员分类管理

制度尚未建立,企业领导班子仍由组织部门任命为主,市场化选聘职业经理人改革步伐不快,优秀经营人才招引难和人才流失现象并存。另一方面,“三能机制”建设成效不明显,企业职工增长较快,与企业效益增长不相适应。截止2019年6月末,市属企业职工人数共计20394人,在2018年到2019年6月一年半时间内就新增员工3064人,其中新增管理人员550人。

(六)法治国企建设滞后。法律风险存在于企业经营管理的各个环节。从调研情况看,目前市属企业法律风险主要表现在购销贸易、资金借贷、投融资、劳动纠纷等方面。据初步统计,2018年市属企业共发生涉法涉诉案件137宗,其中作为原告的案件有73宗,涉案金额1000万元以上的案件有17宗。这与市属企业法治建设较为滞后、法务力量不强有较大关系。截止目前,8户市属企业中独立设置法务机构的4户,拥有专职法务人员15人,其中取得法律执业资格的仅5人。

存在以上问题的原因主要有:

1.法人治理机制缺失。决策风险是企业最大的经营风险,而导致决策风险频发的重要原因是法人治理机制缺失。我国提出建立现代企业制度已经多年,但至今我市国有企业法人治理结构建设仍然停留在形式上,尚未真正建立完善有效的法人治理结构,股东会、董事会、经营层、监事会没有真正形成相互制衡和合理分工的机制,特别是对企业领导人的监督机制缺失等仍然存在。

2.风险管理意识不强。全面风险管理在我国已有十多年时间,但在我市还没有真正起步,我市国有企业普遍存在风险管理意识不强,风险管理职能缺失问题。其根本原因在于很多企业没有把风险管理列入企业发展规划,风险管理并没有进入董事会等决策层,企业内部缺乏管控风险的有效组织架构和流程安排,未形成一套完整的风险识别、风险评估、风险预警和风险控制的工作制度。

3.高素质人才短缺。实践证明,企业之间的竞争

实质上是人力资源的竞争。我市地处欠发达地区,国有企业面临着激烈的“人才争夺战”,加之存在人才选拔和配置机制不合理等问题,国有企业高素质人才比较匮乏,尤其是缺少一流企业家队伍。我市国有企业主要负责人包括班子大部分成员都来自于党政机关或事业单位,总体上在经营管理、市场开拓、资本运作、自主创新等方面的能力素质存在一定差距,特别是相关行业和领域中具有一定影响力的领军型、战略型企业家较为稀缺。

4.激励约束机制不完善。我市国有企业内部分配制度普遍不健全,部分企业甚至仍在套用行政机关职务、级别工资的薪酬模式,尚未建立与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制。企业负责人任期考核约束不够,国企领导人员容错纠错、企业违规经营投资责任追究等激励约束制度尚未推开运用。

### 三、实施综合配套改革的对策建议

推动新时代国有企业高质量发展,要着力构建有利于企业高质量发展的制度环境。进一步推动国有企业政企分开、政资分开、所有权与经营权分离,依法落实企业自主权,完善企业市场化经营机制,推动国有企业真正成为独立市场主体。

(一)提高企业核心竞争力。以建立现代企业制度为方向,坚持党的领导、加强党的建设,完善体制机制,依法规范权责,健全以公司章程为核心的企业制度体系,充分发挥公司章程在企业治理中的基础作用,依照法律法规和公司章程,严格规范履行出资人机构、股东会、董事会、经理层、监事会、党组织和职工代表大会的权责,强化权利责任对等,保障有效履职,完善符合市场经济规律和我国国情的国有企业法人治理结构。开展“一升两清三降”活动,做到“两聚焦、两缩减”,即聚焦市域内投资,缩减市外产业布局;聚焦主业投资,缩减非主业项目。主动服务全市发展战略。引导商业类企业加大盐城境内产业投资,重点发展资源性垄断性和比较优势的战略性新兴产业,培育一批重大产业项目;功能类企业要围

绕市委、市政府中心工作,确保完成“两重一实”等重大任务。逐步提升市属企业信用等级,力争1—2年内实现3A信用等级“零”的突破。做好非主业剥离和高风险、亏损项目清理。明确各企业非主业和高风险产业退出“路线图”“时间表”,基本消灭四级以下子公司。

(二)防范企业重大经营风险。在市属企业中全面推行风险管理模式,引导企业加强政策研究,建立契合企业自身特点内部有效风险防范制度体系和组织架构,强化风险意识,培育风险文化。加强财务、法律等重点领域风险防控。突出财务风险管控。实行企业内部审计与监事会、纪检监察联合监督机制,逐步推行委派总会计师(财务总监)制度,强化企业投融资、资产处置、产权转让等领域违规行为监督,有效防范财务风险。强化法律风险管控。加强企业法务机构建设和人员配备,推行总法律顾问和公司律师制度,完善外部法律顾问工作机制,强化事前预防和事中控制,辅之事后法律救济,全面提升企业法治化管理水平。

(三)重视战略规划引领。市属企业应当结合自身主业主责和功能定位,综合考虑宏观政策、国内外市场变化、科技创新趋势、行业及竞争对手状况及自身优劣势等因素,制定战略发展规划,明确阶段性发展指标,确定每个发展阶段具体目标、经营投资任务和实施途径。企业应在董事会下设立战略规划委员会,或明确专门部门负责战略规划管理工作,战略规划一经确定,就应严格遵照执行,“一张蓝图划到底”。在规划执行过程中,要根据经济形势、产业政策、技术进步、行业发展等发生的重大变化,适时进行规划调整。企业还应当加强对各层级子企业、各分支机构战略规划制定及其实施的监管,整合内部资源,突出主业发展,减少企业法人户数,缩短管理链条。

(四)健全激励约束机制。进一步推进“放管服”改革,实现产权有效激励、企业优胜劣汰,稳步推进国有企业混合所有制改革,激发国有企业内生活力。



# 盐城市新生代民营企业家现状及培育研究

□ 姚龙琴

目前,盐城市的市场主体90%以上是民营企业,截至2018年底,全市民营经济开票总额约占全市比重的70%,工业增加值约占全市比重的75%,可以说,民营企业为盐城改革发展事业做出了主要贡献。随着盐城交通条件的不断优化,加上国家战略的各种利好,民营经济将会发挥出越来越重要的作用,为描绘盐城“开放沿海、接轨上海,绿色转型、绿色跨越”的宏伟蓝图,奋力为盐城经济的高质量发展,跻身苏北苏中前列作出自己应有的贡献。

## 一、盐城市新生代民营企业家现状分析

### (一)经营能力方面

经过对98份有效调查问卷的统计,98名受调

查的盐城市新生代民营企业家中有72人接受过本科以上学历教育,其中32人具有硕士学位。较高的文化素养为盐城市新生代民营企业家不断提升管理水平奠基了坚实的基础。从所学专业来看,管理学、经济学以及与所经营产业相关的专业占大多数,这些对口的专业知识储备为盐城市新生代民营企业家顺利接管企业或创业提供了良好的基础。此外,这些新生代民营企业家中有42人具有一年以上的海外游学或留学经历,这些经历很大程度上开阔了他们的视野,必将成为盐城市民营企业在未来实现转型升级和跨越式发展的强大动力。

### (二)政治认知方面

推进全员绩效考核,以业绩为导向,建立健全与劳动力市场基本适应、与企业经济效益和劳动生产率挂钩的工资决定和正常增长机制,切实做到收入能增能减和奖惩分明,充分调动广大职工积极性。对国有企业领导人员实行与选任方式相匹配、与企业功能性质相适应、与经营业绩相挂钩的差异化薪酬分配办法。对组织任命的企业领导人员,合理确定基本年薪、绩效年薪和任期激励收入;对市场化选聘的职业经理人实行市场化薪酬分配机制,可采取多种方式探索完善中长期激励机制。建立容错纠错机制,从制度层面合理区分容错免责行为与违纪违法行,鼓励企业家大胆开拓、干事创业。

(五)推进国企党建与改革发展深度融合。重点抓好领军型企业家培育和企业家后备队伍建设,注

重培训培养与挂职、轮岗交流等相结合,重点提升企业家资本运作、并购重组、国际经营、风险管控等方面的专业能力。进一步加大市场化选人用人力度,坚持党管干部原则与董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合,注重让市场来发现、培养和锤炼企业家。强化企业领导人员日常监管,坚持严管与厚爱相结合、依法放权与完善监管相结合,全面实行市属企业综合考核评价,强化经营业绩、依法治企、党的建设、安全环保等方面的考核,推动市属企业领导人员更好履行政治责任、经济责任、社会责任。

课题组成员:张晓政 蒋斌 成友贵 陈长标

单正斌 吴进东 陶勇 叶子林

(作者单位:盐城市国资委)

根据调查,在 98 位受调查对象中,中共党员有 36 人,占 36.7%,其余的非党员中,有 51 人表示愿意加入中国共产党,占非党员比例 82.2%,另外 11 人表示打算加入民主党派或不参加任何党派。可以说,盐城市大多数的新生代民营企业家的理想信念是与中国共产党保持一致的。在回答“是否愿意参与政治生活,参政议政”这一问题时,38 位受调查者表示很有兴趣,愿意通过参政议政为国家和民族的复兴贡献力量;18 人认为自己心有余而力不足,虽有政治参与意愿,却没有条件和时间参与;32 人则明确表示不愿意承担政治职务,认为担任政治职务不利于专注于企业经营管理工作。上述调查数据表明,盐城市大多数新生代民营企业家政治认同度总体较高,但在政治参与方面相对不足,必须采取有效措施积极鼓励和提供条件让这一群体参与政治生活,以此调动他们的积极性、主动性和创造性。

### (三)理想信念方面

在回答“您心目中的理想国家应当是怎样的”这个问题时,有 35 位受调查者选择了“民主化程度较高”,36 位受调查者选择了“社会稳定”,17 位受调查者选择了“生活高品质”。在回答“你对中国特色社会主义道路是否有信心”这个问题时,表示“很有信心”的有 64 位,占 67.4%,选择“较有信心”的有 20 位,占 21.1%,选择“说不清楚”或“缺乏信心”的有 11 位,占 11.6%。调查显示的两个问题应当引起有关部门的高度重视和警示:一是不少新生代民营企业家有过海外留学或游学背景,他们在对国情党情民情没有深入了解的情况下,对社会问题有可能认识模糊,向往“民主化程度较高”的国外生活,因此可能存在向海外移民的倾向,这意味着宝贵的民营企业家人才的外流和大量资本的流失。二是新生代民营企业家中仍有少部分人对中国特色社会主义道路“缺乏信心”或“说不清”,这部分人很有可能成为一股政治上难以驾驭的力量,有关部门必须引起足够的重视。盐城市党委和政府必须认真思考和严肃对待这一严峻的课题,加强新生代民营企业家的思想

政治工作。

### (四)社会责任方面

在回答问题“你认为个人、企业和社会三者哪个对你来说最应该负责任”时,几乎所有的受访者均把企业放在了第一位,个人放在第二位,最后是社会。在回答“你是否经常参与慈善和公益互动”这个问题时,选择“经常参加”的有 22 人,占 23.1%,选择“偶尔参加”的有 60 人,占比 63.1%,选择“很少参加”的有 12 人,占 12.6%,选择“从未参加”的有 1 人,占 1.1%。从上述数据可以看出,新生代企业家们的家族责任感远高于社会责任感。通过进一步的访谈,发现 80%的受访者表示财富来源于社会,应该用于回报社会。他们表示在拥有了一定的社会财富后,愿意为社会做出力所能及的贡献,但是一方面受到经营规模和经济承受能力的限制;另一方面是作为企业,经营中受到内外部环境的重重重压,目前只能以盈利作为第一要务,而且从另一个角度来看,做大做强现有企业本身就在为社会做贡献,这也就是在承担社会责任。可见,在社会责任承担相对较弱的现象下,绝大多数新生代民营企业家认同企业应当承担社会责任,具有着承担社会责任的意识和自觉,只要加强引导,他们完全可以为盐城的经济发展、构建社会和谐作出更大的贡献。

### (五)未来愿景方面

未来愿景体现了新生代民营企业家对企业发展的设想和对个人发展的期望。从个人发展的期望来看,在回答“是否愿意继承父辈的家业”这一问题时,65%的调查对象给予了肯定的回答,这个结果远远高于预想的比例,这从另一个侧面证明,相比于个人发展,新生代民营企业家更加注重家族责任感。在回答“你认为企业发展最关键的要素是什么”这一问题时,有 45 人认为“正确的企业发展战略”是关键,占 47.4%;有 34 人认为企业发展靠“人才”,占 35.7%;有 16 人认为良好的管理制度最重要,占 16.8。在回答“你继任后将如何推动企业发展壮大”的问题时,有 43 人选择了“转型升级”,占 48.4%;28 人选择了

“做大做强原有产业”，占 29.5%；14 人选择了“明确的目标”，占 14.7%；而另外有 10 人选择了“良好的合作伙伴”，占 10.5%。从上述调查结果可以看出，绝大多数新生代民营企业家愿意承担家族传承的重担，但他们却有着与其父辈截然不同的经营理念和发展战略，代际间的分歧在新老民营企业家传承更替的过程中可能是一个很大的障碍，从而阻碍新生代民营企业家的未来发展。

## 二、影响盐城市新生代民营企业家顺利成长的制约因素分析

新生代民营企业家普遍具有良好的教育、较高的政治认同度、坚定的理想信念和对未来的良好远景，他们在时代的大潮中有着锐意创新，积极进取的一面，与此同时，由于优越的经济地位和特殊的成长环境，这一群体又存在着各种复杂的问题，思想上往往处于困惑之中。新生代民营企业家在挑起民营企业发展壮大重担之时，许多制约因素亟待解决。

### （一）个人因素

新生代民营企业家一般都很年轻，他们在接受知识、系统学习方面较之父辈有明显的优势，在管理方面也有别于其父辈们，更加注重内部管理，更加讲究团队精神。但在实践经验上往往有所欠缺，也没有能够积累足够的人脉资源。本次调查显示，当问及“你在成长中遇到的最大困境是什么”这一问题时，“缺乏足够的经营管理经验”和“缺乏与政府部门沟通的经验”的占 42%，“缺乏系统的管理培训”占 37%，“缺乏有效的人脉资源”占 21%。

### （二）家庭因素

由于教育背景的差异，成长经历的不同，创业环境的变化等原因，新老民营企业家在管理模式、发展战略和、传承理念等方面都存在着不同程度的分歧。通常情况下，老一代民营企业家更愿意家族内部传承，而对职业经理人则不太认可和相信。在被调查的企业中，选择家业传承的占到了 88%，而引进职业经理人的只占到 12%；与老一辈相比，新生代民营企业家思维更加开放包容，更愿意突破家族的禁锢，

打造一个开放的公司，管理上更倾向于摒弃家族企业“人治”大于“法制”的传统，建立现代企业管理制度。代际间的种种分歧导致一些老一辈企业家不愿放权，也使一些新生代民营企业家得不到真正的实战训练，无法顺利地成长。其实，正是因为新生代民营企业家的敢闯、敢想、敢干，才会这种代际间的激烈碰撞，他们非公有制企业的希望之火，必将成为推动我国产业转型升级的一股强大力量。

### （三）国内外环境因素

新生代民营企业家面对着与父辈们完全不同的竞争环境，也面对来自国内外环境的新的挑战。目前，国内国际环境日趋复杂多变，各种不确定因素不断增加，民营企业面临着经济增长明显放缓、世界性通货紧缩、生产过剩以及产业结构调整与升级等一系列来自国内外的挑战。在这样的国内外环境下，民营企业要再创辉煌，必须进行深层次的变革，解决好方向、定位的问题。新常态下，新生代民营企业家已经无法从父辈那里直接传承到相关经验和知识，而需要新生代民营企业家自己不断加强不断学习，大胆创新开拓。因此，如何从老一辈企业家以外的渠道获得学习和提升是新生代民营企业家面临的问题，也是政府有关部门应当着力思考和解决的问题。

