



封面图为东台条子泥 摄影 孙家录
(内部资料 免费交流)

《黄海学坛》编辑指导委员会

主 任：陈卫红

副 主 任：李晓奇 胡晓军 焦宏图

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：陈法金 高 齐

编 辑：沈碧云 左建华 张 琴

信 箱：hhxttg@163.com

CONTENT 目录

2022 年第 4 期(总第 157 期)

■ 领导要论

- 03 踔厉奋发勇毅前行奋力谱写“强富美高”新盐城现代化建设新篇章 /徐 纓

■ 学习贯彻党的二十大精神

- 06 全市社科界学习贯彻党的二十大精神座谈会发言摘登

■ 本刊特稿

- 10 着力构建产业链高质量发展的新优势 /郭玉生
14 盐城市法治化营商环境建设的优化路径研究 /洪家宁
19 一个祸国殃民的决策是如何出笼的
——关于黄河花园口掘堤事件的逻辑思考 /裴彦贵

■ 经济观察

- 23 大丰港经济开发区建设粮食(食品)加工物流产业园的思考 /殷 磊
25 推进盐城钢铁产业全产业链集群化发展的路径研究 /俞萍萍

目录 CONTENT

2022 年第 4 期(总第 157 期)

■ 社会治理

- 28 盐城市医联体双向转诊现状调查及效果评价
/庞珊珊 宋文春
- 31 盐城市“互联网+”智慧社区养老服务发展研究
/谷莉莎
- 35 统筹发展和安全视野下的地方应急管理人才培养
/洪林 谢莹

■ 实践思考

- 39 打造特色田园示范带 建设美丽宜居乡村 /姜伟萍
- 41 打造黄海湿地优质 IP 形象 全面提升世界遗产文旅品牌
/李明
- 45 新时代盐城农村养老的路径探析 /丁颖
- 48 产教融合视域下乡村振兴人才培养的盐城探索
/吴晓艳

■ 县域发展

- 52 提升内审监督质效 护航镇域经济发展 /刘敬亚
- 55 “县审方平台+疫情防控信息化系统”的融合体系研究
/吴小华

■ 地方文史

- 58 麋鹿角逸事 /宣成凤
- 60 基于海关功能视角的古云梯关历史感知
/盐城海关课题组



封面图为东台条子泥 摄影 孙家录

(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 (2022) 09000021

印刷日期: 2022 年 12 月 20 日

盐城社科微信公众号



扫一扫 关注智汇盐城

踔厉奋发勇毅前行 奋力谱写“强富美高”新盐城现代化建设新篇章

□ 徐 纓

学习好、宣传好、落实好党的二十大精神,是当前和今后一个时期全市上下的首要政治任务。我围绕学习贯彻落实习近平总书记在广西代表团讨论时的重要讲话精神、吴政隆书记今天上午在传达学习二十大精神报告会上的讲话要求,对我市学习宣传贯彻党的二十大精神再强调几点意见。

一、学深悟透、融会贯通,坚决筑牢拥护“两个确立”的政治忠诚

学习宣传贯彻党的二十大精神,关键是要深刻理解领会习近平总书记“五个牢牢把握”的重大实践要求,切实用党的二十大精神统一思想、统一意志、统一行动。**一要牢牢把握过去5年工作和新时代10年伟大变革的重大意义。**深刻认识到,正是有习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心掌舵领航,正是有习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引,我们才能在风高浪急甚至惊涛骇浪的风险考验中取得一个又一个伟大胜利。我们要更加深刻理解“两个确立”是新时代最大的政治成果、最重要的历史结论,为实现中华民族伟大复兴提供了根本政治保证,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,坚定历史自信、增强历史主动,紧跟习近平总书记奋进新征程、建功新时代。**二要牢牢把握习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观和方法论。**习近平新时代中国特色社会主义思想是

当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义,是中华文化和中国精神的时代精华,实现了马克思主义中国化时代化新的飞跃,为新时代党和国家事业发展提供了根本遵循。我们要坚持不懈用新思想武装头脑、指导实践、推动工作,深刻领会“两个结合”的重要意义,深刻领会新思想蕴含的道理学理哲理,坚持好运用好贯穿其中的立场观点方法,做到知其言更知其义、知其然更知其所以然,让这一伟大思想的真理力量和实践伟力在盐阜大地充分彰显。**三要牢牢把握以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的使命任务。**深刻认识中国式现代化根植中国大地、具有深厚中华文化根基、深得中国人民拥护,体现了社会主义建设规律,体现了人类社会发展规律。我们要准确把握中国式现代化的中国特色和本质要求,坚定不移走中国式现代化道路,打造更多具有盐城辨识度的标志性成果,奋力谱写“强富美高”新盐城现代化建设新篇章。**四要牢牢把握以伟大自我革命引领伟大社会革命的重要要求。**党的十八大以来,党中央以“十年磨一剑”的定力推进全面从严治党,以“得罪千百人,不负十四亿”的使命担当推进史无前例的反腐败斗争,打出一套自我革命的“组合拳”。全面从严治党永远在路上,党的自我革命永远在路上,我们要始终保持“赶考”的清醒与坚定,牢记“三个务必”,深入推进新时代党的建设新的伟大工程,持之以恒正风肃纪反腐,一体

推进不敢腐、不能腐、不想腐,把全市各级党组织锻造得更加坚强有力,为推进改革发展各项工作提供坚强政治保证。**五要牢牢把握团结奋斗的时代要求。**深刻认识到,团结就是力量,团结奋斗是中国人民创造历史伟业的必由之路。我们要更加坚定自觉践行以人民为中心的发展思想,在担当实干中走好新时代党的群众路线,带领全市干部群众心往一处想、劲往一处使,撸起袖子加油干,一步一个脚印把党的二十大作出的重大决策部署付诸于行动、见之于成效,不断开创盐城各项事业发展新局面。

二、精心组织、周密部署,迅速兴起学习宣传贯彻党的二十大精神热潮

全市各级各部门要充分认识学习宣传贯彻党的二十大精神重大意义和重要责任,按照中央和省、市委统一部署,精细筹划、精心组织,迅速兴起学习宣传贯彻的热潮。**一要扎实开展理论学习。**各级党委(党组)要把学习贯彻党的二十大精神作为中心组理论学习的重要内容,各级领导干部要带头搞好学习研读,推动全市各级党员干部认真学习、全面领会、准确把握大会的精神实质和基本要求,确保把党的二十大精神传达到每一个支部、每一个党员。各级组织部门要把学习党的二十大精神作为干部教育培训、领导班子思想政治建设和基层党组织建设的重要内容,推动学习由市级机关向基层延伸,由领导干部向党员干部延伸,形成上下联动、层层推进、全面覆盖的良好局面,让党的二十大精神家喻户晓、深入人心。**二要认真做好宣讲活动。**近期,中央和省委将组织开展多种形式的宣讲活动,我们要认真做好相关对接工作。各地各部门要抓紧组织针对基层群众的面对面宣讲,创新形式、改进手段,深入浅出、生动活泼,推动党的二十大精神进企业、进农村、进机关、进校园、进社区,切实把党的二十大精神讲清楚、讲明白、讲到基层群众的心坎里。**三要精心引导舆论宣传。**各级宣传部门要牢牢把握正确导向,充分利用广播电视、报刊杂志、互联

网等媒体平台,广泛组织社科理论界的专家学者,对党的二十大报告提出的重大理论观点、重大方针政策、重大工作部署,进行全方位宣传、专业化解读,集中推出一批有特色、有影响、有深度、有分量的新闻报道和理论文章。要注重宣传各地区各部门学习贯彻的具体举措和实际行动,及时反映基层干部群众学习贯彻的典型事迹和良好风貌,在全社会形成强烈的学习贯彻氛围。

三、学以致用、知行合一,全力推动党的二十大精神在盐城落地见效

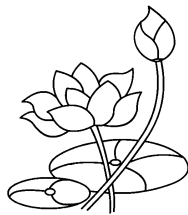
学习贯彻党的二十大精神,最根本的是要见行动、出成效。**一要与时俱进丰富发展思路。**准确把握全面建成社会主义现代化强国的战略安排和目标任务,完整准确全面贯彻新发展理念,加快服务构建新发展格局,着力推动高质量发展,不断提高人民群众生活品质,竞逐新赛道,勇当排头兵,奋力谱写“强富美高”新盐城现代化建设新篇章。要根据党的二十大报告最新精神,全面落实建设人与自然和谐共生的现代化要求,对绿色低碳发展示范区建设的内涵、目标、路径等进行优化提升、丰富拓展,全力做好绿色生态、绿色制造、绿色能源、绿色宜居四篇文章,着力彰显“国际湿地、沿海绿城”的生态魅力、发展活力。**二要用心用情保障改善民生。**党的二十大报告强调,江山就是人民,人民就是江山。为民造福是立党为公、执政为民的本质要求。我们要始终把为民造福作为最大政绩,一切为了人民、一切依靠人民,扎实抓好稳就业、稳物价、增收入和教育、卫生、住房、“一老一幼”等工作,高质量完成好年度20件民生实事项目,着力解决群众急难愁盼问题,保障好困难群众基本生活,牢固树立过“紧日子”思想,全面推进乡村振兴,扎实推进共同富裕,以有盐同咸、无盐同淡的使命担当提升民生幸福感。**三要坚定不移推动安全发展。**党的二十大报告提出,必须坚定不移贯彻总体国家安全观,把维护国家安全贯穿党和国家工作各方面全过程,以新安全格局保

障新发展格局。我们要始终坚持底线思维、增强忧患意识,以“时时放心不下”的责任感,坚决防范化解政治和意识形态安全、经济金融安全、政府性债务、粮食能源安全、安全生产和社会稳定等各领域风险隐患,确保处置在早、消除在小、化解在基层,建设更高水平平安盐城、法治盐城。**四要持之以恒深化全面从严治党。**党的二十大报告提出,必须持之以恒推进全面从严治党,深入推进新时代党的建设新的伟大工程。我们要用好红色资源、赓续红色血脉,继承和弘扬党的光荣传统和优良作风,弘扬伟大建党精神,认真贯彻新时代党的建设总要求,以党的政治建设为统领,坚持以伟大自我革命引领伟大社会革命,牢记“三个务必”,着力锻造敢为善为干部队伍,不断建强基层基础战斗堡垒,认真落实中央八项规定及其实施细则精神,深入打好党风廉政建设和反腐败斗争攻坚战持久战,建设人民满意的“清廉盐城”,推动全市政治生态更加风清气正、健康向上。**五要一着不让抓好当前工作。**现在距离年底还有2个月时间,各项年度工作已进入最后冲刺阶段。要全面落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”重大要求,锚定全年目标任务,加大力度稳定经济运行,深化“企业大走访、项目大推进、产业大招商”活动,精心办好中韩贸易投资博览会

等重要招商活动,全力以赴推进重大项目建设,决战四季度,夺取全年胜,确保主要经济指标增幅继续保持全省前列,为全省“勇挑大梁”多作贡献。要坚持底线思维,科学精准做好常态化疫情防控,统筹做好安全生产、生态环保、债务化解等各方面工作,全力维护社会大局和谐稳定,不断增强群众的获得感幸福感安全感。在抓好当前工作的同时,各地区各部门要根据党的二十大报告提出的新部署新要求,聚焦盐城改革发展的热点、难点问题,加强前瞻性调研,认真谋划明年工作目标和思路举措,掌握工作主动权。

同志们,习近平总书记在党的二十大报告中指出,党用伟大奋斗创造了百年伟业,也一定能用新的伟大奋斗创造新的伟业。我们要更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,按照中央和省委决策部署,自信自强、守正创新,踔厉奋发、勇毅前行,加快建设绿色低碳发展示范区,勇当沿海地区高质量发展排头兵,奋力谱写“强富美高”新盐城现代化建设新篇章!

(本文系市委书记徐缨在盐城市传达学习党的二十大精神大会上的讲话摘要)



全市社科界学习贯彻 党的二十大精神座谈会发言摘登

10月28日,我市召开社科界学习贯彻党的二十大精神座谈会,驻盐高校、市委党校、县(市、区)委党校、市级社科类社会组织、市级重点智库、社科普及基地专家学者及市社科联聘请红色文化研究员代表参加。与会人员表示,要在全面学习、全面把握、全面落实上下功夫,把学习好、阐释好、宣传好党的创新理论视为己任,坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践,扎实推进哲学社会科学事业高质量发展,为谱写“强富美高”新盐城现代化建设新篇章贡献智慧和力量。

深刻体会“五个牢牢把握”的深刻要求

盐城师范学院马克思主义学院院长、教授 高汝伟

习近平总书记在参加广西代表团讨论时,针对学习贯彻党的二十大精神,鲜明提出“五个牢牢把握”,为全党学习贯彻党的二十大精神提供了思想指引和重要遵循。“五个牢牢把握”是一个有机整体,各有侧重又相互统一,紧密联系又相互促进,缺一不可又相得益彰,是对党的二十大精神的高度概括,是对学习宣传贯彻党的二十大精神的总体要求。

回望新时代的非凡十年,党和国家事业之所以取得历史性成就,发生历史性变革,根本在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导,在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导,在于走中国式现代化道路,在于各族人民的团结奋斗。我们要按“五个牢牢把握”重要要求,深学细悟党的二十大精神,切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来,围绕做好“绿色生态之城、绿色制造之城、绿色能源之城、绿色宜居之城”四篇文章,为盐城勇当沿海地区高质量发展排头兵贡献智慧和力量。

持续推进马克思主义中国化时代化

盐城工学院马克思主义学院党总支书记、常务副院长 钱长锋

党的二十大报告强调了“两个结合”对推进马克思主义中国化时代化的重大意义,第一个结合是“马克思主义基本原理与中国实际相结合”,第二个结合是“马克思主义基本原理与中华优秀传统文化相结合”。“两个结合”意义丰富,内涵深远,要深入理解,需要把握以下三个维度:第一,要把握马克思主义中国化时代化的历史进程,深刻体会习近平新时代中国特色社会主义思想在“两个结合”中的典范意义;第二,要把握马克思主义中国化时代化的文明内涵,充分理解中国式现代化道路作为实践创新的重大意义;第三,要上升到哲理高度把握马克思主义中国化时代化的理论原则,充分理解人民至上、自信自强、守正创新、问题导向、系统观念、胸怀天下作为世界观和方法论的意义。

马克思主义中国化时代化,既是理论创新,又是实践创新。我们理论工作者要善于总结、概括、研究,在盐城这片热土上产生的社会科学理论成果,也应立志成为深刻理解“两个结合”,推进马克思主义中国化时代化的一部分。

正确认识中国式现代化的时代意义

市国智区域经济社会与城市发展研究院会长 吕祥

党的二十大提出,开辟马克思主义中国化时代化新境界新要求,擘画迈向全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的宏伟蓝图,对中国发展和世界进步的影响是巨大和深远的。党的二十大报告最重要的成果之一是关于中国式现代化的提出和对中国式现代化的理论与实践阐述。报告首次系统阐述了中国式现代化内涵和外延,首次提出了中国式现代化九个方面的本质要求。学习二十大报告、决议、习近平总书记在广西代表团讨论时的重要讲话、习近平总书记在中共中央政治局第一次集体学习时的讲话,我们认识到二十大报告提出中国式现代化论断、全部理论阐述和中国人民在中国共产党的领导下用70多年的奋斗成果充分证明:中国式现代化是具有世界意义的现代化,中国式现代化的理论与实践能够为人类现代化提供中国方案。

学习贯彻党的二十大精神,必须牢牢把握中国式现代化的重要特征、本质要求和推进中国式现代化的重大原则,用新的伟大奋斗创造新的伟业。

深刻把握“五个必由之路”的精髓要义

市委党校经管教研室副主任、副教授 蔡爱军

习近平总书记在党的二十大报告中再次强调全党必须牢记“五个必由之路”,并把“五个必由之路”上升到“我们在长期实践中得出的至关重要的规律性认识”的高度。

“五个必由之路”内在关联、有机融合,从根本保障、道路选择、精神风貌、发展理念、党的建设等方面,精辟概括了我们党奋斗探索的经验,是顺应中华民族伟大复兴时代要求,应运而生的新总结、新概

念、新提炼,反映了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识深化,为新时代坚持和发展中国特色社会主义指明了方向,提供了方法。在推动中华民族伟大复兴的伟大征程中,我们必须深刻把握“五个必由之路”的思想精髓,更加坚定地坚持和加强党的全面领导,矢志不移走中国特色社会主义道路,凝聚起全党全军全国各族人民的意志和力量,全面贯彻新发展理念,始终保持全面从严治党的使命感和责任感,自觉用“五个必由之路”的科学思想指导实践,埋头苦干、勇毅前行,为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗。

加快人才和盐城“双向奔赴”

市沪盐接轨经济文化发展研究会理事、学术部主任 黄国标

习近平总书记在党的二十大报告中指出:“培养造就大批德才兼备的高素质人才,是国家和民族长远发展大计。”学习贯彻党的二十大精神,就要以只争朝夕的精神做好人才工作,以超常规举措精准引才、系统育才、科学用才、用心留才,推动人才与盐城的“双向奔赴”,资本引力与人才引力双轮驱动,有效市场与有为政府双轨运行,为勇当沿海地区高质量发展排头兵,谱写“强富美高”新盐城现代化建设新篇章汇聚磅礴力量。

二十大报告要求培养各类人才。我市要深化人才发展体制机制改革,健全高效率人才服务机制,全力打造各类人才、各种人群心向往之的就业高地、创业宝地和生活福地。出台专门政策,提高大中专学生回盐率、留盐率,不拘一格,广纳贤才,把盐城加快打造成为长三角绿色转型发展的“人才高地”;不求所有,只求所用,把盐城加快打造成为上海的“人才飞地”;不遗余力,持之以恒,把盐城加快打造成沿海城市的“人才绿地”。

坚持正确的生态文明建设认识论

黄海湿地生态文明研究中心 周晓燕 胡凌霞 刘荣

习近平总书记在党的二十大报告中深刻阐明中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,提出要推动绿色发展,促进人与自然和谐共生,这是对生态文明建设的新要求和新谋划。我们要深切体会党中央十年间如何实现“祖国天更蓝、山更绿、水更清”,对盐城始终把生态文明建设摆在全局工作突出位置,实施生态立市战略,走出的一条高颜值的生态文明发展道路更加充满信心。

面对“勇当沿海地区高质量发展排头兵”的总定位、总目标,要正确认识“人与自然和谐共生”是生态文明建设的总目标,科学认识“绿水青山就是金山银山”是生态文明建设的总趋势,加快认识“生态优先,绿色低碳发展”是生态文明建设实践的总基调,科学处理好绿色和发展、整体和局部、当前和长远的关系,利用生态优势,强化创新驱动、推动绿色转型,助力盐城高质量发展,展现“国际湿地、沿海绿城”的生态魅力、发展活力。

加快城乡融合全面推进乡村振兴

盐城城乡融合发展研究院院长 李传武

党的二十大报告提出全面推进乡村振兴,坚持农业农村优先发展,坚持城乡融合发展,畅通城乡要素流动。加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴。提出促进区域协调发展,以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设。

新型城镇化战略和乡村振兴战略是一体两面,新型城镇化与乡村振兴如鸟之两翼,深入推进新型城镇化过程中,不能片面强调城镇。同样,全面落实乡村振兴战略过程中也不能片面强调乡村,要始终

强调城乡融合发展,才能全面推进乡村振兴。我市要以长三角城市群、都市圈为依托,以国际湿地、沿海绿城为指针,优化大中小城市协调发展格局,推进以大市区和各县城为重要载体的城镇化建设。同时,要加快城乡产业融合,畅通城乡之间的要素流动,促进县、乡、村的功能衔接互补;加快城乡文化融合,大力传承和弘扬中华优秀传统文化,为推进乡村全面振兴提供精神动力。

深刻理解“三个务必”的丰富内涵

大丰区委党校教研室主任 朱司明

习近平总书记在党的二十大报告中强调:“全党同志务必不忘初心、牢记使命,务必谦虚谨慎、艰苦奋斗,务必敢于斗争、善于斗争,坚定历史自信,增强历史主动,谱写新时代中国特色社会主义更加绚丽的华章。”这一伟大号召,充分彰显了百年大党坚定的战略自信和高度战略清醒,充分体现了新时代中国共产党人强烈的历史自觉和责任担当。

“三个务必”是二十大报告中的突出亮点和重大理论创新。学习、宣传二十大精神是当前全党的首要政治任务,深入把握“三个务必”的丰富内涵有助于我们深入理解报告,领会精神实质,更好抓好大会精神的贯彻落实。在新的赶考之路上继续交出优异答卷,我们必须牢记“三个务必”,从历史发展中梳理“三个务必”提出的时代背景,从精神内涵上揭示“三个务必”蕴含的价值追求,从具体内容上分析“三个务必”构成的逻辑层次,以此更好地领会其精神实质,从而将其落实到具体工作中,体现在现实行动上。

发展数字经济推进高质量发展

盐城数字经济研究院 王超

党的二十大报告指出,建设现代化产业体系,坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,推进新型

工业化,加快建设制造强国、质量强国、航天强国、交通强国、网络强国、数字中国。

数字经济的发展必将带来深刻的社会变革,并能引领未来经济发展,是未来竞争的新领域及制高点。结合学习习近平总书记在党的二十大报告中关于建设现代化产业体系及高质量发展重大部署,我们将进一步聚焦实体经济,围绕我市数字经济发展的政策体系开展理论研究,聚焦地区核心制造业“两化改造”和智能化改造、数字化转型等数字经济发展过程,积极探索数字经济领域的创新性、战略性、前瞻性理论和重大关键技术。围绕我市数字经济智能化改造、数字化转型三年行动方案,结合在全市各县市区调研“规模以上工业企业”在智能化改造、数字化转型方面的落实情况,提出数字经济今后发展的方向,并指出存在问题,通过分析原因提出全市数字经济高质量发展的对策和建议。

弘扬革命文化助力新盐城现代化建设

盐城地域文化与社会治理研究院院长 陆玉芹

党的二十大报告中“全面建设社会主义现代化国家,必须坚持中国特色社会主义文化发展道路,增强文化自信,围绕举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象建设社会主义文化强国”的表述,为新时代文化建设指明了方向,提出了新的更高要求。

盐城是一座红色之城,红色基因铸就了城市精神的底色。我们要以党的二十大精神为指引,大力弘扬革命文化,为盐城擦亮红色名片、铸就时代辉煌积极建言献策。一要讲好红色故事,充分挖掘新四军在盐城敢于斗争、善于斗争的伟大斗争精神,宣传弘扬具有鲜明盐城地域标识的红色故事;二要用好红

色资源,充分认识革命文物工作在见证革命历史、弘扬革命精神上的重要作用,以文塑旅、以旅彰文,让红色文化遗产真正“活起来”“火起来”;三要建好红色阵地,主动承接融入国家和地方发展战略,助力盐城文化事业、文化产业和文化市场高质量发展,全力打造高质量决策咨询基地、高水平学术研究高地、高标准红色教育阵地。

引导民办教育为国育才

市民办教育协会会长 陈旭光

党的二十大报告提出:“全面提高人才自主培养质量,着力造就拔尖创新人才,聚天下英才而用之。”二十大报告把教育与科技单列,以“实施科教兴国战略,强化现代化建设人才支撑”为题进行讨论,把科技、教育、人才作为一个整体性的重大问题单独论述,有着很强的现实意义。

二十大报告科学谋划未来五年乃至更长时期党和国家事业发展的目标任务和大政方针,对发展教育,特别是发展民办教育提出一系列新思路、新战略、新举措,具有许多丰富、全面、深刻的创新理论与观点。引导民办教育为国育才,就是要引导民办学校提高教育教学质量,办出特色,满足国家和社会多样化的教育需求;引导民办教育扬长避短,为造就拔尖创新人才做贡献。要以党的二十大精神引导和规范民办教育发展,促进民办教育事业健康发展,坚守民办教育的公益属性,构建公办教育与民办教育共同发展,学校教育与社会教育相得益彰的良好教育生态,实现为党育人、为国育才、为中华民族的伟大复兴培养建设者和接班人。

着力构建产业链高质量发展的新优势

□ 郭玉生

党的二十大指出,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。坚持把发展经济的着力点放在实体经济上,推进新型工业化,巩固优势产业领先地位,加快发展数字经济,构建现代化基础设施体系。人类社会发展经历了农业经济、工业经济、知识经济时代,正进入万物互联的数字经济新时代。数字鸿沟、算法歧视、智能识别、绿色壁垒形成人才红利、数字红利、技术红利和生态红利,在软件定义汽车、储能决定新能源未来、新材料加快科技进步、数字化智能化绿色化引领产业重构和社会变革的大潮下,产业高质量发展决定和影响经济发展高质量和人民生活高水平。现就着力构建产业发展新优势,实现经济高质量发展问题,谈几点认识和体会。

一、关于正确认识世情与把握国情的新变局

(一)对宏观形势的总体判断。察势者智,驭势者赢。观察大国经济,既要看数据升降之“形”、市场变化之“态”,又要看百姓获得之“实”,更要把握长期发展之“势”。从美国债市、欧洲汇市、中国股市的走势判断,世界经济总体处于经济下行周期。美国在滞胀,欧洲在衰退,中国在筑底,这就是世界经济三大版图的景象。美国和欧洲在加息,物价通胀,中国在宽信用,物价稳定,原材料价格高企,中美之间正在运用逆周期宏观调控措施。世界又一次站到十字路口。当前,亚太地区局势总体稳定,区域合作不

断取得进展,和平发展、合作共赢是主流。同时,世界进入新的动荡变革期,地缘政治紧张与经济格局演变叠加,冲击亚太地区发展环境和合作架构。新冠肺炎疫情反复延宕,世界经济下行压力增大、衰退风险上升,粮食、能源、债务多重危机同步显现,不少国家经济社会发展遇到较大困难,各种不稳定不确定因素增多,冷战思维、霸权主义、单边主义、保护主义上升,扭曲国际准则、打断经济联系、纵容地区冲突、阻碍发展合作的行为屡见不鲜,对亚太和平与发展构成严重挑战。

(二)中国正处在关键时期。21世纪是亚太世纪。亚太地区占世界人口三分之一,占世界经济总量逾六成、贸易总量近一半,是全球经济最具活力的增长带。二十大指出,未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期。未来五年,我们将跨越中等收入陷阱,稳定步入高收入国家的行列;突破“修昔底德陷阱”的危险期,以及扭转不平衡对称博弈的关键期;突破“李约瑟之谜”,全面解决卡脖子问题的关键期;突破“金德尔伯格陷阱”,以高水平开放和多边主义重构全球治理的关键期;跨越“明斯基时刻”的关键期。按照二十大指引的方向和目标,我们一定能够危中寻机,于变局中开新局,全面开创中国式现代化道路新征程。

(三)顺势而为赢主动。按照IMF的预测,全球经济增长速度从2021年的6%点几,下降到2022

年3%,2023年将会下降到2%左右,未来一段时期,全球经济增长下台阶是一个明显的特性。未来五年世界经济的平均增速将不到3%。中国经济在审慎情况下平均增速是4.67%。未来十年,审慎情况下的增长速度平均约为3.2%,基准情况下为3.8%,乐观情况下为4.4%。未来五年是世界经济的艰难期和中国经济发展的关键期,同时也是中国经济战略突破的机遇期。中国经济面临“需求收缩,供给冲击,预期减弱”的“三重压力”。信心比黄金重要。悲观者正确,乐观者前行。我们既要有长期乐观主义精神,又要有短期悲观主义警醒。分析形势要“近知形势、远知趋势、认清态势、把握局势”,辩证分析世情和国情的新变化、新特征、新走势,准确识变,科学应变,主动求变,努力实现质量变革、效率变革、动力变革,推动经济高质量发展。

二、关于经济高质量与产业高水平的新问题

国家强大的基础在于经济,经济强大的基础在于产业。产业基础高级化、产业链现代化一定程度决定和影响着国家和区域的综合实力、竞争力、创新力和控制力。

今天整个社会经济体系已全面开始按照以消费为中心重建。市场化是信息化的基础,信息化是数字化的基础,数字化是智能化的基础。市场经济解决了有没有的问题,互联网经济解决了知不知道的问题,数字经济解决的是好不好问题。各地培植和发展产业必须按照贯彻新发展理念,把握新发展阶段,构建新发展格局,实现高质量发展的“三新一高”要求,关注国际后疫情时代、数字经济时代、万物互联时,俄乌冲突后世界格局的新变局,积极应对国内“三重压力”,明确发展产业的职能定位,处理好“有为政府”与“有效市场”的关系,厘清产业发展逻辑,把握产业发展规律,顺应产业变革趋势,运用产业政策导向,科学产业选择布局,面向未来产业招商,提高产业基础水平,防范产业陷阱风险,

