

# 社科天地

---

Social Science Journal of Yueyang

2019 年

第 2 期

主管：中共岳阳市委宣传部

主办：岳阳市社会科学界联合会



搭建学术平台  
汇集智库成果  
繁荣社会科学  
服务岳阳发展

# 目

# 录

## Contents

社 址：岳阳市南湖大道  
市委四办公楼 511 室  
电 话：0730-8889305  
邮 编：414000  
编辑部邮箱：1793617663@qq.com  
网 址：www.yyskzk.com  
刊 号：（湘 F 刊）2019030  
印 刷：岳阳鑫容印刷有限公司

2019 年 6 月编印

（内部资料 免费交流）

### 学习习近平总书记在看望社科界委员时重要讲话座谈会专辑

- 04 学深悟透学以致用宣传贯彻好习近平总书记重要讲话 许卫国
- 05 以习近平总书记重要讲话为指引奋进在新时代的社科春天里  
任欣欣
- 06 培根铸魂明大德 守正创新育英才 潘岳生
- 07 四个坚持是社科工作者的基本遵循 刘宇赤
- 08 老话题与新要求 汤文彬
- 09 在终身教育主战场上高唱社科普及的大风歌 袁 征
- 10 同德同心 培根铸魂 余友安
- 11 加强学校思想政治课程建设 为落实“立德树人”根本任务  
提供关键性保障 宋可权
- 12 学习贯彻习近平总书记重要讲话关键要在领会、落实上下  
功夫 鲁 涛
- 13 用明德筑牢建设世界一流企业的根基 王春芳

### 三届四次全会专辑

- 15 紧扣中心大局牢记职责使命为繁荣哲学社会科学作出新贡献  
马 娜
- 17 成风化人凝心聚力做好社科普及工作 邱 虹
- 20 岳阳市社会科学界联合会三届四次全会工作报告 任欣欣

### 融智建言

- 27 关于岳阳新时代机关党建文化发展的对策研究  
市直机关工委课题组
- 38 “新增长极”目标下的港城一体化研究报告 刘健挺
- 45 金融服务实体经济现状、问题及对策研究  
——以湖南岳阳为例 中国人民银行岳阳市中心支行课题组
- 50 岳阳城市建设要融入和彰显岳阳历史文化  
岳阳历史文化研究课题组

### 乡村振兴

- 56 关于推进农村土地制度改革的思考  
苏中革 陈绍祥 乔路平 刘 杨

66 党建引领村级治理机制创新调研报告

中共岳阳市委组织部课题组

72 农村“空心房”整治的“岳阳模式”探析

市委政研室联合调研组

## 一线调查

81 开放式居住街区背景下的岳阳市慢行交通研究 曹诗怡

86 关于岳阳市高校“双师型”教师队伍建设的调查报告

钟光荣

## 人文历史

92 从《岳阳楼记》看范仲淹的家国情怀

北风

## 社科文摘

96 关于提升乡村文化价值的10条政策建议

北京国际城市发展研究院 首都科学决策研究会课题组

## 社科简讯

98 市人大调研组来市社科联调研指导工作

98 市社科联组织召开学习习近平总书记在看望社科界委员时重要讲话座谈会

98 岳阳楼街道文明和谐宣讲团积极开展“扫黑除恶、弘扬正气”微宣讲系列活动

99 市社科联召开第三届委员会第四次全体会议

99 市少儿诗歌书画研究会举行理事单位授牌仪式暨《会说话的陶罐》新书发布会

100 岳阳市诗词楹联散曲现场经验交流会在平江召开

100 岳阳市社科普及微宣讲电视赛决赛暨社科普及主题活动周启动式举行

101 市社科联到巴陵历史文化研究所等3个社科类社会组织和社科普及基地调研

101 市社科联开展“不忘初心、牢记使命”主题党日活动

102 岳阳市24位专家学者汇集，共商岳阳楼历史文化片区建设

102 岳阳市翻译工作者协会召开换届大会

## 编委会

顾问:

马娜 邱虹 李明  
卢先明 王伊亮 李红  
喻岳兰 潘岳生 张国云  
许卫国

主任:

任欣欣

副主任:

张萍 汤迪军

委员: (按姓氏笔画排列)

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

主编:

任欣欣

副主编:

汤迪军

编辑部主任:

谭紫

编辑:

罗伟军 郭小龙

敬请关注岳阳  
社科智库公众微信平  
台, 扫码即可。



【编者按】3月20日，市社科联组织社科界召开专题座谈会，深入学习习近平总书记在看望社科界委员时重要讲话精神。10多位社科界专家代表、有关单位负责人在会上畅谈学习体会，展望社科事业发展前景。大家纷纷表示，将坚持与时代同步伐、坚持以人民为中心、坚持以精品奉献人民、坚持用明德引领风尚，担当尽责、努力进取，不负重托、不辱使命。现将各位代表和负责人的发言文章予以摘录刊发，以飨读者。

## 学深悟透学以致用宣传贯彻好习近平总书记重要讲话

市委宣传部常务副部长、副教授 许卫国

习近平总书记在看望参加全国政协会议的文化界、社科界委员时作出的重要讲话，内涵深邃、立意高远，对我们哲学社会科学工作者提出了更高的要求，我就如何贯彻落实好习近平新时代中国特色社会主义思想谈几点体会。

在学深悟透上下功夫。习近平总书记在十八大以来的一系列重要讲话，给我的感受最深的，归纳起来就是八个字，即“大本大源，大彻大悟”，在大本大源的问题上达到了大彻大悟的境界。大本大源讲的就是三大规律，人类社会发展的规律、社会主义建设规律、共产党建设规律。大彻大悟，就是习总书记所说的“立足中国、借鉴国外、挖掘历史、把握当代、关怀人类、面向未来”，这是立足点和方法论。具体来说就是四个情怀情结，即马克思主义的情怀情结、党的情怀情结、人民的情怀情结、社会主义的情怀情结。习近平新时代中国特色社会主义思想就是马克思主义中国化的最新成果，是我们党的最新的指导思想，博大精深，需要我们哲学社会科学工作者下功夫学深悟透。

在学以致用上下功夫。作为基层哲学社会科

学工作者，我们有三大优势，第一个优势就是我们接地气；第二个优势就是我们直接面向老百姓；第三个优势是我们直面问题。要利用这三大优势来开展分析和研究工作，对一些问题做出我们的回答，形成我们的成果。要根据岳阳的实际，研究老百姓关注的反映民生的问题，做到学思用结合，知行信统一，善于运用习近平总书记的思想来帮助我们解决问题，理论指导实践，又通过这些问题的解答，来深化对习近平新时代中国特色社会主义思想的理解，立足岳阳研究岳阳服务岳阳。

在宣传普及上下功夫。一是擦亮现有的品牌赋予新的内涵。比如千名书记讲党课、面对面微宣讲，通过我们的努力把社科理论变为鲜活的教材献给老百姓。二是做好七进工作。即进社区、进农村、进企业、进校园、进机关、进军营、进网络，紧密结合行业特点，深入到这些地方，就某一个点展开宣讲。三是与文艺工作者结合。通过快板、诗歌朗诵，文艺小分队，文艺轻骑的形式宣传我们的社科理论。这些方面的努力，就体现了我们的哲学社会科学工作者的使命和担当，

也就是把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想落到了实处。同时，我们要进一步加大力

度，进一步加强联络，整合力量，一定会出更多更新的成果。

## 以习近平总书记重要讲话为指引 奋进在新时代的社科春天里

市社科联党组书记、主席，副研究馆员 任欣欣

2019年3月4日，习近平总书记在参加全国政协文艺界、社科界联组会时强调“文化文艺工作、哲学社会科学工作就属于培根铸魂的工作，在党和国家全局工作中居于十分重要的地位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义中具有十分重要的作用”“要坚持与时代同步伐，坚持以人民为中心，坚持以精品奉献人民，坚持用明德引领风尚。”这是继2016年5月全国哲学社会科学工作座谈会后，又一次对哲学社会科学工作发表重要讲话，标志着哲学社会科学的春天已经到来，对广大哲学社会科学工作者是极大的鼓舞和鞭策。站在新中国成立70周年、国家发展处在重要战略机遇期、重要攻关期的关键时期，广大哲学社会科学工作者一定要以习近平总书记的重要讲话为指引，以高度的政治自觉、思想自觉、责任自觉、行动自觉，为党和人民继续前进提供强大精神激励。

一要在明德化人上作表率。哲学社会科学工作者“肩负着启迪思想、陶冶情操、滋润心灵的重要职责，承担着以文化人、以文育人、以文培元的使命。”因而，要争做学习的表率，敬业的表率，修身的表率。带头学好用好宣传好党的重要思想、方针政策，做到快学一步，深学一些，扎扎实实做学问，兢兢业业干事业，求真务实，以深厚的学识修养赢得尊重，以高尚的人格魅力

引领风气。

二要有强烈的使命感和人民情怀。“哲学社会科学工作者肩负着为党和人民著述立德、建言献策的神圣使命。”“要有信仰、有情怀、有担当，树立高远的理想追求和深沉的家国情怀，努力做对国家、对民族、对人民有贡献的学问家。”因而，社科工作者要有“为天地立心、为生民立命、为往圣继绝学、为万世开太平”的抱负和家国情怀，深入基层，走进现实，为人民立德立言，努力多出经得起实践、人民和历史检验的研究成果，把学问写进群众的心坎里。要坚持问题导向，为群众解疑释惑，把党的方针政策传送到千家万户，把千百万群众的心声带上来，当好党委、政府联系群众的桥梁和纽带。

三要立足新时代奋发作为。善谋者远，实干者成。“积力之所举，则无不胜也；众智之所为，则无不成也。”要紧紧围绕建设湖南新增长极和“大城市”奋斗目标，广泛团结全市社科专家、社科工作者，发挥智库专家作用，重点搞好“守护一江碧水”、“岳阳大城市”发展和乡村振兴战略实施三项重要课题研究，精心组织举办岳阳市社科知识微宣讲电视大赛暨社科知识普及主题系列活动，新晋一批国家、省、市级社科普及基地，凝聚更多智慧和力量，为岳阳发展献智出力，共同书写无愧于时代和使命的社科工作新篇章。

# 培根铸魂明大德 守正创新育英才

岳阳职业技术学院院长、教授 潘岳生

作为高职教育工作者，我们要坚定文化自信、把握时代脉搏、聆听时代声音，把总书记的重要讲话精神贯彻到教书育人的实践中去，落实到人才培养、科学研究、社会服务、文化传承与技术创新等各项工作中去，为社会主义现代化建设作出更加积极的贡献。

**一、坚持立德树人，培养时代新人。**我们要始终坚持党对教育事业的全面领导，坚持中国特色社会主义教育发展道路，坚持以促进学生成长成才为中心，加强师德师风建设，始终把立德树人作为教育的根本任务，融入思想道德教育、文化知识教育、社会实践环节，努力实现全员育人、全程育人、全方位育人，培养德智体美劳全面发展的高素质技术技能型人才。我们在师生中积极培育和践行社会主义核心价值观，深入开展爱国主义和中国梦教育，大力弘扬工匠精神和职业精神，培养学生的社会责任感和创新创业能力，培育担当民族复兴大任的时代新人。

**二、传承优秀文化，打造精神高地。**传承红色基因，加强优秀传统文化教育是我们高职教育的重要使命。去年上学期，我院将任弼时“骆驼精神”融入立德树人活动之中，启动了培养“骆驼式现代职业人”系列教育活动，全院师生形成了学习弘扬“骆驼精神”的浓厚氛围，争做“骆驼式现代职业人”。我们要求将骆驼精神内化于心，外化于行，固化为景。近几年来，积极响应中央“传承发展中华优秀传统文化”的号召，每年开展“艺术节、读书节、技能节、体育节”等

四个节会活动，丰富校园文化，传承和弘扬优秀传统文化，繁荣和发展社会主义先进文化，取得了可喜的成绩。我们将继续总结以往经验，传承和创新优秀传统文化，繁荣丰富多彩的校园文化，打造师生心中的精神高地，并扩大其社会影响。

**三、深化理论研究，多出社科成果。**服务区域经济建设和社会发展、推进现代职业教育改革与发展，是地方性高职院校科研工作的两大主攻方向。聚焦这两大领域“大显身手”，强化科研工作不可或缺。我们要依托高校人才、学科等优势，在思政、人文等社科领域找准研究方向和目标，不断推动理论创新，着力提升科研创新能力和科研成果水平，为社会文明进步注入新的时代内涵。我们将加大工作力度，组织专家队伍深入广大师生和依托社区学院，深入社区群众，开展调查研究，了解高校师生和基层百姓的思想和生活状况，着眼实际，解疑释惑、阐明道理，力争在理论研究上多出“精品力作”，把学问写进广大师生、群众的心坎里，承担好“举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务”，为中华民族伟大复兴提供精神动力。

**四、开展社会服务，弘扬文明新风。**为服务地方，近年来，我院不断加强校地合作，面向农村、社区，建设了一批乡村、社区学院，积极开展健康服务、义工服务、文化服务和技术服务，助力乡村、社区文明建设和地方经济社会发展，成效比较显著。今后，我们将继续有计划地选派

师生走进乡村、社区学院，发挥专业、技术所长，有针对性地开展各类社会服务，提升村民、居民的文明素养和幸福指数。我院青年志愿者协会被团中央授予“全国百个优秀志愿者先进集体”称号。我们将高扬志愿服务旗帜，继续定期组织广大学生志愿者开展学雷锋、文明劝导、环

境保护等活动，弘扬时代文明新风，铸就志愿服务公益品牌。

新时代提出新使命，新时代要有新作为。我们一定牢记习近平总书记的殷殷嘱托，不负重托、不辱使命，办好人民满意的高职教育，努力书写更加灿烂的教育诗篇！

## 四个坚持是社科工作者的基本遵循

市委党校副校长、研究员 刘宇赤

习近平总书记历来高度重视社会科学工作，十分看重社科工作队伍。2016年5月17日，习总书记主持召开哲学社会科学工作座谈会，并发表重要讲话。今年3月4日，“两会”第一次下团组活动，习总书记又参加全国政协文艺和社科界联组会议，并且提出“四个坚持”的要求。作为一个社会科学工作者，应当牢记“四个坚持”，并努力遵照执行。

我们今天处在中国特色社会主义建设的新时代。习总书记说：“这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能产生思想的时代。一切有理想、有抱负的哲学社会科学工作者都应该立时代之潮头、通古今之变化、发思想之先声，积极为党和人民述学立论、建言献策，担负起历史赋予的光荣使命”。

坚持与时代同步，就是要把握我们国家发展的新的历史方位，在这样一个迈向社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的座标上，找准社科工作的价值“坐标”，不断在伟大、生动的社会实践中总结经验，不断在深刻改革中进行理论创新。

坚持以人民为中心。人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。马克思曾经指出：“哲学把无产阶级当作自己的物质武器，同样，无产阶级也把哲学当作自己的精神武器”。这就揭示了社会科学应当为人民掌握、为人民服务的本质。

坚持以精品奉献人民。社会科学要出成果，要出优秀成果。我们所做的是前无古人的事业，也就应当有前无古人的社科成果；我们进行着人类社会制度的创新发展，也就应当有在全世界独树一帜的理论建树。那些为资历、为职称、为个人名利的成果，在历史和人民的需求中，微不足道。

坚持用明德引领风尚。“文以载道”。“大学之道在明明德”。道德是人们理想信念、思想情感、言行规范的集中体现，是社会整合的重要力量。社会科学工作者要担当传道者的角色，自己首先要品德高尚。一要追求真理，只唯实、不唯书、不唯上；二要甘于寂寞，不哗众取宠；三要严谨治学，摒弃一切学术不端。

# 老话题与新要求

市人大常委会研究室主任 汤文彬

习近平总书记在看望参加全国政协十三届二次会议的文艺界、社科界委员时发表的重要讲话，一个最显著特点，就是以人民为中心。这既是老话题，又是新要求。说是老话题，2013年总书记就已提出“树立以人民为中心的工作导向”。说是新要求，2017年总书记在党的十九大报告中把“以人民为中心”作为中国特色社会主义的一个基本方略。这次又对文艺界、社科界委员谆谆教诲、殷殷嘱托。作为一名人大工作和人大制度研究者，我又感震撼、再受启发。人大工作如何在新时期落实以人民为中心的思想，人大代表如何按新要求践行为人民服务的宗旨？值得我们更深思考、更好落实。

要深深扎根人民。总书记说过，脱离群众危险是我们党执政后的最大危险。这一危险在新时期更为突出。大家知道，我们国家的名称、各级国家机关名称，都冠以“人民”称号，这充分说明，人民就是我们的土壤、人民就是我们的依靠。幸福生活，要靠人民共同创造；美好未来，要靠人民共同奋斗；优越制度，要靠人民共同维护。人民代表大会制度之所以具有强大的生命力和显著的优越性，关键在于它深深地植根于人民之中，人民群众就是人大工作的底气。脱离人民，人大制度就是空中楼阁；疏远群众，人大工作就是无根之木。新形势下，人大要发挥密切联系群众的优势，争当化解脱离群众危险的先锋，按照总书记的要求，从群众中来，到群众中去，做到谋划思路问政于民，查找差距问需于民，改

进工作问计于民，扎根于人民，立足于群众，从人民群众中汲取营养，从人民群众中获得力量。

要处处代表人民。总书记指出，中国五级人大机关、260多万各级人大代表，都要忠实代表人民利益和意志，依法行使国家权力。人民代表大会制度发展到今天，为人民发声发力有了更多内涵，有了更新目标，既要满足人民群众日益增长的美好生活需要，又要满足人民群众日益增长的民主法治需要。人大机关和人大代表，首先要忠实代表人民利益。人大机关以人大代表为主体，人大代表由人民选举产生，理所当然要把以人民为中心作为工作的出发点和落脚点，以能否充分保障人民当家作主权力的实现、能否充分表达人民群众的意志愿望、能否有效维护人民群众的合法权益，作为评价和检验人大工作的根本标准。其次要依法代表人民行使国家权力。依法行权履职，是人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求，人大工作者和人大代表要为人民用权、为人民履职、为人民服务，依法代表人民实行民主决策、民主管理、民主监督，督促和推动“一府一委两院”依法行政、公正司法。

要时时服务人民。总书记强调，我们的共和国是中华人民共和国，始终要把人民放在心中最高位置，始终全心全意为人民服务。总书记所说的全心全意，对于我们人大来说，就是一切权力属于人民，人大行权履职要变“为民作主”为“由民作主”。过去，我们是干部、是领导者，



现在，我们是公仆、是服务员。作为人民群众的代言人、服务者，群众利益无小事，一枝一叶总关情。人大工作要时刻想着人民群众的安危冷暖，时刻念着人民群众的柴米油盐，时刻记着人民群众的急难愁盼，自觉摆正位子、迈开步子、扑下身子，多为群众发声，多替群众谋利，多帮

群众办事，以自己的辛苦指数，换来群众的满意指数，在服务发展中增进民生福祉、创造幸福生活。要时时事事把服务人民群众作为一种习惯、一种方法、一种追求，谨记于心、力践于行，在人民群众需要的时候，发挥人大作用，展现人大力量，推动问题解决。

## 在终身教育主战场上高唱社科普及的大风歌

岳阳广播电视大学党委副书记、校长 袁 征

作为社科工作者和广播电视大学，贯彻习近平总书记的讲话精神，我们感到使命神圣而光荣，任重而道远。在社会科学普及中，我们一定要有不断的担当作为，要有不断的创新实践，要有不断的研究思考。

**一、不忘电大初心，坚持与时代共命运，把学校办成社会科学普及的传承基地，不断奏响社科普及的主调**

广播电视大学伴随着改革开放的诞生而成立、发展而前行，她的初心就是为改革开放多快好省地培养应用型、急需人才。在人才培养中，根据成人类教育培训的性质和特点，我们坚持社会主义办学方向，坚持以哲学和社会科学为指导，坚持以思想政治课教学为统领，坚持以社会科学的普及为主调，把学校办成了全国示范性基层电大、全国最具影响力基层电大，全省市州电大的排头兵、全市文明标兵校园和全市优秀社科普及基地。这是我们与时代共命运的光荣历史和传承基础。

**二、牢记电大使命，坚持与时代同呼吸，把学校办成社会科学普及的重要基地，不断鸣响社科普及的旋律**

中国特色社会主义已经进入到了新时代。随

着高等教育大众化的到来，电大学历补偿教育的精英人才培养使命已经完成，全面提升全民族的精神境界、价值追求、素质能力成为党中央的战略决策，成为电大转型升级为开放大学、服务全民终身学习的新的历史使命。全民终身教育成为即将挂牌的岳阳开放大学的主战场。我们着眼将学校建设成为岳阳市社会科学普及的重要基地，在全民终身教育主战场上，坚持习近平中国特色社会主义理论的指导地位，坚持哲学、社会科学普及的责任担当，坚持应答时代发问、服务时代需求、顺应时代变化的办学特色，坚持举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的总体要求。

**三、深悟电大属性，坚持与时代明正德，把学校办成社会科学普及的独特领地，不断荡响社科普及的和声**

大学的属性是人才培养、社会服务、科学研究，电大的属性也不例外。我们不唯地方电大的功能和培养规格有局限，一定要强化办学的独立自主。要把学习、贯彻、落实习总书记重要讲话精神，弘扬社会主义核心价值观，坚定“四个自信”，树立“四个意识”，坚持立德树人作为首要的政治任务和教育教学的主要内容。我们着眼将学校打造成岳阳市社科普及的独特领地，为社

会和民众提供多样化、个性化的社科普及服务。我们将通过自主开发、集中整理、专题整合、服务采购等各种形式，建设一个有鲜明时代特征、岳阳地方特色、市民迫切需要、存量比较庞大、门类比较齐全、使用比较便捷、媒介比较多样的数字化、网络化资源库。

**四、发挥电大优势，坚持与时代齐担当，把学校办成社会科学普及的高效阵地，不断敲响社科普及的节奏**

我们着眼将学校建设成为岳阳市社会科学普及的有效阵地，加快社科普及的节奏和力度。一是走现代化之路，不断展示在社科普及中适应性强、灵活性大、覆盖面广的特点。二是布系统化之局，实现社科普及统一部署、协调联动、整

体推进、各具特色的良好局面。三是成集约化之效，联合市终身教育促进会、市书法家协会等社会力量，不断放大社科普及的影响和成效。

**五、弘扬电大文化，坚持与时代相辉映，把学校办成社会科学普及的品牌高地，不断敲响社科普及的乐章**

我们着眼将学校建设成为岳阳市社科普及的品牌高地。广播电视大学的40年，积淀、凝结和形成了有自身特色的文化。我们将按照习总书记今年3月18日对思政课老师和教学创新的要求，让岳阳的开放大学高唱社会科学普及的大风歌，在助力乡村振兴、脱贫攻坚、基层党建、市民素质提升，文明城市创建和岳阳大城市发展目标中不断取得新拓展、不断创造新业绩、不断树立新品牌。

## 同德同心 培根铸魂

市档案馆党组书记、馆长 余友安

习近平总书记指出，一个国家、一个民族不能没有灵魂。文化文艺工作、哲学社会科学工作就属于培根铸魂的工作。每一位社科工作者都应增强社会责任感，自觉做到“让有信仰的人讲信仰”，为培根铸魂凝心聚力、献计出力。

**思想上同心。**社科工作者首先需要有信仰，不能信神信鬼、信偏信邪，而要坚定对马克思主义的信仰、对社会主义和共产主义的信念，既要防范“低级红”造成“无心之失”，更要防范“高级黑”当“两面人”。自觉做到以人民为中心，在正本清源上展现新担当，在守正创新上实现新作为，为时代画像，为时代立传，为时代明德。

**目标上同向。**社科工作者肩负着启迪思想、

陶冶情操、温润心灵的重要职责，承担着以文化人、以文育人、以文培元的使命，要坚守高尚职业道德，多下苦功，多练真功，勤业精业，并将这一目标体现在工作中，落实到行动上，共同为岳阳事业凝心聚力，为岳阳改革加油鼓劲，为岳阳发展扶轮助力。

**工作上同行。**社科研究应始终坚持以马克思主义为指导，勇立时代之潮头，勇发思想之先声，立足岳阳，研究岳阳，服务岳阳。当前特别要围绕岳阳发展“一三五”基本思路，切实加强对建设长江经济带绿色示范区、产业项目建设、推进乡村振兴、守护好一江碧水等实际问题的研究，提高服务党委政府科学决策的主动性和实效性。

# 加强学校思想政治课程建设 为落实“立德树人”根本任务提供关键性保障

湖南民院党委委员、纪委书记 宋可权

在深入学习领会习总书记讲话精神的过程中，我一直在思考一个问题：习总书记提出的“培根铸魂”的最重点对象是谁？是广大人民群众？是关键少数？还是在校学生？

3月18日上午，习近平总书记在全国“两会”刚刚闭幕之后，主持召开了一次不同寻常、引人瞩目的会议——学校思想政治理论课教师座谈会，而且主题更加明确、聚焦，聚焦到两句话：用新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，贯彻党的教育方针落实立德树人根本任务。

为什么在校学生是“培根铸魂”的最重点对象？一句话，我们办教育的目的，就是要培养一代又一代社会主义建设者和接班人，定语就是“社会主义”。我们的教育绝不能培养出一些“长着中国脸，不是中国心，没有中国情，缺少中国味”的人。总书记讲了一个态度：在这个根本问题上，必须旗帜鲜明、毫不含糊。总书记讲了一个要求：把下一代教育好、培养好，从学校抓起、从娃娃抓起。总书记讲了一个保障：在大中小学循序渐进、螺旋上升地开设思想政治理论课非常必要，是培养一代又一代社会主义建设者和接班人的重要保障。

作为一名教育工作者，我就围绕“立德树人”根本任务，如何落实学校思想政治课程这个重要保障，提三点意见和建议：

一、建议把思政课作为学校教育的第一课程与“立德树人”作为教育根本任务相比，思

政课在诸多课程中的尴尬地位与它承担的根本任务还不相适应，不改变思政课在诸课程中的地位，思政课的教育实效很难保证。为此我建议：

1.在大中小学教育中，理直气壮地把思政课作为第一课程；把思政教研室作为第一教研室。正如习近平总书记所说，“我们办中国特色社会主义教育，就是要理直气壮开好思政课。”

2.在中考、高考、考研读博等关键性考试中，思政课要作为必考科目，并提高其权重，与语文一致，降低数学、英语权重。在考研读博中，学生政治思想品质作为复试、面试的重要考查内容，坚决杜绝厦门大学研究生“洁洁良”和北京大学博士后“翟天临”类似现象。

## 二、高标准编写大中小学校思政课教材

《人民日报》发表了一篇文章《一门思政课，为何值得中央开场高规格座谈会？》，写得很好，它客观地指出：“刚进大学那会，思政课就发了几本教材：马哲、毛概、邓论，还有一本思想品德与道德修养。都不算厚，但密密麻麻的都是文字，没有一张插图。”高校思政系列教材的质量与习近平总书记对思政课的要求不相适应。中小学思政教材质量如何？我见得不多，比以前有改进，但灌输式的痕迹依然明显。教育部、中宣部等有关部门应组织专门班子，对全国大中小学校思政教材在体系上整体谋划、系统设计；在内容上集中到“三个文化”，即：中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化；在

形式上坚持统一性和多样性相统一，坚持灌输性和启发性相统一，注重启发性教育，引导学生发现问题、分析问题、思考问题，在不断启发中让学生水到渠成得出结论。

### 三、高层次培养大中小学校思政课教师队伍

尽管一些学校的思政课已经成了网红课，主讲的老师也成了网红。比如说复旦大学的陈果、南京航空航天大学的徐川等年轻教师，但就整体而言，从目前思政课作为“立德树人”的关键性课程和重要保障而言，我们大中小学校思政教师队伍无论是数量，还是质量，都还达不到要求。

“传播信仰者，首先要解决自己的信仰问题”。我们很多思政课老师根本还没有解决自己的信仰问题，自然谈不上让学生真信、真懂、真用，更谈不上“立德树人”。

如何高层次培养大中小学校思政教师队伍？  
建议：

1.对现有思政教师进行专题集中培训，并逐一进行试讲，对达不到要求、不适合在思政教师岗位上工作的严格淘汰；

2.着力打造一批思政教学名师，成为一个学校、一个地方的领军人物，带动更多思政名师脱颖而出。

3.学校要把政治过硬的教学骨干安排到思政教学岗位上，学校书记、校长和其他班子成员要带头讲思政课，并且带头把思政课讲好。

4.坚持开门办学，“各地区各部门负责同志要积极到学校去讲思政课”。

5.在高校加快、加强思政教师培养，逐步解决目前“思政课师资配备不足，专职少、兼职多，学术水平有限”等突出问题，为全国大中小学校培养造就一支“可信、可敬、可靠，乐为、敢为、有为的思政课教师队伍”，为落实好“立德树人”根本任务提供强大的人才保障。

## 学习贯彻习近平总书记重要讲话 关键要在领会、落实上下功夫

湖南理工学院社科办主任、博士、副研究员 鲁涛

首先给大家报告一个好消息：我们学校马克思主义学院李大健教授前天应邀参加了习总书记主持的思政课座谈会，并受到了习总书记的亲切接见。这表明我们学校的办学水平在迅速提升，也表明我们学校与岳阳的思想政治工作、社科理论工作得到中央的认可。

下面我结合自己主管的工作，谈两点体会：

第一，如何领会。习近平总书记在讲话中明确提出四个“坚持”，为哲学社会科学工作者提

出了新的要求：坚持与时代同步，要求哲学社会科学要聚焦时代课题，关注时代发展，将理论与现实实践相结合，尤其对于中国特色社会主义建设实践中的各种问题要进行科学深入的研究，强化理论自信的根基。坚持以人民为中心，要求哲学社会科学工作要明确服务对象，以学生培养要求和群众理论需求为中心，推进理论通俗化和大众化，让哲学社会科学研究成果惠及人民群众、师生员工，同时应该深入群众进行调查研

究，从人民群众中吸取营养，增强科学研究的实际性和可靠性。坚持以精品奉献人民，要求哲学社会科学研究不能急功近利，浮于表面。应该沉得下心、坐得下来、耐得住寂寞，面向问题、重视调研，过滤没有现实意义的“伪学术”，扯开“空对空”、重形式的“两张皮”，真正将学问当做事业来做，做出成绩，做出精品来奉献人民。坚持用明德引领风尚，要求哲学社会科学工作者应该是有学问、有品德、有情操的学者，应该是德才兼备的国家栋梁。不但要严于律己，修身明德，还应担负起传播学问、陶冶情操、温润心灵的重要职责，为人民启迪思想、开启智慧、培育优良品德做出贡献。

第二，如何落实。习近平总书记在讲话中指出，哲学社会科学要更好用中国理论解读中国实践，为党和人民继续前进提供强大精神激励。这一要求明确指明了我们哲学社会科学研究努力的方向，同时也更加感受到了作为哲学社会科学工作者的重大责任和历史担当，结合我们学校的哲学社会科学工作来看，应该按照习总书记的要求，结合时代特征，围绕中心，服务大局，提出具有自主性、独创性的理论观点，并以此作为我

们哲学社会科学工作者当前的重要任务。为此，近年来，我们学校以“特色文科”、“应用文科”为指导思想，以岳阳市委“一三五”发展思路为指引，主动融入“长江经济带”、“洞庭湖生态经济区”、“一带一部”等国家发展战略，立足岳阳市社会经济发展对社会科学研究的需求，协同高校、政府及企业，全方位传承开发岳阳历史人文及社会物质资源，整合全校文科学院力量，逐步凝练形成了“六个一”为代表的学科特色：一个人——屈原文化研究（中文学院）；一面旗——湘鄂赣边红色文化研究（马克思主义学院）；一口窑——岳州窑文化研究（美术与设计学院）；一泊湖——洞庭湖及城陵矶港口经济研究（经管学院）；一条龙——龙舟文化研究（体育学院）；一台戏——巴陵戏及地方音乐舞蹈研究（音乐学院）。今后，我校的人文社科工作将更加重视为地方经济社会发展服务，在人文社会科学研究中更加突出岳阳地域特色，结合岳阳建设发展需要，打造岳阳智库基地，为岳阳市委市政府决策增强理论支撑，为全市改革发展提供强大的智力支持。

## 用明德筑牢建设世界一流企业的根基

长岭炼化公司教授级高级政工师 王春芳

习近平总书记关于文化工作者与明德关系的论述语重心长，作为国有骨干企业的专职宣传思想文化工作者，我们要自觉承担起举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象的使命任务，实施企业文化创新体系建设，聚焦以文化人、以文育人、以文培元的使命责任，坚持大抓基层、大

抓支部的鲜明导向，凝聚起“爱我中华、振兴石化”“为美好生活加油”的强大力量，为公司决胜全面可持续发展、迈向高质量发展、建设优秀企业、打造世界一流提供坚强保证。

一是推动核心价值观日常化、具体化、形象化、生活化，把学懂、弄通、做实抓到底，让明

德成为一种自觉行动。明德的内涵，在不同的年代有不同的阐释，在新时代“明德”包括了社会主义核心价值观。企业发展，短期靠产品，中期靠人才，长期靠文化。岳阳市委、市政府对文化创新体系建设的主要任务进行了新的布局。我们要大力弘扬社会主义核心价值观，继承发扬石油石化优良传统和企业文化，立起精神支柱，才能无所畏惧地应对前进道路上的风险挑战，不断开改革开放发展新局面。当前中国石化公司规模处于世界前列，但与世界一流相比，还存在明显差距，打造世界一流任重道远，需要我们观大势、谋全局、干实事，更好地发挥创新文化引领力，实施“文化”+品牌创优工作、“文化”+EAP（员工帮助计划）工作、“文化”+社会责任工作、“文化”+专项文化工作推动企业文化建设向更深层次、更广范围、更高水平迈进。

二是旗帜鲜明讲政治、听党话、跟党走，把初心、使命、梦想贯到底，让明德成为一种价值追求。要推动学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神往心里走、往实里做，开展“不忘初心使命、建功打造一流”教育实践，把初心具体化到“爱我中华、振兴石化”“为美好生活加油”上，转化为奋力谱写伟大中国梦石化新篇章的自觉行动。坚持服务生

产经营不偏离，推进基层党建与中心工作深度融合。聚焦打造一流，组织“转观念、勇担当、创一流”大讨论，奋力建设优秀企业。

三是持续深化社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，把规范、风范、示范落到底，让明德成为一种生活常态。开展好企业“公众开放日”、“雷锋家乡学雷锋”等品牌文化志愿服务活动，设计与管理好新时代文明实践中心和融媒体中心项目，开展思想动态分析，实施员工帮助计划，建立困难帮扶机制，总结推广“炼油先炼人”“化工先化心”“等基层思想政治工作成果，开展“走基层、访万家”，解决实际问题。保障石化职工更加拥有尊严感、幸福感。着力打造爱我中华、振兴石化、建功一流的基层员工队伍，大力宣传道德模范、最美人物、身边好人。着力打造素质优良、业务精湛、作风过硬的基层人才队伍，畅通管理、技术、技能人才成长通道，把人才强企工程落实到基层。着力维护企业和谐稳定，把员工群众当主人、当亲人。落实依靠方针，健全职代会制度，着力坚持从严治党与从严治企相结合，推动廉洁、安全、环保、经营风险防控体系在基层落地，切实树立“重规范、讲风范、做示范”的央企新形象。

# 紧扣中心大局牢记职责使命 为繁荣哲学社会科学作出新贡献

市委常委、市委宣传部长 马 娜

各位委员、同志们：

大家好！

今天，岳阳市社科联三届四次全会召开，这是全市社科界的一件大事、要事、喜事。在此，我代表市委对全会的成功召开表示热烈的祝贺！向新当选的主席及委员表示热烈的祝贺！向各位代表并通过你们向全市广大哲学社会科学工作者致以诚挚的问候！

市社科联三届三次全会以来，全市社科工作者坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，社科理论宣传、社科课题研究、社会科学普及和社科组织管理等方面工作卓有成效，值得充分肯定。下面，我讲几点意见，供大家参考。

## 一、社科理论工作要紧扣习近平新时代中国特色社会主义思想这条主线

党的十八大特别是十九大以来，习近平总书记从坚持和发展中国特色社会主义的高度，多次就哲学社会科学发表重要讲话，系统回答了构建中国特色哲学社会科学的一系列根本性问题。去年8月召开的全国宣传思想工作会议上，习近平总书记明确提出“建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学”。今年3月4日，习近平总书记看望全国政协社科界委员时发表重要讲话，强调哲学社会科学工作者要做到坚持与时代同步伐、坚持以人民为中心、坚持以精品奉献人民、坚持用明德引领风尚。

习近平总书记的这些重要论述，为繁荣发展哲学社会科学指明了前进方向、提供了根本遵循。当前和今后一个时期，全市哲学社会科学理

论工作者的主要任务，就是深入学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是关于哲学社会科学的重要论述，自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想的立场、观点和方法贯穿工作始终，转化为清醒的理论自觉、坚定的政治信念和科学的思维方法，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，全面深化习近平新时代中国特色社会主义思想的理论研究和宣传阐释，讲好理论故事，推动主流思想理论走进群众心灵深处，更好促进全市人民在理想信念、价值理念、道德观念上紧紧团结在一起。

## 二、社科课题研究要围绕中心服务大局

1.围绕市委市政府中心工作提供理论支撑。社科界要紧扣全市工作大局，顺应社会主要矛盾的深刻变化和高质量发展的根本要求，瞄准市委市政府决策急需的重大课题，比如“三大攻坚战”、“空心房整治”、农业特色小镇建设、推进全面从严治党，等等，这些是市委市政府的工作重点，我们要紧紧围绕这些中心工作搞研究、出精品、推力作、促转化，拿出务实管用的成果，成为党委政府信得过、靠得住、用得上的思想库、智囊团。

2.围绕增进人民福祉开展课题研究。要牢固树立为人民做学问的思想，坚持以人民为中心的研究导向。真正做到老百姓关心什么、期盼什么，我们就聚焦什么，研究什么！比如，供给侧结构性改革、移风易俗、公共文化服务、教育医疗卫生等等，这些问题与老百姓息息相关，是他们关注、关心热点，我们可以围绕这些课题开展社科

研究，努力使研究成果解决群众的实际问题，真正让群众受惠。

3.围绕岳阳地域文化特色做好传承创新。岳阳文化底蕴丰厚，全市社科战线要继续发扬传统，秉承巴陵学子“先忧后乐、上下求索”的志向和抱负，进一步加强对岳阳优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化的挖掘和研究，善于开掘本土文化中的“天然铀矿”，善于利用人无我有、人有我优的“土特产”，打造一批有影响、有特色、有地位的“岳字号”社科品牌，推出更多具有岳阳特色、风格和气派的社科研究成果。

### 三、社科组织管理要严格落实新时代新要求

1.坚持党建工作全覆盖。一要进一步强化紧迫感，理顺体制机制。从建机构、强制度上强化社科类社会组织党的建设，市社科联要切实履行好社科联社会组织行业党委职责，对全市社科类社会组织党建工作加强统一管理，理顺业务主管单位、政府登记部门、挂靠单位和社会组织之间的关系。二要进一步扩大党建覆盖面。对于新成立的社科类社会组织，具备组建条件的，督促推动同步建立党组织。以功能型、单独建、联合建等多种形式成立党组织，推进党建工作全覆盖。

2.牢牢把握意识形态主导权。社科类社会组织具有鲜明的意识形态属性，社科联必须正确引导社会组织坚持正确的政治方向，自觉与党中央保持高度一致；坚决贯彻落实党和国家的方针政策、法律法规，坚持唱响主旋律、凝聚正能量，坚守政治责任和社会责任；全面落实意识形态工作责任制，担负起意识形态工作的主体责任。加强意识形态工作，确保马克思主义在哲学社会科学领域的指导地位。

3.坚持社科组织管理常态化制度化。要以规范化制度为支撑，与优化工作效果相结合，推动社会组织管理规范化，不断提升社会组织管理服务水平。支持和引导社会组织广泛开展贴近实际、贴近生活、贴近群众的科普活动，积极开展学术活动和课题研究，不断激发社会组织的生机和活力，切实发挥自身“思想库、智囊团”作用。扶

持引导社会组织培育搭建有自己鲜明特色的工作品牌、活动平台，有效提升自身的影响力、凝聚力。

### 四、积极营造有利于社科人才健康成长的良好环境

各级党委政府要全面落实党的知识分子政策，积极帮助社科战线办实事、解难事。社科联作为党委政府联系和团结广大社科工作者的桥梁纽带，要牢记职责使命，加强对所属团体的指导和管理，努力成为社科工作者的温馨和谐之家。

1.创建新型社科智库。新形势下，市社科联要拓展参与决策服务的有效途径，促进特色新型社科智库健康发展。组织社科智库专家深入研究地方经济社会发展中一系列问题，以深厚的理论基础和先进的研究方法为支撑，提出科学的、切实可行的对策建议；引导社科智库专家根据自身基础和优势，形成相对固定的研究领域和特色，向特征鲜明、优势突出的方向发展，形成特色鲜明的社科智库体系。

2.健全社科联组织机构。根据《湖南省社会科学普及条例》健全基层社科联机构，把县市区社科联建设作为加强党的宣传思想基层工作的重要组成部分，开展2019年度“基层社科联标准化创建”活动；要加强构建县市区、高校、企业社科联，确保有年富力强的负责人、有专职工作人员、有工作经费预算，持续有效开展社科工作。

3.优化社科人才机制。改进和规范我市哲学社会科学优秀人才、优秀成果评定工作，鼓励全市哲学社会科学工作者积极探索、勇于创新，促进哲学社会科学学科建设、理论研究、人才培养，加大社科人才扶持奖励资助力度，全面提高社科人才整体素质。

同志们，中国特色社会主义进入新时代，这是一个需要理论而且能够产生理论的时代。让我们不忘初心、牢记使命，锐意创新、开拓进取，努力推出更多社科精品力作，为实施“一三五”基本思路、奋力谱写富饶美丽幸福新湖南岳阳篇章作出新的更大贡献！



# 成风化人凝心聚力做好社科普及工作

市人民政府副市长 邱虹

各位委员、同志们：

春浓大地，绿映心田。非常高兴参加市社科联三届四次全会。全会选举了新的主席和补选了新的委员，壮大了队伍，充实了力量。在此，我谨代表市人民政府对全会的成功召开和新当选的主席、委员表示热烈的祝贺！对授牌的2018年岳阳市社会科学普及基地、2018年岳阳市优秀社科普及基地表示祝贺！刚才，欣欣主席做了一个很好的工作报告，回顾总结了2018年全市社科工作，对2019年工作进行了科学安排，成绩显著、亮点纷呈、扎实有为，举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象，有力助推了我市经济社会发展和全社会人文科学素养提升，可喜可贺。下面，我主要就社会科学普及工作讲三点意见，供大家参考。