### （四）社会舆论因素

新生代民营企业家站在老一辈企业家创立的基础上，经济条件往往十分富足，社会上通常会给他们贴上“富二代”的标签，意指他们未经奋斗的过程却享有非常丰厚的物质条件。近年来，社会上屡屡曝光的一些负面新闻，使这一群体的社会评价普遍不高。其实，与社会上的普通年轻人相比，这一群体所承受的压力非常大，家族传承的重担要求他们在经验、人脉、管理和资金等方面迅速成长和壮大。在访谈中我们发现，这一年轻的群体在待人接物方面普遍显得更加成熟和稳重，社交结构相对单一，基本都是与他们家庭背景与经济实力相当或者相同行业的企业主。新生代民营企业家的厂长和发展离不开与政府机构各相关部门良好的关系和顺畅的沟通，而社会

对这一群体的偏见在给他们造成了困扰的同时,也一定程度上阻碍了他们获得政府的信任和支持,进而影响他们的顺利成长和发展。

### 三、盐城市新生代民营企业家的培育对策

#### (一)构建新生代民营企业家培育平台

新生代民营企业家的培育是一个大的系统工程,在这个大系统中,又有多个子系统,推进新生代民营企业家的培育需要系统推进,组合发力,从平台建设方面来看,盐城市主要应该从一下几个方面入手:

##### 1.政治引领的平台

新生代民营企业家的政治引领工作是一项长期的系统工程,涉及面广,不是某个单个部门所能完成的工作。必须各部门联动,多主体参与,构建一个多主体协同,多方资源优化整合的工作平台。为此,首先盐城市委、市政府要从顶层做好设计,可以组建政治引导联席会议等专门领导小组,明确总体任务、相关部门的职责、分工,加强统筹协调,并定期召开工作推进会;其次,统战部要主动牵头,推进相关部门、群团组织等力量从不同方面联合引导新生代民营企业家。第三,要充分发挥多主体的作用,如宣传部门可以通过树立正面典型进行典型示范引领,党建部门可以通过党建工作来引领青年企业家们树立正确的人生观、世界观,团委可以通过做好凝聚人心等来开展引导工作等。还要注意充分发挥工商联和民间商会和行业协会的作用,利用其拥有的庞大的组织网络和人才优势,对新生代民营企业家进行服务、教育和引导,使其坚定政治信仰、增强发展企业的信心,成为社会的模范和表率,在传承精神中主动担当,把老一代企业家对党和政府的深厚感情、苦干实干精神、社会责任感传承下来。

##### 2.素质提升的平台

老一辈民营企业家是在实战中自然形成的,具有丰富的艰苦创业和拼搏奋斗的经历,而新生代民营企业家是在父辈的影响和创业基础上成长起来的,所以他们无论是在企业管理方面还是社会知识

方面均缺乏经验,因此,亟需提升他们的管理实践经验和社会实践经验。为此,盐城市需要着力打造创新实践基地,在高校、企业等单位建立新生代民营企业家培训基地,让他们在接受国际先进管理理论的同时,在实践中积累经验,增长才干,把先进的理论和经验与民营企业的实践结合起来;在培训方法上,可以根据受训者的专业、文化程度、企业经营状况等具体情况,不拘一格,针对性地安排不同形式的培训,既可以是研究式学习,也可以赴海外考察,还可以安排他们进行体验式锻炼,有关部门要帮助他们协调联系知名企业或市级有关部门,安排优秀的新生代民营企业家在这些企业或部门挂职锻炼,提升其能力,拓展其视野。此外,积极组织盐城市新生代民营企业家参加公益活动,服务社会,也能起到丰富人生阅历、提升责任感的作用。

##### 3.联谊交流的平台

盐城市应该积极促成新生代民营企业家联谊会的成立,以此方便盐城市新生代民营企业家的相互学习和交流,通过学习、交流,他们的创新创业意识可以得到激发和融合,同时,政府部门还要积极帮助和引导跨区域的交流和合作,构建合作交流平台,使民营企业获得更多资源和合作伙伴,得以广泛开展合作,共谋发展。

##### 4.形象展示的平台

提升社会形象不仅是新生代民营企业家的内在心理需求,也是他们成长和发展的必然要求。盐城市政府应该将这一群体的宣传明确纳入新闻宣传计划当中,充分发挥新闻媒体的宣传引导作用,充分运用电视、网络、报纸等媒体平台展示这一群体的先进事迹,提升他们的社会形象,塑造盐城新生代民营企业家的新时代的“盐商”精神。

#### (二)建立新生代民营企业家培育的保障机制

##### 1.构建认同机制,优化成长环境

社会环境是新生代民营企业家成长和发展的土壤,社会上的偏见和误解,不利于这一群体的素质提高和快速成长。为此,要努力为民营企业打造公平竞

争的环境,为民营经济发展创造良好条件,同时,要依法保障民营企业家的权益,形成尊崇企业家的文化氛围。首先要营造一个平等的竞争环境,让民营企业成为平等的市场主体。在准入门槛方面,要把民营经济和国有经济同等对待,都要纳入国民经济和社会发展的规划;在制定和实施相关政策时,也要对民营企业一视同仁;在科技立项、成果鉴定和成果奖励方面要同等待遇。其次,要营造良好的社会认知环境,新生代民营企业家在“富”的光环下,容易因为一些热点事件的发酵产生晕轮效应,因此,一是要加强制度建设和法治建设,防止少数人的非法行为影响群体形象;二是要在社会资源的分配方面做好调节,进一步缩小贫富差距,努力促进社会的和谐和稳定。良好的营商环境,可以助力盐城新生代民营企业家队伍不断发展壮大,为盐城高质量发展提供有力支撑。

### 2. 构建激励约束机制,增强社会责任感

首先要构建有效的激励机制。一是要充分认识和利用政治激励的作用。对那些政治素质过硬、经营能力强、社会影响好的新生代民营企业家,要统筹考虑他们在人大代表、政协委员人选推荐、评选等的名额和占比,在充分满足他们的政治利益诉求,充分调动他们参政议政的积极性的前提下,使其更加积极主动为经济和社会发展贡献自己的才智。二是成就激励。要进一步完善相关的评价体系,通过科学的评价,让经营状况好,综合素质高的民营企业家脱颖而出,并给予相应的物质和精神奖励。目前,盐城市在这一方面已经做出了有力的尝试,取得了很好的社会效果。2018年9月3日,由盐城市委宣传部、统战部、市经济和信息化委员会、市人社局、市工商局、市工商联、盐阜大众报业集团共同主办了“讲好盐商故事,弘扬盐商精神——向改革开放40周年献礼”的主题活动,并开展了“最具盐商精神企业家”评选活动。通过这一系列评选和表彰活动,激发了先进典型的干劲,营造了向先进学习的良好氛围,弘扬了优秀企业家的精神,推动力盐商文化的形成,对全市

民营经济健康发展起到了很好的促进作用。三是政策激励。盐城市各级政府部门要根据“非公经济36条”的要求,认真落实中央支持民营企业发展壮大的六个方面政策,结合盐城实际,推出更多让民营企业“能感知、有温度、见效果”的举措,在审批、税收等方面对民营企业予以适当倾斜,政策落实要好而快,抓紧细化落实降低企业负担促进实体经济高质量发展的28条措施,在减费降税、降低融资成本等方面,推进政银企快速对接,多部门合作,联合相关商业银行,推行“苏微贷”“科技贷”等金融服务产品,举办金融保险机构银(保)企对接活动,积极推进成长性民营企业在江苏股权交易中心挂牌,拓展企业融资渠道,推进融资担保机构扩大担保业务,更好地服务企业发展。

其次是要构建和完善约束机制。一是要建立企业内部的监督机制。民营企业要严格按照现代企业制度的要求,建立和完善由股东大会、董事会、监事会构成的权力制衡机制。新生代民营企业家自身要在规章制度的执行过程中以身作则,不能搞特殊化;二是要在经营管理中要充分发挥企业内部党组织、共青团、职代会等组织的作用,促使企业合法经营;三是要建立资信等级制度,并强化社会舆论的监督,促使和引导民营企业讲信用、讲信誉,乐于奉献、敢于担当,展现新生代企业家群体的良好精神风貌,为盐城的经济社会发展贡献更多新生代的智慧和力量。

### 3. 构建沟通交流机制,提升服务质量

与民营企业有联系的各职能部门要构建一个行之有效的沟通交流机制,倾听民营企业家的的心声,优化对民营企业的服务,努力构建一种“亲”、“清”新型政商关系。盐城市要进一步优化民营经济的发展环境,通过座谈、走访、网络等形式从市场、法治、政策和社会环境多方面经常性开展调查研究,及时了解民营企业在生产经营中遇到的困难和问题,倾听他们的心声,深化“放管服”改革,带着感情、带着温度为企业服务。要进一步完善联系会议制度,为企业提

供多方位、全过程、高效率服务,实行“一企一策”、“一事一议”,简化优化办事流程,实施精准服务,全力为企业排忧解难。如针对民营企业普遍反映的高端人才紧缺和科技创新能力不足问题,我市必须高度重视,各级政府要下决心与企业联动,共同推动科技创新,促进产学研合作,加强知识产权保护,吸引更多创新资源和人才资源向盐城集聚。

### (三)盐城市新生代民营企业家培育的实现路径

#### 1.完善工作机制

要在充分认识新生代民营企业家培育的重要意义的基础上,着力构建完善的工作机制。要发挥党委在这项工作中的核心领导作用,建立市、区两级领导工作小组,保证党对非公经济和非公经济代表人士的方针政策的全面贯彻落实。建立市、区两级党政领导与企业家联系交友制度,拓展市、区两级联谊会组织建设。

#### 2.建立管理信息系统

要着力提升服务质量,建立新生代民营企业家管理信息系统,实现新生代民营企业家信息的全面、系统、信息化管理,构建新生代民营企业家综合评价体系,从新生代民营企业家的政治素养、经营能力、经营业绩、社会影响、责任担当等多方面加以量化考评,提高评价的针对性、有效性和科学性,从而使培育工作有重点、有目标,切合实际需要。

#### 3.培育龙头企业

首先要重点扶持科技型、外向型、规模型的民营

企业,可以通过设立专门的金融服务中心,加大对这些企业的投资力度,鼓励这些企业组建产业联盟,推动这些企业实现跨地区或跨领域的兼并或重组。其次,要引导中小企业努力向“专、精、特、深”发展,使其在各自的细分市场具有核心竞争力。第三,要大力推进“创二代”企业进行股份制改造,使其走向资本市场,同时,构建一流的创业金融服务体系,为其转型发展提供金融支撑。

#### 4.扩大政治参与

要有计划、有组织地将政治素养高、社会贡献大、社会影响好、参政议政能力强的新生代民营企业家推荐担任即党代表、人大代表、政协委员等,使其能够参与政治和社会事务,并建立好联系制度、考核制度、诫勉谈话制度等。

#### 5.推进人才工程

要立足素质提升,有目标、有计划、有步骤的狠抓新生代民营企业家的人才培养工作。政府部门可以设立专项资金,依托国内党校、行政学院、著名高校等教育资源,加大与海外著名高校的合作,搭建国内、国际的家族企业论坛平台,拓宽培训渠道和方法,展开全面深入的培训。力争通过3到5年努力,在全市新生代民营企业家中培育出十名新兴产业领军人物,百名创业创新标兵,千名精英人才。

课题组成员:易高峰 吴沐宸 王红义  
(作者单位:盐城师范学院)



# 盐城承接上海科技和人才外溢的对策研究

□ 黄兴港

长三角一体化发展趋势、沪苏大丰集聚区平台载体、沪盐两地互利互通等因素决定了盐城已经具备承接上海科技和人才外溢的条件，但是对照其他城市接轨上海的先进经验，发现盐城在战略思路、交通接轨、产业接轨等方面还存在短板，需要立足市情实际，提出具有针对性的对策建议。

科技和人才外溢是一种重要的社会历史现象，可以理解为国家间或区域间科技和人才资源的转移。科技和人才溢出的前提是区域科技和人才存在差距，才会流动，而溢出的量则取决于区域主体的吸收消化能力和模仿创新投入水平。上海和盐城由于经济基础、历史原因、城市能级等因素，两者处于不同水平的发展阶段，存在很大的差距，这些差距就为盐城承接上海科技和人才外溢提供了空间。邻近上海，是上海周边城市发展的优势和机遇，很多城市都有强烈的接轨上海的愿望，通过合作模式，加强制度建设，强化区域协调发展，都已积极谋划和行动。盐城也不例外，把“接轨大上海、融入长三角”作为提升开放层次、实现高质量发展的战略选择。因此盐城如何把握住这千载难逢的机遇，能不能在新一轮接轨上海中奠定地位、捷足先登、赢得先机，能否承接上海的科学技术以及人才，就要看盐城与上海的宏观战略布局和丰富实践检验。

## 一、顺应发展趋势，提前谋划布局

### (一) 主动作为对接重大战略，积极抢抓发展机遇

长三角一体化发展上升为国家战略以来，沪苏浙皖三省一市 26 个城市按照党中央和国务院的决

策部署，紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，把各项工作有序有力有效的落到实处，不仅大幅度提升了经济总量、不断缩小了发展差距，还日益增强了区域协调性。从长三角区域整体经济发展趋势看，今年前三季度，GDP 增速全部达到 6% 以上，在全国经济格局中的比重进一步提升，地区协调性进一步增强，长三角整体经济创新能力和竞争力正逐步增强。2016 年国家发改委发布的《长江三角洲城市群发展规划》中，盐城是苏北唯一入选的城市，与上海地缘相近、经济相融、人文相亲，有着深厚的历史渊源和现实联系。盐城十分重视与上海企业的合作，各县市区每年都在长三角区举办涵盖智能终端、现代服务、旅游康养等诸多领域的招商推介活动，2019 年 10 月，盐都区成功签约 52 个项目，总投资 18 亿元，同时引进高层次人才 15 名，与上海应用技术大学 6 名专家教授签订合作协议等。亭湖南阳镇成功签约 8 个项目。盐南新区举办 2019 年百名上海高层次人才盐南行活动，共吸引国家“千人计划”专家、青年“千人计划”专家等 118 名高层次人才参与，现场签约 15 个人才项目。这些数据说明，“接轨大上海、融入长三角”不是一句口号，而是主动出击，积极作为，把行动落到实处，将对接上海项目作为工作之重，真正实现科技转移、产业转移、人才转移。目前越来越多的企业从上海转移到盐城，在盐城投资企业达 500 家，总投资超过 1700 亿元。

(二) 强化重大平台载体建设，着力提升城市竞争力

早在 1950 年,由陈毅同志提出在盐城市大丰区专门划出土地作为上海垦区,自“北上海”概念提出,全面开启了沪苏跨行政区的特别合作。曾经先后有 8 万多知青在这里学习生活,现在更是上海的米袋子、菜篮子,成为上海最大的一块域外“飞地”,是上海最重要的优质农副产品供应基地。特殊的历史渊源紧密了盐城与上海的联系,盐城市委市政府专门成立接轨上海工作机构,制定《盐城市接轨上海专项规划》,设立沪苏大丰产业联动聚集区,通过学习上海,服务上海,联通上海,加快融入长三角一体化中。沪苏大丰聚集区是在江苏和上海在省级层面上的合作,也是上海唯一的市级对外合作园区,其发展属于“飞地经济”,是盐城全面接轨上海的重要平台载体。目前已有奥为智能门窗、宗颐镁合金轮毂、汉能移动能源、颐柏流体技术等项目确认落地沪苏大丰聚集区,其中总投资 64 亿元的 2GW 移动能源产品制造(汉瓦)项目正式落户。作为沪苏大丰聚集区唯一的开发主体,上海临港集团将大力推动沪苏大丰聚集区紧抓长三角区域协调发展契机,不断培育核心竞争力,努力把园区建成长三角区域协调合作的示范区,促进沪盐产业之间、企业之间深度协作。上海临港创新管理学院大丰分院、中国园区联合大学大丰教学基地已经建成,将为大丰区乃至盐城的人才培养对接上海优质教育资源搭建平台。这些重大平台载体建设不断完善,为盐城和上海的合作搭起了坚实的桥梁,紧密两地联系,为提升盐城城市竞争力,推动长三角一体化发展贡献重要的作用。