优化产业生态土壤。

创新产业工作的思路、战略和路径,调整产业招商的策略、方式和政策。走出债务经济发展模式,防止“招商引资”变成“政府投资”,有力有效地解决“有投资缺项目,有项目缺企业,有企业缺产业,有产业缺人才”的关键问题,调整经济发展考核导向,优化项目推进方式,改善企业服务模式,构建产业生态环境,真正实现既重体量、更重质效,既重投入、更重回报,既重招商引资、更重企业服务的高质量发展。

三、关于产业定位与产业选择的新路径

培植产业是政府抓经济工作的主旋律,一般来说,产业规模与城市能级基本匹配,省抓万亿级产业、市抓千亿级产业、县抓百亿级产业。产业培植是一项打基础、利长远工作。抓产业一定要有定力和耐心。传统产业不一定是落后产业,新兴产业不一定是朝阳产业。传统产业有高技术企业,新兴产业有传统企业。

(一)产业定位。坚持有所不为有所为,不跟风不追潮,在现有产业中培植优势产业,新兴产业中发现潜力产业。从全球全国兆亿级万亿级产业中寻找自己的产业定位,产业方向上要适应时代大势和科技潮流,产业竞争力要么垄断一个行业,要么垄断一个区域,要么有市场优势,要么有技术优势,要么有能源优势,要么有资源优势。要把招商引资的重心放在科技型中小企业上。比如轰轰烈烈的光伏与悄然无声的风电。光伏在最近的10年里,单瓦成本降低了90%以上,充分体现了光伏的科技属性。过去10年,风电单瓦成本降低了50%以上,看起来更像是制造业。风电资源的有限性和布局的局限性,使风电产业发展走“资源换产业之路”,这条路地方保护力度大。光伏应用的空间广、潜力大,使光伏产业发展走“技术打市场之路”,这条路市场竞争力量大。光伏每年利用时间为1400小时,陆风2200

小时,江浙海风 3000 小时高出光伏 1 倍以上,福建海风 4200 小时是光伏的 3 倍。风电利用小时更多可以节省更多的储能。光伏也有优点,白天是用电高峰,光伏天然具有削峰的优势。所以,“风电 + 光伏 + 储能”是未来清洁能源的最优解,不可偏废。

(二)产业选择。产业选择和定位是一个动态变化调整的过程。一般来说,一个城市的产业选择要根据国际国内产业发展周期、产业政策导向和技术创新趋势,结合城市特点、资源、基础、优势和能级,确定产业选择的方向、领域和范围。新技术、新材料、新工艺、新装备的研发,要开辟一条前人没有走过的道路,要面对荆棘,更要忍受孤独。技术密集型产业,研发投入大,失败风险高。必须要有“十年磨一剑”的准备,更要有“懂得、舍得、等得”的创新定力,宁守十年不鸣,静待“一鸣惊人”的淡定从容。一线二线城市产业选择可以从 0 到 1 起步,三线四线城市产业可以从 1 到 N 快速发展。技术领先一代为先进,领先二代是先辈,领先三代成先烈。产品从 0 到 1 研发阶段,是科学家的初心,要经历“魔鬼之河”的炼狱;产品从 1 到 10 技术转化阶段,是投资家的机会,要面临“死亡之谷”的挑战;产品从 10 到 100 产业化阶段,是企业家的使命,要跨越“达尔文之海”的壁垒。传统产业周期长、规模大、效益低,市场稳定性强;新兴产业周期短、规模小、成本高,市场变化快。产业选择一直是各级政府和开发园区的难题。因此,产业选择方向要看准,政策要吃透,短板要清楚,走势要把好,优势要发挥。慎选高门槛高能耗高排放产业,靠政策补助的产业,资源依赖进口的产业,技术路线不清的产业,成本居高不下的产业,安全环保风险较高的产业。

(三)产业打造。从一些先行省市探索实践看,建立链长制是培育和发展产业的有效机制。“链长”就是聚焦产业链,积极推进“建链、延链、补链、强链”,重视基础产业高级化与产业链现代化、产业数

字化与数字产业化、产业绿色化与绿色产业化的协同推进。加快促进产业链协同发展,畅通产业循环、市场循环、经济社会循环,打造产业集群、创新集群,推动产业迈向中高端的主要负责人。“链主”是决定产业链竞争力和控制力,着力推进智改数转,加快新能源产业电子化改造,产业链与供应链、价值链、创新链、人才链协同的“龙头”。处理好链长与链主的关系,实质上就是处理好政府与市场的关系。

四、关于房地产业与产城融合的新优势

(一)“活下去”就有希望。房地产业到了“十字”路口的艰难时刻。当前房地产是争议最大、最难决策、影响最广泛的行业。一方面,要坚持“房住不炒”,不能前功尽弃;另一方面,确实形势十分复杂严峻,要把稳增长放在更加突出的位置。未来 70% 的城市房子将出现过剩。行业进入存量时代,意味着在中期将进入洗牌阶段。人口老龄化、少子化加速到来,导致未来购房需求萎缩。北上广深房价收入比高于纽约、伦敦和东京。一线城市外围区域房价收入比均在 10 以上。2021 年中国城镇化率 64.7%, 接近中高收入国家 66.6% 水平, 未来还有 15 个百分点的空间。2020 年全国房地产业增加值占 GDP17.2%, 投资占 51.5%, 土地出让收入占一般公共预算收入 37.6%。全国房地产市值 62.6 万亿美元, 高于美国 33.6 万亿美元, 日本 10.8 万亿美元, 英德法三国 31.5 万亿美元。近几年,房地产市场出现四大透支:一是需求透支。近 5 年累计成交 74 亿平方米约 63 万亿房产价值, 占过去 20 年 41% 和 56%。二是房价透支。过去 20 年房价收入比从 2015 年 7.4 上升到 8.9, 近 5 年城市房价复合增长率 7%。三是支付力透支。过去 10 年居民杠杆率上涨 6.68 倍, 个人房贷达 38 万亿, 部分城市杠杆率 20% 以上。四是供应透支。70 城广义住房库存 10 亿平方米, 约 45 个城市需 5 年消化库存。

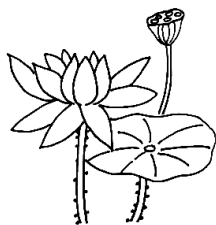
(二)稳地产就是稳预期。房地产是周期之母,稳楼市有助于稳经济、稳就业、稳预期,防风险。房地产长期看人口,中期看土地,短期看金融。十次危机九次地产,一定要争取地产软着陆,避免硬着陆,用时间换空间,为发展实体经济,推动制造业高质量发展提供投资支撑。因此,要辩证分析稳定房地产业与实现产业高质量发展的关系,充分认识产城融合、职住平衡、优势互补的关系,房地产业健康发展对稳投资、稳就业、稳经济、稳财政、稳金融、稳预期的重大意义和支撑作用。要用好“一城一策”,在降低地产去化周期工作中中国企业要起到带头示范和引领作用,通过稳房市,促进稳预期,稳住经济大盘,引导国企敢干、民企敢闯、外企敢投。

五、关于产业革命与产业风险的新赛道

技术革命推动工业革命,促进社会变革。人类社会经历了热力到电力现在到算力的时代。数据、算法、算力演变成核心竞争力。数字鸿沟、算法歧视、绿色壁垒的门槛提高。技术革命和产业变革日趋激烈,新技术“有痛点”,新产品“有焦虑”,新产业“有门槛”,产业链“有陷阱”。发展产业关键是要保持定力,有所不为有所为。在战新产业上早作为,在

优势产业上大作为,在潜力产业上巧作为,在劣势产业上不乱为。在不同发展阶段、不同历史时期、不同宏观环境,列出产业定位正面清单、招商引资负面清单、进口替代产品清单和技术“卡脖子”清单,明确未来“城市目标”,避免走弯路,犯方向性错误;清楚“不做什么”,避免急功近利,造成对城市致命伤害;清楚“要做什么”,避免错失机遇,犯历史性错误。要从产能利用率、产业内卷度、行业毛利率、质量良品率、产业控制力等指标,做好产业发展市场分析、投资回报分析和投资竞调分析。对新能源产业、新一代信息产业、量子光子产业、新材料产业、算法产业、数字产业、生物产业和幸福产业,要超前布局,抢占新赛道。弄清楚行业天花板与市场竞争力,旧优势与新赛道,垂直一体化与自主可控,“智改数转”与“专精特新”的关系,加快精密结构件产业一体化压铸技术的应用,动力电池产业高能量密度材料的应用,晶硅光伏产业新技术的应用,加快设备换芯、生产换线、机器换人、竞争换道,朝着数字化、智能化、绿色化方向阔步迈进,推动产业高质量发展,加速产业链现代化建设。

(作者系盐城市高层次人才协会会长)



盐城市法治化营商环境建设的优化路径研究

□ 洪家宁

“法治是最好的营商环境”。党的十八届三中全会首次提出“推进国内贸易流通体制改革,建设法治化营商环境”的目标。十八届四中全会指出:社会主义市场经济本质上是法治经济。2020年7月,习近平总书记在吉林考察时指出:要加快转变政府职能,培育市场化法治化国际化营商环境。法治作为市场经济运行的基本保障,是建设优良营商环境的关键所在。谁拥有优良的法治化营商环境,谁就拥有竞争优势,才能实现经济转型和高质量发展。

一、我市法治化营商环境现状

围绕企业群众关切的重点热点,重点关注营商环境政策环境建设、规范行政执法行为、市场主体权益保障、社会法律服务等领域,本文通过开展政策梳理、实地走访企业、问卷调查、访谈行政执法部门、剖析涉诉企业重点案例、召开专题座谈会等多种形式,对我市法治化营商环境现状进行分析调研,主要情况如下。

(一)制度建设进一步完善。政府主动作为,起草出台一系列关于规范市场秩序和约束政府行政为的政策制度,对与现实开放政策不符的规章、行政规范性文件进行清理,为企业依法经营提供政策遵循。完善依法决策机制,实施政府决策流程再造,严格把关行政决策的合法性审查。加强对规范性文件的立改废释,确保政策制定符合市场主体发展需要和市场经济运行规律。

(二)行政执法进一步规范。各行政执法部门全面落实国务院办公厅行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”,细化管辖、立案、听证、执行等程序制度,严格执行“双随机、一

公开”监管模式,切实规范监管和执法行为,整改企业不满意行政执法突出问题,加大对随意执法等行为的查处力度。积极建立法律服务工作机制,主动服务各类企业,落实普法责任制,不断增强企业法律意识。

(三)政务服务进一步优化。创新服务理念,改进服务方式,不断出台惠民改革措施,例如为开办企业提供一站式集成服务、免费刻制公章等优惠政策,开通“我要开药店”和“我要开便利店”省级“一件事”改革试点等。推进高频事项移动端办理,建设市域一体化自助服务平台,不断提升政务服务便利度。聚焦全市重大项目,推行全流程帮办代办服务,通过拿地即开工、承诺制开工,助力重大项目早开工、快建设。

(四)企业权益进一步保障。保护市场主体合法权益的意识进一步增强,积极发挥司法职能治理虚假诉讼、破解涉企案件执行难问题、加强公共法律服务供给、清理涉企信访案件和久拖不结久办未果积案。对涉案企业负责人依法审慎适用拘留、逮捕等强制措施,对涉案企业依法审慎适用查封、扣押、冻结等强制措施。坚持人民调解、行政调解、司法调解多元联动,依法快速化解涉市场主体矛盾纠纷。畅通行政复议渠道,对涉市场主体的行政复议申请,快速受理、及时办结。

二、我市法治化营商环境存在的问题

根据调研情况反映,我市的营商环境持续优化、法治化水平不断提升,但距离公平公正、透明高效、互利共赢的法治化营商环境目标要求,对标营商环境优良的省内外先进地区,我市法治化营商环境还存有差距和短板。

(一)政策环境方面

在制定与企业生产经营活动密切相关的行政规范性文件过程中,存在听取意见范围不够广、行业覆盖面不足、征求意见不充分、意见反馈机制不健全等问题,政策文件的针对性和可操作性也有待增强。县市区部分创新政策缺少市级层面文件支撑,需要单独承担改革可能失败及存在的问责风险,束缚了改革创新积极性和动力。有部门不能精准把握各项新政策,跟进宣传解读不及时,或者解读不够具体、内容过于机械,以致政策落实力度大打折扣,政策红利不能够充分释放。

(二)行政执法方面

行政执法程序的规范性有待提高,存在越位错位失位情况,执法信息公示的时效性还不强,执法过程中未能保持客观中立,未能平等对待所有市场主体,设置不合理市场准入及退出条件,存在地方保护主义等。实施相对集中行政许可改革后,审批部门和监管部门的职责边界划分不够清晰明确,部分事项未能实现审批监管无缝衔接。执法队伍能力建设有待加强,有的执法人员对法律法规理解得不够准确和深入,有的部门缺乏专门法制审核人员,重大执法决定法制审核力量薄弱,合法性审查能力存在不足。政务服务信息壁垒难以打通,部门之间、层级之间、区域之间相关基础信息尚未充分共享,部分事项未能实现“一网通办”,电子印章(签名)、电子证照等使用率仍比较低,企业办事还需要多部门认证。

(三)企业权益保护方面

对企业产权及企业家合法权益的尊重有待加强,在行政执法中侵害企业权益的现象时有发生,引发的矛盾纠纷日益增多,如在行政处罚中违法查封扣押冻结企业财产,或对民营企业实施过度管理。目前的权益保护和纠纷解决途径存在流程多、成本高、效果差现象,对破坏营商环境的违法违规行为处理不及时、处罚力度不大、威慑力不足。商事案件审理存在举证难度大、审判周期长、维权成本高问题,造成市场主体的安全感不足。不少企业本身对企业产权尤其是知识产权保护意识不足、管理不善,存在先

发展后保护的错误观念,缺乏依靠法律维护自身合法权益的主动。

(四)市场主体守法方面

少数市场主体缺乏对法律的敬畏意识,“诚信为本”的经营理念 and 契约精神淡化,经营过程中的欺诈、恶意违约、不正当竞争等行为还时有发生。对失信被执行人在市场准入、招标投标、获取土地、银行贷款等方面的惩戒和限制措施还不够完善,一定程度上影响了法治对营商环境的保障效果。企业与政府、企业与企业、企业与个人之间普遍存在失信问题,失信黑白名单机制和联合惩戒机制覆盖面窄、联动不够紧密,社会征信体系和法院执行工作体系未能实现深度融合,需要以更大决心、更大力度、更大举措推进社会信用体系建设。

(五)社会法律服务方面

涉企惠企政策宣传力度不够、服务性不强、主动性不够,提供法律服务的针对性还不强,法治宣传创新性不足,缺少优秀宣传案例、高质量文化作品、特色亮点动作。专项法律服务精准性不够,“送法入企、主动服务”积极性不足,调研不充分,不能深入了解企业的多样化法律服务需求,因而无法提供更加精准、更加有效、更加贴身的法律服务。优秀法律专业人才匮乏,尤其是在合同争议、产权保护、融资贷款和商事诉讼等领域,法律服务覆盖面窄,无法提供更加全面和优质的法律服务。

三、我市法治化营商环境建设的优化路径

法治化营商环境建设是长远之功,需要全市各级各部门共同努力,合力推进,通过完善营商规范体系、规范行政执法行为、加强企业产权保护、优化司法环境、加强信用体系建设、提升社会法律服务水平等优化路径,护航法治化营商环境持续向好向优发展。

(一)完善营商规范体系

法治化营商环境建设首先要坚持于法有据,秉持“合法性”第一原则,在制定过程中充分考虑企业的实际情况,重视企业的现实需求,以市场需求和市场主体满意度为导向,增强政策制定的精准性、连贯

性和可操作性,实现立法目标和综合效益相统一。

优化营商环境政策供给。完善营商环境法规政策配套,将完善优化营商环境长效机制和重点改革事项相结合,以深化改革不断促进政策完善。推出一批具有盐城特色、含金量高的政策举措,增强市场主体获得感和满意度,以高质量的政策供给为营商环境建设提供制度支撑。因自然灾害、事故灾难或公共卫生事件等突发事件造成市场主体普遍性经营困难的,及时制定纾困解难政策。

推动政策集成创新。以制度创新为核心,处理好“先行先试”与法治关系,促进良性互动,破除妨碍改革发展的思维定势,积极配合各项改革措施的实施,努力在重点领域和关键环节取得突破。依法保障政策创新,鼓励地方先行先试、大胆探索,对锐意改革的县市区和部门加大激励力度,复制推广成熟经验和典型做法。鼓励各县市区结合实际每年迭代升级出台营商环境综合性改革措施,充分发挥政策系统集成效应。对新经济新业态保持超前认识,以政策设计为企业创新预留空间,以政策实施保障市场主体创新创业的合法权益。

规范政策制定程序。在制定涉及企业切身利益或者对营商环境产生重大影响规范性文件时,拓宽公众参与渠道,充分听取市场主体、行业协会、商会等的意见,切实保障其知情权、参与权、表达权和监督权。既要注重合理保持政策的稳定性与连续性,充分稳定市场主体预期,又要注重反映市场新动向与市场主体新诉求。加强规章备案审查和行政规范性文件合法性审查力度,没有法律法规或国务院决定和命令依据的,不得作出减损市场主体合法权益或增加市场主体义务的规定。

健全涉企政策评估制度。以政策效果评估为重点,开展定期评估和动态评估,健全重大政策事前评估和事后评价制度。建立健全行政法规、规章、行政规范性文件动态清理机制,及时清理和废除现有政策中关于指定交易、地方保护、设置准入门槛等内容,对市场主体满意度高、社会效果好的政策,及时复制推广和持续深化;对获得感不强、效果不明显的

政策,及时调整或停止施行;对破坏市场秩序、不利于优化营商环境的政策,及时集中修改或废止。积极发挥第三方评估作用,提高政策评估过程的透明度,完善评估结果的反馈处理机制。

(二)规范行政执法行为

坚持依法行政,积极转变政府职能、监管理念和监管方式,通过严格规范行政执法、进一步优化政务服务、加强行政执法监督等,加快建设法治型、服务型政府。

严格规范行政执法。坚持“法定职责必须为、法无授权不可为”和公平公正原则,严格按照法定程序进行,细化管辖、立案、听证、执行等程度,规范行使行政处罚自由裁量权,加大对随意执法、选择性执法的查处力度,破除地方保护主义,平等对待市场主体,防止同案不同罚。创新监管手段,积极探索包容审慎监管,依据法律法规动态调整监管措施,降低企业合规成本,持续激发企业发展活力。加强行政执法队伍建设,不断提升执法能力水平,保证执法不越位不错位不失位。利用现代化信息手段为行政执法提供技术支撑,严格执行执法全过程记录制度,提升依法行政透明度和执法公信力。

进一步优化政务服务。持续推动全市政务服务标准化建设,加快政务服务运行标准、办事制度标准、服务质量标准、信息化平台建设标准建设。深化行政审批制度改革,精简审批事项、优化审批流程、创新审批服务,编制市县行政许可事项清单,明确各行政部门的职责权限。进一步降低市场准入门槛和准营难度,推进“证照分离”改革全覆盖,及时调整涉企经营许可事项清单,全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制,探索推进“一业一证”改革,实现一证准营。

加强行政执法监督。全面推进政务信息公开,有效保障各类市场主体的知情权、参与权和监督权,促进行政机关全面准确行使法定权力、履行法定职责,不断提高各类行政执法活动效率。对照市场准入负面清单,对行政机关办理许可事项的权限条件程序时限等进行监督检查,确保市场准入的公正与高效,

依法规制政府对市场的不当干预,充分维护市场主体的自主经营权。充分发挥司法对行政执法的监督功能,定期发布行政执法典型案例,通过行政复议和行政诉讼,准确处理政府和企业之间的行政争议,纠正部门不作为乱作为现象,督促正确履职尽责,促进形成亲清的新型政商关系。

(三)加强企业产权保护

产权是完善市场经济体制的核心,产权保护是衡量法治化营商环境的重要标尺。充分尊重和保护各类市场主体拥有、使用和处分财产的权利,增强企业财产财富安全感,才能最大限度地调动市场主体创新创业动力,实现市场配置资源效率最大化。

推进产权保护法治化。依法保护各类所有制企业产权,坚持权利平等、机会平等、规则平等,取消对民营企业在获得物权、债权、股权、知识产权等方面的不合理限制和隐性壁垒,充分保护企业平等参与市场竞争的权利。妥善处理产权案件,以发展眼光看待涉及重大财产处置的产权纠纷案件,审慎使用强制措施,严格区别违法所得和合法财产、涉案个人财产和企业财产,规范涉案财物管理和处置,禁止超范围查封、扣押、冻结涉案财物,最大限度降低对企业正常经营活动的不利影响。加大对侵害企业产权违法违规行为的打击力度。加强产权保护宣传,增强市场主体风险意识和维权意识,拓展公共法律服务,完善企业内部的知识产权保护制度和竞业禁止制度,提高企业风险防范水平。

重点加强知识产权保护。坚持依法、全面、平等保护原则,定期向社会发布侵犯知识产权典型案例,为企业提供法律指引。完善新业态新领域知识产权保护机制,建立知识产权举报投诉集中处理平台,精准高效开展专利侵权纠纷行政裁决,及时化解知识产权争议,持续开展知识产权保护联合执法行动,集中执法力量查办侵权违法案件,严格执行知识产权侵权惩罚性赔偿制度。强化对知识产权代理机构的监管,加强对知识产权成果转化的指导。

(四)优化司法环境

只有良好的司法环境才能够满足市场主体对公

平正义的需求,维护与促进营商环境健康发展。要通过坚持司法公正,推进商事审判提速,完善企业破产制度,切实发挥司法在营商环境建设中的服务功能。

始终坚持司法公正。在商事裁判领域落实平等保护原则,确保国有、民营、中小微、外资等不同类型的市场主体在诉讼地位、诉讼权利、法律适用、法律责任、法律保护和法律服务各方面平等,推动形成平等有序、充满活力的经营环境。依法严厉打击恶意阻拦施工、寻衅滋事、强揽工程等影响重点工程建设进度,合同诈骗、非法经营、损害商业信誉、商品信誉等破坏市场正常竞争秩序,以及招商引资、项目审批、市场监管领域的行贿受贿、贪污渎职等违法犯罪行为,为市场主体投资兴业提供安全、安定、安心的司法环境。

推进商事审判提速。进一步提升办案质效,切实减轻企业司法成本,降低企业诉累,让企业在每一个司法案件中感受到更高水平的公平正义。深入推进一站式网上诉讼服务平台建设,全面推动诉讼与非诉讼实质化对接和无纸化办案,健全简单破产案件快速审理机制,推进繁简分流改革,深化民商事案件审判执行制度改革。严格落实超审限案件通报、督办、评查和问责机制,坚决杜绝压案不办、超限不结、久拖不执。推进司法数字化智慧化转型,加强案件管理信息系统建设,健全完善智慧法院、智慧检察、智慧警务、智慧法务。发挥行业商会的调解作用,建立健全商会调解与诉讼对接和司法确认机制。

完善企业破产制度。积极发挥司法在建立企业破产机制、完善执行机制等方面的能动作用,切实保障破产企业权利救济途径,持续提升破产司法保障能力。健全破产案件财产处置协调机制,完善破产管理人选任机制,简化破产程序,切实降低破产企业处置成本。做好破产企业登记、金融、涉税等事项办理,提升企业破产处置效果。探索建立破产预重整制度,完善破产管理人选任机制,建立健全企业破产重整府院联动机制,积极引导困难企业破产重整,完善破产信用管理制度和信用修复机制。加强破产审判队伍建设,健全完善管理人履职管理和培训机制,为企

业破产处置提供专业化服务与保障。

(五)加强信用体系建设

社会诚信水平高低是评价法治经济成熟度的一项显著指标。在缺乏诚实守信和契约精神的交易环境里,市场交易成本显著增加,交易安全性极差,会极大地阻碍营商环境建设。加强诚信建设、完善社会诚信体系、减少市场主体失信行为,能够增强市场参与者之间的相互信任,有效降低市场交易成本。

重视政务诚信建设。加强政府采购、招投标领域、政府和社会资本合作、引商引资等重点领域政务诚信建设,健全政府守信践诺机制,约束“新官不理旧账”行为,保持政策连续性,履行向企业依法作出的承诺,未如期履行承诺的要限期解决。建立防范和化解政府部门拖欠中小企业账款长效机制,设立专门投诉通道,形成投诉受理、办理处置、回复反馈和跟踪回访闭环。推动人民法院与政务诚信牵头部门之间信息共享,共同推进政府履约,持续开展政务失信专项治理。

推进全流程信用监管。将市场主体履行承诺情况纳入信用记录,为履行承诺的市场主体在行政审批服务、公共资源交易、政府采购、财政资金扶持、优惠政策认定、资格审查等方面提供便利措施,对不履行承诺的市场主体依法实施失信约束和惩戒措施。根据生产经营活动风险程度和企业信用等级,对市场主体实施差异化监管,对信用较好、风险较低的市场主体,降低抽查比例和频次;对违法失信、风险较高的市场主体,则适当提高抽查比例和频次,依法依规实行严管和惩戒。制定失信惩戒措施补充清单,规范失信约束和失信行为认定,完善市场主体信用修复机制,规范信用修复条件和流程。

深化信用信息归集应用。推进市县一体化信用信息系统建设,整合归集市场监管、纳税、生态环保、海关、知识产权等各项信用信息。强化公共信用信息一体化归集处理,统一基础应用,拓展特色应用,着

力提升信用信息共享服务水平和质量。推动公共信用信息和市场信用信息在商务、金融、民生等领域融合应用,大力培育信用服务市场。

(六)提升社会法律服务水平

加强法治文化建设。营造良好的法治化环境,除了政府主导之外,离不开全社会的共同参与,需要涵养全社会的法治意识。持续开展法治宣传教育,提升市场主体守法经营习惯和公平竞争意识,在全社会营造人人遵法守法用法的良好氛围。拓展涉企普法宣传渠道,打造法治文化建设示范点,完善听证会制度,增强市场主体在制定涉企政策时的参与度。提高领导干部的法治素养,发挥领导干部在塑造法治化营商环境文化方面的示范作用。

进一步完善公共法律服务。为市场主体提供精准、高效覆盖企业全生命周期的优质法律服务,积极探索服务市场和企业发展的法律服务新形式,通过举行座谈会、商法知识培训会等形式加强与市场主体交流,指导其依法经营、服务社会。及时梳理高发性矛盾纠纷类型,编写法律问题应对指南,定期发布有关金融交易、民间借贷、劳动争议等典型涉企案例,提升企业防范和应对法律风险能力,同时从源头减少矛盾纠纷、诉讼案件产生。

健全多元化涉企纠纷解决机制。完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、行政诉讼等有机衔接、协调联动、高效便捷的多元化纠纷解决机制。建立一站式多元解纷中心,集聚行政保护、司法保护、仲裁调解和法律服务,构建市场主体产权及其他合法权益全链条保护体系,充分发挥行政调解作用,加强与司法调解、人民调解衔接互动。进一步畅通企业依法申请行政复议渠道,提高涉企行政复议案件审查的规范性和透明度,依法纠正侵犯企业合法权益的违法行政行为。

(作者系盐城市司法局局长、党委书记,兼任盐城仲裁委员会秘书处秘书长、二级巡视员)

一个祸国殃民的决策是如何出笼的

——关于黄河花园口掘堤事件的逻辑思考

□ 裴彦贵

在中国抗日战争史上,发生于1938年6月的黄河花园口掘堤事件,是一个轰动中外、影响深远的重大历史事件。从这一军事决策产生的实际效果看,称之为反人类的、祸国殃民的决策,一点也不为过。因为这个决策基本没有实现阻挡侵华日军步伐的目的,反而给自己国家的人民带来巨大的深重的灾难。伤敌一千,自损百万。古今中外,还有比这更愚蠢的决策吗?这一历史事件虽然已经过去80多年,但每每想起,常常令人悲愤难平,扼腕长叹!国民党蒋介石政府在重大决策上不讲逻辑论证,违背决策科学,草芥人命,教训极其惨痛。本文试从逻辑学视角,对黄河花园口掘堤决策过程作些粗略分析思考,意在总结沉痛的历史教训,为当代坚持科学决策,推进国家治理体系和治理能力现代化,提供一个警示案例。