## 一、充分认识社科普及工作的重要意义

习近平总书记指出“哲学社会科学工作属于培根铸魂的工作”，社科普及工作正是起到明方向、正导向、树新风的作用，是一项十分重要的工作。作为社会科学工作者，我们一定要有自豪感和责任感，切实担负起新时代赋予我们的使命任务。社科普及是传承、弘扬优秀文化的有效途径。习近平总书记指出：“进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，都离不开文化所激发的精神力量。”而要继承好、发展好自身文化，首先就要保持对自身文化理想、文化价值的高度信心，保持对自身文化生命力、创造力的高度信心。社科普及的重要作用就在于

面对新形势、新情况和新问题，社科工作者可以利用博大精深的中华文化、百折不挠的民族精神为社会大众提供强大的精神动力；可以通过社科普及工作，积极宣传党的路线方针政策，宣传党的最新理论成果，正确引导人民群众的思想观念和价值取向，科学、理性地看待和认识客观现实，特别是要让人民群众看到各级党委政府正在努力地解决社会矛盾和问题的决心和信心，不断增添和谐稳定、昂扬向上的社会正能量。社科普及是理解、辨析思想问题的科学武器。当前，经济社会发展正处于转型升级阶段、改革的攻坚期，作为社科工作者，我们必须加大社科普及力度，及时、准确地阐释党的理论、路线、方针、政策，解疑释惑，敢于亮剑，帮助人民群众辨别是非，认清形势，增强自信，为中华民族伟大复兴的中国梦奠定坚实的民意基础。社科普及是充实、提高精神需求的有效载体。人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为社会的主要矛盾，其中，不平衡不充分之一在于精神需求跟不上物质需求。这就需要我们社科工作者不断从人文社科方面来满足人民群众的精神需求，大力普及人民群众喜闻乐见又对他们日常生活有益的社科文化知识，如政治、哲学、经济、法律等常识以及文明礼仪、历史文化知识等等。习近平总书记说：“人心是最大的政治”，社科普及工作是引导人、影响人、鼓舞人、教育人的重要工作，人们的人文社科素养得到了提升，才能为建设富强民主文明和谐的新时

代奠定坚实的社会基础，提供强大的精神激励。

## 二、积极营造社科普及工作的浓厚氛围

社会科学要发挥滋养社会、成风化人的作用，社科普及要得到实实在在的普及，需要社科工作者集智聚力、共同发力。在方式方法上着眼增强社科普及的影响力和有效性，深刻把握当代传播规律和趋势，不断探索和创新社科普及工作的方式方法；在内容选择上着眼社科普及的广泛性和大众性，准确把握市民群众的口味需求，创作通俗易懂、喜闻乐见的优秀内容；在机制保障上要着眼社科普及的公益性和困难面，积极创造和合理利用各种资源，推动社科普及深入发展。

一要树牢精品意识。习近平总书记在看望参加政协会议的文艺界社科界委员时强调：“要坚持以精品奉献人民”。社科普及要提高影响力，用精品响应群众、吸引群众、影响群众。比如市社科联举办的《习近平的七年知青岁月》读书交流会、高标准举办社科普及宣传活动周、邀请名家大师开设“市民大课堂”等等，都有精品意识。我们的社科普及基地和社科类社会组织也有精品内容，比如新华书店的“国学讲堂”、市传统文化促进会举办的“孔子诞辰纪念活动”、市演讲与口才学会的《方琳书香》读书会、市洞庭湖文化促进会的“民间春晚”，市读书学会的“书法家活动”，等等。社科工作者就是要秉持精品意识，服务大众，结合自身特点，创造更多面向普通群众的社科普及栏目品牌、活动品牌、论坛品牌。

二要创新普及形式。要善于找准老百姓的“口味”，用通俗易懂的方式进行宣传普及。要善于做好“融入”文章，要将各种社科知识融入不同的表现形式和传播载体之中，让人民群众在不知不觉中接受社科知识和文化的熏陶。要善于抓住老百姓的“兴奋点”，让他们在潜移默化中得到人文社科知识的滋养。现在的讲座讲坛、服务咨询、科普读物、基地建设等科普活动形式，还不能完全适应现在人口流动性强、生活节奏加

快以及现代新媒体、新技术快速发展的现实状况。要使科普工作更具针对性、实效性，必须不断地创新社科普及的形式和载体。三要加强平台建设。现在是新媒体时代，习近平总书记提出要“建设全媒体”，不懂得利用新媒体就不可能做好社科普及工作。要不断完善网站、微信公众号等传播平台，开展微宣讲、微咨询、微展览、微公益等活动，不断扩大社会科学普及的覆盖面。要立足新媒体传播的规律和特点，创作一批适合现代传播的文字图片、视频、动漫等社科普及作品，宣传社科知识，弘扬科学精神。四要加强机制保障。市社科联要积极协调，一方面要将社科普及工作纳入市委、市政府综合绩效考核、公共文化服务体系和精神文明建设考评体系，列入市人大执法检查的内容；一方面要尽到社科工作者娘家的职责，为社科类社会组织、社科普及基地和社科工作者提供工作指导和活动支持。各县市区人民政府要认真履行“政府主导”的工作职责，认真落实《湖南省社科学普及条例》，将经费列入本级财政预算，要建立并发挥各级政府社科普及工作联席会议制度的作用，及时协调解决社科普及工作中的困难问题。

## 三、大力加强社科普及工作的队伍建设

社科普及工作是一项社会公益事业，是全社会的共同责任。市社科联要积极主导，各县市区要积极落实，社科类社会组织、社科普及基地和社科工作者都要积极参与，形成社科普及工作合力。

一是积极推进县市区、高校和企业社科联建设。省社科联今年实施了“基层社科联能力提升计划”，各县市区要抓住契机，及时申报、积极协调，在座的县市区委员要把会议精神作好汇报和贯彻落实，在编制、人事、财务上积极争取；要推进高校社科联建设，高校是社科普及的重要阵地，要运用好、建设好；要借鉴其他省市区经验做法，探索推进企业社科联建设。

二是培育壮大社科普及工作基本队伍。社科普及是面向社

会的一项重要工作。要借助社会力量，发动群众广泛参与，不断扩大社科普及志愿者队伍。要完善激励机制，通过经费资助、评先选优、平台推广、联合发展等方式，提升社科普及工作者的积极性，力争多创全国和省级基地，多评全国和省级优秀基地。要加大社科普及人才的培育，通过社科普及作品征文比赛、宣讲比赛、社科普及周活动等，发现培育表彰一批扎根基层、服务群众的社科普及工作者，扩大社科普及工作的群众基础。三是不断加强社科工作队伍规范管理。要加强党建引领，落实意识形态工作责任。“明方向、正导向”首先就要求我们自身要过硬，“用明德引领风尚”首先就要求我们具备高远志向、良好品德、高尚情操，社科工作队伍要在市社科

联的领导下带头落实党的号召、落实法规政策、落实工作安排。按照有关章程、制度加强规范管理，对管理规范、活动经常、成绩突出的社科基地和社科类社会组织要多宣传鼓励，表彰奖励。通过持续规范管理，让社科基地和社科类社会组织焕发新的活力，更好发挥作用。

同志们，用心用情用功搞好社科普及工作，是我们义不容辞的社会责任。我们要深入学习贯彻习近平总书记新时代中国特色社会主义思想，认真贯彻落实《湖南社会科学普及条例》，坚持与时代同步伐、以人民为中心，用精品奉献人民、用明德引领风尚，充分发挥社科普及成风化人、凝心聚力的重要作用，为岳阳建设湖南新增长极作出社科工作新的独特贡献。

# 岳阳市社会科学界联合会 三届四次全会工作报告

市社科联党组书记、主席 任欣欣

各位领导、各位委员、同志们：

我受岳阳市社会科学界联合会第三届委员会的委托向大会报告三次全会以来的工作，请予审议。

## 一、三次全会以来的主要工作

岳阳市社会科学界联合会三届三次全会以来，在市委、市政府的正确领导和省社科联的具体指导下，市社科联坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，认真学习习近平总书记在宣传思想工作会、全国社科工作会议的重要讲话精神，围绕党委政府工作中心，团结奋进，开拓创新，在社科理论宣传、社科课题组织与研究、社科普及、社科类社会组织管理、队伍建设等方面取得了新成绩，得到了市委、市政府和省社科联的充分肯定。2018年在全国大中城市社科工作会议上，岳阳市社科联荣获“全国社科工作先进单位”。

### （一）把握导向，扎实开展社科理论宣传

一年来，市社科联把宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神作为全年工作的主线，深入开展社科理论宣传，把党的最新理论、重要政策送到机关单位和基层。作为党的十九大精神市委宣讲团的成员单位，市社科联班子成员先后到市直机关、单位和农村基层多次宣讲习近平新时代中国特色社会主义思想 and 十九大精神。同时，组织举办市社科联机关学

习贯彻党的十九大精神专题报告会，机关党支部及40多名社科类社会组织的党员参加。为服务市委市政府工作大局，为市委决策提供舆论支持，根据市委宣传部要求，迅速组织9名社科理论专家就市委“一三五”发展思路撰写理论文章，并在岳阳日报开设专栏，连续刊发。为了纪念改革开放40周年，组织6名专家撰写学习习近平总书记在改革开放40周年纪念大会上的重要讲话的体会文章，在《岳阳日报》开辟专版，在《社科天地》开辟专栏刊发，取得良好宣传效果。今年3月20日，市社科联及时组织社科界专家召开学习习近平总书记看望社科界委员时的重要讲话座谈会，各位专家、领导围绕总书记讲话踊跃发言，抒发学习体会，岳阳日报专版刊登了学习体会文章，获得各方充分肯定。

### （二）服务发展，积极组织社科课题研究

一是完成1项省级重大社科课题和1项省级智库课题，立项课题数量居全省市州社科联第一。岳阳市社科联课题组完成的省级重大社科课题《长沙岳阳经济协同发展战略研究》得到市委书记刘和生、市长李爱武肯定性批示。课题结题后，省委宣传部和省社科院主办的《决策参考》第62期摘要刊发，呈送省级领导参阅。《湖南社会科学》也于2019年第一期全文刊登。今年全市两会期间，市社科联与市政协联系，已将课题作为2019年的省政协提案上报省政协。由我们承担

的省级智库课题《“乡村振兴”背景下构建湖南新乡贤文化对策研究》已完成初稿，并在《湖南宣传》杂志和《骄龙参阅》刊发，提交省级有关部门供省级领导参阅批示。二是组织市级社科课题立项与评审。去年，市社科联围绕市委中心工作组织市级课题130多项。经专家评审并报市领导批示，共确定2018年重点资助课题10项，重点自筹课题15项，一般自筹课题项目108项。目前，课题评审已基本完成，形成了一批较高质量的研究成果并在实际工作中发挥作用。三是优秀社科人才支持计划课题全部顺利结题。2017年，在市委人才办的指导下，采取课题招标、择优扶持的形式，选拔的6位优秀社科人才积极发挥自身专业优势，针对岳阳市经济社会发展热点问题，开展课题研究工作，并于去年10月组织专家对各项课题开展评审结题，这6位优秀社科人才每人获得了5万元专项课题资助。四是发挥智库优势积极建言献策。举办“岳阳智库”建设论坛暨乡村振兴战略调研活动，8名专家就我市的智库建设如何更好地服务于市委市政府的中心工作提出了很好的建议，60多位智库专家现场踏访经开区西塘乡，开展乡村振兴战略调研活动。同时，承办了由省社科联主办的2018年第4期“湘江时论”学术沙龙，我市10位社科专家就我市如何着力打造湖南对外开放的“桥头堡”畅谈体会，提出对策建议。

### （三）创新形式，广泛推进社科普及宣传

一年来，我市社科普及工作得到了省市领导和市民的广泛好评，形式新颖、群众喜闻乐见的特色社科普及活动得到了省社科联充分肯定和奖励。为广泛宣传贯彻党的十九大精神，了解学习习近平非凡的成长历程和亲民爱民的思想根基，在新华书店举行了《习近平的七年知青岁月》读书交流会，社科专家代表、各社科类社会组织负责人以及新华书店部分读者代表100多人参加；在湘阴县宗棠广场举行的2018年社科普及主题活动周启动仪式上，举办了精彩的中华优秀传统文化表

演和社科普及知识有奖答题活动，活动周以“全面贯彻新思想，奋力建设新湖南”为主题，在全市开展了社科普及咨询服务、出租车驾驶员礼仪讲座、楹联文化进企业、诗词读书会等系列活动，向基层群众大力宣传普及经济、政治、文化等方面的社科知识；在“市民大课堂”活动中，我们邀请孔子后裔、孔学专家孔令绍结合孔子与中华文明、家风传承等内容，向600多名观众呈现了一场令人回味无穷的文化盛宴。2018年，我市举办的5项社科普及活动在全省社科普及主题活动周评选中分别获得一、二、三等奖；2018年，有8家单位新晋岳阳市社科普及基地，每个获得1万元资助奖励。有10个被评估为优秀社科普及基地，每个获得1万元资助奖励。全新改版的《社科天地》杂志融学术性、知识性、专业性于一体，精心编排，每期刊登20多篇高质量的社科学术文章，受到读者欢迎，成为社科理论宣传的重要阵地。

### （四）科学指导，努力提升社会组织管理水平

一是社会组织党建得到新加强。根据市委“两新”办有关精神，社科联社会组织行业党委成立后，指导22个社科类社会组织成立了党支部，并按要求开展党建活动。二是进一步加强社会组织管理。新批准成立了4家社科类社会组织。召开了社科类社会组织现场交流会，督促30多家社会组织签订意识形态工作责任书。2018年6月开始，我们严格对照《社会团体登记管理条例》和《岳阳市社会科学界联合会章程》以及《岳阳市社科类社会组织管理办法》，采取“一线工作法”对50家社会组织进行了一次全面的调研走访督导，特别是去年11月至今年3月，针对市委巡察组、省委第七巡视组督导的多年无换届、无年检、无活动开展、无办公地点的11家社会组织，采取逐一上门走访的形式，进行政策宣传、调研指导、督促整改，现这11家社科类社会组织，1家已于去年完成了换届选举，1家正在办理注销手

续，1家已安排在机构改革完成后再进行法人变更和换届选举工作，8家递交了法人变更、换届选举的申请报告，并下发批复文件。三是指导社科类社会组织开展有益活动。根据意识形态领域工作的新要求，社科类社会组织举办论坛、重大活动之前必须将方案上报社科联，经过审核通过后方可进行。市传统文化研究会、市洞庭湖文化研究会、市群众文化学会、市散曲文化研究会等举办多种形式的社科普及活动，向市民传播优秀传统文化，产生了良好社会反响。仅今年3月份以来，在市社科联的指导下，市演讲与口才学会举办的“书香茶韵秀南湖—新春文化沙龙”，市少儿诗歌书画研究会举办的“君山良心堡新春采风活动”，岳阳市婚姻家庭研究会、洞庭湖文化促进会举办的“家庭文化交流会”，岳阳楼街道文明和谐宣讲团开展的“扫黑除恶、弘扬正气”微宣讲系列活动等，受到群众广泛好评，获得了良好的社会反响。其中，家庭文化交流会活动，《今日女报》《华人头条》均第一时间进行了宣传报道。

#### （五）忠诚履职，不断强化班子队伍建设

一是党建引领为总揽。强化责任，完善议事决策机制，规范了“三会一课”组织生活。二是理论学习提素质。通过党组理论学习中心组集中学习、开展交流讨论、自学等方式，强化理论业务学习。一年来，共组织理论学习中心组学习17次。三是廉政建设筑防线。签订党风廉政建设责任书，层层传导压力、压实廉政责任。四是意识形态强责任。建章立制，召开专题会议研究工作，层层签订责任书。五是作风建设树形象。党组深入贯彻落实“一线工作法”，深入基层广泛开展调研，排忧解难办实事，扶贫攻坚获评多项先进。圆满完成2018年市委巡察组对市社科联的巡察工作。今年3月14日，市人大常委会副主任彭先政率队到市社科联调研，对社科联工作给予了充分肯定。

成绩来之不易，奋斗伴随着艰辛。这些成绩的取得，是市委、市政府正确领导和有关部门大力支持的结果，是全市社科工作者担当作为、共同奋斗的结果。在此，让我代表市社科联向高度重视、大力支持、积极参与社科工作的领导、有关部门及全市社科工作者表示衷心的感谢并致以崇高的敬意。在充分肯定成绩的同时，我们也要清醒地看到问题与不足。主要是基层社科联机构不健全、社科类社会组织管理有待加强等，这些都有待我们在今后的工作中高度重视，切实加以解决。

## 二、2019年全市社科工作的主要安排

2019年3月4日，习近平总书记在参加全国政协会议看望社科界委员时就哲学社会科学工作发表了重要讲话。他指出：“一个国家、一个民族不能没有灵魂，哲学社会科学就属于培根铸魂的工作，在党和国家全局工作中居于十分重要的地位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义中具有十分重要的作用。”“要坚持与时代同步伐，坚持以人民为中心，坚持以精品奉献人民，坚持以明德引领风尚。”这是继2016年5月全国哲学社会科学工作会议后，再一次对哲学社会科学发表重要讲话，是哲学社会科学工作的根本遵循和行动指南，标志着哲学社会科学的春天已经到来。当前，在我国国民经济发展进入新常态和我省实施“创新引领、开放崛起”战略新形势下，岳阳的发展迎来了更多的机遇和挑战。去年12月，中央备案同意将岳阳列入湖南省大城市行列，大城市就要有大的胸怀、大的格局、大的品质、大的担当。如何确定大城市的发展构架，名副其实走在全省前列；如何进一步落实“一三五”基本思路，抓住重点、打造亮点、防范风险点、聚焦关键点，加快建设湖南发展新增长极和国家区域性中心城市；如何进一步推动长江经济带生态优先绿色发展，“守护好一江碧水”等等……成为决策者们需要思考的重要问题，也为哲学社会科学

工作者提供了一系列新的研究命题。现在，是岳阳实现跨越发展的关键时期，也是社会科学大有可为的重要时期。全市社科工作者一定要以习近平总书记重要讲话为指针，认清形势，不辱使命，以高度的政治自觉、思想自觉、责任自觉、行动自觉，为党和人民继续前进提供强大精神激励。

2019年，全市社科工作的指导思想是：以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平总书记关于社科工作的重要讲话为指针，紧紧围绕市委“一三五”发展思路和“大城市”发展目标，按照“举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象”的总要求，广泛团结带领全市社科工作者解放思想、锐意进取，在正本清源上展现新担当，在守正创新上实现新作为，努力开创我市社会科学事业繁荣发展的新局面，为把岳阳建设成为湖南发展新增长极提供强力的学理支撑和精神激励。

（一）深化习近平新时代中国特色社会主义思想 and 关于社科工作重要讲话的宣传贯彻，加强理论武装。

“思想乃国之利器。”伟大时代呼唤伟大理论，伟大时代孕育伟大理论。党的十九大把习近平新时代中国特色社会主义思想确定为党必须长期坚持的指导思想。今年，将迎来新中国成立70周年华诞，也是全面建成小康社会的关键之年，是一个展示成就、总结经验、把握规律、开创未来的良好机遇，也是一个鼓舞斗志、凝聚人心的重要契机。我们将按照中央、省、市委的统一部署，把握新中国成立70周年的重要时间节点，多举措做好学习、宣传、研究、服务这篇大文章，在学习中把握理论精髓，在宣传中广泛凝聚共识，在研究中体现地方特色，在服务中体现责任担当。今年将重点围绕习近平总书记“关于坚持和发展中国特色社会主义的几个问题”“关于树立底线思维、防范化解重大风险”“关于经

济高质量发展”“关于党的初心和使命”“关于70年历史性成就背后的中国特色社会主义道路、理论、制度、文化优势”等重大问题，采取举办理论研讨座谈会、组织专家组成理论宣传小分队深入基层开展微宣讲、开辟理论专版、专栏等形式，广泛宣传贯彻好党的理论创新成果和路线方针政策，引导广大干部群众把思想和行动统一到中央、省、市委的战略部署上来，使党的创新理论和方针政策在岳阳深入人心，落地生根。

（二）紧贴经济社会发展大局，充分发挥智库智囊作用。

社会科学只有正确回答好时代提出的课题，科学回答好人民提出的问题，及时回答好实践提出的难题，才能更好地展现社科价值和理论力量。今年，社科工作的重点是紧贴岳阳经济社会发展大局，以社会现实问题为主攻方向，以正在做的事情为中心，加强全局性、战略性、前瞻性课题研究，并大力推进社科成果转化成为实际工作成果。

一是积极开展课题组织与研究。按照《关于开展2019年度岳阳市社会科学课题申报的通知》精神，在大家的共同努力下，现已收到130项课题申报书，这些课题紧贴岳阳经济社会发展大局和实际，涵盖面广、选题各异、视角独特，很有研究价值和应用价值。紧接着，我们将组织专家进行立项评审，拟立项10个重点资助课题，10个重点自筹课题，以及110项一般课题，力争在岳阳大城市发展、乡村振兴战略实施、打造千亿物流产业、港口发展、金融经济、大数据、网络环境、心理健康等岳阳政治、经济、法律、教育、文化、历史等方面形成一批重要成果，激励社科研究热情，用理论更好地指导各行各业发展；同时要积极做好2020年省级重点课题和省级智库课题的组织和申报，集中力量联合攻关，在更高层次和更广范围推出岳阳有影响力、作用力的研究成果，努力打造社科“岳家军”品牌。

二是多形式聚智献策。计划今年9月高标准承办湖南省2019年社科学术年会，借助省社科联优势和影响，邀请全国、全省知名专家开展以“岳阳大城市”发展为主题的学术研讨报告会，进一步宣传岳阳，面向全国、全省聚智献策；围绕乡村振兴战略实施和岳阳市美丽乡村建设主题，与湖南理工学院乡村振兴战略研究中心紧密配合，重点开展乡村振兴重要课题调研，为乡村“产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴”献计献策、凝聚共识、多作贡献；组织和举办“社科专家服务团基层行”系列活动，组织有实力、有经验、有思路的社科专家深入基层，结合地方党委、政府关心的重点难点问题开展调查研究，提供决策咨询，为地方经济社会发展把脉问诊献良策。

三是突出问题导向，着力实际难题的解决。社科研究工作要奔着问题去，拿出对策来。把市委、市政府工作上的难题、老百姓生活工作的难题、困惑当做我们社科研究的课题，难题与课题紧密结合，为党委政府出谋划策，为老百姓解疑释惑。

（三）坚持以人民为中心，大力推进社科知识普及。

习近平总书记指出：哲学社会科学工作者肩负着启迪思想、陶冶情操、温润心灵的重要职责。科学理论只有被人民群众掌握和运用，才能真正变成改造社会、改造世界的物质力量。推进社科普及就是要让社会科学知识进入千家万户，让人民群众共享社会发展成果，大力提升全社会的人文社科素养和情怀，科学生活工作，幸福生活工作。

一是精心组织好岳阳市社科知识微宣讲电视大赛暨社科普及主题活动周系列活动。今年全省社科普及活动周的主题是“礼赞新中国·奋进新时代·建设新湖南”，岳阳市社科联联合岳阳电视台5月上旬将举办社科知识微宣讲电视大赛，

现有30位选手报名参赛，4月份完成初赛，5月上旬，社科普及主题活动周进行决赛并专题播出。选手宣讲素材将被制作成精品视频，同时在岳阳新闻网、智慧岳阳APP手机客户端、岳阳智库网、岳阳社科智库微信公众号等媒体平台宣传推广。宣传周期间，各县市区、各社科类社会组织、各社科普及基地将同步开展一系列各具特色的社科普及活动，形成联动宣传强化效应。

二是深化社科普及“三个一”活动。即一刊：市社科联《社科天地》杂志；一网：岳阳智库网；一课堂：市民大课堂。搭建平台，提供舞台，更好地发挥社科普及及工作传播社会科学知识、弘扬人文科学精神的作用，推动科学理论和党的方针、政策深入人心，温润心灵。

三是加强社科普及基地建设。目前，我市共有社科普及基地44家，其中全国优秀社科普及基地1家，湖南省社科普及基地5家。今年，我们将着力培育发展一批优秀市级社科普及基地，力争再创建1家全国优秀社科普及基地，2家湖南省社科普及基地，适应广大人民群众对社科知识的新需求，打造全方位、广覆盖、立体式的社科普及平台，推动岳阳社会科学走出去，传播岳阳社科好声音，展示岳阳社科新形象。

（四）加强社科类社会组织建设与规范管理，彰显社会组织作用。

社科类社会组织是繁荣社会科学的工作基础，是广大社科专家、社科工作者联系、交流研讨、发挥作用的平台、窗口，也是党委政府联系广大社科专家、社科工作者的桥梁和纽带。

一要高度重视加强社科类社会组织建设。现在，省社科联所辖省直共有160多家学会、协会、研究会（简称学会），岳阳市现只有50家学会，且少数学会存在不按时换届、不组织开展活动的情况，学会工作还大有工作可做，大有潜力可挖。各县市区、各机关单位、各高校、各热心社会科学工作的专家、学者要进一步高度重视，厘



清认识误区，以强烈的使命感和责任感，认真贯彻落实习近平总书记关于社科工作的系列重要讲话和《中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》，按照《岳阳市社会科学界联合会学会管理办法》，积极稳妥做好社科类社会组织建设发展，力争做到成熟一家、成立一家，发挥作用一家。真正发挥学会的联络功能、学术研究引领功能和社科普及功能，以全面提升我市各行各业的社会科学业务水平和能力。

二要加强社科类社会组织的规范管理，确保意识形态领域安全。社科类社会组织是宣传思想文化战线的重要阵地，要全面落实意识形态责任制。牢牢把握意识形态工作在社科类社会组织的主导权、主动权，充分发挥主阵地作用，确保各社会组织始终坚持坚定正确的政治方向。要坚持按章程管理，规范社科类社会组织成立、年检、换届、重大事项审批报告等工作程序，严格实行一年一检，一年一总结，建立完善重大事项审批报告制度、换届报批制度等；今年7月份，将组织召开社科类社会组织专项工作会，研究新形势，部署新任务，完善学术活动报告审批制度。既积极激励引导各学会组织开展健康有益、各具特色的学会学术交流活动，又确保活动政治安全、影响好，活动效果好；要重点督促做好今年6月份要完成换届或更换法人的9个社科类社会组织换届、更换法人工作，切实做到程序规范，材料齐全，工作有力，高标准、高效率圆满完成各项工作任务。

三要进一步加强社科类社会组织党建工作。在社会组织开展党建工作是一项重要的政治任务，也是一项重要的政治职责。今年，我们将按照岳阳市党建工作的总要求和岳阳市“两新”工委的具体部署，进一步明确市社科联社会组织行业党委职责，积极推动社科类社会组织党建工作，争取成立一个学会，建立一个支部，3人以上党员的必须成立党支部，未成立党支部的社会组

织指派党建指导员，做到党建全覆盖；开展激励活动，推荐评选一批先进社会组织党组织、优秀共产党员和优秀党务工作者，让广大党员学有目标、赶有榜样；指导各社科类社会组织选优配强党组织书记，发挥党员的先锋模范作用，积极开展党建活动；督促指导加强支部“五化”建设，不断提升社科类社会组织党建科学化水平。

（五）突出以人为本，展示班子队伍建设新风采。

事业兴衰，关键在人。实现哲学社会科学繁荣发展，班子是关键，人才是重点，队伍是基础。

一要加强班子队伍建设。要按照“强班子、优环境、重实干、创一流”的整体工作思路，突出班子的政治建设、业务建设、人才建设，强化“四个意识”，坚定“四个自信”坚决做到“两个维护”。充分发挥班子的核心表率作用和战斗堡垒作用，要注重市社科联兼职副主席作用的发挥，建立兼职副主席联席会议制度，凝聚更多智慧和力量，形成最大最优整体合力。要积极做好市社科联增加编制人员力量、选调优秀社科研究人才工作，把好事办好办实。

二要加强社科智库建设。习近平总书记指出：“要从推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化，增强国家软实力的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。”现岳阳市社科专家智库共有智库专家105位。今年，我们将根据时代发展和岳阳发展需要，进一步充实岳阳社科智库，有重点有选择吸纳岳阳籍或曾在岳阳工作学习或关注岳阳发展的全国、全省高素质、高层次、高水平的社科人才加入到岳阳社科智库。同时，要积极发挥智库专家的作用，以不同形式、不同领域把专家组织起来、发动起来、活动起来，为岳阳发展献智献策。要积极做好优秀社科专家支持资助奖励工作，做好优秀社科青年人才的选拔培养支持奖励工作，恢复开展两年一度的

岳阳市社科成果评选奖励工作，努力在全社会营造尊重社科人才、尊重社科研究、尊重社科成果的良好氛围。

三要加强基层社科机构建设。《湖南省社会科学普及条例》对县市区、高校、国有企业社科组织机构建立提出了相应的要求，现在我市多数县市区均未成立社科联，而长沙市专门制发了《关于进一步加强社会科学界联合会基层组织建设的意见》，各县市区均成立了社科联，我市基层社科联机构与岳阳经济社会发展第二的战略地位、与历史文化名城地位还不相匹配。今年，我们要向长沙学习，各县市区，有关中央、省属国有企业，要利用机构改革的契机，积极创造条件，建立健全基层社科联组织，确保社科工作机构、编制力量、经费得到保证。

四要优化社科事业发展环境，加强机关精神文明建设。社科联关键在“联”，优势在“合”。要积极争取党委政府及各级各部门对社

科工作的进一步重视与支持，争取市委、市政府制发《关于进一步推动哲学社会科学繁荣发展的实施意见》，将社会科学工作纳入市委、市政府对各县市区、市直单位、中央省属驻岳企事业单位综合绩效考核内容，纳入文明单位考核内容；要坚持以党的政治建设为统领，以创建市级文明标兵单位为契机，着力加强机关党的建设、业务建设、党风廉政建设和文化建设，努力打造学习型、奉献型、创新型、服务型机关，切实把社科联建成广大社科工作者的温馨之家、智慧之家、活力之家。

各位委员、各位同志，新时代赋予社科新使命，新征程期待社科新作为。让我们更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，在市委市政府的坚强领导下，解放思想，积极作为，凝聚更多智慧和力量，为建设湖南新增长极作出社科工作新的独特贡献，以优异成绩向新中国70华诞献礼。

# 关于岳阳新时代机关党建文化发展的对策研究

市直机关工委课题组

习近平总书记创造性提出文化自信，并将“四个自信”发展为“四个自信”，体现了文化在新时代中国从站起来富起来到强起来伟大实践中的基础性作用，为我们探索经济社会发展的文化内涵提供了基本遵循和方向指引。岳阳要在长江经济带“大保护、大发展”的背景下强势崛起，必须充分发挥党建总揽作用，必须突出新时代文化在党的建设中的导向性、凝聚性和激励性作用。构建新时代岳阳机关党建文化发展模式，是积极贯彻落实“努力建设先进的、健康的、富有生机活力的党内政治文化”重要思想的客观需求，也是深入推进党的建设新的伟大工程，坚定文化自信，形成文化自觉的必然要求。

## 一、岳阳新时代机关党建文化的基本内涵和时代价值

机关党建文化作为机关党建工作的重要内容，在党的各项工作推进过程中发挥着重要作用，准确把握岳阳新时代机关党建文化的基本内涵和时代价值，将极大的加快我们探索和研究的进程。

### （一）岳阳新时代机关党建文化的基本内涵

对于机关党的建设来说，党建文化无疑是强党兴党更基本、更深厚、更持久的精神力量。先进的机关党建文化是推动机关党的建设发展进步的重要基础，是提振全体党员精气神，实现“党建总揽”要求，落实“一三五”发展思路，着力构建岳阳发展新格局的强大精神力量。改革开放

40年来，特别是进入新时代，岳阳机关党建文化内涵更加丰富，地位更加重要，目标更加明确。坚定的政治方向、鲜明的时代元素、强烈的认同情结、浓郁的忧乐特色，成为岳阳新时代机关党建文化的本质特征，并不断引领带动社会文化向前发展。

一是政治性。坚定的政治性，体现了机关党建文化的发展方向。始终坚持党的领导，将党的领导摆在一切工作的首位，是机关党建文化的基本政治属性。机关党建文化不同于一般意义上的政治文化，具有明确的政治特性，并渗透在党的指导思想、路线纲领、制度规范、方针政策、精神状态、思维方式等方面。党的全面领导，是新时代机关党建文化建设的永恒主题，高擎习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，把承担和实现党在新时代的历史使命、主要任务、主要目标，作为机关党建文化发展的方向，体现了高度的文化自信和文化担当，有利于凝聚集结广大党员干部、人民群众和社会各界为党和人民的事业努力奋斗。

二是时代性。鲜明的时代性，是机关党建文化永葆生机活力的奥秘所在。始终紧跟时代节奏，牢牢把握主旋律，机关党建文化才能充满活力、永葆青春。机关党建文化不是一种孤立的政治现象，它是依托于一定的时代背景、经济社会、制度环境才能生成，并通过观念体系、思维定式、行为习惯、价值取向持续的表现和传递出

来。把新时代对党的建设的希望和要求，作为机关党建文化发展的生命，顺时应势与党的建设同频共振、与时俱进，积极背负创新与开放使命，永远保持党的肌体的勃勃生机。

三是人民性。强烈的认同度，是机关党建文化不竭的力量源泉。始终为了人民，坚持人民利益至上是机关党建文化的根本政治立场。民心是最大的政治。党的先进性取决于政治文化的先进性，其根本标志是全心全意为人民大众谋利益。人民利益是党的全部政策的出发点和归宿，人民群众对于中国共产党的政治认同和政治支持，就是人民性与党性高度统一的政治文化的外在表现。以人民为中心，把广大人民群众对美好生活的愿景和期盼，作为新时代机关党建文化发展的根本，努力推进决胜全面小康社会进程，使机关党建文化成为团结带领广大人民群众的强大精神支柱。

四是本土性。浓郁的本土关切，是机关党建文化生根发芽的先决条件。始终专注扎根本土文化，坚持理论联系实际是机关党建文化的本土特性。“政治文化就是一个民族在特定历史时期流行的一套政治态度、信仰和感情，这个政治文化是由本民族的历史和社会、经济、政治活动进程所形成的”。政治文化具有民族性、历史性、过程性。岳阳优秀本土文化传统是岳阳机关党建文化生长基因，把先忧后乐、团结求索文化基因有机植入，绵绵不断的汲取营养，培育了具有不同凡响、不可复制的岳阳新时代机关党建文化特质，极大开拓了党建文化新的发展空间。

(二) 岳阳新时代机关党建文化发展的时代价值

岳阳新时代机关党建文化发展的时代价值主要体现在以下三个方面。

#### 1.是推进“岳阳思路”的新动能。

我们党始终把坚持和加强党的全面领导作为一条根本原则，始终坚持把党的建设同党的事业、历史使命、中心工作结合起来，统筹谋划，

一体推进。2018年2月，在岳阳市市县乡三级负责干部大会上，市委市政府提出“一三五”基本思路，这是岳阳发展进入新时代的新方略、新路径。“一三五”基本思路，紧扣岳阳经济社会发展实际，是一个有机整体，既有根本遵循，又有发展保障，更有战略路径，三者紧密关联、相互支撑、完整统一，构成一幅美丽幸福灿烂的岳阳发展图景。“一三五”基本思路旗帜鲜明地强调“党建总揽”要求，大力推进党的建设伟大工程，聚焦主责，抓好主业，当好主角，把党的建设摆到首要位置，突出党的领导核心地位，全面加强党的建设，全面从严管党治党，以“党建总揽”统筹协调岳阳经济社会发展的方方面面工作，以“党建总揽”强力推进岳阳改革开放事业纵深发展，不断提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。“文以立心，文以聚力，文以化人，一个没有精神力量的民族难以自立自强，一项没有文化支撑的事业难以持续长久”。新时代推进中国特色社会主义伟大事业，必须高度重视发挥文化的重要支撑作用，推进党的建设新的伟大工程同样需要充分发挥文化的引领导向作用。推进“岳阳思路”，落实“党建总揽”，构建岳阳发展新格局，离不开新时代机关党建文化的强力支撑。机关党组织是党组织的重要组成部分，相比其它领域，机关共产党员最集中，执政骨干最集中，权力与责任最集中，这是党的各项方针政策无比重要的执行力量和推进力量，如何统一广大党员干部的认识，提升推进“一三五”基本思路的执行力，彰显机关党建文化自身的时代价值，实现精神层面与物质层面的有机融合，值得我们认真思考。在新时代大背景下，只有紧密围绕党的事业，实现人民愿景，机关党建文化才能得到最大升华，才能成为推进“岳阳思路”、落实“党建总揽”要求的强大政治动力。

#### 2.是建设“岳阳一极”的新引力。

2016年《湖南省国民经济和社会发展第十三

个五年规划纲要》赋予岳阳新的定位，明确要求把岳阳建设成为湖南发展的新增长极，以新增长极建设引领国家区域性中心城市和省域副中心城市建设，这是岳阳经济社会发展到一定历史时期的必然选择，是必须担当的重大责任和时代使命。2018年12月，中央正式备案同意《湖南省关于市县机构改革总体意见》，岳阳被列入湖南省的大城市。几年来，市委市政府紧紧围绕经济建设这个中心，以新增长极建设为主路径和总目标，着力构建“五个新的格局”，努力推进产业转型升级，打造扩大投资新引擎，引领全市经济逆势破局，全市经济社会发展彰显出勃勃生机与旺盛活力，取得了阶段性成效。“新增长极”地位不会从天而降，打造岳阳新增长极责任之重、难度之大、过程之艰非常人所想。伟大实践呼唤伟大精神，“新增长极”路上需要强大的精神动力，需要汇聚强大的精神支撑。岳阳新时代机关党建文化的发展正逢其时，必将焕发出更新的魅力，积极引导广大党员干部和人民群众迈向新征程，刷新新增长极的历史高度。

### 3.是弘扬“岳阳精神”的新高地。

先忧后乐、团结求索是不循于俗的“岳阳基因”，是根植于岳阳血脉深处的城市气质，也是推动岳阳发展的内在动因。从屈原“路漫漫其修远兮、吾将上下而求索”的爱国境界，到范仲淹“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的忧乐情怀，从平江起义的革命硝烟，到骆驼精神的隽永流存，时代变迁，精神不息。先忧后乐、团结求索，成为一代又一代岳阳有识之士的精神追求。近年来，全市各级党组织认真落实中央决策部署，按照市委市政府要求，高举改革开放旗帜，解放思想、实事求是、与时俱进、创新发展，走出了一条契合时代特征、彰显岳阳精神、铸塑城市特性的改革开放之路，也形成了具有岳阳人文、岳阳气质、岳阳品格的新时代机关党建文化。岳阳新时代机关党建文化的发展，为岳阳精神提供了鲜活的时代坐标、扎实的实践平台、

丰富的文化滋养，为培育共同的情感和价值、共同的理想和精神提供了重要的历史机遇。先忧后乐、团结求索的岳阳情怀、岳阳精神汇聚成新时代机关党建文化的重要元素，以其无可复制的品格和源源不断的活力，必将成为党的建设新的精神高地。

## 二、岳阳新时代机关党建文化发展的鲜明特色和提升空间

进入新时代，岳阳机关党建文化发展方向愈来愈精准、脉络愈来愈明晰、作用愈来愈凸显、影响愈来愈深远，既有继承又兼具创新，形成了具有鲜明特质的岳阳新时代机关党建文化。面对现实要求，着眼未来发展，岳阳机关党建文化仍有相当的提升空间。作为党内政治文化，其本身引领力穿透力有待进一步培育和加强，这既是新时代赋予的新机遇，又是更新更大的挑战。

### （一）岳阳新时代机关党建文化发展的鲜明特色

#### 1.“以人民为中心”，大力推行“一线工作法”。

岳阳新时代机关党建文化经过长期发展，以关注广大人民群众生活，转变党员干部作风，切实解决民忧民困为目的的党建主题活动长盛不衰。2018年2月，市委市政府提出“一线工作法”。“一线工作法”的提出，源于厚重的人民情怀，是以人民为中心，站在时代的历史方位上，对人民主体地位清晰的认知，共产党人矢志不渝的奋斗追求就是为了人民、造福人民。“一线工作法”的提出，得到社会各界广泛认同，追根溯源，本质上是岳阳党建文化的传承，是岳阳机关党建文化新时代民本情怀、民本基因的外在体现。随着岳阳经济社会的快速发展，人民对美好生活的向往和预期不断提高，我们面临越来越繁重的工作任务，扶贫脱困、乡村振兴、现代产业、城市发展、改革攻坚等领域都出现了较多的难点热点问题，事关民生大计，事关百姓切身利益，问题的解决一般都会有难度。正确处理好这些矛盾和问题，考验党员干部的宗旨意识和

执政能力。涵养和培育人民情怀，要求我们必须深入到开展工作的最前线，和人民站在一起，拜人民为师，为人民代言，心怀为民真情，心怀干事激情，在农村一线，在工厂一线，在社区一线，在经济社会发展一线，扎扎实实为人民群众谋幸福。以人民为中心是机关党建文化最大的宗旨标签，也是推动岳阳经济社会永远向前的强劲精神动力。关注民生、融入群众、解决民忧，强化全心全意为人民服务的宗旨意识，成为岳阳新时代机关党建文化的一大亮点和特色。从2013年的百个机关社区、万名党员进家庭的“百联万进”，到“党员进社区，竞赛当五员”；从“我为群众当义工”，到“双进双联”，到今天“一线工作法”的普遍推行，活动不断线，情感不失联，机制重长远，效应在放大，全市广大机关党组织努力探索机制的长效化、常态化，从活动发端时期每位党员人手一册的“群众实事办结红本本”，到单位主职领导“一把手”挂牌销号督办社区重大民生问题，体现的不仅仅是为民办事为民解忧的姿态，更是机关党建文化在机制创新上的突破与发展，机制上的革命带来的是广大人民群众满满的实惠。

2. “以正为核心”，大力倡导“文明节俭操办婚丧喜庆事宜”。

把先进的、健康的、积极向上的“体制文化”，作为机关党建文化建设的鲜明主题，划清界限激浊扬清，旗帜鲜明地反对抵制腐朽文化、落后文化、世俗文化，致力形成党政清廉、文明健康、干部清白的政治文化生态。近年来，岳阳市委市政府大力倡导“文明节俭操办婚丧喜庆事宜”。市委市政府高度重视，连续三年以两办名义下发相关文件，市委主要领导担任组长，坚持党委主责机制，率先签订承诺书，各县市区严格落实领导责任。市直机关部门一把手递交责任状，以“五个一”办法推进工作（一支队伍、一张承诺、一纸流程、一把尺子、一个目标），近3万名在职党员参加活动。党员领导干部违规操