(三)加强沪盐两地互联互通,逐步实现两地同城化

积极谋划与上海交通的对接,助力打造全域飞地,逐步完善沪盐交通、物流等基础条件。2020 年盐通铁路将正式通车,盐城到上海仅需 50 分钟左右,将全面融入上海“一小时经济圈”,给包括盐城在内的苏北地区带来无限机遇。开通大丰港——上海港的直达航线,将货物从上海中转至全世界,节约了物流、人工等成本。此外,盐城为加强深化沪盐医疗合作,加快建设健康盐城,服务人民群众健康,聚集多

家医院不同医疗专业领域的 100 多位盐城籍上海知名医生赴盐义诊。盐城始终以人民为中心,主动融入以上海为龙头的长三角一体化发展大局,加强基层医疗机构建设的同时积极引进优质医疗资源。目前已经与上海医院共建院士工作室 3 个、名医工作室 42 个,有力带动盐城医疗理念和工作水平,促使两地医疗逐步向同城化实现。

## 二、破除思想壁垒,认清存在问题

虽然盐城在高铁开通前的“窗口期”里不懈努力,期望抓住机遇,但是对比南通、嘉兴等地全面接轨上海的成功经验,不难发现我们还面临一些问题和不足。

### (一)战略思路有待明晰

自 2016 年盐城被明确纳入到长三角区域一体化发展中,盐城就提出接轨上海,要在发展“飞地经济”、科技创新平台建设及生态旅游、康养产业、农副产品生产供给方面与上海展开全方位对接,那么盐城和上海该是“同城”还是“接轨”,长远目标或是最终目标是实现什么样的城市定位。再者当前盐城希望能积极承担上海疏解的非核心功能,为上海提供服务,那么是否换位思考,盐城接轨上海更多地是为了自身利益,但围绕上海的城市很多,这些城市生态、休闲等资源都不差,那么上海为什么要选择盐城,又如何让上海主动愿意与盐城接轨。这些都需要一个更加明确、细化的思路。

### (二)交通接轨依旧不便

当前很多与上海签约的大型项目都基于盐城高铁、高速的规划建设,但目前盐城通往上海的火车并没有开通,汽车走高速仍然需要耗时 5 个小时,对来往工作学习的人才带来极大的不便。盐城是江苏省唯一没有高速公里直达省会南京的地级市,各县市之间快速通道还没有建立,城市地铁、轻轨规划已有但短期内并不能实现,向上海市民推广盐城全域旅游、发展康养生态旅游的吸引力就大打折扣。目前苏州、无锡、杭州等周边城市地铁路线已经开通运行,常州、南通、绍兴等城市地铁建设正稳步推进。港区铁路支线发展滞后,疏港航道尚未全部覆盖,高速公



路难以直达等。总之盐城的内部交通还存在短板。

### (三)产业接轨有待深化

盐沪产业园区建设的数量并不少,但实际上真正有实质性合作的却不多。共建园区的紧密度不够,大多数都不能算真正意义上的共建。盐城作为负责运营方,从上海获取的资源实则较少。以沪苏大丰产业联动聚集区为例,根据盐城大丰区统计的数据显示,1-8月份,大丰区全区18个经济主体中,沪苏同比增长24.9%,贡献率仅1.7%,与开发区贡献率143%相比,明显处于经济薄弱板块。产业承接的选择也需要考虑,盐城产业科技创新能力与城市能级仍然薄弱,制造业支柱产业仍然为传统制造业,在承接上海产业转移时,往往城市配套能力跟不上,加之产业链配套尚不完善,缺乏具有影响力的自主品牌,城市综合环境还有待提高,造成“人才招引”“人才留住”较难,以及盐城缺乏有研究深度和研究基础的高等院校来吸引人才,所以如何对接上海科技和产业,以及对接上海什么类型的产业,是否会造成污染、高能耗等问题都是需要进一步考虑的。

## 三、立足市情实际,提出对症意见

长三角一体化发展已经到了全面深化阶段,通过接轨上海,盐城将更加有效地承接上海科技和人才外溢,融入长三角一体化发展中,全面提高对外开放水平,增强城市竞争力。

### (一)发挥政府宏观指导作用

强化组织领导,按照中共中央政治局审议通过的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》精神要求,贯彻落实长三角一体化三年行动计划为行动依据,推进接轨上海工作组织协调,加快项目落地。成立接轨上海领导小组,加强各部门与上海市领导及相关部门对接沟通,形成合作方案,强化对各县市区对接上海工作的统筹协调,建立全面接轨上海成效机制。勇于甘当“配角”,政府部门在对接上海科技和人才外溢时,要摆正位置,要有甘当配角的觉悟,学习上海、服务上海。推进“菜篮子、米袋子”民生工程,为上海市民提供高质量的食物供应,努力打造本地品牌,发展绿色农业,争取将农副产品做大做强做

响。树立进取意识,以上海为坐标,各部门各司其职,深挖与上海在市场规则、政府办事规则、政府服务效率等方面的差距,学习先进思想,激发微观经济内在动力。在长三角26个城市中,要树立争先目标,在全面对接上海的工作中勇挑重任,主动作为。

### (二)加强重点产业精准对接

对接先进制造业,盐城在存量工业用地的利用上还有空间,但是盐城的科技创新能力较低,难以直接承接上海的高新技术。结合盐城实际科研水平和劳动力类型,积极承接上海先进制造业转移。依托沪苏大丰集聚区载体,加强沪盐先进制造业合作,重点可在智能制造、汽车零部件产业等领域与上海深度合作。对接国际航运中心,利用盐城地处沿海地区、长三角经济圈内的区域优势,与上海共同打造航运功能网络。加大盐城南洋机场的投入使用,使其成为重要的叫同事枢纽,与上海机场紧密联系,大大缩短时空距离。对接国际贸易中心,树立品牌意识,确保优质优量,充分利用上海国际大都市的特色,将盐城特色产品通过上海强大的消费市场销售出去,打出盐城品牌,唱响盐城企业。

### (三)推动社会精细化管理

着力完善盐城交通体系。加大盐城各县市区间的交通便捷度,推动生产要素在城镇间快速流动。继续推进盐通高铁建设,力保2020年按要求顺利地通车,为盐城与上海架起快速通道。建设公共服务同城化。教育、医疗等社会公共资源为两地市民提供便捷服务,深化“一卡通”双向应用,学习借鉴上海先进医疗技术和管理经验,推动盐城医疗水平迈上新台阶。加强两地学校与学校、学校与企业、学校与科研融合发展。制定出台各类人才专项政策,以符合盐城人才市场需求。优化营商环境,加快行政审批制度改革,优化政府服务供给,提高办事效率;完善产业和城市配套设施,放大“吸虹效应”,吸收好的项目,以项目带项目,营造良好舒适生活环境,吸引中高端人才外溢,提升城市竞争能力。

课题组成员:黄敏 陈羽

(作者单位:中国海盐博物馆)

# 农村教师培训政策执行的有效路径探索

□ 乔 晖

近年来,随着国家对农村教育经费投入的加大,农村学校的教学环境得到了显著的改善,然而城乡教师的素质发展差距依然显著。农村教师,成了中国教育改革的“阿喀琉斯之踵”,农村教师的素质提升逐渐成为中国教育发展的焦点。尽管江苏省在“十一五”、“十二五”农村教师实施计划顺利推进的基础上,通过了一系列有力的措施,不断加强了农村师资力量,使农村教育的整体素质得到了一定的提高,但从总体上看,农村教育仍然是江苏省实现教育现代化建设的短板,农村教师培训工作的开展面临着严峻的挑战和考验。

## 一、农村教师培训的政策导向分析

### (一)政策出台背景及原因

#### 1.社会发展的紧迫需求

新的历史条件下,社会的发展需求也在不断发生着变化,在全面建设小康社会、开创中国特色社会主义和谐社会的历史任务下,党进一步提出了落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重大发展战略。而解决城乡差距、地区差距以及分配不均等问题是落实科学发展观的首要任务,只有大力发展农村经济,发展农村教育,才能为农村经济发展提供人才和技术上的支持。加强农村教师队伍建设无疑是发展农村教育的“重中之重”。

#### 2.教师教育素质发展需求

江苏省农村教师共约有 26 万人, 占全省 72 万教师总数的 36%,农村教师素质发展已占据了江苏

教育工作的首要战略地位。自“十一五”以来,江苏省农村教师队伍整体素质得到了一定的提升,然而优质师资稀缺的现象仍较为突出。实施农村教师培训,是农村教师专业化发展的重要途径,是农村教师队伍建设的重大举措,其对于解决当前农村教师发展方面存在的突出问题,缩小教育差距,促进教育公平,提升教育现代化水平,具有十分重要的意义。

### 3.教育培训理念的更新发展

随着新课程改革的推进,现代教育也随之呈现出了脉络清晰的发展方向,教师的专业发展面临着严峻的考验,这也就意味着与其密切相关的教师培训理念、培训内容、培训路径等必然要推陈出新。在新的理念下实施农村教师培训,需求的是一种不断转换的时代视角,作为培训的组织者、执行者,必须立足于满足农村教师的发展需求,并且在培训价值取向、培训组织管理以及培训考核评价等方面都体现出创新机制,才能进行有效的农村教师培训。

### (二)政策文本的内容解读

在教育现代化进程中,农村教师的发展一直都面临着不少困境,2012年,江苏省根据农村教育现状颁布了“千校万师支援农村教育工程”和“万名大学生支援农村工程”的政策,在某种程度上提升了农村教师队伍的整体素质,为实现了农村教师队伍建设水平的新突破奠定了坚实的基础。2015年12月省政府办公厅又下发了《江苏省乡村教师支持计划实施办法(2015-2020年)》,力求进一步提高农村教

师的职业发展水平, 以下是对实施办法的内容进行的具体分析:

### 1. 政策颁布原则

近几年, 江苏省根据国家《乡村教师计划》, 制定出台的政策文本重点强调了以下四点原则: (1) 师德为先, 以德化人。注重农村教师的道德情感、道德意志、道德行为等的培养。(2) 规模适当, 结构合理。进一步拓宽农村师资的补充渠道, 扩大农村教师的培训规模, 优化教师的年龄、学科等结构。(3) 提升质量, 提高待遇。新一期的工作中强调指出了提升农村教师的工资待遇、薪酬绩效, 激发农村教师专业发展的潜能, 保障农村教师专注地投身教育事业, 优化农村教师的专业发展素质, 提高农村教育的质量的工作指标。(4) 改革机制, 激发活力。创新农村教师培训的机制, 活化培训内容, 激发农村教师自我发展的激情。

### 2. 政策实施目标

在最新的《江苏省农村教师支持计划实施办法(2015-2020年)》中的表述为: “全面加强乡村教师队伍建设, 力争到2020年, 进一步优化优化全省农村教师的培训, 稳步提高其教育教学能力, 依法得到保障其合理待遇, 增强农村教师的职业吸引力, 基本建立农村教育的可持续发展机制, 努力造就一只数量充足、结构合理、素质优良、甘于奉献的乡村教师队伍。”

### (三) 政策鲜明特征

#### 1. 加大了师德素养的培训要求

据江苏省人力资源和社会保障厅专业技术人员管理处处长介绍, 教师的师德水平是影响学生品德形成的先决因素, 为了更好地体现农村教师的综合性培训理念, 在新一期的培训工作中将加大对师德培养的力度, 强化对农村教师道德意志、道德情感、

道德行为等培养目标的要求, 并且将道德考核作为教师专业素质考核的重要组成部分, 以进一步提高教师的道德感染力。

#### 2. 重视对教学实际的培训考察

重视对教学实际的培训考察是近几年江苏省教师培训政策的又一鲜明特征。一方面, 在完善教育教学知识的基础上提出强化农村教师教学实际能力的核心培训目标, 关注农村教学水平的提升和培训理念的更新。另一方面, 加强培训考察的力度, 在落实培训结果考察的基础上, 严格考察培训者在培训过程中考勤、听课等的实际表现, 并且延续生活化、发展化的考察理念, 提出跟踪研修考察的新型考察形式, 在日常的教育教学工作中实时考察教师的教育教学表现, 使当前的培训在教育教学中发挥实质性的效益。

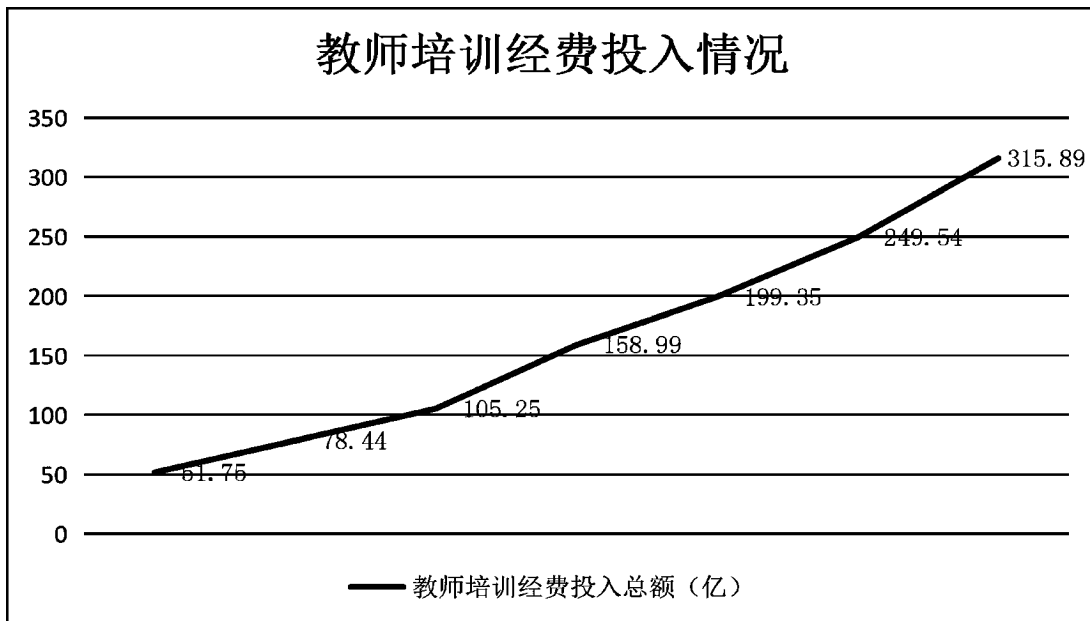
## 二、当前培训政策执行的路径选择

教育培训政策是教师培训工作具有高效性、针对性开展的根基和依据。2011年1月5日教育部颁发《关于大力加强中教师培训工作的意见》中指出, 将开展中教师全员培训。2015年, 江苏省根据农村教师的实际需求, 在《江苏省农村教师支持计划实施办法(2015-2020年)》中, 提出进一步推进新教师培训计划, 注重城乡一体、上下联动, 逐步形成国家、省、市、县、校五级教师培训体系。一项政策的执行, 从国家再到各省各学校, 再到学校的各个院(系), 层级下达, 各级执行机构在制定相应的执行路径。

(一) 加大农村教师培训的经费投入, 优化绩效工资制度

农村教师的培训经费不足是政策执行阻滞的首要原因, 因此建立稳固的省财政教师培训经费补助体系是目前江苏省培训政策执行的核心路径。

表 1-1 2012 年-2018 年江苏省教师培训经费投入情况分析



注:原始数据来源于江苏省教育厅 2012-2018 年教育经费执行报表和《江苏教育年鉴》测算所得

根据表 1-1 数据显示,江苏省教师培训执行得到了培训经费的有力保障,从 2012 年到 2018 年短短六年的时间内,培训经费投入总额从原先的 51.75 亿元逐额增长到 315.89 亿元,培训经费在教育经费中投入的比重也在逐年递增,为农村教师培训提供了更多的契机和物质性保障。此外,根据《2015-2016 江苏省最新教师工资试点方案》,自 2016 年 3 月起将在部分省市试点实行,上调农村教师的基本工资为每月 3000 元,此外按照不同的情况给予一定程度的绩效工资和特优津贴的增幅考核,借此来提升农村教师自我完善的激情与信心。