一、花园口掘堤的历史背景

首先必须澄清一下概念。在所有历史书籍、文献档案中,凡涉及到黄河花园口事件的,几乎都称之为“决堤”,其实这是国民党蒋介石政府为推卸责任,故意玩弄模糊概念的伎俩,不知为何以讹传讹,一直沿用下来。“决堤”的内涵,人们通常会理解为,在暴雨、洪水等不可抗拒的大自然因素作用下,江河湖海的堤坝被冲出缺口导致灾害。而花园口黄河大堤是国民党派出军队挖掘出来缺口导致灾难,完全是人为因素。“决堤”与“掘堤”,虽然只有一字之差,实质是内涵不同的两个概念。我们应当正本清源,还历史本来面目,称之为黄河花园口掘堤事件,这样才更为符合历史事实。

1937年的“七七卢沟桥事件”之后,中国抗日战争全面爆发。国民党的正面战场上有120个师分成

五个战区阻敌。国共两党开始第二次合作,中国工农红军改编为国民革命军第八路军,东渡黄河开赴抗日前线,并建立根据地,开展游击战争。在正面战场上,由于国民党政府腐败无能,军事指挥失措,导致北平、天津、上海、南京等城市很快相继失守,大片国土沦丧。为扭转不利战局,国民政府组织鲁南会战,投入兵力29万人,在台儿庄与5万日军展开血战,以伤亡约5万人的代价,毙伤日军2万余人,史称“台儿庄大捷”。这是抗战以来歼敌最多的一次胜利,举国上下倍受鼓舞,蒋介石准备借此机会,利用高涨的士气和民心扩大战果,于是调集各路大军60多万人,集结于徐州地区,准备与敌决战。日军也不示弱,从平津、晋绥、苏皖等地增调十几个师团共30多万兵力,从南北两个方向夹攻徐州,企图一举包围、歼灭徐州战场中国军队主力。日军转守为攻,中国军队被迫转入防御作战。最高统帅部决战意志动摇,1938年5月15日决定撤出徐州,徐州会战不了了之。战事于是转移并集中到豫东地区,国民党军事领导机关又组织兰封会战,但是没有成功,只好且战且退,继续向西退却。敌人一路猛追猛打,很快攻占开封,郑州告急,武汉震动。如何摆脱穷追不舍的敌人,要不要掘开黄河大堤,以水代兵阻挡敌军?这一重大决策于是摆到了最高军事当局面前。

二、花园口掘堤决策的形成过程

面对战场上的严峻形势,国民党政府要想扭转不利战局,当时其实有几个选项可供抉择,这在逻辑学上就是一个相容的选言判断,只要穷尽选言肢并且每个选言肢符合客观事实,就是一个正确的判断。反之,

就是错误的判断,据此作出决策只能导致决策失败。

选项一,有人建议集中兵力在豫东和敌人决一死战。笔者认为,此为上策。兵来将挡,水来土掩,自古而然。一味地所谓保存实力,实质上是逃跑主义,哪有一点中国军人的血性?何况当时豫东战场上,形势曾一度对我方有利。孤军冒进追击的日军第14师团2万余人,已被国民党20多万兵力团团围住,一鼓作气,聚而歼之,就能打击敌军的锐气,挡住其西进的步伐,守住开封、郑州重镇,这是多好的战机啊!可是打了几天硬是吃不掉到嘴的肥肉,成了“战史上一千古笑柄”。据守兰封的第88师师长龙慕韩畏敌如虎,擅自逃跑,使日军轻易侵占兰封。驻守商丘的黄杰第8军无视上级命令,稍作抵抗就弃城而逃。由于指挥系统紊乱、互相推诿,战机常失,兰封会战草草收场,不得不再次西撤。一手好牌竟然打得稀烂,可气可叹。

选项二,有人建议将部队撤至豫西山区,利用有利地形与敌周旋。此为中策,未尝不可以考虑。

选项三,有人建议将开封、郑州付之一炬,以免资敌。这是下策,所谓“焦土抗战”,造成财产损失太大,百姓流离失所,实在是愚蠢至极。

令人万万想不到的是,竟然有不少国民党党政军大员,置上中下三策于不顾,纷纷写信或发电报向蒋介石献策,建议掘开黄河大堤,以水代兵。好像这是救命的唯一稻草,我们姑且称此为选项四吧。

据档案资料记载,第一个提出利用黄河水制敌的是陈果夫。此后,姚琮、何成璞、长江、刘仲元、谢承杰、黄新吾、王若卿、陈诚、晏勋甫、何遂、白崇禧、冯玉祥等人都曾建议掘口改道,以黄河水阻挡日军的进攻。

与上中下三策相比,选项四实乃下下之策,可是恰恰被蒋介石“果断”拍板采纳。难道真是黔驴技穷,面对强敌无计可施了吗?让我们一起来看看,他们究竟有什么理由,是如何来论证的。

理由之一,主张掘堤者认为,“掘堤有两利:甲,可以将敌人隔绝在豫东;乙,掘堤后,郑州可以保全”。这是一种预期理由,具有很大的不确定性。拿来作为论据进行论证,违反形式逻辑里的充足理由律。这种观点也违背决策的科学要求,没有方案比较选优,没有权衡利弊得失,只讲所谓的有利之处,回避

方案实施可能造成的巨大损失。后来的事实连国民党自己也承认,敌人“对黄河决堤早有准备,损害不大,其原定出周家口趋信阳与合肥西进之敌会合,计划仍不变更”。国民党第一军军长李铁军也向蒋介石报告:“流水所淹地方,除战车稍有阻碍外,敌步骑炮仍可自由活动”。敌人暂时放弃西进计划,改为直接南下,和另一路沿江而上日军会合很快攻占武汉。数年之后,郑州也还是落入了敌手。

理由之二,建议掘堤者认为,以水代兵历史上有成功的先例。

战国末期,秦国派大将王贲攻灭魏国,王“引河沟灌大梁”。

三国时期关云长水淹七军。

五代后梁大将谢彦章在杨刘(今山东东阿东北)决开黄河堵绝晋兵。

南宋时期东京留守杜充“闻有金师,乃决黄河入清河以阻寇。”

明朝军队为赶走围攻开封城的李自成农民起义军,扒开开封附近的朱家寨、马家口黄河大堤,水灌全城。

北伐战争中吴佩孚掘长江以阻北伐军进攻。

1672年荷兰掘须德海之堤坝,水阻法军进犯。

这些古今中外以水代兵的案例,不过是不完全归纳推理中的简单枚举法,结论是或然的,不能得出以水代兵必然能够取胜的结论。更何况这些案例中真正成功的有多少?付出的代价有多大?无人去做认真考证。

理由之三,主张掘堤者还有一个天真的想法,认为黄河泛滥,可以“陆沉敌主力”,“是水线经过之处,即敌人主力所在之地,其受创必无疑议,如我方再加以有计划之反攻,即可以致敌全军覆灭。”这是过于盲目乐观地夸大了河水作用,敌人难道都是傻子,坐等大水冲来把自己淹死?据日本当时的作战史记述,对被洪水困扰的少部分日军,派出工兵,配发架桥材料、折叠船,以及空投食品、卫生材料等予以支援,向泛滥地带以外撤退。到7月7日左右,脱离浸水地带的难关。29日在徐州举行联合追悼会(第二军有关战死人数为7452名)。这里请注意,日本说的不是被

黄河水“淹死”，而是“战死”，指的是在徐州会战、兰封会战中日军的死亡人数。

理由之四，主张掘堤者还有一个更荒唐的观点，认为敌人残酷不仁，很可能先下手为强，抢先炸毁黄河大堤，反陷我方于不利境地。这完全是为自己抵抗无能寻找借口。试想，日军凭借装备精良的优势，一路攻城掠地，国民党部队几乎是一触即溃，望风披靡，还用得着靠黄河之力来助攻吗？

尽管如此多的人出此下下之策，理由十分勉强，缺乏逻辑论证，但还是引起了国民党高层的重视。1938年5月15日，根据第一战区司令长官程潜所呈关于加强黄河河防的建议，国民政府军事委员会办公厅召开会议，决定“为适合军事需要，该会（指黄河水利委员会）并归第一战区司令长官之指挥监督”。这次会议所作出的组织系统调整，事实上为后来黄河掘堤做了组织准备。6月1日蒋介石在汉口召开中国最高军事会议，会议认为，面对以兰封会战为主体的豫东战役的失利，和开封被围、郑州震动、陇海线已经难以继续保全、平汉线亦受严重威胁的情况，“敌人不久即将继续西进，这是必然的。如果我军此后不能确保自黄河南岸起经郑州至许昌之线，不惟平汉铁路郑汉段的运输和联络线将被敌遮断，而且此后敌人南进可以威胁武汉，西来亦可进逼洛阳和西安，最后由西安略取汉中，进而窥伺我西南大后方。似此，对我此后整个抗战局势，是极端不利的。”基于当时对敌情的判断，蒋介石拍板：“策定豫东大军向豫西山地作战略上之转进，同时决定黄河决口，企图作成大规模之泛滥，阻敌西进。”掘堤任务由第一战区司令长官程潜负责组织实施，地段在中牟与郑州之间，要求6月4日前必须掘开大堤放水。

其实这次会议也不过就是走个程序而已。早在4月13日陈果夫第一个提出以水代兵建议时，蒋介石就批示程潜“核办”，并批注上“随时可以决口反攻”，后虽又把这句话划掉，但说明蒋介石对这一建议是认可的。可见蒋介石面对强敌，一败再败，别无良策，已经把掘堤视为救命稻草了。殊不知这个人命关天的决策，如此草率出笼，将会造成多大的灾难啊！

三、花园口掘堤决策的实施情况

掘堤阻敌的决策确定之后，到底在什么地方掘堤出水快，对敌人的威胁大，国民党当局并无预案，负责实施的第一战区和黄河水利委员会也没有把握，由此可见这样一个重大决策的仓促和草率。此时，难得有人（黄河水利委员会河南修防处主任陈慰儒）提出反对意见，“就是掘开黄河大堤，流量小，水流分散，也阻挡不了敌人。但是大堤掘开以后，口门逐渐扩大，难以即堵。汛期洪水到来，将给豫苏皖三省人民带来无穷灾难。总之，现在掘堤，既不能阻挡敌人，有助于国家抗战大计，又肯定会给千百万人民带来不可避免的巨大灾难，这是很不合算的。”应当说这是少有的清醒人士的有识之言，可惜的是，当局已完全听不进去了。国民党三十九军军长刘和鼎冒着杀头危险，犯颜劝蒋介石以国民的长远利益为重，终止掘堤放水计划，被蒋介石一通训斥：“这次掘口，就是为了国家民族的命运。没有小的牺牲，怎有大的成就？在这紧要关头，切戒妇人之仁，必须打破一切顾虑，坚决干下去，克竟全功！”在蒋介石的一意孤行下，第一战区受命组织实施，委派集团军司令商震负责，地点选在中牟县的赵口。从6月2号开始挖堤，到7号先后挖了两道口门，但因流量太小，缺口内面河身发现沙洲，阻塞口门等原因，决口均告失败。此时日军已攻陷开封，进逼郑州，蒋介石异常焦灼，多次催问掘堤情况。国民党新8师师长蒋在珍在6日视察了赵口掘堤现场后，认为掘堤所以失败是因为地址选择错误。于是建议在中牟以西郑县自己的防区内另辟一个地方掘堤。经商震报请蒋介石批准后当夜就开始实施。

蒋在珍与手下反复讨论后认为，马渡口和花园口两个地方都可以，因为它们的地形都有利于出水。但是相对而言马渡口与赵口相距不远，敌人容易接近。时间不宽裕，花园口与赵口相距有26公里，地形地势也更为有利。于是商定就在花园口。另外，黄河的河道有“铜头铁尾豆腐腰”的说法，所谓“豆腐腰”，就是指河南孟津县到黄河入海口一带，意思是说黄河堤防所在的腰部，好像豆腐一样容易被洪水冲决。花园口就恰恰处在黄河腰部的上端。

确定了大致在花园口附近掘堤。但是具体选在花园口的什么地点，还需要到现场考察。6日到7日

黎明,经过连续的现场勘察,最后选定在关帝庙西核桃园附近,因为这里是黄河弯曲的部位,易于放水。随即新8师派出两个团兵力并招来一些附近的居民协助,连续两天挖掘,9日上午6时起,用炸药将堤内斜面石基炸坏,9时掘口工程完成,开始放水。起初水势不大,大约一个多小时后,因为水的冲刷力,缺口扩展到10余米,水势越加猛烈,黄河主流也渐渐被牵引南移。刚好,又赶上天降大雨,河水越来越大,决口处也随之愈冲愈大,水势漫延而下。为加大决口的宽度,蒋在珍还让炮兵用大炮轰击,一连轰了六七十炮,决口又打垮了6米左右。

10日,大雨不停。新8师留下一个营步兵继续扩张决口宽度。决口愈宽,水流愈急,冲力愈强,此后大堤即不断自行溃决,决口逐日展宽。赵口壅塞的决口,也因连日大雨水涨而自行溃决,与花园口决口之水合流。为加快水流速度,商震还派兵爆破了陇海铁路路基。自此,黄河改道,沿贾鲁河漫流,东南入淮。

四、花园口掘堤的严重后果

实践证明,凡是正确的决策,必定是符合逻辑的决策;凡是不符合逻辑的决策,一定不会是正确的决策。决策正确,能使人们的社会活动朝着有利于社会发展的方向前进;决策失误,就会使人们的社会活动朝着阻碍社会进步的方向发展。对领导者来讲,决策的失误是最大的失误,决策造成的损失是最大的损失。

花园口掘堤究竟是一个正确的决策,还是一个失败的决策?衡量的标准既要看决策过程中论证是否充分,推理是否合乎逻辑,又要看决策实施后产生的实际效果。在军事上,虽然因黄河泛滥形成的屏障,暂时阻断了日军西侵步伐,给敌人行动制造了困难,但并没有淹死多少敌军,对战局的改变也是乏善可陈。敌人甚至“连裤腿都懒得湿”,就直接调头南下,四个月武汉还是没有摆脱失陷的命运。

与这些军事上的价值相比,花园口掘堤这一决策,给沿线人民带来的灾难却是巨大的,是严重的得不偿失。

一是直接损失惨重。掘堤后,在西起平汉线,东越津浦线,北起陇海线,南至淮河的广大地区形成了一个黄泛区。豫东、皖北、苏北44个县5.4万平方公

里受灾,约2000万亩耕地被淹没,1200万人受灾,390万人流离失所,导致89万人死亡。

二是间接损失巨大。由于黄河泥沙涌入平原,淤塞河道,淹没田野,漫溢湖泊,堵塞交通和航运。每年汛期时,黄河水会回流倒灌,淹没农田,土地无法耕种,对农业造成严重破坏。这直接诱发了1942年的河南大饥荒,数千万人沦为难民,150万人死于饥饿和饥荒引起的疾病,另有约300万人逃离河南。抗战胜利后,国民党政府为弥补滔天大罪,花了两年时间,填堵了黄河花园口缺口,这又是一笔巨额的财力人力开支。

有人感慨:一个国家的军队,死守自己的领土,亡国了,我们怀念他;一个国家的军队,不敢死守,只敢炸堤水淹人民,人为制造天堑,才守住了领土(其实并没有,武汉该丢还是丢了),我们鄙视他。

有人质疑: 挖开大堤——黄泛区——武汉会战——武汉沦陷; 不挖大堤——武汉会战——武汉沦陷;所以,这是不是一场本来可以避免的悲剧?

也许国民党蒋介石政府也感到掘堤行为罪孽深重,于是自导自演了一出贼喊捉贼、嫁祸于人的闹剧。1938年6月13日,军委会政治部部长陈诚在汉口召开中外记者会,声泪俱下地控诉,是日军派飞机炸毁了我黄河大堤,“这灾害,恐怕是诺亚大洪水以来的浩劫,是一项人类空前的罪孽”;痛斥“日寇之惨无人道的行为,真真是人类理智所不能想象!”云云。这种造谣惑众、当面撒谎的卑劣行为,使国民党的政治信誉、社会道义丧失殆尽。国民党政府败退台湾后,党内一直讳莫如深,不许公开讨论花园口掘堤事件,直到八十年代后才渐渐放开。蒋介石在有生之年也一直不承认是他下令扒掘了黄河花园口大堤。

千秋功罪,自有后人评说。尽管国民党军队有人吹嘘,花园口掘堤“保国卫民,有功于中华民族者甚伟”,但从掘堤后造成中华民族无法估量、难以弥补的惨重损失,直接间接带给豫皖苏人民的灾难性后果,以及国民党政府事后种种掩饰行为来看,都足以说明这一决策是一个错误的决策,是一个祸国殃民的决策!

(作者单位:盐城市逻辑学会)

大丰港经济开发区建设粮食(食品)加工物流产业园的思考

□ 殷 磊

盐城是农业大市,粮食年产量连续稳定在 140 亿斤以上,约占全省 1/5、全国 1%;盐城港是“全国沿海农牧林产品进出口第一港”发展定位的港口。充分利用我市农业产业规模优势和盐城港大丰港区口岸优势,围绕“前港、中仓、后厂”规划建设粮油仓储加工物流体系,在大丰港经济开发区加快建设粮食(食品)加工物流产业园,既符合国家粮食安全战略,又符合盐城发展实际,必将成为全市农业农村新的重要增长极。

一、建设粮食(食品)加工物流产业园的特色优势

(一)大丰港区粮食码头具备相应能级。盐城港大丰港区是进口粮食指定口岸、全国沿海第二个进口粮食“海进江”减载口岸。大丰港区拥有万吨级以上泊位 15 个,其中粮食专用码头为 10 万吨级。另外,通用码头也配备漏斗 4 台、粮食专用抓斗 3 个,具备粮食卸载能力。港区配套内河码头两座,生产性泊位 5 个,最大可停靠 2400 吨内河散货船,粮食码头配套建设 1600 吨/小时散粮运输线直达库区。2021 年大丰港区粮食吞吐量 476.8 万吨,根据港区“十四五”发展规划,到 2025 年,粮食吞吐量有望达 1000 万吨,成为华东最大的粮食中转、物流、加工中心。

(二)大丰港区集散运输体系不断完善。大丰港区作为盐城港主港区,目前已开通至日本、韩国、香港、上海、秦皇岛等海上航线。G15 沈海高速直达大丰港区,G228 国道穿境而过;大丰港铁路支线已开工建设,2025 年建成通车。疏港航道经通榆河直达

淮河经济带和长江水系,粮食码头通过皮带机运输至筒仓后,经过内河码头转刘大线、盐宝线辐射至长三角及中西部地区广阔腹地。

(三)大丰港经济开发区粮食物流产业初具规模。大丰港经济开发区临近上海农场、华丰农场、大中农场等粮食原产地。近年来,围绕沿海岸、沿水路,规划建设粮油食品及相关粮食仓储物流体系,先后与中储粮、中储棉形成了物流链、供应链、产业链三链相连的港产融合格局,光明集团、北大荒集团、盐城港、银宝集团一批产业项目相继落户,建成粮食仓容 200 万吨。

(四)国家正在推进粮食物流通道建设。国家近期相继出台了建设现代化粮食产业体系、科技兴粮、人才兴粮、优质粮食工程等一系列粮食政策,江苏省配套出台《江苏省“十四五”粮食流通和物资储备发展规划》、《关于大力发展粮食产业经济加快建设粮食产业强省的实施意见》、《关于加快推进现代化粮食产业体系持续建设粮食产业强省的实施意见》等各项政策,大力推进华东沿海、长江中下游粮食物流通道建设,着力打造产销区有机衔接、产业链深度融合、政策衔接配套、节点合理布局、物流相对集中、经济高效运行的粮食现代物流体系,这为我市在大丰港经济开发区打造粮食(食品)加工物流产业园带来了难得机遇。

二、建设粮食(食品)加工物流产业园的短板弱项

(一)产业基础不够牢固。全市缺少大型粮油食

品加工企业支撑,仅喜登门油脂一家企业年销售超40亿元。各企业之间上下游产品难以形成配套生产,尚未形成完整的粮食进口、仓储、加工、销售产业链,产业集聚效应还不明显。

(二)规划层次相对较低。盐城港大丰港区、大丰港经济开发区规划还比较粗放,相互缺少整合和协调,项目布局分散,大丰港经济开发区广阔发展空间还未能得到充分合理利用。

(三)运输条件较为局限。大丰港铁路支线尚未建成,水路运输仅依靠大刘线四级航道,港区内部分为七级航道或等外级航道,承载力有限。盐城港进口业务主要服务于盐城港驻港企业,业务向长三角及淮河经济圈的延伸度不强。2022年上半年,累计通过内河向长三角地区及华东地区运送粮食41.65万吨,通过航线向腹地运送的粮食利用率不高。

(四)公共服务还需完善。目前盐城港就粮食等大宗商品相关业务停留在码头提供装卸服务、后方提供仓储服务的初级阶段,还没有利用大宗商品价值高、总量大、监管严的特性开展供应链金融业务。园区基础设施和功能配套不够健全,缺乏蒸汽、排污等基础设施配套和专业化、系统化、便捷化的粮食食品加工物流产业公共服务平台,市相关部门、盐城港、大丰港经开区之间缺少统一协调推进机制。

三、建设粮食(食品)加工物流产业园的工作重点

(一)加强规划整合。把建设粮食(食品)加工物流产业园作为打造沿海农牧林产业特色港的重要内涵,提升规划层次,强化规划引领。加快总面积4平方公里的粮食(食品)加工物流产业园规划布局,一区紧邻大丰港粮食码头,以盐城港、银宝集团粮食仓储为中心,向中港大道南北两侧拓展;二区紧邻上海农场,良友储备粮库北侧。重点打造粮食(食品)储备加工、进口牛羊猪肉、食品延伸配套产业和冷链智慧物流基地等。加强对全局性、战略性重要项目的统筹与协调力度,实现总体规划与地方规划、专项规划、企业规划等密切衔接,形成工作合力。

(二)重抓龙头招引。依托独特的港口条件、广阔

的土地空间、紧靠长三角消费市场的地理位置,制作高质量专题片,宣传大丰港粮食(食品)加工物流产业园的功能定位、政策创新、规划图景和美好未来。加强对世界500强、农业产业化国家重点龙头企业及重大项目的招引力度,聘用专业的招商团队,积极吸引国际粮食经营巨头ABCD以及国内的中储粮、中储棉等特大型粮食经营企业到盐城投资,加快中粮集团、益海粮油、浙江菜篮子集团、苏州农发集团等一批项目跟踪洽谈,促进国际、国内粮油食品企业巨头向粮食(食品)加工物流产业园集聚。着力突破农产品精深加工企业的招引,推动产业结构由粮食仓储向粮食加工转变,产品结构由初级产品向高端产品、特色产品转变。

(三)完善基础配套。加快港口、航道能级提升,推进粮食码头扩建工程,引进先进、高效、环保、节能卸船设备。推进大宗农产品中转仓储工程建设,建成总量达500万吨的粮食仓储设施,形成每年1000万吨的粮食吞吐量,提高粮食中转能力。加快大丰港铁路支线建设,着力打造“公铁海水”多式联运新格局,全面提升货物中转及运输效率。完善大丰港经济开发区道路、污水、供热等配套,通过国资收储、司法拍卖等路径,加快“三项清理”推进力度,释放土地空间,积蓄发展动能。对照国家粮食物流核心枢纽申报条件,科学编制《粮食物流核心枢纽建设方案》,纳入国家发改委年度建设名单后,加快推进枢纽各项建设工作。

(四)拓展期货业务。对接大连期货交易所,建设大丰港大宗散货交易平台,实现“境外供应商保税供货、境内加工商保底采购,境内采购商带量采购”的一体化、综合性物流交易流转平台。积极对接美国、巴西等国大豆贸易商,将大豆交割迁移至大丰港,进一步降低国内大豆采购成本。在传统的期货交割、仓储、检测等服务基础上,探索仓单质押、保险票据等供应链金融服务。

课题组成员:杨勇 殷文鑫

(作者单位:盐城市委办农村处)

推进盐城钢铁产业全产业链集群化发展的路径研究

□ 俞萍萍

“十三五”期间,盐城抓住“一带一路”建设、长三角一体化发展、江苏沿海开发等多重国家战略叠加机遇,城市综合实力显著提升。产业是盐城经济发展的根基和命脉,加快支柱产业的高质量发展,是“十四五”开好局、起好步的重要战略,也是盐城勇当沿海地区高质量发展排头兵的迫切需要。盐城汽车、钢铁、新能源、电子信息为特色的四大主导产业全面起势。其中,钢铁产业发展势头尤为强劲。2022年1-8月份,盐城钢铁产业实现开票销售1175.1亿元,同比增长8.5%。当前盐城钢铁产业已形成一定规模,发展优势明显。

一、产业链集群化发展的必要性

产业链集群作为在一定地域内的全球化产业分工模式,是数字经济时代垂直整合型生产关系的重要体现,也是抵御外部冲击,提升产业链供应链竞争力和抗风险能力的必然产物。实现集群化发展是钢铁产业高质量发展的大势所趋,更是不断创新发展的方向。钢铁产业集群,包括冶炼、热轧、冷轧、制品、市场、物流等领域,以及焦炭、镍铁等前端配套链式产业。对于已经形成了产能的企业和具有全产业链发展条件的钢铁企业或产业聚集区域,延伸产业链、形成全产业链式发展模式是优先选择。那么,在“双限”和“双碳”政策出台、钢铁产业竞争升级和区域布局再平衡的新形势下,如何推进盐城钢铁产业全产业链集群化发展?对于该问题的研究具有重要的理论和现实意义。

二、盐城钢铁产业全产业链集群化发展现状

建设沿海钢铁基地,将提升企业经营效率。大型沿海钢铁基地的突出优势是依港建厂,有着物流成本

优势,原料和成品运输费用减少;将提升我国钢铁企业层次,满足国内高端品种需求,起到一定的进口替代作用。沿海钢铁基地地势优越、岸线丰富、辐射范围广,有助于调整钢铁产业布局,纠正钢铁产业区域布局失衡问题,推动钢铁产业转型升级。盐城的钢铁产业从零起步,现在已经成为盐城的支柱产业。目前拥有了三大产业基地:一个是滨海精品板材带材钢铁基地,主要企业是宝钢盐城钢铁有限公司,该项目总投资1000亿元,规划产能2000万吨;第二个是响水不锈钢生产基地,主要企业是江苏德龙镍业有限公司,年产值达822亿元;第三个是大丰特殊钢产业基地,主要企业是盐城市联鑫钢铁有限公司、江苏苏信特钢有限公司,其中联鑫钢铁年产值达150亿元。

钢铁产业链集群化是降低成本、提高效率的重要方式,全产业链企业的发展模式相对更具成本优势,更有综合竞争力。作为典型的重资产行业,钢铁产能利用率动态调整相对不那么灵活,所以提高产业链效率和降低生产和物流等成本是钢铁行业长期发展的重要趋势,其中产业链集群化是核心驱动力。钢铁行业上游承载采矿、电力、煤炭行业,下游衔接机械、房地产、家电、汽车等行业。因此,要实现盐城钢铁产业高质量、可持续发展,要坚持钢铁产业全产业链集群化发展道路,围绕做强中游生产链、稳定上游供应链、延伸下游应用链,构建规模适度、装备先进、产品多元、布局合理、环保一流、管理高效的现代钢铁产业体系,打造特优普产品全覆盖并向装备配套、绿色建筑、消费用钢延伸拓展的钢铁产业链条集群,并积极推动钢铁产业工业加快向高端化、智能化、数字化转型发展。

以盐城市响水县为例,该县抢抓“一带一路”、长三角区域一体化等国家战略叠加机遇,已先后引进德龙镍业、邦顺不锈钢酸洗、腾凯金属新材料等30多家不锈钢产业链企业入驻响水,力争在全市率先建成高质量的千亿级产业园区,全力打造全国高品质不锈钢产业新地标、江苏省钢铁产业高质量发展示范高地。此外,该县还组建以德龙公司为龙头,全力招引一批不锈钢产业强链补链项目,推动不锈钢全产业链加快建设,招引配套项目11个,重点引进落户了德宇科技、龙尚重工、耀康自动化等项目,主要生产液压设备、连铸机、冶炼炉体等配套设备,进一步延伸产业链条,着重把板材管材类项目、棒线材类项目、制品加工类项目作为发展的重点方向,向三个100万吨级目标迈进。

三、进一步推进盐城钢铁产业全产业链集群化发展的路径与政策建议

(一)抢抓机遇,加大产业链集群发展力度

抓住机遇进行“引资补链”“引资扩链”。抓住发展机遇,加快构建具有全国乃至全球领先水平的钢铁产业链集群。探索产业集群发展模式,应打破原有城乡之间、区域之间、行业之间生产要素自由流动的制度性壁垒,建立完善、公平的城乡劳动者就业体系,形成和强化有利于劳动者发挥其主动性、创造性的制度环境。强化项目带动发展,以钢铁产业优势特色产业项目集群建设为引擎,构建既能区域联动、也能产业互动、又能融合推动的产业聚集发展格局,促进钢铁产业集群发展。充分发挥产业集群优势,增进区域内企业之间的联系,促进同类或相关企业形成有机整体,提高地方产业的合作和配套能力。