办、顶风滥办婚丧喜庆事宜现象基本绝迹。岳阳市民政局、岳阳市教体局等单位机关党委以扎实的工作作风推进工作，市民操办“升学宴”、“寿宴”、“乔迁宴”现象大大减少，一股文明节俭操办婚丧喜庆事宜之风扑面而来，从机关到农村，从干部到群众，自觉执行文明节俭革除陋习规矩，文明风尚底线思维走进千家万户。这种“以正为核心”的机关党建文化，诠释了新时代的价值追求，延伸了纠“四风”治陋习链条，还原了共产党人的本色，辐射到广大人民群众，引领了文明进取、健康向上的社会风尚。近年来，市直机关还围绕“新时代”这个时代标签，创新开发机关党建文化产品，推出“四大系列产品”，即一部剧：《新时代的弄潮儿》共10集，成为岳阳市首部党建宣传教育片；一本书：《新时代的追梦人》，深刻探寻社会主义在中国、在岳阳伟大实践的生动故事；一个栏目：《新时代的建设者》，在岳阳日报宣传推介投身经济社会实践的优秀支部和党员典型；一堂党课，《新时代的好声音》，组织市直机关基层1300多名支部书记开展微宣讲，面向广大党员和人民群众传递党的声音，推进岳阳工作。

3. “以干为重心”，大力整治空心房，助推乡村振兴战略实施。

我们党历来反对形式主义，官僚主义，强调实事求是，忠诚老实；强调谋事要实，创业要实；强调担当作为，敢闯敢试，这些落实到行为标准上，就是突出实践实干实绩。习近平一再强调要“保持政治定力，坚持实干兴邦，始终坚持和发展中国特色社会主义”。这些年来，岳阳党政坚持“实字当头，发展至上”的理念，发令枪一声声响起，接力棒一代代相传，岳阳经济社会发展出现长足进步。实施乡村振兴战略是新时代做好“三农”工作的总抓手。2018年初，市委市政府决定以农村“空心房”整治为突破口，下好乡村振兴“先手棋”。截止10月19日，全市共拆除“空心房”1069万平方米，腾退土地7.3万亩，

实施复耕3.6万亩，全市共规划集中建房点339个，已建成147个，累积竣工12382户，节约用地9800亩。引导20个创建镇打造“岳字号”品牌，壮大龙头企业。确保平江县摘帽，109个贫困村退出，全市综合贫困发生率降至2%以下。岳阳市委市政府一班人带领全市广大党员干部，务实创新、积极作为，努力推动乡村振兴走在湖南乃至全国前列。干就有干的样子，奋斗的人们最快乐！岳阳市城管局机关党支部，不阻交通不扰民，15天在市区架起两座人行天桥，赢得市民交口称赞。岳阳市住建局机关第四党支部，加强对市中心城区黑臭污水的监管，截止2018年12月，有效监管治理城区27处黑臭污水，提前完成国家规定的治理时间。平江县扶贫办主任叶剑芝，深耕扶贫岗位18年，足迹踏遍了平江773个村，带领全县208个贫困村整体脱贫，争取各类扶贫专项资金达10亿元以上，被评为全国扶贫系统先进个人。为落实习近平总书记“共抓大保护、不搞大开发”、“守护好一江碧水”的重要指示，在长江岸线港口码头整治工作中，不到三个月时间，全市共出动执法人员3万多人次，关停拆除码头泊位42个，退还长江岸线7.24公里，复绿填土16.3万立方米，提前一个月完成了计划关停任务。全市广大机关党组织干在一线、实在线、上率下行、蔚然成风，构成了奋发有为、落实为要、务求更好的行为文化，成为岳阳新时代机关党建文化的优秀基因。

## （二）岳阳新时代机关党建文化发展的提升空间

1.主导和主阵时有脱离，亟待进一步将党建文化主导力量与主阵地建设有机统一起来。

机关党建文化的领导力量就是党的各级组织，主导机关党建文化发展的正确方向，确保机关党建文化坚定的政治性，永葆机关党建文化主阵地良好的续航状态和能力。目前在一些地方和部门，机关党建文化主导和主阵脱离现象时有发生。究其原因，主要还是部分领导政治站位不

高，虚化弱化党建工作，管理体系不太明晰，党委主导、主建、主阵格局尚未形成。机关党建文化既是机关党的精神层面体现，又是可见可塑的有形感知。主导力量的乏力和缺位，必然削弱机关党建文化的影响力，必然阻碍机关党建文化的发展。机关党建文化主导、主建、主阵三者有机统一，才能推进机关党建文化健康有序发展。

2.自发与自觉同时存在，亟待进一步将党建文化自发行为转化为自觉行为。

在岳阳机关党建文化发展的初级阶段，机关党建文化自发状态和自觉状态同时存在，这是事物发展的基本规律，我们必须要有清醒的认识和把握。在一些地方和部门，自发状态下的机关党建文化呈现出“五无”现象，即无统一领导、无发展规划、无系统评价、无配套经费、无年度考核。如何积极引导自发状态走向自觉状态，我们要进行大量的深入探讨和实践，要努力发掘推介一批优秀的成熟的机关党建文化示范典型，要迅速出台机关党建文化建设的评价标准，逐步完善机关党建文化发展的相关配套机制。

3.活动与活力顾此失彼，亟待将举办主题活动与激发党建文化活动有机统一起来。

丰富多彩的主题活动是机关党建文化的重要载体，是机关党建文化充满活力的具体表现。在一些地方和部门出现了“重活动轻活力”的现象，片面追求搞短期成果促轰动效应，缺乏对机关党建文化发展的高度、广度和深度的研究，机关党建文化出现千篇一律、“异口同声”的现象，部分单位和部门眼光唯上一味图简，习惯于按批示办事，习惯于依样画葫芦，不动脑筋乐于守成，动力机制滞后，人才储备不足，机关党建文化项目同质化现象较为严重。如何激发机关党建文化的活力，增强新时代机关党建文化可持续发展动力还需下更大功夫。

4.形式与形态相对割裂，亟待将党建文化形式与特定形态的内容统一起来。

机关党建文化是机关党的建设的内涵体现，

对党内政治生态具有潜移默化的影响。形式总是为特定形态的内容服务，作为事物两面不能割裂。机关党建文化的发展演进中，特别是信息时代创新服务经济的到来，新型人际连结、新型组织关系、新型治理模式的出现，不同程度的冲击着传统格局，对我们的工作带来前所未有的挑战。机关党建文化在一些地方和部门存在表现形式的单一化和平面化，对机关党建文化的存在形态认识不足、探索不多。如何通过文化的存在形态，体现和传递我们党全面从严治党，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设，坚持思想建党，永葆先进性和纯洁性，还需进行大量的实践和探索。熟诵党章党规，重温入党誓词，过好党节党日，开好民主生活会，落实“三会一课”，创办文化基地，创新党刊党报，导入艺术元素，佩戴党徽上岗，党员志愿服务等等，我们要善于从初级形态做起，努力从活动形式上实现提质升华，奠定机关党建文化稳健发展的牢固根基。

### 三、岳阳新时代机关党建文化发展对策建议

坚持党的领导，树立深改思维，积极探索推进岳阳新时代机关党建文化发展的体制机制建设，拿出契合实际、科学管用的岳阳方案。党内政治文化建设，是个不断探索和发展、不断丰富和完善的过程。建设岳阳新时代机关党建文化绝非一蹴而就，必须根据事物发展所面临的不同性质和不同矛盾，在紧紧围绕坚持和加强党的全面领导这个主题，落实“党建总揽”重要要求的大背景下，树立改革思维，注重事物系统性、前瞻性、创新性的有机统一，充分汇聚一切有利因素，解放思想、排除干扰、革故鼎新、奋发有为。不断深化改革，才是真正的中国特色，才是新时代的基本要求，才是契合实际的对策研究，才会有科学管用的岳阳方案。

#### （一）坚持党的领导，努力打造主导主建格局

中国共产党是一个伟大的物质存在，也是一个伟大的精神存在、文化存在。坚持党的领导，

归根结底就是解决机关党建文化发展的姓氏问题、基因问题，确保机关党建文化成为落实党的建设总要求、提高党的建设质量的精神支撑力和推进伟大斗争、伟大事业、伟大梦想的文化生产力。坚持党对机关党建文化的坚强领导，明确新时代机关党建文化的主要任务，努力打造符合执政党立党为公、执政为民价值追求的主导主建格局。

1.主导，牢牢掌握党对新时代机关党建文化发展的领导权。市委明确提出，当前和今后一个时期，全市要着力把握和坚持“一三五”的基本思路，着力构建岳阳发展新格局，其中，“三个工作重点”的第一个重点就是“党建总揽”。“党建总揽”就是要坚持和加强党的全面领导，要用党建总揽工作全局，发挥党的领导核心作用，以党的政治建设为统领，全面推进党的各项建设，不断提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。要推进新时代岳阳机关党建文化，就要高擎习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜，紧紧围绕坚持和加强党的全面领导主题，把握新时代机关党建文化发展的正确方向，确保新时代机关党建文化具有鲜明的政治内核，使其在纷繁复杂的历史背景中永不失先进性、引领性、时代性。第一，成立领导机构。成立岳阳市新时代机关党建文化发展委员会。建议市委市政府下发《关于加强岳阳新时代机关党建文化发展的实施意见》的文件。明确市委市直机关工委行使全市机关党建文化的领导权和指导权。委员会主要职责是：统一部署全市机关党建文化建设，谋篇布局发展规划，统筹推进机关各战线工作，协调各方力量形成工作合力，加强督促检查，推动全面落实目标任务。市委书记兼任岳阳市机关党建文化发展委员会主任。市纪委、市委组织部、市委市直机关工委、市发改委、市经信委、市住建局、市自然资源局、市财政局、市审计局、市委办督查室、市城管局、市文广新局、市教育体育局，市法制办等部门为成员单位。市委市直机



关工委加挂“岳阳市机关党建文化发展委员会办公室”牌子。第二，建构主导格局。实现整体联动，调动各级党组织参与机关党建文化发展的主动性。全面加强党的领导，落实党建主体责任，构建岳阳市机关党建文化发展委员会总规划、市直机关工委直接领导、市直单位机关党委具体负责、党总支（支部）具体落实的工作机制，一级抓一级、级级有成效，确保主体责任在各级党组织逐级传导、层层压实，形成聚精会神抓党建文化工作的生动局面。第三，强化主体责任。开展党建述职评议，全面落实机关党建文化工作责任。坚持“抓好党建是最大政绩”的鲜明导向，扎实开展党委（党组）书记抓基层党建述职评议工作，将机关党建文化作为述职评议的主要内容，充分发挥党建述职评议的“指挥棒”作用，进一步强化问题导向，突出问题整改，建立健全责任清单、问题清单、整改清单，实行项目化管理和考核，逐一推进落实，切实增强述职评议考核实效，并以此为重要抓手，落实全面从严治党责任，不断提升机关党建文化工作水平。

2. 主建，稳健推进党对新时代机关党建文化发展的建设权。积极落实机关党建文化的科学规划、宏观把握、主要任务、历史愿景，建立科学完善的工作机制，进一步明确职责任务，促进机关党建文化建设取得新成效。第一，强化建设理念。机关党建文化重在建设。要深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领会加强党对机关党建文化建设的重要性，要强化各级党组织负责人的政治意识、主建理念，积极探索推进“一把手”主建主责机制。加强党员“四个意识”、“四个自信”教育，培育机关党员干部的主人翁精神，激发全体党员参与文化建设的主动性、创造性。要充分认识到机关党建文化对行业文化的引领作用，主动作为，久久为功，努力建设先进的、健康的机关党建文化。第二，打造主建队伍。党员干部是机关党建文化队伍的建设主体，要着力建设一支政治理论素养高、文化底蕴

厚、执行能力强，善于思考、善于总结的高素质机关党建文化队伍，切实担负起机关党建文化发展的研究、组织、指导、推进等工作。充分发挥群团组织的力量，形成机关党建文化全员参与、全员共建的氛围，把机关党建文化作为提升机关党员干部综合素质、提升机关服务水平、提升机关形象的有力抓手。第三，搭设文化主阵。各级机关党组织负责人要有主阵意识，切实抓好党建文化阵地建设，创新教育和活动载体，不断提高党员队伍的思想文化素质。要在继承“三会一课”、党员活动日等等优良传统教育活动方法的同时，开展“党建文化+互联网”模式，充分利用网络、微信平台等现代信息网络教育手段，创设网上党员学习课堂、网上党员之家等专栏，组织党员在网上参加教育培训、上党课、评议党员、组织网上支部活动，通过微课堂开展微宣讲，制作微电影、微型党建专题片等方式开展党员教育及文化传播。各级基层党组织要按照部署要求，结合党建工作和业务工作实际，开展各类主题实践活动，激发广大党员自豪感和荣誉感，使机关党建文化全面渗透到工作的各个环节。

（二）坚持引领地位，努力铸就龙头带动效应

党领导下的机关党建文化具有不容置疑的引领地位。岳阳机关党建文化的引领地位是经过长期的革命、建设、改革，特别在走进新时代等重大历史进程中，反复锤炼、反复打磨、反复实践形成的。需要指出的是，它不同于一般文化的价值基础和终极目标，它承载着岳阳560万人民决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴共圆中国梦的神圣使命，它引领带动广大党员群众，薪火相传、前赴后继、接续奋进，为把岳阳建设成为湖南发展新增长极贡献一切力量。

1. 坚持机关党建文化发展的引领地位，关键是要做好传承文章。任何一种文化的魅力都在于其绵绵不绝的久远和反复积淀的文化底蕴。岳阳机关党建文化的发展不是无源之水，更不是空中楼阁。我市有一支数量庞大且品质优秀的机关党

员队伍，拨开历史的层层烟云，一名党员就是一面旗帜，就是一条奔腾不息的文化长河，先忧后乐、团结求索的岳阳共产党人的形象丰碑，为当代机关党建文化镌刻出了新的精神高度，赋予了机关党建文化浓郁的地域文化特色。毛泽东主席曾如此评价屈原：“屈原的名字对我们更为神圣。他不仅是古代的天才歌手，而且是一名伟大的爱国者，无私无畏，勇敢高尚。他的形象保留在每个中国人的脑海里。无论在国内国外，屈原都是一个不朽的形象。我们就是他生命长存的见证人”。巍巍巴陵、人杰地灵，无论是平江起义不怕牺牲的革命精神，还是弼时同志为党忠诚的骆驼精神，追根溯源同属岳阳精神，是先忧后乐、团结求索精神的时代体现，其文化脉系渊源流长，在历史长河反复涤荡，得以传承的价值动机就是以实现人民利益、推动社会进步为基础，本质上吻合执政党立党为公的价值取向，是新时代更好执行全心全意为人民服务伟大宗旨的强大文化基础，这是作为岳阳人值得骄傲和自豪的地方。如何在新的时代背景下做好传承的文章，坚守本土文化的优秀基因，放大机关党建文化的认同感，需要我们认真挖掘和思考总结。

2.坚持机关党建文化发展的引领地位，关键是要做好创新文章。面对互联网信息时代的到来，要着力在有形有声有色、可看可留可学上下功夫，构建具有说服力、亲和力、影响力的时代场景，把机关党建文化适时呈现在世人面前，让机关党建文化与机关党员、人民群众“勤”起来，“近”起来，“亲”起来。建议立项建设岳阳市新时代机关党建文化主题公园，打造具有岳阳本土特色的新时代机关党建文化高地。项目必须遵循党的领导、科学规划、社会参与、群众响应的基本原则。项目选址可考虑在城市非人口密集区，拟占地300亩，可分两期投资开发，适度引入社会资本，建设周期三年。项目主要功能至少要考虑三个方面：一为全市党员党建活动中心，确保党的节日、党建重大活动、党员重要集会

平台有场地，强化全体党员的身份意识、组织意识；二为市民红色主题教育场所，立足在“红色”主题上着笔，有效植入岳阳本土文化，把红色文化英烈精神整合成可看可学可用的场景实物，有机融入全市旅游体系，加大开放力度，促进党性党味对人民群众和市民文化的渗透；三为城市新兴文化产业基地，新事物要用新思维，科学策划是根本，要用优秀的策划方案推进基地的建设；完善机制是核心，要用先进的机制体系作好基地发展运营的保障。项目还要大胆使用前沿科技，巧妙导入声、光、电等手段，结合党建、信息、艺术等元素，传递党的声音，讲好岳阳故事，提振干群士气，高起点大格局，建设好岳阳机关党建文化主题公园。项目的建设必将增强岳阳新时代机关党建文化的仪式感、规制感、荣誉感。项目策划既要注重历史脉络，又要面向未来世界；既要考虑文化功能布局，又要着眼城市地标需要。勇开党建文化发展之先河，抢占新时代党建文化创新制高点。

3.坚持机关党建文化发展的引领地位，关键是要做好服务文章。服务夯实基础，融合促进引领。要把服务的着力点放到助力机关党的建设上。机关党的建设和机关党建文化是大地与森林的关系，优秀的机关党建文化必然正面推动机关党的建设向前发展，探索机关党建文化的“反哺”作用具有一定的现实意义。要做机关党的建设全面发展的“大引擎”，释放文化的激励和带动效应，加强调查研究，去“短板”、补“漏洞”、拉“长腿”，促进全市机关党的建设的整体进步。要做机关党的建设形成优势的“大推手”，在有条件、有基础的地方和单位持续注入文化关切，利用主流媒体大力宣传推介敢闯敢试、开拓创新的机关党建典型。要把服务的着力点放到社区群众上，努力探索机关、社区党建深度融合的路子，引导广大机关基层党组织服务社区群众，大力推行“机关党建文化+社区”模式，支部联支部，支部结对子，党员进社区，点对点

服务。有效整合机关党建文化资源，发挥机关党建文化的教育功能，开辟机关党建社区文化园，传递党的声音，树立党的形象，渗透党的主张。要建立流动支部，试点“五化”建设，关爱流动党员，营造生动活泼、党群鱼水氛围。

4.坚持机关党建文化发展的引领地位，关键是要做好实践文章。时代是思想之母，实践是理论之源。要紧紧围绕“一三五”发展思路，着力构建发展新格局，真抓实干，实现跨越，努力创造出更新更大更生动的实践。要紧紧抓住“全力建设湖南发展新增长极”这一历史重大机遇，深刻领悟“党建总揽”要求，聚焦发展目标，勇敢接受挑战，引导广大党员干部迅速投身现代产业、开放带动、立体交通、城乡统筹、生态发展“五个新的格局”的伟大实践，真正沉下身、沉下心、沉下力去干事创业。伟大实践离不开求真务实的作风。要大力推进市委提出的“一线工作法”，倡导干在一线的风尚，切实转变党员干部的工作作风，用干事业的韧劲，做文化的心境，站在文化自觉的高度，从常态化、影响力、归宿感上持续发力久久为功。践行“一线工作法”，要努力肥沃机关党建文化的“民心”土壤，引导广大机关党员从机关大院走出来，察民情解民忧，想事干事成事，撸起袖子、俯下身子、迈开步子，在火热的一线密切党同人民群众的血肉联系。践行“一线工作法”，要切实把握是否脱离群众、心中有无人民作为衡量坚持党的群众路线的风向标，净化政治生态、引领社会风尚、涵养人民情怀，以人民为中心，把人民群众的利益摆在全体党员心中最高位置，打造具有人民本色的党建文化内核。

（三）坚持规划先行，努力开创科学推进路径

规划是发展的指路明灯，是塑造未来的宏观布局。科学的规划，既要给予人直觉地判断，又要综合各种情况进行理性分析，形成可期的工作远景，开创科学的推进路径。岳阳机关党建文化要发展地更科学更协调，就必须在系统分析岳阳

面临的新形势、新问题的基础上，制定《岳阳新时代机关党建文化建设规划纲要》，形成岳阳路径、岳阳方案。这些新形势、新问题，可以从三个方面来分析。从新时代来看，社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。从全党来看，党的十九大对推进新时代党的建设作出了全面部署，明确了新时代党的建设总要求；习总书记在2018年全国组织工作会议上明确提出了新时代党的组织路线；2018年7月，习近平总书记就对中央和国家机关推进党的政治建设作出了“一个带头、三个表率”的重要批示；2018年10月，党中央出台了《中国共产党支部工作条例（试行）》。从岳阳来看，随着全面从严治党向基层延伸，岳阳机关党建呈现出党建水平大幅提升、党建责任极大压实、党员意识明显增强等特点。《新时代岳阳机关党建文化建设规划纲要》要针对这些形势、新特点，因地制宜、因时施策，指导机关党建文化与时俱进、砥砺前行，形成对社会各个阶层、各个方面的辐射和影响。根据调研分析，制定《岳阳新时代机关党建文化发展纲要》至少要以以下几个方面为遵循。

1.紧紧围绕一个指导思想。习近平新时代中国特色社会主义思想特别是党建思想，高瞻远瞩、高屋建瓴，内涵丰富、思想深邃，是我们党理论创新的最新成果，是加强机关党建文化建设的根本遵循。《纲要》要旗帜鲜明、方向正确，就必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，科学持续推进新时代岳阳机关党建文化建设。根据党在社会主义初级阶段的历史任务，当前和今后一个时期，《纲要》的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，贯彻落实新时代党的建设总要求，以改革创新精神开展新时代岳阳机关党建文化建设，包容创新岳阳

本土文化，形成岳阳特有的党建文化脉络，进一步提高岳阳管党治党水平。

2.客观把握三大发展阶段。要厘清机关党建文化发展逻辑，就必须根据机关党建工作科学化水平情况来明确发展目标。就岳阳而言，岳阳新时代机关党建文化的发展目标可以划分为三个发展阶段：到2025年，机关党建文化制度框架基本形成，市直单位探索形成了一批各具特色的机关党建文化，党员对机关党建文化认同度显著提高。到2030年，市直各单位机关党建文化建设更加均衡，人财物保障机制进一步健全，机关党建文化的影响力显著提高。到2035年，机关党建服务中心大局成效明显，机关党建文化进一步对社会经济各项生活进行辐射和影响，机关党建文化的社会引领力显著提高。当前，岳阳机关党建文化正处于初级发展阶段，我们要遵循客观规律，根据初级发展阶段特征，在统筹推进机关党建文化建设各项任务的同时，科学把握市直各单位的差异性特征，突出先试先行，办好机关党建文化试点，力争一个市直单位一种党建文化品牌，实现机关党建文化“一单一品”。

3.正确处理三大关系。一是政治性与时代性的关系。政治性是中国共产党的根本属性，是引领机关党建文化建设方向的核心和灵魂，直接关系到机关党建文化建设的根本性质和发展方向。时代性是马克思主义政党的鲜明特性，是机关党建文化的先进性和纯洁性的重要体现。离开政治性，机关党建文化就会偏离方向；离开时代性，机关党建文化就会失去生机和活力。可以说，政治性是根本，时代性是品格，两者互为一体、彼此关联。落实“党建总揽”，要求不断增强机关党建文化的政治性和时代性，正确认识发展中的新情况新问题，以党建总揽工作全局，与时俱进地丰富发展机关党建文化，将时代性自觉统一于政治性之中，使机关党建文化始终充满活力。二是紧迫性与长期性的关系。党的十九大对新时代党的建设提出了新的更高要求，机关党建文化建

设日益显示出重要性和紧迫性。我国少数地区已经走在了前列，比如深圳出台了相关标准，通过突出党内政治文化建设的统领地位，保证党内政治文化正气充盈、朝气蓬勃。同时，机关党建文化的发展又具有长期性，是在不同的历史时期中反复积累和反复沉淀形成的，要尽快制定机关党建文化中、长期规划，促进新时代机关党建文化有条不紊的发展。三是物质性与精神性的关系。机关党建文化的物质性是外在形式，比如党建阵地、平台建设、制度体系等。它的精神性主要表现在思想自觉和行动自觉。内容决定形式、形式体现内容。在岳阳新时代机关党建文化发展的初级阶段，要集中精力加强机关党建文化的硬件建设，增强机关党建文化的可视度和具象性，从而带动机关党建文化软实力的全面提升。

#### （四）坚持深改思维，努力探索岳阳发展方案

加大要素力整合，破解孤军作战首尾不顾的难题。基本思路是：“顶层机关+职能部门+基层行业”，坚持双管齐下，双轮驱动，多维度、多层面集结相关要素，有机整合相关环节形成的要素保障力，从“四个方面”入手，形成一套岳阳新时代机关党建文化发展规划体系，全面加强岳阳新时代机关党建文化建设。

##### 1.从法规建设入手

一是树立法治思维。在全面依法治国的大框架内，不断健全完善岳阳新时代机关党建文化领域相关法规体系，用法治思维谋划规范机关党建文化工作，用法律手段优化机关党建文化环境，用政策纲要规划机关党建文化发展，推动机关党建文化协调，平衡，可持续发展。

二是启动立法探索。在全面从严治党的大背景下，迅速启动新时代机关党建文化党内法规体系的探索求证工作，努力谋求确立机关党建文化发展的法律地位，探索法律机制保障下的机关党建文化的主体地位，引领作用，实现方式等。岳阳要大胆走到前列，巩固现阶段机关党建文化发展的成果，着力培育论证一批优秀的“新时代机

关党建文化示范典型”，从中寻找到法律法规的支撑点，为党内立法建规选取成功的案例。

三是鼓励先行先试。积极探索努力解决基层机关党务干部特别是党的支部书记的待遇问题，严管、高配、优出，选拔任用好支部书记；要参照纪检专干，工会专干等行业通行做法，给予支部书记一定比例的岗位津贴，最大限度的保护好基层党务干部的工作积极性，从站在全面加强党的建设的战略高度，对党支部书记进行政策关怀，先行先试务求实效，努力在组织文化上实现创新突破。

## 2.从行政手段入手

一是建构行政体系。迅速推出岳阳新时代机关党建文化发展行政平台，夯实组织结构，完善工作机制。市委市直机关工委作为推进机关党建文化的执行力量，根据相关部门的职能职责，紧扣岳阳新时代机关党建文化发展的“一个文件，一个机构，一个纲要，一个基地，一个规划，一个标准”的基本框架，拿出切实可行的“岳阳方案”。

二是实现“三个纳入”。把新时代机关党建文化发展纳入岳阳市年度综合绩效考核体系，机关党建文化部分占机关党建分值的30%；纳入市直机关党建年度考核体系，机关党建文化部分占分值的30%。坚持落实党建“一票否决”制，用好“否决”杠杆，促进新时代机关党建文化刚性化；纳入《岳阳市“为官不为”“为官乱为”问责暂行办法》，不断完善督导问责机制，提高规制意识，着力改变党建文化建设可大可小，可为可不为的状态。

三是确立示范标杆。建议市委市政府命名挂牌表彰一批“岳阳新时代机关党建文化示范基地”，确定“比、学、赶、帮”示范标杆。

四是寻求财力支撑。落实《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》之相关规定，在财政投入上，将原定的2%调增至3%，增加机关党建

文化发展的财力投入，确保提高部分的资金使用做到专款专用。部分有条件的地方和单位可先行先试，着力推出一批新时代机关党建文化的“岳阳典范”。

## 3.从舆论导向入手

一是建设“四级工作网络”，高度重视执行力建设，培育一支过硬的机关党建文化新闻舆论宣传队伍，即“工委+机关党委+党总支+基层党支部”的全覆盖工作网络，团队线连线，单兵点对点，利用相关工作手段夯实执行基础。

二是建设“四维宣传平台”，打造“一报（岳阳日报）、一台（岳阳电视台）、一线（岳阳机关党建网）、一号（岳阳机关党建文化公众号）”四位一体的岳阳新时代机关党建文化媒体平台。

三是建设“四大文化产品”，巩固机关党建文化“新时代系列”品牌，在原有新时代四大产品（一部剧、一本书、一个栏目、一堂党课）的基础上，做好机关党建文化产品的提质升级工作，营造良好的机关党建文化氛围。

## 4.从基层试点入手

加大岳阳基层行业新时代机关党建文化实践成果的使用力度，以丰富的实践形成经验支持。遵循《岳阳新时代机关党建文化发展规划纲要》相关精神，广泛开展调查研究，考证基层现状，统筹兼顾，分门别类，提出机关党建文化试点方案。根据调研信息显示，岳阳市直机关1500多个基层党组织全部开展了机关党建文化建设，近3万名党员参与了机关党建文化的活动，市区50%以上的机关单位和部门具备推行试点的基本条件。从基层试点入手，探索推出一套岳阳新时代机关党建文化阵地建设的“岳阳标准”，着力在“一廊（走廊），一园（主题园区），一室（活动室），一线（信息平台），一品（特色产品）”上做好试点工作，显著改善机关党建文化的硬件建设。

# “新增长极”目标下的港城一体化研究报告

刘健挺

**摘要：**岳阳要积极践行“一三五”发展思路，发展成为湖南省经济发展新增长极，关键是依托城陵矶“通江达海”的港口优势，协调港口与城市、港口与腹地、港口与产业的关系，推进港城一体化。在研究港城一体化的内涵与影响因素的基础上，指出岳阳港城一体化的现状、问题与机遇，并借鉴国内外成功经验，提出“新增长极”目标下岳阳港城一体化的发展路径。研究认为，推进岳阳港城一体化，需要以统筹规划为前提，培育临港产业，加快形成港口与腹地区间高效快捷的大物流格局，并不断完善优惠保障政策。

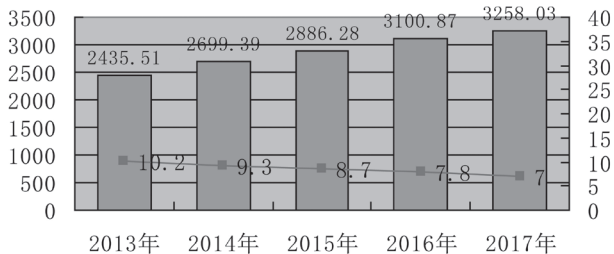
**关键词：**新增长极；港城一体化；岳阳；城陵矶新港区

## 一、岳阳港城一体化的现状

### （一）岳阳市和城陵矶港的现状概况

1.岳阳市国民经济稳步增长。初步核算，2017年国内生产总值3258.03亿元，总量居全省第二，比上年增长7.0%，高于全国平均水平0.1个百分点。全市三次产业结构比调整为11.1:43.8:45.1，产业结构首次转化为三、二、一，服务业成为岳阳经济新的主导力量。

图1 2013-2017年全市GDP及其增速



价格水平涨势温和。2017年居民消费价格(CPI)比上年上涨1.3%。商品零售价格(RPI)

比上年上涨0.7%。工业生产者出厂价格(PPI)比上年上涨1.8%。

财政收入运行稳健。2017年全市公共财政预算收入318.09亿元，比上年减少12.66亿元，下降3.8%，其中税收收入243.44亿元，减少3.81亿元，下降1.5%。地方公共财政预算收入152.14亿元，比上年增加0.1亿元，增长0.1%，其中税收收入78.94亿元，增加8.65亿元，增长12.3%。

2.近年来，港区按照“以港兴业、以业强区、以区拓城”的发展战略，开发建设取得了显著成绩。2012至2017年，GDP、固定资产投资、规模工业增加值、财政总收入分别增长3—6倍，各项指标增幅在全市均名列前茅。建区以来，新港区累计投入资金220亿元，累计签约项目185个，开工或投产项目近100个，协议引资800亿元。组建运营湖南城陵矶国际港务集团，开辟“21世纪海上丝绸之路”岳阳至东盟、岳阳至澳大利亚接力航线，成功申报和建成运营“一区一港四口岸”。

城陵矶港集装箱吞吐量增幅连续多年保持长江内河港口第一。顺利晋升为国家级产城融合示范区、省级高新技术开发区，是全省首批示范物流园区和湖南军民融合产业基地。城陵矶新港区通过长江黄金水道实现了北通巫峡、南极潇湘、西联成渝、东达四海的开放格局，具备了较强的产业承载力、要素聚集力和经济辐射力，已经从“洞庭时代”迈向了“江海时代”。

## （二）城陵矶港为城市升级发展提供了新动力

### 1. 促进产业结构优化

岳阳是中南地区最大的石化基地，全国最大的新闻纸生产基地，重要的电力能源工业基地，大工业为大物流的发展提供了有利条件，发展现代物流产业，打造千亿产业集群岳阳具有广阔的前景。2017年以来，岳阳充分发挥区位优势 and 口岸平台优势，积极对接国家“一带一路”战略和省委“开放崛起”战略，大力推进现代物流产业发展。作为市委市政府重点培育的新兴产业，岳阳现代物流业目前初步形成了以城陵矶新港为依托的航运物流集聚区，以京港澳高速、G107为依托的公路物流集聚区和以京广铁路为依托的铁路物流集聚区。岳阳坐拥163公里长江岸线资源优势，地处三江交汇之处，是湖南东进出海的桥头堡。其中，12公里的优质岸线就集中在城陵矶新港区，发展航运物流具有天然的优势。岳阳将依托城陵矶通江达海的战略优势，大力发展优势物流，着重发展园区物流，加速发展智慧物流，进一步促进物流产业结构优化升级。

### 2. 促进市域空间演变

港口的繁盛注定会带来更大的土地需求，城陵矶港借助自身独特的区位优势，逐步实现功能多元化的同时，也带动了临港产业的迅猛发展。自建区以来，临港产业平台进展顺利，如获批全省新型工业化示范基地，获批湖南军民融合示范园，获批全省首批示范物流园区。而反过来临港产业的进步又推动了港口规模的扩展。港城两者均因自身的繁荣而快速扩张，二者需要的建筑用

地持续增加。通过整合配置空间和资源，大力推进市政基础配套建设，借助港口的优越性，推动高品质项目策略，将更多的精力置于吸引优质产业当中，提高使用港区资源的效率，推动港城统筹发展成为岳阳市实现高水平崛起新的“兴奋点”。

## （三）岳阳市为城陵矶港的发展提供了腹地支撑

岳阳是城陵矶港最直接、最主要的经济腹地。岳阳的地理区位优势。加上岳阳是中南地区最大的石化基地，全国最大的新闻纸生产基地，重要的电力能源工业基地，强大的内部需求，为港口的进一步繁荣提供了强有力的支撑。作为湖南唯一通江达海的长江港口城市，岳阳的间接经济腹地已延伸至长株潭乃至整个湖南省。

而从城陵矶港的发展趋势来看，其强大的势能也完全能满足岳阳甚至湖南省腹地的需求。在城陵矶新港建成之初的2009年，港口年吞吐量不到5万标箱。而到2017年底，城陵矶新港年吞吐量已达到42.28万标箱，超过九江和宜昌，并远远超过年设计吞吐能力30万标箱。目前，城陵矶新港二期正在抓紧建设之中，将建设5000吨级别的四个集装箱泊位和三个杂泊位（含汽车滚装码头），规划年设计吞吐能力52万标箱及件杂货吞吐165万吨，汽车10万辆。在城陵矶“双港驱动”和“多式联运”的发展大势下，岳阳市与城陵矶港港城一体化具备了坚实基础。

## 三、岳阳港城一体化的问题与机遇

### （一）问题

虽然城陵矶港对岳阳的经济繁荣可谓功不可没，但是两者之间并非完全协调共进，其中依然存在着一一些问题。

#### 1. 适应港口发展的高端服务业发展水平低

现阶段，从事集装箱服务的龙头企业仅有城陵矶国际港务集团有限公司一家，发展数量不足，市场竞争不充分。由于港口龙头企业的数量与质量决定着港口服务的水平与整体竞争力，因此岳阳应该要在财政、税收、金融、土地等政策

方面加大向龙头企业倾斜的力度,鼓励企业通过合并、联盟等形式建立大型企业主体,带动更多港航服务企业集聚,通过新港区航运服务中心为平台积极吸引国际国内知名港航服务企业来岳设立分支机构,重点引进“贸易、物流、金融”三位一体的集成服务商。进一步提高高端服务业的发展水平。

### 2.港城发展的空间冲突加剧

目前岳阳市辖区内的土地、岸线资源是有限的,而未来港口发展仍需要占用一定的土地、水域等资源,港口与工业、城市等的空间分配问题,这对于岳阳取得更深层次的繁荣形成了巨大的阻碍。现阶段,航运产业逐步走向专业化,同类企业的聚集性导致了土地的紧张,而且临港产业聚集区以及航运服务聚集区等均需占据大批的土地,这就要求港口提升自己的规模,向城市延伸。而另一方面来看,城市在逐步繁荣的同时,也产生了土地扩张的迫切需求。两者间的土地使用矛盾逐渐显现。

### 3.临港工业与城市宜居环境矛盾

港口发展必然会带来一定的环境问题,当前城陵矶港发展的化工物流等产业属于高耗能、高污染、资源性的产业,但是,如果不发展临港产业,则不能为港口提供充足的货源。因此,环境方面的影响会造成港城产业空间布局的冲突。

### 4.港城综合竞争力水平较低

目前,城陵矶港得到的国家政策扶持,与周边港口相比差距很大。城陵矶港目前只批了一个保税物流中心,不具备省级开发区的身份。除此之外,岳阳市的创新能力相对较低,各类产业的整体科技含量不足,以科技为核心推动力的企业比例偏低,未能将更多的精力置于对高端人才的吸纳,这样很难为城市的繁荣提供持续的动力。

## (二) 机遇

### 1. “一带一路”战略提供了发展契机

岳阳地处“3纵5横”全国骨干流通大通道体系中的京港澳流通大通道与长江沿线流通大通道

的交汇处,区域地理、交通优势明显。特别是在丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路战略构想提出后,岳阳作为湖南省唯一通江达海的长江港口城市,其战略地位更加凸显。

### 2. “长江经济带”战略

2019年4月24日至25日在实地了解长江经济带发展战略实施情况后,习近平总书记随后在武汉召开的深入推动长江经济带发展座谈会上强调,推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策,是关系国家发展全局的重大战略。岳阳独拥163公里长江岸线,全省唯一的国家一类口岸沿江港口城市,是湖南融入长江经济带的主阵地。岳阳的区位优势为顺应长江经济带战略提供了良好的发展机遇期。

### 3. “创新引领,开放崛起”战略

湖南省第十一次党代会确定了湖南未来发展的总战略——“创新引领,开放崛起”。“开放崛起”的重点,即“一核两极三通道四个百亿工程”,其中江海联运通道直接指向湖南城陵矶新港区。城陵矶新港区拥有湖南省唯一临长江口岸,是湖南省外向型经济东向通道的桥头堡,已经获批“一区一港四口岸”六大外向型经济发展平台,具有良好的航运区位优势和外向型经济发展的平台优势,城陵矶新港区已成为湖南融入长江经济带、对接“一带一路”的桥头堡。

### 4.绿色水运发展

总书记在考察长江经济带时明确提出,要共抓大保护、不搞大开发,探索出一条生态优先、绿色发展新路子。这一重要指示精神,为湖南省推进绿色水运发展指明了方向,要秉持绿色发展理念,发挥现有优势,以绿色发展倒逼航运体系转型升级,推进航运健康发展。

## 四、国内外港口城市港城一体化经验借鉴

纵观世界范围之内港口城市的发展进程,尽管空间位置、经济基础以及形态模式各不相同,但仍有其相似的内在属性以及发展规律。因此,借助剖析鹿特丹、新加坡、香港、宁波、大连等



国内外先进港口城市的发展模式，来找寻其中蕴含的内在规律，以期为岳阳的港口城市建设提供启示和参考。

### （一）国外港口

#### 1.鹿特丹：不断调整港口发展空间助推临港产业发展

荷兰鹿特丹港是欧洲第二大港口，是一个极具代表性的城港系统。该港从十七世纪初的一个小渔湾逐渐演变为商务码头，现阶段，该港已然变成了世界范围之内不可或缺的炼油化工产业基地，位于此地的炼油厂，产量超过荷兰总产量的二分之一。

由该地区城港互动发展的历程能够看出：在港口建立的初始时期，通常围绕存储、运输等领域，能够辐射到的区域码头一带。伴随着石油化工以及临港工业的繁荣，港口的辐射范围迅速向外扩增，深入到城市内部。在信息传播快捷的网络时代，物流、金融乃至旅游等行业也纷纷加入到产业链条当中，并持续向城市漫延，逐步成长为城港系统的不可或缺的一部分。

#### 2.新加坡：适时升级临港产业

新加坡所处的地理位置十分优越，虽然是后起之秀，但是该国却已成为了外向型经济程度最深的几个国家之一。对于城港互动的构建，新加坡做得是极为成功的，其发展进程可分成如下几个时期：将出口作为核心业务的初始阶段（1959-1967年）；将产能结构多元化作为重中之重的时期（1967-1979年）；以科技密集型作为引领核心的时期（1980-1985年）；以第三产业和相关产业作为重中之重的时期（1986年至今）。在上述4个时期当中，城港之间的关系也在不断的协调变动之中。

### （二）国内港口

#### 1.宁波：实施宁波舟山港口一体化整合战略

宁波港空间位置优越，具有极长的海岸线，水深较深，并且拥有广阔的腹地，和全球范围内近百个国家的五百六十多个港口存在贸易联系。

宁波市借助港口的巨大优势，顺应城港互动的发展规律，从较高的起点开始推进临港产业，并且取得了极大的成效，产生了巨大的经济效益。该市在构建大港口、建造强城市、推进大繁荣的指导之下，借助制造业的良好基础，努力吸引国内外大型项目入驻，接纳大批知识性人才，为城港系统的发展带来了持久的动力。并且设定更为宽松的航运准入门槛，积极鼓励中小企业融入港口的建设当中，使得港口的功能得到了进一步完善。在这种情况下，省政府果断提出将该港口与舟山港进行整合，优势互补，共同打造长江三角洲的贸易中心。

#### 2.大连：为港城互动提供高效交通环境

位于我国北方的大连也是极具盛名的港口城市，这些年来，政府实施了诸多措施来推进城港互动。首当其冲的是强化交通硬件设备的修建，在道路方面分别建造了哈大铁路以及沈大高速等，从而实现了与内地的进一步关联，这些均为城港互动提供了强有力的支撑；第二、该市在大力发展港口的同时，还不忘开发本地的信息通讯以及金融产业，从而确保了自身发展的多元化；除此之外，政府还对城港结合发展的模式进行了极为详尽的规划，并且鼓励部分产业与临港工业联系起来，诸如金融、服务、旅游业等，以期借助港口的天然优势，充分发挥海陆两者的经济效益。

### （三）启示

#### 1.升级临港产业，推动城市转型升级持续发展

现阶段，港口城市的作用已逐步由单纯的中转运输变成了转运、处理、加工、金融等多种行业集于一身的多元化中心。伴随着这一趋势，港口和邻近城市之间的关联也日渐密切，两者结合起来形成的共同体往往能够在这一地区占据经济中心的地位。对于城港互动而言，其关联的优化集中表现在与之相关的产业链当中，核心是临港工业的发展。为了实现这一目标，很有必要在合适的时刻升级临港工业，并以此来引领城港互