### (二)拓宽农村教师培训的补充渠道,构建高效的城乡师资流动机制

农村师资的补充渠道是执行培训政策过程的又一限制因素,针对这一问题,省教育厅根据各市、县、乡的教育发展程度、经济发展需求以及教学现代化程度等因素提出了与之相适应的轮岗制、转会制、顶岗置换等路径。

#### 1.“以县为主,城乡一体”式流动培养——轮岗交流

轮岗制度是指在一定行政辖区范围内,教育行政部门依据一定的原则和标准,强制所属行政区内教师在不同学校间定期或不定期进行岗位轮换的一种制度安排。例如:南京市凡 1970 年 1 月 1 日以后出生的城镇小学的在职教师,原则上都要在本区(县)内学校间进行岗位轮换。苏州市自 2010 年 10 月起推行城乡教师轮岗制度,工业园区近年来有 200 名教师交流到乡镇学校任职任教,各市也都明确规定城乡教师交流比例。这种师资城乡补给式的培训路径,不仅有利于城乡间、校际间搭建教师交流的平台,而且有利于组织开展教学科研、名师送教、挂职实践等教学活动。

#### 2.城乡岗位津贴补助式培养——转会制度

转会流动是以教师的单位所有制为基础,地方教育行政部门对弱势学校(包括农村学校和城市薄弱学校)教师进行分类评价,实行校际间有偿流动,并且根据执教教师的级别给予其不同经济补偿的一种制度安排。例如张家港实施设立了村校教师岗位津贴和村校支教教师交通津贴,明确规定自 2015 年 5 月 1 日起,村校在编教师享受人均每月 100 元的

岗位津贴,市区学校教师到村校支教每人每月享受交通津贴 300 元,切实提高了农村小学的办学层次和办学水平。

### 3. 师范生前往农村学校支教式培养——顶岗置换

构建师范院校顶岗置换培训主要采取高等师范院校师范生实习支教来置换农村小学的骨干教师进行培训。巩固各地与师范院校合作的关系,继续实施“万名大学生赴农村任教”的计划,选派优秀师范生分批分时到乡村学校顶岗实习支教。该路径的执行,一方面为解决了农村学校、薄弱学校师资匮乏的问题,为农村教师培训提供充裕的时间,有效缓解了教师培训所面临的“工学矛盾”,另一方面加强了高等师范院校对师范生教学组织实践能力的培养,缩短师范生走上教师岗位的适应期,为其提供了素质发展空间。

### (三) 拓宽农村教师的培训路径,形成多元化的培训格局

根据新的发展需求,江苏省教育厅在总结教育教学实践的历史经验的基础上,提出了形成多元化农村教师培训格局的新工作指标,并且从教学实施、教育发展的角度提出了具体的培训路径,在培训中改进以专家讲座、教学观摩与研讨、读书指导、课题研讨、组内备课、集体评课等形式为传统的培训路径,增加以参与式培训、网络研修、校本教研、案例式研讨等为主的现代化新型培训路径的操作比重,激发农村教师的培训兴趣,使培训真正服务于农村教师的专业发

展。任何单一的培训路径其实施效益都是有限的,因此,在整个培训期间,江苏省的参与者充分关注到了各项培训路径和谐、灵活的运用与转换。

### 三、执行阻滞:教师培训政策的路径执行困境

由于城乡教育之间发展差距遗留已久,且农村教育自身具备一定的复杂性,目前的农村教师培训体系尚且不能满足农村教育的发展需求,在培训路径的执行过程中呈现出一系列的问题。围绕 2012 年至 2018 年江苏省培训路径的执行现状,笔者对江苏省各市的 2000 名农村教师实施了问卷调查,发放问卷 2000 份,回收有效问卷 1800 份,调查结果分析如下:

(一) 培训管理部门缺少对培训内容需求的沟通,脱离教师发展需求

农村教师在培训的过程中常常被定位为“弱势者”,甚至被认为是城市教师的“效仿者”,在培训执行过程中对内容选择多是培训执行者的主观臆断,片面关注培训内容的丰富性,而忽视农村教师的教育现状、教育素养、遭遇的发展问题以及面临的困惑等固有的客观现实。培训执行过程中培训团队疏于对培训内容的沟通、交流,培训内容的重合性较高,培训价值缺损。培训执行团队对培训内容的选择、生成、反思、探讨多局限于一定地域范围内,教师只能在某一固定的培训机构接受培训,培训内容共享的目标难以达成。这一系列问题在问卷结果中也有所反映:

表 2-1 近五年农村教师参培频次最高的内容

培训内容	师德与法制教育	教学技能与方法	心理健康教育	现代化信息技术应用	专业知识及学科知识	学校管理及课堂管理	班主任工作
人次	20	57	8	22	51	4	18
比例	11.1%	31.7%	4.4%	12.2%	28.3%	2.2%	10%

表 2-2 农村教师培训内容需求

培训内容	师德与法制教育	教学技能与方法	心理健康教育	现代化信息技术应用	专业知识及学科知识	学校管理及课堂管理	班主任工作
人次	18	51	6	26	36	14	29
比例	10%	28.3%	3.3%	14.4%	20%	7.8%	16.1%

据表 2-1 可知,近五年农村教师培训所涉及内容主要是专业知识及学科知识(28.3%)、教学技能与方法(31.7%)两方面的内容,而师德教育(11.1%)、现代化信息技术(12.2%)应用方面的内容涉及率较低,对于学校和课堂管理(2.2%)、心理健康教育(4.4%)的内容更是极少涉及。由此可见,培训者只是形式化地择取丰富的培训内容,但在执行过程中真正落实的培训内容则较为单一,局限于教学知识与技能,参训教师的受益缺损。

据表 2-2 可知,农村教师对培训的需求面较为广泛,除了传统的教学技能与方法(28.3%)、专业知识(20%),当代农村教师对现代信息技术的应用(14.4%)、班主任工作(16.1%)和师德与法制教育(10%)等方面也呈现出了一定的需求。

综上所述,当前农村教师所接触的培训内容尽管贴近教学发展需求,但并不足以适应其专业发展的需求,培训管理部门在培训执行的过程中应合理规划内容的比重,增进交流与沟通,实现培训资源的再生与共享。

(二)培训名额分配专制化,高层次培训执行困难

尽管根据调查显示,近五年农村教师的参训规模有所扩大,但是教师培训的名额分配依然缺乏明确的标准,参训名额的决定权牢牢掌握在执行者的手中,疏于监管,致使培训执行的资辈化和政治化倾向过于浓重,只有极少部分教师能够触及到正规、全面、高层次的培训是目前江苏省培训政策执行的现实反映。

表 3-1 参训教师主要结构

	骨干教师	名校长	学科带头人	特级教师	其他
人数	46	21	32	16	65
比例	25.5%	11.7%	17.8%	8.9%	36.1%

表 3-2 近五年江苏省农村教师的参训层次

	国家级培训	省级培训	市级培训	县级培训	校级培训
人数	18	36	47	62	71
比例	10%	20%	26.1%	34.4%	39.4%

据表 3-1 显示,当前江苏省参加培训的农村教师名额中骨干教师(25.5%)、名校长(11.7%)、学科带头人(17.8%)、特级教师(8.9%)等占据了超过 50%的比重,而一些新教师、普通教师参训的力度还不够到位。

据表 3-2 显示,近五年农村教师参与的培训层次主要是市级培训(26.1%)、县级培训(34.4%)和校级培训(39.4%),而只有极少一部分教师参加过国家级培训(10%)、省级培训(20%)等相对较高层次的培训,由此可见,当前培训执行中高层次的培训覆盖面趋于狭隘,教师的培训空间、培训方式都不够开放,培训环境也相对封闭。

(三)执行考评机制不完善,执行效果含糊不清

考评机制涉及考评执行者、考评标准、考评内容、考评对象以及考评形式等多维度的内容。就考评执行者而言,江苏省目前的农村教师培训多选择在培训学校、培训基地开展,考评的执行者又可能是培训的执行者,考评结果易受主观因素影响,不能反应真实效应。就考评标准而言,仅仅从参训人员的表现、提升程度、满意度等方面来考察评价的效益过于狭隘,且当前的考评标准多含糊不清,捕捉不到一些与政策相逆的执行空洞。就考评对象而言,当前江苏省的培训路径的执行考评对象主要以农村教师的专业发展和素质提升程度作为考评的重要指标,对培训者团队、培训基地、培训学校等的考评力度还有待加强。就考评形式而言,过程化考评和结果化考评相融合的考评形式是当前考评的主要形式,也是科学性较高的考评形式,但是在调查中发现,许多过程化考评常常流于形式,轻视参训教师在过程中的体验与发展,偏离了培训政策执行的初衷。

四、路径再探:建立农村教师培训政策精准执行的机制

(一)丰富农村教师的培训内容,形成贴近教师需求的内容格局

培训管理者选取的培训内容应该兼具全面性、针对性、发展性。培训内容是教师参与培训的学习主

体,内容的执行是否有效是考察培训效果的重要依据。城、乡培训管理者在内容组织上要加强沟通与交流,促进资源共享。执行过程中,农村培训管理者可以加强与城市管理者的交流、沟通,促进优质培训理念的互融与优质培训资源的共享。在此基础上,培训管理者还应增进与农村教师的沟通,使培训真正贴近农村教师的发展需求,并将城市培训的成功经验与农村教师的特殊化需求相结合,构建出一套真正适合农村教师发展的多元化内容模型。

(二)建立公开透明的学员选派制度,保障教师全员参与培训

在新一轮培训工作的开展中,培训政策执行者应该逐层落实教师培训名额的公开选定制度,保证教师的参与权,甚至可以通过教师自评、学校评议和专家审核相结合的选拔方式,提升农村教师对培训工作的认可度。以训带训,充分发挥优质师资的主导性作用。尽管国家规定,教师每五年要进行一次全体培训,但是由于受到地域发展、时间、经费等因素的制约,短时间内要落实农村教师的全员培训难度较大。但是可以形成以骨干教师、优秀校长、学科带头人等优质师资培训为核心的培训梯度团队,培训结束后依靠其将培训资源传递给农村各学校的青年教师,最后再进行教学研讨,深化培训效果。

最后,培训执行阶层应该增加农村教师参与高层次培训的机会,拓宽教师专业发展的视野,更新教师培训的理念。根据对调查结果的统计分析,目前农村教师渴求受到更高层次的教师培训,应该适当增加国培计划、国际交流培训等高层次培训的比重,为更多优秀的青年教师提供专业发展的机遇,在培训中得到高层次、精英化的培养,打开教师培训的新格局,为农村小学教育的发展注入新鲜的血液。

(三)深化农村教师的培训管理机制,提高培训质量和培训者水平

提高执行的有效性,应该优化教师培训的梯度管理机制,使培训管理充分彰显规范性与人文性。培训管理阶层应该深入钻研农村教师培训工作的内

在规律,在此基础上认真规划、组织和协调好不同类型、不同层次的培训,制定一套以参训人员为核心,由地方、学校、培训机构和培训者执行的规范化培训细则,保证培训目标的实施。

教师是教师培训的参与者和主体,要使农村教师获得教育理论、教学技能、师德塑造、心理健康、信息技术操作能力等最优质的、最全面的培训,必须建立以国家培训计划为核心而层层细化的省级培训、市级培训、县级培训管理,以期提高培训质量。此外,培训者水平是确保培训路径有效执行的先决性因素,因而塑造一支理念先进、素质高尚、分工明确的高端培训者梯度团队至关重要,在培训中要促进培训者与参训教师的双向发展,扩充教师的教育知识,满足教师的培训内容所需,提高教师的教学技能,陶冶教师的教育情感,不断加强培训工作的专业性和创新性。

(四)建立长效的路径执行机制,进一步完善执行考评与监管

教师培训路径执行机制涉及培训机构、监管机构 and 评价机构等多个机制,在调查中发现,目前农村教师的培训机制缺乏严密性,各个机构之间的配合、交流都存在一定的疏漏。

在监管机制方面,要深入落实“抓过程、重实效”的监管理念。科学的监管是提高教师培训政策执行效益的根本保障,地方政府应根据国家的政策文件制定符合农村教师发展的培训计划,有目的、有针对性地指导培训。首先,在培训的过程中重视对培训团队的考察,在调查中有教师反应,由于培训者对培训的重视程度不高,导致部分培训路径的执行流于形式。其次,要适时、适度考察培训参与者的培训表现、培训收益、培训感想以及建议,确保培训执行路径不偏离预期的目标。最后,培训要展开精细化管理,在培训的各个实施环节都定性、定量地进行开放性、多元化的社会性考察。

在考评机制方面,农村教师培训应设置动态的培训效果考评标准,形成层层紧扣的严密考评制度。在调查中发现,例如教师德育发展、心理健康教育等

## 由城市记忆探究盐城的文脉传承(下)

□ 茆贵鸣

### 盐城色彩斑斓的城市文化

盐城地理环境,是漫长的自然力和人类活动共同作用的结果;盐城曲折而生动的文明史,就是在这样的舞台拉开帷幕并渐次演进的。得益于这方广袤的海滨热土,古今人类拥有了生息繁衍、建设发展的平台;凭借着这块巨大的历史舞台,世代居民以自己的勤劳和智慧,创造了一脉相承的历史文化和城市文明,形成了色彩斑斓的城市文化。

——传承千年的白色海盐文化。盐城,一座姓“盐”名“城”、充满海风盐韵的海盐古城。因盐而兴并以“环城皆盐场”得名,盐城海盐文化的精髓,积淀的是以开放包容为内核的千年海盐古韵。建置两千多年,勤劳智慧的盐城人不仅创造了辉煌的物质财富,同时也留下了丰厚的海盐文化资源:重大的历史事件、历史人物,传统的生产工具、生产方式,极富地域特征的乡风民情、生活习俗,大量的传世典籍、艺文作

方面的培训内容由于其教学应用性较弱,许多教师都不予以重视,导致培训的成效失衡。因此,培训的考评不能仅仅局限于对参训教师的考评,还应体现教师的自我评价和反思,体现对培训管理者的业绩考核;不能仅仅局限于培训班的考评、课堂内的考评,还应该落实后期跟踪研修中的考评。某种程度而言,培训评价在教师培训中发挥着内在动力的作用,因而教育考评单位应该根据教育教学能力、教学专业知识、教师德育发展、课件制作水平等不同的维度制定一套完备的考评机制,以确保培训价值的有

效体现。品,以及随处可见的自然景观和人文景观,无不烙上“盐”的印记。时势变迁,虽说昔日的海盐繁华已风光不再,但与其相关的物质和非物质海盐文化遗存,如范公堤遗址、草堰古盐运集散地、西溪盐仓监遗址、张士诚起义北极殿遗址、王艮“东淘精舍”遗址、海春轩、朦胧塔、云梯关、古庆丰桥、盐镇安丰古街及富安明代故居等,依然俯拾皆是(约 860 多处),分布于串场河沿线如“墩”“亭”“场”“灶”“仓”“团”“锅”“镬”“滩”等数百处土味浓、卤气足的各种地名,已成今人读取盐城海盐文化的活“化石”;至于“百姓日用即道”的王艮泰州学派、灶民拜祭盐婆的祭灶仪式、除夕忌讳“饭泡汤”的乡风民俗,以及以盐民生活为背景而陆续问世的《水浒传》《桃花扇》《陋轩诗》等诸多文学作品,无不体现出盐城海盐文化的历史底蕴和博大精深的文化内涵。“串场百里皆盐场”。穿市而过的盐城母亲河——串场河,当年是串联各盐场的运盐之河,如今在其沿岸打造的国家 AAAA 级海盐历史文化风貌