(二)规范企业行为,促进其良性竞争

生产同类产品的企业不可避免的存在竞争,这也是企业保持不断进取的动力。但是低水平的或者恶意的竞争,会降低企业的创新能力,破坏集群的信任机制,损坏品牌形象。而良性的竞争可以促进企业不断进行创新,改进技术,降低生产成本,提高产品质量。因此,为避免恶性竞争,政府应引导企业调整产品结构,对产品进行差异化生产。同时政府应加强质量监督。由于集群内的同类企业生产的产品具有

同质性,在此情况下,企业会选择以价格作为竞争手段,这样就容易形成价格战。而过低的价格迫使企业降低生产成本,而又因产品的价格偏低,无法有足够的资金,提高技术以降低生产成本,这时企业只能采取偷工减料的方式已达到降低成本的目的。其直接后果使得产品质量降低,导致区域品牌的信誉度降低。为了防止上述情况的出现,政府可以联合行业协会、技术监督局等单位制定相关的质量标准,以此来规范企业的生产行为。

(三)加强产学研合作

从国外产业集群的发展情况来看,产业集群内的企业非常重视与集群以外的科研机构、高校或者企业之间的合作,这有利于企业拓宽经营思路,捕捉到产业集群以外有效的吸收各方有利于企业发展的信息、知识和技术等,而不是仅仅将思想集中于产业集群内部,从而生产出更能满足消费者需求的产品。同时集群内的企业、科研机构 and 高校无形中也会有竞争压力,其面临的竞争对手不仅来自本集群内部,而且也来自集群外部。政府要做到就是对于承担企业无法负担,而又是众多企业共同面临的,能够影响企业经济效益的技术问题,进行立项和承担,以使得产业集群产生较大的外部经济。

政府可通过政策激励引导企业与科研机构和高校进行合作,提高企业的创新能力和产品的附加值。一方面,企业通过产学研合作,能够获得生产中所需要的知识、技术,提高企业的生产效率;另一方面,科研机构和高校通过与企业的合作,能够获得一些市场信息,便于与实践相结合,使得研究成果更贴近实际。可以通过以下途径进行合作:直接与计划创办兴起的投资者进行合作;为现有的企业提供技术咨询、人才培养和信息的收集。鼓励科技人员以技术进行入股,或者鼓励科技人员到企业中任职,提高企业员工的技术水平,或者鼓励科技人员直接创办企业。在企业与科研机构或者高校的合作的早期,政府应当规范和协调双方的行为,促进双方信息和技术的交流,保证合作的顺利进行下去。

此外,要构建产学研合作研发机制。整合集群相关机构,促进大学、研究机构和企业的紧密联系,提

升大学和科研机构面向集群发展的研究能力,激发其科技研发的主动性,促进技术创新和科技成果转化。目前,盐城黄海新区响水片区的德龙镍业有限公司依托东北大学技术支撑,成立钢铁研究院,建成了一个全流程、低成本、绿色环保、国际化的不锈钢高端联合企业。围绕“千亿级、全链条、集聚式”发展目标,形成了从镍铁冶炼,到不锈钢连铸板坯、不锈钢制品深加工的全产业链发展模式。

(四)加强钢铁产业人才培育与储备

加快引培产业创新人才。大力引进符合盐城钢铁产业发展方向、具有自主创新成果、能够突破产业核心技术的高层次创新创业人才及团队。以实施黄海明珠人才计划为契机,建立钢铁产业“高精尖缺”人才库,通过柔性引进、项目引进、专项资助引进等方式,拓展多元化、高效率的人才引进渠道。支持企业与东北大学、北京科技大学等高校和科研院所开展形式多样的人才引进合作,聘请国内知名钢铁行业专家建立专家工作站,引进一批技术创新人才和高端智力团队,联合培育一批技术研究型创新人才。对引进的人才给予编制、住房等优惠政策,让人才真正留得下来。

培育壮大产业技术工人。推进产教融合,加大钢铁企业与合作,建立校企长期定向合作机制。支持盐城工学院按照企业需求定制技术人才培养方案,针对性培养一批钢铁企业急需的高级技术人才。鼓励盐城工业职业技术学院和盐城技师学院等本土院校开设钢铁冶炼、机械加工等相关专业,下设实训中心、培训鉴定中心等教学培训机构,通过对组织定向培训、开展个性服务等措施,为钢铁行业发展输送合格的产业工人。全力推进盐城钢铁职业技术学院建设,推广企业新型学徒制和现代学徒制,实行“人才+项目”的培养模式,培养一批服务本地企业和技术发展的钢铁产业技术人才和工人队伍。

(五)加强产业链垂直整合

建立以市场为导向的运行机制,推动刚特产业招商向产业链整合和区域经济整体形象塑造转变。强化驻点招商和以商引商,坚持以实体项目汇聚打通产业链条,以产业链延伸形成产业集群,以产业集

群融合打造产业生态。面向福建、广东、上海等钢铁产业集聚区,着力招引钢铁行业精深加工项目以及平台型、公共服务型项目,不断提升招商引资的广度、深度,持续优化钢铁产业发展体系。建强专业性招商队伍。整合全市招商资源,形成招商合力。按照“培育产业链条、打造地标产业”的目标定位,着力做深、做实前期工作。编制钢铁产业链招商路线图,制定精准的企业招商目录,增强政策解读、专业培训、业务指导等招商技术支持,打造高效保障体系,确保项目选准、选优。搭建对外交流合作平台。积极举办中国不锈钢及特种合金新材料产业等高端论坛,增强区域钢铁产业发展知名度和影响力。组织钢铁企业参与进博会、西洽会、上交会、广交会、中国国际不锈钢展览会、华南不锈钢展览会等重大经贸活动,接洽行业领军企业、技术创新企业,增进供采交流,促进各类技术产品促销、交易和对接。

(六)推进品牌化发展,提升品牌影响力

以创塑钢铁城市名片为引领,以打造地标产业、提升盐城市钢铁产业影响力为目标,夯实产业质量基础,培育品牌企业和品牌产品,构筑品牌管理、品牌推广、品牌保护机制,全面提升盐城钢铁产业品牌价值。培育品牌企业。对标行业标杆品牌企业,引导企业强化品牌意识,牢固树立质量第一、以质取胜的发展理念,夯实品牌建设基础。鼓励企业积极参与中国质量奖、江苏省省长质量奖、盐城市市长质量奖评选活动,打造质量第一、技术领先、用户满意、口碑良好的品牌形象。强化品牌管理。根据品牌管理战略性、系统性、长期性特点,推动企业建立品牌管理中心,对各类品牌资源实行专业管理。选择具备一定条件、有发展潜力的企业,建立品牌发展后备资源库,从扩大产品规模和市场占有率、提高技术含量和竞争力方面加大培育力度,推进品牌建设。

以政府引导与市场运作相结合方式,通过平面媒体、电视媒体、网络媒体、新型媒体等多种渠道,加大盐城钢铁产业宣传力度。鼓励企业参与各类会展活动、峰会论坛,通过面对面交流,展示钢铁企业新产品、新技术、新成果,打造盐城高质、绿色、低碳的钢铁产业品牌形象。搭建对外交流合作平台。积极举

盐城市医联体双向转诊现状调查及效果评价

□ 庞姗姗 宋文春

中国医疗体系目前面临着基层卫生人才严重短缺,服务能力不足,业务量少,不能满足基层社区及农村居民的卫生健康需求。医联体可以整合区域内医疗机构资源,重整基层医疗服务体系、提高基层服务能力,增加居民医疗服务利用水平。

一、医联体、双向转诊的概念

上个世纪 80 年代中国开始将医疗资源进行整合,至今为止经历了大概有 4 个阶段,第一阶段为 80 年代,当时正处于医疗资源整合的萌芽状态,只是在一些医院之间形成了互相联合的初步雏形;第二阶段为 20 世纪 90 年代,那时的医疗资源整合处于一个上升阶段,主要通过托管、共建等一系列方式,有一些医院自己早期的医疗团体开始建立;第三阶段为 21 世纪初,当时的医疗资源整合处于一个高速发展的阶段,各种医院集团在全国各地开始涌现,同时有国家

政策的大力支持;第四阶段就是从 2013 年“医联体”概念正式提出开始至今,全国各地医院纷纷兴建医联体,开始探索这一新型医院群体。双向转诊无论从何种角度阐述双向转诊的内涵,对于持续发展社区卫生,平衡医疗资源配置等问题,都具有重要意义,是基层医疗机构与综合医院之间的双向互动。同时,新医改的重要内容是促进“基层首诊、双向转诊、分级诊疗”合理就医秩序的形成。“双向转诊”,通俗来讲指的就是“小病进社区、大病进医院”,各社区医院服务功能和网点资源被充分地利用,大中型医院在人才、技术、设备等方面的优势被积极的发挥,促使社区群众的基本医疗慢慢地向社区下沉,相反危重、疑难疾病向大中型医院靠拢集中治疗,资源结构矛盾、政府政策推动、市场经济发展、竞争压力加剧、疾病频谱变化以及人们需求增加等都属于医疗资源整合的动因中

办中国不锈钢及特种合金新材料产业等高端论坛,增强区域钢铁产业发展知名度和影响力。组织钢铁企业参与进博会、西洽会、上交会、广交会、中国国际不锈钢展览会等重大经贸活动,接洽行业领军企业、技术创新企业,增进供采交流,促进各类技术产品促销、交易与对接。

(七)鼓励建立自助组织

通过行业协会和商会等自助组织可以帮助企业进行集体采购、营销、向政府表达诉求等,以降低生产成本,满足自身合理需求;企业还可以制定相关的行业标准,以此规范产品质量。同时统一标准的产品有助于降低企业间在产品质量方面的协调成本,并且能够提升企业的分工协作效率;行业协会和商会

等组织还有利于加强企业间的相互监督,加强行业自律,维护合理的市场竞争环境,避免恶性竞争,破坏整个行业的品牌。

(八)提供公共产品和辅助服务

为钢铁产业集群化发展提供公共产品和辅助服务。盐城地方政府促进钢铁产业集群化发展的工作重点地区能力的持续更新和升级。政府通过发展相关支持性产业和机构提供共享数据库、公共实验室、公共测试平台、产品交易平台、要素市场等公共产品,提供辅助服务,建设城市与区域文化,为集群化发展提供良好的外部条件和环境。

(作者单位:盐城产业经济研究院、盐城工学院经济管理学院)

的宏观动因范畴,而医疗资源整合的微观动因则包括医疗机构之间的优势互补、成本降低以及效率提高等等,医疗资源整合的动因主要包括资源结构矛盾。

二、医联体双向转诊的必要性

世界卫生组织指出,整合健康服务的最重要的方式—促进健康体系。就我国目前现状而言,资产或技术等要素作为健康服务一体化的主要纽带,通过协同、合并、重组等不同方式从横向、纵向两个方向出发,由医疗机构之间的一体化,表现为不同层级的医疗机构、健康服务提供与管理的联合体。“医联体”概念的正式提出追溯到2013年新一轮医疗资源整合探索的为起始点。不断深入挖掘“医联体”的定义?其存在的优势和问题?其今后应该发展方向等等。国家卫计委与国家中医药管理局2020年7月17日在官网上联合发布了《医疗联合体管理办法(试行)》,办法明确提出要加快推进医联体建设!那医疗联合体定义是什么呢?可简称医联体,主要目的是要解决老百姓看病难看病贵等问题,通常来讲是将同一区域内的医疗资源整合,由二级以上综合医院、社区医院、村医院等基层医疗机构组成一个医疗联合体,这样就可以使得发烧感冒这样的小病不用再挤到三甲医院,直接在小医院基层医院解决,这样可以大力节约患者人力物力财力。达到了人民群众满意,政府满意,职工群众满意的预期目的。

分级诊疗为解决这一难题应运而生,尤其是在医疗资源不足、配置不合理的背景下,作为分级诊疗的主要内容之一,双向转诊对于推动分级诊疗、破解看病难题意义重大。旨在深入了解双向转诊在盐城的运行环境和实施政策,了解在盐医务人员对基层医疗单位定位的认知程度,对盐城市第三人民医院及辐射范围内盐龙、潘黄两家医联体的医生和患者展开调查,统计分析并对于他们对于双向转诊的认知程度、下转意愿和影响因素,提供盐城市医联体建设具有针对性、可行性的参考建议,促进双向转诊工作顺利开展。本调查根据盐城市实际的发展情况以及社区、三级医院等分布情况,遵循样本量和可行性等原则,采用统计学中简单随机抽样的方法,于2022年3-8月随机抽取社区卫生服务中心2所(潘黄、盐龙),三级医院

一家(盐城市第三人民医院)对双向转诊过程中的主要提供者(医务人员)和主要服务对象(患者)开展调查。通过对相关文献的查阅,设计出调查问卷,采用面对面问卷调查的方式共计发放160份调查问卷,同时在过程中及时有效的对调查对象不理解的问题给予合理解答,问卷调查结束后共计回收有效问卷155份,回收率96.88%,其中医务人员调查问卷78份,有效率达到97.5%;患者调查问卷77份,有效率达到96.25%。本调查内容涉及:被访谈者基本信息;医患双方对于现下双向转诊制度认同及满意程度、患者家庭及本人的就医意愿、对现行双向转诊的实施途径持有的看法、对双向转诊最终决定权的态度、对难以开展双向转诊因素的意见。对调查问卷录入系统同时采用统计软件SPASS18.0进行分析,结果显示:

三、我市双向转诊的实施现状

(一)我市医联体双向转诊的现状

对于我市来讲,市民及城乡居民对三级综合医院存在一定的依赖,一部分病人无论疾病大小,直接选择大医院就诊,这是我市实施双向就诊制度的主要困难。还有一部分重症病人在大医院经过治疗之后宁愿花费巨大仍留在大医院,不愿意在基层医院接受康复治疗及训练。这直接造成的局面就是大医院超负荷运作,反观基层医疗单位“门可罗雀”,几乎处于闲置状态。在调查问卷中还有病人及家属对于基层医疗水平的不信任也普遍存在,主要因为基层医疗水平较大医院落后,在技术、服务、医疗环境等各方面均不能与大医院匹敌。我市双向转诊模式主要是医院与社区之间合作,目前有两家大型三甲医院,共计4家医联体,盐都区和亭湖区已率先实现了医疗服务共同体,这样的三甲-社区互连网络,可以有效的实现资源共享,并且可以有效的救治网络内的疑难杂症患者。这不仅可以提升社区医院的资源利用率,还可以提高大医院在群众中的口碑及知名度。

(二)我市医患双方对双向转诊的认知程度

从调查问卷结果分析显示,我市大医院工作人员对于双向转诊有较高的知晓度,其次是社区工作人员,社区医院患者对于双向转诊的知晓度再其次,大医院的患者知晓度最低。双向转诊实施过程中医生的

位置是及其重要的,规范化双向转诊的推进必须要继续大力加强对各级医生进行政策法规等的宣传教育,减少社区及大医院医生对双向转诊的认知差异。同时也应督促医方对患方进行双向转诊政策法规等的宣传教育,提高患方的认知度及接受程度,从而进一步提高患方对于社区医院的就诊意愿。

(三)我市双向转诊制度的管理

我市的医疗主管机构根据国家政策大力提倡“小病进社区”,并在大市区范围内初步形成了“基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动”的分级诊疗模式。但是在双向转诊过程实施中仍存在一些不可忽略的问题,具体表现在主体责任区分不明显,由于政府未出台明确的法律法规及条文,并且有医务人员在实施过程中存在一些利益的驱使,反而加重了患者的负担。因此,双向转诊制度首先需要政府在转诊过程中,除了投入更多的医疗资金,避免大小医院之间的利益冲突外,出台相关政策,对这一制度的实施进行控制,合理利用医疗资源。促进合作的经常化、合理化,充分利用网络的发达,建立一个资源共享的网上平台,对病人的病情进行及时的沟通、传递、座谈,让病人也能在小医院享受到大医院的诊疗服务,同时也让老百姓在看病的过程中,有一个好的看病体验。

四、针对上述分析应采取的针对性策略

首先需进一步建立健全和完善双向转诊制度,统一转诊标准,合理分配各级医院之间的经济利益,并设立形成统一的应用标准和匹配合理的支持政策。对于大医院而言,应放远眼光,以提升医联体网络内的整体服务能力促进病源量的增加,同时也应优化医联体网络内的资源配置,以医疗资源利用率的提高来促进医院效益的提升,此外,对于医联体双向转诊的推进效果请政府进行考核,并请政府给予适量的经济补贴。在医联体内开展由政府为导向的上下级医院之间的各项活动,通过加大财政投入,改革医保支付方式和强化监管约束,使激励和约束相互兼容,有效地配合医联体发展的需要,在医疗体制改革中取得新进展。

其次患者的不信任也是影响医联体双向转诊实施的一个重要因素,社区医院相比较于大医院缺乏健全的人才梯队建设,硬件条件比较有限,卫生技术

人员学历低于大医院、资质差等现象在社区医院中普遍存在。这就要求社区医生提高自身综合素质,尤其是专业职业技能方面的提升,不断的参与讲座学习,医联体内各级医院之间应通过医联体内医院的上下协作,促进患者在医联体内进行有效的转诊,建立信息共享平台,加强沟通,及时了解转诊情况,以快速有效地为患者提供转诊服务。

此外,还有一个影响双向转诊很好实施的很重要的原因是患者医疗信息服务缺失。有调查分析,双向转诊工作的顺利开展很大一部分是由于患者转诊意识的缺乏且医患双方的信息不对称,主要是上级医院与医联体之间的共享平台尚未建立或完善,无法共享居民的健康资料,这大大的阻碍了双向转诊的顺利进行。所以在合适范围内加强构建医联体建设可以更好的优化医疗资源配置,有效的解决“看病难、看病贵”的问题,在社区碰到疑难病例可以及时至上级医疗机构就诊检查,在大医院治疗转归的患者可以回当地社区机构继续对症康复治疗。要做到医联体信息网络覆盖全面,这就要求当地政府及医疗主管部门加强区域内医疗资源有效合理整合,上下级医院之间的信息及结果互相互认,根本在于要加强完善全科医生自身建设,加强规范化培训教育提升,储备及培养更多的全科力量,加强基层医疗机构后劲建设。从而提高社区居民对基层医疗机构的认可,提高家庭医生的签约率,更好的实现小病进社区、大病进医院。

双向转诊的有效运行有赖于各部门之间的协调配合、政府主导、医疗机构为主体、政策制度的制定、不同层级医疗机构之间的合作的推进、信息平台的统一、对基层医疗机构的支持、对基层医疗服务能力的提升、单病种转诊模式的推动和多方的合作研究等。医疗机构发挥主体作用,充分利用互联网+、医联体平台推进分级诊疗等,加强宣传,加强医务人员培训,建立院内激励约束机制,加强各医疗机构之间的学习交流。总而言之,双向转诊是一项极为复杂的工程需要进行长期且不间断地建设才能完善,并且需来自政府、卫生主管部门、医保局、社区卫生服务中心、医院、社区居民多方协调。

(作者单位:盐城市第三人民医院)

盐城市“互联网+”智慧社区养老服务发展研究

□ 谷莉莎

2021年4月1日,盐城市召开“数字盐城”建设大会,发布《“数字盐城”建设白皮书》,为“数字盐城”建设奠定了理论指导和实践基础。伴随“数字盐城”建设加快推进,信息技术开发应用广度和深度的不断加强,政务服务方式发生重大变化,人民群众在共享互联网发展成果上有更多获得感。“互联网+”智慧社区养老服务是运用信息化科技手段,以大数据为核心,收集整合社会的各种资源并使其互联互通,实现多职能服务部门的联动,使老年人能尽享现代科技带来的便利,彰显以人为本的养老理念。在当前,社区养老在发展中受制于服务供需不匹配、服务资源难整合、服务管理效率低等问题。而这些问题,都可以通过“互联网+”的运用,予以妥善解决。

一、我国“互联网+”智慧社区养老基本发展情况

2012年,全国老龄办首先提出“智能化养老”的

理念,鼓励支持开展智慧养老的实践探索。2015年,国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,明确提出要“促进智慧健康养老产业发展”。近年来,随着互联网技术的不断升级,我国很多地区已经逐步打造出“系统+服务+老人+终端”智能养老服务模式,通过搭建互联网平台,协同各部门,汇集各类人才与资源,更加个性化与人性化地为老年人提供服务。从国家层面来讲,已经为各地的“互联网+”智慧社区养老提供了良好的发展氛围和理念指导。主要体现在以下两个方面:

(一)国家层面为“互联网+”智慧社区养老发展提供指导意见

2017年,国家三部委印发《智慧健康养老产业发展行动计划(2017—2020)》,首次出台国家级智慧养老产业发展规划,智慧健康养老成为养老领域发展的重点之一。

时间/年	政策要点
2015	国务院印发《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,提出促进智慧健康养老产业发展
2016	国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》,提出规范和推动“互联网+”健康医疗服务、推进健康医疗大数据的应用体系建设等规划 国务院印发《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》,对促进养老服务业更好更快发展作出部署
2017	三部委印发《智慧健康养老产业发展行动计划(2017—2020年)》,要求重点推动智慧健康养老关键技术及产品的研发与使用
2019	民政部印发《关于进一步扩大养老服务供给 促进养老服务消费的实施意见》,要求加快互联网与养老服务的深度融合,打造多层次智慧养老服务体系 国务院印发《关于推进养老服务发展的意见》,要求实施“互联网+”养老行动,促进人工智能、物联网等信息技术和智能硬件的应用
2020	多部门印发《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》,要求推进物业服务对接智慧社区系统,建设智慧养老信息平台,配置服务设施等
2021	三部委印发《智慧健康养老产业发展行动计划(2021—2025年)》,进一步推动智慧康养产业创新发展,保持政策的延续性和稳定性 国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》,提出发展“互联网+”照护服务,实施“智慧养老”行动

表 2015—2021年国家发布的智慧健康养老政策(部分)

2022年4月20日,国务院办公厅再次印发《关于进一步释放消费潜力促进消费持续恢复的意见》,指出适应常态化疫情防控需要,促进新型消费,加快线上线下消费有机融合,扩大升级信息消费,培育壮大智慧产品和智慧零售、智慧旅游、智慧广电、智慧养老、智慧家政、数字文化、智能体育、“互联网+医疗健康”、“互联网+托育”、“互联网+家装”等消费新业态。

2022年1月1日,《盐城市养老服务条例》正式实施,为我市“居家社区机构相协调、医养康养相结合”的养老服务体系建设和进一步提供法治保障,成为我市积极应对人口老龄化,促进养老服务高质量发展的重要一步。

(二)各地区积极开展多元化“互联网+”智慧社区养老模式的实践

2019年,民政部社会福利中心开发的“养老通”APP,是国内首个官方开发运营的养老机构查询平台。各地政府部门也开始积极探索和推进智慧养老发展,将智慧养老纳入当地一系列发展规划之中,将智慧养老相关产业列入今后发展的新兴产业,并依托云计算、大数据、物联网、移动互联网、人工智能等新兴科技,创新智慧养老与其他养老服务的融合发展模式。

盐城市各级政府也积极响应政策,积极探索符合老年人需求的智慧社区养老服务。2019年9月30日,盐城市首次推出“我的盐城”APP,通过手机下载并实名注册,市民只要动动手指,公积金余额多少、哪个公共自行车站点有车、哪家医院能挂到专家号…本地的全方位信息服务都可以轻松办妥。2020年,大丰区政府通过购买基础服务套餐与增值服务相结合的方式,为大部分老人提供紧急救援、康复护理、精神慰藉等各类综合性服务项目,也针对农村地区的部分老人提供助农服务,深受老人欢迎。2021年,响水县通过政府购买居家养老上门服务,为本县内符合条件的老年人,提供生活照料、医疗康复、法律援助、精神慰藉等居家养老服务。2022年8月,盐都区政府和企业深度合作,购买居家养老监管平台,

精心打造“两端、一网”:即“1+2+N”社区居家养老服务网,以智慧养老平台为核心,与2个服务企业、N个服务组织和服务站点链接,精准、高效对线下的助老服务进行实时监管,着力形成一个“没有围墙的养老院”。

二、盐城市老年人对“互联网+”智慧社区养老的认知与需求调查分析

笔者采用半结构式调查,选取盐城市部分60周岁以上老年人,通过抽样问卷和当面访谈的调查形式了解盐城市老年人对“互联网+”智慧社区养老的认知与需求。

(一)城乡老年群体对“互联网+”智慧社区养老认知与接受程度存在明显差异

问卷调查数据显示,居住在农村的老年人对“互联网+”智慧社区养老认知程度明显低于居住在市区的老年人,居住在城市的老年人知道或了解智慧养老服务的占一半以上,农村老年人则不足五分之一。在市区,几乎所有老年人都有智能手机并可以从网络及时获取相关信息,但是在农村地区很多老年人的获取信息的途径依然是村里的广播、电视新闻或者听子女告知,消息比较滞后。

在对于“互联网+”智慧社区养老的接受程度方面市区老年人的认同程度更加由于农村老年人,市区老年人对社区养老的接受程度几乎达到了90%以上,而农村老年人半数以上选择与子女同住的方式进行养老。这和城乡老年人受教育程度以及城乡经济发展不平衡有关,城市老年人很多是20世纪70年代后恢复高考的一批人,有一定文化水平,接受新事物程度较高。同时,城市养老服务体系相对完善,很多社区照料中心也是从市区开始试点,社区宣传相对到位,和农村老年人相比,市区老年人享受智慧养老服务资源的机会较多。

在大数据时代“互联网+”智慧社区养老是今后的必然趋势,而老年人对这一养老模式的认知认同水平关系着生活质量,如和缩减城乡差异,提高全体盐城市老年群体对“互联网+”智慧社区养老的认同程度是值得关注的重要问题。

（二）大部分老年群体对“互联网+”智慧社区养老服务期待较高

盐城市老年人对智慧养老服务抱有很高的期待,抽样问卷调查数据显示,35%的受访者表示对目前提供的智慧养老服务非常满意,46%的受访者表示对目前的社区智慧养老服务基本满意并希望提供更多服务项目,19%的受访者表示不满意现在提供的智慧养老服务。而在有关具体的服务项目上,愿意使用带有聊天上网的智能手机、电脑、平板等智能工具的人数占比达到75%以上,愿意使用具有健康检测生活照料的智能设备、智能穿戴工具等产品人数占比50%左右,愿意使用付费服务的高端养老产品的人数占比20%左右。从以上结果可以看出,智慧化产品正在被老年人接受,是否具有日常生活照料、健康监护等功能的产品是他们的选择的首要标准。在访谈中不少老年人,尤其是市区的老年人,他们表示今后的智慧养老服务除了要满足基本的生活需求,也需要多开发社交娱乐、文化学习方面的产品。

（三）部分老年人对“互联网+”智慧社区养老服务存在诸多疑虑

老年人对智慧养老服务和产品需求意愿虽比较高,但也有诸多顾虑。问卷调查数据显示,盐城市老年人对“互联网+”智慧社区养老的服务质量、服务价格、服务人员资质、网络产品是否安全、产生纠纷后如何妥善解决等问题方面有很多顾虑。很多老年人在受访中表示,平台操作过于复杂、担心自己被骗,担心社区提供的服务质量不好等。问卷中提到具体“疑虑”的多选题中,有78%的老年人选择“平台不会操作,过于复杂”,65%的人选择“担心个人信息和钱财被盗”,54%的选择“担心服务人员不专业,投诉无门”。因此,“不会用、没人教、学得慢、怕受骗、不安全”成了老年人智慧养老服务的痛点。

老年人线上学习和操作能力比年轻人慢,对产品的适老性要求更高。从老年人立场出发,如何打消他们的疑虑,提高老年人对智慧养老产品的信任度,也是今后“互联网+”智慧社区养老服务工作的

方向。

三、“数字盐城”建设视域下“互联网+”智慧社区养老服务发展建议

（一）建立智慧养老产业大数据中心,保障个人数据和信息安全

首先,想要实现全市养老服务“一盘棋”,地方政府需要建立本市智慧养老产业大数据中心,对涉及养老的相关产业数据实现互通,消除各部门和各行业的信息隔阂,建立养老服务资源和老年人口养老需求数据库,统一信息采集标准,规范数据接口,实现信息整合与畅通流动,为盐城市制定相关政策提供可信赖的基础数据,实现“用数据说话”,科学合理制定相关养老政策。其次要加强数据和信息安全。网络是一把双刃剑,它带给我们好处多多,但个人隐私信息叶存在暴露风险。政府作为主导力量,要加快落实立法,推动“互联网+”智慧社区养老走上正轨。加强对养老企业、事业单位和企业的监管养老服务运营平台,严惩数据盗窃和泄漏,增加犯罪成本,并有效地保护老年人的网络安全和隐私。二是加强层次和区域一体化,建立规范、统一、智慧养老互动数据共享系统,实现信息资源的整合。第三,加强技术研究和开发,填写产品数据的漏洞安全,发展更加私密、安全、可靠智能服务产品。最后,我们应该帮助老年人通过各种方式学习网络知识渠道,普及个人信息安全为老年人提供知识,增加他们的信息筛查能力和信息安全意识。