动,通过前后关联效应的作用,进一步整合和完善港航业的产业链条,为城市的发展带来更多的就业岗位、财政收入和发展空间。港口城市还借助港口优势,建立诸如造船、海洋工程、精细化工、游轮客运等临港产业,在促进城市产业转型升级的同时为城市经济发展创造新的增长点。

2.强化提升与经济腹地联系,扩大港城互动发展的空间深度和广度

港口城市需要找准定位,与周边港口实行错位发展,相互合作,这样才能在远期的发展中形成自身特色。通过实施积极的区域合作战略,扩大港口的影响力和辐射力,尽力借助港口的空间优越性,强化升级和内地的关联,拓展自身的产业链条,从而实现持久的繁荣。新加坡、香港、大连等港口城市在港口集疏运体系方面进行了大量的投入,港口区建有完善的疏港公路、铁路、河道水运,港区与内陆区域建有完善的多式联运,构筑了畅通、智能、高效的物流通道,成功地将港口的服务功能延伸到内陆腹地,进一步扩展了后方经济腹地空间,极大地提升了港口的综合竞争力。

3.完善港城集疏运系统建设,建立便捷的沟通联系通道

全球范围内发达的港口城市均极为关注自身的集散运输体系的构建,一边努力建造四通八达的道路、水路来确保贸易的顺畅和便捷,一边将城市和港口紧密的联系起来,确保信息流通的快捷。借助对城市的有效规划和对临港工业的升级完善,使得中心地带的产业分布不至于过于集中或拥挤,打造立体化的交通集疏运体系,能有效提高港口的效率,促进海域、陆域经济的联系和发展。

五、“新增长极”目标下岳阳港城一体化的发展路径

实施建设港城一体化战略的总体思路是:以港城规划为前提,以临港产业培育为核心,关键是加快形成港口与腹地间高效、快捷的大物流格

局,不断完善相应优惠政策以提供保障,坚定不移地实施外向带动战略,点面结合,统筹规划港口城市的外向型经济布局,以增强其规模优势,加快形成以港口为龙头的开放型经济格局,逐步形成港区与城市互动组合的富有现代化特色的港口新城。其发展路径共分为四个方面:

(一)因地制宜地推动港城统筹规划

1.港城规划统筹协调,形成“区港联动”

港口经济的发展离不开腹地经济的支持,要实现港城共荣,首先就要做到规划上的统筹协调,形成“港城互动”的良好城市规划架构。港口的功能和规模也是港口城市现代化水平的重要标志,港口规划应作为城市规划的重要组成部分加以体现,城市应将港口作为引动产业布局、发展物流、城市拓展和规模开布局的方向标,把地区生产力布局、城市规划建设和港口发展有机结合起来。从而能够千方百计集合政府和社会力量,鼎力合作开发和建设港口,使港口成为促进当地、区域经济发展的引擎和窗口。港口的规划、建设必须要具有前瞻性,适当超前建设,使之能适应未来区域经济发展和城市功能布局、产业布局等的要求;在对未来的城市规划、产业规划、道路规划的同时,也要充分考虑港口规划,在产业布局、集疏运、水电及通讯等配套设施建设上能与港口规划相衔接,最终实现港城共荣、协调发展。港口吞吐量与城市外向型经济之间、水运需求与产业结构之间等方面都存在强烈的互动关系。港口与和保税区一体化发展,促使了港口成为区域贸易物流中心。“区港联动”一方面加快了港口的发展、拓展了港口发展空间,另一方面对港口城市国际竞争力的提升和产业结构的调整都具有重要的意义。

2.帮助港口因地制宜制定发展规划

针对河港和海港的不同特点,应因地制宜地采取不同的港城一体化建设策略。对于城陵矶港这种内河港口来说,由于受到水深条件和腹地货源的限制,不大可能发展成为干线港,这就要求

在区域性枢纽港上多下功夫，把自己定位于货物中转型枢纽港，吸引全省港口的货物在城陵矶集并，在湖南省港务集团的统筹推动下，充分推动政策制定，形成以“岳阳城陵矶港为枢纽港，长沙霞凝港、常德盐关港、衡阳松木港为喂给港”的集装箱运输模式。同时由城陵矶国际港务集团有限公司协调长沙港与岳阳港的资源，优化航线安排，顺应“第四代港口”强调的“港航联盟”的模式，加强与上游重庆港、下游九江港、武汉港的联合，并加强铁、水、公、空多式联运。这样不但有利于内河港口扬长避短，与陆路运输方式争夺货源，也可使通过港航联盟扩大腹地范围，吸引更多货源，有力促进内河港口城市区域经济共同蓬勃发展。

## （二）全力促成以港口为核心的大物流格局

1.完善港口集疏运体系，形成综合交通体系。城陵矶港作为湖南融入长江经济带、对接“一带一路”的桥头堡，其港口集疏运体系尤为重要。进一步完善城陵矶港区周边铁路、高速公路通道，畅通港区与外部通道的快捷联系，加强港区码头、物流园区、工业园区之间的路网建设，打通水、铁、公、空连接的“最后一公里”，形成无缝衔接的综合交通体系。建成城陵矶高速、杭瑞高速冷水铺互通连接线、提质改造联港路、北环线，积极推进华能电厂至城陵矶新港区码头的公路建设，逐步推进南北向与东西向的疏港公路建设。加快建成蒙华铁路进港铁路支线项目，形成自蒙华铁路正线（坪田站）引出，沿随岳高速西侧北上，经芦家线路所后，分为西北两支，北支跨越随岳高速至南洋洲的交通线路，西支沿长江大堤至松阳湖新港 继续开辟和发展长江中上游、湘江、洞庭湖区等港口至岳阳新港的集装箱喂给航线，进一步发展集装箱水水中转，重点发展湘江航线的集装箱小运转航班，城陵矶新港到长沙港的以2000吨船舶为主的中转航线。稳步发展集装箱和大宗散货江海直达运输，积极发展煤炭和集装箱铁水联运，加大对西部地区货物南下

的水铁联运通道开发。加快空港大道及配套设施建设和岳阳东站至三荷机场快速通道（一期）项目建设，打通公空快速连接通道。

2.加快建设形成多式联运格局，扩大联运经济腹地。积极推进长沙港、岳阳港、常德港等主要港口的集装箱和大宗散货铁水联运以及多式联运发展，努力实现“无缝衔接”。加快建成湘欧快线暨铁路口岸，加快岳阳北站铁路货场改造，设立岳阳北站铁路口岸，纳入“中欧快线”国际货运班列站点，并规划建设物流产业园，形成公铁联运大节点。加快蒙华铁路进港铁路支线建设，协调推进与岳阳北站进港铁路对接，实现京广与蒙华铁路在新港区贯通，扩大铁水联运经济腹地。

3.加快城陵矶新港老港建设，发展汽车物流服务。一是尽快启动城陵矶老港汽车滚装码头项目，项目预计总投资5亿元，占地400亩，全部建成投用后，可以一次性存放车辆8800辆，码头吞吐量将达到40万辆/年。城陵矶新老双港对接“汽车物流——汽车零部件——汽车整车”三步走战略，助推岳阳经开区等区域引进汽车制造企业，形成优势互补、合作共赢。

## （三）加速打造沿江特色产业体系

1.构建长岳经济带。借鉴国内新区建设经验，远期规划建设长岳新区，先行布局长岳经济带。通过沿海产业承接、省内优势产业转移，把长岳经济带建设成为全省优势产业集聚区，将湘阴、汨罗和长沙县部分乡镇划定为长岳联动发展承接带，充分利用城陵矶港、道仁矶港的潜在优势，以制造业为重点，加快临港产业发展。推动传统制造企业应用先进技术和管理模式，积极发展电子信息、智能装备制造、粮油深加工、军民融合、新材料等新兴产业，优化临港产业结构，促进先进制造业发展。依托城陵矶新港区船舶、汽车、机械制造业加工基地，依托北斗卫星应用产业园、运想重工、远大住工等大型制造企业，支持石油化工、机械制造、造纸印刷、纺织、建材等港口依存产业的物流业务分离外包，促进制造

企业与港口物流企业联动互动交流,发展大宗能源、钢铁、造纸、原材料物流,推动物流业与制造业联动发展。

2.做强航运物流产业。一是依托深水港口码头,建设城陵矶综合物流园区,力争打造千亿物流产业。二是完善航运市场体系。积极探索在城陵矶港建设湖南长江航运交易所的建设与运营,建设环洞庭湖区域航运信息与产权交易平台,定期发布相关权威性的研究报告与数据信息,提供货源信息、车辆信息、船舶信息、仓储信息等信息发布服务。三是壮大港口航运企业。建立保证各类企业公平竞争的市场环境,拓展企业融资渠道,加快培育大型港航企业集团,鼓励支持湖南城陵矶国际港务集团与国内外港口企业联合,扩大港口跨区域合作,积极推进船舶标准化、江海直达、集装箱等专用船舶发展。支持城陵矶港口企业开拓市场,引导集装箱进出城陵矶港,鼓励由企业来找市场,研究制定超额完成任务的集装箱标箱补贴标准和水水中转补贴标准。

3.培育发展现代服务业。支持组团社引导游客到岳阳观光旅游,对所有停靠城陵矶港24小时的新型豪华游轮,免费提供停靠、用电、加水、引导等便利服务(相关费用由政府补贴)。加快征拆,确保白杨湖总部经济港、九鼎产业服务园、天欣总部项目尽快开工。引进战略合作伙伴,启动汽车城二期工程及平行车进口展示中心项目。积极引进商贸流通重点企业,加大对企业金融支持力度,建立物流产业基金和多种产业基金,搭建园区融资担保平台,支持园区企业做大做强。

#### (四) 制定与完善相关政策

1.财税政策。对于投资岳阳市的港口与航运企业,在不能享受企业所得税税率优惠的前提下,可先行先试,实施返税优惠政策,即企业缴纳的增值税、营业税和企业所得税留成部分,由市政府利用财政专项资金前三年给予全额返回,后三年给予50%返回。

2.投资政策。为吸引国内外企业在岳阳投资经

营港口、航运服务业务,建议岳阳市降低国内外企业注册登记门槛,简化注册登记手续;为企业在岳阳进行投资经营提供相关的保障机制,如在企业经营初期,提供免费的税务服务和法律服务等。对于注册在岳阳的港口、航运服务企业,根据企业性质,按照实际到位的注册资金规模,给予一次性投资奖励。

3.生活配套服务政策。由岳阳市政府为入驻岳阳市港口、航运企业的高层管理人员提供一定的住房补贴措施,对在岳阳市购房的港口、航运企业工作人员提供购房优惠,对住房价格的30%进行补贴;为岳阳市港口、航运企业工作人员子女在义务教育阶段配置优质、丰富的教育资源。

4.人才政策。在人才引进方面,岳阳市政府可将港口、航运类列入岳阳市紧缺人才项目;在人才激励方面,为吸引更多熟悉港口与航运经营、掌握先进管理理念的高级人才及专业人才在岳阳工作,对作出贡献的高级人才给予奖励;在人才培养方面,逐步建立港口航运人才培养机制。研究制订有针对性、操作性强的港口航运人才培养计划,特别是要加强港口航运专家的培养。行业部门(如岳阳港口协会)和学术部门(如港口研究中心)研究和构建适合岳阳港口与航运发展需要的多层次、多类型的专业人才的培养和培训体系,积极引导高等院校、社会培训机构对港口与航运企业管理人员进行培训,实施持证上岗和资质管理制度。

#### 参考文献:

- [1]温玉卓.珠江—西江经济带框架下内河区域港城一体化研究——贵港案例[J].现代商贸工业,2016,37(33):2-5.
- [2]黄冠权,高树奇,张彬.钦州大榄坪港城一体化规划思路与建议[J].水运工程,2018(03):41-44.
- [3]张小莉.淮河阜阳港港产城一体化建设的建议对策[J].中国水运,2018(09):42-43.
- [4]陈航.港城互动的理论与实证研究[D].大连海事大学,2009.
- [5]许磊.岚山区港城一体化发展研究[D].中国石油大学(华东),2015.

# 金融服务实体经济现状、问题及对策研究

——以湖南岳阳为例

中国人民银行岳阳市中心支行课题组

**摘要：**第五次全国金融工作会议上，习近平总书记指出，金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的天职，是金融的宗旨，也是防范金融风险的根本举措。党的十九大要求，深化金融体制改革，增强金融服务实体经济能力。在此背景下，人民银行岳阳市中心支行积极引导全市各金融机构积极贯彻国家稳健货币政策，全面对接岳阳市委、市政府重大决策部署，加大了金融服务实体经济的力度。但在实施过程中，也存在信贷投放过度集中，金融服务方式单一，潜在风险较大等问题。本文在简要总结岳阳金融服务实体经济基础上，系统分析了金融支持实体经济过程中存在的问题，并结合岳阳实际情况提出了对策建议。

**关键词：**金融 实体经济 湖南岳阳

## 一、金融服务实体经济的内涵

要弄清金融服务实体经济这个问题，必须把准两个概念的内涵：

一是实体经济的内涵是什么。关于实体经济的定义比较统一，一般是指通过生产可以增加人类使用价值、效用和福利的产品或为其服务的经济活动，基本上涵盖了一、二、三产业，有些人将实体经济狭义的等同于工业或制造业企业等，比较片面，实际上基础设施建设、科技创新等等也都应算作实体经济。实体经济与虚拟经济的范畴与边界很难清晰划分，因为二者既不是对立的、也不是割裂的，而是虚中有实、实中有虚，相辅相成的。比如房地产，购买建筑材料进行房屋建造，属于实体经济范畴，但是由于房地产的资产属性，通过低买高卖产生投资收益，又属于虚拟经济范畴；又比如股市，2015年全国两会上央行行长周小川就提出资金进入股市也是服务实

体经济，因为资金可以通过资本市场流向实体企业。因此，金融服务实体经济，主要是要把资源配置到满足住户及非金融企业的生产和消费需求等方面，避免资金的投机炒作行为。

二是金融服务的内涵是什么。除了传统的发放贷款等间接融资功能外，金融服务实体经济还包括提供更多方式的融资服务，如帮助企业发行债券进行直接融资；提供更加便利、安全和低成本的支付清算、跨境结算、结售汇等服务；为企业间的并购重组、企业“走出去”战略等提供信息服务；为实体企业提供各种避险工具，帮助企业实现风险分散和风险转移，等等。

## 二、当前金融服务实体经济的情况与特点

一是贷款总量超预期增长，占总资产比重更高。2018年6月末，全市各项贷款余额1486.5亿元，同比增长25.1%，比上年同期加快5.9个百分点，增速位居全省第2；1-6月新增贷款168.2亿

元，位居全省第2。银行在资金使用中贷款投放更多，同业存放等业务量有所下降。6月末，全市贷款余额占银行业金融机构总资产额的比重达35.8%，同比提高3.5个百分点。二是信贷投向重点突出，支持领域更准。积极对接“四大会战”，大力支持交通水利、棚户区改造以及临港新区建设。1-6月，全市新增上述领域相关贷款99.7亿元，占新增对公贷款的59.3%。三是薄弱环节投入较多，支持力度更大。6月末，全市涉农贷款余额661.0亿元，同比增长24.4%，比上年同期加快5.9个百分点；1-6月新增101.0亿元，同比多增23.3亿元。1-6月，全市新增县域贷款87.2亿元，占全市新增贷款的比重达51.8%。四是涉外收支总额快速增长，外汇服务更优。深化外汇“放管服”改革，较好地支持了全市外向型经济发展。1-6月，全市涉外收支总额7.9亿美元，同比增长27.9%，结售汇总额7.8亿美元，同比增长48.2%。五是账户数量快速增长，实体经济更活。3月末，全市单位账户数量达73926个，其中基本户56183个，占70.6%，同比提高2.7个百分点；账户总数同比增加10006个，其中88.8%的为基本户，工业、批发零售以及商务服务业等行业账户数量同比增加3565个，其中94.8%的为基本户。从侧面反映出当前实体经济活跃程度有所提高。

### 三、当前金融服务实体经济中存在的问题

(一) 信贷投向过度集中，金融服务实体经济的效率偏低

1-6月，全市新增中长期贷款150.8亿元，占全部新增贷款的89.6%，但从贷款的实际用途来看，投向基础设施、房地产相关领域达91.5亿元，占全部新增中长期对公贷款的60.7%。若加上新增的个人住房消费贷款44.4亿元，基建和房地产领域新增中长期贷款达135.9亿元，占全部新增中长期贷款的90.1%。信贷投放过度集中在上述领域，给金融服务实体经济带来了一些影响。一是资金使用和产出效率偏低。由于基础设施建设周期长，产生收益和回报的周期也比较长，加之信贷资金

过度集中投放，资金沉淀现象较严重。1-6月，全市新增非金融企业贷款112.1亿元，新增非金融企业活期存款-70.5亿元，企业活期存款与贷款比达45.3%，同比下降了11个百分点。二是容易对金融支持小微企业产生误读误判。由于基建领域相关贷款主体在划型上多归为小微企业，导致小微企业贷款快速增长。1-6月，全市新增小微贷款43.2亿元，同比少增33.8亿元，占新增企业贷款的比重达25.7%，同比下降21.2个百分点。但投向向上，129%（55.9亿元）投向了基础设施相关领域；主体上，99.3%（42.9亿元）投向了国有控股企业。三是对工商业企业产生了一定的挤出效应。2017年，全市工商企业贷款、制造业贷款在贷款总量大幅增长的情况下，不增反降，挤出效应十分明显，今年以来，这种局面有一定改观，但工商企业贷款增速仍远远落后于贷款总量增速。

(二) 经济结构有待优化，金融服务实体经济的基础不强

金融服务实体经济，其根基仍在于实体经济的发展状况和健康程度，如果实体经济“虚不受补”，金融之“药”再好也于事无补。当前岳阳经济发展中仍然存在一些问题，在一定程度上影响了金融服务实体经济的基础。一是投资拉动作用明显，且政府项目占据主导地位。这种情况在2017年表现尤为明显。2017年，全部固定资产投资增速为13.6%，但国有投资增速达到40.3%。二是传统产业占比大，部分金融需求不符合信贷政策。岳阳造纸、石化、纺织等传统产业占比大，多属于去产能的重点领域，加之技改投资力度总体偏弱，相关金融需求难以得到满足。2018年1-6月，全市石化行业中长期贷款净下降3.4亿元。三是新兴产业发展偏慢，新的经济增长点尚未形成。新兴产业发展缓慢，现代物流业等面临配套基础设施建设滞后、大型骨干龙头企业偏少等问题，部分高新技术行业研发投入不足。四是外向型经济优势不优，基础较为薄弱。岳阳作为湖南唯一通江达海口岸城市，但外向型经济总体

偏弱。加工贸易严重滞后，出口产品技术含量不高，80%以上的出口产品以贴牌生产为主；龙头企业带动作用不强，真正进出口过亿美元的大型企业仅有3家。

（三）服务方式较为单一，金融服务实体经济的理念落后

当前，全市金融机构差异化经营的特征不够明显，服务重点趋同、服务方式单一，服务理念还比较落后，不符合新时代对金融服务实体经济提出的新要求。一是创造性不够。部分金融机构在服务实体经济尤其是在提供融资服务方面，以传统间接融资为主，单纯地追求做大贷款规模，“垒大垒强”现象比较普遍，缺乏为客户量身打造产品的服务理念。2018年1-3月，全市间接融资占社会融资规模的比重达91.3%，同比上升27.3个百分点，直接融资同比少增18.9亿元。二是主动性不佳。部分金融机构热衷于政府平台、政府项目，对民营企业等领域的服务主动性欠缺，尤其是一些地方法人机构出于追求收益、防范风险考虑，大力发展同业业务，对实体企业贴近程度不够。2018年3月末，全市农信机构同业资产规模达293.4亿元，比年初增加8.1亿元，占总资产比重达10%。三是针对性不强。贷款方式仍然以传统抵质押贷款为主。2018年6月，全市新增企业贷款中，抵质押贷款占比为61.7%，较上年同期提高0.2个百分点，其中小微企业贷款的抵质押率达71.9%。而对于一些轻资产、少抵押物的新兴产业，缺乏有针对性的金融产品，针对外向型经济的外贸金融产品也不多。1-6月，全市信息技术和科研技术行业新增贷款净减少0.1亿元，同比仅少增近0.5万元。

（四）潜在风险不容忽视，金融服务实体经济的挑战较多

当前金融风险显性化的压力较大，中央经济工作会议将防范和化解金融风险摆在“三大攻坚战”的首位，后阶段金融服务实体经济面临的挑战较多。一是不良贷款率偏高，隐性不良显性化压力加大。6月末，全市银行业不良贷款余额47.1

亿元；不良率3.17%，不良率在全省偏高。二是政府债务风险有所上升，且与房地产市场风险相互交织。2016年末，岳阳市政府综合债务率下降到127.7%，但仍高出警戒线27.7个百分点，如果考虑到大量的隐性政府债务，综合债务率将更高。后阶段，地方政府债券将逐步进入兑付阶段，融资平台还将面临贷款到期偿还、工程应付款结算等资金压力，加之受财预50号和87号文影响，部分在建项目存在资金缺口，政府债务风险不容忽视。同时，房地产市场风险与政府债务风险可能出现相互影响和作用，一方面，房地产市场价格上升推高了棚改成本、推迟了棚改进度，进一步增加政府债务负担；另一方面，若房地产市场价格下跌，既可能出现购房者违约、断供等信用风险，又将影响政府财政收入和偿债能力。三是两类非银机构经营困难，服务实体经济支撑作用减弱。一方面，融资性担保公司规模总体偏小，代偿率偏高，服务实体经济能力减弱。全市9家融资性担保公司平均注册资本金仅为8121万元，杠杆倍数仅为1.2倍，低于全省2.6倍的平均水平。全市3家机构已暂停业务。另一方面，小贷公司受运营资本压力较大、风险管理能力偏弱等诸多因素影响，经营处于困境。目前，辖内19家小贷公司中7家基本处于停业状态。四是民间融资风险压力不减，可能对金融服务实体经济带来冲击。民间融资一定程度上强化了金融机构畏贷、惧贷心理，银行普遍对于涉及民间融资的企业“谈虎色变”。当前，全市民间融资风险压力仍然较大。人民银行监测的67家出险企业中，涉及民间融资的13家，占比19.4%。尤其是房价上涨背景下，部分资金实力不足的开发商可能涉足高成本民间融资，对实体经济和金融体系都将带来冲击。

（五）政银企信息不对称，金融服务实体经济的成本较高

信息不对称是影响金融服务实体经济效率和成本的重要因素，目前岳阳政府、银行和企业之间信息不对称现象总体较为突出。一是相关信息

平台建设较为滞后。部分城市已建立了相关信息平台，涵盖税务、水、电、燃气等与企业生产经营密切相关的数据，各数据之间相互联系和印证，为金融机构准确描绘企业画像提供了有力支撑。虽然岳阳也建立了类似的信息平台，但进度较为缓慢，政府各部门信息较为分散，尤其是核心业务数据获取难度较大，银行在开发诸如税融资等金融产品时各自为战，开发成本较高且产品性质趋同。同时，部分企业刻意隐瞒甚至篡改财务状况，导致金融机构难以获取准确、真实的企业信息，进一步恶化了信用环境。二是应收账款融资服务平台未能充分发挥作用。针对企业应收账款多、流动性不佳等特点，人民银行于2013年12月31日推出了应收账款融资服务平台，但目前由于包括政府部门在内的应付方履约不及时，拖延应收账款等现象时有发生，导致应收账款融资业务开展难度较大。2017年末，全市在应收账款融资平台上注册并启用的债权/债务方用户57家，其中60%为融资平台、医院或学校，其他行业企业注册的为数不多。三是金融供需撮合机制或平台匮乏。一方面，形式多样的政银企洽谈会偏少。金融机构对政府经济发展的规划、重点等内容了解不深，对实体企业的管理水平、经营变化、经济效益等情况掌握不充分。另一方面，风险补偿基金等配套机制缺乏。尤其是在当前园区经济已逐步壮大，园区企业金融需求日益强烈的背景下，相应的风险补偿机制等却未建立，金融供需矛盾更加凸出。

#### 四、后阶段金融服务岳阳实体经济工作措施

(一) 发挥政策引导作用，加大重点领域支持力度

一是加强窗口指导，服务实体经济。通过出台信贷政策工作指导意见、开展涉农、小微、金融扶贫等信贷政策导向效果评估等形式，引导金融机构在准确把握稳健中性货币政策基础上，增强主动性、创造性和积极性，更好支持地方经济社会发展。二是执行宏观审慎管理，引导金融回

归服务实体经济本源。严格落实“货币政策+宏观审慎”双支柱的宏观管理框架，按季组织开展地方法人金融机构宏观审慎评估，通过加强日常业务监测、多渠道开展政策宣传解读、对评估不达标的机构组织约谈等方式加强事前引导和事后评估，确保法人机构资产水平不断改善，助推辖内法人金融机构稳健经营。三是灵活运用货币政策工具，增强金融服务实体经济的能力。通过加大支农、扶贫再贷款支持力度、落实对新增存款一定比例用于当地贷款和农行“三农事业部”考核“达标”金融机构的“定向降准”、办理再贴现和常备借贷便利等货币政策工具，为辖内金融机构提供必要的资金支持。四是引导和支持实体经济拓宽融资渠道，提高直接融资比重。积极有序发展股权融资；推动建立非金融企业债务融资工具发行机制和风险补偿机制，大力推动项目收益票据、扶贫票据、绿色票据、供应链融资票据、创业投资企业等创新型非金融企业债务融资工具的发展，降低实体经济对间接融资的依赖程度。

(二) 大力发展普惠金融，支持薄弱环节发展

一是扎实推进金融精准扶贫，增强金融服务的精准性和有效性。大力推进金融扶贫服务站、电商服务站和助农取款点“三站融合”共建，健全农村地区金融基础设施，构建“基础金融不出村、综合金融不出乡镇”的普惠金融服务体系，使现代金融服务更多地惠及贫困群众。通过开展贫困地区金融知识培训、送金融知识下乡、金融知识进校园以及“金融扶贫宣传月”等系列宣传活动，多角度、全方位宣传相关金融政策与知识。积极开展金融扶贫示范区、扶贫再贷款示范点创建，组织特色信贷产品对接会、银企洽谈会，引导金融机构创新开发金融扶贫特色信贷产品，组织开展金融扶贫督查，推动金融扶贫政策落地。二是加强政银企合作，深入推进“两权”抵押贷款试点。提请市委市政府领导带领相关机构现场调研、实地督查，进一步压实地方政府的主体责任；协调县财政设立并健全两权试点



风险补偿基金，缓释“两权”抵押贷款风险；督促市级银行业金融机构下沉业务权限、开放数据端口，召开市、县两级金融机构“两权”抵押贷款试点工作对接会，解决试点工作困难及瓶颈；举办“两权”抵押贷款银农洽谈签约会，稳步推进试点进程。三是大力推动普惠金融发展，注重普惠金融的持续性。主动协调市委市政府成立岳阳市推进普惠金融发展工作协调小组，制定出台《岳阳市推进普惠金融发展指导意见》、《世界银行（平江）普惠金融项目试点方案》，促推世界银行“普惠金融”项目在平江的落地，积极推动相关部门出台配套政策和激励措施，指导金融机构在有条件的乡镇村推广移动支付、掌上银行等普惠金融项目，引导更多金融资源配置到经济社会发展的重点领域和“三农”、小微企业等薄弱环节。

（三）优化外汇服务，大力支持外向型经济发展

一是支持银行创新外汇业务。鼓励和支持银行针对外贸企业特点创新贸易融资方式、开发跨境金融产品、调整融资方向和结构、拓宽融资渠道、帮助企业融入低成本外汇资金，用好内外外汇贷款。支持符合条件的银行开办结售汇业务，帮助银行扩大远期结售汇、掉期等衍生业务覆盖面，帮助企业规避汇率风险。二是提高对外债诈骗的识别能力和风险防范意识。鼓励中资企业基于主体资本或净资本进行跨境融资。联合政府相关部门及金融机构，通过政府网站、银行柜台、报纸、电视、微博、微信等渠道，针对缺乏外汇业务经验的中资企业、小微企业等群体加强政策宣传，对涉嫌外债诈骗案例信息进行披露，增强企业风险防范意识与鉴别能力。三是支持外贸新业态发展。主动创造有利条件，配合政府部门做好市场采购、外贸综合服务企业、跨境电商、经营性租赁等新型贸易业态的支持工作，便利融资租赁外币租金收取，鼓励企业在境外建设展示中心、分拨中心、批发市场、零售网点和售后服务

中心，进一步提高贸易便利化程度。四是支持企业对外投资。重点支持有能力、有条件的企业开展国家重点行业和鼓励类行业对外投资。

（四）强化金融设施建设，降低金融服务实体经济成本。一是探索建立监管信息共享机制。加强与市金融办、岳阳银监分局等监管部门协调，将各类金融机构纳入监管范围，实现监管信息共享，成果共用，并实现监管信息共享。二是协调深化金融生态环境建设。进一步开展省级金融安全区创建工作。积极配合市政府开展打击非法集资活动。协调相关部门打击“老赖”，继续抓好清收国家公职人员拖欠金融机构贷款的工作，指导金融机构深入开展不良资产的清理维权工作。协调完善授信激励和失信惩戒机制，不断推进社会信用体系建设。增强金融维权司法保障联动，加大对逃废金融债行为的联合打击，积极支持银行化解不良贷款。三是搭建银企对接平台，建立完善风险补偿机制。组织开展政银企洽谈会、金融供需对接会等活动。加快政务信息平台的信息收集和整合，在此基础上建立金融信息平台，为金融服务实体经济提供更加便捷、准确的信息来源。健全担保体系，增强融资性担保机构实力。在部分园区试点建立风险补偿基金，引导和支持金融机构加大对园区企业的服务力度。

（五）培育壮大优势产业，加快构建新的经济增长点。积极引导和支持传统产业加大技改、转型升级等投入力度，引导金融机构积极对接相关金融需求；重点培育现代物流、外贸等新兴优势产业，培植大型龙头企业；出台优惠政策吸引金融机构入驻临港新区提供金融产品与服务；招商引资要以质取胜，要着眼引进一批辐射带动作用大的优质企业；要加快融资平台转型，大力发展PPP项目。进一步加快政府融资平台市场化转型力度。进一步优化投资环境，增加优质项目在PPP项目示范库的比重，加快推动一批有收益的PPP示范项目落地，真正产生示范带动效应。

# 岳阳城市建设要融入和彰显岳阳历史文化

岳阳历史文化研究课题组

文化是一个民族的精神与灵魂，是一个国家发展与振兴的强大力量，是综合国力的重要组成部分和核心力量。城市建设是人类文明发展的重要展示。一个有魅力城市的建设与发展，与她的历史文化定位有着极大的关联。如果城市建设推进中，能不断以别具一格的设计理念与创新特色，融入和彰显地方历史文化，那就会给城市建设增添一道道亮丽厚重的文化景观。岳阳楼文化片区的建设更应如此。

## 一、岳阳城市建设的历史传统与现状

岳阳，得江湖之形胜，拥山川之秀美，物华天宝，人杰地灵。岳阳古称巴陵，又名岳州，先后称巴州、罗州、玉州、纯州，襟三江而扼四水，控蛮荆而引滇越，具有独树一帜的城市文明。距今三千四百多年前的商代早期，即在今城区范围内设彭城要塞。春秋战国时期，在岳阳楼一带就有西麋城。建安十九年（214年），孙权使鲁肃以万人屯巴丘为城，奠定了岳阳作为湘北政治、经济、文化中心的位置。宋时，有学府大型文化建筑。到明代，岳阳城以城墙为界分为内外城，内外城街道35条，坊79条，形成独特的城市文化。是我国宋元时的“茶马古道”和清初以来“中俄万里茶路”南方最早的起点。境内文化遗存十分丰富，有国务院公布的全国重点文物保护单位十七处。其中有铜鼓山、罗子国、大矾头等古遗址；有龙窖山堆石墓群；有岳阳楼、屈子祠、慈

氏塔、岳阳文庙、张谷英村、湘阴文庙、左文襄公祠等古建筑；有岳州关、岳阳教会学校、任弼时故居、平江起义旧址、中共平江县委旧址、大云山三战三捷摩崖石刻等近现代重要史迹。国务院公布的国家级非物质文化遗产代表性项目七项，包括汨罗江端午习俗、民陵戏、岳阳花鼓戏、临湘花鼓戏、平江九龙舞、长乐抬阁故事会、洞庭渔歌等。这些文化遗产无不闪现着先民和前贤的智慧。

岳阳作为楚越文化的交汇点，是湖湘文化的摇篮之一。楚国末期辞赋家屈原在此创作《离骚》《九章》《九歌》等楚辞名篇，与《诗经》并称“风骚”二体，对后世诗歌产生了深远影响。尔后历代硕儒巨卿登山临水，吟诗作赋，佳作迭出，仅清代道光年间编撰的《洞庭湖志》中就收录诗文一千一百余篇。收复新疆维护祖国统一的左宗棠、中国首位驻英法公使郭嵩焘两位晚清中兴重臣都出生成长于岳阳。岳阳还是两位世界文化人百代辞章之祖屈原和诗圣杜甫的归葬地。

经史学家吴敏树，教育家吴獬，化工实业家范旭东，民主人士仇鳌、彭泽湘，文学史家刘大杰，历史学家刘大年，美术家周令钊，思想文化史学家何兆武，作家康濯、杨沫，电影艺术家白杨，法学家郭道晖，经济学家黄松龄、胡祖六及微生物学家魏曦等等，都是近现代和当代的岳阳籍社会名人。

岳阳也是一片烈士鲜血染红的土地。大革命

时期，平江是湖南农民运动的中心地区之一。平江起义是继南昌起义、秋收起义和广州起义之后，中国共产党领导的又一著名武装起义。从岳阳这块红土地走出的老一辈无产阶级革命家有任弼时、何长工，开国上将傅秋涛、钟期光、苏振华，中央军委副主席张震，全国政协副主席毛致用。抗日战争时期，三次湘北会战中国军民浴血奋战，取得了“三战三捷”的辉煌战绩，新墙河抗战阵地被《新华日报》评论员文章称为打不垮的东方“马其诺防线”。

岳阳地理位置优越。1992年国务院首批确定的沿江五个开放城市之一，是湖南第二大经济强市，是国家历史文化名城、中国优秀旅游城市、国家卫生城市、国家绿化模范城市、国家园林城市 and 全国文明城市。2014年，成功获评“中国最具幸福感城市”、“中国最具文化软实力城市”，是全国唯一同获两项殊荣的地级城市。2015年正式获评“全国文明城市”。2017年被授予“全国社会治安综合治理优秀城市”。2018年，经省委研究并报中央备案同意，岳阳被确定为大城市，获得“中国百强城市”“中国可持续发展百强城市”“中国外贸百强城市”“中国城市品牌”全国地级市第15强和“中国最具幸福感城市”第24强等城市名片。2018年4月25日，习近平总书记在岳阳君山华龙码头考察，对岳阳生态绿色发展作出重要指示，要求守护好一江碧水。打造湖南通江达海的新增长极，在长江中游城市群崛起的大潮中乘势而上，岳阳重任在肩。

## 二、城市建设为历史文化的融入提出了新挑战

习近平总书记2014年2月在北京市考察时指出：历史文化是城市的灵魂，要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。《国家新型城镇化规划》提出：发展有历史记忆、文化脉络、地域风貌、居住特点的美丽城镇。这就给我们的城市建设勾画了一条非常清晰的线路图和建设模块。

在城市建设领域，除了依靠文物和文化遗产保护之外，民族传统文化及其物质形态的现代转

化、创新、利用，同样是文化传承的一个重要途径和实现方式。党的十九大报告提出了“推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展”的重大命题。只有不断因应时代发展的特征和需要，持续及时的调适转化，传统文化才能摆脱旧日时空的束缚，展现出更高的价值和意义，自身也才能获得更加蓬勃的生机和活力。对城市建筑来说，具有传统风格的新建筑，因其对现代化的适应和实践中易于复制推广，也更具有发展的价值和潜力，其重要性日益受到各界的重视。

近年来，党中央国务院对于城市风貌设计与历史文化保护传承的关系日益重视，明确强调“重视建筑的文化内涵，加强单体建筑与周围环境的融合，努力把传承、借鉴与创新有机结合起来，打造能够体现北京历史文脉、承载民族精神、符合首都风情、无愧于时代和人民的精品建筑。”“坚持中西合璧、以中为主、古今交融，弘扬中华优秀传统文化，保留中华文化基因，彰显地域文化特色；加强城市设计，塑造城市特色，保护历史文化，形成体现历史传承、文明包容、时代创新的新区风貌。”给我们今后的城市规划设计、城市管理提出了新的要求和课题。

### （一）城市建设文化在有益探索中应冷静思考

近代以来，中国知识界就曾致力于创造一种既具有中国传统文化特征又符合现代化需要的建筑形式，进而营造出新的具有民族特色的城市风貌。所谓“大屋顶”建筑，就是其中一个典型。

“大屋顶”建筑是近现代中国建筑史上一类独特的建筑形式，是采用中国传统形式和风格的建筑。在近百年间，建筑的营造几经高潮，从30年代开始的南京中山陵、广州中山纪念堂，重庆人民大礼堂、北京民族文化宫、农业展览馆，到北京图书馆，精品迭出。“大屋顶”建筑，民族传统风格浓郁，备受社会瞩目，成为城市地标。应该说，“大屋顶”建筑在探索中国传统建筑文化的创新转化方面，做出了有益的探索，不但兼具了传统与现代的双重需求，而且发挥了彰显民

族主体性的积极作用。正如梁思成先生所说，是“为着中国精神的复兴”，做出了“美感同智力参合的努力”，堪称“创造的火炬”。

尽管如此，“大屋顶”这把“火炬”却没有形成“燎原之势”。虽然经历了近百年的发展，但“大屋顶”建筑的实践成果数量并不多，更没有成为中国城市建筑形式和文化风格的主流。后来，一些城市又探索搞徽派建筑或仿古建筑。在这个过程中，有成功，也有的往往将传统文化作为满足城市发展现实需要的途径和工具，而没有充分地消化吸收其内涵精髓。对民族传统理解的不足，使传统与现代元素被强行捏合而非有机融合。这些或许都应是我们未来重塑城市风貌，延续城市文化传统中所应思考的。

#### （二）文化传承创新应开拓出更广的路径

正如梁思成先生曾指出：“表现中国精神的途径尚有许多，‘宫殿式’只是其中之一而已。”为传统文化传承创新开拓出更多、更宽广的路径。今后的城市建筑、城市风貌，如何在创新中保持对中华优秀传统文化的继承和发展，当注意以下几点：

首先，对于历史文化及其遗产形式，应加以功能更新。“一切历史都是当代史。”在现实的社会生活层面上，应承认这种对传统的改造重塑或重新阐释的合理性与必要性。“僵化带来死亡”，博物馆式的保存并非最理想的方式。同样，缺乏实用功能，仅仅作为“装点门面”的符号的传统文化，在现代社会也缺乏足够的“合法性”和生命力。事实上，传统文化及其物质载体的更新改造本身不是问题，真正成问题的是如何去更新改造，对更新改造的出发点、进行方式、最终目标如何确定？需要审慎对待、深入研究。有些地方打着“保护”“更新”旗号，拆除“真古董”“打造”“假古董”，破坏原有社会肌理，截断社区文脉等问题。依法、真实、有效地保护好城市文物、文化遗产、既有历史风貌，才是一切创新的基本前提。

其次，历史文化的保护传承，应发掘其精神内涵。在不影响文物、文化遗产保护基本原则的前提下，在更广泛的领域，更多地采取“抽象继承”的方法。城市文化、建筑文化同样适用这一原则。相比表面的外观造型，中国建筑在结构、空间布局、美学上的优点，以及深层次的人文精神和价值追求，更值得我们研究发掘、继承弘扬。正如建筑学家程泰宁院士所言：“西方不等于现代，中国也并非传统。中国（建筑）特色不应拘泥于外在的形式，要体现中国哲学理念和文化精神，更要构建我们自己的理论框架和理论体系。”我们应在进一步深入学习、理解中华传统文化的基础上，提炼、升华传统文化中核心、精髓、本质的东西，实现古今中西文化元素的有机融合，以达到“返本开新”的效果，进而提升城市空间与市民群体的人文气质与精神修养。值得注意的是，不同于早先的追求宫殿式“大屋顶”，改革开放以来，一批学者和建筑师开始更多地关注古典园林、民居建筑的现代转换，以及传统建筑技术、建筑材料的再运用。在这方面都已取得了很好的成果。但更应从“理念”“基因”的角度继承发扬传统文化。

再次，历史文化的继承和更新，应以人为本。人是城市生活的核心和主体。2013年中央城镇化工作会议就已经提出“要以人为本，推进以人为核心的城镇化”。2015年中央城市工作会议明确：“坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点”。党的十九大将“坚持以人民为中心”明确为新时代中国特色社会主义的基本发展思想，这对城市建设的指导意义更明确、更权威、更重要。城市建设应立足于社会，立足于市民的真实、现实的生活，以促进城市生活的人性化，提升宜居性，丰富社会生活，增进社会交往，弥合社会差异，凝聚社会共识，促进社会和谐为旨归。城市建筑领域对历史文化的继承和运用，也应遵循这一原则。我们不是为文化而

文化，为历史而历史，更不是固守传统、抱残守缺。检验一种历史文化元素是否“优秀”，是否值得我们来传承弘扬，其标准应是城市的发展是否更全面协调，市民是否能够受益、认可。真正“把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业”。完善政府职能，更多承担引导者、调控者的角色，通过政策制定、资金投入、激励扶持、宣传教育等方式，鼓励社会参与、市民关注，尊重传统、弘扬传统。

亚里士多德曾说，“人们为了生存聚集于城市，为了美好的生活而居留于城市。”我们开展城市文化建设，继承、创新传统，目的都是要实现城市作为人“诗意栖居”之地的理想。而我们的优秀民族传统文化、文化遗产，也将在这一过程中长存常新，永葆活力，为实现中国城市更平衡更充分的发展，满足人民对美好生活的需要，不断作出新的贡献。

### 三、关于城市建设的几点建议

在经济快速发展和城市现代化进程步伐不断加快的今天，如何把城市建设与文化遗产统一起来，把历史文化融入城市建设中，既有效地保护遗产、传承历史文化，又能满足经济发展和人们生活的需要，已经成为当今政府部门不容忽略的重要课题。因此，我们建议：