效体现。

随着江苏省教育发展需求的提升,农村教师培训执行的质量已成为社会和教育界共同关注的焦点。科学、合理的路径选择是培训工作高效开展的重要保障,是教师专业发展的必要需求,更是农村教育质量稳步提升的关键所在。而在现阶段的农村教师培训工作的执行过程中依然存在着一系列的问题,由此可见探索农村教师培训执行的有效路径是一项需要长期推进的研究工作。

(作者单位:盐城师范学院)



区,包含了全国唯一一座以展示海盐文明为主题的中國海盐博物馆,其银白色的建筑如晶莹剔透的盐晶堆积于串场河畔,向世人诉说着盐城的海盐历史;风貌区内外,既有“煮海为盐”“炼卤煎盐”等盐民生活场景的再现,又有水街小桥流水、青砖灰瓦,反映盐民市井生活繁华的风情彰显,还有东进路文化休闲美食街的繁华和盐渎公园水绿生态的韵致。传承千年的白色海盐文化,因其体现了海滨先祖勤劳坚韧、不屈不挠、尚智崇文、图存求变的鲜明特色,展示了盐城人民艰苦奋斗、创新创业、尊师重才、自强不息的精神风貌,彰显出盐城文化对其他文化形态的接纳、吸收、消化并加以融汇共生的文化交融,故而一直是盐城区域文化开放包容的主旋律。作为盐城的主流文化,海盐文化是盐城城市文化的根,是盐城城市精神的魂。

——化作基因的红色铁军文化。盐城,一座气贯如虹、彰显铁军雄风的英雄城市。抗战时期,新四军剑指江淮,开辟苏北,挺进盐阜。1940年10月,新四军、八路军会师盐城,开辟了以盐城为中心的苏北抗日根据地。11月下旬,华中新四军八路军总指挥部由海安移驻盐城。皖南事变后,党中央庄严宣告在盐城重建新四军军部,随后中共中央华中局在此成立。盐城成为整个华中抗日的政治领导中心和军事指挥中心,浴火重生的新四军在此发展壮大为所向披靡、无往不胜的“铁军”,进而成为华中抗日战场的中流砥柱。新四军选择盐城,华中局选择盐城,既有刘少奇深邃的战略眼光,又有盐城独特的地缘优势。当年,许多从皖南突围出来的同志,历尽艰辛来到盐城,重新投入战斗;许多民主人士、文化名人、青年学生,从敌占区、大后方冲破重重封锁和阻挠,奔赴盐城,投身于火热的抗日救亡运动。一时间,群贤毕至、人文荟萃、盛况空前,根据地政治、经济、文化、教育等各项事业蓬勃发展,华中党校、鲁艺华中分院、抗大五分校、江淮日报社、江淮银行,以及农救会、工救会、青救会、学救会、新安旅行团等抗日团体纷纷建立,初具规模的“新的苏北、新的盐城”蓝图引领华中、辐射全国,“陕北有个延安,苏北有个盐城”一时传遍大江南北。烽火岁月血与火

的考验,使新四军这支铁的队伍熔铸出听党指挥、报国为民、坚贞不屈的铁的信仰,不怕牺牲、百折不挠、克敌制胜的铁的意志,军民一致、官兵一致、牢不可破的铁的团结,令行禁止、执纪严明、秋毫无犯的铁的纪律,勇猛顽强、英勇骁战、所向披靡的铁的作风,也为盐城这座英雄城市打上鲜明的“红色之城”的历史烙印。在盐城的五年抗战中,仅新四军三师就对敌作战4700余次,歼敌6万余人,有效削弱日伪实力,钳制日军在华中的力量,有力支援了抗日正面战场。“兵民是胜利之本”。新四军在盐城的抗战,自然也离不开这座英雄城市的卓越贡献。“吃菜要吃白菜心,当兵要当新四军”,在当时的盐阜区广为流传;“最后一把米用来做军粮,最后一尺布用来做军装,最后的亲骨肉含泪送战场”,绘就了水乳交融的军民鱼水情的生动景象。如今,散落于全市各地248处重要的红色遗址遗迹,以及以烈士命名的128个镇村,在静穆的历史烟云之中向世人诉说着峥嵘岁月的金戈铁马,其中所蕴含的民族精神,无不彰显出这方地域的红色激情。有着这样一段苦难辉煌的历史,足以让英雄的盐城人民引以为豪。近年来,盐城以铁军文化为资源优势,主打红色文化品牌,积极创建革命历史文化名城。位于老城区的建军路作,为集中展现铁军文化的景观轴和人文串联轴,已精心打造出反映铁军文化的各种地标建筑和景观胜地。其中,位于建军路东部的国家级爱国主义教育基地新四军纪念馆,是目前国内最全面、最系统反映新四军抗战史的综合纪念馆,被中宣部、国家旅游局列入全国100家红色旅游景点景区和30条红色旅游精品线路;位于建军路西部的新四军重建军部旧址和中共中央华中局旧址泰山庙,已被列入国家级文物保护单位;位于建军路中部、老城区中心的新四军重建军部纪念塔,因旧城改造一度被“挪窝”后已恢复就位;与这“三位一体”相配套呼应,遍布于四周的抗大五分校、抗日军政大学华中分校、鲁艺华中分院、华中党校、江淮日报社等众多红色遗址,也将陆续恢复并建立为微缩景观。红色的铁军文化,已化作基因融入了盐城这座英雄城市的血液;盐城的城市文

化,已被定格为鲜艳的红色基调。

——坚守生态的绿色湿地文化。盐城,一座水绿相间、人与自然和谐共生的生态城市。市境东拥大海雄浑之气,西蕴湖荡仙灵之质,中部南秀北雄交汇、吴韵楚风相融。4550 多平方公里的东部黄海湿地,是太平洋西海岸亚洲大陆边缘面积最大、原始生态保持最为完好的海岸型湿地,拥有世界上规模最大的潮间带滩涂,栖息着 680 种脊椎动物,包括 400 多种鸟类、200 多种鱼类和多种两栖动物、爬行动物,尤以丹顶鹤、麋鹿等重点保护野生动物最为著名,是东亚—澳大利西亚鸟类通道上的重要驿站,连接 20 多个国家鸟类种群的迁徙路线。盐城,由此被誉为“东方湿地之都,仙鹤神鹿家园”。这片广袤的沿海滩涂到处充满原始古朴风貌,蓝天大海、海涂芦荡、森林草地以及各种珍稀动植物融于一体,海天相接,草木茂盛,鹤影翩跹,麋鹿成群,生物的多样性特征十分显著,具有与基岩海岸、砂质海岸迥然不同的海滨风光和罕见珍贵的生物资源,为最具国际影响力的世界知名湿地,丹顶鹤和麋鹿两个国家级自然保护区像似两颗璀璨的明珠,吸引全球野生丹顶鹤和麋鹿种群数的 60% 和 25% 在此栖息,唱响全国的《一个真实的故事》——养鹤姑娘徐秀娟的感人事迹就发生在这里。保护区内拥有珍稀物种及动植物 2500 多种(62 种被列入世界濒危物种红皮书),每年在此越冬丹顶鹤 1000 只左右,麋鹿种群数量由 1986 年建区时的 39 头发展到 2018 年的 4556 头。盐城沿海湿地已成全球最大的野生丹顶鹤越冬地,中华麋鹿园作为全球最大野生麋鹿园,已成世界上麋鹿种群数量最多、基因库最丰富的麋鹿种群,世界生态学家将其誉为禽鸟的王国、麋鹿的家园,生态保护极具典范意义。2017 年 12 月,盐城黄海湿地成功入围世界遗产地名录预备名单。2018 年 4 月,国务院正式同意将盐城黄海湿地项目作为 2019 年国家申报世界自然遗产项目。2019 年 7 月 5 日,在阿塞拜疆首都巴库召开的第 43 届世界遗产大会上,经联合国教科文组织世界遗产委员会审议通过,中国黄(渤)海候鸟栖息地(第一期)列入《世界遗产名录》。

至此,盐城黄海湿地作为中国第 14 处世界自然遗产,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世界湿地遗产。此次成功跻身“世遗”的“第一期”,全部集中在盐城黄海湿地,范围包括江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区部分区域、江苏大丰麋鹿国家级自然保护区全境、盐城条子泥市级湿地公园、东台市条子泥湿地保护小区和东台市高泥淤泥质海滩湿地保护小区。二期申报,将涉及辽宁、河北、山东等相关保护地。被誉为“里下河明珠”的西部大纵湖、九龙口、马家荡等自然湖泊,水域面积近百平方公里,系典型的泻湖型湖荡湿地,素有“金滩银荡”之美称。当年,华佗足迹大纵湖,郑板桥写意“半湾活水千江月,一粒沉沙万斛珠”,高岑描绘“扁舟一棹泛秋波,月色平铺似画图”。与大纵湖异曲同工的九龙口和马家荡,也是一片飘逸着诗人词客风流文采的湖荡湿地,在此生活的那些淳朴的“水上人家”,世代享受明净的天空和清新的空气——令世人向往的这一方净土,堪称世外桃源。由于这里的动植物资源丰富,原始生态环境保存完好,而且民风淳朴,民俗文化源远流长,故与东部沿海湿地一样,同为联合国人与自然生物圈网络成员,被列入《国际重要湿地名录》。市境的中部地区,也是河湖港汊纵横交错,水网密布,仅市区就有新洋港、蟒蛇河、串场河、皮岔河、小洋河、通榆河等各类河道 110 条之多,享有“百河之城”美称。伴随城市化的发展,盐城市将水资源和湿地保护与美化城市家园充分结合,利用现有资源设施,沿不同河段规划并设置了海盐历史文化风貌区(串场河南段沿岸、盐渎公园)、滨河休闲景区(串场河中段沿岸、迎宾公园)、亲水游乐景区(新洋港西段沿岸、人民公园)、文化核心景区(先锋岛)及生态园林景区(沿通榆运河中段和新洋港东段沿岸两大森林公园)六大滨水景区,以沟通市区“百河”水系。城市中心最主要的湿地——大洋湾,已规划建设成包括森林公园和水上公园在内的休闲旅游度假区。以生态立市、绿色发展为引领,“湿地之都”“水绿盐城”的城市空间“味道”和文化品位已经形成。

——面向大海的蓝色海洋文化。盐城,一座濒海

临风、拥有丰厚资源的海滨城市。濒临黄海、地处江苏东部沿海中部的独特地理位置,使盐城拥有广袤的沿海滩涂资源以及丰厚的岸线港口和海洋旅游资源。全市共有6个沿海县(市、区),滩涂总面积4553平方公里(占全省沿海滩涂总面积67%),可供开发利用面积达到1300平方公里;海岸线总长582公里(占全省61%),深水岸线70千米,海域面积1.89万平方公里(其中内水面积1.21万平方公里),领海面积6753平方公里,其沿海海域是中国唯一无赤潮的内海水域;石油、天然气资源富足,已探明石油天然气蕴藏量800亿立方米,预计总储量约2000亿立方米,为中国东部沿海地区陆上最大的油气田;沿海和近海还拥有约10万平方公里的黄海储油沉积盆地,居全国海洋油气沉积盆地的第二位,具有广阔的勘探开发前景。独特的地理位置,使得广袤的盐城大地与蓝色的海洋文明有着与生俱来的联系。自江苏沿海开发战略上升为国家战略后,盐城的港口建设提速飞快,临港产业发展迅猛。大丰港区作为江苏省重点建设的三大深水海港之一,已发展成为国家对外开放一类口岸。该港区北距青岛港210海里、连云港港120海里,东距日本长崎港460海里、韩国釜山港465海里,南距台湾基隆港620海里、上海港280海里,已有在建和投产的亿元项目数十个,其中投资30亿元的金风科技·江苏大丰海上风电产业基地,以及年产30万辆轿车的东风悦达起亚汽车有限公司,现代化程度极高。另一个国家一类开放口岸滨海港区,地处江苏沿海中部的连云港与长江口内,与日本、韩国隔海相望,-10米等深线离岸最近处1.22海里,深水直通大海,是江苏沿海水深条件最好的岸段之一,现已成为江苏沿海开发国家发展重点支持的10万吨级以上港区,是淮河流域出海枢纽港和淮河生态经济带出海门户。国家一类临时开放口岸射阳港区,已拥有生产性码头泊位23个(其中万吨级以上2个),泊位年综合通过能力436吨,集装箱年通过能力2万标箱。国家一类临时开放口岸响水港区,距连云港港27海里,距日照港59海里,集、疏、运条件十分优越,港区现已形成电力能源、

金属冶炼、环保化工、再生造纸、船舶修造等五大支柱产业。跻身于全国规模港口行列的盐城港“一港四区”的港口港城风光,弼港、黄沙港等众多内河港的海滨渔港风情,壮美的海上风电场、风光渔互补系统、海洋馆、动物园等众多的沿海设施,以及特色鲜明的海鲜美食等,已经构成了海滨盐城壮观优美、丰富独特的海洋风光带。2013年和2014年,盐城连续荣登“最美中国榜”。海滨盐城的这艘巨船,正在加速驶向蓝色的大海;江苏沿海发展国家战略,已将盐城推向蓝色的海洋文化兴盛时代。

——列为非遗的本色淮杂文化。盐城,一座传统时尚、善于继承创新的文化名城。盐城既是淮剧的发源地,又是杂技三个半发源地之一。淮剧,又名“江淮戏”“淮戏”,是一种古老的汉族戏曲剧种。初为民间小戏,由当地流行的农民号子“嚷嚷腔”和田歌“栽秧调”发展为一人单唱或二人对唱的“门叹词”,常与民间酬神的“香火戏”结合演出,以竹板击节,时称“二可子”,主要唱调由“门叹词”“香火调”和部分民歌小曲发展为淮调(又称“老淮调”);后受徽戏和京戏影响,移植演出一些表现历史生活的大戏,因需扎靠和打把子,故称“靠把戏”,唱调吸收徽戏并加以变化,创造出“靠把调”(又称“老徽调”),后渐成具有地方特色的淮剧。早期淮剧以“老淮调”“靠把调”为主,唱腔多为曲牌联缀结构,尚未采用管弦乐。民国时期,戴宝雨、梁广友、谢长钰等在“香火调”基础上,采用二胡伴奏创作新调,因二胡以琴弓拉奏,故名“拉调”,唱腔板式又有新变化、新发展。时因李玉花、董桂英等一批女名演员出现,淮剧表演艺术得到较大提高,流行地域从盐城、阜宁、淮安、宝应、泰州、兴化等地逐步扩大,迅速辐射苏南。民国初年,淮剧艺人何孔德、何孔标、陈达三等人将淮戏搬至上海后,很快流行于沪皖浙等地。1939年,著名演员筱文艳在“拉调”等唱腔基础上又创“自由调”,使淮剧的表现力增强。此后,著名演员何叫天再创“连环句”唱调,更加丰富了“自由调”。根据地时期,盐阜文工团淮戏研究组在创作演出大量现代戏的同时,吸收扬剧“小开口”曲调,新创“新淮调”“新