（二）发挥盐城地域优势,推动智慧社区养老企业和本土产业融合发展

盐城市要充分发挥生态资源优势和世界自然遗产品牌效应,积极推进康养产业发展,打造长三角生态康养基地。盐城要依托地域优势,试点开发具有本地特色的智慧化模式,促进本土康养产业升级。一是发挥政府主导下的“市场经济无形的手”的作用,根据不同类型企业的不同产品和服务,依托当地的养老资源和人文资源开发康养产业,给予合理的政策扶持和价格指导,吸收社会资本进入智慧养老领域,以社会资本的力量来推动智慧养老产业的更新

升级,实现智慧养老产业和社会资本的相互支持和共同发展。二是深入融入长三角一体化、加强对外医疗合作。例如今年初盐城市大丰区人民政府与复旦大学附属中山医院合作共建苏北健康管理中心,今后仍需继续加强对外合作,促进本地康养事业升级。通过创新形式和内容让盐城康养模式更具区域特色,鼓励和引导基层组织探索更多特色、人性化的改革,总结反馈并推广基层探索的创新经验。

(三)培育复合型智慧养老服务人才,提高中高龄人力再运用水平

人才是智慧养老服务发展的根基,因此,要加大人才培养力度,建立智慧养老服务人才培养梯队。专业的人才团队填补复合型人才缺口,首先,加强人才培养建设机制,扩大专业人才规模培训,加强专业培训技能。支持高校设立开设智慧养老相关课程,鼓励学生参与,鼓励医学护理学院学生掌握医学专业知识和熟悉智慧平台的使用和维护养老产品,努力培养能干的人才不仅关心老人的身体,满足他们的感情需要,还要精通技术。其次,政府和企业吸引和通过市场化手段留住人才。积极地提高专业人士的薪酬福利水平,并吸引跨领域高端人才进入该领域的智能养老金。三是加强服务人才筛选,严格管理制度和考核机制,建立和完善持证就业制度,并定期开展在职培训,以便提升人才服务队伍专业化水平,提供更广泛和优质的服务。

最后,随着盐城市老龄人口数量的不断增加,政府还应该重视高龄人力的在运用问题。很多退休的人员仍然可以发挥余热,这部分人员也应该是养老服务人才的发展对象。因此要鼓励各地老年大学或者社区学校重视老年人力资源的开发使用,引导更多老年人学科技、用科技,更好的发挥余热贡献社会,提升老年人才的社会贡献度和参与度。

(四)鼓励企业开发“有温度”的智慧养老产品,建立智慧养老相关信用体系

首先,“互联网+”智慧社区养老服务的应该更加个性化,比如根据地域、资源、风格等特点,为老年人提供定制化服务,让主动权掌握在老年人手中。例

如鼓励企业改造智能陪伴机器人等产品,重点增强对话交流功能,人性化,从而克服机器的冰冷,提高产品的温度,让智慧养老产品实现由“大众化”到“订单式”服务转变,充分满足不同需求老年人对智慧养老服务的多样化需求,真正为老年人提供优质而高效的服务。同时,我们可以组织定期交流老年人娱乐活动,充分了解老年人感兴趣的智能产品或服务,设计专属的智能产品。让老人真正体验到智能产品的温暖。其次,在产品使用方面,要加强监管,建立相关产品的信用体系。一是政府依托大数据,建立智慧养老生产和服务企业、从业人员信用评级体系,制定相关奖惩制度,帮助老年人鉴别智慧养老服务企业 and 个人的真伪、好坏。

二是建议建立老年信用消费体系和信用平台,进一步优化智慧养老产品的设计,让从事智慧养老服务企业提供类似“支付宝芝麻信用”等平台的信用消费模式,引导老年人的信用消费行为。三是依托信息系统总结客观的信用评级数据,为信用消费记录良好的老年人提供更好的产品和服务,不但可以让拥有良好信用记录的老年人优先、优惠、共享、多享高品质智慧养老服务,促进老年人生活质量的提升,而且可以让更多老年人树立良好的信用意识,提升老年群体的社会地位。

随着时代的发展,养老方式也应有所创新。与其他年龄段一样,老年人也有美好生活的愿景。作为一种全新的养老模式,“互联网+”智慧社区养老服务是中国养老产业的创新举措,让所有老年人能充分享受科技带来的便利是当下的切实要求,保护老年人的合法权益是全社会的共同责任,通过政府、企业、个人多元化、深层次合作,一定让老年人享受高质量的养老生活。人类无法阻止时间侵蚀,但可以通过科技的手段保障老年人放慢脚步慢慢体会生活的美好。我相信在不断探索创新的过程中,我国的养老水平将逐步提高,老年人将能够真正过上幸福安全的老年生活。

课题组成员:郑 婕 王红国 张力文
(作者单位:盐城工学院)

统筹发展和安全视野下的地方 应急管理人才培养

□ 洪 林 谢 莹

统筹发展和安全视野下的地方应急管理人才培养,需要深刻理解统筹发展和安全的重要意义。要以新视野对标新理念,深刻理解应急管理就是风险管理,应急管理人才培养就是培养掌握风险管理、数据科学、人工智能、应急管理等多方面知识技能的高素质复合型人才。新视野面临新形势,要深刻理解公共安全形势的严峻性和复杂性,着力培养能将大数据技术应用于应急决策与指挥、应用于公共空间与公共活动风险管理的应用型管理人才;新视野要有新要求,要深刻理解提升综合应急管理能力的现实性和紧迫性,着力培养掌握综合应急管理基本理论,具备从事突发事件全过程管理,具有一定战略规划、沟通协调、控制决策及现场处置能力的高层次专门人才。统筹发展和安全视野下的地方应急管理人才培养,要构建形成具有地方产业特色和应急管理人才培养特点的学院质量文化。

一、聚焦地方应急管理人才培养目标定位

(一)明确地方应急管理体系建设重要任务

应急管理体系建设,是国家治理体系建设的重要内容。组建应急管理部门,是以习近平同志为核心的党中央站在新的历史方位的重大决策,是应对复杂安全风险挑战的重大举措。近年来,不断壮大的各地基层应急队伍,已成为我国应急体系的重要组成部分和防范与应对突发事件的重要力量,在应急工作中发挥越来越重要的作用。然而,各地基层应

急队伍建设中也还存在管理不规范、任务不明确、进展不平衡等问题。特别是随着自然、经济和社会潜在风险的日益增多,以及非常规突发事件的频发,使得地方应急管理能力难以满足快速有效应对突发事件的需求,迫切需要在应急管理人才队伍建设上有新的突破。

(二)贯彻统筹发展和安全理念

深入贯彻落实习近平总书记有关安全生产的重要论述,将安全发展理念贯穿经济社会发展全过程、各环节,通过对应急管理人才的教育培养,使应急管理队伍专业化建设得到全面加强,应急管理人员履职能力和防范化解重大安全风险、消除事故隐患、主动适应综合应急管理要求能力全面提升,职能部门条线监管人员专业技术水平和综合管理能力全面提升,执法人员业务水平和综合执法能力全面提升,为地方现代化建设提供坚实的应急管理保障。地方应急管理能力的全面提升,落脚点在“人”,关键在应急管理干部队伍,核心在整个应急管理人才队伍建设。这就需要精心绘制应急管理人才培养的知识、能力、素质图谱,切实分析地方应急管理人才培养现状及存在不足,针对应急管理能力建设中存在的薄弱环节,从应急预案、体制机制和法制(即“一案三制”)方面提出管理能力提升和人才培养的具体目标要求。

(三)与地方应急管理能力建设要求同频共振

针对地方应急管理领域关注的突发事件、应急

预案、应急机制、应急能力建设等热点问题,以地方突发事件的依法处置为案例来提升管理者的应急能力;要把如何加强地方应急预案编制、管理及演练,如何优化应急体制内的组织机构设置与协调,如何健全应急预防准备、监测预警、应急处置、恢复重建机制,如何完善应急法律法规等现实问题编入培训教材,对地方应急管理干部进行集中轮训。面对一些地方灾情评估滞后、恢复重建机制欠规范、恢复重建能力较弱的具体问题;面对一些地方预防准备能力、应急处置能力、物资保障能力、应急决策与应急响应能力不足等现实问题,校地共同研究构建符合地方实际的“一案三制”应急管理体系,并从信息应急管理、数字应急管理、智慧应急管理等不同阶段出发,明确各阶段任务和技术路线,以此作为人才培养培训及提升地方应急管理能力的的重要举措。

二、加强地方应急管理人才培养能力建设

(一)产教融合多元协同

应急管理是一门强调实践性的科学。紧贴应急技术和安全管理行业,构建“多层次、多模块、跨学科、全方位”的创新人才培养体系,培养思想品德优秀、专业素质过硬、知识结构合理,富有创新精神和社会情怀、具备扎实专业基础和个体发展能力、掌握实践技能与综合方法的应急行业高素质应用型人才;秉承“能力导向,实践驱动,多元培养”育人理念,策应国家关于加强应急管理体系和能力建设战略部署,创立和丰富应急科学知识体系,按照“应急+专业”发展需求的人才培养模式,培养能从事应急技术与管理方面的研究与开发、分析与设计、管理与评价、检测与监控、教育与培训、应急救援与事故处理等工作,具备“懂管理、会数据、能应急”的应急行业高素质应用型人才。要做到:一是“专业共建”。通过校企共建专业,对接产业链、创新链,构建以应急管理为主的专业体系。二是“课程共创”。通过校企共创课程,优化课程体系,推动实践教学课程改革;以 OBE 理念为牵引,构建综合性、特色化课程体系。三是“资源共享”。通过校企共享

资源,共建教学实践基地、大学生创新创业基地、产学研合作示范基地。四是“人才共育”。通过资源整合、产教融合,培养基础扎实、精于实践、勇于创新、敢于创业,具有成为“一流工程师、企业家”潜力的应急行业高素质应用型人才。

(二)学科专业一体建设

应急管理是一门新兴交叉学科。地方应急管理学院(以下简称学院)要注重学科方向凝练、学科布局优化和学科队伍建设,注重培育优秀学科带头人及其学术梯队;主动对接地方经济社会发展人才需求,建立特色学科和专业集群,将地方优势产业、新兴产业融入学科建设,开展特色化人才培养和技术研发、成果转化、企业孵化,完善“产、学、研、用”综合服务体系,推动“专业链”“产业链”双“链”结合、学科专业建设与地方经济建设“双建融合”。一是优化学科专业结构。面向安全生产和应急管理学科建设、人才培养和教学点布局,在充分吸取地方政府、行业骨干企业的意见和建议的基础上,通过改造升级传统专业和积极申报新专业,优化专业布局;面向化工安全工程、应急技术与管理等方向,凝练专业特色,形成比较优势。二是强化校企合作共建。各专业建设方案由合作共建企业直接参与、校企共同确定;聚焦师资队伍,夯实教学基础,提升教学质量,扩大专业社会适应面。三是打破学科专业壁垒。专业按照安全工程与应急管理产业发展需求,调整培养目标,增设相应内容。比如在监测预警方面增设企业生产监测预警类产品和内容,在预防和防护方面增设提高个体和重要设施保护的安全性和可靠性技术内容,在处置救援方面增设处置救援类产品和内容。四是强化实践能力培养。采用“校内教师负责理论教学、校外导师指导实践教学”模式,通过建设应急科学技术工程训练中心、签订校外实习实训基地,以应急救援与演练教学平台建设为突破,以学生综合应急救援指挥能力培养为导向,“教训合一、以战促训”,强化学生实战能力培养。

(三)发展教师组建团队

建立校企人员双向流动制,鼓励教师到大中企业、科研院所实践锻炼,到企业“顶岗工作”或开展技术咨询、技术服务等方式,扩大教师工程视野,提升教师实践能力,实现校企协同培养师资、共建教师团队,造就“双师型”师资队伍;通过党校进修、名校送培制,安排骨干教师到地方党校学习,到国内外著名大学访学研修,坚守立德树人初心,借鉴先进教育理念,学习先进教学方法,培养道德高尚、技术精湛、能力突出、在应急管理领域具有较高知名度和影响力的教学名师,形成“特色鲜明、素质优良、结构优化、专兼结合”的一流教学团队;通过建立教学团队管理指导、评价奖励机制,增强团队发展意识,促进教师共同发展,保证教学团队有序、有效、有为运行;通过青年教师导师制,指导青年教师掌握本专业教学特点、教学内容、教学要点,培养其从事教学、教研的能力,鼓励并指导青年教师深度参与教学改革实践;通过组织教师参加双语教学培训、MOOC建设培训等各种教学培训,以及微课竞赛、中青年教师教学竞赛等各种教学竞赛,建立同行专家和国家级教学名师长期学术教学交流和合作关系,接受校外教师访学参观,实现教学资源共建共享。

(四)搭建综合实验平台

适应专业集群建设及特色学科发展需要,有效服务产业数字化、智能化和绿色化高质量发展,服务国家治理现代化,通过建立“实践性、创新性、综合性、互动性”的应急管理综合实验平台,将虚拟仿真、创新实践、角色扮演、大数据分析等新理念融入实验实训内容,培养应急行业高素质应急管理人才;通过建立应急技术与决策对抗虚拟平台建设,实现技能实训、对抗演练实验、跨学科实验、应用性科研等应急管理虚拟仿真实验全覆盖;通过校地、校企协同育人平台建设,构建产教融合育人新模式。以省级以上实验教学示范中心和工程中心等平台为依托,以“双师型”师资队伍建设为抓手,坚持校地联合、产教融

合、知行耦合,与地方企业合作培养学生工程实践能力。聘请企业专家担任专业导师,参与实践环节教学;与合作单位共建大学科技园、产教融合中心等实习实训基地,服务实践教学、生产实习、科技研发、员工培训。

三、构建地方应急管理人才培养质量文化

(一)厘清人才培养质量文化内涵

到目前为止,人才培养质量文化并没有一个统一的定义,采用较广的是“高校质量文化”和“大学质量文化”,是指高校在长期教育教学过程中,自觉形成的涉及质量空间的价值观念、规章制度、道德规范、环境意识及传统习惯等“软件”的总和。应急管理人才培养的质量文化,应当是公共安全和应急思维在意识形态领域和人们思想观念上的集中反映,他以“人民至上”“生命至上”的安全价值观为核心,以应急管理人才培养中的组织文化、制度文化、安全文化、风险文化等为内容。强化应急管理人才教育培养的质量主体意识和责任意识,完善应急管理人才教育培养基地的内部质量保障体系和运行机制,以立德树人为根本,坚持学生中心、产出导向、持续改进理念,立足于合理定位、办出水平、办出特色,将质量理念和要求“内化于心外化于行”,并成为师生的共同价值追求和自觉行为,建立起自省、自律、自查、自纠的人才培养质量文化,不断提高应急管理人才培养质量。

(二)完善教学组织内部质保体系

质量文化的生成逻辑问题,也是探索立德树人的哲学问题,可以指导立德树人的具体实践。因此,学院的基层教学组织一定要打破学科、专业藩篱,通过调优人才培养方案、调顺人才供需矛盾、调适校内校外环境、调和利益主体关系,形成“时时、事事、处处、人人”关心质量文化建设的意识自觉和行动自觉,继而形成学科专业一体建设、共同推进,学校、行业、企业多主体协同治理的学院质量文化,让基于育人功能的质量文化在基层教学组织中生根发芽、开

花结果。在提升教学质量方面,把“自我评价”与“及时改进”充分对接起来,进一步完善内部质量保证体系,更好培育学院质量文化。一方面,努力营造追求卓越的教学学术氛围,引导教师转变教育教学理念,使广大教师从思想到行动真正回归教学、热爱教学、研究教学,形成追求卓越的教学学术文化;另一方面,通过对教学的反思与研究,紧跟现代科学技术发展趋势,不断开拓新课程、新教材、新教案,形成教学新发现、新思想、新理论。同时要将教师教学质量评价作为促进教师持续改进教学的抓手,纳入教师综合考评,在评奖评优、职称晋升、绩效考核方面予以充分体现,让基层教学组织的每一位教师都明白成功的道理,都有实现自我价值的动力和期盼。

(三)科技创新社会服务同步发力

一是通过共建服务地方安全生产与应急管理领域技术研发中心、联合实验室等,与应急管理部门、行业企业共同开展科技创新和应急管理技术、装备研发。比如结合地方安全生产需要,开展危险化学品感知识别技术、风险仿真与模拟技术、化工高危工艺生产全流程危险识别与优化,危化品应急处置智能管控平台构建与应用等领域的技术研发,形成科

技研发的价值文化和环境文化,有效支撑应急管理人才培养。二是依托应急综合技术平台和专业师资队伍,承担起应急管理系统能力提升培训和企业安全管理培训,强化在科研咨询、社会服务及政府智库等方面的作用,派出相关专家教授参与本地区安全生产规划、风险评估、应急预案编写、防灾减灾、安全生产标准化创建咨询、安全监督检查、检测检验、事故调查、安全文化建设等监督管理活动,参与本地区重点行业和企业进行安全技术诊断、风险分级和隐患排查,提出整改技术方案,形成人才培养的道德文化和制度文化。三是大力推动科教融合,以科研和社会服务反哺教学,支持学生参与科研活动,并将安全生产与应急管理领域发展成果、研究成果及时引入专业教学内容,开展项目化教学;组织开展产学研合作的理论与实践研究,积极探索应急管理创新人才培养的方法和路径;共建共享集实践教学、科技研发、生产实习、培训服务等多位一体的“产学研用”实践平台和虚拟仿真实验教学中心,营造学院组织文化和教学文化,形成地方应急管理人才培养质量文化。

(作者单位:盐城工学院国家大学科技园 盐城工学院公共安全与应急管理研究中心)



打造特色田园示范带 建设美丽宜居乡村

□ 姜伟萍

一、特色田园乡村示范带现状调研

按照《关于开展江苏省特色田园乡村创建有关工作的通知》和《江苏省特色田园乡村评价命名标准》要求,江苏实施了一系列推动乡村振兴的务实行动。特色田园乡村建设行动和苏北农房改善工作被认为是“结合江苏省情对乡村建设行动的先行实践和有益探索,也是推动乡村振兴战略实施的有效路径”。江苏省第十四次党代会报告明确提出大力实施乡村建设行动,扎实推进特色田园乡村高质量发展、持续改善农民住房条件,创建让城市更向往的美丽田园乡村。特色田园乡村彰显了新时代乡村的多元价值。目前,盐城市已命名的省级特色田园乡村68个,数量位居全省第一。

地域薄弱环节:缺乏空间统筹,串点连线效应不明显。盐城市特色田园乡村建设之初,缺乏系统性谋划,在空间联动上未考虑远期布局,致使村庄布点分布较为零散,未能很好的形成“串点连线”的集聚发展模式;各县区各自为政,区域协同意识薄弱。各县市区在特色田园乡村建设中,各自为政现象明显,区域联动意识薄弱,更多的是依赖各自新型农村社区建设成果开展创建工作;农文旅融合发展创新性不足,乡土文化遭遇“城镇化”冲击,乡村旅游产品与文创融合度较低,缺少内涵、创新、竞争力的产品设计;在乡村特色风光、农事体验、科技农业、民俗文化等方面出现“泛景区化”现象,未能进一步结合当地乡村独特性与文化特色,展现各具特色的本土生活场景,涉及乡村规模较大,建设难度较高;缺乏数字化支撑,面对数量众多的乡村底图、底数,盐城市对特色意图空间中的特色田园乡村以及拟培育发展建设

村庄缺乏数字化、智慧化建设,对未来发展趋势、乡土文化深度体验、建设需求分析、活动策划等方面缺乏大数据分析 with 支撑。

二、全域挖潜与评价

叠加特色田园乡村评价以及乡村发展潜力评价,形成特色田园示范区建设潜力图,分为高潜力地区、较高潜力地区、中潜力地区和低潜力地区。在此基础上,形成重要潜力价值片区和廊道。其中,重要潜力价值片区分为六片,分别为世遗保护片区、里下河片区、荷兰花海片区、条子泥片区、西溪湿地片区、黄河故道片区。特色潜力廊道微分竖向廊道和横向廊道。竖向廊道为临海公路廊道、串场河廊道,横向廊道为黄河故道廊道、新洋港廊道、三仓河廊道、射阳河廊道。

三、全域体系与布局

基于全域乡村潜力评价结果,依托盐城市重要资源点、特色空间节点等内容进行多元要素叠加,划定“三带、四廊、三区、八片”的盐城市全域乡村空间结构。明确乡村功能发展分区和特色田园乡村示范片的发展策略。依托全域乡村旅游线路,构建“6+10”的“示范区特色服务驿站+沿线乡村服务驿站”及“一纵四横”的水上游览路线,在此基础上构建特色设施集群和特色设施中心两级特色设施功能体系。借鉴苏州、南京等乡村建设分类的经验及盐城市乡村发展现状,构建“特色田园乡村(省级特色田园乡村、市级特色田园乡村)、美丽宜居村庄、整洁乡村”三类乡村建设体系,分类引导三类村庄具体建设内容,并协同村庄建设梯队,合理打通“晋级”通道。在全域乡村空间结构的基础上,建立全域特田示范区格局的划定工作,共计分为全域评价、初步选址、区

县商议、市域校核四个主要步骤,最终划定“五带十八区”的全域特田示范区(带)空间结构。

(一)构建跨域统筹五大示范带

五大示范带形成差异化主题定位和发展思路,并从公共服务、生态保护、产业项目上展开跨域统筹引导。同时根据示范带资源特色划分主题段落,并针对精品线路。

1.G204 沿线风光展示带:主题定位为“盐垦古韵,蓝绿田园”,以河流水系、田园风光和文化旅游为依托,以 G204 串联生态资源、历史文化资源、产业项目资源、自然生态资源等核心资源,打造以乡野形象展示、特色文化展示、旅游资源展示等为特色的示范带。沿线依托核心资源,开发田园体验、盐垦水韵、红色认知、生态康养、乡土文旅等项目。

2.新洋港示范带:主题定位为“鹤里渔乡,百年河港”,以蟒蛇河和新洋港为依托,东西向横向串联西部里下河地区、中部城市核心区、东部黄海湿地地区,打造集水利安全、生态修复、人文展示、乡村旅游等多种功能于一体的水上文化生态示范带。

3.里下河水乡示范带:主题定位为“千里湖荡,红色水乡”,以湿地滩涂为依托,以旅游公路 2 号线串联九龙口-马家荡旅游度假区、大纵湖湿地旅游度假区经济等核心资源,打造以自然体验、里下河文化为特色的示范带。沿线依托四大核心资源,开发度假观光、文化体验、湿地科普教育、乡村旅游等项目。

4.黄河故道生态示范带:主题定位为“悠悠故黄河,沧桑变迁史”,依托黄河故道特有农产品和文化地貌,坚持生态保护优先,大力发展现代农业,打响故道文化品牌,努力改变片区面貌,让地理高地蝶变为幸福高地,着力打造全省乃至全国乡村振兴范例,加快推进黄河故道片区乡村振兴。

5.沿海风光示范带:主题定位为“纵享自然风光,畅游滨海渔家”,依托世界遗产和国家级自然保护区,做好“生态+”文章,以长三角(东台)康养基地为龙头,以条子泥、黄海森林公园、麋鹿保护区、珍禽保护区、月亮湾海滨度假区等沿海旅游景区为主要载体,打造集湿地观光、生态康养、科普体验于一体的江苏最美海岸线。

(二)培育特色田园乡村示范区

1.大丰区特色田园乡村示范区:构建“一河两区”的特田示范区结构,一河为串场河,大丰城郊特田示范区为沿园区景区的特色产业型示范区定位为梨花人家、农垦乡韵。大丰串场河特田示范区为沿湖水系的文旅体验型特田示范区定位为串场风光、盐垦村落。

2.滨海特色田园乡村示范区:规划一个特田示范区,片区毗邻梨花语景区和现代农业产业园,处于古黄河、通榆河等多条水系交汇之处,自然环境优良,红色文化、古黄河文化底蕴深厚,规划定位为梨花微语、红色故里。

3.盐都区特色田园乡村示范区:构建“两路一河三区”的空间结构。盐都蟒蛇河特色田园乡村示范区主题为“蟒蛇河畔,三胡故里”,为文旅体验型;盐都近郊农业特色田园乡村示范区主题为“城郊农事,一村一品”,为特色产业型;盐都红色苇荡特色田园乡村示范区主题为“红色苇荡,浪漫水乡”,为文旅体验型。

4.响水县特色田园乡村示范区:构建“一路一河两区”的空间结构。响水黄河故道特色田园乡村示范区主题为“云梯古海关,黄河故道游”,为文旅体验型;响水西兰花特色田园乡村示范区主题为“科技农业园,西兰花之乡”,为特色产业型。

5.阜宁县特色田园乡村示范区:构建“一河一荡,一路相串”的空间格局。阜宁黄河故道特色田园乡村示范区主题为“世外桃源觅黄河,红色印记林果乡”,为沿河湖水系型;阜宁荡区特色田园乡村示范区主题为“水趣田园新居,湖荡休闲人家”,为生态宜居型。

6.射阳县特色田园乡村示范区:构建“一路两河”的空间格局。射阳菊乡特色田园乡村示范区主题为“鹤翔菊海,蔚蓝人家”,为沿河湖水系型;射阳康养特色田园乡村示范区主题为“林翠水秀,滨港之岛”,为文旅体验型。

7.建湖县特色田园乡村示范区:构建“一路一环”的空间格局。建湖水韵特色田园乡村示范区主题为“水韵康养,戏说金滩”,为文旅体验型;建湖人文特色田园乡村示范区主题为“田园相遇,人文乡居”,为文旅体验型;建湖龙舞特色田园乡村示范区主题

打造黄海湿地优质 IP 形象 全面提升 世界遗产文旅品牌

□ 李 明

习近平总书记在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上强调,要坚持以文塑旅、以旅彰文,推动文化和旅游融合发展。《江苏省“十四五”文化和旅游发展规划》中明确把沿海作为文旅高质量发展新的增长极,培育打造世界级滨海生态旅游廊道,鼓励运用原创 IP 打造有鲜明特色的旅游线路产品和有深度体验的旅游区。“十四五”期间,盐城将继续做好申遗后半篇文章,打造城市文旅 IP 形象,在放大黄海湿地世遗效应上创造新价值,以“勇当沿海地区高质量发展排头兵”为目标,为“强富美高”新江苏建设作出盐城贡献。

一、黄海湿地世遗品牌建设的实践探索与主要成效

(一)构建了黄海湿地世遗品牌政策体系

申遗成功后,盐城不断统筹和推进黄海湿地世界遗产的保护和发展,先后出台《黄海自然遗产地保护管理及可持续发展三年行动纲要》,组建黄海湿地研究院,积极推动世界遗产保护管理和可持续发展“政产学研”体系建设。通过《盐城黄海湿地世遗品牌传播二年行动计划(2020-2021)》,初步建立起宽领域、多层次、大纵深的品牌传播体系。《盐城市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远

为“龙舞之乡,天空之境”,为特色产业型。

8.亭湖区特色田园乡村示范区:亭湖区形成特色田园乡村示范区 1 个,功能类型为文旅体验型示范区,瞄准“世遗客厅、鹤里渔乡”主题定位,立足丹顶鹤 IP 资源和渔港老街特色,致力打造“大遗产旅游服务中枢”,成为深度体验湿地遗产文化、渔港文化、丹鹤文化的旅游服务中枢和国际自然遗产展示窗口。

9.东台市特色田园乡村示范区:构建“一河一路两区”的格局,东台西溪特色田园乡村示范区为文旅体验型示范区,主题定位为“文化故里、里下乡韵”。东台西瓜特色田园乡村示范区功能类型为特色产业型示范区,主题定位为“甜蜜三仓、西瓜之乡”。