（一）在新城区的规划建设过程中，要重视体现历史文化特色，特别是大型公共建筑的规划建设。

城市文化特色包含外在形象和内在素质两个方面。城市的外在形象由建筑、道路、广场、绿化等构成；内在素质则由经济活力、治安状况、传统文化等构成，而其中文化又起着决定性的作用。与地理因素和经济因素相比，历史文化更能体现一座城市的吸引力。比如讲到北京，人们首先想到的是故宫、天安门；提起苏州，人们首先想到的是苏州园林；提起岳阳，首先想到的是岳阳楼。2016年9月，岳阳楼新景区建成免费向市民开放，聚焦了三国、唐、宋、元、明、清建筑诸元

素，市民反映很好。当前，面对全球文化和文化趋同的挑战，传承历史文化已经成为城市建设的命题之一，特别是大型公共建筑，就必须充分融入当地的环境、气候、民族、风俗习惯、古建筑特点等元素，从中寻找其文化的内涵以及灵感，建筑出历史文化与现代文化交融的精品建筑。

（二）在旧城区的改造建设过程中，要重视历史文化的保护和开发。

城市的发展应是一部连续剧，今天、明天都离不开已有的基础。对城市中有价值的历史文化与民族传统精华，必须保护、继承和发扬。对旧城区内的传统建筑除加强日常修缮外，要改善基础设施。要设立保护范围和缓冲区，严格控制建筑高度和密度，要保护原有的城市形态。要尊重城市原有的路网布局，要保存好代表某一时期、有历史价值的传统街巷肌理。必须坚持在保护的前提下加以利用，坚持在保护中发展，在发展中保护。要避免盲目拆掉有历史传统文化内涵的旧城区，也要避免新城区繁荣、旧城区衰落的不和谐现象。保护历史传统文化与发展现代经济、保护旧城区与开发建设新城区是完全可以统一起来的。千年古城苏州，实行保护古城、开发新区并进的方式就是很好的例证。古城内500多家工厂搬出城外，人口加以疏散。严格控制建筑物的高度和密度，整修开放古园林、古街巷，使古城风貌局部得以恢复和延续，城市基础设施得以改善。

（三）城市规划建设要坚持法制化，依法建城，评审要公众化，强化监管。

在城市建设发展的进程中，建筑是城市发展的重要体现。建筑以其独有的艺术形式，表现了人类文化在各个历史阶段的水平，以及对未来的理想、追求和向往。在城市建设过程中，特别容易遇到的问题就是历史传统文化和现代化建设的协调与统一。因此，必须尊重社会公众对城市建设的知情权、参与权、监督权与受益权，坚持城市规划建设方案阳光化、透明化；坚持城市建设法制化，加强规划建设的监督管理。让传统文化

融入生活、融入社会发展，充分发挥文化的巨大作用，充分发挥历史文化在城市形象宣传、文化教育、生态建设的构建等方面的积极意义。

#### 四、岳阳楼文化片区建设融入历史文化的建议

国家《雄安新区规划纲要》提出：要“传承中华文化基因，充分体现对称、天人合一，街坊等中华营城理念。”这就是中国建筑文化的核心形式与内容。

##### （一）要融入天人合一的岳阳楼建筑文化

岳阳楼的建筑可谓真正的天人合一。她的建筑特点可用八个字概括，即：三层、四柱、飞檐、纯木，有人称为：纯木结构，盔式楼顶。

首先四柱结构，主楼高三层，高达15米，从楼底到楼顶为不规格的四柱结构。

其次如意斗拱，为梁架构的组成部分，亦是构造完善，制作精密的构件，是我国古代特有的一项技术成就，三层斗拱，层层相衬，荷重承力，拱托楼顶，形成伞架转载负荷。

再次盔式楼顶，从外型看，四条棱脊隆起陡曲，似古代将军的头盔，古称“盔顶”，此为国内唯一大型盔顶建筑，显示出丰富的造型轮廓。

四是飞檐四起，三个层面各有4条脊，第一层面脊上饰荷花，莲蓬，翘首为展翅欲飞的凤凰；第二层面脊上饰蜿蜒的龙身，翘首为昂视的龙头；第三层面脊上饰卷草，翘首为回纹形祥云。

五是纯木建筑，岳阳楼建筑没用一颗铁钉，没有一道横梁，整个楼的布局，构件严密，门缝对榫，套合规整，工艺精巧，结构严谨，造型庄重，神工巧施，天然雕琢，为我国古建筑中少见。

1975年8月，中国古建筑学家陈从周教授对岳阳楼考察后认为，全楼结构复杂，十分牢固，充分显示了我国江南古建筑的独特风格，凝集了我国劳动人民的聪明智慧，精湛的艺术才能，将美学、力学、建筑学、艺术学溶为一体，达到了天人合一的艺术成就。

岳阳楼在文化史上构筑了三座高峰。第一是唐诗，第二是宋文，第三是清联。岳阳楼的文化

价值主要是：第一，以景取胜，得水而壮，得山而妍。第二，以楼美形，以文美理，成为人们心中的丰碑。第三，岳阳楼已成为中国的名片，岳阳的名胜，岳阳的文化，岳阳的标志，岳阳的品牌，岳阳的精神，岳阳的追求。

##### （二）要融入先忧后乐的《岳阳楼记》文化

《岳阳楼记》自北宋庆历六年诞生问世以来，970余年过去了，时光的流逝洗去了苏舜钦的书法，岁月的流淌带走了邵竦的石刻，风雨的驳蚀摧毁了滕公重修岳阳楼的老样，唯有《岳阳楼记》这篇短短的文章，不仅没有被历史的熊熊烈火化为灰烬，反而随着浸历的岁月风光无限，愈加充满生命力，并成为人类的精神火炬、精神丰碑，以其积蓄的无穷能量而闪烁无限光芒，点燃人们的精神世界而闪闪发光。为什么呢？因为岳阳楼记似一个人，一个完整的人，大写的人；因为岳阳楼记象一个民族，不屈不挠的民族；因为岳阳楼记象一个家，一个国家；因为岳阳楼记象一部五千年的史书，穿越华夏记录九州。历史的车轮总是滚滚向前，人类文明的脚步一刻也没有停留，一个民族，一个国家在自强不息，繁荣发展的进程中，总应有一种精神伴随着历史车轮滚滚前行，岳阳楼记的忧乐精神就是其中之一。

《岳阳楼记》中所推宣的“阴晴观，悲喜观，进退观，高远观，先后观”并演绎出的忧乐思想，经过近千年的发展，演绎，已经上升为“忧乐精神”，而这种精神正是我们的建设中所需要的，她的“扬美、民为”的理念，正是我们城市建设中不可缺少的文化。

##### （三）要融入美轮美奂的宋清建筑特色文化

岳阳楼景区建设，经历了从宋代宋宽的《岳阳楼图》，到宋代画院的《岳阳楼图》，到元代夏永的《岳阳楼图》，到明代安正文斋、王圻的《岳阳楼》，到清代龚贤、石涛的《岳阳楼》的演变，其建筑形制的演变，都极具文化特点。尤其是清光绪六年，岳州知府张德容重修岳阳楼，成功地创造了现代岳阳楼模式，工艺进一步

改进。岳阳楼文化片区建设应博采众长，建新若旧，房舍、府衙、设施、纪事、典故，应以宋为主，收纳明清，完善整体结构，最大限度地展示宋、清文化元素，展示楼前文脉。

#### （四）要融入厚重深远的三国文化

岳阳楼的前身是鲁肃阅军楼，东汉建安十九年至二十二年（214-217年）鲁肃在巴丘（东汉时岳阳的称谓）高筑城墙，操练水军，在濒临洞庭湖水的西城门上建起了操练水军的阅军楼，这就是岳阳楼肇始。三国名将周瑜在岳阳前后十二年、鲁肃驻岳长达七年，阅军楼、鲁肃墓、小乔墓、黄盖湖、十三邨、华容道、关公庙等三国遗迹、传说故事、诗词佳文等三国文化厚重、丰富，富有特色。

#### （五）要融入水天一色的洞庭湖文化

八百里洞庭，天控蛮荆滇越，地扼三江四水，九派通衢，是三湘儿女的母亲湖，在这块神奇的土地上发现了至少10万年前的旧石器和犀牛化石，八千年前的水稻，湖区土地肥沃，阡陌纵横，芦叶青青，渔帆点点，鸥鹭高飞，鱼翔浅底，湖山相连，白鹭盘旋，渔歌互答，远浦归帆，洞庭秋月，平沙落雁，渔村夕照，江天暮雪，二妃洒泪，屈原怀沙，汉武射蛟，范蠡隐渔，柳毅传书，杨么扎寨，岳飞屯兵，刘海砍樵。集神、奇、怪、新、绿、渔、米于一身，是岳阳人生态的宝库，地质的宝库，经济的宝库，

历史的宝库，集水、农、工、商、游、食于一体，是一艘全方位储备岳阳的航空母舰。

洞庭湖是中国入湖经济量最多的湖泊，走水面积大，调蓄功能强，也是中国洪涝灾害严重的湖泊，是母亲湖，也是忧患湖，洞庭湖的真正面貌，在范仲淹的岳阳楼记中已被描绘得淋漓尽致。

岳阳的建设离不开水，离开水谈岳阳，岳阳的优势就会逊色，因而岳阳楼文化片区建设更是离不开水，与洞庭湖相伴而生的南湖，芭蕉湖，北港河，王家河，东湖，都是洞庭湖的内湖，他们象明珠一样嵌镶在岳阳城的环城之中，为岳阳的城市建设更是增色七分。若把洞庭湖的治理与岳阳楼文化片区建设有机结合起来，定是利在当代，功在千秋。

#### （六）要融入求索进取的龙舟文化

公元前278年，白起拔楚都郢，屈原闻信万念俱灰，于农历五月初五，头戴危冠，腰佩长剑，重石系于足，怀沙自沉于罗渊殉国。屈原是中国第一位见于记载的诗人，是楚辞新格为后世辞赋之宗，是最早忧国忧民的官员与诗人，是最早提出忧乐观的人，更是最早到达岳州表述忧国忧民情的人。屈原的求索忧民文化助推了“世界忧乐大厦（岳阳楼）”落户岳阳，他的忧国忧民思想为岳阳人所崇敬，对忧乐文化的形成产生了重大影响。所以，岳阳楼文化片区建设要融入龙舟文化、求索精神。

# 关于推进农村土地制度改革的思考

苏中革 陈绍祥 乔路平 刘 杨

**摘要：**土地制度是国家的基础性制度。习近平总书记指出，我国农村改革是从调整农民和土地的关系开启的，新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民与土地的关系。本文从土地对“三农”的意义以及现存的实际问题，确立了课题研究的方向；从新中国农村土地制度变革的回顾和现代国外土地制度的分析，总结出土地制度改革的一般规律；从土地制度的改革与乡村振兴的梳理，提出了强化振兴主体、新型农业经营主体、乡村治理主体和推进城乡融合发展的建议。

乡村振兴，已从中央的战略规划变为人们的共识，再从人们的共识变为行动的自觉，短短的几年时间里，已使农村发生了新的可喜变化。实践中，人们愈发认清了一个不争的事实，乡村的全面振兴有赖于农村改革的深化，更是与土地有密不可分的联系。

## 一、问题的提出

从1978年全国推行家庭联产承包责任制以来，土地承包关系不断稳定，土地流转逐步发展，土地“活化能”的作用持续凸显。土地流转的实质是财富的流动，它不仅有利于规模化经营，而且随之而来的是新技术、新知识和新的经营理念的融入。土地实现了财富的社会形态的更替与发展。但是，农村土地产权制度改革还没有完全到位，土地流转并不顺畅，一些亟待解决的问题仍然突出存在。

一是土地权属并没有完全清晰。我国《民法通则》、《土地管理法》、《农业法》等重要法律明确规定农村土地属于“集体”所有。但对“集体”的界定并不确定，如《民法通则》界定为乡（镇）、村两级集体，《农业法》和《土地管理法》中则是乡（镇）、或村内农业集体经济

组织，多种法律界定造成了农村土地产权关系的混乱。此外，流转来的土地经营权到底有哪些权利和义务，也缺乏明确的规定。

二是农地细碎化经营还比较突出。现行农村土地制度基于集体土地平均分配原则，导致土地细分，造成了农村土地细碎化经营。2000年，据农业部农村固定点调查显示，每个农户平均经营耕地面积0.49公顷（合7.34亩），块数多达5.86块，其中耕地面积不足0.07公顷的有4.16块，占总耕地块数的71%。虽然近些年土地流转推动了规模化经营，但是截止2017年底，多种形式的适度规模经营比例才达到40%，农地细碎化经营问题还没有得到根本解决。

三是土地流转方式受限。土地流转实质是在承包经营权基础上延伸出来的对土地使用权的处置权。从相关法律规定来看，目前我国对农村土地的流转不但限制其改变用途，还对“抵押”和“继承”两种方式进行了限制。这样，增加了承包经营权的不稳定性，降低了经营者对未来投资的预期。

四是农民利益缺少有力保障。在集体土地征用、土地流转等方面，地方政府及相关部门对农



民主体尊重不够，事前不征询意见，事中不要求参与，事后不解决遗留问题。有的土地流转定价不合理，农民仅仅获得眼前实惠，难以分享未来土地增值收益。有的流转土地改变用途，影响农民生计。

基于上述诸原因，我们觉得对活化农村土地资源进行思考，对农村土地制度改革进行探求，是十分必要和紧迫的。

## 二、新中国农村土地制度变革的回顾

新中国成立近七十年，围绕农村土地制度进行过多次变动和改革，在国家意志层面和民间意志层面不断磨合下，经历了两种内涵完全不同的分分合合。

（一）建国初期，农民土地私有制建立。新中国成立前后，以“打土豪分田地”为标志的土改运动，使广大农民体会到了翻身得解放的现实收益，生产积极性空前高涨。1950年6月《中华人民共和国土地改革法》颁布，明确“废除地主阶级封建剥削土地所有制，实行农民的土地所有制”。土地改革的任务是，没收地主的土地、牲畜、农具、多余的粮食及其在农村中多余的房屋，公平合理地分配给无地少地及缺乏其他生产资料的贫困农民所有。这轮土地改革彻底废除了封建土地制度，使广大农民得到土地，并使土地成为农民私有，同时承认土地所有者有经营、买卖及出租土地的自由和权利。同年11月《城市郊区土地改革条例》颁布，规定“城市郊区所有没收和征收得来的土地，一律归国家所有。”“城市郊区土地改革完成后，对分得国有土地的农民，由市人民政府发给国有土地使用证，保障农民对该土地的使用权。对私有农业土地者发给土地所有证，保障其土地所有权。”到1952年，除台湾、西藏和新疆等少数地区外，有3亿多无地或少地的农民无偿获得了7亿多亩土地，真正确立了农民私人的土地所有权。

这次土地改革，解决了建国初期我国农村土

地严重失衡的分配状态，让无地或少地农民获得土地，确定了农民土地私有制和国家土地所有制，极大地解放了农村生产力，促进了农业生产的迅速提高，1951年全国粮食产量较1949年增加了28%，1952年较1949年增加了40%。

（二）合作化时期，土地所有制由个人向集体的转变。1953年开始在全国范围内动员农民加入初级农业生产合作社，初级合作社只拥有土地的使用权，土地的所有权仍然属于农民。为了推进农业合作化生产，国家先后发布了一系列文件和决议。如关于农业互助组合作的决议，关于发展农业生产合作社的决议，以及关于把小型农业生产合作社适当合并为大社的意见。1956年6月全国人大常委会颁布了《高级农业生产合作社示范章程》，规定：“入社的农民必须把私有的土地和耕畜、大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有。”在这之后，高级合作化的浪潮席卷全国。年底，全国农业生产高级合作社达到76.4万个，占全国农户总数的88%。1962年9月通过《农村人民公社工作条例》，条例规定，农村人民公社一般分为公社、生产大队和生产队三级。“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等，一律不准出租和买卖。生产队所有土地，不经过县级以上人民委员会的审查和批准，任何单位和个人都不得占用。”“集体所有的山林、水面和草原，凡是归生产队所有比较有利的，都归生产队所有。”

从初级社到高级社再到人民公社，其实是在调整农村土地的所有权，实现了农村土地由农民个人所有制到集体所有制的转变，最后形成了三级所有、队为基础的所有制体系，这是我国第一次在土地集体经营的探索。这段期间大兴水利设施，大力推广农业技术及应用，推广农业机械化作业，使中国农业生产条件得到有效改善。但是，由于过度强调国家强制作用，忽视了“按劳

分配”的基本原则，忽视了农业生产和手工业生产的特点和家庭经营的重要作用，导致劳动监督成本过高和劳动激励过低等问题，农民的生产积极性严重受挫。加之三年自然灾害的影响，农业生产陷入了举步维艰的境地。

（三）改革开放初期，农民集体土地所有权制度初步形成。1978年秋，安徽凤阳县小岗村率先恢复了“大包干”、“小包干”土地生产责任制。由此，“分田到户，自负盈亏”以及“集体统一所有、农民家庭分散经营”的家庭联产承包责任制，拉开了中国土地制度再次改革的大幕。随着人民公社逐步解体，1982年颁布的《宪法》明确规定“城市的土地属于国家所有，农村和城市郊区的土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。”最终以立法形式确立了我国的土地所有权制度，即国家所有、集体所有的土地所有权制度。1986年《土地管理法》规定“村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有。”从而真正确立了农民集体土地所有权。1999年新修订《土地管理法》规定“农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设。”

家庭联产承包责任制的成功推行，实现了农民和土地资源之间的直接结合，克服了集体共同生产条件下的农民“吃大锅饭”行为，有效地解决了制度的监督和激励问题，带来了农业生产和农民生活水平的大幅度提高。1979年至1984年，我国农业总产值年均增长8.98%，其中种植业年均增长6.61%，而我国1952年至1978年农业总产值年均增长只有3.25%，种植业年均增长只有2.59%。

（四）新的历史时期，农村土地改革面临着新的挑战。家庭联产承包责任制曾极大地调动了农民群众的积极性，但是，随着社会的发展、农

村生产力水平的提高，分散的农户难以保护自身利益，对接市场难，吸引资金难，提质增效难，培育品牌难。一家一户的小农经济明显落后于时代的步伐。在这种情势下，土地流转悄然自发地产生了，其主要形式就是农户与农户之间的出租和转包。顺应这种趋势，2004年，国务院颁布《关于深化改革严格土地管理的决定》，其中做出了关于农村集体所有建设用地使用权可以依法流转的规定。2008年中共中央《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》提出：加强土地承包经营权流转管理和服务，建立健全土地承包经营权流转市场，按照依法自愿有偿原则，允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权，发展多种形式的适度规模经营。2014年，中共中央《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》更加明确的提出：“坚持农村土地集体所有，实现所有权、承包权、经营权三权分置，引导土地经营权有序流转”。与此同时，开展农村土地承包经营权确权登记颁证，发展多种形式适度规模经营，明确第二轮土地承包到期后再延长三十年等项工作也有序推进。

可以说，中央始终对三农工作给予了高度的重视，历年的中央一号文件均有新的部署和规定。但是，由于农村土地确权并不彻底，造成农村集体土地所有权权属不清，主体权能虚位，使得农村的改革陷入胶着状态。

回顾我国农村土地制度几次大的变革，我们不难看出这样的结论：土地制度必须适应特定历史阶段的生产力发展水平，必须体现和尊重农民的主体地位，必循遵循客观规律、坚持因地制宜。党的十九大提出实施乡村振兴战略，其中很重要的一个方面，就是要循序渐进地进行土地制度改革，充分发挥集体土地所有权权能的资源配置的实效性。

简言之，土地制度作为农村最基本的制度，

必须适应新的形势变化，进行改革和完善。

### 三、现代国外主要的土地制度的分析

不同国家和地区的土地制度和土地治理有各自的特点，研究其土地制度的演变过程和发展规律，对我们土地制度创新有重要的参考价值。这里选取英国、法国、美国和日本作为案例分析。

#### （一）英国

英国现代农村土地制度根源于封建领地制经济，经历了3个世纪的圈地运动，最终实现了现代产权制度。19世纪圈地运动结束以后，消灭了小农阶层，产生了可以自由出卖劳动力的无产者，建立了典型的土地所有者-租地农场主-雇佣工人这种所谓三位一体的资本主义农场。

20世纪上半叶，特别是二战以后，英国资本主义农场制度出现了新的变化：

一是土地所有权结构出现了新动向。英国占主导地位的农村土地制度是所有权与使用权分离的租佃农场，19世纪末，英格兰的农村土地约有87%是出租地，在苏格兰和威尔士比例高达90%以上。二战以后，自营农场的比重上升，租佃农场的比重下降。到1977年，62%的农场为自营农场，38%为租佃农场。

二是地主的地位下降，农场主的地位上升。农村土地所有权的地位下降，使用权的地位上升，租佃者取得了终身租佃权。

三是农场规模呈明显的扩大趋势。政府在政策上支持大农场，排挤小农场，以扩大农场规模。对合并的小农场主政府提供所需费用的50%，对愿意放弃经营的小农场主发给2000英镑以内的补助金，或每年发给不超过275英镑的终生年金。1990年，英国10公顷-50公顷（一公顷约等于1万平方米）的农场数占40.4%，50公顷以上的农场数占33.3%，农场面积占82.8%。

#### （二）法国

法国土地制度发展大致分为3个时期：第一时期，1789年大革命前的封建领地制经济；第二时

期，1789年法国大革命爆发后的小农经济；第三时期，20世纪20年代开始的现代农村土地制度的构建。

20世纪初开始，法国开始了现代农村土地制度的构建，既积极实行小农场土地合并，又限制土地过度兼并。政府规定，农村私有土地一定用于农业，不准弃耕、劣耕和在耕地上进行建筑。明令土地转让不可分割，该块土地只能整体继承和出让。法国设立了土地市场管理机构-土地事务所，并建立了土地银行。土地的转让和出租必须经过管理机构批准，否则土地转让无效。土地事务所对小块土地有先买权，整治合并后，卖给有经营前途的农民。土地银行购买土地后再租给农民，订立长期租约以刺激投资。现阶段，法国政府将土地市场分为市地市场和农村土地市场，市地市场以建设用地流转为主，农村土地市场以农业生产用地为主。

#### （三）美国

美国是一个没有封建历史的移民国家，在英属殖民地时期，存在着私田、公地、小地产所有制3种土地所有权形式。独立战争后，美国政府颁发了一系列关于实行土地国有化和分配国有土地的法令，没收亲英贵族的土地，并将其出售或分配给农民。美国式农业资本主义道路的形成，解放了农民的生产力。小农经济得到了自由发展，产生了新的资产阶级农场主，同时也形成了大批自由劳动力。

南北战争以后，美国逐步形成了现代农村土地制度，农村土地主要有国有和私有两种基本形式。国有土地实行土地权益分离制度，即所有权与经营权分离，所有权归国家所有，农场主通过租佃的形式拥有其经营权、使用权、处置权。私有土地早期一般采取自有自营的形式。美国农村土地制度经历了家庭私人农场、小规模粗放型家庭经营、家庭适度规模经营、现代化的专业化综合性的大规模经营4个阶段，才逐渐普及了农工联

合企业，实现了农业生产经营的企业化，形成了美国农村土地经营制度新格局。

美国政府十分重视农村生产要素的合理组合与优化配置。在农民家庭农场的建立与发展过程中，政府通过所有权和经营权的分离，借助土地租佃等形式来扩大家庭农场经营规模；在家庭农场经营过程中，政府对国有土地只保留法律意义上的所有权及其相应的收益分离权，其他一切权益均归家庭经营主体所有，以此提高土地投入产出效率，为农村土地经营制度内在潜力的释放创造必要的契机与动力。

#### （四）日本

日本的近代土地制度确立于明治维新时期。二战后，在美国的帮助下，开始了自上而下废除半封建农村土地制度的改革，到1950年改革基本完成，消灭了地主阶级，形成了自耕农体制。

20世纪六七十年代，日本农村土地改革的重点开始由鼓励农村土地集中占有转到分散占有、集中经营和作业的新战略上来。政府鼓励农田的租赁和作业委托等形式的协作生产以避免土地集中的困难和分散的土地占有给农业发展带来的障碍因素。日本的农村土地制度改革，建立了自耕农体制，并赋予其土地所有权，调动了农民的积极性，加速了农业增长，为日本国民经济发展奠定了坚实的基础。

以上4国农村土地制度的变迁，给我们的启示：一是体现了制度安排与社会生产力发展水平的一致性，追求经济效益的最大化是农村土地制度安排的核心内容；二是土地产权理论和制度呈现出从注重归属到注重利用的发展趋势，逐渐实现以所有制为中心向以使用为中心的转变；三是赋予农业生产者自主经营权，发挥其主观能动作用；四是依据自身资源的特殊性，制定符合自身资源特性的农村土地制度；五是完善配套制度，形成崭新的农业生产的组织形式和组织制度。

#### 四、土地制度改革与乡村振兴的梳理

党的十九大提出实施乡村振兴战略，是“三农”工作一系列方针政策的继承和发展，是历史性破解城乡发展不平衡不充分问题的契机，而深化农村土地制度改革则是实施乡村振兴战略的重要支撑。前文的“回顾”与“分析”也证实了这必然的必然。新形势下深化农村改革，主线仍然是处理好农民和土地的关系，完善农村集体产权制度，健全农村要素市场化配置机制。本文仅从乡村振兴“三个主体”“一个融合”着眼，对农村土地制度改革做探求式梳理。

##### （一）以改革推动乡村振兴主体的全面激活

乡村振兴的首要问题，是确认和尊重农民的主体地位，充分调动农民的积极性。过去实行“大包干”，一改就增产，就是因为农民在土地上有了归属感，有了经营自主权和收益权，让农民一下子看到了希望，得到了实惠，生产的积极性得到了极大地调动。如今新一轮的改革，我们也应从“三块地”的改革入手、在利益分配上做文章，最大限度地调动亿万农民积极性和创造精神。

1.土地承包经营权集体托管，承包权变股权。在坚持集体土地所有权不变、农民利益不受损的情况下，中央提出了“三权分置”的改革思路。这是农村土地制度改革的一个重要体现。改革开放以来，通过土地的初步整合，相当部分的农村生产力得到解放，加入到推进城市改革与建设的“民工潮”之中。农村的种粮大户和专业合作社也应运而生，一些地方出现了多业并举、规模经营的喜人景象。但是，当前土地流转从整体说还是无序状态，个体和私下流转的占多数，缺乏法律文本的有效约束，缺乏整体规划的连片开发，缺乏长期合作的互利共识。特别是《农村土地承包法》对土地转让设定了两个限制，即承包方要有“稳定的非农职业或者有稳定的收入来源”，转让方也必须是“从事农业生产经营的农户”，致使土地流转范围狭窄，提高土地利用率和土地

规模收入受限。很显然，这个规定已成为发展中的瓶颈。我们认为应该充分利用集体土地所有权权能的作用，在新一轮土地承包过程中，村级组织应按照《农村土地承包法》规定的转让要“经发包方同意”的权能，对确权发证后的农户土地承包经营权进行托管，在不触犯基本农田保护红线的前提下，与农村新型经营主体联合对土地整合开发，把资源变资产、承包经营权变股权、农民变股民。通过权能的转换，让农民既有获得感又有责任感，再一次激发主体自身的热情和创造力。这样，一方面促进土地规模经营，加快农业产业化、现代化步伐。另一方面，扩展了农民生存发展空间，使他们不但获得土地集体流转长期稳定的收益，而且也有了更多的择业、创业、做新型职业农民的选择。

2. 土地增值收益，应体现所有权的“占有”“收益”权能。改革开放四十年，我国的城市已经形成了固定的增长模式，即以政府主导的方式组织市场要素（土地、资本、劳动力、原材料、技术等），实现城市的高速发展。在诸多的发展要素中，土地的投入对中国的贡献率最大，或者说我国的经济发展呈现出明显的“以消耗土地为主要特征”的发展模式。受“土地财政”等多种因素影响，将大量农用地转为建设用地从事农地非农化开发建设，已经成为地方政府发展本地经济的重要方式。农村为城市发展作出了巨大贡献，而与之相伴的，也是巨大的牺牲。一是征地标准含混，补偿标准太低。依据所谓的“公共利益”需要，以6-8万一亩的赔偿支付转手金融市场变成了几百万一亩，把暴利转移到工业资产，转移到房产资产，转移到其他行业资产当中了。二是集体土地流转增值收益县乡按四六分成，而土地所有权的权利人——村集体组织和村民却受益甚微。三是在土地用于农业生产和开发建设所带来的市场利润或比较效益相差悬殊的背景下，单纯地对农用地用途进行无偿限制，而不

给予受损开发利益的公平补偿，也是极不合理的。总之，农村在贡献牺牲的背后没有所得，农民作为集体土地所有权权利人却无法得到应该得到的“实惠”。乡村振兴主体的积极性从何而来？是故，在土地制度改革中，必须让农村集体土地所有权应包含的占有权得到尊重和认可，让收益权完整归位。第一，改革我国现行征地制度，节约集约利用土地资源。要推动土地规划由“增量”向“存量”的转变，明晰“公共利益”的确切含义和指向，缩小征地范围和规模；要有稳定的土地征收补偿定价体系和定价标准，既要包括农地的市场价值、又要包括农地的非市场价格，既要考虑农地作为耕地的生产收益、又要考虑农地的社会保障功能；要改变现行的土地征收审批程序。把审批权下放至市县一级人民政府，地方人大对土地征收实行审批预审，同时建立司法审查监督机制和集体土地所有权权利人诉求表达机制。第二，土地流转增值收益必须体现“集体所有、全员分享”的所有权权能的内在要求，收益由农村集体组织和个人进行合理分配。让村级组织从中获得发展经济的资金和增强乡村治理体系的实力，让农民多了一份失去土地后的生存保障。

3. 土地适度调整，促进基本公平。农村土地承包法第20条规定：耕地的承包期为30年、草地为30年——50年、林地为30年——70年。1993年，针对第一轮承包期即将到期的实际情况，中央又提出了“再延长三十年不变”的规定。据了解，自上世纪80年代初期搞责任制以来，除了少部分地区曾经实行了“大稳定、小调整”，绝大多数地区一直没有调整过土地，人地矛盾十分突出。许多原来人口多的家庭现在可以将种不了的土地出租获取收益，而许多家庭原来人口少，后来娶妻生子，却没有口粮田。这种土地承包权属关系一经确定“生不带来、死不带走”，形成了事实上的分配不公，成为了农村社会不稳的因素之

一。为此，我们认为在新一轮土地承包发包过程中，应该在总的原则不变的基础上进行微调，解决现实中的不公平和长远的不安定隐患。首先，做好在乡居住人口和在外打工人员现状的调查，确定微调的重点和范围，制定微调实施方案。其次，经村民议事会讨论确定，由村委会发布微调标准和范围，对涉及人员进行公示。第三，区分不同人员、不同情况，采取自然免除、有偿转让、有偿退出等方式进行土地承包经营权的调整。如果不加调整的土地承包经营权再延期30年，不但阻碍现代农业的推进，而且会使因土地问题引起的农村矛盾愈发地尖锐和激化。

#### （二）以改革促进新型经营主体的不断壮大

乡村振兴，产业兴旺是重点。而新型农业经营主体则是推进农业产业化、现代化的有力支撑。为此，在研究集体土地所有权权能激活振兴主体的同时，必然要把权能作用于新型经营主体的问题摆到同样重要的位置上。

一是鼓励发展合作经济，扶持规模化、专业化、现代化经营。政府应该引导农民成立村组生产合作社，作为一个代表村、组集体土地所有权主体。以这种合作社行使所有权人的权利，并代表全体合作社成员的意志与其他主体发生关系。允许财政项目资金直接投向符合条件的合作社，允许财政补助形成的资产转交合作社持有和管护，允许合作社开展信用合作。合作社与其他主体建立利益分配机制，在确保合作社成员土地基本收益前提下，与其他主体结成风险共担、互惠共赢的联合体。

二是鼓励工商资本到乡村投资兴业。在新型农业经营主体中，那些由非本地村民和家庭组建的新型农业经营主体，也就是到乡村投资兴业的龙头企业和公司，他们对实施农业现代化的推动作用更为突出，对精准扶贫的带动作用更为明显。因此，要鼓励工商资本到农村发展适合企业化经营的现代种养业、加工业、服务业，向

农业输入现代生产要素和经营模式。在集体土地流转过程中，将相应的权能分离流转过去，以便他们在产业振兴中的作用发挥更加充分。在集体建设用地调整、宅基地处置、公共设施建设与新增农村建设用地指标综合调剂等方面，予以通盘考虑、整体谋划。同时，要鼓励发展适度规模经营的家庭农场，促进小农户和现代农业发展有机衔接。

三是盘活集体建设用地资源，发展规模农业和新兴业态。农村集体土地大部分为农业生产用地或公益生态、环境保护用地，为了保障集体经济组织及其成员生产生活，配套有一定比例（面积）的建设用地。新型经营主体通过租赁、流转、承包农户的土地而取得集体土地使用权——经营权，理应配置与之相适应的建设用地，便于发展规模生产，发展新兴业态。对其直接服务于农业生产经营的仓贮、包装、管理用房用地等临时性辅助设施，简化办理设施用地手续，对创建健康养殖小区、农产品产地收购集散中心的临时用地，优先办理临时用地手续。按规划发展乡村旅游、康养、农产品加工、冷链物流等新兴农业农村新业态，优先安排一定的集体建设用地专门用于其永久性基础设施建设用地，从根本上改变新型经营主体发展过程中的土地瓶颈问题。

四是加大政策扶持力度，项目建设与补贴向新型经营主体倾斜。近年来，国家投入“三农”的资金数额大、增速快，对改善农村环境，提高农业生产能力和农民增收起了一定的作用，但资金引导效率有待提高。例如农资综合补贴、种粮直补等，多年来还是按计税面积、按承包农户直接由财政通过邮政银行打卡发放，而许多通过土地流转发展生产的专业大户、家庭农场、合作社和龙头企业长期以来并未享受到“直补”政策激励；基础设施建设围绕新型经营主体和产业发展的项目偏少。如前所述，新型经营主体取得了集体土地经营权，由土地使用权、经营权伴生的政

策性补贴收益权理应从承包户回归到该从事农业生产经营活动的新型主体上来,转变相关财政补贴发放方式,做到谁生产、谁受益,提高新型经营主体积极性。对于农田水利设施建设项目、高标准农田建设项目、农业物联网与信息化项目、冷链设施与农产品物流体系等项目的扩面、增量、提质,应该优先由新型经营主体承担;探索农业财政扶持资金股权化改革,将财政支持新型经营主体的发展资金以股权形式量化折股到流转土地的农户和当地集体经济组织,让他们定期按股分红,既帮助了新型主体,同时也能致富当地农民,壮大集体经济实力,三者利益同向,容易形成合力,减少矛盾和阻力。为克服农业灾害风险,要扩大政策性保险范围,增加保险类别,提高补助标准,建议保险机构开发具有针对性的商业保险产品,如大棚设施险、蔬菜自然灾害险、特产价格险等,有效降低新型经营主体经营风险。

五是创新信贷支持方式,发挥集体土地经营权抵押权能,缓解新型主体融资难题。客观上讲,土地所有权权能,无论农村集体土地还是国有土地,都应有相似的抵押物权。新型农业经营主体通过流转土地经营权,也意味着取得了相应的收益权能——抵押权。其在流转土地上建设的农业固定资产、设施作为主体自有财产亦具有一般财产属性,可作为贷款抵押物,体现其质押权。故此,应为其办理不动产权证,推行土地承包经营权、林权抵押贷款,探索开展农业机械、农业固定资产和收益权抵押贷款,就是无可厚非的必然之举。这应列为农村产权制度改革的重要内容。

### (三) 以改革保障乡村治理主体的有效强化

全球治理理论创始人之一的詹姆斯·罗西瑙认为:治理是一种由共同目标支持的活动。这些活动的主体未必是政府,也无需靠国家的强制力来实现。共同目标是治理的前提,合作协商、上

下互动是治理的方式。从这一认知的角度来说,村民自治是我国乡村治理的最好选择,村民委员会是我国乡村治理体系中的主体。80年代初,农村“政社合一”体制的结束,导致了农村一度的权力真空,公共安全受到冲击,公共事业难以组织。原有的管理体制失灵了,但需求依然存在。顺应家庭联产承包责任制和满足村庄自身发展的需求,广西壮族自治区罗城县、宜山县一带农民通过无记名投票方式选举产生了新型的管理组织——村民委员会。1982年的《宪法》将村民委员会规定为村民自治组织。1998年11月通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》规范并且推动了村民自治制度。

农村集体土地所有权权能的体现与作用,主要是村集体经济组织和村民委员会行使。那么,在利用所有权权能激活振兴主体、壮大新型经营主体的同时,自然也要让乡村治理主体的自身得以强化。

一是强化乡村治理主体,不断发展壮大农村集体经济。上个世纪80年代,我国农村确立了以家庭承包为基础、统分结合的双层经营体制。但在实践中,“统”被无端的忽略了,“分”才是实实在在的行动。结果,绝大多数村级组织成了一个空架子,无钱办事的问题极为突出。现实农村社会中,少数坚持统分结合并突出集体统一经营的村,富裕程度相对于分散经营的村要高出很多,乡村治理水平也明显提升。故此,近年来有人疾呼“过去分的太多,统的太少!”壮大乡村治理主体实力、大力发展农村集体经济,已被越来越多的人所认同。要稳步推进农村集体产权制度改革,全面开展集体资产清产核资,明晰产权、完善权能,积极探索集体所有制的有效实现形式,不断壮大集体经济实力,在保护农民合法权益、尊重农民意愿的前提下,发展多种形式的股份合作。要把新型经营主体纳入乡村治理体系中来,赋予与村民同等的民主管理权利。

二是强化乡村治理主体，同步推进乡村治理机制建设。在推进农村集体产权制度改革中，利用集体经济发展的契机，带动完善以村基层党组织为领导核心、村民议事会为议事主体、村委会为执行主体、村务监督员为监督主体的“四位一体”乡村治理机制，并将集体经济组织管理和村民自治机制有机衔接，主动加强对集体经济组织运行管理的监督。如果制度设计得当，发展壮大集体经济和推进乡村治理可以形成相辅相成、相互促进的关系。二者共同发展，又能推动各类集体资产更加顺畅地进入市场，增加农村资源要素供给，同时改善村风村貌，创造良好投资环境，从而促进农村经济的全面繁荣发展。

三是强化乡村治理主体，突出基层党组织引领作用。我国的村民自治是党领导下的村民自治，这是我国区别于其他国家的一项不可动摇的政治制度。是故，强化乡村治理主体，必须突出治理主体的核心——基层党组织建设和引领作用。要以加强农村基层党建为关键、以完善村民自治制度为基础、以支持民间力量参与为补充，尽快建立起有着坚强领导核心的乡村治理组织体系。改变以前以行政村为单位设置基层党组织的单一做法，适应村庄合并、农村经济主体发展的需要，在村民小组、经济组织内部设置党组织，也可以设置跨村经济组织的党组织，实现农村基层党组织全覆盖，增强统一领导、统筹规划、整合资源的能力。

#### （四）以改革引导城乡发展的双向融合

实施乡村振兴战略，很重要的一个方面就是建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系。城乡融合发展是对城乡优势资源的统筹利用，以及对城乡各自偏颇和缺点的规避。彻底打破城乡二元结构，走融合发展之路是乡村振兴之必然。

但是，在实际推进城乡融合发展过程中，人们往往把更多的注意力集中在如何加速实现城镇化、把农业转移人口市民化，而没有顾及到城乡

要素平等交换和双向流动。很多地方城镇化率已达到60%左右，资金和优质劳动力基本上是从农村单向流往城市。2017年年末，全国农民工总量28652万人，比2016年增长1.7%，占乡村总人口的49.69%。我国的2.15亿农业从业人员平均年龄已经约50岁，60岁以上的比例超过24%。显然，村庄的空心化、农民的老年化问题已经十分突出。如果继续放任城市乡村自由发展，城镇化的虹吸效应会让乡村一步步走向衰落。再有，如果没有知识社会化和知识化的同步改革，人为地加速城市化，大规模集聚人口，未来的城市中就会出现以知识占有划分的新的对立阶层，形成一种社会治理和政治动荡的隐患。

所以，在推进城镇化、研究怎样让农村人成为城里人的同时，也要把怎样推进农村土地制度改革，特别是宅基地的顺畅流转，解决农村留住人、吸引人、用能人的问题摆到乡村振兴的大格局之中。探索农宅和宅基地所有权、资格权、使用权的“三权分置”，盘活闲置宅基地资产，体现在收益上，增加了农民财产性收入；反映在农民集体内部，体现了公平合理的权益分配；作用于城乡关系上，成就了城乡要素双向流动。

首先，宅基地的有偿退出。迁移到城镇就业的农民家庭，尤其是跨省市的迁移，生活和工作的依托和依靠已经偏重城镇，导致他们参与村庄自治的愿望在不断弱化，而且，即使有愿望去实现自己基于村庄内部利益的某些权利，也往往因为成本过高而难以实现。因而，宅基地的有偿退出应该首先侧重这部分人。村委会应该主动与之沟通协商，在本人自愿的前提下，通过找补差价或有偿收储等方式，由村集体经济组织有偿收回群众自愿退出的宅基地。

其次，宅基地流转的有偿使用。有偿使用主要针对三部分人：跨村镇流转的“外来户”，宅基地超面积使用的农户，乡村振兴吸引来的人才。现行制度规定宅基地流转严格控制在农民



集体组织内部，不能跨村镇流转，更不能向城市居民转卖。这不仅导致了乡村土地资产闲置，而且制约了资源配置效率和农民利益的最大化。跨村镇流转基于农户择优而居、改变生活状态的自愿，而从公共服务被分享出发，收取相应的费用既是合理的也是流转方可以接受的。对宅基地超面积农户，超面积部分实行有偿使用，既能促使这些农户主动拆除多占部分的建筑物，实现土地的节约集约，又是对那些面积没有超标农户的一种公平。在湖南浏阳市宅基地试点情况看，对被收取有偿使用费用的农户并没有表现出明显的抵触情绪。湖南岳阳“空心房”整治也证实了这一点。对乡村振兴吸引来的人才，允许他们有偿使用流转或退出的宅基地，不但是乡村振兴吸引人才的重要之举，更是实现城乡双向流动融合发展的突破点。村民可以成为市民，市民也可以成为

村民，才能为乡村振兴注入新的活力。

再次，宅基地流转的产权确认。对宅基地实行统一的不动产登记，强化保护农民土地用益物权和收益分配权。以“不动产权证书”成为农民住房财产权抵押、担保、转让的法律凭证，从而撬动农村金融的发展。