悲调”等唱腔,淮剧唱腔更为丰富。中华人民共和国成立后,特别是改革开放以来,淮剧作为江苏的六大地方剧种之一,在继承中推陈出新,先后创作并演出了一大批具有全国影响的经典剧目。其中,《金色的教鞭》成为首部搬上银幕的淮剧电影;《奇婚记》在1985年全国戏曲观摩演出中,一举荣获两个主演、两个配演以及编剧、作曲、演出共7个一等奖;《鸡毛蒜皮》获文化部第六届文华奖和中宣部“五个一工程”奖;《半车老师》获中国戏剧梅花奖和中国曹禺戏剧奖;大型淮剧《小镇》获第十五届中国文化艺术政府奖文华大奖,并亮相2017年新年全国戏曲晚会,江苏省政府为《小镇》剧组记集体一等功;《菜籽花开》获第三届江苏省文华大奖,《送你过江》晋京献礼中共十九大。盐城的杂技历史,十分悠久。汉唐时期,盐城杂技已负盛名。至明朝初年,盐城的庆丰“十八团”已成名闻遐迩的杂技之乡。清初,杂技艺人以自己的绝活享誉东南沿海并远涉海外传艺于新加坡、泰国等地。“十八团”艺人所创造的许多传统杂技项目,尤以气功、顶技、蹬技、爬竿、三上吊、走索、舞狮、马术等出名。改革开放后,盐城市杂技团在继承创新的基础上,不断推出新颖高雅的杂技节目。专题片《杂技故乡新苗壮》《沃土上的鲜花》相继在江苏省和中央电视台播映;2004年5月,中央电视台《走进中国——盐城》专题介绍盐城杂技艺术;大型杂技音乐剧《美猴王·西游记》在纽约曼哈顿林肯艺术节作为开幕大戏上演引起轰动,连演27场后又分赴加拿大、南美洲多国及澳大利亚、法国、英国等国的大剧院演出500余场次;《对手顶碗》《春江花月》分别获第二届、第四届全国杂技大赛大奖;《扇舞丹青》获俄罗斯年度国际马戏艺术节最佳编导奖、第五届西班牙菲格拉斯国际杂技艺术节金像奖和评委特别奖;诗词歌赋杂技剧《小桥流水人家》获第三届江苏省文华奖优秀剧目奖;杂技音舞诗《千里共婵娟》在美国巡演获强烈反响。据非物质文化遗产普查结果显示:全市9个县(市、区)共收集非遗信息线索14427条,调查项目802个(其中民间文学409项、传统音乐25项、传统舞蹈37项、戏曲92项、曲艺16

项、杂技2项、传统美术45项、传统技艺87项、生产商贸习俗22项、消费习俗28项、人生礼仪29项、其他10项),共涵盖17个门类62个种类。其中,除盐城淮剧、建湖杂技和“董永与七仙女传说”被列为国家级非物质文化遗产名录以外,另有29项被列为省级非遗项目,有91项被列为市级非遗项目。

### 盐城灿若星辰的人文底蕴

一方水土一方人。历史的积淀、文化的传承,与逐浪前行的时代弄潮儿,总是如影随形、相得益彰。坐拥着千里海疆与长江巨龙的特定地理坐标,汇聚在楚汉雄风与吴越文明的文化交融地带,大自然的恩泽和历史的眷顾,赋予的这方临海襟湖的热土,既可创造财富、又能输出思想,注定这块地灵人杰的秀地,既富饶美丽、又人文荟萃;漫长的盐城千年历史,众多的古城城廓胜景,掩映于文人墨客的笔端而成为史家之绝唱,使得生于此或驻足于此的各路名家和英豪,如群星闪烁、熠熠生辉——

早期的“盐渎四杰”,个个雄才大略,人人特色鲜明:臧旻、臧洪父子,一个被南朝宋历史学家范晔的《后汉书》褒奖为“有干事才”,一个被广陵太守张超赞誉成“海内奇士”;而在法场大声喊出“宁与臧洪同日死,不与将军同日生”的陈容,则不失为“义薄云天”的志士;至于与臧洪、陈容同时期的陈琳,以“矢在弦上,不可不发”的一篇有着“千古第一骂”之誉的讨贼檄文《为袁绍檄豫州》,文雄海内,蜚声华夏,位列“建安七子”。

唐代,诗仙李白《梁园吟》中“玉盘杨梅为君设,吴盐如花皎白雪”,诗圣杜甫《夔州歌》中“蜀麻吴盐自古通,万斛之舟行若风”等诗句,在透露诗人曾足迹两淮的同时,为后人形象地描绘出淮盐运销的万舟竞发之壮观景象。

宋代,抗金名将岳飞及韩世忠、梁红玉夫妇在盐领兵抗金,留下的故事荡气回肠。于西溪任职盐官的吕夷简、晏殊、范仲淹相继入朝为相,人称“西溪三杰”。他们在盐城都留有千古华章:吕夷简有“异香浓

艳压群葩,何事栽培近海涯?开向东风应有恨,凭谁移入王侯家”的《咏牡丹》;晏殊有“无可奈何花落去,似曾相识燕归来”的《浣溪沙》;而“先天下之忧而忧,后天下之乐而乐”的范仲淹,不仅留下了“谁道西溪小,西溪出大才。参知两丞相,曾向此间来”的《至西溪感赋》,而且筑起了泽被后世的民生工程范公堤。最为悲壮的要数南宋左丞相陆秀夫,他那负帝蹈海的飞身一跃,尽显“海国孤忠”的民族英雄气节。

元末,盐城大丰籍的盐民起义领袖张士诚,以“十八条扁担”揭竿起义,威震江淮,枭雄一方。文学巨匠施耐庵,与他的弟子罗贯中隐居白驹所著成的《水浒传》《三国演义》,后来均被列为中国的“四大名著”之一。

明代,朝廷重臣高谷(原名高穀)16岁荣登进士,一生官历五朝内阁,人称“五朝元老”。晚年的高谷荣归故里后,足遍乡里,即景吟诗,兴致所至,泛舟盐城登楼眺海,体会“瓢城东望水漫漫,暇日登临眼界宽”的旷达与舒畅,领略“涛声吹雨沧溟湿,雾气横空白昼寒”的景致与诗韵,感慨“尘世不须伤往事,桑田更变几回看”的怅惘与自慰。他的这首《盐城观海》亦成了歌咏古瓢城的经典之作。另外,哲学家王艮以其自创的“泰州学派”名闻全国;书法家宋曹的《书法约言》《双钩草书千字文》堪称经典,其作品飘洋过海,饮誉扶桑;著名评话大师柳敬亭,则以精湛的技艺名闻天下。

清代,盐民诗人吴嘉纪以其独特的“盐场今乐府”闻名于世,因其诗作真实反映盐民生活之困境,深刻揭露盐商富豪之奢靡,血泪控诉剥削阶层的压迫,状难状之景,达难达之情,有“东淘诗太苦,总有断肠人”之称。《陋轩诗集》收入诗作1265首,被誉为“清初三大家”之一。足遍盐城的孔尚任、李汝珍,以盐城水墨润就不朽名篇《桃花扇》《镜花缘》。文武双全、颇有儒将之风的武状元徐开业,镇守潼关,以身殉国。水利学家冯道立治水有方,著成《淮扬治水论》《测海蠡言》等40余部治水名篇。据不完全统计,盐城、阜宁、东台三个老县在及至清末的历代科举中,

能列出姓名的有进士112名(盐城48名、阜宁18名、东台46名),其中武科状元2名,文科榜眼1名、探花1名、翰林2名;举人398名(盐城221名、阜宁96名、东台81名)。除前文述及的陆秀夫(与文天祥同榜进士)、施耐庵、高谷、徐开业外,另有武状元朱同宗、榜眼孙一致、探花夏曰瑚、翰林庶吉士夏寅官等,进士和举人中的仁人志士,不胜枚举。

进入近现代,辛亥革命先驱如臧在新、伏龙等,追随孙中山反帝反封建,不负韶华,出彩青春,被国民政府追授中将军衔。“五卅”反帝爱国先驱顾正红、新闻史研究开拓者戈公振、左联作家孙石灵、爱国科学家喻兆琦等著名人物,在中国近现代史上各显风采。皖南事变后,新四军重建军部、中共中央华中局、抗大五分校、鲁艺、湖海艺文社、江淮银行等相继在盐城成立,盐城成为华中抗日根据地军事、政治、经济、文化中心。在刘少奇、陈毅、黄克诚、粟裕等老一辈无产阶级革命家领导下,盐城人民前仆后继、浴血奋战,涌现出无数可歌可泣的英雄人物和革命烈士,这些擎旗呐喊的时代先锋,个个光鲜照人。当代的盐城更是人才辈出,涌现出如书法家高二适、胡公石,教育家陈中凡,理论家胡乔木,外交家乔冠华等无数文化精英和各界名人。

——注定将化作永恒的一个个名字,似一颗颗璀璨明珠光泽盐阜大地,如一座座导航的灯塔引领人们励志前行!

历史,是城市的根系;文化,是城市的灵魂。这“根系”与“灵魂”之间的“联络线”,便是这座城市的文脉。盐城,之所以姓“盐”名“城”,源自于大海的恩赐和塑造,得益于海盐的哺育和滋润。盐城的历史文化从根本上说,就是一部沿海滩涂的千年变迁史,就是一部海盐文化的千年传承史,就是一部地域历史积淀与城市文脉延续的千年交融史。因此,只要我们厘清了盐城这2100多年建置史和1600多年建城史的城市文脉,就能触摸到这座城市的历史之“根系”,感悟到这座城市的文化之“灵魂”。

(作者单位:盐城市地方志办公室)

## 让明清黄河故道文化在新时代绽放光彩

□ 裴彦贵

黄河是中华民族的母亲河，是中华文化的发祥地。从公元 1128 年到 1855 年，黄河在豫鲁皖苏大地上奔流 727 年，留下了一条横亘东西、通向大海、长约 730 公里的明清黄河故道(以下简称故道)。这条故道既是一条天然河道，也是一项杰出的人造工程。故道两岸绵延千里的黄河大堤，历经黄河改道后 160 多年风吹雨打，至今在不少地方依然巍然屹立。长期以来，由于多种原因，故道的地位和作用没有得到足够的重视。其实，我们完全有理由说，故道和都江堰、大运河一样，同样展现出我国劳动人民的伟大智慧和勇气，传承着中华民族的悠久历史和文明，是一部书写在华夏大地上的宏伟诗篇！

当前，中国特色社会主义进入新时代，积极用好用活故道资源，以文化建设为引领，带动沿线地区经济、社会、生态等各项建设，迎来了难得的时代契机。党的十九大作出“坚定文化自信，推动社会主义文化繁荣兴盛”重大部署，区域协调发展、乡村振兴、大运河文化带建设、淮河生态经济带建设、黄河流域生态保护和高质量发展等重大国家战略正在积极实施，这些千载难逢的历史机遇稍纵即逝，我们要紧紧抓住，趁势而上，充分发挥人民政协组织独特的优势和作用，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，从坚定文化自信，建设文化强国，铸就中华文化新辉煌的高度，努力把故道文化打造成实现中华民族伟大复兴的又一文化标志，展示中华文明的一张新名片，为千年故道在新时代绽放光彩贡献智慧和力量。

一要在摸清故道文化遗产家底上共同发力。文化遗产是指先民在历史上创造并保存到今天的一切文化遗存。它包括可移动文物、不可移动文物、历史文化名城名镇名村、文化景观、农业遗产、工业遗产、红色遗产等物质形态遗产类型，也包括传统的语言、文字、习俗、技艺、节庆、戏曲、音乐、美术、民间知识等在内的非物质形态的遗产类型，还包括古籍、历史档案、家谱等文献类遗产。故道时空跨度长，流域面积广，遗产类别多，文化价值高。我们打造文化故道，首要的任务就是开展文化遗产大调查，动员组织沿线各地力量，实施拉网式普查登记，对故道沿线的文物古迹、水工设施、历史街区、古村古镇等物质文化遗产，以及故道历史、故道文学、故道艺术、故道名人、故道故事、故道风情，特别是故道精神等非物质文化遗产，进行系统全面地挖掘研究整理，分门别类逐项搞清楚故道文化遗产家底。在此基础上编辑出版故道文化遗产丛书，这是一项故道文化保护的基础性工程，是一件功在当代、利在千秋的大事好事！

二要在挖掘故道文化精神内涵上共同发力。围绕故道文化传承，邀请专家学者，开展故道文化精神内涵挖掘研究工作。江苏师范大学田秉铎教授将故道文化精神概括为“坚忍、团结、智慧、学习”八个字，认为其具体体现在依托黄河、留恋故土的家国情怀，全局为重、大政优先的处世原则，顺应自然与改造自然相结合的进取心态，长期治理实践中形成的清官文化或水利文化等四个方面。我们可以通过召开故道文化精神专题研讨会等方式，组织更多的专家学

者,从不同的维度深入研究,提炼概括出更加贴切、得到公认、易于接受、便于传播的故道文化精神,把其中蕴含的深刻内涵和丰富的时代价值挖掘出来、阐释出来,推动故道文化与时代元素相结合,焕发出新的生机活力,为新时代中华优秀传统文化的传承发展提供动力。

**三要在打造故道文化形象上共同发力。**通过编写一批故道文献资料图书,创作一批影视、书画、歌曲等艺术作品,举办一批民俗文化周、美食节、书画摄影大赛等文化展示传播活动,组织一批巡演、非遗项目展示、文化旅游博览会等各类活动,抢救保护一批故道非遗传承人,规划建设一批故道博物馆、主题馆、遗址公园、文化公园,创建选树一批故道名城、名街区、名河段和特色小镇、美丽乡村,还可以创新打造一批运用AR或VR技术的网上数字博物馆、专题互动馆、个性体验馆,通过IP开发等现代传媒方式,在保护历史遗存,深度挖掘内涵的基础上,着力展示故道文化价值,讲好故道故事,充分彰显故道独特魅力,推动故道从“地理空间”向“文化空间”延伸拓展,让故道在世人心目中至少留下这样几个深刻印象:这是一条历史文化故道。这里历史悠久,古迹众多,文脉流长。孔子在泗水河边发出千年之叹“逝者如斯夫,不舍昼夜”,刘邦项羽上演楚汉相争的历史风云,花木兰代父从军,苏东坡带领徐州百姓筑堤护城,康熙乾隆下江南屡次视察治理黄河情况。中华文明史上,许多圣贤名人、帝王将相都与故道有关。这是一条红色文化故道。这里红色遗迹遍布两岸,红色故事到处流传,孕育形成了周恩来精神、新四军铁军精神、淮海战役精神、焦裕禄精神。这些革命精神是中国共产党人初心使命的生动写照和集中体现。这是一条绿色生态故道。这里生态资源丰富,农田、湿地、森林、果园、花海、湖泊、河流等景观,以及原生的乡村建筑景观等触目可见,到处都可以感受故道生态之美。

**四要在推动故道文化申遗上共同发力。**被联合国教科文组织和世界遗产委员会确认的人类罕见

的、目前无法替代的财富,是全人类公认的具有突出意义和普遍价值的文物古迹及自然景观,这个就叫世界遗产。我国自1985年12月12日加入《保护世界文化和自然遗产公约》缔约国行列以来,截止2019年7月6日,已被审核批准列入《世界遗产名录》55项,其中文化遗产(包含文化景观)37项,文化与自然双遗产4项,自然遗产14项,成为与意大利并列拥有世界遗产最多的国家。明清黄河故道能不能申遗?已经有专家在研究并呼吁,我们的答案也是肯定的。《公约》规定,文化遗产包括文物、建筑物、遗址三大类型,其中遗址是指从历史、美学、人种学或人类学角度看,具有突出普遍价值的人造工程或人与自然的共同杰作以及考古遗址。很显然,故道符合遗址类文化遗产要求,因为故道:一有世界独特的自然景观。由于黄河善决善徙善淤,从上游携来巨量泥沙,使得下游河床不断抬高,通常高出附近地面3~6米,有的河段高达8米,成为世界罕见的“地面悬河”。二有人类杰出的堤防工程。为了锁住桀骜不驯的黄河,使之免于泛滥成灾,明代官员潘季驯组织5万民力,历时16年,修筑了一条底宽100米、高达13米的黄河大堤,至今河南商丘境内长达134公里的大堤仍然高高耸立,其他地段的黄河大堤也都基本完好。这是人类与大自然顽强斗争的杰作,被专家誉为“水上长城”。三有众多遗存的文物古迹,四有厚重悠久的历史,五有保护良好的生态环境。《公约》还规定,世界遗产申报有六条标准,符合一条或几条即可申报。其中第三条内容是:“能为一种已消逝的文明或文化传统提供一种独特的至少是特殊的见证”;第四条内容是:“可作为一种建筑或建筑群或景观的杰出范例,展示出人类历史上一个或几个重要阶段”。对照这两条标准,故道也是符合申报条件的。因此,我们应当形成共识,增强信心,积极为故道申遗鼓与呼。

**五要在加强故道文化合作上共同发力。**把故道文化保护好传承好利用好,是故道沿线所有地区的共同责任。要建立工作协调机制,负责制定统一规划

纲要并组织实施,突出以文化为引领推动故道地区协调发展,把保护传承利用故道承载的优秀传统文化作为出发点和立足点,打造文化故道、生态故道、旅游故道,推动故道沿线区域实现绿色发展、协调发展和高质量发展。相关行业主管部门要制定故道文化遗产保护传承、河道水系治理管护、生态环境保护修复、文化和旅游融合发展等专项规划,故道沿线4省8市应承担主体责任,各县(市区)应承担直接责任,故道政协联席会议应充分发挥作用,在建言资政、凝聚共识上双向发力,坚持共抓大保护、不搞大开发理念,以文化遗产、河道水系、生态环境保护为重点,加强交流与合作,推动形成故道文化保护传承利用新模式。

2019年9月18日,习近平总书记在黄河流域

生态保护和高质量发展座谈会上指出,“黄河文化是中华文明的重要组成部分,是中华民族的和魂”,强调要“保护、传承、弘扬黄河文化”。故道文化是黄河文化的重要组成部分,多年来,故道沿线各级政协组织和政协委员对打造文化故道始终高度关注,有着深厚感情,几乎每年都有相关的提案和调研。推进故道文化保护传承弘扬,已经成为政协人一种挥之不去的文化情怀和历史责任。我们相信,只要勇于担当,坚持不懈,共同发力,久久为功,故道文化一定会在中华民族复兴的伟大进程中,焕发勃勃生机,绽放时代光彩!