四、结论

特色田园乡村示范(带)区规划建设在江苏还属探索阶段,是打造特色田园乡村“盐城品牌”、“盐城经验”的创先举措。工作思路一是串点连片建设,迅

速改善农村整体环境。进一步建立空间联动发展体系,通过特色田园乡村示范带集聚辐射作用建立乡村“造血”机能,推动资源要素向乡村流动。二是统筹推进,对沿线特色村庄分类指导。在全市层面统筹谋划,树立“一盘棋”的思想意识,合理谋划乡村建设时序;准确把握村庄价值特色,对可培育的村庄进行分类引导,建立特色田园乡村储备库。三是夯实文化底色,增强沿线特色田园乡村形象塑造。建立农文旅深度融合发展体系,有效整合空间资源,合理划分主题功能。通过深入挖掘盐城“鹤乡湿地”“盐垦文化”“古黄河”“红色之城”文化特色,塑造一系列审美价值、文化价值和实用价值兼具的文创乡旅产品。通过市特色田园乡村示范带建设的探索,“多规合一”强化区域协同,起到以点带面的效果,容易形成可借鉴、可复制、可推广的样本和范例。

(作者单位:盐城市城乡建设与园林科学研究所)

景目标纲要》以及《盐城市“十四五”文化旅游发展规划》对进一步打造黄海湿地世界自然遗产地品牌制定了目标。

(二)明确了“吉祥三宝”城市 IP 形象

市委七届十三次全会提出了“依托黄海湿地世界自然遗产、湿地‘吉祥三宝’，打造最具吸引力的城市 IP”。市第八次党代会提出“大力宣传麋鹿、丹顶鹤、勺嘴鹬湿地吉祥三宝”，系统提升世界遗产地品牌影响力”。为此，市文旅局牵头，打造了具象化的“黄海湿地 吉祥三宝”城市 IP 形象，设计表情包、文创产品，借助冬奥进行了推广，同时运用数字技术，推出了以鹿鹤鹬为主题的全球首批 3 款盐城黄海湿地数字藏品，进一步提升了 IP 的品牌化和商业化。

(三)开展了国内国际世遗文旅交流活动

举办了黄(渤)海湿地国际会议，推动成立全球滨海论坛，邀请国际组织和专家学者围绕湿地保护、利用与可持续发展等前沿热点开展学术交流。成功举办沿海湿地国际摄影精品展、沿海湿地国际公路自行车赛、国际马拉松等重大活动。今年 1 月，自然资源部和江苏省人民政府共同举办的全球滨海论坛在盐城成功举行，交流活动迈向了更高台阶；6 月，盐城获得“国际湿地城市”称号，同时在召开的盐城市文化和旅游产业发展大会上，进一步聚焦了“世遗”旅游品牌建设。

通过以上措施，盐城黄海湿地世遗品牌影响不断扩大。马蜂窝旅游网大数据显示，申遗成功后，盐城的旅游热度环比增长 48%。2021 年，全市共接待游客 2672.27 万人次，同比增速 11.1%，总量全省第六。其中，世遗产品游客接待量占比超 40%，同比增加 32%。

二、黄海湿地 IP 形象建设中存在的主要问题

(一)IP 形象认知度有待提升

盐城以丹顶鹤、麋鹿、勺嘴鹬为原型，在省内城市中较早打造了自身城市 IP 形象，但目前 IP 形象建设仍处于初级阶段，在概念普及和形象推广上缺少群众参与和互动体验，导致社会认知度不高。通

过对在盐工作和学习的人群调查，85%的受访者未听过盐城“黄海湿地 吉祥三宝”核心概念，没见过鹿鹤鹬卡通 IP 形象；98%的受访者知道盐城有麋鹿和丹顶鹤，但仅有 6%的受访者知道勺嘴鹬。



图 1 盐城“吉祥三宝”IP 形象



图 2 贵州铜仁“毛弟家族”IP 形象

(二)IP 形象文化内涵有待挖掘

后申遗时代，盐城市明确提出实施基于自然的解决方案，盐城黄海湿地遗产地生态修复案例入选“生物多样性 100+ 全球特别推荐案例”，形成人与自然和谐共生的精彩画卷。然而，调研发现，盐城湿地的形象还多停留于浅层的视觉景观层面上，文化属性的挖掘和传播还不够深入有效，难以形成游客深层次的内心共鸣。在保护湿地、呵护自然的历程中有许多打动人的故事还有待继续讲好。例如丹顶鹤女孩徐秀娟的事迹以及歌曲《一个真实的故事》，在上世纪 90 年代广为传唱，现在几乎已经销声匿迹，类似这样典型的文化元素，如何经过再设计，巧妙地融入盐城黄海湿地 IP 形象建设中，赋予盐城湿地之都更深层更持久的文化内涵，形成品牌精神内核，也是急需解决的。

(三)IP 形象营销渠道有待扩充

盐城在打造“黄海湿地 吉祥三宝”IP 形象中,结合重大节日开展了一些营销,如开发表情包助力冬奥、宣传抗疫,与盐城邮政携手发布彩色邮资机宣传戳等。但营销活动还缺乏持续性和渗透性,吉祥三宝的卡通 IP 形象还未下沉到城市生活的方方面面,跨界营销有待开发,移动互联网和自媒体的流量传播不足,缺乏持续的曝光量。盐城市文化广电和旅游局 2021 年政府网站工作年度报告,“盐城文旅”微博发布量 885 条,关注 6.2 万;微信公众号发布 1675 条,订阅数 7.2 万,粉丝数量还相对不足,未能有效形成 IP 社群。

(四)IP 周边产业培育有待加强

优质 IP 能够通过全产业链的衍生,产生实际的经济效益,助力城市经济发展。盐城围绕“黄海湿地吉祥三宝”IP 形象打造了一批特色文创产品,但是产品的知名度和销售额还不高,在设计研发、运营销售上还有待提升,而同属世界自然遗产地的贵州铜仁市,由于注重旅游文创产品的开发推销,2021 年销售文创产品达 3000 多万元。另外,围绕 IP 形象,在影视、动漫、游戏、图书、主题酒店等周边产业的开发和推广还缺乏系统设计和有效布局。

三、外地打造优质 IP 形象的经验做法

(一)日本熊本县(熊本熊 IP 形象):免费授权运营,持续跨界营销

熊本熊 IP 形象的塑造是最为成功的。一是进行免费授权,快速吸引公司推广。日本熊本县是个传统的农业大县,在打造了“抹着腮红、憨态可掬”的熊本熊形象后,买断“熊本熊”插画著作权,经许可后免费提供给公司肖像使用权,使得熊本熊的曝光率快速提升,扩大了熊本县的知名度,游客络绎不绝,2 年内为该县带创收 1244 亿日元(约合 76.3 亿元人民币)。二是持续跨界营销,渗入日常生活。目前熊本熊的相关产品已达 2 万多种,且与日俱增,其形象已渗透到城市生活的方方面面,从指示牌、自动贩卖机、出租车车身到各种零食包装,甚至出现在出租车司机的领带上,还有售卖大量熊本熊及熊本县物产的商店,其表情包也火遍网络。熊本县 IP 形象已成

为极富生命力的城市象征,熊本县也从一个贫穷落后的农业县变身成为国际知名旅游胜地,产生了巨大的经济效益。2021 年,“熊本熊”的周边商品全球销售额达到 1546 亿日元(约合人民币 81 亿元),日本国内销售额约为 1479 亿日元,国外约为 66 亿日元。自 2011 年以来,11 年间全球销售额累计突破了 1 万亿日元,达 11341 亿日元。

(二)陕西西安(唐妞 IP 形象):全面布局媒体,引爆传播流量

以陕西历史博物馆中的唐仕女俑为原型设计创作的“唐妞”形象,初期作为动漫 IP,受到年轻一代的追捧,成为陕西首个上春晚的 IP 形象。之后,西安围绕“唐妞”IP,展开了较为全面的媒体布局。一是与奈雪的茶进行联名,营造曝光量。“唐妞”体现了盛唐时期的潮流走向,奈雪则蕴含着当下年轻人对潮流的追求,有着共同的时尚个性。据统计,奈雪积分商城 100 个限量周边,上线 7 小时售罄;微博话题“唐妞带你喝奈雪”曝光量超 1700 万,媒体传播总曝光量达 7000 多万。二是利用移动互联网和自媒体赋予“唐妞”流量,使粉丝自发形成 IP 社群。依据“唐妞”设计的“不倒翁小姐姐”互动演出,视频总播放量超过 15 亿次。据西安市文化和旅游局 2021 年政府信息公开工作年度报告,“西安文化和旅游局”微博用户 154.53 万,全年发布微博 6177 条;“西安文旅之声”公众号全年信息发布时间 1143 条,订阅数 24.87 万;“西安文旅之声”抖音号发布量 405 条,累积粉丝 13.4 万人;“西安文旅之声”微信视频号直播 11 场次,浏览量 178.3 万次。

(三)贵州铜仁(毛弟 IP 形象):聚力文创产品,提升产业价值

铜仁市境内梵净山于 2018 年被列入世界自然遗产名录和国家 5A 级景区,拥有国家一级保护动物黔金丝猴。一是立足国际视野文创 IP 理念,打造系列 IP 形象。联合专业文创设计与运营管理团队,创造了以黔金丝猴(毛弟)为核心,蘑菇石(蘑石大师)、胡子蛙(蛙噻)等为辅的一系列 IP 形象。二是充分搭建各类平台,开发和推销文创产品。利用东西

部协作和铜仁市承办的 2021 年国际山地旅游暨第十六届贵州旅游产业发展大会契机,成功举办“梵净山杯”文创大赛、梵净山旅游文创产品设计大赛等赛事,研发设计了三百余款和铜仁美景、文化、风物相关的文创产品,推出了一批文化旅游区游客必备的伴手礼。开办了贵州全省最大的文创销售中心“礼遇铜仁”,店内最火的文创雪糕以梵净山天空之城、蘑菇石和中南门三处景点搭配“毛弟”为造型,有抹茶、巧克力、黄桃三种口味,每支售价 15 元,上架不到一个月卖出近 4000 支。同时,积极搭建文创产业展示销售平台,组织文创企业参加各类大型博览会。通过 IP 故事的打造与传播,推动旅游业高质量发展,2022 年春节假期,铜仁市共接待游客 219.73 万人次,实现旅游总收入 19.82 亿元,游客花费费用构成中,交通、餐饮、住宿和购物四项花费占总费用的 85%以上。

四、打造黄海湿地优质 IP 形象提升世遗品牌的对策建议

(一)完善 IP 形象设计,扩大世遗品牌社会认知

黄海湿地世遗品牌是盐城的世界级名片,具有品牌识别的唯一性和不可替代性,而麋鹿、丹顶鹤、勺嘴鹬作为盐城湿地独特禀赋下的代表性动物,具有天然的城市 IP 形象属性。依托现有“黄海湿地吉祥三宝”IP 形象,进一步优化具象卡通设计,搭建起大众与城市 IP 的情感桥梁,不断扩大社会认知。一是开放设计,形成政府、企业、消费者、媒体等社会面共同参与的氛国,进一步拓宽 IP 形象认知的群众基础。二是立足国际视野文创 IP 理念,联合专业文创设计与运营管理团队,打造鹿鹤鹬系列 IP 形象,通过不断丰富和创新,形成系统化家族化个性化的黄海湿地优质 IP 视觉形象,推动盐城世遗产地城市品牌的形象塑造。

(二)挖掘 IP 文化内涵,驱动世遗品牌持续发展

文化内涵是一种价值观引领,能够让品牌形成精神原动力,驱动城市 IP 形象更好的发展。在文化内涵的挖掘上,一是展现湿地文化,讲好湿地故事,

将盐城绿色发展的人文关怀不断放大,更加生动立体的演绎《一个真实的故事》,在当下 IP 传播的主流年轻群体中形成情感共鸣。二是串联海盐文化、红色文化,体现城市内涵,赋予 IP 形象丰富的人设和情感,让更多市民和游客有更大的获得感和讲述欲,不断推动 IP 发展,形成持久的生命力。文化输出可以通过“吉祥三宝”IP 形象,以漫画、绘本、书籍、故事、影视等载体予以呈现,驱动世遗品牌的持续发展。

(三)拓宽 IP 宣传渠道,实现世遗品牌立体传播

一是加快“黄海湿地 吉祥三宝”IP 形象渗透下沉,以雕塑、景观小品、引导牌、公共家具、公交及出租车车身及部分公共设施等为载体融入城乡空间环境,进街区、进社区、进景区、进单位、进乡村,提升盐城世遗品牌城市形象。二是联合商业品牌、景点、节日、活动等开展跨界营销,营造曝光量,例如与年轻人喜爱的潮牌进行联名,与本地餐饮品牌“盐城八大碗”等进行联合推广。三是超前布局数字文旅,抢占元宇宙先机,用数字技术打造沉浸式的黄海湿地世遗场景,呈现更加清晰、立体、鲜活的盐城面貌。四是加大人才培养,与在盐高校合作,培养壮大文旅营销队伍,助力品牌传播。

(四)开发 IP 周边产业,提升世遗品牌商业价值

一是搭建各类平台,积极开发和推销文创产品。提升盐城文创设计大赛等级,融入省级以上艺术设计类主题赛项,吸引更多高校师生参与,开发优秀 IP 文创产品和游客必备伴手礼;拓宽购买渠道,在景区和商业热点开办样式统一的文创销售中心。二是探索将“黄海湿地 吉祥三宝”IP 卡通形象授权免费使用,形成众多周边产品,增加产业中出现的频次,达到品牌快速推广、增加经济收益的目的。三是加快 IP 资源转化,延长产业链条,将 IP 形象与影视、动漫、游戏、体育、玩具、服饰、食品、农业等领域全方位、深层次融合,在提升湿地世遗品牌的同时催生新的产业增长点。

课题组成员:苟晓梅 吕志莹 方美清 陈传亚

(作者系盐城产教融合发展中心研究员)

新时代盐城农村养老的路径探析

□ 丁 颖

近年来,随着中国老龄化程度的加深,养老问题得到了社会普遍关注。2022 年中央一号文件强调“提升县级敬老院失能照护能力和乡镇敬老院集中供养水平,鼓励在有条件的村庄开展日间照料、老年食堂等服务。”现实情况表明,农村养老与城市养老存在一定差距,农村养老在供需上存在着失衡。农村老年人基本有住房和耕地,原则上可以自给自足,但一部分丧失劳动能力的人,无法通过劳动来满足生活需求,如何解决这部分人生活是一大难题。家庭养老是盐城农村最普遍的养老方式,但随着家庭成员中青壮年人口进城,老年人劳动能力和自理逐渐丧失,农村养老仅仅依靠家庭显然是满足不了需要的,必须寻找新路径。

一、盐城农村养老现状

随着农村养老问题的凸显以及国家对农村养老服务的重视。江苏修订了《江苏省养老服务条例》,增设了“基本养老服务”,其中对农村基本养老服务网络建设等内容做出了具体规定。2022 年 1 月 1 日《盐城市养老服务条例》正式实行,突出了农村养老服务,强调“各级人民政府要依托农民集中居住区,规划建设适老化居住片区,构建以镇(街道)为中心的养老服务网络,统筹推进农村养老服务发展。”同时,还为农村养老提供了新办法,鼓励通过邻里之间互助养老以及医护人员上门提供护理服务等方式解决空巢老人、高龄老人、失能老人的养老问题。这些新出台的条例可以看出省、市两级政府对农村养老的高度重视。政府从宏观政策调控,

用法规为农村养老提供了政策保障。在具体实施层面上,盐城完成改建提升 3 个县级医疗卫生机构、2 个县级公共卫生机构;新增建设 4 个农村区域性医疗卫生中心、10 个省社区医院;2020 年、2021 年改造提升了 11 家标准化农村区域性养老服务中心,2022 年 17 家改造提升任务正在稳步推进中。城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准从 180 元提高到 210 元,城乡居民基本医疗保险财政补助最低标准提高到每人每年 710 元。

盐城农村老年人口密度大、占比高,而且农村养老体系不如城市完善。同农村相比,城市的工作机会更多,获得的报酬也相对更多,城市基础公共服务、教育资源、医疗资源、社会保障等也相对完善,所以很多青壮年人口流入到了城镇。但是,老年人由于家乡情怀、不适应城市生活等多方面的原因,很多没有随后辈迁入城市,依旧扎根农村。

面对盐城农村老年人越来越多的现实,传统的家庭养老方式已不能满足需求。大多数老年人认为农村有熟悉的环境、亲近的邻居、清新的空气,更加适合养老。还有耕地的补贴、政府的支持、晚辈的关心、自给自足的粮食蔬菜等便利条件,能满足自身吃饱穿暖的基本需求,但是情感需求、日常照料以及健康保障等更高层次的需求并不能得到很好的满足。

二、盐城农村养老的现实制约

(一)城乡养老发展不平衡

城乡养老发展不平衡客观存在,与城市相比,

盐城农村的养老资源相对薄弱。城市有以房养老、机构养老、居家养老、旅居养老、养老金养老等多种方式,但农村仍以家庭养老为主、邻里之间相互照应作为辅助,养老途径相对单一、养老资源短缺。农村所提供的活动场地、活动器材、日常服务也不如城市丰富,虽然盐城绝大多数村居都有健身设施、阅读书屋等,但基本上都设置在村委会内,老年人很多时候不愿意到去运动、看书,导致这些场所经常大门紧锁,利用率较低。同时,文化下乡活动存在频率低、节目单一等问题,不能很好的满足老年人需求。

(二)农村家庭养老存在困难

中华优秀传统文化中尊老爱幼、孝顺长辈等理念深深影响着一代又一代中国人。很多老年人依然坚持着“养儿防老”的观念,认为子女就应该给父母养老,这是孝顺的主要表现方式,以至于过分依赖子女,不相信也不想去养老机构。不少老年人觉得只有没子女照顾的老年人才去养老机构,去养老机构会被同村人耻笑,是子女不孝顺、被子女抛弃的表现。但由于更多的青壮年移居到了城市,城乡的距离、退休年龄的延迟、“4-2-1”家庭结构等带来的压力都在有形和无形中导致青壮年缺乏时间、金钱和精力,不能很好的照顾到生活在农村的老人。农村老年人的生活来源最主要的仍是子女的支持和自身收入。很多老年人,不愿给子女增加过重的负担,而老年人随着年龄的增长、疾病的增多、劳动能力的下降,导致收入降低,收支不平衡。

(三)农村老人健康问题突出

农村老年人由于常年辛苦劳作,不可避免出现健康问题。随着年龄的增长,身体状态每况日下,很多慢性病逐渐暴露。但是农村老年人学历相对较低、对医疗知识的掌握相对匮乏、保健观念相对不足,对自身健康不够重视。盐城每年都组织集体体检,但由于时间固定而且持续时间不长,有些老年人并没有做到及时体检。部分老年人认为自己身体很好,不需要体检,不想给子女增加负担,等到身体

不舒服、吃药没有效、扛不过去时才体检。除了身体健康问题、农村老年人的心理健康也应得到关注。现在留守在农村的老年人不少都是“空巢”老人,平时的娱乐活动比较单一,除了打牌、看电视就是晒太阳、聊天,生活不够充实。老年人年龄越长,孤独感越强烈,他们内心深处希望得到子女的问候和关爱,家人陪伴是农村老年人迫切需要。

(四)农村老人缺乏日常照料

老年人的日常照料是迫切需要的,但随着子女入城工作,子女不能及时给老人提供日常照料。农村老年人在健康的状态下可以照顾好自己,但一生病就需要他人的关心照顾,身体状况越差、自理能力越差的老人所需要的照顾就越多。传统观念的禁锢使老年人首先依赖家人的照顾,其次是乡里邻居,最后才是养老服务人员。现实中,因为编制、收入、发展前景等问题,农村很难留住专业养老服务人员,很多农村养老服务人员都是兼职人员、失业人员,专业素质相对较差,而且人员不足在一定程度上也制约了服务的效率和质量。

三、解决盐城农村养老问题的优化路径

(一)多方统筹,保证农村养老资金充足

盐城政府十分重视农村地区老年人的养老问题,提高了兜底保障的水平。全市城乡低保标准提高到每人每月 730 元,城乡居民医保财政补助最低标准达到每人每年不低于 740 元,农村特困人员基本生活标准为每人每月 1300 元;照料护理标准为半护理每人每月 120 元、全护理每人每月 240 元。但是在实际操作过程中仅凭政府的补助是不够的,还需要引入多方力量补差资金。一方面,建议以城市社区、政府单位与农村社区结对帮扶,城市反哺农村。另一方面,重视社会的力量,寻找本地知名企业、各界名人发挥带头作用,吸引他们通过赠予、返乡投资等方式充实养老资金。同时,大力发展乡村振兴,加快农业发展,将农业引入规模化、创新化、品牌化的发展模式,整合个体农户进入到企业,合力建强农业龙头产业。转变发展思路,利用好“国际

湿地 沿海绿城”这块招牌,将生态资源与乡村旅游相结合,发展特色产业。通过各种途径形成合力,充实农村养老“资金池”,做到农村养老资金转款专用。

(二)因地制宜,家庭养老与互助养老相结合

农村养老有其自身特点,不能照搬照抄城市养老模式,要因地制宜。根据盐城农村现状,家庭养老与互助养老相结合是一个合理路径。“一老一小”应该成为家庭关注的重点,但是现实中家庭成员容易把焦点聚集到“小”身上而忽略“老”,尤其是农村的留守老人更容易被忽视。要通过宣传中华优秀传统文化和相关法律政策,让更多的人深刻认识到,赡养老人无论是以道德还是法律角度,都是子女的义务。大部分留守在农村的老年人有落叶归根的观念,期待子女的陪伴,希望在故土安度晚年。现在村村通公路、家家有汽车,早晚来回城乡之间也并非遥不可及。青年人应遵循老人意愿,在力所能及的情况下坚持以家庭养老为主,给老人以安全感和幸福感。互助养老是指农村志愿者、青壮年或者低龄健康老人帮助高龄老人、空巢老人和失能老人,既很好的调配了人力资源而且还能使他们在互助中实现自身价值,有利于密切邻里关系,营造一个互敬互爱、美好和谐的居住环境。

(三)医养结合,满足老年人多元化需求

盘活现有的农村医疗资源,开展城乡协作、资源共享,努力提升农村医疗室的规模和质量,确保在农村医疗室能获得必要的医疗服务,应与市县三甲医院实行联动,遇到病情复杂、医治困难的老人要及时送到医院。以农村医疗室为依托,新建一批医养结合的服务设施,为农村老年人提供服务。农村医疗室应保证每年两次对辖区内老年人进行集

中体检、健康评估,建立档案、及时更新老年人健康数据,做好管理工作。面对高龄老人、失能老人或者其他出行不便的老人,农村医疗室应提供上门送医,确保他们在家中能得到及时医护。积极推进老年人医养服务项目的实施,努力做到老年病早预防、早干预。可以遵循自愿原则,将中医药保健养身推广到个人。动员社会广泛力量参与到农村养老服务中,推动医养结合高质量发展。放低养老机构准入门槛,推动养老机构深入农村,为空巢老人、失能老人提供护理。养老机构和卫生医疗机构之间可以结对,团结协作、互相促进。动员社会广大力量参与到农村养老服务中来,推动医养结合高质量发展。

(四)重视人才,推动农村养老服务人才队伍建设

人才是农村养老第一资源,稳定好、发挥好现有人才,培养潜力人才,引进稀缺人才。在农村养老服务队伍中,农村医护人员肩负着非常重要的责任,他们扎根基层、任劳任怨,更了解老年人健康状况。但是医护人员偏少、专业能力不足、全科医生紧缺、护理人员缺位等制约是农村医疗室急需解决的难题。应对于农村养老服务队伍在政策上倾斜、在待遇上提升,采取积极的鼓励措施。引进人才,还要留住人才,要建立合理的薪酬激励机制和晋升机制,提升农村养老服务人员的社会地位,使其获得应有的尊重和满足感。通过开展定期技能培训,不断提升养老服务人员的专业水平,尤其要加强对养老护理人员的培训。鼓励更多的志愿者加入到农村养老服务之中,发挥所长,通过健康教育、法律宣传、身体保健、家庭卫生、清洁护理等形式为农村老人提供专业服务。

(作者单位:盐城市委党校)

产教融合视域下乡村振兴人才培养的盐城探索

□ 吴晓艳

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出,坚持农业农村优先发展,全面推进乡村振兴。2022 年指导“三农”工作的中央一号文件题为《中共中央国务院关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》,将全面推进乡村振兴重点工作进一步细分。《国家产教融合建设试点实施方案》提出,深化产教融合是推动教育优先发展、人才引领发展、产业创新发展的战略性举措。2022 年,盐城以一场主题为“勇当沿海地区高质量发展排头兵”的推进会,开启一年新赛程。人才,是国家乡村振兴的基本保障;绿色,是盐城高质量转型发展的底色。落实市委领导讲话要求,推进沿海经济带高质量发展离不开绿色产业、生态领域的人才支撑。

“十四五”期间,推进盐城农业现代化、培养一支懂农业、爱农村、爱农民的乡村人才队伍,是实施乡村振兴战略的重要任务,也是农业院校的重要使命。开展产教融合,对学生而言,是帮助其角色转换并快速成长的助力板;对企业而言,是解决其用人后顾之忧的保障板;对“三农”服务而言,是促进区域经济发展、农业增产农民增收的重要加速板。因此,农业职业院校对标乡村振兴人才的内涵,研究乡村振兴人才的特点,主动探索产教融合视域下乡村振兴人才培养新模式,做出了一系列具有现实意义的改革和尝试,对盐城乡村振兴发展具有重大意义。

一、盐城市乡村振兴人才队伍建设的产业背景

作为全国农业大市,著名的鱼米之乡,盐城坚决

扛稳农业大市、粮食大市责任担当,始终把“三农”工作摆在重中之重的战略地位,推动农业大市向农业强市跨越发展,全面铺展农业强、农村美、农民富的乡村振兴画卷。

盐城拥有得天独厚的资源禀赋,湿地、海洋、森林生态系统复合,沿海农业区、里下河农业区、渠北农业区的区划特点共存,一马平川、河渠纵横、气候温和、土地肥沃、灾害少发,宜农宜林、宜牧宜渔。盐城以全国 0.18% 的土地、0.61% 的耕地,生产约占全国 1.05% 的粮食、0.7% 的肉类、1.93% 的蔬菜、1.8% 的水产品和 2.6% 的蛋类。2021 年,盐城农林牧渔业总产值实现 1311.6 亿元,列全省第一位,成为长三角 27 个中心区城市中农业总产值唯一超千亿元的城市。其中粮食产量连续 7 年稳定在 140 亿斤以上,2021 年粮食产量达 142.96 亿斤,占全省 19.1%。现有规模农业产业化龙头企业达 1789 家,较 2012 年增加 325 家,其中国家级 9 家、省级 92 家,省级龙头数量全省最多,农产品加工总产值迈上 3000 亿元台阶,加工产值之比由 1.39:1 提高到 2.44:1。建成各类现代农业产业园区 186 个,其中国家级 4 个、省级 13 个,省级农业科技园区实现县(市、区)全覆盖,创建国家农业产业强镇 6 个。休闲农业、农产品电商等新业态经营收入年均保持 10% 以上增幅,2021 年销售额分别达 197.4 亿元、216 亿元。此外,还拥有特色鲜明的产业链条,银宝集团位列中国农业企业和农业产业化国家级龙头企业“双百强”、中粮家佳康肉品流水线、射阳大米智能包装线、佳丰粮油脂生产线

均达国际先进水平。

从决战决胜脱贫攻坚到全面推进乡村振兴,从实现全面小康到迈向共同富裕,盐城农村综合改革取得新突破,农民群众获得感、幸福感持续增强,盐城农业区域优势和特色始终是我校办学立足的根基和初心使命。

二、产教融合视域下盐城市乡村振兴人才培养目标

“十四五”是开启全面建设社会主义现代化新征程、奋力谱写“强富美高”新盐城的关键阶段,是盐城农业农村发展加速转型期、乡村建设治理深化拓展期、农村民生保障品质提升期、工农城乡关系重塑融合期。《盐城市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和《盐城市“十四五”全面推进乡村振兴加快农业农村现代化规划》明确大力提升“种养规模化、产出高效化、经营产业化、产品品牌化、主体新型化、生产机械化、城乡融合化、区域协作化、乡村美丽化、管理智慧化”水平,构建沿海农业新高地、黄河故道新特色、农场联动新机制、接轨上海新路径、融入东北亚经济圈新格局的协同发展体系。

乡村“五个振兴”中的人才振兴在乡村振兴中处于独特地位,是乡村振兴实现的关键所在;选取了产教融合的视角,因为农业职业院校在解决“三农”问题方面承担重要使命,在服务人才振兴中具有独特优势。高等职业教育产教融合发展必须与区域发展、受教育者特点及需求以及学科发展等对应,这是高等职业教育持续发展的现实选择,也是实现高等职业教育服务受教育者需求的必然选择。