第四，美丽乡村建设的魅力吸引。促进城乡融合发展，除了充分推动农村土地制度改革的不断深化，还要紧紧围绕“产业振兴、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”二十字方针，开展农村人居环境整治，突出重点，补齐短板，推进农村社会的全面发展。以“内在气质”留住人，以“外在颜值”吸引人，使农村真正成为安居乐业的家园、休闲度假的花园、健康养生的乐园。

（作者单位：湖南岳阳乡村发展研究中心）

# 党建引领村级治理机制创新调研报告

中共岳阳市委组织部课题组

党的十九大报告指出，要以提升组织力为重点，加强基层党组织建设。习近平总书记在全国组织工作会议上指出，要构建党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系。2018年7月16日，市委书记、市人大常委会主任刘和生在市委组织部调研时提出，村级治理既要继承优良传统，又不能走老路，要有新的探索创新。围绕党建如何引领、基层如何治理，市委组织部课题组选取一批典型样本开展党建引领村级治理机制创新专题调研，分管党建工作的副部长任栩栩同志带队深入7个县市区11个村，走访党员群众300多名、召开座谈会11次，采取“解剖麻雀”方式进行调查研究。调研突出实践性、实证性、务实性，注重反映基层有益探索，总结提炼经验做法，为推动党建引领村级治理机制创新提供思路 and 对策。

## 一、课题研究背景

党的十九大报告提出要加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，为加强和创新社会治理指明了方向，对党建引领提出了更高要求。探索党建引领村级治理新路径，对基层党建和基层治理的发展创新，以及乡村振兴战略的落地落实有着十分重要的现实意义和历史意义。

（一）加强党建引领村级治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义

党的十九大明确将“实现国家治理体系和治理能力现代化”作为全面建设社会主义现代化国

家的重要内容。基层治理是国家治理的基石，基层治理水平直接关系国家治理能力和治理体系现代化水平。实现国家治理体系和治理能力现代化，必然要求基层治理现代化。当前，我国社会主要矛盾发生了历史性新变化，农村社会治理领域的基层基础工作还存在一些薄弱环节。随着国家治理的重心向基层下移，村级治理现代化的任务十分艰巨和紧迫。统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，实现国家治理体系和治理能力现代化，必须加快推进党领导下的村级治理的现代化。

（二）加强党建引领村级治理是加强党对农村工作领导的必然要求

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。党在我国国家治理体系中处于领导核心地位，推进国家治理必须以加强党的建设为前提。基层治理是国家治理体系的重要组成部分，必须置于党的全面领导之下。中央新修订的《中国共产党农村基层组织工作条例》规定，村党组织要领导本村的治理。这清晰地表明基层党组织抓村级治理是“天职”，理所当然要加强党的领导，把党的建设放在首位，以党建贯穿治理、保障治理、引领治理，确保村级治理始终沿着正确方向前进，不断巩固党在农村的执政地位和执政基础。

（三）加强党建引领村级治理是满足群众美

好生活需要的重要保障

习近平总书记指出，人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。在新的发展阶段，人民对美好生活的需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。相比之下，一些农村党组织在基层治理中引领作用不突出，不同程度存在着队伍结构不优、角色定位不准、机制不活等问题，与人民对美好生活的期待和需求不相适应。加强党建引领村级治理，就是要坚持党的领导，以人民为中心，充分调动和发挥各类村级治理主体的能动性，推动形成有效的社会治理、良好的社会秩序，促进社会公平正义，让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

## 二、我市农村党建引领基层治理的实践探索

我们调研的11个村，坚持以党组织为核心，分别从村级治理架构、村级社会治理、集体经济发展、美丽乡村建设等方面，进行了一些探索实践。这些探索既有一定的自发性、内生性，又有较强的指向性、针对性，形成了一些可借鉴、可复制、可推广的党建引领基层治理经验做法。

（一）大力选育头雁，实现“守成”到“拓新”之变。农村富不富，关键看支部；支部强不强，关键看头雁。推进村级治理，选好带头人是关键，要发现和选拔一大批政治强、懂政策、善经营、会管理的基层复合型人才，确保村党组织书记岗位由能者居之。从调研情况看，11个村党组织带头人群众满意率均达到95%以上，大家一致认为选对了干事的人。11名村党组织书记中，4人拥有国家干部身份，其中平江县泊头村、横冲村起主导作用的是财政部下派的第一书记，汨罗市武夷山村王启辉、华容县兔湖垸村郭忠培以干部身份当选村党组织书记；属于经济能人的有3人，临湘市龙窖山村、岳阳县清水村党组织书记都有较强的经济管理能力，汨罗市西长村起主导作用的是担任第一书记的经济能人彭双全。这些

党组织负责人政治过硬、本领高强、思维活跃、目光长远，干事意愿强烈，不做守摊人，争当拓荒者，或是革新治理机制，或是拓展集体经济发展路径，推动精神文明和物质文明建设“双丰收”，从后进村、贫困村跃升工作先进村、经济强村。

（二）着力建强队伍，实现“单兵”到“集群”之变。推进基层治理，关键在党，重点在党员。党员作为“基层治理号”列车的动力引擎，能否持续提供充沛动力，直接决定治理成效。以往一段时间，各地在发挥无职党员的作用上采取“设岗定责”的做法，产生了一定的效果，但也存在职责虚化、活动形式化的倾向，承诺挂在墙上、写在纸上，持续性长效性不够。党员与党组织若即若离，身份不显，作用不大，群众评价不高。汨罗市武夷山村、湘阴县龙华村创新形式，把无职党员放到实体的功能性组织、具体的岗位上，让“无职”变为了“有职”，广大农村党员的作用发挥从“泛”到“精”、由“虚”到“实”、变“单兵作战”到“集群冲锋”，处处有身影、事事见行动，成为群众身边看得见、摸得着的榜样。湘阴县燎原村、屈原区义南村等地，把德高望重、有一定经济基础、有工作热情的离职村干部请回来、用起来，安排到红白理事会、“五老一新”协会等协会组织中任职负责，给平台、交责任，只做事、不领酬，变“离职”为“在职”，一个个干得风生水起，正如群众所赞：“夕阳正红，余热生辉！”

（三）强化核心引领，实现“自转”到“公转”之变。《中国共产党农村基层组织工作条例》规定：党的农村基层组织应当加强对各类组织的统一领导，形成共建共治共享的乡村治理格局。过去，有的村级治理主体作用发挥不明显，各唱各的调，各吹各的号，无序“自转”跑岔道。社会治理由传统“管理”向现代“治理”转变，必须突出村党组织的核心地位、引领作用，引导各类社会组织精确“定轨”，变“自转”为

“公转”，形成“一核多元”治理体系。华容县莲花堰村着力健全完善党组织领导下的“四位一体”村级治理机制，村民委员会、村民议事会、村级监督委员会紧紧围绕村党组织“公转”，确保了政治上同心、目标上同向、工作上同步，切实提高了村级治理效率。武夷山村始终突出党组织核心地位，引领各类村级组织向中心聚焦、为治理出力。例如，该村党总支对女子鼓乐队进行“收编”，提供基本费用支持，为全村重大活动和村民红白喜事义务演出，并兼任政策宣传员和移风易俗倡导员。一位鼓乐队成员说：“以前商演虽然赚了点小钱，但是邻里乡亲有看法，心里不是个味。现在义务演出，更受乡亲们喜爱了，我们的锣鼓也敲得更起劲了！”

（四）重构社会组织，实现“松散”到“耦合”之变。由于历史原因，我市基层社会组织过去多而散，徒有其名、难副其实。近年来，各地通过党建带动群团组织、社会组织建设，重构乡村的社会组织体系，凝聚基层群众力量，有序参与基层治理，实现了共建共治共享。例如，汨罗市武夷山村立足群众需求和治理实际，探索了“党建+协会”治理模式，由党组织领导建立8个不同功能群众自治协会组织，把全村1196户居民重新纳入乡村正式组织体系中来，实现了对基层群众的再组织、再构建，变松散无序为有机耦合，社会组织功能更加优化、衔接更加紧密、协作更加高效。通过发挥这些组织联系不同群体的优势，分头做群众工作，对群众进行再组织、再动员，实现了“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”，该村被中央政法委推介为新时代学用“枫桥经验”典型。西长村在发展村级经济中，党组织领导组建一批经济组织、协会组织，在招商引资、土地流转中，全部由协会组织负责动员和协调群众，免去了投资商与群众的直接利益互动、社会互动，大幅提高了经济建设、社会治理的效率。该村第一书记彭双全感慨说，西长之所以成为经济强村，根本原因在于党组织引导经济

组织和协会组织切实发挥作用，把党的政治优势、组织优势转化成了发展优势。

（五）突出立规明约，实现“他律”到“自律”之变。党建引领农村基层治理制度建设，在于建构村规民约等基层自治制度，把法治精神、规则意识、集体意识注入到乡村社会运作逻辑之中，为群众提供共同行为规范和守则，激发他们的主体意识和内生动力，实现自我约束、自我教育、自我管理、自我服务，完成从他律到自律的跨越。华容县兔湖垸村在村党组织的领导下，制定具有普遍约束意义的村规民约，把党的意志和主张转化为一条条具体的规则标准，建立正面清单和负面管理，倡导什么、要做什么，禁止什么，以及奖惩是什么都以制度的形式固定下来，形成激励、构成约束，成为全体村民的共同意识、自觉遵循。例如，该村对于违反村规民约的行为“列为负面清单管理”，视情节进行惩罚或“取消评先评优、国家优惠政策、镇村扶持、有关手续办理等资格”，产生了较好的反向鞭策效果。村民说，以前村规民约是任人拉扯的“橡皮筋”，现在成了大家自觉遵守的“硬杠杠”，违反了不仅要受到处罚，而且还很失脸面。

（六）坚持重心下沉，实现“粗放”到“精细”之变。党的基层组织是“神经末梢”，推进基层治理必须织密织牢党的基层组织体系。《湖南省乡村振兴战略规划（2018-2022）》提出：加大在农民专业合作社、农业企业、农业社会化服务组织中建立党组织的力度，依托自然村、村民小组建立党支部或党小组，实现党的组织和工作全覆盖。党建引领基层治理的有效路径，就是不断强化农村党组织的领导地位，健全党的组织体系，延伸工作链条，下沉工作重心，推动治理由“粗放式”向“精细化”转变。目前，在组级仍然实行的是组长一人负责，没有完整的机构、健全的监督、必要的保障，工作难以“落莞”见底。平江县泊头村探索实行“三人小组”制，组成由小组长、党员、村民代表为成员的“三人小

组”推进组级治理，各项任务真正落地见效。随着城乡一体化进程加快，大量村庄向村落社区转型，进一步下移工作重心，健全村落治理和网格管理服务体系显得尤为重要。湘阴县燎原村将全村109名党员按网格划分成18个党小组，对应联系18个自然屋场，把村级治理进一步精细化为“屋场管理”。通过健全组织体系，确保了党的工作推进到哪里，党组织的引领作用和党员的先锋模范作用就发挥到哪里、旗帜形象就彰显到哪里，让群众切实感受到共产党就在身边。

（七）推动发展创富，实现“贫血”到“造血”之变。发展村级集体经济是盘活农村资源、解决农村“没钱办事”问题的根本途径，是提升村级组织自我保障和服务群众能力的重要支撑，是巩固基层政权经济基础的关键所在。过去我市一些农村基础弱、底子薄，村级账本满目皆“赤”。有的老支书回忆，以前村里一穷二白，没有半点“余钱剩米”，有心做事却寸步难行，干满一届“山河依旧”，群众不满意，自己也觉得很没劲。调研发现，集体经济发展得好的村，干部干事有底气、群众愿意跟，村级治理效果好。龙窖山村地处湘鄂边界，交通十分闭塞，群众“困”在山中。村党支部认准“党建+旅游”路子，众筹资金100多万元，牵头组建泉源乡村旅游公司，大力发展乡村特色旅游产业，年接待游客20万人次，年均收益500万元，村民人均收入达到2万元以上，过去的“穷旮旯”变成了现在的“聚宝盆”。岳阳县清水村党组织带领群众主攻葡萄种植，形成产业规模效应，小葡萄成就大财富，群众的获得感、幸福感进一步增强。村里老人高兴地表示，我们跟着党走，日子越过越富足，喜在眼里、乐在心头。

### 三、农村党建引领基层治理的经验启示

此次调研的11个村，推进基层治理的路径方法不尽相同，却呈现了共同的规律特征，留下了弥足珍贵的经验启示。

（一）加强政治引领是村级治理创新的根

本。基层党组织是政治组织，具有鲜明的政治属性，政治功能是第一位的。推动村级治理创新，基层党组织要坚持党对一切工作的领导，以政治建设为统领，推动干部和党员树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”，发挥政治优势、组织优势，把不同主体的治理活动整合到一起，把各种治理资源配置到一起，确保村级治理充分体现党的意志和要求，始终沿着正确方向前进。泊头、横冲、武夷山等11个村的治理实践表明，加强村级治理必须把党的政治引领贯穿全过程，推动党组织总揽全局、协调四方，治理工作才能行而不偏，取得实实在在的成效。

（二）加强目标引领是村级治理创新的前提。全球治理理论创始人之一的詹姆斯·罗西瑙认为：治理是一种由共同目标支持的活动。目标引领实质上是价值引领，利用共同的价值追求，凝聚起同心同向的磅礴力量。基层治理创新的目标追求是服务群众、造福群众。基层党组织领导基层治理，就是要把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点和落脚点，寓治理于服务之中，全面精准精细满足群众日益增长的美好生活需要，真正在服务群众中更好地宣传群众、组织群众、凝聚群众，走好新时代党的群众路线。无论是横冲村、龙窖山村、清水村的集体经济发展路子，还是龙华村党小组进网格、义南村“五老一新”模式的治理方式创新，均以解决群众最关心的问题为指向，着力办好群众的难事急事烦心事，实现了民有所呼、我有所应。实践充分表明，村级治理坚持以人民为中心的发展思想，以服务群众为根本价值取向，让人民群众更有获得感幸福感安全感，才能得到人民群众的广泛认可、大力支持和积极参与。

（三）加强组织引领是村级治理创新的核心。习近平总书记形象地比喻党组织和其他各类组织是“星”和“月”的关系，强调要“众星拱月”。“月”就是党，“众星”就是党领导下的

各类社会组织。做党的群众工作，要月明星灿，不能月明星稀。一个地方，党组织强，基层社会治理就好；党组织弱，基层社会治理就弊病丛生。武夷山村、义南村、龙华村等由乱到治的实践探索，生动体现了这一颠扑不破的真理。同时也启示我们，组织建设是“因”，治理有序是“果”。党组织建设根深叶茂，社会治理才会花繁果硕。只有把党组织建成坚强战斗堡垒，充分发挥组织引领作用，各类社会组织才会聚拢来，成为党的左膀右臂，为基层治理增添力量。

（四）加强机制引领是村级治理创新的关键。制度带有全局性、稳定性，管长远、管根本。党建引领基层治理，关键就是要把党的组织有效嵌入各类社会组织，通过制度建设塑造基层群众的集体意识、法治意识、规则意识，从而构筑起稳定的治理模式。纵观泊头村“三人小组”、莲花堰村“四位一体”等行之有效的治理机制，其核心就是坚持把制度建设贯穿农村基层治理过程，探索健全党组织领导下的居民自治机制、民主协商机制、社会参与机制，推动党组织引领各类组织制度化，使基层党建制度与基层治理机制有机衔接、良性互动，各项工作有抓手、好操作、能持久，改变了过去大小事均由村党组织包揽管理的模式，做到党组织统一领导、社会组织积极协同、广大党员群众共同参与，提高了治理效率和治理水平。

（五）加强能力引领是村级治理创新的保障。推进基层治理创新，既要政治过硬，也要本领高强。过去一段时期，农村精英人才大量流失，乡村治理能人难寻、治理能力严重不足，成为制约乡村振兴的瓶颈。岳阳市结合村“两委”换届，选优配强领导班子，集中开展任前培训，将基层治理纳入重点培训内容，全面提升履职本领和治理能力。武夷山村王启辉、兔湖垸村郭忠培等都是换届选举中脱颖而出的优秀人才代表，不仅基层工作经验丰富，而且党性坚定、本领过硬。有了这些“治村能人”的加入，村级党组织

能力水平显著增强，引领各类组织在协调各方利益中注重科学方法，在处理复杂问题中抓住主要矛盾，在调处各种纠纷中依法办事，创造了一些务实管用的经验做法。这启示我们，做好群众工作，化解各类矛盾，促进和谐稳定，推进村级治理，是党组织的独特优势和看家本领，充分挖掘和发挥好这一优势和本领，必然带动社会组织能量倍增，凝聚基层治理强大合力。

#### 四、深化党建引领村级治理的对策建议

推进国家治理体系和治理能力现代化，重在基层，难在基层，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，大抓支部建设，建强战斗堡垒，引领村级治理，为推动乡村振兴提供坚强有力的组织保证。

（一）坚持选优配强，建好一个村级党组织班子。一是着力加强政治建设。持续推动从严治党向基层延伸，强化基层党组织班子政治建设，探索推行村级班子届中考察办法，对班子建设进行“政治体检”，推动村级班子树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”。二是着力拓宽选人视野。注重从致富能手、村级经济组织负责人、外出务工经商能人、复员退伍军人、大学毕业生中培养和培养基层治理能人，重点把那些政治强、懂政策、善经营、会管理的“复合型”人才选拔为村党组织书记。探索从县乡机关直派村党组织书记做法。鼓励离退休公职人员、本地优秀企业经营管理人员、新时代乡贤能人回乡任职，服务乡村发展。三是着力健全激励约束机制。积极探索村党组织书记公职化管理办法，加大面向村党支部书记招录公务员、乡镇事业单位人员力度，解决身份编制后，继续安排留村任职。加强政治激励，将优秀村党支部书记重点推荐为人大代表、政协委员，对特别优秀的可以选拔进入乡镇领导班子，让干得好的有一定发展预期。

（二）突出从严要求，管好一支党员队伍。一是优化队伍结构。坚持把政治标准放在首位，

严把发展党员入口关，严格党员发展程序，落实政治审查制度，确保党员队伍的先进性纯洁性。重点把农业合作组织、群众性协会组织负责人、农村经济强人等各方面的“领头羊”发展成为党员，把返乡大学生、村民小组长等都纳入培养发展对象。二是严格党员教育管理。严格落实“三会一课”、组织生活会、谈心谈话等基本制度。抓实党员经常性教育，引导广大党员坚定理想信念。健全党员约束机制，严格党内民主评议、不合格党员处置，推行负面清单管理、综合考评等机制办法。三是创新党员活动载体。坚持开展支部主题党日，推行党员公开承诺、设岗定责，引导党员在脱贫攻坚、乡村振兴、农村人居环境整治等各项中心工作中发挥作用。

（三）围绕协同高效，健全一套制度机制。一是健全“一核多元”治理机制。完善村党组织、村民议事会、村民委员会、村务监督委员会“四位一体”村级治理机制。创新农村党组织设置，探索把党组织建到产业链、协会组织上，推行“党支部+合作社+农户”模式，确保党组织对其他各类组织的领导。二是完善村规民约。坚持把完善村规民约作为加强制度建设的重要抓手，推动村规民约集中修订，纳入落实上级决策部署、遵守法律法规、履行村级义务、精神文明建设等内容，使村规民约更加契合现代法治理念，更富针对性和操作性。三是完善基层保障机制。健全村级组织运转保障经费稳定增长机制、费随事走的机制，把该给基层的资源给足，不断做强做实基层，提高村党组织调配和整合服务群众资源的能力。及时足额落实村级服务群众专项经费和社区惠民项目资金，确保基层组织有资源、有条件为群众服务。

（四）顺应群众需要，用好一个综合平台。一是创新服务方式。依托“岳农”互联网平台，将党务、政务、村（居）务、商务和社会服务等各类服务资源集聚起来，大力探索智慧党建平台

与政务外网等平台的融合发展，推动便民服务与审批事项向网上集中，打通市县乡村四级便民服务通道，让数据多跑路、群众少跑腿。二是用好服务阵地。充分发挥全市村（社区）综合服务平台全覆盖优势，结合“最多跑一次改革”，推动简政放权，将与群众生产生活密切相关的服务事项审批权限下放到乡镇，受理权限下放到村，大力引导和督促单位部门服务力量向基层下沉、服务资源向基层流动。三是配齐服务力量。探索面向社会公开选聘年轻人才，探索组建常态化党员服务志愿者队伍，统筹政法、民政、人社、卫计等部门基层服务力量，建立村级便民服务员、代办指导员、全程代办员“三支队伍”，为群众提供全方位、零距离服务。

（五）坚持因地制宜，找准一条发展路子。一是科学规划。强化党委政府责任，将村级集体经济发展纳入全市产业发展的总体规划，市县党委政府制定村级集体经济发展规划，投入真金白银，吸引社会资本投入，合力推动村级集体经济发展，增加经营性收入来源，提高村集体自身“造血”功能。二是拓宽路子。积极探索村级集体经济的多元化发展路子，因地制宜、量力而行发展村级集体经济，着力盘活集体资产、资源要素，挖掘内在潜力，将村集体的各类扶持资金转化为土地使用权、设备、厂房、商铺、房屋等固定资产，采取承包、租赁、参股分红等方式盘活资源，推动“资源变股权”、“资金变股金”。三是创新机制。建立健全村集体经济经营运行机制，鼓励通过集体自办、招商引资、能人领办、入股联营的办法发展集体经济，形成可持续的股权分红收入、服务性收入、资产性收益。建立集体经济组织经营管理绩效与经营者收入挂钩机制，健全集体经济经营管理人员绩效和奖励办法，实行“基本报酬+绩效奖励+集体经济发展创收奖励”的报酬补贴制度，让群众共享集体经济发展的成果。

# 农村“空心房”整治的“岳阳模式”探析

市委政研室联合调研组

党的十八大以来，党中央把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，切实把农业农村优先发展落到实处。党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大决策部署，将其作为新时代“三农”工作的总抓手。当前及今后一段时期做好农业农村工作，必须准确把握“三农”工作新的历史方位、历史任务、历史要求，结合实际情况，精准施策发力，全面推动乡村振兴战略落到实处。

岳阳市地处洞庭湖区，是传统鱼米之乡、农业大市，“三农”工作中的不少问题具有普遍性和代表性。近年来，岳阳按照中央和省委、省政府的决策部署，扎实推进乡村振兴战略，把农村“空心房”整治作为“先手棋”和突破口，结合实际创造性开展工作，通过“小口子”做出“大文章”，通过“小抓手”推动“大振兴”，走出了一条具有岳阳特色的乡村振兴路子。岳阳农村“空心房”整治获评全国“改革开放40年地方改革创新40案例”之一。本文试从问题探源、实践探索、效益探究、思考探绎等方面，对岳阳农村“空心房”整治进行分析阐述，以期探索出一种可操作、可推广、可复制的模式。

## 一、问题探源：“空心房”整治成为改善农村人居环境推动乡村振兴的当务之急

改革开放以来，特别是进入21世纪后，随着“乡土中国”向“城市中国”迈进步伐加快，传统乡村发生了根本性转型。“以代际分工为基础的半工半耕”成为一种广泛实践，老人和年轻

人“分居”在农村和城市，许多自然村落日渐衰落，出现农村“空心化”现象，“空心房”问题随之而来。所谓农村“空心房”，是指在城乡转型发展过程中，乡村长期闲置、存在安全隐患的房屋或不符合“一户一宅”政策的危旧土坯房。它是城乡二元经济结构背景下农村人口外流后住房闲置的必然现象，是村庄发展与变迁中土地利用空间格局的演变过程，反映出我国现代化进程中城乡发展不均衡、农村发展不充分的基本格局。

1. “空心房”的形成，是多种诱因综合作用的结果。“空心房”形成原因复杂，是客观与主观、历史与现实、经济与社会等多重因素共同作用的结果。经济诱因：进入21世纪，我国城镇化率平均每年以1个百分点左右的速度增长，从2000年的36.22%迅速增长至2017年的58.52%，城镇化的快速发展，标志我国由传统农业社会向工业社会加快转变，城乡各类生活生产要素加快流通，人口流动规模扩大，尤其是城乡预期收入差异较大、农业比较效益较低等，导致大量农村劳动力特别是青壮年劳力向城镇迁移，甚至举家迁徙，造成农村“人去房空”。2000-2010年，我国自然村落由360万个锐减为270万个。环境诱因：广大农村特别是边远乡村，水、电、路、通讯等基础设施落后，环卫、医疗、教育等公共配套不完善，加上土地资源不足、自然灾害频发、交通出行不便等原因，导致原住民陆续搬离农村。尤其是岳阳东南部的幕阜山区地带迁徙现象尤为突



出。“破窗效应”导致旧宅更旧，搬迁后房屋往往得不到妥善处置，自然闲置或废弃。观念诱因：大部分进城务工农民存在自我身份定位和识别的“两栖”心态，即认为城镇只是寄寓之所，农村才是自己真正的家，守住农村旧宅老房，才算守住“祖业”扎下了“根”。加之1981—1990全国第三个生育高峰期出生人员相继成家立业，新一轮家庭分户和建房潮随之出现，“多一处宅基地、多一份家业”的传统思想，以及盲目攀比心理、特定的社会观念与文化习俗，成为宅基地深度开发利用的阻力所在，客观上加剧了农村宅基地的闲置和废弃。管理诱因：土地管理是土地利用的直接决策因素，但由于目前宅基地产权主体不明确、权属功能不完善，农民只有使用权而没有处置权，不能进行转让，政府对于超标占地、“一户多宅”管控缺乏必要的手段，对违法、违规占地行为难以及时有效地纠正。加上受经济条件制约，各地村庄普遍缺乏整体规划，同时宅基地置换和转让难度很大，即使有规划也难以落实，致使很多村庄布局不合理，农户偏杂房、危旧房等大量存在，进一步占用了农村土地，加剧了农村“空心化”。

2. “空心房”的存在，成为制约乡村振兴的突出瓶颈。“空心房”导致大量宅基地闲置，农村土地流动性变慢、收益性变差，在土地资源利用、生态环境保护、经济社会发展等诸多方面产生消极影响，不仅成为美丽乡村建设的“伤疤”，而且成为乡村振兴全面推进的现实瓶颈。一是浪费农村土地资源。一方面宅基地大量闲置，另一方面许多村庄无处建房。根据《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》显示，我国农村常住人口每年以1.6%的速度递减，但宅基地却以每年1%的速度增加，农村每年新增建房用地近200万亩，1999—2016年城乡建设用地总计扩展3.8万平方公里，增幅为13.33%，仅2016年全国就减少耕地450万亩。同时，由于村落布局缺乏科学规划，农民在盲目增建、扩建房屋的过程中，

将原本比较整齐的土地切割，形成“碎片化”，不利于土地资源的集约利用。二是破坏乡村人居环境。“说家不是家，鸟兽居厅堂；说地不是地，草木齐腰深。”一句俗语形象地描绘了农村“空心房”的现状。这些“空心房”长期无人居住，无人修缮，不少老房用于圈养禽畜，致使村内垃圾成堆、污水横流、杂草丛生，致使农村“脏、乱、差”现象仍然突出。同时，部分村庄在缺乏政府统一规划的情况下，私自在自家宅基地上乱建，或是在原有旧房上翻新扩建，缺乏统一的规划和设计，新住宅分布散乱，住宅间空间距离不合理，原有的公用基础设施已不敷使用，影响村容村貌，破坏乡村人居环境。三是制约农村经济发展。农村“空心房”的存在，加剧了农民居住地布局过散，村落分布面积过大，村庄外延拉得过长，增加了农村水、电、路、通信等基础设施建设难度，延缓了农村发展步伐，让农村陷入“建设滞后—留不住人—不愿投入—建设更落后”的“恶性循环”，不利于推进农业农村现代化。农村劳动力尤其是青壮年劳动力的大量外流，加剧了农业的“兼业化”和农民的“老龄化”。农村农业劳动力和技术人才的缺乏，导致农业新技术推广困难重重，传统农业产业结构无法调整。农村经济发展难以契合现代社会发展的要求，导致发展缓慢甚至徘徊不前，城乡之间经济社会发展差距进一步拉大。四是阻碍乡村社会治理。“空心房”与宅基地权属密切相关，“一户多宅”、多占多建等现象，容易引发乡邻矛盾，形成攀比风气和徇私现象，对乡村治理和乡风文明产生负面作用。同时由于“空心房”常年闲置，年久失修，房屋本身安全隐患问题十分突出，直接影响到人民群众的生命财产安全，成为一个不可忽视的社会问题。

3. “空心房”的整治，是实施乡村振兴战略的重中之重。纵观国内外历史，各国对乡村建设历来非常重视，如上世纪六十年代德国的“村庄更新”、七十年代韩国的“新村运动”、八十年代

日本的“造村运动”等，都把加大农房整治、改善农村面貌作为重点。进入新世纪，我国连续16年中央一号文件都聚焦“三农”工作，去年又出台了《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，明确提出“持续改善农村人居环境，强化新建农房规划管控，加强‘空心村’服务管理和改造”。特别是2017年12月，习近平总书记在中央农村工作会议上强调指出：“农村闲置农房放在那里任其破败是一个大问题，利用起来却是一大笔资源”，农村闲置农房利用提到了前所未有的位置。今年的中央一号文件更是着重强调加强农村人居环境整治，广泛开展村庄清洁行动，进一步为集中清理农村空心房、闲置房等提供了政策保障。从现实来看，“空心房”整治也刻不容缓。据不完全统计，2001-2017年全国农村人口减少了1.5亿人，但以宅基地为主的农村建设用地反而增加了3045万亩。全国“空心村”闲置宅基地综合整治潜力约为1.14亿亩。调研村庄平均宅基地空心化率达到10.2%，平均宅基地低效利用比重达到14.9%。“空心村”现象具有普遍性与广泛性，在岳阳同样突出。据调查统计，2017年岳阳农村有“空心房”近8.2万栋，约1100多万平方米。可以说，加快“空心房”整治，上合国家发展战略，下合地方工作实际，如何贯彻发展新理念，切合农村新主题，探索用地新机制，破解“空心房”整治这一难题，扎实推进农村人居环境整治，全面推进乡村振兴，已成为一份亟待解答的“时代问卷”。

## 二、实践探索：把农村“空心房”整治作为实施乡村振兴战略的“先手棋”

通过深入调研，岳阳市委市政府深刻认识，推进农村“空心房”整治势在必行，既可以盘活农村闲置土地资源，促进农业特色产业发展；又可以通过拆除旧房，推动村民适度集中建房和农村环境整治，是一举多得的大好事。2017年3月在屈原管理区实施农村宅基地腾退复垦试点；2017年6月在湘阴县实施农村“空心房”整治、城乡建

设用地增减挂钩、农村宅基地退出及复垦改革；2018年在全市范围铺开农村“空心房”整治。成立市委书记、市长挂帅的专项领导小组，召开动员大会，出台专门文件，迅速掀起整治高潮。经过一年多的探索实践，形成“‘点线面’纵深推进，‘拆建管’综合施策，‘人财物’全程保障”的“岳阳模式”，构建了乡村振兴和城乡融合新平台。

### （一）一招总揽，“点线面”纵深推进

房子承载着人民群众对美好生活的向往，涉及经济社会各个方面，整治“空心房”牵一发而动全身。岳阳市坚持跳出整治抓整治，立足乡村振兴大背景、区域发展大格局、政策法律大框架，统筹谋划、科学布局，以农村“空心房”整治一招总揽、串线促面，推动生态大修复、建房大集中、面貌大提升、乡村大振兴。

#### “点”——启动农村“空心房”整治。

“点”就是突出重点，以点带面。针对乡村振兴线长面广、系统复杂的难题，岳阳市以农村“空心房”整治为主抓手，不是把“空心房”作为“包袱”来消化，而是作为一笔潜在资源来挖掘，作为农村加快发展的重要支点来打造，以“房”扩地、以“地”活农，为推动乡村振兴注入“源头活水”；不是把整治作为应景式、局部性的“盆景”来展示，而是聚焦村庄建设的短板弱项精准发力，将群众反响强烈、利益冲突较小的闲置房、危旧房、零散房、违建房等“四房”纳入整治范围，前期确定52个重点乡镇、9个示范乡镇和3个标杆乡镇集中突破，力求在短期内收到实效，典型引领、步步为营，最终实现全域覆盖、长管长治；不是把整治作为一个“孤点”来推进，而是与美丽乡村建设、规范村民建房、农村危房改造等紧密衔接，系统解答“怎么来抓”“如何维护各方利益”“如何调动内生动力”“如何保障工作经费”“如何确保持续推进”等重点难点问题，保持整治工作的稳定性和延续性，最大限度地放大政策效应和示范作用，

实现乡村振兴的强势开局。

“线”——推动农村人居环境整体改善。

“空心房”整治并不是简单的拆房建房，而是着眼改善农村人居环境，建设美丽乡村。岳阳市在整治过程中，始终坚持“两条标准”，即“农村面貌是否显著改观、农民群众是否满意”，既注重农村外在形象变化，又充分尊重群众内心真实感受；谋求“五个到位”，即对“空心房”整治到位，对整治退出的地块开发利用到位，对拆除后需重新建房的规范建设到位，对农村厕所提质改造到位，对整治后的村庄长效管理到位，以整治促进农村面貌整体改善；实施“一大攻坚”，将拆除“四房”与清理垃圾、疏清水体、治理粪污、绿化村庄、规范建房、美化村貌、长效保洁、创新治理等工作融为一体，强力启动农村“空心房”和村庄清洁行动集中攻坚，重点清理农村生产生活垃圾、村内沟渠塘坝、畜禽养殖粪污等农业生产废弃物，大幅提升规范村民建房、农村绿化美化和乡村治理水平，推动农村实现从“颜值”到“气质”的“美丽转身”。

“面”——促动乡村振兴战略全面实施。推动乡村振兴是农村“空心房”整治的出发点和落脚点。岳阳市将整治纳入《实施乡村振兴战略三年（2018—2020）行动方案》，与长江经济带生态优先绿色发展、城乡土地合理利用、特色产业建设、洞庭湖生态环境治理、全域旅游等重点工作有机结合，突出做好“整治+”文章。主要实施“整治+美丽村庄建设”“整治+田园乡愁示范点建设”，着力解决农村“美不美”的问题；实施“整治+农业产业化特色小镇建设”，着力解决农业“强不强”的问题；实施“整治+精准扶贫”“整治+社会保障”，着力解决农民“富不富”的问题；“整治+基层党建”“整治+移风易俗”，解决治理“优不优”的问题，以整治一根“针”串起乡村振兴多条“线”，实现与“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求全面对接，带动和促进乡村大振兴。

（二）一体联动，“拆建管”综合施策

农村“空心房”整治基础在“拆”、重点在“建”、关键在“管”，既循序渐进，又相互交融。岳阳市坚持“拆建管”并重，提出“稳妥拆、规范建、长效管”的系统整治思路，以拆促建、以建促管，有力巩固和扩大了整治成果，改变了以往农村“有新房、无新村，有新村、无新貌”的现象。

1.应拆尽拆，确保“拆得好”。“拆”是整治的前提，也是矛盾和风险的高发期。岳阳市坚持依法依规、公平公正、人情入理，确保了拆迁平稳顺利。2018年，全市共拆除“空心房”1089万平方米，腾退土地77048亩，没有出现任何暴力抗拒和群体上访事件。

深入宣传发动拆。采取横幅标语、短信微信、电视广播、流动喇叭等形式，加大宣传力度，形成强大声势。党员干部进村入户、沉到一线，面对面、心贴心、实打实做好群众工作。向群众算清整治“三笔账”，即增地增收账、政府补助账、生活环境改善账，让农民心中有一本“明白账”；发好“三张卡”，即政策明白卡、村庄规划卡、村规民约卡，把思想工作做在细处、做到前头，让群众从内心深处拥护和支持整治工作。华容县等地在“空心房”整治过程中，很多村民自发组成义务服务队，积极投工投劳，踊跃捐款投资，形成上下联动、干群一心的良好局面。

精准施策分类拆。以村（居）为单位，对照土地卫片图斑逐户逐片实地勘测，准确掌握“空心房”的户主、地块、权属、面积、房屋结构和复垦意向等情况，逐户登记造册、建立档案。对摸清的“空心房”明确指标要求，实行分类施策：对不符合规划，又影响安全和美观的违建房、危险房、集镇棚亭，不折不扣坚决拆；对长期闲置、无人居住的“空心房”，讲清政策动员拆；对零星分布，配套设施落后的“零散房”，做细工作引导拆；对情况复杂的偏杂房对症下药

药,不符合规划要求的坚决拆除,影响村容村貌的适当修缮,村民自愿改建的规范统建,确保精准识别、精准施策、精准拆除。

把握底线稳步拆。农村“空心房”整治涉及房屋这一安身立命的大事,必须坚守底线、防范风险。岳阳市充分尊重群众意愿,坚决维护群众权益,明确不能急躁冒进、盲目蛮干,不能简单粗暴、搞强迫命令。严格落实“一表(入户调查表)两书(旧房鉴定书和拆除协议书)三公开(拆除房屋信息、补偿资金、腾地土地利用方式公开)”程序,“空心房”拆迁补偿标准由各县市区根据实际情况和群众意见确定,做到不打折扣、应补尽补,确保取信于民、让利于民。坚持依法依规,始终在政策允许范围内办事,不准突破纪律底线,对“空心房”、违建房等既应拆尽拆,又不搞大拆大建,切实避免安全事故、群体事件和负面舆情。

2.因地制宜,确保“建得好”。“建”着力解决整治腾退用地如何利用的问题,是盘活闲置土地资源关键一环。岳阳市坚持科学规划、务实建设,避免大拆大建,建好用好了“空心房”腾退用地。

宜耕则耕。全面澄清“空心房”拆旧区所占建设用地及其周边耕地后备资源情况,有计划分批次编制增减挂钩项目和“空心房”整治退出复垦实施方案,对面积较大、土壤肥沃、灌溉条件较好的地块尽快复垦为耕地,确保指标达标、等级提升。2018年,全市实施腾退土地复垦48668亩,已经竣工验收26035亩。复垦验收后的耕地交由群众,通过流转向新型农业经营主体集中,推动了一二三产业融合发展,特色种养业、休闲旅游业和精深加工业全面升温。湘阴县槽溪港街道将原省劳教所废弃的监教、机关建设用地通过提质改造、拆旧复垦和林地复耕,建成1500亩高标准农田,2018年播种双季稻亩产达800公斤以上,年增收益200多万元。

宜居则居。结合“空心房”整治,大力推进

村民规范建房和村庄建设。一是拆旧新建型。坚持大集中与小集中相结合,对按集中建房5户、10户、30户以上的分档奖补,推动农村建房向规划确定的集中点、中心村、中心镇适度聚集。严格落实“五有三到场”(有村庄规划、审批手续、示范图集、施工管理、奖罚措施;做到批前选址、开工放线砌基、竣工验收到场),提升建设规格和质量。汨罗市武夷山村腾退宅基地459亩,规划出154亩打造南托新村,统一规划设计、统一配套建设、统一景观样式、统一外墙装饰、统一施工管理,集中建设别墅262栋,成为精致精美、宜居宜业、人见人爱的现代新村。二是保留改建型。对地理位置和建筑状况较好的“空心房”,修缮改造后用于公益事业、产业建设和旅游开发,最大限度节约资源。特别是对能传承文脉、记住“乡愁”的老房子、老屋场力求修旧如旧,保存原貌。汨罗市岳峰村、平江县高坪村等修缮老屋场后,分别创建农耕文化陈列室、坪上书院,把乡风古韵留在新村。三是易地迁建型。将易地扶贫搬迁贫困户、地质灾害易发点迁移户、生态红线保护范围内的迁移户纳入“空心房”整治范围,实施整体搬迁,确保整治拆除到位、开发利用到位、集中建房到位。国家级贫困县平江县,与1.32万易地扶贫搬迁贫困户签订“空心房”整治协议,实现“地随人走,迁村腾地”,整治复垦搬迁后的老宅基地,新增耕地2640亩,指标收益全部用于精准扶贫,助推了2018年该县一举脱贫摘帽。

宜绿则绿。结合长江大保护、洞庭湖治理、湘江保护和治理等重大生态工程,对地处生态涵养区或山边、水边、路边、城边等特殊边缘区,面积较小、不宜耕种和建设的“空心房”拆旧地块作为绿化用地,免费提供绿化树苗,保护生态环境,美化村容村貌。特别是长江、洞庭湖、湘江、汨罗江等环境治理重点区域,腾退土地优先还水还林还草还湿,切实加强生态保护和修复。自整治开展以来,全市新增和恢复绿地3215亩、

湿地475亩。临湘市坚决“守护好一江碧水”，整合资金近4亿元，全面拆除长江和黄盖湖大堤50米范围内所有“空心房”，腾退土地栽种树木10000多株，建设景观大道12.8公里，成为长江岸线一道亮丽风景线。

3.常态长效，确保“管得好”。常抓细管、长治久效是解决农村“空心房”问题的治本之策。岳阳市以制度管根本、管全局、管长远，着力加强制度建设，将管理和服落实到细节、延伸到末梢，推动了整治常态化、制度化、规范化。

建立规范建房机制。本着“经济适用、简便易行、通俗易懂”的原则，统筹土地综合利用、乡村振兴、农村人居环境“多规合一”，完成村庄简易规划886个和59个建房说明书（2019年实现全市1324个村庄规划“全覆盖”），确定了新增宅基地布局和“空心房”整治、闲置宅基地退出利用方案，划定集建区、限建区、禁建区，不但从源头了遏制了农村“空心房”的产生，而且摆脱了过去村民集中居住点建设用地调规难、审批难、落地难的困境。加强农村宅基地管理，明确“六个不批”“六个禁止”，坚决控制建新不拆旧、未批先建、批小建大、批此建彼等建房乱象，切实解决农村宅基地“多”“大”“乱”“违”“转”等突出问题，促进农村集体用地重回一户一宅、面积法定的公平起点。华容县三封寺镇华一村、莲花堰村本是两个县级贫困村，通过规划和整治，农村“空心房”、空壳经济、空巢老人等问题统筹解决，已晋升为省级美丽乡村建设示范村。

建立卫生保洁机制。着力以“厕所革命”管散户，引导新建住房一律配套卫生厕所，对20户以上的集中居住点推广“三格池+人工湿地”污水治理模式；着力以“垃圾收集”管村庄，每个村均落实“六有”机制（有保洁员、保洁制度、环卫设施、垃圾处理机制、经费保障、检查评比），建立生活垃圾“户分类、村收集、镇转运、县处理”无害化处理体系，做到干干净净、

整整齐齐；着力以“治污工程”管集镇，实施集镇生活污水处理设施建设三年行动，加快集镇污水处理厂建设，推动城镇污水管网向周边村庄延伸，实现住房建设和环境治理同步提升、相互促进，全市涌现出一大批村美人和的“美丽乡村”“特色村庄”和“最美庭院”。