(作者系明清黄河故道县市区政协联席会议第三届执委会主席,江苏省响水县政协原主席、党组书记)

## 稿 约

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

来稿注意事项:

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

2. 论文样式统一为题目(含副标)+作者+内容提要(不超过150字)+正文+作者单位(职务、地址、邮编、联系方式)。

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

4. 凡盐城市市政府社科奖励基金立项项目高质量研究成果在本刊登载并标注,有注释、参考资料来源的标注于文尾,将根据《盐城市哲学社会科学课题管理办法(试行)》,优先列为结项资助项目。

《黄海学坛》编辑部



# 新四军铁军精神与党的群众路线研究

□ 吴常梅

党的群众路线是我党我军的生命线。战争之最深厚的伟力存在于民众之中,得民众者得天下,失民众者失天下。新四军的铁军精神凝聚了中华民族魂、中国共产党的党魂和人民军队的军魂,具有非常丰富的内涵。认真落实和践行党的群众路线是新四军铁军精神的突出表现和重要内容。靠着认真落实和践行党的群众路线,新四军由小变大、由弱变强、战无不胜、所向无敌。进入新时代,我们一定要弘扬铁军精神,践行好党的群众路线,为实现两个一百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦谱写新的辉煌篇章。

## 一、马克思主义的群众观要求中国共产党必须践行好党的群众路线

(一)马克思主义群众观要求中国共产党必须时刻一切依靠群众

毛泽东反复强调,只要我们依靠人民,坚决地相信人民的创造力量是无穷无尽的,因而信任人民,和人民打成一片,那就任何困难都有可能克服,任何敌人最终都压不倒我们,而只能被我们压倒。习近平指出:我们党是在同人民群众的密切联系中成长、发展、壮大起来的。人民是党的力量之源和胜利之本。没有人民的支持,党就不可能生存和发展,就一事无成。

(二)马克思主义的群众观要求中国共产党必须时刻拜群众为师

毛泽东同志指出:“群众才是真正的英雄,而我们自己则往往是幼稚可笑的,不了解这一点,就不可能得到起码的知识。”习近平指出:“领导不是百事通,不是万能的。要做群众的先生,先做群众的学生。领导干部要放下架子,甘当小学生,多同群众交朋友,多向群众请教。要真正悟透群众才是真正的英雄。”

(三)马克思主义的群众观要求中国共产党必须时刻密切联系群众

水能载舟,亦能覆舟。习近平指出:历史和现实表明,我们党最大政治优势是密切联系群众,党执政后的最大危险是脱离群众。习近平进一步指出:在长期执政的条件下,在改革开放和发展社会主义市场经济的环境中,党的作风方面的问题、脱离群众的问题、消极腐败现象滋长蔓延的问题,会比以往任何时候都更加突出地表现出来。如果党脱离群众,就会失去群众的支持,从根本上失去先进性,以致最终失去执政资格。

马克思主义的群众观昭示我们,党的群众路线是党的生命线。中国共产党之所以能够走到今天,完全是运用马克思主义群众观这一强大思想武器、践行群众路线的结果。中国共产党要继续从胜利走向胜利,完成历史赋予她的使命,不能不始终如一地践行群众路线。

## 二、新四军认真落实和践行党的群众路线的主要做法和经验

(一)把践行党的群众路线摆上重要议事日程,研究提出践行群众路线的明确要求

新四军组建之后,转战大江南北,虽然处于中国经济发达地区,但是,除了敌伪势力强大之外,物资弹药极其匮乏,天然与人造的地形极端不利。新四军军部深刻地认识到,要在异常艰难复杂的华东地区生存和发展,夺取抗日战争的胜利,必须依靠人民群众,认真落实和践行党的群众路线。基于这样的认识,新四军高度重视抓好践行党的群众路线工作,把践行党的群众路线摆上重要议事日程,作为一项悠关新四军生死存亡的重要工作来对待,研究提出践行群众路

线的明确要求。1938年6月,新四军军部在行军途中召开了全军政治工作会议,确定战时政治工作的方针、任务、制度与领导方式等基本问题,要求部队充分尊重群众意愿,坚决实行不拉夫、不收款、不扰民的“三不”政策,不准直呼“老百姓”,而要称“老乡”“老大爷”“老大娘”“大哥”“大嫂”等,要将增强群众对新四军的信任作为发动和组织群众抗日的前提,提出“新四军江南化,江南新四军化”的目标。由此可见,新四军在全军政治工作会议这样重要的会议上提出的落实群众路线的要求,非常具体和实在。

### (二) 制订并严格执行群众纪律

为了践行好党的群众路线、取得实实在在的效果,新四军制订了一系列践行党的群众路线的纪律制度,并且严格遵照执行。新四军成立之后不久,就颁布实施了《新四军十条军规》:“一、官兵平等友爱团结。二、坚持政治工作制度。三、军队与民众打成一片。四、艰苦奋斗坚持到底。五、自我牺牲英勇奋斗。六、自觉地遵守纪律。七、绝对废除肉刑和打骂制度。八、不断学习军事政治。九、培养和发扬优良的战斗作风。十、夺取敌人的武器来武装自己。”同时对红军时期的“三大纪律八项注意”进行了修改,制定了新的“三大纪律和十项注意”,“服从抗日救国十大纲领,服从命令听指挥,不侵犯群众一针一线。上门板捆稻草,房子扫干净,进出要宣传,说话要和气,买卖要公平,借物要送还,损失要赔偿,大便找厕所,洗澡避女人,不杀俘虏,不搜俘虏腰包。”十项注意以后统一改为八项注意。1943年12月,新四军政治部又制定了关于拥政爱民的方针,并且公布了《新四军拥政爱民十大公约》:“一、彻底执行政府法令。二、保护政府,帮助政府,尊重政府。三、不浪费一粒公粮,一根公草。四、借物送还,失物赔偿,态度要和蔼。五、帮助群众团体。六、帮助人民耕作和收割。七、帮助人民进行清洁卫生和文化教育运动。八、帮助民兵自卫队。九、尊重民情风俗。十、进行宣传调整,倾听人民意见。”为了惩治和防范贪污腐败,新四军还制订了《新四军经济制度》《新四军财经人员十项守则》等廉政规定。从以上这些纪律制度中可以看出,落实和践

行群众路线的群众纪律占有很大比重,成为新四军纪律制度的主体内容。

纪律的生命在于铁的执行。新四军遵守群众纪律是无条件的,说到做到。据粟裕回忆:“当我们初到江南的时候,群众不愿借房子给我们住,我们就在村外或者是田野里露营,在雨天的晚上,曾经遇到了不肯开门借房子给我们住的事,我们也就站在门外和靠在屋檐下过夜,这样有过很多次。有些时候,群众不卖粮食给我们,我们也曾经饿过几顿饭和吃过很多次糜粮。”新四军对于损害群众利益的行为坚决严肃处理惩处。1942年,新四军苏中分区交通站长陈新因私卖公家的一条棉裤,被军直党委开除党籍。1943年5月,新四军五师三十八团的一个连长因贪污6元钱被绳之以法。该团政委周庆鸣对全团官兵说:“6元钱,数字并不惊人,但大家要记住,我们共产党领导的八路军、新四军之所以战无不胜、攻无不克,有信心打败日本强盗,其中一个重要原因,就是我们有铁的纪律、血的纪律。”

### (三) 党员领导干部带头践行群众路线

在执行群众纪律上,新四军要求战士做到的,党员和领导干部必须首先做到,发挥好先锋模范作用。项英要求,“共产党员在任何时候、任何工作中都要作模范,做到……对群众,最能爱护群众、关心群众利益”。叶挺军长曾亲自为军部驻地附近百姓设计,并由官兵们帮助百姓造了一座连接叶子河两岸的木石桥。在淮北龙山集,白发苍苍的谢老太太先后把自己的三个儿子交给新四军,去为被日军杀害的父亲报仇,三个儿子都先后壮烈牺牲了。这个伟大的母亲将悲痛藏在心底,更加积极地参加支前工作,为新四军赶做军鞋。新四军四师师长彭雪枫跪在谢老太太面前恳求道:“我要做您的儿子,您就是我的妈妈。”可见新四军的党员领导干部对人民群众怀有多么深厚的感情。

(四) 新四军将士始终把拯救人民群众于战争的水深火热之中、帮助民众排忧解难作为天职来履行

新四军每到一地,都帮助建立抗日民主政权,剿匪反霸,减租减息,兴修水利,组织换工互助,让广大贫苦百姓安居乐业。每逢日伪军“清乡”“扫荡”,新四

军先派人护送老百姓往安全地带转移，自己再与日伪军作战。日伪军走后，房子烧了的，帮着建房；财物被劫的，送粮草，送衣被；有人负伤的，帮助医治；有人遇害的，帮助安葬并登门慰问。

新四军全心全意为人民服务，赢得了中国人民的衷心爱戴、拥护和支持。刘老庄 82 名新四军官兵全部牺牲后，当地老百姓精心挑选 82 名地方优秀青年入伍，继承烈士遗愿，保留部队建制，命名为“刘老庄连”。皖南事变中幸免于难的 2000 多名新四军指战员，都是在皖南人民冒着生命危险掩护、营救、帮助下突围出来的。在群众的大力支持下，新四军迅速发展壮大，从成立之初的 1 万余人，枪 6000 余支，发展到抗战结束主力部队 21 万人、地方部队近 10 万人、民兵 96 万人，建立了地跨苏、浙、皖、豫、鄂、湘、赣 7 省的华中抗日根据地，成为华中抗战的中流砥柱，为坚持华中和赢得全国抗战胜利做出了不可磨灭的重大历史贡献。毛泽东主席赞扬新四军是“中华民族的长城”。

### 三、弘扬铁军精神，多措并举，践行好党的群众路线

#### （一）提高对践行党的群众路线重要性的认识

党的群众路线是我党我军的生命线。在我党历史上，凡是密切联系群众、践行群众路线好的，党和人民的事业就兴旺发达，就无往而不胜；凡是脱离群众、践行群众路线不好的，必然遭遇挫折甚至失败。我们要牢记脱离群众而遭遇挫折失败的教训，牢记苏联因严重脱离群众而亡党亡国的沉痛教训，时刻不忘我党全心全意为人民服务的宗旨，把践行好党的群众路线作为生命工程抓紧抓实抓好。

#### （二）加强教育和学习

要使党员领导干部践行好党的群众路线，必须加强教育和学习。习近平指出：在长期执政的条件下，在改革开放和发展社会主义市场经济的环境中，党的作风方面的问题、脱离群众的问题、消极腐败现象滋长蔓延的问题，会比以往任何时候都更加突出地表现出来。如今，我们仍然面临着脱离群众的危险。践行党的群众路线，如果长期不重视学习和教育，那么在长期执政的情况下就很容易产生思想麻痹和精神懈怠。从

当前的现实情况看，党员领导干部队伍中确实存在着一些脱离群众的问题。对此，习近平指出：“现在，群众路线已经被有些党员干部淡忘了。不少基层党员和群众反映，现在交通工具发达了，干部与群众的距离却远了；通信工具先进了，干部与群众的沟通却难了；干部的学历高了，做群众工作的水平却低了。”所以，要通过不断的教育和学习，强化群众观念，提高全党尤其是领导干部践行群众路线的自觉性和主动性。党的十八大以后在全党开展的群众路线教育实践活动，是我党历史上从来没有过的一次活动，对于全体党员领导干部践行党的群众路线起到了巨大的推动和促进作用，在为民务实清廉等方面取得了非常好的效果。我们在平时也应注意加强宗旨教育、密切联系群众教育和践行群众路线的教育。全党的宣传教育，党校的培训课程，都要把践行群众路线当作主要内容，贯穿始终。无论是党组织的集体学习，还是党员的个人学习，都要将践行党的群众路线当作必修内容，加强和重视起来。通过学习教育培训，使党员干部切实做到“把人民利益放在最高位置，尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，想群众之所忧，急群众之所难，谋群众之所需，从人民最关心最直接最现实的利益问题入手，实实在在为群众解难事、办好事，把党的宗旨落实到各项工作中。”

#### （三）发挥好领导干部的表率作用

习近平在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班结业式上的总结讲话中指出：做好群众工作是领导干部的重要职责。是否重视做群众工作，是否善于做群众工作，是衡量领导干部政治上是否合格、工作上是否称职、领导能力强不强的一个基本标准。践行好党的群众路线是全体党员干部的终生课题，但领导干部的引领作用很重要，所以，要践行好党的群众路线，必须发挥好领导干部的表率作用。领导干部要始终坚持党的群众路线，时刻摆正自己和人民群众的位置，要在思想感情上贴近人民群众，越是职务高了越是要注意同人民群众保持密切联系，越是要深入到基层和群众中去，了解实情、体察疾苦、汲取智慧、获得力量，做到同人民群众心连心。

为了保证领导干部发挥好表率作用,还“要在领导干部的选拔任用上,特别是党政一把手的选拔任用上,坚持群众路线标准,把那些踏踏实实、真心实意践行群众路线的人选拔到领导岗位上来。在干部的选拔任用上突出群众路线标准,并且长期坚持下去,这样才能发挥好干部选拔任用的导向作用,从组织上保证党员领导干部践行好党的群众路线。此外,对在践行群众路线上长期不发挥作用甚至起负面作用的党员领导干部,要严肃教育,限期改正;经教育仍无转变的,要按照党章和党内有关规定作出组织处理。”

#### (四)建立长效机制

要使党员领导干部践行好党的群众路线,必须建立长效机制。邓小平同志曾经深刻指出,制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。制度的核心在于能够持久地产生约束作用,不依个人觉悟的高低,不依领导人的变更或注意力的变化而变化。在党长期执政的情况下,特别是在新的市场经济环境中,只有靠制度,才能保证党员领导干部践行好党的群众路线。针对现阶段群众工作中存在的问题,要健全领导干部联系基层制度,从而有针对性地解决贯彻群众路线工作中反映最强烈、最紧迫的问题;要健全体现民意的民主科学决策机制,凡涉及重大利益、重大事项的决策,要实行专家咨询制度、社会公示制度、听证制度、利益相关人座谈会制度,特别是对涉及群众利益的重大决策,要进行群众参与率的考核评价;要完善矛盾排查调处机制和群体性事件应急机制,高度重视并不断完善舆情采集与研判机制,准确把握社会心理和群众情绪,把隐患消除在萌芽状态,把矛盾化解在基层。在健全群众路线工作制度的同时,还必须强化制度的约束力和执行力。对不遵守群众工作制度、触犯群众纪律、造成严重后果的,要进行严肃处理。