三、产教融合视域下盐城市乡村振兴人才培养对策

(一)准确定位人才培养目标与培养规格,强化核心素养与核心能力培养

1.科学制定(修订)人才培养方案。学校专门成立理事会,建立产教融合机制,每年定期组织行业、企业以及职教专家到校研讨、论证、指导专业建设等

相关重大问题,各系部均建有自己的专业委员会,及时开展专业建设具体事项研讨,保证每年集中研讨2次以上,广泛开展专业调研,明确人才培养定位,滚动修订人才培养方案,优化课程设置,保证培养目标不偏向、培养规格不走样。做到“一届一案”,完善教学标准,规范制(修)订程序,认真组织实施。

2.构建“五岗一体”协同育人机制。学校实施“五岗一体”协同育人,充分利用入学初的“识岗”、3个暑假“访岗、研岗、试岗”和毕业前岗位实习,从专业认知,激发专业兴趣;到开展区域产业、企业调查访问,了解产业对技术和人才的需求,掌握岗位素质能力,制定个人发展规划,进一步明确学习目的,开展试岗体验,检验自己适应工作的专业能力;最后一学期进行毕业岗位实习,为毕业就业做最后的准备。通过全程设计、“五岗一体”制度化,保证让各专业学生每年都有接触企业、开展社会实践的机会,完善协同育人机制,及时了解生产一线基本情况,紧跟产业发展动态。2022年百名菁英“强村行动”人才引进学校一次入选10名五年制高职同学,占录取人数10%。

(二)优化调整专业结构,加强专业集群建设

1.整合资源建设现代化实训基地。按照江苏省教育部门提出的职业教育“七合一”要求(理论实践合一、教室车间合一、教师师傅合一、学生徒弟合一、实习生产合一、教学科研合一、作品产品合一),充分利用校内外资源,加强实训基地建设。重点建设完善现代农业、现代养殖、现代农业装备、现代农经管理、农业信息技术、机电技术、建筑工程“七大实训中心”和农业园区、畜牧兽医院、电商创业平台、汽车农机维护保养、建筑施工“五大实践基地”,校外以农业园区、重点企业、特色产业基地为主建设稳定的实训基地。

2.对接产业链合理组建专业群。专业是学校发展的基础,专业建设是学校的基本建设,专业与产业的互动契合是保证人才需求和培养质量的前提。特别是随着乡村振兴战略的全面推进和农业农村现代化建设步伐的加快,如何顺应农业产业转型升级新

变化,不断促进专业建设创新发展,努力打造专业特色品牌,始终是学校工作的重中之重。学校本着“准确定位、合理组群、共享资源、创新模式、协同育人、共同发展”的新要求,围绕“农”字特色,积极实施专业群建设,拟组建园艺技术、畜牧兽医、现代农业装备应用技术、现代农业经济管理、计算机应用技术、机电一体化技术、建筑工程技术等7个专业群,其中重点打造3个省院级高水平专业群。

3.谋划现代产业学院建设。产业学院是新时代产教融合的升级版,2022年1月21日学校隆重举行葡萄、乾宝、现代服务、智能制造、智能农业装备、智慧农业、金贸建筑等7个产业学院集中签约挂牌仪式,分管领导顾云岭副市长作重要讲话,将围绕培养高质量应用型人才这个中心和创新人才培养模式、提升专业建设水平、开发校企合作课程、打造实习实训基地、建设高水平教师队伍、搭建产学研服务平台、完善管理体制机制等“七项重点任务”,积极探索产教有效衔接、资源共建共享、育人协同共培、师资交流互聘、专业群与产业群联动发展等“五大机制”,努力打造人才培养、科技推广、社会培训、企业服务、学生就业创业等“五位一体”人才培养新平台、新模式。

(三)推行中国现代学徒制,创新人才培养模式

1.加大现代学徒制推进力度。全面推行现代学徒制是当下职业教育深化产教融合、校企合作的新举措、新要求。各专业紧紧围绕现代学徒制“五个对接、三个突破”的核心要求,即专业与产业、教学内容与职业标准、教学过程与生产过程、毕业证书与职业资格、职业教育与终身教育“五个对接”,以及招生模式、教学模式、管理模式“三个突破”,积极开展相关工作,努力融入人才培养全过程。为此,各专业开展积极探索,如园艺技术专业“四段渐进式工学结合”人才培养模式、现代农业经济管理专业“三阶能力递进”人才培养模式等。

2.开展现代学徒制试点。我校经过调研论证,先后与江苏中慕农业发展有限公司(由中粮集团投

资)、江苏梅林股份有限公司(由上海农场投资)达成协议,确定以五年制高职牧医1601班为试点班级,并获江苏省教育厅批准立项。经过近几年的改革试点,探索出“13369”分段人才培养模式,锻造出一支产教融合能力强的师生队伍,共同研发出模块化岗位项目和系列化教材,建立起一套规范化的管理制度和各方投入满意的保障机制,形成了良好的办学社会影响。

(四)搭建校行企共享平台,提升教学团队专业素养

1.助力盐城渔业高质量。为响应盐城市渔业高质量发展要求,加快渔业科技创新与技术推广,助力乡村振兴与农业现代化建设,学校专门成立了盐城水产科学研究院。以桂建芳院士领衔,组建全国相关知名专家咨询团队,建有专门的院士工作室,为水产专业建设和全市渔业产业提供了人才支撑和智力支持。积极开展水产科学研究,今年编制“十四五”规划和《盐城市渔业发展白皮书》,筹集800万元专项资金,集中开展30个课题立项研究,这在盐城历史上也是首次,为盐城渔业大市向强市发展提供“盐生方案”。

2.开展教师“三走进”活动。通过走进园区、走进企业、走进农户活动,相互切磋,促进教师专业成长。如针对各县区农业科技园区和“一乡一特”“一村一品”,及时了解农业生产结构变化和新技术、新模式、新业态,调整专业方向、优化课程设计、更新教学内容;针对市经济开发区、中韩工业园区,及时了解新增企业、技术革新和用工需求,拓宽专业方向,提升服务能力;针对特色农户,及时了解生产技术、营销策略,总结推广典型经验,丰富专业教学内容和典型案例。

3.实行校行企人员互聘共享。各专业每年都聘请多名行企人员来校任课或担任实习指导老师、专业教师兼任企业技术指导,促进校企双方师生人员交流,把最新的生产技术和要求,融入课程教学或应用于生产实践。如畜牧兽医专业常年聘请乾宝牧业

王大祥副总经理任教《羊生产》等课程,校企共同编写《猪舍生产》等多本活页化教材;唐明宏团队常年与企业合作研发新品等。

(五)瞄准国家发展战略,增强服务乡村振兴本领

1.对接现代农业产业体系建设。产业振兴是基础,作为农业特色学校必须主动策应,积极参与。学校结合盐城自身实际与政策措施,精准高技能人才培养目标,积极参与构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系。如园艺技术专业组织团队,参与对接国家西(甜)瓜产业体系和省蔬菜、葡萄、桃产业体系;畜牧兽医专业组织团队参与对接生猪、肉羊、肉鸡和蛋鸡产业体系;水产养殖专业组织团队参与青虾和相关鱼类产业体系研究。园艺技术专业引进葡萄园项目,以校内20亩葡萄示范园,带动20个葡萄产业联盟种植大户1000亩,辐射周边及全市50个乡镇村种植户25000亩,做到可看可尝、可摘可邮、可玩可认、可学可培,促进了休闲农业、观光农业、电商农业的发展,成为“校中园、园中校”的新亮点,同时已推荐多名同学就业创业,取得良好的经济效益

和社会效益。

2.承担企业技能比武和培训。现代农业装备专业多次承担“盐城市农机职业技能竞赛”和上海农场及盐城市农机人员培训项目;园艺技术专业多次承担“盐城市蔬菜园艺职业技能竞赛”“盐城市土肥职业技能竞赛”;畜牧兽医专业多次承办“盐城市动物防疫职业技能竞赛”和上海农场现代农业技术技能培训项目。

3.开展精准培训和科技进村活动。乡村振兴基础在产业、关键在人才。学校积极承担国家农业农村部新型农民培训、盐城市政府“百千万工程”和全市村级干部轮训工作,每年各类培训达万人次;每年组织送教下乡和百名专家进村活动,为盐城市乡村振兴研究中心遴选出种植、养殖、农业财务、农业机械、自动控制、农田水利等专家120人,建立科技创新与服务团队25个,对接26个农业企业和49个村,参与生产、咨询和技术服务的项目30项以上,开展针对性地技术应用服务。

(作者单位: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

提升内审监督质效 护航镇域经济发展

□ 刘敬亚

习近平总书记指出,审计是党和国家监督体系的重要组成部分。内部审计监督是审计工作的生命线,它贯穿于审计工作的全过程,是发挥内部审计作用的决定因素。近年来,我们审计部门像对待“生命”一样精心“呵护”这条生命线,始终把审计工作作为一项大事来抓,认真贯彻执行《审计法》、《江苏省内部审计工作规定》等文件要求,全面贯彻全国审计工作会议精神,以“强监督、防风险、促发展”为目标,切实把监督要求贯穿到审计工作的全方位和全过程,充分发挥内审作用,放大监督效应,增强监督力,严格集体经济管理流程,为全镇严肃财政纪律,振兴乡村经济,促进党风廉政建设和镇域经济发展等方面奠定坚实的基础。

一、突出牢记使命,把握审计大局关键点

新沟镇审计办正确把握“审事”与“审势”的辩证统一关系,“审事”是具体行为,解决审什么、怎么审的问题,而“审势”则是思想指南,解决为什么而审的问题。一是提高政治站位。以党史学习教育为载体,深入学习宣传党的十九届五中、六中全会精神,学深悟透习近平系列重要讲话精神。牢固树立“四个意识”,增强“四个自信”,做到“两个维护”,胸怀国之大者,夯实“不忘初心,牢记使命”思想根基,确保中央大政方针和省市县委以及镇党委决策部署落地落实,努力把内部审计工作纳入促进宏观政策落实重大风险防控,推进履职尽责等更高层面中,以高质量的审计监督推动镇域经济高质量发展。二是严守纪律,深入践行“责任、忠诚、清廉、依法、独立、奉献”,以严守纪律规矩,筑牢法纪底线。以树立清正廉洁良

好形象为主题,引导审计人员筑牢拒腐防变底线。严格遵守政治纪律、保密纪律、财经纪律和工作纪律,同时还开展“法纪宣讲进村”活动,审计人员结合农村财务工作讲解法纪知识案件,对某镇“芝麻官”贪腐数十个案例进行全面讲解。三是理清职责。认真学习贯彻全国审计工作会议和省市县关于进一步加强审计监督工作文件精神,认真践行《新沟镇经济责任联席会议制度》,以“四个服从”落实到审计工作中,从政治高度把握审计方向,来规划内部审计工作,聚焦重大政策落实,准确把握政策调控目标,运行机理,找准内部审计服务镇域经济发展的最佳着力点和结合点,紧盯权力运行重点关键节点,落实制度防范措施,进一步提高防控和监督岗位能力,确保农村“小微权力”管理制度落地生根,促进内部审计监督靶向更加精准。

二、突出队伍建设,抓住提高业务结合点

改革开放正逐步向深水区推进,今后的方针政策及发展将会适应经济发展新常态,创新宏观调控思路和方式,必须积极破解经济社会发展难题。因此,审计作为社会经济发展、改革开放和保障民生保驾护航的一支重要力量,尤其是在审计监督的重要领域,对审计人员的政治业务素质和能力,提出了更高的要求。一是建立专业队伍。为实现审计监督全覆盖,强化重点区域审计监督,我们十分注重建立一支一流的审计队伍。针对机构改革后,内部审计工作出现脱节、缺位的情况,进一步完善内审人员的配置,先后从精通财务、纪律的人员中抽调3名专业人员成立审计专业队伍,做到内审工作有组织、有制度、

有人员、有流程、有成效、有考评。二是提升业务素质。审计人员业务水平、业务能力的高低直接影响审计监督的运行,我们在大力提升审计人员业务素质上下功夫,着力解决“本领恐慌”问题,注重集中学习与自学相结合,在组织审计人员参加县级以上主管部门集中培训外,积极参加镇党委中心组月度集中学习、月度工作例会、机关周六大学习,既学习党的路线方针政策,又学习审计工作有关法律法规,努力提高政策水平,熟悉审计工作职责,增强审计人员依照程序、审慎定性、客观评判能力,强化审计担当。三是提高实干能力。持续推进审计人员能力建设,以调研增强“接地气不够”的问题,在学习中提升能力水平,在实践中接受锤炼,在服务镇域经济发展中积累智慧,问计于民,问需于民,全力打通审计工作的难点、痛点、堵点,以创新的思路破解审计监督中发现难题,在复杂环境中勇挑重担,在艰苦条件下无私奉献,在具体工作中建功立业,锤炼出一支“看得出、站得出、豁得出”干部队伍,让“能干事、会干事、干成事”成为审计人员的自觉行动。在此基础上,充分发挥审计监督的作用,持续推动政策落实,切实维护群众的根本利益,努力做好惠民生、解民忧工作。今年以来,我办接待群众来访反映村组干部经济问题4次,化解干群之间各类矛盾5类,还群众明白,干部清白。

三、突出互动互联,找准内部审计切入点

强化对重点领域的审计,需要充分调动审计监督其他成员,积极发挥作用。近年来,我镇审计办实行上下联动,抓实抓细审计监督。每年年初根据镇党委、镇政府审计项目安排,制定详细实施方案,镇区全覆盖,不留盲区,实现对村居集体经济组织财务审计三年审一遍的总体规划。为提升审计层次和宏观服务能力,对重点审计项目,由审计办统一组织,注重与财政部门互动,纪检部门联动,不仅对镇区范围内的事业单位进行审计,还以离任村干部和村级财务审计为切入点,开展审计活动,既可以对这些被审计事项有效率的审计全覆盖,又对重点审计领域重点深入审计监督,达到多元联动,监督全覆盖。审计联

动中,严把“四关”。一是项目工程前期调研论证严谨关。近年来,镇审计办牵头,组织财政、纪检部门人员深入到全镇在建项目、建设竣工等重点建设项目工程现场进行广泛调研论证。论证过程中,跟踪对工程造价审核的管理,掌握实情,找准突破口。仅去年,先后对投入800万元新建农业科创中心楼项目;争取2000万元新建园区道路项目;投资8000万元中江种粮一体化项目;投入150万元的小中河环境提升项目;投资250万元的老沙河环境进行提升;投入400万元改建农村公路项目;争取一事一议资金1000万元新建一事一议水泥路等20多个建设工程进行现场调研论证。二是建设中期,质量管控严格关。对建设的工程项目,我们在三方联动检查的同时,还邀请第三方参与严把工程建设质量关,对不达标建设工程项目,坚决不予验收,从而保证建设工程项目的质量。仅今年上半年,先后对江苏欧尼亚食品有限公司投资1350万元新上中式糕点智能烘培生产线项目,投资1.5亿元的润嘉优质种苗基地项目,投资1430万元新建11座电站及其他农业设施项目,投入58.8万元改建农村公路8条公路及4座危桥项目,整治村庄18条河塘等建设工程项目进行了验收。三是项目后期,审计监督严肃关。对建设工程项目均由审计、财政、纪检和第三方出具验收合格证,并出具审计报告。四是经济责任审计,严把监督关。今年以来,我们先后对新凤、大楼、西沙湖、新东和镇敬老院离任干部进行了审计,对干部经济目标完成情况和经济效益情况进行了客观公正评价,还检查了村级财务制度执行情况和政府的有关规定情况,并具体检查了村居的承包收入入帐情况,承包合同规范情况。同时,还对村费用报销和原始票据是否合规合法、会计核算是否规范、应收付款是否按时收回,固定资产是否真实等情况进行了认真审核。对审计中发现的问题及时向领导汇报与相关单位沟通。仅今年上半年,先后对4个村及敬老院提出合理化建议17条,规范了支出手续,合理化建议均被采纳。对提出的建议并限期整改到位,规范了集体经济管理流程,从而有效保证了内部工作的严肃性。

四、突出制度执行,注重强化监督支撑点

审计监督工作做到严格依法审计固然重要,但审计监督成效的显现,审计威慑力的发挥还有赖于审计处理处罚结论和决定的严格执行到位。近年来,新沟镇审计办坚持年初有计划,年中有落实,依照年度内审计统计调查,每年向各村居和部门下发新沟镇委《关于进一步加强审计监督工作意见》等文件精神。一是加强“三资”管理,严格执行民主理财制度。对标看齐,补短板,强弱项,进一步规范审计监督流程,提升内部审计质量和成效,实现“审计一家,规范一家”的目标。审计中,我们认真执行民主理财制度,严格按照民主决策、民主管理的相关要求,切实做到按照集体资产取之于民、用之于民的原则,进一步加强村组财务监督力度,努力做到每笔业务明明白白,以制度管理增强经办人的责任感,维护好集体经济。二是开展财务审计,严格履行监督职能。坚持财务公开,落实民主管理,坚持以村为单位健全民主理财小组,参与村级财务管理工作,对村级财务日常收支实施监督,定期、及时、完善地公布村、组财务收支情况,在村居政务公布栏公布,接受群众监督。三是坚持积极参与。强化全过程监督。近年来,我们积极参加了县城境内的重特大经济案件的处置工作。2016年3月,县抽调我镇参加县富建集团非法集资案审计工作。历时3个多月,我镇审计办人员对非法集资的票据清单实行一一核对,从严把关,提升审计工作效率、质量和成效。与此同时,我镇审计人员还积极参与县“顾某某非法吸收公众存款案件审计工作”,并担任处置小组业务指导。2017年初,历时4个月,审核摸清600多名债权人的借款存款底数,为司法机关侦破“顾某某非法吸收公众存款”案提供有力的证据,受到广泛好评。

五、突出信息化建设,寻求履行职能着力点

随着信息技术的飞速发展和广泛应用,被审计单位和被审计事项处理的信息化程度有的已提高。面对新时代,我们向信息化要资源,完善审计数据采

集机制,着力提高审计监督效率和成果,深化审计监督,在提高审计质量的前提下提升审计监督效率。一是注重对信息和数据的集中分析,分散核查。2018-2019年我办通过信息化手段,逐步探索、建立镇直属单位和村级财务收支渠道的审计机制,并将审计结果与纪检监察、组织人事以及财政等部门进行了联动共享,促进审计结果“一果多用”,利用审计情况通报等形式,接受审计监督、舆论监督、社会监督,促进加强整改、规范管理。二是强化依法审计,确保审计监督成效显著。我们按照《审计法》、《江苏省审计条例》等法律赋予的职权,严格依法开展审计监督,坚持审计职责权限法定、审计程序法定、审计方式法定、审计标准法定和审计保障法定,特别是对审计监督重点领域内部发现的重大违法违纪问题,做到依法查处,决不手软。仅去年,对镇域15个村居财务实行常态化审计,挽回经济损失7.24万元,移交问题线索3条,诫免谈话2人,并通过信息化手段公布于众,接受社会监督。三是强化信息跟踪,实时跟进质量关。运用信息化手段,强化审计监督和质量体系建设,提高监督意识。我们坚持审前调查与召开审计进点动员大会相结合,审前通知与被审单位做好各类材料的准备工作和审计进点动员大会并举,按规定程序召开,确保到会人员足、效果好,广泛宣传开展审计监督工作的重要性和必要性。今年以来,先后召开新沟镇内审工作、新沟镇离任干部审计工作、新沟镇经济责任审计工作会议,赢得了广大群众大力支持和配合。在对西沙湖村党总支书记任中经济责任审计中,先后组织“三老”理财小组一起驻村审帐看帐,进行回头看。通过审帐看帐,提高了理财组成员的政策水平、业务能力和信息化掌握程度。同时,实行审计落实整改与回访相结合,做到对应落实整改问题,定期不定期到村回访,做到件件有落实,件件得处理,有力提升审计全过程监督水平和效果,为镇域经济社会发展作出了审计人应有的贡献。

(作者单位:阜宁县新沟镇审计委员会办公室)

“县审方平台 + 疫情防控信息化系统” 的融合体系研究

□ 吴小华

新冠爆发以来,我国各地纷纷开启突发公共卫生事件应急方案,在中国政府部门严格的行政命令和极端措施下,疫情得到有效控制。但是,由于COVID-19不断演变并通过无症状携带者传播,“外防输入、内防反弹”、“动态清零”防止聚集性疫情发生尤为重要,因此,常态化疫情防控成为我国现阶段的重要举措。目前,国家疫情防控政策由疫情爆发之初的封锁政策,转变为有序控制的公共场所逐步开放政策,全国低风险地区仍然保持一定强度的防控措施,例如:在所有公共区域的主要入口处都设置了检查站,以测量旅客的体温并检查他们最近的行程;不定期进行全区域核酸病毒检测等。面对新形式、新要求,目前疫情防控仍存在诸多弊端,尤其在基层医疗机构疫情防控管理上非常不便,不足以全面有效预防。因此,寻找新的方法建立监测预警多触发机制来强化基层医疗机构疫情管理尤为重要。

东台市卫健委于2021年建设新冠疫情防控信息化系统和区域审方平台,并利用大数据、云计算等新兴技术实现这两者的信息互联互通,在疫情常态化背景下,这种两网融合体系重点监管疫情防控四类药品和有十大症状人员,帮助基层医疗机构精准管控可疑人群信息及状态,优化全市疫情防控工作流程,提升疫情防控能力。

一、新冠疫情防控信息化系统简介

(一)医疗机构人员防控

该子系统主要以5个方面为着手管控全市医疗机构疫情防控落实情况,一是核酸检测,主要是工作

人员、新入院患者、新入院陪护人员、发热门诊患者、手术及内镜检查等核酸检测情况,比如新入院患者,其应检数、已检数和未检数,全部实时展示。二是健康申报,主要是工作人员,同住人员每日两次必须进行申报,自主申报不到位的,亮灯报警。三是发热门诊,主要是监控发热门诊就诊人数、核酸检测数以及发热人数等相关信息。四是预检分诊,主要是实时掌握人群流量、异常人员等。五是离东人员,疫情防控期间,医疗机构工作人员但凡离东必须履行请假手续,一旦离东,信号定位,迅速发现并报警反馈到单位,再由单位检查其请假手续是否齐全。

(二)全市应检尽检人群防控

该子系统主要是管控全市应检尽检人员。所有应检人员全部入库管理,根据不同检测要求和频次,分为“两种模式”进行管理。第一种模式,按照覆盖率进行管理,它又细分成两种模式:第一种,按周抽检,比如书店工作人员,要求每周检测人员不低于人员总数的5%;第二种,按天抽检,比如养老院等民政机构工作人员,每天抽检不低于总人数的20%,所有覆盖率人群,未按要求检测的,亮灯报警。第二种模式,按照固定频次进行管理,具体到人,可追踪、可追溯。

(三)大数据排查风险人员

该子系统主要是对大数据排查工作及风险人员进行管控。所有交办数据和自排数据全部纳入系统管理,对排查进度、人员构成及镇区明细进行汇总,排查进度分为待确认,排查中及完成排查。整理汇总后,实时推送至对应镇区,“三合一”专班跟踪核查见

底,利用系统上报并落实分类管理。

(四)隔离人群防控

该子系统主要是对集中隔离工作进行管理。隔离管理重点是两个方面,一是隔离人员管理,分别是中高风险地区人员,密接人员,次密人员。二是隔离点工作人员管理,包括健康监测、物资储备、医废监控、规范操作等,其中工作人员是否严格按规范进行操作是管理重点,比如穿脱防护服、手卫生等。

(五)医疗机构院感监管

该子系统主要是对医疗机构的院感工作进行专门管理。对消杀、手卫生、个人防护完成情况进行统一管理,把院感的各项要求细化为“必选动作”,每个“必选动作”必须完成,才能进行“下一步”。

(六)卫生专业力量监管

该子系统主要是管理全市卫生专业力量。着力从两个方面进行管理,一方面,硬件能力,包括预检分诊能力、发热门诊服务能力、采样点能力等等。另一方面,队伍能力,包括检测专班、流调专班、消杀专班、救治专班、应急采样专班等等。卫生专业力量的结构、分布、配比均实现一体化管理,以便统筹调度。另外,设立的六大技能板块,所有卫技人员必须全员培训、全员掌握、全员过关“六项技能”,每周上线学习,每月参加考试,做到常学常练,实现了专业力量有召必回、有战必胜。

(七)其他监管

对入境人员数量、管控人员情况纳入系统,并全部按照规范分期管理,每个入境人员从集中隔离到居家监测,每个阶段都全程管控行程及健康状态。对全市重点场所消毒消杀进行全覆盖管控。消杀人员按规范进行消杀后,必须限时限点上传照片,否则亮灯报警。工作人员对消杀照片进行抽查、考核,发现问题及时交办整改,体现质量持续改进。

(八)疫情防控信息总览

通过云计算、大数据等技术子汇总各子系统信息实时展示全市疫情防控情况,包括核酸检测、健康申报、大数据排查、消毒消杀以及隔离人员监测,能够直观便捷的监督管理各项的防控情况,有利于

实时掌握疫情便于及时调度。

二、审方平台设计

(一)建立区域审方中心

抽调临床药师及取得审方资格证的药师组成审方团队,在审方中心集中办公、实时审方、实时反馈,以机审为主,人工干预为辅。审方药师还应当培训中医药基本理论、基本知识和基本技能,同时通过参加院内外举办的相关会议、学术论坛及培训班等活动提高药师处方审核水平。由卫健委牵头,以市人民医院优质的医疗资源为核心,联合东台市中医院,东台市第三人民医院、安丰中心卫生院等 27 家等级医院,以及东台市区域内 328 家社区卫生服务站、村卫生室等基层医疗机构,对门急诊处方、住院医嘱实时审核,所有处方(医嘱)经审核通过后方可进入划价收费和调配环节。

(二)审方平台的运行模式

1.构建个性化药学知识库

审核中心制定并完善处方审核规则体系,建立区域内个性化共建药学知识库。为审方药师提供查询医学公式、药品说明书、中西药用药禁忌、对症找药、相互作用药品、配伍禁忌药品、FDA 妊娠药物分类查询、抗菌药物、用药健康教育、药物参考信息、检验信息查询、临床指南、临床路径、医药时讯等内容并定时更新。

2.智能自动预审

通过云平台自动预审,帮助筛出大部分合理处方,让药师能有足够的精力和时间审核处理不合理处方,提高药师工作效率,降低人工审方工作量,让处方前置审核工作真正变得切实可行。平台在 0.3 秒内即可完成处方抓取,并推送预审结果到药师面前,保证审方及时性。平台每秒钟可处理 1000 张处方,满足多科室多处同时开具出发时的大数据吞吐量需求。新处方主动提醒,自动进行不合理度分级等功能,使系统简便易用。

3.网络环境安全管控

为确保网络环境安全,区域云审方平台建设时将严格遵循信息中心管理规范,在保障内外网安全隔离防护的前提下,实现必要的数据交互。通过设置

防火墙或网关,互联网应用经过防火墙接入卫生专网,以防范外网病毒入侵,保障网络环境安全。

2.2.4 审方可视化监控

提供大屏及移动审方监控平台,使主管部门领导可实时监控项目处方审核拦截情况,主要不合理处方、药品、医院等,直观便捷的监督管理处方前置审核工作,并可针对性的进行处方规范培训,有效促进临床合理用药。

(三)处方前置审核流程

区域处方首先汇总到审方平台,由平台进行自动预审;依预审结果将处方分为三类:预审通过的自动流入划价收费及调配环节;存在严重问题的处方将被直接拦截,医生无法开出该处方,同时收到不合理用药问题提示;存在一般性不合理用药问题的处方将进入药师人工审核流程,同时医生端收到不合理用药问题提示。医生根据不合理用药提示决定是否修改处方,若是则修改后的处方重新进入自动审方流程;如不修改,则问题处方由专业药师进行人工审核。药师审核通过的处方向下进入划价收费及调配环节;药师判断处方有问题的话,则与医生进行进一步的沟通。若医生根据药师意见修改,则修改后的处方重新进入自动审方环节;若医生坚持,则双签确认后,方可进入划价收费及调配环节。

(四)事后点评

区域平台及各医疗机构可对医生开具的处方进行事后点评及汇总统计并可进行处方打印。各医疗机构可根据市药事质量管理委员会、区域医疗卫生健康中心、医疗机构评功设置的药品类型抽取全市各医疗机构处方,完成专项点评。

三、“审方平台+疫情防控信息化系统”的融合体系建设

目前,根据疫情形势,监管的重点是四类药品监管,即退热药、止咳药、抗生素和抗病毒药品。对于医疗机构四类药品的管理,主要由全市审方中心智能管理,每方必审、每方必查,对诊断有“十大症状”或者处方有“四类药品”的,审方平台会将信息传送到疫情防控信息化系统,对于存在异常症状的开药患

者,管理人员根据其核酸检测情况、体温检测情况、旅居史等信息进行严格排查、追踪溯源,从而形成区域内精细化疫情防控管理。

四、“审方平台+疫情防控信息化系统”的融合体系应用效果

疫情防控信息化系统于2021年9月开始使用,累计调用医务人员接口7066人次,完成全市95万人数数据对比工作,在2022年3月,预诊分诊综合管理356329人次。审方平台的实施,区域整体处方合格率提升约至93%,有效促进区域合理用药。2022年3月,区域总处方有412235张,通过疫情防控信息化系统的监管,共对102978处方进行了监测,其中有“四类药品”处方数81472张,诊断有“十大症状”处方数67314张。通过酸检测情况、体温检测情况、旅居史等信息排除了100214张处方,对剩余2764张处方的就诊异常人员进行追踪溯源,摸排随访,隔离居家监控。“县审方平台+疫情防控信息化系统”承受住了数次大并发量的访问,达到了预期设计目标。

在新冠肺炎疫情常态化防控背景下,医院是疫情防控的关键防线。为充分利用信息化手段有效应对疫情,发挥软件和信息技术在疫情防控中的重要作用,我县卫健委推出疫情防控信息化系统,将疫情防控与医疗机构人员防控、全市应检尽检人群防控、大数据排查风险人员、隔离人群防控、医疗机构院感监管、卫生专业力量监管、辅助监管等子系统进行了无缝对接,做到了数据的互通互享,动态实时掌握,助力医院疫情防控。此外,疫情防控信息化系统与县审方平台进行了融合,重点监管疫情防控四类药品和有十大症状人员,完善了疫情监测预警机制,优化防疫力量的管理与分配,帮助基层医疗机构精准管控可疑人群信息及状态,实现政府日常防疫工作的精细化管理。迄今为止,该融合体系已广泛使用半年,已记录数十万条数据。其运行稳定性、实用性、信息安全性已在实践中得到证明,因此,有足够的实践经验表明该融合体系有利于开展针对突发疫情的专业化行动。

课题组成员:丁 玺 刘 玲

(作者单位:东台市卫生培训中心,东台市人民医院)

麋鹿角逸事

□ 宣成凤

麋鹿,又名四不像,国家一级保护动物。

麋鹿的故事很多,且十分传奇。在麋鹿的故事里,麋鹿角扮演了重要角色。

如今,这许多故事里的麋鹿角的逸事,在麋鹿故乡——盐城大丰已成为人们的热议。

工地上挖到龙角了

记得那是76年冬季,我跟随公社领导带河工参加县里的牛湾河疏竣工程。一天中午,好几个民工到营部反映“工地上挖到龙角了!”