建立移风易俗机制。岳阳市在改善村庄人居环境的同时，注重提升农民的精神风貌和文明素质。结合近年来全市开展的“治陋习、树新风”专项行动，因势利导将农村“空心房”整治列为移风易俗的重要内容，纳入村规民约，作为各村村民理事会、“五老”协会等群众组织的“主业”来抓，共同整治农村建房中的各种陈规陋习，把规矩立起来、严起来，引导村民自发投入“空心房”整治。广大群众的思想观念正在由“要我拆”向“我要拆”、“政府管”向“我来管”转变，自我提升、自我管理、自我发展的意识明显增强，整治项目“四自”模式（村民自定项目建设地址和内容，自筹项目前期建设资金，村民理事会自主选择施工队伍，项目验收后交村民自行管护）得到广泛推广，有效发挥了村民在“空心房”整治中的主体作用。

### （三）一抓到底，人财物全程保障

农村“空心房”整治关系农民切身利益，涉及农村建设和发展大范围、深层次的系列问题。岳阳市始终坚持问题导向，主动对接政策，大力创新机制，为整治提供全方位服务、全过程保障。

1.拓宽投入渠道，解决资金不足的问题。农村“空心房”整治需要大量投入，仅建设一个30栋的农民集中居住点，基础设施配套户平在10万元以上。为突破资金瓶颈，岳阳市建立多元化投入机制，通过“六个一点”多渠引水，即市县财政投入一点，整合涉农项目资金统筹一点，通过新增耕地指标交易募集一点，争取中央、省政策支持一点，派驻后盾单位资助一点，发动乡友乡贤捐赠一点，引导社会资本参与筹措一点，为

整治开展提供了有力的资金支持。特别是抓住了实施城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡等政策机遇,依托“空心房”整治腾退复垦用地,全面加大补充耕地指标异地调剂力度。明确规定:补充耕地指标按确认面积15%到市级补充耕地指标储备库后,结余指标可到省级平台交易,实现入市增值。2018年,全市交易耕地占补平衡指标(含旱改水)和增减挂钩结余指标24660万亩,其中耕地占补平衡指标22306亩、增减挂钩2355亩,交易金额达32.8亿元。平江县抢抓贫困县城乡建设用地增减挂钩节约指标异地交易政策,实施“增减挂”项目六期6183亩,异地交易指标2326亩,实现资金收益4.86亿元;对乡镇耕地开发指标收购价格,在2017年确定的基数上分别调高三倍,即水田指标提高到每亩24万元,旱土指标提高到每亩15万元,为脱贫攻坚注入强大动力。

2.强化利益联结,解决动力不足的问题。注重把握利益协调这一核心环节,坚持以保护农民利益为主旨,以农民增收为主线,实现拆迁补偿--土地复垦--集中建房--土地流转--产业开发全程惠民,确保“空心房”整治深得人心。农户拆除“空心房”后,不但原有土地“三权”不变,而且可以按房屋结构以30-100元/平方米的标准得到一定金额的补偿,另外还能通过土地流转和土地入市,从土地资产上持续获得投资性收入,真正实现利益共享。2018年,全市“空心房”整治应补偿金额8.5亿元,已补偿6.3亿元,确保了分期分批、如期如数补偿到位。君山区率先对符合“一户一宅”政策且自愿退出宅基地的“空心房”拆除,给予每户不高于300元/平方米的补偿资金,得到农民群众热烈拥护,全区70%以上的“空心房”为群众主动申请拆除。对乡镇则采取综合奖补、打包购买、比例分成等方式,集中投入复垦复绿、村庄建设等项目,让基层有钱办事、积极干事。

3.坚持重心下沉,解决力量不足的问题。突出党建总揽,将“空心房”整治列入“一把手”

工程,市委书记、市长负总责、亲自抓,县乡村三级作为当前的一项主要任务集中精力抓,乡村两级作为实施主体全力投入,构建了高位推动、整体联动的良好格局。充实基层力量,从市直单位抽调150名干部,组成50个集中攻坚工作队,在整治前沿蹲村带乡、攻坚克难;81个省市驻村扶贫工作队就地接受任务,在抓好脱贫攻坚工作的同时,把“空心房”整治作为工作的重中之重;县市区同样派出驻村工作队,所有乡镇干部都挂点联村、分片包干,做到整治攻坚不留空白村。坚持党员先行,明确要求国家公职人员、基层党员、“两代表一委员”必须带头拆除“空心房”,带头和拆除户结对动员,带头做亲友说服教育工作,进一步强化了整治的组织保障。

### 三、效益探究:空间腾挪“小革命”推动了乡村振兴大提升

岳阳农村“空心房”整治,实现了政府、集体与农民多方共赢,让各参与主体达到帕累托最优状态。农村不仅环境改善了,村庄变美了,而且公共设施完善了,社会管理到位了,老百姓在家门口就能享受城镇化的便利。农民群众都说:

“‘空心房’整治抓到了我们心坎里,抓出了农村新面貌,让我们得了实惠!”在2018年岳阳市经济社会发展十件大事评选中,农村“空心房”整治高票当选。

1.土地资源不断盘活,促进了土地集约综合利用。岳阳市紧紧抓住土地问题这一根本,通过腾退用地扩大了耕地存量,大量闲置废弃土地资源重焕生机;通过严格验收提高了耕地质量,建成了一批高标准农田;通过严格规范建房减少了用量,全市规划集中建房点300个,累计建成253个,农村建房审批率100%,分散建房下降45%,一举节约用地9800多亩。同时,通过城乡建设用地增减挂钩,不仅为全市项目建设、产业开发、公共设施改善留足了空间,而且推动了土地入市增值,一大批节余耕地指标转化为“真金白银”,既突破了“空心房”整治投入瓶颈,又为

乡村振兴提供了资金支持，村民也获得更多的土地增值收益，珍惜土地意识明显增强，节约集约用地理念深入人心。

2.村庄建设日益规范，促进了人居环境整体改善。岳阳通过“拆建管”并重，给村庄人居环境带来深刻变化。村庄建设大提升，通过集中建房、按图建房、特色建房，打造了一大批现代化村居，农村庭院绿化率达到86%，涌现出了燎原村、得胜村等一批秀美村庄。生态环境大提升，全市建成乡镇垃圾中转站143座，30户以上集中建房点基本实现“三格化粪池”全覆盖，改造卫生厕所4.5万个，行政村垃圾分类处理比例达60%以上，村民集中建房点绿化率超过30%，公共服务大提升，坚持奖补资金和腾退土地优先保障集中居住点配套建设，全市200多个新建的集中居住点，学校、医疗、超市等生产生活设施一应俱全。村民自豪地称：“呼吸的是农村的空气，享受的是城市的生活！”都认为通过拆危、拆旧、拆空，治违、治乱、治脏，较好解决了农村“脏乱差”问题。农村实力和魅力稳步提升，一大批外出务工农民纷纷返乡建房创业，为乡村振兴引来了人才、集聚了人气。

3.要素制约实现突破，促进了农村产业转型升级。岳阳市大力推进农村“空心房”整治+农业产业化特色小镇建设，华容芥菜、稻虾种养、汨罗粽子、平江豆干等20个农业产业化特色小镇发展迅猛，农业规模化种养、品牌化经营、融合化发展进程加快。全市建成土地服务流转中心117个，流转土地248.7万亩，全市标准化生产基地达155万亩。特别是通过整治“空心房”，古树、古桥、古庙、古井、古祠等历史人文要素得到保护和利用，秀美风景和历史人文有机融合，形成了张谷英村、聂市老街等一批特色文化品牌，农旅结合步伐明显加快。2018年，岳阳休闲农业与乡村旅游接待游客达1610万人次、增长10%，实现乡村旅游总收入28亿元、增长11.7%。农村由过去单一的种养业，加快向“一二三”产业融合转变，产业

发展的支撑更加有力、动能更加强劲。

4.基层活力得到激发，促进了乡风文明全面提升。村级集体经济是解决农民合作问题的重要保障，也是基层组织建设的重要支撑。通过农村“空心房”整治，一大批废弃闲置的学校、厂房、村部等集体资产，通过“空心房”整治重焕生机，村级集体掌握了更多资源、获得了更多收益、释放了更大能量。“空心房”整治也推动了村（社区）综合服务平台全覆盖，集党务、政务、村（居）务、商务于一体的“岳农”互联网平台陆续投入使用，基层党组织治理水平明显提升；拓展了基层文化活动阵地，深化了“治陋习、树新风”专项行动，进一步培育了文明乡风、良好家风和淳朴民风。特别是随着严控“一户多宅”，农村“老人住旧房、儿女住新房”现象大幅减少，增进了血脉亲情，促进了家庭和谐；相对集中的居住格局和完善便利的居住环境，有利于村民加强交往与帮助，减少了相邻纠纷；一批五保户、贫困户住房得到妥善安置，实现“居者有其屋”，进一步形成了文明、简朴、和善、友爱的农村新风尚。

#### 四、思考探绎：岳阳市农村“空心房”整治工作带来的启示

乡村振兴千头万绪，岳阳探索以农村“空心房”整治撬动乡村振兴强势开局，产生了较好效益，获得了普遍认可。岳阳这一做法具有典型性和示范性，给我们带来诸多启示。

启示一：善于用活政策杠杆撬动“沉睡资源”。国家政策是机遇也是挑战，谁能充分利用，用好用活，谁就能在发展中赢得主动，实现突破。中央涉农政策中既深含问题导向，又蕴含解题方法，并且蕴含项目、资金等政策红利，把握住、挖掘透、利用好了就能发挥杠杆效应，撬动乡村振兴。岳阳市正是敏锐捕捉、充分挖掘、切实用好了“推进农村环境综合整治”“强化新建农房规划管控、加强‘空心村’服务管理和改造”等政策，激活了7.7万亩的“沉睡土地”，

将政策红利转化为地方发展红利。这一作法启示我们：必须切实转变思想观念，从多维角度看问题，“世上没有绝对的垃圾，只有放错位置的资源”。把握政策机遇、用活政策杠杆，必须学思践悟、钻深研透，做好结合文章，将中央政策与地方实际紧密结合、精准对接，才能找准最佳结合点，挖掘放大政策含金量。当前广袤农村还“沉睡”着不少优质资源，如绿色农产品、传统农业老品牌、分散经营的农机等等，只要我们将相关政策与地方实际有机结合、精准发力，就一定能够“唤醒”这些沉睡的资源，为乡村振兴提供强力支撑。

启示二：善于开准“小口子”做出“大文章”。事物之间总是相互联系的，抓工作就要善于把握这种内在联系，抓住主攻点和突破口，“举一纲而万目张，解一卷而众篇明”。岳阳市将“空心房”整治作为实施乡村振兴战略的“先手棋”和突破口，一招总揽，以点突破、串点成线、以线促面，做出了乡村振兴的“大文章”。点面结合，以点带面，突破一点，取得经验，指导全面工作，这是毛泽东主席经常教导我们的马克思列宁主义的工作方法，是进行任何工作所必须采取的。推进乡村振兴也一样，既要大处着眼，又要小处入手，只有抓住了关键点，找准了切入点，才能顺利开局、撬动全局。同时又不能就点谈点，就点抓点，必须把握个别与一般、个性与共性、个体与整体的关系，善于打好“组合拳”，做到点面结合，以面带点。无论乡村振兴的投入也好，项目也好，都不能撒胡椒面，搞大水漫灌，“雨过地皮都不湿”，而要做到“一明确就具体，一具体就深入，一深入就见效”，这样的“精准滴灌”，才能收到一点突破、立竿见影的效果，发挥撬动全局、辐射大面的作用。

启示三：善于以政府主导激活群众主体。习近平总书记强调，“在前进道路上，我们要始终

坚持人民主体地位，充分调动工人阶级和广大劳动群众的积极性、主动性、创造性。”岳阳市农村“空心房”整治能取得成效，这和始终坚持政府主导与群众主体是密不可分的。在推进乡村振兴工作中，政府应该主导但不应包揽，也无法包揽，应有所为有所不为，当好“有限政府”，坚持政府该做的事不缺位、群众能管的事不包揽、社会可办的事不替代。应进一步加大简政放权力度，健全村（居）民自治机制，吸纳乡贤、基层党员、返乡务工人员、“五老”等，成立各类协会组织，引导群众有序参与，让群众自己的事自己干、自己议、自己办，实现自我治理、自主发展，不断激发人民群众的内生性动力。应坚持让利于民，只要触及村（居）民群众合法利益，都要依法依规给予补偿，特别是对土地指标等产权能交易产生的收益，应按照“取之于农，主要用之于农”的要求，集中投入农村（社区）公共服务、基础设施建设和民生改善等领域，让人民群众成为最大的受益者，从而激发他们的“主人翁”意识和乡村振兴的主体作用。

启示四：善于通过集中攻坚推动常态长效。干工作，既要重拳“治标”，也要常态“治本”，只有标本兼治，综合施策，才能凝聚合力，取得长效久效。岳阳“空心房”整治以集中攻坚开局、以机制制度保障充分证明：对乡村振兴战略实施中遇到的顽症痼疾，必须集中时间、集中力量、集中精力开展整治，以“一剂猛药”去痼治乱，才能尽快打开局面、形成胜势。集中攻坚只是手段、不是目的，既要铁腕治标，更要持久治本，以攻坚克难为先导，协调推进疏源浚流、强基固本的各项工 作，提升集中攻坚的综合效益和长远效益。必须注重长效机制建设，将集中攻坚成果制度化、常态化，让制度融入生活、沁入人心，做到常抓不懈、常抓常新，推动各项工作目标全面如期实现。



# 开放式居住街区背景下的岳阳市慢行交通研究

曹诗怡

**摘要：**在大力建设开放式居住街区的背景下，文章明晰了开放式居住街区及居住区慢行交通的现状特征，找寻二者发展融合的共同点，探析开放式居住街区的慢行交通友好模式；针对岳阳市慢行交通在居住街区的发展的现状问题，提出建构适当的开放式街区规模，完善慢行交通路网结构，混合居住区用地结构等发展思路与建议。

**关键词：**开放式街区、慢行交通、路网形式、功能混合、配套设施

## 1.引言

过去为了提高机动车的通行力，我国很多城市规划采用大街区、宽马路、低连通性的路网，这种路网结构是以汽车便利出行为主导，优越的出行条件使得机动车迅速增多，中国机动车保有量位居世界前列（如图1）。群众机动化出行方式经历了从摩托车到汽车的转变，交通出行结构发生了根本性变化，根据公安部交通管理局数据，截至2018年6月底，全国机动车保有量达3.19亿辆（见图2）。随着机动车出行的增加，城市的交通堵塞问题越来越严重。为了解决交通堵塞问题，接着修建更多更宽的道路，逐渐进入一个死循环。这种单一的路网结构和强势的主导出行方式并不能满足日益巨大的城市发展的需要

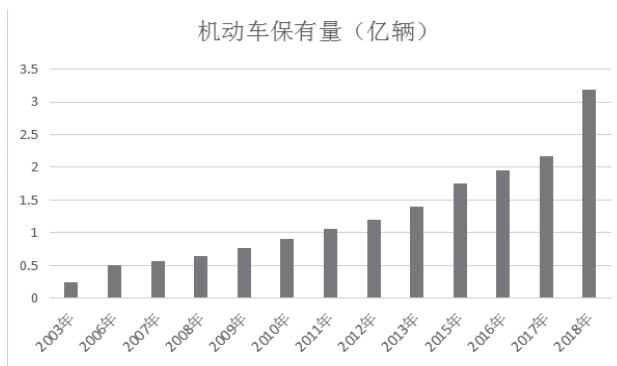


图2 中国机动车保有量 图片来源：自绘

2016年初，中共中央、国务院在《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》指出，优化街区路网结构。加强街区的规划和建设，分梯级明确新建街区面积，推动发展开放便捷、尺度适宜、配套完善、邻里和谐的生活街区。新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用。树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念，建设快速路、主次干路和支路级配合合理的道路网系统。

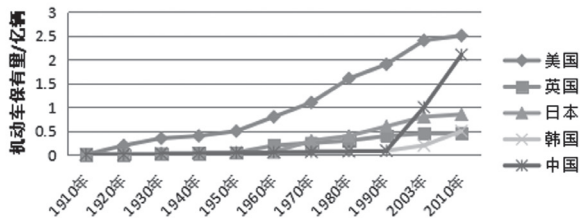


图1 各国机动车保有量 图片来源：文献2

作者简介：曹诗怡（1986—），女，湖南理工学院，讲师，硕士研究生，主要从事城市空间结构理论研究及教学工作。

慢行交通作为绿色、低碳的交通方式，是未来交通体系规划中不可或缺的因素，在各个街区之间，解决公交盲点的最后1公里的难题，有着很大的优越性。居住街区慢行交通作为慢行交通系统的起始和末端，在整个慢行交通系统中起着非常重要的作用。

### 2.岳阳市开放式居住街区特征

《中国大百科全书》中指出，居住街区（Housing Block）是指由城市街道所围合的主要居住生活区域，其面积和规模比传统的居住小区要小的地段。而开放式居住街区则是在此概念的基础上发展而成的。

随着中共中央、国务院《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》的公布，岳阳市新建小区都是按照开放式居住小区的方式进行规划建设（图3），主要呈现如下特征。



图3 岳阳新建开放式居住小区 图片来源：岳阳市规划局

#### 2.1开放性特征

开放式小区与传统的封闭性小区的最主要区别就是其公共空间的开放性，也是其与其他类型小区的本质区别。在路网结构方面，开放式街区往往采用开放式的方格网路网。网格状的路网增加了城市支路系统的完善性。在交通流量较大的时候，城市机动车的运行不会只集中到一两条主要城市道路上，机动车可以通过城市道路系统的毛细血管得到有机疏散。另外由于道路系统的完善，目的地与出行地之间的距离会得到缩减，人们的出行方式也进一步增多从而缓解交通压力，提高交通运行效率。在公共空间方面建设，开放

式街区为了提升居民生活水平，营建了一系列的公共空间，如小区会所、公园、景观文化带、商业街区等公共空间，给居民提供休憩娱乐空间，这些公共空间都是对外开放的，一方面能够支撑小区公共设施的运营，另一方面能够集约城市用地，避免资源浪费。

#### 2.2相对封闭性特征

在路网和公共空间开放的基础上，还需要考虑中国的基本国情和人文风俗。居民在享受轻松活跃的开放氛围时，也应该享受安全人文的环境。所以开放式小区一般在居住组团方面保持其私密性。居住建筑围合成若干个规模适度的院落，每个院落实行封闭式管理，以保证居住安全。而院落之间则用开放的道路空间有序地进行交通组织，其间交替形成独立设置的机动车道和人行步道，互不干扰。



图4 岳阳市某开放式小区规划图 图片来源：网络图片



图5 院落封闭式管理示意 图片来源：作者自绘

### 2.3 融合性特征

开放式结构的小区不是简单的将封闭式小区的一道墙拆掉,而是从根本上达到空间开放,居民融合。开放式居住街区的融合性主要表现在三个方面:一方面,开放式街区的公共空间在开放的基础上,与片区的公共空间及城市的公共空间有机融合,担当居住片区及组团共享空间的职责,使居住小区的建筑及公共空间与整个城市规划有机的衔接起来,从而形成了连续的完整的空间结构。另一方面,开放式街区促进了人际交往及居民阶层的融合,由于公共空间的开放性,附近公共设施相对不足的小区可以共享公共设施充足的小区设施,促进不同职业、不同阶层的人的交流,激发空间活力,同时也可以有效的抑制居住空间的分异。最后开放式居住街区吸引了不同的人群和设施穿越街区,从而激发了不同的功能需求,促进建筑形态、居住人口、土地利用等都可以是多样化和差异化。

伴随着开放式居住街区的逐渐普及,开放式结构小区的规划与建设,它所预留的弹性空间允许某些功能以及功能所需空间的自发形成或调整,以引发规划无从设计的空间细节和自发形成的城市肌理,从而在改善住宅组织结构、重组各功能设施之间的关系的同时逐步恢复传统街区的多元化和多层次。

## 3. 岳阳市居住区慢行交通现状特征

### 3.1 慢行交通未成系统

无论是开放式居住区还是封闭式大型居住小区,大多数都有一套自己内部完整的慢行交通系统,供居住区居民内部使用,仅起到了休闲娱乐的作用,并没有为人们出行提供便利。这种内部孤立的慢行交通系统并未很好与城市的其他系统衔接好。主要表现在以下两个方面:首先,我国大部分居住区都是封闭式管理,往往居住区的面积过大,居民外出的慢行路线受到居住区围墙的限制,且出入口较少,未能与外部的居住区、公

园、商业街区等进行有效沟通。居民得慢行上千米甚至更远才能到达居住外的城市道路;而一般情况下,慢行交通是指出行速度在15km/h以下,出行距离在6km范围内的主要交通方式;由于慢行距离的增加,居民常常会放弃慢行交通出行。其次,目前我国居住区的慢行系统缺少与城市慢行系统以及城市其它系统的衔接,主要表现在居住区慢行系统与城市公共交通系统的衔接及换乘缺乏更全面的考虑。另外,公交站点附近又缺乏足够的自行车停车设施,居民换乘的积极性被削弱。

### 3.2 慢行交通吸引力不足

虽然居住区内部有一套完整的慢行交通系统,但是由于居住区慢行系统的规划与设计专业化不足,居民采用慢行交通的意愿以及慢行出行的频率都比较低。这主要是由于设计者并没有明确居住区慢行系统与城市其它功能区的慢行系统的区别。居住区慢行交通更多的是承担了居民的休闲、娱乐、游憩的功能。而现在大多数住在小区的道路设计与我们的城市道路基本没区别,慢行道与机动车道并没有隔离,慢行系统不连续。另外慢行道上也缺乏一些供居民休憩与停留的设施。

### 3.3 慢行交通配套设施不足

居住区的用地性质单一,就是简单的居住功能,居民生活并不便利,尤其是大型居住区。由于公共设施配套不足,居民购物等其他的一些生活需求,往往需要长距离出行才能得到满足。长距离的出行,削弱了居民的出行意愿和慢行交通的出行频率。

## 4. 开放式居住街区慢行交通的发展思路与建议

街区制的真正目的是激活社区活力,因而街区制的目标是实现步行、自行车和汽车的和谐共处,实现公共空间、绿地、道路界面的和谐共享。通过完善城市交通的毛细血管,开放式居住街区相对于封闭式大型居住区来说,在慢行交通方面有其巨大的优势。从图4我们可以看出,开放式街区的自行车出行的比例是所有居住区形式里

面最高的。开放式街区的密路网及用地的开放性促进了慢行交通系统的完整和完善。但是从图4我们也了解到，虽然密方格网式居住区的自行车出行比例最高，但是其慢行交通总体出行比例并不是最高的。我们在大量建设开放式居住区的同时，也应该明确我们慢行交通系统发展的一些现状特征，针对性的建设我们开放式慢行交通系统，促进我们的慢行交通末端和起始端的良性发展。

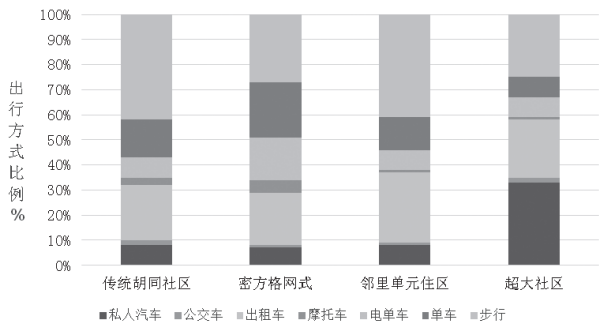


图6 不同类型居住模式家庭出行平均分担比较

图片来源：文献6

#### 4.1 适当的开放式街区的规模

开放式小区，准确来说应当是住宅小区的尺度控制到一定范围之内。国内外大量的学者对适宜人居住的街区尺度进行了研究。学者们基于人的尺度和认知力来限定开放式居住街区的规模。心理学家的研究成果认为传统街区之间的距离应该是130m-140m之间，这个研究结论是基于人的视力在130m-140m就没办法辨认其他人的特征。我国学者周俭等对居住空间的规模进行研究，认为居住区规模不应超过150m的空间范围。

为了促进城市之路系统及慢行交通系统的发展，我们同样也需要找寻适合于自行车和步行的街区尺度，即能够给行人和自行车出行提供多种短路径的可能性，进而大大提升自行车出行的速度，减少自行车出行距离，同时减少机动车的交通量。

#### 4.2 路网建议

居住区内的路网级别相当于城市支路系统，城市支路与居民的日常生活尤为接近，他不仅承

担了生活性的街道空间，大多数日常的生活设施都布局在支路周边，如商业、服务员、中小学、休闲绿地等；还负载了各种混合交通功能，如机动车、非机动车、步行以及路边停车等，因而城市支路是与居民日常生活最为接近的道路。在开放式居住街区大力建设的背景下，研究开放式街区内的城市支路系统的构建，明晰促进慢行交通的路网策略，主要有以下两点：第一，在居住区路网结构形式方面，居住区路网的结构形式丰富多样，有格网状、环状、放射状、风车状等。研究表明方格路网尤其是小尺度高密度的方格路网的连通性和可达性都较曲线形尽端路网好，更适合慢行交通出行。合适的方格路网尺度能够畅通城市道路毛细血管，促进城市交通的良性发展，但是也不能极端的追求小地块、密路网的地块划分模式，因为太小地块和太密的路网可能会对街区内部道路的通行能力产生一定的负面的影响。那是因为随着路网密度和道路面积的增加，道路交叉口之间的间距减少，对道路的通行能力造成一定的负面影响。

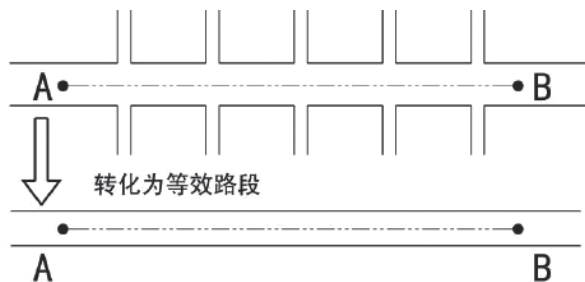


图7 等效路段示意图 图片来源：文献9

第二，方格路网虽然在街道连通性和可达性方面具有优势，但如果不重视土地的混合利用及慢行交通基础设施建设，方格路网并不能促进居民选择慢行交通出行。所以我们在实际的开放式小区建设过程中，首先需要完善居住区慢行交通路网的基础设施，创建慢行交通友好模式，促进居民慢行交通出行，如在小区道路两侧设立充足的步行道与自行车道，设置明确的慢行交通标识

系统、设置优先区出入口、人流量大的过街口提供交通导向地图和指示牌、斑马线等；同时应有充足的座椅、无障碍通道、照明和舒适的铺装材料等。其次，开放式小区对外开放程度高，大量的人流、车流在小区汇集和通行，为了保障居民的慢行安全，考虑小区的交通承载力，也需要采用一定的控制交通流量的措施，如设立行车速度控制标牌，限制车辆行驶方向或是通行时间。这些配套基础设施的设立都能够形成慢行交通友好出行模式。



图8 慢行交通基础设施 图片来源：网络图片

#### 4.3 居住区用地结构

慢行交通的出行受其出行速度等的影响，因而是短路径出行的主要交通方式。短路径出行的城市空间布局模式只有通过地块功能的多样性和多种功能的混合来实现，两者是相辅相成的。街道空间是慢行活动和交往的主要场所，为了激发居住区活力，促进慢行交通的发展，我们应该从以下两个方面进行，首先在居住区用地层面提出土地的混合使用，增设公共空间，提倡公共空间共享，为慢行人群设立停留空间。如在街道的始末两端设立广场或绿地，并使其贯穿与连接，在这一段连接的路径上设置多个慢行出入口和一些供人民休憩的座椅和娱乐设施，使人们可以方便的进入和使用公共空间。另外在街区道路两侧及建筑底层，设立一些与居民日常生活息息相关的商业业态或其他附属设施，或是结合周边的人

流和产业活动设置，使人们的居住空间与消费空间、工作空间及文化娱乐空间联系紧密，使城市的各项功能得到有机整合；同时也为慢行空间提供了各种活动的可能性，保持整个慢行交通系统的活力。最后还可以为居住街区的发展预留一定的用地，强调弹性发展。

#### 5. 结语

在开放式居住街区建设热潮的背景下，开发慢行友好模式不仅能够有效的促进居民出行方式的多样化，使人们能够以慢行交通的方式便利地到达街区的各个方位，减小城市道路的交通压力；而且慢行友好模式的设立能够促进街区功能的有效混合，激发街区活力，促进开放式居住街区的可持续发展。这种低碳、绿色的出行方式，将促进开放式居住街区乃至整个城市朝着生态化、可持续化的方向前进。

#### 参考文献

- [1]叶彭姚,陈小鸿,崔叙.从区分到融合——城市道路网结构规划理念的演变[J].城市规划刊,2010,05:98-104;
- [2]姜文华, 宜毛毛, 徐彦. 城市公共自行车发展建设浅析 [J]. 城市交通, 2015,15 (2) :61-64;
- [3]彭燕.开放式结构居住小区的发展研究[D].重庆: 重庆大学建设管理与房地产学院, 2008
- [4]邹颖, 卞洪滨. 对中国城市居住小区模式的思考[J].世界建筑, 2000 (5) : 21-23;
- [5]李保华.低碳交通引导下的城市空间布局模式及优化策略研究[D].西安: 西安建筑科技大学, 2013;
- [6]姜洋, 何东全.城市街区形态对居民出行能耗影响研究 [J]. 城市交通, 2011,9 (4) :22-29;
- [7]胡纹.居住区规划原理与设计方法[M], 中国建筑工业出版社, 2007;
- [8]彭雷.基于慢行交通出行的住区路网形态实证研究[J].规划师2014 (5) 245-253;
- [9]茹红蕾, 邵敏华, 孙立军.城市道路等效通行能力的交通流模型选择[J].交通与计算机, 2007, 2;
- [10]刘超.城市慢行交通网络构建方法研究[D].成都: 西南交通大学, 2010

# 关于岳阳市高校“双师型” 教师队伍建设的调查报告

钟光荣

**摘要：**岳阳市地方高校都明确了应用型高等学校的定位，加强“双师型”教师队伍建设成为必要。经调查，岳阳市地方高校在“双师型”队伍建设方面还存在诸多薄弱环节，需要出台更有力的政策措施。

**关键词：**高等教育；应用型高等学校；“双师型”教师；职业教育

## 前言

响应国家和地方政府关于高等教育的战略部署，岳阳市地方高校都明确了应用技术类型高等学校的定位。湖南理工学院明确了建设“高水平应用型地方大学”的办学定位。岳阳职业技术学院和湖南省工业技师学院等高职院校更是明确了培养职业技术技能型人才的目标。应用型技术技能人才的培养离不开优秀的“双师型”教师。为此，加强“双师型”教师队伍建设成为必要。岳阳市有地方本科院校1所、高职院校4所。课题组调查了湖南理工学院、岳阳职业技术学院、湖南省工业技师学院和湖南民族职业学院等四所岳阳市内地方院校“双师型”教师队伍建设情况，并就其中存在的问题提出政策建议。

## 一、“双师型”教师的定义

2008年，教育部下发的《高等职业院校人才培养工作评估方案》（教高〔2008〕5号）对双师型教师做了界定，即双师型教师是指具有教师资格，又具备下列条件之一的校内专任教师和校内兼课人员：①具有本专业中级（或以上）技术

职称及职业资格（含持有行业特许的资格证书及具有专业资格或专业技能考评员资格者），并在近五年主持（或主要参与）过校内实践教学设施建设或提升技术水平的设计安装工作，使用效果好，在省内同类院校中居先进水平；②近五年中有两年以上（可累计计算）在企业第一线本专业实际工作经历，能全面指导学生专业实践实训活动；③近五年主持（或主要参与）过应用技术研究，成果已被企业使用，效益良好。

关于“双师型”教师的概念，目前学术界尚没有统一、严格的定义。在我国教育界，对于什么是“双师型”教师，还存在多种不同的观点。随着专家学者研究的不断深入，对“双师型”教师内涵的认识也在不断丰富和深化，形成了“双证书”说、“双能力”说、“双证+双能”说、“双职称”说、“双师素质”说、“二元”说等概念。

虽然目前学术界对“双师型”教师的概念尚没有统一、严格的定义，但对“双师型”教师有基本的要求：即能胜任专业理论课的教学，同时

能够指导学生的专业实践实训活动。

## 二、“双师型”教师的认定标准

如何认定“双师型”教师，教育主管部门没有制定严格、统一的标准。不同的专业，对专业实践能力评价的标准不一样，使得制定统一“双师型”教师认定标准成为困难。一些院校制定了自己的“双师型”教师认定标准。课题组调查了湖南理工学院、岳阳职业技术学院、湖南省工业技师学院和湖南民族职业学院等四所院校“双师型”教师认定标准的情况。

### （一）湖南理工学院

湖南理工学院制定了自己的“双师型”教师认定标准：

#### 1.基本条件

（1）热爱高等教育事业，教书育人，为人师表，师德高尚。

（2）具有较强的理论基础和专业技能，胜任学校教学工作。

（3）具备较强的实践教学能力，能灵活运用专业理论，完成实践实训教学的指导任务。

（4）具有教师资格证书和讲师及以上职称。

#### 2.必备条件

在具备基本条件的基础上，能全面指导学生实验、实训等专业实践活动的，满足下列条件之一者，可申报“双师双能型”教师（即“双师型”教师）资格认定。

（1）取得本专业非教师系列的中级及以上技术职称；

（2）取得人力资源和社会保障部门或行业主管部门颁发的本专业相关的高级（三级）及以上职业资格证书；

（3）有五年及以上在企业或工程单位从事本专业实际工作的经历；

（4）近五年有连续一年及以上或累计两年以上在企业第一线从事本专业或相近专业实际工作的经历（含挂职工作经历）；

（5）近五年主持两项（其中1项完成结题鉴

定）应用技术的研究开发，成果已被机关或企事业单位采用，效益良好。应用技术的研究开发是指应用性项目、横向课题、发明专利等；

（6）近五年主持两项校内实践教学设施建设及提升技术水平的设计安装工作，成果已被学校采用，达到同类院校先进水平。

湖南理工学院还规定：“双师双能型”教师实行动态管理，每五年考核一次，对考核不合格者，取消其“双师双能型”教师资格。

### （二）岳阳职业技术学院

岳阳职业技术学院制定自己的“双师型”教师认定标准：

1.具有高校教师资格。

2.三年内有行业企业（或社会调查）经历。

3.同时具有下列条件之一：

（1）具有与本专业相关的国家承认的中级及以上专业技术职务任职资格证书（如主管护师、工程师、会计师、统计师、经济师、审计师、税务师等）；

（2）具有本行业特许的职业资格、专业资格和技能等级证书（如注册会计师、注册建筑师、监理工程师、安全工程师、软件设计师、网络工程师、技师等）；

（3）具有国家或行业组织的专业相关的中级及以上执业资格证书（如执业药师、多媒体制作师、人力资源管理师、电子商务师、物流师、律师等）；

（4）具有专业技能考评员资格证书；

（5）近三年累计6个月以上或近五年累计8个月以上在企业一线本专业实际工作经历，能全面指导学生专业实践实训活动；

（6）近五年主持或主要参与（指除主持人外排名在前五名）过应用技术研究，成果已被企业使用，效果良好。

岳阳职业技术学院“双师型”教师还规定：已被认定为“双师型”的教师聘任期为3年，三年后需重新认定。

### （三）湖南省工业技师学院

湖南省工业技师学院没有自己的“双师型”教师认定标准，但在教师职称评定中有相关“双师型”教师类似的要求。按照2017年人力资源社会保障部《关于深化技工院校教师职称改革的指导意见》，技工院校教师评审各层次职称应分别具备以下标准条件：

#### 1.文化、技术理论课教师

（1）助理讲师：具有相关职业（工种）初级及以上技能水平。

（2）讲师：具有相关职业（工种）中级及以上技能水平。

（3）高级讲师：具有相关职业（工种）高级及以上技能操作水平。

（4）正高级讲师：具有相关职业（工种）技师及以上技能操作水平。

#### 2.生产实习课指导教师

（1）三级实习指导教师：具有相关职业（工种）中级及以上技能操作水平。

（2）二级实习指导教师：具有相关职业（工种）高级及以上技能操作水平。

（3）一级实习指导教师：具有相关职业（工种）技师及以上技能操作水平。

（4）高级实习指导教师：具有相关职业（工种）高级技师技能操作水平。

（5）正高级实习指导教师：具有相关职业（工种）高级技师技能操作水平。

### （四）湖南民族职业学院

岳阳民族职业学院开设的专业以小学教育、学前教育等师范类为主（按学生人数计算约占2/3），也有部分管理和技术类专业，没有自己的“双师型”教师管理方面的制度，但教师在评审职称时，如果有“双师型”教师相关条件，可以获得加分。

综合考察四个院校“双师型”教师的认定，湖南理工学院和岳阳职业技术学院都有自己的认定标准，被认定为“双师型”的教师在职称评审

时能获得加分，但对“双师型”教师的实践工作经历规定较为宽泛。湖南省工业技师学院虽然没有自己的“双师型”教师认定，但教师在评审职称时，必须具备“双师型”教师的相关要求。湖南民族职业学院没有自己的“双师型”教师认定，只是教师在评审职称时如果有“双师型”教师相关条件，可以获得加分。

### 三、“双师型”教师队伍建设途径

#### （一）国外“双师型”教师队伍建设经验

课题组通过查阅文献，发现国外文献并没有“双师型”教师这个概念，但应用型教师内涵实质却与我国“双师型”教师没有太大差别，都在教师的相关证书、相关专业教育教学能力、企业实践经历等方面有严格的要求，尤其看重的是应用技术型教师自身素质与实践能力。课题组重点考察了德国、日本和新加坡三个应用型教育领先的国家“双师型”教师培养经验。

德国在应用型教育中起着引领的作用，非常重视应用型人才的培养与教师队伍的建设，强调培养人才需要理论与实践的结合，认为只有高素质的应用型人才才能创造出高品质的产品。2005年德国促进了“双元制”师资队伍系统化和制度化。“双元制”中的“一元”指职业学校，是指受教育者在其中“一元”——职业学校里学到的普通文化知识和基础技术理论；另“一元”指企业，指受教育者在“另一元”——企业中接受专业知识、职业技能培训。因此，“双元制”是将企业实践技能与学校理论知识相结合，并共同培养高素质、高水平技能型人才的职业教育制度。德国“双元制”中应用技术型教师必须通过职业教育理论进修与严格的专业资格培训后才能取得任职资格，而且对于实践课教师和理论教师也有不一样的任职要求。对实训教师和理论课教师来讲，不但要掌握职业教育学和劳动教育学常识，还要懂得设备操作程序、接受严格的专业技能训练。

日本与我国“双师型”教师的培养方式相似，都是要求教师理论课讲授与实际操作训练结



合。日本的“职业训练指导员”是指拥有教育和相关专业双学士学位以及家电维修、机械、电工等专业技术经验相结合的教师。这类型的教师通常是从日本职业能力开发综合大学培养出来的。日本职业能力开发综合大学对培养职业教育教师起着重要的作用，它也是日本专门培养职业技术教育师资的机构。

新加坡非常注重“双师型”师资队伍的培养建设，提倡教师积极参加终生学习。既将教师的企业经验放在招聘教师的首要因素中，又拓宽了教师培训渠道。除此之外，新加坡各个学院非常重视教师与国际接轨，以共同教学或国际培训的方式，培养师资的国际化教学水平与能力。

#### (二) “双师型”教师队伍建设主要途径

##### 1. 人才引进

学校招聘教师时，要重视其实际工作经历，不能只重视学历。要招聘一定比例的具有实际工作经历的教师，作为“双师型”教师的骨干。学校也可以聘任具有实际工作经历的兼职教师。对于具有实际工作经历但以前没有教育教学经验的新聘教师，还要求学习教育教学理论和方法，取得高校教师资格。

##### 2. 校企合作

校企合作是应用技术型院校人才培养的主要模式。企业既是学生实践实习的主要场所，也是培养“双师型”教师的主要途径。教师可以通过在企业顶岗实践、调研、观摩，提高实际操作能力。对于担任管理类专业课程教学的教师，具有一定的企业实际工作经验尤为重要。

##### 3. 产学研项目依托

教师可以参与甚至主持有关应用性的产学研项目研究，即可以服务社会、服务企业，同时也可以增加自己的实际工作阅历，提高解决实际问题的能力。特别是对于担任技术性较强课程教学的教师，参与企业新产品、新材料、新技术的研发，是提高其实际工作经验的重要途径。

##### 4. 专项培训

学校可以就某些实践教学技能组织专项培训，由经验丰富的教师向经验缺乏的教师传授。也可以派遣教师到别的学校、企业、有关机构专门学习实践教学技能。学校应把参加实践教学技能专项培训作为教师继续教育的重要组成部分，要求教师掌握最先进的实践教学技能。

#### 四、岳阳市高校“双师型”队伍建设现状

课题组调查了湖南理工学院、岳阳职业技术学院、湖南省工业技师学院和湖南民族职业学院等四所院校“双师型”教师队伍建设情况，走访了四所院校相关部门负责人，并向普通教师发放的相关调查问卷。调查情况综合为：

##### (一) 湖南理工学院

湖南理工学院是省教育厅主管的一所地方本科院校。现有在籍学生23000人（包括本部和独立学院），教师880人。开设专业以工科类专业为主，另有经济与管理、艺术、师范等类型专业。湖南理工学院制定有自己的“双师型”教师标准。经学校自己认定的“双师型”教师为240人，占全部教师的比率为27%。被认定为“双师型”的教师大部分为取得本专业非教师系列的中级及以上技术职称或相关职业资格证书者，有过实际工作经历的很少。

课题组针对教师个人发放了“关于双师型教师队伍建设调查问卷”90份。根据收回的80份有效答卷，教师提出的要求、建议和反映的问题主要有：

##### 1. 具有实际工作经历的教师偏少。

具有一年以上实际工作经历的教师只有25人，占31%，都为40岁以上的中老年教师。30岁以下的教师都无实际工作经历。

2. 目前学校双师双能型教师的数量和质量不能满足学校人才培养和发展的要求。

对于“您认为目前学校双师型教师的数量和质量是否能够满足学校人才培养和发展的要求？”的问题，37人回答“不能够”，9人回答“能够”，其他人回答“不确定”。回答“不能够”的人与回答“能够”的人比例为4:1。更多的

人认为目前学校双师型教师的数量和质量不能满足学校人才培养和发展的要求。

### 3.对“双师型教师”激励机制不够。

除评审职称时具有“双师型教师”条件的教师能获得加分外，湖南理工学院对“双师型教师”没有别的特殊待遇政策。

对于“您对本校有关双师型教师的待遇政策满意吗？”的问题，29人回答“不满意”，5人回答“满意”，其他人回答“不确定”。回答“不满意”的人与回答“满意”的人比例为6:1。很多人认为对“双师型”教师激励机制不够。