#### (五)创新方式方法

践行党的群众路线的方式方法是动态发展的,要根据实际情况的变化,创新践行党的群众路线的方式方法,这样才能践行好党的群众路线。习近平总书记就很注重践行群众路线方式方法的创新。习近平总书记指出:坚持立党为公、执政为民,密切联系群众,在继承

过去行之有效的工作方法的同时,大胆创新,采取多种形式,寻找有效载体,开展群众工作。在时任浙江省委书记的习近平倡导下,浙江省群众工作方法进行了一系列的创新,诸如领导干部记民情日记;基层民主恳谈(征询)会;企业党组织与职工民主对话;召开民主听证会;党员参与社区共建活动;领导下访接待群众的制度;建立行政服务(办事)中心;设立便民综合服务窗口等。习近平同志还很注重群众工作中网络科技手段的应用。习近平在视察浙江第一个村级党员电教网络阵地时强调:要充分利用科技手段为人民服务。习近平指出:先进的视听设备、信息化设备对于我们的党建是一个很好的手段,希望你们年轻干部,能充分利用这个手段,在岗位上把工作做好,为人民服务。此外,习近平还注意用短信交流、网上在线等形式开展群众工作。习近平根据实际情况的变化创新践行群众路线的做法,为我们提供了榜样,我们要认真学习效法。

#### (六)树立模范践行党的群众路线的榜样

榜样的力量是无穷的,通过榜样的树立,可以引领党员干部践行好党的群众路线。焦裕禄、孔繁森、郑培民、牛玉儒、杨善洲等,是中华人民共和国成立后涌现出来的践行党的群众路线的先进典型,我们要继续宣传和学习这些先进典型终身为民的精神和事迹。同时,我们要在新的实践中发现、培养和推出新的先进典型,宣传和学习他们的先进思想和事迹,把树立践行群众路线榜样的工作长期不懈地做下去,持续不断地发挥好先进典型的示范和引领作用。

#### (七)深入推进反腐败斗争

“人民群众最痛恨腐败现象”,腐败是最严重的脱离人民群众的行为,是对群众路线的最大破坏。要践行好党的群众路线,必须深入推进反腐败斗争,保持惩治腐败的高压态势,坚持老虎苍蝇蚊子一起打,不敢腐不能腐不想腐一体推进,受贿行贿一起查,让人民群众感到清正干部、清廉政府、清明政治就在眼前和身边,有更多的获得感和幸福感,从而赢得人民群众对党的衷心信任、拥护和大力支持。

课题组成员:钱靖宇 柏杉

(作者单位:江苏医药职业学院)

# 中等职业学校党风廉政建设新探索

□ 周 颖

党的十八大以来,习近平总书记站在党和国家工作全局的高度,全面推进党的建设,坚持全面从严治党,发表了一系列重要论述,深刻阐释了党风廉政建设和反腐败斗争的重大理论问题和实践问题,为新形势下深入推进党风廉政建设和反腐败斗争提供了思想武器和行动指南。

党风廉政建设是党的建设的重要组成部分,关乎人心,关乎党的生死存亡。认真学习习总书记的讲话精神,准确把握党风廉政建设和反腐败斗争形势,充分认识其长期性、复杂性、艰巨性,保持政治定力,坚定立场方向,聚焦目标任务,坚定不移地推进党风廉政建设,不断创造一个风清气正的政治环境,是我们各级党组织的重大政治任务。中等职业教育作为现代教育制度的重要组成部分,其党风廉政建设工作的成败直接影响着学校高质量发展、人才培养质量和学校的社会声誉。

## 一、中职校党风廉政建设存在的问题

党的十八大以来,党风廉政建设成为全面从严治党的的重要内容,各级各类中职校依靠党政齐抓共管,党员干部职工的不懈努力,廉政建设取得了明显成效。当然,我们也应清醒地看到,中职校党风廉政建设还存在许多问题。具体有如下特点:一是重学习教育,轻思想认识。大多数学校学习的着眼点放在文件资料宣读讲解上,理论功底扎实,联系实际能力不强,没有做更多的思想转化工作,理解浅薄,观念陈旧,思维落后,甚至有些党员干部有廉政与己无关的错误观念,产生了党风廉政建设充其量也只是个软指标的模糊

认识;二是重表面形式,轻实质效果。只做表面文章,而实质性的监督程序没有走,缺少跟进监督措施,监督效果无人过问,监督形同虚设;三是重制度规定,轻监督落地。监督建立在制度的条条杠杠上,没有真正落实在行动上和工作中,形成“一纸空文”,束之高阁,出现“制度之墙始终没有落在地上”的怪象;四是重责任签订,轻职责履行。责任书虽签,但是,“主体”和“第一负责人”的责任远远落后,履行“一岗双责”的意识淡化,即便有监督,往往是不着边际,敲敲鼓边,对监督事项不甚了解,廉洁风险点把握不准,不能实施有效控制,起不到风险防范作用。

## 二、加强中职校党风廉政建设主要措施

(一)强化底线意识,增强敬畏观念,筑牢拒腐防变的思想之堤。

党风廉政教育是党风廉政建设的基础性工作,要不断丰富教育内容,创新教育形式,拓宽教育覆盖面,增强教育效果,力求做到以下几点:

1.教育常态化。要学中央八项规定、省市县的十项规定,又要学反对“四风”要求;既要学正面引导,列出正面清单的《中国共产党廉洁自律条例》,又要学划出党组织和党员不能触碰,列出负面清单的《中国共产党纪律处分条例》,同时要学管党治党主体责任缺失、监督责任缺位,问责追究的《中国共产党问责条例》,更要学《关于新形势下党内政治生活的若干准则》、《中国共产党党内监督条例》。一句话,就是把纪律和规矩挺在前面,将党员干部政治观念的“底线”划出来,思想行动“标杆”树起来,权力行使“框

框”立起来,真正确立起底线意识,增强纪律条例的敬畏观念。

2.示范引导化。引导党员干部树立正确的世界观、价值观和使命感。一是利用节假日,召开针对性的廉洁过节专题会议,提升党员干部廉政意识;二是开展廉政观影活动,组织大家观看了廉政教育片《无路可逃》《永远在路上》等;三是通报各类违反党规党纪的案例,用身边事教育身边人,把党风廉政建设与学校高质量发展结合起来,有力推进了各项工作又好又快发展。

3.警示教育化。结合反面典型进行警示教育,强化廉洁自律意识,强化党性观念,构筑坚实的反腐倡廉思想防线,让大家清醒认识到,“线”不能越,“杆”不能超,“框”不能出;让每位党员干部认清违规成本之高昂,违纪代价之巨大,违法损失之惨痛,逐步形成党员干部“不想腐”、“不敢腐”的廉洁机制,构建“不能腐”良好政治生态。

(二)强化廉政责任,明确责任清单,完善责任分解传导机制。

实行党风廉政建设责任制是党风廉政建设之核心,其责任的明确、分解与传导则是党风廉政建设成功与否之关键。具体应做到:

1.列明职责清单,落实两个责任。即党组织负责人的主体责任、纪检的监督责任,并且将其进一步细化,形成责任清单,从而构建责任清晰、分工具体、考核精准、制约完备的监督体系。

2.建立党风廉政建设责任转移和任务分解机制。有效地把廉政责任传导分解到每个管理层级,做到廉洁责任“横向到边、纵向到底”,增强各个管理层次的“一岗双责”意识,做到“人人都有责任区、个个肩上压担子、事事都有责任人”。

(三)强化风险管控,把握监督重点,确保监督措施落到实处。

廉政风险管理与控制是廉政建设的关键,对此首先是应注意对关键人、关键岗位、公权力行使人管控,特别是“一把手”监督,要健全权力运行监督机

制;其次是监督风险源头,查找、倒追、逆查起点,摸清根源,理清关联,彻查到底,清理险基,不留后患;再次加强风险产生初始阶段的监督。特别注意苗头性、倾向性的起点问题,从小、从早、从少抓起,将风险控制的最小范围内;最后是加强全方位的监督和全过程的控制。凡涉及学校人财物等方面重大事项和关键岗位,实行日常监督与过程监督相结合、领导监督与群众监督相挂钩、事前事中事后监督相联系的原则,进行重点监督。比如:我校多年来,凡涉及重大维修改造项目和基建工程,均按照事先班子会商、报批、公示、公开招标、委托工程监理、专业工程造价决算审核的程序,实现工程项目阳光操作,接受主管部门、纪监委派驻组、第三方及教职工的监督。在校园商店对外承包公开招标时,邀请上级单位领导、纪监委派驻组现场监督,招标现场全程录音摄像,资料存档备查,实现敏感业务阳光操作,接受社会公众监督,使学校党风廉政建设取得实质性成效。

(四)强化作风建设,实行民主集中,构建党风廉政建设长效机制。

1.学校领导班子建设是核心。真正让班子建设成为团结合作、砥砺前行、锐意改革、勇于创新、清正廉洁的班子;通过定期召开班子民主生活会,重点查摆政治功能,提升组织力方面存在的问题,结合联系工作,逐一进行对照检查,党性分析,开展批评和自我批评,强化领导班子“四种意识”。

2.推行党务、校务公开是基础。坚持党务、校务公开制度,在评优、入党、职务晋升、制度出台、薪酬绩效工资分配等重大问题和决策之前,向教职工通报情况,细致研究,科学论证,收到良好效果。

3.贯彻民主集中制原则是前提。坚持民主议事程序,注意发挥广大教职工的聪明才智和专业特长,反复听取他们的意见,集思广益

4.定期开好廉情分析会是推动党风廉政建设的重要举措。学校每半年召开一次领导班子廉情分析会,对党风廉政建设情况进行总结,找出问题,分析原因,并提出切实可行的改进措施。会上,邀请上级

## 城市建设和治理要举“疫”反三

□ 金 东

城市应是让生活更加美好的地方，而不是让疫情更加严重的地方。然而自古以来，各种瘟疫往往暴发于城市，对城市发展乃至整个经济社会发展造成巨大影响，例如 2003 年的 SARS 疫情和当下的新冠肺炎疫情就主要集中在大中城市。面对疫情冲击，抗“疫”之余，我们更要举“疫”反三，认真思考如何将城市打造为坚固的战“疫”堡垒。

### 城市空间布局应聚中有散

城市是一个大型聚落空间，人口密集且流动性大，容易成为瘟疫滋生蔓延的温床。但城市也集聚着各类要素资源，是经济社会发展最活跃的地方，是现代文明的主要载体和现代化建设的“火车头”。如今，我国大部分人口生活在城市，城镇化率已经超过 60%，未来势必会进一步提升。所以面对疫情不能因噎废食，刻意压制城市的发展或延缓城镇化进程。聚集可以提高经济效率，带来规模效应，是常态，而因疫情而起的隔离则是非常态，不能因为后者而简单否定前者，也不可一味地追求前者而忽略后者。对城

单位领导、纪委监委派驻组负责同志到会点评和指示，保证了分析会的质量和效果，指明了今后党风廉政建设工作方向和工作重点，从而构建起党风廉政建设的长效机制。

坚持反腐倡廉无禁区、全覆盖、零容忍，是党的十八大以来全面从严治党成效显著的重要原因。对于中职校来说，加强党风廉政建设和反腐败斗争，营造风清气正的良好政治生态，是保持正确发展方向、更好

市的规划和建设而言，要处理好聚集和分散的关系，做到聚中有散。

目前，我国已经明确提出将城市群作为新型城镇化的主体形态，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，支持建设现代化都市圈。同时，城市的内部空间也需要注意分散化布局，应当以绿地、水域、湿地、公园等生态空间对市区进行适当隔开，尽量避免连绵成片。注意生产、生活空间的组合优化，促进居住空间和就业空间的有机融合，通过职住平衡减少城市内部的长距离通勤需求。这不仅有助于缓解交通拥堵、环境污染、住房困难、热岛效应等城市病，也因为缩小和分散了城市空间单元而便于阻止疫情扩散，且城市之间的空间留白为建设应急医院等设施提供了便利。

### 城市功能设施应“平灾结合”

“平灾结合”原则通常是指应急避难场所的设置除满足其自身功能要求外，还要兼具各种日常使用功能。此次新冠肺炎疫情提醒我们，应该着眼于维护

履行职能使命的必然要求。学校纪检部门要始终把牢政治导向，提高政治站位，履行职责，守土有责。

反腐倡廉没有休止符，作风建设永远在路上。在全面教育改革的关键时期，让我们以饱满的热情，昂扬的斗志，全面推动从严治党，深入推进党风廉政建设，为富强美高“四新盐城”的建设，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗！

(作者单位：盐城市经贸高级职业学校)

城市整体公共安全,将城市综合防灾减灾的覆盖面扩大至自然灾害、事故灾难、社会安全、公共卫生等多个领域。不仅公园绿地、体育场、操场等传统的应急避难场所要做到“平灾结合”,城市的医疗系统、交通系统、市政系统、商业服务系统等也要做到“平灾结合”。这里的“平灾结合”不仅包括功能设施的用途切换,更是指城市的各类基础设施和公共服务设施要保持一定的容量和弹性,既可以满足城市日常运转所需,也能够发生在突发事件时快速调整、紧急处置。在此次新冠肺炎疫情最为严重的武汉,将一批体育馆、展厅、厂房等改建为方舱医院,大大缓解了医院的收治压力,而水电气热等城市“生命线”的有效运转,则为防控疫情提供了强力支持。

在我国的一些人口净流入城市,不仅常住人口远多于户籍人口,而且实际管理人口也明显多于常住人口,因此,城市的功能设施特别是医疗卫生设施,要在实现由户籍人口规模配置向常住人口规模配置转变的基础上,进一步推动向实际管理人口规模配置转变。在设计各类医疗卫生建筑时也可以考虑“平灾结合”的使用,预留一定的空间以备不时之需。此外,“平灾结合”并不等于被动地等待灾害到来,还应把关口前置,防患于未然。

### 城市社会治理应人技并施

习近平总书记指出:“这次抗击新冠肺炎疫情,是对国家治理体系和治理能力的一次大考。”在某种程度上,这次疫情也是对城市治理体系和治理能力的大考。疫情期间,城市的各个部门、各类组织和广大群众被广泛动员起来开展联防联控,展现了集中力量办大事的显著优势,特别是大量的人力财力物力下沉至基层一线,筑起了一道道外防输入、内防

扩散的坚固防线,推动疫情防控形势持续向好。

然而,城市社会治理在疫情防控压力面前也暴露了一些短板。第一,城市的应急反应能力和防控效率仍显不足。对疫情严峻形势判断不准,信息披露不够及时,防控措施不够精准有力。第二,城市社区治理基础不牢。社区行政化趋向明显,自治能力不强,各类社会组织发育不足,在社区治理中没有发挥出应有作用。第三,城市社会治理不能有效利用现代科技手段走向技术治理、精准治理。目前,不少地方的智慧城市建设尚处于起步阶段,在数据的采集、分析和结果应用等方面存在诸多局限,难以应对复杂的灾害情景,疫情防控虽然享受了现代信息技术提供的便利,但依旧没有摆脱传统的“人海战术”模式。

现代化的城市治理,离不开多元治理主体的协同共治,也离不开大数据、云计算、区块链、人工智能等科技手段的有效支撑,要同时做好“人治”“技治”两篇文章。在“人治”方面,应当充分调动企业、科研院所、社会组织、志愿者等主体的参与积极性,明确各类主体参与治理的权责边界,构建协调联动、运行高效的治理机制。特别是在应对突发公共卫生事件方面,更需要多方力量的通力合作,应进一步完善信息上报、指挥调度、应急储备等机制,强化公共卫生与医疗机构的衔接,建立分级、分层、分流的救助体系,全面提升基层防控能力。在“技治”方面,应下大力气破除数据孤岛,加强新一代信息基础设施建设,打造集成共享的一体化信息平台,提高大数据的挖掘与应用水平,建设名实相符的智慧城市。

(作者单位:河南省社会科学院城市与环境研究所)

来源:中国社会科学网