真的有龙吗?龙角长什么样?我十分好奇,随即放下碗筷,到几处工棚问询。果真不假,一连几个工棚都有“龙角”。仔细一看,只见这“龙角”,像坚硬的树枝一样,大约长一米左右不等,质地坚硬,主枝上有二处分枝,分枝上又有分叉,真有点像动画片中看到的“龙角”。

真的是“龙角”吗?我想到了我的老领导时任县委办公室主任施云泽同志,他学识渊博,素有“博士”之美称。我想他可能会知道,就带了一枝“龙角”给他看,并向他汇报了情况,他也说“没见过”。并随即向省市有关部门进行了回报。

大约是第三天,省市来了一批专家,到实地进行考察。后不几天,省里专家有了答复:“不是龙角,是麋鹿的角。已经形成为亚化石”,“因未发现麋鹿的其他骨骼,应属自然脱落”。由此,“挖到龙角”的传闻得以澄清。当时,“麋鹿”一词多数大丰人还都没听说过,更不说见过了,因此,引起广泛热议。

原来,麋鹿喜欢生存在水草丰沛的潮湿地带,大丰就是麋鹿祖先们生活过的地方。后经世界野生动物基金会和省市有关部门的共同努力,于1986年8月,由英国伦敦动物园提供了39头麋鹿重返故乡,在大丰麋鹿保护区放养。这里林茂、草丰、水沛,占地117万亩,目前已繁衍到7000多头,成为世界上最大的麋鹿种群。其中有上千头进行了野化放归自然,在世界上首先建立了完全摆脱对人类依赖,可自我维持生存的麋鹿野生种群,结束了数百年来麋鹿无野生种群的历史。

如今,大丰麋鹿保护区,已是国家5A级景区,吸引了无数国内游客来这里观光游览。

庆幸的是,民工们这次偶然发现的“龙角”,竟让麋鹿回到了阔别数千年的故乡,在这里繁衍后代,幸福生活。

颠覆了唐宋诗人的悲吟

古代麋鹿的命运是悲惨的、血凝的。在我国出土的西周镌刻甲骨文麋鹿角上的记载中就发现,一次就猎杀麋鹿就有384头。

麋鹿原产于我国长江中下游沼泽地带,后因自然气候变化和人为猎杀等因素,在汉朝末年就近乎绝迹,只剩少数园林有少量存养。

为此,唐宋年代许多诗人都以麋鹿为引子,写下了不少名诗名词,为时势悲泣,为麋鹿悲吟,为国家担忧。

宋代诗人黄庭坚在《听履霜操》中写到:“雉鸡乳

麋鹿茸酒喝出了个皇帝

兮，麋鹿解角。天性则然兮，无有要约。哀号中野兮，於父母又何求。我行于野兮，不敢有履声。恐亲心为予动兮，是以有履霜之忧。”以麋鹿解角为由，发出如履霜而知寒冬将至，预感到时事发展将会产生严重后果，并为此而发出悲吟！

“我有吴越曲，无人知此音。姑苏成蔓草，麋鹿空悲吟。未夸观涛作，空有钓鳌心。举手谢东海，虚行归故林”。这是唐代诗人李白《赠薛校书》中的诗句。说的是我珍藏有吴风民歌，可没人会欣赏它。借用当年伍子婿的感叹，不纳我言，我将看到姑苏城的宫殿野草蔓延，只有麋鹿，空自悲吟。李白真是太有才了，他在天宝年初，就预见到了几十年后的天下大乱，不愧为伟大的聪慧的爱国诗人。

唐代诗人张九龄，在《经江宁览旧迹至玄武湖》中写到：“桑田东海变，麋鹿姑苏游。雄图不足问，唯想事风流”。诗中，作者抒发了对世事沧桑，历朝历代的兴盛与衰亡，成王败寇，交相接替，民不聊生的感叹。

唐代诗人许浑在《姑苏怀古》中写到：“宫馆余基倚棹过，黍苗无限独悲歌。荒台麋鹿争新草，空苑岛凫占浅莎。吴岫雨来虚槛冷，楚江风急远帆多。可怜国破忠臣死，日月东流生白波”。诗中，描写诗人行舟经过姑苏古城，放眼眺望，只见残砖败瓦，断壁颓垣上萼草丛生，麋鹿各据沙草，一切都那么凄凉。急风吹帆的大江，在滔滔的波中向东而去，消失在天际。诗人由此思绪万千，情绪低落。

写悲惨麋鹿的诗很多，还有唐代诗人杜甫、戴叔伦、陈子昂，宋代词人王禹偁、柳永、丁谓等都有类似的诗词。

如今，这些诗人的悲吟已被颠覆，成为历史。现在国家兴旺，人民幸福安康。就大丰麋鹿保护区及周边而言，这里已成麋鹿的幸福家园。到处经济繁荣，交通发达，人民安居乐业。多个省级经济开发区，小康农业生态园、麋鹿小镇、新型农村社区等在这里落户，一片繁荣景象。

据《皇帝夜史》中记载，一次，清朝雍正帝去野外守猎，打得一头公性麋鹿，侍从用刀砍下麋鹿鹿茸，用木碗取得一碗麋茸血，加酒勾兑，雍正帝喝了半碗后，与一村姑夜宿，生下了皇帝——乾隆帝。

好奇的是，这乾隆也是一生喜爱麋鹿，写下了不少关于麋鹿的诗词和古文。辟如诗句“岁月与俱生，麋鹿相为友”等，还写下了《鹿角解》和《麋角解说》等文章。在《鹿角解》一文中，言明凡鹿都是仲夏解角的。当他看到《礼记·月令》一书时，对“仲夏月鹿角解，仲冬月麋解角”一说产生困惑。并命人去北京南海子动物园看个究竟。当时正是仲冬，结果麋鹿正在解角。由此感叹道：“唉，世人把尘当？而朕呢？更是错误，竟然不知道还有冬天解角的鹿，事物总是这样变化不易啊！”并写下了《麋角解说》一文，还命侍从将此文刻在一支捡回的麋鹿角上，以传世人。从而留下了南海子是那一支珍贵的麋鹿角，如今还在南海子麋鹿苑展览室。此外，乾隆还御笔亲书了麋角记图卷，现今藏于美国大都会艺术博物馆。

我想，什么是缘份，这就是缘份。什么是传奇，这就是传奇。

其实，也未必是传奇故事。这麋鹿茸角自古就被认为是治病强身的良药。《本草纲目》记载：“麋茸功力胜鹿茸，麋之茸角补阴，专治一切血症，筋骨腰膝酸痛，有滋阴益肾之功效”。另《彭祖服念经》、《家藏经验》以及《中医剂大科典》中，用麋鹿茸角做配方的方剂就有几十种。

如今，聪明智慧的大丰人科学采壮年的麋鹿之茸血，配上长白山野参，特级龙须肉，宁夏枸杞，天然蜂蜜等滋补中药材，参照古代经典药方，采取现代制酒工艺，生产了“大丰麋鹿茸血酒”。经科学鉴定和实践证明，这种酒，具有增强人体免疫力，补肾壮阳，滋养精血，抗疲劳，抗衰老等多种功能，很有利于人体健康。

如今，这麋鹿茸血酒，已成大丰招待宾客之必配和馈送亲朋好友之上佳礼品，深受欢迎。

基于海关功能视角的古云梯关历史感知

□ 盐城海关课题组

古云梯关遗址位于江苏省盐城市响水县黄圩镇云梯关村境内,古淮河入海口北岸,最典型的地标特征就是立有考古发现、刻有四个隶书大字“古云梯关”的巨碑,嘉庆十五年(1810年)由钦差大臣马慧裕手书、淮安知府周兆龙铭刻。专家考证,古云梯关历史上曾是古淮河商运、漕运进出海口关隘,为中国最古老的海关之一,在古代海关发展史上具有重要研究价值。

根据史料,古云梯关唐代就是重要通商、海运口岸,从唐代到清代一千多年时间里背靠黄河、雄视黄

海;明代作为军事战略要地,对抵御倭寇入侵有着不可磨灭的功勋;明清时期因黄淮泛滥,成为水患治理重点地区,朝廷要员多次亲临;清乾隆、嘉庆分赐御匾,斥巨资在古云梯关一带修筑堤坝,并拨官银兴建禹王庙、望海楼以及其他附属设施,北京故宫博物院保存有清廷关于云梯关问题的奏章和上谕48份。此外,古云梯关历史上还曾是文人墨客聚集地,甚至“沦落”为偏隅村落、关外荒野时,都留有脍炙人口的诗句,如清代龚自珍“云梯关外茫茫路,一夜吟魂万里愁”,此种情况中国历史上并不多见。

姜太公有了新家

“四不像”是麋鹿的绰号。麋鹿的长相非常特殊,它的犄角象鹿,面部像马,蹄子像牛,尾巴像驴,所以称为“四不像”。特别是其犄角,威武雄壮,是其对敌战斗和争霸王位的得力武器,因此成为姜子牙的坐骑也不为奇。

这“四不像”在《封神榜》中原是原始天尊的坐骑,因姜子牙的对手魔家四将的坐骑气势袭人,凶狠无比。为支持姜子牙辅佐周文王,于是并将自己的坐骑连同“打神鞭”、“杏黄旗”三件宝物送给了姜子牙。

在《封神榜》第三十八回对“四不像”是这样描写的:“鳞头豹尾体如龙,足踏祥光至九董,四海九洲随意遍,看山伍岳刹付逢”,可谓威风八面。

在第七十八回中,还描写了姜子牙乘坐着“四不像”坐骑指挥作战的场景。只见魔家四将的坐骑,见

到四不像后,均望风而逃,帮助姜子牙很快破了诛仙阵,大获全胜。“四不像”真乃当之无愧的圣人坐骑。

姜子牙及其坐骑“四不像”为周朝800年江山立下了不朽功勋,当应记入不朽史册。然而,丰功伟绩的姜子牙掌握大政,封神若干,自己并未被封神。姜子牙的大义之举,令世人敬佩。“四不像”功不可没,可也未被封神,留在人间。

至今,姜子牙的庙宇、牌坊很是少见。可喜的是姜子牙如今有了新家。就在麋鹿故乡大丰草庙,正在建设一座投1800万元,占地140余亩的“姜尚公园”,园内设有“子牙陈列室”、“太公钓鱼台”、“封神台”、“太公像”、“九曲仙桥”、“太公书画社”、“姜尚影像室”、“麋鹿亭”等诸多设施。可以预见,这将会是大丰又一个景象优美,人文优胜的新景点。

(作者系大丰区党建学会理事长)

作为历史上海防重镇、交通要冲、河防险要、宗教圣地和商贸集散地,古云梯关“关”的作用不可否认,但海关的“关”与普通关概念显然独特而特定,主要以对外交往和航运贸易为特征。适逢中国海关史研究被列为国家社科重大专项,盐城海关作为古云梯关遗址所在地属地海关,通过这一极其悠久文化的海关物化载体,科学考查珍贵遗址历史上承载的国家海关功能,以此拓展历史思维和价值认知,增强中国特色社会主义新海关的历史底蕴和文化自信。

一、关于古云梯关的现代文献研究

查阅中国知网,以“云梯关”为篇名关键词检索,公开发表文献有王钰辉、王璐瑶所作《江淮平原第一关——古云梯关探秘》(《华人时刊》,2022年12月),龚海鸿、胡峰发表《古云梯关探秘》(《江苏地方志》,2016年12月),阿土游记《云梯关与禹王寺》(《丝绸之路》,2017年1月),以及李东撰写的《华夏云梯古关、东方沧海桑田——江苏省云梯关历史烟云与建筑特色研究》(《中国民族建筑》,2017年6月)等4篇研究文章。其他零星2篇文献,围绕古云梯关促进地方旅游产业开发、治水致富等所作,与海关历史价值研究关联不大,本文暂且不表。

而在万方数据知识服务平台,以“云梯关”题名查询,增加盐城海关李健发表的《中国历史上最早的海关之一——云梯关》(《海关研究》,2003年第2期),同期杂志配有古云梯关图片,附说明“一九八九年建成的古云梯关遗址保护碑亭《古云梯关》碑置于其中”,也是近年可查询的极少数海关关员研究成果。

除上述公开文献,笔者收集到2011年政协江苏省响水县委员会编印的《古云梯关——中国最古老的海关之一》(准印证号:苏盐响出准自字[2011]003),侧重于让世人了解、关注古云梯关,主要为推动响水科学发展、跨越发展、和谐发展而编撰,有少量关于海关功能的章节。

笔者对上述文献比较中,发现涉及古云梯关海关功能部分的研究寥寥无几,有关文字大同小异甚

至略显雷同;对部分研究要素表述不尽一致的情况,经综合权衡和查阅资料,采取的是较为多数,或笔者认为正确的表述。

二、古云梯关海关元素与海关功能历史感知

一是何时建造不得而知,口口相传赋予“古”的历史特色。

古云梯关最早可追溯至上古时期,相传为大禹治水最后一站,也学者研究认为周朝时期就已经建好。黄河故道有民谣流传,“自古黄河十八弯,历史上有个云梯关,云梯关,真古老,相传周朝建,嘉庆重修好??”无论是传说还是民谣,对具体建造时间一带而过,或表述模糊不清。清代河督(治河大臣)靳辅在《开辟海口》记述“云梯关者,不知起自何时,乃黄淮二渚,所由以入海者也。往时关外即海”,显示其源远流长,为今后考证留下诸多悬念和空间。

从军事防御对敌作战、运输军粮视角来看,古云梯关可追溯到春秋战国时期;从商务活动、发展关市视角来看,对外交往应当在汉代;从开拓外贸视角来看,市舶(海外贸易)管理应当在唐宋;从强调朝贡贸易视角,征收赋税在明代。《古云梯关——中国最古老的海关之一》序言认为古云梯关三大特点之一就是“古”,书中多处定义或概述为“历史上集海防、河运、水利于一体的多功能古关”;中国知网3篇文献标题标有“古”字;《古云梯关探秘》一文,江苏省文物管理委员会原主任王少华考证,均认为其遗址是中国历史上最早的海关遗址。

二是成陆归因黄河夺淮,演绎沧海变桑田“变”的历史轨迹。

根据历史资料,南宋高宗建炎二年(1128年)海岸线仍在古云梯关、羊寨一带;宋光宗绍熙五年(1194年)以前,淮河干流在今淮安市西北与泗水会合后,经涟水到古云梯关,在淮安以下形成一个向海突出的淮河三角河,河口是宽阔的三角洲,古云梯关就在河口旁,为古淮河入海口,古称“大海口”“海要”等。宋代《禹贡山川地理图》明确标识古云梯关位置在淮河入海口,也即现在淮安市东;《庙湾镇志》记载

“宋元之前,关当淮河之口”。

1194年以后,黄河夺淮,在黄河流沙堆积下,三角洲迅速向海推进,形成面积广阔的冲击平原;黄河改道南行,古云梯关又成为黄河入海口。

三是命名与地形深度关联,地形地貌遗存“梯”的历史印地。

古云梯关雄踞黄淮下口,历史上对推动沿海经济发展所起重要作用毋庸置疑。但为何以“梯”命名?近年文献资料多引用清光绪十一年(1885年)《阜宁县志》“宋元以来,北沙即为海口,自黄河夺淮河流如海,有土套(河湾)十余,行若云梯,故以名云梯关。”

实际上,古云梯关汉代即真正具备命名条件,王少华考证“关址东向有黄土层十几,形若云梯”,考古实证命名归因关口历史地理形势。

四是承载抗倭入侵使命,“大河卫”隶属凸显盐淮与“共”的历史地标。

古云梯关是历代海防关卡、国门重镇,《淮安府志》记载古云梯关在府东海口,墩台十座,大河卫指挥一员,百户五员,领军五百八十名防守,古云梯关为大河卫下属机构。明代洪武五年(1372年),东南沿海为防倭寇侵扰,朝廷置大河卫于安东县东北云梯关,归属淮安府管辖。明代军事家郑若《筹海图编·万里海防图》记述“……盐城之射阳湖,山阳之云梯关、庙湾处,此皆沿海冲要之区,寇盗停泊出没之处,乃据守当先者也。”将古云梯关作为军事重地标标注。明嘉靖二十三年(1544年)、三十四年(1555年)、三十六年(1557年),倭寇曾三次入侵古云梯关,均被当地军民击败。

从地域意义上说,古云梯关不仅是盐城的、也是淮安的,不能孤立地看成今天的位置位于盐城辖区,全面系统看待其成陆过程与涟水、淮安一带是完全一致的;《禹贡山川地理图》显示其位于淮安地域内,而且历史上也是有直接隶属关系的,如最早的“古云梯关”碑即如文头所述由淮安府立。因此,古云梯关作为盐城海关、淮安淮安共同的“老祖宗”,有责任、有义务共同赋予古云梯关更多海关历史内涵。

五是航运贸易由来已久,遗址物件及考古印证“真”的历史存在。

海上丝绸之路始兴于汉唐,盛于宋元,明初达到顶峰,作为古代对外交往关口,《中国历史上最早的海关之一——云梯关》“……在北宋、元之时即存在”,也就是说,时间最迟在宋元之前。明清时期,古云梯关仍建有诸多货运码头,海上贸易运输繁忙,船队经由古云梯关出入海口。至今古云梯关附近仍有“前码头”“王码头”等村庄,以及“饮马河”等古老地方。建国后,当地农民在遗址附近曾挖出多块石碑,1971年在翻水站工地10米以下,还发现瓦罐等沉船物件。

王少华考证遗址西隅,前有榷塔遗址,关南则有唐土层、寺庙,宋代龙王庙,明代大关、小关、沈关和马营等遗址;更南三十里左右,曾发现新石器时代出土玉环等遗物,关北灌云大伊山,今存有六千年前左右船形石棺葬遗址,与日本等远西墓葬有相同之处,建筑及航运遗存均实证史料真实性。

六是历代皇家视为掌上明珠,彰显海防、河运、水利于一体“独”的历史定位。

王少华考证古云梯关为古代青徐吴越中原出海口岸,是我国最古老海关之一。据《史记·东越列传》《战国策》《竹书纪年》《晋书孙恩传》等古籍记载,古云梯关为古淮河入海口北岸时淮河水势浩荡、舟楫便利,建立关卡、征收关税,从海关功能与发挥作用来看,应在江淮平原成陆之前,作为海关机构客观存在。从北京故宫博物馆调取的清朝三代皇帝和大臣奏章内容及考古挖掘物件来看,古云梯关“江淮平原第一关”并非空穴来风,“东南沿海第一关”名符其实,为中国历史上最早的九个海关之一毋庸置疑。

据响水有关方面介绍,香港人唐连奎保存一幅清代手工布质绘制的多幅拼图上,为东南沿海唯一标示云梯关位置,可见当时关隘之重要。另,因其集河防险要、宗教圣地、商贸集散地于一体,专家考证中国目前还未发现第二个像云梯关这样集多功能于一体的古关遗址,“多功能”海关属性历史定位独一

无二。

七是商贸船只与文化交流进入，依托国际港口“贸”的历史活动。

古云梯关控河面海，地理位置十分重要，曾是海运门户和内河水路交通的要道，王朝国门之一。自汉武帝拓疆贸易、隋炀帝开通运河之后，中原东向、华夏中天所在地的古淮口云梯关便进入国际港口的范畴，汉唐与日本、新罗等国的文化交流人员和商贸船只，都通过古淮口上的云梯关和长江扬州等地进出中原，古云梯关可以说是汉武帝拓展疆域、海外贸易的中国海上丝绸之路东洋航线的重要起点，为“千古海运之权舆”，汉唐以来淮口关隘，是中原地区与海外贸易东洋航线起点。

何时成立海关，目前并没有找到明确记载。但从古云梯关地理位置、交通状况、商务活动、海防海运发挥的作用，足可探析海关运行端倪。据《阜宁县志》记载，庙湾榷政（征收赋税的机构）始自明代万历年间。庙湾口云梯关地方船料梁头则属淮关，客商货物则属海关。海关有官瓦房十间，民房三间，巡船七只，凡经该关所有货船俱按江海关依货征税，一切巡航货载七折报纳，车载驴驮肩挑背负零星货物，税银不及三分者，概免输纳。起初关榷设在喻口，明确专员负责赋税，后来迁至庙湾。清初，关榷设立分属机构名曰口岸，增设的各口岸隶属江海、淮安两关正口之下。海关正口设在阜宁县城西门口外仁字坊射河边，是明代从喻口迁到此处，也称前关。日本高僧圆仁作为遣唐使就是从古淮河口的北沙进入中国的，其《入唐巡法求礼行记》“大淮横涉，到于东海。”唐初远征高丽的兵，顺应潮流从北御关（今北沙）入海；盛唐时期，杜甫《后出塞》“浮云连海岱，平野入青徐”“云帆转辽海，粳稻来东吴”，描绘古云梯关航运盛况；元明清三代七百年间，古云梯关海运位置尤其重要，为必经之地，每年运输量达三百万担。

八是淹没于朝代更迭洪流，关防功能彻底丧失致“退”的历史必然。

古云梯关由于黄河几百年淤沙填积以及海流搬

运，海岸线向东持续延伸，并迅速扩展，明隆庆年间，古云梯关以上漕道逐渐淤塞，吃水渐浅不适航，漕粮不得不从云梯关海口起运；至清康熙年间，海口已经从古云梯关下移 50 余里。

咸丰十五年（1855）黄河北归由山东东营入海时，古云梯关距海口已经达 140、150 里，关隘变成陆野不可逆转，漕运自然而然终止，朝廷也不再派驻军，彻底失去关防功能，清政府由此正式撤销云梯关。古云梯关几千年来承载的各种使命正式退出历史舞台、名匿声销，海关功能不复存在，自此徒有虚名、仅存地名。

九是文物价值日益受到重视，推进沿海开发再现昔日“关”的历史底蕴。

1989 年，响水县人民政府修建护碑亭，重立“古云梯关”石碑。1990 年，古云梯关遗址被列为盐城市文物保护单位。2003 年，泰国佛教学会向响水县捐赠 3 万多册经书，用于云梯关重建补充资料。2004 年，CCTV《走遍中国》栏目编导专门到云梯关实地采访拍摄，并制作专题片播放。2005 年 4、5 月间，盐城市、响水县文物部门对古云梯关遗址进行为期 38 天的保护性试挖掘，在地下 4.5m 深处，发现保存比较完好的明代大河卫营房遗址遗迹，发现明代房址、灰坑以及明代早期陶瓷等文物，历史资料的真实性成为推动当地政府重建古云梯关的动力。

2007 年 1 月，古云梯关复建工程启动；2010 年禹王庙、望海楼等主体工程竣工。2010 年 12 月，江苏省文物局专家对“古云梯关遗址”保护和恢复重建工作予以肯定，确定为江苏省文物保护单位。2021 年 8 月，盐城市博物馆新馆落成时，为古云梯关专门留有展区，每年吸引数以万计中外游客了解盐城、了解古海关。2021 年 11 月，江苏省水利厅公示首批省级水利遗产目录，古云梯关成功入选。

十是激活古云梯关经济社会发展价值，拓展文旅主导产业“景”的历史新功。

民国初年，涟水、阜宁两地民众曾集资重修禹王庙，已不复旧观。到 30 年代末，仅存前后殿东西厢房

九间和望海楼。1943年初,日伪军大扫荡时,殿宇楼阁及银杏树等全部被毁,仅存部分石刻石雕。

抹去历史尘埃,让古云梯关几千年璀璨重放异彩成为地方党委政府共识,并征求盐城海关意见,盐城海关积极参与相关认证,初步形成以古淮文化为内涵,以古代关隘为主题,以明清两代历史为背景,以风情小镇为特色,以万亩生态林为屏障,打造长三角地区集休闲、观光、娱乐、度假、游览为一体的古关隘风景区,已经完成禹王庙、望海楼等遗址复建。目前,响水县文联编有《云梯关》杂志、建有“云梯关”公众号,推介其文化底蕴。

三、盐城海关对古云梯关历史拾遗

一是征集古云梯关碑石未能如愿。

2003年,为协助中国海关博物馆筹建工作,根据上级海关要求与建议,同年3月20日,盐城海关藏品征集小组一行3人赴响水实地考察,调研古云梯关遗址,做好有关实物征集事宜。在时任响水县陆静林副县长带领下,参观了古云梯关遗址。由于“古云梯关”碑石为响水县乃至盐城市、江苏省重要历史地标,实物征集至海关保管困难显而易见。

二是推动海关博物馆(展区)纳入古关隘风景区。

在盐城海关推动下,当地政府在古关隘风景区望海楼内建立颇具特色的小微型、地方古海关博物馆(展区),扩大其海关历史价值影响,颇让盐城海关引以为豪。近年来,上海、厦门等地海关多关、多次都

曾到古云梯关开展寻根之旅,盐城海关竭尽向导之谊。

三是常态列为“家门口”爱关教育基地。

盐城海关用好用活足本土海关资源,将古云梯关列为海关文化培育基地,深入实地开展实训,开展“三会一课”、主题党日活动,激发传承精神、弘扬文化热情。

四、古云梯关海关历史价值既归于过去、也属于现在

古云梯关是历史亘起的一道门槛,作为交通要道,其商贸集散对沿海地区经济发展起了重要促进作用;作为海防关隘,为抗御倭寇作出重大贡献;作为险要河防,为水患治理提供过诸多有益借鉴;作为宗教圣地,传播宗教文明、弘扬佛家文化;作为古隘胜地,为文旅事业谱写新的篇章。作为海关功能,古云梯关真正具备海关条件是在汉代,史书开始出现“海关”字样在明朝,其海关功能从机构建立到职能发挥,发展贸易、强化国力,经历发端、完善、发展、繁荣直至清后期逐步衰退、终结的过程。

而今,只有“古云梯关”石碑历经沧桑,依然苍劲挺立,但其在海关史上杰出贡献不可磨灭。石碑身躯演绎古代海关历史兴衰的陈年往事,留下剧烈、或者琐细的足迹,不仅仅归于过去的海关,也属于现在的海关。

课题组成员:杨志俊 张佳斯 徐 艳