教师们提出了带薪实训、培训算工作量、报销考证和培训费用、给予补贴、作为工作考核依据等建议。

### 4.绝大部分教师希望参加有关双师型教师的实践技能训练。

对于“您希望参加有关双师型教师的实践技能训练吗？”的问题，34人回答“很希望”，37人回答“希望”，其他人回答“不愿意”或“无所谓”。回答“不愿意”或“无所谓”大都是50以上的老教师。回答“很希望”和“希望”的人与回答“不愿意”和“无所谓”的人比例为8:1。绝大部分教师希望参加有关双师型教师的实践技能训练。

教师们提出了希望学校组织教师到企业培训与考察、去企业顶岗实训、参与企业横向项目、参与企业技术研发等意向。

## （二）岳阳职业技术学院

岳阳职业技术学院是省教育厅主管的一所高职院校。现有在籍学生13000人，教师580人。开设专业全部为应用技术类专业。岳阳职业技术学院制定有自己的“双师型”教师标准。经学校自己认定的“双师型”教师为390人，占全部教师的比率为67%。被认定为“双师型”的教师大部分为取得本专业非教师系列的中级及以上技术职称或相关职业资格证书者，有过实际工作经验的很少。

课题组针对教师个人发放了“关于双师型教师

队伍建设调查问卷”100份。根据收回的90份有效答卷，教师提出的要求、建议和反映的问题主要有：

### 1.具有实际工作经验的教师偏少。

具有一年以上实际工作经验的教师只有32人，占36%，主要是40岁以上的中老年教师。30岁以下的教师很少有实际工作经验。

### 2.目前学校双师型教师的数量和质量不能满足学校人才培养和发展的要求。

对于“您认为目前学校双师型教师的数量和质量是否能够满足学校人才培养和发展的要求？”的问题，64人回答“不能够”，8人回答“能够”，其他人回答“不确定”。回答“不能够”的人与回答“能够”的人比例为8:1。大部分教师认为目前学校双师型教师的数量和质量不能满足学校人才培养和发展的要求。

### 3.对“双师型教师”激励机制一般。

按照目前岳阳职业技术学院对“双师型教师”优待政策，对被本校认定为“双师型”的教师，其课酬比其他教师每标准课时增加1元。

对于“您对本校有关双师型教师的待遇政策满意吗？”的问题，40人回答“不满意”，40人回答“满意”，其他人回答“不确定”。回答“不满意”的人与回答“满意”的人比例为1:1。不少教师认为对“双师型教师”激励机制不够。有教师认为参加有关双师型教师实践技能训练会造成收入减少。

教师们提出了教师在企业顶岗实训折算工作量、明确出差补助标准、通过双师型教师考核给予奖励等建议。

### 4.绝大部分教师希望参加有关双师型教师的实践技能训练。

对于“您希望参加有关双师型教师的实践技能训练吗？”的问题，56人回答“很希望”，25人回答“希望”，其他人回答“不愿意”或“无所谓”。回答“不愿意”或“无所谓”大都是50以上的老教师。回答“很希望”和“希望”的人与回答“不愿意”和“无所谓”的人比例为9:1。

绝大部分教师希望参加有关双师型教师的实践技能训练。

教师们提出了希望去企业相关顶岗实训、到培训机构进行强化训练、到医院临床实践、物流技能训练、参与与企业横向项目等意向。

### （三）湖南省工业技师学院

湖南省工业技师学院是省经济和信息化委员会主管的一所高职院校。现有在籍学生5000人，教师260人。开设专业全部为应用技术类专业。湖南省工业技师学院没有自己的“双师型”教师标准，没有自己的“双师型”教师认定，但教师在职称评审时必须具备相关“双师型”教师的条件。根据课题组与该校有关负责人的座谈，按他们的理解，“双师型”教师占全部教师的80%。“双师型”的教师大部分为取得本专业非教师系列的中级及以上技术职称或相关职业资格证书者，有过实际工作经验的很少。课题组没有对教师个人发放“关于双师型教师队伍建设调查问卷”。

### （四）湖南民族职业学院

湖南民族职业学院是省教育厅主管的一所高职院校。现有在籍学生13000人，教师600人。开设的专业以小学教育、学前教育等师范类为主（按学生人数计算约占2/3），另有部分应用技术类专业。湖南民族职业学院没有自己的“双师型”教师标准，没有自己的“双师型”教师认定。教师在职称评审时，如果具备相关“双师型”教师的条件能获得加分。根据课题组与该校有关负责人的座谈，按他们的理解，“双师型”教师占全部教师的20%。课题组没有对教师个人发放“关于双师型教师队伍建设调查问卷”。

## 五、岳阳市高校加强“双师型”队伍建设政策建议

### （一）人才引进

2014年《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》（教育部、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、农业部、国务院扶贫办）指出：到2020年，有实践经验的专兼职教师

占教师总数的比例达到60%以上。调查的结果表明，学校教师中具有实际工作经验的很少。学校在新聘教师时，要重视引进一定数量的具有实际工作经验的教师。

### （二）校企合作

校企合作是在职教师“双师型”培养培训的主要方式。高校应在一些管理领先、技术先进的企业建立教师的实践实训基地，分期分批派遣教师到这些企业顶岗实训、调查研究、观摩考察。

企业也应该把接纳学生和教师在企业进行实践实训实习作为其履行社会责任的重要组成部分。国家应建立完善相关的法规。

### （三）产学研项目

调查中发现，不少教师希望能参加产学研横向项目，但由于经验和能力所限，不能主持项目。这就要求获得项目的主持人能尽可能接纳这些教师加入项目组。学校应出台相关的政策鼓励项目主持人接纳这些教师加入项目组。

### （四）专项培训

学校应经常组织实践教学技能专项培训，或派遣教师到别的学校、企业、有关机构专门学习实践教学技能。

### （五）激励机制

调查表明高校对“双师型”教师培养培训激励不够，甚至出现教师因参加相关实践实训而收入减少现象，造成教师经济上的顾虑。学校应采用合适的方式，强化对“双师型”教师培养培训的激励机制，比如：在企业顶岗实训折算工作量、参加培训折算工作量、设立“双师型”教师专项补贴、报销考证和培训费用、给予出差补贴等。

岳阳职业技术学院制定了新的“双师型”教师管理办法。新管理办法提高了“双师型”教师的待遇。新管理办法规定：①“双师型”教师享受每人每年500元的专项补贴；②在企业顶岗实训按每工作日折算为1.5标准课时计算工作量。新管理办法保证在企业顶岗实训的教师收入不会减少，被认定为“双师型”的教师享有一定的优待。

## 从《岳阳楼记》看范仲淹的家国情怀

北 风

《岳阳楼记》是中国古代文学作品中经典中的经典，无论其文学性还是思想性、艺术性都达到了历史巅峰，成为脍炙人口的佳篇巨制。提起《岳阳楼记》，自然会想到其作者范仲淹。范仲淹，字希文，号文正，北宋杰出的思想家、政治家、军事家、文学家。关于范文正公，后人多有盛赞，欧阳修赞其曰：“公少有大志，每以天下为己任。”王安石赞曰：“一世之师，由初起终，名节无疵。”苏轼赞曰：“出为名相，处为名贤；乐在人后，忧在人先。经天纬地，阙谥宜然，贤哉斯诣，轶后空前。”毛泽东也称赞说：“中国历史上有些知识分子是文武双全，不但能够下笔千言，而且是知兵善战。范仲淹就是这样的一个典型。”笔者认为，范仲淹骨子里的家国情怀，从《岳阳楼记》这篇文章中得到淋漓尽致的体现。

### 其一，从金兰之契中，可见范仲淹的清风高谊

《岳阳楼记》提到的滕子京，即为巴陵郡守，主持重修了岳阳楼，也是范仲淹的至交好友。公元1015年早春二月，来自河南商丘应天书院的二十六岁考生朱说，与来自河南洛阳的二十四岁考生滕宗谅，在北宋京城开封科举考试中结识，有相见恨晚之感。朱说便是后来的范仲淹，滕宗谅便是滕子京。二人进士及第后，匆匆分别，天各一方。大约在八年后，他们在山东相见，倍感亲切，范仲淹和诗《酬滕子京同年》以表心情。在以后的交往中，他们不仅用诗歌抒发

个人志向，而且共同治理地方，造福百姓。看到因捍海堰崩溃而遭灾的百姓流离失所，二人提出并积极推动重修捍海堰。其间，台风突袭，巨浪将多名修堤民工卷走，工地场面一度混乱。许多人还指责施工总指挥范仲淹好大喜功。滕子京挺身而出，理顺民工情绪，组织民工转移，迅速稳控局面。范仲淹被滕子京危急时刻所表现出的胆略和能力深深打动，滕子京也为范仲淹的战略眼光和为民请命的精神所感动，二人从此结为挚友。

公元1032年，担任殿中丞的滕子京上奏章献太后，要求其还政于宋仁宗。早在两年前，范仲淹就对章献太后提出：“陛下拥护圣躬，听断大政，日月持久。今皇帝春秋已盛，睿哲明圣，握乾纲而归坤纽，非黄裳之吉祥也。岂若保庆寿于长乐，卷收大权，还上真主，以享天下之养。”<sup>[1]</sup>由此可见，范仲淹与滕子京不仅限于感情交往、事业互助，而且在政治道义上达成了共识。尽管这种政治道义倾向冒着极大风险，二人却并肩战斗，一往无前。

由于逼迫宋仁宗取消废郭皇后诏令，范仲淹被贬知睦州。滕子京知其忠君之心，报国之志，两次写信安慰他。不仅如此，滕子京也积极谏净言，指责仁宗迷恋后宫，“临朝则多羸形倦色，决事如不挂圣怀”<sup>[2]</sup>。仁宗勃然大怒，顿时以“坐言官禁事不实”之罪，将滕子京贬至信州。范仲淹与滕子京际遇相同，同病相怜之情愈深。然而

作者简介：北风（1975—），男，原名王云江，天津宁河人，中国作家协会会员。

他们并没有颓废，而是相互鼓励，积极寻找报效国家的道路。

西夏挑起战事后，仁宗再次起用范仲淹，任为陕西经略安抚副使，与主帅夏竦、副帅韩琦统领军队平定战乱。关键时刻，范仲淹力荐滕子京镇守战争焦点涇州。在涇州之战中，滕子京不负众望，采取“以金缗募敢捷之士”<sup>[1]</sup>等多项措施，兵不血刃，震慑了西夏军队，保住一方平安。次年，范仲淹又向朝廷呈《举滕宗谅状》，“欲乞朝廷改除于繁重处任使”，举荐滕子京知庆州。他还担保，“如无称效，及有所犯，臣甘当同罪”。可见范仲淹对滕子京的了解与信任程度之深。

当滕子京被诬告贪污，接受审查时，范仲淹同样挺身而出。他不顾仁宗震怒，连上《奏雪滕宗谅张亢》《再奏辩滕宗谅张亢》，为滕子京申辩，并言“候勘得滕子京、张亢确有大段乖违过犯，及欺隐入已”，自己甘愿与他们一道接受贬职处分。为了搭救好友，范仲淹冒着“犯颜之诛”与“累己之坐”的风险，豁出身家性命，最终为滕子京洗清了冤屈。这种生死之交，为世人叹服。

庆历新政失败后，范仲淹在政治打击的严峻形势下，不忘鼓励被贬巴陵郡的好友滕子京。他在《和延安庞龙图寄岳阳滕同年》的诗中云：

“优游滕太守，郡枕洞庭边。几处云藏寺，千家月在船。疏鸿秋浦外，长笛晚楼前。旋拨醅头酒，新烹缩项鳊。宦情须淡薄，诗意定连绵。迥是偷安地，仍当饱事年。只应天下乐，无出日高眠。岂信忧边处，胡兵隔一川。”滕子京读此诗后，一扫精神上的阴霾，积极建功立业，为百姓造福，打开了“政通人和，百废俱兴”的大好局面。

范仲淹与滕子京人格相近，志趣相投，相互扶携，思想、事业、情感融为一体。当滕子京病逝时，范仲淹“闻其凋落，痛极填膺”，连夜书就《祭同年滕待制文》，并以兄弟之谊承诺，“独有令嗣，堂构可承。我其抚之，必教而称。”他又作《天章阁待制滕君墓志铭》，回忆撰写《岳阳楼记》的情景，称赞滕子京“君乐于

为善，士大夫亦乐其善而愿书之也，可不谓之君子乎”。可以看出，两个人的交情是君子之交、生死之交，所以才会有《岳阳楼记》结束语那句：“噫！微斯人，吾谁与归？”

## 其二，从选人作记之初衷，反映了范仲淹的超级文采

《岳阳楼记》的开篇便点明，这篇记是谪守巴陵郡的滕子京“属予作文以记之”，也就是滕子京邀范仲淹写的。古时，一座宏伟建筑完成一般会邀人写诗作赋，以衬托其文化底蕴。何况像岳阳楼这样的名楼，李白、杜甫、孟浩然、李商隐等等文人骚客已留下许多千古名篇。“刻唐贤今人诗赋于其上”，可以千秋万代，永远保存，这是滕子京为新楼作记的初衷。在“今人”中，滕子京也是有选择的。北宋庆历年间文星璀璨，文豪辈出，像苏洵、欧阳修、晏殊、王安石、曾巩、蔡襄，等等，都蜚声文坛。可是滕子京偏偏选中了范仲淹。这是为什么呢？这不是因为两人关系好，而是因为范仲淹的志向和才气。在长期的交往中，滕子京深知范仲淹不但钟爱山水，而且妙笔生花。最重要的是，范仲淹志在天下，情系百姓，思想精深，人格高尚，具有为岳阳楼灌注精髓、铸造灵魂、滋养心性的优越条件。

作为文学家，范仲淹是北宋诗文革新运动的先驱，提出了一系列校文弊的文学主张，并以卓越的诗文屹立于文坛。在改革吏治的同时，范仲淹对文学的教化功能极为重视。他说：“国之文章，应于风化。风化厚薄，见乎文章。”他认为文学是政治的重要组成部分，关系到社会风俗的流变，关系到国家兴衰成败。他对宋初文坛的柔靡严厉抨击，“今文痒不振，师道久缺”“文章柔靡，风俗巧伪”。他在《奏上时务书》中说：

“故圣人之理天下也，文弊则救之以质，质弊则救之以文。质弊而不救，则晦而不彰；文弊而不救，则华而将落。前代之季，不能自救，以至于大乱。乃有来者，起而救之。故文章之薄，则为君子之忧；风化其坏，则为来者之资。惟圣帝

明王，文质相救，在乎己，不在乎人。”他希望皇帝“议文章之道，师虞夏之风”，使文章“质文相救，变而无穷”。他反对“悲哀为主，风流不归”之作，认为好的文学作品应是“或醇醇而古，或郁郁于时，或峻于层云，或深于重渊”，应是“格乎雅颂之致”。

范仲淹的诗，在内容上主要表现忠君正邦、济世安民的人生追求，心忧天下、包容万物的宽阔胸襟，旷达无欺、恬泰自适的君子情怀，倾慕闲云、向往归隐的复杂心态；在艺术上具有淳厚和静、明达淡远、真切质朴等风格。其散文创作以议论文为主，数量最多的是政论文，代表作有《上执政书》《奏上时务书》，等等，表现出他过人的胆识和高妙的论辩艺术。当然，他也存世少量写景抒怀的散文，除《岳阳楼记》外，还有《清白堂记》《天竺山日观大师塔记》等佳作。这些散文或温婉雅致，或清新高远，或以景抒志，体现了简约凝练、晓畅自然、真切质朴之美。范仲淹的词作不多，《全宋词》仅存五首。他的词作不仅表现了自己以天下为己任的伟大志向（如《渔家傲》），而且反映了作为文人的百转柔情（如《苏幕遮》）。尤其是他的边塞词，温婉中寓浩荡之气，挣脱了缠绵窃窃的词风束缚，开宋词之新风。

作为文坛大家，范仲淹具有极其丰富的想象力和创造力。创作《岳阳楼记》时，他并没有在岳阳楼，而是在遥远的邓州花洲书院。至于他是否见过岳阳楼及洞庭湖，史料并无明确记载，但他肯定未见过新修的岳阳楼。在他面前只有滕子京亲笔书写的《与范经略求记书》和《洞庭晚秋图》。此时，范仲淹年岁已高，体弱多病。面对美丽的图景，回想曲折的经历，他充分发挥自己的文字驾驭能力，写楼外之楼，作记外之记。他驰骋想象，虚实并举，敬告天下人，“不以物喜，不以己悲；居庙堂之高则忧其民，处江湖之远则忧其君。”他以“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”统揽全篇，立意深远，结构新巧，文字精美，成就了千古名篇。

### 其三，从洞庭阴晴转化之中，折射出范仲淹人生理想的执著和坚定

“若夫霪雨霏霏，连月不开，阴风怒号，浊浪排空；日星隐曜，山岳潜形；商旅不行，樯倾楫摧；薄暮冥冥，虎啸猿啼。”文字表面写洞庭景致，实则反映了作者辛苦遭逢的人生经历。从其生平来看，范仲淹一生都在漂泊，命运多舛，进京出京，起起落落，岗位变化非常快。梳理其履历，从政近四十年，所任职务多达五十多个，平均不到一年就要换一个岗位。在每个岗位，他都有一定的见术，足见其超强的适应能力和工作实绩。

范仲淹刚正不阿，敢于直言。在封建社会，这样的人往往在政治斗争中成为牺牲品。比如，仁宗登基后，章献太后依然把持朝政。为迎合章献太后，十九岁的仁宗准备率百官为其祝寿。范仲淹上疏仁宗，认为“与百僚上寿于外，则是行君臣之仪，非敦母子之义。”他又上疏太后，请求还政于仁宗。曾经举荐过范仲淹的晏殊，批评他过于轻率，认为这样做既害自己又害别人。可是范仲淹不以为然，并在《上资政晏侍郎书》中说：“人皆谓危言危行，非远害全身之谋，此未思之甚矣。使搢绅之人，皆危言危行，则致君子无过，致民于无怨，政教不坠，祸患不起，太平之下，浩然无忧，此远害全身之大也。”也就是说，范仲淹以江山社稷为重，秉公直言，抨击时弊，即使招来杀身之祸也在所不惜。

再比如，在景佑党争中，因不满宰相吕夷简专权，“任人不当，以私枉法”，范仲淹向宋仁宗连上《帝王好尚》《选贤任能》《近名》《推委》四论，对吕夷简的用人制度提出尖锐批评。仁宗慑于吕夷简的权势，只好罢了范仲淹的官，将其贬为知饶州。他本人被贬不说，还连累了一些好友，如太子中允尹洙、秘书丞余靖、馆阁校勘欧阳修，等等。经过三次贬谪后，诗友梅尧臣作《灵乌赋》寄他说：“结尔舌兮矜尔喙，尔饮喙兮尔自遂。同翱翔兮八九子，勿噪啼兮勿睥睨，往来城头无尔累。”劝他缄默不语，少管闲

事，自己把自己管好。范仲淹马上和《乌灵赋》一首说，不管人们怎样厌恶乌鸦的呀呀之声，我却“宁鸣而死，不默而生”。

这就是范仲淹，敢于发声，敢于坚守。他并不是玩世不恭，也不是狂放不羁，而是敢于向不忠、向邪恶说“不”。所以，他会承担来自各方的诟病，来自各方的攻击，终生不得安宁。为了自己的人生理念，他“一直在路上”，一直处于风雨飘摇之中，却“虽九死而其犹未悔”。

范仲淹有自己的人生景观：“至若春和景明，波澜不惊，上下天光，一碧万顷；沙鸥翔集，锦鳞游泳；岸芷汀兰，郁郁青青。而或长烟一空，皓月千里，浮光跃金，静影沉璧，渔歌互答，此乐何极！”他不会因为没有阳光而放弃春天，也不会因为没有掌声而放弃歌唱。他会永远以积极乐观的心态去拓展自己和身外的世界。因为他始终相信，乌云后面依然是灿烂的晴空。

**其四，从忧乐思想之中，彰显了范仲淹的大境界大情怀**

《岳阳楼记》中最传神的名句便是“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”。这是范仲淹一生的行为准则。以天下为己任，以苍生为寄托，其乐民忧民的境界已经达到了极至。相对于孟子的“达则兼济天下，穷则独善其身”；白居易的“乐人之乐，人亦乐其乐；忧人之忧，人亦忧其忧”；岑参的“小来思报国，不是爱封侯”；于谦的“一寸丹心图报国，两行清泪为思亲”，等等，其宏阔气势更突兀而出。这种“忧乐观”不是小情小调，不是花前月下，而是一种大境界、大情怀。

范仲淹的“忧乐观”是建立在天下苍生基础之上的。公元1033年夏，天下大旱，蝗灾蔓延，饿殍遍野。为救民于水火，范仲淹奏请仁宗速派人视察灾情，赈济灾民。仁宗不予理会，而是在后宫歌舞升平。范仲淹便质问仁宗，如果宫中停食半日，陛下该当如何？仁宗知范仲淹耿直忠君，敢于直谏，遂派其安抚灾民。看到灾民的悲惨生活，他会想起自己年少苦读时“划粥断齑”

的残景——每天仅有一碗粥，分成四份来吃。他对灾民的苦难感同身受，最大限度帮助他们度过难关。他还将灾民充饥的野草带回朝堂，以警示六宫贵戚戒除骄奢之风。

范仲淹的才华还表现在军事思想上。西夏李元昊叛乱后，范仲淹临危受命，前往边防御敌。其战略主张是“严边城，使之久可守；实内关，使无虚可乘”，修固边城、精练士卒、招抚属羌、孤立西夏，坚持以守为攻，争取最后胜利。由于仁宗急于求成，坚持主动出击，导致战争失利。痛定思痛后，仁宗采纳范仲淹之策，最终平定了叛乱。当时有一民谣唱道：“军中有一范（范仲淹），西贼闻之惊破胆。”

1044年，面对陈弊积久的朝廷，范仲淹作《答手诏条陈十事》，提出“明黜陟、抑侥幸、精贡举、择官长、均公田、厚农桑、修武备、减徭役、推恩信、重命令”等十项改革建议。仁宗基本采纳，实施新政，史称“庆历新政”。由于新政触动了贵族官僚的利益，因而遭到他们的强烈阻挠。最终范仲淹遭罢免，新政仅实施一年就被废止，改革宣告失败。尽管如此，庆历新政在一定程度上缓和了社会矛盾，比如抑制土地兼并，提拔有实干精神的官员，限制恩荫官员等等，都给当时的北宋政坛带来一股清风，一扫以往沉闷的政治气氛。当时许多有识之士重新燃起了希望，认为可以通过变革来实现救国救民的抱负，百姓的改革呼声也越来越强烈。这对二十多年后的王安石变法起到了直接的推动作用。

范仲淹倡导的“先忧后乐”思想和仁人志士节操，为儒家思想中的进取精神树立了新标杆，是中华文明史上闪烁异彩的精神财富，为后人敬仰和纪念。

#### 参考文献：

[1]《续资治通鉴》（文白对照全译）

[2]虞云国：《细说宋朝》

[3]元·脱脱：《宋史》

# 关于提升乡村文化价值的10条政策建议

北京国际城市发展研究院 首都科学决策研究会课题组

乡村文化振兴是解决城乡文化发展不平衡和农村文化发展不充分的战略选择，是乡村振兴战略的重要任务。要把乡村文化振兴贯穿于乡村振兴的各领域、全过程，在乡村振兴战略实施过程中，进一步激活和提升乡村文化价值，不断赋予乡村文化以新的时代内涵和现代表达形式，推进乡村文化的创造性转化、创新性发展，为实施乡村振兴战略注入新的活力。

## 筑牢农村文化振兴的基础

(一) 加快农村公共文化数字化建设。充分利用网络、声讯、通讯等现代信息技术搭建数字公共文化服务平台，探索实施“互联网+公共文化服务”，推进数字文化资源实现“一站式”服务。强化数字图书馆、数字文化馆、数字博物馆建设，建设公共文化数字资源库群。加强多终端应用开发，镇、村公益文化场所实现网络全覆盖，配备数字文化设施，确保农民群众可以通过固定上网终端、网络电视、手机等多种方式使用文化共享工程数字服务产品和各类数字服务资源。通过建立微博、微信、微视频与专题网站等方式，为农民群众提供喜闻乐见的文化服务产品，扩大公共文化产品供给的有效性和针对性。

(二) 大力培养优秀乡土文化人才。强化政策引导，培养具有专业特长、热爱乡村文化事业、业务素质高、甘于奉献的优秀人才，建设一支宏大的文化工作者队伍。加大优秀文化人才引进力度，通过文化人才引进，将“有意义的现代

文化”引入乡村。实施文化人才培养工程，加大对农村基层文化骨干、乡村文化工作人员培训力度，提高其专业素质和市场能力，让更多新农人转型成为新文人，让乡土文人成为新明星、新网红。乡土人才队伍建设要与实施乡村振兴战略同步规划、同步投入、同步推进，让乡土人才真正成为乡村产业发展的带领者、乡村文化建设的主力军、乡村组织振兴的强支撑。

(三) 提高乡村文化基础设施利用率。探索农村文化投资运营管理办法，强化重大文化基础设施投入力度，建设以县城为中心的文化服务管理体系，并配备专职管理人员，着力解决农村文化设施使用效率不高、管理混乱的问题，使农村文化设施建得好、用得好、转得快。强化规划引领，根据农村区位及人口密度合理规划和科学配置文化设施规模。创新农村文化基础设施建设市场化机制，让农民对文化基础设施的需求偏好表达出来。

(四) 健全乡村公共文化服务体系。按照有标准、有网络、有内容、有人才的要求健全乡村公共文化服务体系。坚持重心下移、资源下移、服务下移，进一步完善覆盖城乡的基层公共文化设施网络。推动基层公共文化设施资源整合、共建共享，统筹建设集多种功能于一体的基层公共文化服务中心。完善健全乡村公共财政机制，设立针对乡村公共文化服务的专项资金，保证乡村的公共文化产品供给。



### 推动城市文化介入乡村发展

(五) 打破城乡文化壁垒, 构建城乡一体化文化体系。主动对接和融入城市文化体系, 引进先进的现代文化特别是现代科技文化资源, 解决农村地区包括文化发展所需资金、技术、人才等资源问题。充分利用城市强劲的文化需求和消费能力, 以传统文化资源为基础, 有针对性地开发相关文化产品, 拉动农村特色文化产业发展。新的文化形式要与当地传统资源相结合, 建设既接续传统文脉、又富有时代风貌的现代化新农村, 提升乡村文化品位。

(六) 借力城市资源发展一村一品特色文化。结合各村实际, 抓好戏曲、剪纸、民俗等特色文化建设, 打造文化精品和亮点, 形成一村一景、一村一品的农村文化新格局。注重将文化创意引入村落, 发掘与开发乡村的历史传统、传统产业文化等资源。借助数字化网络平台, 搭乘乡村旅游快车, 将地域特色和乡村文化元素融入农业生产、农产品加工、乡村旅居、农业观光、农事体验中, 深化和拓展全域旅游、全要素旅游、全时空旅游, 赋予农业更多文化内涵。

(七) 统筹城乡文化资源, 推动城乡文化共享。加强对城乡文化资源的计划、组织、管理和协调, 推进各种文化资源的合理统筹利用, 实现公共文化设施共享。发挥城市文化馆、图书馆、影剧院等文化资源的辐射、带动作用, 建立与农村文化协同联动机制。把农村文化建设纳入文化扶贫计划, 建立城乡共建、文化帮扶的长效机制, 引导经费和资源投向村级文化建设, 推进乡村文化站、文化广场建设, 举办接地气的文艺活动, 繁荣乡土文艺创作, 促进城乡文化事业投入、文化设施建设、文化队伍培养、文化资源共享、文化市场推进的一体化。

### 加强乡村历史文化遗产保护

(八) 传承发展乡村优秀传统文化。立足乡村文明, 吸取城市文明及外来文化优秀成果的同时, 在保护传承的基础上, 不断赋予时代内涵、丰富表现形式。保护好优秀农耕文化遗产, 推动优秀农耕文化遗产合理适度利用。深入挖掘农耕文化蕴含的优秀思想观念、人文精神、道德规范, 充分发挥其在凝聚人心、教化群众、淳化民风中的重要作用。支持农村地区优秀戏曲曲艺、少数民族文化、民间文化等传承和发展。

(九) 探索“非遗+”模式, 将“非遗”项目做“活”。探索“非遗+”乡土文化的发展模式, 让乡土“非遗”与互联网、科技、金融、教育、旅游等实现融合发展, 推动“非遗”在生活、生产、学习和娱乐中传承和发展, 构建起集“保护保存、传承传播、展示展演、教育研究、生产开发”于一体的非遗文化保护体系, 助推优秀传统文化创造性转化、创新性发展, 发挥科技优势和市场作用, 把更多地“非遗”产品变成实用品和日用品。

(十) 建立健全农村传统文化保护的政策法规体系。制定行之有效的发展规划, 加强对农村传统文化的保护及开发, 在文化保护和经济开发之间建立起平衡互动的关系。划定乡村建设的历史文化保护线, 保护好文物古迹、传统村落、农业遗迹等。对农村传统文化生态保持较完整并具有特殊价值的古村落、特色村镇、历史文化名镇、名村进行动态整体性保护, 促进农村优秀民间文化资源的系统开发整理和保护。

(摘自《领导决策信息》)

## 市人大调研组来市社科联调研指导工作

3月14日上午，市人大常委会副主任彭先政率市人大教科文卫委一行来市社科联调研指导工作。

彭先政在调研座谈会上指出，习近平总书记把哲学社会科学工作提升到了“培根铸魂”的高度，提出要坚持“与时代同步、以人民为中心、以精品奉献人民、用明德引领风尚”，新

时代的社科工作者要以此为根本遵循，推进社科工作创新发展。市社科联要充分发挥桥梁纽带作用，引导社科工作者和社会组织，聚焦热点焦点，攻坚重点难点，研究冷点疑点，为湖南新增长极建设提供精神动力和智力支撑。

## 市社科联组织召开学习习近平总书记在看望社科界委员时重要讲话座谈会

3月20日，市社科联组织社科界召开专题座谈会，深入学习习近平总书记在看望社科界委员时重要讲话精神。许卫国、任欣欣、潘岳生、刘宇赤、汤文彬、袁征、宋可权、王春芳、余友安、鲁涛等10多位社科界专家代表、有关单位负责人在会上畅谈学习体会，展望社科事业发展前景。

“习近平总书记在哲学社会科学工作发表重

要讲话，标志着哲学社会科学的春天已经到来，对广大哲学社会科学工作者是极大的鼓舞和鞭策。”市社科联党组书记、主席任欣欣表示，市社科联将紧紧围绕建设湖南发展新增长极和“大城市”奋斗目标，广泛团结全市社科专家、社科工作者，为岳阳高质量发展献智出力。

## 岳阳楼街道文明和谐宣讲团积极开展“扫黑除恶、弘扬正气”微宣讲系列活动

3月28日、29日湖南省社科普及基地、岳阳市优秀社科普及基地岳阳楼街道文明和谐宣讲团连续两天在庙前街社区和郭亮社区举行了和辖区内300多名居民面对面的“扫黑除恶弘扬正气”微宣讲系列活动。

宣讲团充分发挥自身特色通过道德宣讲、典

型发言、学唱“好家风”歌曲等多种基层群众喜闻乐见的宣讲形式，将“扫黑除恶、弘扬正气”的要求传送到每个社区老百姓心中，充分发挥了社科普及基地面向基层，面向群众“为时代明德”的教化引领作用，寓教于乐，受到辖区广大群众的一致好评。

## 市社科联召开第三届委员会第四次全体会议

4月10日上午，市社科联召开第三届委员会第四次全体会议。市委常委、宣传部长马娜，副市长邱虹出席。

会议总结了市社科联三届三次全会以来的工作，对今年的工作任务进行了安排部署；为2018年新确认的社科联普及基地进行了授牌；选举任欣欣为市社科联主席，并增补了新的委员。

市社科联党组书记、主席任欣欣代表第三届委员会作工作报告。报告回顾总结了三届三次全会以来的主要工作，安排部署了2019年全市社科主要工作。

市政府副市长邱虹就如何做好社科普及工作作了讲话。

市委常委、宣传部部长马娜对市社科联三届三次全会以来在社科理论宣传、课题研究、社科普及和社科智库方面取得的新成绩给予了充分肯定。并就如何进一步做好社科理论工作、社科课题研究工作、社会组织管理工作提出了要求。

市委宣传部常务副部长许卫国主持会议。市委组织部领导，市社科联党组书记、主席任欣欣，党组成员、副主席张萍、汤迪军，兼职副主席潘岳生等，市社科联第三届委员会全体委员及新增委员，2018年新晋社科普及基地代表，优秀社科普及基地代表，市社科联机关干部等100余人参加会议。（工作报告及领导讲话全文刊发在本期社科天地“三届四次全会专辑”）

## 市少儿诗歌书画研究会举行理事单位 授牌仪式暨《会说话的陶罐》新书发布会

4月14日上午，岳阳市少儿诗歌书画研究会理事单位授牌仪式暨岳阳市首部儿童诗集《会说话的陶罐》新书发布会在岳阳楼区白杨坡小学举行。市社科联党组书记、主席任欣欣，党组成员、副主席张萍与市文联、作协、市少儿诗歌书画研究会的领导和会员一同研讨童诗的创作体会与独特魅力。

大会进行了授牌仪式，岳阳楼区白杨坡小学

被市少儿诗歌书画研究会吸纳为会员单位。发布会上，市社科联党组书记、主席任欣欣就社科类社会组织发展与管理工作提出，社科类社会组织要把握导向，积极弘扬正能量；要规范管理，健康发展。研究会越发展壮大，越需要规范管理；要积极组织活动，积极做好少儿诗歌创作和宣传普及研究工作，打造社科普及特色品牌。

## 岳阳市诗词楹联散曲现场经验交流会在平江召开

4月18至19日，岳阳市诗词协会、楹联学会和散曲研究会在平江县召开全市诗词楹联散曲现场经验交流会。

大会为“纪念改革开放40周年诗词散曲大赛”获奖者进行了颁奖，为荣获“湖南省诗教先进单位”称号的湖南民族学院、荣获“湖南省诗词之乡”称号的平江县安定镇进行了授牌。

市社科联要求，市散曲研究会要坚持正确的

政治方向，积极传播正能量。积极创建两新党组织“标准化”建设示范单位；要围绕中心，紧跟时代，紧跟人民，紧跟现实，大力弘扬社会主义核心价值观，传播好优秀传统文化；要坚持以精品奉献人民，努力创作出更多更好的思想精髓、创作精美，有思想高度、有情感温度、有美好感受的精品力作；要规范管理，促进社科类社会组织健康发展。

## 岳阳市社科普及微宣讲电视赛决赛暨 社科普及主题活动周启动仪式举行

5月14日上午，岳阳市社科普及微宣讲电视赛决赛暨社科普及主题活动周启动仪式在市广播电视台演播厅举行。省社科联党组成员、副主席丁宇，市委常委、市委宣传部长马娜，市人大常委会副主任彭先政，省社科联软科学研究所副研究员李彪，市委宣传部常务副部长许卫国，市社科联党组书记、主席任欣欣出席。市委宣传部常务副部长许卫国主持启动仪式。

启动仪式在集体诗朗诵《礼赞新中国·建设新岳阳》中拉开序幕。市社科联党组书记、主席任欣欣介绍活动主要情况后，市委常委、市委宣传部长马娜宣布启动仪式正式开始。随后，经过2个多月精心筹备的岳阳市社科普及微宣讲电视赛决赛精彩呈现，经过层层选拔进入决赛的13位选手，围绕习近平新时代中国特色社会主义思想和社科工作的系列重要讲话，中央、省、市委的各

项决策部署，回望历史、品读文化、畅谈民生、展望未来，解读时代精神，普及社科知识，铺展巴陵大地壮美画卷，引来观众阵阵掌声。

宣传周期间，各县市区、各社科类社会组织、各社科普及基地同步开展了一系列各具特色的社科普及活动。

市社科联党组书记、主席任欣欣表示：市社科联一定以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，自觉担当“举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象”的时代使命，在岳阳市委市政府的坚强领导下，紧紧围绕“一三五”发展思路和大城市奋斗目标，深入学习宣传贯彻《湖南省社会科学普及条例》，高度重视网络时代社科普及面临的新机遇和新挑战，做好互联网+社科普及这篇大文章；加强社科普及基地、基层、基础建设；创新社科普及方式方法，推动社科普及

形式更活泼、内容更生动、渠道更丰富、互动更踊跃、普及更权威，真正做到经济社会发展到哪里、人民群众在哪里，社科普及工作就深入到哪里，为岳阳建设湖南新增长极提供强力的学理支撑和精神激励，奋力谱写新时代社科事业繁荣发

展的新篇章。

湖南理工学院肖雅获得社科普及微宣讲电视赛决赛一等奖，选手刘立林、王湖妹、陈龙获得二等奖，选手余芳、黄雨琴、刘超、彭戴娜、杨岳璋、周扬、李岳南、徐艳丽、闫玉兰等获得三等奖。

## 市社科联到巴陵历史文化研究所 等3个社科类社会组织和社科普及基地调研

5月29日，岳阳市社科联党组书记、主席任欣欣一行5人来到岳阳市巴陵历史文化研究所、岳阳市范仲淹滕子京研究会、岳阳美术馆调研社科类社会组织和社科普及基地的发展情况。岳阳职业技术学院原院长、国家一级作家段华，中国范仲淹研究会副会长、巴陵历史文化研究所书记黄军建等专家学者参加了调研座谈会。

调研组实地考察了岳阳市巴陵历史文化研究所、岳阳市范仲淹滕子京研究会、岳阳美术馆。调研座谈会上，段华、何林福、李望生、戴长明、钟兴永、陈湘源等专家学者与任欣欣一行，畅谈和展望社科发展大计，对岳阳历史文化研究提出了真知灼见。任欣欣代表社科联在讲话中提出，社科类社会组织和社科普及基地一要坚持坚定正确的政治

方向。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，认真落实党建和意识形态责任制，积极传播正能量，发挥好引领作用；二要坚持用精品奉献人民。围绕岳阳社会发展大局、岳阳优秀传统历史文化深入做好专题研究，不断推出精品力作。要坚持实事求是，坚持课题研究的权威性、严谨性和严肃性；三要注重历史文化的宣传和传承。积极宣传好忧乐精神、骆驼精神、求索精神、红色革命精神，让优秀的传统历史文化进学校、进机关、进社区、进企业、进农村，形成宣传品牌；四要加强队伍建设，努力培养新人。她表示，岳阳市社科联将全心全意为社科工作者做好服务工作，主要是宣传推介、搭建平台、组织好联合攻关和调研活动，共同努力为岳阳的人文社科事业作出更大贡献。

## 市社科联开展“不忘初心、牢记使命”主题党日活动

5月31日，市社科联组织开展“不忘初心、牢记使命”主题党日活动，市社科联机关党支部党员、市社科联行业党委委员及所属社科类社会组织党支部书记共40人参加。

上午，市社科联召开社科类社会组织行业党

建工作推进会，市社科联党组成员、副主席张萍组织学习了行业党建工作有关文件精神。如何搞好党建工作，任欣欣指出，一要坚持坚定正确的政治方向。要深入学习贯彻习近平总书记关于加强党在哲学社会科学工作领域全面领导的重要

指示，确保意识形态责任落实、社科工作健康发展、党员教育培养落到实处；二要突出重点、务求实效，切实提高党建工作科学化水平。要突出“六有”建设标准，落实“三会一课”等组织生活制度，开展富有特色的党建工作，注重发挥党支部的战斗堡垒作用、书记的表率作用和党员的先锋模范作用；三要压实责任、注重方法，努力创先争优。要带着责任、带着感情，统筹兼顾、

注重质效，力争建立2—3个社科组织基层党建示范单位。

会后，市社科联组织全体党员到雷锋纪念馆参加“不忘初心、牢记使命”主题党日活动。全体党员面对党旗，在雷锋雕像前重温入党誓词、高唱革命歌曲。大家一同参观了雷锋纪念馆，学习英雄事迹，感受榜样力量。市社科联党组成员、副主席汤迪军主持党建工作推进会和主题党日活动。

## 岳阳市24位专家学者汇集，共商岳阳楼历史文化片区建设

6月20日，市文旅广局、市城投集团召集24位岳阳历史文化专家学者汇集一堂，研讨岳阳楼历史文化片区项目建设。高碧云、张步真等老同志和余三定、段华、吴傲君、陈亚先、梅实、黄军建、何林福、任欣欣、卢宗仁、王志龙、邹律资、陈湘源、邓建龙等文史专家学者出席。

“着力提升忧乐情怀，加强文物保护，不搞大拆大建，保留好巴陵胜状”“坚持做好古城文化，

树立文化标杆，增强文化自信”“完善处理好文化传承与创新、文物保护与旅游发展的关系”“坚持在保护中发展，在发展中保护”。研讨会上，专家学者们各抒己见，畅所欲言，围绕项目建设中有关历史文化挖掘与展示、历史名城保护与利用、建筑风格与样式等进行了热烈探讨，并充分肯定了岳阳古城项目工作，对项目建设提出中肯的意见建议。

## 岳阳市翻译工作者协会召开换届大会

6月21日，市社科类社会组织岳阳市翻译工作者协会在湖南理工学院召开换届大会，湖南理工学院副院长徐小丽，市社科联党组书记、主席任欣欣，党组成员、副主席张萍出席，市翻译工作者协会全体会员共100余人参加。毛新耕当选为新一届会长。

近年来，市翻译工作者协会充分发挥人才智力优势，先后翻译文字材料300多万字，交替传译50多场，同声传译10场次，在全国文明城市创建及各种外事活动、外事接待中提供现场翻译服务，为岳阳对外贸易、文化传播等事业作出了独特贡献，荣获了一系列国家级、省、市级荣誉。

任欣欣希望市翻译工作者协会站在壮志谋发展、奋进担使命的新起点上，一要坚持坚定正确的政治方向，展示新境界。要全面落实党建责任制和意识形态责任制，坚定不移讲政治；二要着眼时代特色，创造新成绩。要站在时代前沿，充当岳阳对外开放友好使者、桥梁纽带，多举措宣传推介岳阳，为岳阳走向世界、建设湖南新增长极作出新的更大贡献；三要规范管理，加强班子队伍和组织建设，彰显新风采。要规范学会日常管理建立健全完善各项规章制度，认真遵守社科类社会组织管理办法，不断展示学会发展管理新水平、新风采。